

104 年度行政院農業委員會強化與人民權利義務或生命財產攸關之主管法規檢修作業

一、緣起

國家法規是維持社會秩序，穩定國家安定發展之基石，而隨著時代背景變遷、內外在環境變動、科技發展日新月異、國際情勢演變等種種挑戰，建構完善的機關法規檢修之法制作業機制，刻不容緩。

透過檢討及發覺窒礙難行、不合時宜、與社會期待落差或與國際發展脈動脫節之法規，即時啟動法規制(訂)定或修正工作，將有利於維持社會公平正義，加速接軌國際潮流趨勢，帶動國家產業競爭力，同時確保人民權利義務之行使及保障國人生命財產安全等目的。

依據行政院主計總處對行政院所屬各機關(構)、學校 100 至 102 年監察院彈劾、糾正(舉)案件及審計部重要審核意見屬內部控制缺失部分調查歸納結果，以缺乏法令規定檢修相關管控機制或該管控機制未能有效設計，以及未落實遵循法令規定之缺失態樣所占比率較高。復經行政院內部控制推動及督導小組考量各主管部會業務特性，於 103 年 12 月 27 日第 22 次委員會議決議由行政院農業委員會(以下簡稱農委會)擔任 104 年度「與人民權利義務或生命財產攸關之法規檢修示範機關」，嗣並將法規檢修示範範例，提供其他機關仿效學習參考。

二、問題分析

農委會負責全國農、林、漁、牧及糧食行政事務，截至 104 年 12 月 31 日，主管法規(包括法律、法規命令)達 408 項，其中涉及人民權利義務或生命財產者計 173 項。以往，農委會為瞭解當年度法規法制作業需求情形，於年初時，均請內部單位及所屬機關就「配合政策及業務需求」、「母法授權應訂定之子法規」等二條件，提供須辦理制(訂)定或修正工作之法規明細資料，並成立年度法規整理計畫列管，惟「配合政策及業務需求」、「母法授權應訂定之子法規」等二條件，仍不足以全面發覺實際應於該年度內進行並完成法制作業之法規對象；此外，缺乏法制作業進度管控機制，年度期間尚難清楚掌握法規檢修狀況與進度及所遭遇困難，恐導致延誤政策推動時效，辜負人民期望。

三、強化內部控制機制

為強化「與人民權利義務或生命財產攸關之主管法規檢修作業」，農委會增訂應啟動法制作業條件，並建立綜合評量篩選原則，全面辨識須優先展開法制作業之對象，同時輔以追蹤管考之監督與回饋模式，提升整體法制作業品質與效率。茲就內部控制 5 項組成要素說明如下：

(一) 控制環境

1. 長官重視及支持：內部控制小組召集人(副主任委員)及副召集人(主任秘書)充分知悉機關原有法規檢修機制，指示並核定法規檢修強化重點及各項重要工作推動期程。
2. 落實權責分工：
 - (1) 內部控制小組幕僚單位主辦法規檢修強化作業之規劃、執行、追蹤管考。
 - (2) 各項法規主管機關(單位)配合辦理法規檢修強化作業相關工作。
 - (3) 法規會協助內部控制小組幕僚單位推動法規檢修強化作業。
3. 導入管考與回饋措施：內部控制小組幕僚單位追蹤、檢討各項法案辦理情形，研提增進法制作業時效建議，並簽報內部控制小組召集人核定後，提供各項法規主管機關(單位)參採。

(二) 風險評估

法規條文若過時及缺乏前瞻性、內容存有瑕疵或外界疑義、不利銜接全球趨勢或實務執行困難等，將導致產業競爭力不足或停滯不前，影響農業發展及農民生計收益，甚而阻礙國家長期策略推動及願景達成。有鑑於此，農委會為明確辨認法制作業對象，針對所主管 173 項與人民權利義務或生命財產攸關法規，除設計法規檢修風險評量篩選原則外，並依重要性原則研訂法規必然應納入法制作業條件如下：

1. 風險評量篩選原則：透過自主評量方式，評量現行法規對「機關形象受損」、「機關人員傷亡或財物損失」、「民眾傷亡、民眾財產損失或影響產業發展」、「機關需負行政或法律責任」、「環境遭破壞」、「民眾抱怨或陳抗」等負面衝擊影響程度(I)及發生可能性(L)，計算評量值(I*L)，如該評量值達不可容忍值以上者，應立即啟動法制作業

業。評量等級及敘述分類詳如下表 1 及表 2。

表 1 負面衝擊影響程度敘述分類表

負面衝擊影響程度等級 (I) 評量項目	非常嚴重 (等級：3)	嚴重 (等級：2)	輕微 (等級：1)
機關形象受損	(1) 媒體大幅報導並成為頭條。 (2) 連續 3 日以上為談話性節目議題。 (3) 機關首長負政治責任去職。	(1) 媒體大幅報導。 (2) 為談話性節目議題。 (3) 機關至行政院或立法院做專案報告。	(1) 媒體報導。 (2) 立法委員質詢。
機關人員傷亡或機關財物損失	(1) 人員死亡。 (2) 機關財物損失達新臺幣 100 萬元以上。	(1) 人員重傷。 (2) 機關財物損失達新臺幣 10 萬元以上，未達 100 萬元。	(1) 人員輕傷。 (2) 機關財物損失未達新臺幣 10 萬元。
民眾傷亡、民眾財產損失或影響產業發展	(1) 民眾或產業損失達新臺幣 1 億元以上。 (2) 民眾死亡。	(1) 民眾或產業損失達新臺幣 1,000 萬元以上，未達 1 億元。 (2) 民眾重傷。	(1) 民眾或產業損失未達新臺幣 1,000 萬元。 (2) 民眾輕傷。
機關需負行政或法律責任	(1) 機關負國家賠償責任。 (2) 現行法規窒礙難行，機關須承擔違約風險。 (3) 有關監察院調查案件中，認為法規有缺失者。	有關審計部重要審核意見(含建議改善事項)中，認為法規有缺失。	遭監察院約詢。
環境遭破壞	環境復原需耗時超過 10 年。	環境復原需耗時超過 1 年，10 年以下。	環境可於 1 年內復原。
民眾抱怨或陳抗	民眾遊行抗爭。	(1) 民眾至機關抗議。 (2) 民眾召開記者會。	(1) 民眾電話抱怨。 (2) 民眾透過網際網路陳情或抱怨。

資料來源：農委會。

表 2 發生可能性敘述分類表

等級(L)	發生可能性分類	詳細描述
3	幾乎確定	在大部分的情況下會發生或 2 年內非常可能發生
2	可能	有些情況下會發生或 2 年內可能發生
1	幾乎不可能	只會在特殊的情況下發生或 2 年內不太可能發生

資料來源：農委會。

2. 重要性原則：法規具下列情形之一者，應立即啟動法制作業。

- (1) 總統府、行政院或農委會主任委員在相關會議或場合指示應制(訂)定、增訂或修正之法規。
- (2) 有關監察院糾正(舉)、彈劾案件中，認定法規有缺失者。
- (3) 經訴願委員會審議決議事項或訴願案原處分撤銷或行政訴訟案敗訴確定，認定法規有缺失者。
- (4) 母法授權應訂定之子法規。
- (5) 涉及農、林、漁、牧等相關國際議題之法規，經業務主管機關(單位)評估結果，認定須辦理法制作業者。
- (6) 法規已納入歷年法規整理計畫，惟尚未完成法制作業程序仍繼續列管者。
- (7) 法規主管機關(單位)因應政策調整或業務需要，自發性主動提出制(訂)定、增訂或修正該法規。

農委會依上述原則評估，104 年度應優先辦理法制作業之法規計 61 項，其中法律案 13 項、法規命令案 48 項。

(三) 控制作業

為提升法制作業水準及強化法制作業流程，農委會訂定發布「行政院農業委員會法制作業應注意事項」，並參考「中央行政機關法制作業應注意事項」，製作法規(包括法律案、法規命令案)法制作業流程圖(如附圖 1 及附圖 2)，其控制重點摘述如下：

1. 啟動法制作業後，法規主管機關(單位)即應訂定各法制作業階段達成時間點，並每月填報法制作業進度追蹤表，定期管控及檢討法制作業期程。

2. 法規主管機關(單位)於草擬法案階段，如法案涉及相關機關權責者，即應會商有關機關；必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會；有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商；有涉及國際貿易之相關法令，應依世界貿易組織(WTO)有關協定通知各會員國表示意見。
3. 法律制定或修正案如有情況急迫、政策方向尚未成熟或涉及敏感議題，以及內容屬技術性、細節性或程序性等情形，須延後或免予公開或先期溝通，法規主管機關(單位)應簽請主任委員、副主任委員或主任秘書同意。
4. 法律制定或修正案如因應情況急迫或其他因素，未提送法規委員會議審查，逕提農委會主管會報或撰擬函稿陳報行政院者，法規主管機關(單位)應簽報主任委員同意。

(四) 資訊與溝通

1. 深化網路資訊服務：為促進政府資訊透明化，農委會於機關全球資訊網首頁建置「農業法令」/「農業主管法規查詢系統」，提供法規查詢及草案預告服務。此外，為落實法治教育，降低違法違失案件比例及數量，建立常用主管法規常見問答集及錯誤行為態樣，並揭露於農委會相關機關網站。
2. 律定法制作業程序：訂定「行政院農業委員會法制作業應注意事項」，以及製作法規法制作業流程圖，函送所屬機關(單位)，俾利其熟悉法制作業程序。
3. 橫向聯繫追蹤管制：追蹤法制作業列管案件進度，彙整落後原因並分析及統計態樣類別，簽報內部控制小組召集人核定後，函告農委會相關機關(單位)加緊辦理。

(五) 監督作業

為提升年度法案法制作業完成度，農委會採行監督機制如下：

1. 落實追蹤管制：追蹤法案制(訂)定或修正進度，追蹤重點包括各項法案法制作業辦理階段、法案未依預定日期完成法制作業之原因，以及法案主辦機關(單位)簽報延後法制作業完成日期之原因。法制作業落後原因態樣類別整理如表 3、進度追蹤表如表 4 及表 5。

表 3 法案法制作業落後原因態樣類別表



資料來源：農委會。

表 4 法律制定或修正案法制作業追蹤表

法規名稱	法律制定或修正案陳報行政院日期		法律制定或修正案具下列情形之一者，請查填原因： (I) 未能於預定日期內陳報行政院者。 (II) ○月份簽報延後陳報行政院者。	截至○月底止，法律制定或修正案法制作業進度，請擇一勾選													
	預定日期	實際日期 【尚未陳報者，無須查填】		準備作業註1	草擬作業註2	整合草案階段之相關意見	公開或先期中通註3、4	彙整或先期溝通之意見	送委員會議排審	依法委員會議修正中	法規管會排審	送主會報修正中	依主會報修正中	管會報修正中	撰擬並陳報行政院函稿	已陳報行政院	其他

資料來源：農委會。

表 5 法規命令訂定或修正案法制作業追蹤表

法規名稱	法規命令訂定或修正案發布日期		法規命令訂定或修正案具下列情形之一者，請查填原因： (I) 未能於預定日期內發布者。 (II) ○月份簽報延後發布者	截至○月底止，法規命令訂定或修正案法制作業進度，請擇一勾選													
	預定日期	實際日期 【尚未發布者，無須查填】		準備作業註1	草擬作業註2	整合草案階段之相關意見	預告中	彙整或先期溝通之意見	預問會審	送委員會議排審	依法委員會議修正中	法規管會排審	送主會報修正中	依主會報修正中	管會報修正中	撰擬並發布令	已完成發布

資料來源：農委會。

◎表 4、5 附註說明：

註 1、準備作業階段主要工作：

- (I) 把握政策目標。
- (II) 確立可行作法，包含法規就其可行性進行評估，並採擇達成政策目標最為簡便易行之作法。
- (III) 提列規定事項。
- (IV) 檢討現行法規，避免發生法規間之分歧牴觸或重複矛盾。

註 2、草擬作業階段主要工作：

- (I) 涉及相關機關權責者，應會商有關機關。
- (II) 必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。
- (III) 有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商。
- (IV) 法規草案(或修正草案)如涉及國際貿易之相關法令，應依世界貿易組織(WTO)有關協定通知各會員國表示意見。

註 3、公開：指於農委會及所屬機關網站公布法律案之草案或修正草案總說明、逐條說明或條文對照表，並自公告隔日起十四日以上之期間內，接受各界提供意見。

註 4、先期溝通：指農委會各項法規主管機關(單位)就主管法律案，與相關立法委員溝通及交換意見。

2. 意見回饋督促依循：針對法案進度追蹤結果，研擬案例說明及提出促進法制作業效率建議，彙編「法制作業發生逾期或簽報核准展期原因態樣案例及增進法制作業時效建議」，提供相關機關(單位)參循。

四、執行效益

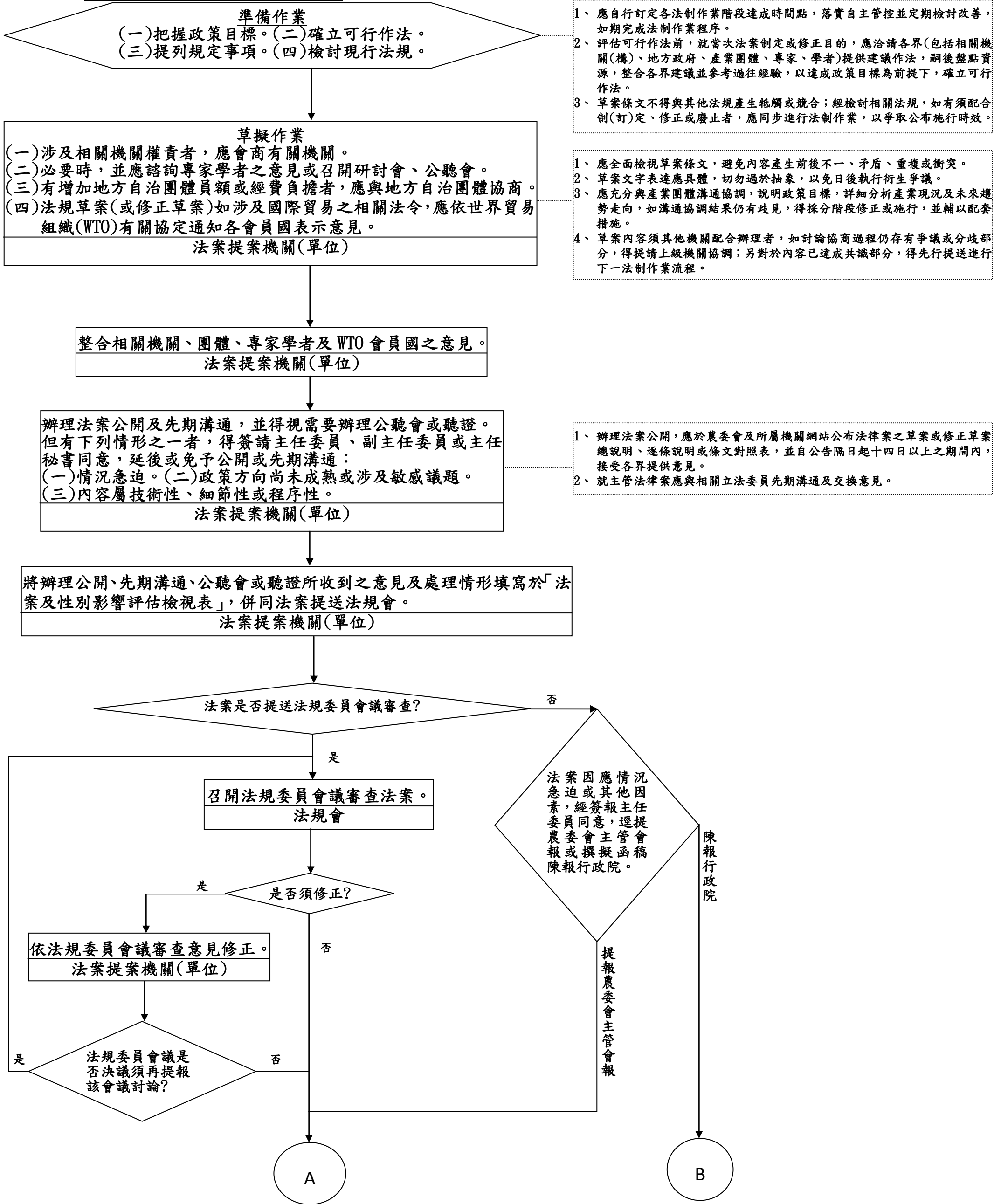
對於優先納入法制作業之 61 項與人民權利義務或生命財產攸關之主管法規，經綜整其法案制(訂)定或修正目的，以「確保農產品安全」為最多，占 25.76%；「促進友善動物社會」次之，占 13.64%；「合理保障農漁民權益」及「維護生態環境永續利用」各占 10.61%；其他(如健全植物防疫體系、強化農漁民組織等)則合計占 39.38%。綜觀前述各項法案法制作業目的均能與農委會 104 年度施政目標相扣合，有助實現該會施政效能。

五、結語

面對國內、外瞬息萬變的多元複雜情勢，政府部門為接受外界各方挑戰，無不致力推行適法適用之新興政策或即時調整不合時宜之政策，俾化危機為轉機，把握機會，避開威脅，開創新局，進而引領國家社會進步發

展，提升產業競爭力，創造優質人本環境，保障國人生命財產安全。然而，政府效能與政策推動的成功與否，關鍵在於建構完善的法規檢修機制，並積極落實運作，唯有健全發展法規檢修機制，全面提升法制作業整體品質與效率，始能促使法案配合機關政策所需，達到國人利益最優化，讓政府施政既符合依法行政原則，亦使人民有感，進而充分信任政府，方為彰顯施政效能之不二法門。

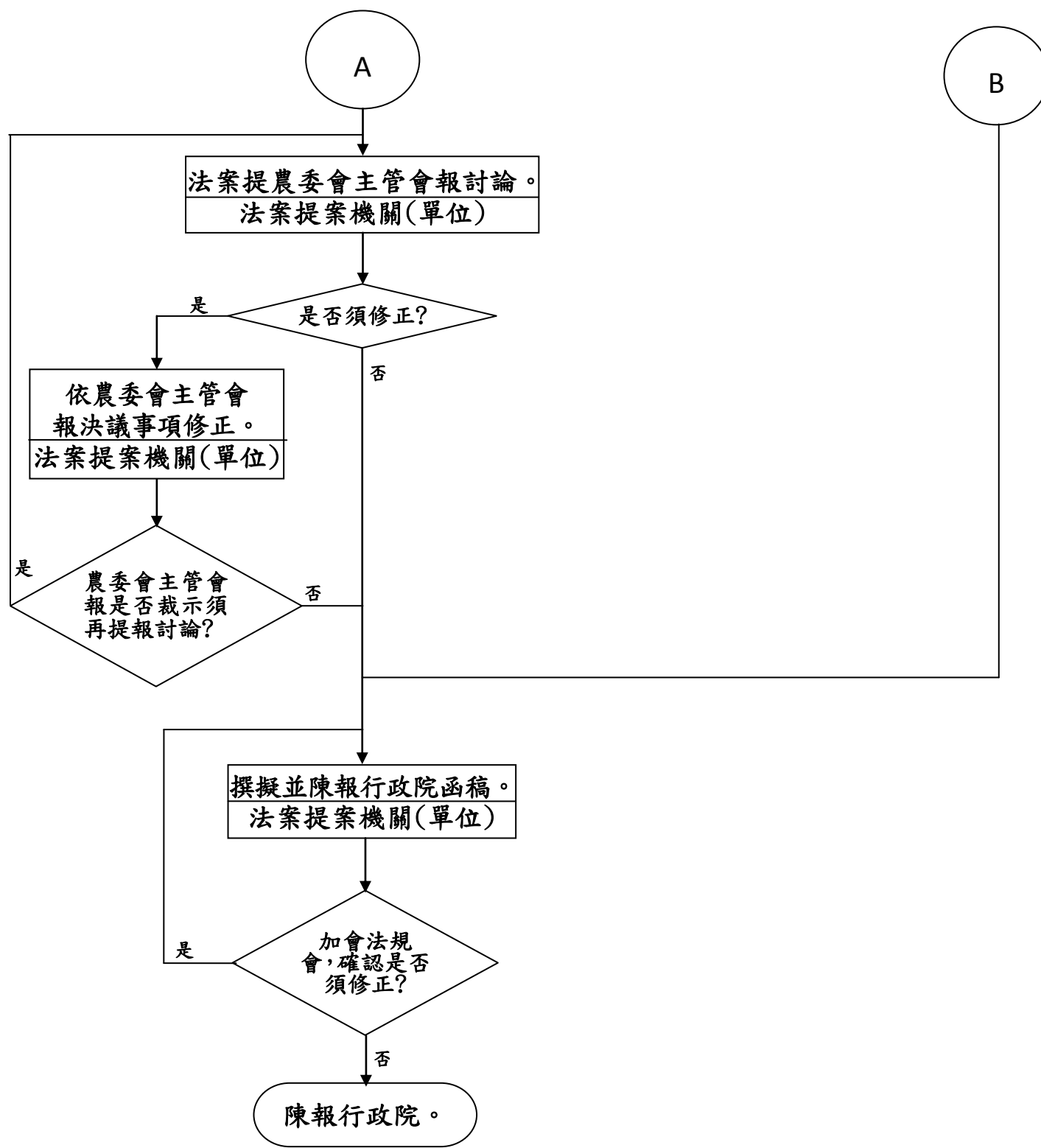
農委會法律案法制作業流程圖



1、應自行訂定各法制作業階段達成時間點，落實自主管控並定期檢討改善，如期完成法制作業程序。
2、評估可行作法前，就當次法案制定或修正目的，應洽請各界(包括相關機關(構)、地方政府、產業團體、專家、學者)提供建議作法，嗣後盤點資源，整合各界建議並參考過往經驗，以達成政策目標為前提下，確立可行作法。
3、草案條文不得與其他法規產生牴觸或競合；經檢討相關法規，如有須配合制(訂)定、修正或廢止者，應同步進行法制作業，以爭取公布施行時效。

1、應全面檢視草案條文，避免內容產生前後不一、矛盾、重複或衝突。
2、草案文字表達應具體，切勿過於抽象，以免日後執行衍生爭議。
3、應充分與產業團體溝通協調，說明政策目標，詳細分析產業現況及未來趨勢走向，如溝通協調結果仍有歧見，得採分階段修正或施行，並輔以配套措施。
4、草案內容須其他機關配合辦理者，如討論協商過程仍存有爭議或分歧部分，得提請上級機關協調；另對於內容已達成共識部分，得先行提送進行下一法制作業流程。

1、辦理法案公開，應於農委會及所屬機關網站公布法律案之草案或修正草案總說明、逐條說明或條文對照表，並自公告隔日起十四日以上之期間內，接受各界提供意見。
2、就主管法律案應與相關立法委員先期溝通及交換意見。



農委會法規命令案法制作業流程圖

準備作業
 (一)把握政策目標。(二)確立可行作法。
 (三)提列規定事項。(四)檢討現行法規。

- 1、應自行訂定各法制作業階段達成時間點，落實自主管控並定期檢討改善，如期完成法制作業程序。
- 2、評估可行作法前，就當次法案訂定或修正目的，應洽請各界(包括相關機關(構)、地方政府、產業團體、專家、學者)提供建議作法，嗣後盤點資源，整合各界建議並參考過往經驗，以達成政策目標為前提下，確立可行作法。
- 3、草案條文不得與其他法規產生牴觸或競合；經檢討相關法規，如有須配合制(訂)定、修正或廢止者，應同步進行法制作業，以爭取發布施行時效。

草擬作業
 (一) 涉及相關機關權責者，應會商有關機關。
 (二) 必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。
 (三) 有增加地方自治團體員額或經費負擔者，應與地方自治團體協商。
 (四) 法規草案(或修正草案)如涉及國際貿易之相關法令，應依世界貿易組織(WTO)有關協定通知各會員國表示意見。

- 1、應全面檢視草案條文，避免內容產生前後不一、矛盾、重複或衝突。
- 2、草案文字表達應具體，切勿過於抽象，以免日後執行衍生爭議。
- 3、應充分與產業團體溝通協調，說明政策目標，詳細分析產業現況及未來趨勢走向，如溝通協調結果仍有歧見，得採分階段修正或施行，並輔以配套措施。
- 4、草案內容須其他機關配合辦理者，如討論協商過程仍存有爭議或分歧部分，得提請上級機關協調；另對於內容已達成共識部分，得先行提送進行下一法制作業流程。

法案提案機關(單位)

整合相關機關、團體、專家學者及 WTO 會員國之意見。
 法案提案機關(單位)

法案預告(預告期間不得少於 14 日，但有定較短期間之必要者，得另定之，並應於草案內容公告時，一併公告其理由)。
 法案提案機關(單位)

整合各界意見，調整法案。
 法案提案機關(單位)

法案併同「法案及性別影響評估檢視表」提送法規會。但有下列情形之一者，得簽請主任委員、副主任委員或主任秘書同意，免予檢附「法案及性別影響評估檢視表」：
 (一) 情況急迫。
 (二) 政策方向尚未成熟或涉及敏感議題。
 (三) 內容屬技術性、細節性或程序性。
 (四) 內容無涉性別議題。
 法案提案機關(單位)

