

# 顧客導向的政府再造策略

林水波\* 陳志瑋\*\*

## 摘 要

顧客導向策略是當前許多國家從事政府再造的重要途徑之一。本文從顧客導向策略的特質中，引申出政治管理、服務管理、課責管理、信任管理、接近管道管理，以及對利害關係人管理六項方法。之後再從目標與策略設計兩個層次，詳細探討顧客導向策略的內涵與達成手段。不過，本文在作上面論述之同時，特別提醒主事者在採納本策略之際，應注意利益團體的可能宰制、行政權力的不斷擴大、實踐所引發的部際衝突，以及誘因機制不足等潛在問題。因此有待輔以配套或輔助措施，以健全本策略的功效。

最後本文認為顧客導向策略之終極旨趣在於落實民主行政，讓顧客逐步當家作主，而不僅單純提升顧客滿意度而已。因此，行政改革若能建立在政府與顧客相互主體性的基礎上，將能成就更前瞻性與更遠景性的再造工程。

關鍵詞：顧客導向策略、新公共管理、雙重課責、單一窗口、民主行政

## 壹、前 言

政府服務注入顧客導向精神的時代已經來臨，蓋政府服務的優質，深受其顧客滿意度的影響，更由顧客的感受，決定服務的變革。誠如 Drucker

---

\* 台灣大學政治學系教授

\*\* 台灣大學政治學研究所博士候選人

(1954: 37)在為企業下定義時，就曾指出顧客決定了企業的存在，企業的目的在創造更多的顧客，壯大己身的業績，奠定本身生存的正當性。同樣地，公民做為政府的顧客，亦決定了政府的興替與存在，政府的目的便是為顧客提供公共服務。由公共行政研究的發展而論，一九九〇可謂是新公共管理的年代，各種政府改造策略紛至沓來，其中顧客導向的策略，由於將公民類比為顧客，從而創發出許多新穎而實用的觀念與策略，值得吾人加以推介與評析。

本項策略的核心假定，可歸納為如下數點（林水波，民國八十六年）：

- 一、政府及私部門在本質上是類似的，且對管理的誘因與過程亦為相似的反映；
- 二、政府的各個機構可被視為企業體，其在競爭的市場環境下，最能運作得宜；
- 三、所有的顧客均能接觸到這項資訊，即有關不同的提供服務者，所提供的品質及顧客接受服務所要負擔的成本；
- 四、提供服務者之間要能互相競爭，新的競爭者亦能在毫無障礙的情境下，隨時加入競爭的行列；
- 五、顧客擁有自主性，持有裁量權，願意承擔各項選擇風險。

由於顧客導向策略是基於公民與顧客之間的類比論證（analogical argument）而來，該論證假定二項或多項政策之間的關係具有相似性（Dunn, 1994: 119）。因此，顧客導向策略多借用私部門的理論與實質內涵，而予以應用在公部門架構下。本文將根據 Osborne & Gaebler (1992)以及 Osborne & Plastrik (1997)的著作為基礎，佐以各種分析與事實驗證，首先鋪陳策略的發展背景；其次探討顧客導向策略的特質，藉以釐清本策略的概念；三者衍生自策略特質的意含，闡述顧客導向策略的六項管理途徑及策略設計；四者分析顧客導向策略的優勢與限制；最後則是結論。上述架構可參見表一說明。

表一：顧客導向策略的特質、管理途徑與策略

特 質	顧客導向策略的管理	目 標	策 略 設 計
由外而內改造	政治管理	正 當 性 合 法 性	· 訴諸民意 · 法制再造
顧客永遠優先	服務管理	品 質 效 能	· 訂定服務標準 · 傾聽顧客聲音 · 發放代用券
雙重課責要求	課責管理	回 應 負 責	· 建立服務回應系統 · 建立課責第二管道
政府顧客對話	信任管理	合 夥 承 諾	· 策略聯盟 · 建立公共組織聲譽
小眾市場區隔	接近管道管理	多 樣 性 平 等 性	· 電子化政府 · 單一窗口
多重顧客角色	對利害關係人管理	認 定 顧 客 協 調 衝 突	· 顧客調查 · 建立代表機制

## 貳、顧客導向策略的發展背景

顧客導向的政府再造策略之出現，並非出自歷史的偶然，而是源自歷史的傳承、社會發展的演變。事實上，它不僅鑲嵌在國內外政經環境中，且又有公共選擇理論的推波助瀾，因此演展為政府再造的新浪潮。至於其出現的情勢變化，本文嘗試歸納幾點重要因素，以鋪陳顧客導向策略的發展背景。

### 一、國際政經情勢

欸經濟議題當道：冷戰結束後，經濟議題逐步已取代政治與軍事議題，成為世界上許多國家最主要的關懷所在。美國及歐洲面臨亞洲強勁的經濟

挑戰，因而或者進行區域整合（如歐洲聯盟和北美自由貿易協定），或者透過國際組織強化世界自由市場的運作（如世界貿易組織）。換言之，後冷戰時代是以經濟性國際組織獨領風騷，各國莫不以促進經濟成長、提升國家競爭優勢為己任，以便在世界經濟體系中佔有一席之地。

机第三路線出頭：第三路線（the Third Way）主要是左派人士因應冷戰結束後的全球化經濟潮流，所提出的一種政治思維。首先，第三路線重視教育與人力資本，而不再堅持中央統制經濟。此外，第三路線主張減稅以刺激景氣，並削減日益沈重的社會福利負擔。第三路線認為政府主要的責任便是促進經濟成長（Dye, 1997: 222）。例如一九九八年九月德國大選，打出新中間（Die neue Mitte）政治口號的社會民主黨領袖施若德，打敗柯爾贏得大選勝利（自由時報，民國八十七年，九月三十日，第十版）。另外英國首相布雷爾、美國總統柯林頓，乃至荷蘭總理郭克，亦皆力倡第三路線的觀念。可以預見的是，中間路線將蔚為風潮，並進一步影響許多國家，使許多國家放棄干預式的施政理念，而以自由化管理（liberation management）的途徑，重新塑造國家與社會的關係（Light, 1997: 36-43）。

再者，第三路線強調，政府要將人民訓練成自力更生者，而非一再製造依賴者，以減少自己的負擔，並能關注國內外更重要及迫切的問題，建構強健的競爭優勢。因之，其有走向顧客導向之趨勢，進而改變政府運作的方式。

权全球經濟成形：基於「全球化」（globalization）的趨勢，促使西方世界積極向亞洲等新興市場叩關，要求更加開放資本與金融市場，促進經濟自由化，以進行另一種形式的「新殖民主義」。透過國際貨幣基金（IMF）和世界銀行（World Bank）附帶條件的貸款，或透過世界貿易組織（WTO）的各項貿易協定所衍生的外壓，促使亞洲或拉丁美洲等國家，必須調整國內經濟結構、提高行政效率，以因應更開放的市場。因此，經濟面的需求恐將轉變為政治與行政改革的呼聲。

在上述背景下，顧客導向隱含著兩個層面的意義：對西方國家而言，政府運作採行顧客導向是回應資本家與企業家的需求，以國際組織為管道進行全球化事業的擴展；對新興工業國家而言，則除了來自西方國家的跨國公司外，他們所面對的顧客尚包括國內產業與利益團體。這兩者可能形成共生關係，也可能形成共棲關係，但要求在地政府採取「回應顧客」的

策略，則屬一致。

## 二、國內政經環境

對許多新興工業國家而言，多數面臨國內外政治經濟的壓力，而必須適時推出各種因應政策方案。尤其在民主化過程中，推動經濟成長與實施社會福利政策成為兩項重要的施政方向（Srensen, 1998）。經濟成長帶動市場經濟的競爭性，提升民間社會的自主性，而社會福利則提高政府向人民負責、回應的需求。事實上，公共服務的品質和國家的經濟表現存有某種程度的關連性。一個國家的經濟競爭力受到該國的衛生、教育與職業訓練、稅務行政的效率或鼓勵中小企業發展等因素影響（Hughes, 1998: 16）。因之，基於「期望升高的革命」，使政府必須以積極任事的精神，塑造具有生產力的公共服務品質，重拾公民對政府的信任感，以建立政府的執政口碑，從而達到「結果導向」之目標（林水波，民國八十七年）。

在上述背景下，顧客導向策略可以帶動政府部門的活化，使政府以競爭、回應、負責、服務的精神，推動經濟成長與社會福利，重塑公民對政府的信任感與承諾感。

## 三、向私部門取經

顧客導向策略的崛起，受到私部門管理技術與策略廣為公部門青睞採納所致。例如高雄市出現首位企業家副市長，而政府亦頻頻向企業家取經，冀望政府再造運動得以注入企業家精神，且此種風潮儼然成為當前行政改革的主流。因此，諸如顧客滿意、講究服務、提升品質、追求效率等私部門慣用的口號，如今乃成為政府標竿與學習的對象。

在上述背景下，顧客導向策略要求政府擺脫僵化的層級與控制，回歸以公民為焦點的服務型政府。

總之，顧客導向策略是達成行政改革的一項工具，其目標在展現改革的成果。它促使公部門提高服務品質、完成政策計畫，同時健全政府向公民負責的制度，以建立公民與政府之間的合夥與信任關係，共創雙贏局面。一九九〇年代的行政改革趨勢，至此已演變為「顧客是管理的新焦點」（Shafritz and Russell, 1997: 314）。各國政府均應正視此一潮流背景，發展各項執行策略，並評估各項策略的優勢與潛在限制，以維持改革成果，不

使其成為明日黃花。

## 參、顧客導向策略的特質：概念澄清

顧客導向策略並非可單獨存在的改革工具，而須仰賴結果策略與文化策略互相配套而行。顧客導向策略能否產生正面效應，事實上更有賴於政府結構與制度能否適度調整、行政程序能否彈性化、顧客至上的文化能否建立、結果導向的改革策略能否實施等因素而定。此外，顧客導向策略的驅動力不是來自政府本身；策略成敗的評估也不是由行政官僚、政務首長或立法者定奪，政府績效良窳最終決定於顧客本身的評價。要言之，顧客導向策略備有下列六點重要特質：

### 一、由外而內改造

傳統科層制講究政策制定與執行均由上而下（top-down）來貫徹，而參與型政策模式則講究由下而上（bottom-up）傳輸。但在顧客導向的改造文化上，政府的行動依據依循由外而內（from-the-outside-in）的路徑而行。換言之，顧客的期望決定政策設計的藍圖；顧客的需求決定財貨和服務的供給內涵；顧客的滿意度決定政策執行的成效；顧客的評價則決定政策變遷的方向。

由外而內改造符合行政改革的需要，避免結構慣性所導致的改革形式主義。經由外力更容易促進組織、流程與結構的變遷、建立公民意識、保持改革熱度。此外，由外而內的改造模式提供改革者堅實的後盾，從而避免政治與組織上的障礙。

### 二、顧客永遠優先

顧客導向策略的第一課是「顧客永遠優先」(Putting the Customer First—Always!) (Webster, 1994)。換言之，政府施政所念茲在茲者，應是「顧客之所欲，長在我心」，顧客是行政與管理的中心、政策與服務之標的。顧客導向策略使公共組織的焦點從「過程」轉向「人」身上，因此反映行政改革中的民主取向，使政府、顧客與公務員的參與心、投入情、權能感及責任識得以建立（林水波、莊文忠，民國八十七年），透過顧客優先的理念，提高顧客對公共服務的滿意度，進而建立改革的口碑。

### 三、雙重課責要求

總體而言，官僚組織面臨兩大群顧客：首先是一般人民，其次是政務首長與立法人員。雖然在名義上，人民應是頭家與主權者，但實際上這兩大團體各有不同的行動邏輯與利益關懷，因而形成雙重課責（dual accountability）的現象（Osborne and Plastrik, 1997: 178）。代議政治假定代議士或民選官員具有良好的代表性，並根據其良心與判斷力行使職權，為人民謀取最大福祉。然而代議政治不免遭受利益被扭曲，或假民意之名遂行個人私利，因此顧客導向策略強調官僚組織也應直接向人民負責述職，以彌補代議制度之不足。因此，顧客導向策略形成雙重課責機制（參見圖二），從制度面確保公共組織和顧客之間的連帶關係，以增強公共組織的責任意識。

### 四、政府顧客對話

顧客導向策略之所以發揮功效的前提之一，便是政府能否建立充分的溝通機制，進行雙方的對話與互動，以使雙方反省固有視框的限制，得以重新調整彼此視框，並且互相適應與諒解，否則「外情無法內達」，則政策設計將無法呼應顧客的心聲與需要，政策產出勢必與傳統的決策模式並無二致。因此，顧客導向策略試圖建構一種新型的決策模式，透過與顧客的諮商與互動，進而開發新的政策議題、明瞭問題本質、研擬行動方案，並做為評估政策成敗的準繩。

為了服務顧客，提升顧客的參與乃一必要手段（Peters, 1998: 296）。因此，政府必須提供顧客參與的管道，使得顧客的聲音得以進入行政過程。除此之外，政府應該顧及基層公務員的重要性，賦予一定的地位與裁量權，如此才能建立政府與顧客雙方有效互動的基礎。但是，顧客是否願意參與、基層公務員是否願意扮演充分溝通機制的重要角色，實有賴於雙方對參與效度的認知。換言之，若顧客與基層公務員根據過往經驗，認定參與及對話只是一種形式或障眼法，則在缺乏信任的情況下，將降低參與的意願與熱情，而無法塑造有效的互動關係。

### 五、小眾市場區隔



由於民間企業的產品和服務均有特定標的階層與對象，因此容易掌握顧客的特質與需求。但公共服務浩瀚無邊，政府所面對的顧客涵括各個階層、團體，他們的需求與利益又彼此不同，甚至互相衝突，因此公共政策亦常面臨價值衝突的窘境。為了避免上述問題，顧客導向策略重視公共服務的小眾市場區隔，以反映顧客的異質性與多元性。因此，顧客導向策略必須根據不同型態的顧客特質與需求，擬定相契合的政策對應工具，如此將能提高顧客導向策略的功效，減少價值衝突與顧客彼此扞格所帶來的抵消效應。

小眾市場區隔的另一層功能，便是提供事前的篩選 (selection) 功能，以確保獲得服務的進入者是該公共組織真正的服務對象，如此可減少資源浪費，致使接受服務的顧客均是真正需要服務者 (Schneider and Bowen, 1995: 93)。以我國行政院所提出的企業紓困方案為例，即應對要求紓困的企業進行分類與篩選，以處罰蓄意掏空公司資產的個人、拯救正常營運但亟需短期資金的企業，而不得一視同仁，否則將有失公平性<sup>1</sup>。換言之，政府的財貨和服務並非盲目的一體適用，而應針對政策目標尋找相對應之利害關係人，以有效的政策工具輸送服務或提供財貨。

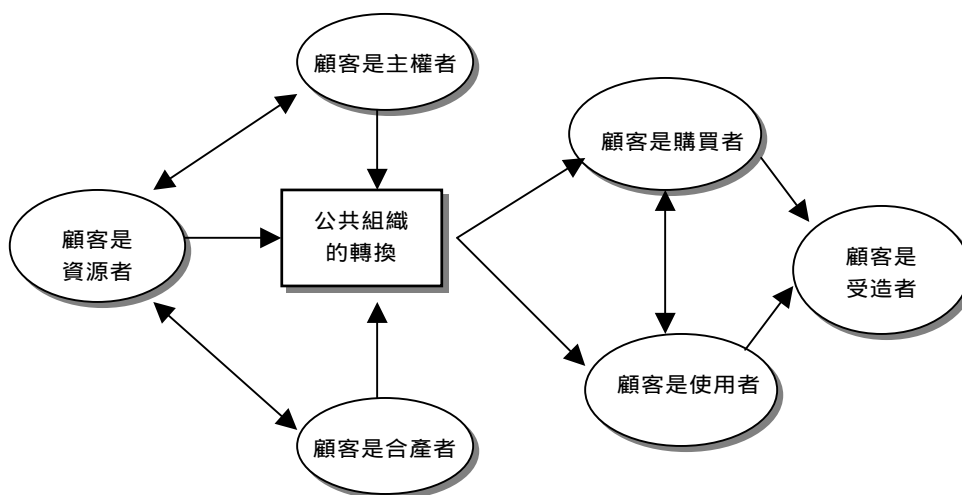
## 六、多重顧客角色

政府不僅須面對異質且多元的顧客組合，同時也應瞭解任何單一或團體顧客均具備多重角色，如此方能設計出合宜的顧客導向策略。簡言之，在公共服務的轉換過程中，顧客扮演下列諸多角色 (參見圖一)：

---

<sup>1</sup> 金融研究訓練中心董事長侯金英於「金融風暴的衝擊與對策」研討會之專題演講。參見自由時報，民國八十七年十一月二十八日，第十九版。

圖一：顧客的多重角色



資料來源：修改自 Lengnick-Hall, L. A., 1996: 797.

#### 顧客是資源者

本角色假定政策體制環境乃相互依賴，顧客並非純然財貨和服務的購買者或使用者，而是擁有社會資本與智識資本的擁有者，足供公共組織開發運用。顧客導向的治理模式需要公共組織從顧客身上擷取資源，並將資源有效的配置與運用，以發展行政能力，轉換為可供購買或使用的財貨和服務。

顧客所擁有的社會資本與智識資本，每使顧客成為價值的創造者、創新理念的泉源與改革的動力，顧客亦能提供服務與溝通網絡諮詢、反映問題、繳納稅金，因此是公共服務的活水源頭。

#### 顧客是主權者

本角色假定公共組織和顧客之間並不是相對立的個體，而是所有者與經營者，或授權人與代理人之間的關係，因此可說是公共組織的主權者。在公共服務的過程上，顧客有義務承擔更主動的責任，但亦擁有絕對的權利要求其代理人（即行政官僚）改善政府的功效（Schacher, 1995: 532）<sup>2</sup>。

<sup>2</sup> Schacher (1995)與 Smith & Huntsman (1997)認為公民做為顧客 (citizens as

因此公共組織必須面對雙重課責的要求。顧客身為頭家的身分，既提供資源以供轉換為公共服務和財貨，亦是監督、評價行政機關的另類領導人（substitutes for leadership）。行政官僚不僅對機關的上司負責，而且也應對顧客負責（Schneider and Bowen, 1995: 86）。

#### 狂顧客是合產者

本角色假定公共組織與顧客本各具專長與資源，雙方若結合就可增加公共服務的效率和效能，且更能符合顧客己身的期望與需求。由於民營化漸進成為服務提供的主流趨勢，以及公私部門之間的分際受到重新定義，而使顧客的合產者角色備受重視。顧客可能提供技術、資金、人員或通路，間接或直接和政府合作提供某種服務或財貨。例如 BOT 結合政府與產業界進行重大工程建設，而便利商店提供現成通路，成為回收資源或繳納停車費用的定點。當顧客涉入合產者的角色愈多，便愈有能力影響公共服務的品質（Lengnick-Hall, 1996: 802; 804）。長期而言，合產關係若在平等公開的競爭條件下朝良性的制度化方向前進，則將有助於形成政策網絡、增加整體社會資本、降低雙方交易成本，並轉移成為信任基礎。

#### 狡顧客是購買者

本角色假定公共服務可以訂價，顧客則有能力根據其需求彈性，站在主動者的地位決定公共服務的種類與數量。當顧客是公共服務的購買者時，且公共服務具有可替代性與選擇性時，政府和顧客的關係最類似私部門的市場經濟模式。在使用者付費的觀念下，已經有愈來愈多公共財貨和服務必須經由購買的方式獲得。甚至外部成本（如環境空氣污染）亦可轉換成財貨，再由製造污染的廠商購買，使其成本內部化。當廠商沒有意願或未備技術降低污染，則將因沈重的污染稅或罰緩負擔，最終可能被迫退出市場，而達到管制環境或空氣污染的目標。

由於多數公共服務不具可替代性與選擇性，因此它難以形成自律性的市場，故價格機能也無法充分運作。但站在購買者的角色，顧客將更有能力影響公共服務的內涵與品質，使最終的政策產出較符合政府與顧客雙方的期望。

---

customers）和公民做為所有者（citizens as owners）為兩個不同的概念。但本文對顧客的界定範圍較 Schacher 等學者為廣，並假定顧客和公民是相同的概念，而不另行討論兩者可能出現的異同問題。

#### 玆顧客是使用者

本角色假定公共服務產出是為了顧客，因此顧客在接受公共服務的同時，一方面可衡量期望與實際之間的落差，從而決定顧客的滿意度；另一方面，顧客可和提供服務的組織發展互動關係，增加整個系統的競爭品質（Lengnick-Hall, 1996: 809-810）。為了提高顧客使用公共服務的頻率，公共組織定要站在顧客的立場，設身處地的為其著想，用以增強其滿意度，同時強健化自己的正當性。

#### 用顧客是受造者

本角色假定公共服務皆有特定目的，「人」本身亦為公共服務最終產品的一部份。例如性別平等、族群融合、教育、衛生、勞工、福利、環保等政策產出，無一不和顧客做為產品的一部份有關。以教育政策為例，一名學生從學校習得社會所珍視的知識、技能、態度、認知與心智習慣，代表學校教育的產品品質（Schlechty, 1997: 56）。顧客透過公共服務的購買或使用，無形中進入整個政策過程，深受過程的薰陶或馴化而成為政策產品的一部份。

不過，顧客本身並非被動地接受塑造，而是根據政府所提供的誘因、管制或服務等活動，而決定本身的行為。因此，政府片面宣傳、強迫或灌輸，並不必然製造出可欲的受造者。政府仍須回歸顧客導向的策略，以品質和服務吸引顧客，並能對顧客的偏好與期望有所回應、願負責，方能塑造可欲的政策產品。

當今的公共組織，為了妥適扮演己身的角色，發揮受肯定的績效，但靠自身單獨的努力可能力有未逮，尤須瞭解顧客的多重角色，與其建立深受認同的合夥關係，充分運用其所提供的資源，確認其主權地位，有效行銷產品而贏得其購買及使用，且在運作過程中馴化顧客，增強其能力，成為己身的助力者，為催化更高的品質而奮力不懈。因之，顧客的期望與願意消費，乃是公共組織生存及獲致正當性的活水源頭。

## 肆、顧客導向策略之管理途徑及設計

Osborne 和 Plastrik 指出：「顧客導向策略的最佳運作模式，厥為民選官員能根據顧客滿意的觀點，設定公共組織的目標，並要求服務提供者向

顧客的滿意度負責。」(1997: 178-79) 因此, 顧客導向策略的設計以顧客為標的, 以滿意度為標準, 而綜合性指標便是政府能否提出結果導向的成就, 以建立全面品質管理、全面倫理管理與績效管理週期(林水波, 民國八十七年)。此外, 基於許多公共服務必須執行公權力, 而具有強制與壟斷的性質, 因此顧客導向策略應和結果導向策略(Consequences Strategy)與灌能導向策略(Control Strategy)互相結合應用, 以收相輔相成之效(Osborne and Plastrik, 1997: 185)。為了實現顧客導向策略, 本文認為可從下列管理途徑著手:

## 一、政治管理

### 切目標: 正當性與合法性

顧客導向策略屬於行政改革的一環, 由於行政改革不能脫離政治環境而獨立, 而政治部門能否衷心支持, 則影響行政改革的成敗甚鉅, 因此有必要進行政治管理, 以追求改革的正當性與合法性的目標。

### 物策略設計

#### 杖訴諸民意

當對標的團體提供服務成為公共服務的焦點時, 將有助於注入民主精神, 使行政改革不是行政部門純然追求效率的工具。就某程度而言, 行政改革的結果, 往往使公民團體或利益團體的聲音或運作空間加大, 政治部門反可能懼怕失去影響力, 而無心全力支持顧客導向策略的實現。為防止政治上的阻礙, 顧客應扮演資源者的角色, 利用選票、組織網絡或媒體等管道, 促使民意機關或政務首長履行顧客導向策略的要求, 確實授權基層公務員以增加彈性化的行政裁量空間。「新政府運動」一書曾以密西根州實施機會卡(Opportunity Card)為例子, 說明州長的支持與否如何決定一項顧客導向策略的成敗(Osborne and Gaebler, 1992: 188-192)。在民主政治成熟的國家, 顧客身為頭家與合產者, 提供各種公共服務資源, 因此在推動顧客導向策略上可扮演更關鍵性角色。

#### 机法制再造

行政改革若未獲民意機關支持, 在法制上配合改革與改造, 則往往面臨諸多窒礙難行之困難。法制再造可使牽涉到法律保留的行政改革事項, 獲得合法的基礎, 特別是牽涉到擴張行政裁量權所需的法律授權。此外,

透過法制再造亦可建立整套課責機制，致使行政機關的權限劃分與責任歸屬有了明確依據。例如美國國會於一九九三年所通過的政府績效暨成果法（Government Performance and Results Act of 1993），便賦予預算管理局（OMB）更大管理權限，聯邦各機關應提出策略計畫（Sec. 3）、年度績效計畫與報告（Sec. 4）與一系列領航計畫（Pilot Projects）（Sec. 6），使顧客導向的理念能透過各項策略計畫的實施，帶動聯邦機關改進管理流程與績效。而國會在該法的架構下則扮演監督的角色，促使整項法律在完整的法制架構下進行。法制再造可確保行政改革成果廣續實施，並避免人亡政息的問題。但若牽涉到行政與立法部門的權力或利益消長，則亦可能增加改革的難度，而不易實現。

## 二、服務管理

### 切目標：品質與效能

品質有三層意義：玲透過顧客的眼光，全面評估一項服務的良窳；委因應品管圈或全面品質管理（TQM）的要求，提出最佳的回應；侖將品質當做專業的評估標準基礎（Paguin, 1998: 232）。而如今全面品質管理的觀念更是深入公私部門各領域，成為管理人員奉行的圭臬<sup>3</sup>。在服務管理的途徑下，衡量政府的績效標準，不在人力或成本的簡約，而在政府所展現的品質與效能。因此，服務管理有賴上層管理者確實授權，透過服務團隊的協調合作，以建立服務與企業家精神的文化（Schneider and Bowen, 1995: 236-260; Osborne and Plastrik, 1997: 241-298），成就結果導向的政府再造。因此，在顧客導向的服務時代，品質和效能是消弭顧客的期望與現實之間落差的關鍵，也是創造真正顧客的橋樑。

### 物策略

#### 杖訂定服務標準

訂定顧客服務標準是提升服務品質的一項重要策略。以美國總統柯林

<sup>3</sup> Deming 提出十四項組織脫離危機的方針指引分別為：玲品質改進永不止息；委適時援用嶄新觀念；侖停止依賴事後檢測；娃徹底排除以價取向；妹知識領導轉化思維；姁組成團隊消除本位；媧解除組織白色恐怖；娖採行領導代替控管；媎建立永久社會資本；媏根據系統找尋問題；媡永續訓練組織員工；媣創造永續經營目標；媥全員投入轉型需要；媦強化員工教育自律（林水波，民國八十七年）。

頓於一九九三年九月所發佈的第一二八六二號行政命令 (Executive Order No. 12862) 為例, 他要求各聯邦機關均應建立並執行顧客服務標準<sup>4</sup>。這些顧客服務標準皆屬於具體且技術性的服務時間、流程與品質規定, 因此可做為顧客課責與績效評估的標準 (江岷欽, 民國八十七年)。

除此之外, 國際標準化組織 (International Standardization Organization, ISO) 所訂定的國際服務或環境品質標準, 亦可做為行政機關推動服務管理的方向。在政府機關方面, 目前台北市政府、高雄市政府與板橋市公所部份單位已通過 ISO 9000 系列 (品質管理與品質保證標準) 的認證。透過服務與環境標準的建立, 將使財貨和服務從設計、生產至服務各階段中, 皆可防止不符品質的情事發生, 以增加顧客滿意度<sup>5</sup>。在國家標準國際化的趨勢下, 由於 ISO 9000 系列標準亦可通用於行政機關, 因此未來勢必形成公部門服務流程改變的革命, 以符合品質管理與品質保證的標準。

#### 傾聽顧客聲音

政府和顧客之間若無互動與對話, 則顧客的期望與實際之間的落差勢必增大。傾聽顧客聲音是提昇服務品質與效能的重要前提, 因此公共組織應透過各種正式或非正式管道, 以瞭解顧客之期待、需求、偏好與價值。然而在桃園內定國小罷課事件, 我們隱約聽到縣府的聲音, 謂: 有人利用天真無邪的小朋友, 做為遂行不法意圖的政治動作; 也聽到了家長會的聲音, 謂: 子女都是心肝寶貝, 罷課是不得已之事, 只藉此出來反對焚化爐的興建, 才能確保下一代的生活品質。但罷課事件的主角, 其聲音始終未被聽到。以致不能了解其對興建焚化爐的態度, 他們參與罷課的意願究竟為何。由此事件可知, 大人如果不尊重孩子的意見表達, 又如何期待孩子會尊重別人呢? (陳雅惠, 民國八十八年) 換言之, 此案對涉入的顧客認

<sup>4</sup> 該行政命令稱為「訂定顧客服務標準」(Setting Customer Service Standards), 其要點如下: 玲認定實然顧客與應然顧客; 委調查顧客所需要及所滿意的服務種類與品質; 奔公布服務標準, 並據以衡量服務績效; 娃以最佳的企業服務績效為學習標竿; 妹調查基層人員有關最佳企業服務標竿的達成障礙與理念; 妣顧客擁有選擇服務來源與服務方式的權利; 媠建立資訊、服務與申訴制度供顧客利用; 妣發展處理顧客申訴的方法。

<sup>5</sup> 品質管理標準於一九八七年制定, 我國經濟部商檢局於一九九一年轉換公布為國家標準。參閱自由時報, 民國八十六年十一月二十一日, 第十九版。ISO9000 系列的要求總計有二十項, 目前共分 ISO9001、ISO9002 和 ISO9003 三類標準。

定有所偏差，未能鎖住主要對象，就不可能得到合理的處置，學習到正確的教訓。

台北市自馬英九主政後，現今正在遴選教育局長，吾人至盼遴選委員在從事任何正式的遴選工作之際，以顧客為導向進行之，確實排除個人及所屬團體之視野，而能以真正的顧客——莘莘學子為主體，以全體市民之福祉為依歸，認真思考我們究竟需要哪種適格的教育局長。吾人認為帶領跨世紀的教育局長所應具備的條件為：

- 杖充分瞭解教育文化旨趣與環境演展；
- 机全面掌握教育問題與困境之所在；
- 权擁有宏觀巨視的學術與知識視野，足以規劃未來的教育藍圖；
- 柀持有深層人文素養及清晰哲學理念，可資思考教育百年大計於不墜；
- 籽懷有清晰的教育理念與人本關懷，用以規劃與形成契合時需的教育政策；
- 屹具有批判與改革的性格與能力，得以解決長年的教育問題與弊端；
- 机須能抗拒誘惑、關說的壓力，用以對應惡質化的政治社會環境；
- 毒得能由下而上站在每位市民、家長、學生、教師、校長及市府的立場、角度與權益，來慎思教育問題並做出合理決策（潘安，民國八十八年）。

遴選委員果真以上述八項標準做為局長的遴選，則適格者就易勝出，得能勾劃未來的教育願景。

不過，隨著組織的不同，他們傾聽顧客聲音的結果可能具有強制力，也可能不具強制力；另一方面，有些組織可能主動探求顧客的聲音，有些組織可能被動接受顧客的抱怨或申訴。因此，本文根據這兩個面向，將傾聽顧客聲音的方法區分為四個類型（參見圖二）。

在表二中，唯有透過制度化的管道，或透過管理階層人員的「走動式管理」，傾聽顧客聲音的結果方能具有強制性。台北市政府過去曾經辦理「與民有約」的活動，透過市長直接對各局處下達命令，因此可以使傾聽顧客聲音本身具有一定的強制力。關於稽查員（inspectors）的設計，源自紐約市計程車委員會（New York City Taxi Commission）派遣偽裝乘客，以探查計程車駕駛的行為與服務品質；台北市公車處為評鑑公車服務品質，



特別甄募乘客擔任義工，於日常乘坐公車時同時進行評鑑工作，因此亦扮演類似稽查員的角色，只是義工的評鑑本身並不具強制力。服務團是民國八十三年行政革新方案的構想，服務團每年選定為民服務的重點項目進行診斷服務，以發掘問題，並提出具體改進建議，再交由業務主管機關執行之。因此，服務團實行走動式管理的理念，透過主動而具有強制力的傾聽，使顧客的聲音能夠迅速獲得回應。

表二：傾聽顧客聲音的四種類型

	主動傾聽	被動傾聽
具強制力傾聽	與民有約	申 訴
	稽查機制	陳 情
	服務團制	訴 願
無強制力傾聽	顧客調查	免費電話
	顧客訪談	電子郵件
	滿意追蹤	意見信箱
	顧客諮詢	

資料來源：根據 Osborne and Gaebler (1992: 177-179)之列表加以分類修改。

源自北歐的行政申訴 (Ombudsman) 制度，主要目的在接受民眾的申訴，使民眾的苦情獲得伸張。這項制度受到全世界的廣泛應用，在台灣亦引起高度重視與討論，但目前的制度偏向陳情與訴願，雖然具有一定的強制力，但對顧客的保障似乎仍不夠全面性。此外，從課責管理的角度來看，顧客申訴和責任追究應該具有相連性，如此將可增加公共組織改善服務品質，減少行政錯誤的誘因。

在不具強制力的傾聽方面，多數偏向非正式性的設計，因此政府只是被動獲取顧客的聲音與資訊，但不必然有所回應。其中，顧客諮詢是指納入顧客成員的諮詢委員會，由委員會成員提供諮詢與建議，但是否能夠轉化為實際方案，則視該委員會的權限與影響力而定。目前行政院蕭萬長院長的電子信箱擁有新聞局人員專人回覆且頗受好評，在當今電子化政府的

時代走向，此項方式尚有待多加利用並加強推廣。由於主動傾聽的類型通常伴隨著特定的目標，因此調查或訪談等結果較容易轉化為改進服務的依據，但是被動且不具強制力的傾聽管道，則較容易淪為形式主義，因此不易轉化為品質的改善與服務的提昇。

#### 權發放代用券

代用券 (voucher) 是指政府為實現特定政策，而將補助金轉化為非現金的代用券，使顧客在特定服務類型的限制下，擁有選擇服務對象的權利，至於收取代用券的機構則向政府兌換現金。其背後的理念便是希望賦予顧客選擇權，使公共服務出現擬似市場競爭的機制。因此，握有代用券的顧客便可選擇服務或財貨品質較高的機構接受服務，而這些機構為了爭取顧客，勢必提高服務水準，而形成良性競爭的狀態。美國教育改革的其中一項呼籲便是利用教育代用券 (educational voucher) 機制，使就學者自由選擇學校而不受學區限制，例如士兵福利法 (GI Bill) 便是利用教育代用券的成功例子 (Osborne and Gaebler, 1992: 181; Dye, 1997: 127)。另外美國在社會福利政策上，亦充分發揮代用券的優點，像嬰兒營養品便以代用券的方式發放。代用券也成為我國漸受重視的一項政策工具，如台北縣政府教育局宣佈將從八十九年度起發放幼兒教育券 (自由時報，民國八十八年二月二十五日，第十二版)，此外，台北市政府亦針對幼兒教育代用券進行規劃並準備實施。而行政院勞委會於日前宣佈在現行補助勞工購屋的單行作法之外，另行研擬發行「租屋券」，給予所得偏低、眷口數較多的勞工家庭租屋津貼 (自由時報，民國八十八年三月二日，第一版)。因此，在可預見的將來，代用券將可能在台灣逐漸普遍化。

### 三、課責管理

#### 初目標：回應與負責

課責管理的目標在建立負責而具有回應能力的政府，以實現政府對顧客的承諾。課責機制是顧客導向的政府再造策略之重要手段，有效的課責管理將可提高公共組織的負責性與回應性。尤其當民意機關本身沒有足夠能力對行政機關進行監督時，或基於現實政治的考量而無法落實責任政治時，民間的公民團體、專業組織或學界，便或可扮演積極的角色，使政府不至過度耽迷於權力的傲慢而無法自拔。

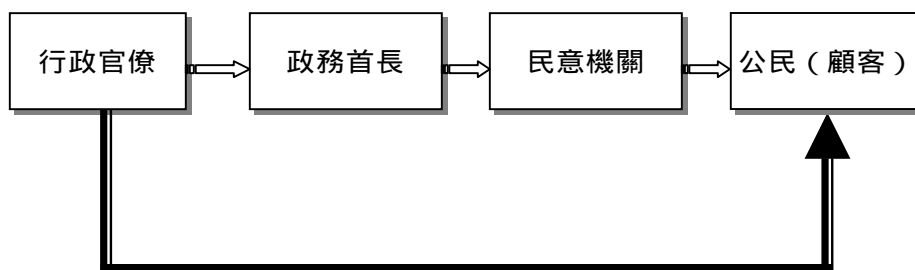
### 林建立服務回應系統

所謂服務回應系統是指，組織能針對顧客的需要或意見，而向顧客提出回應與承諾的機制。服務回應系統的建立可依循以下九項步驟：玲建立與顧客之間的關係；委診斷個別顧客的需要；奔評估組織滿足顧客需要的能力；姓向顧客提出承諾；妹裝備實現顧客回應的立基；妣發展服務提供計畫；媃迅速指派任務；妤監督服務提供過程；媆提供合夥人支持與指導（Davis and Manrodt, 1996: 97-103）。如前所述，服務回應系統和傾聽顧客導向策略具有密切相關，若傾聽顧客的結果不能轉化為服務回應系統，則不僅政府和顧客的互動關係成為空談，且課責制度亦沒有實質依據可資遵從。例如申訴制度本身隱含著強制仲裁的目的，若仲裁具有客觀性與約束力，則將可揭露真相、減少貪贓枉法的空間。因此，政府的服務回應系統應促使改進服務品質、衡量服務績效、課以公務人員責任三者成為環環相扣的系統，以增加組織回應與再造的能力。

### 机建立第二課責管道

顧客導向策略應顧及雙重課責的特性，於是公共服務除了向政務首長與立法機關負責外，另外將焦點放在對顧客負責身上。所謂課責是一種透過述職義務之講究，以展現對有權課責機關負責的過程，它和責任（responsibility）、回覆（answerability）、回應（responsiveness）、影響力（influence）、自主性（autonomy）和透明性（transparency）等概念均有關聯（Thomas, 1998: 350）。但傳統對於課責的要求，大都依循著行政官僚對民選首長、民選首長對立法部門、立法部門對人民的單線過程。但就台灣現狀而言，民眾對立法機關似乎仍存在著信任赤字（trust deficit），因此另闢課責的「第二管道」，將可救濟單線課責之窮（參見圖二）。在實際做法上，可透過制度設計要求某些公共組織的績效評估納入顧客的聲音；或透過行政程序法之要求，使政策過程獲得某種程度的顧客認可；建立公民投票的制度，使法律或政策的制定不得專擅或怠惰。凡此皆有助於課責第二管道之建立。

圖二：雙重課責：第二管道的課責管理



#### 四、信任管理

##### 初目標：合夥與承諾

顧客導向策略重視政府與顧客的雙方對話與互動，因此有助於兩者間信任感的提昇，從而達成建立合夥與承諾關係的目標。當政府與顧客雙方建立此信任基礎時，將可累積相關涉入者的社會資本（social capital）。這些社會資本並不屬於涉入者任何一方所有，而是屬於共同享有的資產（Nahapiet and Ghoshal, 1998: 244, 256），且社會資本用得愈多，便能累積愈多。當前許多國家的政府正面臨信任赤字的困擾，造成人民和政府之間存在著期望與實際之間的政策落差。但當政策落差的幅度愈大，政策的持續性與穩定度便愈不足，則制度的可信度便會降低。我國目前警政革新其中有一項重點，便是提升民眾對警察的社會信任度，如此一來警民的合作與協防網絡才能有效建立與運作。

##### 物形構策略設計

##### 林策略聯盟

此處策略聯盟（strategic alliance）是指政府與顧客雙方在共享的目標與信任基礎上，以契約或非正式的合作方式完成共同目標（Das and Teng, 1998）。策略聯盟在私部門乃屬於相當常見的商業行為，其優點包括市場整合、技術支援、分享利基等等。我國目前大力推動的 BOT 計畫，亦可視為政府與民間之間的策略聯盟形態。其中台灣高鐵聯盟本身便是結合營造、機電等民間企業的策略聯盟，而該聯盟和政府之間則形成另一個層次的策略聯盟。策略聯盟的目的在擷取各部門所長，為共同目標與利益而戮力以赴。當政府與顧客之間建立長期的合夥與承諾關係後，政府與顧客雙

方便可降低交易成本與資訊成本，且建立良性互動的合夥關係，亦有助於服務品質的提昇。

#### 机建立組織聲譽

商譽 (goodwill) 是公司無形資產的一部份，必須透過長期苦心孤詣的經營方能獲致。但政府機關既無資產負債的觀念，且責任或榮譽往往加諸行政首長一人，形成層級結構「合眾為一」(one for all) 的歸屬現象 (Bovens, 1998)，在毀譽歸於一人的情況下，組織形象附屬於首長之下，而無法成為獨立的個體，組織成員自然缺乏誘因，為組織的長期資產投注心力，於是政府機關便不易建立長期且獨特的「品牌」。美國和英國為提升行政機關的服務績效，特別設立屬於組織的品質標章獎項，如英國的憲章標記獎章 (Charter Mark Awards)，獲獎的組織必須經過激烈競爭，因此可激發成員對組織的認同感與投入情，長期下來將形成良性循環，累積組織聲譽，並化為全民的資產。我國的經建會正在研擬「金斧獎」與「金錘獎」，分別獎勵有具體工作成效的「工作圈」與「業務改進小組」(行政院經建會，民國八十七年)。此作法之目的便是鼓勵行政機關內部的團隊合作，並收激勵士氣之效。

### 五、接近管道管理

#### 切目標：多樣性與平等性

服務多樣化後就可增加顧客的選擇空間，從而形成組織間自然的競爭。但顧客在獲得多樣性接近管道的同時，各項接近服務的管道應開放與讓顧客平等接近機會，服務和財貨不致被少數個人或團體所壟斷。因此，接近管道 (access) 管理的目標之一，便是確保公民獲得平等的服務管道，而不應有任何之偏頗 (Montricher, 1998: 118)。

#### 物策 略

##### 杖電子化政府

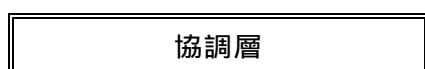
據統計在一九九八年底，國內上網人數已正式突破三百萬人，而提前八個月達成國家資訊基礎建設 (NII) 計畫所訂定的「三百萬人上網」之目標 (自由時報，民國八十八年一月二十六日，第七版)。目前「電子化/網

路化政府」已是國內政府再造的推動目標之一<sup>6</sup>。電子化政府除了增進行政效率外，另一意義便是利用網路平等而自由的特性，致使所有民眾皆可利用網路與政府進行雙向溝通。在電子化政府的架構下，每一個行政單位的網站都是與民眾接觸的窗口，且可採用電子公文、電子郵遞、電子採購、電子新聞與數位出版等創新方法，達成快速而有效的溝通與資訊傳播（項靖，民國八十七年）。隨著使用資訊科技人口的增加與使用率的普及，電子化政府的效用亦隨之增加，因此它具有邊際效用遞增的效果。透過電子化政府建立政府與顧客接觸媒介的策略，必須達到一定的規模，增加多樣而平等的接近管道才能發揮功效。但基於電腦使用並非完全普及，因此電子化政府只是輔助性工具，而不能完全代替傳統紙上作業方式。

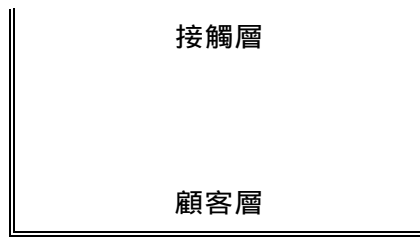
#### 單一窗口

隨著政府規模不斷擴大、業務日趨繁雜，乃使複雜的行政流程造成許多證照或許可的申請，必須經過繁瑣而冗長的公文旅行與文書作業。茲為避免申請者耗費無謂的時間與資金成本，單一窗口將是一項有效的策略。事實上，單一窗口可放在服務導向的公共組織架構下來分析，該架構可分為三個層次（參見圖三）：第一層屬於協調層（coordination tier），在服務價值的指引下，協調組織各單位業務進行管理工作，如此方能形成一致的服務標準與品質。第二是組織與顧客之間所有界面所設立的接觸層（contact tier），單一窗口的用意，便是整合界面上的所有接觸點，使各類服務是以顧客為焦點。第三個層次則是顧客層（customer tier），組織必須調查顧客的期望與需要，進行市場區隔，並蒐集顧客回饋的資訊（Schneider and Bowen, 1995）。

圖三：單一窗口與公共組織的服務層次



<sup>6</sup> 行政院提出「村村有電腦、里里有網路、課股有信箱、訊息瞬間通」的口號，做為「電子化／網路化政府」之目標。參見江丙坤，民國八十七年，第三三頁。



資料來源：修改自 Schneider and Bowen, 1995: 7.



在上述架構下，當政府以單一窗口整合眾多顧客接觸點時，最上層的協調管理能力必須充足。例如我國為了因應金融風暴所導致的出口衰退，因此經濟部國貿局與台北市進出口公會共同籌劃「出進口廠商聯合服務中心」，該中心集合了十五個財經相關單位，採單一窗口模式協助廠商一併解決外貿、通關、檢驗、金融及稅務等問題（自由時報，民國八十七年十一月十九日，第十七版）。設若這十五個財經單位彼此過度保持本位主義，或統籌者的協調整合能力不足，勢必影響單一窗口的效度。相對地，單一窗口的制度設計若能落實，則可能促成政府內部結構與流程進行大量整合，使內部業務與職能分工更具效率。

## 六、利害關係人管理

### 切目標：認定顧客與協調衝突

顧客在公共服務過程中向來扮演著多重角色。公共組織應針對此一特性，認定顧客在行政過程中所扮演之各種角色，同時亦應認定特定公共服務所面臨價值、利益與需求各殊的不同顧客。為了避免顧客扮演的角色彼此衝突，也為了防止不同顧客之間產生扞格，因此需要利害關係人管理，以妥適處理可能引發之衝突。

### 物策 略

#### 杖顧客調查

顧客調查是傾聽顧客聲音的主要方式，亦是進行利害關係人管理的必經途徑。以學校教育為例，學校的顧客可能包括學生、學校體系、家長、社區與社會四大類，每一類顧客均要求學校投入不同的資源，同時各具殊異的品質標準觀（Schlechty, 1997: 142-146）。顧客調查即在認定利害關係人的價值、期望、需求與認知，同時釐清各利害關係人之間的網絡關係，使公共組織可利用該項資訊設計周延方案與服務輸送流程。顧客調查的技術和傾聽顧客聲音的策略相容不悖（參見表二），但傾聽顧客是為了增加品質與效能，而顧客調查則是為了認定與協調相關行為者，以解決公共服務可能產生的衝突問題。此外，顧客調查的另一項功能便是挖掘沈默的顧客，使沒有聲音、被動或者向來不具政治經濟實力的潛在利害關係人獲得重視。

#### 机建立代表機制



不同型態顧客每抱持相異的價值與期望，為解決彼此衝突所帶來之問題，公共組織經過顧客認定之後，可據以尋找具有代表性的利害關係人組成諮詢團體，而建立代表機制，並透過該團體進行方案的溝通與整合，以獲得彼此的合意。在此代表機制中，公共組織則扮演居中協調或引導的角色，使相關利害關係人充分表達價值與觀點，使公共服務或政策更具有可行性。

本策略首要進行政治管理，以形塑再造的合理性。而合理性之取得可透過民意支持及法治再造營造之。

本策略為求品質及效能目標之成就，乃要實踐服務管理，務必以標準督促政府行動，以傾聽瞭解顧客心聲，以代用券賦予顧客自主選擇權。

本策略為力求回應與負責價值之達成，必須推動課責管理，詳細建立適時回應的服務系統，增闢第二條課責管道，以落實本項管理的基本精神。

本策略重視政府與顧客間的合夥與相互承諾，以致須以策略聯盟，營造公共組織形象，進行信任的建立，堅固社會德性而利於繁榮的創造。

本策略為增強對顧客的服務，要以電子化政府及單一窗口之普及設立，提供多樣而平等的接近管理。

本策略事先要認定顧客之所在，瞭解其屬性，發現彼此間的衝突所在，以利利害關係人之掌握與管理。

總之，本項策略要推動六項管理，方能達及政府再造的積極效應。

## 伍、顧客導向策略的優勢與限制

顧客導向策略，本質上是改造政府基因的五 C 策略之一，主要假定便是公共服務和私部門的服務之間具有類似性。嗣經由類比論證而導出各項新穎且具有價值的各項策略上，總共具有七項比較優勢：

杖促使服務提供者直接對顧客負責，不斷關切顧客的反應，盡一切可能滿足顧客的需求；

杌由顧客主動選擇服務提供者，排除全然的政治考量，以免利益團體的不當干預，防止民意機關袒護劣質的服務提供者；

杈在競爭激烈的境況下激發更多的創新，以增強服務提供者的競爭力；

柀賦予顧客選擇服務的機會，打破原本壟斷的局面；

籽供需配合、浪費減少，不再像過往由民意機關制定法律，決定選區居民的需求，而全以顧客個人的需求為主，再由服務提供者予以對應性的供給，並非全盤一致，以減少無需求也要分配的情境；  
乾授權顧客自行選擇，加強了顧客的責任感；  
帆創造較大的公平機會，避免隔離或歧視等不平現象的產生（Osborne and Gaebler, 1992: 181-186；林水波，民國八十六年）。

經由本文分析，顧客導向策略在實踐後，確實改變傳統政府行政模式，而增加政府的服務與效能、責任感與回應力，從而呈現出比較優勢與豐富價值。但是吾人有必要從反省與檢討的角度，瞭解顧客導向策略背後殊值得注意的潛在問題與限制，如此顧客導向策略方才不至淪為紙上談兵與空中樓閣之術。以下列出四點以說明顧客導向策略猶值得商榷之處。

#### 一、利益團體宰制

顧客導向策略假定透過政治管理，便可塑造一個去政治化的公共行政市場，且可依循市場邏輯致使選擇與競爭機制自行建立。然而資源豐沛、政商關係良好的利益團體，往往可獲得較豐富的資訊、較高的發言地位，以及較廣的接近管道，因此造成不平等的策略聯盟關係。這些利益團體彼此結盟之後，勢必破壞顧客導向策略所期待的去政治化的平等服務系統。例如台灣最近有許多爆發財務危機的企業與金融機構，以台灣經濟前景、金融穩定、民眾福祉為「肉票」，挾持政府與債權銀行輸送資源給這些機構（中國時報，民國八十七年十一月九日，第三版）。這些企業或金融機構或者憑恃金融體系牽一髮而動全身的特性，或者憑恃企業主和黨政高層的良好關係，因此比一般中小企業及個人擁有更佳接近政經權力管道，因而製造利益團體對全民「綁票」的可乘之機。

從顧客導向的觀點來看，為拯救金融體系的危機而對這些企業展延債權或專案融資期限，原本無可厚非，但背後所牽涉的政商利益糾葛，卻非顧客導向的本意所在。換言之，顧客導向策略只能提出選擇與競爭的機會窗，但此機會窗單獨並無法防止利益團體或政商糾葛不當滲透，最終弱勢顧客仍居劣勢，而強勢顧客則總佔盡優勢。例如性別與族群問題，便難以藉由顧客導向策略突破上述結構限制。

## 二、行政權力擴大

雖然顧客導向策略重視政府與顧客之間的互動與平等關係，但實際上仍由政府主控並引導，顧客固然是政府服務的焦點所在，但政府總更重視內部的產品品質與運作效率上（Smith and Hunstman, 1997: 309-318），何況行政機關憑藉著較優勢的資源、資訊，因此和顧客之間的權力不平等性依舊存在。再者，顧客導向策略賦予行政部門更大之彈性與裁量空間，使公共組織有可能假顧客服務之名，行濫用裁量權之實。我國自九七憲改之後，行政部門已取得更加寬廣的權限，國會已相對顯得弱勢，因此顧客導向策略可能加強行政與立法之間的權力不對稱性，使行政權力更加擴大。

## 三、引發部際衝突

公共組織必須建立以亮麗的管理建立本身聲譽，但政府部門間的績效常是通力合作的結果，亟待進行橫向的溝通及協調。因之，績效管理如果不慎，將導致部際關係衝突（陳敦源，民國八十七年）。雖然理論上服務系統必須重視協調管理階層的重要性，但在實際行政過程上，往往出現整合困難的問題。以前述出進口廠商聯合服務中心為例，由於該服務中心未將信保基金納入服務架構內，乃使許多中小企業無法經由此單一窗口獲得融資，導致該項措施的效果受到打折（自由時報，民國八十七年十一月二十二日，第十九版）。又如建立組織聲譽固然可激發組織成員的忠誠與熱情，但相對地亦容易引發本位主義爭功諉過的弊端。

## 四、缺乏誘因機制

顧客導向策略所面臨最大的困境，便是公共服務大都具有壟斷性質，例如在管制性政策裡，被管制者恐難被視為顧客對待。事實上，企業拼命討好顧客是市場制約的結果，但顧客導向的政府無可避免地面臨一大問題：公務人員以民為尊的誘因在哪裡（陳敦源，民國八十七年）？顧客如果不能向公務人員課責，公務人員便沒有來自「市場」的實質誘因去實現顧客導向策略。再者，許多顧客導向策略所提供的財貨和服務，多屬於第一線基層人員直接和顧客打交道的下游服務，例如警政、衛生、健康保險、環境保護、地政、戶政等等，因此基層人員若能被賦予實質權限，顧客導

向策略方能落實。

總之，許多政府再造的限制出現在結構與治理的問題上（林水波，民國八十六年），此在顧客導向的改造策略中亦同樣適用。當公共的財貨和服務可類比私部門的財貨和服務時，顧客導向策略的優勢便能浮現。不過，當政治與經濟勢力不當滲入公共服務過程，或者當行政機關面臨結構或治理限制，而無法進行有效地整合協調時，顧客導向策略便面臨侷限性，而無法放諸四海而皆準。

由上分析，吾人可知：

根本策略擁有七項先天上的優勢，主事者若能加以掌握，則其產出期欲的結果，方有可能；

政治地位優勢的利益團體，每每較其他的顧客，較能獲致政府的奧援，而形成顧客間不平等的現象，引發信任危機；

行政權力之擴增，立法權隨之萎縮，若無法覓尋另類課責機制，盡可能發揮顧客的監督功能，則易生權力傾斜現象；

行政機關若無以民為尊的誘因，或認定其為民主行政的原理，則顧客依舊是屬於附庸地位；

若限制若找不到出現的機會窗，致令優勢之產出居於有利地位，則策略效應之發皇就有如為長者折枝之易。

## 陸、結論：顧客導向與民主實踐

顧客導向策略的提出，代表政府再造運動推動後已經造成公私部門間的界線愈加模糊。在全球與國內改革潮流之影響下，再加上本策略提出各項管理，解決所面對有關顧客要求的問題，其乃成為政府的因應解套之道。

顧客導向策略本是透過由外而內改造，使改革的正當性與合法性能相應而生。在民意機關支持且授權的前提下，行政機關可根據顧客需求與期望進行組織結構、資源管理與服務流程的再造工作。

顧客導向策略秉持「顧客永遠優先」的基本原則，進行服務管理以提昇品質與效能。為了獲知顧客之所願，政府應主動傾聽顧客聲音，並能加以回應或解決所提問題。因此透過服務標準之訂定，將可保證公共服務維持一定的水準，並成為事後課責的依據。

公共組織應妥適建立負責與回應的機制，以取代單線的課責過程。顧客既然身為資源的提供者、政府的合產者與主權者，有權利與義務監督與評判公共組織的施政績效，千萬不得淪為附庸者而導致本策略功虧於一篑。

政府與顧客之間的關係，就像賽局理論中的重複賽局，彼此信任方可使彼此的合夥與承諾關係行諸久遠。公共組織為了樹立信任感，要從永續經營的角度塑造組織聲譽，將其轉化為無形資產，並成為社會資本的一部份。公共組織並可和顧客結合成策略聯盟，分享彼此的利基與比較優勢，為共同目標而奮鬥。

為了建立「友善的」可接近管道，公共組織可在電子化/網路化政府的架構下廣增服務管道。但政府勢須同時進行內部功能的協調與整合，利用單一窗口與顧客進行互動與接觸，以減輕顧客的資金與時間成本。

在民主時代，顧客本具備多重角色，因此公共組織就得利用顧客調查的方式認定各個利害關係人，並以共享的價值與目標調處利益各異的顧客，減少利益衝突發生的可能性。

顧客導向策略不僅旨在促進政府服務品質與效能之提昇，而且最大意義在於重新肯定公民做為顧客的價值。在顧客導向的政府中，凡是政策制定、執行和評估過程，均應充分開放資訊與參與管道，而使顧客在扮演購買者與使用者的同時，亦能居於頭家的角色負責盡職監督政府的施政，使得民主實踐在代議政治未能盡善盡美運行的情況下，另闢一條出路。縱然顧客導向策略本身有其侷限性，但展望未來，我們仍可注入顧客導向的精神，使行政改革朝向正當、合法、負責、回應、品質與效能等的民主目標邁進，而政府與顧客則往共享承諾與形塑有力合夥關係的方向前進。

總結言之，顧客導向的政府再造策略旨在落實民主行政的實踐，讓顧客逐步當家作主，而與政府協力完成社會的共同使命。而本策略之主要原則計有：

- 杖政府應設置或安排足夠的供給者，以致顧客得能進行真正的選擇；
- 机顧客必須擁有充足的資源，以提出迫切的需求，做為提供服務者供給對應性服務的準據，而致需求與供給間的一致；
- 杈顧客需要有用、可靠及方便得到的資訊，以明晰不同提供服務者所提供的服務品質與成本，進而做為自己抉擇的參考；
- 地政府不僅要妥適安排市場運作的規章，還要將既定的規章付諸執

行，以立規章的威信；

籽政府在建構市場運作的運作規章時，特別要注意有關公平正義的問題；

屹政府提供顧客競爭性的選擇機制時，務必要防止提供服務者形成精選現象，即只選擇最好或最容易的顧客，而失去公平的策略原旨；

帆政府也要在厲行競爭性選擇之際，盡可能防止市場出現欺騙性行銷的作為，而致顧客遭受矇騙之冤，損失其利益，因之政府要管理市場行銷的廣告，並對顧客供給客觀的資訊，做為理性抉擇的依據；

毒政府更要以實際行動防止：因選擇競爭化後，因而可能形成的階級或族群的隔離現象；

氙政府如若希望顧客服務標準強而有力，勢必依賴實踐的結果，適時調整標準幅度，並對其立下保證或承諾，贏得顧客的信任；

氙政府時時刻刻要投資心力與物力以發展優勢的能力，用以改善對顧客的服務水準；

汙政府向一般大眾推展顧客服務標準時，自己先要立下決心與承諾，非要成就高標準的服務不可，且願在服務或作為失敗時，立即提供與時空俱移的調整與回應；

汙政府可應用中立的顧客協會或消費者保護委員會，督促品質保證的努力，致讓外界一般顧客認為：政府在推動高水平的服務標準，有了迫切感及信任感（Osborne and Plastrik, 1997: 187-198）。

不過，在厲行顧客永遠優先之際，吾人不能認為：顧客永遠是對的，更不可以其主體性施壓政府的主體性，而須兩造懇切溝通，協調相互間的異議，而建立相互的主體性。蓋政府要對待廣泛不同的顧客，絕不可因遷就特殊顧客之所求、所需與所呼，而形成不公、不義及不平的情勢。

而在民選民意代表或行政首長，只特別在意其選民及利益團體的心聲，但忽略一般顧客之呼求時，顧客可由三個途徑來逆轉這種背離本策略原旨的現象：玲成為他們的選民或利害關係人；菱對他們提供有關顧客所期待的公共服務訊息，指出問題之所在，以引起他們的注意；莜提供比較的資料，明示各轄區的服務情形，引起他們的警惕、用心與自信（Ibid: 198-199）。

最後，一旦並非所有顧客擁有接近同等服務品質的機會時，政府應隨時注意這種現象的存在，設立或安排補救的機制，以減輕問題的嚴重性。例如，

- 杖創造誘因鼓勵提供服務者，改善服務品質，或對之加以協助加快他們改善的腳程；
- 杙對顧客供給資訊及輔導，用以協助他們適時找到品質較優的提供服務者；
- 杈鼓勵創設新的服務提供者，俾讓現行服務提供不夠的市場，增加競爭的對象，提昇服務的品質；
- 柀對低收入戶提供補助，增加他們得選擇的方案；
- 籽對大型的提供服務者，再加以分割成數類，增加顧客更多的選擇機會（Ibid: 200-201）。

顧客導向是九〇年代以來的新觀念，更是政府再造的關鍵要素。一旦政府對顧客有了深層的投入情及承諾感，願意傾聽顧客的聲音，認知其所冀求的願望，並將自己的心力貢獻於生產顧客所重視的服務，己身的形象可以大加翻轉。因之，當政府的關注對象，跟隨時空情境演變時，即由公民轉向顧客之歷史時刻，政府所要改造的層面即刻活絡起來，也找到永續經營的活水源頭。然而，顧客與政府之任何一方，均不能鴨霸或試圖宰制，才能建構相互主體性的願望社會，彼此各有職司，亦共有職司於再造的前瞻性工程上。

## 參考文獻

### 一、中文部分

江丙坤

- 1998 推動政府再造、提昇國家競爭力。台北：行政院經濟建設委員會。

江岷欽

- 1998 「顧客導向的服務理念」，人事月刊，第二十七卷，第五期。頁二八至三八。

行政院經濟建設委員會

- 1998 「『法制再造』作業手冊」（稿）。

林水波

- 1997 「反思顧客導向的行政革新」。公務人員月刊，第十期，頁三四至三九。

林水波

- 1998 「結果導向的政府再造策略」，台灣大學政治學系主辦「行政現代化」兩岸學術研討會。

林水波、莊文忠

- 1998 「民主行政觀的政府再造策略」，未發表論文。

陳敦源

- 1998 「顧客導向的省思與突破」，行政院研考會、世新大學行政管理學系暨經濟學系主辦「建構企業型政府」學術研討會。

陳雅惠

- 1999 「兒童人權——從桃園內定國小罷課事件談起」，自由時報一月十九日。

項 靖

- 1998 「願景與陷阱：論電子化政府與政府再造」，行政院研考會暨中興大學公共行政學系主辦「跨世紀政府再造」



學術研討會。

潘 安

1999 「遴選北市教育局長任重道遠」, 自由時報一月十七日。

## 二、英文部分

Bovens, Mark

1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Das, T.K. and Teng, Bing-Sheng

1998 "Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances," *Academy of Management Review*. 23(3): 491-512.

Davis, Frank W. and Manrodt, Karl B.

1996 *Customer-Responsive Management: The Flexible Advantage*. MA: Blackwell Publishers.

Drucker, Peter F.

1954 *The Practice of Management*. N.Y.: Happer & Row.

Dunn, William N.

1994 *Public Policy Analysis: An Introduction*. 2nd. ed., New Jersey: Prentice Hall International.

Dye, T.R.

1997 *Understanding Public Policy*, 9th ed. New Jersey: Prentice-Hall.

Henry, Nicholas

1999 *Public Administration and Public Affairs*, 7th ed. New Jersey: Prentice-Hall International, Inc.

Hughes, Owen E.

1998 *Public Management and Administration: An Introduction*, 2nd ed. London: Macmillan Press Ltd.

Lengnick-Hall, L.A.

- 1996 "Customer Contributions to Quality: A Different View of the Customer-Oriented Firm," *Academy of Management Review*. 21(3): 791-824.

Light, Paul C.

- 1997 *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. New Haven: Yale Univ. Press.

Metcalf, Les and Richards, Sue

- 1990 *Improving Public Management*, 2nd ed. London: Sage Publications Ltd.

Montricher, Nicole de

- 1998 "Public Sector Values and Administrative Reform," in Peters and Savoie (eds.), *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*. Montreal and Kingston: Canadian Centre for Management Development and McGill-Queen's University Press. 108-136.

Nahapiet, Janine and Ghoshal, Sumantra

- 1998 "Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage," *Academy of Management Review*. 23(2): 242-266.

Osborne, David and Gaebler, Ted

- 1992 *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.

Osborne, David and Plastrik, Peter

- 1997 *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Paguin, Michel

- 1998 "Innovation in Public Sector Management," in Peters and Savoie (eds.), *op. cit.*, 221-251.

Peters, B. Guy

- 1998 "Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination," *Public Administration*. 76: 295-311.

Ring, Peter Smith and Perry, James L.

- 1985 "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints," *Academy of Management Review*. 10(2): 276-286.

Schachter, Hindy Lauer

- 1995 "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance," *Public Administration Review*, 55(6): 530-537.

Schlechty, Philip C.

- 1997 *Inventing Better Schools: An Action Plan for Educational Reform*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Schneider, Benjamin and Bowen, David E.

- 1995 *Winning the Service Game*. MA: Harvard Business School Press.

Shafritz, J.M. and Russell, E.W.

- 1997 *Introducing Public Administration*. N.Y.: Longman.

Smith, Gerald E. and Huntsman, Carole A.

- 1997 "Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective," *Public Administration Review*, 57(4): 309-318.

Sorensen, Georg

- 1998 *Democracy and Democratization: Process and Prospects in a Changing World*, 2nd ed. Oxford: Westview Press.

Thomas, Paul G.

- 1998 "The Changing Nature of Accountability," in Peters and Savoie (eds.), *op. cit.*, 348-393.

Webster, Jr. F.E.

- 1994 *Market-Driven Management: Using the New Marketing*

Concept to Create a Customer-Oriented Company. N.Y.:  
John Wiley & Sons.

# Customer-Oriented Strategy for Reinventing Government

Shoei-Po Lin & Chih-Wei Chen

## Abstract

The customer strategy is one of reinventing government strategies utilized by many contemporary countries. The purposes of the paper are to describe, evaluate, and discover pitfalls of this strategy. It describes six different types of management: political, service, accountability, trust, accessibility, and stakeholder. Then the paper evaluates the strategy and appeals alarms of its utilization. They are: domination of interest group, incremental enlargement of administrative power, interorganizational conflict, and inadequate incentives.

The paper also addresses that its final interest of this strategy is to practice democratic administration and let customer be the boss of government. Hence, if reinventing government can be built on the basis of intersubjectivity among government and her customers, then reengineering of this strategy can be more revolutionary and far-sighted than other proposed strategy.

Key Words: Customer Strategy, New Public Management, Dual Accountability, Voucher, One-stop Window, Democratic Administration.

