新北市政府107年度自行研究報告

探究新北市服務專線公私協力變革契機

研究機關：研究發展考核委員會

研究人員：劉玉蘭

研究期程：107年1月 1日至107年12月31日

新北市政府107年度自行研究成果摘要

計畫名稱	探究新北市服務專線公私協力變革契機
期　　程	107.1.1~107.12.31
經　　費	無
緣起與目的	隨著我國民主政治與地方治理發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為地方政府最重要的工作。為能更有效、更便利、更迅速蒐集民意與回應民意，新北市政府積極運用資通訊科技（Information and Communication Technologies,ICTs）於2003年3月24日首創地方政府話務中心，更於2008年7月1日正式啟用1999縣民熱線，2008年正式委外營運，開始提供24小時全年無休服務。 新北市政府1999話務中心話務服務2003至2009年6月間自辦、2009年7月起委外， 2016年至2017年委外履約人力計64人(含專案經理1人、督導人員5人、資深話務人員15人、一般話務人員36人、手語人員1人、英日客語人員6人)。為精進話務中心運作，參考2016年及2017年平均每小時通話量分析(如附表1)，並透過日常觀察現場話務人員實際值機應答人數，平均每日人員利用率約70%，服務水準可達85%以上，話務人力運用有精實改進空間。 重新檢視新北市政府機關內部及1999服務專線各項政策及管理措施在公私協力下，採業務委外方式雖為主流作法，但改採勞動派遣專業人力是否仍可帶來相同之效益，甚至激發不同之運用思維？思考如何運用妥善之管理機制來管理派遣人力，並與派遣人力及其僱用機構相互合作配合，協力治理，使其能如期如質完成交付之任務，並提昇工作績效，甚至降低人力成本。 根據前述緣起背景，本研究之研究目的如下：

	（一）檢視新北市1999 服務專線的設置及發展過程，以及實際執行後的情形，瞭解其在營運及管理上的問題。 （二）藉由對個案的書面資料和資訊，釐清1999 服務專線參與之公部門及私部門間的合作關係，從公私協力觀點盤點協力治理的前提、過程及關鍵影響因素，並歸納出勞動派遣對個案產生效益之影響。 （三）針對文獻探討歸納分析結果，提出理論的實證，建立1999服務專線公私協力運用的政策建議和策略，作為後續營運及管理的參考。
方法與過程	研究方法係指蒐集與處理資料之方法，以及研究進行之程序。通常社會科學研究所採用之方法包括文獻分析、個案研究、田野調查、抽樣調查、深度訪談、參與觀察、比較研究及實驗法等。 (一)文獻分析法 文獻分析法亦稱為「文獻探討法」或「次級資料分析法」，是根據一定的研究目的或課題，通過調查文獻來獲得資料，從而全面、正確地了解掌握所要研究問題的一種方法，亦是社會科學運用極廣泛的一種間接研究方法，經由文獻資料所進行的研究方式，文獻的內涵本質是過去發生的社會事實記錄，同時也是屬於有歷史價值保留下來的知識。 本研究對文獻分析法的應用，強調1999服務專線公私協力及協力治理之研究論述，以及業務委外經營與勞動派遣的政策推動思想。這些文獻分析來自於學界研究、專家發表的期刊，公共政策專書、二手報導、非記錄性資料及內部規劃、執行、驗證等。 (二)個案研究法

	個案研究法屬於經驗性的調查研究方法，以多面向的證據及資料進行社會現象的分析，亦是在自然的狀態下，針對一現象審視的過程，並運用多種資料蒐集方法來對一個或多個實驗蒐集資訊。個案研究法為一種個別的、深度的、描繪的，且偏向質性的一種研究方法，期望對個案深入的了解，來探究其與全體的相同與相異點。研究範圍自形成背景、發展過程到組織內容做全面且詳盡深入的研究。 本研究以新北市1999服務專線公私協力變革為主軸，經由其管理營運之措施檢視，加以印證各項公私協力治理理論與操作模型，俾能取得實務與理論兼具之研究效益。
研究結論	新北市政府1999服務專線之話務，歷經草創初期之自辦、而後採業務委外之模式外包，自2018年起經重新檢討改以勞動派遣方式營運。話務人員第一線直接接觸民眾，談話的語氣、內容及專業性等等，直接影響民眾對於政府服務品質高低。就公私協力夥伴而言，在私部門話務人員之協力治理初始狀況，原存在資源、權力及知識之不對稱，資訊之傳遞經改以新北市政府研考會接管後，其速度與精度即獲得改善。而在話務人員之管理運用及激勵上，經研考會與話務人員之面對面溝通、建立互信後，清楚認知管理人員（公部門）與話務人員（私部門）相互依賴之夥伴關係，而教育訓練亦增進話務人員明瞭各局處業務權責分工與服務專線之任務目標，並強化話務人員對各部門專業的認知，俾能盡量能於第一時間回覆民眾疑問，亦或判斷問題屬性，快速將問題轉接到相關部門處理，消彌民眾的負面情緒。加上改以勞動派遣方式參與協力治理後，提供之薪資調升與

	獎金誘因，讓話務人員更能自發性投入學習及工作，進而提高話務人員服務品質，提升服務滿意度，由2017年91.8%提升至2018年之98.29%。 此外，在協力治理話務人力之運用上，原業務委外之公私協力，承攬廠商配置有專案經理及督導人員，此部分人力在改由新北市政府職員接手話務現場工作後得以更加精簡管理人力，由2018年委外時期之60人減少為45人，整體所需預算由3201萬元減為2592萬元，節省609萬元，顯見在 1999專線服務上，尚非僅能採業務外包方式推動。 新北市政府在公共管理政策之推行上，已然跳脫1999服務專線長期倚賴外包之窠臼，公私協力不再僅限於外包或民營化，相對的，在市民需求日益多元龐雜而又意識高漲之時代，隨時檢討推動公私協力模式之變革，始能與時俱進，見立政府新治理模式，迅速有效回應民眾之問題、需求及期待。

目　　錄

第一章　**緒論** ……1
第一節 研究動機與目的 ……1
第二節 研究問題與範圍 ……2
第三節 研究方法 ……3
第四節 研究限制 ……5
第二章　**文獻探討** …… 5
第一節 公私協力理論探討 ……5
第二節 勞動派遣之探討 …… 13
第三章　**新北市政府服務專線的發展與變革** …… 16
第一節 服務專線發展現況 …… 16
第二節 服務專線之營運管理變革 ……22
第三節 服務專線協力治理變革效益 …… 32
第四章　**結論** …… 36
參考文獻 ……39

表目錄

表2-1　外包人員與派遣人員之比較表 ……15

表3-1　1999市政服務大事記 ……16

表3-2　1999服務數據執行情形 ……19

表3-3　1999市政快速服務大事紀 ……20

表3-4　快速服務類別統計表 ……21

表3-5　2018年新北市與五都1999服務比較表 ……21

表3-6　1999專線服務人力轉型比較表 ……22

表3-7　1999服務專線話務中心班表及人力配置表 ……24

表3-8　英日客語服務量統計表 ……25

表3-9　話務人員評核核指標表 ……26

表3-10　小組長評核核指標表 ……27

表3-11　季考核成績分數級距表 ……29

表3-12　年終績效評核成績分數級距表 ……29

表3-13　2018年人力派遣與2017年業務委外服務指標比較表 ……33

圖目錄

圖2-1　Wood & Gray 協力前提－過程－結果之架構 ……9

圖2-2　Ansell& Gash 協力治理模型 ……11

圖2-3 要派機關派遣廠商及派遣員工關係圖……14

圖3-1　1999服務專線服務流程圖 ……18

圖3-2　1999服務專線勞動派遣各項預算比例圖 ……34

第一章　緒論

行政責任的實踐包含六種公共價值，分別是回應性（responsiveness）、公正（fairness）、彈性（flexibility）、誠實（honesty）、課責（accountability）以及職能（competence）（Starling，1998）。隨著我國民主政治與地方治理發展的深化，「傾聽民意、回應民意」已成為地方政府最重要的工作。為能更有效、更便利、更迅速蒐集民意與回應民意，新北市政府府積極運用資通訊科技（Information and Communication Technologies,ICTs）於2003年3月24日首創地方政府話務中心，更於2008年7月1日正式啟用1999縣民熱線，2008年正式委外營運，開始提供24小時全年無休服務，並榮獲遠見雜誌2014服務業大調查『五星服務獎』－便民專線類全國第一名及2014、2015臺灣服務業大評鑑金牌獎。

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

我國公部門近年來致力於提升機關服務品質，積極導入民間企業的管理理念，以效法民間企業精神推動以民眾為中心的公共服務，成立單一窗口之服務專線，希望符合民眾的需求與期待。新北市1999服務專線之規劃設置其來已久，其運作模式由草創初期的自辦，逐漸演化為業務委外，人力之運用、流程之改造及通訊科技之進步，在在顯示提供滿意的公共服務是永無止境的，是必須與市政推動及民眾需求緊緊相結合的。

在公共管理大環境的發展趨勢下，1999服務專線話務中心內慢慢出現一群不同雇用型態的員工同處一塊工作，包括正式職員、約聘僱、派遣及業務承攬廠商派來者，而正式職員以外其他雇用型態的員工，其培育養成及專業職能各有不同，很可能出現歸屬感、忠誠度及組織文化認同等問題，而工作認知也不同於內部之正式職員，在此情況下，如何有效管理這些身分與立場各不相同的員工，即為政府機關，尤其是擔負研

考與承辦角色的研考會所面臨的人力資源管理重要課題。

重新檢視新北市政府機關內部及1999服務專線各項政策及管理措施在公私協力下，採業務委外方式雖為主流作法，但改採勞動派遣專業人力是否仍可帶來相同之效益，甚至激發不同之運用思維？思考如何運用妥善之管理機制來管理派遣人力，並與派遣人力及其僱用機構相互合作配合，協力治理，使其能如期如質完成交付之任務，並提昇工作績效，甚至降低人力成本，此為本研究之動機。

二、研究目的

根據前述研究動機與背景，本研究之研究目的如下：

（一）檢視新北市1999 服務專線的設置及發展過程，以及實際執行後的情形，瞭解其在營運及管理上的問題。

（二）藉由對個案的書面資料和資訊，釐清1999 服務專線參與之公部門及私部門間的合作關係，從公私協力觀點盤點協力治理的前提、過程及關鍵影響因素，並歸納出勞動派遣對個案產生效益之影響。

（三）針對文獻探討歸納分析結果，提出理論的實證，建立1999服務專線公私協力運用的政策建議和策略，作為後續營運及管理的參考。

第二節 研究問題與範圍

一、研究問題

新北市政府研考會為1999服務專線的管理考核機關，為回應市民多元需求及問題，1999服務專線是瞭解市政推動績效之重要管道，而有效蒐集民意，瞭解民眾尚待解決之問題所在，話務中心人力擔任與民眾接觸之窗口，其服務成效允應不斷提升精益求精，根據以上敘述和研究目的，本研究問題如下：

（一）1999 服務專線話務中心營運人力如何轉型？在執行面是否有遭遇

困難？

（二）哪些因素是影響1999 服務專線公私協力的關鍵?研考會推動之管理措施為何？

（三）1999 服務專線話務中心營運改以勞動派遣方式運作，是否可達成預期之服務水準？

二、研究範圍

新北市是六都中人口最多之城市，而1999 服務專線以市民顧客為服務對象，爰本研究極具領航與指標性意義。為能聚焦本研究重點公私協力之轉型，將置公部門管理單位管理運用作法，及與私部門話務人員之協力與成果。就研究期間而言，其效益之對照將以轉型前後2017年及2018年為範圍。雖1999 服務專線之公私協力，在公部門間仍有陳情服務、快速派工服務、轉接服務、諮詢服務等跨域協調合作之議題，為免失焦，不在本研究範圍內。

第三節 研究方法

研究方法係指蒐集與處理資料之方法，以及研究進行之程序。通常社會科學研究所採用之方法包括文獻分析、個案研究、田野調查、抽樣調查、深度訪談、參與觀察、比較研究及實驗法等。

一、 文獻分析法

文獻分析法亦稱為「文獻探討法」或「次級資料分析法」，是根據一定的研究目的或課題，通過調查文獻來獲得資料，從而全面、正確地了解掌握所要研究問題的一種方法，亦是社會科學運用極廣泛的一種間接研究方法，經由文獻資料所進行的研究方式，文獻的內涵本質是過去發生的社會事實記錄，同時也是屬於有歷史價值保留下來的知識（葉至誠、葉立誠，2011）。文獻分析法又稱為二手資料研究法，是利用現存的次級資料，強調從歷史資料中發覺事實和證據。其特點

為不直接與研究對象接觸，不會產生由於接觸研究對象而產生干擾（亦稱為間接研究或非接觸性研究），而造成研究資料的失真，在社會科學的研究中是不可或缺的方法（袁方，2002）。

本研究對文獻分析法的應用，強調1999服務專線公私協力及協力治理之研究論述，以及業務委外經營與勞動派遣的政策推動思想。這些文獻分析來自於學界研究、專家發表的期刊，公共政策專書、二手報導、非記錄性資料及內部規劃、執行、驗證等。

二、個案研究法

個案研究法屬於經驗性的調查研究方法，以多面向的證據及資料進行社會現象的分析，亦是在自然的狀態下，針對一現象審視的過程，並運用多種資料蒐集方法來對一個或多個實驗蒐集資訊。個案研究的功用在於：(一）可以探索、描述與詮釋現象；(二）可以發展理論；（三）可以發動改變（initiating)；(四）可以用全體論的觀點分析事件發展過程[1]。

個案研究法為一種個別的、深度的、描繪的，且偏向質性的一種研究方法，期望對個案深入的了解，來探究其與全體的相同與相異點。研究範圍自形成背景、發展過程到組織內容做全面且詳盡深入的研究。（潘淑滿，2003：246）個案研究法的功能在於「客觀事實的了解」及「主觀的解釋」(張紹勳，2000：19)

本研究以新北市1999服務專線公私協力變革為主軸，經由其管理營運之措施檢視，加以印證各項公私協力治理理論與操作模型，俾能取得實務與理論兼具之研究效益。

[1] 資料來源：Evert Gummesson（2000），Qualitative Methods in Management Research, Sage Publications,p83~156

第四節 研究限制

本研究係以1999服務專線公私協力的變革為研究主軸，基於公共管理議題，迭須長時間做廣泛之探討，方能兼具廣度及深度，俾能多面向研析以取得研究結果。本研究因人力及時間有限，且因變革前後，涉及公私部門，因此各該累積之數據基礎容有差異之虞，且公部門之預算決算及立案施行之前置作業與施行後之績效評核等，宜以長週期觀察歸納分析，方能更具日後政策規劃之參考準據。另各縣市亦均設有1999服務專線，惟蒐集資料不易，僅止於二手或口頭洽詢資料，以充比較，實有研究上論述之憾。

第二章　文獻探討

第一節　公私協力理論探討

一、公私協力定義

在全球化趨勢與資訊科技環境快速變遷影響下，無論是公部門、私部門或第三部門階是處於一個既複雜而又綿密的社會環境網絡體系中，基於相互單一職能與資源有限，更加凸顯多重組織間合作的需要、合作的利益與合作的優勢之重要性(李宗勳，2006)。為解決上述問題「公私協力夥伴關係」為時代孕育的產物。

「公私協力夥伴關係(Public-Private Partnerships，PPPs，或簡稱公私協力)」，公私協力夥伴關係界定為是一種跨部門公私組織之間協力關係，並期望能形塑一個長期穩定的制度安排(institutional arrangements)來推動參與者之間的協力過程，有效促進參與者利益和目標之達成，而這結果是參與者各自獨立行動所無法獲致的好處(Lowndes & Skelcher, 1998; Ysa, 2007; Glasbergen, 2007; O’Leary, Gazley, McGuire, & Bingham, 2009)。因此，一種以「合

夥」取代「代工」，以「公私協力」取代「市場機制」的治理理念逐漸形成（李宗勳，2004）。

在此定義下，亦突顯出協力治理是兩造雙方的互動行為、涉及組際間複雜的互動網絡、雙方協議分享資源、參與者共同承擔責任，以及協力雙方共享效益等五項特質：(1）將先獨力運作的行動者，納入對共同任務具有承諾的執行結構中；(2）參與者彼此間屬合作夥伴關係，而非授權人與代理人關係；(3）這項關係能否維持端賴計畫完整性及溝通管道順暢與否；(4）參與者對相關業務的處理方式可以自我管理，並經由反思理性（reflexive rationality）進行自行監督與評估，同時調整調整執行方式，使政策目標得以達成；(5）這項營運所產生的風險與結果皆由參與者共同承擔（陳恆鈞，2008)。

公私協力反應了公私部門之間網絡關係的建立及為了達成參與者共同目的所進行的一種協力過程（陳敦源、張世杰，2010）而在網絡組織中的協力合作關係，領導者應扮演協力領導的角色，將各部資源結合（史美強，2014)。美國國家公私協力委員會（The National Council for Public-Private Partnerships,cm NCPPPs，2008）亦定義公私協力為一種公私部門間的契約關係，透過協議分享彼此的技術與資金，以提供公共利益。

二、協力治理模型

協力治理（collaborative governance）源於西方國家倡議的「新治理」(new governance）革新（廖洲棚、魏國彥，2012)，目前成為公共管理研究的顯學。所謂協力治理強調公部門與私部門對於公共問題必須同心協力的協調與合作共同解決。因此，公共管理者需要有全新的能力，仔細的安排管理的結構與制度，方能從解決民眾問題

的角度而非組織功能的角度來回應民眾的服務需求（曾冠球，2011）。

過去以來，政府與民間組織的合作，經常透過「委外」或「外包」（outsourcing）的方式進行，但某些情形下，政府當局其實無法有效克服契約管理的挑戰，諸如：高估或低估簽約者執行任務所需資源、利潤不足或超額、不當或過時的績效衡量與以及溝通績效數據的系統不足、稽核績效報告的方法不完全、將績效數據納入政府與簽約者決策的方法不當，以及契約誘音的條款不佳或不當等問題（Cohen and Eimicke，2008：134~139）。在傳統的外包模式下，政府與廠商之間所維持的是一種單向的受命關係，即某一方權力可以凌駕於另一方，且是透過委外廠商而非直接參與行動（Wettenhall，2003：90）。

因此政府業務委外之後，公部門組織容易衍生「事不關己」、「卸責」的心態，如過程中中致力於劃清界線、無意積極協助廠商排除難關，或把外界責難不明究理的歸諸廠商的執行不力所致，而無共同承擔的意願與勇氣。當公部門自我限縮成為「發包中心」的狹隘角色時，其實意味著機關的專業知能、組織記憶刻正流失中，公部門組織彷彿變成是一「空殼公司」，公共課責將面臨嚴峻的考驗，公共服務品質當然也連帶受到拖累。

相對的，公私協力旨在結合公私部門各自優勢，藉由特定制度的安排（如正式或非正式的契約或協議），以促進雙方資源分享與風險分擔，進而創造夥伴關係之「綜效」（Lasker,Weiss and Miller，2001；Jamali，2004：419）或「共同的附加價值」（Klijn and Teisman，2003：137）。換言之，公私協力乃預設公、私部門的角色是互補的（Jacobson and Choi，2008：639），雙方各自有利基，如公部門控制許多關鍵法律與管制性資產，而私部門則帶入外部資本、技術專業與誘因結構，藉由雙方夥伴關係的建立，公部門引進了市場機制，鼓勵

私部門參與漢投資公共建設與服務，也增進了公、私部門行動者之間交流頻率（Hodge and Greve，2007），且彼此互動本質上有別於「委託—代理」的外包關係。事實上，不論是針對公、私部門與非營利組織研究結果，都指出協力可以增進跨域活動、專業交流、擴大視野，而後有助於提昇組織績效，這方面外包是無法相提並論的。換言之，「協力治理安排」不同於傳統政府層級節制或外包的「權威導向安排」（authority-based arrangements），而是介於「權威導向安排」與講求自利、競爭與私人產權的「市場導向安排」之間的制度形式（Jung,Mazmanian,and Tang，2009：3）。

學者 Wood 和 Gray 提出協力運作的流程架構（見圖2-1），在每個步驟中根據了六個理論11基礎提出其相關影響因素(Wood & Gray, 1999a:140-149; 1999b:13-18)，前提內容是指，利害關係人參與協力活動的動機以及使協力可能運作的可能性；過程是協力組織互動發生的內容；結果是協力運作後的成果。

Thomson 與 Perry（2006）研究指出，協力效能主要取決於「治理」、「行政」、「組織自主性」、「相互性」，以及「信任與互惠規範」等五個構面，此等構面可以視為協力的「過程績效」，而該績效將進一步影響協力的「結果績效」(如目標達成、自我治理)。

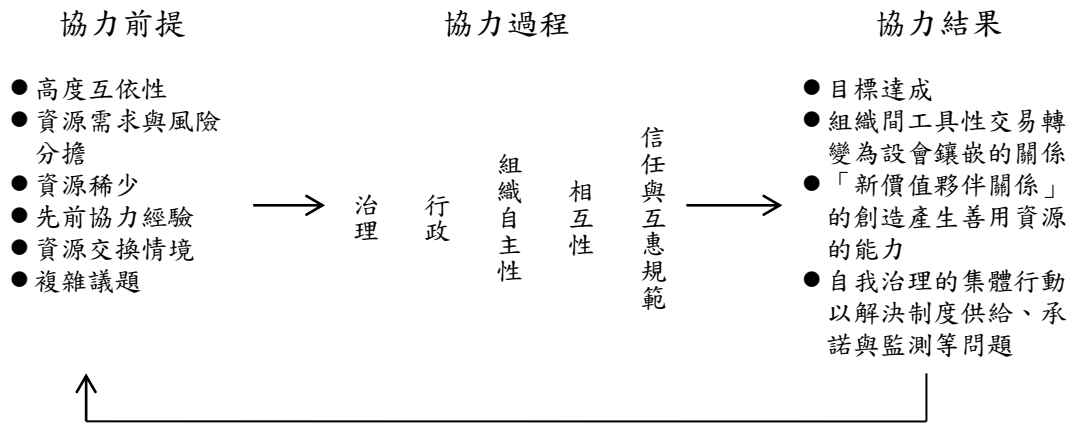

圖2-1 Wood & Gray 協力前提－過程－結果之架構

資料來源：Thomson and Perry（2006：21）

「治理」和「行政」屬於結構類(structure)，「相互性」和「信任與互惠規範」屬於社會資本類(social-capital)，「組織自主性」為機構類(agency)（Thomson, 2001:271; Thomson & Perry, 2006:20-21;Wood & Gray, 1991a:140-149)：

（一）治理(governance)：尋求協力的參與者必須瞭解如何根據規則做出決定，控制自己的行為和關係，也要藉由分享權力來建構達到協力活動的目標，並經由分享資訊資源才能解決問題達到參與者最佳均衡。

（二）行政(administration)：組織會參與協力是為了達成特定目標，為了讓協力治理可以實現就要加入行政管理，協力的執行是相當複雜且困難，傳統的科層體制方式反而易使協力遭受阻礙，因此需要一個參與者出來肩負中心組織或領導人(boundary spanner)角色，來處理協力合作事務，且居於中心的管理者要自我協調私人和整體的利益拉扯。

（三）組織自主性(organizational autonomy)：是調和個人和集合利益的過程。當個人決定要加入協力時，具有兩種身份特性。參與者原本所屬的組織會影響協力活動，參與者要對原本的組織負責，在參與協力的過程中會不斷向原本的組織確認目標過程，此時就以原組織利益為優

先，而忽略了其他參與協力組織的利益目標，因此常會發生參與者利益目標和整體協力組織利益目標不同， 這種緊張關係也被稱為「autonomy-accountability dilemma」(Huxham, 1996:5-6)。參與者可以藉由調整涉入協力的程度來保護自己的利益，而當組織目標不一致時協力關係將不存在，因此要讓參與者彼此分享資訊，可以增進參與者對問題的瞭解，調整彼此的利益目標。

（四）相互性(shared norms)：是建立社會資本規範過程。參與者態度建立在對等的行為上，大多數人相信平等互惠行為，當參與者付出的邊際成本大於邊際利益時，參與者將會退出協力。Powell 根據賽局理論觀察參與者行為，發現在長期下參與者間會建立一套高度合理規則，而彼此的信任並非短期達成，要花費大量時間來培養。

（五）信任與互惠規範 (mutually beneficial interactions)：互動是鍛造互利關係的過程。雖然資訊分享是協力必要關鍵，沒有互利誘因還不夠足以讓協力運作順利，因此組織間要交換彼此需要的資源，放棄以犧牲其他組織利益換取追求自我利益的權力，當參與者放棄的權力越多時，協力的成功性越高。（轉引自林詩穎，2017）

本研究參考 Ansell& Gash（2008）統整相關政策領域的協力治理案例，所提出的會影響協力治理模式結果的關鍵性變數

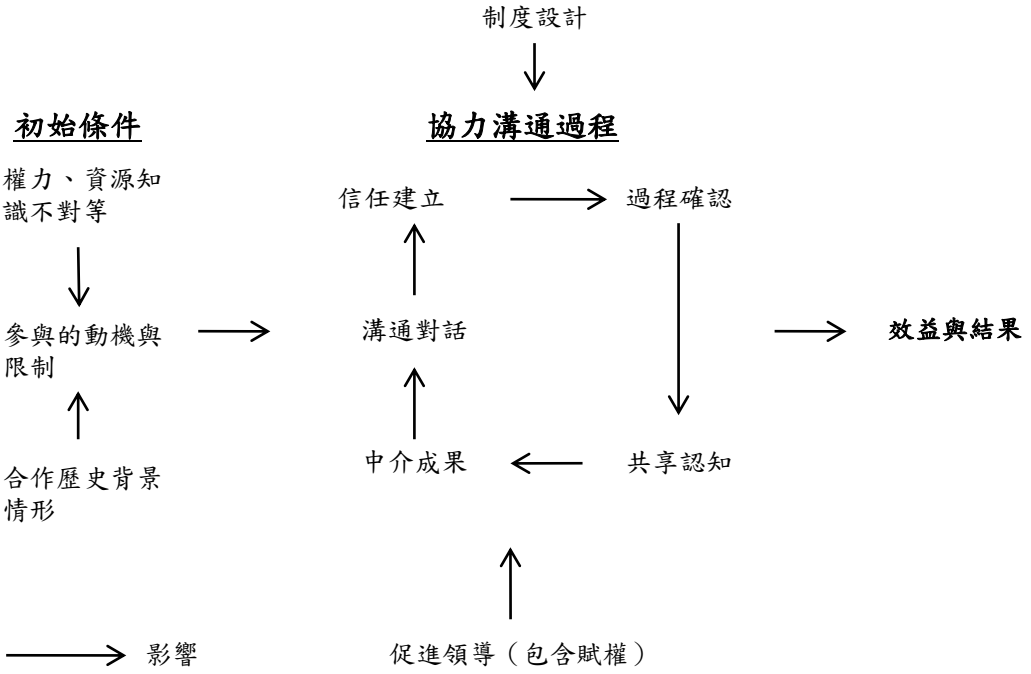

圖2-2　Ansell& Gash 協力治理模型

資料來源：Ansell& Gash，2008

此協力治理模型包含五大面向：初始條件、促進領導、制度設計、協力溝通過程、效益與結果：

（一）初始條件：

協力在初始所呈現的條件，往往會促進或阻礙利害關係人之間以及機關間的合作。初始條件內容包括不同權益關係人之間權力與資源的不對稱、關係人協力的動機。在協力關係中，如有些權益關係人沒有資源、地位不對等或知識、資訊不對稱，則可能導致在整個協力過程中，較有權勢或優勢的一方取得主導權，進而忽視或損害某些參與者的權益。

在協力的前提下，參與者的動機講求自願自發的，影響參與的動機與參與者可預見的效益有很大的關係。如果參與者可以預見自己參

與後的效益是具體的、龐大的，則可促進參與者的動機，反之則會相對降低其參與的動機。此外，在協力前，如各參與者已有一定的背景關係聯結，則此種歷史合作的經驗，亦會影響協力結果的產出。

（二）促進領導

在協力過程中，領導著重對參與者的調合與折衝，進而培養彼此認同的理念與團隊合作的精神。促進者所扮演的角色在確保建立共識過程本身的完整性，當利害關係人嘗試探究雙贏結果但可能宣告失敗時，調解的技巧可提升第三者在干預協調過程的地位（林大豐，2010）。領導能力對於設定和維持明確的基本規則、建立信心、促進對話，以及探究雙贏可行性等是很重要的。

（三）制度設計

制度設計係指協力的基本規章和規則，對協力過程程序的合法性與透明性都是關鍵點。而制度設計時，清楚的基本規則和過程透明性與合法性等因素，也是制度結構中重要的設計原則。

（四）協力溝通過程

Ansell & Gash（2008）則認為協力過程有面對面對話、建立信心、對過程之承諾、認知共享，以及中介成果等五個層面。其中面對面對話可使協力過程達到協商、溝通、尋求共識的結果；之後必須建立信任，將所有協力主體都視為夥伴關係，在經過共同的願景設定、問題解決等等，建構有信任、透明的、有效的協力夥伴關係；而在有效的夥伴關係中，所有的協力主體都對協力過程和結果須有一定的承諾和責任；並透過合作學習過程共享各主體在協力過程中的想法與認知。

（五）效益與結果

協力治理透過以上的協力程序後，最終將出現協力合作後的效益與成果，透過各主體間的溝通、討論、共識達成，最後可產出包括具

體實質產出、建設，也可是虛擬的意識生成、觀念轉變等等。

第二節　**勞動派遣之探討**

1990 年代末以來，「新公共管理」運動（New Public Management,NPM）逐漸被「新治理」（The New Governance）論述所掩蓋，在「後新公共管理時代」，基於精簡組織、提升效能的觀點，政府組織不再強調其大，而是強調其精簡，加上全球化趨勢，國與國的疆界日漸泯滅，國家空洞化（hollow state）成為必然。換句話說原有政府的公共職能轉移給「第三者」（the third-parties）---如私人企業、非營利組織（NPO）、或其他半公半私的單位，來執行公共任務並承擔國家空洞化的現象，而這些民營企業或組織在承擔公共職能之時，政府扮演著的是「導航者」的角色，這便是學者 Freeman & Minow（2009）所討論到的「契約型政府」（government by contract）、「契約式管理」（governing by contract）（Cooper,2003）等。

契約型政府的出現，在於政府與「第三者」建構成的公私協力夥伴關係（public-private partnerships，PPPs），此夥伴關係，不只分擔責任也分擔了可能的財務危機的責任，透過制度化協力的安排（collaborative arrangement），公共與私人的界線因而模糊。這種契約型政府主張積極性政府與公共領域核心的重要性，包括資源的整合性、效能、效率與合法性以及允許資源的匯集，例如組織缺乏的資訊、專業、立法權、土地、財務等。

然而政府資源有限，而公共事務問題卻日益複雜，除以「契約式治理」將公共職能轉移給民間部門來承擔外，透過彈性化的人力資源運用策略協力處理公共事務，亦為探討 PPPs 時，另一值得探

討之議題。

1984年 John Atkinson 提出「勞動力市場彈性化」(Labor Market Flexibility)[2]，勞動派遣已成為企業在人力資源管理上的新策略。而2002年我國政府改造委員會會議通過政府人力運用彈性計畫方案，該方案包括政務職位制度方案、高級行政主管職位制度方案及契約進用人力制度方案。其中契約進用人力方案中，契約性公務人力係指凡是以契約方式執行各機關公共事務之人員，其中包括人力外包、契約性人力或勞動派遣等方式。

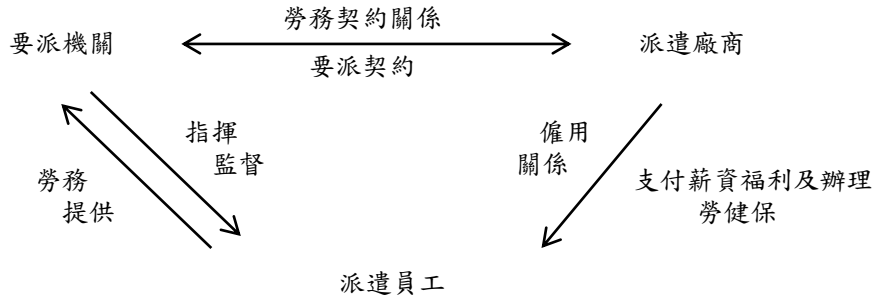

圖2-3　要派機關派遣廠商及派遣員工關係圖

資料來源：修改自陳正良（1994)，陳品雯（2002）

學者簡建忠（1999）指出，企業僱用派遣勞工的優點：(一）降低長期的固定成本和招募甄選的費用（二）增加人力僱佣和管理彈性（三）迎合客戶和企業特殊需求（四）減少繁雜行政事務和時間之浪費（五）提高員工福利（六）解決員工再訓練問題。

就節省人力成本而言，除相較具任用資格之公務人員薪資為低外，其餘人事間接成本包括行政管理、基本專業職能訓練、免除用人嘗試錯誤之成本及降低高流動性職務人力重置之成本與管理大師 Peter F. Drucker 所說的雇主的責任成本。而彈性運用人力而言，政府機關預算員額有限，機關核心業務及相關輔助業務以外所需人

[2] John Atkinson 將「勞動彈性化」分為五個面向：(1）數量彈性化（Numerical Flexibility)(2）功能彈性化（Functional Flexibility)(3）拒離策略（Distancing Strategy)(4）區隔策略（Segmentation Strategy)(5）薪資彈性化（Pay Flexibility）

力，採業務委外或人力派遣方式，均有較大之彈性，尤其是人力派遣。

表2-1　外包人員與派遣人員之比較表

任用類型 比較項目	外包人員	派遣人員
定義	單位將業務發包或轉包給其他公司行號或個人來執行，然後由承攬廠商指派之工作者完成該業務。但承攬者得指派人員於工作場所完成工作。	指由派遣機構（人力派遣公司或人力企管顧問公司）派遣至其他企業服務的員工，在派遣期間是接受單位之指揮與命令。
法律關係	單純兩者	三角關係
管理者	承攬廠商	使用之單位（要派人）
命令傳遞速度	慢（須透過承攬廠商下達命令）	快
人事調度 靈活度	差（須遵照合約內容與承攬公司協調）	佳
標的對象	多以案件為主	多以人為主
計價模式	通常以勞動次數、建檔比數等案計件計酬方式進行計價	通長以人員薪資加上派遣公司顧問費
適用範圍	外包人員只能針對相關例行性或重複性高的工作進行任用，工作內容深度與廣度較為有限，承攬廠商僅能就自己本身業務範圍進行承包，單位就所需業務性質，需分為不同的合約分開進行之。	並不侷限於例行性或重複性工作，亦可適用於技術性質較為高的，或是內容深度及廣度中等之工作，甚至高階管理者，並可針對不同領域及不同學科背景運用人力派遣模式。

資料來源：蘇偉業、林雪湘，2007

第三章　新北市政府服務專線的發展與變革

第一節 服務專線發展現況

新北市政府於2008年7月1日成立1999市政服務專線，提供市民單一電話服務窗口，2009年7月1日起正式啟動24小時全年無休服務。服務專線客服人員以國、台、客、英及日等語言，受理民眾來電諮詢、轉接、陳情、通報、快速服務，並提供聽障者手語視訊及前5分鐘民眾免付費服務。

表3-1　1999市政服務大事記

日　期	內　　容
2003年3月24日	成立臺北縣政府府聯合服務中心及全國首創地方政府話務中心
2007年10月	函頒臺北縣政府接聽服務精進實施計畫
2008年4月1日	實施各機關話務服務中午不打烊
2008年7月1日	臺北縣政府正式啟用1999縣民專線
2009年7月1日	正式委外營運，啟動24小時全年無休服務
2009年10月22日	web call 網路電話正式啟用，共建置本府144個所屬一、二級機關網路電話(VOIP)轉接服務
2010年1月25日	通過 ISO 9001 2008認證
2010年4月21日	函頒臺北縣政府1999縣民熱線話務服務精進執行計畫
2010年12月	至2010年12月止共建置本府146個所屬一、二級機關、本市29個區公所及292個機關學校，另外還包括臺北市政府網路電話(VOIP)轉接服務
2011年4月	推出 Skype 手語視訊服務
2011年4月15日	試辦1999市政快速服務
2011年4月25日	至2011年4月25日止共建置本府146個所屬機關、本市29個區公所及292個機關學校，另外還包括臺北市政府網路電話(VOIP)轉接服務
2011年6月1日	函頒新北市政府1999市政服務專線精進計畫
2011年11月1日	1999市政快速服務正式上線(16項業務)
2012年7月16日	1999市政快速服務擴大實施項目正式上線(19項業務)
2013年8月1日	修正新北市政府1999市政服務專線精進計畫
2014年2月15日	實施通話前5分鐘免付費服務
2014年6月17日	榮獲2014臺灣服務業大評鑑「金牌獎」

日　期	內　　容
2014年8月1日	1999市政快速服務「路面廢土」項目增加路面掉落物
2014年11月4日	榮獲遠見雜誌2014服務業大調查『五星服務獎』－便民專線類全國第一名
2015年6月18日	榮獲2015臺灣服務業大評鑑「金牌獎」
2015年7月11日	配合市府大樓辦公空間調整，將三重值機租賃18席位搬遷至本府B1
2016年1月6日	都會區(板橋、新莊、樹林、蘆洲、三重、新店、汐止、中和、永和、土城等10區）快速服務動物救援案件改由動保處自行收案。
2016年3月1日	1999市政快速服務擴大實施項目正式上線(23項業務-新增環保局4項快速服務項目，包含施工噪音、一般空氣污染、河川廢水污染及廢棄物污染舉發)，並將公害陳情專線(0800-066666、2288-2327)、兵役服務專線(0800-271395)等3支專線納入1999接聽服務。
2016年3月15日	交通局「公車申訴專線」及「計程車暨復康巴士申訴專線」於每日下班(下午5時至隔日8時)及假日時段納入1999接聽服務。
2016年11月30日	交通局「公車動態資訊看板報修專線」等21支專線納入1999接聽服務。
2017年1月3日	交通局「停車營運科免付費電話」及水利局「路燈報修專線」納入1999接聽服務。
2017年10月1日	1999市政快速服務動物救援項目全面回歸農業局動保處處理。
2018年7月16日	修訂服務項目(21項業務)，環保局合併「施工噪音」、「營業場所及工廠噪音」為「噪音」；重新定義「廢棄物污染舉發」為非法棄置/回填事業廢棄物案件，納入修正後「重大污染舉發」；修改「一般空氣污染」及「河川廢水污染」文字為「空氣污染」及「水污染」。

資料來源：新北市政府研考會

一、 專線服務項目

（一）諮詢服務：直接應答民眾一般市政業務、市政活動、公車路線等查詢與諮詢，協助查詢陳情案件辦理進度。

（二）轉接服務：協助民眾確認欲洽詢之業務，並將電話轉接至業務單位。

（三）受理陳情：受理民眾以電話方式陳情及建議等事項，並轉派各機

關。

（四）外撥通報：接獲民眾陳情，凡具有急迫性、即時性應立即處理之案件，以電話通知權責機關先行處理，再依標準作業程序送權責機關辦理回覆。

（五）快速服務：自2011年4月起提供市政快速服務，目前擇定21項具有急迫性及應立即處理之案件(詳如附件2)，24小時受理並立即通知權責機關，於4小時至1日內回復初步處理結果。

（六）聽語障人士洽辦公務手語視訊服務

1、民眾可至新北市政府所屬各級機關第1線為民服務櫃檯手語視訊服務據點，透過網路視訊與1999手語服務人員連線取得服務，目前有136處據點。

2、聽語障人士已備有網路視訊設備者，可將1999手語視訊服務的ID(newtaipei1999-01)加入聯絡人名單，經1999手語服務人員進一步確認使用者為聽語障身分，即可提供 Skype 視訊或 Line 文字訊息服務。手語視訊服務時間為每週一至週五8:30至17:30(中午12:30至13:30及國定假日暫停服務)。

（七）外國人服務:考量到外籍人士在地生活或觀光客等需求，平日上班時間提供英日語接聽服務。另結合新住民服務櫃檯，提供中文、英文、越南、泰國、印尼、緬甸及菲律賓等7國通譯服務。

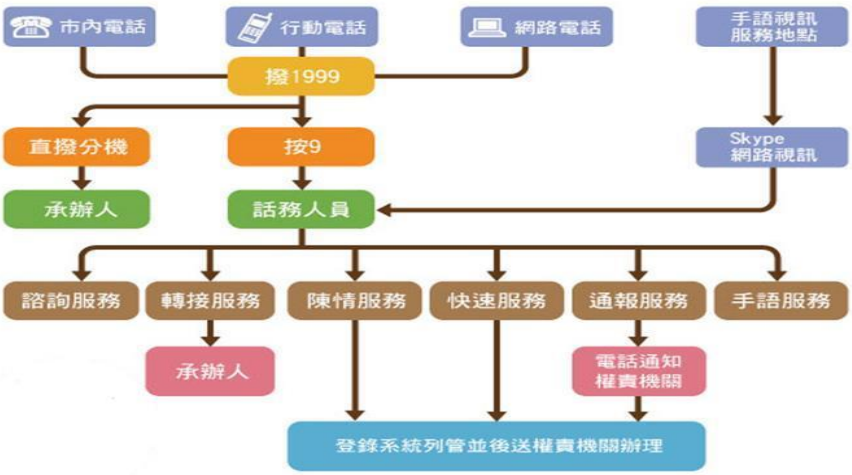

圖3-1　1999服務專線服務流程圖

資料來源：新北市政府研考會

二、 1999專線整併及計費

（一）專線整併

為整合行政資源提升整體行政效率，也讓民眾更便利進行諮詢服務，自103年1月起整併至1999之為民服務專線計有84線(含取消59線0800專線及4線一般為民服務專線，另介接21線)，每年由1999代為服務量約23萬通，每年可節省政府預算通訊費用約150萬元。

表3-2　1999服務數據執行情形

年份	每月平均進線量	每月平均服務量 (接聽通數+外撥通數)	平均每人每月 服務量
2010年	65,305通	66,755通	3,179通
2011年	83,200通(↑27.40%)	87,187通(↑30.61%)	2,422通(↓23.81%)
2012年	94,157通(↑13.17%)	95,743通(↑9.81%)	2,660通(↑9.83%)
2013年	96,376通(↑2.36%)	102,793通(↑7.36%)	2,142通(↓19.47%)
2014年	101,860通(↑5.69%)	112,320通(↑9.27%)	1,783通(↓16.75%)
2015年	114,695通(↑12.6%)	119,276通(↑6.19%)	1,893通(↑6.17%)
2016年	114,618通(↓0.07%)	118,044通(↓1.03%)	1,844通(↓2.59%)
2017年	100,673通(↓12.17%)	111,765通(↓5.32%)	1,746通(↓5.31%)
2018年 (1-11月)	98,635通(↓2.02%)	106,209通(↓4.97%)	2,124通(↑21.65%)

資料來源：新北市政府研考會

（二）服務專線計費

1999服務專線自2014年2月15日起實施民眾撥打前5分鐘免付通話費用之便民措施，除節省民眾通話費用外，也鼓勵民眾常話短說，將專線留給有需要民眾使用。

服務專線前5分鐘免付通話費之政策依據，主要係以2013年平均通話時間2倍來估算，由新北市政府預算編列支應。目前實施

免付費之縣市多為10分鐘，僅新北市政府及臺中市規劃提供5分鐘內民眾免付費服務。實施免付費後，至2018年1月至11月平均通話時間1分39秒，爰5分鐘免付費之設計實屬合宜。

如民眾使用市內電話（公共電話除外）、月租型手機及手機預付卡(臺灣大哥大、亞太、遠傳電信及臺灣之星)撥打新北市1999，通話5分鐘內免付費，以每通電話5分鐘、每分鐘最高3.6元計算，最多可以為民眾省下每通電話18元的通話費。

（三）推行市政快速服務

新北市政府1999市政快速服務自2011年4月起試辦、同年11月起正式上線，目前擇定21項具有急迫性及應立即處理之案件，24小時受理並立即通知權責機關，於4小時至1日內回復初步處理結果。

表3-3　1999市政快速服務大事紀

日期	內容
2011年4月15日	試辦1999市政快速服務
2011年11月1日	正式上線(16項)
2012年7月16日	擴大實施項目上線(19項)
2014年8月1日	「路面廢土」項目增加路面掉落物(20項)
2016年1月6日	都會區(板橋、新莊、樹林、蘆洲、三重、新店、汐止、中和、永和、土城等10區）快速服務動物救援案件改由動保處自行收案。
2016年3月1日	擴大實施項目上線(23項)
2017年10月1日	1999市政快速服務動物救援項目全面回歸農業局動保處處理。
2018年7月16日	修訂實施項目(21項)

資料來源：新北市政府研考會

截至2018年11月底止共受理76萬4,227件，平均每月約7,642件，其中以違規停車處理37萬2,128件最多，平均每月約3,721件；其次為需即時性排除路霸9萬9,501件，平均每月約995及妨害安寧案件6萬1,864件，平均每月約618件，受理案件平均處理時間已由

剛開辦8小時縮短至3小時。

表3-4　快速服務類別統計表

年　　度	受理案件量	平均每月受理量
2011年4至12月	13,352	1,484
2012年	51,097	4,258
2013年	74,303	6,191
2014年	105,694	8,808
2015年	136,355	11,363
2016年	155,495	12,958
2017年	123,070	10,256
2018年(1-11月)	104,861	9,352
合計	764,227	7,642

資料來源：新北市政府研考會

四、小節

依二手資料及洽詢資料比較，新北市政府2018年預算3,264萬元居六都第三(以臺北市約7,180萬最多)，新北市政府平均每月話務服務通數約11萬通居六都第二(臺北市約13萬2,000通、高雄市約6萬5,000通、臺中市約6萬通、臺南市及桃園市約2萬通)。

表3-5　2018年新北市與五都1999服務比較表

城市 項目	新北市	臺北市	高雄市	臺中市	臺南市	桃園市
24小時服務	2009.7.1起	2005.1.25起	2008.4.1起	2009.7.1起	2010.12.15起	2009.8.28起
勞務委外費	3,264萬	約7,180萬	約3,225萬	約4,338萬	約742萬	約1,950萬
每月話務服務通數	約11萬通	約13.2萬通	約6萬5,000通	約6萬通	約2萬通	約2萬通

實施民眾免付費所編列之通訊費用	780萬元（2014年2月15日實施前5分鐘免費），目前平均通話為1分半鐘。	約1,179萬（2009年10月1日實施前10分鐘免費），實際無。	約400萬（2009年10月1日實施前10分鐘免費）	約580萬（2009年11月1日實施前10分鐘免費；2015年7月1日實施前5分鐘免費）	—	約150萬（2011年2月1日實施前10分鐘免費）
人力	45人 最高席位47席(每人每月服務2,124通)	106人 最高席位119席（每人每月服務1,245通）	47人 最高席位47席(每人每月服務1,383通)	79人 最高席位85席(每人每月服務759通)	15人 最高席位15席（每人每月服務1,333通）	26人 最高席位26席（每人每月服務769通）
服務模式	陳情服務 21項快速服務轉接服務諮詢服務	陳情服務 26項派工服務轉接服務諮詢服務	陳情服務 52項派工服務諮詢服務外撥關懷、宣導服務	陳情服務 22項派工服務諮詢服務	陳情服務 33項派工服務轉接服務 諮詢服務外撥關懷、宣導服務	陳情服務 21項市容查報轉接服務諮詢服務

資料來源：電話洽詢資料整理

第二節 服務專線之營運管理變革

民主政府連串之行政革新，例如民營化與業務委外、全面品質管理、政府再造及組織功能與業務調整，意旨在強調公共管理與為民服務的重要性。政府能否有效「回應」民眾的需求與要求，則是為民服務措施成功與否的重要關鍵。因此，跟隨公共行政「改革的浪潮」(Light，1997)，進行「經常性的變革」(Carroll，1996)，透過持續不斷的官僚體系改革、公私協力管理技術層面的提升，服務專線向企業取經，採行顧客為尊的顧客關係管理（customer relationship management,CRM）導向服務，甚至強化政府回應市民的公民關係管理（citizen relationship management,CiRM）[3]，才能隨時跟上多元且日新月異的民眾需求與偏好，提供迅速而有效率的公民滿意（citizen satisfaction)。

[3] 研究學者為便於區分私部門企業的顧客關係管理（customer relationship management）及公部門政府的與公民的關係管理（citizen relationship management)，常以英文簡寫 CRM 稱述前者顧客關係管理；CiRM 稱述後者公民關係管理。

新北市政府1999話務中心話務服務2003至2009年6月間自辦、2009年7月起委外， 2016年至2017年委外履約人力計64人(含專案經理1人、督導人員5人、資深話務人員15人、一般話務人員36人、手語人員1人、英日客語人員6人)。為精進話務中心運作，參考2016年及2017年平均每小時通話量分析(如附表1)，並透過日常觀察現場話務人員實際值機應答人數，平均每日人員利用率約70%，服務水準可達85%以上，話務人力運用有精實改進空間。

一、 協力治理人力轉型

2018年人力進用改以勞動派遣方式辦理，實施3個月後檢討人力規劃，並預擬後續擴充方式以因應人力需求。同時將加強話務人員假況管理並實施相關配套措施(例如:大量進線分流、預錄語音宣告、話後及示忙管控等)，以維持85%甚至再提高之服務水準。

表3-6　1999專線服務人力轉型比較表

項目	2016-2017年	2018起	說明
公私協力型態	業務委外	勞動派遣	人力型態轉變
履約人力	64人	45人	精實人力需求減列管理人員，並依話務服務量而調整人力。
人數	1.專案經理x1人 2.督導人員x5人 3.資深話務人員x15人 4.一般話務人員x36人 5.手語x1人 6.英日客語x6人	1.小組長x5人 2.話務人員x40人	1.減列專案經理1人，另減列督導人員5人。 2.增列小組長5人，考量話務人力多屬短期約，須具有話務經驗者帶領，以因應實際排班調度需要。 3.話務人員之選才，仍包括手語及英日客語人才。
激勵措施	由承攬廠商就履約需求自行檢視規劃	1.小組長：每月加發獎金3千元。另經月考核執行績效優良前3名當月再加發獎金3千元。 2.話務人員調整月薪增加1000元。具政府機關話務經驗者更可調升	將部分節省之預算移為話務人員與小組長之調薪或獎金

項目	2016-2017年	2018起	說明
		3,000元。	
教育訓練	在職訓練由委外廠商負責	在職訓練由新北市政府研考會負責	2016-2017年由廠商負責訓練，包括專業知識與服務職能訓練、實機旁聽及上機，以確保人員適用性及任職後穩定性，2018起年由新北市政府研考會辦理。
現場管理	由委外廠商負責	由新北市政府研考會負責	新北市政府研考會管理業務如下： 1.話務人員績效考核 2.服務滿意度之調查 3.話務人員申訴輔導 4.記錄營運服務報表 5.即時監控服務指標 6.特殊狀況應變處理

資料來源：新北市政府研考會

1999服務專線話務中心改為三班制，班表及人力配置如下:

表3-7　1999服務專線話務中心班表及人力配置表

班別	時段	可排班人數	應到勤人數	備註
日班[4]	7時-16時	28	22	1. 人員統一招募並採取彈性排班[5]，各班排定部分人員提前30分到班。 2. 日、晚班時段均重疊1小時，以維持該班正常運作及銜接。 3. 考量一例一休及加班補休人員，於平常上班日應到勤人數為34人。
晚班	15時-24時	12	8	
大夜班	23時30分~ (次日)7時30分	5	4	
合 計		45	34	

資料來源：新北市政府研考會

1999服務專線話務人員進用條件及人事成本：

（一）初期進用話務人員(45人)

[4] 依身心障礙者權益保障法第46之1條規定，每10名話務人員應進用1名視覺功能障礙者，上班時間以白天8時至18時區間規劃安排。

[5] 所有人員按季輪調班別，不固定日班、晚班、大夜班；輪值大夜人員另加發夜勤津貼每小時45元。

1、大專以上學歷，具備相關客服線上經驗至少6個月；或高中(職)以上學歷相關客服經驗至少1年，具手語專長(丙級檢定證照)、熟諳英(多益550分、全民英檢中級或托福457以上)日客語者[6]優先進用。其他具政府客服業務經驗者，得專案保留前任職單位休假年資。

2、2018年月薪起薪標準2萬5千元(含員工自付勞保費及健保費)。如曾有政府機關話務客服經驗1年以上，出具工作證明報經機關同意者，月薪2萬7千元。

3、每人每月由新北市政府研考會撥付雇主負擔提繳4,636元(含勞保費費+健保費+勞工退休金+積欠工資墊償基金提繳費)。

4、每人每月人事成本為2萬9千636元(月薪+雇主負擔提繳)。

5、另分析自2015年1月起至2017年4月英日客語及手語服務量(如附表2)，2018年仍維持手語及英語、客語線服務。另考量日語服務量甚低(2015年迄今為12通)，取消日語線服務。

表3-8　英日客語服務量統計表

類別 年度	英語	日語	客語	小計
2015年	140	0	3	143
2016年	86	2	2	90
2017年	179	5	0	184
2018年(1-11月)	228	5	4	237
合計	633	12	9	654
常見詢問事項 1.英語:諮詢(HIV 篩檢、手機遺失協尋、戶口名簿申辦、就業問題、公車路線等)；陳情(妨害安寧、環保稽查等)；轉接(YouBike 客服、採訪				

[6] 話務人員於取得語言檢定證照後，可經考評優先接聽英語電話及核發獎金。

市長等)。 2.日語:諮詢(交通路線規劃);轉接(YouBike 客服)。 3.客語:諮詢(交通路線規劃、老人健保補助、活動地點);陳情(道路開放)。

資料來源：新北市政府研考會

（二）話務人員兼任小組長(5人)

經新北市政府研考會初評第1月份客服表現優異者，參考其學經歷後遴選5人擔任小組長，分三班輪值負責協助話務中心行政事項、緊急或特殊狀況之應變處理。惟如有不適任者，仍可適時調整小組長人選。

二、 協力治理人力考核機制

（一） 每月平時考核

1、 按月辦理考核，以作為人員晉升及汰換之參考，並作為晉級調薪及年終獎金發放之依據，並於完成第1季考核作業後，滾動式檢討修正評核指標。

2、 話務人員評核核指標如下:

表3-9 話務人員評核核指標表

項目	配分	評分標準
服務滿意度	25	（1）依話務中心滿意度調查表個人滿意度計分[7]。(15分) （2）依話務中心滿意度調查表-引導民眾進行滿意度調查電話通數計分[8]。(10分) （3）其他滿意度考評事項 a. 客訴案件經查證屬實,每案扣2分。 b. 同一事由再被客訴第2案起每案扣5分。 c. 表揚案件經查證屬實，每案加2分。 （4）各項分數計算採四捨五入取至小數點後2位，滿分25分，如超過25分，以25分計；扣分至25分扣完為止。
服務正確	25	案件內容登錄及轉接電話正確性[9] （1）民眾個資登打或內容登載不符，每案扣2分。

[7] 得分=15分*話務中心滿意度調查表當月個人滿意(比例)。

[8] 得分=10分*｛(當月導入滿意度調查值機人數-當月導入滿意度調查通數排名順序+1)/當月導入滿意度調查值機人數｝。

[9] 經機關反映、民眾陳情、小組長審案、管理人員現場抽查或側聽，經稽查屬實者每案扣2分。

性		（2）處理程序錯誤或應答錯誤，每案扣2分。 （3）超過規定時間（陳情1小時、快速15分鐘)才將案件登錄者，每案扣2分。 （4）轉接錯誤者，每案扣2分。 （5）漏未錄案者，每案扣5分。 （6）未依話務中心人員出(值)勤注意事項規定，每查獲1次扣1分。 （7）本項以25分為計算基準，並以扣分計算，扣完為止。
接聽效率	25	（1）依當月平均接聽通話時間之排名計分[10]。(8分) （2）依當月一通電話完成率之排名計分[11]。(8分) （3）依示忙時間與文書處理之排名計分[12]。(9分) （4）各項分數計算採四捨五入取至小數點後2位。
出勤狀況	25	依每月班表出勤，打卡時間為準，話務系統登錄為輔。 （1）請病假者，每小時扣0.5分。 （2）請事假者，每小時扣1分。 （3）未請假且無故未到班者，每小時扣2分。 （4）未請假且無故未到班並失聯者，每小時扣3分。 （5）本項以25分為計算基準，並以扣分方式計算，扣完為止。
加分項目	10	(1) 能配合話務需求配合加班者，每1小時加0.5分。 (2) 能妥適處理特殊陳情案件者，每案加1分。

資料來源：新北市政府研考會

3、 小組長評核核指標如下:

表3-10　小組長評核核指標表

項目	配分	評分標準
現場管理	35	（1）依每日話務服務紀錄表，個人值班日服務水準(%)平均值計分。(10分) 得分=平均服務水準(%)*10分，計算採四捨五入取至小數點後2位。 （2）管理事項。(25分) a. 依研考會規定值勤時段回報訊息[13]，無正當理由未於規定時間內回報話務中心狀況者，每次扣3分。

[10] 得分=8分*｛(當月值機人數-A01話務人員服務工作紀錄表「平均接聽通話時間」總排名順序+1)/當月值機人數｝。

[11] 接聽效率B項個人得分=8分*｛(當月值機人數-A01話務人員服務工作紀錄表「一通電話服務完成率」總排名順序+1)/當月值機人數｝。

[12] 接聽效率C項個人得分=9分*｛(當月值機人數-A01話務人員服務工作紀錄表「文書處理+示忙時間」總排名順序+1)/當月值機人數｝。

[13] 服務指標應回報時間為：早班回報為當日上午10時30分前、晚班回報為下午4時30分前及大夜班回報為凌晨30分前。

		b. 重大系統異常影響話務中心運作時，無正當理由未即時通報者，每次扣5分。 c. 話務訊息布達未落實辦理布達作業，經查證屬實者，每次扣2分。 d. 審核案件登錄內容明顯錯誤或多處有錯(漏)字或超過1小時才將案件送出者，每案扣2分。 e. 處理程序錯誤或應答錯誤，經查證屬實，每案扣2分。 f. 未依話務中心人員出(值)勤注意事項規定者，每查獲1次扣1分。 g. 未回報工作紀錄表或記錄未確實，經查證屬實，每次扣2分。 （3）本項以35分為計算基準，如超過35分，以35分計；扣分至35分扣完為止。
服務滿意度	35	依當月值班時段之客訴案件數計分。 （1）客訴案件經查證屬實，每案扣2分。 （2）表揚案件經查證屬實，每案加2分。 （3）適當處理即時改善因話務人員處理不當發生之客訴案件，經查證屬實，每案加3分。 （4）本項以35分為計算基準，如超過35分，以35分計；扣分至35分扣完為止。
出勤狀況	30	依每月班表出勤，打卡時間為準，話務系統登錄為輔。 （1）請病假者，每小時扣0.5分。 （2）請事假者，每小時扣1分。 （3）未請假且無故未到班者，每小時扣2分。 （4）未請假且無故未到班並失聯者，每小時扣3分。 （5）本項以30分為計算基準，並以扣分方式計算，扣完為止。
加分項目	5	（1）經徵詢配合話務需求加班者，每1小時加0.5分。 （2）主動協調話務人員教育訓練場次或班表調整，每次加１分。 （3）依話務中心需要，配合調整班次者，每次加１分。 （4）依每月班表全勤者，加2分。 （5）本項滿分5分，如超過5分，以5分計。

資料來源：新北市政府研考會

（二） 每季績效考核

1、 每季考核成績依分數級距分為3個等級如下，考列C級人員面談並列觀察期一個月，仍未達B級以上者予以汰換。

表3-11　季考核成績分數級距表

等級	A	B	C
分數	90以上	80-89	低於79

資料來源：新北市政府研考會

2、　話務人員於任滿3個月後，經考核績優者，得予調薪；每季可調薪4人，一次調增1千元，每人最多調薪2次；當年度調薪額度最多12人次。

（三）年終考核

依每季評核成績平均計算後，作為年終績效評核成績，並依分數級距分為3個等級如下：

表3-12　年終績效評核成績分數級距表

等級	A	B	C
分數	90以上	80-89	低於79

資料來源：新北市政府研考會

三、 協力治理人力獎勵機制

小組長是協力治理在私部門之基層管理者，與本會管理職員相互配合，具承上啟下，共享資訊及傳遞之功能，亦是建立公私協力治理人員相互信任之橋樑，協力溝通與對話的主窗口。在遴選上係以客服表現優異者，並經參考其學經歷後遴選5人擔任小組長，分三班輪值負責協助話務中心行政事項、緊急或特殊狀況之應變處理。另所有話務人員則是提供民眾滿意服務的關鍵參與者，基於公私協力平等互惠原則，當話務人員之邊際利益大於付出的邊際成本時，即可激發其自願自發之動機。因此，在協力治理人力轉型之際，提供積極參與之實質誘因。

(一)小組長獎金: 5位兼任小組長，每月加發獎金2千元。

(二)平時獎金:有下列事蹟者，該月加發獎金1千元。

1、 具備手語或英語專長且該月有排班服務者。

2、 話務人員全月無被客訴案件，或被民眾讚許案件達3件以上者。

3、 能配合市府緊急事件支援話務服務者。

(三)績效獎金:依照季考核成績，前3名話務人員分別發給獎金3千元、2千元及1千元。

(四) 年終獎金

1、 比照公務人員年終工作獎金發放標準發給年終獎金，本專案人員需任職至12月1日始予核算，公司於12月最後一週核發，核發當日須在職者始得發給，如任職未滿1年者，依在職月數比例核發，未滿1個月者，以1個月計。(年終獎金=12月份薪資*在職月數比例*考核等級對應倍數)

2、 依每季評核成績平均計算後，作為年終績效評核成績，並依照年終績效評核結果發給，年終獎金發給標準如下:

(1) A級:以每月薪資1.5倍發給。

(2) B級:以每月薪資1倍發給。

(3) C級:以每月薪資0.5倍發給。

四、 協力治理突發應處機制

1999專線為全年無休24小時服務，面對市民各項服務需求，尤其預知與突發事件處理，更須超前佈署，在處理機制上預先設計，建立制度與標準作業程序，俾據以調度人力。

(一)預知事件(人力先行調度)

對於事前可得知或可留意之事件，預估可能增加之話務量(例 如：颱風、各局處新措施或大型活動等)，依下列原則調

度：

1、 調度當日已排班同仁提早到班或延後下班。

2、 商請休假中話務同仁同意後，到班值機。

3、 預先於2日前通知勞動派遣事業單位增派話務人員。

（二）突發事件(人力即時支援)

對於無法事前得知之事件，一旦發生後，會影響人民權益及 人身安全，必須立即處置(例如:公害、大眾運輸系統異常、重大公安事故等)，當話務量暴增時，依下列原則調度：

1、 請休息用餐中之話務同仁縮短休息用餐時間，緊急以加班方式增援。

2、 調度當日應到班但尚未進班之話務人員提早到班，承接超額進線量。

3、 商請休假中話務同仁同意後，到班值機。

（三）實施以上措施人力如仍顯不足時，則由本會派員輪流值機。

五、協力治理人力管理機制

（一）新北市政府研考會管理：

於招標文件內載明廠商必須依照勞動基準法、勞工保險條例、性騷擾防治法、性別工作平等法等相關法令規定辦理外，研考會尚需配合規劃訂定相關管理制度如下：

1、 1999工作管理規則及話務人員績效考核規定。

2、 研考會同仁話務中心現場管理及狀況回報分工。

3、 話務人員申訴案件輔導及紀錄營運服務指標。

4、 話務人員(含在職)教育訓練及客訴案件輔導。

（二）派遣公司：

派遣人員之調度受新北市政府研考會指揮，在派遣人員之管理上，勞動派遣事業單位需規劃配合執行下列工作：

1、 指定專責人員作為業務對應聯繫窗口。

2、 派遣人員之勞、健保及其他各項法定提撥事項之辦理。

3、 派遣人員之出缺勤狀況掌握及紀錄。

4、 派遣人員之補充與調度（含不適任人員之處理）。

5、 派遣人員薪資之計算、請領與發放及所得稅之結算。

6、 應與其派遣人員簽訂勞動契約，並於勞動契約內明訂工作內容及資料保密條款。

第三節　服務專線協力治理變革效益

「協力治理」確有做為矯正公部門本位主義缺失以及促進公私部門同心協力合作的能力（廖洲棚、魏國彥，2012）協力治理透過促進領導、制度設計及協力溝通程序後，最終將出現協力合作後的效益與成果，透過各主體間的溝通、討論、共識達成，最後可產出包括具體實質產出，帶來協力治理之效益及結果。

服務專線經由協力治理人力轉型之效益，就後台管理端而言，可由人力與預算成本、營運管理之服務水準（20秒內接通率）、進線總通數、接聽通數、接聽率、平均每人接通數及人力運用率等數據評量比較之；而對於前台公民顧客端，則可由整體服務滿意度顯示其具體效益。

一、後台管理端成效:

（一） 精實人力、強化管理:

考量人力預算成本效益，及本會與話務人員資訊之不對等、訊息指令之傳遞與精確執行問題，就原業務委外廠商長期合作協調之情形，仍維持公私協力模式，但協力治理人力改以勞動派遣方式推展營運，將原有業務委外所需人力64人精簡調整為45人。

協力治理人力之精簡，主要減列原業務委外之專案管理及督導人員，改由本會職員接手現場管理，話務人員則由承攬廠商派遣，可更精確掌握市府各項施政重點及革新措施，亦能第一時間隨時全般掌握話務人員臨時假況、話後及示忙管控，並可即時瞭解民眾客訴需求並即時妥善處理，給予適當且及時之回應。

經統計2018年改採勞動派遣後與2017年業務委外在話務中心

各項服務指標比較，雖服務水準、進線通數、接通數、接聽率等項略有些微下滑，但在平均每日出勤人數由41人降為32人，日節省人力9人、人員利用率由72.25%提升至78.17%、每人每小時接通數由11.55通增加為13.36通，且一通電話服務完成率由57.83%提升至57.95%。

表3-13　2018年人力派遣與2017年業務委外服務指標比較表

項目	2018年	2017年	差異數	差異%
服務水準	83.89%	89.54%	-5.65%	-6.31%
平均每日出勤人數	32	41	-9	-21.95%
進線通數(A)=(B)+(D)	1,177,453	1,208,079	-30,626	-2.54%
平均每月進線通數(E)=(A)/12	98,121	100,673	-2,552	-2.54%
接聽通數(B)	1,101,719	1,148,117	-46,398	-4.04%
平均每月接聽通數(F)=(B)/12	91,810	95,676	-3,867	-4.04%
接聽率(%)（C）=(B)/(A)%	93.57%	95.04%	-1.47%	-1.55%
放棄通數(D)	75,734	59,962	15,772	26.30%
平均每月放棄通數(G)=(D)/12	6,311	4,997	1,314	26.30%
人員利用率(%)	78.17%	72.25%	5.92%	8.19%
每人每小時接通數	13.36	11.55	1.81	15.67%
平均接聽通話時間(秒)	98	97	1	1.03%
20秒內接聽率(%)	84.17%	88.56%	-4.39%	-4.96%
接聽前平均等待時間(秒)	10.41	7.42	2.99	40.30%
進線等待逾120秒通數	7,930	5,301	2,629	49.59%
一通電話服務完成率(%)	57.95%	57.83%	0.12%	0.21%
英語服務	228	160	68	42.50%
日語服務	5	5	0	0.00%
客語服務	4	0	4	-
手語服務(視訊)	103	128	-25	-19.53%
手語服務(文字)	598	415	183	44.10%

資料來源：新北市政府研考會

（二） 激勵人員、落實服務:

經由協力治理人力之轉型，在至少維持原有服務水準下，採行勞動派遣，預估每年所需經費約新台幣2,592萬元，較原勞務委外所需經費3,201萬元，每年節省預算約609萬元。

1、薪資成本: 話務人員45人，人事成本約1,993萬元，佔總經費72%。。

2、獎金:約314萬元，佔總經費11%。

年終獎金以每人月薪資最多1.5倍計算，約210萬元；話務人員獎勵金以每人每月獎勵1次計約54萬元；手語專長獎勵金以10人每月1次計算約12萬元；語言專長獎勵金以10人每月1次約12萬元；績效獎金以每季考核結果前三名獎金計算約2萬元及話務人員兼任小組長獎金，以5位兼任小組長每月加發獎金2千元計算約12萬元。

3、加班費:合計117萬元，佔總經費5%。

專案加班費以全年6次專案(含緊急災害)算約72萬元；一般加班費以全年365日估算約45萬元，

4、廠商管理費:約168萬元，佔總經費6%。

參考本府相關局處中心人力派遣案廠商管理服務費編列方式及比例，以機關預列薪資費用*10%編列，包括管理、利潤及其他支出等。

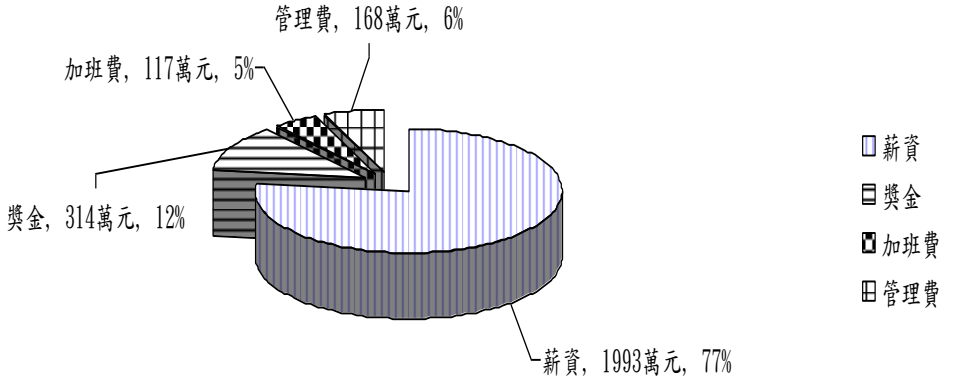

圖3-2 1999服務專線勞動派遣各項預算比例圖

資料來源：新北市政府研考會

（三） 績效考核、獎優汰劣:

績效考核由新北市政府研考會主辦，訂定話務人員考評指標：服務滿意度（25分）、服務正確性（25分）、接聽效率（25分）、出勤狀況（25分）、加分項目（5分）；及小組長考評指標：現場管理（35分）、服務滿意度（35分）、出勤狀況（30分）、加分項目（5分）。

另按月評核，獎勵優秀人員給予獎金，並適時汰換不適任人員。透過新北市政府研考會現場管理績效考核機制，更臻落實反映話務人員對民眾之服務品質及績效。

二、前台公民顧客端

政府推動公共服務方案時都希望能增進服務的績效，提升民眾對政府施政的滿意度，因此各級政府每年都會辦理各種滿意度調查，並針對缺失加以改善。滿意度調查的進行方式，以現行政府機關的施行作業為例，包括機關本身辦理的民意調查，亦或委託民間公司之外部機制來運作，二者執行結果對政府機關提升施政績效之效益，皆有參考性之正向影響。

新北市政府研考會於2017年實施之1999服務專線滿意度調查結果，以撥打過1999 服務專線民眾電話名單為樣本；抽樣方法採用「隨機抽樣法」；成功樣本數完成400 份，在信心水準為95%的情況下，控制抽樣誤差在±4.90%下，有91.8%民眾對1999市政服務整體滿意程度表示滿意；有7.3%民眾表示不滿意。另外有1.0%民眾未表示意見。

2018年1999服務專線之營運改採人力派遣運作後，於2018年1月1日至11月30日間，就撥打「1999 服務專線」民眾於話後隨機調查其服務滿意度，計有17,452通，其中表示滿意者計有17,153通，佔98.29%；表示普通者計 260通，佔1.49%；表示不滿意者計有39通，佔0.22%，顯示在協力治理人力轉型運作後，整體服務滿意度並未降低，且為提高之趨勢。

第四章　結論

政府設置專線服務目的之一，就是解決民眾的不便性，市民只要撥打專線電話，告知話務人員服務內容，經過專業訓練的話務人員，可直接回答民眾的諮詢，也可將民眾投訴案件登錄至電腦整合系統，讓電腦進行分配業務，或由話務人員直接協助轉介至業務主管局處處理，達到節省時間成本提供公共服務。

新北市政府1999服務專線之話務，歷經草創初期之自辦、而後採業務委外之模式外包，自2018年起經重新檢討改以勞動派遣方式營運。話務人員第一線直接接觸民眾，談話的語氣、內容及專業性等等，直接影響民眾對於政府服務品質高低。就公私協力夥伴而言，在私部門話務人員之協力治理初始狀況，原存在資源、權力及知識之不對稱，資訊之傳遞經改以新北市政府研考會接管後，其速度與精度即獲得改善。而在話務人員之管理運用及激勵上，經研考會與話務人員之面對面溝通、建立互信後，清楚認知管理人員（公部門）與話務人員（私部門）相互依賴之夥伴關係，而教育訓練亦增進話務人員明瞭各局處業務權責分工與服務專線之任務目標，並強化話務人員對各部門專業的認知，俾能盡量能於第一時間回覆民眾疑問，亦或判斷問題屬性，快速將問題轉接到相關部門處理，消彌民眾的負面情緒。加上改以勞動派遣方式參與協力治理後，提供之薪資調升與獎金誘因，讓話務人員更能自發性投入學習及工作，進而提高話務人員服務品質，提升服務滿意度，由2017年91.8%提升至2018年之98.29%。

此外，在協力治理話務人力之運用上，原業務委外之公私協力，承攬廠商配置有專案經理及督導人員，此部分人力在改由新北市政府職員接手話務現場工作後得以更加精簡管理人力，由2018年委外時期之60人減少為45人，整體所需預算由3201萬元減為2592萬元，節省609萬元，顯見在 1999專線服務上，尚非僅能採業務外包方式推動。

新北市政府在公共管理政策之推行上，已然跳脫1999服務專線長期倚賴外包之窠臼，公私協力不再僅限於外包或民營化，相對的，在市民需求日益多元

龐雜而又意識高漲之時代，隨時檢討推動公私協力模式之變革，始能與時俱進，見立政府新治理模式，迅速有效回應民眾之問題、需求及期待。

參考文獻

一、中文部分

史美強（2014），從地方政府到地方治理：趨勢、特徵與理論發展，頁27-58，台灣民主基金會。

李宗勳(2004)。〈公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程〉。《公共行政學報》。第12期，頁41-77

李宗勳(2006)。〈歐美委外化治理模式的機會與挑戰：協力夥伴的觀點〉。《中央警察大學警察行政管理學報》，第1期，頁53-80。

林詩穎（2006），以協力治理角度比較台灣設區協力政策執行－以社區總體營造與農村再生政策為例，國立成功大學都市計劃研究所碩士論文。

袁方，2002，《政治科學方法》，台北：五南。

葉至誠、葉立誠，2011，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎數位。

張紹勳，2000，《研究方法》，台中：蒼海。

陳正良（1994），〈派遣業勞工之僱用關係與勞動條件〉，《勞資關係月刊》，第 12卷第12 期。

陳品雯（2012），專業人力派遣管理機制之研究，國立中山大學人力資源管理研究所碩士論文。

陳敦源、張世杰（2010），〈公私協力夥伴關係的弔詭〉，《文官制度季刊》，2（3）：頁17~71。

陳恆鈞（2008），〈協力網絡治理之優點與罩門〉，《研習論壇月刊》，92：頁40~54。

陳忠遜（2017），臺東縣1999縣民專線服務品質與滿意度研究，國立臺東大學公共與文化事務學系碩士論文。

陳芩筠（2009），台北市跨部門話務服務協力關係之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

黃家玓（2010），臺北市政府「1999市民熱線」之研究－顧客導向及全觀型治理的觀點，國立臺灣大學社會科學院政治學系碩士論文。

黃子華、李蕙芬（2010），〈政府推動整合型服務之探討－以單一窗口為例〉，《研考雙月刊》，第34卷第5期，頁39~52。

曾冠球（2011），〈協力治理觀點下公共管理者的挑戰與能力建立〉，《文官制度季刊》，第3卷1期，頁27-52。

曾冠球（2017），〈良善協力治理下的公共服務民間夥伴關係〉，《國土及

公共治理季刊》，第五卷第一期，頁67~79。

廖洲棚、魏國彥（2012），「從協力治理觀點剖析臺北市 1999 市民熱線的營運與管理」，*T&D* 飛迅，第150期

廖洲棚、陳敦源、廖興中（2013），〈揭開地方文官回應民意的「秘箱」：台灣六都1999熱線的質化分析〉，《文官制度季刊》，第五卷第一期，頁49~84。

潘淑滿，2003，《質性研究理論與應用》，台北：心理出版社。

簡建忠（1999），〈台灣派遣員工對派遣工作之研究〉，《勞資關係叢論》，9：頁99~124。

蘇偉業、林雪湘（2007），〈人力派遣制度取代政府聘僱人力的可行性研究；以高雄市為例〉，《公共事務評論》，頁67~95。

二、英文部分

Ansell,C.,& A.gash（2008）Collaborative Governance in Theory and Practivce.*Journal of Public Administration Research and Theory,* 18（4）：543~571

Carroll, James（1996）Editor's Introduction to Reinventing Public Administration.*Public Administration Review* 56 ,3（May/June）：245~247

Cohen,S,and W.Eimicke（2008）*The responsible contract manager：Protecting the public interest in an outsourced world.* Washington,D.C：Georgetown University Press.

Cooper,P,J.（2003）*Governing by Contract：Challenages and Opportunitites for Public Managers.* Washington,DC：CQ Press.

Evert Gummesson（2000），Qualitative Methods in Management Research, Sage Publications,p83~156

Freeman, J, M. *Minow.* (2009). *Government by Contract: Outsourcing and AmericanDemocracy. Cambridge*, MA: Harvard University Press.

Huxham, C.(1996). "Collaboration and Collaborative Advantages" In Chris Huxham (ed.) *Creating Collaboration Advantage*. pp. 1-18. London: Sage Publications.

Hodge,G.A.and C.Greve（2007）Public-Private Partnerships：An

International Performance Review.*Public Administration Review* 67,no.3：545~558

Jamali,D.（2004）Success and Failure Mechanisms of Public Private Partnerships（PPPs）in Developing Countries：Insights from the Lebanese Context.*The International Journal of Public Sector Mabagement* 17,no.5：414~430

Jacobson,C.and S.O.*Choi*（2008）Success factors：public works and public-private partnerships.*International Journal of Public Sector Management* 21,no.6：637~657

Jung,Y.D,D.A.Mazmanian and S.Y.Tang（2009）Introduction.*Collaborative Governance in the United States and Korea.* Edited by Y.D.Jung,D.A.Mazmanian and S.Y.Tang,1-20.Seoul：Seoul National University Press.

Klijn,E.H.and G.R.Teisman.（2003）Institutional and strategic barriers to public-private partnership：An analysis of Dutch cases.*Public Money and Management* 23,no.3：137-146

Lasker,R.D,E.S.Weiss and R.Miller（2001）Partnership Synergy：A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborrative Advantage.*The Milbank Quarterly* 79,no.2：179~205

Light,Paul C.（1997）*The Tides of Reform：Making Government Work,1945-1995.* New Haven：Yale University Press.

Starling,G.（1998）.*Managing the Public Sector.*Fort Worth：Harcourt Brace College.

Thomson,A.M.and J.L.Perry（2006）Collaboration processes：Inside the black box.*Public Administration Review* 66.no.1：20~32

Thomson, A. M. (2001). “Collaboration: Meaning and Measurement.”, In Tharsi Taillieu, (ed.), Collaborative Strategies and Multi-Organizational Partnerships,pp267-275, Belgium: Garant.

Wettenhall,R（2003）The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships.*Public Organiztion Review,*3,no 1：77-107

Wood, D. J. and Gray, B.(1991a) “Toward a Comprehensive Theory of Collaboration.”, *Journal of Applied Behavioral Science*.Vol.27, pp139-162.

Wood, D. J. and Gray, B. (1991b) “Collaboration Alliances: Moving from Practice to Theory.”, *Journal of Applied Behavioral Science*.Vol.27, pp3-22.