

提升政府服務品質策略之探討

廖麗娟《行政院研究發展考核委員會研究發展處處長》

呂雅雯《行政院研究發展考核委員會研究發展處專員》

行政院研考會長期致力提升政府服務品質，並以提供創新服務、整合服務、數位服務為目標，力求不斷精進。我國現階段為民服務工作已從「品質管理」走向「品質創造」的階段，如何借鏡他山之石的經驗，藉以精進我國整體之政府服務品質，實為推動為民服務工作一項重要的課題。本文將先探討日本、美國及南韓等國家，近年來提升公共服務品質策略之發展，並介紹國際間公共服務品質獎項相關經驗後，再進一步探討如何有效提升我國政府服務品質，藉由體現公共服務價值、推動政府雲端服務、激發創新整合服務及擴散標竿學習效益等策略，期使各機關都能落實「顧客至上」精神，建立高服務效能且讓民眾滿意的政府。

關鍵詞

為民服務、公共服務、政府服務品質

壹、前言

從 80 年代起，世界上許多國家受到「新公共管理（New Public Management, NPM）」的薰陶，開始進行政府的改造，強調建立企業型政府，以顧客導向及鼓勵創新等作法，提升行政效率與服務品質。新公共管理係指在公共行政管理中，導入商業知識和經驗，以提升服務的效率、績效及整體效能。新公共管理對政府改造的貢獻在於推動了政府行政透明化、服務態度友善化，以及運用現代資通訊科技，大幅

提升公共服務的品質，自此之後，服務與品質管理的概念便成為了政府服務品質的主流觀念。

行政院研考會（以下簡稱研考會）長期致力提升政府服務品質，並以提供創新服務、整合服務、數位服務為目標，力求不斷精進。為提升政府服務品質，研考會早期便師法企業精神，引進「全面品質管理（Total Quality Management, TQM）」概念，成功帶領政府機關進行品質管理與服務改造運動，接著又於民國 97 年起推動「政府服務創新精進

方案」，導入歐美先進國家「優質治理（Good Governance）」理念，讓政府服務再次轉型。我國現階段為民服務工作已經從「品質管理」走向「品質創造」的階段，如何借鏡他山之石的經驗，以精進整體之政府服務品質，實為推動為民服務工作一項重要的課題。

貳、各國提升公共服務品質的經驗

品質運動的概念最早可以追溯到中古時期，但現代化的品質管理觀念多是在二次世界大戰之後所建立。1950年代，美國品質管理專家戴明博士（William Edwards Deming）在日本提出品質管理的觀念，初期僅實行於製造業及服務業等私人企業，但在新公共管理的浪潮推動下，「品質」的概念也逐漸傳到政府體系，例如：1980年代日本的公用事業、醫院及地方政府實行品質管圈概念，以強調品質來增加競爭力，提供更好的公共服務，創造更佳的生活品質。此外，國際間公共服務品質獎項陸續出現，也讓政府部門對於品質的重視更加普遍。以下將先探討國外提升公共服務品質策略之發展，然後介紹國際間公共服務品質獎之實務經驗，以作為提升我國政府服務品質之參考。

一、國外提升公共服務品質之策略

（一）日本

日本是「全面品質管理」的發源地，「全面品質管理」是一種整合性的管理系統，意指所有人員全面參與及持續不斷的努力，並利用量化方式持續改善，以滿足或超越顧客的需求。「全面」是指所有單位及人員都必須參與品質改進過程；「品質」是指品質改進的過程、

結果與服務要符合內、外部顧客需求；「管理」則是指有效達成品質改進目標的手段和方法。全面品質管理結合了內部和外部活動，對於產品品質、成本、遞送和人員加以改進，以提升和維持其品質水準。全面品質管理是一個長期且持續性的組織推動策略，以滿足顧客為目標，而此目標必須組織內全部人員的參與方能達成，包括供應者、顧客、管理階層及員工等，都應各司其職監督流程及產出品質，使顧客滿意所提供的產品或服務。

全面品質管理的概念有效地將顧客滿意融入服務和品質管理中。近年來，日本在公部門推動「品質改造方案」（Reform of Quality），除了聚焦於提升政府服務的生產力，主要目標即為提高服務使用者的滿意度。該方案為日本2009年經濟與財政改革基本政策項下所啟動的改革計畫，希望透過引進「企業流程再造」（Business Process Re-engineering, BPR）的作法，達到行政革新及簡政便民目標。為縮短民眾接受服務的等待時間、簡化政府行政流程、提高政府服務的便利性，中央政府各部會均需提出導入「企業流程再造」的重點項目，例如櫃台服務、補助申請、批准流程、執照申請與發照等，並應依據社會大眾的需求，訂定達成目標，作為流程改善的指標，希望藉由效仿企業界的流程設計，具體簡化行政流程，以打造出平易近人、溫暖人心的政府（simple and warm government）。

（二）美國

美國政府部門提升品質的實踐方式為發展品質管理系統與流程、設立評比的標準和準則、維持持續的品質提升及提高民眾滿意度等。觀察美國過去20

多年來，推動公共服務品質改善的發展趨勢，大致環繞在品管圈（Quality Circles）、全面品質管理（TQM）及民眾滿意度（Citizen Satisfaction）等 3 個主軸概念，而這些概念的發展，也隨著時間的演進而互有消長。

1. 品管圈

品管圈的中心概念是由員工的直接參與來增進組織的生產力與產品品質，這個觀念源自於日本私人企業，品管圈多由 6 到 12 人從事相關工作的員工組成，並由第一線主管主持會議，以由下往上的模式提出問題並加以解決。品管圈的概念雖曾風行一時，然而，在美國的推動並非順暢，因為具有較高期待性的員工雖然願意主動參與品管圈，但當他們發現改變無法如預期時，往往受到打擊和挫折，熱衷的程度也就逐漸消退，此外，一般民眾也不看好品管圈理念，因為民眾認為政府是一個低效率且官僚的組織，政府必須參考私人企業品質管理的方式來提出進步的方案，而不是在內部尋找可能的出路。

2. 全面品質管理

全面品質管理與品管圈一樣都是由私人企業發展出來的品質提升機制，將全面品質管理概念應用在公共治理有其道理，首先，公職人員必須確認機關人力物力是否足夠維持日常運作，再來，員工必須不斷地分析如何改善執行的過程及減少作業差異（如建立標準化作業流程），而領導者也是成功的要素之一，機關必須由有經驗的領導者來回應員工所提出的建議。全面品質管理觀念的誕生最初源自於品管圈，但相較來說，全面品質管理更加注重顧客或民眾的需求。然而，全

面品質管理於 90 年代後期在美國慢慢開始退流行，調查顯示許多全面品質管理的訓練因為經費不足而終止。但回顧全面品質管理對美國公共服務的效益，就是提高顧客滿意度的重視，而全面品質管理與品管圈最大的不同，在於品管圈只注重機關內部的自我檢視，而全面品質管理則大大提高顧客滿意度的重要性。

3. 民眾滿意度

民眾是公共服務的直接使用者，民眾對服務品質的評量也就象徵著服務品質的實質結果。民眾滿意度結合了全面品質管理之顧客滿意度概念，再加上簡單的評量方式，目前已成為大部分政府檢視服務品質是否提升的主要方法。如果某項政府服務的改善對民眾有直接影響，民眾一定會感受到，而民眾對於服務是否滿意，政府其實也可以知道，甚至可說是應該要知道，因為政府存在的本質就是要服務民眾，以民眾滿意度來衡量服務品質的好壞乃天經地義，一個成功的政策或服務的改善，可以讓民眾對整個政府的印象改觀，民眾的回饋立即而顯見，因此，民眾滿意度也就成為公共服務的核心要素。

（三）南韓

韓國政府在 1997 年發生經濟危機時，受來自社會的壓力和國際貨幣基金會（International Monetary Fund, IMF）的要求，而開始推動政府改造，目的是希望提高政府部門的競爭力、消除外界認為政府效率低落的刻板印象，其採用的策略即是「新公共管理」，引進企業化思維，以建立具有競爭力的政府，並將國民視為政府服務的顧客，推動讓顧客滿意的施政作為。南韓政

府在推動公部門服務品質管理方面，主要是透過「公共服務憲章（Public Service Charters）」與「顧客滿意度（Customers Satisfaction）」兩項策略。

1. 公共服務憲章

所謂「公共服務憲章」的概念是由英國於 1991 年首先提出，初始英國將其命名為公民憲章，之後法國、比利時與美國等西方國家紛紛仿效並制定類似憲章；1998 年英國內閣辦公室的憲章小組再提出「服務至上一新公民憲章」的為民服務計畫，確立服務標準、資訊公開、選擇與諮商、禮貌與協助、正確工作方法、資源運用最大效益、公平處理、創新與改進、與其他單位合作等 9 大指導性原則。整體而言，公民憲章的精神主要在於瞭解「民眾對政府服務的期待」，強調政府單位必須隨時「聆聽」、「反應」民眾的心聲，並「提供」明確的溝通管道與方法，進而將民眾的抱怨、讚美及建議轉化為改進的動力。

在南韓，全面品質管理的概念於 1990 年代後期在地方政府實施，此時公共服務憲章正在南韓風行，公共服務憲章運用許多品質管理技術，包括服務標準、諮詢機制、資訊提供、抱怨與糾舉機制、獎金及獎勵等。南韓的公共服務憲章係於 1998 年金大中就任總統時所提出，此憲章具有以下意義：第一，經由服務遞送的改進，提升公共服務的品質；第二，經由服務標準的建立與落實，帶動公共服務整體水準的提升；第三，透過民眾參與的過程，落實「顧客第一」的真意。南韓政府部門推行公共服務憲章的 10 年間已產生不少正面影響，其中最重要的就是建立一個人民至上的服務文化。此外，南韓政府也提出公部門亟需改進的另一點是許多服務標

準淪為空談，如能在政府部門建立以民眾滿意度為主的評量制度，各機關便會認真執行，而藉由公共服務滿意度調查則可確實反映出各機關的服務品質和績效，所以一套評量制度的建置，再搭配上強而有力的領導者，即為公共服務憲章之所以成功的關鍵。

2. 顧客滿意度

南韓於 2001 年頒布「政府事務評價基本法（Basic Law on the Evaluation of Governmental Affairs）」，此法目的在於提高民眾對政府事務的信任，並藉由建立評價標準來提升政策執行效率。政府事務評價基本法包括自我評價與特定評價兩部分，自我評價意指機關對本身表現的評量，包括重大政策、財務表現、組織管理、人事管理及資訊化程度等；特定評價則是由總理辦公室對各政府機關在各方面進行評量，項目包括創新管理、政策行銷、法務管理、管理改造、資訊自由、反貪腐、危機管理及顧客滿意度等。在特定評價中，顧客滿意度佔總評量分數的 10%，其評量的標準有兩大項：第一是民眾對服務過程的評價，評量項目包括服務取得之便利性、速度、正確性、公平性及整體滿意度等；第二則是對政策本身之滿意度，各重大政策之合理性、成效、穩定度、透明度、回應及整體滿意度皆為評量的對象。各單位整體的評價成績不對外公開，但唯一公開的部分就是顧客滿意度調查的成績，因此各機關非常重視平常在服務遞送上的表現。依據政府事務評價基本法規定，顧客滿意度的評價結果將影響機關隔年之預算、人事、組織及津貼，舉例來說，一個顧客滿意度評價結果很差的機關，隔年預算可能減少 10% 之多，而且，此調查結果也會影響機關內職員的獎金多寡及獎勵幅度。

二、國際間公共服務品質獎項之介紹

(一) 美國「馬康巴立治國家品質獎」

公共服務品質獎主要目的在於評估與表彰一個機關在服務上的創新或進步，品質獎評比的項目大多包括領導能力、改善過程、人力資源發展、策略計畫、顧客導向和績效結果。公共服務品質獎可以提供政府單位一個重要的評估標準，有助於提升組織效能、發展高標準服務及重視民眾滿意度等。由於 80 年代品質觀念在美國的快速成長，許多公開獎勵和表彰活動如雨後春筍出現，其中又以 1987 年設立的「馬康巴立治國家品質獎 (Malcolm Baldrige National Quality Award, MBNQA)」最為有名，馬康巴立治國家品質獎評比項目包括有顧客滿意度、實質的成果、及提升組織的效能與能力等，此獎項最大的功能在於提供政府各單位自我檢視，以及持續提升服務品質的動力，也重新改變了機關的思維和服務方式。馬康巴立治國家品質獎是目前美國聯邦及州政府中的最高榮譽，從 1998 到 2008 年 11 年間，共有 1,308 個單位參獎，只有 76 個單位得獎，其標準之嚴苛可見一斑。

(二) 「歐洲品質獎」及「歐洲公部門品質獎」

「歐洲品質獎 (European Quality Award, EQA)」是由「歐洲品質管理基金會 (European Foundation for Quality Management, EFQM)」於 1992 年所成立之獎項，歐洲品質獎可以說是歐洲版的馬康巴立治國家品質獎，民間企業與政府部門均可參加歐洲品質獎之評比。之後，許多歐盟國家更進一步以歐洲品質獎或馬康巴立治國家品質獎為基礎，設立公部門

專屬的服務品質獎，但不論獎項名稱為何，主要目的都是希望推動跨部門的標竿管理，透過相互學習來提升品質。

歐洲品質獎的評核架構主要係依據歐洲品質管理基金會所建立之「卓越模型 (EFQM Excellence Model)」，藉以評核參獎組織提升服務品質的執行情形。卓越模型的基本架構可以劃分為「促動者 (enablers)」與「成果 (results)」兩大區塊，其主要運作模式如圖 1 所示。整個模型涵蓋 9 大項指標，促動者的部分包含了領導力、員工、政策及策略、夥伴關係與資源、流程等 5 項組織執行面基礎；成果的部分則有員工成果、顧客成果、社會成果及主要績效成果等 4 項組織執行成果面基礎，理論上第二區塊將呈現第一區塊的執行成果，而整個過程中都有持續性的創新與學習。

除歐洲品質獎之外，「歐洲公部門品質獎 (European Public Sector Awards, EPSA)」也於 2007 年創設，歐洲公部門品質獎每兩年辦理一次評獎作業，該獎項係由「歐洲公共管理研究所 (European Institute of Public Administration, EIPA)」主辦、15 個歐洲國家及歐盟委員會 (EU Commission) 協辦，目的是希望設立一個超越個別國家品質獎的歐盟獎項，其評核架構和指標與歐洲品質獎的「卓越模型」大致相同。2007 年首屆歐洲公部門品質獎有 25 個國家，共 330 個公部門單位參獎，參獎單位包含跨國層級、國家層級、區域及地方政府等不同層級，最後有 6 個單位得獎；第二屆歐洲公部門品質獎則於 2009 年辦理完成，總計有 28 個國家，共 300 個單位參獎，最後僅有 4 個單位得獎，歐洲品質獎和歐洲公部門品質獎同樣都是具有高度競爭性的獎項。

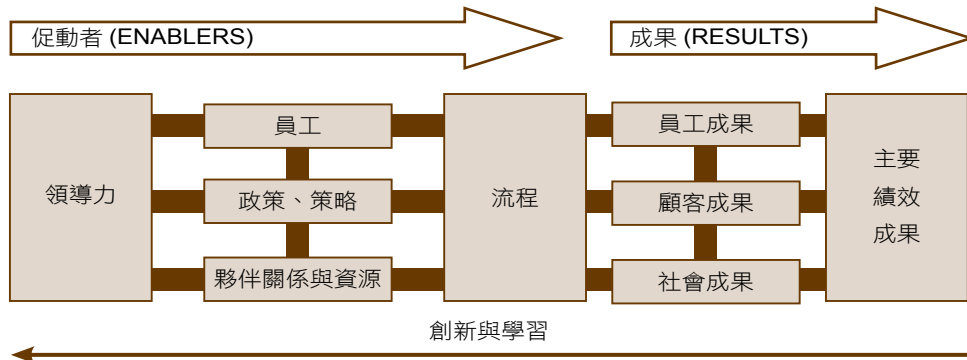


圖 1. 「卓越模型」運作模式

(三)「澳大利亞地方政府國家品質獎」

由於澳大利亞聯邦政府認為地方政府與民眾生活關係甚為密切，聯邦政府非常鼓勵地方政府積極創新，以提供民眾更好的生活品質，因此在 1986 年設立「澳大利亞地方政府國家品質獎 (Australian National Awards for Local Government)」，並由聯邦政府「建設、交通、區域發展及地方政府部 (Department of Infrastructure, Transport, Regional Development and Local Government)」主辦，每年開放給聯邦政府各部會來贊助不同類別的獎項，例如 2010 年涵蓋了建設發展獎 (Infrastructure Development Award)、自然資源管理獎 (Innovation in Natural Resource Management Award)、原民社區獎 (Strengthening Indigenous Communities Award)、偏鄉健康照護獎 (Rural and Remote Health Award)、都市計畫更新獎 (Urban Planning Reforms Award) 等 12 項類別，再由全國共計 500 多個地方政府自由參獎。

2010 年第 24 屆澳大利亞地方政府國家品質獎，總計共有 216 個參獎單位，最後僅有 2 個地方政府得獎，競爭相當激烈，能在澳大利亞國家品質獎脫穎而出的專案，理所當然成為同性

質公共服務類別中最佳的「櫥窗典範 (showcase)」。澳大利亞地方政府國家品質獎的評獎是由獨立的審查小組進行，共通性的評審標準包括了「創新性或最佳實務 (Innovation and/or Best Practice)」、「規劃過程 (Process and Planning)」、「效益性 (Benefits)」及「擴散性 (Transferability)」等 4 大項。比較特別的是，由於澳大利亞各地方政府的規模大小有所不同，擁有的資源相差懸殊，考量評比的公平性，針對這種小型地方政府（少於 15,000 個設有稅籍的家戶），評審時僅與相同規模的參獎者相比，以鼓勵小型地方政府也能夠積極參與，提供創新性服務，讓不管是生活在都市或鄉村地區的居民，都能享受到更便利更高品質的生活。

三、小結

觀察日本、美國和南韓提升公共服務品質的策略發展經驗，可以發現顧客滿意度是各國提升公共服務品質的首要關鍵；而從日本的「品質改造方案」及歐洲「卓越模型」，則可知道流程檢討與簡化是服務改造或品質提升的一項重要核心，但「顧客至上」仍是流程檢討時最重要的出發點；澳大利亞則特別強調創新性服務的導入；至於美國、歐盟國家和澳大利亞所辦理之公共服務品質

獎項，則有效地提高了政府機關的競爭力，並帶動標竿學習的風氣。

綜合各國提升服務品質的推動經驗，可以瞭解公部門品質的改造必須有一個全面性的方案，而非僅是技術層面的考量，而是應有一個完善的策略規劃和改造流程。換言之，政府改造與服務品質提升是一個持續性的長程計畫，應有一個系統化的實施計畫，和明確一致的領導方向，因此，我國在民國 85 年即訂頒「全面提升服務品質方案」，引進「全面品質管理」理念及作法，積極推動各項便民服務措施，塑造服務新形象，並以企業管理之創新性及顧客為導向等新觀念，帶領各機關進行服務改造；97 年起更以「政府服務創新精進方案」，導入歐美先進國家「優質治理（Good Governance）」理念，作為提升我國政府服務品質之續階計畫，除延續過去全面品質管理的標準外，並充分運用資通訊科技及服務創新整合之作法，將「持續推動民眾滿意服務」、「確保民眾知的權利與資訊使用權」及「鼓勵機關提供創意整合服務」等三大核心目標，落實在為民服務的工作中。

參、我國提升政府服務品質的策略

我國推動為民服務業務已有深厚之基礎，再參酌世界各國在公共服務領域的發展經驗，以及國際間公部門服務品質獎項的辦理情形，同時考量到資通訊科技的運用，是近年來各國政府積極努力之方向，以下將進一步探討如何藉由體現公共服務價值、推動政府雲端服務、激發創新整合服務及擴散標竿學習效益等策略，有效提升我國整體的政府服務品質，以增加國際競爭力，並讓民

眾享受到更優質、更便利的生活（如圖 2）。
體現公共服務價值 推動政府雲端服務

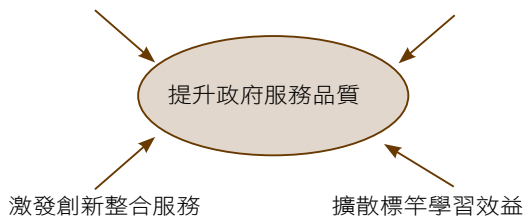


圖 2. 提升政府服務品質策略

一、體現公共服務價值

政府部門面臨來自科技創新、自由化經濟、公民意識高漲等外在環境挑戰，傳統政府管理方法已不足以解決日益複雜的行政問題。因此，「治理」（governance）的概念應運而生，並廣為許多國家或國際組織所重視。近來包含聯合國等許多國際組織、學術團體都同意「政府」一詞應轉型為「治理」，由過去單向的「統治」轉變為「治理或優質治理」。依據聯合國亞太經濟社會理事會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）的說法，優質治理包括參與性、共識導向、課責性、透明性、回應性、效能效率、平等包容及遵守法治原則等特質。亞太經濟合作發展組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）針對當前政府治理的困境，則提出法治、對政府課責、資訊透明、公共參與、公共服務品質與政治倫理表現等原則，除了改變行政、立法與公民之間的關係，也希望藉由政府效能提升，促進優質治理。

追求高品質、高效率之服務，向來是私部門重視的議題，然而現在公部門也越來越重視公共服務品質的提升，強調政府在提供服務時，應以顧客導向的思維探究民眾的需求與期望，政府不再是被動的提供服務，而是應主動瞭解

民眾需求，致力提供品質與效率兼備的公共服務。在全球化競爭的國際局勢中，政府必須降低管理的功能和規模，以減少冗長的行政程序，同時必須以治理取代支配管理，以建構具有競爭力的政府。而政府改造的各項因素中，官員心態的改變和各層級人員的積極參與，是最重要的成功因素，政府部門不應只是以管理為主，而應以顧客導向為出發點，建立高服務效能的政府，才能真正回應人民的期待。

目前，各國政府多已從服務生產者的角度轉由公民或是顧客的角度來檢視公共服務，而體現公共服務價值，最主要的核心作法就是強化「服務意識」，以及落實顧客至上的服務精神。顧客導向運用在公部門，就是改變傳統上政府與民眾互動的方式，以顧客角度來處理行政業務，隨時扮演滿足顧客需求和解決問題的諮詢角色，強調對顧客負責，並提高政府機關對外在環境的敏感度及回應性。

公部門的顧客導向是公共行政逐漸重視政策執行結果之產物。過去政府對服務之提供主要是供給導向，然而在1970年代，民眾與政府的關係已逐漸改變；1980年代，特別是新公共管理興起，引進企業化政府的理念，民眾就是政府的顧客之觀念已普遍被認同；1990年代網路時代開啟後，政府認知到資通訊科技是政府服務民眾的重要工具，運用資通訊科技，政府除了能更快速有效的遞送服務外，資通訊科技更是重新形塑政府為民服務的結構，也顛覆了過去以官為中心的服務思維。簡言之，體現公共服務價值就是以顧客為導向，持續推動民眾滿意服務，塑造專業、便民、高效率的公共服務形象與聲譽，這也正是我國推動「政府服務創新精進方案」

首要之目標。

二、推動政府雲端服務

政府雲端服務其實不是一個全新的概念，簡單講，雲端運算（cloud computing）就是把電腦的各種功能，包括儲存、計算及應用程式，都放在提供服務的網路伺服器（雲）上，使用者（端）透過網路連線就可以使用這些功能，雲端運算其實只是工具、過程，提供更好的服務才是目的。政府雲端服務的表現方式就是公共服務電子化、網路化，其最主要的特色就是政府將與民眾相關的各項業務，運用網路系統提供服務，建構網路的虛擬政府與民眾進行互動服務，其所展現的服務具有無線性、多樣性、互動性、全時性及一站性等特質。為了加速提高電子化服務的成效，第一線為民服務機關不僅要能與後端資料進行有效即時之連結，甚至也要擴及到跨部門、跨機關的資料整合，才能滿足民眾的需求。

行政院在民國99年4月底公布「雲端運算產業發展方案」，其中「推動政府雲端應用」是三大策略之一。今年可說是臺灣的雲端元年，善加運用雲端特性，可以開發創新的應用服務，例如「教育雲」、「醫療雲」等，而開發「政府雲」，則可將散佈在各個不同機關間的資料和雲端服務結合，進而提供更多不同的服務，透過雲端科技，也可以消弭機關間因城鄉差距、資源不均所產生的數位落差問題，即使是偏遠或資源不足地區的第一線服務機關，只要能夠連上網路，也能夠提供民眾各種服務措施。雲端運算只是技術，不是目的，目的是資訊的應用，是建立數位公民、數位社會、數位國家。過去在電子化政府發展的過程中，經常面臨各機關資訊系統不相容、跨機關整合不易、共同性行政資

訊系統重複開發建置等問題，雲端運算架構可整併政府資訊系統，有效減少政府支出，減少資訊系統建置時間、降低系統性風險，並可提升便民服務的效率與品質。

雲端服務已引起全球關注及熱烈討論，雲端運算正逐漸影響企業運作，以及個人的工作與生活方式，也影響了政府提供服務的方式。許多國家也對雲端運算持肯定的態度，紛紛投入資源，推動雲端服務相關發展計畫，希望透過雲端運算服務，來提升政府的效能。例如：美國聯邦政府於 2009 年底針對各政府機關，開設雲端運算技術和服務的網站「Apps.gov」，藉以幫助政府機關推動各種創新應用，同時也可達到擷節成本目的；而歐盟則是已經建立「歐盟雲端服務（Euro Cloud）」，並積極開發更多的加值應用；亞洲國家中，日本總務省於 2009 年 5 月提出「數位日本創造計畫」，預定在 2015 年完成名為「霞關雲（Kasumigaseki Cloud）」的資通訊技術基礎建設，用以強化政府各部門間資源整合共享，打造創新型電子政府。

我國電子化政府發展已逾 10 年，由最初建置政府資訊系統、提升政府運作效率、提供線上服務，到現今推動跨機關服務以及建立網路單一窗口，在研考會與各單位的努力下，已有相當好的成效。研考會在過去電子化政府的發展歷程中，已建置良好的基礎設施，提供雲端基礎建設與雲端服務平台，其中雲端基礎建設部分，已完成政府服務網路、共構機房與政府憑證管理中心等；雲端服務平台部分，則有政府服務平台、政府 e 公務、民眾 e 管家、企業 e 幫手等。下一階段電子化政府的發展，

將著重在雲端軟體服務，除了已有之共用文書編輯、政府計畫管理等網路資訊服務系統，未來預期將提供包含電子信箱、共用元件、政府採購案資訊、交通車籍資訊、教育、健保、防救災資訊、財稅／電子發票、貿易、中小企業、農業管理等政府服務。

此外，配合行政院組織改造及縣市合併升格的改造進程，研考會也規劃以推動部（會）及縣（市）為中心之政府資通訊建設，並以雲端運算的精神，採取「資源共用、資訊集中、資料共享」的推動策略，逐步建構政府部門的雲端運算服務環境。在中央部會方面，建立以「部」為中心之共構機房，進而發展資料共享及服務共用，提供對外及對內之各項線上服務，並降低資訊設備重複投資的成本。在地方政府方面，積極協助縣市政府進行以「縣（市）」為中心之資訊服務架構整體規劃，以漸進方式逐步推動 7 大區域之雲端服務，即北北基宜、桃竹苗、中彰投、雲嘉南、高屏、花東及澎金馬等 7 大區域，建構區域化之政府雲端服務，希望藉由中央和地方政府雲端服務之建立，推動跨機關服務，以提升行政效能與服務效率。推動政府雲端服務，可以促使政府資訊透明化，提供友善網路服務，這不僅符合時代潮流趨勢，同時亦符合現行「政府服務創新精進方案」之核心目標。

三、激發創新整合服務

過去的政府或政府治理是「嚴謹的、官僚化的、反應式的、規則驅動的」（rigid, bureaucratic, reactive, rules-driven organizations），但現今政府提供的公共服務，必須轉變為「彈性的、諮詢的、關注結果的、先期主動的」（flexible, consultative, outcome

focused and proactive)，並鼓勵由下而上的創意及創新（creativity and innovation）。公部門創新服務可以定義為創新流程的產生和執行，藉由流程的改善增進政府效能、提高效率及提升服務品質。簡言之，創新服務就是應用新的想法來產生更好的結果。創意服務有多種的面向，且不拘形式，可能是從組織改善而來，也可能是因應外部壓力而來。世界各國政府莫不致力於提升公部門績效，而公部門創意服務則是政策發展、計畫擬定和服務遞送過程中一個重要的元素。

提升政府服務品質的具體策略之一，在於能否持續不斷提出創新或創意服務，政府應該站在民眾的角度，以民眾的需求為依歸，認真看待民眾的大小事，發揮所謂「同理心」，全力以赴、主動服務，才能讓民眾真正感受到「顧客至上」、「以客為尊」的服務理念。惟我國的行政機關組織文化上較難形成分權或授權關係，並缺乏主動參與創新的心態，整體組織適應環境變化的能力較為欠缺，學習的態度與意願較為被動，因此，如何提升機關人員創新研發能量，不斷進行改善，是服務型政府在探討提升為民服務品質時，必須面對的嚴肅課題。

公部門的創新服務（innovation）指的是以具有創意的或獨特的方法解決問題，創新可能是新的服務形態、新的組織變革或流程的改善。成功的創新服務通常是藉由導入新的流程、產品、服務或方法，而在服務的效能、效率、品質方面產生明顯的改善。創新服務可能是漸進式的，也可能是根本性的立即變革。創新必須具有願意冒險或主動前瞻的精神，政府部門願意冒險投入資源、

時間等成本才會有創新的機會，主動前瞻則是指能夠預先在問題發生前加以化解，避免造成預知的風險和危機。

推動公部門創新服務的困難主要在於避險文化與缺乏誘因兩大因素。首先是避險文化，公部門長期以來因為官僚體制、法令規定、預算限制等原因，而形成慣有的避險文化，進而阻礙了創新的機會。當服務達到一個可接受的水準，外界（包含民眾、媒體、民意機關）對於公部門比較不會有太多苛責，但如果推動一個創新的服務，在無法保障一定成功的情形下，風險就會產生，因而造成公部門面對創新提案時常會猶豫或裹足不前，然而，高風險高回饋，低風險低回饋，倘若不能克服避險文化的障礙，就比較不容易成就高回饋或具有價值的創意服務；另外，公部門缺乏創新的誘因及回饋機制，也是推動公部門創新的一個困難所在，私部門對於創新服務通常會有許多誘因，例如商標保護、智慧財產權保障、獎金分紅、研發經費稅金減免等等，但相對來說，公部門確實比較缺少強烈的誘因。

為了鼓勵機關創新，曾有學者表示政府或民眾必須能夠容忍機關可能的犯錯和好的浪費，因為成功的創新和整合，背後隱藏著必要的成本，倘若一味想著避免風險，一定會抑制創新的出現，而能夠容忍好的浪費，才有可能找出好的創新。其實，公職人員要提升服務品質及創新，首先應該要調整心態，「服務意識」便是關鍵，若沒有「服務意識」，再多標準作業流程也是僵化，好的服務就是「能不能多想、多做一點」，此外，政府機關給前線基層人員的授權如有太多限制，第一線員工容易產生「多一事不如少一事」的心態，因

此，適當的授權空間，將有助於服務品質的提升。而我國「政府服務創新精進方案」推動目標之一，就是要鼓勵機關積極進行多面向整合各級政府服務功能，統合運用資源，開發創新服務措施，以提升卓越服務品質。

四、擴散標竿學習效益

許多國家辦理各種不同性質或類別的公部門服務品質獎，總括來看，主要有兩個功能：第一，在缺乏市場競爭的政府部門中提高競爭力；第二則是鼓勵組織學習以發揮標竿效益。對政府部門來說，標竿學習的功能遠比競賽本身重要，除此之外，品質獎項通常會有一套評估細項，讓參獎單位可以有一個目標或可遵循的標準，政府機關可以利用品質獎的評核指標來進行自我檢測，而得獎單位則理所當然成為學習的標竿。

如前所述，品質獎最大目的在於表揚優良單位，使競賽更具競爭性及學習性。品質獎不僅是肯定得獎單位的表現，也希望鼓勵未得獎單位向得獎單位學習，藉以提升其整體品質。學習對於機關提升服務品質或增進創新相當有益處，因為透過學習，可以讓未得獎的單位看到新的方向，或是讓未得獎的單位思考如何做到與得獎單位一樣的水準，這就是所謂的「標竿學習」。

行政院研考會長期推動各機關為民服務工作，已累積豐碩的成果，尤其在最近 10 年，政府服務品質的觀念、工具及手法，都有長足的進步，同時，也創造出為民服務業務特有的圖像，包括「品質觀念普及化」，根據統計，第一屆至第九屆「行政院服務品質獎」共計有 10,679 個機關參加主管機關初審，總計共有 307 個機關得獎，參獎熱度

及競爭程度帶動全國各機關開始重視服務品質；其次是「標竿學習豐富化」，307 個獲獎機關幾乎遍及每一種政府服務，也就是說，各機關都可以在同類型或相近的業務屬性機關中找到學習的榜樣。

第一、二屆「政府服務品質獎」也在這兩年陸續辦理完竣，並順利遴選出 52 個優質服務機關。相較於前階段所辦理之「行政院服務品質獎」，現行「政府服務品質獎」評獎機制具有以下兩項特色：首先，尊重機關服務之差異性，「政府服務品質獎」依據機關服務績效屬性不同，規劃「第一線服務機關」及「服務規劃機關」參獎類別，適用不同的評獎指標。前者係指日常業務直接、高頻率面對民眾提供服務之機關，採「全面績效評核方式」，就機關執行「優質便民服務」、「資訊流通服務」及「創新增值服務」之整體績效進行評核；後者則指負責統籌規劃服務作業為主之中央主管機關或地方政府，採專案績效評核，著重服務專案的實際效果及運用的解決方法。是以，「政府服務品質獎」重視機關服務之差異性，兼顧執行績效與規劃績效，藉由獎項與評獎指標的區分，強化服務規劃機關的權責，並鼓勵各機關主動積極從事服務政策與業務的創新整合。

再者，從過程性指標轉為結果導向型指標，相較於「行政院服務品質獎」評獎指標著重內部流程、服務作業手冊、員工訓練及各類參訪或研討活動等過程性指標，「政府服務品質獎」評獎方式較著重於服務產出之結果導向型指標，以期評核獎項與結果更能貼近民眾的印象與觀感。如採用各種「服務滿意度」調查，瞭解民眾對於參獎機關的服

務評價，強調機關服務所創造出的內、外部效益，不再以過程指標做為唯一的評鑑基準，這也正好呼應了「顧客至上」的服務精神。總而言之，研考會辦理「政府服務品質獎」的評比及獎勵，一方面是希望讓民眾知道政府在做什麼，另一方面，就是要透過提高競爭力及標竿學習方式，喚醒更多部門的服務意識，並帶動所有政府機關進行服務體檢、服務改造與服務創新。

肆、結語

雖然世界各國在不同的歷史環境、不同的施政作為下，設立不同的公共管理部門，但從 1980 年代以來，各國的改革卻極為類似，包括偏重效能與生產力提升、以公民為中心並致力於提高民眾滿意度等。在目前全球化的環境，各國政府所面臨的問題與挑戰大同小異，政府必須積極改善公共服務流程，運用產業創新能力，創造新的解決方案，因為，提供更好的服務給人民，才是政府存在的目的。

品質的改善是無止境的，各機關都

應朝著「沒有最好，只有更好」的目標努力，追求所謂的「新品質」。「新品質」是一種具有競爭力的品質，涵蓋了成本、效率、差異性及獨特性等概念；「新品質」是具有創意的品質，經由服務的開發，提供競爭者所沒有的優質產品或服務，來創造價值並滿足顧客的需求；「新品質」也是管理的品質，包括過程、系統、架構和文化等。舊的品質觀念，主要的訴求是無瑕疵、零缺點，但新的品質觀念，則是要提供更多元的產品或服務供顧客選擇。同樣地，服務品質的觀念也在改變，過去認為服務品質就是提供基本的服務及回應顧客的要求，新的服務品質則遠遠超過基本的服務（包括：便捷的服務與申訴管道、有禮貌的服務、過程的開放性與公平性、及時且正確的服務遞送等），而是應以提供「超越預期的服務（**Serving Beyond the Predictable**）」進行自我要求，以令人感動的服務來獲得民眾的認同與肯定，真正落實「顧客至上」、「民眾就是頭家」的精神。

參考文獻

1. 廖麗娟、魏秋宜，「政府服務品質獎評獎機制之探討」，*研考雙月刊*，33 卷 5 期，2009 年 10 月，94-100。
2. Australian National Audit Office. *Innovation in the Public Sector: Enabling Better Performance, Driving New Directions*. Nov. 2009.
3. Marc Holzer, Etienne Charbonneau and Younhee Kim. "Mapping the terrain of the public service quality improvement: twenty-five years of trends and practices in the United States." *International Review of Administrative Sciences*, Sep. 2009, 75(3): 403-418.
4. Tony Bovaird and Elke Löffler. 2009. "More quality through competitive quality awards? An impact assessment framework." *International Review of Administrative Sciences*, Sep. 2009, 75(3): 383-401.
5. Pan Suk Kim. 2009. "Quality as a reflection of innovation? Quality management in the Korean government." *International Review of Administrative Sciences*, Sep. 2009, 75(3): 419-435.