

國民幸福指數概述

近年由經濟合作發展組織（OECD）及歐盟執委會（European Commission）倡導「走出 GDP（Going beyond GDP）」，普獲聯合國、世界銀行及許多國家與非政府組織之認同，各國陸續展開衡量人民福祉的研究，OECD 亦於去（2011）年提出美好生活指數（Your Better Life Index），本文即就幸福與福祉的意涵、各國及國際組織發展概況及我國國民幸福指數編製規劃，介紹本期社會指標統計年報陳示的重點。

一、幸福與福祉概念的轉變

長久以來，GDP 因匯集所有經濟活動之資訊，被視為衡量經濟與社會進步的主要指標；可是 GDP 主要係衡量一個國家或地區「經濟活動」，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，亦未涵蓋於 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，是以人民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，均可能成為社會動盪不安的因子。所以，單一 GDP 不宜被視為「國民福祉」、「生活品質」、「社會進步」的測量指標。

不丹早在 1972 年就提出國民幸福毛額（Gross

National Happiness, GNH）的概念，可是當時並未受到國際重視，及至「走出 GDP」倡議及 2008 年全球金融海嘯爆發，國際間才體認到除了經濟範疇外，應尋求更佳的方式衡量社會的進步與民眾的幸福。因此，各國紛紛檢討經濟成長至上的政策與思維，擴展至經濟、社會、環境等面向兼顧並籌的視野。

傳統的生活品質測量多採客觀指標，常忽略主觀面向的資訊，惟政府發布之總體統計數據因關注範圍、接觸頻率及觀察角度不同，與民眾所關心的個體生活或存有差距；由於民眾最清楚自己生活過的如何，因此近年國際間逐漸體認到主觀感受與認知是瞭解人民福祉的基礎，多已著手進行蒐集。

就直觀上，幸福指數常使外界誤以為只衡量民眾主觀感受幸不幸福、滿不滿意；惟主觀幸福感受資訊可能受文化規範、適應性、相對判斷等因素干擾，因此各國均輔以客觀指標，建立多面向的架構，方能呈現生活的全貌。

二、國際發展概況

國際福祉發展指標中，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（按購買力平價計算之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），以 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 2007 年在歐盟執委會、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

斯丁堡宣言 (Istanbul Declaration) 」，啓動「衡量社會進步全球計畫 (Global Project on Measuring the Progress of Societies) 」，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，法國、美國、英國及日本作法如下：

(一) 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、OECD、UNDP 專家與多國學者組成委員會，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，報告中指出：

當代的經濟災難多源於錯誤地假設決策者只要全力促進經濟成長，就可以使全體的繁榮達到最大。(Much of the contemporary economic disaster owes to the misbegotten assumption that policy makers simply had to focus on nurturing growth, trusting that this would maximize prosperity for all.)

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，強調主觀感受指標與客觀指標同等重要，並交付國家統計及經濟研究局 (INSEE) 研議辦理。

2010 年 INSEE 發表「衡量生活品質 (Measuring quality of life) 」報告，在 9 大領域下以 63 項指標，探討各領域下全體平均、所得最低及最高 25% 民眾的生活品質，發現所得較低的民眾在大多數領域都

是居於弱勢，健康較差、教育程度明顯有落差、社會聯繫亦較弱。此報告為生活品質初步衡量方式，未來將持續擴充指標。隔年在「所得及居住條件調查」中附帶詢問民眾對目前生活的滿意度，在滿分 10 分中，法國人自評生活滿意度為 7.3 分。

(二) 美國

美國國會於 2008 年通過國民指標法 (The Key National Indicators Act) ，衡量範圍包括國家發展、生活水準、生活品質及永續性等，自 2009 至 2018 年間編列預算 7,750 萬美元，加上民間捐款 1,500 萬美元，責成國家科學院 (National Academy of Sciences) 與非營利組織 the State of the USA 共同執行。預定 1 年向國會提交 1 次報告，去年報告主要在研究其他國家衡量福祉的方式，目前尚未提出具體衡量成果。國會於 2010 年組成國家指標委員會 (Key National Indicators Commission, KNIC) ，監督此項計畫的進展；去年 12 月亦委託專家小組 (含諾貝爾經濟學獎得主 Daniel Kahneman) ，研擬主觀幸福感的衡量方式。

(三) 英國

首相卡麥隆 (David Cameron) 於 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。

ONS 於 2010 年 11 月至去 (2011) 年 4 月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；同年 10 月公布指標草案，涵蓋 10 大領域、38 項指標。公布後，再利用 3 個月的時間進行諮詢，蒐集各界對指標增刪修的意見，預計在今 (2012) 年夏天公布修正後的領域與指標。

前述徵詢民眾及專家所認定重要因素確立後，亦於 2011 年 4 月起著手蒐集主觀幸福感受的資料，分別在較小型的意向調查 (Opinions Survey, OPN) 及大型的家戶面人口調查 (Annual Population Survey, APS) 加入相關問項，目前已陸續發表初步報告，預計今年 7 月將公布 1 整年的結果。

(四) 日本

日本自 1970 年即由內閣府經濟企畫廳國民生活局開始發展國民福祉衡量，其間歷經社會指標（Social Indicators）、新社會指標（New Social Indicators）及國民生活指標（People's Life Indicators）三次體系變革，雖然均編製領域別綜合指數，但由於國際上無前例可循，社會指標綜合化工作始終處於摸索階段，其間多次研修均以試編方式發布，最終於 2000 年停編。

近年隨國際間日益重視福祉衡量，日本內閣府重啟研究，於 2010 年 6 月成立「幸福度研究會」，並於去年 12 月不丹國王造訪之際，宣布將試編「國民幸福度指數」，並公布「幸福度指標試案」架構，涵蓋 3 個主軸，包括主觀的幸福感；經濟社會狀況、身心健康、家庭和社會關係；可持續性等；共 11 個領域、132 個指標，其中經濟社會狀況、身心健康、家庭和社會關係指標同時按個人/世代/地域、兒童及青少年、成人、高齡者等 4 類對象區分衡量的指標，尚無資料者（25 項）將做為後續充實指標方向。

(五) OECD

OECD 進行福祉研究已約 10 年時間，亦為法國「經濟表現與社會進步衡量委員會」成員之一，由於該委員會所提報告中，對福祉衡量的相關建議需要各國統計單位、國際組織共同合作，研商國際一致的概念與方法，遂由 OECD 擔任推動這項福祉衡量工作的國際組織。

2011 年 5 月 OECD 正式發表「美好生活指數」（Your Better Life Index），為國際上到目前為止涵蓋較為全面、具體且可進行跨國比較的一項指數，著眼於影響日常生活的 11 個領域，使用 20 項主、客觀指標，觀察民眾的生活是否真的越來越好？同年 10 月出版「How's Life? Measuring Well-being?」報告，除編算美好生活指數的主要指標外，並配合 27 項輔助指標，全面性衡量國家實況與人民感受。2012 年最新公布的美好生活指數則涵蓋 24 項指標，並進一步區分性別與社經地位。

各國對生活福祉之衡量編布概況

國家別	日本	法國	英國
計畫名稱	幸福度指標試案	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	2010	2008	2010
主辦單位	內閣府	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	幸福度指數	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	主觀的幸福感；經濟社會狀況、身心健康、家庭和社會關係；可持續性	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	公布部分現有指標	已公布	公布部分現有指標
領域劃分	11 個領域	9 個領域	10 個領域
指標數	132	63	38
民眾主觀幸福感	有	分別公布，不列在生活品質指標中	有
是否綜合成單一指數	檢討中	—	檢討中

由於社會指標涉及多元面向，不同指標採用的單位不一，未若經濟面指標均可以貨幣衡量，是以，目前單一國家有關幸福的衡量多以指標架構呈現，未綜合成單一指數（Composite index）。OECD 美好生活指數由於衡量範圍涵蓋 34 個會員國及部分夥伴國，對於每一項指標均可藉由所有國家的最大可能區間予以標準化，計算各國在所有 OECD 國家中的相對位置；加上開放使用者自行設定權數的機制，足以反映個人的多元價值，因此成為少數可綜合為單一指數且做國際比較的幸福指數。

三、我國發展情形

呼應近年國際間衡量幸福的思潮，總統於今年初宣布「用 1 年時間準備，明年開始每年公布國民幸福指數」，「跟先進國家一樣，成為幸福指數高的國家」，陳院長亦指示要「建構一套貼近民眾感受，且契合在地觀點的國民幸福指數」。考量到國

民幸福指數要貼近國人幸福的感受，也要符合國際比較的需求，才能呈現我國在國際上的相對福祉，基於 OECD 多年嚴謹研究，包括理論基礎、統計方法、資料來源、涵括領域及指標選取都經過充分的討論，比個別國家發展成熟，且持續精進廣度與深度；故我國國民幸福指數辦理的方向，國際比較部分將遵循 OECD 美好生活指數的領域及指標，再參考其輔助指標，另外發展具有我國在地特色的主、客觀指標。

四、本期架構

本年報包括各領域指標彙編及專題探討兩大部分，前者依民國 95 年建立之「社會指標系統理論專刊」架構，有系統的陳示該領域重要指標，具提綱契領功能；後者之專題則配合本期國民幸福指數主題，結合美好生活指數 11 個領域，介紹各領域與幸福的關係、理想的衡量方式、選取的指標、指標品質及未來充實方向；並選定前述指標中若干我國已有的項目，參酌 OECD 「How's Life? Measuring Well-being」的表達方式，綜述所選指標衡量的福祉概念及指標定義後，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，除觀察近年進步情形外，也與 OECD 及夥伴國進行比較，俾瞭解我國在國際上的相對成就。

由於幸福與福祉的影響因素多元，概念不易衡量，且每個人心目中的幸福生活不一，期藉由本期年報各篇專題探討，強化我國國民幸福指數之理論論述。同時，由於 OECD 設計指標時希望儘可能貼近所要衡量面向，因此較一般運用的統計資料有更細緻的處理，為避免外界直接望文生義產生誤解，本刊中對於各指標定義內涵亦有較深入的說明。

參考資料：

1. 日本「幸福度に関する研究会報告－幸福度指標試案－」。
2. French, <http://www.insee.fr/en/>
3. OECD, <http://www.oecd.org/>
4. OECD, How's life? Measuring well-being.
5. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.
6. UK, <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/wellbeing/>
7. USA, GAO KEY INDICATOR SYSTEMS.