



服務標準化對公務機關之啟發



作者 ■陳秋政 / 東海大學行政管理暨政策學系教授

公務機關職掌實踐有賴多元整合及參與，面對繁複決策考量或行政執行依據，經常在投注不為人知的努力後，卻仍因個別服務案例引發的討論，令機關整體努力留有遺憾。本文介紹服務標準化概念，結合相關案例探討，以機關間協力為範圍，探討服務標準化對機關獲致服務滿意、維持服務品質帶來哪些啟發，同時對後續發展提供精進建議。

理解民眾的感受

公共事務的推展多賴多元政府機關執掌的實踐與整合，機關在制定決策提供服務的過程中，面對著滿足各方利害關係人要求與期待的壓力。前述利害關係人可以簡單區分為內部與外部互動對象、直接與間接服務對象。如果以五月登場的綜合所得報稅事宜為例，民眾期待的是簡便精準、快速不塞車的報稅與退補稅服務。但試想當施政環境在 VUCA 現象下 (Bennett & Lemoine, 2014: 312-316)，影響政府機關服務評價的因素繁多，來自任何一方的細微疏忽，都可能衍生淺碟式討論的熱議標題或案例，進而模糊了機關整體的

付出。

簡單分析影響綜合所得稅徵收服務成效的結構，發現是類服務能否獲致高服務滿意度或高服務品質的評價，取決於各項所得類別扣繳憑單申報單位能否持續維持標準化作業。〈所得稅法〉第 14 條區分個人所得為 10 類，對照「各類所得資料扣繳申報實務」而論，年度扣繳憑單申報類別計有「免扣繳憑單、扣繳憑單、股利憑單及相關憑單」，而憑單填發單位應於每年 1 月底前彙報稽徵機關，並於每年 2 月 10 前完成憑單填發納稅義務人；此外，就申報方式而言，尚區分「人工、媒體、網路」申報三項管道。再者，如果以網路申報軟體的開發應用來看，國稅局、稽徵所在綜合所得稅申報服務事宜上，屬於內部互動對象；此外，納稅義務人、扣繳義務人之於相關軟體的運用，在前述事宜上與國稅局、稽徵所產生外部互動關係。

本文以此為例，試圖描述公務機關身處多元的協力網絡中，在推動政策與實踐職掌之際，或可自「標準化」概念獲得啟發，避免

利害關係人在接觸類似服務時，自不同機關互動經驗歸納出「服務差異」。因為前述差異感受，經常缺乏機關間溝通或必要的說明，對內衍生穀倉效應（Silo Effect）、對外有損信任累積，進而在感受層面影響整體公共服務評價。公務機關對此若能善用標準化的工具效用，深化對服務意涵與價值的認識，應當更有機會獲得民眾的青睞。

服務標準化

民眾藉由日常生活體驗到的服務標準化，經常指涉以「服務活動衍生的標準化事宜」，其內容大多涉及服務流程或具體服務內容，因此來自「服務流程、服務內容、服務溝通、服務用語、服務動作、服務態度」的標準化程度，始終是影響整體服務滿意、服務品質的關鍵。質言之，民眾可能在被服務的過程中，因為流程過於繁複、感受到期待落差、缺乏管道溝通等因素，進而不滿意公務機關的服務品質，判定其服務標準化有待改善。

有關服務標準化的討論，多數援引品管圈（Quality Circles）、全面品質管理（Total Quality Management, TQM）相關論述。若以後者為例，全面品質管理並非新創的觀念及策略，其起源可追溯到 1920 年代的美國，由早期的品質保證、品質管制、統計品質管制及全面品質管制等理念逐步發展而來（吳清山、黃旭均，1995）。若進一步解析全面品質管理的

概念，除了強調全面參與及全面負責之外，如何讓活動過程、結果與服務皆符合標準並符合被服務者需求，就是「品質」一詞的關鍵內涵（吳清山、林天祐，1994）。服務品質其實扮演著服務滿意與否的前導變數角色，相較於服務滿意概念只限於服務提供內容的討論，服務品質則延伸至被服務者的感受。換言之，服務標準化的重點不限於工具層次的標準作業程序，而是必須導入換位思考的邏輯，持續反思服務內容、服務案例為何會有偶發的不滿意事件或服務品質爭議。

回顧不同階段的政府服務創新競賽內容，不約而同地指出服務標準化就是以追求服務品質為目標。施能傑、蔡秀涓（2016）以政府服務獎項得獎機關與相關執行經驗研討為基礎，歸納後提出「王牌（ACES）服務品質模式」，其內容分由服務正確（Accuracy）、服務友善（Customer friendliness）、電子服務（E-service）和品質永續（Sustainable innovation quality）所組成。面對被服務者可能以「服務是否標準化、是否維持標準化服務」的直覺觀感，作為判斷機關服務品質依據的風潮，公務機關要想在服務實務獲得高度評價，關鍵還是服務規範與內容之於使用者、被規範者，究竟能否留下無差別的服務「印象」，是否能夠適切說明服務內容，或者主動調整約束管制。

案例探討

從公共行政研究的視野來看，政府機關在執行業務時，都是嚴格落實依法行政原則。換言之，要想從中發現違法失格的案例並不容易，特別是將公務機關擁有法令函釋、行政裁量權等實務條件納入一併審視時。文獻探討指出，楊淑華（2010）以長達八年的參與觀察經驗為基礎，歸納會計行政服務品質提升與否的影響因素，內容大致包括服務品質認知議題、服務者角色立場差異、服務難以標準化、傳送過程受不確定因素影響、例行業務內容較少創新作為討論、主計業務執行細節伴隨機關屬性略有差異。

縱然上述研究反思令人警醒，但回顧服務標準化的實務推展歷程，不難發現上述研究對應的權責機關在服務標準化投注了持續的努力，例如行政院主計處（未組改前）所屬電子處理資料中心曾以「中央政府歲計會計電子化作業」榮獲「全國標準化獎」，建立完善歲計會計 e 化體系，有效提升主計行政效能與作業品質；又比如近期在 109 年度施政績效報告中指出，已完成輔導嘉義縣等 6 個地方政府使用公務統計管理資訊系統相關加值應用功能，包括資料庫查詢平臺及視覺化主管決策查詢設計，完備統計資料查詢專區之建置。

但是歸結〈行政院主計總處組織法〉第 2 條第 1 項第 2 款、第 6 條之規定，主計總處

執掌「預算、會計、決算與統計等法規之擬訂、修正、廢止及解釋」，同時「全國各級主辦歲計、會計、統計人員」皆按主計機關層級安排而逐級向上負責。前述執掌說明會導致被服務者或被規範者面對第一線主計爭議事件，總是將矛頭指向權責機關，但其間的真正原因卻是錯綜複雜、甚至互為因果，需要透過下述案例進一步解說。

例如利害關係人在執行個別部會補（捐）助計畫時，基於經驗而發現不同機關在相同經費項目的編列、使用、流用、核銷原則規定上，經常是規定不同而感到不解。甚者，在實際對照其他公務機關的補（捐）助計畫後，發現相近的業務執行目標，卻面臨不一致規定而心生懷疑。面對上述情況，可能導致利害關係人在執行計畫時，必須在「退而求其次的規劃、自掏腰包奉獻支持」兩端做出選擇，產生負面的執行經驗，此為案例一。詳見「教育部補（捐）助及委辦經費核撥結報作業要點」第 4 點規定、「科技部補助專題研究計畫經費處理原則」、「衛生福利部補（捐）助科技發展計畫經費編列基準及使用範圍」，另可參見衛生福利部 110 年度推展社會福利補助作業要點暨申請補助項目及基準。

又如利害關係人在執行部會補（捐）助計畫時，會從執行經驗發現相關規定存在矛盾而缺乏解釋，儘管這類經驗是微觀經費管理

事宜，都可能讓計畫補(捐)助機關蒙受服務評價的批評。好比是「教育部補(捐)助及委辦計畫經費編列基準表」所列「雜支」項目之支用說明，內容為「凡前項費用未列之辦公事務費用屬之，例如文具用品、紙張、資訊耗材、資料夾、郵資等屬之」。但依據上述規定辦理教育部「高教深耕」所屬計畫的經費核銷實務時，學校端卻言明列資訊耗材(例如：碳粉夾)、文具用品(例如：釘書機)屬於無法核銷項目。這種發生在補(捐)助機關與執行機關學校之間的微觀管理矛盾事例，自然也會產生負面的執行經驗，此為案例二。

再如利害關係人在執行「設備及投資資訊軟硬體設備費」的事項時，總是常見與計畫執行機關主會計人員在資訊服務價值上多有往返的討論。為解釋前述經費編列及使用事宜，行政院主計總處甚至彙整六大類法令規定作為依據，內容包括--總預算編製作業手冊之「用途別預算科目分類定義及計列標準表」(110年版)、各機關單位預算執行作業手冊之「各機關用途別科目分類及執行標準表」(109年版)、總預算編製作業手冊之「共同性費用編列基準表」(110年版)、中華民國一百十年度中央政府總預算附屬單位預算編製辦法、各機關資通訊應用管理要點、相關解釋」。法規系統不僅龐大，又有相互援引的現象，例如「支出標準及審核作業手冊(109年

8月版)」中，明定資通訊應用計畫(含電腦設置)，應依「各機關資通訊應用管理要點」規定辦理。上開積極作為致力解決問題之際，卻同時在統一規範與效率管理程度上，可能留下負面觀感，此為案例三。

啟發與建議

基於前述案例的歸納，在查閱「行政院主計總處網站-友善經費報支專區」內容後，發現服務導向、問題解決導向早已成為當前主計權責機關的核心價值。無論是法規修正更新、行政裁量所需的函釋輔助，在公告更新、垂直或橫向整合上，都展現了提升服務品質的決心與企圖。但反觀前述三項案例所述情狀，在公務機關積極實踐服務標準化的同時，仍須思考如何解釋、如何因應。

就「案例一」而言，被服務者、被規範者或業務執行受託者，面對相近需求在不同機關的計畫中的准駁情況不一，很容易就會衍生服務標準化不足的疑慮。表層來看，案例一屬於工具層面的規範差異事宜，但深層來看是關乎機關如何解決服務執行需求、提高服務效能的議題。對這類案例及其衍生的感受而言，是否應該秉持資訊公開的原則，主動說明其間的依據差異，同時設法回應真實需求端出創新作為。

就「案例二」而言，被服務者、被規範者或業務執行受託者，面對不同機關處理微觀

核銷議題的差異規定，經常會令人迷失在正面或負面表列的叢林，進而衍生服務品質不佳、服務滿意程度低迷的處境。這是一種所失可能大於所得的弔詭現象，建議除了主動說明之外，更應該調整正面表列說明內容，或者探索僅列雜支經費的使用原則是否可行。

就「案例三」而言，服務與被服務者、規範與被規範者、委託與代理人雙方，共同面對預算規模較大、預算運用目的較新、功能價值定位較難的經費編列與執行核銷事宜。儘管彙整後提供了相對完整的規範依據，但機關同仁仍可能因為缺乏「前例」可循而趨於保守。對此，或許可以嘗試透過多元機關案例分享，讓公務同仁放心地從中找參考資料。當然這類的標案學習或最佳實務，仍需搭配主責機關的檢驗確認與公告支持。

整體而言，本文撰寫服務標準化議題之目的有二，其一是希望指出公共服務品質有賴各方整合與協力，許多問題與爭議可能來自個別夥伴機關，甚至是民間團體、企業組織的運作管理品質，無須劍指權責機關；其二是權責機關仍然必須主動擔負統一解釋之權與責，透過即時、準確、創新、永續等原則，為機關組織確保服務品質、迎來服務滿意度。

¹ 吳清山、林天祐（1994）。全面品質管理及其在教育上的應用。初等教育學刊，第3期，頁1-28。

² 吳清山、黃旭鈞（1995）。提升教育品質的一股新動力：談全面品質管理及其在教育上的應用。教育資料與研究，

第2期，頁74-83。

³ 施能傑、蔡秀涓（2016）。公共服務發展方向之規劃。國家發展委員會委託研究，台北市。

⁴ 楊淑華（2010）。會計行政服務品質探討：以國立清華大學為例。清華大學經營管理碩士在職專班學位論文。新竹市：清華大學。

⁵ Bennett, Nathan and Lemoine, G. James (2014). What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, 57(3), 311-317.



作者簡介

陳秋政教授服務於東海大學行政管理暨政策學系，從事行政與服務創新、人事行政改革、非營利組織、都會與地方治理、社會創新與地方創生等研究。目前擔任菲律賓國立發展學院公共與發展管理研究所客座教授、台灣公共行政與公共事務系所聯合會（TASPAA）名譽會長、臺中市政府研究發展考核委員會研考委員，以及多家民間團體顧問、理事、監事等服務性職務，例如社團法人台灣地方議員聯盟、社團法人台灣地方治理研究學會、社團法人中華公共事務管理學會、社團法人台灣社會影響力研究院、社團法人台灣逆轉聯盟協會、文化公益信託傳愛藝術教育基金，以及瑞典哥德堡大學、美國聖母大學 V-Dem Project 之 Country Expert。曾任東海大學行政管理暨政策學系系主任、行政院研考會委辦臺灣公共治理研究中心執行長、TASPAA 副會長及會長、美國波特蘭州

立大學公共服務研究中心訪問學者、美國南加州大學傅爾布萊特訪問學者、上海交通大學國際事務與管理學院訪問學者、中央機關或地方政府員額評鑑委員、大學評鑑委員、國家考試「命題、閱卷、口試」委員等。相關代表研究刊登於公共行政學報、當代教育研究季刊、產業與管理論壇、組織與管理、中國大陸研究季刊、Journal of Organizational Change Management、Public Personnel Management 等國內外期刊，另有中英文專書及專書文章出版。