

### ●法律及法規命令草案預告方式演進

公共政策網路參與平臺團隊助理 莊宜貞

國家發展委員會資訊管理處高級分析師 王國政

#### 壹、緣起

自 106 年 1 月 1 日行政院公報資訊網法規命令草案預告 60 日以上者，同步開放於公共政策網路參與平臺「眾開講」讓公眾評論及建議，並自同年 8 月 1 日全部草案預告自動介接至「眾開講」，因此，本文探討法律及法規命令<sup>1</sup>草案預告方式的演進，並統計分析開放至「眾開講」後，民眾針對法律及法規命令草案評論與建議情形。

#### 貳、法律及法規命令預告的演變

民國 91 年以前，我國公報發行屬各機關自行辦理業務，但各機關公報發行方式不一，頻率互異，內容形制不盡相同，資訊刊載多有重複，民眾取得管道仍欠暢通，無法與美國、英國及日本等國家統一發行的制度相比擬<sup>2</sup>。為解決前述體制所帶給人民及業者查檢取用不便之困擾，91 年 9 月 4 日行政院游前院長於第 2802 次院會審查「政府資訊公開法」草案時，指示行政院研考會規劃健全公報制度，貫徹政府資訊的主動公開，並讓人民有適時掌握資訊的權益，應建立完整的政府公報制度。此為行政院公報資訊網的濫觴。

嗣後行政院研考會協同行政院新聞局擬具「行政院公報編印中心設置要點」，並依據前開要點於 93 年 3 月 30 日成立「行政院公報編印中心」，並於同年 7 月 28 日建立「行政院公報資訊網」(<https://gazette.nat.gov.tw>)，每日定期出刊行政院公報，推動我國公報制度進入新的里程碑。

行政院秘書長於 94 年 9 月 5 日函示<sup>3</sup>為落實法規命令草案預告制度，強化民主程序，各機關訂定、修正或廢止法規命令時，應依行政程序法第 154 條第 1 項規定應載明事項，列為行政院公報應刊登事項，另外，為使民眾能事先瞭解並有參與及表達意見之機會，明定各機關法規命令訂定、修正草案或廢止案之預告期間，不得少於於 7 日。因此，行政院公報資訊網上之草案預告係依行政程序法第 154 條第 1 項之規定，載明事項為 1.訂定機關之名稱，其依法應由數機關會同訂定者，各該機關名稱。2.訂定之依據。3.草案全文或其主要內容。4.任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。此外，此函示為草案預告期間不得少於 7 日預告期間的確定。

此時期的法規命令草案預告公告開放民眾評論及建議，除預告期 7 天外，民眾表達意見只能透過預告提供之聯絡電話及電子郵件 2 種管道，由於公告期結束後，機關並未提供民眾建議彙整及參採說明，因此未能瞭解民眾評論與建議情形。此時期的法律及法

<sup>1</sup> 本文法律指依立法院經三讀會程序，經總統公布。法規命令是行政機關本於職權或法律授權制訂的抽象規範。法令則指法律及法規命令。

<sup>2</sup> 行政院公報資訊網網址 <https://gazette.nat.gov.tw>

<sup>3</sup> 94 年 09 月 05 日行政院秘書長函院臺規字第 0940090005 號

令草案預告雖比以前開放，但嚴謹來看，仍只是單向的機關資訊公告，民眾仍難以參與實質的討論。

美國商會 104 年 6 月間發布「2015 台灣白皮書」，對政府提出 77 大項建言，包括認為我國法規還是不夠透明，尤其在草擬階段的法規公告期太短等。104 年 9 月美國商會會長拜會前行政院長毛治國，認為臺灣對法規草案的通知不夠周全，美國國內至少有 60 天的預告期，建議我國能訂定合理期間，以利於國際間經貿交流。因此，國發會 104 年 9 月起擴大「行政院公報資訊網」服務項目，提供英文電子報訂閱服務及網站首頁法規草案預告名稱英譯，以利國外人士及企業即時瞭解我國法規制（修）訂、廢止動態及草案預告。原預告期間不得少於 7 日，因各界反應期間過短，不及回應相關意見，為利法規草案能充分諮詢所有利害關係人意見，強化法規透明，增加公眾信賴，行政院秘書長於 104 年 11 月 5 日函示<sup>4</sup>，草案預告期由最少 7 日增至最少 14 日，另外，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。

爾後，為強化與國際規範接軌，落實開放透明政府，俾利對外洽簽國際投資及經貿協定，行政院秘書長於 105 年 9 月 5 日函<sup>5</sup>示，規定各機關研擬之法律或法規命令草案，自 105 年 10 月 1 日起，除 1.情況急迫顯然無法事先公告周知，或法律草案經主管機關檢視確認與貿易、投資或智慧財產權無關者，得免為公告周知。2.情況特殊，有定較短期間之必要者，各機關得另定較短之期間，並應於草案內容公告時，一併公告其理由。各機關研擬之法律及法規命令草案應至少公告周知 60 日，使各界能事先瞭解，並有充分時間表達意見。有關法律草案之公告周知，由各機關以公開於機關網站之方式為之；法規命令草案之公告周知仍依現行做法刊登於行政院公報。

為落實開放透明政府，加強與公眾溝通對話，以利民眾參與評論及建議，行政院 105 年 12 月 15 日公告<sup>6</sup>法律及法規命令草案自 106 年 1 月 1 日起，法律及應報院核定或發布之法規命令草案，應於報院時，敘明是否已公告周知 60 日以上及公告周於「參與平臺眾開講」。刊登於行政院公告之法規命令草案將自動介接「參與平臺眾開講」；法律由草案除由各機關公開於機關網站之公告周知方式，應同時登載於「參與平臺眾開講」。請權責機關在公告周知期間適時於參與平回應民眾評論及建議，並依「公共政策網路參與實施要點」第 13 點規定於公告周知期間結束後依 14 日內綜整與回應。行政院復於 106 年 7 月 19 日函示，有關法規命令草案登載於「公共政策網路參與平臺—眾開講」，為提供完整資料，方便民眾查找，自 106 年 8 月 1 日起納入全部草案預告。

<sup>4</sup> 104 年 11 月 05 日行政院秘書長函院臺規字第 1040056925 號

<sup>5</sup> 105 年 09 月 05 日行政院秘書長函院臺規字第 1050175399 號

<sup>6</sup> 105 年 12 月 15 日行政院函院授發資字第 10515016581 號

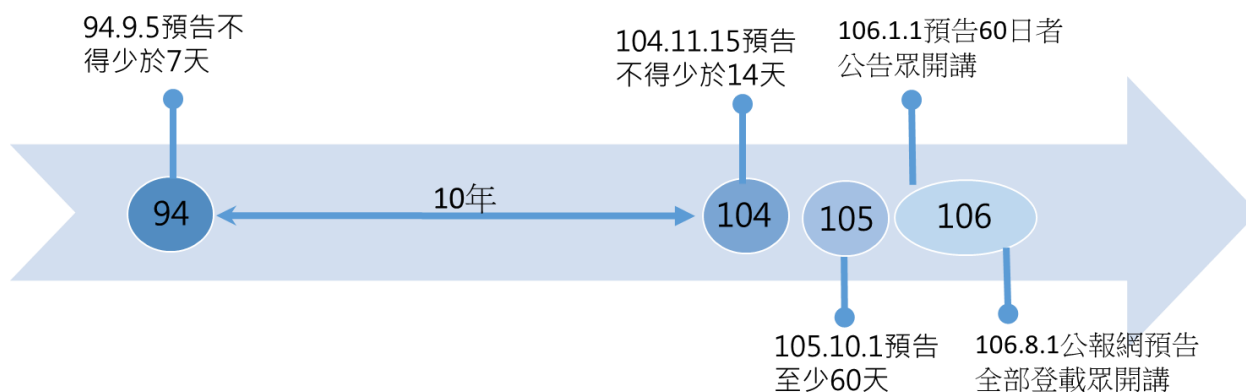


圖 1：法律及法規草案預告演進

### 參、法令草案評論程序的改變

自 94 年起，法規命令草案預告公告於行政院公報資訊網，公報資訊網也持續精進服務，提供民眾可應用我的 E 政府、Facebook、Google 帳號等多元帳號（Open ID）登入公報資訊網取得服務，包括中英文電子報訂閱、草案預告關注與訂閱、RSS 訂閱、個人書籤、個人查詢歷史、個人關注內容及個人化 Open Data 下載等，但針對法規命令草案的評論與建議，只能透過該草案預告所提供的電子郵件或是聯絡電話反映意見。

另外，在機關網站上同時提供法規草案預告論壇，民眾可針對法規草案提出建議，系統會先發送確認電子郵件至民眾所填之 E-Mail 信箱，經民眾回覆確認後，民眾所提建議會顯示於網頁，惟預告論壇並未提供互動功能及機關彙總或回應訊息。

自 106 年 1 月起，法律及法規草案預告一併公告於「眾開講」，這項創新的服務，讓民眾可以針對法律及法規草案預告進行互動討論及留言，機關亦針對民眾留言進行個別或是綜整回應。並於同年 8 月起實施行政院公報當日刊載之全部法規草案預告自動介接「眾開講」。此外，參與平臺除了可以雙向的互動之外，還提供多元的服務，如訂閱電子報、邀請 NGO 參與相關法規命令討論、FB 貼文推播草案預告訊息等，主動告知民眾法律及法規草案的最新進度，讓民眾可以掌握法令草案即時動態之資訊，不會錯失自身相關的權益。

隨著科技的進步及網路的發展，以及政府政策開放，法律及法規命令預告評論與建議的程序由單向訊息告知到提供意見反映管道進階至雙向互動，逐步實現開放政府的理念，讓民眾的想法，可以直接表達，並與政府政策接軌，達成雙贏的局面。

此外，107 年公共政策網路參與實施要點第三次修訂，明定權責機關應公告於參與平臺之法律草案及法規命令草案範圍。並規範法規草案諮詢回應機制包括初步回應與綜整回應二階段方式，並明訂各階段回應時點及期間，顯示法律及法規草案已有完善的開放討論機制，讓機關及民眾可以進行雙向的溝通及討論，使法律及法規草案實施更符合實際的需求。

#### 肆、法令草案開放討論情形

自 106 年 1 月各機關法律及法令草案公告周知 60 日者須一併公告於「眾開講」，同年 8 月擴大行政院公報當日刊載之全部法規草案預告自動介接「眾開講」，讓民眾參與草案之評論及建議，統計至 107 年 2 月 28 日計 1,191 項法令草案預告開放「眾開講」討論，其中法律草案預告議題數有 59 項，法規草案預告有 1,132 項，有 273 項草案有民眾參與討論，討論比率為 23%。若以類型區分，法律草案預告的討論比率高達 74.6%，顯示若開放平臺給民眾參與討論，針對攸關自身權益的法律問題，民眾都會願意發表自己的看法，與機關進行理性的溝通及討論。

法律及法規命令草案預告至今已推行了 14 年，106 年以前的草案預告程序偏向單向「告知」，因受限於電話、電子郵件反映管道與預告論壇的機制，並無 106 年以前相關的草案預告討論情形統計資料，因此無法與開放於眾開講期間之法規評論與建議比較。

表 1：法律及法規草案預告討論比率

統計日期：107 年 2 月 28 日

項目	議題數	有留言的議題數	討論比率
法律草案預告	59	44	74.6%
法規草案預告	1,132	229	20.2%
合計	1,191	273	23%

以民眾熱議的預告草案分析，發現民眾關心的是勞動、交通、農業及健康等議題，例如勞動部就業服務法部分條文修正草案，有 2,486 則回應評論，勞動基準法部分條文修正草案在 8 日的預告期間也有 665 則回應。此外，從留言內容也發現有特定利害關係團體會針對特定議題討論，例如民用航空法或是魚槍採捕水產動物禁漁區管制措施等，讓利害關係人在第一時間針對草案預告發表意見，指出新法規可能未被預見的後果與其他隱憂，透過不同面向的意見回饋，讓法規草案制定更加完善。相關民眾關心的法令草案議題彙整如下表。

表 2：法律及法規草案預告討論情形彙整表<sup>7</sup>

統計日期：107 年 3 月 28 日

部會	預告草案	討論數	預告日數	備註
勞動部勞動力發展署	就業服務法部分條文修正草案	2,486	60 日	法律草案
衛生福利部	預告修正「菸害防制法」草案	950	60 日	
勞動部勞動條件及就業平等司	勞動基準法部分條文修正草案	665	8 日	法律草案
農業委員會漁業署	預告「魚槍採捕水產動物禁漁區管制措施」草案	352	60 日	

<sup>7</sup> 本表彙整討論數超過 100 則以上之預告草案。

部會	預告草案	討論數	預告日數	備註
交通部	預告「違反道路交通管理事件統一裁罰基準及處理細則」部分條文修正草案	350	14 日	
衛生福利部	衛生福利部公告：預告「人工生殖機構許可辦法」修正草案	344	60 日	討論中
交通部民用航空局	預告「民用航空法」部分條文修正草案	250	20 日	法律草案
衛生福利部	預告「食品製造工廠衛生管理人員設置辦法」修正草案	241	60 日	
農業委員會	預告「漁船船員管理規則」部分條文及第10條附表修正草案	203	30 日	
國家通訊傳播委員會	預告「業餘無線電管理辦法」修正草案	140	60 日	

## 伍、結語

法律及法規命令草案預告，94 年前只有在機關網站各自預告，94 年以後法規命令整合於行政院公報資訊網，提供電子信箱及聯絡電話，仍屬於半封閉式的平臺，無法得知民眾評論及參採情形。至 104 年美國商會的建言後，靜止 10 年的法令草案預告流程開始有了重大的轉變，首先由預告期間 7 日延長至 14 日，再於 105 年 10 月延長至 60 日。復於 106 年 1 月草案公告 60 日者須一併公告於「眾開講」，同年 8 月行政院公報資訊網當日出刊之預告全面開放到「眾開講」，透過公告評論期與各方利害關係人、團體進行適當的諮商，並於評論期結束後，綜整意見及回應參採情形，讓民眾瞭解後續的辦理及推動情形，開啟了法規命令全面性的雙向溝通。美國商會「2017 台灣白皮書」一年成果回顧「把公告評論期延長為 60 天，加上政府建立使用便利的網站 (join.gov.tw)，用來追蹤擬議中的法規修訂內容並提供評論，有可能成為影響深遠的突破，大大改善台灣的經商環境。」，就是對我國公民參與、開放政府及透明治理成效最大的肯定。

法規草案預告目前已直接介接到「眾開講」開放公眾參與評論及建議，但法律草案預告並未規範全部介接到參與平臺開放評論，有鑑於法律修訂對民眾影響的層面更大，建議草案預告方式可調整與法規命令草案預告方式一致。另外，目前現行的草案預告內容為總說明及修正對照表，修正對照表揭露的資訊屬於專業的法律用語，非相關的專業人士會比較難以理解，建議預告格式調整為說明格式，例用圖表、案例或是條列說明，讓艱深的用辭，轉化成容易閱讀及理解的文字，方便民眾參與討論。此外，在參與平臺服務精進部分，後續將朝向開放個人訂閱特定主題之法規草案預告，透過個人化的介面設計，於草案預告第一時間主動通知民眾參與討論。