

農地管理制度執行結構與環境之研究

洪維廷* 林森田** 丁秀吟***

論文收件日期：97年7月16日

論文接受日期：97年11月12日

摘 要

中央政府認為長期以來，地方政府對農地管理制度之執行，尤其是農地違規使用管制方面，偏向消極與保守。農地管理的相關研究，亦認為制度的執行有待改進，但大多基於規劃管制的角度切入，較少直接針對農地管理制度之執行結構與執行環境進行分析。因此，本文乃基於代理理論的觀點，依據台灣省各縣市農地管理的組織分工類型，選取六個執行結構具有代表性的縣，採用半結構式深度訪談法，以了解農地管理制度的執行結構，及其對農地管理制度執行的影響。執行結構主要包括代理理論觀點所提及的工作配置、誘因機制、訊息傳遞，以及本文所加入的人員特質等四種因素。另基於前述執行結構，是建立在既有的政治、法律及社經等執行環境的基礎上，故本研究再進一步地探討執行環境及其對農地管理制度執行的影響，最後並提出農地管理制度執行改進之思考方向。

關鍵詞：農地管理、執行結構、執行環境、代理理論

* 副教授，萬能科技大學企管系，桃園縣中壢市萬能路1號

TEL：(02) 4515811#776，E-mail：wthung@vnu.edu.tw

** 教授，開南大學物業管理學系，桃園縣蘆竹鄉開南路1號

TEL：(03) 3412500#7935，E-mail：stlin2008@mail.knu.edu.tw

*** 助理教授，政治大學地政學系，台北市文山區指南路2段64號

TEL：(02) 29393091#51537，E-mail：yin@nccu.edu.tw

Enforcement Structure and Environment of the Institution of Farmland Management

Wei-Ting Hung*, Sen-Tyan Lin**, and Hsiu-Yin Ding***

Abstract

The central government regards that the enforcement of the institution of farmland management, especially the enforcement of illegal use of farmland management by local government tends to be passive and conservative. The previous studies on farmland management also mention that the enforcement of farmland management is required to be improved, but they are mainly based on the viewpoint of planning control. There is less literature direct to study the institution of farmland management from the viewpoint of enforcement structure and environment. Therefore, this paper, based on agency theory and types of organizational job division to select 6 representative counties as case study, employs semi-structured interview approach to investigate the enforcement structure and its impact on the performance of the institution of farmland management. The enforcement structure includes three elements emphasized by agency theory i.e. job allocation, incentive mechanism, information transfer, and one element added by this paper i.e. agent characteristics. Because the enforcement structure is established under the existing political, law and social economic conditions, this paper further investigates enforcement environment of the institution of farmland management and its impact on the performance of farmland management. A promising perspective is provided for the enforcement of current institution of farmland management.

Keywords: Farmland Management, Enforcement Structure, Enforcement Environment, Agency Theory

* Associate Professor, Department of Business Administration, Vanung University.
TEL : (02) 4515811#776 · E-mail : wthung@vnu.edu.tw

** Professor, Department of Property Management, Kainan University.
TEL : (03) 3412500#7935 · E-mail : stlin2008@mail.knu.edu.tw

*** Assistant Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University.
TEL : (02) 29393091#51537 · E-mail : yin@nccu.edu.tw

一、前言

經濟組織是人們建立的一種實體，人們透過它來進行互動，以達到個人和集體的經濟目標（Milgrom and Roberts, 1992）。政府作為組織的一種類型，長期以來被視為是提供公共服務的選項之一，Smith（1776）即認為國防、司法、教育及公共設施應由政府加以提供，然不論政府的角色與定位是什麼，所有政府的活動皆需組織與其成員予以執行，不過有關官僚組織運作的理論，並未能完全解釋政府的實際運作情形。再者文官除了被認為不是人民的工具外，更因為其握有權力、官僚形式、延誤時機和沒有效率，而受到很大的質疑（Hughes, 2003），因此影響公部門執行制度績效的因素，也成為關注的焦點。近年來發展出一個研究取向，即從經濟學上的代理理論來探討此一政府執行制度的問題（Dixit, 1996；Laffont, 2000），它將政府內部的組織活動，視為是一連串的代理關係，身為公務員的執行者在階層政府的結構下，透過不同的分工方式，提供相關的公共勞務及財貨，以換取相對的報酬。不管是個別政府組織或執行者，基本上都是在有限理性及訊息不完全的情形下進行決策，且其所執行的任務通常是涵蓋多個面向，因此其執行結果，會受到任務之投入及產出之可觀測性，以及制度執行者與受制度影響者對相關任務的評價等影響（Dixit, 1996）。前述的執行結構，基本上是建立在既有的政治與法律等執行環境的基礎下來進行，因此執行環境也將對執行的績效造成影響。

就農地管理而言，其制度係由中央政府所建立，並委由地方政府執行。制度執行的結果，將受到地方政府執行者之行為的影響，而執行者之行為則可能受到工作配置、績效的可衡量度及誘因機制等的影響。中央政府認為長期以來，地方執行農地管理，尤其是違反使用管制之執行，偏向消極保守（內政部，2004），欲透過農地管理績效評鑑機制予以激勵（陳奉瑤，2005），以營造安全的農業生產及優質農村環境。惟此一機制只考量評估績效的方式及激勵機制，忽略了農地管理之多重任務代理（multitask agency）性質，且未將工作設計（job design）納入考量，有待進一步的整合。除此之外，農地管理制度之執行，必須依法行政，承辦人員之執行，常會涉及土地所有權人的權益，通常容易引起民意代表等中介者的介入，或受到社經環境變遷的衝擊，故執行環境亦可能影響農地管理之執行成果。

農地管理制度依現行農業發展條例之規定，雖然包括有農業設施之許可使用、農地變更、農舍之容許使用、農地分割、農地移轉、農地稅之優惠、及農地租賃七大項，但真正由地方政府農業主管機關主導執行的，僅是農業設施之許可使用、農地變更及農舍興建之容許三項，而此三項則與土地使用管制較有實質的關係。

另外，依現行實務，農地管理不僅是上述三項的農地使用管制，亦包括農地利用與產銷輔導，即農業發展條例第8條之規定，主管機關得依據農業用地之自然環境、社會經濟因素、技術條件及農民意願，配合區域計畫法或都市計畫法土地使用分區之劃定，擬訂農地利用綜合規劃計畫，建立適地適作模式。雖目前之農地利用綜合規劃計畫，落實為產銷班之輔導，但現行地方政府農業主管機關亦從事農地利用與產銷輔導任務。另依陳奉瑤（2005）調查結果顯示，除了政策性配合外，縣政府實際執行之農地管理工作項目有：農業用地變更審核、協助農業用地農業使用之認定與農業使用證明疑義、農業設施容許使用審核、興建農舍農民資格審查、農業發展基金管理、農民團體、農企業機構、農業試驗研究機構承受農業用地審核、農地管理資訊系統管理、執行農地利用綜合規劃計畫、農地違規使用稽查、農地列管賦稅減免定期抽查（7-9月）與農業經營不可分離之審核（7-9月）等十一項。換言之，除了上述的「農地使用管制」與「農地利用及產銷輔導」外，亦包括了農業發展基金、農地管理資訊系統及上級臨時交辦業務等其他農地管理相關業務。故本文所謂的農地管理制度，係指由地方農業主管機關所主導與執行業務，並基於農地管理業務之項目與內涵，及考量訪談過程中農地管理承辦人員之用語，將其分為「農地使用管制」、「農地利用與產銷輔導」及「其他農地管理相關業務」等三大項業務。

農地管理制度之執行，在全省各縣政府農業局（處）隸屬不同的課（科）別，大多數在農務課（科），例如宜蘭縣、苗栗縣、彰化縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣、台東縣及花蓮縣，台北縣設立農牧課，新竹縣設立農業企劃課、南投縣及雲林縣為農務發展課，而較為特殊者則為台中縣，單獨成立農地管理課，與農務課分開，另外桃園縣則為漁港與農地管理課。農地管理制度之執行單位名稱雖不同，但有其共同的特點，即農地管理具多重任務的特質，容易受到各個別任務交互作用與任務之投入與產出之可觀測性等之影響，而產生經濟理論上所謂的多重任務委託代理問題，進而影響到農地管理之執行成果。

農地管理制度執行的改進研究，過去大多以人力經費的不足需增加（殷章甫，1988；顏愛靜等，2004），事權分散與法令的不嚴謹待改善（林森田，1993；陳明燦，2003），以及對違規農地使用處罰的太輕，需加重（蘇志超、林英彥，1978）等。對於人力方面，農業主管機關則亦已於民國94年著手擬訂「農地管理業務績效評鑑機制」，以激勵農地管理人員對其業務之執行（陳奉瑤，2005），提出了績效評鑑的基本衡量架構及激勵機制。該績效評鑑與激勵機制如能考量農地管理多重任務之特性，較可提升農地管理的成果。

由於上述主客觀的認識，本研究擬基於代理理論之多重任務委託代理的觀點，

透過半結構式的深度訪談方法，再輔以簡單統計數據分析，探討包括人員特質、工作配置、誘因機制及訊息傳遞等農地管理之執行結構與執行環境，及兩者對農地管理執行之影響，並根據多重任務委託代理之觀點，提出農地管理執行改進之思考方向。本文共分五節，除本節前言外，第二節探討多重任務委託代理的相關文獻。第三節為研究設計，包括研究架構、研究對象，以及研究方法的說明。第四節主要基於多重任務委託代理的觀點，根據六個地方政府農地管理機關之主管及承辦人員實際訪談結果，分析現行農地管理之執行結構與環境，及其對農地管理制度執行之影響，且針對農地管理執行績效衡量進行探討，第五節為綜合討論，第六節為本文之結論。

二、文獻回顧

制度的執行機制無可避免地涉及代理關係，在制度執行的過程中，經常必須付出成本，且基本上都是由代理人（agent）來執行，代理人自己的效用函數往往影響到執行的結果（North, 1990），因此可以用代理理論的觀點進行分析（Moe, 1984；Wilson, 1989；Dixit, 1996），它指的是任何一種涉及非對稱訊息（asymmetric information）的交易，交易中擁有私人訊息的一方被稱為代理人，沒有私人訊息的另一方被稱為委託人（principal），而委託人通常將本身的一部份任務交給代理人來執行，自己則負擔監督成本及提供誘因給代理人，使其按委託人的期望行事，且降低因訊息不對稱對委託人所造成的負面影響。因此，Moe（1984）認為代理理論中所強調的監督與誘因是組織或制度分析中的重要本質。

然而，政治上的代理關係通常較一般私人的代理關係為複雜（Dixit, 1998），參與者有時必須同時扮演委託人和代理人的角色，且有時代理人必須同時執行多重任務。傳統代理理論文獻，如Jessen and Meckling（1976）、Holmstrom（1979）及Hart and Holstrom（1987）等，均假設代理人從事的任務是一維（one dimension）的，雖有助於詮釋及釐清部分制度執行的問題，然與現實的環境，有很大的落差，無法更進一步的解釋涉及多重任務制度的執行。

多重任務委託代理是傳統一對一代理觀念的延伸，指的是當一個委託人同時委託兩項以上任務給代理人的情形，與傳統代理模式最大的不同在於，此時代理人接受委託的任務由一項增加為兩項或兩項以上。因為在現實的環境中，代理人被賦予的任務通常是多維的（Laffont and Martimort, 2003），如教師被賦予教學、研究及

服務等三項任務，企業經理人必須兼顧企業長期發展及短期獲利，廠商於生產時必須在產品的品質及數量之間作相當程度的選擇或取捨等均是。而政府的行政部門也同樣面臨類似的情形，它們必須同時擔負不同的任務，相對於私部門，任務的內容通常是較模糊不清的，而政府行政部門給予代理人的財務誘因在適用上限制通常也較多，且其自主性 (autonomy) 通常較低 (Wilson, 1989)。多重任務之代理執行雖有節省官僚體系的成本、節省準備及往返時間等 (Lazear, 1998) 優點，但如同 Dixit (1996) 的觀點，前述的多重任務彼此有部份將存在相互爭取代理人注意及努力的情形，而代理人在執行這些任務上的優先順序，又與委託人所認知的可能不同，這有可能是因為雙方對努力程度的品質有不同的要求，也有可能是因為代理人對多項任務存在不同的價值觀。因此，代理人的行為將取決於投入與產出的可觀測性，亦即其是否能被委託人確實的監督或具體的衡量，以及委託人與代理人雙方的價值觀差異 (Dixit, 1996)。

在上述情形下，委託人必須設計一個誘因計畫 (incentive scheme) 以改變代理人在不同任務上所分配的努力程度。而制度或政策執行過程中的誘因，通常都是非貨幣 (non-monetary) 的，它們包含了前途考量 (career concern)、權力或地位 (Dixit, 1996)。因此，誘因提供的方式與內涵，及其對於代理人行為的影響，也成為許多的多重任務委託代理文獻分析的焦點 (Holmstrom and Milgrom, 1994; Feltham and Xie, 1994)。

此外，Holmstrom and Milgrom (1991)、Dewatripont et al. (2000) 均認為任務之間的關係，亦會對代理人的行為有所影響。它指的是代理人執行一項任務的行為，不但會影響該任務本身表現，也會影響到其他任務的表現，而此種影響可能是正向的，亦有可能是負向的，即當委託人執行一任務時，對另一任務的執行出現不利的影響，則稱兩任務存在替代性 (substitutability) 關係或排擠效果 (crowding-out effects)；而代理人執行其中一項任務，亦能有助於他項任務的執行，則稱兩任務存在互補性 (complementarity)。基於此點，最適契約的決定亦將取決於任務之間的替代性或互補性而定 (Laffont and Martimort, 2003)，亦即涉及到了工作設計的課題。因此，多重任務委託代理文獻認為委託人應將可衡量的任務加以結合，亦有認為於工作設計時應避免將存在利益衝突的任務交由同一代理人執行。除此之外，也有文獻提及功能性的專業分工 (functional specialization) 較能提升執行的績效 (Dewatripont et al., 2000)。因此，如何將代理人所負擔的多項任務加以歸類，且瞭解不同任務之間的關係，進一步地針對不同任務進行整合及配置，成為制度能否被有效執行的關鍵因素之一。

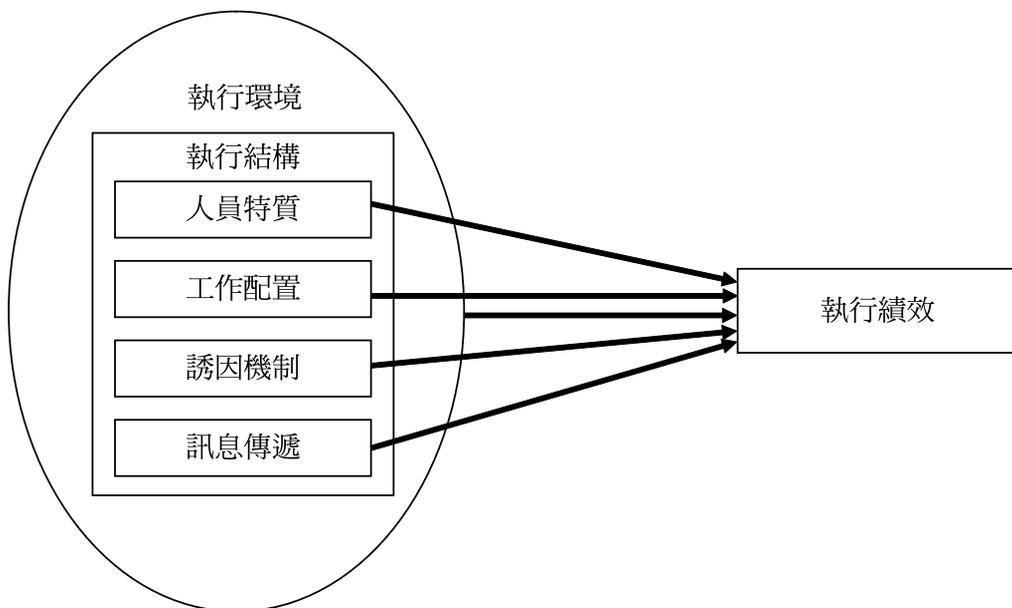
多重任務委託代理的觀念最早由Holmstrom and Milgrom (1991) 加以模式化，他們認為代理人會傾向於執行可被觀察得到的任務，在多重任務委託代理的情形下，激勵契約未必是最好的制度，且強調資產所有權的安排的重要性。因此他們指出，若兩項任務中的一項任務的努力程度或結果是很難被觀測得到時，則對於另一任務所提供的誘因也必須降低。其後，Baker (1992) 發現即使代理人是風險中立 (risk neutral) 時，因為無法提供過多的誘因而來激勵他所重視的任務，導致代理人的努力水準因此而被扭曲；Itoh (1994) 亦提及在多重委託任務的前提下，委託人會偏好清楚的分工方式，使個別代理人專注於其任務上，抑或可能偏好團隊工作 (teamwork) 的型態，以使其成員在工作過程中相互協助。Dixit (1996) 則建立一個多重委託—多重任務 (multiprincipal-multitask) 的模式，以分析在此結構下委託人的機制設計問題；Dewatripont et al. (1999) 利用多重任務委託代理的模式分析政府官員在面臨多重任務下的誘因及其行為，發現當其追求多重任務時反而會使其自主性降低，且強調職業化及專業化的重要性；Dewatripont et al. (2000) 則針對多重任務委託代理的文獻作回顧及討論，且著重於多種任務之間應如何作結合的問題分析。除此，多重任務委託代理的模型也被應用至設計企業的激勵制度 (Holmstrom and Milgrom, 1994；Feltham and Xie, 1994)，分析石油最適零售契約 (Slade, 1996)，農業契約設計 (Hueth and Melkonyan, 2004)，以及政府行為的討論 (Dewatripont et al., 1999) 等，上述文獻所討論者，其共通的目的無非是期望透過分工配置及誘因機制的設計，追求績效或表現的提升。

經由以上文獻回顧可以發現，傳統代理理論假設代理人從事一維的任務，與現實環境有很大的差別，在現實經濟社會中，是多重任務代理關係。近年來政府欲透過誘因機制，改善農地管理執行，但並未考量農地管理多重任務委託代理之特性；此外代理模型中往往假設代理人是同質的，事實上農地管理人員的特質，於不同的組織中，或相同的組織中之不同的時期常是非同質的。再者多重任務的代理理論，係來自於數理經濟模型，模型的推導過程雖有誘因機制或分工方式的調整，但大多假設執行環境是不變的。故本研究將基於代理理論之多重任務委託代理觀點，除了分析農地管理代理執行之分工配置、誘因機制及訊息傳遞外，更加入人員特質探討農地管理之執行結構，亦進一步檢視執行環境對農地管理執行績效之可能的影響，期能提出改善當前農地管理制度執行之思考方向。

三、研究設計

(一) 研究架構

本文所欲探討的課題，主要是農地管理執行環境與執行結構對執行績效的影響。本文之研究架構，是根據多重任務代理理論之文獻回顧所得，農地管理制度之執行，主要由中央政府建立制度，且委由地方政府執行，其執行結構包括代理理論所強調及重視的「工作配置」、「誘因機制」以及「訊息傳遞」(Holmstrom and Milgrom, 1991; Dewatripont et al., 1999; Dewatripont et al., 2000; Laffont and Martimort, 2003)，以及本文認為該理論較未考量，且相關文獻，如Hellerstein et al. (1999) 及Ilmakunnas et al. (2004) 所提及的「人員特質」等四種因素。為表示上述概念，本文於圖一中，將其置於執行結構中。值得注意的是，如此表示並非將四種要素結合為執行結構之單一影響因素，四個因素會個別對執行績效造成影響。前述執行結構，基本上是建立在既有的政治、法律及社經等執行環境的基礎下，因此執行環境也可能對執行的績效造成影響。本文之研究架構如圖一，並進一步說明如下：



圖一 研究架構圖

1. 執行結構

- (1) 人員特質：制度的建立在規範人的行為，但制度也需要靠組織中的個人來執行，而這些人員特質，包括性別、年齡、工作經驗、教育程度及專業領域素養等，均對執行績效可能造成影響。
- (2) 工作配置：工作配置一般來說可分為兩種類型，它們牽涉到了組織內部與組織之間的代理關係，有賴工作配置來達成。首先，是組織與組織之間的分工，即同時有兩個部門負責同一制度執行，涉及到彼此的業務如何作分工的問題；其次，則是在同一部門中，業務承辦人之間如何分工的問題。工作配置除了界定了個人或部門的業務範圍外，將可能直接影響到個人或組織內部執行資源的配置及執行投入程度，以至於制度執行的績效。
- (3) 誘因機制：在代理關係下，委託人可以透過給予代理人適當誘因且負擔監督成本以規範代理人的行為（Jessen and Meckling, 1976）。關於制度執行的誘因，對團隊來說，主要是執行制度的資源；對於執行制度的個別承辦人員，則可能是實質的薪資、獎懲或升遷，該等誘因都可能改變制度執行者對執行的投入程度，對執行的績效造成一定程度影響。
- (4) 訊息傳遞：執行制度的代理關係中不可避免地存在訊息不完全現象，可能牽涉到不同部門意見整合的問題，即使在同一部門內，不同承辦人員也經常必須進行意見的溝通，這些都與訊息的交換息息相關。除此之外，制度執行是一個持續性的過程，其中包括資料的整理，以及檔案或其他資料的更新與保存，而執行人員於工作交接時，也必須進行訊息的傳遞與接續，資料的交接偏向是外顯的知識（explicit knowledge）或訊息的傳遞，人員的交接則傾向是內隱的知識（tacit knowledge）或訊息的傳遞，這些都是可能影響到制度執行績效的因素。

2. 執行環境

制度的執行，除了受到政府部門本身的執行結構影響外，也不可避免地會受到執行過程中所面臨的執行環境的影響，它是一個動態且持續的過程，因此面臨了社會經濟結構轉變所帶來的影響，當社經環境，如人口增加、都市化程度提高或產業結構有重大變化時，都可能衝擊到原有制度的執行情形。其次，制度的執行必須依據法令，而法令規章的完備性與否，及承辦人員對法令的了解與詮釋，構成了制度執行的主客觀條件。前者為承辦人員提供了執行的依據及限制，後者則通常與承辦人員的專業素養與經驗有關，而承辦人員所做的決策，必然會影響到相關團體或個

人的權益，此外，伴隨而來的民代關說與政治活動的進行，使得制度執行的過程變得複雜且具不確定性。

3. 執行績效

Schermerhorn (1999) 認為工作績效就是「工作中的個人或團體所表現出的任務達成量與值」。Kane (1976) 也指出工作績效是員工在特定期間內，執行工作時所達成的結果的紀錄，或達成目標的效益。相關文獻進一步將工作績效區分為「個人績效」以及「團隊績效」兩種，團隊績效較側重於整體組織的相關指標，當然，個人績效與團隊績效之間，存在著互為影響的關係 (Jacobs, 1981)。Middlemist and Hitt (1981) 認為組織績效評估的主要來源為直屬主管、部屬、同儕、外界人士 (outsiders)，以及自評 (self-appraisal) 等方式，而各種方式均有其優點，也有其限制存在。部分文獻如Robbins (1992) 將個人能力或特質差異，視為是組織內部員工的工作績效的重要原因。然而這些差異因素只能解釋部份的工作績效的差異，影響工作績效的因素除個人因素外，可能還包括組織結構及組織所面對的外部環境因素，均可能影響員工的工作績效。

(二) 研究對象

本文深度訪談之對象為台北縣、桃園縣、新竹縣、苗栗縣、宜蘭縣以及台中縣等六縣農業局 (處) 之農地管理業務之主管及承辦人員，訪談時間為民國97年1至2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。之所以選取此六縣的原因，主要是經本文對台灣各縣市農業主管機關業務內容做初步瞭解後，發現各縣所列的農地管理項目與種類或許不一，但其執行之實質內容均在農地使用管制、農地利用與產銷輔導及其他農地管理相關業務等三大類中，當然各縣的農地管理單位之業務內容與著重的重點可能不盡完全相同，或有些許的差異，然本文研究的重點著重於各縣一般性的農地管理之執行。此外，各縣農地管理的分工配置約略可分為兩種類型，第一種類型是透過組織間分工的方式，將不同農地管理業務，依其性質不同，交由不同部門來管理，即農地利用與產銷輔導屬於一個部門，農地使用管制也有專責的執行部門，此種類型以桃園縣與台中縣為代表；第二種類型是屬於將農地利用及產銷輔導與農地使用管制等多項農業相關業務，交給單一的部門來執行，包括新竹縣、宜蘭縣、台北縣及苗栗縣等。

(三) 研究方法

本文主要是採用半結構式訪談法 (semi-structured interview) 的方式，並輔以簡單統計數據分析，以了解六個縣農地管理的執行結構與環境，及其對農地管理執行績效的影響。本研究於樣本選取方法上係採取立意抽樣法 (purposive sampling)，為了解執行結構與環境，及其對農地管理執行績效的影響，乃基於對台灣各縣市農地主管機關業務之分工配置類型之瞭解，而各選取不同類型中具有代表性的六縣作為訪談對象。其次，半結構式訪談為結構式訪談 (structured interview) 與非結構式訪談 (unstructured interview) 的結合，通常一開始時會先詢問受訪者一些結構式的問題，以蒐集有關研究主題的基本資料，其後再提出一些開放式的問題，以更深入瞭解受訪者對研究主題的看法。Tutty et al. (1996: 56) 認為半結構式訪談法同時兼具結構式與非結構式訪談法的優點，包括：可以採取較開放的態度來對特定議題進行資訊收集，因此可能在訪談的過程中得到額外的收穫。其次，因為受訪者在訪談過程中較少受到限制，會採取比較開放的態度來思考自己的經驗。因此，欲深入瞭解受訪者的個人經驗或想將不同受訪者的訪談資料做對照比較時，較適合以半結構式訪談來收集資料。

就本文來說，訪談過程中，先以結構式問題了解農地管理單位的成員組成、分工方式、誘因及訊息傳遞機制等；其次再以開放式問項請受訪者評估農地管理執行環境，包括政治、法律及社經環境，以及執行結構，包括工作配置、誘因機制、訊息傳遞，以及人員特質，及其對執行績效的影響，且提出農地管理制度執行改進的建議。此外，本文為確保研究結果的信度及效度，於選擇訪談對象時特別注意其代表性，即在典型的兩類分工組織型態中各抽取具有代表性的縣進行深度訪談。其次，於訪談大綱初步擬定後，先與相關領域學者就其內容進行討論與修改；最後，透過相關文獻，與不同部門的不同承辦人員的訪談結果進行交叉比對，以提高研究結果的信度及效度。

四、訪談結果分析

以下針對訪談的結果進行分析，了解農地管理制度的執行結構與執行環境，及其對農地管理執行績效的影響。

(一) 執行結構

1. 人員特質

表一顯示出六個縣農地管理的正式編制人數、訪談時約僱與臨時人員的實際人數，及實際正式編制人員的學歷與專業背景。就人力而言，從量的觀點，如暫不論編制是否為正式與否，實際人數都大於編制人數，但若進一步從質的觀點，僅苗栗與新竹縣的人力符合人事編制，其他四縣的人力正式編制人員均不足，其人力多出來的是約僱及臨時人員。其中約僱人員大都為正式編制人員的助理；而臨時人員則是專案計畫依計畫期限聘用，計畫完成即終止任用，因此較無法接觸到具決策性的業務。值得注意的是，台中縣受訪者強調正式編制人員流動率高，但約僱與臨時人員的流動率更高。此外，約僱與臨時人員雖有少數具有大學農業相關學系學歷，但大都是專農、高農或高中畢業者。而正式編制人員的學歷，如表一所示，大多是農業相關學系畢業者，包括農經、園藝、畜牧、森林、水產養殖等，其從事農地利用與產銷輔導係其專業，但從事法令繁雜的農地使用管制業務，執行上相對的較為棘手。

2. 分工配置

為達到農地管理的目標，六個縣科（課）的分工方式有三種類型：1.依業務性質分工。2.依鄉鎮分工。3.依業務分組。以前大多的科或課都以業務性質分工，但為了避免不定期會勘的出席不足問題，及加強每個承辦人員都須知道農地管理法規等，訪談的縣中已有苗栗縣依鄉鎮分工，每位承辦人負責3~4個鄉鎮。較為特殊的是新竹與宜蘭縣，3個正式編制人員中，1位科長外，另2位正式編制人員，1位負責全縣農地利用及產銷輔導，另1位則負責全縣所有鄉鎮的農地使用管制，兩者雖都有1位約僱人員協助，但就受訪者之觀點，人力應予補強，此觀點與過去相關文獻（殷章甫，1988；顏愛靜等，2004）所強調的相同。

另有台北縣的分工配置，由鄉鎮分工，改為以業務分二組，每組6~7人，分組的功能，在於避免流動率大的情況下，業務可由同組的人代理執行，而且在分組的方式下，可逐漸擬訂出制式化的業務程序表。對於新進人員而言，在有同組資深人員帶領，及制式化程序表的使用，能有較易進入情況的優點。至於同一局處間，不同課的分工配置，雖然依業務性質分工，但性質較不明確或較廣泛時，常採取的方式是共同會勘、會簽表達意見，如有爭議再由上層長官決定。而其他臨時交辦事項，常是農地管理人員最為困擾之業務，因其業務性質常非農地管理或其專業領域之工作。

基於多重任務的觀點，可進一步分析上述的分工配置。首先將表一的分工特質

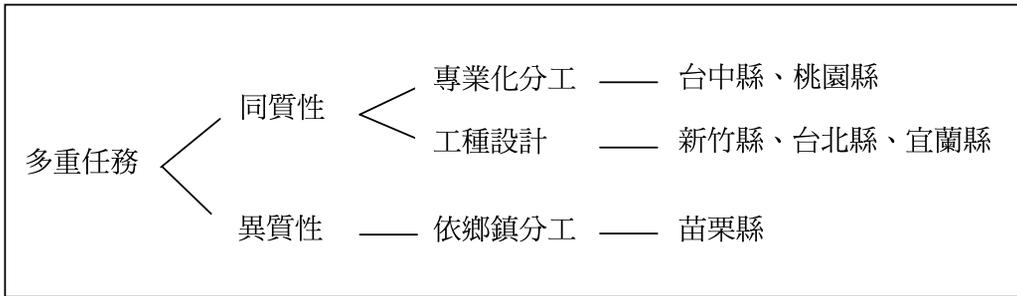
表一 六縣農地管理人員特質與分工性質

項目 縣	正式編制人數	實際人數	編制人員學歷	分工性質
台中縣	6	編制內人員3 約僱4 臨時2	農業相關學系、工業工程 (高考農業行政)	專業化分工
苗栗縣	8	編制內人員8 約僱5 臨時1	農業相關學系	依鄉鎮分工
桃園縣	8	編制內人員7 約僱1 臨時2	農業相關學系	專業化分工
新竹縣	3	編制內人員3 約僱2 臨時0	法律及農業相關學系	業務性質分工
台北縣	29	編制內人員16 約僱1 臨時2	農業相關學系	業務分組
宜蘭縣	5	編制內人員3 約僱3 臨時2	農業、土壤及行政管理學系	業務性質分工

資料來源：本研究整理

整理並轉換為圖二，台中縣與桃園縣將農地利用及產銷輔導的業務與其他農地管理業務分開，形成一專業化分工配置，承辦人員所執行之業務，係屬同質的多重任務特性。而新竹縣與宜蘭縣之農地管理業務單位名稱雖不同，但執行的業務均包括了所有農地管理業務，且於單位內部均再有細分工，將農地利用及產銷輔導業務與其他農地管理業務分別由不同的承辦人員執行，具有不同的任務劃分成不同的工作，並由不同的人執行之工種設計（grouping task into job）之特質，以營造不同任務之間的互補效果，降低任務執行的時間與成本。

至於台北縣則採取先依業務分組，再依鄉鎮分工，就本質而言亦屬工種設計的特質。唯其分組具有團隊執行的特質，由一組承辦人員，各自選擇其努力的程度，並共同達成目標或績效，每一位承辦人員對績效的邊際貢獻，明顯地係依賴著組內其他承辦人員的努力程度，個別的承辦人員的努力程度較難以單獨的被觀察。於此種情況下，業務的執行可能會出現搭便車之情形，而台北縣之依業務分組分工，於



圖二 六縣之分工配置特質

資料來源：本研究整理

科長下的分組，各組有一位組長為監督者，對組員而言，該組長扮演著委託人的身份，對科長而言，該組長則成為代理人的角色，以處理搭便車之問題。圖二中的工種設計，相對於專業化分工而言，工種設計可謂下層「組織內」的分工，而專業化分工則為上層「組織間」的分工，但兩種分工都屬同質性的多重任務之工作設計，Dewatripont et al. (2000) 認為此種分工較能提升執行的績效。

另苗栗縣係依鄉鎮分工，即承辦人員必須負責幾個鄉鎮，並同時執行包括農地利用及產銷輔導與農地使用管制等所有農地管理業務，係屬異質性的多重任務特質。此類分工方式，較容易導致承辦人員在不同的工作間，於時間與努力程度上的衝突，使得承辦人員傾向執行某部分工作，而對其他工作造成替代或排擠效果。

3. 誘因機制

幾乎所有的理論均基於個人必須被誘導去工作而強調個人誘因，但大部分明確的誘因契約則應用於團體 (Milgrom and Roberts, 1992)。換言之，誘因可為個人誘因及團體誘因。就本文訪談過程的結果發現，接受訪談的六縣中，相關的主管多數均表示，現行對於承辦人員的績效評估，幾乎都是以季與年度的固定考核為主，其評核內容包括承辦人員的能力、品行，以及體能等項目，此部分會影響到其年終獎金及升遷，除此之外，單位主管並無太多其他相關的激勵機制可資運用，其中台中縣主管提及會針對該季執行表現較優的人員進行公開的表揚，而表現較佳的處室，亦會於處務會議上進行口頭的表揚，但此部分多非針對個人進行獎勵。

此外，受訪的六個縣均表示有必要建立激勵制度，以提升農地管理業務的執行績效，然也不約而同地提到評估時可能面臨的困難，例如：有哪一項或哪幾項指標足以涵蓋執行績效的各個面向，作為衡量農地管理執行績效的指標，必須先加以釐

清及確認。就此一部分，受訪者有不同的看法，六個縣受訪者均認為可以用公文處理的速度及數量加以衡量，苗栗及桃園縣受訪者則認為可以適度地加入地方民眾的反映，但受訪者亦直接指出了評估指標決定的困難性。其次，以農地違規查處為例，當一個縣市處理或查報的案件較多，是代表該縣市執行的績效愈好，抑或是代表該縣市過去農地管理的成效較差，實難以驟下論斷。另外，處理案件的件數或速度可以量化，較易評估，但在處理品質上，則會面臨不易評估的問題，上述情形或許是行政院農委會研擬農地管理業務績效評鑑機制的主要原因。

4. 訊息傳遞

根據Simon (1957) 的觀點，人的認知本身即存在有限理性的現象，再加上代理結構下通常存在訊息不對稱的問題，使得農地管理制度的執行面臨一定程度的困難。在執行相關訊息傳遞方面，可以從下列幾個面向加以分析。首先是農地管理業務資料的保存與更新，因為該等資訊係提供承辦人員決策的依據及參考，格外重要。六個受訪單位均表示於電腦e化的情況下，包括歷年以來法規的變遷、法令的解釋及農地管理的相關資料都有建檔，並定期更新，該等過程係將農地管理資訊外顯化的過程，對於知識的傳承有相當大的幫助。其次，是人員的交接，也牽涉到了訊息的傳遞，此部分的知識有很大的部分是偏向於Polanyi (1958) 所提及的默會或內隱的知識，本來就不容易透過制式的經驗傳承方式完全加以傳遞，加上經訪談結果發現，農地管理承辦人員的流動率高，經常是原承辦人員已離開現有職務，新承辦人員隨後才補上，除了涉及業務代理及人力不足的問題之外，亦衍生了經驗及知識難以傳承的嚴重問題。

此外，雖按鄉鎮或分組的分工配置方法，可降低部分經驗傳承的問題，但知識的學習本來就是一個累積的過程，再加上農地管理相關法規及業務內容的繁雜，致使新的承辦人員往往需要六個月至一年的學習與輔導，業務執行才能逐漸進入情況，此段學習與適應的時間，難免會影響到承辦業務的效率以及品質。最後，則為課內的協調與溝通，受訪者認為較少問題，如果有問題，亦可由每週或不定期的科(課)務會議討論與解決。最後為科(課)與科(課)間的協調溝通，較常採用的方式是兩科(課)的承辦人員與科(課)長一起協調，協調不成則提處務會議決定。據受訪者表示，此方面的人際網絡關係就顯得相當重要，這也凸顯了在正式規則之外，非正式規則在農地管理制度執行上所扮演的角色。

(二) 執行環境

依本研究的深度訪談結果，顯示出執行環境影響農地管理執行的因素主要有法令不完備、民代壓力、社經環境及未依時程辦理農業用地分區調整等，茲分別探討如下：

首先，六個縣的受訪者均表達農地管理是依法行政，而法規的不完備導致執行上相當的困擾。此一問題可從表一中各機關編制人員之學歷背景有些許理解，即六個縣計有40位為正式編制人員，僅有1位法律學系及1位行政管理學系，二位背景與法律較有直接關係，其他38位編制人員都是農業相關學系，法規的接觸面相對的較少，雖農委會每年均舉辦農地管理法規講習，嘗試彌補此一方面的不足，但效果似乎有限，更由於農地管理承辦人員流動的頻繁，使得該農地管理法規講習的效果大打折扣。此外於對法規有疑問時，受訪者期望上級函釋文宜明確，不宜常以本於權責處理答覆。

其次，農地管理業務常涉及違規使用或證明的核發，民眾為了避免遭到取締罰鍰，或可拿到各種證明，往往請託民意代表進行關切，承辦人員一方面怕因為同意核發證明，形成未依法行政，另一方面又怕不同意核發證明遭議會質詢，波及長官或單位預算被刪，甚至影響自己的考績，而形成農地管理承辦人員的壓力，六個縣的受訪者均表示民代壓力是影響農地管理業務執行的主要因素之一。

另有台中縣、桃園縣及台北縣三個縣的受訪者認為，社會經濟環境亦是重要的影響因素，而這三個縣是在直轄市或省轄市的周圍。表二為台中縣、桃園縣及台北縣的都市計劃內人口密度與第三級行業人口占就業人口比率，其中除了台中縣的都市計劃人口密度有些微下降外，其他都上升。至於台中縣的都市計劃總人口密度雖下降，但深入探究，台中縣緊鄰的10個市與鄉，民國89年至95年有五個市鄉是人口成長快速地區，四個市鄉為人口成長穩定地區或成長遲緩地區，只有一個鄉為人口外流地區（請見表三）。就都市計劃人口密度而言，除了烏日鄉因都市計劃面積增加一倍而導致人口密度降低，新社鄉則因都市計劃面積不變下都市計劃人口密度下降外，其他市鄉均增加。換言之，台中縣的都市計劃內人口密度之下降，是源自於台中縣緊鄰之八個市鄉以外的地區人口外移，而緊鄰台中市八個市鄉人口及都市計劃人口密度的增加，對農地管理業務的執行形成某一程度的影響。而違規使用農地的收益，往往高出農業收益許多，加上民眾缺乏守法觀念與公權力不彰的示範效果，使得農地管理的績效不佳。

另有三個單位受訪者，特別指出民眾的守法觀念有待落實，政府宜加強宣導。

表二 台中縣、桃園縣及台北縣之人口密度與產業人口變化情形

縣	項目	都市計畫內 人口密度 (1/km ²)	第三級行業人口 占就業人口比率 (%)
	台中縣	89年	3338
95年		3273	47.3
變動率		-1.95%	+10.26%
桃園縣	89年	3950	46.1
	95年	4180	52.0
	變動率	+5.82%	+12.80%
台北縣	89年	2757	57.6
	95年	2959	61.8
	變動率	+7.33%	+7.29%

資料來源：都市及區域發展統計彙編2001及2007年，行政院經濟建設委員會都市及住宅發展處編印

表三 台中縣緊鄰台中市10市鄉人口變化情形

	市鄉人口數			都市計畫人口密度 (人/每平方公里)		
	89年	95年	增加率 (%)	89年	95年	增加率 (%)
大里市	174930	189945	8.58	13265	14114	6.40
大里鄉	80974	86993	7.43	5949	7766	30.54
潭子鄉	89956	96450	7.22	7334	7629	4.02
龍井鄉	66895	71510	6.89	-	-	-
沙鹿鄉	72486	77273	6.60	-	-	-
烏日鄉	64668	67065	3.71	6326	3083	-51.26*
太平市	166923	171139	2.53	7288	8482	16.38
大肚鄉	54685	55886	2.20	3811	4320	13.36
豐原市	161104	164051	1.83	7130	7390	3.65
新社鄉	26740	25915	-3.08	3369	2663	-20.96

註：龍井鄉及沙鹿鄉無都市計畫人口密度資料

烏日鄉都市計畫面積由民國89年的5.41平方公里，增加為民國95年的11.78平方公里

資料來源：<http://account.taichung.gov.tw/人口月報/89全年齡.xls>

<http://account.taichung.gov.tw/人口月報/95全年齡.xls>

台中縣89年及95年統計要覽

值得注意的是，有一受訪者指出，上級長官對法令的熟悉與否，相當重要，尤其面臨選舉時，上級長官的更換，於黨政色彩與選票考量下，更導致農地管理承辦人員的壓力。最後亦有台中與台北縣受訪者認為政府未嚴格依時程執行農業用地分區調整，在動態社會的變遷下，違規使用越來越嚴重，即舊的違規使用問題未處理，新的違規使用亦不斷的發生，更形惡化農地管理問題。

(三) 執行績效

以下將基於上述農地管理的執行結構與執行環境之分析結果，進一步探討其對農地管理執行績效的影響。首先是執行人員的特質，大多是農業相關學系，其從事農地利用與產銷業務的輔導，是其專長，但由於相對地較少法律方面的訓練，從事涉及龐雜法令的農地使用管制業務，難免有力不從心或法令不完備的認知與反應，進而影響到其執行，如能像新竹縣與宜蘭縣任用具有法律與行政管理的人員特質者，將可避免上述缺失。在人力的數量上，除了苗栗與新竹縣外，其餘台中、台北、桃園及宜蘭四個縣之正式編制人員，都屬不足的情形，人力的數量雖非為影響執行績效的唯一因素，但正式編制人員的不足，或多或少會影響到執行的成果。其次是分工配置，從多重任務的觀點，有台中、桃園、新竹、台北、宜蘭縣已分別採專業化分工或工種設計，屬同質性的多重任務，從學理上，被視為是可提升執行績效的分工方式。但有苗栗縣，尚未採用工作設計，係屬異質性的多重任務，有待採用工作設計方式進行分工，以提升執行績效。

再者，僅台中縣有除了季與年度固定考核外，對執行績優人員的公開表揚。而誘因機制的提供，是解決代理問題或達到委託人目標的重要方式，在代理結構中缺乏誘因機制，是造成執行績效低落的重要原因之一，亦是學理上所公認。唯執行績效如何評估，亦是農地管理執行提供誘因機制所面臨重要的課題。最後，在訊息傳遞上，由於執行人員的流動率高，雖就法令部份進行e化建檔與移交，但農地管理業務的執行，常涉及內隱的知識、主觀的判斷與認定，難免會有受訪者提及之人力斷層與業務執行延遲的情形。另就執行環境而言，除法令不完備方面，如上所述外，民意代表的關切與壓力、上級長官對法令不熟悉導致執行人員的壓力、政府於動態社會中，未能按時檢討或進行分區調整等，均會直接或間接不利的影響到執行的成果。

本文以上對執行績效的分析，較屬質化的探討，農委會亦注意到了此一現象與問題，且嘗試提出相關的績效評鑑機制（陳奉瑤，2005），擬透過平衡計分卡（balanced scorecard）的量化方式來評估承辦人員的執行績效，該報告提出了一個

基本的評估架構，將評估的面向分為財務面、顧客面、內部流程面、學習成長面，與行政面等五個面向，且與農地管理的相關業務結合。該報告的貢獻是提出了績效評鑑的基本衡量架構及激勵機制，且點出了評估的指標不應是單一向量的，亦應注意到顧客的反映，然仍有部分有待進一步討論。Kaplan and Norton (1992) 所提出的平衡計分卡方法是將原本較抽象的績效觀念加以量化，使得績效的評估能有一個相對較客觀的標準。此外，相對於傳統的績效評估機制，它的指標是多面向的，它涵蓋了財務指標與非財務指標、有形與無形指標、長期與短期指標等，且同時注意到顧客的反映，有助於改善公務體系長期以來非服務導向的心態。

然而，平衡計分卡也存在着某些限制，Smith (2005) 認為平衡計分卡無法明確地指出應選用哪個特定的績效指標以及績效目標 (performance targets) 的角色與定位問題；其次，它對於組織內的人力資源部份也沒有太多的著墨。另外，在實證上，財務與非財務指標之間，以及消費者相關指標與財務表現之間的關係，並不如平衡計分卡所提及的那麼顯著。因此，Lewy and du Mee (1998) 也認為在執行平衡計分卡之前必須先確認策略已經被執行，為較資深的管理者所支持，就是它應該是一個漸進式的過程，能與願景確實的結合，而且它的做法應該視不同的組織做彈性的調整，不能忽略執行過程中所伴隨的成本，包括紀錄及管理程序。因此將其應用於公部門時，必須注意到承辦人員的表現有一部分可能是無法量化的。該報告所提及的評估指標主要是團體的表現，較少涉及到個人表現的評估，而且不同的縣市面臨不同的管理環境，似應有不同的彈性評估準則，另外執行時所伴隨的成本及是否受到上級政府支持，則可能是實施時所必須考量的因素。換言之，於實施之前，各縣市應有一套明確的執行目標及績效評估準則，以及績效改善策略，而人力資源的強化，以及激勵制度的建立，可能是當務之急。

五、綜合討論

傳統代理理論為了分析上的方便，在執行結構中，假定代理人為同質，且在既定的環境下進行分析，然由前述訪談結果的分析可知，農地管理執行結構下，承辦人員的人力素質並非同質，更由於承辦人員的流動性高，因此除了不易全盤了解繁複的農地管理法規外，在訊息傳遞上經常出現經驗及知識難以傳承的問題；其次，農地管理執行環境並非固定不變，它會受到政治、社經及法律等因素的影響，當該等環境變動，將影響到代理結構及代理人的執行行為。由本文的個案訪談中發現，

現行農地管理制度面臨相關法令不完備、民代壓力、社經環境的變動，以及未依時程辦理農業用地分區調整等制度環境面的相關問題，都深深地影響到農地管理制度的執行，這是透過代理理論分析制度執行之相關問題時，所必須特別加以注意的。當然，為了減低執行環境的變動對制度執行的負面影響，健全相關法令及定期舉辦農業用地分區調整，均為主管機關所必須努力的方向。至於民代壓力，大多來自於農地違規使用的查處，此部分業務在違規稽查方面，可考量委外辦理（contract out），或者透過航照圖的比對，再將違規使用案件公佈後交由地方政府處理，以降低承辦人員可能面對的人情及民代壓力。

其次，農地管理制度執行之多重委託代理關係下，政府部門在執行績效評估上面臨相當多的挑戰。首先，承辦人員的工作表現有些是屬於易於量化的，有些則是較偏向於質化的；此外，由於其執行內容除了涉及到部門間的協調，也涉及到部門內的分工，因此複雜度相對更高；再者，以農地管理任務間所存在的替代及互補關係，以及不同縣市承辦人員背景特質、專業能力，與其價值觀念，都可能影響到執行的績效。由此可知，農地管理制度執行除了具有多重任務代理的問題，其複雜的程度，甚至超越了理論的範圍，也造成了農地管理執行績效評估不易的困境。

基於上述的原因，農委會也開始重視到了績效評估的問題，欲以平衡計分卡為工具，衡量農地管理執行之績效，以作為提供激勵的基礎，俾提升農地管理的成效。由本文的訪談結果發現，多數縣都認同且已注意到農地管理的重要性，將其列為重要的業務項目之一，然少數縣未對組織內的工作設計作較細部的考量，且多數縣未將績效及激勵結合。因此，要透過執行平衡計分卡的方式對農地管理業務進行績效評估，做為激勵的標準前，都必須在考量工作設計後始能進行。再者於實施績效評估時，先有執行的層次、架構及策略，再據此擬定績效評估的架構，設計誘因機制，才有助於農地管理制度的執行。

最後，針對農地管理任務間所存在的替代及互補關係，以及承辦人員的價值觀念對制度執行的影響，如Itoh（1991）的觀點，若要使團隊中的個人相互協助，就必須將每個人的報酬依賴於團隊的表現。因此，就農地管理業務重新進行工作設計時，可考量將組織內的承辦人員之間的工作作互補性的適當安排，且加強承辦人員專業能力及工作態度的教育，也是提高工作績效的重要途徑之一。此外，於考量工作設計時，亦不能忽略各縣在執行環境上既有的差異，即優先掌握與清查實際農地管理執行狀況，使各縣在同一基礎下執行農地管理業務，始能有助於農地管理制度執行績效之提升。

六、結 論

中央政府認為長期以來，地方政府對農地管理制度之執行，尤其是違反使用管制方面，偏向消極與保守。農地管理的相關研究亦分別從農地變更制度、國土計畫、農地分級分區管理、農地違規使用管理等觀點進行探討，認為制度的執行有待改進，也就是基於規劃及管制的角度切入，但較少針對農地管理制度之業務進行執行面的檢視。因此，本文乃基於多重任務代理觀點，對農地管理制度之執行結構與執行環境進行分析，探討的範圍除了涉及執行的組織之工作配置外，亦發現就農地管理而言，執行之代理人的人力特質，不但是非同質，且流動性高，而執行環境亦不斷地在改變，兩者正是影響農地管理執行績效的重要因素，此有別於代理理論模型中，人力素質為同質及執行環境固定不變的兩項假設。

農地管理制度執行之改善，於執行結構方面，應認知到農地管理的執行性質與範圍，除了涉及農產業面的技術性質，更有農地管理面的法律特性，故於人力任用的特質考量上，除了農業專業技術人員外，宜像新竹縣與宜蘭縣納入具備法律素養的土地行政或管理人員。在人力的數量上，應避免任用約僱及臨時人員替代正式人員，以提升執行成果。於上述人力特質與數量的前提下，將農地管理之同質性的多重任務與異質性的多重任務分開，也就是將農地使用管制與農地利用及產銷輔導分開，採用如台中縣與桃園縣上層組織之專業化分工，或像新竹縣、台北縣及宜蘭縣下層組織的工種設計之工作設計方式，使農地管理的任務，具有執行層次、整體架構與策略。如果主管機欲以平衡計分卡方式進行執行績效評估，應注意到各縣在同一基礎下進行，以為激勵機制提供的基礎，並提升農地管理的執行成果，營造安全的農業生產及優質的農村環境。

至於執行環境上的改善，更完備的法令是受訪單位一致的觀點。此外，非都市農業用地的定期舉辦用地分區調整，以避免既有違規使用錯誤示範及新違規產生之惡化情形，是主管機關需改善的方向。至於民代壓力，大多來自於農地的違規使用上，中央政府可考慮將農地違規使用之稽查作業委外辦理，或透過航照圖比對，再將違規案件公佈後交由地方政府處理，以避免承辦人員遭遇來自地方民代的壓力。最後，本文雖強調執行結構與環境對執行績效的影響，然於本研究的進行過程中，作者亦體會與了解到執行結構、執行環境及執行績效之交互影響，亦值得注意與進一步的研究。

參考文獻

- 行政院經建會（2001/2007），《都市及區域發展統計彙編》，台北：行政院經建會。
- 內政部（2004），《非都市土地違反使用管制查處工作手冊》，台北：內政部。
- 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），《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。
- 陳奉瑤（2005），《農地管理業務績效評鑑機制之建立》，台北：行政院農委會。
- 陳明燦（2003），《未來國土計畫與管理體系下農地管理機制調整方向之研究》，台北：行政院農委會。
- 顏愛靜、賴宗裕、陳立夫（2004），《新國土計畫體系下農業用地分級分區管理機制建構之研究》，台北：行政院農委會。
- 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。
- Baker, G. P. (1992), "Incentive Contracts and Performance Measurement," *Journal of Political Economy*, 100: 598-614.
- Dewatripont, M., I. Jewitt and J. Tirole (1999), "The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies," *Review of Economic Studies*, 66: 199-217.
- Dewatripont, M., I. Jewitt and J. Tirole (2000), "Multitask Agency Problems: Focus and Task Clustering," *European Economic Review*, 44 (4) : 869-877.
- Dixit, A. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction Cost Politics Perspective*, Cambridge MA: MIT Press.
- Dixit, A. (1998), "Transaction Cost Politics and the Economic Policy: A Framework and a Case Study," in M. Baldassarri, L. Paganetto and E. S. Phelps, eds., *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies: the Governance Perspective*, Rome: University of Rome, 139-176.
- Feltham, G. and J. Xie (1994), "Performance Measure Congruity and Diversity in Multi-task Principal/Agent Relations," *The Accounting Review*, 69 (3) : 429-453.

- Hart, O. and B. Holstrom (1987) , “Theory of Contracts,” in T. Bewley, ed., *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, Cambridge: Cambridge University Press, 197-244.
- Hellerstein, J. K., D. Neumark and K. R. Troske (1999) , “Wages, Productivity, and Worker Characteristics: Evidence from Plant-level Production Functions and Wage Equations,” *Journal of Labor Economics*, 17: 409-446.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom (1991) , “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design,” *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 24-52.
- Holmstrom, B. and P. Milgrom (1994) , “The Firm as an Incentive System,” *American Economic Review*, 84: 972-991.
- Holmstrom, B. (1979) , “Moral Hazard and Observability,” *Bell Journal of Economics*, 10: 74-91.
- Hueth, B. and T. Melkonyan (2004) , “Identity Preservation, Multitasking, and Agricultural Contract Design,” *American Journal of Agricultural Economics*, 86: 842-845.
- Hughes, O. (2003) , *Public Management and Administration: An Introduction*, 3rd ed. Basingstoke, UK: Palgrave.
- Ilmakunnas, P., M. Maliranta and J. Vainiomäki (2004) , “The Roles of Employer and Employee Characteristics for Plant Productivity,” *Journal of Productivity Analysis*, 21 (3) : 249-276.
- Itoh, H. (1991) , “Incentives to Help in Multi-agent Situations,” *Econometrica*, 59 (3) : 611-636.
- Itoh, H. (1994) , “Job Design, Delegation and Cooperation: A Principal-agent Analysis,” *European Economic Review*, 38 (3-4) : 691-700.
- Jacobs, D. (1981) , “Toward a Theory of Mobility and Behavior in Organizations: An Inquiry into the Consequences of Some Relationships between Individual Performance and Organizational Success,” *American Journal of Sociology*, 87 (3) : 684-707.
- Jessen, M. and W. Meckling (1976) , “Theory of the Firm: Managerial Behavior,

- Agency Costs and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- Kane, P. S. (1976) , *Evaluating Landscape Attractiveness - A Review of Problems and Methods, and A Technique Developed for the National Trust of South Australia*, Adelaide: National Trust of South Australia.
- Kaplan, R. S. and D. Norton (1992) , “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance,” *Harvard Business Review*, 70 (1) : 71-79.
- Laffont, J. and D. Martimort (2003) , *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Laffont, J. (2000) , *Incentives and Political Economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Lazear, E. P. (1998) , *Personnel Economics for Managers*, New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Lewy, C. and L. du Mee (1998) , “The Ten Commandments of Balanced Scorecard Implementation,” *Management Control and Accounting*, April: 34-36.
- Middlemist, R. D. and M. A. Hitt (1981) , *Organizational Behavior: Applied Concepts*, Chicago: Science Research Associations Inc.
- Milgrom, P. and J. Roberts (1992) , *Economics, Organization and Management*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Moe, T. (1984) , “The New Economics of Organization,” *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.
- North, D. C. (1990) , *Institution, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, M. (1958) , *Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Robbins, S. P. (1992) , *Organizational behavior: Concepts, controversies, applications*, 6th ed., Englewood, Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Schermerhorn, J. R. Jr. (1999) , *Management*, New York: Wiley.
- Simon, H. (1957) , *Administrative Behavior*, New York: Macmillan.
- Slade, M. E. (1996) , “Multitask Agency and Contract Choice,” *International Economic Review*, 37 (2) : 465-486.

Smith, A. (1776) , *An Inquiry Into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, London: Macmillan.

Smith, M. (2005) , “The Balance Scorecard,” *Financial Management*, February: 27-28.

Tutty, L. M., M. A. Rothery and R. M. Jr. Grinnell (1996) , *Qualitative Research for Social Workers*, Boston, MA: Allyn and Bacon.

Wilson, J. Q. (1989) , *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They Do It*, New York: Basic Books.

