

知識經濟時代政府部門的策略管理

—— 平衡計分卡在公部門的應用



呂蒼瑋

摘 要

由於資訊科技的進步，造成全球環境巨大的改變，無論是公部門或是私部門都受到前所未見的衝擊。在策略管理的部分，私部門採用由哈佛大學教授羅伯·柯普朗（Robert Kaplan）與諾朗諾頓研究所（Nolan Norton Institute）最高執行長（CEO）大衛·諾頓（David Norton）所共同發展出來的「平衡計分卡」（The Balanced Scorecard）。雖然公部門與私部門的運作有所差異，但本文主張把平衡計分卡的概念稍加修改，也可以應用到公部門的領域；雖然仍會可能遇到許多執行上的困難，但修正過的平衡計分卡將有助於公部門的績效管理、策略管理，以及改善公部門政策不連續的弊病。

The Strategic Management of the Government in the Era of Knowledge Economy: The Application of the Balanced Scorecard to the Public Sector

By Lu Tai-Wei

Abstract

The improvement of information technology have made global environment dramatically changed. For strategic management, the private sector adopt “The Balanced Scorecard”, which is developed by Robert Kaplan who is the professor in Harvard University and David Norton who is the CEO in Nolan Norton Institute. Although the operations between the public sector and the private sector are quite different, we argue that as long as we modify the Balanced Scorecard, we can still apply it to the public sector. We might have difficulties carrying out the Balanced Scorecard, but we believe that modified Balanced Scorecard will benefit the performance management, strategic management, and policy planning of the public sector.

一、前言

隨著資訊科技的進步與網際網路的流通，二十一世紀儼然成為一個不同於從前的時代。在這樣的一個新時代之中，許多傳統的金科玉律都被打破，我們唯一能夠確定的，就是整個世界正在不斷而且急速的變動。

微軟總裁比爾·蓋茲在《數位神經系統》一書中指出：「未來十年企業經營的變化要比過去五十年的還多。…如果八〇年代的主題是『品質』(Quality)，九〇年代是『政府與企業再造』(Reengineering)，那麼公元兩千年後的關鍵就是速度。」由於競爭速度的不斷增加，組織的內部與外部也不停的發生質變，傳統的組織必須因應這樣的趨勢而做出適當的改變，否則也會加快組織本身被大環境淘汰的速度。

公部門相較於私部門是一個比較不易改變的組織，由於公部門必須要遵守多如牛毛的各種法規；其預算要經過立法部門的通過，並且不能隨意的變更，再加上政府各部門之間錯綜複雜的制衡機制，使得公部門本身受到許多因素的束縛，而無法如私人企業那樣的有彈性。然而，知識經濟不只影響到私部門，對於公部門一樣有相當的衝擊，因此現在的政府為了要因應變遷如此迅速的新

時代，一定要發展出一套合適的策略管理機制，讓龐大的公部門體系能夠策略性的靈活運作。

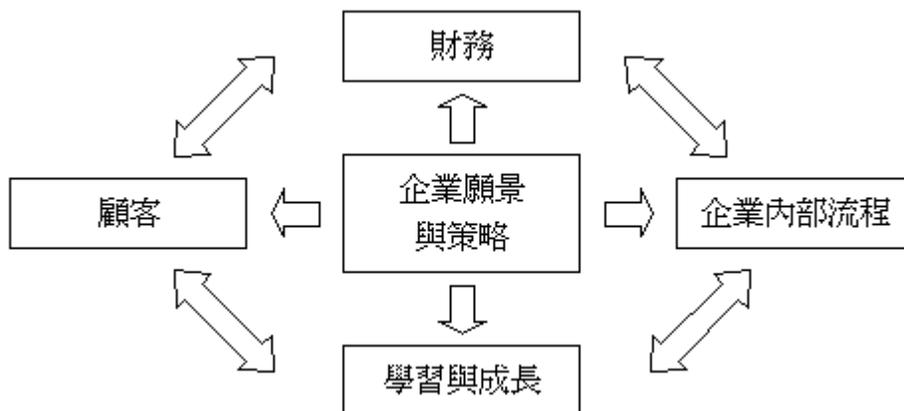
在這樣高度複雜的環境系絡之中，組織的首要之務就是要找出自己的競爭優勢，加以適當的策略管理，並且將策略化為行動。Michael Porter 認為策略的本質即組織所選擇要表現卓越的特定活動 (activities in which an organization elects to excel)。他說：「畢竟，企業在成本和價格上的差異，來自其創造、生產、銷售和遞送產品及服務所必須從事的數百項活動……差異在於所選擇的活動內容和如何從事這些活動的方式。」(“What is strategy?” Harvard Business Review, Nov-Dec, 1996:62) 由哈佛大學教授羅伯·柯普朗 (Robert Kaplan) 與諾朗諾頓研究所 (Nolan Norton Institute) 最高執行長 (CEO) 大衛·諾頓 (David Norton) 所共同發展出來之「平衡計分卡」(The Balanced Scorecard)，即是對於知識經濟中的組織所提出的一種多面向策略管理的工具。不同於以往單一向的績效評估方式，平衡計分卡採用多面向的評估標準，使組織對於其各個面向都能夠均衡的掌握，並且具有前瞻性的策略管理功能。

二、平衡計分卡的架構

平衡計分卡的概念是由哈佛大學教授羅伯·柯普朗（Robert Kaplan）與諾朗諾頓研究所（Nolan Norton Institute）最高執行長（CEO）大衛·諾頓（David Norton）所共同發展出來的，最早於一九九二年發表於《哈佛商業評論》（Harvard Business Review, HBR），更於一九九三與一九九六年的 HBR 有進一步的介紹與推廣，之後於一九九六年出版了《The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action》一書，詳細的說明平衡計分卡的概念與應用。

就字面上的意思而言，「平衡計分卡」指績效的衡量必須注重「平衡」的概念，不能

有所偏廢。傳統組織的績效衡量將焦點擺在財務面上，特別注重財務報表的數字；至於其他會計財務報表無法呈現的部分則未能有效衡量，這樣的績效衡量方式是局部優化（sub optimize）的，並且只是一味的對組織的過去表現做評估，而未能具備策略管理的前瞻性。平衡計分卡的主要概念是有系統的把組織的願景和策略，轉化成一套全方位的績效量尺，作為策略衡量與管理體系的標竿，分別從財務、顧客、企業內部流程、學習和成長等四個構面去「平衡」的檢討組織內外部績效（見圖一），這些構面兼顧了組織經營上各方面的需求。



圖一、平衡計分卡的四個主要構面

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (1999)

6月旦知識庫

組織藉由這四個構面的平衡思考，可以在追求績效之際也為未來的成長而培養實力，並且累積無形資產，隨時透過自我的監督發掘問題，並及早調整因應，吾人首先就平衡計分卡的四個構面做概略的介紹。

（一）財務構面：

一個組織的存續需要有一定的資源，其中財務資源又是最關鍵的一項，因此自古以來，衡量組織的績效往往都著重在財務方面。組織企業應針對所處不同階段的生命週期（成長期、維持期、豐收期），提出不同的財務策略，來決定適合的財務衡量尺度。作者認為不論組織處在何種階段，都應配合三個財務主題：營收成長和組合、成本下降，生產力提高，以及資產利用與投資策略。

財務目標代表組織的長期訴求，即從投資於事業單位的資本上賺取豐厚的報酬（參考 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，朱道凱譯，1999：83-102），作者強調財務目標是一個極端重要的構面，而平衡計分卡與財務目標沒有任何的衝突，其他平衡計分卡構面的一切目標和量度，最後也都應該要連結到財務構面中的一個或數個目標。

（二）顧客構面：

企業組織需要財務上的資源，而財務資源的來源就是顧客，掌握顧客就等於掌握了

源源不斷的財務資源，因此顧客構面也是組織不可忽視的部分。企業組織應先找出自己希望競逐的核心顧客群與市場區隔，並將顧客的核心衡量標準群（Core Measurement Group）（註一）與目標市場及顧客相結合，找出並衡量顧客價值主張（註二）。

組織必須敏銳的觀察顧客的需要，再好的產品若不受顧客的青睞也是枉然，因此察覺顧客的需求是組織興盛的要素。

（三）企業內部流程構面：

在企業內部流程的構面中，管理階層要辨識公司是否能夠達到顧客和股東的目標。企業組織為滿足股東及目標消費群的期望，必須確認其所創造的顧客價值的程序，才可有效的運用有限的資源。平衡計分卡建議企業應先界定一個完整的內部流程價值鏈，包括三個主要的企業流程：創新、營運，與售後服務，就這三個流程建立各種衡量指標。（參考 1999：141-183）

（四）學習與成長構面：

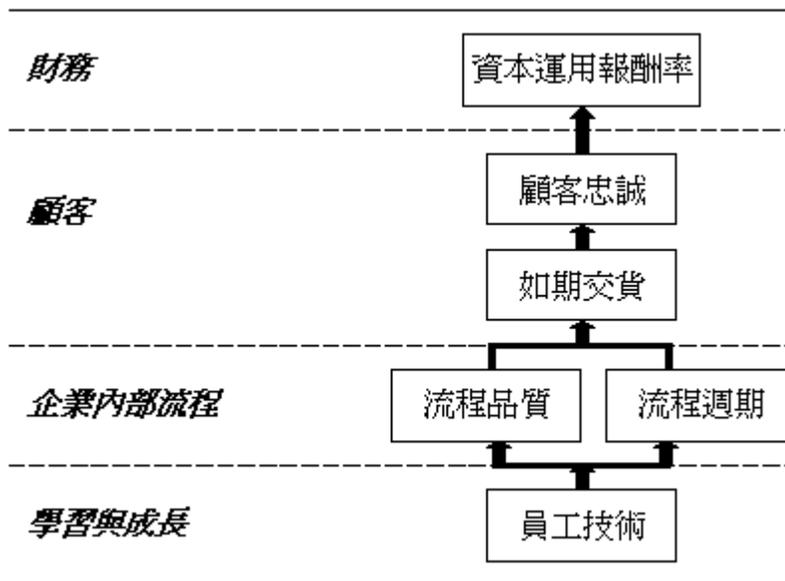
學習與成長構面的目標為上述三個構面的目標提供了基礎架構，是驅使前面三個計分卡構面獲致卓越成果的動力，實現企業長期成長的目標。平衡計分卡強調投資於未來的重要性，主張組織不可只投資於傳統的領域，如果企業希望達到長期的成長目標，就

必須投資於它們的基礎架構—人、系統和程序。在學習與成長的構面，主要有三個範疇：員工的能力、資訊系統的能力，與激勵、授權和配合度。(參考 1999：185-210)

企業組織是否有能力達到財務、顧客和企業內部流程的指標，端視其學習與成長的能力而定。在組織投資於硬體設備的同時，也應同時著眼於無形資產的重要性。

平衡計分卡是個應用非常廣泛的工具，

可以結構化的評估企業各方面績效，以不偏頗任何一方的平衡思考，來協助企業有效的轉換願景及策略為行動方案。平衡計分卡也提供了我們一種新的策略觀點，指引我們從多面向的觀點去衡量組織的績效，並且為組織的未來描繪出全觀 (holistic) 的藍圖。平衡計分卡的四個構面是環環相扣的，每一個構面與另一個構面都有著微妙的互動 (見圖二)。



圖二、價值鏈形成的垂直向量

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (1999)

6月旦知識庫

在實際應用方面，美國 Fortune 雜誌一千大企業中，已有 40%成功導入平衡計分卡，包括銀行、保險、零售店、石油公司、高科技等不同產業，皆有許多成功的導入案例（註三）。哈佛商業管理評論（Harvard Business Review）更將平衡計分卡評選為近 75 年來最具影響力的管理工具之一，足見它受到學術界及產業界的重視程度。

在組織的實務應用中，首先應針對不同組織的不同特性，將平衡計分卡做一些修正，並且加上明確的衡量指標，以達成組織策略管理的目的；其次要強化管理人員的直觀能力，雖然平衡計分卡將組織的多個環節都納入考量，但是百密總有一疏，許多默會知識（tacit knowledge）、外環境的變動及其他言語所無法表達的面向，是平衡計分卡上不可能呈現的，這些只能意會不能言傳的面向對於組織而言也具有相當的影響，因此就需要管理人員敏銳的直觀能力來察覺了。最後，平衡計分卡與策略管理是一種持續的過程，必須要整個組織不斷的修正與努力，才能幫助組織達成策略管理的目標。

三、平衡計分卡於公部門之應用

平衡計分卡在績效管理與策略管理的領域都具有劃時代的意義，許多企業組織也都

採用平衡計分卡，也因此而創造了企業績效的另一個巔峰，更因而引起了世界各國非營利組織與政府的注意，目前已經有許多國外的非營利組織與政府開始導入平衡計分卡，例如位於美國北卡羅萊納州勒姆市（Durham）的杜克兒童醫院（Duke Children's Hospital），以及夏洛特市（City of Charlotte, North Carolina）等（註四）。

Robert S. Kaplan & David P. Norton 在《策略核心組織》中有一個完整的章節討論平衡計分卡在非營利機構的應用。當非營利機構要導入平衡計分卡的時候，要注意到營利組織與非營利組織以及公部門是有相當大差異的；由於性質上的不同，平衡計分卡的應用也應該有所改變。為了詳細的釐清平衡計分卡應用公部門所需要做的改變，吾人將其分別敘述如下：

（一）策略

政府與非營利組織非常不易明確的定義其策略，這是在導入平衡計分卡之前政府與非營利組織要努力的部分。由於政府的體系相當龐大，無論是三權分立或是五權分立的體系都有相當多的分支機關，而每個機關都有其特殊的權力與規範，還有更多的文化與目標，因此要全部統合起來的確是相當困難的事情。在實務上我們可以參考英國國防部

的做法，英國國防部是英國最大的政府部門之一，軍事支出排名全世界第五，每年預算約台幣 1 兆 5250 億（250 億英鎊），佔英國 GDP 約 2.5%，軍隊及員工約 30 萬人，於 2002 年六月獲頒平衡計分卡協會名人堂獎項。

在 1997 年英國大選之後，工黨提出現代化政府的議題，促使英國政府具備較佳的長、短期規劃方法，英國國防部由 Kevin Tebbit 組成國防管理委員會（Defense Management Board），他們認知到必須了解目前的績效表現才有助於未來的改善，他們面臨的挑戰包括眾多策略性行動，內、外部競爭壓力，變革對歷史、文化的挑戰等。英國國防部第一階段在 1999 年秋季成立了小型內部計畫小組，目的是發展一個涵蓋關鍵行動的績效管理制度，並將策略轉變為具體成果；第二階段增加了一個由跨部門專家所組成的績效管理工作團隊來進行相關工作，解決的方案是於委員會階層運用平衡計分卡，並向下發展用以界定策略目標及作為衡量工作進展的工具。

第一份與國防有關的平衡計分卡在 2000 年 4 月建立，在高層同意執行之後，隨後就發展出 17 個由委員會界定、具有關鍵績效的策略目標，其後兩年又修正為 14 個，相關的績效衡量指標由 82 個減少到 25 個，未來數

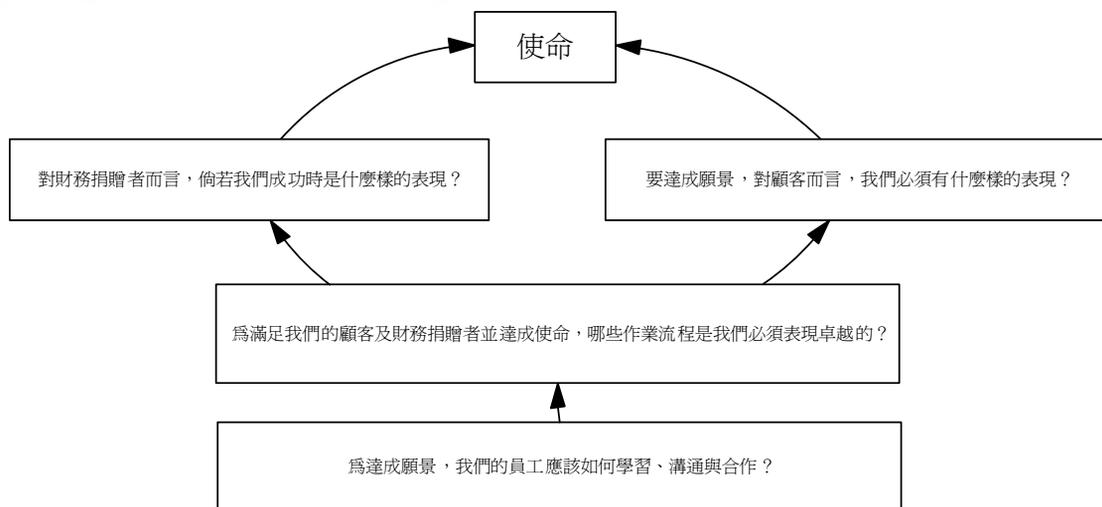
目可能持續降低（註五）。

（二）平衡計分卡的架構

政府及非營利組織與企業還有一個迥然不同的特性，他們比起企業較不重視財務績效，因此適用於政府及非營利組織的平衡計分卡必須調整其架構，也就是將顧客、公民或是利益關係人（constituents）構面移到最上層（註六），而且組織的使命應該被置於平衡計分卡的最頂端，一方面以此衡量成功與否，另一方面有助於組織長期使命的明確宣示與承諾（見圖三）。

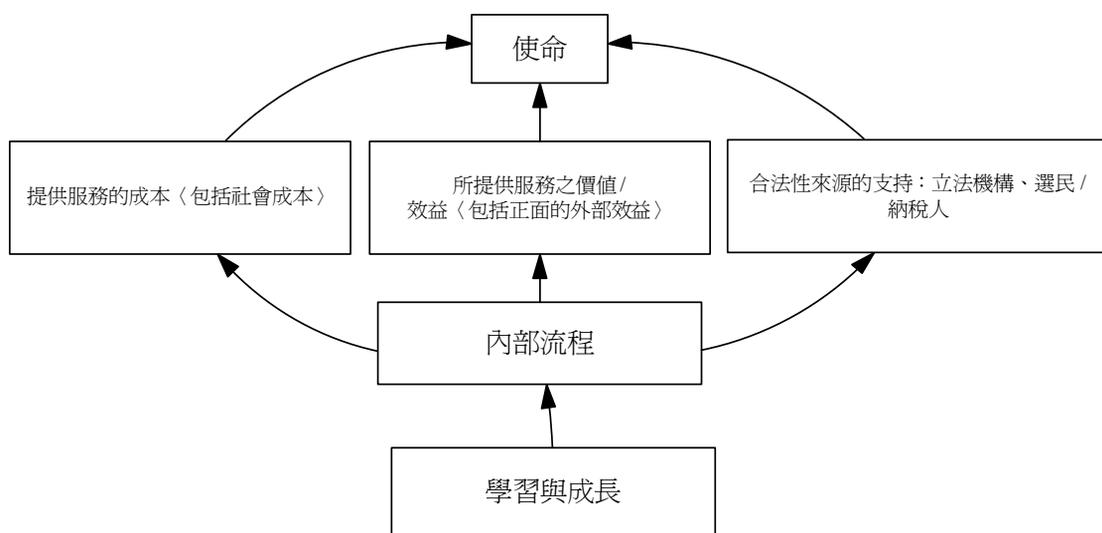
對於政府機構而言，其財務及顧客目標也需要重新思考，他們真正的顧客應不限於單獨的個體，而是全體百姓，而其目標應是全體百姓因其有效、公正、合理的執法而受惠，政府更有三個高階的構面必須要考量（見圖四），其分別如下（參考 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，ARC 遠擎管理顧問公司策略績效事業部譯，2003：205-209）：

1. 相關的成本：此構面強調作業效率的重要性，公部門成本的衡量不僅應包含部門本身的成本，更應該納入百姓以及相關單位因此而投入的社會成本。
2. 創造的價值：此構面界定政府機關為百姓創造的價值與效益，在政府部門中由於產出難以數字量化，這是最難衡量的部分。



圖三、平衡計分卡架構在非營利組織的應用

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (2003)



圖四、公共部門機構的財務與顧客構面

資料來源：Robert S. Kaplan & David P. Norton (2003)

3. 贏得立法機構及民意支持：對於政府而言，其財務上的捐贈者通常指的是立法機關及百姓與納稅人，因此政府必須致力於滿足這些經費提供者的期望與要求。

（三）將顧客轉化為公民

近年來 Robert B. Denhardt 等人提出「新公共服務」(New Public Service) 的概念，他在《The New Public Service — Serving, Not Steering》一書中第三章的標題就是 “Serve Citizens, Not Customers”，即「服務公民而非顧客」。

自新公共管理被提出後，一些人常常將公民視為顧客，殊不知公民與顧客有相當大的差異。顧客只是被動的等待服務，對於組織沒有任何的義務，也不參與組織中的活動，是一種單向的流通；公民則是主動的關心國家社會的事務，對於國家社會的活動有參與的義務，重視積極的公民精神 (citizenship) 與公共利益 (public interest)，他們與國家社會之間是一種雙向的流通。

在《The New Public Service — Serving, Not Steering》書中的第六章標題是 “Think Strategically, Act Democratically”，即「策略思考、民主行動」，在文章中 Denhardt 強調在新公共服務中，執行的要素是公民的參與及社群 (community) 的建立，公民不應該被視

為妨礙執行的潛在因素，也不應該被用來作為降低成本的手段；相反的，在民主國家中，公民參與應該被視為政策執行的重要部分。

平衡計分卡的四個構面中其中一個是「顧客構面」，在企業的平衡計分卡中這是適當的；然而，在政府機關中，人民不應被視為顧客，應該將其轉化為「公民」(citizen)，這是公部門平衡計分卡中最重要的一部分，從我們將其置於平衡計分卡最上層即可看出它的重要性。因此當政府部門要導入平衡計分卡時，要先留意這個部分，將顧客構面修正為「公民構面」，才能正確的發展出適合政府機關的平衡計分卡。

四、克服平衡計分卡於政府應用之困難

Robert S. Kaplan 認為公部門難以落實平衡計分卡的績效標準源自於六項障礙，分別敘述如下 (註七)：

（一）監督失當

私人企業由董事會、高階主管、股東與分析師來監督經營成效，他們都有一個共同的目標，那就是企業利潤的極大化；然而在政府體系中就不是這麼簡單，許許多多的單位有各式各樣不同的目標與文化，彼此間又有錯綜複雜的合作與制衡的關係，使得各部門受制於種種的勢力，讓政府無法像企業般

6月旦知識庫

容易導入平衡計分卡。

（二）策略

私人企業通常都會同意擬定策略的需要，他們可能會難以決定採用何種策略，或是如何落實某項策略，可是他們通常不會質疑策略的價值與角色；而公部門卻對策略的概念相當陌生，他們也缺乏制定策略的動機，因此通常公部門採用平衡計分卡時，會選擇一項追求卓越的運作策略，再附加上削減成本、減少錯誤、縮短完成期限等組織任務作為他們的目標。

（三）透明度

私人企業可以設定明確的績效目標，即使達不到既定目標時，也能夠靈活的自行處理這個問題；公部門就沒有這麼簡單了，一旦訂定了一個目標，就會形成公開的紀錄，各界都會嚴加觀察。因此公部門的機關主管都不願意自找麻煩，承諾任何形式的目標。

（四）提供報酬作獎勵

私人企業為了激勵員工達成績效，在採用平衡計分卡時都會採取獎金或其他獎勵制度來激勵士氣；然而公部門的預算都是要經過立法部門同意的，一旦通過就不能任意的改變，因此就無法以靈活的獎勵制度來激勵員工。因此公部門的主管只能以平衡計分卡連結員工的感情與理性，激發員工的組織公

民精神（organizational citizenship），期望這樣能達成策略目標。

（五）因果關聯

私人企業導入平衡計分卡時，一旦啟動學習成長構面與內部流程構面的改善措施，通常不久就能夠收到想要的成果；然而公部門的計畫可能是創造就業機會、保護環境等，這些項目的成果是需要數年的時間才能看出的。因此公部門發展平衡計分卡時，應該要設計期中產出評估措施，而且主管必須能說服選民這些其中評估措施將會鞭策組織達成長期的目標。

（六）整合不同主題

不同於私人企業，公部門所要達成的目標往往是無法由單一組織達成的，通常需要跨單位、跨部門的協調，為了因應這樣的情況，平衡計分卡提供一套理想的機制，可以為公部門組織設定高層的跨部門目標，能夠帶領公部門組織共同完成使命。

五、結語

組織運用平衡計分卡進行策略管理與績效管理已經成為現在與未來的趨勢，在世界各國的公部門與非營利組織也已經有廣泛的應用；我國平衡計分卡的應用則是在企業界較普遍，公部門與非營利組織導入平衡計分

卡的案例較少見。事實上，政府機關要發展平衡計分卡的確是較困難的，因此未來我們可以參考國外的實例，發展適合我國公部門使用的平衡計分卡。

公部門的財源是來自於許許多多的納稅人，在爭取預算時也要說明已完成的計畫及未來的策略與目標，因此平衡計分卡的導入對政府部門而言將不會造成負擔，而能讓公部門自己更了解其策略目標，讓社會大眾也更清楚政府的施政計畫。此外，公部門常常有「人存政在，人亡政息」的弊病，採用平衡計分卡可以避免這樣的情況一再發生，特別是在政黨剛開始輪替的台灣，平衡計分卡的確是讓政策持續的好方法。

平衡計分卡對公部門的跨單位應用有相當的助益，然而真正落實的只有少數的例子，這是一個值得發展與研究的部分。當我們將視野放寬，我們不難發現政府與私人企業及第三部門的互動日益密切，跨部門的合作愈來愈頻繁，如果我們能發展平衡計分卡來協調跨部門的合作，對於政府部門未來的運作應該會有相當的幫助。(本文作者為政治大學公共行政研究所碩士班學生)

參考文獻

Denhardt, Robert B. 2003 *The New Public*

Service — Serving, Not Steering, New York : M.E. Sharpe, Inc.

Kaplan, Robert S. 1996 *Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

---, 2001 *Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive In The New Business Environment*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

---, 2004 *Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes*, Boston, Mass. : Harvard Business School Press.

Porter, Michael E. 1996 "What is strategy?" *Harvard Business Review*, Nov-Dec.

于泳泓, Paul R. Niven 原著, 民 91, 《平衡計分卡最佳實務》, 台北: 商周出版社。
司徒達賢, 民 90, 《策略管理新論: 觀念架構與分析方法》, 台北: 智勝文化出版社。

比爾·蓋茲 (Bill Gates), 民 88 《數位神經系統: 與思考等快的明日世界》, 台北: 商業周刊。

王維康、邊立文, 民 93, 「政府機構應用 BSC 之實例—英國國防部」, 會計研究月刊, 第 224 期, 頁 142-149。

卡普蘭 (Robert S. Kaplan), 民 93, 「克服

6月旦知識庫

公部門運用平衡計分卡的障礙」，人事月刊，第 38 卷第 4 期，頁 56-61。

波特 (Michael E. Porter) 原著；李明軒、邱如美譯，民 85，《國家競爭優勢》，台北：天下文化。

民 88，《競爭優勢》，台北：天下文化。

波特 (Michael E. Porter) 原著；高登第、李名軒譯，民 90，《競爭論》，台北：天下遠見。

吳安妮。民 93，「平衡計分卡在公務機關實施之探討」，政府績效評估，台北：行政院研究發展考核委員會。

陳燈能。民 92，「平衡計分卡 — 企業績效衡量的利器」，商業現代化，<http://www.moderncom.org.tw/>。

劉思辰。民 93，「公部門導入平衡計分卡之淺談」，人事月刊，第 38 卷第 5 期，頁 61-66。

羅伯·柯普朗與大衛·諾頓 (Robert S. Kaplan & David Norton) 原著；朱道凱譯 民 88，《平衡計分卡 — 資訊時代的策略管理工具》，台北：臉譜文化。

羅伯·柯普朗與大衛·諾頓 (Robert S. Kaplan & David Norton) 原著；ARC 遠擎管理顧問公司策略績效事業部譯 民 92，《策略核心組織 — 以平衡計分

卡有效執行企業策略》，台北：臉譜文化。

註釋

註一 包括市場佔有率、顧客延續率、顧客爭取率、顧客滿意度、顧客獲取率等。

註二 可以歸納成三大類：產品和服務的屬性、顧客關係、形象與商譽。

註三 請參酌陳燈能，民 92，「平衡計分卡 — 企業績效衡量的利器」，商業現代化，<http://www.moderncom.org.tw/>。

註四 詳細內容請參酌 Robert S. Kaplan & David P. Norton 原著，朱道凱譯，1999，《『平衡計分卡—資訊時代的策略管理工具』》，臉譜文化出版，頁 205-228。夏洛特市 (City of Charlotte, North Carolina) 採取以顧客為主的策略，發展了一套相關的策略主題，為市民創造了顯著的價值。

註五 詳細內容請參閱王維康、邊立文，民 93 年 7 月，「政府機構應用 BSC 之實例—英國國防部」，會計研究月刊。

註六 平衡計分卡的最上層原本是財務構面。

註七 請參考卡普蘭 (Robert S. Kaplan)，民 93 年 4 月，「克服公部門運用平衡計分卡的障礙」，人事月刊。