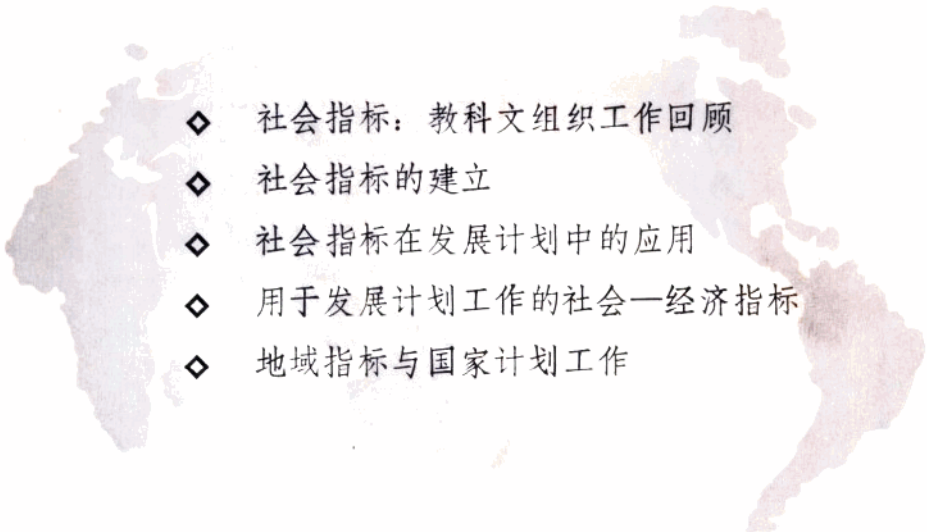


社会经济指标译丛

- 
- ◆ 社会指标：教科文组织工作回顾
 - ◆ 社会指标的建立
 - ◆ 社会指标在发展规划中的应用
 - ◆ 用于发展规划工作的社会—经济指标
 - ◆ 地域指标与国家计划工作



征 求 1 9 8 3 年 订 户

《数量技术经济研究》(月刊)	全年订费 6 元
《数量技术经济译丛》(双月刊)	全年订费 5 元

邮 汇	北京市北海公园宝积楼技术经济研究所 李晓光收
信 汇	北京市人民银行南礼士路分理处 帐号 93401

收款后立即将发票寄回，邮费不另加，请写明收件人姓名、地址以便准确投递

宗旨：了解今天 认识明天 展望后天
方针：普及为主 兼顾提高 面向全国
《预测》杂志创刊并征订
《预测》杂志为季刊，今年出两期、明年出四期、每期十万字左右。单期订阅，每期定价八角。六期一次订阅，优惠价四元。如需挂号，每期加一角二分。
征订办法：邮汇请寄北京前门外廊房头条20号北京包装技术协会（预测咨询组）收；信汇请汇北京人民银行西河沿分理处 帐号8902—715 霍俊、蔡福元编著的《实用预测字》将在《预测》杂志中连载。

《预 测》杂 志

社会经济译丛

第 1 辑

编辑：《社会经济译丛》编辑部

发行：本刊发行组

出版：中国社会科学院数量技术经济研究所

地址：北京市建国门内5号

印刷：中国建筑第一工程局印刷厂

出版日期：1982年10月5日

社会经济译丛第一辑目录

社会指标：教科文组织工作的回顾.....	(1)
联合国教科文组织社会科学及应用部门社会经济分析处	
概论.....	(10)
〔英〕 N·巴士德	唐 剑译
社会指标的建立.....	(23)
〔印度〕 R·姆克赫吉	唐 剑译
社会指标在发展规划中的应用.....	(41)
〔美〕 叶华国	唐 剑译
用于发展规划工作的社会—经济指标.....	(56)
〔印度〕 M·V·S·劳	唐 剑译
地域指标与国家计划工作.....	(75)
〔新西兰〕 R·G·康特	唐 剑译
赞比亚的四项分配指标.....	(90)
〔英〕 C·埃列奥特	田 战译、唐 剑校

本辑责任编辑：崔莉娜

封面设计：徐海林

编 译 者 的 话

关于如何制订和运用社会—经济指标，近年来，在国际上的社会科学界论著颇多。为了提供给有关同志参考和研讨，本刊从第一辑起，将陆续选登介绍。本辑系自联合国教科文组织编印的《社会—经济指标在发展规划中的应用》一书中选译的六篇文章，尚有三篇留以后发表。由于我们对原文的背景知识缺乏，对原文的语言也理解不够，在编译方面，可能存在不少错误，希读者指教。

社会指标:教科文组织工作的回顾

联合国教科文组织社会科学及应用部门社会经济分析处

I. 序 言

社会指标这一现代概念至少从1966年雷蒙·布埃尔编辑出版了一卷《社会指标》以后就已存在了。政府决策者对所得到的社会情报的数量和质量日益增长的不满加强了这种“社会指标运动”。首先,这是对被看成过分强调社会福利指标之类的经济状况的衡量尺度的一种反应。几年之内,社会指标这一术语便逐渐代表了规定社会经济福利指标的各式各样的尝试,从教育和学术、住房、卫生等十分具体的计量到满足基本需要和生活质量的广泛计量。社会指标是和有关社会规划和综合发展规划的思想并肩发展起来的。目前,社会指标运动所引起的研究热情已由于各方面的努力而扩散到整个社会科学之中。有些指标系与特定的社会衡量尺度本身有关,有些则与综合计量的分析体系或系统有关,还有一些则与直接针对政策的衡量尺度有关。然而,它们全都是为了改进社会的计量方法,以此对知识作出贡献,也以此对政府的决策提供方便。

尽管已经出版的有关社会指标概念的著作种类繁多,但对社会指标的认识仍然在最普遍的水平上存在着实质上一致的看法。简言之,对于这样一个前提几乎没有什么分歧:称为社会指标的思维结构都是以观察为基础的,通常都是定量的,对评价当代社会的社会经济生活状况的现状和测量其变化是必不可少的。事实上,正是由于对经济增长(国民总收入)、充分就业(失业率)、物价稳定性(消费价格指数)的标准数总指数反映美国社会生活状况的全貌的能力的不满意,才导致了鲍埃尔和他所从事的美国科学院的项目中的合作者认为需要建立一套包罗更广的社会经济指标。

第一个发展十年末期的失望之感一直延续到第二个发展十年,这是和世界上的不平等现象有增无减直接相关的。经济增长未能缩小各国之间和各国内部的各集团之间的鸿沟,不满之情,十分明显,发展中国家尤其是这样。二次大战以后全世界范围的生活水平都有了令人难以想象提高,但仍未能满足发达国家和发展中国家人民的期望。因此,各国的决策者都感到沉重的压力,要对发展的真实含意重新审议,它并非仅以物质利益为限。很多国家都正在这样做,计划人员都想进行这种重新审议,越来越多的计划人员都逐渐认识到,社会方面和经济方面这两者都必须受到考虑。随着这种认识的提高,越来越需要有一套更加全面的指标,它要包括发展的各个方面,以帮助分析当前形势和制订与估价发展战略。

近年来,通过建立社会指标共同项目表满足了这一要求,这些指标仍在发展之中,从事这项工作的是很多社会里的研究所和政府统计机构,它们可以用来测量社会经济条件的种种变化:婚姻、家庭和人口;卫生保健和卫生状况;入学和学习;就业和工作生活的质量;时间分配和休息;物资消耗和服务;物资环境和住房;公共秩序、人身安全和法治;社会参与;以及社会机会、社会流动和社会地位分化。很多国际组织在过去几

年间对制订社会指标作出了巨大的贡献。在这方面应当特别提到联合国统计局、联合国社会发展研究所、经济合作与发展组织、联合国大学和联合国教育、科学及文化组织、

I. 指标的用途

指标可以为繁多的目的而制订和利用。许多指标可供计划人员、管理人员和研究人員以极其相似的方式用于极其相似的目的。但也不是什么时候都是这样。比如，计划人员在某些特殊情况下可能需要不同于管理人员或研究人员的特殊种类的指标。由于存在着使用指标的这些不同目的，必须予以清楚的说明并给予充分的认识。

当我们把“计划”一词用于任何现象时，我们想到的是要给这一现象的构成、功能和发展过程作出更动，所谓更动，就是说，这一现象的某一或某些特性为另外一些特性所取代，而那另外一些特性是经过清楚的设想、计数、并安排程序的。因此，任一现象的计划也就是一个人为的变化过程，该过程依次包括下述阶段：（1）陈述目标；（2）规定有关目标的目的并依次确定各项具体目标，以期最终达到目的；（3）制订适当的方法以达到各项具体目标并最终达到目的；（4）实施多种方法；（5）评价各种方法实施的效果和方法本身的效果；并从而（6）成功地完成计划过程或审查其目标、目的各项具体目标和方法，以便采用更好的过程法。在这一过程中，社会指标的作用就是指明目的或各项具体目标是否正在实现。各项具体目标或目的——对照原来为此制订的一整套指标——一旦实现，这套指标即丧失其作用，因为指标所要表明的并不只是它们的构成属性。

因此，社会经济指标在计划工作和政策制订中有很多用处。指标的一个用途就是以更为确定和明晰的方式陈述政策和制订政策。规划中的一个主要问题（也是很多规划中表现出来的一个问题）就是缺乏规定性。政策及其目标的叙述常常都是非常一般化和含混不清，以致不能清楚地和精确地表达一项计划所要达到的目标。

指标的第二个用途是用来观察各种体系中出现的变动。这也许是为指标所设想的最通常的目的。对于一个体系的各个方面出现的变动，以教育为例，就是招生比例、女生的人数和对国语的理解水平等，能够尽快测探出来，那是一件大好事。在发生变动之后，或者是将它们公之于众以表明这种制度的有利发展，或者采取补救措施以避免问题进一步恶化而变得难以弥补。这样这些变化就构成了一种预警信号或危险信号。

制订和使用指标的第三个目的是在研究工作中用来表示某一体系的特性。有两种广泛的研究过去在描述社会的次级体系的发展水平和性质中遇到了大量的问题。一种研究或者涉及对教育模式的跨国分析，或者涉及对社会的次级体系之间的广泛的相互关系的跨国分析，次级体系之一就是教育。在这些研究中，教育体系是由若干个变量中的任何一个来表示的。另一种类型的研究工作是为了测量个别国家的变化和发展模式。使用指标而不用一系列的变量的优越性在于可以表明广泛的模式和相互联系的变量。

为制订和使用指标提供动力的第四个目的是便于对体系作出有效的和可靠的分类。这种分类已经是一件经常可以见到的事情了，其产生也有多方面的原因。比如许多发展中国的政治家、管理人员和规划人员经常觉得同发展水平大致相同的其他国家的同事一起讨论发展的问题和补救这些问题的方法可以很受教益，这种区分合理地归纳了发展的现实，只要就体系的特性而言，体系的分类的基础是合理的，这种区分就应该加以鼓

励。教科文组织、开发计划署和世界银行等机构也觉得根据发展水平和/或教育拨款的种类来划分国家是有益的。分类可以使这些机构对各种国家的体系的当前发展水平作出更为客观的估价和对过去的援助计划进行评价。

根据同样的道理,也可对个别国家内的省或州进行分类。这种划分有助于用一套特定的指标来测量和表示相同和不同的程度。根据相近的水平对所有的省份进行分类,能更好地估计拨款差异的性质。从纵向看,这种图解可以反映出哪些地区正在取得进步,哪些地区落在全国平均水平以下。这种分类的做法也可以表明在什么程度上存在着全国统一的模式,或各省的模式各不相同,以致不能得出一个全国的模式。

基于个别变量的分类不能提供必要的有效基础。可以更多地依靠根据一套标准化指标进行分组的类型学。

经常赋予指标的另一个用途或作用是评价某一具体目的正在达到的程度、也就是说,指标应当具有准则性。

Ⅱ. 教科文组织对社会指标的制订所做的贡献

教科文组织社会经济分析处在社会经济指标方面的活动计划是1973—1974双年度时开始的。它标志着从过去1967年以来所进行的有关人力资源指标的活动这一重点的转移。有关人力资源指标的活动特别发展了为解决特定问题而引用或改动应用的各种方法,其中最重要的就是确定和选择指标的方法。由这些活动所产生的比较重要的研究发表在《为建立一个为较不发达国家使用的人力资源指标体系而努力》⁽¹⁾一书中。这些方法对社会经济指标的制订和分析具有重要意义。

在当前的项目中,教科文组织的努力作为其他国际组织正在进行的有关社会指标的工作的一个部分,主要是为了满足发展中国家的分析和计划制定的需要,不仅是确定它们所关心的问题 and 确定描述性指标的需要,而且还有认识关键的社会和经济因素同把指标作为工具在为发展而制订计划的过程中予以应用之间的相互关系方面的需要。因此,教科文组织对待社会指标的方法既非完全以研究为方向(联合国社会发展研究所、联合国大学),也不是准则性的(即旨在制订用于不同国家的指标表,如经济合作及发展组织在这方面的)。它考虑到各国的社会经济和文化条件的不同,强调由会员国自己确定指标的规格,予以使用。

在实施上,教科文组织的方法是按照下列三条路线进行的:

(a) 在国际一级,重点放在有关最高级专门知识的“当今的学术进展情况”的情报交流;

(b) 在地区一级,已做出努力审查社会指标在有关地区和社会发展分析及规划方面的适用性问题;

(c) 在国家一级,目的是指标的应用和在国家一级和次于国家的级别上培训指标使用方面的官员。

自1973年以来,已经进行了一些关于经济和社会变化的指标及其使用方面的研究,并在1973年10月和1974年3月召开的两次非正式会议上和1976年4月召开的一次专家会议

(1) 由Zygmunt Gostkowski编辑,1974年由Ossolineum为波兰科学院出版。

上进行了讨论，以上会议都是在教科文组织总部召开的。1976年4月的专家会议提出的建议，包括社会经济变化指标方面的工作的主要重点应放在制订有关社会发展和社会变化的指标上。这项工作既要具有研究的远景，也要具有实施的远景。在研究方面，主要目的应该是制订福利指标和社会结构变化的指标，以便在国际基础上探索不同的生活水平和经济及社会结构变化之间的相互关系，和检验有关经济增长同附属国地位，平等地位等方面之间的关系的假说是否正确，等等。主要重心可以放在生活水平和满足基本需要，并特别注意公平、自治、团结和参与等内容。还应集中注意个性的发展和满足物质的和非物质的需要。这一工作应同有关把指标用于同经济规划相一致的社会规划中的更为“业务性”的项目联系起来。

1974年9月在亚洲曼谷召开了关于把社会经济指标应用于发展规划的第一次地区会议。许多与计划工作有关的社会科学家出席了这次会议，该会议的结论是，关于把社会指标用于规划方面的工作的适当的发展方针可以通过以下几种方式来实现：（a）促进指标的应用以引起对各地区和社会集团之间日益增大的差距的注意，并注意改进用以达到此目的的分析工具；（b）向计划机构提供这些指标，并从计划工作的目前情况出发进行工作，发挥更加积极的作用；（c）确定和出版成套的指标并提出实施使用的具体建议，或通过与国家、地区和当地一级的规划机构共同工作取得具体经验。参加这次会议的一部分人强烈认为应采用系统全面的方法来制订社会指标，逐步建立起对社会体系各不同部分之间的关系的认识。相互关系的分析、综合基础研究应同规划并肩前进。否则，就会产生一种危险，即在技术上看起来似乎合理的规划由于所涉及的社会关系未被了解而造成重大的社会危机⁽¹⁾。其他一些对会议作出贡献的人赞成使用更加业务性的方法，把重点放在与政策领域直接有关的分套指标上面和增加对规划范围内的政策同规划参数之间的能动关系的认识⁽²⁾。教科文组织关于社会指标方面的工作，都遵循了这两种方法。地区会议、国家讲习班和国家实例研究所遵循的实施性的方法，而专家会议旨在建立起有关社会体系的不同政策的相互关系的认识。

这一地区讲习班之后是关于“国土指标的应用，作为发展规划过程中的一项投入”⁽³⁾的两次国家研究，一次在菲律宾，另一次在泰国。都是由Garth Cant先生代表教科文组织进行的。论文提交了泰国教科文组织全国委员会在曼谷举办的国家讲习班和菲律宾教科文组织全国委员会在马尼拉和伊洛伊洛举办的国家讲习班。这些研究班汇集了各大学、一些部的规划司的代表和决策人员。讨论生动地表明了与会者对发展规划中的社会指标的关注，显示了制订简明的分析方法的必要性和就使用这些指标培训规划官员的重要性。研究和讨论表明国土指标所以用于规划工作以确定具有特殊社会需要的地理区域

（1）Ramkrishna Mukherjee，社会指标的构成，《社会经济指标在发展规划中的用途》，教科文组织出版，巴黎，1976年。

（2）Stephen H. K. Yeh著《社会指标在发展规划中的用途》，R. G. Cant著《国土指标与国家规划》，M. V. S. Rao著《社会经济指标为发展规划服务》，《社会经济指标在发展规划中的用途》，教科文组织出版，巴黎，1976年。

（3）社会经济变化指标及其应用，《社会科学报告和论文》第37期，教科文组织。

并把这些需要同经济的和生态学的机会联系起来。

这些研究和讲习班所产生的认识包括下述各点：

(a) 指标应当针对具体任务，为不同任务设计的指标不应毫无区别地混在一起。

例如月的指标是用来测量政府活动的最终效果的，应当同用以测量政策文件的成效的性能指标区别开来；

(b) 指标应当针对具体情况，它们应同当地的需要和当前的发展战略联系起来；

(c) 简明是可贵的，但可靠性（和准确性）则是必不可少的。

(d) 在没有统一标准的地方，标准化的分数和等级是有用的；在一个较长时期，我们必须争取做到确立最低限度的社会福利标准并根据这些标准来校准我们的指标。(1)

1976年在乌拉圭的蒙特维的亚为拉丁美洲召开了关于社会经济指标对发展规划的适用性的第二次地区会议。会议强调了把社会经济指标应用于规划的必要性，特别是当前强调对于发展要有统一的方法，这种方法把社会和经济放在同等地位并要求对现有情况和今后的选择进行多学科的评价分析。会议强调了根据各国社会、经济和文化特点、发展情况和所采取的发展战略而为每一个国家制订指标的重要性。每套指标在不同规划阶段（分析诊断、确定目的和目标、对实现目的过程中的成绩和政策的实施价值作出评价的）和不同级别的规划中（国家级、低于国家级、地方级等）的使用不必一定相同。根据目的，可能有必要发展和使用不同的社会指标。

1978年6月在加勒比分地区举办了一个分地区研究班，以鼓励采取协调行动来确定和阐明长期发展目的和这一分地区各国所关心的问题并确定与各国发展水平的相适应的社会经济指标，以供本地区各国在分析、规划和制订政策时使用。

在非洲，苏丹和肯尼亚进行了国家研究。在苏丹，经济和社会研究理事会进行了初步研究并于1976年举办了一次国家讲习班。主要研究是由Nancy Baster(2)进行的。研究审查能否为一份已经“确定”的内容的清单取得资料，苏丹的生活水平指标，和目前社会指标在苏丹规划中的使用情况。对社会指标的要求很可能和一些因素有关，其中包括经济和社会发展的水平、规划的政治条件，即规划和政治决策之间的关系以及国家目的和关心的问题、规划的行政体制和使用的规划方法（综合投资还是公共投资、发展的还是主要关心经费安排）的种类之间的衔接。这一研究确定了使用社会经济指标的三个潜在领域：

(a) 以社会报告的形式定期提交有关整个国家和各分地区的社会和经济趋势。这

样可以满足以下三个目的：首先，鼓励改进基本社会统计和建议弥补差距方面的优先项目；其次，提供规划和观察一个时期的变化的基础数据；第三，这种指标的定期收集、提供和逐步改进将及时提供分析不同发展方面之间的相互关系和确定不同地区和社会经济集团之间的不平等的的数据；

(1) 《国土指标和国家规划：关于泰国和菲律宾国家研究的报告》，R.G.Cant著，SHC-76CONF. 628/4

(2) Nancy Baster：社会指标在发展规划中的使用：苏丹实例研究，SS.76/WS/16

(b) 可以更为系统地使用社会指标的第二个领域是社会规划。和社会政策的主要领域联系起来使用社会指标一直是发达国家有关社会指标的最中心工作。在广泛的意义上,它提供了对公共计划及其相互关系进行系统分析的基础。社会计划的功能分析系统分析要求把资源、活动、提供的劳务和成果联系起来,资源既包括财政资源,也包括人力资源。财政资源可以几种方式予以细分:资金和经常性支出、公共财源和私人财源。活动即是以工作小时、不同等级的人员、不同设施的使用等方面所提供的服务中所涉及的活动。提供的劳务包括劳务的种类和受益集团;成果系指计划的收效,如免疫儿童的数量、喷洒消毒运动所包括的住家的数目等。此类社会计划的系统分析可以极大地有助于对国家一级的优先项目作出决定。

(c) 如果社会规划要和更大范围的社会经济发展相适应,如果要把各地区和人口集团之间的差距和分配考虑在内,则需要采用更加广泛的分析方法。按地区划分的有关不同社会方面的经济社会指标可以用来分析实际的发展模式,包括全面趋势和地区差别,以及分析人口的社会经济结构的变化等。它们也可以用来确定具有特殊问题的领域和集团或就特定的需要而言的短缺。

继这些实例研究和国家讲习班之后,于1977年在非洲的加纳举办了关于把社会经济指标应用于分析和规划的第三次地区研究班。该研究班的主要专题有:

(a) 根据非洲的具体情况,社会关心问题和目的确定及相应的社会经济指标,其关键方面和实际方面;

(b) 社会经济指标在分析和同发展规划过程相结合方面的适用性,特别着重使用这些指标来描述地域差距和妇女及各种社会集团参与发展工作方面。

会议确定了一些非洲国家普遍关心的重要社会问题和加纳、尼日利亚和坦桑尼亚等国家的具体情况中的重要问题。某些与会人员认为“社会指标运动”的主要缺点是,难以做到恰当地选定一些因素足以使所选择的社会问题各个领域与为数有限的社会目标和政策相符合。社会经济范围、生产关系、社会阶级结构等,实际上对发展过程的形式和资源的分配起着决定作用,在制订社会经济指标时应予考虑在内。社会指标所能反映的社会条件同社会结构是联系在一起的,而社会条件的重大改善只有在根本不同的社会组织下才有可能⁽¹⁾。为了求得社会福利函数的成分,迄今所使用的方法是“一致同意的办法”,其目的是确定“社会关心的广泛领域”⁽²⁾。

但是,另一些与会者却认为,把这些“广泛的领域”变成具体的目的或目标就具体的阶级利益而言仍然保持其中立性、这等于是痴人说梦。非洲的经验已经表明,由于社会问题的确定者和改正性社会政策的设计者很少是所谓的受益者,“无的放矢”的情况相当普遍的。即使受益者所关心的广泛领域得以正确认定,所需要的政策的具体形式和

(1) 有关非洲发展规划的社会问题和社会指标的确定, Cadman Atta Mills 著, SS-77/CONF. 701/4.

(2) Kenneth C. Land: 社会变化的理论、模型和指标,《国际社会科学杂志》第 XX 卷 1975 年第 1 期第 19 页。

性质的确定也不可避免地出现差错。因此，应该把努力集中于确定一些条件，可以容许一个社会中的个人、集团和社区以自主的、依靠自己的力量，平等的方式来实现自己的目的⁽¹⁾。

与上述意见不同，其他一些人主张采取更为实用的方法⁽¹⁾。这将以审查各种常用的社会经济指标为基础，从中探索或提炼出一些特点来，这些特点可以使得某些指标比其他指标更合适于某一特定范围的使用。通过这种调查，可以设法就最可取的标准定出几条广泛的原则，以便选择一个国家在其目前发展阶段所需的指标。

在非洲范围内，社会经济指标所要寻求解决的某些为人们关心的问题如下：⁽²⁾

1. 扫盲和提供技术；
2. 获得现代卫生设施和知识，包括计划生育；
3. 具有良好的健康；
4. 获得基本的社会经济基础结构；
5. 参与影响工作和休息的集体决策——通过社会重要生产工具的联合所有制；
6. 改善实际收入和购买力的机会；
7. 增进社会正义感；
8. 国家统一；
9. 更充分更令人满意的就业；
10. 通过更充分地控制资源和现代生产技术实现经济独立和经济回原力；
11. 更加平等的社会

尼日利亚社会经济研究所在尼日利亚进行了一项实例研究，把提出的某些问题作为制订指标和研究它们在规划中的使用的出发点。1978年下半年举办的国家讲习班注意到，尼日利亚非常紧迫地需要设计一套不仅反映经济目标和问题而且反映社会目标和问题的适当的发展指标。使用这套适当的发展指标，就不仅可能建立有意义的发展目标和评价各种经济部门的发展实效，而且可以测量和监测为改善人民生活条件和生活质量的发展政策、计划和项目的效果。讲习班确定了对尼日利亚发展规划特别有关的主要具体问题领域，这些领域分属下列几个大类：农业、工业、卫生、教育和社会正义。所确定的比较具体的问题中有失业、文盲、防病保健、农业生产率、农业人力、食物摄取、环境质量、农业信贷设施、教育质量、获得和参与教育、卫生设施的获得和利用、进口依赖性、技术依赖性、政府税收不均、社会参与决策、合作社的发展等等。讲习班然后便转为进行探索，如何使这些指标业务化，需要什么机构安排来促进这些指标的制订并把它们用于国家一级和次于国家一级的发展规划、监测和评价过程，这些安排有什么资源

(1) SS-77/CONF. 701/3, Peter E. Temn, 在非洲范围内确定社会经济指标以描述地域差别和各社会集团之间的差距，以及把指标用于分析和规划。

(2) SS-77/CONE. 701/7, J. O. C. Onyemelukwe, 社会经济指标为非洲发展规划服务。

影响和立即应采取何种后续行动为宜⁽¹⁾。

在坦桑尼亚，由达累斯萨拉姆大学经济研究所和从事社会经济规划的各部也进行了一系列相似的研究。1980年举办的一次国家讲习班强调有必要制订社会经济指标以对国家一级和不同地区的多种政府活动领域的经济和社会政策的成效进行分析。会议确定了社会关心的重要问题的详尽清单并提出了用于国家和地区一级的规划的重要指标表。

1980年在泰国和1981年在象牙海岸举办的另外两个关于把社会指标用于发展规划的全国讲习班对制订社会经济指标所使用的不同方法进行了讨论，这些方法影响到指标的规模、范围、选择和规定。有三种不同的方法可以看作目前趋势的代表，每一种都反映了国家和国际一级的工作，在亚洲地区对每一种方法都正在进行工作。这些方法是统计方法、生活质量方法和分析方法。

会议还提出和讨论了社会经济指标在规划和评价中的不同用途。一般说来，社会经济指标在各国的使用有以下方面：(a)宏观的或战略规划一级的规划；(b)部门和计划规划；(c)地区和地方的一级。然而，由于不同的规划方式（中央规划或自由市场或微观经济）、规划方法，以及经济增长模型的传统方法和比较实际的以目的为方向的方法的使用程度，指标的使用也有不同。在部门一级、计划一级和当地一级⁽²⁾的非集中化的程度不同，指标的使用也要不同。这说明了有必要制订社会指标以满足具体的目的，并使之以最好的可靠性和有效性满足决策者和规划人员的需要。“投入”指标和“产出”指标对发展中国家的重要性也得到了强调。

近年来，教科文组织关于“社会指标”的工作也遵循了一种专题的方法。就下列专题：“妇女参与社会经济发展的指标”、“儿童在发展过程中的地位和变化的条件的社会指标”、“发展的社会因素指标，特别是有关现代化和城市化方面”、“残废人的规划和纳入社会的指标”和“老年人问题指标”，进行了关于制订适当指标的方法学研究及其在各国的使用的实例研究。各种专家会议讨论了各种研究和专题题目：1980年在巴黎（妇女指标）、韩国的汉城（儿童指标）、西班牙的马德里（发展的社会因素指标）和1981年在比利时的布鲁塞尔（残废人指标）。这些研究和会议强调必须制订和使用社会指标以分析妇女、儿童、青年、少数种族、残废人等类别人口集团参与发展的条件。

因此上述回顾表明，社会指标有助于向社会各级提供更多的情报，而不管这个国家的发展水平如何。传统的国家统计不能包括许多对生活质量和福利至关重要的社会生活方面，而且越来越多的证据表明，急剧的变革和现代化导致了某些福利成分的恶化，这些福利成分用社会指标比只用国民统计概算的支出形式更能充分地 and 精准地加以表示。另外，虽然通过关于收入的分配方面的特殊数据的帮助也可以把各种分配考虑计算在内，使用社会指标可以对这些考虑加以更好地测定，因为社会指标对生活质量的某些关键成分在人口中的分配和分散的程度可以提供更多的有价值的情况。为了通过把有关支

(1) 报告和建议，关于把社会经济指标用于国家发展规划的尼日利亚国家讲习班，1978年10月16—18日；NISER和UNESCO。

(2) Nancy Baster：目前形势和发展趋势及各国对社会经济指标的使用。SS/C/31/80/02。

出同具体指标联系起来和对投入指标及产出指标之间的关系进行分析以澄清社会目标领域中的某些规划目的和估价与评价为达到这些目的所采用的不同方法的成效，社会指标是必需的。对于为了使发展目标针对人的需要而制定的政策来说，社会指标似乎尤其是一个关键的武器。

许多国家，不论发达国家还是发展中国家，都非常清楚，增长本身并不是目的，而是创造更好的生活条件的手段，它们认识到，对社会和其他质量方面必须予以密切注意，这些国家已经开始工作来确定适当的指标，借以认清正在出现的问题和制订与评价有关政策。当前的社会规划和报告中的一个明显的缺点是，它们大都只涉及部门的社会规划（卫生、教育、住房等）而没有扩大到说明广泛的社会目的。要做到这一点，必须对制订社会指标采取系统的方法，逐步建立起对社会制度不同的部分之间的关系的认识。然而，几乎在所有各级，不论是在使用指标以确定目标方面，或是在监测政策的效果方面，或在评价全面进步方面，选定恰如其分的指标和要求指标的设计不致引起误解的概念问题都出现了极难解决的问题。这些问题只有对每一领域进行详尽的专家分析才能加以克服。

因此，教科文组织关于社会指标方面的工作所采取的方法是多元的。它以相对灵活的定义和研究方法进行工作。它的目的不是制订普遍同意的社会指标表，建议所有会员国加以使用，而是鼓励会员国来确定它们所关心的社会问题和建立最适于各国社会经济和其他发展领域的社会指标。这种方法已在1981—1983年计划与预算草案的工作规划中得到遵循，其中特别强调以下方面：

1. 关于妇女、儿童、残废人和老年人等处于不利条件的人口集团参与发展的指标的研究；
2. 关于少数种族和文化的指标制订的研究；
3. 制订有关发展的社会因素的指标；
4. 就社会经济指标的规格及其在社会规划中的运用，以及使用指标的培训工作，与会员国合作并向会员国提出建议；
5. 建立和促进各国从事生活质量研究的机构网。

编者注：此文系联合国教科文组织提供的中文稿。

概 论

N·巴士德

(英国天鹅海大学社会管理系社会计划讲师)

收集在这本集子里的八篇论文是在“联合国教科文组织”(简称为UNESCO以后简译为“教科文组织”)的两次会上讨论过的:一次会是1973年12月在沙色克斯大学发展问题研究所召开,另一次会是1974年9月在曼谷召开的。第一次会议是关于人类资源指标讨论一系列会议的最后一次会;而第二次会议是讨论有关在“发展计划”方面运用“社会—经济指标”的第一个会议。

所以现在这本集子标志着“教科文组织”工作重点向“社会指标”的转移,这个转移对“发展”的看法的变化是有代表性的,从而对发展本身的变化也是如此。这个重点转移可以冒昧地概括如下:

1、从“人类资源指标”向“社会指标”的转移。这意味着:文化及教育指标不再看作只是在基本上是经济模型里的“资源指标”,而且还应是在更广泛的社会—经济模型里的“社会指标”。这就引导出较大的灵活性,但同时也引起了对经济变量与社会变量之间相互依存性质问题的探讨。

2、从“社会指标”向“社会—经济指标”转移。在这种转移中似乎至少存在两个要素。社会指标与经济指标紧密联系,在“说明性模型”中这两者都需要。目前既从社会方面,又从经济方面,正在寻求社会—经济指标的统一体系。直到最近,存在着一种偏向,只把社会变量当做经济增长模型中的一个配角。经济模型方面的新变化,尤其是经济核算方面的更趋分散的压力,正在产生既要更广泛的社会指标也要更广泛的经济指标的要求。这使有关社会—经济发展模型的分析更加灵活,但是对“理论结构”问题尚待探讨。

3、从运用指标来衡量国际间差距到运用指标来衡量各国国内的社会—经济形势和趋势的转移,特别着重各国国内的社会—经济及地域差距。这是转移的一部分——即从万应药方转移到某特定国家发展的实际历史模式。它也是对国家集中的不信任的一部分,是想逾越这种集中的压力的一部分——它想越此鸿沟来探索分配与依存的模式,探索不平等、贫穷和失业的问题。

4、向指标的“运用化”(operationalization)转移。近年来,发表了大量有关社会指标的论述,提出了“指标体系”的若干建议。但这些在计划工作中到底发挥了多大作用?计划人员如何及以什么方式来运用指标的?为了分析发展过程中社会变量和经济变量的内在相互联系而发展出种种指标,为了计划和规划而运用这些指标,则发展指标与运用指标之间的关系到底如何呢?

上述各点就是本集子各篇论文所探讨的某些问题。这些论文都是坦率地探讨性的,

并涉及广泛的领域。它们分为四个部分,第一部分包括有关社会指标的两篇一般性论文,一篇是雷姆克累希纳·姆克赫吉(Ramkrishna Mukherjee)的理论性及方法论性的论文,一篇是斯梯芬·叶(Stephen Yeh)的专谈实际应用问题的文章。第二部分包括两篇在发展计划方面运用指标的案例研究,一篇是M·V·S·劳(M·V·S Rao)的印度经验,另一篇是热拉德·马丁(Genard Martin)的法国经验。第三部分包括有关分配指标的发展的三篇案例研究,一篇是H·W·孙颖(H·W·Singer)及司徒·D·雷诺兹的(Stuart D. Reynolds)的有关肯尼亚的研究,一篇是查理·爱里娥特(Charles Elliott)有关赞比亚的研究,一篇是R·G·康特(R. G. Cant)的探讨在分析一些亚洲国家内地域差别中运用社会—经济指标的例子。最后第四部分是热拉德·马丁(Genard Martin)的第二篇论文,对构造社会模型的新探讨。

我不打算概述上述论文。综述这些内容相当不同的各类文章也绝非易事。但综而观之,它们确实提出了若干饶有兴味而重要的问题。对这些问题,我倒想在本概论的下述部分勾画出一个轮廓。

指标的运用:分析与政策

指标是拿来干什么的?为何它们是计划工作所需要的呢?遍读上述论文及曼谷会议的报告就会发现一道清晰的分界线,一些人认为指标主要涉及变量间关系的分析与探索,另一些人则认为指标主要是有关政策与计划的。

这种分歧点特别明显地反映在马丁的第二篇论文里。在该文中,他将指标分为:有关政府政纲的指标(如干预体系或集体职能),及需要用来分析历史形势和建立现象间因果关系的指标。马丁指出历史体系指标与干预体系指标的区别不仅是个分类的问题,而且两者各有迥然不同的分析处理方法:

历史体系包含体系内及此一体系与其它一些体系之间的因果关系的分析。而干预体系则包含:行动的手段、原因及显露的效果、价值及目标的综合,这三方面之间的关系;从而它属于选择性的领域。

干预体系需要的指标群涉及:具体方案、计量方法、活动、产出及影响,或客观成就。第二种体系(历史体系)则要求另一些指标,这种指标提供环境的知识,或者环绕政策形势的社会—经济发展模型。马丁着重指出,计划的问题主要不是缺乏技术的问题,而是对因果关系以及政策的可能影响的忽略。

姆克赫吉也强烈地主张系统地发展社会指标,逐渐积累有关社会体系各不同部分间关系的知识。相互关系的分析,结合基础研究,应该与计划工作并驾齐驱,否则就会带来下述危险:在技术方面似乎无懈可击的计划却产生重大的社会危机,这是由于对有关计划的社会关系缺乏了解的原故。

对这一问题有所贡献的其他学者还有:叶、康特和劳。他们都倾向于指标的运用方面,着重于直接与政策领域有关的指标亚群,以及对计划中的政策与计划参数之间的动态关系的了解

这个问题直接涉及有关社会科学与社会政策之间的关系的的方法论问题。这个问题我们将在以后回过头来探讨。这种关系即是事实与价值之间、有关因果关系的考虑与有关

手段目的的考虑之间、以及是什么与应该是什么之间的关系。对内在相互关系的分析感兴趣的社会科学家为一类，主要关心改变现状和探索不同政策的含意的决策人员及计划人员为另一类——在这两类人员之间经常存在着不同的职业兴趣和探索问题的不同着重点。要求明确区别“价值”与“事实分析”之间的界限曾经是自威伯（Weber）以来的社会科学中的主要问题。

由于想辨明这种区别界限，麦德尔（mydal）及其他学者曾经与“朴素经验主义”进行了争辩，他们认为朴素经验主义只热衷于把科学知识当做一种客观的东西，而应超然于“价值”之外。在麦德尔一段名言中他申辩说：“社会科学一般地从改革社会的要求方面所接受的推动力比从对社会活动的单纯好奇心方面所接受的推动力要大得多。他继续说：社会科学的主要特征是：“依靠评价有关事实并对其进行剖析，依靠弄清手段与目的之间的因果关系，以使政策的制定更加合理”。

“事实”与“价值”之间的关系（发展的实际模式与发展的预期模式之间）存在于发展计划的核心。这点已在“教科文组织”研究规划的名称中暗示出来，它指出：内在相互关系的探索应与政策相联系，计划工作本身应看作是获悉某个“系统”的更多知识的一条途径，即作为一个研究方法。任何指标体系应包括上述两方面的指标。不可避免，指标的发展（一切指标到头来不过是社会研究的工具）应该与社会科学方法论的这些基本问题联系起来。

社会指标在计划工作中的应用：计划过程

什么指标用于，或应该用于计划工作，以及应该如何运用这些指标，这些问题变得迫切起来。这些问题特别由叶在他的题为“社会指标在发展计划工作中的运用”一文中提了出来。如果我们首先考察社会指标在计划工作中的运用和可能运用的方式，则通过对各论文的浏览会发现若干不同的用途：这些用途包括：（a）分析人口福利的主要事实，描述那些可能变成公众行动和考虑的主题的社会状态和趋势；（b）促使将发展目标凝集为具体的目标；（c）衡量向目标前进的进展程度；（d）评定福利的分配，包括从社会服务中获得的利益；（e）在一定限度内，作为建立发展模型中的临界变量（critical variables）。

大体上，上述各点符合最近有关社会指标文献中所提出的主要范畴或类型，其中许多参考了叶的论文，这些范畴是：

1. 有关社会条件及社会趋势的描述性指标，主要集中在福利水平和分配上。有关主要政策领域的关键指标的发展对趋势分析、对指标间相互联系的分析、对预测、以及对进度监督都具有根本意义。当前许多指标工作（国家的和在国际的，都可归纳在这一个范畴之内。

2. 有关政策目标，更具体点说是有关规划产出（output）的指标。上述两层水平需要加以区别。在规划水平上的指标包括：资源、活动、受益人与产出（或与业绩）之间的横的联系建立，以及各规划各横切面之间的纵的联系建立。如若干论文中所指出的，尤其是叶和马丁的论文所指出的，更为困难的是建立“规划产出”与“政策近期目标或远期目标”之间的联系。例如健康的改进（用生活的愿望来衡量）将受到广泛因

素（计划的及非计划的）的影响，并受到一些仅直接与健康有关的规划的影响。这就提出了“评价”的基本问题。如马丁在其论文中所指出的，评价规划和监督向近标或远标前进的进度是在不同水平上进行，而且通常包括互相联系却又互不相同的指标群。牵涉到对“假设”和有关“内在联系的部分理论”的两个要求，牵涉到对指标的广泛范围要求。

3. 为了说明和解释之用的附加变量曾被称为分析性指标。这些指标可能既考虑计划变量及影响特定目标的非计划变量，又要考虑不同政策和直接后果的付作用或次要作用。这一范畴的有关具体政策领域的指标是建立说明性模型的一个必要步骤，因此，这类指标的发展取决于社会科学方法的进展。如若干学者所指出，这一领域的工作几乎尚未开始。

4. 有关社会变化和社会发展的指标。这一范畴与第一范畴有所重叠，而会越过对不同社会—经济集团的生活水平的分析的界限，来观察广泛的社会变化，特别是社会结构、社会制度及价值的变化。按理想，这一类的分析应该为前三类范畴搭起架子，但事实上，正是在这个领域引起了最多的有关概念性和数量性的问题。

在计划工作的实践中到底能在多大程度运用指标？可能有这样一种猜想：社会指标的一种日益增长的用途可归纳到上述的第一类范畴，也许有些社会指标用到规划（programming）方面（为第二类范畴的一部分），虽然这需要在更详细的个案研究中予以探索。有些说明已见于劳和马丁的两篇研究论文中。

劳列举了在印度第五计划中运用社会指标的方式：

1. 人口及劳力计划。

2. 有关减轻贫穷的指标（贫穷在此定义为最低的消费水平）。

3. 用于社会发展规划的指标组分五个主要名目：（a）健康、家庭福利及营养；（b）城市发展、住宅及供水；（c）教育；（d）就业、劳动力及劳动福利；（e）落后阶级的发展及社会福利，附加两个补充范畴：（I）合作及社区发展；（II）落后及特殊地区，包括山区部落。

在每个项目下，列举了基本的统计系列及指标。

此外，指标也用来确定“落后地区”并计量地区的贫富差异。

从这点似乎可看出：印度计划人员在运用叶所谓的“传统”社会—经济指标方面已经发展到相当程度，虽然还未显示这些指标已结合成一个计划过程中的整体。

马丁在他第一篇论文中将他雄心勃勃的目标与在法国第六计划中对社会指标的运用作了对比。他曾经希望将对社会问题尚存的探讨转移到整体计划方面去；这种整体计划要以广泛的社会剖析为基础，并把满足生活需要的集体储备作为中心焦点，将规划目标与广泛的社会目标联系起来，并在计划过程中重新确定规划的界限。最后，他的研究成就就比较有限。他用社会指标衡量了边际社会集团溶合进社会的程度，衡量了在社会考虑（social concern）的确定领域内的“产出”和“客观成就”（objective achievement）。

有趣的是注意马丁提供的有关最后计划的制订为何未达到预期目的的原因：

1. 曾经认为能够制定指标来衡量社会的变化，但是如果没有一个社会变化的模型就不可能做到这点。

2. 计划人员原曾企图使社会政策从经济政策和经济增长中解脱出来,但在这方面干得过于快了。

3. 期望社会指标为太多的目的服务——为知识、行动指导、选择的解释、控制等。

4. 资料提供得不够;按理想来说,每一职能要求一组指标。

5. 指标的制定受到现行行政界限的限制。

也许可以比较好的概括如下:当姆克赫吉和马丁想在社会发展和社会变化的范围内更多地强调社会指标的长期发展时,而在一些论文中却有一种相当多的一致意见,认为当前迫切任务是在现有计划的框架里(主要是经济方面)加强第一和第二范畴的指标工作,但同时可以不忽略一些潜在的长期发展,这些发展本身又与社会理论和社会科学方法联系着。

在有一篇论文中有这样一个论点,认为:在计划工作中运用指标与计划的种类有联系。这是一个可能进一步发展的论点。例如,指标在增长计划(incremental planning)中的作用就不同于它们在全面计划(comprehensive planning)中的作用。增长计划人员主要关心那些有助于“诊断”特定问题并设法予以“治疗”的指标。全面计划人员很可能从几个明确规定的全面目标出发,并从指标的等级体系来考虑问题。“革新或战略计划”(从约翰·福累门的意义来说)则涉及一个与发展的广泛分析越来越接近的指标体系。“分配计划”则需要另一种非常接近规划预算所需要的那种指标体系。在传统经济计划方法牢固盘据的地方,与已采用更加“统一化计划方法”的地方相比,则社会指标在前一种地区内的作用受到较多的限制。像马丁所指出的那种社会指标的发展是与传统的计划框式相密切联系的。并且人们可以同意叶的看法,认为指标在决策和计划工作的范围内的作用尚未充分发掘出来。

指标在计划工作中的运用:运用何种指标?

指标的选择将取决于:正在计划什么,这些指标包括前一节中所讨论的四类。有两种选择标准已经在早些时候提到过的有关社会指标的最近文献中强调过。首先,指标应该尽量反映社会政策目标,即,它们应该最好是“产出”和“利用”(utilization)指标,而不是“资源”(resources)指标。其次,社会指标应该是一个互相关联的体系或模型,不管这是说明性的,或是预见性的。第三个更加雄心勃勃的标准是:指标应该与社会变化的理论相联系。因此,如同前所概述的,指标的选择是与它们在计划过程中的用途密切联系的。

教科文组织在现阶段的工作项目对指标在计划工作中的运用方式比对指标的实际选择问题更加关切。但是,姆克赫吉的研究与叶和劳的研究形成有趣的对比:姆克赫吉在其题为“社会指标的建立”的论文中,作了较多理论性的探讨,而在叶和劳的论文中以及在有关“分配”的以后要讨论的三篇论文中则作了较多实用性、“运用性”的探讨。姆克赫吉从有关社会指标的精确定义出发(偶尔排除了在其他论文中建议的若干指标),进行了有关“有效性”(validity)“关联性”(relevance)和“效率”(efficiency)等问题的讨论。他举了一个有关选择变量的判别分析的例子,这对如何区别各种社会一