

第六章 結論與建議

第一節 研究發現

總結本研究之重要發現，擬分就下列三點加以歸納：(一) 第二章第四節中有關美國政府機關實施單一窗口制度之運作狀況；(二) 第三章第二節中有關我國行政機關運作實例，以及二個與國產業務較為相關的行政機關運作個案；(三) 第五章係以國產業務推動單一窗口試辦作業情形的實證分析為主體。

壹、美國運作經驗

本研究從「波士頓政府企業協助單一窗口資本服務」、「紐約水牛城商業協助中心單一窗口服務」與「賓州費城/坎頓單一窗口資本服務處」三個個案的分析中獲致下列幾項重要發現：

- 一、顧客對於該三個推動單一窗口服務的行政機關，均持高度肯定態度，且其滿意度皆高達百分之八十以上，顯示單一窗口制度的實施確實對顧客滿意度的經營確實有助益。
- 二、該三個行政機關的單一窗口服務，均係以跨機關的方式為民眾提供各種不同的服務型態，所謂跨機關可能是平行機關或上下不同層級的機關，形成一個整合性的聯合服務系統。故美國單一窗口服務係以結合相類似的服務項目為主體的「廣

義」單一窗口服務，而非以機關業務功能類別作區分的「狹義」的單一窗口服務。

- 三、該三機關均十分重視團隊精神與服務技能和態度，所有單一窗口的服務，均能提供明確的服務項目；第一線工作人員亦非常瞭解本身的業務範圍，只要顧客前來服務中心，必能獲得滿意的服務；甚至與外在環境保持密切的互動，俾能隨時掌握顧客需求。
- 四、資訊科技、網際網路、視訊會議等軟硬體設備，是單一窗口服務不可或缺的技术資源。實例中的單一窗口服務均藉由電腦網路連線作業，獲取更多的資訊；同時，也使民眾能隨時隨地獲得該單一窗口服務的服務，免去往返奔波之累。
- 五、重視與顧客的溝通，該行政機關透過各種溝通方式，如每月定期舉行與顧客會面、電話服務、成效報導等等活動，直接與顧客接觸；同時，也定期進行顧客滿意度調查，以瞭解顧客的需求，並隨時追蹤，將顧客意見在納入服務項目中。
- 六、該三機關均重視政策行銷或政策宣傳，機關首長不斷利用各種媒體宣傳該單一窗口所提供的服務項目，讓民眾能有所獲悉，使其所設計的服務項目能夠讓民眾享用，並且得到滿意的服務成果。

貳、我國運作經驗

本節係以「財政部台灣省中區國稅局」及「台中市地政業務單一窗口化」為研究個案，該兩機關推動單一窗口服務之經驗有下

幾點值得說明：

- 一、從正面效益而論，該兩機關均依照機關的業務性質設置單一窗口服務櫃檯，減少民眾奔波數櫃檯，費時費力。而且由服務人員全程快速服務，節省一半以上的時間。此外，提供跨轄區的服務，透過電腦連線作業，以節省民眾來往奔波。利用電腦列印申請書及證明書，民眾免填寫申請書，簡化申請手續。最後，該兩機關實施「中午不休息」，方便上班族利用中午午休時間洽公。

- 二、從改進事項而論，中區國稅局目前僅實施四項業務，業務項目相當狹窄，情況似乎與國產局狀況差不多。由於稅務業務量相當龐大，且與民眾權益息息相關，故應繼續研發更簡便、更快速的全功能櫃檯服務作業；同時，應檢討目前功能分工的方式，以減輕工作量。同時，辦公環境狹隘空間不足，民眾洽公不便，影響工作效率，為配合電子化政府之趨勢，辦公環境及設備應予以支援。至於台中市地政業務單一窗口化也只是一個開端，未來乃希望朝向下列三個方向發展：
（一）簡化各項謄本申請書；（二）研訂「建物測量申請書附表」，以節省人力、物力及檔案儲存空間；（三）加強網際網路服務，提供跨縣市的地籍和地價及核發謄本服務及相關機關之查詢服務。

參、國產局運作經驗

本研究對於國產局試辦國產業務單一窗口個案所進行的實證分析，獲致以下重要發現：

一、總體層面的評估發現：

- (一) 雖然國產局試辦單一窗口制度是成功的，但若要「全面性」地予以推廣，則國產局領導者似乎都持「保留」態度，主張應該審慎考量各機關的業務特性而分階段加以實施。其主要理由是鑒於業務性質的特殊性、地政與國產業務的差異性、服務對象的特定性及業務處理的時效性。
- (二) 基此，國產局官員認為：宜對單一窗口制度「再界定」為「廣義的單一窗口制度」，不一定要按照目前人事行政局所推動的狹義的單一窗口模式。換言之，為民眾提供立即處理、滿意服務的作業流程；或者設計一套重視服務品質的服務系統即可；或者設置「跨機關」單一窗口服務，實不必一定要冠上「單一窗口」之名。

二、個體層面的評估發現：

從建立單一窗口制度的七項個別層面進行個別評估，其具體研究發現如下：

(一) 領導層面的評估發現：

- 1、國產局領導者的領導風格為「團隊管理型」，作風踏實，行事積極，不但重視員工的工作方法與技能，更關懷員工的士氣與福利；此外，更重視團隊精神，強調走動式的管理。
- 2、在領導理念方面，則領導者深知國產業務的特殊性，重視

服務品質的要求，反對權威式的領導與形式化的作風，符合全面品質管理所需要的領導風格與特質（科學管理學派與人群關係學派的綜合）。

- 3、然而，目前台灣社會的轉型太快，民眾的要求水準日益提昇，國產局領導者深知未來的領導方向應該更重視顧客導向與服務品質導向，俾為民眾提供最滿意的服務。

（二）資訊管理與分析層面的評估發現：

- 1、國產局充分體認地理資訊系統的重要性，故機關許多業務項目已達到統整機關內部資料庫，可以立即取得顧客、土地等資訊；惟外部網際網路作業系統，卻礙於內部網路的侷限性與不相容性，以致於無法發揮網際網路所帶來的方便性與即時性，這是目前國產局在資訊管理與分析方面亟待解決的關鍵課題。
- 2、國產局深切體認網際網路的重要性，因其不僅可以消弭機關間資訊隔閡，更可以達到無紙化的線上服務，故未來應加強資訊科技的投資，以建構上網申請服務與建置跨區服務作業。

（三）策略規劃層面的評估發現：

- 1、國產局似乎尚未具備公共管理學者所指稱的「策略規劃」之理念，目前係採取一般政府機關的計畫作業方式，以配合政府政策為目的，充分考量單一窗口的原理而進行規劃，且當初的規劃係以容易、簡單業務為規劃重點。
- 2、惟未來若要進行策略規劃必須注意下列幾點：（一）首先

必須設法澄清易遭誤解的國產局之定位問題；(二)以法令鬆綁為優先考量的策略規劃；(三)新增單一窗口業務需進行策略規劃；(四)未來應以推動聯合單一窗口為願景。

(四) 人力資源發展與管理層面的評估發現：

- 1、目前國產局業務太大，導致公務人力嚴重不足；此外，臨時人員過多，也導致人員流動性大，不熟悉業務與法令，許多服務民眾的寶貴經驗亦無法傳承。
- 2、第一線臨時人員過多，於授權方面有困難，與權責不符，故目前大多由課（股）長負責。
- 3、為了提昇國產局的生產力，目前係以增進工作生活品質的方式，減少人員流動性，由於預算的縮減，無法像過去那樣有臨時人員的升遷管道，以及提供較好的福利措施。
- 4、國產局未來對於人力資源的需求為適應力強、高素質與刻苦耐勞的公務人力，同時要具有顧客意識，以提高為民服務的品質。

(五) 流程管理層面的評估發現：

- 1、目前國產局已經配合社會及顧客需求，修正國產法規定，鬆綁法令，授權第一線主管解決問題。
- 2、已經充分利用定型公文稿，簡化申請流程，授權課（股）長決行，縮短申辦時間。
- 3、然而，多數國產業務無法將行政作業流程「標準化」，此

乃推動全面單一窗口制度的弱點。

- 4、故未來建議應該檢討其他相關業務，採取變革管理，以增加單一窗口的項目。
- 5、此外，流程管理應配合業務需求，因業務種類複雜，由法律顧問及法制室，除協助解決複雜法律問題外，並共同參與建議業務的簡化事宜。

(六) 經營成效層面的評估發現：

- 1、國產局在推動單一窗口制度的經營成效中，僅限於部分業務中的「小」項目，距離單一窗口的全面性目標尚遠，有待努力。
- 2、儘管如此，各辦事處在推動單一窗口業務過程中均產生相當之經營績效，若干地區甚至得到服務品質獎項。
- 3、然而，國產局官員認為單一窗口經營成效不能與金融機關相比，故單一窗口制度不能齊頭式的全面性實施。

(七) 顧客焦點與滿意感層面的評估發現：

- 1、國產局本身非常重視服務品質的提昇，南區辦事處榮獲財政部推薦參加行政院八十九年度提昇服務品質獎複評。
- 2、國產局實施下鄉換約的走動式管理，頗獲好評。
- 3、未來國產局應致力要求員工具備「為民服務」與「品質至上」的觀念，惟對於深入了解民眾滿意感的調查，效果不彰，故需強化民意回饋系統，使單一窗口制度的改進能夠充分吸納民眾意見，提昇民眾對於國產局服務的滿意度。

第二節 理論反省

本研究之理論基礎有下列三項：(一) 流程再造；(二) LISHPBC；(三) 全面品質管理理論；其中尤以 LISHPBC 為核心。

根據本研究之實證結果，作者發現：三項理論畢竟是植根於美國的運作經驗，經過實證研究結果發現：該理論在適用我國行政機關環境系絡上確實產生許多窒礙難行之處：

- 一、總體而言，「全面品質管理」理論的應用性最小，幾乎無法在目前國產局或其他行政機關個案中具體呈現出其特性，也看不出該理論對於推動單一窗口制度的影響，更遑論全面品質管理理論中所談到的各種品管圈技術，由此可知：時下公共管理學界所盛行的全面品質管理在目前國產局的個案中實在是乏善可陳，尚未看到具體應用的實例。儘管如此，「品質優先」、「服務至上」或「顧客導向」等理念確實已經深深地映入國產局領導者的腦海當中，且被認為是一種時代趨勢，社會要求，這確實是很可喜的現象。
- 二、至於流程再造理論，雖然在國產局推動試辦單一窗口時，具體呈現在作業流程之改變與行政程序之精簡上，但大都屬於「機關內部」的流程層次，也僅限於「單純」的業務項目，距離學理上所謂的流程再造仍相當遙遠。不過，實證研究結果也發現：許多受訪者已經開始認知到流程再造的重要性，且必須進行跨機關的改造，特別是國產局與地政機關的聯結

更是相當重要。

三、至於 LISHPB 理論的應用性，基本上是可行的理論架構，不少層面，如領導、資訊管理與分析、人力資源發展與管理、顧客焦點與顧客滿意感四個層面出現豐富的實證資料，容或其與建立服務品質導向的單一窗口無法產生正面的「加分」作用，但只要稍加改進，未來仍然大有可為；其中不少層面，如流程管理、策略規劃、經營成效無法在本研究的個案中具體呈現出其特性。畢竟這七個層面是一種「理想型」(ideal type)，以台灣目前行政機關的行政文化、組織結構與運作狀況實在距離美國仍有一段遙遠距離。

第三節 政策建議

依據我國「推動行政單一窗口化運動」應於八十九年六月三十日為完成遠程目標，達到全部機關作業均採取單一窗口化。但是目前所實現的僅是近程目標，如設置單一窗口櫃檯，進行為民服務、業務流程簡化、中午不休息等等，符合行政單一窗口作業的標準而已。再則，本研究的發現，我國單一窗口化的業務都屬於性質比較單純的項目，是否適合推廣於機關內所有業務上？或「單一窗口作業」又如何才能成為「政府再造」提昇行政效率與效能的最佳方法呢？

本研究根據美國運作經驗、我國運作經驗及國產局運作經驗，提出以下的政策建議，希望真正能達到「以服務品質為導向的單一窗口制度」。

壹、不宜「齊頭式」的實施單一窗口制度，應賦與各機關自行評估全面執行單一窗口制度適用性之權限：

目前我國的單一窗口制度係由行政院人事行政局負責推動，很多機關所實施的單一窗口作業，僅限於近程目標所要求的項目，如設置單一窗口櫃檯，進行為民服務、中午不休息等等，符合行政單一窗口作業的標準而已，且業務性質均是比較單純的項目，有的甚至無法推廣於機關內所有業務上。本研究建議：單一窗口制度不應齊頭式全面實施於各機關，必須賦與各機關針對其本身業務的特性進行自我評估，如果強加實施，容易流於口號形

式。因此，政府對於此項政策的推動，應以謹慎的角度先行對機關業務進行評估，何者機關適合「狹義」的內部業務單一窗口作業；何者需要以「廣義」的單一窗口作業模式進行業務整合，如此才能真正落實單一窗口運作之本意，也才能促使人民真正的受益。

貳、建構「廣義」的單一窗口、設置「跨機關」的單一窗口服務：

根據美國運作經驗，單一窗口制度在美國運作相當成功的原因，主要是其單一窗口係以結合相類似的服務項目為主體的「廣義」單一窗口服務，而非以機關業務功能類別作區分的「狹義」的單一窗口服務。目前國內單一窗口執行政策，幾乎以個別機關內業務所建構單一窗口的流程作業，無法提昇為「跨機關」單一窗口作業，所以服務層面僅限於機關內部，並不能真正解決人民的問題及提昇行政效率。故建議政府應建構「廣義」的單一窗口服務的意義，共同設置相關業務機關間的聯合單一窗口服務系統，達到真正精簡作業流程，提高行政效能。

參、對於實施單一窗口服務的機關，應該寬列政策宣導預算，利用各種宣傳管道，使民眾知悉服務事項：

根據美國運作經驗顯示，許多機關經常以政策行銷方式宣傳單一窗口所提供的服務項目，使之廣為民眾所週知。而根據本研究指出，許多民眾對於各機關是否有單一窗口作業方便民眾洽公一事，了解者並不多，況且國內對於單一窗口作業的宣導僅於民

國八十七年推動階段，目前各機關幾乎無持續的推展及宣導。故建議政府對於政策的持續性應加強，藉由各種動態的宣導，如廣泛透過廣播電視、報章雜誌、網際網路，或舉辦座談會、觀摩會等多樣活潑的方式，多與民眾雙向溝通，增加民眾參與的機會，以加強宣導，期使民眾充分瞭解、有效運用單一窗口及為民服務申辦之便利。

肆、擬推動單一窗口的機關必須消除本位主義、鬆綁法令規章：

無可諱言，不論是中央或地方規定，常因法令的束縛而影響承辦的權責及作業流程，此對單一窗口化作業的影響相當大。根據國產局運作經驗指出，許多機關經常基於本位主義，無法配合他機關業務，又在嚴謹的法令規定下，根本阻礙單一窗口的作業。所以建議政府政策，應責成各機關就其主管業務提出檢討、修正、鬆綁不合時宜的法令規定，加速法令的修訂，機關間應相互配合，以達簡政便民的要求。

伍、推動單一窗口的機關必須設法簡化機關作業流程，增加單一窗口項目：

機關內部作業流程的改造，是提昇單一窗口作業效率的主要因素。但根據本研究發現，機關作業流程，並沒有經常進行檢討、更遑論激烈變動的流程再造，目前機關仍保持習慣性的思考模式及作業方式，如此阻礙增加單一窗口項目。故建議各機關應主動積極、創新，應該檢討其他相關業務，應善用工作圈，改變作業

流程，採取變革管理，回應民眾所需，以增加切合民眾需求的單一窗口業務項目，擴大實施。

陸、增加機關在資訊科技方面的預算，以提昇其 E 化能力，建置網際網路的服務系統：

根據美國運作經驗顯示，資訊科技、網際網路等軟硬體設備，是單一窗口服務不可或缺的技术資源。機關內部透過資訊科技及網際網路，獲取更多的資訊及掌握更多顧客訊息；民眾也能透過此設備，獲得更方便的服務。但是就本研究發現，國內機關對於資訊科技硬體設備方面、網路環境建置等，卻因經費或資訊不足，所採購設備設施及運用，遠遠落後於私人企業，也因此導致效率低落；再則，對於資訊科技軟體的接受與運用方面，僅現於被動的狀態，甚至公務員的接受程度及學習心態，仍需加強。

另外應如何建置政府整合型入口網站，也是未來努力的方向。運用網際網路技術，打破專屬行政資訊系統的藩籬，強化跨機關資料整合、交換、連結、查詢及資訊共享，以逐年減少書證謄本核發數量及減免書證謄本使用。

柒、持續進行服務滿意度調查，建立顧客回饋系統：

「單一窗口服務」應是指能隨時隨地即探究民眾的需求，並反映回饋機關中，其中最具體的探究民意就是利用民眾滿意度調查。根據本研究發現，各機關實際上均有進行民眾滿意度調查，而且幾乎獲得非常高的滿意度。但是，是否真正反映出行政效率

提高，或者民眾業已改變對政府機關的看法與態度，這卻不盡然。所以此表示，根本未落實服務滿意度的調查，也根本無法做到意見的回饋系統中，真正回應民眾所需。因此，建議政府政策應提出具體的服務滿意度調查方式，及確切的建立一套民意回饋系統，才能真正反應於單一窗口的服務。

捌、擬推動單一窗口的機關員工，應進行全面品質管理的教育訓練，以提昇解決問題、滿足民眾服務需求的能力：

單一窗口制度實施的成功關鍵在於全面品質管理，本研究顯示：國產局雖然具備顧客導向與品質至上的精神與態度，但欠缺全面品質管理的解決問題之技巧與方法，實有必要予以加強。事實上美國經驗顯示：唯有充實員工在全面品質管理上的教育訓練，才能提昇員工解決問題、滿足民眾服務需求的能力。

玖、領導者應加強全面品質管理的領導理念，強化團隊精神，實施走動式管理：

單一窗口制度如果要實施成功，領導者的領導風格與理念是非常重要的，從美國運作經驗顯示，重視團隊精神與服務技能與態度是單一窗口服務的要件，更是領導者的責任；而由國產局的運作經驗，更表現出領導者扮演者煽火的角色，強化團隊精神，以走動式的管理，建立共識。目前社會轉變太快，民眾的要求日益提昇，故本研究建議：機關領導者必須具有全面品質管理的領導理念，以強化機關內部的團隊精神；利用走動式的管理深入了

解內部顧客（員工）及外部顧客（民眾）的需求，確切達到單一窗口服務的精髓所在。

拾、擬實施單一窗口制度的機關硬體設備與工作環境，應配合予以更新：

單一窗口服務的首要條件是要有讓民眾感到賓至如歸的洽公環境。故機關應以民眾的需求為主，設置規劃優雅便利民眾洽公環境。除須有明亮、乾淨空間感覺外，應在每位櫃檯前置放值班人員的職稱及姓名，以示負責。對承辦人及引導服務人員宣導遵從相關顧客服務標準。

從我國運作經驗及國產局經驗顯示，在工作業務量龐大的情況下，能在愉快的工作環境下，才會真正紓解工作壓力，提昇工作生活品質，工作效率也會相對提高。另外，配合電子化政府之趨勢，增設辦公軟硬體設備，加速增加工作的便利性。故本研究建議：機關首長應重視機關內部環境設施並積極爭取配合工作所需的軟硬體設備，一方面可以增加員工工作效率，另一方面更能達到單一窗口所重視的服務便利性及舒適性。

拾壹、國產局的電子化單一窗口制度的實施，應該特別加強「外部網際網路」作業系統的建制：

藉助電腦或網際網路的運用，促進經驗與知識的交流與累積，是現今社會必然的趨勢；而知識技能更應透過電腦的資料儲存與網路傳輸，以擴張學習與交流的廣度與速度。但從國產局的運

作經驗顯示，其因礙於外部網際網路作業系統與其內部「國有非共用財產管理系統」的不相容性，以致於無法發揮網際網路所帶來的方便性與即時性，所以未來如何加強「外部網際網路」作業系統的建制系統，乃是國產局應努力的方向。

拾貳、應加強國產局單一窗口制度實施的策略規劃能力：

不論是根據我國其他機關或國產局運作經驗顯示，各機關對於單一窗口制度的規劃均採取目前政府機關普遍使用的傳統計劃途徑，並未採取公共管理的策略規劃模式，先行評估其內部的優勢、劣勢；並探究其外在環境中的機會或威脅，以進行機關未來策略規劃。本研究建議：日後國產局在運作單一窗口制度時，能以此策略規劃的思考模式，進行單一窗口實施計畫的設計，如此對於機關整體目標達成及績效會更加完善。

拾參、適時彈性增加國產局需要之人手，賦予彈性的用人權限：

人力資源的運用一直是組織中最为重要的中心點，尤其是人力不足及人力的調配，常常會影響機關業務的推展，單一窗口人力的調配及訓練，更是該制度推動成敗因素。從國產局運作經驗顯示，業務量龐大，目前的人力根本無法配合，增加或積極推動更多的業務。故本研究建議，政府應該體恤個別機關的特殊性，不能齊頭式採取精簡人事政策，而應給予國產局適時彈性增加人力，並賦予彈性的用人權限。

第四節 後續研究與展望

本研究係藉由美國的運作經驗，運用其理論，經過實證研究結果發現：單一窗口制度與理論適用於我國行政機關環境系絡上確實產生許多窒礙難行之處，有待我們加以修正；不可否認，「單一窗口制度」在強調顧客導向的公共服務過程中，確實是最能提昇政府服務品質的關鍵及策略。「單一窗口作業」也是「政府再造」中提昇行政效率與效能的最佳方法。

事實上，本研究所提出的發現與建議，與行政院研考會於今（九十）年舉辦的「全國行政革新會議」所提出：單一窗口的推動需要機關內部組織再造、流程再造、擴大授權、人力適當配置、法令規章、跨機關整合作業、加強宣導、電腦連線等必要條件的配合，才能展現具體成效等等，不謀而合。所以各機關對單一窗口化業務及為民服務工作，仍有廣續加強推動的空間及未來努力的方向。

展望未來，仍有許多應該努力的方向，作者認為：

- 一、在學術研究上，礙於時間因素，本研究僅以國產局為單一個案的實證研究，似嫌不足，尤其本研究所提出「單一窗口制度」的理論基礎，實不能以一個機關研究實證結果，完全否定或肯定其理論架構。日後，希望有更多機會及機關願意以該理論作為實證研究基礎，得以驗證其理論，使得「單一窗口制度」之理論基礎能健全發展。

二、在實務研究上，因作者本身亦任職於國產局，同時具備觀察者與參與者的雙重身分，研究立場或許會有所偏失，希望日後有興趣者，也能重新評估國產局單一窗口制度，從不同的研究方向與角度來進行評估，更有助於國產局在推動單一窗口服務。