

生活福祉與社會進步 衡量方法概述

政府發布之總體經濟統計數據與民眾所關心的個體生活感受存有差距，這樣的差距並非起因於統計資料品質欠佳，而係關注範圍、接觸頻率及觀察角度不同所致。以 GDP 為例，其主要用以衡量市場的產出，是當代最重要的總體經濟指標，但任何統計指標都有其侷限性，誠如國民所得之父顧志耐(Kuznets)所言：

*不可混淆量與質的成長、成本與報酬、長期與短期，成長的目標須關注其目的及內涵。
(Distinctions must be kept in mind between quantity and quality of growth, between costs and returns, and between the short and long run. Goals for more growth should specify more growth of what and for what)*

所以，GDP 不宜被視為「福祉」、「生活品質」、「社會進步」的測量指標。

近期由歐盟執委會(European Commission)及經濟合作發展組織(OECD)倡導「走出 GDP(Going beyond GDP)」，企圖以更宏觀視野來衡量國家社會生活福祉及整體進步發展。此舉普獲歐盟、聯合國、世界銀行及許多國家與非政府組織之認同，本文即就福祉的意涵、各國發展概況及社會指標扮演的角色，介紹本期社會指標統計年報陳示的重點。

一、福祉與進步的概念

GDP 是衡量一個國家或地區「經濟活動」的量子，一切以貨幣為計數基礎，雖公正客觀，卻不能衡量醫療品質、教育程度、貧富差距及社會福利改善，此外，如家庭主婦操持家事、義工服務等增進家庭或社會福祉的相關產出，因缺乏市場機制，未涵蓋於 GDP 統計範圍之中；至於生產過程中所造成的社會成本(如噪音、污染等)亦無法反映於 GDP 中；其他如重大天然災害，雖然造成人民生命和財產的重大損失以及福祉的下降，但 GDP 不但不會

減少，反而會因重建等生產活動受到刺激而上升，是以人類福祉和經濟所得並非均等概念。

眾多研究指出，像 OECD 等已開發國家之物質需求已達一定程度後，經濟成長所帶來的邊際增幅已不必然會反映到人民生活福祉的增加，如果一個國家空有高經濟成長，但若失業、低所得與貧富懸殊加劇，加上環境遭到嚴重破壞，生活品質不佳，經濟開發的外部成本由多數人承擔，利益卻由少數人獨攬，在在成為社會動盪不安的因子。因此，各國紛紛檢討經濟成長至上的政策與思維，注入文化、環保與社會正義的價值觀，以追求國家社會全面衡平的發展，因此，所謂「走出 GDP」的思潮，即在轉移過去將 GDP 成長視為國家社會發展的唯一目標，擴展至經濟、社會、環境等面向兼顧並籌的視野。

二、國際發展概況

近期國際發展概況，大致可分別就「國際間」及「國家別」二層面進行探究。在國際福祉發展指標方面，聯合國 1990 年提出的「人類發展指數」(Human Development Index, HDI)可說是最為人熟知的綜合指數，其衡量範疇包括經濟面(平均每人國民所得毛額 GNI)及社會面(零歲平均餘命、平均受教育年限、預期受教育年限)，4 項指標彙編為單一綜合指數，為 1998 年諾貝爾經濟學獎得主 Amartya Sen 於 1990 年帶領其研究團隊所創，用來衡量各國在「健康」、「教育」及「經濟」領域之發展成就，為國際上成功的「走出 GDP」先鋒。

惟各國經濟、社會發展程度，用區區 4 個指標作為各國進步發展標竿，不免出現難以一體適用的現象，所以在 2007 年由歐盟執委會、OECD、伊斯蘭會議組織(Organisation of the Islamic Conference)、聯合國(United Nations)、聯合國開發計畫署(UNDP)及世界銀行(World Bank)等 6 個組織倡議下，於第 2 屆世界論壇(World Forum)結束時共同發表「伊斯坦堡宣言(Istanbul Declaration)」，啟動「衡量社會進步全球計畫(Global on Measuring the Progress of Societies)」，

國際機構對生活福祉及社會進步衡量編布概況

國際機構名稱	OECD	聯合國開發計畫署(UNDP)	歐盟
計畫名稱	社會進步評估全球計畫	人類發展指數(HDI)	走出 GDP
開始年	2007	1990	2007
主辦單位	OECD、聯合國等	Amartya Sen	環境總局、統計局
目的	將經濟、社會、環境問題納入進步的衡量觀點	測量各國的人類發展程度	衡量社會進步、財富、福祉
範圍	社會、經濟、環境	長壽、知識、生活水準	社會、經濟、環境
指標編製現況	檢討中	已發布	檢討中
領域劃分	9 個領域	3 個領域	5 個領域
指標數	檢討中	4	47(預計)
民眾主觀幸福感	檢討中	× (不辦)	檢討中
是否綜合成單一指標	檢討中	○	—
其他補充資訊	1.依 2007 年世界論壇所簽署「伊斯坦堡宣言」設置該計畫。 2.2012 年秋於印度舉辦的第 4 屆世界論壇將發表最新研究成果。	1. 將平均壽命、教育及 GDP 依據設定之最大值及最小值，進行標準化轉換成 0-1 間之指數值，再將三領域指數以幾何平均計算為 HDI 值。 2.除 HDI 外，另編有衡量性別平等的 GDI、GEM；2010 年則改良為 GII ¹ 。	2012 年以前訂妥 5 項行動計畫，其中幸福度指標化列為首先行動計畫，利用環境及社會指標補充 GDP 之不足，並作為政策決定的及時資訊。

鼓勵各國就個別發展程度、環境及目標，研訂適合各該國家(區域)發展之福祉與進步指標，直接促進澳、法、德、芬蘭、愛爾蘭、美國、日本、義大利等歐美國家政府的「新成長戰略」，其中，澳洲、法國及英國簡介作法如下：

¹ GDI、GEM 及 GII 分別為性別發展指數(Gender-related Development Index, GDI)、性別權力測度(Gender Empowerment Measure, GEM)與最新(2010 年)發表的性別不平等指數(Gender Inequality Index, GII)。

(一) 澳洲

為讓民眾了解生活是否變得更好，而非僅依賴 GDP 走勢的觀察，2002 年澳洲統計局發表測量澳洲進步(Measuring Australia's Progress, MAP)，2004 年 4 月再次修正發表澳洲進步的測量(Measures of Australia's Progress)，藉以驗證生活品質是否變得更好，計畫分 17 個維度，每一維度列有主要指標及一些補充指標，例如犯罪維度，主要指標是個人及家戶被害數，補充指標是殺人犯罪率，以一組社會指標群來勾勒生活福祉及社會進步的概況。

(二) 法國

2008 年 1 月，法國總統薩科齊(Nicholas Sarkozy)成立「經濟表現與社會進步衡量委員會(Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress)」，延聘 Joseph Stiglitz 及 Amartya Sen 2 位諾貝爾經濟學獎得主及 Jean-Paul Fitoussi 教授負責進行衡量社會福祉新指標的研究，企圖發展更好的指標和計算方式，妥善衡量國家發展是否健全，並進一步引導世人朝追求社會大眾福祉方向前進。

2009 年 9 月，「經濟表現與社會進步衡量委員會」提出了厚達 292 頁的報告，呼籲各界「放棄對 GDP 的崇拜(abandon GDP fetishism)」，提出新的福祉衡量方式，建議應將健康、教育、休閒、所得分配、環境保護、滿足感、安全感等因素納入，強調生活品質等主觀感受指標與客觀指標同等重要，並已交付國家統計及經濟研究局(INSEE)研議辦理。

(三) 英國

首相卡麥隆(David Cameron)於去(2010)年 5 月上任後，積極推動國民福祉衡量編製計畫，並編列 2 百萬英鎊(約 1 億新台幣)預算予國家統計局(Office for National Statistics, ONS)辦理民眾主觀感受衡量，目前辦理規劃及進度概述如下：

- 1.初步擇定國民幸福指標項目範圍，包括所得及財富、工作滿意度及經濟安全、政治參與、社群關係、環境、治安、健康、教育、公益等。
- 2.為求周延，於去年 11 月 25 日至今(2011)年 4 月 15 日期間辦理全國分區座談會並闢建網路論壇及

問卷廣徵各界意見，瞭解幸福感構成要素，凝聚共識。

3.前述徵詢民眾及專家所認定重要因素確立後，今年 4 月起將相關問項納入家戶調查(household survey)辦理，相關調查結果預計明(2012)年 7 月公布。

各國對生活福祉及社會進步之衡量編布概況

國家別	澳洲	法國	英國
計畫名稱	澳洲進步之衡量	經濟表現與社會進步評估委員會	國民幸福感之衡量
開始年	2002	2008	2010
主辦單位	國家統計局 (ABS)	國家統計及經濟研究局(INSEE)、經濟研究中心	國家統計局 (ONS)
目的	提供國民評價生活是否改善。	檢討 GDP 應用的侷限性，找尋替代指標使用之可能性。	在 GDP 之外，社會將如何變化？
範圍	社會、經濟、環境	經濟、生活品質、環境永續發展之可能性。	經濟成就、社會進步、環境之影響
指標編製現況	已公布	檢討中	檢討中
領域劃分	17 個領域	—	9 個領域(預定)
指標數	69	—	檢討中
民眾主觀幸福感	×	檢討中	檢討中
是否綜合成單一指標	×	—	檢討中
其他補充資訊	1. 簡單符號表達與 10 年前相比是否改善。 2. 指標分為主要指標、補充指標及參考指標；表列指標數係主要指標及參考指標。	1. 生產、所得、消費三面並重。 2. 著重所得、消費及財富分配。 3. 包含不平等的各種生活品質指標。 4. 主觀及客觀的幸福衡量 5. 永續發展可能性評價可供長期觀察。	2010 年 11 月-2011 年 4 月開設論壇，廣徵意見，作為修訂調查問卷之參據。

三、我國發展情形

我國自民國 68 年方由本處依聯合國「社會及人口統計系統」架構，蒐集各社會領域資料，出版

「社會指標統計年報」，提供整體綜合性社會統計所要表達的理念及服務。惟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，遂於民國 95 年進行改版，除建立一套有系統的「社會指標系統理論專刊」，作為改版後「社會指標統計年報」中各領域指標彙編之理念導讀外，並針對社會面施政目標及國際趨向，重新檢討「社會指標統計年報」內涵，以反映變遷中的社會特性及利於國際比較。

改版後年報包括各領域指標彙編及專題探討等兩大部分，前者依理論專刊架構陳示，具提綱契領功能，後者之專題包括領域現況背景、長期趨勢、弱勢群體資源配置，及有關人生成長轉折期之切身議題，即希望藉由社會指標的觀察，反映社會現況變化。

至於綜合指數方面，年報亦按年依聯合國開發計畫署所發表的人類發展指數(HDI)及其附帶發表性別發展指數(GDI)、性別權力測度(GEM)與最新發表的性別不平等指數(GII)計算公式，將我國資料帶入計算我國的相關綜合指數，供國人瞭解我國相對於全球發展成就參考。

四、本期架構

為期提供我國社會福祉及進步的概觀，本期年報更聚焦於生活福祉與社會進步指標的觀察，選定一組社會指標群近 10 年的變化，陳示各領域的進步或發展情形。

在既定的社會指標統計年報架構下，將國民生活概分為人口、家庭、健康、教育、就業、所得與支出、公共安全、社會福利等領域，各領域選定若干可以表達福祉或進步狀況的成果(outcome)客觀指標，進行介紹。

另雖「經濟表現與社會進步衡量委員會」的報告指出生活品質等「主觀感受」指標與「客觀」指標同等重要，惟前者因不易明確定義，尤其是「幸福測量」都尚處於實驗階段，加上我國相關指標略顯欠缺，暫不納入本期年報探討範疇。

(一)指標選取依據

所選取的指標須是與福祉或進步狀況的成果具有相關性、可長期觀察、定期發布且須常為國際機構引用，通常是觀察各國各領域發展情形之核心指標，例如在健康領域選定的「零歲平均餘命」，乃係聯合國人類發展指數 HDI 的健康領域構成指標；又如「成人吸菸率」乃世界衛生組織(WTO)用於觀測健康風險的指標。

(二)選定指標

各領域所選定指標詳下表所示，至於各指標選取原因則於各篇分析中再予介紹。

各領域選取指標	
領域別	指標群
人口	人口結構、人口增加率、總生育率、老年人口比率、老年人口依賴比
家庭	粗結婚率、粗離婚率、女性初婚平均年齡、女性生育第一胎的平均年齡、女性勞動力參與率、3-5 歲幼兒學前教育入學率
健康	零歲平均餘命、嬰兒死亡率、自殺死亡率、成人吸菸率
教育與研究	PISA 頂尖水準學生比率、高等教育程度比率、高等教育程度相對薪資、研發經費占 GDP 比率
就業	就業率、失業率、平均工時、平均薪資
所得與支出	平均每人 GDP、家庭可支配所得、吉尼係數、貧窮率、貧窮缺口
公共安全	故意殺人發生率、監禁率、機動車交通事故死亡率
社會安全	公部門社會支出

(三)陳示方式

參酌 OECD「社會概覽(Society at a Glance)」，OECD Factbook 及紐西蘭 Social Report 等刊物的表達方式，各領域(除「住宅與環境」及「文化與休閒」外)先綜述所選指標與福祉的相關性及指標定義

後，逐一剖析各指標變化情形，依現況與趨勢、內部結構變化情形及國際比較三部分，以圖表分析進行探討。其中，我國社會安全統計雖依照 ILO 標準編製，惟配合本期社會福祉之國際比較，採用資料則為 OECD 資料庫。

至於「住宅與環境」與「文化與休閒」二領域則因適當指標較為欠缺，因此偏重我國概況之探討。

(四)預期目標

「經濟表現與社會進步衡量委員會」的建議指出，生活品質等主觀感受指標與客觀指標同等重要，藉由社會指標的陳示、補充過去慣以經濟指標作為福祉衡量的不足，除觀察近 10 年進步情形外，也與 OECD 會員國進行比較，俾瞭解我國在國際社會發展的相對成就；另也希望藉由本刊以淺顯易懂的文字表達、輔以圖表呈現指標變化，讓社會大眾能輕易掌握社會福祉與進步脈絡。

參考資料：

1. 行政院主計處，2005 年，社會指標統計年報。
2. EU, <http://www.beyond-gdp.eu/>
3. OECD, Society at a Glance, 2011.
4. OECD, Society at a Glance Asia/Pacific Edition, 2009.
5. New Zealand Ministry of Social Development, The Social Report, 2010.