

農地違規使用管理簽約外包之研究

林森田* 洪維廷**

論文收件日期：96年8月21日

論文接受日期：97年3月11日

摘 要

長期以來，農地違規使用嚴重破壞農業生產環境，一直是政府困擾的問題；最近民間檢舉農地違規使用的件數大幅超過政府查報案件之情形，亦有建議將現行階層式的農地違規使用管理制度，改變為混合式之簽約外包管理模式，故本文基於代理理論，並透過不完全契約的觀點，分析兩種不同程度簽約外包模式執行時的代理關係，且進一步探討政府選擇簽約外包必需考量的因素與限制條件，再對縣（市）政府農業主管機關相關承辦人員問卷調查與深度訪談的結果，分析農地違規使用管理簽約外包的相關課題，提供政府農地使用管理的思考方向。研究結果發現，於採取兩種不同程度的簽約外包時，可於某程度上減輕現行執行模式之民代關說壓力，提高查處績效。但政府於簽約外包時，除考量「投入成本導向與執行效益」之因素外，若採取將查報、取締與處理工作全部簽約外包之模式2，則將涉及「主權任務」只能由政府執行之爭議，且「決策權」屬於民間業者，將導致難以兼顧社會利益之困境等限制，本文不建議採用。若僅採取查報工作簽約外包之模式1，後續取締與處理仍由政府執行之方式，則可避免前述之限制，且「訊息不完全」及「資產專用性」問題所帶來的社會成本，於程度上也相對地減輕許多，政府可考慮採用。有關查報工作簽約外包「訊息不完全」所產生的道德危機問題，則可透過契約的內容加以約定，使業者揭露其執行訊息，以利監督。再者，政府可將業者查報結果予以公開化，除可提供土地所有權人有提出異議的機會，緩和 political 壓力與民代關說之負面影響，並可減輕後續取締與處理的困難度。

關鍵詞：農地違規使用管理，簽約外包，代理理論，不完全契約

* 開南大學物業管理學系教授，通訊作者，桃園縣蘆竹鄉開南路1號

TEL：(03)341-2500轉7935，E-mail：stlin2008@mail.knu.edu.tw

** 萬能科技大學企管系副教授，桃園縣中壢市萬能路1號 萬能科技大學企管系

TEL：(03)4515811轉776，E-mail：wthung@vnu.edu.tw

The Contracting Out of Managing the Illegal Use of Farmland

Sen-Tyan Lin* and Wei-Ting Hung**

Abstract

The illegal use of farmland severely causes the problems for the environment of agricultural production which is a long term troublesome problem for the government. Recently, the number of report of illegal farmland use by civilians exceeds the number of government prosecution. In addition, there is a suggestion to contract out the monitoring of illegal use of farmland. This paper analyses two different models of contracting and investigates their determinants and limitations based on agency theory and theory of incomplete contract. Data were collected using postal questionnaires and depth interviews with responsible local officials to compare the current monitoring system with the proposed contracting scheme. The result shows that the adoption of a contracting system may lower the political pressure for better management of farmland. However, in addition to the orientation of input costs and benefits of better performance, the government should also consider the limitations of sovereign power and decision making transferred to private firm in monitoring and enforcement by the model of total contracting. Thus total contracting is not suggested. However, these limitations can be avoided by adopting contracting of monitoring work only and the subsequent work is enforced by government. The problems of incomplete information and asset specificity could be mediated. This paper argues that the government can consider contracting out the monitoring work. Regarding to the incomplete information which may causes the problem of moral hazard that can be dealt by the contents of contract so that the firm must reveal its monitoring information for the better policing of government. Moreover, government should publish the illegal use of farmland monitored by contract out. This could provide opportunity for the owners to appeal and to mitigate the adverse effect from political pressure so as to have a better management for the subsequent punishment and trace.

Keywords: Managing the Illegal Use of Farmland, Contracting Out, Agency Theory, Incomplete Contract

* Professor, Department of Property Management, Kainan University, Corresponding Author
TEL : (03)341-2500#7935 · E-mail : stlin2008@mail.knu.edu.tw

** Associate Professor, Department of Business Administration, Vanung University.
TEL : (03)4515811#776 · E-mail : wthung@vnu.edu.tw

一、前 言

早期政府存在的主要功能之一，被認為是可以提供滿足人民需求的公共服務，但隨著社會經濟結構的變遷，人民所需的公共服務越趨於多樣化與複雜化，此一階層式（hierarchy）的官僚行政模式，面臨極大的挑戰。階層式的官僚結構存在著易於產生惰性、缺乏進取性、官樣文章化、且無效率等問題（Hughes，2003：34）。此外，公共選擇理論（public choice theory）的相關文獻，如Niskanen（1971）及Tullock（1989）均主張，基於個人主義（individualism），政治人與一般經濟人一樣，都是以自身的最大利益，如選票、政治前途或其他經濟利益為其行為依歸，因此其決策未必能符合全民的利益，此外，伴隨而來所產生關說、施壓、遊說（lobby）及賄賂（bribe）等競租行為（rent-seeking behavior），也造成政府效能的低落，形成了「政府失靈」（government failure）的現象。在此一情形下，出現了新公共管理（new public management）（Hood，1991；Kickert，1997）理念，此一觀點除了駁斥傳統全能政府的主張外，亦認為政府在職能與角色上應有所調整，且引進企業管理的觀念及技術，而其中「官僚結構」管理轉變為以「契約」進行管理，即為其理念的主要特徵之一（Ferlie, Pettigrew, Ashburner and Fitzgerald，1996：13），也就是由階層式管理轉變為階層與市場間的混合式（hybrid）管理，其理念的實際體現則為簽約外包（contract out）等民營化（privatization）政策的推行。

農地違規使用管理是政府提供之公共服務項目之一，而中央政府長期以來認為，因限於人民守法觀念待加強、查報取締工作易招致民怨、縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所人力及經費不足、未依規定成立聯合取締小組等諸多因素，管理成效尚難落實提升^{註1}，由表一可知，非都市土地違規使用案件中，不論以筆數或面積計算，農牧用地之違規使用於民國九十一年至九十五年間約占了百分之九十左右，是違規使用最多的用地。而這些違規使用案件的來源為：民眾檢舉、各目的事業主管機關或警察機關移辦、申請變更時涉及先行違規使用者，與鄉（鎮、市、區）公所查報，故上述案件並非全數由政府機關依規定查報的案件。然依最近有關農地違規使用之報導，民國九十五年七月到十月僅四個月期間即檢舉違規使用3,933件^{註2}，相對於民國九十五年全年內政部所公佈的政府實際查報違規使用案件

註1. 內政部（2004，p.1）內政部研訂「非都市土地違規使用查報取締工作手冊」討論資料。

註2. 請見聯合報95.10.23 A3版，依基層承辦人員認為：檢舉案件不能重複才能領到檢舉獎金，不僅沒有重複，且幾乎百發百中。

表一 非都市土地違規使用案件統計表

	非都市土地違規使用		農牧用地 (違規使用)		農牧用地占所有 違規使用比例	
	筆數	面積 (公頃)	筆數	面積 (公頃)	筆數	面積 (公頃)
九十一	2,909	984.967	2,589	873.315	89%	89%
九十二	1,844	518.0	1,578	433.0	86%	84%
九十三	1,685	489.445	1,595	455.724	94.65%	93.04%
九十四	1,407	376.26	1,261	339.442	89.62%	90.21%
九十五	1,786	440.341	1,645	380.396	92.11%	86.39%

資料來源：內政部地政司違規月報表

僅1,786件，要多出1倍以上，由此一現象反映出新公共管理的觀點，階層式的政府組織在制度執行上，亦受到相當程度的侷限，因此透過簽約外包進行農地違規使用管理，亦是未來農業主管機關可能的選項。

農業用地違規使用管理之相關研究，以往認為改善農地違規使用現象的方式為：處罰需加重（蘇志超與林英彥，1978），人力經費需增加（殷章甫，1988：66），改善事權分散與法令的不嚴謹（林森田，1993：49，118），上述文獻仍期待改善階層式組織的缺點，以提昇其運作效能。但由表一的數據，反映出近年來農地違規使用的現象並未因此而有顯著的改善。乃至於民國八十九年四月政府發佈「農業用地違規使用檢舉獎勵辦法」，開始以法律規定方式，運用民間的力量，進行農地違規使用管理，並於民國九十二年將檢舉獎金提高為每件五千元。惟農地違規使用檢舉後，各縣市農政單位則須再會同鄉（鎮、市、區）公所承辦人員複查，反而可能增加執行的交易成本。此外，檢舉方式易遭利益團體的操作，或承辦人員找人頭檢舉賺取獎金等耗費社會資源的競租行為。至最近乃有行政院農委會的研究報告中，建議農地違規使用查報蒐證可採「委外方式辦理」，俾有效提升取締效率（顏愛靜，2003：183）。該文點出此一契約管理的解決方向，但如能進一步討論或分析此種從「階層式」管理為主轉變為以簽約外包之「混合式」管理所必須考量的因素及限制條件，將對政府於農地違規使用管理決策更有助益。故基於上述主客觀的認知，本文分析兩種不同程度簽約外包模式，且進一步探討政府選擇簽約外包必需考量的因素與限制條件，並透過對縣（市）政府農業主管機關相關承辦人員問卷調查與深度訪談的結果，分析農地違規使用管理簽約外包的相關課題，提供政府

農地使用管理的思考方向。

故本文基於代理理論，並透過不完全契約的觀點，探討農地違規使用簽約外包之課題。全文共分五節，除本節前言外，第二節探討簽約外包的相關文獻。第三節為現行農地違規使用管理執行問題之探討，包括代理結構與執行問題之分析。第四節為農地違規使用管理之簽約外包代理結構與分析，首先探討農地違規使用管理之兩種不同程度的簽約外包代理結構，其次分析政府選擇農地違規使用管理簽約外包所需考量之因素及限制條件，第五節為問卷調查與深度訪談結果分析與討論，包括研究設計及結果分析，並與第四節的理念分析結果做對照與比較性討論，第六節提出本文之結論。

二、簽約外包相關文獻回顧

簽約外包指的是政府雇用私人企業、非營利組織，或其他政府機關來提供公共服務（Dehoog，1984：3）。Manchester（1989：15）則進一步提及簽約外包係地方政府與營利、非營利組織或其他政府簽訂契約，以提供全部或一部份的公共服務，它們通常是由政府界定服務程度及品質，且直接支付費用予受託者，有時也包含了私人企業為地方建造且進行公共設施營運的協定。而本文所欲探討的簽約外包，主要界定在政府將業務以契約方式委託民間業者執行的行為。

此種簽約外包之新公共管理的理念，與公共選擇理論、交易成本理論（transaction cost theory），以及代理理論（agency theory）有極為密切的關連性（Kaboolian，1998，p.190）。公共選擇理論基於官僚自利行為的觀點，認為政府的運作可能出現政府失靈的現象，而支持簽約外包之民營化主張；交易成本理論強調簽訂契約的成本，以及所可能造成的契約不完全現象，是選擇及執行委外契約過程中所不能忽略的；代理理論則基於委託人（政府）與代理人（民間業者）間目標衝突及訊息不對稱的情形，以探討簽約外包等民營化的相關問題。然而Hart（1995：4-5）也提出前述論點在應用上的一些限制，認為公共選擇理論忽略了市場亦可能出現失靈的情形，交易成本理論則較忽略權力（power）的重要性以及制度安排（institutional arrangements）是為了分配個人之間的權力而設計的，代理理論的觀點隱含委託人與代理人之間簽約是不需成本的，這些論點均是探討簽約外包時所必須注意的問題。而不完全契約理論（incomplete contract theory）除考量契約的不完全現象，亦強調簽約成本對契約選擇的影響，除此之外，亦考量決策權在契

約執行過程中所扮演的角色，可彌補上述理論之不足。因此，本文嘗試基於代理理論分析農地違規使用管理簽約外包之代理結構，再進一步以不完全契約的觀點，探討不同代理結構下簽約外包契約之選擇。

組織將其工作簽約外包，相對於垂直整合，將可創造幾項優點，其一是成本較低的優勢（Bettis, Bradley and Hamel, 1992；D'Aveni and Ravenscraft, 1994；Lei and Hitt, 1995），如生產成本減少，且投資在廠房及設備的費用也可以因此降低（Bettis et al., 1992），而在產能上的投資減少導致固定成本的減少，使得損益平衡點的門檻降低（Gilley and Rasheed, 2000）；其二，簽約外包會使得周邊的供應商增加競爭的機會，使得供應商所提供的財貨及勞務品質提升（Kotabe and Murray, 1990），也可能使得外包者（outsourcer）本身的服務品質提升（Dess, Rasheed, McLaughlin and Priem, 1995）；其三，簽約外包可以使得組織能更快地面對環境的變化做出反應（Dess et al., 1995）不因為官僚化而使得成本增加（D'Aveni and Ravenscraft, 1994）；此外，簽約外包者也可透過外包應用新興的技術，而不必支付太多的固定資本投資，進而達到分散風險的目標（Quinn, 1992）。然而，簽約外包亦有其缺點存在，其一為由於過度依賴外包的供應商，將造成外包者長期研發競爭力的降低（Teece, 1987）；其二，簽約外包也可能造成較多的存貨，以及伴隨著較高的溝通與協調等交易成本（Levy, 1995；Gilley and Rasheed, 2000）；其三，簽約外包的過程中，受託者可能會將部份外包者的資訊或受委託所得的成果外流，形成資訊漏失（information leakage）問題（Lai, Riezman and Wang, 2006）。上述廠商間簽約外包之行為與優缺點，可為本文政府簽約外包給民間業者時的參考。

在傳統社會中，交易絕大多數是屬於人情化的交易，隨著社會規模的擴大，非人情化的交易日漸增加，因此交易的雙方需要透過契約的簽訂，以確保彼此的權益，且保障所約定的事項能夠被執行。在理想世界中，交易的雙方可以在契約中清楚地明訂雙方所擁有權利以及必須負擔的義務，也可以明確地設想在不同情境下問題的解決途徑。但就現實的世界而言，要簽訂如此詳細的契約，且能夠預想各種可能發生的情境，是幾乎不可能的，因為某些訊息可能只有少數人能觀測得到，而某些訊息可能是公開的，但卻不容易在事前被明確地界定。文獻上解釋契約不完全的原因，除了上述因認為簽訂詳細的契約耗費過高成本（Segal, 1999；Schwartz and Watson, 2004）及複雜性因素（Wernerfelt, 2004：8-9）外，亦可能會因為保留隱含契約的空間（implicit contract）（Baker, Gibbons and Murphy, 1994；MacLeod and Malcomson, 1999）及彈性空間（flexibility）（Hart and Moore, 2004）、釋放

訊息 (signaling) (Spier, 1992) 及作為訊息交換的工具 (Wernerfelt, 2003) 等策略性因素，以致造成契約不完全的情形。

基於前述理由，契約被修改 (reversions) 或必須進行重新協商 (renegotiations) 是當然會發生的，它應該被視為是提供一個合適的交易環境 (backdrop)，或被視為是未來展開重新協商的起點，而並非是決定最後的結果 (Hart, 1995: 2)。因為雙方都預期未來契約會因協商而被修改，因此會傾向著重非特定性的投資 (non-specific investment) 上，以避免產生套牢問題 (hold up problems)。在前述的背景，將影響到契約被執行的情形。值得注意的是，除了契約的不完全性外，還包括了交易雙方的權力關係 (Hart, 1995: 4)，亦即決策權，而決策權即是在不可預知的狀況出現時，擁有決策權者有權利決定契約未規範的事項。在完全契約下，決策權的歸屬並不影響契約的執行。換而言之，如果契約的成本為零，則簽約外包與否並不影響公共服務提供的效率與品質。然而因為契約是不完全的，決策權的歸屬就會對簽約外包的結果產生影響。

早期討論民營化公共服務簽約外包的相關研究，多將分析的焦點集中於契約所產生的逆向選擇 (adverse selection) 或道德危機 (moral hazard) 問題 (Sappington and Stiglitz, 1987; Laffont and Tirole, 1991、1993; Tirole, 1994)，而晚近部份文獻則開始重視契約的不完全性問題所帶來的影響 (Schmidt, 1996; Shapiro and Willig, 1990; Laffont and Tirole, 1993)，有助於詮釋在現實的環境中，民營化或簽約外包所遭遇的一些瓶頸。但前述文獻較著重簽約所造成的訊息漏失問題，而對於不完全契約的前提下，簽約外包對服務品質所可能產生的影響，著墨較少。近年來，部份文獻已開始注意到這個問題。Hart et al. (1997) 探討監獄等公共服務完全由政府提供與營運，或純粹簽約委由私人提供及營運時的影響；Hart (2003) 則在預設公共設施簽約外包的前提下，分析應否將興建及營運公共設施的工作委由同一民間業者提供，或分別委由不同民間業者提供，前述文獻均提供了本文良好的分析基礎。然與該兩文有別，本文的分析考量公共服務部分委由民間業者提供，以及純粹委由民間業者提供等兩種模式，換言之，如有簽約外包時，進一步考量私部門可能有不同程度的參與情形。此外，本文著重的是，政府於選擇簽約外包管理模式時，必須考量的因素與限制條件，並進一步的提出農地違規使用管理簽約外包相關建議。

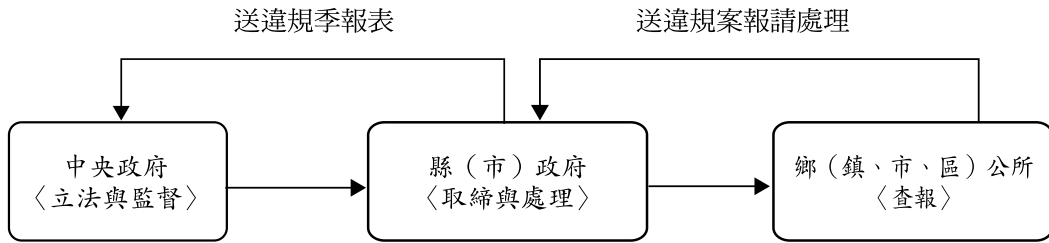
三、現行農地違規使用管理代理結構與執行問題之探討

現行農地違規使用管理之執行，依非都市土地違反使用管制查處作業參考流程^{註3}，包括有1.受理違規及現場勘查作業階段，主要係由鄉（鎮、市、區）公所查報違規使用案件；2.行政處分作業階段，即由縣市政府依鄉（鎮、市、區）公所查報、現場會勘結果或相關明確事證資料判定有無違反使用管制，如有違反使用管制，則提聯合取締小組決定以何項法律處分，並開立處分書；3.追蹤列管作業階段，包括當事人有否異議，是否恢復原狀等。故本文所謂的農業用地違規「管理」指的是查報作業、行政處分作業及追蹤列管作業，而於實際執行上，行政處分作業及追蹤列管作業是一體的，故本文將農地違規使用管理之執行整合為二階段，第一階段為查報階段，第二階段為行政處分與追蹤列管作業，以下統稱為取締及處理階段。

違規使用管理之執行問題，可由經濟學中的代理理論^{註4}（agency theory）觀點予以分析或了解。Bernheim and Whinston（1986, pp.923~924）認為，代理關係可區分為內部代理（intrinsic agency）及委託代理（delegated agency）。前者係基於法律上之當然（naturally）關係，後者則是基於自願性（voluntarily）的契約關係，現行的農地違規使用管理是政府階層的內部代理關係，而簽約外包指的是自願性的契約關係，不論是內部或委託代理關係，通常是基於法律或契約關係而存在，法律或契約的不完全性程度，則又會進一步影響到代理結構下的執行結果。依區域計畫法及非都市土地使用管制規則之規定，非都市土地內之農業用地經編定後，由縣（市）政府管制其使用。上述兩法規是中央政府所訂定，並交由地方縣（市）政府予以執行，而實際執行時第一階段係由當地鄉（鎮、市、區）公所查報，再呈報縣（市）政府，並由縣（市）政府進行現場會勘之認定結果，分別作後續處理，形成了一種內部代理關係，如圖一所示，而此種階層式政府組織的內部執行代理關係，也就是中央政府可被視為是委託者（principal），地方的縣（市）政府為代理

註3. 內政部，2004，非都市土地違反使用管制查處工作手冊，p.56。

註4. 在法律上，當A授權B代理A從事某種活動時，委託—代理關係就發生了，A稱為委託人，B稱為代理人。但經濟學上的委託—代理關係，泛指任何一種涉及非對稱信息的交易，交易中有信息優勢的一方稱為代理人，另一方稱為委託人（張維迎，2000，p.297）。除了訊息不對稱外，一般經濟學上的代理關係亦強調委託人及代理人雙方目標不一致的問題，而訊息不對稱的現象也複雜化了代理問題。Tirole（1994）、Dixit（1996）、Martimort（1996）及Dixit, Grossman and Helpman（1997）等均曾應用代理理論分析政府的制度執行。



圖一 現行農地違規使用管理執行之代理結構

者 (agent)，而鄉 (鎮、市、區) 公所再為縣 (市) 政府執行之代理者的結構。在此種制度執行的代理結構中，理論上縣市政府及鄉 (鎮、市、區) 公所的目標是達成農地管理目標，但如Tirole (1994, p.1) 的觀點通常政府機關所追求的是多重目標，而其中的目標大多是難以衡量。且於民主政治下，升遷、選票或政治前途等，也可能是官僚系統或相關人員決策時的重要考量因素，故而形成代理人間目標不一致之現象。其次，由於多重委託代理關係所形成的複雜訊息結構，農地違規使用管理之執行，面臨更嚴重訊息不完全的問題，縣市政府難以完全觀察到鄉 (鎮、市、區) 公所在稽查上所做的努力；同樣的，中央政府亦無法完全掌握縣市政府的執行情形，而難以完全監督。

基於上述目標不一致與訊息不對稱的前提下，包括縣 (市) 政府及鄉 (鎮、市、區) 公所可能存在有限理性 (bounded rationality) 現象及發生機會行為 (opportunistic behavior)。所謂有限理性指的是人的行為雖然有意傾向於理性，但卻受到限制 (Simon, 1957, p.xxiv)；而機會行為則是一種追求自利的詐欺行為 (self-interest seeking with guile)，包括主動或被動、事前或事後之說謊、欺騙或提供不完全或扭曲的訊息等 (Williamson, 1985, p.47)。在現行農地違規使用管理執行過程中，首先違規使用的認定本身需要許多專業知識，再加上其認定也存有部分的模糊地帶，因此，如同前言中所提及鄉 (鎮、市、區) 公所於有限的人力及物力下，較難有效而客觀地確認違規行為。此外鄉 (鎮、市、區) 公所基於維繫地方人際網絡，以利其他業務的執行及有利於選舉的考量下，未必會將所有違規使用的資訊提供給縣 (市) 政府。縣 (市) 政府亦會在顧及府會關係及地方選舉之因素下，也未必會積極處理違規使用的問題，或僅止於達到中央政府的基本要求等，都降低了農地違規使用管理制度被執行的程度。

補助款的提供或對個別承辦人員績效獎勵等誘因機制，或可被用來減低機會行為，但Tirole (1994, p.1) 及Dixit (1996, p.94) 都認為在公部門中，誘因機制通常

是低度的 (low-powered)，即在公部門中，誘因機制的使用受到相當大的限制。Dixit (1996, p.95) 提及政府官僚之間的代理關係，存在著兩個重要的特性，其一是政府的努力及結果常是多面向的，因此它們難以完全地被觀測或認定；其次每個代理人都必須同時與政府內部不同的行政及立法部門、利益團體或媒體進行互動，而這些參與者都企圖影響其行為。在現實的政治環境下，縣市政府及鄉（鎮、市、區）公所所負擔的業務範圍亦廣，農地違規使用管理只是其業務內容中之一項，此種多重任務 (multi-task) 的現象，除了增加代理關係的複雜性外，也增加了上級政府在認定其執行績效時的困難度；而縣市政府及鄉（鎮、市、區）公所在執行農地違規查處作業時亦難免會受到民意機關的關切或利益團體的遊說，即產生前言中所論及鄉（鎮、市、區）公所查報的件數與民間檢舉件數，於數量上差距很大之代理執行問題。

至於違規使用之取締與處理，依現行規定由該管直轄市、縣（市）政府處以新台幣6萬元以上，30萬以下罰鍰，並得限期令其變更使用、停止使用或拆除其地上物恢復原狀。經限期變更使用、停止使用或拆除地上物恢復原狀而不遵守者，得按次處理，並得停止供水、供電、封閉、強制拆除或採取其他恢復原狀之措施，其費用由土地或地上物所有人、使用人或管理人負擔。前二項罰鍰，經限期繳納而逾期不繳納者，移送法院強制執行。由表二可知，違規使用案件之取締、處理與未結案件之情形，其取締與處理執行成效，結案比例由民國91年的14%降低到民國92年至95年的2%-3%。換言之，於農地違規使用管理之執行，不僅第一階段產生查報不確實的代理執行問題，第二階段的取締與處理，亦遭遇有執行上的困難，即為公權力

表二 民國91-95年非都市土地違規使用案件之查處情形統計表 單位：件

年度	民國91-95年查處結果						
	罰鍰 (萬)	限期令其 變更使用	停用或拆 除地上物 恢復原狀	移送法院 強制執行	已結案件 (A)	小 計	
						(B)	(A) / (B)
91	10,815	1761	396	229	421	2,909	14.5%
92	6,778	942	824	20	58	1,844	3.1%
93	3,271	589	1,059	2	35	1,685	2.1%
94	6,140	555	798	14	40	1,407	2.8%
95	4,079	785	926	24	51	1,786	2.9%

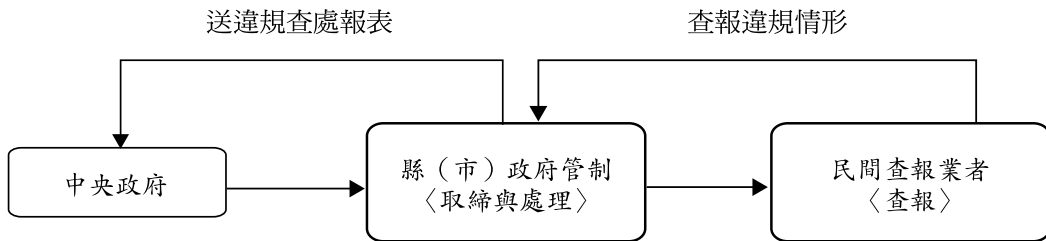
資料來源：內政部地政司違規月報表

行使不彰之問題。故以下的農地違規使用管理簽約外包的分析，將分成二種模式，分別為將查報工作簽約外包，及將查報、取締與處理工作均簽約外包。

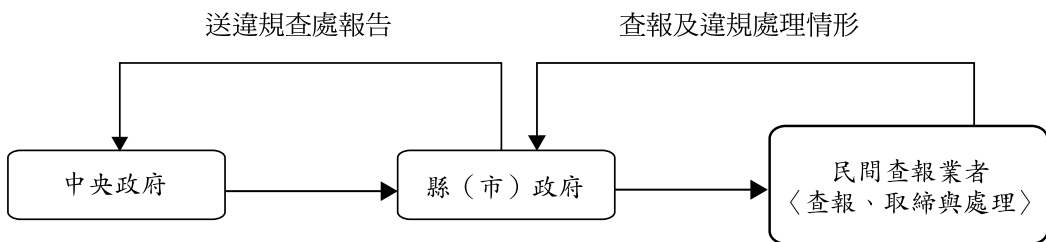
四、農地違規使用管理簽約外包之代理結構及執行分析

(一) 簽約外包之代理結構

本文將農地違規使用管理簽約外包分為兩種模式，第一種模式為將查報工作簽約外包給民間業者執行，取締及處理仍由公部門來進行（請見圖二）；第二種模式，是將查報及取締與處理工作，均簽約外包由民間業者執行的模式（請見圖三）。由圖二中可知，縣市政府可將查報的工作委由民間業者進行，再將違規使用案報請縣市政府取締與處理，此一代理結構與第三節中圖一的差別在於，執行查報的代理人由鄉（鎮、市、區）公所轉變為民間業者，此階段的關係由政府內部層級的代理關係，轉變為公私部門的契約代理關係。再者，由圖三中可知，當縣市政府將查報、取締及處理的工作均委由民間業者執行，其代理結構與前述圖一及圖二的情形略有不同，且民間業者同時負擔兩種任務，一為查報，另一則為取締及處理的工作。



圖二 農地違規使用管理之簽約外包代理結構（模式1）



圖三 農地違規使用管理之簽約外包代理結構（模式2）

不同於階層組織下的縣市政府及鄉（鎮、市、區）公所的內部代理執行關係，對簽約外包民間業者來說，它所關心的通常是本身的經營利潤，因此其行為除了受到政府的管制與契約的限制外，最主要必須對其股東或合夥人負責，而產生所謂的共同代理（common agency）現象。此外，無論是在模式1或模式2下，縣市政府同樣地對於民間業者於執行時所投入的努力或成本，亦無法完全知曉，因此存在訊息不完全的現象，而前述的現象，有可能是受託者刻意隱藏其本身行為所造成，也有可能是因為委託者（在此處為縣市政府）存在有限理性而產生。在此結構下，縣市政府為使受託者（民間業者）努力從事稽查、取締及處理的工作，或揭露有關於執行簽約外包的更多訊息，可提出相關的誘因機制以為激勵，例如提供民間業者服務收入的一定比例做為獎勵，前述因素或多或少可能影響農地違規使用管理制度的執行。

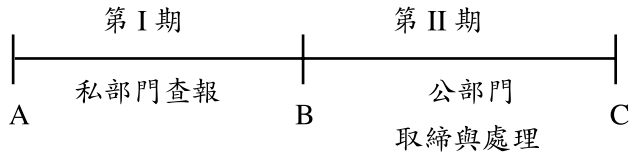
（二）採用簽約外包模式之考量因素與限制條件

為方便討論起見，本文進一步將農地違規使用的查報、取締及處理過程劃分為兩階段，第I期為查報期，第II期為取締及處理期，期程詳見圖四；就模式1及模式2來說，在A時點縣市政府與某民間業者簽約，將查報違規使用的工作委託該民間業者，而由該民間業者於第I期進行農地違規使用稽查作業，且將稽查結果於B時點呈報給縣市政府，由縣市政府於第II期進行取締及處理，於C時點完成取締與處理的程序，其過程請見圖四（A）；模式2與模式1的差別在於，該民間業者於第II期繼續執行違規取締及處理的工作^{註5}，期程請見圖四（B）。

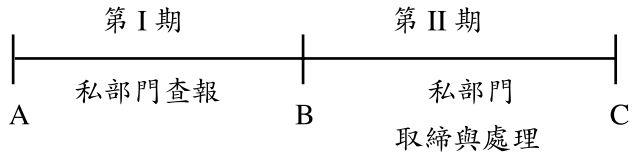
於模式1與模式2中，縣市政府與民間業者所簽訂的契約中明訂查報、取締及處理的基本標準，如按件計酬或每年每月最低查報績效，抑或每年、每月取締最少件數（當取締及處理為民間業者執行時）等量化指標，但部份執行的細部質化規範，如查報技術與方法、查報時間及查報範圍等則較難於契約中完全被明確界定，因而民間業者可能發生各種機會行為。也就是說，在某種程度內，民間業者在不違反先前與縣市政府簽訂的契約之前提下，可依照其偏好或對其較有利的方式進行查報、取締或處理的工作。以下將進一步探討簽約外包所必須考量的因素與限制條件：

註5. 此時於B時縣市政府可與民間業者重新議約或修改原有的委託契約內容，甚至亦可由縣市政府委託其他民間業者進行取締及處理的工作，本文於此著重於委託同一民間業者進行查報、取締及處理的情形。

(A) 模式1



(B) 模式2



圖四 農地違規使用簽約外包查處模式期程圖

1. 投入成本導向與執行效益

Hart (2003: C71) 認為於公共設施興建與營運之簽約外包，民間業者於簽約之後可進行兩種類型的投資，即「提升品質導向投資」與「降低成本導向投資」。上述兩個觀念應用於本文之分析時，前者代表民間業者投入人力及物力，以提升查報、取締或處理品質，例如加強查報人員之訓練、加派人力進行查報工作，或以衛星定位系統輔助查報工作的進行，其同時可提升查報的品質及績效；後者則為民間業者減少查報、取締或處理品質及成本的投資，例如部份人力改以臨時人員進行查報（或取締及處理）工作，甚或進一步委託其他公司進行取締及處理的工作，如此或可節省受託者一部份的查報（或取締及處理）成本，但卻亦可能導致查報（或取締及處理）品質的下降，或增加查報（或取締及處理）時的爭議。

於討論執行查報（或取締及處理）工作的決策時，必須針對執行查報（或取締及處理）的社會利益，以及執行查報（或取締及處理）之成本進行比較。首先，影響民間業者執行查報、取締及處理所帶來社會利益的因素，包括「違規使用減少」的利益、「競爭環境」利益、「提升品質導向投資」利益，以及「降低成本導向投資」的利益。其中，「違規使用減少」的利益係指民間業者按契約達到政府要求的基本查報、取締及處理標準時，所造成因違規使用情形減少對社會帶來的利益，

「競爭環境」利益乃因政府將農地違規使用管理之工作簽約外包所帶來的競爭環境，而使服務品質提高的效益，「提升品質導向投資」利益係民間業者投入額外人力及物力提升查報、取締或處理品質對社會帶來的利益，而「降低成本導向投資」的利益則是民間業者為減少查報、取締或處理成本所做的投資對社會利益帶來的影響。

其次，民間業者執行查報、取締及處理之社會成本，包括：「基礎契約執行」成本、「提升品質導向投資」成本、「降低成本導向投資」成本、「協商、簽約、重新協商簽約」成本，以及「監督」成本。其中，「基礎契約執行」成本為民間業者達到基本取締及處理標準所付出的成本，如完成查處所需的基本人力配置及基礎設備等，「提升品質導向投資」成本乃是民間業者投入額外人力及物力提升查報、取締或處理品質的成本，此部分對受委託者來說，可能造成其成本增加，也可能造成其成本降低。再者，「降低成本導向投資」成本為減少查報、取締或處理成本的投資，此部分對民間業者來說，通常造成其總成本降低。另外，對於政府或民間業者來說，簽約外包過程中牽涉到協商、簽約與重新簽約等過程，因此均必須負擔「協商、簽約、重新協商簽約」成本，而政府為監督契約是否為民間業者所履行，亦必須負擔「監督」成本。

對整體社會有利的理想情形是，民間業者投入人力及物力，以提升查報、取締或處理品質的投資愈多，即「提升品質導向投資」愈多，則對社會愈有利；反之，民間業者減少查報、取締或處理成本的投資愈多，即「降低成本導向投資」愈多，則可能對社會愈不利。然如前所述，因為契約的不完全性在現實社會中為常態，因此契約中通常無法完全規範民間業者應進行何種投資，抑或如何分配其資源於兩項投資上，因此縣市政府欲瞭解民間業者投資行為的成本很高，此即為本文後續所要進一步討論的訊息不完全及決策權之歸屬問題。

在此情形下，民間業者分配其資源的方式有三種，其一是將所有資源投入於減少查報、取締或處理成本，即「降低成本導向投資」，此時，其投資與簽約外包之委託人所欲達成的目標將出現落差，因為政府簽約外包的主要目標通常是提升服務品質，或至少是維持相同服務品質的情形下，減輕政府執行農地違規使用管理之成本；其二，民間業者將部分資源投入「降低成本導向投資」，部分則投入「提升品質導向投資」，此時它必須權衡其本身的利益作出投資決策，而這也是一般來說最普遍的情形；其三，是僅將資源投入「提升品質導向投資」，此時民間業者的行為，會與縣市政府的期望較為一致，且對農地違規使用之改善通常會較為有利，然此種情形出現的前提通常是縣市政府必須付出額外的成本提供誘因，以激勵或引導民

間業者的行為，如對民間業者的「提升品質導向投資」給予補貼或額外獎勵。

2. 訊息不完全因素

必須注意的是，縣市政府委託民間業者進行查處的過程之中，除了會因為訊息的不對稱，而造成民間業者出現機會行為，產生逆向選擇及道德危機的問題，也就是與縣市政府簽約的民間業者未必是最專業或成本最低的，而民間業者在執行上公平與否，或是否出現違反契約內容的行為，也非政府能完全掌握。除此之外，亦可能出現資訊漏失問題，即查處的相關資訊可能因簽約外包而流向民間業者，難以防範其作為其他用途，因此政府將農地違規使用查處委由民間業者執行時，即使簽約外包能夠節省地方政府的人力及物力成本，但訊息不完全及資訊外漏問題亦應列入考量。

相對於查報工作，取締及處理的工作所需的專業知識及技術較多，也必須由公部門提供較多的訊息，前者可以被視為是邊緣外包（peripheral outsourcing）類型，後者則可被視為是核心外包（core outsourcing）類型，根據Gilley and Rasheed（2000）的觀點，邊緣外包較能使委託人掌握核心技術，且節省較多成本，較易達到提升績效的目標。基於上述觀點，若把取締與處理的工作交給民間業者來進行，因為其屬於核心部份，將可能因為民間業者對於農業違規使用問題認知不清，影響到農地違規使用管理上的效率，以至於影響整體國土使用規劃與管制的成效。

3. 資產專用性因素

資產專用性（asset specificity）是指為支持某種具體交易而進行的耐久性投資，可分為區位專用性（site specificity）、實質資產專用性（physical asset specificity）、人力資產專用性（human asset specificity），以及奉獻資產專用性（dedicated asset）等（Williamson，1985：95）。在違規使用查處的過程中，無論是僅將查報工作委由民間業者執行，或將查報取締及處理工作交由民間業者執行，均可能會出現不同程度的資產專用性問題，因為在執行查處的過程中，民間業者面對的唯一交易對象為政府，即民間業者為完成契約內容所為的投資，多數均為滿足特定交易之專用性資產，一旦未與政府簽約或續約，將導致部分的投資價值大幅減損，在簽約後，民間業者需投入大量的人力及物力進行查報，即該等人力必須經過專業訓練，始能對農地違規使用的情形進行認定，且查報所需的軟硬體設備，也通常可能是針對查報工作而購置，形成高度的實質資產專用性，以及人力資產專用性，而一旦該民間業者無法與政府續約時，之前的投資將難以回收與繼續使用；其次，在執行取締及處理的過程中，也可能必須進一步額外聘雇人力進行取締處理，

人力資產專用性的程度亦將進一步提高，而取締及處理過程中所牽涉到的爭議或糾紛可能較縣市政府進行取締處理時為多，凡此均可能使得契約執行的交易成本增加。根據多數文獻的觀點^{註6}，當某項交易的資產專用性愈高時，透過市場交易所衍生的交易成本將愈高，因此將取締及處理工作同時外包時，容易造成執行過程中的交易成本大幅增加，若政府僅將查報工作委由民間業者執行，而將取締及處理的工作仍由縣市政府來執行，從資產專用性的觀點，或許是一個較佳的選擇。

4. 決策權之歸屬

簽約外包引發的另一問題為套牢的現象，由於受託進行農地違規使用管理的民間業者擔心未來環境改變，造成管理契約被修改或重新議約的問題，因此可能導致其減低投資的金額，或不願投入成本進行「提升品質導向投資」，而僅著重於「降低成本導向投資」，以免造成成本無法回收或不符合成本效益的情形；除此之外，契約使得決策權的歸屬變成另外一個重要的課題，亦即在邊緣外包的類型下，決策權主要仍歸屬於縣市政府，即雖然由民間業者進行查報，但仍由縣市政府進行取締及處理，因此其決策考量將較能同時涵蓋私人利益及社會利益，或至少受到民意的監督或檢驗，但同時亦較可能因為決策者對執行成本效益的忽略或偏誤估計，而產生效率的問題；相對地，採核心外包方式，即完全由民間業者進行查報、取締及處理的工作時，決策權大部份歸屬於民間業者，其決策主要基於本身利益的考量，因此相對來說可能較無效率上的問題，但也較不易兼顧到社會利益。

5. 主權任務之限制

Wilson (1989, p.349-359) 認為至少有四個準則可用來衡量公共勞務提供之替代性安排：效率、公平、可靠性 (accountability) 及權力。當政府決定要從事某種活動時，應考量公共機關或私人廠商何者做的成本最低、最公平及反應最快。但更重要的是該機構提供服務時，是否直接帶有幾分政府權力的行使……有些任務是必須由政府來執行，其原因並非政府執行時較便宜或較有效率，而僅是該任務賦予公共機關，這些任務是主權任務 (sovereign task)。Williamson (1999, p.321) 認為主權交易 (sovereign transaction) 是唯一不適合交易成本經濟學之比較制度分析。Alexander (2001, p.66) 以土地使用規劃為例，認為公共機關可以將公共規劃活動簽約外包給專業顧問公司，而不必去做所有的法定公共規劃工作，但

註6. 根據Anderson and Schmittlien (1984)、Masten, Meehan and Snyder (1991) 及Maltz (1994) 等均透過實證發現當資產專屬性愈高時，組織會愈傾向於把產品或服務留在組織內生產，或進行垂直整合，而較少採取簽約外包。

Alexander (2001, p.51) 亦主張，規則的制定、最後的判決及第三者執行 (third-party enforcement) 是主權任務。農地違規使用管理之取締與處理階段，除了涉及第三者執行之性質外，更具有最後裁決的特性；故農地違規使用管理之取締與處理，是一主權任務，於簽約外包進行取締與處理時，是必須予以特別考量的限制條件。

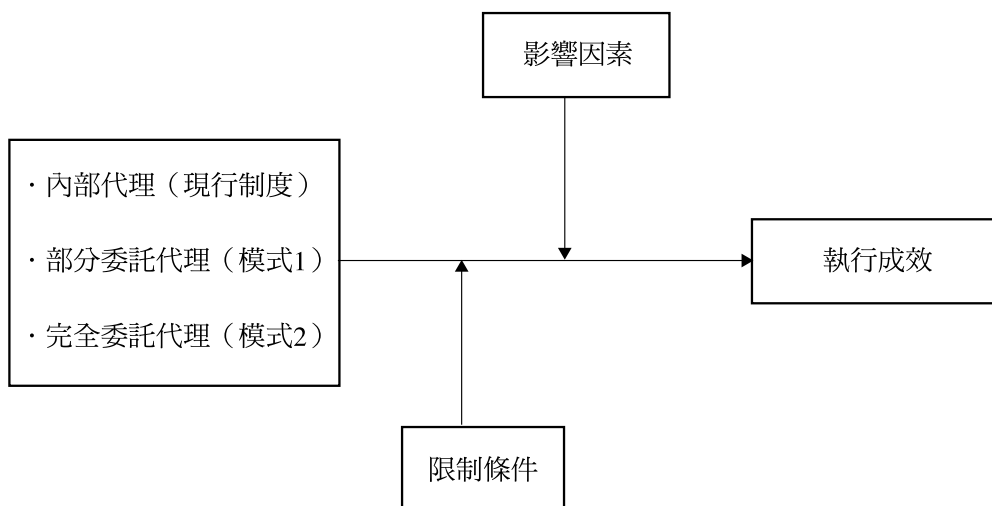
五、問卷調查與深度訪談結果分析與討論

(一) 研究設計

除上述理念性分析外，為了進一步了解當時農地違規使用管理承辦人員，對於現行農地違規使用管理之執行問題的實際看法，以及對簽約外包方式選擇的觀點，本文進一步以開放式問卷調查及深度訪談進行探索性研究，以其分析結果與前述的理念性分析做一對照與比較，以提供政府農地違規使用管理的思考方向。

1. 研究架構及研究目的

本文之開放式問卷及深度訪談架構，係基於代理理論及不完全契約之觀點進行設計，主要是探討考量採取現行制度、部分委託代理（模式1），或完全委託代理（模式2）等三種制度時，所面臨的考量因素及限制條件，及其對農地違規使用管理執行之影響。研究架構如下圖五。



圖五 研究架構圖

換言之，本文是以開放式問卷瞭解縣市政府承辦人員對影響地方縣市政府、鄉（鎮、市、區）公所查處農地違規使用意願及成效的原因，部分委託代理（模式1）與完全委託代理（模式2）等兩種簽約外包方式之優缺點亦為開放式問卷之題項，以做為選擇簽約外包考量因素及限制條件之參考。再者，為了更詳細地掌握開放式問卷填答者的觀點，及更深入了解承辦人員對簽約外包之部分委託代理及完全委託代理等兩種模式之考量因素，以及實際運作時可能面臨的問題與限制條件，本文於開放式問卷之探索性調查之後，再對其中五個縣之實際承辦人員進行深度訪談。此外，由於各縣的農地違規使用實際承辦人員所負責之管理層次，較屬操作性或事務性質，然基於代理結構之觀點，制度執行時與上級長官及其他機關的實際互動較多者是科（課）長，且為能瞭解農地違規使用管理之決策層次，故本研究亦再次訪談了上述五縣的農地違規使用承辦之科（課）長。

2. 研究方法及研究對象

本研究之研究方法有二：一為郵寄開放式問卷，二為深度訪談。依現行制度而言，縣市政府為農地違規使用管理的主管機關，另從管理的層次而言，管理包括政策、策略及操作三個層面，鄉（鎮、市、區）公所實際上是從事農地違規使用管理的操作面的一部分，即違規使用資訊的提供，縣市政府仍須進行現勘的操作，而且是否簽約外包涉及策略及政策面的考量，較屬於縣市政府層級的考量因素，因此為使問卷所得知結果具有其可信度，且避免非抽樣性誤差（non-sampling error）的產生，本文僅針對縣市政府當時實際從事農地違規使用查處的業務承辦人進行問卷之發放及深度訪談。

首先，問卷發放期間為民國九十六年二月至三月之間，合計共郵寄發出問卷23份，並以電話聯絡說明及追蹤其填答狀況，共計回收23份問卷，經過濾填答不完全問卷3份，有效問卷共20份，有效問卷回收率為86.96%。表三為有效問卷之基本資料敘述統計結果。由表三中可以得知，問卷填答者之教育程度有9位（45%）是研究所畢業、10位（50%）為大專畢業、高中畢業有1位（5%）。填答者從事農業用地違規使用查處的業務時間為一年以內的有3位（15%）、一至三年者8位（40%）、三至五年者5位（25%）以及五至十年的2位（10%），十年以上的僅有1位（5%）。可見農地違規使用管理人員之調動頻繁，於管理法規多而複雜的情形下，農地違規使用管理人員的頻繁變動，顯示出管理成效難以彰顯的主要原因之一，實有待農業主管機關注意。

其次，深度訪談之對象為填答開放式問卷內容有待釐清或進一步討論者，包括

台北縣、桃園縣、新竹縣、宜蘭縣以及台中縣等五縣之農地違規使用實際承辦人員五位及五位科（課）長，因此實際接受深度訪談共計十人，訪談時間為民國九十七年一月間，先以當面深度訪談為主，再以電話訪談補充當面訪談之不足。

（二）結果分析與討論

1. 結果分析

首先，本文以開放式題項，期了解影響現行制度執行績效之原因，及承辦人員對本文所擬模式1與模式2之考量因素和限制條件等觀點。填答者認為影響縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所查處農地違規使用之主要因素為政治壓力，尤其是民意代表的關說請託，甚至是帶頭違規使用，其中有15名（75%）的填答者認為民代壓力影響縣（市）政府的農地違規使用之查處，而認為民代壓力影響鄉（鎮、市、區）公所之查報業務者，則更高達17名（85%）。再者，為人力及預算不足的問題，分別有13名（65%）及11名（55%）的填答者認為此一問題是影響縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所查處農地違規使用成效不彰之原因。此與早期的相關研究（殷章甫，1988，p.66）觀點相符。一般來說，縣市及鄉鎮層級的承辦人員流動率高，且為兼辦業務，人力因此嚴重不足，進而由於部份承辦人員對業務並不熟稔，均是影響成效之原因。除此之外，不論縣（市）政府或鄉（鎮、市、區）公所，有少數填答者提及上級長官不支持及缺乏獎勵誘因，亦會影響到執行成果。而較為特別的是有4名（20%）填答者認為業者及社會網絡關係之人情壓力，亦是影響鄉（鎮、市、區）公所執行績效的因素。

其次，縣市政府承辦人員對本文所擬部分委託代理之模式1與完全委託代理之模式2的觀點，填答者認為模式1及模式2可能減輕縣市政府工作量及支出。此外，民意代表的關說壓力可能較低，且行政流程減少，此為提升稽查績效之可能因素。然填答者亦認為模式1與模式2的共同缺點為，若將稽查或取締及處理的工作交由民間業者執行，將面臨執法公平性與查處專業素養問題，即相對於現行制度下，縣市政府之承辦人員中，研究所與大專畢業占95%^{註7}，大多具專業知識，而民間業者可能無法達到如此高的專業素養；而其查處的過程與結果容易受到公信力的質疑。再者，此項查處工作也可能受到利益團體把持，或造成浮濫查處，增加民怨的情形。

除此之外，若採用模式1進行農地違規使用查報，即由民間業者稽查，而由縣市政府取締及處理時，縣市政府於民間業者查報完成後，可能發生類似現行制度下進行後續的取締與處理的問題；然若採用模式2，即由民間業者進行取締及處理

註7. 請見表三。

表三 有效問卷之基本資料敘述統計

問項	人數	百分比
年齡		
20~29歲	2	10%
30~39歲	13	65%
40~49歲	4	20%
50~59歲	0	0%
60歲以上	1	5%
性別		
男	12	60%
女	8	40%
教育程度		
高中	1	5%
大學或大專	10	50%
研究所	9	45%
農業違規查處工作經驗*		
一年以內	3	15%
一年至三年	8	40%
三年至五年	5	25%
五年至十年	2	10%
十年以上	1	5%

*1位填答者未填答本問項

資料來源：本研究整理

時，亦會面臨若執法失當，必須有明確解決方式，且委由民間業者取締與處理農地違規使用，亦可能造成不符行政程序法等相關法令規定的問題。

除了上述開放式問卷調查外，本研究進一步進行深度訪談，針對受訪者對現行農地違規使用管理制度的看法進行了解，受訪者普遍認為現行由鄉（鎮、市、區）公所查報，縣市政府取締及處理的管理制度，存在著幾個問題。首先是鄉（鎮、市、區）公所很難完全將地方農地違規使用的情形反映給縣市政府，而呈報給地方縣市政府的違規使用個案，經過冗長的程序，最後也未必能執行取締處理。再者，限於本身人力及雙方立場的不同，縣市政府對於鄉（鎮、市、區）公所查報農業用地違規使用的投入程度很難完全掌握。前述結果反應了在內部代理結構下，可能因

不同層級的機關存在著不同的目標，導致下級機關未能完全達成上級機關所委託的農地違規使用管理業務，而且上級機關亦無法完全掌握下級機關對農地違規使用查報努力程度之相關訊息。

為解決前述問題，縣市政府近年來也陸續透過成立聯合取締小組的方式，整合不同功能的單位，嘗試緩和代理問題之負面影響，受訪的縣（市）政府承辦人員均肯定此一做法，然亦有受訪者指出於實際運作時，聯合取締稽查小組可能因縣（市）政府內部不同單位間的功能與目標不一致，及各單位本身即存在多重任務（multi-task）的影響，導致其運作績效不彰，因此對農地違規使管理的執行成效助益有限。

其次，本研究再就受訪者所認知的影響農地違規使用管理績效的主要問題進行了解，受訪者認為其中的影響因素，包括有民意代表等政治壓力、人力及預算不足、缺乏積極的誘因，以及人情壓力，此一結果與開放式問卷調查的結果大致相同。唯深度訪談進一步的了解到人力不足的情形，人力不足的問題可分為實際編制人數不足、現有正式編制人數比法定編制人數少，以及人力素質的問題。表四是本研究訪談當時五縣的農地管理人力情形，以新竹縣為例，其農務課編制僅有三人，一人為科長，一人辦理產銷輔導業務，一人辦理農地管理業務，換言之，該編制人員一人必須管理全縣的農地違規使用的業務，編制上明顯地顯示出不足的現象；另有台中縣、桃園縣及台北縣三縣，雖其現有實際總人數雖超過法定編制人數，但現有正式編制人數則少於法定編制人數，其原因主要是來自於工作的壓力導致流動率偏高，至於多出來的多屬約僱及臨時人員，其流動率較正式編制人員更高，且人力素質相對較低，較難以真正承擔法令繁雜的農地管理業務。

至於誘因機制方面，理論上可分為團體誘因機制及個人誘因機制。就五個縣的農地管理單位而言，僅台中縣有團體誘因機制，但其獎勵對象，是以局為單位，故落實到課或個別承辦人員時，其影響似乎微乎其微。五個縣對個人的誘因機制，均僅透過每年的通案考績加以考核，並無其他特殊的考量，而這一現象也反映了Tirole（1994，p.1）及Dixit（1996，p.94）兩文認為在公部門中，誘因機制的使用受到相當大限制的觀點，這也是造成誘因機制不易對農地違規使用管理績效造成正面影響的主要原因之一。

深度訪談中所提及的人情壓力，其來源包括業者、民眾、長輩等的人情壓力，特別是土生土長的鄉（鎮、市、區）公所之承辦人員，其人情壓力更大，這可能也說明了前述所提及僅四個月間，民間檢舉違規使用案件，較全年內政部所公佈的政府實際查報違規使用案件多出1倍以上的主要原因之一。因此有受訪者建議，如能

表四 受訪五縣農地管理人力情形

	編制人數 (人)	實際人數 (人)
台中縣	6	編制3 (9) 約僱4 臨時2
苗栗縣	8	編制8 (14) 約僱5 臨時1
桃園縣	8	編制7 (10) 約僱1 臨時2
新竹縣	3	編制3 (5) 約僱2
台北縣	29	編制16 (19) 約僱1 臨時2

資料來源：本研究整理

() 內為訪談當時該單位總人力

由中央農業主管機關以航照圖比對後之結果交由地方政府辦理，則民意代表與地方人情壓力，將可大幅降低。

於深度訪談中，開放式問卷填答者未提及者，則有法令的不完備，使得執行受到限制，換言之，農地管理是依法行政，如有更完備的法令或解釋函示，執行者也較能有明確的執行依據，避免於執行時產生無謂的爭議與困擾。另外，農地違規使用的罰款遠低於違規使用所帶來的利益，形成甘冒被處罰的風險，而進行農地違規使用，並導致不良示範效果的擴大，使得農地違規使用管理的執行益形困難。

對於將農地違規使用管理「查報」工作簽約外包，受訪者大都認為於概念上是可行的，但若也將查報後的農地違規使用之「取締與處罰」工作簽約外包，則受訪者都持保留的態度。首先，對於查報工作之簽約外包，受訪者認為在經費方面，可按違規使用罰款的某個百分比支付；再者，短期間可能會因有簽約委外工作、抽查及評估等執行業務，使得工作量增加，但長期則可紓解人力不足的壓力；最後，由

業者查報，政府抽查，政府單位的承辦人員可專心在其他農地管理業務，而不必花費時間於違規使用的查報上，此即可避免代理理論中承辦人員有多重任務所產生之任務替代效果。

至於政府單位對承包業者之監督，則可將查報結果公佈供農地所有權人或使用人提出意見陳述，再由政府複查有爭議的案件，複查的方式可透過各種農地管理資訊系統的整合，即農業主管機關如能將其所建立的「農業使用證明系統」、「農業設施資訊系統及農地變更資訊系統」與「台灣農地資訊系統」（TALIS）整合，以為政府對業者查報監督之抽查與比對的工具，以節省監督之抽查與比對之成本。另外，長期契約較可保障業者之權益，但對業者之條件、資格及權利義務於契約內容，宜明確規範，特別是查報人員的專業性，因其涉及專業與法令的解釋，而且農地違規使用的認定相對的較為不易，牽涉的價值高，易產生爭議。故於查報工作簽約外包時，可將已申請「農地使用證明」及「農業設施容許證明」者之違規使用，先行簽約外包，再逐漸擴大到其他違規使用項目。

最後，若將查報後之「取締與處罰」工作亦簽約外包，則由於此項工作包括罰鍰、限期令其變更使用、停用或拆除其他地上物恢復原狀、移送法院強制執行等，其所涉及的包括地政、建管及工程拆除隊等機關之權責，均屬政府機關之執掌，除了決策權外，亦涉及公權力的運作與適法性的問題，受訪者均認為不宜將取締與處罰工作簽約外包交由民間業者執行。

（三）討論

就現行內部代理執行方式而言，中央政府委託縣市政府及鄉（鎮、市、區）公所進行農地違規使用的稽查及取締處理，地方政府於執行時可能僅考量轄區的發展情形，且於前述的問卷調查及深度訪談中均發現，地方政府於執行農地違規使用管理時，或多或少會受到政治上的壓力，這種情況在鄉（鎮、市、區）公所的層級尤其明顯，也扭曲了農地管理執行的目標，以致影響到違規使用管理的執行成效。此外，違規使用管理的訊息的提供、保存與傳遞，在內部代理結構下，因執行涉及到不同層級的政府，及承辦人員的更替頻繁，也增加了訊息不完全的程度。

其次，就部分代理或完全代理等簽約外包的兩種模式來說，私人業者接受政府部門的委託進行農地違規使用的稽查或（及）取締處理，公部門（縣市政府或鄉、鎮、市、區公所）與私部門的目標本來即不一致，再加上簽約外包後，業者除了接收了原有公部門所提供的違規使用訊息外，亦可能掌握了部分縣市政府或鄉（鎮、市、區）公所無法獲得的農地違規使用訊息及查報技術，凡此均可能影響到在代理

結構下簽約外包的執行成效。

農地違規使用簽約外包，除了可能產生上述代理理論中，目標不一致與訊息不完全的兩個典型問題外，於運作時，從上述的問卷與訪談結果分析，填答與受訪者認知到，不論部分委託代理或完全委託代理之簽約外包，其所帶來的效益與必需負擔的成本、專業素養與能力、公平、公信力及適法性等問題，此與本文上述簽約外包的理論分析中之投入成本導向與執行效益、人力資產專用性等因素及主權任務之限制條件大致相符，惟填答者較忽略了決策權問題；此外，填答者與受訪者亦忽略了訊息外漏對簽約外包執行時所帶來的影響，這是政府農業主管機關於思考是否採用簽約外包時所不能忽略的因素。

另從問卷調查與訪談分析結果，得知農地違規使用代理簽約外包的兩種模式中，填答與受訪者對於模式1的評價高於模式2；再者，由填答與受訪者亦反應出模式2會存在主權任務等爭議性問題。而於理論分析也發現，模式2會有主權任務、決策權歸屬及核心外包造成較嚴重訊息外漏等問題，故本文並不建議採用模式2的方式簽約外包。至於模式1，除了可以減輕作業成本，提高查報效率外，亦可避免主權任務與決策權歸屬所帶來的問題，因此模式1的簽約外包方式可考慮採用，以處理農地違規使用管理問題。但應注意到「訊息不完全」及「資產專用性」所帶來的問題。

有關模式1訊息不完全的問題，基本上可能產生外包業者訊息外漏及道德危機問題，惟模式1僅由外包業者提供農地違規使用之訊息，係屬邊緣外包，其訊息外漏之問題相對地較模式2輕微許多。至於道德危機問題，則可透過一般的「機制設計」(mechanism design)的原理，於外包契約上加以規範，使外包業者能自動揭露其執行的相關訊息。有關資產專用性的問題，若以模式1的外包方式，其資產專用性問題亦相對比模式2低，且為外包業者決策時所必須自己考量的因素。再者，於採用模式1的方式下，政府可將模式1的簽約外包查報結果予以公開，使農地違規使用之資訊公開化，一方面可讓土地所有權人有提出異議的機會，另一方面可緩和現行制度訊息不透明化下，縣(市)政府相關承辦人員易遭遇政治壓力與關說等問題，並減輕第二階段取締與處理執行上的困難。

六、結 論

制度或政策往往需透過代理關係予以執行，而代理關係可為組織的內部代理關

係，及組織外的委託代理關係。於理想的世界中，透過人與人的信任、完美規範或完全契約所形成的代理關係，即可期待政策目標的達成，但於現實複雜的社會中，常非如此。於政府階層式「內部代理」執行關係，存在著缺乏競爭環境及產生競租行為等問題，被認為未能有效達成目標時，逐漸產生階層與市場混合式之「簽約外包」的代理關係。階層式內部代理關係雖有其制度上規範的不完全性，但混合式簽約外包的代理關係亦有不完全契約等問題，故公共服務是否都適合進行簽約外包，值得深入探討。最近，民間於四個月間檢舉農地違規使用的件數，即大幅超過政府公佈一年的實際查報違規案件，有建議將農地違規使用管理簽約外包，此外，查報後的取締與處理亦遭遇執行上的困難。故本文基於代理理論，並透過不完全契約的觀點，分析兩種不同程度簽約外包的代理結構與執行，提供政府處理農地違規使用管理之參考。

就農地違規使用管理而言，由問卷調查結果顯示出現行的執行模式，存在著民代關說及民眾請託之壓力、人力及預算不足之問題，尤其分別有75%和85%的填答與受訪者認為民代壓力影響縣（市）政府及鄉（鎮、市、區）公所的農地違規使用查處，此種民代壓力普遍性與嚴重性為農地違規使用查處績效不彰的主要原因之一。此外，填答與受訪者也認知到簽約外包所帶來的效益與成本、專業能力、公信力、公平性及適法性等問題。綜合理論性的分析與問卷及訪談結果，於採取兩種不同程度的簽約外包時，可於某程度上提高查處績效。但政府於簽約外包時，除了考量「投入成本導向與執行效益」外，必須注意「訊息不完全」、「資產專用性」等因素及「決策權歸屬」、「主權任務」之限制條件。若將查報、取締與處理工作，全部簽約外包，將涉及「主權任務」只能由政府執行之爭議，且「決策權」大部份屬於民間業者將導致難以兼顧社會利益之困境等限制，故本文不建議政府採用模式2之簽約外包。

若僅採取查報工作簽約外包之模式1方式，則可避免前述之限制，且「訊息不完全」所帶來的邊緣性外包之訊息外漏及資產專用性問題，相對地較為輕微，政府可考慮採用模式1之簽約外包方式。為能更順利進行模式1的簽約外包工作，政府可採漸進的方式，即將已申請「農業使用證明」及「農業設施容許證明」等較易認定是否違規使用者，先行簽約外包進行查報，再逐次的擴展到其他違規項目。其次，農業主管機關如能透過各種農地管理資訊系統的整合，以為政府對業者查報監督之抽查與比對的工具，不但可以節省人力，亦可增進業務效率。

而於模式1的簽約外包執行過程中，有關「訊息不完全」所產生的道德危機問題，則可透過契約的內容加以約定，使業者揭露其執行的相關訊息，以利政府監

督。再者，於採用模式1的簽約外包前提下，政府可將民間業者查報結果予以公開，使農地違規使用之資訊公開化，不但可提供土地所有權人有提出異議的機會，亦可緩和現行制度下，政治壓力與民代關說等對承辦人員執行上造成之負面影響，並可減輕後續取締與處理的困難度。至於模式1簽約外包的詳細運作機制，則有待後續研究，以營造優質農村風貌及安全農業生產環境。

參考文獻

- 內政部（2004），《非都市土地違規使用查報取締工作手冊討論資料》，頁1。
- 林森田（1993），《都會地區農地變更使用制度之研究》，台北：國立政治大學地政研究所。
- 殷章甫（1988），〈綜合討論發言〉，《台灣農地政策研討會論文集》，台北：國立台灣大學農業經濟研究所等。
- 張維迎（2000），《賽局理論與信息經濟學》，台北：茂昌圖書有限公司。
- 顏愛靜（2003），《農地管理與違規使用問題》，台北：中國土地經濟學會。
- 蘇志超，林英彥（1978），《農地保持與變更使用管制問題》，台北：國立政治大學地政學系。
- 聯合報 2006.10.23 A3 版。
- Alexander, E. R. (2001), "A Transaction-cost Theory of Land Use Planning and Development Control—Towards the Institutional Analysis of Public Planning," *Town Planning Review*, 72 (1) : 45-75.
- Anderson, E. and D. C. Schmittlein (1984), "Integration of the Sales Force: An Empirical Examination," *Rand Journal of Economics*, 15 (3) : 385-395.
- Baker, G. P., R. Gibbons and K. J. Murphy (1994), "Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts," *Quarterly Journal of Economics*, 109 (4) : 1125-1156.
- Bernheim, B. D, and M. D. Whinston(1986), "Common Agency," *Econometrica*, 54(4): 923-942.
- Bettis, R. A., S. P. Bradley and G. Hamel (1992), "Outsourcing and Industrial Decline," *Academy of Management Executive*, 6 (1) : 7-22.
- D'Aveni, R. A. and D. J. Ravenscraft (1994), "Economies of Integration Versus Bu-

- reaucracy Costs: Does Vertical Integration Improve Performance?" *Academy of Management Journal*, 37 (5) : 1167-1206.
- Dehoog, R. H. (1984) , *Contracting Out for Human Service: Economic, Political, and Organizational Perspectives*, Albany: State University of New York Press.
- Dess, G. G., A. M. A. Rasheed, K. J. McLaughlin and R. L. Priem (1995) , "The Boundaryless Corporation: Applying Innovative Organizational Types," *Academy of Management Executive*, 9 (3) : 7-20.
- Dixit, A. (1996) , *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*, MIT Press.
- Dixit, A., G. M. Grossman and E. Helpman (1997) , "Common Agency and Coordination: General Theory and Application to Government Policy Making," *Journal of Political Economy*, 105 (4) : 752-769.
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. and Fitzgerald, L. (1996) , *The New Public Management in Action*, London: Oxford University Press.
- Gilley, K. M. and A. Rasheed (2000) , "Making More by Doing Less: An Analysis of Outsourcing and its Effects on Firm Performance," *Journal of Management*, 26 (4) : 763-790.
- Hart, O. (1995) , *Firms, Contracts, and Financial Structure*, London: Oxford University Press.
- Hart, O. (2003) , "Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private Partnerships," *Economic Journal*, 113: C69-76.
- Hart, O., and J. Moore (2004) "Agreeing Now to Agree Later: Contracts that Rule Out but do not Rule In," Working Paper, Harvard University.
- Hart, O., Shleifer, A. and R. W. Vishny (1997) , "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons," *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1127-1161.
- Hood, C. (1991) , "A Public Management for All Seasons," *Public Administration*, 69 (1) : 3-19.
- Hughes, O. E. (2003) , *Public Management and Administration*, New York: St. Martin's Press.
- Kaboolian, L. (1998) , "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate," *Public Administration Review*, 58 (

3) : 189-193.

- Kickert, W. J. M. (1997) , *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Kotabe, M. and J. Y. Murray (1990) , “Linking Product and Process Innovations and Modes of International Sourcing in Global Competition: A Case of Foreign Multi-national Firms,” *Journal of International Business Studies*, 3: 383-408.
- Laffont, J., and J. Tirole (1991) , “Privatization and Incentives,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 84-105.
- Laffont, J. and Tirole, J. (1993) , *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge Mass, MIT Press.
- Lai, E., R. Riezman and P. Wang (2006) , “Outsourcing of Innovation,” Mimeo.
- Lei, D. and M. A. Hitt (1995) , “Strategic Restructuring and Outsourcing: The Effect of Mergers and Acquisitions and LBOs on Building firm Skills and Capabilities,” *Journal of Management*, 21: 835-859.
- Levy, D. L. (1995) , “International Sourcing and Supply Chain Stability,” *Journal of International Business Studies*, 26 (2) : 343-60.
- MacLeod, W. B., and J. M. Malcomson (1999) , “Implicit Contracts, Incentive Compatibility, and Involuntary Unemployment,” *Econometrica*, 57 (2) : 447-80.
- Maltz, A. (1994) , “Outsourcing the warehousing function: Economic and strategic considerations,” *Logistics and Transportation Review*, 30: 245-265.
- Manchester, L. (1989) , “Alternative Service Delivery Approach and City Service Planning,” in Finley, L. K. ed., *Public Sector Privatization: Alternative Approaches to Service Delivery*, New York: Quorum Books.
- Martimort, D. (1996) , “The Organization of Government: The Multiprincipal Nature of Government,” *European Economic Review*, 40: 673-685.
- Masten, S. E., J. W. Meehan Jr. and E. A. Snyder (1991) , “The Costs of Organization,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 1-25.
- Niskanen, W. A. (1971) , *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine-Atherton.
- Quinn, J. B. (1992) , *Intelligent Enterprise - A Knowledge and Service Based Paradigm for Industry*. New York: Free Press.
- Sappington, D. E. and J. E. Stiglitz (1987) , “Privatization, Information and Incentives,”

- Journal of Policy Analysis and Management*, 6: 567-582.
- Schmidt, K. M. (1996) , “The Costs and Benefits of Privatization: An Incomplete Contracts Approach,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 12: 1-24.
- Schwartz, A. and J. Watson (2004) , “The Law and Economics of Costly Contracting,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 20 (1) : 2-31.
- Segal, I. (1999) , “Complexity and Renegotiation: A Foundation for Incomplete Contracts,” *Review of Economic Studies*, 66 (1) : 57-82.
- Shapiro, C. and R. D. Willig (1990) , “Economic Rationales for the Scope of Privatization”, in Suleiman, E. N. und Waterbury, J. eds., *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, 55-87. Boulder, Colorado, Westview Press.
- Simon, H. (1957) , *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.
- Spier, K. E. (1992) , “Incomplete Signals and Signaling,” *Rand Journal of Economics*, 23 (3) : 432-443.
- Teece, D. J. (1987) , “Capturing Value from Technological Innovation: Integration, Strategic Partnering and Licensing Decisions,” in Guile, R. B. and Brooks, H., eds., *Technology and global industry*, 65-95. Washington, DC: National Academy Press.
- Tirole, J. (1994) , “The Internal Organization of Government,” *Oxford Economic Papers*, 46 (1) : 1-29.
- Tullock, G. (1989) , *The Economics of Special Privilege and Rent Seeking*, Boston and Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Wernerfelt, B. (2003) , “Communication and Renegotiation,” Working Paper, MIT.
- Wernerfelt B. (2004) , “Incomplete Contracts and Renegotiation,” Working Paper MIT Sloan No. 4506-04.
- Williamson, O. E. (1985) , *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press.
- Williamson, O. E. (1999) , *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press.
- Wilson, J. Q. (1989) , *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books.

