



# 從平衡計分卡觀點探討行政院 國家發展基金績效指標之建構

行政院國家發展基金（以下簡稱國發基金）歷年來配合國家政策，投融資於產業創新加值等重要計畫，協助達成國家經濟發展目標，惟外界多係以財務指標衡量其績效，爰本文試從平衡計分卡觀點，導入多面向指標架構，俾作為基金未來建構績效指標之參考。

林怡君（國家發展委員會主計室視察）

## 壹、前言

國發基金係依產業創新條例設置，配合國家產業發展策略，以投融資方式協助改善產業結構及經濟轉型。惟基金自成立以來，屢遭立法、監察等單位質疑投資虧損，營運績效欠佳等缺失。鑑於其衡量觀點多偏重於財務面指標，如欲更客觀地衡量整體施政效能，尚

需更具整合性的績效指標以滿足管理資訊需求。本文試從平衡計分卡之觀點，初步建構績效指標架構，俾作為基金未來建立績效評估制度及後續業務推動之參考。

## 貳、國發基金現況概述

### 一、成立沿革

我國政府於 54 年運用原美援所衍生之資金設置中美經濟社會發展基金。另為促進國內產業升級及健全經濟發展，於 62 年依獎勵投資條例規定設置行政院開發基金。鑑於上述 2 基金性質相似，為使資金統籌調度及資源運用更具彈性，爰於 95 年將 2 基金整併為國發基金。嗣 99 年公布「產業創新條例」，第 29 條明定該基金設

置法源及用途，賡續設置國發基金，並於 101 年 1 月 1 日起將中美經濟社會發展基金及行政院開發基金實質併入國發基金，不再下設分基金。

## 二、基金主要業務

### (一) 投資業務

國發基金為我國推動產業投資主要平台，配合政策投資於六大新興產業及四大智慧型產業等重要策略性產業。另為加強推動創投事業在國內設立發展，亦投資於創投事業，以期透過創投事業專業管理能力及投資彈性，帶動我國產業升級，扶植知識經濟產業之成長，改善投資環境，增加國際競爭力。

### (二) 融資業務

國發基金配合國家產業發展策略，歷年來提供多項融資貸款，包括對 921 地震受災廠商重建生產力提供優惠貸款，協助重振災區經濟及擴大災區就業機會；為促

進產業升級及振興傳統產業辦理優惠貸款，亦針對輔導產業從事清潔生產、節約能源、降低溫室效應及促進產業研究發展計畫等有利國家產業永續發展之融資計畫提撥資金，提供低利貸款。

## 三、基金收支及財務概況

### (一) 收支概況 (表 1)

國發基金近 5 年業務收入穩定維持在約 60 ~ 70 億元，包括轉投資事業發放之現金股利收入及融資利息收入等。業務成本波動幅度較大，主要係認列轉投資公司之投資損失、貸款委辦手續費。該基金歷年均有賸餘，

且累積解繳國庫 2,393.42 億元，績效良好。

### (二) 財務結構 (下頁表 2)

該基金截至 102 年底止，資產總額 2,982.83 億元，負債總額 3.75 億元，基金淨值 2,979.08 億元，資產項目主要係長期投資 2,463.66 億元，約占整體資產總額 82.59%。另該基金負債甚低，財務結構尚屬健全。

## 參、國發基金現行績效評估問題探討

### 一、外界僅以財務性指標衡量基金營運績效似欠周延

國發基金投資計畫之執行

表 1 國發基金近 5 年損益變動情形

單位：新臺幣億元					
年度 項目	98 年度	99 年度	100 年度	101 年度	102 年度
收入	59.48	66.15	69.10	79.77	72.59
成本與費用	24.48	6.18	35.96	9.31	10.37
賸餘	35.00	59.97	33.14	70.46	62.22

資料來源：國家發展委員會。

# 論述》預算·決算

表 2 國發基金近 5 年資產負債表

單位：新臺幣億元

科目	98 年度	99 年度	100 年度	101 年度	102 年度
資產	2,166.54	2,420.18	2,429.22	2,739.43	2,982.83
現金	231.71	289.01	302.18	242.70	130.37
長期投資	1,542.05	1,771.00	1,765.11	2,174.38	2,463.66
長期貸款	299.85	277.00	263.52	239.63	304.23
負債	9.03	9.86	5.51	14.53	3.75
淨值	2,157.51	2,410.32	2,423.71	2,724.90	2,979.08

資料來源：國家發展委員會。

除須由廠商主動提出申請外，亦常受總體經濟環境趨勢影響，且鑒於投資尚需考量風險因素，為維護基金權益，投資案源須審慎評估，投資評估委員會對申請案之審核過程亦謹慎嚴謹，以期篩選出符合政策之投資案件。

另貸款計畫則可能會受限於市場資金寬鬆，自有資金充斥，貸款誘因較為不足，銀行承辦貸款意願不高，致貸款執行率不高。惟目前審計部及立法院多以營運計畫執行率衡量基金營運績效，然單一衡量指

標，周延性較不足，易失客觀，缺乏整體性的評估。

## 二、以少數轉投資公司之營運績效衡量基金整體投資績效

國發基金設置目的係為扶植國內新創或具前導性產業，投資範圍涵蓋生技、航太、半導體等產業，與一般單為追求利潤之財務投資公司不同，該基金參與投資事業大都屬早期研發階段公司，研發期間常呈現虧損狀況，往往須歷經長期研發階段始能顯現成果，但

外界卻常以部分特定公司營運虧損評定該基金之整體投資績效，忽略基金之設置目的、特殊性質及其政策使命。且部分公司經扶植成功上市櫃後，投資效益相當可觀，單純財務資訊尚不易衡量其投資所具有之策略性意涵。

## 肆、初步導入平衡計分卡架構建立基金績效指標

### 一、平衡計分卡概念與應用

傳統績效衡量指標多偏重於財務績效，大多是反映歷史資訊，於是近年來傾向採用更具廣度的績效衡量系統，以連結至未來的策略目標。此趨勢促使 Kaplan & Norton 於 1992 年提出平衡計分卡（Balanced Score Card, BSC）之績效衡量系統。

平衡計分卡是建立於四個具因果關係之構面上：學習與成長、內部流程、財務及顧客，

同時考量財務及非財務指標、短期及中長期目標，落後與領先指標、結果及驅動指標，以及內部績效與外部績效間之平衡性，以更具整合性評估方式去衡量組織營運表現。

## 二、建立基金績效評估指標架構

國發基金擔負政策任務，因此以完成政策使命作為該基金最上層之願景目標，透過平衡計分卡之學習與成長、內部流程、財務及顧客等四個構面，作為績效衡量指標，初步彙整如下：

### （一）學習與成長面績效指標

員工是組織內的重要資產，完善的內部流程架構需由員工執行才能發揮最大綜效，國發基金主要業務係以投融資方式扶植國內指標性產業，因此員工除熟稔一般行政流程外，如對經濟景氣波動及產業結構具一定程度了解，將提升對投融資業務之評核能力。故應鼓勵基金

員工多與外部單位進行專業知識交流，加強專業能力，刺激創新思維，透過適度溝通與激勵制度，減少層級間認知落差，強化員工素質。此處以教育訓練時數、員工提案受採納件數比率及內部溝通協調會議舉辦次數暨參與程度等指標衡量學習成長構面績效。

### （二）內部流程面績效指標

國發基金部分轉投資公司歷來屢遭外界提出質疑，大多係著重於投資作業程序是否完備，故內部作業流程的再造及標準化實有其必要性，過度複雜或無效率的內部作業流程將使員工出現熟悉度不足或不易銜接之情形，因此找出關鍵流程，並從既有程序中規劃出更具效率的作業模式，是此構面的焦點目標。爰內部流程構面選取標準作業流程制度之執行考核、員工對作業流程熟悉度之評分及簡化內部行政流程提案數等作為衡量指

標，以落實組織功能。

### （三）財務面績效指標

財務構面除一般性財務指標外，並輔以賸餘達成率、繳庫數達成率及固定資產預算執行率與利用率等作為衡量指標，以強化預算執行之控管，並提升基金營運績效及資產運用效能。

### （四）顧客面績效指標

將顧客面設定為基金的外部利害關係人，包括立法部門、審計部及監察院等。基金若能提升整體行政效率，並配合景氣波動，積極吸引投資案源，提高業務計畫執行率，將有助於提升外部利害關係人滿意度。因此在顧客構面主要係以服務品質與行政效率、案件處理天數、投融資計畫之執行率及協助轉投資事業取得認證及專利項數等作為衡量指標。

## 伍、結論與建議

績效評估須以組織目標為依循，而評估結果則做為未



## 論述》預算·決算



來規劃整體組織目標資訊回饋的來源，並可藉以掌握現行情勢與未來發展方向，爰依據國發基金相關資料進行分析，逐步建構出基金平衡計分卡績效指標系統，希冀提供該基金於績效評估上另一種思考空間，以及未來導入平衡計分卡績效制度時之參考。另為使平衡計分卡績效衡量指標得以順利導入，擬提出下列建議：

### 一、高層主管的認同

高階主管的認同於績效評估制度的建立扮演著關鍵角色，若無高階主管的支持，並落實執行，新的績效衡量制度將流於形式，無法達到績效評估效果。

### 二、融合內、外部觀點以提升評估的客觀性

現行績效評估多屬於自行評估或由審計單位執行其審計權，評估者可能受限於相關法令規定，通常較為保守，因此建議除公務機關評核外，可邀

集外部專家學者，針對該基金之特殊業務性質，及其擔負之政策任務等提供多面向績效評核意見，使績效評估指標更為具體客觀。

### 三、執行定期考核並追蹤

建議績效衡量指標架構建立後，應由專責評核單位針對各部門之績效定期進行考核，並提出具體可行的改善建議，將考核成果與預算編列予以連結，對於績效不彰或浪費的支出項目，應加強追蹤督導，以實踐零基預算精神，並達到政府有限資源的最適配置。

### 四、將獎懲制度與績效評核進行結合

若績效評估結果與獎懲制度脫鉤，相關薪資及福利結構仍維持齊頭式平等，此績效評核體系將無法產生任何激勵作用，因此建議應將績效目標的達成與獎懲制度作有效結合，建立一套公平的獎懲制度，以凝聚員工的向心力與責任感，

將更有助於績效衡量指標的施行。

目前平衡計分卡績效指標的概念於公部門尚未完全普及，惟該制度能否成功，其關鍵仍在於高階主管能否全力支持，若能落實考核制度、與獎懲制度適度連結，對提升基金整體運作效能及政府施政績效應具有相當助益。

### 參考文獻

1. 王怡心（民 93），平衡計分卡應用在國家檔案管理之績效評估，主計月刊，582，24-35。
2. 王佳妙、侯嘉政（民 99），國立大學校院實施校務基金經營績效指標之研究，主計月刊，653，25-31。
3. 劉順仁（民 93），建立非營業特種基金績效衡量指標之研究，行政院研究發展考核委員會與行政院主計總處專題研究計畫。
4. 行政院國家發展基金 97～102 年度附屬單位決算書。
5. 行政院國家發展基金 99～101 年年報。❖