

# 澳門公共服務績效評估方法探討

蕭楊輝\*、蘇憬睿\*\*、陳嬌\*\*\*

## 一、前言

自澳門回歸後，特區政府一直希望可以提升政府的行政效率，也希望公共政策能更滿足本澳居民的需求，因此，政府都有在不斷的推出新舉措來實現這些目標。自2000年開始，行政法務司司長第1/2000號和第13/2000號批示明確規定“以民為本”為公共行政運作的綱領<sup>1</sup>；並於2001年開始大力鼓勵各政府部門進行ISO 9000品質管理認證<sup>2</sup>，目前不少政府部門都已通過ISO 9000認證，透過該機制可以有效的提升機構的績效及問責性<sup>3</sup>；2001年，特區政府更明確表示透過盡快處理市民投訴、簡化行政程序及提供有效溝通管道等方式，來加強澳門市民與特區政府的聯繫<sup>4</sup>；隨後，特區政府便開始在每個具備對外服務功能的政府部門引入服務承諾制度，但在推行這一制度的過程中，公務員消極的組織文化卻引發了一些問題<sup>5</sup>；在2007年，特區政府更開始引入一系列的公共行政改革，而這系列改革措施都符合新公共行政管理，從而看出澳門政府一直都在積極地提升官員的問責性、加強政府行政效率，以及增加施政的透明度。

---

\* 澳門大學政府與行政學系。

\*\* 北京大學政府管理學院。

\*\*\* 澳門大學政府與行政學系。

1. 吳紹宏：《澳門特區政府45個公共部門提供的公共服務的市民滿意度調查—地球物理暨氣象局》，澳門特別行政區政府，2009年。
2. Silva Chan, F.R. (2005). *The Policy Address for the Fiscal Year 2005: Area of the Administration and Justice*. Macau: Macau SAR Government.
3. 高炳坤：“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”，《澳門公共行政雜誌》第44期，1999年，第589-597頁。
4. 林明基：“澳門公共行政改革的挑戰和策略”，《澳門公共行政雜誌》第68期，2005年，第413-433頁。
5. 林明基：“澳門公共行政改革的挑戰和策略”，《澳門公共行政雜誌》第68期，2005年，第413-433頁。

在2010年第三屆特區政府的第一份施政報告裡，特區政府亦明確提出“陽光政府”及“科學施政”的概念。<sup>6</sup>緊接著在2011年，特首在其施政報告中進一步將“落實科學施政，規劃發展藍圖”作為施政目標，這也顯示了特區政府實現陽光政府的決心。為實現這些目標，特區政府也做出了許多行政結構的調整，例如，設立了政府發言人機制、成立“政策研究室籌備辦公室”、以及成立由行政長官領導的“突發事件應對委員會”等。在2012年，特區政府繼續從廣大居民的利益和需要出發，秉持“以人為本”的施政理念，落實政策諮詢機制，並全面實施《公共政策諮詢規範性指引》文件；與此同時，第三屆政府表明自2012年開始，《施政報告》中會以表列形式向公眾說明該年度的施政重點。這不僅成為加強施政透明度的突破性舉措，還逐漸採用以政策為導向的目標管理模式推行政務。<sup>7</sup>在2013年，特區政府為了堅持“科學施政”理念，貫徹科學決策，增加施政透明度，因此“建立政府績效治理制度”被列為該年度施政重點。<sup>8</sup>在2014年，特區政府實施了政策執行情況季度報告制度；啟動了領導官員績效評審制度，強調與“官員問責”相結合；通過績效管理、領導官員評審和官員問責三個不同層面的評價制度，以實現政府接受監督、自我監督和自我完善的過程。<sup>9</sup>

因此，容易發現在過去十多年間，特區政府的施政方針大都以“民”為根本出發點，通過民意了解如何可以有效的提升政府的工作效率，並以此來確定更符合市民需求的政策。儘管整個公共行政改革過程中仍然存在不盡人意的地方，但總體而言，這些改革措施都是朝著最理想的方向在靠近，只是現在處於磨合階段，政府、社會、公職體系仍在探索其在改革過程中的角色。在行政改革的過程中會常常談到“新公共管理”（New Public Management），而“服務承諾”（Performance Pledge）及“使用者滿意度調查”卻是“新公共管理”

---

6. 《二零一零年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府，2009年。

7. 《二零一二年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府，2011年。

8. 《二零一三年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府，2012年。

9. 《二零一四年財政年度施政報告》，澳門特別行政區政府，2013年。

中提升政府效率最具體的方法。<sup>10</sup>“新公共服務”中強調的關鍵因素之一便是如何有效的引導公民參與政策決策，因此向澳門居民採納其對公共服務的意見便相當重要。

過去特區政府在收集居民對公共服務的滿意度時，各公共部門根據指引，自行進行“使用者滿意度調查”，最後得出研究報告供公眾閱覽。故特區政府各公共部門都在一直致力於優化公共服務，並積極落實2000年行政法務司司長第13/2000號批示之精神<sup>11</sup>，優化行政程序和完善建議、投訴和異議的處理機制。<sup>12</sup>如身份證明局（滿意度調查）、旅遊局（公眾滿意度調查）皆有推行服務承諾制度、保安部隊（滿意度問卷調查）、地球物理暨氣象局（居民滿意度調查報告）、房屋局（市民滿意度調查）、法務局（登記公證服務滿意程度意見調查）、郵政局（郵政服務市民滿意度調查）、土地工務運輸局（市民滿意度調查）等政府部門在近些年均有針對市民開展公共服務滿意度調查工作。

上述滿意度調查的問卷設計基本都是圍繞有關部門環境上的表現感知、員工服務、環境設備、運作流程、服務效果及整體評價等方面。有一部份公共部門的滿意度調查，如土地工務運輸局市民滿意度調查，是使用PZB作為調查設計框架<sup>13</sup>；而大多數公共部門，如司法警

10. Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford, USA: Basil Blackwell.

11. 按照第13/2000號行政法務司司長批示精神，公共部門及公共機構處理各項建議、投訴和異議的主要目的是希望及時處理與市民息息相關的公共服務問題，滿足市民的需求；以及希望透過分析服務使用者的意見，令公共部門及公共機構採取適當的相應措施，不斷改善部門運作，提高服務素質。參見[http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.safp.gov.mo%2Fsafptc%2Fdownload%2FWCM\\_003151&ei=5yWcVKjgIsH18AWv6oC4Bg&usg=AFQjCNHUtmeEvtEdkXk8hgfm\\_5gW\\_twXKVA&sig2=HO0CcuQrTA2-AOcJJ7j7Eg](http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0CC8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.safp.gov.mo%2Fsafptc%2Fdownload%2FWCM_003151&ei=5yWcVKjgIsH18AWv6oC4Bg&usg=AFQjCNHUtmeEvtEdkXk8hgfm_5gW_twXKVA&sig2=HO0CcuQrTA2-AOcJJ7j7Eg)

12. 澳門特別行政區：《優化公共服務—專題網頁》，參見澳門特別行政區網頁：<http://app.gov.mo/cms/view?area=qs>

13. Parasurman, A., Valarie A. Zeithaml, and Leonard L. Berry (1984). A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research. *Journal of Marketing*, 49(Fall), 84-106.

察局服務滿意度調查等，則以SERVQUAL作為框架<sup>14</sup>；還有一些部門沒有列明其所採用的研究方法及框架，但大部份問卷項目都可歸納到或接近於SERVQUAL的五個維度。在調查的抽樣方法方面，主要是採用簡單隨機抽樣的電話訪問調查法（Telephone Interview with Simple Random Sampling）和在該部門提供服務或辦公的地點進行攔截式面訪調查法（On-Site-Intercept and Face-to-Face Interview）。

綜合過往公共部門所做的公共服務滿意度評測調查，可以觀察到以下幾個特點：

1. 滿意度調查工作由各部門分別獨自完成，缺乏部門間的溝通合作，難以在各部門之間進行統一或橫向的比較；
2. 僅使用電話訪問或攔截式面訪單一種調查方法，未能將各調查方法的優劣進行比較論證；
3. 除了小部份部門不使用SERVQUAL之外，大部份部門的問卷項目都傾向於接近SERVQUAL中的五個維度設計問卷。其實現在都有不少的服務質素模型，包括交易性滿意度（Transaction-based Satisfaction）和累積性滿意度（Cumulative Satisfaction），不同量度工具會衍生不同的維度，但過去卻缺乏檢視服務質素的因素結構，而此檢視工作可以使服務質素研究有序發展下去；
4. 同時過去也較少有相關研究通過建構公共服務滿意模型來指出甚麼因素可能會影響公共服務的評價（或滿意度）。

## 二、新公共管理和新公共服務

新公共管理（New Public Management, NPM）強調以市場為基礎，主張通過把私人企業的管理手法引入政府部門，藉以建立“企業型政府”（Entrepreneurial Government）來提升公共服務質量及效率。<sup>15</sup> 企業的服務對象是顧客，因此滿足顧客的要求、令他們滿

---

14. SERVQUAL(Parasuraman, Zeithaml, & Berry, 1988)

15. Basu, R. (2004). *Public Administration: Concepts And Theories*. Sterling Publishers Pvt. Ltd, pp. 49-50.

意是其服務的宗旨。新公共管理主張把公共服務的使用者，即市民（Citizens）視為“顧客”（Customers），服務注重的是令顧客滿意，故供應者應該以盡量滿足顧客的要求為目標，顧客滿意度調查便成為了決定服務質量優劣的重要指標。<sup>16</sup> 針對傳統官僚模式在回應“顧客”方面的各種陋習，新公共管理提倡以下幾點改造政府的原則，包括引入以合約（Contract-based）為基礎的市場競爭制度、強調私人企業的管理手法（Managerial Approach）、重視紀律與資源運用的效率（Efficiency）、下放權力（Decentralization）從而提升管理人員回應顧客（Customer Responsiveness）的能力、明確界定服務的績效標準（Standard）與測量方法（Measurement）、加強對產出（Output）的控制等。<sup>17</sup> 由於過去政府較為缺乏客觀的測量指標，導致不少新公共管理的原則不可能有效落實，故此績效標準與測量是各項原則中的重中之重。<sup>18</sup>

以此作為出發點，新公共管理倡導國家之一的英國在1991年，便提出“公民憲章”（Citizen's Charters），即把公共服務的內容、標準及責任具體地用憲章的形式公佈，讓公民能夠以此對公共服務進行監察，達到改善服務質量及提高問責性的目的。<sup>19</sup> 公民憲章的確立標誌著公共服務內容契約化（Contractualisation）的開始。<sup>20</sup> 其後，這種趨勢蔓延至世界其他國家及地區，並以各種形式呈現。當中較為港澳人士熟悉的是最初由前香港總督彭定康（Christopher Patten）在1992年的施政方針時提出服務承諾計劃，其實服務承諾與“公民憲章”相似，此計劃希望透過清楚界定公共服務的內容、標準及其測量

---

16. Drewry, G. (2005). Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

17. Christensen, M. & Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review*, 10, 71-83.

18. Christensen, M. & Yoshimi, H. (2003). Public Sector Performance Reporting: New Public Management and Contingency Theory Insights. *Government Auditing Review*, 10, 71-83.

19. Drewry, G. (2005). Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

20. Drewry, G. (2005). Citizen's Charters: Service Quality Chameleons. *Public Management Review*, 7(3), 321-340.

的方法，從而構建“以客為本”、“回應顧客”的公共服務文化，提升服務質量。<sup>21</sup>

到了近代，在公共管理理論發展中，也有新的理論對新公共管理進行批判，例如新公共服務理論批判新公共管理將政府的職責放在“划槳”或“掌舵”上，主張新公共服務的學者認為當今政府不再僅僅是處於控制地位的掌舵者，同時也是重要的參與者，公共管理的本質是服務，政府或公務員的首要任務是幫助公民明確表達並實現他們的公共利益，而不是去控制或駕馭社會。<sup>22</sup> 新公共服務理論認為政府與公民的關係不同於企業與顧客的關係，政府服務的對象是全體公民，顧客的需求有先後之分、利益有長期和短期之分，而對於公民，政府必須關注其需要和利益，要以公平和公正為原則為他們提供服務，因此沒有先後之分，政府要關注的是全體公民的公共利益。新公共服務理論的核心價值理念是追求公共利益，公共利益是一種共同的事業，源於公共對共同價值準則的對話協商，關鍵是所有的公民能夠參與其中，只有當公民參與其中，對公共利益的關注程度就會超過對自身利益的關注，當他們能夠根據公共利益去行動時，社會的廣泛利益才能統一起來，最終惠及每個人的利益。<sup>23</sup> 所以第三屆特區政府不斷引入新機制，以便澳門居民可以更有效向特區政府進行監察和參與公共服務發展。

總的來說，新公共管理和新公共服務理論都強調將“以客為本”的管理文化帶入公共部門，而最有效的方法是透過建立客觀的績效標準及測量指標，讓服務供應者能依此提供服務，同時令使用者能夠清晰地瞭解公共服務的內涵，並對其優劣作出評價，而最終，服務的好壞還是取決於市民的滿意程度。<sup>24</sup> 其實公共行政的理論發展和績效評

---

21. Lui, K.M. (1993). Reflections on Responsive Public Administration in Hong Kong: The Citizen's Charter, Performance Pledges and Beyond. *Asian Journal of Public Administration*, 15 (2), 201-224.

22. Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

23. Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

24. Chai, N. (2009). *Sustainability Performance Evaluation System in Government: A Balanced Scorecard Approach Towards Sustainable Development*. Springer, pp. 26-28.

估關係十分密切，例如績效評估在政府的角色便會受到相關概念的政府角色、實現政策目的機制、採取組織結構、以及行政官員和公務員的假定動機基礎，詳細內容如表1。

表1 相關概念觀點比較

相關概念觀點	傳統公共行政	新公共管理	新公共服務
政府角色	划槳（設計和執行政策，這些政策集中關注的是在政治上加以界定的單一目標）	掌舵（充當釋放市場力量的催化劑）	服務（對公民和社區團體之間的利益進行協商和協調，進而創建共同的價值觀）
實現政策目的機制	通過現存的政府機構來實施項目	創建一些機構和激勵結構進而通過私人機構和非營利機構來實現政策目標	建立公共機構、非營利機構和私人機構的聯盟，以滿足彼此都認同的需要
採取組織結構	官僚組織，其特徵是機構內部自上而下的權威以及對當事人進行的控制或管制	分權的公共組織，其機構內部仍然保持對當事人基本的控制	合作性結構，它們在內部和外部都共同享有領導權
行政官員和公務員的假定動機基礎	薪金和收益，文官制度保護	企業家精神，縮小政府規模的理念	公共服務，為社會做貢獻的願望

資料來源：登哈特：《新公共服務：服務，而不是掌舵》，2004年，第25-26頁。

不少地區都會隨著公共管理理論的發展而不斷調整其公共服務滿意度調查的理論和運作模式，例如中國大陸自20世紀90年代以來，便廣泛開展了地方政府績效評估活動，如目標責任制考核、公民評議政府、行政效能評估等，並形成了各具特色的地方政府績效評估模式，主要的代表有四個：目標責任制的典範—青島模式；綜合性的效能建

設—福建模式；公民導向的實踐—杭州模式；協力廠商評價政府績效的開端—甘肅模式。<sup>25</sup>

### 三、滿意度調查比較

使用者滿意度指的是對服務可感知的效果（或結果）與期望值比較後，顧客形成的愉悅或失望的狀態。<sup>26</sup> 通過使用者滿意度調查，公共部門可以找出與服務使用者滿意或不滿意服務有關的直接因素，對收集的數據進行統計分析，可以進一步改進公共部門的服務。由於使用者滿意度多是主觀評價，因而需要與客觀指標互相補充，彌補各自不足之處。若單以客觀指標來處理“服務承諾”會衍生兩個問題：（一）相關部門可能會調整“服務承諾”中指標的要求水準，從而令相關部門易於達到指標的要求<sup>27</sup>；（二）使用者滿意度並不是固定的，隨著社會開放程度提高，市民的教育水準不斷提升，以及澳門政府的資源越來越充足的情況下，市民對政府的期望也會越來越高（Inflated Expectation），倒過來說，如果政府服務質素（Service Quality, ServQual）未能跟上市民期望，這便會降低市民的滿意度。因此使用者滿意度調查可補充“客觀指標”不足之處。值得注意的是滿意程度和評價程度的概念較相關，評價政府部門的服務可從兩方面入手—宏觀評價準則和專項（微觀）評價準則，而宏觀評價又可以用單一項目的總體評價和多元項目量表來量度，但是不同準則卻會帶來不同影響，所以值得以不同評價準則來進行。

在學術研究中，由Parasuraman、Zeithaml和Leonard（PZL）於20世紀80年代提出從多維度並從使用者層面研究服務質素（SERVQUAL），因而學術界推出了公共服務的服務質量測度模

25. 藍志勇與胡稅根：“中國政府績效評估：理論與實踐”，《政治學研究》2008年3卷，2008年，第106-115頁。

26. Cardozo, R. (1965). An Experimental Study of Customer Effort, Expectation, and Satisfaction. *Journal of Marketing Research*, 2(3), 244-244.

27. 林明基：“澳門公共行政改革的挑戰和策略”，《澳門公共行政雜誌》第68期，2005年，第413-433頁。

型，該量表雖然飽受爭議，但仍然被眾多學者所使用，也是至今使用最為廣泛的度量服務質量的方法。<sup>28</sup> 如前文所述，澳門的公共部門在進行滿意度調查時也較多採用SERVQUAL的模式建立設計框架。SERVQUAL通過衡量顧客服務預期與服務感知的差值，以此來測度服務質量，如果後者大於前者，服務使用者才會認為服務質量是令人滿意的。政府通過研究服務質素可以多維度分析部門的服務質素，以便改進。根據PZL方法，使用者對服務質素的感知可分成五個維度<sup>29</sup>：

1. 可靠性 (Reliability)：代表可靠地、正確地執行已承諾的服務的能力；

2. 響應性 (Responsiveness)：代表協助顧客與迅速提供服務之意願；

3. 確實性 (Assurance)：代表員工的知識、禮貌，以及傳達信任與信心的能力；

4. 移情性 (Empathy)：代表提供顧客個人化關心之能力；

5. 有形性 (Tangibility)：代表實際的設施、設備、員工，以及外在溝通資料。

可靠性指可以準確、有效地提供服務承諾的能力。可靠的服務行動是服務使用者所希望的，因為它是以相同的方式提供服務，並強調無差錯地準時完成。工作人員有良好的服務意願，能即時的提供有效的服務，並能夠按照其所作出的承諾在規定的時間內解決使用者的問題。響應性指服務人員是否總是願意幫助服務使用者和提供迅速及時的服務。幫助服務使用者迅速提供服務，減少服務使用者的等待時間，當出現服務失敗時，可迅速解決問題。確實性代表的是服務人員的禮貌、真誠、服務技能和獲取服務使用者信任、令服務使用者感到友善的能力。包括完成服務的能力，對顧客的禮貌和尊敬，與顧客的

---

28. 丁夏齊、徐金燦、馬謀超：“服務質量差異模型及應用”，《心理科學進展》第10卷第4期，2002年，第460-465頁。

29. Zeithaml, V., & Parasuraman, A. (1990). *Delivering quality service: Balancing customer perceptions and expectations*. New York: Free Press.

有效溝通，並將顧客最關心的事放在心上。移情性指對每一位服務使用者的關注、關懷程度以及是否關心服務使用者的需求，並設身處地的為其著想，包括接近服務使用者的能力、敏感性，理解顧客新的需求等。而有形性則代表有形的設施、設備、服務人員的行為舉止以及與所提供的產品或服務有關的各種文字材料等。政府部門與市民關係的特殊性，決定了政府的服務使用者（即市民）對有形性的重視程度較低。若政府服務提供者在有形性方面的表現過好，可能會導致政府服務使用者會認為設施、設備是他們納稅錢的一部份，因此政府服務提供者在考慮有形性因素的同時應兼顧市民的看法。但很少有科學研究來檢視這服務質素的因素結構是否可以應用在公共服務內，所以本研究便以此來展開相關因素結構的探討。

除了SERVQUAL被眾多學者使用之外，歐美國家也根據本國情況制定了滿意度指數評測，例如American Customer Satisfaction Index（美國顧客滿意度指數，ACSI）<sup>30</sup>和European Customer Satisfaction Index（歐洲顧客滿意度指數，ECSI）<sup>31</sup>。兩者均是根據1992年由Fornell所提出的Swedish Customer Satisfaction Barometer（瑞典顧客滿意指數模式，SCSB）發展出來的滿意度指數量表。<sup>32</sup> SCSB最初是用於以國家標準制定衡量顧客在同一經濟體下不同行業和部門的滿意度，透過顧客對私營機構的產品或服務所認知的質素和價錢以及期望而產生出對該產品或服務的滿意度。後來發展出的ACSI更被美國前總統克林頓在當時推行至美國各個公共部門之間，檢測市民對公共服務的滿意度，以推行官僚體制內的改革。ACSI的核心概念相當清晰簡單，在當時政府只著重於其經濟產出（Economic Output）的數量

---

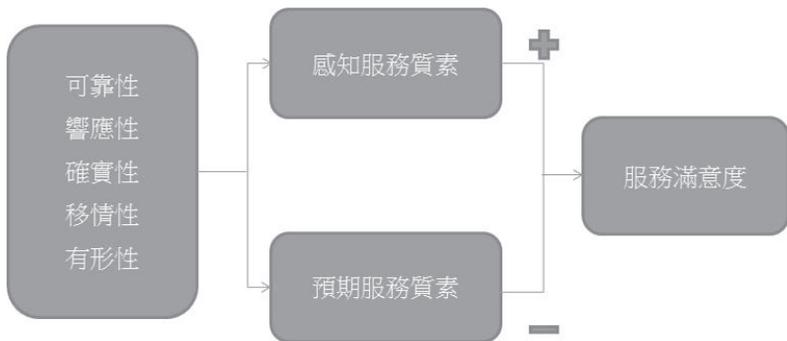
30. Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., & Bryant, B. E. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, purpose, and findings. *Journal of Marketing*, 60, 7-18.

31. Andreassen, T. W., & Lindestad, B. (1998). Customer loyalty and complex services: The impact of corporate image on quality, customer satisfaction, and loyalty for customers with varying degrees of service expertise. *International Journal of Service Industry Management*, 9, 7-23. d

32. Fornell, C. (1992). A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience. *Journal of Marketing*, 56, 6-21.

時，ACSI相反地就注重在經濟產出的質量。<sup>33</sup> 因此，ACSI透過檢測兩種變量最後得出顧客滿意度的目標變量：原因變量（顧客的期望和顧客對服務的表現感知及感知價值）和結果變量（顧客忠誠和顧客抱怨）。<sup>34</sup> 由此可見，顧客對服務的表現感知和期望是測算公共服務質量的關鍵點，從而影響顧客對服務的滿意度。顧客對服務的表現感知又可以主要分成兩大部份去評測，分別是定制（Customization）和信度（Reliability）。<sup>35</sup> 常見的定制的主要表現如滿足顧客要求、有效為顧客提供服務等；而信度則可以體現為資訊的可信性、資訊傳播途徑等。其實滿意度量表可分成兩類—交易性量表和累積性量表，而過去澳門的相關研究所採用的SERVQUAL的五維度是較為傾向交易性量表，但國外有不少研究發現公共服務應該使用累積性滿意度量表，如前文提到的SCSB和ACSI。

圖1 ServQual的五維度的分析框架



美國顧客滿意度指數模型（American Customer Satisfaction Index，參考圖2）較澳門行政公職局之前所使用的ServQual模型更為複雜<sup>36</sup>，體現在兩個方面：（一）模型中所使用的變量皆為潛在

33. Morgeson, F. (2014). *Citizen satisfaction: Improving government performance, efficiency, and citizen trust* (1st ed., pp. 9-11). New York: PALGRAVE MACMILLAN.

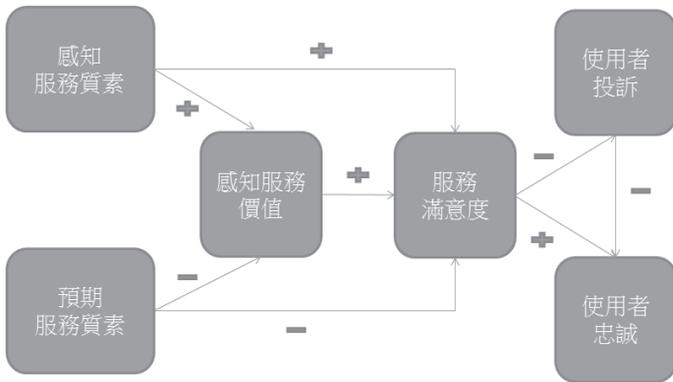
34. Fornell, C., Johnson, M. D., Anderson, E. W., Cha, J., & Bryant, B. E. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, purpose, and findings. *Journal of Marketing*, 60, 7-18.

35. *ibid*

36. Fornell, C., Johnson, M.D., Anderson, E.W. (1996). The American Customer Satisfaction Index: Nature, Purpose, and Findings. *Journal of Marketing*, 60(4), 7 - 18.

變項 (Latent Variables)；(二)模型的建構不僅考慮到使用服務時的感覺，而且也考慮到預期或感知質素，因此該模型考量的是整個過程。例如感知質素 (Perceived quality) 和質素預期 (Customer expectation) 會影響到顧客滿意度 (Customer Satisfaction)，顧客滿意度又將會影響投訴行為 (Customer complaints) 和忠誠度 (Customer loyalty)，而忠誠度才是該模型的最終因變量。這也是ACSI為何可以看成累積性滿意度模型的原因。由於有些政府部門所提供的公共服務並不會被大部份市民所使用 (例如懲教管理局、消防局等)，因此其感知服務質素評價不能將被訪者僅限定為使用者。同時，這模型不能使用多項回歸分析來進行處理。ACSI過去也被應用於較多領域，例如地方政府的公共服務<sup>37</sup>、酒店業<sup>38</sup>和航空業<sup>39</sup>等。

圖2 ACSI的分析框架



37. Van Ryzin, G.G., Muzzio, D., Immerwahr, S. (2004). Drivers and Consequences of Citizen Satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index Model to New York City. *Public Administration Review*, 64(3), 331 – 341.

38. Deng, W.J., Yeh, M.L., & Sung, M.L. (2013). A customer satisfaction index model for international tourist hotels: integrating consumption emotions into the American Customer Satisfaction Index. *International Journal of Hospitality Management*, 35, 133 – 140.

39. Baker, D. (2013). Service Quality and Customer Satisfaction in the Airline Industry: A Comparison between Legacy Airlines and Low-Cost Airlines. *American Journal of Tourism Research*, 2(1), 67 – 77.

## 四、結論

正如前文提及，SERVQUAL並不是太適合於澳門公共服務滿意度的評測中，儘管SERVQUAL現時在澳門的公共部門中是比較主流的一種即時滿意度評測框架，但SERVQUAL所使用的五維度其實都是與交易性有關，因此SERVQUAL可以被看作交易性服務質素評價模型（transaction-based satisfaction）。然而公共服務更傾向於維持長期關係及可持續性，因此本研究建議服務質素的評價模型可改用為累積性模型（cumulative satisfaction），如美國式顧客滿意度調查模式（American Customer Satisfaction Index Model, ACSI）和瑞典式顧客滿意度調查模式（Swedish Customer Satisfaction Barometer, SCSB）。在這種模式下，或可增加下列新元素：

1. ACSI保留了SERVQUAL評測出的顧客對公共服務的感知質量。但實際上SERVQUAL五個維度在公共服務的感知方面卻並不一定能夠完全發揮，例如保安或消防部隊在公共服務的“有形性”方面就難以讓使用者明確評分，因為保安部隊或消防部隊的設備（如警車、消防車、制服、監獄等）都有國際標準；而ACSI在對使用者的表現感知分類上更為自由。

2. ACSI引入了“感知價值（Perceived Value）”，儘管大部份公共服務都不涉及金錢價值，但是量化公共服務的價值能夠使得不同部門具有可比較性。利用價值標準來衡量公共服務的質量，可以有效的減少不同期望的顧客因服務要求產生的差異而帶來的問題，甚至透過有效顧客期望管理（Customer Expectation Management），來減少居民對部門職能不合適的期望（Customer Expectation）。

3. ACSI建立了“顧客忠誠（Customer Loyalty）”這一概念，也就是通常所講的“口碑”。相比起SERVQUAL更著重於曾使用過服務的顧客，ACSI更好地詮釋了顧客對服務的一種宏觀觀感，顧客在評估其滿意度時不一定必須要使用過該服務，這有利於綜合社會和周邊的人對服務的評價，了解顧客對服務的期望與實際感知的落差。

4. ACSI還看重“顧客投訴行為（Customer Complaints）”。有效的回應和吸納顧客投訴，除了可以舒緩顧客的不滿意情緒之外，還可

以提升公共服務質素。台灣學者陳敦源教授提出以透明之下的課責來改善官民信任關係<sup>40</sup>，可見顧客投訴行為也應該納入服務質素管理系統之內。

---

40. 陳敦源：“透明之下的課責：台灣民主治理中官民信任關係的重建基礎”，《文官制度季刊》第一卷第二期，2009年，第21-55頁。