

出席亞太經濟合作(APEC)「社會管制
法規影響評估研討會（Workshop on
Methods and Methodologies to Evaluate
the Impact of Social Regulation）」

出國報告

所屬機關：行政院環境保護署

出國人員：何春玲

陳嵐君

職稱：行政院環境保護署專員 國家發展委員會科長

派赴國家：墨西哥

出國期間：104年4月23~24日

報告期間：104年6月12日

中華民國 104 年 6 月 12 日

目錄

壹、前言	2
貳、行程	3
參、會議過程摘要	3
肆、團員分工	5
伍、研討與交流	5
陸、心得與建議	10
柒、邀請專家及與會人員名單	13
捌、附件清冊	16
(一) 與會實況記錄	
1.大會會議實況紀錄	
2.我國代表參與實況	
3.我國代表結業證書	
(二) 大會資料	
1.社會管制影響評估之步驟	
2.就法規影響評估之成本與效益評估方法進行說明	
3.介紹風險管制與相關方法	
4.社會管制法規的統計方法理論	
5.社會管制法規的影響評估方法	
6.案例分析	
(三)墨西哥法規影響評估指引手冊 (Regulatory Impact Guide)	

壹、前言

墨西哥為亞太經濟合作（APEC）會員體之一，於推動法規影響評估多年，102 年完成「法規影響評估指引手冊」（Regulatory Impact Guide），包括社會管制法規（Social regulation）與經濟管制法規（Economic regulation），有鑑於法規影響評估之運用可提高 APEC 會員體之法規制定品質及促進市場效率與經濟成長，本次研討會即針對社會管制法規進一步探討如何落實法規影響評估方法與技術工具，以改善法規制定品質。

本次研討會由墨西哥聯邦法規革新委員會（Mexico's Federal Commission for Regulatory Improvement，即 COFEMER）及亞太經濟合作組織（APEC）共同籌辦，於 4 月 23 及 24 日於墨西哥城舉行，邀請 20 多個亞太經濟合作（APEC）會員體及墨西哥相關部會約 50 人參加，其中我國中華臺北代表共 2 名。本次研討會邀請多位專家及官員進行專題演講、案例分享及實務演練，包含經濟合作暨發展組織(OECD)專家 Manuel Gerardo Flores、亞太經濟合作（APEC）美國專家 Nathan J. Frey、亞太經濟合作（APEC）澳洲專家 Rob Reilly 及墨西哥官員 Eduardo E. Romero Fong 及 Fabiola O. Perales Fernandez 等。

本次研討會除安排理論實務兼具之專家進行專題演講外，為加強 APEC 會員體瞭解各國社會管制法規制定影響評估差異，特地安排綜合座談及分組研討，由 APEC 會員體就各國社會管制法規制定進行實務討論，並由專家指導，以墨西哥國家社會管制法規案例進行演練，期盼藉由本次研討會所提供之各項社會管制法規影響評估方法與技術工具，幫助 APEC 會員體降低法規制定之評估差異，進而提升法規制定品質及促進市場效率與經濟成長。

貳、行程

日期	地點	考察內容	備註
4 月 21、22 日 (星期二、三)	台北 → 墨西哥	啟程	洛杉磯轉機
4 月 23 日 (星期四)	墨西哥城 (Mexico City)	參加研討會	
4 月 24 日 (星期五)	墨西哥城 (Mexico City)	參加研討會	
4 月 25、26、27 日 (星期六、日、一)	墨西哥 → 台北	返程	洛杉磯轉機

參、會議過程摘要

一、議程安排

本研討會之議程安排係以經濟及社會管制法規延伸 6 大議題，逐日討論。

會議進行方式為，先由 OECD 專家 Manuel Gerardo Flores、APEC 美國專家 Nathan J. Frey、APEC 澳洲專家 Rob Reilly 進行專題演講，發表法規影響評估在經濟及社會管制法規中發揮之管理功能，應檢視之重點及相關案例分析，再由墨國擇定相關議題分享該國擬定之管制策略，及運用法規影響評估作為政策工具之經驗與心得；其後由墨方聯邦法規革新委員會(La Comision Federal de Mejora Regulatoria 以下簡稱 COFEMER)之個別議題代表 Eduardo Romero 及 Fabiola Perales 主持圓桌會議，請 OECD 及 APEC 專家評析後，安排綜合座談及分組研討，由 APEC 會員體就各國社會管制法規制定進行意見交流與實務討論，最後由 OECD 及 APEC 專家指導，由 APEC 會員體就墨西哥社會管制法規案例進行實務討論與綜合演練，二天研討會議程安排頗為札實，包含專題演講、案例分析、綜合座談（圓桌會議）及分組研討等內涵。

二、開幕及閉幕式

開幕由墨西哥聯邦法規革新委員會（Mexico's Federal Commission for Regulatory Improvement，即 COFEMER）主席 Mario Emilio Gutiérrez Caballero 代表致詞，說明法規影響評估在經濟與社會管制法規達成管制革新所扮演之重要功能，包括在經濟管制法規可防免市場失靈所造成之無效率或分配不均；在社會管制法規可確保環境保護、消費者保障等公共利益目的之實踐。同時強調經由法規影響評估此一系統性之法規檢視工具，可有效減少法令遵循成本、簡化行政流程、落實公眾參與及提升管制透明性，從而達到提振企業生產力、吸引投資、鼓勵競爭創新，裨益就業及經濟成長。

閉幕亦由墨西哥聯邦法規革新委員會（Mexico's Federal Commission for Regulatory Improvement，即 COFEMER）主席 Mario Emilio Gutiérrez Caballero 代表致詞，說明本次研討會由 OECD 及 APEC 專家帶來新的法規制定、革新觀念與案例分析，對 APEC 會員體在經濟與社會管制法規達成法規影響評估與管制革新有重要助益，尤其本次研討會所提供之各項社會管制法規影響評估方法與技術工具，對 APEC 會員體在降低法規制定之評估差異、提升法規制定品質有絕對助益，期盼 APEC 會員體藉由本次研討會內涵及參考墨西哥的「法規影響評估指引手冊」作法，加強 APEC 會員體交流，共同提升法規制定品質及促進市場效率與經濟成長。

肆、團員分工

單位	職稱	姓名	分工業務內容
國家發展委員會	科長	陳嵐君	參與開會、研討交流及撰寫出國報告事宜。
行政院環保署	專員	何春玲	參與開會、研擬議題、研討交流、辦理團務及撰寫出國報告事宜。

伍、研討與交流

(一) 第一場次：社會管制影響評估之步驟

(1) 社會管制影響評估之重要性

由墨西哥 COFEMER 之執行秘書 Eduardo Romero 說明社會管制影響評估步驟包括界定問題、實證分析、訂定管制目標、釐清管制目標與所欲解決問題間之關係、訂出管制績效衡量指標、列出可能的管制方案、進行各管制方案之影響分析、選出最適方案、執行管制、以管制績效衡量指標評估管制之執行。

在墨西哥一般聯邦法令均須執行法規影響評估，排除範圍包括：聯邦法案、海軍與國防秘書處的訴訟與決議、財政事項、檢察官執行職權事項、涉及勞工與土地正義等事項。就各機關所提法規影響評估，COFEMER 須在 5~30 個工作天內提出意見，各機關有義務將 COFEMER 意見納入評估。

(2) 法規影響評估可作為政策形成過程之方法工具

由美國專家 Nathan J. Frey 說明法規影響評估的重要性在於良好的分析將為管制提供合理之基礎，並可用於說服政策制定者、利益團體、國會、民眾。美國 OMB(office of management and budget)自 1980 年代起，就如何實施法規影響評估陸續發布相關指令以供各機關遵循，OMB 僅負責審查「重要性」管制之法規影響評估，每年約為 500~700 案(年總案量約 6500 件)，審查期間為 90 天。

(3) 近年澳洲推動法規鬆綁之成果

由澳洲 OBPR(office of best practice regulation)專家 Rob Reilly 說明近年澳洲推動法規鬆綁之成果，鑑於政府相關管制將對生產與競爭產生不利負擔與成本，澳洲政府近年以每年減少 10 億(billion)澳幣管制成本為目標，除盤點既存法規之遵循成本與存廢必要，並就新訂或增修之法規更廣泛地執行法規影響評估，而新的管制所增加之負擔除非可由廢止既存法規獲得抵銷，否則不得施行。法規鬆綁推動至今，已減少 24.5 億管制成本，超過 10,000 個管制已被廢止。

(二) 第二場次：就法規影響評估之成本與效益評估方法進行說明

(1) 管制係因市場失靈或其他社會目的而存在

由美國專家 Nathan J. Frey 說明管制係因市場失靈或其他社會目的而存在，RIA 即用於評估管制介入之利弊及結果，美國 OMB 自 1980 年代起，陸續發佈有關執行法規影響評估之相關指令供各機關遵循。一般而言，CEA(cost effectiveness analysis)法可用於主要效益涉及增進公共健康與安全之相關管制。

(2) 有關要求特定船隻（7 公尺以上 300 噸以下）加裝定位裝置並應用 CEA 法之實證經驗

由墨西哥專家 Fabiola Perales 分享該國有關要求特定船隻（7 公尺以上 300 噸以下）加裝定位裝置並應用 CEA 法之實證經驗。依據 2009 年至 2011 年實證資料顯示，7 公尺以上 300 噸以下船隻，發生海上失蹤或死亡意外之人數快速增加，而其中 78% 的意外事故，如可即時提供船隻確切位置，即可避免相關傷亡。

在維持現狀、加強海上巡邏、颱風季節執行預防措施、強制加裝定位裝置等各種可能選項中，分別計算各選項的成本與效益，例如維持現狀的選項，依預估後續傷亡人數，推算將造成 64.6 億墨幣損失；而如發布加裝定位裝置之管制，所生效益為降低傷亡人數，成本則包括對民眾造成的行政負擔與遵循成本、以及業者因配合政策之相關機會成本。該管制經評估後將產生正效益，故獲 COMFIMER 支持並得以推動。

(三) 第三場次：介紹風險管制與相關方法

(1) 凡事均有風險

由 OECD 專家 Manuel Gerardo Flores 首先說明凡事均有風險，如意外、空氣污染、氣候變遷、疾病、海嘯、恐怖攻擊...等。而隨著科技的發展、民眾所得與壽命的增加，社會整體的風險雖降低，但民眾對風險的關切則增加；同樣地，政府因面對市場失靈與政府失靈，對風險概念益趨重視。專家並以荷蘭政府風險管理為例，將機率與風險大小以矩陣排列，並排序各類型政府監管之強度，而政府將風險分級並集中監管高風險類別，不僅可減少監管數量亦不會影響品質。

(2) 以澳洲芽菜檢查為例說明風險管理

澳洲政府總理內閣法規制定辦公室主任 Rob Reilly (Director of Office of Best practice regulation, Department of the Prime Minister and Cabinet)，以澳洲芽菜檢查為例說明風險管理，澳洲 2005~2006 年因食用芽菜所引發之沙門氏菌疫情支出約 210 萬澳幣，本案屬發生機率低而影響範圍大之類型。澳洲衛生部門以減少相關疾病所造成之負擔為目標，提出維持現狀、業者自律、對種子生產者進行管制措施、對種子生產者與加工者進行管制措施、對發芽器具進行管制措施等選項。分析結果顯示監控芽菜處理器所產生的淨現值利益最大爰成為首選方案。

(四) 第四場次：社會管制法規的統計方法理論

(1) 管制法規制定之影響評估方法

由墨國專家學者分享常見的管制法規制訂前之影響評估方法，如各項政策之制定及推動前，可先透過公眾的諮詢來進行利益確認、風險分析及競爭評估等，作為施政參考，惟目前人類健康及生態利益(人類、動物和植物生活的價值、環境的價值、污染價值)，是無法利用一般量測方式來計算，但墨國透過各種的方式來進行模擬評估、以利各項條例制定前之檢討及評估，確保不致於造成企業之國際競爭力下降，各項評估方式及內涵，將可提供我國作為借鏡及參考。

(2) 生命價值統計

透過統計學來評估生命的價值，並以吸菸為例：從成本、利潤、稅捐、健康照護及二手菸的傷害等，多方進行模擬評估，顯示

社會政策著重在降低死亡均數的價值觀，使與會者充分瞭解其評估方式及內容。

(3) 社會管制法規之影響性評估

說明社會管制法規的影響性評估，其執行關鍵為必須考量管制法規及政策的間接影響、避免重複計算成本或利益以及無形資產的評估無法單獨計算，而法規管制結果會根據目的而改變等。

(4) 以天然氣加工廠之管制法規為例

說明其管制內容，以墨國為例確實減少了 50% 的事故發生，並說明一個草案的訂定必須先評估其影響並制定監督機制，避免風險產生，以確實的減少意外發生將可以反映於經濟成長。

(五) 第五場次：社會管制法規的影響評估方法

(1) 以空氣污染管制法規為例

說明管制法規的影響評估方法包括三大步驟，分別為風險辨識、量化以及績效分析，並以臭氧為實例進行說明。而所謂風險辨識是指以人體健康風險評估理論中的各項危害因子，量化則以劑量反應的實驗數據訂定每單位劑量的產生的負面危害，經由數據的彙整，來分析每單位污染源的增減與人體健康的關係式，並從中取得最佳損益點。

(2) 管制成本的計算案例

從法規研析、污染範疇界定、採購補助及成本計算公式介紹等，並以 One-Stop-Shop 環保認證之案例說明，針對常見的文書附加工作（如說明、協商、及洽談等）以及計畫項目延遲進行所衍生的成本支出所造成的管制成本提出改善後的績效分析。

(3) 社會管制法規草案回顧

強調管制的本質是公共政策的研擬，並非只有科學的計算量化，但管制策略的研擬則是需要藉由量化數據的佐證來支持其論點。

(六) 第六場次：案例分析

(1) 指定關鍵棲地的瀕危太平洋鮭魚

本案例為探討為保護瀕危的太平洋鮭魚，訂定瀕危物種法最重要的兩項保育重點為：(A)指某物種在特定區域中生存，或在該區域中為不可缺少之物種、(B)需要特別保護的物種。而本案例說明如何在經濟與物種保育之間取得平衡、如何評估兩者間的成本與效益分析，並且應該運用甚麼評估方法來分析所得的數據，建立可行的決策。

(2) 面對墨西哥的過重與肥胖問題（含數據分析）

本案例為探討墨西哥日益嚴重的肥胖率問題，為促進國民健康，透過數據調查研究來分析含糖飲料附加稅額的三種可行方案研究。

陸、心得與建議

本次會議專家來自經濟合作暨發展組織(OECD)、亞太經濟合作(APEC)、美國、澳洲及墨西哥等組織及國家，背景橫跨政府、學界及國際組織，於 OECD 及 APEC 深具有影響力，同時學有專長，除為社會管制法規 (Social regulation) 與經濟管制法規 (Economic regulation) 專家，工作上亦主管相關業務，尤其澳洲政府總理內閣法規制定辦公室主任 Rob Reilly (Director of Office of Best practice regulation, Department of the Prime Minister

and Cabinet），除主管澳洲法規制定業務外，更積極推動法規影響評估線上學習方案（On-line Learning of Regulation of Impact Assessment Program），期盼藉此縮短 APEC 會員體間對法規制定認知差異，進而使法規制定趨向一致，俾提升法規制定品質及促進市場效率與經濟成長，此對參與本次研討會之 APEC 會員體而言，為後續法規影響評估學習與交流，建立一個交流平台。

本次研討會內容涵蓋環保、衛生、經濟及社會等面向，對各個不同背景的 APEC 會員體，提供熟悉的社會管制法規制定之影響評估方法與技術工具，尤其分享「澳洲芽菜檢查」及墨國「要求特定船隻（7 公尺以上 300 噸以下）加裝定位裝置並應用 CEA 法之實證經驗」、「吸菸管制」、「天然氣加工廠管制」、「空氣污染管制」、「One-Stop-Shop 環保認證」、「保護瀕危的太平洋鮭魚」及「肥胖改善」等案例，所提供之法規影響評估方法與技術工具，對 APEC 會員體間在制定社會管制法規於消彌歧見及達成共識甚有助益。

本次研討會亮點，乃邀請專家指導並聆聽各 APEC 會員體於制定社會管制法規經驗與心得，不只是單一授課，也有雙邊互動，甚至圓桌會議綜合分享，其中我國代表就墨國「肥胖改善」提供我國思維與做法，因國民肥胖導致健康風險、增加醫療支出、甚至降低國家競爭力，因此針對「肥胖改善」，墨國著重在課徵健康稅（含糖飲料加重課稅）以補充醫療財政（多為心血管疾病）負擔，惟我國做法卻有不同思維，考量健康風險、醫療支出及國家競爭力等關鍵因素，分別在消極面及積極面有所作為，其中消極面，在兒童健康風險上，已明確規範限制校園販賣含糖飲料；在全民健康風險上，明確要求各項食品飲料標示成分比例，同時檢討因肥胖導致心血管疾病高風險病患之健康保險醫療支出自負額分擔比例；在積極面，

於全國各縣市興建大、中、小型運動場、運動中心及環保公園，鼓勵全民運動及休閒，降低因肥胖導致心血管疾病風險，同時全面宣傳健康飲食觀念與環保生活，因此針對「肥胖改善」，有別於墨國以課稅強制手段限制民眾消費以降低肥胖作法，我國作法則顯得較全面、人性與公平，APEC會員體多表認同與肯定，而墨國官員亦展現高度興趣，表達未來進一步交流意願。

本次研討會帶回墨西哥「法規影響評估指引手冊」(Regulatory Impact Guide)，包括社會管制法規(Social regulation)與經濟管制法規(Economic regulation)及經濟合作暨發展組織(OECD)專家 Manuel Gerardo Flores、亞太經濟合作(APEC)美國專家 Nathan J. Frey、亞太經濟合作(APEC)澳洲專家 Rob Reilly 及墨西哥官員 Eduardo Romero 及 Fabiola Perales 等之專題演講、案例分享及實務演練教材與資料，有利於未來我國社會管制法規制定時參考、運用與演練。

另就本次研討會後進一步檢討國內推動現況，目前僅以行政規則規定報院法案須完成法規影響評估，且所需填報之「法規及性別影響評估檢視表」之內容，相較於先進國家作法仍相當簡略，建議除持續加強公務人員培訓課程，以強化各機關法規影響評估業務人員之能力建構，落實法規影響評估作業並提升報告之品質，並可參考墨西哥作法，制訂公布法規影響評估操作手冊，作為各機關法規影響評估作業參考之準據。

整體而言，推動法規影響評估之步驟相關國家多均依循 OECD 模式，包括界定問題、設定目標、評估各種選項之成本與效益、過程盡量讓民眾參與等。不論是美國、澳洲、墨西哥等國均依法設有獨立專責法規影響評估機關，負責審查各單位法規影響評估報告並提供諮詢與提出建議，未通

過專責機關審查案件不得發布。此外，多數國家均相當重視管制對民眾所造成之負擔，因此在評估各管制選項之利弊時，不僅要求所選擇之管制造成之負擔最小，而係要求不得造成新的負擔(或須以廢止既有管制使新管制之施行未增加既有負擔)。

最後，本次研討會資料豐富，惟舉辦國為墨西哥，母語為西班牙語，部分資料為西班牙文，加上中南美 APEC 會員體代表亦多有不諳英語情形，因此建議我國外館熟悉西班牙語人員亦應派員參加，並事先與國內代表召開會前研商會議，共同針對會議主辦國官員、邀請專家及 APEC 會員體代表等多所研析並妥善建立關係，以突破我國外交困境及增加 APEC 會員體多邊合作機會。

柒、邀請專家及與會人員名單

(一) MR. MANUEL GERARDO FLORES

Senior Economist

Regulatory Policy Division OECD MEXICO

(二) MR. NATHAN FREY

Policy analyst

Office of Information and Regulatory Affairs, Office of

Management and Budget UNITED STATES OF AMERICA

(三) MR. ROBERT REILLY

Director

Office of Best Practice Regulation (OBPR), Department of the

Prime Minister and Cabinet, AUSTRALIAN GOVERNMENT

(四) MR. EDUARDO E. ROMERO FONG

Director General of Regulatory Impact Assessments

Ministry/Agency: Federal Commission for Regulatory

Improvement / Ministry of Economy MEXICO

(五) MS. CAROLINA RAMIREZ MS. CAROLINA RAMIREZ

Adviser of Regulatory Department Adviser of Regulatory

Ministry of Foreign Affairs CHILE

(六) MR. CARLOS ALBERTO PORTALES

Legal Advisor

Ministry of Finance CHILE

(七) MS. ZHOU SHI

Assistant Researcher

Institute of Economic Research, NDRC CHINA

(八) MS. CHRISTINA CHUN-LING HO

Senior Specialist, Department of Waste Management

Environmental Protection Administration CHINESE TAIPEI

(九) MS. LAN -CHUN CHEN

Section Chief

National Development Council CHINESE TAIPEI

(十) MS. AISYAH LAILIYAH

Head of Legislation Planning Section

Ministry of Law and Human Rights INDONESIA

(十一) MR. MOHAMMED ALAMIN BIN REHAN

Malaysia Productivity Corporation (MPC) MALAYSIA

(十二) MR. MUHD ADHA BIN ABD HAMID

Malaysia Productivity Corporation (MPC) MALAYSIA

(十三) MS. CINTHYA LÓPEZ VÁSQUEZ

Consultant

Ministry of Economy and Finance PERU

(十四) MS. KAREN TRUJILLO JARA

Consultant

Ministry of Economy and Finance PERU

(十五) MS. MARAYART SAMUTSAKORN

Real Sector Strategy Expert

Office of the National Economic and Social Development Board

(NESDB) THAILAND

(十六) MS. PERADA SUPONPUN

Legal Officer, Practitioner Level

Ministry of Justice THAILAND

(十七) MS. NGUYEN MINH THAO

Deputy Director

Ministry of Planning and Investment VIETNAM

(十八) MS. DINH THU HANG

Official

Ministry of Planning and Investment VIETNAM

(十九) MR. CHAIRUL SALEH

Head of Macro Economy, Finance and Food Security

Office of Economic Regulatory Planning, Cabinet Secretariat

INDONESIA

(二十) MR. IRFAN A. PERMADI

Official

Coordinating Ministry of Economic Affairs INDONESIA

(二十一) MS. MICHELLE U. ARDALES

Chief Chief Economic Development Specialist

National Economic and Development Authority THE

PHILIPPINES

捌、附件清冊

(一) 與會實況記錄

1. 大會會議實況紀錄
2. 我國代表參與實況
3. 我國代表結業證書

(二) 大會資料

1. 社會管制影響評估之步驟
2. 就法規影響評估之成本與效益評估方法進行說明
3. 介紹風險管制與相關方法
4. 社會管制法規的統計方法理論
5. 社會管制法規的影響評估方法
6. 案例分析

(三) 墨西哥法規影響評估指引手冊

(Regulatory Impact Guide)