

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與研究動機

近年來人類科技文明的躍進，改變經濟發展模式，傳統組織資源：技術資源、人力資源、實體資源、財務資源已不足為組織創造價值，知識經濟時代，知識資本（Intellectual Capital）是組織最有價值的資源，亦是組織創造競爭優勢的重要資產（吳瓊恩,2001；Leadbeater,2001）。

此外，知識經濟時代，對於績效需求的內涵也不斷改變，以企業績效管理歷史演變為例：二十世紀初期：以投資報酬率（return on investment, ROI）作為整合各個事業部門績效的指標。二十世紀中期：預算制度成為企業管理系統的核心。一九八〇至一九九〇年代：從財務管理轉為「品質」導向，推行品質管理的「六標準差」（six sigma）。一九九〇年代：顧客導向、市場導向、建立「顧客關係管理」系統、「核心能力」、「企業改造」或「策略性的人力資源管理」、「創新的資訊技術」等為企業創造競爭優勢（Kaplan & Norton,2001：pp.80-81）。

公共組織的管理歷程，以美國聯邦政府推行績效管理為例，自一九六〇年代聯邦政府推行設計計畫預算制（Planning Programming Budgeting System ,PPBS）；一九七〇年推行零基預算制度（Zero-Based Budgeting System ,ZBBS）與目標管理（Management by Objectives, MBO）；一九八〇年代推行全面品質管理（Total quality management ,TQM），重視「品質」的觀念；到一九九〇年代制定《政府績效與成果法案》（Government Performance and Results Act, GPRA），使「績效」議題法制化，以（1）提升國人對政府的信心，並使行政人員為其成果負責；（2）重視機關運作的成果、服務品質與顧客滿意度；（3）改善組織內部的管理方式（Bush,2005：25）。及一九九四年制定的《政府改革法案》（the Government Reform Act）與一九九六年的《資訊技術管理改革法案》（the Information Technology Management Reform Act），皆為了實現績效方面的承諾（Niven,2003：28-29）。比較企業與公共組織過去績效評估的歷史演變，私營企業重視績效旨在降低營運成本、提升營收獲利、增加企業競爭力；公共組織重視績效，則為了展現成果、回應民眾對政府施政之課責（accountability）。

然而，績效概念不斷演化，上述的績效評估方式，大部分是一種局部優化（sub optimization）的管理方式，缺乏全面性的衡量系統。而平衡計分卡正是改善上述缺點之利器。因為它具下列特點：

1. 是績效衡量系統、策略管理系統也是組織溝通工具（Niven,2002）。
2. 改善組織過分追求並維持短期的財務結果，缺乏投資長期價值之創造活動，尤其是投資於創造未來成長的無形資本和知識資本裹足不前（Kaplan & Norton,1996；朱道凱譯，1999：52）。
3. 平衡計分卡從四個構面衡量組織績效，此四構面是顧客、內部流程、學習成長及財務，係為全方位的策略管理工具（Kaplan & Norton,1996；朱道凱譯，1999：28）。
4. 平衡計分卡對於營利與非營利組織皆適用，不限於私部門的自治單位與合資企業。
5. 平衡計分卡以平衡為訴求，尋求短期與長期目標、落後與領先指標、外部與內部績效構面、財務與非財務之間的平衡狀態（Niven,2002）。

儘管平衡計分卡具上述優勢，然而，能成功推行平衡計分卡之公共組織，尚屬有限。根據調查，研考會曾於 92 年舉辦平衡計分卡在政府部門的應用研討會，與會者不乏政府財經部門、國防部門、台電公司、健保局、銀行業、醫院等等，他們對平衡計分卡具相當程度的認知，但平衡計分卡真正被該機關全然採納、執行，則付之闕如。有些機關將平衡計分卡代表性的四個構面套入該機關既有的績效管理制度成為新的績效評估工具，它們只是延伸過去的績效評估制度，非為「真正執行平衡計分卡」，因為平衡計分卡的推行，不僅是四個構面問題，尚須注意目標之間、衡量指標之間、目標值之間有無因果關聯性，是否將它們連結至員工每日的行動、衡量指標如何設定、資訊系統、預算是否相互配合等等問題。換言之，真正執行到平衡計分卡精髓處之公共組織，國內尚未有成功案例。此外檢閱國內研究與文獻，多著重於理論探討，對於實務推行之個案，僅是研究者模擬性研究。有鑑於此，本研究旨在探討公共組織執行平衡計分卡可能遭遇的障礙，了解公共組織無法成功採納、執行平衡計分卡之限制因素。

## 第二節 研究問題與研究目的

### 壹、研究目的

平衡計分卡的觀念雖然推廣多年，許多企業也嘗試推行該制，但根據現狀調查，公務機關尚未廣泛採納計分卡，有些機關以平衡計分卡四大構面套入既有績效管理制度，如此並未觸及平衡計分卡核心，無法以「真正執行平衡計分卡」稱之。因此本文希冀了解公共組織導入平衡計分卡前的考慮因素，及公共組織推行計分卡之限制與障礙因素。研究目的詳述如下：

- (一) 了解公務員認知平衡計分卡之狀況。
- (二) 探討公共組織導入計分卡前會考慮的因素。
- (三) 了解公共組織未能確實導入或採納平衡計分卡限制或障礙因素。
- (四) 根據上述問題提出對應的解決之道。

### 貳、研究問題

綜上所述，本文的研究問題如下所述：

- (一) 公務員了解計分卡的狀況為何？
- (二) 對於尚未採納計分卡之公共組織，催化其採納之因素為何？
- (三) 哪些公共組織特性有礙計分卡之執行？
- (四) 除了上述因素外，公共組織推行計分卡，是否面臨其他阻礙因素？
- (五) 受訪者對於上述問題有何建議？對於尚未導入、有志採納計分卡之公共組織，有何其他參考建議？

## 第三節 章節安排與研究流程

### 壹、章節安排

本研究之架構，共分六章，各章之內容扼要介紹如次：

第一章為緒論，包含研究背景與研究動機、研究問題與研究目的、章節安排與研究流程等三小節。

第二章為文獻探討，包含平衡計分卡之理論架構、平衡計分卡在公共組織之應用、公共組織應用平衡計分卡之限制，其中包含國內外個案研究；及平衡計分卡導入之成功要素、小節等五小節。

第三章為研究方法，此章詳細陳述研究方法與資料蒐集方式、研究對象與受訪者名單、訪談大綱與訪談進行方式、資料整理與分析、研究信度與效度等五小節。

第四章為資料分析，包含公務員了解平衡計分卡之狀況、公部門採納平衡計分卡之先決要件、公共組織導入平衡計分卡之限制因素、導入平衡計分卡之建議、小節等五小節。

第五章為結論與建議，包含研究發現、研究建議、研究限制，及對未來從事平衡計分卡相關研究之後續研究建議。

## 貳、研究流程

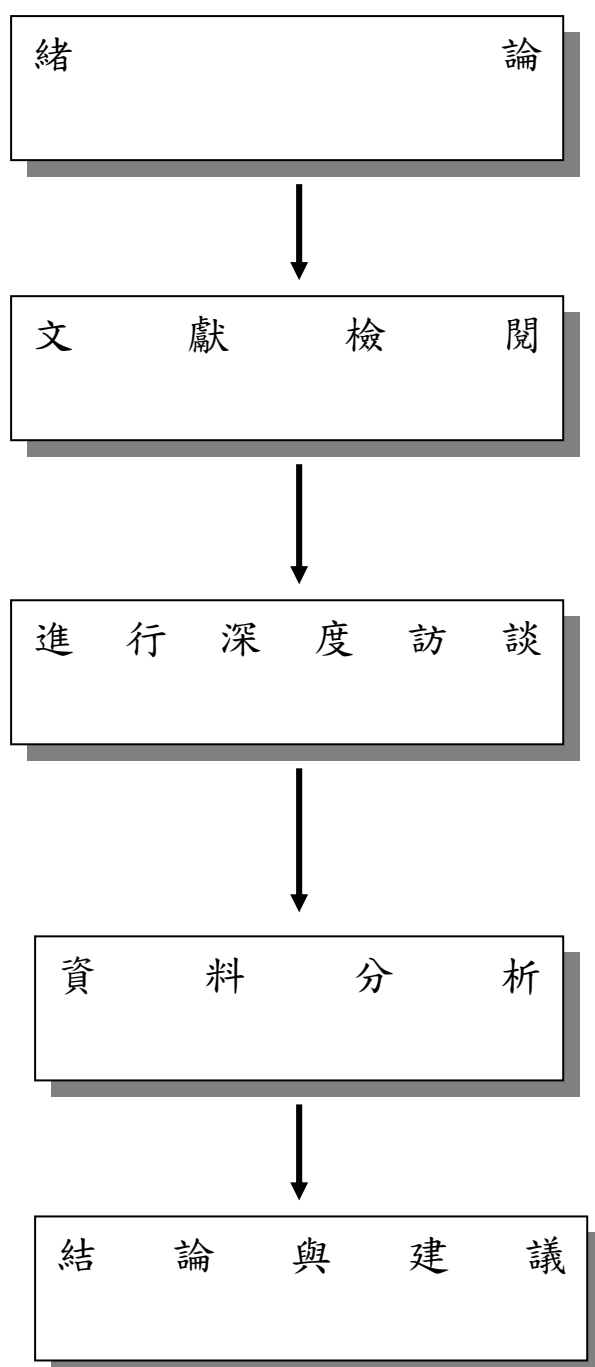


圖 1-1：研究流程