

我國社會統計變革之意圖與期待

歷經多年的努力，國民所得統計終於在94年底完成改制作業，期待這一次社會指標年報改版，也能對綜合性社會統計進行更有效的陳示與分析，提升社會統計之服務功能。

◎ 鹿篤瑾（行政院主計處第三局局長）

壹、前言

早期社會統計系統之發展係以大量統計指標建構方式，進行各社會領域不同面向的觀察，並編輯出版「社會指標統計」年報，提供整個綜合性社會統計所要表達的理念及服務。惟近來隨著日益複雜的社經情勢，社會議題已無法單由數字表象陳述問題本質，須進一步分析隱藏在數字背後的歷史脈絡及縱橫關聯，才足以歸納出社會發展規律與全貌。以教育統計為例，以往所揭示的資料不外乎各級教育學生（校）數、升輟學概況及教育資源等

數字，對各界迫切想要了解的教育資源投入與產出對應關聯；特殊人口群體（低收入、殘障、原住民及邊遠地區）教育資源分配及教育機會分析；教育養成與勞動力媒合關聯；師資與學生數量供需等議題都無法適切提供信息，加以統計資訊網路化趨勢，間接衝擊書刊之彙編查詢功能，宜適應環境變遷，重加審視與調整年報定位，俾提升社會統計之服務功能。

在國際上，澳洲統計局之社會統計發展經驗一向為舉世所肯定，加上2003年聯合國在紐約舉辦之社會統計專家會議

中亦給予一致推崇，遂萌生我國社會統計年報師法澳洲經驗的改版計畫，由純資料提供角色轉型成資料提供與應用分析兼籌並顧的方向改進，且為避免刊載之指標內容及專題因無主軸規劃而流於鬆散，另行出版指標擇選及議題設定之理論專刊導讀，本文僅就整個計畫改進背景、發展方向及策略作一介紹。

貳、社會統計定位之調整

我國現行採用之社會統計系統，主要係參考1970年代聯

合國「社會及人口統計系統」架構，定期彙編人口家庭、健康、教育、就業、公共安全、社會福利…等各領域重要統計資料，出版年報。期間雖多次配合社經結構變遷調整刊載之指標項目內容、增加一年一篇的社會議題專載，以提升書刊可讀性，但不容諱言，在長達30年的發展過程中，無論是國民生活指標、綠色國民所得、人類發展指數試編或性別指標，都是不斷以創編新興指標或議題來維繫社會統計之服務角色，為讓傳統社會統計系統再創新契機，本次改版除承繼既有之層次架構概念外，特就社會統計與政策加強聯結運用目標，融合萃聚國際最新發展趨勢，重新調整方向如次：

一、以概念架構對政策目標提供更具邏輯性的詮釋及監控

70年代聯合國所建議之社會統計系統，係以多面切塑的建構方式完成各種社會現象的觀察，並未深入著墨指標之間縱橫因果關係，且隨指標不斷

擴充，面多針淺，逐漸淡化政策結合之根脈。因此，近幾年國際社會統計系統改朝「概念式架構」潮流發展，建議系統須刪繁就簡，先鎖定政策目標，再用圖解方式解說指標所欲衡量之目的、內容、途徑和關聯，提供決策者更具邏輯性的指標管理方法。

如聯合國身負濟弱扶傾重責，其在21世紀積極推動的「千禧年發展目標」計畫中，即認為目前全世界所面臨最嚴峻的問題莫過於貧窮，而生育、飢餓、疾病、死亡等問題往往伴隨貧窮問題紛至沓來，所以在打擊貧窮的政策目標下，衡量指標即圍繞在絕對貧窮人口（一天生活費用少於1美元）、貧窮伴隨之重要疾病、跨越貧窮（教育普及）及國際援助經費等指標之建立與監控。

而俗稱富人俱樂部的OECD對會員國社會現象之觀察，則聚焦在社會正義及公平性，諸如社會上相對貧窮問題、兩性薪資差距、年輕人進入就業市場機會及社會和諧度的衡量，這些牽涉到系統動機

的原則，在釐訂前即須在理論專刊內將所欲衡量之政策目標定位清楚。

二、擴展社會統計分析深廣度

為使政策參考易於尋求著力點，除依政策脈絡重新規劃反應指標外，亦積極規劃中長期值得深入探討專題題目，加強社會統計與核心公共政策及社會議題結合度。此外，因社會統計分析往往跨越諸多不同領域，談環境永續指數，不單只有自然環境的監測，還涉及土地、人口、農業、教育及衛生領域的觀察；談我國醫療保健支出占國內生產毛額比率為何比歐美國家低，除了各國統計範圍及健保效率的異同外，還須考慮各國人口老化程度，而貧富懸殊、兩性平權、原住民及兒童的問題也存有非常複雜面向，須跨領域觀察才能切中社會現況的癥結，因此為擴展專題分析深廣度，除將各部會相關之統計報告作一全面性檢視整合外，亦加強部署與各領域學者專家、業務權責機關

及民間社運人士之溝通管道，以確保分析內涵與社會脈動之攸關性。

三、加強社會統計之國際接軌工作

社會統計之發展較經濟統計起步慢，很多指標尚無一致性理念、分類和方法可供遵循，不利跨領域、跨國及長期觀察。以殘疾統計為例，在聯合國華盛頓殘疾統計小組對殘疾定義取得共識之前，就曾有國家統計局將「作家事能力受限」納為殘疾定義之一，致調查結果會因有很多受訪已婚女子中，認為配偶不做家事符合該條件，而使調查結果之殘疾人數大增，干擾政策擬訂效果。

針對這個問題，聯合國已成立很多工作小組分頭進行社會統計標準化之建立，包括人口及住宅普查、殘疾、毒品與犯罪、人口、國際遷徙、教育、勞工、健康、家庭特徵、婦女問題及生活安排等統計，都由各領域經驗豐富的國家或國際組織負責成立工作小組推

動，以協助處理各國實務上新興問題的解決，並發展出一套國際適用的概念、定義、標準和最低限度的數據蒐集規範，近二年已陸續有些成果發表，未來為增進跨國比較的一致性及其有效性，須加強社會統計與國際接軌工作。

四、提升社會統計能見度

運用大眾傳播媒體宣導，是最直接、最快速，也最具影響力的方法，與媒體互動本來就很難拿捏輕重，有時候寫太多怕節外生枝，選擇性報導，太平淡又失新聞價值，加上各部會發布的通報及專題分析如雨後春筍般蓬勃發展，如何區隔減少重複，也是問題之一，所幸社會統計議題包羅萬象，取之不竭，不斷釋出社會大眾所關注的新題材及穿插一些爭議性少且可讀性高的議題，應屬可以努力的方向。

參、社會統計改進之策略

我國社會統計改進計畫自92年籌劃至今已3年，預計今年(95)年出刊新版年報及理論導讀專刊，以下為所採取策略之說明：

一、建立各領域之理論架構

建立一套有系統的理論架構，為社會統計系統設計最重要的一環，依據架構才能歸納所要傳達之理念，指標選取才有準則，專題探討才有方向。目前各領域理論撰述部分，除參酌國際上社會統計開發成功之理論外，並斟酌國情依據投入產出指標對應觀念、政策介入空間、因果關聯、經費範疇界定、供需對應關係及交易結果等原則完成總綱及9個個別領域檢討，並據以決定未來年報要刊登之指標內容及中長程所有深入探討的專題題目，相關內涵業於94年邀請學者專家審查完成。

二、年報改版

年報內容涵蓋各領域指標

彙編及專題探討等二大部分，前者合計由改版前1千多項縮減一半，指標導讀順序依前述理論架構陳示，擔負提綱契領重責；後者約60幾個議題，預計分5至7年撰述完成，內容包括領域現況背景、長期趨勢、政策評估、弱勢群體資源配置，及有關人生成長轉折期之切身議題；每個議題不超過5千字，且依不同議題選擇更深入切題指標輔助統計分析。由於年報使用者界定為政府、媒體及一般民眾，為避免內容過於冰冷無趣，降低閱讀者對數字的恐懼感，專題探討將儘量以敘事說理搭配圖表之格式陳示，程度介於通報及研究報告之間，且相關性專題將用網路相互連結，逐步累積擴充社會議題題庫及內涵，兼顧經驗交流與傳承。

三、引進國際最新社會統計技術

年報改版目的即在推動社會統計全面邁向應用分析領域，藉由統計分析將國際社會統計進步思潮引薦至國內，再

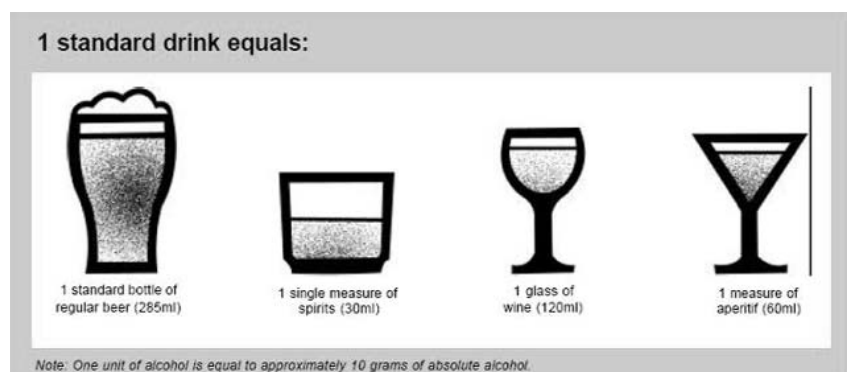
進一步改進國內跨領域統計技術及陳示方式。如近幾年WHO為協助各國提出低成本高效益的健康政策，已慢慢由死因統計轉移至死因之危險因素控制統計，除了蒐集各地區病歷之人口社經特徵，計算出吸菸、喝酒、肥胖、遺傳基因…等因變數對人類壽命之折損率外，亦積極調和各國菸、酒、肥胖、運動、蔬果之統計基準，包括一向以「公克」統計菸的國家，如何轉換成「支」；以重量統計酒的國家，如何依各酒類之酒精含量轉換成純酒精標準杯；酗酒及適量飲酒之量化數，甚至在研究過程中發現很多開發中國家人口結構係以0-14歲兒童族群為主力，若以「平均每人菸(酒)消費量」的指標衡量，將淡化其與健康之關

聯，故建議改採「15歲以上平均每人菸(酒)消費量」。

上述看似稀鬆平常的統計技術改進，除了影響各國社會統計年報的指標修訂及通報撰述內容外，日本為維繫平均餘命位居世界第一的美譽而進行推動「健康21」政策，便將前述改進指標列為政策達成度之衡量指標，而深受肥胖困擾的美國也將成人及小孩每日之適當蔬果食用量，用WHO建議的統計單位，以簡單易懂的海報述明「5-A-Day (1天5份)」政策，這些社會統計標準化的過程無形中也提升與政策結合度。

四、提升社會統計品質

勾稽不同調查的資料品質也是社會統計轉型所擔負任務之一。如家庭收支調查雖以戶



● WHO對飲酒量之統計標準

為統計單位，但單身戶中的65歲以上人口即會與內政部老人狀況調查對象重疊，兩個調查因不同目的自有不同之抽樣設計，其調查結果勢必會有差異，但若從分析發現差異逆轉或不合理擴大現象，則可協調承辦單位，利用統計方法檢視家庭收支調查樣本年齡分布與戶籍資料之差異；另探討出生率創新低時，則須注意隨著海外出生嬰兒人數增加（為取得雙重國籍或外籍配偶、台商之新生兒），循例以初設戶籍入籍而未併入出生率計算的方法是否合理？如此反覆利用統計分析審視傳統編製出來的結果，應是提升資料品質之最佳利器。

五、媒體之運用

撰寫可讀性高的統計分析為吸引媒體刊登的不二法門，而增加可讀性的途徑有三，一為新議題具有較高報導機會，因本次改版之專題題目已經過篩選，大部分是以往未探討或曾受青睞之題材，應較具新聞報導價值。

二為把以前發表過的議題換一種說法或增加國際資料，予人有新鮮感。例如我國內政部統計處每逢重陽節發表的百歲人瑞通報，荷蘭統計局除了以相同的篇幅報導人數、性別等制式分析外，還增添一些有趣的觀察，例如這些人的平均年齡只有102歲（平撫大部分人遺憾），現今全球最老的女人在荷蘭（激發榮耀感），而世界紀錄為法國所保持的122歲（具國際觀）；此外，談雙胞胎不只有性別、同卵異卵、多胞胎等資料，還可以扯到不孕的社會現象；當然，前提為可否直接截取人口原始登記檔予以任意裁剪、排列組合。

最後為避免一下子推出十幾篇專題讓外界消化不了，將從5月底前篩選較無爭議的專題按週發布，並於發布前一週用簡短文字略作預告，適度包裝行銷以收事半功倍之效。

肆、結語

社會統計由資料提供者轉

型為應用分析者，所要投入的時間和精力勢必倍增於昔，囿於資料產生時間及經驗未臻成熟，結果未必與努力成正比，惟面對與各部會統計單位之功能區隔及綜合性社會統計之長遠發展，也只能抱著「只見其進，未見其止」的精神勇往直前。在改進的過程中所遭遇的問題，莫過於同仁分析能力的培養及與資料彙整機關的協調，因領域之間的生剋抑揚，非一朝一夕即可養成，從規劃題材、尋找問題、分析到結論，有時候是化整為零，有時候是旁敲側擊，有時候經過蒐集比對卻鎩羽而歸，但能透過專業把一個說不清楚的社會現象說清楚，把一個未宣揚的指標傳授開來，也是善盡統計人的本分。此外，很多問題與研究結果須跨機關協調，如前述菸酒統計就涉及海關（進出口量）、財政部國庫署（管理機關）及衛生署，如何透過機制加強彼此合作，將一個國家的統計資料活絡化、經緯串連，才是真正考驗綜合社會統計工作者的智慧。❖