

建構良善的政府管制治理：歐美的運作經驗

胡至沛*

摘要

為了明確陳述何謂良善的管制治理，本文將以英美與歐盟等國家為例，分述其在過去管制改革歷程中，如何提升本身對於管制政策的品質與治理能力，並且針對相關制度設計與運作經驗，以比較分析的方式，將此種治理理念加以呈現。據此，本文預計將分為四大部分：

首先、興起背景分析：指出 1980 年代末期，因財政困境所導致的政府失靈，以及人民對於政府的不信任，兩者是促使政府對管制政策，產生治理方式轉變的重要背景因素；其次、歐美的管制治理運作經驗分析：分別從課責機制、諮詢制度，以及影響分析等三個角度，以比較分析與經驗對照，詳述其主要內涵與所遭遇的問題；再者、評論與反思：論述管制治理所傳遞的理念，是否足以稱為是一種普世的價值，值得學習與仿效？以及在實際運作上所可能到的問題；最後、結論：歸納上述的分析與說明，並且參照當前歐美等國在政府管制領域上，所從事最新的研究與發展趨勢，提出相關的思考方向與建議。

關鍵詞：管制治理、管制改革、獨立管制機關、管制影響分析

* 作者為中華大學行政管理學系助理教授 E-mail:billhu0711@gmail.com

壹、引言

自從 1980 年代以來，世界各國歷經政府失靈與嚴重的財政赤字問題，許多國家在相關產業陸續採取許多解除管制政策，例如航空、鐵路與公路運輸、金融市場、能源電力與電信通訊等，導致各國政府出現大量的國營事業民營化現象，然而這些改革措施在經濟上所展現的成效，也喚起各國政府對市場運作機制的重視，儼然成為一種新的治理模式（Hahn, 2000）。另一方面，隨著全球化與科技的快速發展，許多國家回過頭來開始重視政府與市場之間的選擇問題，著手進行一連串的管制改革（regulatory reform），並且對於傳統政府管制措施有了重新詮釋，認為所謂管制改革不只是解除管制而已，更意味著政府必須要有更好的管制治理能力，也就是必須進行更有效的再管制。為了充分瞭解改革的成效，經濟貿易合作暨發展組織（OECD），便開始針對各國所進行的管制改革內容，進行一連串有系統且深入的長期研究，並且明確的指出各國所進行的管制改革，其主要的目標是在於（1997a）：第一，提升政府管制的品質；第二、重新檢視政府的管制政策與機制；第三、改善管制政策制訂的程序與管理革新的歷程。

然而，本文研究的主題—管制治理（regulatory governance），該理念的出現與各國所從事管制改革密切相關，並且首見於 OECD 在 2002 年所出版的報告書—「OECD 國家的管制政策：從干預主義到管制治理」（Regulatory Policies in OECD Countries：From Interventionism to Regulatory Governance），在該報告書中，OECD 特別以管制治理為標題為名，另列專章，用來說明各國近年來各種提升管制政策品質，所採取的各種革新措施與努力。綜觀該報告書所陳述的管制治理的意涵，非常明顯地有別於過去傳統所強調的「命令與控制」（command and control）政府管制方式，也就是以嚴格管制法規，控制相關的公共服務的提供，或者限制不被允許的行為出現。相反的，在 OECD 報告書中所描述的管制治理，則是另一種完全不同的治理理念，其所強調的，不僅是政府如何推動優良的管制政策，以及減少不必要管制法規的障礙，更重要的是，如何透過良好的制度設計與立法過程，搭配適當的策略與工具，使政府能專心於政策制訂的核心職能，把不需要再繼續從事的服務，轉交給民間社會與市場，使其充分發揮其效率與效能；最後把原屬於政府管制的領域，以更公開透明的方式，讓所有相關利害關係人能充分參與其中，共同協力達成政府管制的目標，進而提升人民的經濟與社會

福祉。

再者，綜觀各國政府近年來所從事的行政革新、政府再造等變革活動，其最終的目標都是在追求「善治」(good governance)，使政府更具有課責性以及運作上更有效率 (Minogue, 2002)。因此從政府的行政革新的觀點來看，透過制度發展、能力建立、採取適當的分權、立法與行政機關的協調，便成當前革新的首要目標。一般而言，良好的政府治理通常被稱做是善治，它本身是一種社會管理過程，亦是政府與公民對公共生活的合作管理。善治所代表的是一種民主過程，建立起國家與社會，或是政府與公民之間的良好合作關係。近年來各國政府從事的行政革新、政府再造等變革活動，其最終的目標都是在追求「善治」，當然在管制政策上的改革亦是如此。事實上，何謂「善治」？有些具體的衡量標準？不論從學術研究與實務運作上皆無定見，本文則是以歐美等國家，在管制改革過程中，本身制度設計的「課責性」、決策過程的「公開透明與參與」，以及配合「管制影響分析」的進行，這三種角度做為論述建構良善管制治理的比較分析基礎。

貳、管制治理的興起背景分析

廣義而言，管制等同於政府，政府所做的每件事都是管制，管制亦是立法、治理與社會控制，所有政府的活動皆可包含在「管制」在內；另一方面，管制代表的是政府核心的功能，亦是公權力的最佳展現，一旦出現任何危害人民福祉與利益的情況，在過去，政府往往採取嚴格的法令禁止，或者親自提供重要的民生服務，以維護國內的社會秩序，建立適當的市場運作方式。但是這樣的認知到了1980年代卻有所轉變，也使得過去慣於採用的直接干預、命令與控制的治理方式有所轉變，認為政府應該減少對於企業活動限制，而政府的管制政策目標與行為必須重新調整，以提升其效率與效能 (Head & McCoy, 1991)。

然而，在二十多年間，究竟是哪些因素使政府在管制領域上，不論在制度設計與實際的運作方式，產生如此重大的轉變？當中有何主要的特徵 (參閱圖1)，在此則是提出以下的解釋 (胡至沛，2006)：

第一、政府的經濟與財政問題：過去凱因斯所主張的福利經濟學，長期指導著各國政府的經濟發展，認為政府必須擔負起照顧人民的責任，因此政府可以透過各種管制政策，經由國營事業提供人民所需的公共服務，以解決市場功能不彰

等失靈現象。但是此種思想到了 70 年代末期，受到國際經濟產生劇烈變化，特別是當時的石油危機，為了繼續維持公共服務的提供，政府本身的預算赤字增加，加上國內失業問題日趨嚴重，通貨膨脹不斷的問題出現，福利經濟學的主張，開始受到嚴格的考驗，而所謂自由經濟學者們紛紛提出強烈的批評與質疑，並且認為政府如同市場，一樣會出現各種嚴重的失靈，當中又以不當的管制更是罪魁禍首。因此，解除政府不當管制、公共服務的市場自由化與民營化，此種市場途徑改革路線，以提供更具有競爭性的公共服務，便成為此時共同的呼籲，並成為各國紛紛進行所謂「管制改革」¹運動的核心主張。

其次、除了經濟與財政問題之外，在 1980 年代末期，各國政府另面臨另一種挑戰，人民對於政府的不信任，逐漸在各國境內形成，進而開始影響到政府治理的正當性。因此，為了挽回人民對於政府的信心與信賴，提升政府的治理能力，便成為各國政府共同的首要目標。然而，不論是 OECD 的調查或者從事各國的發展經驗所顯示，獨立管制機關成為各國在管制制度設計上，共同採取的一種變革手段，希望透過「機關獨立」與「行政專業」等特質，以再次取得民心，使政治力退出政府重大的管制政策，同時避免官員受到特定團體的影響，做出損害人民公共利益的決策。雖然，獨立管制機關至今仍是飽受爭議的政府組織，為了展現其獨立與專業特質，在其實際運作上仍需要完善的配套措施，如此才能有效提升政府的治理能力，協助政府追求善治的目標。

¹ 1980 年代以來，各國開始將一些長期受到政府管制的產業，紛紛減少對其管制，並且大量的使用「解除管制」(deregulation) 一詞來說明各種減少政府管制的現象，並且認為這是管制改革的全貌。事實上，依據 OECD (2002) 界定所謂的管制改革，主要包含三個階段：管制、解除管制，以及再管制 (re-regulation)，而改革焦點本身從早期重視解除政府管制或是減少政府管制，轉變到目前的透過各種制度設計，以改善既存管制政策之品質，以重新檢視既有政策成效與制訂新的管制措施。

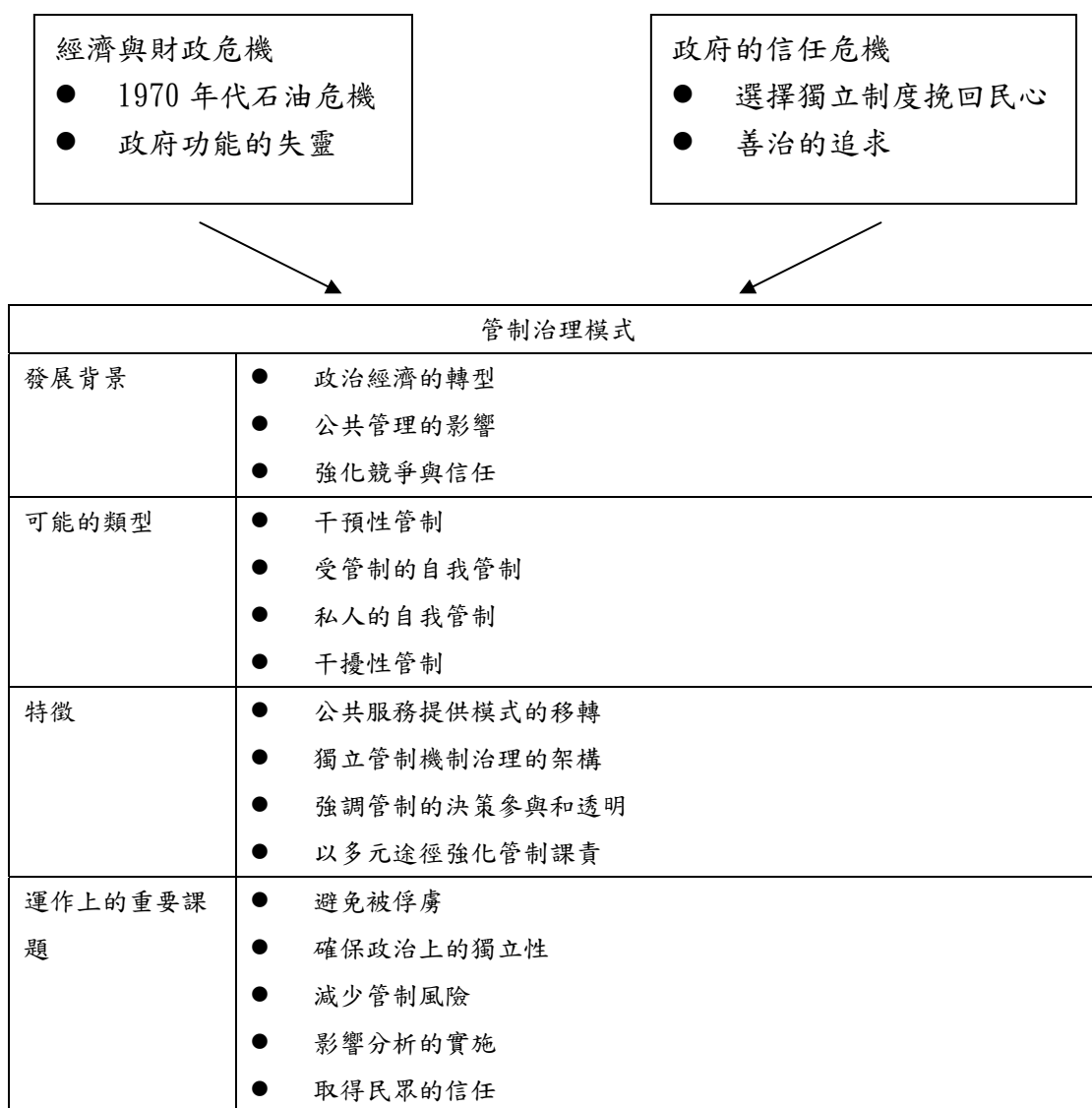


圖 1 管制治理的興起與內涵

資料來源：胡至沛，2006，頁 67。

此外，Minogue 與 Carino (2006) 亦認為管制治理的概念出現，特別與 1980 年代以來，各種討論政府管制、民營化與後民營化的管制改革研究成果有著密不可分的關係：首先、對於政府管制政策的分析，必須超越傳統以法規命令的觀點，解釋政府與企業之間互動關係，取而代之的，則是從政府與市場的角度，從經濟、法律、政治、公共政策與管理等學科角度，建立其治理的原則；其次，政府管制所代表的是一種政策制訂的過程，亦是一種治理方式的呈現，吾人就必須注意到當中的制度設計的問題，特別獨立管制機關角色與定位，尤其此種機關通常結合了行政、立法與司法三種功能，如何維持其獨立性與課責性往往成為討論的焦

點；最後，討論管制治理亦必須關注到政府與其他被管制團體，或稱為利害關係人的互動關係，如何政府提出管制政策、決定替選方案的依據，以及強化執行的成效與產生順服的行為。

綜合以上所述，管制治理重新引用了美國在激進改革時期（progressive）為代表的「管制國家」（regulatory state）²概念，強調獨立與專業的政府管制精神，並且成為近年來各國政府在管制制度發展上的一種風潮與學習對象；此外，對於政府管制的研究，開始與治理的概念相互結合，並且與政府、市場與公民社會三種治理模式相互連結，形成彼此協力與合作的網絡關係，因此使得政府的公共服務將不再由政府單獨提供，而是政府、市場與社會共同的責任，而政府將可以藉由管制此途徑來領航這個提供服務的網絡。

參、歐美的運作經驗

如前所述，管制治理的興起與各國政府過去的經濟表現不佳、預算赤字問題，或者是本身人民對於政府所產生的不信任行為有關，這些因素迫使其必須在管制制度設計與運作方式有所調整。然而，此種政府治理型態的轉變，在各國究竟呈現出何種面貌？當中有哪些重要制度的設計？以及如何建構出一個良善的政府管制治理（good regulatory governance）？事實上，綜觀國內外對於此部分的研究皆無定論，或是沒有特定可以參照的面向與指標。在此主要是使用一般對於何謂善治的常見標準，以及歐美等國在此方面的運作經驗，嘗試性的從制度設計的「課責性」、決策過程的「公開透明與參與」，以及配合「管制影響分析」的進行，這三種角度做為論述建構良善管制治理的比較分析基礎。

一、制度設計的課責性：課責是維持公眾的信任，用以獎優汰劣的一套系統，讓政府與行政人員對民眾能夠確實地負起責任，而健全的課責機制更具民主治理的基石。各國政府進行管制改革的最終目標在於提升人民的福祉，以及善治的追求。近年來，歐美等國在管制改革的過程中，亦致力於管制政策的課責機制發展，並且將焦點主要集中於管制政策的審核，以及在如何將獨立管制機關融入本身的

² 過去二十年來所盛行的新公共管理運動與民營化政策，雖然使國營事業或公共服務提供責任逐漸轉移到民間，但未使政府干預的角色就此萎縮，甚至相反的，政府的管制反而更多也更重要，扮演起監督與管理的角色，而這種情況已被 Majone（1994、1996、1997、1999）與 Moran（2001a、2001b、2002、2003）等人稱之為是一種「管制國家」（regulatory state）再次興起的現象，當中又以 Majone 的研究最常被引用與說明，對此，他（1997）曾歸納出兩個主要的再次興起因素：福利國家的式微與政府的管制失靈，以及 1980 年代以來的解除管制與民營化的運動，受限於篇幅，在此不再論述，有興趣的讀者可以參閱其研究。

制度中，並且保有一定的課責性。前者透過審查各管制機關所提出的管制計畫、法規草案，以及影響分析報告等，以掌握政府管制政策的品質；後者則是關注此種特殊類型的管制機關，如何在政府體制內順利運作，並且不會因為強調其獨立性而失去控制。在這兩者當中，又以獨立管制機關的課責性維持最為重要，主要是因為，除了美國以外，對其他國家而言，此種機關的設置，不但是前所未有的體制變革，更容易本身的傳統制度產生衝突，使得反對者常以擴權與濫權批評此類的機關，因此如何使此類機關受到合理的監督與管理，便格外引起關注。在此將這兩項課責議題，以及在歐美的發展情況分述如下：

第一、審核制度：美國可以說是最早建立管制政策審核制度的國家，1970年代尼克森執政時期，為了改善當時的生活品質，便以總統行政命令的方式，要求各聯邦機關，針對環保、健康醫療與消費者保護等社會管制政策，必須送交管理預算局審核，並且在後續歷任總統的努力下，逐漸確立了管制政策的審核制度。事實上，從歐美實際的運作經驗來看，審核制度建立與管制影響分析（regulatory impact analysis,RIA）的實施密不可分，並且設置的型態、方式，以及扮演的功能亦有所不同（參見表1）：

1. 機制的屬性而言：除了美國以外，英國與歐盟在審核方式都是由相關機關負責，並且不是所有管制政策都會接受審核，其主要是因為英國與歐盟在此面的發展遠比美國慢了許多，但是從近年來的發展趨勢而言，仿效美國經驗，建立統一與專責的審核機制，全面強制要求接受審核，似乎是其共同的目標。
2. 就負責的機關與設置依據而言：美國透過總統的行政命令，使管理預算局（OMB）成為聯邦政府重大管制政策的主要審核的機關，但是真正的審核工作則是落在資訊與管制事務辦公室（OIRA），並且能夠退回或擱置各機關所提出的管制計畫；英國雖然沒有專責的審核機關，並且分屬於內閣、議會與更佳管制小組等身上，但是就實際運作上，管制影響小組與議會審計局（NAO），則是分別擔任事前與事後審核的角色，共同負起提升管制政策品質的責任；同樣的，歐盟於2003年才正式推動影響分析制度，尚未有明確的機關負責相關的審核，目前則是由歐盟議會所屬秘書處負責，其工作在於彙整各管制機關的研究報告，送交歐盟國會進行立法審查，本身不具有專業的審核能力。

3. 就目前運作的情況而言：OMB 與 OIRA 固然是美國當前最重要的審核機制，並且具有一定的專業能力，但是其直屬於白宮之下，卻容易接受到來自總統的關切與壓力，自動選擇特定偏好的政策，再經由總統送交國會進行立法審查；英國的問題來自於制度設計上，由於缺乏強制力，各管制機關得以自行決定是否要提出影響評估報告接受審查，容易產生怠惰的心裡，此外各管制機關的審核標準的要求並不一致，使得最後的政策品質參差不齊；歐盟的問題來自於本身的制度設計，以及管制機關的能力兩方面，在缺乏有效的資源的情況下，管制機關容易各行其事，亦不具有足夠的專業進行審核工作。

表 1 歐美管制審核制度比較分析

	美國	英國	歐盟
機制屬性	統一	分散	分散
負責的機關	● OMB 與 OIRA	<ul style="list-style-type: none"> ● 內閣辦公室直接所屬的審核機制 ● 內閣當中所屬的審核機制 ● 議會所屬的審核機制 ● 獨立於行政與立法的的審核機制 	● 無，但是由秘書處負責協調
設置的依據	● 依照歷年的總統行政命令而形成	● 無	● 無
可能出現的問題	● 過度控制、報喜不報憂	● 品質參差不齊，不具有強制效力	● 各機關的專業審核能力不足

資料來源：胡至沛，2006，頁 213。

第二、獨立管制機關的設立：獨立管制機關之濫觴於世，起源於十九世紀末期美國的獨立管制委員會，而極勝於新政時期，當時執政的羅斯福總統為對應經濟大恐慌，設立種種新政管制委員會，並且賦予其獨立行使準立法權、準司法權在內的廣泛權限，因而引起是否逾越權力分立分際的憲法爭議，此等爭議最終以聯邦最高法院的實質合憲判決告終，因而更引發另一波獨立管制委員會的設立風潮（蔡茂寅，2004）。百年以來，獨立管制機關曾被認為有違背憲之餘，主要是因為其同時擁有準司法權與立法權，違反權力分立原則；獨立管制機關的成員仍

屬行政人員，而其任免因需經過議會同意，有侵犯到行政權之嫌；獨立機關的成員不受行政最高首長之指揮監督，亦不會向議會負責，有違責任政治之原理。

Shapiro (1997) 曾指出，在美國，「獨立」這個字眼具有兩種意義：第一種預算上的獨立，例如 EPA 與 OSHA 等此類機關，雖然屬於總統的行政權之下，卻具有各自的決定預算的權力；第二種地位上的獨立，例如，FCC、FTC 等具獨立性質的委員會機關，此類的機關最早出現於 1887 年激進改革時期，其設置的主要是為了解決當時兩黨在行政上無效率、貪污與政治偏私等嚴重問題，因此特別將政治與行政分離，改採委員會的形式，取代單一首長制的行政機關，並且反對強有力的單一行政權的控制，把權力進行切割，就此觀點而言，所謂「獨立」就是要避免單一政黨的控制。因此，他認為美國所設計的獨立管制機關，並不是獨立於國會、法院、政黨政治，也不是獨立於美國憲法所設計的三權制度，而是獨立於單一政黨的立即控制。

為了挽回民眾的信賴，此種具獨立精神與專業能力的管制機關，在近二十多年開始被學習與仿效，並且大量出現在攸關影響深遠的經濟性管制領域上。英國負責推動管制改革的更佳管制小組，其報告中更是指出，在英國所謂獨立管制機關是議會經過立法所成立的組織，獨立於其他內閣機關，並且具有檢查、政策建議、提供諮詢、核發執照、審核或強化管制政策執行的權力，其獨立性充分表現在財政預算、人事任命，以及實際運作等方面，具有一定程度的自主性，並且使政府的管制政策更趨於一致、容易發展出長期性的管制政策、決策時更具有透明性與課責性，不但管制機關與被管制團體產生更多信任，更重要的是免於不當的政治干預 (BRTF, 2003)。同樣的，Majone (1997) 亦認為，歐盟的管制政策由早期的強調控制，近年來開始轉向提供資訊與強化合理說服的方向發展，因此歐盟的新管制機關首要的工作，在於不斷透過獨立性的維持，建立信任與專業的聲譽。因此，對歐盟而言，管制機關的獨立性不僅表現在免於單一國家的政治干擾，更要遠離歐盟委員會與國會所代表的跨國政治因素。

從表 2 當中可以發現，獨立管制機關在歐美等國家中呈現出相異其趣的面貌。對英國與歐盟而言，學習美國的經驗，設立獨立管制機關，不但成功的跨越政府體制上的差異，發揮其應有的功能，更重要的是，能夠依照本身的需求加以調整，展現出各自獨特的特色。但是就另一方面來看，如何使此類機關受到適當的監督與管理，保有一定的課責性，卻是兩者必須共同面臨的挑戰：

表 2 歐美設立獨立管制機關的比較分析

	美國	英國	歐盟
政府體制	● 總統制	● 內閣制	● 超國家的禮讓制度
出現的背景	● 激進改革時期 ● 經濟管制時期	● 遵守歐盟的規定 ● 分擔監督的功能 ● 公用事業的民營化 ● 對於政府的不信任	● 解決本身制度設計上的能力不足，無法處理複雜的政策問題 ● 會員國對歐盟的信任
設立的目的	● 解決當時複雜的經濟問題	● 制訂遊戲規則，促進市場競爭	● 統一歐盟的管制政策，建立共同市場
重要特色	● 最早設立獨立管制機關的國家 ● 多元的課責方式成為其他國家學習時的重要參考	● 隨民營化的事業而設立，亦應用在其他管制事業上 ● 同時存在數個獨立管制機關，彼此監督與制衡	● 經常採用非多數決的決策方式
可能出現的課責問題	● 違背憲政體制的爭議	● 容易出現人治，成敗依賴首長的表現 ● 其他政府機關不願意授權	● 卻乏適當的運作架構 ● 歐盟體制本身尚未健全

資料來源：胡至沛，2006，頁 217。

1. 對英國政府來說，更佳管制小組曾指出（BRTF, 2003），獨立管制機關的課責性來自於兩方面：對內包含機關首長的表現、年度報告所呈現的成果、接受議會審計委員會的審計、議會審計局事後在經費使用上是否具有物有所值（value for money）的審查，以及出席議會詢答等；對外公開管制計畫與行動的說明、舉辦公開的決策會議、建立申訴機制、接受公開諮詢、出版政府管制的議程、實施影響分析，政策內容上網與討論等。但是根本的問題在於，獨立管制機關的設立，大幅改變了英國賴以為傲的內閣制精神，使得行政與立法合一、崇尚習慣與傳統，以及重人治、輕法治，此等特質都將有所改變，因此管制制度的法制化程度與授權，反而成為引進此類機關後，提升課責的關鍵所在。

2. 就具有超國家性質的歐盟來說，在管制改革的策略與作法上，多少都受到英國政府的影響，許多都是參照其經驗而設置³，但是實際的情況卻是遠比英國嚴重，大致上表現在三個方面（Shapiro,1997）：第一、機關間的協調不足，在歐盟體制下，許多管制政策並沒有在會員國層級取得共識，就直接出現在歐盟層級，獨立管制機關只著重於本身的專業，無法解決協調性的問題；其次、正當性的質疑，獨立管制機關強調的是技術專業與遠離政治，這些專業技術人員在歐盟多半是透過間接民主的方式產生，其治理的正當性值得商榷；最後、無法有效控制，在美國的制度下，獨立管制機關仍會受到來自行政、立法與司法，三種不同權力性質的監督與控制。但是歐盟來說，本身對於所屬機關的控制，主要還是依賴會員國代表出席管理會議，不但缺乏強制力，更容易出現認知不同的爭議。事實上，上述的問題根源均來自於治理體制設計上的問題，共識與相互尊重是歐盟實際運作上的特徵，卻也伴隨著效率低落以及責任歸屬不清的後遺症。

二、決策過程的公開透明與參與：公民參與決策是善治的一種投資及重要因素，政府應該提供公民更廣泛的資訊、觀點及可行方案，以及改善覺得品質，相對的，公民參與更可建立大眾對政府的信任，提升民主品質及加強公民的能力（施永昭，2002）。此外，由一般民眾直接涉入政府的事務與決策，或是由政府立法來制訂公民的參與計畫，可以增加行政和政治機構的代表性及回應性，加強具有政治功效的公民感覺，以及扮演行政裁量濫用的監管角色（陳金貴，1993）。在OECD(2001)所出版的「公民如同治理伙伴」(Citizen as Partner)報告書中便指出，鼓勵公民參與決策制訂是促進善治的一部分，各國政府必須強化本身透明性與課責性，提供人民適當資訊、進行公開諮詢與主動規劃參與機制。同樣的，該組織的公共管理服務工作小組前主席 Deighton-Smith(2004)更是指出，近年來OECD的各會員國已經開始注意到促進「管制透明」(regulatory transparency)的重要性，並且視其為核心的治理價值，陸續進行相關的改革活動。事實上，促進管制政策的決策透明，以及擴大公民參與的革新，已經是OECD會員國普遍趨勢，並且陸續在增加中，而在此則是就歐美近年如何促進管制透明，當中所具有的特色與重要方式，分述如下（參見表3）：

³ 例如在英國的管制影響小組（RIU）常針對歐盟提出相關的改革建議，詳情請參閱其網站。

第一、就決策程序而言：政府所做成的決策，攸關一般人民的權力與公共利益，為了避免決策過程受到不當的壓力干擾，或是決策者本身的肆意亂為，建立一套標準與統一的決策制度，便成為近年來各國政府努力的目標。然而就美、英與歐盟的經驗而言，美國政府於 1964 年便通過了行政程序法，使各聯邦機關在決策過程時，必須遵守的一定的程序，並且透過當中所建立的聽證、公告與意見徵詢制度，讓一般民眾與團體能夠具有瞭解與參與政府決策的機會；反觀英國與歐盟，仍是以行政機關所發佈的命令或是宣示為主要依據，此舉雖然能隨著環境變化適時進行調整，但是卻伴隨著缺乏強制性與約束力的問題。

第二、就管制計畫的事先公開性而言：管制計畫與政策的事先公開，能夠使一般民眾與受管制的團體預先瞭解政府的作為，進而最好相關的準備，有助於對管制政策的順服；另外，計畫的事先公開，相關民眾與團體可以依照管制政策的前後一致性，用來預測未來的發展，對於促進政府的信任亦有莫大的助益。對此，英美兩國已經定期統一事先公布隔年的重大管制計畫，並且接受一般民眾的諮詢與建議，而歐盟則是尚未建立此項制度，計畫的是否事先公布仍是由各管制機關自行決定。

第三、就公開諮詢制度而言：美國依照行政程序法與總統的行政命令，規定聯邦政府所制訂的管制法規，必須公開接受全國民眾與團體的評論，並且詳述回復的答案與理由，一併於 60 天後刊登於政府公報上；依照英國的政策諮詢實務規範，任何管制法規在規劃與制訂過程當中，必須徵詢相關團體的意見，並且將結果加以公開於專屬網站；歐盟依照其發佈的的原則與標準，管制法規必須於歷經八個星期的討論與說明，召開相關的諮詢會議，並且將相關結果加以出版。

表 3 歐美的管制諮詢制度

	美國	英國	歐盟
標準與統一的決策程序	● 有，1964 年的行政程序法，當中包含聽證、公告與意見徵詢制度	● 無，根據更好管制原則，以及內閣所發佈的各項實務運作指南	● 無，依據治理白皮書
事先公開管制計畫	● 行動議程與計畫	● 政府管制的行動計畫	● 無統一公開，由各管制機關負責
公開諮詢	● 法規草案必須經過 60 天的諮詢才能出版於政府公報	● 至少 12 星期的討論，並設有專屬的諮詢討論網站	● 至少 8 星期，並於完成後的 20 天內召開諮詢會議
法規上網	● 收錄於聯邦行政法規彙編提供民衆上網查詢	● 由公共資訊辦公室掌管	● 各管制機關
管制資訊網站	● OIRA 網站 ● 管制資訊服務中心 ● 聯邦政府管制資訊網站 ● 聯邦政府管制政策網站	● 由公共資訊辦公室掌管	● 各管制機關
公開出版	● 法規與諮詢結果必須出版在政府公報上	● 各管制機關出版法規與諮詢結果	● 各管制機關
其他方式	● 簡單明瞭政策，使法規用語易懂	● 司法審核與申訴 ● 透過強化契約促進順服	● 協約規範、透過其他歐盟機關參與決策過程、建立諮詢資料庫等

資料來源：胡至沛，2006，頁 228。

第四、管制法規與資訊的網路化：為了有助於一般民衆的瞭解與查詢，政府的管制法規與資訊的網路化，兩者都是歐美等國在促進管制透明的重要方式，其中又以美國在此方面的作法最為詳細，不但設立聯邦法規查詢網站，並且亦有數個專屬的入口網站，依照政策的性質與類別，負責導引一般民衆取得正確與適當的資訊，就此方面而言，歐盟目前仍分屬於各管制掌管，仍有待改善。

第五、公開出版與其他方式：歐美等國皆有將管制法規與公開諮詢的結果，加以出版的作法：美國則是統一呈現於政府公報、英國與歐盟則是分別由各管制機關負責。此外，歐美所建立的制度中，亦存在著其他促進管制透明的方式，例如美國柯林頓總統的「簡單明瞭」(clear and simple) 政策，避免使用艱澀難懂的

管制法規用語，讓社會大眾更容易瞭解其內容；英國則是透過司法的審核途徑與服務契約，促進政策說服的效果；為了穩固歐盟進行治理的基礎，在會員國所共同簽署的協約中，本身就具有提供歐盟公民參與決策的機制設計，此外，歐盟制度的最大特色在於諮詢資料庫的建立，詳細記載各團體所代表的領域與屬性，有助於管制機關能迅速找到諮詢的對象。

綜觀歐美在促進管制透明的各項作法，主要分為兩大類（Deighton-Smith, 2004）：一種是過程性工具，讓政府的各種作為更容易被民眾瞭解；另一種是則是溝通性的工具，所關注的是政府主動告知取民眾相關訊息，以及接受諮詢與意見交換⁴，並且透過這些工具的使用，不但能減少被特定團體所俘虜的可能性，更重要的是，能夠政府進行管制的合法性基礎，進而提升相關團體的順服、改善管制政策的品質與效率，重新找回民眾對於政府的信任。

三、管制影響分析的實施：美國是最早針對管制政策進行影響分析的國家，大致上可以追溯至 1970 年代尼克森執政時期，要求各聯邦機關所提出的通貨膨脹影響報告。本質上，管制影響分析是針對政府新舊管制政策所有的成本與效益，所使用的一種有系統的評估，其主要的目標在於改善管制政策的品質，以及政府對公共事務管理的能力（Kirkpatrick & Parker, 2003）。管制影響分析近年來之所以成為各國在進行管制改革過程中，紛紛會引進的一種管理制度，主要是因為政府透過此項制度的實施，能夠達成所謂的善治，使政策更具有一致性、避免不確定性，對本身的管制行動與結果更具有課責性，以及使決策更具有透明性，避免偏差與促進本身的政策課責；管制影響分析亦鼓勵政府使用公共諮詢以確認政策所造成的成本與效益，亦可透過決策資訊的出版和清楚說明政府的管制政策所造成的影響，以增加政府的課責性（Radaelli, 2005）。政府可以經由管制影響分析，讓本身的管制決策更具有專業性、共識性，以及實證性，讓決策是由被信任的專家所做的決定，務實的建立替選方案的優先順序，依照事實發現與分析，建立起行動的標準，適當落實管制影響分析將促進政府的管制治理能力，以及促進管制政策的效能與效率。在此則是就歐美所推動的管制影響分析，比較其內涵分述如下：

⁴過程性工具包含：減少過多管制政策的立法的數量、管制法規的法典化、使用淺顯易懂法規用語、上網出版、標準的決策程序、具有諮詢過程，以及賦予適當的申訴權力；溝通性工具方面又可分為：第一、主動的諮詢：使管制機關與利害關係人能在過程中產生對話，不只是諮詢其意見而已，其方式包含成立諮詢團體、委員會，以及舉辦公聽會，第二、被動的諮詢：針對已公開出版的各項管制資訊，發表評論。

首先、就首長的支持度而言：雖然歐美在實施此項制度的時間先後不一，但是都獲得最高首長的支持，透過公開宣佈實施管制影響分析，發佈詳細的指導原則，並且讓相關人員接受必要的訓練。

第二、就含蓋的範圍而言：對經濟、社會與環保等可能造成「重大」影響的管制政策，包括正在規劃、立法，以及既有的政策都必須接受評估，並且充分考慮各種替選方案的成本效益（包含不進行管制），經過詳盡分析後才能決定採取何種作為。雖然如此，何謂「重大」影響？除了美國政府的影響超過一億美金，以及英國政府的兩千萬英鎊，歐盟則是對此仍未有更進一步的說明與規定。

第三、就品質的控制而言：公開接受諮詢與討論，以及出版評估報告，兩者都是其實際運作上的共同作法，並且明訂有詳細的實施時間和操作程序。然而，在審核的方式上，相較於美國的統一設置，英國與歐盟則是分屬於不同機關，或者是由單一負責協調與彙整工作。

第四、就使用評估的方法而言：成本效益是主要的分析方法，並且當中必須包含所有可能的替選方案，唯有效益大於成本時，該方案才能被採納；此外，偏重量化的分析是另一項共同的特色，雖然歐美等國亦歡迎使用質化的分析方法，但是在實務操作上，仍要求管制機關將其貨幣化或者數字化，以方便計算和比較。

第五、就過程透明度而言：歐美等國都規定，進行管制影響分析時都必須公開接受社會大眾與相關團體的諮詢，並且將結果出版或者公開相關的網站上。

最後、就扮演的角色而言：管制影響分析在歐美等國政策過程中，主要扮演事先與事後兩種把關的工作。前者是各管制機關在進行規劃與提案時，必須交付的分析報告，以強化管制政策的必要性與正當性；後者則是作為調整現行政策的依據，以供決策者參考。

表 4 歐美實施管制影響分析的對照表

關鍵因素	美國	英國	歐盟
分析的種類、開始日期，以及推動方式	<ul style="list-style-type: none"> ● 1977 開始進行成本效益分析，1981 擴大使用 ● 1993 年由總統的行政命令整合於管制影響分析 ● 當中包含各種影響，例如環保、社會與經濟 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1985 年的企業順服評估 ● 1996 年的管制評估（包含風險與企業成本分析） ● 自從 1998 年所有重要的管制必須進行管制影響分析 ● 管制影響分析不僅考慮成本效益，也到廣泛分析所有環保、社會與經濟影響 ● 唯有在替選方案被充分考慮或者否則，新的管制政策才能被採用，並且當中所造成的效益必須大於成本 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1986 年歐盟議會所的企业影響評估立法，以便事後進行預算評估 ● 1990 年代在環保、醫療、消費者保護、性別歧視與貿易的各種影響評估 ● 2005 年建立一套全面性的評估程序，當中包含對經濟、社會與環保影響，此新程序並依照議會的政策指導運作
涵蓋範圍	<ul style="list-style-type: none"> ● 重大的管制法案與相關的措施 	<ul style="list-style-type: none"> ● 所有選項管制立法都包含在內（主要/次要立法），並且對企業、自願團體不會造成不良影響 ● 管制影響分析亦適用於檢視現有的管制政策 ● 對政府部門造成影響的管制，自 2004 年亦開始納入管制影響分析的過程 	<ul style="list-style-type: none"> ● 將造成明顯影響的重大管制/非管制政策 ● 對主要利益團體產生明顯影響的政策 ● 新政策、政策改革，以及對現有政策產生明顯變革的提案 ● 包含重大管制議題的政策 ● 不需經共同體決定，而是由歐盟議會所授權的新程序

公開討論	<ul style="list-style-type: none"> ● 評估報告出版於政府公報 	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府確保管制影響分析是公開於社會大眾 ● 至少為期 12 各星期的諮詢過程，是管制影響分析的一部份，初期的管制影響分析必須經過正式的公開諮詢 ● 一旦決定採取管制，最終的影響評估報告必須隨法案送到國會完成立法 ● 最終報告必須盡快公開至於相關部門網站 	<ul style="list-style-type: none"> ● 初步的評估結果每年定期隨議會立法與工作計畫公開 ● 所有詳細的評估結果隨提案送立法機關（國會、委員會），並且公開給社會大眾 ● 詳細的評估過程中包含利害關係的諮詢
品質控制	<ul style="list-style-type: none"> ● 由 OMB 獨立審核以及提供指導 	<ul style="list-style-type: none"> ● 每個部門都有管制影響小組，協助首長進行管制影響分析 ● 內閣辦公室所屬的管制影響小組也負責協助所有管制影響分析的進行，並且提供標準化的操作指導 ● 在國會開始審查前，部長必須在最終報告中明確說明採取管制措施的確能使當中的效益大於成本 ● 首相與內閣必須確定管制影響分析當中所有的共 	<ul style="list-style-type: none"> ● 過程的監督與指導，由秘書處所屬的策略與協調小組負責，該小組亦負責歐盟議會的政策議程規劃 ● 該小組可以設定議會討論的議程，並且可以拒絕將尚未進行影響評估或評估品質不良的提案排入議程，此外，提案的選擇是依照詳細評估的結果，並且由跨部門聯席委員監督當中的運作 ● 涉有跨部門的諮詢過程，因此各部門首長將會參與其他部門的影響評估工作，提供內部的品質審核 ● 雖然對於提出不合格的

		<p>識是經的起檢驗的</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 除了各機關管制影響小組的內部評估，審計局每年將進行事後的評估 	<p>影響評估結果設有正式的懲罰機制，然而如果配合評估程序將會受到拒絕審查的懲罰，也迫使其他機關必須遵守影響評估的規定</p>
成本效益分析	<ul style="list-style-type: none"> ● 重大管制的成本與效益的量化 ● 效益必須大於成本，特別是新採取的政策 ● 所謂重大管制是指影響將超過一億美金成本負擔，特別會對某一地區或部門造成特別的負擔，或者對市場競爭、就業、投資生產或創新產生反面效果的政策 	<ul style="list-style-type: none"> ● 將所有成本與效益加以量化，效益必須大於成本 ● 沒有明訂任何單一的分析方法，所有分析方法與過程必須符合相關操作指導 ● 鼓勵首長盡快與相關利益團進行非正式的諮詢，聽取如何評估各種選項的建議，以及廣泛諮詢各種可用資源的來源 	<ul style="list-style-type: none"> ● 沒有要求使用單一的分析方法，隨個案而定，但是必須說明所有可能的正負面影響，並以量化、質化或者金額等形式適當的呈現
主管機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 管理預算局 	<ul style="list-style-type: none"> ● 管制影響小組 ● 議會審計局 	<ul style="list-style-type: none"> ● 歐盟議會、秘書處、策略與協調小組 ● 更佳管制與影響評估部門

資料來源：本文整理自 OECD（2004）所提出的調查報告。

1997 年 OECD 曾對加拿大、英國、美國與澳洲等四個會員國，進行了第一次管制影響分析調查，並且針對這些國家的運作經驗歸納出了 10 項最佳實務經驗⁵，提供有意願發展該項制度的國家參考，並於 2004 年再次出版了第二次的調查研究結果，將調查的範圍擴及到包含歐盟在內的 31 個國家。從這兩次的調查研究中，不難發現管制影響分析已經是各國願意採用的一種管理制度，並且依照

⁵ 這 10 項最佳實務經驗包括：必須獲得首長最大的政治承諾，並且加以推動、仔細分配進行管制影響分析的責、訓練管制機關、使用一致與彈性的分析方法、發展與執行資料蒐集的策略、鎖定管制影響分析的成果、與政策制訂過程的整合，並且進早開始、各機關成果的溝通、評估結果的廣泛公開，以及視管制影響分析如同政府新的管制政策，盡力推動。

1997 年所歸納出的最佳實務經驗，陸續發展出不同制度類型，成為各國政府在進行管制改革與管理時，當中所使用一項重要策略性工具，強化政府在管制上的治理能力，進而提升政策的品質。

總之，如同許多國際組織以課責、參與、透明等標準，作為評斷政府是否達成善治的依據，對於管制治理而言，亦包含類似的精神在其中，並且具體表現在相關的制度設計與實際運作上。同時為了提升服務的品質，歐美等國在管制制度上亦有所調整，以增強政府的課責性、決策透明與衡量政策的利弊得失等作為治理方式的主軸。

肆、評論與反思

Lodge (2005) 曾指出，各國的管制改革是一種政策的標竿學習 (policy benchmark)，主要透過參照各國的最佳實務經驗，以政策調適與學習方式達到相似的效果，亦可稱為是政策移轉與經驗學習 (policy transfer and lesson drawing)。然而，美國是世界上實施管制治理歷史最悠久的國家，各國政府所研擬的相關制度，大多亦是參照其設計而加以學習與仿效。事實上，歐美等國所呈現的經驗是否完美無瑕，值得全面的推廣與擴散，在此則是提出以下觀點加以說明：

一、有關制度設計的課責性而言：管制審核機制的建立都與影響分析的實施密切相關，從歐美的經驗當中亦可獲得證實。管制影響分析在近年來獲得各國普遍的引進採用⁶，其主要原因有二 (Radaelli, 2003)：首先、為了解決國內所面臨政策失靈危機，必須改變傳統的政策或慣用的工具，而在這個過程當中，管制影響分析不失為是一種好的選擇；其次、各國的最佳實務傳遞與標竿學習，提供各國在面臨類似的情況時，一個重要的參考對象，更加速了擴散的範圍與幅度。為了審查管制影響分析成果，各國政府多半在推動此制度時，皆會成立負責審核各部門所提出的分析報告的機制，大致上可分為集中審查（例如美國）、分散審查（例如英國），以及負責資訊整合送交國會的類型（例如歐盟）。但是，不論是哪一種類型的設計，皆會面臨到同樣的問題：如何設定一致的審核標準，成本與效益的計算問題，更重要的是，審核機制是否為受到政治因素的干擾，對各部門進

⁶關於審核機制的建立，目前在我國仍處於規劃階段，至今經建會陸續進行三次的委託研究。然而在丘昌泰與廖元豪(2002與2003)的研究中，曾建議經建會負責我國管制審核工作的機關⁶，並且在於未來成立專責的管制影響分析局，但是仍未有共識出現。

行實質控制，或者產生報喜不報憂的行為。

其次、有關獨立管制機關的建制與課責性問題，則是另一項必須關注的重點。事實上，美國是最早成立獨立管制機關的國家，其角色與定位，長期以來本身就是充滿了爭議，當中最主要的爭論焦點在於，此類機關的存在是否破壞了美國憲法所規範的三權分立的基本原則⁷。然而，此種強調獨立與專業的特殊政府類型，卻成為世界各國自 1970 年代末期以來紛紛學習效法的對象，理由何在？Gilardi (2001a、2001 b) 曾指出，政治人物不想制定管制政策，轉向將決策權力授權給獨立管制機關的原因，主要有二：第一、解決人民對於政府普遍不信任問題，可以將管制政策失靈的風險移轉給獨立管制機關，並且降低決策成本，畢竟政府的管制事物多半是非常複雜與專業，大多數的政治人物缺乏處理能力；第二、減少政治上的不確定性，使本身所提出的政策不會因為下台而消失，授權給獨立管制機關使管制政策能夠延續；政府將管制能力授權給獨立機關以強化本身的政策信任，特別是在民營化之後，政府依然能夠進行公平的管制；此外，當國內反對設立者越少，以及政府管制的項目越趨於複雜，此種授權給獨立管制機制的情況更是明顯⁸。雖然如此，設立獨立管制機關以處理複雜的事務，在各國本身並不是毫無爭議的，關於此點，近年來在我國對於國家通訊傳播委員會⁹的設立，當中所產生的爭議情況亦是特別明顯，對此，司法院大法官會議亦做出 613 號的釋憲解釋¹⁰，缺也遺留了許多尚未釐清的問題¹¹。

事實上，對於課責性的要求，除了制度上的設計問題外，另一個最容易被人忽略的問題則是出現在機關本身的行為表現上。James (2000) 曾指出，政府的管制失靈主要分為三種類型：被特定團體俘虜、管制機關追求本身的利益，而忽略的公共利益，以及制訂出管制成本過高的政策，難以推動。在這三種類型當中，與管制機關有關者，屬於前面兩者。對此，Stern (1997) 指出獨立管制機關的課責大部分是來自於運作上的一些合法要求，這些包含清楚瞭解機關本身的職責，

⁷有關美國對於獨立管制機關是否違憲爭議的說明，請參閱丁靜儀「獨立機關之理論基礎」(1987)一文有詳細論述。

⁸這樣論點在 Gilardi 後續的實證研究中獲得的證明，其歷年來的研究，主要鎖定在解釋獨立管制機關的在各國興起原因，並提出八種擴散的方式，以及針對西歐各國進行實證的調查研究。

⁹依照民國 93 年 6 月 23 所公布的「中央行政機關組織基準法」，當中的第 32 條對於獨立機關的規定，我國目前規劃與建制的獨立機關，包括中央選舉委員會、公平交易委員會、金融監督委員會、國家通訊傳播委員會、中央銀行等五個為限，除了中央選舉委員會之外，其他機關在他國家的發展經驗中，皆被認為具有強調管制色彩的組織，而國家通訊傳播委員會是我國目前第一個依法正式設置此種類型的機關，其他四個機關仍在修法改制中。

¹⁰司法院大法官會議所提出的 613 號解釋，主要的重點有四：第一、認為 NCC 委員產生的方式，剝奪了行政院的人事權；第二、由立院各黨團依照比例組成審查團，審核委員資格，違背獨立機關建制的目的，此種委員產生定期失效；第三、行政院院長具有任命此類機關首長的權力；第四、不得另行設立行政救濟程序。

¹¹關於此點可參閱「月旦法學」期刊的第 136 與 137 期，當中有許多國內法律學者對 613 解釋發表不同的意見與看法。

遵守運作上相關的法律要求，以及提供受管制者適當申訴的機會。實際上依照美國與各國運作的經驗，獨立管制機關仍然會受到來自行政、立法與司法等，至少三種不同來源的監督與控制¹²。然而，真正的關鍵仍是在於一些確保機關課責的非正式途徑上，也就是一個成功的管制機關必須能夠公正地採取行動，賦予決策充分與合理的理由，以獲得社會大眾對其的尊重，建立起良好的機關聲譽（Stern & Holder, 1999）。

二、有關決策過程的透明與參與而言：為了使政府的行政行為遵循公正、公開與民主之程序，確保依法行政之原則，以保障人民權益，提高行政效能，增進人民對行政之信賴，各國政府多半皆制訂有成文或非成文的政府行政程序要求，以使得運作過程更能公開與透明。此外，OECD（2001）也曾提出三種強化政府與民眾之間連結的方式：第一種是單向的提供資訊，政府透過公開文件紀錄、機關公報，以及政府網站，被動的提供民眾所需求的資訊；第二種是屬於雙向的諮詢，政府負責設定需要諮詢的議題以及管理整個運作過程，使得民眾具有向政府提供相關資訊的機會，獲得適時的回饋意見；最後一種則基於治理伙伴關係所呈現的積極參與，一般民眾能夠積極的參與政府的決策制訂過程與內容，並且與政府共享政策議題的決策、議程的安排，以產生政策對話的效果。由於政府的政策影響著民眾的權力與生活，為了其更佳透明與公開，設立健全與完善的配套的確是有其需要，此舉不但使政府的政策更能讓民眾清楚瞭解，並且能夠公開接受各種建議與意見，促進民主治理的發展。此點從政府管制的角度而言更顯得重要，畢竟唯有在一個公正、公開與透明的政府行政程序下，政府才能充分接受各方的意見，更謹慎的制訂管制政策，取得行動的合法性基礎，進而保障大多數人的公共利益。然而，真正問題關鍵不是在於制度設計本身，而是在於政府從事治理的心態，是否願意將民眾視為是治理的伙伴，主動與積極的分享相關資訊、傾聽其心聲，透過對話的方式提出合情合理的政策，強化民眾對政府的信任，展現追求民主的決心。

三、有關管制影響分析制度的建立而言：Radaelli(2005)認為管制影響分析具有兩種特性：第一、清楚呈現政策問題，呈現出政策問題所可能存在的各種風險與需求，以及是否存在改善現況的機會；第二、強調透明、課責的政策規劃

¹² 行政機關可用的方式包括遵守行政程序、關首長的任命以及重複授權等；立法機關則是預算審查、業務報告與管制法規的立法；司法機關主要是夠過事後的審核，以及接受相關的不滿訴訟，以約束機關的決策與行為。

過程，使用公開諮詢與實體證據，以合乎自然與社會科學的驗證標準，仔細考慮多元選項，並且可以針對不同政策屬性使用不同的分析方法，達到事前審核是事後監督的效果。但是如同 OECD（1997b，2004）所進行的調查報告所顯示，推動此制度的首要關鍵，並不是在於分析政策所需要的專業技術與能力，而是在於最高行政首長是否具有意願加以貫徹。由於此項制度特別強調理性分析、公開諮詢，以及建立審核機制，這些都將必須使過去政府視為「黑箱作業」的決策制訂過程，全面攤在陽光下，使得當中的各種可能在的利益與缺失都必須檢驗，如此一來使得能夠私下運作的空間將大幅減少。

良善管制治理的建立，它與目前各國所進行的管制改革運動密切相關，本質上亦是一種善治的表現，並且呈現出三項特色（胡至沛，2006）：第一、政府角色的轉變：政府不再是唯一的服務提供者，以及社會秩序的維護者，當市場與公民社會具有一定的治理能力時，可以選擇開放給其參與提供，政府的職責僅在監督與管理，以及維護公共利益；第二、致力於調整政府管制制度：有效扮演監督與管理的角色，以及面對開放給民間提供服務所衍生的複雜性問題；第三、追求管制政策品質的提升：由於政府的管制政策，所多半涉及到民眾的權力與利益，或者必須付出高額的成本才能實現，唯有在經過充分的考量下，才能有效達成預期的目標。影響分析的實施便成為當中一項重要的手段，使政府與民眾能夠充分瞭解各種實施的可行性與產生的影響，不但有助於選擇最佳的行動，亦可提高順服程度。然而從歐美等國的運作經驗與部分引用於我國的實例，當中不難發現，此種治理理念得實踐，仍是有一定的制度環境，以及文化與習慣等配合下，才能達到預期的成效。

伍、結論

如前所述，管制治理和各國的所推動的管制改革，以及強調獨立與專業的管制國家再次興起密切相關。事實上，國內不乏對於此種治理理念的引用與討論，大致上可以分為幾種類型：第一、理念的介紹與釐清，例如張其祿（2004、2006a、2006b）與鄭國泰（2003、2006a、2006b）等人的研究當中，皆有提及相關的概念與論述；第二、獨立管制機關的設計與探討，而這類型的研究隨著我國在此領

域的建制，成果日趨豐富¹³；第三、管制影響分析制度的介紹，除了經建會的委託研究外，近年來亦開始出現對於此種制度的探討¹⁴。然而，撰寫本文的最大目的，則是希望透過比較的方式，以三項指標：課責性、公開透明與參與、以及管制影響分析，做為論述建構所謂「良善管制治理」的依據，並且亦提出了相關的建議與省思。事實上，綜觀近年來在相關許多政府管制的研究當中，亦開始使用「更佳管制」(better regulation)一詞，以描述良善管制治理所追求的課責、透明與參與，以及實施影響分析等目標，此種情況特別出現在對於英國與歐盟等會員國的分析與討論中。因此，本文的最後則是以歐美等國在此方面的最新發展，提出相關的研究思考方向與建議：

首先、就美國的情況而言：討論焦點主要集中在審核機制的成效 (Bagley & Revesz, 2006; Graham, 2007)、總統對於管制政策制訂過程的影響 (Shapiro, 2006)，以及布希總統所發佈的 13422 號行政命令，以修正之前的 12866 號行政命令 (Katzen, 2007; Strauss, 2007)；

其次、就英國的情況而言¹⁵：研究的焦點主要鎖定在如何強化管制政策的執行成效，以及制訂強化執行的契約；成立地方政府的更佳管制局 (better regulation office)；對於社會性管制政策的風險 (risk) 研究；簡化管制政策的措施；重新修正影響評估的指導原則。

最後、就歐盟的情況而言：推動更佳管制成為近年來主要的方向，特別是管制影響分析的實施，對此歐盟議會 (European Commission) 於 2006 年重新修訂影響分析的實施指導原則；以實證的資料，分析歐盟各會員國設立獨立管制機關的原因 (Gilardi, 2007)，以及解釋其獨立性 (Thatcher, 2005)。

綜合以上歐美等國目前所致力的发展方向，其共同的焦點皆在於如何使管制影響分析此項制度更趨於完善，更能夠有效的符合該國的制度設計，產生提升管制政策品質的效果。此外，Malyshev (2006) 則是歸納 OECD 在過去 20 多年來，所產生的實證調查數據，顯示各會員國在已經大幅使用管制影響分析與行政簡化 (administration simplification) 改善本身的政策設計、利用公開諮詢 (public consultation) 的方式增加管制政策的透明性，並且以設置中央集權式的審核機制與獨立管制機關，作為改善政府本身管制制度的主要手段。然而，OECD 所訴求

¹³ 此種類類型的研究，例如莊國榮 (2002)、蔡茂寅 (2004)、陳明仁 (2005)、陳暉淵 (2005)、周志宏 (2006)。

¹⁴ 此種類類型的研究，例如鄭國泰 (2006b、2007)、朱鎮明 (2006)、張其祿 (2006a)。

¹⁵ 詳情請參閱英國更佳管制執行處 (BRE) 的網站：<http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/reform/>

的經驗與主張，正好與本文所企圖建構的良善管制治理不謀而合，因此，如同 Minogue 與 Carino（2006）的看法，對於政府管制的研究，不應只侷限於傳統的法律與經濟的觀點，而是應配合當代強調治理的概念，需要更多學科領域研究者投入進行研究。

最後，必須強調的是，本文所述的主題：管制治理，其興起背景與新公共管理的緣起，有著極大的相似之處與關連性。對此，Minogue（2002）亦認為新公共管理與管制改革在本質上是相關的，管制改革所產生的管制政策創新也是新公共管理當中的一部份，管制改革與新公共管理同樣是在回應由凱因斯主義所主張穩定、分配性，並且帶有強烈公共利益的國家，以及採取「命令與控制」管制類型的政府失靈現象。然而，在建構良善管制治理的過程中，需要在相關制度上進行某種程度的調整，例如建立管制機關，透過監督管理市場機制以維護公共利益（特別是已經民營化的產業）；推動管制影響分析時所需要的審核機制、專業人力、預算與訓練經費等。此種現象是否如同 Hood 等人（1999）對於英國當時所進行的管制改革的描述：**「管理管制活動本身是個重要的議題，因為政府內的管制活動本身是個不受管制的產業」**，為了有管理改革的過程，反而使得政府內部的管制活動（regulation inside government）不斷的膨脹，使得政府部門的數量、規模與預算不斷的成長，此種情況是否會與新公共管理，或者是政府再造所主張的「小而美」與「組織精簡」（downsizing）主張，產生矛盾與衝突？仍有後續的研究與觀察，亦是行政學界的研究者，可以思考與發展的方向。

參考書目

- 丁靜儀，1987，**獨立機關之理論基礎**，憲政思潮，80 期，頁 127-134。
- 丘昌泰、廖元豪，2003，**建立管制性法規影響分析機制可行性研究**。行政院經濟建設委員會委託。
- 丘昌泰、郭介恆，2004，**建立行政機關法規影響分析機制暨實證研究**。行政院經濟建設委員會委託。
- 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**，政府與企業法制關係學術研討會，台北大學公共行政暨政策學系主辦，頁 76-97。
- 周志宏，2006，**我國獨立機關建制問題之研究**，收錄於第一屆公共行政與公法學術研討會暨吳英荃教授百歲誕辰紀念論文集，頁 1-34。
- 林桓，2005，**法規衝擊分析：個案分析暨作業手冊**。行政院經濟建設委員會委託。
- 施永昭，2002，**公民資格與公民參與之研究—以台北市政府警察局民力整合運用為例**，中央警察大學行政管理學系碩士論文。
- 胡至沛，2006，**管制治理模式之研究：歐美運作經驗與對我國的啟示**，國立政治大學公共學系博士論文。
- 張其祿，2004，**我國行政管制國家之經驗研究：以「工作圈」法制再造計劃為例**，「多元環境下公共治理的新定位」學術研討會，六月二十六日於政大公企中心。
- 張其祿，2006a，**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 38 期，頁 49-98。
- 張其祿，2006b，**政府管制與公共行政**，收錄於第一屆公共行政與公法學術研討會暨吳英荃教授百歲誕辰紀念論文集，頁 65-108。
- 莊國榮，2002，**獨立機關的合憲性與建制原則**，收錄於蘇永欽主編，政府再造：政府角色功能的新定位。台北：新台灣人文教基金會。
- 陳明仁，2005，**獨立機關制度之推動與檢討**，研考雙月刊，29 卷 6 期，頁 43-56。
- 陳暉淵，2005，**獨立機關：美國經驗的相關分析及對我國政府組織變革之啟示**，第三屆 TASPAA 年會「公共行政的變遷與挑戰研討會」。
- 蔡茂寅，2002，**政策統合機關、獨立機關定位及設立原則探討**，國家政策季刊，創刊號，頁 23-38。
- 蔡茂寅，2004，**獨立機關之研究—以中央行政機關組織基準法為檢討對象**，研考雙月刊，

28 卷 6 期，頁 71-80。

鄭國泰，2003，*Regulatory Governance for Privatization of Public Utilities: Upholding Regulatory Capacity*，行政暨政策學報，第 37 期，頁 65-96。

鄭國泰，2006a，*政府管制治理之新猷：管制衝擊評鑑*，政府與企業法制關係學術研討會，台北大學公共行政暨政策學系主辦，頁 98-110。

鄭國泰，2006b，*Researching Regulatory Governance for Privatization of Public Utilities: Issues and Reflections*，國立台北教育大學學報，第 19 期 2 卷，頁 133-160。

鄭國泰，2007，*管制衝擊評估的分析：從英國看台灣的建制化（專題演講紀錄）*，傳通會新聞，創刊號，頁 25-29。

Bagly, N. & Revesz, R. L. 2006. *Centralized Oversight of Regulatory State*, Washington D.C.: AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies.

Better Regulation Task Force, 2003 *Independent Regulators*, London: Better Regulation Task Force.

Commission, 2006a. *Impact Assessment Guidelines*. Brussels: Commission of European Communities.

Commission, 2006b. *Annexes to Impact Assessment Guidelines*. Brussels: Commission of European Communities.

Deighton-Smith, R. 2004. *Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends and Challenges*, Australian Journal of Public Administration, Vol. 63, Iss. 1, pp. 66-73.

Gilardi, F. 2001a. “*Policy Credibility, Interdependence, and Delegation of Regulatory Competencies to Independent Agencies: A Comparative Empirical Consideration*”, Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Grenoble (France), 6-11 April.

Gilardi, F. 2001b. “*Principal-Agent Models Go to Europe: Independent Regulatory Agencies as Ultimate Step of Delegation*”, Paper presented at the ECPR General Conference, Canterbury (UK), 6-8 September.

Gilardi, F. 2007. “*The Same, but Different, Central Banks, Regulatory Agencies, and the Politics of Delegation to Independent Authorities*”, Comparative European Politics, Vol. 5, No. 1, forthcoming.

Graham, J. D. 2007. *The Evolving Role of the U.S. Office of Management and Budget in Regulatory Policy*, Washington D.C.: AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, working paper 07-04.

Hahn, R. W., 2000. *Reviving Regulatory Reform: A Global Perspective*, Washington D.C.: The AEI

Press.

Head, B & McCoy, E.(ed),1991 *Deregulation or Better Regulation?*, South Melbourne, Macmillan Education Australia PTY Ltd.

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G & Travers, T.,1999. *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*, N.Y.: Oxford University Press.

James,O.2000. *Regulation inside Government: Public Interest Justification and Regulatory Failures*”,Public Administration, Vol.78,No.2,pp.327-343.

Katzen,S.2007. *Amending Executive Order 12866: Good Governance or Regulatory Usurpation?*”, Washington D.C.: AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, testimony 07-01.

Kirkpatrick, C. & Parker, D.,2003. “*Regulatory Impact Assessment: Developing its Potential for Use in Developing Countries*”, working paper No.56, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Lodge, M.2005 “*The Importance of Being Modern: International Benchmarking and National Regulatory Innovation I.*”, Journal of European Public Policy, Aug, Vol. 12 Issue 4, pp.649-667.

Majone,G,1994. “*The Rise of the Regulatory State in Europe*”, West European Politics, Vol.17, pp.77-101.

Majone,G.,1996. *Regulating Europe*, N.Y.: Routledge.

Majone,G,1997. “*From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance*”, Journal of Public Policy, Vol.17, No.2, pp.139-167.

Majone,G,1999. “*The Regulatory state and its Legitimacy Problems*”, West European Politics, No.1, pp.1-24.

Malyshev,N.2006. “*Regulatory Policy: OECD Experience and Evidence*”, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.22, No.2, pp.274-299.

Minogue, M.,2002. “*Public Management and Regulatory Governance: Problems of Policy Transfer to Developing Countries*”, working paper No.32, Centre on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

Minogue,M.& Cariño,L.V.,2006. *Regulatory governance in developing countries*, Cheltenham, UK : Edward Elgar.

Moran,M,2001a. “*No Steering but Drowning: Policy Catastrophes and the Regulatory State*”, The Political Quarterly, Vol. 72, Iss. 4; pp. 414-427.

Moran,M.,2001b.“*The Rise of the Regulatory State in Britain*”, Parliamentary Affairs, Vol.54,pp.19-34.

Moran,M.,2002.“*Review Article: Understanding the Regulatory State*”, Britain Journal of Politics Science, Vol.32,pp.391-413.

Moran,M.2003.“*The British Regulatory State: Post Modern or High Modern?*”, paper for Political studies Association-UK, Leicester Conference .

OECD,1997a.*The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*, Paris: OECD.

OECD,1997b.*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD,1997b.*Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*, Paris: OECD.

OECD, 2001.*Citizens as Partners: Information and Public Participation in Policy-Making* , Paris: OECD.

OECD, 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory Governance*, Paris: OECD.

OECD,2004.*Regulatory Impact Analysis Inventory*, Paris: OECD.

Radaelli,C.M.2003.“*The Diffusion of Regulatory Impact Analysis. Best Practice or Lesson -Drawing?*”, workshop paper for “The Politics of Regulation”, University Pompeu Fabra, Barcelona,29-30 November.

Radaelli,C.M ,2005.,“*Diffusion without Convergence: How Political Context Shapes the Adoption of Regulatory Impact Assessment*”, Journal of European Public Policy, Vol. 12 Issue 5, pp.924-943.

Shapiro,M.,1997. “*The Problem of Independent Agencies in the United States and the European Union*”, Journal of European Public Policy, Vol.4,no.2,pp.276-291.

Shapiro,S.2006.President and Process: A comparison of the Regulatory Process under the Clinton and Bush(43) Administration, Washington D.C.: AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, related publication 06-30.

Stern ,J. 1997.“*What Makes an Independent Regulatory Independent?*”, Business Strategy Review, Vol.8,No.2,pp.67-74.

Strauss,P.L.2007. *Testimony of Peter L. Strauss Concerning President Bush Recnt Amendments to Executive Order 12866*, Washington D.C.: AEI-Brookings Joint Centre for Regulatory Studies, testimony 07-02.

Stern ,J. & Holder,S.1999 “*Regulatory Governance: Criteria for Assessing the Performance of the Regulatory System*”, Utilities Policy, Vol.8,pp.33-50.

Thacher,M.2005. “*The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe*”, Governance: An International Journal of Policy Administration, and Institutions, Vol.18,No.3,pp.347-373.

