

第五章 研究結論與建議

本研究旨在探討公共組織導入計分卡障礙之認知因素。筆者經由收集相關文獻資料，擬定訪談大綱，再逐一的訪談 11 位任職於公務機關並了解計分卡的受訪者，為達下列研究目的：

1. 了解公務員認知平衡計分卡的狀況。
2. 探討公共組織在導入計分卡前會考量的因素。
3. 了解公共組織未能確實導入或未採納平衡計分卡受限的因素或障礙。
4. 根據上述問題提出對應的解決之道。

本章將綜合整理前述的資料分析再對照本論文的研究目的提出研究發現，於第一節呈現；第二節則根據研究發現與文獻探討提出若干研究建議；第三節提出研究限制並根據本研究結果提出後續的研究建議。

第一節 研究發現

一、公務員認知平衡計分卡的狀況

根據前述的資料分析可發現除了與績效評估業務相關的研考、人事人員較為了解以外，平衡計分卡對多數公務員而言尚屬陌生，甚至對有些人而言是毫無認知的。這是公共組織導入計分卡前首要克服的問題。其實，究其原因係由於多數機關僅在平衡計分卡觀念推廣階段，首長或領導者並未指示此為重點推動措施，部屬就不會費心了解平衡計分卡之含意與應用方式。

二、公部門採納平衡計分卡之先決要件

其次，受訪者認為公部門採納平衡計分卡之先決要件以表 5-1 說明之：

表 5-1 公部門採納平衡計分卡之先決要件

先決要件	研究發現
1. 感到組織需要變革	公共組織不需負擔營運、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。推行計分卡的先決要件就是要提供組織成員變革的動機，以獲得成員的認同與承諾。
2. 高階領導者支持與承諾	領導者對計分卡推行的決心，可化變革阻力為助力，因為員工總是關注老闆所重視的。
3. 了解「為什麼」採納平衡計分卡	採納計分卡，需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。
4. 發展績效的組織文化	發展績效的組織文化是實施平衡計分卡的根，尤其行政機關公務員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。因此，執行計分卡前提必須促使組織成員了解績效的重要性。
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	從計分卡的理解、推行、資訊回饋、學習皆需組織投入大量的時間與精神，如何平衡例行性工作負擔與額外的計分卡執行，考驗著管理者的智慧。

資料來源：筆者整理

三、公共組織導入計分卡受限之因素

公共組織導入計分卡受限之因素，本研究分為公部門特性面、人為面、技術面等三面向，依序以表 5-2 整理分析之。

表 5-2 公共組織導入平衡計分卡受限之因素

構面	受限之因素	研究發現
公部門特性面	1. 無使命、願景、策略觀	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。
	2. 政治因素限制決策制定	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，其政治決策常較缺乏長遠考量，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。
	3. 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。例如教育訓練、推廣計分卡、僱請顧問皆須擁有充足預算，倘若預算無法如預期過關，將會因為缺乏資源而流於空想。
	4. 多元利害相關人	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。

	5. 績效與激勵制度未加以整合	依循每年度固定比例的考績制度、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。
	6. 我的工作難以被衡量	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。
	7. 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，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。
人為面	1. 缺乏高層領導者支持，使它成為官方的管理工具	現階段僅於計分卡觀念宣導階段，除非它成為機關首長重點的推動管理措施，否則只會成為管理上的參考。
	2. 不了解平衡計分卡	大多數公務員尚未深入了解平衡計分卡意涵，有些人可能聽過此管理制度，大約說得出四構面，有些則對平衡計分卡毫無認知。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。
	3. 不希罕效應	受訪者認為組織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。甚至有受訪者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。
	4. 官僚式管理：主管認為不需全員理解計分卡	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，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。

	5. 需投入的時間與精神過多，擔心增加工作負擔	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。
技術面	1. 現制無法執行策略性預算與策略性獎酬	立法部門沒有參與計畫制定，他們的職責就是審預算，與行政部門的角色彼此相互對立與制衡，因此難以執行策略性預算。 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。
	2. 難以進行七大要素歸類	(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) 策略性獎酬為平衡計分卡七要素，受訪者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，不易明確區分七大要素。
	3. 部分工作與策略難以緊密結合	受訪者認為有些工作與策略難以緊密結合，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。
	4. 考評過程文書作業繁雜	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，指標設計過於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。

	5. 因果連結程度不足	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。
--	-------------	---

資料來源：筆者整理

四、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。

2. 廣為宣導、舉辦教育訓練

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。

3. 漸進式推動

受訪者建議由小型試驗單位先推行，視推行狀況，再決定是否全面推廣，或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，以「做中學」(learning by doing)的態度逐步修正推動上的問題。

4. 追求卓越績效的組織文化

行政機關對績效的態度與事業機構相較下，偏保守與穩定，因此強化行政機關成員的績效觀念，使其深切體認績效的重要性，將有助於推動計分卡。

5. 績效結果與激勵制度連結

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。

五、小結

平衡計分卡的推行雖然會受限於公部門特性、技術面、人為面等問題，但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。

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。

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，組織至多可能採用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。

第二節 研究建議

以下根據研究發現與文獻探討，提出若干研究建議，供未來考慮導入計分卡的行政機關之參考：

一. 「顧客構面」不足以因應公部門之需求

公共組織需面對多元的利害相關人，其涉及多元利益，難以聚焦於單一價值主張。僅以「顧客構面」呈現於計分卡中，無法顯現公部門需面對的多元利益、多種身分之「人民」。根據Robert B.Denhardt在《The New Public Service—Serving Not Steering》一書中指出，「顧客」是被動的等待服務，政府提供所有「供給」，讓顧客從中選擇，因此「顧客」對組織沒有任何義務，也不對政策進行任何的「輸入」、自我需求最大化；相對的，Denhardt提出「公民」的概念，「公民」是一個積極性的名詞，他是願意承擔公共事務的主體，主動決定何者是重要的政策。在公民的概念裡，政府的角色則轉為公民參與公共事務的調停者、觸媒者，居中協調多元利益，而非公共政策的唯一創造者。在民主國家中，欲使政策產出符合人民的需求與期待，公民參與極為重要。

Kaplan & Norton當初為平衡計分卡設定的四大構面是以私營企業的角度構思的，然而，平衡計分卡構面的設計並非制式、一層不變，它是可以參考四大基本構面再考量組織的需求而加以修改與命名，例如一家兒童健

康照護中心－達拉斯家庭網絡（Dallas Family Access Network）為了使平衡計分卡反映組織目的，進而發現重新命名各構面的重要性。該公司的計分卡具五構面，分別為健康照護構面、社會服務構面、運作構面、顧客構面、財務構面（Niven,2003：160）。同理可得，需面對多元利害相關人的公共組織，應增加「公民構面」與「利害相關人」構面，才是適用於公部門的計分卡。

二. 平衡計分卡無法對任何工作無所不包，本應發揮「策略具焦」之本質

有些人認為他們的工作對策略的貢獻度可能不大，無法與策略形成緊密連結，例如收發人員的工作。Kaplan&Norton指出這正是平衡計分卡所強調「策略聚焦」的特質，平衡計分卡無法將所有重要的服務項目一一涵蓋，但這些工作仍然十分重要，只是他們的績效表現是界定在部門層級的計分卡上。誠如《策略核心組織》一書引用夏洛特城市計分卡的例子，有些部門（如消防、廢水處理、垃圾處理等），在計分卡中看不到他們的服務項目，但計分卡主要是透過策略目標的達成，使夏洛特成為「居住與工作最佳選擇的城市」。

三. 具體說明「為什麼」要應用平衡計分卡

應用平衡計分卡前，組織必須釐清為什麼需要運用此管理制度，計分卡與其他制度相較，有何適用於組織之處？它能夠為組織解決什麼問題？這和過去我們所做的有什麼不同？我要怎麼運用它？你會提供什麼工具來協助我運用它？組織必須找到說服人的理由，讓員工了解為什麼要按照你的想法去做，讓他們明瞭組織不是追求平衡計分卡的熱潮，高層管理者是投以極度關注的態度，才得以取得員工的認同與信任，否則易產生「不希罕效應」，員工會認為將時間與精力浪費在很快就會消逝的管理制度上是不值得的。

四. 實施平衡計分卡須有充足的時間與知識

根據訪談結果顯示，大多數公務員不了解平衡計分卡是導入該制最大阻礙因素，連績效考核有關的人事、研考單位，也僅止少數人了解。然而，若機關將來計畫執行計分卡，了解計分卡並非只是主管的責任，而是要全員參與、全員理解。如此，才得以使計分卡得到認同與支持。因此教育訓練就相當重要，組織可透過舉辦研討會，僱請專家、學者上課，使成員了解計分卡之真正意涵，於實務應用上若碰到困難，亦可諮詢有經驗之顧問，從做中學。

此外，計分卡的應用，勢必改變現在的工作方式，從理解、導入至回饋、修正，需花費相當多的時間，如何確保組織成員有充足的時間投入，是管理者必須面對的一大難題。針對此問題，有學者主張運用BSC的樣板（template）以減少額外的工作負擔（Nils-Göran Olve, Carl-Johan Petri, Jan Roy, Sofie Roy.,2003；Radnor& Lovell,2003），或者吸納既有績效管理制度好的要素，以減少資料的需求（Radnor& Lovell,2003）。具計分卡執行經驗的赫爾辛堡市，減低傳統財務預算一半的時間，以降低員工的工作量，這些都是可參考的做法。

五. 公部門獎懲體系的修正

公共組織的外在環境不像事業機構般具營運、生存、追求利潤的壓力，內在環境又是流於形式化的獎懲體系，兩項因素影響下，使得公共組織缺乏變革動機，要組織成員投入平衡計分卡實屬不易。

激勵性的獎酬制度與明確的懲罰機制，是激起人們行為的動因，因此，公共組織若要推行平衡計分卡，必先修正其流於形式化的獎懲制度。換言之，就是將獎勵制度與績效表現緊密連結，避免個人的主觀認知影響客觀的績效表現。除此之外，透過平衡計分卡串聯與整合的溝通功能，將組織總目標轉換為各單位的績效目標，再依次轉換為個人的績效目標，使個人的貢獻與組織整體目標能緊密連結在一起，而獎勵制度就要與個人的績效衡量指標相連結，組織成員才得以了解驅動組織達成目標需著手的行動，並透過獎勵制度連結，明確傳達組織堅信的價值，與明確執行計分卡的決心。

六. 行政計畫與立法預算相互配合

公共組織的許多決策，必須在政治系絡中考量，換言之，行政機關提出的計畫，尚須立法機關預算審議通過，計畫有了資源才得以執行，否則就算立意再好的計畫，也會因為缺乏資源而徒留遺憾。

因此立法與行政兩大部門充分參與，才能成功的連結機關計畫與預算。易言之，機關制定施政計畫時，需與立法機關的相關委員會溝通，以得到支持。再者，透過預算與計畫相結合，將使機關的策略連結至預算進行策略性資源配置變的容易，而不會處處受外在因素干戈而無法執行任何計畫。

七. 績效評估指標不宜過多與複雜

平衡計分卡的設計應發揮聚焦與溝通的功能。因此納入計分卡的績效評估指標必須有所取捨，而非無所不包，衡量指標的數目必須集中於衡量

少數達成組織成功之關鍵事項，以團結組織成員於一致性的工作上。此外，不過度複雜的策略地圖，不但有利於策略理解與溝通，且文書報表作業亦會因而簡化，減輕人員的工作負擔，避免因為沉重的文書報表作業，最後流於形式化，而扭曲計分卡推行之目的。

八. 高階主管的支持與承諾

成功推行任何管理制度的關鍵因素在於「領導階層的支持」(leadership support) 與全員參與。平衡計分卡亦不例外。本研究結果顯示，除非機關首長明確宣示推行平衡計分卡，否則沒有人會費心了解此制度，由上所述，足見機關首長的支持與承諾，將影響各單位與成員對該制的認同與支持。

九. 衡量是為了學習而非為了懲罰

在公共組織，人們不願設定較具野心的績效目標值，是為了避免在目標未達成時，受到長官、社會大眾、媒體或立法機關的責難。管理者應盡力讓組織成員理解，執行平衡計分卡不是為了懲罰績效不佳的員工，而應將它視為學習的工具，透過資訊的反饋，促進理解，並在必要時調整行動，以因應任何外在環境的變化。

十. 計分卡不是任何組織的萬靈丹，它是績效衡量、策略執行、溝通的管理系統

文獻指出，許多組織實施計分卡一、二年後，不滿意執行成果，轉而質疑其效用，但實證研究指出執行計分卡別期望速效、亦非管理學上的萬靈丹，吾人應建立正確心態，了解計分卡是績效衡量、策略執行、溝通的管理工具。它透過手段與目的的結合，將策略性議題、策略性目標、策略性衡量指標、目標值、策略性行動方案、策略性預算、策略性獎酬層層引導，形成水平因果關係圖；並在四大構面的垂直引導下形成縱橫交織、具因果關聯網絡的策略地圖，計分卡將抽象的目標轉換為人們日常生活的行動方案，改善組織願景、策略與員工行動脫鉤之現象。

第三節 研究限制與後續研究建議

一、 研究限制

- (一) 受訪者對平衡計分卡了解的程度深淺不一，對問題觀察的角度不同，因此對問題推論的深度、廣度不一，且憑一時主觀回答，可能導致研究分析有所偏頗。
- (二) 本研究以了解平衡計分卡為主要受訪對象，因此受訪者的挑選係從研考、人事相關業務進行滾雪球抽樣，故抽樣過程是根據受訪者轉介其他了解平衡計分卡人員，未能擴及一般公務員、其他機關、部門，故無法顧及不同群體的多元意見，可能導致研究結果有所偏頗。

二、 後續研究建議

- (一) 本研究發現，受訪者了解平衡計分卡的程度不一，有些受訪者具推行經驗，有些僅是學理認知。為使訪談內容更深入，建議後續研究者可先進行前測，了解受訪者認知平衡計分卡的程度，再進一步決定訪談樣本。
- (二) 由於目前公共組織尚未真正推行平衡計分卡，本研究係為公共組織導入平衡計分卡障礙之認知研究，建議未來研究者可朝向已推行平衡計分卡的公共組織具體探討其推行的困難與問題。
- (三) 本研究結果發現，受訪者多未具推行經驗，當談及平衡計分卡設計面問題時，難以觸及問題核心，建議未來針對個案進行研究，可深入探討設計面問題。