

# 公民關係管理與政策問題建構： 以民意電子信箱為起點

（邀稿）

蕭乃沂\*

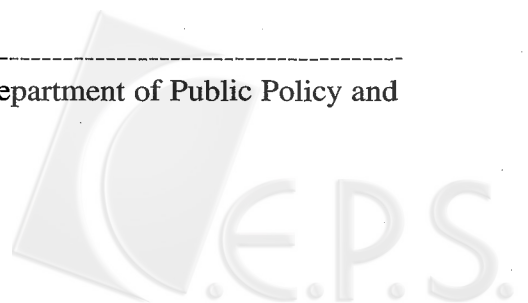
## 摘 要

本文以私部門知識管理及顧客關係管理的論述為起點，嘗試在知識型政府的脈絡中（尤其是以行政機關的角度）建構公民關係管理的運作架構。如以個別民眾作為公共服務的需求者、接受者、與監督者的角色，公民關係管理的內涵至少包含以抱怨處理為導向、資訊公開與信任培養為導向、與政策問題建構為導向的三個層次的公民關係管理架構，並例舉地方政府民意電子信箱為闡述此運作架構的個案，作為體現公民關係管理的起點。

關鍵字：知識管理、顧客關係管理、公民關係管理、政策問題建構、電子/數位民主

---

\* 世新大學行政管理學系助理教授（Assistant Professor, Department of Public Policy and Management, Shih Hsin University）



# **Citizen Relationship Management and Policy Problem Construction: Starting from Electronic Complaints Handling**

(invited)

Naiyi Hsiao

## **Abstract**

Based on knowledge management and customer relationship management in private sectors, the article attempts to build up the framework for citizen relationship management (CRM) in the context of knowledge-based government. Especially suited for administrative agencies, the framework includes three levels: (1) CRM for citizen complaints handling, (2) CRM for information sharing and citizen trust cultivation, and (3) CRM for public policy problem construction. A case of e-mail complaints handling system at a local government is utilized to demonstrate the feasibility of the proposed CRM framework.

**Keywords:** knowledge management, customer relationship management, citizen relationship management (CRM), policy problem construction, electronic/digital democracy

## 壹、知識管理與顧客關係管理

自1990年代中期OECD的統計數字揭露其工業國成員中，高科技產品佔總製造業出口的比例由1970年的16%上升至1994年的25%後，知識經濟(knowledge-based economy)逐漸成為代表以高科技產業主導或牽引的強勢經濟主流，而發展至今的世界各國日益無疆界的全球化經濟社會潮流似乎仍顯示此經濟主流的有效性。然而，知識經濟並非全新的經濟活動，強調知識導向經濟的意義在於以新的角度檢視經濟活動的要素，而此對經濟體制的分析角度的核心不再限於古典經濟學的生產要素(土地、勞力、資本等)，而是知識的蒐集、生產、儲存、轉移、分享、與應用的過程。

據此，知識經濟不應等同於高科技產業所主導的經濟，雖然高科技產業的獲利與競爭能力相較於「傳統產業」可能有較大的比例取決於對知識的依賴。知識經濟的興起，更重要的意義在於促使所有產業中的組織個體深思如何在此經濟主流下，重新檢視知識作為重要的生產要素，並妥善加以管理。當知識在經濟體制中的角色與作用成為研究與實務的焦點時，其適用主體涵蓋了國家整體經濟、個別產業、個別營利組織、非營利組織、以至政府機構；提昇競爭力的核心管

理活動從以往的生產、行銷、財務、人力資源、研究發展、與資訊管理，演變至今日以知識流程的角度貫穿先前所有的管理活動；如以產品或服務的生命週期而言，則橫跨其輸入、過程、輸出、與售後服務等附加價值鏈。綜言之，組織的知識管理即是妥善管理上述知識內容與流程的管理機制，並且通常須搭配資訊通訊科技以提昇知識管理的效率效能。

而在此知識管理流程中的源頭，即為知識的蒐集與生產，如以組織作為其分界，企業組織內部的知識來源包括典型的研究發展活動及所產出的所有管理機制、流程、文件及專利，這些外顯於組織各功能層面(行銷、財務等)的知識，是一般知識管理文獻所建議蒐集儲存及分享的第一步。另一個組織內部的知識來源則是員工本身所具備的知識與技能，這也是探討知識管理時員工的智慧資本(intellectual capital)必須受到重視的原因。而環繞於企業組織的外部也有眾多可用於經營知識的來源，如國際與國內的政治經濟社會文化環境，個別企業所屬的產業環境也是必然的知識來源，市場的現有及潛在競爭者的經營作為也可透過轉換分析，又如上下游供應鏈上的協力組織也可提供企業重要的知識，最後，顧客對企業所

提供的產品或服務的需求與評價更是企業經營的基礎。

依據以上的顧客成為重要經營知識來源的論述，組織對於顧客角色的重新定位以及顧客關係管理（customer relationship management）的機制，便成為隨著知識管理興起的另一波經營管理的風潮，此風潮的核心在於擴展顧客的角色，顧客除了是產品或服務的需求者及接受者之外，也是市場機制下的監督及選擇者，因此傳統強調提昇顧客忠誠度的方法，通常偏向於產品定位、定價、推廣策略，及售後服務的作為，而現今顧客關係管理則強調顧客可以成為組織經營知識的重要來源，企業組織應整合相關資源於產品或服務生命週期的每一個階段，儘量蒐集並運用顧客可能提供的知識，以提供更符合需求的產品或服務（楊珮玲等，2001）。

本文後續即企圖將以上顧客關係管理的論述，在知識型政府的脈絡中，以個別民眾（不經過其意見代理人，如民意代表或民選首長及政務官）作為政府部門中行政機關的重要施政知識來源之一，賦予公部門的顧客關係管理（以「公民關係管理」加以區別）的運作架構與實質內涵，並以地方政府民意電子信箱為個案加以闡述，希冀也能指出未來實務上操作公

民關係管理於政策問題建構的可能發展。

## 貳、知識型政府與公民關係管理

對應於企業組織，政府組織本身當然也應被視為實踐知識管理的主體，意即，如果知識在未來的經濟活動中將有增無減地扮演重要的角色，則本身為巨大組織結構的各中央及政府機關，更應如一般企業致力於轉換知識為競爭力的管理活動。而上述有關企業組織的知識管理的論述，大體而言仍應適用於公部門組織。首先，在政府機關中導入知識管理的機制，即是針對分散於各公部門業務（交通、財政、研考）的相關知識，慎重檢視其知識管理流程（蒐集、儲存、分享、應用、創新），並嘗試搭配妥善的資訊通訊科技，妥善管理公部門知識的內容與流程，以期能對民眾提供更有效率效能與公平的公共政策及服務，相信這也是知識型政府的終極目標（行政院研究發展考核委員會，2004）。

類似上述有關企業組織的知識管理流程，在此政府知識管理流程中的源頭，同樣為施政知識的蒐集與生產，政府組織內部的知識來源也包括典型的研究發展活動及所產出的所有公共管理機制、流程、文件及法規，這些外顯知識也已經成為許多公部門

推動知識管理的第一步；而公共管理者（含民選首長、政務官、及事務官）本身所具備的知識與技能，更是永續推動公部門知識管理的首要人力資產。而可能成為公部門外部的知識來源則有國際與國內的政治經濟社會文化環境，可相同推論而得的是，作為公共政策或公共服務的需求及接受者、與民主政治機制下的監督及擁有者的民眾自然也成為提供公部門施政知識的重要來源。

強調民眾作為公共政策或公共服務的需求及接受者角色，等同於強調民眾相對於政府的顧客（customers）角色，此論點符合在1990年代興起的新公共管理思潮所提倡的消費主義（consumerism）（丘昌泰，2000），也就是公共服務對於民眾應有充分的可接近性（accessibility）、選擇性、及抱怨處理（complaints handling），更有論者提出以此顧客導向為核心的政府再造策略（林水波、陳志瑋，1999；陳菁雯，2002）。另一方面，強調民眾作為民主政治機制下公共政策或公共服務的監督及擁有者的角色，則可導引出民眾作為公民角色（citizens）的關係管理機制，包括適當的資訊公開，而公部門更可由民眾提供的評價與監督尋找所關心的政策問題。

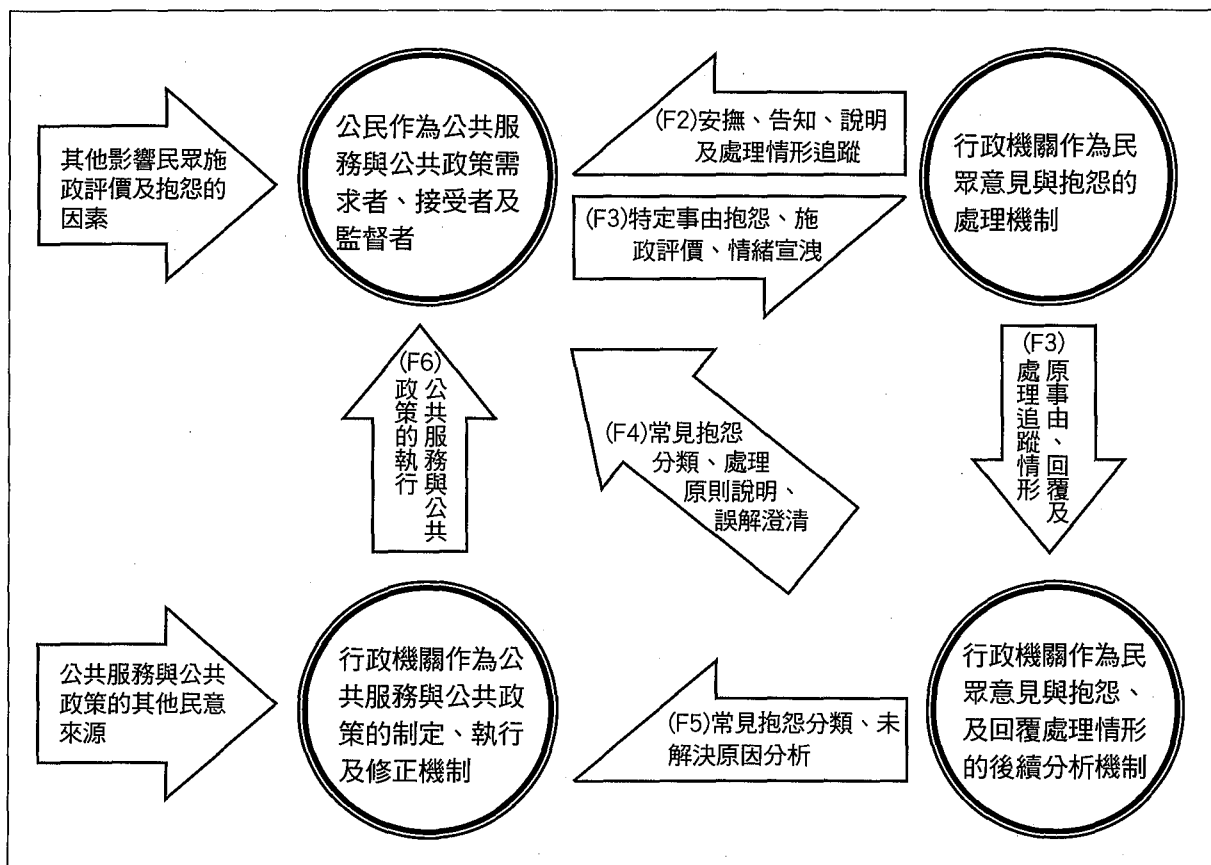
本文所定義的公民關係管理

（citizen relationship management）即以上述的兩種民眾角色加以組成，據此，民眾不只是購買產品或服務的顧客，而且也是民主政治機制下的作為公共服務的需求及監督者。而由於政府機關的功能繁複，為使公民關係管理的探討更能與實務接近，後續本文中專以行政機構的角度來看，並以個別民眾（不經過意見代理人，如民意代表或民選首長及政務官）作為公共服務的需求者、接受者、與監督者的角色，公民關係管理的內涵至少包含以抱怨處理為導向、資訊公開（information sharing）與信任（citizen trust）培養為導向、與政策問題建構（policy problems construction）為導向的三個層次的公民關係管理，其整體的公民關係管理運作架構如圖一所示。

#### 一、以抱怨處理為導向的公民關係管理

首先行政機關在公民關係管理的運作上，可以如同企業組織執行顧客服務中心（customer service center）一般，對於民眾提出的抱怨加以妥善回應，而這其實也對應到現代民主體制下的回應性（responsiveness）。不經過意見代理人的個別民眾可以表達對於特定公共服務的抱怨事由（如對於交通警察取締路邊停車的程序不當），或

圖一：公民關係管理運作架構



資料來源：作者繪製

是民眾可針對公共服務或政策議題發表意見偏好（如評論市政府的停放機車的收費制度），或民眾也可能只是情緒性地宣洩對政府的滿意或不滿情緒，而對於這些民眾意見與抱怨（圖一中的F1），行政機關的處理機制可能為安撫（尤其對於情緒宣洩）、告知（尤其針對民眾未知處）、及說明（尤其針對民眾的誤解），如有須加以處理並後續追蹤處理成效（如填補標示不清的停車格，圖一中的F2）。

由圖一中的資訊流F1及F2所形成的管理迴路（loop），即為公民關係管

理中以抱怨處理為導向的機制，其實也是最接近企業客服中心的管理機制（Barton, 1997；Seneviratne & Cracknell, 1988；Wagenheim & Reurink, 1991），我國公部門所謂的陳情機制即為此管理迴路的體現（陳敦源、蕭乃沂，2001），行政機關著重此抱怨處理導向的公民關係管理機制，將有助解決民眾週遭可能面臨的問題，能在第一時間真正解決民眾反映的問題是現代強調回應性民主行政的基礎，如果民眾問題無法獲得有效解決，至少行政機關可以說明無法解決

的原因，以達成安撫與告知的義務，以期能維繫與民眾之間的諒解。

## 二、以資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理

其次，對於民眾長期以來的抱怨或意見偏好，行政機關應可進一步追蹤分析，並且透過大眾傳播媒體加以公開，以期培養民眾對政府的信任關係。例如行政機關可以針對民眾的意見反映事由加以歸類，並串聯回覆內容或處理方式（圖一中的F3），編撰成為現今企業顧客關係管理常用的常見問題集錦（frequently asked questions, FAQ），或是在取得民眾的同意後發行電子報（圖一中的F4），使民眾對於其較關注的公共服務或政策議題可以隨時獲得相關訊息。

這個由圖一中的F1、F3、至F4所形成的管理迴路，即為以資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理機制，民眾作為公共服務與政策議題的接受者與監督者，應有權利取得有關公共服務的相關訊息，尤其是對於切身相關公共事務的瞭解，以間接培養公民參與的基礎。

## 三、以政策問題建構為導向的公民關係管理

最後，對於民眾長期以來的抱怨或意見偏好，行政機關應可進一步加

工成為施政知識的依據。例如對於眾多有關停車的民眾意見反映中，業務主管機關可再後續追蹤原來反映的民眾對業務承辦人員的回覆或處理的評價（圖一中的F3），包括整體滿意程度、實際解決問題的程度、回覆語氣、處理時效，對於不滿意的回覆或處理，更可以進一步由民眾或承辦人員分析其不滿意的原因（圖一中的F5），經過這些資料與資訊的歸類與萃取程序，行政機關可以累積經驗逐步掌握有改善空間的公共服務及政策議題，並進一步尋求回饋修正的可能（圖一中的F6）。

這個由圖一中的F1、F3、F5、至F6所形成的管理迴路，即為以政策問題建構為導向的公民關係管理機制，也可被視為前述公民成為知識型政府重要知識來源之一的體現，即政府作為推動知識管理的主體，並且企圖轉換民眾意見為施政知識的知識管理機制。由於民眾意見的數量與牽涉廣大的業務範圍，實踐此階段的公民關係管理須借助資訊通訊科技的輔助，並且通常須引進資料採礦（或譯為資料探勘，data mining；Berry, 2000；Berson et al., 2000）等較進階的資訊軟硬體技術，以利從政府機關現存的龐大資料庫中，利用各種統計分析或人工智慧等（artificial intelligence）的方

法，尋找出有經營管理價值的資訊與知識，而且這些資訊與知識通常不是顯而易見，而是隱藏於組織擁有的大量資料中，並且通常須要透過業務承辦人員對其業務的專業判斷（李明章等，2000；蕭乃沂等，2002a；Hewson, 2002）。

### 參、公民關係管理個案：地方政府民意電子信箱

檢視目前行政機關的各種符合上述公民關係管理的現有機制中，民眾意見反映與處理機制（人民陳情案）為其中頗具有代表性的一環，而且由於民眾抱怨數量的日益增加以及資訊通訊科技的普及，透過網際網路與電子郵件的民意電子信箱，相對於其他管道（如普通信件、傳真、電話等），已經逐漸成為民眾陳情主要管道（蕭乃沂等，2003）。本段將以國內最早運作之一的地方政府民意電子信箱—台北市「市長電子信箱」（以下簡稱「市長信箱」）作為闡述公民關係管理的個案，除了摘錄目前已知的相關研究成果之外<sup>1</sup>，也奠基於上述三個層次的公民關係管理，企圖對未來可能實務作為與應用研究加以推論。

首先，地方政府民意電子信箱的

基本功能，在於以現代資訊通訊科技輔助民眾與地方政府之間的雙向溝通，透過地方政府網站下的電子郵件信箱，民眾可以不分時間地點反映對於地方公共事務的意見，並且於一定期限（通常為兩週）之內取得地方政府相關業務承辦單位的回覆與處理，此種以電子郵件作為公民參與公共事務的媒介已經廣泛應用於世界各國的電子化政府及電子（或網路）民主實務中（Neu et al., 1999）。

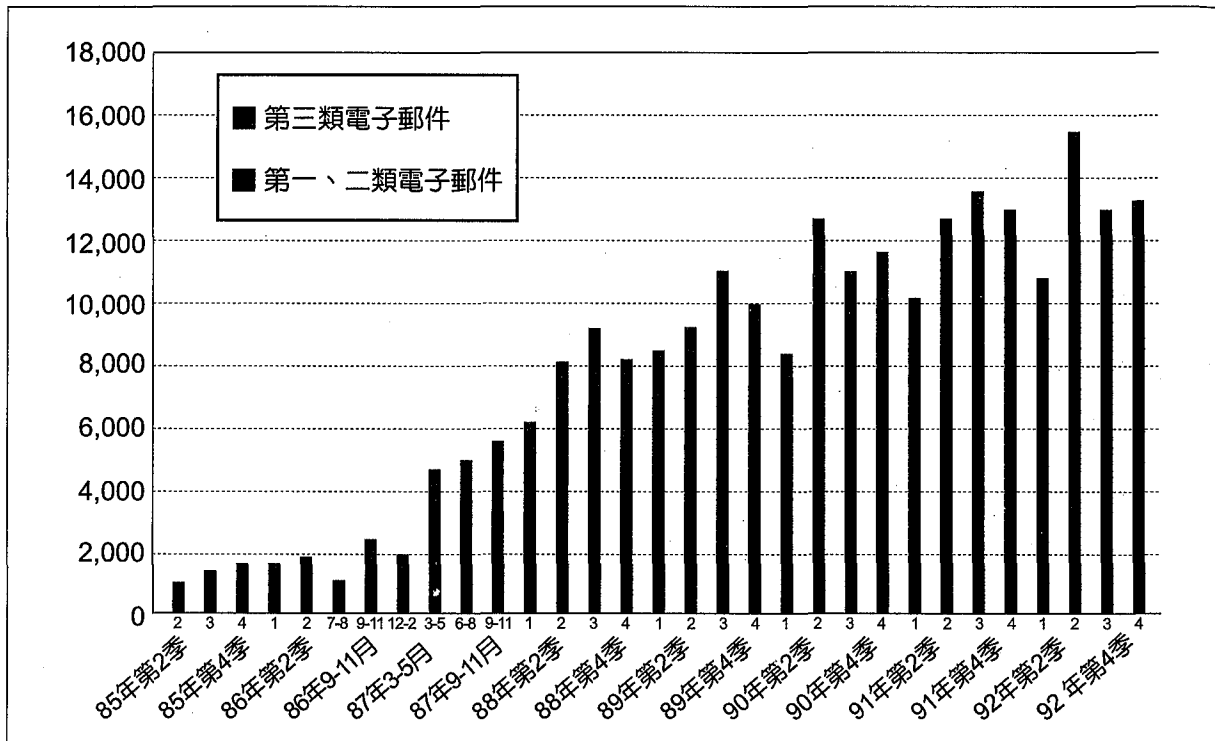
台北市「市長電子信箱」自從其前身「阿扁信箱」於民國84年10月12日開辦以來，並於民國87年3月24日起由原來的BBS版面改為現今且介面更友善的Web版，透過北市府的大力宣導與逐漸成長的上網族群的雙重助力之下，已經逐漸成為民眾反映施政意見的重要管道。自民國88年的4月份起至91年6月止的近三年多，每一季的總件數均在8,000件以上，從民國90年第二季以來，每一季已增加到10,000件以上，到91年第二季更高達空前的12,688件（蕭乃沂等，2002b）。92年底的統計更顯示每季平均已經達到13,000件的水準<sup>2</sup>，九十二年平均每個月台北市政府接受了3,000件以上有關民眾抱怨的

1.本段部分成果取材自臺北市政府研究發展考核委員會委託研究報告「臺北市政府接受人民施政意見反應機制之研究」（陳敦源、蕭乃沂，2001）及「轉換民眾意見為施政知識：知識管理與資料採礦的觀點」（蕭乃沂等，2002b），作者特別於此致謝。

2.感謝臺北市政府研究發展考核委員會提供此最新資料。



圖二：市長電子案件歷年統計圖



資料來源：作者繪製

說明：第一類郵件為「需由各機關答覆之信件，如陳情書、革新建言、施政諮詢、索取可公開之市政資料等」；第二類郵件為「請各機關參考答覆之信件，如個人理念之陳述、自薦函等」；第三類郵件為「不具建設性之批評、個人情緒抒發之意見、其他BBS轉入之信件等」，由自動回函答復。

電子郵件。

### 一、以抱怨處理為導向的公民關係管理

如圖一的F1與F2形成的抱怨處理機制，當民眾透過網際網路至市長信箱網站投書之後，只要提供系統一個有效的電子郵件信箱（不須具名或提供任何個人身份資料），並由該電子郵件信箱於期限確認該投書後，北市府即由秘書處承辦同仁逐件依據其民眾意見內容分件予相關業務單位，各業務單位只要登錄至市長信箱專屬系統

即可開始回覆動作，並透過一般公文程序逐級擬定回覆內容或處理方式、批核與決行，最後由單位承辦人員透過系統將回覆內容或處理情形投遞至民眾提供的電子郵件信箱。

此流程其實與企業客服中心的流程非常類似，不同的是民眾與公部門之間的互動內容其實就是市政府依據權責提供的所有公共服務及公共政策的縮影，此由圖二的民眾投書件數的穩定增加可見一斑；另外，隨著市長信箱案件數目的穩定增加及未來可以

表一 市長信箱各項滿意度指標

市長信箱 滿意度指標	90年第2季			91年第2季			91年第3季		
	滿意 & 很滿意	不滿意 & 很不滿意	普通 尚可	滿意 & 很滿意	不滿意 & 很不滿意	普通 尚可	滿意 & 很滿意	不滿意 & 很不滿意	普通 尚可
作為一種有效的民意反應途徑	82.2% (208)	8.7% (22)	9.1% (23)	77.6% (548)	13.7% (87)	8.6% (61)	82.4% (365)	10.1% (45)	7.4% (33)
對反映事由回覆或處理的整體評價	32.8% (83)	41.1% (104)	26.1% (66)	37% (261)	38.9% (275)	23.9% (169)	39.3% (274)	34.7% (154)	26% (115)
滿意度一：實際解決問題程度	32.9% (79)	55.4% (133)	11.7% (28)	33.3% (241)	47.3% (313)	15.4% (109)	41% (171)	44.1% (184)	14.9% (62)
滿意度二：處理效率	59.4% (149)	22.3% (46)	18.3% (56)	61.2% (432)	17.8% (126)	20.9% (148)	65% (288)	17.3% (77)	17.6% (78)
滿意度三：回覆語氣	64.7% (163)	19.5% (49)	15.8% (40)	66.8% (471)	20.1% (142)	13% (92)	68.5% (304)	17.6% (78)	14% (62)
有效樣本	253份			707份			444份		

資料來源：蕭乃沂等，2002b：23

說明：括號內為有效樣本數

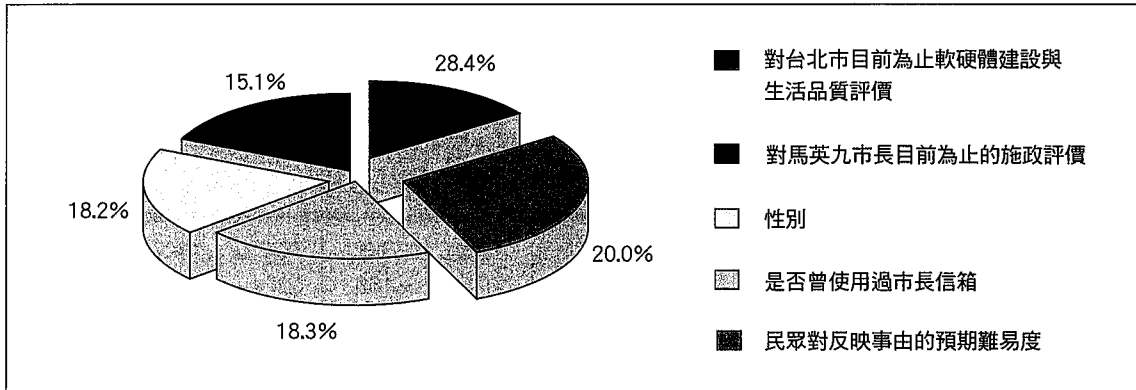
預見的持續成長，屬情緒宣洩的第三類郵件的比例從88年第二季以來，大體而言有逐漸下降的趨勢，大約有10%左右的信件是屬於第三類郵件，也就是有將近90%的郵件是與市政相關的實質內容。

表一顯示由反映意見民眾角度評估市長信箱作為抱怨處理為導向的公民關係管理（蕭乃沂等，2002b），就整體滿意度而言，三次問卷結果對於北市府處理市長信箱相關業務人員，是值得令人鼓舞的。在各項指標中，除了在「作為一種有效的民意反映途徑」可能已達上限，在91年第二季稍微下滑，到91年第三季又回到八成以上的滿意水準外，其他各項的滿意度皆呈上升的趨勢，而不滿意度則呈下

降的趨勢。

首先，不論其個人對本次反映事由的回覆或處理評價高低，八成以上的回覆民眾肯定（包括肯定及非常肯定）「市長電子信箱」作為一種有效的民意反映途徑，僅有一成左右否定（包括不肯定及非常不肯定）其功能，而其餘的不到一成民眾表示普通或尚可。其次，當民眾論及對本次反映事由的回覆或處理的整體評價時，雖然只有1/3左右偏向滿意（包括滿意及非常滿意）、超過1/3偏向不滿意（包括不滿意及非常不滿意），其滿意度遠低於民眾對於市長信箱「作為一種有效的民意反映途徑」的評價，但三次調查結果顯示滿意度在上升趨勢中，而且在91年第三季，其滿意度已超過不滿

圖三：影響市長信箱整體滿意度的重要因素與相對貢獻



資料來源：陳敦源、蕭乃沂，2001：31

意度。另一滿意度較低的項目是「實際解決問題程度」，在三次調查結果中也是逐漸上升，從90年第二季的32.9%上升到91年第三季的41%，不滿意度則從55.4%下降到44.1%。最後，由表中也可以很清楚地看出：在三次調查中，六成以上民眾皆肯定市長信箱的處理效率與回覆語氣，而且呈現上升趨勢，約有兩成民眾表示不滿意或非常不滿意，這顯示北市府以六個工作天期限並持續列管追蹤市長信箱陳情案與強調親切自然回覆語氣的做法，已經獲致基本的成效。

綜言之，由表一可看出回覆語氣及處理時效皆已達到一定水準，至今仍受民眾詬病者為實際解決民眾問題的程度偏低，欲改善民眾抱怨處理須進一步分析不滿意原因，因此也可看出抱怨處理為導向的公民關係管理的不足之處，並應進一步尋求提昇至另外兩個層次的公民關係管理。

另外，依據90年第二季的民眾意見調查可對影響民眾對抱怨處理機制評價的進一步探索（圖三；陳敦源、蕭乃沂，2001：31），以市長信箱整體滿意度的貢獻程度（標準化迴歸係數，以100%為總和）排序，有五項因素在此可看出重要性：對台北市目前為止軟硬體建設與生活品質評價（28.4%）、民眾對反映事由的預期難易度（20.0%）、是否曾使用過市長信箱（18.3%）、性別（18.2%）、及對馬英九市長目前為止的施政評價（15.1%）。

對於北市府而言，這五項影響市長信箱成功與否的因素，唯有性別一項是無從著力的。而對於軟硬體建設與生活品質及馬英九市長的評價，可以解釋為對市長信箱的「第一印象」，也就是說，當民眾本來就對市政建設與現任市長的評價不高時，對透過市長信箱的反映意見的回覆與處理就容

圖四：列管陳情案件資料庫範例

承辦一級局處	3/XXX	承辦局處下單位	XXX XXX
來文日期	2001/6/4	送辦日期	2001/6/2
預定結案日期		實際結案日期	2001/6/2
處理天數			0
催辦或展期			
陳情人或陳情來源	XXX		
事由	請分期繳納九十年一月至四月份無權占用本市中正區 XXX XXX XXX XXX 區部 分市有土地期間之使用賠償金及租金優惠案		
處理情形	有關台端所請九十一年一至四月份使用賠償金60772元比照租金六折優惠乙節,查台端所 請之開金額係使用補償金,非屬租金,依台北市市有土地出租租金計收標準第三點規定, 無權占有市有土地之使用使用賠償金,依土地申報地價年息百分之五計收,不適用優惠規定 分析意見		
其他文字	二人身分證影本,保證人在職證明等各一份送局憑辦,另有關所請 君承租部分租金六 折優惠乙節,查 君於九十年五月三十一日戶籍遷入本市 XXX XXX XXX 處,准予自該日起 租金按六折優惠計收		

(資料來源：陳敦源、蕭乃沂，2001:21)

易有先入為主的負面評價。扭轉此負面印象的方法不外是從各方面（包括致力改善市長信箱本身的滿意度）提昇民眾觀感。

分析結果也顯示，曾經於使用過市長信箱的民眾容易對市長信箱的回覆與處理感到滿意。一方面這有令人振奮的涵意：這些民眾以前的正面使用經驗改善了對市長信箱的評價。但是另一方面，也可能是有負面使用經驗的民眾降低了對市長信箱的回覆與處理結果的期待與標準，因而產生比沒有用過市長信箱的民眾較為滿意的評價。


最後，民眾對反映內容的難易度認知顯著地影響其收到回覆時的滿意度，這對行政機關的意義是一方面積

極建立與應用市長信箱的常見問題集錦（FAQ），並且另一方面分析這些常見問題中一直無法被妥善處理的陳情案件（約有四分之一的民眾指出其抱怨或意見已經於先前反映過），其根本的辦法是透過制度解決，而在獲致根本的解決之前，於回覆中向民眾解釋目前無法解決的原因，並以同理心請求民眾諒解，勿使民眾產生市府機構間或與其他政府機構間推諉的印象。相信這也是由抱怨處理為導向的公民關係管理，提昇至資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理的必要關鍵。

## 二、以資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理

圖一的的F1、F3、至F4形成以資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理，而其基礎則在於將民眾的反映意見與北市府的回覆內容與處理情形加以分析。圖四顯示出個人電腦上常用的Microsoft Access資料庫軟體建立的列管民眾陳情案件的一筆紀錄（record），目前的資料欄位（field）除了用以辨識的列管號碼及總收文字號之外（識別碼為Microsoft Access自動產生，非原始資料），還包括承辦局處及次級單位、來文日期、收文日期、送辦日期、預定結案日期、實際結案日期、處理天數、催辦或展期原因、

圖五：市長信箱FAQ



## 市長信箱

mayor@mail.tcg.gov.tw



首頁 / 常見問題集(FAQ) | 寫信給市長 | 查詢信件處理 | 填寫滿意度調查表 | 未確認信件 | 使用須知

### FAQ分類查詢

- ▶ 民政區政類
- ▶ 財稅服務類
- ▶ 教育文化類
- ▶ 建設服務類
- ▶ 工務服務類
- ▶ 都市發展類
- ▶ 交通捷運類
- ▶ 社會福利類
- ▶ 勞工服務類
- ▶ 警政服務類
- ▶ 消防服務類
- ▶ 衛生服務類
- ▶ 環保服務類
- ▶ 地政服務類
- ▶ 國宅服務類
- ▶ 新聞服務類
- ▶ 兵役服務類
- ▶ 法規服務類
- ▶ 原住民服務類
- ▶ 公用事業類
- ▶ 市政服務類

### ■ 服務公告

· 市長信箱即日起開放常見問答集(FAQ)服務,將網友關心的話題重新整理,依限分類、日期及熱門程度區分,歡迎多加使用。

### ■ 24小時服務熱線

### ■ 熱門服務網站

依日期 依單位 依點選率      前一頁      頁數 1 / 39 | 顯示

問題摘要	提供單位	點選率
視障人士過馬路經善導盲犬,雖然優秀卻不會看紅綠燈(因為他是色盲)如果紅綠燈計成...	交通管制工程處	52↑
悠遊卡辦理展期之期限問題,要卡有效期限之算法?↑	社會局	15↑
詢問「市長信箱每個人的提問是否能公開?如此市民才能了解各局室的回答是否正確,而無...	研究發展考核委員會	123↑
領有身心障礙手冊,屬於精神障礙(中度)是否可報考執業登記證乙節?↑	交通警察大隊	12↑
洲美街土地徵收情形及補償費計算標準乙案↑	地政處	12↑
位於國父紀念館旁的台北體育文化園區詳細的開放時間?↑	教育局	18↑
請問新埔站何時會通到板橋火車站?↑	捷運工程局	117↑
與別人共有土地,如土地被徵收時其地價補償費應如何分配乙節?↑	地政處	40↑
安和路二段71巷我住在大安區通安里10鄰,為何學區是信義區三興國小而非大安區仁愛...↑	教育局	110↑
請問哪些地方是有含設備的免費寬頻上網地點?↑	資訊中心	161↑
在320投票當天,除了領取總統選		

### FAQ全文檢索

### 熱門話題

- ▶ 市長信箱電子信件標準作業程序是否有違行政...
- ▶ 為何市長信箱系統需要發送確認回函?
- ▶ 網路上流傳話題一【警察很威風】之說明
- ▶ 請問如何檢舉機車被貼的大張小張的色情廣告...
- ▶ 網路上流傳話題一【陽明山上的回鍋水】之澄... more↑

### 推薦話題

- ▶ 市長信箱電子信件標準作業程序是否有違行政...
- ▶ SARS(嚴重急性呼吸道症候群)防範...
- ▶ 為降低SARS傳染機率 是否可強制(或...
- ▶ 我願意成為志工加入SARS志願服務,請問...
- ▶ 我願意提供一些醫療用品或生活用品,為SA... more↑

### ■ 24小時服務熱線

- 市府便民服務專線 1999
- 衛生局SARS防疫專線 2722-5858

資料來源：台北市市長信箱網站http://www.mayor.taipei.gov.tw

陳情來源、陳情事由、辦理情形、承辦人的分析意見、與其他文字說明(陳敦源、蕭乃沂, 2001)。

如果每位承辦同仁都能夠以上述的做法加以後續加工,其部分結果可以對民眾公佈成為提供市政資訊與培養信任的常見問題集錦(FAQ),由於資料與工作量的龐大,此類建置與維

護FAQ的工作通常須要專業承辦人員及資訊通訊科技的輔助。

如圖五所示,民眾可透過網站在投書意見之前,即可透過業務分類(圖五左欄)查詢先前是否有相關意見回覆,或可直接鍵入關鍵詞進行全文檢索(圖五右欄上方),或是點選回覆日期、業務單位名稱、及讀選率瀏覽

167

表二 使用FAQ方式

	91年第2季	91年第3季
直接瀏覽首頁的問題摘要	39.7%	36.9%
從意見分類中查詢	25.8%	24.6%
透過全文檢索自行輸入關鍵字查詢	20.6%	21%
熱門話題中查詢	9.6%	12.3%
推薦話題中查詢	2%	4.4%
有效樣本	245	168

資料來源：蕭乃沂等，2002b：18

相關民眾意見（圖五中欄）。另一方面，承辦人員可以透過熱門話題或推薦話題（圖五右欄中間與下方）對民眾投書內容中須要澄清的部分加以說明。最後，北市府也可透過民眾訂閱的電子報，對其有興趣追蹤的市政話題更新相關訊息，保持民眾的資訊充分，這些個人化或客製化（customization）的服務也逐漸為許多電子商務企業所採用，相信也可成為電子化政府中公民關係管理的得力助手。

已有實證資料顯示民眾對FAQ作為公民關係管理機制的評價（蕭乃沂等，2002b）。首先，從91年第二季到第三季，有六成以上（62.4%及66.4%）的受訪民眾知道市長信箱網站設有FAQ，在知道有FAQ的回覆民眾當中，有接近六成的受訪者在寄出信件前曾先瀏覽過FAQ（57.9%及59.6%），

兩者的比例都微幅上升，此種趨勢能否持續，是該項公民關係管理機制成功與否的一項重要指標。整體而言，不到四成的市長信箱使用者在寄出信件前會去瀏覽FAQ，如何引導民眾使用這項服務，減少市府業務量也應是未來市府相關單位的努力重點之一。

此外如表二，曾使用過FAQ的民眾使用各項服務的比例依序為：直接瀏覽首頁中的問題摘要、從意見分類中查詢、透過全文檢索自行輸入關鍵字查詢、從熱門話題、推薦話題中查詢。結果顯示FAQ部份設計(如熱門話題及推薦話題)的使用率仍然偏低，北市府應更進一步的透過資料採礦技術，了解民眾所關心的核心議題，轉化為FAQ的內容，讓民眾都能有效使用FAQ版面中的各項功能。

最後由表三可以看出民眾對FAQ作為資訊公開與信任培養為導向的公

表三 FAQ的內容及好用度評估

FAQ問題	91年第2季			91年第3季		
	滿意 & 很滿意	不滿意 & 很不滿意	普通	滿意 & 很滿意	不滿意 & 很不滿意	普通
FAQ對幫助解答問題程度	31.3% (21)	20.9% (14)	47.8% (32)	36.7% (18)	18.3% (9)	44.9% (22)
FAQ對幫助了解市政措施程度	45.1% (101)	8.1% (20)	46.7% (115)	52.1% (86)	9.1% (15)	38.8% (64)
FAQ的版面好用度	47.2% (116)	5.3% (13)	47.6% (117)	43.9% (72)	7.3% (12)	48.8% (80)

資料來源：蕭乃沂等，2002b：19

說明：括號內為有效樣本數

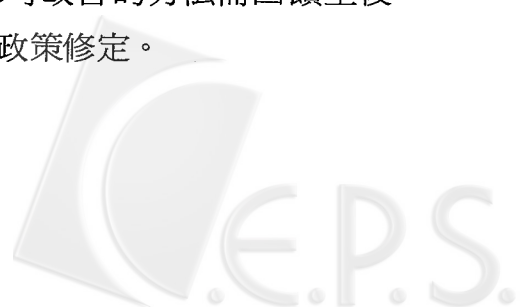
民關係管理機制的整體評價。在從FAQ中發現相同或相關訊息的使用民眾中，有三成以上對內容的幫助程度表示滿意及非常滿意，而且第三季的比例比第二季高。有兩成左右表示不滿意及非常不滿意，第三季比第二季微幅下降。另外，詢問曾使用FAQ的受訪者有關FAQ內容對其瞭解一般市政措施的程度，第二季使用者中，45.3%的民眾表示非常滿意及滿意，第三季則增加到52.1%。不滿意及非常不滿意的民眾只佔不到10%。在FAQ的版面好用度方面，滿意及非常滿意的比例超過四成，不滿意及非常不滿意的只佔5%左右。

由以上北市市長信箱的個案實證資料可以歸結出：民眾對於FAQ作為資訊公開與信任培養為導向的公民關係管理機制基本上有偏向正面的評價，雖然對實際問題的解決不見得全

然滿意，但是至少可以增進其對於公共事務的瞭解，而此效益正是維繫公民關係與進一步培養公民信任的先決條件。

### 三、以政策問題建構為導向的公民關係管理

相對於前述兩個層次的公民關係管理機制，由圖一中的F1、F3、F5、至F6所形成的以政策問題建構為導向的公民關係管理機制，提高了對於行政機關內部專業承辦人員的參與要求，也就是說，公共管理者可以只透過民眾問卷調查或資訊科技輔助形成FAQ，但是欲透過民眾意見回覆以及後續內容分析貢獻於政策問題結構，基本的前提是專業承辦人員必須對民眾抱怨無法解決的原因有深入的瞭解，並尋求可改善的方法而回饋至後續的法規或政策修定。



表四 由承辦人員判斷的民眾不滿意原因

排序	民眾不滿意原因	票數	票數 (%)
1	民眾要求與法令規定不合，無法辦理	20	37.7
2	民眾期待太高	10	18.9
3	民眾不了解實際狀況	10	18.9
4	已是既定政策	9	17.0
5	承辦人員並非實際執行者	2	3.8
6	影響既得利益	2	3.8
總計		56	100

資料來源：蕭乃沂等，2002b：38

透過分組討論型式的名目團體技術 (nominal group technique)，由約30位市長信箱承辦人員判斷的民眾不滿意原因 (表四，蕭乃沂等，2002b)，在十項被提出的民眾可能不滿意的原因之中，前四名依序為：民眾要求與法令規定不合 (佔總票數的37.7%)、民眾期待太高 (佔總票數的18.9%)、民眾不瞭解實際的狀況 (佔總票數的18.9%)、與已是既定政策 (佔總票數的17.0%)；另外兩項較少獲得支持的原因為：承辦人員並非實際的執行者、及影響既得利益 (皆佔總票數的3.8%)。

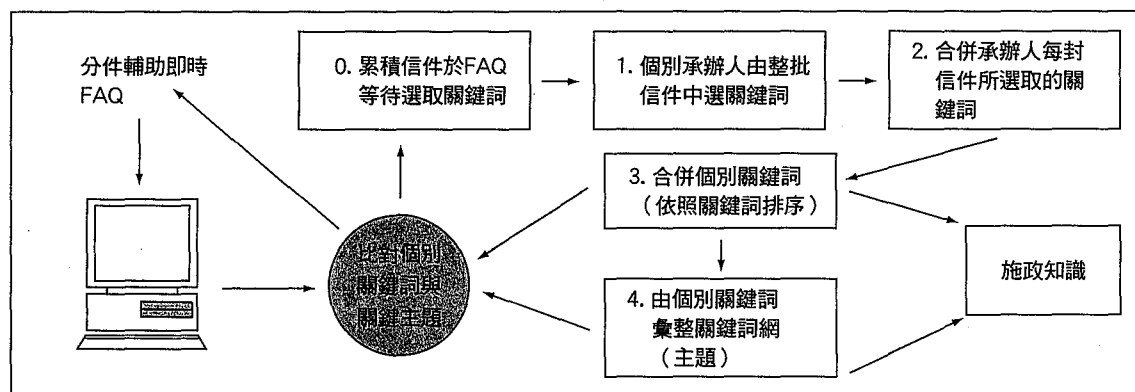
另外由92年全年的民眾意見調查顯示，「答覆內容為制式例稿」、「處理結果與期望有差距」、「答覆內容與實際處理情形不符」分別為前三項民眾認為不滿意市政府的答覆或處理的

重要理由，綜合此陳情民眾本身與前述市長信箱承辦人員的認知，可以看出民眾的期待與市政府實際處理情形之間的落差，確為雙方共同認知的不滿意原因，而此落差似乎又可歸因於：(一) 民眾要求與法令規定不合、(二) 民眾不瞭解實際的狀況、以及(三) 已經是市政府既定政策。

上述的FAQ可以降低民眾因不瞭解公共服務的實際狀況而抱怨的可能性，也可以說明、澄清、或請求諒解因民眾意見與既定政策不符或期待太高而造成的抱怨；而「民眾要求與法令規定不合」、「影響既得利益」與「承辦人員並非實際的執行者」三項不滿意原因則值得行政機關進一步予以分析。如果以政策問題建構的角度來看，「民眾要求與法令規定不合」可能同時也意謂著法規或行政程序不符



圖六：政策問題建構的運作雛型



資料來源：作者自繪

合民眾的需求，「影響既得利益」可能意謂著行政機關未能以一般民眾的利益著眼，而「承辦人員並非實際的執行者」可能隱含處理民眾意見時執行上的跨部門協調的問題。這些推測都須要實務上透過逐案分析才能確認，而這是目前行政機關實踐公民關係管理中較欠缺部分。

為使公民關係管理作為提昇至政策問題建構的層次，除了以上的不滿意原因分析之外，行政機關須要更整體的數字以顯示哪個公共服務或政策議題，圖六顯示以資料採礦軟體輔助政策問題建構的運作雛型。首先，運作雛型以協助市長信箱業務承辦人員為出發點，各業務單位可持續建置或維護 FAQ 的程序，此程序可作為反映民眾意見的指標，至少可以歸類哪些意見（以業務關鍵字為基礎）是經常被反映的，並可作為未來線上即時提供民眾FAQ時的索引。

## 肆、結語：後續實務與研究

本文以私部門知識管理及顧客關係管理的論述為起點，嘗試在公部門（尤其是以行政機關的角度）知識管理的脈絡中建構公民關係管理的運作架構，如以個別民眾作為公共服務的需求者、接受者、與監督者的角色，公民關係管理的內涵至少包含以抱怨處理為導向、以資訊公開與信任培養為導向、與以政策問題建構為導向的三個層次的公民關係管理架構，並輔以地方政府民意電子信箱為闡述此運作架構的個案。

雖然民意電子信箱頗能符合本文所嘗試提出的公民關係管理運作，但是民意電子信箱中由民眾主動表達的抱怨與意見常被質疑其代表性，例如由於數位落差而遺漏的特定民眾的意見（曾淑芬，2003），或是由於民意電子信箱中的民眾意見通常偏向抱怨甚至情緒宣洩性質，如果依據其意見建

構政策議題甚至排列優先順序，顯然可能造成偏頗。相對而言，民意調查（public opinion polling）為透過較嚴謹的抽樣程序的民眾意見蒐集行為，在抽樣理論上應較可避免自我選擇的偏差（self-selection bias）。作者以為加入民調資料與分析結果於文中提出的三個層次的公民關係管理的運作架構，應是提昇民意與政策問題效度的可行做法。

另外，作者並不認同為求得完善的公民關係管理而無限制投入寶貴的行政資源，行政機關在落實公民關係管理仍應考量行政成本，嚴謹評估其成本效率與效能，並且能顧及數位落差的現象。對於相關研究社群而言，結合實務界進一步探索在運作公民關係管理可能產生的議題，例如第一層次上有關「更有效率效能的抱怨處理機制」，第二層次上有關「FAQ的運作與管理機制」，以及第三層次上有關「彙總民眾意見為施政知識的程序與評估」，相信是永續經營公民關係管理的基礎。

## 參考書目

### 一、中文部份

丘昌泰，公共管理：理論與實務手冊，台北：元照，2000年。

行政院研究發展考核委員會，知識型政府，2004年。

李明章、鄭義熙、陳榮方，「運用網際挖掘進行顧客關係管理之研究—以高雄市國稅局為例」，高雄應用科技大學學報，第31期，2000年，頁273-285。

林水波、陳志璋，「顧客導向的政府再造策略」，政治科學論叢，第10期，1999年，頁319-354。

吳定，「建構中央政府政策知識管理制度芻議」，研考雙月刊，第26卷，第4期，2002年，頁66-76。

陳敦源、蕭乃沂，臺北市府接受人民施政意見反應機制之研究，臺北市府研考會委託研究報告，2001年。

陳菁雯，「建立公部門顧客導向機制：以蒙藏委員會對藏事服務為案例」，法政學報，第14期，2002年，頁117-152。

曾淑芬，「台灣地區數位落差現況調查」，發表於行政院研究發展考核委員會《台灣地區數位落差指標與應用》研討會，2003年。

楊珮玲、趙嘉成、周宣光、朱惠中，「企業整體顧客關係管理運作模式之研究」，資訊管理學報，第8卷專刊，2001年，頁49-62。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源，「資料探勘於行政知識管理的應用」，法政學報，第14期，2002年a，頁55-74。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源，轉換民眾意見為施政知識：知識管理與資料採礦的觀點，臺北市府研究發展考核委員會委託研究報告，2002年b。

蕭乃沂、陳敦源、黃東益，「網路民主政府：台北市『市長信箱』的評估與前瞻」，研考雙月刊，第233期，2003年，頁100-110。

### 二、英文部份

Barton, A., "Good Complaint Resolution = Good Government," Public Management, May, 1997, pp.14-17.

Berry, M. & G. Linoff, Mastering Data Mining: The Art and Science of Customer

Relationship Management, NY: Wiley Computer Publisher, 2000.

Berson, A., S. Smith, & K. Thearling, Building Data Mining Applications for CRM, NY: McGraw-Hill, 2000.

Hewson Group, CRM in the Public Sector, UK: Hewson Group, 2002.

Neu, C. , R. Anderson, & T. Bikson, Sending Your Government a Message, CA: RAND Science and Technology, 1999.

Seneviratne, M. & S. Cracknell, "Consumer Complaints in Public Sector Services," Public Administration, 66, 1988, pp.181-193.

Wagenheim, G. & J. Reurink, "Customer Service in Public Administration," Public Administration Review, 51(3), 1991, pp.263-270.