

# 應用平衡計分卡推動和平島發展國際旅遊島之永續發展\*

嚴佳代\*\*

## 論文摘要

和平島擁有豐富的歷史與人文資源，近幾年因為整體觀光發展以及和平島公園由中央政府接手管理，因此逐漸受到各方的重視，也有許多區域發展政策執行。但歷年來和平島相關計畫缺乏整體永續發展管理，造成計畫無法落實與完整發展。本研究以國際旅遊島的發展策略，以平衡計分卡的概念探討和平島永續發展的概念，並提出相關面向與具體指標，期待相關單位能夠應用平衡計分卡的概念，推動和平島整體發展策略。研究結果發現，和平島國際旅遊島策略中，財務面向包括整體營業額、居民所得與居民就業三個指標；顧客面向則包括旅客人數、旅客滿意以及重遊意願三個指標；內部流程面向則包括景點吸引力、服務品質與環境影響力三個指標；學習與成長面向則包括居民滿意、居民參與以及教育培訓數三個指標。最後則針對本研究歸納之和平島國際旅遊島平衡計分卡指標提供相關單位建議。

關鍵字：和平島國際旅遊島、海大USR、永續觀光、平衡計分卡

## 一、緒論

基隆擁有豐富的海洋自然人文觀光資源，唯據交通部觀光局觀光遊憩據點統計資料，基隆地區整體的遊客人數並未顯著的增加，部分旅遊景點反而有逐年減少的現象。基隆市觀光產業確面臨一些問題，例如缺乏橫向聯繫、觀光政策不夠鮮明、觀光質量不足等。可見基隆地區在觀光產業上仍有很大的加強空間。16世紀歐洲海權國家葡萄牙、西班牙、荷蘭、英國等紛紛來到東亞進行貿易，在這一波新興的東亞貿易網絡體系之下，有些傳統貿易港市沒落甚至被淘汰，但也有些以前名不見經傳的港市，趁勢而起，臺灣的大員（安平）與基隆的社寮就是新興貿易港市。1624年，荷蘭人佔領安平，建熱蘭遮城堡，與中國、日本進行貿易，西班牙深怕貿易大餅被荷蘭獨吞，隨即於1626年派軍乘黑潮北上後佔領社寮島（今和平島），建聖薩爾瓦多城堡，讓臺灣於1620年代躍上國際歷史舞臺。

而和平島除了豐富的人文歷史以外，水域活動也具有高度的發展潛力，許成源(2009)年針對和平島水域休閒活動的研究指出，基隆地區包括外木山及和平島沿岸水域休閒活動都是未來發展觀光的契機，同時也特別指出培養水域休閒專業

---

\*本研究由國立臺灣海洋大學USR/B「打造國際旅遊島-社寮文化再現與地方產業佈建」子計畫二：「和平島國際旅遊島觀光整合發展規劃」補助辦理。

\*\* 國立臺灣海洋大學教育研究所助理教授。

人才、建立地方水域休閒專業形象、陸海空交通的整合、擴大舉辦節慶化活動與整合區域性水域休閒資源五個項目的重要性，這也呼應基隆市政府發展觀光主要的策略方向。而海洋觀光從 1950 年代隨著休閒活動的盛行開始蓬勃發展，其中 4S(陽光、沙灘、衝浪、性)更是早期發展的主要元素(Hall, 2001)。但隨著海洋休閒遊憩的發展，海洋觀光產品越來越多元，除了沙灘與衝浪以外，潛水、釣魚、浮潛、風浪、遊艇、海泳、郵輪、潮間帶活動等產品越來越多，但也因為旅客越來越多，造成環境破壞也增加，因此在發展觀光的同時也必須以永續為基礎。

和平島觀光發展近年來受到許多單位的重視，也有許多相關計畫在和平島執行。例如「正濱漁港色彩計畫」、文化部大基隆歷史重現計畫中的「漁會正濱大樓修復再利用工程」、「和平島歷史資源整合計畫」(包括聖薩爾瓦多城暨修道院考古發掘計畫、聖薩爾瓦多城再現拍攝紀錄片、社寮原住民歷史文化調查計畫、出土文物典藏研究管理計畫、阿拉寶灣原住民聚落再生計畫、和平島觀光遊憩加值計畫。)、國立臺灣海洋大學 USR 計畫「打造國際旅遊島-社寮文化再現與地方產業佈建」。另外和平島公園也在 2017 年由北觀處管理，並於 2018 年 8 月重新開幕，也吸引許多旅客前往和平島。因此這幾年對和平島來說是蓬勃發展的時期。

但和平島在發展的同時，對於地方與業者的助益為何?和平島公園開幕以來大部分的居民並沒有因此而獲利，甚至面對假日車輛壅塞與停車位不足的負面影響，也造成許多居民對於和平島發展有不同的聲音，而根據海大 USR 的 2018 和平島旅遊需求調查報告指出，居民對於和平島整體發展評比為 2.29 顆星(最高 5 顆星)，對於大基隆歷史計畫評分為 2.95 顆星，對於和平島公園發展則為 3.08 顆星(國立臺灣海洋大學，2019)，另外該報告也指出和平島旅客人數造成的交通問題是居民與旅客都面臨的問題。因此和平島的發展該如何評比，怎麼透過評比讓和平島地區永續發展。彼得杜拉克表示，「管理必須涵蓋整個過程，也必須關注整個經濟鏈的成果和績效」。同時「擬定策略也必須依據績效來進行」，而「績效不能單單只靠財務面進行衡量，還有包括流程與人員都是重要的依據」，「目標應該要與策略更緊密的結合」等。顯示有效的績效管理可以讓企業了解現況以及穩定成長。

從企業經營的觀點來看相對是單純的，但從區域整體發展來看相對就更為複雜，因為地區發展組成成員非常複雜，包括政府主管機關、居民、業者、旅遊代理服務人員、旅客等，每個人考量的因素也都各有不同，因此如何利用績效管理的策略有效評量和和平島發展現況更是和平島永續發展關鍵的因素。

平衡計分卡的概念是透過顧客、財務、學習與成長及內部流程四個面向，強調組織長期與短期目標、財務及非財務指標、落後及領先指標、內部及外部績效間的整體平衡，同時將組織短期的營運目標與組織的願景與策略進行完整結合的系統 (Kaplan & Norton, 1996)。近幾年除了企業大量引進外，對於整體區域發展也有重要的參考指標。因此本研究欲從平衡計分卡的觀點來探討和平島國際旅遊島發展的應用，以期提供相關單位評估和平島整體發展時參考。

## 二、文獻回顧

### (一)地方發展評量

地方發展牽涉層面複雜，包括經濟、政治與社會文化都是地方發展的面向，而這些面向更有權力、利益、民眾認知與政治等複雜的因素影響(Sharp, 1990)。2002年9月第二次地球高峰會指出，地方政府是永續發展理念的重要實踐者，推動永續發展的成果與地方政府承諾與積極行動高度相關。而推動地方發展除了需要政府、居民與各相關單位共同投入外，績效管理制度更是檢視與推動地方永續發展重要的關鍵。吳松林與莊麗蘭(2005)指出，願景、形塑、目標設定、策略規劃、衡量指標律定、行動方案實施、執行監控與修正調整、公民參與等都是地方永續發展重要的指標。施文真(2005)針對永續發展的「經濟永續性」、「社會永續性」、以及「環境永續性」三個面向，再加上「制度量能提升」以及「良善治理」兩個面向。

Habermas (1975)指出，地方發展包括三個系統：首先是經濟系統，包括經濟權力的分配以及經濟制度，也就是地方的生產關係；第二則是政治系統，指的是合法權力的分配以及有效的組織合理性，而政治制度就是主管機關或權力單位；第三則是社會文化系統，指的是私人可用報酬和支配權的分配，也與居民的文化與生活方式相關。而永續發展能力則必須依賴這些系統平衡發展。Camagni, Capello and Nijkamp (1996)指出，地方發展指標包括交通運輸、住宅品質、文教設施、環境汙染、公共設施、休閒設備、醫療設施與市容景觀。而目的則是都市民眾的自然、社經與環境福祉更好。而政策變數也會影響地方的發展。

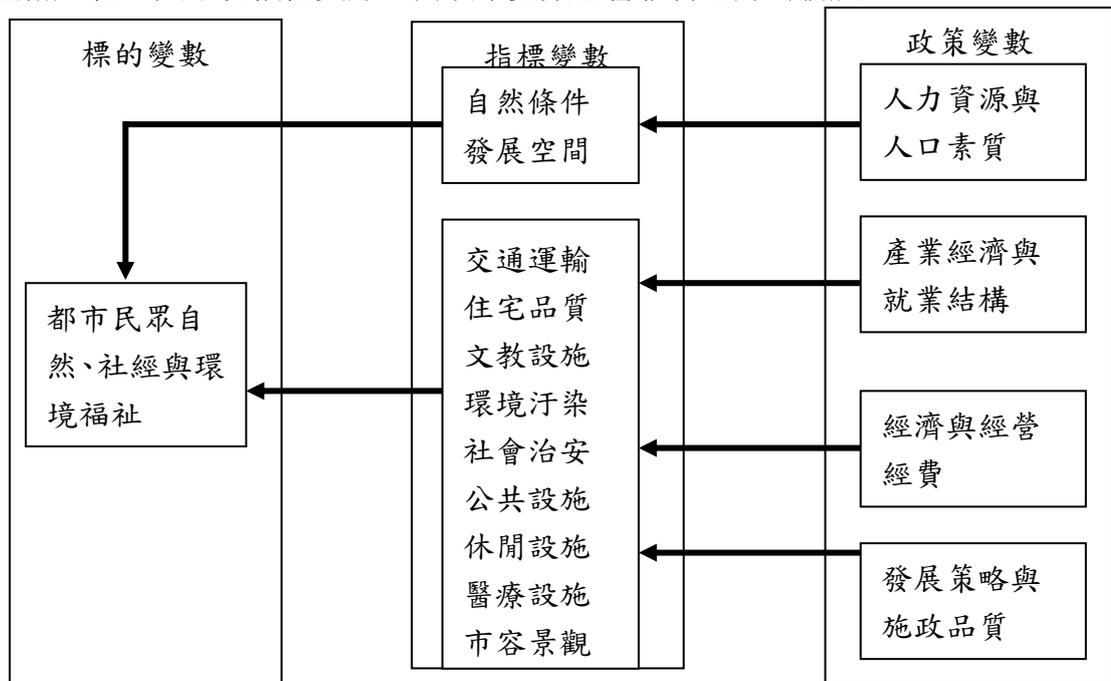


圖 1 城市環境發展關係

資料來源：修改自 Camagni, Capello and Nijkamp (1996)

Choi & Sirakaya (2006) 列出區域發展發展觀光前三大重要指標，在經濟部分為對地方的經濟效應、創造就業機會、地方收入。社會層面則包括居民參與觀光活動人數、顧客滿意與顧客態度、垃圾與汙染。文化層面則包括文化保存的基金、觀光產業的培訓活動、建築物的類型；生態層面則包括空氣品質、自然侵蝕、環境意外；政治層面則包括地方政策的有效性、環境污染管理政策的有效性、發展控制政策的有效性；科技層面包括資料蒐集的精確性、科技的低影響性、標竿學習。Ko (2005) 的永續觀光評量指標包括人力系統與生態系統，人力系統部分包括政治面向、經濟面向、社會文化面向、產品面向(服務與產品品質)；生態系統則包括一般環境影響面向、生態系統品質面向、生物多樣性面向、環境政策與管理面相。Castellani & Sala (2010) 則將觀光發展的永續指標分為人口、居住、服務、經濟與就業、環境與觀光六個面向。其中人口部分包括淨遷移數、老年指標、教育程度；居住部分則為當地人房屋產權比例；服務部分包括在地服務項目、志工人數、每日大眾交通數；經濟與就業部分則包括就業率、企業數量、18 個月內成立的新企業數、女性創業家、通勤人數、人均產值；環境面則包括都市化、再生能源比例、淡水生態狀況、垃圾分類比例、有機農業比例；觀光面相部分則包括平均過夜人數、民宿/旅館數量。另外根據張智凱與宋秉明(2010)的研究，民眾參與影響觀光發展的態度，而民眾參與與地方依附正相關民眾參與態度則是受到地方依附的影響。Koster & Randall (2005) 提到觀光的區域發展指標包括旅客人數、創造就業機會。

從以上相關文獻可以發現，地方的發展指標組成非常複雜，也受到許多外部環境與政策的影響，但這些指標也很難跟整體發展策略有一個比較完整的連結，更因為計畫或政策不易整合與延續，造成地方發展不容易永續，因此即便有多元的評量指標，但還是在整體發展上有許多的限制。

## (二)平衡計分卡應用

平衡計分卡(balanced scorecard, 簡稱 BSC)是以財務、顧客、內部流程、學習與成長四個構面，平衡地評估組織的績效，並連結目的、評量、目標及行動的系統，轉化成可行方案的一種策略管理的工具。平衡計分卡是 1992 年由 Robert S. Kaplan 與 David P. Norton 在《哈佛商業評論》首次提出 (Kaplan & Norton, 1992)。該文指出平衡計分卡的核心理論是無法評量就無法管理，而平衡計分卡最大的價值是讓企業認清使命和策略，並將量化指標和企業活動相連接，使企業從口號轉化為實際的行動。平衡計分卡財務、顧客、內部流程、學習與成長四個構面均包括了策略性議題、策略性目標及衡量指標等三大部分(吳安妮，2002)，也讓平衡計分卡除了跟策略完整連結外，也有更具體的執行方案與整合發展，而這樣的概念正是和平島發展國際旅遊島最重要的概念。如何與整體發展策略結合、如何依據策略制定具體可衡量的指標，以及針對指標訂定目標與行動方案，並進行管理與改進。而這些過程則與每個策略都完整的連結。平衡計分卡應用的過程可以幫助和平島設定清楚的階段性策略目標，然後根據那些目標去分配資源，制定營運

行動的優先順序，迅速得知那些決定對營運和策略產生的衝擊，並在必要時更新他們的策略目標。其中五個階段的應用包括：第一階段發展策略：確定使命、願景和價值觀，並對和平島內外情勢進行策略分析(strategic analysis)，再著手處理「策略制定」，也就是制定一份聲明來說明如何競爭，以及和平島準備要如何達成這項策略。第二階段轉化策略：使用策略地圖、平衡計分卡、策略組合方案等工具，將策略轉化為能和所有單位和相關人員清楚溝通的目標及評量指標。第三階段規畫營運活動：改善流程、計畫執行、計畫資源產能、制定動態營運和預算。第四階段監控和學習：檢討營運、檢討策略。第五階段測試和調整策略；檢視成本和獲利報告、檢視統計分析。

吳安妮(2002)則將平衡計分卡概念進行彙整，提出七個執行步驟，四個策略系統以及四個策略形成系統。七個執行步驟包括從策略性議題開始，訂定策略性目標，該兩階段為策略描述系統，確定策略方向；第三階段根據策略性目標訂定策略衡量指標，並訂定具體目標值，這兩個階段為策略衡量系統；第五階段則是根據具體目標訂定策略行動方案，在進行策略性預算編列，最後規劃策略性獎勵，這三個階段稱為策略執行系統。而這七個步驟都必須仰賴一個策略溝通系統進行各階段的整合。而相關執行策略則是依據使命、願景、價值、策略四個步驟制定，並分成財務、顧客、內部流程、學習與成長四個面向進行策略訂定。這樣的系統可以有效的均衡發展策略指標與推動整體發展。

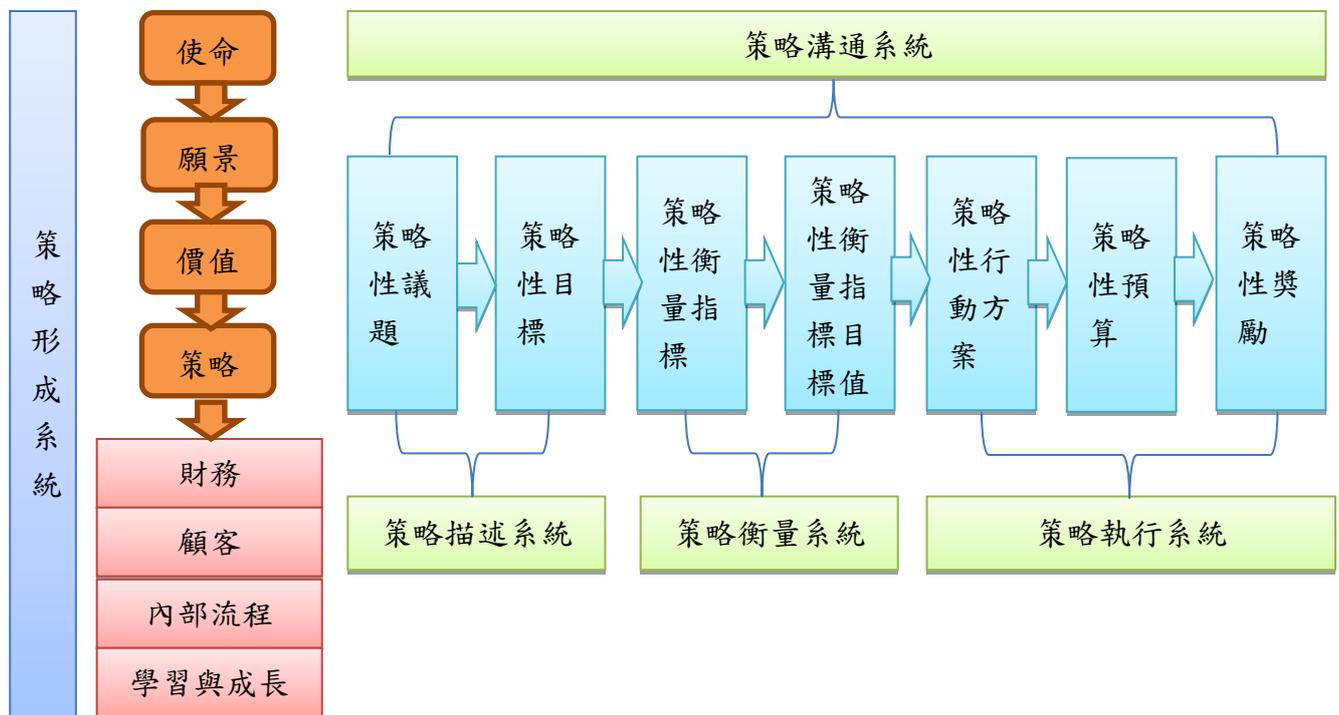


圖 2 平衡計分卡策略應用概念

資料來源: 修改自吳安妮(2002)

## 參、研究結果

平衡計分卡的概念主要是結合使命、願景、價值與策略形成完整的指標，並持續針對指標進行溝通與改善。而和平島發展國際旅遊島策略涉及許多相關單位政策與策略，因此相關指標則需要更完整的建構。根據相關文獻以及平衡計分卡四個面向指標，本研究初步歸納出各面向關鍵指標。在財務面，依據 Choi & Sirakaya (2006)的經濟指標列出包括區域整體營業額、居民所得以及居民就業數三個關鍵指標；在顧客部分則參考 Castellani & Sala (2010)、Koster & Randall (2005)及 Choi & Sirakaya (2006)的服務面向，包括旅客人數、旅客滿意度以及旅客重遊意願；在內部流程部分則參考 Castellani & Sala (2010)及 Ko (2005)的環境指標與產品指標，包括和平島景點吸引力、和平島服務品質以及環境影響力三項指標；最後學習與成長部分，則是參考張智凱與宋秉明(2010)及 Choi & Sirakaya (2006)的社會與文化面向，包括居民滿意、居民參與以及教育訓練數。

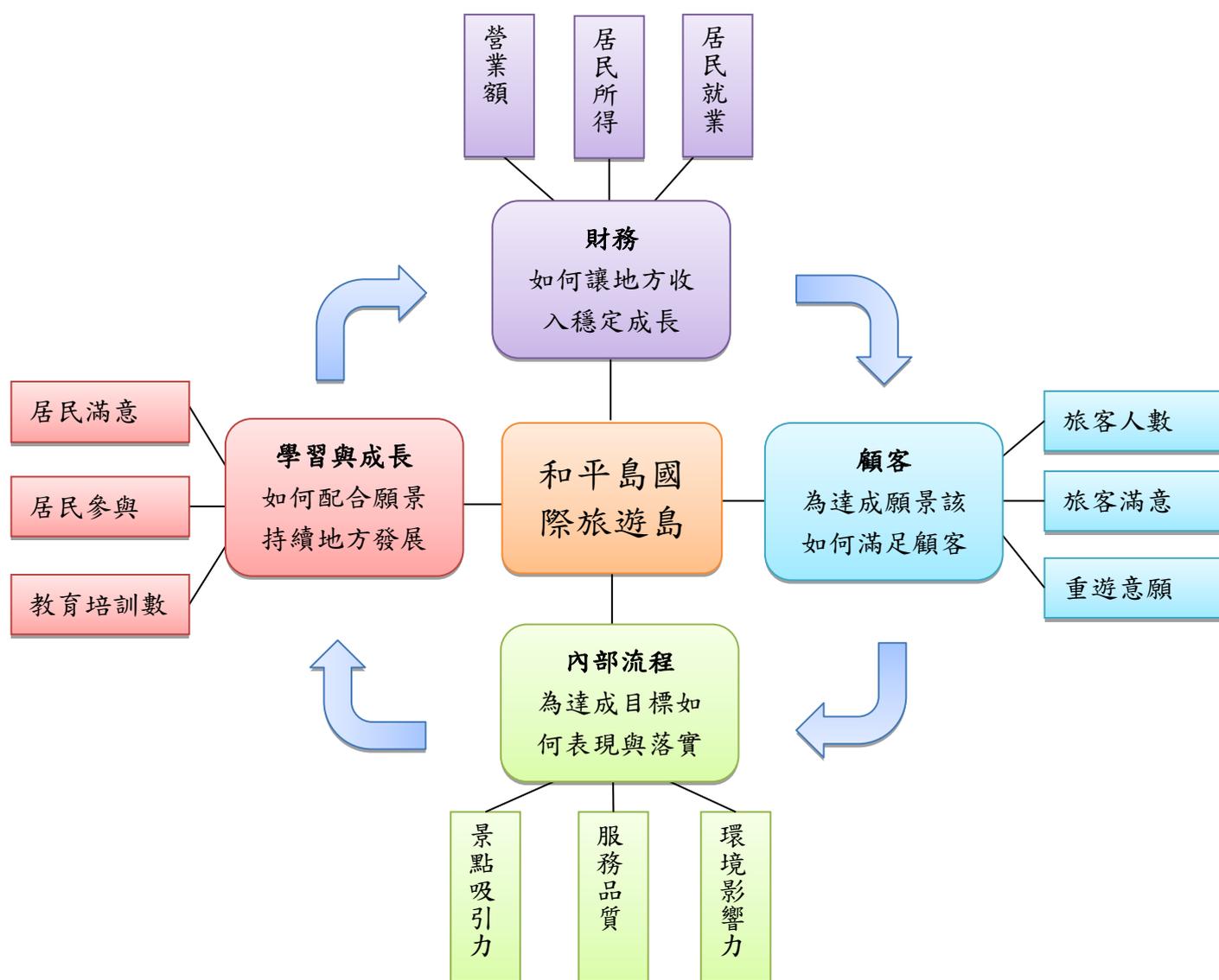


圖 3 和平島國際旅遊島平衡計分卡指標

完成和平島國際旅遊島整體發展平衡計分卡基礎架構後，則是規畫執行與持續修正階段，該階段依據各項度指標訂定具體衡量指標與行動方案，並規劃個行動方案之進度與整體管考指標。同時落實各項指標之內涵與方能有效落實平衡計分卡的成效。

表 1 國際旅遊島平衡計分卡項目

項度	指標	現況	目標	衡量單位	目標值	行動方案
財務 FA	FA1 營業額	○	○	○	○	○
	FA2 居民所得	○	○	○	○	○
	FA3 居民就業	○	○	○	○	○
顧客 CA	CA1 旅客人數	○	○	○	○	○
	CA2 顧客滿意	○	○	○	○	○
	CA3 重遊意願	○	○	○	○	○
內部程序 IA	IA1 景點吸引力	○	○	○	○	○
	IA2 服務品質	○	○	○	○	○
	IA3 環境影響力	○	○	○	○	○
學習成長 LA	LA1 居民滿意	○	○	○	○	○
	LA2 居民參與	○	○	○	○	○
	LA3 教育培訓	○	○	○	○	○

資料來源: 本研究整理

## 肆、結論與建議

透過平衡計分卡的應用，可以確保策略與執行方案的結合，更可以有效地均衡各項指標及權重，讓地區發展朝向永續化的發展方向，同時顧及經濟永續、環境永續以及社會文化永續的發展目標。本研究初步探討平衡計分卡的應用概念與和平島發展國際旅遊島之策略，並初步建構和平島國際旅遊島平衡計分卡架構及指標，但建構一個地區發展指標需要更完整的探討與規劃，並非一個研究可以涵蓋各面向之成果，因此本研究主要目的在開拓以平衡計分卡進行和平島國際旅遊島發展之可能性，並提出以下幾個建議提供未來落實該策略之參考。

- 一、組織發展控管委員會:發展控管委員會(Development Control Committee)對於地方永續發展非常重要性(Choi & Sirakaya, 2006)，委員會除擬定地區整體發展方向外，更扮演各項政策與計劃的溝通橋樑及民眾參與政府政策重要的管道。有別於政府單位主導地方發展，該委員會由地方政府組織，邀請相關承辦機關、民意代表、地方人士、企業、專家學者等單位共同參與，用更全面的角度對於相關計畫進度進行控管，並確保整體發展與策略完整連結。
- 二、組織發展控管委員會中落實平衡計分卡政策: 平衡計分卡可以有效結合策略與方案，透過完整的指標推動地方均衡發展，因此在委員會中推動平衡計

分卡方案，重新釐清和平島發展的使命、願景、政策與策略，並深度規劃重要的評量指標及發展行動方案，才能夠永續的推動和平島整體發展。

強調在地青年參與: 和平島周圍七個里 2018 年撫養比 137%為基隆市最高，人口老化嚴重，因此發展和平島需要更多年輕人參與，因此在推動相關方案時應重點考量青年參與並鼓勵青年返鄉就業，並透過相關輔導方案，鼓勵青年投入和平島觀光發展。

## 伍、參考文獻

1. 吳安妮(2002)，淺談平衡計分卡成功實施之精髓概念。會計研究月刊，第 198 期，第 26-32 頁。
2. 吳松林、莊麗蘭(2005)，地方永續發展績效管理。研考雙月刊，第 29 卷 5 期，第 19-32 頁。
3. 施文真(2005)，永續發展評量系統中“制度回應指標”之理論基礎探討：制度量能提升與良善治理。都市與計劃，第 32 卷 2 期，第 203- 226 頁。
4. 張智凱、宋秉明(2010)，民眾參與、地方依附對觀光發展態度關係之研究-以三個不同觀光發展形態社區為例。觀光休閒學報，第 16 卷 2 期，第 89 -115。
5. 廖良文(2016)，以校務研究賦予平衡計分卡決策支援新生命評鑑雙月刊第 64 期。網址: <http://epaper.heeact.edu.tw/archive/2016/11/01/6643.aspx>
6. Camagni, R., Capello, R., & Nijkamp, P. (1996). *Managing sustainable urban environments*. In Camagni, R. (Ed.), *Handbook of Urban Studies* (pp. 124-140). Sage. R. Paddison. London.
7. Castellani, V. & Sala, S. (2010).Sustainable performance index for tourism policy development.*Tourism Management*, 31, 871–880
8. Choi, H. S. C. & Sirakaya, E. (2006). Sustainability indicators for managing community tourism. *Tourism Management*, 27, 1274-1289.
9. Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.
10. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The balanced scorecard: Measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
11. Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1996). *The balanced scorecard: Translating strategy into action*. Boston, MA: Harvard Business School.
12. Ko, T. G. (2005). Development of a tourism sustainability assessment procedure: a conceptual approach. *Tourism Management*, 26, 431-445.
13. Koster, R. & Randall, J. E. (2005). Indicators of community economic development through mural-based tourism. *Canadian Geographer*, 49(1), 42-60.
14. Sharp, E. B. (1990). *Urban politics and administration*. New York: Longman. New York: Longman.