



國際社會安全統計析論

近年來隨著各國對社會發展的關注，開始建構各種量測社會發展程度的指標，社會安全允為其中關鍵要素之一。這篇文章從歐盟社會指標系統的建構談起，闡述國際勞工組織所規劃的社會安全指標範疇，以及配合我參加一些國際研討會的貼身觀察，論及傳統調查方式的挑戰與突破，最後對我國社會安全統計提出一些建議。

古允文（國立臺灣大學社會工作學系教授）

壹、前言

隨著全球化帶來貧富落差的加劇，社會發展議題日益受到國際組織的重視，不只是歐盟，聯合國發展方案（United Nations Development Programme, UNDP）也開始倡議「包容性的發展」（inclusive development），用以調整過去過度強調經濟單面向發展所可能導致的貧富差距不斷擴大的社會問題。UNDP 在官網上強調許多人由於他們的性別、

種族、年齡、性向、傷殘、或者貧窮而被從發展中排除，加深了全球性的不平等，最窮困的 50% 人口只擁有百分之一財富，而最富有的 10% 人口卻擁有八成五的財富。因此 UNDP 認為發展可以是包容的，也就是能減少貧窮，創造機會給所有的人，讓他們能分享發展的好處，並且參與政策制定。而為了實現包容性發展，各國政府應該致力於創造有生產力和正式的工作機會，對不太可能工作或無法賺取足夠收入的

人，提供有效的社會安全保護，而政府支出應該被引導到修建學校、強化飲水、衛生、運輸、和醫院等公共服務，並訓練老師和醫生等人才作為公共服務的基礎人力資源。而妥善設計的政府財政政策與制度（用以收集與有效運用公共資源），則可以在刺激成長與減少貧窮上扮演重要角色（古允文，2014）。

這段敘述相當程度上是對 1980 年代以來新自由主義的反思，「大市場、小政府」不再

是主要的改革目標，即使政府不該不當地干預市場的運作、但也不意味著政府應該無所作為，就業與安全應該是政府必須努力的政策領域，更是減少貧窮與社會排除的關鍵政策。也正因如此，各個國際組織開始建構各種量測社會發展程度的指標，社會安全允為其中關鍵要素之一。這篇文章從歐盟社會指標系統的建構談起，論及國際勞工組織所規劃的社會安全指標範疇，以及傳統調查方式的困難與挑戰，並對我國社會安全統計提出一些建議。

貳、歐盟社會指標系統的建構

歐盟社會指標系統（全名為 Electronic European Information System Social Indicators，簡稱 EUSI）是歐盟執行委員會在二十一世紀推動的一個大型社會指標建構計畫，其主要目標是發展一套理論上與方法上完整而堅實的社會指標，用以量測所有歐盟會

員國公民在社會福利、生活品質、與社會結構等方面的發展情形。為了達到這個目標，這套系統必須符合五點要求（Noll, 2002）：

1. 涵蓋歐洲關注的重要面向（例如認同與凝聚）。
2. 立基在科學的基礎上，以概念導向（concept driven approach）選擇測量面向與指標。
3. 同時納入個人福利面向與結構面的社會變遷。
4. 不受限既有指標，要能夠改進或發展出新的有效指標。
5. 儘可能匯流原有的各種指標資料庫，確保歐盟各國間指標資料的可比較性。

這些要求展現了此一新社會指標系統與過去的差異，相當程度上也改變了傳統社會指標的建構方式。第一，由於過去資訊系統發展不足，資料蒐集相對受到限制，因此指標的建構常是資料導向（data driven）為主，也就是先有資料，再對資料進行指標命名，

最後再進行歸類，資料現況決定指標涵蓋的面向，也造成各國國際組織所建構的資料庫大同小異，例如歐洲統計資料庫（Eurostat）就是屬於此類。

OECD 深覺此種建構方式無法滿足政策制訂與評量的期待，因此自 2000 年重新建構其社會指標以來，即改採政策導向（policy driven），也就是先界定政策重點、確立政策目標、決定指標，最後輸入資料，例如其社會指標先歸納出四大目標作為各國社會政策的普世價值：自足（self-sufficiency）、公平（equity）、健康（health）、以及社會凝聚（social cohesion）；接著，又將歸類在這四大目標下的社會指標分為兩大類，一種稱為「社會地位」（social status），著重在瞭解 OECD 會員國過去在社會發展方面所獲得進展，另一種則是「社會的回應」（societal responses），進一步瞭解各個社會採取那些措施與行動來促進前述的進展、以



及其成效如何；當然，由於各國社會情境不同，我們很難對社會指標的數字高低給予「好」、「壞」的價值判斷，例如某一國家年金支出較另一國家少時，不一定是較差、或政府的努力不夠，而可能是因為兩國人口老化程度不一樣所導致的結果，所以 OECD 在前述四大類指標之外，再加上一類「脈絡指標」（context indicators），作為判斷與比較的基礎（古允文，2009）。

與 OECD 相似，但歐盟社會指標系統則強調概念導向（concept driven）的重要性，先決定社會發展的理論概念應包含那些測量面向，決定每個面向應有的指標為何，最後再輸入資料，這即是歐盟社會指標系統建構目標所謂的「理論上」與「方法上」完整而堅實的社會指標。

第二，在上述概念導向（concept driven）的要求下，歐盟社會指標系統不只滿足於我們有什麼資料（這是資料導

向），而致力於缺乏資料、但卻是重要面向與指標的統計建構，因此它一方面必須將原有的資料（例如 Eurostat）匯流進來，另一方面更要不受限於既有指標，而改進或發展出新的有效指標，形成它所強調的歐洲社會模式的特色。

第三，由於歐洲福利國家的傳統，集體性的思維較美國個人式的自由主義更為濃厚，各會員國的社會政策必須有效促成社會結構的正向發展，所以歐盟社會指標系統強調除了關注個人面的福利條件之外，也必須涵蓋社會結構面的變遷。

最後，歐盟社會指標系統決定涵蓋以下面向（Noll, 2002）：

1. 人口、家戶與家庭。
2. 收入、生活水準、與消費型態。
3. 勞動市場與工作條件。
4. 教育與職業訓練。
5. 健康。
6. 住宅。

7. 社會安全。
8. 公共安全與犯罪。
9. 社會與政治參與和整合。
10. 流動與運輸。
11. 休閒、媒體與文化。
12. 環境。
13. 整體生活情境。

同時，在這些不同面向之中，指標必須能夠區辨政策目標的達成情形，包含（Noll, 2002）：

1. 客觀生活條件的改善程度。
2. 主觀福祉的強化情形。
3. 社會兩極化、不平等與社會排除的降低情形，以及機會平等的促進。
4. 社會資本－社會連帶的增強。
5. 人力資本的維護。
6. 自然資本的維護。

參、國際勞工組織的社會安全指標

傳統上，國際勞工組織的社會安全指標所界定的社會安全，涵蓋了所有以現金或實物形式支付的保障給付，協助人

們避免下列風險的影響：

1. 因為疾病、失能、生育、職業傷害、失業、老年、或家庭成員死亡所導致的工作所得的缺乏。
2. 缺乏取得健康照顧的管道、或無法負擔健康照顧的費用。
3. 家庭支持的不足，尤其是兒童與成人依賴人口。
4. 貧窮與社會排除。

進而界定社會安全的項目有：

1. 醫療照顧。
2. 生病時以現金形式支付的所得支持措施。
3. 失能保障。
4. 老年保障。
5. 家庭成員（尤其是主要生計者）死亡時的遺屬保障。
6. 生育保障。
7. 因照顧兒童而無法工作的保障。
8. 失業保障。
9. 職業傷害的保障。
10. 對抗貧窮與社會排除的社會救助措施。

隨著歐盟與 OECD 的社會指標建構概念的演進，致力於社會安全指標建構最力的國際勞工組織也主張指標建構必須與政策目標結合，也就是能夠顯示各國社會安全政策應該增加投入的重點，並據此衡量社會安全改善的程度。

「合宜的工作」（decent work）一直是國際勞工組織的重要訴求，也列入到聯合國「經濟、社會和文化權利國際公約」之中，強調「合宜的工作總結了人們對其工作生活的渴望，包含具生產力且取得公平收入的工作機會、工作場所的安全與對家庭的社會保障、較佳的個人發展與社會整合的前景、人們表達其關心事務的自由、組織參與影響其生活的決策、以及所有婦女與男性同享有平等的機會與待遇」（ILO 官網 <http://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang--en/index.htm>）。

在這樣的政策目標下，國際勞工組織根據原有建立起

來的社會安全指標資料庫，進一步建構「合宜工作指標」（Decent Work Indicators），增加以下政策性指標作為衡量各國合宜工作的程度（ILO, 2013）：

1. 法定退休年齡（65 歲以上）的人口群領有老年年金的比例。
2. 公共社會安全支出占 GDP 的比例。
3. 公共健康支出的比例（對比私人家戶的健康支出）。
4. 經濟活動人口繳交年金方案的比率。
5. 受（基礎）健康照顧方案涵蓋的人口比例。
6. 以需求為基礎（needs-based）的現金給付支持占公共支出的比例。
7. 貧窮人口中受到現金給付支持的比率。
8. 有酬的病假。
9. 失業保險涵蓋的人口比例。
10. 平均老年年金占最低工資的比例。

上述這些客觀指標的資料



來源都是來自各國社會安全部門在執行社會安全時所蒐集的資料，這是目前最大的資料來源，但由於各國社會安全體系建構的時間落差與制度設計不同，影響到資料的精確度與完整性，也導致後續跨國比較的困難；加上不論是歐盟或是其他國際組織，也開始強調主觀指標的重要性，例如歐盟社會指標系統就將「主觀福祉的強化情形」列入政策評量的重要指標之一，又如我國行政院主計總處（以下簡稱主計總處）建構的「福祉衡量指標（原「國民幸福指數」）」，除了屬於客觀性質的 42 項指標之外，也納入 22 項主觀性質的指標，諸如工作滿意度、對他人的信任、家庭關係滿意度、對政府（法院、媒體）的信任、安全感與主觀幸福感... 等，都與上述的最新國際討論趨勢亦步亦趨，為追尋幸福感的社會政策制訂提供具體的方向（古允文，2013）。因此，國際勞工組織也強調除了傳統上由各國

社會安全部門所輸入的客觀資料之外，也應該輔以家戶抽樣調查資料作為評量政策改善的依據。

肆、家戶調查資料的困難與突破

雖然家戶抽樣調查的重要性在社會安全指標建構上已經受到肯定與重視，但各國在實施家戶抽樣調查上的困難也不少，隨著國家與社會發展程度的不同，又可分成三方面來說明。第一，我在 2005 年 5 月陪同主計總處官員參加 OECD 韓國辦公室在首爾舉行的社會指標建構會議，國際勞工組織與亞洲開發銀行也都派員與會，討論建構亞洲社會指標的可能性，就發現發展程度較高的亞洲國家（如日本、南韓、新加坡、台灣）基本上都能滿足 OECD 的指標要求，但許多發展相對落後的亞洲國家不僅公務統計系統相當不足，甚至連進行家戶抽樣調查的母體資料都沒有，因此限制了家戶抽樣

調查的可能性。這必須仰賴國家基礎統計建設逐步改善後才得以解決。

第二，由於社會生活型態的改變與社會流動的加速，即使是發展程度較高的國家也面臨家戶抽樣調查的困難。2015 年 6 月我參加中國社會科學院社會學所舉辦的「社會變遷與當代青年：兩岸三地的青年研究」研討會，從與會學者的討論中就發現各地面臨不同的困難，例如香港由於大樓集合式住宅的普及，訪員幾乎不可能進入到家戶之中進行面對面的問卷訪問，因此香港各大學幾乎都改採電話訪問或網路調查的形式；類似的情形也出現在台灣，雖然還未如香港般嚴重，但在都會地區進行家戶面訪確實越來越不容易，即使好不容易獲得許可進入家戶，由於高度社會流動導致受訪對象不在戶籍地卻相當普遍，訪問失敗率及訪問成本的升高，讓越來越多的研究轉向電話訪問與網路調查；大陸地區則需依靠當

地政府與街坊的引介，雖成功率較高，但這也意味著若沒有當地政府或有力機關的協助，外來的研究人員幾乎不可能進行家戶抽樣調查。

第三，因為前述的困難，一些新型態的調查方式也迅速浮現，尤其是電話訪問與網路調查。電話訪問在大陸的發展相當快速，依據上海社科院的研究員表示，他們的系統可以直接對接受訪問的手機號碼進行加值，受訪者可以以此作為後續消費使用，因此大幅提高上海地區民衆接受電話訪問的意願，台灣則受限於金融科技的管制還無法做到這一點，加上電話詐騙的盛行，電話訪問仍多侷限在傳統的民意調查，但大家都知道其可信度已經越來越低了。網路調查在香港則相當普遍，也有很多專屬網站提供套裝服務，若針對及時性的意向問題確實相當快速便利，雖然較可惜的是無法抽樣，限制了後續推論的可能性，但香港學者並不認為這是致命缺

點，他們認為後現代社會本來意見往往就是由少數活躍者主導，這些活躍少數的重要性常超過沈默的多數，因此更能探知社會意向的風向球。

伍、結論

從前述的探討中，可以發現國際社會安全指標建構的一些趨勢：取向日益強調政策與概念導向；主觀指標已經納入到社會安全指標之中；家戶抽樣調查成為公務統計之外的重要輔助；以及電話訪問與網路調查等新式科技受到越來越廣泛的運用。

上述這些趨勢除供我國參考之外，本文則希望進一步強調兩點：第一，指標的建構必須搭配社會發展的願景，例如歐盟社會指標系統就是希望有效引導社會變遷的正向發展，社會安全只是整體社會發展的一部分；第二，為了增加我國在國際資料上的能見度與可比較性，主要的指標建構應依照重要國際組織的規範，另外搭

配一些調查方式進行，同時應形成持續性與累積性資料，才能有效評量政策的效果。

參考文獻

1. 古允文（2009）。〈國際社會安全制度發展趨勢〉，《主計月刊》，第 638 期，頁 6-12。
2. 古允文（2013）。〈追尋一個充滿幸福感的社會政策〉，《主計月刊》，第 694 期，頁 26-32。
3. 古允文（2014）。〈多元包容社會與國家發展〉，《公共治理季刊》，第 2 卷第 1 期，頁 33-46。
4. International Labor Organization (2013). Decent Work Indicators. Geneva. Noll, Heinz Herbert (2002). 'Towards a European System of Social Indicators: Theoretical Framework and System Architecture', Social Indicators Research, 58 (1) : 47-87. ❖