

Taiwan
**Economic
Forum**

特別報導

FEATURE

落實良好法規實務 積極接軌國際潮流 我國落實國際良好法規作業之建議

國發會法制協調中心

壹、前言

貳、良好法規作業於國際經濟組織上之定位及意涵

參、將 GRP 作為改善國內法規管制品質之工具介紹

肆、先進國家 GRP 發展與我國實踐現況

伍、結論與建議

壹、前言

政府基於管理及提供服務之必要，需藉由制定規範形塑一定之行為標準、義務，此即為管制之由來。自 1970 年起，有感於日趨增加及複雜規範所衍生的行政負擔及成本，漸對於市場競爭產生負面效果，國際間開始關注管制革新或法制再造之策略。

作為管制革新之推動者，OECD 持續鼓勵各會員國推動法制再造，自 2000 年起，OECD 與 APEC 形成合作倡議，並於 2005 年完成 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單，協助各經濟體建構相關能力。2011 年美國等經濟體再於 APEC 提出「強化落實良好法規作業實務」倡議，強調三項工作重點：國內法規工作協調、法規影響評估及公開諮詢機制，鼓勵各國精進相關能力。

多年來，我國已建立相關機制，於法制上先後訂定《行政程序法》、中央行政機關法制作業應注意事項及行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項等，以落實相關精神。為精進我國未來推動成效，本文將依據 APEC-OECD 於 2005 年所完成之查核清單，分別檢視比較美國、澳洲、紐西蘭及我國之落實情形，並提出未來我國良好法規作業發展之建議。

貳、良好法規作業於國際經濟組織上之定位及意涵

政府基於管理及提供服務之必要，藉由制定規範形塑一定之行為標準、義務，此即為管制之由來。1970 年起，鑒於日趨增加及複雜規範所衍生的行政負擔及成本，以及對於市場競爭之負面效果，經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD）倡議管制革新或法制再造之策略，以貼近符合公眾及市場需求，其後更演進為致力消除非必要管制，推動持續監理、改善國家整體管制品質¹。

APEC 於 2011 年 11 月之經濟領袖宣言宣示「強化落實良好法規作業實務」（Good Regulatory Practices，以下簡稱 GRP）倡議，亦係循此理念，積

¹ OECD 於 1995 年提出「提升政府管制品質之建議（Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation）」及「OECD 管制決策參酌查核清單（The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making）」，說明提升管制品質之必要性。同時，為利各會員有明確之落實方向，於同年通過第一版之 GRP 重要概念供作指引，俾便各會員國用以檢視與建構其管制系統，將相關重要原則內化至其國內之相關法規管理系統，以提升管制品質。

極排定相關國際研討會議，藉由相關制度及原則之建立及推廣，促使各經濟體進行自我檢視及強化能力建構。

據觀察，「良好法規實踐」一詞，雖為世界貿易組織（World Trade Organization，以下簡稱 WTO）、亞洲太平洋經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation，以下簡稱 APEC）及 OECD 等國際組織所用，惟其關注之焦點並不一致，大體上可分為兩條軸線。一為用以解決國際貨品貿易方面，因技術法規與標準歧異所致之技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade, TBT），藉此強化會員國間之技術法規與標準調和。就此，觀察下表可知，在 WTO 架構下，相關國家簽署之自由貿易協定（Free Trade Agreement，以下簡稱 FTA），其 GRP 使用時機，係出現於相關協定之標準、技術章節，用以促進技術法規之調和。

表1 GRP在各國FTA間實踐之狀況

| 年度 | 簽署國 | 章節 | GRP 相關 |
|------|-----------------|-------------------|--|
| 1994 | 美、加、墨（北美自由貿易協定） | 第9章技術貿易障礙標準措施 | 締約國應避免藉由制定相關標準，造成不必要的貿易障礙 |
| 2003 | 澳洲、新加坡 | 第7章工業技術貿易障礙 | 採取APEC Information Note所訂之GRP原則修正合格評定及認證程序之技術性法規，以符WTO關於技術性貿易障礙之國際責任 |
| 2005 | 澳洲、泰國 | 第5章技術法規及衛生和植物檢疫措施 | |
| 2005 | 紐西蘭、中國大陸 | 第8章技術性貿易障礙 | 考量GRP與貿易便利化的重要關係，針對標準、技術性法規強化合作 |
| 2009 | 紐西蘭、馬來西亞 | 第7章技術性貿易障礙 | |
| 2009 | 紐西蘭、日本 | 第4章期待合作模式－管制政策 | 期待於標準、技術貿易障礙及競爭政策上，強化 GRP 及 RIA 之合作 |
| 2012 | 加拿大、秘魯 | 第6章技術貿易障礙 | 為避免締約國之產品技術性法規標準導致貿易障礙，應建立良好法規作業之共同理念 |
| | 加拿大、哥倫比亞 | | |
| 2012 | 美國、韓國 | 第9章防止技術性貿易壁壘 | 為強化雙方制度及採用相關技術法規之透明度，雙方將建立雙邊委員會，促進 GRP相關議題之討論 |

另一，則係用以提升政府管制品質，輔助各經濟體進行管制革新，加強內部法規制定程序，以提升法規透明性及降低遵循成本。就此，除 OECD 外，以近期 2011 年美國等經濟體於 APEC 提出「強化落實良好法規作業實務」倡議為例，主要依循 OECD 推動法規管制革新理念，進一步深化相關實踐措施，協助各經濟體檢視落實情形並協助建構相關能力，以提升其整體法規管制品質。

叁、將GRP作為改善國內法規管制品質之工具介紹

作為管制革新之推動者，OECD 持續鼓勵各會員國推動法制再造，自 2000 年起，OECD 與 APEC 形成合作倡議（APEC-OECD Co-operative Initiative），並於 2005 年完成 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單，協助各經濟體建構相關能力。2011 年美國等經濟體再於 APEC 提出「強化落實良好法規作業實務」倡議，強調 3 項工作重點：國內法規工作協調（Internal Coordination of Regulatory Work）、法規影響評估（Regulatory Impact Assessment，以下簡稱 RIA）及公開諮詢機制（Public Consultation Mechanisms）。並循此架構參考 2005 年 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單所提出之指標，委託研究機構請各經濟體就目前法制作業現況，以問題填答方式進行相關調查²。

GRP 作為改善各經濟體之國內法規管理系統工具，其內涵包括建立國內系統性之法規管理協調機制；踐行法規影響評估以協助政府採擇最適管制措施；於管制措施選項之產出過程，持續性的強化公眾參與，以提升法規透明性與降低法規遵循成本。以下據前述查核清單歸納 3 項工作之評核指標內容。

² Good Regulatory Practices in APEC Member Economies - Baseline Study, http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1323 (last visited on 2014/01/22)

一、國內法規工作協調

強調中央政府應建立系統性之法規管理機制，包括因應國家發展策略定期公布法規管理計畫，於法規制定、修正之過程重視跨部會協調，並關注相關管制措施對貿易與競爭造成之影響。此外，應將管制計畫與措施之變革對外公開相關資訊，以使受管制之對象，包括個人、企業與社會得預作因應並有表示意見之機會。藉由透明化法規產出之過程，使政府與民間合作，共同促進公共治理效率，其重點包括：

- (一) 中央政府應採行良好法規實務作業策略，針對良好法規治理之推動建立重要原則並公開周知。該重要原則應兼顧透明度、與其他法規一致性及協調性，並遵守貿易及投資承諾原則；
- (二) 每年提出以發展全面性、成本導向及前瞻之法制議題並公開年度立法計畫；
- (三) 有系統性的檢視法規以提升規範效率，避免造成受規範對象之過度負擔；關注重點為國際貿易與投資障礙，並就結果對利害關係人公開或與其諮商；
- (四) 建立有效之跨部會機制以利管制革新之管理與協調。該管制革新之協調或倡議工作若非由中央機關統籌，亦應透過其他機關或協調機制進行；
- (五) 將競爭與市場開放之考量整合納入法規管理系統，管制機關於起草相關管制規範之過程，應諮詢貿易與競爭法主管機關之意見，並由中央機關進行相關協調。

二、法規影響評估

法規影響評估是一套用以輔助政府在擬定政策與採擇相關管制措施時的系統性影響評估工具，為一系統性之方法，非僅針對特定產業與部門之法規。踐行此制度可協助政府在考量對企業與整體政策之發展後，藉由公開之資訊揭

露，使相關利害關係人與大眾知悉，以預先評估政策施行後可能產生之相關衝擊與風險，進而採擇最適政策。實施法規影響評估所能創造之效益包括：(1) 有效降低遵循成本；(2) 促進經濟發展；(3) 協助政府找到有效法規，避免政府、市場失靈。鑒此，迄 2011 年底，全球已逾 50 個經濟體將法規影響評估納入其政策制定程序。

對此，OECD 建議法規影響評估之踐行，應有一標準格式評估說明所欲處理之問題，故目前先進國家多參採 OECD 建議，出版 RIA 手冊協助國內機關履踐相關分析，評估管制措施之適宜性，以協助政府決策有無採取不作為之可能。其重點如下：

- (一) 並非所有「問題」都可以將政府的革新行為合法化。應先確立欲解決之問題，始採取革新動作。故當政府決定採取管制行為時，所提出之管制計畫應清楚說明管制之必要性、問題性質及其重要性。
- (二) 檢視解決問題之各種選項，包括提出以市場導向或自律方案等負擔較輕之可行方案。就可行方案應至少提出 3 個以上選項，且選項中至少應有 1 選項屬非管制措施。
- (三) 針對可行之規範選項，提出量化及質化之成本效益分析；並對所擇定之管制方式為何能達成政策目標予以說明。就各規範選項得量化其影響者，以量化指標明確指出效益。直接成本以貨幣指標說明，間接成本（如貿易影響、競爭等）以質化描述等；此外，應就各選項之成本效益影響進行系統化評估比較，並決定最優選項採擇之明確原則（例如最小成本、最少貿易限制或成本效益最高者），並對建議選項提出合理說明。
- (四) 進行管制評估時，應將相關管制措施對貿易之影響納入法規影響評估過程，以明確友善貿易（trade-friendly）如何取捨。此指應踐行諮詢利害關係人，使貿易主管機關有機會閱覽法規草案及法規影響評估資料等程序。

三、公眾諮詢機制

此機制要求政府於政策目標及管制選項界定清楚時，應使所有可能受影響之利害關係人瞭解相關資訊，並得提供相關意見。同時，為利公眾參與得以有效進行，管制機關亦應對公眾所提意見提出清楚解釋與回應。藉由強化公眾參與政府擬定管制措施之過程，提升法規透明度，以降低法規遵循成本。重點包括：

- (一) 政府應建立統一之法規草案預告及評論程序，就法規草案（含母法及子法規）均適用預告制度，並以法令明定諮詢之必要性，使所有利害關係人均有對法規草案提出意見之機會。透過網路預告者，應便民以集中式網站預告，而非由各主管機關於個別網站為之。
- (二) 為使公眾瞭解法規制定、修正之原由與重點，應以簡潔易懂之方式提供預告文件，且該預告文件應包含法規草案及法規影響評估文件。為便公眾表示意見，應定至少 60 日之充裕預告期間，並使公眾可透過網路表達意見。如有需要，亦可召開公聽會，以便公眾與主管機關進行真誠溝通。
- (三) 主管機關有義務對公眾意見予以回覆，並將回覆意見公開於網路，以獲得公眾信賴。

肆、先進國家GRP發展與我國實踐現況

掌握 GRP 3 項工作內涵及相關內容後，以下本文據 2005 年 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單所提出之指標，整理國際各先進經濟體之作法，包括美國、澳洲與紐西蘭，分述如下。

一、先進國家GRP發展

(一) 美國

1. 國內法規工作協調

美國自 1970 年代起，同時推動經濟管制法規鬆綁（deregulation of economic control）及建立法規制定品質標準及程序。自 1983 年即就 GRP 建立明確原則並完備 RIA 相關機制，供行政部門遵循。

為發揮法規品質改革實效，美國提高法規品質監管業務之負責層級，由直屬總統轄下之預算管理局（Office of Management Budget，以下簡稱 OMB）³ 下之資訊法規辦公室（the office of information and regulatory affairs, OIRA）掌理相關法規與其影響之分析審查，統籌協調機構間之法規爭議，確保行政機關管制措施未與總統確立之政策原則相抵觸。

針對法規變動亦建置完整系統，每年二度於網站公布聯邦管制與鬆綁行動議題（Unified Agenda of Federal Regulatory and Deregulatory Actions），公布內容包括法規所欲處理的優先議題、對中小企業或各級政府影響、摘要及實施期程。藉此建立總統管制政策之優先次序，增加主管機關推動法規計畫之責任感，並利公眾及國會瞭解總統對管制所設定之目標；而就既有法規部分，歐巴馬總統於 2011 年 1 月 18 日所發布之第 13563 號總統行政命令中，則要求每 3 年定期廣泛性地檢視修正有礙經濟、就業之相關法規，其審查方式由各主管機關自我獨立審查⁴。

³ 因 OMB 最高層級之首長係由總統任命，並經參議院確認產生，組織身兼包括預算編制、立法審查、財務管理，採購政策等重要政府任務，由其職掌 GRP 可發揮協調與審查效率。

⁴ Executive Order 13563-Improving Regulation and Regulatory Review, January 18, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/improving-regulation-and-regulatory-review-executive-order> (last visited at 2014/01/22)

2. 法規影響評估

美國就 RIA 運作與審查之範圍並不全面，通常 OMB 僅審查一般法規主管機關之次級法規，至重要法規領域包括金融監管制度、電信及能源等則豁免 RIA 與 OMB 之審查。此外，RIA 通常不針對法律運用，理由為美國採總統制，總統不能下令國會使用 RIA，故由美國國會自行決定是否對法律進行 RIA，然實際上少有執行。

其 RIA 之重要說明應包括以下要項：

(1) 管制行為之必要性

應說明管制行為是否為解決嚴重市場失靈（如：外部性、市場力量或不對稱資訊）或為符合其他強制性之公眾需要，如改進政府程序、保護隱私權或人性尊嚴等其他目的。若管制行為是依照某項法規或司法指示（judicial directive）之要求而設，管制機關應敘明該特定機關及其允許之裁量程度。

(2) 清楚界定管制方式

機關應提出管制措施之方案選項與非管制選項，並合理彰顯何種方式為符合管制目的之合理方法。機關應著重在執行目標，考慮以更彈性之方式降低負擔並維持選擇自由，例如：自願遵循是否優於強制規範，以市場導向而非直接控制等。

(3) 就建議選項提出成本效益分析——包括量化與質化

針對每個可能之管制方式都應提出成本效益分析，依歐巴馬總統第 13563 號行政命令，若涉及中央法規者，另須評估對國家經濟、就業及競爭政策之影響⁵。執行成本效益分析應儘可能量化，以物理單位

⁵ 同前註。

(如可能避免的疾病數量，受益者人數)及貨幣單位方式呈現，並以最佳科學、技術及經濟資訊為基礎以促進該分析之透明度，若欠缺可信賴之資訊或研究，機關應考量發展該項資訊及研究。若無法量化則應質化，同時適當考量衡平、人性尊嚴、公平、潛在的分配影響、隱私權及個人自由等因素。計算成本效益時，若該法規並未訂定落日條款，管制機關應以合理預測影響之時間作為評估基礎。

此外，在 OMB 就 GRP 所制定之相關原則中表示，就法規進行 RIA 可用以評估減少在貨品貿易之非關稅障礙，對此 OMB 與美國掌管貿易之相關部門，已建立良好機制，使貿易主管機關可於相關法規進行 RIA 時，納入貿易考量。

最後，RIA 分析報告，應清楚列出假定方式與依循資訊之相關參考文件，以一個表格綜整各項管制行為及替代方案之成本效益分析，並透明化相關資訊，於圖表附加備註，使讀者正確瞭解其意涵。

3. 公眾諮詢機制

美國 1946 年制定之《行政程序法》(the 1946 Administrative Procedure Act, APA) 賦予公民參與次級法規制定程序之法定權利，並建立相關法定行政程序，包括明定草案預告期至少 60 日，並賦予政府內部與外部公眾參與法規制定之「通知與評論」程序。依該法規，政府機關就所發布之行政規則，除有例外，原則應予公民至少 30 日的書面評論機會，此外主管機關應通盤考慮所有相關意見，於法規最終定案公布時，說明何以如此訂定或修正之邏輯立論，並針對公眾意見進行回應。對此，美國建置有中央專屬預告網站 (central website portal)⁶，並將 RIA 列入預告文件。

⁶ <http://www.regulations.gov> (last visited at 2014/01/22)

(二) 澳洲

1. 國內法規協調

2005 年 10 月，澳洲總理責成「商業法規鬆綁工作小組」(Taskforce on Reducing the Regulatory Burden on Business) 研析如何減輕政府商業管制下之遵循成本，並於 2006 年正式導入良好法規程序原則⁷。同時，將公告年度法規計畫列為此項工作之重要程序。

中央政策層級主要由財政及鬆綁部⁸ (Department of Finance and Deregulation) 主導，由旗下鬆綁政策處 (Deregulation Policy Division, 以下簡稱 DPD) 執行相關工作，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) 密切合作；OBPR 主要負責 RIA 品質監管，並於每年提出檢視報告，其關注重點不在評估個別政策選項之內容，而在確認所提政策選項之影響性評估是否嚴謹；DPD 則負責檢視管制成本應如何降低，才能達到有效管制目的⁹。

此外，在經濟法規部分，由負責國內個體經濟改革 (microeconomic reform) 事務之獨立機構——生產力委員會 (Productivity Commission, PC)，掌管公開資訊文件及提出法案，並對於未來管制革新之範圍提供系統化的公眾檢視，建構跨產業的管制遵循基準。

⁷ Report Of The Taskforce On Reducing Regulatory Burdens On Business – Final Government Response, August 15, 2006, <http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=pressreleases/2006/088.htm&pageID=003&min=phc&Year=2006&DocType=0> (last visited at 2014/01/22)

⁸ 「財政及鬆綁部」於 2007 年 12 月設置，至 2013 年 9 月起更名為財政部 (Department of Finance)，其成立目的除落實國內法規協調外，尚包括以下政策任務：(1) 永續財政發展；(2) 促進政府效能；(3) 促進國會效能；(4) 政府資訊及溝通技術之有效利用。請參見：http://naa12.naa.gov.au/SearchNRRetrieve/Interface/DetailsReports/AgencyDetail.aspx?reg_no=CA%209194 (last visited at 2014/01/22)

⁹ Australia: Developments in Regulatory Reform, 2009 APEC Economic Policy Report, http://www.apec.org/en/About-Us/About-APEC/Member-Economies/~/_media/Files/AboutUs/About%20APEC/09_ec_ier_Australia.ashx (last visited at 2014/01/22)

2. 法規影響評估

OBPR就RIA編定最佳管制作業手冊（Best Practice Regulation Handbook¹⁰）供各機關參循，要求所有可能影響經商之法規皆須進行RIA，以下據2013年7月新版手冊整理其要點如下：

（1）機關通知 OBPR 初步評估是否須踐行 RIA

一旦行政機關認為政策應行調整，在尚未決定進行管制行為時，即應通知 OBPR，並以書面方式提供該倡議及其可能影響之相關資訊，俾便 OBPR 評估該項倡議是否僅屬微小或技術性問題而無須進行 RIA。

（2）經 OBPR 初評無須踐行 RIA 者，須取得總理之豁免同意

並非所有管制階段皆須踐行 RIA，於管制機關之首長判斷管制行為屬以下 2 種特殊情形時：（1）遇有緊急迫切與不可預期之事件發生，不及踐行 RIA 程序即須有相應之管制措施；（2）涉及預算與其他敏感性議題涉及國家利益者，可先由管制機關聯繫 OBPR 協助判定是否須踐行 RIA 程序，並經取得總理書面同意後，將總理同意豁免文件副知 OBPR 據以豁免 RIA 程序。

同時，OBPR 應將總理豁免文件公告於 OBPR 網站，使公眾知悉。若管制行為須透過法規形式，應將總理之豁免同意註記於解釋文件（explanatory material），並於該法規施行後，作執行後之審查。

（3）經 OBPR 初評須踐行 RIA 程序者，分二階段流程實行

為提高 RIA 影響評估之品質，澳洲政府將 RIA 之踐行程序細分二階段實行政程序，依序為準備階段與決策階段。

¹⁰ 其最新版為 2013 年 7 月所發布，請參見：<http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/handbook/Content/05-what-is-a-details-stage-ris.html> (last visited at 2014/01/22)

A. 準備階段

在 OBPR 就管制機關所提 RIA 細部分析進行正式評估前，應先由管制機關就其擬施行之管制行為提出簡式 RIA 草擬文件（內容應包括欲解決之問題、管制目標、與至少 3 種可能選項：管制、不管制與不作為），以供決策者作初步政策決定，並使公眾知悉可能展開管制之規劃構想，使其有機會先期提出相關意見，與管制機關溝通，進而考慮變更管制之可能選項。

管制機關將 RIA 草擬文件提交決策者之前，不強制管制機關須徵求 OBPR 提供評估意見，惟 OBPR 可提供相關建議，同時，鼓勵踐行公眾諮詢但不強制，惟其文件送交決策者之前，應經其內部至少為部秘書或副秘書層級主管確認後始得提交，經決策者決定後將資訊公布於 OBPR 網站。

B. 決策階段

於此階段，管制機關應踐行嚴謹之 RIA 評估，並將 RIA 評估文件交由 OBPR 為二次審查程序，分別為初審與複審。初審程序為，管制機關將業經機關高層主管（至少為部秘書或副秘書層級）確認後之 RIA 評估文件提交 OBPR 檢視。OBPR 應於 5 天內，就相關內容是否符合 RIA 原則完成審視，並將檢視意見回覆予管制機關據以修正；複審程序為，由管制機關據 OBPR 提供之初審意見修改並提出最後評估報告，再次提交 OBPR 於 5 天內出具最後審查意見。其後，將管制機關之 RIA 評估文件與 OBPR 之審查意見併交決策者參考。於決策者決定政策方向後，將相關資料一併公布於 OBPR 網站。

澳洲政府將 RIA 評估程序概分為七大步驟，包括：問題界定、政策目標、可能方案選擇、成本效益分析、外界諮詢、建議方案、執行與檢視。其於成本效益分析，格外重視評估各選項對於整體社會、企

業及非營利組織之影響，並發展出企業成本計算器（Business Cost Calculator, BCC）¹¹之量化工具，用以協助評估各選項之企業遵循成本。此外，其RIA亦重視對貿易與競爭之影響，於上述手冊，明確要求將「國際資金流或貿易影響」及「競爭影響與限制」等項目納入評估。

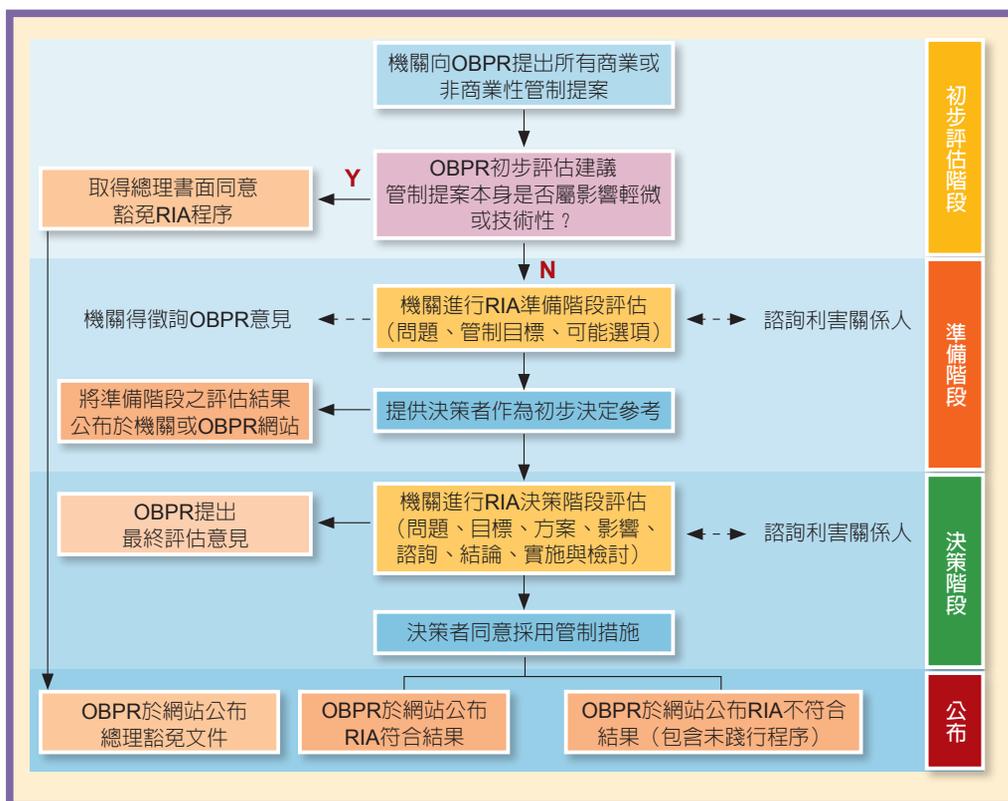


圖1 澳洲法規影響評估機制流程圖

¹¹ Business Cost Calculator, website <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/bcc/index.cfm> (last visited at 2014/01/22)

(3) 公眾諮詢機制

澳洲政府要求大多數管制倡議及所有法規發展均適用此機制，並於經商諮詢網站¹²提供企業有關未來管制活動之資訊，便於政府與利害關係人進行意見表達及溝通，以降低遵循成本並促進管制。有關諮詢期間，依其手冊建議，為達成有效諮詢，至少應以 6 週為期。

(三) 紐西蘭

1. 國內法規協調

紐西蘭內閣要求各部部长皆須向財政部長 (the Minister of Finance) 及管制革新部長 (the Minister for Regulatory Reform)¹³ 提出草案及管制計畫，包括各種草擬、修正、廢止或是檢視的法規，且包含議會通過的法案及其以外之管制規範。

紐西蘭於 2009 年提出管制之政策聲明¹⁴，宣示將著手制定一套法規品質標準，若管制項目未踐行相關程序，則內閣將不會對其做出決定。其後，財政部 (the Treasury) 下設置法規影響評估小組 (Regulatory Impact Analysis Team，以下簡稱 RIAT)，協助其他部會撰寫 RIA 報告及品質確保。

2. 法規影響評估

紐西蘭政府如同澳洲政府，亦編有法規影響評估手冊 (Regulatory Impact Analysis Handbook¹⁵) 供各機關參循，明定法規影響評估踐行步驟如下：

¹² Business Consultation website, <https://consultation.business.gov.au/consultation/> (last visited at 2014/01/22)

¹³ 紐西蘭政府體制中並無「管制革新部」，且其相當於我國財政部之組織名為「the Treasury」，故此處所稱之「財政部長」及「管制革新部長」，僅係說明其為內閣中負責財政及管制革新事務之首長。

¹⁴ Government Statement on Regulation: Better Regulation, Less Regulation, August 17, 2009, <http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation/statement> (last visited at 2014/01/22)

¹⁵ 其最新版為 2013 年 7 月所發布，請參見：<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/ria-handbk-jul13.pdf> (last visited at 2014/01/22)

(1) 決定是否須適用 RIA 要求；(2) 機關與財政部進行初步影響與風險評估；(3) 機關進行法規影響評估分析；(4) 機關提出法規影響評估總結文件與揭露說明；(5) 踐行 RIA 品質審查程序，取得品質保證；(6) 準備內閣報告文件；(7) 公開 RIS；(8) 決定立法時完成揭露聲明；(9) 就 RIA 品質未達標準，惟經內閣同意實行者，須於實施後審查執行情形。以下據 2013 年 7 月新版手冊內容整理其要點如下：

(1) 決定是否須適用 RIA 要求¹⁶

於政策倡議可能涉及新訂、修正或廢止法律，而其結果達須提交書面內閣文件要求時，須進一步踐行以下 RIA 程序。

此外，另有部分情形屬必須適用 RIA 之特殊情況，例如：A. 補充指令文件 (Supplementary Order Paper, 以下簡稱 SOP)：此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；B. 國際條約：當內閣要批准條約協商、條約最終文本或條約要在紐西蘭生效時，提出予內閣之相關文件，亦須符合 RIA。

(2) 機關與財政部進行初步影響與風險評估 (Preliminary Impact and Risk Assessment, 以下簡稱 PIRA)¹⁷

如同澳洲政府之作法，紐西蘭並非所有案件均適用 RIA 制度，而係藉由初步篩選程序來決定進行 RIA 的必要性。機關於政策倡議階段需準備 PIRA，於該政策不涉及訂定、修正或廢止法律，或不須向內閣提出者，可免踐行 RIA。此程序之意義在確認是否須踐行 RIA，以及就

¹⁶ See id, at 8.

¹⁷ See id, at 8, 15.

已確認須踐行 RIA 之案件，進一步判定該案件是否具備「重大性」，而須由 RIAT 就機關之 RIA 品質予以確認。

A. 確認是否須踐行 RIA

此程序重點在確認法案踐行 RIA 之必要性，就政策倡議屬充實法規品質（如為修正錯誤、澄清現行法規規範意旨所為之技術性修訂）、履行國際責任（如為履行「外坦吉條約」，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）、國家經費支用（如涉撥款法案、備用金支應法案等）、對外部人民無影響或影響輕微者，可豁免踐行 RIA。

B. 判斷案件是否具「重大性」，而應由 RIAT 作品質確保

此程序重點在使財政部政策小組評估案件是否具「重大性」，並檢視相關選項之潛在影響及風險本質與規模是否達需 RIAT 參與之程度。該「重大性」指對於紐西蘭之社會、經濟或環境有重要的直接或間接影響；具重要政策風險或其執行風險具不確定性。

(3) 機關進行法規影響評估分析¹⁸

此階段踐行 RIA 實質檢視，重點如下：

A. 就現況描述並確認問題本質及範圍

指應依社會觀點，說明該問題之主要原因（例如：市場失靈、不可承受的風險、社會目標或衡平的問題等），若該問題涉及現行法規，則應釐清是法規設計或執行的問題。此外，應提出目前規劃及管理方式之成本與效益，若政府無進一步作為可能產生之預期政策結果，應提出該不利結果可能之影響，並以統計數字量化呈現。

¹⁸ See id, at 27-45.

B. 確定目標並列出可行方案

應釐清政策之主要及次要目標，並列出各種可行方案（包括係透過管制影響行為模式，其管制之方式為自我管制、結合自我管制與政府監督為共同管制或採類如宣導之非管制措施），於政策目標相衝突時，並應說明其取捨之原則。

C. 分析各選項之成本效益及風險

應就各選項分析可能受影響之群體，儘以量化、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。同時，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。

D. 視政策建議性質，諮詢相關政府部門

管制機關於政策倡議之發展過程皆可向財政部政策小組諮詢，此外應視具體個案特性適時諮詢相關部會。當政策建議影響企業時應諮詢經濟部，協助評估企業遵循成本；當管制建議將影響紐西蘭之國際責任（包括 WTO、FTA 等國際協定），或建議法規可能影響貨品、服務貿易或外人投資時應諮詢外國事務及貿易部，協助檢視是否違反相關責任，縱未違反，亦應通知相關國際組織或貿易夥伴，請其提供相關意見。

(4) 機關提出法規影響評估總結文件並完成揭露說明¹⁹

法規影響評估總結文件（Regulatory Impact Assessment，以下簡稱 RIS）之性質係行政機關提供其首長參考之用，用意在於為該機關之決

¹⁹ See id, at 55-58.

策者提供總結影響分析（包含 RIA 之必要資訊），以協助其於通盤瞭解相關政策應考慮之事項後，作成最適決定。一旦政策確定，須由負責撰擬 RIS 者完成並簽署揭露聲明，同時將揭露聲明附於 RIS 報告後，公開相關文件，以展現決策之透明度及責任。

(5) 踐行 RIA 品質審查程序，取得品質保證 (Obtaining Quality Assurance, QA)²⁰

所有須踐行 RIA 之案件皆須踐行 RIA 品質審查程序，審查主體，視該案件於 PIRA 階段判定為須由機關或 RIAT 審查而定。惟不論 RIA 品質保證係由管制機關自為或須交由 RIAT 審視，其品質確保之標準皆應一致。又，此程序之精神，在透過第三人審核，以確保品質，故由管制機關自為者，應由撰寫 RIS 以外之第三人進行品質審理，並將該項品質確保聲明亦附於內閣文件，於機關首長提出最後建議前完成。

(6) 準備內閣報告文件²¹

由於 RIS 為管制機關就其踐行 RIA 相關分析後提出之總結報告，該項建議呈現者為該機關首長之觀點，故提交內閣之文件應包括以下內容：(1) 所提建議是否符合 RIA 所定要求，若不符合，說明其原因；(2) 是否已併附 RIS，若未併附，說明其理由；(3) 應併附 QA 評估意見（總結 RIS 為符合、不符合或部分符合質量保證標準）。

(7) 公開 RIS²²

為公開透明化法規影響評估之過程，於草案已送眾議院，法案已刊登公報，政府已宣布其決定（無須法規管制）時，應將 RIS 公開於管制機關及財政部之網站，並於相關文件敘明連結網址。

²⁰ See id, at 57-60.

²¹ See id, at 60.

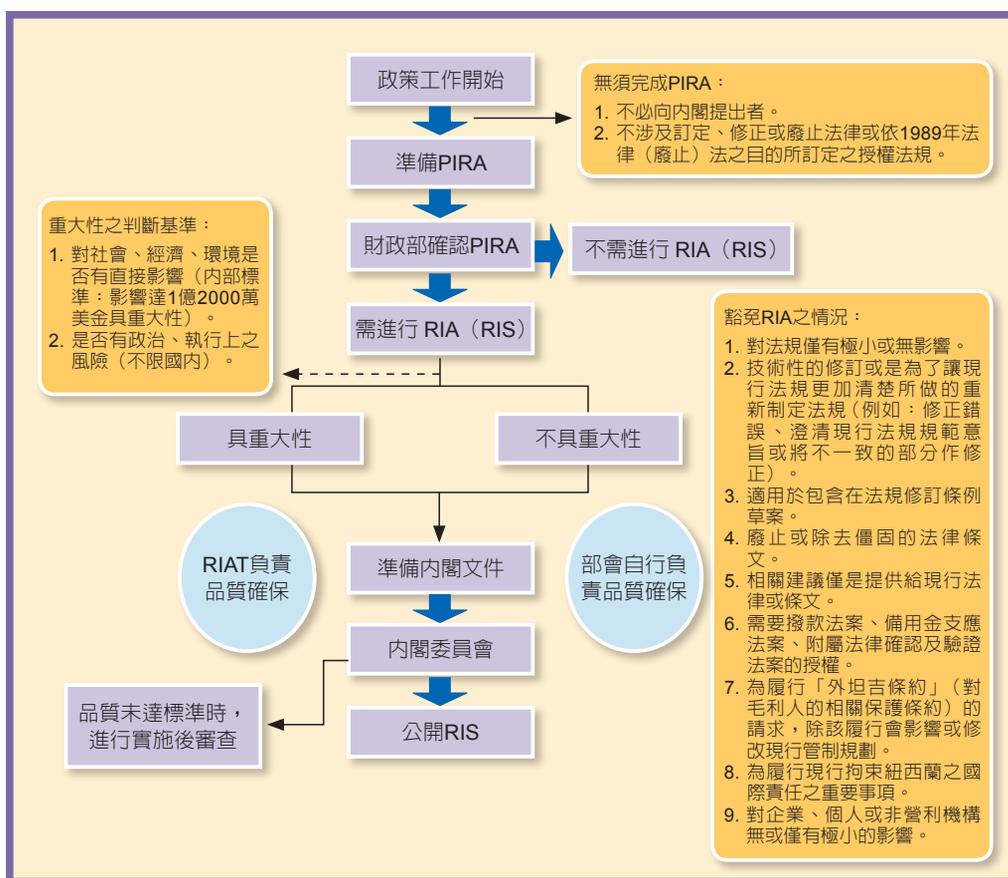
²² See id, at 61.

(8) 決定立法時應完成揭露聲明²³

所有政府法案於程序進行至立法階段，應將相關法規影響評估之資訊，完成揭露聲明。

(9) RIA 品質未達標準者，進行實施後檢討²⁴

就案件具「重大性」或達 RIAT 參與之標準，雖未能符合 RIA 要件，然已取得內閣同意者，進行實施後的審查。



資料來源：行政院經濟建設委員會 101 年 8 月 27 日法規影響評估訓練講師口授內容、簡報資料及紐西蘭 Regulatory Impact Analysis Handbook (2013/07)。

圖2 紐西蘭RIA流程

²³ See id, at 8.

²⁴ See id, at 8.

3. 公眾諮詢機制

就上述 RIA 實行結果，將於法案主管機關及財政部網站公告後，展開公眾諮詢。另，雖紐西蘭政府為符合不同政策情況及利害關係人的需求，並未就此項機制定有最低諮詢期限²⁵及標準諮詢模式，惟就公眾諮詢品質將由 RIA 的檢視者再行確認。

(四) 小結

觀察上述先進國家推動 GRP 之作法，為提高管制革新之成效，國際間多以設立專責機構方式，執掌 GRP 推展工作，包括協助部會撰擬 RIA 報告、分析議題及對撰擬內容提出建議、控管報告品質、教育訓練、提供相關作業手冊及成本效益分析指導文件等。同時，鑒於 GRP 工作需求高度跨部會協調，就該專責機構之組織多設定為高位階之行政組織，以利提高法案之一致性、品質及公眾信賴度。

於 GRP 核心工作——法規影響評估部分，因各國體制不同，要求踐行 RIA 之對象（法律案、行政命令）規定不一。此外，並非所有案件均須踐行 RIA，為提高檢視效率，澳、紐皆定有預審機制，篩選具實行 RIA 程序必要性之案件。至法規影響評估關鍵程序——成本效益分析部分，先進國家多依循 OECD 之建議，制定應考量之要項，並建有一套量化分析架構，俾便行政機關及決策者做出精準且直接的決定。

²⁵ 惟提送國會的草案會被送到專責委員會（Select Committee），專責委員會亦會要求提供公眾評論意見，且需於 1 個月內完成。

二、我國實踐情形

(一) 現行法規有關 GRP 之規範

我國現行法規與 GRP 內涵相關者為《行政程序法》、中央行政機關法制作業應注意事項²⁶（以下簡稱法制作業事項）及行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項²⁷（以下簡稱法案報院注意事項）。就 GRP 內涵之法規影響評估，目前僅對法律案踐行 RIA，至公眾諮詢機制，則僅就法規命令踐行預告程序，以下說明：

1. 法制作業事項與法案報院注意事項，二者與 GRP 精神相關處，包括強調先決定政策目標，再確立可行作法（為法規影響評估）；研擬法案應諮詢專家學者意見（公眾諮詢）、草擬後應與相關機關協調，未達成共識者，應將不同意見及未納理由附記於法案說明欄等（國內法規協調）；法規衝擊影響層面及範圍應有完整評估（法規影響評估）等。
2. 《行政程序法》則規範法規命令之預告及依職權舉行聽證（公眾諮詢）；惟預告期間則依行政院函令²⁸「除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，各機關訂定、修正、廢止不得少於 7 日」。

(二) GRP 落實情形

1. 國內法規工作協調

我國就採行良好法規實務作業，已訂有上述規範。針對 APEC 標準關注之每年提出發展全面性之前瞻法制議題，目前尚無一統合網站，公布政府年

²⁶ 中央行政機關法制作業應注意事項，101 年 5 月 22 日，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&s=C121319DEAA27D91（最後瀏覽日期：2014/01/22）

²⁷ 行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項，98 年 12 月 21 日，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&sms=337EA9B16C7004DE&s=99AC5C473783251B（最後瀏覽日期：2014/01/22）

²⁸ 行政院秘書長 94 年 9 月 5 日院台規字第 0940090005 號函。

度法規工作計畫，惟可於行政院網站²⁹查詢行政院審查中之法案名稱；行政院已送請立法院審議之法案清冊及草案全文。

針對既有法規亦已建立檢討機制，由國家發展委員會³⁰（以下簡稱國發會）定期蒐整各界法制建言，召開跨部會會議，就所蒐集法規鬆綁建言進行檢討，以利管制革新之協調，減輕企業經營之限制；同時，將相關資訊於國發會法規鬆綁建言平台網站³¹統一公開。

2. 法規影響評估

原行政院研究發展考核委員會與行政院法規委員會已擬具「法規及性別影響評估檢視表」，明定 RIA 評估報告內容應具備事項，內容符合 RIA 精神。另，為協助行政機關人員建構 RIA 相關能力，國發會亦不定期舉辦 RIA 國際研討會，邀集先進經濟體之專家學者來台協助辦理相關培訓。

就 RIA 之適用對象，我國如同澳、紐等國之作法，並未要求就所有法案皆須踐行 RIA 程序，於現行檢視表之填表說明，已註明廢止案、配合行政院組織改造整批處理、單純訂修之法律案，得豁免踐行 RIA 程序。

依法案報院注意事項第 3 項第 4 款規定，針對法案衝擊影響層面及其範圍之評估項目應包括成本、效益及對人權之影響等，為落實兩公約施行法立法意旨，102 年 10 月 1 日修正上述檢視表³²之評估項目，將人權納為審查事項，審查項目包含憲法有關人民權利之規定，公民與政治權利國際公

²⁹ 請參見行政院網站之「法規動態」，網址：http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=03A584AEDA0DFA18（最後瀏覽日期：2014/01/22）

³⁰ 配合政府組織改造，依 102 年 8 月 6 日訂定之《國家發展委員會組織法》，於 103 年 1 月 22 日將原行政院研究發展考核委員會、行政院經濟建設委員會與行政院公共工程委員會部分單位，整併成立為國家發展委員會。

³¹ 請參見國家發展委員會法規鬆綁建言平台，網址：<http://law.ndc.gov.tw/Index.aspx?note=1>（最後瀏覽日期：2014/01/22）

³² 法案及性別影響評估檢視表，行政院性別平等會，102 年 10 月 1 日，<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>（最後瀏覽日期：2014/01/22）

約，經濟社會文化權利國際公約³³。各機關填列相關評估應就人權影響評估，據兩公約相關規定³⁴實質涵攝分析。

至有關 APEC 建議將競爭與市場開放之考量整合納入法規管理系統部分，目前我國則由各管制機關視個案法規需要，主動邀請競爭或貿易主管機關參與協調。

3. 公眾諮詢機制

承前述說明，法制上，我國就法規命令訂有預告及舉行聽證之規範，且預告期間原則為 7 日。就相關法規命令集中於行政院公報資訊網³⁵為網路預告，供民眾查詢並表示意見。至於法律，僅於法案報院注意事項，要求機關研擬法案應徵詢利害關係人之意見，法制上無預告程序規定。且無論法律或法規命令，其預告資訊均不包括 RIA 文件。

伍、結論與建議

經檢視 APEC 建議之 GRP 指標、先進國家執行情形及我國落實現況後，可發現我國現行作法與 APEC 建議措施大致相符，惟部分程序可再細緻充實，以下說明：

³³ 我國於民國 56 年簽署「公民與政治權利國際公約」及「經濟社會文化權利國際公約」（以下合稱「兩公約」），其後因我失去聯合國代表權，故迄未完成批准程序。惟因目前「兩公約」於全世界總數 195 個國家，已超過 80% 以上國家簽署，不僅為國際條約，並已取得國際習慣法之地位，成普世價值規範，即便為非締約國，亦無法不適用。故我國於 90 年起推動「兩公約」批准案，並於 98 年明定《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》，各級政府機關依該法第 8 條規定，應檢討所主管之法令及行政措施，有無不符「兩公約」規定。

³⁴ 依《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，具有國內法律效力。」；同法第 3 條規定：「適用兩公約規定，應參照其立法意旨及兩公約人權事務委員會之解釋」。是以，依上開施行法之規定，一般性意見為適用公約及經社公約應參照之標準，就聯合國人權事務委員會及經濟社會文化權利委員會不定期發表之「一般性意見（general comments）」，是人權機構對特定條文所作之解釋，亦有助瞭解公約所確認之權利意涵。

³⁵ 請參見行政院公報資訊網，<http://gazette.nat.gov.tw/egFront/index.jsp>（最後瀏覽日期：2014/01/22）

一、國內法規工作協調

我國已將 GRP 精神落實於法制，訂定具行政院層級之要點，並責成各行政機關遵循，惟可進一步參採國際發布 RIA 手冊之作法，於「法規及性別影響評估檢視表」增訂填表說明，協助各機關撰寫。另為強化法規制定過程納入貿易與競爭影響評估，可於前述檢視表新增評估事項，要求管制機關就業管法規涉及經貿者，應於法制起草過程諮詢貿易與競爭主管機關意見，並將相關意見納入法規影響評估之說明，以促使國內各法規主管機關於制定法制作業計畫時，強化相關機關協調統合以避免管制衝突。

二、法規影響評估

實務上雖要求法案主管機關於法律草案陳報行政院時，須併附「法規及性別影響評估檢視表」，惟因對該檢視表並未如前述先進國家設置專責機關審核撰寫品質，致 RIA 之具體實踐是否符合先評估後決策精神，及其評估是否詳實，無客觀之檢核機制。

另因我國於法規影響評估之發展歷程尚淺，建議待逐步累積經驗、強化能力建構後，可：(1) 依法律案性質不同，區分評估及審查密度，細緻化相關流程設計；(2) 針對 RIA 核心項目——成本效益分析，研議建立量化分析架構及資訊流通平台；(3) 持續強化公務人員能力建構。

三、公眾諮詢機制

我國未規定法律案須踐行預告程序，惟法律案與法規命令相較，影響人民權益程度較重，既法規命令草案可預告，就法律案亦應於法制上建立相關機制，以利政府與民間就管制措施進行雙向溝通，故建議法制上可於《中央法規標準法》明訂相關程序。

至法規命令部分，雖已於《行政程序法》及相關函令規定應踐行預告程序，惟其預告期間僅 7 日，相較 APEC 建議標準 60 日仍有落差，建議檢討放寬。另現行預告資訊尚未包括 RIA 文件部分，考量我國相較美澳之 RIA 發展歷程尚淺，建議於強化 RIA 能力建構後，可考慮一併公布 RIA 評估報告。✎

參考文獻

一、中文部分

1. 中央行政機關法制作業應注意事項，101 年 5 月 22 日，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&s=C121319DEAA27D91。
2. 行政院公報資訊網，<http://gazette.nat.gov.tw/egFront/index.jsp>。
3. 行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項，98 年 12 月 21 日，http://www.ey.gov.tw/News_Content4.aspx?n=BBEC1571472009EF&sms=337EA9B16C7004DE&s=99AC5C473783251B。
4. 行政院性別平等會，法案及性別影響評估檢視表，102 年 10 月 1 日，<http://www.gec.ey.gov.tw/cp.aspx?n=FC0CD59A5BF00232>。
5. 行政院祕書長 94 年 9 月 5 日院台規字第 0940090005 號函，<http://www.edu.tw/pages/detail.aspx?Node=3581&Page=15252&Index=1&WID=b2a7cc5d-48b7-4e11-b991-d9228d467418>。
6. 行政院經濟建設委員會，法規鬆綁建言平台，<http://law.cepd.gov.tw/Index.aspx>。

7. 法規動態查詢，行政院網站，http://www.ey.gov.tw/Content_List.aspx?n=03A584AEDA0DFA18。

二、英文部分

1. APEC, Good Regulatory Practices in APEC Member Economies - Baseline Study, http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1323
2. Australia, Report Of The Taskforce On Reducing Regulatory Burdens On Business - Final Government Response, August 15, 2006, <http://ministers.treasury.gov.au/DisplayDocs.aspx?doc=pressreleases/2006/088.htm&pageID=003&min=phc&Year=2006&DocType=0>
3. Australia: Developments in Regulatory Reform, 2009 APEC Economic Policy Report, http://www.apec.org/en/About-Us/About-APEC/Member-Economies/~/_media/Files/AboutUs/About%20APEC/09_ec_jer_Australia.ashx
4. Australia, Best Practice Regulation Handbook, July 2013, <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/handbook/Content/05-what-is-a-details-stage-ris.html>
5. Australia, Business Cost Calculator, website, <http://www.dpmc.gov.au/deregulation/obpr/bcc/index.cfm>
6. Business Consultation website of Australia, <https://consultation.business.gov.au/consultation/>
7. Consultation website of America, <http://www.regulations.gov>

8. New Zealand, Government Statement on Regulation: Better Regulation, Less Regulation, August 17, 2009, <http://www.treasury.govt.nz/economy/regulation/statement>
9. New Zealand, Regulatory Impact Analysis Handbook, July 2013, <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis/ria-handbk-jul13.pdf>
10. OECD, Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation, March 9, 1995, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=128&InstrumentPID=124&Lang=en&Book=False>
11. OECD, The OECD Reference Checklist for Regulatory for Regulatory Decision-making, March 9, 1995, http://www.google.com.tw/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=2&cad=rja&ved=0CDgQFjAB&url=http%3A%2F%2Flegislationline.org%2Fdownload%2Faction%2Fdownload%2Fid%2F2249%2Ffile%2FOECD_Rec_Improving_Quality_Government_Regulation_1995.pdf&ei=i_HbUtJSh66UBY6_gbAC&usg=AFQjCNFD90e3v5i-cRIQ9C0ZjZot5u9EpA&bvm=bv.59568121,d.dGl
12. United State of America, Executive Order 13563-Improving Regulation and Regulatory Review, January 18, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/18/improving-regulation-and-regulatory-review-executive-order>