法規影響評估作業之檢視與展望

東吳大學法律學系專任副教授　林桓

前言

數年前，報載行政院審議《證券交易法》修正案時，司法院與法務部就公司違法行為應處予罰金或罰鍰爭執不下，主要爭點是所仿效的美國《證券交易法》規定究竟應翻譯為何？最後，報載採司法院的立場，因為原文翻譯應是罰鍰。這是我國立法常見的方式，我國法規擬定時的立法理由多以「參酌歐美先進國家立法」作為增修法規的主要訴求的論述

東吳大學法律學系專任副教授林桓表示，政府應更積極地於行政院下組成專責單位，負責輔導、監督及協助各單位推動RIA。

基礎。當我們援用外國立法例時，通常是因為法學者認為法律僅是形而上的規範概念具共通性，再者認為特定外國法制較為完備周延，因此習慣性的援引外國立法例。但我們社會人民真的認同「法律歸法律，實務歸實務」嗎？還是社會人民期待我們法案的制定，要先評估計劃達成法規規範目的是否合理，且規範的結果是否符合台灣社會人民的最大利益，再行立法？

事實上，從上個世紀中葉以降，立法受到法實現主義（legal realism）的影響，已不再認為法律是獨立存在的統治權表現或是形而上的概念，而是實現社會目的、反應人民價值的措施。因此，法規影響評估（Regulatory Impact Analysis，以下簡稱 RIA）在 70 年代應運而生，各國政府開始要求其法制作業必須內含所擬定的法規對社會可能影響的評估機制，以確保法規制定後達到社會需求。

一、回顧與檢視

RIA 作業在擬定法案前進行，有助於公民參與，實現民主法治。同時評估法案實施後可能發生的效益大於成本，始予制定以確保法規實施的效果符合社會人民的最大利益。2005 年行政院修訂「中央行政機關法制作業應注意事項」即於第 2 點有關草案作業之規定，即明訂「對於法案衝擊影響層面及其範圍，亦應有完整之評估。」再者，RIA 的推動目的亦與 APEC 良好法規作業（Good Regulatory Practices, GRP）相符，而我國長期以來一向以參與國際社會為目標，RIA 當然成為我政府所倡導的政策之一。但執行上在我國推動近 10 年來，卻屢被機關人員質疑，筆者就近年來觀察的心得，歸納相關癥結有下列 4 項：

（一）疑慮：影響評估作業涉及經濟數量計算，相關專業能力非一般公務人員所能掌握。

澄明：RIA 核心價值是法制作業得藉影響評估作業辨識受影響者的成本及效益，以確保法案不會淪為行政便宜的工具或為實現特殊的政策目的而不擇手段。然而，對於影響的情形，解決方案的評估方法並非皆需要用貨幣單位才能表示其影響所造成的成本或效益，例如涉及民衆偏好的選擇、人身或人權的價值或自然環境的作條件等，往往用描述的方式反而可以清楚說明受影響的情形。若一昧使用假設性的參數或選擇性的條件或期間去營造數據，進行比較受影響的情形，反而可能扭曲或蒙蔽受影響的真實情況。因此，揆諸他國作法，如有涉及具體的建置成本或法律遵循成本（compliance cost）當然可以列作比較影響成本效益的基礎，但更重要的是藉影響評估作業，確定法案若制定會造成影響的主體為何，包括擬定法案機關以外之其他相關機關以及受益與受損的人民或團體，並列出特定管制措施會產生影響的情形，如其他機關業務牴觸衝突的程度或因此減少的行政成本支出，或如人民人權受侵害或被保護的情形或人民對特定措施偏好喜愛的程度等。通常，影響評估作業若可具體的確定主體與描述相關受影響的事項，縱使無具體量化數據可資佐證，亦可就所陳述的影響情形，依一般社會通念價值，輔以經濟常識，而判斷解決方案的優劣。

（二）疑慮：評估檢視表（check list）填寫淪為表面文章，徒增行政成本。

澄明：筆者先前設計 RIA 評估檢視表之使用目的，是協助法案擬定機關進行 RIA 時，得藉檢視表審視確保 RIA 作業項目之完備，而非將檢視表作為替代 RIA 作業本身。事實上，各國實施 RIA 時，對外應發布的是 RIA 說明書，至於檢視表則是供內部參考，並不對外公開。

（三）疑慮：法案已經首長或上級機關指示應予以制定，再做 RIA 評估作業如同射箭後再畫靶，純屬虛耗。

澄明：RIA 的本質是法案可行性分析。當政府首長指示特定的政策方針後，主管機關即應進行 RIA，藉分析比較問題解決方案法案的成本效益，選擇法案擬定的內容，以確實有效的達成政策目標。

（四）疑慮：影響評估作業欠缺標準流程及評估方式，形成各說各話、莫衷一是的混淆。

澄明：RIA 作業是針對個別法令所進行的可行性評估，RIA 評估個別法案受影響的情形，會因法案涉及的議題差異性，或影響層面不同，而有調整其分析方法或過程的必要，因此不宜強行要求 RIA 使用單一分析方式的必要。

二、基本認知

如何落實 RIA ？除了對於上述疑點，應透過宣導與教育以調適公務人員對於 RIA 的正確認知外，筆者認為更重要的是，3 個基本的態度仍有待建立。

（一）信賴市場機制看不見的手

RIA 是針對管制性法令草案，尤其是限制或干預市場競爭的法案進行影響評估。若法案擬定是為自由化而解除管制，或降低政府干預而廢止或修正時，應即增修廢止，而不是要另評估解除管制有何利益。如荷蘭模式（Dutch approach）仿零基預算概念，管制性法規皆為限時法，每兩年除非經機關評估分析其實施效益大於成本，否則即當然失效。

（二）排除政治因素或行政便宜的考量

RIA 作業是提供理性的政策法制化可行性分析，若評估作業前預先考量政治人物的好惡，限制或扭曲影響評估作業範圍，RIA 即失其意義，淪為政

治工具。RIA 更不得為作業上行政便宜而選擇性的找有利支持法案的意見徵詢。

（三）建立法制作業的先期影響評估

RIA 作業的目的有二：消極面可避免主觀的為了立法而立法；積極性可以為落實政策而選擇最有效率的法制規範工具。因此，RIA 作業不是完成草案條文後再行評估，而是法制作業的先期作業。機關應針對問題向解決方案提出具體構想規劃，使相關權責機關及利益攸關的人民或團體，及早據以表示其成本效益的影響範圍，作為評估分析的基礎。RIA 作業更不應該於草擬法案後，為了應付行政院要求而事後填寫虛應故事。

三、作業方式

RIA 作業內容包括確定待解決的問題；以現況措施為基準，提出可能解決問題的方案；徵詢蒐集解決方案對於影響者的成本及效益；分析比較解決方案的成本與效益，提出可被社會接受的（而非要最佳的）具體構想的解決方案；針對解決方案，擬訂法案條文。以下，就機關進行 RIA 作業時應特別注意的 3 項事項，條陳如下：

（一）RIA 作業所預期達成特定的政策目標應先確定合理妥當

政府立法機關近年來時有針對特定事件，為回應民眾或媒體一時輿情而率然的增修法律，甚至變更制度的情事，如兩週內完成修法，廢除非戰爭時期之軍法審判制度。其實，任何現況管制的變動增加或調整相關規範，皆會增加社會對於法規的遵循成本。因此，政府應先謹慎分析政策目標所期待達到的狀態，確定其具有合理性及妥當性，方得以進行 RIA 及相關法制作業。例如，《憲法》上為維護必要的國家利益（legitimate state

interest）是允許適當的限制人權。因此，若政策目標是為如何確保國家安全之必要下維護軍中人權，該目標所期待達成的狀態縱具有社會期待的合理性，仍應再進行 RIA 作業以選擇適切的解決方案後，再行擬定相關法案之增修條文。

（二）RIA 作業的可行性建立在對於現況的問題可得確定

所謂「問題」是指現況法規施行的情形與政策目標期待的狀態間存在著落差。例如，有關第三方支付之立法，若進行 RIA 作業，那麼所謂的「問題」爭點，是指實體及網路的第三方接受儲值代行支付，如百貨公司禮券、遊戲或會員點數交易等，依現行法規有關定型化契約及消費者保護法等規範，與行政院指示發展第三方支付新興產業及保護消費權益的政策目標之間，是否存在有距離或成效不足？若現行消保法規已足以保護使用第三方支付的消費者，且第三方支付業者已適用第二類電信事業之電信法規，為何仍達不到政策目標所期待發生的產業發展及消費保護的狀態？界定分析此落差的範圍即是對於問題的確定。而分析陳問題時，則應就形成此落差的真因（root causes）予以詳細說明。

（三）RIA 作業的主要任務在於評估、比較解決方案並選擇最適方案

選擇解決方案應注意（1）現行作法措施永遠應列解決方案之一，作為評估比較的基準點（baseline）。先行評估確定調整或增設管制的解決方案可創造的利益大於現況措施產生的成本加上調整成本，再就其中效益最大者擇為最適方案；（2）應排除以似是而非的諺語作為選擇標準，如所謂「先求有，再求好」等。其實任何管制措施皆有成本，不當管制更是社會耗損的淨損失。當年《政府採購法》立法時妥協的結果，就是「先求有，再求好」的心態所造成現在機關及社會耗損的最好例證。至於遇有具體企業

遵循成本而需量化分析時，通常使用的評估標準則是成本效益分析（cost-benefit analysis）或成本效能分析（cost-effectiveness analysis）；（3）解決方案應考量法律以外的措施如行政指導、科技使用或委託民間辦理等。切莫心存法律萬能而忽略其他更有效率的解決方案；（4）外國立法例僅得作為解決方案的參考選項，仍應經評估其影響的效益較其他方案為優，始得援用。

結語——未來展望

總之，RIA 成功關鍵因素在於政府首長的推動決心，如英國於內閣下設 RIU（Regulatory Impact Unit），美國於雷根政府時設立 OMB（Office of Management and Budget）、柯林頓政府進而委由副總統高爾直接負責推動法制再造（Regulatory Reform）。相對的，我國政府除了首長政策上的宣示外，似乎可以更積極的於行政院下組成專責單位，於短期內輔導協助各機關培養 RIA 作業的能量，長期則於法制作業流程中明訂 RIA 作為法案先期可行性分析，並指定專責單位負責監督協助各單位推動 RIA。