



社會指標系統的發展現況與挑戰

陳信木 國立政治大學社會學系副教授
陳雅琪 國立政治大學社會學系博士生
吳永明 國立政治大學社會學系博士生

摘要

20 世紀中葉，全球掀起「社會指標運動」，各國紛紛建立社會指標統計系統，藉以掌握社會脈動、協助制訂推展社會發展政策。半世紀以來，社會指標系統逐漸納入生活素質和幸福經濟的理念，現在演進成為國民幸福指數，已經扮演施政參佐依據的重要角色，充分發揮其實用價值與效益。

社會指標系統雖然已經完備發展，仍然面臨幾個有待解決的重大課題，包括：欠缺整合的理論架構、亟需綜合性的指數以及結合社會影響評估。由於欠缺整合的理論架構，以致如何選擇納入指標的構面向度，以及指標與社會結構之間的因果關係，無法確切釐清，更遑論透過社會指標而預測未來發展。面對包羅萬象的社會指標統計系統，使用者更為關注者，往往只是能否取得少數的綜合性指數，但是，如何建構綜合性指數，迄今在方法論上仍是困難重重。不過，若要發揮社會指標的政策實用價值，必須將社會指標應用結合在社會影響評估，這也是社會指標應用的新興趣途徑。

對於社會指標系統的最大挑戰，則是來自此一科學事實往往與民意存在落差。社會指標雖然以民眾的福祉做為核心架構，兼納客觀條件與主觀知覺，社會指標的統計結果經常無法體現在「民眾有感」之上。在「有感施政」主導的當代民主社會，我們亟需社會共識，審思何謂社會進步？何謂永續發展？

關鍵詞：社會指標、生活素質、幸福指數、社會發展

20 世紀中葉，人類社會開始全面發展，生活逐漸脫離亙古以來的匱乏恐懼，「衣食足而後知榮辱」，當物質生活需求得以滿足之後，人們開始追求更高的福祉。在這樣的歷史契機之下，全球性地掀起「社會指標運動」，透過社會指標統計系統的建立，得以監測社會脈動，進而導向美好的未來社會發展。正是因為如此，社會指標本質上就是政策導向的產物，長期以來對各國的政策制訂與規劃具有相當的實用價值。

社會指標逐步納入生活素質與幸福經濟的理念之後，已經相當完備發展。不過，即便如此，社會指標系統本身仍有若干尚待解決的課題。當然，更為嚴峻的挑戰，則是當前社會裡，社會指標所呈現的科學事實，經常與民意（特別是「民眾有感」）之間出現落差。在「以民意為依歸」的時代，如何借重社會指標的實用價值，就是政府施政的課題。



壹、社會指標的歷史發展

社會指標 (social indicator) 係時間序列的統計數據，目的是用來「監測社會體系，藉以掌握社會脈動，進而干預和改變社會變遷的歷程」(Ferriss 1988, 66: 601)。西方社會裡，工業革命之後，對於「政治算術」的關注，一直就對於蒐集和統整有關國計民生的統計數據莫立傳統，1930 年代時，著名的社會學家 William F. Ogburn 出任胡佛總統的社會趨勢研究委員會召集人時，編纂里程碑的《最近社會趨勢報告》(Recent Social Trends)，首開現代社會指標研究的先河 (Cobb and Rixford 1988; Land et al. 2012)。Ogburn 所教授的學生，特別是 Albert D. Biderman、Otis Dudley Duncan、Albert J. Reiss, Jr. 以及 Eleanor Bernert Sheldon 等人，更是 20 世紀中期社會指標運動的主要代表人物。

當然，另外也有許多的人物和事件，促使西方社會積極在國民所得與生產會計系統以外建立一個「社會會計系統」，藉以掌握社會脈動。1960 年代冷戰，美蘇兩大霸權展開太空競賽，美國的國家人文研究院 (American Academy of Arts) 認為，實有必要擁有豐富的統計數據，藉以偵測評估美國社會發展，然而，當時缺乏足夠充裕的可用數據，並且沒有合適的概念架構體系以及成熟的分析方法，可以達成此一目標企圖。經過美國國家人文研究院的專家學者努力推動，最終集結研究成果，出版命名為《社會指標》(Social Indicators) 一書，揭開現代社會指標體系建立的序幕 (Bauer 1966)。

一、社會指標運動

自從美國國家人文研究院揭開現代社會指標體系建立的序幕，美國政府與學術機構，紛紛

投入大量人力物力於社會指標相關研究與應用，開展 Duncan (1969) 所謂的「社會指標運動」(Social Indicators Movement)。同時，在美國國家科學委員會 (National Science Foundation) 以及羅素基金會 (The Russell Foundation) 贊助支持下，社會指標體系不僅蒐集國計民生相關的統計數據，另外也開始探討主觀的福祉 (subjective well-being)，藉以測量生活素質 (quality of life, QoL) (Campbell et al. 1976)。

美國聯邦預算管理局 (U.S. Office of Management and Budget) 有鑑於社會指標與生活素質的重要性，開始定期例行性發布各項社會指標報告書，並且分析其政策意涵。學術界對於相關資料的重視和需求，推動若干影響長遠的調查研究，進一步促進學術發展，其中尤其具代表性者包括：美國全國民意研究中心 (National Opinion Research Center, NORC) 的「社會意向調查」(General Social Survey, GSS)、美國聯邦政府 (U.S. federal government) 的年度「全美犯罪受害調查」(National Crime and Victimization Survey, NCVS) 以及「所得與方案參與調查」(Survey of Income and Program Participation, SIPP) 等。

1970 年代蓬勃的社會指標運動，不僅在美國全面展開，更是引起國際關注。1974 年時，重要的《社會指標研究》(Social Indicators Research) 國際期刊發刊，成為迄今最為重要的社會指標研究資訊交換平臺。聯合國也在 1970 年代初期規劃社會與人口統計體系，定期發布各國的社會指標統計 (United Nations 1975, 1989)；經濟合作暨發展組織 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 開始針對會員國定期發布《OECD

Social Indicators》，後來更名為《Society at a Glance》（OECD 1982, 2001）；世界銀行（World Bank）同樣也針對全球各國發布《Social Indicators of Development》（World Bank 1996）。聯合國開發計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）從1990年起，每年公布《人類發展報告》（Human Development Report），提出一個綜合的人類發展指數，則是迄今國際比較的最重要依據標準。

二、幸福經濟

曾經在1960和1970年代風起雲湧的全球社會指標運動，到了1980年代時，一方面由於經濟不景氣導致政府預算經費縮減，另一方面則是社會指標體系發展本身的困境，使得社會指標

突然失色、熱潮淡逝。不過，社會氛圍的變化，開始醞釀另一波的社會指標運動。

首先，著名的經濟學者 Richard A. Easterlin 在1974年提出一個日後被譽稱為「Easterlin 弔詭命題」（Easterlin Paradox）——Easterlin 檢視與比較經濟發展之後發現，的確，富有的人較窮人更為快樂，可是所得水準持續增加之後，快樂程度並未等比上升。Easterlin 的弔詭命題，其實回應人類互古以來的疑惑：「擁有『更多』，是不是等同於獲得『更佳』的生活品質」。這樣的疑惑，時常出現在比較悲哀的百萬富翁對比快樂的小農民（Brockmann and Delhey 2013; Graham 2009）。在世界各國中，「不丹」又經常用來代表「最窮卻是最快樂」的國度。

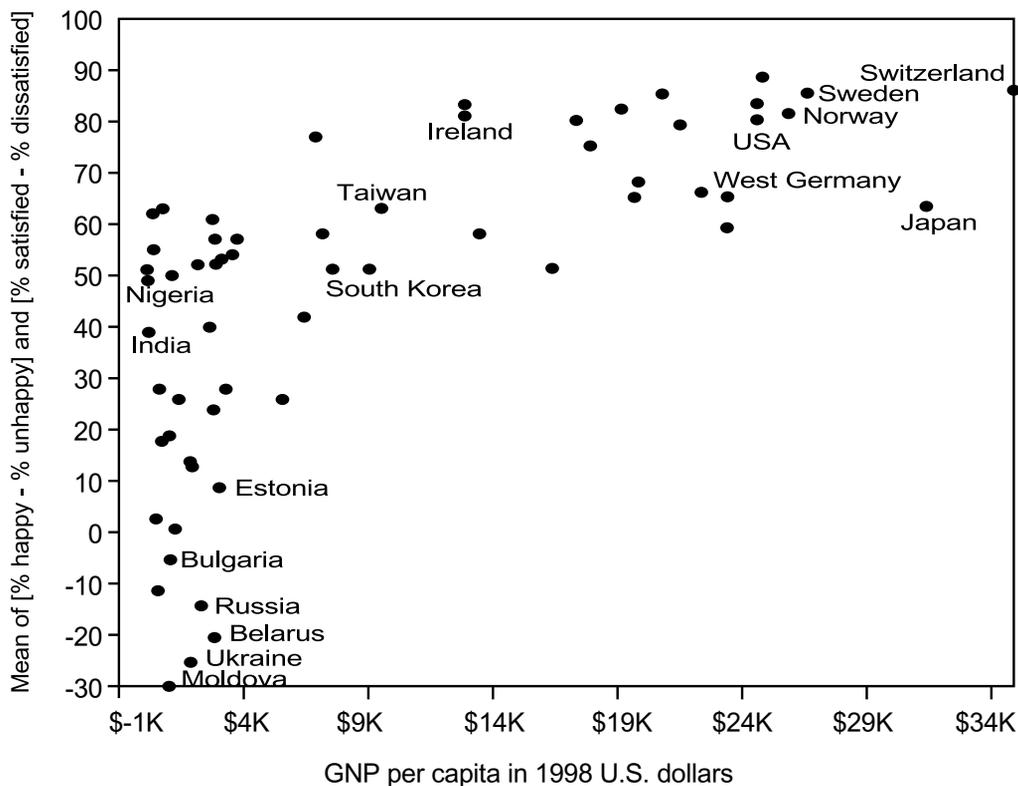


圖1 1990年～1996年期間60個國家的人均所得與主觀福祉

資料來源：Inglehart (2000)。



Easterlin 的弔詭命題，在 Inglehart (2000) 的研究發現中最能獲得驗證。Inglehart 比較許多國家之後發現（如圖 1），當一個國家的國民生活品質上升後，人民的幸福快樂感隨之上升，但是當國民所得增加到一定程度之後，所得增加所帶來幸福快樂感提升的作用就變成有限了。Inglehart 的研究發現，不斷地在各種研究裡一再獲得實證（Easterlin et al. 2010; Easterlin and Angelescu 2012; Morrison 2013）。

對於 Easterlin 弔詭命題的關注，興起一股「幸福經濟」研究的熱潮（Brockmann and Delhey 2013; Easterlin et al. 2010; Graham 2011）。同時也讓人們瞭解，社會發展除了關注個人的物質生活福祉之外，也要顧及非物質生活福祉——尤其是非物質的主觀福祉。此一轉變潮流，使得生活素質（QoL）登上社會指標體系當中最為亮眼的地位。

由於生活素質日益受到重視，使得一度黯淡的社會指標運動再次復甦，進一步推動「國民幸福指數」時代來臨。現在，生活素質與幸福指標，不僅用來監測社會脈動，做為施政參佐依據，在非公共政策領域以外，人們開始關注最適宜居的城市、最佳的工作地點等，城市評比更成為各國或地方施政的追求目標。

貳、社會指標的類型與用途

毫無疑問，不論是過往的「政治算術」，抑或 20 世紀的「社會指標運動」，本質上，社會指標係用來掌控社會脈動，導向美好的未來生活，因此，社會指標並非「包山包海」、「琳琅滿目」，而是必須做為社會體系監測依據。Land and Ferriss (2007) 據此將社會指標區分成三大類型，概述如下：

一、做為政策性、福祉性或判準性的指標

建立社會指標的初衷，就是做為政策制訂或施政之參佐依據。施政乃是考量全體社會的共同利益，且朝向提升更佳生活福祉。所以，納入社會指標系統的統計數據，必須可以做為施政產出、成效衡量或是終極標的的判準。

二、做為生活滿意和幸福快樂的測度指標

社會指標運動所帶來的豐富研究發現，讓我們瞭解，客觀的物質生活與主觀的福祉知覺等同重要。所以，社會指標體系肩負監測生活素質的任務。不過，經過數十年的生活素質研究發現，當我們監測主觀的福祉時，必須區分人民的主觀知覺屬特質屬性 (traitlike) 抑或狀態屬性 (statelike) ——特質屬性的主觀知覺，乃是固著於個人長遠一致的心理與社經特質所反映出來的知覺；反之，狀態屬性的主觀知覺，則是反映當下情境狀態所產出的主觀知覺 (Stones et al. 1995; Veenhoven 1994, 1998)。

三、做為描述社會趨勢的指標生活滿意和幸福快樂的測度指標

社會指標也具有偵測社會流變的任務，雖然有些社會指標直接關連於施政目標，也有許多指標只是預防性或是指引性反映未來社會發展徵兆。這些指標，短期而言雖然不具政策功用，長期而言，卻是社會規劃的指引方向。舉例而言，單人家戶的增加趨勢、婚姻盛行率的逐年降低，正是預告未來社會的家庭制度即將重大革命，指引家庭政策與社會支持必須因應調整，甚至消費市場也會產生劇變。

基於以上的社會指標分類屬性，Land and Ferriss (2007) 綜合既有的文獻，徵顯社會指標的角色任務，以圖 2 呈現一個社會指標應

用的概念架構。具體來說，每一個社會擁有或演化若干特定的社會價值和文化價值，這些價值將會左右社會變遷的方向，同時也會形塑該社會發展的目標，在此，社會指標即扮演監測社會脈動的角色，透過社會指標協助社會設定發展目標。因此，社會指標也是施政參佐的依據，用以制訂政策和方案，最終實現社會發展目標。

所以，Land, Michalos and Sirgy (2012) 歸納指出，社會指標具有四大功能：

（一）啟蒙的功能

社會指標運動的原始初衷，就是在傳統的經濟指標以外，建立監測體系，用來廣泛掌握社會變遷與脈動，而更為重要的任務，則是透過社會指標體系呈現的流變趨勢，得以促進公眾啟蒙（public enlightenment），實現現代民主社會的集體利益和福祉。

（二）政策分析的功能

1996 年代建立社會指標體系的目的，就是做為施政參佐依據，所以，社會指標基本上就

是政策分析的工具，尤其是反映時間序列變遷以及做為跨國之間比較的基準。

（三）醫療的功能

社會指標雖然是一個監測「社會脈動」的體系，由於重視主觀生活福祉（生活素質）的測度，適切地將健康與疾病置於社會脈絡之中，所以兼具促進國民健康的發展任務。

（四）管理的功能

工作乃是重要的社會生活成份，社會指標與生活素質相當程度反映工作生活狀態，因此發揮企業與組織管理的功能，當然也可以做為市場行銷與開發的依據。

參、社會指標發展的課題

現代社會指標體系的建立與發展，已經超過半個世紀，在各國政府、民間機構與學術單位的共同努力之下，社會指標體系本身相當完備充實，近來整體納入幸福指標之後，更是兼顧微觀與宏觀。即便如此，社會指標的發展，面對一些課題仍然有待解決，其中三大課題，將會左右社會指標是否真正兌現其社會政策指引的功能。

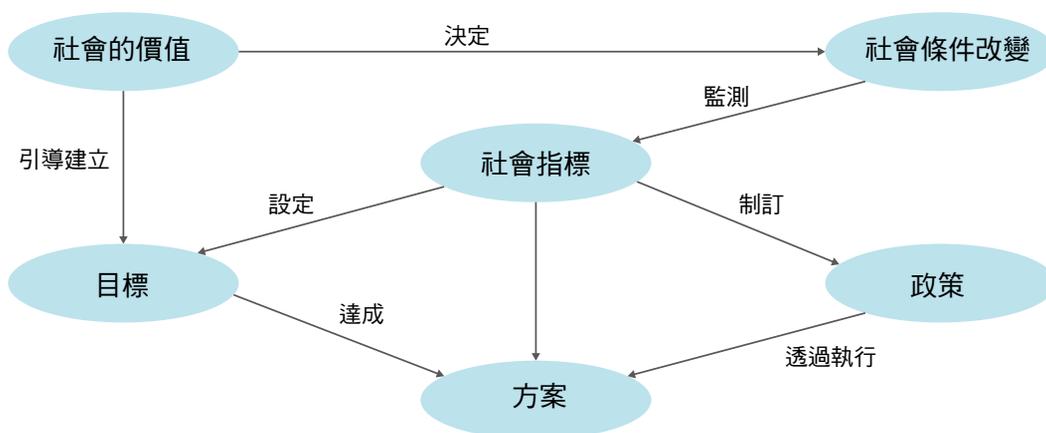


圖 2 社會指標的政策實用角色

資料來源：Land and Ferriss (2007)。



一、社會指標需要一個完整的理論體系

社會指標運動的初衷，就是建立一套體系監測社會脈動，然而，由於欠缺施政參佐之充裕資料數據，所以各國與各界努力不懈於統整、編纂各式各樣的時間序列統計數據。時間序列統計數據的編纂，乃是社會指標運動的「工具性目的」，可是最終卻演變成為「工具理性膨脹」——各國的社會指標建立發展，往往變成努力於完備各項可資參佐的時間序列統計。是以演變至今，各國的社會指標可以說是「包山包海」、「琳瑯滿目」，但卻讓使用者「不知所從」。

換言之，各國現有的社會指標雖然包羅萬象，卻是普遍面臨一個共同的困境：缺乏統整的理論體系。藉之以描繪社會指標結構，可以呈現指標之間的關聯性，卻無法論證各種社會力量與社會指標之間的因果效應，更遑論借助社會指標而對政府進行政策的成本效益評估，以及預測社會變遷和政策方案後果。

既有社會指標之所以欠缺統整的理論基礎，究其緣故，乃是因為社會指標的發展採用歸納途徑，而非透過理論演繹而來。近年來，雖然有些研究借助統計模型，譬如驗證性因素分析（confirmatory factor analysis），試圖提出一套理論架構綜合社會指標的構面或面向，研究發現仍是面臨跨文化與跨時間的限制（Maggino and Zumbo 2012）。

二、使用者期待一個綜合的指數

社會脈動涉及社會生活諸多領域，所以社會指標包含許多面向，而每一個面向進一步包含數量不一的層級化次面向。面對「星羅棋布」的千百項時間序列統計數據（以我國 2013 年的社會指標為例，陳列九大領域、450 項指標，另

有三大輔助領域、106 項指標），使用者總是無所適從，期待能夠獲取一個或少量的指數，得以綜合這些龐雜的時間序列數據。

聯合國發展委員會（UNDP）在 1990 年首次出版的《人類發展報告》中，根據 3 個維度或面向，亦即壽命、教育程度與經濟水準，只以等權重的方式線性組合這 3 個範疇，得到一個綜合性的「人類發展指數」（Human Development Index, HDI），做為國際比較的基礎。雖然對於「人類發展指數」迭有批評，此一綜合指數，卻是三十餘年來國際間最為普遍採用的社會指標測量。

當然，各界早已深知，建構單一或少數的綜合指數乃是迫切必要的，可是這個需求面臨許多挑戰，尤其來自方法論的限制最為艱鉅，例如：一個綜合性的社會指標應該包含哪些構面或面向、這些面向彼此之間如何權重、構面之間的關聯是否為線性等等。因此，除了聯合國的「人類發展指數」之外，目前仍然沒有一個普遍共識採用的綜合性指數。

無論如何，建構綜合性的社會指標或生活素質指數，的確有其必要性和實用性。Hagerty and Land（2012）綜合前人的經驗發現指出，建構這樣的綜合性指數時，必須依循 7 個原則：

- （一）建構綜合性指數所需的統計數據，必須具有足夠的信度與效度。
- （二）為了提供此一指標的透明度，綜合指數呈現公布時，必須一併公開其組成成分的內涵和量度。
- （三）綜合性的社會指標或生活素質指數，除了針對全體人口之外，也要針對次群體分別計算呈現。

- (四) 綜合性的指數必須不受資料缺失或其他瑕疵而受到限制或影響。
- (五) 綜合性指數必須反映人們真正如何評價其生活素質。
- (六) 綜合性指數所採用的組成成分權重，必須真正反映人們如何對待這些次領域的事物。
- (七) 良好的綜合性指數，必須獲得大多數人們的接受與信任。

總之，建構綜合性的社會指標或生活素質指數，雖然工作艱鉅，唯有透過這類綜合性指數，最終才能發揮社會指標體系的實用性。

三、結合社會影響評估以發揮社會指標的政策實用價值

社會指標就是用來做為施政參佐依據，然而，此一實用價值，截至目前並未普遍實現。究其緣故，除了上述缺乏理論依據和需要綜合性指標的因素之外，就是如何實際應用社會指標於政策分析、評估和制訂。以往，即便我們深刻體認社會指標的重要性，卻缺乏適度工具發揮其政策實用價值；現在，另一個乍似不相關連的新興領域，卻是提供絕佳的契機管道——社會影響評估。

社會影響評估 (social impacts assessment) 衍生自環境影響評估，近年來，人權與人本的社會氛圍之下，社會影響評估在環評當中扮演的角色不斷提升 (Jain 2012; Momtaz and Kabir 2013)。更甚者，社會影響評估除了在公共建設時具有必要性，現在我們也進一步體認，即便在公共的社會政策制定和推動上，也要建立社會影響評估機制 (項靖、蔡偉銑、歐崇雅，2014)。

社會指標經過多年的辛苦建立，資料品質優良，具有高度信度與效度，而且資料數據涵蓋長期時間，再加上近年來社會指標已經整合地理資訊系統 (Geographic Information System, GIS) (林季平等，2012)。換言之，社會指標正是社會影響評估的最佳利器，倘能妥適結合兩者，將能真正發揮政策實用價值。

肆、我國社會指標發展現況

1960 年代興起全球性社會指標運動，我國在這股世界潮流中不落人後 (陸光，1981；黃大洲，2002；楊森，2000；蕭新煌，1981；賴秀玲、謝錦玉，2006；陳昌雄，2000；行政院主計總處，1986，2006)，經過多年努力也達成豐碩成果。在此，概略介紹其中重要成果。

一、行政院主計總處「社會指標」

我國的政府各部門機關，很早即已完備公務統計系統。1979 年時，行政院主計總處依據聯合國的「社會及人口統計系統」(United Nations 1975) 架構，統整各項統計數據，編纂出版《社會指標統計年報》，提供全方面的社會指標統計。截至 2013 年，《社會指標統計年報》陳列九大領域 (人口、家庭、健康、教育與研究、就業、所得與支出、住宅與環境、公共安全及文化休閒等) 和三大輔助領域 (運輸通信、社會安全與社會參與等) 相關統計，涵蓋數據系列幾近 500 個項目。

2006 年時，行政院主計總處專刊發行《社會指標系統理論》，探討我國社會指標系統的理念、指標選取準則、統計資料選擇依據、指標關聯性等課題。此一體系理論，也成為日後建構社會指標系統之依據。2014 年時，《社會指標統計年報》更名為《國民幸福指數年報》。



二、行政院主計總處「國民幸福指數」

幸福經濟的思潮近年來蓬勃發展，各國深刻體認，生活福祉與社會進步，不能單以經濟發展做為衡量依據，必須兼顧社會與環境發展。在此一幸福經濟熱潮推波之下，OECD 提出「美好生活指數」(Your Better Life Index, BLI) (OECD 2013) 架構，同時衡量物質生活條件與生活品質。

行政院主計總處乃依據 OECD 的「美好生活指數」架構，在 2013 年首次出版《國民幸福指數專刊》，嗣後，考量國民幸福指數已經涵蓋過往之《社會指標統計年報》各領域指標，自 2014 年起，原《社會指標統計年報》更名為《國民幸福指數年報》。我國的「國民幸福指數」，採用 OECD 的「美好生活指數」架構，

分為 2 個面向 (domains)，亦即「物質生活條件」與「生活品質」，每一個面向下再分領域 (topics or dimensions)。物質生活條件面向包括 3 個領域，亦即居住條件、所得與財富、就業與收入；生活品質面向包括 8 個領域，亦即社會聯繫、教育與技能、環境品質、公民參與及政府治理、健康狀況、主觀幸福感、人身安全、工作與生活平衡等。

建構我國國民幸福指數時，由於考量此一指數必須貼近民眾感受、契合在地觀點，同時又須符合國際潮流，所以分別建立國際指標與在地指標兩套系統。2013 年的系統中，國際指標完全採用 OECD 之「美好生活指數」，計有 24 項指標；在地指標則是依據我國國情特色選定 38 項指標 (如表 1 與表 2)。此外，國民幸福指數

表 1 行政院主計總處「國民幸福指數」－國際指標

面向	領域	主/客觀	指標
物質生活條件	居住條件	客觀	平均每人房間數
		客觀	居住消費支出占家庭可支配所得比率
		客觀	無基本衛生設備的比率
	所得與財富	客觀	每人可支配所得 (PPP)
		客觀	每人金融性財富 (PPP)
	工作與收入	客觀	就業率
		客觀	長期失業率
		客觀	全時受僱者平均年收入 (PPP)
		客觀	工作保障性不足之比率
生活品質	社會聯繫	主觀	社會網絡支持
	教育與技能	客觀	教育程度
		客觀	預期在校年數
		客觀	學生認知能力
	環境品質	客觀	空氣污染
		主觀	水質滿意度
	公民參與及政府治理	客觀	投票率
		客觀	法規制訂諮商指數
	健康狀況	客觀	零歲平均餘命
		主觀	自評健康狀態
	主觀幸福感	主觀	自評生活狀況
	人身安全	客觀	故意殺人致死案件被害人口率
		主觀	自述暴力受害比率
	工作與生活平衡	客觀	受僱者工時過長比率
		客觀	每日休閒及生活起居時間

說明：國際指標部分共計 24 項，其中主觀指標 5 項，客觀指標 19 項。
資料來源：行政院主計總處 (2014)，《2014 年國民幸福指數年報》。

表 2 行政院主計總處「國民幸福指數」—在地指標

面向	領域	主/客觀	指標
物質生活條件	居住條件	客觀	平均每人居住坪數
		客觀	房價所得比
		客觀	房租所得比
		主觀	居住房屋滿意度
		主觀	住宅週邊環境滿意度
	所得與財富	客觀	每人可支配所得中位數年增率
		客觀	每人消費金額
		客觀	家庭可支配所得五等分位倍數
		主觀	家庭收入不夠日常開銷的比率
	工作與收入	客觀	相對貧窮率
		客觀	部分工時、臨時性或人力派遣工作者比率
		客觀	青年（15 歲～24 歲）失業率
		主觀	工作滿意度
生活品質	社會聯繫	客觀	與朋友接觸頻率
		客觀	與親人接觸頻率
		客觀	志工服務時間
		主觀	對他人的信任
		主觀	家庭關係滿意度
	教育與技能	客觀	終身學習
	環境品質	客觀	接近綠地
	公民參與及政府治理	客觀	參與政治活動比率
		主觀	對政府的信任
		主觀	對法院的信任
		主觀	對媒體的信任
		主觀	民主生活滿意度
		主觀	言論自由滿意度
	健康狀況	主觀	自述日常生活功能受限
		主觀	失能者對主要照顧者的負擔程度
		客觀	健康平均餘命
		客觀	食品衛生查驗不符規定比率
	主觀幸福感	主觀	生活滿意度
		主觀	臺灣幸福特色
	人身安全	客觀	家庭暴力被害人口率
		客觀	住宅竊盜發生率
		客觀	事故傷害死亡率
		主觀	安全感
	工作與生活平衡	客觀	通勤時間
		主觀	時間分配滿意度

說明：在地指標部分共計 38 項，其中主觀指標 17 項，客觀指標 21 項。

資料來源：行政院主計總處（2014），《2014 年國民幸福指數年報》。

同時納入主觀與客觀的指標測度，也依照聯合國之「人類發展指數」做法而計算綜合性指數。

三、原行政院研究發展考核委員會「社會發展政策統計與調查資料庫規劃」

原行政院研考會為了建構「社會政策指標資料庫」，從 2006 年至 2013 年分為 3 期，委

託中央研究院社會科學研究中心，進行「社會發展政策統計與調查資料庫規劃案」。此一規劃案，主要針對社會福利、犯罪治安、教育、醫療衛生、公共安全、勞動就業、人口與家庭、所得與分配、居住與環境以及社會參與等 10 個領域，規劃各項領域領先指標（如表 3），並結



合地理資訊系統，以提升社會指標運用的效益與效率。

是項規劃研究案的另一重大貢獻，則是綜合 3 期研究成果以及相關學理提出建議，希望建構 3 個綜合性社會發展指數，以因應我國社會未來發展之政策規畫需求。首先，建立一個「年輕世代社會發展指數」——臺灣快速步入高齡社會，不僅必須面對世代分配正義的課題，更重要者，必須正視高齡社會的最重要資產，亦即年輕世代。高齡社會裡的年輕世代，此刻正面臨嚴峻的失業、社會流動停滯以及婚育障礙，所以「年輕世代社會發展指數」將是高齡社會的重要施政參佐依據。其次，我們需要一個「社會凝聚社會發展指數」——階級衝突重返後工業社會，成為社會動盪危機的源頭，且分配不均所導致的社會分裂更甚於過往時代。因此，「社會凝聚社會發展指數」不僅可以反映社會現況，更能邁向美好生活，成為未來社會的努力目標。第三，我們身處一個風險社會，所以需要建立「緊急事故社會應變力及回復力社會發展指數」，以偵測和指引對於緊急事故的應變能力及發生事故災難之後的社會回復力。

四、其他社會指標

近年來，在幸福經濟熱潮下，不僅政府關注「國民幸福」的課題，民間機關也紛紛投入相關研究。舉例來說，《天下雜誌》即在 2012 年仿照 OECD 的架構進行「幸福指數調查」，測量國民對於「政經環境、家庭生活、工作狀態、社群關係以及身心健康」等 5 個面向的主觀滿意度，結論認為臺灣屬於「中段班的幸福」。

《經濟日報》則是依據 OECD 之「美好生活指數」的 11 個領域，結合主觀與客觀指標，

表 3 「社會發展政策統計與調查資料庫規劃」之領域與中類領先指標

領域	中類領先
犯罪與治安領域領先指標	1. 過程 2. 現象
教育領域領先指標	1. 脈絡指標 2. 輸入指標 3. 過程指標 4. 成果指標 5. 特殊議題
社會福利領域領先指標	1. 福利需求 2. 福利供給
醫療衛生領域領先指標	1. 健康狀態 2. 健康行為 3. 醫療體系
公共安全領域領先指標	1. 自然災害 2. 火災 3. 交通事故
勞動就業領域領先指標	1. 就業 2. 失業 3. 就業安全 4. 勞動條件 5. 勞資關係、平等議題及國際比較
人口與家庭領域領先指標	1. 人口概況 2. 出生 3. 死亡 4. 遷徙 5. 婚姻 6. 家庭結構 7. 居住安排 8. 家庭生活
所得與分配領域領先指標	1. 所得 2. 貧窮與所得不平等 - 貧窮 3. 貧窮與所得不平等 - 所得不平等 4. 所得重分配政策 5. 對所得(重)分配之主觀態度
居住與環境領域領先指標	1. 住宅市場 2. 住宅品質 3. 區位與環境
社會參與領域領先指標	1. 集體/公共領域 2. 集體/團體與私領域 3. 個體/公共領域 4. 個體/團體與私領域

資料來源：林季平等(2008, 2010, 2012)，《社會發展政策統計與調查資料庫規劃(第1期、第2期、第3期)》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。

運用類似行政院主計總處的指標量化轉換和加權方法，計算縣市幸福指數，並且進行排名、逐年比較。

另外一項值得一提者，就是資訊工業策進會為了測度臺灣的資訊國力，自 2002 年以來，進行多次研究建立長期的數位生活素質指標，

針對健康照護、生活環境等領域，測量臺灣的數位生活素質。

伍、「有感施政」與「順應民意」的兩難

近年來，「有感」一詞突然變得熱門流行，已經是臺灣社會的排行榜關鍵詞，更是政府施政念茲在茲的關注焦點。對於這樣的現象，我們一則以喜一則以憂。因為以「有感施政」做為主軸，正是體現民主政治真諦，畢竟「爾食爾祿，民脂民膏」，施政當以「人民是頭家」做為準則——君不見，即便新科的民選首長，莫不以「百日有感」當作政績目標。

然而，過度傾斜於以「有感施政」做為衡量基準，在「選舉是民主政權合法基礎」機制之下，有時難免落入「民粹」的危機。不過，以「有感施政」做為民主運作的金科玉律，更大的隱憂則是步向「魅力政治」。20世紀初，社會學家 Max Weber (1921) 針對權威的來源與類型分析時指出，權威可以區分為合法性權威 (legal authority)、傳統型權威 (traditional authority) 以及天縱神才式權威 (charisma authority)，Weber 認為民主運作的結果，是理性化最終將會全面體現以合法性權威做為民主的基礎。政治學家 Huntington (1991) 分析 20 世紀發展中國家的政治發展時指出，傳統菁英或強人政治總是面臨合法性危機，最終必然走向民主政治。然而弔詭的是，由於民主運作的合法性來自選舉，到了 21 世紀初，即使西方民主深化的國家，雖然不必然出現民粹危機，卻也逐步走向「魅力政治」(Lobo and Curtice 2015; Ruscio 2008)，隱然出現 Weber 所謂的天縱神才式權威時代。

即使如此，「民眾有感」仍是施政成效的基準之一。準此而言，雖然臺灣的社會指標統

計系統日漸完備，尤其是最近的「國民幸福指數」，兼顧國際與在地、主觀與客觀，對於「國民幸福指數」的統計結果，卻是無法引起「民眾有感」的迴響，兩者之間的落差值得深思檢視。

「民眾不信任政府」乃是 21 世紀民主國家普遍的趨勢，卻也不能做為「民意」與「科學事實」落差的藉口。

的確，「有感」所指何物，可以說是眾說紛紜，甚至「有感」是否可以測量、如何測量，即便是學界也是爭論不止。上文曾經指出，類似「幸福」之類的主觀知覺，究竟是否取決於情境狀態 (Veenhoven 1994, 1998)，相關研究的學者意見相左；在調查方法論裡晚近受到重視的「槓桿顯著性理論」(leverage-saliency theory) (Groves, Singer and Corning 2000)，也發現人們在受訪過程中，個人的特質屬性將會決定其反應。當然，這並不是主張「民意如流水」，而是強調必須深入檢視「民眾有感覺指何物」。

總之，以科學事實為導向的社會指標系統，在世界各國裡，面對「民眾有感」時普遍受到挫折、質疑，或許意指以往社會指標運動的動力，來自於主張經濟發展之外，必須納入社會脈動監測與主觀福祉測量，現在，我們還要進一步考量人民個別的心理情感與情緒，換言之，主觀福祉 (subjective well-being) 仍是有別於心理福祉 (psychological well-being)。

陸、結語

社會指標經過半個世紀的演進，做為監測社會脈動與施政參佐依據的科學合法性，已經毋庸置疑，尤其晚近的幸福指數系統全面以生活素質和主觀福祉做為核心架構，倘能結合社會影響評估，其對政府施政的效益和實用價值



將能積極發揮。即便如此，社會指標系統不論在方法論抑或理論整合上，仍舊存在相當的進步和改善空間，特別是應該更加強化與重視未來社會發展導向。

當然，社會指標的科學事實，即便此一系統係以主觀福祉做為核心架構，仍與民意（尤其

是「民眾有感」）之間存在落差——這樣的落差並不表示否定社會指標的科學性與實用價值，反之，這將開啟另一時代，擴充和完備新紀元的社會指標系統，或者，讓我們停下腳步審思，何謂社會進步？何謂永續發展？

參考文獻

1. 行政院主計總處。1986。《社會指標體系簡介》。臺北市：行政院主計總處。
2. 行政院主計總處。2006。《社會指標系統理論》。臺北市：行政院主計總處。
3. 行政院主計總處。2012。《2012年社會指標統計年報—國民幸福指數專刊》。臺北市：行政院主計總處。
4. 行政院主計總處。2012。《2012社會指標統計年報》。臺北市：行政院主計總處。
5. 行政院主計總處。2014。《2014年國民幸福指數年報》。臺北市：行政院主計總處。
6. 林季平、章英華、陳小紅、傅祖壇、范毅軍、溫在弘、楊孟麗、王永慈、周懷嫻。2008。《社會發展政策統計與調查資料庫規劃》（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-095-08）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
7. 林季平、范毅軍、蔡博文、溫在弘、章英華、陳小紅、陳端容。2010。《社會發展政策統計與調查資料庫規劃第2期》（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-097-029）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
8. 林季平、王永慈、林士淵、楊靜利、戴伯芬、廖滋銘、劉千嘉、范毅軍、章英華、陳小紅。2012。《社會發展政策統計與調查資料庫規劃第3期》（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 RDEC-RES-101-016）。臺北：行政院研究發展考核委員會。
9. 陳昌雄。2000。我國社會指標統計之發展。《研考雙月刊》24(5):50-57。
10. 陸光。1981。社會指標之介紹、製作與評估。《第一次社會指標研討會》。臺北：中央研究院三民主義研究所。
11. 項靖、蔡偉銑、歐崇亞。2014。《我國行政機關建立重大政策社會影響評估機制之研究》（行政院研究發展考核委員會委託研究報告 NDC-DSD-102-018）。臺北市：行政院國家發展委員會。
12. 黃大洲。2002。《生活素質指標之建立》。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
13. 楊森。2000。建立社會福利指標體系之研究。《研考雙月刊》24(5):31-44。
14. 蕭新煌。1981。社會指標與生活素質：回顧與批判。《第一次社會指標研討會》。臺北：中央研究院三民主義研究所。
15. 賴秀玲、謝錦玉。2006。我國社會指標系統之改進。《主計月刊》603:47-53。
16. Bauer, Raymond Augustine. 1966. *Social Indicators*. Cambridge, Mass.: M.I.T. Press.
17. Brockmann, Hilke and Jan Delhey, eds. 2013. *Human Happiness and the Pursuit of Maximization: Is More Always Better?* Dordrecht: Springer Science+Business Media.
18. Campbell, Angus, Philip E. Converse and Willard L. Rodgers. 1976. *The Quality of American Life: Perceptions, Evaluations, and Satisfactions*. New York: Russell Sage Foundation.
19. Cobb, Clifford W. and Craig Rixford. 1998. *Lessons Learned from the History of Social Indicators*. San Francisco, California: Redefining Progress.
20. Duncan, Otis Dudley. 1969. *Toward Social Reporting: Next Steps*. New York: Russell Sage.
21. Easterlin, Richard A. 1974. Does Economic Growth Improve the Human Lot? Some Empirical Evidence. *Nations and Households in Economic Growth: Essays in Honor of Moses Abramovitz*. Edited by P. A. David and M. W. Reder, 89-125. New York: Academic Press, Inc.
22. Easterlin, Richard A. and Laura Angelescu. 2012. Modern Economic Growth and Quality of Life: Cross-Sectional and Time Series Evidence. *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research*. Edited by K. C. Land, A. C. Michalos and M. J. Sirgy, 113-36. New York: Springer Science+Business Media.

23. Easterlin, Richard A., Holge Hinte and Klaus F. Zimmerman. 2010. *Happiness, Growth, and the Life Cycle*. New York: Oxford University Press.
24. Easterlin, Richard A., Laura Angelescu McVey, Malgorzata Switek, Malgorzata Sawangfa and Jacqueline Smith Zweig. 2010. The Happiness Income Paradox Revisited. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 107(52):22463-68.
25. Ferriss, Abbott L. 1988. The Uses of Social Indicators. *Social Forces* (66):601-17.
26. Graham, Carol. 2009. *Happiness around the World: The Paradox of Happy Peasants and Miserable Millionaires*. New York: Oxford University Press.
27. Graham, Carol. 2011. *The Pursuit of Happiness: An Economy of Well-Being*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
28. Groves, Robert M., Eleanor Singer and Amy Corning. 2000. Leverage-Saliency Theory of Survey Participation: Description and an Illustration. *Public Opinion Quarterly* 64, No.3:299-308.
29. Hagerty, Michael R. and Kenneth C. Land. 2012. Issues in Composite Index Construction: The Measurement of Overall Quality of Life. *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research*. Edited by K. C. Land, A. C. Michalos and M. J. Sirgy, 181-200. New York: Springer Science+Business Media.
30. Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press.
31. Inglehart, Ronald. 2000. Globalization and Postmodern Values. *The Washington Quarterly* 23, No.1:215-28.
32. Jain, Ravi. 2012. *Handbook of Environmental Engineering Assessment: Strategy, Planning, and Management*. Amsterdam; Boston: Butterworth-Heinemann.
33. Land, Kenneth C. and Abbott L. Ferriss. 2007. The Sociology of Social Indicators. *21st Century Sociology: A Reference Handbook*. Edited by C. D. Bryan and D. L. Peck, 518-26. Thousand Oaks, California: Sage Publications, Inc.
34. Land, Kenneth C., Alex C. Michalos and M. Joseph Sirgy. 2012. Prologue: The Development and Evolution of Research on Social Indicators and Quality of Life (QoL). *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research*. Edited by K. C. Land, A. C. Michalos and M. J. Sirgy, 1-22. New York: Springer Science+Business Media.
35. Lobo, Marina Costa and John Curtice, eds. 2015. *Personality Politics? The Role of Leader Evaluations in Democratic Elections*. Oxford: Oxford University Press.
36. Maggino, Filomena and Bruno D. Zumbo. 2012. Measuring the Quality of Life and the Construction of Social Indicators. *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research*. Edited by K. C. Land, A. C. Michalos and M. J. Sirgy, 201-38. New York: Springer Science+Business Media.
37. Momtaz, Salim and S. M. Zobaidul Kabir. 2013. *Evaluating Environmental and Social Impact Assessment in Developing Countries*. Waltham, Mass.: Elsevier.
38. Morrison, Philip S. 2013. The Measurement of Regional Growth and Wellbeing. *Handbook of Regional Science*. Edited by M. M. Fischer and P. Nijkamp, 277-89. New York: Springer Science+Business Media.
39. OECD. 1982. *Social Indicators*. Paris: OECD.
40. OECD. 2001. *Society at a Glance: OECD Social Indicators*. Paris: OECD.
41. OECD. 2013. *OECD Guidelines on Measuring Subjective Well-Being*. Paris: OECD Publishing.
42. Ruscio, Kenneth P. 2008. *The Leadership Dilemma in Modern Democracies*. London: Edward Elgar Publishing.
43. Stones, M. J., Thomas Hadjistavropoulos, Holly Tuuko and Albert Kozma. 1995. Happiness Has Traitlike and Statelike Properties: A Reply to Veenhoven. *Social Indicators Research* 36, No.2:129-44.
44. United Nations. 1975. *Towards a System of Social and Demographic Statistics*. New York: United Nations.
45. United Nations. 1989. *Handbook on Social Indicators*. New York: United Nations.
46. Veenhoven, Ruut. 1994. Is Happiness a Trait? *Social Indicators Research* 32, No.2:101-60.
47. Veenhoven, Ruut. 1998. Two State-Trait Discussions on Happiness. A Reply to Stones Et Al. *Social Indicators Research* 43(3):211-25.
48. Weber, Max. 1921/1978. *Economy and Society*. Berkeley, California: University of California Press.
49. World Bank. 1996. *Social Indicators of Development*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.