

我國社會指標系統之改進

誠如1970年經濟合作發展組織(OECD)部長會議所揭示者：「經濟成長本身並非目的，而是創造更高品質生活的工具」。社會指標的發展，緣起於各國對經濟快速成長所造成種種現象之反思，以及人類在物質層面獲得滿足後，轉而追求均衡生活之內在驅力。

◎ 賴秀玲、謝錦玉（行政院主計處第三局專員、研究員）

壹、前言

國際上有關社會指標研究，以1933年美國政府為探討生活各層面發展趨勢而出版之統計書刊「最近社會趨勢報告」為先驅，嗣經數十年之演變，社會指標統計之發展大致可分為三類，包括：

第一類社會指標統計系統：為層次結構的指標體系，如聯合國社會和人口統計體系、澳洲社會統計系統。

第二類為綜合性指標系統：如綠色國民所得帳、人類

發展指數(HDI)。

第三類為多維矩陣聯結模型系統：主要透過矩陣式均衡表探討區域社會發展或關聯之方法，如研究現在與未來人口變化的人口統計矩陣模型。

目前我國政府社會指標統計綜合指標系統的發展中，以行政院主計處編製之國民生活指標綜合指數及經建會試編之臺灣永續發展指標為代表，而多維矩陣聯結模型系統更是很多專家學者在解析區域社會現象或預測的常用方法，二者之研究範圍專精明確，較著重於

理論層面之發展，但社會指標統計系統因社會現象錯綜複雜，範圍廣泛，加上缺乏堅實強韌之理論基礎，致發展多年仍停滯在大量統計指標之提供與分析。這種現象就如OECD社會事務、人力與教育理事會Mark Person所言，社會指標系統自1970年代發跡後即偃旗息鼓至1990年代末期的主要原因在於指標系統缺乏緊密聯繫的理論基礎，表面上只是放了一堆很多國家都認為很重要的指標在系統裡，但只要有人以其觀點質疑某個指標並非很重

要時，即足以挑戰系統之公信力，因此近幾年國際上最新社會指標發展理論，係以人類及社會福祉為依歸，並研發架構清楚之概念化指標理論系統來具體描繪社會進步現況。本文除陳述國際社會指標系統演進外，主要介紹我國社會指標系統之改進方向。

貳、國際社會指標系統發展沿革

自1933年美國開啓社會指標研究以來，國際社會指標歷

經幾個重要發展階段，可依圖1所附年表分述重要階段工作內容及貢獻。

一、生活水準的國際定義及其衡量方法

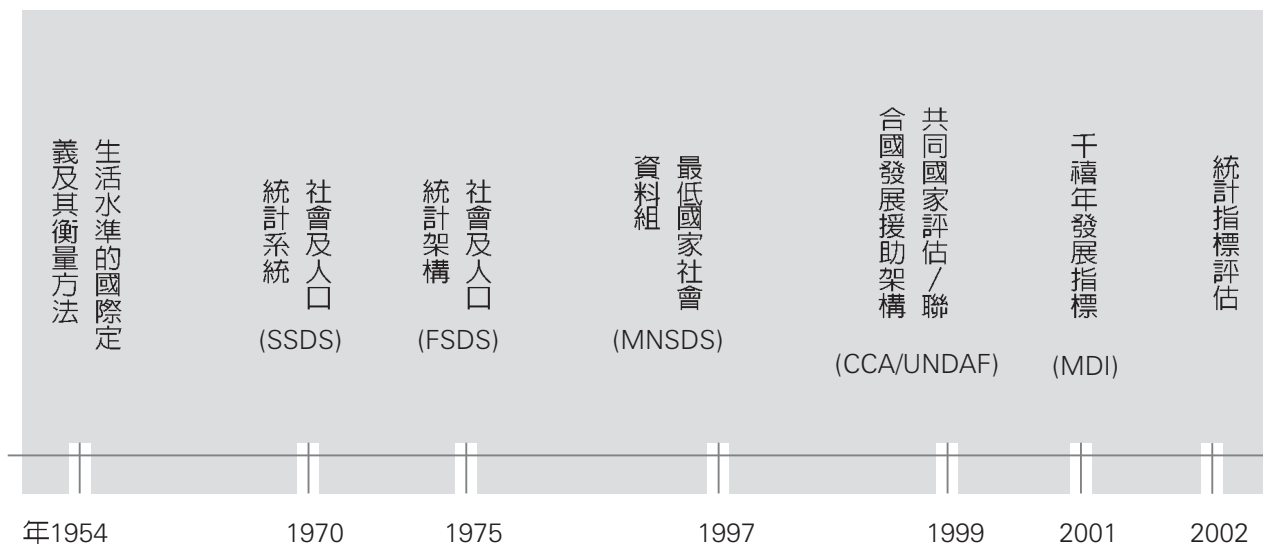
(一) 內容：1954年聯合國統計委員會以成分法，亟思透過衛生、食物與營養、教育、工作條件、住宅、衣著、休閒娛樂、社會安全及人類自由等領域，並針對每一項領域建議若干指標，俾作為生活水準衡量方

法。

(二) 貢獻：對訂定社會指標體系有以下幾項啓蒙：

1. 應政策或目標需要，指標必須依不同領域蒐集。
2. 了解個別指標無法綜述整體衡量的觀念，惟個別指標間具互補功能。
3. 創建階層式 (Hierarchy) 及有限主要指標分析的觀念，奠定後期社會指標研究模式，而至1966年美國社會學家鮑爾出版「社會指標」，正式啓用社會指標一詞。

圖 1 國際社會指標發展年表



註：時間線未按比例繪製。

二、社會及人口統計系統 (SSDS)

(一) 內容：SSDS為聯合國建立一個以人為中心架構，有別於以貨幣流程為中心思想的國民經濟會計系統 (SNA)，其設計係將個人與群體之存量與流量資料連結到經濟體系內，尤其對服務提供的部分特別涵蓋在系統內。此系統包含人口、出生、死亡與遷徙、規模及結構；家庭組成；社會階級制度與變動；所得分配、消費與財富累積與淨值；住宅環境；時間分配與休閒利用；社會安全與福利服務；學習活動與教育服務；經濟活動、就業服務與未就業；衛生與衛生服務；公共秩序與安全、罪犯與犯罪等11個子系統。

(二) 貢獻：

1. SSDS旨在強調領域間的連

結需要及分類一致性。基本上SSDS內涵可分為投入 (基本資料)、原則與方法 (包括與其他領域連接之一致分類)、產出 (社會指標) 等三部分，並藉由領域間一致的分類形成社會統計運用網絡。

2. 特別考慮老年人、低收入戶、殘障人口等特殊族群之關注。

3. 成為先進國家發展社會指標之藍圖，並帶動已開發國家編製社會指標報告之風潮。

三、社會與人口統計架構 (FSDS)

(一) 內容：鑒於SSDS系統過於繁雜，不適用於開發中國家採用，1975年聯合國特針對開發中國家推出FSDS，僅概述發展的觀念架構及優先處理的領域，並建議第一階段先發展人口、就業、所得及健康領域，行有餘力再發展社會階層、家庭及公共安全等相關領

域。

(二) 貢獻：社會指標發展至1980年代，形成強者愈強，弱者仍弱的雙峰態勢，惟因這一時期不斷強調統計觀念、標準與分類的釐清，奠定了未來社會指標跨國比較的基礎。

四、最低國家社會資料組 (MNSDS)

(一) 內容：1995年社會發展國際高峰會及聯合國相關會議制定15項指標，包含平均餘命、嬰兒死亡率、幼兒死亡率、產婦死亡率、基本營養需求價格、教育程度、失業率、就業人口率、平均每人國內生產毛額、平均每人家庭所得、平均每個房間居住人數、飲用水普及率、下水道普及率、人口成長及避孕率等項目，為所有國家必須產生的關鍵社會指標。

(二) 貢獻：1999年委員會咸認MNSDS為可展現社會關懷的項目集，能提供有意發展基本社會統計系統國家的起步。

五、共同國家評估／聯合國發展援助架構 (CCA/UNDAF)

(一) 內容：透過共同國家評估指標，監控被援助國家執行成果，包含人口、社會、環境與經濟及人權與政府等四個領域，50項質、量指標。

(二) 貢獻：提升指標及績效管理連結效力。

六、千禧年發展指標 (MDI)

(一) 內容：提供一套實踐千禧宣言的具體目標，包含8大目標，18項具體目標及48項評量指標。

(二) 貢獻：配合千禧年發展指標及往昔推展各項評估指標經驗，於2002年發展一套最新的「統計

指標評估」，其體系架構依輕重緩急程度分成三個階層，第一級有38個指標，第二級有42個指標，第三級有43個指標，這體系足以反映近期各項聯合國會議及高峰會的重要政策核心。

參、我國社會指標系統之設計

本節將參酌近期國際社會指標系統建構理念、方法，逐步訂定我國系統之設計及探討步驟。

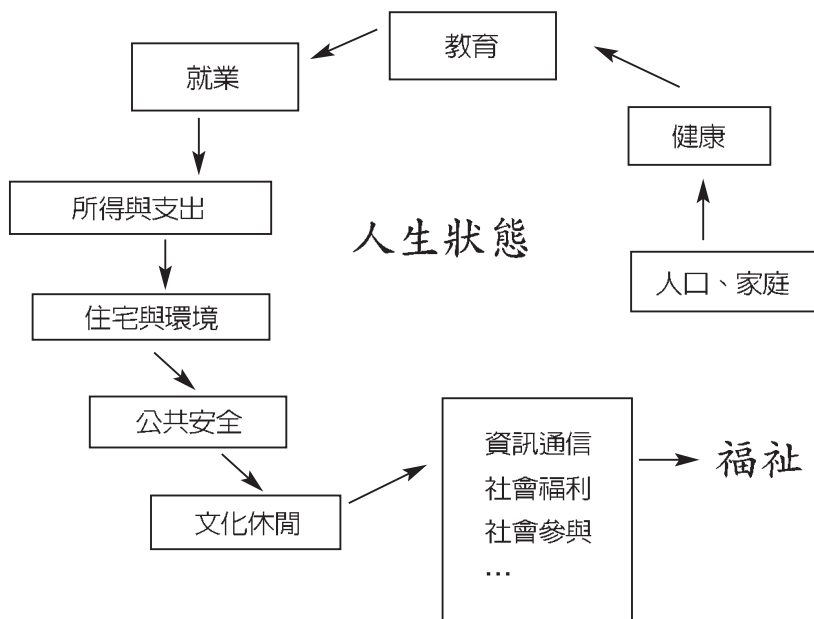
一、國際社會指標系統之中心架構

目前多數已開發國家都是延續聯合國統計處於1972年發展SSDS的方法，以人為中心架構，用層次結構的指標體系建構福祉水準與狀態之衡量，個中差異只在於領域內指標取舍多寡及分析深淺而已，直至近期OECD所建構的「教育指標模型」、「環境指標模型」，

及2001年澳洲所發表的「社會統計系統」，除了承續既有的層次結構概念，還將各領域內議題加以概念化及架構化，用圖解方式找出社會關鍵課題，以圍繞人類福祉之有效測度為出發點分割人生領域，找出影響人生福祉因素，進而陳述人生各階段所遭遇的狀況及議題，讓社會呈現風貌更具體、深入及完整，將偏重縱向理論發展的傳統社會指標系統，亦能兼顯橫向關聯理論之探討，並將呈現社會百貌之社會指標系統發展轉變成人類福祉的探討。

增進生活福祉是人類所有活動的終極目標，人類對個人生活福祉的感受，通常來自數個層面，包括就學情形、健康狀況、婚姻經營、所得財富、工作成就、退休養老等；無論是探討人所置身的社會態勢或探討人類福祉為依歸的社會指標系統，其理論基礎均係源於人生週期模型（圖2）的理論架構雛形，其原理為將生命由生至死所歷經的重要階段，包

圖2 人生週期模型



括家庭、求學、事業、婚姻、人際關係、退休、生病…等，在呈現社會現況或人類福祉等不同目的下，擇選適用之指標予於呈現，而領域的劃分或選擇也會因社會所處之環境或所面臨之瓶頸而異。

二、系統領域之確定

建立社會統計指標架構的首要工作為社會福祉領域的分割與決定。惟社會就如同水晶體一樣，有多重面向，從不同的角度可以觀察到不同的現象

及幸福，這也是為什麼單一社會福祉指標的編製一直未克其功之故，就像托爾斯泰在安娜卡列尼娜的名言「幸福的婚姻都是相似的，不幸的婚姻各有各的不幸」，若企圖用一個單一的統計指標隱藏社會多元的差異似乎稱不上一個好的策略方法，因此衡量社會狀況的方法或途徑極為多樣化。我國從1975年引進社會指標概念，1979年依循聯合國的SSDS系統編印「社會指標統計年報」以來，其建構方式一直採用大

量的各種特徵指標來描述不同層面的社會狀況，指標同時並舉，不僅備多力分難以聚焦，指標之間亦不見得能兼容並蓄，相輔相成，縱使從1999年增加重要議題之專題分析，亦因無理論架構作後盾，難免流於游擊式及片面式的探討，因此整體理論架構的探討宜由展現包羅萬象的社會現況聚焦至增進人類及社會福祉的目標前進。

對描繪福祉領域的選擇，誠如OECD所建議，應為“對人類福祉有基本而直接重要性的領域”著手，綜觀聯合國SSDS系統所建議的領域，及澳洲、日本、南韓之社會指標統計年報，發現人口、家庭、健康、教育、就業、經濟、住宅與環境、公共安全及文化與休閒等為大部分國家認為直接影響人民生活福祉基本需求的9個「主要」領域，另資訊通信、社會福利、環境及社會參與等雖對人類福祉的提升有助益，但並非直接的影響，在系統裡則列為「輔助性」領域。

而輔助性領域因重要性不若主要領域，其對議題的探討頻率與深度將不似主要領域一般頻繁及完整。

三、領域之探討步驟

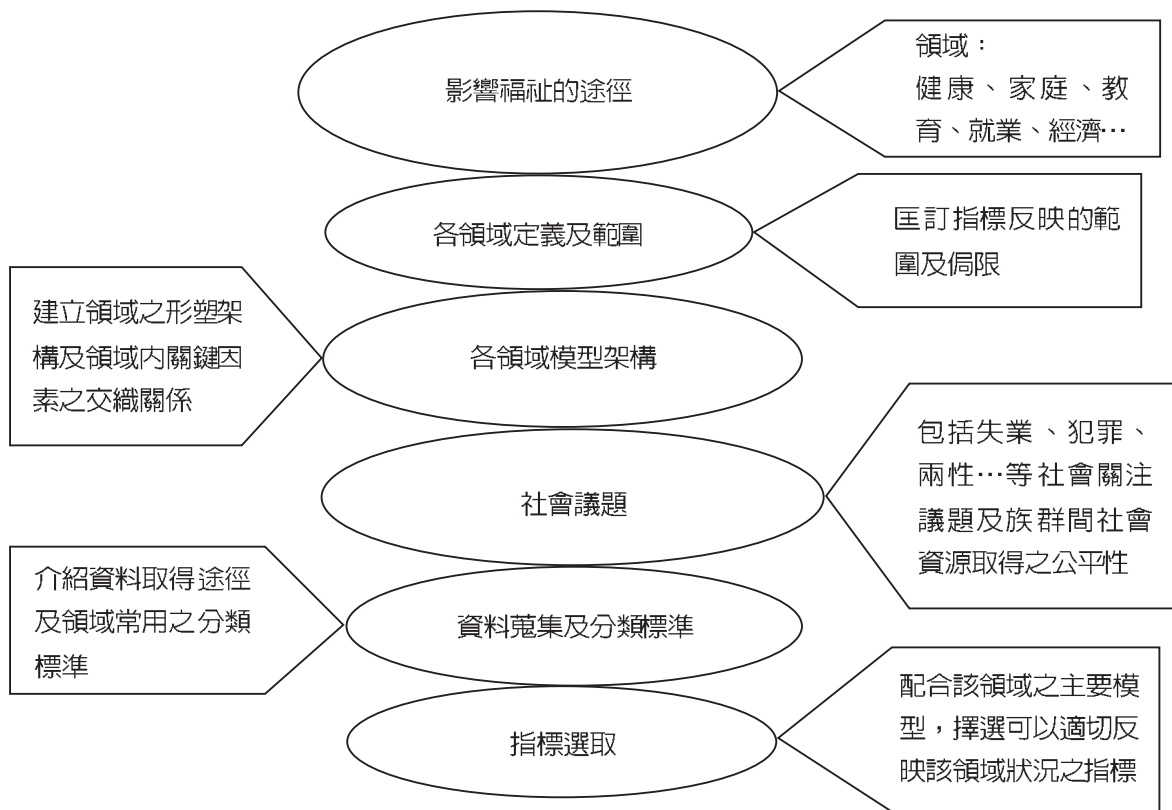
在社會指標系統的個別領域之理論探討步驟，約分為與福祉交織的途徑、定義及範圍、模型架構、社會議題、資料蒐集及分類標準、指標選

取、建議與改進等七個步驟（圖3），首先探討各領域資料的界限，並儘可能配合國際規範給予確切的定義，餘則擇要分述如次：

（一）理論模型架構：面對急遽變化的社經情勢及日益複雜的社會問題，藉由理論模型將社會統計架構化，不但可很明確、清晰地表達統計指標測

量當前社會態勢之專業思考，也有利於政策分析與評論訊息之傳達。對建立社會指標系統模型之研究源於1970年OECD首創的「狀況及反應（state-response model, SR）模型」，以某一政策起始點的社會狀況及後續採行社會政策的效應為觀察目標，

圖3 我國社會指標系統建立步驟



並依此週而復始，形成一個循環不息的模型。譬如觀察空氣惡化情況、貧富差距、失業都是屬於「狀況指標」的範疇，接著了解政策所能採行的策略，如可能徵收空污稅、發放社會福利救助津貼、失業給付等則屬於政府所能採行政策的「反應指標」範圍。惟聯合國批評SR模型過於狹隘，如出生率、離婚率、單親家庭比率、老人人口比率、移民比率、難民等顯現社會脈絡（背景）指標都是超出政策所能掌控的範圍，但這些因素卻影響一個國家的社會目標甚深，因此建議應以更大格局、更遠視野，增加非關政策導向、屬純描述社會環境的客觀數據。因此2001年澳洲所發表「社會統計系統」及OECD的「教育指標模型」、「環境指標模型」

均以「社會脈絡、社會狀況及社會反應（social context - social status - societal response，CSR）模型作為模型建構原則，而這些也是本文各領域模型建構的基礎。

（二）議題之擇選：依據模型脈絡，籌劃各領域現階段牽涉之關注議題，包括領域現況、背景、長期趨勢、政府施行之政策評估，及有關人生就學、就業、結婚、生育、空巢期、退休、喪偶等重大轉折期之相關統計分析。

（三）資料蒐集及分類標準：在各個領域裡都會介紹資料蒐集來源及重要的分類標準，這些資訊並非唯一的來源或分類，因為在一個相互為用、相輔相成的系統裡有些分類係屬共同分類，如年齡、性別及地理區域等則不特別強調。

（四）指標選取：社會指標的建構，須結合社經發展的目標，將社會統計轉換為足以闡釋社會發展狀況的統計量，除選取具代表性及反應性指標外，並以有系統的方式陳述社會變遷狀況。

肆、結論

有關我國社會指標系統之改進計畫，已參酌聯合國、ILO、OECD、WHO、歐盟、澳洲、荷蘭、日本、英國及美國等國際組織及統計機構已開發成功之理論與模式，並斟酌我國國情，以探討與人類一生福祉息息相關的領域為依歸，將人口、家庭、健康、教育、就業、所得與支出、住宅與環境、公共安全及文化與休閒等大部分國家認為直接影響人民生活福祉基本需求的9個主要領域，共擇選20餘個社會指標福祉模型，明確、清晰地表達統計指標測量當前社會態勢之專業思考。❖