

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

農地管理制度之執行：從多重任務委託代理觀點 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 95-2415-H-004-016-
執行期間：95年08月01日至96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：博士班研究生-兼任助理：丁秀吟、張志銘

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 96年10月30日

1.研究背景與目的

典型的土地使用分區管制(zoning control)對分區內的土地，會有允許使用、從屬使用(accessory use)及附條件使用，甚或禁止使用的規定。依我國非都市土地使用分區管之規定，於使用分區下有使用地類別，而於使用地類別下的附帶使用有容許使用項目、許可使用細目及附帶條件。所謂的從屬使用係指所允許的附帶活動是主要使用(principal use)所必須(necessary)或方便(convenient)的使用。換言之，從屬使用必須是主要使用的附屬(subordinate) 或附隨(incidental)(Juergensmeyer and Robers, 1998, pp.84-5)，而且從屬使用不能改變主要使用的特性，否則將涉及用地或分區變更。就農業經營而言，農業用地即有容許作農業設施之附帶使用，以配合農業經營所必須或方便，俾提高農業經營之附加價值。非都市土地管制規則及農業用地容許作農業設施使用審查辦法的立法美意，營造了許多農業經營的有利條件，但同時亦有被扭曲，甚至以合法引進非法，而被濫用或非法利用的嚴重情形，例如集貨場成為 KTV 的營業場所、農機具室成為漢堡店、農舍為豪華之別墅者，致使有些原是大片農地的農業生產環境，變成了農地上建物與農業設施林立，形成過去由工業或工廠污染農業生產環境之情形，轉為是農業自己污染農業生產環境，而演變成了所謂的農業生產環境的第二次污染。

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，農牧用地之違規使

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）		農牧用地占有所有 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

用，於民國九十一年、九十二年及九十三年分別占了百分之八十九、百分之八十五與百分之九十三左右，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。非都市土地使用分區劃定及使用地編定後，依規定應由直轄市或縣(市)

政府管制其使用，並由當地鄉(鎮、市、區)公所隨時檢查，其有違反土地使用管制者，應即報請直轄市或縣(市)政府處理。中央政府認為長期以來，於地方政府執行人員之執行偏向消極保守¹，真正違規使用之案件，可能多於上述的筆數與面積。農業用地違規使用案件之取締與處罰，其未結案件愈來愈多，其執行成效確實有待落實與提升，以確立農業用地分區使用之制度，並維護生態、經濟與社會價值的農業用地。

農地管理制度之執行的改進研究，過去大多以對違規農地使用處罰的太輕需加重(蘇志超與林英，1978，p.66)，人力經費的不足需增加(殷章甫，1988，p.6；顏愛靜、賴宗裕與陳立夫，2004，p.212)，事權分散與法令的不嚴謹待改善(林森田，1993，p.118；陳明燦，2003，p.173)，乃至於2000年中央農業主管機關發佈農業用地違規使用檢舉獎勵辦法，並於農業發展條例第31條規定耕地之使用，應符合區域計畫法規定，始得辦理所有權移轉登記，均未能有效的提升管理成效。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，p.183)。於今年農業主管機關更著手擬訂「農地管理績效機制」以獎勵農地管理人員對其業務之執行，但仍停留在傳統的誘因概念，忽略了多重任務代理問題(multitask agency problems)。

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項目、農地變更、農舍之容許使用項目、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與管制較有實質的關係。另外，依現行的實務農地管理不僅是上述三項的消極性管制，亦包括積極性的農地利用，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經營性引導與輔導任務。故本研究所謂的農地管理制度係指農業設施之許可使用、農地變更、農舍興建之容許及農地利用。農地管理制度之執行，在全省各縣市政府農業局隸屬不同的課別，大多數在農務課(包括桃園縣、苗栗縣、彰化縣、雲林縣、嘉義縣、台南縣、高雄縣、屏東縣及台東縣)，有的則在農牧課(台北縣)、農業企劃課(新竹縣)、農業發展課(南投縣)，而較為特殊者則為台中縣，採功能性專業分工(functional specialization)的理念單獨成立農地管理課，與農務課分開，另宜蘭縣則採多重代理(multiple agencies)的觀點，將農地管

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(2004)，p.1。

理劃歸農務課與水土保持課共同執行。農地管理制度之執行單位名稱雖不同，但有其共同的特點，即農地管理是多重任務(multitask)中的一部份，容易受到各個任務的相對利益、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，而執行者之行為則受到工作配置、績效的可衡量度及誘因機制的影響。中央政府認為長期以來，地方政府執行人員對農地管理之執行偏向消極保守，欲透過農地管理績效機制予以獎勵。惟此一機制只考量誘因，未考量工作設計(job design)問題，且看的是整體績效，忽略了個別任務間的交互作用下之為替代(substitutability)或互補(complementarity)關係，容易形成誤導，將難有好的農地管理之執行，而不易達到維護整體的農地生產環境之目標。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(multitask agency)之觀點，探討農地管理制度執行之相關課題，主要研究目的有二：

- (1)探討執行者各執行任務間的相互關係及其誘因的配置，並找出農地管理制度執行的關鍵問題。
- (2)提出農地管理執行之工作設計與誘因機制設計之參考方向，以改善目前農地管理制度執行之困境。

2.重要參考文獻之評述

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,1990:54)，因此可以用代理理論的觀點進行分析(Moe, 1984：756；Wilson, 1989：236-237；Dixit, 1996：46；Ferris and Graddy, 1998：229-230)，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，使其按委託者的期望行事，且降低因訊息不對稱對委託人所造成的負面影響。因此，Moe(1984：756)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,1998:146; Nilakant and Rao, 1994: 656)，參與者有時必須同時扮演委託者和代理者的角色，且有時代理者必須同時執行多重任務(multitask)，而後者便是所謂多重任務代理問題(multitask

agency problems)。傳統代理理論文獻，如 Jessen and Meckling(1976)、Holmstrom(1979) 及 Hart and Holstrom(1987)等，均假設代理者從事的任務是一維(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制度的執行。

多重任務委託代理問題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或努力程度通常是多維(multidimensional)的(Laffont and Martimort, 2003: 189)，如教師被賦予教學、研究及社會福務三項任務，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，而且相對於私部門，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、節省準備及往反時間等(Lazear, 1998, p.447)，但如同 Dixit(1996: 97)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，也有可能是因為新的任務對代理人的產生的價值較舊任務為低所造成。因此，代理人的行為將取決於投入與產出的可觀測性(observability)，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: 97)。

而在這種情形下，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，且通常僅具有低強度誘因(low powered)，它們包含了前途考量(career concern)、權力或地位(Dixit, 1996: 94)。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, Jewitt and Tirole(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的產出(表現)，也會影響到其他任務的產出(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)關係或所謂的排擠效果(crowdin-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: 189)，亦即涉及到了工作設計(job design)的課題。

因此，傳統多重任務委託代理文獻認為委託應將可衡量度(degree of measurability)類似的任務加以結合，亦有認為於工作設計時應避免將存在利益衝突(conflict of interest)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, Jewitt and Tirole, 2000: 876)。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分配，成為制度能否被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觀察得到的任務，且認為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, Jewitt and Tirole(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反而會使其自主性降低，且強調職業化(professional)及專業化(specialization)的重要性；Dewatripont, Jewitt and Tirole(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, Jewitt and Tirole, 1999)等。

經由以上文獻回顧可以發現，傳統代理理論假設代理者從事一維的任務，與現實環境有很大的差別，未注意及多重任務代理問題，難以達成目標。現行農地管理制度執行之改善，只談誘因的提供，正面臨著多重任務委託代理問題，故本研究將以代理理論之

多重任務委託代理觀點，探討農地管理制度之執行，並提出農地管理執行之工作設計與誘因機制之參考方向，以改善當前農地管理制度執行之困境。

3.研究方法

1.本計畫採用之研究方法與原因

(1)文獻回顧

將蒐集有關農地管理制度執行與代理理論中多重任務委託代理問題之相關文獻，作進一步的回顧，以為本研究的基礎。

(2)深度訪談

規範性之建議必須基於實證分析與規範性理念，才具執行之可行性，故本研究擬針對表 2 中，違規使用較多的桃園縣、新竹縣、雲林縣、高雄縣與屏東縣五個縣政府，及農地管理制度執行任務配置較特殊的台中縣與宜蘭縣兩個縣政府之承辦人員，進行深度訪談，以更深入了解各執行人員之各項任務(tasks)，各任務之間的關係、各任務執行績效的可觀察度，及中央與地方政府對農地管理之誘因有哪些？以蒐集本研究進行分析所需的基本資料。

4.結論與建議

農地管理制度的執行是代理關係的一種，其中存在著委託者與代理者目標不一致與訊息不對稱的問題，加上多重任務的分派下，使得代理關係及執行情形更為複雜化。其多重任務包括：1.農業用地變更審核、2.協助農業用地農業使用之認定與農業使用證明疑慮、3.農業設施容許使用審核、4.興建農舍農民資格審查、5.農業發展基金管理、6.農民團體、農企業機構、農業是按研究機構承受農業用地審核、7.農地管理資訊系統管理、8.執行農地利用綜合規劃、9.農地違規使用稽查、10.農地列管賦稅減免定期抽查、11.與農業經營不可分離之審核（陳奉瑤，2005，p.4）。

就任務的相對利益而言，對代理有積極誘因者有 5、8 兩項任務。不做可能達到處罰者為 10、11 二項，其他為例行性工作。另就個別任務的交互作用而言，即任務間的替代或互補性，所謂替代是工作時間作一件事導致沒有時間做其他事，或於性質上導致另一件任務的惡化。而互補性，則為工作時間作一件事導致對另一件任務有益，或一起做能發揮綜效。就農地管理而言，替代者為 3、4 與第 9 項；而互補者為 9、10 及 11 項，第 7 項與第 8 項。此外，就投入產地的可觀測性而言，每一項會有處理的件數，但最難捉摸者則為第 9 項農地違規使用稽查，成果較難突顯出執行者之貢獻，有時成果反而引

來困擾。

換言之，現行農地管理工作項目未有分類的情況下，因工作存在著替代性問題，削弱了承辦人員投入的意願與努力，或需給的利益沒給，甚至獎懲倒置。此外，可觀察性問題，加上不可觀測的行為又沒有適當的誘因，導致承辦人員更不願意積極的投入，或將所獲得的訊息予以揭露。處理方式宜由傳統的多項任務方法（the traditional multitask approach）及衝突任務方法（the conflicting-task approach）的分類方式，轉變為強調功能性專業化方法（the focuses-mission approach）進行工作設計，予以重新分類。因此，本研究建議：

- (1) 將農地管理的 11 項任務重新分類，將具有替代性的任務分開，例如第 3、4 及第 9 項。而將具有互補性的任務，例如 9、10 及 11，第 7 與第 8 項工作進行合併。
- (2) 對於誘因機制方面，以非齊頭的方式進行獎勵。
- (3) 對於任務為性質單純而明確者，宜依分類進行指派，但對於少數任務性質涉及不同的專業時，可採用多重代理方式處理。而法令的更嚴謹與明確性以增加可執行性。。

5.參考文獻

內政部，2004，研訂「非都市土地違規查報取締工作手冊」。

林森田，1993，都會地區農地變更使用制度之研究，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，國立台灣大學農業經濟研究所等。

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，行政院農委會委託計畫報告。

陳奉瑤，2005，農地管理業務績效評鑑機制之建立，行政院農委會 94 年度農業管理計畫報告

顏愛靜，2003，農地管理與違規使用問題之研究，中國土地經濟學會。

顏愛靜、賴宗裕及陳立夫，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，行政院農委會委託計畫報告。

蘇志超與林英彥，1978，農地保持與變更使用管制問題，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, Jewitt, I., and Tirole, J. 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., Jewitt, I. and Tirole, J., 2000. Multitask agency problems: Focus and task clustering, *European Economic Review*, Elsevier, vol. 44(4), pages 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 Baldassarri, Paganetto and Phelps (eds.), *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*. Rome: University of Rome.
- Feltham, G. and J. Xie. 1994. Performance measure congruity and diversity in multi-task principal/agent relations. *The Accounting Review*. 69(3): 429-453.
- Ferris, J. and Graddy, E., 1998 "A Contractual Framework for New Public Management Theory," *International Public Management Journal*, 1(2): 225-240.
- Hart, O. & Holstrom, B., 1987 "Theory of Contracts," in Bewley, T. (ed.), *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Holmstrom and Milgrom, 1991. "Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design." *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, Special Issue, 24-52
- Holmstrom and Milgrom, 1994, "The Firm as an Incentive System" *American Economic Review*, 84 , pp.972-991..
- Holmstrom, B., 1979 "Moral Hazard and Observability," *Bell Journal of Economics*, 10 : 74-91.
- Hueth, B. and Melkonyan, T., 2004, Identity Preservation, Multitasking, and Agricultural Contract Design, *American Journal of Agricultural Economics*, 86, pp. 842-845
- Itoh, H., 1991. Incentives to Help in Multi-agent Situations, *Econometrica*, 59(3), 611-636.
- Jessen, M. and Meckling, W., 1976 "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure," *Journal of Financial Economics*, 3 : 305-360.
- Juergensmeyer, J. C. and Robert T. E., 1998, *Land Use Planning and Control Law*, St.Paul MN West Group.

- Laffont, J. and Martimort, D., 2003, *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*, Princeton University Press
- Lazear E. P. 1998. *Personnel Economics for Managers*, John Wiley & Sons, 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.
- Slade, Margaret E., 1996, “Multitask Agency and Contract Choice”, *International Economic Review*, 37(2), pp.465-486.
- Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do And Why They. Do It*. New York: Basic Books.

6.計畫成果自評

本研究已針對研究目的，分別探討執行者各執行任務間的相互關係，及其誘因配置，同時找出農地管理執行之工作設計與誘因機制之參考方向，供農地管理制度改善之參考。然涉及競租行為之政治活動，例如民代的關說壓力或上級長官的支持度等議題，有待進一步的探討。