



幸福其實並不簡單——國際福祉 衡量發展動向概述

在 Beyond GDP 的福祉衡量浪潮下，國際組織及先進國家陸續建構最新衡量指標體系，我國也已編布國民幸福指數，然而，整體發展並未就此畫下休止符。本文將探究國際福祉衡量發展現況並觀察指標體系建置公布歷程，就發展未臻完足及新興福祉衡量特點提出淺見。

康江良（行政院主計總處綜合統計處簡任視察）

壹、前言

在國際組織持續倡議¹下，先進國家已陸續建構全面性的福祉或進步衡量指標體系。為呼應國際福祉衡量趨勢，我國亦在去（2013）年首度編布國民幸福指數，主要參考 OECD 美好生活指數（Your Better Life Index, BLI）架構，內容涵蓋生活相關的 11 個領域，主、客觀指標俱足，兼具跨國比較

與呈現在地特色之功能。然而，福祉與進步衡量發展是否就此完足？本文將由國際組織發展現況，了解尚待努力之工作，並整理先進國家建構過程及編布內容特點，期為我國辦理相關統計工作之參考。

貳、國際組織發展現況及問題探討

國際組織²除了倡議福祉與進步衡量發展方向外，亦嘗

試建構跨國性指標體系並改善國民經濟會計制度（System of National Accounts, SNA），期望透過國際力量推動全球人類福祉改善工程。根據聯合國第 65 屆大會第 309 號決議：「幸福：趨向全面發展之途（Happiness: towards a holistic approach to development）」說明文，福祉與幸福的衡量，內在層面包括情緒與生活各向度主觀評價，外在則與所得、工

作、社群、治理、社會價值觀、宗教、身心健康、家庭經驗、教育等面向有關，涵蓋範圍廣闊又互為影響，各國文化國情及統計資源迥異，加以相關調查國際標準付闕，建構跨國比較指標委實不易，茲就現況與問題分點說明：

一、全面性福祉指標建構不易

為引領全球跳脫過度侷限的國家發展衡量思維，聯合國於 1990 年即編布人類發展指數（Human Development Index, HDI），受限於衡量國家龐多，HDI 至今仍僅涵蓋健康、教育及所得 3 領域共 4 項客觀指標，不平等狀況則以附帶指數³方式揭示，其他領域發展狀況則視資料品質與國際關注焦點於報告中補述，指數架構並未更修，亦未建構新的指標體系。

OECD 於 2011 年編布 BLI，架構主要依據諾貝爾經濟學獎得主 Amartya Sen 的「能力方法（Capability Approach）」，並參考法國「經濟表現與社會進步衡量

委員會（the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, CMEPSP）」報告，涵蓋物質生活條件、生活品質及永續福祉三個面向，目前包括 11 個領域共 24 項主、客觀指標，惟永續福祉面向尚未建構完成，指標仍待選定中。

歐盟統計局（Eurostat）則同樣參酌 CMEPSP 報告建議，於 2013 年公布歐盟生活品質指標體系（Quality of Life indicators, QoL），包括物質生活條件、就業及主要活動、健康、教育、休閒及社會互動、安全、治理與人權、環境及整體生活經驗主觀評價等 9 個分類、80 個主客觀指標，惟目前仍有半數未能選定合適指標或數據仍待蒐集中，亦未出版相關報告。

二、國民所得統計尚待提升

GDP 因未納入環境質損、無酬或非市場性生產、難以反映活動品質等因素，無法完整表徵國家福祉及進步實況，然仍為構面較廣且較具比較基礎的總體經濟指標之一，部分國

家福祉衡量架構中，經濟福祉亦採計每人平均所得。近年來國際組織試圖擴增 SNA 涵蓋範圍，但未能克竟其功，例如：環境與經濟帳系統（System of Environment and Economic Accounting, SEEA）核心架構於 2012 年通過國際統計標準認定，以衛星帳方式提供環境經濟整合資訊，惟各國受國情及自然資源不同或資料完備程度等影響，導致帳表實際涵蓋範圍仍頗具差異；OECD 於 2011 年提出國際比較研究報告，試圖利用時間運用調查及勞工統計資料估算無酬家務產值，惟因目前各國相關調查項目定義內涵及細緻化程度不同，致不同方法計算結果差異甚大，OECD 建議相關調查應先規範一致作業標準。

三、時間運用調查欠缺統一規範

時間運用資料主要供國民所得、勞工及性別統計之用，歐盟統計局及聯合國經濟與社會事務部（UNDESA）雖曾出版時間運用調查指導手冊，但



多係蒐整不同調查內容及方法供各國參考，近期因應福祉衡量趨勢所需，2013 年聯合國歐洲經濟委員會（UNECE）出版「調和時間運用調查指導手冊（Guidelines for Harmonising Time Use Surveys）」，針對輕版（僅列舉重要活動項目）及完整版（每一活動項目及花費時間均填寫）日記調查週期及內容有較詳盡的建議，就較有爭議的活動分類部分，則提出涵蓋多數已辦理國家約八成以上的活動分類最小清單（Minimum list of activity categories），但去年 5 月國際統計分類專家小組會議並未通過此項清單的認證，亦建議通過認證的活動分類尚未產生前，指導手冊不宜正式公布。福祉衡量指標多有需用時間運用資料之處，相關國際規範發展進度殊值關注，而現階段使用時間運用資料，亦需特別留意各國調查差異之處。

四、主觀幸福感調查方法多元

根據聯合國 2013 年人類

發展報告主觀福祉研究專欄表示，主觀指標本質上只是一種次序排列，缺乏跨國或跨文化間可比較性，且隨時間推移可能變得不精確，如將主觀指標作為評價政策的唯一或主要標準，可能產生誤導作用，但若測量及運用得當，在政策擬制過程中或可補充客觀數據不足之處。

主觀幸福感（或稱主觀福祉）依不同衡量範圍及角度，定義內涵差異頗大，加上調查方法多元，致各國蒐集之調查結果難以統合運用。為促進主觀幸福感受方統計之一致性，OECD 於 2013 年出版「衡量主觀幸福感指導手冊（Guidelines on Measuring Subjective Wellbeing）」，針對問卷設計、調查辦理、結果運用與分析等課題，歸納整理各種理論及方法並具體建議適合方案，提供多種調查模組供各國參用。惟此手冊並不具規範性，未來仍有待主要國家經過一段時間的辦理與修正後，再由國際組織進一步提供統一的指導手冊。

參、指標布建歷程重要觀點

除國際組織外，近年法國、英國、日本、澳洲等國家亦陸續建構新興福祉指標體系，就渠等之指標建構及發布過程觀察，均特別關注與公民社會的情感聯結，希冀統計結果能讓民眾有感，僅歸納如下幾項特點：

一、提高民眾參與

民眾之於統計指標，除作為資料源與使用者外，較少參與指標選定工作，近年來，國際組織及先進國家在建構福祉衡量指標體系時，已將意見蒐集觸角延伸到公眾階層，例如：2011 年澳洲統計局「澳洲進步衡量（Measures of Australia's Progress, MAP2.0）」升級改版作業，即辦理廣泛（含個人、社區領袖和專家等）的諮詢活動；2010 年英國國家統計局為辦理衡量國民福祉（Measuring National Wellbeing, MNW）計畫，建置與個人或機構的互動平台，蒐集超過 34,000 個建

言。

不過，聯合國 Post-2015 議題⁴ 透過兩個管道蒐集公眾意見，其一為學界、智庫及專門機構等，其二透過線上或非線上方式蒐集民眾意見，經統計蒐集結果，發現雙方認知的重要領域差異甚大，且兩邊意見 6 成以上均來自已開發國家，低發展國家則不到 1%。採用非抽樣調查方法蒐集不同群體的公眾意見，可能出現意見代表性問題，亦須整合不同意見，作業上相對費時。

二、善用主觀指標

各國架構所含主觀指標比重不一，例如：英國的 MNW 及日本幸福度指標試案中，主觀指標均占 4 成左右，但法國的「衡量生活品質 (Measuring Quality of life, QoL)」63 項指標中僅含 2 項住宅與健康相關的主觀指標，生活滿意度則獨立公布。惟各國在進行主觀指標調查時，多會就指標關注之特定群體或關連數據擴大蒐集，以利後續分析並了解問題癥結之用。

然而，主觀指標的蒐集、分析運用方法有別於客觀指標，其中蘊含甚多專業心理學理，根據 OECD 指導手冊，不同調查詢問相同領域滿意度，只要問項用字或答項量尺略有不同，即不適合逕行比較，例如：研究者測試不同國家學生對「very happy」字詞給予評分（滿分 10 分），荷蘭平均為 9.03 分，而英語系國家則為 8.6 分，各國對不同量尺間並不存在一致性的轉換條件；另一研究則顯示作答尺度區分越細，整體生活滿意度的分數會愈高。

我國已有不少官方調查蒐集主觀問項資料，在國際間缺乏整合性規範下，如何取得可靠且一致的時間序列資料、如何呈現調查結果並分析才能忠實反映問項精神、與其他國家調查資料如何比較、主客觀指標如何互為運用，宜多方參考國外實務及研究成果，並掌握國際發展脈動。

三、強調成果面指標

早期社會指標建構從掌握

投入 (input) 資源，到投入、產出 (output) 互為連結，強調政府政策作為的績效管理，近期福祉衡量指標選取原則概念漸有不同。根據 OECD 參採的能力方法理論，國家發展定睛於手段 (經濟繁榮) 或目的 (生活品質)，將產生不一樣的結果；而不同個體分配相同資源，會因所擁有的能力不同，最終得到不一樣的社會福祉，故而，福祉現況的監測採用接近社會實況的成果 (outcome) 面指標，較具目標導向，也較貼近人民觀感。例如：與健康福祉有關的醫療支出 (投入)、進行手術次數 (產出) 與治療後健康存活年數 (成果) 即為不同階段的健康概念指標。

聯合國 Post-2015 發展議程有關目標與指標選取的一份特別報告中指出：目標的衡量應聚焦在成果並精簡指標數，如目標暫時界定在發展中途，亦可選用投入或產出指標，但仍應考量監測指標是否存在、行政資源是否足夠、現行調查技術是否足以產製所需指標等客觀條件。

論述》統計・調查

四、重視分配不均及弱勢族群

長期以來經濟成長果實未能均衡分配，為各國重視之焦點問題，福祉成果分配愈不均衡，民衆愈容易產生相對剝奪感，法國 CMEPSP 報告建議 7，特別強調各領域指標應以易於了解的形式呈現不同個人、社經團體、性別、世代或不同類型住民等之不均現象。

觀察各指標體系，除指標依衡量目標之需，盡量採用可以呈現分配或弱勢實況者外，亦有統計量盡量以中位數呈現，或將數據依不同群體如性別、年齡、族群等直接陳示於

架構中者，如歐盟 QoL。另日本於 2011 年公布的幸福度指標試案，依特定族群分類選取指標，直接掌握核心問題內涵，較為特別，其將主觀幸福感及永續性以外的 110 項指標，依整體和人生階段分成「個人、家庭和地區」、「兒童和青少年」、「成人」及「高齡者」4 個向度，各向度再分別視不同面向之領域重點，選取關注指標（附表）。

五、動態指標呈示

透過圖表或地圖呈現統計數據動態，讓數字更富意義、更令人難忘，而設計互動式圖表選單，讓使用者得以快速了

解不同分類或區域之整體概況，以英國為例，2012 年英國公布國民福祉衡量結果，網路專頁以滾輪呈現領域及指標數據（下頁圖 1），使用者可以游標旋轉滾輪尋找所欲查詢的領域結果；針對民衆較為重視的主觀幸福感指標，因為調查樣本高達 16.5 萬人，得以各區地圖依數值高低分不同顏色，民衆可選取不同分數區塊，了解區域差異，亦可透過時間序列播放功能，讓各區主觀幸福感時間變化情形一目瞭然（下頁圖 2）。

此外，亦可透過使用者留下之選擇資料錄，進行加值運用，例如：OECD 美好生活指數網頁，各國圖表區提供使用者自訂各領域權數，自 2011 年 5 月至 7 月共有 50 萬名來自 214 個國家的訪客，創造出約 4,000 種選擇，BLI 將其作為編製試驗性綜合指數的參考權數。

六、分析或發布形式多元

各指標體系所涵蓋的發展領域雖大同小異，但表現形式或分析重點仍有些微差異。本節僅摘述各體系分析或發布方

附表 日本幸福度指標試案社會關係面向指標

	生活方式	個人與家庭聯繫	社區和社會聯繫	與自然的聯繫
個人、家庭和地區	自由時間	與家人、親友接觸密度等	覺得自己有用感等	敬畏自然等
兒童和青少年	玩、上學、放學、學習時間分配	兒童感到孤獨百分比	宅居數	
成人	帶薪休假率	不與雙方父母同住	參與 NPO，NGO，體育，興趣團體活動頻率	
高齡者	日常生活工具性活動 (IADL)	沒有親戚為鄰的獨居家庭數		

資料來源：「幸福度に関する研究会報告－幸福度指標試案」概要。

式之特點，擇要說明：

(一) 部分衡量體系依據理論基礎選定理想的指標，因概念不夠清晰到足以產生指標、概念重要但無法連結到有意義的指標、或受限行政作業、預算、人力或統計方法未能立即產出品質足夠的指標等，致尚有未找到代表指標情況，但仍將其列入框架中，視為未來努力的目標，例如：OECD 的 BLI、歐盟的 QoL 及澳洲的 MAP2.0。

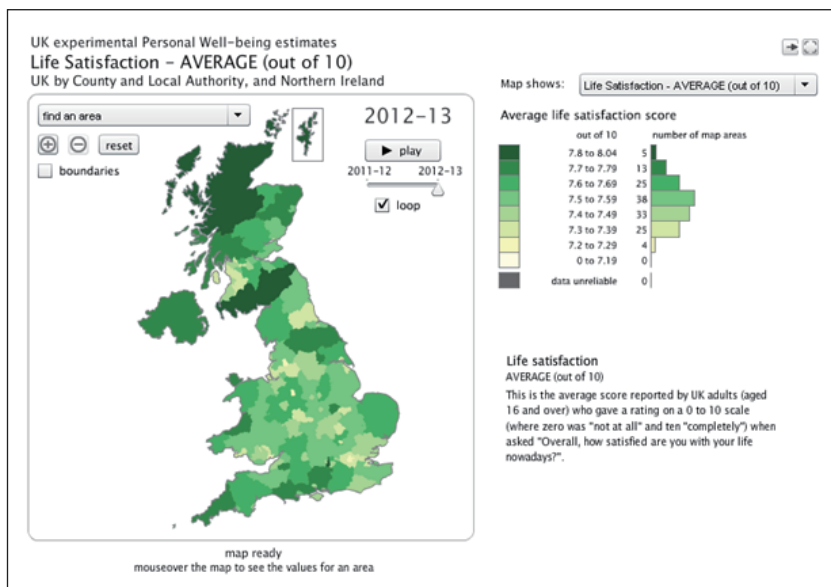
(二) 觀察各國分析或公布內容，多著重在自身福祉縱橫發展趨勢或變化，甚少著墨與他國指標數據或國際標準之比較，例如：澳洲 MAP2.0 各面向領域均有一個主要指標 (headline indicator)，結果公布時，即採儀表板 (dashboard) 方式給予進步或退步之評斷 (下頁圖 3)，每領域內每個指標分析，亦著重在

圖 1 英國國民福祉衡量主要統計結果陳示方式



資料來源：<http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/index.html>。

圖 2 英國國民福祉衡量主觀幸福感陳示方式



資料來源：<http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/index.html>。

時間序列的進退實況。

(三) 主觀福祉分析視指標設計或調查規劃不同而異，法國 QoL 生活滿

意度指標係透過所得及居住條件家戶調查 (SILC) 蒐集，分析時特別關注居住條件、

論述 » 統計 · 調查

心理及財務狀況較差或遭社會排除 (social exclusion) 等弱勢者之滿意度分布狀況；英國 MNW 因指標體系中，多數領域均設有對該領域現況滿意與否的主觀指標，可透過逐指標分析顯現領域內主、客觀指標統計結果差異；此

外，主觀指標調查題組較多者 (如日、英)，則另出版主觀幸福感專論。

(四) 報告書內容或體例並非一成不變，英國 MNW 在 2012 年首次出版完整報告書，隔年僅針對主觀幸福感出版專論；OECD 為 BLI 所撰的

How's Life 報告亦為類似模式，且僅每兩年出版一次。由於社會變遷趨勢通常動態穩定，採用不同年度專論某個領域實況，除可讓有限的作業人力投入更多時間深入了解每一領域之學術專業或國際實務現況，同時有助提升分析品質並精進指標架構。

圖 3 澳洲進步衡量領域公布方式



資料來源：http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/1370.0main+features252013。

伍、結語

檢視國際福祉與進步衡量現況，多數仍處於動態發展階段，目前尚無完整而穩定的架構，部分指標之調查方法缺乏國際統一規範，需要花費大量人力掌握國際動向並了解各國指標資料來源差異，而主觀指標之調查運用與分析方法牽涉層面廣泛，亦非單純之統計科學得以周全，編製幸福指數實為一項漫長又艱鉅的浩大工程。

我國非屬 OECD 會員國家，國民幸福指數須同時編製國際與在地指標，去年發布資料後，國人多將目光聚焦在國際排名，無法適切發揮提醒關

照全面福祉之功能。幸福指數是為增進我國人民整體福祉而設立，在地指標才是最貼近住民觀感的指標群，未來除持續掌握國際發展進程並精進相關統計工作外，如何避免公布結果再度失焦，汲取國際組織或先進國家發展經驗，檢視並調整公布重點與作業方式，或為可行之策。

參考資料

1. United Nation, 2012, Resolution 65/309, Happiness: towards a holistic approach to development (Draft note).
2. Amartya Sen, 1989, Development as capability expansion, Journal of Development Planning 19: 41-58, reprinted in Sakiko Fukuda-Parr and A.K. Shiva Kumar, eds. 2003.
3. Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi, et al., 2009, Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
4. OECD, 2013, Guidelines on Measuring Subjective Well-being.
5. OECD, 2011 & 2013, How's Life? : Measuring Well-being.
6. 張靜宜 (2013), 國際間推動綠色國民所得帳之回顧與展望, 主計月刊第 692 期, 2013.8。
7. OECD Statistics Directorate, 2011, Working Paper No42, Incorporating estimates of household production of non-market services into international comparisons of material well-being.
8. United Nation Economic Commission for Europe Conference of European Statisticians, 2013.2, Guidelines for Harmonising Time Use Surveys.
9. United Nations Department of Economic and Social Affairs Statistics Division, 2013, Final Report of Meeting of the Expert Group on International Statistical Classifications .
10. United Nation (post2015), 2013, What do we know about the world's proposals for post-2015 goals? First analysis from the Future Goals Tracker.
11. The Centre for International Governance Innovation(CIGI), 2012, Post-2015 Development Agenda: Goals, Targets and Indicators.
12. UK ONS, Latest interactive content: explore national well-being data, <http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/user-guidance/well-being/index.html>.
13. 日本內閣府經濟社會綜合研究所 (2011), 「幸福度に関する研究会報告—幸福度指標試案」概要。
14. UK ONS, 2012, Measuring National Well-being: Life in the UK.
15. Australia ABS, Measures of Australia's Progress, 2013, <http://www.abs.gov.au/ausstats/abs@.nsf/Lookup/1370.0main+features252013>.
16. France Insee, Quality of life and well-being often go hand in hand http://www.insee.fr/en/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1428.
17. Eurostat, Quality of life indicators http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality_life/background.

註釋

1. 包括 2007 年 OECD 等六大組織的「The Istanbul Declaration」；2009 年歐盟訊息 443：有關「GDP and beyond」倡議；2011 年聯合國第 65 / 309 號「Happiness: towards a holistic approach to development」決議等。
2. 近期各項倡議係由歐洲組織率先發起，而聯合國則為指標衡量準則之權威機構，限於篇幅，本文僅蒐集聯合國、歐盟及 OECD 三個國際組織發展現況予以說明。
3. 包括不平等調整後 HDI、性別不平等指數 (Gender Inequality Index, GII)、多維度貧窮指數 (Multidimensional Poverty Index, MPI) 等。
4. 聯合國於 2000 年訂定八大需於 2015 年前完成的千禧年發展目標 (Millennium Development Goals, MDGs)，鑒於期限將屆，推出「2015 年後議題 (Post-2015 Agenda)」活動，蒐集各界意見以提出新發展目標。❖