

# 法規政策影響評估作業手冊操作步驟之 研析

委託單位：國家發展委員會

受託人：施能傑

105 年 1 月



## 中文摘要

本研析報告旨在就法規政策影響評估 (RIA) 作業手冊所提出的操作步驟，做更進一步的修正和補充，期能提供政府機關操作時的更實用性的參考。首先，建議將名稱改為管制法規影響評估。

基於國際性和區域性貿易組織對開放市場競爭的期待，並參酌國內民主社會環境變遷和追求人權法治精神，以及行政機關的現況執行能力等，規劃 RIA「強制適用」、「排除適用」和「鼓勵採用」等三大類型。

綜合參考澳洲、紐西蘭、英國、加拿大等政府和歐盟的作法，建議將 RIA 操作步驟調整為八個：(1) 政策背景的描述，(2) 政策問題的釐清，(3) 政策目標的設定，(4) 對策方案的研擬，(5) 對策方案的影響預評估，(6) 利害關係者的諮商，(7) 最終執行方案的選定，(8) 執行成果的評估規劃。一旦最後選定的是管制性法規方案，則尚應辦理法規預告步驟，才可以正式公告或向行政院提交法律草案（新訂或修訂）。

關鍵字：管制性法規影響評估 政策分析 公眾諮商

## Abstract

This report aims to provide a revised version on the earlier draft of regulatory impact analysis guideline prepared by the National Development Council.

In order to meet the goal of market openness advocated by the international as well as regional trade organizations, and the changing domestically political and social environment, also considering the implementation capacity and experience of Taiwan government, it is recommended that the scope of RIA shall be categorized into three types: mandatory use, excluded use and voluntary use.

This report recommends that RIA shall be conducted through 8 steps, based on the concept of policy analysis and practices used in Australia, New Zealand, Britain, Canada, United States and European Union. They are: describing policy background, clarifying policy problem, setting policy goal, proposing policy alternatives, evaluating the impact of alternatives, consulting policy stakeholders, making final decision, and planning implementation evaluation framework. After completing the steps, agencies shall prepare a RIA statement or report. Finally, once the regulatory alternative is selected as the policy tool, it shall then by law go through the notice and comment rulemaking process before submitting the final draft to the Cabinet.

Key words: regulatory impact analysis (RIA) policy analysis public consultation

## 內容

壹、前言.....	1
貳、應踐行管制法規影響評估之項目 .....	4
參、管制法規影響評估之作業步驟 .....	7
肆、管制法規的預告諮商作業 .....	18

## 壹、前言

### 一、管制法規影響評估之意義

管制法規影響評估 (Regulatory Impact Analysis, 簡稱 RIA) 是政府機關就為達成特定政策或計畫的預期目標，選擇有效因應對策作法（政策工具）的事前預評估方法，經由系統性的證據發現和分析過程，就不論是管制性或非管制性對策方案，現行作法或不作為等對策方案，都提供可能產生的效益、具體效果和成本之影響證據資訊，並必須將預評估資訊和受影響主要利害關係者進行有意義的諮商程序後，做成選定最後方案之決定。

從 OECD 許多成員國執行 RIA 制度已歷經數十年的發展背景而言，RIA 緣起於期待各國面對國際貿易和國內經濟更朝向自由化之際，應該積極檢視政府各項重要相關政策的既有作法或預計採行作為，採用管制性工具的必要性或合理性。換言之，RIA 的核心哲學是，如果存在著其他有效果的非管制性對策作法時，就不宜優先選擇運用高度管制性的對策。

進一步的說，RIA 就是要求政府機關運用政策分析方法，並落實政策關鍵利害關係者的諮商參與，選擇適當的政策工具。透過政策分析方法的流程，依序釐清政策問題與議題所在，研提管制性與非管制性的各項可能對策方案，進行各方案執行的成本及效果影響之預評估，選定較能符合社會民眾期待和專業適當的政策內容。藉由透明公開的政策利害關係者諮商參與過程，讓民眾了解政府機關推動相關行政措施與法規之理由，政府機關對利害關係者提出可能影響的議題進行分析，政府和民眾透過議題和論證的溝通與調整，除了降低管制法規執行時利害關係者的遵循成本和機關的執行成本，更建立一個雙方

信賴的法規形成環境。

## 二、 行政院推動管制法規影響評估的目的

建立管制法規影響評估的法制作業，已經是全球民主自由經濟體制國家的共通性作法。幾乎所有 OECD 成員國和歐盟國家都已先後落實這項制度，雖然各國的執行內容、範疇和主管機關或推動機制未盡一致，但將 RIA 納入政府制訂或修訂政策法律或法規命令的標準作業程序一環，特別是新制訂法律時必須採行 RIA，則是相當有共識的作法，甚至有些國家更強制規定現有法規也應該定期採用 RIA 方式檢視之<sup>1</sup>。

民國 103 年 1 月 15 日行政院江前院長於政務會談會議指示：「為健全國內法制環境，請國家發展委員會協助各部會強化辦理 RIA 作業。國內相關工商會也持續關切管制法規合理性的課題」。展望未來，民國 104 年 10 月 4 日美國主導完成的跨太平洋夥伴協定 (TPP)，更將 RIA 納入協定第 25 章法規調和(regulatory coherence) 的條文。換言之，不論是充實國內法規品質，或促進我國融入國際經濟整合，行政機關有無實際執行 RIA 產生相關法規制訂過程的背景文件，都是加入 TPP 或與國際接軌的必要措施，而非得選擇之作法。

具體的說，行政院推動執行 RIA 制度的目的有三個。第一，要求各部會機關運用此項工具，深層檢視所欲擬定管制法規的必要性和管制內容的合理性，同時深思政府管理經濟和社會活動所持理由的正當性，以及國內和國際的接受性，減少政府過度干預市場經濟和公民

---

<sup>1</sup> Christiane Arndt et al.. 2015. Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results. Paris: OECD Regulatory Policy Working Papers no. 1. p.14-20.

社會自主。第二，要求政策法規納入 RIA 分析的程序，提供受政策法規影響的重要利害關係者有機會事先瞭解政府政策作法，並且表達意見，再經由行政機關的合理對話和必要調整，對國內公眾和全球成員，都是增進政策過程透明度的民主作法，並可減少政策執行階段的阻力。第三，增加各行政機關落實更制度性的政策分析作法，撰寫合宜且富品質的 RIA 分析報告，除了強化自身的資料收集和論證分析能力，同時提供立法部門審議管制法規時相關政策利害關係者的意見，有利法案審理的行政與立法良性互動。

總之，行政機關踐行 RIA 是讓行政程序更民主化的重要一大步。現行行政程序法已規定機關制訂法規命令前需先有草案預告和諮詢的法定程序，較低位階的法規命令都採這種透明作法，更高位階的法律制訂程序更不應該自外於此。落實 RIA 作業，機關先運用系統性和更科學化的政策分析方法研擬政策內容，再透過利害關係者諮商參與過程，檢視政策法規內容被接受程度，找出被認為不合理和不必要之處，這樣的透明溝通機制，可以更提升政策法規品質。

在尚並未立法推動 RIA 之前，行政院先採行政指導方式要求各機關推動這項工作。本手冊目的在引導行政機關首長、業務主管和同仁、法制人員等認識 RIA 的基礎步驟及操作方式，協助各部會踐行並強化相關程序，促進我國政策法規作業品質的合理化。

## 貳、應踐行管制法規影響評估之項目

究竟何時應該強制採取 RIA 的預評估，各國規定未盡相同。澳洲政府就規定，所有向內閣提出的法案，不論其是否對企業、社會或個人產生管制性影響，都必須提交 RIA 報告。即使是無須提交內閣審查的法律案，只要是任何新訂與修訂的法規命令，對對企業、社會或個人可能產生可說明衡量的影響時，也都需提交 RIA 報告<sup>2</sup>。美國聯邦政府和某些政府則是採用「顯著性管制作為 (significant regulatory action)」做為需否提交 RIA 報告的標準，並規定法規是否產生顯著性管制作為的判斷法則有四項，例如其中之一稱「產生年度百萬美元以上經濟效果，或對經濟產業別、生產力、競爭力、就業、環境、公共衛生或安全，或對各州或地方政府等，發生財務實質上不利影響」等等<sup>3</sup>。

儘管 OECD 和歐盟國家實施經驗已久，不少國家都訂有該國的操作手冊，但因各國狀況不一，臺灣未必一開始推動時就要採用最嚴格和完整方式為之。基於國際性和區域性貿易組織對開放市場競爭的期待，並參酌國內民主社會環境變遷和追求人權法治精神，以及行政

---

<sup>2</sup> Australian Government. 2014. *The Australian Government Guide to Regulation*. Australia: Department of the Prime Minister and Cabinet. p. 9. (<http://www.cuttingredtape.gov.au>)

<sup>3</sup> 美國聯邦政府總統命令 12866 號 (1993) 和 13563 號 (2011) 是基本規範，主管機關預算管理局 (Office of Budget and Management) 設 Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) 負責細部規定。該辦公室提出四項標準的原文如下：(1) have an annual effect on the economy of \$100 million or more or adversely affect in a material way the economy, a sector of the economy, productivity, competition, jobs, the environment, public health or safety, or State, local, or tribal governments or communities; (2) create a serious inconsistency or otherwise interfere with an action taken or planned by another agency; (3) materially alter the budgetary impact of entitlements, grants, user fees, or loan programs or the rights and obligations of recipients thereof; or (4) raise novel legal or policy issues arising out of legal mandates, the President's priorities, or the principles set forth in this Executive order. (<http://www.reginfo.gov/public/jsp/Utilities/faq.jsp>)

機關的現況執行能力等，規劃「強制適用」、「排除適用」和「鼓勵採用」等三大類型，落實政府推動 RIA 的目標。

一、強制適用 RIA 的法規項目，包括下列新訂、修訂的管制性法律與法規命令草案：

1. 涉及促進或不利於國際（含兩岸）貨物與服務的貿易之法規
2. 涉及增加營利企業經營成本之法規，特別是中小型以下規模
3. 涉及對工作機會、勞動條件、公共安全、職場安全衛生、公共衛生、環境品質、國土永續發展等產生相當不利影響之法規
4. 涉及對農業、製造業或服務業經營者提供金錢或租稅補助，且可能有觸及國內或國際不公平競爭之法規，但非營利組織不再此限。
5. 對各地方政府增加實質財政支出負擔影響之行政作用性或人事管理法規或措施
6. 涉及採購公平競爭、透明、他國參與投標事項的政府採購之法規
7. 對外部人民產生拘束力或影響其權益之行政規則，例如解釋性、裁量性之行政規則
8. 行政機關委託民間訂定但影響相關從業人員利益之產業技術、倫理等規範

二、排除適用 RIA 的法規項目，包括下列新訂、修訂的法律與法規命令草案：

1. 涉及社會保險、社會救助或社會服務領域給付為目的之法規，例如給予低收入戶補助、老農津貼等。
2. 涉及外交、兩岸、國防軍事等屬國家高權行政、統治行為者之法規。此項觀察重點，非指排除國防部、外交部、陸委會所訂定之所有相關法規或措施，係按事務屬性具體判斷。例如各部會就國際與中國大陸物品進口採行管制時應踐行 RIA，惟處理國際談判等高權事項時，則無須踐行 RIA。
3. 涉行政機關內部組織性、行政庶務性之法規或措施。

三、鼓勵性適用 RIA 的法規項目，包括下列新訂、修訂的法律與法規命令草案：

1. 涉及可能增加非營利組織營運難度之法規或措施
2. 涉行政機關內部人事管理、廉政管理、主計管理之法規或措施。
3. 其他非屬強制適用和排除適用事項之法規

總之，RIA 制度主旨是尊重自由市場經濟運作，以及最小限制人民基本權利等原則，並重視民眾遵循和機關執行政府管制措施的社會成本，要求行政機關如欲採取管制性法規或措施（不論為實體面或程序面）為政策工具時，應透過 RIA 的政策分析方法和公眾諮商透明程序，提高管制法規的正當性和效能性。

## 參、管制法規影響評估之作業步驟

為增進管制法規的內容品質，RIA 這項工具要求行政機關應該遵循政策分析步驟，就實施某項管制措施可能產生的成本、效益或其他影響，運用成本效益、成本效能或其他適當的預評估方法，深入分析利弊，並多方徵詢可能受政策法規影響的主要利害關係者之意見。

不少國家都參考 OECD 提供的參考準則，制訂該國實施 RIA 的具體操作步驟，綜合參考澳洲、紐西蘭、英國、加拿大等政府和歐盟的操作手冊<sup>4</sup>，政府機關應該遵循八個操作步驟執行 RIA，並提交 RIA 報告文件：(1) 政策背景的描述，(2) 政策問題的釐清，(3) 政策目標的設定，(4) 對策方案的研擬，(5) 對策方案的影響預評估，(6) 利害關係者的諮商，(7) 最終執行方案的選定，(8) 執行成果的評估規劃。不過，一旦最後選定的是管制性法規方案，根據行政程序法規定，尚要進入法規預告的步驟後，才可以正式公告或向行政院提交法律草案（新訂或修訂）。

---

<sup>4</sup> Department of the Prime Minister and Cabinet, Commonwealth of Australia (2014). *The Australian Government Guide to Regulation* (<http://www.cuttingredtape.gov.au>). Treasury Board of Canada (2009). *RIAS Writer's Guide* (<http://www.tbs-sct.gc.ca>) European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. European Commission (2015). *Better Regulation "Toolbox"*. ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm)). The Treasury, New Zealand Government (2013). *Regulatory Impact Analysis Handbook* (<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis>). OECD (2008). *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis: Guidance for Policy Makers*. (<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/40984990.pdf>).

## 步驟 1：政策背景和議題的描述

政策背景的主要內容應該包括下列三個次項目

1.1 背景發展和現況說明：描述所提個案的相關背景沿革，以及目前現況，特別是說明政策所涉及的問題概況和主要議題內容。

1.2 政府介入的必要性：說明個案所涉及問題本身，為何一定要由政府介入且採取具體政策作為的必要性理由？如果政府不採取因應作為，未來對國家或社會整體發展會產生怎樣的具體不利？

1.3 政府過去迄今的作為：盤點說明政府迄今曾採取的各項因應作為，包括管制性和非管制性本質的作法。描述各項主要因應作為時，如其涉及有相關法制規範，包括法律、法規命令、行政規則(函釋)、行政措施、自律機制等強制法規或具強制效果的規範，不論法制規範是由本機關、其他機關、其他受公權力委託、依法或契約具獨立地位者制訂，均應納入說明。

1.4 政府作為或不作為的效果：說明 1.3 所描述政府迄今所採作為，對於因應個案政策問題的成果概況。

## 步驟 2：政策問題的釐清

政策問題的主要內容是就個案涉及的政策問題，逐一說明下列幾項內容。

1.1 主要問題現況：所謂問題是指讓民眾或企業感受到不滿意之

事項。一項個案可能包括非常多的問題，問題間也可能相互關聯，機關應儘可能使用更整合式方法，清晰地條列指陳個案所涉及處理的核心政策問題所在。

1.2 問題變化狀況：每一項政策問題都應該儘可能使用數據或其他具體方式，描述該問題的近幾年變化狀況，並推估維持現況因應作為下，未來幾年可能的變化趨勢。問題變化和推估的分析面向可以包括問題的嚴重性（個案 vs. 普遍，特異 vs. 趨勢）、影響範圍（地理區域，人口數量、特性或社經地位層面，產業...）、新穎性或急迫性等等。這個次項的內容應該能清楚論述，政策問題的惡化或減緩變化狀況和變化速度。

1.3 問題的利害關係對象：就每一項政策問題或至少是個案整體，逐一臚列出所涉及的重要利害相關對象，特別是受益或受管制對象。利害關係對象不僅是國內社會，也包括其他國家的政府或非政府組織。利害關係對象可以區分為：直接受到影響者、可能間接受影響者、不受影響但關心倡議者。

1.4 問題主要成因：這是釐清政策問題步驟中非常關鍵的次項目，如果無法找到影響問題的主要且少數成因，勢將影響因應對策方案的構思和預評估（步驟 4）。分析主要成因時，並非都能使用最理想化的科學證據基礎方法，但仍應該儘可能採用相當的專業性或實證性知識或資訊為論證，支持為何足以認定其是問題的重要成因。同時，應該致力於找出根本深層性的成因源頭，而非是表象的成因。

最後，所謂主要問題也可能是一種預判風險。個案涉及未來有可能發生對環境、健康或其他面向不利的情境，這也是值得納入問題清單。將風險發生機率乘上風險影響幅度，就常是推估問題嚴重性的方

法。上述四個政策問題次項目分析結果，可以摘要成下表 1。

表 1 政策問題分析表

	變化和發展推估	主要相關對象	主要成因
政策問題 1(內容)			
政策問題 2(內容)			
....			

### 步驟 3：政策目標的設定

釐清政策問題後，就必須清晰的設定政策目標。政策目標是評估各預擬對策方案的最終指引，同時也是後續執行成效評估的標準（步驟 8）。由於政策目標就是阻止政策問題惡化的反義詞，因此政策目標設定的最重要原則是，根據政策預期解決的核心問題，陳述政策未來所欲達成的願景狀態。

建議所設定的政策目標應該屬於「結果型」或至少是「產出型」的目標，才能真正和解決政策問題間緊密扣緊，政策目標本身也會更具有正當性，獲得社會民眾支持。政策目標如均為「過程型」，未來將難以評估所選定對策的執行成果，是否能真正減少政策問題惡化<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 結果型目標的內容是描述實際對服務對象和一般大眾產生重要性改變之狀況，產出型目標的內容是描述實際傳送完成的服務，過程型目標的內容是描述服務或工作事項所執行的活動。以勞動力訓練計畫為例，結果型目標是參與計畫者能實際充分就業，產出型目標之一是完成參與計畫者能通過技能鑑定，過程型目標之一是增加訓練計畫課程類型。

## 步驟 4：對策方案的研擬

接續設定政策目標後的步驟是，構思達成目標的各項可能對策方案。

4.1 對策方案的類型選擇：政策分析的概念上，對策方案因其主要內容或依賴工具通常可歸類為管制型工具和非管制性工具兩大類。管制性的對策方案之共同特點是，政府機關對於人民自由行使憲法基本權利或自由從事經濟商業活動，必然施予一定程度的限制，且違反限制者必然受到行政處罰或刑罰。接近於管制性對策方案者稱為自我管制性方案，這是由政府機關委託或授權給民間組織制訂管制性措施，核准和管理該組織會員得否從事特定活動或行為。非管制性的對策方案則是依賴經費補助、獎勵、教育宣導、資訊提供、技術協助、價值訴求等等方式，鼓勵人民接受政策方案。

4.2 完整的對策方案：RIA 要求政府機關必須擬定可能的對策方案時，不能僅思考管制性類型的工具，必須包括非管制性類型工具。具體的說，應該提出下面的對策方案選項：

1. 管制性對策方案（限制人民自由行使憲法基本權利或從事經濟商業活動），限制程度或可為下列之一
  - 1). 剝奪
  - 2). 嚴格限制
  - 3). 相當限制
  - 4). 非常低度限制
2. 非管制性對策方案（未限制人民自由行使憲法基本權利或從事

經濟商業活動)，實質內容或可為下列之一或全部

- 1). 經費補助
  - 2). 獎勵（非金錢性的誘因，如國家獎項等等）
  - 3). 教育宣導
  - 4). 資訊提供
  - 5). 技術協助
  - 6). 價值訴求（如尊重人權、生命價值、愛護地球等等）
  - 7). 其他
3. 維持目前採行的對策方案
  4. 採取完全不作為的對策方案

最後，建議每個預擬對策方案的說明內容中，要清楚標示可能受惠或受管制的個人、團體、組織、地域等，包括指陳受惠或受管制對象中的那些群體或特性，如中小企業、年齡、性別、原住民等等。

#### 步驟 5：對策方案的影響預評估

每個預擬的對策方案都要進行可能產生影響程度的預評估。這項步驟包括三個次項目：

5.1 具體說明方案的各項影響：國際上常用的影響面向包括幾類：經濟（公平競爭）、社會（含消費者負擔）和環境（文化），對其他政府和執法機關本身的影響，也是常被列入的面向。各類的影響面向應有更細的項目重點，歐盟出版的 2015 年指引手冊第 3 章提供非

常有用的參考<sup>6</sup>。各影響面向內務必列出立即性或未來可見的重大顯著影響項目，包括正面（效益）和負面（成本負擔等）項目，其他項目也宜多說明；所有的影響說明都必需是具體性，如能有金錢性表達更佳。實際分析說明時，因個案狀況不一，未必需要納入上述所有影響面向和面向內的細目，不過，分析者應該有這些完整的概念為指引。

5.2 具體指陳主要利害關係者的影響狀況：對策方案對於主要受惠或受管制者，產生那些直接（或間接）影響以及影響幅度強弱，會影響利害關係者對方案的支持或順服程度，並影響政策的公平性分配和認知。例如，經濟影響面中，對中小企業和大型企業的影響面和影響程度可能就有不同。每個個案的主要利害關係者會有不同，不外是個人（不同特性）、服務使用者（消費者）、企業組織（經營者和受雇者）、非營利組織、其他政府或其他機關等等。5.1 和 5.2 的具體分析結果，可彙整為表 2。

表 2 主要利害關係者受影響事項與影響幅度

影響 面向		利害關係者		
		1	2	3
效益	經濟			
	社會			
	環境			
成本	經濟			
	社會			
	環境			
	政府			

<sup>6</sup> European Commission (2015). *Better Regulation "Toolbox"*. European Commission (2009). *Impact Assessment Guidelines*. ([http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/key\\_docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm))

5.3 各對策方案的重大影響分析：根據 5.1 和 5.2 的資料，接著就重大影響事項，透過成本效益或成本效能方法，比較該方案的淨影響程度。成本效益方法用於當成本和效益面向都可以用金錢價值表達；成本效能方法則適合用於成本面可用金錢價值表達，但效益面僅適合用具體數量（如傷亡人數）表達。不論採何種方法，當估算效益或成本的金錢價值時，如估算的影響年數超過一年以上，應該透過現值 (present value) 轉化方式計算之。每個對策方案的分析結果，可以整理如表 3。至於應該將那些事項納入成本和效益計算，歐盟 2015 年指引手冊第 8 章分就對策方案的工具性質，提供有用的參考。

表 3 各對策方案的成本效益（效能）分析表

對策方案	主要利害關係者	成本	效益（效能）	淨影響
A（合計）				
	1			
	2			
	....			
B（合計）				
	1			
	2			
	....			
....				

說明：有必要時，成本和效益尚可再細分經濟、社會、環境等面向

## 步驟 6：公眾諮商

RIA制度非常重視公眾諮商的步驟。一旦政府機關內部完成上述步驟後，就必須辦理公眾諮商，藉以產生許多重大效益。第一，邀請受政策影響的主要利害關係人，不論是本國或駐在本國的外國組織團體，都有平等機會瞭解和參與討論政策法規的內容，透明化程序增進信任感。第二，經由徵詢更多方的意見，甚至是積極對話討論，政府有機會事先調整原訂作法，避免所制訂的法規內容不具合理性和必要性，提高受影響對象在法規執行階段的支持順服。第三，利害關係者對實務運作狀況經常不亞於機關規劃者，諮商程序可蒐集其就對策方案實施成效的觀察，甚至是否會產生非預期效果等。第四，公眾諮商後會將許多利害關係者意見整理為文件，當然也可做為行政院和立法院在審查和審議法規草案時的參考，兩院可減少再辦理諮詢和公民參與的時間。成功的公眾諮商需要就幾個面向做好事前規劃：

6.1 諮商對象和時間：機關要先思考那些利害關係者應該列為諮詢對象，包括產業組織、勞工組織、倡議組織、公民個人、智庫、專業顧問公司、大學研究機構等代表。儘管公眾諮商非常重要，但是如同澳洲政府的手冊所言：「公眾諮商是用來改善決策，而非替代政府做成決定的方法」，「公眾諮商是 RIA 的過程手段，不是最終目的」<sup>7</sup>，畢竟政府機關本來就會與受政策影響團體或個人保持接觸瞭解，因此，邀請公眾諮商的對象自得依諮商的目的性做選擇。歐盟的操作手冊建議，可以根據受政策影響者（直接、間接、潛在）和政策助益關心者（服務管制執行者、專業研究者、有興趣者）兩個面向，區分為

---

<sup>7</sup> *The Australian Government Guide to Regulation* (2014, p.29) (<http://www.cuttingredtape.gov.au>) ,

四種利害關係者類別，決定邀請參與諮詢的優先性：

- 1). 受高度影響者且有高度助益關心者，最高優先
- 2). 受高度影響者但低度助益關心者，協助其願意參與諮詢
- 3). 受低度影響者但高度助益關心者，謹慎思考是否邀請
- 4). 受低度影響者且低度助益關心者，優先性最後

澳洲政府手冊的建議是，視個案狀況可分別採取四種諮詢方式：

- 1). 充分對象的諮詢 (full consultation)，列為原則性作法
- 2). 特定對象的諮詢 (targeted)，當政策影響對象少或侷限於特定地區
- 3). 保密對象的諮詢 (confidential)，當政策課題相當敏感或事先諮詢反而可引起非預期狀況
- 4). 事後諮詢 (post decision)，上述三種均可用，但就是在事後徵詢，因此，諮詢課題不能是政策內容本身，而是執行議題

至於整個公眾諮詢程序應該進行多久時間，應該視個案複雜性和涉及的前兩類利害關係者數量而異。不過，為確保諮詢能獲得有意義的意見資訊，並取得公眾的信任，最少時間應該是一個月以上。

6.2 諮詢的課題和應提供文件：機關必需秉持資訊透明公開化原則，辦理各種諮詢。因此，應該根據前述第一到第五步驟所得到的結果和所有資料，依序製作成五大部分內容的諮詢文件。所有參與諮詢對象，均應該在事前的充分時間內獲得，有利於諮詢過程的聚焦進行。另外，相關規劃的議題也應該包括，確立諮詢主要討論的課題事項，避免諮詢過程失去焦點。

6.3 辦理諮商的方法：諮商方法是可以非常多元化的，機關應視公眾諮商的開放程度模式，選擇適合的一種以上方法。公聽會、研討會、焦點團體討論、面訪、專家會議、調查、問卷徵詢、聽證會或商議民主方法中的特定諮商技術等等都是可選擇的方法。當然，資訊科技的進展，更應該積極使用網路作為平台，例如，設置專屬網頁主題提供所有相關文件，並主動提供給主要利害關係者參考；使用更互動式的網上論壇提供受政策影響者或助益關心者直接傳遞意見或討論等。

6.4 諮商資訊的回應與處理：公眾諮商期限結束後，機關必需將所有諮商對象所提出的意見，逐一做成紀錄，當作是 RIA 報告書的附件。被諮商者的人名等個人資訊應該以不揭露為原則。接著，機關必需彙整歸類所有諮詢過程的主要支持或反對意見，逐一做成是否接受或如何接受的決定，對於沒有接受的意見，必需說明理由，並知會諮商對象，如果仍有持反對態度的諮商對象，也可在報告書中註記。

### 步驟 7：最終方案的擇定

行政機關經過上述六個步驟後，必需做成最後對策方案的選定。RIA 制度就機關本身的專業分析意見，或是公眾諮商的資訊，並沒有偏好，最重要的原則是，最後決定必需基於合理、清晰的論證理由，並且列入 RIA 的最終報告書。

## 步驟 8：方案執行的成果評估規劃

RIA 是依循政策分析方法，因此也重視學習回饋的機制。行政機關做成最終對策方案後，必需接著務實地規劃，如何執行該對策方案的立法機制和主管機關等。同時，也應該事先規劃如何評斷政策目標是否達成的績效評估方法，包括設定績效指標等，機關執行後再定期據以評估政策目標達成狀況，以及分析採行的對策方案（特別是管制法規方案）是否是有效的工具。

## 肆、管制法規的預告諮商作業

當完成 RIA 分析後，最終決策擇定的方案是涉及採用管制型的對策方案時，自然應據以擬定法律、法規命令、解釋性或裁量性之行政規則或經法規授權相關產業公會訂定之自律規範等。這時就應該根據行政程序法或相關行政指示，進行法規草案預告和諮商的程序。此時，行政機關應該將 RIA 完整的報告書併同公開，讓任何受影響者或關心者都能清晰瞭解政策目標，以及機關為何採取管制型對策方案的理由。

行政程序法對於法規草案預告所需期間，並沒有統一性規定。不過，即使 RIA 過程中已經完成過一次的公眾諮商程序，此次仍應同樣有合理期間讓公眾表示意見。現行有關公眾諮詢期之規定如下：

## 1.經貿法規

依經濟部 103 年 7 月 2 日訂定「與貿易相關法規踐行國際通知義務應注意事項」，函請各機關於研擬 TBT/SPS 與貿易相關之法律及法規命令過程，應落實通知 WTO 並提供 60 日以上合理評論期間。

## 2.一般法規

針對法規命令草案之預告期，依行政院秘書長 104 年 11 月 5 日函示各機關訂定、修正及廢止法規命令草案預告期間自 104 年 12 月 1 日起，不得少於 14 日，但有定較短期間之必要者，得另定之，並應於草案內容公告時，一併公告其理由。