

生活素質和社會指標體系

陳震宇*

一、引言

澳門特別行政區行政長官何厚鏵先生把提升居民綜合生活素質作為他連任後的整體施政目標，而綜合生活素質研究中心也透過第30/2005號行政長官批示，作為項目組而設立。研究中心的首要工作是界定澳門綜合生活素質及設定評估方法，並選定客觀及主觀指標¹。

Mukherjee 認為，生活素質（或稱生活質量，quality of life，縮寫為QOL）的研究基本上可分為兩種觀點，一種是“精英”為評價人們的需要而開展的社會指標體系研究；另一種是為“改善人們的生活素質而研究人們想要的東西”的傳統的生活素質研究。²前者可以理解成政策制定者主動開展的生活素質研究，而後者則揭示生活素質的研究範圍可覆蓋不同的學術範疇。另一方面，應當注意生活素質指標的建立視乎建基於何種領域而定，如經濟、社會學或哲學的理論基礎。³一般來說，建基於心理學理論的指標體系在本質上是主觀的，而建基於經濟學理論的指標體系卻又未必與整體生活素質產生必然的聯繫（此點稍後將會探討）。至於建基於社會學理論的指標體系，即社會指標體系，則承認經濟和心理指標體系的缺陷，因此較傾向於同時包括主觀和客觀因素在內。故此，澳門要建立綜合生活素質指標體系，似乎較適合以建立社會指標體系為方向。

在西方社會，社會指標體系早已廣泛應用於不同目的，主要是用於政府決策和商業市場開拓方面。就澳門的綜合生活素質研究中心而

* 英國倫敦大學東方及非洲研究學院公共政策及管理碩士研究生。

1. 第30/2005號行政長官批示，載於《澳門特別行政區公報》第9期第1組，2005年，第217-218頁。

2. Mukherjee R, *Quality of Life*, Sage Publications, 1989年。

3. 周長城等《全面小康：生活質量與測量——國際視野下的生活質量指標》，社會科學文獻出版社，北京，2003年。

言，建立指標體系是貫徹其另一個職能的基礎，也就是“列出並說明影響澳門居民綜合生活素質的社會問題，並建議短期或中長期、糾正問題的措施及工作”⁴。換言之，綜合生活素質指標體系應為制定政策提供經過研究，甚至是科學的基礎。

在澳門，社會指標體系的應用並不是一件新鮮的事物。統計暨普查局已計算由聯合國開發計劃署制定的人類發展指數多年；而在個別的政策和學術研究領域，則有由教育暨青年局委託澳門大學進行的“澳門青年指標體系研究”，以及由澳門基金會贊助，中國人民大學和澳門大學澳門研究中心共同開展的“澳門國際競爭力綜合指標體系”等。在全國的層次，當時的國家發展計劃委員會（今國家改革與發展委員會）在1999年曾開展過“人民生活質量指標體系研究”，研究範圍涵蓋中國內地。即使如此，有關社會指標體系的概念仍需更廣泛的宣傳，以便促進公眾與政府之間的交流，從而能對澳門的綜合生活素質指標體系的內容獲取最盡量廣泛的共識。此外，有關“生活素質”的概念對澳門來說是一件新鮮的事物。當然，同樣為了上述的目的，對這個概念的宣傳就更形重要。由於我們在建立一套制度化的指標體系的經驗不足，建立綜合生活素質指標體系因此是一件開創性的工作。本文透過對現有文獻的選讀，嘗試論述生活素質和社會指標體系的概念，以及兩者在應用時所出現的一些討論。本文亦將引用個案研究，以便對社會指標體系於治理的適用性進行反思。

筆者在這裏無意就澳門建立綜合生活指標體系的方向和具體內容作出結論，反而希望能拋磚引玉，使公眾能從筆者以下所介紹的各項研究結論，來引發討論這個話題的興趣。

二、生活素質的定義

在探討“生活素質”的定義前，必須強調其與“生活水平”的定義是十分不同的。經濟學者把“生活水平”定義為人均本地生產總值

4. 第30/2005號行政長官批示，載於《澳門特別行政區公報》第9期第1組，2005年，第217-218頁

(GDP)，即把生活水平定性為衡量基本需要，如糧食、衣履和住房的滿意水平的標準。

學者和專家在給“生活素質”下定義時，往往都把“生活”和“素質”的意義分開。對於“素質”的意義，一般都不存異議，都將之等同於“等級”，或某一種條件改善或提升與否。至於“生活”的定義，則存在較多的爭論，主要集中於應否單純指精神生活，還是應包括一些環境條件。⁵

生活素質在不同領域內已開展過一些研究。哲學的觀點認為，生活素質是“善”(good)的概念的指南，也是捍衛這個概念的指南。心理學的觀點認為，生活素質能解釋精神健康、主觀幸福(subjective well-being)的成因和人類發展的概念。社會科學的觀點認為，生活素質能解釋政府和市場如何能為改善生活素質和大眾素質作出貢獻⁶。Schuessler 和 Fisher 則指出，生活素質研究在計劃經濟體系裏特別流行⁷，但筆者認為兩者並無必然聯繫，因為在已發展的市場經濟體系裏，生活素質的研究其實更為成熟。

目前，世界衛生組織把生活素質定義為“在文化和價值系統的語境下，個人對實際生活中的定位相對於自己的目標的感覺。”⁸經濟合作與開發組織(OECD)則傾向於不把生活素質下正式的定義，理由是其“較少植根於任何科學領域之中”。該組織反而建議採用“群居福祉”(social well-being)來敘述“一群個人的整體福祉狀態”，以及“社會福祉”(societal well-being)來敘述對一個社會制度結構的評價⁹。

-
5. Schuessler KF 及 Fisher GA, *Quality of Life Research and Sociology*，載於 *Annual Review of Sociology*，11，1985年，第129-149頁。
 6. Lane RE, *Quality of Life and Quality of Persons: A New Role for Government?*，載於 *Political Theory*，22 (2)，1994年，第219-252頁。
 7. Schuessler KF 及 Fisher GA, *Quality of Life Research and Sociology*，載於 *Annual Review of Sociology*，11，1985年，第129-149頁。
 8. 澳洲天主教大學生活素質暨社會公義旗艦研究計劃，<http://dilibrary.acu.edu.au/research/qlsj/definitions/definitions.htm>，資料於2005年3月17日下載。
 9. Schuessler KF 及 Fisher GA, *Quality of Life Research and Sociology*，載於 *Annual Review of Sociology*，11，1985年，第129-149頁。

Lane 在給生活素質下定義時，着重主觀因素和客觀情況的關係¹⁰，其中主觀因素包括“對主觀幸福和個人發展、學習、成長的意識”，統稱為“大眾素質”(quality of persons, 縮寫為QP)，客觀情況包括“給予生活中的人利用的機會”，又稱為“條件素質”(quality of conditions, 縮寫為QC)。因此，“生活素質”是大眾素質和條件素質的“函數”，用函數方程可以寫成：

$$QOL = f(QC, QP)$$

生活素質同時又取決於大眾素質和主觀幸福(subjective well-being, 縮寫為SWB)。大眾素質和主觀幸福是故意分開的，因為享樂的能力(屬於但又不局限於主觀幸福)明顯不同於達至這種能力的過程(即個人或個性發展，屬於大眾素質)。

而大眾素質反過來取決於構成素質本身的因素，這些因素之間的關係以及對包括這些因素在內的特性(qualities)所進行的修正(justification)或推導(derivation)。構成大眾素質本身的因素包括能力(capacities)、信仰和知識(beliefs and knowledge)、情感和評價(emotions and evaluation)以及狀態(state of being)。人在一生中能較好地發展出個別的這些特性，有一些則發展得沒那麼好。這就揭示了在這些因素之間存在一種互為妥協(trade-off)的關係，以及根據個別需要而形成的優先次序。這種關係無可避免會引伸出等值(commensurability)、排序(ordering)、權重(weighting)和兼容(compatibility)等活動，反過來揭示了這些因素需要透過“曾思考過人類發展的問題的人(所得出)的共識”來進行一些修正。Lane 強調，只有具備“適當的大眾素質”的人才能利用那些被認為是構成高條件素質的因素(見下表)。最後要指出的是，大眾素質和條件素質都不是靜態的，而是動態的，兩者的改變最終都會改變生活素質，對主觀幸福亦同。質言之，Lane的生活素質概念就是人對現有事物的行動回應(what people do with what is given)。

10. Lane RE, *Quality of Life and Quality of Persons: A New Role for Government?*, 載於 *Political Theory*, 22 (2), 1994年, 第219-252頁。

表1 利用條件素質所需的大眾素質¹¹

機會(條件素質)	利用機會所需的大眾素質
從分的物質支持	認知複雜度、對本領的意識、生產力取向
有形的安全和保障	
可給個人施以援手的朋友和群居支援	對人際關係的從容度、自尊
表達愛的機會	對人際關係的從容度、個性統合、自尊
能接受實在艱巨的工作的機會	認知複雜度、自理意識和本領
為創造和鬆弛的康樂活動	個人價值的認識
社群內可資利用的價值觀	倫理導向、個性統合、自尊
自身發展的機會	個性統合、個人價值的認識、自尊
客觀的公道	倫理導向

這套生活素質的概念，理論上提供方向給政府制定政策和計劃，以促進所需的大眾素質，使大眾能利用那些被認為是構成高條件素質的因素。不過，由於歷史的因素(例如貧窮、宗教和極權主義)、人類發展的因素(例如個人內在對轉變的抗拒)、大眾本身對福祉來源的理論(即能讓他們快樂的事物)缺乏認識、對盈利的重視，以及在心理學、經濟理論、哲學和政治哲學等領域出現的“教條式抗拒”，而令到事實往往並非如此。

三、社會指標體系的定義和種類

生活素質可根據研究領域從三個方面加以探討，包括對幸福狀態的主觀估計，對工作、健康、人際關係等特定領域的滿意度的主觀估計，以及能反映環境條件的社會指標體系¹²。同時，聯合國把生活素質

11. 摘自 Lane RE, *Quality of Life and Quality of Persons: A New Role for Government?*, 載於 *Political Theory*, 22 (2), 1994 年, 第 219-252 頁。

12. Orange LM, *Skills Development for Multicultural Rehabilitation Counselling—A Quality of Life Perspective*, 載於 *Disability and Diversity —New Leadership for a New Era*, The Howard University Research and Training Center, 1997 年。

的衡量局限於“社會指標體系，而並非收入和生產的‘量化’衡量。”¹³ 上述的第一種方法是從醫學的語境衍生出來的，而聯合國的方法則從社會學的角度出發。不論方法為何，上文所敘述的生活素質的定義基本上都包括了主觀和客觀的因素。而社會指標體系似乎是既能同時衡量環境條件，又能衡量幸福的主觀滿意度，以及衡量特定的日常和精神生活領域的唯一途徑。

經濟合作與開發組織把“社會指標體系”定義為“監察某一根本的社會問題因時改變的情況及其水平的直接和有效的統計計量制度”¹⁴。澳大利亞統計局則將之定義為“社會福祉的計量制度，能為社會狀況提供同時期的觀點，並隨着時間監察一系列社會事務領域的趨勢。”¹⁵

加拿大的一所顧問公司根據資料的來源和以公共財政和經濟學的原則作為出發點，把社會指標體系分為四類：

◆ 社會統計簡編 (*Compendia of social statistics*)，被認為是四種方法中“最簡單的”一種，主要是把一些社會統計數據彙編起來，並根據特定的社會領域，予以公佈；

◆ 複合社會指標 (*Composite social indices*)，以一個或多個社會事務的特定領域中的幾個變項 (*variables*) 為基礎；

◆ 社會模式構建 (*Social modelling*)，以某一計劃的開支和社會、人口及經濟變項為基礎，解釋某一社會領域中特定的結果 (*outcomes*)；

13. 聯合國，*Glossary of Environment Statistics, Studies in Methods, Series F, 67*，聯合國，紐約，1997年。

14. 社會問題的定義為“對人類幸福產生根本和直接重要性的，可鑒定和可界定的靈感或問題。”見經濟合作與開發組織：*Measuring Social Well-Being—A Progress Report on the Development of Social Indicators*，經濟合作與開發組織，巴黎，1976年；以及經濟合作與開發組織：*List of Social Concerns Common to Most OECD Countries*，經濟合作與開發組織，巴黎，1973年。

15. 澳大利亞統計局，*National Progress of Indicators*，為聯合國亞洲及太平洋經濟社會理事會統計專家工作小組撰寫的報告，1999年。

◆矩陣式社會指標體系(Matrix-based social indicators)，被認為是四種方法中“最綜合的社會指標體系方法”，主要是把國民經濟核算傳統上對經濟狀況的關注延伸至社會方面。¹⁶

從社會學的角度來講，Land根據衡量的對象，把社會指標體系分為三種：

◆標準福利指標(Normative welfare indicators)，用以直接衡量福利(welfare)和闡釋指標的轉變方向，可以是改善，也可以是惡化；

◆滿意度指標(Satisfaction indicators)，原本與生活素質的概念有直接的關係，尤其是Campbell等把生活素質定義為“某一個人對工作的成就感、對自然和藝術美的鑒賞力，對身處社群的認同感和對潛能的滿足感”¹⁷。然而，有意見認為這種社會指標體系未必能成為制定公共政策的唯一標準，而政策行動往往也未能影響到那些被認為是最重要的生活領域；

◆描述式社會指標(Descriptive social indicators)，同時集中於靜態和動態的“社會衡量和分析”，以便增進對社會各主要特徵的理解，以及各特徵之間的相互關係。描述式社會指標“純粹是為(衡量)人口各部分的社會條件及其內在變化的時間性指標。”這裏所指的“社會條件”同時包括人類在某一社會中賴以生存的主觀和客觀因素。因此，描述式社會指標所涵蓋的範圍，比前述的兩種要大。¹⁸

由於描述式社會指標把主觀和客觀指標區分開來，因而有必要闡述“主觀”和“客觀”社會指標體系的定義。主觀社會指標體系是“個人對社會條件的感覺(perception)和評價”，而客觀社會指標體系是“代表

16. Ekos Research Associates, *The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments —Final Report*, 為加拿大人力資源發展部(今加拿大人力資源及技能發展部)撰寫的報告, 1998年。

17. Campbell A等, *The Quality of American Life —Perceptions, Evaluations and Satisfaction*, Russell Sage Found, 1976年。

18. Land KC, *Social Indicators*, 載於 *Annual Review of Sociology*, 9, 1983年, 第1-26頁。

社會事實的統計數據，並獨立於個人評價”¹⁹。下表列出了主觀和客觀社會指標的一些例子：

表2 主觀與客觀社會指標的例子²⁰

客觀社會指標	失業率 貧窮率 每週工作時間 夭折率
主觀社會指標	生活的滿意度、職業的滿意度等 與生活領域的關聯 對資源公平分配與否的感覺 階級界別

Noll注意到社會指標體系種類的選擇與福利(welfare)的概念有關。斯堪的納維亞的“生活水平”(level of living)概念側重於各項客觀的生活條件和決定這些條件的因素；而美國的“生活素質”概念則傾向於主觀幸福。另一方面，德國的生活素質研究結合了主觀幸福和客觀生活條件。換言之，“良好的生活條件……與積極的主觀幸福相輔相成。”²¹德國的研究方法可利用下表進一步闡釋之。假設其他所有因素沒有改變，人口中處於“幸福”的比例越大，社會的福利程度越高：

表3 生活素質的類型²²

客觀生活條件	主觀幸福	
	好	壞
好	幸福 (Well-being)	不協調 (Dissonance)
壞	適應 (Adaption)	剝奪 (Deprivation)

19. Noll H-H, *Sozialindikatorenforschung in der Bundesrepublik—Konzepte, Forschungsansätze und Perspektiven*, 載於Timmermann H(編), *Lebenslagen, Sozialindikatorenforschung in beiden Teilen Deutschlands*, Dadder, 1990年, 第73-89頁。

20. Noll H-H, *Social Indicators and Social Reporting — The International Experience*, 於加拿大社會發展議會《衡量福祉和社會指標體系》研討會上發表, 1996年。

21. 前引文。

22. Zapf W, *Individuelle Wohlfahrt—Lebensbedingungen und wahrgenommene Lebensqualität*, 載於Glatzer W及Zapf W(編), *Lebensqualität in der Bundesrepublik*, Campus, 法蘭克福及紐約, 1984年, 第13-26頁。

不過，Noll對於這個概念能否回應社會發展目標的實用性，尤其是對自反性現代化(又稱反思的現代化，*reflexive modernisation*)和可持續發展等概念，卻提出質疑。他因此也曾經呼籲應隨着社會變化的觀察與時並進，對這個概念重新作出審視²³。在其較近期的關於建構“歐洲社會指標體系”(European System of Social Indicators)的研究裏，他就把“社會凝聚力”(social cohesion)和“可持續性”(sustainability)包括在內，將之統稱為“社會素質”(quality of society)，並與生活素質平衡，作為衡量個人和社會福利的三大維度支柱²⁴。由此可見，生活素質可成為衡量福利的一個範疇，而生活素質指標體系也是更大範圍的社會指標體系的組成部分²⁵。

四、社會指標體系的應用

社會指標體系起初應用於評價政府的計劃所造成的衝擊(impact)。例如，澳大利亞維多利亞省的社區福利服務部門在20世紀70年代後期曾資助墨爾本大學開展社會指標數據庫的構建工作，為省轄範圍提供描述性統計數據，並根據提供服務的功能種類，發展社會指標體系，然後從這些指標中，訂立需求方程式(needs formulae)，用以計算向省內各區應分配的資源數額。不過，這些指標卻因為數據庫的資料與希望評價的政府計劃各項活動之間的距離太大，而被認為作用有限²⁶。

-
23. Noll H-H, *Social Indicators and Social Reporting—The International Experience*, 於加拿大社會發展議會《衡量福祉和社會指標體系》研討會上發表，1996年。
24. 注意“歐洲社會指標體系”並非單純衡量生活素質。該體系也同時衡量社會凝聚力和可持續性(即社會素質)，以及包括“價值與態度”(Values and attitudes)和“社會結構”(social structure)的“社會變化監察”(monitoring social change)。因此，監察“福利”和“社會變化”是建立這套體系的目的。此顯然不在本文討論範圍之內。相關概念可參閱Noll H-H, *The European System of Social Indicators—A Tool for Welfare Measurement and Monitoring Social Change*, 於英國巴斯大學“發展中國家福祉”經濟及社會研究理事會資助研究組和德國漢瑟高級研究院舉辦的《發展中國家福祉研究》國際工作坊發表，2004年。
25. 雖然歐洲社會指標體系同時衡量除生活素質外的其他概念，周長城在論述歐洲社會指標體系時，仍然把該體系翻譯成“歐洲生活質量指標體系”。見周長城等：《全面小康：生活質量與測量——國際視野下的生活質量指標》，社會科學文獻出版社，北京，2003年，第22-39頁。
26. Armstrong A等，*Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs—A Critical Review*，於大洋洲估值協會2002年會議上發表，2002年。

透過回顧美國各項的研究項目，Ferriss確立社會指標體系的多種用途：

作為統計時序，社會指標體系用以監察社會系統，協助鑒定轉變，並為介入改變社會變化的路線提供指引。把時序伸延到未來，雖然還是一門尚未完全發展的藝術，社會指標體系使規劃能更切實際。透過生態指標，政府在根據地理分配資源和重新分配資金時更加公平。透過與調節變化速度和方向的計劃活動結合，社會指標體系在社會改革中可以扮演一個角色。社會指標體系“運動”使到社會計量、社會報告和社會核算系統得以改善，也促進了生活素質的衡量。²⁷

國際組織，例如經濟合作與開發組織，採用社會指標體系有兩個目的，一個是敘述成員國和地區的社會發展，另一個是界定社會與政府在改變社會結果的效率為何。Noll指出了社會指標體系的兩個功能，一是作為衡量福利的工具，其目標是“衡量和監察個人和社會幸福的改善或惡化程度”；二是監察社會變化，其目標是“衡量和監察某一個社會在現代化過程中的結構轉變，並記下相關的問題和後果。”²⁸

另一方面，縱使上文所介紹的各類社會指標體系，都有其各自的優點和缺點，但整體上它們都面對一些共同的問題。首先，大部分社會指標體系都純粹是量化系統，並不存在個人表達評價和判斷的空間。其次，大部分社會指標體系事實上都沒有把社會目標(societal goals)包含在內，因而會窒礙其對表現(performance)的衡量²⁹。最後，社會指標體系仍然只具備對社會狀況提供啟發的作用。³⁰

27. Ferriss AL, *The Uses of Social Indicators*，載於 *Social Forces*，66 (3)，1988年，第601-617頁。

28. Noll H-H, *The European System of Social Indicators—A Tool for Welfare Measurement and Monitoring Social Change*，於英國巴斯大學“發展中國家福祉”經濟及社會研究理事會資助研究組和德國漢瑟高級研究院舉辦的《發展中國家福祉研究》國際工作坊發表，2004年。

29. 社會指標體系與表現指標體系的關係，將於餘論部分論述。

30. Ekos Research Associates, *The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments—Final Report*，為加拿大人力資源發展部（今加拿大人力資源及技能發展部）撰寫的報告，1998年。

澳大利亞學者Armstrong等人，總結了他們在開展維多利亞省的“維多利亞省罪案防治”計劃(Crime Prevention Victoria)時的經驗，進一步闡述了為評價政府計劃而建立和使用的社會指標體系所遇到的困難。該計劃包括建立一套社會指標體系，以便研究罪案防治和社區治理的關係³¹。這些“固有的”困難包括以下幾種：

◆ 選擇可以指導發展和分析指標的框架，主要包括可持續性、衛生、生活素質、地方民主和社會資本。

◆ 取得跨政府綜合數據庫的途徑。政府各部門所持有的大部分數據都是機密的，或者是敏感的，因而不便發表。此外，還有協調式數據庫的所有權問題，以及現有的已搜集數據往往未必能回應研究的要求。

◆ 數據搜集受不同語境、政策目標和政府計劃的影響。

◆ 對各種構築(constructs)的不同定義，以及對這些定義的運用，會造成自相矛盾的結果。例如經濟合作與開發組織對“相對貧窮”(relative poverty)的定義為家庭收入少於所在國入息中位數的一半。這個定義雖然令較富裕國家的貧窮線較高，但卻較能“捕捉到最重要的一點，就是並非單指生計，還有在主流社會參與的能力。”³²

◆ 選定指標和計量方法的標準。雖然作者着重於表現指標體系(performance indicators)，但有效性、相關性、適當性、健全性和便於管理等標準對於社會指標體系同樣有用。這些標準的定義詳列於下表：

表4 選擇指標和計量制度的標準及其定義³³

標準	定義
有效性	指標所意欲反映概念的限度
相關性	指標與衡量的構築之間呈現明確的邏輯關係 一致性

31. Armstrong A 等, *Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs —A Critical Review*, 於大洋洲估值協會 2002 年會議上發表, 2002 年。

32. 經濟合作與開發組織: *Society at a Glance —OECD Social Indicators*, 經濟合作與開發組織, 巴黎, 2001 年。

適當性	能否清晰傳達要衡量的事物 反映政府的優先次序和資源分配 能否反映研究問題提出的構築和分析前提出的關係假設
健全性	時序趨勢數據可靠性、可得性和穩定性 能否與國內外同類數據比較
便於管理	數據可得研究隊伍有能力分析和報告數據 部門能根據指標和計量制度，隨時準備正確衡量和報告其表現 有能力執行研究結果

至於指標在什麼情況下可以或應該使用，也出現不同的意見。如果公共管理的分工是政府界定優先次序，並將資源分配到轄下部門來實現這些優先次序，同時如果已經建立了包括財政和社會指標體系在內的表現指標體系，用以報告達至目標的表現的話，具備不同職能的政府部門基本上就是為了達至共同目標，或政府的優先次序而同心協力。不過可以預見，“政府的優先次序，隨着政府甚至部長的改變而轉變，而對政府部門來說，改變方向是昂貴的”，而先前建立的社會指標體系，更有可能由於所搜集的數據未能與新的優先次序相配，而變得不適合。

由於設定“成功”的標準會受到搜集數據的種類影響，社會指標體系因此衍生出技術上的困難。此外，對描述社會現象的量化指標，和顯示出現社會現象的原因的質化指標所進行的權重，會影響到目標的設定。指標體系也傾向於顯示結果，而非行動的代價，更難以捕捉一段短時期內結果的變化。同時，由於一個指標的變化是由多種因素造成的，因此也難以分隔導致某一特定轉變的這些成因。最後，用以確定社會目標的社會指標體系，不能與用以確定組織目標的表現指標體系等同起來。³⁴

33. 摘自 Armstrong A 等，*Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs —A Critical Review*，於大洋洲估值協會 2002 年會議上發表，2002 年。

34. Armstrong A 等，*Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs-A Critical Review*，於大洋洲估值協會 2002 年會議上發表，2002 年。

Cobb 和 Rixford 總結了美國在應用社會指標體系的經驗，並為刻下欲建立對社會產生影響力的社會指標體系，列舉出12項教訓：

◆ 得出一個數字並不等於建立了一個良好的指標，這是因為“量”能揭示“質”，但“質”的意義永遠是不明確的，因此所有關於“質”的陳述都是臨時的，而不是最終確認的。

◆ 有效的指標體系需要一個明確的概念基礎。在理想的情形下，概念應當在搜集數據之前就已經界定好，但實際上這並不容易。另一方面，雖然測量能幫助澄清一個概念，概念本身不能從數據裏浮現出來。

◆ 沒有一套指標體系是與價值觀脫鉤的，因為“所有嚴肅的指標體系工作都是政治化的”。從選擇指標到擬定調查問題，都充斥着對價值觀的判斷。

◆ 社會指標體系的綜合性會損害到其效用，因為歷史上最有效的指標體系都傾向於專注在單一議題，指導人們思考更深層次的問題。此外，闡明各項指標比單純闡述各項指標更重要。覆蓋小範圍受眾的指標體系一般都更為有效。

◆ 某一個指標的象徵性價值會超過其作為一個確實的衡量，尤其是如果指標的作用是用來當比喻，而並非統計的時候。

◆ 指標不能與事實混為一談，因為“即使是最好的指標，也只不過是對潛在的事實作出部分的衡量。”要克服這個問題，可利用多重的指標來衡量同一個社會現象。

◆ 要民主地建立指標體系，不是僅僅需要良好的公眾參與。着重良好的公眾參與是着重程序上的公義 (procedural justice) 的結果。要避免實際上扼殺改變現狀的可能，就似乎應着重實質的公義 (substantive justice)，例如平等機會。

◆ 對某一事物的衡量不一定會導致適當的行動。

◆ 更清晰的資訊會導致更好的決定和結果，但這並不容易，因為指標只對政策的制定產生間接的影響。行為因素的影響更大。

◆要解決問題，往往需要對某一特定的社會問題具備創新的想法，因為指標具有啟示的作用，在理論上就是引領人們去重新考慮對某個問題的共同理解。

◆要採取行動，就應當查找能顯示某一特定社會問題的成因，而並非症狀的指標。單純敘述指標而缺乏對趨勢的見識，通常都會更難擬定補救的行動。

◆如果能同時控制資源的話，即如果建立指標體系的人員“與有權力進行實質改變的人士有聯繫”的話，指標體系可作為設定結果的基礎。這能使我們更進一步去界定究竟是誰實際上有權力去採取行動。³⁵

五、個案研究：新西蘭的生活素質計劃

行政長官在設立綜合生活素質研究中心的批示裏，確立了關於綜合生活素質的主要問題，包括就業、學歷及專業技能、工作報酬及條件、接受教育、衛生護理、社會保障及社會援助、公共安全、居住及環境素質，以及市民對文化、康體和公民活動的參與。³⁶由於澳門特區的城市化程度十分之高，運用城市生活素質(quality of urban life)的觀點來探討澳門居民綜合生活素質也未嘗不可。在這裏，筆者透過介紹由新西蘭8個主要城市於2001年起聯手開展的“生活素質”(Quality of Life)計劃，希望藉此探索生活素質指標體系如何在公共政策和管理的領域上的應用，尤其是在治理方面得到啟示。

新西蘭的8大城市，計有北岸(North Shore)、懷塔科瑞(Waitakere)、奧克蘭(Auckland)、曼努考(Manukau)、哈密爾頓(Hamilton)、惠靈頓(Wellington)、基督城(Christchurch)和達尼丁(Dunedin)。這些城市的人口比例佔全國的總人口45.9%。人口預測模式顯示，在未來20年全國總人口增長的75%會在城市裏出現，當中的

35. Cobb CW 及 Rixford C, *Lessons Learned from the History of Social Indicators, Redefining Progress*, 1998 年。

36. 第30/2005號行政長官批示，載於《澳門特別行政區公報》第9期第1組，2005年，第217-218頁。

60%更會出現在奧克蘭地區的4個城市。³⁷為了保證這些城市以及新西蘭絕大部分人口的可持續發展，探討城市地區的生活素質就顯得相當重要。

“生活素質”計劃分3個階段來進行：

- ◆ 監察階段：工作包括選定指標，並搜集指標數據；

- ◆ 報告階段：工作包括分析和報告所監察的狀況，並報告監察階段出現的社會與政策上的問題。所提及的問題將並不局限於參與計劃的城市，而是涵蓋新西蘭的所有城市地區，同時與全國其他地方作出比較；

- ◆ 提倡階段：就報告階段所確立的各項問題提倡政策因應和改變措施。

監察階段選定了56個生活素質指標（見附錄），而大部分指標然後會細分為各類計量。各項數據會細分為全國趨勢、8大城市與全國其他地方的趨勢分別，以及個別城市的趨勢。若然適當，各項指標會盡可能根據種族、年齡和性別予以公佈。

在《2003年新西蘭8大城市生活素質報告》（又稱《生活素質報告》）中公佈的生活質量指標趨勢，揭示了大量社會與政策問題。茲將有關問題總結如下：

- ◆ 城市未能持續發展；

- ◆ 社區安全有所改善，但尚需進一步加強；

- ◆ 處理多樣性是一項“主要挑戰”；

- ◆ 市議會在加強社會聯繫 (social connectedness) 未能充分扮演重要的角色；

- ◆ 社會和經濟上的不利條件對生活素質產生衝擊；

- ◆ 公眾希望能更多地參與決策過程；

37. 即北岸、懷塔科瑞、奧克蘭和曼努考。載於生活素質計劃，*Quality of Life in New Zealand's Eight Largest Cities 2003*，2004年，第15頁。

- ◆ 生活素質的各項指標需要不斷的監察。³⁸

根據上述發現，《生活素質報告》呼籲政府、夥伴組織和市議會要“共同努力”。而在2002年設置的城市事務部長級職務，因而成為了各項行動的焦點。

為了支援負責城市事務職務的部長（現時為環境與城市事務部長），新西蘭的環境部下設城市事務組（Urban Group），並為之制定確保新西蘭可持續發展的行動計劃，作為該事務組的工作方向。目前，該行動計劃着重於在4個領域內應用可持續發展的概念，包括淡水質量和分配、能源、可持續發展的城市以及對青年兒童發展的投資。由於城市的可持續發展是整體的政策執行重點，環境部目前也同時實施與城市有關的下列4個工作計劃。有關工作計劃的最終目標，是使城市能成為“創新和經濟增長的中心”，以及保障城市是適合居住的，並能“維持群居福祉、生活素質和文化認同”：

- ◆ 新西蘭城市設計協定（The New Zealand Urban Design Protocol）是一份公開讓政府、物業界、設計界專業人士和其他界別人士簽署的志願性文件，以協助城市更具經濟競爭力、更適合居住、更保護環境、更包容（指平等機會）、更能凸顯個性和更善治。協定所列舉的必要“設計品質”（design qualities）包括語境、特性、選擇、連接、創造性、看護（環境）與合作；

- ◆ 城市事務策略重點聲明（Urban Affairs Statement of Strategic Priorities）將描述新西蘭所面對的主要城市問題、重點設定的框架和中央政府的重點政策。該聲明由環境部與中央政府其他部門，以及地方當局共同參與，目前正在草擬當中；

- ◆ 可持續發展城市分區計劃（Sustainable Cities Regional Programme）由中央政府有關部門和地方政府共同執行，涵蓋幾個主要方面，例如發展策略、社區發展、新移民環境適應、青年兒童發展、

38. 生活素質計劃，*Quality of Life in New Zealand's Eight Largest Cities 2003*，2004年，第5-6頁。

城市設計與發展、運輸以及法律的執行情況。該分區計劃目前在新西蘭最大城市集區，即大奧克蘭地區首先執行：

◆2005建築環境年(Year of the Built Environment 2005)，由新西蘭政府主辦，新西蘭建築師學會(New Zealand Institute of Architects)和地方政府、業界、研究和專業團體共同參與的特別計劃，目的是為了“探索和讚頌我們的建築環境——我們生活、工作和嬉戲的建築物和空間”和“提高對如何設計建築環境，以創造更適合居住的環境和保障我們所有的都市和市鎮有個可持續發展的未來的認識。”，並將舉辦一系列活動，包括研討會、會議、競技遊戲和步行等。³⁹

由此可見，新西蘭政府在開展生活素質計劃時，同時具備明確的目標，也就是保障城市能得以持續發展。這個目標因而影響到監察階段各項指標的選定偏好，例如包括了學生的輟學率、自然環境指標、交通與公共運輸，以及商業機構的增長情況等。而這些指標方面其實也正是在隨後階段發現的問題所在，因此需要行動來解決。同時，整套指標體系着重於公共領域的生活素質，只有小部分的主觀指標包括在內，例如對城市的觀感和對安全的感覺等。最後，應注意一些與目前的政策重點沒有直接或即時關係的指標也包括在體系內，例如犯罪率、投票率和懷唐伊條約(Treaty of Waitangi)⁴⁰的引述情況等。

六、餘論：公共政策和管理視角下的生活素質 和社會指標體系

生活素質不能與生活水平等同起來，而在進行生活素質研究的時候，必須要承認生活素質的主觀和客觀方面。雖然Lane的生活素質概念實際上是一套理想範式(ideal type)，而且鼓勵在決策過程中採取唯理的(rational)方法，但是也有可取之處。這套概念揭示大眾素質必須要與條件素質平衡發展，而這種平衡發展是一個動態的、相輔相成的

39. 環境部網頁(<http://www.mfe.govt.nz/issues/urban>)，資料於2005年3月21日下載。

40. “一份闡述主要原則的聲明書。英國官員和毛利族酋長根據這些原則，達成建立新西蘭民族國家和建立有效運作政府的政治協定或契約”，載於懷唐伊條約網頁(<http://www.treatyofwaitangi.govt.nz>)，資料於2005年3月21日下載。

過程。在公共政策的視角下，生活素質研究可以縮限於個別的領域，例如城市生活素質、工作生活素質和家庭生活素質，使之與涉及的政策領域更具關聯⁴¹。

至於社會指標體系的功能，則並非僅局限於衡量和評價社會現象。澳大利亞的“維多利亞省罪案防治”計劃和新西蘭“生活素質”計劃啟發我們，社會指標體系也可以作為推動社會變革和公共行政改革的工具。如果能穩當建立，社會指標體系實際上是可以衡量Lane的生活素質概念中“條件素質”和“大眾素質”部分的。

在公共政策的視角下，建立綜合生活素質指標體系的其中一個最終目標就是提高治理水平。這個目標，加拿大安大略省社會發展議會（Ontario Social Development Council）的論述實在最適當不過，不過其指標體系的涵蓋範圍是否同時適用於澳門，則尚需討論：

……目的是為社區發展提供一套工具，以使用於監察社區生活素質中包括社會、衛生、環境和經濟方面的主要指標，（並）可經常運用，以評論影響大眾的問題，並在如何提升社區生活素質的公共辯論中起着作用……生活素質是影響人類和社會發展的社會、衛生、經濟和環境條件相互影響的結果。⁴²

在公共管理的視角下，隨着“新公共管理”（New Public Management，縮寫為NPM）的出現，政府的部門和執行機構的工作重點轉移為執行政府定下的政策重點。結果，政府的部門和執行機構的目標必須與政府的整體目標一致。作為可衡量社會結果的工具，社會指標體系可與部門的工作表現聯繫起來。Armstrong等便指出，表現指標體系評價個別項目和計劃，而社會指標體系則指向更大範圍的社會目標。事實上，表現指標體系和社會指標體系之間的關係並非如此鮮明，這是因為某一特定的社會問題的複雜性，表示了各政府部門之間往往要經過共同行動才能把問題解決。對某一個政府部門而言，某一

41. Campbell 等，載於 Schuessler，1976年KF及 Fisher GA, *Quality of Life Research and Sociology*，載於 *Annual Review of Sociology*，11，1985年，第129-149頁。

42. 安大略省社會發展議會，1997年。

個政府計劃的結果可視為一個表現指標；但對更高層次的行政當局而言，卻是一個社會指標。因此，在達至計劃結果和組織(或策略性)表現這兩個方面，社會指標體系和表現指標體系之間存在着目標重疊(見下表)：

表5 社會和表現指標體系的作用⁴³

評價目標	社會指標體系	表現指標體系
確立社會目標	√	
對共同問題採取“整合型政府”(Joined-up government)的方法	√	
認定社區需要	√	
認定出現的社會問題	√	
計劃結果的完成狀況	√	√
組織/策略性表現	√	√
特定計劃的表現		√
計劃在輸入/過程表現的監察		√
計劃輸出的完成狀況		√

無論如何，社會指標體系作為評價工具的角色仍然獲得承認。一項調查加拿大聯邦當局給省的一次性撥款(block transfers)對衛生和社會服務的影響發現，社會指標體系可用作評價社會水平(social standards)、社會計劃的各方面，例如就業和教育、達至平等的標的組別(equity target groups)以及一次性撥款計劃本身。⁴⁴

而社會指標體系的應用也帶出公共管理和治理的問題，例如在管理跨政府部門計劃時，應需要何種管理架構，以及公眾解讀指標體系的能力建設，使他們能從公佈的指標數據中得出正確的結論。同時，由於指標帶有“規範性因素”(a normative element)，因此不能成為分配

43. 摘自 Armstrong A 等, *Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs - A Critical Review*，於大洋洲估值協會 2002 年會議上發表，2002 年。

44. 見 Ekos Research Associates, *The Use of Social Indicators as Evaluation Instruments - Final Report*，為加拿大人力資源發展部（今加拿大人力資源及技能發展部）撰寫的報告，1998 年。

資源的唯一基礎，而必須要同時考慮其他的政治制約。決策者的價值觀決定成功的標準，以及政府計劃目標的價值；而這些價值觀絕對是主觀的。利用“價值探究”(values inquiry)方法，也即在選擇社會指標時會運用到的同一套方法，是有可能解決問題的，不過這套方法也會受到在社會上各種不同需要之間決定回應的優先次序所影響；而決定優先次序，同樣也是一項主觀的行為。⁴⁵

附錄：2003年新西蘭生活素質指標⁴⁶

人口	知識與技能	經濟生活水平	經濟發展
<ul style="list-style-type: none"> ◆人口增長 ◆種族 ◆年齡 ◆家庭與住戶 	<ul style="list-style-type: none"> ◆兒童早期教育 ◆學校評級(十分制) ◆休學和輟學 ◆資格水平 ◆社區教育 	<ul style="list-style-type: none"> ◆收入 ◆成本 ◆住戶支出 ◆社會剝奪 	<ul style="list-style-type: none"> ◆經濟增長 ◆就業 ◆商業機構增長數字 ◆零售 ◆建築申請 ◆旅遊
住房	衛生	自然環境	建築環境
<ul style="list-style-type: none"> ◆住戶環境 ◆住房成本及負擔能力 ◆住戶擠逼 ◆政府樓房供應 ◆城市住房集中化 	<ul style="list-style-type: none"> ◆人均壽命 ◆出生體重偏低 ◆兒童死亡率 ◆少女懷孕 ◆疾病 ◆就醫途徑 ◆精神衛生及情緒健康狀態 ◆風險因素變數 	<ul style="list-style-type: none"> ◆廢物管理及再造 ◆生物多樣性 ◆空氣質素 ◆海灘、溪流及湖水水質 ◆飲用水水質 	<ul style="list-style-type: none"> ◆城市觀感 ◆城市綠化帶 ◆塗鴉 ◆噪音污染 ◆交通與運輸 ◆公共運輸
安全	社會聯繫	公民與政治權利	
<ul style="list-style-type: none"> ◆安全感 ◆兒童安全 ◆道路意外傷亡 ◆犯罪率 	<ul style="list-style-type: none"> ◆生活素質 ◆多樣性 ◆社區力量及精神 ◆電子通訊 	<ul style="list-style-type: none"> ◆懷唐伊條約 ◆決策參與 ◆投票率 ◆民意代表 	

45. Armstrong A等，*Difficulties of Developing and Using Social Indicators to Evaluate Government Programs — A Critical Review*，於大洋洲估值協會2002年會議上發表，2002年。

46. 生活素質計劃，*Quality of Life in New Zealand's Eight Largest Cities 2003*，2004年，第10頁。