

代理結構與制度執行： 以台灣土地使用分區制度執行為例

林森田、洪維廷^{*}

《摘要》

制度在建立之後必須予以執行，否則制度的建立就不具實質意義，而制度的執行往往涉及不同層級政府與選民間的多重代理關係，且必須耗費相當的資源與成本。既有土地使用分區制度之文獻，認為土地使用分區制度的執行，是地方選民與地方政府互動的單一代理執行關係之結果，而忽略了中央政府（或上級政府）的角色；亦有不分中央或地方政府，而以政府一語帶過者，似乎意謂著於土地使用分區制度之執行時，中央政府與地方政府係同一決策主體或一致的目的，且不存在訊息不對稱的問題，此一觀點與實際的制度執行有出入，其分析所得的結果難免有偏差或分歧。因此本文基於代理理論，以共同代理之觀點，提供探討政府執行制度的一個分析架構，且應用此架構，分析土地使用分區制度之共同代理執行機制，並透過實證案例說明政治上的共同代理關係，如何影響地方政府對土地使用分區制度之執行，尤其是裁量權的行使對國土發展與地方自主間之關係，亦提供分析制度或政策執行的不同參考點。

投稿日期：九十三年二月十九日；接受刊登日期：九十三年四月十三日。

^{*} 作者林森田為國立政治大學地政學系教授；洪維廷為萬能科技大學企業管理學系助理教授。

• 公共行政學報 • 第十一期 民93年6月

[關鍵詞]：制度執行、土地使用分區制度、不完全訊息、共同代理、
裁量權

壹、前言

制度是社會中自然演化或人為制定的限制，用以穩定個人之間的交換過程，以減少其間所產生的不確定性。傳統新古典經濟學於探討經濟問題時，往往較少涉及制度的分析（North, 1981: 5），而傳統公共政策學者亦認為政策制定完成，即無執行的問題，因此政策執行被視為是黑箱過程（black box）（李允傑、丘昌泰，2003：8）或形成迷失的聯結（missing link）（Hargrove, 1975）。上述兩個觀點，隱含著制度或政策會自我執行（self-enforcing）或不需執行成本的假設。然事實上，根據新制度論（new institutionalism）的觀點¹，制度執行的過程，執行者必須負擔制度執行監督之交易成本（transaction costs），且執行機制對於制度能否被執行，亦相當重要（North, 1990: 6；Furubotn and Richter, 1997: 6）。而制度的執行除了涉及不同層級政府間的關係外，亦涉及到執行機關與標的團體間的互動，此即為新制度論中經常論及的代理關係（agency relationship），以往制度或公共政策執行的文獻較少以共同代理的理念進行分析，此乃本文主要的研究動機之一。

本文的代理關係，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（agent），沒有私人訊息的另一方被稱為委託者（principal），而委託者通常將本身的一部份任務交給代理人去執行，自己則負擔監督成本進行監督代理者的工作。而在執行過程中，因委託者與代理人簽訂契約時，無法完全知曉代理者的相關訊息，可能導致委託者作出不利於自己的選擇，形成逆向選擇（adverse selection）的問題；又委託者與代理人簽訂契約後，因代理人擁有較多執行契約的訊息，使委託者難以完全監督代理者的執行，而形成道德危機（moral hazard）的問題。因此，誘因及監督的機制設計問題，成為委託者的重要課題。委託者嘗試提供適當的誘因給代理人，使其按委託者的期望行事，且降低因訊息不對稱對委託者所造成的負面影響。傳統的代理理論文獻，如 Jessen 與 Meckling（1976）、Holmstrom（1979）以及 Hart 與 Holstrom（1987）等，均假設委託者及代理者是單一的關係，即整個代理關係是呈現雙邊獨占（bilateral monopoly）的情形，而代理人從事的任務也只限於是一維（one

¹ 有關新制度論於公共行政學上的嶄新解釋力與應用限制，請見徐仁輝（1995a、1995b）。

dimension) 的現象，雖單一代理觀念有助於詮釋及釐清部分組織互動及制度執行的問題，然與現實環境中複雜的人際網絡關係，有很大的落差，無法更進一步的解釋制度或政策的執行。

在現實社會中，制度或政策的執行通常並非由單一部門所執掌，而官僚也必須回應立法部門及其他行政部門的意見或監督。在一般制度或政策執行上，中央政府（或上級政府）常是基本法律或制度的制定者，將較細節的規定及實際的執行工作交給地方政府並監督之；另一方面地方政府也同時接受地方選民的付託，提供地方性的公共服務，因此政治上的契約或制度的執行，往往具有共同代理（common agency）的關係（Bernhiem and Whinston, 1986: 924; Dixit, 1996: 54; Martimort, 1996: 674; Dixit *et al.*, 1997: 752）。共同代理關係是二個或多個委託者同時企圖影響同一個代理者的行為之多重關係，這種情形經常發生於制定或執行經濟政策的政治過程中（Dixit *et al.*, 1997: 753），因此共同代理理論被認為是打開政府組織黑盒子的重要理論（Martimort, 1996: 673）。

土地使用分區制度之執行，包括土地使用規劃、決策、實際運作及後續檢討等過程，除了是專業技術官僚過程（technocratic process），亦涉及政治過程（political process），具有共同代理關係，即中央政府於都市計画法中訂定土地使用分區的基本項目，及劃定的基本原則，而將土地使用分區的使用內容、使用強度及其實際區位的劃定等任務交與地方政府執行並加以監督。另一方面，地方政府亦透過土地使用分區制度的執行，提供選民各種公共財，及降低居民間因使用土地所產生之負面外部性（negative externalities）及增加正面的外部效果（positive externalities）等。然而由於兩委託者（中央政府及地方選民）的目標不同，加上委託者與代理人（地方政府）間亦存在訊息充分度（information sufficiency）上的差異，一般所謂的代理問題便隨之出現，進而影響到土地使用分區制度之執行。

土地使用分區制度（zoning institution）的執行被認為是一種負和賽局（negative-sum game）（Epstein, 1985: 265; Mills, 1989: 1）、零和賽局（zero-sum game）（Sorensen, 1994: 202）或正和賽局（positive-sum game）（Adsadoorian, 1999: 13）。其中除了 Epstein（1985: 265）以交易成本高於利益的觀點，認為土地使用分區制度為無效率的負和賽局外，其餘均基於競租活動（rent-seeking activities）的觀點，即地方選民與土地使用分區制度之執行者—地方政府的互動所得之推論。值得注意的是此一負和、零和或正和賽局的分歧觀點，主要的原因之一均來自於土地使用分區制度之參與者（players），只有地方選民及地方政府互動之

單一代理執行關係，而忽略了中央政府（或上級政府）於土地使用分區制度執行上的角色。此種只考量地方選民及地方政府，而未考慮中央政府（或上級政府）於地方性土地使用分區制度執行上之角色，亦是其他研究土地使用分區制度執行之文獻（Ellickson, 1973: 691; Fischel, 1978: 69; Clingermayer, 1993: 730）共同的問題，此種現象可能源自於研究對象地區之制度安排（institutional arrangement）的不同，或研究上的疏忽。而有些文獻（Lai, 1994: 77; Webster, 1998: 196）更是以「政府」一語帶過，似乎意謂著於土地使用分區制度執行時，中央政府與地方政府係同一決策主體或一致的目的，且未有訊息不對稱的問題，此與制度之實際執行有很大的出入，而以共同代理的觀念分析此一課題，正可彌補於理論與分析上的不足。

因此本文擬基於代理理論，提供探討政府制度及政策執行的一個分析架構，且以台灣地區土地使用分區制度為對象，分析共同代理之執行機制，如何影響地方政府對土地使用分區制度之執行，尤其是裁量權的行使，並提出未來改進的思考方向。全文共分五節，除本節前言外，第貳節探討共同代理結構與制度執行之關係。第參節則為土地使用分區制度之共同代理結構，即探討中央政府，地方政府與地方選民間不同的目標，及訊息不對稱等相關問題，並透過案例分析說明共同代理結構執行之實際情形。第肆節分析共同代理之執行機制如何影響地方政府對土地使用分區制度之執行。第伍節則進一步探討制度執行之裁量權的運用對國土發展與地方發展特色之影響，並提出未來改進的思考方向。第陸節為代理結構於制度或政策執行上分析之應用。第柒節為結語。

貳、共同代理結構與制度執行

共同代理觀點係由 Bernheim 與 Whinston（1985, 1986）延伸 Holmstrom（1979）等的單一代理模式所提出，其後 Dixit（1996）則探討在共同代理結構下機制設計（Mechanism Design）的問題；Martimort（1996）以及 Dewatripont、Jewitt 與 Tirole（2000）等則比較不同代理結構與共同代理關係間的效率問題。此外，共同代理理論的應用也由純粹的私人代理關係，延伸至政府行為的探討，如 Martimort（1996, 1999）分析不同行政部門對管制政策的影響；Dixit *et al.*（1997）、Testa（2001）則討論多個利益團體與政府互動對公共政策（課稅及管制問題等）的影響。然前述文獻所探討者多為一個政府部門與兩個私部門之間的互動關係，並未將其應用至不同層級政府與選民間代理結構—即二個政府部門與一個私

人部門間的共同代理關係—對制度執行影響的分析。相關文獻論點與本文較接近者為 Chortareas 與 Miller (2000)，分析政府、中央銀行與利益團體的互動對貨幣政策的影響，以往文獻較少以此一觀點來分析制度或公共政策的執行。以下將闡釋共同代理結構應用於制度執行的基本理念，並探討制度執行之共同代理結構特性。

一、基本理念

在經濟社會中，政府與人民間的關係，可以視為是一種契約關係²，是政府與人民間的協議，人民將建立及執行制度的強制力賦與政府，而在強制力上具有比較優勢的政府，則透過界定、重新界定及保護財產權，以獲取人民在政治及經濟上的支持。制度包括所謂的「自發秩序」(spontaneous order)及「人爲制訂的規則」(made order)，其中人爲制訂的規則往往涉及到財產權的界定，且由政府加以設計、賦與及保護 (Sened, 1997: 76)。財產權的設計及賦與經常涉及到立法過程的運作，財產權的保護則代表制度或政策執行的過程，可以被視為是政府與受到制度或政策影響者間所進行的一連串賽局 (game) (Dixit, 1996: 2)。然傳統新古典經濟學於探討經濟問題時，較少涉及制度的分析；而傳統公共政策學者亦認為政策制定完成，即無執行的問題，因此政策執行被視為是黑箱過程或形成迷失的聯結，其背後所隱含的假設是制度或政策會自我執行，或不需執行成本。而此後所發展出的由上而下的研究途徑 (top-down approach) (Van Meter and Van Horn, 1975; Sabatier and Mazmanian, 1979) 或由下而上的研究途徑 (bottom-up approach) (Hjern, Hanf and Porter, 1978; Elmore, 1979; Hanf, 1982)，均描述了部份制度或政策執行的現象，都有其侷限，無法較完整的說明制度或政策執行過程。晚近新制度論也開始應用到公共政策的分析上，如March與Olsen (1984)、Moe (1984, 1991) 以及Ferris與Graddy (1991, 1998) 等基於新制度論的觀點，嘗試解決此種困境。根據新制度論的觀點，制度執行的過程中隱含了資訊搜尋、協商及監督等交易成本，亦即政府必須要耗費資源，來衡量及監督制度的執行；而制度執行過程中，政府與受制度影響者之間的互動，對於制度或政策能否執行，亦至為重要。

其次，政府和其他所有的組織與制度一樣，只是一個社會成員用來解決問題，提升福祉的手段或工具 (Friedman, 1982: 1; Buchanan and Flowers, 1987: 5-9)。同

² 除了契約理論外，另一種觀點為最大化執政者或執政團體的財富或效用之剝削理論，請見North (1981: 22)。

樣的新制度論亦視個人為行為的基本單位，認為個人在目標、偏好及價值觀上均不同，而社會上的各種組織，如廠商及國家等均是由個人所組成，必須由個人的觀點來解釋及分析其行為。而政府亦不例外地是由人所組成的，其決策亦是由個人來完成，在每個人皆有自利動機（self-interested）的情形下，執政者也和其他包括市場在內的其他領域的人們一樣，在面對各種主客觀條件限制時，也會有所權衡與取捨，而採取不同的方式或策略，以謀取自身最大的利益（Bartlett, 1973: 21-23）。因此公共政策的執行者可能是自利的，亦可能出於對社會福祉的不同看法、也可能因為誘因或壓力而屈從於利益團體（Laffont and Tirole, 1990: 4）。

再者，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者來執行，代理者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），即委託者通常支付給代理者一定的報酬或利益，而將本身全部或一部份的工作交給代理者去實際執行。因此，制度或政策的執行過程，均與其代理結構及參與者間的互動關係息息相關。它們通常包含水平（內閣制政府、分離治權）及垂直（選民、參政者、公務員、中央及地方等）的面向，其過程則可被視為是多位參與者（委託者）間的賽局，委託者會試圖透過提供誘因以及採取監督行為，去影響實際執行者（代理者）的行為，此乃 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的原因。

二、制度執行之共同代理結構特性

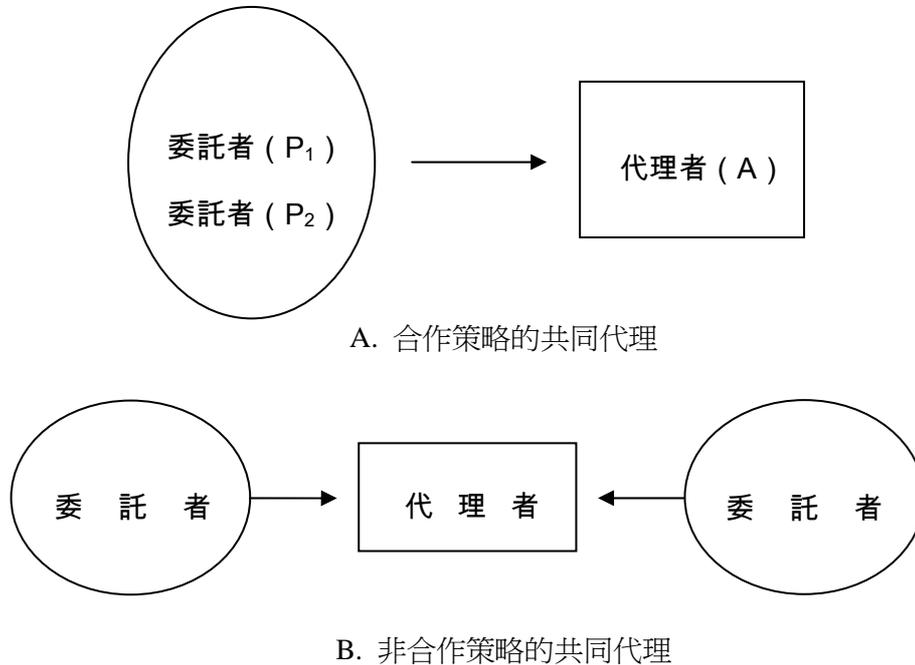
制度執行上之共同代理結構，往往是一種政治上的共同代理關係，而政治上的共同代理關係與一般的共同代理關係有別，其特性如下：

（一）內部的共同代理關係

政治上的共同代理關係，不同於一般私部門中授權式的共同代理（delegated common agency）關係，私部門代理者可以選擇與兩個或其中一個委託者簽約，執行委託者所託付任務，亦可中止或拒絕委託關係。政治上的共同代理關係屬於內部的代理（intrinsic common agency）關係（Bernheim and Whinston, 1986: 924; Martimort and Stole, 2003: 1038），例如被選舉產生之地方政府，法律賦予執行制度或政策之職責，在改選之前，中央政府或選民難以排除與當時地方政府的委託關係。

(二) 不易採取合作策略的共同代理關係

政治上的代理關係往往較為複雜 (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面對多個委託者所委託的任務，而後者便是所謂共同代理的問題。在此情形下，制度或政策的執行成效將會同時受到中央政府與地方政府，以及地方政府與地方選民間代理關係的影響。公部門的委託者之間對同一個政策或制度則可能同時存在利益衝突，亦可能存在共同利益 (Vilemeur and Versaevel, 2003: 305-306)，因此委託者目標的相關性，將直接影響到制度或政策被執行的程度。在涉及公部門的共同代理關係時，委託者之間的合作關係通常未必能達成，甚或是不可能的 (Bernheim and Whinston, 1986: 924)，因為不同層級，或是同一層級不同的政府部門，往往因為在目標或偏好上的不同，不易真正採取合作策略 (請見圖一)，在此情形下，因訊息無法於委託人之間傳遞，導致兩委託人均必須耗費更多的交易成本取得制度或政策執行的相關訊息。因此，通常在討論政治上的代理關係時，必須假設兩委託者採取不合作的策略以進行分析。



圖一：合作與非合作策略的共同代理關係

資料來源：作者自製

(三) 代理者多重目標的考量

公部門制度或政策的執行者，不同於私人企業係追求利潤最大化，而其追求的目標則可能是預算或政治支持的極大化等多樣化的目標；而公部門的委託者在提供誘因，如分配財政補助或其他執政資源給代理者時，也面臨政治制度或其他法令較多的限制。Dixit (1996: 94) 認為在制度制訂或執行過程中的誘因，無論是金錢或非金錢 (non-monetary) 的誘因都必須被廣義解釋為包含前途考量 (career concern)、權力或地位 (status)。因此本文的誘因主要是指中央政府提供的財政補助和其他執政資源，以及選民所提供的選票或政治支持等 (Sloof, 1997: 27; Sened, 1997: 77-78)，而透過前述誘因的提供，中央政府或地方選民能使地方政府執行其所偏好的制度或政策。

(四) 複雜的訊息結構

政治上的共同代理關係，其訊息不對稱的現象更為複雜，亦即政治關係上的委託者，通常無法獲得較代理者為多的訊息，其中包括地方政經環境，以及制度或政策執行的成本等訊息，此一現象也直接影響到委託者監督之交易成本及其目標的達成。

(五) 兼具互補與替代的執行關係

共同代理關係下，委託者之間可能存在共同利益，亦可能存在某種程度的衝突性，以致於代理者執行的任務間可能會出現互補 (complements) 或替代關係 (substitutes)。當兩任務存在互補關係時，代理者增加其中一委託者的任務活動量，將使代理者執行另一委託者任務的邊際成本愈低，抑或增加另一委託者效用；反之，若使代理者執行另一委託者任務的邊際成本愈高，或減少另一委託者的效用，兩任務則為替代關係 (Olsen and Torsvik, 1995: 1406; Laussel and Le Breton, 1996: 327)，而任務之間的替代或互補關係，將影響到委託者的權益³。制度執行的共同代理關係，於法令規章的限制下，加上代理者所擁有的裁量權，其制度的執行將兼具替代與互補的關係。

³ 更深入的相關討論，請見Olsen與Torsvik (1995) 以及Laussel與Le Breton (1996)。

參、土地使用分區制度執行之共同代理結構

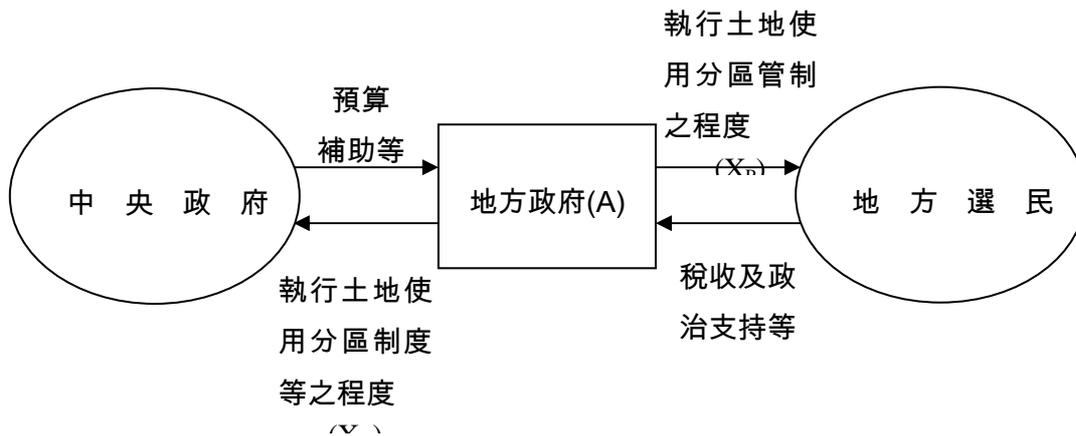
一、共同代理結構

Alexander (2001: 65) 於探討土地使用規劃與開發管制之制度分析時，論及管理結構之授權或委託執行概念。Poulton (1997: 90) 則點出地方選民、地方政府及上級政府間，於土地使用分區制度執行的密切關係，並舉例說明了地方政府於執行土地使用分區制度時，常屈從於上級政府，且上級政府亦會改變地方政府土地使用分區執行之遊戲規則。然上述二文獻僅隱含著共同代理的概念，並未進一步探討於此一共同代理結構下相關行動者間的行為及其影響。

以台北市土地使用分區制度執行為例，於民國八十九年研商有關都市計畫說明書及台北市土地使用分區管制規則之相關疑義研討會之討論主題之一為：「按依地方制度法第十八條第六款規定，有關直轄市都市計畫之擬定、審議及執行為直轄市自治事項，又目前有關都市計畫擬定變更審議事項，係屬都市計畫委員會之職掌，而依各級都市計畫委員會組織規程之規定，內政部及各級地方政府皆有都市計畫委員會的設置，因此有關都市計畫擬定變更之審議事項，於地方政府都市計畫委員會審議通過後，內政部都市計畫委員會得否予以修改？」（台北市政府法規委員會編，2000：135）而依台北市都市發展局的說明：「目前在實務上，內政部是要求直轄市及各縣市政府，都要按照都市計畫法第二十條規定，直轄市的主要計畫都要送到內政部去核定，目前實務上不管是主要計畫或細部計畫，在台北市都市計畫委員會通過以後，報到內政部都市計畫委員會審議，審議部分除了實質面的計畫內容來作審議，也可以修改、完全都可以修改或是准駁以外，也對於法令層面，全部都做了審議與修改。（台北市政府法規委員會編，2000：140）故考慮地方性土地使用分區制度執行時，中央政府（或上級政府）於之角色不宜被忽略。

從傳統福利經濟學的觀點看來，土地使用分區制度往往被認為是解決土地使用外部性問題，及提供公共設施的重要方式。其背後所隱含的，則是不同的財產權配置型態，即地方政府基於中央政府所訂定的相關法規及基本規則，訂定一套土地使用分區管制規則，再經由本身主觀的認知、經驗及計算，決定各使用分區及公共設施用地的區位、面積、使用項目與使用強度及配置等，且予以執行，以提供公共設

施及解決外部性等問題，並換取執政資源及政治支持等。其共同代理結構如圖二所示：



圖二：土地使用分區制度執行之共同代理模式

資料來源：作者自製

首先，就土地使用分區制度下兩委託者—中央政府及地方選民來看，中央政府制訂了台灣地區綜合開發計畫、區域計畫法及都市計畫法，而其間存在著層級關係。就理論而言，台灣地區綜合開發計畫指導區域計畫，而區域計畫則指導都市計畫，根據區域計畫法施行細則的規定⁴，已發佈實施之都市計畫若與區域計畫不能配合者，都市計畫應即通盤檢討變更。因此，其中隱含了中央政府在制訂都市計畫法或指導及審議各地方政府之都市計畫時，除了考量個別都市計畫的完整性以及合理性，即是否能提供足夠的公共設施及減低外部性外，更注重都市計畫與區域發展的關係，因為各使用分區或都市計畫區間會因土地使用類別或強度的不同，產生不同程度的外部性，而這樣的外部性或許不必由該土地使用分區或都市計畫區內的居民承擔，但可能由其他土地使用分區或其他都市計畫區內的居民負擔，地方政府雖為獲得選民的支持，不必考量上述外部成本負擔，而中央政府在制訂相關法規及基本規則時，則必須考慮前述的負面效果，如依都市計畫法的規定⁵，為配合中央政府或省（市）興建重大設施、適應國防或經濟發展需要，上級政府得指定各該原擬定都

⁴ 見區域計畫法施行細則第九條。

市計畫機關限期變更或逕為變更都市計畫。因此，中央政府於制訂或指導都市計畫時，似較能考量到地區間的外部性與公共設施提供之整合與協調的連續性問題。

其次，就地方選民的目標而言⁶，他們所關心的通常是土地使用分區制度能否提供他們足夠的公共設施，如道路、公園等，以及能否排除與本身活動不相容的負面外部性使用活動，甚至保障或擴大他們所能基於土地從事活動的財產權。就前者而言，如住宅區居民期望增加正面外部效益，並排除製造負面外部性的生產或消費活動；而後者則期望能獲得較多的容許使用項目或較高的使用強度等。然不論其目標為何，其重視的焦點往往集中於各該使用分區內，甚至是其居住或生活的周圍，而較少考量土地使用行為對整體都市計畫區的影響。

作為中央政府及地方選民代理者的地方政府，由於本身所掌握的資源有限，因此在土地使用分區制度下，往往須在前述兩委託者的目標間作某種程度的考量與取捨，以獲取其最大的利益。即地方政府於執行土地使用分區制度時，雖考量本身的利益，但並非意味著與選民或中央政府的利益完全相衝突，因地方政府在執政資源及政治支持上必須依賴中央政府及地方選民，其於決策時亦必須充分考量地方選民及中央政府的可能反應，以追求其最大的利益。因此中央政府與地方選民所提供的誘因，以及其與地方政府間的互動，均對地方政府在土地使用分區制度上的執行有所影響。一般來說，由於地方政府的土地使用分區制度執行多少會受到地方選民偏好的牽動和影響⁷，因此相較於中央政府的土地使用規定，地方政府於執行土地使用分區制度時，可能偏重於考量轄區內的因素，而較少考量轄區對其他轄區所產生的外部效果，以及所衍生出的公共設施需求。也因此中央政府與地方政府在制訂及執行土地使用分區制度上的目標自然出現差異。

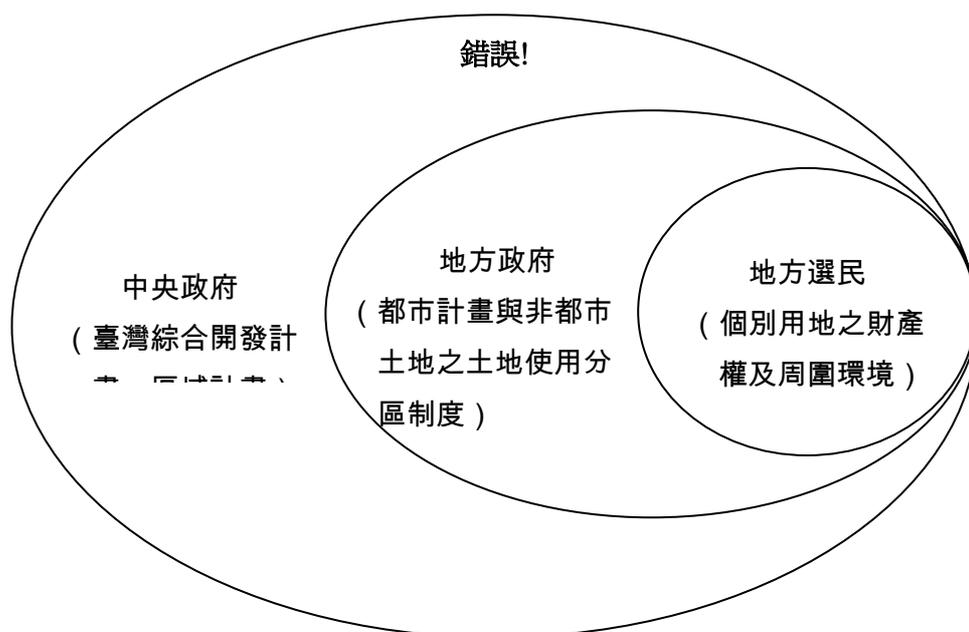
前述中央政府、地方政府及地方選民間在目標上的差異，可以圖三表示，中央政府考量到土地使用分區制度對國土及區域發展的影響，地方選民往往僅考慮到土地使用分區制度對自己於土地使用及財產權上的影響，而地方政府身為兩委託者的代理者，通常在執行時所考量的範圍會介於中央政府及地方選民的目標範圍之間。

⁵ 見都市計畫法第二十七條。

⁶ 當然地方選民中亦包含不同的利益團體，它們均會試圖影響地方政府對於制度或政策執行的行為。然一般來說，通常僅有少數個人或團體對地方政府的行為具有影響力，因此，本文的地方選民，可以將其視為對地方政府行為具有決定性影響力的團體或個人，類似的觀點請參見Chortereas與Miller（2000）。

⁷ 此處可能是地方政府為勝選考量而朝地方選民偏好的方案執行，亦可能是地方選民透過施壓、遊說甚或賄賂的行為影響地方政府的執行。

因此，中央政府、地方政府及地方選民因其考量因素的不同，將導致其目標函數的不同，進一步影響到整個土地使用分區制度的執行情形。



圖三：土地使用分區制度下委託者與代理者目標示意圖

資料來源：作者自製

代理問題的另一個特色是訊息不對稱的現象，因為在土地使用分區制度之下，中央政府通常很難完全知曉地方政府的偏好及實際執行，因此存在訊息不完全的現象。而在地方政府執行的過程中，中央政府亦難以進行完全監督，相關的執行訊息亦不易取得。就地方選民取得土地使用分區制度的訊息看來，由於現行都市計畫的制訂過程中，係在制訂完成後透過公告及公開展覽的方式，方便民眾獲得相關的訊息，而都市計畫的公聽會或說明會雖亦可獲取某些訊息，但亦未達到充分民眾參與的目標。地方選民雖或可透過對於選舉的影響力，使地方政府揭露某些土地使用分區制度執行的訊息，但其對於地方政府實際的土地使用分區執行過程亦很難完全掌握。此等情形或多或少影響了中央政府，地方政府及地方選民的互動，進而影響到土地使用分區制度的執行。

二、案例分析

有關中央政府、地方政府及地方選民之共同代理結構下，於執行土地使用分區制度時目標的不同、訊息的不對稱現象，及其對土地使用分區制度執行的影響，可由下列三個實例說明：

(一) 案例一

變更花蓮縣都市計畫（第二次通盤檢討）案⁸，內政部都市計畫委員會第四九八次會議決議，以促進地方公益及增加開發空間提供停車需求為由，將原先花蓮縣都市計畫委員會通過油（I-1）加油站用地變更為石油事業用地部分，修改為停車場用地，並由中油公司無償提供，引起中國石油股份有限公司之提起訴願。

在本案例中，中央政府（內政部）及中國石油公司為委託者，身為代理者的花蓮縣政府執行都市計畫通盤檢討，中國石油公司及地方民眾的權益，將受到花蓮縣政府通盤檢討決策的影響。身為委託者之一的中國石油公司，於制度上有權提出變更申請，其希望透過通盤檢討的方式，擴大該土地的財產權範圍，將該土地變更為石油事業用地，使土地作更有利的使用；而身為另一委託者之中央政府，有審核變更案的權力。站在中央政府的立場，期望透過該土地變更，以較低的成本提供地方公共設施。委託者雙方由於結構位置的不同及目標的差異過大，不易有合作的機會。在通盤檢討的初期，由花蓮縣政府主導整個變更過程，中央政府並未直接參與地方政府同意變更用地的決策，其間存在訊息不對稱的現象，直至中央政府獲知花蓮縣政府的決策並不符合其期望，才要求將上述土地變更為停車場用地。中央政府與地方政府互動的過程中，為瞭解與取得地方政府變更土地的決策過程，以及是否要求花蓮縣政府變更其原有的通盤檢討決定，均需耗費人力及資源等交易成本；而中油公司為了解地方政府與中央政府的變更決策，以及進一步提出訴願，亦須付出相當的代價。

在現行制度下，由於中央政府可直接要求花蓮縣政府提供變更案的相關資訊，且可以指導都市計畫，而中油公司無此優勢。因此於本案例中，在當時的政經環境下，中央政府所支付的交易成本較中國石油公司為低，花蓮縣政府將土地變更為石

⁸ 內政部九十年十二月二十日台 90 內中營字第 7713-9017129 號函。

代理結構與制度執行：以台灣土地使用分區制度執行為例

油事業用地後，由於中央政府認為此一決策不符合其期望，因此基於制度授予之權力，改變了通盤檢討的執行結果。由此案例可知，土地使用分區制度提供行動者機會，也規範了行動者之行為，導致該土地財產權配置範圍的變動，進而影響土地使用分區制度的執行內涵。

（二）案例二

變更田中都市計畫（第一期公共設施保留地專案通盤檢討）案⁹，田中都市計畫「市六」用地（面積約〇·八九公頃）並未列入檢討變更範圍（即維持市場用地），於公開展覽期間，「市六」用地部分所有權人陳請將該用地變更為商業區，經彰化縣都市計畫委員會決議同意變更為商業區。於函轉報台灣省都市計畫委員會審議時，省都市計畫委員會決議，照縣都委會決議附帶條件通過。附帶條件為：應另行擬定細部計畫（含配置適當之公共設施用地與擬具具體公平合理之事業及財務計畫），並俟細部計畫完成法定程序後始得發照建築。本案原「市六」用地經附帶條件變更為商業區之土地，因田中鎮公所及土地權利關係人未能提出細部計畫，致迄今仍無法建築使用。

在本案例中，省政府及該土地所有權人為委託者，彰化縣政府接受上級政府及土地所有權人的委託，進行都市計畫通盤檢討，該土地被劃為市場用地，雖能符合上級政府以較低成本提供公共設施之目的，但也因其被劃為市場用地，致其財產權的範圍較小，使用受到更大的限制，此與土地所有權人的利益並不相符，所以土地所有權人基於制度授予之權利，提出市「六」變更為商業區的申請。而身為另一委託者的省政府，依制度規定則有審議該變更案之權力，基於由市場用地變更為商業區，其財產權範圍擴大許多，將使土地所有權人獲得鉅額的土地增值，要求另擬定細部計畫，於計畫中提供適當之公共設施用地作為回饋，並擬具出公平合理之事業及財務計畫。

在執行過程的初期，因變更決策係委託彰化縣政府執行，省政府無法確知地方政府是否會通過變更案，而土地所有權人陳情將其土地變更為商業區時，並不知道彰化縣政府是否同意其變更，直到審議完成才得知，均存在訊息不對稱的現象。執行過程中，省政府為了解彰化縣政府於本變更案的決策過程，以及土地所有權人對

⁹ 台灣省政府七十九年四月二十三日 79 府建四字第 146445 號函。

變更案執行可能產生的反應，必須支付交易成本；而土地所有權人為提出陳情案、了解地方政府執行過程，以及擬定細部計畫均須付出代價。由於省政府可直接要求彰化縣政府提供變更地區的相關資訊，且有權指導都市計畫，於當時之政經環境下，並不需付出太高的交易成本，以取得訊息及進行變更決策；反觀土地所有權人除必須耗費較高的成本以蒐集變更案的相關資訊外，亦必須耗費成本擬定細部計畫，在交易成本較大的情形下，導致該土地至今仍無法被建築使用。透過上述分析，亦可觀察到制度規範了行動者，而行動者亦改變了土地使用分區制度之執行內涵，進而影響到土地的利用。

(三) 案例三

濱南工業區開發案基地位於台南縣七股鄉，申請面積計 1178.23 公頃，其土地使用分區主要為一般農業區、鹽業用地、水利用地、交通用地、養殖用地及未登記土地。於民國八十四年間，由燁隆集團及東帝士集團之大東亞石化公司申請報編為工業區，經濟部基於目的事業主管機關立場支持本開發案，並由該部¹⁰函送開發計畫到內政部審查，而審查過程中，台南縣政府¹¹表示反對，並建請撤回本案之土地變更，目前全案處於不明狀態。

本案例中，中央政府與地方選民為委託者，台南縣政府為代理者，本案較特殊者為中央政府涉及經濟部與內政部兩部門，而地方選民則除了申請者大東亞石化公司外，亦涉及了環保團體、保育團體及當地居民等，形成本開發案的複雜訊息結構，即不但委託者與代理者間存在訊息不對稱現象，各委託者間亦存在訊息不對稱的問題，使得台南縣政府執行時，須更謹慎的考量各方的反應，及花費更多的交易成本執行本案。於本案審查時，引起環保團體及保育團體之反對，當地居民及民意代表持贊成或反對者，各自分成兩派，反對者多為位在瀉湖地區被填海造路之居民，贊成者則為居住距離較遠，但開發後其土地價格預期將上漲之地區居民，後來更進一步組成社區開發協會。至於台南縣政府則以本案與該縣未來發展方向不符，該府不支持，建請撤回本案之土地使用分區變更，同時檢具十大理由，其中主要含本開發案之範圍，台南縣政府已規劃為「南瀛濱海國家風景區」。其後，台南縣政

¹⁰ 八十四年五月二日經(84)工字第 84800648 號函。

¹¹ 九十一年七月九日府建工字第 0910109666 號函。

府為反對該開發案通過，亦積極規劃該地區為南部國際機場預定地，並於審查會議中，邀當地企業大老與會，希望促成中央同意縣府之規劃案。惟本案基地變更規劃為國際機場，卻又引爆另一個敏感的議題，「台灣是不是需要四個國際機場」，且當時高雄市及屏東縣長均對南部機場蓋在台南七股有意見。

本案例的另一特點為，非都市土地使用分區之變更案，且所涉及的面積相當的大，牽涉到的行動者也多，於非都市土地使用分區變更制度較具彈性下，可觀察到代理者雖受到制度的規範，但於執行過程中，仍不斷地改變土地使用分區的財產權配置之執行情形。

肆、共同代理結構下土地使用分區制度執行之分析

基於上述土地使用分區制度執行之共同代理結構觀點，本文將探討中央政府、地方政府及地方選民的共同代理關係，如何影響地方政府於土地使用分區制度之執行。首先，中央政府與地方政府的關係，可被視為是官僚間的互動關係，且從新制度論的觀點，政府畢竟是由「人」所組成的，於每個人均有自利動機下，土地使用分區制度之執行者，於執行制度或政策時，亦不免會朝向自身有利的方向進行，但執行者追求自利，並不意謂著完全偏離公共利益。換言之，土地使用分區制度的執行，雖涉及該地方政府內部官僚的互動後，所採取的執行模式，但該執行模式往往是單一或少數執行者之行爲。此種從個體執行者進行制度執行分析，尤其是裁量權的行爲探討更具實際與分析的價值。

就土地使用分區制度之執行而言，基本上會存在一代理者地方政府，以及兩委託者中央政府及地方選民，兩委託者分別委託一任務給地方政府，即執行土地使用分區制度。兩委託者任務間存在一定的相關性，即替代或互補關係，且委託者給予代理者（地方政府）一定的報酬，而所謂的報酬，就中央政府而言，主要是對地方政府的財政補助和其他執政資源的供應；而就選民而言，則是對地方政府稅的支付、選票或政治支持等。其次，本文假定代理者將其資源（時間及精力等）完全分配於兩項任務，且 X_p 及 X_G 分別為代理者在兩任務上的產出，而 X_p 及 X_G 在此即代表兩委託者所偏好的制度被執行之程度。

兩委託者及代理者的目標分別如下；中央政府之目標是期望地方政府達成其所期望的土地使用分區制度之執行任務，同時必須對地方政府予以補助，而且由於訊

息不對稱下，中央政府為獲取執行過程的相關訊息必須進行監督；地方選民之目標則為期望地方政府執行對其有利的土地使用分區制度，為達上述目標，地方選民必須承諾對地方政府之政治支持等，而於訊息不對稱下，為達成目標亦需對地方政府進行監督。中央政府與地方選民如能採取合作策略的情況下，有關於地方政府執行土地使用分區制度的訊息可以在兩委託人之間相互流通，中央政府與地方選民僅需提供一份誘因契約，即可獲得相關的訊息，因此其交易成本通常較低；然當中央政府與地方選民因目標不同而無法採取合作策略時，兩委託者間訊息無法流通，僅能對地方政府分別提出誘因契約，且花費較多的努力取得制度執行的相關訊息，其個別負擔的交易成本通常較大。在土地使用分區制度下，地方選民對土地使用分區制度之執行有疑義時，僅能向中央政府陳情，但其並無司法上的拘束力，僅能透過訴願或行政訴訟之救濟的方式以改變制度之執行，故於現行土地使用分區制度下，地方選民與中央政府難有採取合作策略之空間，也將導致中央政府與地方選民均必需支付較高的交易成本，以監督地方政府於土地使用分區制度的執行。然其個別所需擔負交易成本的相對大小，將受到政經環境及委託者間結構位置的影響。

其次，身為代理者的地方政府之目標，則為增加來自中央政府與地方選民的執政資源與政治支持，並降低其執行兩項任務所需支付的總成本，包括：

1. 執行制度或政策的努力成本。
2. 代理兩任務之交互作用成本，即兩任務為互補關係時，對代理者執行任務之成本可相對降低；反之，若為替代關係時，則將增加代理者執行之交易成本。
3. 兩任務相對生產力的差異對執行成本所造成的影響，即代理者之專業及溝通能力等特性於執行兩任務時對制度執行造成的影響。

身為代理者的地方政府，是否會如中央政府或地方選民的希望般，努力執行其所偏好的制度呢？就一般代理理論而言，代理者會受到參與的限制（**participation constraint**），即代理者執行任務所得的利益，不能小於其不執行時所能得到的最大期望利益，即所謂的保留報酬（**reservation payoff**），否則該任務就不會被執行。但就地方政府而言，必須依法行政，實難以執行制度或政策的期望利益小於不執行制度或政策所得期望利益為理由，而不執行制度或政策。然實際上，地方政府可以透過偷懶、欺騙或應付了事等機會行為（**opportunistic behavior**），降低制度或政策被執行的程度。其次，由於中央政府及地方選民均不能完全觀測到代理者的訊息或行動，而在任何規範下，地方政府總是選擇使自己的期望報酬最大化的行動，故中央

政府或地方選民希望的行動，只能透過地方政府執行者的報酬最大化行為來實現，即所謂的誘因相容限制（incentive compatibility constraint）。

以上的共同代理之執行架構，可被用以討論在各種政經境下，因參與者之結構位置與利益的不同，地方政府對土地使用分區制度執行之影響。首先，中央政府於威權體制下，其執行考量往往以公共利益為標榜，以獲得地方政府與地方選民對土地使用分區制度的認同，同時地方政府對於選票或政治上的資源，仍大部分需仰賴中央政府的支持，而中央政府對地方土地使用分區之擬訂有極大的控制力，甚至有部分係中央政府代為擬定，且於威權體制時代有較高的可置信威脅（credible threat），使得中央政府所須負擔的交易成本大為降低；反之，地方選民並無參與土地使用分區訂定的機會，且較難透過選舉影響地方政府的執行，其所需負擔的交易成本相對較高。因此，地方政府對於中央政府委託的任務執行上具較低的成本與較高的生產力，此種情形較接近台灣地區早期土地使用分區制度之執行情形。

而晚近於自由開放與地方自治化的趨勢下，地方政府在選民委託任務上之生產力相對的逐漸提高，即地方政府在地方選民委託之任務上具有相對較佳的生產力。此外，民眾參與管道的增加、地方選舉的日趨激烈，以及中央政府授權範圍的擴大，均拉近了中央政府與地方選民所擔負的交易成本的差異，此時 X_G 及 X_P 之大小，即地方政府對於土地使用分區制度的執行偏好，需視相對交易成本的大小與其他因素間的關係而定，形成中央政府與地方政府決策的反覆不定，或地方選民的競租（rent-seeking）與抗爭等活動，相對於早期之情形而言，現行地方政府土地使用分區制度的執行較具不確定性。

於地方的選舉愈來愈激烈下，地方政府與選民的直接互動頻率也相對的比中央政府高，地方政府之土地使用分區制度的執行，明顯的承受較大的地方民意監督，也必須考量地方選民的競租與抗爭活動等，加上規劃自主權的呼聲，以促進地方發展特色及競爭力，地方選民的需求與意願將充分的表現在土地使用分區制度的執行上。如於尊重地方與因地制宜的規劃自主權下，由於地方政府對土地使用分區制度的執行愈來愈透明化，使得地方選民的所需負擔的交易成本亦相對的較低；反之，中央政府因規劃及執行權力的下放，需負擔較高的交易成本取得土地使用分區制度執行的相關訊息。因此，地方政府偏好執行地方選民委託任務之機率將大幅提升，是未來土地使用分區制度執行的可能趨勢。

再者，制度是為因應人與人之間交往的需要所產生，以降低不確定性及人們互動的交易成本，因此制度可說是一系列的規則，守法程序和行為的道德倫理規範，

目的在約束追求自身福利或效用最大化的個人行為 (North, 1981: 201)。然當受到土地使用分區制度執行影響及規範的個人或組織，認知到土地使用分區制度對他們造成的負面影響，或無法達成其積極目標時，將會試圖解釋土地使用分區制度，甚或是改變土地使用分區制度，以符合其自身的利益。因此制度可被視為是賽局規則，而組織（行動者）可被視為是參賽者，制度加上經濟理論裡的限制條件，決定了一個社會具有的機會，組織乃是為了利用那些機會而被創立的，而隨著組織的演進，它們又會改變制度 (North, 1990: 7)，故於共同代理關係下，土地使用分區制度與包括中央政府、地方選民與地方政府等參賽者之間的互動，除了影響土地使用分區制度的執行外，亦可能進一步促成土地使用分區制度的變遷。

以某公司申請於台南縣善化鎮「茄拔工業區開發計畫」案為例，因其開發基地位於水源水質水量保護區內，不符合內政部所訂之「非都市土地開發作業審議規範」規定，經內政部多次召開相關部會協調，仍採取修訂「非都市土地開發作業審議規範」中，有關自來水水源水質水量保護區之相關規定¹²，由此案例中可觀察到制度規範了行動者，行動者於執行過程中又導致了制度的變遷，顯示出了制度與行動者之間的互動關係。

伍、國土發展與地方自主

上述分析中，本文假設身為代理者的地方政府，將其資源完全分配於中央政府與地方選民所託負的兩任務上，地方政府除依法行政外，於兩任務的關係，可為互補、替代、及互補與替代並存之關係。就土地使用分區制度之執行而言，所謂兩任務的互補關係，係指地方政府增加中央政府（或地方選民）中之任一委託任務的活動量，將增加地方選民（或中央政府）的效益；反之若減少地方選民（或中央政府）的效益時，則兩任務為替代關係。由於土地使用分區制度之執行，涉及集體財產權 (collective property rights) 與個別財產權 (private property rights) 之界定 (Nelson, 1980: 1; Fischel, 1985: 21)，且其界定的方式，包括有使用類別、建蔽

¹² 九十二年內政部區域計劃委員會第 132 次會議案由、決議與修訂「非都市土地開發作業審議規範」部份條文（修正草案）總說明。即規定基地自來水水源水質水量保護區，於尚未依法公告飲用水水源水質水量保護區之範圍或飲用水取水口一定距離前，其開發行為採不同範圍進行差別開發管制，得不受「非都市土地開發作業審議規範」總篇第十點

率、容積率等多層面，形成互補與替代關係並存的現象。唯關鍵問題在於如何避免任務之執行的替代關係，並朝向互補關係，則是本文以下所要討論之重要課題。

當兩任務為互補關係時， X_G 與 X_P 之差距將會比替代關係時更小。而 X_G 與 X_P 差距大小之政策意義，在於中央政府之國土整體發展被執行程度與地方選民需求的地方發展特色被執行程度之差異性與兼顧性。於地方自治時代都市發展之特性，被認為是包括規劃權自主的行政自主權、依當地發展特色與競爭優勢、創新性的土地使用型態及都市景觀、居民需求與意向的充分表現，及充裕的財政（蔡勳雄，1995：33）。如果台灣地區每一縣市政府均具上述所謂地方自治的特性，應可開創地方土地使用與都市發展的不同氣象，但卻不可避免的將衝擊到國土發展之整體目標。因此各縣市的土地使用分區制度之執行，乃須受到中央政府國土規劃架構之整合與協調性規範。

就土地使用分區制度之執行而言，中央政府與地方政府的關係，猶如Rhodes（1980：282）的看法，兩層政府的關係，基本上是模糊而且混淆不清。此一觀點正描述了上述台北市政府有關土地使用分區制度執行時，中央政府審議範圍之問題。就目前的土地使用分區制度之執行，除了專業判斷之差異，相對於中央政府的指導或駁回權力，地方政府實際上擁有的權力，僅是某些裁量權（discretion），難謂為完全的自主權（autonomy）（King, 1984：9）。由上述案例一，中國石油股份有限公司向花蓮縣政府提出訴願，花蓮縣政府之下列答覆就與此種觀點相符，即「…，本府縱認原行政處分不當或違法而撤銷該通盤檢討案，依都市計畫法之規定，亦須經內政部核定始得為之，本府既無權自行撤銷或變更原處分…」¹³。

裁量權係行政機關在法律明示或消極的默許範圍內，基於行政目的，自由斟酌選擇自己認為正確的行為，而不受法院審查者（翁岳生，1990：42），而Davis（1969：4）則定義為公部門執行者於其權力有效範圍內所擁有之作為或不作為的可能途徑，作一自由的抉擇之權力。就土地使用分區制度而言，其「都市計畫得劃定住宅、商業、工業等使用區，並得視實際情況，劃定其他使用區或特定專用區。前項各使用區，得視實際需要，再予劃分，分別予以不同程度之使用管制」之規定¹⁴，即基於社會的複雜性、專業化與多樣化的需要，法規難以窮盡及執行效能與效率的達成等目標，而授予執行者裁量權。亦有由於訊息不完全等而形成類似不完全

第三項第一款及第二款規定之限制。

¹³ 花蓮縣政府九十一年六月二十一日訴願答辯書。

¹⁴ 都市計畫法第三十二條。

契約 (incomplete contract) 性質之規定，即法律未規定授權，或規定之間有衝突模糊時，而執行者必須從事決策之裁量權。Forsyth (1999: 6) 稱前者為積極的裁量權 (positive discretion)，後者為消極的裁量權 (negative discretion)。上述兩種類型的裁量權之描述，已分別說明了裁量權的需要性，及裁量權所可能隱含的價值判斷與操控之正反雙面情形。就正面意義而言，如果裁量權運用得當，於國土發展之整合與協調下，可適度的降低土地使用分區之正式制度或規則的僵硬性，並可兼顧地方發展的特色。

現行土地使用分區制度下，中央政府主要是透過審議的方式對地方政府的土地使用分區制度之執行行為進行監督，其性質往往僅屬於事後的監督，而對於地方政府如有機會行為，經常難以防範。機會行為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，或是提供不完全或扭曲的訊息等 (Williamson, 1985: 47)。於具專業特性的土地使用分區制度之執行上，訊息往往只掌握在少數的地方政府之執行者手中，中央政府無法免費取得，而難以完全監督。此外，具政治契約性質的土地使用分區制度之執行，常有許多的當事人，很少像經濟契約般有明確的雙方訂約者之關係，且常有著許多模糊的用語，可供解釋、逃避、及歸責於第三者等，要比經濟契約複雜而難以執行 (Dixit, 1996: 48)。而在另一方面，地方政府執行土地使用分區制度的績效，往往與中央政府補助地方政府的決策沒有直接關連。在現行制度下，中央政府難以透過調整誘因的方式影響地方政府的行為。當然，這也多少牽涉到在政治關係上，行政部門 (中央政府) 的激勵措施與競爭行為往往受到法律的限制 (Dixit, 1996: 105)，較不易有突破性的作法有關。

然而相反地，都市計畫被列為地方自治事項之一，地方規劃自主的程度日漸提高，使地方政府也能夠提供更強的誘因給地方選民，而地方選民能直接影響地方政府土地使用分區制度執行之行為。在地方選舉競爭激烈的形勢下，地方選民對地方政府所提出的選票支持之誘因也相對提高，因此也往往使得地方政府傾向於依地方選民的偏好，執行土地使用分區制度，而這也可能是台灣地區國土發展與都市計畫脫節，及區域均衡越來越難以實現的重要原因之一。

執行任務之替代關係的產生，導致國土發展與地方自主有所偏離，除了執行者運用裁量權之機會行為外，亦可能源自於執行者之非機會行為，例如執行者之專業認知的差異。故身為委託者的中央政府，除了一般的監督外，如能提供誘因，例如執行者參與國土計畫的擬定、於過程中不斷意見的溝通與回饋等，激勵制度執行導向任務互補關係，突破中央政府自行擬定或彙總縣市地方計畫的方式，使土地使用

分區制度的執行，除了符合整體性與協調性的國土發展，亦可創具地方發展特色，將是中央政府所需突破的方向。故於其專業化且涉及政治、經濟、社會及文化等層面的土地使用分區制度之執行，裁量權的授予是制度執行不可避免的情形。對於專業認知差異之問題，可透過中央與地方政府執行者之互動與意見交流，形成價值判斷的某些共同基礎，是一值得嘗試的方向。而對於機會行為，則可儘量透過授予積極面的裁量權，並減少消極面的裁量權予以改善，俾使裁量權的行使效果與國土發展及地方自主的目的相結合。

陸、代理結構在制度或政策執行分析上的應用

制度或政策執行的課題，並未為早期公共政策學者所重視，此與現實社會的現象產生頗大的落差，因此有關制度或政策執行的研究，具有揭開制度或政策制定過程中黑箱的功能（Palumbo and Calista, 1990: 3-17）。而此後所發展出的由上而下研究途徑，重視中央政府的角色，強調其與地方政府之間上令下行的指揮命令關係，只要制度或政策制定者能設計出一套完善的制度執行方案交付給制度執行者，制度或政策的執行即無問題，因此制度或政策的設計成為關注的重心，然卻忽略了執行過程中其他參與者的角色；而隨後發展出的由下而上研究途徑則強調地方政府的自主性，也較重視政策執行的互動過程、顧客涉入以及聯合生產的特性（O'Toole, 2000: 283），但其亦過分誇大地方政府的角色，忽略政策制定者（中央政府）的自主性。前述兩種模式均描述了部份制度或政策執行的現象，難以較完整地說明制度或政策執行的過程。

基於前述的缺點，部分學者嘗試提出整合型的模式（Goggin *et al.*, 1990; Winter, 1990），強調制度或政策的能否執行，並非完全取決於中央政府（政策制定者）或地方政府（政策執行者），而與標的團體或社經環境亦有密切的關係。此外，亦將政策的執行視為是一個動態的互動過程，即政策的執行除了涉及不同層級政府間的互動關係外，亦涉及到執行機關與標的團體間的互動。共同代理與整合型的觀點相類似，除了考量到政策執行的互動過程，亦強調中央政府（制度或政策制定者）可以透過機制設計來影響政策執行者執行政策的意願，而地方政府（制度或政策執行者）亦可就其利益最大化考量其對制度的執行；且其多重代理的觀點，亦回應了政策執行的多元影響觀點。共同代理觀念所主張的訊息、誘因與監督成本的在制度或政策執行過程中的重要性，也提供了思考與分析制度及政策執行問題的不同方向。

必須強調的是，代理理論在應用上亦有其一定限制，它必然較現實世界來得抽象，正如 Elmore (1978: 129) 所提及，沒有任何一個單一模式可以捕捉執行過程中完整的複雜性。同樣的，本文以共同代理觀點所提出的分析架構，雖無法告訴我們是否完整地描述制度或政策的執行情形，但它告訴我們在特定假設下，可預測或觀察到制度或政策執行的某些行為與現象。因此我們雖不可能期望代理理論對整個土地使用分區制度執行的過程作完整而且精確的描述，但它能提供給我們有用的訊息，以釐清過去未分析的問題。本文所架構的共同代理分析方式，除了可以補充傳統制度與政策執行分析上的不足，亦可加以模型化，將可獲得更進一步的結果；而此一架構亦可應用至其他制度或政策執行的分析上，提供思考問題的不同方向與參考點。

柒、結語

制度在建立之後必須予以執行，否則制度的建立就不具意義。然制度或政策通常不會自我執行，且其執行往往涉及不同層級政府與選民間的多重代理關係，亦必須耗費相當的資源與成本，此種現象具共同代理的性質。而共同代理關係之委託者與代理者目標不同，及訊息的不對稱，造成誘因的激勵與監督成本的負擔等問題，亦能描述在制度或政策執行過程中的現象。因此本文基於代理理論，以共同代理之觀點，提出探討制度執行的一個分析架構，且結合實證案例，應用於分析土地使用分區制度之共同代理執行機制，如何影響地方政府對土地使用分區制度之執行，尤其是裁量權的行使對國土發展與地方自主間之關係。

土地使用分區制度的執行，於法定的規範，中央政府與地方政府執行範圍本就不一致，於理性自利的行為下，其目標的不一致可能更加擴大，很自然的將影響地方政府的行為，進而影響及土地使用分區制度之執行。換言之，土地使用分區制度之執行，不宜以政府一語帶過，或僅有地方政府與地方選民間互動之單一代理執行關係，其涉及的參與者，亦有委託者－中央政府－之監督與誘因機制的運用，以降低訊息不對稱之問題，故實難將土地使用分區制度之執行結果，認為僅是地方選民對地方政府的競租活動之零和或負和的賽局，其執行結果，常會受到共同代理結構下政經環境之影響。土地使用分區制度執行之共同代理關係，對於專業認知之差異，除了監督外，給予執行過程中，經由組織網絡不斷的互動與交流誘因上之引導，以建立共同的價值判斷基礎，使土地使用分區制度之執行，能朝向兩任務互補

之公共性的執行路徑，則土地使用分區制度執行與制度之變遷的正和效果應可期待。為減少執行者之機會行為，宜儘量賦予積極面的裁量權，並減少消極面的裁量權予以改善。

本文以共同代理觀點所提出的分析架構，亦可應用至其他制度或政策執行的分析上，此一分析架構雖有其限制，但可補充傳統制度與政策執行分析上的不足，提供思考制度或政策執行問題時的不同方向與參考點。如何加以模型化，以獲得更嚴謹的分析結果，是未來的研究方向。

參考文獻

台北市政府法規委員會編

2000 地方法制研討會選輯，台北：台北市政府法規委員會。

李允傑、丘昌泰

2003 政策執行與評估，台北：元照。

徐仁輝

1995a 「組織經濟學的緣起與發展」，*中國行政評論*，第 4 卷第 3 期，頁 105-126。

1995b 「新制度經濟學與公共行政」，*世界新聞傳播學院學報*，第 5 期，頁 273-288。

翁岳生

1990 「論『不確定法律概念』與行政裁量之關係」，收錄於翁岳生著，*行政法與現代法治國家*，頁 37-71，台北：台大法學院。

蔡勳雄

1995 「地方自治時代的都市發展」，*空間*，第 66 期，頁 32-35。

Adsadoorian, Malcolm O.

1999 "Is Zoning a Positive-Sum Game?" *Studies in Economics and Finance*, 19(2): 3-24.

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.

Bartlett, Randall

1973 *Economic Foundation of Political Power*. New York: The Free Press.

Bernheim, B. Douglas and M. D. Whinston

1985 “Common Marketing Agency as a Device for Facilitating Collusion,” *Rand Journal of Economics*, 16: 269-281.

1986 “Common Agency,” *Econometrica*, 54(4): 923-942.

Buchanan, James M. and Marilyn R. Flowers

1987 *The Public Finances: An Introductory Textbook* (6th ed.). Homewood, IL: Irwin.

Chortareas, G. E. and S. M. Miller

2000 *Optimal Central Banker Contracts and Common Agency*. Working Paper at Department of Economics, University of Connecticut.

Clingermayer, James

1993 “Distributive Politics, Ward Representation, and the Spread of Zoning,” *Public Choice*, 77: 25-738.

Davis, Kenneth C.

1969 *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press.

Dewatripont, M., I. Jewitt and J. Tirole

2000 “Multitask Agency Problems: Focus and Task Clustering,” *European Economic Review*, 44: 869-877.

Dixit, Avinash K.

1996 *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics, Perspectives*. Cambridge, MA: MIT Press.

1998 “Transaction Cost Politics and the Economic Policy: A Framework and a Case Study,” in M. Baldassarri, L. Paganetto and E. Phelps (eds.), *Institutions and Economic Organization in the Advanced Economies*, pp.139-176. Rome: University of Rome.

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.

Ellickson, Robert C.

1973 “Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use

- Controls,” *University of Chicago Law Review*, 40(1): 681-781.
- Elmore, Richard F.
- 1978 “Organizational Models of Social Program Implementation,” *Public Policy*, 26: 185-228.
- 1979 “Backward Mapping,” *Political Science Quarterly*, 94: 601-616.
- Epstein, Richard A.
- 1985 *Taking: Private Property and the Power of Eminent Domain*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ferris, James and Elizabeth Graddy
- 1991 “Production Costs, Transaction Costs, and Local Government Contractor Choice,” *Economic Inquiry*, 19(3): 541-554.
- 1998 “A Contractual Framework for New Public Management Theory,” *International Public Management Journal*, 1(2): 225-240.
- Fischel, William A.
- 1978 “A Property Rights Approach to Municipal Zoning,” *Land Economics*, 54(1): 64-81.
- 1985 *The Economics of Zoning Laws: A property Rights Approach to American Land Use Control*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.
- Forsyth, Ann
- 1999 “Administrative Discretion and Urban and Regional Planner’s Value,” *Journal of Planning Literature*, 14(1): 5-15.
- Friedman, Milton
- 1982 *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Furubotn, Eirik and Rudolf Richter
- 1997 *Institutions and Economic Theory*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Goggin, Molcolm, A. Bowman, J. Lester and L. O’Toole
- 1990 *Implementation Theory and Practice, Toward a Third Generation*. Glenview, IL: Brown Higher Education.
- Hanf, Kenneth
- 1982 “The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining,” *Journal of Political Research*, 10: 159-172.
- Hargrove, E. C.
- 1975 *The Missing Link*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Hart, Oliver and Bengt Holstrom

- 1987 “Theory of Contracts,” in T. Bewley (ed.), *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, pp.71-155. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hjern, B., K. Hanf and D. Porter
- 1978 “Local Networks of Manpower Training in the Federal Republic of Germany and Sweden,” in K. Hanf and W. S. Fritz (eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control*, pp.303-341. London: Sage.
- Holmstrom, Bengt
- 1979 “Moral Hazard and Observability,” *Bell Journal of Economics*, 10: 74-91.
- Jessen, Michael and William Meckling
- 1976 “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure,” *Journal of Financial Economics*, 3: 305-360.
- King, David N.
- 1984 *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London: George Allen and Unwin.
- Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole
- 1990 “The Politics of Government Decision-making: Regulatory Institutions,” *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6: 1-31.
- Lai, W. C. Lawrence
- 1994 “The Economics of Land-Use Zoning: A Literature Review and Analysis of the Work of Coase,” *Town Planning Review*, 65(1): 77-98.
- Laussel, D. and M. Le Breton
- 1996 “Compliments and Substitutes in Common Agency,” *Ricerche Economiche*, 50: 325-345.
- March, James G. and Johann P. Olsen
- 1984 “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Martimort, David
- 1996 “The Organization of Government: The Multiprincipal Nature of Government,” *European Economic Review*, 40: 673-685.
- 1999 “Renegotiation Design with Multiple Regulators,” *Journal of Economic Theory*, 88: 261-293.
- Martimort, David and Lars Stole
- 2003 “Contractual Externalities and Common Agency Equilibria,” *Advances in*

Theoretical Economics, 3(1): 1037-1056.

Mills, David E.

1989 “Is Zoning a Negative-Sum Games?” *Land Economics*, 65: 1-12.

Moe, Terry

1984 “The New Economics of Organization,” *American Journal of Political Science*, 28: 739-777.

1991 “Politics and the Theory of Organization,” *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 106-129.

Nelson, Robert H.

1980 *Zoning and Property Rights —An Analysis of the American System of Land-Use Regulation*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Nilakant, V. and H. Rao

1994 “Agency Theory and Uncertainty in Organizations: An Evaluation,” *Organization Studies*, 15(5): 649 – 672.

North, Douglas C.

1981 *Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton and Company.

1990 *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

O’ Toole, L. J. Jr.

2000 “Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 263-288.

Olsen, Trond E. and Gaute Torsvik

1995 “Institutional Common Agency and Organization Design: How Much Decentralization,” *European Economic Review*, 39: 1405-1428.

Palumbo, Dennis J. and Donald J. Calista

1990 *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*. New York: Greenwood Press.

Poulton, M. C.

1997 “Externalities, Transaction Costs, Public Choice and the Appeal of Zoning: A Response to Lai Wai Chung and Sorensen,” *Town Planning Review*, 68: 81-92.

Rhodes, R. A. W.

1980 “Some Myths in Central-Local Government Relations,” *Town Planning Review*, 51: 270-285.

Sabatier, Paul A. and Daniel Mazmanian

- 1979 “The Conditions of Effective Implementation,” *Policy Analysis*, 5: 481-504.
- Sened, Itai
1997 *The Political Institution of Private Property*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Sloof, Randolph
1997 *Game-theoretic Models of the Political Influence of Interest Groups*. Boston: Kluwer.
- Sorenson, Tony
1994 “Further Thoughts on Coasian Approaches to Zoning: A Response to Lai Wai Chung,” *Town Planning Review*, 65(2): 197-203.
- Testa, Cecilia
2001 *Reform, Lobbies and Welfare: A Common Agency Approach*. Royal Holloway University of London Discussion Papers in Economics.
- Van Meter, D. S. and C. E. Van Horn
1975 “The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework,” *Administration and Society*, 6(4): 445-488.
- Vilemeur, E. B. and B. Versaevel
2003 “From Private to Public Common Agency,” *Journal of Economic Theory*, 111: 305-309.
- Webster, Chris J.
1998 “Analytical Public-Choice Planning Theory,” *Town Planning Review*, 69(2): 191-209.
- Williamson, Oliver E.
1985 *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.
- Wilson, James Q.
1989 *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Winter, Soren
1990 “Integrating Implementation Research,” in D. J. Palumbo and D. J. Calista (eds.), *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, pp.19-38. New York: Greenwood Press.

Agency Structure and Institutional Enforcement: The Enforcement of Zoning Institution in Taiwan

Sen-Tyan Lin and Wei-Ting Hung*

ABSTRACT

After the creation of institution, it should be enforced; otherwise it is meaningless. The enforcement of institution is frequently related to the multiple agencies relationship between different levels of governments and constituency. Moreover, institutional enforcement is costly. Most of studies on the zoning institution regarded the enforcement of zoning institution as the consequences of one-principal-one agent relationship, i.e. the interaction between local constituents (landowners) and local governments, and ignored the role of central government. In addition, some papers didn't distinguish the concept of central government from that of local government, they implies that the decision-making and the objectives of enforcement of zoning institution adopted by both central and local government are the same. Besides, the problem of information asymmetry does not occur between central and local government. These viewpoints different from the real case of the enforcement of the institution will inevitably result in bias. Based on agency theory, this paper intends to analyze the impact of common agency structure upon the enforcement

* Sen-Tyan Lin, Professor, Department of Land Economics, National Chengchi University; Wei-Ting Hung, Assistant Professor, Department of Business Administration, Vanung University.

mechanisms of zoning institution, in particular to the exercise of discretionary power. A promising analytical framework will be provided for the investigation of enforcement of institution and policy.

Keywords: institution enforcement, zoning institution, incomplete information, common agency, discretionary power

代理結構與制度執行：以台灣土地使用分區制度執行為例