

社會政策與社會指標之分析： 朝向實踐上的整合

高 菲 立*

Phillip E. Crunk

前 言

就科學知識的發展而言，社會指標還在未成熟的階段。同樣的，政策分析領域的拓展也才開始，離科學性尚遠。當今有一課題：審視此兩領域在整合時，先天上的困難與限制如何突破，以及施行上效益分析的問題。這也是我這篇論文的主要議題。

六十年代與七十年代早期，社會指標的探討尚在嬰孩階段。各種怪異的指標都被提出來。比如社會會計、社會簿記、各種警示社會變遷的訓誡等等，不一而足。七十年代，社會指標的探討有所突破。那是基於理論取向的改變，或者說是採用了有別於前期的指標發展的結果。十年來，大家已公認社會指標對於幫助人類社會的了解有極大的作用。各位有興，此間有極多的專書討論可供參改，在此不多述。我想我將以如下的綱要作為這篇論文的主要內容。①社會指標的回顧與結論。②政

*傅爾布萊特(Fulbright)社會學與社會工作教授

策分析領域的興起以及探討此兩領域可資整合的地方。③探討更進一步的發展及其可能碰到的問題。

社會指標的回顧與結論

目前社會指標的一些結論，在此次研討會上的說明夠多了，想要再做任何的結論都會有掛一漏萬之虞。我謹概要的說明如下，容或不足，尚祈賜正：

①社會指標有其時序性。允許我們做不同階段之間，或是長期趨勢或是短期變動的探討與比較。

②社會指標是一集合體。此集合體能以不同的特性加以切分。如人、種族、地區、容量大小等。

③可依不同觀點而有不同的詮釋：

(a)規範性的觀點：社會指標必須能表顯出社會的價值、理想與社會現存問題的關連。

(b)直接性：社會指標必須能直截的反應社會情況。

(c)指導性：社會指標應具指導社會的作用，不應是價值中立的。至少對存在的現象能把正面、負面的情況結果，陳明清楚。

④社會指標固然有不同的特性，但是其運用却異常廣泛。包括：

(a)改正純粹描述性研究的缺點。

(b)分析社會變遷的依據。

(c)預測未來可能發生的社會事件。

(d)幫助擬定各種計劃的目標，決定實施步驟的先後順序。

(e)協助社會計劃的評價。

(f)協助發展社會會計式的平衡表（balance Sheet）。

⑤基於理論上的指引，社會指標能整合某些相關的資料，以應付未來的挑戰。如此的發展將提升社會科學的成熟度，更有能力來分析以及批評社會政策的得失，

尋求更美好的決策方針。

⑥著名的社會學家 Philip Hauser 在審視社會指標歷來的發展中指出：未來發展中國家將(1)重視各類統計事務組織的發展。其工作將包括各類社會計劃的量化工作、普查、死亡率、抽樣調查以及行政所需要的各類統計等。(2)統計專員的儲備。(3)發展各種統計計量的技術。(4)協助行政事務更有效率的推展〔註一〕。

⑦近來的發展已逐漸體認本身的限制。由原來拙拙逼人的萬能藥方退回到較中和的態度。特別是在反省方法論上的問題以及在實際問題上多次的經驗累積的結果。假如不再把理論視為現狀唯一指導原則，轉向於把理論和實際觀察更緊密的結合在一起，已成為近來熱衷的議題〔註二〕。

⑧社會指標另一重要的發展就是生活品質的探討。這是一項複雜的工作。包括搜集各項民生指標，以一般性的角度來提示社會大眾生活的最低標準，顯現居民生活一般情況（也許祇是研究者主觀的偏見。）實際的例子，如美國華盛頓特區就採用了十八個主要指標來測定生活品質。其他地區也有類似的採用。一九七七年，這種新取向也擴展到了鄉村地區的研究〔註三〕。Dillman 和 Tremblay 在此項研究中發現鄉村居民對他們「生活品質的評價來得比都市居民高。可能的原因是由於環境問題的評分較高所致」。如此的研究已為我們指出了某些社會指標所應發展的方向了。

政策分析的緣起

約在社會指標熱興起的同時，政策分析也應聲而起。我想先討論政策分析然後再集中篇幅在此兩領域的整合工作上。

在美國，政府當局之興趣於社會指標的尋求是因為需要更可靠的資料、消息的掌握來制定決策所致。本來美國總統有負責經濟問題的顧問委員會，但却對社會問題無可奈何。可是要另外設立個社會問題顧問委員會又是不太可能的事。

Harold Lasswell Dror 和其他的學者就另創一研究領域，名之為「政策科學」

。政策分析就是其中的一支。但此時尚在半科學的發展狀態中。

政策分析的主旨，在審視當前的社會問題，或是提出社會未來發展的新方向、新目標，或是修正政策以減輕所產生的社會後果。政策分析家通常選擇如下的管道以協助決策的完成：目標的確定，優先項目的選擇，研究及分析、協調、妥協以謀求折衷方案。但工作的開始可以是由分析社會問題，可也是由一個未定的計劃或需要考核的現存政策來著手。

Heffernan 認為決定社會政策的二項核心因素是政治權力與可資利用的經濟資源^{〔註四〕}。實際決策的考慮則是受著可資利用的資料、信息與各種不同需求之間的抉擇而定。由於決策帶有政治性的色彩，因此，不同利益群體的需求，常是具有決定性的影響力。總之，在衆多政策中，權衡輕重以求最適者，慎密思考以定其可行或不行，是政策分析中主要的核心的問題。

決策時，環繞其旁的因素異常複雜。其過程包括價值與目標的設準、瞭解其他出路的可能結果、適當的研究手段與工具、政治權力、效益分析等等。

Harry Specht 和 Douglas Grant 以精通政策形成的過程有名^{〔註五〕}。底下—表為其精心傑作。說明社會政策的形成過程和應具備的技巧。在每個階段裏，都須要專業上以及制度、組織上的相互配合。就如表中所示，衆多種類的工作員的參與以及從各種不同群體利益的調和，再再要求各方資源的配合運用。但討價還價、妥協的手段則是公認的主要過程。

好的社會決策有那些標準可循呢？Prigmore 和 Atherton 在其討論政策分析和政策形成的書中列了一系列的問題，我以為可以用來作為評價政策的「標準問題」。列示如下：

- ①政策與當前的社會理想、價值相符合嗎？
- ②合法嗎？
- ③可行嗎？
- ④效益如何？

政策形成的階段

階 段	主 要 工 作	可 責 利 用 的 組 織 與 制 度	需 要 的 專 業
(1)確定問題	案例追蹤；記錄；發現公衆服務的缺失；	機 構	專業工作者
(2)分析；收集資料	歸類；分析；概念化；	研究性機構（如大學）	研 究 員
(3)陳述給大衆	宣染；公共關係；大衆傳播；（如撰文、演講）	公共關係單位；溝通管道；志願性結社	新聞記者；社區理事會；公共關係員
(4)構思政策目標	策略的擬定；計劃的設計	計劃委員會；志願性結社	計劃專家；社區理事會；行政員
(5)促成大衆支持	產生領袖人物；達成意見的統一；	志願性結社；政黨；立法與機構委員會	遊說員；社區理事會；公共關係員
(6)促成立法（把計劃合法化）	擬定立法有關文件；撰寫計劃；	立法機構；委員會	法學家；計劃專家
(7)政策的施行	計劃的分工與行政化	法院；機構	行政員；專業工作者；律師
(8)評價、追蹤與考核	案例追蹤；記錄；歸類；公衆服務缺點的發現	機構；研究性的工作團隊	專業工作者；研究員

⑤對其他問題的解決有否幫助？

這幾個問題點出了政策分析的核心概念，提供吾人理性的思考政策分析的基礎。另外，我想社會指標的探討也與上列問題相關聯。底下我們就將焦點轉向社會指標上。

朝向實踐上的整合

近來社會科學每把大量的人力、物力、財力投向如何解決社會問題的研究上。成果固然令人讚賞，但是却很少人討論到社會指標與社會政策之間「互動」關係的探討，以澄清此二領域的關係，進而作為進一步發展的基礎。

或許認為兩者之間有密切關聯是我的預設。但是若進一步的思考，則將發現兩者不祇異常緊密而且相互補足，相得益彰之處甚多，甚至還具備某些相同的特點。比如都需要努力於嚴密科學性的目標前進，力求效度與信度的提高。再如採用其他社會科學研究方法以彌補本身方法的不足。同是以關懷人類生活的社會面，以探討人與人，人與環境間諸種現象為職志。另外 Philip Hauser 指出，本質上社會指標是深受社會政策所涵蘊的政治因素及價值、理想的影響〔註六〕。

但是最具關鍵性的一點，就是基於事實、資料的社會指標常隱含有指導行動的規範性力量存在。這規範性可化為政策的價值、目標，成為政策分析家所最需要的先驅工作。於此，社會指標可說是政策分析的工具，以協助完善的決策。其理甚明。

但是何謂實踐上的整合呢？一般而言，整合有二種途徑。一種是概念性，理論性的整合。一種就是實踐上的整合。前者從各相關的知識體系之間的鋪排、構思以成就一理論性的架構為鵠的。而後者則是將知識、理論化成可實行的行動。理論成了實務之謂。

實踐上的整合由於含有概念應用的成分，因此就不能免於整合者個人偏誤在裏頭。而社會政策除了有上列的偏誤外，本身也含有政策分析者、評價者的個人因素。我以為有此特點在，要進一步達成實踐上的整合必待某些概念上的澄清後才可能

。而完善的整合尚須借一紡縷式的作用方式，不斷的在實踐上協調、修正。我暫稱它為紡縷式的整合。

紡縷式整合的紡縷有如下幾種：

- ①以巨視社會學的資料為基礎（Macrosociological Data）。
- ②以未來為探討的焦點。能有預測未來的能力。
- ③強調科際之間的合作。

以巨視社會學的資料為基礎

社會指標與政策分析所面對的問題、所涵蓋的範圍就如同巨視社會學所牽涉到的一樣廣泛、複雜。Etzioni 等認為廣體、巨視的社會觀是非常重要的〔註七〕。也唯有如此的資料，才能幫助吾人了解社會變遷的趨勢。這些性質的資料，比如普查、勞動市場統計、以及一般描述社會狀況的資料等等。

政策分析家 Dror 在他的政策科學的發展：概念和應用（一九七一）一書中也強調這一點。他舉了住屋政策和衛生保健政策來說明這之間的關係。

房屋是我們抗狂風、防暴雨的處所。但是住屋政策的重要性並不止於此。住屋會影響到社區發展、幫助社區意識的凝結、影響人們日常生活的型態，也是人們日常生活的最大宗支出。用來幫助制定住屋政策的巨視、廣體資料就包括房屋最低成本、維護成本、社會每人平均坪數、家庭組成等等。這些資料能讓我們了解某些現象，並用以幫助制定住屋政策的目標和規制，以減輕住的問題。當然一個完善的住屋計劃還要考慮得更多因素，不過舉一反三，餘可類推。

衛生政策同樣是包羅廣泛，複雜難理的社會問題。需要運用巨視、廣體的資料更見真切。資料除了每十萬人中醫生、護士的比率外、他如人口密度、疾病案例和發生率、可資利用的醫療服務等等，也是非常重要的資料。

政策分析家必須盡力的整合這些巨視、廣體的資料，以求現況的了解並將所知貢獻給決策單位，協助制定完善的政策。同時社會指標分析家必須彈力於各種資料

的搜集、澄清社會問題、分析政策、評估政策的效益，使政策能發揮最大的效用，福國利民。

未來主義或先見、預測的取向

社會指標的功能應在教育吾人對未來的演變能充分的瞭解與掌握。就如以社會中年青人、老年人所佔的比例來預測未來社會將會發生的現象，就是個很好的例子。這些國家如歐洲、美國、日本等，老年人越來越多的現象就使得他的政策發生了很大的轉變。而這種老年福利比重的加重，不是著眼於眼前的問題，而是決策者將眼光放遠到一九九〇或二〇一〇年代的情況呢！

也就是說社會指標與社會政策分析的整合不以當前問題、解決當前難關為已足。未來可能佔著更重要的分量。在一些未來學的著作上，如Tofler的未來的衝擊等都提出了回顧過去瞻望未來社會的模型。雖然這領域還是在發展中，不過其提出來的預兆却甚值我們注意。他們認為人類社會的本質還是藝術的，科學祇是人類的一項理想。無論如何，一些吾人信以為真，不自覺而接受的信念，經此一反省，實足發人深省。但重要歸重要，我不打算再費篇幅討論下去。有興者，或可往未來學，社會政策、社會指標三者的整合上走下去。也許時移勢異，台北的第二屆社會指標年會，恐怕會以此為主題也說不定呢！

未來學給我們的啟示就是指出社會指標與社會政策的整合應以未來為著眼點，是整合紡綫的作用之一。

換言之，短期性的政策、指標已不足應付變遷急劇的現代社會。任何的社會政策都要有前瞻性，都要有未來性。可以說對於工技的發展、現代化的趨勢和社會階級、結構的分化等等，已是社會指標和政策分析所不可少的部分了。

科際之間的合作

科際合作的基礎在於彙集不同學科專才，共同致力於一個或相關聯的問題的探

討。這也是整合紡錘之一。

事實上社會問題的多面性早就有科際合作的必要性。美國Tahoe湖地區計劃局就提供了一個很好的例子。有份文獻摘錄如下：

在Tahoe湖區，由於社會與環境上的交互作用，使得解決問題的方式非以科際合作的方式不為功。在我們的工作範圍內有：高山區植物再生計劃、一般娛樂設備和收容所、改良湖水的品質、政治系統的溝通網絡和社區經濟結構的改善〔註八〕。

諸如此類的問題已超出單一學科應付能力之外。因此，合作，是應付這類問題的唯一武器。

除此而外，至少有二個理由要求社會指標與政策分析要通力合作。第一，兩個領域不祇關聯性高，而且都尚未成為獨立的學科。因此，固然社會學對社會指標的建立有甚大貢獻，但是經濟學家、統計學家、人類學家也都扮演相當重要的角色。而政策分析，從一開頭就視科際合作為其重要環節，無庸贅述了。第二，社會科學以其經驗，越來越相信祇有透過相關學科之間的合作，各自的研究才有可能突破。在自然科學上，比如生物化學、微生物學、核子天文學的開展就是最好的說明了。

結 論

我在此處的努力，是企圖指出一些社會指標與政策分析在運作上或實踐上整合的可能途徑。肯定某些概念、觀點是有利於工作的推行的。但無疑的，此兩領域的理論建構還須進一步的發展，同時也須經由理論的應用、實踐來加強理論的可行性。

巨視社會學的資料、未來學的觀點、科際之間的合作是整合此二領域的關鍵，具有紡錘的作用。當然，其他形式的整合並非不存在。不過我所指出的就是此二領域是互為補足，相互提攜的。

如此的討論不免掛一漏萬，許多的問題還是存在著。這裏再補充說明此二領域

更進一步的整合細節。假如能將社會指標與政策分析連成一貫的作業方式，將可改進政策、決策的速度和效率。但政策分析家如何能夠吸取社會指標、利用社會指標以幫助決策呢？雙方面都要有如下的預備才行：

①雙方要交換的計劃，互相參考的設計與本身的原初理想出入如何？

②計劃施行後，對某些團體的影響如何？對需要幫助的團體助益又有多大？

也就是說方向若往此方向推移，對於社會指標與社會政策分析將更有助益。

另外，當今的發展中的國家，力求經濟快速的成長中，長短期社會政策的施行，對個人、社會價值、理想的影響如何，也是可資探討的方向。台灣就是一個很好的例子。當今全般了解社會政策在發展中國家的影響情形，猶很缺乏系統研究。例如居民從社會政策得到多少的福利？社會政策的有無，對居民福利的影響又有多大？社會政策對改變居民現代化的生活觀又有何影響？諸如此類都甚值研究探討，其對社會的貢獻將是不言而喻，無與量比的。

註 釋

1. Philip Hauser, "Social Accounting," in Lazarsfeld, Paul, *et al.* *The Uses of Sociology*, New York: Basic Books, Inc., 1967, p. 869.
2. Anderson, J. G., "Causal Models and Social Indicators: Toward the Development of Social Systems Models," *American Sociological Review*, Vol. 38, June, 1973, pps. 285-301.
3. Don Dillman, K. Tremblay, Jr., "The Quality of Life in Rural American," *Annals*, AAPSS, Vol. 429, 1977, pps. 115-129.
4. W. J. Heffernan, *Introduction to Social Welfare Policy: Power, Scarcity and Common Human Needs*, Itasca, Ill.: Peacock Publishers, Inc., 1979, p. 22.
5. Harry Specht and Douglas Grant, "Social Policy Formulation."
6. Philip Hauser, "Political Implications of Social Indicators," a paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, Ill., September, 1971.
7. James S. Coleman, Amitai Etzioni, John Porter, *Macrosociology: Research and Theory*, Boston: Allyn and Bacon, Inc., 1970, pps. 107-145.

8. James McEvoy III, "Multi and Interdisciplinary Research Problems of Initiation, Control, Integration and Reward," *Policy Sciences*, Vol. 3, 1972, pps. 201-208.