

## 第四章 資料分析

本章旨在整理與分析訪談資料，以呈現公務員如何認知平衡計分卡與推行障礙。為了真實呈現受訪者談話的原意，本章在引述受訪者於訪談過程中的談話時以「」表示。

### 第一節 公務員了解平衡計分卡之狀況

#### 1. 大部分人員不了解平衡計分卡

多數受訪者指出，平衡計分卡在行政機關的認知狀況，除了職務相關的公務員，如研考、人事可能較了解外，對一般公務員而言尚屬陌生。

「大多數的公務員對於平衡計分卡不熟悉，無概念、也不了解，因此也無法形成一股平衡計分卡風氣。所以公部門要推此制是有困難的。」~A小姐

「大部分的人都不了解平衡計分卡，只知道名字、四構面。」~B小姐

「多數人都不了解平衡計分卡，尤其以前我待過鄉公所，依這個地方的組織文化、不開放的風氣，更不可能會有人了解這個制度。」~C小姐

「多數人不了解平衡計分卡，甚至聽都沒聽過。若不是我論文寫這個題目，可能也不曉得這個制度。」~D先生

「行政機關多將平衡計分卡視為管理制度的學習，因此，此階段多為觀念宣導，除了與績效考核業務有關的研考會，有些同仁理解，一般的公務員深入了解平衡計分卡的並不多」~E先生

「現在的行政機關尚未執行平衡計分卡，僅將概念置入，對於公務員而言，平衡計分卡是新觀念，員工是否具BSC認知皆有疑問。」~F先生

「就我了解，銓敘部員工大多不了解什麼是平衡計分卡，有的話也是人事處較了解，如果沒打算推，一般人員可能不了解」~J小姐

## 第二節 公部門採納平衡計分卡之先決要件

### 1. 感到組織需要變革

行政機關凡事依法行政，與事業機構相較之下，不需負擔營運、生存壓力，因而感受不到組織需要變革的迫切需求，亦較無誘因或動機推行平衡計分卡。

「現在推行平衡計分卡的機關大多以有成本、預算壓力的事業機構為主，例如醫院、第三部門等等。又如台電、健保局都有營運壓力，對績效的感覺是強烈的，這些事業機構較行政機關而言還有動機去推行平衡計分卡，其實平衡計分卡只是一個工具，是可以推行的，問題在於技巧不熟而已。因此公部門做與不做並沒有差別，因為不會影響到他的生存，有也是僅止於考核。」~A小姐

「沒有推行此制的動機或誘因。行政機關凡事皆預算編列、人員只要依法行政即可，沒有生存壓力或經營不善等問題，因此也沒有動機推行平衡計分卡。」~C小姐

「公務人員依法行政，當一天和尚敲一天鐘，這個機關是國家的，管他去死，下班像逃命。」~D先生

### 2. 高階領導者支持與承諾

受訪者一致認為高階領導者的支持是成功推行計分卡的重要因素。高階領導者不僅須於行動方案之初介入、理解與表達承諾，亦須支持與參與施行過程，即便他們公務繁忙、時間不寬裕，但施行過程中鼓舞人心的行動都比言語還有說服力，誠如 C 小姐說的：「馬偕醫院從副院長就非常了解與支持平衡計分卡，領導者能精神感召全員」。

透過領導者的精神感召，可以化變革阻力為助力，因為員工總是重視老闆所重視的，就算機關較不重視績效或員工抗拒改變，當領導者強力支持計

分卡，亦容易說服成員認同它。相反的，如果領導者不再關注和討論，它就容易與組織脫節，再也不會有人討論它。

「最重要的，高階領導者的支持是最大成功要素，因為領導者的支持可以化解員工抗拒變革的阻力，而且就算組織特性不適合，領導者強力支持也可以推行。」~A小姐

「高階領導者對平衡計分卡的支持最重要，例如無法改變的組織特性，可以透過一個強而有力的領導者改善機關的組織文化。」~B小姐

「要推此制，必須高階領導者有推行決心，例如馬偕醫院就推的很好，他們從副院長就非常了解與支持平衡計分卡，且領導者能精神感召全員。」~C小姐

「高層行政主管的適當支持是最重要的。」~G先生

「若尚未決定執行BSC，行政主管的支持就相當重要。」~H先生

「首先必須得到高階主管的支持，因為員工會重視老闆所重視的，員工觀念改變了才容易認同平衡計分卡」~I先生

「其實只要行政主管支持就不會有員工抗拒等問題。」~K先生

### 3. 了解「為什麼」採納平衡計分卡

多數受訪者認為採納平衡計分卡的先決要件，就是要賦予執行平衡計分卡的正當理由，領導者必須告訴組織成員為什麼在眾多管理制度中，組織選擇運用平衡計分卡？它為什麼比既存的管理制度更有價值？它能真正解決組織哪些問題？執行平衡計分卡有何好處？以上問題若能說服你的員工，才能激發員工對平衡計分卡的認同。

「不熟悉平衡計分卡的同時，會認為又來了一個新管理工具，也不認為實施此制有何好處，你要告訴我為什麼要推阿。」~A小姐

「對某新制可能很有興趣，但卻不知使用它的好處或了解為何要採納它、推完有何效果。」~B小姐

「必須說明為何要推行平衡計分卡？推行此制對組織有何好處、有何效用？」~C小姐

「人遇到變革難免會產生抗拒、逃避，且又不知道執行這個有什麼好處，對自身有何影響，我投入這些幹麻呢？」~D先生

「必需花許多時間溝通，讓他們了解執行平衡計分卡的益處。」~E先生

「推動該業務的基層主管及承辦人員必須對平衡計分卡有充分的認識，並能洞悉此慣用於私人企業之制度運用於公務體系之限制及優點。」~G先生

「要讓成員了解執行平衡計分卡的益處，才能得到成員的認可與接受，否則會增加她們工作負擔，因而產生抗拒。」~J小姐

#### 4. 發展績效的組織文化

平衡計分卡要為機關採納，不儘要得到高階主管支持、感覺變革需求及了解平衡計分卡推行的好處外，最根本的前提是發展績效的組織文化。組織文化的塑造有賴機關成員心態的變革。誠如受訪者談及行政機關公務員對「績效」的觀念，可知他們對績效的感受不強烈，對評估消極應對、組織承諾感低落，對組織存亡無同理心的對待，這將成為平衡計分卡推行的一道阻力。

職是之故，機關越具績效的組織文化，其成員越能體認績效的重要性，也因而越能接受新觀念、新管理制度，否則一個立意再好的觀念引進，也會因為人員敷衍了事的官樣文章，而無法達成預期的成果。

「公部門裡通常無績效認知，若要推行平衡計分卡，就要讓組織對績效的感覺強烈，才容易接受平衡計分卡的推展。其實很多事情可衡量但沒人衡量，是因為怕被衡量而不想衡量。」~A小姐

「擁有績效的組織文化很重要，公務機關績效觀念不強，人員害怕被評估、不習慣被評估。」~B小姐

「組織必須對績效的態度是積極的，所以對事業機構而言比較講究績效。」~C小姐

「這個機關是國家的，我們又對任何制度推行毫無置喙餘地，管他去死，下班像逃命，像我現在就是數日子等退休。」~D先生

「行政機關人員偏於保守與穩定，較安於現狀，因此不易接受新事務。」~J小姐。

#### 5. 假如真的需要改變管理制度，BSC 也要顯示出不會增加額外工作負擔

推行平衡計分卡需要組織投入大量的時間與精神。因為光有平衡計分卡的知識還不夠，組織成員還須懂得如何應用計分卡於組織中，因此員工不儘要花費心思了解平衡計分卡，更須在推行過程中克服困難，然而公務員除了忙於平日例行任務，又要在此制花費時間與心力，員工易於反彈。

「這會增加工作量、投入時間多、壓力大，當然會引起反彈。」~D先生

「已經有眼前的任務需解決，推行平衡計分卡使員工的工作量增多，因為它必須投入相當多的時間與精神，如果真的要推，要想出如何不增加額外工作負擔的辦法。」~E先生

「這個制度導入時間長、投入成本高，將涉及是否有人願意投入等問題，因此機關要全盤導入很難。」~F先生。

### 第三節 公共組織導入平衡計分卡之限制因素

#### 一、公部門特性面

##### (一)、無使命、願景、策略觀

一般公務員對自己的工作目標很清楚，但若詢問他是否了解機關的使命、願景，答案的結果可能誠如 A 小姐所述：「我們的願景是總統給我們的」。因此，公務員普遍不了解使命與願景真正意涵。此外，公共組織對策略的概念也相當陌生，他們不了解策略的價值與角色，乃至於「策略」的運用也是一大挑戰。

「大部分機關沒有願景，所以大部分的人也不知道何謂願景，例如在一堂行政機關辦的訓練課程中，老師問同學：「何謂願景」？結果有同學回答：「我們的願景是總統給我們的。」因此，大多數的同學都不知道何謂「願景」。而策略只是腦中想到恰巧又與政治目的相結合，就成為策略。」~A小姐

「國外做的很好，但反觀國內，沒人知道使命、願景是什麼」~D先生

##### (二)、政治因素限制決策制定

制定平衡計分卡的首要工作是釐清組織存在的使命、價值觀、願景，這些構成要件就像組織的指南針，引領組織航向共同到達的地點。但公共組織的目標與政治環境互為關聯性，政府施政常因政治環境變化，必須修正年度施政計畫並連動修正機關願景。執政者因考量任期內政績的展現，其政治決策較缺乏長遠考量，因而往往限制組織的專業判斷，使得組織願景、策略的制定受限於政治因素的短期願景。

「政治因素影響政策制定，無回歸專業探討。」~A小姐

「政治因素干擾政策制定。」~B小姐

「若管理者遇到選舉輪替或管理輪替等問題，更會考量推行此制能否在任內產生效果」。~C小姐

「立法機關給予行政機關明確的施政方針。」~E先生

「政治因素限制政策制定。」~H先生

「政治面會影響願景、策略制定，政治因素會影響政策方向的制定。」~I先生

「政治因素限制，例如法案經過立法院、考試院會通過，可能還會受到利益團體遊說，無法控制政策面問題。」~K先生

### (三)、預算受限於立法審議

公共組織的經費來源是透過立法機關審議，換言之，立法機關對公部門的預算操著生殺大權，當某些預算未獲通過，就算機關有立意良好的推行計畫，也會因為缺乏資源而留於空想。再者，預算一旦確立後，機關就必須按照預算科目執行，對於資金的運用無法如私部門般的彈性、任意調整。

平衡計分卡強調的財務預算必須與策略相結合，換言之，就是組織編列的預算能反映你的策略，如此才能在預算中突顯出組織所重視的，不至於產生計畫是計畫、預算是預算兩者各行其道之問題。而公共組織礙於前述預算受限於立法審議，又對「策略」的概念不甚了解，難以執行平衡計分卡的策略性預算。

「預算是政府制定，不是機關制定，財務的收入與支出不是機關決定，財務構面制訂有困難。其實推行此制通常需要一個顧問，（私部門都有顧問更別說公部門），但公部門礙於預算限制，所以通常自己操刀。」~B小姐。

「機關預算有限，若要舉辦教育訓練可能要花費很多金錢，會有成本的考量。」~C小姐

「預算國會制定，要做的事須通過國會預算，若預算遭國會凍結，要推廣的業務就沒有資源。」~D先生

「行政機關預算是按預算科目執行，歲入是立法院制定。」~E先生

「預算的收入與支出受限，機關無置喙餘地。」~H先生

「立法院制定預算，這具制衡作用。透過財務控管、預算運用較缺乏彈性。」~K先生

#### (四) 多元利害相關人

公共組織面對多元的利害相關人，彼此的利益可能互相衝突。例如菜價上漲時，政府不但要穩定菜價照顧大眾，也要在農民獲益合理範圍內，請他們販賣冷凍蔬菜以穩定菜價。公共組織面對的「人民」同時具備著顧客、公民，以及被管制約束的對象三種身分，其涉及多元利益，難以聚焦於單一的價值主張，因此，界定「顧客」有其困難性。

「政策執行、民眾接觸的業務單位，較易界定顧客，越屬於幕僚單位、政策制定單位，要明確定義顧客構面較難，此外，多元顧客，涉及多元利益，所以難以取捨。因此顧客構面要適用於所有機關有困難，除了業務性質機關外。」~G先生

「行政部門的顧客需要面對多元利害相關人（直接、間接顧客）、社會大眾、民意機關等，要界定顧客構面較困難。例如：當菜價上漲時，農委會不但要服務農民，也要照顧大眾（請農民販賣冷凍蔬菜以穩定菜價），民營企業面對顧客的定義單純，只要能達成營收的目標人口皆可稱為顧客。」~E先生



#### (五)、績效與激勵制度未加以整合

有效驅使組織成員熱衷於平衡計分卡的推行，適當的將它與獎勵制度連結是有幫助的。然而，礙於公部門的組織文化、其他先天上的限制，使激勵獎酬機制流於形式化，未能達到公平考核、獎優汰劣的精神。例如每年度固定比例的考績制度、大部分的考績結果多屬於中上程度，獎多懲少；主管偏好、年資、職位取向等問題是決定個人績效的因素，使得公共組織未能依個人貢獻程度及工作績效給予獎酬，這些皆是限制公共組織執行策略性獎酬的因素。

「公部門的獎酬制度與績效實際上無關。表面上他們會說明很多理由來表示獎酬與績效有連結性，但事實上則不然。考績的評核視每個人印象中的表現，來評核甲、乙、丙，這些評核並無與組織整體目標相連結。再者，績效獎金制常讓上位機關吃掉下位機關。」~A小姐

「缺乏將績效與獎勵制度相連結，公部門報酬與工作績效沒有明確關係，主管好惡主宰一個人考績與升遷。」~D先生

「績效結果與獎酬制度之間的連結性弱，獎多懲少。考績結果固定比率，考甲的人數多少百分比，考乙獎金多少百分比，導致評估結果無法迅速達成激勵效果。」~G先生

「無法連結至個人獎酬制度：因為人事行政局制定的考績制度（工作考績/年終考績）是制式且具固定配額，例如考績甲等佔 75% 有一個月的獎金；考績乙等 25% 有 0.5 個月的獎金；此外通常由相同的人得到。主管進行考評無法確實考評，因為個人間的績效差太多，易造成組織不和諧，因此大部分考績分數多評在中間位置，而產生侷限狀況。還有主管個人偏好、認知之問題，及以偏蓋全、年資、職位取向等問題。甚至連續效獎金制度由於紙上作業繁複，造成員工不願意配合，而流於形式化，或主管將績效獎金平均分配，無法達到公平考核、獎優汰劣、信賞必罰等目的，因此使它流於形式化。」~H先生

## (六)、我的工作難以被衡量

凡能衡量者，就能做到（What's get measured, get it done）。Lord Kelvin 認為：「當你對所要表達的事可以進行衡量並以數字陳述時，則表示你對此事已相當了解；當你無法用數字陳述所要表達的事情時，表示你對此事的了解仍是貧乏且不足的。」平衡計分卡的精神是將策略轉換為營運語言，亦即將策略轉換為策略性議題、策略性目標、策略性衡量指標、目標值、策略性行動方案等。其中策略性衡量指標、目標值就是用來衡量策略目標達成的程度。

公共組織從事之任務多屬公益性，重視公平、正義，不以營利為目的，績效衡量就不如私營企業般的單一標準—營利為最終目標。

「所謂『績效』，不只是『以最少錢做最多事』，以全民健保為例，還必須考量多少人納保、多少弱勢被紓困、醫療品質是否提升、就醫便利性、平均壽命增加等，任務是多元的，不以營利為目的。」~C小姐。

「民營企業在因應市場狀況時，只要股東、管理階層同意的政策，賺錢、營業獲利就是最終目標，民營企業多以營收為目標。」~E先生。

「公部門以公共利益為目的，企業以營利為目的。」~I先生。

「公務機關講求公共利益相對於競爭市場講求營利、效率。」~K先生。

因而，有些案件要經過數年時間才會有成果，例如重建破碎家庭、輔導吸毒者重新回到正常生活等，這些案例無法以「量」或「案件完成率」作為績效衡量基準，因為案件完成數越多，不代表績效越高，還得視案件達成的成果來衡量其績效，這是公共組織難以衡量的。

「任務的完成涉及質與量的問題，有些工作需花很多心思，因此無法以量來計算績效，例如健康、社福、輔導吸毒者重新站起

來、家庭重建，這些成果難以衡量，完成件數越多，不代表績效越好。」~D先生

「案件完成率，與服務品質間無直接關聯性，且完成一案件與完成三案件，得視案件有無特殊性而定，因此完成率越高不代表績效越好。」~J小姐

此外，受訪者認為有些部門從事的任務較易衡量，例如業務單位、與民眾接觸性高的工作；而幕僚單位、政策制定部門，其執行的任務較不易衡量或短期內無法呈現政策效果而難以衡量。

「幕僚單位所進行的業務，較屬於不可衡量事務，例如政風單位；而業務單位的業務較易衡量。」~A小姐

「政策執行部門從事的工作較易量化，因為他們與民眾直接相關，例如戶政、地政、醫療衛生。然而政策制定部門，政策效果短期內無法立即呈現，衡量較困難。」~G先生

#### (七)、績效目標值挑戰性不足

現行績效評估制度並未配合健全的獎懲機制，因此人們不願設定較具野心的績效目標值，換言之，傾向訂定一些較易輕鬆過關的沙袋指標（sandbagging targets），以免在未達成時，受到長官、社會大眾、媒體或立法機關的責難，因此，在人人皆可達成績效目標值之情況下，是無法反映人們真正的工作績效，達到獎優懲劣的目標。

「績效獎金現在沒推了，有推也是形式化，因為目標制定的標準太低，大家容易達到該標準，所以有獎金大家一起分，無法區別優劣。」~D先生

「受評單位，績效衡量指標的目標值訂定的不具挑戰性，因此績效評估下來，每個人的分數都很高，無法評核出真正的工作績效。」~G先生

## 二、人為面

### (一)、缺乏高層領導者支持，使它成為官方的管理工具

受訪者認為只要高階領導者支持計分卡的推行，並使它成為正式的管理工具，多數公務員會配合，否則只是可能成為管理的參考或新觀念的宣導。

「除非它受到主管的支持，成為官方正式推行的活動，否則同仁可能將它視為管理參考而已。」~G先生

「BSC是管理潮流，不可能全盤移植目前沒有真正的官方運動推行BSC，行政機關多將BSC視為管理制度的學習，因此此階段多為觀念的宣導，一般的公務員深入了解BSC的並不多」。~E先生

受訪者認為高層領導者支持計分卡，就等於為制度推行定下基調，員工會配合依法行事，無置喙餘地。

「公務人員依法行政，當一天和尚敲一天鐘，對於任何制度推行毫無置喙餘地。」~D先生

「公務機關沒有員工抗拒變革之問題。」~H先生

「在行政機關，如果主管下令要推某項管理制度，員工大多會配合，無置喙餘地。」~J小姐

但受訪者 G 認為，如果無法說服員工認同新的管理制度，讓組織成員理解為何要採納計分卡，以及它可以解決組織哪些問題等，組織成員將會表面服從、心理抗拒敷衍了事，最後將無法一本初衷達成目標。

「不知新制是否比現制好，我們會以表面服從，心理抗拒的方式，敷衍了事。」~G先生

### (二)、不了解平衡計分卡

根據訪談者所述，大多數公務員對平衡計分卡無概念、不了解，一般認為可能聽過此管理制度，大約說得出四構面，或者對平衡計分卡毫無認知；以現狀而言，平衡計分卡僅是觀念推廣階段，所以深入了解者並不多，公共組織若要導入平衡計分卡，公務員對此制的不了解為推行該制最大阻礙。

「大多數的公務員對於平衡計分卡不熟悉，無概念、也不了解，因此也無法形成一股平衡計分卡風氣。所以公部門要推此制是有困難的。」~A小姐

「大部分的人都不了解平衡計分卡，只知道名字、四構面。」~B小姐

「多數人都不了解平衡計分卡，尤其以前我待過鄉公所，依這個地方的組織文化，不開放的風氣，更不可能會有人了解這個制度。」~C小姐

「多數人不了解平衡計分卡，甚至聽都沒聽過。若不是我論文寫這個題目，可能也不曉得這個制度。」~D先生

「BSC是管理潮流，不可能全盤移植，目前沒有真正的官方運動推行BSC，因此，此階段多為觀念宣導，一般的公務員深入了解BSC的並不多。」~E先生

「因為員工是否具bsc認知皆有疑問，因此員工對平衡計分卡的不了解是最大的問題。」~F先生

「因為這是一套複雜的評估技術。機關每個人程度懸殊，若研考會要推，可能會比較容易，但重點是制度推行者是否了解，推行時相關配合者是否了解。」~G先生

「同仁對新制度不了解會產生抗拒很正常，因為每個人所學背景不同，對新制不了解的同仁，可透過共同參與學習與了解，就不會害怕，執行時同仁就會配合推動。」~I先生

「人員不了解平衡計分卡也是個問題。」~J小姐

### (三)、不希罕效應

受訪者 A、B、C、F 認為成員不了解計分卡及其施行好處的情況下，可能產生的「又來一個新的管理工具」、「新制未必比現制好」的反革新情節。受訪者 G 甚至認為這只是個流行的管理名詞，近來短暫的管理萬靈丹，其強調的原則、價值與過去的管理制度大同小異，組織未必要隨著計分卡風潮而導入此制。

「不熟悉平衡計分卡的同時，也認為又來了一個新管理工具，也不認為實施此制有何好處。」~A小姐

「會發生『不希罕效應』，但可能發生在非推行團隊的人，對於推行者不會產生這種問題。所以領導者要領導全員參與。」~B小姐

「行政機關常常看到新的管理工具就要跟著流行，我們看多了，雖然這樣，但每個人還是會配合，只是成果可能無法達到當初設定的目標。」~C小姐

「管理工具很多，機關不一定會完全採納它，這也是為什麼機關只採納其精神而不全盤導入。」~F先生

「因為管理制度不斷翻新，新制未必比現制好，它可能只是一個近來短暫的管理萬靈丹，因為有些基本原則與價值不會變，例如顧客構面，但內涵強調的重點不一樣而已。」~G先生

#### (四)、官僚式管理：主管認為不需全員理解計分卡

確保全體員工認知、理解並知道如何運用計分卡是成功的關鍵因素。唯有員工了解計分卡與自己將產生何種關聯，自己在計分卡的定位，及需作哪些努力才有助於達成組織策略，員工才會對計分卡產生認同感與歸屬感。

然而，受訪者 H 和 K 是科長以上的職務，顯然與專員 D 的意見相反。主管級的受訪者認為平衡計分卡不需全員理解，只要主管了解即可，避免產生曠日費時之情形。而專員 D 則認為平衡計分卡的制定需要組織全員溝通，事實上，使命、願景、策略多為主管制定，員工變成上令下行，凡事聽從指示，而缺乏參與感，如此將不易對計分卡產生承諾感，這顯然與平衡計分卡推行之精神「確保全員理解與參與」相違背。

「就算推，策略也不是員工參與制定而是高階主管訂定，但使命、願景、策略需要整個組織溝通。」~D先生

「我認為不需要所有員工了解平衡計分卡，只需各單位主管了解即可，因為這樣會耗費許多時間，我認為員工只需知道該進行的任務為何即可。」~H先生

「我認為不一定要全部人員了解平衡計分卡，只需主管理解即可。」~K先生

#### (五)、需投入的時間與精神過多，擔心增加工作負擔

推行平衡計分卡必須擁有兩項充足的資源。第一，充足的平衡計分卡知識；第二，充足的時間。

員工除了平日例行性的職責以外，投入平衡計分卡將會大量瓜分他們執行當前任務的時間與精力，如此將會增加員工大量的工作壓力與負擔，而使得投入意願低落等問題。

「推行平衡計分卡需花費很多時間、投入很多精神。」~B小姐

「這會增加工作量、投入時間多、壓力大，當然會引起反彈。」

~D先生

「已經有眼前的任務需解決，推行平衡計分卡使員工的工作量增多，因為它必須投入相當多的時間與精神。」~E先生

「這個制度導入時間長、投入成本高，將涉及是否有人願意投入等問題，因此機關要全盤導入很難。」~F先生。

「因為推行平衡計分卡會增加工作負擔，因此易於抗拒。例如現在在忙 18%，若再執行平衡計分卡，一定會分身乏術，執行事務的優先事項就會打亂」~J小姐。

### 三、 技術面

本研究以平衡計分卡具體內容表（如表 4-1）來詳述公共組織設計計分卡可能面臨的技術面問題。

表 4-1：平衡計分卡之具體內容表

組織之策略		1·策略題	2·策略目標	3·策略性衡量指標	4·策略性衡量目標之值	5·策略性行動方案	6·策略性預算	7·策略性獎勵
	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）



### (一)、現制無法執行策略性預算與策略性獎酬

如表 4-1 所示，平衡計分卡四大構面裡尚包括七大要素，分別為 (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。受訪者認為其中的策略性預算與策略性獎酬 (如表涂灰部分) 無法配合執行。

運用平衡計分卡可以為組織進行策略性的資源配置，因此預算的籌畫必須與平衡計分卡團隊合作共事，使預算與策略相連結，讓策略性行動方案皆有預算支援它。特別是哪些方案對策略的影響有優先性，依循此原則，再規劃預算配置。然而，立法部門沒有參與計畫制定，他們的職責就是審預算，在行政、立法兩者角色相互對立與制衡下，公共組織對資金的運用是受限、缺乏彈性的。

「預算是政府制定，不是機關制定，財務的收入與支出不是機關決定，財務構面制訂有困難。」~B小姐

「預算國會制定，要做的事須通過國會預算，若預算遭國會凍結，要推廣的業務就沒有資源。」~D先生

「行政機關預算是按預算科目執行，歲入是立法院制定。」~E先生

「預算的收入與支出受限，機關無置喙餘地。」~H先生

「立法院制定預算，這具制衡作用。透過財務控管、預算運用較缺乏彈性。」~K先生

平衡計分卡能將人們的貢獻與策略目標緊密連結在一起，當人們行動聚焦於具體目標並達到預設的目標值時，組織就可以用貨幣性獎酬或依個人需求設計出不同類型的獎酬，例如贈送電影票、球賽門票、給予休假等等，此為策略性獎酬，目的在於透過獎酬制度激勵人們達到更高績效，形成成就導向的文化。然而，公共組織特殊的組織

文化，牽動獎酬制度非以工作績效、成就為標準，而是以人情導向、年資導向、職位導向為基準，因此受訪者認為難以執行策略性獎酬。

「公部門的獎酬制度與績效實際上無關。表面上他們會說明很多理由來表示獎酬與績效有連結性，但事實上則不然。考績的評核視每個人印象中的表現，來評核甲、乙、丙，這些評核並無與組織整體目標相連結。再者，績效獎金制常讓上位機關吃掉下位機關。」~A小姐

「缺乏將績效與獎勵制度相連結，公部門報酬與工作績效沒有明確關係，主管好惡主宰一個人考績與升遷，其他的像是所有有獎金大家一起分，無法區別優劣。」~D先生

「績效結果與獎酬制度之間的連結性弱，獎多懲少。考績結果固定比率，考甲的人數多少百分比，考乙獎金多少百分比，導致評估結果無法迅速達成激勵效果。」~G先生

「無法連結至個人獎酬制度：因為人事行政局制定的考績制度（工作考績、年終考績）是制式且具固定配額，例如考績甲等佔75%有一個月的獎金；考績乙等25%有0.5個月的獎金；此外通常由相同的人得到。主管進行考評無法確實考評，因為個人間的績效差太多，易造成組織不和諧，因此大部分考績分數多評在中間位置，而產生侷限狀況。還有主管個人偏好、認知之問題，及以偏蓋全、年資、職位取向等問題。甚至連續效獎金制度由於紙上作業繁複，造成員工不願意配合，而流於形式化，或主管將績效獎金平均分配，無法達到公平考核、獎優汰劣、信賞必罰等目的，因此使它流於形式化。」~H先生

## （二）、難以進行七大要素歸類

由於現制績效考核需求，組織成員對於策略性議題、目標、衡量指標、目標值、行動方案等述語並不陌生，目前擔任處長的受訪者E認為制定起來較為容易。

「一般公務員對BSC的了解大約是願景、策略、策略目標、衡量指標，這是因為目前的績效考核的要求，需與中長期的計畫相結合，因此同仁較了解。」~E先生

但仍有專員職務的受訪者 B、C 認為，展開計分卡時難以將某些類目歸於七大要素中的某一要素，欲明確區分七大要素不易。

「展開計分卡時，難以將制定出的目標進行歸類，例如該將某目標歸為策略性議題還是策略性目標、或策略性衡量指標、目標值，你會做到最後不知該怎麼分類，可能看起來都很像。」~B小姐

「難以清楚分別制定策略性議題、目標、衡量指標、目標值、行動方案、預算、獎酬。」~C小姐

### (三)、部分工作與策略難以緊密結合

平衡計分卡就是將策略轉換為策略目標、衡量指標、目標值、行動方案等，這些要素是達成策略的驅動因素。而策略目標、衡量指標、行動方案的制定必須在眾多選擇中選出對組織至關重要且具代表性的選項，使計分卡得以展開串聯，並在衡量指標與行動方案的制定上成為達成策略的關鍵要素，而非將所有的資料都丟到計分卡裡，如此才得以突顯計分卡「策略聚焦」的本質。

然而，受訪者認為有些工作無法與策略緊密結合，例如收發人員的工作，它們可能是輔助目標達成的工作，並非策略所重視的任務，或對策略的貢獻度可能不大，但這些協助性工作卻是組織必要的，因此，部分工作難以與策略明確連結。

「基層員工不會知道在做哪些政策，政策是累積起來的。可能對自己的目標很清楚，但與策略的連結不清楚。」~C小姐

「有些工作與策略無法形成緊密結合，例如收發工作對策略的貢獻可能不大，但這也是必要的工作。」~K先生

「每個人對策略目標的貢獻度是無法清楚釐清的。因為有些是站在第一線人員例如國會聯絡人、會計人員，幕僚人員，他們的工作與策略連結度不強，但不能因此就抹滅他們對工作的貢獻度。」~E先生

「許多工作難以明確與策略目標相連結，例如收發工作等等，很多策略目標是需要許多工作相互配合的，但有些工作卻無法與策略目標明確的連結。」~G先生

#### (四)、考評過程文書作業繁雜

平衡計分卡是績效評估、策略管理以及有力的溝通工具。策略地圖上為了呈現堅固的因果關係，可能包含許多策略目標，使得計分卡看上去複雜，無法成為人人皆能理解強而有力的溝通工具。因此簡化計分卡的設計不但容易使人理解，也能簡化繁雜的文書作業，減少人員負擔。

受訪者根據過去推行績效評估制度之經驗，指出考評過程文書作業繁雜是令人頭痛的問題，這將造成組織成員不願配合，最後流於形式化而告失敗。

受訪者認為平衡計分卡的設計，如果重蹈過去績效獎金制度之覆轍，指標設計太複雜使得文書報表作業造成人員沉重負擔，不但容易使書面作業流於形式，亦不利策略溝通，因此，計分卡設計應力求簡單明瞭、易懂，使它成為有利的溝通工具。

「關於設計問題，設計表格、指標不宜過於複雜，宜避免將指標設計太多太複雜，應簡單明瞭、使人易懂易執行，否則考評過程需要過多書面資料，將使得人員花費太多時間與精力而告失敗。」~K先生

「過去的績效獎金制，就是因為評估的文書作業太過繁雜，使得多數人寧可選擇放棄不拿獎金，也不選擇作這麼多事，所以平衡計分卡的設計也應該力求簡單明瞭。」~J小姐

「評估過程的書面作業繁雜，容易使評估結果流於形式或不精確，所以衡量指標不要太多、太複雜。」~G先生

#### (五)、因果連結程度不足

策略地圖是因果關係的集合體，它是透過「如果.....就」的假設，不斷的檢證達成策略的手段，換言之，四大構面的策略目標具因果關聯性，學習成長構面制定的策略目標要能支持內部流程構面，內部流程構面需能驅動顧客構面，以達成組織策略。因此平衡計分卡並非靜態的構面分類，而是具動態的因果關聯性。

受訪者認為目前的績效評估制以業務、人力、經費三個面向來評估組織績效的良窳，已部分考量到平衡計分卡構面，且受訪者認為公共組織要制定四大構面非難事，但僅止於四大構面的分類，無法形成構面間的因果連結。

「目前指標與構面在現制的績效評估裡有部份將四構面納入，但是否達成平衡計分卡真正的精神有待研究。」~G先生

「顧客構面可以透過其他管道了解顧客滿意度、財務構面強調效率效能、內部流程構面可以以流程簡化方式進行、學習成長構面就是塑造學習型組織。可以同時重視四構面，但可能不具因果關聯性。」~K先生

例如 E 先生所言，學習與成長構面的策略議題可能是英文能力檢定、公務員終身學習，但 B 認為它是否為執行內部流程構面所必要的技能？換言之，業務執行與英文能力檢定、公務員終身學習具直接關係、間接關係抑或沒有關係？是否仍有更重要、更關鍵的核心能力是公務員必備？計分卡的制定除了整理出各構面的策略議題，各構面間亦須透過因果關係陳述策略故事，使手段與目的緊扣，形成堅實的因果連結地圖。

「行政機關現制推行公務員終身學習、公務員英語能力檢定等等。這些有助於升遷。」~E先生

「四構面因果關係可以連結，但因果關聯性強不強是個問題，例如有可能產生學習與成長做的事不能支援內部流程，或之間的關聯性不強之問題。」~B小姐

## 第四節 導入平衡計分卡之建議

### 1. 高層領導者支持計分卡，使其成為機關重點的推動管理措施

高層領導者支持是推動任何管理措施關鍵之因素。若平衡計分卡不是機關首長宣示推行的重點管理措施，組織成員就不會費心了解平衡計分卡。同理，高層領導者展現推行計分卡決心，可為組織定下基調，組織成員會因而認真看待此制度，並展開學習行動，理解推行學理與技術。

「高階領導者的支持是最大成功要素，因為領導者的支持可以化解員工抗拒變革的阻力，而且就算組織特性不適合，領導者強力支持也可以推行。」~A小姐

「高階領導者對平衡計分卡的支持最重要，主要是領導者夠不夠強，推的團隊夠不夠強的問題。」~B小姐

「推行此制人的因素是最大阻礙，高階領導者支持是最重要的。要推此制，領導者要展現推行的決心。」~C小姐

「機關首長明確宣示要推行，並且各單位主管均已清楚認知平衡計分卡制度是機關首長之重點推動管理措施。」~G先生

「若尚未決定執行BSC，行政主管的支持就相當重要。」~H先生

「同仁對新制度不了解會產生抗拒很正常，因為每個人所學背景不同，首長展現推行決心很重要，成員可藉此慢慢學習。」~I先生

「其實只要行政主管支持就不會有員工抗拒等問題。」~K先生

## 2. 廣為宣導、舉辦教育訓練

除了業務相關職務的公務員，如研考、人事人員以外，多數公務員對平衡計分卡認知不深，或對平衡計分卡無認知。促進組織成員理解平衡計分卡是改善上述問題之要務，因此廣為宣導計分卡並舉辦教育訓練，讓人員了解計分卡的原理與實務面的應用以及自身業務對於策略的貢獻度，以增進員工認同感、消弭員工的抗拒。至於教育訓練方式可委請外部專家演講、講習，或由內部的平衡計分卡團隊輔導，必要時可僱請有經驗的平衡計分卡顧問予以指導。

「教育訓練很重要，其實推行此制通常需要一個顧問，私部門都有顧問更別說公部門，但公部門礙於預算限制，所以通常自己操刀。」~B小姐

「推行此制前需辦多場平衡計分卡說明會、舉辦教育訓練、確實宣導落實。」~C小姐

「應該廣為宣導、舉辦教育訓練活動。」~D先生

「需花許多時間溝通，以達成共識，全員參與。」~E先生

「有效的教育訓練，將平衡計分卡之基本價值獲得普遍認同。」~G先生

「平衡計分卡透過績效衡量指標引導其發展，用它來衡量所欲達成的目標。它也平衡內部與外部績效、財務與非財務指標、落後指標與領先指標、短期價值與長期價值，組織要推的話，就要將它做整理規劃，讓同仁了解，畢竟每個人學習背景不同，不斷的宣導與輔導，再由一個平衡計分卡團隊輔導，或請外面專家學者講習、演講，都有助同仁對平衡計分卡的理解。」~I先生

「我認為制度改革不應激烈，應採循序漸進方式規劃、有效宣導平衡計分卡，評估執行平衡計分卡的可行性，再從推行過程做中學（learning by doing）逐步修正。」~K先生

### 3. 漸進式推動

受訪者皆認為管理制度應漸進式推動，不可遽然改變或轉換，否則容易引發人員抵制或虛應故事。所謂「漸進式推動」，受訪者 I 認為，應由小型試驗單位先推行，視推行狀況，再決定是否全面推廣；受訪者 H 認為可由較易衡量或與民眾直接相關的政策執行部門優先推動，累積了成功經驗，再逐步擴大至整個公部門。此外，推行過程應持「做中學」（learning by doing）的態度，逐步修正推動上的問題。

「（1）必須在既有的相關評估或規劃制度上漸進修正，因為各業務單位平常仍以業務推動為重心，在舊制可能因檢討不及或各層級主管看法不同，仍須繼續執行，遽然推動新制，較易引發人員心理上抵制及虛應故事，最後，形成多出一堆文書作業，實際效果未達到。（2）持續推行一段較長的時間，漸漸改進推動上的問題。」~G先生

「有些機關的業務不適合用量化的方式來評估，我的建議是可從績效較易衡量者的政策執行部門優先辦理，如戶政、地政、醫療衛生等與民眾直接相關易於量化單位，以降低衡量的困難性，累積行政機關計分卡推行的成功經驗後，再逐步擴大推行至整個公部門。」~H先生

「由小型試驗單位先執行，若施行良好，再進行組織全面推廣。」~I先生

「我認為制度改革不應激烈，應採循序漸進方式規劃、有效宣導平衡計分卡，評估執行平衡計分卡的可行性，再從推行過程做中學（learning by doing）逐步修正。」~K先生

### 4. 追求卓越績效的組織文化

計分卡推行的前提是組織全員必須能深切體認績效的重要性，然而誠如受訪者 I 所言，行政機關對績效的態度與事業機構相較下，偏保守與穩



定，如何強化行政機關成員的績效觀念，使其積極追求卓越績效，改善行政機關的組織文化是當務之急。

「平衡計分卡是策略執行系統、績效評估制度也是溝通工具，高階領導者的支持最重要、高績效的組織文化也很重要。」~B小姐

「必先培養高績效組織文化、推行此制前需辦多場平衡計分卡說明會、舉辦教育訓練、確實宣導落實。」~C小姐

「行政機關偏於保守與穩定，相較之下，健保局較開放，如果要推行平衡計分卡，改變組織文化很重要。」~J小姐

#### 5. 績效結果與激勵制度連結

平衡計分卡的關鍵績效衡量指標與激勵制度相連結，將使組織成員致力於預定指標的達成與計分卡持續的關注。如前文所述，受訪者認為目前的激勵獎酬制度流於形式化，而未將其與工作績效整合。因此受訪者 D 認為獎酬制度必須與績效相連結，以激勵員工創造佳績，而非使其流於分贓、人人有獎的形式化結果。且有鑒於國會的預算過程充滿政治性，行政機關所需的激勵預算可能因而受限。職是之故，讓立法機關一同體認績效重要性，結合行政、立法兩方面的力量才易創造獎優懲劣的組織文化。此外，激勵的來源除了獎金之外，吾人亦可採多元方式激勵員工，如激發他們對計分卡的使命感等等。

「讓績效與獎酬連結。國會多給激勵預算、給點彈性預算，作為激勵之用，但衡量結果不能人人有獎，應達到獎優汰劣功效，評估透明性、公開化。激勵來源也能以激發使命感取代金錢。」~D先生

## 第五節 小結

平衡計分卡的推行雖然會受限於公部門特性、技術面、人為面問題，但受訪者認為成功的關鍵因素在於有無推行決心，以及人員心態能否改變，例如對績效觀念不積極、對制度產生的不希罕效應、對組織承諾感低落等心態的改變。其他問題是可以克服，制度是生長不是移植，管理工具是可以根據組織特性靈活運用，而非一層不變塞進組織裡。

「除了公務機關特性、組織文化問題外，人為因素還是主要問題，技術不是問題，因為了解推行規則，學平衡計分卡不難，有無推行決心很重要。制定平衡計分卡不難，重點在於執行結果是否達成當初制定的目的。」~B小姐

「公共組織特質有一些限制，但不是推不動平衡計分卡的原因，主要是有沒有推的決心，推行此制人的因素是最大阻礙，技術可以學，但人的問題最難以克服。」~C小姐

「質性資料難以量化、公部門以公共利益為目的，企業以營利為目的、短期內績效不易顯現出來、法規限制、面對利益團體、多元利害相關人，但我個人不認為這些特性會影響平衡計分卡的運用，BSC是個很好的觀念與管理工具，但要根據組織的特性靈活運用。」~I先生

此外，受訪者皆肯定平衡計分卡是立意良好的管理工具，可為公共組織注入新觀念，並為之運用，是值得學習的管理制度。但制度之初是為私部門設計，因此公共組織在運用上，必須隨組織特性適度調整，或根據組織需要取其值得參考之處。此外，平衡計分卡尚未成為公務機關正式推行的管理制度運動，所以不易成為公務員必要了解的觀念，因而公務員了解平衡計分卡的程度懸殊，除了績效考核業務相關公務員，一般公務員深入了解此制的並不多。

受訪者認為它雖然是好觀念、好制度，但依現階段而言，卻不可能完全取代組織既有的管理制度，因為過去投入的管理制度，不可能一夕推翻，組織至多可能採行方式是將它與既有的管理制度相結合，或引用組織需要的觀念。

「BSC是管理潮流，因此不能全盤移植，目前沒有真正的官方運動推行BSC，除了與績效考核的業務有關的研考會，有些同仁理解，一般的公務員深入了解BSC的並不多。行政機關多將BSC視為管理制度的學習，因此此階段多為觀念的宣導，真正導入BSC頂多是國營企業。」~E先生

「平衡計分卡不可能完全取代目前推行的管理方式，我們認為他它具有某些精神可參考，如顧客內部流程等等，若要完全採行，則會因為沉澱成本而受限，除非它成為官方正式推行的活動，否則它可能成為管理參考而已。」

~G先生

「管理制度非一層不變，需視機關的特性與需求而應用，例如健保局自 87 年起實施方針管理，至 91 年發現平衡計分卡的概念，認為其精神有可取之處，因此將它納入方針管理，我們不必然需隨著管理名詞的出現，而改變多年施行的制度。」~H先生

「組織可以有主要的管理工具，隨著時代變遷推陳出新的工具，組織會視其需要取其精神或調整組織內管理工具之內容，不可能因為新的產物出現即棄置原本的管理工具，而採納新的。」

任何管理工具必須配合組織特性來運用，而不是將它一成不變的塞進組織裡，管理工具是死的，人要靈活運用這些工具。當然BSC是個很好的觀念與管理工具，但要根據組織的特性靈活運用。」~I先生

「制度不必全盤移植，而是要參照制度設計的精神來應用，公部門一樣可以實施平衡計分卡，它也可以支持吳安妮教授所提的七大要素，只是礙於公私部門本質上的差異，且每個機關性質各異、任務重視比重各異，而無法全盤移植平衡計分卡。平衡計分卡是將過去的績效與引導未來成功的策略相連結，四大構面重視的範圍廣。我認為制度改革不應激烈，應採循序漸進方式規劃、有效宣導平衡計分卡，評估執行平衡計分卡的可行性，再從推行過程做中學 (learning by doing) 逐步修正。」~K先生