



# 國際推動社會發展指標調查與應用之現況

蔡培元 國立政治大學社會工作研究所助理教授

## 摘要

隨著國際潮流的發展，建立社會發展指標以促進大眾對於社會願景的討論、瞭解社會發展現況並監測相關政策成效，加強政府的責信、深化民主，已成為許多國際組織及各國政府發展的重要方向。因此，各國政府也紛紛根據其不同的目的及社會狀況，分別建構符合其社會需求之社會發展指標。其發展經驗可作為我國未來建構社會發展指標之參考。本文以澳洲、愛爾蘭及香港建構指標的經驗進行探討，並提出幾項建構相關指標時可思考的議題，包括指標的使用者與目的、國際或國內取向、諮詢範圍與指標正當性、成果導向或政策導向、綜合性指數或一組指標、指標之領域及面向、指標建構的流程與步驟、指標的選取原則與標準等議題，期待能有助於我國未來社會發展指標之推動。

關鍵詞：社會發展指標、測量澳洲進步、測量愛爾蘭進步、香港社會發展指數

## 壹、社會發展指標之意義與重要性

近年來，國際興起一陣推動社會發展指標的潮流，許多國際組織、政府、非營利組織皆提出建構社會發展指標的相關倡議、計畫與行動，如經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development OECD）即提出「測量社會進步全球計畫」（Global Project on Measuring the Progress of Societies），並在 2007 年 6 月 30 日於伊斯坦堡（Istanbul）舉辦的「世界統計、知識與政策論壇」（World Forum on Statistics, Knowledge and Policy）中，由歐洲聯盟執行委員會（European Commission）、經濟合作暨發展組織、伊斯蘭會議組織（Organisation of the Islamic

Conference）、聯合國（United Nations）、聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme）及世界銀行（World Bank）共同提出《伊斯坦堡宣言》（Istanbul Declaration），該宣言指出「經濟、社會及環境統計指標的取得與散播，可有助於促進良好的治理，並改善民主過程，透過辯論與共識的建立，加強公民影響社會的能力，並強化公共政策的責信（accountability）」。因此，這些國際組織支持各國測量社會進步的倡議，並呼籲統計機構、公私立組織與學者專家們，提出「高品質且以事實為基礎的資訊」給社會，以促使社會形成對於社會福利的共識及發展（OECD 2007）。

這樣的趨勢顯示國際社會對於推動社會發

展指標，以追蹤國家與社會發展狀況的重視，也突顯出社會發展指標對於一個社會的重要性與意義，在這樣的背景下，本文將探討國際推動社會發展指標之歷程與經驗，並分析其過程中所面臨之重要議題，以作為我國未來推動社會發展指標建構之參考。以下，首先將分析社會指標於現代國家所具有之意義及重要性；其次將探討國際社會發展指標發展之歷程，並特別針對澳洲、愛爾蘭、香港之指標發展經驗進行介紹；第三部分則就國際社會發展指標推動之經驗，討論其對於我國建構社會發展指標之省思及相關課題。

儘管許多專家學者對於「指標」(indicator)有不同的定義與看法，不過一般而言，指標指「使用一種簡潔的測量方式，描述一個系統，以幫助我們描述、瞭解、比較並改善一個系統」(Pencheon 2008)。根據使用者的目的，指標可有助於達成許多不同的目標與功能：第一、指標有助於瞭解一個系統如何運作以及如何改進該系統。由於指標的建立往往帶有某種目的，與單純描述性的統計數據不同。因此，透過不同時間、地域或單位的比較，能夠幫助使用者理解其所處的位置以及所要發展的方向與目的。第二、指標具有監測的功能，其可用於監測一個系統的成效。就政策的監控，指標可發揮許多功能，包括政策管理、公共資訊的提供、倡議行動、組織決策、資源分配、方案或政策的評估、監測組織的發展、追蹤社會的改變等等。第三、透過指標的建構，亦有凝聚社會未來發展共識的功能。由於社會價值的複雜性與社會發展的多面向性，對於社會指標應包含哪些面向，以及應採用哪些指標，可能會產生許多不同的看法與意見，透過社會指標建構的過程，也有助於社會大眾與政府釐清社會所要追求的重要價值及發展目標為何。因此，社會指標的建構除了指標本身的意義與功

能之外，其過程也有重要的意義 (Scrivens and Iasiello 2010; Pencheon 2008; Bauer 1966; Van den Berghe 1998)。

在二次大戰後，隨著凱因斯 (John Maynard Keynes) 需求管理政策的盛行，監控國家經濟的發展狀況成為政府一項重要的任務。因此，經濟指標在政府的施政佔有非常重要的角色與地位。透過經濟指標的掌握，各國政府得以瞭解國家經濟發展的現況與需求，並適時進行政策的調控 (Scrivens and Iasiello 2010; Cobb et al. 1995)。於此背景之下，國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 作為評估國家整體經濟發展的一項重要工具，即成為最重要的經濟指標之一。

然而，國家與社會的進步發展為多面向的。除了經濟發展之外，社會發展如社會福利、健康、教育等面向也非常重要。儘管 GDP 與其他經濟指標，在某種程度上確實與部分人民福祉有高度相關，但在許多方面，國家經濟的成長未必能夠代表人民福祉的提升。因此，世界各國皆逐漸認知到經濟指標的有限性及建構社會指標的必要性，以及透過社會指標的建構與推動，能夠幫助政府在社會發展的領域，做出有效決定、評估政府政策的效能並進而改進其政策規劃與執行。在民主社會中，社會指標亦可有助於提供透明的資訊、強化民主的監督、增進人民對於政府的信任，並透過指標的呈現，促進理性的公共政策討論。

## 貳、國際社會發展指標的推動

有鑑於社會指標的重要性，國際社會自 1960 年代起就興起了一波「社會指標運動」(Social indicator movement) (Atkinson et al. 2002)。在 1960 與 1970 年代，出現了一股社

會指標研究的熱潮，許多國際組織皆嘗試對社會發展與狀況提出適當的測量方式與指標，如聯合國在 1975 年提出了「社會與人口統計系統」(Towards a System of Social and Demographic Statistics) (United Nations 1975)。OECD 也於 1982 年出版《OECD 社會指標名單》(OECD list of social indicators) (OECD 1982)。

從 1990 年起，聯合國開發計畫署出版了《人類發展報告》(Human Development Report)，並建構「人類發展指數」(Human Development Index, HDI) (UNDP 1990)。世界銀行也出版《發展社會指標》(Social indicators of development) 與《世界發展報告》(World development report) (World Bank 1996, 2001)。

在歐洲，有「社會品質」報告的發展 (Social quality of Europe) (Beck et al. 1997)，而在「里斯本策略」(Lisbon strategy) 之下，歐洲理事會 (European Council) 也於 2003 年採用了 14 個指標作為會員國發展的目標，其主要的面向包含經濟發展、就業、社會、教育、區域與環境的目標等 (European Union 2003)。

近年來 OECD 亦於 2001 年起，出版《社會概覽：OECD 社會指標》(Society at a Glance: OECD social indicators) (OECD 2001)，並於 2011 年提出「美好生活指數」(Your Better life index) (OECD 2011)。

其他相關的國際社會指標還包括聯合國經濟與社會事務處 (United Nations Department of Economic and Social Affairs, UNDESA) 所建立的「千禧年發展目標指標」(The Millennium Development Goal Indicators) (United Nations 2001) 及「永續發展指標」(Sustainable Development Indicators) 等 (UNDESA 2007)。

除了國際組織以外，亦有非營利組織，如「社會進步促進會」(Social Progress Imperative) 試圖建立國際通用之社會發展指標 (Stern et al. 2014)。

這些國際組織如聯合國或 OECD 所建構的指標，相對較強調社會的基本需求或各國的共通性，但其指標未必都能符合各國的背景與需求，且其指標也較受限於各國資料的可取得性以及可比較性。因此，近年各地的中央及地方政府、非政府組織，如澳洲、愛爾蘭、香港、加拿大、匈牙利、美國加州的聖塔克魯茲 (Santa Cruz) 等，都分別建立適用於當地社會需求之社會發展指標 (Central Statistics Office 2012; Michalos et al. 2011; BAGÓ 2008; 香港社會服務聯會，2012; Hall 2005; Scrivens and Iasiello 2010)。與國際組織的指標相比，各國自行建立的指標相對較著重於其獨特的社會文化需求與脈絡 (Trewin and Hall 2010)，隨著這些社會不同的價值觀、背景與目標，其社會發展指標之面向與指標內涵也有相當的差異。

就不同的背景與指標建構方式，以下將分別就澳洲、愛爾蘭與香港的指標發展進行介紹與探討，以涵蓋各種不同的指標建構方式，作為我國未來建構社會發展指標之參考：

## 一、澳洲

為了評估澳洲社會整體的發展狀況，澳洲政府於 1997 年舉辦了一場全國性會議，廣邀專家、學者、政策制定者及社會團體，共同討論如何定義與測量國家的發展於該會議中，參與者大多同意當時的測量方式過於強調經濟指標，而忽略其他面向，如社會發展、環境等，在這樣的共識下，澳洲於 2000 年開始推動「測量澳洲的進步」(Measuring Australia's Progress, MAP) 計畫，由澳洲統計局 (Australian Bureau of Statistics)

主責，並於 2002 年發表了第一份完整的報告（Hall 2005; Trewin and Hall 2005）。其後，又陸續經過幾次修正根據 2013 年的指標，總共可分為四大領域：社會、環境、經濟與治理，其下共有 26 個主要的面向。

澳洲建構的社會發展指標有幾項重要的特點：

### （一）採用「進步」作為核心的概念

在澳洲的指標建構過程中，首先面對的一項重要問題即為「指標的核心概念」。核心概念有幾種可能的選擇，例如「進步」（progress）、「福祉或福利」（well-being or welfare）、「生活品質」（quality of life）和「永續」（sustainability）等。這些概念分別有其強調的意涵，而澳洲統計局最後採用了「進步」的概念，主要基於 2 項原因：

- 1、對於何謂「永續發展」，在專家之間仍缺乏一致清楚的定義與理解，「進步」僅需提供往正確方向移動的概念，而不需要去探討該發展是否「永續」。
- 2、採用「進步」而非「福祉」（well-being）或「生活品質」（quality of life），較能夠納入環境及經濟面向的指標（Hall 2005）。

然而，儘管澳洲統計局採用了「進步」的概念，其概念仍然與福祉、福利、生活品質、永續等概念有相當密切的關係（Trewin and Hall 2004; Hall 2005）。而其採用「進步」的概念也影響到其他國家，如愛爾蘭社會發展指數的建構（Scrivens and Iasiello 2010）。

### （二）結合社會、經濟、環境與治理

社會發展指標可能包括許多不同的領域，而領域的選擇主要是根據各國的考量與需求而決定。澳洲指標的發展可大約分為 3 個階段：在第一階段中，先選擇出主要的領域與範圍；第

二階段再根據這幾個領域，在各個階段下分為幾個重要的面向；最後在各個面向之下分別發展出適當的指標。澳洲起初的指標是以「社會」、「經濟」與「環境」為主要領域（Hall 2005），後來則又增加了「治理」（Governance），成為 4 個主要的領域。

### （三）採取一組指標（suite of indicators）

就如何使用指標測量各面向的進步程度，有許多不同的方式，例如使用「標題指標」，以一個單一指標來顯示某種社會現象或政策結果，或是將多個指標綜合為一個指數，並以此綜合指數呈現社會的現況，亦可使用一組指標來呈現某個現象，其優點為可從多元的角度檢驗及確認某種社會現象或政策成效，然而在某些狀況，多重指標的結果之間可能互相衝突而造成混淆，因而難以判斷或解釋結果（Spicker 2006），澳洲的指標建構是採取一組指標的方式，採用多個指標呈現某一面向的狀況，相對於綜合指數的方式，其較可呈現某一面向內不同的狀況，並且避免採用綜合指數因指標權重分配而失真的問題。

### （四）以一般社會大眾為主要對象

一般而言，社會發展指標的使用者大致包括三類：專家學者、政策制訂者與一般社會大眾。而這些使用者對於社會發展指標的使用目的及其所需之內容及複雜程度也有所不同（Wood 2005）。澳洲的指標選擇以一般社會大眾作為對象，因此在指標的選取上，也傾向選取社會大眾較能夠理解的指標，且指標的功能也較不強調特定政策的監控或評估，所以亦較少將指標連結特定政策。

### （五）廣泛諮詢

在建構指標的過程當中，如何定義「進步」

是一個很重要的問題，不同的專家學者、社會團體及大眾對此都可能會有非常不同的想法與概念。因此，「誰參與指標的建構？」就成了一個非常重要的議題。在建構指標的過程中，澳洲政府採取廣泛諮詢的方式，一方面能夠反映社會多元廣泛的意見，另一方面也可以強化指標的正當性。然而，擴大參與會提高指標建構的成本，其運作也相對較為複雜。

針對「測量澳洲的進步」計畫對於澳洲發展的影響，可就幾方面加以討論：

### （一）增進對於發展狀況的瞭解

儘管澳洲的經濟表現在 1990 年代已經受到廣泛的認可，但在社會與環境領域的表現，仍缺乏足夠的實證討論與支持。因此，此計畫的發展有助於澳洲的政府與民眾，更加瞭解其發展狀況，以瞭解各面向的發展是否有向期待的方向前進。

### （二）促進公眾關注與討論

由於澳洲指標的目的是企圖提供社會大眾一個「資訊架構」（information framework），在這個情況下，其所提供的一項重要功能，即引發社會大眾對於公共政策的討論與辯論，如對於改善某一項指標的成果，應採取何種政策工具及方式達成，有更多的探討。該指標亦提供了「議題設定」（agenda-setting）、「形塑改變」（framing change）及促進「程序改變」（procedural change）等功能，使公共政策的討論擴展到更廣泛的參與者。而該指標也確實提出了一些議題，如生物多樣性或所得分配的議題等，使這些議題更受到大眾的關心與討論。

此外，「測量澳洲的進步」計畫也受到媒體相當的關注，其指標也經常被引用於議

會及公共辯論，擴大公共關注與討論的功能（Scrivens and Iasiello 2010）。

### （三）具體政策之追蹤與評估

由於「測量澳洲的進步」指標較聚焦於成果指標（outcome indicator），僅提供澳洲生活的重要面向的圖像，但未直接連結到某具體政策，因此該指標與個別政策的連帶關係相對較弱，就追蹤特定政策執行部分的成效而言，其影響似乎較不明顯。

## 二、愛爾蘭

愛爾蘭自 2003 年起，即每年公布其社會發展指標：「測量愛爾蘭的進步」（Measuring Ireland's Progress, MIP），主責單位為愛爾蘭的中央統計局（Central Statistics Office）。愛爾蘭推動該項社會發展指標主要受到幾個因素的影響：

（一）隨著國際組織與歐盟的發展，提供國際比較數據的需求越來越高，在發展這些相關數據的同時，愛爾蘭政府也期待能夠將這些統計數據與政策決定進行連結，以作為政策制訂的實證基礎。

（二）除了國際發展的趨勢外，愛爾蘭國內的專家學者也期待能夠發展一套統計的策略，以有助於政策制訂。因此在 2003 年，其國家統計委員會（National Statistics Board, NSB）發表了《發展愛爾蘭社會與平等統計以滿足政策需求報告》（Developing Irish Social and Equality Statistics to Meet Policy Needs），在報告中，國家統計委員會提出應針對社會發展，建立一套全國有共識的統計架構，以呈現愛爾蘭的社會狀況，並有系統地

指出社會與公部門所需的統計資料，以追蹤社會的變化，辨認出相關議題、進行政策規劃及監測政策進展（National Statistics Board 2003a）。

（三）在愛爾蘭 2003 年至 2005 年的《社會伙伴協議》（Social partnership agreement）中，提出了許多對於中央統計局的建議，其中亦包括提出一套關於監測國家發展的指標（Garvey 2005）。

在以上因素的影響下，愛爾蘭的中央統計局開始發展一套評估愛爾蘭發展的指標，並期待該指標能夠有助於政策制訂所需的實證資料。愛爾蘭的指標共區分為 10 個主要領域，包括：經濟、創新與科技、就業與失業、社會凝聚、教育、健康、人口、居住、犯罪、環境，其下並包括 48 個面向及 109 個指標（Central Statistics Office 2012）。

愛爾蘭的政策指標大致呈現了幾項特色：

### （一）強調國際比較

愛爾蘭社會發展指標的背景之一，是為了回應日漸升高的國際比較數據需求。因此，在挑選指標的過程中，特別強調應兼顧國內與國際的背景，且為了確保指標的專業性，其國家統計委員會提供了許多關於指標的建議，並發表了一份報告《2003-2008 年統計策略》（Strategy for Statistics 2003-2008），其中特別強調這些指標應與國際統計的概念與定義一致，以促使國際間的比較（National Statistics Board 2003b）。

### （二）強調與政策的連結

愛爾蘭社會發展指標的一項重要特色，是強調指標在政策上的意涵。就目的而言，愛爾蘭與澳洲的指標目的取向有所不同，澳洲的統

計更強調公共的辯論與參與，而愛爾蘭的指標則著重於其對於政策制訂的意涵與功能（Garvey 2005）。

### （三）意見徵詢範圍較狹隘

基於以上 2 項特點，由於愛爾蘭的指標較強調國際比較性及政策的連結與意涵，因此在指標制訂過程中較強調專家與利害關係人的參與，與澳洲有所不同，澳洲的指標建構過程納入相對較廣泛的利害關係人及諮詢對象，但愛爾蘭的徵詢對象主要是政策制訂的參與者，因為這些參與者相對較瞭解哪些指標較能有助於政策的制訂與使用。除了目的的考量之外，還有一個因素是為了避免時間拖延，因此愛爾蘭的指標選取是由中央統計局，先就國內與國際指標進行篩選，其篩選指標的原則，主要包括選擇容易閱讀與理解、與政策相關、指標間具有一致性、即時性、具備國際比較性、資料可靠性等原則。於建立初步的指標架構後，再進行發表，由相關使用者就指標的適當性加以探討，並討論是否可能納入更適合的指標（Scrivens and Iasiello 2010）。

愛爾蘭的指標報告於發表後，亦吸引了媒體的關注，並經常被使用於新聞報導、議會的辯論，此亦有助於實證的政策制訂及公共議題的討論（Scrivens and Iasiello 2010）。

## 三、香港

香港的社會發展指數源起於 1998 年，聯合國亞太經濟與社會委員會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）的社會發展顧問，建議「香港社會服務聯會」建立香港當地的社會發展指數，透過客觀及科學化的指標系統，追蹤香港的社會發展狀況、評估其社會與經濟之需求、

結合專家與團體促進社會發展，並促使社會大眾的關注與討論。因此，香港的社會服務聯會從1999年起開始進行「香港社會發展指數」的計畫，邀請社會知名領袖及學者成立顧問團，並邀請許多學者參與專家小組。從2000年開始，香港社會服務聯會每兩年即發表其社會發展指數，其中包括14個發展領域及47個指標，領域涵括科技、國際化、教育、房屋、公民社會力量、政治參與、康體、文娛、治安、環境質素、經濟、人身安全、衛生健康、家庭團結等面向（香港社會服務聯會，2012）。

相對於澳洲與愛爾蘭的社會發展指標，香港的指標有幾項特色：

### （一）非政府組織主導

與澳洲及愛爾蘭的狀況不同，香港的社會發展指數是由「香港社會服務聯會」所發起及主導，相對於澳洲及愛爾蘭的做法，香港更接近「由下而上」的指標發展模式。

### （二）採取綜合性指數

香港的指標將1991年的社會發展指數定義為100，以1991年的指數做為基準，蒐集及整理各種官方統計數據進行計算，由此可透過該指數，比較整體社會發展狀況是進步或退步。

### （三）族群比較

香港的社會發展指數將族群分為5個社群，包括長者、婦女、低收入、青年、兒童等5個重要群體，並分別根據這5個群體，篩選出能夠代表其發展狀況之指標共31個，並藉此追蹤各個群體的發展狀況。

從香港的經驗觀察，社會發展指數有助於瞭解香港社會的發展狀況，且由於該項指數係由非政府機構所建立，透過近幾年的報告，也

可看出其對政府施政的監督與政策建議功能，又因為該指數針對族群分別編列指數追蹤，對於弱勢族群權益的倡導，亦有特別顯著的效果。

## 參、國際經驗對我國建構社會發展指標之啟示

綜觀國際推動社會發展指標的經驗，有非常多值得我國借鏡之處，也為我國未來推動社會發展指標調查，提供幾項值得思考的議題：

### 一、指標的使用者與目的

於建構社會發展指標時，首先要釐清指標的目的及使用者，根據指標的使用者不同，指標所需的資訊類別、複雜度及指標功能也可能有所不同。指標的使用者可大致分為3個類別：專門技術人員（如統計專家或研究者）、政策使用者（如政策制訂者或分析者）、一般大眾（如媒體、社會大眾或其他有興趣的人）。對於這些不同的對象，指標所能發揮的功能也有所不同，而指標所要求的精細程度也可能不同（Wood 2005）。一般而言，若目標是一般大眾，則目的會較偏重於引發社會大眾的參與及討論，凝聚對於社會發展的共識，而在指標之選擇應偏向淺顯易懂，且複雜度不宜過高，以使社會大眾易於瞭解指標所代表之意涵，進行公共議題之討論；然而，若其目的為針對政策方向提供指引，則所需之資訊及指標精細度則應更詳細而具體明確，以有助於政策制訂或分析者，根據該指標對政策進行修訂或評估績效。若對象為專業人員或研究者，其所需之指標則應更加詳細而細緻，方足以因應研究者之研究需求，使其能更精確地針對各種不同社會面向及群體進行分析與研究。

### 二、國際取向或國內取向

於進行社會發展指標之建構與篩選時，各

國根據其建構指標之目的及背景，可能會採取國內優先或國際優先等不同取向。若指標之建構強調國際比較的目的（如愛爾蘭），篩選指標時可優先選取具備國際比較性之指標，意即國際對該項指標的概念或定義較為一致。然而其缺點很可能為指標較無法符合國內之需求。一方面因國際指標為兼顧各國之狀況及資料可得性，往往在指標的選取上有較大的限制，而僅能選取較一般性的指標；另一方面因各國發展程度不一，若為配合國際之發展程度，有可能所採用之指標標準較低（如最基本的衛生、教育標準），或其狀況不符合我國國情。此外，亦有可能因我國資料之定義與國際不同，或未蒐集相關資料，而導致無相對應之指標。再者，因社會發展指標的建構往往牽涉價值之選擇，關係到國民對於良好社會的想像或認同，而他國之價值選擇未必與我國相同，這些皆為國際取向可能出現之限制。相對而言，若以我國之需求作為取向，則指標較能符合我國的狀況，亦較能夠引起社會大眾的共鳴與關心，但在國際比較上，則可能較難以瞭解我國於世界中所處之地位與狀況。

### 三、諮詢範圍與指標正當性

指標建構過程的參與上大致可區分為 2 種做法：一種是鼓勵社會大眾的參與，如澳洲的做法；而另一種模式則是以專家及政策制訂者為主要諮詢對象，如愛爾蘭的做法。於推動社會發展指標時，宜根據指標建構之目的，選擇適當之執行方式，如指標建構的目的著重於鼓勵社會大眾思考未來的發展方向、促進國內的廣泛討論、凝聚社會共識、強化指標正當性及社會大眾對於指標的接受度，則在指標的建構過程中應盡可能廣泛諮詢，將社會大眾納入指標建構的過程，其優點為強化社會參與，亦可使指標之制訂較

為完備，但缺點則為成本較高、可能需花費較長的時間，且部分議題未必能夠容易達成共識。另一種可能的做法則是以專家學者為主要諮詢對象，其優點為可較迅速完成指標之制訂，指標的建構較能夠符合政策目的及滿足政策執行、評估的需求，但其正當性及完備性則有可能相對較弱，且引發社會參與的功能亦相對較弱。然而，不論採取何種途徑，若要提高指標的功能及效果，某種程度的開放參與及討論仍是必需的過程（Trewin and Hall 2010）。

### 四、成果導向或政策導向

成果導向或政策導向亦為建構指標時所應思考之重要問題之一。成果導向將重點置於監測社會期待之目標或價值是否達成，但對於達成該目標或價值之手段、方法及途徑，則保留較高的彈性與空間給施政者，避免於指標建構過程中，對於達成目標所應採取的政策或途徑產生爭議。

而相對於成果導向，政策導向之指標，在指標中較明確指出欲達到某種社會價值，應採取何種政策或途徑，並根據指標評估及控制該特定政策之執行。然而，該指標有可能因牽涉較為專業的概念與定義，而未必能被社會大眾所感受或理解，且在建構指標的過程中，亦較可能因參與者對於應採取的策略或政策有不同的想法而產生爭議。此外，由於政策的達成不見得都能代表民眾生活品質或福祉的提升，因此若採取政策取向的指標訂定方式，即使指標的結果顯示改善，也未必代表民眾的福祉有所改善。此兩種途徑各有其優缺點，是我國未來推動相關指標時，值得深思的問題。

### 五、綜合性指數或一組指標

就社會發展指標的類型，國際上主要有 2 種不同的方式，如香港與加拿大採用綜合性的





指數，而澳洲及愛爾蘭則是採用一組指標涵蓋某測量之面向，這兩種方式分別各有其優缺點。

綜合性指數的優點包括呈現方式簡單，容易與社會進行溝通及引起注意，改善的目標相對明確，易於比較不同時間、區域或族群，便於做整體的評估等；然而其亦有相對的缺點，如可能過於簡化複雜的議題，各領域及面向的權重可能會引起爭議，可能會加重統計學家及專業人員的角色而降低民主討論的效果，部分面向或數據的改變可能影響指數的結果，內部差異及不平等的問題可能會被整體指數掩蓋，難以解釋整體指數的意義，指數中可能混合目標與手段（如成果指標與政策輸入或輸出指標）等（Nardo et al. 2008; Saltelli 2007; Booyesen 2002; Michalos et al. 2011）。

就選擇指標類型時，仍須考量建構指標之目的及對象、指標領域及面向之選擇及關聯性、資料之可得性等因素，以決定應採取何種指標類型。

## 六、指標之領域及面向

在建構社會發展指標時，由於各國不同的需求、意識型態及社會發展狀況，其所採用之指標領域、面向及項目，皆有相當大的差異，因此各國在建構指標時，應包含哪些面向，即成為一項重要的課題，經常探討的議題包括是否應納入經濟或環境的面向，此牽涉到對於社會發展所採用的核心概念以及該社會所重視的價值，亦有待指標建構之參與者更為細緻的探討，而討論及協調的過程同時也為建構社會發展指標之一項重要功能與目的。

## 七、指標建構的流程與步驟

關於社會發展指標的建構方式，根據部分

已建立社會發展指標之國家經驗，有幾項基本的流程及步驟可供我國參考，其流程主要包括：

### （一）定義議題

指標的架構必須在某個特定的時間與空間框架中，才能對於該社會產生意義。因此，首先必須先定義哪些議題與面向對於一個社會是重要的，以釐清指標應涵蓋哪些面向及面向之間的關連性。

### （二）確認執行的伙伴與建立核心團隊

由於指標的建構與測量可能牽涉到許多相關的團體，在建立指標時應決定包含納入哪些團體、機構或利害關係人，例如政府組織、研究機構、公民團體或統計機構等等。

### （三）建立初步的指標

在此階段應對於主要的面向加以定義，並說明該面向的進展有何意義，並且選擇最能夠代表這些面向的指標。

### （四）對外取得資訊

將初步所建立的指標公布於公共領域中，透過初步資訊的發表，如書面的發表或將資訊於網路上揭露，有助於對外取得相關的意見與資訊，特別是特定團體或對象的意見，在此階段應特別注意如何將資訊傳播至目標的族群。

### （五）溝通並利用指標建立知識

將資訊揭露給社會大眾或特定族群後，可透過這些指標與資訊進行溝通，使大眾瞭解這些指標的意涵。此過程可包括說明該指標數據近年來發展或變化的狀況，其發展的程度在不同區域與族群間有何差異，哪些因素促成該指標的改變，該指標數據的改變如何影響其他指標的變化，該指標與其他國家及社會的比較等。

## （六）確保指標的持續性與適宜性

在指標建立後，仍應持續追蹤並檢視指標，且於需要時對指標進行修正，以確保指標能夠維持適當性（Trewin and Hall 2010）。

## 八、指標的選取原則與標準

具體指標選取之原則與標準，已有許多文獻就國際相關經驗，整理出重要之參考原則，根據這些經驗，大致可以歸納出選擇指標時，所應考量的重要特質，包括：指標的相關性、清晰性、資料取得的即時性、資料蒐集的客觀性、嚴謹性、長期性與綜合性，對於變遷的敏感性、國際可比較性、具有更細部分層的資料（如區域別、族群別）、滿足國家特殊需求、指標間的一致性。此外，指標應盡量易於被社會大眾所理解與取得，且蒐集資料過程應避免對於國家與社會增加太多成本負擔等（Trewin and Hall 2010; BAGÓ 2008; Atkinson et al. 2002; OECD 2011; Michalos et al. 2011）。

然而，儘管有這些原則，在實務操作時，仍不免會遭遇到一些問題，如指標定義不明確、缺乏有共識的定義或測量方式、缺乏資料等狀況，而必須犧牲部分原則，或於不同原則間進行妥協。在此情況下，仍應考量前述所提及之各項議題，根據建構指標之目的、對象等因素加以斟酌，以決定原則之優先次序，並據以建構指標。

## 肆、結論與展望

隨著國際潮流的發展，建立社會發展指標以促進大眾對於社會願景的討論，瞭解社會發展現況，監測相關政策成效，加強政府的責信及深化民主，已成為許多國際組織及各國政府發展的重要方向。因此，各國政府也紛紛根據其不同的目的及社會狀況，分別建構符合其社會需求之社會發展指標，而相關發展經驗可作為我國未來建構社會發展指標之參考。

本文以澳洲、愛爾蘭及香港建構指標的經驗進行探討，並提出幾項建構相關指標時可思考的議題，包括社會發展指標的使用者與目的、國際或國內取向、諮詢範圍與指標正當性、成果導向或政策導向、綜合性指數或一組指標、指標之領域及面向、社會發展指標建構的流程與步驟、指標的選取原則與標準等議題，期待能有助於我國未來社會發展指標之推動。

綜合國際社會發展指標之發展，可發現指標之建構不是一蹴可幾，而需不斷地溝通及發展。因此指標建構的完成，並非指標的終點，而是起點。於指標之建構完成後，仍須透過不斷地宣傳、使用、檢討，以持續凝聚社會共識，並改善指標工具，而此溝通過程，亦為指標建構的主要功能之一，透過這樣的過程，能夠更加釐清國民所期待的社會發展方向以及價值，因此社會發展指標之持續發展與檢討，將是指標建構過程中不可或缺的一部分。

### 參考文獻

1. Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier and Brian Nolan. 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
2. BAGÓ, Eszter. 2008. Establishing Indicators for Measuring Social Progress in Hungary. In *Measuring and Fostering the Progress of Societies: A New Approach for CIS and Eastern European Countries*. Moscow.
3. Bauer, Raymond A. 1966. *Social Indicators*. Boston: MIT Press.



4. Beck, Wolfgang, Laurent van der Maesen and Alan Walker. 1997. *The Social Quality of Europe*. The Hague: Kluwer Law International.
5. Booyesen, Frederik. 2002. An Overview and Evaluation of Composite Indices of Development. *Social Indicators Research* 59, No.2:115-151.
6. Central Statistics Office. 2012. *Measuring Ireland's Progress 2011*. Cork: Central Statistics Office.
7. Cobb, Clifford, Ted Halstead and Jonathan Rowe. 1995. If the GDP is Up, Why is America Down? *The Atlantic Monthly* 276(October):59-78.
8. European Union. 2015. Structural Indicators 2003. <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24225\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24225_en.htm)> (cited Jan 9 2015)
9. Garvey, Donal. 2005. Statistical Indicators for Broad Policy Purposes in Ireland: Developing the Consensus between Statistics and Politics. In *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*, edited by OECD. Paris: OECD.
10. Hall, Jon. 2005. Measuring Progress - An Australian Travelogue. *Journal of Official Statistics* 21, No.4:727-746.
11. Michalos, Alex, Bryan Smale, Ron Labonté, Nazeem Muhajarine, Katherine Scott, Martin Guhn, Anne M. Gademann, Bruno D. Zumbo, Alexis Morgan, Kelley Moore, Lenore Swystun, Bill Holden, Heather Bernardin, Beth Dunning, Paul Graham, Ann-Sylvia Brooker and Ilene Hyman. 2011. The Canadian Index of Wellbeing. *Technical Report 1.0. Waterloo*, ON: Canadian Index of Wellbeing and University of Waterloo.
12. Nardo, Michela, Michaela Saisana, Andrea Saltelli, Stefano Tarantola, Anders Hoffman and Enrico Giovannini. 2008. *Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide*. Paris: OECD.
13. National Statistics Board. 2003a. *Developing Irish Social and Equality Statistics to Meet Policy Needs*. Dublin: Stationery Office.
14. National Statistics Board. 2003b. *Strategy for Statistics 2003-2008*. Dublin: Stationery Office.
15. OECD. 1982. *OECD List of Social Indicators*. Paris: OECD.
16. OECD. 2001. *Society at a Glance 2001: OECD Social Indicators*. Paris: OECD.
17. OECD. 2007. *Istanbul Declaration*. Paris: OECD.
18. OECD. 2011. *How's Life? Measuring Well-being*. Paris: OECD.
19. Pencheon, David. 2008. *The Good Indicators Guide: Understanding How to Use and Choose Indicators*. Coventry: UK National Health Service Institute for Innovation and Improvement.
20. Saltelli, Andrea. 2007. Composite Indicators between Analysis and Advocacy. *Social Indicators Research* 81 No.1:65-77.
21. Scrivens, Katherine and Barbara Iasiello. 2010. *Indicators of "Societal Progress": Lessons from International Experiences*. Paris: OECD Publications.
22. Spicker, Paul. 2006. *Policy Analysis for Practice: Applying Social Policy*. Bristol: Policy Press.
23. Stern, Scott, Amy Wares, Sarah Orzell and Patrick O'Sullivan. 2014. *Social Progress Index 2014: Methodological Report*. Washington, DC: Social Progress Imperative.
24. Trewin, Dennis and Jon Hall. 2005. Measures of Australia's Progress - A Case Study of a National Report Based on Key Economic, Social, and Environment Indicators. In *Statistics, Knowledge and Policy: Key Indicators to Inform Decision Making*, edited by OECD. Paris: OECD.
25. Trewin, Dennis and Jon Hall. 2010. Developing Societal Progress Indicators: A Practical Guide. In *OECD Statistics Working Paper Series*. Paris: OECD.
26. UNDESA. 2007. *Indicators of Sustainable Development: Guidelines and Methodologies*. 3rd ed. New York: United Nations.
27. UNDP. 1990. *Human Development Report 1990*. Oxford: Oxford University Press.
28. United Nations. 1975. *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. New York: United Nations.
29. United Nations. 2001. *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*. 6 September 2001 (A/56/326).
30. Van den Berghe, Wouter. 1998. *Indicators in Perspective: the Use of Quality Indicators in Vocational Education and Training*. European Centre for the Development of Vocational Training.
31. Wood, Lauren. 2005. *Developing the 2006 Census Product and Service Mix- A Qualitative Approach- Audience Modelling*. Statistics New Zealand, Methodology Papers.
32. World Bank. 1996. *Social Indicators of Development 1996*. Baltimore: John Hopkins University Press.
33. World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001 Attacking Poverty*. Oxford: Oxford University Press.
34. 香港社會服務聯會。2012。《社會發展指數 2012》主要研究結果。香港：香港社會服務聯會。