

我國建立「法規衝擊分析」 機制之初論

文／林 桢

摘要

法規衝擊分析機制（RIA）建立的目的，在於提高法制作業的品質。OECD組織三十個國家，包括鄰近日、韓等國，業已於法制作業中建立RIA。RIA的主要功能不是將法規對社會的影響作成量化數據而已。而是藉分析過程所取得量化的數據及確認非量化的項目，促使資訊揭露及公眾參與，達到提高法規品質的目的。本文參酌OECD、美國、英國及澳大利亞現行RIA制度，提出實施 RIA的十項具體步驟。並分析建立 RIA的形成原因及我國推動的可能策略，提出建議。

關鍵詞：法規鬆綁、法規衝擊分析、資訊揭露



我國政府推動「法制再造」延用至今所採取的方式是採用獎勵機制，每年由中央、地方政府機關將改善行政作業流程或法規增修程序的具體成果，自由報名，競選「金斧獎」及「銀斧獎」。此由下而上的方法，藉評比獎勵，誘發公務員自動自發的改善其職務工作，對於提高政府行政效率當有其正面的意義。然而，在後WTO全球化的競爭環境下，觀察世界推動「政府再造」國家的方向，我們發現目前OECD組織30個國家皆持續的積極推動「法制再造」(Regulatory Reform)，墨西哥自一九九七年，希臘自一九九年，甚至甫加入OECD的斯洛伐克(Slovak Republic)亦於二〇〇一年推動「法規衝擊分析」(Regulatory Impact Analysis, 以下簡稱RIA)制度，而亞洲國家如日本、南韓等國於一九九八年亞洲金融風暴後積極推動（註1），更遑論其他產業先進國家如英、美、德、義等國早已推動RIA多年。

鑑於OECD國家採行RIA機制，改善法規品質，帶動經濟成長的成效，我政府似應考量引進RIA機制，以迎接全球化下國與國之間法規範競爭 (international regulatory competition) 的挑戰。

為供評估我國引進RIA的可行性，以下將針對RIA制度的意義及功能、形成背景、推動目的、運作方法及我國推動策略，分別陳述。

壹、意義及功能

RIA制度依據OECD組織之作法，不是指直接適用公共決策理論中「成本效益分析」(Cost and Benefit Analysis)或「成本效能分析」(Cost-Effectiveness Analysis)作為政府法制作業的依據，而涵指會員國於法規制定時，藉揭露及分析法規擬定可能影響層面所涉及的效益與成本（註2），達到提高法規品質的步驟或方法。所謂法規（註3），依OECD組織之定義，包括法律及命令，不分中央或地方，其適用對象之類型有三（註4）：一、干預市場機制之經濟法規 (economic regulation)；二、保護健康安全、社會福祉或其他公共利益之社會法規 (social regulation)；三、為便利政府作業或管制，要求的文書表格或干預人民行為之管制法規 (administrative regulation)。至於適用方法的型態，從行政費用支出評估到涉及環保、經濟、產業、就業、國際貿易議題時使用的效益與成本分析方法。RIA雖未有固定形式的運作模式，作業流程及方法亦因各國需要而異，但其提高法規品質之目的則相同，皆期待RIA得作為法規制定決策的輔助工具，使法制作業得以有系統且一致的分析方法，評估法規可能造成對社會經濟的影響，藉以促進公共意見參與、強化政府透明化及提高政府負責性。



貳、形成背景

RIA使用的目的，是期待改善法制作業，提升法規的品質（註5）。而促成OECD國家提升法規品質的動機，則可歸納下述背景因素。

一、法規以外之因素

- (一) OECD國家自七十年代起，經濟成長開始遲緩且生產力低落，八十年代失業率攀升。因此，各國政府不斷面對社會的壓力，要求法規得以促進市場經濟活動。
- (二) 全球化的衝擊，尤其在WTO制度下，資金、商品、人員及勞務得以自由的跨國移動，形成各國法規制度彼此相互競爭，期營造最適環境，以吸引國內外生產資源的進入。
- (三) 社會多元價值形成，民衆要求行政多樣化的服務。且民主化發展促使法規成本與效益透明化。

據估計，美國一九九二年聯邦政府訂定之法規，對於社會造成執行成本（compliance cost）的負擔約為5仟億美元，占GDP的10%，且為當時家庭平均負擔5仟美元。澳洲一九八六年政府法規執行造成社會負擔則占當時GDP的9.14%。

二、法規內在之因素

(一) 傳統法規制度僵硬過時

技術革新與變遷，尤其是資訊通訊科技的應用，已改變社會經濟活動方式及交易行為態樣，因此，期待數位化社會下的管制法規應得以彈性因應社會需要、行政作業數位化處理及財經法規由市場主導。此與傳統法規制度建置在工業社會環境下，強調管制法規安定不變、行政作業制式化處理及財經法規依政府計畫的基本立場，扞格不入。

(二) 傳統法制作業易被濫用

法規本質是公共財（public goods），理論上是人人平等適用，全民皆得共享。但實際上運作，作業流程卻可能因受利益團體或個人的影響，或行政機關評估不當，致使法規扭曲社會資源，獨厚特定利益群體，或造成社會資源的浪費。

參、推動目的

一、促進市場效率

有效能（effectiveness）及效率（efficiency）的政府行政是市場機制運作的必要條件。對於有礙市場競爭、扭曲市場機制或妨礙資源有效分配的法規，即應予以鬆綁或廢止。尤其是應減少政府法規直接管制的範圍，降低中小企業履行法規義務的成本，以及排除政府對於個



人及商業不適當之干擾，營造推動知識經濟所需要的「以法規範為基礎」(rule-based economy)的經濟環境。

二、揭露法規資訊

資訊揭露使法規作成的決策過程透明化，增加公眾參與並強化政府責任。尤其是藉確認利害關係人受益或受損之範圍，以及分析比較擬訂法規及其代替方案，得以有效的避免有權機關之法制作業受到情緒、不理性的影響，或不當、不法的干擾。

三、提升法制效能

確認及分析政府機關執行法規所負擔的執行成本，與法規執行對於社會影響層面可能造成的負擔與利益，以確保政府擬定該當法規的正當性，並得以避免制定法規帶來社會整體負面影響大於正面利益的結果，而形成「法規範失靈」(regulatory failure)或社會資源浪費的情形。

肆、運作方法

OECD國家推動RIA制度已逾二十年，其運作基本方法是資訊揭露及量化比較（註6）。應注意者是量化數值，並非表示絕對數量或得期待實現的金額，亦非作為法規制定

與否唯一判斷標準，而是作為法規制定決策過程中，相對比較的參考數據，藉以說明擬定法規的效率或價值所在，以供作公眾參與諮詢及法制作業決策取捨的參考依據。

參酌OECD、美國（註7）、英國（註8並參見附件）及澳大利亞（註9）有關RIA制度的操作方法，其機制得歸納為三大方向：一、說明制定法規的必要性；二、進行分析影響涉及之效益與成本；及三、比較考量其他可能替代措施等。

條陳其具體步驟，說明如下：

一、確定擬定法規的目標

目標分為主要目標與次要目標。主要目標是指制定法規的基本理由（fundamental rationale）；次要目標則是指目標本身雖具有維護的價值，但尚不充分足以作為法規必須制定的理由。因此，擬定法規草案應避免以國家安全、社會公益或消費者保護等過於抽象的理念作為立法目的，而應具體說明制定規範內容的確定目的。例如法規規定前座乘客須繫安全帶的目的，不應抽象說明是為確保交通安全，而應具體指出是為降低人員傷亡。一旦目標確定，其他選擇選擇替代措施如安全汽囊等才能進行比較分析。

二、描述問題的性質及範圍

說明問題的性質，應使用簡單易懂的用語，且使用法律或其他技



術專門用辭，應予說明。問題涵蓋的範圍，應詳細說明，包括問題形成背景、現況事實的相關事證以及法規未制定所存在的風險等事項。法規制定若不是為解決問題，法規本身即失卻規範的意義。明確陳述問題的性質及範圍，才可能判斷法規擬定的價值所在。

三、說明擬定法規的架構

確認法規授權的依據或與其他相關法規的關係；說明法規內容架構設計，如採用總量管制達到控制空氣污染的目標等，而不需要提出具體法規草案；確認法規制定後可能受影響的群體、人員或其他標的；說明確保法規執行的方法，如採用罰鍰或刑責、事前證照或事後稽核監督等方式，以及執行方式的相關經費需求與人力配置。換言之，提出法規架構，不僅是介紹法規主要內容，更重要的是提供適當資訊，以供判斷擬定的法規是否得以確實達成期待目標。

四、確認擬定法規成本與效益

指出擬定法規在預計適用期間內（註10），直接或間接對社會可能影響的層面，包括得量化或非量化的項目。量化項目應包括政府行政成本或利益與社會成本及利益。前者指機關為執行擬定法規，所須負擔的直接及間接成本，如薪資支

出、設備或其他行政費用或支出等。至於政府行政利益則指政府執行擬定法規，所取得之稅費或其他價值。後者包括（一）社會對政府直接支付或取得具交換價值的勞務、商品或其他財產；（二）社會為配合政府執行法規所必須負擔之支出；（三）社會因擬定法規執行所願意負擔之支出，以及社會認為因擬定法規執行而取得之利益；及（四）社會因擬定法規執行而重新分配資源產生之成本或利益。至於非量化項目，如涉及社會道德、人性尊嚴及生命安全等目的，亦須逐一指出。相關受益或受損項目，應避免重複列計。對於特定群體或個人及其受益或受損範圍，則應予標示。

五、分析相關成本與效益

就擬定法規所涉及量化項目，常使用「成本效益分析」或「成本效能分析」（註11），以貨幣單位評估之。其分析使用之方法，不論採淨現值法、內部報酬率法或效益成本比較法等，應注意的是該等數值是供擬定法規參考選擇的相對數據，而非指得實現的金額（註12）。再者，選擇分析的方法並無優劣之分，而重在其使用的一致性，提供共通的比較分析基礎。例如英國使用淨現值法時，折現率以7%計算，適用於擬定法規及其選擇替代措施之本益分析。因此，除明列其分析



比較之結果外，使用之方法及計算亦應說明。

六、評估對市場競爭的影響

RIA適用的目的既為促進市場競爭，擬定法規若有限制市場競爭之情形，即須明確說明。所謂限制市場競爭，指影響市場進入或市場交易之法規範。評估的範圍應包括（一）指明對市場競爭限制的事項，包括交易標的、參與者及市場範圍之影響；（二）說明限制方法與達到目的的必要性，及（三）評估限制對社會所造成的效果與利益。

七、確認擬定法規選擇替代措施

對於法規擬定的目標或期待解決的問題，應確認並提出其他可能的選擇替代措施。所謂替代措施，如（一）調整現行法包括強化、簡化或廢止現行法，或定期檢討或限時執行（日落條款）；（二）課徵外溢稅費（即所謂Pigouvian Tax），使外部成本藉稅費轉為產業內部負擔；（三）產業自律，使產業認為遵守自律所形成的利益大於不遵守所產生的成本；（四）改善市場資訊不足或彌補落差，使市場機能得以作用，或（五）採用新進科技，以科學技術標準替代規範管制。對於各項可能替代措施應分別陳列，各別進行效果與效益之分析。替代措施若涉及其他機關職權或主管法

規，應會同辦理。

八、評估比較擬定法規與選擇替代措施之成本與效益

採用同一分析方法，進行比較分析，並細列量化評估結果。

九、進行公眾意見諮詢

將擬訂法規目標、待解決問題、法規架構及量化評估與非量化標示，以簡明易懂文字說明並彙集書面，提供利害關係人、專家學者及一般大眾參閱。為使公眾知悉法規所涉及爭執與影響，以及期待未來法規執行上公眾之配合，公眾諮詢應注意下述問題：（一）相關部會單位應協同參與；（二）諮詢議題應明確；（三）諮詢方式應重在意見取得，不應僅限於書面意見徵詢；（四）應提供受影響群體或個人表達意見的機會；（五）諮詢提供的資訊應簡明、扼要、易懂，並應儘量排除使用專門用語。如有專門用語，應一併說明；（六）諮詢應藉網路提供公眾表達意見之平台，以及（七）公眾意見應彙整並公開回應。

公眾諮詢意見彙整後，主辦單位應分析，以修正原評估結果或直接提供法規擬定的參考。

十、確定法規擬定與否



若機關有權決定法規制定，應由主辦單位將擬定法規之RIA分析整理後，作成建議交機關首長裁決，停止法制作業或進行法規草擬。若擬定法規涉及數機關且建議不同者，應由共同上級機關首長裁決。若機關依法應擬定法規，將擬定法規之RIA分析整理後，作成最適方案建議交機關首長裁決，進行法規草擬。若遇有涉及數機關且建議不同者，則由共同上級機關首長裁決後訂法。

伍、我國推動策略

一、外部環境的配合

制定法規以理性判斷，仍有待全民共識的凝聚。此外，市場競爭機制、金融系統、司法制度、勞工保障及社會福利制度亦須配合改善。否則，分析財經法規外部影響之事項，易變質為開放性問題的爭執或淪為政治攻訐的工具。

二、建立明確的目標

OECD國家推動法制再造，已揚棄八十年代推動以降低法規管制為目的之「法規鬆綁」(deregulation)，而改以「法制管理」(management of law) 為目標。不再強調減少強制性法規之數量，而在乎法規制度整體品質之提升。不再

僅著眼於個別法規對企業的履行成本，而是宏觀考量法規適用對於社會整體效果。而唯有在選擇後者作為改革之目標，方有可能實現RIA。

三、成立專責機關推動

按OECD國家推動RIA的經驗，RIA規劃單位與執行單位皆予分離。各機關負責執行個別法規擬定之RIA，但規劃單位則由中央政府成立專責機關，獨立負責規劃制訂RIA政策、指導原則及適用方法，並負責監督、協調及審理各機關法制作業中有關RIA之執行。其優點在於訂定分析標準減少適用時技術上的爭議，提供指導原則降低政府使用成本，提供人員訓練有助於RIA之推廣，以及協調監督各機關使用操作建立有效基準。

四、制定強制性法規

基於RIA對於落實法制再造的重要性，以及我國若推動RIA，必須將現有法制作業程序之實務及法制單位組織之職掌，予以法制化，且須修正現行相關法律，如行政程序法等。因此，似有必要參酌英國之Regulatory Reform Act 2001，制定特別法，俾利實施RIA。至於RIA適用範圍，為降低行政執行之成本，並非所有法規皆應適用。得參考英國立法例，分初階及進階分析，前者強調揭露受法規影響之事項訊，不作量化分析，適用於部會權責內行



政命令之擬訂，後者則全面使用RIA，適用於跨部會法規命令及法律案之擬定。

五、漸近推動執行

揆諸我國建置專責機關及制定法律尚須時日，再考量我國國情，似得先成立專案小組，選擇特定中央部會，針對已存在有市場機制之財經法規，試辦RIA，作為是否成立專責機關及制定專法之參考。至於RIA如何適用於立法委員自行提案，因涉及立法委員職權行使法及立法院組織法，宜俟行政機關推動成效，再予參酌修正。

附 件

英國Regulatory Impact Unit, RIU之法規衝擊分析步驟

摘要詳見 <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation> (visited on 7/23/2002)

RIA應考量包括下述四項因素：

- 一、涉及之風險；
- 二、各項得選擇之措施（option）涉及之利益（得量化者，應予表示）；
- 三、各項得選擇之措施涉及之成本（包括政策成本及執行成本）；
- 四、確保履行法規：應注意擬訂法規的衝擊或敏感程度，並確保適當資源用於執行RIA。

步驟一：建立目標及效果

- 一、作成初階政策內容分析，向部會首長提出報告：
- 二、初階（initial）分析包括一
 - (一) 提供清澀的目標描述；
 - (二) 說明爭執範圍；
 - (三) 確認可能受影響者
- 1.是否擬訂之法規造成特定群體會承擔不當的成本或社會一般無法接受的結果，或反之，因此而受有利益者；
- 2.是否擬訂之法規形成或區隔成特定受益或受損之群體。
- (四) 確認法規或法規形式以外的替代選擇，制訂法規或法規形式以外的替代選擇，包括
 - 1.調整現行法，包括簡化或廢止現行法，或定期檢討或限時執行（日落條款）；
 - 2.課徵稅費；
 - 3.產業自律；
 - 4.改善市場資訊不足或彌補落差；
 - 5.依賴使用者選擇、市場競爭或產業創新技術；
 - 6.檢視已知之風險、成本及效益；
 - 7.考量如何確保擬議法規的履行；
 - 8.考量各項得選擇措施的贊成及反對的立場及累積的負擔。

步驟二：研析替代選擇方案

- 一、若部會首長決定應進行進階（partial）分析，部會應進行下述工作，俾供未來協商：



二、針對各項法規及法規以外替代選擇方案，就下述各項，研析作成分析報告：

- (一) 風險 (risk)；
- (二) 效益 (benefit)；
- (三) 成本 (cost)；
- (四) 執行爭點 (performance issues)。

步驟三：進行跨部會協商

一、跨部會協商應包括小型企業服務部門 (Small Business Service, SBS)。

二、若有下述情形，應作成「法規衝擊說明」(Regulatory Impact Statement)：

- (一) 是否進階分析顯示使用高額成本；
- (二) 是否涉及議題具高度爭議或敏感；
- (三) 是否不當 (disproportionate) 衝擊特定群體。

步驟四：進行公眾意見協談

為使公眾知所涉及爭執與未來法規的配合執行，公眾協談應注意下述問題：

- 一、相關部會單位應協同參與；
- 二、協談的議題應明確；
- 三、協談方式應使用適當方式，不應僅限於書面使用；
- 四、協談提供的資訊應簡明、扼

要、易懂，並應儘量排除使用學術或技術用語。如有使用，應一併說明協商應提供受影響群體表達意見的機會；

五、協商應藉網路供公眾表達意見；

六、協商意見應分析、說明及公開。

步驟五：作成完整法規衝擊分析

按公眾協商之分析，作成完整法規衝擊分析，應包括下述項目：

- 一、確認擬訂法規之目標；
- 二、評估擬訂法規之風險；
- 三、評比各項選擇方案之利益及成本；
- 四、述明成本、效益及爭執點涉及相關群體之衝擊；
- 五、說明如何確保擬訂法規之執行—應包括執行監督方式及效果評估方式；
- 六、說明擬訂法規與現行法規之關係；
- 七、陳明公眾協談意見之分析處理結果—應包括進階分析因應協談意見而變更之說明。

步驟六：提交完整法規衝擊分析

定期公開各項擬訂法規之法規衝擊分析，並向立法機關報告。
(作者現任世新大學法律系副教授)



附註：

- 1.韓國「法制改革委員會」(Regulatory Reform Commission)於一九九八年，設定刪除50%管制法規。
- 2.請參閱OECD, An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries ,<http://1193.51.65.78/puma/regref/ria.htm> (visited on 5/25/20020) ,1995.
- 3.本文所稱「法規」，涵指「中央法規標準法」第四條所定之法律以及第七條所定之命令，以及地方政府所訂之自治法規，包括「地方制度法」第二十六條所稱之自治條例及第二十七條所稱之自治規則，而非「行政程序法」所指之法規命令。
- 4.請參閱OECD, the OECD Report on Regulatory Reform ,Synthesis, p.6 , <http://www.oecd.org/pdf/M00007000/M00007872.pdf> (visited on 7/14/2002) ,1997.
- 5.請參閱OECD, the OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation , p.8 。另OECD成立公共管理及治理計畫（OECD programme on Public Management and Governance，簡稱PUMA），負責推動法制再造及有關RIA之適用。詳見<http://www1.oecd.org/puma/regref/index.htm> (visited on 7/16/2002) 1955
- 6.OECD建議法規品質提升，得藉下述面向標準判斷之。
 - (1)、使用者標準：法規是否明確、簡易、且易於取得；
 - (2)、架構標準：法規是否在法規範體系及適用運作上具一致性且得彈性因應需要；
 - (3)、分析標準：法規是否得充分成本效益（cost and benefit）、成本效能（cost effectiveness）或其他實證經驗的分析。請參閱 OECD Recommendation，見前揭註5，p.11 。
- 7.美國早自一九八一年雷根總統發布行政命令（Executive Order）第12,291號起，3C.F.R. 128 (1981)，即由「管理暨預算辦公室」(Office of Management & Budget, OMB) 負責推動「法規衝擊分析」。一九九三年柯林頓總統發布行政命令第12,886號，3 C.F.R. 638 (1993)，基本上維持原有作業，唯強調應考量分配（distribution）效果，以及確認法規所創造的利益足以使法規所負擔的成本正當化（justify），而非僅是量化的利益大於（outweigh）成本，期因應法規制定多樣性目的，並避免純粹依照量化數據訂法可能造成的偏頗結果。另有關OMB推動「法規衝擊分析」指導原則，詳見 Office of Management & Budget, Economic Analysis of Federal Regulations under Executive Order 12,899 , <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/riaguide.html> (visited on 7/13/2002)。
- 8.英國內閣成立「法令衝擊小組」(Regulatory Impact Unit, RIU)，負責規劃設計法規制訂流程現代化的工作，並訂有RIA相關作業手冊，"Good Policy Making : A Guide to Regulatory Impact Analysis"，cited from <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation> (visited on 7/23/2002)。相關RIU所作RIA分析步驟摘要，見附件。
- 9.澳大利亞除其中央政府外，一如美國，地方政府亦進行法制再造。有關澳洲地方政府RIA，參閱維多利亞省（State of Victoria），「法規衝擊說明手冊」(Regulatory Impact Statement Handbook) ， cited from www.dsrd.vic.gov.au/ (visited on 7/23/2002) 。
- 10.按法規應有「生命週期」的概念，定期檢討後，才能繼續適用。
- 11.有關公共決策使用成本效率分析模型，請參閱郭昱瑩著，公共政策：決策輔助模型個案分析，第139至168頁，2002；張四明著，成本效益分析在政府決策上的應用與限制，世新大學行管系主辦政策分析的理論與實務學術研討會論文集，2001。
- 12.RIA中使用之成本效益分析與預算法第三十四條不同。按後者依預算法第三十四條：「重要公共工程及重大施政計劃，應先製作選擇方案及替代方案之成本效益分析報告，並提供財源籌措及資金運用之說明，始得編列概算及預算案，並送立法院備查。」，係指重大工程或計畫之預算編列與替代選擇方案之具體支出與效益間的比較，其目的在確保預算有效率的使用。前者則針對法規擬定，分析包括社會成本與效益在內各種受影響之因素，且其目的在資訊揭露。

