政治科學論叢 / 第 74 期 / 民國 106 年 12 月 / 頁 111-148

政府管制任務民營化之代理人問題分析：以有機農產品驗證制度運作爲例*

洪美仁**、藍景彥***

摘　要

在政府財政緊縮且社會經濟問題日趨複雜的狀況下，結合民間機構的協力治理已成爲政府推動許多重大政策主要的模式，1990 年代開始興起的民營化的風潮下，將原本政府自行完成的業務工作移轉到民間成爲許多國家政府相繼採取的作法，國內相關文獻大多聚焦於國營事業或公有設施的民營化，關於政府將管制任務民營化時會產生何種現象或效應，則鮮少有所關注。民間機構是否可以擔負管制者的角色，根據政府既定的規範，做出專業公正的判斷，不無疑問。

本研究以有機驗證業務的民營化爲例，藉由主管機關、驗證機構與學者專家等的訪談，探討有機驗證業務從政府移轉到民間時可能產生的代理人問題，就驗證機構的隱藏行爲、獨立專業性及資訊公開等議題進行深入的分析，並檢討主管機關目前所訂定的驗證規範，以及監督管理的能量是否可以降低代理人問題的產生，並據此提出後續的建議。主要的研究發現包括有結果導向的績效指標無法確實衡量驗證的品質，驗證機構可能有投機的行爲，驗證機構的獨立專業性參差不齊，組織型態也有很大的差異，且驗證機構資訊公開的範疇與效應也

* DOI:10.6166/TJPS.74(111-148)
** 臺灣大學公共事務研究所助理教授，E-mail: meijhung@ntu.edu.tw。
***臺灣大學公共事務研究所碩士生，E-mail: r04343010@ntu.edu.tw。
收稿日期：106 年 4 月 7 日；通過日期：106 年 12 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

非常有限，無法產生預期的淘汰效果。最後，主管機關將管理驗證機構的任務進一步交給專業的民間機構，產生了運用民間機構來管制管制者的問題，未來政府應設法強化對於兩者的監督管理，包括培養專業的人才、擴大並強化資訊公開等途徑。本研究亦提出對於委託代理人理論的反思，主張委託人本身的不當認知與政治考量對於管制政策的目標與效果可能帶來負面的影響，未來相關研究可將此議題納入分析。

關鍵詞：有機驗證、管制性政策、民營化、代理人問題

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、管制性政策民營化

1990 年代開始出現大量的有關新的政府治理型態的發展與討論，所謂治理模式（governance）的興起除了起源於對於二次大戰後政府強勢角色的不滿，也與政府對社會其他部門的依賴日深，以及政府與學界菁英對於結果與產出的日益重視有關（Pierre & Peters, 2000: 4-6）。學者對於治理的定義有許多不同的見解，[1] 治理可能包含許多不同的模式，依照政府角色的輕重可以從政府最強勢的 Étatiste 模式到無政府的治理（Pierre & Peters, 2005: 11-12），治理可以是跨越組織既有界線的、自我組織的網絡（Rhodes, 1996：660）。無論如何，從傳統的政府到結合私人和非營利組織的治理模式的轉變是大多數人共同認同的趨勢。在這樣的趨勢下，實務上經常可以見到政府將原本自行完成的任務工作移轉到民間的現象（Milward & Provan, 2000 ; Osborne & Gaebler, 1992 ; Salamon, 2002 ; Savas, 1987 ; 1990 ; 2000），也就是一般所謂的委外或民營化。民營化的相關研究多半聚焦於民營化後由私人或非營利組織來提供公共服務的經濟效益與優勢（Schmitt, 2014；Winston, 2010），晚近研究更進一步強調從一個完整的課責架構來進行民營化的評估，包括社會及政治效應，以及潛在的風險等（Carboni & Milward, 2012；Forrer et al., 2010），並強調憲法所保障的正當程序與平等對待等原則必須加入契約機制中，才能有效確保這些基本權利不至於因爲委外而受到威脅（Malatesta & Carboni, 2015）。

廣義的民營化包括撤資、委託與替代等不同的類型（Savas, 1990: 346），[2]

---

1 治理可能代表的是行政機關依法行政，完善的發揮其應有的功能，治理可能指的是強調政府領航角色與市場競爭的新公共管理，治理可能指的是跨越不同層級或地區的政府的合作，最後，治理也可能指的是包含私部門與非營利組織的網絡治理（Klijn, 2008: 507-508）。

2 丘昌泰（2002：52-53）主張民營化可以分爲撤資、委託（公有民營）、公民合營以及取代（完全民營）等四大類型，詹中原、謝麗秋（2007）則主張臺灣的民營化可以分爲所有權移轉、經營權與型態改變，以及市場開放等類型，與 Savas 的主張類似。法學領域的學者則將民營化區分爲財產民營化、組織民營化、任務民營化與功能民營化等不同的類型（李建良，2012：7-8），其中任務民營化談的是行政任務的「根本性的

臺灣大學學術期刊資訊庫

撤資相當於國營事業民營化，委託則指政府將特定的服務以簽約外包的方式交由民間機構辦理，替代則爲政府被動的被市場取代，或者是將原本具有獨佔性質的政府功能，予以解除管制，讓民間機構進入市場提供產品或服務。國內大多數的民營化文獻都聚焦於國營事業或公有設施的民營化，討論民營化可能的經營策略、效率與影響（王明坤、黃國平，2011；朱景鵬、張筵儀，2015；沈彥志，2014；吳周燕、張元晨，2014；林秀玲等，2015；林淑馨，2004；許秉翔 2013；陳志成，2011；曾偉豪，2008；鄒逸錚，2014），僅有少數文獻探討管制性政策（regulatory policy）的民營化。

管制性政策指的是政府制定並執行法規以拘束個人行爲，個人有遵守相關規範的義務，一旦違反相關規定，可能會受到裁罰（Lowi, 1985）。Heckathorn and Maser (1990) 主張管制性政策最大的焦點在於如何發掘背離法規（defection）的行爲，而第三方機構可以提供各式各樣的法規執行的服務（enforcement services）以協助政府機關確保管制性政策的落實（Heckathorn and Maser, 1990: 1113）。然而，也有學者發現當政府將管制性任務移交給民間執行時，政府無法適當的監督管理民間機構，反而可能對公共安全和金融活動的穩定性造成威脅（Gerding, 2010；Pattison, 2010；Verkuil, 2007）。

本文所聚焦的有機農產品驗證的民營化是屬於 Savas (1990) 中所謂的替代類型的民營化，政府將原本具有獨佔性質的驗證業務開放給民營機構執行辦理，而且農產品的檢驗或驗證基本上是屬於政府管制性的任務，農產品須符合一定的政府設立的標準才得以在市場上進行販售。近年來所興起的民間機構進行驗證，即所謂的第三方驗證，[3] 便是政府管制性任務的

板塊移動」（李建良，2012：11），指的是國家不再自行肩負執行任務的責任，而是退居監督管理者的角色，而將此任務交由民間處理（李建良，2012：11-12），本文所研究之有機驗證民營化應屬此種類型。

[3] 由獨立的民間機構執行驗證，在整個食品安全認驗證制度下稱爲第三方驗證（third party certification），有別於政府與生產者進行的驗證，民間驗證機構可作爲獨立的第三方，提供專業公正的判斷。學者將驗證界定爲經過認證的機構根據既定的標準進行評估與核准（Meuwissen et al., 2003: 172），更直接地說，第三方驗證是針對生產者或加工者是否符合既定標準進行獨立的評估（Monteiro & Anders, 2009: 83），目的在於藉由驗證來提升生產過程的控制以及產品品質的提升。

臺灣大學學術期刊資料庫

民營化。第三方驗證爲近年來常見的趨勢，主要是因爲政府面臨管制需求的增加，以及管制資源的日益稀少，在許多領域像是環境保護或食品安全等，經常出現所謂 regulatory failure 的情形，因此近年來希望借助民間部門的能量以提升管制性政策的效果，第三方驗證提供政府一個很重要的機制，若有良好的制度設計，可以在不耗費國家資源的情形下，執行原本既有的管制性法規與政策（McAllister, 2012: 1-3）。

相較於國營事業或公有設施的民營化，國內有關管制性任務民營化的文獻並不多，許登科（2017）討論針對大規模的建物，如何在施工過程中引進公正的第三方進行協助政府辦理勘驗，以彌補縣市政府人力的不足，妥善的保障消費者的權益，劉淑範（2016）分析德國飛航安全及航空保安之民營化，主張政府可以效法德國，訂定適當的法律框架，引進民間企業參與，同時兼顧效率與安全。兩篇研究都強調法律框架的重要性。另外則有學者主張政府管制有兩種主要的模式，一種是成立獨立的管制機關，另一種則是以國營事業的方式來執行公共任務，矯正市場失靈，前者被認爲是較佳的模式，但是仍取決於管制機關的獨立性與專業性，以及政府的充分授權（蔡中民，2014），由上述的管制任務民營化相關的文獻可以歸納出，當第三方民間機構承接管制任務時，法律的框架，及其獨立性與專業度可能是影響管制任務民營化成效的主要因素。

本研究所探討的有機驗證制度早期是由主管機關農委會成立有機驗證小組，自行進行驗證，隨著有機耕種的面積與產量的增加，2000 年後則開放民間機構進行驗證，將管制有機農戶、維護有機農產品品質的任務交由民間機構執行，主管機關則負責訂定驗證的標準，並監督管理驗證機構，希望能夠藉由引進民間機構，提升驗證的能量，以穩固社會大眾對於有機農產品的信心，推動有機農業的長期發展，但是究竟有機驗證業務民營化之後，民間驗證機構是否能夠妥善的執行驗證業務？主管機關與民間驗證機構間是否存在目標不一致、資訊不對稱的情形，而產生所謂的代理人問題，使得驗證的品質受到影響？主管機關又如何監督管理民間驗證機構？本研究希望透過對於這些議題的深入分析，強化公共行政學界對於管制性任務民營化的了解，提供未來政府將此類業務民營化或委外的參考。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、代理人理論

正如同美國著名經濟學家與諾貝爾獎得主 Kenneth Arrow 於 1984 年發表的 *the Economics of Agency* 書中所稱 “The agency relationship is a pervasive fact of economic life” (Arrow, 1984: 1)，新興的治理模式中當政府業務移轉到民間時也可能經常會出現所謂的代理人問題。代理人理論起源於經濟學中委託者與受託者（代理人）對於風險的偏好不同，特別是在保險市場上。代理人理論的核心議題是委託者與代理人間經常存在目的或利益不一致的情形，基於自身利益的考量，代理人未必會忠誠的執行委託人所交付的任務，委託者可能因爲技術上不可行或是成本太高而無法掌握完整的資訊以了解代理人的行爲，在資訊不對稱下而產生所謂的代理人問題（Spence & Zeckhauser, 1971:380-387），相反的，委託者如果可以完全掌握代理人行爲的相關資訊，便可設計適當的報酬機制，引導代理人採行極大化委託者利益的行爲（Ross, 1973: 134-139）。

代理人問題可以分爲兩大類型，所謂的隱藏行爲（hidden action）以及隱藏資訊（hidden knowledge）兩種型態的代理人問題（Arrow, 1984: 3-6），第一種類型隱藏行爲，主要是因爲委託者因爲資訊或專業不對稱而無法完全掌握代理人的行爲，因此代理人可能刻意選擇對自己有利但不利於委託者的行動方案，例如被保險人選擇較爲昂貴的醫療服務因爲多餘的成本可以由保險公司承擔，即所謂的道德風險（moral hazard）的現象。第二種類型隱藏資訊則指代理人對於既定行動方案成本大小的資訊超過委託人，委託人無法確定代理人運用這些資訊做出對委託人最有利的決定，因此代理人有可能會運用資訊極大化自己的利益而非委託者的利益，例如被保險人對於自身的健康狀況與風險的掌握遠超過保險公司，因此可以藉由隱藏相關資訊而使得自己獲利。

解決代理人問題的策略聚焦於委託者如何設計適當的契約機制，以引導代理人產生極大化委託者利益的行爲，以公司的經營管理而言，董事會（board of directors）的設立可以幫助公司股東監督管理階層的行爲，降低資訊不對稱的情形（Fama & Jensen, 1983: 332），或者是將公司的所有權與

臺灣大學學術期刊資料庫

管理階層一起分享，引導管理階層認眞工作以極大化公司股東的利益（Jensen & Meckling, 1976: 308-310），Eisenhardt (1989: 62) 主張監督代理人的機制可以分爲兩種：行爲導向（behavior-based）的機制和結果導向（outcome-based）的機制，如果可以事先規範每一個完成委託工作所需的行爲或步驟，則可以採用行爲導向的機制，相反的，如果無法明確規範行爲，但可以明確測量其產出結果的話，結果導向的機制應可有效的解決代理人問題。

Shapiro (2003) 從代理人的觀點出發，分析管制性政策委外的效益與問題，主張大多數政府的委外都是屬於服務的委外，民間企業由於結構制度彈性較大，可能在市場競爭的狀況下，以更低的成本提供原本政府提供的服務，因而產生正面的效益，但是，管制功能的委外，未必會如同服務的委外一樣有正面的效益，因爲管制性政策執行的效果往往必須依賴執行者的裁量和判斷，委外或民營化時政府不容易在契約或相關規範中訂定具體的績效標準來評估其成效，監督管理的成本也較高（Shapiro, 2003: 414-415）。作者以美國飛航管制委員會（Federal Aviation Administration，以下簡稱 FAA）爲例，指出政府將機場安檢業務委外後，民間機構未能維持機場安全、未能發掘飛機改造等問題釀成嚴重的災難，FAA 也遭到糾正，主張其監督與課責的程序有問題，且缺乏足夠的專門技術知識和資源妥善監督受託的民間機構（Shapiro, 2003: 415-416）。O'Rourke (2003: 25) 則針對管制政策的委外提出一個評估的架構，主要評估的標準有 4 個，第一個是正當性（legitimacy），管制政策委外後利害關係人是否可以參與在委外的規劃過程中？第二個是嚴謹度（rigor），受委託的非政府機構所訂定的管制標準是否符合政府規範？這些標準是否可以被明確的測量？是否有足夠的專業能力可以有效監督被管制者？第三個是課責性（accountability），受委託者是否可以獨立的進行管制？是否有利益衝突的情形使民間機構無法中立客觀的完成任務？相關資訊是否公開？第四個則是輔助程度（complementary），非政府機構參與在管制過程中，是否可以幫助政府改善整個管制性政策的制定與執行？就國內行政管制或稽查業務的民營化或委外的研究而言，張其祿（2015）主張行政機關若要將稽查業務委外，需要特別考量民間機構的專業性與獨立性，與上述文獻有共通之處。

至於管制政策中驗證業務民營化可能產生的問題，學者則主張民間機

臺灣大學學術期刊資料庫

構的稽核員是否能夠妥善的執行原本政府管制者的工作並非沒有疑問，稽核者在自利動機下，考量可能的成本與利益後，未必能夠依照既定的標準獨立客觀的判斷，做出稽核的決定（McCoy, 2003: 991-1001）。Jahn et al. (2005: 61-68) 主張如果對於驗證機構課責的機制薄弱、驗證的技術成本高、驗證機構對生產者的依賴度高，或者是驗證資訊不公開透明，無法創造聲譽效果以淘汰不良的驗證機構時，可能會造成驗證品質低落。Hatanaka & Busch (2008: 82-86) 則主張驗證機構或許表面上組織結構是獨立的，與生產者或通路商沒有直接的關係，但是實際運作上卻會受到許多經濟、政治或社會因素的影響，特別是市場競爭可能影響驗證機構的行爲，驗證機構的專業人力以及時間都可能影響驗證的品質。從上述文獻出發不難想像，當政府將管制業務民營化或委外時，民間執行管制業務的機構除了需要具備足夠的專業能力之外，相較於服務類業務民營化重視民間機構的競爭與績效或是服務對象的滿意度，管制類業務的民營化更須重視民間機構的獨立公正。

參、研究架構與方法

奠基於上述兩大塊文獻，一般的代理人理論，以及針對管制型任務委外的理論研究等，本文建構分析有機驗證民營化之架構，此架構主要包括兩大面向，第一大面向是驗證機構的代理人問題，第二面向是主管機關的規範與監督管理，分爲這兩大面向主要是因爲驗證機構身爲代理人，主管機關身爲委託人，整個代理人理論所探討的就是實際運作上代理人是否出現理論上所謂的代理人問題，而主管機關身爲委託人究竟是否能夠藉由相關規範善盡監督管理之責，以減少代理人問題的發生，因此以這兩大面向爲討論的主軸。

就第一個面向代理人問題而言，又可細分爲資訊不對稱與驗證機構的隱藏行爲、驗證機構的獨立性與驗證的中立客觀、驗證人員的專業性與驗證品質，以及驗證機構的資訊公開與聲譽效果等 4 個細項，第一個項目資訊不對稱與隱藏行爲，主要是根據一般的代理人理論而來，無論哪種政策類型，只要政府交由非民間機構執行，就可能因爲資訊不對稱而有隱藏行

臺灣大學學術期刊資料庫

爲的產生。第二、第三和第四個項目主要是根據先前管制政策及驗證業務文獻中提到的，管制政策委外時可能會出現的特有的問題或現象，影響代理人問題的產生，本文將這些特有的問題或現象彙整成 3 個面向，獨立客觀、專業能量，以及資訊公開效果等。第二個面向主管機關的規範與監督管理，又可細分爲第一個主管機關所訂定的管理驗證機構的相關規範，包括績效測量的指標等，以及第二個主管機關實際上執行這些規範的能量，分析架構如表 1 所示。

表 1　有機驗證業務民營化之分析架構

一、驗證機構的代理人問題
1. 資訊不對稱與驗證機構的隱藏行爲
2. 驗證機構的獨立性與驗證的中立客觀
3. 驗證人員的專業性與驗證品質
4. 驗證機構的資訊公開與聲譽效果
二、主管機關的規範與監督管理
1. 驗證規範的訂定和績效測量
2. 監督管理的能量

資料來源：作者自行整理

針對上述分析架構中的問題，本文採取深度訪談法來蒐集資料進行分析。深度訪談爲研究者與受訪者之間有目的的對話，特別是對於複雜的或非顯而易見的事件過程，深度訪談可以幫助研究者拼湊事件發生的經過，並了解既有的文件或數據無法呈現的眞實情況（Rubin & Rubin, 2011: 3-5）。本研究試圖藉由深度訪談來了解數字所無法呈現的驗證制度民營化後實際運作的情形與問題。

就結構上而言，本研究之深度訪談主要是依據分析架構來進行所謂的半結構式訪談，瞿海源等（2012）指出半結構式的訪談（semistructured interview）是由研究者設定好訪談的主題以後，根據受訪者的回應來調整發問的順序以及方向（瞿海源等，2012：34）。本研究訪談的對象主要有三大類，主管機關的訪談主要聚焦於驗證制度民營化的背景與考量因素、對

臺灣大學學術期刊資料庫

於民間驗證機構實際運作狀況的了解，以及監督管理的規範訂定與執行等；驗證機構的訪談主題包括有驗證市場的狀況、驗證機構實際運作的情形，包括驗證的程序與費用、專業能量、獨立性等、以及對於主管機關相關規範的看法；學者專家的訪談則聚焦於對於主管機關之決策與規範以及民間驗證機構實際運作狀況之客觀評估。雖然，訪談的成果很難謂完全的客觀，但是透過不同觀點立場的受訪者對於同一個問題或現象的看法的比較，可以求得一個比較全面和客觀的了解與分析。

本研究總共訪談了主管機關、5 家驗證機構，以及 3 位有機驗證相關的學者專家。2016 年從事有機驗證的 12 家驗證機構都有受到多次的邀請，但因爲議題過於敏感，部分驗證機構不願受訪，受訪的 5 家驗證機構 2016 年總計市占率約爲 38.5%，受訪的學者專家則是已經公開發表有機驗證研究，或者是曾經參與有機驗證輔導或有機農業推廣的學者專家，對於有機驗證的理論或實務都有深入的了解。以下是受訪者的機關單位、職稱以及訪談日期。

表 2 訪談對象與基本資料

受訪者代號	機關單位	職稱	訪談日期
G	農委會	業務承辦人	2016/08/25
C1	驗證機構 A	機構負責人	2016/05/04
C3	驗證機構 B	機構負責人	2016/05/11
C4	驗證機構 B	業務主管	2016/05/11
C4	驗證機構 C	業務主管	2016/08/24
C5	驗證機構 D	業務主管	2016/12/14
C6	驗證機構 D	業務承辦人	2016/12/14
C7	驗證機構 E	業務主管	2017/01/06
A1	農業研究機構	研究員	2016/09/23
A2	國立大學農學院	教授	2016/12/01
A3	國立大學農學院	教授	2017/01/09

* 由於驗證機構的數目不多，組織型態（公司、基金會或學校單位）的差異很大，爲了避免正確的職稱洩漏受訪者的身分及其所屬之機構，表中職稱根據受訪者在組織內的位階轉化爲機構負責人、業務主管及承辦人，以保持受訪者的匿名性，維護受訪者及其所屬機構之權益。

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、臺灣有機農產品驗證制度之發展

臺灣有機農業的發展起源於 1980 年代末期，[4] 鑒於許多食物汙染事件，政府相關單位的研究開始慢慢投入有機農業的研究，民間團體包括財團法人國際美育自然生態基金會和中華永續農業協會也提出相關的技術基準，提供農民參考（李元和、鄭耀星，2004：73）。1995 年當時的省政府農林廳開始執行試作計畫（陳榮五，2009），逐步推動有機農業，整體而言，有機農業的面積從 1996 年的 160 公頃增加到 2015 年的 6,490 公頃，成長了將近 40 倍之多，有機農戶數也從 2004 年的 953 戶成長到 2015 年的 2,598 戶（附錄 1）。

有機農產品之驗證制度於 1997 年由農委會所屬之各區農業改良場根據「有機農產品標章使用試辦要點」開始辦理，後因業務量龐大難以因應，因此 1999 年度開始農委會訂定「有機農產品驗證機構輔導要點」、「有機農產品輔導小組設置要點」及「有機農產品生產基準」等相關規範，輔導民間機構辦理有機農產品驗證工作，逐步將驗證工作交由民間執行。農委會並於 2003 年訂定「有機農產品管理作業要點」，成立有機農產品驗證輔導小組，對驗證機構進行認證，以確保驗證業務之進行符合相關規範（林銘洲，2007）。2007 年政府訂定有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法，以及有機農產品驗證機構認證作業要點等，據此推動並監督管理有機農產品之驗證作業，並將驗證機構之認證交由財團法人全國認證基金會（Taiwan Accreditation Foundation，以下簡稱 TAF）執行。[5]

---

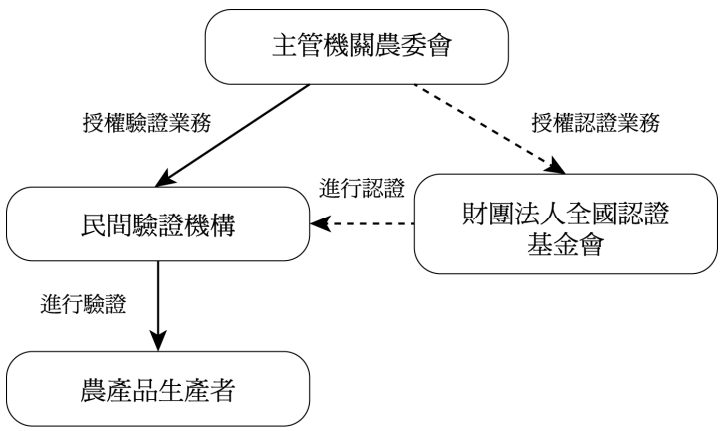
4 在 1980 年代政府開始有計劃地引進有機農業之前，臺灣農業生產的方式主要是以「家庭式精耕小農生產」爲主，這種生產方式對於需要投入高度人力、時間與技術，且需要休耕和輪種的有機耕作方式而言是相當不利的（黃樹民，2013：23），再加上氣候與環境、資訊流通與產銷管道不足等相關因素，臺灣發展有機農業的確相當不易（陳榮五，2009）。

5 財團法人全國認證基金會（TAF）之前身爲中華民國認證委員會，是經濟部 1997 年 6 月成立的官方認證機構，主要是標準檢驗局爲了推動有關實驗室與管理系統等認證工作而成立，2003 年 9 月正式轉捐助成立及更名爲財團法人全國認證基金會，標準檢驗局不再辦理相關認證業務。

臺灣大學學術期刊資料庫

所以目前農委會本身雖爲 CAS 有機農產品標章之所有權人，但並不直接對有機農產品進行驗證，驗證工作交由民間機構進行，也不直接進行民間驗證機構之認證，認證工作交由 TAF 執行（圖 1）。[6] 農委會主要的工作就是有機驗證政策的規劃和制定、驗證費用的規範與審核，以及定期對田間與市面上販售的有機農產品進行抽驗，確認有機農產品並未有任何化學農藥殘留。2013 年起，針對驗證機構也訂定執行記點制度，[7] 以強化對於驗證機構的監督管理。政府也要求驗證相關資訊之公開，各驗證機構必須於自己的網站上公開驗證通過與終止驗證之農戶名單之外，農委會並委託國立宜蘭大學有機產業發展中心設計維護有機農業全球資訊網，彙整驗證機構上傳的資料，以供政府相關單位和民眾查詢。

圖 1　國產有機農產品認驗證體系圖



資料來源：作者自行繪製

6 Jahn et al. (2005: 54-57) 指出驗證主要在提供消費者產品品質與生產過程的相關資訊，以矯正資訊不對稱，提供消費者選擇物品之考量，驗證機構（certification body）根據相關標章之規範對生產者之產品或生產過程進行驗證，而認證機構（accreditation body）則對驗證機構進行認證，認證通過之驗證機構才能進行驗證業務（Jahn et al., 2005: 57-58）。

7 2013 年 2 月起，根據「農產品驗證機構違反農產品生產及驗證管理法義務行爲事實認定基準表」，若有機農產品被檢驗出含有化學農藥等違反相關規定的情形，經地方主管機關裁罰，該產品之驗證機構也會受到記點列管，累計點數 1 年之內達到 5 點，或者是 3 年內達到 8 點以上的驗證機構會被終止驗證的資格。

臺灣大學學術期刊資料庫

關於當時主管機關做出有機驗證業務民營化的決定的緣由，本研究也藉由訪談進行深入的了解，政府機關的受訪者指出當時驗證業務民營化主要有三個考量，第一個是如前所述的業務量龐大難以因應，受訪者 G 表示：

> 因爲我們的編制上沒有那麼好的，比如說我現在想要設立一個有機農業小組，（不可能）明天馬上就有一個有機農業小組給我用，可是如果今天他是一個市場供需的關係，我有這些客户，我自然會有想要做這個的人，那他的運行和能量是比較充分的。

第二，民營化之前，有機驗證是由主管機關自行辦理，也因此主管機關可能面對輔導與管理的雙重角色的衝突，在政策規劃推動上，主管機關有責任要推廣有機農業，但另一方面也必須嚴格把關有機農產品的品質，受訪者 G 提到：

> 主管機關有一個角色是輔導，輔導的意思是說我希望有機農業的面積越多越好，那你今天就算違規我也可能會有那個立場的問題，還是會希望你繼續做有機，那我是不是就不敢痛下狠手說要把你廢止驗證或什麼的……就會有球員兼裁判的問題。

第三，民營化主要是參考國際的趨勢，由於大部分的國家有機農產品的驗證都是由民間機構來進行，而且受限於臺灣在國際上的地位，若以政府機構的名義從事認驗證會有國際接軌的困難，因此決定要將有機驗證業務民營化，受訪者 G 表示：

> 如果今天說我們把 TAF 取消，全部交給農委會或農糧署自己來做……其實是有一點可惜，因爲其實 TAF 不是一個政府單位，所以他在國際認可論壇（International Accreditation Forum, IAF）比較沒有問題。

除了上述三個主要的考量因素之外，驗證機構的受訪者表達當初主管機關決定要將驗證業務開放給民間經營的決定並不容易，受訪者 C4 主張：

> 主管機關跳脫原來跟他很密切的農民團體，那敢讓這種公正第三方來執行，其實那時候是破天荒阿！那當時開放在農委會也是造成很大的反彈，但是那時候的主委毅然決然就是這樣做。

臺灣大學學術期刊資料庫

民營化之後，陸續有民間機構投入有機農產品的驗證業務，就 2015 年而言，通過認證的有機驗證機構總共有 12 家，如表 3 所示，目前在從事有機農產品驗證的機構有不同的形態，包括公司、學校機構、基金會和協會等不同的組織型態，除了組織型態不同之外，組織主要的目的任務也有所不同，根據各驗證機構網站上的資訊可以發現，采園驗證公司主張其爲「一家獨立資金且不具任何利益衝突的驗證機構。收入皆來自於合法驗證業務所得，決不另外提供輔導、顧問服務，或買賣供應驗證相關產品」（采園生態驗證有限公司，2017）。財團法人國際美育自然生態基金會除了驗證業務之外，有其他的事業機構推動或兼任相關本會業務工作，同時驗證事務所

表 3　2016 年有機驗證機構之機構型態、客戶數與合格率

驗證機構名稱	機構型態	客戶數	不合格率（2004～2015平均值）
慈心有機驗證股份有限公司	公　　司	635	1.64
國立中興大學農產品驗證中心	學校機構	488	0.37
財團法人和諧有機農業基金會	財團法人	444	1.59
環球國際驗證股份有限公司	公　　司	401	1.63
臺灣省有機農業生產協會	協　　會	383	3.43（高於平均值）
財團法人國際美育自然生態基金會	財團法人	258	1.31
中華驗證有限公司	公　　司	216	3.05（高於平均值）
臺灣寶島有機農業發展協會	協　　會	211	2.82（高於平均值）
采園生態驗證有限公司	公　　司	211	0.00
暐凱國際檢驗科技股份有限公司	公　　司	187	1.02
中央畜產會	財團法人	4	X
朝陽科大	學校機構	3	X
平均值		3,441	2.28

資料來源：各驗證機構網站，查詢日期爲 2016 年 8 月

*　X 代表沒有樣本。

**　臺灣省有機農業生產協會 105 年 1～3 月連結失效，無客戶數資料。

***成功大學先進動力系統研究中心與國際品質驗證有限公司 2016 年已不再辦理有機驗證，故不列入，但 2004～2015 年度平均值的計算仍包括在內。

臺灣大學學術期刊資料庫

自然農法，但基金會定有內部規範，要求「驗證事務所相關人員不得參與不受理驗證自己的關係機構，達到確保產品驗證之機密性、客觀性、獨立性（財團法人國際美育自然生態基金會，2008）。」而臺灣寶島有機農業發展協會則爲非營利爲目的之社會團體，主要會務包括有機驗證，和有機推廣，其會員爲年滿 20 歲，認同該會宗旨者可以申請加入（臺灣寶島有機農業發展協會，2017）。臺灣省有機農業生產協會主要的任務有 7 項，其中包括積極開拓有機農產品市場、舉辦有機農業推行成果展示及產品促銷展售活動，以及有機農產品驗證等（臺灣省有機農業生產協會，2017），其會員爲贊同該會宗旨，年滿 20 歲，從事有機農業生產者（臺灣寶島有機農業發展協會，2017）。由上述的資訊可以得知，目前在從事有機驗證業務的組織的型態和成員有很大的不同。

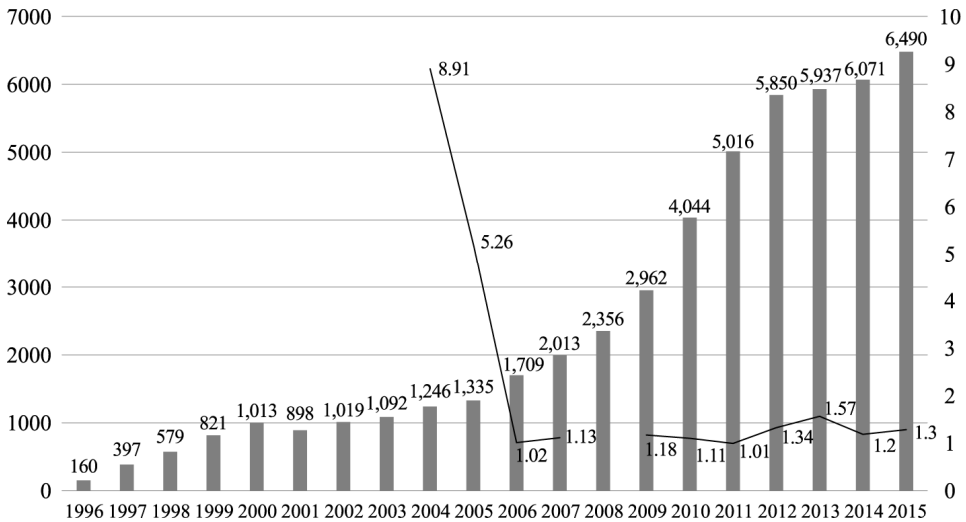
就驗證的結果而言，就 2004 年到 2015 年主管機關抽檢的結果而言，整體平均不合格率爲 2.28%，不同驗證機構之不合格率有所差異，最低者爲采園生態驗證有限公司（0%），最高者爲臺灣省有機農業生產協會（3.43%），不合格率高於 2004～2015 年平均值的驗證機構有 3 家，除了上述的臺灣省有機農業生產協會之外，還包括中華驗證有限公司以及臺灣寶島有機農業發展協會。而就歷年的趨勢而言，2000 年以後有機驗證業務逐漸民營化，2006 年以後有機農業的面積大幅的成長，抽驗不合格的比率卻顯著的降低（圖 2），直到 2015 年爲止，都穩定的維持在 2% 以下，由抽驗結果看來有機農產品之品質算是良好穩定的。

儘管如此，國內相關研究指出有機驗證實務運作上經常出現驗證品質參差不齊、驗證人力不足，以及政府對於驗證標準之訂定，以及驗證機關之監督管理有待改善的現象（行政院農業發展委員會，2011；2016；謝順景，2004；黃璋如，2003；陳世雄，2003；張正英，2009；吳佳勳、李淳，2010）。2014 年 9 月農委會主委於立法院備詢時坦承有兩家驗證機構因違反規定而遭到停權（林慧貞，2014；陳彥廷、楊雅民，2014），引起社會上對於驗證機構之疑慮。整體而言，既有的有機驗證制度的相關研究，多半爲單純現象之描述，或者是制度之檢討，並未深入分析政府將有機驗證業務民營化之後所面臨的困境與問題，民間驗證機構畢竟並非政府機關，面對的市場競爭及成本考量與政府機關不同，而主管機關將驗證業務移交給民

臺灣大學學術期刊資料庫

間進行後，也必須面對如何有效監督管理民間驗證機構的問題，這些環節都影響著驗證業務民營化之後的成效，必須深入探討之。

圖 2 有機農業之成長與抽驗合格率之變化



* 歷年詳細數據請見附錄 2。
資料來源：有機農業全球資訊網，有機農業歷年統計、品質監測結果統計

伍、有機驗證民營化之代理人問題分析

本研究之分析分爲三個部分，依照研究架構，第一部分將先就驗證機構可能產生的代理人問題進行分析，第二部分則就主管機關針對驗證機構所採取的監督管理的規範與能量進行探討，觀察主管機構所訂定的規範策略與執行是否能夠減少代理人問題的發生，維持良好的驗證品質。第三部分則整合上述兩大面向的訪談成果，檢視訪談所呈現出的既有文獻或數據無法發現的問題，並進一步與理論相印證，檢視理論與實務上之差距，討論未來分析臺灣管制任務委外時特別需要注意的議題。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、驗證機構的代理人問題

(一) 資訊不對稱與驗證機構的隱藏行爲

代理人理論下的隱藏行爲指的是受委託者因爲自己的目標或利益與委託者不同，在資訊不對稱的狀況下，選擇對自己有利但違背委託者的目標或利益的作法。就有機驗證而言，受訪者指出驗證的過程中有裁量的空間，民間驗證機構可能基於市場競爭的考量，爲爭取客戶而產生驗證標準較爲寬鬆，驗證品質不一的情形出現。

有機農產品及有機農產加工品驗證管理辦法第 7 條規定，驗證機構受理有機農產品及有機農產加工品之驗證，應辦理書面審查、實地查驗、產品檢驗及驗證決定之程序。實際上，整個驗證的程序有許多人爲裁量的空間，受訪者 A1 指出：

> 驗證機構的嚴格程度不一其實業界都知道，有的驗證機構的人員抽樣時是在田地的四角取樣，因爲那裏的樣本受到鄰田汙染的風險較高，如果那裏的樣本檢驗出來沒問題，其他的應該也沒問題，有的驗證機構則是會挑風險比較低的田地的中央取樣……有的驗證機構甚至是專挑別人驗不過的農户拿去想辦法讓他驗過……。其實驗證基本上到最後就是一個機制，中間有很多可以操作的地方……。

裁量空間的存在使得驗證機構可能有隱藏行爲產生，造成驗證品質參差不齊的現象，受訪者 G 表示「我可以很明確地感覺到有些驗證機構他們心裡的那把尺非常嚴格，但有些可能沒那麼明顯這樣……」。受訪者 A1 表示「其實內行人都知道哪一家驗證機構比較嚴格，品質比較好……」受訪者 C1 也指出「有些驗證公司是眞的……農民覺得他們可以騙過驗證公司，而且有些驗證公司的確追查的不是很給力……」。

另外，也有受訪者指出，民間驗證機構的隱藏行爲可能與其機構型態和營運壓力有關，受訪者 C3 指出：

> 驗證機構的營運一定會有一些營運的壓力……像公司一樣，上頭說獲利要多少趴你就要拚死去做，那個客户明明有問題，你敢不敢踢他，他是你的大財源……如果是公司型態的話，上頭要你盡量去開發客户，那我當然不管反正查不出來我就收拉。

臺灣大學學術期刊資料庫

除了驗證的寬鬆之外，受訪者也指出營運壓力也可能促使驗證機構提高驗證的費用，儘管政府對驗證費用有規範上限，但實際上仍有操作的空間，受訪者 C1 表示：

> 驗證費用理論上是一樣的，但是還是會有一些操作空間。所以有一些機構會把檢測費拉很高，因爲他自己有實驗室，有的會故意把人天費放很多，所以可能一天不用那麼浪費時間，但他就會弄成兩天。

受訪者 A2 則指出有的驗證機構在驗證日期前會有不少人員一起到農地現場提供農民意見，而農戶可能必須招待一整群人員。綜上所述可以發現，由於主管機關不可能時常到驗證現場去了解實際驗證執行的情形，因此可能產生上述驗證品質參差不齊、或刻意拉高驗證費用的情形，反映出民間驗證機構爲求生存與提高利潤可能產生的代理人問題。

(二) 驗證機構的獨立性與驗證的中立客觀

如先前文獻提及的，管制政策委外後可能發生執行管制政策的民間機構因爲利益衝突而無法有效執行管制政策，就驗證業務民營化而言，民間驗證機構畢竟非政府機關，是否能夠具備獨立性，與有機農產品整個產製輔導行銷過程的相關機構切割開來，公正的做出驗證決定，是民營化之後可能出現的問題。受訪者指出：

> 驗證的單位不應該和農民有過多的關係……我本身如果是農民團體，一定有一些壓力或使命，或者我跟農民又太過密切，或者跟誰又太過熟，那對最終的消費者來說都會被扭曲。(C4)

> 有的驗證機構是會這樣，像是老公開驗證公司，老婆開輔導公司。(C1)

> 我們也有聽過某家驗證機構就是身分證去錢去，兩個禮拜後證書就來了，這是農友告訴我們的，諸如此類就很明確叫做輔導。(C6)

> 有驗證機構表面上把輔導跟驗證分開來，但實際上從生產輔導驗證銷售到營養午餐都是一手包辦，有壟斷的問題。(A2)

針對輔導與驗證無法切割開來的問題，無論是主管機關或是 TAF，都會試圖針對這樣的現象予以檢討並建議改善。例如受訪者 C3 表示：「有的

臺灣大學學術期刊資料庫

從事驗證業務的機構，最早就是輔導，輔導了農友後才自己成立基金會嘛，那就有輔導團隊和裁判團隊嘛，那之後才會被 TAF 說這樣不適合，他們才成立一個驗證公司切出去」。至於主管機關的立場，受訪者 G 則表示：「如果知道這種情況當然會制止，但是實際上這種情況往往很難調查」。主管機關可能沒有辦法掌握充分的資訊，確保從事驗證的民間機構的獨立性，如此一來，驗證的中立客觀則可能受到威脅。

另外一個可能威脅驗證機構獨立性的因素則是政治力的介入，可能是農民試圖藉由政治力量影響驗證的決定，使得驗證機構無法獨立的進行驗證的決定，或者是驗證機構出問題，藉由政府高層出面解決，使得驗證機構的監督管理變得更爲困難。

> 通常就客户自己本身，比如說被驗到農藥殘留後，動用關係幹嘛有的沒有的。（C1）

> 客户是五花八門，有好有壞，只要你稍微得罪他，他就找民意代表、立委，施壓給農委會跟 TAF，到目前爲止我們有三四個案子……有的是立委要開協調會那種，還要給農委會的一些科長，TAF 派人去列席。（C2）

> 有驗證機構很多年前就要被除名，因爲驗證農户出的狀況很多，但因爲會員眾多，勢力龐大，所以沒有辦法處理……有驗證機構前幾年也是要被除名，但後來有政府高層出面……（A2）

(三) 驗證人員的專業能量與驗證的品質

驗證業務民營化之後，民間機構需要通過 TAF 認證才能執行驗證，TAF 根據 ISO 17065 來檢視驗證機構是否有足夠的專業能量（財團法人全國認證基金會，2017）。然而，受訪者指出已經通過驗證的機構實際上未必都具有足夠的專業能量完成驗證的業務，特別是驗證的品質取決於稽核員的專業與經驗，不同驗證機構對於稽核員的訓練要求或招募政策不同，可能會影響到驗證的品質。

> 法規上也有規定一些基礎的要求，但我覺得還是不太夠，我們給稽核人員的訓練其實比法規都還要多……我個人是發不出那種烏垃圾證書，但其他家公司可能隨便請個人去訓練後報告打一打就出來了。（C1）

臺灣大學學術期刊資料庫

我們這邊找的都是農改場的前輩，不退休抓不到，眞的。他們實務上面跟背景上面是很有力的，農友講什麼他們都可以判斷，那如果是小朋友（資淺的稽核員）出去的話，就很容易被農友騙。(C3)

受訪者進一步指出專職與兼職稽核員聘僱的成本相差很多，爲了降低成本，驗證機構可能會聘請兼職的稽核員，造成管理上的問題，影響驗證的品質。

外聘稽核員他有時候會身兼很多家公司,因此管理上會比較不易。(C5)

全職我們都要一直很努力的要求了，更何況是兼職呢，那兼職的他個人的社會網絡我們根本完全不知道。(C4)

我全部都 full-time，因爲我很 CARE 我的商業秘密……但有的驗證機構全部都 part time，所以經營策略上當然有所差別。(C1)

我贊成要找專任的，因爲品質會好很多，因爲他是全心的在做，如果找兼職品質一定會壞掉，他的標準一直浮動。(A3)

整體而言稽核員的專業、經驗與流動率都可能影響到民間的驗證機構能否有效完成驗證任務，主管機關若無法確實掌握驗證機構稽核員的情形，則驗證機構可能會因爲成本考量而多聘請兼職的稽核員，造成驗證品質不佳的狀況。

(四) 驗證機構的資訊公開與聲譽效果

就驗證機構的資訊公開而言，學者主張可以藉由公開驗證機構失誤的資訊以幫助生產者和消費者區別驗證機構之品質，產生所謂的聲譽效果，淘汰聲譽不佳的驗證機構（Jahn et al., 2005）。就我國現行的有機驗證制度而言，雖然依照政府規定，驗證與抽檢的結果，包括違反規定的有機農戶及負責之驗證機構都公布在網路上，但實際上要產生聲譽效果以淘汰不良的驗證機構則有困難，資訊公開的範圍也可能需要再擴大。

對消費者而言，哪一家驗證機構對他們影響沒那麼大，看重的還是有機兩個字，只要 LOGO 貼上去就有那個價值。(C6)

臺灣大學學術期刊資訊庫

> 現在很多資訊都是公開的，真的有在關心了解的人可以去查……但是一般社會大眾是不太會去注意驗證機構的差異……對消費者來說可能就消費，不太了解驗證是怎樣，那同業之間口碑好不好進到市面上影響不會太大，而且仔細會去看得也很少，要很內行才會這樣。（A1）

受訪者 C4 則指出目前驗證資訊的公開尚有不足之處，政府應該要針對驗證機構進行查核，並公開驗證機構查核的結果，但是目前驗證機構的相關資訊並無公開，而驗證機構針對已經驗證通過但政府抽檢不合格的農戶如何妥善處理，也並沒有追蹤和公佈，消費者較無從判斷驗證機構是否依照政府規範嚴謹的執行驗證業務，透明度仍有提升的空間。

二、主管機關的規範與監督管理

分析的第二部分主要是聚焦於政府主管機關在驗證業務民營化之後所訂定的管理民間驗證機構的相關規範，如何測量民間驗證機構的績效等，除了規範本身之外，主管機關是否有充分的監督管理能量則牽涉到規範是否可以被具體的落實。

(一) 驗證規範的訂定和績效的測量

代理人理論強調藉由契約機制的設計，引導代理人採取與委託者目標一致的行爲，就有機農產品驗證制度而言，主管機關並非以契約委外的方式與個別驗證機構簽約，而是直接開放給民間機構經營，但是主管機關對於驗證的基準、驗證的過程與驗證的費用都有所規範，並藉由田間與市售的有機農產品的抽驗結果，強化對於有機農戶與驗證機構的管理，一旦通過驗證的有機農產品被檢驗出含有農藥或其他禁用之物質，除了於網站上公布之外，驗證機構也可能會被記點列管。這種以零檢出（ND, Not detected，未被儀器測出）的結果作爲績效標準的管理制度，是否可以有效的減少驗證機構的隱藏行爲？受訪者有不同的意見。

首先，受訪者 C7 表示主管機關針對有機農產品進行抽樣送檢應該可以產生正面的效果。

臺灣大學學術期刊資料庫

> 政府有固定花經費去做末端的抽樣，這是好事，因爲確實有些人眞的是投機取巧……他就是害群之馬，他對這個產業有負面影響，如果不抓出來眞的會有蠻大影響。(C7)

然而，也有受訪者表示，以結果爲導向的績效指標可能使得有機農戶或驗證機構產生投機行爲。受訪者 C1 表示，「客戶也都知道阿，反正我就 ND 就好，反正只求 ND，前面要犯規就一直犯阿」。即使生產過程沒有遵守相關規範，還是有可能通過 ND 的標準，因此可能有投機行爲的產生。

若進一步深究產品抽驗的過程與結果的確定性，可以發現以下的問題。首先，就抽驗的過程而言，產品的抽驗是由中央主管機關負責統籌規劃，地方農業局負責執行，並無具體的抽樣規範，可能導致地方政府執行上的落差。受訪者 G 表示：

> 那我發現他(地方主管機關負責抽驗的人員)是一個非常用心的人，因爲他會去記錄說他去過哪裡，他就不要再去他去過的地方，但有些地方它不是這樣，就習慣去的，或是好不容易市政府旁邊開了一家有機店，但是你可能也不能怪他，因爲別的地方可能就沒有通路，所以每個地方政府都有它的差異。

其次，就抽驗的結果而言，其確定性並非沒有可能受到質疑，農藥檢測的方法並非固定不變，而不同檢驗機構檢驗的結果也可能不同。受訪者表示：

> 在導入質譜儀之前，那其實精密度都不夠，很多農民被判到有農藥的時候，其實他是沒有的，因爲以前的檢驗方法並沒有辦法明確的定性，它是物質很接近但其實它不是一個農藥成分，所以會被冤枉。(C4)

> 零檢出本身是一個浮動性的東西，因爲農藥檢測是依據衛福部的農藥殘留檢測方法，從 97 年是依據方法三，到現在變成方法五，是根據儀器的精密去修的，那其實有一批農友他在方法四是安全，但後來就被驗出來。(C6)

> 我們曾經送過四家（檢驗機構），結果兩家驗出有，兩家驗出沒有，四家中有兩家是公家機關。(C6)

臺灣大學學術期刊資料庫

針對上述以抽檢的合格率作爲績效指標的疑慮，主管機關則表示，雖然抽檢是目前管理有機農戶和驗證機構重要的標準，但並非可以完全反應驗證品質的好壞，受訪者 G 表示：

> 什麼叫做品質好的驗證？不一定是沒有被抽檢出來就是比較好的，因爲我的想像是說驗證品質好，第一個是他要很熟悉法規，第二個是他知道怎麼去稽核，當有缺失的時候他可以很公正的告訴他說你這個有缺失……那找到缺失之後進行改善，品質就會變得更好，我還是不傾向拿數字去評斷他。

受訪者 C1 則表示主管機關應該要增加其他的項目來評斷驗證機構的表現，「比如說對於犯規案的處理是不是具體有效，或是客户農民對驗證機構的抱怨是否屬實這樣……」，加上其他的評估標準，或許更能完整的反應驗證機構實際的運作狀況。

(二) 監督管理的能量

有機驗證業務民營化之後，主管機關除了本身的監督管理之外，也將 TAF 納入有機驗證機構管理的機制當中，TAF 針對申請認證的驗證機構進行文件評鑑、總部訪談和評鑑以及實地評鑑等。完成認證之後，TAF 每年都會針對驗證機構進行至少一次的追查，包括總部評鑑及見證評鑑，見證評鑑時 TAF 的評鑑小組會跟著驗證機構的稽核員一起去進行稽核，以了解稽核的實況是否符合相關規範，主管機關透過 TAF 對於有機驗證機構的認證與追蹤管理等機制，強化對於驗證機構的監督。就訪談的結果來說，受訪者對於 TAF 的監督管理多抱持肯定的態度，但是仍對其市場壓力、人員的流動性與執行標準的一致性有所疑慮，而 TAF 與主管機關的一致性，乃至於主管機關對於驗證機構市場的長期規劃與管理仍有加強之必要。

1. TAF 的監督管理

就 TAF 監督管理的能量而言，受訪者表示 TAF 有一定的專業程度，整體表現是正面的，受訪者 G 表示「我們對於 TAF 的表現都還蠻滿意的，因爲他們滿專業的」。受訪者 C3 則表示「他們自己（TAF）去參與法規的設計，

臺灣大學學術期刊資料庫

協助政府把這套制度導進來了，不可能說一拋就不管，整體而言是正面的」。至於 TAF 是否會因爲利潤的考量而放寬對於驗證機構的管理，受訪者表達不同的看法。

> TAF 他畢竟還是有一點點業界的壓力……因爲 TAF 畢竟不會下那麼重的手，畢竟如果少一個客户每一年就少四五十萬的收入。（C1）

> 不會（因爲要跟驗證機構收費而避免對驗證機構太嚴格），因爲他在農業這塊其實他賺不多，其實農業這塊客户的證書數量跟其他工業比起來差太多了……在這一塊他投入的人力和收入來説是偏低的……。（C3）

至於 TAF 的內部管理，受訪者對於 TAF 相關人員的流動性高感到憂心，也對於 TAF 對於認證及追蹤管理驗證機構執行上的一致性表達疑慮。

> 他們（TAF）也處在一個壓力很大的狀況，農委會雖然是整個委辦給他們，但農委會也會對他們有很多的要求，一樣他們也是夾心餅乾的一環，要承辦的東西太多的情況下壓力很大，流動性也會高。（C6）

> 不同人接到這個案子對你這個案子可能有不同想法，就會有不同要求，所以驗證機構其實會有點困擾……（C6）今天用什麼樣的角度跟標準去看驗證機構，不管是誰來應該都要一樣……以前就是也有發生過這樣的事情，今天某個評審員可能覺得某個點沒有問題，那另一個評審員覺得這塊很重要……。（C7）

2. 主管機關的監督管理

就主管機關自己本身的監督管理而言，除了規劃制定上述的驗證相關的規範之外，主管機關也會派人一起與 TAF 去做見證評鑑，受訪者 G 表示：

> 當 TAF 去做見證查核的時候，我們有時間都會跟著去，那跟著去才會知道第一線會遇到甚麼問題，每一年大概就派幾次上去，跟著他們一起去稽核現場，一年至少都有五六次。

主管機關也就每次產品抽檢的結果中不合格的農戶的資料發給驗證機構和 TAF，TAF 也會收到驗證機構的調查報告，並安排在年度追查計畫中，

臺灣大學學術期刊資料庫

整合主管機關的產品抽檢與 TAF 的追蹤管理，促進資訊的流通以強化對於驗證機構的管理。

主管機關引進 TAF 來強化對於驗證機構的管理，的確可以產生一定的效果，也減輕主管機關的負擔，然而，對於驗證機構而言，若 TAF 與主管機關的意見不一致則會造成困擾，受訪者 C3 表示：

> TAF 是我的爸爸，農委會是我的阿公，那意見就很多，上頭的指示就很多，那甚至有可能兩個看法又不太一樣，那到底誰講的是對的，那我們也是盡量去滿足他服務他。

受訪者 A3 則進一步表示主管機關應該更積極負起管理驗證機構的責任，

> 驗證機構有十幾家，品質有沒有一樣好，他把責任完全託付給 TAF 去做，但你看法規來說，認證機構在法規的責任是在農委會，他是授權 TAF 做特定評鑑機構，而不是把責任都給他。（A3）

最後，受訪者指出，主管機關對於驗證機構的管理，必須奠基於正確的觀念上，並做前瞻的思考與規劃。受訪者在提到驗證機構的獨立性時，指出有決策權的政府官員未必都了解獨立性的概念與必要性。

> 我們學生要上課老師要上課，但是官員要不要？其實他們未必實際了解驗證機構的狀況……有些主管機關覺得這樣很好啊，你驗證完你還幫他賣很好啊，人家服務是不是做得很好，這叫一條龍嘛，農業一條龍，這樣不是很好嘛？所以就是觀念問題。（C4）

受訪者 A3 則指出，政府對於整個驗證的制度和品質必須有長遠的規劃，而不能只看短期的績效。

> 他的思維你不能說他是錯的，但他是沒有去深化的，我一直覺得這個是長久要顧的，一個是品質，驗證機構的品質，稽核員的培訓素質，這個要怎麼去確保，品質要顧，長官也不會去想，反正有人有出來就好，品質他沒有去提升……當你問這些官員，十年後有機願景他講不出來……對農糧署的人，長官兩三年後可能就換人，他重要的是把預算怎麼用掉，所以他也不會很用心去輔導……。（A3）

臺灣大學學術期刊資料庫

三、綜合討論與分析

第三部分則整合整個有機驗證制度之規範、民營化後民間驗證機構的成長與表現，以及訪談的成果，進行交叉的比對與分析。

首先，驗證業務民營化之後是否存在所謂的代理人問題，主要就是觀察驗證的品質，如果有機農戶未完全遵照主管機關的規範，而驗證機構沒有確實找出背離規範的農戶行爲，則驗證品質與主管機關的期待有所落差，產生所謂的代理人問題。

就整個有機驗證制度的規範而言，抽檢不合格的比率是驗證品質主要的指標，就圖 2 所呈現的趨勢看來，僅在民營化的初期，2004 年和 2005 年的不合格率較高（2004 年以前並無公開相關資料），2005 年以後則穩定的維持在 2% 以下，然而，訪談的結果卻呈現出不合格率作爲結果導向的績效指標，所無法呈現出來的問題，包括稽核員用不同的抽樣方式可能影響到樣本的選擇與抽樣的結果，而且地方政府執行抽檢的方法過程有一定程度的落差，抽驗結果也有不確定性等，政府機關的受訪者也主張沒有被抽檢出不合格的農產品，並不一定代表驗證機構品質就一定比較好，所以這種結果導向的績效指標並無法完全反應驗證的品質，因而有機農戶與驗證機構可能產生投機行爲。

第二，若驗證機構的代理人問題存在的話，代理人問題受何種因素影響？首先，就驗證的獨立公正性而言，相關文獻指出市場競爭可能使得執行管制任務的民間機構放寬標準，但是就本文所觀察的有機驗證而言，雖然有受訪者提到營運壓力可能使得驗證機構放寬標準，但是以合格率這樣的績效指標來看，以公司型態經營者理應面對較大競爭壓力，但其不合格率並非一定較其他非公司型態者高，因此在臺灣的脈絡下，市場競爭可能不是影響驗證品質的主要因素，也有可能是因爲合格率無法完全反應驗證品質。

進一步去看，驗證機構的背景資料呈現出驗證機構的型態有很大的差異，組織的目的與會員的組成也有所差異，這一點與訪談者提到的有的驗證機構因爲與產品生產製造或輔導銷售的過程有密切關係，而威脅到驗證品質的公正客觀可能有所關連。其次，就驗證的專業能量而言，目前並無

臺灣大學學術期刊資料庫

統一公開之資料，因此只能藉由訪談來了解驗證的專業能量的問題，受訪者表達出對於稽核員的流動性高、允許兼職所造成的管理困難，以及稽核員訓練與經驗不足的擔憂，這些因素都可能使得驗證的品質不符合主管機關的期待，影響代理人問題的產生。而就資訊公開的角度來看，目前關於抽檢不合格的農戶及為其辦理驗證的機構的名單都是公布在網路上，但是後續處理的相關資訊卻並未公開，而且從資訊的公開到要產生聲譽效果以淘汰驗證品質不良、抽檢不合格率較高的驗證機構中間有很大的落差，消費者對於相關資訊若沒有一定的關注度，很難產生這樣的效果，在缺乏聲譽效果的狀況下，即使驗證機構品質不佳也不一定會被市場淘汰，因此執行管制任務的驗證機構可能有代理人問題的產生。

第三，政府目前既有的規範與監督能量是否能有效降低代理人問題？既然以合格率（結果導向）為主的績效指標無法完全反應驗證的品質，理論上所主張的另一種行為導向的績效指標或許可以發揮效果，在主管機關將驗證機構的管理交給 TAF 之後，則大多交給 TAF 透過實地評鑑、見證評鑑等了解驗證機構的實際行為，然而受訪者指出 TAF 也須面臨業界的壓力，流動性高、規範執行上的一致性也需要加強，如果主管機關與 TAF 間因為資訊不對稱而不了解實際上 TAF 的運作情形，則有可能產生另一層的代理人問題，勢必對驗證機構實際行為的監督管理產生影響，雖然在政府決定要將驗證業務民營化的時候，已經考慮過由專業的認證機構來管理驗證機構是國際趨勢，但是主管機關仍需要維持一定的直接監督管理驗證機構的能量，畢竟每一個地方有機農戶與驗證機構的生態或實際運作狀況可能不同，同一套制度在國外運作良好，未必可以適用在臺灣。主管機關必須也要發展一套監督機制去管理 TAF，才不至於將管制管制者的任務委外之後，主管機關反而削弱了自身監督管理的能量，同樣的問題也出現在國外政府委外的運作中。

陸、結論與建議

本文從民營化的趨勢談起，描述了有機農產品驗證業務民營化之變革，並從代理人理論出發，檢討民間驗證機構可能出現的代理人問題，以及主

臺灣大學學術期刊資料庫

管機關監督管理的規範與能量。有機農產品之驗證作爲管制有機農戶的主要機制之一，本由主管機關自行辦理，2000 年以後逐漸交由民間驗證機構進行，民間機構的參與的確爲政府帶來更多的彈性與能量、降低主管機關兼具輔導與管理雙重角色的衝突、也協助有機農產品驗證制度之國際接軌。然而，民間機構的參與也帶來先前政府自行辦理較不可能發生的問題，雖然是依據主管機關的驗證基準與規範來執行管制任務，但在主管機關無法充分掌握驗證機構的相關資訊下，績效指標也無法完全反應驗證的品質，驗證機構可能產生驗證品質不符合主管機關期待的代理人問題。

本文主要的貢獻有三，首先，公共行政學界對於管制性政策或任務較少關注，對於如何評估管制政策的民營化或委外，也缺乏一個適當的評估架構，本文從代理人觀點出發，引進第三方驗證相關的文獻與論述，建構包括驗證機構獨立性、專業能量以及資訊公開等評估架構，可以作爲以後評估管制政策民營化之參考，畢竟大多數民營化文獻關注的焦點爲國營事業或政府服務的民營化，就本質上而言，與管制性任務是不相同的。

其次，訪談結果分析所指出的代理人問題和其可能產生的原因，彌補了既有數據資料（合格率）所無法呈現的驗證品質的問題，本研究藉由驗證機構、主管機關與學者專家的訪談，將訪談的成果與數據資料進行比較分析，更完整的了解和呈現驗證業務民營化後可能衍生的代理人問題，也提醒了主管機關將業務委外時，不能以合格率這樣的績效指標來判斷代理人問題的嚴重性，應該針對驗證機構實際驗證的過程與影響驗證品質的因素等進行深入的分析與了解。

第三，本研究對既有的委託代理人理論提出反思，理論主張代理人應該忠誠的執行委託者所交付的任務，然而，就政府業務的委外而言，並未考慮到委託的主管機關本身的認知是否正確，以及政治的考量是否影響委託者對於應該達成的任務有長期專業的規劃，如果委託者本身對於要達成的任務定位不清或缺乏長期專業的規劃，則代理人即便忠誠的執行任務，也未必能夠達成理想的政策目標與效果。

最後，就上述有機驗證制度民營化分析的成果，本文提供幾點對於政府管制性任務委外或民營化的建議，首先是管制政策委外或民營化後代理人的專業能量相當重要，主管機關可以考慮藉由規範的修正來提升對於執

臺灣大學學術期刊資料庫

行管制任務人員的要求，以增加代理人的專業能量，讓代理人有足夠的能量忠誠的執行委託者賦予的任務。政府也可以結合民間企業或學校的資源，長期培養執行管制政策所需的專業人員，並設計適當的制度加以管理，以降低代理政府的民間機構之成本、提供人才之來源，並提高管制政策執行的一致性。第二，政府可以公開更多的執行管制任務的民間機構的資訊，以強化可能產生的聲譽效果，相關資訊可以包括受託的民間機構與被管制對象的利益衝突的情形，民間機構專業人才的資格與流動性等，並結合適當的管道擴大資訊公開的效果，提供表現良好的代理人誘因，同時強化淘汰不良的代理人。而資訊公開或許也可以幫助減少政治力的介入，強化社會大眾和公民團體的監督課責，減少政治人物替不良代理人關說的可能性。第三，政府當然應該積極的強化監督管理機制，特別是避免將管制管制者的任務交由其他的民間機構執行，而應該要設法強化自身監督管理的能量，設計適當的法規架構，以提升管制政策的效果，促進政府治理的能力與民眾的信任。

參考書目

一、中文部分

王明坤、黃國平，2011，〈電信解除管制後新產品服務知覺品質、服務等候、企業形象與知覺價值對消費者行爲意向之影響－台灣三大電信公司服務競爭模型之比較〉，《電子商務學報》，13(2): 303-338。

丘昌泰，2002，〈政府業務委外經營的三部曲模式〉，《人事月刊》，34: 49-53。

朱景鵬、張筵儀，2015，〈國營事業經營績效、政策定位與考程問題之探討：以中油公司爲例〉，《國土及公共治理》，3(3): 55-64。

行政院農業發展委員會，2011，〈有機農業輔導與檢查業務檢討報告資料〉，立法院議案關係文書 2011 年 9 月 28 日，院總第 887 號政府提案第 12255 號之 881。

行政院農業發展委員會，2016，〈有機農產品驗證及查核工作檢討專案報告〉，立法院議案關係文書 2016 年 3 月 23 日，院總第 887 號政府提案第 15350 號之 619。

吳佳勳、李　淳，2010，《各國有機農產品認驗證制度與 WTO 規範之關連性及我國因應策略》，臺北：中華經濟研究院。

臺灣大學學術期刊資料庫

吳周燕、張元晨，2014，〈民營化對聯貸條件的影響〉，《中山管理評論》，22(1): 11-53。

李元和、鄭耀星，2004，〈台灣綠色食品之發展現況與趨勢分析〉，《華人經濟研究》，2(1): 70-85。

李建良，2012，〈民營化時代的行政法思維〉，李建良（編），《民營化時代的行政法新思維》，臺北：中央研究院法律學研究所，頁 1-27。

沈彥志，2014，〈台灣中油公司民營化之規劃、策略與展望〉，《台灣經濟研究月刊》，37(12): 39-44。

林秀玲、羅正英、蕭　文，2015，〈公辦民營醫院的迷失：管理學的觀點〉，《創新研發學刊》，11(2): 54-63。

林淑馨，2004，〈電信事業民營化對普及服務影響之研究〉，《政治科學論叢》，22: 221-253。

林慧貞，2014，〈MOA 遭停權？認證單位澄清，只是無法受理新申請，產品沒問題〉，上下游網頁，https://www.newsmarket.com.tw/blog/57800/，2017/1/20。

林銘洲，2007，〈新農業運動－發展有機農業〉，《農政與農情》，180: 83-89。

采園生態驗證有限公司，2017，〈公司簡介〉，采園生態驗證有限公司網頁，http://www.eco-garden.com/tw/about.asp，2017/9/22。

財團法人全國認證基金會，2017，〈產品驗證機構認證規範 ISO/IEC 17065〉，財團法人全國認證基金會網頁，http://www.taftw.org.tw/wSite/ct?xItem=223&ctNode=130&mp=1，2017/3/17。

財團法人國際美育自然生態基金會，2008，《相關事業業務團體利益衝突分析報告書》，臺北：財團法人國際美育自然生態基金會。

張正英，2009，〈台灣有機蔬果驗證與消費行爲〉，《臺中區農業改良場特刊》，96: 18-30。

張其祿，2015，《行政稽查業務委外之檢討與評估（NDC-DSD-103-020-002）》，臺北：國家發展委員會。

許秉翔，2013，〈臺南市古蹟公辦民營的制度性探討〉，《建築學報》，86: 207-229。

許登科，2017，〈建管任務民營化與國家管制－以增訂第三方公正勘驗機制之法制探討爲中心〉，《月旦法學》，261: 97-117。

陳世雄，2003，〈「推行有機農業之省思（上）－發展瓶頸」〉，《鄉間小路》，29(1): 20-23。

陳志成，2011，〈國光客運民營化後國道客運業之生產效率分析〉，《人文及社

臺灣大學學術期刊資料庫

會科學集刊》，23(4): 447-498。
陳彥廷、楊雅民，2014，〈食品有機風暴？－兩家有機驗證機構被停權〉，自由時報網頁，http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/816367，2017/9/22。
陳榮五，2009，〈臺灣有機農業發展之瓶頸〉，《有機農業產業發展研討會專輯》，96: 9-17。
曾偉豪，2008，〈資產結構與最適公司化政策：以臺灣鐵路管理局爲例〉，《政治科學論叢》，36: 121-147。
黃璋如，2003，〈有機農業驗證制度與標章之研究〉，《臺中區農業改良場特刊》，57: 33-51。
黃樹民，2013，〈臺灣有機農業的發展及其限制：一個技術轉變簡史〉，《臺灣人類學刊》，11(1): 9-34。
詹中原、謝麗秋，2007，〈台灣民營化政策之再檢視〉，國家政策研究基金會網頁，http://www.npf.org.tw/2/2135，2017/8/15。
鄒逸錚，2014，〈臺灣中油公司民營化之課題與因應－以政策性任務調整爲例〉，《台灣經濟研究月刊》，37(12): 45-52。
臺灣省有機農業生產協會，2017，〈協會簡介〉，臺灣省有機農業生產協會網頁，http://www.topa.org.tw/introduction/introduction3.html，2017/9/22。
臺灣寶島有機農業發展協會，2017，〈認識本會〉，臺灣寶島有機農業發展協會網頁，http://www.foa.org.tw/aboutfoa.html，2017/9/22。
劉淑範，2016，〈析論德國飛航安全及航空保安之民營化歷程－管制革新與公權力委託結合之典範立法例〉，《月旦法學》，254: 95-130。
蔡中民，2014，〈論政府管制：一個政治經濟學的觀點〉，《政治學報》，57: 31-51。
謝順景，2004，〈有機食品之驗證還要加把勁！〉，《鄉間小路》，30(7): 6-19。
瞿海源、畢恆達、劉辰萱、楊國樞，2012，《社會及行爲科學研究法 (二) 質性研究法》，臺北：東華圖書股份有限公司。

二、英文部分

Arrow, K. J. 1984. *The Economics of Agency. Institute for Mathematical Studies in the Social Science*. Stanford, CA: Stanford University.
Carboni, J. L. and H. B. Milward. 2012. “Governance, Privatization, and Systemic Risk in the Disarticulated State.” *Public Administration Review* 72: S36-S44.
Eisenhardt K. M. 1989. “Agency Theory: An Assessment and Review.” *Academy of Management Review* 14(1): 57-74.

臺灣大學學術期刊資料庫

Fama, E. & M. Jensen. 1983. “Agency Problems and Residual Claims.” *The Journal of Law & Economics* 26(2): 327-349.

Forrer, J., J. E. Kee, K. E. Newcomer and E. Boyer. 2010. “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question.” *Public Administration Review* 70: 475-484.

Gerding, E. F. 2010. “The Outsourcing of Financial Regulation to Risk Models.” in *Lessons from the Financial Crisis: Causes, Consequences, and Our Economic Future*, ed. R. W. Kolb. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 293-300.

Hatanaka, M. and L. Busch. 2008. “Third-Party Certification in the Global Agrifood System: An Objective or Socially Mediated Governance Mechanism?” *Sociologia Ruralis* 48(1): 73-91.

Heckathorn, D. & S. Maser. 1990. “The Contractual Architecture of Public Policy: A Critical Reconstruction of Lowi’s Typology.” *The Journal of Politics* 52(4): 1101-1123.

Jahn, G., M. Schramm and A. Spiller. 2005. “The Reliability of Certification: Quality Labels as a Consumer Policy Tool.” *Journal of Consumer Policy* 28(1): 53-73.

Jensen, M. C. and W. H. Meckling. 1976. “Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.” *Journal of Financial Economics* 3(4): 305-360.

Klijn, E. H. 2008. “Governance and Governance Networks in Europe: An Assessment of 10 Years of Research on the Theme.” *Public Management Review* 10(4): 505-525.

Lowi, T. 1985. “The State in Politics: The Relation between Policy and Administra tion.” In *Regulatory Politics and the Social Sciences*, ed. Roger Noll. Berkeley: University of California Press.

Malatesta, D. and J. L. Carboni. 2015. “The Public-Private Distinction: Insights for Public Administration from the State Action Doctrine.” *Public Administration Review* 75: 63-74.

McAllister, L. K. 2012. “Regulation by Third-Party Verification.” *Boston College Law Review* 53(1): 1-64.

McCoy, P. 2003. “Realigning Auditors’ Incentives.” *Connecticut Law Review* 35(3): 989-1012.

Meuwissen M. P. M., A. G. J. Velthuis, H. Hogeveen and R. B. M. Huirne. 2003. “Traceability and Certification in Meat Supply Chains.” *Journal of Agriculture business* 21: 167-181.

Milward, H. B. and K. G. Provan. 2000. “Governing the Hollow State.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2): 359-379.

Monteiro, S. D. and S. Anders. 2009. “Third-Party Certification, Food Standards and Quality Assurance in Supply Chains.” *Journal on Chain and Network Science*

臺灣大學學術期刊資料庫

9(2): 83-88.
O'Rourke, D. 2003. "Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring." *Policy Studies Journal* 31: 1-29.
Osborne, D. and T. Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. Reading.* MA: Addison-Wesley.
Pattison, J. 2010. "Deeper Objections to the Privatisation of Military Force." *Journal of Political Philosophy* 18: 425-447.
Pierre, J. and B. G. Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. Basingstoke: Macmillan.
Pierre, J. and B. G. Peters. 2005. *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. Basingstoke: Palgrave.
Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44: 652-667.
Ross, S. A. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem." *American Economic Review* 62(2): 134-139.
Rubin, H. J. and I. S. Rubin. 2011. *Qualitative Interviewing: The Art of Hearing Data*. London: Sage Publications Ltd.
Salamon, L. M. ed. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
Savas, E. S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
Savas, E. S. 1990. "A Taxonomy of Privatization Strategies." *Policy Studies Journal* 18(2): 343-355.
Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public-Private Partnerships*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers, Inc.
Schmitt, C. 2014. "The Diffusion of Privatization in Europe: Political Affinity or Economic Competition?" *Public Administration* 92: 615-635.
Shapiro, S. A.2003. "Outsourcing Government Regulation." *Duke Law Journal* 53: 389-434.
Spence, A. M. and R. Zeckhauser. 1971. "Insurance, Information, and Individual Action." *American Economic Review* 61: 380-387.
Verkuil, P. R. 2007. *Outsourcing Sovereignty: Why Privatization of Government Functions Threatens Democracy and What We Can Do About it*. New York: Cambridge University Press.
Winston, C. 2010. *Last Exit: Privatization and Deregulation of the U.S. Transportation System*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 1

臺灣有機農業面積：1996 年至 2015 年

年度	水稻		蔬菜		果樹		茶樹		其他		總計	
	戶數	公頃	戶數	公頃	戶數	公頃	戶數	公頃	戶數	公頃	戶數	公頃
1996	-	62	-	26	-	67	-	5	-	-	-	160
1997	-	238	-	43	-	100	-	16	-	-	-	397
1998	-	302	-	98	-	156	-	22	-	-	-	579
1999	-	466	-	170	-	157	-	22	-	5	-	821
2000	-	597	-	154	-	209	-	37	-	17	-	1,013
九十年度起，驗證工作轉由民間機構辦理，有機米產銷班仍由農委會中部辦公室負責。												
2001	-	493	-	171	-	159	-	56	-	19	-	898
九十一年度起，有機米產銷班亦轉由民間驗證機構辦理驗證。												
2002	-	609	-	174	-	188	-	55	-	22	-	1,019
2003	-	600	-	228	-	159	-	63	-	43	-	1,092
2004	507	744	267	232	92	154	56	76	31	41	953	1,246
2005	503	697	229	343	94	152	56	72	70	71	952	1,335
2006	456	704	219	379	110	207	59	71	54	348	898	1,709
2007	462	843	223	438	121	258	73	125	57	349	936	2,013
2008	497	949	232	518	129	296	62	140	58	453	978	2,356
2009	493	1,085	392	913	170	291	97	169	125	504	1,277	2,962
2010	613	1,317	584	1,436	245	462	122	219	214	601	1,778	4,044
2011	693	1,654	786	1,692	326	613	151	263	344	794	2,300	5,016
2012	856	2,007	997	1,785	393	713	201	408	417	937	2,864	5,850
2013	870	2,059	1,070	1,957	433	833	229	447	386	640	2,988	5,937
2014	736	1,929	1,211	2,133	475	925	233	454	383	630	3,038	6,071
2015	240	1,780	1,299	2,439	620	1,206	237	343	202	723	2,598	6,490

資料來源：有機農業全球資訊網，有機農業歷年統計
http://info.organic.org.tw/supergood/front/bin/ptlist.phtml?Category=105937

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 2

有機農產品農藥殘留抽驗結果：依所屬驗證機構

	美育	臺灣	慈心	寶島	中華	暐凱	成大	中興	國際	環球	采園	和諧	平均
2004	7.21	8.94	12.07	6.67	9.76								8.91
2005	0.53	1.45	0.91	5.26	8.96								5.26
2006	0.00	2.59	0.00	0.00	5.36								1.02
2007	0.44	1.50	1.09	1.72	2.56								1.13
2009	2.00	3.03	0.85	0.00	1.02	0.00	0.00	0.00	0.00				1.18
2010	0.00	0.00	0.21	0.00	0.00	2.04	0.00	0.00	23.68	0.00			1.11
2011	0.75	6.25	0.40	6.25	1.55	0.00	1.45	0.00	0.00	2.15			1.01
2012	0.00	9.30	0.42	0.00	0.73	2.70	3.61	0.00		2.56	0.00	0.00	1.34
2013	0.00	0.00	0.52	11.11	0.00	1.09	7.50	1.56		2.80	0.00	2.70	1.57
2014	1.73	1.49	0.75	0.00	1.77	0.00	2.86	0.00		1.75	0.00	1.56	1.20
2015	1.75	3.20	0.87	0.00	1.85	1.28	1.72	1.06		0.51		2.08	1.30
不合格率高於平均值次數 / 總次數	3 次 / 11 次	8 次 / 11 次	1 次 / 11 次	4 次 / 11 次	7 次 / 11 次	2 次 / 7 次	5 次 / 7 次	0 次 / 7 次	1 次 / 3 次	4 次 / 6 次	0 次 / 3 次	3 次 / 4 次	
平均不合格率	1.31	3.43	1.64	2.82	3.05	1.02	2.45	0.37	7.89	1.63	0.00	1.59	2.28

資料來源：有機農業全球資訊網，品質監測結果統計
http://info.organic.org.tw/supergood/front/bin/ptlist.phtml?Category=110916

* 2008 年無資料

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄 3

訪談題綱

一、驗證機構訪談題綱

1. 請問貴公司有機驗證業務運作概況？不同形式（基金會／公司／協會／學校單位）運作從事驗證業務有何不同？
2. 有機驗證市場上的競爭情形如何？是否會影響驗證之品質？
3. 請問貴公司有機農產品的驗證程序爲何？與其他驗證機構是否有不同之處？如何確保驗證之獨立與公正？
4. 財團法人全國認證基金會的認證程序與管理有何需要改進之處？是否可以獨立公正的區分驗證機構之品質並進行妥善的管理？
5. 政府相關機關對於有機農產品之認驗證管理有何需要改進之處？

二、主管機關與學者專家的訪談題綱

1. 有機農產品驗證委託給民間機構執行主要的原因爲何？相較於政府自己進行驗證有何差異？
2. 有機農產品驗證委託給民間機構執行以後產品驗證的品質有何變化？市場競爭對於驗證品質的影響爲何？
3. 主管機關與驗證機構間的互動如何？如何了解驗證機構的成本、人力素質和驗證的狀況？
4. 政府主管機關以何種方式監督驗證機構？何種途徑較能發現驗證機構可能的缺失或問題？
5. 財團法人全國認證基金會（TAF）對驗證機構的認證管理可以發揮何種功能？相較於政府自己進行認證有何差異？
6. 主管機關與 TAF 間的互動如何？如何了解 TAF 認證的成本與專業人力？如何瞭解 TAF 是否有妥善進行認證與追蹤管理的工作？

臺灣大學學術期刊資料庫

An Analysis of the Agency Problem When the Government Privatizes Its Regulatory Functions:

A Study of the Privatization of Organic Certification*

*Mei-jen Hung*** & *Ching-yen Lan****

Abstract

Faced with increasing fiscal stress and complex social and economic problems, the government tends to work together with private entities in many areas to plan and implement major policies. Privatization, which refers to the transfer of government functions to the private sector, has been a popular approach taken since the 1990s. Most research on privatization focuses on the privatization of government assets and corporations, or of government services that are given to citizens. There is only a small amount of research that looks at what happens when the government privatizes its regulatory functions.

This paper analyzes the agency problems that occured when the government transferred its responsibility for certifying organic products to private certification bodies. Interviews with government officials, managers in private certification bodies, and academic experts were conducted. Based on the current literature of principal-agent theory and outsourcing regulations, this paper builds a framework to evaluate the agency problem from two different aspects. On one side, the agency problem is thought to be related to the professional capability and independence of the private certification bodies, as well as the effect that

* DOI:10.6166/TJPS.74(111-148)
** Assistant professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. E-mail: meijhung@ntu.edu.tw
*** Graduate Student, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. E-mail: r04343010@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

reputation has in the market. On the other side, the design and performance measures taken by the government and their capability to monitor private certification bodies could be critical to the reduction of agency problems.

Analysis of the interviews shows that there are variations between the different levels of independence and professional capability of the certification bodies, and that a lack of independence and professional capability may lead to agency problems. Moreover, the effect that reputation has in the market is not significant. It also proves difficult to dismiss low-quality certification bodies. The current regulations that use outcome-based measures to evaluate the performance of private certification bodies are not adequate for addressing agency problems. The government relies on another accreditation body in order to monitor private certification bodies, which may introduce additional agency problems. The government should think seriously about how to strengthen its oversight of both types of external bodies involved in organic certification.

Keywords: Organic Certification, Regulatory Policy, Privatization, Agency Problem

臺灣大學學術期刊資料庫