



# 新冠肺炎對美國 2020 年人口普查的影響與挑戰

人口普查是現代國家公共治理的重要工具。美國憲法規定，各州在眾議院的代表席次、地方選區的劃分與聯邦政府總預算的分配，都必須依每十年普查結果重新劃定。儘管美國 2020 年人口普查時程與施行方式早已規劃，卻被年初開始肆虐全球的新冠肺炎疫情打亂。本文以美國為例，探討大型傳染病對人口普查施程序造成的影響與挑戰。

陳玉華（臺灣大學生物產業傳播暨發展學系副教授）

## 壹、前言

人口普查是公共治理的重要工具，政府可以利用普查資料了解全國與地區人口的規模、組成與區域分布，藉此推估軟硬體建設與社會福利的需求，並做為公共預算和各級民意代表席次的分配依據。因此，普查的任務不僅止於簡單的人口計數，必須與時俱進規劃創新資料蒐集方法，方能精確計入各個普查區內的每一個人，並且避免重複計算的錯誤。由

於人口普查具有程序繁複、成本高昂的特性，多數國家仍採用傳統每五年或十年執行一次全面性普查，少部分國家則採用滾動式人口普查，或是結合公務統計與戶籍登記資料進行調查。只有政治不穩定或極端貧困的國家，才無法進行人口普查<sup>1</sup>。

## 貳、人口普查的重要性與挑戰

由於人口普查的成本與難度激增，各國政府莫不審慎規

劃普查執行期程與實務方法。然而，隨著公眾對於保障人權、保護隱私權的要求日益增加，社會各界不僅質疑國家以人口普查做為治理工具的必要性，也積極關注普查規劃蒐集哪些人口、家戶屬性的資料。根據美國憲法的規定，人口普查的結果與各州分配眾議院 435 個席次、地方選區重劃以及聯邦政府 6,750 億美元預算的分配密切相關。基於人口數量、特性、區域分布與美國政黨政治的密切關連，致使政治介入人

口普查行政事務與執行方式的問題層出不窮。近期的關鍵案例，以川普總統下令要求在 2020 年人口普查加入公民身分題目引發最多爭議，各界憂慮這個政治命令會降低受訪者的回應意願、增加調查訪問的難度與實際成本，終將惡化普查結果的包容性與準確性。考量這些負面影響，最高法院裁定禁止在 2020 年人口普查加入美國公民身分的題目，才解決新移民、少數種族或族群等相對傾向支持民主黨的受訪者可能拒訪或拒答的困境。

擔任過美國人口普查局局長的 Kenneth Prewitt<sup>2</sup> 教授，曾指出 2020 年的人口普查必須正視「普查資料蒐集方法」、「政黨政治介入」、「普查程序遭受干擾」等問題與挑戰。針對前兩項挑戰，美國普查行政單位已主動規劃、陸續納入許多創新方法聯繫普查對象並增強回應動機，對於政治干預普查的應對處理方式也有過往案例可資參考。根據歷史顯示，戰亂是造成人口普查程序延後或中斷的主要原因，不過自 2020 年初開始肆虐全球的新冠肺炎

卻已對各國執行人口普查的時程造成影響，特別是在新冠肺炎蔓延與致死程度最嚴重的美國，更有必要探討新型傳染病對於人口普查程序造成的影響以及可行的應對方式。

### 參、新冠肺炎對於 2020 年人口普查時程的影響

考量新冠肺炎疫情在全美蔓延的狀況，美國普查局必須立刻進行 2020 年人口普查時程與任務的調整，才能保護民衆和雇員的健康與安全，確保在聯邦、州與地方的普查準則都能被遵循，並在所有地區進行完整和正確的人數計算與資料蒐集。因此，普查局決定自 2020 年 3 月暫停全部普查外勤工作，直到 6 月再重啓各地辦事處、恢復普查相關任務，預期能在 10 月 31 日完成普查所有資料蒐集工作。然而，每十年執行一次的人口普查有相當嚴謹的任務規範與時程安排，欲改變任何工作期程都需要通過美國國會批准。由於疫情發展日益嚴重，國會在四月間已通過人口普查整體時程往後延

長四個月，原定須在今年底將各州人口數送交總統的日期已延後至 2021 年 4 月 30 日，提交各州選區重新劃分的統計資料也將延至明年的 7 月 31 日。

根據過去完成之 23 次人口普查的歷史，曾出現過不同的困難與問題，睿智的執行者總能找到合宜的解決辦法，顯然「時程的調整」是讓 2020 年人口普查得以持續推進的主要方法。本次人口普查時程因疫情被迫延後的問題，除了需要取得國會理解，也相當罕見地得到許多專家學者、社會團體的支持，並協助向民衆廣宣回應普查問卷的重要性與必要性<sup>3</sup>。截至 7 月上旬為止，已有超過六成的美國人口利用電話或上網填答的方式完成普查問卷。接下來的普查工作，即將陸續對尚未回應普查者寄出紙本問卷，並自 8 月中起陸續在各地派出訪員進行入戶普查，預估可在 10 月底完成所有資料蒐集工作。

### 肆、新冠肺炎帶來人口普查實務的挑戰

由於美國人口普查成本高昂，普查結果對黨派政治又



具深遠的影響，因此國會特別關注人口普查事務，並指示美國政府責任署（Government Accountability Office，簡稱 GAO）<sup>4</sup> 檢驗人口普查實質規劃並定期提出成效評估與建議報告。在過去十年間，GAO 已針對 2020 年人口普查規劃執行相關事務提出 112 項建議，多數建議與人口普查能否有效控制成本完成全國資料的蒐集、資安與個資保護的要求能否透過關鍵創新技術獲得解決有關，其餘則針對 IT 系統購置和開發等問題提出評估建議。GAO 提出的多數建議已獲得普查局採納並著手改善，截至 2020 年 6 月為止仍有 21 項建議須待解決。

基於 2020 人口普查的高度重要性以及面臨多樣的挑戰，促使 GAO 於 2017 年將人口普查評估業務列在其高風險清單當中，密切觀察普查業務的最新進展並定期向美國國會提交建議報告。在 2020 年 6 月份的最新報告中<sup>5</sup>，GAO 對於新冠肺炎疫情蔓延導致 2020 年人口普查期程被迫延遲、必須更動調整普查操作方式等問題提

出全面評估，並警示普查局須針對相關風險預作準備方能確保正確、及時、有效完成 2020 全國普查的任務。GAO 提出的主要風險如下：

### 一、持續關注自填（Self-Response）狀況

鑑於自填回應率的高低會影響人口普查的品質與實施的總體成本，普查局自 3 月 12 日即透過各式管道告知大眾可透過網路、電話、郵寄方式完成普查問卷，並預期 6 月上旬家戶的自填比率能夠達到 60.5%。截至 5 月 25 日為止，已有 60.1% 的美國家戶自行完成填答。普查局原本規劃在 7 月 31 日終止自填回應方式，然而考量新冠肺炎疫情持續在全美擴散，為了降低接觸風險，自填回應方式將延長至 10 月 31 日為止。

### 二、持續溝通疫情應變計畫，確保普查繼續施行

因應新冠肺炎疫情的影響，普查局已經更新延續業務計畫（Continuity of Operational Plan）的準則，並

對人口普查實務進行部分程序的更動。GAO 也曾建議普查局需要針對各類可能的風險、重大災難與大規模傳染病制定應急計劃。一旦普查事務內容與操作流程進行調整，普查局必須及時、明確、一致地向各地普查辦公室人員溝通說明與業務變更有關的訊息，並且重新分派職務與計算薪酬。不過，根據 GAO 在今年 4 月初對各地人口普查辦公室主管進行調查的結果，顯示超過半數的基層主管對於普查局未能即時、清楚溝通人口普查業務更動傳遞相關訊息感到不滿意。

### 三、聘僱並維持充分的人力配置

沒有足夠的人力，就無法有效實施人口普查。當 3 月新冠肺炎疫情在美國爆發之際，普查局幾乎已完成所有普查員的甄選，甚至超出原定的甄選數量。為了讓人口普查得以穩定進行，普查局應盡快完成普查員的聘僱程序、分派人員至各個普查區，並整合聯邦、各州與地方官員共同合作推動普查事務、保障普查員與民眾的

基本安全。

#### 四、調整溝通方式和夥伴關係

普查局為了解決特定人口不易觸及的問題，一直透過各式人際溝通與面對面互動的方法進行接觸。然而，因為防疫的要求，需要保持社交距離，導致普查局必須更動、調整與不同團體、社群之間的溝通和宣傳方式，也已額外支出 1.6 億美元投入廣告宣傳人口普查的相關訊息、建置視訊設備以利社區夥伴團體得以持續溝通、聯繫並協助普查工作的進行。由於各地人口普查辦公室的主管普遍不滿意本次普查的執行計畫，使得增強、整合社區夥伴團體協助普查工作進行的努力變得更加重要。GAO 亦曾建議普查局應建立合宜機制，以利夥伴團體與地方人口普查辦公室人員進行溝通與協調。

#### 五、調整普查計畫以利計入特定居所的個人

由於疫情可能造成個人無家可歸或改變居所，但是回憶

偏誤、無法記住 4 月 1 日的居住地點、或是缺乏能夠提供個人相關資訊紀錄等因素，對於人口普查的結果與正確性都有不同程度的影響。普查局官員表示，已重新審視受疫情影響改變居所的問題，並考量如何計算暫居在庇護所或集合宿舍內的個人。

#### 六、監控普查 IT 系統可能面臨的風險

普查局利用 52 個 IT 系統執行美國 2020 年人口普查。然而，因為疫情造成人口普查時程的調整，普查局必須關注並評估這些 IT 系統是否會因疫情而出現運作與資安的相關風險。舉例而言，針對進行之中的人口普查所做的 IT 系統測試，普查局必須密切關注 IT 承包商是否能夠派出足夠的測試人員定期進行系統檢測。

#### 七、管理各類假訊息

普查局應持續針對各種虛假信息（Misinformation）、造謠訊息（Disinformation）做出及時回應與更正，方能確保組織聲譽，並完成 2020 年人口普

查的執行任務與目標。

#### 八、彌補網絡安全的漏洞

雖然普查局已針對 GAO 提出與人口普查資料存取有關之網絡安全的漏洞進行補強，但是仍需要繼續關注並加強數位科技安全的維護。

#### 九、保護個人資料與隱私

對於公開釋出的統計資料，普查局指出已能藉由加密技術保護並避免揭露個人資料。這個計畫雖已獲得實質的進展，但是對於如何全面執行現階段並無定案。

#### 十、儘管普查時程被壓縮，仍須確保資料品質

人口普查在 2020 年完成所有資料蒐集後，仍需要時間進行後續資料處理，包括：去除重複個案、確保蒐集完整訊息、將所有資料格式化再統計普查結果。由於疫情導致普查時程的延遲，普查局無法依照原定日期將正確且完整的普查結果送達總統以及各州。為了符合相關法令的規範，普查局必須正式向國會提出申請更改



法定送交普查結果的日期。

### 十一、評估人口普查時程延誤對資料品質的影響

即使新冠肺炎逐漸被控制，在後疫情環境中仍不適合完全採用入戶調查，因而會影響無回應者的後續追蹤處理（Nonresponse Followup Operation）、評估普查品質之獨立調查的執行。普查局預訂的評估計畫，原本旨在回答普查方案的實施相關問題以及檢視普查資料的品質，未來將會成為衡量 2020 人口普查覆蓋率的關鍵部分。

### 伍、結語

美國各州選區的重新規劃、國會席次的重新分配以及聯邦總預算的重新調整，均以每十年施行一次的人口普查結果為依歸。這個憲法規定，不但是美國行政與立法機構高度重視人口普查的主因，有時也導致政治力量介入普查局業務或是影響高層人事的派任。2019 年 6 月聯邦法院推翻川普總統要求在 2020 年人口普

查加入公民身分的題目，時隔一年且在人口普查的實施期程深受新冠肺炎疫情嚴重干擾之際，川普總統又在 6 月 23 日任命二位普查局高層官員。派任消息公佈後，各界嚴厲批判這個偏向共和黨的政治派任將對人口普查的正確施行造成嚴重傷害，也將毀損人口普查資料的可信度。除了政治干預與大規模傳染性疾病正在影響美國人口普查的施行，在這個高度重視人權與個人隱私的現代國家，也有愈來愈多民眾拒絕回應普查。此外，新移民、少數族群也是普查不容易接觸的特定人口，更遑論幾乎不可能出現在普查資料中的非法移民。而在高度數位化的社會環境中，資安問題又是另一個衝擊普查資料存取的重要課題。始自 1790 年的美國人口普查，雖然具有悠遠的歷史也累積豐富的人口資料，此刻正面臨來自政治力量、社會區隔與傳染病的影響與挑戰。人口普查能否繼續穩定施行，主要取決於美國民眾是否清楚認知以及有共識地支持這項公共治理工具。

### 註釋

1. UNSD (2017b) . Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses: Revision 3. Published by the United Nations Statistics Division. United Nations Publication: New York, USA.
2. Kenneth Prewitt (2018) . The 2020 Census: Unprecedented Challenges & Their Implications. (<https://www.amacad.org/news/2020-census-challenges-implications>) .
3. Jeffrey Mervis (2020) . Delays in 2020 U.S. Census Generate Rare Consensus. (<https://www.sciencemag.org/news/2020/04/delays-2020-us-census-generate-rare-consensus>) .
4. GAO 是美國國會根據「1921 年預算會計法 (Budget and Accounting Act of 1921)」設立的中立、非黨派政府機構，它主要受國會或國會議員之指示，對聯邦政府支出經費的各種事務進行合法性與效率的檢驗。該機構在功能上被視為是國會之調查手臂 (investigative arm of Congress) 或國會看門狗 (Congressional Watchdog) 。
5. GAO (2020) . COVID-19 Presents Delays and Risks to Census Count. (<https://www.gao.gov/assets/710/707456.pdf>) . ❖