

Taiwan
**Economic
Forum**

特別報導

FEATURE

推動法規調適 邁向國際接軌

經建會法協中心 曾瑞乾

-
- 壹、國際經貿走向法制合作
 - 貳、良好法規實踐的國際合作與實踐
 - 參、我國法制邁向國際接軌
 - 肆、推動法規影響評估以促國際接軌
 - 伍、邁向國際的未來
-

全球化時代，國際經貿與國內法規產生相當大的連動關係，兩者間的法規相關性，可以境內、境外一體兩面來形容。由當今經貿體制實務加以觀察，國際經貿的談判方向往往牽引著國內法規的調整；相對而言，國內法規制度的格局也在決定國家對於國際經貿的參與程度，內外兩者法制息息相關密不可分。在國際經貿加速合作的氛圍下，一國對外法規相互接軌的程度，對其經貿與國際互動有關鍵的影響；就長期而言，一國法規與國際調和的順暢與否，也決定了國家的經濟競爭力。

壹、國際經貿走向法制合作

一、國際經濟整合趨勢

目前全球經濟正處於快速轉型的階段，由於受到世界貿易組織（WTO）多邊架構談判延宕的影響，近年來國際上的經濟合作已多邁向雙邊或區域貿易協議模式。不同於以往 WTO 推動關稅減免及最惠國待遇、國民待遇等非歧視性原則，近年來之區域經濟整合有朝調和境內法制措施，走向深度整合之趨勢。一國的經貿法制制度不再只是單純境內內政議題，在全球高度整合的趨勢下，相關經貿法制也要在國際間接受檢視，已成為國際間法制改革共同行動之一環。

特別是由美國與歐盟等已開發國家所引導簽署之區域協定，其協定之內容早已超越傳統 WTO 議題，不再局限關稅貿易障礙之排除，談判主題擴展至境內及跨境的法規制度，強調以「法規合作及調和」（regulatory cooperation and convergence）進行內部經濟調整，強化個別經濟體之法規機制，對外則推動國際面向的整合，縮短跨境的法制差距，以促進國際經貿合作。

亞洲太平洋經濟合作會議（APEC）論壇也受到這股風潮的鼓動，積極推動個別經濟體的國際接軌以創造國內改革效益。美國於 2011 年 APEC 會議倡提「強化良好法規作業實務」（Good Regulatory Practices, GRP）計畫，主要包含「法規協調機制」（internal coordination）、「法規影響評估」（regulatory impact assessment）及「公眾諮詢機制」（public consultation mechanism）等內容；該計畫目前正由國際組織進行推廣，透過各會員體在法規上的密集協調、評估及諮詢等機制，促進全球經貿接軌與國際合作。

根據美國傳統基金會進行的研究發現，一國經濟的自由度愈高，其人均所得也有增高的趨勢。經觀察，國際自由開放的經濟體系鼓勵市場競爭，有助於市場效率的充分發揮，資源將依照比較利益原則做最合宜有效的運用及配置。

對消費者而言，商品規格標準化有助於提升產品安全及提高各層面的效益；對企業而言，較高的產品相容性及產業標準，降低產品介接及檢驗的時間成本，來提高作業效率；對國際經貿而言，有助於建立共通的貿易基礎，避免技術性貿易障礙，以提高經貿的便捷化。換言之，國際上各經濟體如能透過法制架構功能，加速達成法規的相互調和，將更有利於區域及全球經貿的整合，發揮更大的貿易效益。

二、國際經貿障礙的排除

另在 APEC 的研究顯示，各國法規體制架構的功能與其經濟成長的關係相當密切；舉凡重視法規制定效益評估、過程透明及公眾參與之經濟體，往往有較佳的經濟表現。其主要原因在於具國際協調性的法制機制可促進各方利益之衡平，提升監管措施之透明性與可預測性，降低交易成本，減少貿易障礙，進而增加社會淨福利。二十世紀晚期許多國際貿易協定致力於貿易障礙的降低，絕大多數的主軸議題在於製造業產品的一致性原則，普遍要求避免法規對貿易造成不必要障礙，例如：非歧視性原則、國際標準協調一致原則、技術法規等效性原則、合格評定的相互認可原則和透明度原則等，種種努力對於國際貿易的促進多有貢獻。

國際訂定共同規範的原因是避免各國政府強制執行某產品特性或其生產方法，或是將規定適用於產品或生產方法，成為一種技術規範與準則等，以強制方式要求滿足技術法規的產品方能銷售或輸出入，這些規定因為與國際上一般規定顯得特異且不合理，因此成為經貿法規的障礙。某些國家可能創造獨特法規，將特別的規定用於通用或重複使用的產品或生產方法的規則，以形成一種具有法律拘束力的標準。另外也有些國家利用其經濟和科技優勢，將法定標準作為經貿壁壘的重要手段，以限制其他貿易夥伴的產品進口。甚

至有些國家採行合格評定為手段，要求以直接或間接方式，以確定是否滿足技術法規或標準中相關要求的法規。以上法規之獨特造成貿易的障礙，整體而言，無論是技術、標準或是符合評估，該等貿易障礙成為 1990 年代以來經貿法制的核心議題。

顯而易見，各國國內法規的獨特性都會轉化成為國際貿易障礙，並成為一種「交易成本」(transaction cost)，或是「遵循成本」(compliance cost)，在交易外所產生的各種與此交易相關的成本，會降低國際貿易或投資的機會；這種成本會造成效率的下降，以及消費者福利的降低。如果國際貿易的法制成本在效率的原則下，經各國調適以有效降低成本，國際貿易將能達到福利最大的最適境界，創造全球及各國加總的更高福利。

三、法規調和成為國際經貿談判核心

二十一世紀的國際貿易已經進入新的思維，隨著近年國際經貿環境之變遷，國與國之間自由貿易協定的洽簽，已不再僅限於貿易障礙的撤除，範圍更超越 WTO 既有的議題，甚至穿越經濟主權邊境的概念，擴展至非傳統議題的境內改革、跨境經濟合作等範疇、舉凡人流、勞動、環保、農業、服務業貿易等，都已成為國與國間的法規調和重點。目前在國際上所洽簽的自由貿易協定，已重視跨國之間的調整，內容除有「法規調和專章」外，其他如競爭規則、透明化、服務及貿易產業規定等章節，因皆具市場機制、減少管制等性質，需要法規調和機制以尋求最適規範，因此法規調和已經成為洽簽國際自由貿易協定的談判核心之一。

在目前國際自由貿易協定中，以「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」(TPP) 最受國際矚目；因為這項協定的籌組目標不僅在削減商品與服務之貿易關稅，打造區域內貨品貿易零關稅；更重要的目的是，在藉由於會員國間進行

法規調和與市場競爭機制之整合，跨國合作以消除非關稅貿易壁壘。在全球關稅及非關稅障礙排除下，TPP 目的在讓所有參與國都受益於貿易比較利益，並促進國內投資以擴大就業，進而提升整體經濟發展。

以 TPP 現階段談判內容分類作為觀察，目前在「邊境自由化」(on the border) 議題方面約占相關談判內容三分之一，其中包含：原產地證明、技術性障礙排除、衛生檢疫、關務貿易救濟等議題。至於「境內自由化」(behind the border) 議題則躍升為談判核心重點，議題數量約占談判內容之半數，包含：服務業開放的法規調適、跨境服務、電子商務、金融服務。此外競爭、環境、勞工、智財權、政府採購等議題都被包含在內。另外，還有「跨境自由化」(across the border) 的議題約占總數 15%，主要是在談跨境投資與資金流動、國際人員跨境移動、經貿合作與能力建構等面向。這些議題的談判推動，都有賴法規謀和手段以為促成。

美國與澳洲是目前 TPP 的領導經濟體，因此特別在法規實踐上扮演國際法規調和的國際先驅；一般認為兩國在法制革新的政策措施上也是全球良好法規實踐的典範。美國在國內法規工作協調部分，已建立完整法規品質管理系統，定期公布年度計畫之鬆綁目標及相關影響評估說明，有助促進跨機關協調與一般群眾的參與；在立法程序中，美國並訂有 60 日草案預告期，以確保法規定案公布時，政府能積極回應公眾之意見。至於澳洲在法規影響評估方面，除成立主管機關監管法案執行成效與品質，並強制所有法令將競爭與市場開放之考量，實質納入評估機制，使產業發展與法制規劃能同步前進，更能與國際經貿接軌。

正如各國發展的經驗，經濟活力是來自於市場競爭的動能，經濟廣度則取決於法制的寬度。特別是由整體趨勢來觀察，國際經貿合作之範疇已大幅超越一般雙邊自由貿易協定，國際經貿整合趨勢加速進行，各參與談判國在內部經濟產業與外部經貿談判上，兩者界線已無法明顯劃分。因此，未來一國境內法

規能否自我調適以與國際充分接軌，「內部調適」與「外部整合」是否能展開充分的協同與互動，將決定該國經貿在國際舞台上的實力與地位。

貳、良好法規實踐的國際合作與實踐

一、倡議之背景

「良好法規作業」(GRP)，最早由經濟合作與發展組織(OECD)於1995年提出，此後亦於APEC及WTO中引起相當重視，惟其具體指涉之內涵與應用場域並不一致^{*}。

綜觀各國際組織對於GRP之論述，主要可分為二條軸線，一為將GRP用以解決國際貨品貿易方面之技術性貿易障礙(Technical Barriers to Trade, TBT)，藉此強化會員國間之技術法規與標準謀合，以減少不必要之貿易障礙。就此，主要以WTO為首，包括在WTO架構下各國所簽訂之雙邊自由貿易協定；其相關文件提及GRP時，均係將GRP與TBT作連結，以之作為減少貨品技術標準歧異之工具。

另一，則係將GRP作為提升政府管制品質，用以輔助各經濟體進行法規管制革新，改善其國內法規管理系統之工具。就此，主要以OECD於1995年提出之法規管制革新為開端，包括近期由美國於2011年APEC經濟委員會(EC)提出之「強化落實良好法規作業實務」(Strengthening Implementation of Good Regulatory Practices)；其相關文件提及GRP時，係將GRP與國內普遍性的法規管制改革作連結，以之作為加強內部法規制定程序之機關協調、法規影響評估、強化公眾參與，以提升法規透明性與降低法規遵循成本。

* 國際上有關「良好法規實踐」概念之近來發展請參見附錄。

二、GRP與TBT及管制革新的關係

GRP 在 TBT 及管制革新所發揮之功能，係自技術法規面進行管制程序與品質之控管，透過整合貿易與管制革新，將貿易之考量納入 GRP，達到降低技術貿易障礙之功能。於 FTA 協議中納入 GRP，除有助履行防免技術性貿易障礙之國際條約義務，對內而言，亦可同時增加國內技術性法規改革之成效；包括 OECD 與 2011 年美國在 APEC 下之經濟委員會提出強化落實良好法規作業皆屬將 GRP 作為結構改革，用以協助各經濟體提升國內法規管制品質之重要工具。

GRP 在此發揮之功能，係以管制機關、工具及程序為發展重點，並將焦點置於國內機關間之協調、法規影響評估、管制手段之選擇、行政簡化、強化公眾諮詢與溝通機制以提升管制透明性及降低法規遵循成本等議題，藉由 GRP 之實踐促進結構改革，以營造開放活力市場，提升企業生產力，吸引投資並鼓勵競爭與創新，進而裨益就業與經濟成長。

三、GRP在TPP扮演的角色

有關 TPP 提及 GRP 之論述，主要強調 TPP 經濟體於制定境內法規時，應導入結構（機構）及程序等機制，透過行政結構、決策過程及準則之規範，達成國內法規決策及選擇之一致性，而非指涉跨經濟體間之法規調和，GRP 係應用在國內法規管制革新之層面。

綜合觀察前揭文件內容，與 2011 年美國在 APEC 經濟委員會提出之 GRP，可推論美國可能著眼亞太市場之重要性，有意於 TPP 協定置入 GRP，惟其內容相較於過去 GRP 在 FTA 扮演之角色，似有意自原先僅止於解決貨品貿易方面之技術法規歧異，擴及至其他層面之非關稅貿易障礙，如行政程序之簡化等，以擴大區域貿易自由化之效能。

針對前揭非正式 TPP 法規一致性草案，紐西蘭奧克蘭大學法學院教授 Jane Kelsey 認為，其內容與貿易無涉，並從草案主要內容、背景、強制性等角度提出批判；同時也認為公眾諮商程序係為外國大企業建立利益遊說、促使會員國鬆綁的系統化管道。

叁、我國法制邁向國際接軌

一、我國法規調適的歷程

就法律的目的來看，無論是法律或行政命令，所有的管制都是為了整體的效率，但過多的管制會相互扞格以致妨礙效率。如果政府機關持續立法，卻不回頭檢討與鬆綁，法制終究會失去其既有功能，法規遵循也會成為企業沉重的負擔。更重要的是，政府機關之間的法規命令如果沒有進行足夠的法規調適，法規命令互相間難以配合，將造成政策方向互相牽制，難以運轉。因此法規命令必須與時俱進，隨著時代進步，不斷檢討並淘汰，以保永續維新。

本著以上理念，國內法規的調適一直是政府的重要施政方向，經建會設有資訊平台，蒐集各界對於財經政策的建言，透過跨部會協調機制並參考國際評比，從結構面與法制面積極推動市場開放、法規鬆綁與法制革新，力求在開放與布局之中與國際接軌，創造台灣經濟的新動能。目前平台的資訊來源很廣泛，包含有各部會主動提報的鬆綁事項，國內工商團體的鬆綁建議，還有來自民衆的法規鬆綁意見，以及其他專案政策性鬆綁議題等，都是政府推動法規調適的參考。

法規調適工作自 2008 年推動以來，政府已進行 3 階段調適：第 1 階段以「鬆綁與重建」為主軸，優先鬆綁的經貿項目，包括放寬赴大陸投資限制、開放陸資來台投資生產事業、開放兩岸直航、放寬大陸人士來台的商務簽證等，各項檢討與鬆綁，對於開放兩岸間的經貿互動，已有明顯的成果。

第2階段鬆綁則以振興經濟，加速推動產業轉型為核心，促進六大新興產業及服務業發展是主要推動方向。為促進我國服務業發展，打造優質的服務業經商營運環境，行政院全力推動「服務業發展方案」，循既有法規鬆綁運作機制，持續請相關部會主動鬆綁主管業務之管制規範，並蒐集工商團體對於產業發展之建議，致力排除投資障礙。這個階段透過《產業創新條例》的制定、調降營所稅、遺產稅、貨物稅、綜所稅等稅率，全面營造輕稅簡政的稅賦環境，大幅增加投資誘因與動能。

第3階段鬆綁的重點為行政院日前提出「產業結構優化」政策，目標在創造產業多面向的互動及整合，提高經濟發展的利基。透過推動三業四化：亦即製造業服務化、服務業科技化與國際化、傳統產業特色化，以協助製造業、服務業與傳統產業提高附加價值並邁向良性發展；同時，也藉由相關法制的改造，創造六大新興產業、四大智慧型產業、十大重點服務業的發展利基。

至於現階段，政府法規調適的重點在加速與國際法規的調和，並對內推動自我法規的調適，以促進國內法規制度與國際充分接軌。在此目標理念下，政府將加強各部會主管業務的立場統合，在整體經貿利益考量下，以「台灣走向世界、世界走進台灣」做為法規調適之主軸，打造更高效能的法規行政體制，強化國內法規凝聚力，引領台灣經濟走向開放、國際接軌的新局。

二、法規調和的努力方向

（一）建立公眾諮詢，避免法規特異化

法律及管制是社會活動必須遵循的遊戲規則，目的是為了維持社會的穩定及順暢運作，促進整體的效率，但過多的管制反而會破壞法制的一致性。政府機關間的法規命令如果未及時進行法規調整，法規命令互相間難以調適與配合，會造成法規間互相牽制難以運轉。政府施政本即存在法規與國

際標準接軌之適用問題，因此外國商會亦有直言，台灣的法規環境還需國際化的整體考量，例如：製造產品重複測試的規定，以及部分孤立於國際標準之外的台灣法規標準，長期下來可能傷害台灣的產業競爭力。

因此政府法規命令必須能與時俱進，隨著時代進步，不斷檢討並淘汰，以保經濟活力。要打造與時俱進的良好法規作業實務，建立公眾諮詢機制是不可或缺之一環，各部會除自行主動檢視相關法規是否不合時宜或過度管制外，也要持續瞭解各界對各項法律修正意見，汲取管理實務、制度與標準、製造技術、研發創新等實務經營經驗，以增進法制的國際化以及法規品質。

（二）機關主動調適，促進財經法規國際化

政府正視全球經貿協定快速發展的趨勢，爰以國際趨勢為標的，積極檢視國內財經法規，推動人才、金融、及經商環境的法規調適，邁向法規的國際化。各項領域努力的成果如下：

在人才法規的調適方面，政府為促進延攬國際高階人才，行政院放寬具永久居留資格外籍高階人士每年在台居留期間，並鬆綁其配偶及未成年子女申請永久居留規定；另為暢通企業對外攬才管道，勞委會調降僑外畢業生在台工作薪資門檻且免除工作經驗，並提供優秀僑外生畢業後在國內產業界實習之機會；在促進兩岸人才交流方面，為便利大陸商務及專業人才來台，政府放寬大陸產業科技人士來台停留期間，以創造兩岸間更多經貿商機。

在金融法規的調適方面，政府針對兩岸間的金融業務持續鬆綁，開放商業銀行及工業銀行投資大陸政府及公司發行之有價證券，並允許國內公開發行公司發行人民幣債券；為協助金融機構前往大陸市場布局，金管會將開放券商投資大陸地區金融服務事業；在放寬台商回台上市部分，金管會取

消陸資持股 30% 企業不得申請第一上市（櫃）規定；此外，政府放寬保險業投資公共建設比例上限，提高至實收資本額的 35%，以持續鬆綁金融機構營運之限制。

另在投資法規的調適方面，行政院各主管機關針對積極吸引外人投資方面，大幅簡化僑外投資審查制度，將僑外投資審查制度由現行一律採「事前核准」簡化為「原則事後申報，例外事前核准」；並檢討僑外投資負面表列，業別項目屬「須經目的事業主管機關許可」及「涉及專業技術人員」者，無須再列入；就有股權比例限制之業別項目持續檢討放寬，俾對外展現我國營造友善外人投資環境之決心。

（三）廣納外商建言，調和國內法制

目前在台灣的美國、歐洲及日本商會，每年均請所屬企業會員針對台灣整體經貿法制及投資環境提出改善建議，並依產業別彙整成年度建議書，主要涉及農化、汽車、金融、製藥、稅務、零售、電機電子、人力資源、智慧財產等相關產業。各商會的年度建議書意見包含：市場開放、標準調和及相互認證、活化人力運用、強化租稅競爭力、提升行政效能及簡化程序等類別（詳表 1），其主要訴求都在表達希望政府能採用符合國際標準的法規實務，排除台灣獨有之規定，以降低企業營運成本。外商企業以其跨國企業的國際視野，對我國與國際慣例具差異性之法規所提出的改善建議，向來是我國與國際標準比較之重要管道，也是促進國際接軌的推動力之一。

政府相當重視國際企業的跨國經營經驗，因此在法規調和的過程中，汲取其管理實務、制度與標準、製造技術、研發創新等標準導入國內制度，以促進法規的國際化。

表1 外商企業對台灣營運之建議重點摘要

議題分類	內容說明
市場開放	· 開放外資得以新台幣從事期貨交易 · 允許教育部認可的外國教育機構，在台設立辦事處和衛星校區 · 公布移除24項國產化產品之時程及具體作法 · 取消中國大陸進口貨物限制 · 開放外國銀行在台灣參與經營國際債券
標準調和及相互認證	· 避免重複測試 · 經車輛型式安全審驗合格之零組件，應免產品認證 · 接受國內外之認可測試實驗室或中、英文測試報告 · 汽車安全系統使用無線電頻帶之調和
活化人力運用	· 放寬台籍人士子女回台工作之兵役問題 · 鬆綁重點產業、新增投資、大量訂單等產業之藍領外勞進用比率彈性 · 鬆綁僱僱外籍幫傭規定 · 調降豁免任命台灣執照專業工程師規定之資格門檻
強化租稅競爭力	· 豁免國內無產製高科技容器之進口關稅 · 調降外國企業扣繳稅率 · 調降汽車零組件關稅 · 調降股利、利息、權利金適用之稅率 · 提供優秀外籍人士租稅優惠 · 採用類似歐洲國家的綠色消費稅，取代現行貨物稅與隨車徵收能源稅的機制
提升行政效能及簡化程序	· 放寬期貨及期貨交易相關之外匯規定 · 取消化妝品廣告的事前核准 · 放寬製造工廠之QSD登記及原產國許可等醫療器材藥事申請要件 · 簡化提報金融主管機關之報表 · 縮短申請海關查扣仿冒與走私品的作業程序

資料來源：經建會法協中心整理自各外國商會歷年白皮書。

（四）遵行國際規範，開展全球布局

政府為促進投資法規國際化與吸引外資，後續將廢除行之有年的外國公司認許制度、大幅簡化僑外投資審查制度與檢討僑外投資負面表列，以向外宣示政府擴大吸引僑外直接投資之決心。在提升我國經商環境國際競爭力方面的成果（詳表2），包括：建置線上開辦企業網站，目前利用網站申設公司的件數已達3萬件以上；改革建築許可申辦程序，台北市5層樓

以下建築可透過單一窗口作業；另在繳納稅款時間方面，簡化營利事業所得稅報繳措施及建置汽車燃料費線上繳納機制，讓企業及民衆繳稅更為便利。此外在投資人保護法制方面，行政院已完成《公司法》與《證券交易法》系列修法，使我國公司治理規範進一步與國際接軌。

綜合而言，我國在法規透明度、行政效率、投資者保護等法制架構方面，已朝友善經商環境大步邁進並積極與國際接軌，日前並獲得國際組織高度肯定。依據經建會彙整之國際評比，近年包括 IMD、WEF、美國傳統基金會之經濟自由度、世界銀行經商環境等多項國際競爭力評比，我國經貿評比均呈現向上攀升的趨勢，且全數進入全球 20 名以內（詳圖 1），邁向國際化的目標。

表2 我國經商法制與國際趨勢之調和歷程

	改革措施
2008/09 第1次經商 法制調和	· 廢除公司設立最低資本要求 · 廢止營利事業統一發證制度 · 廢除勞保卡寄送制度 · 簡化勞健保加保程序 · 推動營業稅申報及繳納之電子化作業
2009/10 第2次經商 法制調和	· 縮短公司登記行政作業時間及流程 · 修正「全民健康保險法施行細則」投保生效時點 · 修正《契稅條例》統一房屋契稅申報基準 · 修正《所得稅法》調降營利事業所得稅稅率
2010/11 第3次經商 法制調和	· 建置完成「公司及商業設立一站式線上申請作業」網站 · 台北市政府成立「倉庫建築單一窗口發照中心」 · 簡化電力取得申請程序及時間
2011/12 第4次經商 法制調和	· 修正公布《公司法》、《證券交易法》強化投資人保護法制 · 發布「公開發行公司取得或處分資產處理準則」 · 台北市成立「5層以下（工廠倉儲／辦公服務類）建築單一窗口發照中心」 · 簡化營利事業所得稅報繳措施 · 建置汽車燃料費線上繳納機制

資料來源：經建會整理。

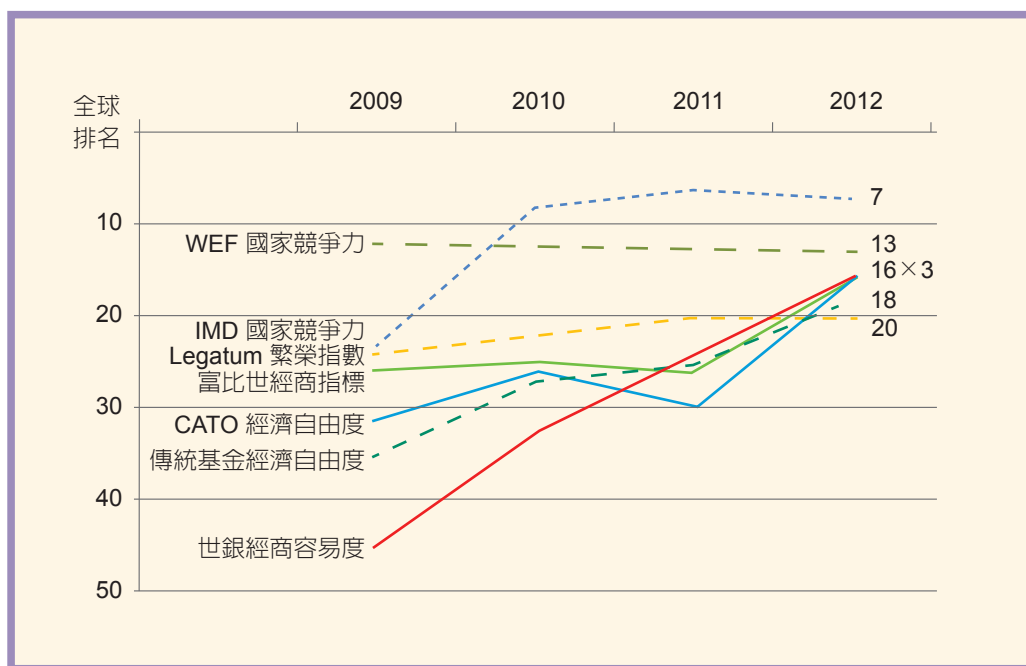


圖 近年我國經貿國際評比連續攀升

三、現階段法規調和的成果

經建會財經法制協調服務中心向來是法規制度協調服務的窗口，從結構面與法制面檢討經貿投資政策，並運用跨部會協調機制及參考國際評比指標，推動法規制度與國際接軌，同步建立符合國際標準之自由化經貿法制。目前經建會也擔任在台外國商會與各部會間協調窗口，針對外國商會對政府所提改善投資環境建言，進行跨部會溝通及協調，建立改革共識，並促使政府相關部門持續檢視主管業務之法制合宜性及國際性。經建會每年召開協調會，邀集商會代表及相關政府主政機關進一步面對面溝通釐清年度建議書議題及處理方向，幫助外商確實瞭解議題處理進度與政府立場。

在政府各部會及民間部門的協力合作下，近年來在改善稅賦環境、鬆綁人員跨境移動、便利外人生活環境、推動市場開放、法制標準與國際接軌、友善經商環境等方面都已見改革成果，有助整體國際競爭力之提升。特別是在台外商企業也同步感受到我國競爭力的躍升，多次在商會出版刊物與公開場合，肯定政府推動法制國際化之努力。其中美國商會多次向美國貿易總署陳述我國智財保護之努力成果，力薦我國由特別 301 條款「優先觀察名單」調整為「一般觀察名單」，而終能於 2009 年初自優先觀察名單除名，往後連續 4 年也未再列入，此舉對國內產業及經貿發展均有正面影響。

歐洲商會亦肯定政府協助外商企業排除營運障礙之努力，多次籲請歐盟支持我國成為政府採購協定及世界衛生組織成員。近年更為促進歐盟與台灣經貿關係，委託丹麥哥本哈根經濟顧問公司研究台歐盟簽署自由貿易協定之效益，並提出「歐盟台灣貿易振興措施」(EU-Taiwan Trade Enhancement Measures) 合作建議，向歐盟進行遊說。此外，日本工商會除肯定經建會發揮跨部會協調功能，並指出 ECFA 簽署後，台日雙方將進入利用 ECFA 效益獲取具體成果之實際行動階段，呼籲台日雙方儘速簽署 FTA，強化區域整合。

此外，面對國際經貿整合的趨勢，政府持續觀察當今國際上自由貿易協定的趨勢，特別重視 TPP 的發展方向。經觀察，這項協定的籌組目標不僅在削減商品與服務之關稅貿易，打造區域內貨品貿易零關稅，還要藉由會員國間法規調和與市場競爭機制之整合，消除非關稅貿易壁壘，帶動更大區域經濟的整合。TPP 積極創造貿易比較利益，促進國際投資以提升共同發展。為促進我國在國際經貿的參與，經建會正持續蒐集 TPP 談判國在相關機制的改革作法，作為日後邁向國際經濟法制合作之參考。

肆、推動法規影響評估以促國際接軌

一、我國RIA推動現況

2000 年初期，我國陸續進行法規影響評估運作之相關委託研究，規劃導入法規影響評估機制，並研擬行動方案，惟因環境尚未成熟而緩議。2004 年 6 月，「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」規定，行政機關草擬法案前，應把握政策目標、確認可行作法、進行可行性評估，並檢視現行法規以確認有無訂定新法必要；在草擬階段，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。草案草擬應對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，並應將法案影響評估報告隨法律修正案陳報行政院。

而在既有法規檢視方面，依據行政院 2008 年提出「鬆綁與重建」之施政目標，經建會一方面擔任政府與外國商會聯繫窗口，就商會對我國政府提出之法規建言進行檢視及協調；另一方面建置法規鬆綁機制，蒐集各方建言後進行法規之檢視與檢討，並對於後續應鬆綁法規之推動進行追蹤管理。

2011 年 11 月，APEC 公布對各會員國推動良好法規作業實務調查報告，肯認我國近 10 年來推動 GRP 之進展。該報告指出，雖然我國 RIA 之品質管制及諮商程序未如先進國家成熟，但我國已表達將持續導入 OECD 等良好法規實踐作法之意向。

法規影響評估係協助政府評估法案制定、修正或廢止之基礎工具，用以檢視及評估法案制定、修正或廢止之效益、成本及影響。除可藉法規影響評估確保法案品質外，其亦可增進政府效能。依據「中央行政機關法制作業應注意事項」第一章（一）準備作業，除要求行政機關須以政策需要為準據外，亦須進

行可行性評估，即「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」第 3 點第 4 款所謂法規衝擊影響評估；又「中央行政機關法制作業應注意事項」第一章（二）草擬作業，要求行政機關草擬法案時，應會商相關機關；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。

二、我國與國際RIA機制之比較

（一）國際間多採專責機構推動辦理

依據 OECD 範本，法規影響評估涉跨部會協調機制，宜採高位階及獨立機構運作，以確保法案之一致性、信賴度及品質，且便於橫向跨部會協調及防範相關利益之掛勾或流於妥協。如美國係在預算管理局下設 Office of Information and Regulatory Affairs；澳洲及丹麥係由財務部門主導；紐西蘭及加拿大則於國庫部門下設 RIA Team 負責；日本、波蘭及瑞士由經貿部門負責；韓國及墨西哥則採專設委員會方式推動。

專責機構之執掌包括：

1. 協助部會撰擬法規影響評估報告，包括分析議題及對撰擬內容提出建議；
2. 控管報告品質（quality assured），以「5C」（complete, convincing, consulted, clear and concise）的原則審核報告內容；
3. 教育訓練，提供相關作業手冊及成本效益分析指導文件。以澳洲專責機構 OBPR（Office of Best Practice Regulation）為例，計有 20 位成員專職負責推動法規影響評估。

我國現階段僅法律草案報院須檢附法規影響評估，但並無審查及品質管制機制。

（二）法規影響評估的適用範圍

法規影響評估適用對象除法律案外，亦包括具重大影響之（法規）命令：如紐西蘭明定，對社會、經濟影響金額逾 1.2 億美元之法規，亦須進行法規影響評估；澳洲舉凡對企業或競爭政策有影響的法律、命令及國際協定均須進行法規影響評估；英國原則上，對企業、社福慈善團體及弱勢族群有不可忽略之影響的法律及命令，須進行法規影響評估。我國現階段則係規範報院之法律案應有完整之法規衝擊影響評估。

（三）政策評估階段即導入 RIA

主管機關須掌握問題本質，從政策研擬初期即與專責機構進行討論，並以充裕時間撰擬 RIA 報告，並隨著佐證資料、分析結果、諮詢過程，適時修正 RIA 報告內容，直至最終定稿。目前我國各部會多於法案草擬完成後始撰寫 RIA，致流於形式。

（四）標準化作業程序

OECD 主張，一致性的處理原則得落實法規影響評估之推動，且確保並提升法規影響評估的品質。如英國、澳洲、紐西蘭，甚至義大利、墨西哥、波蘭等國，皆擬具法規影響評估作業指引或流程使部會遵循。我國現階段有關作業指引或流程規範則尚待建立。

（五）建立量化分析架構及資訊流通平台

資料品質是任一適切分析的基本要求，而此亦是 OECD 公認在推動法規影響評估過程中較困難的一部分。不充分或不確實的資訊蒐集，勢將導致評估無實質意義。OECD 建議，各國亟需在落實推動過程中，建立一套量

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。如丹麥係透過立法建置 Business Test Panels，各部會皆得使用，藉此精準評估並掌握法案對企業之影響程度。

綜上分析，我國已於相關法制辦理注意事項中明定須進行法規影響評估，必要時並應進行相關諮詢，而實質評估內容、程序，甚或審查機制等則尚待建立。為實現我國於 APEC 架構下之承諾，並考量對各機關現行相關作業模式之影響，經建會建議在既有規範前提下，擬定短、中長期推動策略暨措施。

三、RIA的後續推動方向

目前我國辦理 RIA 之範圍限於行政機關研擬之法案。OECD 範本建議，視個別國家的政治、文化及社會特質，法規影響評估應考量國內法令系統特徵，採逐步漸進方式推動為宜。

未來在無違現行法制運作之既有架構及規範前提下，可適度請各機關報請行政院審查之法律案充實法規影響評估報告，惟涉國防、外交、國際談判／協定、人事、組織調整、緊急災難救助等法律案之制定、修正或廢止，參酌國際間做法，可考慮排除法規影響評估之適用。

（一）短期策略——建立標準化作業程序，加強與各部會溝通

OECD 甚或 APEC 多數會員國，均有法規影響評估檢核表，便於相關主管機關推動辦理。法規影響評估作業一般均包括：政策背景說明及目標、替代方案及各選項之量化／質化分析並進行評估、公眾諮詢程序及總結，此評估報告須經部會首長確認，便於決策者參考定奪。

我國現階段各主管機關雖應於法案陳報行政院審查時檢附法規影響衝擊報告，惟對於報告內容及形式未有明確規範。本會建議先行充實各機關 RIA 評估報告內容及作業程序，並納入「行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項」之檢附事項，俾為後續推動此機制之基礎。

OECD 研究顯示，法規影響評估最大的挑戰是源自公部門的配合意願是否積極，包括業務同仁是否具撰擬、分析法規影響評估之能力；此外，內部冗長繁瑣之行政流程恐削弱分析之真實性。相關可強化之處為：

1. 在政策初擬階段即應導入法規影響評估機制，非於完成階段始撰擬；
2. RIA 撰擬過程應進行充分且有效率的內部（相關部會間）及外部公眾諮詢，俾利日後政策具體落實。
3. 經部會首長確認之 RIA 報告，應於部會或相關網站公告，以落實政府決策透明化程序。

欲落實此一機制，與相關部會之溝通實為必要且甚為重要。除建立標準化作業程序外，尚需舉辦教育訓練課程，宣導並協助各部會業務同仁掌握法規影響評估之精髓及提升量化分析之能力，避免因有限知識或將其視之為額外負擔而削弱法規影響評估之影響力。

（二）中長期策略——研議建立專責，建立量化分析架構

國際間多採專責機構負責之，以確保政策之一致性、信賴度及品質。OECD 研究亦認為，採專責機構可使法規影響評估品質免流於妥協。至於我國是否有必要建立專責機構職司法規影響評估，尚無定論。或俟法規影響評估融入現行運作機制試行一段時日後再行檢討、評估。

進行量化分析之目的，係確認政策達到最大公眾效益，亦為法規影響評估之核心。建立量化分析架構實屬必要。以澳洲為例，其量化分析架構包括：

1. 確認替代方案；
2. 確認受影響對象（甚或區隔為國內及國際）；
3. 進行各替代方案之成本效益影響評估；
4. 預估法案施行期間之長期影響淨效益，建議採現值法並考量通貨膨脹等外在經濟因素之影響。

量化分析工具為分析架構之精髓，建議引進外部學者專家參採國際間常採用之分析工具（benefit / cost analysis, cost / output analysis, budget analysis, socio-economic impact analysis, risk analysis, consequence analysis and compliance cost analysis）進行教材編寫及講授，務使業務同仁得以融會貫通、運用得宜。

國際經驗顯示，量化分析係以實證為基礎，故需有足夠數據佐證，且資料之蒐集須兼顧時效性及品質，建置資訊流通平台即屬必要。OECD 建議資訊流通平台應含括：（1）經濟學者及專業機構名單，便於協助部會進行政策研究及目標確認；（2）國際及國內研究機構、重要學者、專家等相關研究報告；（3）統計機構之統計指標；（4）各部會定案之 RIA 評估報告；（5）國內外相關範例等。

伍、邁向國際的未來

面對國際經濟整合的潮流，我們的法制架構及法規標準必須順應世界潮流，與時俱進繼續開放，才能繼續在國際舞台上發揮影響力，避免邊緣化危機。今後我國民間及政府部門推動自由化、國際化的腳步需更加快速，國人必須認知國際經貿整合是在互惠原則下，彼此開放市場，藉由自由化，改善貿易條件，擴大市場規模，共享貿易創造效益。政府部門在心態上，要摒棄本位及

保護主義，同時以「台灣走向世界、世界走進台灣」作為法規調適之主軸，持續解除不必要的管制，釋放民間活力，讓人員、資金及商品，乃至於資訊往來自由。

雖然近年來我國在推動法規調適與經商環境國際化方面，已經具備解除管制及提升良好法規品質之基礎與運作機制，但相較於其他先進經濟體，仍有繼續深化改進之空間。因此，經建會正加速推動內部結構優化，配合區域經濟整合之策略，政府各部門除了外在經貿路徑策略外，將採行一連串的内部調和工作以為配套，特別是在法規機制進行合宜調適。至於在策略的後續配套方面，經建會將持續觀察各國在國際經貿法規之改革措施，邀請國內經貿及法制機關共同研議及合作，期以國內經貿結構改革之主動調適，走向更多的國際跨境合作。

附錄：國際上「良好法規實踐」（GRP）概念之發展

一、OECD有關GRP之論述

做為管制革新之積極推動者，OECD 早於 1995 年即提出「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 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 1 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。

自 2000 年起，OECD 為利推廣各經濟體進行管制革新，亦與 APEC 合作協力推動，透過逐年辦理研討、座談會之方式，分享推動之經驗與資訊，形成

合作倡議（APEC-OECD Co-operative Initiative）；其後，於 2005 年與 APEC 協力完成 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單；目前 OECD 亦持續參與 APEC 經濟委員會之會議，分享並協助 APEC 經濟體建構相關能力。

在 2011 年 APEC 提出「強化落實良好法規作業實務」倡議之同時，OECD 亦委託研究機構對各經濟體目前相關法制作業進行現況調查；其調查按照國內法規工作協調、法規影響評估以及公開諮詢機制之架構、參考美國等原先提案及 OECD 於 2005 年 APEC-OECD 管制革新整合式查核清單所提出之指標，以問題填答方式進行。

二、WTO 有關 GRP 之論述

為杜絕締約國以產品技術性法規標準之名行貿易障礙之實，藉由其內國對產品之包裝、標記及標示之制定、測試或認證措施之規範，形成不必要的貿易障礙；各會員國於關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第 7 次東京回合（Tokyo Round, 1973 ～ 1979 年）談判中，達成規範技術性法規與標準之技術性貿易障礙協議（Standards Code）。其後，於 GATT 烏拉圭回合談判中，締約國再以該協議為基礎，於 1995 年發展出強制性之技術性貿易障礙協定（Agreement on Technical Barriers on Trade，簡稱「TBT 協定」），並納入世界貿易組織協定附件 1A。要求：各會員國除為確保該國輸出品之品質，保護人類、動物、植物之生命、健康、環境或防止欺騙行為，得於適當程度採取必要措施外，應遵守技術性法規與標準之符合性評估程序，不得恣意透過內國技術標準之隱藏性限制，形成國際貿易障礙。

WTO 於 1995 年通過 TBT，並賦予「技術貿易障礙委員會」（Committee on Technical Barriers to Trade）監督各會員國間實施狀況之權責，其中第 15.4 條責成委員會於協定實施後，應每 3 年就執行狀況進行檢視。TBT 協定雖未明

定有關 GRP 之內容，惟為確保會員針對 TBT 協定第 2.2 條所列舉之合法目的而擬議、採行或適用的技術性法規不致造成貿易障礙，TBT 委員會已體認惟有將具強制性之技術性法規最小化，方可有效地落實 TBT 協定、降低法規負擔，並增加市場開放之機會。

在其 1997 年提出之第一次檢視報告（First Triennial Review of The Operation and Implementation of The Agreement on Technical Barriers to Trade）中，於第 23 段指出：「委員會重申對技術規範的準備與採行 GRP，是會員國促進貿易之優先任務」。顯見 GRP 於 WTO 通過 TBT 之初，即被認定為對促進貿易或減少技術貿易障礙，有直接正面助益。

GRP 之所以可促進減少技術貿易障礙，係因技術性法規所生之強制性限制效果，與非技術性法規相同，皆須經相同之立法制定程序。因此，GRP 就法規管理面所進行之相關管制與品質控管程序，如公眾諮詢與法規影響評估等，均得一體適用於技術法規之制定程序。且透過技術性與非技術性法規間此種同質性之觀察，可合理地證立：若能透過整合貿易與管制革新，將競爭與貿易之考量納入 GRP 中，將有助於達成技術貿易障礙之降低。

近來，由於 WTO 多邊貿易自由化談判進程緩慢，致各經濟體轉趨進行雙邊或區域型之經濟整合，藉由洽簽自由貿易協定之方式，免除彼此間貿易之關稅及非關稅措施，以增進彼此間之經貿關係。據 GATT 第 24 條第 7 項（a）款之規定，任一締約國於決定加入 FTA 時應立即通知大會，並提報有關該 FTA 之相關資料，以利大會得對適當之締約國提出報告與建議。觀察目前各國間已簽署之 FTA，可發現各經濟體為持續履行 WTO 消除技術貿易障礙之義務，於提及 GRP 時，均係循 WTO 之脈絡，將 GRP 與 TBT 作連結，用以促進技術法規之謀合。

三、APEC有關GRP之論述

在 APEC 架構下，良好法規作業主要在「貿易與投資委員會」(Committee on Trade and Investment, CTI) 下之「標準及符合性次級委員會」(Sub-Committee on Standards and Conformance, SCSC) 中進行討論。該委員會之主要任務，在達成 APEC 促進貿易與投資自由化議程中，有關標準與符合性之相關內容，以鼓勵其會員體透過與國際標準接軌等方式，減少因標準歧異所致之貿易障礙，俾促使發展更開放自由之區域貿易。SCSC 認為良好法規作業對於促進國際標準統合有助益，鼓勵會員國積極採行，以促成技術標準之謀合。

2011 年，美國擔任 APEC 主席，將法規合作與謀合 (regulatory cooperation and convergence) 列為當年 APEC 三大議題之一，經濟委員會中提出兩大倡議，包括「APEC 法規合作計畫」與「強化良好法規作業實務之執行」(Strengthening Implementation of Good Regulatory Practices)。前者著重連結 APEC 各經濟體在法規合作上之努力，後者則著重個別經濟體法規環境之改善。藉此倡議，推動 APEC 在法規合作上之最佳範例，並達成良好法規作業之實踐。其理念獲 APEC 會員體之支持，依 APEC 2011 年部長會議宣言，各經濟體應於 2012 年總結資深官員會議提出進度報告，並於 2013 年第 3 次資深官員會議提出更新版調查報告以評估各經濟體之落實狀況，同時應進行能力建構作業，以於 2013 年 11 月前落實相關原則。

美國提出之 GRP 計畫，主要依循 OECD 推動之法規管制革新理念，將之以作為協助各會員提升國內法規管制品質，僅係就其內涵再予細緻深化，俾便各會員體進行檢視與能力建構。其目標在持續性地檢視、提升法制環境品質，所涉 3 項工作包括國內法規工作協調、法規影響評估機制、公眾諮詢機制，其內涵主要在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、落實公眾諮詢，以提升管制透明性並減少法令遵循成本。📍