

平衡計分卡在西方國家公共部門中的應用 及其對澳門的啟示*

顏海娜

[提要] 論文全面介紹了平衡計分卡（BSC）在西方國家公共部門中的應用情況，包括BSC能否適用於公共部門組織，如何對BSC進行調整以適用於公共部門，以及BSC在西方國家公共部門的實際應用狀況如何等，並在此基礎上探討了西方國家應用BSC的經驗對澳門特區建設政府績效治理制度的啟示。論文認為，由於BSC的精髓與公共部門的管理價值具有內在的契合性，BSC能夠作為一個績效測量、績效管理、戰略管理、組織溝通以及公共問責的工具，創造性地運用於公共部門。

[關鍵詞] 平衡計分卡 西方國家 公共部門 澳門 啟示

[中圖分類號] F063.2 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824 (2013) 04 - 0160 - 09

平衡計分卡（Balanced Scorecard，簡稱BSC）是一種在私人部門和商業管理中被普遍應用的管理工具，“超過50%的財富500強公司把BSC作為一個績效評估和戰略管理工具來使用”^①。從上世紀九十年代中期開始，BSC就已經被美國的公共部門引入了管理實踐。目前，BSC在美國、加拿大、澳大利亞、新西蘭等西方發達國家得到了一定範圍的應用，並且在組織的績效測量與績效管理中發揮了重要的作用。伴隨著公眾對政府越來越高的績效期待及問責要求，BSC在戰略管理、組織溝通以及公共問責方面的作用也逐漸被公共部門所認同。

回歸祖國以來，澳門特區政府出臺了一系列的行政改革措施，但是總體上成效並不顯著，行政效率不高、行政不作為、部門主義等問題長期困擾著特區政府。有鑑於此，特區政府在2013年度施政報告中明確提出了建立“政府績效治理制度”的新思路，“目的在於從制度上提升政府的施政效能”。如何推進政府績效治理制度的建設，是特區政府和社會各界都非常關注的重要議

* 本文係2010年度國家社會科學基金重點項目“我國地方政府大部制機構改革模式跟蹤研究——以珠三角為例”（項目號10AZZ007）、2012年教育部青年基金項目“治理轉型導向的地方政府績效評估體系創新”（項目號12YJC630261）、廣東省哲學社會科學“十一五”規劃2010年度青年項目“網格化服務監管背景下的工商部門績效評估指標體系構建”（項目號GD10YZZ03）的階段性研究成果。

題。源於BSC在西方國家公共部門績效評估和績效管理中的普遍應用，筆者認為，特區政府在推進政府績效治理制度的過程中，應該充分學習和瞭解BSC的制度智慧和運作經驗，並把BSC作為未來特區政府績效治理制度設計的重要參考框架。那麼，來自於私人部門的BSC能否適用於公共部門組織？應如何對BSC進行調整以適用於公共部門？BSC在西方國家公共部門的實際運用狀況如何？它們運用BSC的經驗對澳門特區政府有什麼啟示？本文將對上述問題進行一一探討。

一、Kaplan和Norton提出的BSC模型能否適用於公共部門

Kaplan和Norton認為，僅僅依靠財務維度測量績效以及管理組織是不夠的，高層管理需要全方位瞭解關於組織不同類型產品和服務（諸如數量、品質、市場、顧客、供應方、競爭以及技術）的資訊，以作為決策和戰略規劃的依據。換言之，管理者需要同時考慮財務測量和非財務測量，從不同的領域或視角來全面系統地審視組織績效。他們所構建的BSC模型包括四個不同的維度（見圖1）：（1）顧客維度——顧客的滿意度如何？（2）內部流程維度——組織的效率如何？（3）學習與進步維度——績效是否經常地改進？（4）財務維度——我們能否使我們的股東滿意？BSC比之前只集中在財務測量上的戰略績效管理方法更加優越，被企業普遍用於“釐清和更新高層戰略，溝通組織戰略，使業務單元和個人的目標與組織戰略保持一致，把組織目標和預算聯繫起來，以及開展績效審計以改進戰略”等方面。^②

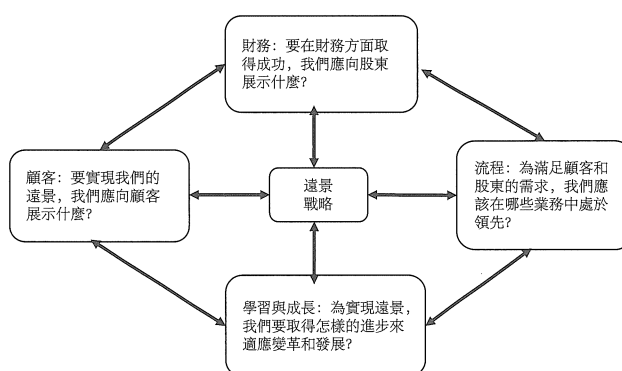


圖1 Kaplan和Norton提出的BSC基本框架圖^③

Kaplan和Norton專門為私人部門設計的BSC能否適用於公共部門？雖然有部分學者對把類似於BSC的管理工具移植到複雜的公共部門背景下的效力持保留態度，但大部分學者對於BSC在公共部門的運用持肯定的態度，認為BSC之所以能夠適用於公共部門，主要在於：第一，BSC提出了一個關於不同目標和利益攸關者的績效的多維度視角，這種視角滿足了公共部門組織內戰略績效測量和控制系統的需要；第二，BSC能夠識別有限的關鍵績效指標，能夠把管理的注意力集中在組織結果的重要驅動力量上，這為處於複雜操作環境下的組織戰略提供了一個清晰的定位；第三，BSC能夠把組織高層的战略目標層層分解落實為組織成員的個人目標，從而“在模糊的使命和戰略宣言與日常的操作行動之間搭建一座橋樑”。Greatbanks和Tapps的實證研究發現，在組織績效計分卡的基礎上構建個人績效計分卡更能獲得員工的支持，因為這些計分卡提供了非常清晰的目標（關於什麼活動被管理層認為是重要的活動），並且把它與獎金掛鉤，促進了對獎金績效期望的理解；^④第四，BSC可以被用於作為對外部利益攸關者溝通資訊的工具，為決策者提供管

理資訊以及為納稅者提供更加便捷的資訊，從而促進公共部門提高透明度以及強化公共部門的問責。美國政府組織評估的實踐經驗也表明，基於BSC的績效管理系統可以設計用來收集各類資訊，以及處理公眾問責的問題。

二、如何對BSC模型進行調整以適用於公共部門

雖然BSC在很大程度上可以被應用於公共部門組織，但因為公共部門與私人部門在“很多重要的方面存在不同”，不能簡單地把私人部門的管理模型移植到公共部門。大量的實證證據證明，由於公共部門組織面臨著持續的問責制的壓力，以私人部門為基礎構建起來的BSC在公共部門的環境下不加調整地直接運用是非常困難的，必須根據公共部門組織的特點和背景進行適應性調整。BSC的原創者Kaplan和Norton指出，雖然財務維度給私人部門提供了清晰的長期目標，但它在非營利組織（包括公共部門）中更應該被認為是一個約束條件，因為非營利組織績效管理體系的主要目標應該是組織如何履行使命。因此，雖然非營利組織必須監控它們的支出以及遵守財務預算，但它們的成功不能通過它們是如何保持預算額度或抑制預算開支來衡量。^⑤

在如何具體讓BSC適應公共部門組織的問題上，Nothcott和Taulapapa強調，需要著重思考兩個層面的問題，一是如何適應BSC背後的管理哲學，二是管理者應如何建構適用於他們組織目標和活動的BSC維度和測量指標。^⑥Niven根據公共組織與非營利組織的特點對最初的BSC模型進行了重新設計，修正後的BSC模型（見圖2）具有如下特點：（1）修正後的模型保留了四個主要維度；（2）組織的使命被移到模型的頂端，戰略仍然保留在計分卡體系的中心；（3）把顧客維度提升到使命的下面，並且強調“誰將被界定為顧客”，以及“組織如何為顧客創造價值”；（4）把財務維度放在最左邊，並且試圖回答的問題變為“我們如何在控制成本的時候為顧客增加價值”；（5）內部流程的位置還是在最右邊，但它的關注點放在“如何優化業務流程，以在滿足預算約束的同時滿足顧客的需求”。員工學習與成長維度的位置還是在最下面，但它的注意力放在“如何在滿足當下結果的同時，確保組織成長與變革的能力”。^⑦當然，Niven所構建的

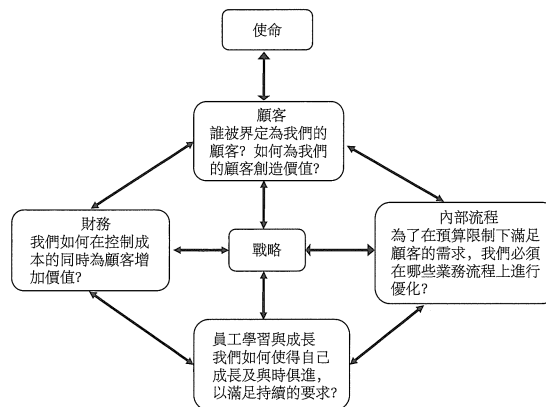


圖2 Niven構建的適用於公共和非營利組織的BSC框架圖^⑧

BSC模型針對的是一般意義上的公共組織和非營利組織，其更多的是一種抽象的理論設計。在實踐層面，由於不同公共部門的文化、所處的環境以及特點不同，所構建的BSC模型也各不相同。下面將以希臘的一所公立醫院GHD為例，具體說明公共部門組織（醫療衛生組織）是如何基於BSC模型來構建戰略績效測量體系的。^⑨

GHD的組織目標與一般營利性組織的目標有很大的不同。營利性組織是為了獲得更高的潛在利潤或者更高的投資回報而生產產品和提供服務的，而GHD的主要目標是給所在地區的居民提供優質、平等以及全面的醫療服務。GHD的價值目標是多元的，它不僅要為地方居民提供基本的醫療服務以及急救服務，確保醫療保健的覆蓋範圍，而且還要通過醫務人員的教育和開展特殊醫療項目來發展醫療研究，以及確保長期財務運作的可行性，包括財務效率，運作的績效以及償付能力等。除外，“GHD的價值還涉及到承諾、責任、協作和賦權給員工等”。為了設計一套能夠涵蓋GHD多元價值目標追求，促進GHD可持續發展的績效測量指標體系，GHD把BSC引進了醫院績效指標體系的設計中。

首先，在醫院總體戰略目標的基礎上，確定BSC每一個維度的戰略目標。（1）顧客維度的目標。在顧客維度方面，GHD的戰略目標大多涉及到醫療服務的品質，並且與GHD作為區域內臨床和醫療服務責任提供者定位是緊密相連的。在這個背景下，組織顧客維度的目標包括：所提供的服務的品質改進；所要求的醫療服務的覆蓋區域；醫療服務可靠性的增加；醫療服務有效性的增加。（2）財務維度的目標。作為一個公共組織，GHD的財務目標集中在醫院財務的長期生存能力，它一般不太關注盈利能力和短期財務結果。然而，為了保證GHD能夠在未來有效率地運作，其他的財務測量指標也是重要的。因而，GHD財務維度的目標包括：服務的成本削減；流動資產的增加；債務的減少；運作費用的降低。（3）內部業務維度的目標。人力資源在醫療衛生組織中的重要性通過內部業務維度的戰略目標來反映。具體目標包括：提高雇員的滿意度和忠誠感；提高資源利用的有效性。（4）學習與成長維度的目標。學習與成長維度包括的戰略目標主要面向知識轉移、對新技術的適應、在一個快速變化的環境中組織有效回應的總體能力。GHD學習與成長維度的目標包括：開發協力廠商的合作；技術增長；發展人力資源。

其次，採用關鍵指標法(Key Performance Indicator, 簡稱KPI)為上述每一個戰略目標選取關鍵指標。KPI的核心觀念是組織中80%的績效可通過20%的關鍵指標來把握和引領，因此，每個組織應集中全力找出那些能實現其戰略目標的最關鍵績效指標。在選取關鍵指標的時候，GHD需要考慮的是：第一，在一個特定的BSC體系維度下，一個關鍵績效指標在多大程度上能夠反映戰略目標的成功；第二，數據的可得性。

表1 為戰略目標所選取的關鍵績效指標[®]

維度	戰略目標	關鍵績效指標
顧客	所提供服務的品質	病人滿意度指數
	地區所要求的醫療服務	病人投訴的數量
		平均的等待時間
		醫院每1000人的床位數
	服務的可靠性	返診百分比
醫療服務的有效性	平均住院時間	
財務	服務成本和流動資產	淨利潤率
	債務和運作開支	營業收入對資產的比率
		流動比率
		負債比率
		存貨周轉

內部業務	員工滿意度/忠誠感	員工滿意度指數（醫生）
		員工滿意度指數（護士及其他）
		員工保留指數
		員工缺勤指數
	資源利用的有效率	剩餘的庫存（流動資產的%）
		床位佔有率
學習與成長	協力廠商合作	與其他組織合作的項目
	技術增長	用於購買新技術的預算百分比
		資訊技術/資本的資源配置
	人力資源發展	參加培訓的員工百分比（護士以及其他）
		醫務人員百分比
參加學術會議		

最後，為關鍵績效指標設置目標值。關鍵指標的目標值在反映管理層的願景的同時，要能夠顯示組織未來所期待的發展方向。目標值的確定過程主要是基於GHD管理層的偏好以及他們對於指標相對於戰略目標的重要性看法。此外，組織正式記錄資料的可得性，希臘醫療衛生部門中的其他研究也是需要考慮的因素。

與私人部門不同的是，GHD基於BSC所構建的這一套績效測量體系並不集中於組織的某一方面（如財務），它尋求把戰略目標轉變成一套互相耦合的、包括財務與非財務維度的績效測量指標；它能夠描述組織的願景，把醫院、醫院各個科室以及人員（包括管理、醫療、護理以及輔助人員）團結在一起去實現共同的目標；它所識別的關鍵績效指標能夠界定組織的成功因素以及衡量GHD在實現組織目標中所取得的進展，促使GHD把注意力放在最重要的改進上。

三、西方國家公共部門應用BSC的狀況及其效果評估

BSC在商業管理所取得的巨大成功引起了不少政府機構和公共部門的關注。由於BSC的精髓與公共部門的管理價值取向之間具有較強的內在契合性，越來越多的公共部門開始嘗試把BSC作為績效測量、績效管理、戰略管理、組織溝通以及落實問責的工具。目前BSC不僅被西方國家的一些地方政府用於城市的戰略管理與績效管理中，還在醫療衛生行業、城市垃圾服務、公共交通服務等公共事業管理領域得到了較多的實踐應用。

從總體上看，公共部門的“BSC主要是作為一種績效測量工具來使用，這是BSC最簡單的形式，這與‘第一代’BSC的使用是相一致的”。^①目前越來越多的公共部門嘗試著把BSC從績效測量體系發展到績效管理體系，甚至是戰略管理體系。事實上，這個演變是伴隨著BSC應用的時間以及組織戰略的成熟度而逐步推進的。先前的研究表明，組織使用BSC的時間越長，經驗越豐富，它就越能夠更加全面地運用BSC。那麼，BSC目前在西方國家公共部門應用的效果如何？下面將簡要介紹一下。

（一）公共部門管理者對於BSC的認知度比較高，並且對於BSC的應用經驗持積極的態度。一項針對美國地方政府和加拿大市政府的問卷調查表明，有超過40%的被訪管理者曾經聽說過BSC，他們對於這個管理工具有比較好的理解；有7.5%的市政府已經實施了BSC，並且他們的管理者對於執行BSC的經驗持積極的態度，認為BSC可以作為組織的有用管理工具，“對於BSC的

好處超過它的成本有強烈的信心”。^⑩這項研究發現，雖然BSC的使用還比較有限，但大部分的都市政府已經構建了測量指標來評估組織的財務、顧客滿意度、運作效率、改革與創新以及員工績效；被訪的管理者對於績效測量的品質都很有信心，有約一半的被訪者報告說他們的績效測量被用於支持不同的管理功能。另一項針對新西蘭地方政府組織的問卷調查也發現，高達96.67%的地方公共管理者瞭解BSC，被訪的48個委員會中有16.67%目前是BSC的使用者，並且他們認為BSC在他們組織中的運用是非常有效的（平均等級是4。採取李克特量表進行測量，其中“沒有用”為1，“非常有用”為5）。^⑪

（二）BSC在公共部門績效測量與績效管理中發揮了重要的作用。如同BSC在企業績效評估和績效管理中所取得的成功一樣，BSC在公共部門績效評估和績效管理中也有不少成功的案例。除了上述希臘醫院GHD的案例之外，亞特蘭大基於BSC所建構的績效測量指標體系也是一個成功的案例。它成功地解決了該市績效文化極為匱乏、部門相互推諉以及政府雇員缺乏公共服務的動力和積極性的問題。^⑫一方面，基於“讓管理者管理”的理念，亞特蘭大市所設計的計分卡聚焦於結果，它並不關心產生結果的過程（如應該由消防局長來決定如何減少火災，市長只是關注所減少的火災數量），因此其計分卡忽略了“內部過程”和“學習與成長”維度。在他們看來，結果導向的績效測量對於市民而言更有意義。因為市民並不關心犯罪率的下降是因為增加了培訓，或是更多的員警在街上巡邏，或是進行了技術改造，他們關心的只是犯罪率是否下降這個結果。另一方面，通過跨部門績效結果指標的設置來跨越部門職能的障礙，推動部門從相互推諉走向相互合作。比如，為了解決公共工程部和汽車運輸服務部因為街道清掃機的問題而相互指責的問題，以BSC為基礎的績效測量體系設置了跨部門的績效結果指標：（1）市民對街道清潔度的滿意度；（2）街道清掃的英里數。這兩個指標取決於街道清掃機的性能，而清掃機的性能在一定程度上由公共工程部的保養和汽車運輸服務部的維修決定。這樣，“保養和維修”把街道清掃與汽車運輸服務部聯繫起來，使汽車運輸服務部與公共工程部的功能配合起來，構建了如下跨部門性的目標：（1）在24小時內所有街道清掃機能得到100%的預防性保養；（2）在兩個星期內所有街道清掃機能得到100%的主要維修。反過來，部門所報告的“異常故障”或者是由於街道清掃機過分使用或沒有得到預防性的保養所導致，或者是由於不能對清掃機及時進行維修所導致的。把上述測量整合起來，使得市政府的管理者能夠同時追蹤兩個部門的績效，讓每一個部門都承擔起相應的責任來，改變了過去相互推諉扯皮的狀態。

（三）儘管BSC在公共部門戰略管理中的作用尚未充分發揮，但其可以被作為一個有效的戰略管理工具來使用。在一項針對新西蘭三個公共部門組織的案例研究中發現，雖然計分卡為組織的戰略與每年的工作計劃提供了一座橋樑，但三個案例組織中沒有一個能夠清晰地將BSC整合進戰略計劃和預算過程，也沒有一個案例組織使用計分卡來促進戰略回饋和學習，管理者和員工的績效目標和補償與計分卡的評估沒有持續地聯繫在一起，這說明計分卡作為組織的戰略管理工具的作用還沒有被充分發揮出來。^⑬

Nothcott和Taulapap對新西蘭地方政府組織所進行的另一項研究發現，由於在公共部門中不存在競爭性的市場，以及很多長期的執行要求是由法律或政策而不是管理施加的，因此在公共部門中普遍缺乏可感知的戰略導向，這也是BSC難以在公共部門的戰略管理中充分發揮作用的原因。然而，他們的研究也表明，在組織績效計分卡的基礎上構建個人績效計分卡更能獲得員工的支持，因為這些計分卡提供了非常清晰的目標（關於什麼活動被管理層認為是重要的活動），並且

把它與獎金掛鉤，促進了對獎金績效期望的理解。^⑥

實踐中也有一些把BSC作為戰略管理工具的成功案例。例如，夏洛特市的BSC很好地發揮了組織戰略管理工具的作用，正如夏洛特市BSC的重要設計者之一Matt所說，“BSC的第一個好處是強調組織整體的戰略”，它“的確發展了一個聚焦於戰略的組織”，“它確定了市委員會的五個戰略主題以及非常清晰地表達這些戰略主題的意思。社區安全對於我們意味著減少犯罪，增加安全感”。^⑦夏洛特市的具體做法是：首先，確定城市的願景和戰略主題。經過高層的反復討論，城市委員會把城市的發展願景最後確定為“構建一個適宜生活、工作以及休閒的社區”，並從15個備選戰略主題中挑選確定了5個作為城市的戰略主題，即“社區安全”、“城市中的社區”（即“社區發展”）、“交通”、“經濟發展”以及“政府再造”。其次，將戰略主題轉化為BSC卡四個維度（即顧客、財務責任、內部流程以及學習與成長）的21個戰略目標，從而構建了市政府的整體計分卡。例如，顧客維度的戰略目標是減少犯罪、增加安全感、強化鄰里關係、改善服務品質、提供安全及便利的交通等；再次，將組織戰略目標向下分解，制定主題計分卡和部門計分卡，並使之相互聯繫和呼應。其中，主題計分卡為推動各部門討論如何跨越職能障礙而實現目標提供了一個平臺。各部門在專注於自己的職責範圍、影響和控制之外，能夠同時把重點放在五個戰略主題上。部門計分卡則是各部門以城市計分卡中與本部門有直接關係的高層戰略目標作為導向，根據本部門的職能和特點設立的計分卡，如交通部門從市政府整體計分卡中挑選出跟本部門相關的“改善服務品質”、“提供安全及便利的交通”、“將收益/成本最大化”、“增加面對面的溝通”、“加強知識管理的能力”、“解決技能上的差距”以及“形成正面的員工文化”等戰略目標，然後結合本部門的職能和特點設計了相應的部門計分卡。最後，將戰略目標逐漸分解和落實為員工個人績效計劃，形成員工績效工資制度，刺激員工工作的積極性和主動性。^⑧

四、對澳門特區政府績效治理制度建設的啟示

澳門特區政府早在2004年就嘗試建立BSC制度，並以行政暨公職局為試點。雖然BSC目前尚未在特區政府部門中普遍推廣，但從西方國家政府績效管理的經驗來看，BSC在戰略管理與績效管理上的優勢，無疑有助於促進政府績效治理制度的建設。“它山之石，可以攻玉”，通過考察BSC在西方國家公共部門的應用情況，我們可以從中得到一些對澳門特區政府績效治理制度建設非常有用的啟示。

（一）建議把BSC引入特區政府，為政府的績效管理提供戰略框架。如前所述，基於BSC構建的績效管理體系，“使得管理者能夠把他們的角色和活動與主要的戰略結果聯繫起來”，及時地調整管理流程以及把重點放在執行組織的長遠戰略上，^⑨以確保組織的活動始終不偏離於高層的戰略目標。因此，BSC計分卡作為一個已被驗證的戰略管理工具，可以被創造性地引入到澳門特區政府，為特區政府績效管理體系的設計提供戰略框架。目前，雖然特區政府已經建立了“公共行政人員工作表現評核制度”，也有類似於“公共服務評審委員會”、“服務承諾”等績效評估制度，未來一年的施政計劃中也將針對局級官員實行“領導官員的績效評審制度”，但其績效評估制度主要還停留在人員績效評估上，尚未把績效評估拓展到部門評估上，也尚未把績效評估上升到績效管理的層面，離“績效治理制度”的改革目標尚有相當一段距離。筆者認為，要從宏觀制度設計的角度來構建特區政府的績效治理制度，可以借鑒夏洛特市的做法，應用BSC來構建

一個包括“特區政府的整體計分卡——主題計分卡——部門計分卡——個人計分卡”在內的績效管理的完整體系，把特區政府高層的戰略目標轉化分解為分階段的、具體的、可操作性的運作目標，從而把基層公務人員的具體行動與組織的戰略目標緊密地聯繫起來，以此來完成澳門政府績效治理制度的績效管理體系以及績效評估指標體系的設計，擺脫績效指標過多過濫以及“政府績效測不准”的困境，提高政府績效評估的信度與效度。

(二) 通過BSC來改進和完善特區政府的內部運行機制，減少跨部門間的摩擦。BSC的一個重要維度是“內部流程”，其目的在於通過改進和優化組織的工作流程，減少部門與部門之間以及上下級政府之間的摩擦來提高組織的效率。例如，夏洛特市的主題計分卡就是通過戰略主題來引導各部門為了實現共同的戰略目標而跨越職能障礙，從而促進部門之間的協調與合作。亞特蘭大市針對部門之間相互推諉扯皮的問題，在基於BSC的績效測量體系設計中通過一些跨部門績效結果指標的設置來引導部門跳出狹隘的“部門主義”，從更加整體和全域的角度來執行公共政策以及履行部門職責。因此，BSC不僅是一個績效管理和戰略管理工具，同時也可以被特區政府當作一個消除部門隔閡、減少跨部門摩擦的有效工具。“強化政府運作機制，提升公共行政效能”是近年來特區政府一直不遺餘力推進的改革目標，為此政府也成立了一些跨部門工作小組，例如打擊非法提供住宿跨部門工作小組、跨部門食品價格工作小組、以及關於舊區重建的跨部門小組等。但由於這些工作小組沒有實質性的協調權力，對各個部門不構成約束，其在推動部門合作的成效方面是有待商榷的，目前部門分割、各自為政、相互“踢皮球”的現象在一定程度上依然存在。除了要賦予跨部門小組實質性的協調權力之外，特區政府可以通過類似於主題計分卡、跨部門績效測量體系的設計等舉措來促進部門間的協調與合作，改變公共治理碎片化的狀況，推進“分割化、碎片化、部門化的政府”向“整體政府”、“協同政府”的轉型。

(三) 通過BSC來重新塑造特區政府的組織文化，革除原有的“行政不作為”的組織風氣。BSC是“一種變革組織文化的重要工具，它的引入將在全新的意義上在政府組織內部不斷創建著新型的組織文化和官員行為規範”。^④例如，亞特蘭大市基於BSC所構建的績效測量體系強調的是一種結果導向的績效文化，它把“測量集中在結果而非投入或產出上，而且它直接與城市的核心業務戰略聯繫”，強調“把他們的重點從項目和創新舉措轉移到項目和創新舉措預設要達成的結果上”。^⑤同樣，夏特洛市利用“目標”、“測量指標”、“目標值”以及“行動方案”等來構建基於BSC的績效測量體系，通過可量化的“目標值”來引導各個部門以及組織成員將注意力集中在能夠驅動組織戰略發展的績效結果上。並且，“服務顧客”是公共部門BSC最重要的一個維度，這意味著可以通過服務性的指標設計來引導政府的治理轉型，即從傳統的以權力為本位的、強調自上而下控制的、自我服務的官僚制模式轉變為一個以民為本的、強調滿足顧客多樣化服務需求的服務型政府。“結果導向”、“顧客導向”的績效文化“以目標、產出成果和績效的評估代替了傳統的投入和程序控制，這意味著以組織提供服務的實際成果、業績和公眾的滿意度，來界定組織存在的價值、規模和預算數量”。^⑥近年來，澳門特區政府採取了很多舉措來改善和提高政府的服務品質和水準，如“服務承諾”計劃、市民滿意度評估計劃、“一站式”服務模式等，一種顧客導向的績效文化正在逐漸形成。然而，從澳門現有的公務員績效評估體制來看，其仍然是以流程的標準化與加強控制為基本取向，尚未把公民參與納入政府的績效評估中，也尚未形成一種以結果為導向的績效文化。當前澳門公務人員管理的獎懲機制並不是十分完善，一些公務人員抱著得過且過、“不求有功，但求無過”、“少做少錯，多做多錯、不做不錯”的

心理，不願意甚至是非常抗拒對工作的結果負責，更有甚者“只拿工資不做事”，由此形成了一種“不負責”、“怕負責”的“行政不作為”的組織風氣。因此，特區政府可以借助於BSC來重新塑造政府的組織文化，推動政府的管理理念從“過程為本”、“控制為本”轉向“結果為本”、“公民為本”以及“服務公民為本”。

此外，希臘醫院GHD、夏洛特市政府以及亞特蘭大市政府應用BSC的經驗都表明，BSC能否成功地應用到公共部門，有賴於高層領導的重視以及大力支持。因此，BSC能否成功地引入澳門特區政府並在各部門中順利推行，在很大程度上取決於澳門行政長官的支持及其改革的決心。當然，特區政府在應用BSC來構建績效治理制度時，也要充分重視諸如“部門、中層管理者以及公務人員的參與與支持、優秀的績效文化、培訓與教育、把BSC與組織激勵結合起來、執行系統資源的充沛性”^⑩等成功實施BSC的重要因素，從而更好地推進政府績效治理制度在澳門的建立，提升政府執行能力和治理能力，彰顯“澳人治澳”、“高度自治”的強大生命力。

①Gumbus,A. , “Introducing the Balanced Scorecard: Creating Metrics to Measure Performance”, *Journal of Management Education*, 2005, 29(4),pp.617-630.

②③Kaplan,R.S. & Norton,D.P., “The Balanced Scorecard-Measures that Drive Performance”. *Harvard Business Review*, 1992,Jan-Feb,pp.71-79.

④Greatbanks,R. & Tapp, D., “The Impact of Balanced Scorecards in a Public Sector-Empirical evidence from Dunedin City Council, New Zealand”, *International Journal of Operations & Production Management*, 2007, 27(8),pp.846-873.

⑤Kaplan,R.S. & Norton,D.P., “Having Trouble with Your Strategy? Then Map It”, *Harvard Business Review*,2000, 78,pp.167-176.

⑥⑪⑬⑯⑱Nothcott,D. & Taulapapa,T.D., “Using the Balanced Scorecard to Manage Performance in Public Sector Organizations: Issues and Challenges”, *International Journal of Public Sector Management*, 2012,25(3), pp.166-191.

⑦⑧Niven,P.R., “*Balanced Scorecard Step-by-step for Government and Nonprofit Agencies*”, New York: John Wiley & Sons, 2003pp.32-36.

⑨⑩Grigoroudis,E.&Orfanoudaki,E.&Zopounidis,C., “Strategic Performance Measurement in a Healthcare

Organization: a Multiple Criteria Approach Based on Balanced Scorecard”. *Omega*, 2012, 40(1), pp.104-119.

⑫⑲Chan,Y.L., “Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards-A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada”.*The International Journal of Public Sector Management*,2004, 17(3), pp.204-221.

⑭⑳㉑Edwards,D. & Thomas,J.C., “Developing a Municipal Performance-Measurement System: Reflection on the Atlanta Dashboard”, *Public Administration Review*, 2005,65(3), pp.369-376.

⑮Griffiths,J. , “Balanced Scorecard Use in New Zealand Government Departments and Crown Entities”,*Australian Journal of Public Administration* ,2003,62(4),pp.70-79.

⑰⑱㉒Kaplan,R.S., “*City of Charlotte(B)*”, Boston, 9-199-043.MA:Harvard Business School, 1999; 張定安：《平衡計分卡與公共部門績效管理》，北京：《中國行政管理》，2004年第4期。

作者簡介：顏海娜，華南師範大學政治與行政學院副教授，博士。廣州 510631

[責任編輯 劉澤生]