

第二章 文獻探討

本章筆者將分五節回顧相關文獻，第五節是綜合前四節之結論。

第一節平衡計分卡之理論架構。主要探討平衡計分卡緣起、平衡計分卡構成要素、平衡計分卡之意涵、平衡計分卡之因果關聯性、建構策略核心組織的五大基本法則。

第二節平衡計分卡在公共組織之應用。內容包括公共組織執行平衡計分卡之理由、公部門的平衡計分卡。

第三節公共組織應用平衡計分卡之限制。內容包括公共組織的特性、公共組織應用平衡計分卡之限制、個案執行平衡計分卡之障礙因素，其中區分國外個案與國內個案文獻。

第四節平衡計分卡導入之成功要素。本節以美國德州稽核署、美國、加拿大政府機構、美國海軍等三個案為例，擷取其計分卡之成功執行經驗。

第五節小節。根據前四節之文獻，綜合整理出公共組織導入平衡計分卡之限制因素彙總表，及公共組織導入平衡計分卡之成功因素彙總表，最後再綜結上述兩表。

第一節 平衡計分卡之理論架構

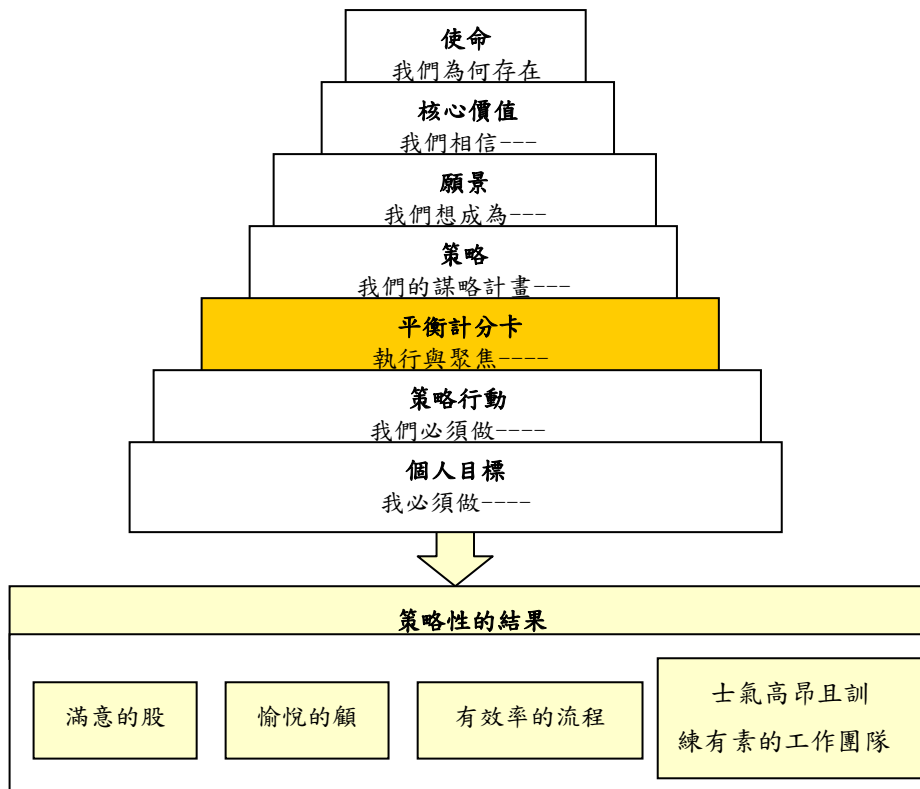
壹、平衡計分卡緣起

平衡計分卡是源於哈佛大學教授 Robert Kaplan 與諾頓研究院 (Nolan Norton Institute) 的執行長 David Norton 於一九九〇年與十二位知名企業經理人共同執行一項名為『組織未來績效衡量方法』之研究計畫，爾後，在一九九二年，兩人共同在《哈佛商業評論》(HBR) 1-2 月號發表一篇名為『平衡計分卡驅動績效的度量』。第二篇論文於一九九三年，同樣在《哈佛商業評論》(HBR) 的 9-10 月號發表『平衡計分卡的實踐』。一九九六年，發表第三篇論文『平衡計分卡在策略管理體系的應用』，亦發表於《哈佛商業評論》(HBR) 1-2 月號。這個觀念後來被財星雜誌列為七十五個最有影響力的管理制度之一。此外，前一千大企業，有近半數的組織運用它，並風靡政府機構與非營利組織，且根據調查有百分之七十的受訪者認為它有助於改善公部門績效。

貳、平衡計分卡構成要素

過去，組織使命、願景與價值，僅存在高階管理者心中，員工無法了解組織願景、使命與價值，或即便他們知道，也無法將組織願景轉化成日常的工作，造成組織的使命、願景與員工每天的工作存在著缺口。誠如 Peter Senge 在《第五項修練》所言，「很多組織領導人的個人願景從未變成組織的共同願景。」

平衡計分卡正是連結組織願景與員工每天行動之利器，如圖 2-1 所示，它將組織使命、願景串連至個人的行動與目標，使成員每日的工作與願景、策略相結合，形成策略性成果。



2-1 將使命轉化為所希望的成果

資料來源：Kaplan & Norton (2001: 137)

其流程始自使命 (mission) 的陳述，係界定組織生存的目的與努力的方向。繼之，價值 (values) 的澄清，它是組織的深層信仰，透過人員的日常工作或處事態度表現出來，它通常是指導決策的基礎。接下來是願景 (vision) 的制定，此為描繪組織未來方向與藍圖，它是銜接動態的策略與穩定的使命與價值，使組織成員了解他們為何以及如何貢獻己力。而策略是平衡計分卡的核心，它讓組織聚焦於關鍵事項上，誠如 Kaplan & Norton (2004) 認為策略是「讓組織既聚焦又做對的事 (do the right thing)」。Porter 指出策略的本質即組織所選擇要表現卓越的特定活動 (activities in which an organization elects to excel)。他說：「策略的根本在於企業行動的選擇—也就是選擇與競爭者不同的方法來從事這些活動，或是選擇從事與競爭者不同的活動 (Michael Porter, 1996: 64; 轉引自 Kaplan & Norton, 2001: 156)。換言之，策略所表達的是關於『不做什麼』的抉擇，與『要做什麼』的抉擇同等重要。決定企業要滿足那一類目標顧客、服務種類及需求是發展策略的根本。同樣的，決定『不滿足』其他顧客或需求，而且『不提供』某些服務或產品特性，也是策略發展重要基礎 (Michael Porter, 1996: 77; 轉引自 Kaplan & Norton, 2001: 155)。因此策略是組織發展差異化的行動方案，及組織在認知其經營環境與追求使命的過程中，所採納的優先事項，因此對於『要做什麼』與『不做什麼』的取捨同等重視，如果企業想要服務所有人或做所有事，是不可能有效競爭的 (Niven, 2002: 131)。再者，策略之所以如此重要，是因為策略能引導成員朝共同目標前進，如圖 2-2、2-3、2-4 所示，因而不致產生高層願景與基層行動脫鉤現象 (Goodstein, et al., 1993: 330; 轉引自黃朝盟, 2005: 10)。

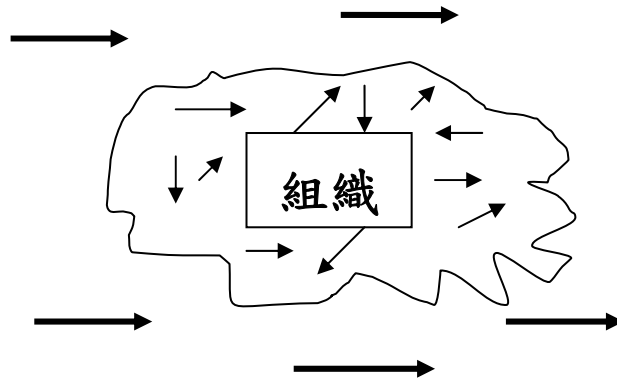


圖 2-2：缺乏策略規劃，內部缺乏協調的組織

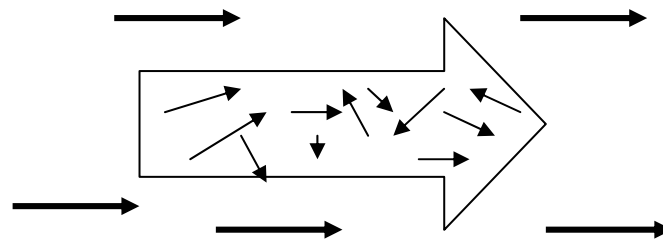


圖 2-3：已有策略規劃，但內部缺乏協調的組織

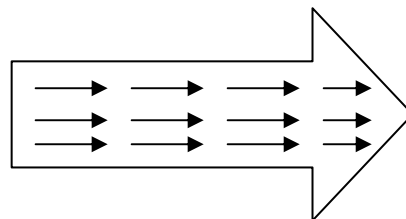


圖 2-4：具備策略規劃，且內部協調成功的組織

資料來源：Goodstein, et al., 1993：330；轉引自黃朝盟，2005：10

了解平衡計分卡的構成要素，除了有助於了解平衡計分卡發展方向亦清楚呈現計分卡發展的來龍去脈。Niven（2002）為此作了一個很好的譬喻：使命、價值、願景與策略的制定，如同蓋房子一樣，你必須先有構想，與設計師討論你心中夢想的家，一旦確定你的藍圖後，就要開始蒐集蓋房子的材料：木材、釘子、水泥和管線。因此組織建構的平衡計分卡須與使命、價值、願景與

策略的目標一致，否則只是一個缺乏連結內部或無法指引方向的好創意（Niven, 2003: 142）。

參、平衡計分卡之意涵

平衡計分卡是一套協助組織落實使命及策略的管理工具，它具有「4、7、4」之特質，「4」係指四大構面，「7」係指七大要素，「4」為四大系統（吳安妮, 2003: 45）。茲分述如下：

根據 Kaplan & Norton 的平衡計分卡模型，所稱的四大構面，係指財務構面、顧客構面、內部流程構面、學習與成長構面。雖然此為原則性參考範例，並非僅限於四大構面，有些組織會依據其特性而進行修訂或調整，例如達拉斯家庭網路服務（Dallas Family Access Network），是一家服務感染 HIV 病患的個人或家庭，它將平衡計分卡設定為五大構面，分別是健康照護構面、社會服務構面、內部流程構面、顧客構面、財務構面（Niven, 2003: 159）。不過，本文僅根據 Kaplan & Norton 原則性架構所稱之四大構面意涵分述，並以圖 2-5 詳述之：

一、 財務構面

財務構面是平衡計分卡的重要構面，營利組織如此，公共組織亦是如此，企業通常將營收成長視為組織追求的目標。公共組織雖然非以此為組織存在的目的，但財務是庶政之母，沒有足夠資源，談任何理想只會因捉襟見肘而受阻。

二、 顧客構面

欲達成上述的營收成長，組織首先要界定目標顧客是誰？我們對顧客應如何表現？如何為顧客創造價值？企業所面對的顧客議題是盡全力為顧客提供解決方案或產品領先以贏得顧客滿意度、提高顧客維繫（customer retention）、顧客招納（customer acquisition）、顧客獲利能力（customer profitability）、市場占有率（market share）、客戶占有率（customer share）（Kaplan & Norton, 2004）。而公共組織面對的是多元利害相關人，諸如顧客、員工、民選官員、供應商、合作夥伴、財務社群、媒體、競爭者、未來世代（Bryson, 1995；轉引自 Niven, 2003: 136）。

三、 內部流程構面

在內部流程構面中，組織為了滿足顧客和股東，必須在哪些流程有卓越表現？組織一般會著重於（1）針對顧客的價值主張加以生產與運交。如產品開發、生產、製造、交貨等營運管理流程、為擴張並深化顧客關係的顧客關係管理流程（Customer Relation Management）。

(2) 為財務構面中的生產力要件進行流程改善與成本降低作業。例如，創造新產品、流程或新服務的創新流程、及符合當地法律規定的環境、員工健康與安全、招募作業等法規與社會流程 (Kaplan & Norton, 2004)。

四、 學習與成長構面

為了達成組織願景，員工須具備哪些知識或技能？需要哪些基礎架構的設備？及需具備的組織氣氛？才能支援內部流程的執行？Kaplan & Norton 認為組織將透過人力資本 (Human Capital)、資訊資本 (Information Capital)、組織資本 (Organization Capital) 的策略整合，以符合內部流程必要的能力與特質。因此學習與成長構面是發展平衡計分卡的基礎，它猶如一顆樹木的根，學習成長將透過樹幹的內部流程通往分枝的顧客結果，最後達到樹葉的財務報酬率。

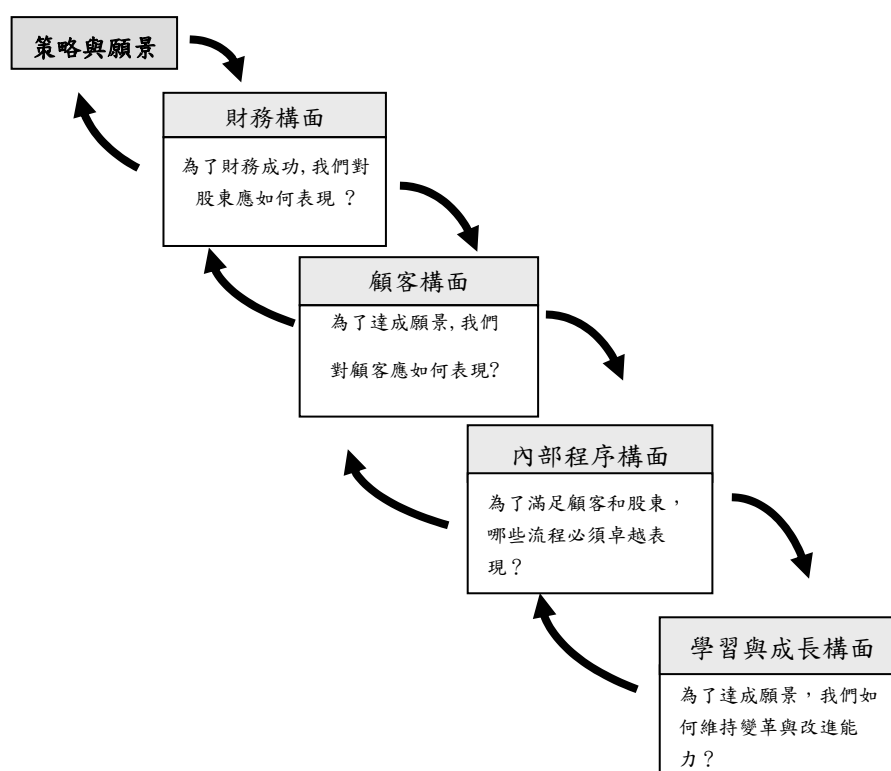


圖 2-5：界定策略的因果關係

資料來源：Kaplan & Norton (2001 : 137)

平衡計分卡之七大要素，包括（1）策略性議題、（2）策略性目標、（3）策略性衡量指標、（4）策略性衡量指標之目標值、（5）策略性行動方案、（6）策略性預算、（7）策略性獎酬。這七個要素間，彼此具環環相扣的因果關係，換言之，策略性議題會影響策略性目標，策略目標會影響策略性衡量指標，依此類推。此外，平衡計分卡的四大構面也具有因果關係，亦即學習與成長構面會影響內部流程構面，內部流程構面會進而影響顧客構面與財務構面，如表 2-1 所示。

表 2-1：平衡計分卡之具體內容表

組織之策略		1·策略性議題	2·策略性目標	3·策略性衡量指標	4·策略性衡量指標之目標值	5·策略性行動方案	6·策略性預算	7·策略性獎酬
	財務構面	V	V	V	V	V	V	V
	顧客構面	V	V	V	V	V	V	V
	內部流程構面	V	V	V	V	V	V	V
	學習與成長構面	V	V	V	V	V	V	V

平衡計分卡

資料來源：吳安妮（2003：45）

此外，平衡計分卡具四大子系統：（1）策略系統：包括策略性議題與策略性目標；（2）衡量系統：包括策略性衡量指標、策略性衡量指標之目標值；（3）執行系統：包括策略性行動方案、策略性預算、策略性獎酬；（4）溝通系統：即平衡計分卡七大要素之因果關係皆透過組織內持續的溝通而形成，因此吾人稱此為「溝通系統」，如圖 2-6 所示。

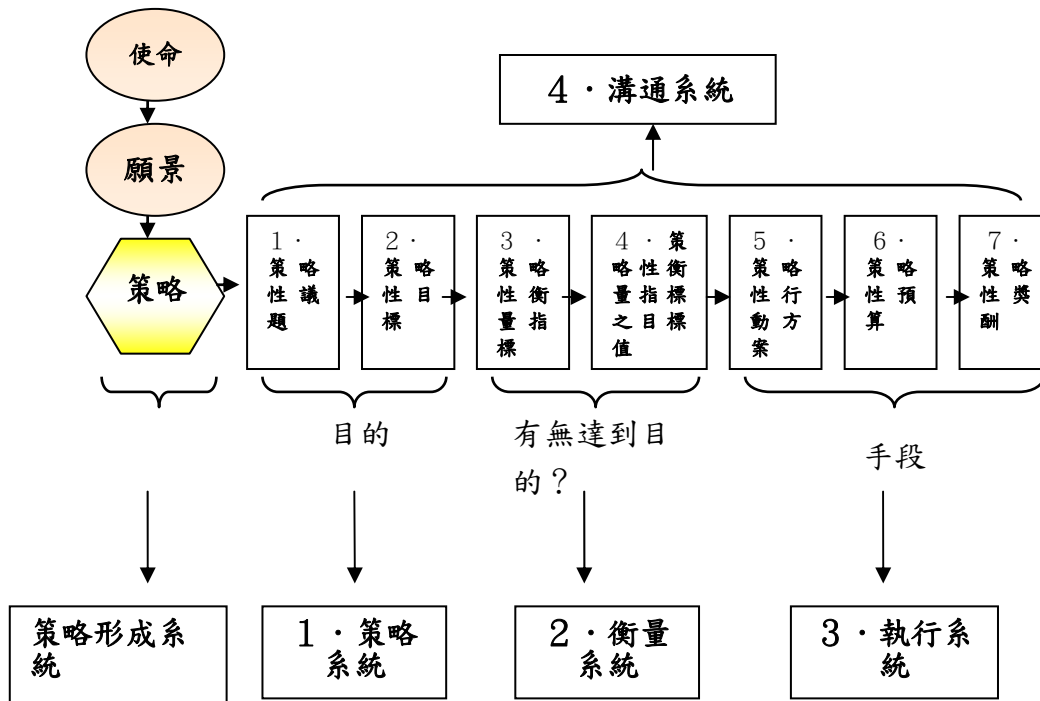


圖 2-6：衡計分卡之要素與系統圖

資料來源：吳安妮（2003：45）

平衡計分卡就是透過環環相扣的因果連結，來詮釋使命、願景與策略。更具體而言，平衡計分卡的架構就是將上層的使命、願景、策略轉化為可衡量的行動方案，轉化的過程，是透過四大構面的策略目標與衡量指標來驅動策略的達成，這是由上往下的設計平衡計分卡。同樣的，四大構面的策略目標與衡量指標必須詮釋策略的真正意涵，歷經一段時間後，分析出的結果可檢視策略執行有效性，這是由下往上的策略性學習。這種「由上往下」與「由下往上」的雙向流程形成平衡計分卡的架構，如圖 2-7。

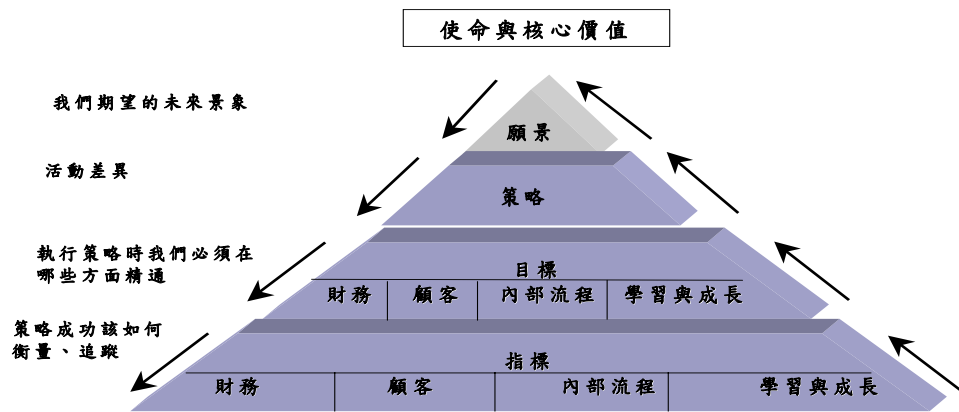


圖 2-7 平衡計分卡發展圖

資料來源：Niven（2002：107）

肆、平衡計分卡之因果關聯性

平衡計分卡設計的過程中，係建立在「策略是一種假設」的前提上。因為策略暗示了組織如何從現在所在的位置，朝向一個新的、所希望的但不確定的未來進行發展的過程。此過程中牽涉到一連串因果關係的假設，透過「如果……那麼」的陳述，來驗證因果關係假設的有效性，以圖 2-8 為例，如果我們加強員工的訓練，新產品的開發的週期就會降低，新產品開發週期降低將促使顧客忠誠度提高，顧客忠誠度一提高，收益就會增加。相對的，組織欲達成大量收益，要如何驅動顧客忠誠度來增加收益？因此就必須了解組織該擅長哪些內部流程，倘若你認為降低產品開發週期有助於提升顧客忠誠度，那麼你該投資在哪些員工訓練上才有助於降低產品開發週期？如圖 2-5 所示。因此，透過由上而下、由下而上邏輯性的因果串連，使績效驅動因素與「策略成果」間更具緊密性的連結。

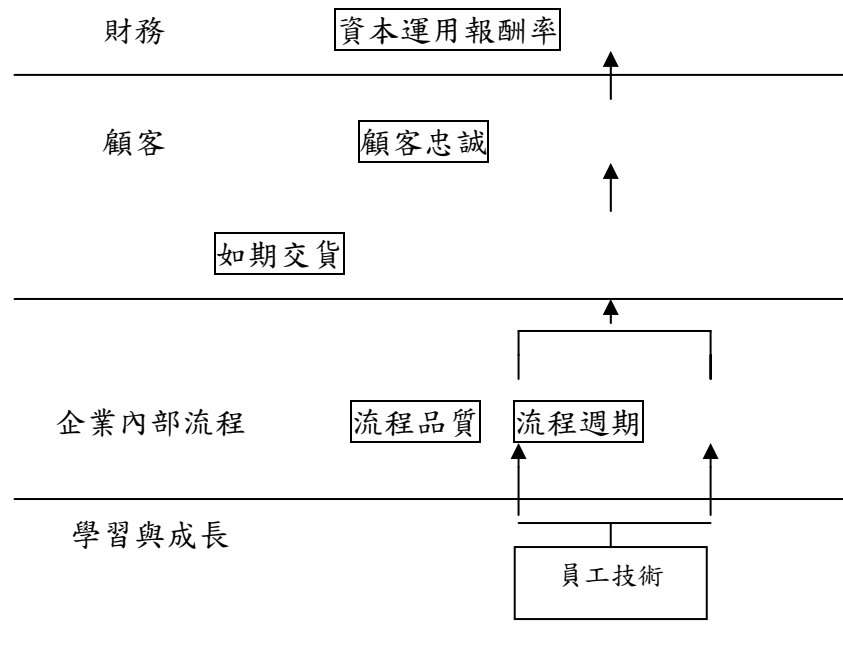


圖 2-8：平衡計分卡因果關係的垂直向量

資料來源：Kaplan & Norton (1999: 63)

伍、建構策略核心組織的五大基本法則

Kaplan & Norton 指出，成功推行平衡計分卡的先決要件就是創造策略核心組織 (strategy-focused organization)。因為平衡計分卡提供了策略執行的邏輯和架構，透過組織內部各單位的整合與協調一致的運作，將有限資源集中專注於策略執行的行動上，以實現整合 (alignment) 與聚焦 (focus) 的作用，因而達成組織的目標。因此他提出建構策略核心組織的五大基本原則 (Kaplan & Norton, 2001)，如圖2-9所示，其內容茲分述如下：



圖 2-9：建構策略核心組織五大基本法則

資料來源：Kaplan R. and D. Norton. 2000. *The Strategy Focused-Organization*.
Harvard Business School Press. p.9.

原則一、將策略轉化為執行面的語言

平衡計分卡藉由策略描述，發展出全員都能理解的一致性語言，溝通組織策略的評估與執行。換言之，平衡計分卡能將抽象的策略，轉化為實現策略的具體行動方案，進而驅使組織運作，落實策略執行。此外，根據策略所衍生的各種策略議題、策略目標與策略衡量指標，貫穿四個構面相互連結形成因果關係（cause-and-effect）交會、合乎邏輯架構之策略地圖。因此策略地圖是因果關係的集合體，它是透過「如果.....就」的假設，來實現組織的策略，而這些假設可能是一種猜測，也可能建立在經驗與事實的基礎上，因此手段與目的之間是否緊密連結，則要以執行策略的成果作為調整基礎。

例如非營利組織的因果關係圖，如圖 2-10 所示，假如你認為光臨劇院的顧客是社區居民，因此你就可以在平衡計分卡顧客構面裡設定「提升社區支持度」的目標，但要提升社區支持度必須在哪個關鍵流程擁有卓越表現呢？此時就可假設「創作新節目」與「提升社區支持度」有關，當你認為提供員工最新舞台技巧之訓練可以創作更多新節目，在員工學習與成長構面就可以假設「增加創作訓練」，最後劇院意識到要有足夠財源才可以做這些事，因此把財務構面設為「獲得更多捐款」。就這是一個簡要的因果關係之策略故事講述。平衡計分卡各項指標通過一系列「如果.....就」的連結，以此圖為例，係說明如果

能獲得更多捐款，我們就有資源提供創作訓練，如果我們提供創作訓練就可以創作新節目，如果新節目增加了，就可以提升社區支持度，而社區居民正是我們的顧客。

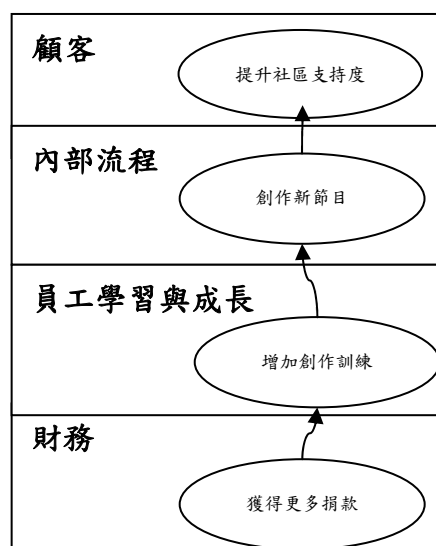


圖 2-10：經由因果關係陳述策略故事

資料來源：Niven (2003：156)

原則二、將組織連結至策略

傳統上組織的各功能性部門有其專業領域、語言及文化，引起溝通和協調上的困難，而各行其是，造成策略執行的一大障礙。策略核心組織的高階主管以策略主題和策略行動方案的系統性架構，讓跨部門的所有組織單位在策略的前導下，對於執行的活動有一致性的認知和共同優先順序的遵循。

事業單位、功能性單位及外部夥伴的運作根據總公司的策略主題，發展各單位的平衡計分卡，以相互支援連結，在策略主題的實現上，彼此協調合作，以產生「整體大於部分之總合」的組織 (Kaplan & Norton, 2001：65)，如圖 2-11 所示。

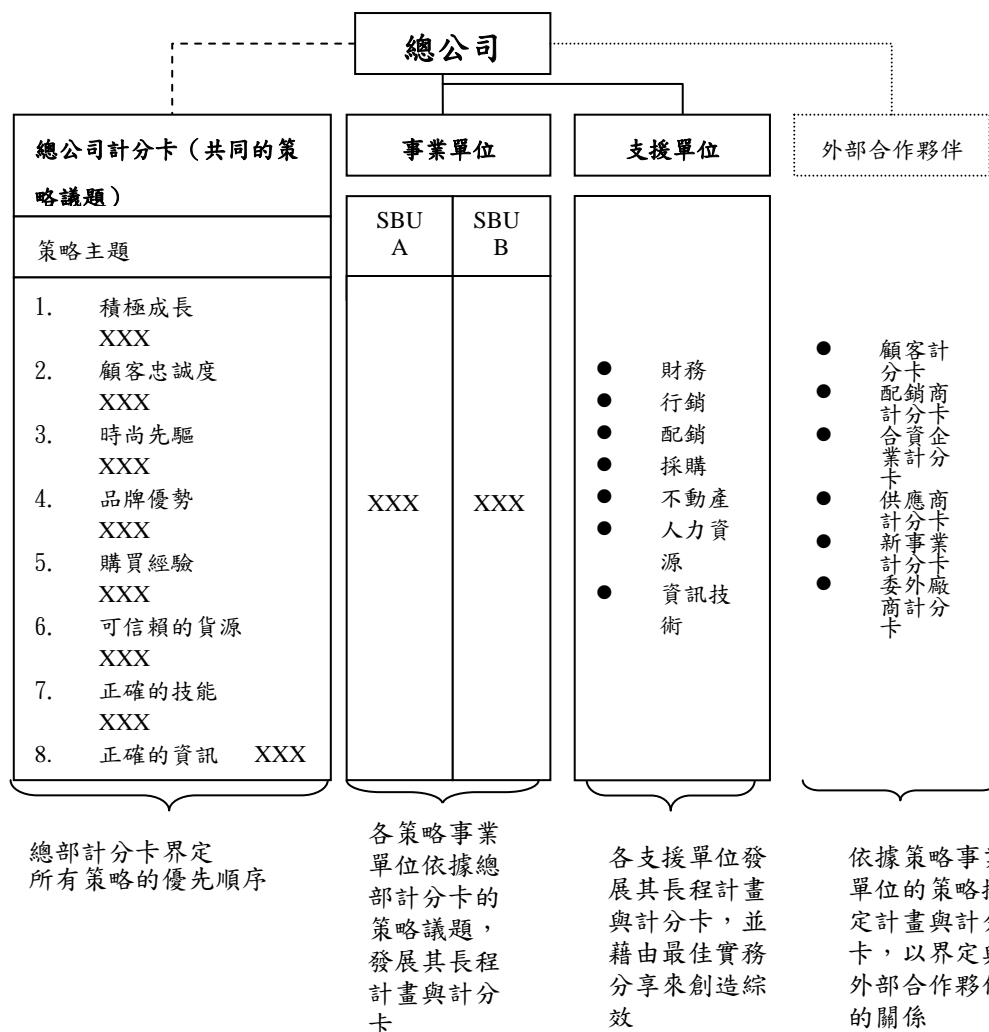


圖 2-11：依策略整合與連結組織各單位

資料來源：Kaplan R. and D. Norton. 2000. *The Strategy Focused-Organization*. Harvard Business School Press. p.164.

原則三、將策略落實為每一位員工們的日常工作

假如員工對策略一無所悉，根本就無法執行組織策略。平衡計分卡可以用來溝通與教育員工，使員工充分了解策略，並將其轉化為他們的日常工作，以支援策略實現的行動目標。平衡計分卡的實施流程從最高層的「公司整體」計分卡向下展開至各部門的「部門」計分卡乃至「個人」計分卡，這種由上而下系統性、全盤性展開的溝通，不是傳統的上令下行的目標設定。而是由上而下的策略內涵溝通。此種方式亦可檢視員工的核心技能是否與策略相連結，以整合組織的人力資源。

原則四、讓策略成為持續循環的流程

讓策略成為持續循環的流程係指在策略執行的步驟上，須注意三項關鍵議題：將策略與預算流程相互銜接、定期召開策略管理會議、建立策略的學習與調整流程。

過去組織將多數時間投入於日常營運管理，而花費在策略的討論，每個月不到一個小時，因此近 90% 的組織無法成功執行策略。平衡計分卡可將日常活動的管理與策略管理整合為雙循環流程（double-loop process），改變組織過於著重經營管理流程，而忽略策略管理。再者，透過定期召開策略管理會議，可以獲得第一線員工執行策略的資訊傳遞與回饋。在策略執行的過程中，策略必須隨環境變化而調整與修正，使策略不再是一年修改一次的例行性活動，而是如同駕駛員駕車一樣，隨著道路變化調整方向盤。此外，策略與預算要互相結合，策略的修改，組織方向的調整，預算也要跟著修正，使組織能擁有相對應的資源實現策略目標。

將策略與預算流程相互銜接、定期召開策略管理會議、建立策略的學習與調整流程的連結，使策略持續循環的流程，如圖 2-12。

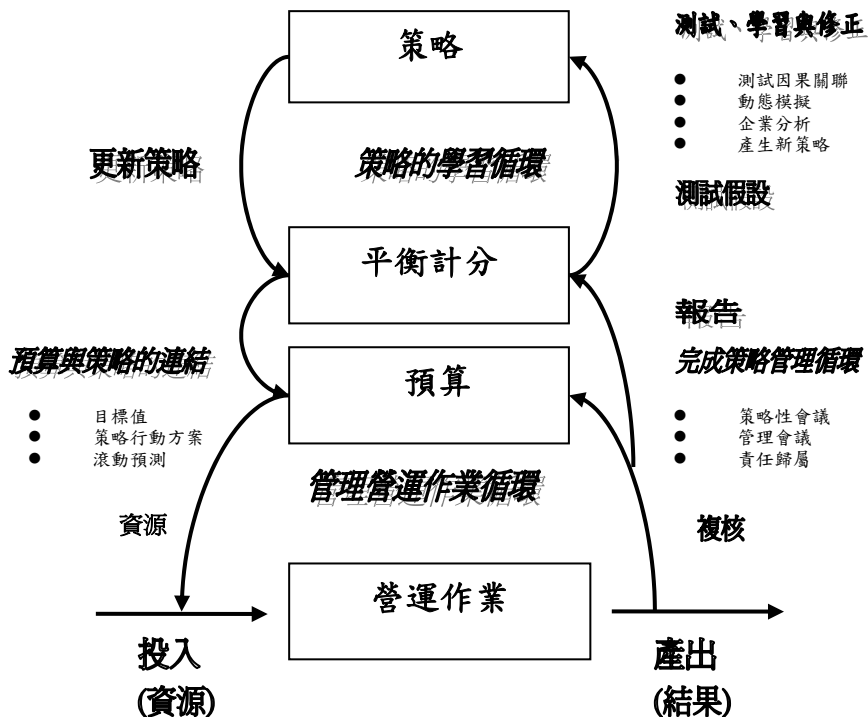


圖 2-12：建立策略管理的循環機制

資料來源：Kaplan R. and D. Norton. 2000. *The Strategy Focused-Organization*. Harvard Business School Press. p.275.

原則五、由高層領導帶動變革

Kaplan & Norton 指出平衡計分卡之推行，高階主管的全力支持是最重要也是最困難的開始。換言之，組織策略之施行要能成功，視高階主管有無領導變革的決心。一般而言，員工遇到組織有重大變革時，通常會心生恐懼，而產生抗拒的心態，他們害怕改變現狀，害怕顛覆習慣的工作模式，恐懼既得利益消失等等。因此，高階主管有宣傳平衡計分卡的責任與必要，向員工說明組織為什麼要導入平衡計分卡，成員在計分卡導入的過程中扮演何種角色？透過良性的溝通，讓員工充分理解組織未來的走向，進而對公司的變革措施產生信任感。平衡計分卡之導入，高階主管的積極參與、全力支持是一個好的開始，也是推行順利與否的重要指標。

第二節 平衡計分卡在公共組織之應用

壹、公共組織執行平衡計分卡之理由

儘管平衡計分卡過去皆應用於營利事業，但 Kaplan & Norton 認為平衡計分卡在改進政府及非營利組織管理的績效表現，將會有過之而無不及。根據美國政府統計，已有多個聯邦政府、州政府、城市、郡使用平衡計分卡為其管理績效與成果，各地方（機關）名稱羅列如下（Arveson, 2005：7）：

表 2-2：實施平衡計分卡的政府機關列表

聯邦政府	州政府	城市	郡
<ul style="list-style-type: none">● 國防部● 能源部● 運輸部● 海岸巡防● 稅務局● 退役軍人事務部.....	<ul style="list-style-type: none">● 維吉尼亞州● 馬里蘭州● 波多黎各● 德州● 明尼蘇達州● 佛羅里達州.....	<ul style="list-style-type: none">● 聖地牙哥● 波特蘭● 夏洛特市● 西雅圖● 奧斯丁.....	<ul style="list-style-type: none">● 門羅● 維州● 威廉王子郡● 聖克拉拉.....

資料來源：Arveson (2005：7)

績效評估與管理在歷史上從未像今天這麼重要，這將促使多個美國政府單位熱衷於平衡計分卡的推行，Niven（2003）認為下列三項因素，是導致績效要求的改善呼聲日益提高：

1. 展示課責（accountability）並揭露（disclosure）資訊。

美國總統布希（George Bush）曾經說過：「政府喜歡開啟新的事務，喜歡宣布重大的新計畫與目標，但好的開始並不是成功的進行績效評估，重要的是完成它，取得績效成果。不要只是承諾，而是應該好好的執行承諾」，對於政府與非營利組織而言，成果（results）從未像現在這麼重要過。紐約市長朱利安尼明白指出評估與課責之間的關係：「目標、成功的評估指標使政府可以被課與責任，且我義無反顧的追求這種想法」。在今天的環境中，公民、立法機關與選民要求組織績效資訊、施政成果之資訊揭露，因此，平衡計分卡正是一種可以解釋並證明成果，準確的評估組織的真實績效之管理工具。

2. 財務指標的侷限性

傳統會計評估組織成功的標準，是根據財務衡量指標為基礎。然而財務指標過度將焦點集中於短期成果，忽略長期價值的創造。根據研究顯示，組織的價值約有百分之七十五未記載於會計帳簿（Niven,2003），換言之，為組織創造價值的是能驅動組織未來走向成功的無形資本。平衡計分卡就是能將組織的無形資產轉化為創造價值的機制，讓員工的日常工作致力於實現策略目標，透過組織的目標、績效評估指標、目標值與行動方案，將其與策略相連結，形成因果關係的描述，這種藉由後視鏡驅動達成成功的方式，是經由預言未來的能力，而非審視組織過去的績效，使組織將焦點置於創造長期價值為主，例如研發、顧客關係管理（customer relation management）而非專注於節省一時的成本。因此，平衡計分卡重視的是全面性的評估，而不支持集中於任何領域的衡量。

3. 組織無法有效執行策略

根據《FORTUNE》雜誌一九九九年的一篇文章指出，百分之七十的執行長不是因為策略制定而失敗，而是因為策略執行而失敗，因此，對於「策略」而言，執行才是成功的關鍵。根據研究指出策略執行的障礙包含願景的障礙、人員的障礙、管理的障礙以及資源的障礙，其理由如圖 2-13 所示。

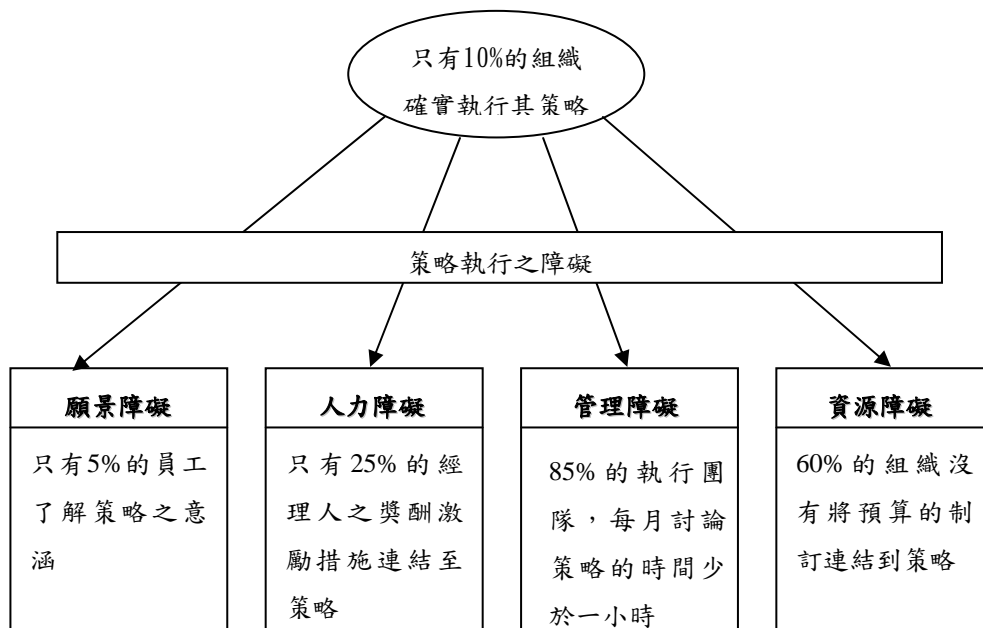


圖 2-13：策略執行之障礙

資料來源：Niven Paul R., "Balanced Scorecard Step-by-step", John Wiley & Sons, 2002, p.9

平衡計分卡除了可以展示課責性與成果、改善上述問題外，Niven (2003) 認為執行平衡計分卡尚具下列益處：

1. 吸引各種稀少資源（資金與員工）
2. 在策略上創造一個焦點
3. 提供資訊（Information）而非資料（data）
4. 政府的自我維持
5. 驅動變革
6. 激發信任

此外，Jackson 認為政府部門推行平衡計分卡，可以避免因加強民眾服務而導致預算或財政收入不足之窘境。因此平衡計分卡可以協助公部門在財政與服務失衡的狀況中，仍能在組織活動與成果間取得平衡發展，並連結至組織長期的策略目標。

貳、公部門的平衡計分卡

平衡計分卡設計初期是給予追求利潤的私營企業使用，因此欲將它運用於政府部門，必須有所調整，Niven（2003：33-36）提出調整平衡計分卡的想法，詳如下述：

1. 將使命移至平衡計分卡的最上層。
2. 策略仍是平衡計分卡的核心。
3. 提高顧客構面。
4. 沒有財務構面的平衡計分卡是不完整的。
5. 確認驅動顧客價值的內部流程。
6. 員工學習與成長構面，是建構完整的平衡計分卡奠定基礎。

政府或非營利組織的財務績效並非最主要的追求目標，公私領域的平衡計分卡，明顯的區別在於前者將使命置於架構的最上層，從使命往下看，則是組織的顧客，而非財務的股東權益（于泳泓譯，2002：390），如圖 2-14 所示。政府計分卡著重的是對市民終極的關懷，非在於品質的衡量，因此，將使命置於最上層，能清楚的描述組織存在的理由，例如：減少文盲、提升全民健康與醫療品質、提升識字率等，這些使命是激勵公共組織採取行動的力量。將使命作為平衡計分卡的最高指導原則，能清楚的溝通眾人組織存在的理由，以及他們所要達成的目標。

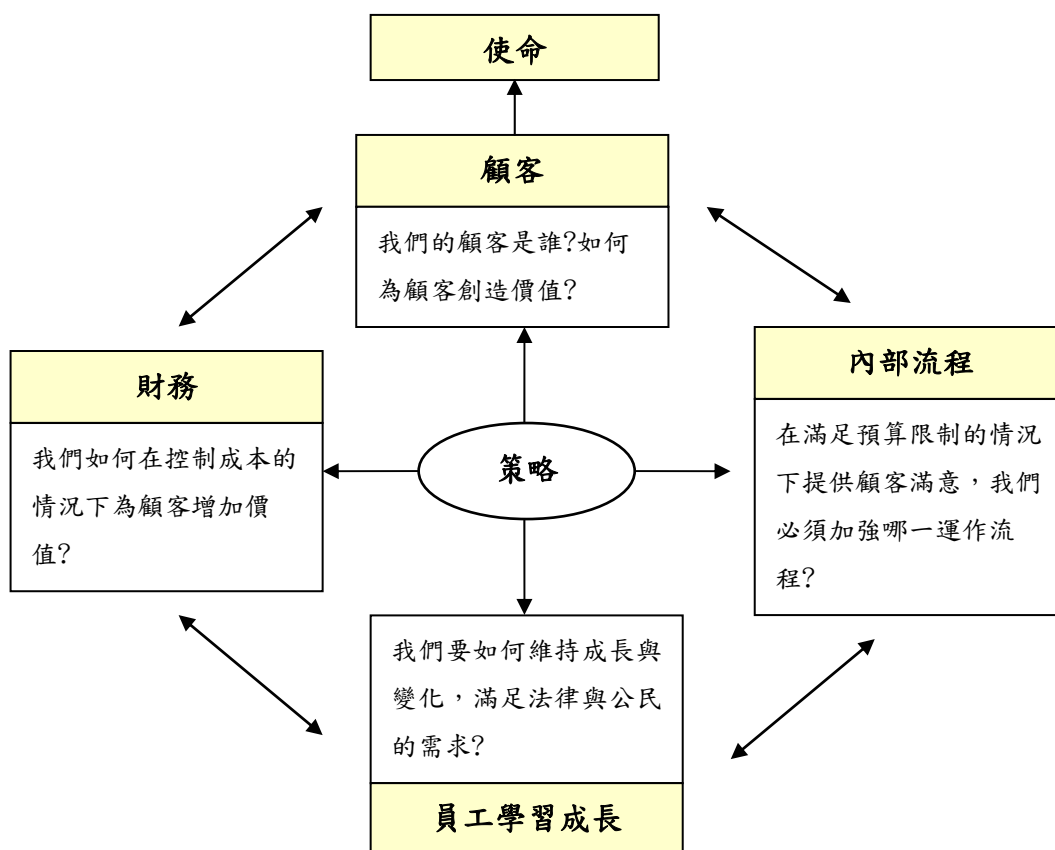


圖 2-14：公部門的平衡計分卡

資料來源：Paul R. Niven（2002：389）

公共組織的顧客並非股東或企業投資者，而是多元的利害相關人，例如全民健康保險局的顧客包含主管機關、其他上級機關、民意機關、各級政府、投保單位、保險對象、醫療提供者及供應商等。因為要達成使命，就得滿足不同的目標群體。

公共組織最終的目的在於達成使命與滿足顧客的需求，而非達成財務上營利的目標，然而財務指標在整個計分卡中仍佔重要的地位（于泳泓譯，2002：391）。例如健保局年年虧損，營收與支出嚴重失衡，為達成健保永續，全民健康的使命，仍需責無旁貸的繼續照護全民健康。然而如何使健保局永續經營、解決收支失衡的狀況，以有效率的方式創造最高價值，健保局必須研擬相關對策，例如資費調整或保費調整等（卜正球，2001：115）。雖然財務指標不足以涵蓋非財務目標，但應試著在財務與社會責任上盡力求取平衡。

對公共組織的內部流程而言，通常習慣於單純的執行預算或盡量減少錯誤、縮短完成時限，然而，公共組織的內部流程亦包含協力廠商或合作單位的合作來滿足民眾的需求，這些內部流程指標也應加以納入。

為了達成內部流程、財務與顧客構面所建立的目標，政府必須制定員工學習與成長指標，以促進正面的發展。欲使員工各種訓練計畫達到填補技術落差的目的，則要追蹤訓練計畫，再輔以持續改善的組織文化，及握有正確技術的員工，將會促使流程改善，最終達成顧客滿意與使命的目標（于泳泓譯，2002：392）。

據圖 2.14 與 2.15 所示，Kaplan&Norton 與 Niven 皆認同使命必須置於計分卡的最頂端。對顧客定義，Kaplan&Norton 則認為營利事業的付費者與受服務者通常是同一人，但對於政府或非營利組織而言，資源的捐贈者與受惠者通常是不同人，因此公共組織的計分卡可以同時將捐贈者與受惠者並列於計分卡最上層的顧客構面，如圖 2-15 所示。此外，公共組織執行的任務必須符合公正、合理、有效，因此必須考量下列三項目標，以支持使命的達成。

1. 創造價值：此構面係界定政府機構為百姓創造的價值與效益，這是最困難，也是最難衡量的部分。例如促進健康、減少污染、提升教育的效益，都很難以財務數字來量化。
2. 降低成本：成本的衡量不僅應包含部門本身的成本，還應考慮百姓及相關組織因而投入的社會成本。例如，環保機關的規定會增加民間企業的成本，這部分的成本也應一併計入。政府機構應該在執行使命創造福祉時，將直接成本與社會成本降至最低。
3. 贏得立法機構與民意的認同和經費的支持：對政府機構而言，立法機關是其最重要的「顧客」。為了維持經費的持續，政府機關必須致力達到經費提供者的期望，也就是立法機構和百姓、納稅人的期望。

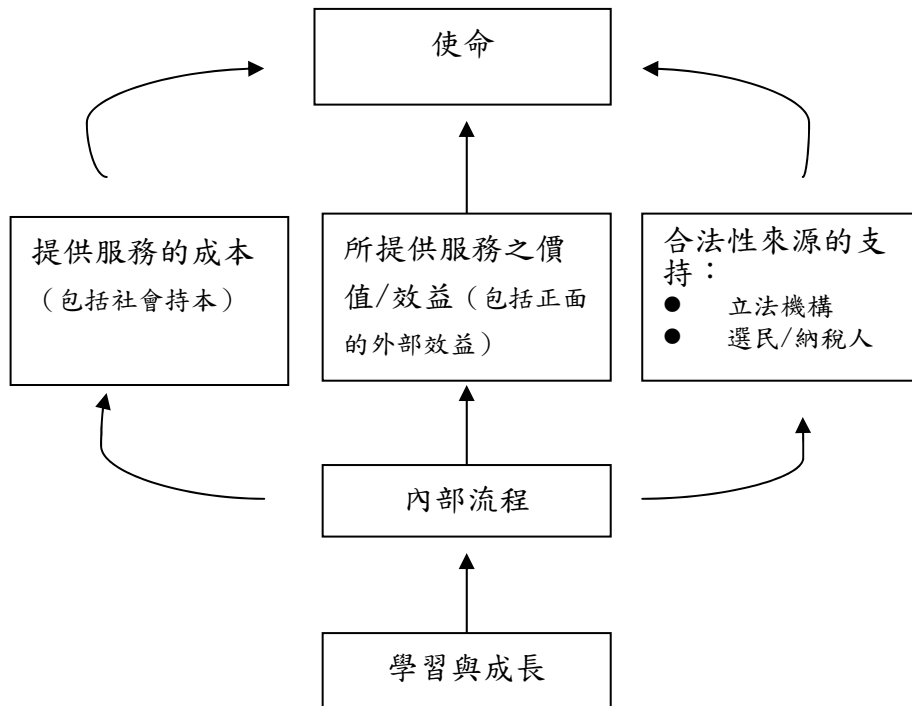


圖 2-15：公部門的平衡計分卡

資料來源：Kaplan & Norton (2002：208)

第三節 公共組織應用平衡計分卡之限制

壹、公共組織的特性

Kaplan & Norton 認為公共組織執行平衡計分卡的困難度要比私部門來的高，其原因與公部門的特性有關，筆者將公部門的特性羅列如下：

根據 Denhardt 指出公共行政和企業管理在以下三項有所不同 (Denhardt, 1991：15-18；轉引自林長宏，1995：76-77)

1. 目標的曖昧性 (ambiguity)

企業組織的目標旨在獲取利潤，而公共組織的目標則是提供公共服務，故公共組織的目標很難用文字具體說明或運用量化統計加以分析。

2. 多元的決策 (pluralistic decision making)

政府部門的決策制定往往涉及多元的利益團體或個人參與，故公部門之決策制定亦難度較高。

3. 公開透明性 (visibility)

在政府部門中，其決策與日常工作皆須接受輿論或社會一般大眾的批判檢證，因此其作為好像在金魚缸裡活動一樣，必須公開透明化。

Gortner 等人 (1989: 55-56; 轉引自吳瓊恩, 2001: 286-290) 在《組織理論：公共的觀點》(Organization Theory: A Public Perspective) 一書中，從四方面分析公私組織的差異：

1. 法律與/或法律的權威 (Law and/or legal authority)

公共組織任何行動皆須在憲法或法律的規範下才能行動，而私組織雖然也要依法而行，例如「勞資關係法」，但它的法律角色較邊緣性，不像公共組織那麼普遍集中。

再者，公共組織必須受到多元的外在控制者監督與制衡，例如民選官員、選民、多元利害相關人等，因此其行動是要透過協調、溝通、談判達成協議。而私組織的政策設計、人員運用、資源分配都較靈活與彈性。

2. 理性與/或效率 (Rationality and/or efficiency)

公共組織較少市場取向，比較不重視經濟利益的追求，其重視技術理性與實質理性的考量，兼具「正義」與「效率」的結合。因此當市場失靈時，公共組織無論是否生產成本過高，為了維護公共利益，皆要介入或干預，例如全民健康保險政策。

私組織的活動是經濟性的，以利益追求為主要目標，因此其效率的衡量標準較為容易，不僅其產品價格可計算，也可經由成本會計衡量人員的績效表現。

3. 心理的與社會的關係 (Psychological and social relations)

公共組織的領導人常因選舉或政治性任命而經常流動，使各種政策規劃的執行中斷，不易持續。且任公職的人員多喜歡穩定性高、流動性低的工作，因此人員也較缺乏創新性格，工作滿足感及組織承諾感也較低。

4. 政治與/或權力關係 (Politics and/or power relations)

公共組織的目標與行動，必定發生在具有政治意涵的環境中，因此其政策制定無論是經濟、文化皆具政治意義。而私組織較忽略政治或權力關係，有之則限於組織內部的權力關係。

又 Rainey 指出公共組織具下列特性（轉引自林長宏，1995：73-76）：

（一）環境因素方面

1. 公共組織之輸出缺乏經濟市場，財政資源依賴政府撥款。
2. 公共組織受到嚴密的法律限制，如受到立法部門、行政部門的層級節制、以及法院的監督等。
3. 公共組織受到許多外在的政治影響。

（二）組織與環境互動方面

1. 政府要面對較多輿論檢視。
2. 大眾對政府的公平、回應、誠實、公開與負責，期待較高。
3. 政府的活動經常是較具獨占性、強迫性或無法免除的。政府是獨一無二的公權力執行者，所有民眾的活動也經常是義務性的。
4. 政府涉及的事務範圍廣，有較大的影響力與象徵性意義。
5. 政府涉及公共財的生產，其輸出不以經濟市場中的價格來轉移。

（三）組織角色、結構與過程方面

1. 衡量目標與績效標準模糊（例如：公共安全、使窮人或失業者有更好的生活水準、提高教育程度等）。
2. 目標與價值具多元性（例如：效率、公共責任與公開性、政治反應、公正與正當程序、社會公正與分配標準、道德行為的規範等價值均要滿足多元利害相關人）。
3. 目標之間多具有衝突性（例如：效率與公平正義之間的競合）。

（四）決策過程

公共組織較易受到外在機構與多元利益團體的干預。

（五）組織結構

公共組織處事繁文縟節，具官樣文章（red tap）色彩，因此其人員的行動較不具彈性，是精心設計的官僚組織結構。

（六）激勵制度方面

公共組織對於薪俸、升遷與懲戒易受到更多行政限制。

（七）工作態度與行為

公共組織的工作者相較於私部門而言，擁有較低的組織承諾感（commitment）與組織認同感。

（八）組織與個人績效

1. 大多數論者認為，公共組織與其成員較為小心謹慎，且較缺乏創新精神。
2. 根據多數研究結果，私部門比公部門的效率高。

公共組織除了上文所述之追求公共利益、重視公平、正義、受政治與外在環境影響、較缺乏彈性與靈活性不足、難以具體量化策略目標、利害相關人涉及的層面廣等特性外，尚包括下列特性（Jun,1986；黃朝盟，2005：162；林嘉誠，2004：4-5）：

1. 由於社群中的社會與政治情境的動態本質，難以評估方案效能與組織績效（Jun,1986）。
2. 公共組織係透過分配、管制與再分配性政策達成社會目的，因此須對社會發展、國民生活品質、國家存亡、經濟發展負責（Jun,1986）。
3. 傾向階層化的程序控制（黃朝盟，2005）。
4. 公共組織執行的績效短期內較不易顯現（林嘉誠，2004）。
5. 公共組織落實福利政策必須執行特定利益分配，例如補助、低利貸款等（林嘉誠，2004）。
6. 公共組織人事處理上較顧及法令、倫理、公道等問題，且人事任用的自主權較少（林嘉誠，2004）。

貳、公共組織應用平衡計分卡之限制

一、Kaplan

Kaplan 指出公共組織難以落實平衡計分卡制度，且落實過程中難以訂定較高的績效標準，此與公部門在本質上異於民營企業有關，他綜合整理出平衡計分卡應用於公共組織之限制與障礙，共六項：

1. 監督問題

公共組織面對的是多元的利害相關人及多重監督關係，例如利益團體、選民、立法機關等，這些目標群體在這裡相互競爭，以遂行其意志。公共組織的主管受制於多方勢力的拉扯，無法如民營企業一樣自主的決策。相對的，民營企業只須向股東負責，他們追求的是提升經濟利益、增進財務表現。

2. 策略的選擇

公共組織對策略的概念相當陌生，典型的作法是選擇追求卓越營運的策略，再附加上降低成本、減少錯誤、縮短完成時限作為組織的

目標，反而鮮少討論如何從低成本完成工作的目標轉移至為百姓創造價值。而民營企業多會同意擬定策略，只是難以決定該採用何種策略，他們通常不會質疑策略的價值與角色。

3. 透明度

公共組織訂定的績效目標就如同金魚缸裡的活動一樣，各界嚴加監督，因此公共組織的主管大多不願承諾任何形式的績效目標。而民營企業可以明確設定績效目標，萬一無法如願達成，還可以關起門來適時調整，因此他們通常可以訂定較高難度的績效目標，即使達不到既定目標，也能作為訂定績效目標的參考基礎。

4. 報酬與績效連結的問題

公共組織的人事與報酬結構僵化，員工不易感受「工作績效與報酬」之間存有明確關係，且組織績效與個人績效間彼此呈現模糊不確定關係，缺少獎酬的誘因，很難讓員工配合組織推行平衡計分卡的目標。而私營企業對於獎金的發放，制度靈活，以此作為激勵手段，可以激發員工努力達成策略目標。

5. 因果關聯問題

公共組織推行的計畫可能是增進國民健康、創造就業機會等等，提升這些項目的成果，影響因素甚多，無法由單一原因判斷，且因果關係的判定並沒有明確的必然性。而私營企業一旦啟動學習成長及內部流程的改善機制，通常在一段時間後，就能收到想要的成果。

6. 不同主題之整合問題

公共組織達成的目標往往無法由單一組織獨力完成，通常需要整合跨單位、跨部門的努力，因此平衡計分卡可以提供一套理想機制，可以藉由設定高層級的跨部門目標，再逐步推演細分出各部門的目標，使不同單位或部門為共同的使命而努力。

二、Niven

Niven（于泳弘譯，2002：394-401）指出公共部門推行平衡計分卡可能面臨的挑戰如下所述：

1. 我的工作無法被衡量

公部門推行政策大多屬例如協助藥物上癮者重新回到正常生活、降低罹病率、對問題少年的輔導等，此類問題是短期內，無法看出政策成果。

2. 以成果作為處罰的依據

施行平衡計分卡作為績效評估工具，當相關單位表現傑出時，沒有獎勵；做不好，則要處罰。

3. 何謂使命

將許多不同方向表現在平衡計分卡是相當不易的，配合單位也因此會感到無所適從，例如強那生·華特斯（Jonathan Walters）在其著作「Measuring Up」一書中指出，美國林務局所面對兩難的困境，林務局意圖：「有效率的伐木，同時妥善的保護野生生物」，即俗語所形容的：「一支蠟燭雙頭燒」之寫照。

4. 人民不會諒解負面效果

政府資訊公開法（Freedom of Information and Public Records）規定：所有有關公共部門績效管理的資料都必須對外開放，也因此，公務人員為了避免平衡計分卡所評估出來的負面績效，落的媒體、民意代表或民眾的指責，是不願冒這種風險。

5. 為什麼要投資於這些只有在現任管理者會推行的計畫

績效衡量有時淪為政治產物下的犧牲品，一項政策需要長時間推行，期間經過政權更易變化，現任者，為了求取在其任內所有政策或建設有高績效表現，通常傾向於推動任內的政策，而非延續過去的政策。

6. 對管理方案不信任的文化

以平衡計分卡衡量績效起於私人企業的最新管理潮流，公部門對他們工作隱密性及社會相關特質，使得他們不信任並恐懼新的管理方案，即便商業與政府行為之間界限逐漸模糊。

7. 不要削足適履

政府組織並不若私人企業面臨生存的危機，或眾多競爭者，在這種情況下，推行平衡計分卡更為困難。

8. 技術限制

如缺乏電腦資訊支援工具，難以收集資料及討論成果。

9. 職員缺乏技能

政府組織導入平衡計分卡，必須對複雜資料擁有分析的能力，除非員工在事前受過訓練活動，並從平衡指標所接觸的成果加以學習。

10. 缺乏開發創新指標

有效的指標能激勵績效的表現，如何創新或顧慮周全所有指標，而非單指改寫季報或年報的模式，是公部門在績效衡量所要注意的。

11. 財不露白

政府組織在推行平衡計分卡時，受到緊縮的預算及其他潛在的問題，無以績效機制相連結。然而績效結果與報酬相連結是激勵公務員相當重要的因素。

三、吳安妮

吳安妮（2002）亦提出公務機關推行平衡計分卡易遭遇的障礙因素，其見解與 Kaplan 的想法頗有異曲同工之妙，另外，她亦提出相對應的解決之道，供公共組織參考。

1. 缺乏一致性的監督

營利事業中，高階經理人、股東、董事會、分析師等會共同以財務績效來監督組織的效能，但公務機關需面對不同的利益團體、立法機構、媒體，這些不同的單位對公務機關的要求皆不相同，故難有一致的績效指標來監督公務機關。

解決之道：平衡計分卡推動的過程中，必須特別重視公務機關願景和使命的溝通，俾使不同的利害關係人間的目標趨於一致。

2. 政府機關不易明確定義策略

根據文獻探討，可發現政府機關不易明確定義其策略。大部分的政府機關最初發展的平衡計分卡內容都是以營運卓越為主題，以其當時的使命為依據，企圖以更有效率的方式來達成，如降低成本、減低不良率，以及提升速度等，很難從該組織的策略中，看出獨特的價值主張。因此，其平衡計分卡類似關鍵績效指標（KPI）計分卡，而非真正的平衡計分卡。

解決之道：在推行平衡計分卡的過程中，其可提供員工針對其使命、願景及策略議題進行腦力激盪及大量討論的機會，此將有助於強化公務機關的策略思考能力，進而發展出服務創新或顧客親近的策略議題。如經濟發展或社會治安等創新性之策略議題之形成。

3. 績效目標不透明

公務機關不願意設定較具野心的績效目標值，因為達成目標並不會帶來太多的實質獎勵，反之若未能達成事先設定之目標，往往成為上級主管、外部之社會大眾、媒體或立法機關責難的對象。

解決之道：要避免「做好無獎賞，做不好處罰」的情況，首要之務便是改變管理者的心態。平衡計分卡是一種協助管理決策的工具，不良的績效指標可以點醒管理者與員工一起思考不良指標背後的原

因，一起思考解決的方法，一起促動「學習與成長」。

這個問題牽涉到組織的氣候與文化，並非一天兩天就可以輕易地改變，因此高階管理人員必須先有這樣的認知，而後經由組織全體人員共同努力，才能逐漸達成。

至於面對社會大眾、外部媒體及立法機關的責難，此問題目前並沒有有效的解決方法，因為平衡計分卡的概念及其功能並不是為所有人所知悉，然而若因此而放棄實施平衡計分卡，那會是一件本末倒置的事情，因為目前已經有許多的組織實施平衡計分卡，也都獲得了相當令人滿意的成效。

政府部門組織應該明瞭它的效益，並且嘗試著與社會大眾溝通，而非一味的躲避。事實上，目前國外的確已經有許多政府部門組織發現平衡計分卡所帶來的效益已經超過社會大眾誤解所帶來的成本了。

4. 缺乏激勵獎酬機制

為了確保平衡計分卡的精神能夠深植組織文化當中，許多學者都認為，平衡計分卡必須在某種程度上、或者利用某些方法和獎酬制度相連結。但是由於政府部門有預算、人力等壓力及其他先天上的限制，使得這個步驟相對很難被執行。

解決之道：公務機關要讓平衡計分卡與獎酬結合這一點雖然困難，但卻不是完全不可能，美國夏洛特市政府採行一個專案，以員工在平衡計分卡上的貢獻作為發放獎金的依據。除了金錢方面的獎勵，政府部門的管理者也可以回歸到平衡計分卡本質面的獎勵方式，如員工滿意度、成就感，或升遷之參考等等。

5. 因果關連性較間接而模糊

公務機關施政計畫的成效，例如解決貧窮、提高識字率、扶助失能家庭或環境保育，以及國家競爭力指標的提升等；往往需要數年甚至更久的時間才能逐漸浮現，換言之，公務機關使命如何衡量是相當大的挑戰。這是因為有太多的因素會對組織的使命造成影響，而這些因素往往又是政府部門所無法控制的。

解決之道：若要解決此一問題，政府部門之管理者首先必須先分辨「outcome」與「output」的不同。「output」是政府部門可以影響、控制的事情，而「outcome」則不然；事實上，output可以視為中、短期的影響，而outcome則是長期性的影響，亦即，管理者必須明白，中短期的output，會逐漸地對長期的outcome產生影響。例如，欲降低愛滋病的感染率，看起來像是一個難以控制、衡量的問題，但是政府部

門可以經由對高風險、潛在感染者或已經感染者的控管，間接地降低傳染的比率，而這個目標便是容易控制、衡量的，亦會對長期的outcome產生正面的影響。

因此，政府部門只要確認組織的output，確實會對長期的outcome產生影響，則便可僅針對output進行控制、及衡量。

6. 整合的策略性議題

一個政府部門組織的使命往往必須倚賴許多不同的部門通力合作方能完成，這跟營利事業有著很大的不同，營利事業的顧客可以藉由與某一組織間的交易便完成其需求，也就是說營利事業的顧客可以「一次購足」(one-stop shopping)，但在政府部門中則不然，例如：消滅腸病毒，必須倚賴衛生署定期追蹤疫情、環保署維持環境整潔、教育部教育學生勤洗手等行動通力合作。故單單只一行政單位推動平衡計分卡，而無其他單位的配合，亦難發揮平衡計分卡之功效。

解決之道：政府單位推行平衡計分卡必須特別強調不同單位間對共同策略性議題的管理。夏洛特市政府以五大策略性議題為核心，成立策略議題內閣小組，由相關業務部門首長參與不同的議題小組，如此可讓不同單位間充分溝通與協調合作，並聚焦在整合的策略性議題上。

7. 品質評估指標之量化方式

公務機關品質評估指標難以量化，且與一般營利事業相較，其資訊系統的建置較為缺乏，故難以提供可靠之量化指標資訊。

解決之道：要清楚定義衡量指標，必須先清楚定義機關使命和服務範圍，以及延伸而來的策略性議題和策略性目標。例如要衡量人民之滿意度，就必須先清楚定義人民滿意之焦點內容為何。

8. 績效評估指標權重配置

一般公務機關實施平衡計分卡，針對計分卡上衡量指標權重之分配易流於武斷而不客觀。

解決之道：公務機關績效指標權重的設計會受到其使命和願景的影響，一般來說非財務面如顧客面及內部程序面的衡量指標會占較大的權重。以夏洛特市政府為例，其財務、顧客、內部、學習構面的權重分別約是20%、30%、30%、20%，由此可見政府部門績效評估指標權重反映了其對顧客面與內部程序面指標的重視。

然平衡計分卡不只是一項績效衡量計畫，而是一種相當精緻的變革活動（Niven,2002；Arveson,2003），因此欲成功推行平衡計分卡，就要把它視為組織變革理念。然而，組織變革通常面臨最大的阻礙是「人」的因素（Niven,2002；Hubly,2003），而非技術或方法。筆者認為，平衡計分卡的變革過程中，導致執行障礙尚有兩項因素：

1. 組織惰性（organizational inertia）問題：

公共組織受易制於過去的組織結構、作業程序、組織策略、管理行為之影響，而傾向延續過去或維持現狀，例如標準作業程序（Standard Operating Procedure）使組織成員習慣不斷重複運作的作業程序，而束縛了快速回應外在環境變化的能力，亦使其較缺乏動態（dynamic）、權變（contingent）的行政作為，這也是組織變革中，時常遭遇人員抗拒的原因之一（鄭仁偉 & 陳家聲：1999；黃榮志：2000；陳銘薰 & 黃榮志：1999）。

2. 「不希罕效應」（BOHICA；Bend It Over, Here It Comes Again）的產生：

組織成員面臨每年不斷翻新的變革計畫，使其具有「反革新情節」，他們認為只要忍耐、消極抵制就可以不受影響，因為變革計畫只是一種「舊瓶新酒」的管理技倆，只要員工刻意忽視，久而久之，變革計畫必定埋葬於無疾而終的宿命（Harvey & Brown，2001）。

參、個案執行平衡計分卡之障礙因素

一、國外文獻檢閱

（一）美國、加拿大政府機構

Chan（2004）以問卷調查方式，從451個美國地方政府和467個加拿大市政府中進行隨機樣本調查。經過兩輪郵寄問卷，共有184份回覆，其中132份來自美國、52份來自加拿大，受訪者主要是市長、行政主管、管理者、市政或委員會的行政人員。問卷分析部分，將市政府區分為三種類型，第一、聽過平衡計分卡的市政府；第二、尚未執行平衡計分卡的市政府；第三、已經執行平衡計分卡的市政府，以探討三種類型的市政府對於無法成功落實或放棄執行平衡計分卡原因之比重。並分析美國與加拿大市政府兩者的差異。

問卷結果顯示，不論是已經執行平衡計分卡或尚未執行的市政府，對於理解平衡計分卡的程度相似，平衡計分卡的執行者堅信平衡計分卡不是一時的流行，假如能成功的執行平衡計分卡，其所獲得的利益將超過花費的金錢。關於已經決定不執行平衡計分卡的市政府或者他們執行不成功的原因，並非由單一因素主導。多數因素如下：

- (1) 缺乏將平衡計分卡連結至員工的報酬。
- (2) 管理階層過於重視解決組織的短期問題。
- (3) 缺乏高層管理者適當的支持。
- (4) 組織抗拒變革。
- (5) 變革的論點不明確也無法使人信服。
- (6) 缺乏員工的支持。
- (7) 缺乏技能與執行的訣竅。
- (8) 難以定義與評估成果指標。
- (9) 難以評估比較重要的指標。
- (10) 指標過多以致稀釋整體的影響。
- (11) 策略目標難以細分，並往下延伸至組織基層。
- (12) 缺乏高度發展的資訊系統，來支援平衡計分卡。
- (13) 與政治有關的短期願景。
- (14) 花費太多時間發展平衡計分卡。
- (15) 花費太多的成本/預算的限制。

對於尚未執行平衡計分卡與已經執行平衡計分卡之市政府，執行平衡計分卡依序的阻礙因素，如表 2-3 所示：

表 2-3：比較美國與加拿大市政府尚未執行與已經執行平衡計分卡之阻礙因素

尚未執行平衡計分卡的市政府	美國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管理階層忙於解決組織短期問題。 2. 花費太多時間發展平衡計分卡。 3. 變革的論點不明確也無法使人信服。
	加拿大	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏高度發展的資訊系統，來支援平衡計分卡。 2. 缺乏高層行政主管適當的支持。 3. 管理階層忙於解決組織短期問題。
已經執行平衡計分卡的市政府	美國	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏將平衡計分卡連結至員工的報酬。 2. 管理階層過於重視解決組織的短期問題。 3. 缺乏高層管理者適當的支持
	加拿大	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏高度發展的資訊系統，來支援平衡計分卡。 2. 策略目標難以細分，並往下延伸至組織基層。 3. 指標過多以致稀釋其對整體的影響。

資料來源：筆者整理自 Chan, Y.C. (2004) “Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecard: A survey of Municipal Governments in the USA and Canada”, *The International Journal of Public Sector Management*. Bradford: Vol.17, No.2/3, pp.204-222.

(二) 英國國家衛生局隸屬的布列福健康部門 (Bradford Health Sector)

平衡計分卡在英國國家衛生局隸屬的地方層級機構尚未廣泛運用，雖然了解到平衡計分卡的風行，卻擔心執行的失敗率高，因此決定在運用平衡計分卡前，評估該機構是否需要全面採納平衡計分卡。它們以焦點團體的訪談方式，了解執行平衡計分卡時可能遭遇的任何阻礙因素、平衡計分卡執行的成功要素。Radnor 與 Lovell (2003) 由訪談結果指出執行平衡計分卡前必須對組織

成員解釋 BSC 為什麼比既存的績效管理制度更有價值。其他的焦點團體訪談結果，羅列如下：

1. 不採納 BSC 的因素

- (1) 與現存的績效管理制度有關
 - a. 因為現存的績效管理制度已經能夠對目標的因果連結非常清楚，所以不需要 BSC。
 - b. 現存的績效管理制度已經可以改善績效。
 - c. 員工對現存的績效管理制度有認同感。
 - d. 現存的績效管理制度與 BSC 一樣，可以很有彈性的作改變。
 - e. 已經有很多績效管理制度，不需要其他的管理制度。
 - f. 現在的財務計畫不能連結至策略規劃。
 - g. 對於其他的績效管理制度有不好的運作經驗，所以 BSC 也無法將績效管理制度運作的好。
- (2) 與替選的績效管理制度有關
 - a. 必須對所有新的績效管理制度的需求作個比較性的評估。
 - b. 不可能單一使用 BSC，除非 BSC 必須能夠媲美於 EFQM（歐洲品質管理基金會）與最佳價值。
 - c. BSC 必須是一個易記且不是很難的管理制度。
- (3) 基本上，以 BSC 為基礎的績效管理制度是受質疑的
 - a. 質疑它能否廣泛的報告績效。
 - b. 它只是一個套裝架構，不是一個績效管理制度。
 - c. 它是一個現成的解決方案，一個近來短暫的管理萬靈丹。
 - d. 只是陳述不相關的問題而非第一線人員所關心的問題。
- (4) 質疑 BSC 能否改善績效
 - a. 財務構面仍在 BSC 具有主導性。
 - b. 委員會成員期望得到更多平衡計分卡細節性資訊。
 - c. 人們質疑它是否能回饋有意義的資訊給個人。
 - d. 人們質疑它能否產生明顯的益處。
 - e. 人們質疑它能否跟上 NHS 的環境變化。
- (5) 以資源為基本考量是潛在不採納 BSC 制度的原因
 - a. 獲得的益處是否超過付出的努力，並非顯然。

- b. 很多事情需特製，以符合一個組織的需求。
 - c. 連結現存的經營計畫必需額外的資源。
 - d. 第一線員工的參與會比現有的經營計畫更佳。
 - e. 無可避免的一定會增加現在的工作負擔。
 - f. 在小規模的試驗裡一定會擔心平行的運作制度。
 - g. BSC 的執行不適合官僚體制
- (6) 其他實務因素也是不採納 BSC 原因
- a. 強行 BSC 是不會受到歡迎的。
 - b. 政府會支持運作 BSC 使其成為獨立的績效管理制度，令人質疑。
 - c. 組織不一定要堅持單一的績效管理制度就足以使它發生效用了。
 - d. 假如既存的制度停止的話，可能會冒著失去什麼東西的風險。
 - e. BSC 顯現出是個很精緻的工具—尚未準備去使用它。
 - f. 組織結構無法反映 BSC 的架構。
 - g. 獲得各方夥伴組織的自願支持是不切實際的。
 - h. 地方與全國的政治環境將會竭力反對。
2. 採納 BSC 的先決條件
- (1) 感覺中央支持執行 BSC。
 - (2) 組織變革所提供的機會。
 - (3) 假如真的需要改變績效管理制度—BSC 也要顯示出不會增加額外負擔。
 - (4) 鼓勵績效發展的文化。
3. BSC 設計議題
- (1) 吸納既存績效管理制度好的要素，以減少資料的需求。
 - (2) BSC 的設計是反映重要、必須進行的目標。
 - (3) 運用 BSC 的樣板以減少額外的工作負擔。
 - (4) 績效監控機制的設計需符合 NHS 外部體制 (external bodies)。
 - (5) 績效評估指標與目標值要與每人每日的工作有關。
 - (6) 為 BSC 制度命名。
 - (7) 好的 BSC 是上下串聯。
4. 讓 BSC 受採納需執行事項與歷程

- (1) BSC 執行過程：組織結構部份
 - a. 假如可以的話，全國使用 BSC。
 - b. 可以的話，先選擇小規模試驗性單位。
 - c. 充分運用 BSC 以取代現存的績效管理制度。
 - d. 將 BSC 運用到組織各層級。
- (2) BSC 執行過程：所有權/支持
 - a. 來自中央高層的支持。
 - b. 不管想不想用 BSC，中央政府強制他們使用 BSC。
 - c. 需要得到整個主體機構的支持/所有權。
 - d. 績效管理與資訊科技的關鍵重點就是要支援 BSC 制度。
 - e. 同理心的管理方式比運用 BSC 細節設計更為重要。
- (3) 要解決的實施問題：資源
 - a. 需要額外的資源以執行和運用 BSC。
 - b. 績效管理制度與過程，剩下的資源不足以讓 BSC 運用。
 - c. 需要訓練與教育的支持。
 - d. 需要額外的資訊科技與統計的資源。
 - e. 需要鼓勵並促進員工參與。
 - f. 電子病歷將有助於資料蒐集。
 - g. 電子病歷不能將它視為促進 BSC 運用的工具。
 - h. 擁有很少資源的 BSC 將會提升員工的壓力，降低他們的工作績效。
- (4) 要解決的實施問題：觀念
 - a. 文化的變革與來自政府部門的支持。
 - b. BSC 與不同員工群體的文化。
 - c. 讓 BSC 有一個能夠說服員工嘲笑的賣點。
 - d. 必須去澄清 BSC 與其它的績效管理制度的關係。
 - e. 需要有先進的資訊基礎建設。
 - f. 關於某些「真正」獲得健康的績效衡量指標與目標值，需花費好幾年的時間去證明。
 - g. 必須說明病患資料機密的議題。

(三) Rohm (2005)

Balanced Scorecard Institute 的副總裁 Rohm (2005) 指出執行平衡計分卡，首先必須克服下列挑戰：

1. 害怕評估與恐懼新制度。
2. 缺乏共通的定義與詞彙。
3. 前後矛盾或支持度弱，且不了解平衡計分卡。
4. 不夠明確了解願景和策略，且不具行動性、無與個人行動相連結。
5. 將預算從策略的制定中分開。
6. 評估指標單一設計在一個績效架構，無與平衡計分卡相連結。
7. 失去執行平衡計分卡的動力。
8. 沒有或只有些微的策略回饋。
9. 員工缺乏有意義的涉入。

他認為平衡計分卡執行障礙的原因，與人們通常將它視為績效評估制度，而非策略管理系統有關。有些組織沒有花費時間與精力認真了解平衡計分卡真正的意涵，將他們的計畫或報告劃分成平衡計分卡的四個構面，並採用過去存在的績效評估指標之表達形式，讓此設計看上去有點像平衡計分卡的系統，組織欲從中獲得效益無異是緣木求魚。Nils-Göran Olve, Carl-Johan Petri, Jan Roy, Sofie Roy. (2003) 亦指出這樣不是真正的策略溝通，組織也不可能因此從中受益，甚至還可能產生負面的效果，浪費組織大量的錢財。Kaplan & Norton 在二〇〇四年來台演說接受專訪指出，其實平衡計分卡是策略管理工具，但大部分人把它當作績效衡量工具，是因為平衡計分卡是一個用來描述、溝通、執行策略的衡量系統。Niven (2002) 亦指出平衡計分卡具有衡量系統、策略管理系統與溝通工具三種角色。因此，錯把平衡計分卡視為績效評估工具，將會導致員工認為這是另一種績效控制的方式，因而產生抗拒。再者，執行平衡計分卡必須激發員工對該制的信任，員工就會非常樂意參與與他們日常工作相關的討論。

二、國內個案文獻檢閱

(一) 政府財經部門

吳裕群 (2003) 研究的政府財經部門，針對其所面臨的障礙分為管理與技術層面：

1. 管理層面：

(1) 願景及策略目標之釐清不易

不論在私營或公營單位，這都是推動平衡計分卡的障礙。高階主管對於行政機關之定位、目標或有不同的看法，如何避免使願景淪於口號並使其轉化為具體可行的方案，有賴高階主管的積極參與及推動。

(2) 未有效落實宣導

傳統績效衡量因素偏重財務指標，而平衡計分卡則包括財務與非財務、有形與無形、現在與未來等各個面向之要素，因此，為成功推行平衡計分卡，必須於行政機關內廣為宣導，並使所有員工建立基本觀念，而非少數人閉門造車得以設計完成。

(3) 高階管理階層能否持續支持

平衡計分卡並非側重短期績效之達成，其更重視長期目標，而在經營階層異動頻仍之際，如何使其重視、尊重平衡計分卡之推動，避免任意調整願景及策略目標，是成功推行平衡計分卡之關鍵因素。

2. 技術層面

(1) 財務構面衡量指標難以定義

政府機關之施政目標在於運用有限之資源創造出最佳績效並保障公眾權益，相較於顧客、內部流程、學習與成長等構面而言，財務構面提供的並不是目標，反而是一種約束作用，因此，在設計平衡計分卡時，財務構面較難與績效衡量指標建立連結。

(2) 策略目標及績效衡量指標間未能有效連結

平衡計分卡中組織願景、策略目標、衡量指標、行動方案及獎酬制度等要素間均為環環相扣，而成功推行的關鍵因素在於如何使各要素間產生連結，以企業之實施經驗而言，部分企業未能成功推行之原因，在其四大構面所導入之策略目標、行動方案等不具攸關性，縱使耗費許多人力、時間，亦未能產生具體的效益，更遑論政府機關。

(3) 質性資料難以量化

平衡計分卡中，除財務構面之指標較易量化外，其他三大構面之衡量指標多屬質性資料，平衡計分卡專案小組應如何將其轉換為得以量化之指標，實是一大考驗。

(4) 需高度發展資訊系統

在資訊科技的時代，平衡計分卡的推行必須輔以資訊系統的建置，方能大大提升其效能。而相較於一般私營企業，國內政府機關資訊運用及資訊人才較未能普及，且員工運用電腦之程度多數及於文書作業，在成功推廣平衡計分卡時亦係可能面臨之問題。

(二) 國防部門

傅慰孤（2003）將國防部門面臨的執行障礙分為構面的選擇、績效指標適切性、績效目標值定位三大方向進行陳述：

(1) 構面的選擇

Kaplan & Norton（2000）認為平衡計分卡四大構面「是提供參考的範例，但並非僅限於此四大構面」。憲法第一三七條及國防法第一章第二條均說明國防之目的在保衛國家安全，維護世界和平。國防部門如何依任務特性、國際戰略型態、建軍期望及建置合適構面之因果關係等因素，訂定足夠適切之構面以平衡整體國防部門發展，是國防部門導入績效計分卡的一項挑戰。

(2) 績效指標適切性

楊佳慧（2001）指出公部門績效難以衡量是不爭的事實，因為沒有營利的動機且缺乏客觀的市場數據如營收額、獲利率及市場佔有力等，所以在績效本身有界定的困難。換言之，公部門的主要績效就是達成使命，但使命的意義很抽象不易衡量且牽涉到若干無法量化的概念，所以國內、外諸多學者紛紛提出以生產力的觀點來衡量公共部門及非營利組織的績效（Berman,1998；吳堯峰,1982；吳定,1990）。而生產力（經濟效益）的觀點，則以衡量是否有效使用資源提供高品質的公共服務為其主要的界定範圍，因此指標的建構是以「效率、效果」為主，較易量化。公、私部門之績效指標律定均以此為準則。

國防部門主要的任務在建立足夠防衛力，以防止衝突、預防戰爭。這部分指標（如戰力指數、安全指數）之訂定是國防部門績效的主體，悠關國軍未來戰力之消長，是非常難以量化，也是國防部門發展計分卡之一項挑戰。

(3) 績效目標值定位

以平衡計分卡觀點探討國防部門績效管理模式衡量指標之目標值為顯示未來某個時點的數量化績效表現。目前公部門之績效目標值定位，均以較易量化之行政效率、效果提昇項目為主，無法彰顯國防部門主要任務執行績效。如何訂定適切的專業績效目標值則是國防部門導入計分卡的另項挑戰。

第四節 平衡計分卡導入之成功要素

一、美國德州稽核署（Texas Auditor's Office）

美國德州稽核署（Texas Auditor's Office）花了十八個月成功的推行平衡計分卡，並榮獲美國人力資源管理協會（Society of Human Resource Management）表揚為美國國內四個最成功的平衡計分卡導入個案之一。實施平衡計分卡後的德州稽核署，對於外在環境變化的敏感性提高，隨著環境不同的變化調整組織策略，使得以往計畫執行問題被深埋至計畫結束才考慮解決方式，在平衡計分卡施行後，變成計畫施行期間即可立即矯正缺失。且過去將管理焦點集中於產生績效的程序上，現在則著重產生績效的成果上。此外，節省每個月花費於月報表的成本將近兩成，全州財政受益是過去的五倍。並將平衡計分卡與資訊系統相結合，使得所以關鍵績效資料被建置於同一個系統內，改善過去人們填寫多種表格、蒐集績效資料不易之情況。最重要的，透過每日作業與策略目標相連結，使得財務、顧客資料能夠回饋並將績效報告公佈出來，最後成為管理者修正、調整策略連結的偏誤。如此，不但徹底解決組織內隱藏性的問題，也大幅增加組織收益。

綜觀其導入成功的關鍵因素，除了獲得高層的支持與承諾外，組織成員共同參與、權責分配明確、持續改善的過程、不斷的溝通與訓練外，還包含執行過程的運用技巧，王維康、鄒李興（2004）將這些技巧分成四個構面，分別為組織價值面、策略面、執行面、衡量與回饋面。茲分述如下：

1. 組織價值面：

- (1) 透過管理階層反覆討論，訂定簡單易懂的使命陳述。
 - (2) 找出明確的組織績效來源。
2. 策略面：
- (1) 選擇適合組織的管理工具。
 - (2) 分析組織內外環境並將眾多的策略議題歸納為少數有效的核心策略。
 - (3) 根據核心策略訂定策略目標。
3. 執行面：
- (1) 明確的制定、執行新制度的主要行動方向。
 - (2) 確立環環相扣的執行步驟。
4. 衡量與回饋面：
- (1) 由上而下逐步設定，以組織使命為導向的績效計分卡。
 - (2) 績效結果連結獎酬制度，作為激勵所有員工的基礎。
 - (3) 充分運用資訊科技蒐整與遞送管理資訊，並用以回饋績效資訊，以利溝通並改善不良的績效。

二、美國、加拿大政府機構

美國、加拿大政府機構針對已經成功推行平衡計分卡之市政府，將其經驗歸納出執行平衡計分卡之成功要素，羅列如下：

1. 高層管理的承諾與領導精神的支持。
2. 部門，中階管理者和員工的參與和支持。
3. 追求卓越績效的組織文化。
4. 訓練和教育。
5. 使它相對簡單，容易運用與理解。
6. 清楚的願景、策略與成果。
7. 將平衡計分卡連接至員工獎勵。
8. 擁有執行此制的資源。

三、美國海軍

Rohm 研究美國海軍推行平衡計分卡的過程。研究發現他們面對主要的執行障礙是，如何連結資源構面繼而穿過各構面的因果關係，達成利害相關人的成果。接下來設計績效評估指標，很多組織多敗在這裡，但這並非一層不變的東西，但 Rohm 提醒不需太多績效評估指標，因為那只會增加平衡計分卡運用

的複雜性。平衡計分卡就是幫助組織發現重要的策略目標，透過及時、精確、全觀的報導系統，幫助美國海軍作正確的判斷與決策。

由美國海軍的例子，吾人應了解平衡計分卡是

1. 它是一個變革過程，不是一個評估系統。
2. 定義新的語言、創造新的語彙；因為相同的語言往往有不同的意義，平衡計分卡使組織成員擁有共同的語言，透過這個過程，可避免組織成員對某些語彙的誤解。
3. 著重在管理與溝通，而非報告系統。
4. 它是一個旅程不是一個目的。
5. 高階主管的承諾是成功的關鍵要素。

Rohm (2005) 同時認為建立正確的觀念，有助於平衡計分卡的推動，他提出平衡計分卡是（不是）什麼，幫助讀者釐清平衡計分卡真正意涵，如表 2-4 所示

表 2-4：平衡計分卡是（不是）什麼

是	不是
是一個策略管理系統	不是一個績效評估工具
是整個組織溝通的工具	不是一個資訊發展系統的執行
是一個旅程	不是一個計畫
是一個有挑戰性的任務	不是一個容易的任務
是一個變革的行動	不是一個平常的企業管理制度
平衡非財務、效率、基礎建設的績效觀點	不是將現存的目標值轉換為四個構面
提高課責	不是嚴密的個人控制
將運作過程與願景相連結	不是 TQM、6Sigma 或再造工程

資料來源：Rohm (2005：35)

第五節 小節

綜上述，本節綜合上述學者的論點及國內外個案研究的結果，分別整理出公共組織導入平衡計分卡之限制因素文獻彙總表，如表2-5所示；及公共組織導入平衡計分卡之成功因素文獻彙總表，如表2-6所示。

表 2-5：公共組織導入平衡計分卡之限制因素文獻彙總表

公 部 門 特 性 面	障礙因素	Kaplan	吳安妮	Niven	Rohm	美國、加拿大政 府機構 (Chan， 2004)	英國國家衛生局 隸屬的布列福建 康部門 (Radnor & Lovell， 2003)	政府財經 部門 (吳 裕群， 2003)	國防部門 (傅慰孤， 2003)
	1. 多重監督關係	●	●						
	2. 對策略概念陌 生	●	●	●	●			●	
	3. 金魚缸效應， 不願制定具挑 戰性的績效目 標值	●	●	●					
	4. 因果關聯間接 而模糊	●	●						
	5. 我的工作難以 被衡量		●	●				●	●
	6. 績效與激勵制 度未加以整合	●	●	●		●			
	7. 缺乏執行動機			●	●		●		
	8. 花費太多的成 本/預算的限制				●	●	●	●	

	9. 與政治因素的短期願景有關			●		●			
人為面	障礙因素	Kaplan	吳安妮	Niven	Rohm	美國、加拿大政府機構	英國國家衛生局隸屬的布列福健康部門	政府財經部門 (吳裕群, 2003)	國防部門 (傅慰孤, 2003)
	1. 員工抗拒變革			●	●	●			
	2. 缺乏高層行政主管的支持與承諾			●		●	●	●	
	3. 不希罕效應			●					
	4. 人員不了解平衡計分卡				●				
	5. 需投入的時間與精神過多，擔心增加工作負擔			●		●	●		
	6. 缺乏執行技能與訣竅			●		●			
	7. 缺乏員工的認同與參與				●		●		

技術面	障礙因素	Kaplan	吳安妮	Niven	Rohm	美國、加拿大政府機構	英國國家衛生局隸屬的布列福建康部門	政府財經部門（吳裕群，2003）	國防部門（傅慰孤，2003）
	1. 績效目標彼此衝突			●					
	2. 沿用過去的績效衡量指標，缺乏創新指標			●					
	3. 個人行動未與策略明確連結							●	
	4. 策略目標難以細分，並往下延伸至組織基層					●			
	5. 指標過多以致稀釋整體的影響					●			
	6. 難以評估比較重要的指標					●			
	7. 難以定義與評估成果指標					●			

管理面	障礙因素	Kaplan	吳安妮	Niven	Rohm	美國、加拿大政府機構	英國國家衛生局隸屬的布列福健康部門	政府財經部門（吳裕群，2003）	國防部門（傅慰孤，2003）
	1. 管理階層忙於解決組織短期問題					●			
	2. 變革的論點不明確也無法使人信服					●	●		
	3. 缺乏高度發展的資訊系統，來支援平衡計分卡					●	●	●	
	4. 未能有效落實宣導							●	

資料來源:筆者整理

表 2-6 公共組織導入平衡計分卡之成功因素文獻彙總表

	美國德州稽 核署	美國、加拿 大政府機構	美國海軍	Rohm (2005)
1. 高階主管的支持與承 諾	●	●	●	
2. 全員參與	●	●		
3. 教育與訓練	●	●		
4. 績效結果連結獎酬制 度	●	●		
5. 追求卓越績效的組織 文化		●		
6. BSC 是變革過程，不 是一個評估系統			●	●
7. 它是組織溝通工具， 不是一個資訊發展系 統			●	●

資料來源:筆者整理

本節針對公共組織導入平衡計分卡之限制因素及成功因素彙整前述國內外學者及個案研究並製成表格。表2-5、2-6顯示，公共組織導入計分卡之限制因素分為公部門特性面、人為面、技術面、管理面。公部門特性面受到較多實証研究支持的依序是，對策略概念陌生、我的工作難以衡量、績效與激勵制度未加以整合、花費太多成本/預算限制等因素。管理面呈現出缺乏高度發展的資訊系統，來支援平衡計分卡是重要限制因素。而兩表皆證實高階主管的支持是決定計分卡能否成功的關鍵要素。此亦表示高階主管為組織定下基調，如果高階主管對變革不全力支持或表現出懷疑的態度，員工往往會「看老闆所在意的」(watch what the boss watches)，感到這項變革不值得花費太多時間與心力，因此，唯有高層管理者、利益相關人能夠理解、接受並支持與使用平衡計分卡，組織才會不遺餘力的推行，否則它只會被組織束之高閣，成為組織中一時流行

的管理名詞而已。誠如通用電氣執行長Jack Welch曾說過：「要做有創見的工作，要充滿熱情，得到高層人員的全力支持…整個領導階層的行為也要為該創見表現出完全支持。」來自加利福尼亞聖地牙哥縣的Nicole Alejandre指出：「如果沒有高階行政人員的支持，那麼你就離地獄不遠了」。

人為面顯示，除了缺乏高層行政主管的支持與承諾是主要的限制因素外，組織成員擔心投入的時間與精神過多，會增加工作負擔、員工抗拒變革亦是投入計分卡需克服的。因為在既有的權責範圍內欲再增加工作負擔，是許多成員對此制產生恐懼的原因，因此公共組織管理者在事前需有完善的教育訓練，事中充分溝通，事後報酬與績效制度加以整合，改善過去主管依個人偏好與層級觀念的績效評估方式。

最後是技術面問題，此構面在公部門應用上無特別突出的障礙因素，但這些因素皆為施行計分卡者可能面臨之問題。