

顧客導向的省思與再突破：尋找服務的誘因結構

陳敦源

世新大學行政管理學系助理教授

第一節 導言：新瓶裝舊酒？

...我認為作為一個現代行政工作人員，必須具有為民服務的高度熱誠與愛心，...我們深信，只有為民眾做事的政府，才會得到民眾的支持；也只有得到民眾支持的政府，才能憑藉全民一心的力量，粉碎危機，達成任務...

...政府就好比是一部機器——一部為民眾服務的機器...

蔣經國，民國六十一年十二月十一日

對行政院所屬各機關同仁講「建造為國效命為民服務的政府」¹

從塵埃中翻出前總統經國先生於二十五年前對行政院同仁的講話，對照於今日正如火如荼開展之「人民顧客請上座」的政府再造運動，我們可以合理地質疑：「今天的顧客導向與過去的為民服務有什麼不同？」，或許，我們還可以更進一步地問：「如果過去為民服務流失在口號當中，那我們要拿什麼來保證今天所流行的『顧客導向』不是另一波等待煙消雲散的政治修辭（political rhetoric）？」²公共管理學者敏斯博格（Henry Mintzberg, 1996: 76）面對學界政界一片「顧客導向」的呼聲時說：「我們除了稱人民為顧客之外，就無法好好對待他們嗎？（Do you have to call people customers to treat them decently?）」，更是巧妙地點出這一波行政革新運動的可能問題：「新瓶裝舊酒」³。行政革新對於台灣公部門的管理者，已經不是什麼新鮮的事⁴，就

註解

似海明威的名言：「戒煙最簡單了，我已經戒了好幾百次」，我們今天之所以推動改革，是過去的改革都失敗了；因此，如果政府推動「為民服務」與「服務顧客」的內容在本質上並沒有什麼不同，我們真的需要另一波的改革嗎？⁵如果改革在民眾心目中有邊際效率遞減的情況，我們更應該要謹慎了；如果不能認真思考市場經濟與行政革新的深層邏輯，我們「向企業取經的行政革新論」早晚也會開始口號化了⁶。

政府再造運動中最常被提及的文獻，就是歐斯本與蓋伯勒（Osborne and Gaebler）所合著的「新政府運動」（Reinventing Government，劉毓玲譯，1993）一書，其中「政府再造」、「企業型政府」、「顧客導向」、「民營化」、「全面品質管理」等名詞已經成為今日學界與政界的流行術語（buzz phrase）；然而，根據歐斯本與另一位作者普萊斯崔克（Peter Plastrik）所著「放逐官僚：政府再造的五個策略」（Banishing Bureaucracy）一書中表示，「新政府運動」中「人民顧客請上座」一章，只談到「為何公共組織應該是顧客導向」的問題，並就一些成功的案例以新聞體的寫作方式逐一表述，但並沒有提出公共組織要如何做到的問題（Osborne and Plastrik, 1997: 183-184），換句話說，這本書並沒有深究改革策略（reform strategy）與路徑（reform path）的問題。本文最主要的目的，乃是從「顧客導向」切入，以誘因結構（incentive structure）的角度，尋找公部門這新一波服務革新的機會與限制。

本文第二節將先描繪社會改革作為的誘因結構，作為全篇討論架構基礎；再運用這個架構於第三節中討論驅使私部門以客為尊的市場機制，以了解消費者主權在市場中的實況，將深入討論「市場機制如何運作？」與「市場理論與實際之間有沒有什麼距離？」兩個問題；接著，在第四節當中，本文將以相同的架構討論政治領域當中的誘因結構，看看公共領域當中有沒有類似於市場機制的結構存在？如果有，它的運作能不能如市場一般驅動公務

人員服務人民？最後本文將對目前「顧客導向」改革中的幾種作法，從誘因結構的角度作一省思，並思考如何一個建立一個「誘因相容」（incentive compatible）的官僚體制，自動自發地以人民為尊。

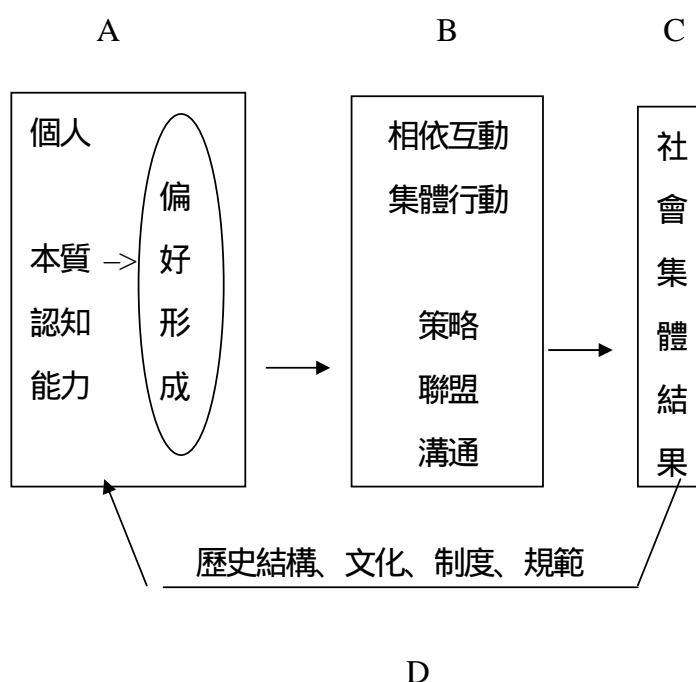
第二節：誘因結構與行政革新

什麼是誘因結構？它是一種理論，討論社會運作的本質，從人性趨利弊害的假定開始，經由個人偏好形成、集體行動、最後到社會集體的結果的產生（Elster, 1989; Hedlund, 1987），這些結果又會形成歷史結構、文化、制度與規範等，反過來影響個人的偏好成形（參考圖 1-1）。這個架構，有助於我們在思考行政革新時分辨改革的微觀動機（圖 1-1 中之 A 部份）與宏觀結構（圖 1-1 中之 BCD 部份）⁷，找到改革的限制與槓桿（leverage），是社會改革的重要理論基礎。社會科學當中對於誘因結構的描述，有兩大流派，一是經濟學，二是社會學，前者以微觀機制為中心，再推展到對於誘因結構其他部份的了解；而後者則是著重在宏觀結構的部份，因此，兩個流派之間，才会有如學者杜森巴瑞（James Duesenberry）所說「經濟學都是關於人們如何作選擇，而社會學則都是關於人們如何沒有選擇」的差別⁸。

社會學家與經濟學家們對於自己「社會改革者」的角色都有很高的期許，一般而言，政治學（包括行政學）研究，不論我們願不願意，都難逃這兩個流派的影響。學者巴瑞（Barry, 1970）就認為，政治學研究本來就是不斷地從這兩個流派中吸取精華，截長補短；因此，根據這個誘因結構，我們對於政府再造運動中，以顧客為尊的理念的執行可能性的思考，必須有下列四點中心：

- (1) 人行動的基本動機是什麼？在私人與公共領域中人的行為動機有沒有什麼不同？哪些人有什麼動機要作些什麼事？
- (2) 人與人之間的互動有什麼特性？這互動在私人與公共領域當中有何異同？人的互動是如何產生集體的社會結果？
- (3) 特定社會結果為何產生？它是穩定的還是易變的？
- (4) 社會集體行動的結果為何成為難以改變的結構因素？這些結構因素又是如何地反過來影響個人偏好與選擇的結構？

圖 1-1: 誘因結構的面貌



如果我們所要的是以客為尊的社會集體結果，必須先了解參與者的動機、偏好與行為之間的關係，再從參與者之間的的互動與結構性規範力量的交互影響中，尋找對於社會產出控制的可能性，新古典學派的市場機制理論之所以如此風行，就是因為它提供了一個清楚而且易懂的誘因結構理論，作

為改革的基礎，在下一節當中，讓我們來深究其內涵。

第二節 市場機制與消費者主權

只要人的態度和藹，那兒一定有商業活動；
那裡有商業活動，人的態度就會和藹，
...商業活動將人們每天的野蠻行為美化了。

- 孟德斯鳩⁹

近來顧客導向的呼聲，並不是公部門的專利，私人企業也籠罩在一片顧客至上的再造運動之中（如陳清祥，民 84 年；Sviokla and Shapiro, 1993），如果比較公私部門關於顧客導向的文獻，公部門方面多著重在名詞闡述、觀念引介與實行方法（魏啟林，民 86；江丙坤，民 86；黃大洲，民 85；宋楚瑜，民 86；Gore, 1993），對於實行顧客導向動機的描述常是規範性的（應該不應該）；而私部門文獻則是開宗名義強調，企業服務顧客的基本動機，不是應不應該，而是如果不作，就無法在激烈競爭環境中生存，中心動機明白了之後，其次才談到吸引顧客的方法。這個比較展現出一個有趣的事實：公部門想學企業的顧客服務的精神，但是卻技巧地避開討論促使企業討好顧客的市場機制¹⁰。企業拼命討好顧客，是市場制約的結果，從新古典主義的經濟思想來看，行為人遵循最適化（optimization）原則，經過市場的價格機制協調（co-ordination）彼此行為（Arrow, 1985: 107），連結市場中每個人（消費者與生產者）的自利動機，驅使生產者之間互相競爭，產生創新與服務的誘因（incentives），消費者主權（consumer sovereignty）因而受到尊重（Rhoads, 1985）。我們刻板印象中企業賓至如歸的服務，是有其微觀與巨觀的因素的。因此，要了解「顧客導向」與「為民服務」有何不同，我們必須問：「公務人員以民為尊的誘因（incentive）在哪裡？」¹¹從第一節當中我們得知，誘因之所以可以驅動社會集體作為，包括兩個面向：「微觀動機」與「宏觀結構」，

以下讓我們先針對私部門市場機制部份，分別討論之。

一、微觀動機：自利

當代經濟學的鼻祖亞當斯密（Adam Smith）有一句非常有名的話：「別認為我們桌上的晚餐是來自屠宰工人、釀酒技師與麵包廠老闆的愛心，那些食物都是來自他們的自利行為。」（It is not from the benevolence of the butcher, the brewer or the baker, that we expect our dinner, but from their regard to their own interest.）企業不是慈善事業，他們存在的目的就是營利，企業主之所以要討好消費者，是因為企業要生存，消費者若是離開了，他們就準備關門大吉，顧客至上，說穿了，就是為了自利的目的而對人好。賀須曼（Hirschman, 1977）在其「激情與利益」（Passion and Interest）一書當中，提到歐洲人自文藝復興以來，如何試圖以利益取代種族、宗教、國家與意識形態的激情，減緩人與人之間因為追尋「榮譽」（glory）而產生的殺伐¹²，這種努力間接地促使歐陸商業的興盛。赫姆斯（Stephen Holmes, 1990: 276）就說：「自利與激情比較起來，相對地較為無害...商業雖然有些『低俗』（low），但是它不是人與人之間最殘忍的對待方式。利益雖然是卑賤的，它卻能提升人與人之間互動的舒適程度，一個自利的人是可預期的、也能被他人影響而改變的...與其他無法預測與危險的動機比較起來，自利是較為可行的選擇」。

因為自利的緣由，人對他人友善，雖然比起自然對人好低了一級，但是與口中說要對人友善、卻實際上作不出來的狀況比較起來，前者顯然是要「好」得多了。現代經濟學的王國，就是建築在對於人性自利的預設之上。市場理論的推展，打破了社會秩序只能從領導與服從關係當中產生的迷思¹³，在新古典主義者的理想中，只要讓每一個人的自利動機得到適當的疏導，一種稱為「市場」的統治權威將自然形成，讓生活其下的每一個人各取所需、各司其職，獲得福利的極大；更重要的是，這種結構之下，服務與創新的動

力是自我持定的 (self-sustaining) 與源源不絕的，不需另一個權威來監控與管理，因此，任何政府的公共政策都多餘的 (Weimer and Vining, 1989)。政府再造的推動者如果認為私部門對待顧客的熱誠十分吸引人而欲見賢思齊，不論願意不願意，必須先承認顧客在市場受到善待，是由自利動機所驅動的，是市場的結構，促使生產者與消費者的利益趨於一致。因此，政府再造運動中提升公務員服務的中心問題應該是：「要如何使統治者的利益與被統治者的利益趨於一致」，也就是如何疏導自利行為的問題。

二、宏觀結構：市場競爭

從公部門向企業取經的改革動作當中，市場機制的應用與限制事實上應該是真正的焦點，換句話說，企業主對服務對象有一套，並不是因為他們懂得如何稱上門的人為消費者，而是他們深知在市場法則中，服務也是商品的一種附加價值，高品質的服務能夠使自己在同業中脫穎而出，得到顧客的親睞，企業因此得以永續經營。促使企業主服膺消費者主權的，是市場那隻「看不見的手」(invisible hand)，而不是人們具有「消費者」的身份。理論上來說，相對於消費者主權的結構，是市場中完全競爭(perfect competition)的巨觀行為，也因為這個結構，市場那隻看不見的手經由價格系統，保存那些以消費者為尊、淘汰那些忽視消費者的生產者，消費者主權在沒有「憲法」之下的而得到保障，這也就是孟德斯鳩一席話中的深意：市場競爭是殘忍但真實的，因著這種殘忍的結構，使人與人之間諷刺地產生和緩的態度。

然而，我們平日接觸私部門服務的經歷當中，也並非如理論所述得完美，問題是，在這一波由政府再造運動當中，市場經濟的問題都被刻意地忽略掉了。比方說，被計程車拒載短程、被高級服飾店的售貨員瞧不起、或是在有線電視大戰中被忽視的痛苦經驗，這些市場經濟的另一面，是如何產生的呢？經濟學家並不避諱談新古典主義市場理論的限制，因為他們知道理論與

實際之間的差距是存在的 (Arrow, 1985)，其最重要的問題，就是當完全競爭失效時刻¹⁴。一般而言，完全競爭市場的正常運作條件包括下列五點 (Veseth, 1984)：

- (1) 為數眾多的生產與消費者：沒有任何一位可以單獨影響市場價格；
- (2) 產品等質：只有價差造成市場運作，沒有廣告宣傳的空間；
- (3) 資訊完全：市場之內所有的參與者知道所有關於買賣的資訊；
- (4) 參與者自由進出市場：資源流通無限制，買賣雙方得以自由進出；
- (5) 零交易成本：買賣雙方交易無成本，搭便車 (free-riding) 狀況不存在。

所謂市場機能失調 (market failure) 就是上述條件之一或多數無法達成，而導致市場競爭不完全，結果將直接衝擊企業界服務的品質。比方說，米糠油、死豬香腸事件的背後，就是業主與消費者之間資訊不對稱 (asymmetrical information) 的問題；而力霸與和信有線電視大戰的背後，就是自然獨佔 (natural monopoly) 的問題，因著產品特性與市場環境，完全競爭市場的全面與持續的存在，可能只是經濟學課本上的海市蜃樓¹⁵，因此，市場機能在某些市場領域的失調，將導致企業顧客至上誘因的失去，結果是消費者將任人宰割，換句話說，自利動機若是缺乏競爭市場的制約，將造成消費者主權的瓦解。從福利經濟學的觀點，政府以財政政策與公共政策介入市場 (government intervention)，設立官僚體系執行這些政策，以挽救消費者主權，改正社會上因市場機能失調所產生的問題，是政府存在的唯一目的。晚近組織經濟學從交易成本的概念切入 (Coase, 1988; Williamson, 1985)，了解完全競爭市場的理论限制，間接展現市場與政府公權力之間的特殊關係，從契約法規權威的建立、財產權的確立、到各種管制與反托拉斯

政策，都顯示市場權威建立背後，存在政府權威的介入需要¹⁶，因此，政府與市場的分工合作，有助於促進人民福祉。這種情況對於政府再造的改革者而言，有下列四點啟示：

- (1) 市場競爭所帶來的高品質的顧客服務，並不是全面存在市場中，它會因著產品性質與市場環境等因素而改變；
- (2) 因為完全競爭市場存在的障礙，市場競爭的維繫，有賴政府公權力的影響；換句話說，私部門讓人羨慕的服務品質，部份是因為政府存在的結果；
- (3) 公部門引進市場機能的限制，就是市場機能本身的限制，我們無法將因為市場無法運作而交到公部門手中的工作再丟回給市場管理¹⁷。
- (4) 因為全然原子性 (atomic) 的市場並不存在，市場中需要廠商的科層結構 (hierarchies) 以降低交易成本，由科層結構所引發的管理問題，與政府部門的管理問題，本質上是相類似的。

第三節 政治市場與人民主權

民主的方法是一種獲致政治決定的制度安排，
個人可經由競爭人民的選票的方式，
獲取決定公共政策的權力。

- 熊彼得

從上一節的討論當中，我們知道新政府運動推動者所憧憬的市場機制，有部份是虛幻的，因此，政府以其不同於市場運作的誘因結構存在，協助市場正常運作。過去三十年公共領域的研究中，市場比喻 (market metaphor)

已成不可或缺的部份 (Ball, 1988)，這股以經濟思惟探討政治的風潮，正好可以用來討論並比較公私領域當中的誘因結構的不同，以是我們能夠清楚捕捉到政府「顧客導向」各種做法當中的機會與限制。

一、 微觀動機：政治企業家 (political entrepreneur)

最早將政治領域比喻為市場的，不是新政府運動者，而是公共選擇學派的學者們 (public choice school)。比方說，學者唐斯 (Anthony Downs, 1957) 的「中位數選民定理」 (median voter theorem)，將政黨視為生產者，選民視為消費者，展現政黨競爭背後十分神似市場理論的競爭邏輯；而新政府運動者口中公共管理者的企業家精神，在公共選擇學派的眼中，就是一群清楚自己要什麼的政治人物 (包括民選與公職政治人物)，努力經營各自的政治生涯 (McLean, 1987: 28-44)。然而，在市場中，企業家要利潤，一切行為以利潤為導向，個人微觀動機單純清楚；但是，在公共領域缺乏價格機制的前提下，政治企業家們到底要什麼？傅諾 (Fenno, 1973) 從美國國會中政治人物的行為中，歸納出他們行為的三大目標：(1) 再選 (relection)、(2) 部門中的影響力、(3) 好的公共政策。對於民選政治人物而言，服務人民最大的誘因是：「我還要您的選票！」這也是公共領域當中最接近市場邏輯的誘因機制；對於不用選舉的政務官而言，後兩種目標是他們主要的誘因，一是在機關中掌握可觀的資源與影響力，一是因好的施政而揚名立萬，這些誘因可以獨立存在，也可以成為為選舉動機而服務的次要目標。基本而言，在經濟學家的眼中，公私領域當中的行為人在微觀動機本質上並沒有太大差別，就如諾貝爾經濟學家得主布坎南 (Buchanan, 1987: 1434) 所言：「在市場中選擇蘋果與橘子的人，就是在投票箱前選擇候選人 A 與 B 的人」，所差的是，權力並不是「政治鈔票」 (political money)，較難計算與掌握。

二、 宏觀結構：政治競爭與市場競爭

競爭機制在民主體制中，並不是新鮮的概念，政黨競爭早就被熊彼德（Joseph A. Schumpeter, 1942: 269）視為民主政治的重要內涵，選舉競爭也早已為民主國家人民習以為常，雖然民主政治並不只是競爭（Strom, 1992），但是政治競爭是研判一個政治體系是否民主的重要指標（Powell, 1983: 3），也是人民主權（popular sovereignty）實現的重要誘因機制；然而，行政學界對於競爭結構是相當陌生的，除了歐斯壯（Ostrom, 1989）提出轄區重疊（overlapping jurisdictions）的概念將競爭引進公共行政理論外，大部分的改革策略都是環繞在組織理論四週，強調組織結構的重組與流程再造，而篩選機制就是組織內部的績效評估與獎懲；又因為行政與政治之間存在歷史上的認同問題，政府再造的論述中常常忽略外在的政治結構，難怪學者敏斯博格（Henry Mintzberg, 1996: 80）要向關心政府再造運動的人說：「相信政府中政治與行政可以分開的信念，應該要靜靜的死去了」。

如果將公部門所處的政治結構都考慮進去，政治競爭在公部門顧客導向的誘因結構中，仍然可以在圖 1-1 當中的 B 部份佔有決定性的地位；然而，為何同樣具有競爭機制的公共領域，卻無法激起如私人部門對待顧客一般地對待人民？顯然，政治競爭與市場競爭有其基本的不同，導致政府對於人民的回應，帶有與市場環境迥然不同的內容。布坎南（Buchanan, 1954）曾對於個人在市場購物與在政界投票之間，提出六點重要的區別：

(1) 選擇結果的確定程度：

在市場中，消費者可以大概預知他個人消費行為所帶來的後果；而政治領域中，選民的一票對結果的影響是充滿未知的，換句話說，選民的一票對於選舉結果的影響是微乎其微的；

(2) 社會參與程度：

市場中的消費者的行為可以是純私人目的，而選民卻深知自己的政治選擇行動是有社會意義的，這種社會參與的強度會影響到個人參與政治事務的行為；

(3) 負責任的範圍：

選民的在社會上負有投票的社會責任，而消費者任何市場行為只需對自己負責；人們會抱怨不投票的人不願負擔社會責任，但是絕對不會批評消費者選擇離開某一個市場；

(4) 選擇項目的本質：

消費市場當中，消費者可以同時消費甲與乙兩種財貨，只有資源分配的問題而已；但是對於選民來說，他的選擇是互不相容的(mutually exclusive)，選 A 就不能有 B，有 B 就不能選 A；

(5) 對宏觀結構的影響程度：

消費者所花的每一分資源，都可從市場上有回收，也都對於市場價格有些微程度的影響；但是選民所投的一票，可能會因為投給失敗的一方而一無所獲，但是，還是必須接受自己所不喜歡的選項；

(6) 個人之間的權力關係：

市場當中人與人間的權力關係是不平等的，誰的錢多，誰在市場上的影響力就大；在政治領域中，「一人一票、每票等值」代表人與人之間政治關係的平等。

歸納起來，公部門的競爭與私部門完全競爭市場的誘因結構的異同，共有五點 (Wintrobe, 1991: 149; Stigler, 1972)，其中有四點不同、一點相同：

- (1) 產品的不可分割性 (indivisibilities) : 政治的產出 (政策或服務) 是有強制力的公共財, 與私部門市場上的產品有其本質上的不同, 公部門產品無法分割, 內容上是互斥的, 只要經過一定民主程序, 人民即使不同意也必須服從。
- (2) 龐大的經濟規模 (economies of scale) 而產生的市場獨佔: 政府的公共政策有強制性、服務有獨佔性, 一但付諸實施, 如果品質不佳, 人民無法如私有市場中選擇減量採購, 或是掉頭離開, 尋找其他供應商或是替代物品; 舉例而言, 人民可以在私人市場上選擇各種不同的汽車廠牌與形式, 但登記牌照時的服務, 卻只有監理所一家提供。
- (3) 進入市場的高門檻 (barriers to entry) : 除了內閣制政府可以常常倒閣之外 (這也不是人民所願見的), 民主國家當中「換人做做看」的不可能天天發生, 但是一任之內只能有一個贏家, 在任期當中獨佔政府公權力。服務不好的政府, 只有在選舉周期到了才可能下台, 平時引進其他政治勢力進入市場幾乎是不可能的是, 即使人民可以趕績效不好的政黨或是政治人員下台, 他們也無法淘汰不適任的公務人員。
- (4) 價格系統不存在 (nonexistence of price system) : 價格機制是眾多個別生產與消費行為的匯集, 負責傳達市場上產品的訊息給眾多的消費者與生產者, 協調他們的買賣行為, 不斷促使生產者彼此間競爭, 刺激廠商們生產更好的產品與創新的服務; 但是, 在公共領域當中, 客觀的價格體系並不存在, 個人政治決定將為宣傳、廣告與政治修辭所包圍, 因此, 資訊不對稱的問題在公共領域更為嚴重 (Rhoads, 1985), 使得政治人物 (生產者) 操控政治市場的空間加大。
- (5) 最後, 公私誘因結構相同的地方是: 人民 (消費者) 因為政治人物 (生產者) 之間的衝突而獲利。台灣這一波新政府運動, 與政治民主化

有絕對的關係，因著政黨競爭日益激烈，選舉逐漸成為政黨乃致於從政人物唯一的誘因機制，即使是政務官的一舉一動，也多含有政黨選舉的動機在內，不但政務官可以因為名氣而有票房的保證，投入選戰為政黨攻城掠地；所有的民選政治人物，也無不絞盡腦汁掌控官僚體系，推動自己的施政理念，為下次選舉鋪路。台北市政府的綠色執政經驗，與中央所推動的政府再造運動，都有相同的政治邏輯：為各自政黨累積選舉實力與資源，其中，「顧客導向」的施政方向最能滿足這種政治需要，一方面，它具有很強的民粹意涵，最能滿足一般選民的需求，也是最好的政治人物任內競選行動，這也是為什麼學者寇普（Cope, 1997: 461）認為，今日世界民主國家所進行的行政革新，都隱含著加強政治回應的意義（political responsiveness）¹⁸；另一方面，它也是行政部門施政越過民意機關的層層牽制最好的改革方案，直接向選民示好，這也是為何學者凱羅（Carroll, 1995）分析美國「國家績效評估委員會」（National Performance Review）的工作內容時認為，行政部門獨攬官僚體系的意向濃厚，試圖將國會對行政官僚的影響力降至最低。

總括而言，這一波政府再造運動與歷年的行政革新運動最大的不同，就是在政治競爭的誘因結構上較為完整，加上目前台灣正處於可能發生政黨輪替的關鍵年代中，兩大黨的競爭態勢更為激烈，使得台灣的人民，因為政黨競爭，在生產者「相互廝殺」（collision）當中，獲得利益，得到尊重，與市場的誘因結構，極為類似。

第四節 顧客導向反思與再出發

如果公部門內的員工不能使顧客滿意，他們要面對後果。

...當公共組織成為對顧客（民眾）負責的組織，
公部門內員工的行為將會改變。這是強有力的改變槓桿。

- 歐斯本與普萊斯崔克

最後本文將對於目前「顧客導向」的改革中的幾種作法作，從誘因結構的角度作一省思，並思考如何建立一個誘因相容（incentive compatible）的官僚體制，自動自發以顧客為尊。

（1） 單一窗口：

單一窗口的改革，可以從交易成本的觀念來評估其誘因結構。政府任何必要的管制政策，都必須付上固定的交易成本，過去在部會之間來往穿梭申請蓋章的是人民自己，交易成本完全由人民來負擔，政府的設立是為著公務員的方便，對人民而言，如果行政程序實在與自己的機會成本不成比例，就會交由專業的代書或甚至是「黃牛」來處理，這是一個自然形成的交易市場，還藏有貪污的誘因。如果在工作流程不變的狀況之下，單一窗口服務事實上是將交易成本完全由政府內的員工吸收，好的方面來說，人民樂得不用東跑西跑，顧客當然滿意，而公務人員也有誘因主動發掘新方法以降低交易成本，管制者與被管制者的利益趨於一致；不好的方面來說，在流程與部門權限結構不跟著調整的狀況之下，單一窗口對於中低階的公務員是將造成壓力，嚴重時還會造成官僚內部部門間關係的緊張。

（2） 績效管理：

績效管理基本上是建構官僚體系內部的誘因結構，獎勵表現好的單位或個人，懲罰績效不章的單位或個人，將類似於市場篩選績效好廠商的功能內化到組織內部，以保障消費者主權，它也是新政府運動中如 TQM 等改革的中心元素。然而，績效評估在公部門因為不存在如市場的價格系統，而顧客滿意又常是十分主觀的判斷（呂鴻德，民 86 年），因此顧客導向的績效

十分難以客觀衡量。再者，績效評估的第一步是將目標單位「隔離」(Isolate; Mintzberg, 1996: 80)以利衡量，事實上，政府部門之間的績效，常是部門間通力合作的結果，戶政單位的服務成效，事實上可能是地政、稅務等單位通力合作的結果，績效管理如果不慎，將導致部際關係的衝突，如果預算、升遷、薪資、甚至裁員都以績效為經緯，這種衝突不是會益形嚴重，影響到組織氣氛，就是在集體的互動當中，將績效制度架空，以減輕壓力，過去公務員的考核制度之殷鑑不遠。由於大規模地推翻現行官僚體系將會是一個政治問題，較可行的方式，是從官僚體系整體的誘因結構著手，新加坡公務員在國家經濟成長率不理想時，就不調薪，台灣能不能？¹⁹

(3) 管制行政的鬆綁：

政府對於許多管制政策的鬆綁 (deregulation) 也是顧客導向服務的重要一環，然而，若是從政府存在的目的來看，哪一些政府的管制政策不應該鬆綁呢？其一，那些政府所需要壓抑的市場，如走私市場；其二，政府規範市場遊戲規則的法律，如契約法；其三，公共財的管理與經營相關的政策，如國家公園管理辦法等。鬆綁的目的，不外乎簡化工作流程、方便企業界參與政府運作或是某些工作放由市場接手等，然而，若是以海關緝私所以要檢查貨櫃這一件事上，我們可以清楚地看到「管制」與「服務」間的兩難。海關驗關的程序必有一定的時間，這個時間越少越好當然是人民的希望，但是人民也不會希望為了服務方便，而減低通關檢查的原意：查緝走私，讓私槍滿街跑，危害治安，除非更高級的科技發明，不然降低通關時間與管制走私之間，是一個取捨 (trade-off)。不論效率再如何高唱入雲，政府存在的目的有時並不是單指效率，就如我們在第二、三節中看到，市場的正常運作，是取決於一個維繫公平遊戲規則的政府存在與否。

(4) 引進企業文化：

企業文化在企業中的功能，就是降低企業內部的交易成本（Kreps, 1990），目的就是要企業經營得更為有效率，以能在市場中永續生存；企業文化的建立，因為誘因結構的完整，追求效率與創新的企業文化就容易產生，而後，它會順著圖 1-1 的 D 線影響公司旗下員工的「偏好形成」（preference formation; Wildavsky, 1987）的過程，進而影響員工的行為。然而，在公部門推行企業文化（自主、效率、績效等），由於誘因結構不完整，需要應用許多組織結構（包括法令）來達成「植入」企業文化的目的，而這些組織結構的本身的運作效率，可能反而被忽略。根據馬斯凱倫海斯（Mascarenhas, 1993）對澳洲、英國、紐西蘭等國的公部門改革經驗中得知，大部分是以單位自主激發效率追求的方法，雖然能夠部份引進企業效率的文化，但是它也同時傷害到部門之間的協調，而政府部門間協調一旦出了問題，賠上的是好不容易得手的效率，當然，受害的還是人民。

（5） 全面品質管理：

全面品質管理最重要的目的，就是要經由員工授能、品管圈、員工建議制度等暢通的組織變革策略，提升公司產品品質，爭取顧客，它是一個不斷的、全面的檢討工作流程的員工集體提升品質工作（何沙崙，民 86 年；Cohen and Brand, 1993）。從誘因結構上來看，TQM 技巧地活用組織內部的溝通機制，以團隊為導向績效評估，雖然創新的工作方法無法天天獲得，但是能促使員工與員工之間、上司與老闆之間相互對話的氣氛，將全面該變組織內部的氣氛，成為組織內部溝通的中心管道，對於降低內部協調成本，提升公司生產力，有正面幫助。然而，公部門當中的實施，仍然要面對績效評估不易與單位協調兩個問題，因此，所謂提升生產力的問題，因為誘因結構不如廠商明確，較難以發揮，倒是由 TQM 系列變革當中，能夠活化公部門內部最基本的人際溝通機制，從上級與下級的面對面的對話中，引進平等與民主的充分討論（deliberation）風氣，有助於激發組織創造力，為人民提供更好的

服務。

第五章 結論

今日的「顧客導向」與過去的「為民服務」有何不同？台灣民主化之後，公部門當中產生了政黨競爭的誘因結構，不同政黨之間為了爭取選民的認同，無不努力展現服務人民的熱忱與績效，雖然背後的動機是自利的，但是，能夠將統治者與被統治者的利益相結合的統治機制（governance），並產生為民服務「市場壓力」的，恐怕就只有民主一途。從這個觀點來看，今日顧客導向的行政革新，因為其誘因結構比以往歷次的行政革新都為完整（圖 1-1 的 A 部份），能夠產生以客為尊的社會結果之可能性也大增。然而，我們也必須注意公私領域的一些基本上的差異，比方說公共領域中的服務品質，並沒有客觀的價格系統輔助衡量，因此較為主觀與不確定，加上公部門存在的目的基本上私部門有基本的不同，效率的服務與政府管制市場失調之間的取捨，可能也是政府部門與人服務不如私人機構的根本原因。最後，許多以顧客為導向的行政革新活動，都必牽涉到政府組織內部的重整工作（也就是圖 1-1 的 B 部份），一方面，如果政府內部不同步調整，所謂的服務將來也只是在區公所門口招呼倒茶而已，民眾所需要的是問題的解決；另一方面，這種組織內部再工作的成敗，與政府內部政治管理的良窳（比方說，部際與府際關係的處理；陳敦源，民 87 年），有絕對的關連，在這一點上，新古典主義的市場理論所給能我們的實在有限，但是從組織經濟學（Organizational Economics，Moe, 1984；徐仁揮，民 84 年）所發展出的管理理論，則較有啟發性，這是未來研究政府再造運動的一個可行的方向。

參考書目

一、 英文部份：

Arrow, Kenneth J. 1985. "The Potentials and Limits of the Market in Resource Allocation." In *Issues in Contemporary Microeconomics and Welfare*, George R. Feiwel, ed. Albany, NY: State University of New York Press.

Ball, Terence. 1988. "The Economic Reconstruction of Democratic Discourse." In *Transforming Political Discourse*, Terence Ball, ed. New York: Basil Blackwell.

Barry, Brian. 1970. *Sociologists, Economists and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.

Buchanan, James M. 1954. "Social Choice, Democracy, and Free Market." *Journal of Political Economy*, 62(2): 114-123.

Buchanan, James M. 1987. "The Constitution of Economic Policy." *Science*, no. 236: 1433-1436.

Buchanan, James M. 1954. "Individual Choice in Voting and the Market." *Journal of Political Economy*, 62(4): 334-343.

Carroll, James D. 1995. "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review." *Public Administration Review*, 55(3): 302-312.

Cohen, Steven and Ronald Brand. 1993. *Total Quality Management in Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Coase, R. H. 1988. *The Firm, The Market and the Law*. Chicago, IL:

University of Chicago Press.

Cope, Glen Hahn. 1997. "Bureaucratic Reform and Issues of Political Responsiveness." *Journal of Public Administration: Research and Theory*, 3: 461-471.

Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer & Row.

Elster, Jon. 1989. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. New York: Cambridge University Press.

Fenno, Richard F., Jr. 1973. *Congressmen in Committees*. New York: Little, Brown and Company.

Gore, Al. 1993. *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Report of the National Performance Review. New York: Penguin.

Granovetter, Mark. 1992. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." In *The Sociology of Economic Life*, Mark Granovetter and Richard Swedberg, eds., Boulder: Westview Press.

Hedlund, Stefan. 1987. Ed. *Incentives and Economic Systems*. New York: New York University Press.

Hirschman, Albert O. 1977. *The Passions and the Interests*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hirschman, Albert O. 1992. *Rival Views of Market Society and Other Recent Essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Holmes, Stephen. 1990. "The Secret History of Self-Interest." In *Beyond Self-interest*, Jane J. Mansbridge, ed. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Kettl, Donald F. 1994. "Beyond the Rhetoric of Reinvention: Driving Themes of the Clinton Administration's Management Reforms." *Governance*, 7(3): 307-314.

Kreps, David. 1990. "Corporate Culture and economic Theory." In *Perspectives on Positive Political Economy*, James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, eds. New York: Cambridge University Press.

Levine, Charles H., B. Guy Peters and Frank J. Thompson. 1990. *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*. Glenview, IL: Scott, Foresman/ Little Brown Higher Education.

Mascarenhas, R. C. 1993. "Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand." *Public Administration Review*, 53(4): 319-328.

Mitchell, William C. and Randy T. Simmons. 1994. *Beyond Politics: Markets, Welfare, and the Failure of Bureaucracy*. Boulder: Westview Press.

Mintzberg, Henry. 1996. "Managing Government, Governing Management." *Harvard Business Review*, 74(3): 75-83.

McLean, Iain. 1987. *Public Choice: An Introduction*. New York: Basil Blackwell.

Moe, Terry M. 1984. "The New Economics of Organization." *American Journal of Political Science*, 28(4): 739-777.

Okun, A. 1975. *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*. Washington, DC: The Brookings Institution.

Powell, G. Bingham, Jr. 1982. *Contemporary Democracies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Rhoads, Steven E. 1985. *The Economist's View of the World: Government, Markets and Public Policy*. Cambridge University Press.

Saltzstein, Grace Hall. 1985. "Conceptualizing Bureaucratic Responsiveness." *Administration & Society*, 17(3): 283-306.

Strom, Kaare. 1992. "Democracy as Political Competition." *American Behavioral Scientist*, 35(4/5): 375-396.

Sviokla, John J. and Benson P. Shapiro. Eds. 1993. *Keeping Customers*. Cambridge, MA: Harvard Business Review Book.

Veseth, Michael. 1984. *Public Finance*. Reston, Virginia: Reston Publishing Co.

Weimer, David L. and Aidan R. Vining. 1989. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preference by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation." *American Political Science Review*, 18(1): 3-21.

Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Wintrobe, Ronald. 1991. "Political Competition and the Rise of Dictatorship." In *The Competitive State*, Albert Breton and others, eds. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.

二、中文部份：

銓敘部主編。民國 75 年 10 月。《行政管理論文選集》，第一輯。

江丙坤。民國 86 年 11 月。 政府再造工程的範圍與工作方向 。《人事月刊》，25 卷 5 期，頁 20-25。

呂鴻德。民國 86 年 12 月。 顧客滿意與為民服務觀念之探討 。《研考雙月刊》，21 卷 6 期，頁 19-25。

何沙崙。民國 86 年 12 月。 全面品質管理與為民服務 。《研考雙月刊》，21 卷 6 期，頁 3-9。

宋楚瑜。民國 86 年 6 月。 以簡化、創新、效率、便民促進省政建設 。《人事管理》，34 卷 6 期，頁 36-40。

林水波。民國 86 年 4 月。 反思顧客導向的行政革新 。《公務人員月刊》，10 期，頁 34-39。

吳定。民國 86 年 1 月。 再造工程方法應用於工作簡化之探討 。《人事管理》，34 卷 1 期，頁 4-16。

吳定。民國 86 年 6 月。 海峽兩岸行政改革策略之比較 。《人事管理》，

34 卷 6 期，頁 4-27。

徐仁揮。民國 84 年 6 月。 組織經濟學的緣起與發展 。《中國行政評論》，4 卷 3 期，頁 105-126。

孫本初。民國 84 年 8 月。 「顧客導向」對當前行政管理之意涵 。《人事月刊》，21 卷 2 期，頁 41-51。

陳敦源。編印中。 跨域管理：部際與府際關係 。《公共管理》，黃榮護編。台北：商鼎出版公司。

黃大洲。民國 85 年 12 月。 如何提升為民服務品質 。《研考雙月刊》，20 卷 6 期，頁 3-11。

詹中原。民國 87 年 1 月。 政府再造：革新「行政革新」之理論建構 。文官制度與國家發展學術研討會，台北：台北國際會議廳。

魏啟林。民國 86 年 12 月。 全國行政單一窗口化運動的新意與期盼 。《人事月刊》，148 期，頁 4-10。

註 釋

¹ 節錄自銓敘部主編。民國 75 年 10 月。《行政管理論文選集》，第一輯，頁 55-57。

² 「人民」是本世紀最廣泛被應用的政治修辭，沒有一個國家的政府不會把

人民放在嘴巴上，但是真正對待人民如何，又是另外一回事了，比方說，大多數共產國家把人民放入他們的國號當中，但是大家都知道他們是如何對待人民的。

³ 事實上，如果我們將前總統講稿中所有「服務人民」的字眼，都改成「顧客導向」，一篇炙手可熱的政府再造講稿將立即出籠。

⁴ 就公務機關工作簡化這項革新工作而言，我國自民國六十七年起，已推動將近二十年了，學者吳定（民 86 年 1 月：9）感慨地說：「到底成效如何？缺失何在？如何改進等，似乎沒有任何機關、團體、個人做統性的研究。」政府遷台後台灣行政革新的概況，吳教授在另一篇論文當中有扼要的交代（民 86 年 6 月：14-17）。

⁵ 學者凱托（Donald F. Kettl, 1994）對克林頓政府的改革，也有相同的質疑。

⁶ 行政學界對於經濟思惟的引進一向十分謹慎，這一波新政府運動，本質而言，就是官僚組織理論一次徹底的經濟學化，有趣的是，反抗「經濟帝國主義」（economic imperialism）的呼聲卻始終未見，其背後原因為何，值得深思。

⁷ 參見謝林（Schelling, 1978）所著「微觀動機與宏觀行為」（Micromotives and Macrobehavior）一書，敏斯博格（Mintzberg, 1996）也有談到改革的超結構（superstructure）與微結構（microstructure）的問題。

⁸ 節錄自葛藍維特（Mark Granovetter, 1992: 56）。

⁹ 節錄自賀須曼（Hirschman, 1992: 107）的引述，這是孟德斯鳩所著「法意」一書當中的名言。

¹⁰ 歐斯本與蓋伯勒（劉毓玲譯，1993: 199-200）在他們的書中簡單地討論了這個問題：「民主政府存在的目的，就是要服務人民；企業存在的目的，則是要賺取利潤。但是，用盡心思、一心一意想求新求變、討好人民的也是企業。企業一切以顧客導向，而大多數公家機構卻對顧客視而不見、聽而不聞。...為什麼會這樣？原因很簡單，因為大多數公家機構的經費都不是直接從顧客來的，企業卻是；顧客滿意，生意就興隆；顧客不滿，生意就清淡。

所以他們必須在激烈競爭的環境中，想辦法吸引顧客。」但是他們接下來卻是如電視上推銷產品一般地陳述許多「成功的案例」，直到「放逐官僚」一書的第六章才提出一些執行的建議，但仍是以米尼蘇達州的一個學區的成功經驗為主軸的討論，未對改革深層邏輯投注心力討論。

¹¹ 從政府高級長官推動顧客導向的論述當中，不容易看出誘因設計的輪廓，而學界則較注重改革的誘因這個問題（詹中原，民 87；孫本初，民 85；吳定，民 86 年 6 月），但是這些論述也多是由組織理論的角度著手，鮮少提及消費者主權背後市場誘因的問題。

¹² 霍布斯（Thomas Hobbes）在他「巨靈論」（Leviathan）一書中談到人性當中「榮譽」（honor）與「自利」的對照與取舍。

¹³ 商業的發達之所以能夠間接影響政治體制由極權轉變到民主，這種對每一個人趨利弊害動機的洞察與承認，功不可沒；「人一般而言是自利的」這個人性原則，其中不但隱含平等的意義，也能引伸出利益平衡的分權思想（Holmes, 1990），是近代民主政治發展的重要基礎。

¹⁴ 即使市場的競爭機制沒有問題，我們還是會有下列三種不願見到的市場結果。（1）我們無法保證市場所經營的項目是「對」的（Schelling, 1978），比如說黑槍、毒品與性交易的供需市場雖然運作良好，卻是政府想盡辦法要壓制的；（2）市場可以對房屋汽車作最有效的資源備置，但是它卻無法適當地分配婚姻，使一些無法被貨幣化的感情如愛與尊嚴，因為市場機制而得以保護與發揚；（3）市場經濟所獲致的巴瑞多效率（Pareto efficiency），只是社會最適狀態的必要但非充分條件，社會最適的分配還包括平等的考量，通常並不在效率的考量當中，比方說，由市場競爭所決定的所得分配，有可能符合經濟效率但卻違反社會正義，這也是歐庫（Okun, 1975）認為公平與效率之間是一個困難的取舍（trade-off）的根本原因。

¹⁵ 完全競爭市場不存在，並不代表就沒有市場機制存在，這不是零或是一的絕對互斥關係，大部分的市場運作都是所謂「部份秩序的混亂」（partially ordered chaos）之下的動態過程（Mitchell and Simmons, 1994: 198），整個市

場過程大部分的時間都是在非均衡狀態之下，充滿不確定與機會，但是卻仍然有市場機制的驅動力，驅策消費者作出更好的服務與產品。

¹⁶ 麥克林 (Iain McLean, 1987: 28) 說：「沒有一個複雜的社會可以不靠政府而存在，利他主義與無政府主義都無法獨立支持一個社會的存在，即便是最為市場化的社會也需要政府提供兩件事：遊戲規則與市場機能失調的修正。」米琪與辛門斯 (Mitchell and Simmons, 1994: 200) 也說：「市場的優點必須在政府公權力維繫的狀況之下才能最有效地得到。」這背後就是諾貝爾經濟學獎得主諾斯 (North, 1991) 批判新古典經濟學家的理論中「不對稱困境」

(asymmetrical dilemma) 的問題，他表示，新古典經濟學家的理論要能實踐，必須同時滿足兩個前提，一是人們自利與福利極大化的行為，二是一個霍布斯 (T. Hobbes) 眼中的國家，具有絕對的單一權柄，後者含有介入前者運作的意義，而前者又含有規避國家權柄介入、以求個人利益極大的可能性，但是這兩者必須同時存在，市場的現象才能顯現。

¹⁷ 這也就是為何學者莫耳 (Ronald C. Moe, 1987) 認為，政府民營化作為不得超越公共法律 (public law) 的限制，因為這些公共法律之所以存在，就是市場機制出現問題，需要立法改變社會在該項事務的誘因結構，如何再將這些交回給市場運作？

¹⁸ 換句話說，顧客導向對於民主政府來說，雖然是一個新的名詞，但不應是一個新的概念，長久以來，民主體制下對公民「回應」(responsiveness) 的內容與品質，就一直受到民主理論家與行政倫理學者的重視。民主理論家道爾 (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)；人民有權直接要求官僚體系依照人民的偏好行政，或修正違背民意的作為，誠如李維 彼得斯與湯姆遜所言 (Levine, Peters, and Thompson, 1990: 189)：「民主社會中的公共行政，不能排除人民表達對公共服務的需求，也不可排除每位公民平等表達他們權益的機會」。

¹⁹ 作者民國八十七年十月二十七號隨公務員保障訓練委員會副新加坡研習所獲得的資料。