

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

出國類別：其他（參訪）

## 加拿大公共服務創新研習

服務機關：行政院研究發展考核委員會

出國人員姓名及職稱：林嘉琪 科長

派赴國家：加拿大

出國期間：99年8月23日至8月27日

## 摘 要

公共服務品質的提升向來是公部門創新的重點之一，而加拿大政府在公共服務的改革與創新，強調完善的規劃、執行與現代化的方式等，向來是各國學習的標竿，即使是同為先進國家，加拿大政府的創新思維與作為也廣為英國、澳洲及美國等國家所效法。

今（2010）年的 8 月 23 日至 27 日透過亞洲生產力中心（Asian Productivity Organization, APO）的安排與邀請，與日本、韓國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、斯里蘭卡等亞洲國家公、私部門代表一同前往加拿大，實地分享加拿大在公共服務領域的創新經驗與作法，由 20 幾位的加拿大資深公務人員說明並分享他們在公共服務創新上的理念與作法，內容包括了聯邦政府、省政府及市政府等 3 個不同層級的服務提供主體，針對民眾、企業以及政府內部等不同的服務對象所提供的服務創新態樣。

加拿大自 2000 年以來的服務創新，主要是以民眾為主的服務規劃設計、增設服務據點、善用資訊科技、增加服務管道、整合服務項目、提供單一窗口服務等，目的在於以民眾偏好的方式提供民眾需要的服務，其中資通訊科技也被廣泛大量的利用，與許多先進民主國家相似。

對應我國近幾年的服務創新作為，包括政府服務品質獎的評獎與標竿學習、民眾服務滿意度或意見的調查、政府機關網站資訊提供與線上服務項目的開發、單一窗口全程服務、免付費的專線服務電話等，與加拿大服務創新推動的方向與機制並無二致，只是程度有別，包括服務整合的程度、科技應用的程度、民眾意見回饋的程度等，而這些程度的差異除了投入資源的多寡，同時也涉及了提供服務人員的訓練與進一步整體的公務人力資源管理作為與組織績效間的連結。

## 目 次

一、緣起與目的 .....	5
二、參訪行程 .....	7
三、參訪紀要 .....	9
四、參訪心得與建議 .....	18
附錄：參訪成員名冊 .....	21

## 一、緣起與目的

公共服務品質的提升向來是公部門創新的重點之一，而加拿大政府在公共服務的改革與創新，強調完善的規劃、執行與現代化的方式等，向來是各國學習的標竿，即使是同為先進國家，加拿大政府的創新作為也廣為英國、澳洲及美國等國家所效法，這些成就使加拿大政府在 2004 年至 2007 年及 09 年均獲得聯合國公共服務獎（United Nations Public Service Awards, UNPSA）<sup>1</sup>的肯定。

今（2010）年的 8 月 23 日至 27 日透過亞洲生產力中心（Asian Productivity Organization, APO）的安排與邀請，與日本、韓國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、斯里蘭卡等亞洲國家公、私部門代表一同前往加拿大，實地分享加拿大在公共服務領域的創新經驗與作法，為期 5 天的行程中，除了第一天參與了加拿大公共行政協會（Institute of Public Administration of Canada, IPAC）第 62 屆年會外，其餘 4 天，在亞洲生產力中心與加拿大政府服務部的安排下，走訪渥太華、多倫多與尼加拉瓜等 3 個城市，由 20 多位的加拿大資深公務人員說明並分享他們在公共服務創新上的理念與作法，內容包括了聯邦政府、省政府及市政府等 3 個不同層級的服務提供主體，針對民眾、企業以及政府內部等不同的服務對象所提供的服務創

---

<sup>1</sup> 聯合國公共服務獎相關資料，詳見 [http://www.unpan.org/dpepa\\_psaward.asp](http://www.unpan.org/dpepa_psaward.asp)

新。

## 二、 參訪行程

日期	地點	行 程
8 月 23 日 ( 星期一 )	渥太華	加拿大公共行政協會第 62 屆年會
8 月 24 日 ( 星期二 )	渥太華	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Treasury Board/ The Management Accountability Framework; The Internet Panel, and the Public Sector Service Value Chain</li> <li>● Royal Canadian Mounted Police/ Balanced Scorecard, and Citizen and Stakeholder Surveys</li> <li>● Service Canada/ Whole-of-Government Service Delivery</li> <li>● City of Ottawa/ Citizen Access Initiatives</li> </ul>
8 月 25 日 ( 星期三 )	渥太華	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Royal Canadian Mint/ Applying Lean Process to Improve Productivity and Profitability</li> <li>● Canada School of Public Service/ Meeting the Unique Needs of Public Servants</li> </ul>
8 月 26 日 ( 星期四 )	多倫多	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Ontario Restructuring Secretariat/ The Ontario Public Service: Modernization Journey</li> <li>● Ontario Shared Services Bureau/ Four Lines of Business: Procurement, Financial Services, HR Transactions,</li> </ul>

		<p>Enterprise Services</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● ServiceOntario/ Enterprise HR Service</li> <li>● Institute for Citizen Centered Service</li> <li>● APO Reception</li> </ul>
8月27日 (星期五)	尼加拉瀑布市	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Welcome—His Worship Mayor Ted Salci</li> <li>● Municipal Benchmarking Initiative</li> <li>● Value for Money—Special Initiatives</li> </ul>



### 三、參訪紀要

#### (一) 民眾優先的服務創新思維及作法(citizen-centered services)

政府財政緊縮的壓力幾乎是全球性的，加拿大政府也並未倖免，創新服務的追求除了滿足民眾需求外，也是在尋求最有效率、最低成本提供服務的方式來回應財政的壓力。1990 年代末期開始，加拿大政府將服務創新的途徑，由內部轉向外部，從服務提供者的角度轉為服務接受者，也就是從民眾的角度出發，讓民眾告訴政府他們需要與期待的公共服務為何，以及政府優先需要改進的公共服務項目及缺失有哪些。加拿大政府因此發展出全國性的公共服務滿意度調查，用客觀的方式，持續的傾聽民眾的聲音、了解民眾的期待，以及民眾目前對政府服務的滿意情形，並分析影響滿意度的原因，列出服務品質改善的優先順序。

這項調查始於 1998 年出版第一本的民眾優先調查報告 (Citizens First)<sup>2</sup>，此後每 2 年至 3 年辦理一次，針對加拿大政府提供的主要服務項目，調查民眾的服務需求、對服務品質的評價、滿意度與期待。2008 年的調查樣本數為隨機抽樣的 6,700 名加拿大民

---

<sup>2</sup>民眾優先調查報告(Citizens First)是由民眾優先服務中心 ( Institute for Citizen-Centred Service, ICCS ) 所辦理的，ICCS 是一個非營利組織，主要工作在於透過研究調查分析，協助政府部門應用創新的方法，提升服務品質，滿足民眾的需求。( 相關調查報告詳見：<http://www.iccs-isac.org/> )

眾，利用郵寄與網路調查的比例相當，而調查的服務項目則是從 1998 年為 26 項主要服務，至 2008 年增加到 86 項。以持續調查的 26 項服務來看，加拿大民眾對政府服務品質的滿意度，從 1998 年的 64 分逐年上升至 2008 年的 72 分(滿分是 100 分)。

依據 2008 年的出版的第 5 本民眾優先調查報告顯示，影響服務滿意度的 5 個主要因素，依序分別是<sup>3</sup>：

- 及時性：民眾能否及時、迅速的取得所需要的服務
- 民眾對最近一次接受服務的經驗及感受。
- 員工的專業能力與積極作為：服務人員是否具備專業知識與能力，公平的提供民眾服務，同時具備良好的禮貌態度、主動自發的提供額外的服務，如進一步的提醒或引導，或其他後續應注意事項與資料等。
- 正面的結果：民眾是否得到了所需要的服務。
- 服務管道的便捷性：服務管道是否容易使用或接近，讓民眾可以快速的得到服務。

「及時性」從 1998 年的第一次調查迄今，在所有機關、所有服務項目上都是影響民眾服務滿意度的最重要因素。2008 年的調查中，加拿大民眾明確的表達了他們對公共服務取得時間的忍受程度，像是

---

<sup>3</sup> 針對不同的服務管道，如實體服務據點、電話、網站等，影響滿意度的因素排序會略有不同。

抵達服務據點的時間必須在 15 分鐘以內，現場排隊能容忍的時間約 5 到 9 分鐘，撥電話尋求服務的次數不能超過兩通，等待電話接通的時間最好在 30 秒內，並且不能轉接超過 2 次，語音信箱或電子郵件信箱的回復最好在同一天內，實體信件的回復應在一到兩週內。

除了針對民眾每兩至三年進行一次的全國性調查分析外，加拿大政府也針對企業界進行調查 (Taking Care of Business)，瞭解他們對政府服務的滿意情形與期待。2007 年的第二次調查報告，調查了 6,000 個加拿大企業體對政府服務的看法，87%的企業認為政府優質的服務是商業環境良善的必要條件。同時好的政府服務也會增進民眾對政府機構的信任。企業調查中也有相同的服務管道問題，與民眾調查結果相同，電話也是企業最常用的諮詢管道，超過 6 成以上受訪者有過使用電話尋求服務的經驗，但是每被轉接一次，滿意度就下降四分之一。影響服務滿意度最首要的因素一樣為「及時性」。

另外，在過去 10 年間加拿大政府也利用網路論壇 (Canada Internet Panel) 調查民眾對公共服務的滿意度，每年會有約 1 萬名的加拿大與其他國家民眾，透過甄選成為加拿大網路論壇的成員，參與網路投票與意見調查。加拿大目前有 80% 的上網人口，未來預計採納網路論壇的政府部門及參與的民眾都會有增加的趨勢。調查的結果一樣是回饋作為服務措施改善的依據，特別是在網站的介面設計與內

容的友善性，以及各類線上服務的使用上。

## （二）服務創新標竿

加拿大政府認為好的服務來自對民眾的了解，而卓越的服務則是聽從民眾回饋的意見並據以修正服務的內涵與管道。90 年代末迄今，加拿大政府透過上述的全國性滿意度調查，持續的了解民眾的需求，及其對政府服務的滿意度與期待，逐年的檢視修正並發展出了相當的服務創新標竿。

根據民眾優先第一次的調查發現，有近 7 成的加拿大民眾不曉得去哪裡可以得到他們需要的服務或資訊，Treasury Board of Canada Secretariat 的資深顧問 Brian Marson 更是直言，當了二十幾年的公務人員，他才知道原來有那麼多民眾不知道去哪裡取得他們需要的服務。而長期以來影響公共服務滿意度的主要因素之一，就是服務管道的便利性，加拿大政府因此規劃出各類整合性單一窗口式的服務措施，包括整合的服務機關、服務據點、服務專線以及服務管道等。

### 1. 整合的服務機關：Service Canada

因應超過 96% 的加拿大民眾認為多數的聯邦政府服務應該透過單一中央機關或部門提供，Service Canada 在 2005 年成立運作，由

人力資源與技能發展部次長擔任執行長，作為聯邦政府的單一服務窗口，透過網站、電話、郵件，以及全國 620 個的服務據點，直接提供加拿大民眾護照、身分證、社會保險與社會福利及休閒專業證照申請等服務。Civil Service 成立之初是接手前人力資源發展部的業務，並且代表其他 12 個其他機關單位提供服務。經過逐年的與其他部門溝通協議，據稱目前已能提供 9 成以上的聯邦政府服務，且臨櫃服務部份也多能現場處理完畢，如果有需要進一步處理的時間，如證件製作，則以郵寄方式寄回申請人，郵資由政府負擔。

加拿大服務部目前約有 1 萬 6 千名受過良好訓練的專業員工，以提供全面性的卓越服務。年度預算約 11 億加幣，但負責 800 億以上的服務支出，約是聯邦政府支出的三分之一。而散佈全國超過 600 間的服務據點，確保了 93% 的加拿大民眾可以在居住地鄰近 50 公里內取得服務。

Service Canada 的成立與運作是典型的橫向服務整合，代表跨部門的協議合作與資源分享，由 Service Canada 負責聯邦政府的服務遞送，但個別的服務規劃仍由原業務部門辦理。

## 2. 整合的服務據點：3 個層級政府的聯合服務中心

加拿大聯邦政府、安大略省政府以及渥太華市政府，共同成立了一個聯合服務中心，位於渥太華市中心，藉由同一個服務據點提供了

中央到地方的服務，是 3 個不同層級政府間的垂直服務整合。

聯合服務中心內分別由 3 個層級政府的公務人員進駐，分為 3 個區塊提供服務。民眾透過號碼牌的領取，告知服務人員所需要的服務項目後，由該名服務人員確認服務櫃檯號碼後，民眾再前往相對應的服務櫃檯取得服務，由於聯邦政府進駐的是 Service Canada，安大略省政府則是 ServiceOntario，連同渥太華市政府本身，都是強調單一窗口全功能服務的單位，因此同一層級政府的服務都可以在同一個櫃檯取得，而如果多項服務中有涉及不同層級政府的服務，則需前往另一個櫃檯申辦，不過無須另行抽取號碼牌，仍持同一號碼牌前往即可。

聯合服務中心的服務項目，包括各類繳費(水費、停車費、財產稅等)，登記(結婚、出生、死亡等)、證照與許可(營業、建築、停車許可等)以及就業、交通服務等，對渥太華市的民眾而言是個相當便利的服務。

### 3. 整合的服務專線：211/311

211 跟 311 這兩支服務專線分別是多倫多市與渥太華市的非緊急服務電話。緊急事項的話則仍是全國適用的 911。

211 是多倫多市在 2002 年成立的整合性的服務專線，一開始是整合鄰近 Halton Region, Niagara Region, Simcoe County and the

City of Windsor 等區域的服務電話及資料庫，2008 年擴展服務範圍到安大略省，並與省政府及聯邦政府合作，目前約可提供社區中心、醫院、安養中心、兒童照護、消費者保護、性侵、教育、訓練、交通資訊等，約 2 萬個項目的諮詢服務。

311 則是渥太華市的整合專線，在 2006 年之前，渥太華其實就已經有整合的服務專線，不過電話號碼共 10 碼，不容易記得，也影響民眾使用率。2006 年市政府另設整合服務專線並將號碼縮短為 3 碼，容易民眾記得，同時也逐步的增加諮詢服務的項目內容。311 運作的結果，像是渥太華市政府的總機，依據 2009 年的營運評估報告中發現，專線諮詢的內容，最多是在詢問市政府特定服務的電話，其次才是各類休閒娛樂相關資訊、停車及垃圾問題。

加拿大幅員廣大，且地方各級政府間的分權互有差異，提供的服務也未盡相同，因此整合的專線服務，大多仍有一定的服務區域範圍。這些整合的電話專線服務，除了精簡號碼容易記得外，作為政府資訊與服務的單一窗口管道之一，後端也透過資料庫的整合與共享，提升電話服務的品質，同時追蹤紀錄服務需求與服務提供的數量、準確度以及滿意度等，作為後續改進的依據。

#### 4. 整合的服務管道

隨著資訊科技的進步，網路時代的來臨，加拿大公共服務的提供

管道，除了傳統的實體服務據點的真人服務、電話、傳真外，也引進現代化的服務管道，像是網站、電子郵件及自動化服務設施（Kiosk）等。多數的服務項目，都同時提供了傳統與現代的服務管道，打破服務時間與地點的限制，提供民眾全年無休的自動化服務。

現代化的服務管道，像是網路，優點包括便利、隨時隨地都可取得；同時網路也是一個自我服務的平台，可以與其他的管道相互配合支援來提升服務效率，降低服務成本。自動化服務設施同樣也是自我服務的管道，透過友善介面的設計，一樣可以有效的提升公共服務的效率與可接近性，一般可以透過信用卡的繳費或是駕照換發都可以透過自動化服務設施取得。網路與自動化服務設施兩者都廣為年輕世代所接受使用，值得一提的是加拿大的自動化服務設施，包括軟、硬體，許多是由企業贊助設置並協助維護。

另外值得注意的是，民眾優先的調查報告結果顯示，儘管加拿大政府在過去 10 年來，大量的提供了網路與自動化的服務管道，民眾也開始慣於使用多重的服務管道來滿足需求，但多數民眾仍將電話視為傳統服務管道的配套，尚未發現有取代的趨勢。目前電話仍然是民眾最慣用的方式，但是電話服務受到忙線、等待過久、語音系統運作不良、或一再轉接等問題，滿意度一直比其他管道來得低。許多服務機關據以提出改善的服務標準，以 Service Canada 來說，規範一般



性的諮詢電話必須於 18 秒內由專人接聽，無須轉接，電話語音信箱的留言必須於 1 小時內回復。

最後要說明的是，在這些標竿成就的背後，資訊科技及員工被視為是提供卓越服務的兩大資產。資訊科技除了提供了第一線的多元服務管道外，也透過資料庫的整合，支援了各類的單一窗口服務，同時協助內部作業流程簡化與自動化，加強服務傳遞的品質、及時性與完整性，提供了第一線人員更好的後勤支援。員工部分的話，服務創新過程中，服務的整合性越高，對民眾越便利，但對服務的員工而言，表示服務項目增加、複雜性提高，因此讓公務人員，特別是第一線服務人員，透過改革過程的參與以及專業的訓練，認同政府提供卓越服務的必要性，以及卓越服務的精神、內涵與作法，是創新服務能否成功推動的關鍵<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup>在這個前提下，Service Canada 在 2006 年成立了加拿大服務學院(Service Canada College)，該學院的主要目標在於訓練「服務」專業人員，而非計畫專業人員。卓越服務認證計畫（Service Excellence Certification Program）是該學院指標性的課程設計，依民眾優先調查報告中所發現影響滿意度的 5 大因素，設計出卓越服務所需要的技能與行為課程。這套課程包括了在職學習、課堂學習以及實務教導等 3 個部分，也是第一線服務人員都必須接受並通過的認證計畫。

#### 四、參訪心得與建議

從公共行政、到公共管理，以至於近年來的公共治理，無論學界或實務界，談論的重點或作法都差不多，都集中在引進企業管理方法、內部流程再造、把民眾當成顧客，強調結果導向等。因此許多政府都在談、也在作民意調查、回應民眾與績效管理。

加拿大的公共服務創新標竿，事實上與其他先進國家相較，無論在概念上或作法上並無太大的差異，包括以民眾為主的服務規劃設計，到增設服務據點、善用資訊科技、增加服務管道、整合服務項目、提供單一窗口服務等創新作為，這些在許多國家，包括我國，都可以看到。加拿大政府的標竿也許在於一套系統性的以證據及數據為基礎的服務改革措施，以及存在於跨機關、跨領域間看不到的夥伴關係。

從 1998 年的第一次民眾優先的調查至今，加拿大演化出了一套制度性的量化工具，這套工具不只評量服務滿意度，也進一步調查了解民眾對於各種不同的服務項目、服務機關、服務管道的滿意與不滿意的原因為何，以及民眾的期待值在哪裡，從而據以規劃進行後續的服務改善工作，改善的結果再藉由下一次的調查進行評估。而這套工具背後，亦有一套民主國家，滿意度與民眾對政府、對公共服務信任關係的論述，以及民眾優先的服務與機關績效表現的連結架構。換句話說，所有的政府內部管理以環環相扣的方式，體現公共服務的價值

與民主政治的回應性。

其次在所謂的夥伴關係上，任何的整合都涉及機關間的本位主義與藩籬，夥伴關係往往是說的容易作的難，但是加拿大文官、甚至是來自非政府組織的學者專家們，一再強調他們是一個「社群」，彼此有相當的認識與熟悉，並且經常性的合作與分享資源，即使是分屬不同政黨的政府，也能盡可能的進行協議合作，這有助於公共服務創新措施的協調與推動。

加拿大的服務創新，最近 10 年間在很多國家都有類似的服務作為。全球化與資訊化的時代下，所有的政府都面臨相同的內、外環境壓力，彼此學習與仿效的很快。只是從測量到服務改善的連結與持續，加拿大政府呈現出了工具與結果間的邏輯理性關連，使公共服務落實到以民眾需求的回饋為起點。

對應我國近幾年的服務創新作為，包括政府服務品質獎的評獎與標竿學習、民眾服務滿意度或意見的調查、政府機關網站資訊提供與線上服務項目的開發、單一窗口全程服務、免付費的專線服務電話等，與加拿大服務創新推動的方向與機制並無二致，只是程度有別，包括服務整合的程度、科技應用的程度、民眾意見回饋的程度等，而

這些程度的差異除了投入資源的多寡，同時也涉及了提供服務人員的訓練與進一步整體的公務人力資源管理作為與組織績效間的連結。

## 附 錄

### 參訪成員名冊

No.	Country	Name	Designation
1	ROC	Ms. Lin Chia-Chi	Section Chief Research Development and Evaluation Commission
2	ROK	Mr. Sang Yong Han	Director Productivity Research Institute Korea Productivity Center
3	Malaysia	Mr. Suhaimi Bin ALI	Deputy Director Management of Organization Division, Department of Public Service
4	Malaysia	Mr. Zahid Ismail	Director Malaysia Productivity Corporation
5	Pakistan	Mr. Muhammad Shahid	Secretary National Tariff Commission Ministry of Commerce
6	Philippines	Dr. Francisco Tlongson Duque, III	Chairman Civil Service Commission
7	Philippines	Ms. Magdalena Legaspi Mendoza	Acting Senior Vice President for Programs Development Academy of the Philippines
8	Singapore	Ms. Foo Yoke Ying	Manager/College Excellence ITE College Central

			Institute of Technical Education
9	Sri Lanka	Ms. Jayasundara Mudiyanselage Thilaka Jayasundara	Acting Director for the National Productivity Secretariat Director (Planning, Research & Development) Ministry of Labour Relations and Productivity Promotion
10	Japan	Mr. K.D. Bhardwaj	APO Program Officer Industry Department
11	Canada	Mr. Richard Clarke	Director Transformation, Innovation and Excellence, Modernization Division, HROntario