法制改革之內控機制研析——
行政機關主動革新法規之制度性探討

經建會法協中心　謝雅芬

壹、前言
貳、法規鬆綁推動概況
叁、既有做法之檢討
肆、國際間法制革新之做法
伍、結論與建議

壹、前言

政府制定財經法規原是為促進產業發展與增進公共利益，但由於法規的相對僵固未能與時俱進，使得一些未盡符合時代潮流和發展所需的法規，引發管制過多、增加私部門依從管制負擔、不利市場競爭等疑慮。

行政院自 97 年 9 月啓動財經法規鬆綁建言平台機制，廣泛蒐集並協調工商團體與政府跨機關所提建言。在提案方面，相關公（工）協會已陸續提出近 700 項；而公部門提出約 200 項，相對較不足；部會如何積極尋求改善並突破現況，實為政府重要工作。

本研究主要有兩個面向，第 1 部分整理 97 ～ 100 年，經建會蒐集公部門與民間鬆綁建議案的概況，包括提案之性質與類別、獲鬆綁共識成因；第 2 部分以內控方式檢視既有運行機制是否有效執行，並反映推動中面臨的問題；分析其原因，探討法制革新的挑戰與元素，包括增進對法制革新政策支持之重要性、提升法規品質工具、體系與過程，研提政府部門推動此項工作可進一步加強之處，以持續改善法制革新品質。

貳、法規鬆綁推動概況

法制革新是政府促進經濟發展策略之一，不同時代其管制目標不同；不同的經濟體制也有不同的考量，其目的都在確保國家具競爭力。

行政院自 97 年起，指示經建會（以下簡稱本會）擔任財經法規鬆綁平台。推動程序是進行議題蒐集、部會回應、召開協調會議、公告討論結果。為廣泛蒐集各界意見，本會由政府、業界及民眾等三方面著手進行，包括由各部會主動提報主管法規之修正或對其他部會提出建言、工商團體書面建言及民眾網站提案等。各項議題部會回應與協調處理狀況等，由本會追蹤列管，並將進度與成果公布於法規鬆綁建言平台網站（http://law.cepd.gov.tw/），以供大眾參閱。相關運行機制，請參考圖 1。

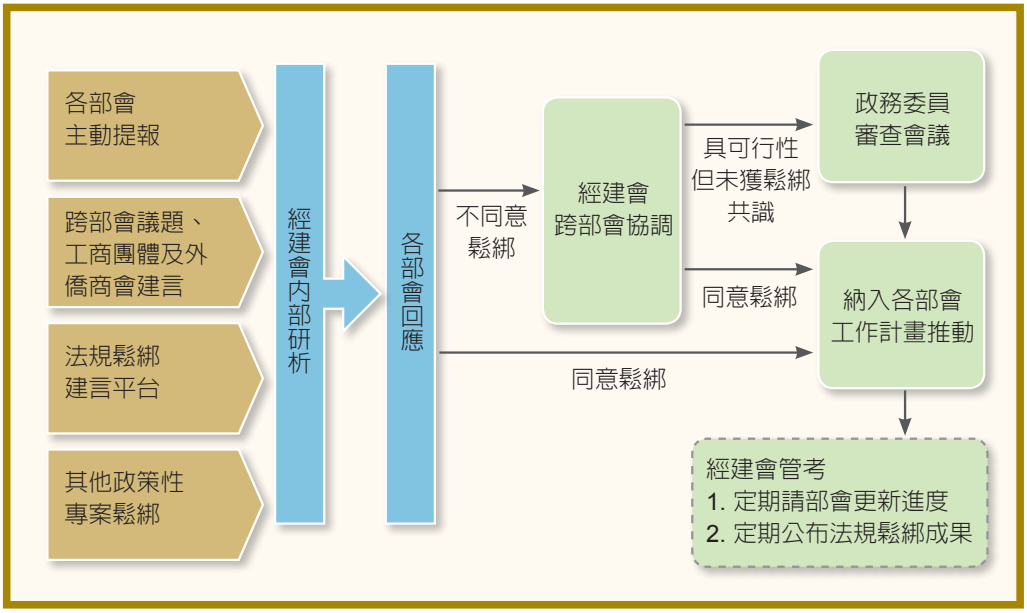

圖1　財經法規鬆綁平台相關運行機制

一、法規鬆綁之推動與處理

公部門對於建議案之處理流程，包括提案、評估鬆綁可行性，並填報回應意見、參與協調會議，以凝聚行政部門共識等程序，以下分別簡述之。

（一）公部門提案檢討方面

行政機關提案，分為主動與被動兩種型態，由院層級長官提示、部會主動配合政策及業務推展，提出鬆綁事項；或需他部會配合檢討事項、以及經建會蒐集工商界或民間建言等方式，納入跨部會協調。

1. 政務委員提示重大鬆綁

本項機制係劉前院長任內，各政務委員依法案審查業務分工，推動法令鬆綁事宜。提報行政院政務委員聯席審查之議題，包括「部會自提」、「涉及他部會」、經本會召開「工商團體等建議鬆綁之財經法規建言協調

會」篩選之議題、為「提升世銀經商容易度評比」等，會議原則每月召開，議題以滾動方式進行檢討，並指示本會定期於政委協調會議簡報相關推動進度。

2. 部會提出鬆綁業管法規

各部會例行對主管法規進行訂定或修正檢討作業，非為本研究範疇。本文所指部會主動鬆綁提案，係由經建會函請財經部會依施政目標，提出具體鬆綁事項與時程，送本會彙整；迄 100 年 12 月，計有 14 個部會，提案 56 項，年度提案議題類別、項數情況如表 1。

表1　部會年度主動提案概況

部會主動提案概況（97.7 ～ 100.12）							
年度	金融租稅	企業經營	人力運用	特定產業	技術服務	運籌物流	合計（項）
97	5	13	2	1	-	-	21
98	-	-	-	2	-	-	2
99	13	-	6	5	5	3	32
100	-	-	1	-	-	-	1
	18	13	9	8	5	3	**56**

註：金融租稅類包含兩岸經貿議題；特定產業類包含觀光、文創、醫療等；企業經營類如專利商標等。

3. 公部門被動配合檢討

（1）需他部會配合鬆綁法規

該機制之設計，主要因政策由數個機關辦理，多半不是單一部會主政，如有業務推動窒礙，需部會間共同研商。此部分議題併入工商團體提案會議檢討。迄 100 年，行政機關提出 140 項需跨部會協調建議案，年度提案議題類別、項數情況如表 2。

表2　跨部會年度提案概況

跨部會提案概況（97.7 ～ 100.12）							
年度	特定產業	金融租稅	人力運用	運籌物流	企業經營	土地利用	合計（項）
97	21	30	18	2	12	9	92
98	13	3	-	16	2	-	34
99	5	1	-	2	-	-	8
100	-	2	2	-	-	2	6
	39	36	20	20	14	11	**140**

註：金融租稅類含兩岸經貿議題；特定產業類含觀光、文創、生技醫療、綠能環保、電信與技術類等。

（2）由經建會徵詢民間建言，納入跨部會檢討

為協助業者排除投資營運障礙，本會每年配合施政主軸，發函國內相關公協會，請其提供鬆綁或興革建議，並將外僑商會年度白皮書擇要納入討論。迄 100 年，蒐集工商團體 652 項建言，年度提案議題類別、項數等情況如表 3。

表3　工商團體年度提案概況

工商團體提案概況（97.7 ～ 100.12）							
年度	金融租稅	特定產業	企業經營	運籌物流	人力運用	土地利用	合計（項）
97	99	42	14	34	22	21	232
98	107	58	32	29	9	10	245
99	33	22	18	9	7	-	89
100	43	16	11	3	10	3	86
	282	138	75	75	48	34	**652**

註：金融租稅類含兩岸經貿議題；特定產業類含觀光、文創、生技醫療、綠能環保、電信與技術類等。

（二）部會評估鬆綁可行性，並填報回應意見與進度

前述公私部門所提建議，經本會錄案分類後，以行文方式交由部會提供回應意見；相關機關分就建議案，衡酌鬆綁可行性，選列同意鬆綁、不同意鬆綁、宜再深入瞭解等情況，提出部會意見，回復本會彙整。

在處理流程上，除了部會就其業管權責提供議題之回應意見外，經建會內部也由法規使用者角度，進行議題研議。

（三）參與跨部會會議，以凝聚行政部門共識

法規鬆綁協調會議所檢討的議題，是以當年度所蒐集私部門提案，以及公部門需他部會配合共同檢討議題為主，另納入已初步討論待進一步檢視之議題，滾動進行研討。

協調會之召開，由經建會副主委主持，逐項與業務主管機關進行討論；如各單位意見一致，具鬆綁共識議題，則請部會列入法規修正；如議題無鬆綁實益，則予以結案。又如機關見解不一，且有檢討推動之必要，則此類議題經簽報後，提陳行政院進行政策討論；待形成共識，再交由相關部會修正法令據以執行。

經建會所彙整建言，範圍涵蓋經濟活動的各層面，如金融租稅、電信與技術、物流、觀光、醫療生技、環保綠能等，已召開 18 次跨部會協調會議。議題經檢討後分為五大類，A 類：已有鬆綁共識者，或已有相關替代措施足以解決、處理者；B 類：預期積極協調後，可獲鬆綁共識者；C 類：不易有共識，但值得積極協調者；D 類：議題內容屬個案性質、不宜鬆綁或無鬆綁實益者、政策議題（解除列管）；E 類：宜再做深入瞭解。議題歸屬為 BCE 類，循運行機制進行滾動檢討。行政機關年度提案之分布情形如圖 2；工商團體之年度提案單位數及議題數統計如圖 3。

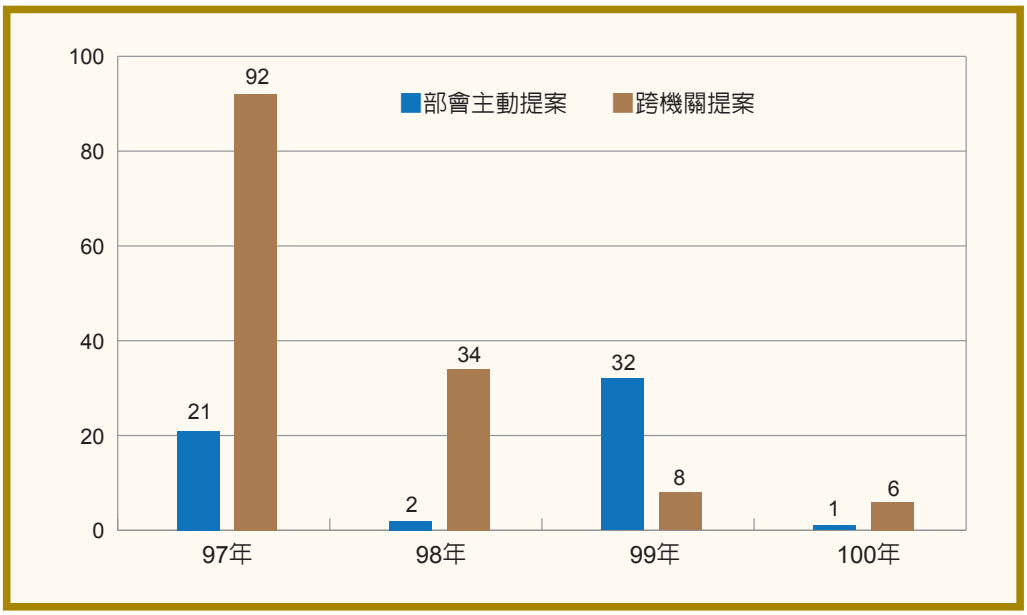

圖2　行政機關年度提案之分布情形

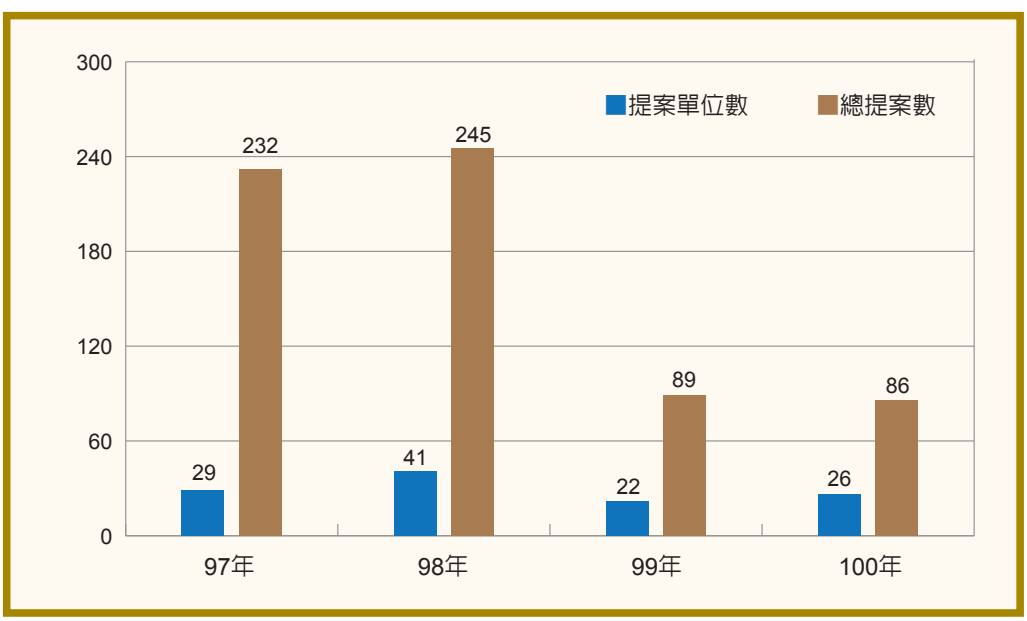

圖3　工商團體之年度提案單位數及議題數統計

二、97～100年提案整理與分析

（一）公部門與私部門提案鬆綁的情況

1. 行政院政委聯席會議具體成果

劉內閣任內召開 10 次會議，獲致鬆綁共識議題，如調降遺贈稅、營所稅及綜所稅稅率、簡化外國人來台申辦工作許可、簽證及居留等各項行政作業；修正《公司法》取消公司設立最低資本額；鬆綁兩岸經貿限制，開放陸客來台觀光等。政務委員除了督導推動成效外，分就各類財經法規議題，涉及跨部會政策協調或亟需決定政策方向之鬆綁議題作成決議，交由相關部會執行。

2. 部會提案獲鬆綁

（1）在主動檢討部分

公部門主動研提之類別，以金融租稅議題居冠，其次為企業經營類。以年度提案項數比較，99 年度 32 項居冠；100 年僅 1 項最少。

提案居前三位之議題，分別為金融租稅類，如強化保險業辦理資訊公開，提高財務透明化、簡化公司設立程序、擴大存保範圍，提高存保額度等。其次是企業經營類，如開放動植物專利、鬆綁促進民間參與公共建設法規、放寬酒類標示成分容許誤差範圍，預留使用檢驗方法之彈性等。人力運用類，如鬆綁外國人申請歸化國籍提憑喪失原有國籍證明之時點，以避免產生無國籍人、增加定期契約彈性化、檢討僑生回國就學、外國學生來台就學等。

（2）在被動檢討（跨部會、工商團體提案）部分

－ 公部門提出需他部會配合檢討之議題，包括觀光、文創、生技醫療等領域。每年皆提案之議題為金融租稅類，顯見該產業相關議題受到政

府部會關切。獲鬆綁重點，如鬆綁赴大陸投資產業別限制、放寬准許輸入台灣地區之大陸物品範疇、放寬大陸人士來台接受醫療服務（重侵入性醫療）限制、廢止公司準用營利事業發證制度之規定等。

－ 在被動檢討議題案源，包括本會蒐集工商團體及民眾網路建言，計652 項提案。內容含括醫療、綠能、生技、觀光、金融、物流等產業，已有 216 項議題獲鬆綁。獲鬆綁重點，如放寬不動產開發業者赴大陸投資金額之上限至 50%、開放 OBU 分行可以進行人民幣及債券交易、開放國內銀行可進行境外人民幣交易、開放外幣計價基金得以新台幣或外幣收付、鬆綁服務業在台設立營運總部之申請條件，享有登陸投資免受上限規範等。

（二）公部門與私部門獲鬆綁事項之比較

藉由前述公私部門之提案，歸納其關注面向與共識度差異，提出初步分析。

1. 公部門

（1）部會提案較多的議題，依序為金融租稅、產業類、運籌物流類。建言較少之類別為土地利用類。經協調獲致鬆綁議題計 76 項，約占 54%。跨機關提案之處理概況如表 4。

表4　公部門跨機關提案統計

跨機關提案之處理概況（97.7 ～ 100.12）							
類別	金融租稅	企業經營	特定產業	人力資源	運籌物流	土地利用	合計（項）
已鬆綁	23	15	14	12	6	6	76
暫不鬆綁或檢討中	12	9	18	5	15	5	64

註：金融租稅類包含兩岸經貿議題；特定產業類包含觀光、文創、醫療等。

（2）未取得共識議題 64 項，以產業類較多；其次是運籌類、金融議題。產業類如民宿經營區域與經營規模限制、放寬《促進民間參與公共建設法》（簡稱《促參法》）重大公共建設文化設施的認定標準、放寬醫療法人組織型態得成立公司；運籌類如調降物流中心設置分支物流中心保證金、檢討航空貨物集散站之土地面積限制；金融類如鬆綁政府基金投資創投事業之限制等。

（3）跨機關提案之處理，由獲鬆綁項數統計得知，並無明顯差距，惟金融租稅議題差異較多，其次是運籌物流類別。

2. 私部門

（1）工商團體建言較多的議題，依序為金融租稅、產業類、企業經營類。其中尤以金融租稅議題每年提案項數皆高居首位。相對建言較少類別為土地利用、運籌物流、人力運用類。

（2）提案經相關部會檢討，獲致鬆綁共識者計 216 項，約為 33%。以金融租稅類居冠，其次是企業經營、產業類，鬆綁重點事項如前述整理。

（3）未獲鬆綁及檢討中議題計 436 項，亦以金融租稅類居多，如刪除勞工退休金制度中有關「年金保險制度」之實施門檻及最低收益率之規定、取消傳統型個人人壽保險商品審閱期間之作法、開放金融機構自有資金得投資集團投信發行之基金、廢除或降低特別盈餘公積之提列、開放投信發行連結基金（Feeder Fund）、四大基金放寬海外代操門檻、調降牌照稅、燃料費、開放大陸民眾來台開戶進行金融理財、放寬可投資大陸地區政府及公司發行之有價證券等。工商團體之提案類別與協調情形如表 5。各項議題業管機關之回應與歷次協調結果，可參考本會「法規鬆綁建言平台」（http://law.cepd.gov.tw）。

表5　工商團體之提案與協調情形

工商團體建議案之處理概況（97.7～100.12）							
類別	金融租稅	特定產業	企業經營	運籌物流	人力資源	土地利用	合計（項）
已鬆綁	100	30	40	22	16	8	216
暫不鬆綁或檢討中	178	145	35	30	26	22	436

註：金融租稅類包含兩岸經貿議題；特定產業類包含觀光、文創、醫療等。

3. 共識分析

提案獲取共識與暫不需鬆綁之議題，成因與案例歸納如次：

（1）已完成或達鬆綁共識議題分析，成因分屬

－ 既定政策或醞釀已久，形成政策共識：兩岸議題多屬之，如開放OBU分行可以進行人民幣及債券交易、國內銀行可進行境外人民幣交易、檢討投資金額在美金5千萬元以下，赴大陸投資審查時間等。

－ 不涉及專法規定，現行法規有相關配套：如實施外籍旅客購買特定貨物得向特定營業人申請退還營業稅、修正「觀光旅館建築及設備標準」、放寬「居住台灣地區設有戶籍國民在國外出生之成年子女」，免經居留程序即可取得定居證、放寬物流中心得進行實質轉型加工等。

－ 符合世界潮流或市場需求，經與部會討論達成鬆綁共識：如放寬高風險醫療器材定義、放寬票券金融公司辦理外幣債券經紀自營及投資之標的範圍、推動「簡化轉口貨櫃通關作業方案」、增加指示藥收載之成分並積極推動處方藥改列成藥等。

（2）經協調後未獲鬆綁議題之分析，成因分屬

－ 跨地方政府事務：如建議放寬基地台建設相關規定、各縣市政府依《地方自治法》制定公告之醫療費用收費標準，希望中央主管機關勿以《行政程序法》干擾之、將未逾6.5噸貨車歸類為小貨車等。

- 業者自身利益與主管機關維持市場穩健目標牴觸：如建議降低汙水處理廠營運維護費、放寬砂礦開採限制、藉由記帳業者同業公會之統一管理，協助推動稅令服務產業、全面解除耐火材料自中國大陸進口之限制、放寬民宿客房數 5 間以下之限制、開放保本保息共同基金之募集發行等。

- 跨業經營問題（不同業別間之利益糾結、風險管理、與既有政策不符）：如建議放寬銀行業從事期貨交易限制、放寬保險業從事期貨交易限制、建築物公共安全檢查申報改為 2 年 1 次、准砂石專用車至代檢場辦理檢驗、改變外國人申請歸化中華民國之要件、修正會計師查核簽證不實之相關罰則、開放「公益收購站」之設置、放寬法人及非醫事人員投資經營醫療事業限制等。

- 減稅議題：如建議取消國內航空燃油貨物稅、廢止海外所得課最低稅賦、營利事業 5 年免徵營利事業所得稅免稅所得之計算、修正《加值型營業稅及非加值型營業稅法》或另行研擬其他配套法案等。

三、小結

透過前述整理，年度提案量之排序，公部門在產業類居首位，金融租稅類議題次之；私部門則以金融類居冠，產業與企業經營兩類次之；顯示此三大類議題，各界皆有相當程度關切，值得產業主管部會持續深入檢討。提案項數較少之類別，產業類如生技、文創、農業，其原因或屬服務業及新興產業之擴充。另公部門 99 年起提案檢討項目減少許多，亦值得我國產業發展部會積極提出規劃以為因應。

提案經協調後，公部門建言獲共識者 76 項，占 54%；私部門提案獲鬆綁者計 216 項，占 33%；顯示公部門提案較易形成共識。其中以金融租稅居冠，企業經營類次之；土地類獲共識議題最少。進一步就已納入檢討，獲致鬆綁議題分析，成因以政策開放、不涉及修法或有替代措施面向占多數。

暫不宜鬆綁但將適時檢討議題計 500 項，占 63%；公部門 4 成，私部門 6 成。由統計得知，公部門以產業類居首位，金融、物流類次之。私部門則是金融議題居首位，產業類次之。其成因，以跨業經營問題（不同業別間之利益糾結、風險管理）、與既有政策不符、減稅議題占多數。

以目前提案內容觀之，公部門多為已辦理或準備進行修法之事項；私部門建言，則為簡化行政流程、提供租稅補助、開放市場經營、協助排除投資障礙等。惟公私部門提案項數差異大，統計如表 6；提案比例如圖 4，故兩者獲鬆綁比較，難有客觀分析。

據觀察，部會檢討法規鬆綁時，有具體明確政策，如兩岸經貿開放，則較積極配合研修相關法規；相對於未有指導政策之部會，要求其提報可鬆綁法規或有相當困難。另涉及跨業、跨域議題，因不同法律規範資格，或分屬不同主管機關，較不易取得跨機關共識，致企業或民眾需增加法規遵循成本。

表6　97～100年財經法規鬆綁處理情形之統計

議題來源	97 年	98 年	99 年	100 年	類別
部會主動鬆綁	21項	2項	32項	1項	兩岸經貿、金融市場、人力資源、企業經營
部會提出需他機關配合鬆綁	92項	34項	8項	6項	醫療照護、文化創意、金融租稅
工商團體建議	232項	245項	89項	86項	觀光、醫療、農業、綠能、環保、文創、人力、電信、物流、技術、金融等服務業

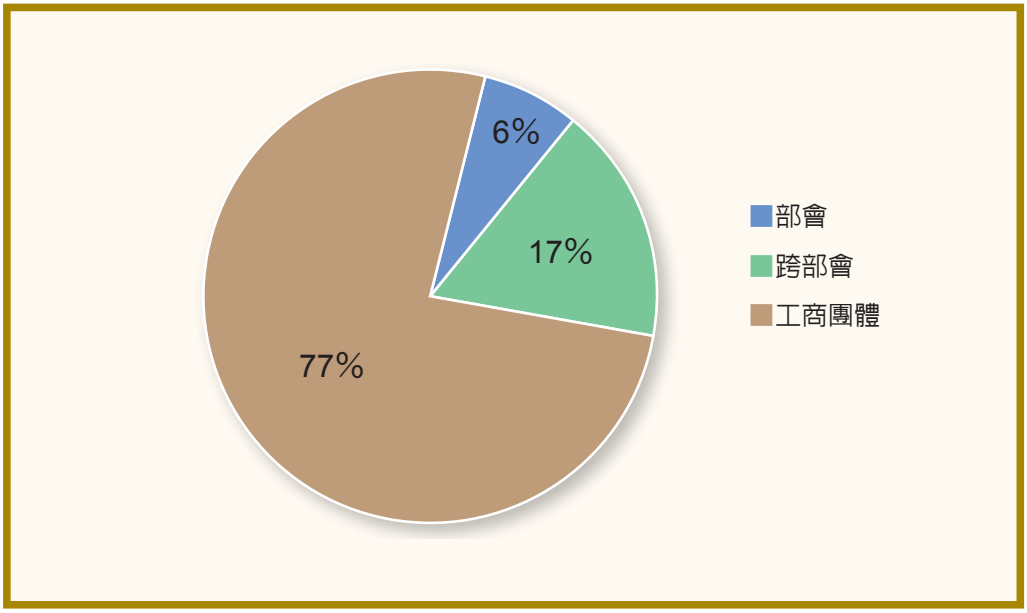

圖4　公私部門提案項數之比例

叁、既有做法之檢討

法制革新的目的不在去除所有管制成本，而在提升管制法規的品質，促進經濟表現。為因應不斷變化的需求和期望，政府部門檢討管制方式，其一為漸進改善，其二是突破創新，而突破性的改變，因多數機關習以為常，難免不易主動進行。

一、運作機制檢討

檢視當前政府部門推動財經法規鬆綁，無論是由部會主動籌劃其所主管法規之革新，或由本會蒐集各界建議後，邀集相關部會進行協調等方式，雖已有檢討成效，但仍有以下待突破課題，茲就其優點與局限提出初步檢討。

（一）徵集提案方面

透過對工商團體蒐羅建言，其優點為公協會具實務經驗，且已初步討論非僅為個案；惟以過去所彙集提案內容觀之，性質較為零碎不易形成政策。此外，亦有企業反映，建言需透過公協會提出，偶有提案不易之情況，部分議題因主管部會要求業者建言同時要提配套作法，增加了提案困難。

另一提案管道為部會主動鬆綁或提出需他部會配合鬆綁之議題，由行政部門共同檢討，可瞭解產業政策推動面臨之困境。惟部會在主動提交檢討案件數量，明顯較工商團體不足，且檢討內容多以既定鬆綁事項為範圍，影響法規鬆綁政策之推動成效。部會即使提案未盡理想，也未有考核措施，致公部門提案流於形式。

在被動接受建議方面，一般民眾可透過本會網路建言，就不特定財經議題提出興革建議，或查詢各界建議案之處理情形；惟目前提案不多，除加強宣傳網站功能外，亦需政策規劃機關主動向專業團體及有關人士徵詢意見，以吸納各種來自民間的智慧創見。

（二）機關回應方面

經建會將各界提案錄案後，分請權責機關檢視並回應；部會就各項議題提出說明，再回復本會彙整。如建言具可行性，主管部會同意鬆綁後，列入後續推動。但也有一些建議，基於認知差距或政策考量，暫無鬆綁之可能，針對此類建議案，機關的回應意見亦紀錄於網站上，供建言者參考。然而，檢視政府部門對於歷年各界提案之處理，雖然議題皆已回應但部分內容不夠友善；其原因包括主管機關多站在監理角度，未洽提案單位（者）溝通其訴求，故回應內容，以與現有規定不符、非屬法規鬆綁居多，未能具體理由分析闡明政府立場。此外，協調會前經建會雖有內部研析作業；宥於部分議題專業度高，如未能掌握提案之障礙，恐未必有適當之幕僚意見。

（三）召開協調會議方面

鬆綁建言之檢討，由經建會召開跨部會議，與相關部會討論議題鬆綁之可行性，並歸納後續處理方向。在討論過程中，列為滾動檢討議題，部會需提報研議進度，以利協調討論。如議題有推動實益，但機關因考量不同以致見解不一，經建會將另陳報行政院進行政策討論，待形成政策共識後，再交由相關部會研議或修正相關法令據以執行。

據觀察，參與協調會議之部會代表，如堅持業管本位立場，致部會間認知不協調、或未能試著從解決問題的角度切入，及未認知時間的重要性，則該議題不易凝聚鬆綁共識。又，財經議題常涉及多部會執掌，雖然行政部門講求專業分工，但更需要橫向溝通以統整政策立場。或有建言牽涉不同業別、團體的利益關係，歷次協調會以逐項討論方式進行，難免有議題受限於時間，未被深入討論，或未積極介入協調等情況，影響提案處理之質量。

（四）公告處理方面

對於各界所提興革事項，經建會於次年度新蒐集議題前，將再次彙整議題最新辦理情形，並公布當年度鬆綁成果，作為對民眾與工商團體提供意見的回應。惟，工商團體提案項數亦有逐年減少現象，為提振與民溝通品質，宜增加提案者滿意度問卷調查，藉以瞭解推動現況、處理程序，提出可再改善之模式。

再者，經協調獲鬆綁共識提案，如涉及修法、需較長時間研議配套措施，部會需配合更新進度，或是未獲鬆綁議題，如因理由未盡充分，主政機關需增補意見，以利回復提案者及上網公告。然，對於未依會議結論配合辦理相關作業，並無有效控管機制，致議題具體進展與回應資訊不全。

二、問題分析

綜整過去本會所彙整之財經法規鬆綁建議案，雖包括政府部門和工商團體。然而，提案仍以工商團體居多。以下由當前運作方式、推動內容、鬆綁成效，探討部會提案不足與推動存在的問題，期增進法制革新工具品質。

（一）何以政府部門主動提出鬆綁事項不足，歸納原因如次：

我國立法前提是防弊重於興利，公務員在處理公務時，多被要求迴避利害以免圖利，因此面對各界鬆綁建議，考量開放與否，心態多趨於保守，難免產生與營利組織或非營利組織不同的思維；加上經貿環境快速變遷，公務員需加強跨域之專業能力，否則可能因關心不足或未看到產業發展問題，產生風險厭惡或趨避的心理，寧願選擇預期獲益小但較穩定的方式或現狀，此一無法超越機構記憶的障礙，對改革的未來利益打折。

法制革新乃經由政府部門對於組織架構、法規與政策進行改善，使市場機能適當且有效率地運作。惟法規經常涉及多重機關管轄，各部會如主觀意識強或缺乏擔責，對營造鬆綁共識多形成阻礙。因此，若要行政機關檢討既有管制措施，需先進行全盤清點與調查研究；且改革過程中，會造成利益重分配問題，往往形成反對改革的阻力，包括既得利益者易集結發聲、出現新的既得利益者，或者再度出現的需求，使政府得不斷面對新的挑戰；公部門因改革之利益耗時且不確定，但成本的負擔卻立即可見，故不易形成支持改革的力量。

部會提案不盡理想，其另一原因，是機關內部未訂相關評核機制，以及未進行提案滿意度調查。管理學大師杜拉克曾提出績效評估之觀點，認為提升組織績效最佳方式，是評估革新方案能否達到管理者原先承諾與期望。因此，績效評估與衡量、追蹤等密切相關；績效評估不僅具有誘因，也是一項重要的管理工具。

（二）何以目前推動成果不易顯現，歸納原因如次：

法制革新包括鬆綁與調適，政府改革須有合理的原因，列出政策選項、認定適法基礎與程序，決定管制成本效益等。近年來除兩岸經貿開放外，我國若干產業外移，衝擊國內產業結構，需相關部會主動提出產業升級與轉型配套，以順應時勢或市場需求。然而由目前推動鬆綁運作模式觀之，政策未有全面性的因應策略，且執行片段，部會與企業、民眾間議題面向也缺乏整合，致不合時宜的法律多如牛毛，增加企業與民眾遵循不便。

其原因包括執行機關對於法律生效、失效期間未能落實檢討；部會只訂新管制，對於既存法令無落日條款，因此產生管制多餘或不恰當之情形，甚至衍生非預期的後遺症。此外，產業發展已與過去大不同，如觀光結合文創、觀光與醫療健檢，政府部門在政策及法制規劃亦需與時俱進。是以，法規鬆綁需要系統性發展，包括需求面與供給面，如金融稅制、人力運用、土地環評、政府採購協議、國際專利標準等區域整合事務，由公部門建立水平分工，部會間橫向協調與整合，才能順應市場所需。

審視以上原因，政府部門對於法制革新推動過程中的瓶頸，需要有突破的思維與做法，否則只能原地打轉。基於政策的形成是由下而上，政策的決定則是由上而下；依過去鬆綁案例，即多為政策指示，可見改革成功與否，有賴於高層的支持力量。

三、小結

為因應國內外經濟環境的快速變遷、產業營運規模與範圍擴大，政府除致力於法令規章及制度改革與檢討外，也需由執行面加強有效的內部控制，讓所有行政團隊瞭解健全我國法制環境，是整體性的工作，每個行政部門都有其應

扮演的角色，並積極主動排除障礙，塑造與全球接軌的經貿體制。為改善前述推動問題點，公部門需調整措施如次：

（一）落實會前「流程內控」管制

1. 部會應主動建立具體改善機制，提出法規鬆綁推動計畫。對於回應各界建議，應以扶植替代監管，並從排除市場進入障礙、資金及人才流動自由化，以及營業管制的降低等方向檢討。

2. 經建會應確實建立管考時程，進行建議案之研析；另透過研訂獎勵機制，促請財經主管機關積極提出鬆綁事項。

（二）召開協商會議，進行「實質內控」檢視

1. 為有效討論議題，可視需要邀請提案人參與會議，與業務機關進行意見溝通；機關如有未符合預定鬆綁進度者，需另提出檢討說明。

2. 為提升行政效率及資訊透明化，應將各界提案之部會回應與協調會議處理情形，逐案提供網站查詢。

（三）選定重大議題，進行「政策內控」導引

1. 部會主管之財經法規屬業務面精進，應成立工作圈，並將推動情形對外界說明。涉及跨部會檢討之法規，屬結構或制度改革，應成立業務改革小組，由提案部會積極與相關機關研商，以帶動整體結構改革。

2. 法制革新宜保持彈性與機會，尤其是攸關國家發展議題，經跨部會協調未果，具有推動實益者，應提請行政院政策協商，以統合行政部門對重大議題之政策立場。

肆、國際間法制革新之作法

法制革新議題之倡議始於 1980 年，國際上對於良好法規作業，係以管制機構、工具及程序為發展重點，並設置監理機關、透過法規影響評估、管制透明等方式，提升各經濟體之整體管制品質。

基於國際間多數國家已採行良好法規作業規範，且成為各先進國家參與經貿談判之重要趨勢，對貿易具深遠之影響，我國亦應積極配合推動相關法制改革，以促進法制與國際接軌。

一、國際法制革新經驗

國際間良好法規作業，以 OECD 探討最早，對於良好法規作業之落實，主要是透過法規影響評估（RIA）制度之運作；且多數會員國自 1990 年代後期即開始採用，而各會員國所採行之 RIA，則是依其政府體制所制定，因此現存多種形式。

除了 OECD 之外，APEC 對於良好法規作業也多有討論，且曾共同舉辦良好法規作業研討會，期透過良好法規作業程序提升法規品質，減少過度管制與設計不良的法規，阻礙市場競爭與經濟發展。以下整理國際組織 OECD 與 APEC 對於法制革新的工具、體系與過程。

（一）OECD 法制革新的整體配套架構

1. 建立管制管理系統

法制革新為政府管制的一環，就 OECD 先進國家的發展經驗，該工作需建立管理系統、強化新管制措施之品質、改良既有管制措施品質等三大方

向之配套措施；而有效管理系統具備之基本要素，即最高政治層級的背書與支持、管制品質標準的建立、執行能力的提升。

換言之，法制革新須以良好的管理系統為基礎，而管理系統則繫於是否有最高政治層級的背書與支持、是否已建立明確且可衡量的管制品質標準，以及是否有良好的執行能力。因此法制革新也將因管理系統的整備，而愈有成功的可能性。

2. 強化新管制措施之品質

法制革新的重要目標之一，即是對新的管制措施進行效益與效能之評估，以確保新制定的管制措施是必要且適當的，並能符合與提升品質管制標準。為達成此目標，依 OECD 先進國家之發展經驗，需有相關措施的配合，即「管制影響評估」的建制化、建立系統性的公共諮商程序、評估使用其他管制途徑、強化管制間的合作與協調。

3. 改善既有管制措施之品質

OECD 國家對既有管制政策的品質改進方面，主要集中兩個面向；一是管制政策的重新評估與更新，二是減少繁文縟節的行政管制。

（1）對既有管制政策的重新檢討與更新

繁複的法令經常導致高管制成本與政策失敗的風險，同時也可能延緩組織及科技創新，致國家競爭力衰退。因此，OECD 建議各國政府必須對其既有管制措施進行系統性的檢討與評估，包括全面評估、通則性評估、目標性評估、落日立法、自動評估條款、順服差異機制的方式，來達成管制政策的目標。

（2）減少政府行政管制與繁文縟節

政府部門最常為企業與民眾抱怨的事，便是在眾多事務上層層行政管制與文書規定。雖然有些是政府行政管制工作所需的作業程序，但是在沒有持續更新與改善下，往往延宕了企業或民眾申辦業務的時程，甚至阻礙企業投資意願、技術創新，形成經濟發展的限制，導致競爭力的衰退等問題發生。

據 OECD 法制革新報告指出，廢除或減少事前的證照或許可制度是政府行政改革的首務，此舉可有效提升企業的投資與成長，並增強其競爭能力。且更進一步指出，經濟危機發生時，已推動法制革新的國家較易復原，法制革新可提高勞動生產力以及就業與經濟。

（二）APEC 推動結構改革的重點與方向

APEC 對於改善法規品質的工作，自 1999 年起即獲得領袖會議的支持，並在各經濟體中推動。其作業流程，以釐清問題及其範圍為開端，視實際情況逐步找出適切的管理措施。流程中，亦設立監督管理機構，適當調整管理措施，以有效達成預期目標。

貿易暨投資、總體暨財政以及結構改革政策是 APEC 的三大經濟議題，且彼此互動關連密切。結構改革泛指各國推動境內政策制度架構與法令規章的變革，藉著改善架構、規章條例與政府促進市場效率之功能，幫助經濟體順利面對經濟波動以及市場不穩定的挑戰。因此，為促進結構改革需重新設計國內制度，以提升法規管制保護市場的運作效率。惟結構改革範圍廣泛，為利推動聚焦，APEC 以 2004 年領袖會議通過實施結構改革之會議議程（Leader's Agenda to Implement Structural Reform, LAISR）作為指導方針，以公部門治、公司治理、競爭政策、法制革新、強化經濟法制基礎架構，做為五大優先領域。以下為 APEC 提出改革重點與方向：

1. 提出結構改革需注意重點

重點包括去除不必要的行政程序、提升企業規範品質；改善投資環境，促進國內外投資；鼓勵私部門與組織強化能力建構，以建立多樣化、有效率、穩健的金融市場；提升區域內中小企業的競爭力。

2. 實施結構改革之挑戰及考量面向

推動改革經常面臨一些阻礙，包括利益與成本之重分配，改革本身的複雜度與不確定性，或不同的政府層級間的協調問題等。因此提出結構改革須考量之面向，需瞭解改革的阻力從何而來；在政治上是否可接受；政府如何創造最適改革環境及營造共識，達成結構改革目標；訂定改革的順序、步調與規模；持續改革的動力。

3. 法制革新以促進結構改革

良好法規涵蓋要件，包括議題明確；政府管制的正當性；不同政策選項須經過考量；具法理基礎，與位階較高的法律一致性，並合乎程序與比例原則；主管的政府層級合宜；評量制定法規的成本、效益及分配效果；由使用者觀點檢視。綜言之，法規須清楚、前後一致、可理解、易取得；與相關利益團體諮商；具備執法機制與守法誘因。

根據 APEC 對於跨經濟體之比較研究，法規體制架構與長期經濟成長高度相關；凡重視法規制定效益評估、過程透明及公眾參與之經濟體，往往享有較高的經濟成長率。近年來，在各會員體的努力下，對於降低跨境貿易與投資障礙已有顯著進展，境內結構改革議題遂成為關注的焦點；而各會員體境內的改革政策在達成經濟成長與推動區域經濟整合也扮演重要角色。

二、良好法規作業規範

法規議題多涉及各經濟體境內法規制度或結構的調整，如何有效促進法規謀合與市場競爭規則之整合，美國以「擴展法規合作與促進法規謀合」作為 APEC 會議的三項優先領域之一。提議 APEC 資深官員應發展並識別一系列具體而明確的行動，在制訂法規過程中，包含新的良好法規作業（Good Regulatory Practices, GRP）與新興科技標準及法規等議題上，尋求一致性原則，來強化良好法規作業在個別經濟體法規系統中使用。

為利進行法規謀合，消除非關稅貿易障礙，2011 年美國於 APEC 論壇與澳洲、紐西蘭、墨西哥共同提案，以「強化良好法規作業實踐計畫」，促請各會員改善法規品質以促進國際法規調和，已獲得各會員體支持。美國等經濟體提出「強化良好法規實踐」，整合過去各主要法規合作倡議，構建全面性的計畫，作為 APEC 持續推動此工作之指引。此法規合作計畫的特徵，包括支持多層次貿易體系、關注具體及實質的結果、整合「APEC-OECD 整合式法規改革查核清單」（APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform）、朝向更廣泛的全球性法規標準及納入相關利害關係人。

良好法規作業規範（GRP），其目標在持續性檢視、提升法制環境品質；所涉 3 項工作，包括國內法規工作協調、法規影響評估、公衆諮詢機制，促使國內各法規主管機關於制定法制作業計畫時，強化相關機關之協調統合以避免管制衝突；納入法規對競爭及貿易之成本效益影響評估；強化法案預告、落實公衆諮詢，以提升管制透明性並減少法令遵循成本。

以下整理國際上其他國家對於良好法規作業之執行情形，提供我國法規主管機關未來研訂或修正法規時之參考。

表7　國際各國對於良好法規作業之執行情形

工作事項		已採行國家
國內法規工作協調	1. 中央政府應採取良好法規策略 2. 每年提出以發展全面性、成本導向及前瞻之法制議題 3. 政府應公布關於跨政府部門間應採行的良好法規原則 4. 政府應系統性的檢視法規的成本及效率 5. 是否具備有效的跨部會機制，以利法制革新之管理與協調。例如，法制革新之協調或倡議工作若非由中央機構統籌，亦應透過其他機構或協調機制進行 6. 將競爭與市場開放之考量整合納入法規管理系統	全部採行 加拿大、美國 大部分採行 紐西蘭（除12） 澳洲（除13外） 日本（除2, 6外） 香港（除6, 7, 10外） 新加坡（除2, 7~9外） 印尼（除1, 5, 8, 10外） 少部分採行 墨西哥、韓國、智利、大陸、馬來西亞、秘魯、菲律賓等
法規影響評估	7. RIA或其他解釋文件是否就議題加以界定 8. RIA是否列出解決議題的相關選項 9. 影響評估是否包括主要影響的正面與負面合理選擇 10. 在管制評估時，友善貿易如何被取捨	
公衆諮詢	11. 建立法規草案預告程序 12. 提供簡潔易懂之方式及充裕的預告時間供公衆表達對草案之意見或建議，甚至進一步與主政機關進行真誠的溝通 13. 行政機關對公衆所提意見或建議均會公開回復	

三、小結

基於法制革新已是我國當前施政重點之一，且為國際共同行動。為提升法規品質以推動創新，及促進貿易和經濟效率等考量，我國各行政部門，實有必要就國際間良好法規作業之討論進行深入瞭解，並參酌各國落實良好法規作業之經驗與策略，就相關推動過程進行審慎評估，以設立一套符合我國政府運作之作業程序，使市場調節與政府引導政策相結合，確實達到增進管制措施的品質與績效。

伍、結論與建議

我國推動財經法規鬆綁工作，雖已建立初步機制；惟運作以來多半由下而上，且沿襲過去慣例及以部會為主的意識改革，其原因除部分機關人員對於鬆綁觀念不足、或專業能力待持續提升外，另一關鍵為跨部會溝通機制，或跨領域的協調有待強化與整合。

本研究初步結果顯示，公部門與業者所提鬆綁建議，各有其關注面向，其中雖有部分事項已納入法規修正，仍有不少提案列為不宜鬆綁或暫不鬆綁，其原因若非業者自身利益，業務主管單位應本於扶助產業之精神與開放的態度，從整體產業發展之宏觀角度予以考量，適時再研議檢討，以為政府部門健全法規環境之規劃與建制的參考基礎。

本文另一項研究心得，由各國改革經驗可知，法制革新成敗關鍵之一，在於領導者能否全力支持，例如韓國、新加坡等國皆具有強烈企圖心，提高了相關部門的行動力，並強化一般民眾對於改革的認同感，減少改革的人為阻力。因此，我國推動法制改革，除通盤考量國內情況、吸取國外經驗，進行民意探討與評估外，有賴執政當局決心與帶動，各部會實際行動支持與強有力的推動體制，如此才能產生上行下效的行動風氣，而非更多的文書作業。

法制改革對任何政府都是嚴峻的挑戰，且對各經濟體都是龐大而複雜的工程，亦是一個持續的過程。以下分別就制度面、執行面，提出初步建議。

一、調整運作方式，建立長期鬆綁策略

（一）檢討管制結構，慎選改革順序

依國際推動良好法規作業規範經驗，現階段我國調整法制革新之首務，即找出適當目標，積極排除經貿障礙以拓展國際市場，而合理的產業結構是經濟發展的前提。

為整合各產業部門的資源配置，減少不必要重覆與浪費，建議政府部門先擇定鬆綁管制方向，如過去主軸在兩岸經貿開放，現在的重心是洽簽「跨太平洋經濟戰略夥伴協定（TPP）」、「自由貿易協定（FTA）」，政府部門應積極調整產業結構和配套措施，並排定優先順序；對相關領域進行體制調整，使管制結構與國際法規調合接軌。

（二）加強部會縱向銜接，橫向整合

跨部會協調整合亦是法制革新推動關鍵之一，政府單位如何以有限的資源，改善與調適我國的法規品質，以因應外在環境變化；建議業務機關除進行內部法規檢討外，可運用各種互動形式，整合部會間重要的特質與利基，以強化橫向統合機制，提出財經法規制度改革。

此外，為促進公務員主動檢討不合時宜的法規，發揮相互合作精神；建議部會成立「工作圈」或「重大業務改革小組」，邀請服務對象與產官學界，共同組成工作團隊，就各項法規進行合宜之檢討評估，解除不必要之管制。

（三）改善推動體制，落實追蹤考核

藉由國際推展法制革新經驗得知，法制革新需建立健全的組織與良好的運作程序，各國皆成立專責單位負責推動相關工作；行政院自 97 年起，亦指派經建會法協中心擔任財經法規鬆綁平台，惟目前各機關配合程度不一。

為能有效與各部會形成全面推展動力，建議除明定部會間之任務權責事項，亦應針對跨領域政策議題作整體規劃，使研究、執行與考核三者之間能夠緊密連結，並與關鍵部會共同扮演火車頭之角色，推動法制革新。

二、強化與民溝通及宣傳

（一）落實傾聽人民聲音，找出施政的偏差或執行的落差

公部門多擅於規劃政策，但對於如何與民眾溝通卻少有經驗，因此易造成外界對於政策的誤解；且現行法令設計以防弊為主，在檢討放寬法規或縮短行政流程審查方面，如以顧客導向，建議行政部門宜換位思考，由公共利益、評估政府管制的必要性、效率及成本等面向加以檢視，以有效解決民眾的問題。

（二）興利要即時有感，回應各界對法規鬆綁的期待

檢視政府部門對於歷年各界鬆綁提案之處理，雖然皆已回應但不夠友善，此由人民或企業是否有感得知仍有改進空間，建議各部會設置與民有約之單位，直接與民眾或企業交流溝通，進行實質檢討，再做出合理的回應；至於部分鬆綁建言牽涉國內政策、機關管理等因素，需較長時間政策評估或客觀環境配合，建議應持續與工商團體進行對話，尋求具社會共識的政策方案，讓法令得以適切地調整與修定。

（三）便利建言管道，暢通政府資訊透明度

過去所彙集提案，雖包括書面和網路建言，惟仍以書面方式居多；除持續加強宣傳「法規鬆綁建言平台」網站外，建議政策規劃機關宜構思如何拉近與民眾的距離，主動向議題團體及關切人士徵詢意見，或建置臉書 Facebook 等多元即時參與管道，強化服務流程便利與透明，使政策廣為民眾所瞭解。

三、掌握國際趨勢，推動法規合理化

（一）借鏡國際經驗，提升國內財經法規品質

國家競爭力的重要性與日俱增，各國莫不重視評比的結果，對吸引外資與推動改革的意義，且改革不應只局限於國內的力量，也可藉由國際組織與協定架構來推動。我國已於 2011 年支持美國所倡議「強化良好法規實務作業」，建議政府部門未來宜有整體規劃，積極配合相關時程與作業，以提升我國管制品質。

（二）重視公務員角色，並激勵主動改革

制度改革除了高層長官的支持，與強有力的推動體制輔助外，也需重視公務員在其中所扮演的角色；政府效能不理想部分原因是行政體系過於龐大，受限於許多法令規則無法快速因應情勢變化；建議相關經貿規範如未涉及國家安全，可授權部會或業務主管，由內部管理範疇進行鬆綁，讓行政機關功能得以發揮。其次也可參考新加坡重視高階文官的運用，給予薪俸、權責劃分之合理規劃，使其能成為核心的法制革新角色，並藉由獎勵機制，鼓勵公部門勇於改革。

（三）持續檢討不合時宜法規，精進政府服務效能

根據 IMD 2012 年 5 月公布世界競爭力排名，我國政府效能項目排名第 5，顯示公部門推動法制革新已有成效；但面對激烈的國際競爭，延遲改革將對經濟造成威脅，且法制革新是一項動態工作，各國政府已蔚為風潮，雖然法制革新沒有一定的方式，端視其發展的經驗與需要，而有不同的設計，各部會仍需積極運用相關政策措施與工具，加速檢討既有管制的妥適性；建立跨部會財經法規常態檢討體系，協力解決必要的挑戰與困難。

參考文獻

一、中文部分

1. 古步鋼（2010），「整合服務效能躍升方案規劃方向」，研考雙月刊，2010 年 6 月，第 34 卷第 3 期。

2. 朱景鵬（2009），「從國際競爭力評比析論政府效能提升之道」，研考雙月刊，2009 年 4 月，第 33 卷第 2 期。

3. 邱奕宏（2011），「APEC 法規謀合進展之分析」、「美國與 APEC 法規合作計畫最新進展」，中華台北 APEC 研究中心，2011 年 6 月第 141 期、2011 年 9 月 144 期。

4. 施俊吉（2003），「台灣政府法制革新的原則與方向」，台灣經濟戰略研討會，2003 年 2 月。

5. 韋伯韜（2005），「強化政府內部控制機制與內部審核之研究」，行政院主計處委託研究，2005 年 1 月。

6. 張其祿（2006），「政府管制政策績效評估——以 OECD 國家經驗為例」，經社法制論叢，2006 年 7 月，第 38 期。

7. 經建會（2008），「亞太經濟合作會議推動結構改革」，台灣經建論衡，2008 年 11 月，第 6 卷第 11 期。

8. 謝宇程（2009），「傾聽人民聲音管道之建立方案」，國家政策研究基金會國政分析，2009 年 2 月。

二、網站部分

1. APEC，http://www.apec.org/Home/Groups/Economic-Committee。

2. OECD，http://www.oecd.org/innovation/。

3. 中華台北 APEC 研究中心，http://www.ctasc.org.tw/。

4. 行政院主計處，「政府內部控制」，http://www.dgbas.gov.tw/np.asp?ctNode=5564。

5. 行政院經濟建設委員會，http://www.cepd.gov.tw/。