

社會指標之介紹、製作與評估

陸 光

一、前 言

社會指標的基本觀念，應包括目標與數據兩種內涵。文字說明政策的目標，數字表示社會的實況。我國古代有大同理想、保息六政說明施政目標，也有災歉變亂社倉義粟等統計數字，說明歷代社會的真象。西方國家，根源亦深；十七世紀初年，英國畢第（ William Petty ）爵士所著的政治算術，即以土地、人民、住宅、船港等來說明比較國家的強弱貧富〔註一〕。這些都可說是社會指標的原始型態。

現代的科學的社會指標，則是一九六〇年代產生的一個新觀念。由於美國社會科學家們在理論與方法兩方面不斷的研究發展，美國政府當局在行政實務方面不斷的製作運用，以及聯合國為促進各國經濟社會平衡發展經由大會作成決議籲請各國積極推動，現在已成為一個普遍的通用的名詞，並成為一種新的知識、方法、技術、與尺度，用以衡量社會生活的現況，社會發展的績效與社會變遷的趨向，並作為指導社會行為，規劃社會政策，選擇優先次序的重要依據。

各國政府或民間機構，爲使社會指標能夠充份發展運用，類多出版社會指標或類似的書刊資料供作各方參攷，篇幅簡略者數十頁，詳細者如美國社會指標凡六百四十餘頁。我國對於社會發展向稱注意，除各有關單位根據業務需要分別編印行政統計及相關指標之外，行政院經濟建設委員會綜合計畫處並自民國六十四年起彙集各方資料逐年編印社會福利指標一種，分送各方參攷，是爲我國綜合製作社會指標之先驅。

我國社會指標雖有豐富之基本資料，並已有了好的開始。但因社會一般人士對於社會指標之意義與價值仍欠認識，各方亦未給予應有之協助與重視，致使指標編制之工作仍有困難，而指標之使用價值，尤欠發揮。茲將各國社會指標內容簡單介紹，我國社會指標製作過程略爲說明，並對我國社會指標發展現況稍作評估、試提建議意見，以謀改進。

二、社會指標之介紹

(一) 社會指標之定義

社會指標 (social indicator) 一詞，在早期與社會記賬 (social accounting) 及社會簿記 (social bookkeeping) 社會報告 (social reporting) 等名詞相互混用沒有一定範圍。

一九六六年美國社會學家鮑爾 (Raymond A. Bauer) 在社會指標一書中指出：「社會指標，亦即統計數值、統計序列及其他形式的證據，用以評定我們社會價值與目標的現況及將來趨勢，並用以評估特定的計畫及蠡測其所產生之影響。」〔註二〕

一九七三年美國社會科學研究協會在發行社會指標通訊第一期中指出：「何謂社會指標？我們認爲它是統計的時間數列，用以測量社會某些重要方面的變化。」接着又說明他們採用這樣一個簡略而實用的定義，因爲現在的社會指標的意義和內涵太複雜了，那些方面是重要的，大家的看法並不一致，社會範圍的大小，也隨着調查的母體而異，他們採用這一定義，只想用時間數列來說明社會的組合、結構及

其功能，並用計量的方法將其現況與過去及將來相互比較。〔註三〕

社會指標根據弗利曼(Howard E. Freeman)的說法，實在相當難下定義。它以計量方法為主，但也注意品質的探測，它注意時間數列却不包括每一種統計的數值，它包括各種不同部份的特質，但也注意區域性的整體，它有時要求衡量客觀，有時又要求好壞的判斷，它要瞭解客觀的現況但又不以反映事實為滿足，有人認為是衡量社會福利，有人認為應衡量社會問題，專家學者對社會指標沒有統一的想法，實在是一個相當混雜的觀念。但近二十年來，社會指標已為各方所重視，並為政府機構與研究單位所支援。〔註四〕

又依照日本國民生活協會研究委員會一九七四年所作的定義：「認為社會指標是一種有系統的綜合的設計，用以衡量人民福利的情況，並以非貨幣性的指標為主。」〔註五〕

茲為對於社會指標有一個清晰的實用的概念，並且便於提倡推進起見，我們可以綜合以上各種看法，對社會指標試作一個界說：「社會指標是一種科學的設計，以非貨幣性的時間序列的統計數據為主，用以衡測任何社會體系某些方面全部或部份事象的現狀，與過去的變化及未來的趨勢，希望能像經濟指標測定經濟模式一樣，進而求得社會發展的模式。

(二) 社會指標之發展

社會指標這一名詞因一九六六年鮑爾出版社會指標一書而被普遍接受，這是一本由美國太空總署資助美國藝術科學學院研究太空計劃對美國社會影響的研究報告。根據另一本書社會規劃與社會檢討的作者勃魯克司(Ralph M. Brooks)對於社會指標運動發展歷史的研究，認為社會指標的演進，應以一九三三年胡佛總統提出的「最近社會趨勢」報告為最早的先驅。該報告根據調查結果將美國社會態度與興趣，農村生活，家庭，娛樂與休閒活動，犯罪及懲罰，人口，政府與社會，衛生與醫療實務等七方面的變化情形，向國民加以說明。其次為艾森豪總統一九六〇年的報

告「美國之目標」。自從鮑爾出書之後，更有許多專家學者，相繼研究發展，對於社會指標體系建立，資料之收集編製，長期短期之預測，社會發展模式之追求等等，均有重大貢獻。自一九二五年至一九七六年為止，有關的書籍論著已達二百五十種以上。一九六七年美國國會通過參議員孟代爾所提充份機會及社會記賬法（ Full Opportunity and Social Accounting Act）之後，政府撥出足夠的經費支援各種研究活動，並要求總統每年應向國會提出社會報告，促使社會指標向前推進一大步。一九六九年詹遜總統正式提出社會報告，一九七三年及一九七六年美國商務部又分別編製社會指標公開發表，編製社會指標業已形成一種制度，並已成為美國政府統計單位經常的業務項目。同時因為聯合國自一九七二年起提倡社會指標，各國相繼響應，成爲一種國際性的運動，後來聯合國並編製統計年鑑及各國社會發展情勢報告，使得各國社會發展的情形，可以彼此比較。目前美、英、德、法、日本、加拿大、瑞士、義大利、荷蘭、芬蘭等工業先進國家及斐濟等若干正在開發中國家，均已編有社會指標，定期公佈。

（三）社會指標之內容

社會指標之內容主要包括社會發展及國民生活的各方面，用以反映社會行爲及生活品質變動的情形，各國大致相同，但因為經社發展之階段不同，各國文化傳統背景各異，加以社會指標之研究者與使用者之目的不同，各國發表之社會指標內容亦互有出入。茲就各國使用之項目及其變動之情形，擇要介紹。

1. 美國社會指標

美國胡佛總統及艾森豪總統的報告爲社會指標早期的先驅，內容簡略，約如前述。茲以詹遜總統發表的社會報告（ Toward a Social Report ）爲例，內容分爲七類：

- （1）健康與疾病：①生理健康，②預命長短，③心理健康。

- (2)社會移動：機會均等，包括教育平等與種族平等。
- (3)物質環境：①自然環境之品質（公害），②人爲環境之品質（住宅、都市）。
- (4)所得與貧窮：①所得分配，②貧窮，③保證收入。
- (5)公共治安：①犯罪情形，②懲罰設施，③預防情形。
- (6)教育、文化、科學、藝術：①教育制度，②科學的生產力，③藝術。
- (7)參與結社：①表現意見自由，②公正不分派系。〔註六〕

一九七六年美國發行社會指標，由商業部中央統計政策標準局及普查局負責編印，其主要內容增爲十一項：

- (1)人口：①人口的成長，②人口的分佈。
- (2)家庭：①家庭戶量及組合的趨勢，②生活的安排，③家庭的穩定。
- (3)住宅：①住宅數量及設施，②住宅需要趨勢。
- (4)社會安全與福利：①方案發展，②保護的提供。
- (5)衛生營養：①死亡，②殘障，③其他衛生指標，④營養。
- (6)公共安全：①犯罪報告，犯罪的受害者，③社會的反應。
- (7)教育與訓練：①登記入學與上學情形，②教育成就，③成人教育與訓練。
- (8)工作：①經濟活動與就業，②失業，③工業條件與工作品質。
- (9)收入、財富與支出：①收入水準，②財富的衡量，③貧窮的衡量，④支出的衡量。
- (10)文化、閒暇及時間使用：①時間的利用，②娛樂與休閒，③文化。
- (11)社會移動及參與：①社會移動，②社會參與。

上列各項指標，除各再分爲若干細項指標加以闡述發揚並各附加簡略的圖表與文字說明外，另加大衆觀感與國際比較兩部份，一以觀察國民對某些事象的看法與看法之變化，一以比較國際發展的情形，內容十分充實。〔註七〕近以交通運輸關係國民生活素質甚鉅，聞正計劃增加交通運輸一類。

2. 歐州各國社會指標

歐州各國採用之社會指標，均以歐州共同組織（OECD）所訂者為準，彼此大同小異，其主要項目有八：

(1)健康：①健康的生命，②減少損害健康的衝擊。

(2)個人透過學習而發展：①基本知識、技術及價值觀念之獲得，②自我繼續發展，③個人經濟潛能，④學習經驗，⑤文化傳統。

(3)就業與工作生活的品質：①有給付的工作機會，②工作生活的品質，③工作生活的滿足感。

(4)時間與休閒：①個人使用時間的選擇。

(5)對貨物與服務的控制：①個人對貨物與服務的控制，②物質的剝奪，③個人控制分配的公平性，④取得貨物與服務的範圍及其品質，⑤對經濟危機的防護。

(6)物質環境：①居住條件，②污染，③環境之利用與管理。

(7)個人安全與司法行政：①暴力、欺騙、與擾害，②司法行政的公平與人道，③司法行政的信賴性。

(8)人在社會中的地位：①社會的不公平，②參與社區生活。

歐洲各國，均為工業國家，所列項目，與美國近似，但以對貨物與服務的控制代替收入與支出，表示重視消費。並且因為社會安全制度已經全面實施，接近理想，故未將其列入。

3. 日本社會指標

東方國家的社會指標，可以日本的為代表。日本經濟發展快速，在一九七一年間便發生經濟發展與國民福利的關係問題，是年成立國民福利淨額（NNW）開發委員會，從事各項研究，指出閑暇時間，環境污染，都市損失等有關社會指標的觀念，於一九七三年提出報告〔註八〕，同時在一九七一年決定由國民生活協會研究委員

會從事社會指標的研究，一九七四年提出報告，並將其結果作為社會指標，計分十大類，二十七中類，七十六小類，一七四細類，二九四個項目。茲將大類及中類項目分述如下：

(1)衛生：①維護健康與長壽，②改善社會條件，保護並促進健康。

(2)教育學習與文化：①基本教育標準，②中等以上教育標準，③自我發展活動標準，④文化環境標準。

(3)就業與工作生活品質：①有酬就業機會可用性的增加，②工作生活品質的改善。

(4)閑暇：①生活自由水準的增進，②休閒生活的改善。

(5)收入與支出：①收入與財產之增加，②收入與財產差距的縮小，③收入與財產的穩定，④消費環境的改善。

(6)物質環境：①住宅條件的改善，②有害及危險事物損害的減少，③自然災害損害減少，④良好自然環境的保護。

(7)犯罪與執法：①個人遭受暴力、痛苦的減少，②執法的公正與人性化，③人民的信賴程度。

(8)家庭：①加強家庭功能，②家庭分解的減少。

(9)社區生活：①可供居民參加受益的民間組織，②可供居民使用受益的設施與服務。

(10)階級與社會移動：①階級間抱怨的減少，②社會階級移動的便利。

日本是東方國家，特別強調家庭的功能，並且強調社區生活，重視集體的消費與服務，確具特色。

4. 聯合國的社會指標

聯合國為促進各會員國能夠經濟社會平衡發展，曾經經濟社會理事會決定建議各國採用社會指標，促進社會發展。一九七二年亞經會曾在馬尼拉及曼谷兩次舉行專

家會議，討論社會發展指標，送供各國參考。研定指標之內容如左：

(1)人口控制：①人口成長率，②粗出生率，③粗死亡率，④淨移民率，⑤適齡婦女嬰兒出生率。

(2)健康：①生命預齡，②嬰兒死亡率，③疾病罹患率。

(3)住宅：①城鄉住宅所有率，②城鄉住宅給水方式及比率，③都市住宅每間使用人數率。

(4)營養：①每人消耗卡路里量，②蛋白質量，③入學兒童體重偏低人數比率，④營養不足家戶比率

(5)教育文化：①國小適齡兒童入學率，②國小兒童中途輟學率，③中學適齡兒童入學率，④中學兒童中途輟學率，⑤中學女性新生比率，⑥大專適齡青年入學率，⑦大專科技學生所佔比率，⑧十歲以上人口中識字者之比率，⑨公立圖書館每千人擁有書本數，⑩大眾喜愛報紙每千人之發行情，⑪收音機每千人擁有數。

(6)就業與社會安全：①城鄉男女工作年齡人口中有酬工作者所佔比率，②經濟活動人口中十五至二十四歲及二十五歲以上兩組失業人口之比率，③完成中等以上教育程度者之失業率，④從事非農業工作者中婦女所佔之比率，⑤經濟活動人口中受到社會安全制度保障者之比率，⑥經濟活動人口中參加工會組織者之比率，⑦真實工資之指數。

(7)人身安全：①每千人中犯罪有案者之比率，②人身侵犯犯罪率，③財產侵犯犯罪率，④每千個青少年中犯青少年罪有案者之比率。

(8)其他一般指標：①收入僅能維持支出戶之比率，②所得最高百分之五戶數與最低百分之二十五戶數之比率，③農戶耕作不足當地認為合理面積標準者之百分比率，④持有農地面積最多之百分之五人口，佔土地所有者之比率，⑤政府及民間機構對社會福利服務支出每千人之金額，⑥每一家庭之支出，按常值計算平均每人若干。〔註九、十〕

聯合所訂指標項目，為求便於各國使用，要求較低，旨在促進落後國家之社會

發展，特別強調人口控制，食物營養及社會安全制度之保障等項目；對我國已少參考價值。

5. 其他國家社會指標

其他各國編印社會指標多數以聯合國之內容為藍本，例如斐濟，業自一九七四年起逐年編印「斐濟社會指標」，其內容分為人口、衛生、教育、就業、公共秩序與安全、收入、支出與消費及其他七項，其他部份包括道路、運輸、住宅、電力及水利等社區性的集體消費的設施〔註十一〕。斐濟的政府與人民認為促成經濟發展，並不困難，今後目標應注意經濟與社會的平衡發展，不祇是財富的增加，並且要公平的分配，生活水準的提高不祇是個別的消费，更重視社區的消费。斐濟製作的社會指標，亦可作為其他開發中國家的代表。

(四) 社會指標之運用

社會指標，自一九六〇年代開始以來，不斷發展，主要是由於各方面對於社會問題與人民生活的重視。試以美國為例，人民已厭倦於太空計畫的競爭而希望政府多注重地上人民的福利，於是詹遜的大社會政策等措施隨之產生，政府為爭取通過法案的呼籲，為報導行政成果的說明，都運用了社會指標，並促進了它的發展。其次是由於各方面對經濟發展的再評價。各國自第二次世界大戰結束以來，全力追求經濟發展，各項經濟指標不斷表示發展成長，但是它對於人民生活的改善，究竟發生了多少影響，不無令人懷疑之處。不僅許多社會學家，致力於社會問題及社會現況的測度，並有許多經濟學者，除對國民生產毛額，國民平均所得等傳統性的經濟指標加以注意外，並對國民生活，社會秩序，身心健康，住宅環境等方面的問題，發生興趣，強調國民生活品質的改善，並從事有關生活品質指標的研究〔註十二〕，同時，也促進了社會指標的發展。社會指標，目前已成為社會科學家，政治活動者，立法人員、社會規劃人員、社會工作人員以及其他專業人員及社會熱心人士所重視並予多

方運用的有力工具。其主要作用有六：

1. 作為社會現狀的說明：社會的事象，有許多是抽象的，有許多是主觀的，很難作具體而客觀的表達。採用社會指標可以計量的數字，配合時間、空間及母體的特質，加以表示。牠可以說明社會的現況，作為一個靜態的現況的陳述，也可以作為一個動態的變化的起點或終點，以便在橫斷面上觀察判析。

2. 作為變化過程的衡量：社會指標，主要是時間數列，牠可以衡量某種社會事象在一定時間內變化發展的情形，並表示推行某種方案前後的變化及該一方案執行的成就與對其他各方面影響衝擊的情形。

3. 作為彼此比較的標準：每個社會體系發展的情形與其他社會體系發展的情形，各各不同，必須要有一些相同的指標，方可相互比較。社會指標，可用以協助各個社會體系從事國際間，地區間，特定母體間的相互比較以顯示彼此之間發展變化的方向與程度之不同。

4. 作為規劃未來的依據：社會規劃人員，可以根據目前現況及已往發展過程，選定若干社會指標，作為規劃的依據，預期一定期間之內，達成某種目標，進而規劃實現之方法，籌謀需要之資源，以便作成未來的可行的方案。

5. 作為建立模式的架構：每一社會體系，均有其各別之本質、結構與功能。社會科學家為瞭解社會發展之模式，擬倣照經濟學家根據若干重要經濟指標以建立經濟發展模式之作法，利用社會指標研究建立社會發展之各種模式。

6. 作為經社發展整合的標記：各國追求經濟社會的平衡發展，一面增加國民所得，一面改善生活品質，兩者之間相互支援合作情形如何，有賴於社會指標與經濟指標的聯合運用，方能瞭解彼此調適整合之結果，並謀進一步的配合。

三、社會指標之製作過程

社會指標製作之過程，主要在於決定製作目的，選擇相關性較高之指標項目，收集整理可用之統計資料，審查資料並作必要之修正與補充，整理製作各項基本資料之

統計表，分項按年計算各項指標之指數，將若干同類之指標歸納為一大類指標，研定各指標間比重之權數，根據權數計算整合得到各大類指標之總指數。茲以行政院經濟建設委員會及其前身經濟設計委員會綜合計劃處編印之社會福利指標為例，加以說明之：〔註十三〕

(一) 製作目的

行政院經濟設計委員為「測度經濟發展過程中社會福利之促進與國民對經濟成長成果之分享情形」，特依據各有關機關之統計資料，加以整理彙編，以供各方參攷。

(二) 資料來源

1. 國內原始資料除行政院經建會本身出版者外，來自中央及省市各級政府機關發佈之文件及統計數字，主要來源如次：

(1) 行政院主計處發行「中華民國勞工統計月報」，「中華民國國民所得」，「台灣地區物價統計月報」，「台灣地區個人所得分配調查報告」，「統計提要」。

(2) 行政院戶口普查處「台閩地區戶口及住宅普查報告」。

(3) 內政部「內政統計提要」，「台閩地區人口統計」。

(4) 教育部「教育統計提要」。

(5) 行政院衛生署「衛生統計」。

(6) 財政部「財政統計」。

(7) 經濟部「台灣工業生產統計月報」。

(8) 交通部「交通統計月報」。

(9) 司法行政部「司法行政統計」。

(10) 台灣省勞動力調查研究所「台灣地區勞動力調查報告」。

(11) 中央信託局「公務人員保險統計」。

(12) 台閩地區勞工保險局「勞工保險統計」。

(13) 台灣電力公司「統計年報」。

(14) 其他為國立中央圖書館、中央氣象局、經濟部水資源委員會、台灣省社會處、環境衛生實驗所、台北市社會局及環境清潔處等單位之資料。

2 國外資料主要來自聯合國「統計月報」(Monthly Bulletin of Statistics)，「國民會計統計年鑑」(Yearbook of National Accounts Statistics) 及「統計年鑑」(Statistics Yearbook)。

(三) 項目選擇

指標項目之選擇可分為主觀選擇與客觀選擇兩大類。主觀選擇，根據多數專家學者及社會人士主觀的看法，認為那些項目與人類生活社會生存關係最為密切，客觀的選擇是先根據現有統計資料，列出許多項目，分別以統計的迴歸分析法研究各項目與國民生活某一觀察面之間的關係及其重要性，然後刪減不重要者保留重要者，此一方法以各別因素之重要性而定，又稱為要素分析法，這種方法雖然客觀，但需要大量可靠的統計資料與較長的時間數列，我國無法採用。因此經建會綜合計劃處乃參考國外編製社會指標項目，初步選定所得水準，經濟穩定，所得分配，生命統計，生活環境，工作機會，營養及休閒活動八項，並作成問卷，分向國內社會、經濟、衛生、教育、交通等方面之專家學者五十餘人徵詢意見，經加整理分析，並參酌現在資料之可用性與正確性於六十四年起，選定所得與分配、經濟穩定、壽命延長、公共衛生、教育文化、生活環境、就業及人口八類分作三十五種附表，編印「社會福利指標」，自六十七年起，根據各方建議及本身製作經驗，將指標項目，重新分類組合歸併，改為①經濟狀況②個人發展③社會均等④生活環境⑤教育文化⑥社會安全與福利及⑦衛生保健等七類，分作二十六種表式，繼續編印。〔註十四〕

(四) 指數編製

指數編製工作分爲四部份：

(1) 整編基本資料：將收集所得最新統計資料分按指標項目，依照時間序列，製成基本資料統計表式，一併發表，以供各方參攷。

(2) 計算定基指數：選定某一年份，作爲基期，以其實際值作爲基數然後與其他各觀察年份之實際值相比較，算出定基指數，用以瞭解各期間內之變化情形，社會指標，由於代表性質之不同部份因素對於社會福利或生活品質產生有利之影響，如教育，就業，營養等，稱爲正指標，部份則產生不利之影響，如公害、失業、犯罪等，稱爲負指標，各指標之性質，經於指標符號欄內分別以「+」「-」符號表示之。

正指標之計算公式爲 $I_{ij} = \frac{P_{jt}}{P_j} \times 100$ I_{ij} 代表 t 年 i 類第 j 項的指標， P_j

代表 t 年 j 項的實際值， P_j 代表 j 項基年的實際值。

負指標之計算公式爲 $I_{ij} = [1 - (\frac{P_{jt}}{P_j} - 1)] \times 100$ 各項符號代表的意義與前列

公式相同，惟在計算負指標指數之時，先求出 t 年 j 項指標對基年的增加率，再以一減之，以顯示 t 年 j 項負指標對社會福利或生活品質的正貢獻。

(3) 計算環比指數：比較各項社會指標上下兩年之實際數值或其指數計算環比指數，以明瞭社會福利水準逐年變動情形。

(4) 計算綜合指數：社會指標項目衆多，以其性質分類，可分爲大類、中類、小類、細類等若干層次。社會福利指標，除分七類外，下分項及細項及指標三層，例如生活環境類之下，有自然環境等項，該項之下，又有氣候，空氣污染等細項，空氣污染細項之下，又有懸浮微粒，落塵量及烟霧濃度三種指標，爲求細項指標之數值，除瞭解上述三種指標之指數外，並應先瞭解各指標間重要性之比重，然後方能

加權計算。行政院經建會現因決定各指標間關係比重之資料不足，難以加權，概用平均法計算之。項指標數值之計算，亦暫時如此辦理，至於各類指標之綜合指數，目前尚未攷慮。

(五) 內容重點

社會福利指標，分作七類二十六個表，其主要內容，可以下列各項為重點。①經濟狀況包括平均每人所得，平均每人消費，平均每人存款，消費者物價指數四項，②個人發展包括勞動力參與率，失業率，經濟活動人口率，平均每人實質教育經費支出，平均每千人訂購報紙雜誌五項，③社會均等包括男女失業率，薪資差異，所得分配，農家與非農家所得四項，④生活環境包括衣、食、住、行、空氣污染五項，⑤教育與文化包括不能讀寫者佔六歲以上人比率，教師與學生比率，學生佔人口比率，出版圖書數量，影劇戲院座位容量與觀賞人次，每千人電視機架數六項，⑥社會安全與福利包括社會保險，社會救濟貧民人數，社會救濟機構收容人數三項，⑦衛生保健包括公共衛生佔政府支出比率，醫護人員及病床普及率，壽命延長，婦幼衛生，傳染病的控制五項。有此三十二項重要指標之資料，約可描繪出我國社會福利的概況。若干專家學者，亦均依此資料，論述我國國民生活品質之現況及其改進之情形。〔註十五〕

(六) 國際比較

我國社會指標，如不作國際比較，無法知道我國發展至何階段。我國社會福利指標，印有附錄，將各重要國家有關統計資料，分按平均每人所得，國民消費佔支出比例，國民儲蓄佔所得比例，失業率，生活環境，教育及衛生保健七項列表介紹並與我國比較，藉知各國發展梗概。

(七) 編印發行

社會福利指標，由行政院經濟建設委員會及其前身經設會綜合計劃處自六十四年起負責編印，每年一次，約於次年八、七月間始發行，每次約一千冊，除分送各有關機關、學校、團體、圖書館使用外，並分送國內外專家學者，以供參考。各方如有需索，可以立即寄送，別無限制。

(八) 遭遇困難

社會福利指標編製工作，遭遇若干困難。在行政方面沒有專任人員，也無獨立預算。在理論方面，專家學者的意見常難一致，項目認定時異。在實務方面現有資料不足，時間序列太短，各項原始資料常因母體大小不同，定義前後不一，調整修正困難。在技術方面，若干指標無法量化，若干指標評量困難，若干指標蒐集資料不易，若干指標之代表性不夠允當。在因應各方需要方面，因為社會福利範圍太廣，若干指標仍付闕如，諸如家庭生活，社區活動，少年犯罪，水源污染，休閒時間，專業服務等等，既乏現成資料，又難自辦調查，短期間內無法滿足各方需要，易受批評，宜再改進。〔註十六、十七〕

四、評估與建議

我國尚無社會指標，僅有社會福利指標。該項福利指標由行政院經濟建設委員會綜合計劃處編製，自六十四年起逐年發行，對國內各界人士提供了最佳的服務。復因編製單位人力、物力有限，能有如此績效，更是難得。但就國家立場而言，我國社會指標之體系尚未建立，製作運用各情，亦待改善，茲加評估，並提改進建議如次：

(一) 社會福利指標應擴大改進為社會指標

(1)我國現行社會福利指標內容，分為七大類，相當週延，既有教育衛生等福利性的正指標，亦有犯罪、失業等有害性的負指標，宜改訂為社會指標。並將家庭生活，社區參與等群體生活的指標，一併列入，擴大原有範圍。

(2)國內有關社會發展的統計為數衆多，即以同屬行政院經建會的住宅及都市發展處而言，即逐年編有都市及區域發展統計彙編，內容包括都市及區域發展指標與都市及區域發展統計，諸如都市計劃建設、公用事業、交通、公共衛生、住宅、環境污染、大眾秩序、教育文化、地方財政、都市經濟、家庭收入、就業及人口等項，即與社會福利指標，具有重複之感，不如將此類資料與社會福利指標連同其他單位類似之出版物，彙併為我國社會指標，統一發行，更求充實。〔註十八〕

(3)各國有關社會福利指標之編印發佈，均以社會指標名之，我國宜將現有社會福利指標，擴大範圍並正名為社會指標發行之。若干類指標之名稱，如社會安全類之下，包括警察、自殺、犯罪等有關公共安寧的項目，亦與各國常用定義及範圍不合，應加檢討改正。

(二) 編製社會指標應注重描測社會情況及其趨勢

(1)現行社會福利指標之編製，依經建會宣示之目的，在衡量經濟發展過程中國民生活素質進步之情況，用以顯示國民所得的提高與社會福利的增進之間，是否保持同一方向與步調，換句話說，社會福利指標之選擇與編製，在本質上是由經濟導向的旨在說明經濟發展造成生活品質之改善。今後宜以國家整體發展為目標，社會發展為重點。

(2)社會指標應以描述、衡量社會體系的現況與趨勢為主，對各界人士提供客觀的綜合的社會全貌，使瞭解我們的機會，也瞭解我們的問題，瞭解社會的福利，也瞭解社會的災難，尤其要能指出社會發展的自然趨勢，以便加以人為的規劃，導向理想

的境地。

(三) 社會指標的增選應使具有三民主義的特色

(1)各國社會指標，均含有其歷史與文化的特質。我國以忠孝為社會最高價值，以家庭為社會組織基石，以信義為社會行為尺度，我國研訂社會指標新的體系之時，應注意提倡及維護這些特質。並注入「生命之意義在創造宇宙繼起之生命，生活之目的在增進人類全體之生活」之理念，使小我與大我的觀念與利益，能夠相互溝通與調和。

(2)我國社會政策，除憲法基本國策中訂有社會安全、教育文化各節外，並有民生主義現階段社會政策及現階段社會建設綱領兩大指導文獻，均根植於三民主義的遺教。各項應做已做或應做未做之工作，例如勞資合作，失業救濟、婦幼福利、公醫制度、社會教育、平民工廠、分工入股、獎學基金、社區建設、工礦檢查、合作事業、少年感化、民衆團體、志願服務、社會捐獻、文化建設等等均可增選為社會指標，一以充實社會發展內容，並使社會指標具有三民主義之特色，而利宣導推進。

(3)中國一向注意精神生活。兵學家蔣百里說，生活條件與戰鬪條件相合者強。美國雷·克萊恩(Ray Cline)評估各國國力，亦注意精神意志的力量。最近有許多宗教團體，亦在注意生活素質與靈修的關係。我國社會指標亦宜研究增列精神、宗教、文化意識這一方面的項目。

(4)我國社會指標，為配合國家社會需要及世界國際潮流，今後似可擴大改訂為十二大類：①人口、家庭，②收入、分配、支出，③衛生保健，④教育訓練，⑤就業與工作，⑥社會安全，⑦公共安寧，⑧生活環境，⑨交通運輸，⑩休閒娛樂，⑪文化意識，⑫社會參與。然後慎選項指標與細項指標，以期個人與社區的生活兼顧，精神與物質的成果並重。

(四) 社會指標的內容應有施政的評估與民衆的觀感

(1)現行社會福利指標，分為文字說明、統計表件與附錄三部份，文字部份說明製

作經過及一年來台灣地區社會福利之增進情形，統計表件分列基本資料，定基指數及環比指數三種。附錄部份即為國際統計資料指標。內容從靜態觀測粗具規模，但從運用着眼，缺乏活力。今後宜參照美國社會指標顯示方法，增加上述二部份：

(2)對現有重要方案的成果加以評估。選定若干指標，用以衡量方案執行的動態，明其得失，隨時謀求改進。

(3)對民衆的觀感加以蠡測。選定若干指標，舉辦調查，以瞭解民衆對於某些問題的看法。例如美國即調查婚姻快樂的因素，期望子女的人數，墮胎合法化的意見，老人與成年子女同住的利弊等等，不但可以反映客觀的事件與社會的心態，也可作為社會決策的參攷。

(4)日本曾於一九七二、七五、七八年三次舉辦國民生活選好度調查。調查國民對於各類項目重要程度的認定，以為決定權數之基礎；滿意程度的認定，以明實際發展之情況；期望度的認定，以為決策之參考。調查分析詳盡，可為我國舉辦類似調查之參考。〔註十九、二十〕

(五)社會指標的製作應有全國性的機構主持其事

(1)現行社會福利指標，由經建會綜合計畫處編製，主辦者並無專人經費亦感不足，以致製作編印，亦稍遲延，宜即改進。

(2)國外社會指標編製工作，均由中央設置專責機構辦理。例如美國有商業部聯邦統計政策標準局，日本有經濟規劃局國民生活協會，即如低度開發國家斐濟等，亦均責由中央統計局，主持其事。

(3)今後社會指標編製發行工作，宜由中央主管統計單位或另設專員機構主辦其事，一面蒐集各單位既有資料，加以整理修正，快速編印發行，一面舉辦必要之調查，以補充現有資料之不足，並作必要之研究，期使社會指標之作業體系，更為完整。

(六) 社會指標表達之方法應再求新求變

(1) 現有社會福利指標，多以統計表式表示之，較為枯燥，並不易為社會大眾所接受，今後製作社會指標，宜加統計插圖，以增表達能力。

(2) 社會指標具有相關性與互依性，各類各項指標之指數各別表示，固有其價值，但如能綜合表示，更易表達社會發展之全貌。今後宜設法倣效經濟學家衡量經濟發展模式之方式，選定若干重要社會指標，建立社會發展模型，以便各界對我社會發展情形，亦能一目瞭然。

(3) 社會福利指標，目前印成書刊形式，分送各方參攷，着重學術研究，未能廣被使用，今後發佈社會指標宜以深入淺出之文字或其他資訊，對社會大眾普遍報導，以擴大影響力量。

(4) 現有社會福利指標，均以能量化者為限，有關品質方面，尙少有效表達方法，今後製作社會指標，宜再研究創新，兼顧量與質之評量表達方法。

(5) 社會指標如欲充份利用，必須加緊研究比較的方法，將不同的統計數值換算成可以比較的共同單位，使能作地區間、群體間或國際間的相互比較。國外常用全部平均為一〇〇與部份平均比較，各年情況與基年為一〇〇比較，各別福利情形與其他福利情形最佳者至最劣者之間作為一〇〇相比較或與其他若干福利項目的算術平均（或幾何平均）作為一〇〇相比較等相對評價法比較之，或用二基準點方法（指數值

$$\frac{100 \times (\text{實際值} - \text{最低福利點} M)}{\text{期望達成福利點} F - \text{最低福利點} M}$$
），三基準點方法，（生存界點為零，未達最

低需要點為一，及完全滿足點為二），或五基準點方法等絕對評價法比較之，但我國目前僅作基年指數及環比指數比較，宜加補充。〔同註十四〕

(七) 社會指標應爭取政府之重視與運用

(1) 現行社會福利指標在本質上跡近經濟發展指標之延伸，在運用上僅以說明經

濟發展對國民生活改善有益為主，既未用以說明經濟發展帶來之利益與損害兩者相抵之後有無純益，亦未用以說明社會發展之現況、趨勢與未來發展應採之模式。此固與社會指標不夠精確詳備有關，但亦由於未受政府之真正重視所致。

(2)今後應爭取政府重視：期能於政府施政報告中，提出社會指標，以表示政府施政之重點與其關切之所在；期能於研訂計畫方案時，開列社會指標，以為工作之具體目的，代替往時之空洞口號；期能於檢討某單位工作績效之時，確立社會指標以衡量工作實際成果，避免文字之藻飾。

(3)國人對於經濟社會發展之成就，每易自我陶醉，但如將各項指標作一國際比較，即可明瞭各國發展實況，期能常將我國社會指標與他國的相比較，以便參攷改進。

(八)社會指標應作為社會行為計畫變化的南針

社會指標不祇描述社會的現況與趨勢，它更關心個人、家庭、與團體的行為與福利。美國最近增加若干社會指標，注重生活環境品質與石油能源危機，旨在瞭解民衆關切之所在，並用以指導民衆因應之作爲。在工業化、都市化、知識爆炸的社會裡，各人的思想行為，日趨複雜，個體追求的目的或群體促進社會行動的方向，互有差異，造成社會行為與社會期望的偏差。例如父母的期望與子女的動機，政黨的決策與專家的信念，人民的需要與政府的施予，常會發生矛盾與隙縫。我們應將學術性理論性的社會指標自廟堂引入社會，化作我們日常生活行為的價值尺度，與推動社會革新從事社會計畫變化的南針。

結 語

二次世界大戰結束之後，各國忙於戰後重建，積極推動經濟發展。美、俄之間接着又從事軍備與太空的競爭，世界各地也無不忙着物質的建設與科技的發展，全力追求貨品的生產，財富的增加，忘掉了人類生存的真正目的。一九六〇年代，創導社會

指標的先驅者，爲要瞭解經濟發展究竟帶來了多少福利，科技發明又給了我們多少衝擊，才產生了社會指標的觀念，並使人類找回了自己，勿爲物所役使。我們要用社會指標將生活的品質、生存的環境，作一客觀的衡量，並謀改進。

首先，我們希望對於社會發展的現況，能夠有所瞭解，其次希望經濟發展的領域能夠容受社會發展的插足，進而謀求經濟與社會相互配合的平衡發展。可惜有關社會指標的知識與技術，迄今還是一門新的學問，仍在不斷發展。在計量方法方面，固待繼續改進，在定性方法方面，可說尚在起步階段，致使有價值、有意義的社會指標，尚未獲得各方普遍的認識與重視。

近數年來，由於聯合國的提倡，各國政府的響應，社會指標，業已漸被重視，並成爲一種國際化的運動。若干先進國家，業將社會指標作爲政府爭取通過法案的理由，作爲施政計畫的說明，作爲新訂各種方案的依據，並作爲評估重要工作績效的工具。若干國家並專設機構，負責研訂社會指標，定期發佈，擴大報導。

各國社會指標，大致相近、惟因各國文化、歷史、及面臨問題等等背景之不同，仍各有其特質。我國社會福利指標，包括經濟狀況，個人發展，社會均等，生活環境，教育文化、社會安全與福利及衛生保健七項，與其他各國相較，範圍稍狹，今後一面應增加家庭幸福，社區生活與社會公正等有關指標，一面應顧及我國以三民主義立國之精神，將三民主義之特色，融入我國社會指標之中。

我國現已編有社會福利指標一種，是爲編製社會指標之良好開始，貢獻亦大，惜因主辦單位人力財力有限，加以編製目的重在說明經濟發展對於人民生活品質所作之貢獻，尚待擴大改進之處仍多。今後希望中央能成立一新機構或加強現有主辦單位組織，以利工作之進行，並將所編社會指標多加運用，不僅應用於報告、決策、考核、評估等公文書類之中，尤望能將社會指標從政府及學術機構帶入民間，使爲社會大眾所接受，作爲調適個人行爲與規劃社會行動之南針，促進社會改革，增進人民福祉。

附 註

- 〔註 一〕 周憲文譯 William Petty 著，政治算術，台灣銀行經濟研究室翻譯叢書第五十六種，五十九年。
- 〔註 二〕 Raymond A. Bauer, Social Indicator, The M.I.T. Press, Massachusetts, U.S.A. 1966.
- 〔註 三〕 Karl A. Fox, Social Indicator and Social Theory, Elements of an Operational System, Wiley-Interscience Publication, New York, 1974.
- 〔註 四〕 Howard E. Freeman and Eleavor B. Sheldon, Social Indicator, Encyclopedia of Social Work, NASW. N.Y., U.S.A. 1977.
- 〔註 五〕 The Council of National Living, Research Committee, Social Indicators of Japan, Printing Bureau, Ministry of Finance, Japan, 1975.
- 〔註 六〕 U. S. Department of Health, Education and Welfare, Toward a Social Reprot, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1969.
- 〔註 七〕 U.S. Deparment of Commerce, Social Indicators 1976, Selected data on Social conditions and trends in the U.S., Dept. of Commerce, U.S. 1977.
- 〔註 八〕 日本經濟審議會國民福利淨額開發委員會報告，一九七三年，行政院經設會譯印，經濟叢書八十九號，六十四年。
- 〔註 九〕 U.N. Economic Commission For Asia And The Far East, Indicators of Social Development, Bangkok, Thailand, 1972.
- 〔註 十〕 U.N. Economic Commission For Asia and the Far East, and U.N. Statistical Commission, Indicators of Social Development, India, 1973.
- 〔註十一〕 Fiji, Bureau of Statistics, Social Indicators for Fiji, Fiji, 1976.
- 〔註十二〕 Ben-Chieh Liu, The Pursuit of Happiness: A Comparison of The Quality of Life Indicators in China (Taiwan), U.S.A. and Other Developed Countries, Midwest Research Institute, Kansas City, Missouri, U.S.A.
- 〔註十三〕 行政院經濟建設委員會綜合計劃處編印，社會福利指標，六十八年。
- 〔註十四〕 施敏雄：論社會福利指標，台灣經濟第十五期，六十七年。
- 〔註十五〕 張丕繼：生活素質，中華民國經濟年鑑七〇頁，經濟日報社，六十九年。
- 〔註十六〕 席汝楫：社會發展與生活品質之衡量、新生報，六十七年五月一日、八日。

- [註十七] Adolfo Critto, *Methodological Aspects in the Study of Social Labour and Society*, Vol. 4, No. 4, 1979.
- [註十八] 行政院經濟建設委員會住宅及都市發展處編印, 都市及區域發展統計彙編, 六十八年。
- [註十九] 日本經濟企劃廳國民生活調查課編印, 國民生活與意識之動向, 昭和 54 年, 1979。
- [註二十] 日本國民生活審議會編印, 第三回國民生活選好度調查, 昭和 54 年, 1979。

陳小紅評述

主席、各位先進、各位女士、各位先生：今天我所要評述的論文是陸光教授的「社會指標之介紹、製作與評估」。正如剛才各位所聽到的，這篇論文的內容非常 comprehensive 和 informative。它從社會指標的意義，談到世界各國社會指標發展的歷史和內容，包括美國、歐洲、日本、聯合國及開發中國家的情況，進而談到社會指標的用途，以及在我國社會指標和社會福利指標的製作過程、方法、缺點、困難，最後也作了評估和建議。所以，評估這篇文章，等於是評估的評估，相當困難。此篇文章就其研究目的來說，是相當無懈可擊。因此，如果說是評估此篇文章，毋寧說是我個人讀完此篇文章後的一些感想。謹提出來就教各位，共分為四方面：

(1) 今天研討會的課題，是社會指標的探討。個人認為能否再擴大其範圍，把它變成社會經濟指標，或社會經濟政治指標 (socio-economic indicator or socio-economic-political indicator)。舉幾個簡單的例子，來說明它的理由。目前國內出版的有關刊物，就經濟或社會方面來說，最完整的可能是經建會所出版的台灣統計年報 (Taiwan Statistical Yearbook)。這本書中有幾類不同的指標，是很難區分係屬經濟性或社會性。例如：討論到人口部份的年齡結構、勞動力部份的婦女勞動力分析。另外還有工資、所得分配、消費、儲蓄、小汽車持有數，醫生就業人數等等，這些可看成是經濟性的指標，但如果從社會的觀點來看，婦女就業勞動力之提昇也可視為社會變遷的結果，證明婦女在社會結構中，地位的改变，因此，它又可說是社會性的指標。同樣地，各國來台觀光數、高速公路旅程數、和台灣貿易有關的國家數…等，可看成是經濟性的指標，亦可作為政治性的指標。陸教授在文章第十五頁中建議，未來台灣省社會福利指標要改成社會指標，是否可擴大為社會經濟指標，或社會經濟政治指標。今天，在這裡談論社會指標，也可能犯了分工過細的錯誤，以科際整合的立場，似乎可將社會指標研討會擴大成社會經濟政治指標。

(2) 目前社會指標的種類，依陸教授在文章第十二頁，十三頁中指出，全世界各國的趨勢，大致可有幾種不同的分類，其中最完整的分類是大、中、小，然後下面再分成幾個細類。從經濟的觀點來分，全國性的資料可分成 macro data 和 micro data，或如蕭新煌博士所說的 aggregate 或 disaggregate data。不管用什麼名稱，大家基本上都承認一個事實，即社會指標的種類不應該停留在大類的範疇，我們需要的不僅是全國性、整體性地將社會發展階段呈現，而且更需要細類的；如經建會及其它機構，目前正討論的 regional indicator 和 sectoral indicator 這方面的努力，將來是有必要繼續發展的。我們社會指標的建立，目前仍停留在全國性資料階段，當然這一方面也是方法上的問題，因此，我們常可窺事物之全貌却很難深入其內涵。這方面比起日本實差一大截。日本不僅對現況的社會指標有深入的探討，而且對社會未來的發展，有邁向情報化社會的觀點。