



「顧客導向」

／孫本初

對當前行政管理之意涵



壹、前言

長久以來，許多人對行政機關之特性與運作方式，常受到M. Weber「官僚組織（Bureaucracy）」，或是W. Wilson「政治與行政分離」概念之影響，認為行政機關如同一個封閉的世界，其運作方式的主要憑藉就是各類法令規定，故機關各類政策決定，基本上就是在遵循法令規定的原則下，對下列步驟的逐步完成（Levine, et. al., 1990:89）：

1. 議題設定：決定政府應考量與執行之問題。
2. 政策形成：發展出明確之方針以達成目標。
3. 政策合法化：經由一定程序，使政策轉變為正式法令。
4. 資源分配：藉由預算編列與權威運作，以建

立各種施政計畫。

5. 執行：將計畫付諸實現。

6. 評估：評量計畫施行結果之影響。

7. 反應（包括維持、變革、與終止）：決定計畫的未來是否持續或停止。

一九八〇年代中期以後，由於全球經濟景氣的衰退，導致政府可用資源的減少，加上民眾要求政府服務之呼聲日趨提高（Caiden, 1988:538）行政機關「機械化」、「正式化（formalization）」的方式自然難以再被社會所接受，於是各國政府紛紛推動「行政革新」的工作，藉以提升政府運作之效能與效率。

在此一波革新的潮流中，一項相當值得注意的現象，即是「顧客」（customer）」需求的滿足，或是提升民眾對政府服務的滿意度，例如美國於一九九三

年公布之「全國績效調查報告 (Report of National Performance Review)」的第二部分，即明確的指出「應將顧客置於首位 (Putting Customers First)」（Gore, 1993:44-46），又如我國於八十二年公佈之「行政革新方案」中，「便民」亦為建立廉能政府目標之重點要求（研考月刊，民82年10月）。基於上述現象，本文認為應有必要瞭解此種「顧客導向」之內涵，以及此一觀念對當前行政機關之影響。

貳、行政機關運作方式之變革與「顧客導向」之關係

行政機關對顧客應重視的此項問題，事實上在數十年前即已受到諸多學者的重視，如一九四五年 App-leby 於探討政府特性時就曾對此一問題提出其看法（1992:147）：

「政府行政不同於一般的行政工作，在某種程度上不僅具有公共的特質，而且必需服膺於公眾的監督與需求。」

由此可知，行政機關若能符合環境或民眾的需求時，即是其存在或運作的基本憑藉。然而自一九四五

年以後公共行政之研究，受到科學管理及行為科學的影響，較為偏重於組織內在問題的解決，相對的，外在環境需求的研究便受到忽略。

近年來，由於行政革新的潮流在各國受到廣泛的注意，以及新公共行政研究者的倡導，促使學者重新檢討過去行政運作的原則在今日社會中的適用性，例如 Gulick 於一九三七年發表的文章中，認為所有組織之運作的各個面向，均可以歸納入「POSDCORB」

七項行政原則之中（註一）。但是 Graham & Hays 兩人認為今日在行政機關規模日大、社會問題之嚴重性不斷增加，以及社會大眾對行政機關的信心又每況愈下的情形下，行政機關必需徹底進行改革，故他們認為早期「POSDCORB」之原則在當前環境下應改為「PAFHRIER」的原則，即政策分析（Policy

Analysis）、財務管理（Financial management）、人力資源管理（Human Resources management）、資訊管理（Information management）、以及對外關係（External Relations）五項（1991:10-25

），從此五項原則可知，現代行政機關之運作不僅必

需要求內部運作的順利與協調，更得注重機關外在因素的可能影響。一九九三年，兩人又將此五項原則結合行政運作過程之需求，進一步整合為下列六點（1993:261）：

1. 計劃（Planning）：經由運用更良好的經驗、計算方式、溝通工具，使各決策層級均能做出更多且更好的計畫。

2. 分配（Allocation）：在公共與私人部門、不同的公共服務需求、現在與未來等因素的考量中，尋求資源的有效分配。

3. 市場（Market）：對每一市場（包括商業的與知識的）提供更開放而自由的運作架構。

4. 生產力（Productivity）：選擇適當的生產工具與組織，以產出或提供公共服務並確保公共利益之達成。

5. 熱忱（Enthusiasm）：發展一套能同時激發幕僚與業務人員創意與熱忱的人事政策，此一政策乃是根據人性與生產力之提升來設

計。

9. 協調（Coordination）：強化機關成員與上級、以及其在從事評估時之自我協調能力。

本文認為上述Graham & Hays兩人的主張，其要旨在於指出今日行政機關的運作不能再停留於昔日以機關本身為中心，消極地遵守法規為滿足。相反地，今日行政機關必需主動配合環境內外各類因素的變動，換言之，行政機關及其人員有必要重新調整其與環境間之互動關係，此即「顧客導向」觀念之建立。

參、「顧客導向」對行政機關效能提升之影響

面對內外環境的變動與需求，行政機關在傳統上著重於控制、一致性、及以法規為中心的運作方式，均必需有所變革（Johnston, 1993: 96-102），此時，對於行政人員而言，其對變革的可能回應方式有二（Peters, 1988: 110-111）：

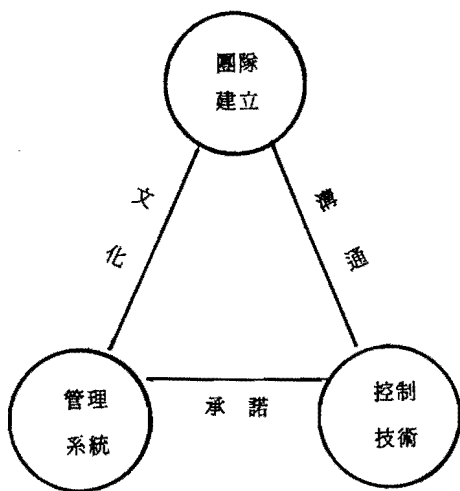
1. 官僚式的，行政人員藉由法規或組織程序

，作為自我保護的屏障，而以顧客的利益為代價。

2 反官僚式的，行政人員基於其意願，公平而人性化的面對顧客，特別是對社會低階層或少數族群。

很顯然的，第二項回應方式應該是較適當的，因為此一方式將可使行政機關與社會更加密切結合，從而能滿足社會大眾的需求。本文認為此種回應方式即為「顧客導向」。

「顧客導向」之觀點，係源自一九八〇年中期以來全球所盛行的「全面品質管理」(Total Quality Management, 簡稱TQM)，因為就TQM而言，組織「高品質」目標之達成，就是指「對顧客需求的滿足」(Oakland, 1993:3; Price, 1991:3)。組織運作的結果，不論是有形的產品，或是無形的服務，均必需得到消費者的接受，其一切的改善工作才具有意義。換言之，TQM認為機關整體效能之提升，其核心問題就是能得到顧客的滿意，此種觀點可由圖一表示之 (Oakland, 1993:435) 。



圖一：全面品質管理模式

*資料來源：Oakland, J.S. (1993), Total Quality Management, 2nd., Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.

在圖一中，TQM是由三個部分所構成的，「團隊建立」代表組織運作係以團隊合作的方式進行；「管理系統」係指管理制度規劃或施行均以品質達成為基礎；「控制技術」則是各種品質管制之技術，如「統計過程控制」(Statistical process control) 即是，三個部分均在顧客與供應者互動的基礎上，分別以文化形成、彼此承諾、相互溝通等方式結合成一體，最後形成整個TQM的內涵。由此可知顧客觀念在全

而品質管理中的重要程度。

值得注意的是，所謂「顧客 (customer)」，並非狹隘地僅指位於組織外部，使用組織最終產品或服務的人員而已，它同時亦指組織內部由於分工而形成單位的顧客，故顧客的範圍應同時包含內在顧客 (internal/customer) (Juran, 1992:44-67)。

從系統運作的觀點而言，資源進入組織後，必需經由一連串的轉換過程才能轉變為最終產品，而在此轉換流程中，甲部門的產出或可視為是乙部門的輸入，故乙部門應可視為是甲部門的顧客。為了使顧客觀念更加明瞭，Deming採用「消費者 (consumer)」的方式來說明不同顧客間之互動情形，它認為某一產品之品質取決於三項因素：1. 產品本身；2. 產品的使用者或消費者；3. 對消費者使用該項產品或服務的指示與說明、對產品維修服務之提供、以及維修人員的訓練，這三項因素之互動均可能影響品質之達成 (1986:176-177)。故組織運作中之各環節，均應納入顧客的範圍中。

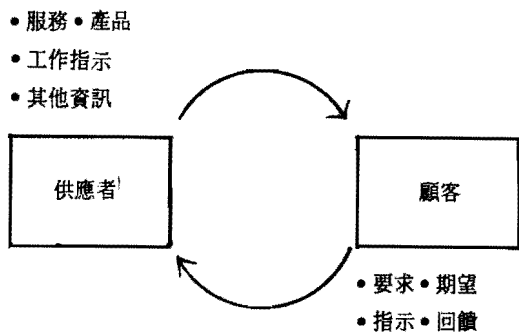
將顧客的觀念置於行政機關中，則可說明如下 (Carr & Littleman, 1991:28-29)：

1. 內在顧客：指組織中本單位以外的其他單位或個人，他(們)在整個工作流程中的任務

是接續於本單位之後的，或是其為使用本單位工作之成果者。

2. 外在顧客：包括組織最後產出之直接受益者，或是間接受益者，例如證券管理委員會的直接服務對象雖可能是各上市公司或券商，但是投資人的權益亦可間接獲得保障。

在「顧客導向」的觀點下，組織運作的過程事實上形成了「顧客—供應者」兩者間之互動關係，我們可由圖二表示之 (Carr & Littleman, 1991:30)：



圖二：供應者與顧客之關係

*資料來源：Carr, D.K. & Littleman, I.D. (1991), Excellence in Government, V.A.: Coopers & Lybrand.

本文認為藉由圖二中顧客與供應者互動關係之強調，一方面可促使組織運作過程中，各部門或人員更密切的合作；另一方面亦使組織的產出更能符合環境的需求。綜合言之，「顧客導向」的觀念將對行政機關效能的提升可產生下列影響（Osborne & Gaebler, 1992:181-186）：

1. 「顧客導向」的組織將可促使服務提供者能對顧客真正負起應有責任。
2. 「顧客導向」的組織使組織成員決策時，能減少政治因素的不當干預。
3. 「顧客導向」的組織對組織成員可激發出更多的創新作為。
4. 「顧客導向」的組織可對民眾提供更廣泛的選擇。
5. 「顧客導向」的組織較不易浪費，因為它的產出較能符合大眾的需求。
6. 「顧客導向」的組織能培養顧客的選擇能力，並協助其瞭解本身應有的地位與權益。
7. 「顧客導向」的組織將可創造更多公平的機會。

肆、「顧客導向」觀念對行政機關運作之

可能影響

從前述「顧客導向」觀點之內涵可知，傳統組織運作所強調的「命令—服從」關係可能已不再適用，取而代之的則是「供應者—顧客」的合作關係，此種觀念之轉變將可能對行政機關造成何種影響呢？以下本文將從職位互動與工作設計兩方面來加以探討。

第一，在職位互動上，早期行政機關強調工作執行的憑藉，乃在於法規、職責、權威，以及預算等，Barzelay認為此種方式將可能形成下列負面影響（1992:106）：

1. 在實際運作上，將手段的遵循誤認為是工作的目標。
2. 在過度依賴權威下，分工方式是單向的，並缺乏互動與合作。
3. 職位的滿足只重視對資源及人員之控制，忽視了對人員內在的報酬。
4. 在只重視官僚本身問題的同時，將忽略了公共利益之保障。

相反的，在「顧客導向」的觀點下，由於每一位行政人員不可能獨立完成機關之任務，故每個人均需要同時扮演顧客與供應者的角色，而為了維持兩者間之平衡，職位間之互動則必需以共同參與或合作的方式

式來達成，例如上級為確保部屬執行成果的正確性，除了運用法定的命令權外，可能尚需要提供部屬必要的指導或諮詢，同樣的，下級為了使長官決策能可行起見，亦會儘量提供其所需的資訊。因此本文認為此種合作關係若能建立時，將能有效地減低前述行政機關工作上之負面影響。

第二，在工作設計上，「顧客導向」關係的強調，將促使機關更加重視「團隊（team）」的運作方式（Carr & Littleman, 1992:92-93），因為在圖一之互動循環下，組織成員、單位、組織產出的受益者將在共同的目標下，依工作或功能的不同，結合為各種團隊，經由此種工作型式，一方面團隊成員能在合作基礎上，共同解決團隊本身所面臨的問題，另一方面不同團隊間亦能彼此支援，達成組織的共同目標（Carr, 1992:54-55）。此外，Dale & Cooper 兩人認為團隊建立之方式不僅有助於組織目標之達成，更能滿足現代組織的下列各種需求（1992:111-112）：

1. 安全（security）——員工有免於恐懼、焦慮之需求，並重視健康、安全、收入、與未來繼續的雇用。
2. 平等（equity）——員工的貢獻與報酬應能一致。

3. 個性化（individualization）——員工應有最大可能之自主性以決定或計劃工作步調。

4. 民主（democracy）——員工應能自我管理、參與影響本身工作的決策、並從工作中承擔更大的責任。

綜合前述職位互動與工作設計之探討，可知「顧客導向」對行政機關的影響不僅只是觀念上重視機關對外在環境因素的重視，更由於此一觀念的引伸，可能造成對行政機關整體運作方式的變革。

伍、「顧客導向」觀念對行政人員之影響

早期行政機關之運作，在層級節制與法令規章繁雜的影響下，行政人員所能發揮的功能是固定而有限的，其表現出來的主要特徵有下列五點（Rainey, 1991:121）：

1. 對領導者或管理的嚴格限制，阻礙了其進行組織改善的能力與誘因。
2. 組織中混亂而散漫的決策過程，將影響管理者與其部屬對目標及其衝擊之感受能力。
3. 組織將會產生複雜而具限制性的結構設計，包括了對行政誘因的限制。
4. 上述因素之產生，將連帶地使個人工作內容

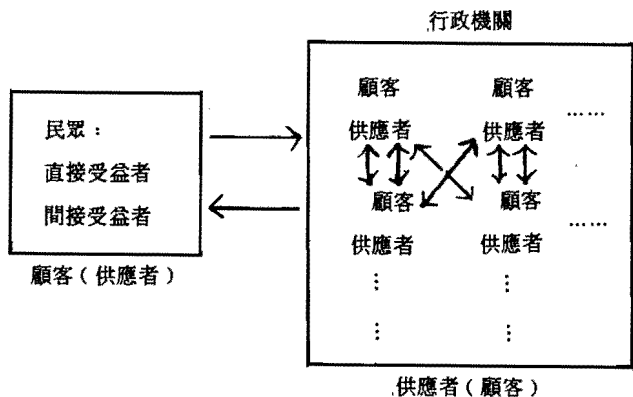
趨於模糊，最後導致個人感覺自我對組織重要性的降低、個人期望的不穩定、以及工作團體間合作的困難。

5. 基於俸給與工作績效之缺乏彈性，將使選擇以公職為職業之人員懷有不同的利益考量。

上述的討論顯示，在傳統官僚組織中由於對法令規章等制度性因素之強調，人員的地位可能如同於機具或設備一般，其所能發揮之作用是有限的，這種現象不僅將導致個人的疏離感、無力感等病癥的出現（彭文賢，民75：268），對組織整體而言，由於成員間的合作關係被一一分離，工作的推行自然將大受影響。本文認為組織若面臨此種情境，則任何革新的措施均終將失效，因為即使賦予成員更多的目標或獎懲規定，只要傳統的運作方式不變，目標與規定之設定只是造成機關運作上的更多限制而已。

相反的，在「顧客導向」的觀念下，成員為了保持彼此合作關係的順利，因此成員在工作推動過程中，不僅必須「相互參與」，更要做到「真正涉入（truly involving）」，即成員間不僅是維持溝通管道的順暢，更是經由一連串的承諾、認同過程，使彼此間關係得到更密切的結合（ciampa, 1992:178）。而若將此方式進一步推廣至機關與外界民眾的關係上，

則成為完整的「顧客導向」觀念，此時組織運作將如圖三所示：



圖三：「顧客導向」觀念下的行政運作

*資料來源：本文自繪

對內與對外關係的角色上將產生重新的調整，在對內方面，行政人員將成為各種「顧客—供應者」關係中的成員，除了必需基於本身職責履行各類任務外，更

必須尋求其他部門或人員的配合，以確保工作轉換時的順利，而在對外方面，民眾的需求不僅是機關運作結果的消費者，更是整個「顧客—供應者」關係運行的主導。本文認為唯有在此種以「顧客」為主體的互動關係下，方能保障行政機關的運作能確實符合民眾之所需，而且每一行政人員的個別潛力，亦得以能有效的發揮。

陸、結 語

「顧客導向」雖是近年來行政革新潮流的一項主要目標，但經由本文討論，可知爲了達成此一目標，不僅在觀念上必需不同於以往的作法，而且更可能對機關的整體運作以及人員態度等會產生巨大的變革，故Weissman認爲行政機關欲真正施行「顧客導向」的運作方式，必需先具備下列基礎條件（1991:296）：

1. 組織的所有組成份子應對組織目標具有共同的價值觀。

2. 機關計劃之決定因素是依據理性（rationality），而非憑藉個人的地位與權力。

3. 組織與計畫能夠容忍外界對其運作方式，甚至存續方面問題的批評。

4. 政府機關的結構與報酬體系應能支持變革、調整、創新、替換等措施之施行。

5. 機關各部門願意接受對其原有地位之限制，並願意釋出其部分權力。

上述條件的具備，固然可能與傳統行政運作強調「命令—服從」方式的彼此衝突，但是，若就今日組織實際運作需求而言，行政機關在面對環境的劇烈變動的條件之下，實已不能再僅針對內部運作因素進行考量，而必需更重視機關內外在不同利益取向的需求，例如民眾一方面要求政府推動各項施政計畫，如社會福利、擴建學校等，但一方面又要求政府不得增加稅收，甚至必需減稅，針對此種矛盾的情形，Osborne & Gaebler兩人認爲根本的解決之道並不在於傳統的官僚組織對有限預算所採行的編列方式，而是在於「改變基本誘因，進而驅動整個政府」（1992:23）。本文認爲「顧客導向」即在於提供此一誘因，它並非主張放棄官僚體制，或是全盤推翻現有的行政運作程序，而是希望在現有的基礎與人員上，將「顧客—供應者」的合作關係注入行政的運作上，並藉此將組織成員、其他機關、民眾需求等作一完整的連結，以使組織每一項資源的投入、人員活動、服務或產品的提供等，都能真正而有效地符合民眾的需求，唯有如

此，行政運作才能在有限的資源與人力上，能彈性考量組織內外環境之實際情形，真正達成「為民服務」之目標。

(作者係政治大學公共行政研究所教授)

- 註一：Gulick之POSDCORB係指計劃(Planning)、組織(Organizing)、人員(Staffing)、指揮(Directing)、協調(Co-ordinating)、報告(Reporting)、預算(Budgeting)等七項，具體內容請參考Gulick, L. (1992), "Notes on The Theory of Organization" in Shafritz, J.M. & Hyde, A.C.(eds), Classics of Public Administration, 3rd., C.A.:Brooks/Cole Publishing Co. pp. 80-89.

參考資料

彭文賢，組織原理，台北：三民書局，民75年再版。
 研考雙月刊，行政革新專輯，卷17，期5，民82年9月。

Appleby, P. (1992), "Government Is Different", in Shafritz, J.M. & Hyde, A.C.(des), Classics of Public Administration, 3ed., C.A.:Brooks/Cole Publishing Co.

Barzeley, M. (1992) Breaking Through Bureaucracy

: A New Vision for Managing in Government, C.A.: Univ. of California Press.

Caiden, G.E. (1988), "行政改革的持久性"，施能傑(譯)，行政管理論文選輯(第五輯)，台北：銓敘部。

Carr, C. (1992), Teampower: Lessons from America's Top Companies on Putting Team-Power to Work, N.J.: Prentice Hall, Inc.

Ciampa, D. (1992), Total Quality: A User's for Implementation, N.Y.: Addison Wesley Publishing Co.

Carr, D.K. & Littman, I.D. (1991), Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990's, V.A.: Coopers & Lybrand.

Dale, B. & Cooper, C. (1992), Total Quality and Human Resources: An Executive Guide, Oxford: Blackwell Publishers.

Deming, W.E. (1982), Out of The Crisis, Mass.: MIT Center.

Gore, Al. (1993), Creating A Government That Work Better & Cost Less: Report of The National Performance Review, D.C.: The U.S.

Government Printing Office.

Graham, Jr. C.B. & Hays, S.W. (1991), "Management Functions and Public Administration-- POSDCORB Revisited", in Ott, J.S., et.al., (eds) Public Management: The Essential Readings, Chicago: Lyceum Brooks/Nelson-hall Publishers.

----- (1993), Managing The Public Organization, 2nd., D.C.: Congressional Quarterly Inc.

Johnston, K. (1993), Beyond Bureaucracy: A Blueprint and Vision for Government That Works, III: Book Press, Inc.

Juran, J.M. (1992), Juran on Quality by design: The New Steps for Planning Quality into Goods and Services, N.Y.: The Free Press.

Levine, C.H., et.al., (1990), Public Administration: Challenges, Choices, Consequences, III: Scott, Foresman and co.

Oakland, J.S. (1993), Total Quality Management,

2nd., Oxford: Butterworth-Heinemann Ltd.

Osborne D. & Gaebler, T. (1992), Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, N.Y.: A William Patric Book.

Peters, G. (1988), Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method, Alabama: The Univ. of Alabama Press.

Price, J. (1991), "The Quality Concept and Objectives", in Lock, D. & Smith, D.J., (eds), Gower Handbook of Quality Management, Vermont: Gower Publishing Co.

Rainey, F.G. (1991), Understanding and Managing Public Organizations, San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Weissman, H.H. (1991), "Planning for Client Feedback: Content and Context", in Ott, J.S., et.al., (eds), Public Management: The Essential Readings, Chicago: Lyceum Brooks/Nelson-Hall Publishers.