

基層行政機關服務品質之研究： 衡量構面的提出*

陳偉華**

摘要

近年來，公共服務的管理本質已然丕變，觀察過去政府服務品質的相關研究，均引用企業服務品質概念陳述公務部門提昇服務品質的應然路徑，此舉將造成研究者對政府服務品質的認知落差，本研究目的在闡釋政府再造理論中的顧客導向之服務理念，並試圖以西方各國經驗為基石，建構適用於我國的顧客導向衡量概念，進而構築優質的顧客導向之服務傳遞系統。

據此，本文將從企業服務品質理論出發，從顧客需求觀點思考政府服務品質的實質內涵，並引介西方國家政府機關實施顧客導向與品質管理的運作經驗，討論我國基層行政機關提昇服務品質的可行作法。

最後，經由理論面與實務面的探究，本文嘗試提出基層行政機關服務品質之衡量構面——「品質關懷衡量構面」(QualityCARE)，期望此一初始性概念的呈現可提供後續實證研究的基礎。

關鍵詞：顧客導向、服務品質、品質管理、基層官僚機關

* 誠摯地感謝兩位匿名審稿者的評論意見，亦真切地感謝在寫作過程中江岷欽教授與劉坤億教授對本文概念的釐清，以及蕭乃沂教授與黃朝盟教授等對本文初稿的建議。

** 作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士。

收稿日期：91年8月31日；第一次修正日期：91年9月18日；第二次修正日期：91年10月24日；第三次修正日期：91年11月14日；接受刊登日期：91年11月14日

壹、研究問題的背景

新世紀啓航，各國正被席捲入全球性國家競爭的浪潮之中，面對全球市場體系的形成、國家競爭力的競賽、政府財政空前赤字以及公民需求日增等治理環境的不變(Shields and Evans, 1998: 10)，各國政府無不持著「政府再造」的盾牌在暴風雨中挺進，奮力邁向「小而能」的治理途徑，冀圖運用再造策略重塑早已病入膏肓的官僚體制，進而遞送優質的公共服務，以提昇國家競爭優勢。

面對公民對政府作為的信任感日漸喪失，現代政府必須運用前瞻思維的施政途徑預先掌握民眾需求，提供更具選擇性、民主性與透明度之公共服務，以重建公民對政府的信任價值(OECD, 2000: 23)。雖然，各國政府致力於公共服務傳遞的現代化工程，但實際服務與公民期望之間仍存有明顯地「服務差距」(service gap)(Zeithaml et al., 1990: 20)，基於現代公民對服務品質的殷切期盼，政府有責任遞送「顧客導向」(customer-oriented)的公共服務，並實現優質服務的政策承諾。

的確，現代公民期待的是一個能真正傾聽人民聲音的政府(Osborne and Gaebler, 1992: 177)，而非替人民決定需求的政府，我們已經進入由「消費者主權」(consumer sovereignty)主導的世代，當代政府必須建立更具回應性的公共組織，將人民視為購買政府服務的消費者，從需求面的思維方式根本地轉換過去供

應者的角色，以尋求能創造自身合法性與正當性的路徑。職是，美國「國家績效評鑑委員會」(NPR)明確揭示「顧客優先」(putting customer first)的革新理念，並與人民簽訂新的顧客服務契約，邇來，美國政府更將 NPR 重新定位為「全國協力再造委員會」(National Partnership for Reinventing Government)，要求聯邦政府運用現代科技，針對政府業務程序與顧客服務品質予以強化，建構資訊科技的網路系統成為未來政府的神經中樞以提供整合性公共服務行動方案；英國內閣辦公室(Cabinet Office)於 1998 年所規劃「服

務優先：新憲章方案」(Service First: The New Charter Programme)強調發展「品質網絡」(Quality Networks)的重要性，目的在提供各地方公務機關相互溝通與諮詢的管道，規範部門間的品質標準，確保公共服務品質不因地而異；加拿大政府亦於 1995 年頒布「品質服務原則之宣言書」(The Declaration of Quality Service Principles)，研擬執行方針並承諾將提供加拿大民眾最高品質的服務；澳洲政府則分別在中央與地方政府規劃「服務憲章」(Service Charter)，運用顧客導向的服務原則驅策各級政府服務品質的改善。

近年來，以顧客導向為核心理念的政府再造運動，隱含著政府重視對顧客價值的實踐，並展現各國政府對提昇服務品質的承諾。綜觀各國推動的革新再造運動，在策略上不斷導入企業經營的管理機制，並以顧客導向為建構核心。然而，從許多政策制定過程中，不難發現政府常常以降低治理成本的理由替人民作決定，更具體的說，政府認為去探求人民真正需求的「詢問成本」可能遠高於邀請學者專家制定公共政策的「規劃成本」，所以政府傾向把「方便自己」包裝成「顧客滿意」。究竟政府如何能獲取人民真正的想法而非替人民決定他們要什麼？本文深層動機植因於此。

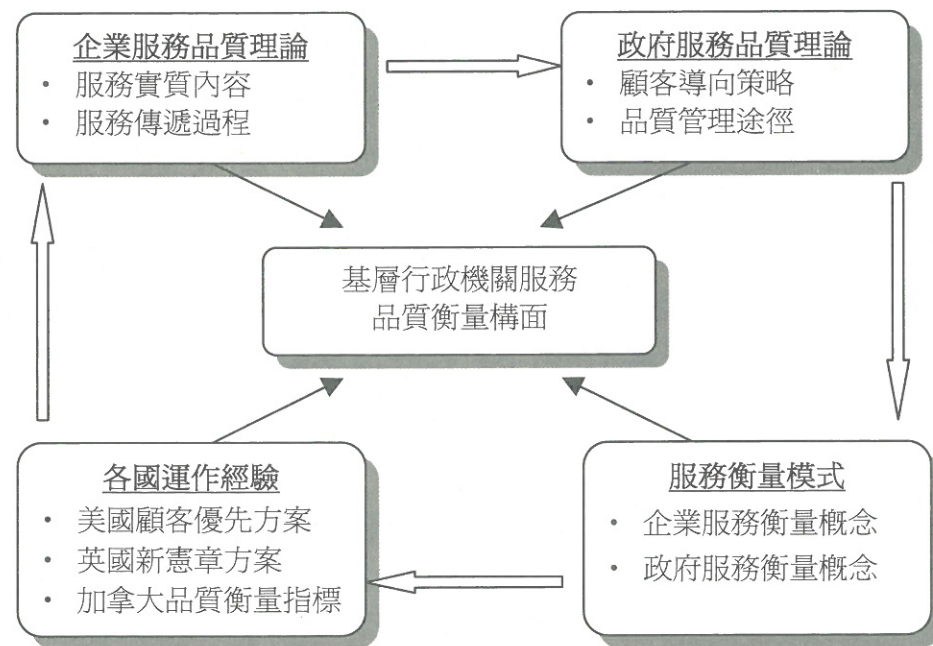
貳、研究概念的呈現

觀察過去運用品質觀念探討公務部門服務管理的相關研究，發現無論實務界或學術界都急於引用企業管理的服務品質概念，以陳述公務部門提昇服務品質的應然路徑。然而，此種推論方式將無法體認政府部門的「公共特質」(publicness)，本文認為應澄清政府提昇服務品質的實質途徑，構築具適用性的服務品質衡量架構，以呈現「公共品質管理」(Public Quality Management)的概念¹。再者，由於基層行政機關經營顧客滿意的良窳將影響民眾對政府整體的施政滿意度，故本文將聚焦地方政府為民服務的公務機關，希望研究成

¹ 相對於公共行政學界積極擴展新的研究領域，學者 Ronald J. Stupak 與 Peter M. Leitem(2001)所彙編的「公共品質管理手冊」(Handbook of Public Quality Management)，為學界與實務界呈現「公共品質管理」的概念，呼籲政府提昇服務績效與服務品質的重要性。

果可作為提昇服務品質與評量行政績效之參考。

究實而論，本文為基層行政機關服務品質衡量概念之初探，係以公共服務品質的概念出發，運用企業服務品質理論、服務品質衡量模式以及各國實務經驗等面向的探討，從理論與實務層面進行析論，嘗試提出「基層行政機關服務品質衡量構面」與構面之涵蓋要素，作為研究現階段我國基層官僚機關服務品質評估方案的指涉架構。本文概念架構如圖一：



圖一、概念架構

參、服務品質的意涵

正當公共行政邁入新的紀元，變遷的趨勢已然確立(Osborne and Plastrik, 2000: 4)。這股浪潮的代表名詞：「行政再造」、「後官僚政府」(postbureaucratic government)、「新公共管理」(new public management)、「企業型政府」與「高績效組織」都隱含著公共行政界對引進新治理途徑的深切期盼。各國政府的

再造經驗亦呈現政府主動師法企業的趨勢，然而，行政大師 David H. Rosenbloom(1998: 6-15)從憲法、公共利益、市場與主權的觀點分析公共行政與企業管理的差異性，強調私人部門只提供消費者財貨與服務，而公務部門除了提供財貨與服務外，更須負有管制責任與維護公平正義。究竟企業管理途徑與策略對政府事務是否具相容性？近年來公共管理的學術熱潮與各國行政改革的成果將提供啓示。綜觀而知，政府的確需要策略管理、品質管理、績效管理與人力資源管理等管理途徑，目的在確保服務績效與服務品質的全面提昇，職是，當前理應跨越公務部門與私人部門的藩籬，在充分體認政府特質的原則下，以服務品質衡量概念繪製政府服務品質管理的整體藍圖。

審視服務品質的相關研究，傾向以私人企業的服務領域為研究對象，而研究品質管理的諸多俊彥，例如 Philip B. Crosby(1979)、W. Edwards Deming(1982)與 Joseph M. Juran(1989)等學者均對私人部門的服務品質研究提供豐碩的貢獻；然而，對於政府部門徹底轉型的再造目標，企業管理的方略顯然不足敷應(江岷欽，民 87: 26)。翻閱近年來學界針對公務部門服務品質相關議題所發表的學術論著，發現研究者急於引用企業管理領域對品質、服務、顧客滿意、服務品質等概念的綜合性定義，企圖建構移植式的理論模式，此舉將可能造成研究者對政府服務品質的認知落差，探究本質，公務機關的業務性質與服務品質需求不同於私人企業，吾人固然應以企業管理的服務品質理論為基底，惟仍必須從政府觀點思考適用於公務機關服務品質的理論模式。

一、企業服務品質的內涵

服務品質的研究興起於八〇年代，品質概念的熱潮表現在學界對理論模式的積極探討(Grönroos, 1990: 35)。審視服務行銷領域的文獻，Christian Grönroos 首先發展感知服務品質(perceived service quality)與全面服務品質模式之研究概念，開創「服務導向」的品質途徑，此途徑植基於對顧客行為的研究，亦即顧客預先期望的服務績效與實際感受的評估行為，Grönroos 稱之為「感知的服務品質途徑」，爾後，此研究途徑影響著服務品質的後續研究與

理論的發展(例如: Zeithaml, Parasuraman, & Berry, 1985a, 1985b, 1988; Crosby, 1988; Zeithaml, 1987)²。

提出「服務品質」研究概念的先鋒學者 Grönroos (1982)依據服務的實質內容與傳遞過程,將服務品質區分為「技術性品質」(technical quality)與「功能性品質」(functional quality)兩構面加以探討。其中技術性係指顧客在服務過程中獲得「什麼」(What);而功能性則是指服務「如何」(How)傳送給顧客,關注服務過程與服務態度(張琦雅,民 87:33-34)。就實務層面而言,服務品質衡量概念應同時關注民眾獲取服務的實質內容與服務傳送過程中的實際感受,爰此,直接為民服務的基層官僚機關機關必須確保服務結果的高度一致性,同時致力於經營服務傳遞過程中顧客的整體滿意感。

究實而論,欲陳述品質的概念將引起一個廣泛而相異的回答,事實上,由於服務提供型態的本質使然,對於品質的定義將因人而異,依情境而有不同的詮釋(Brown, Gummesson, Edvardsson & Gustavsson, 1991: 1)。本文引介英國學者 Zeithaml, Parasuraman & Berry 等人在 1990 年著作「遞送品質服務: 均衡顧客觀感與期望」(Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations)中對服務品質的定義,認為「服務品質」係指所提供服務標準符合或超越顧客期望的程度,亦強調服務品質是由顧客對服務的預先期望與實際感受所決定 (Zeithaml et al, 1990: 18-19)。據此,將服務品質概念界定為服務機關提供的服務水準符合民眾需求的程度,此品質概念必須同時考量「服務實質內容」(service content)與「服務傳遞過程」(service delivery process)兩方面的需求。

二、政府服務品質的內涵

從顧客的觀點探究公務部門的服務品質是近來革新運動的主流觀點,顧

2 引自 Grönroos, Christian(1990)「服務管理與行銷」(Service Management and Marketing),p.35.;關於「感知的服務品質途徑」相關研究過程,請參閱 Grönroos(1983)於行銷科學協會出版的「服務部門的策略管理與行銷」(Strategy Management and Marketing in the Service Sector)一書。

客導向的服務策略隱含著政府重視對顧客價值的實踐。政策執行學者 Michael Hill(1997)在「執行理論: 昨日的議題?」(Implementation Theory: yesterday's issue?)一文中即省思政府執行力不彰之因,其認為過去建構的公共政策理論應用性已顯不足,而應重視 1997 年後「政府再造」運動的理論趨勢,藉由政府體系本質性的變革來創造績效導向的政府執行力。

美國亞利桑那州立大學(ASU)公共事務學院教授 Robert B. Denhardt(1993)認為現代化政府服務應遞送為顧客量身訂做的服務(Custom-tailored),而政府再造論者 David Osborne 與 Peter Plastrik(1997)則提出「顧客策略」(customer strategy)的具體實踐工具,學者有稱「顧客驅動」(customer-driven)或政策分析師對委託人所提供的「顧客導向」(client-oriented)服務,均含有提昇公共服務品質之意。

就公務部門的觀點而言,政府服務品質的概念係提昇生產力與服務績效的政策措施,必須符合依據下列標準:承諾提供顧客導向的服務品質、組織成員對品質改善的參與度、依據資料分析擬定行動策略、允諾持續不斷的改進與系統性的回饋機制(West, Berman & Milakovich, 1993: 179)。美國「聯邦品質協會」(Federal Quality Institute)運用全面品質管理的概念將政府品質定義為「一個具廣博性的顧客導向型系統概念,目的在提昇產品與服務的品質要求。品質是一項適用於組織各層級的管理途徑,從高階管理者到基層服務人員均藉由成員參與及組織運作過程的持續改善措施,以達到顧客滿意」³(Lewis, 1991: 1)。

美國「國家績效評鑑委員會」(National Performance Review)在政策報告中,明確建議「有效能的企業型政府必須強調顧客滿意,藉由問卷調查與焦點團體懇切地聆聽顧客聲音,重新建構符合顧客需求的政府運作模式,並且運用市場競爭機制為公務人員創造『顧客優先』的服務誘因」(Gore, 1993: 6)。此外,英國政府強調「公民憲章」(Citizen's Charter)的設計精神即「透過

3 請參閱 Lewis(1991: 1),原文如下:“a comprehensive customer-focused system ... to improve the quality of products and services. It is a way of managing the organization at all levels, top management to front-line to achieve customer satisfaction by involving all employees and continuously improving the work processes of the organization.”

使用者的觀點來看公共服務；長久以來，服務提供者具主導地位，現在該是顧客主權的時代」(Prior, Stewart & Walsh, 1995: 56)。

在地方政府方面，美國全國州長協會(National Governors Association)的報告顯示「由於管理與服務上的壓力劇增，迫使各州州長必須尋求重塑政府的管理途徑，而品質管理即被視為再造政府與激勵卓越服務的最佳工具」(National Governors Association, 1992: 6)。再者，在實務應用上，學者 Michael E. Milakovich (1995: 162)曾列舉公務部門品質改善的指導原則，其建議原則為公共組織的品質精神提供一個實用的執行架構：

- (一)顧客滿意度應列為政府服務品質的主要目標與績效衡量指標。
- (二)政府界定「顧客」應包含內部顧客(公務人員)與外部顧客(選民、納稅人、服務使用者等)。
- (三)為公務機關研擬並凝聚出具顧客觀點的共同願景。
- (四)獎勵團隊合作與創新思維，並針對所有層級進行工作流程革新。
- (五)提供發展性的訓練方案與自我改進的機會。
- (六)重視公務組織內部各層級的員工參與。
- (七)必須確認並獎勵個人與團隊的績效成果。
- (八)排除工作場所的恐懼感與障礙並讓員工有為顧客服務的榮耀感
- (九)對預期目標做必要之變革措施以達執行成果。

肆、服務品質衡量模式

面對消費者主權時代的來臨，無論在實務界與學界均興起對服務品質的研究風潮(例如：Sasser, Olsen & Wyckoff, 1978; Grönroos, 1982; Martin, 1986; Schvaneveldt, Enkawa & Miyakawa, 1991, 參閱表一)。在眾多探討服務品質的文獻中，英國學者 Parasuaman, Zeithaml & Berry 等人在 1985 年所提出的「服務品質缺口模型」(PZB Model)當屬應用領域最為廣泛之模式，爾後，這三位品質管理學家採用焦點團體形式，訪問近二千位在各領域服務機構的消費者(Zeithaml et al., 1990: 27)，並依據其研究結果提出服務品質的五大構

面，發展出「SERVQUAL」量表，為服務品質衡量模式之研究開啓嶄新的起點。表一引介服務品質衡量模式之相關研究，同時觀察當前服務品質構面與衡量模式之研究方法與途徑，藉以釐清本研究的知識現況。

表一、服務品質衡量構面之相關研究

年份	學者與專家觀點	服務品質衡量構面
1978	Sasser, Olsen & Wyckoff	服務品質的七項構面： 1. 安全性(security) 2. 一致性(consistency) 3. 服務態度(attitude) 4. 完整性(completeness) 5. 應變性(condition) 6. 獲取性(availability) 7. 及時性(timing)
1982	Grönroos	服務品質分為兩項構面： 1. 技術性品質：實際傳遞服務內容的品質。 2. 功能性品質：服務傳遞的過程與方式。
1985	Armistead	服務品質五項構成要素： 1. 組織：提供服務之範圍。 2. 成員：服務提供者的外觀與對應態度。 3. 流程：服務傳遞過程是否顧客導向。 4. 設備：提供服務所配置的相關設施。 5. 實體：為滿足顧客需求所提供的有形物質。
1986	Martin	服務品質兩項構面： 1. 程序構面：指技術面傳遞系統應有屬性。 2. 友善構面：指服務人員與顧客建立關係的服務能力。
1988	Parasuaman, Zeithaml & Berry	將 PZB 模式的十項服務品質決定因素修正合併為五項服務品質構面： 1. 有形性：實體設施、設備與員工的外觀。 2. 可靠性：服務之可信度與一致性，能可靠地、正確地執行所承諾的服務品質與能力。 3. 回應性：服務人員提供服務的意願與敏銳度。 4. 保障性：服務人員的知識、禮貌與顧客信任感。 5. 同理心：致力於傾聽顧客需求並與之溝

		通。
1991	Schvaneveldt, Enkawa & Miyakawa	服務品質依屬性可分為五大構面： 1. 績效(performance) 2. 保證(assurance) 3. 完整性(completeness) 4. 易用性(ease of use) 5. 情緒/環境(emotion/environment)
1991	Grubbs & Reidenbach	顧客服務品質模式三大構面： 1. 服務專業性(Professionalism) 2. 人際關係性(Interpersonal Relationship) 3. 瞭解顧客(Knowing Customer)

資料來源：本研究整理，參閱金玉珍(民 89：25-26)

回顧服務品質衡量模式的相關研究，渠等係針對特定服務領域建立服務品質構面與衡量方法，然而，對於政府部門的服務品質研究實然缺乏，本研究認為審視各國政府推行的政策方案與顧客導向策略將可補其不足，例如負責推動美國聯邦政府的 TQM 運動的「聯邦品質協會」，曾定義品質係以民眾第一次及每一次接受政府服務時，均能滿足民眾的期望為標準，其研究報告亦指出行政機關的服務品質包含七項原則(Lewis, 1991：2-3)：績效管理、專業服務、可信賴度、服務延續性(durability)、一致性(conformance)、及時性(available on a timely basis)與應變性(change over time)，即清楚勾勒出適合公務機關服務品質的評鑑原則；再者，美國全國績效評鑑委員會(1994)匯集聯邦各機關所訂定的「服務標準」，出版美國聯邦政府的服務標準手冊—「顧客優先：服務美國民眾的標準」(Putting Customers First: Standards for Serving the American People)，亦列出政府服務顧客的標準，作為提昇整體施政品質的重要依據。

此外，英國「公民憲章」(Citizen's Charter) 規範的顧客服務的六項指導原則，推動「服務品質競爭」(Service Quality Competition)之政策方案；加拿大「公共服務 2005 年計畫」(Republic Service 2005)；澳洲「顧客服務憲章」(Customer Service Charter)、「公共服務改革法」(Public Service Reform Act)；法國的「公共服務憲章」；比利時的「公共服務使用憲章」；葡萄牙的「品

質憲章」，以及在亞洲國家方面，香港特區政府仿照英國公民憲章提出的「績效承諾」(Performance Pledge)；馬來西亞學習先進國家所設計的「顧客憲章」(Client's Charter)；我國「全面提升服務品質方案」等各國政府政策方案與相關研究報告，均可以提供豐富的文獻資料做為政府部門服務品質之研究基礎。

綜觀各國服務品質革新方案與顧客導向策略途徑，均以提昇服務績效、加強服務承諾為核心理念。各國政府以績效管理為手段，強調公務機關為民眾服務的「服務績效」；亦以建立服務標準為實踐工具，全面提昇對顧客的「服務承諾」。以美國為例，1993 年柯林頓政府執行政府再造方案，高爾副總統即呼籲聯邦政府官員不要只顧著衡量公共政策的「投入」，更應重視對於公共服務結果(results)與成果(outcomes)的衡量(Gore, 1993：72)。職是，1993 年國家績效評鑑報告中明確建議，對於服務品質績效優越的聯邦政府公務機關應頒發國家品質獎(Baldrige Awards)(Gore, 1993：74-77)⁴ 予以獎勵。此外，美國公部門中亦有許多品質管理獎項，如美國總統品質獎(President's Award for Quality)⁵、美國政府創新獎(Innovations in America Government Award)、公共服務卓越獎(Public Service Excellence Award)等，均鼓勵全國各級公務機關將品質管理應用於職司業務，以提昇服務品質與組織績效，而各國公務部門品質管理的評鑑標準將提供服務品質衡量概念重要的參考基礎。

在服務承諾的實踐上，加拿大政府首創將服務滿意度列為年度預算審查項目之一，展現其改革政府為民服務的決心，並以「各級政府機關與公務人員將承諾加拿大人民獲得高品質服務的宣示」(Department of Finance, 1995)⁶ 作為政策宣示，並發表「品質服務宣言」(Declaration of Quality Service)，保

4 該品質獎全名為「Malcolm Baldrige National Quality Award」，係美國於 1988 年為紀念前商務部長 Malcolm Baldrige 對於提昇管理效能的優越表現，創設代表美國國家品質最高榮譽之獎項，期望提高競爭力與品質意識，相關簡介請參閱 <http://www.quality.nist.gov>。

5 「美國總統品質獎」現由聯邦政府人事管理局負責頒發，其設計目的在表揚具有高績效管理系統的聯邦政府組織，總統品質獎評鑑標準每年更新以反應組織績效之革新實務，相關評鑑標準請參閱 <http://www.opm.gov/quality/>。

6 請參閱加拿大財政部出版之「1995 年度加拿大聯邦預算報告書」(Canadian Federal Budget 1995)，<http://www.fin.gc.ca/fin-eng.html>。

證加拿大政府將最妥善地運用既有資源為民眾提供最高品質的服務，同時各級政府機關將頒布、出版服務準則，讓民眾更加了解能夠獲取何種程度的公共服務。

伍、各國經驗的學習

自八〇年代以來，世界各國紛紛借鏡企業管理的經驗與技術來實踐政府改造計畫，藉由政府部門角色與職能之轉換，遞送更具顧客價值(customer value)的公共服務，進而重建人民對政府的信任感，學者指稱當前世界各國正進行一場全球性的公共管理革命(Kettl, 2000)。現代公民對優質公共服務的深切期盼，敦促著現代政府的反省與檢討，然而，事實證明，這種期待始終陷入公民對政府信心落差的窘境之中。職是，如何將公共服務的傳遞途徑與顧客導向的服務內容予聯結；如何真切地經營政府服務品質的形象；如何執行有效的革新方略以提昇整體的服務績效，都是現代政府關懷的重要議題，各先進國家已體認病因之處，致力尋求對症下藥的良方，渠等有著不同途徑而相同目標的政策方案，展現追求新世紀公共服務品質的決心。

一、美國服務品質策略

回顧美國聯邦政府型塑顧客導向型(customer-focused)政府的歷程，有著重視政府生產力與追求行政績效的政策背景，自七〇年代起聯邦政府在國會要求下，即開始執行一系列政府生產力評鑑與改善計畫，雖然期間由於經費缺乏而有部份計畫停辦，但自 1993 年「政府績效與成果法案」(Government Performance and Result Act)⁷通過，要求聯邦政府機關必須運用策略規劃、績效衡量等策略管理工具進行績效評估，並向國會提出年度報告，該項法案係針對政府成果、服務品質與顧客滿意為革新焦點研擬提昇聯邦政府效能與課

7 該法案相關資料與成果報告建議參閱美國會計總署(GAO): <http://www.gao.gov/index.html>。

責性之政策方案(CustomerService, 2002)⁸，象徵著美國政府革新的嶄新起點。

依據 NPR 統計，至 1995 年已有 214 個聯邦機關訂立顧客服務標準(Osborne and Plastrik, 1997: 196)，從 1993 至 1998 年之間聯邦政府總計 570 個公務機關發展超過 4000 項的服務標準(Osborne and Plastrik, 2000: 330)在地方政府方面，依據 1997 年一份針對全美人口超過 10000 人城市的市經理調查報告，80%的受訪者宣稱市政府的公務人員已完成顧客導向的訓練方案；75%的市政府已與民間部門展開協力合作的服務提供模式；62%的市政府已建置市民滿意度的調查制度(Osborne and Plastrik, 2000: 5)。

再者，美國聯邦政府定期公佈服務標準的發展成果，1994 年國家績效評鑑委員會匯集聯邦各機關所訂定的服務標準，出版政府的服務標準手冊—「顧客優先：服務美國民眾的標準」(Putting Customers First: Standards for Serving the American People)。隨後，1995 與 1997 年出版的「顧客優先：服務美國民眾之標準」均致力服務標準的確立，持續修正並改進顧客導向政策方案的內容(參閱表二)。

表二、美國顧客優先方案具體措施

禮貌周到 以客為尊	<input type="checkbox"/> 顧客永遠是對的! <input type="checkbox"/> 在一年內將顧客服務滿意度由 84% 提升為 87%(by ACSI)。
服務便捷 項目多元	<input type="checkbox"/> 將電話號碼排列方式由機關名稱改為日常生活字眼。 <input type="checkbox"/> 運用網際網路建立全年無休資料傳送系統。 <input type="checkbox"/> 建立語音詢答目錄。 <input type="checkbox"/> 行政單一窗口化。
為民省時 提昇效率	<input type="checkbox"/> 以自動預約系統(automated appointment system)排序服務。 <input type="checkbox"/> 減少民眾洽公的業務申請流程。 <input type="checkbox"/> 代客停車：其執行成果增加 16% 的新顧客。 <input type="checkbox"/> 減少員工處理顧客申訴時間。
資訊透明 便民了解	<input type="checkbox"/> 避免政府繁文之專業化用語。 <input type="checkbox"/> 廢止現存 50% 的限制法規。 <input type="checkbox"/> 增加服務單位之語言選擇。

8 「美國聯邦政府顧客服務網站」，參閱 <http://www.customersurvey.gov/>。

擷節成本 避免浪費	<input type="checkbox"/> 降低獲取政府服務的成本，郵寄改為網路通訊。
革新技術 結構重組	<input type="checkbox"/> 合署辦公(Two-fer saves time)

資料來源：本文整理，參閱 Gore(1997) "Putting Customers First '97"

(website: <http://govinfo.library.unt.edu/npr/custserv/1997/chapter1.htm>)

公民能否直接聯繫政府並迅速獲取政府服務的最佳途徑，當然是人民對政府信任感的來源，職是，聯邦政府於 1998 年將國家績效評鑑委員會重新定位為「全國協力再造委員會」⁹，其重要任務：第一，塑造資訊化導向的服務品質，發表「Access America: E-Gov」白皮書，運用現代科技將政府業務、行政程序、顧客服務品質予以強化，並倡導以資訊化為導向的未來辦公室、資訊科技的電子網路為未來政府的神經中樞、整合性公共服務的行動方案；第二，檢視重點機關(High Impact Agencies)的再造成果，致力於建立一個更具獲取性(more accessible)的政府，要求公務機關為洽公民眾提供簡便的業務服務，聯邦政府目前嘗試推動公私協力、政府再造實驗室、績效基礎組織(Performance-Based Organization)等革新計畫，聚焦於政府行政效能與服務品質的提昇；第三，聯邦政府於 1999 年採取衡量政府服務品質的前瞻步驟，規劃一項具公信力的衡量指標用以測量民眾對聯邦政府的滿意度，藉由「美國顧客滿意度指數」(American Customer Satisfaction Index, ACSI)提供政府客觀的參考依據，針對九大主要服務領域調查三十類顧客滿意度項目進行調查。其分析模型的理論基礎係以顧客的期待(Customer Expectation)與感知的品質(Perceived Quality)衡量顧客的感知價值(Perceived Value)，而此價值將對顧客滿意程度產生實質影響，由於顧客的感知價值通常會隨著顧客的背景不同，而有主動性的認定標準，因此必須進行消費者行為的分析與研究¹⁰。

二、英國服務品質策略

9 柯林頓總統於第二任期宣布將國家績效評鑑委員會更名為「全國協力再造委員會」(National Partnership for Reinventing Government)，亦更新網址：<http://govinfo.library.unt.edu/npr/index.htm>。

10 美國政府每年所發表顧客滿意指標的分析模型請參閱網站 <http://www.theacsi.org/>。

政府再造論者 David Osborne 與 Peter Plastrik(2000: 331)認為英國公民憲章係「顧客品質確保」策略的革新典範，憲章制度係以二十年為實施期間，截至 2000 年，全英國總計共有 200 項全國性憲章與超過 10000 項地方政府服務憲章(Osborne and Plastrik, 2000: 331)，憲章建置的目的在訂立明確的公務機關服務標準，以提昇政府府服務績效，大部分關注顧客申訴系統，而少數憲章則允諾對顧客損失的賠償。例如：「英國鐵路旅客服務憲章」(British Rail's Passenger Charter)規定：凡是等待列車誤點超過一小時以上的旅客，均可獲得該次票價 20% 以上的折價卷(江岷欽、劉坤億，民 88: 126)。美國政府評估其執行成果，認為雖然許多憲章訂定的服務標準是模糊不清或未符合使用者重視的需求，但對公共組織品質的提昇相當具有效能，事實證明，服務標準的訂立充分體現顧客導向的服務精神，更影響超過 15 個國家的仿效，歐洲及亞洲國家都先後採用類似的憲章制度。

為提昇政府效能以迎合新世紀的公民需求，英國內閣辦公室(Cabinet Office)¹¹於 1993 年 3 月出版「現代化政府白皮書」(Modernising Government White Paper)，內容涵蓋多層面的政府施政計畫，並以現代科技構築公共服務遞送系統，強調服務品質、顧客導向與績效導向，提倡優質政府(Better Government)的概念，同時，英國首相責成內閣辦公室的「績效與創新組」(the Performance and Innovation Unit of the Cabinet Office, PIU)設定政策目標：2002 年公民、企業與政府間的往來 25% 以電子化方式來完成(Cabinet Office, 2000)，方案中心目標在引領政府更具課責性、獲取性(accessible)、效率與回應性，真正接近民眾需求，

在提昇服務品質方面，由「效能績效小組」(Effective Performance Division)於 1998 年負責規劃的「服務優先：新憲章方案」(Service First: The New Charter Programme)¹²。提出兩項現代化政府的重要觀點：第一、公共服務必

11 參閱英國內閣辦公室網站 <http://www.cabinet-office.gov.uk>。

12 「服務優先：新憲章方案」(Service First: The New Charter Programme)之首要目標為改善跨部門的服務傳遞系統，方案內容分為七章：一、方案介紹；二、新舊憲章方案之比較；三、真正回應民眾需求；四、憲章制度的實務運作；五、服務品質：推廣最佳實務經驗；六、憲章標記獎(Charter Mark Award)；七、合作共進，參閱：

須符合使用者需求(包含: Charter Mark, People's Panel and Better Government); 第二、關注改善政府部門、公共組織效能之方法。該方案之目標係由公民與基層官僚所共同認可,其反映來自各階層使用者的期望,並建立在回應民眾需求、提昇服務品質、確保組織效能與強化政府部門間合作關係的四項基礎上。著眼於此,本文將引介方案內容與英國政府顧客導向的服務標準,期對我國公務機關有參照之功用。

英國政府於 1991 年 7 月公佈政策白皮書《公民憲章：標準的提昇》(The Citizen's Charter: Raising the Standard)強調公共服務的「消費者」需求,提供優質服務、消費者選擇權與服務資訊,並創設「憲章標記獎章」(Charter Mark Award)與內閣辦公室的「公民憲章單位」(Citizen's Charter Unit)。「新憲章方案」即植基於公民憲章的優勢,加以修正並擴展應用範疇,致力改善跨部門的公共服務傳輸效能,同時發展出公共服務傳輸的九項新原則,聚焦於親和力(accessibility)、協力合作與創新能力的重要性。並從回應民眾需求、提昇服務品質、確保組織效能與強化政府部門間合作關係的四項基礎上研擬具體策略(參閱表三):

表三、英國「服務優先—新憲章方案」之服務標準

回應性	<ul style="list-style-type: none"> 創設公民諮議會(People's Panel)以研究公民觀點的公共服務。 研擬讓公民充分認知公共服務的相關法規。 藉由資訊科技(如:上網洽公、使用者界面)強化運用資訊途徑提供公共服務之績效。 建立公務人力諮商系統與全國服務改善方案,鼓勵基層公務人員實質參與並建議方案內容。
服務品質	<ul style="list-style-type: none"> 制訂中央與地方政府的憲章以改進其服務品質;並研擬廣博性、適用性的新指導原則。 審視目前各主要憲章,觀察是否符合使用者需求與期望。 因應情勢研擬新憲章以促進服務品質的提昇,如:「長期照護憲章」即涵蓋處理本國籍與移民者的工作權。 規範最佳實務的指導原則,並運用資訊科技提高政府特定業務範疇的服務品質,如處理民眾申訴與諮商服務。

www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst。

服務效能	<ul style="list-style-type: none"> 在全國發展最佳業務品質網絡以連結各機關共同改善績效。 推廣傑出的「憲章標記獎」(Charter Mark Award)以獎勵傑出的顧客導向公共服務。
跨部門運作	<ul style="list-style-type: none"> 在新憲章方案中創設公務部門間的合作關係。 與地方政府、志工機關共同促進合作的效能;排除障礙以使公共服務更容易獲取。 研擬「憲章標記制度」鼓勵服務提供者間的夥伴關係。

資料來源:本研究整理,參閱「服務優先:新憲章方案」

(website: <http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst>)

為敦促中央與地方政府公共服務品質的改善,英國內閣辦公室扮演「推廣最佳實務」(spreading best practice)的重要角色,而內閣辦公室所主導的四項集中性原則,亦允許地方自治機關基於地域性因素所規劃的特定原則,以求適用與彈性化。再者,新憲章方案將建立一個由各公共服務提供者的建議所構成的資料庫,日後公共組織將可藉由電子郵件來提供相關資訊並能擷取線上資料庫的目錄與資料位址,目的在創設更具彈性與回應力的工具來改善跨部門公共服務的品質。

三、加拿大服務品質策略

加拿大樞密院(Privy Council)自 1990 年發表政府服務革新白皮書(White Paper on Public Service Renewal),揭示未來五年之工作重點在於推動公元 2000 年政府服務方案(Public Service 2000),亦為加拿大政府全面提昇服務品質開啓序幕。同時,加拿大管理與發展中心(Canadian Centre for Management Development)¹³研擬公共服務的「通則化衡量工具」(Common Measurements Tools, CMT)¹⁴,目的在建構顧客回饋資訊系統,以了解政府服務的顧客滿意度。

¹³ 加拿大管理與發展中心係由民間組成的政府幕僚機關,負責加拿大政府部門之公務人力培訓與政策方案研擬等任務,參閱 <http://www.ccmd-ccg.gc.ca>。

¹⁴ 本份報告書係 Canadian Centre for Management Development (CCMD)所屬「公民核心服務網絡」(Citizen-Contred Service Network)政策方案之相關研究,由 Faye Schmidt(1998)執筆,定名 Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool,參閱 www.ccmd-ccg.gc.ca。

「通則化衡量工具」為公共組織真確地提供顧客回饋資訊，為了確保多元的顧客服務面向均被考量，此衡量工具由五項要素規劃而成：顧客期望、顧客感受、滿意度標準、重要性程度、提昇服務品質的優先性。為研擬通則化的衡量指標，應首先界定公共服務傳遞過程的主要變數與顧客滿意度的影響因素，服務傳遞過程的內、外變數可歸納為建構「通則化衡量工具」基礎的五項服務要素：(一)顧客期望(Client Expectations)；(二)顧客感受(Perceptions of service experience)；(三)重要性程度(Level of importance)；(四)滿意度標準(Level of satisfaction)；(五)提昇服務品質的優先性(Priorities for improvement)。究實而論，探討公共服務傳遞過程中的五項變數有助於蒐集組織提昇服務的相關資訊，然而為確保顧客滿意度調查的廣博性，必須更深層地界定服務面向：包含回應性、可靠性、親和力、溝通性與服務成本(參閱表四)。

表四、加拿大政府服務品質衡量指標

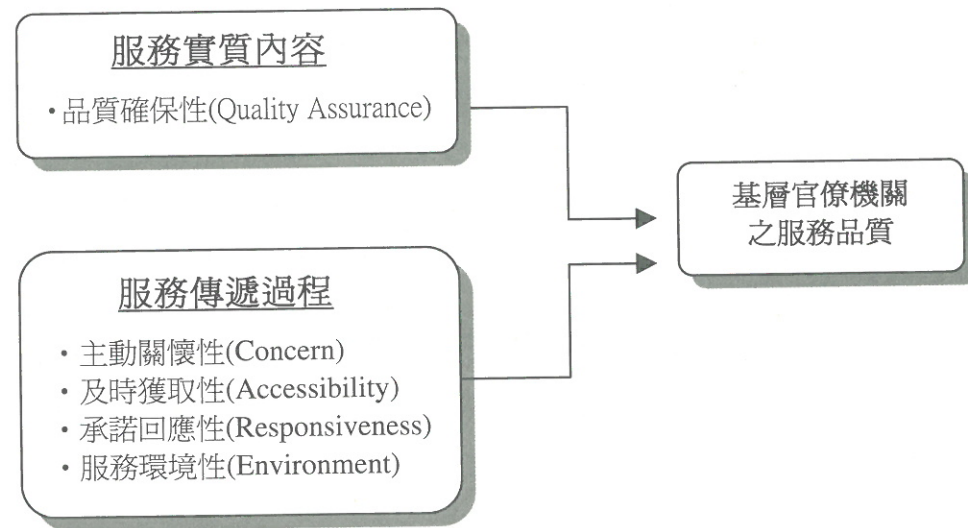
衡量構面	衡量指標
回應性	<ul style="list-style-type: none"> 服務傳遞的時效性 獲取服務需多少人員經手 服務人員適時地表達關懷 服務人員服務態度是否積極有禮貌 服務人員是否確實提供洽公民眾實質幫助 服務人員是否具嫻熟的技能足以勝任服務工作 服務人員是否具資訊更新與承載能力 服務人員服務態度是否尊重顧客需求 服務人員是否具彈性應變的能力，而不藉由法規規避服務責任 服務人員是否公平地對待每一位洽公民眾 服務人員是否能保障民眾的隱私權與機密資料
可靠性	<ul style="list-style-type: none"> 政府能否提供民眾需求的服務 政府能否承諾服務品質的提昇 政府能否遵守政策與執行標準 政府能否掌控業務疏失極小化
親和力	<ul style="list-style-type: none"> 地域的便捷性與洽公環境 洽公民眾停車的便利性 民眾預約洽公的便利性

	<ul style="list-style-type: none"> 獲取服務所需時間 明確的指引標誌 是否設置便民熱線 民眾是否可有效地使用資訊系統 創設多元的服務提供方式(到府服務、線上申請、預約取件)
溝通性	<ul style="list-style-type: none"> 民眾諮詢是否能獲得回覆 是否詳實提供公共資訊 力求文件簡明、資訊完整 簡明易懂的行政程序
服務成本	<ul style="list-style-type: none"> 合理的洽公成本 民眾繳費的便捷性

資料來源：本研究整理，參閱 Faye Schmidt (1998), Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool, Canadian: CCMD, p.29.

陸、Quality CARE 衡量構面的提出

經由理論基礎與實務文獻的探究，本文嘗試提出基層行政機關服務品質之衡量構面——「品質關懷衡量構面」(QualityCARE)，期望此一初始性的概念呈現可提供後續實證研究的基礎。所謂 QualityCARE 係由公共服務品質的五項衡量構面所組成之概念，此概念強調基層行政機關服務品質的衡量，必須考量「服務實質內容」的品質確保性(Quality Assurance)與「服務傳送過程」中的主動關懷性、及時獲取性、承諾回應性、服務環境性等五項品質衡量構面，其概念架構如圖二：



圖二、QualityCARE 概念架構

(一)品質確保性:

品質確保性係 QualityCARE 的核心概念，其關注公務機關是否提供優質的服務內容，概念源自 Grönroos (1982)所提出的「技術性品質」(technical quality)，強調顧客獲取的實質服務結果；亦即建立部門間的品質標準，確保公共服務品質不因地而異，並且在民眾第一次就提供適當服務，維護民眾洽公業務的保障。Osborne 與 Plastrik(1997)在顧客策略中明確定位「顧客品質確保」(customer quality assurance)的策略途徑，即關注顧客服務標準、品質保證制度、顧客申訴制度與回應需求的行政監察官制度(Ombudsmen)等實踐工具，其服務品質概念亦聚焦品質確保的重要性，邇來，Osborne 與 Plastrik(2000)在新著「革新者的實務手冊」(The Reinventor's Fieldbook)中，明確提出公共組織可以使用的品質確保工具：顧客服務標準與保證、補償制度、申訴系統、顧客服務協定、顧客諮詢團及委員會(Osborne and Plastrik, 2000: 331)，展現品質確保實為公務機關服務品質的整合性概念。綜言之，

本文將品質確保性界定為基層官僚機關運用顧客服務標準、品質保證與品質監測等制度，確保公共服務的優質內容，提供民眾具可靠性、一致性、保證性、專業性的服務品質。當前我國實務經驗強調內部品質管理制度的建立，關注於服務標準的建立、ISO 國際服務品質標準之程序書、為民服務工作手冊、服務品質考核制度等組織內部管理制度，並以 ISO 品質管理系統為建構核心，此管理模式已經體認此道。

(二)主動關懷性(Concern):

主動關懷性係 QualityCARE 的實質精神，強調基層官僚機關角色職能的轉型，從需求面的思維方式根本地轉換過去供應者的服務心態，積極主動地傾聽顧客聲音，並運用前瞻思維的管理途徑預先掌握民眾需求，提供更具溝通性、同理心與友善的「創新服務」；亦指服務人員體認顧客的個別需求，給予個別化的關注，充分認知顧客的特定要求，展現服務的意願與對顧客需求的敏感度。綜言之，本文將主動關懷性界定為顧客導向的創新研發概念，關注於基層公務人員的為民服務態度、顧客優先的服務措施、健全完善的內、外部相互溝通管道、顧客資訊之蒐集等品質策略。例如台北市各戶政機關致力推動「免書證免謄本」、「到府服務：提供六十五歲以上長者或行動不便者到府服務」、「彈性延長業務受理時間」、「電話禮貌評鑑制度」等創新設計即屬於主動關懷性的衡量範圍。

(三)及時獲取性(Accessibility):

係指民眾獲取公共服務的選擇途徑與問題解決的時效性與簡易程度。強調電子化傳遞服務途徑，關注於洽公民眾獲取民眾的便利性、服務途徑的選擇性、行政處理的時限、網路自動化建置等品質策略，由於現代資訊科技的進步，基層行政機關能運用網際網路之便捷性提供更多元的服務提供途徑。職是，現代政府應運用數位化行政提供民眾 24 小時的服務，以創造顧客的時間價值，增進人民獲取政府資訊與服務的便利性。本文將及時獲取性界定為民眾獲取服務與接觸服務人員的便利性、選擇性與時效性，例如：電話聯繫的等待時間、業務辦理時限及服務地點的選擇。

(四)承諾回應性(Responsiveness):

係指回應民眾的需求並履行服務承諾，敦促公務機關直接對他們的顧客負責，並依據不同情況的需要而適時調整。除非公共組織願意允諾高度服務標準的實踐並持續修正，否則不應給予顧客空泛的政策行銷與勵革的承諾；強調機關服務形象的改善與政策行銷的策略，關注於對民眾意見的立即回應性、服務措施的應變調整性、顧客回饋機制等品質策略，其中「承諾」代表基層行政機關對服務績效與品質的宣示，亦具有政策行銷的功能；而「回應」代表著機關對內、外部顧客意見的積極改進，具備政策評估的功能。再者，由於服務品質是由顧客定義的，必須設法透過各種調查方法來蒐集顧客對於服務品質與需求的看法，如顧客顧客滿意度調查、公民或社區調查、焦點團體、顧客抱怨、意見信箱、顧客申訴、意見信箱、市場測試等(Osborne and Gaebler, 1992: 177-179)。

(五)服務環境性(Environment):

係指服務提供的實體面，即服務場所、服務人員外觀及相關服務設施；包含服務設備的完整性、洽公路線的整體規劃、經營顧客滿意的貼心服務、使用介面的友善設計、服務人員的外觀等。Grönroos (1990: 208)在「服務管理與行銷」(Service Management and Marketing)書中提出服務傳送過程中的「前場」(front office)概念，前場指顧客視線所及的實體設備與服務人員的外觀，包含：辦公設備的現代化、講究洽公環境的視野觀感、設置貼心服務設備(備有老花眼鏡、嬰兒車、愛心傘等)，甚至是洗手間衛生用品及設施的清潔程度都是衡量服務品質的重點。

表五將基層行政機關提昇服務品質的衡量構面概念為五大核心構面與涵蓋要素，基本上，QualityCARE 衡量構面的五項構面係本研究探索的核心類屬，構面的涵蓋要素係本研究所歸納的次類屬，期望此一初始性的研究，有助釐清基層行政機關服務品質的重要價值內涵，構築未來服務品質衡量構面與細部指標的基礎。

表五 品質關懷衡量構面

QualityCARE	涵蓋要素		
品質確保性	<ul style="list-style-type: none"> 技術性品質 一致性 信譽性 	<ul style="list-style-type: none"> 服務專業性 安全性與可靠性 保證性 親和性 溝通性 創新性 	<ul style="list-style-type: none"> 服務標準訂立 品質確保與補償 品質監測制度 友善構面 瞭解顧客 顧客資訊系統
主動關懷性	<ul style="list-style-type: none"> 功能性品質 服務態度 同理心 	<ul style="list-style-type: none"> 服務專業性 反應力 易用性 	<ul style="list-style-type: none"> 程序構面 電子化建置 競爭的公共選擇
及時獲取性	<ul style="list-style-type: none"> 功能性品質 獲取性 及時性 	<ul style="list-style-type: none"> 勝任性 溝通性 行政績效 	<ul style="list-style-type: none"> 建立回應系統 建立課責管道 建立補償制度
承諾回應性	<ul style="list-style-type: none"> 功能性品質 應變調整性 回應性 	<ul style="list-style-type: none"> 實體品質 洽公環境 人員外觀 	<ul style="list-style-type: none"> 友善構面 結構性 公平性與無障礙
服務環境性	<ul style="list-style-type: none"> 功能性品質 設備完整性 有形性 		

資料來源：作者自行整理

柒、結論

現代國家面對「縮減政府規模以減少財政赤字」與「提昇共服務品質」的兩難困境，如何有效率的資源配置以提昇整體施政品質，兼顧公民需求與顧客顧客實為各國推動政府再造的首要目標。就理論層面而言，公共服務品質概念與顧客導向之服務理念已然深植於政府改造的理論中；就實務層面而言，在人民對政府的信任度跌入谷底之際，實務界亦深感提昇服務品質的必

要性，體認優質服務需要實際操作性的政策指引而非空泛的政策承諾，基於渠等的需求，學界對公共服務品質的關懷逐漸表現在各項研究主題與相關著作的增加，學者 Ronald J. Stupak 與 Peter M. Leitner 所彙編的「公共品質管理手冊」(Handbook of Public Quality Management)即為代表。此外，英國政府文官學院亦將於 2002 年 12 月舉辦「二十一世紀公共服務的領導與傳遞」(Leading and delivering a Public Service for the 21st century)研討會¹⁵，主旨在揭示當前政府現代化的迫切議題：如何從公務部門的管理與領導兩大核心主軸，提昇政府的服務能力。此次研討會將分為三大主題，分別就公務領導精神、基層公務機關的服務傳遞途徑(front line delivery)、電子化政府服務傳遞機制三大主題進行深度討論。足見，建立高品質、顧客優先的服務傳遞途徑已成為現代政府高度關切之議題。

總結而論，政府執行服務品質的提昇方案可謂千頭萬緒，從深層的組織文化變遷到衡量機制的確立，都必須在兼顧公共組織的特質與維護公共利益的前提下進行，或許，由於誘因機制的缺乏使然，政府提昇服務品質的政策方案，總給人「承諾過多卻承擔過少」的印象。從顧客的角度觀察，人民並非期望政府賦予服務品質的高度承諾，乃是期盼政府能建立衡量服務績效的有效機制，敦促為民服務的公務機關直接向人民負責，回應公民需求，同時給予實質的幫助。

究實而論，陳義過高的理論難以落實於實務性的操作問題，體認於此，本文將理論面與各國運作經驗予以結合，視如兩條並行不悖的軌道，將研究成果推向未來實務應用的終點站。或許，完美的服務品質衡量架構終難確立，然而，持續不斷地尋求理想模式的同時，卻也賦予公共服務品質不同的時代意涵。唯一可以確定的是，審慎地選擇適切的衡量工具，確切地提昇公共服務的實質內容，關懷地經營服務傳遞過程的每一環節，將使人民與政府之間不再存有那道鴻溝。

15 此次研討會將由英國管理與政策研究中心(The Centre for Management and Policy Studies)主辦，參閱：<http://www.cmps.gov.uk>。

附錄一

QualityCARE 理論面的涵蓋觀點

QualityCARE	學者與專家觀點
品質確保性 (Quality Assurance)	<ul style="list-style-type: none"> • Sasser et al. (1978): 安全性、一致性 • Grönroos(1982): 技術性品質 • Parasurama et al. (1985): 信譽性、安全性 • Parasurama et al. (1988): 保證性 • Schvaneveldt et al. (1991): 保證性 • Grubbs & Reidenbach(1991): 服務專業性 • Osborne & Plastrik(1997): 訂定顧客服務標準、品質保證制度、品質監測制度
主動關懷性 (Active Concern)	<ul style="list-style-type: none"> • Sasser et al. (1978): 服務態度 • Grönroos(1982): 功能性品質 • Martin(1986): 友善構面 • Parasurama et al. (1985): 親和性、溝通性、熟悉性 • Parasurama et al. (1988): 同理心 • Schvaneveldt et al. (1991): 情緒性 • Grubbs & Reidenbach(1991): 瞭解顧客 • Osborne & Plastrik(1997): 建立顧客資訊系統
及時獲取性 (Accessiblity)	<ul style="list-style-type: none"> • Sasser et al. (1978): 獲取性、及時性 • Grönroos(1982): 功能性品質 • Martin(1986): 程序構面 • Parasurama et al. (1985): 獲取性 • Parasurama et al. (1988): 反應力 • Schvaneveldt et al. (1991): 易用性 • Osborne & Plastrik(1997): 建立競爭的公共選擇系統
承諾回應性 (Responsiveness)	<ul style="list-style-type: none"> • Sasser et al. (1978): 應變調整性 • Grönroos(1982): 功能性品質 • Martin(1986): 友善構面 • Parasurama et al. (1985): 回應力、勝任性、溝通性 • Parasurama et al. (1988): 回應性 • Schvaneveldt et al. (1991): 績效 • Grubbs & Reidenbach(1991): 人際關係性

	<ul style="list-style-type: none"> Osborne & Plastrik(1997): 建立顧客申訴回饋系統、補償制度
服務環境性 (Environment)	<ul style="list-style-type: none"> Sasser et al. (1978): 設備完整性 Grönroos(1982): 功能性品質 Parasurama et al. (1985): 有形性 Parasurama et al. (1988) : 有形性 Schvaneveldt et al. (1991): 環境

資料來源：作者自行整理

參考書目

一、中文部分：

江岷欽、劉坤億

民 88 《企業型政府—理念·實務·省思》，台北：智勝文化。

金玉珍

民 89 《洽公民眾對台北市區公所服務品質看法之研究》，國立政治大學公共行政學系碩士學位論文，未出版。

張琦雅

民 87 《服務接觸與服務品質之關聯性研究》，國立中興大學企業管理學系碩士論文，未出版。

陳敦源

民 88 〈顧客導向的省思與再突破—尋找服務的誘因結構〉，《空大行政學報》，第 9 期，頁 209-235。

二、英文部分：

Armistead, C. G.

1985 *Design of Service Operations: Operations Management in Service Industries and the Public Sector*, New York: John Wiley & Sons, Inc.

Brown, S.

1991 Gummesson, E., Edvardsson B. & Gustavsson B., *Service Quality: Multidisciplinary and Multinational Perspectives*, Lexington, MA: Lexington Books.

Corsby, Philip B.

1979 *Quality is Free*, New York: McGraw-Hill Book Co.,

1988 *The Eternally Successful Organization*, New York, NY: Penguin Books,

Deming, W. Edwards.

1982 *Quality Productivity and Competitive Position*, Cambridge, MA : MIT Center for Advanced Engineering Study,

Denhardt, R. B.

1993 *The Pursuit of Significance: Strategies for Managerial Success in Public Organizations*, Waveland: Natemeyer-McMahon,

1999 "The future of Public Administration: Challenges to Democracy, Citizenship, and Ethics." *Public Administration & Management*, pp.279-292,

Faye Schmidt.

1998 *Client Satisfaction Surveying: Common Measurements Tool*, Canadian Centre for Management Development (CCMD),

Grönroos, C.

1982 "A Service-Oriented Approach to Marketing of Service," *European Journal of Marketing*, 12 (No.8), pp.588-601,

1983 *Strategy Management and Marketing in the Service Sector*, Cambridge, Mass: Marketing Science Institute,

1990. *Service Management and Marketing*, Lexington, Mass.: Lexington Book,

Gore, A.

1993 *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*, Washington, DC: U.S. Government Print Office,

1997 *Putting Customers First'97: Standards for Serving the American People*, Washington, DC: U.S. Government Print Office,

Grubbs, M R and Reidenbach, R. E.

1991 *Customer Service Renaissance*, Illinois: Probus Publishing Company,

Hill, Micheal.

1997 "Implementation Theory: yesterday's issue?" *Policy and Politics*, Vol. 25, No.4, pp.375-385,

Juran, J. M.

1989 *Juran on Leadership for Quality: An Executive Hand Book*, New York: The Free Press,

Kettl, F. D.

2000 *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press,

Koehler J. W. and Pankowski J. M.

1996 *Quality Government—Designing, Developing, and Implementing TQM*, Florida: St. Lucie Press,

Lewis, F. L.

1991 *Introduction to Total Quality Management in the Federal Government*, Washington, DC: Federal Quality Institute,

Martin, W. B.

1986 "Defining What Quality Service Is For You", *Cornell HRB Quality*, pp.32-38,

National Governor's Association.

1992 *Total Quality Management Initiatives in State Government*, Washington, DC: National Governor's Association,

Milakovich, M. E.

1995 *Improving Service Quality: Achieving High Performance in the Public and Private Sectors*, St. Lucie Press, Delray Beach,

- OECD.
2000 Government of the Future, Paris: Secretary-General of the OECD,
- Osborne, D. and Gaebler, T.
1992 Reinventing government : how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Mass., Addison-Wesley,
- Osborne, D. and Plastrik, P.
1997 Banishing Bureaucracy—The Five Strategies for Reinventing Government, New York: Addison-Wesley Publishing Company,
2000 The Reinventor's fieldbook—Tools for Transforming Your Government, New York: Jossey-Bass Books,
- Prior, D.
1995 J. Stewart and K. Walsh, Citizenship: Rights, Community and Participation, London, UK: Pitman Pub,
- Rosenbloom, D. H.
1998 Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector. 4th Ed. New York: McGraw-Hill Companies, Inc.,
- Sasser, W. E., Olsen, R. P. & Wyckoff, D. P.
1978 Management of Service Operations, MA: Allyn & Balon,
- Schvaneveldt, S. J., T. Enkawa and Miyakawa.
1991 "Consumer Evaluation, Perspectives of Service Quality: Evaluation Factors and Two-way Model of Quality," Total Quality Management, pp. 149-161,
- Shields, J. and Evans, B. M.
1998 Shrinking the State: Globalization and Public Administration "Reform". Nova Scotia: Fernwood Press,
- Stupak, R. J. and Leitner, P. M. et al.
2001 Handbook of Public Quality Management, (Public Administration and Public Policy, Vol 90): Marcel Dekker,
- West, J., Berman, E. and Milakovich, M.
1993 "Implementing TQM in Local Government: The Leadership Challenge," Public Productivity and Management Review, Vol. X VII, no.2, pp.175-189,
- Zeithaml, V. A., Defining and Relating Price, Perceived Quality, and Perceived Value.
1987 Report No.87-101, Cambridge, Ma: Marketing Science Institute,
- Zeithaml, V. A., Parasuraman, A., & Berry, L. L.
1985a "Problems and Strategies in Service Marketing" Journal of Marketing, Vol.49, Spring, pp.33-46,
1985b "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research," Journal of Marketing, Vol.49, Fall, pp.41-50,
1988 "SERVQUAL: A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality", Journal of Retailing (JRL), Vol:64, Spring 1988, pp.12-41,
1990 Delivering Quality Service: Balancing Customer Perceptions and Expectations, New York: Free Press,

A Study of Service Quality in Street-Level Bureaucracy: Measurement Dimensions of Service Quality

Wei-hua Chen*

ABSTRACT

The nature of management in the public services has substantially changed in the past few years. This research aims to explore how customer-oriented public services can be best designed and managed. Based on the literature and the experience of western countries, this study specifically evaluates the feasibility of quality management for public services in Taiwan, as well as the establishment of public services content and delivery.

The research findings reveal five dimensions and relevant factors of content and delivery for public services, named QualityCARE. The service content includes a single dimension called Quality Assurance. Another four dimensions—Concern, Accessibility, Responsiveness and Environment—are categorized in the service delivery process. Hopefully, these findings can serve as the foundation for future empirical studies.

Key Words: Customer-oriented, Service Quality, Quality Management, Street-Level Bureaucracy

* Master of Public Administration (MPA), Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.