

社会指标运动源起、评价及启示^{*}

彭宗超 李贺楼

摘要 社会指标在二战后在许多国家被广泛重视和运用,为此一度引发了一场发端于美国并迅即扩散至其他国家的社会指标运动。虽然该运动兴盛时间不长,上个世纪七十年代后便已风光不再,但社会指标的构建及其相关研究至今仍在进行。国内学者同样对此做出了大量努力。对历史上这一知识运动的回顾和总结可为国内这方面的研究提供一些重要的借鉴和启示。

关键词 社会指标;社会指标运动;启示

中图分类号 D696.61 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2013)06-0063-08

作者简介 彭宗超,清华大学公共管理学院教授、副院长、博导 北京 100084;李贺楼,清华大学公共管理学院公共政策研究所博士生 北京 100084

“社会指标运动”是20世纪50年代发端于美国的一场关于社会指标及其构建研究的知识运动。这一“运动”于20世纪70年代后期开始走向“衰落”,其间积累了大量的关于社会指标及其构建的经验和教训。在20世纪80年代初我国社会科学研究领域开始关注社会指标及其构建研究后,这个领域最初的一批学者就曾介绍了此次“运动”^①。但由于一方面彼时国内学者对西方社会指标研究主要是抱着学习和借鉴态度,相关文献重在对社会指标运动及其对国内研究和实践的借鉴意义的介绍;另一方面,在国内学者最初关注到西方社会指标运动之时,西方对该运动的批评和反思才开始不久,这可能的两方面原因造成了国内文献中对社会指标运动的缺陷与不足的反思不够。而在上个世纪九十年代初期之后,国内学界并未对社会指标运动给予太多的关注,因而,虽然国内从彼时至今各种社会指标研究一直方兴未艾,但对于西方先行研究的批判与反思却不够。

既有少数的这类文献在系统性和全面性上也略有不足^②。本文基于对西方学者关于社会指标运动及其缺陷与不足的反思的相关文献的梳理,在对社会指标运动做一简要回顾之后,对社会指标的功能及其“衰落”相关的讨论做一总结,以为国内社会指标研究提供可能的借鉴。

一、社会指标运动的发生背景

社会指标运动的出现与战后西方各国在经济和社会恢复、重建过程中对国家计划的广泛应用有关。为应对战后经济混乱和物资匮乏的危机,缓和阶级矛盾、应对各类社会危机,西方各国在战后继续了战前开始的干预主义政策。许多国家在经济恢复、重建的过程中都充分运用了国家计划,这些计划主要集中在经济领域。到了20世纪60年代初,一些国家开始认识到经济发展并不能解决所有社会问题,于是产生了对更具综合性、全面性的社会发展计划的需求。社会发展计划的实施

^{*} 本文是教育部哲学社会科学重大攻关项目“社会稳定风险评估与社会矛盾预防研究”(11JZD029)的阶段性成果。感谢清华大学公共管理学院中国应急管理研究基地博士生邵东珂对本文的修改意见。文责由作者承担。

需要各项决策依据,从而产生了发展社会指标(social indicators)的需求。正是在此背景下,社会指标运动(social indicators movement)最先在美国出现,并迅即扩展至其他资本主义国家^[10]。

在美国,对社会指标最早产生兴趣的是20世纪50年代末一批认识到衡量社会福利状况必要性和彼时经济领域指标局限性的学者^③以及从事政府项目管理的官员^④。他们的目的是构建一套综合的、整合的指标体系以评估和研究本国社会状况及彼时正在发生的社会变迁。在肯定之前计量经济学中相关指标对于构建社会指标体系所具有的借鉴意义的同时,这些学者也认识到了这些指标中存在的仅对社会的经济方面予以关注的问题,指出社会指标不应仅关注社会的经济方面,还应关注其它的非经济方面^⑤。到了20世纪60年代中期,一方面,基于对全面评估社会的重要性以及彼时仅对经济指标进行评估而在非经济指标构建相关的理论和方法的缺陷与不足的进一步加深的认识^[14];另一方面,也是受到这一时期美国国民经济核算体系(System of National Accounts)的建立的激励,一批美国学者提出了将福利和分配分析引入政治议程来构建社会核算体系(system of social accounts)的设想。这一设想在20世纪60年代以及70年代初被作为对当时美国社会所面临的一些社会问题(如分配问题、环境问题等)的理论上的解决工具被引入政治议程。这项工作同样对构建社会指标产生了需求^[15]。所谓“社会指标运动”正是对这一时期美国发展社会指标的理论 and 实践活动的一种概括。

二、社会指标的功能及其存在的问题

早期一些学者主要强调社会指标的测度功能^{[16][17][18][19]}。在这些学者看来,社会指标仅仅是一种测度工具,其主要功能就在于对社会现状及其变迁做出测度。其中颇具代表性的观点来自于以色列学者戈特曼(Guttman),其将社会指标的构建视作一项类似于“绘制地图”(mapping)的工作:社会指标就是一幅表明了各种社会问题(social problems)的地图,藉此一眼就可以看出各种社会问题的状况及其变化趋势,政府部门由此

便可以获得各项解决问题的决策所需的数据^[18]。这实际上对应了社会指标运动得以产生的最初现实,即社会的发展及对之进行干预需要一套测度工具,但至于这套测度工具如何用于干预社会运行及其发展,会产生哪些效果,这些学者并没有深究,他们主要还只是提出了一套关于社会指标的初步的设想。

后期的一些学者则在社会指标对社会现实所具有的测度功能基础上,进一步强调了其对社会科学知识的生产、社会的运行与管理等所能发挥的控制和指导作用。如斯普林格(Springer)认为,社会指标植根于一种“管理理性的社会科学”,本质上属于一种理性控制的新工具主义,其五个相互关联的功能——评估社会现状、评估社会绩效、预测未来、提出控制机制建议、提供社会信息和知识——实际上就是管理理性的终极运用。它表明人类可以在不久的将来发展出对社会秩序的宏观评估、预测未来以及将社会过程置于可控状态的理论与方法^[20]。伽伦若(Galnoor)从社会指标与社会计划之间的关系角度对社会指标做了界定:社会计划被视作为政府干预社会生活提供指导的组织化框架。社会指标能够为制定政策、准备社会计划以及评估政府活动影响提供信息基础。社会计划和社会指标都只是实现可欲的(desirable)结果的社会行动中的一环^[10]。史特斯(Staats)也认为,社会指标(运动)关注社会统计和社会理论的发展及其在公共管理和决策制定中的运用,对美国联邦政府体系的运转关系重大^[14]。

科布(Cobb)和里克斯福德(Rixford)指出社会指标应“从描述到分析:让指标更具结果导向”^[9]。实际上,上面介绍到的不同历史时期的不同学者对社会指标内涵的理解也就反映了对社会指标功能的认识“从描述到分析”的转向。虽然不同学者在对社会指标及社会指标运动的理解上关注点不同,但各方还是在社会指标运动自出现起便强调的对非经济的社会信息收集与分析的重视这一主张上达成了共识。并且,虽然并未为早期学者所关注,但后来学者还是看到了社会指标所具有的促进知识发展以及较之描述和测度功能更具深远意义的指导改造现实的功能。

我国早期从事社会指标研究的学者秦麟征指出,虽然对社会指标没有公认的最佳解释,但据诸多学者的观点可以对社会指标的基本特征做五个方面的总结:(1)从性质上说,社会指标是从客观和主观两方面对社会各种基本状况的性质和数量所作的综合反映,有助于人类了解社会的发展和社会生活质量的变化,是对一个国家进行国情评估的重要依据和尺度;(2)从形式上说,社会指标是以数量的形式表现的社会统计数据;(3)从结构上说,社会指标由经济指标和非经济指标构成;(4)从时间上说,有关社会过去和现状的指标组成了连续的时间序列,根据这种序列,可以外推出预测社会未来发展状况的指标;(5)从功能上说,社会指标可以通过反映社会规划、计划、管理和决策所需了解的各种情况的变化,为国家制定社会发展和社会福利政策、改进社会管理服务⁽³⁾。

综上所述可以认为,社会指标就是用以对社会(包括经济和非经济方面)运行状态及其发展趋势或公共政策项目的运行绩效及其改进进行测度并据此提供用以监控(monitoring)社会运行、预测社会变迁或指导政策项目改进所需的社会统计数据的工具。对社会指标内涵的这一界定也就指出了其作用,即监控社会运行或政策项目实施效果,预测社会变迁或指导政策项目改进,为诸如社会报告、社会核算等提供基础信息。社会指标运动期望实现对社会运行及其变迁、政策项目及其改进的一种理性控制。

在构建社会指标的研究随着社会指标运动的发展而不断推进的同时,社会指标自身的诸多缺陷也为学者们所指出,主要包括以下几个方面:

第一,社会指标构建的非系统性

社会指标不仅要能有效地描述还要能有效地分析社会运行状态或政策项目的实际绩效,唯此才能发挥其前瞻性功能。因而社会指标并不是一堆随意选取的指标的简单堆砌,其次级指标体系的构建、具体指标的遴选均应有其相应的理论依据。正如有学者指出的,发展社会指标首要解决的问题是理论构建⁽²¹⁾。此外,有学者指出,社会系统理论被认为能为社会核算和报告提供一个有用的分析框架,因为其提供了能对一份社会报告

中应包含的广泛数据进行合理排序归纳的一个综合性的概念模型。但问题是现有的许多此类研究中多数不过是对社会的粗糙的描述性陈述,只有很少的一些分析达到了包含各种数据在内的层次⁽²⁰⁾。换言之,该学者认为彼时一些社会指标相关的研究仅停留在对社会各方面状态的描述上,没有深入地分析社会系统内部的各种关系。而社会系统理论所关注的正是作为一个各子系统相互关联、作用而构成的具有局部之和大于整体之特征的社会大系统,而非各个部分机械组成的局部之和等于整体的社会集合。从而一些社会指标相关的研究虽然看似基于社会系统理论,实则仍是以一种随意的方式构建指标体系。这样的社会指标研究或基于此构建起来的社会指标在分析和预测能力上必然会存在缺陷。正如有学者指出的,现有的大量的社会指标方面的产品(如社会报告)通常主要是描述性的,在分析上特别是在趋势分析上存在不足⁽¹⁵⁾。

第二,数据方面的局限性

社会指标本质上只是一种测量工具,即便其能够有充分的理论依据,前文中介绍的其诸多作用的发挥还需要一个基本的前提,即能收集到相应的数据。正如有学者认为的,社会指标的发展决定于基础数据(收集)的加强⁽²²⁾。没有有效的数据支撑⁽⁶⁾,无论是何等精致的社会指标也都不过是摆设。此外,有学者指出,虽然社会指标通常被局限于定量方面,但并非所有的社会统计数据都可被视作社会指标数据。社会指标需要的是持续的、周期性的社会统计数据,换言之,即可用于相当长一段时间内的比较分析的时间序列数据,其有助于对长期趋势和剧烈波动幅度的预测⁽²³⁾。最后,有学者认为社会指标还应考虑对社会行为的文化和集团心理方面因素的测度,而之前的与社会指标及其构建相关的研究在对社会的物质方面⁽⁷⁾给予充分重视的同时忽视了社会的文化和心理方面⁽²¹⁾。

第三,对社会指标作用指向性存在争论。

由于社会指标具有对社会运行状态或政策项目绩效的测度功能,而社会运行状态或政策项目的绩效在很大程度上受政府行为的影响,因此,社

会指标在很大程度上可被认为是对政府行为效果的测度。因此,沃格尔(Vogel)认为,基于社会指标所提供的基础信息的社会报告具有民主功能,它能让政治去神秘化⁽²⁴⁾。这实际上是将社会指标视作民众控制政府行为的一种新的工具⁽⁸⁾。与此相反的是,伽伦若将社会指标视作政府治理社会的工具。他虽然指出了社会指标运动面临的诸多困境,但仍然认为不借助于社会指标政府不可能获知对社会现状的整体性把握^{(10) ⑨}。

国内学者许益军从社会指标之于公共政策作用的角度分析了社会指标的局限性⁽⁸⁾,其总结的社会指标的三方面的局限性——技术上的限制、政治上的限制以及效用上的限制——基本上契合于前文介绍的西方学者关于社会指标缺陷与不足的分析,同时,这三方面的局限性也被西方学者认为是导致社会指标运动最终“衰落”的主要原因。

三、社会指标运动的“衰落”:原因及争论

社会指标运动在西方的兴盛并未持续太长时间,到了20世纪70年代末,其颓势便已然凸显。总结起来,其衰落原因大致有三点。

第一,社会指标运动的发起者们期望过高

史密斯(Smith)认为,社会指标运动即便是在社会监控和社会变迁的分析——该分析被普遍认为是其主要的而且不是那么复杂的任务——中的表现都不尽如人意⁽¹¹⁾。导致这一局面的原因主要有三个方面:首先,指定需要加以监控的领域容易,但设计指标对之进行监控难。社会指标虽然强调对社会或政策项目做全面评估、分析,但实际上既无可能也无必要面面俱到,因而现实也是正确的做法是选择“相关”方面因素作为测量对象,并据此构建指标。但问题是“相关”的具体内涵是模糊不清的,对哪些属性最为“相关”通常不能形成一致意见。导致这一局面的一个主要原因是没有有效的理论支撑⁽¹⁰⁾。在没有理论指导的情况下,基本上不可能设计一套类似于经济指标的测量指标来进行社会核算。因此,哪怕是在同一问题领域的社会指标构建的研究和实施中,从不同理论视角出发可以得出对社会现象之间关系及其发展进行测量的多重认识。认识上的模糊不清又

鼓励五花八门的观点的出现,进一步加深了关于用于计划、项目发展及学术研究的社会统计(指标)的认识上的混乱。其次,经济核算可用货币作为测量手段,社会核算中尚没有合理的测量手段。最后,利用社会指标评估项目要求评估者能区分相关因素和不相关因素对项目产出的影响。但在当前不可能做到这一点。从而,理论和方法上的双重限制导致社会指标运动的“衰落”⁽²³⁾。

第二,价值观和意识形态限制

有学者将社会指标的作用机制总结如下六个环节:首先,社会中存在关于可欲的(desirable)民众福利状态的价值观和意识形态;其次,基于这些价值观和意识形态,通过发展、构建并运用相应的社会理论对当前社会现象及其中的因果联系作出阐释;其三,这些阐释能够转化为可操作性的目标和特定的社会政策;其四,由此为社会指标的收集和排序提供指导;第五,社会指标反过来又可用于界定目标、制定政策以及准备社会计划;最后,这些通过公共权威加以实施并据其在改进(和维持)社会状态方面的成效来加以评估⁽¹⁰⁾。

从以上可以很明显地看出,社会指标在其作用机制的以上六个环节中的第一个环节就面临巨大挑战:人们在判定什么样的民众福利状态(或其他社会状态、政策项目绩效)是“可欲的”这一问题上经常会存在分歧。此外,社会指标的构建是一个政治讨论过程,各种组织和制度安排因素在其中发挥着重要作用。因此不难发现一些官员只是将社会指标作为服务其政治演讲的点缀或辅助工具⁽²⁵⁾。换言之在社会指标的实际运用过程中,各种政治利益、价值观和意识形态等方面因素比实际的社会信息数据可能会得到更多地考量。是政治争论而不是社会理论(及由此发展出来的社会指标)在解决不同价值观和意识形态之间的纷争⁽¹⁰⁾。

第三,社会支持度的下降

斯普林格(Springer)认为,社会指标运动的兴起其实反映了当时美国相当一部分社会科学学者对社会实务的热心。而他们的服务对象通常限于总统、内阁成员、政党领袖等而非游说者、社会运动参与者和普通无组织大众等⁽²⁰⁾。这也使得在

发展社会指标及与此相关的社会报告、社会核算等方面的努力并没有获取广泛的社会支持,而主要是由一些学界和政界人士推动。这就使得这个研究议题没有在政治和社会生活领域建立起其存在和发挥作用的充分的合法性基础。如果有影响力的政治人物对此感兴趣,其就可能获取其发展所需的各种资源^⑪;而一旦得不到政治重视和支持,可能其发展就会面临困境^⑫。卡普兰(Caplan)和巴顿(Barton)发现,《社会指标 1973》出台后,多数联邦政府官员并不知道其存在;即便是知道社会指标存在的官员,对其的使用率也非常低。他们指出,社会指标的重要性并未获得这些机构官员的认同和接受⁽²⁶⁾^⑬。另一项美国实证研究结果同样显示,研究中所选取的 15 个案例城市中,关于(通过构建并使用社会指标)改善数据工作会提升政策制定的假设并没有获得有效支持⁽²⁷⁾。其原因涉及了上文介绍到的全部的三个方面^⑭。因此,可以说,社会指标运动本身应是一个“系统工程”,正如有学者认为的,社会指标设计要兼顾测量设计和围绕指标的使用、产出及对其本身的审查和评估的制度设计两个方面⁽²⁴⁾。上述三方面因素的存在也使得这两个方面的工作目标都难以有效实现。

四、讨论、总结及启示

虽然普遍认为社会指标运动在 20 世纪 70 年代后期便开始走向“衰落”,但也有一些学者在承认社会指标运动面临的困境的同时,并不认为社会指标运动已经“消亡”,而是指出了其进一步发展的思路。在这些学者看来,发展社会指标的一个明智的选择是重新定位社会指标运动的目标,调整对社会指标运动的期望,发展社会结构和社会运行过程中的相关定量和定性数据⁽²⁷⁾。

实际上,即便要说社会指标运动已经衰落甚至“消亡”,可能主要是要说明西方(其中主要是美国)学界对其的关注早已远不如上世纪 70 年代该运动盛嚣尘上之时。在实践中,社会指标的构建及实施非但没有消亡,反倒成为了政府部门的例行任务⁽²⁸⁾。在此意义上,或如前文所述,上世纪 50 年代末、60 年代初发端于美国的社会指

标运动只是社会科学研究领域对彼时美国乃至整个西方世界所面临的社会发展任务的反应。正是因为战后美国和西方在经济复苏之后面临着社会发展、进步的重大压力,才使得政府和社会对社会科学界提出了发展社会指标研究的任务,同时也提供了这类研究得以产生和发展的条件。到了上世纪 80 年代之后,随着这类研究成果的大量涌现,政府和社会对社会指标的需求能得以有效满足,因而学界对之的关注度必然会有所降低。再加上随着研究的深入,社会指标本身存在的理论和技术上的缺陷和不足也被学界认识到,这也可能部分打消了学者们对之的热情。或正是为此,才出现了所谓的社会指标运动的“衰落”。而在其他国家或地区,由于其较之美国和西方在经济和社会发展阶段上的相对滞后,在上世纪 80 年代之后,也即社会指标运动在美国已经“衰落”之后,却还是出现了类似于美国和西方情形的“社会指标运动”。其中,中国学界和政府、社会对各类社会指标的持续关注便是一例。这类情形同样出现于其他国家,如南非,在其于上个世纪九十年代民主化开始之后,也开始注重各项社会指标的构建及实施,并在此基础上推出了“生活质量报告”(report on quality of life)等社会发展报告,而南非的这些社会发展举措也被认为是借鉴了发达国家的经验⁽²⁹⁾。此外,近二十年来,诸如联合国、经合组织、世界银行、世界卫生组织等国际组织也针对各国社会发展、环境、妇女及人类生存与健康状况等社会发展议题推出了大量的社会指标^⑮。这些国际组织推出的社会指标在实施过程中同样可能存在前述学者观察到问题,如世界卫生组织推出的孕妇保健指标在一些欠发达国家由于所要求的数据可获得性难以保障而难以有效实施⁽³¹⁾。在此之前,沃德尔(Waddell)⁽³²⁾基于对在加拿大实施的世界卫生组织的健康城市项目(healthy cities project)的实施经验的分析,总结了世界卫生组织实现在此类项目中的社会指标实施的有效性的九个条件,包括:(1)注重理解、共识以及承诺的达成;(2)指标(设计)必须基于对目标人群的实际(的了解);(3)(认识到)社会指标是一种历史性现象(historical artifacts);(4)(发

展)社会指标的必要性源于项目(实施)的需要;(5)(认识到“过程即产出”(process is product),换言之,指标构建和实施过程即有助于相应社会问题的发现和解决;(6)应充分利用新技术;(7)社会指标是顾客取向(client-driven)的,这点与第二点有相似之处,即社会指标的构建应考虑其目标地区及其人群的实际;(8)为指标实施免受政治干扰提供制度化的保障;(9)通过指标所能提供的是一个总量的统计数据,其并不一定与每个个体的判断一致。沃德尔的分析表明,对于世界卫生组织而言,其推出和实施的社会指标成功、有效与否可能并无定论,关键还要看其能否规避一些技术和政治方面的问题,并对社会指标的功能及效用有合理的、全面的认识。

基于以上分析,本文认为,西方学者所谓的社会指标运动在上世纪80年代的“衰落”只是对西方(主要是美国)社会科学领域对该研究领域的关注度的下降的描述,而并非意味着社会指标的构建及实施、应用在美国的衰落。即便在各个国家、地区和世界组织实施社会指标的过程中出现过一些问题,也并非意味着社会指标作为一项认识和实践工具的失效,只能说需要通过不断的经验总结与教训反思来加深对构建和实施社会指标的认识。此外,由于经济社会发展阶段的差异,其他国家和地区对社会指标的研究和应用的关注可能在相当长一段时间内都会持续兴起和加强。对于这些国家和地区而言,对西方先行者经验的借鉴和教训的反思与吸取都极为重要,在当下中国亦是如此。

从上世纪80年代我国社会科学领域的学者们开始关注社会指标及其构建相关研究,迄今为止已产出了大量的研究成果,为实践领域中的各项社会管理和社会建设工作提供了有效的理论支持和技术帮助。2003年以人为本的科学发展观提出,此后,党和政府逐步重视、加强以民生为重点的社会建设。2012年十八大报告为全面建成小康社会的目标而进一步提出的六项社会建设目标。这为国内社会科学领域关于各类社会指标及其构建的研究提供了机遇。现实的需要是推动理论研究进步的重要动力,这一领域的研究势必会

得到进一步的发展。

前文介绍到的西方(主要是美国)社会指标运动的一些经验和教训或许能给国内的研究提供一些启示和借鉴:

第一,任何社会指标的构建都应以相应的理论的建构和发展为前提条件。国内很多社会指标及其构建相关研究并未在进行有效的理论建构和发展的基础上进行,而没有有效理论支撑的指标极有可能就是对具体测度的堆砌,其效度和信度都难以得到保证。

第二,社会指标的实施要以有效的数据收集为前提条件。因此在发展社会指标的同时,也应该加强各类统计、调查工作。对于一些所需投入较大的社会调查、统计项目,政府应给与应有的支持,并充分发挥科研机构和民间调查机构的功能。

第三,发展社会指标的目的在于为加强社会建设、增进社会福利提供有效的理论支持和方法帮助,其关系到民众的福祉,因而在研究工作中研究者应该考虑从民众中间获取相应信息。如前述学者的观点,社会指标的构建和实施过程本身就有助于相应的社会问题的解决,而之所以能如是,也有赖于这个过程中所能发动起来的目标人群的参与。民众的参与及通过这个过程从民众中获取指标构建和实施所需的信息,并与民众就相应社会指标及其实施达成理解、共识与承诺,不仅能够保证发展出来的理论的有效性,还能增强据此建立的社会指标的可操作性。

第四,在现实中社会指标主要是通过各种政府机构及其官员来加以实施。研究者若希望自己的成果能运用于实践,还必须与相应的机构与官员进行有效的沟通,这也是这类具有应用性特征的社会科学研究的属性所决定的。

最后,社会指标代表着对理性的推崇和运用,且属于一种历史现象。但现实中面对纷繁复杂且不断变化、发展的社会现实,包括研究者在内的任何人的认识能力和分析能力都是有限的、不足的,因而,对于自己提出的社会指标的有效性,研究者应始终保持一份清醒的认识,并随着后续研究的发展不断予以修补、完善。而一旦特定社会指标被政府采纳并予以实施,因其对民众生活具有直

接或间接的引导甚至具有不同程度的强制规范作用,会产生相应的社会后果,从而具备类似于公共政策的功能。因而,政府应据具体情况适时对之有效性进行评估,并据评估结果决定相应的后续实施措施,如继续实施、予以改进或予以终止等。对于为一些非政府组织采用的社会指标而言,相关实施组织同样应适时对所实施的指标予以评估并据此决定后续实施措施。

注:

- ①相关文献可见〔1〕、〔2〕、〔3〕、〔4〕、〔5〕、〔6〕、〔7〕。
- ②以“社会指标运动”为关键词在 CNKI 上搜索到的 38 篇文献中,除去 4 篇报刊文献,多数都发表于上个世纪 90 年代及之前时期;这 34 篇研究文献中,多数都属于介绍社会指标运动对国内研究和实践所具有的借鉴意义,只有少数几篇文献〔7〕、〔8〕、〔9〕对社会指标运动的缺陷和不足做了介绍和反思(检索时间:2012 年 12 月)。
- ③相关综述可见〔11〕、〔12〕。
- ④如曾任美国健康、教育与福利部长(Secretary of Health, Education, and Welfare)的威尔伯·科恩(Wilbur J. Cohen)就曾认为“有意义的统计是理性决策的基石。……如果我们期望以理性的方法解决社会和经济问题的话,有两类数据——其一是关于现实社会中存在的问题及其变迁的数据;其二是关于各类解决方案的成本及其有效性的数据——需要被提供给官员和民众”,可见〔13〕。“社会指标”这一术语最早出自美国艺术与科学院为 NASA 承担的一项关于空间项目(space program)的社会后果的调查项目,可见〔12〕。
- ⑤如社会福利(social welfare)或生活质量(quality of life)等相关综述可见〔11〕。
- ⑥如收集不到相关数据或收集到的数据不准确等。
- ⑦如社会交往行为、社会制度条件以及物质条件等。
- ⑧从现实来看,社会指标若要发挥控制政府行为的潜在功能,至少要保证民众能够理解各项指标所测度的是什么、其结果意味着什么。这就要求社会指标在形式上不能过于专业化,而应具有平民化特征。
- ⑨也正是基于对社会指标作为政府治理工具这一作用的认识,伽伦若指出,借助于社会指标收集信息的目的应着眼于解决各种社会问题,也即社会指标应起到一种社会安全阀的作用,而不应被作为监控手段用于极权目的。
- ⑩谢尔顿(Sheldon)和弗里曼(Freeman)指出,尚没有即便是探索性的理论定义了社会系统的构成变量及其之间的关系,甚至很难说一些方面性理论或对社会某一方面做出解释的所谓中层理论提供相关理论解释具有哪怕是潜在的解释力,见〔23〕。
- ⑪在美国构建社会核算体系的思想出现不久后便能迅速得以实施及作为其最初成果之一的《社会指标 1973》的迅速出台在很大程度上可能是因为当时的约翰逊总统对此表现出了极大兴趣:见〔20〕。

- ⑫20 世纪 70 年代末,美国政府削减了对社会指标相关研究的资助经费,且在联邦政府实际工作中社会指标并未得到有效运用,这两方面对社会指标运动的发展都构成了直接的限制。另外,当时美国联邦政府推出的一系列社会指标,如《社会指标 1973》、《社会指标 1976》等——在实施中也因未得到白宫和高层官员的有效支持而实际上搁浅。具体请参见〔22〕、〔24〕。
- ⑬原因主要有:已有相同的或更好的常规数据;其涵盖的数据信息范围过窄;数据陈旧;与态度、价值观以及个人方面的社会福利状态等相关的主观数据的不足。
- ⑭可能主要有资源不足、观点分歧、技术问题、信息的可及性、领导上的不一致以及政治意愿的存在等。
- ⑮关于联合国、经合组织以及世界银行等国际组织针对各国社会发展议题推出的社会指标可见文献〔30〕的综述。关于世界卫生组织针对各国妇女及人类健康与发展等议题推出的社会指标可见其官方网站中统计数据栏目(data and statistics): <http://www.who.int/research/en/>或 <http://www.who.int/research/zh/index.html>(中文网页)。

参考文献:

- (1) 吴寒光《社会指标》,《统计与决策》1985 年第 1 期。
- (2) 张仙桥《社会指标简介》,《城市问题》1983 年第 3 期。
- (3) 秦麟征《关于美国的社会指标运动》,《国外社会科学》1983 年第 2 期。
- (4) 卢汉龙《论社会指标问题》,《学术季刊》1985 年第 4 期。
- (5) 兰德、杨体仁、杨立义《社会指标》,《现代外国哲学社会科学文摘》1985 年第 4 期。
- (6) 李冬民《社会指标与社会发展规划》,《未来与发展》1985 年第 5 期。
- (7) 李江涛《国外的社会指标运动》,《广州研究》1987 年第 2 期。
- (8) 许益军《社会指标在公共政策中的缘起及局限性分析》,《南京社会科学》2006 年第 3 期。
- (9) 【美】克利福德·科布、克雷格·里克斯福德《社会指标的历史教训》,宾建成译,《经济社会体制比较》2011 年第 5 期。
- (10) Galnoor, Itzhak, Social Indicators for Social Planning: The Case of Israel, *Social Indicators Research*, Vol. 1, No. 1 (May, 1974), pp. 27-57.
- (11) Smith, Tom W., Social Indicators: A Review Essay, *Journal of Social History*, (Summer, 1981), pp. 739-747.
- (12) Land, Kenneth C., Social Indicators, *Annual Review of Sociology*, Vol. 9 (1983), pp. 1-26.
- (13) Cohen, Wilbur J., Social Indicators: Statistics for Public Policy, *The American Statistician*, Vol. 22, No. 4 (Oct., 1968), pp. 14-16.
- (14) Staats, Elmer B., Social Indicators and Congressional Needs for Information, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 435, America in the Seventies: Some Social Indicators (Jan., 1978), pp. 277-285.
- (15) Vogel, Joachim, Social Indicators: A Swedish Perspective,

- Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 4 (Oct. - Dec. , 1989), pp. 439 - 444.
- (16) Biderman, Albert D., Information, intelligence, enlightened public policy: functions and organization of societal feedback, *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 2 (Summer, 1970), pp. 217 - 230.
- (17) Duncan, O. D., Toward social reporting: next steps, New York: Russell Sage Found, 1969.
- (18) Guttman, Louis, Social Problem Indicators, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 393, Social Information for Developing Countries, (Jan. , 1971), pp. 40 - 46.
- (19) Campbell, Angus & Converse, Philip E. eds., The Human Meaning of Social Change, New York: Russell Sage Found, 1970, pp. 547 - 549.
- (20) Springer, Michael, Social Indicators, Reports, and Accounts: Toward the Management of Society, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 388, Political Intelligence for America's Future (Mar. , 1970), pp. 1 - 13.
- (21) Firestone, Joseph M., The Development of Social Indicators from Content Analysis of Social Documents, *Policy Sciences*, Vol. 3, No. 2 (Jul. , 1972), pp. 249 - 263.
- (22) Ferriss, Abbott L., The Uses of Indicators, *Social Forces*, Vol. 66, No. 3 (Mar. , 1988), pp. 601 - 617.
- (23) Sheldon, Eleanor B. & Freeman, Howard E., Notes on Social Indicators: Promises and Potential, *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1 (Spring, 1970), pp. 97 - 111.
- (24) Vogel, Joachim, The Future Direction of Social Indicator Research, *Social Indicators Research*, 42: 2 (Feb. , 1997) pp. 103 - 116.
- (25) Innes, Judith E. Disappointments and Legacies of Social Indicators, *Journal of Public Policy*, Vol. 9, No. 4 (Oct. - Dec. , 1989), pp. 429 - 432.
- (26) Caplan, Nathan & Barton, Eugenia, The Potential of Social Indicators: Minimum Conditions for Impact at the National Level as Suggested by a Study of the Use of "Social Indicators" 73, *Social Indicators Research*, Vol. 5, No. 4 (Oct. , 1978), pp. 427 - 456.
- (27) Weitzman, Beth C., Silver, Diana, & Brazill, Caitlyn, Efforts to Improve Public Policy and Programs through Data Practice: Experiences in 15 Distressed Cities, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3 (May. - Jun. , 2006), pp. 386 - 399.
- (28) Zapf, Wolfgang, Social Indicators Newsletter, Social Science Research Council, No. 10 (Nov. , 1976).
- (29) Møller, Valerie, South Africa's Emergent "Social Indicators Movement", *Social Indicators Research*, 41 (Mar. , 1997) pp. 1 - 14.
- (30) 叶世芳 《国际组织对社会统计指标的研究和发展》,《中国统计》2003年第8期。
- (31) Gottlieb, Philip & Lindmark, Gunilla, WHO Indicators for Evaluation of Maternal Health Care Services, Applicability in Least Developed Countries: A Case Study from Eritrea, *African Journal of Reproductive Health*, Vol. 6, No. 2 (Aug. , 2002), pp. 13 - 22.
- (32) Waddell, Steve, Lessons from the Healthy Cities Movement for Social Indicator Development, *Social Indicators Research*, Vol. 34, No. 2 (Feb. , 1995), pp. 213 - 235.

(责任编辑: 宁 岩)

Social Indicator Movement: Background , Evaluation and its Implications

Peng Zongchao & Li Helou

Abstract: Attentions had been heavily paid to social indicators building in many countries in the post of the Second World War. As the developments of social indicators, which originated from post-war USA, a "social indicator movement" had arisen. Although it had not lasted for a very long time, with its influence disappeared in the late 1970s, however, the similar efforts had been continuing, which including our Chinese scholar's efforts. The authors believe that the summary and review of the "social indicator movement" and the scholar's comments on it will offer important reference and enlightenment for our ongoing efforts.

Key words: social indicator; social indicator movement; findings