

「超越 GDP」與 APEC 政策支援小組(PSU)研究報告

林廷育助理研究員、林映均副研究員

壹、「超越 GDP」一詞之緣由

自 1943 年美國經濟學家西蒙·庫茲涅茨(Simon Kuznets)提出「國民所得」的概念，經過過去幾十年的推廣與運用，國內生產毛額(Gross Domestic Product，以下簡稱 GDP) 成為當前世界各國與經濟學家衡量一國經濟發展時，最受到廣泛使用的指標。

隨著國際社會對於「經濟發展」的政策需求有所轉變，GDP 因為只聚焦在人民的生產消費層面，對於社會發展或民眾福祉的估量有其侷限性，僅憑 GDP 推斷社會的進步與福祉是相當勉強的。GDP 無法完整反映出民眾實際生活的各個層面，且經濟增長與社會進步並無絕對正向關係。此外，聯合國於 1969 年提出「社會進步宣言(Declaration on Social Progress and Development)」，重新詮釋經濟發展的內涵。

聯合國的社會進步宣言揭示，社會進步與發展應建立在人性尊嚴與價值的尊重上，確保促進人權及社會公平，具體實踐滿足民眾基本需求，不斷改進民眾生活水準，並且由國家給予公平的所得分配，提供足夠的衛生醫療與社會福利，透過消弭貧窮及一切對種族與婦女的歧視；亦即，社會進步的概念就是社會成員全體的社會與生活環境逐步改良的過程。社會進步的與否無法只從單一物質需求及消費量的增加決定，而是取決於人類能否創造高級的文化水準而定，包括人類生活各方面的平均發展。

倘若經濟狀況是社會發展的一環，而經濟成長也僅是代表社會的部分改善，單純的經濟成長指標數值依然無法有效評估社會是否真正的進步中。因此，透過探詢社會進步意義來檢討 GDP 時，問題的核心不是 GDP 本身，而是反省我們對 GDP 指標的過度依賴。

為改善且避免過度強調 GDP，聯合國於 1990 年提出的「開發人類發展指數(Human Development Index)」以及 2007 年由歐盟(European Union)提出的「超越 GDP 倡議(Beyond GDP Initiatives)」，皆是為能精確掌握國民生活品質的改革方案。但是，取代 GDP 並非這些新指標的主要目的，而且實際上，該等新指標也尚未能完全取代已經被廣泛使用的 GDP 指標。無論是聯合國或歐盟開發的新指標，主要目標是減少 GDP 指標在經濟政策討論上的獨占勢力。

2011 年，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD)從歐盟的「超越 GDP 倡議」概念下發展出一項

「美好生活指數(Your Better Life Index)」。此項指數衡量焦點在於個人及家庭，著重於福祉成果(Outcomes)而不僅是總體經濟規模，並同時考量福祉的主、客觀面向。美好生活指數一方面著眼於人們日常生活的領域，包括攸關福祉的物質生活條件 3 大層面(居住、收入及就業)，另一方面觀察生活品質相關的 8 大領域(社群關係、教育、環境、政府治理、健康、生活滿意度、安全、工作與生活平衡)，以綜合且全面地方式衡量國家發展實際狀況與人民感受。

國際社會及組織對於替代 GDP 的重要發展如下圖所示：



* 資料來源：林廷育助理研究員整理。

貳、APEC 關於 GDP 替代指標的討論與發展

自 2010 年以降，APEC 領袖代表們一直呼籲實現區域的平衡、包容、永續、創新與安全的成長，建議經濟體應當採取其他措施以掌握進展，並為政策討論提供資訊。APEC 各級論壇已經開始展開改善當前數據和開發新數據的討論，例如人力資源發展工作小組(HRDWG)正在進行關於改善勞動力市場數據的蒐集、協調與報告，使該些數據可為人與人間的連結、數位就業等提供相關資訊。服務業小組(GOS)正在發展 APEC 指標(APEC Index)，用以衡量 APEC 經濟體的服務業監管環境。

經濟委員會(Economy Committee，以下簡稱 EC)在 2019 年的「APEC 結構改革與數位經濟的經濟政策報告 (2019 APEC Economic Policy Report on Structural Reform and the Digital Economy)」，呼籲採取多管齊下的方法，強化數位經濟的估

量，包括準確測量數位化促進的流量，更全面地掌握數位化轉型狀況並分析現有政策的影響；並優先考慮包容性與優質投資 (quality investment)，同時強化經濟與財政韌性。

同時，在「2019 年婦女與經濟論壇聲明(2019 APEC Women and the Economy Forum Statement)」中，也表明將致力於蒐集、分析、傳遞與利用性別分化的數據(sex-disaggregated data)，主要目標係促使各執行計畫善用性別統計與分析，加強政策執行在性別方面的成效說明，以推動女性參與經濟，促進包容性經濟成長。

參、APEC 政策資源小組(PSU)及其研究報告

APEC 政策資源小組(Policy Support Unit, 以下簡稱 PSU)於 2007 年 APEC 部長會議同意下成立，目的係提升 APEC 對於議題與政策的研析量能，並提供各經濟體與各論壇量身製作之研究、分析與政策支援等，旨在協助推動 APEC 落實區域經濟整合議程。PSU 聚焦於五大重點研究，包括：貿易投資自由化和便利化、結構改革、連結性、包括供應連結性及全球供應鏈、經濟及金融分析以及永續性經濟發展。PSU 運作的資金主要來自經濟體自發性挹注，除我國每年固定支持外，澳洲、智利、日本、韓國、香港、紐西蘭、菲律賓、新加坡及美國亦多有貢獻。

PSU 每半年發布最新的《區域趨勢分析(APEC Reginal Trends Analysis, 以下簡稱 ARTA)》。根據去(2019)年 11 月發表的 ARTA 報告指出：促進經濟增長的政策改革為接下來的工作重點，並建議透過投資和利用數位技術來實現金融包容性。

此份報告探討三個重點：「統計重要之事」(Counting What Counts)、遲緩的成長(Slower Growth)、嚴峻的挑戰(Bigger Challenges)，相關的觀察與分析分為兩大部分，第一部份以 GDP 為中心，解釋 GDP 的作用以及盲點，並說明 APEC 作為一持續強調包容性及永續性的組織，期望能於 2020 年針對此議題貢獻實質的討論方向。第二部份說明長年來，APEC 經濟體長期依賴國內消費以及貿易促進經濟增長，然而，事實證明這並非安全無虞的，政府須在支持經濟成長以及維持動盪環境下的財務健全狀態之間做平衡。

該報告最後指出，經濟體需以結構改革的方式做出經濟策略上的改變，以增加人民參與經濟的機會為前提，進而促進人民生活水平，其中又以婦女以及弱勢團體為主，此舉才能確保經濟成長紅利長存。報告中關於 GDP 指標的討論，重點內容摘譯附於文末，作為「超越 GDP 議題」的補充資料。

肆、主要經濟體立場

針對「超越 GDP」議題，部分經濟體有提出不同看法，該等建議可粗分為三種立場：

第一，部分經濟體（如：香港、新加坡、日本、俄羅斯及加拿大）提供建設性的意見，建議 PSU 參考 OECD、聯合國、國際貨幣基金等國際組織已提出的研究報告，進行相關文獻的彙整與分析，使資深官員可在獲得相關資料下可進一步討論哪些指標適合亞太區域各經濟體的特性與狀況，以及如何使用這些指標。此外，也建議若將來要產出 APEC 的「超越 GDP」指標，除包含量化指標外，亦需納入質化相關項目，指標的基礎也需具備公開透明的特性。經濟體間執掌相關數據統計的單位，也需進一步討論，使新指標呈現的數據，具有可比性(comparable)與可移轉性(transferable)，方可讓所有經濟體在參照彼此數據後，能掌握各自的發展以及區域整體狀況。

第二，部份經濟體(如：紐西蘭、越南、中國、泰國、菲律賓、韓國、紐西蘭及墨西哥)對此議題表示支持，認為經濟成長的追求必須同時考慮到包容性的面向。討論「超越 GDP」此議題，有助於深化包容性成長的政策對話、實現區域的安全成長與共享繁榮。雖然「超越 GDP」對於 APEC 經濟體並非全新的概念，但對於如何發展出符合亞太地區的區域經濟特性和各經濟體狀況的指標，卻是個全新的議題，期許相關政策對話與活動能有更多討論。這些經濟體是對此議最熱情支持的一群。

第三，有部份經濟體(如：美國)的態度則較為保守，渠認為在既有的經濟量化指標之上，再納入社會、環境以及其他不同面向的指標時，需要謹慎處理，避免可能間接成為新的貿易障礙。

伍、我國立場及參與

對於今年 AEPC 主辦經濟體—馬來西亞開啟「超越 GDP」議題的討論，並將之列為年度重要議題之一，我國表示樂見其成。具體而言，我國認為此議題有助於包容性成長目標，並建議以結合政策及統計數據的方式，協助推動結構改革工作。

事實上，超越 GDP 對我國並非新興議題。我國已經長期投入於發展 GDP 替代性指標，例如我國於 2013 年由行政院主計處發布「國民幸福指數」。國民幸福指數遵循 OECD 之「美好生活指數(Your Better Life Index)」，並參考領域劃分，納入 11 個領域，其中包括 22 個主觀指標以及 40 個客觀指標，目的係將經濟、社會、環境問題納入進步的衡量觀點，矯正以往福祉衡量過度聚焦 GDP 的積弊，將關注層面擴展至社會、環境等更廣泛的生活品質面向。

然而，自第 1 份評估報告發布以來，各界多聚焦在整體綜合性指數—國家排名及跨年變化，反而忽略眾多個別指標反映之福祉變遷訊息。為避免各界過度關注國民幸福指數綜合指數及排名變化，窄化觀察面向與重點，2017 年主計處宣布停編「國民幸福指數」的國際指標綜合指數與排名，不再發布「國民幸福指數年報」，但仍會廣續更新主要指標資料，提供各界參考。

參考文獻：

1. APEC, “APEC Regional Trends analysis Counting What Counts”, APEC Policy Unit, Nov. 2019.
2. 行政院主計處新聞稿，「我國『國民幸福指數』架構及內容」，2013 年 3 月 7 日。
3. 莊麗蘭及許智閔，「衡量社會進步的工具 — 『社會進步指數』介紹」，國家發展委員會社會發展處，《國土及公共治理季刊》，第 3 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 43-56。

APEC 政策支援小組(PSU)區域趨勢分析報告之「統計重要之事」 重點摘譯

前情提要

2010 年，APEC 領袖代表們發表「APEC 成長策略(APEC Growth Strategy)」，承諾將追求亞太地區平衡、包容、永續、創新與安全的成長。過去十年間，APEC 論壇間日漸形成共識，認為 APEC 需要有更多政策來支持 APEC 成長策略追求的經濟成長目標。

APEC 由 21 個圍繞於太平洋地區的經濟體組成，其中包含美國、中國、日本等重量級經濟強國。為了促進區域經濟成長並減少跨境貿易壁壘，GDP 一直是個很好的衡量指標。APEC 政策支援小組(PSU)去年 11 月公布最新的「亞太區域趨勢分析(APEC Regional Trend Analysis)」(以下簡稱 PSU 報告)，¹ GDP 亦是其中用來觀察區域發展趨勢的重要面向。

PSU 此份分析報告除了指出亞太區域趨緩的經濟成長、提出因應挑戰的可能對策之外，另一個重點是探討 GDP 的侷限性和替代方案。

該報告指出 GDP 無法衡量與經濟更加公平和永續發展的相關因素，也無法衡量環境影響、商品與服務貿易在分配過程中存在的不平等情形，尤其是非正式經濟活動(informal economy)。² 此外，GDP 也未能估量由父母提供照護或志工服務等免費勞務所創造的價值。更重要的是，隨著進入網路時代，GDP 只能捕捉以有形貨幣基礎的經濟活動，無法掌握如雲端儲存系統、導航應用程序與串流服務等數位經濟活動等非貨幣交易。倘若 GDP 是個無法衡量數位經濟的古老經濟模型，自然也無助於決策者規劃經濟政策的未來。

為此，今(2020)年主辦經濟體馬來西亞在去年非正式資深官員會議(Informal Senior Officials' Meeting, ISOM)特別強調，展開對於 GDP 替代性與補充性指標的政策討論(Beyond GDP)是今年的重點課題，並期盼能在年底前發展出符合 APEC 區域特性的一系列指標。

誠如 PSU 於報告中所指出的，GDP 不是問題，有問題的是過度依賴 GDP，並將其視為衡量經濟成長的單一指標。

壹、GDP 的起源與功能

經濟數據對於經濟學家與政府決策者而言，相當重要。經濟數據可以監測經濟趨勢、對問題進行審慎分析，進而為經濟政策提供科學依據。在眾多經濟數據

¹ 亞太區域趨勢分析(APEC Regional Trend Analysis)是 PSU 每半年提出一次的報告。

² 非正式經濟不只是指政府無法控制的地下經濟，也包括無法被列入國民經濟決算卻有價值創造的經濟活動。

指標與模型之中，又以國內生產總值(GDP)最具影響力。

GDP 是對一國生產的所有商品與服務進行價值推估。GDP 與相關概念(如經濟成長與生產力)，目前主導著世界各國的政策討論。從國內的角度來看，GDP 被視為「政府績效」的代名詞(a proxy of a government's performance)，政府也制定大量政策以確保 GDP 持續成長，避免產生經濟衰退。在國際場域中，諸如 APEC 的國際組織/論壇，GDP 也被視為較為可靠且有可比性的衡量經濟指標。因此，GDP 作為總體經濟學產出的指標，一直被視為非常有用，對於國家的發展與區域合作都具有重要意義。

然而，GDP 正如同其他的數據資料一般，本身存在著偵測盲點與侷限。GDP 無法說明生產商品與服務的品質、經濟利益的分配、經濟活動產生的環境成本與影響、數位經濟相關數據等項目，這些項目對於經濟的成長與發展也是極為重要的訊息。倘若無法瞭解 GDP 的侷限，只關注 GDP 的效用將使研究人員以及決策者喪失綜觀全局的能力。如同只盯著路燈看，而忽略其他可用的光源。

GDP 不是問題，有問題的是過度依賴 GDP 或是不考慮其他指標來補充 GDP 無法偵測到的經濟相關要素。過度仰賴單一指標將可能導致錯誤的決策。

貳、GDP 的侷限

GDP 由來已久，歷史最早可回溯到 30 年代的經濟大蕭條。當時，美國政府試圖瞭解經濟大蕭條的起因和影響，卻缺乏足夠的總體經濟數據進行分析。美國政府因而求助於國家經濟研究局(National Bureau of Economic Research, NBER)。經濟學家西蒙·庫茲涅茨(Simon Kuznets)與國家經濟研究局共同合作，開發一種衡量國民收入的統計方法，該方法最終發展成國民經濟核算體系(System of National Accounts, SNA)。國民經濟核算體系建立起今日衡量經濟活動的指標、概念、定義、分類與會計規則。也因此，庫茲涅茨被世人稱為 GDP 之父，於 1971 年獲頒諾貝爾經濟學獎。

時至今日，GDP 已成為各種利害關係人與決策者監測經濟成功與否的重要統計數據，經濟發展目標也朝著年年推進 GDP 成長的路上邁進；相關指標——「人均 GDP(GDP per person)」，亦被視為經濟富裕和發展的指標之一。

將 GDP 作為經濟政策的羅盤確實是有一定程度的好處。相關研究指出，數值越高的 GDP 或持續成長的 GDP 意味著國家擁有更多經濟資源與收入，可用來改善人民生活水準。人均 GDP 的數值也與預期壽命呈正相關，相關資料顯示人均 GDP 每上升 1%，預期壽命就增加 4.3 年，因而用來解釋國際間預期壽命存在 68% 的落差。【相關研究數據與成果，請參閱 PSU 報告頁 3-4】。

雖然 GDP 有其政策貢獻，如同所有經濟指標一樣，GDP 也有其侷限。庫茲涅茨在提出 1929 年至 1932 年間美國經濟產出估算時，特別在「國民收入統計的

使用與濫用(The Uses and Abuses of National Income Measurements)」一節，示警 GDP 的限制以及可能產生的誤解。

GDP 可以估算與統計的經濟活動範圍限於常規經濟(formal economy)下交易的商品和服務(亦即經統計主管機關調查或記錄的交易)，並且使用商品與服務的市場價格來衡量對於總體經濟的貢獻。因此，免費提供的經濟生產活動(如育兒與家務)、使用自有房產、志願性工作、以及非正式經濟活動中的商品與服務交易等，都是 GDP 偵測不到的盲區。同理，對社會有益的經濟活動(如教育或衛生)所產出的公眾利益，也不再 GDP 估算範圍內。

庫茲涅茨指出，估算國民收入無法解決人類福祉和工作質量的問題。雖然工資與收入都是 GDP 資料來源之一，但是，「為收入所投入的辛勞和不愉快程度」卻無法反映在 GDP 估值。GDP 無法充分反映經濟活動中人民福祉的根本原因，是因為它不瞭解性別、地理區域、社會階級等對於經濟收益的影響，也不瞭解經濟成長如何回饋到人民福祉。正如 PSU 在 2015 年 11 月的研究報告所發現，即使 APEC 地區的人均 GDP 超越世上其他地區，但不平等現象也同時加速惡化。

3

此外，對於數位經濟而言，GDP 這個由境內商品與服務生產價值發展出來的概念，無法掌握數位經濟此種不受邊境限制經濟活動的發展，也是該指標目前所面臨的一大挑戰。

參、替代指標的發展

過去數十年間，經濟學家不斷探索 GDP 的替代方案，無論是從細微的調整到發展全新的指標，加入勞動力調查、家庭與支出調查、估算經濟活動造成環境影響(如溫室氣體排放量)、建立衛星帳戶(satellite accounts)解決補充 GDP 不足的部門別等，試圖強化 GDP 與相關指標的涵蓋面向。

GDP 替代方案

● 針對數位經濟的衛星帳戶

2000 年由聯合國認可，用於評估旅遊業經濟效益的衛星帳戶，也被用於衡量數位經濟。但是，數位經濟適用過程不如旅遊業般順利，主要是因為幾個數位經濟的特性。第一，各國對於數位經濟的定義不盡相同，部分認為數位經濟僅限於數位化商品與服務；部分則認為包括電子產品與電腦零件的製造。第二，一些數位商品與服務，如電子郵件與社群媒體，尚未有明確的經濟價值衡量標準。儘管如此，創建數位經濟的附屬帳戶，仍然有助於識別與解決

³ APEC Policy Support Unit (PSU), “Key Trends and Developments Relating to Trade and Investment Measures and Their Impact on the APEC Region: Trade, Inclusive Growth, and the Role of Policy”, (November 2015), <http://publications.apec.org/Publications/2015/11/Key-Trends-and-Developments-Relating-to-Trade-and-Investment-Measures-and-their-Impact-on-the-APEC-R>.

當前 GDP 估算方法與現實之間的差距與不足。

- 擴張型 GDP (EGDP)

霍爾頓(Hulten)和中村(Nakamura)進一步運用衛星帳戶形式評估數位革命的影響，該指標被稱為擴張型 GDP (expanded GDP，以下簡稱 EGD)。EGDP 保留 GDP 的原始結構，但附加額外項目以涵蓋數位經濟的收益，用以彌補數位經濟因為沒有貨幣交易，無法反映在 GDP 的缺失。EGDP 也透過衡量消費者對於服務的支付意願來推估免費服務的價值。霍爾頓與中村提議將 GDP 的附加項目視為的第四級產業(the quaternary sector)。第一、第二與第三產業旨在衡量商品與有償服務的價值，第四產業可以做為無償服務的集合，涵括從經濟活動與創新中獲得的福祉與收益，從而更全面地衡量整體經濟。

- 綠色 GDP (green GDP)

另一個替代指標是綠色 GDP。綠色 GDP 旨在反映經濟成長過程對於環境的影響。此經濟指標保持原始 GDP 估算方法，但新增可以估算自然資源消耗與環境惡化等環境成本的項目，並從 GDP 扣除此部分數值。

綠色 GDP 概念可追溯到 1987 年，並為第一個國際環境會計框架奠定基礎。然而，因為環境成本實在難以估算，綠色 GDP 一直未被廣為使用。Stjepanović、Tomić 和 Škare 曾針對 44 個經濟體的 2014 年 GDP 和綠色 GDP，研究兩者差異，發現幾乎所有經濟體都存在顯著差異：已開發經濟體約 1%、發展中經濟體達 3%。儘管綠色 GDP 離普及使用還很遙遠，由於其具有捕捉傳統 GDP 未涵蓋的經濟面向，中國的環境保護部於 2015 年發布綠色 GDP 2.0，盼能促進綠色經濟的轉型。

- 永續經濟福利指標(ISEW)

永續經濟福利指標(The Index of Sustainable Economic Welfare，以下簡稱 ISEW)則是用來衡量經濟福利。該指標發展於 80 年代末期，為了力求 GDP 的公平性，旨在校正傳統 GDP 估算項目，如去除政府的國防支出，加入家務、個人因為離婚、犯罪或是事故支出的費用、環境經濟損害、自然資源浪費等。澳洲、智利、德國與英國雖然曾嘗試估算全國整體經濟的 ISEW，但由於無法取得數據以及數據可比性的缺陷，導致使用上困難。

- 進步指標(GPI)

進步指標(Genuine Progress Indicator，以下簡稱 GPI)在 ISEW 基礎上，進一步在估算項目中納入衡量社會不平等的基尼係數(Gini index)與損失的休閒時間。

納入休閒時間的損失，是因為雖然休閒時間不生產商品或服務，卻為人民幸

福做出積極貢獻。GDP 所使用的 25 個估算項目，也被視為衡量幸福感較佳的方式。2010 年，GPI 正式被美國馬里蘭州採納為 GDP 的替代方案。此後，美國許多州也陸續使用 GPI 估算方式，也有更多的州正在考慮採用 GPI 或對其展開研究。目前國際社會中，約有 20 個經濟體正使用 GPI 進行估算，且開始發展標準化 GPI 測量方法，以提高 GPI 數值的可比性。

- 人類發展指標(HDI)

人類發展指標(Human Development Index，以下簡稱 HDI)並未在 GDP 估算項目中增加要素，以衡量真實的進步，而是透過思考發展的三個面向來評估人民生活水準：健康、知識與物質條件。HDI 在 1990 年之際發展出來，其推估人民預期壽命、平均與預期的受教育年限以及人民 GDP。HDI 被認為在衡量開發中經濟體的進步，特別有效，但對於已開發經濟體的效用卻有限。HDI 的主要缺陷是過於依賴平均值，無法反映出分布狀況。為了解決分布狀況的問題，另外開發出不平等調整 HDI (inequality-adjusted HDI, IHDI)，除了延續 HDI 使用的三個評估面向，另外根據各個面向的不平等程度調降其經濟價值。

- 性別發展指標(GDI)

性別發展指標(Gender Development Index，以下簡稱 GDI)則是將性別因素引進 HDI 估算方法中。GDI 在 1995 年推出後，其他諸如健康、教育與收入等指標，也分別納入性別面向。目前已經有 164 個經濟體採用 GDI，用以瞭解女性落後男性的差距，以及在人類發展各個面向上還有多少改進空間。

聯合國於 2010 年開始公布性別不平等指標(Gender Inequality Index，GII)，藉由衡量三個人類發展面向(生育健康、賦權以及經濟地位)中的性別不平等現象。目前聯合國的 GII 指標衡量結果已涵蓋了 160 個經濟體。

- 兼容性富裕指標(IWI)

2012 年，聯合國推出兼容性富裕指標(Inclusive Wealth Index，以下簡稱 IWI)。該指標旨在透過有形資本、人力資本與自然資本以成長的永續性。IWI 納入 HDI 用於評估福利的若干因素，但與 HDI 不同之處是，IWI 可以測量一段時間內的變化，從而更好地掌握「進展」(progress)的變化。2012 年的聯合國 IWI 報告發現，自然資源的大量減少已經減損 1990 年至 2008 年期間的經濟成長，且將是未來成長的隱患。

IWI 能協助政府決策者考量政策的永續性，「2018 年包容性財富報告(The 2018 Inclusive Wealth Report)」針對 140 個經濟體，彙整從 1990 年至 2014 年期間的 IWI 數據，發現只有 81 個經濟體處於永續成長路上。同樣地，OECD 的福祉衡量框架(OECD's framework for measuring wellbeing)，不僅納

入當前狀況，也將政府有無確保與維持未來福祉的能力納入估算項目。

替代指標的缺陷

雖然目前開發出若干 GDP 的替代方案，這些方案卻尚未能獲得多數經濟體的共識。部分經濟體採用一些指標來彌補 GDP 的不足，但是因為欠缺跨時期或跨經濟體間一致性的衡量結果，導致估算結果欠缺可比性。

一項由歐盟出資在 2011 年至 2014 年間執行的「BRAINPOoL 研究計畫」，旨在探討何以某些替代指標成功、部分卻失敗收場的原因。該研究將替代指標遭遇的障礙歸類為五種情形：

- 1、資源限制：統計服務的預算上限制，阻礙採取可以衡量人民福祉的新統計工具。所需的數據資料也往往限定的特定時間或地理區域，導致統計指標往往無法準確地加以分析。時間序列數據的欠缺，也是建立計量經濟關係模式的一大挑戰。
- 2、抗拒：既有的傳統模式已經行之多年，所形成的規範、風險規避與使用習慣，在在阻卻採用新指標的意願。經濟成長會自動帶來共享繁榮的信念，也阻礙非 GDP 的替代方案被普及接受。即使是接受新替代方案的參與者，依然認為 GDP 成長是最主要的政策目標，此目標的重要性超越其他所有相關要素。
- 3、溝通：由於大多數的替代指標未臻完善，導致不同使用者會產生概念與術語上的混淆。在欠缺清楚的溝通下，彼此競爭的指標也會引起更多混亂。而且，大多數替代指標缺乏強而有力的論述，激起利害關係人的參與和使用。
- 4、複雜性：部分替代指標的估量方法較 GDP 更為複雜，難以將資訊清楚地傳達出來。一些屬於綜合性指標的替代方案，由於估算方法複雜，且權重制度不明確，也造成解釋上困難。即使是支持衡量人民幸福感/福祉的人，也尚未就哪些因素應納入估量項目中達成共識。
- 5、欠缺組織性：人民幸福感/福祉極為複雜，需要採取動態性的估算方法，這涉及到跨組織與跨部門工作。而需要創新的決策過程，往往很難在官僚組織裏實現。更重要的是，開發新指標時必須標定潛在的使用者。倘若指標的開發過程太過遺世獨立或偏離政策的議題設定，將大大影響接受程度。因此，有必要讓更多的指標企業家(indicator entrepreneurs)認知到，與可能的指標受益人交流新指標的開發、如何調整舊指標是必要的。

肆、APEC 對於超越 GDP 的討論

研究與政策需要定期且精準地估量 GDP。市場交易價值是一國經濟健康狀況的晴雨表，為研究人員與決策者提供重要的實證數據以推動相關討論。為了觀察亞太區域的發展趨勢，PSU 也將 GDP、貿易與投資列為觀察的三大重點。特

別是對於偵測可能對經濟與貿易成長的風險，國民經濟核算體系(SNA)與 GDP 提供需要的數據。

因此，GDP 不是問題，過度仰賴 GDP 才是問題所在。GDP 代表著經濟成功的某一重要面向，但不是唯一。將經濟政策的討論簡化到 GDP 成長，就是過度簡化經濟相互作用與影響的複雜維度。GDP 也將其他經濟因素(如分配、包容性與永續性)，列為優化經濟產出的次要因素。也因此，庫茲涅茨在 1934 年在「國民收入計量的使用和濫用」一文中提到：

「特別是量化測量中，確定性(definiteness)往往會誤導被測對象的樣貌非常精確與簡單。衡量國民收入很容易受到確定性產生的錯覺，進而被濫用。特別是當處理的問題屬於造成社會上對立氛圍的衝突點，國民收入計量論點的有效性，通常是建立在過度簡化的基礎上。」

本研究報告引用路燈的譬喻來說明 GDP 與替代方案的目前狀況。對於 GDP 的發展，補救措施的重點並非將路燈熄滅，而是尋找開關附近的替代性照明。因此，GDP 數據的可接觸性(availability)、可比性(comparability)與使用期限(longevity)，不應排除經濟利益與成本等替代項目的討論，因為該些替代項目可能更適合某些政策討論。

自 2010 年以降，APEC 領袖代表們一直呼籲實現區域的平衡、包容、永續、創新與安全的成長，指示應當採取其他措施以掌握進展，並為政策討論提供資訊。APEC 各級論壇已經開始展開改善當前數據和開發新數據的討論，例如人力資源發展工作小組(HRDWG)正在進行關於改善勞動力市場數據的蒐集、協調與報告，使該些數據可為人與人間的連結、數位就業等提供相關資訊。服務工作小組(GOS)正在發展 APEC 指標(APEC Index)，用以衡量 APEC 經濟體的服務監管環境。經濟委員會(EC)在 2019 年的「APEC 結構改革與數位經濟的經濟政策報告 (2019 APEC Economic Policy Report on Structural Reform and the Digital Economy)」，呼籲採取多管齊下的方法，強化數位經濟的估量，包括準確測量樹為與數位化促進的流量，更好地掌握數位化轉型狀況並分析現有政策的影響。同時，「2019 年婦女與經濟論壇聲明」，也將致力於蒐集、分析、傳遞與利用性別分化的數據(sex-disaggregated data)。

在這一連串的改革中，區域合作至關重要。GDP 並非一夕之間，從美國國家經濟研究局(NBER)提出的概念瞬間成為全球性標準。GDP 的普及首先是透過國際組織進行區域合作，進而在聯合國體系繼續推進，最終確定 SNA 與 GDP 的意涵、定義與方法。

作為想法孵化器的 APEC，是可以為超越 GDP 以衡量人民福祉/幸福感的討論有所貢獻，並將此議題持續成為往後 APEC 領袖代表們的優先領域。

