

顧客導向的公共服務——ISO9000 與服務承諾在澳門公共行政的建立*

高炳坤**

前 言

二十一世紀即將來臨，世界各國政府均致力提高行政效率，以適應經濟發展的需要；同時，各國市民對公共服務的要求也隨着社會的發展不斷提高，因此，諸如美國、英國、歐洲大陸各國、馬來西亞、香港等國家或地區都推行以顧客作導向的改革計劃，為的是改善公共服務品質、提升行政效率及回應市民訴求的能力。而澳門政府在1999年的《施政方針》的行政和公職領域中亦提出了：“研究ISO9000品質標準管理系統在公共部門應用”的計劃，以便為市民提供更好的服務。

在以上各國政府中，馬來西亞政府是最有系統地全面推行公共服務ISO9000認證的政府。根據其經驗，ISO9000品質標準系統能否在公共部門裏成功推行要取決於一系列的因素，例如：部門最高層的共識及支持、顧客導向的公共服務文化的建立以及各工作人員對ISO9000的認識程度等。因此，本文就顧客導向作為公共服務發展的方向，ISO9000品質標準系統的簡介及效益，以及ISO9000系列品質標準系統在馬來西亞政府內推行時所遇到的種種問題進行探討，並借鑑以顧客導向來改善公共服務的國家和地區的經驗，提出先建立“服務承諾”系統，繼而逐步推行ISO9000品質標準系統的方案，以逐步完善政府提供的服務。

一、甚麼是顧客導向的公共服務

現今的社會環境不斷變化、競爭激烈，政府所需處理的事務日益繁多及複雜，但資源却又相對有限，因此，如何建立一個既順應環境變化又有競爭能力的政府均是各國所面對的問題。不少公共管理學者認為只有把企業精神引進公共部門，才能建立一個高效率、重效益、高透明度的企業性政府。正如1992年在戴維·奧斯本(David Osborne)與特德·蓋布勒(Ted Gaebler)所著《改革政府——企業精神如何改革公營部門》一書中強調，政府機關應以顧客導向、注入競爭因素等精神，把使用政府服務的市民視為顧客；通過企業管理的方法了解及滿足市民的需求，重視計劃的效果及成本等方面以達改革的目的。

* 《邁向優質服務的澳門公共行政》研討會上發表的論文。

** 澳門政府行政暨公職司行政現代化廳廳長

在90年代，各國均以顧客導向作為改革計劃及提供公共服務的其中一個指導思想，例如：1992年美國《國家績效評估報告》（Report of National Performance Review）中提出“政府要服務的是我們的顧客”，強調公共服務以顧客為導向，將市民需求作為行政機關提供服務的指南；英國政府頒佈的《市民憲章》（Citizen's Charter），強調給予市民完善的服務，並注意到不同類別市民的特殊需求；馬來西亞政府提出的《顧客憲章》（Client's Charter）及ISO9000計劃，強調有效的政府所提供的服務品質不能低於私人企業所提供的；而鄰埠香港也提出類似英國《市民憲章》的“服務承諾”（Performance Pledge）等。由此可以看到顧客導向是公共服務發展的大方向。

二、服務品質

顧客導向就是以顧客的需求作為發展公共服務的指南，也就是要向顧客提供優質的服務，滿足顧客的需求。在這簡單直接的解釋中存在兩個問題，其一就是何謂優質的服務？另一就是什麼水平的服務才能滿足顧客的需求。

首先，根據品質管理學家V. A. Zeithaml, A. Parasuraman 和L. Berry等人採用焦點小組形式訪問了接近二千名顧客（這些被訪者是代表廣泛的服務機構及這些機構的服務消費者）的結果顯示¹，影響服務質素的因素主要有：可接近性、保證度、溝通、能幹、符合、謙恭、缺陷、耐用性、關懷度、仁慈度、表現、可靠度、反應度、安全性、可見度。其中“可靠度”、“反應度”、“保證度”、“關懷度”、和“可見度”是影響服務最重要的五個方面：

1. **可靠度**：指機構提供可靠及兌現承諾的服務的能力。
2. **保證度**：工作人員應是禮待及關心顧客、並具備豐富的專業知識。
3. **關懷度**：指工作人員給予顧客的關心和照顧。
4. **反應度**：指工作人員樂於協助顧客，並為顧客提供即時服務的意願和準備。
5. **可見度**：指機構可見得到之設施、出版的刊物、以及工作人員的儀容等。

因此，提供服務的機構必須注意以上足以影響服務質素的因素，尤其是最重要的五個方面，以顧客的要求作為標準，以適當的設備，具專業知識、友善並樂於協助顧客的工作人員提供可靠及兌現承諾的優質服務。

同時，有關資料又顯示，對顧客而言最重要的因素以“可靠度”為首位，通常指顧客會依據過去該產品和服務之特徵而形成對它們的期望，也就是認為未來的服務亦會獲得同樣的質素；倘若有太多的“差異”出現在產品製造或服務提供的過程當中，則顧客便會覺得質素問題的存在，因而管理階層要制訂標準及規格，以防出現令服務質素低降的問題。顧客這種以比較來衡量品質的心態，可帶出機構如何去滿足顧客的需求這個問題。首先，機構必須以過去的產品和服務標準為基礎，不斷改善品質，滿足顧客。其次由於現實中並非只有一家機構向顧客提供所需的產品和服務，因而存在

1. V. A. Zeithaml, A. Parasuraman & L. Barry, *Delivering Quality Services*, New York Free Press, 1990, 第27頁，轉引自《在服務機構推行全面優質管理》，梁偉康與陳洪濤著，香港集賢社出版，1995，第163頁至第165頁。

機構與機構之間的比較，甚至國與國之間的比較。因此，機構除了要不斷保持服務的水準外，還要在不斷改善品質的基礎上最終達至或超過國際公認標準。

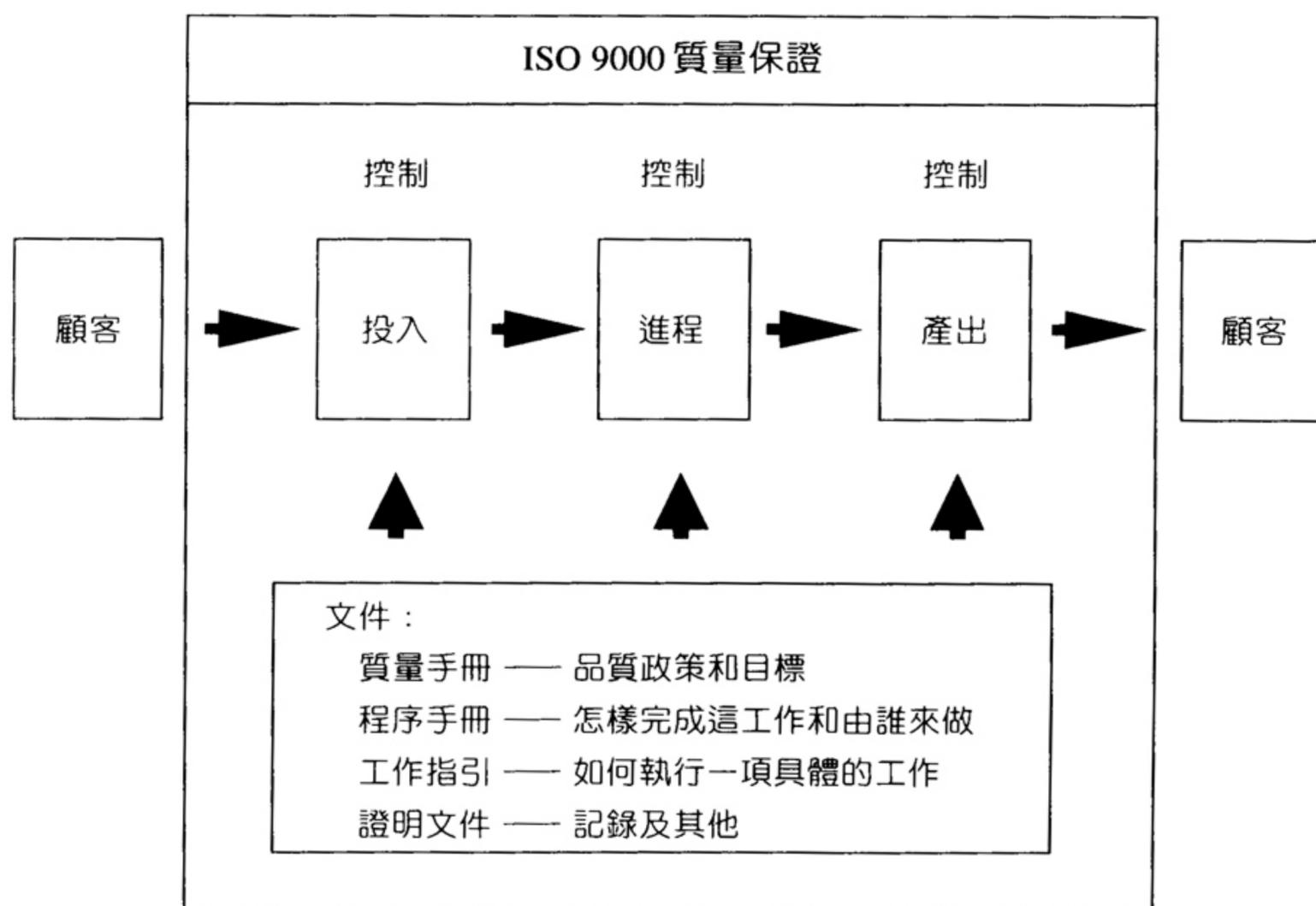
三、ISO 9000 品質標準及馬來西亞政府的推行經驗

1. ISO 9000 品質標準的基本概念、組成及可帶來的效益²

ISO9000 系列標準是國際標準化組織（International Organization for Standardization）在1987年頒布的一個規範性和依據性文件。它規範了組織為滿足顧客需求而建立的產品 / 服務品質管理及保證系統的基本組成元素；目的是為保證服務在第一次便符合顧客要求，減少不合格的產品或服務所造成的浪費，從而改善成本結構，提高效益。ISO9000是一個顧客導向的系統，它強調的是：

1. 事前預防而不是事後補錯；
2. 不斷複核及改正重要的流程環節；
3. 所有工作都是以政策及程序文件作為基礎；
4. 保存有關品質記錄作為採取必需行動的依據。

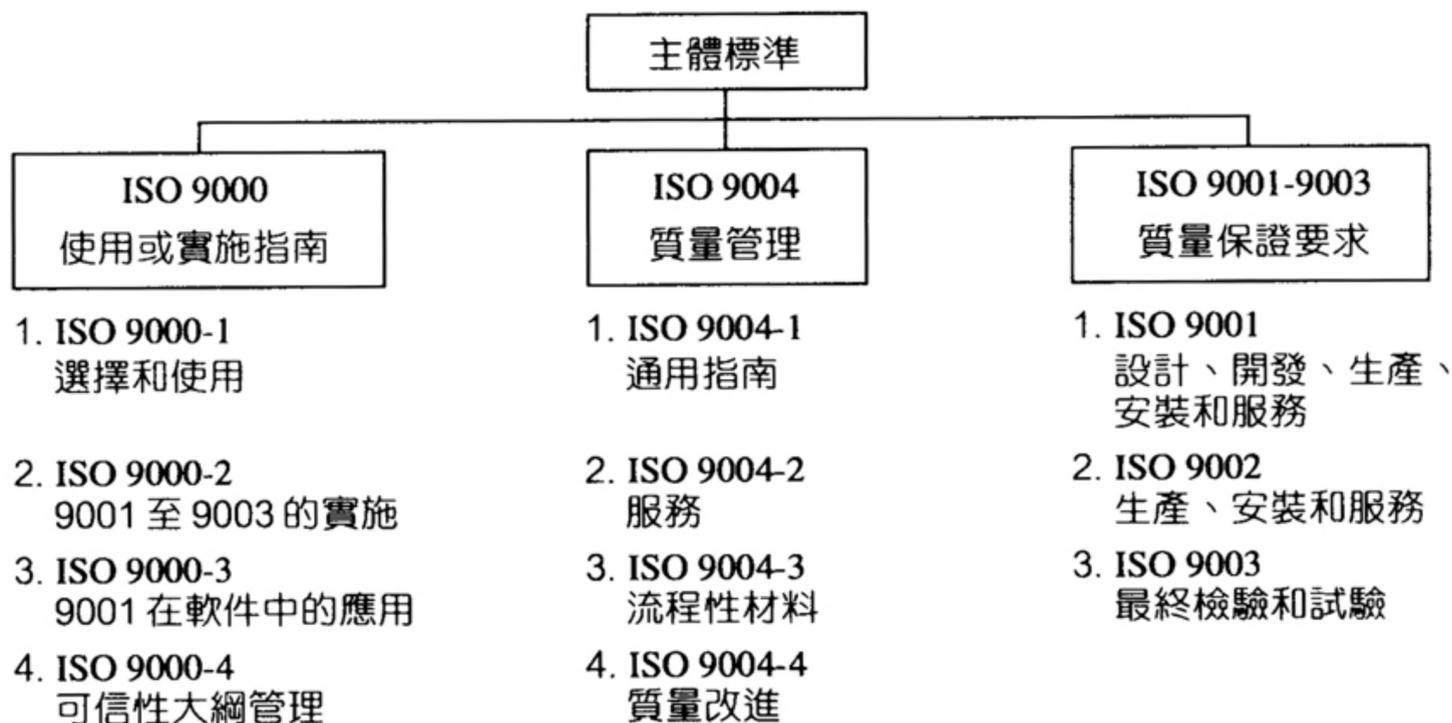
如下圖，ISO9000品質標準系統整個流程是由顧客作開端，透過制訂一系列的規範性文件，如品質手冊、程序手冊、工作指引及證明文件來規範每個程序的過程，同時對每個程序進行控制及保證其正確性，從而生產能滿足顧客需求的產品或服務。



2. 《邁向卓越的馬來西亞政府——ISO9000的應用》(The Civil Service of Malaysia –Towards Excellence Through ISO9000)，馬來西亞行政現代化暨管理計劃組 (Malaysia Administrative Modernisation and Management Planning Unit) ，第11頁至第17頁。

ISO9000 主體標準的組成

如下圖所示ISO9000系列的主體標準是由五份獨立而相關的文件組成。



ISO9000及ISO9004為指引，ISO9000是ISO9001、ISO9002、ISO9003三份品質保證要求的選擇及使用指引，ISO9004則是機構發展品質系統的指引。而ISO9001、ISO9002、ISO9003是適用於不同範圍的品質保證要求，ISO9001適用於設計、發展、生產、安裝及服務，ISO9002適用於生產、安裝及服務，ISO9003適用於最後檢驗及試驗的範圍。雖然這三套的品質保證要求規範的範圍有所不同，但正如下圖所示，他們之間對各元素的要求，只有在設計、控制、採購、工作程序控制及服務上存在分別。

ISO 9001、ISO 9002、ISO 9003 標準系列的各項元素				
元 素	說 明	各系列所涵蓋的條款		
		ISO 9001	ISO 9002	ISO 9003
1	管理責任	✓	✓	✓
2	品質系統	✓	✓	✓
3	合約檢討	✓	✓	✓
4	設計控制	✓		
5	文件控制	✓	✓	✓
6	採 購	✓	✓	
7	顧客供給物料控制	✓	✓	✓
8	產品識別及追索	✓	✓	✓
9	工作程序控制	✓	✓	
10	檢驗與測試	✓	✓	✓
11	檢查、量度和測試儀器之控制	✓	✓	✓
12	檢驗與測試的狀況	✓	✓	✓

元 素	說 明	各系列所涵蓋的條款		
		ISO 9001	ISO 9002	ISO 9003
13	不及格品的控制	✓	✓	✓
14	糾正及預防措施	✓	✓	✓
15	處理、貯藏、包裝、保存和遞送	✓	✓	✓
16	品質記錄的控制	✓	✓	✓
17	內部品質系統審核	✓	✓	✓
18	訓 練	✓	✓	✓
19	服 務	✓	✓	
20	統計學的採用	✓	✓	✓

推行ISO 9000 可帶來的效益

ISO9000是通過對每個程序進行控制以達到預期目的，機構若能達到以上的各項要求，將取得以下效益：

1. ISO9000品質標準要求預先計劃工作，制定一套包括品質手冊、程序手冊、工作指引等的結構性的文件。這一系列的文件為員工提供了控制與操作的方法，減輕了管理階層的工作，而且預期工作人員按照這些既定的程序辦事便能保證正確的結果，機構的績效亦可得到改善。
2. ISO9000品質標準要求系統的使用者必須維持有關品質的文件記錄，這樣，透過系統便可偵察偏差的出現及其產生的原因，從而採取糾正行動。
3. 通過收集，分析及檢討有關質量記錄的數據，對過程、產品或服務的表現作出評估，從而改善機構的績效及保證顧客滿意程度。

II. 馬來西亞政府推行 ISO 9000 品質管理系統的經驗³

馬來西亞政府於96年開始推行ISO9000品質管理系統計劃，整個計劃分為兩個階段，第一個階段計劃在2000年所有中央及地方的一千多個公共部門至少有一個核心流程取得ISO9000認證。並以這階段所取得的知識及經驗作為基礎以開展第二階段的全面認證。

馬來西亞政府的整個計劃將歷時四年，根據有關資料，計劃推行期間曾遇到一些問題，現就發生的問題介紹及提出推行計劃所必須注意的地方。

首先是管理上的共識。管理上的共識是推行的必要條件，否則必然失敗。一方面，管理層必須積極參與，提供各種資源及進行審查評估，預防及更正錯誤的發生。而且ISO9000的應用牽涉到公共部門組織文化及工作方式的轉變，管理方式也

3. 《ISO9000品質系統的建立》(Building Quality System Through ISO9000), Ms. Musalmiah Hj. Asli, 第十七屆東方地區公共行政組織全體會議及研究會(The Seventeenth General Assembly and Conference of eastern Regional Organization for Public Administration), 1997.

必須相應地作出配合，所以管理層必須具備相應的知識及推行的技巧才能在管理方式上作出配合，使部門整體運作上符合ISO 9000的要求。另一方面，其他工作人員的積極參與也同樣重要，他們不僅要按ISO 9000的工作指引工作而且要對不斷完善工作提出意見，因此各工作人員也需對系統有正確的認識及建立優質服務的文化，才可確保機構的良好運作。

第二是ISO 9000系列標準在公共部門應用的解釋。ISO 9000系列標準雖然適用於製造業及服務業、顧客導向及產品導向的環境下，但ISO 9000最初不竟是以製造業及產品導向的環境而設計，因此在服務業尤其是公共部門應用時有必要對一些概念、定義作出解釋，從而使各公共部門對ISO 9000有更清晰的理解。

第三是對ISO 9000作用的正確理解。在開展ISO 9000的應用工作中，所有人員必須認清ISO 9000所能做到的及不能做到的。品質保證證書的取得只是證明品質管理系統的存在，並不代表提供的服務必然符合顧客的要求，它還有賴機構管理層及員工具有顧客導向的思想，並在機構本身的有效管理與ISO 9000品質管理系統的互相配合之下，才能提供良好的服務。除此之外，ISO 9000所規定的要求只是保證服務品質的起碼要求，並非最終的目標，機構本身仍需要不斷改進服務品質。

第四就是品質系統所需的文件製作。要落實ISO 9000的各項標準及取得認證，必須建立一系列的文件系統來進行管理及控制。包括品質手冊、程序手冊、工作指引及作為品質活動證據的記錄。編寫手冊之前，必須對各流程進行分析及合理化，才能進行手冊編寫。因為手冊編寫後如有關流程有改動，便會引致手冊的重新編寫，造成大量的工作重複。同時，編寫手冊的人員需要有相當的技巧。

為了解決以上的問題，馬來西亞政府採取了一系列的措施：通過參考澳洲及英國的經驗，擬定了一份行政指導性的文件，把ISO 9000的目的、概念、原則及在公共部門推行的指引逐一系列明解釋，以明確推行ISO 9000的作用、各部門的責任及推行的步驟。向管理層、各工作ISO 9000的專責代表，以領導計劃的推行及處理由於各方面的轉變所產生的問題，確保計劃的順利推行。

綜合以上馬來西亞推行ISO 9000計劃的經驗，如政府部門要推行ISO 9000計劃，管理層對ISO 9000的認識及支持、各工作人員的配合，建立顧客導向的優質服務文化是整個計劃的首要條件及關鍵。馬來西亞政府早在89年就開始推行優良工作文化運動，為顧客導向的服務文化在政府的建立打下基礎，到推行ISO 9000時在服務文化及人員的相關技術適應性方面都有一定基礎，雖然遇到問題，仍可在短期內解決。在澳門公共行政內顧客導向的服務文化只處於初級的發展階段、仍相對薄弱，因此，參考以上提及的一些國家和地區的經驗，在澳門公共行政內先推行“服務承諾”以建立顧客導向的服務文化是比較適合。

四、“服務承諾”及其品質管理系統

1. “服務承諾”的背景

1992年英國政府為了提高行政的整體質素，使公共服務的效果比服務對象所期望的還要好，開始推行“市民憲章”計劃。市民憲章標榜四項主題：（1）提升

服務品質；（2）享用服務時有更多的選擇機會；（3）人民可以要求知曉服務的標準，（4）確保經費運用的適當性。⁴

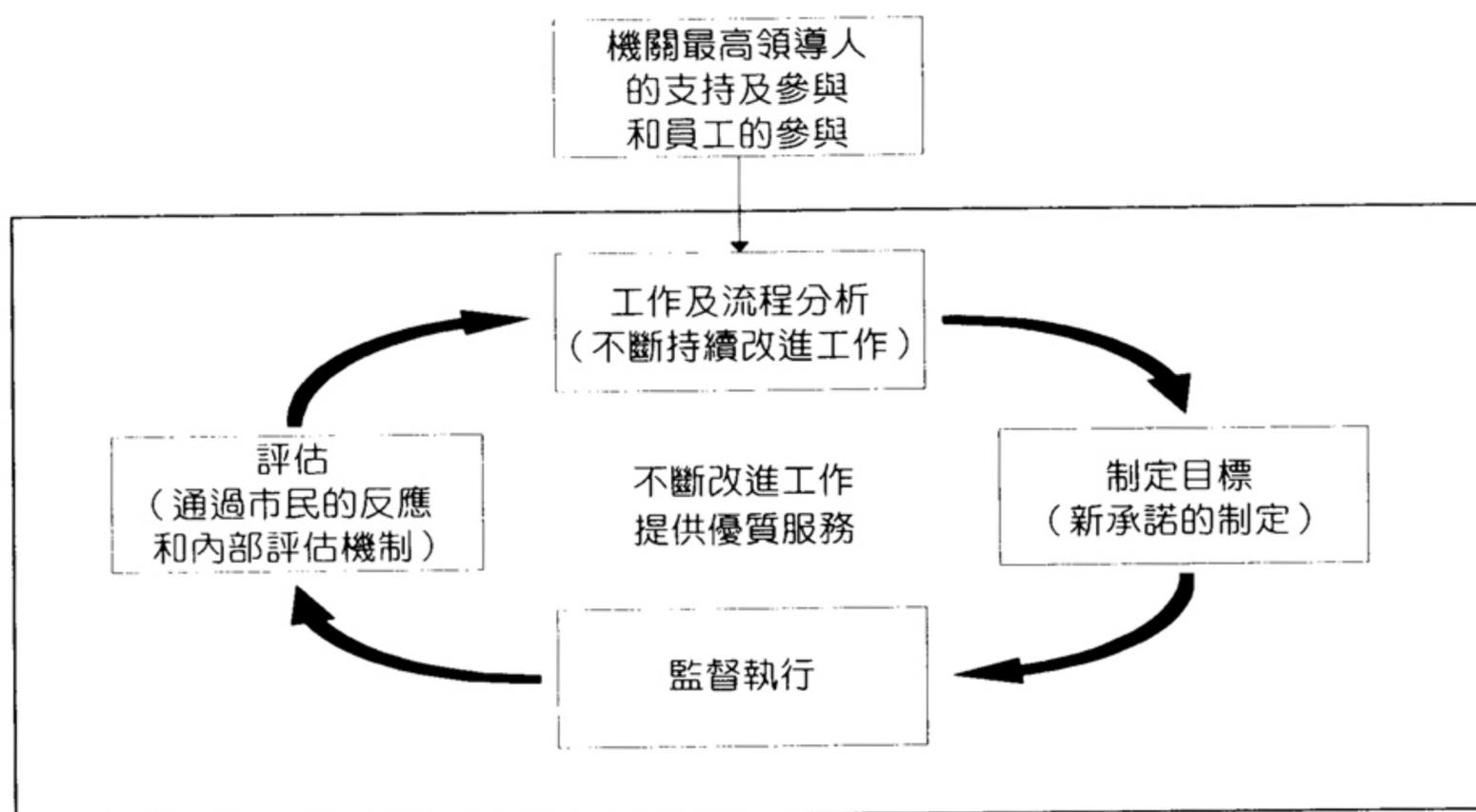
計劃推行後，各個涉及到民生領域的行政機構（如衛生、教育、英國鐵路、住房、道路等）均發布了他們自己的憲章。例如，《英國鐵路市民憲章》，對每條鐵路路線都訂定了準時的和可靠的目標。教育部門發布的《父母憲章》，規定要為家長們提供更好的信息，以幫助他們對孩子的教育問題作出決定。衛生部門發布的《病人憲章》，規定了病人等待住院的最長時間等。

隨後，歐洲及亞洲的一些國家都先後採用了類似的制度，如法國的“公共服務憲章”、比利時的“公共服務使用憲章”、葡國的“品質憲章”、中國的“服務承諾”、馬來西亞的“顧客憲章”及香港的“服務承諾”。

II. “服務承諾”及其品質管理系統

簡單來說，“服務承諾”是在管理階層帶領下及屬下工作人員的參與下，為滿足顧客的需求而訂定的書面承諾。它使顧客在接受服務前已清楚知道他們將會得到的服務水平，從而監察和評估政府部門所提供的服務品質，促使政府部門不斷改進完善服務⁵。同時“服務承諾”把企業服務顧客的態度、要求帶進公共行政部門，把政府服務的使用者當作顧客，以“優質服務—我們承諾”服務市民。

為了達到以上目標，部門必須分析現行的工作程序、作出改善、釐定標準、接受意見、進行評估並加以跟進，因此，“服務承諾”不僅是一紙承諾，而是一個如下圖所示的以不斷改進工作、共創優質服務為目的、包涵工作及流程分析、制定工作目標、監督執行、評估成效等環節的管理系統。



4. 《市民憲章——提高標準》(The Citizen's Charter—Raising the Standard, presented to Parliament by the Prime Minister), 1992。

5. 《邁向卓越的馬來西亞政府——ISO9000的應用》(The Civil Service of Malaysia—Towards Excellence Through ISO9000)，馬來西亞行政現代化暨管理計劃組 (Malaysia Administrative Modernisation and Management Planning Unit), p.89–p.101.

III. “服務承諾”的作用

“服務承諾”系統也是一個顧客導向的品質管理系統，強調顧客的意見、滿足顧客的需求，此計劃的推行可改善市民與政府之間的關係及提高市民對政府的滿意程度。其強調管理層及工作人員共同參與，根據顧客的意見制定目標（承諾），一方面為管理層評估工作人員的表現及為工作人員工作提供明確的目標，另一方面能提高工作人員的責任感及認識顧客導向的服務文化，為公共部門建立顧客導向的服務文化打下穩健的基礎。各國推行此計劃後都取得明顯的效益，現以鄰埠香港的成效為例作介紹。

香港政府自92年開始推行此計劃，直至98年末，有50個直接向市民提供服務及12個向政府內部各部門提供服務的部門參加此計劃。根據香港政府最近發表了一份有關計劃的評估資料，結果顯示，超過八成的市民滿意政府部門以承諾為標準的表現及政府部門回應市民的意見，並覺得“服務承諾”是有用的，另外超過六成的市民覺得“服務承諾”對政府部門改善服務質素幫助很大。同時，結果亦顯示，有接近九成已推行此計劃的政府部門認為：此計劃能提供有效管理工作人員的標準，七成以上的政府部門認為此計劃對部門日常運作的管理、工作人員認識顧客導向提供服務的概念及管理政府部門與顧客的關係等方面均是有效的。

結 論

總結以上所述，顧客導向已是公共服務發展的大方向，必須為顧客 / 市民提供品質優良的服務，使顧客滿意，ISO9000與服務承諾是兩個同以顧客導向作為指導思想的，但側重點及要求不同的品質管理系統。ISO9000是強調利用各個文件對每個流程的控制及第一次就為顧客提供符合標準的服務，而服務承諾則強調管理層工作人員及顧客的參與及不斷改善服務。根據馬來西亞的經驗，顧客導向服務文化的建立及管理上的共識是推行ISO9000的關鍵，從澳門公共行政現時的情況看，顧客導向的服務文化只處於初級的發展階段、仍相對薄弱，推行ISO9000的基礎不穩，而且，根據國際標準化組織近期的資料，正在修訂ISO9000品質標準，並將於2000年出版，將更強調顧客的參與及其滿意程度和不斷改進，即“服務承諾”所強調的也將在ISO2000年版中加以強調。因此，對澳門公共行政而言，首先推行“服務承諾”制度是比較適合的，一方面可以現時的服務為基礎來進行改善，另一方面在機關與市民的共同參與下制定新的服務標準，提高顧客 / 用者的滿意程度和工作人員的責任感，從而使市民和公共行政工作人員能共同參與，為建立一個以顧客為導向，向市民提供優質服務的澳門政府作出努力。

參考書目

1. 《服務市民》，1995，《服務承諾計劃》，1998，香港政府。
2. 《改革政府——企業精神如何改革着公營部門》，戴維·奧斯本（David Osborne）與特德·蓋布勒（Ted Gaebler）著，1996，上海譯文出版社。
3. 《ISO9000系列叢書》，林漢川主編，1996，廣東人民出版社。
4. 《顧客至上》（Putting Customers First'99），國家績效評估（National Performance Review），美國政府。

