

編碼：RES-102-02

行政院主計總處委託研究

我國「法規制訂諮商指數」建構之研究 期末報告

受委託單位：國立中山大學逸仙社會科學研究中心

行政院主計總處編印

印製日期：中華民國 102 年 8 月

研究團隊

研究團隊	姓名/職稱
計畫主持人	張其祿 國立中山大學政治經濟學系教授兼社會科學院副院長
計畫協同主持人	王俊傑 國立中山大學政治經濟學系副教授
研究助理	趙芳儀 國立中山大學中國與亞太區域研究所博士生
研究助理	葉香君 國立成功大學認知科學研究所碩士生
行政助理	郭玉雲 國立中山大學逸仙社會科學研究中心
計畫顧問	楊永年 國立成功大學政治學系教授
計畫顧問	廖達琪 國立中山大學政治學研究所教授兼所長

目次

研究團隊.....	2
目次.....	3
摘要.....	5
Abstract	7
表目次.....	8
圖目次.....	9
第一章 緒論.....	10
第一節 研究緣起及問題.....	10
第二節 研究步驟及方法.....	12
第三節 研究貢獻.....	18
第二章「法規制訂諮商指數」簡介.....	19
第一節 法規制訂諮商指數之發展背景.....	19
第二節 法規制訂諮商指數之內涵.....	25
第三節 法規制訂諮商指數之各國調查結果.....	31
第三章 我國「法規制訂諮商指標」建構與調查結果分析.....	35
第一節 法規制定諮商指標的建構.....	35
第二節 調查受訪者的組成.....	38
第三節 調查結果分析.....	40
第四節 小結與建議.....	46
第四章「法規制訂諮商指標」在「國民幸福指數」編製上之應用與解讀.....	48
第一節 「法規制訂諮商指標」在「國民幸福指數」編製上之應用.....	48
第二節 我國「法規制訂諮商指標」調查結果在「國民幸福指數」編製上之解讀.....	51
第五章 結論與建議.....	53
第一節 研究結論.....	53
第二節 研究建議.....	54

參考文獻.....	56
附錄 1 調查問卷.....	58
附錄 2 問卷調查結果.....	62

摘要

「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making) 係許多國際評比所最經常使用的評比指標之一，也是「法規影響評估」(Regulatory Impact Analysis；RIA) 機制的一環。

「法規制訂諮商指數」的最主要目的是在瞭解一個國家在法規制訂過程中，其是否具有公開、透明的諮商程序，以及藉此等程序所蒐集到的資訊與結論共識，又是否確實能對政策之規劃和法令的制訂產生實質影響。

我國目前正在研議「國民幸福指數」(National Well-being Indicators；NWI)，而「法規制訂諮商指數」便是評量國民幸福指數中「公民參與及政府治理」面向的指標之一，故特擬以此專案研究來建置專屬我國之法規制訂諮商指數，以期能與國際接軌，並作為未來我國國民幸福指數在公民參與及政府治理等面向上的具體指數依據。據此，本計畫的主要研究目的及方向包括：

- (一)、蒐集與分析 OECD「法規制訂諮商指數」的概念意涵與調查結果，並作為設計我國法規制訂諮商指數的參考依據；
- (二)、建構我國法規制訂諮商指數之內容與相關測量題項，期能同時接軌國際，並反映我國之特色；
- (三)、透過客觀調查方式，獲致我國法規制訂諮商指數之項目分數，並能與其他先進國家進行比較；
- (四)、針對法規制訂諮商指數在我國國民幸福指數上之應用，提供相關諮詢及建議。

本計畫在我國「法規制訂諮商指數」建構與調查部分係按 OECD「管制管理系統」(RMS) 在「法規制訂諮商」部分的國際標準調查題項與計分(含權重)方式進行調查及指數計算。本計畫計向 287 個中央政府行政機關發放調查問卷，回收 285 份，其中共

有 125 個受訪政府單位曾於過去兩年內負責主要法律或附屬法規的研擬或起草工作。而該等 125 個行政機關的法規制訂諮商指數平均得分為 6.685（法規制訂諮商指數總分為 12.25），並以諮商程序部分的得分最佳，即多數行政機關已將法規諮商列為政策及法規草擬時之必要程序，但諮商的管道與途徑卻仍嫌不足，諮商之時間亦過短，且較欠缺諮商品質的監測與回饋機制。此外，調查結果亦顯示，行政機關之屬性（如層級、歸屬、院別、業務等）對法規諮商並無顯著影響，代表我國行政機關在法規諮商活動上係具有一致性。

另在調查結果的國際比較部分，我國法規制訂諮商指數略微落後 OECD 國家之指數中位數(7.1 分)，而國家排序居 OECD 美好生活指數調查國家（共計 36 國）的中間略後位置（在排名 20 的捷克與排名 21 的斯洛伐克之間）。總之，本計畫調查結果顯示，我國民眾在「公民參與及政府治理」（特別是法規諮商構面）面向上的福祉約居 OECD 國家的平均處，業已經符合一般先進國家之水準，但亦仍有可再精進之空間。目前與我國在此一部分福祉接近的國家包括捷克、斯洛伐克、希臘與葡萄牙，但仍落後於此處福祉領先族群之國家，如英國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭等，故英美法系的法律公眾諮商程序與機制似乎特別值得我國參考及學習。相關之政策建議已在本計畫報告結論中提出。

關鍵詞：法規制訂諮商指數、法規影響評估、國民幸福指數

Abstract

As one of the most important indicators for international development comparison, Consultation on Rule-making Index is part of Regulatory Impact Analysis (RIA), aiming to understand whether a country has the public and transparent consultation procedure in the law-making process, as well as the real effects of public consultation consensus on policy making.

The Taiwanese Government is working on the development of National Well-being Indicators whose sub-dimension index for civic engagement and governance is manifested in Consultation on Rule-making. As a reference for designing National Well-being Indicators, the purpose of this study is therefore to construct Consultation on Rule-making Index in the Taiwanese context and make it congruent with international standards. The main theme of this study is as follows:

1. Reviewing the literature about Consultation on Rule-making, especially focusing on OCED countries experience.
2. Constructing the index for Consultation on Rule-making in the Taiwanese context, and making it comparability with international standards.
3. Conducting a survey to collect data for the index for Consultation on Rule-making in Taiwan and in comparison with that of other developed countries.
4. Providing suggestions for the application of Consultation on Rule-making on designing National Well-being Indicators.

Keywords: Consultation on Rule-making, Regulatory Impact Analysis, National Well-being Indicators

表目次

表 1-1	OECD 法規制訂諮商指數題項及計分方式.....	14
表 2-1	OECD 政府管制政策決策查核要點	22
表 2-2	OECD 法規制訂諮商指數題項及計分方式.....	28
表 3-1	法規制訂諮商指數問卷各題項之權數	37
表 3-2	涉及法規制訂單位之屬性	39
表 3-3	法規制訂諮商指數問卷各題項之調查結果.....	41
表 3-4	各類型政府單位之法規制訂諮商指數	44
表 3-5	法規制訂諮商指數在四大部分的標準化平均得分.....	45

圖目次

圖 2-1	OECD 2008 RMS 調查結果	32
圖 2-2	OECD 2008 RMS 調查結果	33
圖 2-3	OECD 法規制訂諮商指數得分國家排序	34
圖 3-1	法規制訂諮商指數直方圖	43
圖 4-1	幸福指數與法規制訂諮商指數比較	50
圖 4-2	幸福指數與法規制訂諮商指數相關圖示	50
圖 4-3	法規制訂諮商指數國家排序	52

第一章 緒論

第一節 研究緣起及問題

「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making)係許多國際評比所最經常使用的評比指標之一，也是「法規影響評估」(Regulatory Impact Analysis；RIA)機制的一環。

「法規制訂諮商指數」的最主要目的是在瞭解一個國家在法規制訂過程中，其是否具有公開、透明的諮商程序，以及藉此等程序所蒐集到的資訊與結論共識，又是否確實能對政策之規劃和法令的制訂產生實質之影響。

當前最具權威性的「法規制訂諮商指數」係依據經濟合作暨發展組織(OECD)的「管制管理系統」(Regulatory Management System；RMS)調查所獲得，該調查是根據 OECD 自 90 年代起對世界各國之法規革新倡議準則¹所設計，並且已於 1998、2005、2008 年舉行過 3 次調查，2011 年另針對新加入的 4 個會員國及 3 個夥伴國進行調查。法規制訂諮商指數是屬於該調查第二部分²的調查題項，目的在瞭解會員國之法規制訂程序是否具有公開、透明的諮商程序，以及諮詢結果對法規制訂的影響狀況。法規制訂諮商指數的調查問題主要包括法規諮商的程序與方法、內涵、深度、作用與影響等，而調查之法規範疇則包括主要的法律(primary laws)及附屬之細則規範³(subordinate regulations)等兩大類。

「法規制訂諮商指數」設計與調查的原始目的是在瞭解一個國家的法規制訂過程是否確實達到公開及透明的狀態，並且使受政策及法令影響的利害關係人或公眾皆有表達

¹ 例如 OECD1995 年之 *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation* 報告, OECD 1997 年之 *Policy Recommendations on Regulatory Reform* 報告，以及 OECD 2005 年之 *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (Annex 1)* 報告等。

² RMS 調查主要分為四大調查面向，第一為「管制政策的內容」(CONTENT OF REGULATORY POLICIES)；第二為「管制品質之工具」(REGULATORY QUALITY TOOLS)；第三為「提升管制品質之制度性安排」(INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS TO PROMOTE REGULATORY QUALITY)；最後為「管制品質的其他動態面向」(DYNAMIC ASPECTS OF REGULATORY QUALITY)。RMS 調查第二面向的題項主要在瞭解會員國之法規制訂程序是否具有公開、透明的諮商程序、是否落實 RIA 評估，是否去除繁文縟節(red tapes)並做到行政簡化(administrative simplification)等。

³ 如母法衍生之實施細則與相關行政命令等。

意見之機會，甚至最後還能影響決策和法規的制訂。當然，OECD 推動此等調查的目的是希望藉此來提升各國管制政策與法令的「品質」，以達成「管制革新」(regulatory reform)的目標。事實上，在法令制訂過程中的公眾諮商，其不僅是判別法規品質的依據之一，更是公民參與政府決策的一種途徑，因此其也往往成為評估當代政府治理的重要指標之一。

我國目前正在研議「國民幸福指數」(National Well-being Indicators；NWI)，而 OECD 亦已於 2011 年 5 月 24 日公佈「美好生活指數」(Your Better Life Index；BLI)，其認為衡量人民福祉的架構應該包括「物質生活條件」⁴、「生活品質」⁵及「福祉的可持續性」⁶等三大支柱，而「公民參與及政府治理」便是評量生活品質的重要面向之一。至於「公民參與及政府治理」的具體指標，除了「投票率」(voter turnout)之外，便是「法規制訂諮商指數」，也就是公眾在法規政策制訂過程中的參與程度。因此，法規制訂諮商指數不但是政府管制品質的重要指標之一，更是衡量公民政策參與的重要基準，反映出一個國家的政策制訂透明度，以及人民對政府政策及治理的影響，是主權在民的落實，當然也是民眾在政治層面的生活品質展現。

「法規制訂諮商指數」雖然重要，但是因為我國並非聯合國或 OECD 之會員國家，所以此等指數皆無我國的調查與資料。目前行政院主計總處正在草擬及建置我國國民之幸福指數，但在「公民參與及政府治理」面向卻仍未有精確的數據指標，故特擬以此專案來建置專屬我國之法規制訂諮商指數，以期能與國際接軌，並作為未來我國國民幸福指數在公民參與及政府治理等面向上的具體指數依據。據此，本計畫的主要研究問題方向包括：

- (一)、蒐集與分析 OECD「法規制訂諮商指數」的概念意涵與調查結果，並作為設計我國法規制訂諮商指數的參考依據；

⁴ 物質生活條件包括所得與財富、工作與收入、居住條件等 3 個面向。

⁵ 生活品質包括健康狀態、工作與生活平衡、教育與技能、社會聯繫、公民參與及政府治理、環境品質、人身安全、主觀幸福感等 8 個面向。

⁶ 福祉的可持續性包括自然資本、經濟資本、人力資本、社會資本等 4 項資本之保存。

- (二)、建構我國法規制訂諮商指數之內容與相關測量題項，期能同時接軌國際，並反映我國之特色；
- (三)、透過客觀調查方式，獲致我國法規制訂諮商指數之項目分數，並能與其他先進國家進行比較；
- (四)、針對法規制訂諮商指數在我國國民幸福指數上之應用，提供相關諮詢及建議。

第二節 研究步驟及方法

依據本研究之問題主旨，可規劃為以下三個步驟執行：

(一)、文獻回顧

此處係透過文獻回顧方式，以蒐集與分析 OECD「法規制訂諮商指數」的概念意涵與調查結果，並作為設計我國法規制訂諮商指數的參考依據。文獻回顧範圍包括 OECD 之管制革新倡議⁷、「管制管理系統」(Regulatory Management System；RMS)調查⁸、法規制訂諮商指數調查與內容結果，以及 OECD「美好生活指數」在法規制訂諮商指數方面的應用狀況等。此處文獻回顧結果將可作為設計我國法規制訂諮商指數的參考依據，包括指標的概念內容與具體題項的設計基礎等。

(二)、我國法規制訂諮商指數建構及調查

此處為本研究之核心，其目的在建構我國法規制訂諮商指數的測量題項並獲致客觀及科學性的調查數據資料。首先在我國法規制訂諮商指數具體內容及題項建構方面，本研究將依循 OECD 調查模式來規劃設計，以期能與國際接軌並進行比較。目前 OECD (2011 年)最新版本之調查題項共計有 28 題，分別詢問受訪國家在法規制訂諮商上的一般性狀態（例如法規諮商是屬於常態或臨時性的機制等）、內容（例如是舉行聽證，抑或僅有資訊公告等）、時程（例如是否有最低諮商期間的規範），以及影響等（例如諮商結果是否作為法規影響評估[RIA]的依據等）（詳見表 1 整理）。由於此等調查題項業經

⁷ 如註腳 1

⁸ 如註腳 2

多次與多個國家之調查應用，已有相當之準確性，故已無需再特別為我國設計一套專屬的調查題項，而僅需在文字翻譯與例證說明等部分進行潤飾增修即可，以能契合我國之實際情境。所以本計畫在我國法規制訂諮商指數的調查題項建構方面將依循 OECD 問項版本，且同時為能使相關問項在翻譯為中文之後，仍能精準反映其原先之測量概念，本研究還透過專家諮詢的方式來建構問項的內容效度（content validity）。本研究最後共計徵詢了四位專家，⁹分別就題項的意旨及中文翻譯提供建言，並定稿如附錄問卷（請見附錄 1）。

本研究除按 OECD 模式進行問項設計之外，其題項的計分方式與權數亦完全依循 OECD 版本之計分和加權方式（請見表 1 計分方式與分數權重欄位），以期能獲致與國際先進國家一致性的評比結果，並可與該等國家之資料進行比較。

⁹ 四位學者專家皆為法規影響評估、政策公眾諮商等方面的傑出研究學者，包括東吳大學法律系林桓教授（專長法規影響評估）、東華大學公共行政學系朱鎮明教授（專長政策公共諮商及參與）、世新大學行政管理學系葉一璋教授（專長管制政策）、中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心李淳副執行長（專長經濟整合法制與競爭政策）。

表 1-1 OECD 法規制訂諮商指數題項及計分方式

OECD Consultation Procedures with Affected Parties		
Question (題項)	Scores (計分方式)	Weight (分數權重)
a(i) Is public consultation with parties affected by regulations a part of developing new draft primary laws?	Scores: No=0, In some cases=0.5, Yes=1	Weight: 1/12.25
a(ii) Is public consultation with parties affected by regulations a part of developing new draft subordinate regulations?	Scores: No=0, In some cases=0.5, Yes=1	Weight: 1/12.25
b(i) Primary laws: Is consultation mandatory?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(i) Subordinate regulations: Is consultation mandatory?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(ii-1) Primary laws: What forms of public consultation are routinely used (tick all that apply):		
-Broad circulation of proposals for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Public notice and calling for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
-Public meeting?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Simply posting proposals on the internet?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Advisory group?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
- Preparatory public commission/committee?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25

b(ii-2) Subordinate regulations: What forms of public consultation are routinely used (tick all that apply):		
-Broad circulation of proposals for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Public notice and calling for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
-Public meeting?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Simply posting proposals on the internet?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Advisory group?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
- Preparatory public commission/committee?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
b(iii) Primary laws: Can any member of the public choose to participate in the consultation?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(iii) Subordinate regulations: Can any member of the public choose to participate in the consultation?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
c)Where there is a formal requirement for public consultation with parties affected by regulations, what is the minimum period for consultation that is specified? In number of weeks from 1 to 25 weeks		
c(i) What is the minimum period for allowing consultation comments inside government?	Scores: 0, 0.125, 0.25, 0.375, 0.5 (0, 1, 2, 3, 4 or more weeks)	Weight: 0.5/12.25
c(ii) What is the minimum period for allowing consultation comments by the public, including citizens,	Scores: 0, 0.125, 0.25, 0.375, 0.5, 0.75 (0, 2, 4, 6, 8, 12 or more weeks)	Weight: 0.75/12.25

business and civil society organisations?		
d(i-1) Primary laws: Are the views of participants in the consultation process made public?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(i-2) Subordinate regulations: Are the views of participants in the consultation process made public?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(ii-1) Primary laws: Are regulators required to respond in writing to the authors of consultation comments?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
d(ii-2) Subordinate regulations: Are regulators required to respond in writing to the authors of consultation comments?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
d(iii-1) Primary laws: Are the views expressed in the consultation process included in the regulatory impact analysis?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(iii-2) Subordinate regulations: Are the views expressed in the consultation process included in the regulatory impact analysis?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(iv-1) Primary laws: Is there a process to monitor the quality of the	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25

consultation process (e.g. surveys or other methods)?		
d(iv-2) Subordinate regulations: Is there a process to monitor the quality of the consultation process (e.g. surveys or other methods)?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25

資料來源：OECD REGULATORY INDICATORS QUESTIONNAIRE 2011

在執行此項調查時，除希望能與 OECD 之調查題項及方法論保持一致性之外，另一關鍵要項即是獲得客觀與科學性的調查意見資料。由於上述 OECD 調查題項多屬「整體性」的問題，故應有一全面性的政府管制機關調查來獲致客觀的資料及共識。申言之，雖然行政機關受「行政一體」原則¹⁰之規範，但不同的政事別領域仍然可能出現少許差異¹¹，因此實有必要從不同的政事別領域來瞭解法規諮商的落實情況，以及其在各個不同政事別領域上的差異狀況。再者，若欲獲得有關我國「整體性」的法規諮商狀態資料，亦需以此等不同政事別領域的法規諮商情況為基礎來計算我國整體性的資料結果。因此就調查程序而言，本研究將針對各項政務的法規制訂諮商狀況做一全面性的瞭解與調查，再以均數（mean）或眾數（mode）的方式來計算我國整體性的法規制訂諮商指數。此外，由於調查範疇涵蓋了不同政事別領域，亦可再對不同政事別間的法規制訂諮商的差異做一比較或進行顯著性之檢定，以確認（identify）我國在法規制訂諮商上的特徵及

¹⁰ 大法官會議釋字第 613 號解釋。

¹¹ 我國在行政程序法（§54～66）中雖有聽證諮商制度的原則性規範，但不同的政事別領域亦往往有其特別之規定，譬如在法規中明定應舉行聽證者，迄今計有環境影響評估法第 12 條有關環評案件公聽會之設計；行政罰法第 43 條有關行政機關為限制或禁止行為之處分及剝奪或消滅資格、權利之處分；國家通訊傳播委員會組織法第 9 條有關委員會審議涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分者；公民投票法第 10 條有關公民投票提案之審議；農村社區土地重劃條例第 6 條有關農村社區重劃區計畫書圖之審議；低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條有關縣（市）政府自願於轄區內設置處置設施者、放射性物料管理法第 8 條、第 17 條有關核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建；貨品進口救濟案件處理辦法第 11 條對貨品進口救濟案件進行調查；平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法第 3 條、第 22 條對平衡稅或反傾銷稅案件等等。

特色¹²。

在具體的調查對象方面，本研究係對中央政府所有可能涉及政策法令草擬之一、二級行政機關進行普查，並且在主計總處的協助下，研究團隊總共發出 287 份問卷，僅 2 份未成功回收，回收率超過 99%。

（三）、政策倡議

此處將根據前述兩階段之研究發現，針對我國法規制訂諮商指數之結果與國外先進（OECD）國家結果進行比較，以獲致改革我國政府法規管制品質與促進公民參與政府治理之政策建議。此外，本研究亦將針對法規制訂諮商指數在我國國民幸福指數上之應用，提供相關諮詢及建議，以使我國國民幸福指數之編制能更精確反映國民在政治層面上的生活品質。

第三節 研究貢獻

本研究預期將能建構我國之「法規制訂諮商指數」，此一指數不但是國際管制革新的評比要項之一，更是公民參與政府治理的具體展現，亦為國民在政治層面上的生活品質指標之一。本研究預期之貢獻包括：

- （一）、瞭解 OECD「法規制訂諮商指數」的概念意涵與調查結果，並作為設計我國法規制訂諮商指數的參考依據；
- （二）、建構我國之「法規制訂諮商指數」，並與國際接軌及進行比較；
- （三）、作為我國政府管制革新或法規影響評估（RIA）改進之基礎；
- （四）、作為我國國民幸福指數在公民參與及政府治理面向上的指標基準。

¹² 例如透過（ANOVA）統計檢定技術，將可知道我國法規制訂諮商的狀態是否因政事別的不同而有所不同，並藉此凸顯我國法規諮商之特色與特徵。

第二章「法規制訂諮商指數」簡介

在公共政策與政府法令制訂的過程中，向利害關係人或公眾進行意見徵詢及諮商已經是一般民主國家的運作常態，同時也是落實主權在民精神與貫徹民主憲政的具體程序措施。事實上，在 OECD 所發佈的「美好生活指數」(Your Better Life Index；BLI) 中（即坊間所稱之「國民幸福指數」），民眾在政治生活面向上的福祉，除了是建立在政治參與（一般以投票率來反映）此一面向之外，便是政府在制訂政策與法令時是否具有充分的公眾意見徵詢及諮商。因此，在政策與法令制訂過程中的公眾諮商向來獲得先進民主國家的重視，更是許多國際組織用以評定各國民主發展程度的重要指標依據。本章將先介紹「法規制訂諮商指數」的發展背景，再說明其內容與結果應用。

第一節 法規制訂諮商指數之發展背景

「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making) 最早是由 OECD（經濟合作暨發展組織）所倡議推動及創製，其目的是在瞭解一個國家在政策與法令的制訂過程中，是否具有公開、透明的公眾諮商程序，以及藉此等程序所蒐集到的資訊與結論共識，又是否確實能對政策之規劃和法令的制訂產生實質性的影響。事實上，法規制訂諮商指數可以被視為是「法規影響評估」(Regulatory Impact Analysis, RIA) 機制的一環，而 OECD 推動此等機制與調查的目的便是希望藉此來提升各國管制政策與法令的「品質」(quality)，以達成「管制革新」(regulatory reform) 的目標。

法規制訂諮商指數的產生背景正是各國對管制革新的需求，同時亦可將法規制訂諮商指數的發展視為是「法規影響評估」系統中的一環。蓋管制革新係因當代政府所涉及或管理的經社事項日益擴大及複雜化，故導致大量的政府規制法令產生，但這些政府法令是否確實具有必要性，又是否會對社會造成不利的衝擊或影響 (impact)，似乎皆需有更審慎的評估分析，以及對政府管制（法令）體制之改造。依據 OECD (1997a) 的定義，

管制革新的目的正是在增進政府管制措施及法令的品質 (quality) 與績效 (performance)，以減少政府不當的干預、增進行政的效率與效能，並強化市場機制、提升產業的競爭能力與保障消費者權益。換言之，管制革新係具有追求更佳管制 (better regulation) 的意涵 (OECD, 1997a)。因此為了能追求更佳的管制品質與績效，實有必要對政府的管制法令從其制訂至實施階段，進行系統與制度性的評估及革新。¹³

政府管制政策的改善絕非一蹴可幾，系統化與科學化的政策及法規評估顯然是提升政府管制措施效能的重要關鍵及前提，而此種概念與實務即是所謂的「法規/管制影響評估」(RIA)，蓋「法規/管制影響評估」的目的是藉經驗調查的方式來瞭解政府管制政策及法令的影響，特別是其成本 (costs) 與效益 (benefits) (OECD, 1997a)。「法規/管制影響評估」將協助決策者瞭解與分析管制法規的可能影響及衝擊，使其有效建立管制相關措施的優先順序，並且對政策資源做適當的調整與分配，以使管制工作的效果最大、成本最低。但「法規/管制影響評估」並不僅只是一種政策評估與分析的工具 (an analytical tool)，其更是一種政策協調的工具 (a coordination tool)，因為在評估的過程之中，多元的政策目標與利益將被認定與整合，使政策的損益取捨 (policy trade-offs) 能被更有效的管理與平衡，譬如經濟發展與環境保護皆應被納入環境管制政策的影響評估標準之中 (Jacobs, 2002)。此外，「法規/管制影響評估」還具有增進政策透明度 (transparency)、公眾諮商 (public consultation) 與強化政府課責 (accountability) 的效果，因為有效的「法規/管制影響評估」將可詳實地「揭露」(revelation) 管制法令的相關資訊，使管制政策的制定不再只是黑箱作業，或是形成「管制俘虜」(regulatory capture) (Bernstein, 1955; Stigler, 1971) 的現象 (Morrall, 2001)。而公共的參與及討論亦可在「法規/管制影響評估」的過程中被納入，以收集思廣益與增強政策合法性基礎的優點。最後，「法規/管制影響評估」更有強化政府課責 (government accountability) 的功效，亦即政府只有在管制措施能被充份證明符合社會效益或效能之時，方能獲得管制的權限來介入或干涉民眾之

¹³ 我國早期之政府行政革新便區分為政府組織再造 (研考會負責)、人事再造 (人事行政局負責) 與法制再造 (經建會負責) 等三大範疇，其中的法制再造即 OECD 所稱之管制革新。嗣後政府改造又曾推動去任務化、委外化、行政法人化與地方化等四大改造方向，其中的去任務化便是管制解除 (de-regulation)，亦是 OECD 管制革新之一環。

活動，而由管制所衍生的各種成本亦需由決策當局來加以處理負責（OECD，1997a）。「法規/管制影響評估」業已在主要的先進國家獲得採行，目前已有一半以上的 OECD 國家具有各種不同性質的管制/法規影響評估方案及立法（Jacobs，1997，2002；Radaelli，2002；OECD，2002）。雖然各國對於法規影響評估的推動皆有不同的進程、政策涵蓋範圍、執行方式、評估標準、主管機關與資訊揭露程度等，但其皆認同管制影響評估的精神與目的，以及法規影響評估對於其政府管制政策與管制革新工作推展之重要性（OECD，1997b，2002；張其祿，2006，2008）。

法規影響評估（RIA）雖然沒有制式的運作程序，但其主旨及目標卻已十分明確，其皆為改善政府管制政策及法令的品質及績效。事實上，OECD 秘書處早在 1995 年便曾公佈了十項管制政策的決策查核要點（The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making）（請見表 2-1），這十項管制政策的決策查核要點正可被視為是評估政府管制政策及法令在制定時是否符合良善管制（better governance）的基準。此一查核清單的檢核要點正是 RIA 所欲評估的方向，且其中第 7、8、9 點更是明確揭櫫在法規影響評估過程中「法規諮商」程序的重要性。申言之，法規制訂過程中的公眾諮商即「法規影響評估」（RIA）機制的一環，亦是政府管制革新的必須作為。下節將詳述在 RIA 機制中，「法規諮商」的程序與內涵。

表 2-1 OECD 政府管制政策決策查核要點

The OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-Making

管制政策決策查核要點	Checklist for Regulatory Decision-Making
1. 管制政策所欲處理的問題是否已被正確地界定？其問題的本質、原因與影響標的是否皆有明確解釋及證據？	1. Is the problem correctly defined? The problem to be solved should be precisely stated, giving clear evidence of its nature and magnitude, and explaining why it has arisen (identifying the incentives of affected entities)
2. 政府管制是否有合理理由？是否曾估計政府行動的成本效益，或使用其他干涉方案的可行性？	2. Is government action justified? Government intervention should be based on clear evidence that government action is justified, given the nature of the problem, the likely benefits and costs of action (based on a realistic assessment of government effectiveness), and alternative mechanisms for addressing the problem.
3. 政府管制是否是最佳的政府行動方案？管制當局是否曾比較管制與非管制政策工具的成本效益、分配效果與行政要求？	3. Is regulation the best form of government action? Regulators should carry out, early in the regulatory process, an informed comparison of a variety of regulatory and non-regulatory policy instruments, considering relevant issues such as costs, benefits, distributional effects and administrative requirements.
4. 政府管制是否符合法治？政府管制是否有法律依據、是否符合法律優位原則、是否遵循明確、比例原則、正當程序等法理原則規範？	4. Is there a legal basis for regulation? Regulatory process should be structured so that all regulatory decisions rigorously respect the “rule of law”; that is, responsibility should be explicit for ensuring that

	all regulations are authorized by higher level regulations and consistent with treaty obligations, and comply with relevant legal principles such as certainty, proportionality and applicable procedural requirements.
5. 政府管制工作最適當的執行層級為何？若有多個政府層級共同執行，則是否有協調機制的設計？	5. What is the appropriate level (or levels) of government for this action? Regulators should choose the most appropriate level of government to take action, or if multiple levels are involved, should design effective systems of co-ordination between levels of government.
6. 管制措施的效益是否大過成本？管制當局是否已針對所有管制備選方案進行成本效益分析？	6. Do the benefits of regulation justify the costs? Regulators should estimate the total expected costs and benefits of each regulatory proposal and of feasible alternatives, and should make the estimates available in accessible format to decision-makers. The costs of government action should be justified by its benefits before action is taken.
7. 管制措施對社會相關各造的利益影響是否已被明確地揭露？	7. Is the distribution of effects across society transparent? To the extent that distributive and equity values are affected by government intervention, regulators should make transparent the distribution of regulatory costs and benefits across social groups.
8. 管制法令是否明確、一致？管制法令的使用者是否瞭解法令，並有管道知曉法令？	8. Is the regulation clear, consistent, comprehensible and accessible to users?

	Regulators should assess whether rules will be understood by likely users, and to that end should take steps to ensure that the text and structure of rules are as clear as possible.
9. 與管制措施有關的利益各造是否皆有機會陳述其意見主張？此一機制是否公開、公正、透明與即時？	9. Have all interested parties had the opportunity to present their views? Regulations should be achieved in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government.
10. 如何達成管制順服？是否有配套的誘因制度與策略？	10. How will compliance be achieved? Regulators should assess the incentives and institutions through which the regulation will take effect, and should design responsive implementation strategies that make the best use of them.

資料來源：OECD (1995b)

第二節 法規制訂諮商指數之內涵

「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making)是「法規影響評估」(RIA)機制的一環，也是許多國際評比所經常使用的評比指標之一。「法規制訂諮商指數」的最主要目的是在瞭解一個國家在其法規制訂的過程中，其是否具有公開、透明的諮商程序，以及藉此等程序所蒐集到的資訊與結論共識，又是否確實能對政策之規劃和法令的制訂產生實質性的影響。

誠如前節所述，法規諮商應屬 RIA 程序中的一環，但也因各國 RIA 實務之不同，¹⁴所以各國也並無非常標準或一致性的法規諮商程序，甚至就算在同一個國家之內，也可能因政事別之不同而有一定差異。例如在我國在行政程序法 (§54~66) 中雖有聽證諮商制度的原則性規範，但不同的政事別領域亦往往有其特別之規定，譬如在法規中明定應舉行聽證者，迄今計有環境影響評估法第 12 條有關環評案件公聽會之設計；行政罰法第 43 條有關行政機關為限制或禁止行為之處分及剝奪或消滅資格、權利之處分；國家通訊傳播委員會組織法第 9 條有關委員會議審議涉及民眾權益重大事項之行政命令、行政計畫或行政處分者；公民投票法第 10 條有關公民投票提案之審議；農村社區土地重劃條例第 6 條有關農村社區重劃區計畫書圖之審議；低放射性廢棄物最終處置設施場址設置條例第 10 條有關縣(市)政府自願於轄區內設置處置設施者、放射性物料管理法第 8 條、第 17 條有關核子原料、核子燃料生產或貯存設施之興建；貨品進口救濟案件處理辦法第 11 條對貨品進口救濟案件進行調查；平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法第 3 條、第 22 條對平衡稅或反傾銷稅案件等等(陳明堂、郭宏榮，2007)。

雖然制度性的差異確實存在，但法規諮商對於管制政策及其法令在透明度(transparency)、課責性(accountability)與政策利害關係人的諮商及參與(public consultation)，甚至是解決法令競合(即維持法制體系的一致性[consistency])等方面的目

¹⁴ 我國相關的管制措施在制定與執行之時，除環境管制政策中的「環境影響評估」(Environmental Impact Assessment)之外，其他多數管制政策並無採行具體的管制影響評估方案，原因除了因國內對於管制影響評估之概念與實務尚無系統性的認識之外，傳統威權行政體系將公共行政視為「牧民之術」(administration of the public)，缺乏由民眾本身效益為出發點的政策分析與評估，亦造成了我國管制影響評估活動在推展上的障礙。

標促進方面，則是有大體一致性的標準。其中就較狹義的法令公眾諮商及參與而言（主要在促進法規制訂的透明度及公共參與），其可能至少需要關注公眾諮商的法令層級（係主要法律或附屬法規）、程序（係強制性或選擇性）、工具（例如是舉行聽證，抑或僅有資訊公告等）、時間（例如是否有最低諮商期間的規範）、品質（例如諮商結果是否作為法規影響評估[RIA]的依據等）等。當然，若再就法規諮商的廣義目標而言（除狹義目標外，再包括增進法令的成本效益、法令間的一致性等），則可能還涵蓋了法令間的協調、目的及手段的評估等等，其概念幾乎就等於 RIA 之目標。總之，法規諮商仍是以促進法規制訂過程中的透明度、公眾參與為目標，並重視參與之機制、程序，以及其結論或共識對政策/法規制訂的實質影響力。

各國法規諮商實務之差異雖然存在，但仍能從前述法規諮商所欲達成的管制革新目標來檢視各國的法規諮商狀況，「法規制訂諮商指數」（Consultation on Rule-making）於是便在 OECD 的倡議及創制下所產生。事實上，OECD 並非僅為各國的法規諮商狀況來發展一套指標及調查，其係為瞭解各國整體的管制革新情況而進行追蹤調查，並將相關的調查資料彙整為一資料庫，即稱為 OECD 「管制管理系統」（Regulatory Management System；RMS）調查。RMS 調查基本上是根據 OECD 自 90 年代起對世界各國之法規革新倡議準則所設計（例如前節所介紹之「OECD 政府管制政策決策查核要點」，請見表 2-1），並且已於 1998、2005、2008 年舉行過 3 次調查，2011 年另針對新加入的 4 個會員國及 3 個夥伴國進行調查。「法規制訂諮商指數」便是屬於該調查第二部分的調查題項，目的為瞭解會員國之法規制訂程序是否具有公開、透明的諮商程序，以及諮詢結果對法規制訂的影響狀況。法規制訂諮商指數的調查問題主要包括法規諮商的程序與方法、內涵、深度、作用與影響等，而調查之法規範疇則包括主要的法律（primary laws）及附屬之細則規範（subordinate regulations）等兩大類。

RMS 在不同年度的調查，其問項雖有微調，但皆大同小異。目前 OECD RMS 最新版本（2011 年）在「法規制訂諮商指數」部分的調查題項共計有 4 個部分 28 題（詳見表 2-2），分別詢問受訪國家在法規制訂諮商上的一般性狀態（例如法規諮商是屬法規制訂的必要程序嗎？）、內容（例如是舉行聽證，抑或僅有資訊公告等）、時程（例如是否

有最低諮商期間的規範)，以及影響等（例如諮商結果是否會作為法規影響評估[RIA]的依據等）。題項的回答多為 1、0 方式計分，即「有」或「沒有」該項狀況之描述，並配有權重，28 題的最高總加得分為 12.25 分，即「法規制訂諮商指數」是一從 0 分至 12.25 分的衡量尺度。RMS（包括法規制訂諮商指數調查）調查的對象主要為 OECD 會員國，並由會員國的競爭主管機關（如我國的經建會或公平會等）就其國家之狀況做一全國整體性的調查回覆。下節再對近期各國之調查結果做一敘述。

表 2-2 OECD 法規制訂諮商指數題項及計分方式

OECD Consultation Procedures with Affected Parties		
Question (題項)	Scores (計分方式)	Weight (分數權重)
a(i) Is public consultation with parties affected by regulations a part of developing new draft primary laws?	Scores: No=0, In some cases=0.5, Yes=1	Weight: 1/12.25
a(ii) Is public consultation with parties affected by regulations a part of developing new draft subordinate regulations?	Scores: No=0, In some cases=0.5, Yes=1	Weight: 1/12.25
b(i) Primary laws: Is consultation mandatory?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(i) Subordinate regulations: Is consultation mandatory?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(ii-1) Primary laws: What forms of public consultation are routinely used (tick all that apply):		
-Broad circulation of proposals for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Public notice and calling for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
-Public meeting?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Simply posting proposals on the internet?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Advisory group?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
- Preparatory public	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25

commission/committee?		
b(ii-2) Subordinate regulations: What forms of public consultation are routinely used (tick all that apply):		
-Broad circulation of proposals for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Public notice and calling for comment?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
-Public meeting?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Simply posting proposals on the internet?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
-Advisory group?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
- Preparatory public commission/committee?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
b(iii) Primary laws: Can any member of the public choose to participate in the consultation?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
b(iii) Subordinate regulations: Can any member of the public choose to participate in the consultation?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
c)Where there is a formal requirement for public consultation with parties affected by regulations, what is the minimum period for consultation that is specified? In number of weeks from 1 to 25 weeks		
c(i) What is the minimum period for allowing consultation comments inside government?	Scores: 0, 0.125, 0.25, 0.375, 0.5 (0, 1, 2, 3, 4 or more weeks)	Weight: 0.5/12.25
c(ii) What is the minimum period for allowing consultation	Scores: 0, 0.125, 0.25, 0.375, 0.5, 0.75 (0, 2, 4, 6, 8, 12 or more	Weight: 0.75/12.25

comments by the public, including citizens, business and civil society organisations?	weeks)	
d(i-1) Primary laws: Are the views of participants in the consultation process made public?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(i-2) Subordinate regulations: Are the views of participants in the consultation process made public?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(ii-1) Primary laws: Are regulators required to respond in writing to the authors of consultation comments?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
d(ii-2) Subordinate regulations: Are regulators required to respond in writing to the authors of consultation comments?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.25/12.25
d(iii-1) Primary laws: Are the views expressed in the consultation process included in the regulatory impact analysis?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(iii-2) Subordinate regulations: Are the views expressed in the consultation process included in the regulatory impact analysis?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25

d(iv-1) Primary laws: Is there a process to monitor the quality of the consultation process (e.g. surveys or other methods)?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25
d(iv-2) Subordinate regulations: Is there a process to monitor the quality of the consultation process (e.g. surveys or other methods)?	Scores: No=0, Yes=1	Weight: 0.5/12.25

資料來源：OECD REGULATORY INDICATORS QUESTIONNAIRE, 2011

第三節 法規制訂諮商指數之各國調查結果

當前最具權威性的「法規制訂諮商指數」係依據 OECD 的「管制管理系統」(Regulatory Management System; RMS) 調查所獲得，目前已於 1998、2005、2008 年舉行過 3 次調查，2011 年另針對新加入的 4 個會員國及 3 個夥伴國進行調查。依據 RMS 調查結果，目前在 OECD 先進國家中如美國、日本、德國、法國、義大利、英國、加拿大、澳洲、紐西蘭等皆有透明與資訊公開 (freedom of information) 的政策制定程序要求，而對於與管制有直接利害關係之人，則更有主動資訊揭露與公眾諮商 (public consultation) 的要求。按 2008 年調查結果可知 (見圖 2-1)，在 OECD 30 個會員國中，有 25 個國家都會在其法令草案擬定之初，引進公眾諮商；又有 25 個會員國將公眾諮商納為其主要法律草案擬定時的必要 (強制性) 程序；20 個會員國已制訂主要法律提案之公眾諮商標準程序；13 個會員國已將公眾諮商的標準程序做強制性的規範；22 個會員國在主要法律上的公眾諮商是開放給全體社會參與；22 個會員國在主要法律上的公眾諮商意見可完全對社會公開；4 個會員國的管制當局有對公眾諮商意見做出書面回應之義務；24 個會員國要求公眾諮商意見必須被納入主要法律的 RIA (法規影響評估) 評估之中；有 7 個國家已有公

眾諮商品質監測的確保機制。¹⁵以上結果大致呈現 OECD 會員國在法規公眾諮商上的發展已有不錯的表現，且多數會員國已將法規制訂的公眾諮商工作納為必要性的政策制訂程序。

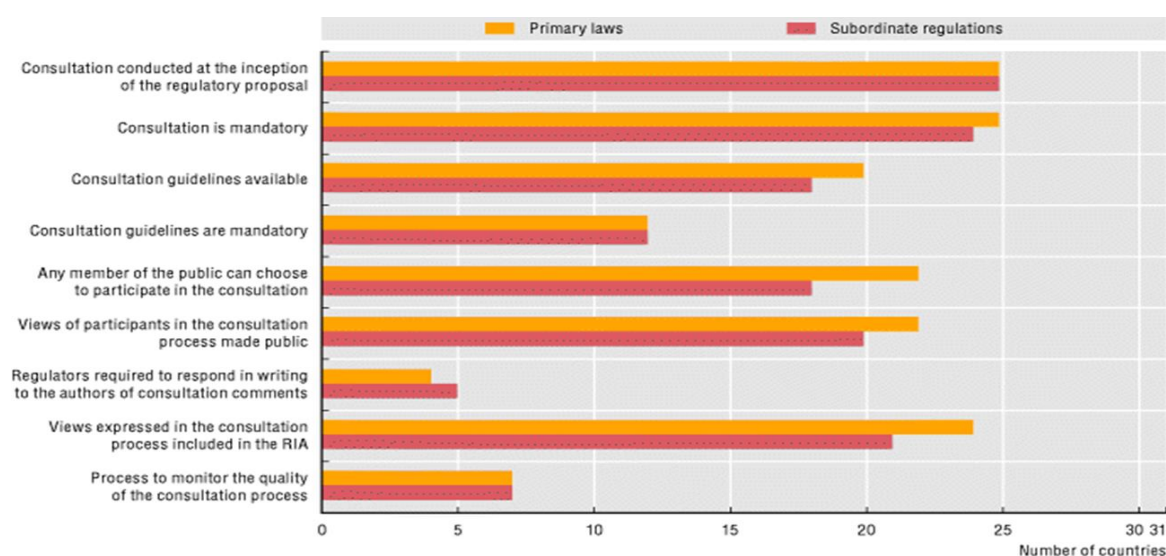


圖 2-1 OECD 2008 RMS 調查結果

資料來源：OECD 2009

此外，再比較 OECD 會員國的法規諮商內容（詳見圖 2-2），係以與特定之利害關係團體進行非正式的意見交換與諮商、向外界廣為政策宣傳、於網絡上公告政策資訊，以及組成諮商諮詢小組為最主要的公眾諮商方式。不過，公聽會等較具制度性的公眾諮商方式相對並不是最常被採用的諮商方式（雖然半數以上的 OECD 會員國已經採用此等諮商管道）。若再就不同時間點的狀況進行比較，2008 年的調查結果（圖 2-2 紅色直柱體部分）皆較 2005 年（圖 2-2 黃色直柱體部分）有所進步，顯示 OECD 會員國在法規公眾諮商上的發展有逐年進步之趨勢。

¹⁵ 有關附屬法規的公眾諮商狀況（圖 2-1 紅色橫柱體部分），請讀者自行參考圖 2-1，其狀況大體雷同於主要法律部分（圖 2-1 黃色橫柱體部分）。

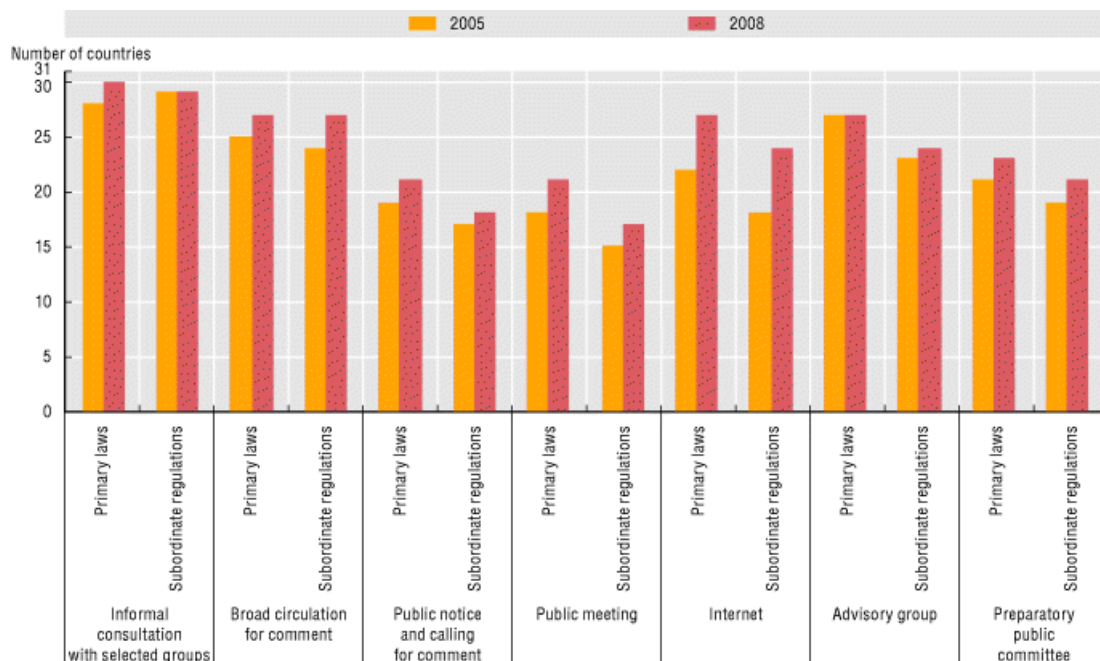


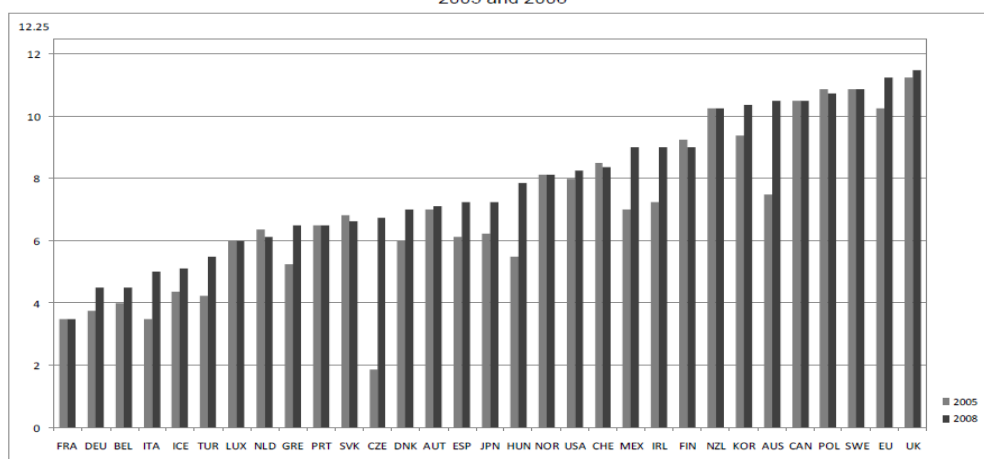
圖 2-2 OECD 2008 RMS 調查結果

資料來源：OECD 2009

最後，尚可就 OECD 各會員國¹⁶之「法規制訂諮商指數」得分結果進行比較（詳見圖 2-3）。目前得分最高的國家與區域分別為英國、歐盟、瑞典、波蘭、加拿大、澳洲、韓國、紐西蘭等，其 2008 年之法規制訂諮商指數分數都在 10 分以上（總分 12.25），係屬全球在法規制訂的公眾諮商工作上表現最佳的國家和區域。諮商指數屬中等的國家則包括芬蘭、愛爾蘭、墨西哥、瑞士、美國、挪威、匈牙利、日本、西班牙、奧地利、丹麥等，指數分數約在 7~10 分之間。指數較低的國家則為法國、德國、比利時、義大利、冰島、土耳其、盧森堡等，其分數在 6 分以下。以上結果顯然，「法規制訂諮商指數」似乎在英美法系的國家得分較佳，大陸法系國家則稍差。至於法規制訂諮商指數與國家整體的經社發展之間，似乎並無很顯著的關連性。若再就不同年度進行比較（圖 2-3 深色柱狀為 2008 年調查結果，淺色柱狀為 2005 年調查結果），各國之指數分數幾乎皆呈現進步趨勢，其中尤其以捷克、匈牙利、澳洲等國之進步幅度最大。

¹⁶ 包括 OECD 30 個會員國，以及歐盟（EU）。

Figure 20. Formal and open consultation processes
2005 and 2008



Note: This graph summarises information about the existence of key elements of formal consultation processes in OECD member countries. It does not gauge whether these processes have been effective.

圖 2-3 OECD 法規制訂諮商指數得分國家排序

資料來源：OECD 2009

第三章 我國「法規制訂諮商指標」建構與調查結果分析

研究團隊援引 OECD 法規制定諮商指標的設計，對我國政府單位進行調查。本章將分成 4 節，分別概述法規制定諮商指標的建構、調查受訪者的組成、調查結果分析、小結與建議。

第一節 法規制定諮商指標的建構

OECD 法規制定諮商指標本身是一個綜合指標（composite indicator），也就是說，法規制定諮商指標是由多面向的子指標加權加總而成的指標。針對綜合指標，OECD 與歐盟執委會（European Commission, EC）提出建構指標應遵循的 10 項標準以確保指標的標準，10 項標準如下：¹⁷

1. 清楚的理論架構
2. 基於資料品質與相關度選擇指標
3. 權重與加總的選擇需經探討
4. 不同遺漏值的插入方法需經探討
5. 指標經標準化後得以進行相互比較
6. 指標根據理論架構進行加權加總
7. 評估綜合指標的強韌性（robustness）
8. 綜合指標需與其他資料相關
9. 表示方法須清楚而不令人誤解
10. 各指標或數值應可輕易取得

¹⁷ 請參考 OECD and EC (2008).

OECD 法規制定諮商指標大體上也符合以上 10 項標準。

法規制訂諮商指數問卷的結構可分成 4 大部分，這也反映了設計問卷時所採用的理論架構。問卷 4 大部分分別包括：諮商程序是否為研擬法規的程序之一、諮商所採用的工具為何、諮商的時間長度為何、諮商的品質為何。

第一部份（諮商程序）的問題最少，只有 2 題，僅詢問在研擬主要法律或附屬法規提案時是否進行諮商，以確認諮商程序在受訪者研擬法規時是否扮演一定角色。第二部分（諮商工具），分別對主要法律與附屬法規各問 8 個小題，除了追問諮商程序的必要性與大眾參與程度外，大部分的題目主要是關於受訪者所採用的公眾諮商工具為何，納入問卷的諮商工具包括：分送資訊、公告、網際網路公布、諮詢團體、公眾諮商委員會等。第三部分（諮商時間）為公眾諮商的時間長短，不過，問卷並未分別針對主要法律分別與附屬法規提問，而是針對政府內部與政府外部的諮詢時間分別提問，因此，題目也只有 2 題。最後，第四部份（諮商品質）的題目則關心公眾諮商的品質，除了仍分別就分別針對主要法律與附屬法規提問外，主要從以下 3 個方面切入公眾諮商的品質，包括：公眾諮商中的資訊是否公開（參與諮商程序中各造的觀點是否皆可被公眾得知）、公眾諮商中的資訊是否受到政府單位的重視（主管機關是否被要求需以書面回覆諮商各造所提出之意見、意見是否被納入法規影響評估之中）、是否設法增進公眾諮商的品質（是否有任何程序可用以監督評估諮商程序的品質），共有 8 題。

法規制訂諮商指數問卷 4 大部分的題目合計 28 題，最後的指數也是利用受訪者在這 28 題填答的結果來計算。除了第三部分的題目外，所有問卷的題目均為是非題，可以一般虛擬變數的方法處理，「是」為 1 分，「否」為 0 分；在處理第三部分的題目，OECD 亦依時間長短訂下各選項的分數，在題號 3-1 中，0 週 0 分、1 週 0.125 分、2 週 0.25 分、3 週 0.375 分、4 週以上 0.5 分；在題號 3-2 中，0 週 0 分、2 週 0.125 分、4 週 0.25 分、6 週 0.375 分、8 週 0.5 分、12 週以上 0.75 分。不過，法規制訂諮商指數最後的結果並非直接由各題得分加總而得，各題得分必須先乘上權數才進行加總，各題號之權數請見表 3-1。

表 3-1 法規制訂諮商指數問卷各題項之權數

題號	權數	總計	題號	權數	總計
1	1.00	2.00	3-1	0.50	1.25
2-1	0.50	5.50	3-2	0.75	
2-2-1	0.25		4-1	0.50	3.50
2-2-2	0.50		4-2	0.25	
2-2-3	0.25		4-3	0.50	
2-2-4	0.25		4-4	0.50	
2-2-5	0.25				
2-2-6	0.25				
2-3	0.50				

資料來源：OECD 2009, 2011。

註：除第三部分的題目未針對主要法律與附屬法規進行詢問外，各部分之題目之權數均須乘以 2 以得總權數。

28 題問卷的權數總和為 12.25，也就是理論上的最高分。從比重來看，第二部分所佔比重最大，第四部分次之，接著為第一部分與第三部分。在擬定法規時進行公共諮商可能在 OECD 國家已行之有年，因此，法規制訂諮商指數問卷著重的議題已不再是是否進行諮商，或時間長短，而是公共諮商進行之方式與品質之控制。這些權數的選擇並非由少數研究者主觀地決定，每次進行法規制訂諮商指數調查之前，除了題目的調整外，權數的設定也在討論範圍內。除了 OECD 秘書處內部的討論外，權數的設定必須由各國代表與填答的國家在工作會議中討論、修正並批准。此外，OECD 秘書處也會利用 Monte Carlo 的方式進行敏感度分析（sensitive analysis）了解權數的選擇可能造成的影響，並嘗試為各國的法規制訂諮商指數建構信賴區間（confidence intervals）。¹⁸

¹⁸ 請見 OECD (2009)。

第二節 調查受訪者的組成

在主計總處的協助下，透過公文發送，研究團隊在 2013 年 5 月開始進行調查，至 6 月初結束，總共發出 287 份問卷。問卷調查對象由政府一級、二級、三級機關與前二者之內部單位進行篩選，希望篩選出直接執行政務的政府單位作為問卷調查對象。基於研究的需求，本研究絕大多數的問卷調查對象為行政院所屬機關、單位，佔 260 份，近 9 成。受訪單位可利用紙本、電子郵件、網路問卷（<http://questionnaire102.weebly.com/>）的方式回傳填答結果，鑒於幸福指數為政府重要施政指標，各受訪單位回答踴躍，在主計總處積極催收後，在 287 份發出的問卷中，只有 2 份未成功回收，回收率超過 99%。在 285 有回應的政府單位中，只有 16 個二級機關本身或一級機關的內部單位，其餘為三級機關本身或二級機關的內部單位。

根據問卷填答的結果與受訪單位的回應，研究團隊研判共有 125 個政府單位在最近兩年內（2011～2012）曾經負責主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作。由於未負責法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作的政府單位並不是本研究所關切的對象，也無須填答法規制訂諮商指數的各題項，因此，本章此後針對法規制訂諮商指數總分的分析，將以此 125 個政府單位為主，但部分政府單位雖未負責主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作仍填答部分題項，在個別題項調查結果的呈現時，仍將呈現所有受訪政府單位填答的結果。

表 3-2 涉及法規制訂單位之屬性

分類	屬性	次數/百分比
層級	一級機關內部單位或二級機關	9/7.20%
	二級機關內部單位或三級機關	116/92.8%
歸屬	不為內部單位	36/28.8%
	為內部單位	89/71.2%
院別	行政院	109/87.2%
	司法院	5/4.0%
	考試院	11/8.8%
業務	業務/決策單位	46/37.4%
	幕僚/行政單位	18/14.63%
	業務與幕僚工作皆涵蓋	59/47.97%

資料來源：本研究整理

註：有兩個單位未填其業務屬性。

研究團隊從層級、歸屬、院別、業務等四大面向為 125 個政府單位進行分類，以說明法規制訂政府單位之屬性，分類結果請見表 3-2。從層級來看，在 125 個政府單位中，僅有 9 個為一級機關內部單位或二級機關，其餘均為二級機關內部單位或三級機關。從歸屬來看，有近 3 成共 36 個政府單位不為內部單位，其餘 7 成以上為內部單位。在五院當中，監察院與立法院本身在近兩年，並未有所屬機關、單位負責主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作，而司法院與考試院也不多，有近 9 成計 109 個政府單位隸屬於行政院。從業務性質來看，參與主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作的幕僚/行政單位並不多，僅有 18 個，其餘為業務/決策單位，或其職掌同時涵蓋業務與幕僚工作，後者計 59 個，佔 47.97%。

綜合來說，涉及法規制訂的政府單位大多為行政院的二級機關內部單位或三級機關，特別是內部單位，不過，這可能只是反映，二級機關內部單位的數量遠大過於三級

機關的現狀。此外，從業務的分類來看，純粹的幕僚/行政單位涉入法規制定較少，這也符合一般常態。

第三節 調查結果分析

研究團隊將先逐題呈現法規制訂諮商指數問卷各題項之調查結果，再統計法規制訂諮商指數，並進行相關之評析。請讀者注意的是，各題項之調查結果係將所有填答者填答的結果直接呈現，而法規制訂諮商指數的分析僅針對在最近兩年內（2011～2012）曾經負責主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作的 125 個政府單位。

一、法規制訂諮商指數問卷各題項之調查結果

附錄 2 為所有政府單位填答法規制訂諮商指數問卷各題項之原始調查結果，分別以次數與百分比表示，除了第三部分的題項外，由於其他題項為是非題，讀者可以直接從表中得知平均得分，且平均得分離 0.5 愈遠者，變異數也愈高，故不另計算變異數。為了方便讀者閱讀，研究團隊將各題項之平均得分整理至表 3-3，並統計問卷各部分的加權總分。

表 3-3 法規制訂諮商指數問卷各題項之調查結果

題號	平均分數		總計	題號	平均分數		總計
	主要 法律	附屬 法規			主要 法律	附屬 法規	
1	0.930	0.857	1.787	3-1	0.307		0.557
2-1	0.790	0.698	3.666	3-2	0.250		
2-2-1	0.867	0.807		4-1	0.630	0.589	2.248
2-2-2	0.793	0.944		4-2	0.500	0.463	
2-2-3	0.527	0.355		4-3	0.963	0.918	
2-2-4	0.396	0.452		4-4	0.472	0.443	
2-2-5	0.711	0.564					
2-2-6	0.136	0.141					
2-3	0.786	0.843					

資料來源：研究團隊整理。

從各題項的平均分數來看，最低為 0.136 分，最高為 0.930 分，也不乏得分在 0.4 分至 0.6 分的題項，表示各題項之間填答的結果相當不同，可能是題項之間的相似度不高。另外，由於第三部分題項以外的題目均為是非題，題項得分特別高或低者，表示受訪政府單位在面對這些選項的態度較為一致，但相對的，若題項得分在 0.5 上下者，表示受訪政府單位在面對這些選項的態度較為歧異。

舉例而言，題號 1 與題號 2-2-6 是受訪政府單位態度相當一致的題項，由此可知，絕大多數的受訪政府單位在研擬法規草案時進行公共諮商，但絕大多數的受訪政府單位不採用公眾諮商委員會；相對而言，受訪政府單位在題號 4-2 的態度相當分歧，約有一半的受訪政府單位會一定以書面回覆公共諮商的意見，但一半不會。

二、法規制訂諮商指數統計與分析

本研究根據 OECD 所建議的權重核算法規制訂諮商指數，各單位指數的平均得分為 6.685 分，由於最高滿分為 12.25 分，因此，受訪政府單位的得分還不到滿分的 6 成，顯示出有改進的空間。這個不甚理想的結果事實上可從部分題項的結果窺知大概。根據題號 1 結果的統計，不論是針對主要法律或附屬法規的提案，各政府單位研擬時，雖然有 9 成左右的單位會向可能受法規影響的相關團體進行公眾諮商，而根據題號 2-2 的結果來看，「將草案資訊廣泛地分送各界，以尋求意見」、「公告周知並尋求意見」為兩種最常被採用的方法，但這兩種方法似乎比較被動，也不確定是否有回饋的意見。其他方法的使用率均不高，舉例來說，會就主要法律舉辦公聽會的政府單位還有 5 成以上，但附屬法規就不到 4 成了。在公眾諮商的過程中可能也達不到有效的溝通，僅有不到 5 成的政府單位會被要求書面回覆公眾諮商中各造的意見（題號 4-2），也僅有約 6 成的政府單位，會將參與諮商程序中各造的觀點讓公眾得知（題號 4-1）。不過，值得欣慰的是，有 9 成以上的單位還是會將由諮商程序中所產生的意見納入法規影響評估（題號 4-3）。

不過，此處法規制訂諮商指數之總分亦有可再微調之處，即吾人若是以眾數（mode）的統計方式來進行分數計算，則指數總分將可從 6.685 分提高至 7.625 分。事實上，利用眾數方式來計算總分亦有方法論上的理由，因為 OECD 會員國在填答法規制訂諮商指數的相關問題時，多是由該國的經建或競爭政策主管機關來進行回答，而此等機關主要也是以該國的一般性（或總體）狀況來對題項進行回答，所以可說是以統計眾數的概念來回答各個題項。例如一個國家只要其多數（即超過 50%）機關的情況係能符合指數題項的描述情形，其便會給予肯定（即「是」）之答案，即全國僅有一總體之分數。申言之，該等國家法規制訂諮商指數的判斷是一總體大致的狀況（僅全國 1 個單位），其並不同於我國此次之全面性的普查（共有 125 個行政機關資料），然後再加總平均為全國之分數。當然，以加總平均的方式來計算總分自然將較眾數方式更為精準，但也因樣本變異較大的原因，將可能會導致分數的低估及趨向保守之推論。但為能更精準反映我國的真實情況，以下之指數計算仍是以 125 個行政機關調查結果的均數來進行計算。

再細究 125 個中央行政機關法規制訂諮商指數調查的結果分佈，其中最高分為 11.25，最低分為 1.25，標準差為 2.19，整體分佈可參考圖 3-1。從圖 1 來看，指數的分佈型態接近平緩的單峰分佈，只有在指數 8 的附近，有較明顯的集中趨勢，而高低的極端值都不多（以兩個標準差作為標準）。為了瞭解各類型政府單位是否有所不同，研究團隊利用先前的分類方式進行交叉分析，各類型政府單位的法規制訂諮商指數詳見表 3-4。

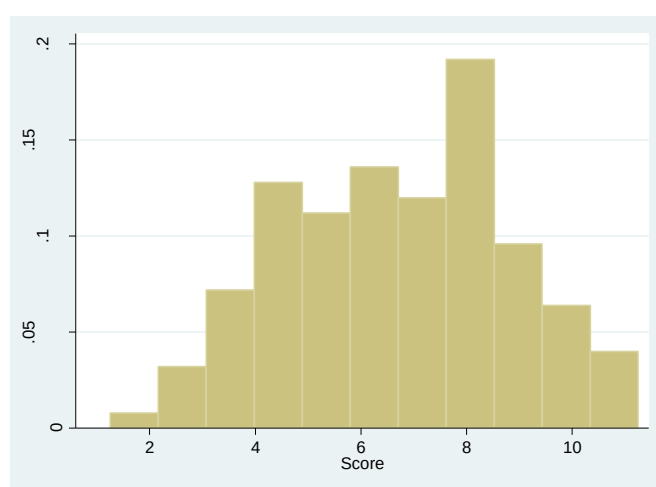


圖 3-1 法規制訂諮商指數直方圖

資料來源：本研究繪製

表 3-4 各類型政府單位之法規制訂諮商指數

分類	屬性	指數
層級	一級機關內部單位或二級機關	6.69
	二級機關內部單位或三級機關	6.68
歸屬	不為內部單位	6.78
	為內部單位	6.46
院別	行政院	6.65
	司法院	6.65
	考試院	7.03
業務	業務/決策單位	6.87
	幕僚/行政單位	6.38
	業務與幕僚工作皆涵蓋	6.74

資料來源：本研究整理

各類型政府單位的法規制訂諮商指數的平均值列於表 3-4，雖然不同類型政府單位的平均值略有差異，但實際上差異不大，未達統計上顯著之水準。研究團隊不論用變異數分析（ANOVA）或迴歸分析，不論分類方式為何，均接受政府單位的類型不影響其法規制訂諮商指數的結論。這一方面顯示出，我國政府單位在統一規範下，各類型政府單位處理法規制定諮商的程序並無特別差異。

我們也可利用極端得分的受訪政府單位名單得到類似的觀察。法規制訂諮商指數最高與最低的 20 個受訪政府單位，部分來自於行政院、部分來自於考試院，部分為內部單位，部分不是。更有趣的是，部分部會，如：勞委會、教育部、經濟部、考選部等，同時有附屬單位名列得分最高與最低之 20 個受訪政府單位。但這也顯示出，我們可能無法根據這一份問卷的資訊有效地解釋各政府單位處理法規制定諮商的差異從何而來，這可列為未來後續研究的課題。

由於 4 大部分的題數與配分均不一致，研究團隊也將各部分實際得分除上各部分滿

分分數進行標準化的程序後，再相互比較，各單位在四大部分問卷標準化後的得分請見表 3-5，可更清楚地看出我國法規制訂諮商指數得分不高的原因為何。從第一部分的得分可以看出，大部分的政府單位都將公眾諮商納入法規制定過程的程序中，甚至在超過 6 成的政府單位中，公眾諮商為法規制定過程中的強制性程序（題號 2-1）¹⁹。我國政府單位在這部分的表現值得讚賞，不過，也凸顯其他部分需要加強的事實。

表 3-5 法規制訂諮商指數在四大部分的標準化平均得分

	諮商程序	諮商工具	諮商時間	諮商品質
標準化得分	0.81	0.49	0.41	0.54

資料來源：本研究整理

在諮商工具、諮商時間、諮商品質三大部分的得分均不到 6 成，前兩部分的得分甚至不到 5 成，確有提升的空間。在諮商工具的部分，先前已有討論，主要的問題在於諮商工具不夠多樣化，也相對消極。在諮商時間方面，不管在政府內部的諮商或者是針對公眾的諮商，有 6 成以上政府單位的諮商最短時間在 2 周以內（題號 3-1、3-2），雖然研究團隊無從知道有多少比例的法規制訂個案適用了最短時間，不過，2 周的諮商時間似乎是太短了。關於諮商品質，先前也有所討論，雖然公眾諮商的意見在超過 9 成的政府單位能反映在其法規影響評估（題號 4-3），但溝通仍有不足，約有一半的政府單位未正式回覆公眾意見，亦未將各造觀點呈現於公眾。最後，有一半以上的政府單位並未以任何方法監控公眾諮商的品質（題號 4-4）。

在法規層次方面，研究團隊嘗試將第一、二、四部分依主要法律、附屬法規的分類分別進行加總、平均。主要法規部分的平均得分為 2.93，而附屬法規的平均得分略高，為 3.24，兩者的差距未達統計上的顯著水準。²⁰研究團隊因此傾向接受法規層次與法規制訂諮商指數無關之結論。

¹⁹ 在 OECD 的分類中，題號 2-1 屬於第二部分的問題。

²⁰ T 檢定的 p 值為 0.0655。

第四節 小結與建議

法規制定諮商指標問卷可分成 4 大部分，包括：諮商程序、諮商工具、諮商時間、諮商品質，這也反映了設計問卷的理論架構。研究單位在主計總處的協助下發出 287 份問卷，回收 285 份，其中有 125 個受訪政府單位在過去兩年曾經負責主要法律或附屬法規之研擬或起草工作。各題項之間填答的結果相當不同，可能是題項之間的相似度不高。

受訪政府單位除了在諮商程序的部分得分較高外，其餘部分的得分均不到 6 成，最後的平均得分為 6.685 分，不到滿分的 6 成。即便各受訪政府單位得分的各別差異很大，但從層級、歸屬、院別、業務的分類來看，受訪政府單位的得分在不同類別並無顯著差別，未來可持續研究各政府單位處理法規制定諮商的差異從何而來。政府單位對待主要法律與附屬法規的作法也無明顯不同。

雖然研究團隊無法針對個別類型政府單位提供未來改善的建議，但仍可從問卷填答的結果提出一般性的建議如下：

- 一、 使用更多樣化、更深入的公眾諮商工具，如：公聽會、諮詢團體、公眾諮商委員會等，來確實了解公眾對法規研擬的意見。
- 二、 延長公眾諮商所進行的時間，特別是針對政府部門以外的諮商。在採用更多樣化、更深入的公眾諮商工具後，公眾諮商所進行的時間應能順勢延長。
- 三、 應使公眾諮商過程中所產生的意見更透明化，畢竟公眾諮商的過程應多讓各種意見進行交流與激盪使得法規研擬更為周全，因此，政府單位應設法使參與諮商程序中各造的觀點是否皆可被公眾得知，也應盡可能地以書面回覆諮商各造所提出之意見。
- 四、 政府單位應設法建議一套機制檢視公眾諮商的成效，不斷修正或改進，俾使公眾諮商能探究出公眾對法規研擬的確實意見。

法規制定諮商指標問卷確實可對法規草案擬定過程的品質提供一些診斷，並產生適切的建議。研究團隊建議往後應定時進行類似的問卷調查，俾使各政府單位能確實了解公眾諮商在法規草案擬定過程的重要性，並致力以公眾諮商完善所擬定的法規草案，使

立法過程更順利，品質愈高。

第四章「法規制訂諮商指標」在「國民幸福指數」編製上之應用與解讀

「法規制訂諮商指數」雖然重要，但是因為我國並非聯合國或 OECD 之會員國家，所以此等指數皆無我國的調查與資料。目前行政院主計總處正在創編我國之國民幸福指數，但在「公民參與及政府治理」面向卻仍未有精確的數據指標，因此特擬以此專案來建置專屬我國之法規制訂諮商指數，以期能與國際接軌，並作為未來我國國民幸福指數在公民參與及政府治理等面向上的具體指數依據。本章將先介紹「法規制訂諮商指標」在「國民幸福指數」編製上之應用，再就此次我國法規諮商指數之調查結果，討論其在國民幸福指數上的解讀及意涵。

第一節 「法規制訂諮商指標」在「國民幸福指數」編製上之應用

OECD 已於 2011 年 5 月 24 日公佈「美好生活指數」(Your Better Life Index；BLI)(即坊間俗稱之「國民幸福指數」)，其認為衡量人民福祉的架構應該包括「物質生活條件」、「生活品質」及「福祉的可持續性」等三大支柱。其中物質生活條件包括所得與財富、工作與收入、居住條件等 3 個面向；而生活品質則包括健康狀態、工作與生活平衡、教育與技能、社會聯繫、公民參與及政府治理、環境品質、人身安全、主觀幸福感等 8 個面向。至於福祉的可持續性則包括自然資本、經濟資本、人力資本、社會資本等 4 項資本之保存。

在 OECD 所公佈的美好生活指數中，「公民參與及政府治理」即為評量政治生活品質面向的指標，也就是民眾在政治領域之福祉。依據 OECD 美好生活指數之內容，其在「公民參與及政府治理」的具體指標，除了「投票率」(voter turnout)之外，便是「法規制訂諮商指數」，也就是公眾在法規政策制訂過程中的參與程度。因此，法規制訂諮商指數不但是政府管制品質的重要指標之一，更是衡量公民政策參與的重要基準，反映出一個國家的政策制訂透明度，以及人民對政府政策及治理的影響，是主權在民的落

實，當然也是民眾在政治層面的生活品質展現。

OECD 美好生活指數在「公民參與及政府治理」面向的建構指標即「投票率」與「法規制訂諮商指數」兩項，投票率係有客觀的數據可以參考，主要是受調查國家在其主要選舉中的民眾投票率。透過投票率的判斷，將可初步瞭解受調查國家人民的政治參與情況，約略屬公民參與「總量」性的指標，對於治理「品質」的瞭解則尚嫌不足。法規制訂諮商指數係更能反映政府治理品質的指標，因其側重於民眾對政策與法令制訂過程的參與和影響，所以更是人民政治生活幸福感的依據。因此，OECD 的美好生活指數便是以「投票率」與「法規制訂諮商指數」等兩項次級指標來反映民眾在「公民參與及政府治理」面向的福祉。

在指數計算的操作層面上，OECD 美好生活指數並未再為法規制訂諮商指標部分發展一套計算公式及調查，其係直接援用 OECD「管制管理系統」(Regulatory Management System; RMS) 調查在「法規制訂諮商」部分的調查資料，因其早已建立權威性的指標題項及內容效度，且已累積相當之追蹤資料 (panel data) 與資料庫 (詳見第二、三章之介紹及分析)，故直接沿用便可，而指標結果的解讀亦同於 OECD RMS 之調查。

有關 OECD「法規制訂諮商指數」近期調查之結果在本報告第二章第三節已有詳盡之介紹，該等結果即 OECD 美好生活指數在「公民參與及政府治理」面向中「法規制訂諮商」指標部分的依據。簡單比較 OECD 美好生活指數與法規諮商指數之間的關係 (2012 年結果，見圖 4-1)，兩者呈現顯著正相關 (Pearson 相關係數 = .40, $p < .05$ ；見圖 4-2)，且尤其是在指數排名較高的國家群，例如澳洲、瑞典、加拿大、紐西蘭等前 10 大美好生活指數排名之國家，亦正巧為法規諮商指數排名前 10 名之國家，重疊度極高，顯示有較佳法規制訂公眾諮商的國家亦有較好的幸福指數表現。

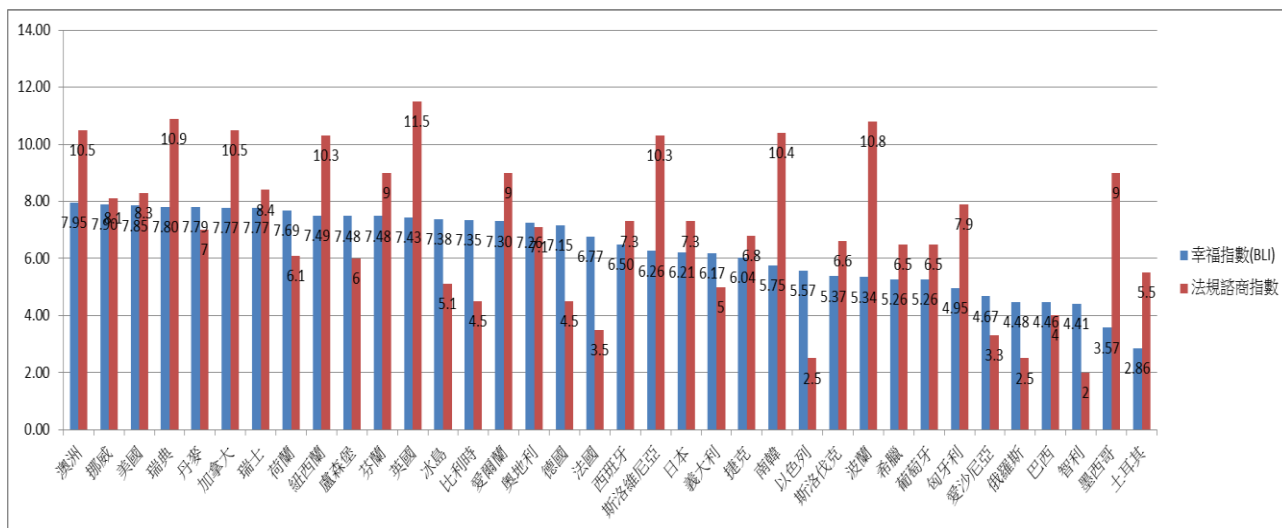


圖 4-1 幸福指數與法規制訂諮商指數比較

資料來源：OECD Your Better Life Index, 2012。

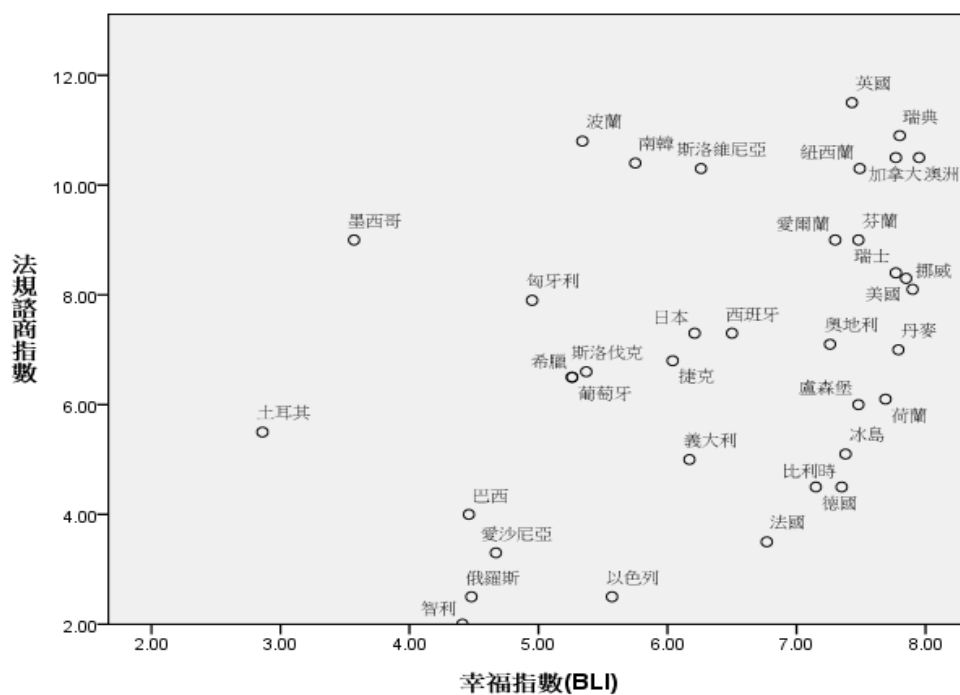


圖 4-2 幸福指數與法規制訂諮商指數相關圖示

資料來源：本研究計算

第二節 我國「法規制訂諮商指標」調查結果在「國民幸福指數」編製上之

解讀

我國目前正在創編國民幸福指數，但因我國並非聯合國或 OECD 會員國家，因此並無相關之指標參考數據可供參考，而此次「法規制訂諮商指數」的建置與調查即是為協助我國國民幸福指數在「公民參與及政府治理」面向方面的指標數據蒐集。當然，此次我國「法規制訂諮商指數」的調查係完全遵循 OECD「管制管理系統」(RMS) 調查之題項與計分（含權重）方式，以期結果能與國際調查接軌，並可進行跨國比較。此外，為能使調查數據更為精準，本項調查幾乎以普查方式來進行我國資訊的蒐集，資料之嚴謹度更勝 OECD 國家之調查。以下將就我國此次調查結果與 OECD 國家最新的調查結果進行跨國比較，以做為我國「國民幸福指數」在法規制訂諮商此一指標面向上的解讀依據。

此次我國「法規制訂諮商指數」的平均總分為 6.685 分（法規制訂諮商指數總分為 12.25），略為落後 OECD 國家最新（2012 年資料）之中位數(7.1 分)。若以排序而言，目前 OECD 資料庫中在「法規制訂諮商指數」項目的調查資料共計有 36 個國家之資料（非全屬 OECD 國家），就 6.685 分在 36 國分數中的排序則居中間偏後，即排序於捷克之後，斯洛伐克之前；在 6.685 分之前共有 20 個國家，之後有 16 個國家，故居 36 國之中間偏後位置（請見圖 4-3）。

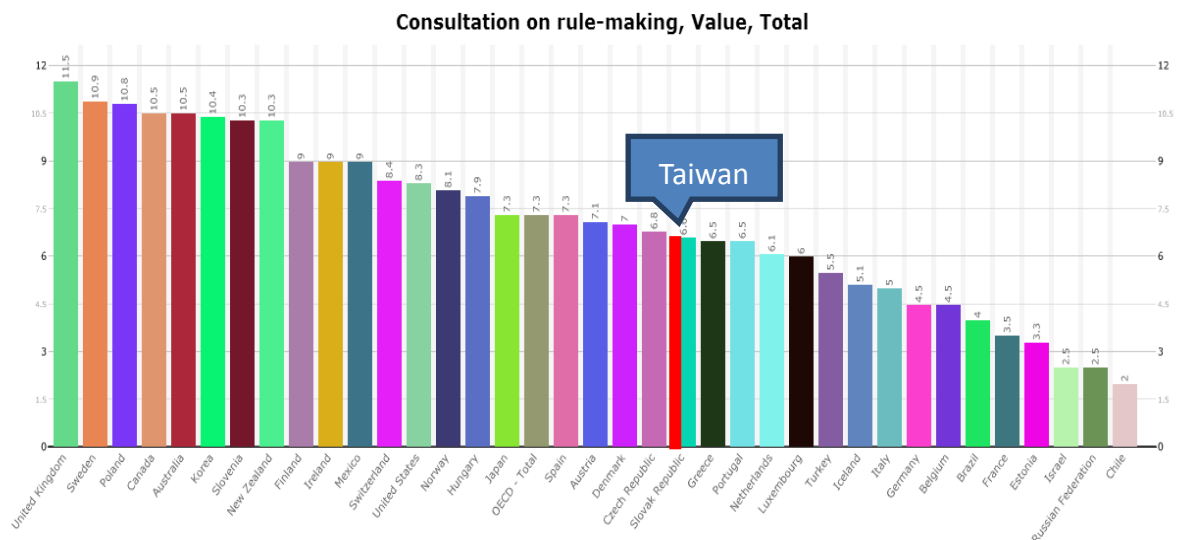


圖 4-3 法規制訂諮商指數國家排序

資料來源：OECD, BLI, 2013；本研究計算

此一調查結果顯示，我國民眾在「公民參與及政府治理」（特別是法規諮商構面）面向上的福祉約居 OECD 國家的平均處，已經符合先進國家的一般水準，但亦仍有可再精進的空間。目前與我國在此一部分福祉接近的國家包括奧地利、丹麥、捷克、斯洛伐克、希臘與葡萄牙，但仍是落後於此一部分福祉的領先族群國家，特別如英國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭等，故英美法系的法規公眾諮商程序與機制似乎特別值得參考及學習。此外，韓國係與我國有高度競爭關係之國家，其法規制訂諮商亦屬極佳之狀況，應也有借鏡學習之處，可待後續研究進行探討。總之，我國首次之「法規制訂諮商指數」調查結果顯示，我國已符合一般先進國家在政策及法規制訂過程中的公眾諮商水準，雖然尚有進步的空間，但只要能持續進行政府法制再造與管制革新，相信我國國民在「公民參與及政府治理」方面的幸福感必定還可顯著提升。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making) 係許多國際評比所最經常使用的評比指標之一，也是「法規影響評估」(Regulatory Impact Analysis；RIA) 機制的一環。

「法規制訂諮商指數」的最主要目的是在瞭解一個國家在法規制訂過程中，其是否具有公開、透明的諮商程序，以及藉此等程序所蒐集到的資訊與結論共識，又是否確實能對政策之規劃和法令的制訂產生實質影響。

我國目前正在研議「國民幸福指數」(National Well-being Indicators；NWI)，而「法規制訂諮商指數」便是評量國民幸福指數中「公民參與及政府治理」面向的指標之一，故藉此專案研究來建置我國之法規制訂諮商指數，以期能與國際接軌，並作為未來我國國民幸福指數在公民參與及政府治理等面向上的具體指數依據。

本研究沿用 OECD「管制管理系統」(RMS) 在「法規制訂諮商」部分的國際標準調查題項與計分(含權重)方式進行調查及指數計算，並且在主計總處協助下，向中央政府 287 個行政機關發放調查問卷，共計回收 285 份，其中計有 125 個受訪政府單位在過去兩年內曾經負責主要法律或附屬法規的研擬或起草工作。該等 125 個行政機關之法規制訂諮商指數平均得分為 6.685，係以諮商程序部分的得分最佳，即多數行政機關已將法規諮商列為政策及法規草擬時之必要程序，但諮商的管道工具仍稍嫌不足、諮商之時間亦過短，且應有更佳的諮商品質監測與回饋機制。此外，調查結果也顯示，不同的行政機關屬性(如層級、歸屬、院別、業務等分類)對法規制訂的公眾諮商並無顯著之影響，代表我國行政機關在法規諮商活動上的一致性。

就本次我國「法規制訂諮商指數」調查結果的國際比較而言，其指數均分為為 6.685 分(法規制訂諮商指數總分為 12.25)，些微落後 OECD 國家之指數中位數(7.1 分)。若以國家排序而言，我國指數分數亦居 OECD 調查國家(共計 36 國)之中間偏後位置，排

序於捷克(第 20 名)之後，斯洛伐克(第 21 名)之前。總之，此次調查結果顯示，我國民眾在「公民參與及政府治理」（特別是法規諮商構面）面向上的福祉約居 OECD 國家的平均處，已經符合先進國家的一般水準，但亦仍有可再精進之空間。

第二節 研究建議

本研究完成我國首次之「法規制訂諮商指數」建構與調查，同時亦藉此一調查結果，提供目前正在創編之「國民幸福指數」在「公民參與及政府治理」面向上的指標數據參考。由於法規制訂諮商指數本係政府管制革新（regulatory reform）及管制影響評估（RIA）機制之一環，並同時做為國民幸福指數在政府治理面向的指標依據，故可按此雙重功能，提供相關主管當局政策建議如下：

一、對政府管制革新之建議

「法規制訂諮商指數」本在探究政府管制政策及法規制訂過程中的公眾諮商狀況，且尤其側重對諮商程序、諮商工具（途徑）、諮商時間、諮商品質等面向的瞭解。按此次調查結果顯示，我國之行政機關在諮商程序部分做的最好，但在諮商管道、諮商時間與諮商品質確保等方面似乎仍有精進的空間，建議可有以下之改進：

（一）、公眾諮商工具及途徑的多樣化：應建置更多的諮商途徑與管道，如公聽會、公共論壇（含網際網路）、諮詢團體、公眾諮商委員會等，以強化公眾的政策參與並確實瞭解主要政策利害關係人對法規研擬之意見。

（二）、公眾諮商時間的延長：應延長公眾諮商之時間，使公眾意見確實有機會可反映至決策主管當局，且尤其是針對政府部門以外之諮商，更應有較長的時間來廣徵民意。

（三）、公眾諮商品質及責任的確保：公眾諮商除量的擴增（包含公眾諮商工具及途徑的多樣化與時間增加），亦應注重品質的提升。公眾諮商的過程應符合透明化（transparency）、責任化（accountability）及回應化（responsiveness）的精神。蓋在公眾諮商過程中所產生的意見應透明化、公開化，並使不同的觀點皆能為公眾所得知，以形成深度的意見交流與激盪，而使法規之研擬更為周全。同時決策主管當局亦有回應及回覆

公眾建議之責任，更應即時處理，避免延宕。

（四）、公眾諮商成效評估機制的建立：政府主管當局應設法建議一套評估機制，以定期檢視公眾諮商之成效與影響，並不斷修正與改進法規公眾諮商機制，俾使公眾諮商確實能對政府決策及法令制訂產生實質正面影響。

（五）、法規制定諮商指標問卷確實可對當前法規草案擬定過程的品質狀況提供相關之診斷，並產生適切的建議。研究團隊建議往後應定期進行類似之問卷調查，俾使各政府單位能確實了解公眾諮商在法規草案擬定過程的重要性，並致力以公眾諮商來完善所擬定之法規草案，使立法過程更為順利，品質更為提升。

二、對國民幸福指數編製之建議

「法規制訂諮商指數」係 OECD 「美好生活指數」(Your Better Life Index；BLI) 在「公民參與及政府治理」面向的指標數據之一。本研究完全依循 OECD 之標準題項及指數計算方式進行我國指標數據之計算，應可與國際及 OECD 資料庫完全接軌，並能進行比較。此次我國調查結果顯示，我國之「法規制訂諮商指數」均分（6.685 分），約略接近 OECD 國家之指數中位數(7.1 分)，且居 OECD BLI 調查國家之中間位置，代表我國民眾在「公民參與及政府治理」面向上的幸福感已符合先進國家的一般水準。

我國首次在「法規制訂諮商指數」上的調查結果雖然不差，抑或正巧符合先進國家在政府治理面向的國民幸福感均值，但卻不宜以此自滿，因我國尚還有更加精進之空間。目前與我國在法規制訂諮商面向之福祉接近的國家包括捷克、斯洛伐克、希臘與葡萄牙，但卻仍落後於在此一部分福祉最領先族群的國家如英國、瑞典、加拿大、澳洲、紐西蘭等，所以英美法系法規公眾諮商程序與機制似乎特別值得我國未來的參考及學習。此外，韓國係與我國有高度競爭關係之國家，其在法規制訂諮商上亦有極佳之表現，故也應有借鏡學習之處，可待後續研究繼續探討。

總之，「法規制訂諮商指數」的建置同時滿足我國在管制革新與國民幸福指數編製上的雙重功效，建議未來能繼續有定期性的調查及資料累積，俾使我國能有更佳的法規制訂品質，並提升國民在公民參與及政府治理面向上的幸福感。

參考文獻

一、中文參考文獻

林桓(2002)，「我國建立法規衝擊分析機制之初論」，研考雙月刊，第二十六卷第五期，頁 40～49。

林桓(2007)，「為民服務，抑依法行政？—以法規影響評估機制為中心」，研考雙月刊，第三十一卷第四期，頁 63～72。

朱鎮明(2006)，「法規衝擊評估制度—以愛爾蘭優質管制白皮書為中心的分析」，競爭力評論，第十期，頁 30～64。

張其祿(2006)，「政府管制政策績效評估：以 OECD 國家經驗為例」，經社法制論叢，第三十八期，頁 49～98。

張其祿(2008)，「政府管制政策之績效評鑑：兼論法規影響評估之概念與實務」，研考雙月刊，第三十二卷第二期，頁 50～58。

陳明堂、郭宏榮(2007)，「行政程序法上聽證運作之實務與技巧」，研考雙月刊，第三十一卷第三期，頁 41～49。

二、英文參考文獻

Bernstein, M. (1955), Regulating Business by Independent Regulatory Commission. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Jacobs, S. (1997), 'An Overview of Regulatory Impact Analysis in OECD Countries.' In Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD (1997). Paris: OECD Publications.

Jacobs, S. (2002), 'Convergence in Impact Analysis: Toward an Integrated Framework for RIA and SIA in European Institutions.' paper presented at the Sustainability Impact Appraisal Seminar, British Embassy, Brussels, April 2002.

Morrall, J. F. III (2001) , 'Regulatory Impact Analysis: Efficiency, Accountability and Transparency', mimeo, Washington, DC: US Office of Management and Budget.

OECD (1995a) , Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation, Paris: OECD Publications.

OECD (1995b), Reference Checklist for Regulatory Decision-Making, Paris: OECD Publications.

OECD (1997a). The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis, Paris: OECD Publications.

OECD (1997b), Regulatory Impact Analysis: Best Practice in OECD countries, Paris: OECD Publications.

OECD (2002), Regulatory Policies in OECD Countries; From Interventionism to Regulatory Governance, Paris: OECD Publications.

OECD (2005). Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance (Annex 1), Paris: OECD Publications.

OECD/European Commission Joint Research Centre (2008), Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide, OECD, Paris.

OECD (2009), Indicators of Regulatory Management Systems, 2009 Report, Paris: OECD Publications.

OECD (2011), OECD Regulatory Indicators Questionnaire, Paris: OECD Publications.

OECD (2012), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

OECD (2013), <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>

Radaelli, C. M. (2002), The Politics of Regulatory impact Analysis in OECD Countries: Best Practice and Lesson-drawing, mimeo. Bradford: University of Bradford.

Stigler, G. (1971), 'The Theory Of Economic Regulation.' Bell Journal Of Economics And Management, Vol.2, Spring, Pp.3-21.

附錄 1 調查問卷

敬啟者：

本研究團隊目前刻正接受行政院主計總處之研究委託，進行有關我國「法規制訂諮商指數」(Consultation on Rule-making) 方面之研究。在法令制訂的過程中，向利害關係人或公眾進行意見徵詢及諮商已經成為實踐民主政治的重要程序，並且廣泛獲得世界各先進國家與國際組織的重視。事實上，在 OECD「美好生活指數」中，民眾於政治生活面向上的幸福感，除建立在政治參與（一般以投票率來反映）之外，便是政府在制訂法令時是否具有充分的公眾諮商。由於我國目前正在創編「國民幸福指數」，其相關指標完全採用 OECD 美好生活指數之指標，因此實有必要探究我國行政機關在法令制訂過程之公眾諮商狀況，以致有此次問卷調查。

此次問卷之題項設計係遵循 OECD 調查問卷內容，以期能與國際接軌。在填答時，煩請您以所屬**服務機關之立場**進行回答，本研究將不會揭露任何個別機關之資訊，所有資料將僅做總體分析之用。

最後，感謝您的鼎力支持，透過您的協助將能使我國「法規制訂諮商指數」與「國民幸福指數」之發展更臻完備。若您仍有填答上之問題，煩請洽詢研究單位。另請在填答完畢後，免備文將問卷在 5 月 17 日前以**電子郵件或郵寄方式**，逕寄本研究團隊 (Email:ysscaa@mail.nsysu.edu.tw 地址：804 高雄市鼓山區蓮海路 70 號國立中山大學逸仙社會科學研究中心收)，謝謝！

敬祝 工作順利、平安如意

研究團隊

計畫主持人張其祿教授、王俊傑副教授敬上

國立中山大學逸仙社會科學研究中心

804 高雄市鼓山區蓮海路 70 號

電話：07-5252000 分機 5640（行政助理郭玉雲小姐）

手機：0916-990124

傳真：07-5255503

Email:ysscaa@mail.nsysu.edu.tw

研究委託單位

行政院主計總處

一、請問貴單位在最近兩年內（2011～2013）是否曾經負責主要法律或附屬法規（含施行細則）之研擬或起草工作？

請在空格（☒）中勾選

註：此處所指之主要法律或附屬法規（含施行細則）僅指涉及人民權利義務，或對特定人民團體產生影響之相關法規，故凡機關本身之組織法或其內部運作之法規，則不在此限。

☐是（請填寫以下各題） ☐否（請直接跳答第三大題，並擲回問卷即可）

二、法規制訂諮商指數題項

註：以下題項，除第 3 題之外，請分別按法規為「主要法律」或「附屬法規（含施行細則）」的狀況進行作答，謝謝！

題號	問題	填答區 請在空格（ ☒ ）中勾選	
1	請問貴單位在研擬法規提案（草案）時，是否會向可能受法規影響的相關團體進行公開的意見諮詢（即公眾諮商）？ （公開意見諮詢包括 2-2 題中所指的各種活動）	主要法律 ☐ 是 ☐ 某些案例 ☐ 否	附屬法規（含施行細則） ☐ 是 ☐ 某些案例 ☐ 否
2-1	請問貴單位在研擬法規提案（草案）時，公眾諮商是否為必要（強制性）的程序？	主要法律 ☐ 是 ☐ 否	附屬法規（含施行細則） ☐ 是 ☐ 否
2-2	請問貴單位在制訂法規提案（草案）時，通常會透過右列哪些管道來進行公眾諮商？（可複選）	公眾諮商方式	
		■ 將草案資訊廣泛地分送各界，以尋求意見 （此處各界主要係指特定之專家團體或/和與法案有關之利益團體） ■ 公告周知並尋求意見 （此處係指在立法前，已將立法目的、意旨公告（譬如透過網路）並向一般公眾徵詢回饋意見）	主要法律 ☐是 ☐否 附屬法規（含施行細則） ☐是 ☐否

		■ 舉辦公聽會 (此處係指向所有民眾公開之公聽會)	☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
		■ 僅在網際網路上公布提案	☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
		■ 組成諮詢團體 (諮詢團體係指由遴聘之專家或/和相關利益團體之代表所組成之法案諮詢機制，其可為臨時性或常態性的設置)	☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
		■ 組成公眾諮商委員會	☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
2-3	請問貴單位在制訂法規提案(草案)時，社會大眾是否皆能參與該法規提案的公眾諮商程序？	主要法律 ☐ 是 ☐ 否	附屬法規(含施行細則) ☐ 是 ☐ 否	
3	若公眾諮商為法規制訂時的必要程序，請問諮商的最短時間為何？請以週計，1至25週。			
3-1	若由政府內部機關來提供諮詢意見，其至少能有多長的諮商時間？	☐ 0週 ☐ 1週 ☐ 2週 ☐ 3週 ☐ 4週以上		
3-2	若由公眾，包括一般公民、企業與市民社會組織來提供諮詢意見時，其至少能有多長的諮商時間？	☐ 0週 ☐ 2週 ☐ 4週 ☐ 6週 ☐ 8週 ☐ 12週以上		
4-1	請問貴單位在對法規提案(草案)進行公眾諮商時，參與諮商程序中各造的觀點是否皆可被公眾得知？	主要法律 ☐ 是 ☐ 否	附屬法規(含施行細則) ☐ 是 ☐ 否	

4-2	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，主管機關是否被要求需以書面回覆諮商各造所提出之意見？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
4-3	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，由諮商程序中所產生的意見是否已被納入法規影響評估之中？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否
4-4	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，是否有任何程序可用以監督評估諮商程序的品質（例如：調查或其他方法）？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 ☐ 否	☐ 是 ☐ 否

三、單位基本資料

註：請在空格（☒）中勾選；以下題項皆為單選。

1. 貴單位所屬之層級為何？

☐一級機關 ☐二級機關 ☐三級機關 ☐獨立機關

2. 貴單位所業管之政事別為何？

一級機關：

☐行政 ☐立法 ☐司法 ☐監察 ☐考試

二、三級機關及獨立機關：

☐內政 ☐國防與國軍退輔 ☐外交與僑務級 ☐經濟
☐財政 ☐交通與建設 ☐教育及體育 ☐法務
☐衛生福利 ☐環境資源 ☐農業 ☐勞動
☐文化 ☐大陸事務 ☐少數民族 ☐金融監理
☐公平交易 ☐通訊傳播 ☐選舉 ☐人事
☐考選銓敘 ☐國家安全 ☐主計 ☐國務
☐政策管考 ☐科技發展 ☐其他（請列舉）_____

3. 貴單位之工作性質為何？

☐業務/決策單位 ☐幕僚/行政單位 ☐業務與幕僚工作皆涵蓋

4. 請問您的大名、職稱、所屬單位與聯絡方式？（本題僅做為填答同仁聯繫之用，相關資訊絕對保密，不會對外公開）

姓名_____ 職稱_____ 服務單位_____

聯絡電話_____ E-mail: _____

～問卷到此結束，再次感謝您的協助～

附錄 2 問卷調查結果

題號	問題	問卷調查結果	
1	請問貴單位在研擬法規提案（草案）時，是否會向可能受法規影響的相關團體進行公開的意見諮詢（即公眾諮詢）？ （公開意見諮詢包括 2-2 題中所指的各種活動）	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 93/93.0% ☐ 某些案例 6/6.0% ☐ 否 1/1.0%	☐ 是 102/85.7% ☐ 某些案例 11/9.2% ☐ 否 6/5.0%
2-1	請問貴單位在研擬法規提案（草案）時，公眾諮詢是否為必要（強制性）的程序？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 79/79.0% ☐ 否 21/21.0%	☐ 是 81/69.8% ☐ 否 35/30.2%
2-2	請問貴單位在制訂法規提案（草案）時，通常會透過右列哪些管道來進行公眾諮詢？（可複選）	公眾諮詢方式	主要法律
		☒ 將草案資訊廣泛地分送各界，以尋求意見 （此處各界主要係指特定之專家團體或/和與法案有關之利益團體）	☐ 是 85/86.7% ☐ 否 13/13.3%
		☒ 公告周知並尋求意見 （此處係指在立法前，已將立法目的、意旨公告（譬如透過網路）並向一般公眾徵詢回饋意見）	☐ 是 73/79.3% ☐ 否 19/20.7%
		☒ 舉辦公聽會 （此處係指向所有民眾公開之公聽會）	☐ 是 49/52.7% ☐ 否 44/47.3%
		☒ 僅在網際網路上公布提案	☐ 是 36/39.6%
			☐ 是 88/80.7% ☐ 否 21/19.3%
			☐ 是 101/94.4% ☐ 否 6/5.6%
			☐ 是 38/35.5% ☐ 否 69/64.5%
			☐ 是 47/45.2%

			☐ 否 55/60.4%	☐ 否 57/54.8%
		■ 組成諮詢團體 (諮詢團體係指由遴聘之專家或/和相關利益團體之代表所組成之法案諮詢機制，其可為臨時性或常態性的設置)	☐ 是 69/71.1% ☐ 否 28/28.9%	☐ 是 62/56.4% ☐ 否 48/43.6%
		■ 組成公眾諮商委員會	☐ 是 12/13.6% ☐ 否 76/86.4%	☐ 是 14/14.1% ☐ 否 85/85.9%
2-3	請問貴單位在制訂法規提案（草案）時，社會大眾是否皆能參與該法規提案的公眾諮商程序？	主要法律 ☐ 是 77/78.6% ☐ 否 21/21.4%	附屬法規（含施行細則） ☐ 是 97/84.3% ☐ 否 18/15.7%	
3	若公眾諮商為法規制訂時的必要程序，請問諮商的最短時間為何？請以週計，1 至 25 週。			
3-1	若由政府內部機關來提供諮詢意見，其至少能有多長的諮商時間？	☐ 0 週 0/0.0% ☐ 1 週 37/26.4% ☐ 2 週 49/35.0% ☐ 3 週 7/5.0% ☐ 4 週以上 47/33.6%		
3-2	若由公眾，包括一般公民、企業與市民社會組織來提供諮詢意見時，其至少能有多長的諮商時間？	☐ 0 週 1/0.7% ☐ 2 週 84/60.9% ☐ 4 週 24/17.4% ☐ 6 週 4/2.9% ☐ 8 週 9/6.5% ☐ 12 週以上 16/11.6%		
4-1	請問貴單位在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，參與諮商程序中各造的觀點是否皆可被公眾得知？	主要法律 ☐ 是 68/63.0%	附屬法規（含施行細則） ☐ 是 73/58.9%	

		☐ 否 40/37.0%	☐ 否 51/41.1%
4-2	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，主管機關是否被要求需以書面回覆諮商各造所提出之意見？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 53/50.0% ☐ 否 53/50.0%	☐ 是 57/46.3% ☐ 否 66/53.7%
4-3	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，由諮商程序中所產生的意見是否已被納入法規影響評估之中？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 104/96.3% ☐ 否 4/3.7%	☐ 是 112/91.8% ☐ 否 10/8.2%
4-4	請問在對法規提案（草案）進行公眾諮商時，是否有任何程序可用以監督評估諮商程序的品質（例如：調查或其他方法）？	主要法律	附屬法規（含施行細則）
		☐ 是 50/47.2% ☐ 否 56/52.8%	☐ 是 54/44.3% ☐ 否 68/55.7%