

編號：(104)006.0901

103 年度行政機關辦理法規影響評估能
量建構
委託辦理案

本書係研究者個人之觀點，不代表本會意見

國家發展委員會 編著
中華民國 104 年 3 月

編號：(104)006.0901

103 年度行政機關辦理法規影響評估能
量建構
委託辦理案

委託單位：國家發展委員會

受託單位：東吳大學

計畫主持人：林桓副教授

國家發展委員會 編著
中華民國 104 年 3 月

摘要

法規衝擊影響評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)，是一個系統性的評估工具，旨在針對政策的預期效益與預期成本進行評估與估算，並著重在監管法規之有無對於達到政策預期目標之影響。儘管法規影響評估被認為是法案立法草擬過程中的一環，但在缺乏指導工具的情形下，以目前的監管體系，政府當局很難將相關的官方文件進行有效的公眾公開，亦或是進行有效的評估程序。

本報告的目的除了幫助我國公務人員了解法規影響評估(RIA)為何之外，亦提供本研究團隊對於我國現行之法規影響評估制度之分析與建議，分為以下幾個部分：

1. 提供世界先進國家與經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)成員國對於法規影響評估(RIA)之法規與具體操作流程進行參考，以及這些國家在進行法規影響評估時所遭受之實務問題與解決方式。
2. 針對我國現行之法規影響評估制度進行分析與問題歸納
3. 針對前一部分之分析提出研究團隊之建議，並於本報告附錄中，提供本研究團隊所制定之法規影響評估操作手冊，以供我國公務人員進行實務操作的參考。

經由以上方式，除了可以建構適合我國國情之法規影響評估制度，幫助我國公務人員有一個符合實務的具體法規影響評估標準與程序進行操作之外，亦可藉此幫助政府機關在國家政策草擬過程中，可在一個科學、公開、中立、客觀、具體的程序與標準之下，盡可能地將各方專業意見與社會大眾意見進行統合與協調，以確保在政策制定後，可以順利執行，減少意外成本，從而制定出最適宜的國家政策。

Abstract

Regulatory Impact Assessment(RIA)is a systematic assessing tool which aims to estimate the cost and benefit of the desiring policy, focusing on the determination of regulatory or non-regulatory alternatives that would likely achieve the targeted policy object. Although Regulatory Impact Assessments are considered to be implied in the drafting process of an legislation act, however in lack of instrumental guidance and existing monitoring system, hardly does the relating official documents are sought to disclose in public, or little does the assessing process been taken by public authorities.

The purposes of this article are that in additional to helping our officials understand what the regulatory impact assessment (RIA) is, the research team also provides our analysis and recommendations for the current regulatory impact analysis system of Taiwan. It is divided into the following sections:

1. Providing the regulatory and the specific operational procedures from advanced countries and the members of Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), as well as what the practical problems of those countries suffering when making regulatory impact assessment and the way of solutions.
2. The analysis and the induction of problems for the current Regulatory Impact Assessment.
3. Providing the recommendations of research team, and the Regulatory Impact Assessment Operating Manual made by research team for reference of the practical operation by the officials.

Via the above methods, in addition to the construction of Regulatory Impact Assessment which conformed our national conditions, helping the officials in access to regulatory impact assessment standard and operating procedures in line with practical situation. It also helps the national policy drafting process is under a scientific, open, neutral, objective, specific procedures and standards, collecting the professional opinions and the public opinions as much as possible, and reducing accident costs, developing the most appropriate national policies.

目次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究緣起與背景	1
第二節	研究目的.....	2
第三節	研究方法與步驟	2
第二章	外國法規評估法制分析與檢討	4
第一節	歐盟採用 RIA 的原則與方法	4
第二節	紐西蘭相關制度	27
第三節	澳洲相關制度	31
第四節	日本相關制度	34
第五節	其他外國制度	45
第三章	我國實施 RIA 之評估分析	51
第一節	我國踐行法規評估作業之原因	51
第二節	執行現況與面臨問題	52
第三節	真因分析與解決方法	55
第四章	我國推動法規評估之建議	77
第一節	我國現狀落差之正視	77
第二節	法制化推動建議	77
第三節	作業手冊之提出	84
第四節	其他配套措施之建議	85
附錄一、	紐西蘭法規評估手冊	87
附錄二、	澳洲法規評估手冊	161
附錄三、	英國法規評估報告(RIS)案例介紹	216
附錄四、	成本效益分析之方法與說明	238
附錄五、	法規評估教育訓練教材	272
附錄六、	行政機關之訪談提綱	336
附錄七、	行政機關之訪談記錄	337
附錄八、	我國 RIA 作業手冊	351
附錄九、	教材編纂小組	390
附錄十、	期末報告修正檢視對照表	391

第一章 緒論

第一節 研究緣起與背景

我國自 2000 年開始倡議政府再造與行政革新，到 2005 年於行政院經濟建設委員會第 1204 次委員會議提出討論，決議由經濟建設委員會會同行政院研究發展考核委員會(經濟建設委員會與研究發展考核委員會現併為國家發展委員會)、行政院法規會等相關單位，共同針對 RIA 之政策、指導原則及運作方法研擬具體行動方案，迄今委由專家、學者經歷了四次委託研究案。然而，現行實務上僅透過行政院所頒布的「法規及性別影響評估檢視表」將若干成本效益分析的理念納入行政作業當中，實際上未見部門機關在研擬法規範時，將法規評估之作業納入政策研擬計畫當中。究竟法規評估無法落實之原因為何？推行法規評估之困境何在？

為了改善我國經濟條件、吸引外人投資，國家發展委員會除了在「法規鬆綁」的工作上投入若干努力外，並透過行政院人事總處，啟動強化公務人員法規評估能力建構，持續針對基層公務人員之政策研擬、法制作業能力進行培養，然而我國無法順利推動法規評估作業之成因不必然只是公務人員的能力素質不足，實則係因政策首長不具備掌握法規評估之內涵、建立研判規範目標及原因的能力，導致法規評估之作業僅具備形式意義而無法獲得政策首長們的支持。實際上，法規評估不僅只是法規研擬時所採用的科學方法，主要還包含風險預防的內涵，以避免因恣意、獨斷的情況使得法規與現實脫節，落入法規失靈之局面。

本文認為，推行法規評估作業之困境除了未將法規影響評之內涵深化於政務、行政人員的學習外，目前實務上的困境有三：(1) 我國行政機關為民服務之回應僅限於於法有據之情況下，使得法規評估之作業淪為行政上的便宜行事 (2) 政策之研擬停留於管制之供給面，而忽略行政人員在實際執行職務上的需求面 (3) 過於講求職務劃分，而忽略法規評估所需的彈性、協調需求。第一種困境除了說明立法及制度架構的需求外，還強調高、中階級政務官缺乏風險監管之意識；第二種困境顯現了當局作業忽略了諮詢利害關係人的重要性，使得所推行之政策與現實間帶來落差；最後的困境說明了現行作業上缺乏一個統合機關單位間協調、合作的專責機構，以進一步指導、監督法規評估之作業。

本文以為，法規評估之落實，適宜以由下而上之方法來解決目前面臨之困境。為此，本計畫擬向各機關單位進行諮詢以蒐集基層公務人員之意見，除了對現行法制作業應注意事項進行修正外，同時參考外國法制交叉比對，以 RIA for RIA 之方法架構我國未來法規評估制度。

第二節 研究目的

為了改善實務上操作法規評估之困境，本報告藉由文獻分析、跨國比較及焦點訪談的方式界定目標與現況之間的距離，並試圖提出一套簡要、可操作性的作業手冊供我國行政作業人員參考，並改善現行作業下無例可尋之狀態。其研究目的包括：

- 一、 探查實務作業上之困境
- 二、 瞭解先進國家執行法規評估之作業流程
- 三、 架構我國法規評估之制度
- 四、 推動法制化之建議

第三節 研究方法與步驟

第一項 文獻分析法

透過國際組織文獻的蒐集、分析、研究來提取所需資料，主要以經濟合作暨發展組織(OECD)及亞太經濟合作組織 (APEC)所公布之官方文件為主，以利研究會員間如何將法規評估之作業內化於國內行政程序中，並提出架構法規評估制度之重要要素，如踐行諮詢程序的方法、成本效益分析之做法、建立專責機構之建議等。

第二項 焦點團體法

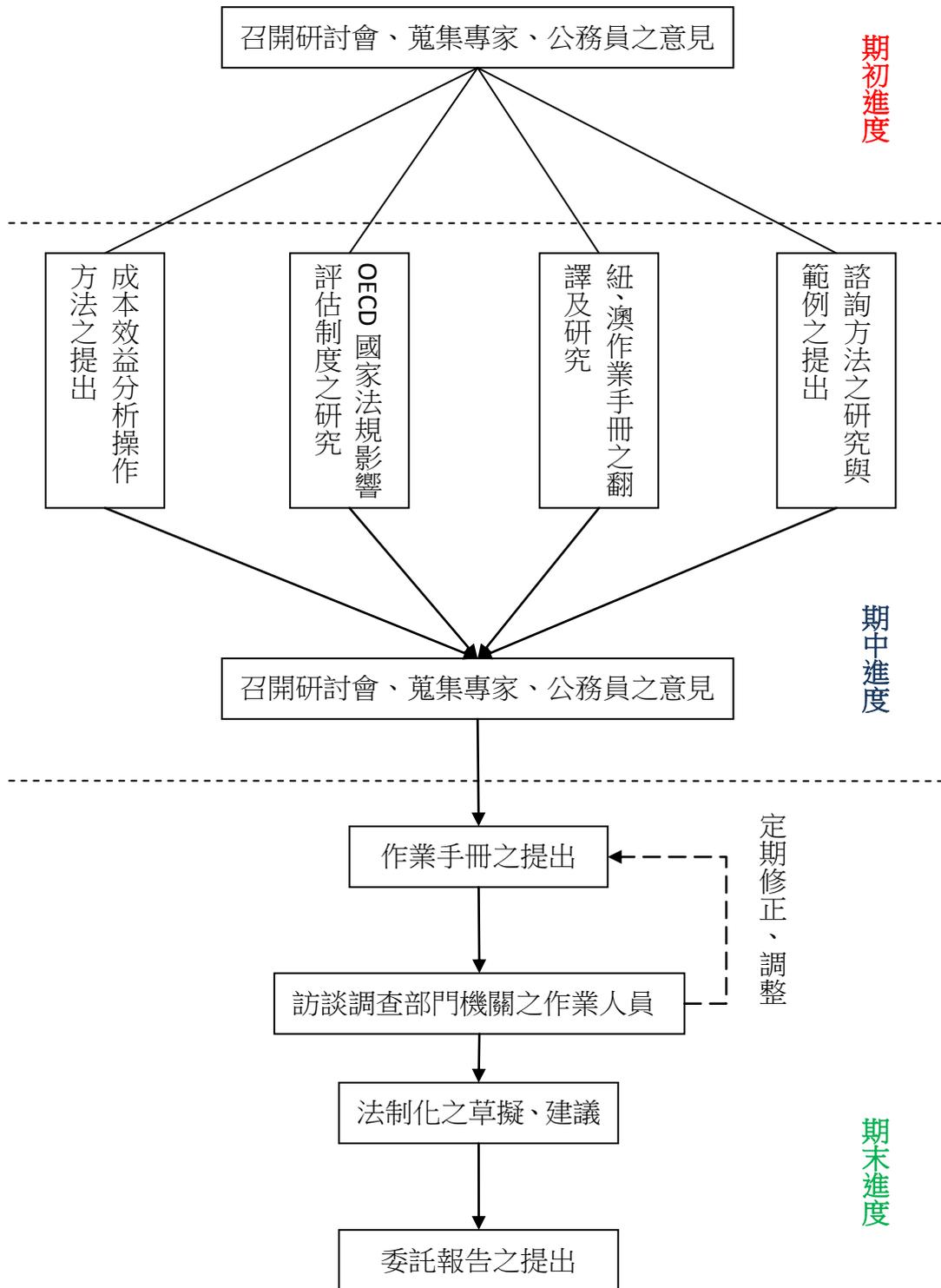
國發會委託委辦團隊於 103 年 4 月 30 日、5 月 1 日舉辦「法規評估國際研討會」以蒐集外國專家及與會公務人員之建議，並規劃於 103 年 7 月至 9 月期間至經濟部、財政部、教育部、內政部、交通部、農委會及國家通訊傳播委員會等七部會進行訪談，以便降低受訪者的誤解，瞭解現行業務、法制人員於執行評估作業上之困境，並整合資訊以利納入 RIA 作業手冊當中。

第三項 跨國比較法

選擇 OECD 國家中的紐西蘭、澳洲兩國，進而了解該國制度的發展背景及特色，並將其歸類並列，找出其共通處，視為核心項目，以做為架構法規評估作業流程之方法。

第四項 研究步驟

國發會委託 — 「法規評估能量建構案」之報告計畫表



第二章 外國法規評估法制分析與檢討

檢討我國現行法制後，發現實行法規評估會面臨上章所提出的各種問題，此時或可從已經完善運行法規評估制度的國家，借鏡其成功模式以及經驗。在本章將會提出外國運行良好的法規影響制度及實行案例，作為我國法規評估分析之借鏡基礎。

第一節 歐盟採用 RIA 的原則與方法

一、RIA 的經濟意義：制度變革

法規衝擊影響分析(RIA)就法政策調適而言，具有重要意義。基本上，是在事前廣增利害關係人(stakeholders)的重要意見，促進相互的理解以及對於法規情境的理解，以降低推動法案的風險。換句話說，RIA的經濟涵義在於決策資訊的透明化。

更進一步說，RIA隱含新舊法規交替，既得利益者可能因法規變更而造成利益損失，新法規的推動和執行也可能造成新利害關係人的利益之增損。所以進行新舊法規替換時，應釐清新舊利害關係人之利益損失。例如，我國開放外資進入產業投資，可能衝擊本國投資者的潛在利益，然而本國對外國投資者的法規限制，也對外資形成成本之增加。

RIA 補強在制度變革過程中提供了法規制定者自我調適的基礎。誠然，就此而言，執行者的大公無私態度非常重要，這也就是為什我們常說事在人為。RIA 有助於新制度法規的設計與更迭，這也是為何新進國家倡導 RIA，並以此為制度調節的政策工具。在社會經濟演變的過程中，國家的責任就是順應變局而建立良好的法規環境，以提供給人民和企業有效率的運作基礎。

本章首先揭示 RIA 的基本經濟意涵，接著提出相關的指導綱領守則；接續分析歐盟與美國等新近國家的 RIA 原則與方法，以印證法規制度變遷的經濟理則(economic rationale)。

一、原則與綱領：

以下提供十個指導綱領作為執行 RIA 之守則：

1. 檢視法規選項的可行性：能夠提供最大淨效益的政策選項才應該是被推薦的選項。所以，應對個別法規之成本效益評估。
2. 只有在總體上能提供淨效益時，法規才應該被實施。
3. 新法規的成本負擔應該能藉由降低現存法規負擔而完全抵消。新法規取代舊法規時，應將舊執行資源轉移到新法規的執行，減少執行成本，維持小政府的規模。就業擴張效果要落實在民間，而非政府部門。
4. 每個法規政策的重大變更都應該接受法規衝擊影響評估。執行之後，則仍應由執行單位進行事後的法規衝擊評估。

5. 政策制定者應該諮詢相關的利害關係人，如受到影響的產業、社會組織及個人，並採用其相關意見。例如：國際之間的服務貿易，應充分諮詢受衝擊之利害關係人。為了要降低社會成本，或是者是激烈的意見衝突，事前的衝擊評估是重要的，RIA的意義是降低事前推動法案的風險，廣增利害關係人的重要意見，促進相互的理解以及對於法規情境的理解。
6. 政策制定者應該彼此互相諮詢與對話，以避免造成重疊或累積法規負擔。政策制定者應該是在法規事前互相協商溝通，確保法規制定的過程不會重疊與累積同類法規，確保執行後的協調成本(coordination costs)能降低，事後也應找出造成重疊與累積法條之處。
7. 政策制定者做為決策基礎的資訊應該在最早時機公開，公開的內容應透明、易於理解。若不易了解，可能造成與利害關係人之間的鴻溝與衝突，使政府執法難度提高與信譽受損，因此盡早公開法規資訊、增加可了解性為之重要。
8. 管制者實施管制時應該具備常識、同情心與尊重。盡早與利害關係人溝通協調，才能提前了解或是感受利害關係人衝擊後的感受，在執法上才能負有彈性與對應能力，使管制者更容易執行降低成本。
9. 所有法規應該被定期檢討與受利害關係人諮詢，以測試與檢驗其持續必要性，確保政策的一致性和連貫性與法規的目標，較易達成政府之政策目標。
10. 政策制定者應該與其搭配的法規鬆綁單位在政策制定過程中緊密合作。才能適當拿捏法規執行後的分寸，增加法規的彈性與可行性，並將強行政單位間的合作能力與協調能力。

二、歐盟的採用 RIA 的原則與方法:

歐盟提供五個原則為基礎，有初步採用、部分採用，還有全部採用的國家，這些國家依據這些原則進行分析，找出適合的 RIA 適用於本國，進行歐盟各國的行政改善、經濟發展與環境保護等，最終目標是促使歐盟國家進行整合。

這些五個步驟可以幫助歐盟國家的法規制定與歐盟的整合，以下是採行其原則的好處¹。

- 幫助歐盟機構設計出更好的政策和法律
- 有利於更明智的決策在整個立法過程
- 確保在委員會內提前協調
- 考慮輸入，來自於廣泛的外部利益相關者的，從其他機構委員會的政策的可透明度和公開性連結於民間社會
- 有助於確保委員會的政策的一致性和連貫性與條約的目標，如對基本權利和高層次目標，如里斯本或可持續發展戰略的尊重

¹ See European Commission Impact Assessment Guidelines 15 Jan 2009.

- 提高了政策建議通過對不同政策選擇的收益和成本，提供透明度和幫助，以保持歐盟介入的簡單化和有效的質量
- 有助於確保輔助性和相稱的原則得到尊重，並解釋為什麼被提議的行動是必要的和適當的。

歐盟使用以下五個步驟從事評估 RIA²：

1. 適當的問題定義與政策目標的辨識，做為一個避免問題含糊不清或是矛盾的方式。

歐盟重視以適切的分析作為企圖來解決法規衝擊的問題，這是 RIA 的核心。然則，如何確切定義問題是一件很困難的問題。

RIA 應要設立好問題，建議相關法規政策的企圖必需被清楚的解決，如英國下水道的惡臭是來自十八世紀的法律，RIA 也應充分理解何以問題會出現，並分析解決問題之道。英國下水道因為缺乏相關的法規造成解決緩慢，它依靠著信譽好的地方政府與水公司。而問題的內容與風險應具有被量化的可能。基於此，好的 RIA 應能建立應對建議的政策。它可回答它能做的與誰可以去影響的問題。如丹麥的 RIA 提出 IAS 的目標是改善上市公司的內部融資市場的功能，充分應用 IAS，使財務報表更加透明與可比較。將面對的風險納入應考慮的範圍，同時進入問題的定義，並避免模糊不清與矛盾，對於問題的釐清與陳述，具有基礎性的功效。

2. 選項仍然處於開放狀態時，進行一開始的評估；且考慮多個選項。

當選項仍然處於開放狀態，以及多個選項可以同時被考慮時，RIA 評估應該越早開始越好。有些選選項應至少包含法規與新的提議。歐盟建議有系統的考慮較少擾人的選項，也可考慮自願性的安排、私人之間的法規調適或契約，以及準市場的解決(例如稅與交易許可)；另外，攸關資訊的規範，也應予以納入考量。

3. 資訊彙整：透過顧問和資料評估，且應有明確的相關系列資訊之選擇標準、過程與技巧。

雖然沒有完美的模型，但要是有效的建議，評估階段可以提前開始。政府官方諮詢是要靠法律或是政府，重要的事情是公家的諮詢不是只是依賴公家行政部門的意願和措施，還要其他的諮詢單位，不僅是被選擇的機構，還有利害關係人與相關的利益當事人。

最重要的是這些利害關係者能夠給予諮詢的回饋，這些建議應被考慮進去，通常要透明公開。公家的諮詢應允許合理的時間區間。雖然難以去定義，但是要給利害關係人足夠的機會去傳遞這些評論。

² See 1.1, A Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment In Ten EU Countries, A Report Prepared For The EU Directors Of Better Regulation Group, Dublin, May 2004

開始的評估過程分成兩部分：

- 一、是尋找潛在的社會與經濟衝擊的建議的資料；
- 二、是評估潛在社會可接受的提議。

諮詢的技巧：這些選擇是要依靠公共行政單位的能力與法律程序的組織關係人。利害關係人的代表團隊的諮詢是要有效的代表每位成員，還有給予的代表資訊。在諮詢過程中的資料的質量應被考慮進去。它是關於到使用的統計方法。來自利害關係人的資訊評估是關鍵的，特別是這些資訊對於社會與經濟的衝擊的重要性，還有它的可靠度。

4. 每一個選項事前的衝擊評估，透過顯著與一致的方法；描述與大多數次數量的效果；顯著選擇方式的影響應被考量。

我們可能選出最好的成本效益分析法，不同的技巧適用於不同情境，我們提供有效的綱領方式：

- (1) 應該要提供 RIA 的讀者可以甚麼用於分析成本效與法的技術，它應該被陳列出來。
- (2) 成本與效益應被利益的當事人評估，且區分出商業、家計與公家行政單位。
- (3) 成本與效益應有比較的評估。
- (4) 使用一般的衡量可促使不同效果的比較。貨幣化成本效益應是第一優先。當成本效益無法被貨幣化或是量化，可以採用歸類法。
- (5) 應公開成本效益使用的折現率。
- (6) 當要評估健康、安全與環境，量化的風險評估應被實現。如果此評估屬於定義階段的話，為了要計算更好的成本與效益，相關資訊應被使用。
- (7) 所有的 RIA 的假說應被清楚的解釋，且資料來源應被專業化。如果一些關鍵假說被調整其選擇也應變化，這樣的敏感度分析應被建議。

5. RIA 的結果應透過透明的方式被公開。

使用越簡單的方式公開，如透過電子媒體的方式，例如，可利用政府公開的官方網站，建立迅速透明的資訊傳遞與集結機制。

表一歐盟五個分析步驟的彙總

關鍵分析步驟	
1. 識別問題	<ul style="list-style-type: none">● 描述問題的本質與內容● 識別主要的玩家或是受影響的群體● 建立去動者與當下的原因● 在歐盟中的提交的問題可以被實行嗎？他通過有需要性

	<p>與價值附加的測試嗎?</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 發展一套清楚基礎的方案，包含敏感度分析與風險評估
2. 定義目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 建立與問題和其根本的因果連結的目標 ● 建立大量層級的目標，從一般到特殊或是營運層級 ● 確認目標與歐盟的政策與策略是一致的。
3. 發展主要政策選項	<ul style="list-style-type: none"> ● 區分政策的選項，適當區分政策選項的內容與傳送機制的選項(法規與非法規的方式) ● 確認均衡性的原則 ● 開始時透過篩選技術性和其他限制，衡量有效、效率與一致的標準，縮小範圍 ● 列出潛在有效的分析選項的條列。
4. 分析選項衝擊問題	<ul style="list-style-type: none"> ● 識別（直接和間接）經濟，社會和環境的影響，以及他們如何發生的（因果關係）。 ● 找出誰在影響（包括歐盟以外的）以及以何種方式。 ● 評估定性，量化和貨幣方面對基線的影響。如果量化是不可能解釋為什麼。 ● 識別和評估行政負擔或是簡化利益（或說明理由，如果不這樣做的情況）。 ● 考慮到風險和不確定性的政策選擇，包括轉換的障礙或是承諾
5. 比較選項	<ul style="list-style-type: none"> ● 清楚權衡每個選項與標準的基礎上的目標的積極和消極影響。 ● 如果可行的話，顯示匯總和分類結果。 ● 受影響或受影響利益相關者的類別選項之間存在比較。 ● 查明，在可能和適當的，首要的選擇。
6. 綱領政策監察與評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 識別可能介入關鍵目標的核心進行指示器 ● 提供廣泛的可能的監察與評估安排之綱要

歐盟法律制定程序與步驟:

1. **計畫衝擊評估：說明、整合策略計畫與規劃循環與可行的時間：**執行機構應前的立法或政策建議的發展達到一個高級階段進行。此後，他們可以微調與主動發展的需要。指導是對政策編制內部和外部的透明度必不可少的工具，並允許從事 RIA 監督的工作所有參與者準備他們的捐款及時。
2. **透過所有的 RIA 過程步驟與你的 RIA 支持單位緊密合作：**衝擊評估督導組應為每個 RIA 設置，應充分參與 RIA 監督工作的各個階段。該小組應審查保險業監督報告的最終草案，然後才提交 IAB。
3. **建立衝擊評估指導團體與涉入所有 RIA 工作階段**
4. **諮詢利益當事人、收集專業與分析結果：**你的目標應該是討論該草案 IA 報

告與 RIAB 的 IAB 會議召開前至少 4 週，以確保您有足夠的時間採取 IAB 的意見。

5. **IAB 的地方將要討論的會議之前至少 4 週應該接受你的保險業監督，即前至少 8 週推出的跨服務諮詢：**IA 監督報告和摘要提交給學院和出版作為兩個獨立的工作人員工作文件。
6. **實現 RIA 分析**
 - (1) 將提案、IA 報告、執行摘要交給議會與歐洲議會
 - (2) 議會與歐洲議會實現主要執行的衝擊評估
 - (3) 當適當的時候，委員服務補充或是更新衝擊評估
7. **呈現 RIA 報告所發現之問題與事實**
8. **呈現目前的 RIA 草案與報告的執行總結給衝擊評估委員會 (IAB)，同時一起考慮重新提交的修訂版所需要的可能時間。**
9. **在完成 RIA 報前點明 IAB 監督報告。**
10. **RIA 報告和 IAB 的意見進入往復服務諮詢一起提議。**
11. **提交 RIA 報告，執行摘要，IAB 的意見和提案委員會。**
12. **轉交 RIA 報告及有關建議其他機構的執行摘要。**
13. **SB 發表最終 RIA 報告和 IAB 的意見於 Europa 網站。**
14. **在新的信息或從理事會或環保要求，委員會可以決定升級 RIA 監督報告。**

以上流程，無不在於盡力資訊傳遞的透明化機制，以及促進利害關係人之間達成資訊交易與諮商的基礎。就此而言，亦具有促進執行效率的經濟意義。

三、美國、加拿大與澳洲的各國採用 RIA 的案例

➤ 以美國開放自由貿易採用 GRP 為例³：

美國國際貿易委員會已經具體採用 GRP(Good Regular Practice)措施，做為一個為防止貿易(TBT)不必要的技術障礙的工具。此一措施，已經吸引了國際貿易組織的注意。GRP 解決許多關於標準的國際貿易協定規管性質，在此一基礎上，任何具有歧視性，或是過於嚴格和非透明的技術法規和相關測試和認證程序，均已經是屬於重大的貿易障礙。

Q: 為何美國要採用 GRP 作為一個解決貿易障礙的工具?

A: 經濟問題：

在 WTO 協定中，TBT 協定是一個具有歧視性，或是過於嚴格和非透明的技術法規和相關測試和認證程序的法規本質，TBT 造成是重大的貿易障礙。

³ See Christopher Johnson, The Role of Good Regulatory Practice in Reducing Technical Barriers to Trade, OFFICE OF WORKING PAPER, U.S International Trade Commission, October 2009

在大多數國家，一旦國家已經採取了新的技術法規，這變得非常困難去改變他們，甚至是在面對通過貿易夥伴也無法改變，因為典型複雜和漫長的監管、合法的挑戰和立法進程所致。因此，這類的技術性法規造成各國在國際貿易上的障礙、不公平等，使得本國的消費者與廠商利益受損，外國的貿易商也受損。

B:使用 GRP 的經濟合理性：

WTO 視 GRP 為一個重要的工具，防止不必要的 TBT(技術性貿易障礙)。GRP 的目的不在減少健康、安全與環境的保護，或是破壞其他法規目標，而是用減少可能的負擔或是阻擾去達成其目標。

在 GRP 綱領建立的技術性法規可以區別政策目標、有法律與實證基礎，可以用沒有歧視與透明的方法去區分，可以去利益去調整成本，有清楚的和簡單的方式去調和、保持與其他法規與政策的一致性，可以包容國內與國際的市場途徑、貿易、與投資原則。還有，他提升了貿易的與投資隱含的法規制定的警覺性，鼓勵法規路徑的貿易友善，和減少對國外進口商、股東與供給的歧視或是阻擾。

使用 GRP 的七大原則

原則	TBT 造成問題	GRP 的處理
透明度與開放度 (Transparency and openness)	不透明與不開放: 國外利害關係人到本國上活動時，他們不了解本國的經濟、文化、市場的潛在或外在的法規，使他們的商業成本提高，造成的貿易障礙。更重要的是，法規的制定缺乏外國利益關係人參與，使其法規偏好本國的利益大於外國的利益，造成歧視，傷害國家的經濟發展與效率。	透明度: 簡單提供國內或是國外商業參與者們相關的法規資訊、與法規決策、參與法規制定的諮詢等。 開放度: 開放所有利益關係人參與法規制定過程與諮詢，提升法規的效率性與效力性，提升法規的質量，確認市場的開放性
非歧視 (Nondiscrimination)	歧視: 歧視的法規造成外國廠商的無法進入或是進入有限本國市場，同時它減少國內消費者選擇商品的多樣性與提升商品的價格，造成消費者福利下降，也使得本國廠商無效率化。	非歧視: 非歧視技術法規可以減少險性或是隱性對外國廠商的傷害，他增加外國廠商的市場進入，允許商品進行價格競爭，增加競爭優勢。
避免不必要的貿易限制(Avoidance of Unnecessary Trade)	不必要貿易限制: 重複性檢驗需求和當本國承認承諾目標國的法規需求時，卻拒絕接受	不必要貿易限制避免: 使用最少限制原則意味者接受列在國家法規政策底下的目標

Restrictiveness)	外國的遵守的評估會限制會比需求變得更嚴重。這些法規的不需要性會傷害市場的開放性與貿易，不只影響出口商也影響市場的本身。	與問如何最佳達成。減少在商業的行政負擔可以縮小貿易上技術法規的限制。
國際協調標準與技術法規的使用(Use of Internationally Harmonized Standards and Technical Regulations)	不同技術法規標準: 各國對貿易產品有不同的標準，各國廠商為了進入他國市場必須製造符合他國的產品，這些製造成本極高造成廠商的負擔，減少了自由貿易的可能性。	國際協調標準與技術法規的使用: 鼓勵採用此方法，減少TBT下的檢測、認證與節省時間，他調和了不同國家的貿易法規；同時減少各國廠商為了符合各國法規標準的成本。
高品質的技術性法規(High-Quality Technical Regulations)	低品質的技術法規: 技術法規持續製造出不同政府控制的強迫形式，造成外國或是本國廠商風險分配不均持續推高成本、扭曲貿易市場與減少創新。	高品質的技術性法規:GRP 採取績效原則而非時效性技術法規，時效技術法規是為了短期達成特殊情況，卻造成單一的解決辦法，造成廠商無法有創新方法解決，增加廠商成本；然而，績效基礎反之，增加了市場的活力。
其他國家的技術性法規認知 (Recognition of Other Countries' Technical Regulations)	沒有法規的認知: 各國廠商因為各國沒有相同法規認知，不同零件的使用可以達成相同的目的，但是因為沒有此認知，廠商為了替換符合在地國的法規的零件，造成了額外的成本。	其他國家的技術性法規認知: WTO的TBT支持單方面承認的技術法規作為一種實用的手段。給進口成員足夠信心，認為產品符合有關技術法規或標準的同時，確保合格評定程序是不是更嚴格或採用更嚴格的，以降低廠商的成本。
法規的協調性與一致性(Regulatory Coordination and Consistency)	各國法規沒有協調性與一致性: 各國的法規有本地層級的法規與國際的法規，本地層級是為了保護政府控制與人民利益；國際層級，是為了要促進國際貿易。若兩者無協調性與一致性，反倒傷害了本國人民與阻擾了貿易。	法規的協調性與一致性: 使中央政府致力於諮詢、資訊交換、認知交流等，減少了重疊性與技術法規，使本國與外國廠商一同遵守市場規則。

美國建置 RIS (Regulatory Impact Analysis) 之意義

減少跨國或跨洲貿易技術障礙，同時，還有潛在貿易的逆向效果。關鍵步驟如下：

- i. 識別問題
- ii. 定義法規目標
- iii. 考慮所有可行的選項，發展可達成法規目標的替代的政策選項
- iv. 分析達成法規目標各種選項的影響力
- v. 分析各種變化方案的衝擊，包括承諾與各種成本、貿易與經濟衝擊。
- vi. 選擇替代方案或是選項，可以有效地去達成法規目標，只造成少許的法規在貿易與其他相關標的衝擊
- vii. 發展法規衝擊列表
- viii. 發展政策監管與評估計畫去持校評估有效性，與在採用或執行後選擇下的選項衝擊。

關於 RIA 之基本內涵：

RIA 基礎	內容
判別性	清楚辨別社會、經濟或是環境問題，還有可信服的判別性。
諮詢性	延伸與透明與利害關係人諮詢，延伸政府介入的公共議題，識別法規提案的成本效益，最小化法規風險。
分析	系統性實證分析成本效益，考慮真實世界法規策略對利害關係人、環境健康的衝擊之替代方案。
最大化淨利益	專注於達成法規解，最大化所有公民之淨福利。
一致性	使用一般、標準、實際運作程序，透過所有政府部分確保分析的一致性。
可說明性	清楚、結構性與選擇法規目標或是策略政策制定者和立法者溝通。

關於 RIA 的潛在效益：

RIA 的效益面	
區分法規的替代	RIA 的過程可以幫助確定其使用於非法規的解決方案是採取行動的更合適的課程比傳統的命令和控制調節的情況。它也能識別的情況，它不採取監管行動將產生最大的效益回饋社會。
了解真實成本與法規利益	RIA 的過程可以幫助政策制定者和監管者了解全經濟，環境和社會成本和效益的影響法規。它可以幫助識別無意或無法預料的後果法規，包括「風險/風險」的悖論（如減少一個風險導致增加另一個風險）。
最大化法規利益	RIA 可以幫助監管部門確定產生真正的具體的干預措施福利及周圍結構的最有效的解決方案，以法規產生的結果。

避免法規失敗	RIA 可以幫助政府避免引進失敗規定實現其最初的目標或有消極影響顯著大於好處。
改進法規的設計	RIA 可以識別的微小變化在不同的監管設計方案一個調節的設計可以導致顯著利益或更大政策之間的協調一致。他們還可以找出潛在的問題，使決策者重新設計，甚至放棄擬議的規例。
改進透明度	RIA 可以幫助實現在諮詢過程的透明度積極參與企業，消費者和其他利益相關者。
增加說明度	RIA 可以幫助實現在諮詢過程的透明度積極參與企業，消費者和其他利益相關者。RIA 可以幫助做出更明確上作出決定的依據以及所涉及的政策取捨。RIA 也可以使它更容易為監管者抵制來自特殊利益集團的壓力，因為它鼓勵公眾的淨效益辯論和公開之間的可能的影響的分佈在社會團體。
達成法規的新思維	RIA 可以幫忙介紹在政府新的思維方式建立在需要政府的干預更大的質疑;改進將替代傳統的監管討論;提高意識利益相關者協商的好處;和改進的意識政策隱含的權衡決策。

四、OECD 制定 RIA 的法規的方式：

OECD 提出四個動態法規系統元素，能協助開發中國家進行創造整合型改革策略。

- 建立法規管理系統，可以引導改革:
 - ✓ 策略改革政策
 - ✓ 改革引擎: 中央政府法規改革單位
 - ✓ 負責的長官
- 建立可實現良好法規改革的機構:
 - ✓ 訓練與技術的立法者
 - ✓ One-stop shops
 - ✓ 應有的步驟改革
- 改善新法規的品質:
 - ✓ 改用原則性法規的品質
 - ✓ 系統性的 RIA 使用
 - ✓ 透明性與利害關係人的諮詢
- 升級現存法規的質量
 - ✓ 目標性的非法規與簡單化
 - ✓ 概括性基礎的改革
 - ✓ 旋轉式的目標部門回顧計畫

➤ 以加拿大採用 RIAS 為例⁴

RIAS 是一個法規舉措，以解決每個的預期影響聯邦政府的監管政策的要求，即 CDSR。使用法規影響分析一直被確認為國際最佳實踐，以及 RIAS 已被用於在加拿大超過 20 年。

經過適當準備 RIAS 提供的資訊，可以讓一個有說服力的、非技術性的整合各種 RIAS 之報告，使觀眾了解被監管的問題。它允許觀眾理解這個問題是被監管的原因，政府的目標，成本和調控的好處。它還涉及誰會受到影響，是在諮詢制定法規，以及政府將如何評估和衡量性能並針對其既定目標的調控。實際上 RIAS 是公共會計需要的法規。

1. RIA 的 economic nature and rationale(經濟原理或是理論)

根據 CDSR (Cabinet Directive on Streamlining Regulation)，法規建議受到早期階段評估或分類到確定在分析資源應集中並在審批流程可以簡化。包含在分類信息可以幫助起草 RIAS (RIA Statement)，包括以下：

- 對健康和安全的監管、安全、環境，以及潛在對影社會和經濟福利的加拿大人影響
- 費用或存款到政府、企業，還是加拿大人和對可能造成對加拿大經濟和國際競爭力的影響
- 其他聯邦部門和機構，省或地區的潛在影響政府在加拿大或加拿大的外交事務和利益、爭奪，以及受影響的各方和加拿大人之間的支持度。

分類聲明描述了建議的規例在 10 個重點領域的預期影響。對於每個區域，評估完成，以預期的影響是否是低，中或高。這些描述可以在形成 RIAS，這是額外的幫助，是根據所需要的分析的深度，從整體意義的評估得到的細節是由分類聲明表示。

2. 分析方法

該 CDSR 的一個或多個單元在的相應部分中/高影響 RIAS。下面介紹的 RIAS 的法規各部分已評定為分類聲明中或高的衝擊。

3. 執行總結

執行總結表達於主文本中，以中等/高影響的 RIAS 啟始。它應該是不超過 60 行代碼（1000 字），並應涵蓋以下主題：

- 議題：一個簡短的語句來描述該問題的法規將解決為什麼通過調控政府干預是必要的；
- 說明：建議規範管制行動的簡要說明，以及如何解決了問題；
- 成本效益聲明：本法規總結“量化和質化”的成本和效益分析；
- 企業和消費者的影響：在監管上的影響的聲明行政負擔，競爭和消費者；

⁴ See RIAS Writer's Guide, Treasury Board of Canada Secretariat, 2009

- 國內和國際協調與合作：對任何國內或聲明這涉及到國際監管協調與合作（包括貿易影響）；
- 監管建議：當提出了具體要求，加拿大，本款應該包含為加拿大的做法的理由的陳述；
- 績效衡量和評估計劃(只有高碰撞法規):簡要性能測量和評估計劃的說明，以確保監管活動不斷地滿足它的初始目標。

RIAS 的部 分	清單
執行總結	<ul style="list-style-type: none"> ● 是有 60 行（1000 字）限制的內文？ ● 是否提供只顯示重要信息的總結？
議題	<ul style="list-style-type: none"> ● 已經有問題或風險的性質被正確識別並評估（怎麼可能隨時間而改變）？ ● 已經有已被證明政府的干預的需要？ ● 已經有一個量化的風險評估已經完成？ ● 已經有科學實證，不確定性，公眾的道德因素，以及公眾意見政策問題被概括？ ● 已經有一個網路連結或部門接觸，充分提供風險分析？
目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 鑒於為了加拿大人有形的結果，已經有政策目標被清楚聲明？
描述	<ul style="list-style-type: none"> ● 有一個總結性描述被提供瑜調控的重要細節？ ● 它有呈現在簡單明瞭的語言，提供上下文幫助讀者理解的調控，但避免對立法的歷史或多餘的細節法規？ ● 是否說明誰將會受調控影響和怎麼樣？ ● 有聯繫，以使立法和政府已確定的優先事項，以確保相關性和一致性？
法規與非法 規的選項	<ul style="list-style-type: none"> ● 已經有被考慮的法規與非法規選項被總結，包含被提議的法案？ ● 選項已經有關鍵性的差異被總結與評估？
成本效益	<ul style="list-style-type: none"> ● 分析的深度與相稱於重要的被分類決定？ ● 同時擁有成本和監管效益和被形容非監管措施？ ● 包括量化和質化措施？ ● 是否 RIAS 充分總結了潛在的積極和負面的經濟，環境和社會對加拿大人的影響，企業和政府建議的規例和可行的替代品？ ● 是否清楚怎樣的積極影響和消極影響可能是分佈在各個受影響的當事人，部門經濟和加拿大地區？ ● 有一個網路連結或部門接觸，以充分提供了成本效益分析？ ● 具有的成本效益分析彙總表可呈現量化和不可量化的成本和

	收益是呈現？
合理性	<ul style="list-style-type: none"> ● 是否合理邏輯的分析流程，包括成本和效益，並諮詢結果？ ● 是否有怎樣的規管建議的說明結果最大的整體效益和加拿大人，它將如何滿足“目標”？ ● 是否明確，監管的建議是成正比的風險的程度和類型的“問題”提出部分以及為什麼它會不會過度影響其他區域或行業？ ● 是否 RIAS 展示負面衝擊如何被緩和，並積極影響 ● 環境，健康和加拿大人的安全，企業，消費者，競爭，競爭力，貿易和投資？ ● 是否清楚如何任何行政負擔已被限制施加盡可能少的成本在加拿大和商家？有小企業的具體需求被關注？ ● 是否明確，監管提案符合加拿大的國際義務？ ● 擁有國際合作被認為與有具體加拿大的要求是有限和合理嗎？
諮詢	<ul style="list-style-type: none"> ● 這是否說明部分受影響的各方如何被諮詢？ ● 是否部分澄清哪些群體的利益相關者進行了協商，並把他們的意見被歸納？ ● 如果需要，請問 RIAS 確保機密性具體的利益相關者的意見已被保護？ ● 有突出問題是否被關注？如果不是，為什麼？ ● 如果收到的意見，請問這個部分的細節是什麼已採取措施來解決呢？
執行、執法與服務標準	<ul style="list-style-type: none"> ● 有適當的服務標準已經建立？ ● 有一個適當的遵守和執行的策略是開發和總結，供讀者？ ● 有任何問題和可能的障礙，以符合明確評估？ ● 如果與合規性問題存在，有機制克服這些？
績效衡量與評估	<ul style="list-style-type: none"> ● 是否本節總結法規活動如何連接輸入和為目標群體與預期結果產出（例如：總結預期成果邏輯模型）？ ● 是否參考將要使用的指標來測算產出和成果？ ● 是否包括有關如何以及何時信息信息進行總結，報告，以及用於提高監管活動的表現？ ● 是否概括了將用於該方法評估監管活動？ ● 這是否表明 PMEP 可應要求？

4.法規的訂定是如何？

RIAS 的彙整與準備文件如下：

i. 給國會的備忘錄

- ii. 起草美加拿大法院的指示
- iii. 財政部的呈交
- iv. 部長的報告、備忘錄與簡短的紀錄
- v. 主要的評估-計畫的報告與優先事項
- vi. 風險評估
- vii. 分類報告
- viii. 成本效益分析研究
- ix. 績效衡量與評估計畫
- x. 溝通計畫
- xi. 諮詢文件
- xii. 政策文件與內部決策文件
- xiii. 受影響的產業與其他團體的數據圖
- xiv. 部門的網站重大消息
- xv. 其他國家的法規與 RIAS 或是成本效益分析
- xvi. 其他重要文件，例如：一般性政府政策文件或是重要受影響當事者的評論提交國會審議。

➤ 給澳洲政府 RIA 的建議：

澳洲政府對法規的定義？⁵

法規被定義為“任何一個被政府批准的規則，具有一個承諾的預期。”規則可以以很多的形式，但是不是所有的規則都要用“黑字”的種類。政府與公務人員每天制定規則，因此有時候會實行一些不受歡迎的負擔在商業、社會團體與個人。

十大原則：

1. 法規不該是政策制定者的預設選項：能夠提供最大淨收益的政策選項才應該是被推薦的選項。
2. 只有在總體上能提供淨效益時，法規才應該被實施。
3. 新法規的成本負擔應該能藉由降低現存法規負擔而完全抵消。
4. 每個法規政策的重大變更都應該接受法規衝擊影響評估。
5. 政策制定者應該以誠摯、即時的方式諮詢受到影響的產業、社區組織及個人。
6. 政策制定者應該彼此互相諮詢以避免造成重疊或累積法規負擔。
7. 政策制定者做為決策基礎的資訊應該在最早時機公開。
8. 管制者實施管制時應該具備常識、同情心與尊重。
9. 所有法規應該被定期檢討以測試其持續必要性。
10. 政策制定者應該與其搭配的法規鬆綁單位在政策制定過程中緊密合作。

⁵ See The Australian Government Guide to Regulation: www.cuttingredtape.gov.au

■ 分析為什麼具相關且重要的問題，思考問題如下：

1. 你正在解決的問題是甚麼？
RIS 需要你去解釋問題、你的目標，簡單明瞭。一個爽快地定義的問題提供創新的範圍與沒有規條的想法。
2. 為什麼政府的實行是必要的？
問你自己：他是真正優先的？是政府的工作嗎？是嚴重到需要政府的介入嗎？介入有效嗎？
3. 你可以考慮有些政策的選項？
一個 RIS 將顯示你是否已經透過所有遇見的選項去思考，包括不是規條的項目。直到你分析每一個角落的問題，你要一直檢查可見與低衝擊的替代選項。
4. 甚麼是每一個選項可能的淨利益？
政策的介入經常是耗成本的。RIS 迫使你對你實行的負擔評估你提案的介入之淨利益。
5. 你將要向誰諮詢這些選項？你要如何諮詢他們？
透明與可了解不是選項。RIS 鼓勵你去實地走訪受你政策提案影響的人們，商業決策者與社會團體。
6. 你所考慮最好的選項是甚麼？
RIS 將會幫助你釐清你的決策過程是否夠強可以去處理檢查。公眾不能只需要知道你做了甚麼決定，他們想要知道為什麼與你根據的決定是甚麼資訊與對話。
7. 你如何執行與評估你所選擇的選項？
無時無刻。RIS 的階段確認你給予夠多時效思考所制定的政策之真實世界的問題，與確定你將測試條例的有效性與相關性。

■ OBPR 的角色

The Office of Best Practice Regulation(OBPR) 是確使你的 RIS 對政府要求的承諾。該單位會提供的協助，包括：

1. 分析的充分性
2. 估計法規衝擊的成本與執行成本效益分析
3. 在條例成本衡量的技術建議
4. 區別你分析的政策選項中的差異
5. 最佳的實踐方法
6. 在 RIS 的過程中提供訓練與引導
7. 對 Council of Australian Governments (COAG)或是國家標準設立機構提出條例建議

特別的是，OBPR 雖設立在政府部門，但是是獨立機構。

■ 開始

RIS 有三種型態：短期形式、標準形式、長期形式

RIS 適當的為工作與 OBPR 連結。

何時被使用到?	
長期形式	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 政策的建議對經濟有主要或是擴展的衝擊。 ➤ 建議的轉變對大多數的商業、社會組織或是個體有大規模衝擊。 ➤ 行政的承諾成本有很高或是繁重。 ➤ 利害關係人或是公眾有反對的決定。 ➤ 議題很敏感，爭論與吸引媒體的注意。
標準形式	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 政策提議可衡量但是衝擊經濟。 ➤ 提議的轉變影響一小部分的商業、社會組織和個人。 ➤ 行政的承諾成本有很高但是不繁重。 ➤ 利害關係人或是公眾不太可能有強烈的反對。 ➤ 議題沒有爭議，不吸引媒體的注意。
短期形式	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 政策議題簡單、清楚砍除或是政策選擇有限。 ➤ 政策是國安的、公眾安全、天然疾病或是壓力事件。 ➤ 政策條例的衝擊小與其他因素。 ➤ RIS 最近已經被完成，和經考慮後只有小部分的調整已經被用於原先的政策選項。 ➤ 建議是沒有條例、很小等。 ➤ 短期形式 RIS 選項適用有於被國會討論。

■ 需要解決的政策問題

- 清楚區分與定義你試圖解決的問題
- 說明為什麼他是個問題：他的風險或是危險性可以被緩和嗎？
- 提供有關的證據，問題的規模和沒有實行的成本
- 描述被問題影響的商業、社會團體或是個體
- 解釋現在政府的措施的問題已經解決，他們公布其問題
- 建立為什麼這些措施為有用

■ 何以需要政府的行動

- 清楚區分為什麼對政府有合法的理由介入
- 說明政府已經有能力成功的介入
- 區分政府行動的選項
- 清楚地區分甚麼是目標、結果、目的或是你正在針對的目標
- 區分達成你目的的限制或是障礙
- 確認你的目標是特殊性、可衡量性、可說明性、現實性與時效性的

■ 考慮何種政策選項

- 區分一個範圍的主要與可見的替代性政策選項
- 確認任何你現存的選項可以達成你要政策目標
- 給予政策制定者信心，那裏你已經區分所有可得的選項
- 對已經考慮的選項區分論述

■ 每一選項的可能淨利益

- 區分什是可能被每一個條例選項所影響，評估經濟、社會和環境成本效益，和如何分配成本與效益
- 量化你的政策對商業，社會組織與個人的效益與成本，給予每一個政策建議衝擊相稱的評等
- 區分與評估補償沒有法規措施的成本
- 評估所有建議選項的成本效益
- 分析質化與量化的衝擊
- 提供應用與國際標準的資訊，和政策提議是否可有差異或是有用這些標準

■ 可以諮詢的對象和如何諮詢

- 解釋的目的和諮詢的目標
- 大綱進行磋商的計劃
- 解釋誰應該諮詢和誰不需要進行諮詢
- 勾勒出一個策略，最有效和最有意義的磋商
- 請概述所涵蓋，什麼問題可能引發的重大課題。
- 倘若你的政策建議是市場的敏感，或者如果您認為開放的公眾諮詢，可能會危害您的政策分析，你應該討論您的諮詢與方案
- OBPR 在最早的時機

Appendix：歐洲十國的 RIA 執行與舉例

Source: Part Two: Country Experiences, p21~51, Comparative Analysis of Regulatory Impact Assessment In Ten EU Countries

1. 奧地利

政府	聯邦制 中央: RIA 法令的準則、通告與訓練 地方:推廣、監管、諮詢
方法	成本效益分析與監管
特殊之處	替代性測試與公眾諮詢 1. 由地方政府起草 2. 過程開放公眾、機構與州政府提供意見與諮詢 3. 協商在政府的網路平台完成 4. 結果公布，觀察期原則上是六個星期 缺點: 官員缺乏資源與培訓、工具等，還有公務員的懶惰
舉例	法案: 生態標準法案 目標: 承諾京都議定書 內容: 加強可再生能源與能源的效率，在 2008 年再生能源發電達到 78.1% 方法: 加入入法規與原則，改善內部行政成本與額外成本，促使洲從傳統能源轉移到再生能源發電或是綠能發電。

2. 丹麥

政府:	進行質量控制，由經濟部、商業部與環境部等協商提案，再交由國會。
方法	評估 RIA 的經濟與行政衝擊對政府、人民與企業的影響。
特殊之處	需事後評估，每年有 15 新法需要在 3 年後重新評估，過程分成三階段: 審視、確認範圍與考核。 諮詢: 法案提交國會前，可由公眾透過網路諮詢，再公布。 缺點: 缺乏明確的標準，通常是貨幣化、成本收益收益
舉例	目標: 採用國際公認會計原則 方法: 協助中小型企業配合，避免負面衝擊。簡化法規與減少企業的負擔。

3. 芬蘭

政府	追求明確的政策與具體的建議。有特別工作小組提供 RIA 備忘錄、相關措施與加強監管的政策，擬定草案。
方法	成本效益分析與監管
特殊之處	諮詢過程： 是由各階段的單位諮詢與潛在負責人獲取訊息與回饋 缺點： 沒有質量控制的單位。且過程官僚式作風。
舉例	目標：船運部門的專業化 內容：將船運與領航分離，創造了船運國有企業與影行國有企業 成效：一些費用沒有漲價、降低價格與減少生產成本 缺點：沒有考慮環境衝擊、沒有多個替代方案、沒有系統化與充分地進行成本效益分析、沒有明確地風險評估結果。

4. 德國

政府	在提案給聯邦政府前，內政部負責控制 RIA 的存在與質量，反對較差的分析。監管對內政部、財政部、經濟部評估財政負擔與費用
方法	涵蓋行政與預算負擔對就業、市場與環境的衝擊。特別是預測對對經濟、微型企業的成本、物價與消費者的影響與衝擊。
特殊之處	諮詢過程：公眾諮詢在監察早期是強制的，透過地方與聯邦的測試與文件流往進行諮詢。
舉例	法案：聯邦消費者保護法 優點：簡單明瞭

5. 匈牙利

政府	立法後，會進行事後的評估與監管。事前，會強制各級政府立法。
方法	是法案而定
特殊之處	諮詢：擬定草案的過程中，利益團體、公共機構諮詢，但缺乏系統性與結構性。透明度高，但效率低。 缺點：執行效率低，且不健全
舉例	案例：汗水處理 目標：當地政府提出了具體措施來幫助糞坑處理企業設立環保制度 方法：貼現，趨勢功能，情景分析，替代成本考核，成本/效益分析

6. 義大利

政府	由立法部門起草，總理底下司法部門、立法事務部(DAGL)負責 RIA 的審查與質量控制連結 RIA 的活動，DAGL 還負責推動政策。
方法	第一階段: DAGL 與經濟部合作應用於六個草案，簡化的規範與程序，總理公布後。各部會要請經濟學家、統計學家、政治學家與律師協助，為公務人員培訓。推廣 RIA 的新規定，建立起新的培訓計畫，提供簡單的形式進行測試，並引入選擇標準以縮小 RIA 應用的範圍，可以評估。最後，現行規範的事後評估進行介紹。 第二階段: RIA 的單位進行協調，並協助涉入的部門，還是實驗階段，以了解與影響評估的相關理論與實踐問題。
舉例	案例: 麵包生產 目標: 保護消費者、提供高品質的產品與改善監管與提供明確的規則。 實行方式: 由工作團隊負責，他們是總理辦公室來的官員與其他 RIA 的專家統籌負責。 第一階段: 檢查發現有沒有不適用於該行業的法規。 第二階段: 主要需求的分析，與諮詢利害關係人，通常是行業的代表。在做總體經濟分析，預測其增長。

7. 荷蘭

政府	第一階段: 由司法部長負責立法的質量，負責部門，審查所有草案。 第二階段: BET 單位負責評估與諮詢，進行質量控制。後來移轉至經濟部負責。 目標: 經濟的競爭力與效率創新，在對經濟、環境與商業法規的評估
方法	RIA 被介紹為解決複雜性和監管過程的效率低下問題的主要手段之一，使監管過程更加透明。
舉例	案例: 控制和減少了溫室園藝種植者。 方法: 回答對商業，環境，遵守和執行的可能影響。 業務影響測試能夠估計的企業和/或受新提出的法規，性質和擬議法令的行政成本的規模種植戶的數量。區分已取得外部和內部成本之間。

8. 波蘭

政府	<p>一個監管質量小組成立（今日主持由國務副秘書，在經濟部，勞工和社會事務，並包括各種政府機構的 15 名代表，作為一個諮詢機構總理和部長理事會的，與經合組織組在審評過程中合作，編寫文檔上的監管改革草案，以提供有關行政機關採取的行動的意見，並最終推動建立 RIA 的。</p>
方法	成本效益法分析
特殊之處	<p>檢查方式: 雙軌制</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. RIA 的單位在政府立法中心的 RIA 的範圍和公眾諮詢的範圍既與負責的主管委員和正式意見，其中伴隨草案的形式草案官員的工作提供建議。 2. 討論目前無論是部長理事會的諮詢委員會或由部長理事會本身。 <p>諮詢: 公眾諮詢是強制的，向多方面的人徵詢意見，如公共機構，工會，雇主組織，商業組織，專業組織，地方政府，消費者監管選項的潛在收件人。</p>
舉例	<p>法案: 1999/13/EC 基於在特定活動與機器使用有機溶劑，易變有機混合揮發性的限制法案。</p> <p>特殊之處:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 過去對 RIA 的評估都以成本為主，如失業率、訓練費用、協調成本等，忽略其效益部分。 2. 法案提出如何給弱勢的廠商負擔起此法案成本的辦法，三年的適應調適期，五年短暫的排放，而非直接強硬的執行，造成弱勢廠商因無法適應新法被淘汰。 3. 此法案有仔細規範出不同的產業與廠商有不同的標準。

9. 瑞典

政府	內閣負責監管的政策，司法部門負責所有規則的法律與用字。
立法過程	<p>第一步: 政府委任調查，其任務範圍由政府集中，並一致決定的條款概述一個委員會/委員會。委員會確定的問題，闡述了方案，並提出了解決方案。</p> <p>第二步: 對協商的結果和原始報表的基礎上，政府制定將要提交給國會的法律建議。在這個階段，委員會的RIA 根據最後的建議是開發和負責的部會調整。由於政府採取了一致的決定，並共同重要的是，所有部長（及所屬單位）同意。</p> <p>第三步: 當採用法律，細節有時制定政府的條例（下屬法規），或在監管代理層級的條例。</p> <p>每年都會向議會提供評估的結果，並接受諮詢。</p>
特殊之處	<p>有一個單純團隊負責監督與支持 工作內容: 對公務人員的培訓，如何執行RIA。負責批准草案再交給議會，並評估對企業的影響。</p> <p>監管: 中央政府和獨立的監管機構。人民會派代表諮詢。由委員會負責協商與協調直到達成協議，在網路上公布。</p>
舉例	<p>法案: 電子通訊商網路與通信服務</p> <p>目標: 簡化企業進入市場法規，與有效競爭</p> <p>內容: 檢查成本來源: <ul style="list-style-type: none"> - 通知費 - 獲得許可使用無線電發射機的變化過程 - 獲得許可使用地址變更的程序 - 費同意許可轉讓 - 變化中的有關規定互連 - 爭議 - 用於緊急呼叫的位置信息 </p> <p>缺點: 難以有標準進行衡量費用，與預測成本。</p>

10. 英國

政府	監管交由貿易與工業部門，後來有內閣辦公室負責監管考核，確保新法規影響私營部門通過審查的 RIA 的質量及對他們起草的政策官員提供的幫助和支持合理的。
方法	考量選項的成本效益的量化，對中小型企業的影響與分配
特殊之處	英國系統成一個國家審計部，一個獨立的機構，檢視 RIA 的樣本並提供改進的建議，為歐盟少數的事後少數檢視法規的工具與機構。
舉例	議題: 污水處理工程的名譽與其他妨礙公共工程的控制 問題: 名譽控制上，合作廠商生產出無法滿足需求的污水處理工程 RIA 的解決方法: 使用 RIA 中的風險評估，評估不同種類利害關係人的風險，質化描述量化衡量，使問題清楚明瞭，找出不確性的範圍與等距。 結果: 找到性質良好的水公司與政府處理此問題。

第二節 紐西蘭相關制度

一、 國內法規上之工作協調

紐西蘭於 2009 年提出管制之政策聲明，宣布將著手制定一套法規品質標準，要求所有機關必須踐行法規評估。若行政機關未踐行相關程序，則內閣將不會受理機關之提案。其後，財政部(the Treasury)下設置法規評估小組(Regulatory Impact Analysis Team,以下簡稱 RIAT)，協助其他部會撰寫 RIA 報告及踐行品質保證程序之審查，以核發品質保證之證明。2013 年內閣加強了法規評估之標準，要求各單位須特別揭露說明法案中重要的部分(Key Feature)，並嚴格化該部分的分析作業及認證。至今，法規評估的作業方法均在做適度的調整，而紐西蘭法規評估之要求有嚴格化之趨勢。

二、 法規評估之程序作業

紐西蘭財政部法規影響小組則編製了一套法規評估作業手冊以供各部門機關參考。就主要的程序流程如下：(1)檢視是否須踐行法規評估 (2)準備初步影響與風險評估 (PIRA) (3) 踐行法規衝擊影響評估 (4)提出法規評估總結文件(RIS) 並負責做出揭露說明 (5)踐行品質審查程序，取得品質保證證明 (6)準備內閣報告文件 (7)公開法規評估總結文件 (8)完成揭露聲明 (9) 事後履行之審查程序。

1. 檢視是否踐行法規評估

行政機關在政策研擬時，第一步即是檢視政策的研擬未來是否「可能指定法律」(Potential Regulatory implications)。所謂「可能指定法律」指其政策倡議可能涉及新訂、修正或廢止原先法律或規範之情形。如符合該種情形時，行政機關則須再提交內閣文件來踐行法規之提案時，須附帶 RIA 之評估報告以說明法規經過完善的評估。

除了以上條件外，仍有下列情形可以豁免踐行法規影響程序：

- 涉及修訂技術性事項，或強化現行法規以落實明確性(clarity)或指導性質(navigability)。(包括修正錯誤、解釋立法目的或修正技術性的前後不一致性)
- 作為技術性的綜合條例草案 (Statute Amendment Bill)
- 撤銷或廢止不必要(多餘)的管制
- 做為立法之前言或開端
- 訂定施行法
- 撥款(歲出)預算案、臨時預算案。

- 附屬性法例(確認、生效)
- 為履行「外坦吉條約」(Treaty of Waitangi claims)，對毛利人相關保護條約之請求，而該履行不涉修正現行管制規劃者
- 為了落實紐澳洲間之「海洋與沿海地區互認協議」(Marine and Coastal Area, Takutai Moana act 2011)
- 於必要的限度內，履行拘束紐西蘭的現存國家義務
- 對商業、個人或非營利機關不影響或輕微的影響 (例如制定行政機關的內部規則、更改組織作用法，或機關間職能的安排)

2. 準備初步影響與風險評估

「初步影響與風險評估」(Preliminary Impact and Risk Assessment ; PIRA) 指的是紐西蘭法規評估程序中，做為判斷法規本身是否 (1)對紐西蘭的社會、經濟、環境帶來直接或負面的重大影響(2)具有重大政策風險、法律風險、執行風險。

所有行政機關底下的法規評估專員需提交初步影響與風險評估報告給「財政部-法規評估小組」的負責人來審查是否涉及重大風險影響、如豁免踐行法規評估，則是否符合豁免事項。如在判斷上落入上述兩種情況的重大影響，則「財政部-法規評估小組」(RIAT)會直接介入指導、監督，以確保審慎的法規研擬過程；如不涉及重大影響，則由行政機關自行踐行法規評估作業，並負責法規評估的品質。

法規評估小組的介入得分為：

- 伴隨機關專員一同踐行法規評估
- 由小組負責人踐行「品質認證」審查 (視個案情形，得容許機關就特定部分自行踐行品質保證)
- 提請相關領域的風險控管專家給予指導

3. 開始踐行法規評估

如在 PIRA 的程序就認定無符合法規評估之豁免事項，則從政策的計畫階段即須施行 RIA 評估流程。「財政部 - 法規評估小組」可提供各單位 RIA 職前訓練與協助。如在踐行法規評估時碰到問題，均得向法規評估小組尋求指導。

此階段踐行 RIA 實質檢視，重點如下：

- A. 描述現況，確認問題本質範圍: 即描述法規背景與社會現狀、說明根因、描述目標與現況之間的範圍，並提出時程表計畫以說明如何進行法律影響評估。

- B. 確認目標，並列出可行方案: 說明主要目標、次要目標，並且尋找各種可行的替代方案以解決問題(包括提出強制規範、擬制規範、運用自律規則等)。
- C. 分析各選項之成本效益及風險: 就其選擇的各項政策措施予以分析，並尋找可能受影響之群體。就受影響人的程度範圍而言，則盡量以量化、貨幣化方式評估其影響程度，遇無法量化或貨幣化之情形，應就成本及效益妥善描述，盡可能提出質化證據，並標明數據資料來源及假設資料來源。評估後之總結資料，應包括各選項之主要成本、效益及風險，對現況之整體(淨)影響，並依據淨利益之主要假設(如預期遵循率之假設)，作相關執行風險評估(Scenario Analysis)。
- D. 諮詢其他機關與民眾: 即向相關的主管機關為諮詢，以協助踐行 RIA，或就其他機關的職能分配考量上為諮詢，以求機關上的輔助與圓滿。

另外就諮詢民眾而言，則須就各受影響的取舍人為抽樣，就其政策以及影響的幅度向受影響人說明，並共同尋找是否有其他替代措施。諮詢的方式須以簡單的文字，使相對人能理解，並且給予充足的時間與政策決定機關為交流。

4. 提出法規評估總結文件並負責人做出揭露說明

即是將上述分析評估及諮詢結果做成報告書，即為「法規評估之總結文件」(Regulatory Impact Statement)。該報告書中須說明問題意識為何、目標距離，並各項方案會如何影響利害關係人。

內容上須包含：

- 行政部門的說明 (Executive summary)
- 問題意識與現況說明 (Status quo and problem definition)
- 政策目標 (Objectives)
- 選擇替代方案以及影響評估 (Options and impact analysis)
- 公眾諮詢之過程 (Consultation)
- 結論與意見 (Conclusions and recommendation)
- 法律適用後的安排與計畫 (Implementation plan)
- 法規控管的設置、評估與檢討 (Monitoring, evaluation and review)

5. 踐行品質審查程序，取得品質保證證明

此時負責法規評估之專員須將法規評估之相關資料(連同總結文件)交由踐行品質審查之人，以便取得品質保證(Quality Assurance)。審查者可以由行政單位中曾踐行法規評估者，或法規評估小組之專門人員組成，但不能為該政策之法規評估負責專員。

確保法規評估總結文件(RIS)獨立品質(QA)之保證目的，在於對內閣擔保他們是基於最佳可能建議所做出決策。而方法是由適當人員(不負責製作法規評估總結文件之人)考量文件中的總結資訊及分析，是否達到作成決策所需充分資訊的標準。負責審查獨立品質保證的審查者，其審查評論應附在法規評估總結文件中，並連同國會報告一同提出。

品質認證之審查者須開出品質認證之證明，說明該法規評估之報告資料是否充分分析，是否有充分諮詢等，並在法規評估的項目中說明其完成度，並給予意見。

6. 準備內閣文件報告

國會報告文件側重於部長的提案，並須附帶的將「法規衝擊影響評估」一同提出。評估之報告須連同其他國會報告文件一同附上。

7. 公開法規評估總結文件

所有「法規評估總結文件」皆須在財政單位及管制機關網站上發佈公告。相關文件皆須附上連結網址，並另寄一份紙本到相關單位備存。

8. 完成揭露聲明

在立法前即除受豁免的提案外，所有政府法規及以及「補充指令文件」(substantive government SOPs)均須完成揭露聲明。揭露聲明的報告文中須說明構成該法規的背景、重要事項，以及特別說明相關的風險與影響。

補充指令文件即指當內閣將草案送至議會，議會就原草案作政策變更，且變更幅度已超出原先 RIS 範圍時，議會將作成 SOP 提交內閣，由行政機關據以更新原定之 RIS 資料或重新撰擬 RIS，並指出這些變更將產生之影響。

9. 事後履行之審查程序之檢視

「事後履行之審查程序」(post-implementation review)檢視指構成法規評估之介入情形(法規具備重大影響)，但同時符合豁免條件而受內閣承認豁免者，則在完成法案後須踐行事後履行(執行)之審查程序，以確保法規如何適用。

第三節 澳洲相關制度

一、 國內法規上之工作協調

澳洲大利亞聯邦政府於 2005 年 10 月成立了「商業法規鬆綁工作小組」(Taskforce on Reducing the Regulatory Burden on Business)來降低商業上的風險及不必要的管制成本。

法規鬆綁的過程中，為了確保法規的健全，避免恣意、獨斷，財政部旗下之「鬆綁政策處」(Deregulation Policy Division, 以下簡稱 DPD)在業務上與「總理及內閣部」(The Department of the Prime Minister and Cabinet)下設之「良好法規實踐辦公室」(Office of Best Practice Regulation, 以下簡稱 OBPR)進行密切合作，一方面確保行政機關的法規去除不必要的管制，另一方面檢討法規是否有進行完善的評估，是否諮詢利害關係者以尋求最適解決市場問題之方案。

OBPR 為法規評估的專責單位，除了進行協調、指導，確認選擇替代方案是否嚴謹、是否符合作業程序外，亦每年審查所有會影響市場之現存法規，以達到績效評估之目的。

二、 法規評估之程序作業

以下參考澳洲之法規評估作業手冊整理下列步驟: (1)檢視是否踐行法規評估 (2) 初步評估及總結文件之標準 (3) 針對問題，開始踐行法規評估 (4) 提交法規評估資料於 OBPR 評估

1. 檢視是否踐行法規評估

除非係技術性修正，否則即便行政機關認定對產業、社區組織或個人並沒有造成衝擊，所有提案仍強制要求做成 RIA，並提供足夠的法規衝擊資訊於內閣審查。

2. 初步評估及總結文件之標準

首先，行政機關必須提交一份初步評估文件於 OBPR，讓 OPBR 決定該單位之政策提案須適用何種程度的法規評估。初步評估的報告除了說明政策的背景、目標外，同時需說明機關將會如何踐行法規評估的七個問題，即：

- 你要解決的問題是什麼？
- 需要什麼政府作為？
- 你考量的選擇選項有什麼？
- 各選項的可能淨效益為何？

- 你會與誰諮詢這些選項？如何諮詢？
- 你考量中最好的選項是什麼？
- 你會如何實施並評估所選擇的選項？

OBPR 將會審查行政機關對該七個選項的說明，並檢視：

- 你是否已明確定義問題？
- 你是否已找出所有可能的選擇替代方案？
- 是否有可靠方式來評估法規衝擊？
- 你的政策目標是否足夠明瞭？
- 你要向誰諮詢？如何進行？

檢視完初步報告後，OBPR 將會針對該報告提出意見，並指示採用何種總結文件之標準。澳洲將最終提出法規評估總結文件於內閣的報告書分為三種標準，即完整版、標準板、簡短板。適用哪種版本則是交由 OBPR 來決定，而會影響版本選定的因素取決於政策的影響程度，故行政機關須提交一份法規成本核算(包括抵銷核算)於 OBPR。以下就三種版本的適用情形做簡要說明：

- (1) 完整版: 考量政策提議對於經濟有重大或廣泛的衝擊；提議的變革影響廣大數量的商業、社會團體或個人；行政及遵循成本相當高或繁重；可能會受到公眾或利害關係人的堅決反對；該議題係屬敏感，有爭議性且會吸引媒體注意的。
- (2) 標準版: 考量政策提議對經濟有著一定的衝擊但程度有限；提議的變革影響相對數量較小的商業、社會團體或個人；有一定的行政及遵循成本但尚不屬繁重；不太可能受到公眾或利害關係人的強烈反對；議題爭議不大且不太可能招致媒體注意。
- (3) 簡短板: 考量政策議題單純，清楚明瞭或政策替代選項有限；政策事關國家安全，公眾保安，自然災害或緊急事件；政策的法規衝擊相較於其他因素優先性較低；就原本政策在近期已作成 RIS，而就原本政策只有細微修正；提議在本質上非管制性質，細微或屬機械性事務。

3. 針對七個問題，開始踐行法規評估

即依指示的總結文件標準，開始踐行法規評估，即：

- 需要解決的問題是什麼
- 需要何種政府作為

- 需要考量的選擇選項
- 各選項的可能淨效益為何
- 諮詢的對象、及如何諮詢
- 考量中最好的選項並說明原因
- 如何實施並評估擬訂的措施

4. 提交法規評估資料於 OBPR 評估

OBPR 之評估分為早期與最終階段。如行政機關踐行完前四個問題步驟時，即可提交報告資料於 OBPR 進行審查，以便對外提出諮詢公告。

(1) 早期評估:

OBPR 會在早期檢視行政機關的成本效益分析及諮詢計畫是否完備。如果發現行政機關成本核算並不確實或是諮詢計畫無法令人滿意，OBPR 將會建議機關修正，否則 RIS 可能會在最終評估階段被認定不合格。

(2) 晚期評估:

最終評估程序有兩個階段，第一階段中，OBPR 將會評析 RIS 是否符合所有政府要求，並且充分處理七個 RIS 元素，包括法規成本的量化分析以及相關的法規鬆綁縮減。OBPR 會在五個工作天內提供正式書面評論，並將結果公開。

第四節日本相關制度

一、 制度背景

許多學者、政界人士發現，已經運作數十年的行政法規才是阻礙行政效率提升與行政流程簡化的主因。為了避免法規無法與時俱進的缺失，國家對於管制即必須有一套新的解決方式，學者們謂之為「管制革新」或「管制治理」。21 世紀初，日本政府以一系列法規為基礎，開始建置「政策評估制度」，最後在 2001 年 6 月日本國會通過了「行政機關實施政策評估之法律」（行政機関が行う政策評価に関する法律），以下簡稱為政策評估法。

儘管日本法制名稱為政策評估法，其內容與本文欲探討的法規評估精神相同，而在 2004 年，日本以政策評估法為基礎，開始試行法規評估機制（RIA），取得了一定的成效。此即萌發了本報告參照日本政策評估法之研究契機。

二、 發展經緯

「泡沫經濟」所帶來之大蕭條，導致日本政府面臨嚴重的信任危機，日本國民對政府信任程度大大下滑，直接影響政府行政的威信。此外，日本社會長期存在政商勾結網，1990 年代中期接連曝光的舞弊案（田中角榮的洛克希德案震驚了整個日本社會，而此後竹下登、金丸信所涉及的弊案也連遭披露）、神戶地震中官僚們的行動遲緩、互相推諉等，更加使得民眾對官僚體制失去信心，政府信譽降到谷底。因此，改革官僚賴以依存的權力結構，強化資訊公開，挽回政府信譽在當時已是刻不容緩的趨勢⁶。

另一方面，面對全球化的衝擊，日本的中央與地方關係顯得難以調和，這促使日本政府透過地方分權化改革，賦予地方政府更大的許可權來適應相關問題，也為了讓地方政府擁有更靈活的因應能力，以及展現更豐富的地方特質，日本在討論行政改革時，除中央政府的省廳改革與重組外，如何重建「地方分權化」的觀念與制度亦是討論的重大改革議題。例如，東京都方面，將政策主要分成 11 個領域，例如福祉、醫療、健康係一個領域，男女平等、人權、市民活動係一個領域，設定政策的將來目標值，提出東京都政策指標「TOKYO CHECKUP LIST 99」，由東京總務局行政改革推進室就政策或事業事務的目標達成度結果對市民作易於瞭解的說明，藉由該局幹部所組成的政策會議，檢討事務事業，並反映在預算

⁶ 參見張玉國，〈簡論 90 年代日本的行政機構改革〉，東北亞論壇，1998 年第 3 期，頁 40-45。

的編成上⁷。是公共事業的改革與政策評估的必要性在地方自治團體得到了公認。

1997年12月，日本政府修正會計檢察院法（會計檢查院法），用法律的形式規定了對政府的業績進行審查，審查的內容包括經濟性、效率性和有效性，特別是對事業專案的執行效果進行檢查。1998年6月，日本政府公布了中央省廳等改革基本法第4條第6款（中央省庁等改革基本法）明白揭示「立於國民的觀點且根據社會經濟情勢的變化，強化客觀性的政策評估機能，並將評估的結果適切地反應於政策上」。1999年4月，由中央省廳等改革推動本部決定的中央省廳等改革推動方針（中央省庁等改革の推進に関する基本方針），規定了有關於政策評估的實施。延續該內容，陸續向國會提出內閣府設置法（內閣府設置法案）、國家行政組織法修正案（国家行政組織法改正法案）、總務省設置法（総務省設置法案）及其大綱，並在2000年1月6日全面施行⁸。而根據上開法律及2000年6月公布的總務省組織令（総務省組織令）第6條，規定總務省行政評估局（総務省行政評価局）所掌事務包括了政策評估，職司政策評估事務⁹。

為提高政策評估的實效性，進一步取得國民的信賴，在總結了國內關於政策評估的實踐後，日本政府於2001年6月制定了政策評估法，於6月29日公布（平成13年第86號法律），並於2002年4月開始正式實施。日本政府據此又於2005年修改了政策評估基本方針和政策評估標準指南。

三、日本政策評估法之介紹

（一）概說

日本政策評估法開宗明義即在該法第2條第2項就「政策」做出定義，所稱之「政策」係指行政機關於其任務或所掌事務範圍內為實現一定之行政目的，就進行企劃及立案之行政上一連串行政行為之方針、策略或其他相類事項者。日本學者宇賀克也教授指出，行政機關所為的內部管理措施，如人事、會計、統計等，皆屬行政組織內經常必須存在的組織及管理措施，並不符合政策評估法所謂「為

⁷ 參見山谷清志《政策評価の實踐とその課題—アカウンタビリティのジレンマ》，萌書房，2006年5月，頁156-157。

⁸ 參見宇賀克也，前揭書（註127），頁13。

⁹ 參見宇賀克也，《政策評価の法制度—政策評価法・条例の解説》，有斐閣，2002年9月，頁14。

實現特定行政目的」之要件，從而解釋上並非政策的概念¹⁰。

至於政策評估之型態為何，政策評估法第 3 條第 1 項做了如下之規定：「行政機關就其所掌政策，應適時掌握該政策效果，以之為基礎，就必要性、效率性或有效性觀點或其他因應政策特性所必要之觀點，自行進行評估，並應將評估效果適切地反映於該政策中。」，這裡指的是行政機關自己實施的政策評估。另外，該法共計分成六個部分：

第 1 章總則部分，旨在說明日本政策評估的目的為何，以及該法律所適用的行政機關有哪些。此外，本章第 3 條第 1 項，亦顯示出日本政策評估法的觀點在於必要性、效率性、有效性。第 2 章關於政策評估的基本方針部分，則旨在說明政策評估的基本方針為以下幾點（第 5 條第 2 項）：政策評估的實施、觀點、掌握基本事項；實施事前與事後評估的基本事項；活用專家學者意見的基本事項；對某政策反映出政策評估結果的基本事項；利用網路或其他方式來公布政策評估的基本事項；其他政策評估的基本事項。

第 3 章行政機關所實施的政策評估部分，則旨在說明各機關所為之政策評估係就其執掌有關的政策，自行進行內部評估。第 4 章總務省所施行的政策評估部分則屬於外部評估，由總務省扮演了統籌調整評估的性質與維持政府之政策統一整體性的角色；總務省所為之政策評估，乃針對兩以上行政機關所共同或涉及兩以上行政機關所執掌，而有確保統一性或綜合性必要之政策（第 12 條第 1 項）、以及他行政機關無法確保自行客觀且嚴格實施政策評估之時（第 12 條第 2 項）。第五章則係雜則（向國會報告），最後一部份則是附則。

（二）特徵

1. 政策評估制度體現了以結果為導向的責任政府理念

日本政策評估法第 1 條規定：「本法之目的，在於藉由訂定有關行政機關實施政策評估的基本事項，以推動政策評估的客觀嚴格實施，並將其結果適切地反映於政策中，同時公布有關政策評估的資訊，有助於推動有效暨效率的行政，完善政府就其各項活動對國民所負之說明責任。」

2. 提高政策評估制度的權威性

日本的政策評估制度確立了政策評估的實施主體是「總務省的行政評估局」

¹⁰ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 18。

及「各省的的評估會議」。從制度面來看，係以總務省為中心，負責協調各部門的政策評估工作與擔保政策評估的客觀性，各領域的政策評估則由政府各部門自主進行。而總務省在政策評估制度中所扮演的角色也在政策評估法第 12 條以下得到了確認。總務省行政評估局可跨越各府、省的界線行使包含政策評估權能在內的行政評估和檢查功能。總務省行政評估局主要執行以下任務：為政策評估體系建構出一個基本框架；掌握各府省執行政策評估的過程，並編寫和出版年度報告；為確保各府省政策評估的客觀性，要求各府省提出資料及說明；提供政策評估的培訓；促進政策評估質量的提升，尤其係應藉由有系統地收集相關訊息和研究評估的方法、技巧、技能等方式為之。

3. 政策評估之資訊及評估結果的公開透明化

政策評估法第 5 條授權行政機關制定政策評估基本方針，其中第 2 項第 8 款即指出，基本方針事項應包括利用網路或其他方法公開政策評估相關資訊，並要求在制定具體政策評估計畫時，須將資訊公開的規定納入計畫的方案中，此觀同法第 6 條第 2 項第 9 款之規定自明¹¹。此外，同法第 11 條規定：「行政機關首長至少應每年一次，就該行政機關之政策評估結果對政策之反映狀況，通知總務大臣並予以公布。」綜上所述，政策評估制度規定了政策評估過程中所需資訊及政策評估結果都必須公開。如此一來，政策評估的過程都是在透明狀態中運行，可接受各方主體的公開監督。

4. 政策評估具有較強的計畫性，以提高政策評估的操作性

政策評估法第 6 條規定第 1 項規定：「行政機關首長，基於基本方針，就該行政機關所掌政策，應於每三年以上五年以下之期間，訂定有關政策評估之基本計畫」，要求各政府部門負責人必須依基本方針，針對該政府部門職權範圍內之政策，制定三年以上五年以下的基本計畫。有關基本計畫中應規定之事項並列舉於同條第 2 項。由此可知，在法律上確定了政策評估必須具有完善的的實施計畫¹²，為有序性地開展政策評估建構了基本框架，使得政策評估工作得有章法可循，以俾保障政策評估的具可操作性和規範性。政策評估法第 17 條¹³規定：「總務大臣就第十二條第一項或第二項所定之評估結果，認有必要時得對關係行政機關首

¹¹ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，152-153。

¹² 參見董幼鴻，〈日本政府政策評估及其對建構我國政策評估制度的啟示——兼析日本政策評估法〉，理論與改革，2008 年，第 2 期，頁 73。

¹³ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 158。

長提出勸告，要求應採取將該評估結果反映於政策上之必要措施，並公布該勸告內容。總務大臣依前項規定為勸告時，得對該行政機關首長請求提出因勸告所採措施之報告。總務大臣認有將第十條第一項或第二項所定評估結果反映於政策之特別必要時，就該評估結果反映於政策，得對內閣總理大臣陳述擬採取內閣法第六條所定措施之意見。」由上開規定可知，總務大臣在認為必要時，可以對相關的政府部門首長提出建議，即針對在政策中反映出該政策制定與執行的評估結果，應當採取適當必要的措施。

(三) 主要內容

1. 政策評估基本方針之設計

政策評估雖原則上係由各行政機關自行實施，但此一制度係適用於整體政府的共通制度，為供各行政機關遵循，故有必要訂定一標準的政策評估框架。政策評估法公布前所制定的政策評估標準指南即基於此一理由而設¹⁴。又政策評估法第 5 條規定政府有制定政策評估基本方針的義務，其具體規定如下：「政府為求政策評估能有計劃且確實的推動，應訂定有關政策評估的基本方針¹⁵。基本方針中就下列各款事項，應構成次條第一項基本計畫之指針：一、有關實施政策評估的基本方針。二、有關政策評估觀點的基本事項。三、有關把握政策效果的基本事項。四、有關實施事前評估的基本事項。五、有關實施事後評估的基本事項。六、有關活用學識經驗者智識的基本事項。七、有關將政策評估結果反映於政策中的基本事項。八、有關利用網際網路或其他方法公布政策評估資訊的基本事項。九、其他有關實施政策評估的基本事項。除前項所揭事項外，基本方針中應規定有關依第二十條至第二十一條規定實施或擬實施或其他為使政策評估圓滑且確實進行的必要措施事項。總務大臣應於聽取審議會等政令所定機關之意見後，作成基本方針草案請求內閣會議決定。

總務大臣就前項內閣會議之決定，應立即公布基本方針，不得延遲。前二項規定於變更基本方針時，準用之。」

2. 政策評估之進行

¹⁴ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 21。

¹⁵ 政策評估基本方針的目的雖係用以補充政策評估法之規定，但基本方針之內容大多是以「政策評估標準指南」為範本，理由為政策評估標準指南在制定過程中業已充分聽取各行政機關之意見，是以政策評估基本方針在制定時就在政策評估法之授權內，直接以標準指南之內容為參考依據。

(1) 制定基本計劃

為避免造成各行政機關所為之政策評估措施過於僵化，基於尊重各行政機關首長裁量權之理念（行政機關屬合議制機關者，如國家公安委員會、公平交易委員會和公害調整委員會，由各委員會做決定），賦予行政機關首長（或合議制機關之委員會）可根據基本方針規定，就其所掌之政策，自行制定出在未來 3 到 5 年內，該機關實施之政策評估基本計畫¹⁶，此觀政策評估法第 6 條第 1 項之規定自明。同法第 6 條第 2 項規定：「基本計劃中應規定以下列舉事項：一、計畫期間。二、有關實施政策評估之方針。三、有關政策評估觀點的事項。四、有關掌握政策評估效果的事項。五、有關實施事前評估的事項。六、於計畫期間內，擬列為事後評估對象之政策或其他有關實施事後評估的事項。七、有關活用學識經驗者智識的事項。八、有關將政策評估結果反映於政策中的事項。九、有關利用網際網路或其他方法公布政策評估資訊的事項十、有關政策評估實施體制的事項。十一、其他有關實施政策評估的必要事項。」同條第 3 項並規定，行政機關首長就前項第 6 款之政策，為遂行政任務應明定該機關為因應社會經濟情勢變化所應實現之主要行政目的之政策。而行政機關首長在制定基本計畫時，須依據同條第 4 項之規定，將基本計畫呈報總務大臣，並即公布，不得遲延，變更基本計畫時，亦同¹⁷。

(2) 事前評估的實施

依據政策評估法第 9 條第 1 款規定，應實施事前評估之政策須符合一定要件：1、實施基於該政策的一連串行政行為，對國民生活或社會經濟有相當程度影響者。2、為使該政策所欲達成的效果能有所發揮，預期將花費高額費用者。前述之以「對國民生活或社會經濟造成相當程度之影響」作為要件，在該政策未能達成所期望之目的時即有可能產生很大的負面影響，故行政機關藉由事前評估之實施，慎重且適當地進行政策的選擇，此即，須著眼於政策的結果會相當程度地影響到國民生活和社會經濟的基礎；至於「事先將高額費用估算在內」這個要件，則是著眼於實施該政策所投入的成本，需要高額費用卻仍然無法達到政策所期望達到之目的，由於造成大量公共資源的浪費，即有必要以事前評估之方式來慎重且適當地選擇政策¹⁸。

¹⁶ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 22。

¹⁷ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 22-23。

¹⁸ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 25-26。

由於事前評估並非基於績效來進行，而係基於預測，在尚未開發出事前評估方法的情形下，無法基於預測達到適切的評估，即使作成評估結果亦不值得信賴。從而，對事前評估時用以掌握必要政策效果之方法或其他事前評估之方法進行開發者，亦構成政策評估法第 9 條第 2 款所指負有事前評估義務的要件。要滿足該要件，不僅限於要開發適於政策特性可以把握政策效果的方法，該方法也要能以合理費用進行，且明示透過怎樣的程序得以順利進行事前評估。

(3) 制定事後評估實施計畫

為了實施事後評估，行政機關首長應每年制定事後評估實施計畫（政策評估法第 7 條第 1 項），其內容包括：計畫期間、於計畫期間內成為事後評估對象之政策、具體的事後評估方法。而計畫期間內成為事後評估對象之政策包括：

第一點，依政策評估法第 6 條第 3 項之規定，此一政策須為「該機關為因應社會經濟情勢變化所應實現之主要行政目的之政策」（即政策評估法第 7 條第 2 項第 1 款）。

第二點，於基本計畫期間內，該當下列要件之政策應實施事後評估（即政策評估法第 7 條第 2 項第 2 款）：

- A. 從該政策被決定起，至因應該政策特性以命令規定五年以上十年以下之期間經過止，行政機關未進行實現該政策效果不可或缺之行政活動者，即屬計畫期間內成為事後評估對象之政策。
- B. 從該政策被決定起，至因應該政策特性而在(1)規定之命令期間上，再延長五至十年之期間經過止，該政策仍未發揮預估應實現之效果者，亦屬計畫期間內成為事後評估對象之政策。

第三點，除第二點情形外，擬於計畫期間內被列為事後評估對象之政策（政策評估法第 7 條第 3 項第 3 款）。例如行政機關決定出某一公共事業之計畫後，但經過相當時間仍未著手建設；例如公共設施雖已完成興建，但經過相當時間仍無法供人民使用之情形等等，這些都是國民積極關心、企盼進行事後評估之典型事例¹⁹。

而行政機關首長在制定或變更事後評估實施計畫時，須通知總務大臣，同時將該報告內容公開發表，此為政策評估法第 7 條第 3 項之要求。行政機關根據

¹⁹ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 24。

政策評估基本計畫及事後評估實施計畫，必須實施事後評估時，從而在著手實施事後評估前，應將關於什麼樣的政策要進行事後評估使民眾瞭解²⁰。

(4) 總務省之運籌帷幄

總務省就兩個以上行政機關所共通之政策，自確保政府全體統一性之觀點，認為有評估之必要時，或就關係到兩個以上行政機關所掌之政策，自綜合推動之觀點，認為有評估之必要時，均應實施為確保統一性或綜合性之政策評估，此觀政策評估法第 12 條第 1 項之規定自明。

以下分述總務省所為之政策評估：

A. 制定政策評估計畫

依政策評估法第 13 條第 1 項之規定，總務大臣每年須就自該年度起三年內之政策評估業務，制定出政策評估計畫，依政策評估法第 13 條第 2 項之規定，總務省所定之政策評估計畫中，必須規定以下 4 款內容：有關實施評估的基本方針、在計畫期間內，為確保統一性或綜合性而成為評估對象之政策、在該年度中為確保統一性或綜合性而成為評估對象之政策、其他有關實施政策評估之重要事項。總務大臣在制定或變更計畫時，須同時公布計畫內容，且必須根據前開計畫之內容，逐步實施政策評估，此為政策評估法第 13 條第 3 項及第 14 條之要求²¹。

B. 要求提出資料及調查權

政策評估法第 15 條規定，總務大臣在實施政策評估的必要範圍內，具有要求各行政機關首長提出資料及說明之權限，也具有針對各行政機關業務進行實地調查之調查權，此外，總務大臣在針對某一行政機關進行政策評估時，對於與該次評估相關之下述事項，可以書面或實地調查方式進行調查，受調查之機關均不可拒絕該調查。一、該行政機關所監督之獨立行政法人業務。二、該行政機關所監督之特殊法人業務。三、該行政機關所監督之認可法人業務。四、該行政機關之業務中涉及國家委任或補助之業務者。而對行政機關首長要求提出資料、進行說明、接受調查等，政策評估法並無不得拒絕之規定。這是基於未必需要明確記載行政機關首長的遵守義務，而並非賦予行政機關首長拒絕權²²。

²⁰ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 25。

²¹ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 31-32。

²² 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 32。

另外，考量到總務大臣於為達成政策評估目的之必要最小限度內，對合乎地方自治法第 2 條第 9 項第 1 款法定受託事務之地方公共團體業務，為掌握相關行政機關業務一體性之必要，除涉及國家委任或補助之業務者外，亦可針對該地方公共團體之相關業務，以書面或實地調查方式，進行政策評估，但是基於尊重地方自治之觀點，總務大臣應聽取相關地方公共團體之意見。而為了實行政策評估所需，總務省首長亦可要求其他公私團體或關係人，提出必要資料，提出協助（政策評估法第 15 條第 3 項、第 4 項）²³。前述總務省行使之要求提出資料及調查權等權限，總務省設置法中早有規定，原本就是總務省首長得以行使之權限，只不過是在政策評估法制訂後，將相關規定移列在政策評估法中作統籌規定爾²⁴。

C. 勸告權

為確保總務省所進行之政策評估具有實效性，政策評估法第 17 條第 1 項明文規定總務大臣認為有必要時，應對相關行政機關首長提出勸告，要求相關行政機關首長應採取將評估結果反映於政策上之必要措施，同時應公布該勸告內容。而且，總務大臣同時可要求受勸告之行政機關首長，將所採行之措施向總務省報告。又總務大臣認有使政策評估結果反映於政策之特別必要時，可向內閣總理大臣陳述意見，要求內閣總理大臣採取根據內閣法第 6 條所定「對行政各部會之指揮監督權」之措施。綜上所述之權限，合稱為總務省之「勸告權」。過去日本的行政監察制度中，也有類似的意見提出權，故而，日本學者宇賀克也教授將此權限戲稱為「傳家寶刀」，以凸顯出政策評估制度與行政監察制度仍保有某程度的相似性與關連性²⁵。

政策評估法第 15 條規定總務大臣所進行之政策評估，於必要時得要求受評估之機關首長提出資料及說明，對於受評估機關之相關獨立行政法人或特殊法人業務亦可進行書面或實地調查；同法第 17 條規定總務大臣在政策評估實施完畢後，認有必要時得向相關機關首長提出勸告，要求該機關首長將勸告內容落實於政策上，亦可要求該機關首長就其所採措施提出報告。總務大臣認有使政策評估結果反映政策之特別必要時，得向內閣總理大臣陳述意見，由內閣總理大臣採取相關措施，指揮各行政機關改進。由此可知，總務大臣依政策評估法之規定具有勸告、命提出資料及陳述意見之權限。就此部分，學者宇賀克也認為，應將政策

²³ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 32-33。

²⁴ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 37。

²⁵ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 34。

評估法之規定與總務省設置法所規定之勸告、調查權限等重複之規定予以整合為宜²⁶。

四、日本政策評估法之檢討

日本的政策評估制度相對而言起步是較晚的。不過，從 2005 年日本政府各部門所實施的政策評估來看，政策評估主要運用在特定三領域，即研究開發、公共事業實施、政府開發援助，在實施的近萬件評估中有 88%採用的評估方式為事業評估，而在對於一般政策的評估中，採用的評估方式則多以績效評估為主²⁷。基此，細部檢討如下。

(一) 評估可信度？

在實施績效評估時，必須預先設定評估的績效指標和目標指標，以便事後將實際績效與目標值進行比較。如何擔保評估報告書與所採納數據的真實準確，是確保策評估客觀性的重要問題。然而，就實際情形而言，評估報告書係由政府各部門自行編制，現行法律並未規定由會計檢查院等審計部門對評估報告書進行核查的義務，這也就難以確保評估的可信度²⁸。

(二) 評估領域有限？

按政策評估主要應用於研究開發、公共事業和政府援助三個領域的政策。研究開發課題的評估主要以外部評估為中心，大多也是從必要性、有效性、效率性的角度描述其妥當性。目前雖公共事業的評估採用了定量的費用效益分析，但少有因事前評估不合格而否定立案的情況發生，因再評估或事後評估結果而終止或要求改善的情況也微乎其微。另在對政府開發援助的事前評估中，將政策效果以績效指標或目標值形式明確化情況也很有限²⁹。

(三) 評估結果與預算設計間之連繫？

目前實務上，在政策決定之際，基於政策評估結果進行具體討論的事例仍屬少見，另外從預算的作成應活用各府省政策評估結果來看，多數也仍僅止於定

²⁶ 參見宇賀克也，前揭書(註 5)，頁 38。

²⁷ 參見吳松，〈日本政府政策評估制度與科技政策績效評估淺析〉，政策計畫－全球科技經濟瞭望，第 259 期，2007 年，頁 25。

²⁸ 參見吳松，前揭文(註 23)，頁 26。

²⁹ 參見吳松，前揭文(註 23)，頁 26。

性、抽象的記述，而無法擔保客觀性、中立性的評估結果，亦即缺乏評估的品質，造成活用上的困難。且從有效性、效率性來進行評估者，至今仍並不充分。將評估結果適切地反映於政策，以利於在編成預算之際能易於活用³⁰，遂形成一項重要的課題。

³⁰ 參見總務省，〈政策評価制度に関する見直しの方向性〉，2005年6月，頁4，資料來源：http://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/s-news/2005/pdf/050617_1_01.pdf，頁3，最後瀏覽日期：2014/10/23。

第五節 其他外國制度

11. 奧地利

政府	聯邦制 中央: RIA 法令的準則、通告與訓練 地方:推廣、監管、諮詢
方法	成本效益分析與監管
特殊之處	替代性測試與公眾諮詢 1. 由地方政府起草 2. 過程開放公眾、機構與州政府提供意見與諮詢 3. 協商在政府的網路平台完成 4. 結果公布，觀察期原則是六個星期 缺點: 官員缺乏資源與培訓、工具等，還有公務員的怠惰
舉例	法案: 生態標準法案 目標: 承諾京都議定書 內容: 加強可再生能源與能源的效率，在 2008 年再生能源發電達到 78.1% 方法: 加入法規與原則，改善內部行政成本與額外成本，促使從傳統能源轉移到再生能源發電或是綠能發電。

12. 丹麥

政府:	進行質量控制，由經濟部、商業部與環境部等協商提案，再交由國會。
方法	評估 RIA 的經濟與行政衝擊對政府、人民與企業的影響。
特殊之處	需事後評估，每年有 15 新法需要在 3 年後重新評估，過程分成三階段: 審視、確認範圍與考核。 諮詢: 法案提交國會前，可由公眾透過網路諮詢，再公布。 缺點: 缺乏明確的標準，通常是貨幣化、成本收益
舉例	目標: 採用國際公認會計原則 方法: 協助中小型企業配合，避免負面衝擊。簡化法規與減少企業的負擔。

13. 芬蘭

政府	追求明確的政策與具體的建議。有特別工作小組提供 RIA 備忘錄、相關措施與加強監管的政策，擬定草案。
方法	成本效益分析與監管
特殊之處	諮詢過程： 是由各階段的單位諮詢與潛在負責人獲取訊息與回饋 缺點： 沒有質量控制的單位。且過程官僚式作風。
舉例	目標：船運部門的專業化 內容：將船運與領航分離，創造了船運國有企業與影行國有企業 成效：一些費用沒有漲價、降低價格與減少生產成本 缺點：沒有考慮環境衝擊、沒有多個替代方案、沒有系統化與充分地進行成本效益分析、沒有明確地風險評估結果。

14. 德國

政府	在提案給聯邦政府前，內政部負責控制 RIA 的存在與質量，反對較差的分析。監管對內政部、財政部、經濟部評估財政負擔與費用
方法	涵蓋行政與預算負擔對就業、市場與環境的衝擊。特別是預測對經濟、微型企業的成本、物價與消費者的影響與衝擊。
特殊之處	諮詢過程：公眾諮詢在監察早期是強制的，透過地方與聯邦的測試與文件流往進行諮詢。
舉例	法案：聯邦消費者保護法 優點：簡單明瞭

15. 匈牙利

政府	立法後，會進行事後的評估與監管。事前，會強制各級政府立法。
方法	是法案而定
特殊之處	諮詢：擬定草案的過程中，利益團體、公共機構諮詢，但缺乏系統性與結構性。透明度高，但效率低。 缺點：執行效率低，且不健全
舉例	案例：汗水處理

	<p>目標: 當地政府提出了具體措施來幫助冀坑處理企業設立環保制度</p> <p>方法: 貼現, 趨勢功能, 情景分析, 替代成本考核, 成本/效益分析</p>
--	--

16. 義大利

政府	由立法部門起草, 總理底下司法部門、立法事務部(DAGL)負責 RIA 的審查與質量控制連結 RIA 的活動, DAGL 還負責推動政策。
方法	<p>第一階段: DAGL 與經濟部合作應用於六個草案, 簡化的規範與程序, 總理公布後。各部會要請經濟學家、統計學家、政治學家與律師協助, 為公務人員培訓。推廣 RIA 的新規定, 建立起新的培訓計畫, 提供簡單的形式進行測試, 並引入選擇標準以縮小 RIA 應用的範圍, 可以評估。最後, 現行規範的事後評估進行介紹。</p> <p>第二階段: RIA 的單位進行協調, 並協助涉入的部門, 還是實驗階段, 以了解與影響評估的相關理論與實踐問題。</p>
舉例	<p>案例: 麵包生產</p> <p>目標: 保護消費者、提供高品質的產品與改善監管與提供明確的規則。</p> <p>實行方式: 由工作團隊負責, 他們是總理辦公室來的官員與其他 RIA 的專家統籌負責。</p> <p>第一階段: 檢查發現有沒有不適用於該行業的法規。</p> <p>第二階段: 主要需求的分析, 與諮詢利害關係人, 通常是行業的代表。在做總體經濟分析, 預測其增長。</p>

17. 荷蘭

政府	<p>第一階段: 由司法部長負責立法的質量, 負責部門, 審查所有草案。</p> <p>第二階段: BET 單位負責評估與諮詢, 進行質量控制。後來移轉至經濟部負責。</p> <p>目標: 經濟的競爭力與效率創新, 在對經濟、環境與商業法規的評估</p>
方法	RIA 被介紹為解決複雜性和監管過程的效率低下問題的主要手段之一, 使監管過程更加透明。
舉例	案例: 控制和減少了溫室園藝種植者。

	<p>方法: 回答對商業，環境，遵守和執行的可能影響。</p> <p>業務影響測試能夠估計的企業和/或受新提出的法規，性質和擬議法令的行政成本的規模種植戶的數量。區分已取得外部和內部成本之間。</p>
--	--

18. 波蘭

政府	<p>一個監管質量小組成立（今日主持由國務副秘書，在經濟部，勞工和社會事務，並包括各種政府機構的 15 名代表，</p> <p>作為一個諮詢機構總理和部長理事會的，與經合組織組在審評過程中合作，編寫文檔上的監管改革草案，</p> <p>以提供有關行政機關採取的行動的意見，並最終推動建立 RIA 的。</p>
方法	成本效益法分析
特殊之處	<p>檢查方式: 雙軌制</p> <p>3. RIA 的單位在政府立法中心的 RIA 的範圍和公眾諮詢的範圍既與負責的主管委員和正式意見，其中伴隨草案的形式草案官員的工作提供建議。</p> <p>4. 討論目前無論是部長理事會的諮詢委員會或由部長理事會本身。</p> <p>諮詢: 公眾諮詢是強制的，向多方面的人徵詢意見，如公共機構，工會，雇主組織，商業組織，專業組織，地方政府，消費者監管選項的潛在收件人。</p>
舉例	<p>法案: 1999/13/EC 基於在特定活動與機器使用有機溶劑，易變有機混合揮發性的限制法案。</p> <p>特殊之處:</p> <p>4. 過去對 RIA 的評估都以成本為主，如失業率、訓練費用、協調成本等，忽略其效益部分。</p> <p>5. 法案提出如何給弱勢的廠商負擔起此法案成本的辦法，三年的適應調適期，五年短暫的排放，而非直接強硬的執行，造成弱勢廠商因無法適應新法被淘汰。</p> <p>6. 此法案有仔細規範出不同的產業與廠商有不同的標準。</p>

19. 瑞典

政府	內閣負責監管的政策，司法部門負責所有規則的法律與用字。
立法過程	第一步: 政府委任調查，其任務範圍由政府集中，並一致決定的

	<p>條款概述一個委員會/委員會。委員會確定的問題，闡述了方案，並提出了解決方案。</p> <p>第二步: 對協商的結果和原始報表的基礎上，政府制定將要提交給國會的​​法律建議。在這個階段，委員會的 RIA 根據最後的建議是開發和負責的部會調整。由於政府採取了一致的決定，並共同重要的是，所有部長（及所屬單位）同意。</p> <p>第三步: 當採用法律，細節有時制定政府的條例（下屬法規），或在監管代理層級的條例。</p> <p>每年都會向議會提供評估的結果，並接受諮詢。</p>
特殊之處	<p>有一個單純團隊負責監督與支持</p> <p>工作內容:</p> <p>對公務人員的培訓，如何執行 RIA。負責批准草案再交給議會，並評估對企業的影響。</p> <p>監管:</p> <p>中央政府和獨立的監管機構。人民會派代表諮詢。由委員會負責協商與協調直到達成協議，在網路上公布。</p>
舉例	<p>法案: 電子通訊商網路與通信服務</p> <p>目標: 簡化企業進入市場法規，與有效競爭</p> <p>內容:</p> <p>檢查成本來源:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 通知費 - 獲得許可使用無線電發射機的變化過程 - 獲得許可使用地址變更的程序 - 費同意許可轉讓 - 變化中的有關規定互連 - 爭議 - 用於緊急呼叫的位置信息 <p>缺點: 難以有標準進行衡量費用，與預測成本。</p>

20. 英國

政府	<p>監管交由貿易與工業部門，後來有內閣辦公室負責監管考核，確保新法規影響私營部門通過審查的 RIA 的質量及對他們起草的政策官員提供的幫助和支持合理的。</p>
----	---

方法	考量選項的成本效益的量化，對中小型企業的影響與分配
特殊之處	英國系統成一個國家審計部，一個獨立的機構，檢視 RIA 的樣本並提供改進的建議，為歐盟少數的事後少數檢視法規的工具與機構。
舉例	<p>議題: 汙水處理工程的名譽與其他妨礙公共工程的控制</p> <p>問題: 名譽控制上，合作廠商生產出無法滿足需求的汙水處理工程</p> <p>RIA 的解決方法:</p> <p>使用 RIA 中的風險評估，評估不同種類利害關係人的風險，質化描述量化衡量，使問題清楚明瞭，找出不確性的範圍與等距。</p> <p>結果: 找到性質良好的水公司與政府處理此問題。</p>

第三章 我國實施 RIA 之評估分析

在說明 RIA 的相關內容與實行方法之前，應對我國目前法制作業環境加以分析，並說明 RIA 作業之必要，如此也與推動法規評估的精神相符，亦即對於法規評估此一作業先進行影響評估。以下先就我國現狀進行分析。

第一節 我國踐行法規評估作業之原因

法規評估 (Regulatory Impact Analysis, RIA；下稱 RIA) 主要為政府部門在研擬法規之制定、修改、變更之際時，為了使政策與法律兩者之間能契合而使用的分析工具。依我國的憲政秩序觀之，我國屬於「民主」、「法治」之國家，而國家在推動任何政策前均須藉由「法律」之形式才得以推行。行政部門機關在進行政策擬訂時所考量的因素甚為複雜，其涉及的層面可能包括政策意圖、目的、市場、多重方案及措施、誘因機制、執行機制，然而政策之呈現終究需形諸於文字，故如何確保法律文字能實現政策內容、法規命令及反應市場問題，則有賴於各部門機關的「業務單位」及「法務單位」的共同努力。因此，建立一套協調機制，並設計一套分析工具來確保政策實現、避免「法規失靈」則成為我國法律擬訂上之重要課題。

21 世紀以來，歐美國家隨著工業革命及城市進化的過程中，法制作業開始朝向質化及量化方法 (Qualitative and Quantitative method) 前進，並講求立法背後須透過科學方法，來建立立證基礎 (Evidence Base)。隨者全球化的巨變，亞洲國家也漸漸受這樣的研究洗禮，並與先進國家間慢慢凝聚共識，儘管各國因公共體制以及民風上的不同，所建立的 RIA 作業在行政程序上有明顯的差異，但 RIA 作業之建置已經成為歐美與亞洲國家共同努力的目標，並且在制度的建構上有越發完善的趨勢。

近代在追隨自由貿易的過程當中，有感於各國國內法規的繁複，使得法規本身將不利於外資，並讓跨國貿易與投資間接的遭受影響，故經濟合作發展組織 (OECD) 則開始推動「管制革新」(Regulatory Reform) 之工作，來建立起良善的法規擬訂程序，以幫助各國檢視自身國內規章是否牴觸自由化的精神，並避免國家因草率的制定過程使法規對市場產生歧視。

管制革新的作業中，「良好管制作業」(Good Regulatory Practice, GRP; 下稱:GRP) 被國際經濟組織如 OECD 及 APEC 等認為是達到自由化、避免不當貿易障礙之作業原則，而 RIA 被認為是最能達到 GRP 目標的實施方法，故 OECD 及 APEC 在推動法規評估作業的過程中，一直以 GRP 之精神為目標。首先，OECD 在 1997 年頒布了「OECD 國家之良好法規評估實施範例」(Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries) 來協助各國建構 RIA 之能力。爾後，於

2002 年頒布了「OECD 國家法規政策報告書：從管制主義到法規治理」(Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance) 一文，說明了法制作業的能力建構將會是各國所面臨的長期作業，並須透過各領域專家之協助，以建立法規調和的機構來協助指導，進而改變國內的行政文化。接著，OECD 則與亞洲太平洋經濟合作組織(APEC)於 2005 年合作，共同頒布了「管制革新整合式查核清單」(APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform)，以清單列表的方式協助各國家查核是否有達到法規評估之目標，並協助建立更完善的法規擬訂機制。至此至今，RIA 作業在 OECD 國家以來，不再只是單純的分析工具，而係以立法或設立專責機構的方式來改變國內的法制作業程序、審查程序，並將此等作業方法內化在行政體系當中，以創造國內法制檢討、再造的反省機制。

我國係於 1991 年加入 APEC，且持續努力向「區域內共享經濟繁榮」之目標邁進³¹，惟自由化的擴張相對應的浮現社會以及公共安全的隱憂，而議會的質詢也呼籲更嚴格的法制作業標準。面對國際間其他國家的法制競爭及國內社會變動的需求，政府如何確保法律規範能夠反應民意，符合人民最大利益的政策工具，而得以維護我國國家競爭力；同時，為避免政府權宜行政，將法律執行做法與規範目的脫節，最適的解決方法是將 RIA 機制導入我國政府法制作業程序。如何確實做到政策效益的評估、如何使民眾可以掌握政策動向、如何促成機關間法規可以相互調配，並營造有助社會效益且具國際競爭力的法制環境，遂成為我國當前推動 RIA 制度之首要目標。

第二節 執行現況與面臨問題

我國為了深化民主原則、保障人民權益、提高行政效能、推動貿易自由化，使政策、法律及社會間可以相互契合，法制上則是先後訂定《行政程序法》、《中央行政機關法制作業應注意事項》、《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》（下稱：報院注意事項）來落實法規評估之精神，而行政院則是訂定「法案及性別影響評估檢視表」來達到報院注意事項第 3 點第 4 款規定。

行政院雖欲將法規評估之操作納入行政工作中，然而實際的運作上則是衍生諸多問題，而實務作業上則是因水土不服而無法呈現良好的效益，縱有良法美意，仍徒法不足以自行，顯得法規評估尚未深化在我國行政作業中。

為了解決注意事項與實際運作上的差距，本團隊受國家發展委員會的協助，於 5 月初起徵詢各界公務員之意見，並向「國家通訊傳播委員會」、「內政部」、「交通部」、「財政部」、「教育部」、「經濟部」、「農委會」等機關進行探訪，試圖透過

³¹ 參見「中華民國外交部」網站：

<http://www.mofa.gov.tw/igo/default.html?t=E6E6AE7AB616C6E2841753BAF91CBF660FFA5E3B6397543BCCB157DEB3836A40> 網站資料（最後瀏覽日期：2014/10/20）。

諮詢的過程來釐清現行公務人員在執行作業上的困境，並在彙整資訊的過程中，歸納出一套適宜我國的 RIA 作業程序，以落實 RIA for RIA 之精神。以下簡要的整理出現行作業上的幾點困境與問題。

(一) 法規評估與性別影響評估檢視表合併之疑義

我國就法規評估之作業而言，現況係以行政院所頒布的「法案及性別影響評估檢視表」作為參考的基礎。有疑義的是，該檢視表大體綱要上主要以性別影響評估為主，而法規評估在行政作業以及法案擬訂上的內涵則較單純性別影響評估要宏觀，其涉及的面向包含它種領域上的影響性評估、諮詢程序的設計與揭露、成本效能及誘因分析方法，及事後績效評估程序等。

另外，並非所有行政機關均適合以統一模式來操作法規評估（例如涉及國家機密的洩漏或其他法規評估豁免事項），由於法案涉及的領域以及對象極為多元，原則上並不存在一個一體適用(One - Size fit all)的法制作業規則，而須考量到政策的特殊性來決定分析、評估方式，故兩者之間是否需採取雙軌併行，或單軌調合則尚待確認。

(二) 迄今尚無一套完整的法規評估程序可資應用

我國尚未架構一套法規評估程序及作業步驟，僅以簡化後的檢視表要求法制作業人員選填來進行法規評估作業。由於現行檢視表的設計無相關作業手冊參考，使得行政作業人員無法掌握法規評估之精神，含糊不明的檢視可能帶給行政人員多餘負擔，故在實際操作上容易使行政作業人員怠於執行而流於形式上的操表工作。另外，未具完善作業標準的法規評估則無法體現成本利益間於不同社群結構上的變動；現況上亦無先行公開程序，使民眾能對政策措施進行預估及判斷。為了因應此問題，本報告則是提出「三階段作業程序」做為法規評估的標準，供行政作業人員依循一定途徑執行作業。詳見本章「第三節－真因分析與解決方法－三階段作業程序」一節。

(三) 迄今尚無建立統一的協調機構

先進國家如美國、澳洲、紐西蘭、加拿大在落實法規評估的工作上，大多以設立「專責機構」為主要作為外部監督單位，而一般專責機構的職責不限於法規評估作業之監督，還扮演行政機關間居中協調者的角色。以澳洲的「良好法規辦公室」(OBPR)為例，除了作為監督法規評估作業之監督者外，另負責審視各界法規本身是否存有不必要的技術性貿易障礙、是否與他機關法制重疊、是否具透明性等良好法規作業原則；而紐西蘭財政部下所設置的「法規評估小組」(Regulatory Impact Analysis Team)則是給予各機關法制、財務及政策上的建議來提高人民的生活水準(Higher Living Standard Program)，故將法規評估之專責機構設置在何種單位，取決於國家的風俗及政策偏好。

我國如欲設置專責機構，其所面臨的挑戰會是如何定性機構之職能，以及劃分權限上的範圍。程序方面落實法規評估的實踐方法，本報告則在本章「真因分析與解決方法－三階段作業程序」一節中對制度化的建立有相關描述，以供未來在設置專責機構時做參考。

(四) 豁免踐行法規評估之界限不清

並非所有政策皆需踐行法規評估作業，而在特殊情形如國防安全、緊急命令等，皆可豁免法規評估之作業。就委託研究案的訪談結果顯示，許多機關對於自身業務上，是否踐行法規評估則存有疑義，例如涉及給付行政、賦稅、國有財產之使用收益、獎勵性措施及拘束行政機關之內部規則。相關問題檢討，詳見本章「真因分析與解決方法－協調指導與豁免事項」一節。

(五) 諮詢對象的範圍

法規評估將諮詢之時間點設在法規草擬之前，而諮詢時須將政策相關資料公開以便人民給予意見。惟諮詢的程度則各國並無統一標準，蓋法規評估之諮詢目的主要在蒐集民眾之意見來協助政策決定者進行完善的評估，故應考量行政機關現有的資源為宜。

法規評估的諮詢對象屬於行政機關的裁量事項，故除了一般民眾外，還可包含專家學者、產業、公民團體等，但原則上以利害關係人(受影響者)為目標諮詢之主要對象。以國外的例子而言，如行政機關對諮詢對象存有疑義，則可主動諮詢法規評估的專責機構以尋求說明。如在諮詢的對象上不夠多元，則在將法案送交立法院的階段，機關則須負擔受立法院質詢或杯葛的可能。關於諮詢程序的安排，詳見本章「真因分析與解決方法－諮詢意見與對外發佈」一節。

(六) 公務人員獨立保障與法制化的必要性

經委託案研究訪談的結果指出，上命下從的行政體系下，行政機關的作業專員往往礙於職務上的上下關係，使得基層作業人員於撰寫評估報告時，無法持與政策首長相反之己見，縱使經行政作業人員評估過後認為政策首長之提案不適當，仍礙於階級地位以及利益衝突的關係，導致基層人員不敢言明。另一方面，政策機關送往立法院之提案往往因立法委員以不具證據基礎之疑義阻撓法案，使得原草案修改後，無法發揮原有機能。

此一現象極為普遍，且並非我國獨有。以澳洲、紐西蘭為例，則是在行政程序上設定「自由坦率無懼條款」(Free and Frank)，限制政策首長任何可能促使行政基層人員懼怕之專斷性發言。本報告認為，法規評估公開化的結果有一定的程度降低政策首長專斷性的可能，就法規評估之外之公務人員保障部分，見本章「真因分析與解決方法－公務人員獨立保障」一節做簡要說明。

(七) 技術性的專業培訓與輔導之需求

技術性的專業能力如成本效益分析、影響評估、成本效能分析等其它公共福利相關分析方法，皆為執行政法規評估作業所需的能力，亦屬未來行政作業需求之趨勢。專業性能力之建構並非一朝一夕，而須仰賴行政院、各單位政策首長以及民眾的支持才得以推行。

第三節 真因分析與解決方法

本文就上述執行現況分析當前 RIA 所面臨的問題意識，並認為我國於 RIA 之體系上，尚缺乏幾點 RIA 基本作業下的基本要素，即 (1) 法規評估之作業程序階段 (2) 建立專責機構並劃分 RIA 之踐行事項 (3) 對外召開 RIA 之公眾諮詢並揭露 (4) 績效評估 (5) 公務人員之獨立保障；故以下就當前所面臨的問題，分以下章節進行討論，即「三階段作業程序」、「協調指導與豁免事項」、「諮詢意見與對外發布」、「績效評估之操作方法」、「公務人員獨立保障」，以利研擬相關解決方法。

一、三階段作業程序

有感於現行作業下不具一定標準程序來進行作業，造成行政機關在執行上因無例可循而造成負擔，故本節將說明 OECD 國家一般在法規評估作業上所依循的程序、制度化法規評估的過程，並提出「三階段作業程序」作為因應現況下無標準化作業之困境。

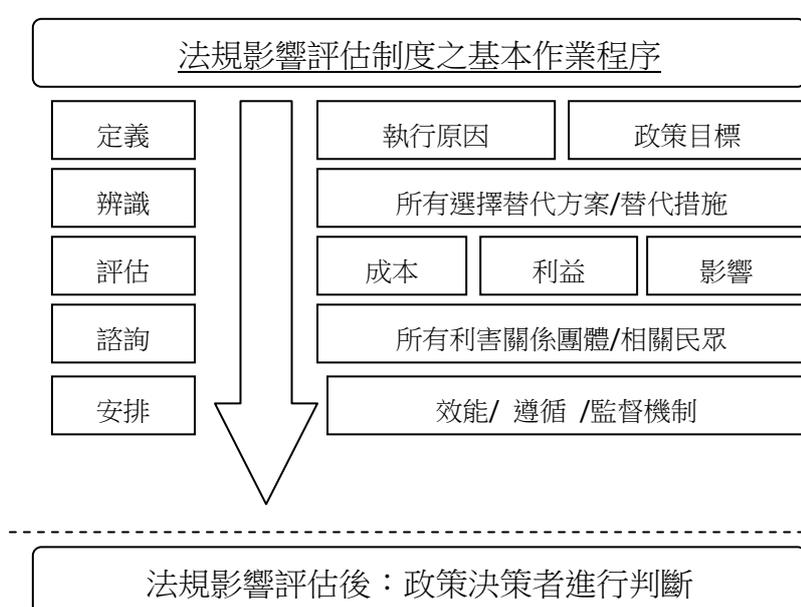
(一) 深化法規評估制度

法規評估作業面臨最大的挑戰，在於如何將整套作業與國內行政程序做結合，換言之，深化法規評估的困難點在於如何建構一個能與國內法規、文化、國情相互契合的法規評估制度。國內第一個首要的問題，就是法規評估要做到何種程度？受限於資源的有限性及施政效率的需求，往往投入的資源要與各單位握有的資源及社會需求成正比。(許多 OECD 國家將 RIA 投入的程度稱為 RIA 的深度；The Depth of RIA) 然而，不管 RIA 投入的程度多寡，踐行必要的步驟是運行 RIA 制度的基本條件(共同要素)，也是落實 RIA 制度的關鍵。以下列舉 RIA 的基本步驟

- 定義政策之內涵(Definition of the Policy Context and objectives)，包括樹立政策目標、執行原因(政策背景、內容)，並界定問題意識(尋求問題的根因; Root-Cause)。
- 辨識所有可行之選擇替代方案與替代方案(Identification of all Policy option)。替代方案則是包含除了法律外，其它自律規範。
- 評估(以質化、量化方法)所有措施與替代方案，包括成本效益、影響程度，來闡述資源分配後可能產生的現象。

- 安排執行機制來提高各項措施的遵循程度(Enforcement and Compliance Strategies)，包括成本效能分析或導入誘因機制。
- 設立監督機制(Monitoring Mechanism)來定期回顧各項措施，以確認管制目的是否存在、是否反應市場問題、外部環境是否改變…等。
- 導入公共諮詢程序來提供利害關係人及民眾參與，並蒐集相關資訊供政策決策者達到更完整的評估。

圖 3-1 法規評估制度之基本條件

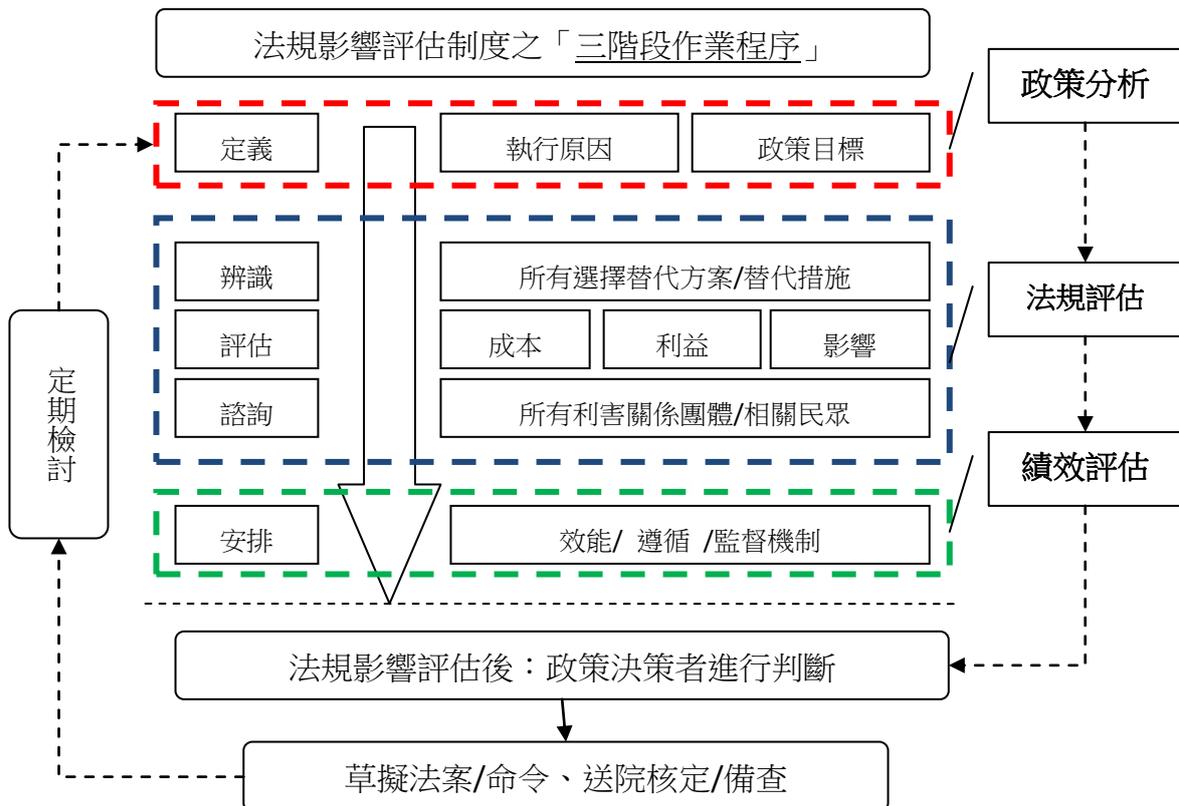


法規評估最重要的目的在於提供科學上的立正基礎(evidence base)來協助政策決策者進行政策判斷，增進法規在設計上的目標達成率、降低法規設置後多餘或不必要的經濟損失。而法規評估的作業效益必須透過與行政程序相互結合，才能達到其作業意義。職是之故，如何建置與我國行政程序、作業相互契合的「法規評估作業流程」將是本報告投入的重點之一。

(二) 建構作業的流程基礎

本報告參考紐西蘭、澳洲之制度，並將上述法規評估的基本步驟劃分為三個階段，做為我國在架構法規評估程序的作業流程（下稱：三階段作業程序），分別為「政策評估」、「法規評估」、「績效評估」，於下一章節《法規評估作業手冊》之設計上，亦由三階段作業程序做為作業手冊之骨幹。

圖 3-2 法規評估制度之「三階段作業程序」



1. 政策分析作業階段

第一階段：「政策分析」為整套法規評估程序中的評估目標(Assessing Target)，換言之，在後階段的法規評估分析以及績效評估的測量均須有助於達成政策評估後鎖定的目標，才得以正當化其作業任務。本報告將政策分析階段分為三個作業步驟，即 (1) 發動管制之原因/給付之原因 (2) 確認願景、目標 (3) 確認問題意識，以下分述：

(1) 發動管制/給付之原因

首先，行政機關須交代的事項有兩者，即「議題闡述」以及「背景說明」。前者行政機關應說明法案要處理之議題，陳述法規評估作業可能涉及的主題或方向，以便於後續諮詢與分析工作之進行；而後者即交代該涉及議題的所處現況，以及現況下存有的法規有哪些、法規之性質，以及本法案在增修前的狀態，以及增修後可能直接或間接影響的機關、產業、人民，包括現況成本、義務或權益、福利的改變。將議題及背景交代清楚後，方產生管制/給付之原因。

- 議題闡述：即說明法案要處理之議題，法規評估涉及的主題或方向。
- 背景說明：除了描述現況以及法律增修後可能產生的狀態外，行政機關應就現存法規做出盤點，並儘可能將相關之法制、規則一一臚列，以確實瞭解議題之背景，俾針對議題提出各種可能之解決方案。盤點的對象得分為「現行機關 / 產業、工會」以及「法規/行政措施」，前者包含本機關、他機關、中央或地方、產業及公會；而後者得分為各種強制或非強制的規範，包含法規、命令、函釋、行政規則、行政措施、自律機制或其他規則。
- 管制/給付原因：管制或給付之原因得分為四種，即 (1) 未具法律依據 (管制/給付不足) (2) 具備法律依據，但不符合期待 (管制/給付過剩) (3) 對機關負擔過剩 (管制/給付需修正) (4) 對人民負擔過剩 (管制/給付需修正)。行政機關須說明管制/給付之原因，方得正當化其管制/給付之執行原因。

(2) 確認願景、目標

行政機關需清楚說明本政策所規劃的願景，並陳述本次分析作業將處理事項的目標。目標的說明必須描述本政策作業目標與議題間之關聯性，亦即「目標之正當(could)、可行性(should)與合理性(reasonable)」。政策與目標間是否具正當性之評估，包括說明政策本身是否屬於法律允許的範圍內；可行性評估則是檢驗政策或法規的運作是否適當，如財政或是實施上(語言、組織間)是否可能；而合理性之檢驗須說明政策、法律將來所能達到的狀態，例如：促進競爭、降低交易成本、減少或增加負面外部性…等。

(3) 確認問題意識

即所要解決之事項，例如，現存社會或市場機制運作發展下(議題、背景說明)，為了成就交易安全(願景、目標)造成困難或障礙(問題意識之界定)的原因為何？現有政府制度或法制規範運作下(議題、背景說明)，造成機關或法規重疊(願境、目標)所面臨的原因為何(問題意識之界定)？係因政策指示？(問題意識之界定)以及其他各種可能造成之情況(問題意識之界定)。

問題意識之界定通常為行政機關在形成政策時，所面臨最大的困境。往往造就社會、市場上的特定問題可能原因只有一個，或同時存在多數個，而政府、產業以及民眾所認知的原因又各自不同。因此，行政機關在前置作業中，除了分析社會、市場問題的形成原因外，後續還會在法規評估程序中納入「諮詢程序」以取得市場第一手資訊，以補足行政機關對問題意識的掌握。

有效的問題意識掌握方法，即是分析現況與目標之間的落差，並在界定範圍後，探尋造成落差距離的根因(root cause)。政策評估的前兩個步驟原則上就在定位現況以及目標點，而現況(status quo) 與目標(field goal)之間的範圍有多遠，造成落差距離的根因則有賴行政機關做進一步的闡述。行政機關在尋找描述問題意識時，應盡可能定性誰無法進入市場 (who)、無法進入的原因 (what)而產生什麼樣的問題 (how)；如根因與現存規範有關，則須進一步指出究竟為現行法規制定的問題 (design)，還是現行法規適用的問題 (implementation)。

2. 法規評估作業階段

第二階段：「法規評估」則採用各種分析方法，以及評估標準來檢視各項選擇替代方案，而透過諮詢程序之安排，能幫助掌握第一線市場、業者的資料，協助政策首長進行更完善的決策。法規評估的作業標準各國不同，各種法規評估方法、評估以及諮詢的程度取決於機關手上握有的資源以及分析人員的能力，故如何調整則取決於現況環境與能力的發展。

(1) 提出解決方案

為達成目標的可能選擇替代方案，除增修法規外，主管機關應就維持現況與法律規範以外的替代選擇、法律規範內容的替代選擇，同時列入考量。維持現況係指在不變動各種條件下，以現有實際運作情況，作為與其他方案比較之基準，俾瞭解其他方案之改變比不改變會更有利益或不利。各項措施的可能成本或利益，是與現況比較的結果。

(2) 成本效益、影響評估

行政機關在考量各種選擇替代方案下，應以「成本效益分析」(Cost -Benefit Analysis)來評估未來各界在利益分配上的變動情形。除了成本效益分析外，如政策本身可能引起特定社會風險，得由不同層面的影響評估(Impact Analysis)來進行評估作業。

(3) 諮詢程序與諮詢文件之製作

此步驟則由行政機關主動向受影響的各界諮詢，並就前述步驟的各項資料，以公開文件(Discussion paper; 諮詢文件)的方式提出，向民眾諮詢(Consultation)、並表達意見。

諮詢如何規劃、以何種方式進行則是屬於行政機關的自由裁量事項，但原則上須主動對「受影響者」以「面談」的方式進行諮詢，且被諮詢人(團體)對問題意識的理解，以及選擇替代方案的偏好須「對外公開」。

公開文件(諮詢文件)的設計原則上保留彈性，不以本報告在後一章「法規評估作業手冊」上提供的範例為主，但必須說明政策機關的「政策評估」(發動管制 / 給付之原因、願景目標，及行政機關初步偵測的問題意識)，以及問題意識下，初步法規評估的結果 (以質化方式說明各項選擇替代方案，並且盡可能描述各種措施的情景)，並且須在展開諮詢前，及早對外公開。

本作業手冊的設計，原則上要求政策機關進行三次公開(揭露)。第一次即將初步法規評估的結果，以諮詢文件的方式對外公開，並召開諮詢會議；第二次即將諮詢後的結果，做成法規評估總結文件對外公開，而總結文件的設計必須說明行政機關的篇好，並附理由；第三次公開則是將法規評估總結文件，連同草擬的法案/命令送至立法院核定/存查。

考量到個案上的不同及政策本身的特別性，本報告在諮詢程序的設計上則是保留彈性，但仍以「有效諮詢原則」做為政策機關在安排諮詢程序時的基準點。

3. 績效評估作業階段

第三階段：「績效評估」為執行後的定期績效檢討，以達到法規品質的維持。此步驟則須審視原來的目的有無消滅或改變，外在的環境有無改變來決定法規應進一步增修或廢止。

(三) 制度化之需求

制度化的需求則是落實法規評估的至要關鍵，而 OECD 國家深化 RIA 的辦法則是透過建立「監督機制」(monitoring system)、建立「監督程序、標準」或加強「資訊揭露」來確保 RIA 作業的完善及可責性。

1. 監督機制

監督機制可分為內部及外部監督機制，內部一般由各機關單位設置「內部單位」來確保法規評估的品質，而外部一般指國家所設立的法規評估「專責機構」來進行法規評估審查。

(1) 專責機制

以紐西蘭及澳洲為例，兩國在監督機制上均建立內部及外部專責機構來確保法規評估作業之運作。紐西蘭內閣則是授權財政部設置「法規評估小組」(Regulatory Impact Analysis Team ; RIAT)擔任法規評估的協調、指導一職，並賦予「品質認證」(Quality Assurance)權限來加深法規評估的運作，確保法規評估的品質；以澳洲為例，則是設置「良好法規辦公室」(Office of Best Practice Regulation;

OBRP) 來監督各部門單位所踐行的法規評估報告(公開、總結文件)是否達到證據知會的政策理性標準 (Whether RIS support an informed policy decision)。其他設置專責機關推動 RIA 的國家，包括如美國總統設立「行政管理與預算辦公室」(Office of Management and Budget；OMB)、英國內閣設立「法規評估單位」(Regulatory Impact Unit；RIU)、日本內閣設立「法制再造委員會」(Council for Regulatory Reform；CRR) 等。

(2) 內部單位

以紐西蘭為例，紐西蘭除了受外財政部法規評估小組來審查，並取得品質認證外，亦得自行進行獨立的品質保證審查(Independent Quality Assurance)。品質認證的審查者得由內部單位任何一個或多個專員(agency)進行，該專員須具備法規評估領域的專業知識，不涉及現況下所規劃的政策，並經政策首長指名。專員的任務並非對公開報告(總結文件)評論，而係確保總結文件裏法規評估的品質(是否達到理性分析的標準)，並同草案送內閣及法規評估小組核定時，為其品質保證背書。

以澳洲為例，澳洲除了受良好法規辦公室審查之外，亦得由部門機關所設置的「法規鬆綁單位」(Deregulation Unit) 來進行監督。法規鬆綁單位的任務即是確保法規評估報告須符合良好法規辦公室所制定的「法規評估報告標準」(RIS Requirement)。法規鬆綁單位在職務上，須經常性的向法規辦公室保持密切來往，並報告法規評估的執行狀況。

2. 監督程序、標準

紐西蘭與澳洲則各自設立了監督程序與監督標準，來促使法規評估達到政策理性的標準。監督標準的制定上，各國的需求不同可能使標準隨時改變；而監督程序如何進行，須視具體個案不同情形，故在彈性的需求下，紐西蘭與澳洲則是授權國內的專責機構自行訂定標準與程序，以符合社會需求及現實須要。

(1) 監督程序

以紐西蘭為例，法規評估小組視專員報告的情況來決定是否發出早期通知(Early Warning)，如公開文件的內容不完備或是未達評估標準，則會通知專員請政策機關補正。事後在公開總結文件時，法規評估小組會對公開總結文件的報告做各方面的評論以及評等。該評等會影響政策機關再送內閣報告(法律草案)與總結文件於內閣時，是否讓政策機關通過法案。

以澳洲為例，澳洲的監督程序分為「早期階段」(Early Assessment)以及「最終階段」(Final Assessment)。早期階段主要是於第一次網路上公開前，良好法規辦公室會檢視政策機關所提出的可行措施以及相關法規評估分析是否完備，以供後續諮詢。除了法規評估的內容外，良好法規辦公室會連同機關安排的諮詢程序

一同檢視，以檢查諮詢程序的規劃是否健全或過於負擔；後期階段主要在檢視法案草擬後所有的法規評估作業，包含法規如何被制定、如何被執行，是否具效率等。

(2) 監督標準

以紐西蘭為例，沒有達到法規評估標準的情形不外乎 a. 公開文件(總結文件)的「內容不完備」；或 b. 公開文件(總結文件)中的法規評估「未達標準」。而是存有這兩種狀況的判斷標準，則是 a. 「完整性」(Complete) b. 「說服性」(Convincing) c. 「諮詢程度」(Consulted) d. 「明確性」(Clear) e. 「簡潔性」(Concise)，併稱為「品質保證標準」(Quality assurance Criteria)。

完整性: 指公開報告的所需資訊是否完備。

說服性: 指法規評估的評估程度(dimension of quality)是否達標準。

諮詢程度: 指諮詢程序的安排中，諮詢對象是否完備(主要檢視利害關係人)、諮詢的內容是否達到效益(需要反應受諮詢者對政策議題的多元認識)、受諮詢者的意見在政策形成階段中，如何被考量。

明確性: 公開文件的內容是否清楚。

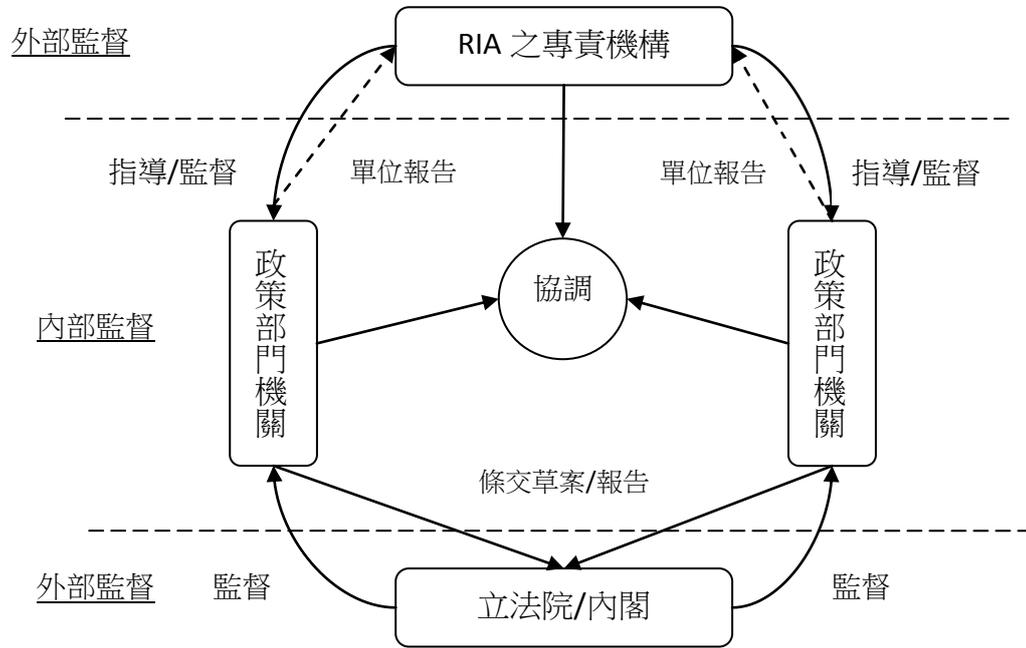
簡潔性: 公開文件的文字用詞可否理解。

以澳洲為例，澳洲的監督標準主要係檢視政策機關的公開總結文件是否達到證據知會的政策理性標準。換言之，即是否達到法規評估的必要基本步驟。

3. 資訊揭露

資訊揭露的程度，原則上須視各國所需及該政策的性質是否可以豁免全部或部分法規評估作業。紐西蘭則是依國內內閣的要求，強化了自身的資訊揭露，以現行作業為例，如政策議題的內容涉及國家重要公共利益者，內閣則要求行政機關在公開總結文件當中註明重要的關鍵措施，而重要關鍵措施之分析、評估程度則較為嚴格謹慎。

圖 3-3 內外部監督示意圖



二、協調指導與豁免事項

原則上我們建議所有的政策法規制定都要都要踐行法規評估程序，但此一原則並非絕無例外。在某些特殊情形，考量到法規影響的範圍、程度和進行法規評估的成本，或是法規本身所涉及之事項具有特別需要保密或其他屬於豁免事項範圍內的情形，制定法規人員選擇不進行法規評估。

惟相關人員在認定自身所執行業務係屬豁免法規評估的情形時，建議應和機關首長進行充分的意見溝通，並取得其同意之後，才決定是否不進行法規評估而直接進入擬定法規階段。如此一來方得避免認定豁免事項範圍時有所違誤，而在日後發現仍應進行法規評估，使得已經開始的法規制定程序必須停止甚至重新啟動，耗費額外的勞力時間及費用。

可以豁免進行法規評估的事項，大致有下列情形：

- 涉及修訂技術性事項，或強化現行法規的情形。
- 對利害關係人影響相當輕微或甚至無影響者。
- 為因應極端急迫情形而可能造成重大公共社會利益損害者。
- 撤銷或廢止不必要的管制。
- 涉及重大國防、外交機密情形。
- 做為撥款或預支補充撥款的草案
- 訂定現存法規的施行法

若是已設置有關於法規評估的主管單位，在決定是否屬於豁免事項時，除了得到機關首長的同意之外，應該要詢問該主管單位之意見。在進行法規評估之前諮詢該單位，除了可以確認是否得豁免法規評估，也可以從其取得其他有用資訊，像是在系爭議題法規評估的範圍及深度要如何進行較為適當。

就法規評估的豁免標準而言，或許有認為應該制定具體明確的標準，例如所涉及金額在一定以下的法規無須實行法規評估作業。惟考量到每個法規所影響的程度不一定都能以金額加以衡量，且對於不同的受影響對象其受影響的程度也不盡相同，以下首先列舉國外法制的豁免標準，並說明本研究看法：

(一) OECD 國家實踐經驗

1. 紐西蘭法規評估豁免事項

以紐西蘭為例，法規評估除財政部所列舉之十項豁免事項外，所有送至內閣

審查或涉及新訂、修正或廢止原先法案者，法規評估。³²以下列舉豁免之事項：

- (1). 涉及修訂技術性事項，或強化現行法規以落實明確性或指導性質 (navigability)。(包括修正錯誤、現存立法目的或達到法規調和之目的)
- (2). 適合列入「法令修訂案」(Statue Amendment Bill)³³ 之事項。
- (3). 撤銷或廢止不必要的管制。
- (4). 作為立法之前言或開端。
- (5). 訂定施行法。
- (6). 作為撥款或預支補充撥款的法案。
- (7). 為履行「外坦吉條約」(Treaty of Waitangi claims)，對毛利人相關保護條約之請求，而該履行不涉修正現行管制規劃者。
8. 為了落實紐澳洲間之「海洋與沿海地區互認協議」(Marine and Coastal Area, Takutai Moana act 2011)。
9. 於必要的限度內，履行拘束紐西蘭的現存國家義務。
10. 對商業、個人或非營利機關不影響或影響輕微者。

前十點豁免事項是否存在則由機關為判斷，如判斷符合豁免事項者，則於附記理由後將豁免理由送至「法規評估小組」(RIAT) 審查，並於內閣中提出說明理由。

2. 澳洲法規評估之豁免事項

以澳洲為例，除經澳洲總理授予豁免認可，否則所有法案均須踐行法規評估，其評估的程度依法案所涉及之影響辦理。³⁴澳洲之總理僅於下列兩種情形下得授予機關豁免認可：

- (1). 有確實緊急且不可預測的事件，需要在法規衝擊影響評估前作成決策。
- (2). 事關預算或其他敏感議題，準備法規評估報告 (RIS) 可能會破壞保密

³² 參見紐西蘭法規影響評估手冊 1.13 頁。原始網站：
<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis> (最終瀏覽日：
2014/11/20)。

³³ 「法令修訂案」指一項對於多項法案所做出之修訂案。其所修正之事項必須屬於技術性、不具爭議性之事項，性質上屬於「綜合法案」(Omnibus Bills) 的一種。

³⁴ 參見澳洲法規影響評估手冊 64 頁。原始網站：
<https://cuttingredtape.gov.au/handbook/australian-government-guide-regulation> (最終瀏覽日：
2014/11/20)

性並造成預期以外市場效應，或是導致有違國家利益的投機行為。

如總理授予豁免，機關將被認可符合法規評估報告（RIS）要求，但當決策被公開宣布時，應該將豁免之認可及理由記明於 OBPR 網站。

（三）美國法規評估豁免事項

美國原則上除重大法案以外，均得以豁免踐行法規評估。美國關於法規評估之依據係基於 12866 號 行政命令，要求所有「重大法案」（significant regulatory actions）均須於聯邦管理和預算辦公室（Office of Management and Budget）之監督下踐行法規評估作業。

依行政管理與預算局之監管分析架構下³⁵，所謂「重大法案」一般指任何對經濟造成影響，且超過一億美元之法案。如法案被聯邦管理和預算辦公室認定為重大者，則行政機關須負責對法案進行成本效益分析。

除 12866 號行政命令外，其他政策領域亦有踐行法規評估之規定。如「國家環境政策法」（US National Environmental Policy Act；NEPA）下要求聯邦機關單位對涉及環境議題之法案進行相關評估分析；美國未予經費補助強制改革法（Unfunded Mandates Reform Act, UMRA）則要求行政機關於任何法案涉及超過一億美元之支出進行成本效益分析；美國聯邦行政程序法（Administrative Procedure Act, APA）中則要求行政機關就其頒布的法案及決定提出「合理之原因基礎」（reasonable basis）。在不落入 A-4 號通知之範圍內，雖不須踐行法規評估，但法規評估則常做為行政機關在頒布法案時，證明原因基礎之佐證。³⁶

二、國內設立法規評估豁免之標準

我國未設立法規評估作業之相關標準，故採取何種標準則遂成為我國建構法規評估制度之挑戰。有學者認為，是否進行成本效益分析原則上必須符合成本效益原則³⁷。考量行政資源之有限性，應判斷法案情節是否涉及之利益廣泛而決定是否踐行法規評估；有認法規評估其中目的在避免因倉促立法而造就更多社會成本負擔，故原則上均應踐行法規評估；另有認我國並無設立法規評估之監督機構，故應設定明確之踐行標準供行政作業人員參考。本報告認為，是否踐行法規評估則應建立在「成本效益原則」及「利害關係人之影響程度」上做為研擬方向。僅在涉及下列幾點豁免情事，機關才得以豁免法規評估作業。

³⁵ 聯邦管理和預算辦公室之 A-4 號通知。OMB Circular A-4:Regulatory Analysis (2003)，原始網站：http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a004_a-4/

³⁶ 關於歐、美法規評估之介紹，參見歐洲執委會之研究報告書。See, "Comparison of U.S. and European Commission Guidelines on Regulatory Impact Assessment/Analysis," *Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 3, Enterprise and Industry Directorate-General, European Commission (April 2007)*,

³⁷ 詳見附錄七。

- 涉及重大國防、外交及大陸事務者。
- 因應可能造成重大公共利益損害或急迫情事者。
- 經中央政府一級主管機關認定不宜公開者，並附記說明理由。

三、 諮詢意見與對外發布

(一) 諮詢之意義

諮詢程序 (Consultation Process) 為法規評估作業中最核心的步驟，即要求行政機關在法規草擬前，設計一套公眾諮詢的機制，以說明政策的目標、界定問題範圍、檢驗選擇替代方案、政策影響的範圍、蒐集民眾意見。同時，為了讓民眾清楚了解政府的政策計畫，行政機關在諮詢前須先行預告政策內容，諮詢後說明諮詢內容，並就民眾的疑義給予回覆。

就諮詢之意義而言，具備兩種主要價值，即 1. 協助部門機關蒐集資訊 2. 使人民了解政府的政策計畫。就前者而言，不論取得的資訊內容在於界定政策欲解決的問題、替代措施的發現、針對現況的描述、確認目標距離範圍或對公共政策表達意見，其蒐集的資訊應該要能「反應市場的問題意識」，亦即確認真正造成市場問題的「根因」 (Root Cause)；而就後者而言，政府機關在與人民互動的過程中，應使受影響團體了解政府的政策將如何影響現況，且人民的諮詢意見在政策擬訂過程中佔有何等地位，故整體諮詢內容及政府最終決定的選擇替代方案將來應「對外發布」，進而反應政府的「價值判斷」 (Preference)。須注意的是，不論諮商程序如何被安排，如計畫設計的不完備、不清楚、過於頻繁或冗長，都可能降低人民對政策的理解、參與政策評析的意願，並增加行政機關的支出與負擔，使諮詢無法有效反應市場問題，故本報告建議行政機關在設計諮詢程序時，應考量諮詢可能面臨的成本與風險，並把握適當的時機以達到「有效諮詢原則」 (Effective Consultation)。

1. 有效諮詢原則

行政機關在安排諮詢程序時，不論是對諮詢方式的選擇、諮詢文件的設計、時間的規劃或對諮詢團體的選擇，其目的主要在「協助部門機關蒐集資訊」以幫助政策首長及作業人員對政策做出較健全的判斷，故在程序上設計上，應確保有效性來進行。有效諮詢原則為各國行政機關在諮詢經驗中，歸納出較能達到諮詢有效性的要點，以下列出幾個重要的原則供我國行政機關參考：

- (1) 持續性 (Continuously)：法規評估在諮詢過程中應予受諮詢團體密切連繫，以確保諮詢順利進行，故建議在政策開始計畫時即開始規劃諮詢程序，與利害關係人建立關係，並持續踐行至適宜點為止。
- (2) 時間性 (Timing)：在有限的時間下，應同時考量機關與人民兩方面。就機關而言，應避免機關負擔過於沉重，故在面對特定利益團體時，應以「一次性」諮詢為原則；而人民方面則須給予足夠的時間針對問題意識、選擇方法給予回應，故就諮詢的時間安排上應盡

早為適宜。

- (3) 目標性 (Targeted)：諮詢的對象主要以「受影響人」(Stakeholder ; Effected Group)為主，並考量不同構成族群的多樣性(diversity)來進行諮詢。
- (4) 透明性 (Transparent)：受影響人須了解自己的意見將如何在整個政策擬訂的過程中體現，換言之，受諮詢的民眾須知道自己的意見在政策擬訂上具備何種地位，或可能面臨的遵循成本有多寡。另一方面，行政機關須能理解人民的意見，並將意見彙整以便協助政策判斷。
- (5) 明確性(Clear)：諮詢的目標與範圍必須明確，並要能反應政策本身。
- (6) 可理解性(Understandable)：法規評估的諮詢過程應重視其內容與工具。就內容而言，為使公眾瞭解法規制定、修正之緣由與重點，機關應準備充足的資料，以便人民對政策進行評析與判斷，並要以簡潔易懂的文字使民眾理解、明白諮詢內容；而就諮詢工具上，應就諮詢對象來選擇最妥適之工具，以便雙方進行交集，例如以面談、換文、書面、或郵件等方式。
- (7) 可操作性 (Accessible)：在安排諮詢過程，行政機關應該主動尋求受影響人的協助。由於考量到政策個案的特殊性，各部會在諮詢方法的選擇上與諮詢文件的設計上可能不同，故應考量手上握有的資源，並就現有的資源進行分配。

3. 諮詢利益與風險

政策形成的過程中，透過諮詢程序有助於機關取得直接民意、了解民眾對政策的看法、增進法案的品質與健全度，並降低「法規失靈」(Regulatory Failure)之情形。然而諮詢程序有如兩面刃般，如諮詢過程設計的不妥當則可能增加機關部門的成本支出，並降低民眾參與的意願。其中，諮詢帶來的利益與風險可能有：

(1) 諮詢利益:

- 取得第一線資訊，使法規建制更為健全
- 可受公評、增加信任、接受度
- 增進法規受用性 (Durability)

- 增進民眾對政策的了解及依從性 (Compliance)

(2) 諮詢風險:

- 界定目標不夠清楚 (Poorly targeted)將降低法規的公信度
- 諮詢程序過於設計 (Over-Design)將增加成本的支出
- 諮詢程序過於頻繁 (Over-Consulting)將降低參與的意願
- 諮詢程序設計不完備 (Poorly Design)將無法有效達到諮詢目的

(二)諮詢之設計與安排

諮詢程序被 APEC 與 OECD 國家視為法規評估階段中最核心的步驟³⁸，惟各國諮詢的方法各自不同，且內容是否對外揭露以及何時對外揭露，則在制度設計上有不同考量與標準。

1. 諮詢方法

以下列明五種常見的諮詢方法，本報告建議行政機關依個案的特殊性來選擇最適當的諮詢方法：

(1) 預告暨評論程序

一般「預告暨評論」(Notice and Comment)在法規評估中，指行政機關就政策提案對外公告，並將相關資料對外發佈，供未來所有民眾評析，並給予意見。³⁹

我國行政程序法 154 條「法規命令預先公告制度」即效仿美國法上預告暨評論程序而來，惟與之不同的是，法規評估係先行就法律、法規命令草案報院前，先將政策形成階段的資料對外公開，並與舊法做比較，進一步說明新政策欲達到的目標、施行的手段及方法。

(2) 對外蒐集評論

一般「對外蒐集評論」(Circulation for comment)在法規評估中，指行政機關就政策提案對外公告，並在「界定受影響人」之後，將相關資料對外發佈，供未來受影響的民眾或團體評析，並給予意見。

由於對外蒐集評論程序主要聚焦的對象為「受影響人」，故在對外發佈時會提早在政策形成階段便開始諮詢，並因為範圍較小的關係，因此可以進行多次諮詢，以配合政策須要。

³⁸ See, APEC-OECD INTEGRATED CHECKLIST ON REGULATORY REFORM - A POLICY INSTRUMENT FOR REGULATORY QUALITY, COMPETITION POLICY AND MARKET OPENNES, OECD, (2005)

³⁹ See, Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), OECD, (2008)

(3) 公聽會

一般「公聽會」(Public Hearing)在法規評估中，指行政機關就政策提案對外公告，並招集民眾及相關團體當場給予政策評析及意見。此方法較有助於釐清問題意識，並使民眾與機關間彼此交流，了解他方真意。

(4) 諮詢機構

一般「諮詢機構」(Advisory bodies)在法規評估中，指行政機關邀請專家、學者、及業界人士組成團隊，並給予行政機關就政策發展上評析與意見，而團體的組成分子往往是由不同利益團體或專業領域的專家學者集結而成。

(5) 非正式諮詢程序

一般「非正式諮詢程序」(Informal Consultation) 指除了上述四種模式外，其它非正規的諮詢方法。非正式諮詢方法可以由行政機關自行決定如何舉辦(Free-discretionary)，並且任意選擇要以面談、電子郵件、電話等方式進行。

OECD 國家絕大多數都會採用非正式諮詢程序進行諮詢，然而各國採用的限制可能不一，以英國為例，為了確保法規評估的透明性，非正式諮詢程序只能用在「非利益團體」(non-interest group)，換句話說，所有政策可能涉及的利益團體必須以較慎重的正式諮詢程序來進行法規評估；以日本而言，非正式諮詢程序成為與利益團體形成「政策共識」(Shaping Consensus)的重要管道⁴⁰。

2. 諮詢與對外揭露

法規評估的對外揭露(Public Disclosure)一般而言分為事前與事後揭露。就前者而言，指諮詢前，將政策評估與分析之相關資訊對外公告的事前揭露；而後者指政策機關將法案提交國會時，一併將評估資訊以及諮詢結果送審，並以網路或其他方式對外公告。大多數已開發國家則是同時踐行事前與事後揭露程序於法規評估作業當中，以增進公眾對法案之支持，並取得較完善之諮詢意見。

以加拿大、丹麥、歐盟、芬蘭、義大利、墨西哥、紐西蘭、挪威、波蘭、瑞典、瑞士、英國與美國等國家為例，揭露的目的係為了諮詢而揭露，故揭露的時機點除了最後將諮詢結果對外公告外，亦會在諮詢前就將法規評估的政策資訊(成本效益分析、衝擊影響評估…等資料)對外公開，以利於民眾對政策提出意見；以日本與葡萄牙為例，其僅就法律案以及特定案子進行揭露；而就澳洲、法國、冰島以及荷蘭等國，僅在法案提交於國會時，才一併連法規評估及諮詢結果進行揭露。以義大利而言，義大利的行政機關會草擬諮詢文件給受影響人填寫，但諮詢結果不會對外公開；其他不將法規評估的資料及諮商結果對外公告的國家包含奧地利、匈牙利、愛爾蘭、南韓、西班牙與土耳其。

⁴⁰ See, Nick Malyshev, "THE EVOLUTION OF REGULATORY POLICY IN OECD COUNTRIES", OECD working paper, p.14

(三) 諮詢文件之設計

諮詢文件 (discussion Paper) 的設計是幫助受影響人以及民眾了解政策的背景議題，界定問題意識並提供評析與意見。通常諮詢文件並沒有一定制式規格，須視個案的特殊性以及所採行的諮詢方法做調整，但涉及法規評估內容則為必要記載事項，並隨同附上相關政策資料來輔助民眾判斷(如成本效益分析等)，目標上應盡可能達到有效諮詢原則。

(四) 本報告之建議

諮詢程序屬於法規評估三階段裡第二階段之作業，於制度設計上，本報告建議行政機關應對外進行三次揭露，第一次即將內部法規評估之資料(選擇替代方案之種類及各措施之成本效益分析)做成「諮詢文件」對外揭露，並公告諮詢時間與方法；第二次即將諮詢之結果做成「法規影響評總結文件」(Regulatory Impact Statement; RISs)，並對外說明民眾之意見及政府之選擇之原因基礎；第三次即在擬訂草案後，連同總結文件一同附上，作為「報院文件」的一部分。

行政機關在安排諮詢程序時，建議盡早在政策形成階段即安排諮詢方式。須注意的是，法規評估之諮詢目的並非在於取得共識，而是在「蒐集資訊、取得意見與回饋」，故諮詢方式如以「對外蒐集評論」及「公聽會」等主動積極方法為安排，除非過程中遇到外部環境的改變，使原本諮詢的安排無法有效體現機關之需要，否則諮詢應該以「單回合制」為原則進行對外訪談，以免耗費資源，使程序無法達到有效諮詢之目的。

就諮詢文件的設計而言，為了使民眾能夠清楚掌握問題意識，故設計上則避免以官僚語言(Bureaucratese)或過於艱深的法律措辭 (Legalese) 來呈現。就成本效益及各項分析、評估方法而言，考量到科學方法的局限性，建議以「質化分析」當做評估報告的評估基礎，例外才以量化方法或模型做為輔助，以免造成相對人的混淆、誤信或錯誤解讀，更甚成為排外性語言(符號)而造成諮詢障礙。

四、公務人員獨立保障

對於負責製作 RIA 的政策制訂者而言，除了如何進行諮商、評估等程序之外，還有一點必須考量是來自上級長官的指示。政府機關首長對於解決問題的選擇替代方案可能在製作 RIA 之前就有所規劃，然而機關首長的規劃未必和進行 RIA 後會選擇的政策選擇替代方案相同，因而造成機關首長可能影響負責製作 RIA 的人員，使得製作 RIA 沒有辦法發揮其在法規制定程序之中應有的功效。

儘管基於行政機關上令下從的設計，以及機關首長對於政策負責的要求，機關首長對於政策制定的方向應該要有一定程度的決定權，但這種權限應該僅限於對於政策原則方向的指引，而不應該涉實行具體政策的選擇替代方案以及實施方法，因為政策的目標要用何種選擇替代方案進行，以及如何具體實施選擇替代方案，應該是由承辦人員藉由製作 RIA 的過程，在經過諮商、成本效益評估等過程之後才能確認的。若任由機關首長的意識凌駕 RIA 製作程序，可能會讓政策制定過程流於恣意，並使得製作 RIA 的過程流於形式化，更可能淪為替既定政策背書的下場。

要避免製作 RIA 的過程受到政府機關首長的影響，應該要對於製作 RIA 的承辦人員設計保障其獨立性的機制，讓相關人員可以獨立公正地完成 RIA，並且藉此決定達成政策目標的方式以及實施方法。

(一) 我國法制

依我國公務員服務法第一條規定，公務員應遵守誓言，忠心努力，依法律命令所定，執行其職務，依此條規定公務員必須「依令行政」。因而公務員自然必須服從長官所發布之命令，惟所謂服從命令的限界為何，學說上有如下三說：

1. 絕對服從說：此說認為屬官對於長官在其監督範圍內所發布之命令，無論合法與否都有義務服從之，亦即屬官對於長官的命令無合法與否之審查權。
2. 相對服從說：此說認為屬官在認定長官的命令屬於「顯然」違法時，則沒有義務服從此一違法命令。亦即，此說認為屬官可以對於上級長官的命令進行形式上的審查。
3. 意見陳述說：主張屬官若認為長官命令違法，可向該長官陳述意見，惟是否接納仍取決於長官，如長官不接受該意見，屬官仍應服從該命令，不得藉故抗命，但相關責任應由長官承擔。

若依照我國現行公務員服務法第二條之規定：「長官就其監督範圍以內所發命令，屬官有服從之義務。但屬官對於長官所發命令，如有意見，得隨時陳述。」此一法條的規定較近似於上述的意見陳述說；惟另參照中華民國刑法第 21 條第 2 項，其規定依所屬上級公務員命令之職務上行爲，不罰；但明知命令違法者，

不在此限，此規定又比較接近於相對服從說的精神。

另外就司法院大法官的見解，如司法院大法官釋字第 187 號解釋之解釋理由書所揭示，如公務員關於其職務之執行，有遵守法律，服從長官所發命令之義務，除長官所發命令顯然違背法令或超出其監督範圍外，下屬公務員縱有不服，亦僅得向該長官陳述意見，要無援引訴願法提起訴願之餘地。明顯的，本號解釋係採「相對服從說」。

事實上新制公務人員保障法即已規定，公務人員之長官或主管對於公務人員不得作違法之工作指派，亦不得以強暴脅迫或其他不正當方法，使公務人員為非法之行為之權利受保障。而且新制公務人員保障法另規定，公務人員對於長官監督範圍內所發之命令有服從義務，如認為該命令違法，應負報告之義務；該管長官如認其命令並未違法，而以書面下達時，公務人員即應服從；其因此所生之責任，由該長官負之。但其命令有違反刑事法律者，公務人員無服從之義務。前述情形，該管長官非以書面下達命令者，公務人員得請求其以書面為之，該管長官拒絕時，視為撤回其命令。要言之，我國公務員服從（上級、主管、兼管）長官所發布之命令，係「相對服從說」與「意見陳述說」併重。

惟此等規定並無法完全避免上述提到的問題，也就是公務員在政策制定程序中受到長官影響，無法適當完成 RIA 過程決定政策選擇替代方案。因為上述公務人員保障法的規定，只有在長官的命令係屬違法的時候，方有適用餘地。

實際上長官要對於製作 RIA 人員進行影響，並不必然會下達違法的指令，因為在製作 RIA 的過程之中，有相當多的部分是由承辦人員進行判斷適當於否，而長官與承辦人員認定的適當選擇替代方案不同，而指示採取特定的選擇替代方案，除非此等指示是要求承辦人員直接忽略應進行的分析程序，或是不顧明確的成本效益分析結果，而選擇長官所指示的選擇替代方案或實施方法，否則尚難認定相關的指示係屬違法，所以相關承辦人員難以藉由公務人員保障法的規定在 RIA 製作過程中受到足夠的保障。

(二) 外國法制

1. 自由坦率條款在政府資訊公開、保留中之適用

「自由且坦率條款」(Free and Frank clause) 為紐西蘭行政程序法中，為確保政府機關所提出的資料有助於使人民或其他機關有效參與行政政策，並使公務機關所提出的資訊具備可責性所定的條款。

形式法源上，紐西蘭的自由坦率原則主要拘束所有公部門機關，而部分的內容則成文於紐西蘭的相關行政法規中，如「政府官方資訊法案」(Official information act)、「1987 年地方政府官方資訊與會議案」(Local Government Official Information and Meetings Act 1987)，而該等法規的內容主要在確保紐西蘭政府將官方資訊公

佈於紐西蘭社會，使紐西蘭公民得直接參與公共事務、增加政府的問責性、使私人在遭受國家公權力介入時能直接向政府請求相關資訊與原因的權利，並在公共利益與私人隱私的限度範圍內保障紐西蘭的官方資訊(故有訂定豁免事由)。

關於自由坦率的規定，在政府官方資訊法案的豁免事由中，如政府揭露之資訊將不利於現在或未來的行政人員表達自由且坦率的意見，並能說明理由，則政府得不予揭露該等資訊。然而何種情況下政府機關所揭露的資訊將不利於行政人員表達自由坦率的意見？以下分述：

(1) 部門首長於對外發表意見評論時

一般公部門機關在擬定政策時，如部門首長在公眾表達的意見將壓抑職員(junior employee)在意見上的獨立性，則該等情況下部門首長在對外公開發表言論時，須注意自己的言論是否將不利於旗下的職員發表自己的意見與言論，甚至因恐懼首長而不敢做出與部門機關相違背的言論。

(2) 行政機關的官方文件與長官的意見

如行政機關的官方文件將不利於部門機關的職員表達意見言論，則該等文件或指示的內容得受限制。如長官在給職員意見時，其意見的內容可能含有指示的作用，並且不利於職員的自主自由，則得受限制。

(3) 對行政人員的人身安全有危險之虞

如公開的資訊將不利於行政人員的人身安全、遭遇騷擾或不當的壓力時，則該等資訊得保留不予揭露。

2. 保留之限制

行政機關基於自由坦率條款而保留官方的資訊前，須衡量該等保留與公共利益間的平衡關係，如公開的公共利益大於保留的利益，則該等資訊須公開；如保留的利益大於公共利益，則該等資訊得為保留。下列幾個例子則有助於幫助行政機關考量何時公開，何時保留資訊。

(1) 有助於增進行政機關的可責性

如該等揭露的資訊將有利於行政機關的可責性，在不違反個人隱私的程度下，得與公開。行政首長在考慮可責性時，須考量該等資訊是否公開了政府的政策預算？是否有助於召集其他未考量到的政策因素等。

(2) 有助於民眾直接參與公共議題

政府官方資訊法案其中一項立法目的即是為了增進民眾對公共議題的參與。如政府的公開將有助於民眾對公共議題的參與性，協助提供政策意見於公部門機關，則該等資訊即須揭露。

(三) 建議

自由坦率原則一直是紐西蘭官方所要增進的目標，而官方上則是設立許多講習課程教導官方人員如何建立良好的示範來促進公務人員的自由坦率，如與職員建立互信機制、以證據說明政策理由，同時考量各方意見、在計畫政策時，優先說明政策面臨的困境與議題等。相關有關於行政首長與旗下職員的互動則有助於我國借鏡學習仿效。

第四章 我國推動法規評估之建議

建構我國法規評估能量，需要各方面的努力同步進行，首先可以檢視我國法制現狀的落差，並提出 RIA 作業手冊作為相關人員進行作業時的基本指南之外，還必須搭配其他法制上的配套措施，層層環節互相搭配之後，才能盡可能完善地建構法規評估制度，以下就本研究所發現應與 RIA 作業手冊同時進行的配套措施加以說明：

第一節 我國現狀落差之正視

我國現行法制具有法規評估精神之法規，不是散見於各行政法領域，就是法位階上僅具行政規則之性質，例如環境影響評估法第 26 條、預算法第 34 條、中小企業發展條例第 12 條之 1、中央行政機關法制作業應注意事項、行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項、稅式支出評估作業應注意事項、臺北市政府各機關執行行政法規評估應注意事項等。觀察中央行政機關法制作業應注意事項，雖指出法規之草擬應把握政策目標、就法規之可行性進行評估、對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估，然並未規定具體應踐行之操作規範與實施辦法；行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項亦僅指出對於法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等應有完整之評估，未能有如何落實的具體說明。

就此而言，中央行政機關就法規評估之實施，似乎仍欠缺可供具體依據實行的法規範，除使行政機關無從據以實施法規評估機制外，亦難以達成法規評估所欲追求之增進政府效能、營造良善法制環境之目的。

在地方政府機關中，臺北市政府對於法規評估之實施，訂定有臺北市政府各機關執行行政法規評估應注意事項為依據，其內容提及應進行法規評估之情形、評估內容、法規必要性分析規定、法規替代方案審視內容、法規影響對象評估、法規影響對象評估、法規成本效益分析、公開諮詢程序等，似乎為我國目前僅有的法規實施影響評估具體操作規定，然其亦僅是一地方機關之內部規則，因此，中央行政機關若欲具體實施法規評估，達成建立良好法制以促進政府效能、社會正義及人民福祉之目的，建立一套適合我國之法規評估體系，則為先決條件。

第二節 法制化推動建議

為建立適合我國之法規評估體系，應先確立法規影響評估之法源基礎，而觀察 OECD 國家推動法規評估之法源基礎，如日本的政策評估法係以法律作為法源

依據，美國則係依據總統命令⁴¹，另外如英國通過管制改革法（Regulatory Reform Act of 2001），英國首相可據此發佈管制改革命令（Regulatory Reform Order），要求各部會進行管制影響評估⁴²。韓國則通過行政管制基本法（The Basic Act on Administrative Regulations），該法明確指出政府機關在訂定新管制措施或修訂現行的管制措施時，必須由主管機關進行管制影響評估⁴³。而加拿大以加拿大政府管制政策白皮書（Government of Canada Regulatory Policy），澳洲則以國家競爭政策（National Competition Policy, NCP），皆係以政府政策作為實施 RIA 之法源基礎⁴⁴。由於各國實施法規評估之法源相當多元，以何種方式為法源基礎較佳，其實未可一概而論，毋寧是要依各國之法律體制加以考量決定。

就我國中央行政機關而言，現行法制缺少可供具體實施操作法規評估的規定，而若建立一套可供具體實行操作之法規，究應以法律、法規命令、或是行政規則之形式加以規範？容有討論餘地，本文認為，綜合考量立法程序之繁複性，行政機關之專業及效率性，較為合適之作法應為在現有法律上增訂一條文，再由該條文就法規評估事項授權予行政院訂定法規命令。蓋若由國會訂立專法，畢竟立法程序繁複冗長，且法規評估之操作規定內容應需要較為靈活及彈性，似乎不若由行政機關訂定規範適合；而若以行政規則規定之，由於其僅具內部效力，除難以顯現法規評估之重要性外，對人民及行政權以外機關均不生效力，亦無法由司法審查之，較難以達成實施法規評估所欲追求之目的。從社會氛圍與立法者的呼籲來看，台灣的確在法制草擬前置作業的透明化之規範密度上有更高的需求（也說明了民眾對政府的信任逐漸降低），且從執政者推動經濟改革開放而言，必定面臨著更多價值上的取捨。準此，雖考量到行政資源的有限性及 RIA 作為分析工具的性質而言，是否以法律訂定仍存有疑議，但以更嚴格的方式達到政策透明化則是現況共識。因此較具體的作法是不將 RIA 等文字以法律訂定，但以行政規則的方式將 RIA 的要素(成本效益分析、諮詢、公開等)具體化於行政作業當中，使 RIA 成為一個縮短社會期望差距的手段，來達到法規透明化、預警性精神的目標。

由於以法規授權行政機關訂立法規命令仍需較長時間之評估考量及立法行政協調時間，要立即以法律的形式將 RIA 訂定於法規程序之中可能有所窒礙難行，但考量到目前社會大眾對於法規前置作業透明化的需求，以更嚴格的方式達

⁴¹ 參見丘昌泰主持，建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究，93.12.經建會委託研究，頁 21。

⁴² 參見丘昌泰主持，前揭註，頁 33。

⁴³ 參見丘昌泰主持，前揭註，頁 71。

⁴⁴ 參見丘昌泰主持，前揭註，頁 56、80。

成透明化是現狀共識。基於儘速實行法規評估及使行政機關熟稔相關操作程序，本文認為較具體的作法是不將 RIA 等文字以法律訂定，但以行政規則的方式將 RIA 的要素，諸如成本效益分析、諮詢、公開…等具體化於行政作業當中，使 RIA 成為一個縮短社會期望差距的手段，來達到法規透明化、預警性精神的目標。

就此一具體化的範例而言，「臺北市政府各機關執行行政法規評估應注意事項」之規定具體明確且具可操作性，本文認為可援用參考之，同時歐盟委員會之影響評估規定也相當具有參考價值，爰一併參考，並試擬草案如下：

行政院所屬各機關執行行政法規評估應注意事項(草案)

- 一、 行政院（以下簡稱本院）為實現法規立法程序之民主化、專業化及合理化，以提升法規品質，並保障人民權益，特訂定本注意事項。
- 二、 本院所屬各機關制定、修正或廢止法規時，應進行法規評估。但有下列情形之一者，不在此限：
 - （一）法規命令與法律牴觸而修正或廢止。
 - （二）法規不涉及人民權利義務事項，或限制人民自由或權利之內容及程度顯屬輕微，其涉及金額在新台幣十億元以下者。
- 三、 各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，應秉持民主參與原則，給予相關機關團體、企業經營者及有關利害關係人表達意見之機會，並諮詢專家意見，以符合程序正義之要求。
- 四、 各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，有關法規草案之訂定或修正內容，應注意符合世界人權公約（公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約）以及憲法人權保障有關規定。
- 五、 各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，有關法規草案之訂定或修正，應注意能夠增進國家社會之公共利益，並提升人民福祉為目標。
- 六、 各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，應秉持公平原則，有關法規草案內容，應兼顧國家社會與各有關利害關係人之各方利益之均衡，公平對待，以確保社會公平正義之實現。
- 七、 各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，應注意遵守效率原則以及

比例原則，法規草案之訂定或修正，應瞭解其利弊得失，注意法規管制或誘導手段，符合成本效益，評估所投入之社會成本費用與所追求行政目的之預期效益，是否符合比例原則，其管制手段有無相當性，是否過當或過於嚴苛。

八、各機關在制定或修正法規，執行法規評估時，有關法規草案內容，應注意符合事件本質與自然法則之要求，以達永續發展目標。

九、法規評估之內容，應包括法規必要性分析、法規替代方案審視、法規各種選擇方案之影響評估、最佳選擇方案之評估、公開諮詢程序及總體影響評估結論。

十、法規必要性分析，應分析本件有無立法、修法或廢止之必要，並包括下列事項：

(一) 立法、修法或廢止背景：執行現況與具體問題（儘量以統計數據或圖表分析說明）。有關問題之敘述，應包括下列事項：

1. 界定問題之性質以及範圍
2. 界定主要受影響之當事人及利害關係人
3. 掌握其發生問題之各項原因以及其基礎原因
4. 此項問題是否為政府之職責，應進行規範？有無必要進行規範？
5. 建立明確的基本架構，包括必要性及敏感性分析以及風險評估

(二) 本法案之政策目的（宜包括法案制度建制之指導原則）。有關政策目的之敘述，應包括下列事項：

1. 建立解決問題以及其根本原因之目標。
2. 建立數個層次的目標，從一般到具體可操作的特定目標。
3. 確保其目標與國家的政策及措施相融合一致，並尊重基本人權以及本院主要優先施政目標以及措施。

十一、法規替代方案審視，應分析本件是否有其他方式可以解決；其內容應包括下列事項：

(一) 可否由民間自行處理或訂定相關計畫輔導民間處理。

(二) 開發各種主要的政策選項，研擬各項可能有效的方案簡短清單，以進行進一步分析。

法規應配合法律(訂)定或修正者，免為前項審視。

十二、 法規各種選擇方案之影響評估，應查明各種方案在經濟上、社會上以及環境上之(直接的及間接的)影響情形以及如何產生影響，分析可能受影響之對象人數，影響程度，正負面影響，相關行政成本費用負擔，人民遵循法規成本，預期效益，並以金錢數量或品質等方式進行量化或質化評估。

前項有關經濟面之影響評估，宜包括下列事項:

- 1.國內市場供給與需求以及市場競爭之影響
- 2.對於全球競爭地位之影響，是否構成貿易障礙，對於跨國投資之影響
- 3.是否額外構成法規遵循成本、營業管理成本或交易成本?對於製造成本或財務之影響，對於營業以及中小企業活動之影響
- 4.是否導致政府額外之行政成本?
- 5.對於人民財產權利之影響，是否造成財產損失?
- 6.其選擇方案是否鼓勵或妨礙產業及學術之研究及創新?是否促進生產及資源效率?是否影響智慧財產權?
- 7.對於消費者及家庭生計之影響，是否影響消費價格以及消費能力?是否影響產品或服務之品質及供給能力?是否影響經濟上保護家庭及小孩?
- 8.是否對於特定產業部門或領域(例如創造就業或失業)發生影響?
- 9.是否對於特定國家或地區發生特別影響?對於國際關係之影響
- 10.對於經濟成長以及就業之影響，是否有助於改善投資環境以及市場功能?對於經濟穩定之影響?

第一項有關社會面之影響評估，宜包括下列事項:

- 1.對於就業及勞動市場之影響，其選項方案是否影響就業市場之進入或變動
- 2.對於職業工作之品質之標準以及權利義務之影響。

3.是否對於特定群體(例如婦女、兒童、老人、身心障礙者或少數族群等)有特別影響。

4.對於性別平等之影響，是否對於男女有差別待遇或促進平等?

5.是否影響政府良善治理?是否影響人民知悉資訊的機會?對於政黨或人民團體之影響?對於媒體以及表現自由之影響。

6.對於公共健康與安全之影響評估：法規方案對於工作環境、所得及教育之影響，是否因破壞自然環境、改變能源使用及或廢棄物之處置，而增加或降低健康風險？是否影響健康的生活方式之決定？是否有特別影響特定的風險團體？

7.對於治安的影響評估：其方案是否增加犯罪率？是否影響法規執行能力？是否影響自由及安全、公平審判之權利？

8.對於社會保障、教育體係之影響評估：是否影響社會照護服務，影響大學自治與學術自由？

9.對於文化之影響評估：是否影響文化之傳承保存、文化之差異性、人民參與文化活動之機會

10.對於其他國社會影響：是否影響國際條約承諾之義務？是否增加開發中國貧窮程度？影響貧窮者之所得？

第一項有關環境影響評估，宜包括對於氣候、土地使用、空氣品質、水質與水資源、資源再利用、能源使用、廢棄物之製造、處理等、動物健康與福祉、國際環境保護之影響評估。

十三、最佳選擇方案之評估，應衡量各種方案之影響評估，在連結政策目標之基準下，其有利及不利影響之比重，並評估各種選擇方案之執行可行性，比較各種方案之影響範圍或領域，查明選擇其中一個最可行及適當的優先方案。

十四、公開諮詢程序，應由行政機關就法規影響所及之利害關係人舉辦公聽會或說明會，給予其表達意見之機會。

法規評估書應敘明下列事項：

(一) 法規草案有無召開公聽會或說明會。

(二) 法規研擬有無邀請專家學者參與。

(三) 反映意見為何及如何回應。

十五、總體影響評估結論，依據綜合分析評估結果，提出所選擇之措施及理由依據。

十六、各機關執行法規評估，於必要時，得邀請財政部、國家發展委員會、本院主計總處以及法務部協助辦理。

本院所屬各機關研擬制定、修正或廢止法律，未確實依本注意事項進行法規評估者，本院得通知其補正，未能於相當期間內補正者，得予退回暫緩審議。

十七、財政部應適時宣導法規評估作業方式，並提供法規評估範例予各機關參考，協助各機關進行法規評估。

第三節 作業手冊之提出

經由比較紐西蘭與澳洲之 RIA 作業手冊，並參訪國內行政機關諮詢其意見之後，本研究認為提出適用於我國法制作業環境的 RIA 作業手冊，是建構我國法規評估能量的作為中不可或缺的一部分。此等作業手冊的目的在於作為行政機關制定政策人員在決策過程中得以依循的指南，艱深難懂的內容將會使得相關人員難以了解並遵循，無法發揮預期的功效，是以手冊的內容應該易於了解且要重視相關步驟的可操作性。手冊中的步驟可以讓相關人員從政策制定之開頭到完成法規制定之後的績效評估，都能循序漸進地依照其內容進行，方可避免不同機關有著不同的法規評估作業方式，各行其是。關於手冊的完整內容，請參照附錄八、我國 RIA 作業手冊。

第四節 其他配套措施之建議

一、劃分評估職權，建立專責單位

通常在 OECD 國家中，多元的影響評估如中小企業、消費者保護、就業率、性別、區域、健康、環境等影響評估則是與法規評估之作業整合在一起，做為法規評估報告中全面性的總體評估說明，如澳洲、加拿大、紐西蘭、芬蘭、韓國、墨西哥、挪威、美國、英國等，亦有國家將不同影響評估與法規評估之作業區分開來[partial assessment]。OECD 秘書處的報告[OECD-RIA Inventory]則指出，不同的影響評估在評估過後，可能在價值判斷與選擇上相互牴觸或是互相重疊，而區分開來進行評估可能在事後作業彙整時，將增加行政作業的負擔。該報告建議將不同的影響評估整合於 RIA 作業當中，以便降低資訊的統整成本，亦可幫助政策首長在判斷採納哪種措施時，以更全面的觀點進行判斷。

我國相關行政法規亦存有踐行法規評估、成本效益分析等評估作業之法源依據，如中小企業發展條例。法規評估制度之建立以及作業手冊的擬訂上，於踐行總體評估時，其職能上之劃分是否由各機關單位之作業人員獨立踐行總體性評估說明；邀請其他專職單位做為輔助，抑或由專職單位獨立踐行作業則成為實務作業上的重要課題。

現行制度並無建立法規評估之專責機構，故本文建議過渡期間中，如欲擬訂之法規本質上涉及相關族群(團體)者，應委由相關職務機關、專業團隊來踐行更進一步的影響分析，並協同完成法規評估之作業，同時提昇基層公務人員之相關業務能力。未來建議設置法規評估之專責機構，以確保行政機關之法規評估達到一定水準，確保政策經過全面、完善之評估，並適時介入進行指導。

二、院會、部門機關之協調互助

法規評估困難與挑戰之處，相當部分來自政府的決心與人民的態度。法規評估制度相當要求跨機關單位、公私領域的協力合作。未來除了職權上的相互配合外，政策作業人員的職能亦須加強，方得踐行重科學方法的影響分析以及重法律方法的正當性評估。人民方面，除了仰賴人民的參與及配合外，亦需人民接受理性分析後之調查結果。最後，行政機關在推行法規評估制度時，應普及相關科普知識，以利民眾了解政策方向，減少因官僚、專業用語使得法規評估制度流於形式，最終成為行政機關的負擔及人民進入市場的阻礙。

三、 公佈平台之設立

各機關在建行法規評估後，應將法規評估之相關政策報告於網路上揭露，供民眾觀覽。未來除了設立專責機構外，建議將法規評估報告於全國法規資料庫上設立專欄以便公告。

四、 專業人士之培訓

法規評估之業務上，作業人員一般欠缺踐行成本效益分析之能力以及政策評估之法學素養。建議未來於人事行政總處的公務人員課程計畫上，區分不同能力的公務人員，以分級認證之方式確定個人所需，並多次透過實際的操作與磨練，加強作業人員對政策目標、問題意識的掌握，以及成本效益分析方法之能力。

五、 法制化之建立及過渡期間之因應

現行作業上，因不具有法規評估的操作規定，使得相關評估作業滯礙難行；而相關作業人員之能力培養上，尚需長時間的輔助才得以順利推行政策。

法制化而言，建議應設定短期目標，由中央行政機關訂定一可供具體操作之行政規則，並以行政院法規會為專責機關，長期目標則為於中央法規標準法增訂第 4 條之 1，再授權行政院訂立法規評估程序之相關具體操作規定，並另行設置一具有可審查法規評估分析報告能力之專責機關，以具體落實法規評估機制。

就法規評估作業而言，建議短期內先就各行政機關的法律案及重要涉及人民權利義務之法規命令進行法規評估，未來推行 3 年後則連同所有法規命令、行政規則一併納入評估作業中。

附錄一、 紐西蘭法規評估手冊

紐西蘭法規影響評估作業手冊

2013 年 中譯版

第一部分: 法規評估第一步介紹

這部分的内容主要在描述「法規衝擊影響評估」(RIA) 的目的以及須要評估的情形，包含「法規評估」以及事前的「初步影響與風險評估」(Preliminary Impact and Risk Assessment)。

向國會 (內閣)提出法規評估(RIA)之程序流程 (A quick guide to cabinet's RIA requirements)

<p>1. 檢視是否須踐行 RIA?</p>	<p>行政機關的政策是否涉及「潛在的規則擬訂」(Potential Regulatory implications)?，而其結果可能須提交書面內閣文件之要求。</p> <p>所謂「潛在的規範擬訂」指其政策倡議可能涉及新訂、修正或廢止原先法律或規範之情形。</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p>如涉及「潛在的規則擬訂」，則須完成「初步衝擊影響評估」(PIRA)</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p>如果不涉及「潛在的規則擬訂」，RIA 仍得作為「結構分析」(structure analysis)的一種工具</p> </div> </div>
<p>2. 準備「初步影響與風險評估」(PIRA)</p>	<p>提早與財政小組研討其政策本身是否須踐行成本效益分析，或是否涉及重大的影響或風險(significant impact or risk)使之進一步做成「法規衝擊影響評估」。</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p>如財政小組認為不涉及重大的影響或風險，則政策倡議機關須確保作業之品質(品質保證)</p> </div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: 45%;"> <p>如財政小組認為可能涉及重大影響或風險，則須盡早透過「法規衝擊影響評估小組」(RIAT)協助與保證。</p> </div> </div>
<p>3. 實行「法規衝擊影響評估」</p>	<p>隨政策的擬定與發展，從開始時便須施行 RIA 評估流程。「財政部 - 法規評估小組」(Regulatory Impact Analysis Team)可提供各單位 RIA 職前訓練與協助。任何涉及<u>重大影響或風險</u>的選擇性措施，其相關資料均須向「財政部 - 法規評估小組」提出，以備評量諮詢。</p>
<p>4. 提出「法規評估總結文件」(RIS)並負責人做出揭露說明</p>	<p>「法規評估總結文件」(RIS; regulatory impact statement)須在國會(內閣)報告提出前即開始做準備。該文書須具備獨立的地位(standalone summary)提供政策首長參考，並附上<u>所有相關必要資訊</u>。負責「法規評估總結文件」的負責人須<u>完成並簽署該揭露說明</u>。</p>
<p>5. 踐行品質審</p>	<p>品質保證須透過「財政部 - 法規衝擊影響評估組」或適當的內部稽核程序審</p>

查程序，取得品質保證證明	查，尚可取得。國會(內閣)在提出國會報告時，尚須附帶一份「法規衝擊影響評估小組」所制定的品質保證報告文件或內部稽核程序所提出的品質保證證明(Quality Assurance)
6. 準備內閣報告文件	國會報告文件側重於部長的提案，並須附帶的將「法規衝擊影響評估」一同提出。評估之報告須連同其他國會報告文件一同附上。
7. 公開「法規評估總結文件」	所有「法規評估總結文件」皆須在財政單位及管制機關網站上發佈公告。相關文件須敘明連結網址，並另寄一份紙本到相關單位備存。
8. 完成揭露聲明	決定立法時即須完成揭露聲明。就須揭露的法規而言，除受豁免的提案外，所有政府法規及所有「實質上的補充指令文件」(substantive government SOPs ⁴⁵)均須完成揭露聲明。
9. RIA 未達要求者	所有「重大」的法規提案如未達 RIA 的品質要求者，則須受「事後履行之審查程序」(post-implementation review)檢視。其他不需做成揭露聲明，但須為法規評估者亦包含在內。

1 關於此作業手冊

本手冊提供一份法規衝擊評估(RIA)的總覽，以及內閣 RIA 要求的指引。對於 CabGuide 中提供的資料進行補充。亦納入從 2009 年起內閣對於 RIA 要求變更的決議。

對於 RIA 要求的各個主要要素有著不同專章加以說明。這些章節都提供範例以及進一步參考資料的連結。

1.1 深入資訊

本手冊無法處理法規提議程序中可能引發的所有爭議。我們承認有效的立法是個複雜的工作，且政策研擬程序的現實面可能和本手冊說明的理想方式有所不同。因而機關有時可能必須作出判斷，在特定情形下要如何達成 RIA 要求的意旨。

⁴⁵ 此處之 SOP 指:當內閣將草案送至議會，議會就原草案作政策變更，且變更幅度已超出原先 RIS 範圍時，議會將作成 SOP 由行政機關提交內閣，由行政機關據以更新原定之 RIS 資料或重新撰擬，並指出這些變更將產生之影響，並指出這些變更將產生之影響。

財政部的法規衝擊影響評估小組(RIAT)可以提供一般性建議，並且提供機關 RIA 良好及持續運作的訓練。

1.2 保持本手冊更新

本手冊將會在網路上定期更新，以確保其盡可能精確有效。本手冊的版本最後於 2013 年 7 月更新。

為確保您持有最新版本，

請至 <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis> 取用線上手冊。

1.3 強化揭露 RIA 的要求

在 2013 年 4 月內閣決議，在導入新法案的階段，加強將送至內閣審議的 RIA 透明度。部會現在被要求以獨立聲明，揭露他們採取的品質保證程序，以及法案中公眾或議會可能感興趣的關鍵特色。

揭露聲明獨立於 RIS(並獨立與於 RIS 或 ADS 中的機關揭露聲明)。然而如同 RIS 一般，它一份就政府提議法案的研擬及內容提供事實資訊的公文書。它大多數採取一連串是非題的形式，並要求對於答案提供進一步資訊加以解釋、澄清。

揭露所要求的資訊會連接到政府對於法案研擬的期待，或是法案中要保證仔細審查的特別之處。揭露聲明詳細指引可以在網路上取得。

www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory

關於揭露聲明以及其與 RIS 關係的進一步協助或指引，可以聯絡 RIAT：

ria@treasury.govt.nz.

1.4 歡迎您的意見回饋

我們歡迎您對於本手冊的意見回饋，包含對於可能改動的建議。我們也歡迎可以與其他機關分享的良好實務典範。任何評論或建議都可以送到 ria@treasury.govt.nz.

2 本手冊之目的 (The purpose of Regulatory Impact Analysis, RIA)

本手冊的目的在於確保所有政策提案均藉由仔細且健全的作業分析程序進行，以維護更好的法規品質。公共政策透過法規衝擊影響評估的檢驗，得檢視政策本身

是否有其他替代措施來達成目標 - (如以私人或非規範性措施為安排)，並達到檢視的效果，確保特定的選擇替代方案有助於達成的公共之實踐。

「法規衝擊影響評估」以「法規評估總結文件」的方式做成，有助於達到兩項優點:

- **以更實證 (evidence - base) 的方式提出政策選擇替代方案** — 確保所有選擇的措施都經充分考量，並以實證的方式證明其措施成本負擔最低，同時創造最大淨利益。
- **達成透明度 (Transparency)** — 以「自由且坦率」⁴⁶的向政策決策者提出可行措施時，可同時確保所欲選擇的政策措施，均事前考量過其他公部門機關的利益。法規衝擊影響評估的另一個目標為鼓勵公家機關公開評估資訊，以達到維護法規的品質，並作為因應未來以後的實證資訊。

2.1 達成國會(內閣)所期待的法規管理責任 (Cabinet's expectations for regulatory Stewardship)

2013 年 四月，內閣對於公共部門法規責任之一套期望目標加以同意。【CAB Min(13)6/2B】

期望目標的內容則列出如何設計並適用制度，並規定行政機關在未達成下列事項前，不得任意為法規管制上的變更:

- 明確檢視政策的內容以及所涉及的執行問題，並作成法規評估以確保制度的健全。
- 所有政策的選擇替代方案須經仔細規畫，並履行前的法規均需搭配知會政策，並通過適當的審查程序。

關於對政策負責的期許目標相關文件，詳見管制制度指導守則⁴⁷。

⁴⁶ 「自由且坦率條款」(Free and Frank clause) 為紐西蘭行政程序法中，為確保政府機關所提出的資料有助於使人民或其他機關有效參與行政政策，並使公務機關所提出的資訊具備可責性所定的條款。Official Information Act and Local Government Official Information and Meetings Act work ; OIA section 9(2)(g)(i), LGOIMA section 7(2)(f)(i); 澳洲稱為「坦率與無畏條款」; Frank and Fearless) 。

⁴⁷ 詳見:

2.2 RIAT 功能上的地位 (The role of RIA)

法規評估小組是隸屬於財政部底下的獨立單位，其職能是：

- 對可能面臨風險或影響之政策提案，就其所提出之法規評估總結文件，踐行品質保證審查與認證。
- 對可能涉及重大政策提案之官方內部文件提供諮詢與建議。
- 就於是否達到 RIA 標準，提供一般性意見。
- 協助行政機關提升 RIA 的專業能力，包含提供如成本效益分析之職能訓練。

RIAT 參與重大政策提議的程度，取決於提案的性質、政策發展的過程，及審查行政機關本身是否有能力透過內部稽核程序提供品質保證認證。其實際的參與會涉及：

- 與行政機關合作，協助其達到 RIA 的要求，像是對於主要工作(例如成本效益分析)的職權分配草案提供意見。
- 將政策提議轉介到其他在法規品質議題或事務領域，具備相關專業知識的部門、專家。

3. 何時須踐行法規評估程序？ (When do the RIA requirements apply)

任何符合下列事項的政策提議或審查均須踐行法規評估：

- 其政策措施可能涉及新訂、修正或廢止原先法律或規範者。(不論主體法例或可駁回法案)
- 可能須提交書面於內閣批准之文件⁴⁸

這也包括被送交內閣請求下列事項的文件：

- 發布內部文件(參見部份 3)，該文件包括導致法規變動的政策措施。(雖然在 RIA 元素被包含於諮詢資料時，RIS 並不是必須的 — 參見有效諮詢部份)
- “原則性”政策決定及立即政策決定(參見部份 4)，特別是政策選項被限縮

http://www.treasury.govt.nz/publications/gidance/regulatory/systemreport/04.htm#_toc1.2

⁴⁸ 法規影響評估雖然主要為因應政策於內閣被批准，然而法規評估本身除針對向內閣的提案外，也為一項政策發展的有用工具。

的情形(例如就進一步作業/考慮的限縮選項，特定國際協議的談判授權)。

- 引入法規變動的法規只是”使其生效”，而關於是否進行干涉及進行何種干涉的實質決策將在之後作成。
- 將部長依法令授權制定法規的意圖告知內閣。

RIA 要求應該以下列方式之一被滿足：

- 內閣被要求核准政策的情形，RIS 必須附隨著內閣文件。
- 內閣被請求對於可能政策選項之諮詢進行許可的情形，實質 RIA 元素必須被包含於內部文件。(或附加於內部文件之 RIS 草稿)

有著管制意涵的政策提議，通常在立法或法規草擬之前，提交給內閣委員會請求許可。在少數情形，政策提議和法規草案會同時被提交。在這種情形，通常程序是文件會被提交給相關內閣委員會，而非直接送交內閣立法委員會(Cabinet Legislation Committee)。

要達成 RIA 要求，RISs(如果在諮詢階段沒有作成 RIS，則為內部文件)必須完整、可信、簡潔明瞭。在 RIA 程序中也必須採取有效率且有效諮詢，且精確反映於 RIS 中。詳細的要求會在載明於踐行 RIA 部份(參見部份 2)。

3.1 豁免 (Exemptions)

在特定情況下完成一份法規評估總結文件之意義不大，如不會改變現狀的政策措施，或其影響屬輕微者。因此，下列情形則無庸踐行 RIA:

- 涉及修訂技術性事項，或強化現行法規以落實明確性或指導性質 (navigability)。(包括修正錯誤、現存立法目的或達到法規調和之目的)
- 適合列入修訂之事項
- 撤銷或廢止不必要的管制
- 做為立法之前言或開端
- 做為撥款或預支補充撥款的草案
- 訂定施行法
- 為了落實紐澳洲間之海洋與沿海地區互認協議(Marine and Coastal Area, Takutai Moana act 2011)
- 於必要的限度內，履行拘束紐西蘭的國家義務

- 對商業、個人或非營利機關不影響或輕微的影響（例如制定對內的行政規則、更改組織作用法，或機關間的職能安排）

3.2 官方之內部文件 (Discussion documents)

任何可能涉及法律變動之官方內部文件應踐行 RIA。如官方文件擬制定新的管制措施，則得以下列兩種方式來達到踐行 RIA 之要求：就官方的內部文件以 RIS 的方式提出或官方內部文件自行做成 RIA，並將其官方內部文件交由 RIAT，以利提供建議或評論。

大部分的情況下，財政部建議官方的內部文件以 RIS 的方式提出(即摘要 RIA)。在提交內閣審查的過程，如要針對政策的特定議題時，則 RIS 則較為方便聚焦。是否須提交內閣，則建議盡早透過 RIAT 提供諮詢。

無論是否做出 RIS，內部文件須附上 RIA 的評估，以助於政策說明與討論：

- **透過 RIA 以描述文件中的政策背景：**透過 RIA 來描述現況以及所遇問題的範圍大小；列舉所有解決問題的選擇替代方案；說明具體選擇替代方案應該如何適用、監督及審查。
- **提出問題意識：**透過 RIA 來引導受影響的人就其選擇之措施來給予回應，並就民眾的問題提供回應、模擬影響的範圍並建議進一步可行的替代措施。

有關收集民意以及諮詢程序的指導規則，詳見第三部分 - 有效諮商守則(effective consultation)。

3.3 補充指令文件 (Supplementary Order Papers)

此指當內閣在審查完政策草案後，行政機關就原草案再次變更時，且變更幅度已超出原先 RIS 範圍，則行政機關須作成「補充指令文件」(SOP)提交內閣，並據以更新原定之 RIS 資料或重新撰擬 RIS，並指出這些變更將產生之影響。

3.4 國際條約 (International Treaties)

任何完成擬定、或適用條約之情形，均須踐行 RIA 程序。當內閣要批准條約協商之許可(亦即談判授權)、條約最終文本或條約要在紐西蘭生效、簽屬以及在內

國執行時，其相關文件亦須達到 RIA 之要求。

依據紐西蘭(Manual and Standing)內閣命令文件第 388-391 號，所有多邊條約或「重大的雙邊條約」均須踐行國家利益分析 (National Interest analysis; NIS)。當 NIA 與法規評估一同準備時，外交部 (Ministry of foreign affair)須與財政部- 法規評估小組一同合作草擬評估報告。如國家利益分析報告須附上法規評估，並達到法規評估總結文件之要求，則不需另外作成法規評估。

條約的草擬指導手冊⁴⁹中則詳細的說明如何做成 NIA 以及法規評估。任何涉及條約或協定之問題，請向財政部 - 對外條約司做進一步諮詢。

(treatyofficer@mfat.govt.nz)

4 發現問題及計畫步驟: 初步影響與風險評估 (Scoping the issue and planning the project: Preliminary impact and risk assessment, PIRA)

法規評估的第一步驟為踐行初步影響與風險評估。在提交政策於內閣之前，PIRA 是行政機關在做成 RIA 的前置步驟。

4.1 什麼是初步影響與風險評估? (What is RIA)

PIRA 之目的為:

- 幫助行政機關確認其措施是否須踐行 RIA 並交由國會審查。
- 幫助行政機關確認其政策下可能面臨的風險影響，就其影響進一步進行 RIA。
- 幫助財政部-法規評估小組(RIAT)確認其政策措施之等級，以及欲執行政策的種類以助挑選協同人員。
- 幫助財政部確認其政策措施是否須經財政部-法規評估小組(RIAT)提供品質保證。

4.2 判別案件之重大性 (The significance criteria)

做成政策前應透過重大性檢驗標準以確認其政策是否:

- 對於紐西蘭之社會、經濟或環境有重要的直接或間接影響

⁴⁹ 詳見: <http://www.mfat.govt.nz/Treaties-and-International-Law/03-Treaty-Making-process/>

- 具備重大政策風險、其執行風險或不確定性。

關於各種 PIRA 考量的風險及影響，詳請見附件 1.1

4.3 踐行 PIRA 的程序 (Process for completing the PIRA)

政策決定者應盡早踐行 PIRA，並計畫執行人應簽署負責進行初步評估程序。

當政策形成之相關文件，其內容已足夠至須考量是否做成 RIA、具重大性、或是否應由 RIAT 介入，則 PIRA 應交由相關財政小組審查(並寄送資料到 ria@treasury.govt.nz)。何時內容已足夠則無確切答案。

4.4 如須 RIAT 介入 (If RIAT involvement is required)

RIS 之政策提案如具有重大影響或潛在風險，則 RIAT 的職能在踐行品質認證程序以給予品質保證。如 RIAT 小組認為須踐行 PIRA，則下一步則是與 RIAT 小組檢視 RIAT 小組在政策計畫上介入的地位與角色。

RIAT 可以個案裁量讓行政機關具有對於自身 RIS 提供品質保證的職權，即便是被認為有著重要影響或風險的情形亦可。以下情況，RIAT 可以決定對重要政策提議不正是評估其 RIS：

- 政策作業已經有所計畫，且政策程序健全而不匆忙。
- 部門和 RIAT 對於政策架構、要採用的證據標準及影響類型已有事前協議。
- 其他就該事務領域具有專業知識的相關部門、機關、團體或個人已經有適當參與和諮詢。
- 機關本身能證明自身具有良好的品質保證稽核程序。

即便機關本身得透過內部稽核程序來確保管制的品質，政策決定機關仍須將政策的相關資料與現況提供給小組，如政策本身面臨環境上的改變，則機關須與小組的諮商，必重新審查其政策。

附件 1.1 初步影響與風險評估 (Preliminary impact and risk assessment)

PIRA 之目的: 初步影響與風險評估的目的在於

- 幫助行政機關確認其措施是否須踐行 RIA 並交由國會審查。
- 幫助行政機關確認其政策下可能面臨的風險影響、風險之範圍，評估是否須進一步為審查的可能，以便事後透過 RIA 來完整的分析政策的影響。
- 可做為執行 RIA 的初步計畫，以檢視影響評估的框架、里程碑，並確認要諮詢的對象是誰。
- 幫助財政部-法規評估小組(RIAT)確認其政策措施之等級，以及欲執行政策的種類以助挑選協同人員。
- 幫助財政部確認其政策措施的影響，以便提早派遣 RIAT 評估小組提供品質保證，並適當的指導機關達成 RIA 的條件以完成 RIS。

何時開始 PIRA: 在計畫階段即須開始做成 PIRA。包含在現行法規下多附加的管制措施，是否有可能考量的選擇替代方案會具有採納的可能，則均須考量進去。

如何完成: 在計畫階段即須盡量把所有的相關文件都考量進去，以製作 PIRA。至於什麼類型的文件資料須附上則並無確切答案，行政機關本身應該自行判便，也可附加支持性、輔助性資料上去(supporting evidence)。如有資料無助於 PIRA 小組來評估是否具有重大影響，則是否須一同考量來做 PIRA 則事後應另做區分。

寄送給誰: PIRA 應寄送給法規評估小組 RIAT(email: ria@treasury.govt.nz)。如機關本身設有法規評估組，則須另外連絡。

如有疑問，則連絡誰: 請聯絡負責其執行計畫之法規影響小組(RIAT)，以諮詢如何完成 PIRA。

表一：基礎資料

計畫負責單位:
計畫名稱
可能會立法或修改的法案/規則:
計畫聯絡人與電話
基礎資料的做成日期

表二: 是否須踐行 RIA

是否須踐行 RIA?	是/否/不確定
政策是否可能須交由內閣審查?	
其政策是否可能涉及新訂、修正或廢止原先法律或規範者。 (不論次級法規或失效性文件)	

如以上兩個選項均為「否」，則無須踐行 RIA，且不須做成 PIRA

RIA 的附加豁免事項	是/否/不確定
<ul style="list-style-type: none"> 如政策本身具有多項選擇替代方案，則是否有具有一個或多個以下豁免事項? 	
<ul style="list-style-type: none"> 涉及修訂技術性事項，或強化現行法規以落實明確性或指導性質(navigability)。(包括修正錯誤、現存立法目的或達到法規調和之目的) 	
<ul style="list-style-type: none"> 適合列入修訂之事項 	
<ul style="list-style-type: none"> 撤銷或廢止不必要的管制 	
<ul style="list-style-type: none"> 做為立法之前言或開端 	
<ul style="list-style-type: none"> 訂定施行法 	
<ul style="list-style-type: none"> 就以現存之法案做輔助性法案以推動(確認、生效)原法案。 	
<ul style="list-style-type: none"> 做為撥款或預支補充撥款的法案 	
<ul style="list-style-type: none"> 為履行「外坦吉條約」(Treaty of Waitangi claims)，對毛利人相關保護條約之請求，而該履行不涉修正現行管制規劃者 	
<ul style="list-style-type: none"> 為了落實紐澳洲間之「海洋與沿海地區互認協議」(Marine and Coastal Area, Takutai Moana act 2011) 	
<ul style="list-style-type: none"> 於必要的限度內，履行拘束紐西蘭的現存國家義務 	
<ul style="list-style-type: none"> 對商業、個人或非營利機關不影響或輕微的影響 (例如制定對內的行政規則、更改組織作用法，或機關間的職能安排) 	

如各選擇替代方案符合上述任一豁免事由，則不須做成 RIA。

如認為整個政策本身完全豁免，請進一步要求 RIAT 小組確認。不須要為了證明具豁免事由而做 PIRA，但須要提供相關資料來做審查。

如政策下其中一些選擇替代方案符合豁免事由，則被排除於 RIA 之外。然而在做成 PIRA 時，須特別註明豁免的措施有哪些。

表三：背景說明

政策爭點 (The Policy issue)
所倡議的政策試圖達成什麼樣的目標?
簡述:
現存政策所面臨的問題有哪些? (問題的根本原因 root cause 為何)
簡述:
現存政策所影響的強度與範圍 (magnitude of the policy issue)?
簡述:
如何證明現存的問題意識? (提供資料並證明) evidence supporting
簡述:

政策執行之程序 The policy Process
誰委託執行政策?(公家機關、上級機關、公共...etc) 計畫負責人為?
簡述:
目標政策的程序、時間表與步驟為何? (諮詢、蒐集民意的時間、國會審查的時間、草擬草案、適用的階段等等) 是否有時間限制? 有無現存義務? 法規上的限制或內閣先前所做的決定?
簡述:
蒐集民意的程序怎麼計畫? 誰會被邀請參與諮商?
簡述:
如須運用分析工具，則哪些工具須會運用?
簡述:

政策的選擇替代方案 (The Policy options)
是否具有其他可行的替代措施? 是否有可能不以管制的方式做成?
簡述:
如選擇替代方案受現行法令規則所拘束, 不論為現存政府機關、上級命令、內閣的決定, 則被何者所拘束?
簡述:
如委託第三者行使公權力, 則授權的單位為何?被授權的單位為何?
簡述:
如政策被做成, 則可能被影響的人有哪些? 個人? 家庭? 買方? 賣方? 非營利組織? 特定地區的人? 運用資源的人? 使用道路、或消遣的釣客? 特定組織的成員? 宗教、種族、性別、年齡、團體、中央政府、地方政府? 其他?
簡述:

表四: 是否具有重大性影響? (Are the significance criteria met?)

做成政策前應透過重大性檢驗標準以確認政策是否:

- 對於紐西蘭之社會、經濟或環境有重要的直接影響，或產生流動效應 (flow on effect)
- 具備重大政策風險、執行風險或不確定性。

是否具被重大性影響?	是/否/不確定
是否有政策措施具有淺在: 削弱現有私人財產?	
影響特定市場或產業之結構? (例如: 幫助或阻礙市場提供更好的貨品、服務; 建立或 去除執照, 設有許可機制; 創造或去除貿易障礙以影響 私人進入市場)	
是否對自然生態具備影響, 例如涉及資源分配的管制措 施	
是否具備重大分配性或促進公平性的效果 (例如: 例如 使得特定族群得利, 而特定族群則承擔成本) 是否影響人權或影響私人選擇的自由?	
對商業、中央、地方機關、私人、非營利組織..etc 具備 重大影響 (例如: 曾加成本負擔; 增加或減少政府負擔; 對紐西蘭的貨幣匯率或貨品服務貿易影響、對勞工的流 動的誘因結構產生改變、涉及資源分配、儲蓄與投資、 對政府的財政產生成本負擔)	

就所涉及的特定影響，請簡述影響的性質與可能涉及的範圍。

--

政策制定或適用是否具有重大風險?	是/否/不確定
------------------	---------

是否有新的制定措施或無先例?	
政策問題的跟因，及檢視是否有其他選擇替代方案存的證明資料是否薄弱、或缺乏?	
政策施行後所須承擔的風險是否難以確定? 是否有顯著的風險須要被改變?	
是否存在其他政策來彌補現行問題?	
是否有明確信、指導性不足的問題，或存在執行成本，適合以計畫政策來一併改善?	
是否當下政策可能與紐西蘭現存的國家義務有所衝突?	
是否影響紐西蘭與澳國單一市場的政策?	
是否影響「跨塔斯曼海洋的互認協議」(Trans-Tasman Mutual Recognition Agreement)?	
是否給予第三方授權立法? 或給予特定機關廣泛的裁量空間?	
是否政策下的選擇替代方案可能與現行一般法律原則與規範不符?	
是否可能創設、修改或除去現行裁罰 (刑罰、或行政罰)，影響法院的審判、管轄權，或影響法院的程序或曾加工作量?	
是否有請專家來判別選擇替代方案，或適用的測驗 (implementation testing)	
是否可能讓地方機關立法，或執行?	
立法的期限是否急迫?	
是否擴大或減少規範者的權限?	

表五: 作業機關的評估以及財政部的許可

作業機關的初步評估	財政部的評估
作業機關是否須踐行 RIA?	
政策的提案是否可能涉及重大影響或風險而須法規評估小組(RIAT)的介入?	

第二部分: 踐行 RIA

此部份介紹如何踐行 RIA，而其內容將會做成「法規評估總結文件」(RIS)以便向內閣提出。

1 法規評估的步驟 (The regulatory impact analysis RIA steps)

此部分提到做成法規評估的關鍵步驟。這些步驟都須清楚的向內閣提出，並且應以 RIS 的方式做成。

此指導書僅簡要的描述，因為 RIA 所欲解決的問題多變化，而非一個模式可以單一概括的。好的法規評估應該確保法規的健全，並且提供一個透明化的架構供人參考，以便進一步提案。本書建議 RIS 應該將 RIA 的重點，簡要地在 RIS 提出，不應過於冗長。

2. 描述現況 (Describe the status quo)

法規評估第一步為描述現況(status quo)，以便進一步評估政策的選擇替代方案是否適於達成目標。

描述現況的步驟應考量下列現存狀況。

2.1 描述現存市場的狀況與安排 (Features of the market or relevant social arrangements)

檢驗現況的方式應先描述現存市場的狀況與安排。具體的例子如分析現狀市場的供給、需求趨勢。就現存市場的狀況而言，例如檢視現存市場之參與者、管制機關，包含商品或服務的製造商、供給商、零售商、買方、獲益者、管制者，以及其他市場利益者，並描述他的利益從何而來。

檢驗如果現存市場在不干涉的情況，未來會如何發展(動態)，有助於進一步決定是否須要提出政策措施來改變。(而非僅是靜態的觀察)

2.2 盤點現存法規 (Existing legislation/ regulations)

描述現況應該盤點出現存法律規範、規則、或其他政府單位的干涉依據。

如現況係透過不管制措施(non-regulatory)、自律規則(self regulation)、或共管機制(co-regulatory)為安排，則這些項目必須列入做為盤點對象。詳細臚列的法規應該夠細緻以至(非專業性)被影響者或既得利益者能理解：

- 現存利益的相關單位，包含公部門、私部門、管制者、受管制者、擬制機關單位(quasi-government)，團體或俱樂部，以及公益機構...etc
- 這些主體間的誘因，以及其行為反應如何相互影響?
- 這些主體手上握有的現存資源以及工具是什麼?

2.3 已作成之現存決定 (Any relevant decisions that have already been taken)

任何已做成之現存決定，並會影響現況的情形都應考量進去，例如已經內閣同意的政策，但尚未立法的法規範。

如內閣機關已通過決定限縮或放寬行政機關做成政策的權限，則相關的內閣決定也應該一同被考量列入現況描述內，並且應在 RIS 當中簡要的說明。

2.4 信任與支應協議 (Confidence and supply agreement)

信任與支應協議通常為一方為了達到特定目標，而授與他方職權來達成特定目標。通常信任與支應協議不在內閣的決定範圍內。

通常該種協議目的在於將特定議題交由另一方自訂管制措施，此時 RIA 至少需要包含下列資訊：

- 定性此協議的信任基礎以及所欲達成的目標
- 此協議下的現存問題
- 為了達成目標的選擇替代方案/解決現行機關因目標不同，而原本無欲解決的問題，是否在和解協議的目標範圍內，更容易解決現行機關的問題。

在特定情況，信任與支應協議的內容須要完全做成法規評估，才有助於達成評估

的要求。如在此情況下，則 RIS 須將此評估一同清楚地記載，並有疑問時諮詢 RIAT。

3. 界定問題範圍及影響 (Define the problem and assess its magnitude)

再描述現況後，下一步則是仰賴行政機關界定問題範圍，以及在行政機關做成政策後所預期的成效。好的做法是界定現況與目標之間的範圍有多遠，並闡述出作業機關目標以及所預期的成效狀況。而問題意識也必須考量公共利益。

如發現問題範圍所在，則會成為目標政策首要解決的。

3.1 問題的影響程度 (size of the problem)

界定問題意識不僅是描述現況與目標之間的範圍，更進一步須具體描述問題影響的程度。至於如何描述則須仰賴成本效益評估來具體勾勒出現狀的問題影響性。

- 現狀問題將帶來的不利程度，以致須仰賴行政機關進一步介入。
- 誰會被現狀的不利情狀影響?包含具體量化影響的範圍。(例:多少個家庭、產業、集團遭受影響)，將帶給他們什麼樣的傷害? 以及傷害的程度為何?

不是什麼情況都可以用貨幣單位來描述影響的程度，但行政機關應盡可能的將這些數據以量化的方式呈現。例如，如問題意識跟經濟效率有關，則須量化出目前差多少以便達到目標? 如果跟分配有關，則須估計現今供給及需求的平均是多少。如果跟環保有關，則須計算出如果不干涉的話，將帶來多少損失，而這些損失須要耗費多少成本來填補? 以上的情形都須要以量化的方式呈現。

3.2 區分問題原因以及發生的徵兆 (Distinguish between causes and symptoms of problems.)

下一步則是要釐清問題的**根因**為何，而不僅僅是徵兆。例如市場失靈、法規失靈，不可容忍的風險、社會目標或分配的問題。詳細問題的原因也要具體描述，例如，如果問題的原因在於市場的資訊不對稱，則須進一步具體描述：誰無法進入市場(WHO)、取得什麼樣的資訊(WHAT)，又因為無法取得資訊，這些人的行為表現為何(HOW)。

問題本身為何無法透過現行制度或透過私人間的自律機制來安排，也要說明清楚。

如果問題本身在於現行法律，則須說明是法律制定的問題，還是法律適用的問題。

實踐上，現狀與問題本身可能兩個之間都會有關連性。例如說明目標為何沒有被達成。重要的是，這種情況下，兩者都須提出。

偵測並解決問題 (identifying and diagnosing the problem)

透過私人間的安排(voluntary arrangement)通常是最能達到買家、賣家、企業、投資者、政府以及社會實踐的長期利益。然而透過私人間的安排也有失靈的時候。好的問題說明應該要能描述各種措施(如私人間的交易行為、自律機制、政府強制規範等)所帶來的問題與風險，如：

- **不完全競爭**：即指一個市場上特定人或族群可以控制市場以提升自己利益。
- **資訊不對稱**：指參與交易的各方，其所擁有及可影響交易的資訊不同，而缺乏資訊的那方則無法充分的實踐自身利益。在極端的案子中，可能會造就市場上的不信任。
- **外部性**：當成本或利益由交易以外的第三人承擔。
- **公、混合物**：當服務或商品 -
 - 供給不足，因無法獲取利益
 - 需求不足，因購買者雖然消費，但消費無法使之承擔損失，或無法使其競爭
 - 需求過剩，因為取得商品容易，但消費後仍顯示成本。
- **商品的權利(物權)保護不足**：不清楚、制定不完善，保護不足的權利可能使當事人間無法因為自己的努力而被獎賞。

透過自律、共管的機制則可以消除以上問題，但並非所有的問題都可透過這些方式解決，例如在特定的情況下，法規制定的目的係為了保護特定人取得公共財(尋租者)，特別是那些具有市場壟斷力的私人。此種法規將不具備合法性與可責性，也無法因應新的緊急問題。

有時問題本身可能源自於法規的現況與管理方法。有時問題本身並非制定自律、共管機制，而是政府本身缺乏資訊，或是誘因不足以讓政府自己解決問題。規範本身可能有下列問題：

- **非意料性結果(意外惡果)**：導入無法促進社會利益的誘因或行為模式
- **不具效率的法制措施**：在欠缺市場競爭下，可能會有制度失靈的風險，例如制度規範本身無法解決市場現況的問題，或無法回應大眾對風險的容忍。

- **道德風險:** 政府保證支持或保護市場上既存者不受競爭，使得市場較無法反映競爭壓力。
- **誘因排擠:** 因為遵循法規使得私人經濟活動降低。
- **尋租者:** 指在沒有從事生產的情況下，為壟斷社會資源、或維持壟斷地位，以尋利。透過公家管制的介入可能會導致立法者遊說保障尋租行為。與誘因排擠相同的是，透過立法來保障尋租者也會使私人退出市場。

4. 形成政策目標 (Define the objective)

在踐行 RIA 時，除了應簡要的說明政策目標，且必須說明哪些管制機制會納入以有效的達成政策目標。

目標應該明確，且不該僅僅代表問題其中一個面向。目標政策應廣泛到可涵蓋所有可解決的方針。好的做法是將主要政策目標，與次要政策目標說明清楚。政策目標應該把最後應呈現的狀況描述出來，並涵蓋所有可資達成的替代方案，如果不能達到上述之目的，則政策目標即過於狹窄。

通常政策目標為複數，而彼此間可能存有相互衝突關係。此時，平衡這些政策則有助於反應社會的多種需求，且代表法規的制定是有意義的。重要的是，政策目標須解釋與其他相衝突的政策目標該如何做取捨。財政部的生活水平計畫即是一個讓政策決定者參考，如何使法規與其他的社會福利政策做調合。

政策目標本身可能是具備優先階層性的(hierarchy)，特別是那些無法以量化方式來估算的政策。此時，即須評估所為的措施是否適合達成這些具備優先階層性的政策目的，而如果措施的評估結果是無法達成目標，或是須要時間及預算，則須進一步指明出來。

當形成政策目標時，同時必須踐行現況影響評估，例如主關機關會做出什麼提問？部長需要什麼要的資訊等。

5. 列出所有可行的選擇替代方案 (identify the full range of feasible option)

藉由列出所有可行的選擇替代方案能有效的達到政策目標，包含所有的管制及非管制措施。

如果內閣有事先限縮可替代措施的範圍，則須在描述現況階段表明出來。

如果具體的選擇替代方案並非內閣所不允許，而是因為與目標政策的宗旨不合，或其他理由而不可為的選擇替代方案，則須特別在法規影響總結文件(RIS)中的政策目標說明部分載明。如特定的政策決定被限縮，以致不須進行 RIA 時，則這些事項須在一併在法規影響總結文件中被提出，並負責人要做出揭露說明。

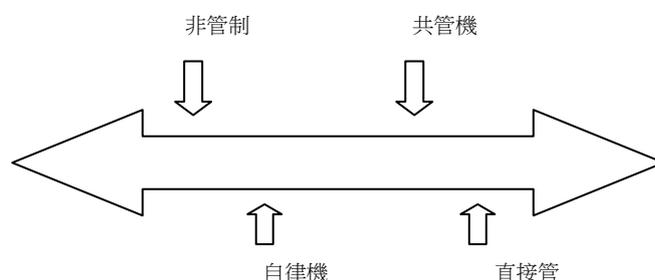
並非任何情況都可能將所有的選擇替代方案都列舉出來，除非過去政策訂定時即限縮了這些政策措施，否則很難把各種種類的政策措施都列舉出來，甚至有些政策目標下可能選擇替代方案有無數個。此時，踐行法規評估時，至少須描述出下列情況以表明立場：

- 應維持現況（但可能隨者時間，人們的行為反應會改變）
- 應有一個，或一個以上的非管制措施。（透過教育訓練、或自律機制）
- 應有一個，或一個以上的管制措施。
- 具體描述出沒有政府介入，或沒有管制下，會產生什麼情形。（如果不介入會改變現況時，即須描述）

如認定某些選擇替代方案應被排除，或認定特定影響民眾的措施為可行的話，則須踐行 RIA，並且在法規影響總結文件中提出。如果這些被排除、或增訂的選擇替代方案會增加、或降低風險與決策的話，則負責人須在法規影響總結文件當中做出揭露說明。

管制替代措施

政府在界定所有可滋選擇的替代措施時，須考量所有的管制與非管制措施。適當的措施取決於政策目標與所欲解決的問題。



非管制的選擇替代方案包含教育訓練或補貼。這些機制的目的主要在影響私人的偏好，但無法保證改變私人的行為。例如：

- 酒類菸品的杜絕廣告以降低私人酒駕的機率
- 住家防火措施補貼以鼓勵改善住家防火措施。

自律機制的好處是使私人對自己的群體為監管，例如讓產業對自己的員工們為管制，或產業間彼此遵守的規則。例如：適宜於兒童廣告之廣告規則 (Advertising Standards Authority code for advertising to children)，或建立一個讓消費者投訴的機制，如存款保險公評人 (Insurance and saving Ombudsman)。

政府也可以透過結合政府與私人間的管制實施共管機制，而共管機制通常幫政府授權批准私人決定的管制措施。

政府得以實施管制措施來改變外在環境，舉例而言，核發職造准予特訂有資格的人解決特定任務，如建築業，或是讓私人取得一定職造才得以從事特差職業，例如心理醫師。

政府可以透過強制規則與準則來改變或控制結果，而制定行為準則可以立出所欲維持的行為結果。相對而言，權威性準則可以具體的指出何種技術性事項應被遵守，舉例而言，政府可以為了達成安全性而規定所有製做動力交通工具的廠商都須要進行測驗，使所有車輛在時數五十公里的衝撞下，能維持百分之九十的生存率。

選擇替代方案也可以被用來影響人們的行為結果，例如要求資訊揭露(食物上標示成分來源)。這並非代表求產業供應營養的食物，而是要求提供更多資訊以改

變人們的選擇。

政府也可以透過直接的管制措施來限制特定行為結果發生，例如規定每一百升的血液中存在有八十毫升的酒精即可認定為酒駕。

很多例子中，最有效率解決問題的選擇替代方案可能不只一種，例如透過教育訓練能提升人們遵守酒駕規範。

5.1 分析的程度與方法 (Levels of analysis)

一般而言，選擇替代方案的分析程度(詳細與深度)須能反應出現存問題的影響程度，並描述如何解決他。通常財政部法規評估小組能就分析的程度給與評量與意見。

有時須限縮選擇替代方案的範圍，並以深度分析來證明何種選擇替代方案可以帶來最大的淨利益⁵⁰。在這種情況下，應該解釋全部政策選擇是根據哪些目標進行評估，並明確說明如何將目標納入評估程序(例如，是否有某一目標比其他目標更重要)。這種程序的範例，就是採用多標準分析來限縮要進行完整成本效益分析的政策選項。初始的政策選項也可以藉由早期諮詢程序來限縮。

新納入的法規不應該與現存的法規相互一致，或互相衝突。因此，政府機關應注意法規之間要如何相互配合，甚至考慮是否須要去法規或法規鬆綁。

6. 分析各選擇替代方案 (Analyze the options)

界定完一定範圍的可行措施後，下一步即是進行成本效益分析。成本效益分析應描述出各該措施如何改變現況，何種措施最能解決問題，何種措施具有最高淨利益。

⁵⁰ 如果在多種選擇替代方案中有優先適合的措施，則須要名列出先位與備位，並深度分析其原因。

各種措施之選擇分析會影響政府機關決定如何管制。所有的選擇替代方案分析應該要能給出下列答案:

- 所有的選擇替代方案是否能有效達成政策目標? 如要得出結論, 應就各種措施進行總影響評估。
- 選擇替代方案所帶來的淨利益(或淨成本)為何?
- 選擇替代方案所帶來的分配影響為何? 誰將分配的更多, 而誰分配更少? 分配的種量為多少?

政策目標要解決的問題有多個, 此時應就政策目標下各種欲解決的問題做分類, 並就各選擇替代方案作成本效益分析, 以描述出如何解決各種問題面向。

如問題本身欲解決特定風險, 則成本效益分析應該描述出這些風險在納入管制後, 會發生什麼情況:

- 這些風險被自願承擔(須簽切結書)
- 將風險轉由他人承擔()
- 風險本身能被緩和, 例如; 透過建立安全機制來縮小傷害的發生或維持。
- 限制一切可能帶來風險的行為
-

6.1 Identify the full range of impacts(檢視措施所帶來的影響)

此步驟須檢視措施所帶來的影響, 這部份須由量化作業來解釋。

所帶來的影響範圍可能為正面的或負面的(包含成本、利益), 而這些影響面向可能包含經濟的、財政的、法規適用的、社會的、自然生態的, 以及文化的影響。而這些影響的方式可能是直接的、間接的(浮動式的); 一次性的或持續性的影響。進行法規評估的目的, 是為了檢視這些選擇替代方案可能增加或是減少社會與現狀的淨利益。

不同面向的影響, 應該分別描述:

- 經濟面向的影響(包含改變總體社會福利並反映出總產量的增加或消耗)。經濟的評估有助於測量總效率, 透過檢視生產者、銷售者以及社會大眾, 並進

一步估計如何增加整體經濟的效率：

- a. 措施能夠達成法規評估的目標、或是增加社會淨利益。
 - b. 措施可能帶來負面影響並可能增加機會成本。總體社會福利的降低可能是因為法規本身的制定而造就市場的不競爭、產業革新的阻礙、人為的制定價格或是驅使私人或公司不投入經濟活動。
- **財政成本**主要來自於公家機關(特別是納稅人)於制定法律的過程而來，而這些成本包含來自法規適用、形成規則、緩和執行的成本，以及因為行政訴訟所帶來的成本。
 - **依從成本**是受規範者為了迎何法律所須負擔的成本，這些成本包含蒐集資訊、購買依從法規所須要的器材，並改變現行內部體制所須負擔的成本。

因為本身的顯著性，依從成本通常是最可估算的成本，然而，他們往往會影響團體或私人的行為，因此在社會面向的特定情況下，比較不容易創造社會淨利益。透過選擇替代方案的成本分析，能藉由假定管制措施會如何影響私人，來估算他們依從的可能性。

在面臨依從成本時須特別注意，私人與行政機關的行政成本是如何被取捨。例如：越有彈性的政策越能促使管制之私人依從，然而，行政機關所須負擔的行政成本則會增加。以下教導進行法規評估時應如何考量這些取捨。

依從成本分析的作業要點(Key information requirements for identifying compliance impacts)

被管制者與第三者所須付出的依從成本，應分別就財政事項以及更廣義的經濟影響為分析，並且須進一步諮詢，以做評量。法規評估的目標在於，檢視以下管制的狀態，以達到更透明的方式去衡量依從成本。

- 一次性的成本，這樣的例子包含取得管制措施的相關資訊，購買或是減少現有的裝備，以及建築物，付出法律諮詢或訓練的成本。
- 經常性或持續性的成本，例如管理成本或時間成本，補足消耗性物品的成本，付出檢查成本，踐行法規依從所須填寫的表單。(這些成本既是須長期的付出，以便依從現有的法規管制)
- 被影響的主體有哪些。如果受影響的主體是企業的話，則須評量企業受影響的規模性有多大。

- 對於依從法規所須面臨的不確定性的風險，一併評估。
- 為了迎合不同行政機關而須負擔的重置成本。如面臨此種情況則須考慮，建立一個資訊交換的平台，以供各單位取得資訊。

6.2 評估風險影響的狀況

各措施影響所發生的狀況也須要被評估，這指的是各措施下可能影響的人以即會發生的狀況，在評估之前應先找尋何人(who)被影響，才接著檢視甚麼(what)被影響以及如何(how)被影響。在檢視每一個個別主體的淨利益之前，每一個各體如何被影響以及影響的狀況應具體評估。

選擇替代方案會影響的族群應分類成：

- 私人、家庭
- 消費者
- 員工(包含承包商及次承包商)
- 產業(包含上游及下游供應鍊)
- 住在特定區域的人們
- 特定族群的成員(性別、種族、年齡群等)
- 使用資源的個人、捕魚者、道路使用者
- 非營利機構(包含慈善團體或是其他非商業利益的自發性組織)
- 地方政府
- 中央政府或官員

有時在區分族群時，還須進一步的檢視特定族群裡面的類別(例如區分大、中、小型產業)。有時付出成本的會是較小的產業，而非一般規模型的產業，資源對這些族群的分配應該仔細的被考量。

在進行法規評估時應該評量會促進何種主體達到競爭的效果。當衡量具體措施時，應將何種人應面臨成本的負擔，以及何種人取得利益描述出來，再評量是否達到政策目標。如果具體措施會影響競爭的話，則在成本效益評估時即須考量他們的影響為何(也須載明於法規評估總結文件)：

- **現存的產業**—選擇替代方案是否會影響或改變現存產業的狀態，例如：改變他們與其他產業的競爭關係，以至於整體市場的競爭下降？
- **引新產業進入市場**—選擇替代方案是否會限制新產業進入市場，在長遠的發展下，是否會影響競爭關係？

- **價格與產量**—選擇替代方案是否會帶給市場壓力，使生產者成本增加進而提高產品的價格？
- **產品或服務的品質以及種類**—選擇替代方案是否限制了市場，以至於減少或改變市場的價格或行為？
- **提高市場利益**—選擇替代方案是否會讓市場上的每一個份子減少供給，並在未來提高需求？
- **相類似的市場**—選擇替代方案是否會影響相類似的市場？(同性質產品，換句話說他是否影響生產線生產的改變？)

6.3 評估影響的程度並檢視影響的結果可能帶來成本或利益 (Analyse the magnitude of impacts—and whether they are costs or benefits)

影響的程度應以量化分析，並且以貨幣單位來描述量化的總額。在分析時應區分私人、產業或是族群被影響的總數，並且這些影響的程度以及這些影響的加總(影響的總數除以影響的程度)。量化有助於檢視管制措施所需承擔的成本總量，並且協助做出各種假定與判斷以形成政策意見。透過貨幣化的方式可以提供一個共同檢視的分母，來幫助避免重複計算成本與利益，且有助於比較各個選擇替代方案。

量化以及貨幣的方法不見得每種情況都可以適用，如果碰到這些案子的話，繼續提供一個質化的證據來描述問題的影響程度，而碰到這些問題不應該用量化的方式來捏造。

不管是量化或是質化的成本效益分析，都需建立在實際的證據，並且數據來源都需要具體明確。例如碰到質化的利益大於量化的成本，則這些判斷需具體的被描述。

有時候淨效應不容易透過量化的方式來界定，但是影響評估應該具體的說明各該措施所帶來的淨利益(淨成本)為何。

在一些具體個案當中，當利益與成本會持續多年時，應該就各選擇替代方案所帶來的淨現值(npv；net present value)。將一項投資計畫未來所產生之現金流量，以投資者所要求之報酬率加以折現，再減去期初之投資成本，所得到的值，稱為淨現值。具體的試算說明，可在財政部的成本效益分析手冊⁵¹找到。

⁵¹ <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/planning/costbenefitanalysis/primer>

當我們在評估各選擇替代方案所帶來的淨影響，以避免重複計算時可能會碰到很多問題，有些公司會將成本轉讓給顧客，但成本效益分析會把這些成本在產業上來計算，而非那些被轉嫁成本的私人。當碰到這種問題時，應該分別去提起這些浮動式的影響，而非直接以量化的方式計算。請見財政部的成本效益分析手冊以解決量化分析會面臨的問題。

6.4 風險評估 (Risk assessment)

踐行 RIA 時，須把選擇替代方案所帶來的風險舉體為描述。關於特別需踐行 RIA 的風險事項，詳見初步影響與風險評估的部分。

評估風險時，應將各種選擇替代方案未來可能面臨曝險的情形予以描述。在法規影響總結文件中，須將未來面臨風險的可能以情景式的方式提出(Scenario analysis)。對於可能面臨的無形成本或利益也應用量化的方式提出。

每個受影響的主體都應該評估出它們未來可能面臨的風險，包含依從成本、預期成本，或可能累積的預期利益。當然並非任何案件都可以評估出風險發生的概率，此時應該將風險實現後最壞以及最好的情景具體描述出，並就風險發生的可能給予評論。

踐行風險影響評估				
在法規評估總結文件中得藉由下列表格的方式，詳細的描述影響的主體間的成本利益是怎麼互動的。下列為一種參考範本：				
影響對象	利益	成本	淨影響	風險(以及可能發生的影響)
對象 1	+	-	+/-	描述
對象 2	+	-	+/-	描述
對象 3 etc	+	-	+/-	描述
紐西蘭的所有對象(net NZ)	總利益	總成本	紐西蘭社會的淨效益	淨影響的程度

其中一個如何描述風險的方式，是可以藉由描述淨影響發生的可能。風險發生的可能性可以經由影響的程度除以實現風險的可能，透過這樣的試算方式能夠解釋說選擇替代方案可能帶來的影響，並且可以提供一個量化的證據來證明影

響的可能性。

通常風險發生的可能很難界定，固可透過作業人員來預測並證明這些風險可以透過色標編碼的方式，來區分他對風險實現的可能是否確定。

風險所帶來的成本跟利益通常都很難去估算，且很難去描述所帶來的影響到底是正面或負面的，因此當我們碰到此類案件時，需要就各對象之間的行為模式去探測這樣的影響，性質可能為何。透過誘因分析來描述現況以及納入措施後的行為模式，可以解決上述問題。以下是一個方式供各位參考，但這樣的一個方式無法估算出淨影響可能為多少。

	現況下的誘因結構		納入選擇替代方案(1)後改變的誘因結構 (etc…)	
	現況的行為	行為的原因	可能的行為	行為原因
被影響的主體				
對象 1				
對象 2				
Etc…				

7 諮商(Consultation)

透過諮商可以增進政策的支持並且確實地選擇正確的措施來達成目標。關於諮商的部分請見第三部分—有效諮商。

政策決定機關在制訂管制措施時，必須與受影響的私人間就問題意識、可選擇的替代措施，以及選擇替代方案可能帶來的影響為諮商，行政機關應履行以上步驟方得

符合法規評估的標準。發生以下的情形可以證明諮商未達標準：

- 面臨取舍的私人未經諮商(不論為未諮商的情形、不具代表的諮商，例如當只有大型的機關作為代表)
- 不具效率的諮商(因諮商的對象沒有給予一定的時間提出意見、重要的事項未經諮商、諮商的相關資料不足)

影響的程度及影響的人會決定誰以及如何去諮詢，如果影響的程度甚大，則諮詢的情形就要越縝密。

在大部分的案件中，特別是那些重大的政策提案，在法規評估總結草擬之前要確實地向民眾諮詢。而草擬的法規評估總結文件應反映兩種諮詢的面向，亦即政府及面臨取捨之人的兩種面向。在草擬法規評估總結文件當中，也可以提交給政策負責人作為諮詢意見的一個良好方式。

法規評估總結文件應該發布給政府機關，來給予政策決定者意見與評論。理想的狀態是，在行政機關向國會繳交國會報告文件前，就應做好法規評估文件，否則必須將法規評估的內容與國會報告一同呈上。在交由各單位機關存查國會報告時，也應包含法規評估的內容。

7.1 諮詢的對象

除了受影響的私人外，諮詢的對象也須將政府機關一併納入，而諮詢的政府機關取決於政策本身可能涉及的面向。

須向何者進行諮詢請見政府諮詢指南⁵²，本表並沒有諮詢的標準對象，僅作為尋找諮詢對象的一種參考。

當要提出管制政策時，通常以下政府單位皆須與之諮詢，包含：

- **法務部**的職責既是審查各法規是否符合紐西蘭 1990 年基本權利法案，因此政策如果會影響或是改變，可能會促使犯罪的產生、懲罰、制裁，皆須與之諮詢。
- **對外經貿與跨國事務部**此機關的職能在於確保紐西蘭的內國規則，符合其所締約的國際協議，因此，當提出政策法案時，如涉及影響紐西蘭的跨國義務，則須與之諮詢。

這些可能涉及的跨國協議的國際義務，包含 WTO 的規則、澳新緊密經濟關係貿易協定、與他國簽訂的自由貿易協定、etc…。當具體的政策提案可能涉及貨品貿易服務、對外投資時，即須與之諮詢。即便在管制措施以維持一段持續時間之下，也有可能面臨與特定的國際組織或貿易夥伴進行審查，以給予評論。通常評論的時間點為六十天。

⁵² <http://cabguide.cabinetoffice.govt.nz/procedures/consultation>

- **貿易革新以及就業部**—當法規政策可能會影響商業，特別是那些會直接附加依從成本的管制時，即須與該部進行諮商。當管制措施會涉及「跨塔斯曼海洋的互認協議」時，也須進行諮商。

「跨塔斯曼海洋的互認協議」是一個水平協議，來安排各種法律原則，包含相互承認原則以及理解性的規則。是否涉及「跨塔斯曼海洋的互認協議」須由個案來評價。而具體的管制措施也須踐行法規評估。

- 如涉及**地方政府**或是管制措施本身可能須交由地方政府來執行的話，請見對內事務準則。

8 結論與建議

在做成法規評估文件總結時，應清楚的表達偵測最後的決定、甚麼樣的替代措施存在。如無法成功，將現況與選擇替代方案所能改變的結果呈現出來，此時法規評估將無法達到透明性。以下提供幾種方法來簡單摘要各種選擇替代方案可以成功產生的結果，包含：

- 將各種選擇替代方案可以改變現況的程度、利益、風險給呈現的摘要
- 估算淨利益的假設

有效呈現法規評估總結文件的檢視方法即是：

- 成本效益分析—計算淨利益，包含量化分析以及必要的質化分析
- 成本效能分析—檢視所有的、可行的選擇替代方案與目標
- 誘因分析—納入行為誘因措施來有效的改變人們的行為

選擇替代方案都應以淨現值的方式，並附上時間表來證明有效達成政策目標，而每個風險評估都應考量所有面臨取舍的族群，並分別的教這些人面臨風險的可能描述出來。(例如措施分為: 高成本、低風險，或低成本、高風險的措施)

OECD 之 RIA 踐行手冊中記載了更具體的方法來踐行 RIA。通常個案上的評價都是分析何種措施最能改變現況達成政策目標，並各種選擇替代方案間何種能帶來最大淨利益。如政策或選擇替代方案是經由國會所推薦，則需進一步深度的就推薦措施踐行 RIA。

通常法規評估總結文件要達到法規評估的標準時，如不透過這些分析方法則很

難達到評估的標準。

呈現政策選項分析的總結				
法規評估總結文件有多種方式可以製作來說明法規評估的結果，例如措施需要逐要被檢討是否足以解決問題，有時候要行程最後的結論並不容易，透過法規評估可以簡要的敘述何種選擇替代方案較好。				
以下的方法透過組織的架構來分析各種選擇替代方案的淨利益，並清楚的說明是否可以達成政策目標。				
選擇替代方案	目標	影響		整體評估
	是否達到?如何被達到?	淨效益	風險	是否建議?
措施 1	說明	+/-	說明	說明
措施 2	說明	+/-	說明	說明
措施 3	說明	+/-	說明	說明

9 法規的適用(Implementation)

踐行法規評估時也須考量法規是如何被適用，當向國會提出一個較推薦的選擇替代方案時，此時法規評估也要說明該選擇替代方案要如何地被採納與適用。

通常法規的適用與執行，會影響適用後當事人間的成本與利益，有時在法規適用後就可能帶來巨大的成本支出(例如當需要建立資料庫來進行管制時)，因此適用的參數影響也應一併評估成本與利益。

因此法規評估評估的範圍應該包含整個執行與適用的階段，並說明在實施各選擇替代方案時所帶來的成本利益影響會有多大。雖然法規評估重在評估各執行階段，但也須把執行後這些成本如何被填補的問題一併加以考量。

因此，雖然法規評估並不評估法規制度的設計問題，以及該如何設計與適用，但下列因素因在法規適用前也應謹慎的考量，如：

- **行政上的問題**—例如行政機關的人員應該如何具體的實踐決定的選擇替代方案
- **時間以及安排**—考量需時間作業的安排和延遲的可能，以及是否需要安排協助
- **訂定相關計畫以減低法規依循的成本**—在計畫執行的階段應以何種方式為

安排，例如透過職前教育訓練、使用電子器材、製作表格、提供諮商人員。是否有重複的管制措施需要被去除，以避免作業上的重疊？

- **適用上的風險**—應訂定計畫去降低這些適用上的風險
- **資訊**—受管制的人需要何種資訊來讓他們符合管制措施，以及這些資訊應以何種方式來提供。
- **執行的計畫**—法規的適用應如何被執行，誰來負責此執行計畫，以及如果不依循管制的話是否有計畫要行政罰(例如給予警告、罰金、扣留執照、起訴)，而依照不同的管制違反以及侵害程度是否需要給予不同層級的懲罰。

進行法規評估的時候，也須要制訂作業安全的相關計畫，例如誰最適合為執行判斷，管制措施該如何被執行，管制執行人之行為是否有作業守則，雖然以上面向執行的人可能為不同的群體，但所有被影響的主體都應該被考量進去，並先行預測他們的行為以及所欲得到的利益。被管制之人與行政機關作業人員的互動與相處，也應該一併納入考量。行政機關如不先行透過諮商的話，也可能在提供資訊階段負擔額外的成本。

重要的是，行政機關應該考量哪些資訊應該交給公眾，以及如何避免不必要交給公眾的資訊。因此，作業人員應該只能蒐集有助於使管制措施被實踐的相關資訊，並且確保程序進行的順暢，一次負責一個案子，而非同時進行。詳見對內事務部有關機關人員踐行法規的作業準則。

法規適用的重要性

法規適用的重要性在於法規制定後，管制者會做甚麼事，而此處的重要性已日益增加，因此在管制評估階段就應考量下列幾點的重要性。

法規適用後兩種面向需考量：

- 新法規制定後所面臨的情景
- 行政機關會如何持續運作且如何審查法規範

面臨現況情景的重要性在於過去的行為將會因管制的做成而如何被改變，管制後的行為會影響依從的可能性。因此，依據不同族群的人在管制措施納入後可能為不同的行為。因此本作業手則建議，改變的行為應有助於政策目標的實踐，而過去歷史上的行為為一個不可忽視的要素，因此在法規納入後應該給予一段緩衝期間來適用這些法律，並建立一定的計畫與機制，來逐步的達成管制目的，使之成為有效率的法規管制。

因此下列問題需要被檢討：

- 甚麼樣的族群會因為管制措施納入後而被影響(因此需要檢視現況，例如主要的生產者、消費者、管制者以及制定規則的機關為何)。
- 所預期不同族群在面臨新管制措施後應有的行為為何。需要注意的事情是，被管制者所回應的管制措施，是總體面向的，因此被管制者顧慮的有多個法規，而不僅限一項。
- 如欲使被管制人的行為改變，會面臨何種阻礙，甚麼樣的誘因結構會影響他們的行為，以設身處地的角度檢驗。
- 在規範執行階段，應踐行甚麼樣的計畫來降低這些阻礙。
- 甚麼樣的緩和計畫應該被安排，當下重要的問題為何。

須注意的是，當管制被納入後，執行階段在執行的過程中，如不能逐漸改變人們的行為已達成政策目標時，即說明了制定計畫的失敗，而非管制本身出現問題。因此有兩點需要被考量：

1. 通常管制者手上都握有有限的資源，因此，他們要投資資源於何處則會面臨問題。風險評估成為當下資源分配的一個重要指標。因此此處要求，作業人員應該評估最應完成的任務，並考量執行過程中應該如何緩和資源的浪費。
2. 管制的方法並非適用於每一個族群個體。

考量到上述兩點，則以下事項應該被考量：

- 管制納入後是否容許風險取捨
- 規範者在使用資源時是否會進行風險評估
- 管制者是否能依循一定的準則來有效執行這些法律
- 管制者是否能針對不同個案需求來進行資源分配與考量

10 法規控管與檢討(Monitoring, evaluation and review)

法規評估也須考量機關作業人員踐行控管計畫、分析並且做長期的檢討，因此需注意的是：

- 作業人員要如何判斷管制是否能有效的被實踐
- 機關人員能否自行判斷選擇替代方案能否依舊持續達到最大淨利益

以上都須在法規評估總結文件中制定計畫以踐行，並且訂定一訂的期間來持續的就上開疑義為檢討。上開的緩和及檢討能確保新的管制措施能有效的被執行，並且確認外在環境有無改變。

當新的管制措施被納入時，應考量甚麼樣的干涉行為，能帶來最大的預期利益。因此評估報告需分析以下的事項：甚麼樣的指示需要被依從；需要取得甚麼資訊；這些資訊要如何被取得；要被誰取得。在踐行以上的緩和與評估時，都會帶來作業成本，因此需要去做分析與選擇。

持續性或階段性的與取捨人為諮商或許為一種可行方案，因此建立一個反饋機制是重要的(讓面臨取捨的人可以提出疑問並給予回答)。

這些計畫也須持續性的進行檢討，作業人員應設定一定的期間就過去的管制行為為檢討。不論是透過落日審查條款，或是搜集反饋意見，以評估自身的管制效率。這些檢討應該持續的被回報，以確保法規的實用性。

檢討應考量到以下項目：

- 是否仍有其他問題
- 目標政策是否達成
- 所帶來影響是否可控制、是否有其他不可預料的間接其他影響

是否還需要政府干涉，現有的干涉是否仍為適足？是否需要透過其他的管制措施已達到政策目標。

第三部分：有效的諮商(Effective Consultation)

此部分提供公部門機關一個有效清楚的諮商準則。

1 諮商的目的與涵義(The purpose and implications of consultation)

諮商的目的有兩種好處：獲得資訊以協助政策發展；以及告知政策影響人關於政策的內容。這個部分會說明有效諮商的標準，以及所需相關討論文件來符合法規評估之要求。

1.1 諮商的價值＝擬訂良好的法規評估(The value of consultation to good RIA)

在政策發展的過程，透過諮商能夠創造更高品質的法規提案。對於即將受到法規影響的人民而言，透過諮商過程能使其理解政策規範的內容；而對於政府而言，透過諮商的過程則更有管道獲得更多貼近於實際衝擊的真正資訊。這些資訊對於發展法規提案上，具有優點最大化的特性。蓋諮商能有效將計畫成本的負擔降低，故對政策形成具有決定性的影響。因此，諮商能建立一個避免法規失敗的重要保護措施。

諮商的實際優點包含：

- 取得較高品質的資訊以達成高品質的法規提案
- 增進官方分析與建議，並使提案的潛在問題能提早被發現
- 藉由引進較完善的機制，減少未來持續修正的可能
- 藉由全民的參與，增進民眾對政策的接受度
- 增進民眾對法規政策的理解，使其容易依從

1.2 成本與風險(Coats and risks)

諮商有許多的好處，但同時也伴隨著無法預期的風險。政策決定者需考量諮商的對象及項目，以確保過程能確實有實益、有效率的進行。未經充分設計的諮商過程可能導致時間的浪費，且無法有助於政策的形成設計。過度諮詢則將帶來諮商疲乏的風險，使風險影響人對參與未來的諮商過程不感興趣。如果諮商過程中的目標是模糊的，則風險影響人的反饋則無法有效反應政策的需求。

1.3 時間點(Timing)

諮詢有助於整體政策的形成：整體政策係指諮詢整個問題意識、尋找所有可行的選擇替代方案、探尋可能面臨的成本、利益以及風險等階段，而諮詢有助於以上每一階段的達到正確性。

當制定政策時，政策的內容應能解決問題，而非僅僅是說明問題的徵兆，且須有明確目標以避免過度規範。通常政策影響人站在市場上的第一線，因此手上握有的實證資訊可能最能反應市場所面臨的問題。部門機關能夠藉由這些受影響人的經驗，來發現未考量到的潛在影響。除此之外，受影響人也能夠提出更多實際的解決方法來達成政策目標。

重要的是，諮詢能吸納不同價值觀與需求，來填補政策形成的框架。如越晚執行政策諮詢，則落實此功能的實益就越低，故諮詢的時間點應該盡早進行。

<p>如何做成有效、有益的諮詢？(What does efficient and effective consultation look like?)</p> <p>實質且良好的諮詢結果應具備適宜性，並量身剪裁地針對問題本質而製作，一方面說明政策可能帶來的風險，另一方面顧及受影響人的需求。每個諮詢各案的需求都不同，並不存在一個通盤諮詢標準。關於如何達成有效、有益的諮詢，下表則列出一些重要的原則。</p>	
<p>有效、有益的諮詢的特徵</p>	
持續性的	在政策發展的過程持續進行諮詢
適時性的	適時地讓受影響人對於問題本質給予回應
有目標的	應與所有相關的族群都進行諮詢(包含毛利人)
適當且可行的	諮詢時，應以適當可行的工具方法進行諮詢。例如透過電子郵件、面談，或是以問卷的方式提供。而這些工具都應該要反映政策所要解決的問題意識，以及影響的程度
透明性	受影響人一方面要了解公部門機關在政策發展的過程當中，是如何納入民眾的考量與回應；公部門機關另一方面也須對於民眾的回應及反饋要有所理解，以便納入政策提案（為了達成目的可能需藉由專業人士來達成）
明確性	諮詢的目的與範圍應具備明確性，使受影響人能夠清楚理解

協調性	政策提案本身應與其他法規互相協調
-----	------------------

2 準備諮商文件(Preparing consultation material)

準備諮商文件與前述做成法規評估的模式相同，但其主要目的在於能吸引外在的回饋意見，以彌補政策形成的不足。

高品質的諮商討論文件(discussion paper)不僅能影響政策的決定，且能拿出具證明價值的政策意見，來提升公眾對部門機關的信心。透過討論文件來進行諮商，通常最能取得民眾的資訊、形成決策的資料、引起辯論，並進一步協助公部門機關，了解政策下的選擇替代方案可能對公眾帶來何種影響，是否有其他的選擇替代方案可供替代。

具體內容上，討論文件上應該摘要公部門機關先前對政策的了解與共識，以便取得民眾的意見，並摘要出法規評估後的結果，讓民眾理解被影響的主體有哪些。

當政策的倡議可能涉及增訂立法時，部門機關在印製諮詢文件前，須擬訂一份初稿給法規評估小組(RIAT)，以便給予意見與評論。此時法規評估小組並不負責對討論文件的初稿給予品質認證。

除非特定事項被國會要求與民眾諮商，否則討論文件一般來講不須品質保證認證。當選擇替代方案被要求予以限縮來進行諮商時，則相關的討論報告與諮商結果在法規評估總結文件中被摘要說明。

以上的諮商情勢都需在法規評估總結文件中被提出，並履行品質保障程序。因此，諮商的品質是否達到標準，則成為認證程序中，其中一個評量標準。

2.1 法規評估總結文件與討論文件的異同(How are RIAs and discussion documents different?)

由於討論文件是直接以部長的名義作成，故不須另外做出負責人揭露說明(ADS)。通常討論文件當中會特別載明這份討論文件所欲討論的政策範圍，因此，須特別與不討論的部分做區分。

討論文件可以帶有政策提倡的色彩，但法規評估總結文件的目的是在於證明政策決

策的品質，因此不應具有政策提倡的色彩。討論文件應具有引導性，以及刺激民眾提供意見的性質。

如果討論文件當中特別對於某些立場或是選擇替代方案表示支持，則須確保被諮商者能夠對此立場給予回應或挑戰。公部門機關應將所有諮商過程的互動與回應，摘要成法規評估總結文件，並在提交國會報告時一併提出，以便國會諮詢。

一般而言，由於考量諮詢的對象可能面臨不同族群，因此討論文件不需如同法規評估總結文件一般，具備技術性。法規評估總結文件的性質應屬於觀念通知，而非專家的建議。面對不同族群，討論文件也應做不同的規劃與調整：

- 當諮詢的對象甚為廣泛，則較適合做政策介紹
- 當諮詢的對象為專家時，有必要考量納入技術性的專業知識

2.2 討論文件中的被提問到的疑問 (Questions that work)

討論文件中的被提問到的疑問應滿足兩個性質：能夠有效鼓勵民眾針對政策作挑戰與回應；將問題開放式的提供公眾討論，同時又能確保具體追求的目標方針。

理想的討論文件應該要在假定各種措施的適宜性時，馬上取得民眾的質疑與回應。作業手冊建議：討論文件應該搭配圖表來幫助公眾判斷具體討論的政策階段，以及該階段的選擇替代方案有哪些，進一步有什麼疑問。如果資訊過多的情況，則建議列出一張疑問表，並指引個疑問所連結的政策階段與相關資訊。

2.3 如何具體釐清現況(What is a good description of the status quo for a discussion document?)

在討論文件當中若要描述現況，好的做法是描述現況的安排，並假定未來沒有任何規範介入時，可能發生的情況為何。換句話說，即是要假定機關若不為管制時會發生什麼樣的結果。

以下對於現況諮詢提供幾個例子：

- 你同意此文件所描述的現況特徵嗎？如果不同意請附理由說明你的看法
- 你會如何描述現況？該考量甚麼其他的因素？

2.4 討論文件中的問題意識 (Problem definitions in discussion documents)

討論文件中，要同時能界定問題範圍，以及問題範圍的所帶來的影響。如果對問題影響尚不確定，則作業人員應該提出以下問題來幫忙界定：

- 你同意本作業所描述的問題特徵嗎？若不同意，為什麼？
- 以你的觀點，現行法規制度的問題在哪？
- 你覺得這些問題重要嗎？
- 你覺得對紐西蘭的社會大眾重要嗎？
- 考量到紐西蘭的公共利益，如果我們繼續依循(或不依循)國際標準時，會有哪些影響？
- 如果我們還要界定問題意識的話，你覺得我們需要掌握哪些證據？

2.5 目標 (Objectives)

討論文件中當中，應該界定能實際執行的目標，並且提問何種目標有助於解決問題意識。相關的政策目標，得透過討論文件提出下列疑問：

- 我們目標是否訂的正確？
- 我們應該依據甚麼樣的目標來評估所有的選擇替代方案？

2.6 界定選擇替代方案(Identifying options)

法規評估總結文件與討論文件，應將法規評估中所界定的選擇替代方案予以摘要說明。或許有多種選擇替代方案，但不需要一一明列出來，除非過去的決定限制了措施的選擇，否則應具體描述出下列問題：

- 在沒有管制措施干涉的情形下，現況會如何改變
- 一個或多個非管制措施(教育訓練、產業的自律機制)，以及
- 一個或是多個管制措施，說明納入管制措施後會發生甚麼事

如果諮詢的民眾認為有其他可行的替代措施，或有應去除的選擇替代方案，則須解釋其理由。

如諮商文件僅說明了特定措施的諮商結果，而不列舉出其他可行的選擇機制時，將無法達到法規評估所要的標準。

對選擇替代方案應提出下列疑問：

- 你認為這些選擇替代方案是正確的嗎？如果不是的話，為何？
- 你認為要解決這個問題，應考量哪些選擇替代方案？
- 你有沒有其他不在此報告上的選擇替代方案可以提供給我們？如果你認為這邊有一些選擇替代方案不可行的話，是哪些，並說明理由。

2.7 選擇替代方案的評估 (Options analysis)

行政機關通常會就手邊現有量化以及質化的資訊為統整，並依此決定討論報告所要提出的問題。此階段握有的資訊有限，故應該在諮詢過程中繼續匯集。

討論文件應該將主管機關初步所為的影響評估公布出來，並繼續向受影響人取得更多資訊。在諮詢的過程當中，重要的是如何取得資訊，以檢視是否有其他潛在的主體也一併受到影響 (影響的主體包含潛在的成本負擔者或既得利益者)。

如果要達到法規評估良好品質的標準，則須在諮商的過程當中，說明各該選擇替代方案將會帶來的影響，包含風險發生的可能、所帶來的淨利益，以及最好最壞的情況。

- 你同意此選擇替代方案的評估嗎？如果不同意，為何？
- 這個選擇替代方案會有甚麼樣的影響？(通常應該逐項提問各措施的影響與風險)
- 我們應該如何檢視這些影響？
- 是否有沒提到的影響？
- 這個選擇替代方案的淨影響為何？
- 與其他選擇替代方案相比，這樣的選擇替代方案能否帶來更大的利益？與其他選擇替代方案相比，這樣的選擇替代方案能否帶來更大的成本？你覺得最好與最壞的情形為何？
- 誰因為這樣的措施而得到利益？而誰因為這樣的利益受到損失？
- 你覺得我們還需要取得甚麼樣的資料，來評估預期利益與成本？

2.8 法規的適用與採納(Implementation)

通常面臨管制的人對如何依從法規較有興趣，而較容易諮詢法規是如何被適用與採納。當行政機關面臨這樣的情況，則需說明適用的計畫，並詢問是否有其他建議以提升法規適用的效益。

這些問題可能包含：

- 你同意這些法規適用所採行的辦法嗎？如不同意，請說明理由。
- 在法規適用時，應以甚麼樣的辦法來實踐？

2.9 緩和評估以及檢討方案(Monitoring, evaluation and review)

對於主管機關的緩和以及檢討政策，應提早在討論文件中被提出，以發給主要受影響之私人或團體，並說明後續部門機關與受影響的人們該如何持續的相互配合，好讓受影響的人盡早意識到即將面臨的依從成本。

以下為問題參考：

- 你同意行政機關所安排的緩和辦法嗎？若不同意，請告訴我們你的看法？
- 政策提案應該如何被緩和？
- 甚麼事情應該被緩和？而緩和報告應向誰提出？

3 討論文件應具體明確(Discussion documents must be clear)

如果法規評估總結文件要達到法規評估標準時，必須具體；雖然討論文件的內容比總結文件多，但亦須具體明確。所使用的語言，以及諮詢的方式，應以受諮詢人的知識水平以及理解為主。如果討論報告過於冗長，則無法達到有效的諮詢目的。本作業手冊建議應該建立對內以及對外機制，來審查這些評估報告是否達到這些標準。

第四部份：提出「法規評估總結文件」

這部分主要在於如何向內閣文提出法規評估總結文件，以及如何就該文件的內容取得獨立的品質保障認證。

1 準備法規評估總結文件(Preparing a Regulatory Impact Statement)(RIS)

法規評估總結文件的性質與國會報告不同，前者是屬於部會的內部文件，而後者是部長獨立提出的文件。法規評估總結文件的目的是為了摘要出作業人員所認定的最佳選擇方案，以利政策部長做參考。此處摘要的部分包含指明政策的問題意識、尋找妥適的目標、合理的措施、資訊的安排與納入，以及就整體管制措施為評估。相對而言，國會的報告是政策部長為了向內閣提案所為的建議。

法規評估總結文件的目的是在於：

- 確認政策以透過諮商的方式，向受影響人與政府為諮商
- 確認曾與部長共同執行計畫，並協助部長做政策決定
- 向內閣提出一定範圍可行的措施，以及他們所帶來的利益、成本、風險，以及機關所偏好的措施
- 當採納決定並向公眾做成揭露時，增加透明與可責性

法規評估總結文件應該說明政策的影響評估，以及作業人員所做出的決定。

以上法規評估總結文件應向內閣提出內閣報告前做好準備，以方便說明所欲採納的選擇替代方案，並在部長的內閣報告中給予資料性的輔助。如果在提出國會報告時，須提出法規評估總結文件作為佐證，則須標明並指引法規評估總結文件的哪一個部分，以避免國會報告過於冗長。

1.1 法規評估總結文件所必須提供的資料 (Required information)

法規評估總結文件應該提供下面這些資料：

- 負責人揭露說明
- 描述現況與現況安排的說明
- 問題界定
- 政策目標
- 選擇替代方案以及影響評估—列舉出所有可行的選擇替代方案，並評估各措施所帶來的利益成本與風險
- 諮商
- 結論及意見
- 適用的計畫及說明其可能帶來的風險

- 緩和的安排與檢討計畫

法規評估總結文件應該要能輔助國會報告的提出，然而，法規評估總結文件最主要的目的在於檢視政策所面臨的問題，因此不見得一定聚焦在某一個選擇替代方案上。然而，法規評估總結文件應該要能就國會報告的建議，提出佐證來說明可能的影響，及可供選擇的措施。

如果法規評估總結文件沒有涵蓋到國會報告中舉薦的選擇替代方案，則在負責人揭露說明的部分，則須說明為何這些選擇替代方案沒有納入法規評估。

相關的資料以及建議提出的選項，詳見附件 4.1

1.2 負責人揭露說明(Agency Disclosure statement)

負責人須在法規評估總結文件上做出負責人揭露說明，亦即：

- 就相關問題範圍的資訊、分析的假設、市場的依賴與限制、分析中碰到的不確定性以及警告做出揭露說明
- 負責製作法規評估總結文件的人

法規評估總結文件在進行品質保證程序以及供他人參考之前，即須做出揭露說明。

負責揭露說明應揭露出問題範圍、其他限制、解決方法，以及須納入用來填補這些範圍的人。透過這樣的揭露能讓內閣和讀者清楚地信賴這些評估以及資訊。

負責人揭露說明不應只是摘要法規評估總結文件裡面的內容，而應該是特別說明那些評估後所發現的市場限制、面臨的主要影響、可能面臨的風險以及警訊。如果這些限制的主要原因在於時間上，或是過去的決定所招致，則需要在法規評估總結文件中簡要的說明。

1.3 就原則性或是中間性的政策決定來做法規評估總結文件 (RISs for in-principle or intermediate policy decisions)

當內閣做出原則性的或中間決定時，即需實踐法規評估。當選擇替代方案的範圍被內閣限縮時(特別是被選定出來的選擇替代方案，或是被排除的選擇替代方案)，這種情況則不容易做法規評估總結報告。因此需要做成一份暫定或草擬的法規評估總結文件。

暫定或草擬的法規評估總結文件會因為國會的決定而持續更新，以協助之後準確的踐行評估。

當一系列措施的決定係事先由內閣或過往的先例所決定時，則需在法規評估總結文件中特別說明，且公佈至網路上時，須連結至先前的決定，以供民眾參考。

1.4 諮商與發行 (Consultation and circulation)

所草擬的法規評估總結文件應交由政府的各個單位以便提供評論，理想的時間點是要在提出國會報告前，踐行此一動作。不然就應該在提出國會報告草案時，一同發行。

2 踐行品質保障程序以取得認證(Obtaining Quality Assurance) (品質保證)

負責認證品質保證是否達到標準的機關為一財政部法規評估小組。

2.1 獨立的品質認證 (Independent quality assurance)

如果確認品質保障的為負責人，則此人不應該為法規評估總結文件製作團隊的一份子，且其必須經由主要部會的負責人提名。品質保障認證的說明將會與國會報告一同附上(詳見下述)。

這個審查人員不論是法規評估小組(或是被選出的負責人)，會檢視法規評估總結文件，以及實際所倡議的法規政策。這個審查人員的工作並非提供建議，或是管制的建議，而是要就此法規評估總結文件的品質做認證。

2.2 初期警告 (Early warning)

當法規評估總結文件沒有達到法規評估的要求時，或須實踐法規評估總結文件卻未踐行者，此時會給予初期警告。

當初期警告以做成時，政策的負責機關即需負責做出法規評估總結文件，以及提出相關的討論文件，交由相關部會存查。如法規評估未達要求者，財政部則會通知其他部會的部長，如經濟部長或法規整合部部長，以便在適當的場合提出踐行請求。

2.3 審理達成品質保證的要求(品質保證 criteria)

當檢視品質保證的要求是否達到標準時，須做成品質保證評估。其中有三項條件成為主要評估的判別點，而法規評估總結文件應朝這幾個方向做準備。

- **完成度**—確保應有的資料都記載於法規評估總結文件
- **說服性**—此部份取決於法規評估所採用的分析方法是否具說服性，就分析的工具而言，詳見本作業手冊第二部份
- **諮商狀況**—本作業手冊關於有效諮商的章節即說明了諮商條件，法規評估總結文件不僅是要證明部會曾經向人諮商，而是要能反映出這些受影響之人在

諮商後所提出的反饋意見，並檢視這些反饋意見是如何在政策形成時被納入考量

最後一個審視標準即是**明確與精確**—這兩個標準主要是說明法規評估總結文件是如何地被呈現。法規評估總結文件應該用英文做成，並且要能有助於政策決策者了解當前所面臨的問題、取捨，法規評估總結文件須要讓公眾皆能清楚地理解，為何行政機關會採納這些政策。

2.4 品質保證建全的認定標準 (Features of a robust quality assurance process)

通常在檢視品質保證是否健全時，會依單位的組織、政策提案之性質與資源，來認定其作業是否達品質保證的標準。因此，沒有一定的標準來認定作業是否健全。然而要達到健全認定，須考量下列狀況：

- 踐行品質認證的負責人是獨立於法規評估作業之外，經由部門機關的行政負責人提名，並能向國會說明品質作業之人。該負責人應該要有具備鑑定法規評估的能力及專長
- 負責人在職權上要能夠提出初期警告，並要有足夠的時間進行品質保障認證(5-10 個工作天)
- 負責人在職權上應該要能夠延長認證時間，以提供有實益的評論

應提供法規評估總結文件與揭露聲明給負責人。負責人在職權上得要求機關單位提供相關資料、文獻證明、計算數據、風險影響人的聲明資料等。

就不同政策而言，可能品質保障的踐行程序與負責人會有所不同：

- 有些單位機關可能透過內部單位的品質審查程序來踐行品質保障，而組成分子可能不一致
- 通常要踐行品質程序的人為一個團體，本作業手冊建議組成分子應該由專家組成
- 如果面臨作業龐大，或是利益衝突的情況下，建議委外負責就該部份踐行品質保障程序。而委外的負責人亦須由專家組成

品質保證程序除了審查必要標準外，還可另外檢視部門單位的法規影響總結報告文件是否清楚明瞭，以便使公眾與部會首長理解。

2.5 未達法規評估標準的提案(Regulatory proposals that do not meet the RIA)

requirements)

財政部可就任何沒有達到法規評估標準的提案，直接諮詢經濟部長與法規整合部部長。這包含以下提案：

- 應作成法規評估總結文件而未製作
- 沒有達到法規評估的要求

如果政策提案不須法規評估小組的介入，而有上列情形的發生，則財政部會直接諮詢負責的財政部政策小組。

如果政策提案只有部份達成法規評估的標準，則在提交國會報告時就須說明未達到標準的理由。

2.6 未達法規評估標準的重大政策提案(Significant proposals that do not meet the RIA requirements)

如政策本身須法規評估小組介入，而沒有達到政府法規評估的標準，卻經國會同意者，則須踐行事後履行之審查程序。此審查程序的標準以及時間，應由：

- 部會向財政部透過諮商決定，且
- 負責的部長須簽署，並進一步與經濟部和法規整合部部長為諮商

2.7 其他標準(Further guidance)

其他踐行品質保障認證的標準，請見第五部分。

3 準備國會報告(Preparing the Cabinet paper)

通常法規評估總結文件是由部會機關旗下的作業員來進行，而國會報告是由該部會的部長所提出。

所有的國會報告都需要加註一段有關法規影響衝擊評估的章節，一併交出這兩種報告。以下是相關資訊所須提供的資料：

- 解釋是否達到須踐行法規評估的標準，若為否定則須具體的說明豁免理由。
- 法規評估總結文件是否與國會報告一同被提交，若為否定則說明理由。
- 獨立政府機關負責人對政策提案的品質保證評估，而評估報告上須說明：

【團隊或是負責人的名稱】⁵³ (不論是法規評估小組或是機關負責人)，說明自身已審查了**【某某部會】**(部會名稱)法規評估總結文件的相關資料，以及

【說明審查負責人是否認為部份達到、全部達到或是沒有達到品質保證所認定的

⁵³ 如果品質保證是經由部會自己內部的法規影響評估總結文件審查小組審查，則須說明這個小組的名稱，否則須說明負責人的職稱為何(某某負責人、處長等)。

標準】

【就作業內容給予相關的品質保障評論及說明】

4 公佈法規評估總結文件

為了符合透明性的標準，法規評估總結文件應該對外發佈、公告。

所有「法規評估總結文件」皆須在財政單位及管制機關的網站上發佈公告。相關文件須載明連結網址，並附上任何相關的輔助性或解釋性文件。

對於相關的網站連結，詳見國會辦公室的對外公佈標準。如涉及多個法規，則須一同附上相關連結，並確保所有的相關文件寄送一份紙本予國會單位存查。

4.1 保留相關重要資料 (withholding sensitive or confidential information)

如要保留法規評估總結文件的相關資料，詳見 [1982 官方資訊法案](#)。

4.2 公佈的時間點 (Timing of publication)

以下為公佈的時間點：

- 任何國會報告或輔助性文件被提出後
- 任何須刊登憲報的法規範
- 政府部門決定不提案時

4.3 公佈的程序 (Process for publication)

當法規評估總結文件要被發佈時，相關部會單位應該提供一份 word 電子檔與相關的連結網址(URL)到財政部的信箱 ria@treasury.govt.nz。公佈在機關單位網站上的法規評估總結文件，應符合紐西蘭政府的網站作業標準，詳見：

<http://webtoolkit.govt.nz/>。

機關部門應該把要公佈的時間點告知財政部(ria@treasury.govt.nz)，以便財政部盡早上傳法規評估總結文件。

法務處則需要存查 40 份法規評估總結文件
(<http://www.pco.parliament.govt.nz/ris-guidance/>)

附件 4.1 法規評估總結文件之需求標準

此部分說明了法規評估總結文件當中，應該摘要的法規評估內容以及相關資料。

法規評估總結文件可以保有彈性，沒有頁數限制，但要盡量把法規評估後的重要訊息做摘要說明。如果法規評估的內容很短，則須要在總結文件上做簡短的說明，並分段及附上頁碼。

法規影響總結文件 (Regulatory Impact Statement)

法案名稱/主旨說明

負責人揭露說明 (Agency Disclosure Statement)

此法規評估總結文件為【相關單位】製作。

主要是為了解決【簡要的說明問題】，而就一系列措施為分析評估。

【說明問題意識，並特別說明】：

- 問題的範圍間距
- 各種假定方法
- 任何信賴事項
- 任何政策上的限制、警示或不確定性
- 時間上的限制，以及限制的原因
- 任何政策決定，採納前任何應完成的工作

【註記: 任何可能需要仰賴法規評估來評估的政策決定】

【作業負責人的名稱】

【簽名】

行政部門的說明 (Executive summary)

- 簡單的說明行政部門在做成法規評估文件的結論

問題意識與現況說明 (Status quo and problem definition)

- 說明現況的安排，包含現況的法規、政府的干涉或活動、市場的特定等
- 說明先例上是否已存有先前的決定
- 說明現況的成本與利益、以及政府干涉後的預期成效
- 說明問題的根本為何

政策目標 (Objectives)

- 說明政府的政策目標、該目標的預期結果，以及採納後的風險可能
- 說明是哪個主管機關負責定期檢驗或實踐這些政策
- 說明政策目標如要達成預期結果，存有什麼樣的限制，是否須額外的經費資助等

選擇替代方案以及影響評估 (Options and impact analysis)

- 排列出所有可達成政策目標的選擇替代方案 (不論管制、非管制措施)
- 就每個可行的措施而言：
 - 各該選擇替代方案可能帶來的風險影響，並以量化單位來說明影響有多廣
 - 說明這些風險實現的可能(誰取得利益、誰需付出成本)，以及說明現況與管制後所帶來的淨利益及差別

公眾諮詢 (Consultation)

- 誰，以及哪些團體受過諮詢
- 蒐集回應與反饋意見，特別說明那些會影響政策或帶來影響的意見
- 如果沒有經過公眾諮詢，則原因為何

結論與意見 (Conclusions and recommendation)

- 說明評估後的結果
- 行政人員是否對政策或選擇替代方案有任何意見，如有則說明

法律適用後的安排與計畫 (Implementation plan)

- 說明適用後的管制措施會帶來什麼影響，包括執行成本有那些
- 說明這些風險如何被降低
- 說明降低風險的步驟
- 說明法規適用後與其他現存的法規範間，可能帶來什麼影響，並且是否須刪除其他法規管制
 - 簡單的說明法規在適用採納後，要如何安排才會使選擇替代方案能有效的達成目標

法規控管、評估與檢討(Monitoring, evaluation and review)

- 說明是否有任何法規控管計畫，且這些計畫將如何改變人們的行為，並須蒐集什麼樣的資訊以供未來參考
- 說明施政應如何定期被檢討，如沒有安排檢討的話，理由為何

第五部分 提供品質保證(Providing Quality Assurance)(品質保證)

本部分包含就法規衝擊影響總結文件(RIS)提供獨立品質保證(QA)之建議。建議對象是對於法規評估總結文件(RIS)品質被要求提供回饋之人，以及提供獨立踐行品質保證之人。本指南應該與本手冊其他部分互相參照閱讀。(此第五部分為品質保證的指引文件 QA guidance)

1. 品質保證的目的 (The purpose of quality assurance)

確保法規評估總結文件(RIS)獨立品質(QA)之保證目的，在於對內閣擔保他們是基於最佳可能建議所做出決策。而方法是由適當人員（不負責製作法規評估總結文件之人）考量文件中的總結資訊及分析，是否達到作成決策所需充分資訊的標準。負責審查獨立品質保證的審查者，其審查評論應附在法規評估總結文件中，並連同國會報告一同提出。

內閣要求所有總結文件內的各項目，都需要進行獨立品質保證的程序。如果文件中考量的任何選項可能會有著嚴重衝擊或影響(見第一部份)，則此份正式品質認證將會由財政部的法規影響衝擊評估小組進行。就其他法規評估總結文件的相關說明，其品質認證將由主管機關提供。

1.1 達到品質保障的判斷標準 (The 品質保證 criteria)

品質保證判斷標準(見附件 5.2)應該作為正式品質保證的評估基礎。就分析實質內容而言，前三個標準是最重要的，且在這些方面應該投注更多心力。

- 完整性 — 確保所有必需資訊(見附件 5.1)都在法規評估總結文件中提供。
- 可信性 — 這個標準係關於採用的分析框架以及分析的等級和類型。手冊中採取法規評估的部份(第 2 部份)，應該被用來作為評估這部分品質的指南。
- 諮詢度 — 手冊中的有效諮詢部分(見第 3 部份)，載明了諮詢的要求。法規評估總結文件重要的部份，不只是表達已採取什麼諮詢，也要解釋所有利害關係人提出的爭議或其表達意見之本質，以及作成最後提議過程中如何考量。
- 簡潔明瞭 — 法規評估總結文件的資料呈現。資訊應該以簡潔平白

的英文呈現，以確保決策者能夠輕易地了解其選擇相關的爭議及權衡。總結文件也應該足夠明瞭讓大眾可以了解政府決策的基礎。用表格和圖表呈現可能有所助益，可以用各種彈性方式呈現資訊。

更多採用品質保證標準的指南可以在以下部分找到。

2. 審查者的角色 (The role of the reviewer)

審查者的角色有兩個面向：評估及協助。最終法規評估總結文件的正式評估是強制要求且代表審查者的核心角色。然而審查者也可以協助法規評估總結文件的負責人，幫忙提升最終產品的品質。審查者涉入政策研擬程序的早期階段有著不同的程度，如下表所介紹。

這些適用於法規評估總結文件說明的要求，並不需要由法規評估小組進行評估。機關審查者可以選擇在小組評估之前，審查法規評估總結文件當中重要的說明，而這有許多好處：可以送交小組之前，找出並處理法規評估總結文件中的問題，且有助於建構機關本身處理相關事務的能力。然而這也有可能增加取得品質認證所需的時間。

2.1 法規評估總結文件的品質評估 (必備) (Formal assessment) (required)

根據我們的經驗建議，至少要進行一個巡迴，也就是審查者可以對至少一份法規評估總結文件的初稿提供評論。

這適用於最終決策的法規評估總結文件，也適用於提交給內閣以支援任何原則上或期中政策決定的法規評估總結文件說明。然而對於期中總結文件說明的品質保證，必須適切符合其環境條件，考量政策研擬的階段，來尋求決策之本質，以及可能的分析層級。在政策程序的早期階段，可能不適合提供全面性的法規評估總結文件，而品質保證必須反映這些限制。

審查者及負責製作法規評估總結文件者，都應該明確知道審查者只關注相關分析的品質以及它在文件當中如何呈現。審查者的角色並非評估任何總結文件當中考量的政策選項之利弊得失。也就是說，審查者就該政策提議的良窳，並不提供觀點。然而他們關心總結文件當中呈現的邏輯和主張(“可信性”標準)。有時候很難在法規評估/法規評估總結文件的品質，以及提議的品質間劃出明確界線。但本質上審查者必須要決定部門首長是否有充足且品質良好的資訊，以作出適切決策。

2.2 討論文件 (建議)(Discussion documents) (recommended)

如討論文件當中的政策選擇替代方案可能導致法規的變更，則需踐行法規評估。就討論文件而言，並不需要經過品質保證的評估，因此審查者並無被強制要求在內閣文件中提供品質保證的陳述與評論。

然而對於草擬討論文件提供品質保證還是理想的作法，有助於確保它們會達到法規評估諮詢的要求，以及在政策程序的最後階段為品質良好的法規評估總結文件提供基礎。諮詢資料的品質保證，會降低在法規評估總結文件階段中政策提議未能達成法規評估要求的可能性。

因此，評論的焦點將是文件是否充分地圍繞著法規評估的框架所建構，以及是否有適合利害關係人的問題。在對於草擬文件提供評論時，審查者應該參考有效評估的指南。

2.3 其他協助(選擇性)(Other assistance) (optional)

在政策程序的早期接觸可以有助於提升分析，以及最終法規評估總結文件以及法規提議本身的品質。這種協助性角色包含在程序中的關鍵時點進行接觸：

- 在政策發展程序的開頭提供協助：
 - 法規評估，以及它們應如何內建於政策之中，包括適當分析框架及工具，以及
 - 審查者關注就分析的深度和本質以及關於問題、影響及風險的證據程度進行審查
- 對於有關分析的重要部分(例如成本效益分析)之草擬條款進行評論，以協助建立適當地分析架構。
- 對於分析重要部份的草擬報告進行分析。

初步衝擊及風險評估可以作為早期接觸的起點。審查者可能會發現在初步衝擊影響評估階段進行接觸是相當有用的，可以在分析品質的方面提早給予協助。審查者未被要求就法規評估是否適用，或如何完成初步衝擊影響評估提供建議，然而他們可能選擇扮演這種角色。

審查者應該要注意確保它們最終品質保證意見的獨立性，這代表他們要專注於分析的品質及本質而非政策提議的其它特色。

2.4 提供評論及意見 (Providing comments and advice)

對於草稿資料提供評論，像是討論文件，目的在於幫助最終法規評估總結文件符合法規評估要求。因此，審查者的評論應是關於分析方法及分析程序(包括諮詢)的實質面，資訊品質及水準將會被呈現在最終法規評估總結文件中。

聚焦的領域包括：

- 就針對問題規模及本質的證據內容，以及可能的衝擊。
- 分析框架及技巧，包括是否要採用已建立的方法論(像是市場分析及成本效益分析)。
- 發現並評估成本，效益及風險。
- 諮詢程序的本質及品質。

提早就法規評估文件全面性地進行評論，有助於避免在程序後階段發生實質的爭議。當審查草擬的法規評估總結文件時，審查者對可能的最終評估提供指示，指出需要進一步努力的地方讓後續工作可以聚焦於這些區域，都是相當有幫助的。

2.6 進行最終品質評論(Providing final QA)

所需的資料(Material required)

部門機關應提交法規評估總結文件，連同完整的揭露聲明於審查者。審查者得請求部門機關提供資料來檢視法規評估總結文件中的各項內容與聲明，舉例而言，像是被引用或參考的證據，關於成本效益分析的推論和計算，利害關係人提議的總結。這些資料應該被提供，讓審查者可以確保分析是正確且有力的。

獨立品質保證的判斷標準(Applying the QA criteria)

不管獨立品質保證的審查是由法規評估小組，或部門機關自行審查，其審查應以相同的判斷標準為之。對於法規評估總結文件進行獨立品質保證之人，應該對於全部的四個面向進行評估。然而相關審查標準的方式應屬於指示性而不排除有其他審查標準適用的可能性。

在審查法規評估總結文件時，獨立品質保證的審查標準，應該用來審視政策下的

法規評估之各項要素與評估內容。下面概略說明一些審查者應該對法規評估總結文件各部分提出的問題。在附件5.1提供可能的意見回饋格式。

部門機關的揭露聲明(Considering the disclosure statement)

部門機關揭露聲明之目的，在於就其政策建議提供機關的可責性，並讓負責作成法規評估總結文件之人有機會解釋他們採用分析時所面臨的限制(意即主要的落差，推論，依據，停止條件或不確定性)。

審查者在形成品質保證的意見時，應該把揭露聲明的資訊納入考量。這邊引發的主要爭議是，在什麼程度上，分析所受的限制可以在評估分析品質時作為緩和因素。這需要個案判斷，但一般而言審查者應考量該限制是否是個現實分析上的限制，該限制是否能夠合理地被克服，以及該限制的嚴重性致其限縮了內閣在決策上仰賴法規評估總結文件分析的能力。

舉例而言，在沒有現存資料或參數時，可能存在著現實分析上的限制 (也不可能取得或蒐集此等資料)。這種情形可能有兩種處理方式：

- 在法規評估總結文件上註明產生的不確定性及風險，而在踐行品質保證意見時，也受該等資料不足的情況而受侷限。
- 品質保證的意見可能認為法規評估總結文件的內容沒有達到“可信性”標準，但註明這些資訊赤字(不足之處)。

這兩種形式的品質保證聲明間有著界線存在，而在個案中必須依判斷辨別出界線所在。

另一個例子是行政單位群的首長指示，只對於特定政策選項採用分析 (而其他選項在 法規評估/總結文件 製作前就被排除)。在這種情形，審查者可聲明其分析是否在受到限制下，可以發揮預期的效果，但無論如何分析僅部份地符合品質保障判斷標準的要求。在這種狀況，機關的揭露聲明也應該界定出他們原本可以分析的替代選項。

準備品質保證聲明(Preparing a QA statement)

審查者必須對於分析的品質提供正式意見，以供用於內閣文件中法規衝擊分析部分。品質保證聲明必須：

- 表明審查者認為法規評估總結文件當中的分析及資訊為，符合/部

分符合/不符合 品質保證標準。

- 評論所有在品質保證指引文件(品質保證 guidance)中所載明的檢視領域，及其相關的爭議。

這份聲明的目的，在於告知決策者的法規評估總結文件當中資訊的品質，以及他們對於其中的分析應賦予的信賴程度。其並非對於主管機關作業成果的評論。

實際上，在決定總結文件及格程度是屬於何種種類時，需要進行判斷(特別是在”符合”和”部分符合”間抉擇，或是”部分符合”和”不符合”間抉擇時)。審查者必須考量決策時的情狀(例如他們是原則性或最終政策決定)以及所有在機關揭露聲明中界定的限制。

一般而言，我們建議當法規評估總結文件中，內容在一個面向以上無法滿足標準時，註明:”不符合”(例如所要求的資訊的數個部分有欠缺或品質不足)。而在總結文件內容中於多數面向符合要求，但在特定領域有應受注意的不足之處時，應註明:”部分符合”。

品質聲明必須使用”符合”、“不符合”、“部分符合”的用語，因為內閣辦公室會在準備內閣文件時把結果反應於首頁。

對於資訊的說明並沒有固定形式，這將會視個別法規評估總結文件(RIS)的特別情況而定。然而，該聲明應：

- 明確。
- 在總結文件的內容中給予建議，以幫助部門機關辨識總結文件內容的信賴程度。
 - 點出品質保證判斷標準不同，所生的爭議
 - 檢驗總結文件中的各項分析，包括分析與實際的預期落差、造成風險的其他原因或潛在的他種風險。也就是檢驗是否內容當中有進一步可茲分析的措施，或應被分析而未分析的措施；以及應該採取什麼風險緩和措施而未被採行者(例如有什麼其他選擇替代方案，或的有什麼樣的群體可備諮詢而未被諮詢)。

聲明範例(Template statement)

在附件 5.3 例示的品質保證聲明中，有提供一些範例。以下也提供一份範例。

審查者對於分析品質的整體意見 (overall opinion on quality of analysis)

內閣文件當中的法規影響分析欄位下，須標明審查者對於該政策分析的整體意見。其標明如下：

【團隊名稱或完成意見者職銜 - 政府機關或財政部法規評估小組 皆需要】已經審查由【機關名稱】準備的法規衝擊影響總結文件(RIS)以及相關支援資料，而

【審查者認為總結文件的資料或分析是否 符合/不符合/部分符合 品質保證判斷標準】

【評論所發現的任何關於品質保證所指出特定之品質項目的爭議】

注意：如總結文件所分析的內容被審查者評估為不符合，或僅部分符合法規評估的要求，則須註明原因並給予評論。

非標準情況

政策程序通常是非線性的，許多非標準情形可能會發生。審查者可能被迫在相當短的時間內，對於非終局性質的法規評估總結文件，或是對於頻繁變動的法規評估總結文件（例如政策選項被部門首長所變更），提供品質保證的聲明。有時候政策的倡議階段便會完全掠過法規評估的要求（即不作成總結文件，或未提交以踐行品質保證審查程序）。

本獨立品質保證的指引文件無法含括所有可能發生的情形，故審查機關需在各種情形下自行判斷。法規評估小組可以在個案情形提供建議，並分享經驗。

3. 自我節制及審查(Moderation and review)

品質保證標準在政策提議間以及不同時間一致地適用是相當重要的。

3.1 自我節制措施(Moderation arrangements)

有許多種自我節制措施可以進行，例如：

- 對於所有品質保證的評估已通一集中的觀點去審閱（例如審查委員會主席）。

- 確保所有品質保證受到同儕審查。
- 品質保證之審查負責人在各種政策提議類型間進行輪替，以確保它們不會總是被同一人審查。

3.2 評量與審查(Evaluation and review)

對於品質保證評估的定期評量可以提供進一步的檢查。一種方式是由獨立單位(像是顧問)對於品質保證評估的隨機樣本進行審查。要協助這個程序進行，機關應該準備一份經評估的總結文件列表，以及評估的結果。如果有建立法規評估小組的情形，這應該由秘書長或被提名的委員會成員處理。

用這種方式追蹤法規提議，也有助於機關提供財政部所要求的資訊，這些資訊是用來向內閣報告法規管理系統的運作，以及政府如何滿足法規承諾，和其他財政部會進行的報告。

4. 建立品質保證程序 (Establishing a QA process)

4.1 取得品質保證的選項 (Options for obtaining QA)

取得品質保證的程序並未被明確規定，機關必須配合其自身組織架構，政策程序以及可用資源來設計。有些選項記載於下表，對於不同的政策提議或目標，混用這些選項可能較為適合。

	RIA 委員會	審查人才庫	外部審查者
特色	常任或輪替 可以增加 RIA 意識 提升機關內部能力及專業	界定有經驗人士/專家的 人才庫，在各個案件可 以從中選出委員會。 可以臨時選用 可能由內部或外部人員 組成 可以增加 RIA 意識 提升機關內部能力及專 業	其他組織人員、私人部 門顧問、學術界、事務 專家 適合大型或複雜工作， 或難以避免利益衝突 較無法提升機關內部能 力
特殊考量	專注資源投入 用以發現可能利益衝突	安排審查者及決定程序 的時間— 某些事先安	成本 審查者必須熟悉 RIA 要

	<p>的程序</p> <p>可能需要主席與秘書長</p>	<p>排會相當有用</p> <p>審查意見一致性</p> <p>用以發現可能利益衝突的程序</p>	<p>求及品質保證標準。</p> <p>組織審查要求的時間</p> <p>契約安排，例如如何考量政策程序之未預見改變，允許巡迴審查。</p>
--	------------------------------	---	--

4.2 選擇適當人員 (selecting appropriate people)

如果品質保證的認證是由行政機關自己所提供，則審查人員的組成或審查人員本身必須不涉及總結文件的製作，並由首長提名，方得適任。這代表：

- 審查者必須有著適當能力 — 包括對於法規評估機制的透徹了解以及政策分析的經驗及專業知識。
- 內部審查者必須有足夠資歷並有著以機關名義簽名之權限。
- 必須有適當程度的獨立性

4.3 實施程序 (Implementing process)

- 品質保證程序應該整合機關的政策發展程序以及內閣文件提交程序。機關可以選擇就重要總結文件聲明提交給小組之前進行先行審查 (彈性的讓行政機關選擇是否要提前送審)。
- 可透過初步影響評估程序，來審視其政策。從最初階段追蹤政策提議時，可能對政策決定機關較有效益，內部法規評估委員會/審查者可能希望與品質審查人進行初步影響評估。
- 可在政策形成階段與政策首長接觸，並可與該政策單位負責執行法規評估之作業人員進行溝通。(發現相關人員，並提升法規影評估作業要求的意識)
- 審查者應該有著早期警告並有著足夠時間來進行品質保證(理想為5-10天)。
- 應該有足夠的時間讓審查者進行巡迴審查，以處理評論及詢問。
- 審查者應該有著完整揭露聲明，這樣聲明中引起的任何議題都可以被納入其評估。
- 在判定總結文件內容屬於部分符合或不符合品質保證標準時，應該與審查委員或同僚間進行合意的程序，來取得共識。該程序可能包含簡報資深管理階級及部長辦公室的措施。
- 如果使用審查者人才庫或委員會，其職權規範上應該訂定標準，來

規範該等人員如何達成共識、如何做成最終決定，及如何避免僵局（例如選出具有最終決定權的主席）。

審查者的意見應該具備獨立性與終局性。如負責製作法規評估總結文件的政策團隊對於最終評估或品質保證聲明的用語有所不滿，則政策做成機關應該考慮這些狀況與程序，並處理這些問題。（例如：界定這些負責的資深管理者有哪些，並給予他們建議，並考慮如何對審查者提供支持）。

5. 關鍵成功因素 (Critical success factor)

資深管理人員－認同與支持，對於品質保證程序的有效性及其可信性至關重要。

法規評估作業人員－就能力而言，須對法規評估標準的要求以及品質保證的程序要有高度意識，以便建立良好的法規品質，達成總節文件的認證要求。

審查者的角色－對審查者角色的認識，以及品質保證程序的廣泛理解是必備的能力。對於品質保證程序的運作相關程序及守則**建議應該被明文化，並公開在機關間傳播**。

在政策制定程序的**早期納入法規評估框架作為政策程序的一部分**，將有助於提升分析品質，並達成法規評估標準的要求。

附錄 5.2 品質保證範例

下列範例可以作為提供良好品質保證評論的有用格式。

面向
完整性 <ul style="list-style-type: none">法規評估總結文件是否包含所有必須的資訊？<ul style="list-style-type: none">各個完整發展的選項的所有實質要素是否都包含在內？是否界定出所有重大的社會經濟及環境衝擊？
審查者意見：
可信性 <ul style="list-style-type: none">現狀、問題定義及所有引用證據是否以精確且衡平方式提供？目標是否和問題有合邏輯的關聯且完整涵蓋之？選項是否對於問題提供合比例且方向正確的回應？分析的層級和類型，是否與問題的規模與複雜度，還有衝擊及風險的大小相稱。<ul style="list-style-type: none">所引用證據的層級及正確性，是否與政策選項的規模與複雜度，還有衝擊及風險的大小相稱。結論是否與分析有合理關聯且一致？
審查者意見：
諮詢度 <ul style="list-style-type: none">法規評估總結文件是否展現出對於利害關係人，重要的受影響當事人，政府機關及相關專家，進行有效用及效益的諮詢？法規評估總結文件是否說明如何處理在諮詢中產生的問題？
審查者意見：
簡潔明瞭 <ul style="list-style-type: none">資料是否以白話方式說明，盡量避免使用專業術語？資料是否以有助於讀者方式架構？資料是否明瞭地呈現，沒有廢話，適當使用表格圖示，並引註詳細資料來源，以避免過度冗長？
審查者意見：

附錄 5.3 對內閣說明的品質保證陳述 (Illustrative QA statement)

這個部分提供一些文件範例，來向內閣說明法規評估品質的獨立評估。內閣文件的內容大部分是審查性、或判斷的事項，故主要的內容在幫助內閣尋求原則性、最終政策的決定性，或限縮諮詢對象的相關決策。如政策機關所提交的內閣文件涉及這些問題，則須就總結文件的內容取得獨立品質保證。

內閣文件可能尋求同意，以在選項被限縮前釋出資詢資料 — 雖然偏好選項可能藉由機關的分析所產生。儘管正式品質保證並不要求這些的諮詢階段內閣文件，我們仍然鼓勵獨立審查。機關對於獨立審查者意見的聲明因而也受到鼓勵，但並非必須的。

討論文件 — 對於內閣文件中可能須附錄的 RIA 聲明 (Discussion Document-Possible RIA statements for cabinet paper)

如討論文件的內容可能涉及制定新法，或使法律規範、立法產生變動，則可能就須踐行法規評估。雖然並沒有強制規定在討論文件的階段即須踐行品質保證程序，但就草擬的討論文件尋求品質保證是個理想的作法。

如就討論文件尋求品質保證，並對於法規評估的評論，則更能在提交法規評估總結文件的階段，符合 RIA 諮詢要求的可能。

當討論文件涉及須踐行法規評估的要素時 (Discussion document appropriately contains the element of a RIA) (範本)

本政策作業(討論文件)會踐行法規評估。

儘管本討論性文件並不須強制踐行獨立評估程序，但【組織名稱】的 RIA 委員仍會對討論性文件提供獨立品質保證，並適當的就所有可能踐行 RIA 的部分進行認證。

如本政策的【選擇替代方案】須交由內閣來審查認可最終提案時，本作業將會提供該措施的法規評估，並且提出說明。

當討論文件不涉及須踐行法規評估的要素時 (Discussion document does not

appropriately contain the element of a RIA) (範本) (選擇 A)

本政策作業(討論文件)會踐行法規評估。

儘管本討論性文件並不須強制踐行獨立評估程序，但【組織名稱】的 RIA 委員仍會對討論性文件提供獨立品質保證，並適當的就所有可能踐行 RIA 的部分進行認證。

會同意進行認證的原因係因為【例如，問題所在不明確，政策目標不明確，並未表現出替代選項，並未明確說明所提選項會如何處理問題…等】。

或本作業的選擇替代方案可透過【與利害關係人的額外聚會，進一步研究…等】加以抵銷。

當內閣被請求就這些【選項/政策】作成決定時，本機關將會做成一份法規評估總結文件(RIS)。然而某些風險評估的作業須進一步透過諮詢的方式，始得進行法規評估分析，故該總結文件的內容可能暫時未達法規評估的標準。

當討論文件不涉及須踐行法規評估的要素時 (Discussion document does not appropriately contain the element of a RIA) (範本) (選擇 B)

可能有獨立方(像是機構品質保證委員會)不能夠審查討論性文書最終版本的情形發生。這可能是因為部會首長仍然作出變動，或是文件並未提供獨立審查。此時可參考以下範本來做成聲明。

本政策作業(討論文件)會踐行法規評估。

本討論性文件並不須強制踐行獨立評估程序。

當內閣被請求就這些【選項/政策】作成決定時，一份法規衝擊影響總結文件(RIS)將會被作成。

法規評估總結文件提交內閣決定的決策階段 - 內閣文件中記載的法規評估聲明範例 (Decision-stage RISs—Example RIA statements for Cabinet papers)

品質保證審查者的主要工作在於法規評估的審查，並須就所有的總結文件進行評析。其所須審查的內容，包括所有提交內閣做決策的總結文件，及所有請求內閣予以支持的原則性決定、中期政策決定。

如審查者的工作在審查中期政策決訂性質的總結文件，其品質的保證上必須適切的觀察是否符合其環境條件，考量政策研擬的階段，所尋求決策之本質，以及可能的分析層級。如政策機關在程序上的發展仍屬於早期階段，則可能無法完善的做出法規評估總結文件，而品質審查者也必須反映這種情況，以及分析上的限制。

部分符合評估標準的情況

管理人員，【機關名稱】的【團隊名稱】已經審查了【機關名稱】所作成的法規評估總結文件，以及相關資料，並認為總結文件中的資訊及分析**部分符合**品質保證標準。

有鑑於機關已在揭露聲明當中說明了評估內容因政策仍在發展階段，故分析上有所受限制，因此審查者認為總結文件當中的資訊如同所預期般地完整，並且界定出主要風險及不確定性。

然而總結文件的內容當中，並未提供證據來證明其所界定的問題意識實屬正確，且對選擇替代方案並未提出可茲信服的理由來證明該措施的正確性，因此是否有必要納入該機關所提議的政策，尚不明確。

【機關名稱】的獨立審查委員會已就【機關名稱】和【協力機關名稱】所共同作成的總結文件進行審查，並認為總結文件中的資訊及分析**部分符合**品質保證標準。

儘管分析已被完成，但因為該評估階段並未開啟公眾諮詢的程序，故法規評估階段的諮詢標準並未被達成。

首席顧問，【機關名稱】的【團隊名稱】已經審查了創新部所(Ministry of Innovation)所作成的總結文件以及相關資料，並認為總結文件中的資訊及分析**部分符合**品質保證標準。

審查者認為考量到政策發展的時間，RIS 中的資訊如同所預期般地完整。

然而，本審查機關發現了未被分析的偏好選擇。當偏好選項的風險已經被發現，理想上對於這些風險本質的分析以及它們應該被如何處理，應該在決策前就須進行該種分析。

不符合評估標準的情況

【機關名稱】的法規評估審查委員會已經審查由【機關名稱】作成的總結文件，並認為總結文件中的資訊及分析**不符合**品質保證標準，理由如下：

- 評估的過程中，並未界定或評估所有的可行選項，包括非管制措施。
- 評估的過程中，所提出的選擇替代方案並未評估是否可達政策目標。
- 沒有對利害關係人進行諮詢

管理人員，【機關名稱】的【團隊名稱】已經審查了【機關名稱】作成的總結文件以及相關資料，並認為總結文件中的資訊及分析**不符合**品質保證標準，理由如下：

- 評估的過程中，並未對於所表明的問題並未提供證據
- 評估的過程中，並未對該等法規如何實際的適用進行評估，例如：並未提供資訊說明法規設計本身如何影響改變的整體有效性。

品質保證標準	機關揭露聲明	現狀及問題	目標	選項分析	實施及監控
完整性	<p>ADS 是否指出決策者應該對 RIS 有多少信心？</p> <ul style="list-style-type: none"> • ADS 是否簡略說明所採分析的程度及本質，記明任何 	<p>是否找出並解是問題？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 描述現狀的關鍵特色 (包括現存立法、法規以及市場相關特色) • 解釋已經被採取的相 	<p>目標是否描繪出理想結果？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 除了 RIS 目的外，找出相關政策目標 • 說明有無存 	<p>是否找出並描述了所有可能選項？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 找出可能完整或部份達成目標的所有可能選 	<p>是否找出並描述實施方式？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 總結偏好選項將如何產生效果，包括時間規

	<p>限制？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 是否包括所有風險？ • ADS 是否發現偏好選項的任何嚴重影響？ • ADS 所發現的所有嚴重影響是否在 RIS 中被分析？ • ADS 	<p>關決策</p> <ul style="list-style-type: none"> • 找出問題，並描述現狀的成本及效益(也就是沒有干涉下的預其結果) 	<p>在任何限制，像是時間和金錢</p>	<p>項。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 在所有法規選項內，界定完整範圍的法規反應，包括可以被採用的設定範圍。 	<p>劃、溝同、過度安排以及任何執行策略。</p> <ul style="list-style-type: none"> • 規劃監控及評估偏好選項的計畫，包括績效計量以及如何收集必須檔案。
可信性	<p>所記明的限制是否影響 RIS 的分析？</p> <ul style="list-style-type: none"> - 在 ADS 中記明 RIA 限制並不自動變動品質保證標準。 • ADS 結構是否明瞭？議題有無優先處理？ 	<p>問題是否需要被處理？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 描述問題範圍及其影響 • 找出問題的根本原因 • 利用經驗或傳聞證據來說明問題範圍。 	<p>目標是否能界定最佳選項</p> <ul style="list-style-type: none"> • 找出目標間可能的折衝 • 解釋政府在問題情況下想達成的成果，確保特定性不應該限制選項的範圍。 	<p>是否以選出最佳選項？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 根據目標評估選項，確保分析和問題的規模與複雜度，還有衝擊及風險的大小相稱。 • 找出在偏好選項對於利害關係人的成本及效益 	<p>實施方式是否符合現實？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 找出所有實施風險，並說明這些風險要如何減輕 • 描述政策提議會如何影響或與現存法規互動。 • 解釋如果需要額外變動，要如何界定監控並評估程序
明確信		<p>問題是否被清楚描述？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 解釋現狀下問題 • 使用圖表及次標 	<p>目標將如何被採納是否明瞭？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 明確得找出目標間的層級關係或其他關 	<p>對於選項的分析是否一致？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 以一致的格式總結並呈現選項分 	<p>實施程序對於受影響者是否明瞭？</p> <ul style="list-style-type: none"> • 資訊以明確方式呈現讓受影響者

			聯。	析的結果	可以理解。
諮詢度		<ul style="list-style-type: none"> • 解釋誰曾被諮詢以及採取的諮詢形式。總結所收到的重要回饋意見，著重於對於偏好選項得嚴重顧慮，以及政策提議會如何被這些顧慮所改變 • 如果諮詢受限或未進行諮詢，解釋原因 			

附錄二、 澳洲法規評估手冊

澳洲政府 法規指導手冊

有關本指南

澳洲政府法規指導手冊，是為了澳洲公部門中涉及政策決定的每個成員所編撰，從政策團隊中資歷最淺的成員到部會首長，都應該詳加參閱。

這份手冊提供法規管制的背景，並鼓勵政策制定者在政策程序早期考量法規衝擊。內閣及總理部門的定期指引將會對本指導手冊中的原則加以補充，在 www.cuttingredtape.gov.au 可以找到這些定期指引。

本指導手冊是為了協助政策制定者以嶄新管點看待法規。

政府對於政策制定採取審慎的態度，冀望能確保法規絕對不會被當作預設選項採用，而是作為最後手段。

法規固然可能產生效益，但是產業、社區組織及家庭會因為不良的法規付出代價。

法規不能終結所有風險，也不應如此。因而我們想要達成的，是找出更好的法規，而不是更多法規。

政策制定者必須尋求務實解決方案，衡平風險和法規框架的需求，以作為一個更強健、有創造力且多元化經濟的基礎，而產生創新、投資及工作機會。

藉由此種新的方式，利害關係人可以期盼一個法規管制大幅降低而澳洲經濟持續增長繁榮的未來。

Josh Frydenberg MP

總理國會秘書長

給澳洲政府政策制定者的十個原則

1. 政策制定者不該把法規作為預設選項：應該推薦能夠提供最大淨收益的政策措施。
2. 只有在總體上能提供淨效益時，法規才應該被實施。
3. 新法規的成本負擔，應該能藉由降低現存法規負擔而完全抵消。
4. 每個法規政策的重大變更都應該接受法規衝擊影響評估。
5. 政策制定者應該以誠摯、即時的方式諮詢受到影響的產業、社區組織及個人。
6. 政策制定者應該彼此互相諮詢以避免造成重疊或累積法規負擔。
7. 作為政策制定者決策基礎的資訊應該在最早時機公開。
8. 管制者實施管制時應該具備常識、同情心與尊重。
9. 所有法規應該被定期檢討以測試其持續必要性。
10. 政策制定者應該與其搭配的法規鬆綁單位在政策制定過程中緊密合作。

我們所指的”法規”為何？

法規可以被定義為”所有政府所支持並且期待受到遵循的規範”。

規範有許多形式，他們並非全部都是白紙黑字。

政府及公僕們每天制定規範，結果將某些不受歡迎的負擔加諸於產業、社區組織及個人。

舉例來說，當你設計給每個顧客填寫的表格時，是否本來就持有表格所要求的資訊？

當你設置電話客服中心時，你是否真的需要一長串的服務選項？

當你要求受款單位回報收到的捐助，你到底想要用這些資訊作什麼？

擁有這些資訊的效益是否超過要求組織提供它們的成本？

本指導手冊敬邀您以更批判的角度檢視各種形式的法規。

在你寫出下一份政策文件之前，請詳讀：

政府對於法規有個明顯的態度：我們將會降低對於個人、產業、社區組織的法規負擔。

從現在起，優先的事項是削減既有管制並且限制新法規的產量。

每個政策選項必須被仔細評估，以透明且負責的方式，基於避免新法規的立場，分析可能衝擊的成本並且考量相當範圍的替代方案。

結果就是，每個設計來引入或廢棄管制的政策提議都將伴隨著澳洲政府法規衝擊影響評估總結文件，或稱 RIS。

另外，RIS 必須在政策制定過程的早期就著手實行。

RIS 是設計來從一開始就鼓勵嚴謹、創新及更好政策結果的工具。

過去 RIS 是你在政策程序的最後，在提議送到內閣或其他政策制定者前，才拼湊起來的產物。

現在，以下的 RIS 問題必須是你政策制定程序的起點，而這份指導手冊將伴隨著你。

七個 RIS 問題

1. 你要解決的問題是什麼？
2. 需要什麼政府作為？
3. 你考量的政策選項有什麼？
4. 各選項的可能淨效益為何？
5. 你會與誰諮詢這些選項？如何諮詢？
6. 你考量中的選項哪個最好？
7. 你會如何實施並評估所選擇的選項？

為什麼這些問題這麼重要？

簡單地說，決策不能 — 且不應 — 在沒有 RIS 的情況下作成。

這些 RIS 問題極為重要，因為他們幫助政策制定者聚焦於重要決策的法規衝擊。換言之就是我們對社會造成的負擔。

這些問題是你日常工作中相當有用的思考方向。它們可以有助於建構你的想法，測試你的推論並激勵你超脫以法規為基礎解決方案的思考模式。

你將會留意到 RIS 在絕大多數情形下是公開文書：你的回應將會留存於公開紀錄時，你會發現這些問題更具重要性。對於每個問題要依序仔細思考。

1. 你要解決的問題是什麼？

RIS 要求你簡單明瞭地解釋問題以及目標，一個清楚定義的問題可以讓你有可能提出創新、去除法規的想法。

2. 需要什麼政府作為？

請自問：這個問題真的需要優先處理嗎？它是政府的職責嗎？它是否嚴重到足以正當化政府的干涉？干涉會有效嗎？

3. 你考量的政策選項有什麼？

RIS 將會揭露你是否考量到所有可能的選項，包括無管制法規的選項。在你從每個角度分析這個問題前，你可能會忽略一個可行且影響程度較低的替代方案。

4. 各選項的可能淨效益為何？

政策干涉通常伴隨著成本，RIS 要求你評估所提議的干涉產生的效益。如果負擔大於效益，你應該尋求替代方案或重新考慮干涉必要性。

5. 你會與誰諮詢這些選項？如何諮詢？

透明性與問責性並不是可有可無的。RIS 會鼓勵你從受影響的人民、商業決策者和社區組織的角度思考。

6. 你考量中的選項哪個最好？

RIS 會協助你明瞭決策過程是否足夠健全，以應付嚴格的檢驗。公眾並非僅需要知道你決定了什麼，他們想知道你的決策為何而生？做為決策基礎的資訊為何？

7. 你會如何實施並評估所選擇的選項？

這個問題太常被遺留到最後一刻了。RIS 程序確保你充足且即時地考量這個讓你的政策有效運作的現實問題 — 確保你會檢驗其有效性及持續必要性。

最常被問到的問題

誰負責作成 RIS ？

政策制定者，每個澳洲政府的政策制訂者都應該熟悉 RIS 程序，因為在你的職涯的某個時點你會需要作成 RIS。即便你不是主要的政策官員，你應該使用 RIS 問題作為分析政策問題的工具。

RIS 程序是否強制每個政府機關都要實行？

是的，如果你的組織為下列之一，每種政策決定都必須要製作 RIS：

1. 政府部門
2. 法定主管機關
3. 委員會(即便有法定獨立性亦同)
4. 依照公部門管理，績效及問責法案 2013 所運作的公部門機構(public entity)。

RIS 的要求位階高於政府機構自身的法規衝擊評估程序。

RIS 是否具強制力？

是的，對於所有提交內閣案件，RIS 具有強制力。

即便你認為對於產業、社區組織或個人沒有法規衝擊，所有提出給內閣的案件都強制作成 RIS。內閣對於所有的決策必須有著足夠的法規衝擊資訊。

即便該決策並不提交內閣，在政策提議有可能對於產業、社區組織或個人造成可觀衝擊時，RIS 仍然是需要的。這包括新法規，對既有法規的修正案，以及在某些案件包括已落日條款被重新制定的情形。

即便在不要求作成 RIS 的情況，RIS 在組織或管制者負責對產業、社區組織或個人制定規則或指引方針時，仍然是個好方法。

作成 RIS 的最佳時機？

越早越好。別等到你的提案即將送交內閣或是上級開始製作你的 RIS。把 RIS 留到最後不僅在程序上不妥，也可能會造成不良政策結果或讓你在公眾檢驗時不受歡迎。

我有可能被免除作成 RIS 嗎？

肯定不行。唯一除外的是不經內閣審理的細節事務，而且改變可能不會造成重大衝擊的情形。

除此之外，只有總理能夠在特定情形下免除 RIS。想要免除 RIS，必須由你所屬的部會首長，在政策制定程序的最初階段，向總理書面請求。

當我移除法規時，是否需要 RIS？

在大多數情形，是的。即便你可能是在降低法規負擔，你可能是在藉由行政上安排創造或移轉負擔。RIS 對於確保你考量實施改變的成本效益相當重要，而每個完成的 RIS 都有助於對政府法規鬆綁的目標進行追蹤並且回報。

誰可以幫助我作成 RIS

你的政府機關群組中的法規鬆綁單位。每個政府機關群組組合有著由資深官員領導的法規鬆綁單位。他們的職責是確保你的 RIS 符合所有政府要求，協助你作成法規衝擊成本核算，並幫助你找出各種政策替代選項。他們是你在 RIS 程序中尋求幫助的第一個窗口。

你的法規鬆綁單位負責確保所有的決策都符合 RIS 要求。他們也負責將法規鬆綁目標及法規削減的成效回報政府。

OBPR 的腳色是什麼？

最佳法規運作室(OBPR)的角色是確保你的 RIS 遵循政府要求。

歡迎你與 OBPR 討論任何 RIS 問題，OBPR 可以協助你：

- >評估分析的適足性
- >估計法規衝擊成本並且採取成本效益分析

- >對法規成本計量的技術建議
- >發現你分析可能政策選項的缺漏
- >最佳協商方式
- >對 RIS 程序的訓練及指引
- >對於 COAG 或全國標準制定機構的法規提議。

OBPR 有設置網站以供回報政府單位 RIS 遵循情形，RIS 活動及實施後檢討。這個部門屬於總理內閣部並且就 RIS 系統的決策與政府部門保持獨立性。

我可以雇用外部顧問來製作 RIS 嗎？

是的，外部顧問可以用於協助你製作 RIS。

要謹記製作 RIS 的技巧對於政策制定的訓練是相當重要的：採用外部顧問並不能在你的組織內部訓練出適當的技巧。

如果要採用顧問，必須依照貴組織的正常採購程序並確保該程序不會拖慢 RIS。OBPR 可以幫助提列顧問的規格要求。

顧問最好是用來幫助 RIS 的技術問題，如成本核算，而非全部的 RIS。當採用顧問時，貴機構有責任確保 RIS 適當地處理全部七個問題，成本核算精確且充分對利害關係人進行諮詢。

OBPR 不會與顧問直接接觸，或為你管理顧問，也不會直接對您的顧問提供回饋、評論或評估。RIS 永遠由該機關自行負責。

開始吧

最好的起點是那七個 RIS 問題。

寫下你對於各個問題的答案。找尋你的主張缺漏之處。仔細想想決策者作成資訊充分決定所需要知道的是什麼。

你是否已明確定義問題？

你是否已找出所有可能的政策選項？

是否有可靠方式來評估法規衝擊？

你的政策目標是否足夠明瞭？

你要向誰諮詢？如何進行？

當你對於七個 RIS 問題有著初步答案後，向 OBPR 提交一份書面摘要。這就是所謂的初步評估。當你提供足夠的資訊來幫助 OBPR 了解你在處理的政策議題本旨後，你將會在五個工作天內收到回覆，確認是否需要製作 RIS，若是的話要製作何種 RIS。

RIS 有著三種類型：**完整版、標準版及簡短版。**

何種 RIS 最適合，是由你與 OBPR 配合來決定。下頁的表格解釋了其中差異。不管採取何種 RIS，你必需進行法規成本核算(包括抵銷核算)。

RIS 種類速覽

何時會用到	
完整版	<ul style="list-style-type: none"> >政策提議對於經濟有重大或廣泛的衝擊 >提議的變革影響廣大數量的商業、社會團體或個人 >行政及遵循成本相當高或繁重 >可能會受到公眾或利害關係人的堅決反對 >該議題係屬敏感，有爭議性且會吸引媒體注意的
標準版	<ul style="list-style-type: none"> >政策提議對經濟有著一定的衝擊但程度有限 >提議的變革影響相對數量較小的商業、社會團體或個人 >有一定的行政及遵循成本但尚不屬繁重 >不太可能受到公眾或利害關係人的強烈反對 >議題爭議不大且不太可能招致媒體注意
簡短版	<ul style="list-style-type: none"> >政策議題單純，清楚明瞭或政策替代選項有限 >政策事關國家安全，公眾保安，自然災害或緊急事件 >政策的法規衝擊相較於其他因素優先性較低 >就原本政策在近期已作成 RIS，而就原本政策只有細微修正 >提議在本質上非管制性質，細微或屬機械性事務

必須包括什麼?	
完整版	<ul style="list-style-type: none"> >對於七個 RIS 問題的答案 >對於政策選項的確切實際分析 >對於法規可能衝擊的分析 >適當公眾諮詢的證據 >正式成本效益分析 >法規成本核算及抵銷核算的詳細呈現
標準版	<ul style="list-style-type: none"> >對於七個 RIS 問題的答案 >對於政策選項的確切實際分析 >對於法規可能衝擊的分析 >適當公眾諮詢的證據

	>法規成本核算及抵銷核算的詳細呈現
簡短版	>提議政策及所有經考量選項的摘要 >可能衝擊的總覽 >法規成本及成本抵銷的概要

記得你的 RIS 是為誰準備的

有兩群人正仰賴著你嚴謹與精確的 RIS。

首先是決策者，對他們而言政策選項精細評估是極為重要的。

其次是利害關係人，他們有權對於影響其生活的政府決策得到精確、即時且可利用的資訊。

避免使用專業術語、縮寫、不必要的複雜言語。

RIS 是摘要文件。要精確並經濟的使用文字。只納入有關連性的事物，確保你的分析深度與你正在分析的議題相稱。

對於你的主張和聲明要保持精確與審慎。

不要將意見蒙混成事實；每個主張的精確性以及事實尚未成定論之處都要加以確認。

確保你的文件容易閱讀，每個部份要明確標示且寫作要有邏輯性。

你的 RIS 最終會由決策者、利害關係人、媒體及一般大眾所瀏覽，謹記在心。

回應 RIS 問題

RIS 問題 1

你試圖解決的政策問題為何？

在這個 RIS 開頭部分，你必須：

- >明確界定並定義你要解決的問題。
- >說明為何它是個問題：有沒有其他必須減輕的風險或是危險。
- >對於問題重要性及不作為的成本提供證據。
- >描述被問題影響的產業、社區組織和個人。
- >解釋用來解決問題的現存政府作為(若有此作為)。
- >證實為何這些作為沒有發揮功效。

定義問題是最佳的起點

如果你可以完善地定義問題，剩下的分析將會有邏輯地進行。如果你沒有好好定義問題，接下來的程序就會變得雜亂且難以處理。

界定誰是可能被影響的，他們會受到的影響本質上是什麼，而他們會如何回應你的提案。

仔細考慮何時及如何與受影響利害關係人諮詢。他們該不該成為發展政策程序的一部分？你是否有著目標明確的諮詢策略？

當你開始分析時，要考慮你面對的問題的一般性質。如果要以法規形式進行直接的政府干涉，可以正當化這種干涉的情形相對較少。你的政策分析很有可能是從下列起點之一開始。

市場失靈

你是否在處理一起產生無效率結果的市場力量失靈？你是否試圖要改善一群社會團體或個人所有的市場資訊、貨品或服務的可用性或品質？這個議題是否是因應明確界定產權的需求而生？市場上是否有著不受歡迎或可避免的不穩定或不平等狀況？情形有多嚴重？你是否確定市場不太可能自行產生一個解決方案？

法規失靈

之前試圖管制的作為是否失敗了？是否以往的法規沒辦法跟上新環境？是否有著正當的公眾輿論要求處理有公共重要性的議題？

無法接受的危機或風險

是否有著新生或產生中的安全或環境問題？人們是否暴露在他們沒準備好要面對的風險中？你是否在處理一個突然失控的公共衛生問題？

對於風險保持關注

注意不要被問題的外在症狀或媒體解讀吸引了注意力。界定出問題的相關原因、其重要性及你處理該問題的能力。例如，如果在面對一個社區食物中毒事件，管制者的第一個義務會是收集事實，評估原因，可能造成的傷害與問題範圍，並接者考量政策選項。

如果爆發食物中毒的可能原因是在餐廳或簡餐店的不良食物處理技術，這是個案或這個問題已經廣為流傳而可能導致更嚴重的爆發？是否有政府干涉的案例？記得：法規沒辦法完全消滅風險，有時只是轉移風險。我們作為政策制定者應該要對於政府就可接受風險等級—考慮到可能的結果—以及降低或消滅該成本需要社區付出多少成本，提供建議。

風險：可能性對上結果

要同時考慮風險的可能性以及風險的結果。媒體或遊說團體自然會聚焦於一個可能政策決定的爭議性或有渲染力的部分，但是管制的成本是否相當於現實世界的風險？風險能否被完全消滅？誰應該支付？在此情形下多少風險是可以接受的？

作為政策決定者，我們應該將法規所欲達成的結果與達成結果對於廣大企業、社會團體與個人造成的負擔互相衡平。

記得管制行動並非無風險的，你對於提議的解決方案會產生成效有多少信心？

不作為的確實結果是什麼？

分析現在或過去聯邦政府，州政府，區域或地方政府或是外國政府是怎麼處理這個問題的。現在的做法有無任何不足之處？

為什麼現在的法規沒有適當處理所界定的問題？是設計或實施上的問題或兩者皆是？你如何能確保你的政策能夠完成其他政策未竟之處？

RIS 問題 2

為何需要政府行動？

在這個 RIS 部分，你需要：

- >明確找出為什麼政府干涉有著正當理由
- >說明政府有能力成功干涉
- >找出政府行動的替代方案
- >明確找出你瞄準的目的、結果、目標或標的。
- >發現要達成你的目標會遇到的限制或阻礙
- >確定你的目的是
 - >明確
 - >可評估
 - >可問責
 - >現實
 - >及時

並非每個問題都可以由政府解決

有沒有政府干涉的理由？該問題是否過於細微無需處理？干涉的成本是否高於可能收益？你的干涉收到預期結果的可能為何？管制是否應該縮手讓市場處理這個問題？

自行確認確實有需要由政府負責處理這個問題。聯邦、州、地方政府是否曾經試圖解決這個問題。他們有取得什麼成果？從經驗中學到什麼？

對於政府干涉有著一套廣為接受的理由。其中何者最適切的描述你的政策問題？

資源配置是否不足？有沒有平等問題？

當市場運作良好時，他們會將資源配置在最有價值用途。當情形不是這樣的時候，例如政策的目標結果是公平正義或在偏遠地區服務的情形，就會有強力主張要求政府干涉以促進效率或公平性或兩者兼顧。

市場失靈本身並不足以作為要求政府干涉的主張依據，特別是在此一失靈並未對於更廣闊的市場運作造成重大衝擊時。但在市場混亂造成無效率或不公平的結果情形下，政府干涉的成本可能被正當化。你支持市場干涉的主張應該有權威資料為基礎，並兼顧質與量。

你是否在處理壟斷或濫用市場力量？

在非競爭市場結構或反競爭行為導致經濟無效率結果的情形，法規管制可能會被正當化。這可能發生在壟斷，或一小群賣家在欠缺替代品下限制供給，或將價格維持在高於競爭市場的情形。

政府有一定範圍的管制干涉可以用於恢復競爭市場或管理持續壟斷的情形。壟斷議題有著各方相互角逐的利益要衡平，會是相當激烈的議題。請確保你仔細地驗證爭辯雙方當事人所提出的主張。

政策制定者應該了解用以處理預期或實際市場失靈、獨佔及濫用市場力量的現存法規或機制。競爭與消費者法案 2010 提供一定範圍的權限來妥善處理這個問題，並使得進一步的管制沒有必要或適得其反。

政策制定者在提議新管制法規之前，應該先探求現存管制法規及其實際或可能的適用方法。

我們是否需要消除資訊不對稱？

如果交易當事人一方相較於他方有著顯著優勢資訊，市場可能無法有效地配置資源。賣賣雙方在交易中有動機去隱匿資訊以取得優惠價格或條件，或不當地獲得優勢。法規介入可以做為附加揭露義務或認證相關資訊的選項。

另一方面，網際網路有在許多交易降低資訊不對稱的可能性，政策制定者應該在其分析中考量這點。要謹記對於廣大的產業或社區組織加諸揭露義務，可能會增加大量過度管制的負擔—確保你要解決的問題嚴重到足以正當化遵循的成本。

我們需要克服外部性嗎？

當一個組織的經濟活動會對於他人產生正面或負面衝擊，卻沒有相關聯的市場價格時，便會產生外部性。例如一間工廠可能在污染河川，使下游的產業無法用水。

另一個可能是流感疫苗，它會降低其他人感染流感的機率，即便他們沒有接受注射。

許多活動會產生外部性—正面或負面的—外部性的存在並不足以正當化政府干預。決定性因素包括外部性的規模及性質，以及管制法規會產生更有效率或社會期待結果的可能性。

市場是否無法形成所需的公眾利益

有些產品及服務不太可能由市場有效率地供給。

在有明確需要的產品或服務沒有被提供時，管制法規介入可能是必要的。在此種類中有兩種公眾利益。

>非競爭性的產品及服務，如國防，外交條約或燈塔。某人使用這些東西並不會阻止其他人利用之。這種產品或服務由市場形成的情形相當稀少。

>非排他性產品與服務，例如海洋中的漁獲，公共用地的樹木，這些產品服務難以由私人賣家預防不支出費用的買家消費它們。通常由政府管制這些產品的接近使用以創造正常運作的市場。

市場行為是否不理性？

行為經濟學告訴我們，即便是在原本有效率地運作地市場，人們並非總是做出理性、深思熟慮地決定。舉例而言，儘管有著罰鍰或其他負面誘因，人們仍然遲交或不交稅金，酒後駕車，浪費水資源或有著不安全工作習慣。政府可能在抑制不理性或不受社會歡迎行為中起一定作用，但管制者不應該總是假設只靠管制法規可以達成希望的目標。

捫心自問：個人自我負責的角色為何？

法規是否為最佳解決方式？

當政府干涉已經確定的時候，政策制定者必須確保他們考量過所有的政策手段。不作為可能和其他的政策解決方案一樣有效，而一個嚴謹的成本效益分析應該總是包括這個選項作為評量基礎。你可能會希望使用基於行為經濟學的政策解決方案，而非較傳統的訂價或課稅經濟手段。

RIS 問題 3

有什麼政策選項是你正在考慮的

在 RIS 這個部分，你必須

- 界定一定範圍的確實可行政策替代選項。
- 確保你的所有選項都能夠達成一開始的政策目標。
- 讓政策制定者信任你已經找出所有可用的選項。
- 界定所考慮的選項的情況(例如，該政策可能是一個選舉承諾。)

從明確，完善區分的政策選項開始

每個良好 RIS 都會考慮一定範圍的可行選項，你所分析的選項數量應該符合被考量的政策問題規模，但是三個是經驗法則中最低的數量。

每個考量的選項都應該是實際且可實施的，不應該只因為選項之前沒被考慮過或有相關風險而排除該選項。

至少有一個選項應該是無管制法規的。要記得嚴謹的成本效益分析必須總是提出現狀作為政策選項基礎標準。

不可行的選項只有在曾經過公開徵詢意見後才能被納入你的 RIS 中。

在跟政策執行者保證你的分析並未遺漏任何可行選項之前，請深思熟慮。邀請受影響的團體來透過一個透徹且廣泛的諮詢程序討論這個議題，通常可以解決這個問題。

最重要的是，請謹記呈現一個既定事實的選項是不被接受的。除了你提議的政策是選舉承諾以外，必須有對於無管制法規或現狀的分析作為判斷基礎。在選舉承諾的情形，政府已經以公開且受問責的方式承諾一種政策方針，因而無須再考量替代選項。

在政策事項有特別的政治、經濟、軍事或其他考量時，內閣亦可決定沒有必要考量各種選項。

最佳選項為何？

哪個選項是最有效率？最適合？最足夠？哪個花費最少？哪個有著最低法規管制影響？

在其他條件相同下，提供最大淨效益的政策選項應該總是最受推薦的。

但其他條件很少會完全相同，所以還是需要作出判斷。但你必需能夠以清晰的思維、有邏輯主張及完整確認過的事實來支持你的結論。

一個選項能適用所有情形嗎？

有時候將各種選項加以調和是應該被考慮的。不同團體—特別是小型企業—對於管制法規有不同的感受，因為其他團體可能有著較低的遵循風險。你是否有考慮過政策選項的調和會是更有效率及效果的？例如，小型企業會受到許多法規負擔不成比例的影響，因為新法規義務造成的額外工作量往往分配到較少的人員身上。如果有個團體較不可能產生風險或風險較小，你應該考慮他們是否應該被排除在新的管制法規之外，或接受較單純、低干涉的管制方式。

你是否已經和法規鬆綁單位討論過選項？

你的行政單位群組有個專門團隊提供幫助。在每個 RIS 上與他們緊密配合。

最重要政策選項：無管制法規選項

當分析無管制法規選項時，誠實地自問：“如果我們不引進新型式的管制法規時，會發生什麼事？”

管制可能有著許多好理由，但他們應該被拿來與無管制法規衡量輕重。當然，不進行管制的效益之一在於你不用需要再找尋抵銷核算，但通常也會有著其他效益。

不要輕視這個選項或當作它只有象徵意義。強制你慎重考慮這個選項是用來挑戰你，以開拓你在政策選項上的思路。

改善現存管制法規的執行面

有時候更好的員工訓練，執行或是以不同管理重點處理文化、行為或系統議題可以是有效達成目標的方式。別忘記藉由改善現有法規的執行面來提升政策達成結果的可能性。

同時謹記，人們對於自身的義務認識甚少。更好目標式教育可以是達成目標的有用工具。

低干涉法規

作為政策制定者，你可以選擇較不強行規定而是賦予管制對象如何作為的裁量權。原則基礎的管制法規容許受影響團體內對於如何達到遵循有著最大程度的彈性。例如，如果有個市場運作欠缺效率，低干涉法規可能列出如何達成價格協議的原則。管制程度更深的法規可能會讓政府自行決定價格。

藉由非立法方式達成管制目的一向是有可能的，像是對於市場參與者的拘束或非拘束指引。低干涉法規的實施必須確保受影響者了解他們的法律權利及義務，否則管制可能不會有效。

自我管制

這包含了產業自行做成規範及行為準則，並有產業自行實行。當產業參與者了解並認同自我管制的必要時，這可以是個好選項。

從自我管制產生的過度管制通常是最小，且受到產業的認同。在市場失靈的結果不嚴重且市場可能自行導向最佳結果時，自我管制會是個好選擇。

如果產業沒有遵循自身規則的動機時，自我管制不是個可行的選項。在某些情形，自我監理可能會造成輿論的疑慮，像是在食物加工、健康照顧或航空業。若上一個達成遵循或懲罰不遵循者的嘗試曾經失敗，自我管制應該審慎進行。

準管制

這個方法包括廣大範圍的規則或協議，其並非明示的政府管制法規，但仍然期望能影響產業，社區團體或個人。這個例子包括有政府參與發展出的產業實務準則，指導文件，產業與政府的協議及委託案。

共同管制

這是在描述一種解決方案，產業發展並運作自己的做法，而政府提供相關立法以實行之。這種立法可以設定強制標準，但可能透過由產業監督的準則來使其可以執行。

明示的政府管制法規

所謂的成文法，這是由國會立法或授權立法所組成，可能是最尋常的管制法規形式。通常是在有著可預見的高風險或公眾利益和達成遵循被認為極端重要的情形，用來作為管制手段。

當你仰賴這種管制形式時，確保它以平易近人用語寫成，且遵守適當的日落條款要求。

替代作法

每個管制選項，都有著替代作法可用以處理 RIS 所設定的問題或議題。替代作法可以包括：

- >無特定行為 — 也就是說依靠市場並配合現有的責任法則(亦即過失或違約)及保險法規。
- >資訊與教育活動，包括製作標示或媒體活動。
- >市場基礎的做法，包括課稅、定價、可交易許可，績效債券及可交易財產權。
- >進入市場前審查方案，例如上市許可，認證及授予執照。
- >進入市場後排除，像是下市、回收、廢除執照或授予不良執照。
- >服務表單
- >標準，可能是自願、強制或以績效為基礎。
- >其他機制像是公開資訊登記，強制審計及品質保險方案。

RIS 要求適用於為管制目的而訂定標準之訂立過程，即便他們是由澳洲標準局或其他第三方所制定。

如果任何選項涉及建立或修改標準，而在該領域已經適用國際標準，你應該以書面記載所提議的標準和國際標準是否(及為何)有所不同。

機構也應該考慮泛塔斯曼管制同盟(trans-tasman regulatory alignment)作為可以降低成本或對澳洲及紐西蘭提供效益的選項。

各個選項可能的淨效益為何？

在 RIS 的這個部分你必須：

- >發現誰可能被各個管制法規選項所影響，並評估經濟、社會及環境成本及效益，以及這些成本效益將如何分配。
- >定量你的政策提議對於商業，社會團體及個人所產生的成本及效益，詳細程度應該和政策提議造成的影響相稱。
- >發現並評估要削減去管制措施的成本。
- >評估所有提議選項的成本及效益
- >對於衝擊進行質化與量化分析
- >就可採用的國際標準，以及政策提案是否採用這些標準或有所不同提供資訊。

誰受到影響而衝擊是什麼？

計算一個政策選項的淨效益必須將所有的成本與效益納入考量。效益通常是藉由達成預期的政策目標所產生。而成本是使用管制負擔計算框架所計算在內者。

產業常常被法規所影響，而衝擊會包括：

>文書要求

在產業部分有關遵循或匯報的行政成本像是捐款、訓練計劃以及在許多情形單純只是提供政府機關統計數據。

>管制規定

產業為配合政府制定的規則而改變產品或服務的設計，生產，配送，定價或行銷產生的成本。

>干涉市場

產業在改變市場要素像是進入規則、下架產品，競爭行動，資本要求或供給來源所產生的成本。

社區組織可以是過度管制的對象。政府對他們而言是重要的資金來源並控制其活動，而負擔的來源包括：

>捐助以及其他提供資金條件

文書要求以及其他有關於申請，管理及回報捐款使用的活動。

>政策變動的結果

在非營利組織提供服務的區塊進行管制，例如福利事業，可以對於組織的有效性有著深遠的影響。

個人及家庭會直接或間接受到過度管制的影響，例如：

>遵循法規的勞力增加

管制行動，不論是日常的來往或是服務的設計與提供，都會對於和政府來往的人們加諸一定成本。

>服務及產品的輸入成本提高

管制可以藉由一定範圍的影響提高價格，例如透過產品設計、行銷或配送的規則。

>干涉市場

限制競爭，進入或利用市場會牽涉到供需法則而對於價格、選擇、品質及可用性有不利影響。

管制法規成本為何

新的管制法規有著時間花費、遵循負擔，不便立，延遲，損失機會，或是對競爭產生威脅等成本。這些成本都能以金錢表示。政策制定者的目的在於就這些成本向決策者公正且衡平的評估。

成本核定的程序需要分析以下問題。

產業衝擊

- >我們要討論的商業是什麼？數量有多少？他們屬於什麼產業？座落於何處？
- >他們雇用了多少年，已經從事行業多久？他們提供的產品或服務為何？
- >他們是否由產業組織所代表？新增成本被直接移轉給消費者的可能性如何？
- >業主配合新管制法規要求的準備如何？
- >特別考量小型業者。對於小型業者是否會由於他們內部缺少需的法律會計或人資專家而產生特別的負擔？管制成本是否會不成比例的對小型業者造成負擔？所做的分析是否充足地考慮到對於不同規模、種類和地區的小型業者的衝擊？

社區組織影響

- >他們在什麼部門運作？規模大或小？
- >他們進行的活動為何，是否替政府提供服務？
- >他們是否由發言人代表？

個人影響

- >受影響的個人和家庭有誰？有多少人？
- >他們如何受影響？負擔會不會落到最無法承受的人身上？
- >他們生活在什麼樣的家庭？在哪裡居住與工作？
- >他們對於你在處理的政策議題了解多少？
- >他們是否組織成代表團體？

估計法規負擔

管制法規的遵循負擔應該使用法規負擔計算工具(www.cuttingredtape.gov.au)或是 OBPR 同意的同等工具來計算。謹記你對於淨效益的分析應該超越遵循負擔並且考量到其他管制成本像是機會成本、間接成本(及效益)以及政府施行新法規的成本。

當你在進行成本估計時，謹記下列各點：

- >確保你的資料來源與計算方式透明公開，資料中所有落差或限制皆被討論過而你的推論皆有進行揭露。
- >將金錢移轉給政府的法規義務—像是稅捐或公課—不應該包含在你估計的法規負擔中。
- >當你估計產業的成本時，確保你考量到這些成本被移轉到消費者的可能。如法規負擔可以透過漲價來移轉，只能計算最終淨負擔以避免成本估計過高。

這裡有一些在估計法規成本時應該考量的問題：

- >你是否向產業組織或是發言人確認過你的成本核算，看看他們是否支持？
- >你是否有著之前規模較小管制法規的先例？有沒有學術、顧問研究或審計來為你的成本核算提供進一步支援？
- >成本的變因有哪些？政策的設計或實施有沒有辦法最小化對於變因的影響？
- >有沒有其他難以量化的成本是決策者應該考量的？例如，法規可以用來將風險分配給社會中最能掌控風險的人。法規可以用來明確界定權利與義務。公平與平等的概念難以用金錢來衡量，但也是相當重要的，你應該在整體分析中評估他們對於淨效益的貢獻。
- >會不會有間接影響？如果你對於一個團體加諸義務，他們會單純地將成本移轉給他人，或是將義務加諸於消費者或供應商？若確實如此，間接影響是否會改變淨效益？

管制法規的效益為何？

加諸法規成本的目的在於達成某種形式的社會成果，估計這些效益成果作為你的分析部分是至關重要的。法規效益通常較難以計量，但是有著可行且有效地估計方式來支持你的分析是必要的。例如，你的政策提議可能涉及倡導交通安全，在此效益是避免生命損失：這種效益儘管重要卻難以估計。其他潛在效益的例子有太多難以在此一一列舉，但是在評估各種政策選項的正面影響時，考量如以下的

問題：

- >你提議的政策是否會帶來較佳或較廣政府服務，儘管他們可能帶有較高成本？
- >你提議的政策能否帶來改善競爭，降低價格，可利用較佳產品，改善生產力或創造新工作機會？
- >你的法規帶來的風險降低或改善安全性是否有著社區內能感受到的經濟效益？
這個效益可能馬上發生，或是要經過長期時間才會浮現？這些效益有沒有被類型化，各種類型的效益是否被獨立審查或測試過？

- >法規對誰有益？這些效益是否真實，確切存在且有意義，亦或他們對於受影響團體並不重要？
- >是否有任何團體平白受益而應該記載在分析之中？被發現的效益是否公平的分配或是有著公平性議題要考慮？
- >所提的選項是否對政府有著如此重大的節約開支效果，而商業及社區將會認為這些成本值得承受？

淨影響是什麼？

作為其核心，RIS 程序將會挑戰你回兩個重要問題：

- >有所作為是否比不作為更好？政策干涉是否能大大改善情況還是干涉成本會大於帶來的好處？
- >推薦的政策選項是否優於其他選項？檢設你已經找出所有可用且可行的選項，這個選項真的能帶來最佳結果嗎？

比較每個提議選項的成本效益必須有著嚴謹且合乎邏輯的分析。評估和現狀相比較的淨效益—整體效益減去法規負擔。確保所需要的勞力及費用與你要解決的問題相當且合乎比例。

謹記在心，有許多研究顯示人們習慣於高估可能收益並低估可能成本。

有沒有任何競爭考量？

如果你的政策提議可能限制競爭，你的 RIS 必須說明效益高於成本並且沒有其他可用的替代方案可以達成相同結果。這項要求是為了符合聯邦政府在政府間競爭

原則協議所做出的承諾。

現有企業以及新企業的進入

你提議的法規對於現存企業會不會有不同影響，以降低整體市場競爭強度的方式改變他們之間的競爭關係？

它會不會限制某些新企業的進入？這項限制的可能程度有多少？其是否可能在長期而言大幅降低競爭壓力？

你提議的法規會不會導致下列改變：

- >企業提供產品或服務的能力。
- >作為營運條件的許可或執照之要求。
- >某些類型企業參與政府招標的能力。
- >進入或離開產業的成本。
- >企業的地理障礙

價格與生產

法規會不會對生產者加諸新成本而及高價格？它會不會形成生產者間的資訊交換，提高聯合行為的可能？

你的法規是否會：

- >控制或嚴重影響商品或服務的賣價？
- >影響企業廣告或行銷其產品的能力
- >對於產品/服務品質設置重大區別標準
- >在某些產業區塊大幅改變競爭情形。

產品及服務的品質和多樣性

法規是否包含最低標準而會降低市場上的價格-品質組合？限制新企業加入是否可能降低產品多樣性？

它是否將會限制：

- >消費者決定向誰購買產品或服務的能力。
- >顧客在產品或服務提供者間轉移的能力，因為課與高額轉換成本。
- >消費者可用的資訊，以至於降低他們有效率地在競爭企業中做出選擇的能力。

你是否找出法規抵銷？

在你提議的政策有法規負擔成本時的情形，必須提出法規抵銷。

在某些情形，法規抵銷本身就需要 RIS 來確保所發現的成本是確切的。儘管聽起來有點反直觀，但是降低管制法規也會以改變 IT 系統、薪資結構或管理的形式，產生交易負擔。

你的法規抵銷是否被透徹的成本核算，並且與你提議的法規衝擊成本核算受到相同的關注？

法規抵銷可能從你的行政單位群組的任何區域產生，儘管理想上它們應該會幫助被你引入新法規直接影響的對象。他們應該是可達成地，並盡可能跟你的新法規可以配合。記得要找出新的負擔和法規抵銷影響會重疊的地方。

如果議題有市場敏感度何如？

當你考量到成本效益的某些問題時，你可能面臨到敏感議題以至於限制你諮詢受影響團體的能力。在大多數情形，公開及透明是最重要的，然而有些政策問題要求敏感度。仔細考慮諮詢要如何及何時進行，而你可以和誰分享多少資訊？

你要向誰諮詢？如何諮詢？

在 RIS 這個部分，你必須：

>解釋諮詢的目的及目標。

>設計進行諮詢的計畫。

>解釋誰應該被諮詢—而誰不需要被諮詢。

>設計最有效率且有意義諮詢的策略。

>總結要涵蓋的主要議題以及什麼議題可能被提出。

在你的政策提議有市場敏感性時，或你相信公開諮詢會暴露你的政策分析，你應該盡早與 OBPR 討論你的諮詢選項。

適當的諮詢可以造就更好的成果

有許多原因讓你應該在作成政策決定之前進行諮詢。其一是獲取輿論認同，更別說可以確保你在分析中並未遺漏任何重要事項。但還有其他原因可以說明為何諮詢可以對你的政策提議成功有著重大貢獻。

了解受影響人民的態度以及可能反應

如果你對於人們會如何回應你的政策提議有所反應，有著管用的資訊管道，你可以據以設計一個實施或評估方案來處理他們的疑慮或建議。

確保每個實際且可行的政策替代方案都已經被考慮

如果決策者知道每個可行的選項都已經被考慮了，他們就可以更有自信地在政策選項中進行選擇。不論是透過在地知識，深入或專精經驗，有時候最接近問題的人們可以提出有效的方法來解決它。

確認你的分析基礎資料的準確性

公開你的資訊來源以及現有推論絕對是值得的。諮詢受影響團體可以確保你的結論是基於確實可靠資訊所作成。諮詢也可以對於政策提議的實際成本與效益提供有用的資訊，以測試你作成的估計準確度如何。

確保不會有實施阻礙或是意料以外結果

商業人士或是社會團體領導者的經驗，在了解一個市場或社會領域實際如何運作方面可以說是無價之寶。如果你的政策分析尚未考量實際世界的市場會如何行動，可以與有經驗人士商談。這可能是一個避免嚴重負面結果的方法。

受影響團體將會感覺你已經聆聽並考慮他們的意見

諮詢並不只是表示禮貌或形式。人們需要知道在會影響他們的事務上，自己的意見有重要性。即便沒有辦法採納從諮詢所生的意見，但是如果你展現出決策是基於對於社會上各種觀點的理解，你的政策可能更容易被接受。

使用適合的諮詢工具

透明度可以促成真摯對話並在政策程序中建立信賴，但為使你的資訊可信且有效，你需要以對利害關係人便利且適當的方式接觸他們。你也需要給利害關係人考慮你提供的諮詢以及回應的時間。

大眾媒體可能是營造對話及回饋的好方法，但他不是唯一方法而且可能不適合特定團體。針對諮詢對象的需求以及特性，仔細設計你的諮詢過程，並確保你投入的資源與議題的重大性相稱。並且謹記：這些諮詢對象都有著家庭、事業或其他需要時間處理的事務，請確保諮詢時間表會尊重他們的安排。

諮詢利害關係人的四個選項

請確保你的諮詢計畫不是事後添加的想法。專業政策制定者應該在日常工作中便已經和利害關係人完善地建立溝通管道。儘管有些政策事項本質便是高度爭議、受質疑或具有市場敏感性，政策諮詢應該是這些管道的自然延伸。

公開且全面地諮詢應該是你的初衷，但在特定情形過度仰賴諮詢可能會有害你的政策目標。這時候就需要判斷如何再仰賴諮詢和果斷決定之間達成平衡。這就是為什麼有著政策制定者有著四種可以使用的選項。

全面公眾諮詢

你應該將此做為預設做法。雖然這可以許多種形式進行，完全諮詢可以帶來在決策程序中鼓勵公開及信任的效益。

目標諮詢

當利害關係人團體所處地理區域較小或是其他良好界定的種類，目標諮詢可能是達成目標最有效的方式。如果諮詢找出你之前沒有考量的政策選項，你可能要重新檢討你的分析。

秘密諮詢

敏感的議題可能需要謹慎處理諮商程序。這可能是因為議題的敏感性，或是要避免引發不必要的關注、困擾或其他非預期結果。

決策後諮詢

最後一個選項是不在事前進行諮詢，而是確保你的分析盡可能健全，作成決策之後再跟受影響團體討論決策的實施和評估。這可能是因為議題的市場敏感性或爭議性質。但這種方法有著他自己的風險。

何時適當	
完全公開諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >這是預設方式 >當決策的透明度與公眾問責性是最優先事項時。 >當決策程序的完整性不會被早期公眾檢驗所破壞時。
目標諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >當受影響利害關係人團體處於小型或明確界定之地理區域或商業區塊時。 >當諮詢應該有所限制以避免涉及不受影響當事人而徒勞。
秘密諮詢	<p>當議題的敏感度使你必須考慮公眾想法或謹慎通知受影響個體，以避免不必要地在受影響家庭或商業間引起廣泛關注、憤怒或困惑。</p>
決定後諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >當議題高度市場敏感且有些人能從被諮詢獲得不正當利益。 >當公眾爭議有強烈的針鋒相對，而諮詢可能造成衝突或破壞良好決策。 >當議題已經引發大量且持續的公眾爭議而諮詢沒有有效政策目的。 >當公開大眾諮詢會破壞內閣審議時。

可採取何種形式	
完全公開諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >公開集會和簡報 >要求提出申請 >產業或部門和簡報 >與受影響團體直接溝通 >傳媒與廣告 >大範圍社會媒體活動 >如果諮詢找出之前沒考慮過的政策選項，重新檢討分析
目標諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >和受影響人民面對面會議、以電話或登門拜訪。 >其他對受影響個體的直接聯絡 >小範圍社會媒體活動 >與發言人或其他代表團體的直接公開接觸 >如果諮詢找出之前沒考慮過的政策選項，重新檢討分析
秘密諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >對於選定團體的發言人或代表人進行範圍有限或私下的諮詢。 >對於沒有進行雙向溝通的受影響個體或領域，以量化分析其一般觀點及可能反應。 >替代形式的諮詢必須接著就過度或實施方面的議題，進行更廣泛的宣布後諮詢。 >如果諮詢找出之前沒考慮過的政策選項，重新檢討分析
決定後諮詢	<ul style="list-style-type: none"> >要進行這種諮詢必須先得到 OBPR 的許可 >諮詢可已由上述方式之一進行，但必須要在決策者完成決策後進行。 >諮詢應該就過渡與實施議題進行詳細討論而非政策決定。 >如果諮詢對政策提議造成重大改變，該提議應該被退回到決策者本身進行考慮

原則上最好的諮詢程序是：

持續性

和利害關係人的關係應該早已經建立。如果你在發展 RIS 的時候才找人討論政策提議，你就錯過重點。在有機會的時候就應該建立諮詢性的關係，而非僅在需要的時候。留意 RIS 文件什麼時候會發布並禮貌上事先通知諮詢團體。

具廣泛基礎

諮詢應該涵蓋受到影響利害關係人中的多樣性。這包括各種的商業利益以及廣泛民眾間的各種分類。國家、區域和地方政府在某些情形也是利害關係人，許多政府機關也一樣。記得要諮詢在你的轄區內有著類似政治責任的其他主管單位。這將可以找出重疊的管制，並給你機會消除或避免創造重複的管制負擔。

平易近人

對於你諮詢的團體應該要有適合的諮詢管道。你應該考慮協助那些受到政策嚴重衝擊但是沒有足夠的資源及/或能力提出申請或回覆的利害關係人。政府機關應該能夠迅速地回覆利害關係人的質詢。這可能藉由媒體、電話或面對面會談來達成。

不會造成負擔

謹記：你諮詢的對象有著工作或生意要做，特別是小型業者。不要對你諮詢的對象造成不合理負擔，或誤以為他們有無限的時間來應付的你諮詢。如果諮詢對象常常會接受諮詢，試著和其他機構聯合諮詢以最小化其負擔。

透明

政府機關應該解釋諮詢的目的以及進行諮詢的前提狀況—注意要解釋最終決定如何或何時作成。即便沒有採納其回饋意見，也應該要歡迎之並作出回應。只要不同的意見能夠有誠意地被處理，不一定要接受它們。

一貫而有彈性

一貫的諮詢程序可以展現你是熟練且專業的公僕。依情形如果有比較簡單的方式進行諮詢，不必要拘泥於程序。

受到評估及檢討

政府機關應該評估協商程序來確保繼續進行的適當與關聯性。

從容不迫

當你在諮詢過程中提供資訊，人們需要時間來了解、考量並回應之。給人們適當的時間來吸收資訊並且對議題有正確了解，他們才能提供深思熟慮後的回覆。根據你的提議複雜度，可以有 60 天的期間，且不應少於 30 天。即便如此，這時間仍然少於你發展政策所花費的時間。倉促進行程序不太可能得到利害關係人的信任或尊重。

方法而非結果

使用諮詢作為改善決策的手段，而非代替決策本身。

最後一點：立法者通常不會明文規定政府機關在引進新政策或改革的時候有義務去諮詢利害關係人。當有著法定義務且有關諮詢的所有要求都被達成時，就沒有必要進行諮詢作為 RIS 程序的部分。

RIS 問題 6

你所考慮的選項中何者最佳？

在 RIS 的這個部分，你必須：

>敘述你從諮詢中學到什麼

>指出在選項中你傾向何者

>解釋決策過程並且明確說明：

>不足之處或前提

>假設

>未解決爭議

>對於證據或推論的權衡

如果你之前有所努力，這部分應該不困難

你的 RIS 必須從那些被提出並分析的意見中推薦其一。

考量成本與效益，具有最高淨效益的選項應該是你所推薦的，而在每個情形你的選擇理由都必須透明且有根據。

所有的不確定因素應該公開且誠摯地衡量。所有你做成的推論必須被揭露、討論並且評估他們對於最終決定的影響。

這部分也必須包括你從諮詢利害關係人中學到什麼？你的推論是否確實？你對於可能管制成本的估計是否通過檢閱。利害關係人是否建議任何以沒有想到的替代政策方式？你對於所有發現的問題是否找到可接受的解決方案？你偏好的選項是否普遍受支持，或是在實施上會有問題？

關於分析技巧的方法、估計或限制或是資料品質問題的不足之處必須被揭露，而它們影響到結論的任何可能性都必須被承認且分析。

你應該明確表示偏好選項的影響會如何散布到社會上。負擔會落於何處，你可以作什麼來減輕這些負擔？

你也應該考慮如何將資訊送達決策者是最佳方式。

在政策建言的用語必須反映這些有關的不確定性，不能搖擺不定而不作出選擇，而應該要做出有自信的建言，明確地將所有不確定性或模糊不清之處納入考量。

好的決策有賴於誠實以及透徹分析。

RIS 問題 7

你要如何實施並評量所選的選項

在 RIS 這個部分你必須

- >討論到你會面臨的實施問題
- >評估實施上風險：他們的可能性、結果與處理方式
- >規劃政策間轉移的過渡安排
- >描述在實施中及實施後，你的政策成效將如何被評量。

一份實施與評量計畫

有一份推動所提議政策選項的明確實施計畫是相當重要的。

一份實施計畫可以在那些實現計劃的人們間創造共識，並且確保其成功。

從政府的目標到預期結果與效益之間，應該有著一道清楚的道路。

你應該找出實施會遇到的挑戰，時間軸與計畫階段。

這在計畫與其他管制法規、政策或計畫有交錯時更加重要。

界定資源配置以及施政安排，讓每個人知道哪個決定可以由誰作成。

納入可以拉近利害關係人的明確計畫。風險必須被明確評估，估計其可能性並考量其結果。

確保你的計畫反映出評量的重要性，不只是評估你實行的多好，而是政策是否仍然適當而有需要。

即使是最好的法規也應該被定期檢討，這是為了確保其是否仍被需要及能否被改進。所有法規的適當性及有效性都會被科技、人口、消費者喜好變動或是引入其他法規所影響。把你的焦點集中在政策的原本目標並且進行定期審查來測試政策是否仍然達到那些目標。如果你在 RIS 這方面需要協助，請聯絡你的去管制單位，OBPR 或是如果你需要更專精的協助，可以聯絡 PM&C 內閣實施單位。

在你自己的部門裡也可以找到專精的實施建議，每個部會的副部長都是 APS 政策實施網路(APSPIN)的成員。其職責是領導自身部門的政策實施。從這裡可以尋得直接的協助與建議。

使用這個檢查表來確保你的 RIS 會是良好實施作法的範例。

你是否明確說出意欲達到的政策結果？

>成功的實施看起來是怎樣，而你將會如何達成？

>你的表現會以什麼評估方式判斷？

>你是否收集足夠的評效資料來評估你的政策是否隨著時間達到想要的效果？

決策者是誰而他們要如何被問責？

>你是否充足地考量施政安排？

>有關的人員、團體或機關其決策及責任是否被明確的界定及記載？

>各個決策由誰負責是否有共通的理解？

>有沒有作好回報及檢討安排？

>你是否確保程序簡潔？不要讓計劃管理程序自己變成程序終點。

>你是否能夠主動處理問題並將爭議、風險與紛爭快速及交給適當地人或單位？

利害關係人是否有足夠的參與，或對進度有足夠的資訊？

>你是否有正確數量與類型的利害關係人？不用太多，只要足以提供有效回饋並讓你保持警覺。

>你是否聽取利害關係人並與其對話？向他們徵求實施上或有關風險議題想法；如果他們是正確類型利害關係人，他們將會有著你可能沒考慮過的有用觀點。

你是否關注對於成功的風險與威脅？

>記得：目標不是終結風險而是要界定、評估並處理風險。主動迴避已知風險並隨時警覺新的風險。

>與利害關係人一同發展並維持你的風險管理策略。

在實施中或實施後你會如何評量政策？

>從一開始就計畫好評估的對象，如何評估，向誰報告而理由為何？

>良好的評估問題包括：我們是否在作正確的事？我們是否以正確的方式進行？有沒有更好的方式可以達到相同結果。

>評估不應該是被動考慮政策的績效，而是要主動地質疑政策續行的必要性。自問是否政策持續地達成有用的目的。它是否仍有必要或沒有也無妨？

你是否有正確種類及數量的資源來實施你的政策？

>要關注在政策實施的全程所必要的人員、財源以及目標達成資源，而非只關注政策初期階段是否有足夠資源。

>你是否衡量過使用不同目標達成機制的成本？對於達成目標需要什麼資源，必須作成謹慎決定。

將 RIS 提交評估

當你在處理 RIS 問題時，要和法規鬆綁單位緊密合作。你也可以隨時向 OBPR 尋求非正式的協助。

你可以在兩個階段將 RIS 提交給 OBPR 進行正式評估。

這兩個階段是早期評估以及最終評估階段。

早期評估

當已完成前四個問題並且規劃諮詢程序後，可以進行早期評估。當你將 RIS 提交早期評估，必須經過副秘書長、秘書長或首長簽名。

決策者在這個階段不能對於偏好的政策選項有任何最終決定。

OBPR 將會對部分完成的 RIS 進行評論，而判斷基礎有兩個：

- >你是否精確地就政策選項及抵銷的法規負擔進行成本核算？
- >你是否就諮詢受到政策影響者有著適當計畫？

如果早期評估發現你的成本核算並不確實或是諮詢計畫無法令人滿意，OBPR 將會建議你要處理的領域，否則你的 RIS 可能會在最終評估階段被認定不合格。

OBPR 也可能會評論你是否考量過所有可能的政策選項。

在發展 RIS 階段和 OBPR 保持聯繫可以避免不合格的情形：記得當 RIS 被正式提交給 OBPR 時，最終評估(不論合格與否)將會被公開在 OBPR 網站。

最終評估

只有在七個 RIS 問題都被完全回應後才能進行最終評估。

除了確認成本核算以及諮詢程序外，OBPR 將會就你的 RIS 評估這個問題：所進行的分析是否足以支持該決策乃基於充分資訊進行？

最終評估程序有兩個階段。

在第一階段，OBPR 將會評析 RIS 是否符合所有政府要求，並且充分處理七個 RIS 元素，包括法規成本的量化分析以及相關的法規鬆綁縮減。

OBPR 可能會對於你的 RIS 是否精確反映利害關係人對政策分析之回饋，以及所考量的政策反應出全部可用的政策選項，包括由利害關係人所建議者。如果對於 RIS 有改善要求，而第一道關卡和第二道關卡之間並無時間限制，OBPR 會在五個工作天內提供正式書面評論。你可以用任何方式利用 OBPR 的建議來改善 RIS。第一階段的評論並不會公開。

在第二階段，OBPR 將會評估 RIS 的一致性以及充足性，並會在五天內書面回覆。被評估為一致的 RIS，將會符合所有可適用的程序並且具備所有必要的元素，像是適當諮詢方式並考量至少三個政策選項，其中至少有一個選項是無管制法規。

要被評估為遵循要求，RIS 必須不能包含明顯錯誤；必須有著適當程度的細節事項；分析的深度必須符合問題以及可能法規影響的規模。法規效益、成本及抵銷的量化也必須被評估為精確。

行政單位群組必須確保每個 RIS 對於利害關係人在諮詢程序中呈現的選項有著真摯考量。你的分析必須將這些選項視為重要的政策替代方案，並確保他們與原本的政策選項被平等評估。如果利害關係人的提議並未被採用，你的分析必須提供一個透徹且透明的論理分析。

如果你的分析有不足之處，或是成本核算不精確或諮詢程序不足，OBPR 可以認定你的 RIS 不合格。

當 OBPR 將你的 RIS 評估為合格後，你可以送交決策者請求最終決定。即使你的 RIS 被認為不合格，你也可以向決策者請求最終決定，但注意：RIS 將會在網站上公布你的 RIS 以及其評估結果(你也有義務這麼做)。一個不合格的 RIS 很可能會受到嚴格的檢驗。

在各個階段，RIS 提交給 OBPR 必須經過秘書長、副秘書長或首長之核准。在第二階段核准函將與 RIS 一同被公布於 OBPR 網站。可以從 OBPR 取得核准函範例。

如果你對於 OBPR 的評估有任何疑問，歡迎和 OBPR 進行討論。

確保決策者和去管制單位成員從政策實行的早期階段就保持聯繫，會是良好的做

法。這確保你對於法規成本的估計可以被適當的驗證並回報。這也確保抵銷有依照承諾進行。你可以在 www.cuttingredtape.gov.tw 找到個別的細節指引資料。

特例

總理的豁免

只有總理能夠豁免政府單位使其無須完成 RIS，且只有在非常有限的情形，詳言之：

- 有確實緊急且不可預測的事件，需要在法規衝擊影響評估前作成決策。
- 事關預算或其他敏感議題，準備 RIS 可能會破壞保密性並造成預期以外市場效應，或是導致有違國家利益的投機行為。

如果總理授予豁免，機關不會被認為不合乎 RIS 要求。當決策被公開宣布時，應該記錄 RIS 受到總理的豁免而理由記明於 OBPR 網站。

如果進行管制的決策導致立法行動，總理授予豁免此一事實應該被記載在沿革資料。

在總理授予豁免的情形，機關仍然被要求量化法規的成本並且找出抵銷並在三個月內將這些成本核算提供給 OBPR。當這些成本核算被同意後其應該被送達相關行政單位群組之首長與總理。OBPR 也會將這些成本核算資訊公開在網站上。

所有總理豁免涉及之事項，應該在決策後兩年內完成施行後檢討。

成本核算延期

當政策提議並不被預期會送到內閣時，總理可以書面就管制成本量化分析及發現縮減期限予以延長。在 RIS 除了成本核算外已經完成，而成本核算需要額外的時間來完成。欲取得延期的部長應該以書面向總理解釋為何需要延期來完成法規成本的量化分析。

當政策決定宣布時，RIS 將會在 OBPR 網頁被公布，同時記明 RIS 尚未合格因為其成本將需要在日後取得同意。當成本被同意時，OBPR 將會在網頁上公布成本並且記明 RIS 係屬合格。

如果該事項將被提交內閣，成本核算延期也可以藉由相同程序授予，即便其只是單純去管制。

獨立審查

若獨立審查或其他相似機制已經進行相當於 RIS 的程序及分析，法規提議就不需要進行 RIS。必須由副秘書長、秘書長或部會首長來認證該審查已經進行與 RIS 要求相類似的程序，且已經充分處理七個 RIS 問題。

所有法規成本及抵銷仍需由 OBPR 以通常方式同意，即使 OBPR 並未自行評估該獨立審查。我們鼓勵機構在準備審查條款時諮詢 OBPR，以確保七個 RIS 元素都有被處理到。

選舉承諾

若 RIS 涉及在選舉中的承諾，將無需考慮一定範圍政策選項。只有特定選舉承諾需要進行法規衝擊影響評估，而在此情形應聚焦於該承諾以及實行該承諾的方式。

除外條款

除外條款是 OBPR 以及政府部門之間的長期協議，用以排除特定類型的法規變動送交 OBPR 進行初步評估的必要。除外條款可用於預期法規改變甚為輕微或可能定期發生的情形。

適用除外條款的事項必須是影響輕微或本質上機械性。當決策者是內閣是不得適用除外條款。

內閣秘書長之赦免

內閣秘書長在某些情形可以同意事務在 RIS 描述出法規成本但未描述縮減的情形下，被提交內閣。當此發生時，相關機構有一個月的期間發現縮減並將細節提供 OBPR 評估。OBPR 會持續追蹤以確保一個月內完成縮減的最終確認。

提高財政收入或保障收入措施

當 RIS 處理提高財政收入或保障收入措施時，僅需處理實施所提議措施之最佳方式。這時不一併考量收入如何花費，無法對財政收入措施進行完整的成本效益分析。因此，在此領域的 RIS 不需要處理頭兩個 RIS 問題，除非財政衝擊是附隨於非財政政策目標。更甚者，第三與第四個 RIS 問題可被限縮於實行該決策的選項，因為考量透過不作為或替代作為來提高財政收入是無關緊要的。

處理支出計畫的 RIS 並不需要考量其資金來源或是省下的部分要如何運用。

專門用語

行政成本

因為遵循有關於維持記錄、回報或其他行政程序或系統之法規，所產生的成本。

產業

任何依據澳洲法律，為營利而從事商業、工業或專業活動的組織。

負擔

政府法規對於產業、社區組織或個人所產生的累積效果。

經常成本

因為通常商業活動會產生的成本，與法規變動無關。

除外條款

對於定期發生的細微或機械性變動，去除評估需求的有效協議。

社區組織

依據澳洲法律，非為營利而從事慈善或其他社區基礎活動的組織。

遵循成本

因受管制個體遵循法規直接發生的成本。遵循成本可以進一步被分類為行政、實質或財務遵循成本。

諮詢

告知利害關係人意圖進行管制的活動，會涉及資訊分享、對話及真摯考慮意見回饋。

決策者

關於法規提議負責進行決策的人員或機構。這會包括副秘書長、秘書長、其他經授權官員、首長、委員會、部長以及總理或內閣。

延遲成本

因為申請獲核准延遲，所造成的收益減少或費用。

可駁回法案

被提交給議會，而在一定期間，通常為十五天內，可能被駁回的法規。所有的立

法法案都可能被駁回，除非被授予豁免權。

財務成本

與法規有關，而應給付給政府的支出或費用。

追溯

使既存的個體或活動豁免於新法規。

衝擊

法規造成的正面或負面效果。

個人

受澳洲法律規範，而與政府互動或受法規影響，且其活動對澳洲產生影響之人。

間接成本

因為法規變動所造成的間接結果所生的成本。這包括改變市場結構或競爭衝擊。

低干涉法規

對於受規範者賦予較高裁量權的法規。

機械性變動

隨著法規重大決策的結果產生的法規變動。

細微變動

並未重大改變現存法規狀況的變動。

不合格

經 OBPR 評量未能做成充分的 RIS。

不遵循成本

關於產業、社區組織或個人未能遵循法律所生的成本。

無管制法規選項

期望不使用任何形式法規而達成政策目的的選項，與現狀選項有所不同。RIS 必須分析現狀選項及無管制法規選項其中之一或二者的淨效益，以作為評估其他選項的判斷標準。

正常效率產業

一個受法規管制個體，其處理法規任務不優於或劣於其他人。

最佳法規運作室

總理及內閣部中的部門，負責就是否需要作成 RIS，評估監理成本及抵銷的估計，並審查 RIS 草稿適足性，向行政單位群組提供建議。

法規鬆綁辦公室

總理及內閣部中的部門，負責總理就法規鬆綁政策提供建議。

抵銷

降低現存法規負擔，以確保消除新法規的法規成本。

機會成本

因為必須遵循法規而錯過的機會。

施行後審查(PIR)

在法規政策決定施行後進行的審查，通常是測試法規成效是否符合預期，以及是否仍然必要或有需求。

準法規

並非由議會程序所建立的法則或規範，但會影響產業、社區組織或個人的行為。例如產業的行為準則，指引，官商協議，委託行政方案。

紅帶/綠帶

用來形容被認為對於產業、社區組織或個人，造成不受歡迎負擔的政府程序或其他要求。

綠帶則專指與環境或文化遺產保護有關的程序或要求。

管制行為

法規被適用或管理的方式，有著正面或負面地改變其影響的效果。

法規

所有政府所支持並且期待受到遵循的規範，這包括立法，法規，準法規以及其他面向的管制行為，其可能會影響或強迫產業、社區組織或個人的行為。這包括聯邦政府的採購、補助以及成本補償方案。

法規衝擊影響總結文件(RIS)

聯邦機構在決策可能會對於產業、社區組織或個人產生法規衝擊時，在政策程序中必須作成的文件。

法規衝擊分析(RIA)

檢驗法規提議可能的影響以及替代選項範圍的程序。

自律監理

用以管制產業或社區組織的行為規範或準則，乃是由其自行制定並實行。

現狀選項

所有現行政策規畫保持原貌的政策選項，和無管制法規選項有所不同。RIS 必須分析現狀選項及無管制法規選項其中之一或二者的淨效益，以作為評估其他選項的判斷標準。

實質成本

所有因為新法規所造成的成本(不包括財務或行政)。這可能有許多形式，包括需要新植物或設備、修繕建築物或訓練課程。

落日

訂定特定日期使法規停止發生效力的行為。

附錄三、 英國法規評估報告(RIS)案例介紹

一、 教育部完整平等影響評估

標題 (title): 教師績效 (teacher performance)

政策敘述 (Description of the policy)

政策改變之目的係在幫助英格蘭學校來提昇教學水準，以處理教師表現不佳之情形，進而提昇教育成果之水準，以消滅富有和貧窮者的成就差距。

政府有意藉有以下方式來處理表現不佳之教師：

- 改造教師評核及其能力過程之配置。
- 去除重複和不必要官僚作法，以及
- 給予學校主管在教師評核及其能力過程的作法上更多自主性。

這一個平等影響評估檢視可得的證據，來確保這些改變是否會對任何特定學生或教師團體有更大的影響。

證據的基礎 (The evidence base)

- 1.,沙騰信託研究報告 (Sutton Trust report) : 改善教師對學童成就上的影響 (improving the impact of teachers on pupil achievement in the UK-interim findings), September 2011
2. Barber and Mourshed, 2007; Sanders and Rivers, 1996; Slater et al., 2009
3. Sammons, P. et al, EPPE: Summary report: variations in Teacher and Pupil Behaviours in Year 5 classes, 2006; Cabinet Office, Getting on, getting ahead. A discussion paper: analysing the trends and drivers of social mobility, 2008; Higher Education Statistics Agency and School Census data.
4. Ofsted⁵⁴ Annual Report 2010-11 .
5. OECD, Making the teaching profession more attractive: OECD insights. Informal meeting for Ministers of Education, 2009; Mckinsey, How the worlds best-performing school systems come out on top, 2007; National Foundation for Education Research (NFER), New professionalism: making the links between

⁵⁴ Ofsted 全名為 the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills。其直接對國會報告，是獨立的機關，主管監督和管制有關幼童、青少年，以及任何教育相關的服務。

- professional standards, induction, performance management and continuing professional development: an evaluation, 2011
6. DfE, November 2010 figures on school workforce in England, published in April 2011
 7. NFER, 2011 (as above).
 8. GTCE, Survey of Teachers, 2010
 9. NatCen, Factors contributing to the referral and non-referral of incompetence cases to the GTC, January 2010
 10. NASUWT, Teacher capability / competence -A review of the evidence
 11. NASUWT, Age Discrimination: No Experience Necessary?, 2010
 12. N/A.
 13. Informal discussion and consultation with: professional associations and unions representing head teachers and teachers; the National Employers Organisation for School Teachers; members of the DfE's Secondary and Primary Head Teachers' Reference Groups; members of the Bureaucracy Reference Group.
 14. Responses to the formal consultation on the proposals which ran from 24 May to 16 August 2011 .

證據中呈現的主要面向（What the evidence shows – key facts）

1. 根據沙騰信託研究報告（the Sutton Trust）指出：有能力教師和表現不佳教師之間的差距很大。舉例來說，在一年期間跟著很有效的數學和英文教師，學童在學習成效上，比跟著表現不佳教師，多出40%。高品質教學對來自弱勢家庭的學童更是重要。以學年來計算，這些學童跟著有能力的老師學習，可以習得多1.5倍的成效，而跟著表現不佳的老師，只有習得0.5倍的成效。換言之，對於貧窮學童來說，好的教師與不良教師的差距，是一學年的學習。把表現最不良教師的10%，拉到平均值上，則可以大大促發整體成就。

2. 在1990年代，一系列由美國學者所進行的深度研究發現，個別教師的品質是學校系統中學童的教育進展中，是唯一最重要決定因素。如果學童被最好的老師教導，是被最不好老師教導的三倍。英格蘭的資料分析發現，在同一所學校裡，被好的老師教導下，學童得到成績是被不良老師教導學生的3.4倍。

3. 有證據顯示，如果學校中有許多學童使用「免費學餐」（free school meals,

FSM)，則教師品質較差。總理辦公室的資料也發現，如果學校中有20%學童使用「免費學餐」，則很可能被評為教學不良學校。

最近的資料也顯示，可使用「免費學餐」的80,000 學生之中，只有40名上了牛津或劍橋大學，少於那些自己帶學餐上學的私人學校。

4.教育、兒童服務和技能標準辦公室（Ofsted）的2010-11年度報告指出，在2010年九月一日至2011年八月三十一日止，來評量教師的教學品質發現：

- 傑出表現有6%
- 良好有54%
- 滿意有38%
- 不適任有3%

這報告建議：學校的教學品質仍然太易變，太多是滿意水準以及傑出表現太少。而且，滿意的教學並不能給學童在充滿挑戰的環境中有足夠的進步。

5. 一般的績效管理是最成功教育系統的特徵之一。OECD發現評核和回饋對教師有強烈正向的影響，教師也認為能增進其工作滿意度，改變他們的教學實務，以及大大增加身為教師的發展。McKinsey發現有效使用教室制式的教師績效評量，並輔以回饋，大概能使學童進步二倍。NFER的研究發現，績效管理能有效地：提供教師持續的專業發展機會；協助教師和學習實務；幫助學童的成果／進步，以及幫助持續性整體學校改善。

6. 根據英格蘭2010年11月學校人力部門的調查顯示：

- 公立學校中一般全職合格教師有73.0%是女性（64.9%為校長）。
- 公立學校中一般全職合格教師有24.1%的年紀在50歲及以上(55.0%為校長)。
- 公立學校中教師有6.3%的教師來自少數族群（2.2%為校長）。

由於該部門並沒有集中整理績效管理和能力過程，因此吾人無法得知是否特定性別、年紀、宗教、信仰、性向和族群弱勢團體的教師，會受到能力過程的支配。

7. 新專業主義研究，諮詢教師一些有關績效管理的問題。證據顯示並不會因為不同性別、族群，弱勢團體或年紀而有不同。然而，一些證據發現，服務年資有所差異，舉例來說，那些有較長服務年資的教師，會認為在績效管理規劃中的總體課程觀察和檢視報告是符合他們需求；然而，服務期限較短的教師則比較不會認為他們績效管理的經驗，有助於改善他們的教

學和學習實務。

8. General Teaching Council for England (GTCE)的2010年教師調查指出，不同團體教師對績效管理過程能協助改善教學的範圍有不同看法。一般來說，以下教師較可能對績效管理有正向看法：

- 兼任老師；
- 來自黑人和少數族群背景；
- 在大學校教書並有特別的教育需求者；
- 資深教師（包括副校長、校長）；
- 任職少於5年或超過30年者；
- 在一年內曾任職主管職者；

而較可能有負面看法：

- 男性；
- 根據法規，界定自己為弱勢族群者；
- 偏好不說出自己的族群者；
- 在國中任職者；
- 任職於學童背景多為弱勢或是需要「免費學餐」的學校。

9. 2010年一月出版NatCen的研究建議，現有對於表現不佳教師的措施並沒有運行良好，其也發現有一些因素被用來延緩或排除使用能力評核。他們認為能力評核被視為與績效管理系統重疊。這個研究報告發現，能力評核的複雜度和負擔，可能變成逐步升級的障礙。這個研究報告在不同族群間沒有存有差異。

10. NASUWT⁵⁵出版的「Teacher Capability/Competence: A Review of the Evidence」研究報告認為在2008 and 2010年間，NASUWT針對有關能力議題的專業個案給英國773教師，然後分析資料庫後，做了以下建議：

- 46%的個案涉及年紀在超過50歲者(其中有32%是英國教師和19%的NASUWT成員)；
- 42%的個案涉及男性（其中34%的英國教師和28%的NASUWT成員)；
- 6.5%的個案涉及黑人和少數族群教師；

⁵⁵ The NASUWT (National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers)是英國最大的教師工會。

- 9%的個案涉及行動不便教師（其中大約有0.3%的英國教師）。

11. NASUWT針對年紀較老的教師執行大規模研究(Age Discrimination: No Experience Necessary?)，其針對教師和校長使用線上調查。在2010年3月中，超過十天吸引3,525人次回應。在這當中，有73%的填答者年紀超過50歲。10%的填答教師超過60歲，而13%的填答教師年紀在35至50之間。這個研究發現：

- 10%填答教師認為，他們曾被資深管理者通知，他們年紀是未來專業進展的障礙。
- 13%的填答教師說，他們比年輕教師經歷更多課程觀察、監測和工作檢查。
- 在雇用新的校長部分，21%的填答者指出他們經歷污衊或專業能力邊緣化在特定立場上。
- 36%的填答者認為學校裡年輕同事被認為較有能力。
- 29% 的填答者認為因為年紀而在專業能力被負面評價。

12. NASUWT表示，因為黑人或少數族群教師（BME teachers）大多被分配在多於平均值的黑人或少數族群學童和「免費學餐」的學童，而且這些學校不太可能達到最低標準，因此黑人或少數族群教師將比其它學校教師，更可能受到更多檢查。目前的評核和能力過程是適用到所有教師，並適用於相同方法，任何針對特定學校的特定教師之更多檢查，將會造成要求改善其績效的行動結果。

13. 非正式諮詢發現，雖然現有系統並沒有防止校長處理表現不佳的教師，當校長決定處理時，系統的有些面向將起阻礙作用。現今仍沒有證據證實學校如有更大的績效管理自由權（特別是學術單位），將有負面影響。非正式諮詢強調系統的複雜性使得需要更多時間和努力的投入，以及績效管理和能力評核非正式階段的重疊。也確認影響涉及處理表現不佳和精神健康，特別是壓力。我們也將諮詢文件一份寄給MIND，但他們沒有回應。

14. 一小部分對公共諮詢（public consultation）回應到平等議題（equalities issues）。NASUWT的關心重點已敘述如上，其他建議有回應者不知他們在公平法（the Equalities Act）的義務為何，特別是殘障亦或生病。

小結（Summary）

證據顯示，改善教學品質有助於教育成就的改善，而不良教學品質對學童

成果有負面影響。也說明教學品質的改善可能對低收入戶的學童有顯著的影響，因此其有助於去除富有和貧窮學童間的學習成就差距。也說明績效管理可以在改善教師品質上扮演積極角色，而在一些證據上說明，現有配置被視為繁重且不清楚的。而證據無法確認任何特定團體，在績效管理／能力評核上會有特定正向或負向的經歷。再者，也沒有證據顯示，將被提出的方案，有可能對特定團體不利或被歧視。

挑戰和機會（Challenges and opportunities）

在政府的方案之下，個別校長和管理層級將有更大的自由度來設計自我的評量政策，來迎合特定的環境。這個新模型政策是非強制的，但學校將有必要確保他們在處理能力議題上與現有法規一致（有employment law and the ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures）。

在設計和應用政策，學校必須持續地符合相關歧視和平等法規（如：the Equality Act 2010 (which provides consolidated discrimination law and supersedes the Race Relations Act, the Disability Discrimination Act, and the Sex Discrimination Act)）。新的、非強制的模型政策清楚地說明政策的一般原則，以確保處理和公平的一致性，並符合所有相關平等法規。

符合相關法規的義務並不是新的概念，所以沒有理由去懷疑學校領導者，只因為他們被賦予更多的自由權，將不太可能去符合這些法規。

平等影響評估（EIA）

如果所提方案是希望改善教學品質，則對學童反向的影響不可能發生，但正面的影響可能產生。再者，對教師反向影響不可能發生，但正向影響也不可能產生。

下一步（Next steps）

新的評量管制將在2012年九月生效，在此同時，新的評核和能力安排的模型政策，將取代現有的績效管理和能力模型政策。

我們將針對在2012年九月生效新的評核和能力安排如何執行於學校和地方機構，在2012至2013年間試圖收集資料；我們也將發展更長的評估計劃，以及看看如何對特定團體教師的影響進行評估。

二、英國交通部改革英格蘭公車補助

1. 背景(Background)

交通部(The Department for Transport, DfT) 已推出一些策略性目標，包含支持經濟成長（促進成長和助長繁榮），並藉由減少通行的環境影響來創發綠色交通系統。

公車是英國最常使用的公共交通工具，每年有超過五十億的路程，或是公共交通路程的三分之二。在公車的公共支出在2011至2012年間大約是23億英鎊。

公車用處從1950年代開始就逐步減少，但近年來卻開始轉變。由倫敦和一些小城市所發起，如：Brighton，Cambridge 和Oxford。這些增加主要是由2005至2006年所引介和擴大全國特許旅行計劃有關，其提供免費旅程給年老和行動不方便者。再者，一些地方的經驗，如：Brighton，其說明地方公車服務的有效需求管理和改善，可以增進公車用處。

2. 問題的思索(Problem under consideration)

公車服務業者補助金（Bus Service Operators Grant，BSOG）是由交通部支付給公車業者來提供公車服務。最早是在1964年引入，被視為燃料的折扣。每家業者收到來自政府的公車服務業者補助金總額是依照每家公車每年所使用燃料總額來支付，燃料費率依其所使用燃料來計算；最常使用的燃料則是柴油，現價是每加侖34.57便士。

公車服務業者補助金係最大比例直接補助公車產業的補助金（沒有特許權者不在補助之列），在2012至2013年之間，共發出了3.6億英鎊。學理上，公車市場的競爭應確保公車服務業者補助金讓公車業者提供更廣大的網絡。然而，公車服務業者補助金是直接與公車油耗相聯結，一個公車業者將得到更多補助如果其增加油耗，但卻與環境目的有負向聯結，特別氣候變遷。藉由人為降低燃料價格，公車服務業者補助金也減低公車業者投資更昂貴低碳公車的商業誘因，如此能產生長期燃料（碳）之節約，雖然業者確實投資在綠色公車，將能得到高於公車服務業者補助金費率之每公里6便士的補助。

根據政府支出報表來看，在2010年十月公告，公車服務業者補助金的費率從2012年四月開始，將減少20%。在此同時，2012年三月也宣布政府有意重新檢視公車服務業者補助金的支付方式。接下來在2012年3月26日，政府就出版「更好公車的綠燈」（*Green Light for Better Buses*），以開始諮詢並重新檢視公車服務業者補助金的體制。

公車服務業者補助金支付系統是由交通部下的一個單位所負責，該單位亦負責威爾斯地區補助金之支付，對威爾斯地區的業務，已於2013年4

月1日由交通部移交給威爾斯的單位。而對蘇格蘭和北愛爾蘭的業務，也已分別移交給各自地區的單位負責。本次影響評估只針對英格蘭的公車服務業者補助金制度之改變。

3. 干預的理由 (Rationale for intervention)

在交通之中具有一些市場失靈 (market failures)，因此有對公車市場進行干預之理由，也有一些公平的理由。與交通相關最主要的市場失靈是擁擠和污染。對公車市場由政府干預旨在矯正外部性，來改變使用自用車的模式，以及補助低碳排放公車的コスト。公車補助的公平理由係在針對其收入低於平均值的人民，以補助其用路成本。舉例來說，每年100個路程中，只有32路程是由前15%高收入戶所為。補助公車服務可以確保沒有自用車的個人，特別是郊區的民眾，可以使用公共交通系統。因此，本次影響評估便是在研究如何改善現有系統，以便增進預算之功用 (value for money)。

對公車使用的需求長期來是下滑，只要原因便是自用車擁有增加。實證顯示收入和自用車擁有的增加，減少了公車使用。特別是，根據公車使用者的回應來看，收入的改變，長期來看會有 -0.5至-1 的改變。例如，收入增加10%會導致5-10%公車旅行需求的減少。所以，因為收入增加，進而自用車擁有增加，因此減少了公車使用需求。除此，因為這兩個原因使得商業性公車用處減少。

然而，這並不是說公車需求的降低是不可避免的。如果市場不競爭，則公車的需求將有不利的影響。公平會 (The Competition Commission) 在最近的調查發現，倫敦地區之外的地方公車市場有競爭減少的情形，並提出了解決方法。除此，有些地區公車支援是增加的，特別是倫敦，雖然倫敦外的 Brighton也是增加。

證據顯示乘客價值係在可信度和省時，是最重要的公車需求。除此，經濟理論認為改變交通使用的成本，將增進公車之需求，這是經由需求交叉彈性 (cross-price elasticity of demand) 計算而來。有個研究認為自用車價格交叉彈性在長期看來是正向的。有些研究則認為短期是負向的，但長期是正向的。有個研究則認為車子的交叉價格彈性在短期大約0.17，在長期是0.45。這說明了增加10%自用車的成本，將增加短期1.7%，以及長期4.5%的公車使用需求。

公車使用的減少，將影響經濟和環境議題，將賦予社會全體外部成本，主要是高擁擠和污染。交通部預估發現，在2010至2020年間，倫敦、大型市中心和其它市中心在路程上的延誤，分別增加了20%，22%和18%。這些結果提供干預的理由。

4. 公車服務業者補助金之背景 (Background on BSOG)

在倫敦之外，主要公車服務支援就是公車服務業者補助金。在學理上，在競爭市場之中，公車業者應將所得公車服務業者補助金轉嫁至消費者身上，提供更低票價、更多班公車，以及／或是更佳品質的公車。然而，個別公車業者卻無法逆轉公車需求的減少。

公車服務業者補助金目前是以業者燃料消耗總數之柴油每加崙34.57便士來支付給公車業者（是以低於市場實際價格費率）。我們估計平均來看，每個公車使用者每年27,000加崙（litres）。這說明了每台公車每年收到來自公車服務業者補助金是£9.3k (27,000 x 34.57p)。

公車服務業者補助金的存在，代表了公車業者的成本是低於其實際的成本。2012年三月來看，柴油的資源成本是63pppl，而燃料稅則是（fuel duty rate）58pppl。這說明了藉著公車服務業者補助金，公車業者的燃料成本淨值是86pppl。所以如果沒有公車服務業者補助金，公車業者的燃料成本淨值將變成121pppl (63pppl + 58pppl)。這表示如果沒有公車業者的燃料成本淨值將增加公車業者燃料成本淨值41%。

最新的公共交通聯盟（Confederation of Public Transport，CPT）的資料顯示，燃料大約占公車業者15%的成本。這說明公車服務業者補助金平均上可幫助降低公車業者的成本6% (15% of 41%)。因此，在競爭市場中，公車業者應提供更低的票價，或更大的交通網絡（也有可能結合兩者）。

公車業者（倫敦之外）可以要求公車服務業者補助金提供商業服務和支援投標服務，支援投標服務提供業者由地方機關來直接選任（通常是低需求區，通常沒有業者願意提供）。商業服務占了英格蘭倫敦區外大約79%的哩程數，而支援投標服務則是21%。支援服務由公車業者考量公車服務業者補助金之後，投標來取得運作的權利。我們估計大約有五千萬英鎊（£50m）來自公車服務業者補助金，而在倫敦則是九仟三百萬英鎊（£93m）。

在倫敦公車市場完全特許出去。這表示倫敦交通局可以決定票價和網絡大小。然後，他們邀請公車業者來投標特定公車路線的權利。一旦業者取得權利，業者可以向公車服務業者補助金和交通部要求契約的時限。如此，個別業者可以考量可能來自公車服務業者補助金的支助，然後再計算出可能投標價格，來對支援服務進行投標。同樣的方法亦可應用在倫敦之外的地區。

5. 政策目標（Policy objective）

對公車補助款所提改革之主要政策目標，係為了鼓勵更多的使用，進而改變交通使用模式，並降低擁擠情形。另一額外目標便是藉由增加公車業者誘因，減少來自公車的碳排放，進而投資在更具效率的公車。

交通部已考量各種公車補助款的可能方式，並與業者討論所有可能的

方案後，交通部發展出一系列的改革計劃，並於2012年三月公布。除了與公車業討論之外，交通部也進行公眾諮詢（public consultation），於2012年9月13日至11月12日。這個影響評估是針對改變現有的公車服務業者補助金系統，並研析可能的方案。

所提方案包含針對公車服務業者補助金短期可能的特定改變，除此，交通部也同時宣布將檢視中期的問題，以檢討現有以燃料來支付補助系統。

6. 可能方案和估計的成本與效益（Summary of options and estimated costs and benefits）

6.1 政策方案－保持公車服務業者補助金現有模式－不做任何改變（Policy Option 1 - Keep BSOG in its current form - ‘do nothing’）

6.1.1 背景（Background）

這方案是不做任何改變，例如：繼續依燃料消耗量來給予補助，也不移交任何資金給地方機構。如同之前分析，公車服務業者補助金確保公車業者成本能減少大約。這表現公車業者可以提供更低票價，以及提供更大網絡。然而，如同方案是不做任何改變，因此沒有任何成本和利益。

6.2 政策方案2-移交公車服務業者補助金支助的特定服務給地方機構（Policy Option 2 - Devolution of BSOG funding for certain services to Local Authorities）

6.2.1 背景(Background)

這方案是移交部分公車服務業者補助金支助的特定服務給地方機構，以有效地讓渡。因此公車服務業者補助金將移交給個別地方機構，而不是支付給公車業者。這將適合移交權力和責任給地方政府的長期目標。這方案包含如下：

- 移交所有公車服務業者補助金給支援公車服務（但不含商業性部分），給倫敦地區以外的個別地方機構；
- 移交所有公車服務業者補助金給倫敦交通局，或是有特許系統的大倫敦機構（the Greater London Authority，GLA）；
- 移交所有公車服務業者補助金給支援公車服務，以及商業服務給由政府設計的投標競爭的倫敦地區以外具有更好公車區域的少數地方機構。

這些新的配置將不適用以下服務，以下服務必須由公車業者向交通部要求公車服務業者補助金：

- 沒有由倫敦交通局特許的服務；
- 倫敦外圍的商業性公車服務；
- 由社區交通團體所提供的服務，諸如提供交通給行動不便者或是超過六十歲者。

6.2.2 移交倫敦外圍的競標服務 (Devolution of tendered services outside London)

6.2.2.1 改革的理由 (Rationale for reform)

已由倫敦外圍的地方機構來決定那些服務要來競標，以聯結由公車業提供服務的網絡。因此，強烈主張公車服務業者補助金不應是支付給公車業者來提供支援服務，而應是直接支付給地方機構。

實際上，這將提供給地方機構，使用補助金來改善所屬地域的可接近性 (accessibility)，來購買社會需求而非商業服務。這讓地方機構能檢視其地方民眾需求的優先順序，來平衡公車業者偏好的商業服務和非尖峰服務或是由公共系統所提供的不良服務。地方機構將選擇大量的社區交通服務，如果他們覺得這比傳統的服務方式來得適合。

在現有的系統之下，公車業者和地方機構 (和倫敦交通局) 在取得支援服務或是特許路線的契約期間有一些步驟必須遵守：

公車業者 (Bus operator)

1. 估計提供服務的可能成本，包含估計燃料的使用量；
2. 估計契約中潛在資金流，要以毛額或淨值為基礎；
3. 將提供路線的標單給地方機構；
4. 如果投標被接受了，提供服務並分別向交通部要求公車服務業者補助金。

地方機構 (Local authority)

1. 評量所有投標案，並把標案給贏得投標的公車業者；
2. 支付同意的補助給贏得投標的公車業者。

交通部 (DfT)

1. 計算並檢查來自公車業者的要求；
2. 根據公車業者針對提供支援或特許服務的估計，每季公布公車服務業者補助金；

3. 每年末比較最後要求與之前估計，以決定是不是改變支付額。

因此，對公車業者，地方機構和交通部來說，在取得支援或特許契約是有個行政成本。

如此，移交公車服務業者補助金中支援和特許部分，給地方機構和倫敦交通局／大倫敦機構，將有潛在效率節省。將簡化行政過程並達到交通部成本的節省，並給公車業者不要求的誘因。也有潛在的碳利益，藉由鼓勵公車業者保護燃料，而投資在低碳排放的公車。這些將說明如下：

6.2.2.2 利益 (Benefits)

6.2.2.2.1 達成效率節省 (Achieving efficiency savings)

移交公車服務業者補助金中支援和特許部分，給地方機構和倫敦交通局／大倫敦機構，從現金來看，只是簡單中央和地方政府間的移轉。實際上，提供支援或特許契約之淨公共部門補助成本 (net public sector subsidy costs) 並沒有改變。這是因為公車業者將收到來自一個公共部門 (地方機構)，甚於分別來自兩個公共部門 (地方機構和交通部)，除了有公車業者持續向交通部要求誘因補助。然而，雖然淨公共部門補助成本沒有改變，但將有行政成本節省給公共部門和公車業者。在取得支援或特許服務期間之修正的步驟涉及公車業者和地方機構 (和倫敦交通局／大倫敦機構)，如下：

公車業者 (Bus operator)

1. 估計提供服務的可能成本，包含估計燃料的使用量；
2. 估計契約中潛在資金流，要以毛額或淨值為基礎；
3. 將提供路線的標單給地方機構；
4. 業者所提出的誘因要求將必須分別向交通部提出。

地方機構 (Local authority)

1. 評量所有投標案，並把標案給贏得投標的公車業者；
2. 支付同意的補助給贏得投標的公車業者。

對公車業者來說，理論上其淨成本沒有增加。這是因為他們已估計提供特定路線服務可能的燃料量，來向交通部請求公車服務業者補助金。如果公車業者不再向請求公車服務業者補助金，他們就會提出新的契約給地方機構。提出已估計燃料使用量，所以不會再對公車業者造成成本的增加。根據現有的契約，我們期望地方機構檢視公車業者的損失。

做為公車業者不再分別向交通部來請求公車服務業者補助金，這對公車業者有行政上的節約。然而，公車業者已說明要求公車服務業者補助金的行政成本是很微小，因為現在他們向交通部要求公車服務業者補助金的資料，已變成提供服務時的副產品。

移交公車服務業者補助金給地方機構，並不表示每個機構都必須設立新的單位，來取代現有由交通部單一中央單位，以直接提供公車服務業者補助金給業者。取而代之，每個地方機構會持續行為如同往昔，評量來自業者的每個標案，並把標案給贏得投標的公車業者。唯一的差別是業者提供支援或特許路線的成本將變更高，因為他們不再能取得公車服務業者補助金。然而，這對地方機構將不會有成本上變化，並且來自交通部的移交資金將能消去額外的成本。

中央政府 (Central Government)

另一個主要差別係在交通部不再處理提供支援或特許契約的公車服務業者補助金，這對交通部有行政上的效益。然而，我們估計這將是相對少的，因為公車服務業者補助金全部人事費是282000英鎊 (£282k)，而只有四分之一時間是用來處理服務的請求。因此，我們相信在這方案上，交通部沒有行政上的淨利益。

6.2.2.2.2 達成較大的環境效益 (Achieving larger environmental benefits)

另一主要效益在於雖然對公車業運行路線上的淨成本沒有改變，但將有潛在的外部碳效益 (external carbon benefits)。特別是移交支援和特許路線的公車服務業者補助金，表示公車業者將不再直接補助其燃料消耗。實際上，現有的公車服務業者補助金系統，降低燃料成本，使得公車業者有鮮少誘因而來改善其燃油效率，以及投資在低碳排放公車和綠色駕駛訓練。

然而增加公車業者在燃料的淨成本，將提供業者更大的誘因而來保護燃料和投資在低碳排放公車和綠色駕駛訓練。低碳排放公車對比標準小型柴油公車能達成至少30%排放節約。因此，移交支援和特許路線的公車服務業者補助金，使公車業者將面對燃料的全部成本，如此將改善業者投資在低碳排放公車。

我們估計利益現值 (present value benefits) (3.5% discount rate) 從投資在低碳排放公車上超過15年 (假定的公車使用期限)，大約在110000英鎊 (£110k)。然而，假定公車業者沒有收到公車服務業者補助金將是140000英鎊 (£140k) (請見註腳)。因此，分開公車補助和燃料消耗，可以改善

業者投資在低碳排放公車，而取得進一步的30000英鎊（£30k⁵⁶），並提供公車業者更大的誘因在保護燃料上。這說明了這個政策可以改善CO2排放的環境效果。

6.2.2.3 成本（Costs）

這個政策的主要缺點係在立基在現有花在支援服務的公車服務業者補助金來進行移交，將變成獎勵使那些原本就計劃減少花費在支援服務的公車業者，他們可能保留移交的資金，而不使用在支援服務上，而處罰了那些原本有意花在支援服務的業者，使得他們無法有資格提供新的支援公車服務。目前政府沒有計劃去檢視給各地方機構之數額，而政府終極意圖係在把資金直接提供給地方機構，直到2016至2017的年末。在這過渡時期，以避免公車市場不必要的混亂，並保護乘客。在這期間，移交的資金將由地方機構來測量。除此，將對地方機構有潛在小額的成本，因為他們有可能面對競爭的減少，因為有些業者無法再取得公車服務業者補助金，將減緩他們競標取得契約的能力。這將造成競爭減少，以及對地方機構潛在價格增加。

6.2.3 倫敦公車服務業者補助金的移交（Devolution of BSOG funding in London）

目前倫敦業者取得來自交通部的公車服務業者補助金的方式如同倫敦外的地區。這個方案將直接將補助金支付給倫敦交通區或大倫敦機構，而不是支付公車服務業者補助金給倫敦的業者。在新的方案之下，有來自

⁵⁶ The annual fuel cost saving is on average £2.4k per bus. Calculation shown below:

2012 fuel price (resource + fuel duty) = 118.78 pence/litre (2011 prices)

2012 BSOG real price = 33.76 pence/litre (2011 prices)

Fuel consumption of standard bus = 27,000 litres (30% less for a low carbon bus)

Additional low carbon incentive paid to a low carbon bus at 5.86 pence/km (2011 real price)

Average kms travelled by a bus in England in 2010/11 = 68,000 kms

So, net fuel cost (standard bus) in 2012 = $(118.78 - 33.76) * 27,000 = £23k$

Net fuel cost of a low carbon bus in 2012 = $(118.78 - 33.76) * (27,000 * 0.70) - (5.86 * 68,000) = £12k$

Therefore, fuel savings in 2012 = $£23k - £12k = £11k$.

However, when BSOG is removed and the above calculations are repeated (BSOG = 0), then net fuel cost (standard bus) = £32k.

Net fuel cost of a low carbon bus = £18k. Hence fuel savings = $£32k - £18k = £14k$ per year.

When compared to the world in which BSOG exists where fuel savings were £11k, you make an extra £3k saving per year when BSOG is removed.

交通部和大倫敦機構的補助金。沒有在倫敦交通局契約裡的業者（如：那些營運部分在倫敦，部分在倫敦外的業者），將持續要求公車服務業者補助金。在這方案之下，大多數的倫敦業者不再能請求公車服務業者補助金。這將對公車業者有小的影響。因此，具有和移交公車服務業者補助金的同樣效益。然而，移交將需要小心處理，以避免業者短期的分崩離析。

6.2.4 建立更好的公車區域（Establishment of “Better Bus Areas”）

6.2.4.1 改革的理由（Rationale for reform）

根據近來針對公車市場的報告，公平會檢視現有英格蘭的公車服務業者補助金體制，並建議以下方法來變成誘因化：

- 發展並投入多元業者票務計劃；
- 遵守競爭法和規則；
- 投入夥伴安排，旨在增進旅客的需求。

政府同意可以用公車服務業者補助金來鼓勵地方交通機構和公車業者緊密合作，以共同改善服務並增進旅客數目。為了達到此目的，地方交通機構可以設計「更好公車區域」（“Better Bus Area”，BBA），來顯現他們改善公車服務的清晰計劃，以及與其他業者的夥伴關係。更好公車區域可以包含部分或全部的區域，也可以二個或更多機構一起參與來創發出更好公車區域。

一旦更好公車區域成立，政府將計算在區域內每年商業性公車服務業者補助金的金額。在更好公車區域內，業者可請求的商業性公車服務業者補助金將在四年半期間內降至零，而相關地方交通機構也會取得逐漸增加的年度補助金，等同之前公車服務業者補助金的支付金額，還有年度額外由上向上的資金（‘top-up’ fund），等同更好公車區域內20%商業性公車服務業者補助金。

6.2.4.2 效益（Benefits）

因為地方機構和公車業者將一起競標成立更好公車區域，交通部將分別評估每一個別投標，來評量其資金價值（value for money）。資金價值是用來遴選標案的標準之一，並輔以完整的地方機構和公車業者的夥伴關係和清晰目標。

近來在雪菲爾（Sheffield）所做的試驗性質的更好公車區域，已可提供交通部在資金價值的相關資訊。雪菲爾的計劃中期望能增加公車旅客，減少旅行時間，減少擁擠和減少碳排放。更好公車區域的本益比（The Benefit Cost Ratio）是2.5，表示一鎊成本，可以得二點五鎊的效益。這是比目前的公車服務業者補助金系統來得高。

地方機構有能力能直接影響公車的需支，舉例來說：改善可信度和旅行時間，以將資源用在支援公車服務。移交公車服務業者補助金給地方機構很可能產生更高的回報。更好的情形表示比現況有更低的擁擠，有更多的外在效益。

6.2.4.3 成本 (Costs)

交通部在由上向上形式之下，每年將提供額外數額給更好公車區域。這將給公車業者誘因去成立更好公車區域，並與地方機構形成夥伴關係。在由上向上形式之下的每額外數額，對交通部是成本。

藉著鼓助地方機構和公車業者共同競標來成立更好公車區域，但有個理論上風險，就是潛在競爭將會減緩。

缺乏地方機構在改善公車服務的檢測，移交資金給更好公車區域將造成商業票價的增加，以及服務的減少。我們估計成本將增加6%，而票價增加4%，或是服務減少6%（或是兩者都有）。倫敦外的現有市場是解除管制，代表票價和服務由公車業者依商業基礎來決定。更好公車區域必須使公車市場更商業化，以免除直接公共補助的需求。

碳排放可能因為公車測量而增加，這是因為除非地方機構能鼓勵更大的形式改變，否則將增加公車里程數（也是CO₂），也將抵銷車子減少的CO₂。最近的七千萬英鎊的更好公車區域資金，也證實會增加碳排放。

因此競爭已被設計，只有可以減少或沒有CO₂的標案可以被同意。這表示不會增加CO₂排放量。

對交通部的成本係在處理更複雜的公車補助方案，但應加以忽視（成本仍然不明）。

6.3 方案3-移交所有公車服務業者補助金給地方機構(Option 3 - Devolution of all BSOG to Local Authorities)

6.3.1 背景(Background)

這個方案涉及移交所有現有公車服務業者補助金給地方機構，而不只是支付給支援特許和發包的服務，也同時包含倫敦外所營運的商業性服務。這表示公車業者將不會再直接收到來自交通部的補助金，而地方機構也能自主地使用資源給適合的對象。這方案的影響主要在地方機構如何使用其所被移交的資源。

6.3.2 利益 (Benefits)

這方案的明白效益就是地方機構能使用資源在高收益的地區。移交公車補助金能增進彈性，並回應各個地方機構各自的需求。然而，很多有效

的補助方法可能無法符合歐盟法規，這將限制地方機構運行的權力，減緩地方機構在許多地區的干預，特別是在有限擁擠或有基礎建設改善機會的地區。

藉著把補助全然與燃料分開，這個方案能極大化潛在的碳相關效益，由公車業者因負擔燃料的所有成本後能努力來達成。不像方案2補助金與燃料只有在特定地區是被分開，而這方案的補助金是與燃料是全然分開。因此，將給予業者更大的誘因來節約使用燃料，並投資在更具效率的公車。如此，這方案的潛在的碳相關效益是高於方案2。

此外，近來公平會的報告認為公車市場是沒有競爭性。這表示吾人無法確認公車補助金是否有轉移成消費者效益。因此才有主張認為應把公車補助金移交給地方機構，讓其使用在適合的地方。

如同方案2，對交通部也有額外的行政效益，地方機構和公車業者已不再需要請求公車服務業者補助金。這些效益也會比方案2來得高，因為公車服務業者補助金已全然移交。

6.3.3 成本 (Costs)

這方案在短期的缺點便在於失去公車服務業者補助金，將導致消費者在商業性路線上票價的增加，以及外包哩程數的增加。我們估計全部成本將增加6%，而票價上增加4%，以及服務減少6% (或兩者都有)。而降低商業性服務可能因為地方機構藉由競標 (competitive tender) 來收回服務而緩和，因為地方機構不能去影響商業性公車票價。

額外的缺點便在地方機構無法極大化資源移交的福利。然而，這樣的主張能獲致支持只有中央政府也能把其支出的福利極大化。如同地方機構，中央政府因為有特定公平和策略性政策目標，而極大化其預算支出也不常達成。

7. 其他(Miscellaneous)

政府認為公車服務業者補助金的存在原則係在用於支持地方公車服務。然而，目前地方服務的立法管制是允許業者用一些服務來請求公車服務業者補助金，而不是政府所嚴格認定的範圍。在財政的壓力之下，政府認為將公車服務業者補助金用來支持地方服務是很重要的，所以在2012年三月公布其將嚴格界定可以請求公車服務業者補助金的標準，而把現在有些可以請求的服務予以排除。在考量在公共諮詢期間所獲致的建議，我們決定未來以下服務將被排除：

- 被用來暫時取代火車服務的公車服務；
- 主要用來做為觀光的服務，如：觀光巴士；

- 主要用來往返火車站、機場或海港和停車場的服務；
- 營運不超過連續六個星期，短期用來為特定服務，如：花展或運動賽事。

由於每年發在這些服務的補助金之資訊有限，也是因為業者在請求公車服務業者補助金時，也不必界定是否為這些服務；然而，在去年秋天的諮詢過程所獲致的資訊來看，其實被排除的服務名單是更多的，現在政府已經縮少為如上述服務，以下服務則是沒有被排除的特定服務：

- 主要用來服務當地社區，但同時也受到遊客歡迎，例如：Cornwall或高山地區（the Peak District）；
- 短期服務用來填補現有服務的缺口，例如：業者突然休業或是現有道路或橋有暫時問題時；
- 那些距離較長的公車服務，而車站間小於15哩，同時也是認證的地方公車服務。

8. 公共諮詢（Public consultation exercise）

交通部在2012年9月13日至11月12日進行公共諮詢，來對2012年三月出版來對「更佳公車的綠燈」（Green Light for Better Buses）來收集對改革的意見。

諮詢文件的電子檔可在以下網絡取得：

<https://www.gov.uk/government/consultations/consultation-on-bus-subsidy-reform>

在諮詢文件中共有十六個問題，並鼓勵參與者發表其看法。共收到143個回應，28個是一般評論在政府的提案，以及整體公車政策。115個較完整回應問題，回答了大部分的問題，或是對一些問題沒有評論。回應最多的部分是地方政府，共有42%回應，次之為大型公車業者，為13%。

諮詢過程的回應是跨部門，並指出一些潛在的問題和改革上的議題。以下為選擇出來的回應摘要：

- 在所提出方法在計算公車服務業者補助金移交給地方機構上，32%回應者同意計算方法，而57%不同意，而11%沒有意見；
- 針對所提移交所有資金在一天內，有50%回應者同意，而39%不同意，以及11%沒有意見；
- 當問到是否應有配套措施在移交公車服務業者補助金上，有83%同意，10%不同意，而7%沒有意見。
- 針對所提更好公車區域的夥伴關係，有59%回應者同意，而23%不同意，以及18%沒有意見；

- 針對交出公車服務業者補助金在六個月內，38%同意，44%不同意，而17%沒有意見。

諮詢的目標係在取得如何使改革更好的意見。因此，交通部已取得很多來自不同產業不同部門的有用資訊，包含公車和客車產業、個人、地方機構和代表團體。

交通部已考量所有回應和分析，因而做出這個影響評估的草稿。而正式的諮詢文件（活動過程、回應摘要）也與影響評估文件同時公開。也設定出改革的時間表。

9. 特許旅程補償之影響（Impact on concessionary travel reimbursement）

在方案2下公車服務業者補助金改革在特許旅程補償之影響，將視地方機構的公車市場特徵來決定，因為公車服務業者補助金已移交給地方機構。因此影響有可能地方化，以及可能視各個地方的規範來決定，如：公共服務義務（public service obligations）的範圍。

考量是第一次在更好公車區域移交商業性公車服務業者補助金改革（使用交通部補償計算公式，由公車業和地方機構共同使用），我們估計出這改革在支付補償的潛在影響。這估計是立基於更好公車區域移交13%公車服務業者補助金。因為不固定且必須依照收到標案的品質而定。如果以移交13%公車服務業者補助金來計算，則所有補償的13%將受到影響，總額是9千萬英鎊（£90 million in 2011/12 prices）。

如果不採計任何補償行動，公車服務業者補助金最根本的影響是票價將增加4%，而服務水準會降低6%，如同影響評估文件所提及。在這樣的劇本之下，吾人期望補償能增加4.7%，或大約一年四百五十萬英鎊（£4.5 million a year）（以英格蘭不含倫敦之全部補償的0.65%來估計）。

然而，更好公車區域想藉由地方機構行動來改善公車市場。這將導致增加服務和減少票價的複雜。

如果更好公車區域在票價和服務水準上是固定不變，那吾人期望補償能增加大約7.7%，或大約七佰萬英鎊（£7 million）（以2012/13英格蘭不含倫敦之全部補償的1%來估計）or approximately。這是因為業者的邊際成本將增加，一旦公車服務業者補助金被拿走，而這增加其成本，也就需要補償。

如果更好公車區域的影響是服務增加，而票價不變，那吾人預測補償能增加多於七佰萬英鎊，如上所計算。反之，如果更好公車區域的影響是服務不變，而票價降低，則我們預測補償會低於七佰萬英鎊(在一些情況下補償會減少)。

不幸地，由於更好公車區域的地方性，所以不可能估計出特許旅程補償影響的正確性。

針對支援服務，由於搭載特許旅客的成本將增加，而特許旅程補償不會增加的情況之下，可以假定地方機構將增加標案的價格，以平衡減少的公車服務業者補助金。如果特許旅程補償增加，那業者變得更好，則表示不應有特許的存在必要了。

同樣的情境也發生在倫敦，預期公車服務業者補助金減少造成補償的增加，但並沒有發生，因為增加的成本已被標案價格增加所抵銷。

10. 對個體企業的影響 (Impact on Micro-businesses)

移交目前支付給地方公車業者的公車服務業者補助金給地方機構，將適用在任何業者，不論其規模。如同影響評估文件所陳述，這改革的影響是不明的 (unknown)，這將視地方機構在更好公車區域內外如何運用資金在支援的交通服務。然而，移交發包服務的資金，是允許地方機構能使用資金，在其區域內確認地方需求優先順序，以填補網絡的缺口，我們不認為應該把個體企業排除。同樣的理由，在更好公車區域的個案中，地方機構必須和各種業者合作來決定移交的補償金如何運用。所以我們相信應涵蓋所有業者。

11 一進二出 (One In Two Out status)

吾人考量所提改革不屬於一進二出規則(“*One-in, Two-out*” rule)的範圍。所提改革(達到修訂現有管制)，是涉及用來支付支援性公車服務的補助，即公車服務業者補助金形式。如此，這是關於支出的決定，如同一進一出方法(“*One-in, One-Out Methodology*”)中所描述，現已應用在一進二出規則之中。

12. 結論 (Conclusions)

百般思量，政府決定採用「方案2」。

由地方機構來決定在其區域內投標的部分，以填補公車路線網絡的缺口，這將比公車服務業者補助金直接支付給公車業者來得有效。這將使地方機構有機會使用現存和額外的資金，以購買商業不願營運的社會需求服務，來改善其所屬區域的方便性，這也允許他們能更宏觀地看待地方百姓需求的優先順序，以填補公車路線網絡的缺口，提供非尖峰時間的服務，或是改善目前由公共交通所提供的不良服務。如此，他們在其所屬區域可以拓展社區交通服務的數目和範圍。

同樣地，補助金同樣來自政府以支持倫敦交通系統，現在也是支付給倫敦交通局，以單一制式的補助金方式。政府認為有必要將公車服務業者補助金給倫敦交通局／大倫敦機構，取代現有直接支付給公車業者的方式。

最後，我們認為成立更好公車區域將給地方機構和業者更大的誘因，能共同合作來改善區域的公車服務。他們必須提供公車業者刺激，以在未來幾年裡能改善其燃料效率，並減少碳的排放量。

更長期的改革（Longer term reform）

政府也已考量在倫敦之外，把目前支付給業者的公車服務業者補助金移交給個別的地方交通機構（即方案3）。一方面可以允許地方交通機構更宏觀地檢視如何改善公共交通，以及使用資金。但是，把資金從英格蘭公車業者抽離，不管地方狀況和相關地方交通機構花費資金的有效性，這將對生活在只有商業性服務的民眾有重大的影響。

由於現有的不確定性，我們不認為一次性全部移交是可行的，且太敏感。取而代之，在引介更為激進的改革之前，我們認為如果在方案2的提案之下進行改革，將有助未來的持續變革。因此，我們將監督個別更好公車區域在改善區域性公車服務的成效。

長期來說，政府認為把補助與燃料分開是強迫性作法，但在找出取代性作法之前，我們必須更好瞭解地方公車市場不同方案的效果。因此，吾人在2014年末將檢視取代燃料的方案，並提出更具體的改革提案。我們也將檢視進一步的資金移交。

13. 分析保證宣言（Analytical Assurance Statement）

這次影響評估的分析保證層次是「中高」（medium-high），因為分析工具使用和檢查層級都是由交通部內有經驗有技能的人員所完成。

方案2中更好公車區域的分析是立基在雪菲爾試驗計劃中的成本效益分析，有助於探求成本和效益的不確定性。

然而，由於時間的限制，因此無法進行部門內其他分析家的同儕審查（peer reviewed）。同儕審查分析將可增進確定性，但我們認為足夠的敏感性分析（sensitivity analysis），已可增進分析的可信度了。

影響評估的分析使用簡單燃料成本計算，以及使用已公開的低碳公車計算，以估算出低碳公車可能產生的影響，係屬有效但會因為不同分析而有不同。

全國公車模型（The National Bus Model，NBM）被用來估計公車服務業者補助金在票價和服務水準的影響。該模型在使用和計算上係屬正確和可信賴的。使用全國公車模型分析已由兩位經濟學家確認有效。雖然這個模型還未開放給外在挑戰／同儕審查，但已接受模型發展所測試，所以吾人預期進一步外在同儕審查，並不會大大減少模型風險。

總之，在影響評估中不確定層次分析被認為是相對低的，而且所嘗試和測試的方法，再加上考量的時間和資源，可謂這分析是具有適當性和足夠性。

附錄四、 成本效益分析之方法與說明

壹、前言

法規評估(Regulatory Impact Assessment 或 Regulatory Impact Analysis; RIA)最早源自 1980 年代之美國雷根政府,後來 OECD 國家自 1995 年起大力推動,由 1990 年代初期的 10 個國家,增至 2010 年代初期的 33 個國家⁵⁷,引進 RIA 作為發展政策決定的工具。從理論上言,在全球化、自由化及國際化的發展趨勢下,由市場機能扮演重要的角色,當市場做不好時,政府就有透過法規制度以介入的空間;即在市場失靈(market failure)的情況下(例如有公共財、外部性、資訊不完全等現象存在),政府應該有效率的介入,增進社會福利,且利益要公平合理分配,以期提升決策品質;同時應避免政府介入市場反而因政府失靈或管制失靈而造成得不償失的現象。因此,政府應不應該介入市場,需不需要採此決策,就需透過嚴謹的成本效益分析(Cost-Benefit Analysis ;CBA),此即法規評估之目的所在。

「成本效益分析」最早用於公共建設及投資上,晚近則擴大用於「法規或政策影響評估」(Regulatory Impact Assessment, RIA),尤其是政府制定事關全民福祉的公共政策,必須經過嚴謹的評估程序,以確保全民福祉的增進,且能合乎社會正義。本章則在市場失靈的基礎上,透過成本效益的分析工具,對政府推動的政策、法規的立法與執行、應加強或解除的管制等,評估其產生的成本與效益如何評價?是否對整體社會產生淨效益?不同群體的利益分配如何?以期確保全民福祉的增進。

貳、法規評估之立論基礎

依據 OECD(2008b)的報告⁵⁸,為了達到法規或政策目的,在決定政府是否應該介入時,應該取得下述資訊:(1)社會中哪些群體受到影響?(2)每個受影響的

⁵⁷ 見 OECD Regulatory Policy Committee 資料。

⁵⁸ OECD(2008b), *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis(RIA)*, p.5.

群體有多大？(3) 每個受影響群體的特性如何？(4)這些影響有多大？(5)這些影響持續有多久？諸如此類資訊必須清楚掌握，將有利於成本效益評估之進行。

在法規或政策推動的成本方面，包括新設備的投入、新成員的訓練與雇用、學者專家的遴聘、生產過程的改變、資訊的收集與運用成本(information cost)、分配成本(distributional cost)、執行成本(enforcement cost)、行政成本(administration cost)與遵循成本(compliance cost)等。在法規或政策推動的效益方面，包括生產力提升、成本與價格的降低、產品與服務品質改善、分配的利益等。至於成本與效益，均可從生產者、消費者、政府、其他單位來推估，並期瞭解其分配情形。(OECD, 2008b, pp.10-11)

有許多計畫或法規的推動，沒有採取嚴格的成本與效益評估方法，在於有些項目評估起來並不容易，故而有時採取具有彈性的作法。例如效益之貨幣化有困難時，則可針對所產生的效果進行成本效果分析(Cost-Effectiveness Analysis；CEA)，不必強求一定要用成本效益分析；成本與效益沒有在市場交易時，則可採願付價值(willingness -to-pay，WTP)或願受價值(willingness -to-accept，WTA)來貨幣化的衡量⁵⁹。

良好的政策或管制需合乎一些原則。例如英國更佳管制小組(BRTF)認為良好的管制需合乎五個原則：(1)比例性(proportionality)：管制措施必須符合風險範疇，管制者應只有當必要時才進行市場干預。(2)課責性(accountability)：管制者必須能夠清楚說明其決策的合理性，時時接受部長、國會議員與公眾的批評與質疑；管制措施必須公開，亦須設置申訴程序。(3)一致性(consistency)：政府規範與標準的運用必須維持一致，以維護執法公平。(4)透明性(transparency)：政策目標必須清晰界定，管制者應以開放心態，有效地與受到影響的當事人進行溝通，使管制活動盡量單純，創造使用者友善的環境。(5)標的性(targeted)：管制應該以問題為焦點，避免分散了管制力量；執法者應與被管制者共同決定清晰的政策目標。⁶⁰

⁵⁹在不減損原先效用水準下，政府提供公共政策服務，個人最多願意出多少錢，即願付價值法(willingness to pay, WTP)；或是在新的效用水準滿足下，政府不提供公共政策服務，個人最少願意接受多少補償，即願受價值法(willingness to accept, WTA)。詳見本文第3節第5小節中的分析。

⁶⁰ 此可參見 Better Regulation Task Force(1997), *Principles of Good Regulation*, London: UK Cabinet.

至於「法規或政策影響評估(RIA)」報告，其具體項目包括：(1)法規計劃書目標；(2) 法規計劃書問題呈現；(3)法規計劃書之內容說明；(4) 法規計劃書執行之效益與成本分析；(5)效益與成本比較；(6)替代方案之認定；(7) 替代方案之效益與成本比較；(8)不同替代方案之比較；(9)諮詢請益。(OECD, 2008b, p.23)

依據 OECD(1997)的研究，RIA 為取得最大的利益，其最佳實務內容包括：(1) 對 RIA 展現最大化的政治承諾；(2) 針對 RIA 計畫組成謹慎的分配責任；(3)法規人員的訓練；(4) 運用具一致性及彈性的分析方法；(5)開發及執行資料收集策略；(6) 建立 RIA 努力目標；(7) 盡可能即早整合 RIA 的決策過程；(8)評估結果的溝通；(9)廣泛的納入民意；(10)運用 RIA 到既存及新的法規。

其實，我國亦有相關規定，例如「行政程序法」第 7 條、154 條、155 條；「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第 3 點；「中央行政機關法制作業應注意事項」；「預算法」第 34 條規定重大工程建設及重大施政計畫預算計劃編列成本效益分析及可行性評估；「中小企業發展條例」第 12 條之 1 對限制中小企業之法規，應選擇對中小企業負擔最小之措施；「稅捐稽徵法」第 11 條之 4 及財政部「稅式支出評估作業應注意事項」，針對減稅成本效益加強評估；「環境影響評估法」則規範開發行為或政府政策對環境造成的不良影響等。唯我國至今仍缺乏全面性且正式的 RIA 評估作業系統。

參考《澳洲的政府法規指導(2013)》、《紐西蘭的法規評估作業指導》等，RIA 的主要內容，大致包括：

- 1.現況與問題界定(市場失靈 vs.政府失靈)；
- 2.政策目標(公平、效率與其他)；
- 3.衝擊或影響面向掌握；
- 4.具體方案研擬(選項分析)；
- 5.成本效益分析(淨效益評估)；
- 6.效益合理分配(哪些人獲利？哪些人受損？)；
- 7.資訊揭露與政府政策責任(accountability)；

8. 實施與監控。

且依據 OECD 國家的規範(尤其是英國)，完整的 RIA 報告應該包括下列內容⁶¹：

1. 政策目標的認定；
2. 認定與量化政策提案所涉及的風險；
3. 描述其他的政策備選方案之內容，說明每一方案與現行要件相互符合的程度為何？與該方案有關之主要風險為何？這些風險如何紓緩？
4. 認定受到影響之企業部門？
5. 設定公平與正義的議題；
6. 比較每一備選方案的成本與效益；
7. 考慮其他的成本與效益；換言之，除了受到影響的企業、慈善機構與自願性部門以外的消費者、公民、公部門或更廣泛的經濟體系在經濟、社會與環境方面的影響。
8. 考慮任何分配性的影響（Distributional impact），清晰地將所得移轉或機會重分配的正負面影響加以敘述；
9. 概括產生每一方案成本效益的部門為何？如何產生？
10. 說明非預期結果與間接成本；
11. 根據競爭性考驗篩濾問題清單所得到的結果，提出簡單的或詳細的競爭性評鑑報告；
12. 7 說明小型企業影響考驗報告與來自於小型企業服務處的任何評論意見；
13. 為獲取每一方案的服從性所必須建立的執行機制、所涉及的風險、指

⁶¹ 請參見丘昌泰等人(2003)，頁 90。

導

的計畫等，都必須加以敘述；

14. 政策如何被追蹤與評估或審核；
15. 提供諮詢作業過程的結果摘要，決定是否需要改變政策提案的假定成本

與建議；

16. 概括每一方案對於小型企業的影響；
17. 建議偏好的政策備選方案，以 RIA 內涵為基礎提出政策備選方案的理由，特別是從成本效益觀點提出建議。

檢視上述 RIA 的主要內容，其中成本效益的衡量(淨效益評估)，以及效益之合理分配(哪些人得？哪些人失？)，包括企業、消費者、非營利組織、政府等，則為 RIA 之核心工作所在。

參、法規評估之成本效益分析

在自由化為主的市場經濟下，各種問題的產生，究其原因，主要來自市場失靈(market failure)現象，包括公共財(例如國防、外交、基礎建設、典章制度等)、外部性(例如正的外部性如教育、研發，負的外部性如環境汙染、能源消耗等)、自然獨占(例如公用性公營事業與潛在壟斷力)、資訊不對稱(此為醫療保健、國民年金所具有的主要特性)，以及所得分配不均等現象，製造政府介入市場活動的理由(必要條件)⁶²，要求以具效率的方式介入，進而達成目標(包括新的政策、制度、法規、施政等，或是解除不必要的管制)，並且避免政府失靈、法規失靈與制度失靈現象，以期增進全民福祉及國家整體利益(充分條件)。因此，在偵測、確認與解決問題的各種可能方案(或政策)選項下，需要進行成本效益評估，選擇淨效益現值為正且為最大的方案執行，並且進行敏感度與不確定及風險性分析，以確保增進社會福祉。

一、成本效益分析的理論基礎

成本效益分析的理論基礎在福利經濟學，相關內容扼要彙列如下⁶³：

- 1.CBA所考慮的地區邊界一般指國界；
- 2.社會由個人所組成及加總；
- 3.效益乃指人類福祉(或效用)的增加；
- 4.成本為人類福祉(或效用)的減少；
- 5.一個計畫或政策的執行，必須基於社會效益應大於社會成本；
- 6.基於福利經濟學之觀點，社會效益由一國不同社會群體之願付價值(WTP)或願受價值(WTA)加總⁶⁴；
- 7.對低所得群體或受害者須加重其權數；

⁶² 市場失靈的原因可參見 Rosen and Gayer(2014), chapter 3。

⁶³ 相關內容可參見 OECD(2006), pp.48-49。

⁶⁴ 在理論上，WTP 與 WTA 之差異不大；但在實務上，WTP 與 WTA 之差異可能很大。

8.以固定幣值之價格來評價，消除通貨膨脹的因素；

9.時間過程的淨效益加總需考慮折現。

二、成本效益分析所需探討及處理的問題

透過前述福利經濟學的理论基礎，本文認為成本效益分析應探討及處理問題如下：

- ◆ 公共投資計畫或政策的成本與效益，理論上應利用足以反應出社會成本（或效益）的柏瑞圖（Pareto）最適價格來評價。當市場價格合理，沒有受到扭曲（distortion）時，則以市場價格來評價；當市場價格受到扭曲，無法正確反應社會價值時，則需以影子價格（shadow price）來衡量。⁶⁵
- ◆ 大型公共投資計劃或重大公共政策的推動，嚴重改變市場價格時，不宜再採原市場價格，而是應用影子價格來評價。
- ◆ 許多計畫及公共政策所產生的成本與效益屬無形的，不易量化，也不易計算價值（貨幣化）。例如國防提供國家安全；遊憩場所促使生活品質提高；健康保健計畫延長生命（生命價值）；交通運輸計畫節省通勤時間（時間價值）；乃至於環境永續、公平正義、道德倫理等，如何評價，值得關心。⁶⁶
- ◆ 公共投資計畫或政策往往延續數年或數十年，故須考慮跨期（intertemporal）的問題，也就是將成本與效益在時間上的流量折成現值的問題。由於折現率高低對淨效益現值的影響極為敏感，如何選擇適當的折現率事關重要。

⁶⁵ 扭曲的原因主要為外部性的存在，使得社會與私人的成本、效益產生差異，市場價格不足以反應社會價值（例如教育、人才培訓、R&D）；又如租稅課徵、價格管制、自然獨占等的存在，使得市場價格不能真正反應出社會價值。此將在後面詳論。

⁶⁶ 一般利用問卷調查法，以貨幣化的方式呈現願付價值（willingness to pay），卻可能產生一些偏誤，值得注意。若是真正無法貨幣化的無形成本與效益，其重要性有時更甚於有形，就必須在評估報告中詳盡的加以說明。

- ◆ 除了經濟效率面的考慮外，分配公平面的考慮事關重要；公共投資計畫或公共政策影響哪些群體，成本效益的分配如何，不同群體的分配權數如何，需要關注。
- ◆ 採用成本效益分析方法費時、費工，交易成本高，操作上並不容易，其重要性未達一定程度，是否要進行成本效益分析，值得商榷。(避免殺雞用牛刀)
- ◆ 移轉支付(transfer payments) (例如課稅與補貼)不應計入成本效益之評價中。而就業之增加並不是效益，蓋在成本面已經考量就業情形，例如雇用失業勞動力的機會成本低，也就相對提高受評估計畫或政策的淨效益。
- ◆ 政治經濟因素的影響。官僚決策無效率、利益團體、鑽營逐利(rent seeking)會影響或扭曲評估結果；如何避免政府失靈問題，加強資訊的透明化與監督，值得關心。

三、政策或法規評估之成本、效益項目與測定方法

依據歐盟 RIA 之 CBA 評估研究團隊⁶⁷指出，法規或政策衝擊之成本與效益項目包括如下：

(一) 成本方面

1. 直接成本
 - (1) 收費或付稅
 - (2) 行政負擔
 - (3) 主要遵循成本
 - (4) 爭執成本(hassle cost)

⁶⁷ 見 Renda, et. al. (2013), p.41, p.44, pp.154-155。

2. 間接成本

- (1) 間接遵循成本
- (2) 沖銷(offset)或替代效果(substitution effect)
- (3) 降低競爭
- (4) 降低市場接受性(market access)
- (5) 降低投資或創新

3. 執行成本

- (1) 資訊與監督
- (2) 檢視與制裁
- (3) 遵循處理
- (4) 裁定與起訴

(二) 效益方面

1. 改善福祉

- (1) 健康
- (2) 安全
- (3) 環境

2. 改善市場效率

- (1) 成本節省
- (2) 產品或服務擴大
- (3) 資訊改善

3. 間接效益

- (1) 間接遵從效益
- (2) 擴大總體經濟效益
- (3) 其他，非貨幣化效益

以上各項成本與效益項目，歐盟 RIA 之 CBA 研究團隊亦指出，可以不同方法來多方捕捉與評定；估計各項成本與效益之方法大致包括⁶⁸：

- (1) 部分均衡模型(partial equilibrium model)；
- (2) 可計算一般均衡模型(computable general equilibrium model; CGE)；
- (3) 動態隨機一般均衡模型(dynamic stochastic general equilibrium model; DSGE)；
- (4) 單一方程式模型；
- (5) 總體計量經濟模型。

至於效益評估方面，歐盟 RIA 之 CBA 研究團隊所列舉的方法有：⁶⁹

- 1. 顯示偏好模型(revealed preference methods)：
 - (1) 旅行成本法(travel cost method)；
 - (2) 特徵價格法(hedonic pricing method)；
 - (3) 規避行為(averting behavior)；
 - (4) 生病成本法(cost of illness method)。
- 2. 敘述偏好法(stated preference method)：
 - (1) 或有評價(contingent valuation)；
 - (2) 選擇模型(choice modeling)。

⁶⁸ 可參見 Renda, et. al., (2013), p.152。

⁶⁹ 這些方法各有其適用場合及其優缺點，可參見 Renda, et. al., (2013), p.155, p.185。本文後面會再述。

四、成本效益評估方法及評估準則

成本效益評估方法主要包括三種，即將各期效益減去成本之淨效益折成現值並予加總之淨效益現值法（method of net present value）（NPV）；將各期效益現值和除以各期成本現值和之益本比法（method of benefit-cost ratio）（B/C）；以及尋求一個折現率，使得淨效益現值和為 0，且應大於社會折現率的內部報酬率法（method of internal rate of return）（IRR）⁷⁰。

（一）淨效益現值法（NPV 法）

由於公共政策或法規是否值得推動，在於是否合乎成本效益分析（Cost-Benefit Analysis；CBA）之評估準則，以期增進社會福祉，具體表現在淨效益現值上。其評估基本架構為：

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = PV(B) - PV(C)$$

式中 NPV 表社會淨效益現值（net present value）， PV 表現值， B 表效益， C 表成本， t 為時間， T 為計畫受益與成本付出終期， r 為社會折現率。其評估準則為：當 $NPV > 0$ ，表示有潛在 Pareto 改善（potential Pareto improvement），亦即經由 Kaldor-Hicks 的補償原則（compensation principle）表示的淨效益現值和為正，公共投資或政策值得採行；當 $NPV < 0$ ，表示有損社會福利，公共投資或政策不值得採行。

（二）益本比法(B/C法)

在成本效益分析下，亦可以益本比法表示公共政策或法規執行的可行性，即

⁷⁰ 此三種評估方法的比較與具體討論，可參見一般財政學教科書，例如 Boadway and Wildasin(1984)、Brown and Jackson(1990)、Rosen and Gayer(2014)；或參見本文所列相關參考文獻，例如 Harberger(1976)、Sassone and Schaffer(1978)、Pearce and Nash(1981)、Ray(1984)、Mishan(1988)、Layard and Glaister eds.(1994)、孫克難(1991)。

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=0}^T \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=0}^T \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

其評估準則為：當 $B/C > 1$ ，表公共政策或法規值得採行。

(三)內在報酬率法(IRR法)

內在報酬率法下的方程式為：

$$\sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+\lambda)^t} = 0$$

在此法下，需求解方程式，找到一個適當、合理的解值，使得公共政策或計畫之淨效益現值為零(NPV=0)的折現率，此即內在報酬率(λ)。當內在報酬率(λ)大於社會貼現率(r)時，則表公共政策或法規值得採行。

進而透過公共政策或法規之淨效益現值大於 0 (NPV>0)，益本比大於 1 ($B/C > 1$)，內部報酬率大於社會折現率等三種評估準則，排定公共政策或法規之優先次序。

以上三種評估方法及評估準則均普遍採行；然以淨效益現值法更能呈現社會福祉的增進。

上述成本效益評估在理論架構上看似簡單，其實在操作上並不容易。以下針對成本效益分析之主要內涵，包括社會效益與成本的分類、可量化效益與成本的評價、社會折現率的選擇、無形效益與成本的掌握及估價、避免重複計算、權數決定與所得重分配、CBA 評估上的陷阱、避免政治運作扭曲決策、降低遵循成本等方面進行探討。

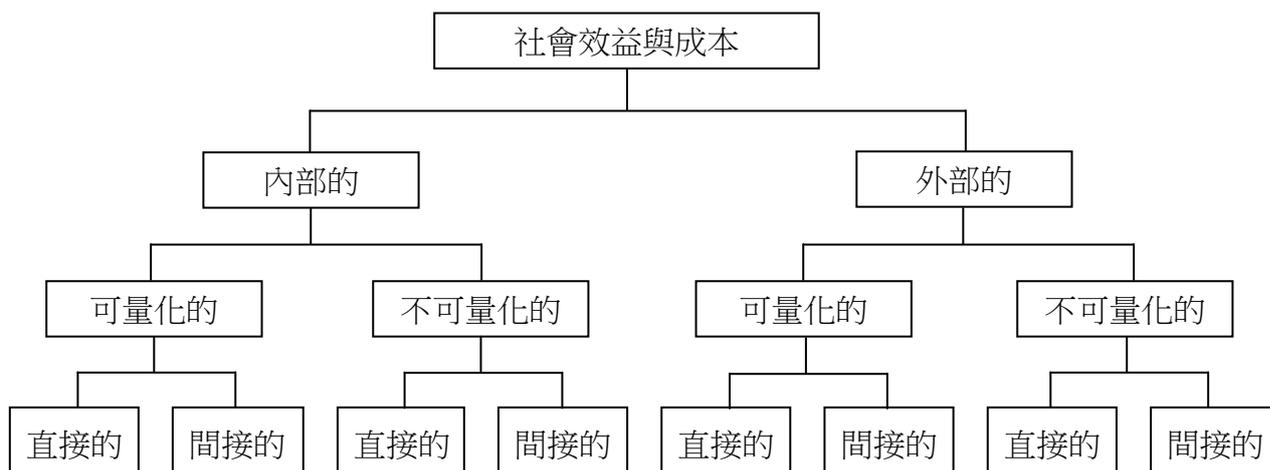
五、成本效益分析的主要內涵

(一)社會效益與成本的分類

RIA 應考慮的為「社會」效益與成本。關於效益與成本的分類，本文將社會效益與成本按內部的或外部的、可量化的或不可（或不易）量化的、直接的或間

接的關係，系統性的繪圖 1 中。

圖 1 社會效益與成本分類



資料來源：本文設計。

效益或成本評估中，外部（external）與內部（internal）為相對應的名詞，內部的效益或成本一般則指可透過價格機能來衡量的部分；至於外部的效益或成本則指沒有透過價格機能來表現的部分⁷¹，兩者合稱社會效益或成本。現將其間關係列示如下：

內部效益 + 外部效益 = 社會效益（internal benefit + external benefit = social benefit）

內部成本 + 外部成本 = 社會成本（internal cost + external cost = social cost）

其中內部效益與成本與自償性比率的計算具密切關係；外部效益與成本則因無法透過市場價格機能來反應，產生市場失靈現象，形成政府介入的主因。至於不可量化的效益或成本，往往屬於無形的，具有公共財或外部性甚大的性質。其實，近年來對於傳統上多屬於無形之不可量化的效益或成本，經濟學家已經努力透過非市場估價方式，以貨幣化形式加以估算⁷²，雖然並不容易，但已將不可量

⁷¹ 所謂「外部性」（externality），乃指一個經濟個體的行為無償地或不付代價地影響另一個經濟個體。

⁷² 可參見蕭代基等（2002），第七章替代市場價值評估法及第八章假設市場價值評估法，以及OECD(2006)等。

化的範圍大幅縮小。

效益與成本之衡量方法，可用市場價格（market price）或影子價格（shadow price）量化為貨幣價值：(1)若有市價存在者，則以市價為評價依據。先進國家多假定市場價格機能存在，且大部份均有合理市場價格可用，除非市場機能有嚴重瑕疵。⁷³(2)當市場價格不存在、市場機能不完整，以及把政治與社會目標也納入評價過程時，為能反映投資計畫的投入(input)對社會的真實成本，及產出(output)對社會的真實效益，乃以影子價格代替市場價格。

進言之，法規影響、政策衝擊、公共建設計畫的成本與效益，又可分成有形的(tangible)與無形的(intangible)。例如商品、勞動、資本、土地等的投入或產出，屬於有形的，一般以市場價格為評價依據，量化應無問題；但如環境品質、生命價值、文化價值、時間價值等，沒有市場評價存在，以往認為不能量化，近年來經過學者專家的努力，已經可以透過非市場評價法(non-market valuation method)來量化，容後再述。

(二)市場估價法下之效益與成本評價

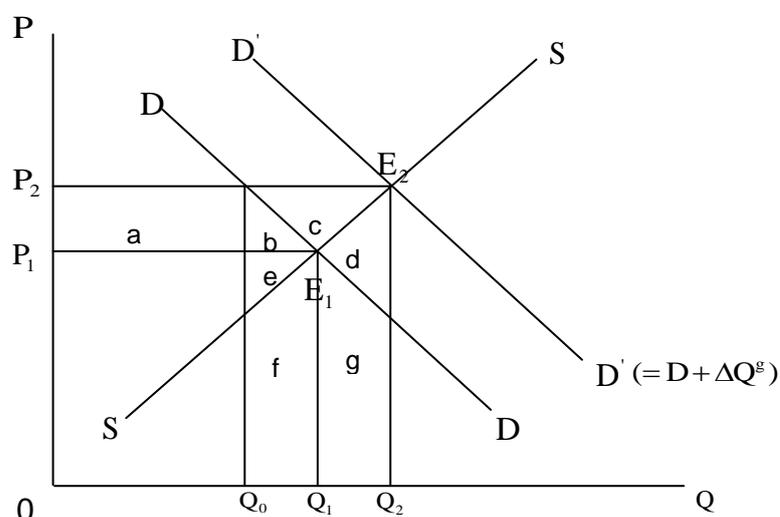
以交通建設計畫類之效益與成本評估為例，雖然各個計畫估計項目及詳細程度不同，但仍能較標準化的推估：在成本方面包括興建成本、養護成本、維修成本等；在效益方面，直接效益包括旅行時間節省、行車成本節省、事故成本節省等；間接效益包括土地增值、就業機會等；不易量化項目包括空氣污染程度降低、環境品質改善等。然而對外部不經濟性程度降低的影響，一般均列入「不易量化」的項目而不估計，使得所呈現的評估價值並不完整。肇事成本的節省以補償費發放金來估算（見行政院經建會(2008)之《作業手冊》(下冊) III-1-51），雖然簡單可行，但精確度恐有問題。且由於政府採購數量龐大，是否影響投入品的市場價格，進而產生高低估現象，亦同樣令人關心。

政府推動政策而採購商品或勞務，目前實務上是以購買的數量乘以市場價格來估算採購支出金額，此乃假定政府政策或採購對市場均衡不具影響力才如此；然而以採購前或採購後的市場價格來估算，並沒有說明清楚。事實上，因政府採購規模往往龐大，市場需求大幅增加，必然改變市場價格，以致產生高低估現象；以競爭市場為例，考慮政府採購造成需求線移動(ΔQ^d)的影響，使得需求曲線

⁷³ 此即存在福利經濟學所謂的「市場失靈」(market failure)現象。

由圖 2 中 DD 線移動至 $D'D'$ 線，與供給線 SS 相交於 E_2 點。進而檢視政府採購數量的來源，一方面來自原先需求的減少 ($\Delta Q^d = Q_0Q_1$)，一方面來自產量的增加 ($\Delta Q^s = Q_1Q_2$)，則須分別對應以政府採購前之需求曲線與供給曲線下的經濟價值來衡量。

圖2 政府採購與市場供需



資料來源：孫克難（1991），頁 108。

$$\text{實際購買支出} = b+c+d+e+f+g$$

$$+ \text{消費者剩餘損失} = a+b$$

$$- \text{生產者剩餘增加} = -a-b-c$$

$$\text{機會成本} = b+d+e+f+g$$

因此，如圖 2 中所示，若實務上仍以一般採購前所詢得的市場價格來估算支出金額，會產生低估現象；除非政府採購對市場需求增加微不足道。然若以政府採購影響後的價格來衡量，却又有高估之嫌。基此，以政府採購改變前與改變後之價格來簡單平均，將是一個近似的評價基礎。若是採購市場有獨占、課稅、補貼、外部性等扭曲現象存在，市場價格不足以反應真實社會價值，亦即產生市場失靈的現象，此時評價基礎用以反應資源影子價格 (shadow price) 的本質不變，

包括未受扭曲前來自生產面的機會成本或來自消費面的真實價值移轉⁷⁴。

(三)社會折現率的選擇

社會折現率乃從社會角度對現在價值與未來價值的評價差異，亦即社會願意以目前消費交換未來消費之比率。公共投資、法規與政策之存續與影響期間往往長達數十年，其成本、效益在數十年後一元的價值必然低於現在的一元，為期立基於相同的比較基礎，故須折合成現值來衡量。至於社會折現率的選擇，常被引用者有政府借款利率、社會機會成本率、同類投資民營企業報酬率等。由於目前折現率選擇仍未獲得共識，在實務上通常利用政府借款利率，即參酌中長期公債平均殖利率訂定之(目前約 2%)。

然而社會折現率若選擇不當，成本與效益的折現值將被高估或低估，進而可能導致錯誤的投資決策。一般而言，傳統上討論社會折現率時，至少有三種內涵：

(1) 資金的機會成本：由於政府將社會資金用做公共投資，民間部門就無法用來投資，產生資金的機會成本，因此 Baumol (1968) 主張以民間投資的邊際報酬率或資本的邊際生產力作為公共投資的折現率，主要從資金的需求面立論。(2) 消費者的時間偏好率：個人在做消費或儲蓄的跨期決策時，所考慮的利率為時間偏好率，主要從資金供給面立論，利率愈高，儲蓄的意願就愈高，資金的供給將愈多。公共投資若有高於時間偏好率的報酬率，將可增加社會福祉；然若民間投資報酬率高於公共投資報酬率，則資源留在民間將會更好。(3) 風險貼水：大致上，風險性或不確定性較高之投資，會要求有較高的預期投資報酬率，作為高風險的補償，故在面對高風險投資時，會用較高的折現率來評估投資計畫。⁷⁵

因此，社會折現率的選擇，在於呈現資金的機會成本及時間偏好的價值，以及風險貼水的考量，各計畫理應有所不同；然而各計畫所採用折現率的高低，對經濟效益評估結果影響甚大，故必須慎重處理。

此處將行政院經建會(2008)之《作業手冊》中各計畫所採用的折現率彙列於表 1。由表 1 中發現，交通建設一般採用 6% 的折現率；表中有計畫採用 3% 折現率

⁷⁴ 可見孫克難 (1991)，頁 109~113。

⁷⁵ 公共建設投資是否應考慮風險貼水，有其爭議性；Arrow and Lind(1970)認為，當公共投資計畫數目多，或是投資計畫受益人數多時，基於風險聚合 (risk pooling) 或風險擴散 (risk spreading)，公共投資計畫可以不必在乎風險問題。

者，乃是依據 30 年期公債平均殖利率；有採用 2%折現率者，則是依據 10 年期公債平均殖利率。由於彼此差異頗大，如何選取適用者，實應有合理的立論基礎。

表 1 行政院經建會《作業手冊》各計畫之折現率

計畫名稱	折現率 (%)	資料來源 (頁次)
國道某號某線工程	6	III-1-9
東西向快速公路某線某段建設計畫	6	III-1-22
某大捷運系統建設計畫	3	III-1-33
某都會區鐵路高架捷運化計畫	6	III-1-35
某市區鐵路高架化工程	6	III-1-44
某河整體治理計畫	6	III-1-66
某溪排水計畫	6	III-1-77
某建置遊艇基礎公共設施計畫	6	III-1-84
某客家文化園區	2.2	III-1-98
某農業生物技術園區	3	III-1-112
某湖水庫可行性規劃	6	III-1-123
某運動會主場館興建計畫	6	III-1-130
某生物科技園區開發工程計畫	2.05	III-1-146

資料來源：行政院經濟建設委員會（2008），《公共建設計畫經濟效益評估及財務計畫作業手冊》，（下冊）。

其實，美國各政府機構所執行的計畫評估，其採取的折現率也無一定標準，由表 2 中資料可知，各機構所採用的折現率差異頗大，在 0%與 12%之間，似乎須視計畫性質而定。

表 2 美國各政府機構採用之折現率

機構	折現率
國防部	10-12%（只用於造船計畫及太空計畫）

國際發展	8-12% (適用於對開發中國家之投資)
內政部	6-12% (能源計畫) 3-6% (其他所有計畫)
健康、教育與福利	0-10%
田納西流域管理局	小於 5%
農業部	小於 5%
運輸部	小於 5%
其他所有機構	0%

資料來源：Staats (1969)。轉引自，或見蕭代基等 (2002)，頁 85。

雖然折現率之數值如何決定，至今仍然缺乏共識(參見 Marglin(1963)(1967)、Baumol(1968)、Kay(1972)、Harberger(1976)、Mendelsohn(1981)(1983)、Hagen(1983)、Kula(1984)、Marchard and Pestieau(1984)、Price(1993)等)；然而較簡單且易於接受的，則是採取 Harberger (1976, chapter 4) 的定義，成本效益分析之折現率 (Φ) 應由稅前投資報酬率 (r) 及稅後儲蓄 (或消費) 報酬率 (i)，以來自投資與儲蓄 (消費) 的比重分別為 θ 與 $(1-\theta)$ 加權平均而得⁷⁶：

$$\Phi = \theta \cdot r + (1 - \theta) \cdot i$$

進而利用 Ray(1984)的說明，使得式中 $i = \eta g + \rho$ ， η 為消費的邊際效用 (或福利) 彈性， g 為 (每人) 消費預期成長率， ρ 為 “純粹” 的時間偏好率，反應人們缺乏耐性之程度；若是消費的邊際價值隨消費增加而具敏感性，消費水準的成長又快，則消費的報酬率 (利率) 就高；故而即使時間偏好率 (ρ) 為 0，消費的報酬率亦可能很高。⁷⁷在此一提的， $i = \eta g + \rho$ 又稱為 Ramsey 方程式 (見 OECD(2006)，p.187)。

因此，理論上隨著公共投資計畫或政策性質的不同，例如公共財性質、外部性程度、計畫受益時間長短，以及考慮資金的機會成本、時間偏好價值、風險貼水等，應有不同的社會折現率，且應不同於財務評估中以加權平均資金成本率為

⁷⁶ 可參見 Ray(1984), p.86。

⁷⁷ 以上可參見 Ray (1984)，p.78，p.82。

折現率的選擇⁷⁸，有識者應針對不同類型的計畫或政策做更深入的分析，提供適當的折現率，列入 RIA《作業手冊》中，不但利於公共計畫或政策的評估，降低法規遵循成本或交易成本(Coase, 1937, 1960)；且可避免各計畫或政策在缺乏適當基礎上，選擇有利於計畫或政策執行的折現率，反而扭曲公共政策之決策。例如以長期公債殖利率為折現率，若是來自非完全競爭市場所決定的利率，可能並不適當。至於若隨著時間過程存在風險性或不確定性問題，則可在折現率的選用上採用敏感度分析補強之。

(四)無形效益與成本的掌握及估價

如前所述，效益與成本亦可分成有形 (tangible) 與無形 (intangible)；有形的效益與成本，例如產品、勞動、土地、資本等投入與產出，一般較易量化；若有健全的市場，當以市場評價方式來衡量，否則應以機會成本來衡量。無形的效益與成本，例如生命價值、環境品質、遊憩價值等，則可以非市場評價方式來衡量。

面對環境的永續發展，生活品質的提高，許多公共建設（包括交通建設、國家公園、遊息觀光等）均涉及環境價值，其內涵值得關心，進而加強評估其價值，使得公共政策成本效益評估之貨幣量化程度將大幅提高，而非只是以屬質性的評估方式將其列入非量化項目中而已。

關於生態環境之經濟總價值 (total value; TV)，可分為使用價值 (use value; UV) 與非使用價值 (non-use value; NUV) 兩大類，如表 3 所示，使用價值是指實際使用或消費生態資源所衍生之經濟價值，例如由森林砍伐之木材，由濕地、海洋、河流所釣獲之魚類或抽取之水資源，以及遊憩活動等。使用價值又可分為直接使用價值 (direct use value; DUV)、間接使用價值 (indirect use value; IUV) 與選擇價值 (option value; OV)。非使用價值則包括遺贈價值 (bequest value; BV) 與存在價值 (existence value; XV)。其評估方式如表 3 所示，在使用價值方面，包括旅行成本法 (travel cost methods)、特徵價值法 (hedonic pricing method)、假設估價法 (contingent valuation) 等，在非使用價值方面，主要透過假設估價法來估計。

$$\text{即} \quad \text{TV} = \text{UV} + \text{NUV} = \text{DUV} + \text{IUV} + \text{OV} + \text{BV} + \text{XV}$$

⁷⁸ 財務評估之折現率訂定可參見許和鈞等 (2004)。

表 3 生態資源之經濟價值分類與其評估方法

價值分類	總價值 (TV)				
	使用價值 (UV)			非使用價值 (NUV)	
	直接使用價值 (DUV)	間接使用價值 (IUV)	選擇價值 (OV)	遺贈價值 (BV)	存在價值 (XV)
定義	<ul style="list-style-type: none"> ● 可直接消費之產出效益 	<ul style="list-style-type: none"> ● 功能性效益 	<ul style="list-style-type: none"> ● 未來之直接與間接使用價值 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生態資源的使用非使用效益之傳承 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生態持續存在之知識價值
舉例	<ul style="list-style-type: none"> ● 食物 ● 材料 ● 健康 ● 藥材 ● 遊憩 ● 景觀 	<ul style="list-style-type: none"> ● 防洪 ● 防風災 ● 養分循環 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生物多樣化 ● 物種基因庫 ● 物種棲息地 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生物多樣性 ● 物種基因庫 ● 教育 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生物多樣性 ● 物種基因庫 ● 物種棲息地
評估方法	<ul style="list-style-type: none"> ● 旅行成本法 ● 特徵價值法 ● 假設估價法 ● 市場價值評估法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 特徵價值法 ● 假設估價法 ● 市場價值評估法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 假設估價法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 假設估價法 	<ul style="list-style-type: none"> ● 假設估價法

資料來源：Pearce and Moran (1994)。轉引自蕭代基等 (2002)，頁 299。

早在 1970 年代早期，OECD 國家就著手對環境的傷害展開貨幣化的評估。

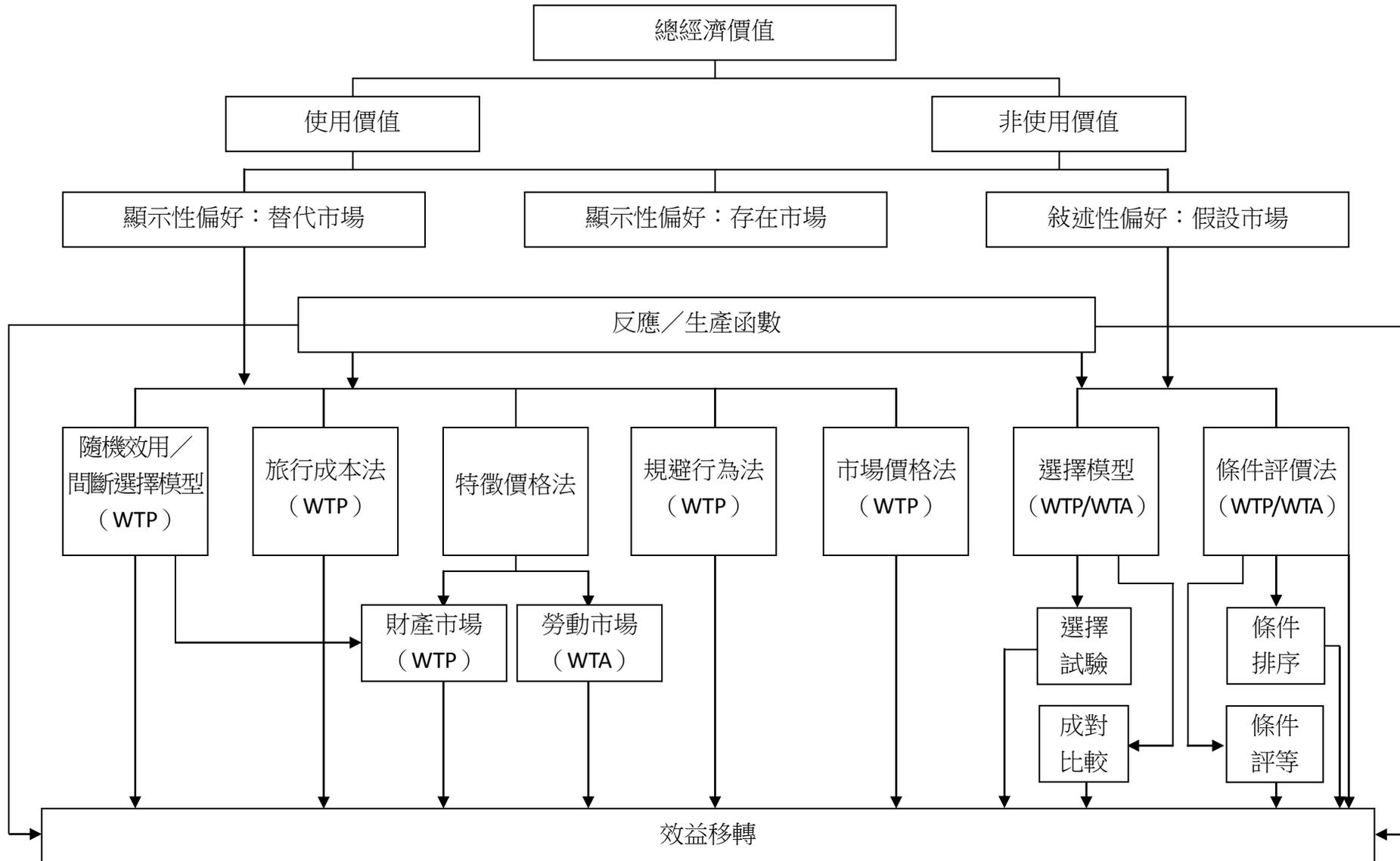
OECD (2006) 的研究計畫，在 David W. Pearce 主持下，更加重視環境的經濟價值評估，並將不同的價值以適當的方法予以貨幣化展現。如圖 3 所示：環境資產的經濟總價值 (total economic value; TEV) 可分成使用價值與非使用價值。使用價值主要透過替代市場 (surrogate markets) 或存在市場 (existing markets) 來顯現其偏好，屬於顯示性偏好評價法 (revealed preference valuation)，包括瞭解不同屬性或面向的 (隨機效用或間斷變數) 選擇模型 (choice models)，以及旅行成本法、特徵價格法等。至於非使用價值，則透過假設市場 (hypothetical markets) 及敘述性偏好評價 (stated preference valuation) 以呈現其價值。

在此一提者，對於非市場財貨的評價，文獻上應用頗廣的為假設估價法或條件評價法，亦稱權變評價法 (contingent valuation method, CVM)，主要係透過問卷調查方式詢問一般民眾，其在福利經濟學上的理論基礎為：在不減損原先效用水準下，政府提供公共政策服務，個人最多願意出多少錢，即願付價值法 (willingness to pay, WTP)；或是在新的效用水準滿足下，政府不提供公共政策服務，個人最少願意接受多少補償，即願受價值法 (willingness to accept, WTA)。此類方法雖可對無市場價格或無形的效益或成本進行評量，達到貨幣量化的目的，但因係透過問卷調查呈現偏好，故其所存在的問題仍多 (參見 Hausman ed.(1993))，例如在調查研究時可能產生種種偏誤，必須力求避免、慎重行事。⁷⁹

這些方法主要用於非市場 (non-market) 或無形影響 (intangible impacts) 的效益或成本評估，已在文獻上普遍採用，具體的評估理論內涵可參見 OECD(2006)、Renda, et. al. (2013)、蕭代基等 (2002)。在現實應用上，這方面的評估已顯得具有迫切需要性與重要性，值得各界共同努力。

⁷⁹ 一般認為有策略性偏誤 (strategic bias)、假設性偏誤 (hypothesis bias)、問卷設計偏誤 (questionnaire design biases)，此又包括：訊息偏誤 (information bias)、支付工具偏誤 (payment vehicle bias)、起始點偏誤 (start bias)、訪員偏誤 (interview bias) 等，可參見蕭代基等 (2002)，第 8 章，頁 196-205；Renda, et. al.(2013)。

圖 3 環境資產的經濟價值關係圖



資料來源：OECD (2006), p.88

(五)避免重複計算問題

在成本效益評估過程中，應避免重複計算。現舉些情況說明如下：

1.增加就業效果的處理

推動公共投資計畫或政策、法規，增加就業機會（包括勞動、資本、土地等），有其總體經濟效果。但就成本效益分析言，這並不是計畫產生的效益，而是應從計畫投入面或成本面來掌握。亦即價值高低須視資源移動情形而定。若是來自已就業資源（包括勞動、資本、土地等）移轉，其機會成本較高；若其資源移轉來自失業，機會成本就低。故而從已就業部門移轉資源，使得公共投資計畫所產生的淨效益低；相對而言，若資源來自失業部門，公共建設計畫能夠促進社會資源的就業，也就使得投資計畫所產生的淨效益提高，故而不須再從效益面考量，以免造成重複計算現象。

2.移轉性支付不應計入

就企業財務分析立場言，所繳之稅或補貼屬於其成本或收益；但就社會成本效益評估言，其僅屬政府與企業或個人間之移轉性支付，並不直接增加或減少國民產出，也就不影響社會淨效益的變化；但移轉性收支（例如課稅或補貼），若產生後續動態經濟效果時，將會影響社會淨效益。亦即成本效益分析理論認為租稅的課徵與補貼之支出屬於人民、企業及政府之間移轉行為，不是成本，亦非效益，故不須納入，但會影響分配正義問題。

3.存量與流量勿重複計算

財產之價值與財產所創造的淨收益或所得流量具一定的等值關係。例如政府推動一項水利灌溉工程，有助於農業生產的所得提高，也反映在土地價值上，實為一體之兩面，故只須計算其中一項即可；兩項均算，則是重複計算，必須避免。

(六)權數決定與所得重分配

公共政策或法規影響之成本效益評估，以往著重淨效益的增進，亦即重視效率面，公平面因涉及主觀價值判斷，往往被忽略；然在當前社會所得與財富分配日益惡化之情勢下，實在不容忽視。

公共政策或法規之基本目的在於增進全民福祉；現將由個人效用（ u^i ）所組成之社會福利函數設定為：

$$W = W(u^1, u^2, \dots, u^N)$$

假定每個人之效用滿足來自所得，則社會福利的變動為：

$$\begin{aligned} \Delta W &= \frac{\Delta W}{\Delta u^1} \cdot \frac{\Delta u^1}{\Delta y^1} \cdot \Delta y^1 + \frac{\Delta W}{\Delta u^2} \cdot \frac{\Delta u^2}{\Delta y^2} \cdot \Delta y^2 + \dots + \frac{\Delta W}{\Delta u^N} \cdot \frac{\Delta u^N}{\Delta y^N} \cdot \Delta y^N \\ &= \sum \omega_i \cdot \lambda_i \cdot \Delta y^i = \sum \alpha_i \cdot \Delta Y^i \end{aligned}$$

式中 $\omega_i = \frac{\Delta W}{\Delta u^i}$ ，表第 i 個人效用變動所產生的社會福利變動效果； $\lambda_i = \frac{\Delta u^i}{\Delta y^i}$ ，表第 i 個人所得變動所產生的邊際效用變動；令 $\alpha_i = \omega_i \cdot \lambda_i$ ，表社會分配權數，為第 i 個人所得每增加一元的邊際社會價值 (Ray, 1984, p.26)。若 $\alpha_i = 1$ (for all i)，表示公共政策或法規推動帶給第 i 個人所得變動價值在人際間相同，用以表示對社會福利影響維持中立性評價；此時意涵 $\omega_i = 1/\lambda_i$ ，表第 i 個人對社會福利的增進程度與其所得的邊際效用呈倒數關係。若 $\alpha_i > 1$ ，表示第 i 個人所得變動重要性較高；反之，若 $\alpha_i < 1$ ，表示第 i 個人所得變動的重要性較低。

此處係透過所得的變動 (ΔY) 來衡量社會福利的變動 (ΔW)，且在 Kaldor-Hicks 的補償原則 (compensating principle) 下，因為有人得、有人失，可用以考慮不同所得階層、不同地區間之所得重分配效果，透過不同權數的安排評估對福利變化的影響。例如政府加強對貧瘠地區的所得移轉，以期平衡區域發展；且基於所得的邊際效用遞減法則，屬貧窮者之所得邊際效用較高，政府若重視這一類人的所得變化，故其權數之設定應高；屬高所得者，因其所得的邊際效用較低，故其權數之設定應低。如此對待的決策結果，自然與權數一視同仁下的結果不同。然而不同權數之安排，可能涉及決策者之主觀看法與偏好，必須慎重為之；加強資訊收集，察納民意向背，以免扭曲應有決策。

(七)CBA 一些陷阱必須注意⁸⁰

1.創造就業的陷阱

不景氣時，透過公共投資計畫的擴大，增加就業機會，其功能已表現在投入面；因為雇用成本低，相對增進公共投資政策的淨效益，故不應在效益面再計算一次。

⁸⁰可參見 Rosen and Gayer(2014), chapter 8。

2. 重複計算的陷阱

公共投資計劃或政策的推動，其效益不應重複計算。例如政府興建灌溉工程，如前所述，從存量觀點上，可以提高土地價值；從流量觀點言，可以增加農產收穫的所得；兩者實為一體兩面，擇一採行即可，重複計算將有徒增效益之嫌。

3. 通貨膨脹的處理

一般而言，應以固定幣值的實值概念呈現淨效益的大小，而其折現率也應為實質的概念。若是各項成本與效益以當期幣值來表現，則折現率也應考慮通貨膨脹的因素，如此將不會改變成本效益評估的結果⁸¹。若是淨效益用當期值來計算，折現率卻用實質概念，一般會對淨效益現值產生高估現象，甚至助長不該推動的政策或法規付諸執行。

4. 折現率的選擇

折現率在於呈現資金的機會成本，若是刻意壓低折現率，將有助於計畫或政策方案的通過，助長政府職能或支出的膨脹。

(八) 避免政治運作扭曲決策

嚴謹的成本效益評估作業，將是協助政府做決策、避免造成資源浪費的利器。然其前提是必須是專業、客觀、公正。若在評估的過程中，有些資訊受到人為操作，製造決策合理化表象，反而扭曲應有決策，成為鑽營逐利、騙取選票之工具。

在公共政策或法規評估過程中，有可能因為政治經濟的扭曲、利益團體的誘導、官僚決策偏好（Niskanen, 1971）、鑽營逐利或尋租（rent-seeking）行為（Krueger, 1974）、資訊不對稱的操弄，刻意高低估或忽略某些效益與成本、重複計算某些效益或成本、恣意選用不適當的社會折現率等，則往往使得不合乎經濟效益的公共政策或法規通過，絕非全民之福。

從福利經濟學的觀點言，公共政策理應站在全社會的立場，進行成本效益評估，以確保全民福祉的增進。然而評估是由專業人才進行，是站在全社會的立場來評估，還是站在個人效用極大化的角度行事，事關政策或法規推動的成敗。若是站在個人效用極大化的角度，

⁸¹可參見 Rosen and Gayer(2014), chapter 8 。

極可能產生尋租(rent seeking)問題(鑽營逐利現象)⁸²，扭曲政策或投資決策。因此，健全法規制度、加強勾稽、增加透明度與可課責性，至為重要。

雖然成本效益分析是基於福利經濟學之理論基礎，協助政府有效率做決策的工具；但也可能因有種種政治經濟上的運作，製造在評估技術上可供迴旋的空間，使得評估結果受到刻意扭曲。為期避免這類現象發生，此時應將評估結果做適當的公開，透過公聽會、專家檢視、媒體監督，矯正因政治運作所產生的決策扭曲，並且降低監督、執行的交易成本（Coase,1937,1960），真正站在社會淨效益的立場來評估，以期增進全民福祉。

(九)降低政策或法規遵循成本

一般而言，遵循成本(compliance cost)乃指管制措施對受管制者所造成的成本負擔(包括規劃、作業、執行等成本)；受管制者為了遵循法規所需付出的成本(包括稅費、時間成本、原材料成本等)。降低遵循成本的方式包括：

- 1.針對行政部門(或管制者):可透過職前訓練、電腦化、專家諮商來降低遵循成本⁸³。
- 2.針對納稅人(或消費者):充分提供資訊，對政策或法規加強監督，提供有益的諮詢與服務。
- 3.針對生產者(或產業界):提供資訊，加強服務，提供有益諮詢，提高生產力，健全市場機制。

事前能夠充分準備，在收集資訊、規劃、設計、分析、執行、驗收、監督、管理等每一環節均能夠到位，確保執行效率，將可大幅降低政策或法規執行的「交易成本」(transaction cost)（Coase,1937,1960）。

⁸² 在民主政治下，官僚或民代為代理人，理應為選民監督，提高政策品質，但可能事與願違，而產生代理問題。

⁸³ 政府可建立不同項目的評估方式，以及建立重要參數的資料庫，以降低評估時的交易成本。本文後面會再討論。

肆、本章小結

綜合上述分析，彙整一些結論與建議如下：

- 一、公共政策或法規之評估，在社會效益與成本之分類上，應具全涵架構與層次感的包括內部效益與成本、外部效益與成本等，並應徹底瞭解各項公共政策或法規的本質，系統、清楚、具體的掌握各項效益與成本，事先做好周詳規劃，以期降低計畫評估、監督、執行、考核的交易成本。
- 二、一般可以市場價格進行評價；然若政策推動造成政府採購數量龐大，會大幅改變市場價格時，則應估計政府採購對價格的影響程度，採取政府採購前與採購後之平均價格來評價，將是一個合理的評價基礎。
- 三、公共投資或政策推動之社會折現率的決定，應考慮其資金來自民間儲蓄與投資的比重，並對其資金成本加權平均。且因適當的社會折現率選擇，事關投資決策之成敗，故應慎重、客觀為之。若是社會折現率之選定存在不確定性時，則應以敏感度分析補強之，以期降低爭議性。
- 四、以往不易量化項目存在，往往阻礙評估決策之進行。然因具非市場價值、無形效益與成本的比重勢必提高，其評價之重要性日增，故應加強非市場評價的相關方法（包括替代市場法與假設市場法）的引介與應用，例如旅行成本法、特徵價格法、條件估價法等。
- 五、在社會所得與財富分配日趨不公下，有賴政府作為予以改善，公共投資與政策實為重要工具，以期加強對弱勢及貧瘠地區的關懷。以往成本效益評估強調效率面，但公平面考量在評估決策上實不可偏廢，政府應察納民意、關懷弱勢，慎重決定所得分配適當的權數。
- 六、重大政策、法規及公共建設計畫之評估報告，在無國家及社會安全顧慮下，應予公開（例如掛在相關網站上）供大眾檢視；且須透過公聽會的程序，經過檢驗以期避免決策受政治力介入與扭曲。
- 七、成本效益分析屬於高度專業化的政策評估工具，客觀、理性的分析當有助於決策，且可矯正因選票導向所可能產生政策扭曲現象。因此，政府應加強公共政策或法規評估機制之相關人才培訓，健全評估制度，落實評估作業，方能真正提升國民福祉。

八、雖然各項公共政策或法規評估所涉及的資訊頗多，甚至不易取得，形成評估上的障礙；但是有些參數屬於全國性的，即「國家參數」(national parameters)，性質上類如各個政策或計畫評估工作所需的「公共財」，包括預期未來的經濟成長率、物價上升率、失業率、所得分配不均度、滙率、利率等參數，甚至折現率、影子工資率等，須由主管機關統一提供，或詳見某網站由某單位定期提供，以期減少重複工作，大幅降低每個計畫評估的作業負擔，並增進評估結果的精確度。然當這些參數具有不確定性時，則有輔以敏感度分析的必要性。

九、公共政策或法規評估應掌握「權衡輕重原則」(比例原則)：亦即重要性高者，儘量求其精確；重要性不高者，則求其簡化。由於公共政策或法規多屬無形的公共財性質，其效益很難推估，若其金額不大，不必強求估算無形效益；若是金額龐大，縱使面對非市場性的無形效益，亦應進行量化的成本效益評估。因此，政府須合理訂定公共政策或法規須進行成本效益評估的門檻金額與分級標準，以期提升公共政策或法規評估的效率。⁸⁴

⁸⁴ 「政府重要經建投資計畫先期作業實施要點」則以新台幣 10 億元為門檻；未來是否應採取「權衡輕重原則」，更進一步的按金額大小分級要求與落實評估作業（包括一定金額以上應展開非市場價值、無形效益與成本評估），值得慎重處理。

五、成本效益分析之案例

推動電子化政府為既定政策，然在不同推動項目上，是否合乎整體社會效益，必須經得起成本效益評估。一般而言，政府推動電子化計畫，其投入的成本包括：(1)電腦資料庫、資訊管理之內部投資；(2)建立電子化政府入口網站之執行成本；(3)入口網站之行政或維護成本。而其效益包括：(1)公民或顧客所花時間成本，對政府擴大監督與參與，以及滿意度提高；(2)政府機關效率提高，以及人事精簡；(3)公民與政府間互動增強，透明度提高等。進言之，依據 *OECD (2005)*，*E-Government for Better Government*，政府推動「電子化政府」計畫經濟淨效益的簡單式子為：

$$\begin{aligned} & (\text{政府效益} + \text{非政府使用者效益}) - (\text{政府成本} + \text{非政府使用者成本}) \\ & = \text{成本/效益淨影響} \end{aligned}$$

現將推動電子化政府之利害關係人分成政府與非政府兩大部分，並分別對政府的效益、非政府使用者效益，及對政府成本、非政府使用者成本之項目列示如下⁸⁵：

一、對政府的效益

(一) 直接現金效益

1. 更多的稅收和收入
2. 減少詐騙
3. 降低交通成本、場地工作人員支出
4. 減少紙本出版品與其配送成本
5. 提高商業服務和資料所帶來的額外收益（例如可公開的選舉人名冊）
6. 新的服務和收費服務所帶來的額外收益
7. 減少社會福利需求（例如自行上網找工作更容易，減低政府介入之工作）
8. 減少親自洽辦之成本

(二) 可價格化效益

1. 省時效益
 - (1) 資料形式與資料處理標準化帶來的工作簡化
 - (2) 節省公務人員工作時間

⁸⁵ 以下內容取材自潘競恒主持(2008),《電子化政府計畫成本效益分析之研究》，電子治理研究中心受委託研究計畫，行政院研究發展考核委員會編印，頁 71-76。原資料整理自 *OECD (2005)* . *E-Government for Better Government*.

- (3) 降低出錯率，重做，抱怨
- (4) 減少向同一顧客多次收集資料的情形
- (5) 更彈性的工作時間

2. 資訊效益

- (1) 更正確、最新、和完整的數據資料以及更可靠的訊息
- (2) 政府機構間更大程度的資訊分享能力

3. 風險效益

- (1) 改進風險管理
- (2) 提升安全性或減少安全漏洞

4. 未來的成本迴避

- (1) 透過分享的基礎設施與有價值的知識，給將來的工程有更低的費用
- (2) 透過較好的資訊供應，減少服務的要求(例如：健康照護支出)
- (3) 降低將來擴大政府規模的需要
- (4) 鼓勵增加從事其他電子服務

5. 資源效益

- (1) 透過系統整合降低重覆資源投入
- (2) 更有效地使用現存(e化或非e化)的基礎設施，減少產能浪費

(三)其他非價格化的效益

1. 改善服務遞送

- (1) 顧客服務改進
- (2) 促進服務的一致性與公平性
- (3) 提高使用者滿意度
- (4) 改善溝通
- (5) 提高民眾對應有權利之使用
- (6) 改進政府名聲，增加使用者信任感
- (7) 結合顧客觀點

2. 政策過程改善

- (1) 改善政策配套關係和政策產出改善
- (2) 以更好的資訊輔助政策決定

3. 強化民主

- (1) 提升用戶互動、參與、貢獻和透明度
- (2) 允許更多、更廣泛和新的資料收集

二、對非政府使用者的效益

(一)金錢效益

1. 有價服務的收費降低，避免未來價格的增加
2. 降低傳送訊息的費用(例如：電話、電郵、無紙化互動等)
3. 降低交通成本
4. 降低使用所需之相關成本（例如：專業諮詢、軟體工具、硬體設備等）
5. 人民、商業和媒介者的生財機會

(二)以時間為基礎的非貨幣效益

1. 節省使用者時間
2. 減少使用不同服務時的資料多次提交
3. 減少交通時間

(三)以價值為基礎的非貨幣效益

1. 更快的回應
 - (1) 縮短申請過程的時間
 - (2) 改善對事件的回應時間
 - (3) 提升互動式溝通，特別是政府與偏遠社區的互動
2. 改善的資訊
 - (1) 更可信與迅速更新
 - (2) 更方便快速的使用
 - (3) 透明度(例如：線上申請作業狀態即時追蹤)
 - (4) 現場、即時訊息
 - (5) 提升民主與公民賦權
3. 增加可靠度
 - (1) 減少錯誤率
 - (2) 對交易更高的信任感與確定性
 - (3) 服務品質的一致性
4. 選擇性與便利性
 - (1) 增加使用管道的選擇性和簡易性
 - (2) 提供使用者更多的便利(例如：不打烊服務)
 - (3) 減少失敗的交易作業和抱怨
5. 優質的服務
 - (1) 提供使用者額外的工具和功能
 - (2) 提升顧客服務
 - (3) 個人化服務
 - (4) 服務整合

三、對政府的成本

(一)市場規劃與發展

1. 作業規劃和選擇分析
2. 市場研究
3. 工作表現的查核與計畫審計
4. 投標作業

(二)系統規劃與發展

1. 硬體
2. 硬體的權利金
3. 發展支援
 - (1) 計畫管理
 - (2) 系統工程設計
 - (3) 管理變革和風險評估
 - (4) 需求定義與資料建構
 - (5) 測試與評估
4. 系統設計研究
 - (1) 顧客介面與可用性
 - (2) 運作過程的轉化或再設計
 - (3) 系統安全性
 - (4) 使用者可近用性
 - (5) 資料架構
 - (6) 網絡架構

5. 其他發展階段的成本

- (1) 設備：辦公室、辦公室配備等等
- (2) 交通旅行

(三)系統取得與執行

1. 採購

- (1)硬體
- (2) 軟體
- (3) 客製化軟體
- (4) 網頁製作等服務提供

2. 人事

- (1)額外的計畫管理
- (2) 內部溝通
- (3) 作業流程重新設計

- (4) 作業系統整合
- (5) 系統工程設計
- (6) 測試與評估
- (7) 資料清理與轉換
- (四)系統運作與維護
 - 1. 硬體
 - (1) 維護
 - (2)升級與替換
 - 2. 軟體
 - (1)維護
 - (2) 升級
 - (3) 權利金
 - 3. 電信網路收費
 - 4. 運作與管理支援
 - (1)計劃管理
 - (2) 運作
 - (3) 備份與安全性
 - (4)提供資訊科技諮詢
 - 5. 持續的訓練
 - 6. 持續的監測與評估
 - 7. 其他運作和維護項目
- (五)市場與業務執行
 - 1. 人事
 - (1)內部溝通
 - (2) 訓練
 - (3) 調遣
 - (4) 顧客協助
 - (5) 電話詢問中心
 - 2. 市場行銷和溝通
 - 3. 顧客折扣與退款
 - 4. 法律諮詢

四、對非政府使用者的成本

(一)直接成本

電腦硬體與軟體

2. 電腦運作與維護
3. 電信與網路使用費
4. 資訊科技的訓練和支援
5. 電子簽章的建立
6. 列印格式與資訊

(二)時間因素

1. 網站搜尋
2. 閱讀時間
3. 電子郵件與填表
4. 電話時間

上述所列電子化政府的成本與效益，在不同利害關係人產生不同的影響，進而須透過計量方法及資料收集，進行嚴謹的成本與效益評估，其實並非一件容易之事。例如可透過願付價值法，經由問卷調查：「提供某項電子化服務願付多少錢？」，以及透過適當計量方法、適當計算公式、相關可靠數據，估算時間成本與交通成本節省等之效益。

法規評估講義

104.1.2

壹、前言

一、法規評估的概念

法規評估，Regulatory Impact Analysis, Regulatory Impact Assessment, Regulation Impact Assessment（簡稱 RIA），是指在制定或修正法規時，對於法規的衝擊影響，分別從經濟面、社會面、環境面三方面進行影響評估，分析各個面向對於企業、人民以及政府等各方面利害關係人之衝擊影響，尤其是著重在成本效益(包括價值評估以及風險評估)，提出分析評估。法規評估可說是立法階段的「正當法律程序」的具體表現，是行政機關法制作業前置的政策或法制評估機制，日本以「政策評價（評估）法」規定之。

法規評估可說是為達成立法政策目的，而選擇各種可能的手段方案，進行利弊分析以及成本效益分析，期待以符合比例原則方式選出最佳方案，進行立法。因此，可說是屬於法律哲學領域之客觀的利益法學派思想理論之運用。

二、法規評估的必要性與適用對象

（一）法規評估的必要性

1. 法律並非萬能，公共治理多元工具

應考慮法律以外之「可能替代方案」以減少成本，並達到最大效益。政府在制定或修訂法規時，應先確定法規所產生的效益大於成本，才有制(修)訂之必要，如此方能減少政府「輕率立法」的習性，亦方能減少多如牛毛的無用法律。

法令多如牛毛，如法令多為不合理、高成本、低效益時，如何成為有效能的政府？又如果法令過於複雜難以施行時，則徒法不足以自行，法規評估即包括評估法規方案之透明化與可行性分析。

2. 建設良法美制，才能國泰民安

現代法治國家，重視法規應符合保障人權之要求；政府治理現代化，要求應當良法善治、能夠興利除弊。法規的用意本在增進社會福利與促進公共利益，但法規一旦無法與時俱進，無論政策或法規如果不合理，反而成為國家競爭力與促進民間活力的絆腳石。

例如「惡法亦法」所需付出的社會成本，與即時「修法」，何者的效益較多？政府為因應公共建設與公共事務所支出的預算，讓子孫買單，是否合理？能否永續經營而不致於

財政收支不平衡而債留子孫或破產，都必須進行成本效益分析與影響評估，以尋求永續發展方案。

法規評估尤其注意因應全球化競爭，提升政府競爭力，創造整體社會效益—確保對整體社會有淨利益，實現社會正義，建立均富的社會

實例：未進行政策法規評估之後遺症

- 1.廣設大學之政策（違反少子化潮流，不符社會各類專業人才之市場需求，無法培養專才、促進就業）
- 2.有線電視系統過度開放政策（違反市場需求，導致惡性競爭，媒體亂象）
- 3.廣泛開放銀行政策（違反市場需求，導致同業惡性競爭）

經濟合作暨發展組織 OECD 自 1995 年起，即建議各國採行「管制影響評估」(Regulatory Impact Analysis,RIA)，以提升管制品質。

各國對於以上建議反應積極，美、日等國以及歐盟已將其作為行政革新前必須執行之作業。

行政院經濟建設委員會 2005 年 4 月 18 日委員會決議，將引進經濟暨合作發展組織 (OECD)國家採行的跨機關整合與「法規評估機制」，進行管制革新，以提升法制品質。

經建會指出，亞太經濟合作會議 (APEC)主要會員國仿效 OECD 國家建立法規衝擊分析機制，而如日本、南韓等，在 1997-98 年亞洲金融風暴後，更是積極推動。近年來，亞太經濟合作會議亦與 OECD 合作進行管制革新之聯合倡議活動，並進一步提出「APEC-OECD 管制革新整合式查核清單」，以促使 APEC 會員國積極進行管制革新。

經建會表示，透過跨機關整合與 RIA 運作機制，法規制訂需先經強制性的聽證程序，提供可能受影響個人、群體或機關表達意見機會，法規制定單位在意見取得後，彙整提出更合宜及具可行性之方案，並對各可行性方案進行系統性之量化或質化的成本效益分析，如此可降低「法規失靈」機率，避免社會資源浪費⁸⁶。

行政院經建會為創造整體社會效益、因應球社會競爭及建立可實際操作之法規衝擊分析模式，分別於 92 年及 93 年底完成「建立管制性法規影響分析機制可行性研究」(計畫主持人：丘昌泰教授、協同主持人：廖元豪助理教授)及「建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究」(計畫主持人：丘昌泰教授、協同主持人：郭介恆教授)，並於 94 年由行政院經建會、研考會及法規會組成工作圈，完成 94 年度之研究報告「法規衝擊分析：個案分析暨作業手冊」，送請各部會參考辦理。

(二) 法規評估的適用對象

法規衝擊影響評估對象應不限於「管制法規」，而應涵蓋所有重要的法規(尤其是法律、法規命令)，不以行政法規為限，其涉及重大影響人民權益之行政計畫或政策方案，為能提升其品質與行政效能，也應參照法規評估之理念作法，進行重大政策或計畫之影響評估。

但在施行法規評估制度初期，為免增加行政機關之工作負擔，同時使行政機關熟悉法規評估制度之運作，可先行對於重大法律案進行影響評估。

⁸⁶ 引自[台灣新經濟簡訊第 52 期\(05/10/2005\)](#)。

理論上，RIA 不僅包括事前評估，也包括事後評估。亦即在法規施行之後，也應定期通盤檢討其施行成效，以確保法規施行效能。

三、法規評估之目的：

法規評估之目的，包括增進法案內容之透明化(利害關係人等民間的參與)及利益分配合理化(專業理性進行成本效益分析)，追求社會的公平正義與行政效能，以提升法案品質更符合成本效益，排除不必要之管制法規及低品質的法規，以增進人民的福祉。

(一) 提升法規內容之品質與效能

政府的政策法規制定及施行結果，對於國民生活與社會經濟環境等多面向均可能產生重大影響，因此應在事前從經濟面、社會面、環境面等各方面進行影響評估，分析各個面向對於企業、人民以及政府等各方面利害關係人之衝擊影響，以提升法規內容之品質與效能，並在事後追蹤進行績效評估。

法規衝擊影響評估的目的不是一味的「鬆綁法規」，而是應重新思考，如何給予「最適當」的規範內容，才能福國利民。

(二) 降低法規遵循成本與執法成本，提升法規可行性與透明性，

增進國民對於法規的信賴

法規評估落實法規制定之正當法律程序，亦即賦予人民參與法規制定程序，表達意見，使行政法規決策更加民主化與透明化，增加人民對於法規的信賴，容易爭取民意機關及民眾支持。

法規評估過程強調人民(包括相關利害關係人與專家學者)參與法規制訂草案之研擬，給予表達意見機會，透過雙向溝通，使法規內容更具有可行性，降低法規遵循成本以及主管機關執法成本，讓人民容易遵守，政府容易執行，以最小成本費用達成行政目的，營造雙贏局面。同時政府的法規決策，應有對於國民說明的責任，以確保政策及其施政作為之透明性，並贏得人民對於法規的信賴。

(三) 確保法規符合人權保障要求

法規評估注意法規選擇之政策手段方案，應符合比例原則，並應符合憲法以及人權公約有關人權保障要求(包括性別平權)，避免侵犯人權。

四、法規評估之指導原則(核心價值)

公務員的核心價值為「廉正」、「忠誠」、「專業」、「效能」、「關懷」。法規評估之指導原則(所追求的核心價值)應為「事件真相」、「民主」、「法治」、「正義(公平)」、「效能(效率)」以及「永續發展原則」。在進行法規評估時，應秉持上述價值理念，進行政策法制之規劃。茲分述之：

(一) 事件真相(格物致知)

作好法規評估的前提，必須對於法規規範對象之「事件真相」(人、事、時、地、物)，均應有所瞭解。包括應進行「調查」瞭解掌握各種利害關係之狀況，市場供給與需求情況，涉及人數多寡，案件數量大小，國內外社會情勢，政經情況、社會潮流(例如少子化、高齡化社會)及民意趨勢，未來發展方向。掌握正確的背景資料及問題所在，才能對症下藥，進行客觀的成本效益分析，務實解決問題，達成政策目標。如果幕僚提供「錯誤資訊」，長官將作出「錯誤決策」，因此可能禍國殃民，比貪污還可怕。

(二)「民主」(利害關係人之參與原則)

法規草案之訂定修正，應公開給與規範對象之利害關係人(利益團體及公益團體與專家學者、社會公正人士)參與表達意見機會，窺法規內容所涉及之各方利益狀態以及利害關係，均能客觀呈現，使立法者可以完善的公正考量，兼顧各方利益，以確保法制內容品質。

又在立法程序引進人民參與，表達意見，以增進行政機關瞭解社會問題所在以及法規管制之必要性，同時對於各種可能的管制手段方式表達意見，使法規內容更具有可行性，降低法規遵循成本以及主管機關執法成本，讓人民容易遵守，政府容易執行，以最小成本費用達成行政目的，故可提升構想法案之執行可行性與法案內容之品質。

(三)「法治」(合憲性與合法性原則)

法規草案之訂定修正，應注意符合世界人權公約(「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」、憲法人權保障等規定、上位階之法律規定，以符合現代法治國家之「合法性原則」。

(四)「正義」(公平原則)

法規草案之訂定修正，應符合「事件本質之合理性要求」，兼顧各方利益之均衡，公平對待。在此可以秉持儒家中庸之道的思想以及利益平衡原則，對於法規內容所涉及之各方利益狀態，應能均衡兼顧。亦即對於國家、社會之公共利益、利害關係之第三人利益以及當事人利益三方利益兼顧，避免偏袒圖利一方(給與不正當利益)，而嚴重犧牲其他各方之正當利益，以確保社會公平正義之實現(公平原則)。同時應注意法案是否會影響市場之公平競爭秩序(競爭中立性原則)。

(五)「效能」(合目的性原則與公益原則)

- 法規草案之訂定修正，應瞭解其利弊得失，注意符合「成本效益」(Cost- Benefit Analysis)，評估所投入之社會成本費用與所追求行政目的之預期效益，是否符合憲法上「比例原則」，其管制手段有無相當性，是否過當或過於嚴苛(效率原則，合目的性原則)。法規內容所採取之手段方案，應以最小管制或誘導成本，達到最大政策目的效果。

法規草案之訂定修正，也應注意能夠增進國家社會之公共利益，以「利益天下蒼生」(廣種福田，福國利民)為努力目標(公益原則)。

（六）永續發展原則

在進行法規評估時，應注意法規內容是否符合事件本質與自然法則，才能順性而為，例如是否符合市場正常運作之法則（是否因為管制過當，導致企業無利可圖，而使企業生存發展環境沙漠化）。

例如因應人口少子化，人口老年化相關法規配合調整，從以往節制生育，到現在獎勵生育，建立符合扶養小孩所需環境條件之法規制度。

又如因應財政困難，為能財政收支平衡，相關社會福利保障制度，應有相關配套措施，維持財政收支平衡，以永續發展。

五、法規評估之可能預期效益

法規評估之可能效益如下⁸⁷：

（一）降低交易成本，促進市場效率

透過 RIA 運作機制，政府機關制定法規時，即須從受規範者的角度考量、評估其負擔，並於作業過程中回應民眾、業者意見，以有效強化政府與企業、第三部門間的夥伴關係。此不但可有效降低中小企業履行法規義務的成本、排除政府對於商業的不當干預，並可營造知識經濟時代所需要的「以規則為基礎」(rule-based economy)的經濟環境。

（二）降低執行干擾、創造外部效益

根據美國政府預算及管理辦公室 Mr. John Morrall 於 2004 年 APEC-OECD 管制革新合作倡議第七次會議報告指出：在 1993 至 2003 年間，美國聯邦政府 OMB (Office of Management and Budget) 共檢視審核 85 個重要法案，創造 620 億美元的利益，並減少 390 億美元的成本，換言之每年至少創造 230 億美元的利得。

另，透過資訊揭露讓法規作成的決策過程透明化，提供公眾參與及強化政府責任。特別是利害關係人受益或受損範圍之確認，以及分析比較擬訂法規及其代替方案之過程，將可避免權責機關之法制作業受到情緒化、不理性的影響，或不當、不法的干擾。

（三）提升法制效能、避免法規範失靈

透過此一機制，確認及分析政府機關執行法規所負擔的成本，與法規執行對於社會層面影響可能造成的負擔與利益，可提供決策者自我判斷 (self-judgment) 的正當性，確保新法規的擬定具可行性，且對社會的正面利益大於負面影響，以避免形成「法規失靈」(regulatory failure)或造成社會資源浪費。

RIA 機制將給予可能受影響的群體、個人及相關機關積極表達意見之機會，並透過資訊蒐集進行立法衝擊評估，進而提出較適當可行之方案，避免造成關係人過度負擔，或發生「立法從嚴，執法從寬」之現象。

⁸⁷ 參見推動法規衝擊分析制度行動方案（草案）；陳美伶前副秘書長，法規衝擊影響評估講義，98.106 公務人力發展中心印製第 36/37 頁。

（四） 避免決策形成過程草率

透過 RIA 運作機制之運作，於法規擬訂過程中，以公聽程序、資訊揭露或草案預告程序，提供可能受影響群體、個人及相關機關表達意見及取得資訊之機會，可落實有關公開說明及意見諮詢之精神，並強化公眾之監督功能。

六、政策、法規評估之法令依據

（一） 預算法第 34 條規定：

「重要公共工程建設及重大施政計畫，應先行製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」

（二） 中小企業發展條例第 12 條之 1 規定：

「各級政府於制（訂）定或修正與中小企業有關之法規時，應衡量中小企業之經營規模及特性，以利中小企業遵行。中央主管機關應定期檢討與中小企業有關之法規，評估中小企業適應能力及對中小企業之影響，於年度終了三個月內，向立法院提出檢討報告。」

行政院並於 95 年 1 月 4 日以院臺規字第 0950080246 號函知各部會，為落實中小企業發展條例第 12 條之 1 第 1 項之規定，各機關未來於制（訂）定、修正法規時，應先行洽詢經濟部之意見，並指明行政院函頒之「行政院所屬各機關主管法規報院審查應注意事項」第 3 點第 4 款所稱評估事項，應包括中小企業發展條例第 12 條之 1 之評估，在經濟部研擬「中小企業法規調適分析機制」前，各機關於法律案報院時應加以說明。

（三） 稅捐稽徵法第 11-4 條：

稅法或其他法律為特定政策所規定之租稅優惠，應明定實施年限並以達成合理之政策目的為限，不得過度。前項租稅優惠之擬訂，應經稅式支出評估。

（四） 稅式支出評估作業應注意事項：

92 年 7 月 18 日行政院院臺財字第 0920087917-B 號函

- 一、行政院（以下簡稱本院）為健全財政，並增進整體經濟效益，特訂定本注意事項。
- 二、本注意事項所稱稅式支出，指政府為達成經濟或社會目標，利用免稅額、扣除額、稅額扣抵、免稅項目、稅負遞延或優惠稅率等租稅減免方式，補貼特定對象之措施。
- 三、業務主管機關研擬稅式支出法規，於研議可行並具效益後，經自行評估每年度稅收損失在新臺幣五千萬元以上者，應依下列程序辦理：
 - （一）業務主管機關應會同財政部與本院主計處估算稅收損失金額及研擬財源籌措方式。
 - （二）業務主管機關應就實施效益量化分析、稅收損失金額及財源籌措方式等詳予研析，並研提評估方案。
 - （三）業務主管機關應邀集財政部、本院主計處、經濟建設委員會與研究發展考核委員會等相關機關及學者專家就所研提之評估方案會商，經確認該方案可行後，擬訂法規，

依規定發布或將評估方案及擬訂之法規循程序送本院審查。

(四) 業務主管機關研提之評估方案經依前款規定會商後認為不可行者，業務主管機關應研提替代方案。替代方案涉及稅式支出者，應重行依前三款規定程序辦理；未涉及稅式支出者，應依其他相關規定之審查程序辦理。

四、業務主管機關研擬稅式支出法規，於研議可行並具效益後，經自行評估每年度稅收損失未超過新臺幣五千萬元者，應將所研議之可行性與效益分析及稅收損失估算等資料，移請財政部評估：(略)

五、業務主管機關研擬稅式支出法規，其評估作業流程詳如附圖。

六、立法委員提案之稅式支出法案，業務主管機關於參與立法院相關委員會審查該法案前，應參酌第三點及第四點規定之評估作業流程辦理。

(五) 財政收支劃分法第 38 條之 1：避免錢坑法案

「各級政府、立法機關制(訂)定或修正法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。」

預算法第 91 條：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之來源；必要時，並應同時提案修正其他法律。」

(六) 中央行政機關法制作業應注意事項：

行政院 93 年 10 月 22 日院臺規字第 0930084858 號函修正「中央行政機關法制作業應注意事項」第一章第二點第一項規定法規之草擬作業(一)構想要完整：法規應規定之事項，須有完整而成熟之具體構想，以免應予明定之事項，由於尚無具體構想而委諸於另行規定，以致法規施行後不能貫徹執行；草擬時，涉及相關機關權責者，應會商有關機關；必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商；對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估。」

(七) 行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項：

又行政院 98 年 12 月 21 日院臺規字第 0980099477 號函修正「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第三點規定：「各機關研擬法案，除應遵照「中央行政機關法制作業應注意事項」之規定辦理外，應切實注意下列各款規定：

(一)應先決定政策目標，再確立可行作法，對於體系架構、應規定事項、授權法規命令內容及配套法案等應有具體構想。

(二)應同時檢討現行法律，配合研擬必要之修正或廢止，以消除法律間之分歧牴觸、重複矛盾。

(三)執行法案所需之員額及經費，應有合理之預估；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商。

(四)法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估。

- (五)除廢止案外，應進行性別影響評估。
- (六)涉及稅式支出者，應依「稅式支出評估作業應注意事項」之規定辦理。
- (七)涉及其他機關或地方自治團體業務權責者，應有明確之劃分。
- (八)授權訂定法規命令，應確有必要，且內容具體明確，避免授權法規命令過多、內容空洞，並應同時預擬其主要內容及訂定之程序；如就違反法規命令者有加以處罰必要，應配合於法案中研擬罰則。」

（八）性別影響評估

行政院 98 年 1 月 22 日院授研綜字第 0982260050 號函所屬各機關，行政院 98 年 1 月 22 日院授研綜字第 0982260050 號函所屬各機關，規定「自 98 年 1 月起各機關陳報中長程個案計畫及法律案，應進行性別影響評估作業」⁸⁸。說明：

- 1.為使國家重大計畫及法律納入性別觀點，落實性別主流化理念與目標。
 - 2.各機關陳報中長程個案計畫及法律案，應檢附「性別影響評估檢視表」，並依「性別影響評估操作指南」辦理。包括：
 - (1)部會研擬階段，填寫「性別影響評估檢視表」後，併同計畫(法律)案送各部會性別平等專案小組討論，或徵詢專案小組民間委員、性別專家學者、婦女團體意見，並參酌諮詢意見重新檢視、調整計畫(法律)案內容。
 - (2)計畫陳報行政院後，各審議機關應審視計畫(法律)案是否檢附「性別影響評估檢視表」及完成程序參與等相關程序，審查計畫(法律)案及檢視表是否妥適，並得視需要徵詢性別平等專家學者，提供具性別觀點之修正意見。
- 有關行政院研究發展考核委員會、財團法人婦女權益促進發展基金會共同編印之性別影響評估操作指南（Gender Impact Assessment Handbook），其影響評估操作架構如附件。

（九）未來法制化方向

- 修正中央法規標準法，建議導入法規評估制度

貳、法規評估之應有內容

一、前言

各國進行法規評估分析的基本原則，主要著重在成本效益的分析，以選擇最少成本，達到最大效益之方案為目標。

OECD 管制影響評估要點⁸⁹，認為影響評估內容如下：

1. 問題是否正確界定？問題之本質及發生原因為何？
2. 政府介入是否正當（有無必要）？例如市場機制有無失靈。

⁸⁸ 「性別影響評估（Gender Impact Assessment，簡稱 GIA）」是一項落實性別主流化的工具，評估政策是否直接或間接對女性與男性有不同的影響，藉以調整這些政策，確保消弭所有因性別所造成的差別性影響（Crawley & O' Meara，2004）。

⁸⁹ 施俊吉，管制影響評估之理論與實務，收於台北市政府法規委員會編印，委託經營管理法制、行政法規影響評估，頁 301 以下。

3. 管制是否為政府介入的最佳模式？有無其他替代方案，代替管制？
4. 管制是否有法源基礎？有無法律依據？
5. 管制的最適層級為何？是宜由中央或地方管理？
6. 管制的效益是否足以正當化其付出之成本？管制者應使用成本效益分析法，選擇最適方案。
7. 管制的利益分配與成本分擔是否透明？政府應公開指出利益分配與成本分擔的變化方向。
8. 管制的內容是否清楚、一致與易懂？
9. 管制的利害關係人有無機會表達意見？
10. 管制的成效將如何達成？

日本依據其政策評估法第 3 條規定，政策評估的觀點如下⁹⁰：

1. 必要性：從政策效果來看，有關該項政策的行政目的，對應於國民及社會的需要或更上位的行政目的，是否妥當？
2. 效率性：投入的資源量，可獲得預期的效果？或實際上可得到該效果？有無其他更有效率的方法？
3. 有效性：依據政策的實施，可獲得所期待的效果？或實際上可得到該效果？
4. 公平性：參照行政目的，政策的效果以及費用的分擔，是否公平的加以分配？或實際上是否公平的分配？
5. 優先性：從以上觀點進行政策評估後，該項政策是否優先於其他政策？

上述政策評估觀點，應參照政策之特性，選擇具體的適用，以確認該項政策是否對於主管機關任務的執行具有成效。

陳美伶前副秘書長認為法規評估的三大要素如下：

1. 資訊揭露及意見諮詢。
2. 具體說明問題或爭議點與擬制定或修正法規的關聯性
3. 檢視可能選擇的規範措施，應用同一分析方法進行比較評估可行措施之成本與效益。

她認為 RIA 執行結果，可以減少過度的服從成本，減少民怨；資訊透明可降低執行阻力，增進民眾信賴；正確資訊的提供 與分析，有助於正確決策的形成。

而丘昌泰、郭介恆教授則認為法規評估之應有內容如下⁹¹：

1. 法規必要性分析：
 法案是否必要？其必要立法之理由為何？法案所欲解決之問題為何？法案之政策目的為何？

⁹⁰ 引自日本總務省發布之政策評估基本想法，參見日本總務省政策評價網站資料（瀏覽日期：99.1.8）。

⁹¹ 邱昌泰/郭介恆，建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究，93.12. 經建會委託研究，頁 198-199。

- 2.法規替代方案審視：
除法規管制之外，有無其他替代方案？民間、公會團體自律、市場機制、學校社區、非營利組織可否替代法規管制？
- 3.法規影響對象評估：
法規規範影響對象為何？影響程度為何？正面或負面影響？就經紀、社會、環境資源、或文化等不同層面，評估對於產業、消費者、從業人員或其他公、私部門之衝擊影響。
- 4.法規成本效益分析：
評估分析就採行不同替代方案（不同版本）所需投入之成本費用（包括政府與民間投入者），比較不同版本方案所產生之效益，包括對於政府與民間、社會需求、經濟活動等之助益。
- 5.公開諮詢程序檢討：
是否舉行公聽會？哪些利害關係人或團體參加，其反映意見為何？如未曾舉行公聽會，理由為何？
- 6.總體影響評估結論：
依據上述評估結果，提出具體法案版本構想之結論。
(詳審查清單初步建議表)

林桓教授則認為法規評估之項目如下：

- 1.背景說明：例如整體經濟環境及產業市場結構。
- 2.問題之描述：社會對法制需求及衝突可能造成法案面臨的爭點（所要解決之問題）。
- 3.目標設定（政策目標）：法案預期效果及作用。
- 4.可能規範措施：任何可能替代方案。
- 5.評估分析（成本效益分析）：各種替代方案對政府、人民、企業可能產生的影響及利益。
- 6.諮詢紀錄（聽取各方意見）
- 7.執行措施的選擇：包含選擇的理由及依據。

• 二、法規評估之步驟

如參考 2009.1.15 歐盟影響評估準則（IAG），法規評估之步驟如下：

（一）界定問題

- 1.界定問題之性質以及範圍
- 2.界定主要受影響之當事人及利害關係人
- 3.掌握其發生問題之各項原因以及其基礎原因
- 4.此項問題是否為政府之職責，應進行規範？有無必要進行規範？
- 5.建立明確的基本架構，包括必要性及敏感性分析以及風險評估

（二）明確建立目標

- 1.建立解決問題以及其根本原因之目標
- 2.建立數個層次的目標，從一般到具體可操作的特定目標
- 3.確保其目標與國家的政策及措施相融合一致，並尊重基本人權以及政府主要優先施政目標以及措施
- **（三）開發各種主要的政策選項**
 - 1.界定各種政策選項，其可以區別各該選項之內容以及處理機制（納入管制或不管制的方向）
 - 2.審查其比例原則
 - 3.過濾技術上限制及其他限制限縮其範圍，並依據效率及效能以及統合性進行評估
 - 4.研擬可能有效的方案簡短清單，以進行進一步分析
- **（四）分析各種方案之影響**
 - 1.查明各種方案在經濟上、社會上以及環境上之（直接的及間接的）影響情形以及如何產生影響
 - 2.查明那些人會受到影響以及以何種方式受到影響
 - 3.依據品質的、數量的以及金錢的條件基礎下，評估其影響
 - 4.查明並評估其行政負擔/或簡化的利益（或者其正當性理由）
 - 5.斟酌各項政策選項之風險及其不確定性，包括轉換制度障礙以及法規遵循之障礙
- **（五）比較各種選擇方案**
 - 1.衡量各種選擇在連結政策目標之基準下，其積極的以及消極的影響之比重
 - 2.哪一個方案有實現可能的、並顯示綜合的及分類的結果
 - 3.比較各種方案之影響範疇或領域
 - 4.查明哪一個是可能的及適當的優先方案
- **（六）政策之監督及評估概述**
 - 1.建構對於可能介入（法案）之關鍵目標，其核心進度之指標
 - 2.概述未來可能的監督方式以及評估政策法規之準備措施

三、法規評估應考量之項目

- **（一）經濟影響分析**
 - 1.國內市場供給與需求以及市場競爭之影響
 - 2.對於全球競爭地位之影響，是否構成貿易障礙，對於跨國投資之影響
 - 3.是否額外構成法規遵循成本、營業管理成本或交易成本？對於製造成本或財務之影響，對於營業以及中小企業活動之影響
 - 4.是否導致政府額外之行政成本？

- 5.對於人民財產權利之影響，是否造成財產損失?
- 6.其選擇方案是否鼓勵或妨礙產業及學術之研究及創新?是否促進生產及資源效率?是否影響智慧財產權?
- 7.對於消費者及家庭生計之影響，是否影響消費價格以及消費能力?是否影響產品或服務之品質及供給能力?是否影響經濟上保護家庭及小孩?
- 8.是否對於特定產業部門或領域(例如創造就業或失業)發生影響?
- 9.是否對於特定國家或地區發生特別影響?對於國際關係之影響
- 10.對於經濟成長以及就業之影響，是否有助於改善投資環境以及市場功能?對於經濟穩定之影響?

• (二) 社會影響分析

- 1.對於就業及勞動市場之影響，其選項方案是否影響就業市場之進入或變動
- 2.對於職業工作之品質之標準以及權利義務之影響
- 3.是否對於特定群體(例如婦女、兒童、老人、身心障礙者或少數族群等)有特別影響
- 4.對於性別平等之影響，是否對於男女有差別待遇或促進平等?
- 5.是否影響政府良善治理?是否影響人民知悉資訊的機會?
對於政黨或人民團體之影響?對於媒體以及表現自由之影響
- 6.對於公共健康與安全之影響評估：法規方案對於工作環境、所得及教育之影響，是否因破壞自然環境、改變能源使用及或廢棄物之處置，而增加或降低健康風險?是否影響健康的生活方式之決定?是否有特別影響特定的風險團體?
 - 7.對於治安的影響評估：其方案是否增加犯罪率?是否影響法規執行能力?是否影響自由及安全、公平審判之權利?
 - 8.對於社會保障、教育體系之影響評估：是否影響社會照護服務，影響大學自治與學術自由?
 - 9.對於文化之影響評估：是否影響文化之傳承保存、文化之差異性、人民參與文化活動之機會
 - 10.對於其他國社會影響：是否影響國際條約承諾之義務?是否增加開發中國貧窮程度?影響貧窮者之所得?

(三) 環境影響分析

- 對於氣候、土地使用、空氣品質、水質與水資源、資源再利用、能源使用、廢棄物之製造、處理等、動物健康與福祉、國際環境保護之影響評估

四、法規評估應行注意事項

(一) 量化評估：

- 1.各項影響評估應以證據為基礎，包括統計數據支持，而不是憑空推測

應調查統計分析：規範對象之事實關係調查、人民或產業面臨困境問題所在。例如台灣民間習慣調查報告分析台灣民間習慣之各項權利義務內容等民間習慣，進行實證考察研究

2.有關依據統計數據等證據資料，進行影響評估之推理，應完全透明化

3.有利及不利之影響均應據實評估

事件本質之掌握：法規規範對象之事件本質有何特殊性？其永續發展之自然法則為何？

（二）成本效益分析：

納入管制與無管制二者，各自之成本效益為何？

- 1.法規之成本以及效益，均可分別量化及貨幣化時，採用之。以數量化評估法規在經濟、社會及環境上之成本及效益，如果效益大於成本，即可正當化其法規措施
- 2.如果只有部分成本及效益可以量化時，則其所得淨效益仍必須與其他成本效益之質化的評估，一併觀察
- 3.成本及效益之量化評估：建立評估指標體系：例如財產權保障、人身自由保障之指標，以統計數據分析，例如每年欠稅限制出境之人數統計
- 4.無法進行量化評估時，進行成本效益之質化評估
- 5.風險評估
- 風險＝損害×發生可能性（發生機率）
- 預防原則：防止不可預測之風險。例如食品添加物，法定必要性
- 有關成本、效益的內容可舉例如下⁹²：

效益：

- 1.消費者之利益之例：減少痛苦，消費資訊取得便利、降低價格、商品及服務之品質種類之提升、職場安全之提升等。
- 2.企業之利益之例：工廠、資產被害之減少、生產時間損失之減少，法規遵守費用之減少，市場競爭之限制減少，法規透明性與確實性及預測可能性之提升。
- 3.政府之效益之例：管制過程要求之簡化，減少監督執行費用，提升管制遵守水準。
- 4.社會利益之例：環境效果之改善，安全職場，服務及機會取得之向上，社會資源有效利用，促進經濟成長，生活水準品質提升。

成本費用：

- 1.消費者費用之例：增加痛苦，消費資訊取得困難、價格上漲、商品及服務之品質種類之減少、職場安全之下降等。
- 2.企業之費用之例：投資不確定性（法規風險提高），投資成本提高，法規複雜而守法成本（包括因此增加管理維護費用以及設備投入或變更之費用）提高，進入市場困難。
- 3.政府之費用之例：執法所必要之成本費用提高，增加監督執行費用，蒐集處理資訊費用之提高，調查及制裁所需費用。
- 4.社會費用之例：所得財富重分配惡化，技術革新之降低，就業率降低，經濟成長降低。

⁹²此為澳洲法規影響評估作業手冊所舉之例，參見日本政策評價研究會編，政策評價の現狀と課題，2001年第1版2刷，頁192。

環境效果之惡化，社會資源浪費，生活水準品質下降。

(三) 成本效率之分析方法

- 在固定的目標下，選擇最有效率的方案（成本最低者），如果效益難以使用金錢量化評估時，則採用此方法

(四) 方案選擇

- 1.手段與目標之有效關聯性(Effectiveness)：方案相對於政策目標之有效性
- 2.手段之效率性(Efficiency)：系爭方案達成目標之效率性（最小成本）
- 3.手段之相容性(一致性, Coherence)：系爭方案與上位階之國家總體目標、政策及施政優先順序之相容性（一致性或一貫性）
- 4.方案比較表：在基礎影響評估架構下，各項方案之比較
- 5.利益平衡：綜合概觀各項方案在經濟上、社會上以及環境上三方面之有利及不利影響，維持有利及不利影響之均衡

方案選擇比較表

	有效關聯性	效率	相容性（一致性）
方案一	可以達成政策目標 A 以及 B	為達成某一程度之目標，必須花費資源 1,000 萬元	在經濟上、社會上與環境上有利及不利影響，維持均衡
方案二	僅能達成目標 A	為達成某一程度之目標，必須花費資源 2,000 萬元	經濟上有利影響 但環境上不利影響
方案三			

(五) 最佳方案選擇

追求系爭法規方案於現在及未來產生最大效益，相對於成本，其淨效益最大。在各項法規替代方案中，應優先選擇淨效益最大者。亦即對於行政成本負擔，以及人民與營業活動之負擔最低者。但追求效益最大之方案，未必其可能之成本最低。

(六) 符合比例原則之評估

法規採取管制或優惠手段，是否符合比例原則？

A.是否有關聯性？目的適合性？

B.是否有必要性？達成目的所必要之手段？

C.是否符合相當性？法規所追求達成效益，是否大於執法及守法之成本？是否符合成本效益？

(七) 人權與國際法及國際條約統合檢視

- 1.合憲性評估
- 憲法及兩公約人權保障評估（包括性別平等評估）：
- 法規追求之政策目的以及核心價值為何？法規是否符合並落實人權保障，有無違反人權？是否符合憲法第 23 條規定
- 2.法規可否與世界接軌？是否符合國際條約等國際法要求？是否順應世界潮流發展？能否因應全球化競爭，提升政府競爭力？

(八) 永續發展檢視：

法規是否符合自然法思想？是否符合事件本質之自然法則以及人類本性需要？是否順應社會發展需要（例如人口少子化與老年化）？財政收支可否平衡，可否讓國家社會永續發展？

(九) 法規之規範密度是否必要：法規簡化、透明性以及過渡期間之要求

1.法規簡化

- 法規簡化如果屬於政策目標之一時，則應一併評估法規簡化對於企業、人民以及各級政府行政管理之效益為何。
- 法規執行之可行性：法規如果過於複雜又難以理解時，將降低人民守法之能力與意願
- 法規變更宜有過渡調適期間、法規宣導期間

2.法規規範密度檢視：

- 規範之密度可否經由一般性把握（類型化、一般性、概括性調款、裁量）而加以簡化？
- 關於法規細節性、技術性部分可否以施行細則或行政規則加以規定？對於相同之事項，是否已有中央或地方法規加以規範，而無重複規範之必要？
- 對於相同之規範事項，有無既定之技術性規範可資引用？
- 頒布之法令有無與其他機關或中樣地方之法令不一致、不相容或重複規定？

(十) 人民參與(蒐集民意)

- 法規草案之訂定修正，應公開給與規範對象之利害關係人（利益團體及公益團體與專家學者、社會公正人士）參與表達意見機會，以確保法制作業程序之民主參與，提升構想法案之執行可行性與法案內容之品質。
- 蒐集民意包括說明政策、回答民眾的疑問(以網路發問回答)、並徵詢民間是否有其

他替代方案，並達到諮商與協調的功能。

• (十一) 具體作法

1. 問題之掌握

- 自行普查背景資料
- 草擬法案之前，應蒐集有關法規事件背景重要資訊，進行統計分析
- 藉重人民智慧：
- 定期舉辦產官學座談會，探討產業發展之問題所在（瞭解民生疾苦）以及應興應革事項（未來興利事項）

• 2. 解決方案之研議

- 委外辦理：
- 委託專業機構或專家學者研究問題所在以及未來革新方向
- 蒐集外國良善法制及成功經驗，翻譯出版國外法令規章，以供參考

五、法規評估之推動機制⁹³

推動法規衝擊分析機制，宜配合現行法制作業程序，降低政府作業調整成本。

(一) 執行機關

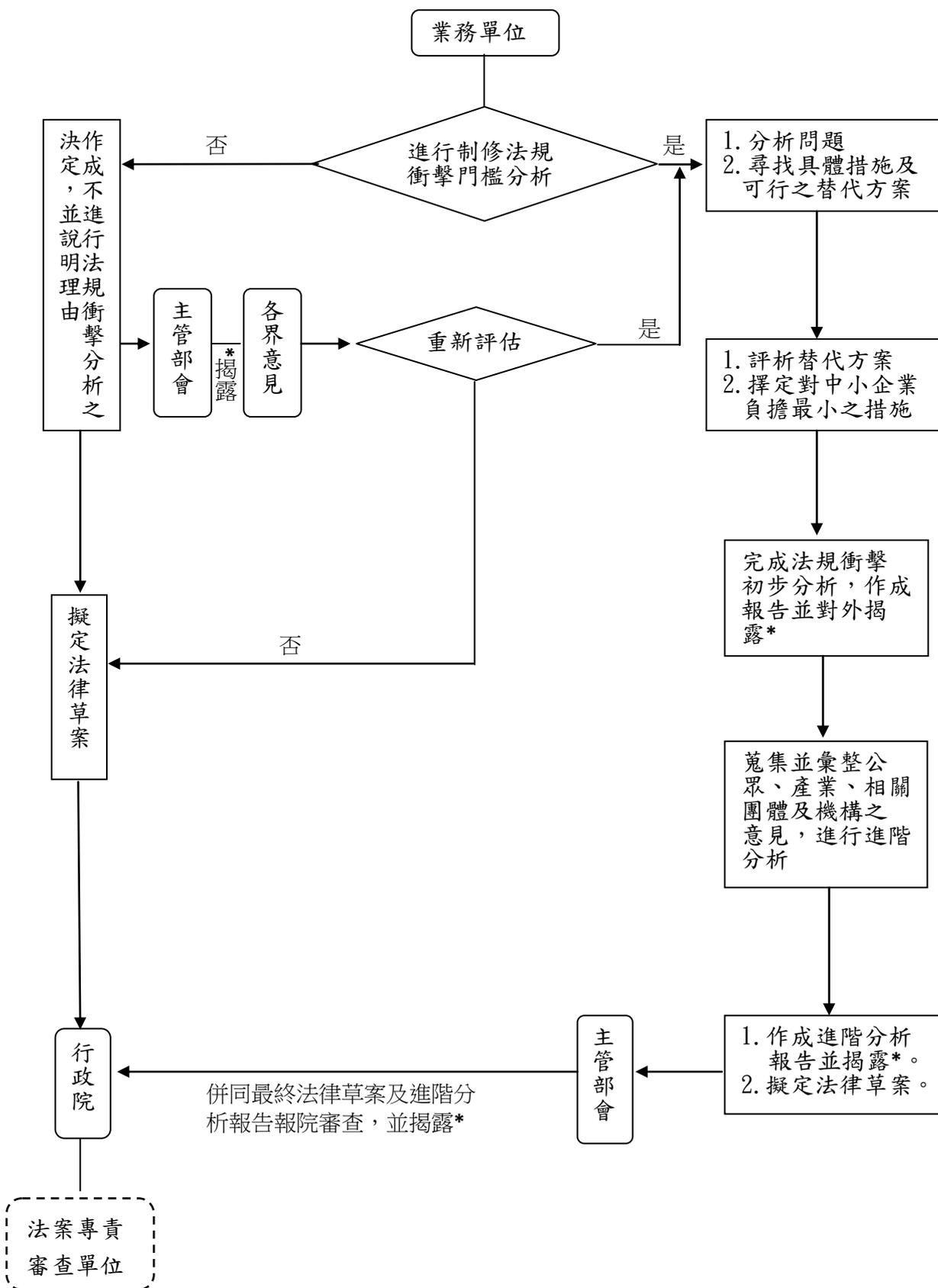
執行機關為業務單位，可視個別業務作業需要，進行內部分析、成立工作小組或透過委外方式進行分析。當所要制定或修正之法規，會對公眾、企業及其他部門或地方政府主管之業務發生影響時，需蒐集受法律草案所提措施影響之企業、相關團體及機關之意見，並給予具體與具說服力的回應進行，以及包括替代方案評析之 RIA 分析報告。

(二) 監督與審查機關

監督與審查機關負責規劃制訂 RIA 政策及指導原則，並監督、協調及審理業務單位所提法案及 RIA 之執行作業。由於審查「法規衝擊分析報告」是一專業性、科學性的行政技術，其所需的專業人員知識必須涵蓋經濟、財務、法律以及公共政策領域之專才，目前中央機關並不具備此種組織型態之單位，推動初期可由行政院法規會偕同經建會擔綱，長期則建請行政院組織改造推動委員會參考 OECD 國家的做法，就建立法制化的法規鬆綁基制應有之統籌機構，以及未來負責監督、協調及審理政府機構有關 RIA 法制作業之機構定位，列入組織調整考量。

⁹³ 參見推動法規衝擊分析制度行動方案（草案）肆。

(三) 作業流程



肆、台北市的經驗簡述

(一) 施行初期

在立法過程中為提供市議會立法說帖 必須有立法背景說明及相關統計數據分析說明 以正當化立法政策目標 並尋求議會支持完成立法 因此參考美國立法例對於中小企業之衝擊評估，於 90 年 4 月 2 日以府法一字第 9003733300 號函要求各機關「有關法規制（訂）定或修訂應附具影響評估報告及詳敘立法理由」，在立法修法時 應提出法規評估說明書

在施行初期，各機關作法不一，因並無統一格式，因此於 93 年 8 月 19 日進一步明定法規評估參考規範，期待能夠統一評估方向內容。

(二) 施行第二階段：法規評估參考規範

民國 92 年 9 月 17 日，市府法規會舉辦「行政法規評估研討會」，邀請專家學者，分別撰文介紹日本、美國、德國相關法規評估制度⁹⁴，以參考先進國家經驗。

臺北市政府於 93 年 8 月 19 日訂頒「臺北市政府各機關執行行政法規評估參考規範」，並於同年 9 月 1 日施行。

參考依據：

- 德國柏林邦政府「訂定法規應注意事項之問題 審查表」、「聯邦立法計畫之必要性、有效性及明確性之審查表」⁹⁵。
- 美國 12866 號總統命令第 1 條「管制哲學與原則之聲明」⁹⁶。
- 國際經濟合作暨發展組織 OECD 管制影響評估執行重點⁹⁷。

頒訂目的：

- 健全法規評估機制，並將法規評估制度法制化。
- 提昇法案品質，以保障市民權益。
- 各機關於訂定、修正或廢止本市法規時，如影響人民權益重大者，請盡量依參考規範進行法規評估，並製作法規評估報告書，連同法規草案一併送市政府法規會審議。
- 未附報告書者法規會將予以退回。若因時間緊迫未及附送者，縱使先予審議，事後仍應補送。

臺北市政府各機關執行行政法規評估參考規範⁹⁸

⁹⁴參見臺北市政府法規委員會編印，委託經營管理法制、行政法規影響評估，頁 199 以下（2003 年出版）。

⁹⁵中譯文參見臺北市政府法規委員會編印，地方立法範例與法制工作手冊，頁 435 以下（2002 年出版）。

⁹⁶廖元豪，美國管制影響分析機制簡析，收於臺北市政府法規委員會編印，委託經營管理法制、行政法規影響評估，頁 217 以下，頁 228 以下。

⁹⁷參見施俊吉，管制影響評估之理論與實務，收於臺北市政府法規委員會編印，委託經營管理法制、行政法規影響評估，頁 301 以下。

一、本件有無立法或修法之必要？

- (一) 本件政策目的為何？各機關應具體指明其所擬解決之問題，並評估該問題之嚴重程度。
- (二) 本件事實狀態及法律狀態為何？現行法令規範是否有不足或矛盾之處？
- (三) 各機關應檢驗現行之各種法令，是否即上述「問題」之根源所在；是否以「修改現行法令」即可更有效地解決前揭問題。
- (四) 各機關作成決定，應基於充分合理之科技、經濟，與其它關於管制之需要與後果之資訊。

說明：

- 本項探討問題所在以及擬採取之政策目標為何。
- 例如〈臺北市錄影監視系統管理暫行辦法〉之影響評估「本市 449 個里辦公處幾乎裝有監視器約 5199 支，加上警察局所屬監視器 1064 支，總計近 6263 支，對本市治安維護及預防犯罪有其實際效益。如基於維護治安之必要者，係屬合法，且警察職權行使法第 10 條亦規定：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。」明確授予警察機關或協調相關機關設置監視器之法源；惟應兼顧人民隱私權，宜有自治法規之依據，將來提昇為自治條例，以納入管理規範。」
- 上例將事實狀態及法律規定是否有不足或矛盾處提出說明，作為本案有無立法必要之說明。

二、本件是否有其他方式可以解決？

- (一) 應採取何種適當手段，即可達成預定目標？
- (二) 是否已考量下列觀點，且所研擬之法規屬於達成目標之最佳手段？
 1. 對市民及經濟之支出負擔。
 2. 效益。
 3. 公共預算之花費及支出。
 4. 影響層面(包括正負作用及後續影響)。
 5. 對於現行法令狀態及既定計畫之影響。

說明：

- 本項探討各種可能的政策手段，有無其他替代方案，更能經濟有效解決問題。

三、是否應由本市(地方自治團體)處理？

⁹⁸ 本案業經台北市政府 93.08.19 府法秘字第 09321207900 號函頒施行。

- (一) 由本市處理之依據為何？
- (二) 是否屬於中央權限範圍？本府或本機關之權限範圍為何？

說明：

- 本項探討中央與地方權責劃分，政策手段之合法性問題，應由哪一層級的政府處理，最為適法，又符合「功能最適當原則」。

四、是否應以自治法規處理？

- (一) 本件規範之標的，是否屬於地方制度法第十八條及第二十八條之範圍，應以自治條例訂之？
- (二) 本件規範之標的，是否有其它理由而屬於自治法規之範圍？
- (三) 在沒有必要制定自治條例之情形下，是否應以自治規則加以規定？且何以行政規則之訂定不足以運用？

說明：

- 本項探討法案內容是否涉及重大的人民權利義務事項，應提升位階到法律或自治條例等法規層次。例如：審議是否函請議會制定〈臺北市緊急醫療救護自治條例〉時，實際上只要本於主管機關職權執行該業務訂定行政命令即可，無須將此事項提升為自治條例。

五、法規之成本效益是否符合比例原則？

- (一) 民眾守法成本：法規規範對象或其它關係人可預期之費用為何？
- (二) 機關執法成本：執行機關為執行法規所需費用及為滿足此項額外之費用負擔，可由哪些財源可資籌措運用？
- (三) 法規效益是否可以正當化其成本？(法規訂定者應該使用成本效益分析法，選擇最適方案)。

說明：

- 例如：規費法第 10 條規定於收取規費時，必須評估機關本身之建置成本或行政成本之成本效益分析，並必須先與本府財政局協商後，確立收費標準依據，再將法案依法制作業程序送法規會審議。

六、法規之規範範圍是否必要？

- (一) 規範之密度(區別化及細節化)可否經由一般性把握(如類型化、一般性、概括性條款、裁量)而加以簡化？
- (二) 關於法規細節性、技術性部分，可否以施行細則或行政規則加以規定？
- (三) 對於相同之事項，是否已有下列法規加以規範，而無重複規範之必

要？例如：

1.中央法規

2.自治法規

(四) 相同之規範事項，有無既定之技術性規範可資引用？

(五) 法規相容性：各機關應避免頒布與其它機關之管制法規不一致、不相容或重複之法規。若上述情形無法避免，其它相關法規是否須一併修正或廢止(停止適用)？

說明：

- 法案性質若為制定自治條例，條文宜簡潔、就重點原則加以規範，至於其他細節性、技術性部分，應規定在施行細則或另以行政規則規定，不宜定於自治條例。例如：〈臺北市一般廢棄物清除處理費徵收自治條例〉第 13 條，即規定另定施行細則以為因應。
- 法律或其他法令已有規定者，無庸再為重複規定，以減少贅文。例如：擬制定〈臺北市停車場管理自治條例〉，如停車場法已有相關規定者，則可將重複部分刪除。
- 應注意與其他主管機關業務權責所定之法規相互一致，避免相矛盾或窒礙難行之情形。例如：〈臺北市汽車運輸業停車場設置辦法〉有關面臨道路寬度要求之規定，與土地使用分區管理規則相關規定不一致，會造成立法矛盾現象，故於評估時，應將相關法規納入評估。

七、法規之有效期間，是否須加以限制？

(一) 法規之有效期間，是否只限於一定期間之內？

(二) 法規具有一定期間限制之「暫行性法規」，是否可行？

(三) 有必要訂定過渡期間條款，以維護人民之信賴保護？

說明：

- 例如：〈臺北市廣告物暫行管理規則〉第 63 條規定，該規則於〈臺北市廣告物管理自治條例〉公布施行後失其效力，即是考量暫行管理規則是為規範現有法規不足之處，但該規定因與人民權益關係較為重大，故特別立法規定，該暫行管理規則之適用期限。
- 例如：〈臺北市公共空間開放收費性藝文活動使用許可暫行辦法〉第 14 條：「本辦法自發布日施行至 93 年 6 月 30 日止」亦考量該辦法是為試辦時期使用，故設落日條款。
- 例如：〈臺北市資訊休閒服務業管理自治條例〉第 31 條規定，有該自治條例施行前經營之無照業者，給予其 1 年緩衝期，以使其有時間變更或遷移其處所，以維護民眾信賴保護利益。

八、法規影響所及之利害關係人是否有機會表達意見？

(一) 有無刊登市政府公報預告？

(二) 法規草案有無召開公聽會或說明會？

(三) 法規研擬有無邀請專家學者參與？

- 本項涉及法規的透明化，經由人民參與表達意見，讓法規更加周延可行。為了瞭解民眾或相關關係人意見，縱法律未強制規定應召開公聽會，但本府各機關訂定自治法規時，仍會召開說明會傾聽民眾意見，以廣徵民意。
- 例如：〈臺北市錄影監視系統管理暫行辦法〉、〈臺北市資訊休閒服務業管理自治條例〉、〈臺北市財團法人管理自治條例〉草案，在訂定過程中均曾召開說明會，讓民眾、相關業者、里長或家長等，可以提供意見給各局處參考。

九、法規訂定之程序及內容是否簡明易懂為多數人民所接受並適應？

(一) 各機關研擬管制法規應力求簡明易懂，以減少潛在之不確定性及因此導致之訴訟。

(二) 對於人民自由權利加以限制之現行規定或協力義務，何以不能解除管制？例如：

- 1.禁止規定，應經申請核准之義務及報備之義務。
- 2.親自前往行政機關。
- 3.提出申請、告知及證明義務。
- 4.罰鍰。
- 5.其它負擔。

(三) 可否以減少負擔之方式代替，例如：報備取代核准。

(四) 在何種範圍內，其它機關處理結果可作為本機關處理之依據，以減少行政成本費用及時間？

(五) 現行法規是否以對市民友善之方式加以規定？

說明：

- 例如臺北市廣告物暫行管理規則第八條、第九條規定，小型廣告物僅需向主管機關備查，中大型廣告物始須向主管機關申請許可，已經踐行法規鬆綁之精神，不再要求人民事事須申請許可。

十、法規是否具有可執行性？

(一) 所研擬之條文是否可以直接據以執行？是否得以通案處理(例如通案性許可)，而取代個案處理(例如個案許可)？

(二) 法規之要求及禁止規定，得否由執行機關以現有人力物力予以執行？

(三) 哪些機關或單位應承擔法規執行之權責。

(四) 對於執行機關是否賦予必要之行政裁量？

說明：

- 例如：〈臺北市市區道路管理規則〉將各主管機關管理道路權責做統一規定，該管理規則第 4 條亦將所有道路主管機關權責明確訂定，以避免各行政機關權責不明確，及避免協調時無法釐清權責。
- 如〈臺北市樹木保護自治條例〉、〈臺北市攤販管理規則〉、〈臺北市廣告物暫行管理規

則〉等，均將相關業務統一訂於法規內，再將主管機關之個別權責分別訂定，以收統一之效。

- 例如：〈臺北市短期補習班管理規則〉第 49 條規定，賦予主管機關於補習班違反特定情事時，有糾正、限期改善、減班招生或停止招生之裁量權，以避免採單一處罰效果對整體補習教育之輔導管理有不利之影響。

十一、法規之利益分配與成本分擔是否透明？

法規之改革必然會對各方面產生不同影響，行政機關應公開指出利益分配與成本分攤之變化方向。

說明：

法規制定或修正之後，與現行作法加以比較，在人民的利益上有何不同，應加以分析說明。例如制定台北市區段徵收補償自治條例，有關土地及建物（包括既有違章建築）之補償費，與現況補償標準之異同，應有分析說明，讓立法者瞭解其中之利益分配變化情形及其合理性。

- 又如：臺北市勞工職業災害死亡重殘及職業病慰問金申請辦法修正草案，即就以下兩點進行分析：

- (1)經費及受惠人數方面：經估算，每年約有 24 件職災死亡慰問金申請案、9 件重殘慰問金申請案(第 1 級至 3 級 8 件、第 4 級至第 5 級 1 件)，所需經費約為 890 萬元(24 人 x30 萬元+8 人 x20 萬元+1 人 x10 萬元)。
- (2)人員方面：以 1 年約 33 件職業災害慰問金申請案，平均 1 個月約 3 件申請案件計，由 1 名承辦人員辦理尚可應付，故暫不增加員額。

- 此影響評估將法規之改革對利益分配與成本分攤之變化方向做詳盡之說明，可為適當範例。

(三) 施行第三階段：法規評估應注意事項

本參考規範原係參考德國柏林邦政府「訂定法規應注意事項之問題審查表」訂定而成，以提供本府各機關執行行政法規評估「參考」之用，惟為求落實本府各機關行政法規評估執行作業，爰再參考美國管制影響分析機制，與丘昌泰教授主持「建立管制性法規影響分析機制可行性之研究」等資料，於九十五年十一月三十日以臺北市政府(95)府法秘字第 0 九五三三 0 八四 0 0 0 號函修正本參考規範為「臺北市政府各機關執行行政法規評估應注意事項」(原名稱：臺北市政府各機關執行行政法規評估參考規範)，同時配合修正本市法規制（訂）定、修正作業程序審查表，以提升行政法規評估作業之行政效率與可行性。

臺北市政府各機關執行行政法規評估應注意事項

- 一、臺北市政府（以下簡稱本府）為實現自治法規立法程序之民主化、專業化及合理化，以提升法規品質，並保障人民權益，特訂定本注意事項。
- 二、本府各機關制定、修正或廢止自治條例時，應進行法規評估。但有下

列情形之一者，不在此限：

（一）自治條例與中央法規牴觸而修正或廢止。

（二）不涉及人民權利義務事項，或限制人民自由或權利之內容及程度顯屬輕微。

自治規則之訂定、修正或廢止，免進行法規評估。但其涉及人民權利義務事項重大者，仍應進行法規評估。

三、法規評估之內容，應包括法規必要性分析、法規替代方案審視、法規影響對象評估、法規成本效益分析及公開諮詢程序。

四、法規必要性分析，應分析本件有無立法、修法或廢止之必要，並包括下列事項：

（一）立法、修法或廢止背景：執行現況與具體問題（儘量以統計數據或圖表分析說明）。

（二）本法案之政策目的（宜包括法案制度建制之指導原則）。

五、法規替代方案審視，應分析本件是否有其他方式可以解決；其內容應包括下列事項：

（一）可否由民間自行處理。

（二）可否訂定相關計畫輔導民間處理。

（三）有無其他替代方案及其利弊分析。

法規應配合法律或自治條例制（訂）定或修正者，免為前項審視。

六、法規影響對象評估，應分析可能受影響之對象，影響程度，正負面影響及有無配套措施。

七、法規成本效益分析，應分析法規之成本效益是否符合比例原則，其內容應包括下列事項：

（一）民眾守法成本：法規規範對象或其他關係人為遵守法規所需費用、負擔。

（二）機關執法成本：執行機關為執行法規所需費用、負擔及其財源之籌措。

（三）法規預期效益可否正當化其成本（法規訂定者應該使用成本效益分析法，選擇最適方案）。

八、公開諮詢程序，應由行政機關就法規影響所及之利害關係人舉辦公聽會或說明會，給予其表達意見之機會。

法規評估書應敘明下列事項：

（一）法規草案有無召開公聽會或說明會。

（二）法規研擬有無邀請專家學者參與。

（三）反映意見為何及如何回應。

九、本府各機關研擬制定、修正或廢止自治條例，未確實依本注意事項進行法規評估者，本府法規委員會得通知其補正，未能於相當期間內補正者，得予退回暫緩審議。

十、本府法規委員會應適時宣導法規評估作業方式，並提供法規評估範例

伍、教育部法規衝擊影響評估體例⁹⁹

○○○（法規名稱）草案（修正草案、廢止案）衝擊影響評估體例

研擬法規（指中央法規標準法所稱法律、命令，包含行政程序法所稱法規命令，以下同）之制（訂）定、修正或廢止，應進行衝擊影響評估，以作為法規案正當性之說明，其應注意之重點與內容如下：

一、必要性評估

應就法規案欲達成之政策目標或實務處理上待解決問題提出分析，俾具體說明法規制（訂）定、修正或廢止之確定目的及其必要性。其中得依序包括：

- （一）說明執行現況：說明目前未立法或依現行法規（含其他相關法規）辦理之情形下，系爭事務處理與執行之現況。
- （二）界定具體問題：具體指明所擬解決之問題，並評估該問題之嚴重程度。
- （三）檢討現行法：檢討目前現有相關法令就問題之解決，是否確有不足，而有透過法規之制（訂）定或修正予以改善之必要，或法規之制（訂）定或修正屬於配合法律應訂定或修正法規命令之情形。
- （四）陳述規範目的：敘明法規制（訂）定、修正或廢止之規範目的。
- （五）評估其他替代選項：評估除了制（訂）定、修正或廢止法規外，還有哪些可能達成規範目的之選項（如全部或部分由地方政府辦理，或雖應由本部辦理，但得採取其他行政行為、市場導向或公開資訊等方式），以及為何不以之為選擇的理由，包括進行相互間成本與利益乃至風險之比較。（法規之制（訂）定、修正或廢止，屬配合法律應訂定或修正法規命令者，免為本項評估）

二、有效性評估

應說明法規案本身架構及規範主要內容，俾憑檢視法規其制（訂）定、修正之內容或廢止，能否確實有效解決問題，達成政策目標。其中得包括：

- （一）說明法規案內容架構設計：說明法規案針對政策目標及問題所採取之對策，如有外國立法例可資參酌時，宜併說明之；其中政策目標應符合本部一貫之教育政策與當前之施政重點。
- （二）確認可能受影響之對象及其範圍：
 1. 確認法規制（訂）定、修正或廢止後，可能受益及受損（或兼具者）之個人或群體、其規模及其影響範圍為何；必要時，並應徵詢其意見。
 2. 法規之修正或廢止，涉及規範對象信賴利益之保護者，應評估是否採取合理之補救措施，或訂定過渡期間之條款。其屬組織之組成或運作方式改變者，亦同。
- （三）確認對地方政府之影響、必要性及範圍：確認法規制（訂）定、修正之內容或廢止於中央與地方之權限劃分是否妥適、地方政府執行法規案所定行政義務之必要性或相應資源是否具備、涉及支出之財源應如何因應或籌措；並應徵詢其意見。

⁹⁹ 引自教育部法規委員會網站。

- (四) 評估可能之風險：應包括法規制（訂）定、修正或廢止後不同層面之風險認定、評估與因應，如相關活動所帶來的風險程度與性質、法規案贊成與反對之相關團體接受度及其相關意見分析與處理方式，以及政治層面上之影響與可行性等。
- (五) 提出落實法規案之方法：如於法規案中是否應採取事前或事後稽核監督之方式（如核定、核准、許可、同意、備查等）或訂定罰則等，於本法規案外有何配套措施以強化本法規案之落實。
- (六) 檢視規範之明確性：規範內容對關係者而言，是否明確、容易理解、與現行其他法規一致且相容，俾為其可正確預期，減少潛在不確定性及可能之訟爭。

三、成本效益分析¹⁰⁰

法規制（訂）定、修正或廢止帶來之利益應大於或足於正當化造成之成本，並應選擇對社會（包括個人或團體等）造成最小負擔之內容（如呈現與其他替代選項及現狀比較之成本有效性），以為最適規範。其中應評估之直接或間接利益與成本¹⁰¹包括：

- (一) 得量化的事項：應細列量化評估結果，並儘可能採取轉化為貨幣單位或物理單位表現之，俾得以共同標準加以檢視：
 - 1. 政府行政成本或利益：
 - (1) 政府行政成本：指各（級）機關為執行法規制（訂）定、修正之內容或配合本法規之廢止，所須負擔、增加之成本，以及減少之利益，如新設組織之支出、薪資支出、設備、累積管制之成本或其他行政費用或支出；其中應注意負擔限度或可能性以及排擠效應之問題。
 - (2) 政府行政利益：指政府執行法規制（訂）定、修正之內容或配合本法規之廢止，所取得之稅費或其他價值（含減少負擔或支出之成本）。
 - 2. 社會成本或利益：得參考下列項目酌作說明：
 - (1) 社會成本：指社會為配合政府執行法規制（訂）定、修正之內容或配合本法規之廢止，其所受負擔、所為支出（包括移轉性支付）或重新分配資源所需之成本；其中應注意負擔限度或可能性以及排擠效應之問題。
 - (2) 社會利益：指社會對政府執行法規制（訂）定、修正之內容或配合本法規之廢止所取得具交換價值之勞務、商品、其他財產利益、效能或重新分配資源所產生之利益、效能。
- (二) 非得量化的事項：倘利益或成本（侵害）無法以量化方式呈現時，如國家安全、社會道德、生命安全、公平正義、人權（基本權）保障及人性尊嚴等相關項目具有此一性質之部分，則以質化或定性方式敘述評估之，俾憑比較分析其正面或負面之影響、衝擊或後果¹⁰²。

陸、推行法規評估之優點與限制

¹⁰⁰ 「非預期後果」倘得認定推算者，亦得納入。

¹⁰¹ 配合前揭受影響之對象或重分配影響（Redistribution impact），不同個人或團體分別（包含同時）獲得之利益與負擔之成本應分別陳述。

¹⁰² 司法院釋字第 584 號解釋得為參照。

一、推行法規評估之優點：

- (一) 法規評估機制周延化，提昇法治作業品質。
- (二) 考量面向更為廣泛，俾利規劃各種配套措施。
- (三) 評估管制之利弊得失，行政決策更加透明化。
- (四) 若妥善為之，容易爭取國會或議會及民眾支持。

二、推行法規評估之限制：

- (一) 影響評估之成本效益分析，涉及經濟、統計等跨領域專業，公務員未必均有此類專業素養。如果在專業能力上無法承擔時，可能必需引進外部專業機構或設立內部專責機構進行評估。
- (二) 有些施政之成本效益在本質上難以量化，不易進行成本效益分析。
- (三) 影響評估本身需要花費行政成本，也需耗費相當時間，影響法案之時效性。
- (四) 基於成本效益考量，重大影響國計民生之法案或計畫，才有必要適用法規評估。中央政府之任務，關係人民權益至鉅，比地方政府更有推行法規評估之必要性。地方自治團體所管理之事務有些僅是地方性小事，若要強予推行，恐怕付出的成本反而更大，不符效益。
- (五) 影響評估涉及相關背景統計資料，必需先經行政調查統計，才能進行評估，且資料調查取得成本也可能過高。如果有關資訊調查蒐集不完整，將無法客觀進行成本效益分析。
- (六) 法規資訊公開容易受利益團體左右，各有支持反對聲音，造成對立。
- (七) 完善之影響評估必需有有效監督機制，才能落實。各機關如果只有法規會的審查作為一階段的監督，有時各機關之影響評估淪為虛應故事，導致影響評估成果不彰，聊備一格，徒增行政成本。

三、推行法規評估之建議：

1. 法規評估的適用對象，以影響人民權益重大之法律及法規命令或職權命令為限。綜合各部會建議意見如下：
 - (1) 因應易於量化之特性，建議就新制（訂）定干預人民行為或市場機制之經濟、財金或環保法案為優先試辦對象。
 - (2) 參考國外實施經驗，兼顧成本效益，建議增列以管制成本一定金額以上或影響一定人數以上者為優先實施條件。
2. 建立法規評估範本或範例以及法規影響評標準作業程序，提供各機關參考。
3. 組成專案小組(包括法律、統計、公共行政等各專業領域之專家)進行輔導或協助各機關辦理法規評估。

- 4.培訓各機關業務主辦法規研修人員，使其熟悉法規評估作業方式及程序。
- 5.建立監督機制，落實執行法規評估。

各機關對於實施 RIA 機制期程之意見綜合如下：

- 1、多數機關均建議採分期實施方式，俾利有效落實。
- 2、初期究以先行推廣說明、研擬標準作業程序後再行試辦為宜，抑或得逕行擇訂若干機關、並以法律為試辦對象，仍待討論。
- 3、其他配套措施：
 - (1) 明定短、中、長期之基準。
 - (2) 辦理宣導及講解，並配合獎勵制度，鼓勵各部會自發性辦理。
 - (3) 屆期不續審之法案應否重做 RIA 評估報告，仍待討論。
 - (4) 定期評估追蹤實施之成效及必要性，至於爾後是否列入研考會管考系統予以追蹤，尚待討論。
- 4、有關法案修訂是否不區分修正幅度均須實行 RIA 機制，仍宜先行評估效益或訂定準則。

柒、法規評估制度之推廣

- 一、法規評估擴大適用範圍至「政策評估」：日本行政機關實行政策評估法（平成 13 年 6 月 29 日），各項政策之推行均應進行影響評估。
 - 二、影響評估應包括「事前評估與事後評估」。將評估結果公布週知，使有關政策資訊透明化，並將評估結果反映於政策之擬定或修正中，以及反映於預算之分配修先順序中¹⁰³。
 - 三、法規評估的理論方法，也可運用於行政規則以及其他解釋令函的訂定上，對於法規的解釋也可加以運用。
- 例如：調查瞭解掌握市場需求，作出有利於促進產業發展之法令解釋，切勿解釋結果變成扼殺產業經濟發展之工具。

實例 1：財政部往年解釋證券商發行權證避險交易損失，不准認列費用扣除，導致證券商虛增收入所得，不當課稅結果，納稅人血本無歸，影響行業發展¹⁰⁴。

實例 2：進口茶葉冒充國內茶葉，99.1.6 監察院糾正案：

行政院衛生署對於進口茶葉攙配國內產製茶葉之原產國認定，不論混充比例，均以國內為原產地（1%為台灣生產之茶葉，其他 99%為進口茶葉，也可標示原產地：台灣茶葉。）；對於市售茶葉原產地標示之督導查核未盡落實，未能遏止不實

¹⁰³ 參見賴恒盈，日本政策評估法制簡析，收於台北市政府法規委員會編印，委託經營管理法制、行政法規影響評估，頁 199 以下。

¹⁰⁴ 本案後來立法院透過修正所得稅法規定解決，其實財政部只要變更解釋令函即可解決爭議（參見陳清秀，實質課稅原則裁判之研討，收於陳清秀，現代稅法原理與國際稅法，2008 年第 1 版，頁 126 以下）。

標示之情形；對於國外進口茶葉之查驗規定顯較出口日本茶葉之報關規定寬鬆；與農委會對於茶葉農藥殘留問題之檢測情形，顯失妥當，嚴重危害消費權益，均有違失，爰依法提案糾正。

實例 3：一品苑大樓 99.1.6 監察院糾正案：

- 一、按停車場法（80 年 7 月 10 日發布，90 年 5 月 30 日新修訂）第 9 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關應視地區停車需求，核准左列公、私有建築物新建或改建時，投資增設停車空間，開放供公眾使用，不受建築法令有關高度及容積率之限制」，基此獎勵停車位主要在鼓勵開發商多釋出建物空間提供公眾使用，解決公共停車位空間不足問題，是以本案是否可給予停車獎勵車位，主要關鍵應視基地周邊區域停車供需情形而定。另臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點第 12 條規定：「適用本要點之申請案件，除都市計畫說明書圖另有規定者從其規定外，其餘均由該府工務局(建築管理處現已變更為都市發展局所屬機關)核准，但如停車總數超過 150 部(含法定停車空間)，應先檢送交通影響評估送該府交通局審核」，以及 88 年 12 月 23 日北市交工規字第 8862738800 號函「台北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」停車總數超過 150 部申請建造執照案之交通影響評估報告停車管理處審核要項規定：「一、停車供需(一)開發目標年需求數預估：依尖峰小時衍生車旅次推估或依目標年進駐員工數、戶數等推估(優先採行)(二)開發目標年供給數預估：實設汽機車數(含法定、獎勵增設)…」，停車供需分析需進行「開發目標年」基地周邊 500 公尺範圍停車供需分析，另依行政程序法第 10 條：「行政機關行使裁量權，不得逾越法定之裁量範圍，並應符合法規授權之目的。」，合先敘明。
- 二、經查本案一品苑住戶僅 55 戶，卻規劃設置汽機車車位合計高達 626 輛；其中汽車法定允許 130 輛、停獎增設 123 輛；機車法定允許 311 輛，停獎增設 62 輛。致每戶平均設置汽車停車位高達 4.6 個，每戶設置機車停車位更高達 6.7 個，除增加附近交通負荷量，亦增購屋者搭配車位之負擔。另依「臺北市建築物增設室內公用停車空間鼓勵要點」第 12 條規定，其交通影響評估自應先送該府交通局審核。惟本院調查顯示，本案緊鄰台北捷運小南門站，地下室之汽機車停車位(含獎停)設置高達 626 輛，為減少對於周邊幹道之交通量流量衝擊，車輛出入口改置於面對寬僅 12.73 公尺之廣州街側，而目前廣州街交通晨峰流量最大值評估為 523 cars/hr(參見本案交通影響評估修正報告 P2-10 表 2-4)，未來新增一品苑停車場出口設計流量 350 cars/hr(參見前開報告 P5-10 表 5-4)，兩者相加顯已超過廣州街容許服務最大流量 800 cars/hr(交通影響評估報告 P.2-10 表 2-4)。
- 三、次查有關「開發目標年」定義，據交通局陳稱係開始使用那一年，經查本案交通影響評估報告書(95 年 9 月版)「開發目標年」為 96 年，若以本案使用執照預計 99 年核發，該報告之「開發目標」年應為 99 年而非 96 年。另有關交通影響評估報告書第 2-19 頁調查日期與時間：「本項調查於 94 年 11 月 2 日進行…調查前先實地勘察各分區之實際供給量，並排定行進路線…調查時間為上午 9 時到下午 9 時」、第 2-20 頁停車現況分析：「經調查結果顯示，各路段供需比均在 1 以下…供需比為 0.89，顯示現況基地周邊停車位嚴重不足」，該研究並未檢附相關調查統計表格及車位分析資料，且 2-20 頁第 8 行各路段供需比均在 1 以下與 P.2-21 頁表 2-8 所提各路段供需比數據不符。

停容積獎勵…政商溫床 建商提款機

【聯合報／張維修／社運工作者（台中市）】

2010.01.09

一品苑停車容積獎勵的爭議，若不是摻雜著政商複雜的交易情節，隨著媒體的報導和監察院的糾正文浮現，恐怕我們難以理解，為什麼台北市近年來出現一座座景觀豪宅，兀自孤立於周圍社區環境？若不是鄰近總統官邸的特殊區位，以及廿三層高樓一天天浮出地表，恐怕我們很難意識到為什麼停車獎勵容積政策，竟會威脅到國家元首的維安。

停獎政策是八〇年代為了解決都市停車位不足的問題，鼓勵建築物額外增設停車位，給予建築容積的獎勵，最高可達百分之廿。因此，這是地方政府的行政裁量空間，是以環境開發強度增加作為代價，解決公眾的交通問題。

然而，政策執行將近廿年後，卻發生許多扭曲的現象。立法原意是停獎車位必須提供「公眾使用」，但內政部的函令解釋，卻狹隘地定義所有權人也包括在「公眾」範圍內，這導致許多豪宅為了提高容積，增設了數百數千的停車位，看似增加公眾停車位供給量，但實際上往往閒置、挪用或變成私人車位，一般市民未能感受到停車問題的改善。

民國九十四年至今，台北市共核准五二五件開發案增設了汽車停車位二萬七千八百輛；同年至今，台北市小客車登記數量從六十五萬輛降至六十三萬九千多輛，減少一萬輛之多。顯然城市交通工具的結構逐漸轉移到大眾運輸系統和自行車，但停獎政策持續地增加車位供給量，卻未能讓駕駛人實質感受到停車的便利；反而許多豪宅為了住戶安全問題和公眾要求停車位的開放出現衝突。政府往往兩手一攤，要住戶自行改善與市民之間的矛盾時，建商早已遠離。

停獎制度早已淪為建商的提款機和不當政商關係滋生的溫床，加上市政府無效的高度管制規劃，容積獎勵的行政裁量又往往偏向建商利益，創造不當政商利益交換的可能性，最後結果是失序過量的容積不斷地疊高建築的高度，一棟棟景觀豪宅高樓拔地而起，最後台北盆地的城市天際線終於變成了墓碑城市。

以一品苑為例，一座城市景觀豪宅的誕生，不僅是維安成本的增加和不當房地產利益的掠奪，同時也是公共利益的失落；建築物碑刻著社會政商曖昧關係的縮影，及經手官員不當行政裁量的糾正與彈劾印記。我們應立即將停車獎勵容積的過時政策掃入歷史垃圾堆，通過城市空間的改革邁向社會改革之路。

結論

●法規評估制度可實現立法程序的民主化、專業化及合理化，確能提昇法規品質，保障人民權益，值得

推行。

- 法規評估制度之推行，固使行政機關耗時費力、增加行政成本；惟考量在法規推行後，由於已妥善考量適法性、可行性、成本效益並衡平各方利益，可有效避免政府管制不當所徒耗的社會成本。兩相權衡，顯然利大於弊。

練習題：

- 一、勞工保險局比照金融保險機構人事管理（薪資及退休撫卹）制度，如果研議應否改為政府機關，如何進行法規評估？
- 二、某一農業實驗研究機構研議可否改為行政法人，如何進行法規評估？
- 三、某一管制行為，研議有無必要對於違規者科處秩序罰及其處罰額度多少，如何進行法規評估？

附件一、APEC-OECD 管制革新整合式查核清單¹⁰⁵

A 管制革新橫向準則

(Horizontal Criteria Concerning Regulatory Reform)

A1：處理管制、競爭及市場開放政策等管制革新原則之整合政策範圍為何？

--請問各會員體管制革新政策是否存在。

¹⁰⁵ 參見國家發展委員會網站，95.6.27.「APEC-OECD 管制革新整合式查核清單」國際研討會，APEC-OECD 管制革新整合式查核清單，<http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sno=0001584#VKa1IyuUd8M>.

--整合性政策是必要的。

- A2：政治領袖及資深官員表達在公開及公務上對於管制革新的支持，包含明確鼓勵競爭及開放市場？這些支持在實務上如何轉變為改革？企業人士、消費者及其他利害關係人對這些行動及改革如何具體反應？
- A3：確保管制、競爭及市場開放等政策有效執行的權責(accountability)機制為何？
- A4：管制、競爭及市場開放政策在相關商品、服務、服務供應商分屬國產或外國時，避免差別待遇的程度為何？如差別待遇確實存在，理由為何？有否考量消除或減少差別待遇，以確保其和國內業者可公平競爭？
- A5：管制革新（包括處理法規品質、競爭及市場開放等政策）在政府各層級（中央、縣市、地方）間被鼓勵及協調之程度為何？
- A6：所有政策、法律、法規、實務、程序及決策對於政府內、外部使用者，以致國內、國外參與者是否透明？一致？可理解？可及？有效性是否定期檢視？
- A7：管制改革、適宜的管制機構建立、以及競爭引進之間，在時間及順序上是否能密切配合？
- A8：跨部會間管理及協調管制革新，及整合競爭、市場開放等為管制管理系統，機制之有效程度為何？
- A9：負責管制品質、市場開放給外國廠商、及競爭等官方是否有適當的人力及技術資源？以及時完成任務。
- A10：法規制定和修正者是否有訓練及能力建構計畫？以確保其可瞭解高品質的管制、競爭及市場開放等。
- A11：法定架構是否已就定位，或仍在努力建立具公信力的機制，以確保人民基本的程序正義權，特別是在上訴的系統上？

B 管制政策(Regulatory Policy)

- B1：確保高水準法規適用的一致性、連貫性之能力建構程度為何？
- B2：草擬法規時，其適法性及經濟、社會影響有被檢視嗎？檢視新法規的經濟、社會影響時，使用哪些績效評估工具？
- B3：現行法令的適法性及經濟、社會影響有被檢視嗎？若有，績效評估工具有哪些？
- B4：法令，管制機構及管制管理程序本身之透明度，清晰度，以及對政府內、外部使用者之可預測度等範圍為何？
- B5：是否有對受管制者及其它利害關係人事前公開告知、及有效公開諮商機制及程序？其它利害關係人包括非政府組織、私部門、顧問團體、委派機構、標準制定組織及

其它政府機關。

B6：當制定新法規及檢視現行法規時，用來分析法規影響的方法、準則之清晰性和透明度程度為何？

B7：受評估的法規的替代方案為何？

B8：確保法規遵行及執行的措施為何？

C 競爭政策及法令(Competition Policy and Law)

C1：旨在提升效率，消弭或減少競爭扭曲之法律規範（如法令、規章、行政命令及措施）程度為何？

--請各會員體確認競爭及效率兩構面皆被用於評估會影響市場的法規。

C2：競爭法令及政策的目標中，有關促進及保護競爭過程、增進經濟消費者剩餘等效率，範圍為何？

C3：競爭主管機關或其它單位具備：

1.明確的任務以主動倡導經濟面的競爭及效率，並喚起對競爭好處的普遍意識。

2.足夠資源以執行任何倡導功用(包含本身的任務)之程度為何？

C4：對於減少政府從事商業活動所俱備之優勢，所採之措施為何？

--基於競爭中立性的原則，國營事業在從事商業活動時不應該比民間部門競爭者具有競爭優勢。

C5：負責行政及執行競爭法令之競爭主管機關，自主運作程度為何？其人力及財務資源是否足夠擔付此一任務？

C6：假如競爭法令保留政府角色，而非以競爭法下之競爭主管機關，此角色的透明度為何？例如決策決定及其相對權重等考量因素。

C7：競爭主管機關和各部門管制主管機關兩者關係之政策透明度及實務運作為何？

C8：競爭法令中，包含有效嚇阻暨避免聯合行為、市場優勢地位濫用或非法壟斷行為，及有效的反競爭購併，等等相關規定程度為何？確保此類行為不為政府管制所助益，之類的競爭政策為何？

C9：競爭法令廣泛適用於所有經濟活動之程度為何？包括貨物及勞務，以及公、私部門活動（被排除者除外）。

C10：競爭法令中所含有效調查權、查處、處罰及嚇阻反競爭行為等為何？

C11：廠商及個人有關下述之途徑有哪些？

1.成為當事人時，被競爭主管機關告知，及表達其看法等時。

2.就競爭主管機關之判決，向相關法院上訴；或其因為違反國內競爭法所導致損害而尋求賠償時。

C12：當欠缺競爭法令時，嚇阻私人反競爭行為的有效架構或機制為何？

D 市場開放政策(Market Openness Policies)

D1：用以提昇貿易及投資意識之管制決策形成機制度為何？

D2：政府為使投資者更加便利、及避免對經濟參與者造成不必要的負擔，改善法規及執行面之途徑有哪些？

D3：有哪些通關及邊境措施設計，可達成一致性、可預測性、簡單性及透明等原則，以減少貨物流通不必要負擔？和民眾提供服務有關之短期遷移，其程序透明化及和市場所提供途徑一致化之程度為何？

D4：政府為允許包含外國人在內的所有利益團體有足夠的管道可參與，所建立有效公共諮商機制及程序(包含適宜的事先通知)之程度為何？

D5：政府採購程序對國內、外潛在供應商公開及透明程度為何？

D6：管制規定是否歧視或阻礙外國投資者、外資或外國供應商？如差別待遇確實存在，理由為何？有否考量消除或減少差別待遇，以確保其和國內業者可公平競爭？

D7：以國際標準為基礎，用以和國內初級及次級法規調和之程度為何？

D8：其它國家被視為等同國內之措施程度為何？

D9：以透明方式，同時考量有效性、可行性以及執行方式等程序，以確保其一致性程度為何？

--為達到健康、安全、環境及消費者保護等公共目標，法規一致性是必要的。

附件二：學校法人及其所屬私立學校教職員工退休撫卹離職資遣條例草案衝擊影響評估¹⁰⁶

壹、必要性評估

一、執行現況

本部為保障私立學校教職員工及其遺族生活，依私立學校法第五十八條規定，自民國八十一年八月一日起輔導成立財團法人中華民國私立學校教職員工退休撫卹基金管

¹⁰⁶ 引自教育部法規會提供之資料。

理委員會（以下簡稱私校退撫基金會），以酌收學費百分之二及董事會、學校提撥學費百分之一，為教職員工退休、撫卹、資遣經費，共同成立全國性私立學校教職員工退休撫卹基金，並制訂退休撫卹資遣參考辦法，供私立學校參考訂定各校退休撫卹及資遣辦法，辦理私立學校教職員工退休、撫卹、資遣等事宜。實施以來，迄今已歷十六年餘，依私校退撫基金會統計截至九十七年八月三十一日止，共計核定一萬六千七百九十五件退休、撫卹及資遣案件，核發二百零五億五千三百一十四萬餘元，對於照護私立學校教職員工退撫權益，業有其貢獻。惟現行私立學校教師退撫制度，仍沿用公立學校教職員工舊制標準給付退休、撫卹及資遣給與，尚未改採儲金制，致與教師法之規定不符，且私校退撫基金存有四百一十六億元潛藏負債，恐有破產之危機。再者，現行私校退撫給與，受基金財源籌措及支付能力限制，僅能參照公立學校教職員工退撫新制實施前之一次退休金及一次撫卹金之計算方式辦理，並無定期退休給與及定期撫卹給與之設計，隨著社會人口結構之變動，已不足以保障私立學校教職員工退撫權益。

二、問題界定（現行制度問題）

（一）不符教師法第二十四條規定：

依八十四年八月九日制定公布之教師法第二十四條規定，教師之退休、撫卹、離職及資遣給付，採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付。然公立學校教職員工已於八十五年二月一日建立公立學校教職員工退休撫卹基金，由學校與教師共同撥繳費用，改採儲金制，但私立學校並無實施。

（二）私校退撫基金之財務危機：

私校退撫基金，係按各校學費百分之三收取，支付八十一年基金成立前、後之年資，雖目前仍存有一百零二億五百餘萬元之結餘，惟以退撫給與，係按其任職年資及其最後支薪等級核算，與各校每學期提撥學費百分之三退撫經費，並無關連，故現行退撫制度如繼續維持，基金財力恐無法支應。另現行基金潛藏負債達四百一十六億元，各級主管教育行政機關依法應予補足，嗣後私校退撫基金如發生之不足數額，各級教育主管行政機關仍應負最後支付責任。

（三）教師退休所得偏低且無月退休金之設計：

私校退撫給與，考量基金財源籌措及支付能力，僅參照公立學校教職員工退撫新制實施前之一次退休金及一次撫卹金之計算方式辦理，並無月退休金及年撫卹金之設計，如以服務三十年之私立大專校院教授退休薪級七七〇元為例，最高可領新臺幣三百一十九萬元；以服務三十年之私立中小學教師退休薪級六二五元計，最高可領新台幣二百八十四萬元。渠與同級公立學校教師退休尚可擇領月退休金之情形，差距甚鉅，已不足以保障私立學校教職員工退撫權益。

（四）國民年金、勞保年金的衝擊：

軍公教(公校)人員退休制度自三十二年已有月退休金設計，另勞工自九十四年七月一日起實施勞工退休新制，也有月退休金設計，又九十八年一月一日起勞保老年給付年金化，可按月領取勞保年金，再無職業國民亦可自九十七年十月一日起參加國民年金。惟獨私校退撫制度並無月退設計，又依法加入公保，然該公保養老給付，只有一次性給與，並沒有年金設計，使私校教職員工完全沒有年金保障。

（五）大校小校承擔退撫責任不平衡：

目前各校提撥退撫經費係按相當學費 3%計算，數額多寡與學校聘用之教職員工人數、薪額無關，但相同年資、薪級人員退休領取標準卻一樣，致產生各校提撥責任與教職員工領取權益不平衡現象。

三、規範構想

- (一) 為保障私立學校教職員退休、撫卹、離職及資遣權益，並促進私立學校健全發展，依教師法第二十五條第二項及私立學校法第六十四條第一項規定，規劃本制度。
- (二) 本案在法制上，採類似韓國模式訂定特別法律，統一辦理，並由國家監督；在基金管理上，接近美國及澳大利亞模式，採個人帳戶制，並委託金融機構運用孳息；在給與方式上，則與絕大多數國家相同，提供定期退撫給與之選擇，符合世界年金給付主流趨勢。

貳、有效性評估

一、草案內容之設計構想

- (一) 為根本解決現行退撫制度缺失，經與私校團體、教師團體及專家學者等多次研商，獲致採「確定提撥制」、「分戶立帳」及「集中管理」等，並將提撥之金額交由健全的基金管理機構負責，期使基金投資收益更具績效之共識（案於九十四年五月十一日經行政院秘書長函復原則同意）。新制規劃具體構想有：
 - 1、採確定提撥制（Defined Contribution plan；DC 制），由教職員、學校及主管教育行政機關共同提撥金額，成立私立學校教職員退撫儲金。
 - 2、採分戶立帳、專業委外、集中管理、監管分立方式辦理儲金之收支、管理、運用與監督。
 - 3、私校教師退休金與公校教師新制一次退休金同，以取得衡平；並配合私立學校教職員退休年金保險之規劃，提供私立學校教職員擇領定期退休給付及定期撫卹給付。
 - 4、各級私立學校（中小學及大專校院）教職員均一體適用，現職人員改制前之舊制年資仍依改制前規定核給退休金。另技工、工友部分，衡酌其適法性問題，則依勞工退休金條例相關規定辦理。

(二) 草案具體內容

- 1、改採確定提撥制：未來私校退撫儲金制，將類似勞工退休金新制，由教職員、學校及教育主管行政機關，按月提撥儲金，並依學校別、教職員別設立學校、個人帳戶，俟教職員符合現行退休、撫卹、資遣條件或中途離職時，領取其個人帳戶內儲金之本金及孳息總額。
- 2、儲金經費來源：私校退撫儲金制經費來源，係按每位教職員本薪二倍之百分之十，每月提撥至教職員個人帳戶，教職員及政府負擔比例分別為百分之三十五、百分之十九點五，學校則負擔約百分之四十五點五（其中由學費百分之二挹注部分，折算平均為百分之二十六，另學校提撥百分之十九點五，合計百分之四十五點五）。

儲金制撥繳比例

撥繳來源	提撥率	百分之十
------	-----	------

教職員	35%
學校儲金準備專戶 (即學費百分之二)	26%
私立學校	19.5%
主管機關	19.5%
合計	100%

說明：學校儲金準備專戶之撥繳，如有不足之數，仍由各該學校支應。

- 3、分戶立帳、專業管理儲金：未來之私校退撫儲金制度，係涉及六萬餘名教職員之退休金權益，為妥善儲金運作，將以教育部為主管機關，成立財團法人儲金管理會，負責基金之收支、管理及運用。儲金管理組織將本諸組織獨立、專業委外、監管分立、建立風險控管機制、目標管理及資訊公開等原則建置。原私校退撫基金及其管理機構，於儲金制建立後併入儲金管理會，但有關儲金制建立前之退撫基金，則分別立帳，不得相互流用。
- 4、新進人員與現職人員同時適用新制，另現職人員改制前之舊制年資仍依改制前規定核給退休金：儲金制建立後，新進教職員自應依規定撥繳儲金，始得於退離時採計年資，領取其個人帳戶中儲金之本息，而現職教職員亦配合改按儲金制規定撥繳儲金，於退離時領取其個人儲金本息，至於其儲金制建立前年資仍依改制前規定採計年資，並核算退撫給與，由原私校退撫基金及教育主管行政機關支給。
- 5、可攜式退休金：教師轉任其它學校或民間機構時，其累積的退休金，可以跟隨移轉並加以繼續累積，不損失原服務年資所取得的給付權益，有助各校之間及公私部門之人才交流。
- 6、賦予個人選擇提撥金額及投資標的：退撫儲金制同時賦予教職員對其帳戶中本息，可根據個人需求選擇投資標的，以增加孳息，追求個人最大福利。又確定提撥制(DC)最重要的關鍵是投資報酬率，其報酬率每提高百分之一，三十年後退休所得將可提高百分之十五以上。另外，給予學校及老師可以額外再行提撥及賦稅優惠規定。儲金制實施後，經由長期管理運用之複利效果，私立學校教師一次退休所得將可與公立學校教師趨於衡平，同時配合私立學校教職員年金保險之規劃，供私立學校教職員擇領月退休金及年撫卹金。
- 7、衡平公私校教師退撫給與：如撥繳三十年之後，儲金年收益率為百分之四，六十歲退休，薪級六二五元之私立退休中小學教師，一次退休金將由現行二百八十四萬提高至四百九十四萬元；薪級為七七〇元之私立大學教師，一次退休金將由三百一十九萬元提高至五百七十四萬元。平均而言，一次退休金可較現制提高七成以上。
- 8、選擇定期退休給付：依儲金制撥繳退休準備金後，在經由三十、四十年職場工作期間複利效果，所累積本金及利息，於教職員退休時領取，如參加規劃之年金保險，依內政部統計平均餘命為八十二歲計算，薪級六二五元之退休私立中小學教師，每月可領取約二萬五千一百六十六元；薪級為七七〇元之私立大學教師，每月可領取二萬九千三百四十四元，以顧及退休人員及遺族之照顧。

- 9、額外購買年金增加退離給與：為增加定期退休給付金額，得以社會保險或其他依法退休之一次給付全部或部分，額外購買年金保險以增加退離給與。學校及老師如再額外共同提撥，其提撥率每增加百分之二，一次退休金將增加約一百萬元，選擇每月定期給付約增加五千元。

二、可能受影響之對象及其範圍

本條例草案影響之對象，為依第二條所定已立案私立學校編制內有給專任現職教師及職員與第三十九條所定各類準用本條例規定之教育人員。另依條例第四條規定，私立學校教職員之退休資遣離職撫卹儲金，係由教職員、學校法人及主管教育行政機關，按月共同撥繳款項建立。茲分別就草案所規範之儲金分攤比例部分，說明如下：

撥繳基準：以教職員本薪（年功薪）加一倍乘以提撥率百分之十所得金額

- (一) **教職員自提部分：**教職員負擔百分之三十五。其撥繳金額，最高薪級為七七〇元者，每月撥繳三千六百零四元。最少薪級為一九〇元者，每月撥繳一仟四百七十八元，各薪級每月撥繳金額，詳如附表一。

(二) 主管機關公提部分：

- 1、負擔撥繳基準為百分之十九點五。有關各級主管教育行政機關，每年需撥繳儲金金額在教育部（含中部辦公室）為八億四仟四百餘萬元；地方政府最高以台北市政府撥繳五仟四百餘萬元，最少為基隆市政府需撥繳一十八萬餘元；詳細撥繳金額，詳如附表二（儲金制提撥一欄）。
- 2、負擔原退撫基金不足之數最後保證責任。經本部委託完成精算（以九十五年七月三十一日為精算基準日），現行基金潛藏負債達四百一十六億元，除本部（含中部辦公室）需負擔三百七十八億三千五百餘萬元外，地方政府以台北市政府需負擔二十三億二千七百餘萬元最高，基隆市政府負擔七百八十一萬餘元最少，詳如附表三。

(三) 私立學校撥繳部分：

- 1、每學期仍依現行規定先撥繳學費百分之三至儲金管理會，該金額分配如次：
 - (1)、原退撫基金部分：其中學費百分之一撥入原私校退撫基金帳戶，支應儲金建立前教職員年資退撫給與。
 - (2)、儲金制部分：餘學費百分之二撥入各校儲金準備專戶，用以支應撥繳基準百分之二十六所需。
- 2、配合相對撥繳百分之十九點五。該項金額，學校平均每年為每一位教職員約需提撥一萬六千元。
- 3、如有不足由學校撥繳：上開 1、(2)所稱學費百分之二撥入各校儲金準備專戶之數額，以全體私立學校平均而言，約可支應撥繳基準百分之二十六所需。惟因各校生師比、學費收入多寡不一，實際金額佔各校撥繳基準比例約在百分之十至百分之五十之間，爰如有不足之數，仍應由學校補足。

提撥率 10%	儲金制撥繳比例			
	比例		金額(年)	
教職員負擔部分	35%		17.4 億元	
學校、政府負擔部分	65%	平均 26%(學費 2%挹注)	12.9 億元	
		39%	19.5%(學校)	9.7 億元
			19.5%(政府)	9.7 億元
合計	100%		49.8 億元	
說明：學校儲金準備專戶之撥繳，如有不足之數，仍由各該學校支應。				

三、對地方政府之影響、必要性及範圍

教師法第二十四條第一項明文規定，教師之退休撫卹基金，政府應負擔最後支付保證責任。復查私立學校法第六十四條第四項亦規定，基金如有不足之數，分別由學校主管機關予以支應。是以，退撫儲金之建立，即在阻斷原潛藏負債之增加，並解決主管教育行政機關依法應支付之責任。鑑此爰規定政府除負擔現行基金潛藏負債支付責任外，另需負擔撥繳基準百分之十九點五之費用。但各主管機關在儲金制開辦後，平均每年總撥付責任，分別可由改制前中央政府二十點二七億元、地方政府三點六七億元，降低為中央政府十六點零二億元、地方政府二點五五億元，解緩政府在現有制度下，面對不斷膨脹的潛藏負債壓力，不僅未增加地方政府財政負擔，且有助於政府支付責任之攤提，詳如附表二。

四、可能風險評估及因應策略

茲就本條例草案可能面臨風險評估及對策說明如下：

(一) 政府分擔退休準備金，恐引起其他勞工團體或文教財團法人援引比照

認為政府並非私立學校教職員之雇主，由政府負擔高達百分之十九點五之退撫儲金，實不符公平正義原則，恐引起其他勞工團體或文教財團法人之援引比照，將造成政府財政負擔加鉅。

因應策略：本部研議認為，基於下列理由，認為政府應在合理範圍，適度補助部分退撫儲金經費：(一) 基於憲法第一百六十五條國家應保障教育、科學、藝術工作者之生活及私立學校係承擔政府部分教育責任，且教育基本法第七條明定，政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補助之法源。(二) 教師法第二十四條第一項明文規定，教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。(三) 私立學校法第六十四條第四項規定：「…如有不

足之數，分別由學校主管機關予以支應。」綜上，政府分擔退休準備金一節，尚屬有據。)

(二) 地方政府分擔退休準備金，恐增加財政負擔

地方政府認其財政無法支應私立學校教職員退休撫卹經費，認應依財政收支劃分法第三十八條之一規定：「各級政府、立法機關制(訂)定或修定法律或自治法規，有減少收入者，應同時籌妥替代財源；需增加財政負擔者，應事先籌妥經費或於立法時明文規定相對收入來源。

因應策略：依據教師法第二十四條第一項及私立學校法第六十四條第四項規定，政府對新制施行前之私校退撫基金不足數，負有最後支付責任，並且支付責任會隨潛藏負債之增加而逐漸加大，然退撫儲金新制實施後，依規劃之儲金分擔比例，各主管機關每年平均撥付之責任，總體而言，可相對減少，因此並未增加地方政府財政負擔，應無財政收支劃分法第三十八條之一規定之適用。

(三) 有關儲金制提撥分擔比例，全教會希望政府提高負擔比例為百分之三十二點五，私校董事會主張除學費百分之二外，均由政府負擔(政府提撥百分之十九點五時，負擔 9.7 億元；政府提撥百分之三十二點五時，負擔 16.2 億元；政府提撥百分之三十九時，負擔 19.5 億元)，以減輕私校財力負擔，其內容及政府每年應負擔之經費分析，如附表四。

因應策略：查教師法第二十四條第一項明文規定，教師之退休、撫卹、離職及資遣給付採儲金方式，由學校與教師共同撥繳費用建立之退休撫卹基金支付之，並由政府負擔最後支付保證責任。是以，學校依法即有撥繳儲金費用之責；至政府部分，因負有最後支付保證責任，故為減輕其責任，所為之提撥亦屬正當。然為合理私立學校教職員退撫儲金撥繳，應有同時考量私立學校雇主角色之責任及政府財政負擔能力之必要。以學校現行已提撥學費百分之三為退撫經費之事實，依私立學校法規定，儲金制辦理時，前開退撫經費三分之二補助按月提撥之儲金制退撫基金，其不足之數，經多次精算推估，學校與主管機關分攤比例，仍以各撥繳百分之十九點五較為公允。

(四) 行政院政策及經費支持問題

儲金制實施後，各主管教育行政機關除北市、高市、北縣等因所轄私立學校較多外，其餘各縣市負擔均極輕微，每年負擔經費近九成在本部。再現行私校退撫基金財務問題嚴重，不速謀改善，未來支付責任恐更為龐大。

因應策略：查本案推動之重點，在於經費問題，故如各主管教育行政機關未能編列經費支應，則法案推動即難續行。準此，應請行政院及各主管教育行政機關匡列經費支持；抑或參照國立中正文化中心設置條例第 27 條規定，由主管機關編列預算或在年度預算範圍內分年調整支應，不受預算法第二十三條、第六十二條及第六十三條規定之限制，以謀求解決。

參、成本效益分析

一、得量化事項

(一) 對教職員的效益

本條例退撫儲金實施後，利用長期複利效果，對於私校教職員之退撫權益將有明顯增加之效益，茲以新進人員教職員儲金制撥繳數額及一次退休金給付數額之具體數據比較說明如下：

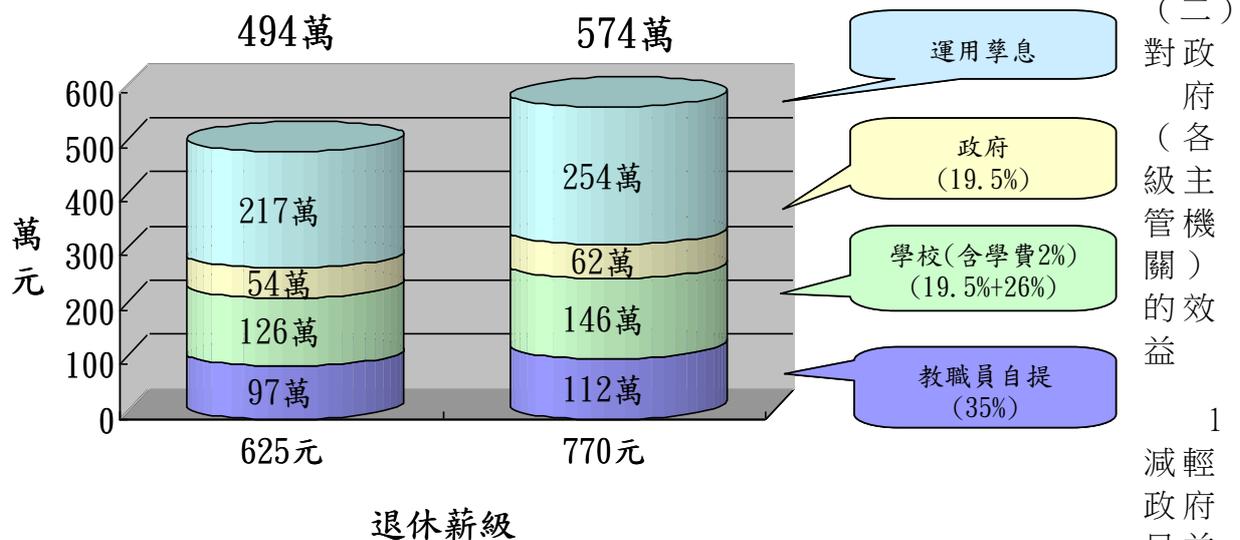
範例：以新進私校教師服務三十年為例，提撥率 10%，儲金投報率 4% 計算時，預估領取之退休所得為：

- 1、退休薪級 770 元之教師退休所得，可由現行之 319 萬元提升為 574 萬元。
- 2、退休薪級 625 元之教師退休所得，可由現行之 284 萬元提升為 494 萬元。

單位：新臺幣萬元

教師 職級	退休 薪級	新制／舊制 年資	現行私校退撫 一次退休金 確定給付 (恩給制)	儲金制 投報率 4% (較前項增加金額) 確定提撥	現行公校教師 一次退休金 (較前項增加金額) 確定給付
大學 教師	770 元	5 年／25 年	319 萬	336 萬(+17 萬)	463 萬(+127 萬)
		15 年／15 年	319 萬	415 萬(+96 萬)	463 萬(+48 萬)
		25 年／5 年	319 萬	535 萬(+216 萬)	463 萬(-72 萬)
		30 年／0 年	319 萬	574 萬(+255 萬)	463 萬(-111 萬)
高中職 教師	625 元	5 年／25 年	284 萬	298 萬(+14 萬)	411 萬(+113 萬)
		15 年／15 年	284 萬	349 萬(+65 萬)	411 萬(+62 萬)
		25 年／5 年	284 萬	398 萬(+114 萬)	411 萬(+13 萬)
		30 年／0 年	284 萬	494 萬(+210 萬)	411 萬(-83 萬)

新進人員退休給付
(年資30年，提撥率10%，投報率4%)



(二) 對政府 (各級主管機關) 的效益
減輕政府日益增加的

的財政負擔

依精算報告推估，私校退撫制度改採儲金制後，各主管機關每年平均撥付責任將

可較改制前為低，在本部（含中部辦公室）平均每年可減少四億二千五百餘萬元，地方政府以台北市政府減少五仟三百餘萬元最多，詳細每年平均撥繳責任差異情形，詳如附表二（改制前後比較一欄）。

2、健全私校退撫基金財務，減輕政府支付責任

依教師法第二十四條，由學校及教師共同撥繳費用，建立私立學校教職員退撫儲金制。該制度建立後，舊制年資凍結，即可阻斷原潛藏負債之增加，且隨著擁有舊制年資之教職員退離而逐年減少。而儲金制採確定提撥，有十足的財務準備，亦不再產生潛藏負債問題。

(三)提撥具績效精神

1、鼓勵辦學績優學校

當學校學費百分之二撥繳儲金後有剩餘時，可挹注學校應負擔儲金部分，對辦學績優學校有鼓勵效果。在規劃制度下，私立學校因招生績優，學費百分之二撥繳儲金後，預估尚有剩餘金額合計達 3.2 億餘元，可挹注學校應負擔之 19.5%部分。估計符合上開情形學校約有 184 校(佔 52%)，其中約 29 校甚至可不必再行撥繳。(以 95 學年資料為例)

2、藉增加提撥，提升教師績效

允許學校自行針對教學、研究、服務等貢獻優異之教師，由學校與教師共同增加提撥，仍交由儲金管理會運用，以提升教師績效。按個人帳戶制，教師任職期間提撥的愈多，則退休後領取金額也愈多，其提撥率每增加百分之二，一次退休金將增加約一百萬元，選擇每月定期給付約增加五千元。

二、非得量化事項

(一) 對學校而言，具有安定教學研究環境，提高學校競爭力效益

完善的退休金制度可穩定教學、研究環境，藉此吸引及留任優良教師，提升教學及研究品質，培育出優秀青年學子，有益於展現學校的辦學績效。尤其一套具有競爭力的退休制度，有利於延聘優秀人才，幫助私立學校與國內外一流學校競爭。

(二) 活絡人才晉升管道

提供教師退休、離職、資遣、撫卹等完整退離管道，保障教師退離生活的經濟來源，對學校人事的新陳代謝，有適度的助益。

(三) 安定退休生活，促進經濟發展

就社會層面而言，良好的職業退休金制度是社會保險外的第二層支柱，有助於安定民眾退休之經濟生活與社會福利的達成；就經濟層面而言，退休基金屬於穩定的長期資金，適當運用於市場中，可加速資本形成而促進經濟發展。

附表一 私立學校教職員每月撥繳儲金費用

以本（年功）薪加一倍乘以提撥率為每月提撥費用，其中教職員負擔 35%。

單位：新臺幣元

薪(俸)額	月支數額	提撥率	教職員自提（35%）	公提（65%）
770	51,480	10%	3,604	6,692
740	50,835	10%	3,558	6,609
710	50,190	10%	3,513	6,525
680	48,250	10%	3,378	6,273
650	46,960	10%	3,287	6,105
625	45,665	10%	3,197	5,936
600	44,375	10%	3,106	5,769
575	43,080	10%	3,016	5,600
550	41,790	10%	2,925	5,433
525	40,500	10%	2,835	5,265
500	39,205	10%	2,744	5,097
475	37,915	10%	2,654	4,929
450	35,330	10%	2,473	4,593
430	34,360	10%	2,405	4,467
410	33,390	10%	2,337	4,341
390	32,425	10%	2,270	4,215
370	31,455	10%	2,202	4,089
350	30,485	10%	2,134	3,963
330	29,515	10%	2,066	3,837
310	28,545	10%	1,998	3,711
290	27,580	10%	1,931	3,585
275	26,610	10%	1,863	3,459
260	25,640	10%	1,795	3,333
245	24,670	10%	1,727	3,207
230	23,700	10%	1,659	3,081
220	23,055	10%	1,614	2,997
210	22,410	10%	1,569	2,913
200	21,765	10%	1,524	2,829
190	21,120	10%	1,478	2,746

附表二 私立學校儲金制各主管機關每年平均撥付責任比較表

提撥率10%	改制後			改制前	改制前後比較
主管機關	恩給制給與 不足之數	儲金制提撥 (政府負擔19.5%)	合計	支付責任	平均每年支出 差額
教育部	5.78 億	6.56 億	12.34 億	15.21 億	-2.87 億
中辦(不計北縣)	1.80 億	1.88 億	3.68 億	5.06 億	-1.38 億
小計(中央政府)	7.58 億	8.44 億	16.02 億	20.27 億	-4.25 億
台北市	0.56 億	0.54 億	1.10 億	1.63 億	-0.53 億
高雄市	0.18 億	0.19 億	0.37 億	0.49 億	-0.12 億
縣市政府	0.54 億	0.54 億	1.08 億	1.55 億	-0.47 億
小計(地方政府)	1.28 億	1.27 億	2.55 億	3.67 億	-1.12 億
總 計	8.86 億	9.71 億	18.57 億	23.94 億	-5.37 億
縣市政府支出明細					單位：萬元
提撥率10%	改制後			改制前	改制前後比較
主管機關	恩給制給與 不足之數	儲金制提撥 (政府負擔19.5%)	合計	支付責任	平均每年支出 差額
台北縣(準直轄)	4,400 萬	4,498 萬	8,899 萬	12,483 萬	-3,584 萬
台南市	46 萬	45 萬	91 萬	133 萬	-42 萬
台南縣	26 萬	23 萬	49 萬	79 萬	-30 萬
新竹市	43 萬	52 萬	95 萬	107 萬	-12 萬
新竹縣	53 萬	40 萬	93 萬	172 萬	-79 萬
台中市	279 萬	239 萬	518 萬	869 萬	-351 萬
台中縣	82 萬	65 萬	147 萬	261 萬	-115 萬
基隆市	3 萬	18 萬	21 萬	0 萬	21 萬
花蓮縣	90 萬	74 萬	164 萬	286 萬	-121 萬
桃園縣	35 萬	25 萬	60 萬	117 萬	-57 萬
南投縣	107 萬	88 萬	194 萬	339 萬	-145 萬
雲林縣	160 萬	122 萬	282 萬	524 萬	-242 萬
高雄縣	78 萬	55 萬	133 萬	260 萬	-127 萬

註：

- 1.依精算報告，假設儲金制自95.8.1施行(之前為恩給制)，預估每年平均之現金流量，並增列改制前之比較。
- 2.恩給制給與不足之數係假設改制後至現職人員全數退離為止，計三十五年內需支應金額。
- 3.改制前支付責任係指預估104年基金破產開始，至129年基金回復正數為止，該期間內需支應金額。
- 4.前述給與不足之數、支付責任已分別扣除學費1%、學費3%提撥及基金結餘。

附表三

私立學校教職員退撫基金潛藏負債分配統計表

主管教育行政機關	校數	教職員人數	潛藏負債(元)
教育部	110	41353	28,086,467,492
教育部(中辦)	132	13299	8,043,017,715
台北市	46	3715	2,327,502,065
高雄市	10	1281	844,039,983
台北縣	34	3228	1,925,704,200
台南市	1	31	19,571,907
台南縣	1	17	10,176,314
新竹市	2	39	22,478,371
新竹縣	1	34	17,228,145
台中市	5	195	102,656,074
台中縣	1	52	28,199,642
基隆市	1	14	7,810,811
花蓮縣	2	57	31,954,752
桃園縣	1	22	10,748,994
南投縣	2	84	37,581,869
雲林縣	4	97	52,251,724
高雄縣	1	53	23,730,438
合計	354	63,571	41,591,120,496

註 1：潛藏負債總額係根據教育部委託銘傳大學完成之「私校退撫制度改採儲金制精算報告書」，評估日為 95 年 7 月 31 日。

註 2：各主管機關所轄學校之潛藏負債係依該機關轄下所有私立學校之教職員人數及本薪之加權比例計算。

附表四

本部私校儲金制規劃方案、全教會訴求與私校董事會主張之比較

有關儲金制提撥分擔比例，全教會希望政府提高負擔比例為 32.5%，私校董事會主張除學費百分之二外，均由政府負擔。其內容及政府每年應負擔之經費分析如下表。

提撥率	本部方案		全教會訴求		私校董事會主張	
	比例	金額 (年)	比例	金額 (年)	比例	金額 (年)
10%						

教職員 負擔部 分	35%		17.4 億元	35%		17.4 億元	35%		17.4 億元	
學校、 政府負 擔部分	65 %	平均 26% (學費 2%挹 注)		65 %	32.5% (學校)	平均 26% (學費 2% 挹注)	12.9 億元	65 %	平均 26% (學費 2% 挹注)	12.9 億元
		39 %	19.5% (學校)			9.7 億元	6.5% (學校)		3.3 億元	39% (政府)
	19.5% (政府)		9.7 億元	32.5% (政府)		16.2 億元	19.5 億元			
合計	100%		49.8 億元	100%		49.8 億元	100%		49.8 億元	

註：本表係以私立學校 95 學年提撥退撫經費及教職員工人數、薪級等資料為基準

附件三、社會救助法之法規評估參考資料（99.1.6 監察院糾正案）

被糾正機關：行政院、內政部、行政院主計處。

案 由：長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任；復各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，甚至部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，惟內政部及行政院主計處未能依法進行考核，且自97年起亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍；行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失，爰依法提案糾正。

事實與理由：

一、按我國憲法第155條後段規定：「人民之老弱殘廢，無力生活，及受非常災害者，國家應予以適當之扶助與救濟。」次按憲法增修條文第10條第8項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」又1966年12月16日聯合國大會決議通過之「經濟社會文化權利國際公約」第11條第1項規定：「本公約締約國確認人人有權享受其本人及家屬所需之適當生活程度，包括適當之衣食住及不斷改善之生活環境。締約國將採取適當步驟確保此種權利之實現，同時確認在此方面基於自由同意之國際合作極為重要。」依我國立法院三讀通過，於民國（下同）98年4月22日公布，並自98年12月10日施行之「公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法」第2條規定：「兩公約所揭示保障人權之規定，具有國內法律之效力。」故經濟社會文化權利國際公約第11條規定，具有國內法律效力，我國自當遵守。再依據93年2月13日行政院修正核定之「社會福利政策綱領」，揭示國家以社會救助維護國民生活尊嚴，而社會救助之設計應以維持人民在居住所在地區可接受的生計水準為目的。準此，政府應建構健全之社會救助制度，以扶助經濟弱勢之民眾及其家庭，並保障人民可維持合乎尊嚴之基本生活。

近年由於社會快速變遷，家庭功能嚴重萎縮，貧富差距日益擴大，加以全球金融風暴，連帶衝擊國民之就業機會及所得水準，使得經濟弱勢家庭之生存岌岌可危。瀏覽報章媒體每日充斥著淒苦謀生、窮困潦倒、舉家燒炭自殺等個案，令人鼻酸與不忍。惟長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，使得亟需政府救助之民眾雖苦於維持生計，卻跨不過低收入戶之門檻，無法得到社會救助，成為近貧者。加以內政部及行政院主計處未能依法督促及考核地方政府優先編列社會救助支出，亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍，導致經濟弱勢家庭因地方政府社會福利施政優先順序之考量，而無法獲得應有之救助與協助，均有疏失，茲將糾正事實與理由臚陳於后：

二、長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任，實有怠失。

按我國社會救助措施之執行主要係依據社會救助法及其施行細則相關規定，救助對象包括低收入、遭受急難或災受害者，其中以低收入戶為主要救助對象。而低收入戶之定義、審核認定、救助措施及協助方案等，從社會救助法於69年初次制定施行到歷經4次修正，逐漸建構我國現行社會救助政策之模式。社

會救助法於86年11月19日修正時，將低收入戶之定義統一為家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。嗣前開條文分別於89年6月14日及94年1月19日兩次修正為經申請戶籍所在地直轄市、縣（市）主管機關審核認定，符合家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費以下，且家庭財產未超過中央、直轄市主管機關公告之當年度一定金額者。

依據內政部查復及網站統計資料顯示，我國低收入戶戶數從90年之67,191戶，逐年增加至98年第3季之102,903戶，低收入戶人數亦從90年之162,699人，逐年增加至98年第3季之249,847人，再進一步探究其占全國總戶數及總人口數之比率，卻未明顯成長，戶數比率在0.99%至1.32%之間，人數比率甚至長年低於1%，迄98年第2季始達1.04%（詳見表1）。惟從行政院主計處以家庭收支調查估算90至97年低於最低生活費之戶數及人數統計結果觀之，近8年來臺灣省及臺北縣、高雄市低於最低生活費之戶數比率為14.7%至20.2%間及10.7%至16.6%間，人數比率為13.4%至18.7%間及11.1%至17.0%間；臺北市除94年外均逾10%（詳見表2）。復依據本院諮詢之學者所提專業意見表示，國內多位學者曾估算我國低收入戶人數之比率約為5%至6%，惟我國始終維持在1%以下。再依據內政部表示，經推估目前我國家庭平均收入低於現行貧窮線之人口比率約占12%。由上可徵我國家庭平均收入低於現行貧窮線之人口比率，相較於實際納入社會救助體系之比率，兩者差距甚大。

表1、90至98年第3季低收入戶戶數及人數（全國）

單位：戶；人；%

年度別	戶數合計	人數合計	低收入戶戶數占 全國總戶數之 比率(%)	低收入戶人數占 全國總人數之 比率(%)
90	67,191	162,699	0.99	0.73
91	70,417	171,200	1.02	0.76
92	76,406	187,875	1.08	0.83
93	82,783	204,216	1.15	0.90
94	84,823	211,292	1.16	0.93
95	89,900	218,166	1.22	0.95
96	90,682	220,990	1.21	0.96
97	93,094	223,593	1.22	0.97
98	102,759	249,834	1.32	1.08
第1季	93,059	223,934	1.21	0.97

年度別	戶數合計	人數合計	低收入戶戶數占 全國總戶數之比 率(%)	低收入戶人數占 全國總人數之比 率(%)
第2季	98,936	239,727	1.28	1.04
第3季	102,903	249,847	1.32	1.08

表2、行政院主計處以家庭收支調查估算低於最低生活費之戶數及人數統計

單位：新臺幣元；戶；人；%

地區別	年別	最低生活費	估算低於最低 生活費之戶數	估算低於最低 生活費之人數	該地區低 於最低生 活費之戶 數占轄內 總戶數之 比率	該地區低 於最低生 活費之人 數占轄內 總人數之 比率
臺灣省 及臺北 縣	90	8,276	784,867	2,573,582	14.7	13.4
	91	8,433	874,821	3,053,898	16.1	15.2
	92	8,426	814,020	2,649,195	14.7	13.4
	93	8,529	854,854	2,656,709	15.2	13.2
	94	8,770	894,570	2,773,449	15.6	13.9
	95	9,210	946,052	2,874,578	16.2	14.4
	96	9,509	1,025,358	3,104,827	17.3	15.4
	97	9,829	1,217,503	3,800,752	20.2	18.7
臺北市	90	12,977	96,906	380,549	10.9	11.9
	91	13,288	104,977	372,775	11.7	12.0
	92	13,313	94,988	335,093	10.4	10.9
	93	13,797	100,292	331,582	10.9	11.2
	94	13,562	82,808	245,912	8.9	8.4
	95	14,377	109,870	363,954	11.7	11.7
	96	14,881	119,932	413,476	12.7	13.3
	97	14,152	106,958	381,504	11.2	12.2
高雄市	90	9,814	53,819	193,390	10.7	11.1
	91	9,559	84,914	295,480	16.5	16.4
	92	9,712	61,176	193,563	11.7	10.9

地區別	年別	最低生活費	估算低於最低生活費之戶數	估算低於最低生活費之人數	該地區低於最低生活費之戶數占轄內總戶數之比率	該地區低於最低生活費之人數占轄內總人數之比率
	93	9,102	63,248	198,316	11.9	11.0
	94	9,711	70,450	232,954	13.0	12.9
	95	10,072	80,644	223,529	14.7	12.4
	96	10,708	77,518	232,654	14.0	12.8
	97	10,991	94,211	316,323	16.6	17.0
金門縣	90	5,900	3,044	7,661	16.6	11.5
	91	6,000	3,621	10,713	19.2	15.5
	92	6,000	3,397	10,682	17.8	13.9
	93	6,300	2,513	6,038	12.1	8.6
	94	6,300	3,828	9,603	14.5	11.5
	95	6,500	5,175	12,948	18.6	13.1
	96	6,500	8,178	21,608	28.4	20.5
	97	6,500	5,659	17,034	19.2	15.5
連江縣	90	5,900	79	119	5.0	2.1
	91	6,000	99	155	6.2	2.6
	92	6,000	99	157	6.1	2.7
	93	6,300	112	233	6.6	3.9
	94	6,300	100	193	5.5	3.1
	95	6,500	102	204	5.5	3.2
	96	6,500	123	222	6.4	3.3
	97	6,500	164	267	8.5	4.1

說明：

- 1、本表所得之認定採儘可能比照社會救助法第5條之一規定，包括：（1）受雇報酬（雇主負擔公、勞、農、軍、健保費除外）；（2）產業主所得、財產所得；（3）從私人移轉收入；（4）公益彩券中獎獎金；（5）從國外之移轉收入暨雜項收入。但不包括以下各項：（1）社會救助給付（如低收入戶生活補助、

老人津貼、老農津貼，暨不屬前述之其他從政府補助之醫療補助、急難救助及災害救助等收入）；（2）政府補助公、勞、農、軍、健保費；（3）雇主分攤公、勞、農、軍、健保費；（4）自有房屋租金設算、社會保險受益設算（如勞工保險老年給付、醫療受益設算等）；（5）從企業人身意外災害保險現金受益、其他保險現金受益、中獎獎金；（6）另社會救助法將有工作能力者但無工作收入者依基本工資核算，但因家計調查原始資料無法判斷無收入者是否有工作能力，無法做類似處理，故亦未包括。

2、我國對於低收入戶之認定係依據社會救助法之規範，該法對家庭所得之認定及排富，如家庭人口計算範圍擴及未共同生活之一親等直系血親、對家中有工作能力但未就業者依基本工資設算薪資收入，以及存款、股票投資或不動產限制，均已超過該處家庭收支調查統計之範圍，故所列依家庭收支調查所估算低於最低生活費之戶數及人數，將與內政部依社會救助法所認定之結果差異甚大。復從本院諮詢學者之意見及相關報載案例顯示，行政院主計處所列依家庭收支調查所估算低於最低生活費之戶數及人數，與內政部依社會救助法所認定之結果差異甚大，另與低收入戶係採申請制，以及地方政府因財政狀況，致審查認定程序寬嚴不一等情有關。

3、金門縣及連江縣因樣本數較少（分別為250戶及200戶），故資料跳動較大。

再依據內政部說明，造成前揭落差之主要原因係受到家庭應計算人口範圍、工作收入核算及動產與不動產計算等門檻而排除所致，97年1月16日修正社會救助法時，業已進行檢討並適度放寬。惟查截至98年9月底，修法已逾1年，我國低收入戶戶數之比率為1.32%，相較96年僅增加0.11%，而低收入戶人數之比率為1.08%，相較96年僅增加0.12%，未如預期般明顯成長，甚至原有低收入戶因而遭到註銷資格。此外，社會救助法於97年修正時，為因應近年社會情勢急速變遷，相關亟需救助之個案態樣甚多，爰另新增概括條款，賦予地方主管機關對於特殊情形，得於訪視評估後認定是否列入應計算人口之裁量權限（俗稱528條款）。惟查截至98年2月止，各地方政府執行該項條文所增加之受益戶數及人數，分別僅有3,350戶及8,565人，復以地方政府反映該項規定尚乏明確，致民眾一再質疑與陳情等情，顯其仍無法徹底解決我國低貧窮率之現象。再從內政部歷次低收入戶生活狀況調查結果觀之，早期低收入戶原以無工作能力為主要對象，現已逐漸轉變為愈來愈多有工作者落入貧窮，且單親家庭亦快速增加。凡此俱見歷次修法之徒然及未臻周延，致跨進低收入戶審核門檻之受助人口未能實質增加，亦未解決諸多對於社會救助法中有關家庭計算人口範圍、工作收入核算等規定有欠合理之爭議。

三、綜上，我國社會救助法雖歷經多次修正，針對多所爭議之家庭應計算人口範圍、工作收入核算、動產及不動產計算等問題，進行檢討並適度放寬，甚至新增概括條款，賦予地方主管機關之裁量權限。然我國歷年低收入戶之戶數及人數比率卻未明顯成長，僅有1%左右，且與行政院主計處、內政部及專業學者所估算之數據，落差極大，明顯偏低。在在顯示長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致需要救助之人口群仍無法跨進低收入戶之門檻，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應扶助經濟弱勢者之責任，以及造成長久以來我國社會救助政策依然存在諸多爭議及為人詬病之問題，實有怠失。為使我國社會救助制度成為最後一道防線之社會安全體系，並發揮最低限度及最後保障之功能，亟待行政院參酌行政院主計處及專業學者之數據，儘速通盤檢討修正相關規定及配套措施，穩健逐步提升我國貧窮率至3%為近程目標，同時實際編列相關經費因應此項政策之調整，以務實反映我國真正需要救助之經濟弱勢人口群，俾保障其等及家庭得以維持合乎尊嚴之基本生活。

四、各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，甚至部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，惟內政部及行政院主計處未能依法進行考核，且自97年起亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍；行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失：

按憲法增修條文第10條第8項規定：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作，對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」復按社會救助法第36條第2項規定：「中央依地方制度法第69條第3項及相關規定籌編補助直轄市、縣（市）政府辦理本法各項救助業務之定額設算之補助經費時，應限定支出之範圍及用途。」

經查自90年度起，內政部配合中央政府補助制度之變革，該部原編列對地方政府社會救助、社會福利等計畫型補助款改由行政院（主計處）直撥設算補助台灣省各縣（市）政府社會福利經費。依據審計部及行政院主計處查復資料顯示，90至97年度各地方政府社會救助經費占社會福利經費之比率不一，且部分地方政府比率忽低忽高。復以97年度為例，除臺北市及高雄市之外，部分地方政府社會救助經費比率逾20%（如臺北縣、宜蘭縣、南投縣、臺南縣、臺東縣、花蓮縣及嘉義市）；惟部分地方政府卻低於5%（如新竹縣、苗栗縣、高雄縣、新竹市、臺南市）。此外，在近年金融風暴、通貨膨脹之下，部分地方政府社會救助經費比率亦未因而成長（詳見表3）。

表3、90至97年度各地方政府社會救助經費及其占社會福利經費之比率

單位：%

縣市別	97 年度	96 年度	95 年度	94 年度	93 年度	92 年度	91 年度	90 年度
臺北市	-	31.10	30.59	32.34	40.40	30.29	33.57	35.92
高雄市	-	28.87	30.53	29.61	30.47	33.03	36.96	29.31
合計	18.61	18.32	14.38	12.17	14.51	13.92	13.80	28.53
臺北縣	38.57	30.22	27.15	18.16	31.23	22.43	27.20	45.50
臺灣省 20 縣市	15.23	16.49	12.51	11.29	11.63	12.71	12.16	27.35
宜蘭縣	50.87	52.68	51.36	37.49	37.66	40.84	41.67	37.64
桃園縣	8.49	9.07	9.42	6.73	10.04	11.73	13.26	20.25
新竹縣	1.69	2.04	1.73	2.14	3.67	0.89	0.86	2.75
苗栗縣	0.00	0.00	0.10	0.19	0.62	0.17	0.19	1.33
臺中縣	5.89	6.04	5.57	5.93	8.85	6.20	6.39	84.51
彰化縣	8.62	9.05	8.41	7.55	9.45	8.53	0.32	13.38
南投縣	49.75	56.65	56.42	57.27	60.16	0.00	1.88	1.04
雲林縣	12.79	12.72	13.85	14.67	15.33	12.46	10.95	5.33
嘉義縣	6.44	6.98	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.13
臺南縣	46.74	46.67	0.30	7.62	0.43	0.43	0.47	1.95
高雄縣	0.00	7.69	6.76	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
屏東縣	15.61	14.84	14.58	4.29	0.10	74.26	71.14	73.46
臺東縣	22.66	23.22	18.18	17.51	12.97	18.67	1.39	2.28
花蓮縣	45.29	44.22	45.87	42.78	47.43	46.99	48.57	50.67
澎湖縣	16.07	16.10	16.11	15.68	15.61	15.07	15.43	14.67
基隆市	10.03	7.57	6.65	6.58	10.24	0.00	0.00	10.85
新竹市	4.84	4.11	3.90	2.85	3.31	3.30	2.72	9.27
臺中市	9.74	7.31	7.86	6.75	7.95	9.02	8.49	10.26
嘉義市	64.73	64.28	63.69	64.09	61.10	50.60	59.13	41.84
臺南市	0.05	0.06	0.08	0.03	0.25	0.37	0.43	0.17
金門縣	-	9.10	7.25	11.00	16.87	58.75	52.26	50.73

縣市別	97 年度	96 年度	95 年度	94 年度	93 年度	92 年度	91 年度	90 年度
連江縣	-	-	-	4.13	5.71	20.17	6.00	4.96

附註：

- 1、表內比率係依社會福利及社會救助經費決算審定數計算所得。
- 2、臺北市、高雄市、金門縣及連江縣97年部分，本院函請審計部提供資料時，該部因尚未收到各地方政府主計單位97年度決算數，僅提供該年度預算數，故未能計算比率。

五、依據本院諮詢之學者指出，我國社會救助涉及地方自治事項，爰中央進行社會救助法修正時，均須邀集地方政府研商，惟部分地方政府囿於人力不足及財政困難，紛紛反映低收入戶資格實不能放寬之意見。復中央實施統籌分配款制度後，端看地方政府首長是否重視社會救助業務，而將其列為優先執行方案，此從部分地方政府審查認定低收入戶之程序較為寬鬆等情可見一斑。由上更凸顯出部分地方政府係考量財政狀況及施政優先，決定社會救助經費之編列，實有違憲法增修條文第10條第8項有關社會救助支出應優先編列之規定。

六、前揭各地方政府社會救助經費比率不一之情事，行政院主計處雖稱，部分縣市政府基於施政及業務實施需要，將社會救助業務與福利服務業務合併編列或透過附屬單位預算執行，係屬縣市政府之權責，實質上尚不影響社會救助業務之推動。惟中央對於地方政府社會救助經費之編列，究有無落實執行首揭應優先編列社會救助支出等規定之監督考核情形，以及執行社會救助法第36條第2項規定應限定社會救助業務補助經費之支出範圍及用途等情，依據內政部表示，該部為瞭解各地方政府執行社會福利業務情形，自90年度起，配合中央政府補助制度之變革，該部原編列對地方政府社會救助、社會福利等計畫型補助款改由行政院（主計處）直撥設算補助台灣省各縣（市）政府社會福利經費或一般性補助。又該部自90年度起，即會同行政院主計處等相關機關、學者專家與社會福利團體，辦理社會福利績效實地考核業務，其中社會福利實施績效（含社會救助）係由內政部主責考核，社會福利經費分配與執行則由行政院主計處主責考核，加以現行社會救助法第36條第2項係於97年1月16日修正公布，故97年迄今中央政府設算制度情形宜請行政院主計處說明云云。然行政院主計處卻表示，中央基於協助立場及為減輕縣市政府財政負擔，爰自90年度起，每年度設算定額社會福利補助經費挹注縣市政府。上開補助經費均要求地方政府應專款專用，並由各地方政府依其實際需要及優

先緩急次序，統籌分配運用於社會福利相關業務。又該處負責考核地方政府有無專款專用及指定辦理施政項目經費編列情形，至於縣市社會救助經費之編列與支出，以及執行績效等情形，則由內政部負責進行書面或實地考核，故宜請該部提供考核結果。

綜上，按首揭憲法增修條文第10條第8項規定，政府應優先編列社會救助支出，又依97年1月16日修正之社會救助法第36條規定，定額設算各項救助業務之補助經費，應限定支出之範圍及用途。經查各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，而部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，甚至在近年金融風暴、通貨膨脹等衝擊之下，部分地方政府社會救助支出比率猶未能因應調增。惟內政部及行政院主計處未能依法督促及考核其優先編列社會救助支出，復自97年起針對各項救助業務之定額設算之補助經費，亦未依法限定支出範圍及用途並進行考核，兩機關並相互推諉，導致經濟弱勢家庭因地方政府社會福利施政優先順序之考量，而無法獲得應有之救助與協助。行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失。

綜上所述，長期以來，由於行政院未能審慎周延研修社會救助法相關規定及配套措施，導致我國低收入戶之人數占總人口數之比率長年均低於1%，遠低於行政院主計處、內政部及學者之估算數據，與社會實際現況嚴重脫節，更違背憲法明確賦予國家應救助經濟弱勢者之責任；復各地方政府90至97年度社會救助經費占社會福利經費之比率不一，甚至部分地方政府社會救助經費比率明顯偏低，惟內政部及行政院主計處未能依法進行考核，且自97年起亦未限定社會救助經費之支出用途及範圍；行政院為國家最高行政機關，卻未督促相關主管機關善盡權責落實憲法有關社會救助支出應優先編列之規定，均有疏失，爰依監察法第24條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

附件四、商品檢驗法修正草案影響評估報告

引自經濟部商品檢驗局 9401013

一、法規名稱

商品檢驗法部分條文修正草案

二、影響評估

(一) 第 4 條第 3 項：「前 2 項支付之委託費用，得由商品檢驗費用扣抵」

1. 欲解決之問題：解決預算編列繁瑣所造成的作業及行政成本增加之問題所採取之措施。委託私人執行時，有相對收入，很難預估 1 年執行的量，如歲出編列過多，致預算執行不力，應檢討；編列之歲出不足時，無法執行委託檢驗，無法達成檢驗目的，或無法支付私人委託費用。對廠商業務成本及機關內部成本皆增加，亦相對反應對民眾的負擔。
2. 採行手段：修正商品檢驗法，排除預算法之適用。
3. 成本：不因而造成國庫收入減少、其他成本、社會成本增加；縮短內部行政成本、減少廠商業務成本、相對民眾社會負擔亦減少。
4. 替代方案：(1) 維持現狀：繼續負擔成本；(2) 全面修改預算法：屬於業務委託之類型太多，全面檢討預算法的時間、成本會更高。

(二) 第 6 條第 1、2 項：「應施檢驗之商品，未符合檢驗規定者，不得運出廠場或輸出。但經主管機關指定公告或經標準檢驗局認定危害風險性低之商品，不在此限。前項但書之商品，仍應於進入市場前符合檢驗規定。」

1. 欲解決之問題：解決優良商品因邊境管制，造成通關時間延滯，無法迅速反映實務需求。
2. 採行手段：修正商品檢驗法，依國內外資訊、檢驗程序中累積之資訊、市場購樣或市場監督等資訊，即可就商品來源地、商品特性、生產者、報驗義務人等，分析商品危害程度。依上述風險性，即可評估某一優良產地之商品，或某一優良產製者生產之商品，得適用較寬之檢驗時點，加速商品通關、上市時間，以達貿易便捷化之目的。
3. 成本：行政機關增加建立風險評估成本；減少進口廠商作業成本。
4. 替代方案：維持現狀：則優良商品的廠商繼續負擔成本。

(三) 第 6 條第 3 項：「未符合檢驗規定之應施檢驗商品，銷售者不得陳列或銷售。」

1. 欲解決之問題：減少未符合檢驗規定之商品在市場上流通之機會。
2. 採行手段：銷售者經檢驗局通知改善後，不得銷售同型號或同規格之商品。檢驗局確定該商品未符合檢驗規定後，通知經銷者改善，可有效防止市面上違規商品之流通。
3. 成本：與現況比較，行政機關作業並未增加；檢驗局先確認不得銷售之商品範圍，經銷者的配合成本並不高，不安全的商品，經銷者有協力義務。增加 1 人來篩選、配合，相對地對消費者保障就增加。

4. 替代方案：維持現狀：仍維持源頭管理，無法有效減少未符合檢驗規定之商品在市場上流通之機會。
- (四) 第 12 條第 1 項：「報驗義務人應於商品本體標示商品檢驗標識，如商品本體太小或其他特殊原因無法標示時，得依規定之其他方式標示之。但經標準檢驗局指定或核准免標示商品檢驗標識之商品，不在此限。」
1. 欲解決之問題：解決不易將商品檢驗標識標示於本體之情形。在不影響消費者權益的情形下，降低業者作業成本。
 2. 採行手段：可不於本體標示，但應於包裝上標示、或繫掛標示，因此對於消費者辨識並不影響。
 3. 成本：業者可減少標示於本體所花費的成本；消費者相對的辨識的成本並不會增加。
 4. 替代方案：維持現狀：不易將檢驗標識標示於本體之商品之業者，繼續負擔成本。
- (五) 第 17 條第 2 項：「前項物品試驗之報告用於相關商品之標示、廣告或其他宣傳時，應註明試驗報告所載品名、規格型號、試驗項目、試驗結果、樣品提供方式及注意事項之內容。」
1. 欲解決之問題：為降低消費者搜尋「業者將受託物品試驗之結果，引用於標示、宣傳或廣告時」是否正確的成本。
 2. 採行手段：業者引用試驗結果時，應資訊充分正確揭露。
 3. 成本：非強制性，係選擇性的，業者可以自行考量全面揭示與商品行銷上的利益，兩者作衡量，為行銷上的間接成本。
 4. 替代方案：維持現狀：消費者無法確知內容之正確性；業者無須負擔標示成本。
- (六) 第 28 條第 3 項：「未經第 1 項指定之逐批檢驗商品，報驗義務人經標準檢驗局同意申請型式認可，並取得認可證書後，得於該商品報驗時簡化其檢驗程序。」
1. 欲解決之問題：對於產業或貿易型態屬量少、樣式多之商品，要求一律先取得型式認可有實質困難，不要求應先取得型式認可則無法適用簡化規定，亦有逐批取樣重複檢驗及型式試驗時間可能長達數週之困難，造成檢驗實務規劃之兩難。
 2. 採行手段：開放業者申請型式認可，經檢驗局同意，可享受後續簡化報驗程序。
 3. 成本：型式認可前端所要花費的成本較高，但相對的後端可享受簡化報驗，業者可自行衡量是否採型式認可。行政機關增加是否同意的行政作業成本，但有相對收入。
 4. 替代方案：維持現狀：者無法節省時間成本。
- (七) 第 33 條第 1 項：「監視查驗之商品，經主管機關指定公告者，其生產廠場之管理系統及檢驗制度符合標準檢驗局所定之條件者，得由生產者自行依本法檢驗及副署簽發監視查驗證明，並定期檢附發證資料報請標準檢驗局審查。但生產者不在國內生產時，由報驗義務人檢附生產者之檢驗紀錄，報請標準檢驗局審查符合後發證。」

1. 欲解決之問題：解決廠商已取得其他具公信力驗證機構之管理系統驗證，毋須重覆取得檢驗局之管理系統驗證。
 2. 採行手段：放寬簡化監視查驗之資格條件。
 3. 成本：增加業者選擇機會。強制採行政機關之管理系統驗證會造成資源耗損。其他驗證機構經行政機關認可，品質沒有問題。
 4. 替代方案：維持現狀：取得非檢驗局核發之管理系統驗證之業者繼續負擔成本。
- (八) 第 40 條第 2 項、第 43 條第 4 項：「已取得驗證登錄之商品，其檢驗標準修正時，主管機關為安全、衛生、環保、資源利用效率或其他公益之目的，得令驗證登錄證書名義人限期依修正後檢驗標準改正。」、「適用符合性聲明商品，其檢驗標準修正時，主管機關為安全、衛生、環保、資源利用效率或其他公益之目的，得公告令報驗義務人限期依修正後檢驗標準，重新聲明其符合性。」
1. 欲解決之問題：當新標準是為了安全、衛生、環保、增進資源利用效率或其他公益之目的，亦即創造外部利益時，現行無法要求取得驗證登錄證書或簽具符合性聲明之人依新標準改正。
 2. 採行手段：為了安全、衛生、環保、增進資源利用效率或其他公益之目的時，使業者商品符合新標準規定。
 3. 成本：干預廠商生產，對廠商存在一定的成本；相對的，存在著創造出的外部利益。
 4. 替代方案：維持現狀：有公益目的時，無法請業者改正，業者負擔較小，但社會負擔成本較大。
- (九) 第 42 條第 5 款、第 48 條第 4 款：「未依商品驗證登錄範圍使用，經限期改正，屆期未改正完成。」、「未依符合性聲明範圍使用，經限期改正，屆期未改正完成。」
1. 欲解決之問題：依規定，業者應製造與原驗證登錄、符合性聲明型式相同之商品。業者不當使用驗證登錄或符合性聲明時，卻無法可管，造成業者違法卻無成本負擔。因為採取驗證登錄或符合性聲明方式檢驗，後市場管理的成本，應由業者負擔配合成本。
 2. 採行手段：強化業者注意義務，業者未依規定使用驗證登錄或符合性聲明時，先命改正。
 3. 成本：業者屆期未改正者，廢止其驗證登錄或符合性聲明失其效力，應重行申請驗證登錄或重為符合性聲明。但作為義務仍然在原驗證登錄或符合性聲明之範圍內，業者若正常使用不致產生額外成本。
 4. 替代方案：維持現狀：業者不當使用驗證登錄或符合性聲明時，卻無法可管，造成業者違法卻無成本負擔。
- (十) 第 42 條第 6 款：「登錄之生產廠場不符合製造階段之符合性評鑑程序。」
1. 欲解決之問題：製造過程如果不符合程序，將有一製造不合格商品的風險。降低不符合生產製造階段符合性評鑑程序的工廠，製造不合格商品的風險。
 2. 採行手段：品質管理證書經撤銷、廢止或工廠檢查經檢查結果不符合者，廢止其驗證登錄。

3. 成本：業者申請驗證登錄時，本即應取得品質管理證書或工廠檢查報告。業者應負擔維持品管或工廠檢查之成本，驗證登錄被廢止後，業者增加重新申請驗證登錄之成本。惟業者若正常維持其工廠品管，不致產生額外成本；相對地，社會負擔成本降低。
 4. 替代方案：維持現狀：工廠檢查不符合者，其驗證登錄證書無法被廢止，其製造之商品不合格之風險較大，社會將負擔較大之風險。
- (十一) 第 43 條第 2 項：「符合性聲明之商品，經主管機關指定公告者，其符合性聲明，應向標準檢驗局辦理登記，始生效力。」
1. 欲解決之問題：解決檢驗局對市售符合性聲明之商品，無任何資訊，造成的市場監督困難。
 2. 採行手段：加強符合性聲明商品之管理機制，由業者向檢驗局辦理登記。
 3. 成本：業者負擔向檢驗局登記之成本，一方面可藉登記來使消費者或交易相對人可明確了解相關資訊，一方面可降低政府內部管理成本。
 4. 替代方案：維持現狀：業者無須負擔登記的成本，但政府繼續負擔盲目蒐尋市場監督的成本。
- (十二) 第 60 條第 1 項第 4 款：「以詐偽方法依第 28 條第 1 項或第 3 項規定取得合格證書。」
1. 欲解決之問題：取得商品型式認可者，得享受後續逐批檢驗之簡化。部分業者於簡化檢驗時，以不合格商品矇混過關，由於檢驗局採取書面審查，以致發給合格證書，造成不合格商品流入市場。
 2. 採行手段：取得型式認可之業者，嗣後報驗時不得虛偽不實。
 3. 成本：業者享受簡化檢驗之時間成本，應負擔以合於規定之商品報驗之成本，減少社會負擔成本。
 4. 替代方案：維持現狀：業者享受簡化程序，毋須負擔報驗符合規定之商品之責任。
- (十三) 第 60 條之 1：「應施檢驗商品之報驗義務人，有前 2 條規定應處罰鍰情形之一，其商品總價低於新臺幣 10 萬元者，得依其總價 2 倍予以處罰。但罰鍰金額不得低於新臺幣 1 萬元。」
1. 欲解決之問題：處分罰鍰最終目的在促使產業生產符合檢驗規定之商品，違規商品數量少，其影響範圍較小，屬情節輕微，應給予較輕之罰鍰，以利國內中小企業生存發展。
 2. 採行手段：違規商品總價少者，其處罰鍰金額，以其違規商品總價倍數予以處罰。如其總價雖低，但造成消費者損害，可依商檢法第 61 條予以處分。
 3. 成本：減少違規數量少、總價低之業者之成本。不因而增加行政成本支出，亦不因而增加社會大眾之負擔。
 4. 替代方案：(1) 維持現狀：不分情節，一律予以高額罰鍰，中小企業持續負擔成本；(2) 情節輕微者，先給予改正機會。惟何種情況屬情節輕微，欠缺明確，易造成裁量過大。

(十四) 第 63 條第 1 項：「有第 59 條、第 60 條或第 61 條情形之一者，得命令限期回收或改正，並得限期停止輸出入、生產、製造、陳列或銷售。」

1. 欲解決之問題：現行制度違規之商品，須先命令停止陳列銷售，違反命令而其商品流入市場者，始得命報驗義務人回收改正。未為命令停止陳列銷售者，即不得命報驗義務人回收改正，於時間點上緩不濟急，無法有效管制已流入市場之違規商品。
2. 採行手段：將回收、改正之管理機制時點往前移，亦即處分的同時，可命其限期回收、改正。
3. 成本：並未增加業者成本，僅時間點前移；減少行政成本。
4. 替代方案：維持現狀：未為命令停止陳列銷售者，即不得命報驗義務人回收改正，行政成本較高，社會亦持續負擔成本。

(十五) 第 63 條之 1：「符合檢驗規定之商品，經市場監督發現有不符合檢驗標準之情形者，得命令限期回收或改正。報驗義務人違反前項命令者，處新臺幣 10 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。未依第 1 項規定命令限期回收、改正之商品，標準檢驗局並得扣留、沒入、銷燬或採取其他必要之措施。」

1. 欲解決之問題：商品檢驗之 4 種檢驗方式各有其不同之寬嚴程序，惟有於實際，即使是最嚴格的逐批檢驗，亦係採抽樣代表該批商品，無法就商品逐一檢驗。形成已符合檢驗程序之商品，但實際上不符合檢驗標準之情形，卻無法可管。
2. 採行手段：完成檢驗程序的商品，經發現有不符合檢驗標準的情形，可命報驗義務人回收、改正。
3. 成本：增加業者回收改正之成本；相對地，減少社會負擔成本。
4. 替代方案：維持現狀：消費者負擔較大之風險。

三、公眾說明及意見諮詢

- (一) 94 年 8 月 8 日，邀請相關公會、經銷者、消基會、消保會等，召開業者說明會。
- (二) 94 年 8 月 31 日台北市進出口公會提供書面意見，標準檢驗局 94 年 9 月 26 日書面回復。
- (三) 94 年 8 月 19、30 日，邀請行政院主計處、行政院消費者保護委員會、行政院環境保護署、行政院衛生署、行政院勞工委員會、國防部軍備局規格鑑測中心、法務部、交通部、財政部、財政部關稅總局、內政部營建署、內政部消防署、經濟部法規會、經濟部國際貿易局、經濟部中小企業處、經濟部能源局，召開相關機關研商會議。

附件五：於商品檢驗法中增列經銷商不得銷售違規商品之義務(6 條第 3 項)

- (1) 經銷商如何辨識符合規定商品。
- (2) 經銷商處理違規商品下架、保管、退貨。

- ①受影響機關：標準檢驗局
- ②受影響業務：市場監督管理
- ③受影響情形：_增強市場監督管理力道_
(可視需求自行增加)

■(2)產業

- ①受影響行業：經銷商
- ②受影響業務：經銷商營運、管銷成本
- ③受影響情形：經銷商於進貨時負確認商品是否報經檢驗合格義務
(個人

■a.受影響個人形態：商品消費

■b.受影響事項：消費行為

)受影響產業：各類經銷商、大賣場、量販店

■(4)受影響人民

①人民團體：_____

■②個人：_消費行為獲得更多安全保障

■c.受影響情形：增進商品消費安全

. 是否為政府既定政策或法律規定應修正之事項？

■(1)是（選是者，不需填7.8.）

(2)否

事由說明：黑心商品事件頻傳，行政院消費者保護委員會於第111次委員會議決議，於商品檢驗法中增列經銷商不得銷售違規商品之義務，以杜絕違規商品於市場流通，確保消費者安全。

主動諮詢記錄內容

(1)聯絡方式：於本局及基隆分局、新竹分局、台中分局、台南分局、高雄分局及花蓮分局等地舉辦14場次認識檢品說明會，向經銷商宣導說明商品檢驗法增擬列經銷商不得銷售違規商品之義務。

■(2)時間：於94年1月份及10月份

(3)內容：（參見附件X）

■①對可能選擇替代方案之偏好及說明：

對於違反規定之經銷商，主管機關應先令其改善而未改善者，經銷始有罰鍰處分之負擔，大部分經銷商均能配合該項規定。

■②預估各項措施可能導致的成本負擔或創造的福祉、利益：

對經銷商而言，增加確認合格商品及不符合規定商品下架、保管及退貨等相關管銷成本。

對消費者而言，降低購買到不符合規定商品之風險，消費安全多一份保障。

對上述替代方案的預估成本或效益：（請陳述事項，並儘可能以貨幣單位量化表示）

■(1)方案一：維持現況

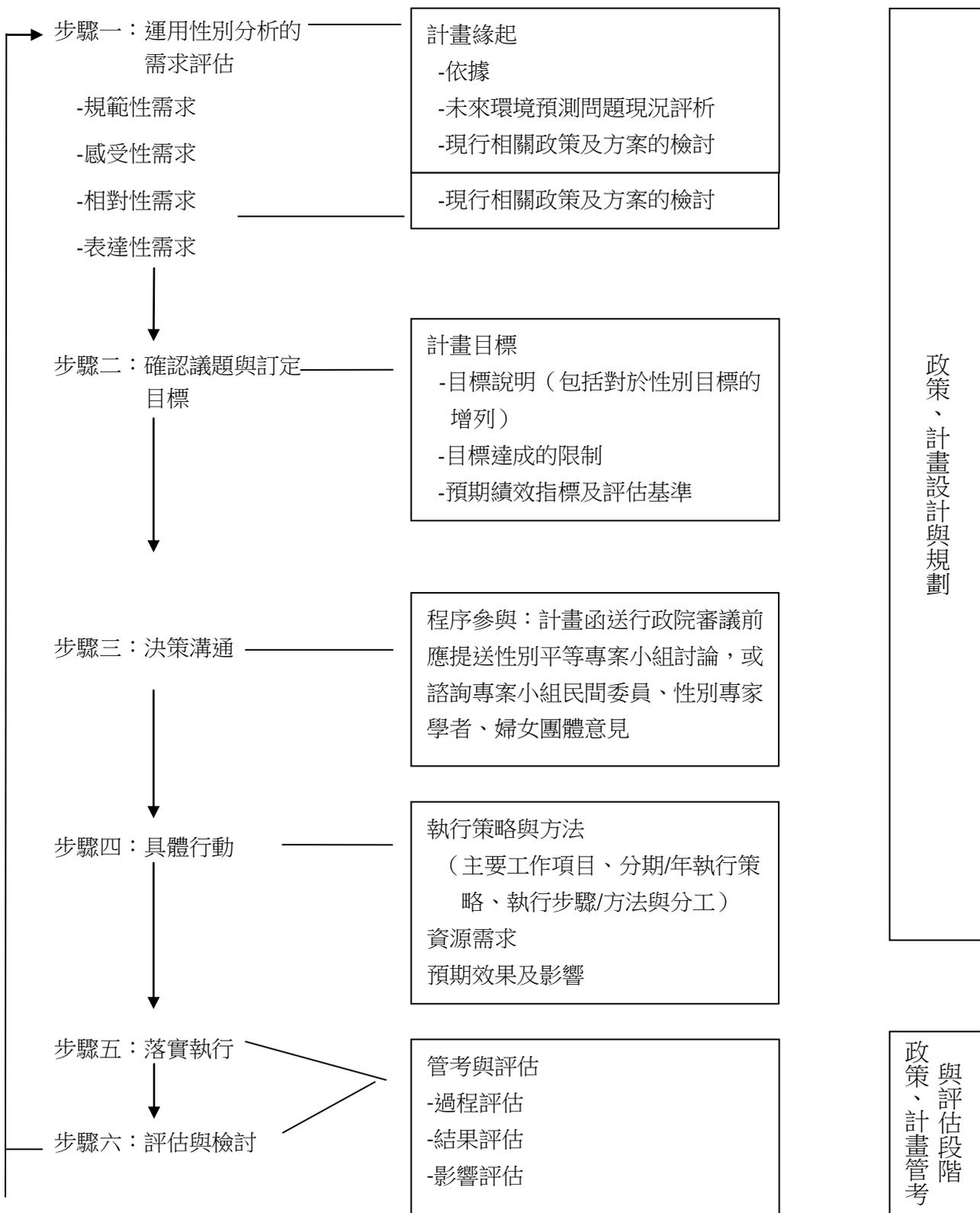
■①成本：經銷商無須負擔確認合格商品及不符合規定商品下架、保管及退貨等相關管銷成本。

- ②效益：消費者可能購買到不符合規定商品之風險，消費安全缺乏保障。
- (2)方案二: 由廠商或公會訂定自律規章
- ①成本：經銷商須負擔確認合格商品及不符合規定商品下架、保管及退貨等相關管銷成本。
- ②效益：自律規章非屬法律強制性規定，若廠商不願遵守自律規定，消費者可能購買到不符合規定商品之風險，消費安全缺乏保障。

附件六：圖 1：性別分析與影響評估操作架構（中長程個案計畫）

性別分析與影響評估步驟

中長程個案計畫對應作為



附錄六、 行政機關之訪談提綱

一、 訪談緣起

法規評估(下稱: RIA)之作業雖行之有年，但仍然無法深根 RIA 之文化於我國行政作業體系當中。為探究 RIA 落實方法，必須了解當前行政作業上，於執行 RIA 時所面臨的困境，並檢討現行作業應如何調整，來 RIA 之基本要求。

東吳大學法律系 林桓博士 受「國家發展委員會」委託執行一「**法規評估能量建制計畫**」欲安排向「國家通訊傳播委員會」、「內政部」、「交通部」、「財政部」、「教育部」、「經濟部」、「農委會」等七部會拜訪，以調查各單位在執行法規評估作業時所面臨的困境與展望。訪談對象主要以踐行法規評估作業之基層業務人員為主。

二、 訪談提綱

- (一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？
- (二) 執行上是否有困境？
- (三) 對未來有什麼樣的期許？

附錄七、 行政機關之訪談記錄

附表 1 訪談對象七部會與公務行政人員一覽表

編號	機關單位	執行現況	現況困境	未來期許
1	教育部	目前草擬出機關內部的法規評估作業要點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 實際的成本效益分析操作方法 2. 諮詢的範圍不明 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作業手冊以參考為方向 2. RIA 總結文件的設計上需附上條文對照表
2	財政部	依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 給付行政時的困境 2. 與性別影響評估檢視表的合併疑義 3. 與性平等其他評估方法之關連與整合 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設立統一對外公告的法規評估網站 2. 作業手冊上附上流程圖以方便參考
3	內政部	依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無相關範本參考 2. 公務人員獨立保障之疑義 3. 專業培訓與輔導 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設立個別案件適宜性的法規評估作業程序 2. 豁免事項與評估程度，設定統一標準
4	經濟部	依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 公務人員獨立保障之疑義 2. 法制化的必要 3. 諮詢對象的範圍 4. 立法機關質詢標準 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 期望未來 RIA 能推向立法化 2. 期望整合現有的評估作業，並簡化公務人員的繁複作業程序。
5	NCC	目前草擬出機關內部的法規評估作業要點	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法規評估豁免之界限不清 2. 無相關範本來參考成本效益分析方法 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 未來有成本效益分析及相關社會科學方法的工具參考 2. 以質化分析說明成本效益
6	交通部	依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響	<ol style="list-style-type: none"> 1. 與現行公務人員作業程序融合之困難 2. 需作業手冊或不流於形式的勾選表指 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供表格方便作業

		評估檢視表」	導	
7	農委會	依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 給付行政時踐行 RIA 之困境 2. 與性別影響評估檢視表的合併疑義 3. 無相關範本參考 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 期望涉及給付行政的法規晚點踐行 RIA 2. 未來有參考方向的作業手冊供參考
8	專家學者之意見	(略)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建議可就質化分析的部份多加補充說明 2. 建議在有效諮商的部份,多參考 OECD 國家實踐,並規劃適宜我國的有效諮商。 3. 如果可行,建議以台灣的法案做實際案例分析 4. 報告可特別考慮針對那些群體份子說明,並在當中補充建言 5. 關於部會之間分工的部分可多做說明 6. 公眾諮詢時須準備的資料,以及時間的長短該如何考慮 7. 有關報院時公開的資料與法規評估文見的公開時點,可多做說明 8. 法規評估報告之公開回覆方法 9. 法規評估豁免事項之說明 	

附錄 2-1 教育部訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

現況作業上，教育部目前草擬出機關內部的法規評估作業要點，作為教育部下法制作業人員遵循 RIA 的標準與步驟。現今大部分教育部的法規皆以 RIA 的評估方法對負責的法案進行評估。

(二) 執行上是否有困境？

1. 如果性別團體可以建構一個機制，未來兒童、環保也可以建構這樣的機制，已經制度化，標準化在法規評估中。
2. 現況作業上面臨人力資源不足之情形。
3. 尤美女立委要求送立法院的法律案要把法規評估送立法院，如果要做制度性的決定，怕會走到性別影響評估。那性別影響評估制度本身是否須要做 RIA?
4. 不同的 RIA，要有這個想法是值得推廣跟落實。是否要訂很多內容，以適用不同情況所需的 RIA? \
5. RIA 有兩種寫法，先有目的，還是踐行程序？
6. 有些團體(利害關係人)拒絕配合，那怎麼辦？

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 希望將來作業手冊的主軸以參考性質為方向較妥當，要精簡、可行，並說明未來如何被落實。
2. 未來如專責單位要審查 RIA 時，希望必要性分析、解決性分析做完最後呈獻的條文要一致。問題確定後再看規範是否妥當。
3. 未來 RIA 作業上，除了附上總結文件(RIS)於長官外，希望一同附上條文對照表。

附錄 2-2 財政部訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」。

(二) 執行上是否有困境？

1. 像國有財產的使用、收益、處分一類"非管制"性法規是否也需要做影響評估？
2. 數據及資料的性質屬需保密者(例如涉及地價的波動)，是否有保留的空間？
3. 稅式支出與法規評估的關係不清。
4. 稅法是非管制性法規，是否就可以排除？稅式支出是不是也要排除？如表格太多種，送出去審查後要改，所以如果可以，可以把一個表格在一個欄位放在一起。
5. 法規預告在行政院公告那邊看，如果我們現在這個政策希望達到揭露意見，那國發會要不要考慮設計一個平台，選擇對外公開。
6. 立法委員自己要不要做？另外解釋令及行政規則需不需要做？
7. 如果要做成建議，是不是要完成法律案都必做？漸進式地做會不會比較容易？怕一步到位品質會很粗糙。

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 希望未來可以委外來執行法規評估。
2. 希望有統一公告法規評估的網站。行政院公報先預告，全國法規資料庫後面緊接者公告。
3. 希望團隊在作業手冊的設計中，加上流程圖來幫助行政人員判斷，並減省人力。

附錄 2-3 內政部訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」。

(二) 執行上是否有困境？

1. 在做影響評估時，承辦人員對於行政院의 評估表感到非常抽象，針對當中的內容不甚了解，蓋現行作業上並沒有成本效益分析的作業指導，使得承辦人員無從操作。
2. 法規評估的製作會有時間上的壓力，因為不清楚提交的確切時間。
3. 成本效益或質的分析，當案件定性時，製做的順序跟範圍不知道要踐行至何種程度？
4. 未來在進行或法規評估時，與性別影響評估、人權影響評估的關係為何？如涉及到人權、性別，則要如何進行衝擊評估？又關於兩性的問題應由誰做檢視？
5. 未來作業過程中，如有遇到困難或問題的話，由哪個機關來進行輔導？
6. 國發會做為政策單位，應該要提供讓各部會都能適用的綱領，技術與政策層面應該也是要有所區別。否則每次要填這個內容，而如果填寫的表單與該機關職能作業上沒有太大關係，反而讓這個表格失去意義。

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 期許未來可以做成一個手冊，來幫助作成本效益分析 (成本效益分析手冊)。手冊宜以簡單易懂的方式，以避免爭議，期望避免過於專業化，對承辦人也是壓力，可能也流於形式。
2. 關於踐行的程度，是否涉一個準則，以便在操作的時候，不會悖離這個規定太遠，同時也能達到行政院或立法院的期待。
3. 期待未來踐行法規評估時，專業性領域的評估作業能由專業單位主導，而非均適用同一套標準。

附錄 2-4 經濟部訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」。

(二) 執行上是否有困境？

1. 實務運作上，常不知應採用何種方法，得以具體評估或量化法規實施所造成社會、企業及政府影響之相關效益與成本。或為節省時間、費用或人力等，先決定結論，再找出支持結論之分析評估。
2. 內容並非行政機關中一般法制人員個人足堪確實進行，以致實際效用不大。
3. 性別統計等相關數據取得不易。所規範之事項未涉人權及性別者，仍需進行該評估，致程序無效益、耗時。成本及效益難以量化。
4. 法規評估範圍之界定不易-
 - (1) 應分析項目確認不易，是否僅限法案內容或需延伸至當前外界關心議題？（如示範區國際醫療條文是否需延伸進行偏鄉醫療發展問題評估）
 - (2) 影響對象不易確認-是否僅分析主要受衝擊者或應包含間接受影響者？
 - (3) 各別團體關注影響層面不同，如就業議題、國安議題、環境議題、稅收議題、性別議題、文化議題等，欲作出滿足各界需求之 RIA 有相當難度。
5. 不易作出量化之影響評估
6. 法規命令或是租稅減免，抑或是獎勵性質的措施，是否也須踐行 RIA?
7. RIA 的法律位階應該要訂在什麼層次? 如果是法律制度，那機關內部的政策決策，立法機關透過基本法也應予以尊重。
8. 目前感覺起來是結構性的問題，RIA 主要影響的是立法委員、政務官及人民。像韓國的基本法，有權力的人始終不肯將權力下放，如果我們是法治國家，在整個行政流程裡面，是否可以建議讓政務官與公民參加講習?
9. 目前 RIA 這個程序的流程，很像法規的方式來達成某個任務，感覺和審議式的概念很雷同，是否跟現行行政程序法的規定(公告)一樣?

得否免除同法 154 條法規命令的預先公告?

10. 未來這個守則，有三部分。還有事後績效評量。這個定期檢視應如何檢視? 又提出的政策與首長利益相衝突時，應如何因應?
11. 擬修訂法規涉及其他具有競合性質之法規出處或函釋等資料之檢索與檢討。涉及行政訴願、訴訟或司法裁決之實際案例與檢討。法規影響中涉及環境影響評估法第 26 條之政策環境影響評估辦法之辦理程序與兩者評估結果位階。
12. 政策通常只有上命下從，沒有拒絕的餘地，但受法規的對象往往對於法規會有某種程度的反彈。未來如果 RIA 制度要施行，會不會所有的法律案皆無法擬訂? 蓋納入總說明的部分，須要報請立法院，基於權力分立，如果還要分析，就我國現行的政黨體制下，某種程度上有高度對立性。如果刻意杯葛反對，而不做諮詢，是不是會造成很多政策無法推動? 且許多民生法案本身的不特定性，如何群找特定團體做諮詢亦是一項困難。

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 在不耗費過多行政成本之情形下，依明確步驟進行法規評估作業，能真正達到法規評估之目的—用以提供決策者制定法規時，得以依據具體事實的描述，甚至量化的數據所呈現的分析內容，做為公共選擇的判斷參考。
2. 法規評估可以簡化及效率化方式進行，並且著重於與現有的法規結合，著重正當程序之踐行，俾使本機制在行政機關推動行政事務時得以落實。
3. 未涉人權及性別事項，可免該部分之評估程序，以縮短時程。少數條文或部分條文修正，如僅係文字修正，期能簡化程序。
4. 應行評估項目之明確性。兼顧評估之完整性與效率性(在不過度耗費行政資源之前提下，作出可滿足多數民眾需求之合理報告)。
5. 環境影響評估、土地開發審查與興辦事業審查要件逐步整合並簡化程序。
6. 能針對法規中具有類似性質之篇章(如主管機關權責分配、罰責方式與處罰額度)提供準則性的修正指引方針，作為設計法規時之依據。並提供客觀上可作為法規評估之參數(如對主機關、對受規範業者、對第三人各自可能影響項目、修正案內容是否應設計過渡條款等議題)使法規評估有更具體的資料及理由支持法案之內容。

附錄 2-5 國家通訊傳播委員會談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前草擬出機關內部的法規評估作業要點，供內部行政人員依循。

(二) 執行上是否有困境？

1. RIA 之踐行主體、時間、豁免界限尚不明確。
2. 目前尚無作業手冊供機關人員參考。
3. 相關科學方法的計算要如何做成？要精化到什麼程度？
4. 最後呈現給民眾進行諮詢時，是否需要將量化的數據給被諮詢人看。

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 希望未來有社會科學相關的訓練工具，以指導如何踐行成本效益分析，及其它 RIA 相關之衝擊影響評估。
2. 未來在說明各界利害關係之變動時，希望強調質化分析做成總結文件之證成基礎，並將遵循成本的說名列入資詢程序當中。
3. 未來需要上級長官、主任秘書的支持。

附錄 2-6 交通部訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」。

(二) 執行上是否有困境？

1. 是否要將資詢後民意的情況具體化，在法規評估當中呈現出來做說明？要如何呈現？如為情緒性的言論，要如何處理？
2. RIA 的諮詢方法，以及現行法制上的公聽會、聽證、說明會的關係不清楚。
3. 現行狀況上，沒有一個網路平台來處理民眾的意見，並進行回覆。

(三) 對未來有什麼樣的期許

希望未來可以提供一些表格出來，方便公務人員進行作業。

附錄 2-7 農委會訪談記錄

(一) 機關現況上是如何執行 RIA 作業？

目前依行「政機關法制作業應注意事項」勾選「法案及性別影響評估檢視表」。

(二) 執行上是否有困境？

1. 針對立法前，法律案送立法院審查，和行政院法規命令是否須做差別待遇？步驟是否相同？
2. 給付行政可能以私法或公法的手段來達成。比較困難的部分是用編列預算來執行，因為根本沒有訂定相關法律。只要編列預算就可以執行，那麼這個行為究竟是屬於公法還是私法行為？RIA 上又有什麼意義？
3. 業務本身沒有制定法律，但就檢視表關於問題界定的部分，像法律規範的時候，評估的部分可能涉及一些文化習俗或是繼承的制度，我們需要調查到甚麼程度？這樣的結果可能造成，所謂的評估不是評估法案，而是他在影響我們法案的評估。業務通常是不碰法律面，像這樣的表格設計由性平專家填寫，再給我們填寫是否比較快？操作的程序上是否也比較好？

(三) 對未來有什麼樣的期許

1. 期望給付行政在 RIA 的施行上可以晚一點執行。
2. 未來有參考手冊可以參考。

附錄 2-8 專家學者之意見記錄

(一) 背景說明:

專家學者的意見，係期中審查時，由公共行政學及實務界先進所提供。出席學者包含政治大學－施能傑教授、中經院 WTO 及 RTA 研究中心 副執行長－李淳、教育部法制處處長－何吉林，及其他部會先進們。

專家學者意見	研究團隊回應說明
施能傑 教授	
<p>(一) 關於貴團隊所提的「三階段法規評估中」第一部分的「政策評估」我建議改成政策分析。而這部分則是問，要如何定位 RIA？究竟是屬於政策分析，還是法制分析？希望小組在這方面要有立場。另外，我也傾向認為不一定要以法律的方式訂定，因為法律有他的鋼性在，而 RIA 某種程度上要保留他的彈性。</p>	<p>RIA 所涉及的面向很廣，不僅是法規，甚至政策本身也可以使用 RIA 作為分析工具。台灣目前面臨一個問題是政策與法律脫鉤，實際評估後的結果將來送院不見得是同個版本。所以為了彰顯政策與法規屬的一體性，還要與承辦單位就這部分做討論。最後，為了回應到 RIA 本身理性工具的本質，我們認為法規評估應該名為：「政策法規評估」較合適。至於未來以什麼樣的方式呈現，會做考量。</p>
<p>(二) 究竟何種政策必須踐行 RIA 這部分希望研究團隊多加著墨。以法規命令來說，我要怎麼樣判別何種性質的法規命令需踐行 RIA？涉及金額較大？還是影響較大？</p>	<p>標的的部分，各國家做法不同，有些國家是以金額大小作判別，我們則是傾向涉及經濟、政府有效管制如食安的部分會做，而踐行成本效益評估本身也需要符合成本效益原則，因此這邊我們會再做補充。</p>
<p>(三) 建議 RIA 與「性別影響評估」所評估的對象要有所區分。且公眾諮詢的部分看起來比較像是翻譯後的用語，這部分可能有勞小組轉換。</p>	<p>這部分，因時間充忙的原因，目前來不及轉換。小組回去就會進行調整。</p>
<p>(四) 台北市政府推動的例子，是否可以在執</p>	<p>這部分，國發會希望藉由中央開始推</p>

<p>行經驗上著墨，說明推動上有什麼爭議被突顯出來。</p>	<p>動，所以引台北市政府的經驗與中央的方向可能有點不一樣。</p>
<p>(五) 公務員獨立保障的部分，希望要表明他的立場跟地位，以及報告的連結性。</p>	<p>我們於 37 頁討論到公務員獨立法的原因，本意是要討論在時效短的情況下，長官要下屬踐行 RIA 本身的困境。因此，這部分我們會在報告中做調整修補。</p> <p>另外，建議以後受訓的課程以應把「高級文官」納入 RIA 培訓當中。</p>
<p>(六) 建議質化的部分要多做說明，目前看來是量化談的較多，質化說明較少，且我們在談衝擊影響評估時，哪些部分可以做量化。</p>	<p>這部分本團隊會再多做說明。</p>
<p>中華經濟研究院台灣 WTO 中心副執行長－李淳</p>	
<p>(一) 以使用者的角度來看作業手冊，我想行政機關不外乎想知道的是想知道誰要做，什麼時候要做，怎麼做？什麼時候要完成？適用對象，起動時機，什麼時候完成，什麼時候結束。目前的手冊偏向上位概念的東西，我建議在操作性的部分多做說明。並且要與內文報告做連結。</p>	<p>操作性步驟，以及時間點、標的這部分我們研究團隊會再做補充。</p> <p>另外就適用的對象而言，我想適用的對象可能分很多面，有些是影響人數、有些是金額、有些實施重要性的問題，我想不是單一指標，可能要分不同指標。我們想，如果報告、手冊的導向如是提供未來行政單位委外承包時的範例，則是較具有可行性。</p>
<p>(二) 建議手冊要與案例做結合，例如在哪一段實行那些事，並且模型的部分也要多做說明。另外，修法建議是說諮詢要回行政程序法，這跟剛才就諮詢的部分前後一致性可能一至性要調整。</p>	<p>我們從現行的 RIA 機關看能不能做說明，而有一些標竿協助做 RIA，這些具體的內容我們在做轉換。至於如要舉出實際的例子有困難，因為我不能替其他機關寫。至於適用範圍的一致性會在做調整。</p>
<p>(三) 建議 RIA 的操作也要有示範區的概念。另外，有些法規的事項也許很技術性，但他的影響是很重大的，所以就門檻說明的部分力道要強一點，而我想這邊是不是也可以把一些案例加上去做舉例。</p>	<p>我們初步的想法是以法律案跟重大法規命令，並考量執行成本去做推動。至於強調要不要門檻，這是非常實施面的考量，這我們要考慮實技上的執行成本。</p>
<p>行政機關意見</p>	<p>研究團隊回應說明</p>

衛生福利部代表	
<p>(一) 如食安法現在還在立法院提案。如果在急迫性的情形要做 RIA，我想對公務員的干涉很大。又以食安法做考量，從成分、管制、販賣的通路都有管到，但它牽涉的範圍很大，美一筆牽扯到的金額很小，但又很複雜，種類又繁多，想問這要如何做影響性評估？</p> <p>(二) 施教授 (回應衛服部)：我想解決食安法的這個問題是要在「諮詢」方面多做著墨。即使牽扯到的金額不大，但至少相對人的評論(comment)以及建議(advice)這塊可以加強。</p>	<p>食安法修正，因涉及修法，我建議修法的時候說明要求生產的內容物，例如國際競爭力，增加的成本費用，消費者的物價會受到什麼影響，以及相關技術水準。</p> <p>回應施老師：我們在這塊會多做補充，特別是要彰顯說明諮詢的目的並非取得共識，而是種在蒐集資訊，尋找最佳解決市場問題的方案。</p>
行政院農業委員會代表	
<p>(一) 我們以操作者的角度來看，我們政策形成後，送到行政院審議，但我們送到立法院黨團的版本與協商的版本不同，這也是我們現在的困擾。</p>	<p>這部分我們會在報告中說明。</p>
<p>(二) 我們業務單位在徵詢利害關係人這塊，依循過去會忽略淺在利害關係人，我們法制單位沒有辦法告訴她們，這個部分將來在教育訓練是不是可以給我們業務單位協助，或是要怎麼尋找淺在關係人，謝謝。</p>	<p>這部分的重要性，會在手冊以及報告中說明。</p>
財政部代表	
<p>(一) 在推動 RIA，是否相關行政程序法也要配合做修改？如果未來推動政策面也要做法規評估，與現行行政程序法也沒有勾起來。</p>	<p>現階段我們是推行法規的部分。就門檻方面，還會多做考量及說明。</p>
經濟部代表	
<p>(一) 我們贊成法規評估，只是就績效評估的部分，是要由我們自行做？還是由其他機關還審查？這部分還請研究團隊</p>	<p>我想，績效評估正是台灣目前現階段所欠缺的，至於執行的部分，本團隊會試圖尋找可行的績效評估操作方法。</p>

做指示，謝謝。	
委辦單位意見	研究團隊回應說明
專員代表	
<p>第二章關於本作業手冊是不是可以告訴大家定位，因為目前的內容看起來很簡略。第三章在法規評估的說明，同仁不太能理解。流程圖的部分，一開始是要看那個流程上是不是要做釐清? 接下來有關 364 頁以下部分，我建議改成「自律機制」的文字比較能理解。量化分析的部分有點複雜，但可能要做介紹；OECD 就質化分析可能比較向政策說提，這部分還請說明。</p>	<p>相關調整的部分，我們會往可操作性的方向做調整。我想除了文字以外，如何操作、覺上如何呈現，我們會盡可能完成，但很多部分要跟委託單位要有密切的接觸。</p>
專員代表	
<p>前面日本的部份說明得很清楚，但後面又是援引紐、澳這部分就不太能理解。就手冊內容的部分，我建議要跟第四章的建議做扣合，例如：機關訪談要把人、事、時、地放進來，時間也要擺近來，並且讓人知道如何填寫；最後節項款標題的部分要注意，各項要做進一步的統一。</p>	<p>紐、澳的部分是因為他們踐行 RIA 與實際的成果是一致的，也備受 OECD 國家肯定，因此推動的方向以紐、澳為主。至於日本的做法就無法肯定了。</p>

附錄八、我國 RIA 作業手冊

法規政策影響評估 作業手冊

(初稿)

國家發展委員會委託研究案

東吳大學 林桓 副教授 主持編制

目錄

<u>壹、總述</u>	353
<u>貳、法規評估之內涵</u>	355
<u>參、法規評估之功能</u>	356
<u>肆、法規評估要件與運用</u>	358
<u>伍、法規評估方法</u>	360
<u>陸、法規評估作業要項</u>	362
<u>柒、法規評估作業流程</u>	366

附錄一 法規政策影響評估報告範例

附錄二 成本效益分析方法

附錄三 諮詢安排與諮詢文件(問卷)設計

壹、總述

- 一、法規政策影響評估（以下簡稱「法規評估」）在歐盟、OECD、APEC、美、日、韓等組織或國家之倡議與採行。
- 二、法規評估在於實現法制作業程序公開（透明）化、民主化、專業化及合理化；提升法規品質，保障人民權益，不得忽視之重要途徑。
- 三、頒行「法規政策影響評估作業手冊」有助於落實「中央行政機關法制作業應注意事項」相關規範。
- 四、倡議管制革新、法制再造、改善法規環境吸引外資、創造加入區域經濟體市場條件、消除市場進入障礙、避免管制不足或管制過當之情形，乃是訂定本手冊主要目的之一。
- 五、法規評估是當前不少先進國家法制作業基礎工作，有助於平衡國內外公共議題各種利益衝突之主張。
- 六、降低法制作業倉促，可能增加社會成本或危害。
- 七、法規評估程序上藉由諮商及意見蒐集，主張有益於事先調整規範方向，平衡不同利害關係人主張。
- 八、促進法規作業公開透明化、降低法規規定偏頗。

九、近年來各國推法規評估機制，甚至簽訂雙邊或窩邊自由貿易協定(FTA)，亦列為國家法制作業之標準程序。

十、面對國際間法制競爭環境，提昇國家競爭力，應將法規評估機制導入現行作業程序。

十一、本作業手冊的目標在增進各機關首長、業務（法制）人員熟悉作業步驟、操作方式，評估報告具體內容，進而提升法制作業品質與法案之合理完善。

貳、法規評估之內涵

- 一、「法規評估」係屬法制作業之先期政策評估工作。
- 二、各機關應秉持成本效益概念，分析各種規範模式對受影響者(社會、人民及政府)可能造成之利益或負擔。
- 三、選擇達成最大效益之可行模式，據以進行法制作業。
- 四、於政策分析過程確認問題成因，以確立法規頒訂之必要性。
- 五、除數據資料分析外，亦應考量經驗價值選擇，對利害關係人進行公共諮詢是法規評估程序之核心步驟。
- 六、公共諮詢資料反應民眾政策措施偏好，藉以提升評估報告可信度，以及法制作業穩健性。
- 七、公共諮詢單向蒐集民眾意見及立場，並非公開協調，或公民會議，選擇規範或管制模式仍由主管機關決定之。

參、法規評估之功能

一、機關首長方面：

- (一) 分析整體相關資訊，提報首長決策參採。
- (二) 公共諮詢之意見與回饋，首長應審慎納入決策要素。
- (三) 強化決策基礎證據，首長得以直接回應民意或立法監督。

二、行政機關方面：

- (一) 確保法規品質，提高民眾支持及遵循之意願。
- (二) 減少法規重疊規範，降低相關機關之協調成本。
- (三) 促進法規充分反應社會共識與市場機能，以防阻法規失靈情事。

三、民眾及人民團體方面：

- (一) 提升法制作業公開、透明化，得以體認法規制頒之必要性及穩健性。
- (二) 管制措施規範符合人民生活需求，避免法制作業局限於學理性規劃或脫離社會現實。
- (三) 增進多元化參與 彰顯直接民主之體制。

四、產業界方面：

- (一) 經由公共諮詢途徑，得以提出選擇性替代方案，有利主管機關進行

多元評估作業。

(二) 依據公告資料，及時規劃調整產業發展策略或方向。

(三) 遵循法規範，先行分析成本效益及市場變化，採取經營上必要因應作法。

肆、法規評估要件與運用

一、法案類別：

(一) 法律：

1. 法律制定案。
2. 法律修正案。
3. 法律廢止案。

(二) 法規命令：

1. 授權命令案。
2. 職權命令案。

(三) 行政規則：

1. 組織性行政規則。
2. 作業性行政規則。
3. 解釋性行政規則。
4. 裁量基準。
5. 解釋函令。

二、具有評估要件法案：

1. 法律案。
2. 法規命令案。
3. 行政規則：
 - 解釋性行政規則。

- 裁量基準
 - 解釋函令
4. 上列法案恒具評估必要性，得由主管機關衡酌之。

三、評估執行時機：

1. 公共議題已形成，列為政策問題前。
2. 政策問題列入後，決定立法前。
3. 法案研擬或決定立法政策前。
4. 法案(初稿)公告後。
5. 法案制定(訂頒)階段。
6. 法規施行後，以作為後續修正(訂)之準據。
7. 上列各種執行時機及次數，由主管機關決定之。

四、評估報告運用方式：

1. 執行評估應提出報告供參考。
2. 評估報告併同法案初稿陳報上級機關。
3. 評估報告併同法案送立法機關。
4. 評估報告併同法案初稿公告。
5. 評估報告僅供各級機關內部使用。
6. 評估報告不宜送立法機關或公告者：
 - 涉及重大國防、外交及大陸事務者。
 - 因應可能造成重大公共利益損害或急迫情事者。
 - 經中央政府一級主管機關認定不宜公開者。
7. 評估報告運用方式，由主管機關擇採之。

伍、法規評估方法

一、量化資料蒐集

(一) 現有二手統計資料：

- 相關機關發布者。
- 知庫公開者。
- 人民團體公開者。
- 產業公(協)會公開者。
- 媒體調查刊載者。

(二) 個案分析資料。

(三) 相關研究報告運用資料。

(四) 公共諮詢量化資料。

(五) 政府機關調查資料。

(六) 網路調查資料。

二、質化資料蒐集

(一) 司法解釋。

(二) 行政解釋。

(三) 深度訪談。

(四) 公共諮詢。

(五) 研討會結論。

(六) 學術界建言。

(七) 產業界(公協會)建議事項。

- (八) 書籍、論文。
- (九) 研究或調查報告。
- (十) 媒體報導。
- (十一) 請願、訴願、訴訟及陳情等案件。
- (十二) 網路發表意見。

三、成本效益分析

- (一) 政府機關預算支出績效比較分析。
- (二) 人民受益或負擔變動效果分析。
- (三) 產業界成本變動與收益增減分析。
- (四) 社會成本估測。

四、公共諮詢

- (一) 聽證。
- (二) 公聽會。
- (三) 說明會。
- (四) 學術研討會。
- (五) 產、官、學審議會議。
- (六) 民意調查：
 - 1. 一般性調查。
 - 2. 特定群體調查。
 - 3. 產業或經營者調查。
 - 4. 消費者調查。
 - 5. 利害關係人調查。

陸、法規評估作業要項

一、現行規定：

1. 民國 93 年 10 月 22 日行政院修正之《中央行政機關法制作業應注意事項》第二點第一項規定：「對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估。」
2. 另行政院民國 92 年 6 月 14 日頒布《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第三點第四項規定：「法案衝擊影響層面及其範圍，包括成本、效益及對人權之影響等，應有完整之評估。」

二、評估要項

(一) 議題闡釋

1. 請機關說明法案所要處理之議題。
2. 陳述法規評估作業涉及之範疇或方向。

(二) 現況描述

1. 釐清問題現況確認其重點。
2. 就現行相關法規盤點，確實了解議題之背景，俾利擬具各種可能解決方案。
3. 盤點標的包含法律、法規、命令、相關措施、自律機制或其他規則。

(三) 問題界定

1. 問題界定，在於判斷現行法制環境所待解決之事項。

2. 分析問題現況與目標之落差，並探究造成落差之根源。

(四) 目標設定

1. 敘明本項政策規劃之願景。
2. 陳述評估分析作業將處理事項的目標。
3. 檢測法規政策所能達成目標狀態(如促進競爭、降低交易成本、減少或增加負面外部性等)。

(五) 列舉選擇性替代方案

1. 列舉各項得以有效達成政策目標之替代方案。
2. 法規評估在於評估分析非管制規範或措施之可行性，以降低政府預算支出。
3. 非管制性規範或措施，應列入替代方案之規劃。
4. 維持現況方案：若非變更規範或管制措施得以產生較高效益外，維持現況可能是次佳方案，且有利於法制之穩健性。
5. 依現行法規改善執行方式：藉由加強培訓，改變管理文化，深入與管制對象溝通對話，亦可發揮解決問題之效能。
6. 增進自律機制方案：有時強行對產業加以管制反而適得其反，造成產業、資金及人才外移。應強化誘因、溝通或協助產業自我管制解決市場問題。
7. 共同管制方案：由主管機關與產業共同進行管制，解決問題。主管機關得行使行政指導或訂頒倫理規範。

(六) 各項方案比較分析

1. 以各種分析方法檢視評量各項可能達成政策目標方案之優劣得失。

2. 依各類利益關係人，就各項方案或措施，採量化資料，加以成本效益分析比較，說明採擇優先順序。
3. 重大或各界重視之法案外，並非法案均採量化分析，俾降低評估成本及時間。
4. 以質化方法亦得比較各項方案可能產生之影響。
5. 依比較分析結果，擇定政策方案。

(七) 進行公共諮詢

1. 公共諮詢作業，係指主管機關將法規政策目標、選擇措施等作成「諮詢文件」，主動向利害關係人徵詢意見。
2. 諮詢文件應列明問題界定、目標設定，列舉選擇性替代方案，及比較分析等內容要項。
3. 運用網路、媒體等方式，廣泛諮詢各界意見。

(八) 公告擇定方案

1. 彙整公共諮詢資料，以及其他機關資料，綜合分析決定採擇之方案。
2. 最終決定採擇政策方案之內容及理由，應詳加說明。
3. 撰寫「法規政策影響評估報告書（總結文件）」，其內容應包括前述七項及最終擇定方案。

(九) 法案初稿擬定與公告

1. 依據最終擇定方案，撰擬法案具體條文，並對照說明；若修正（訂）法案，應對照列入原條文。
2. 主辦或法制人員，草擬條文，應求其符合擇定方案之意旨。
3. 法案初稿得公告於媒體、網路，俾利廣納建言。

4. 法案初稿亦得分函相關機關限期研提建議意見。
5. 前二項宜以 30 日為期限。

柒、法規評估作業流程

一、法律及法規命令(法案)作業流程（如圖一）。

二、行政規則(法案)作業流程（如圖二）。

三、地方自治規則(法案)作業流程。

（一）送請立法機關審議通過。

（二）地方政府函報行政院、中央各該主管機關或其上級機關核定或備查。

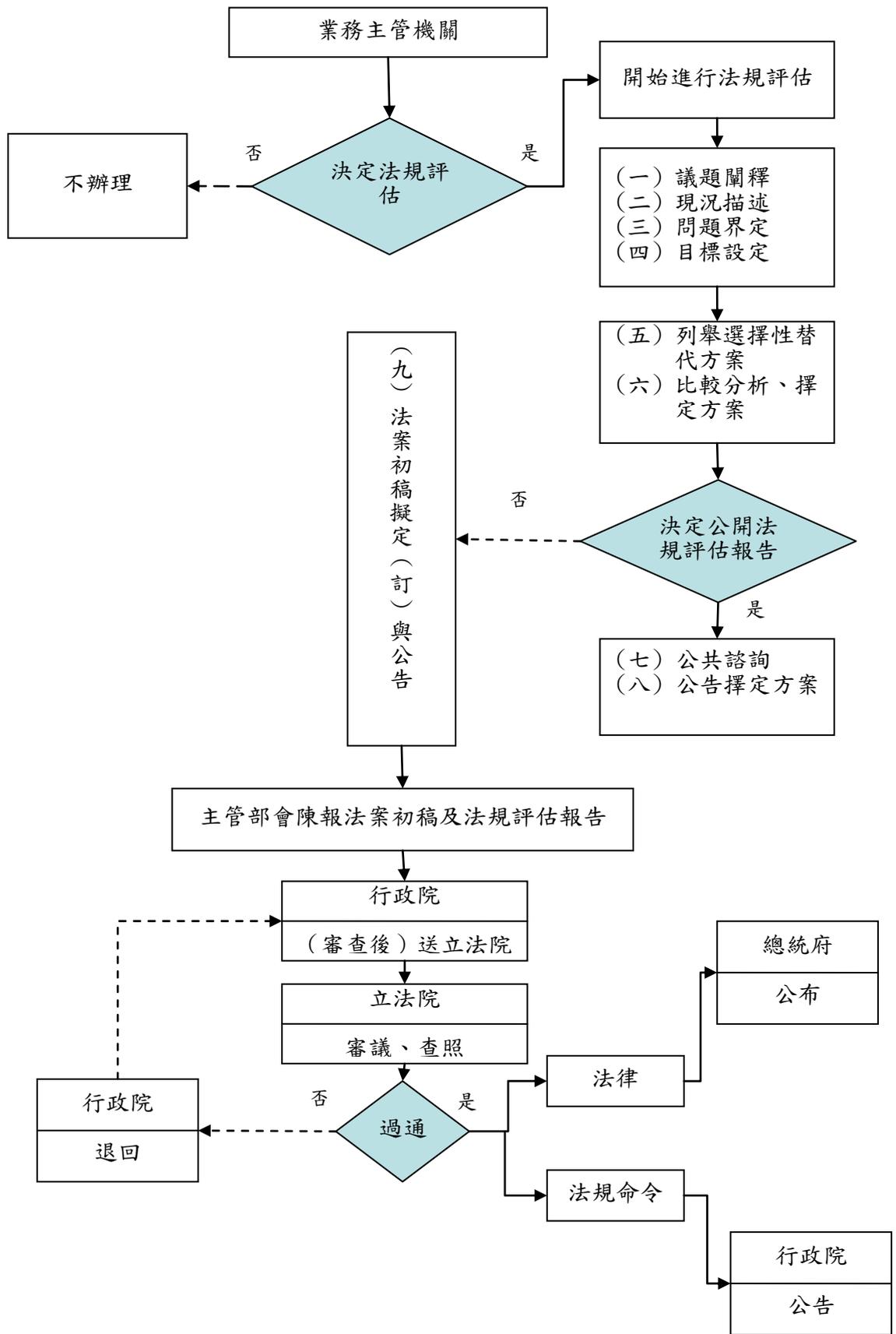
四、地方自治規則(法案)作業流程。

（一）依法律授權訂定者，函報該法律中央主管機關備查。

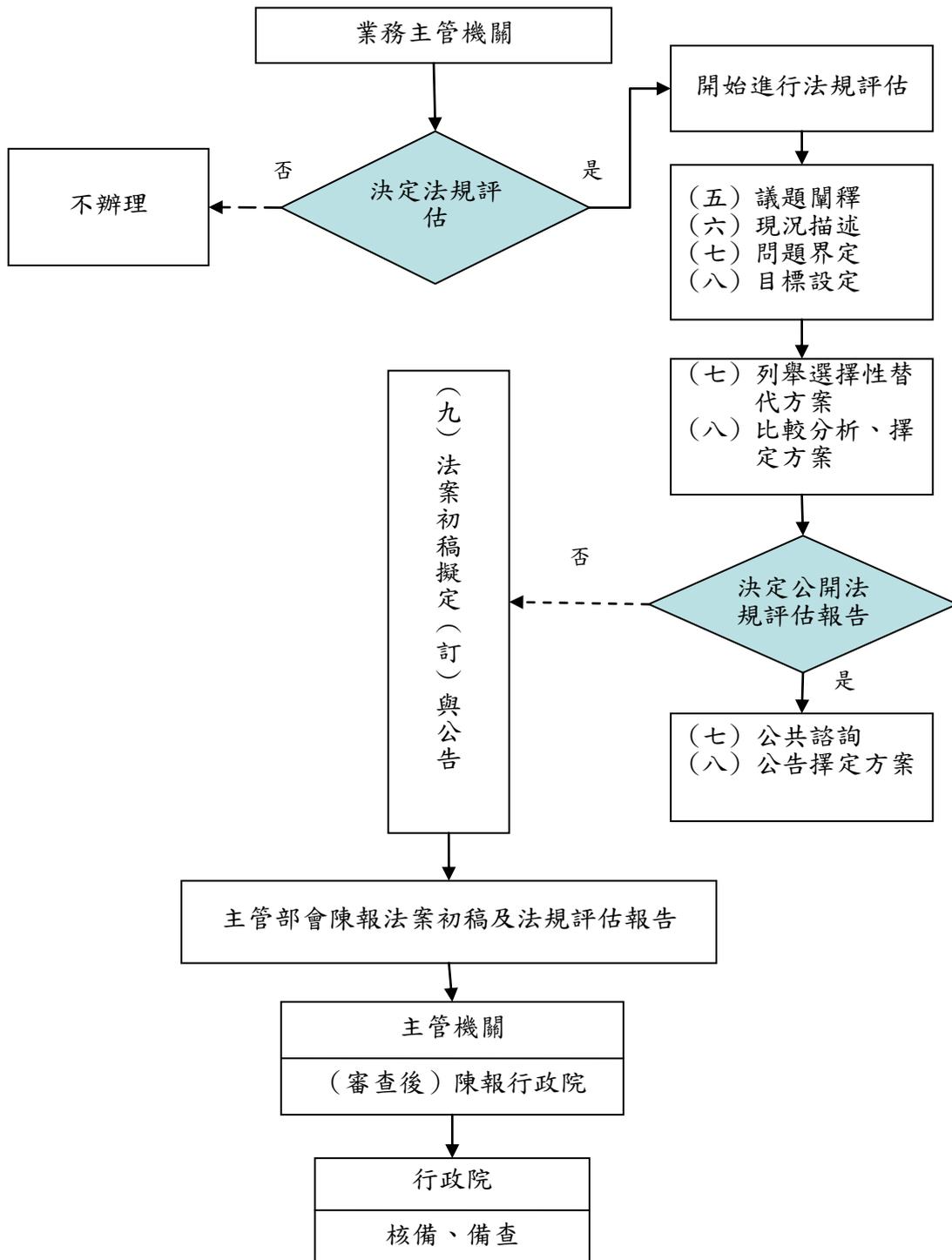
（二）依法定職權或自治條例授權訂定者，分別函送上級政府及各該地方立法機關備查或查照。

五、地方政府法規作業流程，得參採（圖一、二）。

六、各級機關法制作業，得酌衡辦理法規政策冀影響評估，俾利提高法制品質及其施行效益。



圖一：法律及法規命令（法案）之作業流程



圖二：行政規則（法案）作業流程

附錄一 法規政策影響評估報告書範例

目次	
摘要	
本次作業原因說明	<p>制定、修正、廢止法律之原因基礎：</p> <p><input type="checkbox"/>管制/給付不足(未具備法律依據)</p> <p><input type="checkbox"/>管制/給付過剩(具備法律依據，但不符合期待)</p> <p><input type="checkbox"/>對機關負擔過剩(待管制/給付修正)</p> <p><input type="checkbox"/>給付人民過剩(待管制/給付修正)</p> <p style="text-align: right;"><i>(得依需求自行增列)</i></p>
檢視項目	應檢視問題
一、議題闡釋	<p>1. 本議題所涉及的相關內容</p> <p>(1) _____</p> <p>(2) _____</p> <p>(3) _____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【說明】請說明此議題之詳細內容，請陳述作業可能涉及的主題或方向，以便於後續諮詢與分析工作之進行。</p> </div>

<p>二、現況描述</p>	<p>2. 現況說明： _____</p> <p>3. 法制環境(相關法規)</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 本機關： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ① 法律： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 法規命令： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ③ 行政函釋： _____</p> <p>(得依需求自行增列)</p> <p>法規背景說明： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 其他中央政府機關： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ① 法律： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 法規命令： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ③ 行政函釋： _____</p> <p>(得依需求自行增列)</p> <p>法規背景說明： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 地方政府機關： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ① 自治條例： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 自治規則： _____</p> <p>(得依需求自行增列)</p> <p>法規背景說明： _____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【說明】</p> <p>1. 現況之說明即是交代問題環境之現狀(status quo)</p> <p>2. 此處所謂法制環境，係指議題所涉及中央機關與地方機關主管之相關法律、法規命令及行政函釋等，應儘可能將相關之法制一一臚列，以確實瞭解議題之背景，俾針對議題提出各種可能之解決方案。</p> <p>3. 法規背景之說明，即是描述該法規之內涵，並解釋與問題環境間之關聯性。</p> <p>4. 上述表格僅為例示，視實際作業需要自行增加。</p> </div>
---------------	---

<p>三、問題界定 (待解決事項)</p>	<p>4. 是否為政府既定政策或法律規定應修正事項？</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 是 (選本項者，不需再填5與6兩項)</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 否</p> <p>事由說明： _____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【說明】 RIA 乃係提供政策決定之方法，如係針對機關首長之決定或上級機關之指示等已確定之政策，或法律規定應修正，均為已確定政策目標，此時所應處理者，為達到該政策目標可選擇對人民可能損害最少之措施。</p> </div> <p>5. 現有社會或市場機制運作發生困難或障礙？</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 是</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 否</p> <p>事由說明： _____</p> <p>6. 現有政府制度或法制規範運作發生困難或障礙？</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 是</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 否</p> <p>事由說明： _____</p> <p>7. 其他原因：</p> <p>_____</p> <p style="text-align: right;"><i>(得依需求自行增列)</i></p>
---------------------------	---

	<div data-bbox="568 230 1315 972" style="border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p>【說明】</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 現有政府制度或法制規範運作發生困難或障礙，係於前述法制環境之背景下，相關法律制度對該議題之處理有其限制。但對於問題發生原因，非屬法律所能規範者，則非法律運作之困難。例如，刑法第 271 條規定殺人者處死刑、無期徒刑或十年以上有期徒刑。而社會上仍發生殺人之事件，此已非屬法律制度之困難。 2. 為清楚說明問題，行政機關應於問題事由中，描述何種團體無法進入市場（who）、無法進入的原因（what）而產生什麼樣的問題（how）；如問題形成之原因與現存法規有關，則須進一步指出究竟為現行法規制定的問題（design），還是現行法規適用的問題（implementation）。 </div>
<p>四、目標設定</p>	<p>8. 說明問題範圍與本次作業擬處理事項的關聯：</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p style="text-align: right;"><i>（得依需求自行增列）</i></p> <div data-bbox="568 1290 1315 1559" style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p>【說明】 陳述本次作業擬處理事項的作業之願景與目標，並說明作業目標與議題所欲解決問題間的關聯性。例如可能有三個爭議點，本法案僅以解決其中某一爭議點作為目標，另一爭議點則由其他法律解決，最後一爭議點不藉由立法解決。</p> </div>

<p>五、列舉選擇性替代方案(達成目標可能選項)</p>	<p>9. 維持現況 維持現況之說明： _____(?)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【說明】 維持現況為必選之可能規範，每項議題均應將「維持現況」列為措施之一，作為與其他方案比較之基準。維持現況係指在不變動各種條件下，以現有實際運作情況，作為與其他方案比較之基準，俾瞭解其他方案之改變比不改變會更有利益或不利。</p> </div> <p>10. 法律規範以外替代選擇：</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 以技術發展及提升為手段，改變商品或服務供給與需求</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 藉由加強培訓，改變管理文化、深入對話等方式來改變社會狀態</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 市場機制得自行調整</p> <p><input type="checkbox"/> (4) 透過產業自律(說明以下列何種方式)：</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> ① 自行規範： _____</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> ② 擬制規範： _____</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> ③ 共同規範： _____</p> <p style="margin-left: 20px;"><input type="checkbox"/> ④ 強制規範： _____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【說明】</p> <p>1. 自行規範，指形成產業自行願意遵守的行為規範準則，而非指僅提供業者參考的意見。</p> <p>2. 擬制規範，指在政府指導或影響下，產業自訂行為規範準則或機關作成之行政指導(如規範說明、警示意見等)。</p> <p>3. 共同規範，指政府強制規範產業自訂規範的補充規定，若產業未訂時，依政府之規定，產業自訂規範為要件規定，政府強制規範作為效果規定。</p> <p>4. 強制規範，指政府擬於法律規範中明訂產業行為準則及效果。</p> </div> <p>11. 法律規範介入(制定、修正、廢除)</p> <p>法規制定說明： <input type="checkbox"/> (方案 1) _____</p>
------------------------------	--

(方案 2) _____

法規修正說明： (方案 1) _____

(方案 2) _____

法規廢止說明： (方案 1) _____

(方案 2) _____

(得依需求自行增列)

(法律規範之可能形式)

(1) 於強制規定中，賦予機關有行政裁量之範圍

(2) 規定法案一段期間後始生效，有過渡期間之調適

(3) 執行方式的選擇：

① 現場查驗

② 書面文件審核

③ 課予業者申報之義務

④ 課予業者定期報告之義務

⑤ 行政處罰

⑥ 刑事處罰

(4) 依企業規模大小而訂定不同之標準

(5) 依不同的地理區位訂定不同之標準

(6) 規範產生特定結果者，而非規範須符合特定行為之形式

【說明】 例如控制污染源之方式，規定其排出量之程度，而不規定其須具有特定可控制污染之設備。

(7) 採取使用行為之誘因規定，包括減免規費、補貼、可交易之許可證、責任或財產權改變、擔保金、保險、保證

【說明】 例如利用減免規費或補貼，對符合一定要件者，以規費或補貼為誘因，促使其為特定之行為；利用可交易之許可證，規定從事特定工作須具備特定資格，並發給許可證，而此許可證可轉讓與其他具有資格者，達到總量管制之目標。

(8) 規定資訊揭露義務

【說明】規定企業有一定資訊揭露義務，由市場機制解決前述之問題。

12. 其他措施：_____

13. 各項選擇措施採納之影響：

(法規增修後或替代方案採行後，可能直接或間接影響的機關、產業、人民，包括現況成本、義務或權益、福利的改變)

方案一：_____

(1) 機關

① 受影響機關：_____

② 受影響業務：_____

③ 受影響情形：_____

(可視需求自行增加)

(2) 產業

① 受影響行業：_____

② 受影響業務：_____

③ 受影響情形：_____

(可視需求自行增加)

(3) 人民

① 人民團體

a. 受影響團體：_____

b. 受影響事項：_____

c. 受影響情形：_____

(可視需求自行增加)

② 個人

a. 受影響個人形態：_____

b. 受影響事項：_____

c. 受影響情形：_____

(可視需求自行增加)

方案二：_____

(說明同上，得依需求自行增列)

【說明】

1. 各項選擇措施採納之情形得與 9 至 12 點中合併說明。
2. 說明影響時，應盡可能分別各種利害關係人，例如，行政機關、產業、團體(勞工、族群)、消費者、個人等。
3. 各項選擇措施如何達到設定目標，以及可能造成之直接或間接影響，得透過統計分析、敏感度分析、情境分析、時間序列分析、誘因分析等多項方法來觀察，最後在以質化方式陳述。
4. 對行政機關、產業、個人與團體的影響，得具體陳述出個別利害關係人因法規的制定、修正、廢止所須承擔之遵循成本(compliance cost)為何，以利相對人受諮詢時反應意見與偏好。

六、比較分析各項方案

14. 成本效益分析：

對上述替代方案的預估成本或效益：(陳述事項，並儘可能以貨幣單位量化表示)

(1) 方案一：維持現況 _____

① 成本： _____

② 效益： _____

③ 淨效果： _____

(2) 方案二： _____

① 成本： _____

② 效益： _____

③ 淨效果： _____

(3) 方案三： _____

① 成本： _____

② 效益： _____

③ 淨效果： _____

(得依需求自行增列)

【說明】

1. 成本效益分析，得透過質化方法陳述。如以量化表示，則儘可能以貨幣單位表示。
2. 淨效果即計算法案可能產生的正向影響(成本減少或效益增加)減去負向影響(成本增加或效益減少)
3. 說明各種替代方案可能造成政府、企業與人民的影響成本或利益的程度。詳細分析經過與內容，可以附件方式加以說明。

15 進階分析(選填事項)：

本項作業之議題或所預採納之措施是否依據法律上之規定，或本質上對特定族群(團體)具有差異性影響而可能採取進階分析？

(1) 是

(2) 否

說明 _____

(得依需求自行增列)

【說明】

1. 依據法律上之規定，如依《中小企業發展條例》進行「中小企業法規調適」作業。
2. 對於規範措施造成影響過鉅，且超過推動小組所訂標準者，行政機關應另行委託就各項替代方案，進行成本效益（cost and benefit）或成本效能（cost effectiveness）分析。

16. 初步擇定之方案：

- 方案一：維持現況_____
- 方案二：_____
- 方案三：_____

(得依需求自行增列)

初步擇定之理由：_____

17. 方案可能配合之配套措施：

- (1) 否，尚無考量訂定配套措施
- (2) 是

- 方案一：(方案一之配套措施)_____
- 方案二：_____
- 方案三：_____

(得依需求自行增列)

<p>七、公共諮詢 (諮詢資料)</p>	<p>18. 是否已備妥諮詢文件並公開徵求意見？</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 是 (對外界意見回應，參見附件X-採超連結)</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 否</p> <p>19. 主動諮詢意見</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 本機關其他單位： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 他機關</p> <p><input type="checkbox"/> ① 中央政府機關： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 地方機關： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 受影響產業： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (4) 受影響人民</p> <p><input type="checkbox"/> ① 人民團體： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 個人： _____</p> <p>20. 主動諮詢記錄內容</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 聯絡方式： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 時間： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (3) 內容： (參見附件X-採超連結)</p> <p><input type="checkbox"/> ① 對可能選擇措施之偏好及說明：</p> <p>_____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 預估各項措施可能導致的成本負擔或創造的福祉、利益：</p> <p>_____</p> <p><input type="checkbox"/> ③ 對諮詢文件之其他建議：</p> <p>_____</p> <p style="text-align: right;">(得依需求自行增列)</p>
----------------------	---

【說明】

1. 諮詢文件是指機關列明前述一至六項議題、背景說明、問題形成、目標設定、選擇措施與替代方案，及評估分析之公開文件。徵求公開意見時，得參考主動諮詢記錄內容項目，請民眾或企業表達。各項措施的可能成本或利益是與現況比較的結果。主動諮詢記錄所填列者為其諮詢概述經過即可。詳細諮詢過程與內容，可以附件方式加以說明。
2. 諮詢文件之製作，避免以官僚語言或過於艱深的法律措辭來呈現。
3. 行政機關於安排諮詢程序時，建議盡早在政策形成階段即開始規劃。須注意的是，RIA 之諮詢目的並非在於取得共識，而是在取得意見與回饋。為了避免投入成本過高，除非過程中遇到外部環境的改變，使原本諮詢的安排無法有效體現機關之須要，否則諮詢應該以「單回合制」(一次性)為原則進行對外主動諮詢，以免耗費資源，使作業無法達到有效諮詢之目的。
4. 從公佈諮詢文件起，建議法律及法規命令給予至少 30 天以上期限供受影響之民眾對諮詢文件發表意見。

<p>八、最終擇定方案</p>	<p>21. 最終決策之具體方案：</p> <p>_____</p> <p>22. 說明選擇該方案的理由：</p> <p>_____</p> <p>23. 考量後訂定相應之配套措施</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 否，不另訂定配套措施</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 是</p> <p><input type="checkbox"/> 方案一：(最終決策方案之配套措施)_____</p> <p><input type="checkbox"/> 方案二：_____</p> <p><input type="checkbox"/> 方案三：_____</p> <p style="text-align: right;">(得依需求自行增列)</p> <p>理由：_____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【說明】</p> <p>1. 得考量是否設置配套措施，以避免修法後適用之困擾。</p> <p>2. 須彙整諮詢意見之內容，說明各利害關係人之偏好後，附記行政首長最終擇定之方案及理由。</p> <p>3. 公開本作業報告的方式與位址必須與公開諮詢意見的方式與位址相同。另主動諮詢意見者應主動通知作業報告處理結果。若作業處理結果的內容，認為有不宜公開者，如個人隱私或商業機密等公共利益或如兩岸事務等國家安全時，得刪除或保留該部分之內容，但應於刪除或保留處註明之。不進行本作者，仍須依「行政院所屬各機關中長程個案計畫」辦理。</p> </div>
<p>九、法案初稿擬定 (訂)及公告</p>	<p>23. 條文及說明對照表：</p> <p>(1) (條文及說明對照表)</p> <p>(2) (新舊條文及修改理由說明對照表)</p>

<p>十、公告作業</p>	<p>24. 是否將本作業報告內容完整公開或公告？</p> <p><input type="checkbox"/> (1) 是，指定公開方式</p> <p><input type="checkbox"/> ① 網站： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ② 網址： _____</p> <p><input type="checkbox"/> ③ 其他： _____</p> <p><input type="checkbox"/> (2) 否</p> <p>理由： _____</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【說明】 公開本作業報告的方式與位址必須與公開諮詢意見的方式與位址相同。另主動諮詢意見者應主動通知作業報告處理結果。若作業處理結果的內容，認為有不宜公開者，如個人隱私或商業機密等公共利益或如兩岸事務等國家安全時，得刪除或保留該部分之內容，但應於刪除或保留處註明之。不進行本作者，仍須依「行政院所屬各機關中長程個案計畫」辦理。</p> </div>
---------------	--

* 法規及政策影響評估報告必須涵蓋一至七項作業。

附錄二、成本效益分析方法

成本效益分析(Cost-Benefit Analysis, CBA)是通過比較項目的全部成本和效益來評估項目價值的一種方法，成本效益分析作為一種經濟決策方法，將成本費用分析法運用於政府部門的計劃決策之中，以尋求在投資決策上如何以最小的成本獲得最大的效益。

成本效益分析法的基本原理是：針對某項支出目標，提出若干實現該目標的方案，運用一定的技術方法，計算出每種方案的成本和收益，通過比較方法，並依據一定的原則，選擇出最優的決策方案。

成本效益分析評估方法，主要使用適當的折現率(discount rate)，折現成「現值」，再依其「內部報酬率」(IRR, internal rate of return)、「淨效益現值」(NPV, net present value)或「益本比」(B/C ratio, benefit-cost ratio)等數值大小，來選擇或排定投資方案的優先順序即探討其在財務上是否值得投資等。

內在報酬率法(IRR, internal rate of return 法)

內在報酬率法下的方程式為：

$$\sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = 0 ; B_t、C_t \text{ 分別為第 } t \text{ 期的預期成本與收益, } r \text{ 為內部報酬率(IRR)}$$

使各其淨收益的折現值累加值為零的折現值，該折現值稱為內部報酬率。因該計算公式內的成本與收益均為預估值，所以內部報酬率的方法所算出的內部報酬率即為預期投資報酬。

淨效益現值法 (NPV, net present value 法)

其評估基本架構為：

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+i)^t} > 0 ; B_t、C_t \text{ 分別為第 } t \text{ 期的預期成本與收益, } i \text{ 為適當的貼現}$$

率。

B_t 代表公共支出計畫第 t 年帶來的總收益， C_t 則表示公共支出計畫在第 t 年所引起的總費用， n 是公共支出計畫的耐用年數。凡被接受的公共支出計畫，其淨現值(NPV)必須為正數，所有淨現值為負的公共支出計畫，必須被拒絕。

益本比法(B/C ratio, benefit-cost ratio 法)

在成本效益分析下，亦可以益本比法表示公共政策或法規執行的可行性，即：

$$\frac{B}{C} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+i)^t}}{\sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+i)^t}} > 1; B_t、C_t \text{ 分別為第 } t \text{ 期的預期成本與收益，} i \text{ 為適當的貼現率。}$$

由益本比法的公式可知，益本比法乃再求取投資計畫平均每 1 元成本支出可以創造多少元的預期收益，將各投資計畫的益本比加以排序，較大且大於 1 的益本比則投資計畫較為優先。

如何決定分析方式

若同時有多種方案值得進行投資，且以上述三種方式進行評估的順序不相同時，一般而言，將以淨效益現值法為最終的決定依據。

因為淨效益現值法乃在求出一個投資計畫的淨效益之總現值，因此淨效益現值最大表示投資計畫能提高的社會福利總額亦最大，而內部報酬率的方法與益本比法乃在求取投資計畫的單位效益而非總效益，其中內部報酬率的方法乃在求取每投資每 1 元的報酬率大小，而益本比法乃在求取每投資 1 元可獲得多少元的預期收益。所以淨效益現值最大的投資方案其所能提高的總社會福利也最多，因此當三個判斷標準不一時，應以淨效益現值法為準。

以上三種評估方法及評估準則均普遍採行；然以淨效益現值法更能呈現社會福祉的增進。

附錄三、諮詢之安排與諮詢文件（問卷）設計

一、諮詢程序之安排

諮詢程序 (Consultation Process) 為法規政策影響評估作業中最核心的步驟，即要求行政機關在法規草擬前，安排一套公眾諮詢之機制，以說明政策的目標、界定問題範圍、檢驗選擇措施、政策影響的範圍、蒐集民眾意見以避免「法規失靈」(Regulatory Failure)。同時，為了讓民眾清楚了解政府的政策計畫，行政機關在諮詢前須先行預告政策內容，諮詢後說明諮詢內容，並就民眾的疑義給予回覆。須注意的是，公共諮詢的安排跟規劃有如兩面刃，如諮詢安排的不妥當則可能增加機關部門的成本支出，並降低民眾參與的意願。以下列出幾點公共諮詢常伴隨的優點與風險：

(一)諮詢優點：

- 取得第一線資訊，使法規建制更為健全
- 可受公評、增加信任、接受度
- 增進法規受用信 (Durability)
- 增進民眾對政策的了解及依從性 (Compliance)

(二)諮詢風險：

- 界定目標不夠清楚 (Poorly targeted)將降低法規的公信度
- 諮詢程序過於設計 (Over-Design)將增加成本的支出
- 諮詢程序過於頻繁 (Over-Consulting)將降低參予的意願
- 諮詢程序設計不完備 (Poorly Design)將無法有效達到諮詢目的

行政機關在安排諮詢程序時，建議盡早在政策形成階段開始即開始規劃。須注意的是，法規評估諮詢之目的並非在於取得共識，而是在蒐集資訊、取得意見與回饋。為避免透入成本過高，除遇到外部環境的改變使諮詢之安排無法體現機關之須要，否則應該以「單回合制」(一次性)為原則進行對外訪談，以免耗費資源，使作業無法達到有效諮詢之目的。本作業手冊建議，從公佈諮詢文件起，法律及法規命令給予至少 30 天以上期限供受影響之民眾對諮詢文件發表意見。

行政機關在安排公共諮詢時，其因應的族群、團體可能不同，不見得所有諮詢都適合對外招開（公開），例如諮詢對象不識字、公開涉及營業秘密、重大公共利益與安全者（地價、國防），因此政策機關應以最適當之不同方式，對不同族群進行公共諮詢。原則上，政策機關須以面談的方式主動對「受影響人」進行目標諮詢，其他得自由裁量以何種方式對外蒐集資訊，以下列舉一些法規評估之普遍諮詢方式：

- 全面公共諮詢：法規起草者應將此訂為預設做法。完全公眾諮詢可以帶來在法規制定程序中鼓勵公開及信任的效益，雖然此種方式可能曠日費時，但全面公眾諮詢下，可以使得人民的對法規內容的信賴感增加，亦可以使得後續法規或政策推行時，民眾的阻力減少。當然全面公眾諮詢可以以許多種方式、形式進行，諸如選舉時常見之民意調查、公民投票等方式。
- 目標諮詢：當利害關係人團體所處地理區域較小或是有其他良好界定的種類，目標諮詢可能是達成目標最有效的方式。例如特定政策影響特地區域之民眾時，將諮詢目標限縮在特地區域之民眾，將可能是事

半功倍之做法，且可以以面對面會議、以電話、登門拜訪方式進行。然而，如果諮詢過程中找出之前沒有考量的法規手段選項，法規制定者可能要重新檢討之前的分析。

- 秘密諮詢：當議題高度市場敏感且有些人能從被諮詢獲得不正當利益時，則將可能需要謹慎處理諮商程序。這可能是因為議題的敏感性，或是要避免引發不必要的關注、困擾或其他非預期結果。然而在界定何謂秘密敏感之議題時，亦應有公開的討論及認定標準。否則，秘密諮詢有可能成為行政機關濫用之工具。
- 決策諮詢：並非事前進行諮詢，而是確保法規影響分析盡可能健全，作成法規決策之後再跟受影響之當事人、利害關係人討論法規草案內容的實施和評估。這可能是因為議題的市場敏感性或爭議性質。
- 非正式諮詢安排：「非正式諮詢」(Informal Consultation) 指除了上述幾種模式外之非正規的諮詢方法。非正式諮詢方法可以由行政機關得自由裁量如何舉辦 (Free- discretionary)，並且任意選擇要以面談、電子郵件、電話等方式進行。
- 設置諮詢機構：「諮詢機構」(Advisory bodies) 在 RIA 中，指行政機關邀請專家、學者、公會及業界人士組成團隊，並給予行政機關就政策發展上給予評析與意見，而團體的組成分子往往是由不同利益團體或專業領域的專家學者集結而成。

二、有效諮詢原則

行政機關在安排諮詢程序時，不論是對諮詢方式的選擇、諮詢文件的設計、時間的規劃或對諮詢團體的選擇，其目的主要在「協助部門機關蒐集資訊」以幫助政策首長及業務員對政策做出較建全的判斷，故在諮詢的安排與規劃上，應確保有效性來進行。因此以下列出幾點諮詢綱領做為有效諮詢的守則：

- 持續性（**Continuously**）：法規評估在諮詢過程中應予受諮詢團體密切連繫，以確保諮詢順利進行，故建議在政策開始計畫時即開始規劃諮詢程序，與利害關係人建立關係，並持續踐行至適宜點為止。
- 時間性（**Timing**）：在有限的時間下，應同時考量機關與人民兩方面。就機關而言，應避免機關負擔過於沉重，故在面對特定利益團體時，應以「一次性」諮詢為原則；而人民方面則須給予足夠的時間針對問題意識、選擇方法給予回應，故就諮詢的時間安排上應盡早為適宜。
- 目標性（**Targeted**）：諮詢的對象主要以「受影響人」（**Stakeholder ; Effected Group**）為主，並考量不同構成族群的多樣性（**diversity**）來進行諮詢。
- 透明性（**Transparent**）：受影響人須了解自己的意見將如何在整個政策擬訂的過程中體現，換言之，受諮詢的民眾須知道自己的意見在政策擬訂上具備何種地位，或可能面臨的遵循成本有多寡。另一方面，行政機關須能理解人民的意見，並將意見彙整以便協助政策判斷。
- 明確性（**Clear**）：諮詢的目標與範圍必須明確，並要能反應政策本身。
- 可理解性（**Understandable**）：法規評估的諮詢過程應重視其內容與工

具。就內容而言，為使公眾瞭解法規制定、修正之原由與重點，機關應準備充足的資料，以便人民對政策進行評析與判斷，並要以簡潔易懂的文字使民眾理解、明白諮詢內容；而就諮詢工具上，應就諮詢對象來選擇最妥適之工具，以便雙方進行交集，例如以面談、換文、書面、或郵件等方式。

- 可操作性（**Accessible**）：在安排諮詢過程，行政機關應該主動尋求受影響人的協助。由於考量到政策個案的特殊性，各部會在諮詢方法的選擇上與諮詢文件的設計上可能不同，故應考量手上握有的資源，並就現有的資源進行分配。

三、諮詢文件（問卷）設計

第一次將法規評估之內容公開，並公告諮詢方法、時間、對象時，即須將政策資料整理成一份官方文件，以說明前階段的政策評估、初步提案、分析結果，稱為：「諮詢文件」（**discussion Paper**）。諮詢文件的設計是幫助受影響人以及民眾了解政策的背景議題，界定問題意識並提供評析與意見。通常諮詢文件並沒有定制式規格，須視個案的特殊性以及所採行的諮詢方法做調整，但涉及法規評估內容則為必要記載事項，並隨同附上相關政策資料來輔助民眾判斷（如成本效益分析等），目標上應盡可能達到有效諮詢原則。

附錄九、 教材編纂小組

林桓 副教授

陳清秀 教授

承立平 副教授

孫克難 副教授

鄭國泰 助理教授

林克昌 顧問

李季強、王志鈞

附錄十、 期末報告修正檢視對照表

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
施能傑教授	一、關於研究團隊所提的「三階段法規評估(RIA)中」第一部分的「政策評估」，建議改成政策分析；此外，RIA究竟應定位為政策分析或法制分析，研究團隊應於報告中清楚陳述立場與說明。另，本人亦認為RIA不一定要以法律訂定，因法律有其剛性，而RIA某種程度上應保留一定彈性。	一、有關RIA三階段的第一部分「政策評估」建議改成「政策分析」之建議，未修正，惟因僅為文字用語修正建議，尊重研究團隊意見。 二、RIA應定位為政策或法制分析，請研究團隊補充說明。	RIA三階段的第一部分，統一更改為「政策分析」。
	二、報告本文與附錄相關內容重複性過高，建議進一步檢視修正；報告第二章提及歐盟作法，建議進一步提供OECD相關成員國之實際推動經驗以為參考。	報告第14頁已新增加拿大經驗。	已新增

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	<p>三、針對哪些政策必須踐行RIA之議題，以法規命令而言，如何判別須踐行RIA之法規命令，係以涉及相當金額或影響層面較大作為判別基準？希望研究團隊就此部分能多加著墨。</p>	<p>一、報告第 85 頁建議短期內就法律案及重要法規命令進行 RIA、推行三年後連同所有法規命令、行政規則一併納入 RIA。惟報告第 65 頁臚列之 RIA 豁免事項與報告第 78 頁短期目標就行政法規注意事項草案所訂豁免事項不一致，是否係有意區別法律與法規命令豁免 RIA 之事由？</p> <p>二、請研究團隊就應踐行 RIA 之對象範圍敘明立場及理由，若認可擴及法規命令，其各別可豁免 RIA 之判準為何，並統一於一處</p>	<p>就法規評估的豁免標準而言，考量到每個法規所影響的程度不一定都能以金額加以衡量，且對於不同的受影響對象其受影響的程度也不盡相同，本研究認為不宜對於法規評估的豁免標準訂定絕對的標準。並整理外國法制的標準於 65 頁以下供參考。</p>

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
		撰寫。	
	四、 研究中提及公務員獨立保障之部分，希望提出公務員的立場跟地位，以及與報告的連結性。	報告第72頁至第75頁已補充。	已補充
	五、 建議RIA質化分析之方法應更多充實，量化分析則應進一步說明哪些類型應作量化評估。	已補強質化分析論述，惟仍有不足；量化分析於RIA作業手冊中說明僅重大社會矚目案件須為量化評估。	質化分析部分已於作業手冊中有更細緻詳盡論述。
	六、 建議RIA與「性別影響評估」應作區隔，另公眾諮詢相關章節應為直接翻譯之用語，請研究團隊進一步檢視後修正。	一、有關RIA與「性別影響評估」應作區隔之建議，研究團隊未處理，惟因本案宗旨在法案影響評估，故此部分尊重研究團隊意見。 二、公眾諮詢章節已修正。	一、本團隊在報告中建議做區隔，但原則上本團隊不處理此一部份。 二、已修正。
	七、 相關翻譯文件是否獲授權同意之問題，亦請一併注意。	研究團隊表示無問題。	已無問題

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
李淳副執行長	一、 RIA作業手冊以使用者行政機關的角度而言，想瞭解的不外乎應由何人作、何時作、為何作、如何作、對象、完成期限等議題，而目前手冊較多上位概念之內容，建議強化上述部分內容，使手冊更具操作性。	RIA 作業手冊已作相關補強，惟仍有不足之處，請研究團隊補強。	RIA 作業手冊經過研究團隊重新審閱、檢討並修正，已大幅加強內容具體程度與可操作性。
	二、 建議RIA作業手冊要與實際案例結合，且在案例每一步驟清楚說明目前係操作手冊之那一步驟。	未符合，請研究團隊補強。	同上
	三、 作業手冊應明確界定法律、行政命令或行政規則是否須辦理RIA，建議可在金額較大或社會關注性較高議題之部分先行推動。	同施教授第三點檢視意見。	同上

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	四、部分法規(如食品安全法規)涉及技術性細節，但影響範圍廣泛，建議在思考RIA豁免項目或訂定相關門檻時應一併考量各類型法規之特殊性。	報告未就特定類型訂定豁免 RIA 門檻，僅於報告第 65 頁提通案標準，如係考量各別類型法規差異性大，亦請研究團隊予以敘明。	同施教授第三點之回應。
衛福部	一、以食品安全衛生管理法(下稱食管法)為例，近7年已有8次修法，如要求行政機關在緊急修法情形下仍須踐行研究所要求之完整RIA流程，對相關單位的負擔是相當重。	報告第 65 頁已就豁免 RIA 提通案標準，急迫性法案可豁免。	已回應
	二、以食管法而言，規範範圍廣泛、種類繁多，但涉及金額不大，則應如何進行RIA？	RIA 作業手冊中說明僅重大社會矚目案件須為量化評估，故可為質化分析。	已回應
農委會	一、以操作者角度而言，政策形成後送到行政院審議後之版本，與之後立法院黨團協商版	自分權負責角度以觀，立院通過之版本由立法者負政治責任。	已回應

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	本可能又有不同，則究應如何踐行RIA之績效評估將產生困擾。		
	二、業務單位在法規制訂徵詢利害關係人時，有時無法判斷或忽略潛在利害關係人，建議在手冊中或透過教育訓練，進一步就如何尋找潛在關係人部分詳細說明。	已補強於報告第366頁。	已補強
財政部	一、RIA評估結果如為無須修法，則應於RIA哪個程序呈現此結論。	依目前法案報院要求檢附之檢視表，係指確定訂修法律，若無須修法，僅於機關政策評估之相關文件敘明。	問題已回應
	二、現行各部會法規命令為報院備查，法規實際已生效，未來如於法規命令報院備查時須檢附RIA，如後續對於部會RIA有所疑義時，已生效之法規命	RIA係協助法規主管機關進行立法政策評估，以提升法規品質之工具，其報告不影響已生效之法規命令。	問題已回應

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	令應如何處理？		
	三、依研究報告之建議，對現行相關行政程序均產生相當變革，建議亦應提出針對現行「行政程序法」等相關法規之修正建議。	政策立場目前仍以強化法律案之 RIA 為宜，另本年 12 月 10 日、11 日立法院尤美女等委員提案修正行政程序法，擴及法規命令亦作 RIA 時，相關學者專家意見仍有分歧。	是否將 RIA 之作業制定成法律仍容有不同意見。建議機關在填寫「性別及法規影響評估檢視表」時，另撰寫一份法規影響評估報告作為法規修正之評估與建議。
經濟部	一、如法規 RIA 之結果為無須修法，應如何處理？	同財政部第一點檢視意見。	已補強
	二、建議 RIA 以法律案為限，尚無須擴及法規命令。	目前應以強化法律案之 RIA 為目標，另亦鼓勵相關機關行有餘力亦可將 RIA 擴及於法規命令。	同國發會意見
	三、有關績效評估的部分，是要由機關自行評估？還是由其他機關審查？這部分請研究團隊進一步釐清。	報告未說明，請研究團隊補強。	重新審視 RIA 的體系後，本研究認為績效評估部分非優先建構對象，故先行刪除有關該部分之討論。
國發會法協中心	一、RIA 作業手冊第二章敘述過於簡略，建議詳加說明如何使用本手冊及其定	已修正於報告第 355 頁。	已修正

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	位。		
	二、RIA作業手冊第四章 流程圖之步驟，在 豁免進行法規評估 部分似有錯置，建 議再予以檢視修 正。	已修正，請研究團 隊依本中心提供手 稿修正。	已修正
	三、報告第364與365頁 有關「自我管制」 文字建議修正為 「自律」較為妥 適，另「自我管制」 及「共同管制」請 加強文字說明並 適當舉例，以釐清 兩者之異同。	報告調整後，相關 論述在報告第 187 頁，已補強論述。	已修正
	四、報告第367頁之競 爭影響評估之相 關內容，建議單獨 列為一項詳加說 明。	研究團隊於本次結 案報告刪除原競爭 影響評估相關內 容，請研究團隊說 明理由。	並非所有公共議 題均適合進行競 爭影響評估。考量 到手冊操作上之 適宜性，將此一 部分刪除。
	五、建議加強補充手冊 關於質化分析作 法之篇幅，量化分 析之內容亦應列 於手冊中；另績效 評估部分建議由 手冊中移列至建	一、質化分析作法 已補充，但仍 有不足，請研 究團隊補強。 二、其餘部分已修 正。	質化分析部分已 於作業手冊中有 更細緻詳盡論 述。

103.12.3 期末報告審查會議		104.1.12 法協中心 檢視意見	研究團隊回應
審查委員 與機關	主要意見		
	議之章節。		
	六、第二章各國RIA制度介紹後，應增列「小結」一節，說明後面作業手冊參採紐澳之原因。	未修正，仍請補強。	已修正
	七、RIA作業手冊所提內容，如涉法規增修，應於報告之建議章節併予增列。	已修正於報告第 78 頁至第 82 頁。	已修正
	八、附錄七機關訪談請加列拜訪時間、地點，及針對機關意見增列研究團隊回應。有關將法規評估教育訓練納入高階文官培訓課程等建議，可增列至第四章建議內，以利後續函請相關機關參採。	未修正，仍請補強。	已修正

103 年度行政機關辦理法規影響評估能量建構委託
辦理案/林桓副教授計畫主持. -- 初版. -- 臺
北市：國發會，民 104.3
面：表，公分
編號：(104)006.0901
委託單位：國家發展委員會
受託單位：東吳大學

行政法
588.11

103 年度行政機關辦理法規影響評估能量建構委託辦理案

委託單位：國家發展委員會

受託單位：東吳大學

計畫主持人：林桓副教授

出版機關：國家發展委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路 3 號

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國 104 年 3 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(104)006.0901 (平裝)