

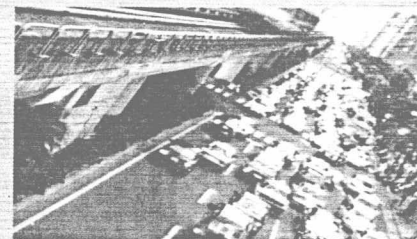
顧客導向的地方行政績效

我國縣市政府政策民意與施政滿意度調查之分析

韋伯文化

顧客導向的 地方行政績效

我國縣市政府政策民意與
施政滿意度調查之分析



台灣學叢 ①

黃國敏 著

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任

47.1

作者簡介

黃國敏 (1962年生於南投縣)

現職

中華大學經營管理研究所暨行政管理學系專任助理教授 (1998-)

輔仁大學經濟學系兼任助理教授 (1997-)

新竹市政府多元就業開發方案委員 (2002-)

學歷

省立台中一中 (1977-1980)

文化大學政治系學士 (1980-84)

中興大學公共政策研究所碩士 (1984-86)

美國紐約州立大學政治學博士 (1993-97)

經歷

台灣省政府研考會研究員 (1989-93)

美國紐約州立大學政治學系助教 (1995-96)

美國紐約州立大學政治學系講師 (1996-97)

中興大學選舉研究中心副研究員 (1997-98)

世新大學民意調查中心顧問 (1997-99)

新竹市政府社會局顧問 (2000-02)

新竹市政府主計室顧問 (2000-02)

專長領域

行政革新與公共管理

公共政策績效評估

民意調查與應用

政治經濟學

政治衝突與發展

著作

總統副總統選舉方式之研究——絕對多數與相對多數制之探討。民國八十八年六月，中央選舉委員會出版。

Political Conflict, Development or Decay:

Taiwan vs. Afghanistan. (2002), Taipei:

Jun Jie Academy Corporation Ltd.

政治學論叢①

顧客導向的地方行政績效

我國縣市政府政策民意
與施政滿意度調查之分析

作者：黃國敏

Weber
韋伯文化
良知・品味・責任

目 錄

林序.....	iii
自序.....	v
第一章 緒論.....	1
第二章 文獻探討.....	7
第三章 台北、高雄兩市居民光榮感、施政滿意度與「三合一」 選舉之分析.....	47
第四章 新竹縣政府九十一年度施政滿意度調查.....	67
第五章 苗栗縣政府九十一年度施政滿意度調查.....	91
第六章 新竹縣政府與苗栗縣政府九十一年施政滿意度橫切 面分析.....	119
第七章 新竹市九十年選舉後對政黨、當選人與市政的民意 調查.....	133
第八章 新竹市政府九十一年度為民服務民意調查.....	155
第九章 新竹市政府九十一年度施政滿意度民意調查.....	183
第十章 新竹市政府九十年與九十一年政策民意與施政滿意 度之時間序列分析.....	209
第十一章 政府再造與品質績效：影響地方首長連任之路與施 政滿意度之政經因素分析.....	227
第十二章 結論與未來研究方向.....	253
附錄一：新竹市民選後對政黨、當選人、與市政的民意調查問 卷.....	267
附錄二：新竹市政府為民服務民意調查問卷.....	275

附錄三：新竹市政府施政滿意度民意調查問卷.....	283
附錄四：新竹縣政府施政滿意度民意調查問卷.....	289
附錄五：苗栗縣政府施政滿意度民意調查問卷.....	297
參考書目.....	305

林序

本書作者黃國敏教授，有一天拿出這一冊「顧客導向的地方行政績效：我國縣市政府政策民意與施政滿意度調查之分析」的稿本給我，要我為本書寫一篇序言。由於政則個人熱愛教育工作，所以一直都沒有中斷在學校教與學的經歷，每每在閱讀書籍中吸收新的知識，心中甚為快樂，同時為了教學上的需要，又將學得的知識向學生們教導，使學生們能多一分了解，眼見青年學子、英才蔚為大用，成器社會棟樑，深得教學相長的樂趣，欣見黃教授運用調查統計方法，以顧客導向指標，發表學術專著，即將出版，同感榮焉，慨然應允，樂於為序。

「民意是政府立足的唯一基礎」，提高政府施政滿意度是現代政府再造的核心目標之一，黃君選擇與民眾生活息息相關的地方政府，作為研究對象，深具意義；在研究區域範圍方面，其一擇定台北、高雄兩大大都會區，其二選定新竹、苗栗縣市為區域性研究，全文中又以新竹市的研究著墨最多，可見其潛心用力之深。這一本書的主要章節安排，要述如下：第二章為文獻探討和相關理論介紹，第三章為台北市和高雄市選舉之比較分析，第四至六章為新竹、苗栗兩縣之施政滿意度調查分析比較，第七至十章為新竹市政策民意與施政滿意度調查分析，第十一章為政府再造與品質績效，對地方首長連任之路與施政滿意度之政經因素分析，第十二章提出結論及未來研究方向。黃君在文末提出政府施政興革具體建議，作為地方首長施政之參考，並著手籌備下一階段的研究計畫，殊為難能可貴。

成功的施政滿意度調查，可以促進政府與市民之互動價值，良善的溝通管道，可以提升政府績效，政府追求公共服務的效率、效益和效能之外，公義更是公共服務的最高目標。多年來，政則由於公職在身，必須投注不少時間，處理和市民生活息息相關的事務。我時刻惦記著：「一張票、一世情」，市民選我擔任市長的職務，就是希望能夠為他們盡最大的服務。所以，我在就職典禮中宣示：「市政興革、惟民所願」，強調「市政民生及基礎建設優先」，獲得市民贊同。政則亦隨時自我惕勵：要為市民多用一分心，多盡一分力；也要求市府團隊同仁，群策群力，結合社會資源力量，為全體市民的福祉，全力以赴，齊以打造本市「國際化、科技化、生活化」之市政建設目標而努力，如今多項施政成果，已在市民認同中逐步展現，毋負市民所託。

在年輕的學者群中，黃君對學術的專注，向受稱道，論文大作常見於各種專書、期刊論文和學術研討會發表，又有豐富的研究實務經驗，先後主持或參與多次民意調查與公共政策之研究，所以，接受地方政府有關民意調查之委託研究，駕輕就熟，且能深入探討驗證成果，這本著作，係作者在多年求學、工作與教學過程中研究心得，為理論與實務之結合，於今定稿付梓，出版後將為莘莘學子積極啟發，有所助益，在此為黃教授之學術貢獻，深為欣喜道賀，特予為序並推薦之。

林 政 則
新竹市市長
中華大學創辦人

自序

「民之所欲、常在我心！」，「用心傾聽人民的聲音！」，這些口頭禪似乎人人朗朗上口，然而民意到底重不重要？馬基維利在其驚世駭俗的「君王論」中指出：「如果一個人是受民眾的擁戴而成為君王的，他應該時時刻刻記得他們，並和他們保持聯繫……否則，當他遇到困境時，轟他下台的也是民眾……所以，君王應該常常徵詢他人的意見，並授予這些人充分自由發言權」。權謀、務實的馬氏在十六世紀文藝復興時代就已有如此言論，況乎身處二十一世紀資訊化、多元、自由、「網路民主」的社會。主政者勢必要揚棄「民可使知之，不可使由之」的陳腐觀念。

本書寫作歷程可以追溯到敝人就讀中興大學公共政策研究所時，許多老師在研究方法和計量分析等課程的嚴格訓練。任職省政府期間，負責推動行政生產力衡量專案研究計畫，當時已經將「施政滿意度」與「員工工作滿足感」納入衡量指標體系。後來於紐約州立大學政治系講授研究方法與統計課程也帶來相當助益，返國後在中興大學選舉研究中心、世新大學民意調查中心、與中華大學民意與政策研究室，先後主持或參與多次民意調查與公共政策的研究，為本書寫作奠定基礎。

在求學、工作、與教書的過程中，感謝許多老師、長官、親朋好友的鼓勵與幫助。吾妻佩潔、小兒銘宥、兆源在簡樸生活中甘之如飴，帶來無限的喜悅與樂趣。特別感謝父親聰炳先生、母親吳杏女士，從小給我腳踏實地、努力耕耘的良好身教。

開創中國大唐盛世的天可汗、太宗李世民於貞觀二年，問魏徵曰：「何謂明君、暗君？」徵曰：「君之所以明者，兼聽也。其所以暗者，偏信也。……是故人君兼聽納下，則貴臣不得壅塞，而下情必得上通也」。太宗甚善其言（貞觀政要卷一，君道第一）。無怪乎當魏徵逝世時，太宗感慨說：「以銅為鏡，可以正衣冠。以古為鏡，可以知興替。以人為鏡，可以明得失……」。最後一句不正意謂著民意可以反映施政的得失嗎？套句世俗諺語，民意如月亮，初一、十五不一樣。更重要的是，民意如流水，水能載舟、亦能覆舟，為政者切莫輕忽市井小民輿論的力量。

黃國敏 誌於
中華大學 民意與政策研究室
2003, 2, 28

第一章 緒論

在二十世紀末以來，全球化資訊科技的浪潮中，現代企業界的大趨勢包括市場愈來愈開放自由、數位科技突飛猛進、以及更重視創新與顧客導向的價值。換言之，現代企業的焦距已從市場移轉到產品或服務的品質，最後則集中在「顧客」上，所謂顧客是指會購買產品或服務的民眾，亦即具有消費能力或消費潛力者。顧客的滿意已成為企業能否生存的主要影響因素，而所謂「顧客滿意」(Customer Satisfaction)是指顧客購買及使用產品服務所產生的一種態度。Kotler(1997)曾說：「企業經營唯一不變的原則乃是滿足消費者的需求！」，企業若要在二十一世紀消費者導向的市場中競爭存活，唯有做到「顧客滿意」才是致勝之道；例如在美國國家品質獎評選項目中，以顧客滿意度所佔的權重最高(30%)，而在美國財星五百大公司的高階主管中，有高達 86%認為顧客滿意度非常重要(梁德馨等，民 90)。

在公部門方面同樣也面臨極大的壓力，由於社會大眾對公共服務需求的數量與品質大幅增加，而政府所能提供的服務卻遠遠落後；另因資訊科技進步神速，致使民眾所需服務範圍大幅擴張且多樣化，相對地，政府提供服務的效率與效能卻是大幅下降；最後導致民眾對政府運作方式的不信任(Osborne and Gaebler, 1992)。在此一背景下，公共行政學界乃興起所謂「公共管理」學術潮流，而各國政府也全力推動「政府再造」運動。

2 顧客導向的地方行政績效

晚近以企業管理為師的公共管理學派與各國全力推動的政府再造運動，也都極為重視「顧客滿意度」的概念與作法。公部門的顧客可分為內部和外部兩大類，內部顧客是指行政組織內的廣義公務員，包括各階層人員以及主管，其滿意度一般稱為「員工工作滿足感」。而外部顧客係指一般行政機關所慣稱的民眾，亦即行政機構所直接或間接接觸並提供服務的對象，其滿意度一般稱之為「施政滿意度」。後者即為本書所分析的焦點之一。

Pollitt 認為新公共管理的主要特質有：將市場機制大量引進政府機關、強化組織分權、提昇服務品質、與重視顧客需求 (Shafritz and Russell, 1997: 296)。Osborne and Plastrik (1997: 170-7) 所提出的政府再造五大 C 策略之「顧客策略」—就是以顧客導向處理行政事務，並以提供顧客選擇權為要務。其他如全面品質管理(TQM)、績效管理(Performance Management)等革新運動也都以「顧客滿意度」為其核心概念。

顧客導向的服務理念強調政府所提供的服務必須符合民眾的需求與期望，其基本前提就是所謂「顧客至上」，必須主動關懷顧客，並且向顧客負責。江岷欽與林鍾沂(民 89: 143)指出顧客導向強調以「顧客價值」作為行政措施的重要依歸，並透過直接與顧客的互動，蒐集相關於顧客的資訊，以改善並增進行政機關的服務品質與效能。

林水波與陳志瑋(民 88)認為以顧客為導向的公部門具有下列六項特質：

1. 由外而內改造：顧客的期望決定政策設計的藍圖，顧客的需求決定財貨與服務的供給內容，顧客滿意度決定政策的成效，顧客的評價則決定政策的變遷方向。
2. 顧客永遠優先：顧客乃行政管理之重心，政策服務的標

的。公部門將焦點從過程轉移到顧客身上，反映出行政革新的民主取向，並藉此賦予相關人員決策裁量權，以適應環境的快速變遷。

3. 雙重課責：行政機關必須向一般民眾以及首長和民意機關負責。
4. 政府與顧客對話：建立雙方充分溝通的機制，進行對話和互動，使民意得以進入行政與決策體系。
5. 小眾市場區隔：根據顧客異質性與多元性的需求擬定相契合的政策工具。
6. 多重顧客角色：同時也應了解任何單一或團體的顧客具有的多重角色，如資源者、合產者、購買者、使用者等角色。

其中特別值得注意的就是：「顧客滿意度決定政策的成效，顧客的評價則決定政策的變遷方向」。換言之，政府公共政策的績效取決於民眾的施政滿意度，政府公共政策的變遷方向取決於民眾的政策民意調查結果。而本書探討的主題是地方政府績效評估與管理的顧客指標，研究的焦點在縣市政府政策民意與施政滿意度調查之分析。

八〇年代經濟的衰退與國際競爭壓力日增，激起西方各國的行政革新，就是所謂的「新公共管理」(Hood, 1994)，其目的主要有二：一為縮減預算，另一為改善政府機關的效率與效能 (Thiel and Leeuw, 2002: 268)；而公部門績效評估逐漸被重視與行政革新的興起大約在同一時間(Power, 2000)。誠如 Wholey and Hatry (1992) 所主張，地方政府績效評估比在中央政府來得容易可行，因為地方政府直接服務民眾，民眾、行政人員、與民選官員都是績效評估資料的潛在可能使用者，而行政人員與民選官員常想知道民眾的需求是否滿足？(Ammons, 1995; Gianakis

and McCue, 1997: 244)。問題是為何政策民意與施政滿意度那麼重要？因為民眾的政策民意與對執政者的施政滿意度，會影響他們的政黨與候選人的支持傾向，繼而影響其投票行為與選舉結果，最後造成公共政策的變化(Stimson, 1999: ch.5)。

另一方面，除了少數例外，大多數政治人物都想要連選連任，連任是政客主要的動力(central motivation)(Mayhew, 1974; Stimson, 1999: 10)。大多數的政治人物都會遵循某些原則和追求某些政策目標，例如所有民選官員上任後無不想到如何能在下一次選舉衛冕成功，很少在位者願意輸掉權力而臣服於對手。在民主開放的社會，政客們都知道他們可否連任跟他們是否能夠滿足選民的政治期望有很大關係(Wilson, 1996: 181)。所以，任何政治人物想要勝選或是連任成功，都必須非常關注民眾的政策民意及其對執政者的施政滿意度。

環顧過去，蔣故總統經國先生在其行政院長與總統任內，一再宣稱「政府永遠與民眾在一起」。李前總統登輝先生在接受媒體訪問時曾表示「我沒有槍，拳頭又小，在國民黨裡頭也沒有派系，儘管這樣，我之所以能支撐到今天這個局面，靠的是存在我心裡的人民的声音。」在民國八十五年我國第一次總統直接民選中，他以超過百分之五十四的高得票率當選為首屆民選總統，民意的支持是其權力正當性的主要根源，也是支撐他從事一連串政治改革心理上的無形力量，無怪乎他一再強調「主權在民」與「民之所欲，常在我心」。

公元兩千年總統大選結果造成國內首次政黨輪替，剛從臺北市長選舉敗選下台的民進黨總統候選人陳水扁先生，終結國民黨長達五十年的執政。陳水扁先生在臺北市長任內就非常重視民意輿情，透過福爾摩沙基金會從事民意調查，作為市府施政的重要參考。最明顯的就是廢除公娼政策，眾人皆曰廢則廢之。當他就任總統後更不斷宣示與保證，新執政團隊將努力傾

聽人民的聲音，以民意為施政依歸。行政院研考會於九十年二月所召開的「全國行政革新會議」，其中八大議題之一「民意與政策制定」的會議結論—行政院所屬各機關均應就其職掌業務，以辦理民意調查等方式來蒐集民情與輿論相關資料，以作為政策制定及業務改進參考。而事實上行政院研考會早在八十九年十月就已成立民意調查中心，將以往委外辦理全部改為自行辦理民意調查，可見民進黨政府對民意重視的程度。

為什麼不管是那一位總統都一再強調民意或民欲呢？因為民主政治的遊戲規則就是政權的合法性取決於選票的高低。因此，民主國家的政黨，不管在朝或在野，面對選舉的壓力都必須注意民眾的喜怒哀樂所表現出來的「民意」了。民意的表達可分為直接表達與間接表達兩大類。間接表達是指民眾透過第三者來表示意見，其中有透過正式管道間接表達民意如選舉行政首長或民意代表，有透過非正式管道間接表達民意如透過政黨、利益團體或大眾傳播媒體等。另一方面，直接表達的民意係指由民眾親自表示的意見，其中民眾主動的表示意見如投書、叩應、遊說、請願、申訴、陳情、連署、示威、抗議、遊行、暴動、游擊戰、革命等，而屬被動表示的民意則包括受邀參加座談會、公聽會、民意調查受訪或參加公民投票等(余致力，民 90: 38-9)。在所有民意的表達方式中，一般咸認為民意調查與公民投票所展現的民意，是最具有代表性，最接近多數的民意(柯三吉，民 80；呂亞力，民 84；賴世培等，民 89)。因此，本書探討的重心就是以民意調查所顯示出來的地方政府政策民意與施政滿意度的研究。

本書在章節安排方面，第二章將進行文獻探討與相關理論介紹，包括：(一)顧客導向的行政革新與公共管理、(二)地方政府績效管理與績效評估、(三)民意與民意調查、以及(四)政策民意與施政滿意度。第三章將進行台北市與高雄市在一九九六至

一九九八年間的施政滿意度比較分析。第四章介紹新竹縣政府九十一年度縣政議題與施政滿意度民意調查。第五章介紹苗栗縣政府九十一年度縣政議題與施政滿意度民意調查。第六章則針對新竹縣政府與苗栗縣政府九十一年度縣政議題與施政滿意度的橫斷面比較。第七章介紹新竹市民選後(九十年)對政黨、當選人、與市政意見的民意調查。第八章介紹新竹市政府九十一年度為民服務民意調查。第九章將介紹新竹市政府九十一年度市政議題與施政滿意度民意調查。第十章將進行新竹市政府九十年與九十一年度市政議題與施政滿意度之時間序列分析。第十一章則介紹「政府再造與品質績效：影響地方首長連任之路與施政滿意度之政經因素分析」。最後在第十二章提出本書的結論與未來研究方向。

第二章 文獻探討

引言

由於本書探討的重心是顧客導向的地方行政績效，並以民意調查所顯示出來的縣市政府政策民意與施政滿意度為研究重點。因此，本章所進行的文獻探討與相關理論介紹必須包括：(一)、顧客導向的行政革新與公共管理，(二)、顧客導向的地方行政績效，(三)、民意與民意調查以及(四)、政策民意與施政滿意度。

第一節 顧客導向的行政革新與公共管理

面臨現今迅速變化的環境，由於配合顧客需求、競爭、或科技等方面的因素，任何組織都必須有能力比他人更迅速而有彈性地改變。在所謂「知識經濟」(knowledge economy)的時代，組織對其成員最重要的是，提供他們以具有吸引力的「願景」(vision)，並且激勵他們為達成此一願景做出「績效」(performance)。今後，組織所必須的變革已非「漸進式」

(evolutionary)，而是「革命式」(revolutionary)的性質(許士軍，民91b)。行政機關既然屬公共組織，自然不能自外於此一大潮流；所以，以顧客和績效為導向的行政革新乃是大勢所趨。

Caiden(1969: 65)將行政革新定義為：「刻意引導之行政改變行為，目的在對抗反對聲浪」。而晚近聯合國對行政革新下了更明確的定義：「刻意運用權威與影響力，推行新的行政措施，希望改變行政系統的目標與程序，以達成行政發展的目的」(Caiden, 1991: 66)。Kaufman(1981)指出八〇年代美國社會瀰漫一股官僚恐懼症，擔心政府規模失控，人民難以駕馭官僚；Pollitt(1990)認為革新基本上是精英所信仰的意識，配合社會、經濟與時空環境的改變，使社會多數群眾接受其觀念；Zifcak(1994)也指出經濟、社會、政治、行政等系統的改變乃是促使英、澳兩國推動革新的動力；蘇彩足與施能傑(民87：2)綜合各家說法，認為行政革新的原因主要來自政府角色的過度擴張，加上經濟情勢改觀，使得民眾對公共服務品質的不滿，以及抨擊政府角色的相關理論不斷出現兩相互動，因此許多國家的主政者在贏得勝選之後，即刻努力推動行政革新以期使民眾滿意所提供的公共服務。

二十世紀是美國霸權崛起取代歐洲成為世界領導者的時代，然而美國到了六〇年代以後，諸多環保、失業、社會安全問題逐漸浮現出來，加上七〇年代兩次石油危機重創美國的經濟與社會，政府支出越來越龐大，紐約市政府甚至嚴重到在一九七五年宣告破產而由州政府接管。誠如參議員 William Proxmire 在一九七〇年對國會會計總署質詢時感慨說：「令人遺憾的是，我們並沒有一套制度可以實際衡量聯邦機構的效率！」。因此，在民選官員和國會議員的努力下，美國才有七、八〇年代的行政生產力改善運動(Productivity Improvement Movement)以及九〇年代的行政品質改善運動(Quality Improve-

ment Movement)。總之，自七〇年代以來，如何提高行政績效已成為美國政府的重要課題，亦既在民眾反對政府浪費和反對加稅的壓力下，聯邦政府展開一連串行政改革，期以較少的資源為美國民眾提供更多且高品質的行政服務(饒奇明，民85)。

換言之，六〇年代末期由於社會問題愈來愈嚴重，美國人民對政府的需求因此也越來越多，然而經濟狀況已大不如前，民眾普遍反對加稅，美國政府面臨到「又要馬兒跑又要馬兒不吃草」的窘境越來越嚴重。因此，在一九六二年預算局(The Bureau of Budget)在五個政府機關試辦生產力改進計畫的可行性與效用，一九七〇年參議員 William Proxmire 要求國會會計總署署長 Elmer Stalos 評估聯邦政府所屬各機關採用行政生產力衡量模式的可行性，同年尼克森總統提議成立「全國生產力委員會」。國會則於次年通過法案授權該會推動生產力運動的法源依據，並於一九七四年將該會改造為「全國生產力及工作品質委員會」，更於一九七五年進一步改組為「全國生產力及工作生活品質中心」，一九七八年該中心又被改為「全國行政機關生產力中心」(The National Center for Public Productivity)，其目的在使其成為全美行政機關生產力資訊交換中心。因為公部門資源管理的改善有賴於精確有效的行政生產力衡量模型，而生產力的內涵包括效率與效能，效率係指投入與產出的比率，效能則是將產出與標準或期望值相比較(Hedley, 1998)。

國內在民國七、八〇年代也掀起一股「行政生產力運動」旋風。在中央政府部分，行政院研考會曾委託政大吳定教授，主持行政生產力衡量專案研究。在地方政府部分，臺灣省政府曾在地政、戶政、與監理機關，試辦行政生產力衡量專案研究，敝人任職省府研考會期間既負責此一計畫之推動，也參與了台中市政府委託東海大學洪永泰教授所主持的建構市政績效指標體系專案研究。

美國政府在推動行政機關生產力改進是全國性，而且是持續不斷的。其努力目標在如何節省支出以降低聯邦赤字。雖然政府成本支出有所減少，但均屬短期和零星的情形，預算赤字還是日愈嚴重。許多期刊如“War on Waste”，“Burning Money”，“Citizens Against Waste”相繼成立，目的均在抨擊政府的無能與浪費。由於只重效率而忽略品質，成效不如預期，美國行政機關生產力改進計畫雖然可行卻不易成功的主要原因有：生產力的定義太過狹隘、民選機關首長任期限制、年度預算的限制、太強調減少支出致使員工惡性競爭、和品管圈試驗失敗等(饒奇明，民 85：128-30)。到了八〇年代末期，行政生產力改善運動遂蛻變為行政機關全面品質改革運動，繼續推動行政革新以提升行政效率、效能、與品質。Barzelay 認為全面品質管理運動將行政管理由官僚典範轉變為後官僚典範(post-bureaucratic paradigm)，此一新管理典範期使政府以最有效率的方式提供最具效能與品質的服務，揚棄以往加強檢查確保服務品質的觀念，而是要將品質觀念深植於行政人員心裡之中(Mizaur, 1993)。

換言之，一九八〇年代中期以後，由於全球性的政府財務萎縮，以及政府希望以最少成本滿足更多實際的需要，因而形成另一波革新風潮，其基本觀念乃是希望借用企業經營重視品質、成本、顧客滿意等策略，注入於政府的運作之中，使其成為「具企業精神的政府」(李允傑，民 91：58)。到了一九八八年四月雷根總統發佈「聯邦政府生產力改進計畫」的行政命令，規定所有聯邦機關都應改進服務品質、時效、和效率，並要求所提供各項可衡量的服務都必需符合一定的品質標準，希望將私人企業重視品質的觀念引入公共服務範疇。該計畫授權管理預算局負責聯邦政府生產力的改善，預算局乃據以要求聯邦各機構實施全面品質管理(Total Quality Management, TQM)途徑，並成立「美國聯邦品質協會」(Federal Quality Institute)，協助聯邦

各機構推行全面品質管理。因此，「品管圈」(Quality Circles)遂在各企業與各級政府大為風行(饒奇明，民 85：4-8, 43)。

Milakorich(1992)認為行政機關實施全面品質管理(TQM)必須遵循下列十項原則：

1. 顧客(老百姓)的滿意是所有行政機關主要目標與品質衡量標準；
2. 顧客(老百姓)的範圍包括機關內部所有員工，以及與機關有關係的納稅人、訂約者、供應商等；
3. 每位員工必須共同參與機關目標的制定，但必須以受服務者的需求為基礎；
4. 機關首長需常與顧客溝通並提出長期的高品質服務計劃，鼓勵各單位努力改革工作流程，獎勵實施績效佳的工作團隊；
5. 提供員工受訓進修的機會以提升其工作技能，滿足民眾日漸高漲的需求與期望；
6. 建立機關工作流程改進的專責團隊以落實員工參與精神；
7. 隨時表揚獎勵那些表現忠誠、可信任、和發揮團隊精神的員工；
8. 設法消除員工對組織變遷的恐懼感以及有礙員工工作尊嚴的不良因素；
9. 提供員工必要的設備與訓練以符合民眾的需求；
10. 為了完成上述目標，機關首長必需調整組織結構和改變員工工作態度，而後才能逐步推動全面品質管理(TQM)。

另外，Swiss(1992)指出全面品質管理要適用到行政機關

時，必須注意四項最重要原則：(1)、顧客回饋原則(client feedback)；(2)、追蹤績效原則(tracking performance)；(3)、持續不斷改進原則(continuous improvement)；(4)、員工參與原則(worker participation)。而在美國聯邦品質協會(the Federal Quality Institute)所編「聯邦政府全面品質管理手冊」(the Federal Total Quality Management Handbook)中，指出影響行政機關實施全面品質管理能否成功的七項因素為：

1. 高階主管的支持(top management support)；
2. 顧客(民眾)的滿意度(customer/client focus)；
3. 具長期性策略規劃(long-term strategic planning)；
4. 加強員工訓練和對組織的認同(employee training and recognition)；
5. 加強授能員工和團隊合作(employee empowerment and team work)；
6. 服務與流程的衡量和分析(measurement and analysis of products and processes)；
7. 品質保證(quality assurance) (Hyde, 1992)。

再者，一九九九年 Baldrige 獎的七大標準之三、顧客的價值與市場導向：強調對顧客與市場知識的瞭解以及顧客滿意度；七大標準之四、資訊與分析：強調組織績效的衡量以及組織績效的分析。而有關全面品質管理的原則是：「最重要的是滿足顧客的需求、要求組織全體以顧客為核心」，其實施方式有：「與顧客直接接觸、蒐集顧客需求的資訊、並以此資訊設計和提供服務」，而其實施技術有：「顧客需求調查、焦點團體法、與品質功能配置」(Boyne and Walker, 2002: 113-4)。

茲舉一公部門實施全面品質管理的實例，西班牙歷經四十

年的獨裁統治，直到一九七九年才恢復民選的地方政府。位於馬德里都會區的 Alcobendas 市於一九九一年推動行政品質改善計畫，其中包括五項主要行動：發展品質指標，改善民眾抱怨與建議的申訴系統，評估服務品質，推動品管圈，以及建立公務員提建議機制(Ayuntamiento de Alcobendas, 1996)。實施結果告訴我們，根據使用者品質觀點，品質改善必須是全面性的，必須提出廣泛的品質改進法案以改變組織文化，從事民意調查與公聽會以瞭解民眾的不滿，民眾施政滿意度調查結果必須與官方審查行政品質結果相比較，定期公布品質衡量結果使其他單位有標竿學習的對象，最後必須注意防治組織方面的障礙(Font, 1997)。

另一方面，值得注意的是自一九八〇年左右以來，在公共行政學界所興起的「新公共管理」研究取向與各國極力推動的「政府再造運動」。新公共管理有時也被稱為公共管理，何謂公共管理？狹義的公共管理係指公部門的管理，而其廣義的義涵則包括公共事務的管理，從政治面向到行政面向，從公部門、私部門到第三部門的事務均包含在內。一般學界通說公共管理乃指涉公部門的管理，其中包含政府部門與非營利組織。而公共管理的主要目的在，幫助公共管理者探究如何貫徹政策的執行與順利完成機關內部的活動(吳瓊恩等，民 90: 9)。

新公共管理(或公共管理)乃基於管理主義的立場，認為政府績效的提昇唯賴管理技術的精進。所以自一九九〇年代初期以來，新公共管理在美國逐漸蔚為風潮，其原因無非試圖提昇公部門的績效。僅管新公共行政的許多觀念乃源自傳統的行政管理理論，但卻批評傳統官僚體制的思維不僅已經老朽不堪，致使人民對政府失去信心，再加上龐大的財政赤字，使得公共行政成為無能與浪費的同意詞(Rosenbloom et. al., 2002: 21)。因此美國各州紛紛攪盡腦汁想辦法如何解決財政危機，此一由地方

政府推動的行政革新風潮被讚為「政府再造」運動(Osborne and Gaebler, 1992)。之後，柯林頓總統乃任命高爾副總統在聯邦政府推行再造運動，不僅如此，許多英語系國家如英國、加拿大、澳洲、紐西蘭等國也紛紛仿效，新公共管理與政府再造運動遂成為二十世紀末最重要的行政革新風潮。至於新公共管理興起的背景主要是質疑大有為政府的想法，不滿傳統政治控制行政的觀念，以及批評官僚體制不符民主的要求與缺乏效率的陳痼(許立一，民 91：31-3)。Kickert(1997)也指出自一九七〇年代後期，西方諸國行政革新方向可以用「新公共管理」加以形容。其共同內涵則是引介公共管理的理念、模型及技術，更具體的內容包括企業管理技術的採用、服務及顧客導向的強化、公共行政體系內市場機制與競爭功能的引介等(詹中原，民 88：71)。

Rosenbloom(1998：39)指出新公共管理的特徵有：強調成本效能、回應顧客的需求、師法企業競爭法則、分權、市場導向、顧客導向、與以績效為基礎等。Hood(1991：4-5)認為二十世紀末方興未艾的新公共管理要素有下列七項：在公部門中實踐專業管理、明確的績效標準與衡量、更強調產出的控制、公部門各單位的解組、促使公部門更具競爭性、重視私部門管理實務的風格、以及更加重視紀律與資源運用的節制。而呂育誠(民 90：253-61)指出新公共管理的主要特質有：

1. 重新詮釋分權觀念：主要表現在中央與地方政府間的權力分配，以及地方政府擁有較大、較自主的權限。
2. 積極導入市場觀念：既然可以藉由市場機制提供公共服務，也必須接受市場運作的基本原則——自由競爭。
3. 以顧客滿意為依歸：公共服務必須建立一套機制來判定其是否確如預期達成目標。因此，顧客滿意不僅是新公共管理的重要特質，也是採行相關策略時的最高指導原則。

由此觀之，顧客滿意不僅是判定公共服務適當性的標準，更是政府贏得民眾支持、爭取更多資源的最直接動力。為了爭取更多服務機會，公部門必須隨時調整策略與目標以符合民眾的需求。因此，新管理的宗旨可以說就是要滿足民眾的需求，讓顧客滿意！

另一方面，Rosenbloom et al.(2002：39)進一步將傳統公共行政與新公共管理作了深入的比較如表 2.1。

就政府再造運動而言，自一九七〇年代以來，許多民意調查和選舉結果顯示，民意不僅對公部門有所不滿，更對若干政府政策的績效大表懷疑，選民大多支持減稅與縮減政府開支的主張。各國政府普遍面臨財政急遽緊縮的危機，為了解決此一困境，乃向私部門的管理方法與管理哲學取經，試圖將顧客至上、彈性、競爭、績效等元素注入政府部門(吳瓊恩等，民 90：8)。美國柯林頓總統於一九九三年發佈第一二八六二號行政命令，為聯邦政府設定高品質的顧客導向服務績效指標，並明定其服務績效水準應該與最績優民間企業看齊。其後，所公布實施的「政府績效與成果法」同樣都以「顧客導向的服務」為工作績效目標設定的方向，透過實證研究找出顧客最迫切的需求。而顧客導向的目標設定有助於公務人員釐清其對工作績效的期待，當公務人員績效達到所預設的目標，並獲得其服務對象、同僚、及其上司的肯定時，將提高其工作滿足感(Locke and Latham, 1984)。

這一波政府再造的主要精神為何？各界最常引用的是Osborne and Gaebler(1992)所提出企業型政府如何運作的原則及其達成的策略如表 2.2。

事實上，政府再造的目標在於引進企業化理念到行政機關，將政府改造為精簡、有彈性、能夠不斷創新、有應變能力之「企業導向」的政府，以及培養具有企業觀的行政人員，提

表 2.1：傳統的公共行政與新公共管理的比較

課題	傳統公共行政	新公共管理
價值	經濟、效率、效能	成本效能、對顧客的回應性
結構	理想型的官僚體制	競爭、師法企業
對個人的觀點	非人化的個案、理性行動者	顧客
認知途徑	理性-科學的	理論、觀察、測量、實驗
預算	理性的(成本利益)	以績效為基礎、市場導向
決策	廣博理性的	分權化、樽節成本
政府功能特色所在	行政部門	行政部門

資料來源：Rosenbloom et al., 2002：39

供以顧客為導向的服務，全面提昇行政績效。針對政府如何再造以改善行政機關真正的體質(DNA)，Osborne and Plastrik(1997)提出五項 C 策略來激勵行政機關：

1. 核心策略(Core Strategy)：幫助行政機關釐清其目標。
2. 結果策略(Consequences Strategy)：以產出結果來衡量其績效。
3. 顧客策略(Customer Strategy)：促使行政機關向其顧客負責。
4. 控制策略(Control Strategy)：刺激行政機關和公務員去創新。
5. 文化策略(Culture Strategy)：改變公務員的習慣、心態、服務文化。

另一方面，英國政府自一九九二年以來積極推動的「公民憲章」(Citizen's Charters)計畫，特別強調顧客滿意的概念；保守黨提出政府運作的六項原則是：

表 2.2：企業型政府的原則與策略

發揮的原則	達成的策略
導航式的政府	契約外包、抵用券、特許權、公私合夥、志願服務。
社區性的政府	透過社區自治委員會提供公共服務；鼓勵民間參與地方事務。
競爭型的政府	引進市場競爭機制，讓行政機構與民間單位彼此競爭福利服務的提供。
分權式的政府	推動品管圈、員工發展方案、參與管理、授權基層員工自由決策權。
前瞻性的政府	注重災害預防，如自然災害以及金融危機的預警制度
任務導向的政府	簡化不合時宜的人士、預算、採購等法規制度
結果導向的政府	強調服務品質與成果；對於預算與基金的分配以政策績效為衡量標準。
顧客導向的政府	建立服務需求調查問卷、顧客服務標準作業程序。
企業導向的政府	透過使用者付費、企業融資貸款、創新基金與工程受益費解決財政困境。
市場導向的政府	藉由稅制誘因如污染費、環境保護費以減少行政管理。

資料來源：Osborne and Gaebler(1992)

1. 政府回應民眾信件時應該迅速、明確，每一政府機關都應將此一標準作為內部管理的獎懲要項。
2. 政府官員與民眾約會洽公時不得遲到十分鐘以上。
3. 政府各項服務均應提供簡明的資訊。
4. 政府應定期向顧客諮詢關於公共服務及其績效的意見。
5. 政府各部門應設置至少一個申訴管道，同時提供顧客所要求的資訊。
6. 政府應儘量提供所有民眾公平的公共服務，同時也要考量不同民眾的特殊需求。

而工黨於一九九八年贏得國會大選後，隨即提出「服務第一」(Service First)的訴求及其九項作法：

1. 建立政府各部門的服務標準。
2. 政府各部門應開放並提供完備的資訊。
3. 各項公共服務應諮詢顧客意見並鼓勵民眾參與。
4. 政府應公平地對待所有民眾，包括尊重其隱私、誠懇提供服務、和照顧其特殊需要。
5. 開闢多重管道以利民眾便利取得服務，並儘量提供多樣的選擇機會。
6. 建立各單位施政過失改善機制，務必要在最短時間內發現並糾正錯誤，同時應提出簡明的申訴管道。
7. 有效運用政府資源。
8. 不斷創新與改善。
9. 引進更多民間服務的提供，以增加民眾的選擇機會 (Falconer and Ross, 1999: 339-51)。

最後，Rosenbloom et al.(2002: 21-3)歸納各國推動政府再造運動的重點如下：

1. 公共行政的研究焦點應該是結果(results)重於過程。
2. 因此政府應該妥善運用各種市場競爭機制，以提供民眾更好的服務品質。並應如企業般從供需互動過程中爭取財源，也要與企業和其他非政府組織一較長短。
3. 強調顧客導向(customer-driven)，所謂顧客是指政府機關運作過程中所服務的對象。
4. 政府應扮演領導者的角色，可藉由其他組織的協助共同努力，只要能確保相關政策可以順利達成即可。

5. 推動法規鬆綁，以配合公部門聚焦在施政成果上。
6. 授能(empower)員工，使其充分發揮創意並全心投入工作，如此有助於工作團隊的建立。
7. 政府的行政文化應朝彈性化、創新化、問題取向、與企業精神等方向發展。

此波政府再造運動激起學術界大量的研究，並在世界各國各級政府大為風行。但也引來諸多批評，例如缺乏嚴謹的研究方法、基於極少的故事或證據卻作大膽的訴求、對公部門有先存偏見或錯誤假設等等(Denhardt, 1998; Goodsell, 1993; Moe, 1994)。儘管抨擊不少，此波政府再造運動的確有助於世界各國行政的改革(Puran and Ngoyi, 2000)。

由此觀之，新公共管理與政府再造運動兩者主要都是秉持管理主義的基調，將成本效能以及對顧客的回應性視為公共行政的價值，或可將前述兩者總稱為績效。易言之，新公共管理將過去強調的效率觀念，轉換為以顧客為導向的行政績效觀念，此一部份將在下一節中討論之。

第二節 顧客導向的地方行政績效

本節首先將介紹地方政府的意義，其次是有關行政績效的理論。何謂地方政府？薄慶玖認為，地方政府是指在國家特定區域內，依憲法或中央法令規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關(民 86: 7)。呂育誠(民 90: 7)則將地方政府定義為：「在特定地理區域內行使治理權的制度或組織」。Leach et. al.(1994: 4-7)指出地方政府是具有：1.基於地方選舉、2.服膺

公眾的課責、3.有徵稅權、4.組織有多元功能、5.獲得區域的認同、以及 6.廣泛接觸各方事務等六項地方權威(local authority)的組織。Ostrom et. al.(1988: 3-12)則直接說美國地方政府係指郡(county)、市(municipal)、鎮(township)、學區(school district)、特區(special district)等五類。依據我國憲法第一一八條、增修條文第九條第一項、與地方制度法第三條規定，我國地方政府包括省(直轄市)政府、縣(市)政府、鄉鎮(縣轄市)公所。

而 Leach and Collinge(1998: 77)指出新時代的地方政府應該具備下列六項核心價值：

1. 建立對市場價值觀的信念：市場價值乃指選擇、競爭、與企業化。
2. 強調寬廣的政府角色：基於企業家精神，地方政府應與環境建立夥伴關係。
3. 重視個人主義：地方政府應尊重民眾的選擇，並隨時諮詢民意。
4. 建立對公共服務的價值信念：除了回應環境需求外，更應營造地方政府與環境的合作關係。
5. 確立地方政府為服務提供者的角色：地方政府應基於顧客導向理念與單位成本觀念提供各項服務。
6. 強調社區的重要性：地方政府應基於社區導向原則鼓勵民眾參與。

另一方面，Fenwick(1995: 179)認為地方政府未來應朝下列方向發展：

1. 重視品質與顧客的重要性。
2. 區隔民眾為顧客或締約者、購買者或供應者等不同角

色。

3. 地方政府應儘量採行公私合營或業務外包的運作方式。
4. 地方政府行政與立法機關員工的任用方式，應符合代表性的原則。
5. 課稅時應考量成本觀念。

如今地方政府的情況與過去已大不相同，由於注重品質的行政文化，因此帶來有關行政績效的政治、專業、技術、行政、與顧客的五項準則(Rogers, 1990: 72)。丘昌泰也指出，近年來以績效管理的精神對地方政府的公共政策進行評估成為當前的發展潮流。地方政府一方面必須面對選民，擔任直接服務提供者的角色；另一方面，則必須反映民意，擔任社區發言人的角色。因此，地方政府的行政管理必須採納消費者至上主義(consumerism)、績效管理(performance management)、公共服務取向(public service orientation)、競爭性、合作性、新專業主義(new professionalism)、與公共管理的概念。例如，重視「施政滿意度」或其它行政績效指標的調查，因為這種指標具有回應性評估(responsive evaluation)的作用，可以檢驗民眾是否真正受益(<http://www.rdecctd.gov.tw /07-D&D/topic9.htm>)。因此，接下來將說明有關地方政府行政績效的問題。

Light(1997)指出有別於過去追求效率的科學管理運動，晚近由政府再造運動(Light 稱之為 Liberation Management)則以績效為目標；而其主要作法有：簡化官僚冗長形式、顧客至上、授能員工、以及回歸基本面。今日地方政府運作範圍與業務項目甚多。故在此複雜的特性下，其所需涵蓋的績效目標也隨之增加。Rogers(1990)將地方政府行政績效的達成區分為兩種取向，分別是「對內 vs.對外」以及「人員 vs.制度」。此兩種取向彼此組台後，便形成四種行政績效的觀察途徑：