

官僚回應性與內部顧客關係管理： 台北市政府市長信箱個案研究*

陳敦源**、黃東益***、蕭乃沂****、郭思禹*****

摘要

新公共管理視民眾為「顧客」(customer)，讓官僚體系「回應」(response)人民「偏好」(preferences)成為重要的公共管理價值；然而，論者往往忽略文官回應性的強調對官僚體系專業決策與管制作為所可能帶來的衝擊，也就是說，官僚對於政府推動顧客導向的觀感，是其能否成功的關鍵；管理理論早已告訴我們，組織在追求服務外部顧客(external customer)的努力

* 論文發表於「第一屆兩岸四地公共管理學術研討會」，2005.4.7-8，中國北京。作者感謝台北市政府研究發展考核委員會「台北市政府接受人民施政意見反應機制之研究(2001)」與「轉換民眾意見為施政知識：知識管理與資料採礦的觀點(2002)」案委託研究的支持，以及研究生郭政璋、蔡姍珮、賴怡君、李仲彬等的協助，最後也感謝期刊兩位匿名審稿人的修正建議；然而，本文文責仍由作者自負。

** 論文主要聯絡人，美國羅徹斯特大學(University of Rochester)政治學博士，現任國立政治大學公共行政學系副教授，研究領域包括，民主理論、制度理論、官僚研究、政策分析、電子化治理等，著有《民主與官僚：新制度論的觀點》一書。

*** 美國德州大學奧斯汀分校(University of Texas at Austin)政治學博士，現任國立政治大學公共行政學系副教授，研究領域為參與治理、公共政策、民意調查、及政治學，著有《民主商議與政策參與》一書。

**** 美國紐約州立大學奧本尼分校(State University of New York at Albany)公共行政暨政策學博士，現任國立政治大學公共行政學系助理教授，研究領域為電子化政府、政策模擬與分析、以及行政資訊管理。

***** 世新大學行政管理碩士。

收稿日期：94年11月25日；修訂日期95年3月30日；接受刊登日期95年4月21日。

下，如何獲得內部顧客（internal customers）的滿意是一個重要的條件，換句話說，組織的領導者無法要求一群不滿意的內部顧客去滿足外部顧客的需求，這種認知讓政府顧客導向的改革努力，產生了組織內部的意義，值得深入探討。本文在諸多回應民眾需要的機制中，選擇台北市政府處理民眾抱怨（citizen complains）的機制作為主要觀察案例，討論政府內部顧客對於顧客導向業務的觀感，本文特別針對「市長電子信箱」機制為核心進行評估，以展現民主時代的文官改革，如何從提升內部滿意達到外部顧客滿意的機會與挑戰。本文主要的研究問題為：「市政府的市長信箱管理機制，是否存在藉由提升內部顧客滿意度來提升市長信箱工作績效的空間？」。

本文主要資料來源有三，第一是針對台北市政府內部處理市長信箱員工的訪談資料，第二是針對這些員工的一份民調資料，第三則是針對這些員工實施的「名目團體技術」所得到的結論資料，綜合這三份資料的結果，本文將針對主要的問題，提出經驗論述。

本文主要結論是，顧客導向的政府服務風潮，應該從內部顧客關係管理的方向開始扎根，創造一個讓「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」，達成服務外部顧客的組織目標。而從台北市市長信箱的案例中，創造這個環境的內涵有三個方面，第一，深入了解政府顧客（公民）關係管理與企業顧客關係管理本質上的異同，是進行內部顧客關係管理的第一步；第二，對於工作分配與評估機制以公開與合理的方式整體考量，是進行內部顧客關係管理的第二步，第三，在新科技與管理機制下進行組織再造與員工訓練，是建構穩定的內部顧客關係以及提供外部顧客回應性的重要途徑。

關鍵詞：顧客導向、回應性、內部顧客、市長信箱、名目團體技術、電子化政府

壹、前言

「政府的觀念在改變，民眾的需求也在改變，全面品質管理要以顧客為導向，亦即顧客至上，政府機關要將民眾視為顧客，各項政策、服務措施及設備均要以民眾需求為規劃及思考的中心，建立服務性政府以民為尊的觀念。」

—前行政院研究發展考核委員會 葉俊榮 主任委員¹

「在 UPS，員工滿意度就等於是顧客滿意度。」

—UPS 的前總裁 Kent Nelson

二十世紀九〇年代新政府運動（reinventing government）以「顧客導向」為政府核心改革作為，藉由「全面品質管理」（Total Quality Management; TQM）的策略，在創新服務的大目標下，致力於改善政府與民眾之間的「公民關係」（citizen relationship）²；如果從民主選舉的誘因結構來看，台灣政府推動這種「人民顧客請上座」的改革風潮，剛好與民主化過程中，進入實質的政黨競爭時期有密切的關係（陳敦源，1999）。就行政部門的角度來觀察，服務民眾的潮流與從選舉競爭而激發出來的「民主回應性」（democratic responsiveness）有密不可分的關係，因此，比較台灣民主化前後的政務首長，

¹內文來自行政院研究發展考核委員會編，「3Q Very Much, 政府創新服務新主張」（2004: 3）。

²企業界將顧客導向的理念管理化之後，就有「顧客關係管理」（Customer Relationship Management; CRM）一詞的出現，公部門的顧客導向，在意義上是要服務公民，因此可以將前述的管理名詞改變為「公民關係管理」（Citizen Relationship Management, 簡寫不變是 CRM），然而，新名詞的創造，必須要有一定的時間，還必檢視目前學界使用的狀況，以及可能產生的爭議；本文作者認為，將公民看為是顧客，雖然有其限制，但是顧客導向的說法，在目前公共管理當中是一個通用的說法，為了不陷入名詞創造的爭議，本文還是以「顧客關係管理」來統稱政府服務公民的活動，當然，文內有些地方進行政府與企業顧客關係管理的比較時，本文將政府的顧客關係管理以「顧客（公民）關係管理」的方式來替代。感謝一位文章審查人的提醒。

我們可以發現他們比以前更加注意民眾意見的回應問題，當然就會要求其不需要經過選舉的下級事務人員，更加重視民眾的心聲。

然而傳統以來，民選政治人物要求官僚體系回應人民需求的本身，無論是學界或是實務界都是從「命令控制」(command and control)的角度理解，事實上，要求官僚體系回應民眾需求，是一個標準的代理問題(agency problem)，應用命令控制的方式達到目的的做法有其基本限制，因此，如何擴大管理格局，從創造一個讓「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」的角度出發，成爲一個重要的另類管理選項。從這個思維出發，顧客導向成爲一種管理策略(management strategy)，它是一個有雙重目的之「正向強化迴路」(a positive reinforcing cycle)，一方面從內部顧客的服務出發，打造服務外部顧客的內部環境；另一方則檢視並改造提供外部顧客服務的每一個環節，藉由更有效地服務外部顧客來達成組織的目標。上述這種由內而外的顧客滿意度管理，運用到公部門的顧客關係管理的議題上，也有一定的啓發。本文的經驗研究部分，特別以台北市政府市長信箱的工作爲例，從內部顧客的意見出發，探索內部顧客管理在提升官僚體系回應性的重要性以及焦點所在，以提供重視回應性的官僚體系管理階層們，一套「從內到外、內先於外」的管理策略。

本文將分成五個部分來討論官僚回應性與內部顧客管理的議題。首先，在第二節當中，本文將從官僚回應性以及顧客關係管理中的內部顧客滿意兩個文獻方向，建構本文的論述正當性，最後並針對台北市市長信箱的個案作一個簡單的介紹；接著，在第三節當中，本文將針對文內所使用的三種方法進行論述，包括深度訪談、內部顧客調查、以及名目團體技術(Nominal Group Technique; NGT)進行論述，爲第四節當中研究結果的呈現，建立方法論的基礎；第四節當中，本文將從台北市政府市長信箱的內部顧客的意見資料當中，整理出顧客關係管理中內部顧客關係建構的主要內容，提供學界與實務界進行後續研究與改革的參考，最後，本文將在結論與建議當中，回到討論公部門建構「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」的重要性，建議政府可以藉由內部顧客滿意的推動，才能裡外合一，達成政府服務人民的最終目標。

貳、文獻回顧

一、官僚回應性

民主理論家 Robert A. Dahl (1971:1-3) 認為，民主的主要性格是政府對公民的偏好 (preferences)，不斷地做出回應 (responsiveness)，而為了使政府能對公民偏好作出回應，政府有責任讓人民具備下列不可被剝奪的權利：(1)自由思考以形成個人的偏好；(2)自由表達個人偏好，經私下或公開方式，傳遞給大眾或政府；(3)不論個人偏好的內容與來源，都應被平等地對待。在政治決策的層次，回應性是無可迴避的價值，也是民主政治的必要條件，然而，從公共行政學的角度來看官僚回應性，就顯得較為保守，這種看法的源頭，是行政學鼻祖 Woodrow Wilson 對政治行政二分的思考 (Wilson, 1887: 212)。他認為面對外在環境的要求，官僚體系必須在選擇達成工作目標的事務上，有自己的專業意志，絕對不是單純的行政工具而已，這樣的看法，造就了官僚體系在運作上，「專業責任」與「官僚回應」兩種力量之間的拉扯，學者 Levine, Peters 與 Thompson (1990: 189) 就曾表示：

專業責任通常會與官僚回應產生緊張關係，一方面，官僚回應要求政府要對人民的要求與需要作出回應，另一方面，專業責任則要求官僚行事時，必須滿足某些行政與政策作為明示或是暗示的適當價值。有專業責任意識的公務人員熟悉法律也持守這些適當的行政價值，這些價值讓處在混沌、耀眼、與需索為尚的政治領域中的行政人員，能夠有緩衝的餘地。...在這樣的想法之下，行政人員決策的時刻，可以不用時時注意民意的脈動，法律與專業成為他們工作的核心，而非政治考量。...就如官僚回應可能過度的問題一樣，專業責任也會走到極端，公務人員可能對自己裁量公共利益的特殊能力太過自信，對那些反對自己對公共利益作出詮釋的人，動輒冠上「代表狹窄的自我利益」、「阻礙進步」或是「沒有專業」的帽子。相對於過分注重官僚回應與對民眾的需求太過重視的公務人員，過分從專業責任出發的公務人員則缺乏彈性與同理心。

面對這樣的緊張關係，也有學者認為增強官僚體系的專業，事實上也會增強官僚體系的回應性（Kearney and Sinha, 1988），主要原因在於下列三點：其一，程序課責：官僚體系目前所處的行政結構與法律規範當中，就會引導他們對外在需要作出回應³；其二，代表官僚：官僚本身也是由各種屬性的民眾所組成，聚合官僚的利益偏好，就等於是建構公共利益；其三，專業協調：官僚的專業化增強了官僚體系作為協調各種專業利益與官僚決策的能力，也讓專業與政治能夠在公共決策當中並存。另外，學者 Camilla Stivers（1994）也認為，要減緩官僚回應與專業責任之間的緊張關係，官僚體系必須學會「傾聽」人民的聲音，這種傾聽是開放的、尊重差異的、以及有反省能力的，這樣傾聽最主要的目的，就是從中鼓勵不同利害角度的人民要負起排解彼此差異的責任，如此才能完成官僚回應性最終的目的。

從最傳統的官僚體系的行政控制理論出發（Frederickson and Smith, 2003: 15-40），長官要求下屬對外部顧客作積極的回應，不一定能夠完全依照主管的心志達成，主要原因在於，代理人理論（agency theory; 陳敦源，2000）告訴我們，主管與下屬之間存在利益衝突的結構（conflict of interest），也有資訊不對稱（information asymmetry）而產生監控不完全的問題。在利益衝突的問題方面，官僚體系的成員不需要經過選舉產生，而是以專業甄選的方式進入政府機關工作，民主制度將民選政治人物及其任命人員，放置在官僚體系上司的位置以建構一種「課責（或聽命令）」（accountability）的關係，是具有在制度上要求政府對人民偏好作出回應的意旨在其中；然而，從人民的角度而言，選舉只讓人民透過控制官僚體系的上司來控制政府，這種安排事實上是一種間接的課責關係⁴，官僚不直接對人民負責，但是卻必須聽命於他們的政治

³ 比方說，行政程序法當中對於行政機關在決策前必須有公佈決策資料，召開公聽會等的程序性要求，就有增強官僚回應性的意義在其中，學者 William F. West（2004）的研究，也證實了行政規則制定（rulemaking）的公開程序（notice and comment），的確強化了官僚體系對外的回應性，但是，由政治課責而來的正式程序要求（比方說國會的法案審查），雖然能夠提供不同利害關係人參與政策決定的機會，然而他們討論的內容並非在如何達成政策目的，而多是在討論政策目的、立法授權的方向性的議題，而這些上游的決策有些時候反而會阻礙了官僚體系在制定細則與執行階段的回應性。

⁴ 學者 Mosher（1968）曾說，官僚體系距離人民有「三步之遙」（three steps away），就是這個意思。

上司，與政治上司的壓力比較起來，官僚沒有直接對人民回應的誘因，利益衝突的結構由是產生。

另外，關於資訊不對稱的問題，則又牽涉到主管對下屬專業知識的缺乏以及主管本身進行績效評估之資訊限制等兩個問題。首先，就專業缺乏的角度思考，如果從 Niskanen (1971) 官僚預算極大化的模型來看，我們也可以知道主管有時並不了解下屬工作的「成本函數」，以至於在預算提供時並不清楚最適的量應該是多少，但弔詭的是，這專業落差所產生的資訊不對稱，正是委託-代理關係出現的原因，因為長官需要下屬的專業與專職，協助處理回應民眾需要的工作。再者，就績效評估的資訊問題方面，主管不是上帝，不可能在每一個員工的身邊，隨時監控他們回應民眾需求的狀況，因為資訊成本的關係，巨細靡遺的監控成本太高，替代性的監控機制就會出現，主管對下屬績效考評的工作，並非想當然爾的績效考評制度就能夠實行，而是在資訊經濟的考量之下（陳敦源，2002a），所設計出「可行」（feasible）的制度才有實現的可能；當然，更糟糕的狀況是，長官不願了解或是無法了解回應民眾需求的複雜性，然而，為了討好民眾維繫政治生命，就會有誘因將民眾意見的處理風險完全推給官僚體系，也就是說，一旦民眾不滿意，就將官僚體系處理不力拿出來當作「規避責難」（blame avoidance; Weaver 1986; Balla et al., 2002 : 515-25）的工具，這種選擇會破壞了長官與部屬之間的信任關係（陳敦源，2002b: 185~190），進而影響到行政部門整體的運作績效。

總括而言，若從行政政治二分以及官僚政治控制的傳統出發看官僚回應性的問題，民選政治人物可以要求官僚體系對民眾需求作出適當的回應，但是這種要求並非一廂情願、理所當然的，主要原因就如上述，政治主管要求官僚回應民眾需要的本質是一個複雜的議題，一方面，這種要求存在專業與民主的根本衝突，另一方面，這種要求是一種待解決的代理人問題，需要從管理的角度來構思解決方案。

二、顧客關係管理中的內部顧客滿意

從民主制度設計的觀點來看，民主政治誘因結構讓官僚體系產生以民眾為

顧客的壓力，其源頭就是民選政治人物必須經過定期改選，才能持續擁有權力的制度性要求，提供這些人回應民眾偏好的誘因結構，並且讓官僚體系的頂頭上司，由定期選舉的勝利者出任，使得這些被選出的統治者們，在維繫權力的考量之下，無法對民眾的感受掉以輕心，也會利用各種管理技術，要求官僚體系回應民眾的偏好，進而完成民主政治「回應性」（responsiveness）的要求（陳敦源，1999）。由此觀之，民選政治人物要求官僚體系從事回應民眾施政意見的工作，並努力加以制度化的作為，可謂理所當然；但是，要完全從前一節當中官僚控制的角度，來強化官僚體制的回應性，必須克服許多管理層面的問題。從民選政治人物與政治任命人員通常也是機關內「管理者」的角度來看，企業界近來大力推動的「顧客關係管理」（customer relationship management; CRM），雖然在動機上與公部門運作有所差距，但是在本質上已越來越相似，也有應用到公共管理面向上參考的價值⁵。

其主要的關鍵在於資源在兩個方面的有限性，其一，政治競爭下資源的有限性，已經與市場競爭下資源最有效的運用之概念越來越相似，公部門的政務領導者，必須以管理的手段，來極大化自己「連任」（reelection）的可能性；其二，由於公部門面臨日漸拮据的資源環境，讓公共管理者必須面對與企業降低成本相同的壓力，「以更少的資源作更多的事」（do more with less）成為政府改革的目標之一，而從傳統任務導向（mission-driven）的運作，轉向顧客關係管理（customers relationship management; CRM）的服務理念，亦成為二十一世紀政府管理重要思維。

顧客關係管理的簡單定義如下：「一種同時應用科技與過程改造的技術，強化與顧客互動各個環節的有效性。」然而，這些改造技術的設計與執行，基本上是由單位內部的員工所通力完成的，這種「生產鏈」（production chain）的概念，讓管理者致力提升外部顧客滿意度同時，必須對內部顧客賦予相同的重視，只針對外部顧客的顧客導向是一種錯誤的想法（misconception），也會

⁵ 當然，這種所謂「公共行政的市場模型」（a market model of public administration）也受到許多的批評，請參 Kelly（2005），特別針對顧客導向觀念的批評，請參 Mintzberg（1996），也有學者針對 TQM 是否適用於公部門的論戰，請參 Swiss（1992），Rago（1994）。

失去顧客導向作為達成組織目標「正向強化迴路」(a positive reinforcing cycle; Wageheim and Reurink, 1991: 263)的管理工具，而這也是本文強調建構官僚體系回應性與內部顧客關係管理之間重要連結的理由所在。市場行銷(marketing)管理的概念中，也有相同「從內到外、內先於外」的顧客關係管理理念，如果行銷是力行顧客導向的一個專業，從行銷總戰力的概念出發，行銷者應該兼顧外部與內部行銷，行銷學者黃俊英(2004: 51)就曾說：

行銷者除了應對組織外部的顧客做好外部行銷(external marketing)之外，也應該把組織內部的員工視為內部顧客，做好內部行銷(internal marketing)。內部行銷是指僱用、訓練和激勵組織內部員工，讓他們都能接受顧客導向的理念，了解顧客滿足的重要性，並且在其工作崗位上全力支援和配合行銷部門，做好服務顧客的工作。...事實上，內部行銷必須優先於外部行銷。只有把內部行銷做好，讓內部員工將顧客導向的理念內化為本身的價值觀之後，員工才會真心為顧客提供卓越的服務，組織對顧客滿足的承諾才有意義。

UPS的前總裁 Kent Nelson 曾說：「在 UPS，員工滿意度就等於是顧客滿意度」，沒有滿意的員工，就不會有滿意的顧客，就是這個道理。「員工滿意度」的概念，可以算是組織利用對員工物質上的補償(X 理論)，或是其他成就動機上的補償(Y 理論)，來緩和主管與下屬之間利益衝突結構的手段。一般相信，在這樣一個滿意的工作環境當中，內部顧客才有動機真實地回應外部顧客的需要。事實上，文獻對於全面品質管理(Total Quality Management; TQM)成功因素的探討，也多指向內部顧客關係的維繫是不可忽視的關鍵(Stauss, 1995)。另外，學者 Wagenheim 與 Reurink (1991: 268)也提到，一個組織為了提供滿意的顧客服務，有七點內部管理上的工作必須完成，它們分別是：參與管理、授權灌能、資訊系統、溝通系統、科技支援、訓練支援、以及人際溝通的技巧等，這些組織內部的需求如能滿足，一方面會對組織產生利益，提升組織的動機與士氣，另一方面也可以滿足外部顧客的需要(見圖 1)。簡單來說，這個管理策略的目標，就是創造一個讓「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」。

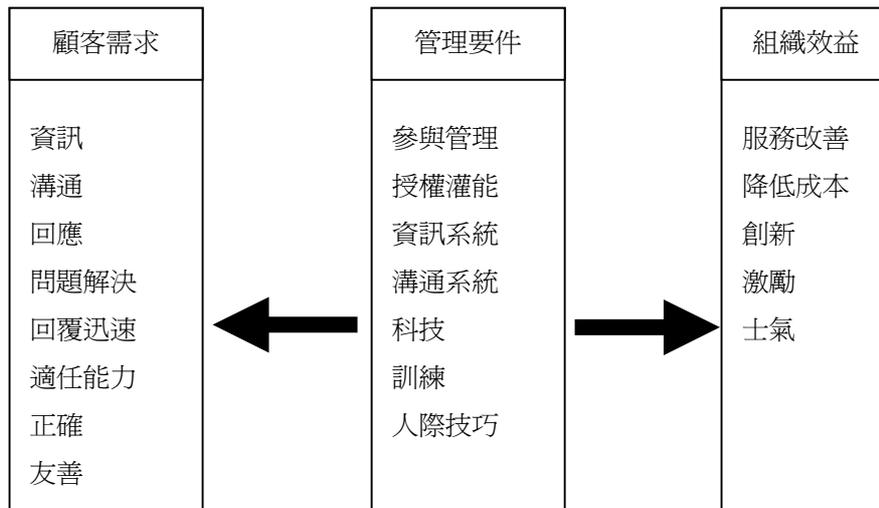


圖 1 滿足顧客需求與提升組織效益的管理策略

圖表來源：Wagenheim and Reurink (1991: 268)

上述這種由內而外的顧客滿意度管理，運用到公部門的顧客關係管理的議題上，也有一定的啟發。本文的經驗研究部分，特別選擇台北市政府市長信箱的工作為例，從內部顧客的意見出發，探索內部顧客管理在提升官僚體系回應性的重要性以及焦點所在，以提供重視回應性的官僚體系管理階層們，一套「從內到外、內先於外」的管理策略。檢視目前市長信箱的管理機制，管理階層平日最強調的就是使用者滿意度的調查，這其中包括回覆語氣、處理時效、與問題解決程度的相關指標，市長本人與研考單位平日大多也據此了解市長信箱工作的績效。然而，如果從內部顧客管理的角度出發，單純地以聽命令關係來要求下屬回應民眾需求的意念，是否有其限制？因此，如何了解員工對於滿足民眾要求的工作內容，找出提升內部顧客滿意的管理機制，以至於可以讓內部顧客誠心為民眾服務，是本文選擇台北市政府市長信箱個案研究最重要的目的。

三、個案：台北市政府的「市長信箱」

隨著資訊與通訊科技 (Information and Communication Technologies, ICT)

不斷的發展，政府機構也不斷藉由整體的電子化政府推動方案，進行顧客關係改善的工作，根據研究顯示，電子化政府的服務提供，並沒有如預期提升服務內涵以及公民信任，但卻對政府提升民主回應性以及運作效率的形象有所助益（D. M. West, 2004）。網路化服務作為達成政府行政與民主職能的目標而言，至少必須具備三個密不可分的運作機制（見圖 2），包括「資訊公開」、「網路申辦」、及「網路民主」。首先，網路化服務最基本的就是資訊公開機制（information sharing；如出版品、資料庫與法規等），近來中央政府所推出的網路單一窗口（www.gov.tw），就可視為一種增進資訊可及性（accessibility）的努力，我們甚至可以說，所有網路化服務皆須以即時資訊為基礎。其次，網路申辦服務機制也是不可或缺的（on-line governmental services；如網路報稅、電子監理等），主要乃是藉由網路提供民眾核心的行政服務，相關的配套措施，如電子認證機制及付款機制，都是各國政府積極投入的工作；最後，強調民眾與政府之間互動的各項網路民主機制（on-line democratic mechanism；如網路公共論壇、民意電子信箱等），也是電子化政府推動措施中重要的環節。

（一）「市長信箱」在網路政府服務中的定位

從上述的分類來看，「市長信箱」乃屬於「網路民主」機制當中民意電子信箱的一種，由於台北市政府（以下簡稱市府）已將其納入常態的民眾服務範圍，並頒布處理辦法供各單位據以執行（臺北市政府，2001），因此它可以視為網路申辦服務與網路民主機制的交集（圖 2 中 I+S+D 的部分），當然，隨著市長信箱「常見問題集」（frequently asked questions; FAQ）的發展，市長信箱也展現了它資訊公開的面向，不論是申訴人或是一般上網瀏覽的民眾，都可以藉此了解市政的種種內涵。

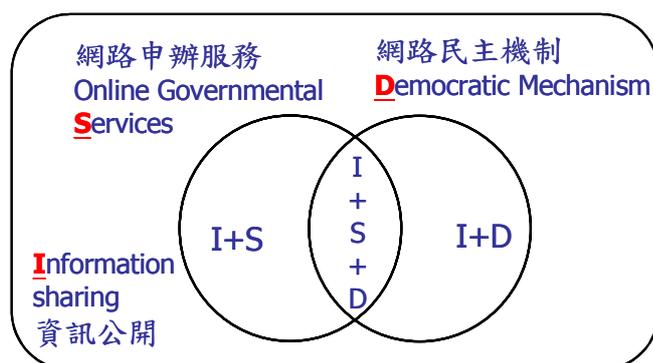


圖 2 電子化政府中的行政與民主職能

圖表來源：蕭乃沂，2001。

(二)「市長信箱」的建置與成長

市長信箱前身「阿扁信箱」於 1995 年 10 月 12 日開辦，建立之初每月平均約有 300 到 600 件左右的電子郵件（如圖 3 所示；以每季為單位），1998 年 3 月起，阿扁信箱由原來的文字版（text-based）改為更友善的全球資訊網版（Web-based）之後，市長信箱的信件逐季大幅增加，到 1998 年底每月平均已超過 2,000 件，2003 年第二季中，最多更達到平均每月 5,000 件以上，從近 1999 到 2004 年的統計趨勢看來，平均每個月市府接受了超過 4,000 件的民眾電子郵件，扣除自動回函的第三類郵件（請參圖 3 說明），平均每月仍約有 3,000 件以上須由業務承辦人逐件回覆。

在市長信箱案件總數快速成長的同時，相較於其他民眾反映意見的管道，市長信箱已逐漸展現其重要性。依據 2001 年 6 月份的統計資料（黃東益 等，2003：18），該月份進入臺北市政府的 12,242 件民眾反映意見之中，利用市長信箱作為管道的約佔總數的三分之一（4,080 件，33.3 %），可以預期的是隨著民眾上網日益普及，其件數與比例勢將持續穩定成長，由於民選首長服務選民的需要，市長信箱的回覆品質將越受重視；而又由於公部門可用資源日益拮据，但民眾要求日益增加的客觀環境，市長信箱成本效益考量也正逐漸成為市政管理上的重要議題。

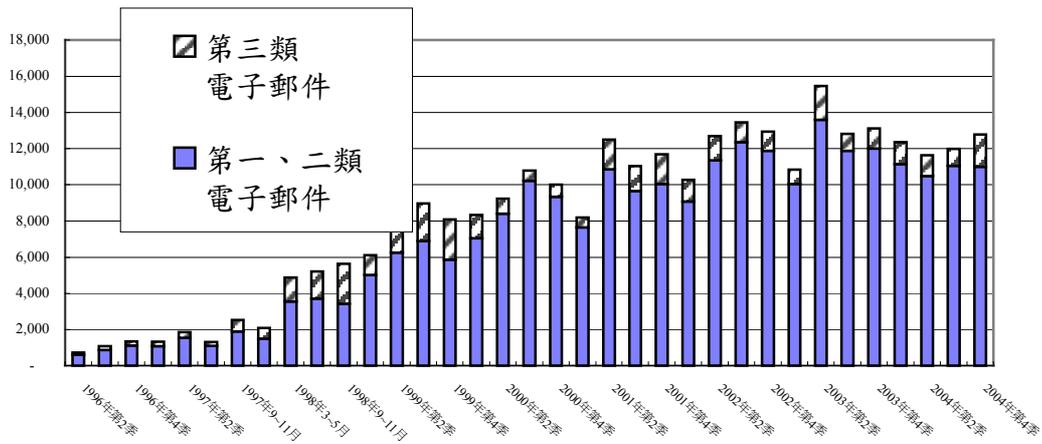


圖 3 市長電子案件歷年統計圖

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」，由自動回函答覆。

圖表來源：蕭乃沂等，2001。2002~2004 年之資料來自台北市政府研考會。

參、研究方法

為了建構內部顧客服務的知識基礎，本研究利用三種方法進行資料蒐集，包括對處理市長信箱資料的人員進行深度訪談，以及利用 2002 年 10 月 8 日台北市政府資訊中心於劍潭青年活動中心舉辦「市長信箱作業研討會」的機會，對市府參與市長信箱的各單位人員⁶，進行「市長信箱內部顧客意見」調查以及「名目團體技術」(nominal group technique) 蒐集相關研究問題的答案。這

⁶ 市府資訊中心調訓的原則如下：一、名額配置係參考各機關（含附屬機關）市長信箱處理案件數量（案件統計數量截至 2002 年 8 月止）以及附屬機關數分配參加人員。二、一級機關請優先指派市長信箱列管人員一名，其餘名額請參酌本機關及附屬機關處理案件數量、同仁承辦案件數量及績效等因素彈性分配出席名額，並推薦列管或第一線績優業務承辦人員出席。其中警察機關由於信件最多，被分配到 28 個名額。感謝台北市政府資訊中心所提供的資料。

樣的設計讓本研究產生三種不同的經驗資料：訪談、問卷、以及名目團體技術的結論，另一方面，這樣的設計正好是學者 Wagenheim 與 Reurink (1991) 所提內部管理觀點中的參與管理與訓練的具體實踐，讓處理市長信箱的人員有表達意見與接受訓練的機會。

第一部分深度訪談，主要來源為陳敦源、蕭乃沂 (2001) 接受台北市政府研考會委託的「台北市政府接受人民施政意見反應機制之研究」報告，為了解市長信箱的處理機制以及內部顧客在處理信件時可能面臨的問題，追溯其原因並尋求解決之道，該研究團隊訪談市府包含聯合服務中心、資訊中心及秘書處第四科等處理市長信箱分信業務的相關人員，同時也訪問信件最多的三個一級局處的信件處理人員。本文將就受訪者在處理市長信箱時面臨的問題、產生這些問題的原因以及具體解決的建議進行分析。

第二部份為結構式的問卷調查，由當天參加市長信箱作業研討會之承辦人員填寫，從受訪者心態、認知、與基本資料來累積內部顧客對市長信箱工作的基本資料，其性別分佈為女性佔 65.1%，男性佔 34.9%，平均約 40 歲，多數為專科 (34.7%) 與大學 (47.6%) 畢業，並且目前多數為非主管職位 (92.3%) (相關數據請見附錄二)。在其平均約 12.5 年的合併公務人員總年資中，平均約有 10.4 年服務於台北市政府，目前約居於六職等，並且平均承辦市長信箱業務約有一年多 (15 個月) 的時間，每人每週平均約處理 13 件郵件，但這部分差異性極大，有些單位處理人員會多到一週 170 封郵件 (工務局代表)，此有關市長信箱處理量的懸殊情形也可透過後續結果看出。

第三部份則以開放討論的方式，應用「名目團體技術」(Nominal Group Technique; NGT)，藉由與會成員之間的分組討論，尋找市長信箱內部顧客對關鍵議題的集體意見 (運作流程請見附錄一)。名目團體技術最早是被用在組織發展的一種技術 (Delbecq, Van de Ven and Gustafson, 1975)，其目的在組織增加參與決策的前提之下，還能有效地統整個人意見成為團體的意見，也就是要讓團體會議能夠更具果效，這種方法在問題指認、問題解決與方案規劃等方面，特別能夠顯出這種方法的效果。名目團體技術之目的乃是藉由團體互動的方式，在眾多參與人數的狀況之下，運用一定的結構設計，在最短的時間之

內，針對特定的議題，找出問題癥結、解決方案、與評估方案。其最大的優點在於確保參與者公平發表意見的機會，可避免因層級節制造成低階人員不敢提出想法的缺失（Beywl, B. and P. Potter, 1998）。一般而言，此項團體技術具有下列四項功能：

- 1.發掘意見：參與團體的個人，個別地寫下他們對問題的看法。
- 2.記錄意見：參與者在「引導者」（moderator）的帶領之下，進行意見表達。
- 3.討論意見：參與者進行互動式的討論，澄清各項議題與評估每個答案。
- 4.意見排序：參與者個別私下對重要意見排序，團體判斷依此而定。

這四項功能的結合運作，讓名目團體技術，可以被應用在廣泛關於組織發展（organizational development）的各項議題之上。當天參與人數約 180 人，在事先依隨機的方式分為紅、黃、綠三大組⁷，每一大組有 60 人，各有一位大組的「主持人」，負責大組的討論；每一大組再分為 ABCDEF 六個小組，每一小組有 10 人，由組員自行推舉一位小組組長，負責協助組員完成每一題的討論。每一大組分別討論 2 個題目，三大組共討論 6 個不同的問題，包括：

- 1.市長信箱在「執行回覆」作業上，有什麼主要的問題存在？
- 2.對於市長信箱「執行回覆」的作業，你有何改進的建議？
- 3.民眾對於市長信箱的回應，常有「沒有解決實際問題」的批評，請問原因在哪裡？
- 4.市長信箱中的民眾意見，可能對市政制定與推動提供哪些幫助？
- 5.市長信箱業務承辦人常有工作不勝負荷的抱怨，請問原因在哪裡？
- 6.針對市長信箱業務承辦人的工作負擔，您有何紓解的建議？

⁷ 隨機分組最重要是希望在有限的時間之下，能夠討論最多的議題。每個大組都討論兩個不同議題，共有六項不同的議題，而因為隨機分組的關係，每一個大組討論的結論，都可以代表全部與會人員的意見。

肆、研究結果

本段研究結果，將先分別呈現三種不同方法的結果，最後再綜合討論這些資料，回答本文最主要的問題：「市政府目前的市長信箱管理機制，是否存在藉由提升內部顧客滿意度來提升市長信箱工作績效的空間？」

一、深度訪談部分

本段訪談資料的整理，將從市長信箱所面臨的「運作問題」、「問題原因」、以及「解決建議」三個方面來討論。

（一）運作問題

在本研究進行時，市長信箱在台北市設立已有八年的歷史，內部顧客對於該機制大多持肯定的態度，除了對於現有的處理機制有不錯的評價（建設局訪談，p. 102）⁸，有的受訪者更積極地來看待市長信箱在市政決策制定過程中的角色，受訪者具體指出：「整個電子信件和各種管道的人民陳情，其本身就是市府決策最好的資訊」（秘書處訪談，p.65），因此，不同單位案子的多寡與問題所在往往是政策制定及執行最好的根據。

儘管市長信箱對於市政推動有諸多功能，內部顧客在處理市長信箱時卻面臨許多問題。首先是工作負荷的問題，工作負荷首先是來自於大量的信件，如建管處作為一個二級單位，每個月要處理一萬件的公文（包括市長信箱及其他管道的人民陳情案及申請案件，建管處訪談，p.70），以及建設局每個月要處理三百封左右來自市長信箱的信件（建設局訪談，p. 95）。如圖 3 所示，市長信箱的量不斷地在增加當中，直到 2002 年第三季，民眾透過市長信箱陳情的量已經高達一萬兩千封，2003 年第二季更超過一萬五千封，平均每月五千多封。面對不斷增加的信件，受訪者指出：「有些基層員工會反應，他們已經在監工

⁸ 本文之訪談資料內容與頁數請參見陳敦源、蕭乃沂（2001），《臺北市政府接受人民施政意見反應機制之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會：委託研究案研究報告。

忙不過來，還要作答覆的文書，有時候根本負荷不了，不是他不願意看。」

（工務局訪談，p.55）

除了「數量」加諸於業務承辦人員的壓力以外，另一個壓力主要是來自於「處理時效」上的，根據市府內部作業規則，各局處對於市長信箱的人民陳情案件，必須要在六日內回覆，而且研考會對於各局處的陳情案件，進行列管追蹤。因此有些局處（如建管處），由於其業務性質的特殊，必須到現場查勘，曠日費時，因此常常有逾期的現象，承辦人與其所屬單位都要面臨被檢討的壓力（建管處訪談，p. 90）。

另外，市長信箱除了有工作量及時效所帶來的負荷外，市府內部顧客必須不斷面臨外部顧客對於信件處理滿意度不高，以及因此來自上級長官的壓力。有的受訪者認為市長信箱的滿意度一定是偏低，因為會透過市長信箱來陳情的民眾，一定是問題不易解決的，所以調查的結果必定是滿意度低（建設局訪談，p.101）。民眾對於處理陳情案持續的低滿意度，是市長關切的重點，因此有的受訪者觀察到：「不滿意填的比例較滿意的高，所以市長的臉色都不太好」（資訊中心訪談，p.104），可以感受其所受民選首長的壓力，而負責列管及進行滿意度調查的研考會也亟思提高外部顧客滿意度之道，以減輕內部顧客的壓力，並提升其工作成就及滿意度。

（二）問題原因

對於以上處理市長信箱陳情案所面臨的工作負荷及外部顧客低滿意度的兩個主要問題，受訪者嘗試舉出原因。除了信件量大增，人力不足的問題之外，引起內部顧客負擔太重是重複信件過多及內部知識管理機制不佳所造成，而外部顧客滿意度太低主要是因為民眾期望過高、法令過時等原因所致。

就內部顧客負擔的部分，首先主要是因為重複信件過多，這些信件來自於不同管道，而且來自不同時間，例如有的寄到市長信箱的信件，過兩天會出現在局處長信箱，使得承辦人員不勝其擾（建管處訪談，p.75）。爲了要處理重複信件過多的問題，市府曾規定如果屢次用同樣的理由，可以不再答覆，但是道高一尺，魔高一丈，有些陳情人就換了信件題目，或以他人的名義來陳情，

以躲過承辦人員第一關的剔除（秘書處訪談 .p.51）。

民眾之所以想盡辦法重複陳情，主要是這些陳年舊案投訴無門，或到處碰壁，無法獲得合理滿意的解決，使得民眾只好將市長信箱作為一種宣洩的管道，一再投書，而有的案件是已經行政訴願程序駁回，有的則屬於私權領域或根本就不屬於台北市政府之職權行使範圍（建管處訪談，p.77）。

重複信件過多造成市府相關人員額外的工作負擔，而知識管理機制未能建立也是造成工作負擔的另一個原因，其中人員流動過快，而未將處理市長信箱陳情案的處理經驗有效儲存與分享，使得此種負擔無法有效減輕，對於新人而言，如果沒有一個傳承的機制，就要靠自己摸索（建管處訪談，p.77）。

就民眾期望過高的部分，主要是民眾不了解政府的職權範圍所在，事實上有許多行為是政府無法規範的，例如一位受訪者提到：

我們也能從市長信箱看到許多民眾的無奈，例如有些清晨登山的民眾會在山上吶喊，造成許多民眾的困擾，因此就有民眾反應希望我們去取締，但這種案件我們也無法控制市民的道德心，但我們不能因無法可管就告知市民市府無能為力，這樣不但無法解決民眾的困擾，反而造成更多民怨（建設局訪談，p.96）。

民眾對於政府過高的期待，是目前市長信箱最大的問題所在，當然也是造成其滿意度一直不高的原因。

另外，對於跨局處的問題，沒有統一的窗口整合回覆內容，各局處針對與該局處相關的部分答覆，甚至出現互相矛盾回覆的情況，給市民零散、不一致的觀感，也降低其滿意度，有的受訪者指出：

各機關只針對該責任的部分回答民眾的問題，所以一個市民 e-mail 給馬市長，可能會接到十個或兩、三個以上的單位回信，而且是針對其內容回信，這是一種很無奈的機制，但是這是最快速的，因為你如果叫一個人來彙整其他的單位，那六天根本處理不完，時效沒那麼快（建設局訪談，p.101）。

（三）解決建議

對於以上的問題，受訪者提出以下建議，一方面減少市長信箱的陳情信

件，促進處理效率，並提高外部顧客的滿意度。對於要如何減少陳情信件，資訊中心的受訪者從技術的角度提出運用常見問題集錦（FAQ）的具體構想，希望民眾在送信之前能夠先瀏覽市政府網頁上相關的資訊，自己找到解答，而不必發出信件，一方面民眾可以不用經市府流程得到解答，也可減輕市府的負擔（資訊中心訪談，p.106）。而且長期來看，這些問題集錦除了是為民眾設計之外，也可提高內部分信的效率。另外一種減少信件的設計是利用熱門話題（Top Ten），剛開始的時候民眾可能還不習慣使用此種設計，可是在回信的時候，承辦人員加上這個連結，讓民眾習慣使用這項機制（資訊中心訪談，p.107）。

除了從技術的角度減少信件量外，有的受訪者則建議要彈性調整內部處理流程，受訪者認為在需要較長時間的會勘前，先給予陳情人答覆，待會勘之後再於正式答覆，一方面符合內部時效的要求，另一方面則在短時間內回應民眾，讓民眾能夠暫時安心（秘書處訪談，p.55）。另有的受訪者建議在較急迫的情況下，陳情人得以其他較快的媒體或管道聯繫，更快速有效的處理（建設局訪談，p.94）。另外，有的受訪者建議要針對以前遇過的疑難雜症，做成參考資料或寶典（秘書處第四科訪談，p. 63），以及強化人員的素養（秘書處第四科訪談，p. 69）等方法來強化內部處理機制。

至於要如何提高外顧客的滿意度，除了提高內部的處理效率之外，有受訪者認為要從根本的法令著手：

追根究底，可能就要從法制面開始著手，因為陳情的人第一個應該就是覺得法規當初的規定有問題，第二就是他們認為執行有不公平的。所以如果要減少案子，可能最基本要回歸到法規面來檢討。（秘書處訪談，p.54）

二、內部顧客意見調查部分

問卷調查之部分其施測對象與後述名目團體技術之參與成員同為參加 2002 年 10 月 8 日台北市政府資訊中心於劍潭青年活動中心舉辦「市長信箱作業研討會」之市長信箱承辦人員共 180 人。本段問卷結果的呈現，將分為「市長信

箱問題」、「市長信箱作業」等兩個方面來論述⁹。

（一）市長信箱問題

就內部顧客對市長信箱內容來看，他們認為平均約有三成的民眾意見是屬於「重複的相同事由」，兩成的意見為「不容易處理或回覆的」，而另有兩成的意見是對市政制定與推動具有參考價值的。此數字似乎明顯低於民眾方面的認知，平均約有八成的民眾肯定市長信箱是非常有用的民意反映管道，此為外部顧客與內部顧客落差的另一例證。

而市長信箱功能方面，內部顧客認為「解決問題」是市長信箱最主要的功能，有 37.6%的人支持，認為市長信箱可以「提供民眾抱怨管道」的人也佔了 30.6%之多，其次認為市長信箱可以「協助民眾瞭解市政措施」的有 13.5%的人，還有 5.3%的人則認為這可以「建立市府形象」。

市長信箱對內部顧客本身的業務有何主要的影響，就工作量來看，市長信箱約佔了受訪業務人員每週兩成的工作量，其中以負責「單位內轉分件」工作的人員最多（佔 44.1%）。有 58.8%的受訪者認為有「協助民眾」的正面影響，也有 14.1%的人認為市長信箱可以幫助他們「更瞭解本身的業務」，還有 12.9%的人認為經由市長信箱的協調可以「開拓市政視野」。

另一方面，市長信箱對內部顧客的業務產生許多負面的影響。42.9%的人就認為「造成民眾期望過高」，26.5%的人則認為「增加了工作量」，11.8%的人認為造成「單位間的協調不易」，也有約 3.2%的少數人認為會「影響到士氣」。

（二）市長信箱作業

問卷中最後一部份是讓受訪的市長信箱內部顧客對二十四項市長信箱作業

⁹ 經過進一步的交叉分析，在處理市長信箱的業務人員的相關基本資料（年齡、服務年資、職等）與其表 1 中的態度認知中，並未發現有相關係數高於 0.3 以上的顯著關係，且其相關業務經驗（承辦市長信箱業務時間長短、每週信件處理量與工作量）也對其態度沒有顯著影響，顯示上述這些內部顧客在相關問項的態度具備一致性。

方式的認知問題，勾選他們的認同程度（每個題項編碼：1 為「非常不同意」、2 為「不同意」、3 為「同意」、4：「非常同意」），將結果以基本的平均數與標準差分析後，有下列五個方面的發現（見表 1）。

1. 市長信箱工作成就：同意程度最高的前兩名分別是編號 17（回覆語氣應該算是親切，平均 3.18，標準差 0.43）與編號 16（處理與回覆大致符合市府的時效要求，平均 3.12，標準差 0.46）的描述，而且此兩題的標準差是所有題項中最小的，顯示受訪者大多擁有共識，「自認」處理市長信箱的態度是能配合市府與民眾的要求，不但可以在處理時限內完成回覆，而且也有依照市政府的管制重點，注意自己回覆的語氣是否親切。
2. 市長信箱工作認同度：受訪者平均而言同意市長信箱作為反映民眾意見管道的必要性（編號 9，平均 3.10），而且認為市長信箱不但有助於自己對民眾切身問題的瞭解（編號 5，平均 3.08），更有助於民眾與市府間的相互溝通（編號 10，平均 3.09），顯示承辦市長信箱業務的人員其實是站在服務民眾的角度來看市長信箱，相信市長信箱有助於市府提供符合民眾需求的服務。
3. 市長信箱工作精進意願：受訪者一般認為市長信箱應該有更有效率的處理方式（編號 12，平均 3.03），內部顧客希望處理事情能更有效率，表示他們其實是願意去學習更有效率的方式來完成工作，換句話說，內部顧客是可以被教育的，這樣的認知也反應在市政府資訊中心在活動結束之後所作的活動滿意度調查之上，由市政府資訊中心在所有活動結束後所進行的「活動滿意度問卷」，有高達 98%的與會者希望市府能夠再次舉辦與市長信箱工作相關的訓練活動。
4. 市長信箱的工作負擔與排擠作用：「不致影響我其他業務的處理」的同意程度最低（編號 4，平均 2.29，標準差 0.66），這也呼應在「加重我的業務負擔」中同意程度較高的結果（編號 2，平均 2.77，標準差 0.70），但是在內部顧客的工作負擔這項議題上，有著最大的標準差，呈現受訪者意見的分歧。針對這樣的分歧，我們假設或許與承辦市長業務時間的長短有關，若是承辦時間久了，駕輕就熟之下，自然比較不會

覺得對本身工作有所影響。然而，進一步分析結果發現並無顯著的數據能證明這樣的假設。

5.常用問題集錦（Frequently Asked Questions, FAQ）認知與使用：關於FAQ的所有問題（編號 18-24），我們發現標準差皆呈現偏高的趨勢，這可能是由於受訪者使用FAQ的情況不一（編號 19，標準差 0.70），大約 56.6%人有在使用，而有 43.3%的人並未使用，因而加大意見不同的程度。也因如此，仔細觀察 20-25 題的填答狀況，我們也發現受訪者認為無法判斷的比例甚高，可知許多處理市長信箱的業務人員並不清楚FAQ所帶來的影響。

（三）問卷綜合分析

整體而言，市長信箱工作人員認同程度已經明顯偏向不同意的四個題項為：「陳情內容我通常可以圓滿答覆或解決」、「不致影響單位內的工作量的合理分配」、「不致影響單位內其他業務的處理」、及「不致影響我其他業務的處理」（見表 1）。其中第一項可視為市長信箱的內部顧客臆測其外部顧客的滿意程度，在此雖然有 51.8%的業務人員認為市長信箱的陳情內容可以解決，但是陳情民眾不盡然認為如此（約 33%-41%明確表示滿意處理結果，約 44%-55%明確表示不滿意處理結果；蕭乃沂 等，2001：23），這是內部顧客與外部顧客分歧的一項明顯例證，也是諸多公共事務中的特質。

此外，內部顧客也認為市長信箱的工作負擔已經影響單位內的工作量的合理分配與排擠相關業務的處理能量，此來自平均經驗已達 14 個月、每週平均處理 13 件、且每天約有兩成時間在處理回覆的市長信箱業務人員的說法，的確有過多的傾向；雖然如此，他們也明顯同意市長信箱的確「作為反映民眾意見的管道是有必要的」、「有助於民眾與市府間的相互溝通」、且「使我對民眾的切身問題更加瞭解」。

綜言之，這些內部顧客一方面肯定市長信箱作為電子化政府機制的貢獻與必要性，另一方面也認為其業務負擔已經明顯排擠對於其他業務的資源投入；同時，內部顧客因為此實質的資源投入而臆測其外部顧客（市長信箱的使用民

眾) 應該大致對處理結果覺得滿意，但是實際數據卻反映民眾不完全認同其陳情事由已經獲致圓滿解決，可見民眾與政府之間所存在的期望落差。

表 1 市長信箱內部顧客認知

| 編號 | 市長信箱的作業方式 | 平均數 | 標準差 |
|----------------------|---------------------|------|------|
| 一般與市長信箱有關態度認知 | | | |
| 17 | 回覆語氣應該算是親切 | 3.18 | 0.43 |
| 16 | 處理與回覆大致符合市府的時效要求 | 3.12 | 0.46 |
| 9 | 作為反映民眾意見的管道是有必要的 | 3.10 | 0.52 |
| 10 | 有助於民眾與市府間的相互溝通 | 3.09 | 0.54 |
| 5 | 使我對民眾的切身問題更加瞭解 | 3.08 | 0.52 |
| 12 | 我認為應該有更有效率的方式處理 | 3.03 | 0.63 |
| 15 | 陳情內容我覺得至少有四分之一的相同事由 | 2.97 | 0.59 |
| 8 | 資訊系統的操作堪稱順利 | 2.90 | 0.50 |
| 13 | 回覆送出之前，我通常會請同仁確認內容 | 2.82 | 0.62 |
| 2 | 加重我的業務負擔 | 2.77 | 0.70 |
| 3 | 使我對業務執掌內容更加熟悉 | 2.77 | 0.57 |
| 1 | 對我完成業務執掌有所直接幫助 | 2.74 | 0.57 |
| 11 | 使我與其他同仁有較多交換業務經驗的機會 | 2.74 | 0.63 |
| 14 | 陳情內容我通常可以圓滿答覆或解決 | 2.55 | 0.63 |
| 6 | 不致影響單位內的工作量的合理分配 | 2.37 | 0.62 |
| 7 | 不致影響單位內其他業務的處理 | 2.36 | 0.62 |
| 4 | 不致影響我其他業務的處理 | 2.29 | 0.66 |
| 特別與常見問題集錦 (FAQ) 相關部分 | | | |
| 23 | FAQ 民眾可以發現類似事由 | 2.67 | 0.63 |
| 20 | FAQ 對我處理回覆有幫助 | 2.66 | 0.65 |
| 19 | 我已在使用的 FAQ | 2.62 | 0.70 |
| 24 | FAQ 可以降低民眾的陳情次數 | 2.62 | 0.70 |
| 21 | FAQ 民眾應該有注意到 | 2.48 | 0.64 |
| 22 | FAQ 民眾應該有用過 | 2.48 | 0.66 |

圖表來源：本研究

三、名目團體技術部分

當天針對紅、黃、綠三大組各六小組共 180 人參與成員，本研究設計每一大組討論兩個問題，三大組共六個不同的問題¹⁰，每一題之運作流程可見附錄一之說明。在約兩個小時的時間內，各組成員經過思考、陳述、討論、抉擇等階段後，整合出他們針對這六個問題的共識結果。

(一) 問題一：市長信箱在「執行回覆」作業上，有什麼主要的問題存在？

討論過程中，經過大組討論後主持人刪除合併出五個最重要的答案，由參與人員舉手表決，發現約有 80% 的參與者認為「民眾期望過高」，以為任何問題，不論有無合法，應該都能解決的問題最嚴重（見表 2）。

表 2 市長信箱執行回覆作業的主要問題

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|-------------------|----|--------|
| 1 | 民眾期望過高 | 25 | 44.64 |
| 2 | 民眾的要求於法不合 | 20 | 35.71 |
| 3 | 作業內容跨局處，不但複雜又耗費時間 | 9 | 16.07 |
| 4 | 人員授權不足 | 2 | 3.57 |
| 5 | 處理時間太短 | 0 | 0.00 |
| Total | | 56 | 100.00 |

圖表來源：本研究

(二) 問題二：對於市長信箱「執行回覆」的作業，您有何改進的建議？

建議內容其實相當分歧，每個人皆有自己重視的焦點，然而經由整理討論之後，最後提出七個主要的建議（見表 3），其中以「整合投訴管道」為最高

¹⁰分組過程採隨機抽樣，經由問卷資料 ANOVA 分析，得知紅、黃、綠三大組的成員在性別、教育程度與承辦市長業務時間等變項上，並無明顯的差異。由於三組成員在這幾項基本資料上沒有太大的差異，因此我們可以不同的題目去問不同的組員，而可以相信該組的意見代表當天所有參加人員的意見。受測者之相關基本資料分析與統計數據可見附錄二之表 1 與表 2。

票，另外，約四分之一的內部顧客認為應該再將處理時限依照業務性質放寬，尤其是需要現場勘查的單位（比方說，工務局建管處），對處理時限最為敏感。

表 3 市長信箱執行回覆的改進建議

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|------------------|----|--------|
| 1 | 整合投訴的管道 | 16 | 27.12 |
| 2 | 作業處理的時限放寬（依業務性質） | 14 | 23.73 |
| 3 | 陳情人要具名 | 9 | 15.25 |
| 4 | 增加作業的人力 | 7 | 11.86 |
| 5 | 簡化處理的流程 | 6 | 10.17 |
| 6 | 滿意度的問卷改成開放式 | 4 | 6.78 |
| 7 | 提供人員在職訓練 | 3 | 5.08 |
| Total | | 59 | 100.00 |

圖表來源：本研究

（三）問題三：民眾對於市長信箱的回應，常有「沒有解決實際問題」的批評，請問原因在哪裡？

本題的討論結果提到民眾不滿實際問題解決最主要的原因，而這與第一題的討論結果出現趨同現象。討論整理綜合出七個答案，以「民眾要求與法令規定不合」為最高票（見表 4），事實上如果仔細歸納，前四個答案都可以被歸類成「民眾期望過高」的原因，此點也成為內部顧客認為市長信箱為外部顧客解決實際問題不足最主要的原因。

表 4 市長信箱沒有解決問題的原因

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|------------------|----|--------|
| 1 | 民眾要求與法令規定不合，無法辦理 | 20 | 37.74 |
| 2 | 民眾期待太高 | 10 | 18.87 |
| 3 | 民眾根本不瞭解實際的狀況 | 10 | 18.87 |
| 4 | 已是既定政策 | 9 | 16.98 |
| 5 | 承辦人員並非實際的執行者 | 2 | 3.77 |
| 6 | 影響既得利益 | 2 | 3.77 |
| 7 | 陳情時間、地點、情況不明確 | 0 | 0.00 |
| Total | | 53 | 100.00 |

圖表來源：本研究

(四) 問題四：市長信箱中的民眾意見，可能對市政制定與推動提供哪些幫助？

本題的討論結果是較具正面性。大多相信市長信箱的民眾意見可以幫助政府了解民眾需求，即時發現施政缺失，進而作為施政的方針。然而值得注意的是，討論過程中，許多成員在尚未討論之前，一開始是都認為市長信箱根本對市政沒有實質的幫助，但是經過彼此溝通與討論，產生了意見的改變與學習。最後投票的結果，「瞭解民眾需要」、「監督施政」、「服務品質提高」等答案的票數佔多數（見表 5）。

表 5 市民的意見對市政有何幫助

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|----------|----|--------|
| 1 | 可瞭解民眾需要 | 12 | 27.27 |
| 2 | 有監督施政的功能 | 11 | 25.00 |
| 3 | 服務品質提高 | 11 | 25.00 |
| 4 | 助益其實有限 | 6 | 13.64 |
| 5 | 幫助提供創新想法 | 4 | 9.09 |
| 6 | 瞭解不同區域需求 | 0 | 0.00 |
| 7 | 釐清單位權責 | 0 | 0.00 |
| Total | | 44 | 100.00 |

圖表來源：本研究

(五) 問題五：市長信箱業務承辦人常有工作不勝負荷的抱怨，請問原因在哪裡？

參與成員提出許多不同的原因，經由各小組的討論與大組集合的共同討論之後，綜合整理出七個較重要的原因，透過成員舉手表決，發現「工作量繁重」與「訴求受限於法令制度不易達成」兩個原因獲得在場大多數人員的贊同（見表 6）。前者由於處理市長信箱是業務人員額外的工作負擔，除了本身的業務外，又增加了壓力繁重的工作，勢必讓內部顧客有不勝負荷之感。而後者是再一次「民眾期望過高」因素的展現。

表 6 市長信箱工作人員的抱怨原因為何

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|-------------------|----|--------|
| 1 | 工作繁重，信件太多 | 20 | 35.71 |
| 2 | 受限於法令制度，民眾訴求不易達成 | 18 | 32.14 |
| 3 | 成了民眾的出氣筒 | 5 | 8.93 |
| 4 | 答覆內容的滿意度與適宜度都要注意到 | 5 | 8.93 |
| 5 | 業務不易於規定時間完成 | 4 | 7.14 |
| 6 | 案件重複陳情 | 2 | 3.57 |
| 7 | 申訴主題不夠明確 | 2 | 3.57 |
| Total | | 56 | 100.00 |

圖表來源：本研究

(六) 問題六：針對市長信箱業務承辦人的工作負擔，您有何紓解的建議？

經由成員們的投票與討論以後，主持人將各組不同的意見綜合整理成最後的六個建議，最後投票結果以「取消滿意度調查」為最高票數（見表 7），可見滿意度的調查造成內部顧客的壓力。另外，處理時限、信件分類的變革、橫向聯繫的加強、公平的工作負擔、與更多的授權都是被提及的改進建議。

表 7 市長信箱工作人員的負擔有何建議

| 名次 | 答案 | 票數 | 票數 (%) |
|-------|-------------|----|--------|
| 1 | 取消滿意度調查 | 22 | 39.29 |
| 2 | 處理期限延長 | 9 | 16.07 |
| 3 | 上級應先將信件篩選分類 | 9 | 16.07 |
| 4 | 成立跨科室專責處理員 | 7 | 12.50 |
| 5 | 工作量平均分配 | 5 | 8.93 |
| 6 | 批示層級降低 | 4 | 7.14 |
| Total | | 56 | 100.00 |

圖表來源：本研究

四、綜合討論

關於市長信箱運作上的問題、與問題發生的原因及可能可以解決的辦法，本研究利用訪談、問卷、名目團體技術，從市長信箱承辦人員身上得到一些主要的研究發現：

表 8 三種研究方法之主要研究發現

| | 訪談 | 問卷 | 名目團體技術 |
|------|--|------------------------------------|-----------------------------------|
| 運作問題 | 1.工作量大 2.時效壓力 | 1.造成民眾期望過高 2.增加業務負擔 3.單位協調不易 | 1.民眾期望過高 2.跨局處問題複雜費時 3.時效性 |
| 問題原因 | 1.重複信件 2.民眾期望過高 3.無統一整合 | 1.重複事由 2.事由難以處理 | 1.受限法令，不易達成 2.信件太多 |
| 解決建議 | 1.FAQ 與 Top 10 2.簡化處理流程 3.法規修改應合時宜 | 學習更有效率的工作方式 | 1.整合投訴管道 2.取消滿意度調查 3.處理時限放寬 |
| 主要功能 | 人民陳情是決策最好的資訊 | 1.提供民眾抱怨管道 2.協助民眾了解市政措施 | 1.了解民眾需要 2.監督施政 3.提高服務品質 |

圖表來源：本研究

本文三種經驗研究方法所蒐集到的結果在運作問題、問題原因、解決建議、主要功能四個方面中，或許表達焦點不同，但可以發現台北市政府市長信箱工作人員在處理工作上所遭遇的困難主要都是因為民眾對政府期望過高。在 NGT 的討論結果中，有將近 43% 的人員認為市長信箱最主要的問題是民眾期望過高；而另外 36% 的人員認為，市長信箱主要問題是民眾提出與法令不合的要求；又根據問卷的資料，發現市長信箱實際是有約 3 成的民眾意見是不容易處理或回覆的，而訪談資料也顯示，許多信不容易回答是因為涉及私權爭議，卻要求政府出面解決，這種信不但難以回答，也會不斷出現，民眾滿意度當然就不高。一般民眾不瞭解法令規定，所提的要求於法不合，承辦人員難以做到，而民眾卻認為陳情到市長信箱，一定什麼都能解決，彼此認知的落差，造成民眾對市長信箱的滿意度不佳，實為市長信箱最大的問題。這是企業「顧客關係管理」與政府「顧客（公民）關係管理」最大的差異所在，首先，企業可以拒絕非自己產品顧客的服務，但是政府所服務的對象是沒得選擇的；再者，企業不用處理兩位顧客間的私權爭議問題，但是由於政府擁有公權力，被期望扮演人民之間爭議的仲裁角色，私權爭議的問題是無可規避的；最後，企業不用管制人民，政府卻常常必須站在管制者的角度執行公權力，被管制的民眾對政府「管制服務」的滿意度肯定不會太高的，這就是訪談當中民眾常常抱怨警

察執法態度問題的真正根源。因此，研究如何加強顧客關係管理在「回應服務」與「管制責任」兩者間整體民眾滿意度的提升，勢必成爲未來市長信箱改革的工作重點，而在政府管理者的角度，認知到政府顧客（公民）關係管理與企業顧客關係管理的差異，是建構良好內部顧客關係管理的第一步。

要減少民眾與政府之間期望的落差，解決因民眾期望過高所造成的種種問題，提升市民對市長信箱的滿意度，從內部顧客的資料顯示他們對市長信箱作爲一種「市民關係管理機制」，提出許多重要的興革意見，包括：應設專人處理、取消外部顧客的「滿意度調查」問卷、建立分文及過濾篩選的機制、簡化複雜的處理流程、釐清單位權責、充分授權業務單位等改革意見。針對這些內部機制革新的意見可相對應於前述學者 Wagenheim 與 Reurink（1991）所提之七項內部管理事務來一一檢視之。這七項事務大概可以分爲三個面向，其一是參與管理，包括授權灌能（empowerment），是一種員工參與式管理的理念，其二則是資訊與技術的支援，爲滿足工作推動過程中員工的能量，相關服務與溝通技術的支援是重要的基礎，最後，適當的員工訓練也是一個重要的工作，「不教而殺謂之虐」，就是這個道理。

（一）參與式管理

想要同時滿足內、外部顧客從參與管理與授權灌能的管理方式有最明顯的效果，因爲內部員工是直接面對民眾，可說最了解外部顧客需求，讓其參與決策過程表達意見不但提升內部顧客的士氣，達到激勵的效果，也能因此有效回應外部顧客的問題。基於這種參與管理的需求，台北市政府資訊中心在 2002 年 10 月 8 日針對市長信箱承辦人員舉辦的「市長信箱作業研討會」，正是讓實際處理市長信箱的承辦人員有表達意見提出建言的機會，其中本研究設計之「名目團體技術」的活動就是讓與會成員能夠在小組之間針對特定議題表達他們的觀點，再經過彼此溝通之後匯集出有助於市長信箱機制，甚至有助於市府民眾申訴機制的政策建議，其中就有成員提出人員授權不足，應將批示層級降低的建議，就是希望能加強內部的授權與灌能。研討會最後一個階段的開放發言時間，也是一個參與式管理的具體實踐，這讓當天參加最後開放發言階段的

台北市長提出了市府或許應該建立一個專屬於「市長信箱承辦人員的市長信箱」，足見讓內部顧客有發聲的管道，是滿足內部顧客需求很重要的一環。基於有 87% 的內部顧客認為市長信箱應該有更有效率的處理方式，這些意見的提出絕非負面與消極的，反而是對市長信箱工作績效改善空間的樂觀期待，值得主事者重視。

（二）科技的支援

當民眾的需求日益龐大，行政業務量大增的情形下，如何縮短工作流程、加速處理時效，成為市長信箱回應機制的一大考驗。工作量大以及分配不均，是市長信箱內部顧客工作最大的壓力來源。根據問卷資料指出，約有 66% 的人同意市長信箱其實是加重內部顧客的業務負擔，更有 55% 以上的人認為市長信箱不但影響人員本身與單位內其他業務的處理，也影響了單位內工作量的合理分配，可見業務的負荷量的確造成單位與內部顧客不小的壓力。另外，在 NGT 活動的回應中，有 16% 的人認為市長信箱最大的問題是民眾意見的解決牽涉到許多局處的問題，即官僚體系橫向聯繫與合作的問題，工作人員事實上也反映出一些解決的方案，比方說，有 27% 的人員提出整合申訴管道的建議¹¹，也就是說，除了市長信箱之外，市府內部員工事實上還要處理許多從其他管道來的市民陳情，這個現象也在訪談當中獲得證實。在政府再造的思考下，資訊科技所帶來的流程再造能達到迅速服務、組織扁平化的效果，資訊電子化讓部門之間的橫向聯繫變的容易，FAQ 機制的啟動則讓民眾自己能找到解答，進而減輕市府的負擔。若能透過科技的支援減輕行政人員的業務負擔，則處理問題的品質必能提升，也就更能有效解決民眾的問題。

雖然內部顧客對市長信箱工作本身的認同程度以及自我評量上都很高，但是這些認同市長信箱服務公民目標的內部顧客，卻對工作流程的設計有許多的不滿，這種不滿在訪談與 NGT 當中都同樣的流露出來，不論是新的資訊通訊

¹¹關於整合申訴的管道，事實上，台北市政府目前已有類似的機制，如 1999 申訴專線，及 2004 年由資訊中心新規劃起用的「單一申訴窗口服務系統」，主要就是希望能整合市府原本多向分散的申訴管道。

科技的運用，或是新的局處溝通模式的建構，都能夠強化內部顧客工作滿意度，以至於能夠提供公民更好的服務，比方說，使用結合資訊與通訊科技與知識管理的相關技術，不但可以延續市長信箱的工作經驗，也可以對整體市政產生回饋。

（三）員工訓練

透過員工訓練能夠提升組織成員適任的能力（competence）。從問卷資料上我們發現市長信箱工作人員對於工作精進的意願，他們希望處理事情能更有效率，表示他們其實是願意去學習更有效率的方式來完成工作。事實上，「市長信箱作業研討會」正好提供了對市長信箱承辦人員進行訓練的場合，除了有單方面的接收講演的資訊外，也能經由 NGT 與開放發言的時間表達自己的想法，並與其他不同單位的承辦人員互相討論，彼此學習，這對他們未來在處理市長信箱案件時，都能有最直接的幫助。根據市政府資訊中心在活動結束之後所作的活動滿意度調查之上，有高達 98%的與會者希望市府能夠再次舉辦與市長信箱工作相關的訓練活動。從訪談當中我們也發現，市長信箱的工作人員是從組織內部尋找資深人員的方式進行工作學習，讓我們看見內部顧客提出針對外部顧客服務工作而設計的專業課程的需求，值得管理階層重視。

除了上述三項內部管理的需求外，從經驗研究中我們也發現評估機制沒考量部門特性，是造成內部顧客壓力的來源之一。有 23%的人員認為應該要依照業務性質訂立處理時效要求，從訪談當中發現，需要實地查訪的民眾意見（如建管處許多查報業務），當然會需要多一點的時間，這個部分，也牽涉到以市長信箱業務績效作為各單位整體績效評量標準的問題所在；最後，對於台北市長最關注的外部顧客滿意的問卷調查指標，內部顧客也有許多意見，從訪談當中有員工表示：「不滿意填的比例較滿意的高，市長的臉色就不太好看」，因為自我選擇（self-selection）的評估方法問題，讓問卷結果可能會有所偏誤，造成對內部顧客不公平的壓力。因此，要如何結合新科技的引進與內部組織再造，一方面解決內部顧客的工作壓力，另一方面建構一個公平合理的評估機制，是市長信箱續接改革的另一個重點。

外部顧客的意見對於政府之施政是有直接的影響，而提高外部顧客滿意度則是提升政府施政品質的重要指標，如何連結內部顧客與外部顧客之意見似乎是顧客關係管理上另一個應該被關注的面向。根據「代表性官僚」理論（representative bureaucracy）的說法，一個民主的官僚勢必要能代表其服務的團體（J. Donald Kingsley, 1944:305），本研究嘗試從內外部顧客之人口性別結構的一致性去檢視，發現投書市長信箱之外部顧客主要以男性佔多數，約佔六成，而本次參與市長信箱作業研討會之承辦人員則是以女性人員占約六成五的多數，從內外部顧客之性別結構的差異性似乎可以推想出民眾滿意度低落一種可能的原因，內外部顧客之性別落差導致彼此想法的落差，使得民眾難以接受政府決策。內外部顧客之連結關係、官僚代表性的問題是否亦是政府顧客（公民）關係管理上另一個未來的研究方向¹²。

表 9 內外部顧客之性別結構比較

| 性別 | 內部顧客 | 外部顧客 |
|-------|------|------|
| 男 (%) | 34.7 | 62.3 |
| 女 (%) | 65.3 | 37.7 |

說明：內部顧客資料來自本次「市長信箱作業研討會」之 180 位參加的承辦人員。外部顧客資料則來自蕭乃沂、黃東益、陳敦源（2002）2001 年第二季與 2002 年第二、三季之網路問卷的受訪者人數之平均，其電子郵件地址來自市府各單位回覆民眾之郵件，詳細數據可見附錄二。

圖表來源：本研究與蕭乃沂、黃東益、陳敦源（2002）

伍、結論與建議

新公共管理以「顧客導向」為政府服務中心思想的哲學，對官僚體系的運作產生一定的衝擊。從民主行政（democratic administration）理論來看，官僚體系在民主的治理環境當中，對人民的政策偏好作出「回應」（responsiveness）是天經地義的價值；但是，官僚回應性的要求是政府所面臨

¹²感謝一位匿名審查人之意見，激起我們有這樣的想法。

的一個標準的代理人問題（agency problem），除了命令與控制的 X 理論途徑之外，管理理論也告訴我們，組織在追求服務外部顧客的努力下，如何獲得內部顧客（internal customers）的滿意是一個重要的條件，換句話說，組織的領導者無法要求一群不滿意的內部顧客去滿足外部顧客的需求。本文選擇台北市政府處理民眾抱怨（citizen complains）的機制作為主要觀察案例，特別針對其中「市長電子信箱」機制為核心進行相關評估研究，展現官僚體系民主時代當中進行治理工作的機會與挑戰。本文最主要的問題是：「市政府目前的市長信箱管理機制，是否存在藉由提升內部顧客滿意度來提升市長信箱工作績效的空間？」本文主要資料來源有三，第一是針對台北市政府內部處理市長信箱員工的訪談資料，第二是針對這些員工的一份意見調查資料，第三則是針對這些員工實施「名目團體技術」所得到的結論資料，綜合這三份資料的結果，針對主要的問題，提出經驗論述。

本文主要結論是，顧客導向的政府服務風潮，應該從內部顧客關係管理的方向開始扎根，創造一個讓「內部顧客滿意的外部顧客服務環境」，達成服務外部顧客的組織目標。而從台北市市長信箱的案例中，創造這種環境的內涵主要有三個方面，第一，深入了解政府顧客（公民）關係管理與企業顧客關係管理本質上的異同，是進行內部顧客關係管理的第一步；第二，對於工作分配與評估機制以公開與合理的方式整體考量，是進行內部顧客關係管理的第二步；第三，在新科技與管理機制下，如知識管理相關技術，進行組織再造與員工訓練，是建構穩定的內部顧客關係以及提供外部顧客回應服務的重要途徑。未來研究方向應可從官僚代表性的角度去檢視內外部顧客，即投書市長信箱之人民與市府承辦人員之間的人口結構關係，此應亦為做好顧客（公民）關係管理的途徑之一。

參考文獻

一、中文部分

行政院研究發展考核委員會

2004 《3Q Very Much, 政府創新服務新主張》，台北：行政院研考會。

陳敦源、蕭乃沂

- 2001 《臺北市政府接受人民施政意見反應機制之研究》，臺北市政府研究發展考核委員會：委託研究案研究報告。

陳敦源

- 1999 〈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》，第九輯，頁 209-235。

陳敦源

- 2000 〈誰掌控官僚體系？：從代理人理論談台灣官僚體系的行政控制問題〉，《公共行政學報》，第 4 期：頁 99-129。

陳敦源

- 2002a 〈績效制度設計的資訊問題：信號、機制設計、與代理成本〉，《行政暨政策學報》，第 35 期：頁 45-69。

陳敦源

- 2002b 《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯文化。

黃東益、蕭乃沂、陳敦源

- 2003 〈網路時代公民直接參與機制：臺北市政府「市長電子信箱」個案研究〉，《東吳政治學報》，第 34 期：頁 121-151。

黃俊英

- 2004 《行銷學的世界》(二版)，台北：天下文化。

臺北市政府

- 2001 《市長信箱標準作業程序 (最新修訂版本)》，台北：臺北市政府。

蕭乃沂

- 2001 〈化民意為施政知識：智慧型政府必備的能力〉，發表於「知識經濟與政府施政研討會」，台北：國家政策研究基金會。同文收錄於《行政管理論文選輯》，第 16 輯，頁 425-441，考試院銓敘部主編。

蕭乃沂、黃東益、陳敦源

- 2002 《轉換民眾意見為施政知識：知識管理與資料採礦的觀點》，臺北市政府研究發展考核委員會：委託研究案研究報告。

二、西文部分

Balla, S. J., E. D. Lawrence F. Maltzman and L. Sigelman

- 2002 "Partisanship, Blame Avoidance, and the Distribution of Legislative Pork". *American Journal of Political Science* 46 (3) : 515-25.

Beywl, B. and P. Potter

- 1998 "RENOMO-A Design Tool for Evaluations: Designing Evaluations Responsive to Moderation Method". *Evaluation* 4 (1) : 53-71.

- Dahl, Robert A.
1971 *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Delbecq, A. L., A. H. Van de Ven and D. H. Gustafson
1975 *Group Techniques for Program Planning, a Guide to Nominal Group Technique and Delphi Processes*. Scott, Foreman.
- Frederickson, H. G. and K. B. Smith
2003 *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press.
- J. Donald Kingsley
1944 *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Kearney, R. C. and C. Sinha
1988 "Professionalism and Bureaucratic Responsiveness: Conflict or Compatibility?". *Public Administration Review* 48 (1) : 571-579.
- Kelly, J. M.
2005 "The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration". *Public Administration Review* 65 (1) : 76-84.
- Levine, Charles H., Peters B. Guy and Frank J. Thompson
1990 *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Mintzberg, H.
1996 "Managing Government, Governing Management". *Harvard Business Review* 74 (3) : 75-83.
- Mosher, F.
1968 *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- Niskanen, W. A.
1971 *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine.
- Rago, W. V.
1994 "Adapting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View". *Public Administration Review* 54 (1) : 61-64.
- Stauss, B.
1995 "Internal Services: Classification and Quality Management". *International Journal of Service Industry Management* 6 (2) : 62-78.
- Stivers, C.
1994 "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration". *Public Administration Review* 54 (4) : 364-369.

Swiss, J. E.

- 1992 “Adapting Total Quality Management (TQM) to Government”. *Public Administration Management* 52 (4) : 356-362.

Wagenheim, G. D. and J. H. Reurink

- 1991 “Customer Service in Public Administration”. *Public Administration Review* 51 (3) : 263-269.

Weaver, R. K.

- 1986 “The Politics of Blame Avoidance”. *Journal of Public Policy* 6 (4) : 371-98.

West, D. M.

- 2004 “E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”. *Public Administration Review* 64 (1) : 15-27.

West, W. F.

- 2004 “Formal Procedures, Informal Processes, Accountability, and Responsiveness in Bureaucratic Policy Making: An Institutional Policy Analysis”. *Public Administration Review* 64 (1) : 66-80.

Wilson, W.

- 1887 “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly* 2 (2) : 197-222.

附錄一 NGT 運作流程（每一個問題以下列步驟完成）

| | | |
|---------------|----------|--|
| 步驟 | 共計時間 | 活動內容 |
| 分組討論 | 一題 20 分鐘 | 名目團體分成六小組，開始問題分享與討論 |
| 步驟一 （思考階段） | 2 分鐘 | 組長提出第一個問題，每組組員在沒有干擾的狀態下，以個別書寫的方式寫下自己認為最重要的一個答案。 |
| 步驟二 （陳述階段） | 5 分鐘 | 小組成員在組長的協助之下，依序輪流以半分鐘向全組報告自己的意見，並由組長分別記錄在記錄板的表格紙上。所有意見尚未報告完畢以前，不允許任何討論。 |
| 步驟三 （討論階段） | 10 分鐘 | 小組成員在組長的協助之下，開始討論各項意見，包括刪除重複與討論各項答案的異同。組長應輔助記錄討論中之關鍵字，最後並將所有答案以 ABCDEFG 的方式編碼，最多不超過 7 個選項。 |
| 步驟四 （抉擇階段） | 2 分鐘 | 小組成員個別在獨立不受打擾的狀態下，將各項意見排序記錄在記錄卡上，如果在 7 項答案的狀態下，第一優先排 1，以此類推，最末位排 7。完成後由組長收齊交給現場助理。 |
| 以同一流程完成另外一題 | | |
| 中場休息 | | |
| 集體討論 | 一題 15 分鐘 | 大組集體討論及經驗分享，由各大組主持人負責 |
| 步驟一 （討論階段） | 10 分鐘 | 針對黑板上第一個問題，讓全體大組組員，針對各小組所票選出來第一名及第二名的答案進行討論與評估。主持人當記錄討論關鍵字。討論結果整理出最重要的不超過 7 個答案。 |
| 步驟二 （抉擇階段） | 5 分鐘 | 助理將最後投票表貼上黑板，六十人舉手表決，以最高票為問題之最重要意見。 |
| 以同一流程完成另外一題 | | |

圖表來源：本研究

附錄二 各種統計表格

表 1 NGT 參與者基本資料

| 資料 | 性別 | | 年齡 | 職位 | | 總年資 | 市政府年資 |
|-----|------|------|-------|-----|------|-------|----------|
| | 0=女 | 1=男 | | 主管 | 非主管 | | |
| 人數 | 111 | 59 | | 13 | 156 | | |
| 百分比 | 65.3 | 34.7 | | 7.6 | 91.8 | | |
| 平均 | 0.35 | | 38.33 | | | 12.49 | 10.43（年） |

表 1 NGT 參與者基本資料 (續)

| 資料 | 教育程度 | | | | | | 職等 |
|-----|---------|------|------|------|------|----|------|
| | 1=高中及以下 | 2=專科 | 3=大學 | 4=碩士 | 5=博士 | 其他 | |
| 人數 | 12 | 59 | 81 | 18 | 0 | 0 | |
| 百分比 | 7.1 | 34.7 | 47.6 | 10.6 | 0 | 0 | |
| 平均 | 2.62 | | | | | | 5.99 |

圖表來源：本研究

表 2 NGT 分組人員間 ANOVA 分析

| 變數 | 變異來源 | 平方和 (SS) | 自由度 (df) | 平均平方和 (MS) | F 值 | P 值 |
|--------|------|----------|----------|------------|-------|-------|
| 承辦業務時間 | 組間變異 | 33.98 | 2 | 16.99 | 0.096 | 0.909 |
| | 組內變異 | 26250.68 | 148 | 177.37 | | |
| | 總和 | 26284.66 | 150 | | | |
| 性別 | 組間變異 | 0.10 | 2 | 5.02E-02 | 0.218 | 0.804 |
| | 組內變異 | 38.42 | 167 | 0.23 | | |
| | 總和 | 38.52 | 169 | | | |
| 教育程度 | 組間變異 | 1.35 | 2 | 0.67 | 1.139 | 0.322 |
| | 組內變異 | 98.80 | 167 | 0.59 | | |
| | 總和 | 100.15 | 169 | | | |

圖表來源：本研究

表 3 市長信箱三次外部顧客網路問卷性別比例

| 性別 | 男 | 女 |
|----------|-------------|-------------|
| 2001 第二季 | 62.0% (155) | 38.0% (95) |
| 2002 第二季 | 63.1% (442) | 36.9% (258) |
| 2002 第三季 | 61.75 (271) | 38.2% (168) |
| 平均 | 62.3 | 37.7 |

圖表來源：蕭乃沂、黃東益、陳敦源 (2002)

Bureaucratic Responsiveness and Internal Customer Relations Management: A Case Study of the Taipei City Mayor's E-mail Box

Don-yun Chen*

Tong-yi Huang**

Naiyi Hsiao***

Szu-yu Kuo****

Abstract

One of the focuses of the New Public Management (NPM) is to emphasize “customer oriented management.” This idea is related to the concept of bureaucratic “responsiveness” to the public in the theory of democratic administration. However, reformers need to be cautious of the effects of implementing the customer oriented management in public organization. According to the idea of participatory management, the efforts to satisfy external customers are conditioned upon the managerial actions to create satisfying internal customers. In other words, as a public manager in public organization, it is impractical to ask unsatisfied internal customers to satisfy external customers. In this article, authors utilize three different empirical methods, survey, interview, and nominal group technique (NGT), to explore

*Paper correspondent, associate professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

** Associate professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

*** Assistant professor, Department of Public Administration, National Chengchi University.

**** Master in Public Policy and Management, Shih Hsin University.

possible efforts which could be done to satisfy internal customers while asking them to satisfy external customers through an on-line citizen complains system called the Taipei City Mayor's E-mail Box. In conclusion, from the empirical data, authors raise three major directions to create a "working environment that satisfying internal customers to satisfy external customers." First, public managers have to clearly distinguish between the "citizen" relationship management and "customer" relationship management. Second, public managers need to construct a transparent mechanism to equally distribute works and fairly evaluate performance. Lastly, public managers could utilize new technologies and managerial skills to reengineer organization and properly train its employees.

Keywords: Customer-orientation, Responsiveness, Internal Customers, Mayor's E-mail Box, Nominal Group Technique, e-Government