

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

壹、研究動機

全面品質管理 (Total Quality Management, 簡稱 TQM) 是晚近重要的管理觀念和技術之一, 在美國不僅廣為民間企業所採用, 藉以提升商品的市場佔有率、企業的獲利能力、工廠的生產力, 與員工的向心力, 同時更受美國聯邦政府各部門的青睞, 廣泛應用在行政機關的運作和管理方面, 並且設立「聯邦品質協會」(Federal Quality Institute) 負責推動聯邦政府的全面品質管理運動, 全面品質管理乃成為政府再造的利器之一。品質管理的觀念源自於一九五〇年代的美國工業界, 主張以顧客的需求為中心, 進行產品與服務品質的不斷改善; 其後經過 Edwards Deming 的研究充實, 為二次戰後的日本產業界廣泛應用, 造就日本今日的經濟強權 (張潤書, 民 87 : 504)。

學者 Osborne & Gaebler 兩人則在「新政府運動」(Reinventing Government) 一書中也提及現在政府既不能增加社會支出或稅收, 又要提供更多更好的服務, 為解決此種困境, 政府必須自舊有的窠臼中跳出, 追求「更好的治理型態」(劉毓玲譯, 民 81 : 30-32)。兩者強烈的批評官僚體制的無效率, 要求把企業家的精神, 納入政府的服務系統中。因此兩者主張政府應該受到目標和任務的驅使, 而不是受到法令和規章的驅策, 他們並把服務對象視為客戶, 主張分散威權, 採行參與式管理, 偏好市場機能勝於官僚體制, 政府的職能該是在掌舵而非划船 (劉毓玲譯, 民 81 : 28)。

我國行政院自民國八十二年起推動「行政革新方案」，提出了「便民」、「廉潔」、「效能」三大要求，其中便民項中之「加強為民服務」亦列為重點要求，每年規劃其為應推動的實施要領，責成各機關切實辦理，導引各行政人員以革新的作為、革心的態度，確實朝向建立以顧客為導向的服務性政府邁進，實施以來已有相當之成效。

惟值此為民服務事務日趨多元化、複雜化，民眾對於政府施政的期望日益殷切，對於服務品質的期許日益提升，各國政府競相標榜競爭實力之際，我政府各機關應以更迫切的行動、高效能的服務、高水準的品質，加速各項改革行動。為期全體公務員，群策群力，全員參與，行政院爰將「行政革新方案」中「加強為民服務」部份，全盤檢討，採行新作法，注入企業界普遍採行的「全面品質管理」概念，以「全面檢討改進服務品質」、「建立顧客為導向的服務」、「結合社會資源協助政府提供服務」為內涵，研擬完成「全面提升服務品質方案」，自八十六年一月一日函頒行政院各部、會、處、局、署、院、省、市政府所轄為民服務業務之各承辦機關執行。自此「TQM」已普遍在我行政機關採行，而為落實本方案之執行策勵服務績效，行政院並於八十六年十二月一日另頒「行政院服務品質獎評獎實施計劃」設立服務品質獎，評選為民服務品質的優良機關。

基隆市為台灣省五大省轄市之一，基隆市各區公所係基隆市政府分佈在各行政區最基層機關，區政是市政的基礎，區公所是辦理為民服務工作的第一線機關，與民眾接觸最為密切，也是服務市民最直接、深入的單位，是市政府在各地的櫥窗，區政推動的良窳攸關服務品質，區政業務服務品質也是市民評鑑市政指標之一。因此自許市長財利上任後，極為重視為民服務工作，屢次要求各單位提升服務作品質，希望直接面對市民的各單位能以民為尊，視市民為顧客，以創新便民措施、親切和藹的態度等方式，並藉此種不需龐大經費即可改

變市民觀感的作法，來爭取市民的認同，以能全面提升市政服務品質。

因此，在現行體制下，如何有效提升基隆市區公所服務品質，創新服務措施，改善服務品質，滿足市民的需求，以提高市民對區政服務的滿意度，實為市府刻不容緩之事。基於上述原因，及服務於基隆市區公所十載，期能結合理論與實務，從全面品質管理的觀點，研究如何提升基隆市區公所服務品質，為筆者研究之動機。

貳、研究目的

基於前述之研究動機，本文的研究目的，可分述如下：

- 一、檢視 TQM 理論在基隆市區公所應用之情形如何？提供市府人員在從事組織再造時之參考。
- 二、探討 TQM 之意涵，實施原則，應用情況及受那些限制等相關議題，提供區公所成員新的思考方向。
- 三、將基隆市區公所應用 TQM 之實施情形作實証分析，藉由實証分析，測知基隆市各區公所員工對實施 TQM 行政革新議題上之認知情形如何？民眾對 TQM 應用於提升區政服務品質之滿意度如何？以作為基隆市區公所持續改善服務品質之參考。

第二節 研究方法與架構

壹、研究方法

一、文獻探討法

文獻探討法（Literature Survey）藉由蒐集相關的中英書籍、期刊

刊、學位論文、報章雜誌、政府出版品、法令規章、網路檢索

等

相關資料，彙整後加以整理、歸納與分析，以作為本研究的理論基礎。

二、問卷調查法

為了解基隆市民對基隆市區公所服務品質之看法，及各區公所員工對實施 TQM 之認知情形，針對上述設計調查問卷。並親自送達基隆市各區公所及委託各區公所友人協助分發問卷之調查方式來蒐集資料，並將回收之問卷加以統計分析。本文問卷調查分為二部份：

- (一) 區公所員工部份 包括基隆市各區公所主管至課員、里幹事、辦事員等，就其認知及滿意度情形進行調查。
- (二) 民眾部份 針對至基隆市區公所洽公民眾，就區公所硬體設施及軟體服務滿意度之調查。

貳、研究架構

依據 David Easton 的系統理論，經由投入、轉換、產出、反饋之運作模式，導出本文之研究架構如圖 1-1 所示。

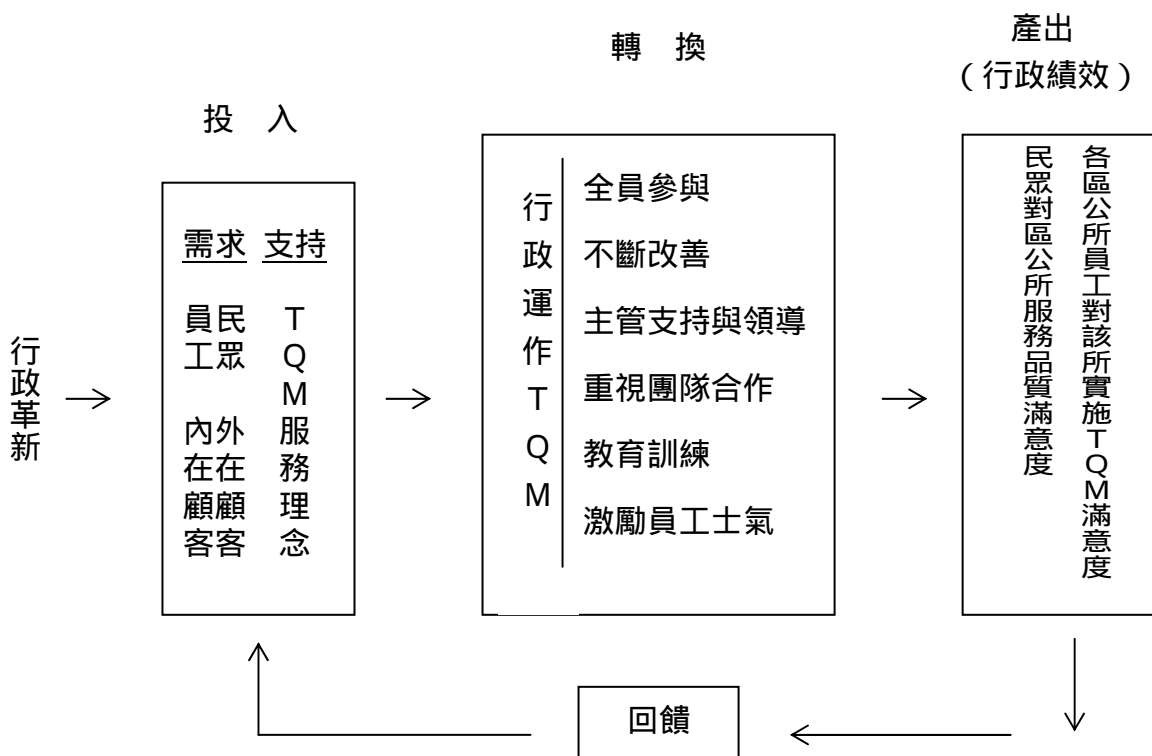


圖 1-1 研究架構圖
(資料來源：本研究自行整理)

一、投入

本文在投入部份，分為支持與需求兩方面

在支持方面：以 TQM 顧客為導向之服務理念。

在需求方面：(一) 民眾 (外在顧客)：市民對行政革新的需求、對服務品質的需求。

(二) 員工 (內在顧客)：基隆市區公所員工需求的滿意程度。

二、轉換（行政運作）

行政運作轉換過程（conversion process）深受投入影響。本文所研究的主題是將上列投入要素轉換成產出（行政績效、員工滿意度）在此過程中，所需要採行的 TQM 的相關核心要素。其包括：

- （一）全員參與方面：包括參與決策、參與及建議制度等。
- （二）不斷的改善方面：包括簡化作業流程、修改不合時宜法令、考核方式等。
- （三）主管的支持與領導方面：包括領導方式、分層負責、行政溝通等。
- （四）重視團隊合作方面：包括組織文化、行政協調等。
- （五）教育訓練方面：包括區政人員在專業、通識、電腦操作、人才培植等。
- （六）激勵員工士氣方面：包括區政人員之福利、升遷考核、職務列等、授權等。

三、產出（行政績效）

本文之產出係指區政機關在行政運作（應用 TQM）後之行政績效而言，包括員工實施之滿意度及民眾對基隆市區公所服務滿意度兩方面。

四、反饋（行政運作的回饋）

本研究架構在此部份，是將前階段的產出（問卷）經過調查分析及評鑑結果有不足或缺失之處提供各區公所參考，俾利行政革新再投入的要求。

第三節 研究流程

研究主題界定

蒐集及探討相關文獻

全面品質管理理論之探討

基隆市區公所為民服務現況分析

問卷設計與調查

實證分析研究

圖 1-2 本文研究流程圖
(資料來源：本研究自行整理)

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

本文之研究範圍，可分為兩部份來加以說明：

一、研究地區：

基隆市共有七區，七區均為抽樣範圍，以基隆市政府所屬之七區區公所，包括七堵區公所、中山區公所、中正區公所、仁愛區公所、安樂區公所、信義區公所、暖暖區公所。

二、研究對象：可分為兩類

內在顧客 基隆市七區區公所編制內所屬之員工，計 282 名，每所立意抽取 1/2 為樣本，計 141 人。

外在顧客 至區公所洽公之民眾，每所隨機抽取 50 人，共計 350 人。

貳、研究限制

- 一、在問卷上以到所洽公之區民為對象，問卷樣本則以隨機方式取得，未能涵蓋所有洽公之民眾，以及其它未到所洽公區民之相關意見，可能造成推論上有不周全之處。

- 二、受測的區公所員工由於皆在工作時間勾選問卷，一面工作一面填寫問卷，是否仔細認真勾選？並確實反映其心裡情境？而洽公民眾來去匆匆，是否耐心詳實的勾選？抑或虛應了事？問卷思考不周將影響研究結果，因而，經由研究所獲得的資訊僅能作為決策者的參考資料。
- 三、基隆市七區之區公所，由於組織文化、地理環境的迥異及彼此競爭之關係，各區公所提供區民的服務品質，在質與量方面應有某種程度的差異，限於研究時間與時空限制因素，無法一一將該因素對基隆市區公所為民服務作法所造成的影響加以探討，此亦為本文研究的限制之一。