

行政院所屬各機關出國報告

(出國類別：出席國際研討會)

參加印尼雅加達
「APEC 改善法規制定程序之公共諮詢研
討會」出國報告

服務機關：行政院經建會財經法制協調服務中心

姓名職稱：常副研究員淑慎

出國地區：印尼雅加達

出國期間：98年10月28日至10月31日

報告日期：98年11月25日

目 錄

壹、摘要.....	2
一、會議時間及地點.....	2
二、會議目的.....	2
三、研討會內容及心得.....	2
貳、會議經過.....	4
一、公眾諮詢概念.....	4
(一)法規制定程序中之公眾諮詢.....	4
(二)亞太地區法制革新、透明化及貿易促進.....	6
(三)非政府組織利害關係人觀點：公眾諮詢之利用對法制革新及 貿易促進之貢獻.....	6
(四)最佳實踐：法規制定程序中之公眾諮詢.....	7
二、案例研究.....	8
(一)墨西哥.....	9
(二)美國.....	11
參、結論與建議.....	14

壹、摘要

一、會議時間及地點

印尼此次主動爭取舉辦「APEC 改善法規制定程序之公共諮詢研討會」(APEC Workshop: Improving Public Consultation in the Rulemaking Process)，邀請 APEC 經濟委員會之各會員經濟體參加，地點在雅加達，會議安排自 2009 年 10 月 29 日至 30 日，為期 2 天。本次研討會計有美國、墨西哥、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南、印尼、俄羅斯、中華台北等會員經濟體參加。

二、會議目的

依據世界銀行 2007 年研究指出，法規與政策的透明化，將使亞太地區潛在跨區貿易產生成長；而公眾諮詢則被認為是促進法規透明化之重要工具。本次研討會邀請多位專家針對公眾諮詢之理念加以闡述，並由相關會員經濟體進行個案經驗分享，期望各會員經濟體得以了解公眾諮詢的理念及其重要性，進而於法規制定程序中引進公眾諮詢機制，並藉由法規制定程序中公眾參與及意見表達之透明化過程，制定出符合經濟發展需求之法規架構。

三、研討會內容及心得

印尼舉辦「APEC 改善法規制定程序之公共諮詢研討會」，邀請相關會員國提出案例討論，提供其他會員國建立公眾諮詢機制，以利公眾及利害關係人於法規制定過程中得以提出意見。使法規在政府與公眾經由此諮詢機制之溝通協調及整合下，共同建構出具透明化、可預測性及可接受之法規。本次研討會之議題包括法規制定程序中

之公眾諮詢、非政府組織利害關係人觀點、及由印尼、越南、墨西哥及美國等 4 會員經濟體就該國之公眾諮詢機制之運作提出案例討論。參與本次研討會除可了解其他會員經濟體於公眾諮詢機制之運作外，亦可和參與會員經濟體交流，分享實務經驗。

貳、會議經過

本次研討會議程大體區分為公眾諮詢概念及案例研究兩部分，各部分之重點摘述如下：

一、公眾諮詢概念

(一)法規制定程序中之公眾諮詢 (Public Consultation in the Rulemaking Process /Mr. Robert Fisher, Managing Director, Hills and Company)

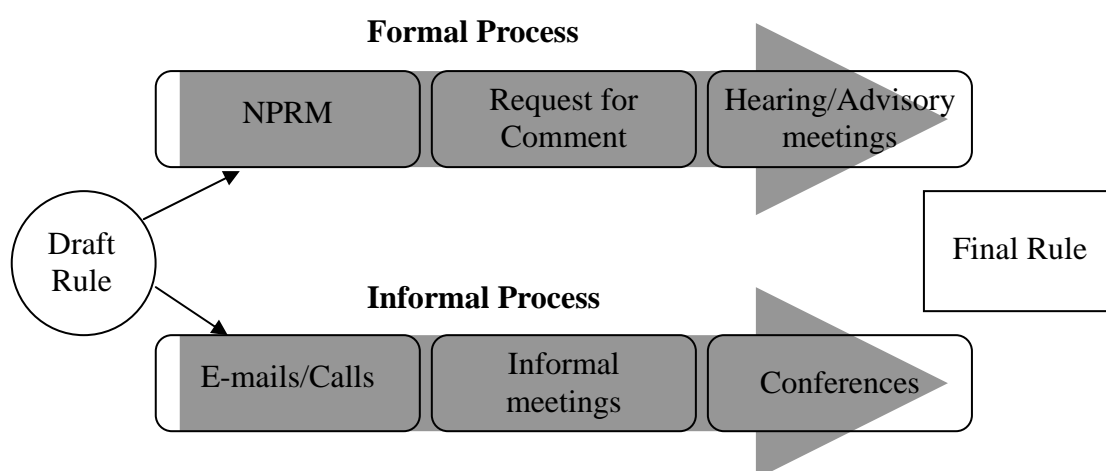
Mr. Fisher 指出公眾諮詢是法規及政策形成時尋求公眾投入的過程，其主要目標是為了促進法規及政策的透明化、效率化及有效性。公眾諮詢大略可包含以下單項或多項元素

- 1.公告：公告欲尋求諮詢的相關資料。
- 2.諮詢：尋求或交換利益團體的意見。
- 3.參與：使利益團體等參與政策或法規草案的制定。

Mr. Fisher 並以 WTO 為例指出，WTO 會員國的相關協議都必須遵守公眾諮詢的國際義務如下：

- 1.新措施訂定或修正時，必須經由 WTO 秘書處公告草案。
- 2.訂出合理期間使各會員國得以提出意見。
- 3.提出意見被採行的理由。
- 4.提供更一步的相關資訊。
- 5.提出書面列明意見被採納或不被採納的理由。

此外，並歸納出法規制定的正式及非正式程序如下：



Mr. Fisher 認為透明化的法規制定程序通常包括以下步驟：

- 1.及時通知：將法規草案及時通知公眾並給予足夠時間反應。
- 2.評論：允許利益團體表達意見及提供資料。
- 3.取得法規制定紀錄：使公眾得取得政府資料及立法目的論理過程之紀錄。
- 4.研析及回應：對於公眾提出的意見，政府機關應該深入研析並給予回應。
- 5.記錄：法規制定行為必須保持永久性的記錄。
- 6.審查：政府機關的行動必須被提交審查（例如，司法審查）以確保法規制定程序的完善。

不過，公眾諮詢過程亦有可能遭遇問題，例如：諮詢的對象為何？公眾是否對法規產生興趣？時間、人力及經費問題、基礎設施、協調層級、以及政府部門對公眾諮詢的學習期間等。

最後，Mr. Fisher 提出公眾諮詢經由以下幾方面，將使政策有更好的發展與推動：

- 1.大幅擴張知識基礎，使政策的創造與執行過程可以獲得最大的成果並減少預期外的衝突。

- 2.針對技術及政治議題扮演早期預警系統。
- 3.經由不同利益團體的參與，使各種意見得以獲得更好的平衡。
- 4.使政策的發展得以合理一致。
- 5.使立法及私部門得有時間以適當方式調整；並簡化執行的程序。

(二)亞太地區法制革新、透明化及貿易促進 (Transparency, Trade Facilitation and Regulatory Reform in the Asia Pacific /Mr. Benjamin Taylor, Trade Specialist, World Bank)

Mr. Benjamin Taylor 針對「透明化」加以定義，認為透明化包括兩個主要部分，即

- 1.可預測性：經由明確的法規可降低企業的交易成本。
- 2.簡單化：簡單化的貿易法規及制度可降低企業的資訊成本及順從成本。

在衡量透明化對於貿易的影響，世銀通常使用「gravity model」標準，包括 1.雙邊貿易關稅，包括區域協定及優先權；2.非關稅措施的從價稅等量；3.將因果關係納入考量。此外，世銀的經濟分析結果指出，透明化、貿易及非關稅措施的改善都有促進貿易的可能；對於不同的商品，透明化的影響也有不同。同時，貪腐、潛在的貿易障礙及進出口程序都會影響區域間的貿易。

因此認為，透明化的改善對於亞太區域間潛在貿易的利益將大於其他改善措施；而且不但要由各國進行自我改革，並應結合貿易夥伴共同改善；同時，在貿易促進方案中必須與透明化加以連結。

(三)非政府組織利害關係人觀點：公眾諮詢之利用對法制革新及貿易促進之貢獻 (Non Government Stakeholder Perspective: Utilizing Public Consultation Mechanisms to Contribute to Trade Facilitation and Regulatory Reform)

在這個場次中，由來自新加坡、越南及菲律賓之非政府組織分享參

與政府法規制定之經驗。大體而言，非政府組織認為有效的公眾參與可以確保法律的良好品質、使法律更具成本效益，並可使其較得以信賴。並以其經驗指出，運作良好的公眾諮詢可包括：

1.系統化的諮詢程序、2.必須納入相關產業公會、3.定期性諮詢、4.法規草案應加以公布、5.必須深入評估對企業的影響、6.必須與國際法規調和、7.選擇可適用良好的法規。同時表示，政府應將企業視為促進法規品質及執行的貢獻者。另法規成功的關鍵在於其形成過程中，政府與產業間持續定期的對話及協調。

(四)最佳實踐：法規制定程序中之公眾諮詢 (Best Practices: Public Consultation in the Rulemaking Process /Mr. Lorenzo Allio, Consultant)

Mr. Allio 首先表示關於公眾諮詢，APEC 及 OECD 已發展出許多 guideline，包括 APEC-OECD Integrated Checklist on RegRef, (2005 年)、APEC Good Practice Guide on RegRef, (2008 年)、APEC Investment Facilitation Action Plan (IFAP) (2008 年) 等。

並以 APEC Good Practice Guide on RegRef 為例指出，公眾諮詢的工具具有以下 5 種

- 1.非正式之諮詢：得經由電話、非正式會議進行，且得於管制革新的任何階段運用。其主要目的在於從利益團體以不正式且較為快速之方式蒐集資訊。惟其接受度並不穩定，且參與率須視利益團體之關切程度而定。此外，此種方式之透明度不高為其重要之缺點。
- 2.散佈或公開閱覽管制草案：此等方式之成本相對而言較為低廉，其自公眾獲得相關觀點並允許受影響之團體提供更多的資訊與意見。此等方式所獲得答案之類型與深度有相當之彈性，此等方式通常運用於該管制計畫業已公開之情形。答覆通常以書面方式為之，但在某些情形亦得以口頭或討論方式進行，此為最為普遍使

用之公眾諮詢方式。

- 3.公告並評論：公告程序更為正式與結構化，其使利害關係人及其他民眾在依循一定之規則及時程安排的情形下得以有機會參與法規制定的過程。
- 4.公聽會：公聽會提供了利益團體得以面對面表示其各自觀點之場域。管制者得要求利益團體以書面方式提供相關資訊。
- 5.諮詢委員會等：近年 OECD 會員國逐漸增加運用此等諮詢委員會之方式。此等諮詢委員會有助於確定規範立場，並可以提供法規草案改善之其他選擇。

同時，Mr. Allio 提出幾項實踐建議，包括：

- 1.採行逐步改革方式：一貫、持續且計畫性的改革將比散彈打鳥個案式的改革有效。
- 2.靈活且智慧的實踐：並非所有的工具都是適合且有效的，工具手段的使用必須具有策略性。
- 3.了解並告知目標：對所欲達成的目標必須加以體認，但應避免錯誤預期；同時必須提供完整的背景資訊。
- 4.持續性釐清議題：藉由綠皮書、白皮書及持續溝通釐清議題。
- 5.時程：為避免逾越時程，建議即早啟動並設定優先順序。

二、案例研究

本次研討會由印尼、墨西哥、美國、越南等 4 個會員國提出該國在法規制定過程中關於公眾諮詢的相關機制，供其它參與研討會之會員國參考。然因印尼及越南兩國的公眾諮詢機制仍在初步發展階段，而非一成熟機制，對我國而言，參考價值並不高，故在本報告中將不贅言討論，而以較具參考價值之墨西哥及美國的公眾諮詢機制為主。

(一)墨西哥 (Public Consultation in the Rulemaking Process in Mexico /Mr. David Quezada Bonilla, general Coordinator of Regulatory Impact assessment, Federal Regulatory Improvement Commission)

Mr. Quezada Bonilla 首先就公眾諮詢的優點加以分析，認為有下列 4 點：

- 1.公眾諮詢是使法規更為實際且有效率的重要工具。
- 2.是促使法規透明化，且使公眾及利益團體得以參與法規制定程序的重要元素。
- 3.為一有利的組合，為管制者的全盤考量提供必要的”檢視與平衡”(checks and balances)。
- 4.是促進法制程序合理公平的重要手段之一。

Mr. Quezada Bonilla 並指出，雖然墨西哥現今已了解公眾諮詢的優點，然而，在 1980 年代，該國的經濟環境對於國外及國內的競爭是採取重管制及高度保護，且法規制定過程非常不透明且低度公眾參與。直到本世紀，在經歷重大經濟危機後，該國體認必須採取開放的態度，藉由與全球經濟、政策與公共治理的整合，來擴張與其他國家的連結。而政府採取的措施之一就是啟動一項諮詢機制，此機制由商業團體、利益團體及貿易公會為代表，參與國家經濟政策的決定與改革。然而，此時的諮詢機制仍然只限於政府及利益團體間的關門會議。

之後，歷經 1988 年飽受批評的選舉及新經濟危機後，為了促進區域經濟及社會信任感，墨西哥開始加速改革。這次改革包含 3 項重點：1.加強貿易自由化；2.擴張私有化政策；3.逐步採行全政府的法制革新。到 2000 年，政府在聯邦下成立「法規促進委員會」(Commission on Regulatory Improvement, COMFR)負責推動法規制定程序中的 RIA 及公眾諮詢作業。

■墨西哥採行的公眾諮詢工具

墨西哥採取一系列強制或任意的諮詢機制，大體可分為積極及消極兩種：消極工具包括 1.管制方案的刊行；2.RIA 中的公告及評論程序；至於積極工具則包括 1.雙邊諮詢；2.諮詢委員會；及 3.公聽會。

1.管制方案的刊行

所有政府部門每 2 年必須提交「管制改進方案」(biennial regulatory improvement program (BRIP) 予 COMFR。提交「管制改進方案」的目的在於使各政府部門定期報告革新的成果，以及做為規劃更進一步改革計畫的參考。COMFR 則負責整合及促進這些改革方案，為此，COMFR 建置了藉由網際網路提交意見的系統，要求所有政府部門必須將方案初稿公布於網站上 20 個工作天，以供利益團體或公眾提出評論意見。

2. RIA 中的公告及評論程序

所有聯邦部會及政府部門在法規制訂程序中必須進行 RIA 程序，並將 RIA 報告併同法規草案一併提交給 COMFR 登載於網站。在 COMFR 收到法規草案的 30 天內，公眾可以提出評論意見給 COMFR。自 2007 年起至 2009 年 8 月底止，COMFR 計公布 3148 項法規草案，並蒐集到 2017 項由公眾、利害關係人及企業提出的評論意見。不過，COMFR 並無權限審查或決定是否採行這些意見，而是將所蒐集的公眾意見送交主管機關進行檢視。最後，主管機關須將法規的最終版本連同公眾意見的處理方式及理由一併送回 COMFR，經其簽署生效。若主管機關未併附公眾意見的處理方式及理由，則 COMFR 將不予簽署。

3. 雙邊諮詢

非官方證據顯示，部分部會及政府機關在法規制定程序中會持

續諮詢利害關係人的意見，不論是草案完成前後。

4. 諮詢委員會

在墨西哥，欲蒐集對法規草案獨立且具技術性的意見時，諮詢委員會是最常見的方法。

5. 公聽會

如同諮詢委員會，公聽會並非必然或規定的方法。不過，最近已經逐漸被立法及行政部門採行，甚至在聯邦各州，公聽會已被認定是適當的方式。

(二)美國

美國在其 1946 年制定的「行政程序法」(Administrative Procedure Act, APA)即建立了「公告及評論」(notice-and-comment)之程序。APA 規範聯邦政府的行政機關在法規制定過程中必須遵守的基本要求包括：

- 1.法規草案立法目的之完整說明。
- 2.提供利害關係人或團體對法規草案表達意見的機會。

APA 中並未規範政府應提供公眾以書面或口頭表達意見的最短期間，但 12866 行政命令建立了表達意見期間不得少於 60 天的基準，此提供政府機關在決定意見表達的適當期間時得以參考。同時，所有的意見得以書面或電子方式提供給聯邦註冊機關後，由其公布於大眾。

- 3.法案生效後 30 日內，必須將最終法案公布於聯邦註冊機關。

最終法案的提出必須併附法案中所採納的公眾意見及公眾意見未被採納的理由。

- 4.當法規命令被認為逾越法律授權或下級機關在執行時有任意行使之虞時，則允許法院進行審查。

在法規制定的預備階段，美國政府也提供了許多額外的機會讓公眾得以參與。在發行為公眾評論的法規草案之前，若政府機關想要先了解利益團體的意見時，政府通常會使用”法規制訂建議提前公告”(advanced notice of proposed rulemaking, ANPRM)，在此程序下，任何提出的意見都必須是可公開利用的，如此將使利益團體在提出評論時能有較完整清楚的立場。而在法規草案發行後，則接續執行 APA 所規範的公告及評論程序。

法規制定協商程序：1990 年制定的「法規制定協商法」(Negotiated Rulemaking Act) 提供了另一項公眾參與的工具，即法規制定協商。這項程序通常在法規爭議性較大時才會使用。在此項程序中，通常是以舉辦公聽會的方式，使各界對於法規草案發散的意見，在經過對話後，能夠整合出一致的立場。如果相對立的團體能夠達成協議，則這些協議將會併同法規草案簽署後公布於公眾，接續進行 APA 的一般公告與評論程序。

E 政府：在美國，目前已可經由電子方式進行公告及評論機制。2002 年制定的「E 政府法」(E-Government Law) 要求美國預算局 (Office of Management and Budget, OMB) 的資訊部門 (Information Officer) 建立可在所有部門間的多款電腦系統上相互連繫及溝通的標準。並要求所有政府機關必須接受公眾以電子方式提出的意見，及必須建置制定法規清單可公開及有效的網站；而這些都整合在 OMB 之下的 regulations.gov 網站。民眾可經由 regulations.gov 網站對政府部門所有的法規草案提出意見。此單一入口網站不但可使公眾對法規草案提出意見，並整合如法規影響評估分析等其他資訊。



聯邦註冊機關：法律規定，所有聯邦的公告，包括“公告與評論”均統一由聯邦註冊機關出版，屬於美國政府出版品。而 regulations.gov 則為書面意見提供者整合一個集中化的電子網站。雖然目前以電子方式提供意見已蔚為主流，但傳統以信件或傳真方式提出意見仍為有效。

不過，雖然美國政府提供集中化的管道供公眾提出建言，但包括美國預算局及聯邦註冊機關都不負責建言的實質審查，而是將相關建言交由主管機關進行檢視是否採納。

參、結論與建議

一、印尼舉辦「APEC 改善法規制定程序之公共諮詢研討會」，邀請相關會員國提出案例討論，提供其他會員國建立公眾諮詢機制，以利公眾及利害關係人於法規制定過程中得以提出意見。使法規在政府與公眾經由此諮詢機制之溝通協調及整合下，共同建構出具透明化、可預測性及可接受之法規。

二、我國「行政程序法」為充分體現公眾參與之理念，於第 154 條第 1 項規定：「行政機關擬訂法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告，載明下列事項：一、訂定機關之名稱。二、訂定之依據。三、草案全文或其主要內容。四、任何人得於所定期間內向指定機關陳述意見之意旨。」即命令訂定機關之預告義務及內容，使公眾有參與決策之機會。因此，現行各行政機關於擬訂法規命令時，均應先經過預告程序，除會將法規草案公告於政府公報，例如行政院公報資訊網外（<http://gazette.nat.gov.tw>），部分行政機關會同時公布於該機關之網站，並訂有一定期間使公眾得以對該法規草案提出意見。

此外，由於各機關執行公務，經常接觸諸多公眾及團體，為博採周諮，盡力聽取各方意見，各機關應主動使公眾知悉參與的機會，因此於第 154 條第 2 項規定「行政機關除為前項之公告外，並得以適當之方法，將公告內容廣泛周知。」另，依據同法第 155 條規定，行政機關訂定法規命令，亦得依職權舉行聽證。賦予行政機關得依法規命令之性質，舉行聽證會以利公眾及利害關係人藉此管道提出意見。

三、參考美國及墨西哥兩國均設有單一平台或機關負責公眾諮詢意見的蒐集及管理，並賦予此平台或機關檢視各法規主管機關是否就公眾所提意見進行處理及回應。然我國行政程序法雖有法規公眾諮詢的相關作法，但對於行政機關應如何處理所取得的公眾諮詢意見並無明文規定，似可考量加以補充。