

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

不完全契約與委託辦理：以農地違規使用管理為例

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC94-2415-H-004-016-

執行期間：94年08月01日至95年07月31日

執行單位：國立政治大學地政學系

計畫主持人：林森田

計畫參與人員：丁秀吟

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 95 年 9 月 23 日

一、中文摘要及關鍵詞

傳統文獻於分析政府將公共服務簽約外包問題時，並未考量不完全契約的因素。晚近以不完全契約觀點探討簽約外包的文獻，亦未能完全說明政府是否選擇公共服務簽約外包之考量因素與限制條件。因此本文將基於不完全契約的觀點，以農地違規使用管理為例，分析兩種不同程度簽約外包模式執行時的代理關係，且進一步探討採用簽約外包必需考量的影響因素與限制條件，再與現行完全由公部門管理之執行模式進行比較，以了解農地違規使用管理工作簽約外包的優缺點，並透過對中央農業主管機關、地政機關及地方農業主管機關相關承辦人員問卷調查的結果，分析農地違規使用管理簽約外包的相關課題，除提供農地管理的參考外，亦可提供政府將公共服務簽約外包的不同思考方向。

二、英文摘要及關鍵詞

Traditional studies on the contracting out of public service do not consider the factor of incomplete contract. Recently the contracting out literatures, based on incomplete contract viewpoint, also do not fully explain the determinants and limitations for government to adopt contracting out of public services. Thus this paper, based upon the concept of incomplete contract, investigates contracting out the management of illegal use of farmland so as to understand its advantages and disadvantages. The determinants and limitations for whether or not government adopts contracting out the public services are examined. In addition, data was collected using a postal questionnaires sent to just over 46 responsible officers of central and local governments to analyze the related issues of contracting out of management of illegal use of farmland. A promising perspective is provided for the farmland management and the contracting out of public services.

Keywords: incomplete contract, contracting out, farmland management, agency theory

三、報告內容

傳統上政府的存在被認為是維持社會秩序所必需容忍的「必要的惡」(林水波, 1999:4)，而由Weber所強調的官僚體制(bureaucracy)，亦主導了早期公共行政相關理論的發展，其強調層級節制、命令體系及專業分工等組織特性，形成了公

共行政的「內向化」—僅注重政府部門界限(boundary)以內的組織設計與管理，更孕育了古典官僚體系下的「組織人」(organizational man) (詹中原, 1997:16)。在前述的思維模式之下，出現了福利國家(welfare state)，以及「大政府」(big government)的主張，認為政府可以提供滿足人民需求的所有服務及活動。晚近，此一傳統僵化、層級節制的官僚行政模式，面臨了極大的質疑與挑戰(Osborne and Gaebler, 1992)，首先是層級節制所產生的僵固性，通常被評為「官樣文章」(red tape)。其次為官僚體制的持久性(permanence of bureaucracy)，使得公共組織的成員缺乏競爭意識，因而產生怠惰的傾向(Hughes, 1998: 40-46; Peters, 1996: 17; 許立一, 2002:33)，同時由於歐美等福利國家過度擴張的結果，面臨了所謂「福利國家的危機」(welfare state crisis) (林淑馨, 2004:110)。在此一情形下，出現了政府再造(reinventing government)，及新公共管理(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，如顧客服務導向及市場機制等，而其中，從以「官僚結構」管理轉變為以「契約」進行管理，即為其學說的主要特徵之一(Ferlie, 1996:13)，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¹。

農地違規使用管理是政府所提供之公共服務項目之一，而中央政府長期以來認為其管理成效²，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、未依規定成立聯立取締小組等諸多因素，管理成效尚難落實提升。由表 1 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九十三年分別約占了百分之九十與百分之八十九左右，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鄉(鎮、市、區)公所依規定查報的案件，且於地方執行受到民意代表等政治壓力，偏向消極保守下，因此中央農業主管機關規定每年需抽查發給農業用地作農業使用證明書的百分之三，故真正違規使用之案件可能遠多於上述的筆數與面積。

¹ 有關簽約外包的實際案例，請參見詹中原(1994)及李宗勳(2002)。

² 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(2004: 1)。

表 1 非都市土地違規使用案件統計表

項目 年度	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%

資料來源：內政部地政司違規月報表

農業用地違規使用管理之相關研究，過去大多以處理的太輕需加重（蘇志超與林英彥，1978:66），人力經費的不足需增加（殷章甫，1988:66），事權分散與法令的不嚴謹待改善（林森田，1993:49,118），仍至於 2000 年發佈農業用地違規使用檢舉獎勵辦法等，但均未能有效的提升管理成效。依我國行政程序法第十六條規定，行政機關得依法規將其權限之一部分，委託民間團體或個人辦理。至最近乃有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）。惟該文僅點出此一方向，並未進一步討論或分析此種從「官僚結構」管理轉變為以「契約」管理的優缺點及限制條件等。故基於上述主客觀的認識，本文將基於不完全契約的觀點，以農地違規使用管理為例，分析兩種不同程度簽約外包模式執行時的代理關係，且進一步探討政府是否選擇簽約外包必需考量的因素與限制條件，再與現行完全由公部門管理之執行模式進行比較，以了解農地違規使用管理工作簽約外包的優缺點，並透過對中央農業主管機關、地政機關及地方農業主管機關相關承辦人員問卷調查的結果，分析農地違規使用管理簽約外包的相關課題，除提供農地管理的參考外，亦可提供政府將公共服務簽約外包的不同思考方向。

全文共分七節，除本節前言外，第貳節探討不完全契約與簽約外包的基本理念。第參節為現行農地違規使用管理問題之探討，包括執行內部代理（intrinsic agency）結構與執行問題之分析。第肆節則以不完全契約之觀點，分析農地違規使用管理之簽約外包問題，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，其次從不完全契約觀點，分析政府是否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，並與現行管理模式進行比較分析。第伍節則透過對中央與地方農地管理相關承辦人員進行問卷調查的結果，分析農地違規使用管理三種模式之優缺點及限制條件。第陸節則根據上述理論與實證分析之結果，進行綜合討論，並提出政策應用上之建議，第柒節為結論。

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(delegated)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，被認為未能有效達成目標時，逐漸產生政府與市場混合式之「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，但混合式的簽約外包的代理關係亦有不完全契約的問題，故公共服務是否都適合進行簽約外包之執行代理關係，值得深入探討。最近有建議將農地違規使用管理委外辦理，本文乃以農地違規使用管理為例，基於不完全契約之觀點，分析兩種不同程度簽約外包的執行代理關係，並與現行內部代理之執行關係進行比較分析，除提供農地管理的參考，亦可提供政府將公共服務簽約外包的不同思考方向。

就農地違規使用管理而言，現行的執行模式存在承辦人員流動率高等執行資源及組織上的限制，且於決策時較易低估執行成本、面臨政治壓力與相互卸責之問題，但於採取兩種不同程度之簽約外包模式時，雖可解決現行執行模式之政治壓力及高執行成本等困境，卻容易引起訊息外露、競租與機會行為等問題，尤其將取締與處理工作亦簽約外包時，將面對主權任務性質須由政府執行的限制之爭議。因此，農地違規使用管理簽約外包，除了必須考量執行之成本效益所產生之交互性質外，亦需注意及因契約不完全所引發道德危機等訊息不完全問題、契約的不確定性所帶來的套牢問題，對民間業者之行為所產生的負面影響，及政府必須耗費簽約、重新協商與訂約及較高的監督成本等。上述農地違規使用管理簽約外包所須考量的不完全契約因素與主權任務之限制條件，亦是政府將公共服務簽約外包所必須注意與考量的課題。

四、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。

李宗勳

1999 「再造政府再造的立基：簽約外包的理論與策略」，*公共行政學報*，第3期，頁83-120。

李宗勳

2002 政府業務委外經營的理論與實務，台北：智勝出版公司。

林水波

1999 政府再造，台北：智勝文化公司。

林淑馨

2004 「民營化與第三部門：日本鐵路改革經驗的反思」，公共行政學報，第 11 期，頁 109-142。

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。

陳敦源、林靜美

2005 「有限理性下的不完全契約：公部門績效管理制度的反思」，考證季刊，第 34 期，頁 96-121。

陳敦源

2002 民主與官僚：新制度論的觀點，台北：韋伯文化。

許立一

2002 「新公共管理的省思：以黑堡觀點為基礎」，公共行政學報，第 6 期，頁 29+-65。

詹中原

1994 民營化政策：公共行政理論與實務之分析，台北：五南圖書出版公司。

詹中原

1997 台北市政府行政管理之民營化之研究—以委託或外包為檢視範圍，台北：台北市政府研考會。

顏愛靜

2003 農地管理與違規使用問題，台北：中國土地濟學會。

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。

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.
- Baker, G. P., R Gibbons, and K J. Murphy
 1994 "Subjective Performance Measures in Optimal Incentive Contracts," *Quarterly Journal of Economics*, 109(4): 1125-56.
- Bentz, A., P. A. Grout and M. Halonen
 2001 *What Should the State Buy*. CMPO Working Paper, University of Bristol.
- Besley, T. and M. Ghatak
 2001. "Government versus Private Ownership Of Public Goods," *Quarterly Journal of Economics*, 116(4): 1343-1372.
- Bettis, R. A., S. P. Bradley and G. Hamel
 1992 "Outsourcing and Industrial Decline," *Academy of Management Executive*, 6(1): 7-22.
- Boardman, A. E. and A R Vining
 1989 "Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed and State-Owned Enterprises," *Journal of Law and Economics*, 32(1): 1-33.
- Borcherding, T. E., W. W. Pommerehne and F. Schneider
 1982 "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries," in Bös, D, R. A. Musgrave and J. Wiseman ed. *Public Production*, Vienna: Springer.
- Boyd, C. W.
 1986 'The Comparative Efficiency of State-Owned Enterprise,' in Negandhi, A. R., H. Thomas and K. L. K. Rao, ed. *Multinational Corporations and State-Owned Enterprises; A New Challenge in International Business*. pp. 221-244. Greenwich, Conn., JAI Press.
- Coase, R. H.
 1990 *The Firm, The Market, and the Law*, Chicago: University of Chicago Press.
- D'Aveni, R. A. and D. J. Ravenscraft
 1994 "Economies of Integration Versus Bureaucracy Costs: Does Vertical Integration Improve Performance?" *Academy of Management Journal*, 37(5): 1167~1206.

De Alessi, L.

- 1980 “The Economics of Property Rights- A Review of the Evidence”,
Research in Law and Economics, 2: 1-47.

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.

Ferlie, E., A. Pettigrew, L. Ashburner and L. Fitzgerald

- 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.

Goodman, J. B. and G. W. Loveman

- 1991 “Does Privatization Serve the Public Interest,” *Harvard Business Review*, Nov-Dec: 26-38.

Görg, H. and A. Hanley

- 2004 “Does Outsourcing Increase Profitability?” *Economic and Social Review*, 35: 267-288.

Grossman, S., and O. Hart

- 1986 “The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration,” *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719.

Hart, O.

- 1995 *Firms, Contracts, and Financial Structure*. London: Oxford University Press

五、計畫成果自評

本研究計與原計畫內容相符，達預期目標，可供農地資源與整體生產環境資源管理與維護執行面改進的思考方向，並已將研究成果投稿學術期刊審查中。