

善用政府統計 強化循證決策

去年 COVID-19 肆虐全球，各國經濟受創嚴重，統計工作亦受波及。聯合國在第 3 次世界統計日特以「用我們可以信賴的資料連結世界」為主題，期許各國運用值得信任的統計以支援循證決策，突破困局。本文介紹循證決策推動經驗，期讓未來運作機制更臻完善。

李文德（行政院主計總處綜合統計處專門委員）

壹、前言

為提高政府決策之證據基礎，如何有效且安全的使用各種統計，以建構優質的循證決策（Evidence-Based Policy Making, EBPM）模式，為各國積極努力的方向。2020 年 COVID-19 肆虐，各國紛採管制與封鎖等措施，重創全球經濟，統計資料蒐集工作也大受影響。決策的急迫性與資料的欠缺，更加凸顯統計與循證決策的重要性。本文介紹聯合國、美國、日本及我國在循證決策的推動經驗，供進一步檢討改

進之思考。

貳、可信賴的統計是循證決策成敗的關鍵

循證決策係指以運用研究分析而得的最佳證據，做為政策形成的核心，協助政策制定，解決問題，有別於以直覺、主觀或意識形態等意見基礎（Opinion-Based）的決策。最佳證據的建立過程應客觀、嚴謹，要能佐證政策之有效性，足以說服政策關係人，政策透明且可問責。

循證決策之觀念與一般

常提的主計三連環、統計支援決策，實為異曲同工，只是循證決策更立足於決策者的角度，涵蓋面向更廣，惟都是高度倚賴及時且可信賴的統計資料。

聯合國（UN）自 2010 起訂定每 5 年一次在 10 月 20 日以特定主題慶祝世界統計日，喚起人們對統計之重視。2020 年適逢疫情肆虐，侵蝕國與國、人與人間之聯繫管道，資料蒐集系統遭受重大影響，UN 第三次世界統計日特以「用我們可以信賴的資料連結世界」（Connecting the world with

data we can trust)」為主題(附圖)，期許統計機關於因應局勢調整統計運作系統時，還是要恪遵統計標準、統計機構超然獨立，及政府統計基本準則(Fundamental Principles of Official Statistics)，運用可信賴的統計支援循證決策，以克服困境。

參、循證決策的國際經驗

一、聯合國的循序做法

UN 顧及各國發展程度之

差異，在循證決策的推動提供循序性的做法。UN 歐洲經濟委員會(UNECE) 2020 年針對 2030 永續居住及城市發展目標，為強化各國循證決策，及問責機制能力建立所訂之指引，建議各國由產製相關統計、發展證據及支援循證之 3 階段完成。階段 1 要求各國善用公務資料及調查統計(如人口普查及家戶調查等)，不足再擴增其他來源(如行動載具及社群網路之大數據，與 GPS 定位追蹤之空間資料等)；階段 2 為產製如性別等更細緻統計，

並加強分析以發展證據，如使用策略性環境評估(Strategic Environmental Assessment)，事先評估城市發展政策對環境所累積的不利影響；階段 3 為建立關鍵指標，除建議各層級政府的政策應趨一致外，更強調政府應從資料生產者轉為整合協調者，將資料生態系統(Data Ecosystem)，包括來自政府、學術、民間，乃至全球等資料協調整合，並維持資料品質。

二、美國大力推動循證決策

為使用證據以改善政府計畫及預算，2009 年管理及預算局(OMB) 提出「加強重視計畫評估」備忘錄，要求機關編製預算應公布計畫評估、成立跨機關之計畫評估小組，及保留部分預算優先分配循證或嚴謹評估的計畫等。2016 年成立「循證決策委員會」，2017 年發表總結報告，就改善資料取用、提高隱私保護、強化證據形成能力，及建立一安全資料服務之國家級機構(National Secure Data Service, NSDS)

附圖 第三次世界統計日的主題 Logo



說明：Logo 的圓圈表示連結世界，長條圖表示統計資料，打勾則表示可信賴。
資料來源：聯合國。



等，提出 22 項建議。為落實所提建議，國會於 2018 年 12 月通過「2018 年循證決策基本法（簡稱基本法）」，川普總統並於 2019 年 1 月簽署，作為美國政府實施循證決策之基石，主要內容包括聯邦機關的證據建立、各機關可供分享使用資料資產的全面盤點、確保隱私並專為統計目的使用，及建立跨機關資料分享的單一申請程序，俾利統計機關或其他單位發展證據之資料利用等。

OMB 於 2019 年 6 月發表聯邦資料策略（Federal Data Strategy），訂定行動計畫，試作標準研究申請單一入口（Pilot a One-stop Standard Research Application）即為其中一項計畫。2020 年 3 月，在 OMB、普查局及跨機關統計政策委員會（Interagency Council on Statistical Policy，ICSP）指導下，完成試作一站式標準研究申請（One-Stop Standard Research Application）平台。該平台（ResearchDataGov）提供標準化申請管道，與 NSDS 機制相近，研究人員因統計目的或發展證據需要，向平台提

出申請，經聯邦機關核准，再提供管制資料於平台，研究人員方可透過管道進行資料串接及分析，最終由該核准機關審核欲攜出的統計分析結果。此平台目前已提供普查局、經濟分析局、司法統計局、勞工統計局及國家衛生統計中心等管制資料，此平台服務將有效改善和擴大資料取得並產製證據，這也是基本法的關鍵目標。惟管制資料提供外界利用，易增加個人或企業等機敏資訊再被外界識別之風險，為降低此風險並減少保護措施的成本，在 ICSP 指導下，聯邦統計方法委員會（Federal Committee on Statistical Methodology）與教育部合作，完成資料保護工具包（Data Protect Toolkit），該工具包可供機關開發及執行較具成本效益的保護程序。

三、日本推動情形

為促進資料有效運用，提高政策效益及解決問題，日本於 2016 年 12 月通過公私資料利用促進基本法（官民データ活用推進基本法），推動循證決策。另於 2017 年成立之統計

改革促進委員會，則除為提高以 GDP 為核心的經濟統計準確性外，並期以證據基礎之邏輯關係，建立政策改進（政策單位）與統計精進（統計部門或資料業管單位）之連動，透過循證決策，驗證政策效果。

在這兩股力量的共同努力下，考量運用統計得以掌握問題、評估政策效果及改善決策證據基礎，實現人民對政府的信任，2017 年於內閣府（相當我國行政院）成立 EBPM 促進委員會，負責跨部門促進業務，各府省（部門）設立「政策立案總括審議官」，負責促進 EBPM 事宜，希望在政策形成的各個階段實踐 EBPM。

日本近年推動成果如各部門均需創建案例、培訓員工相關能力。另訂定統計資料提供的判斷指引，及培育 EBPM 人才的指引。

肆、循證決策在我國的實踐

我國對循證決策推動亦不遺餘力，近年完成多項統計支援決策的典範案例，例如內政部與衛福部攜手推動「銀髮

安居計畫」，運用資料預測並協助老人居住在出入方便的住宅，同時也可以精準的提供服務、主動照顧弱勢，此外，為找出最需社會救助的高齡人口族群，推動「人口高齡化與獨居化之社會經濟再生性分析」，並與相關部會及各縣市社會局合作，將警政、消防、長照、中低收入、身心障礙、房屋稅籍檔、勞保檔、學籍檔等公務資料整合，以掌握該族群的潛在需求缺口，後續除規劃將資源精準投送之個人化服務，並可納入區段徵收、地方創生、就醫及就業等政策規劃。

我國雖未若美國制定相關法律促進循證決策的落實，惟國發會在增進跨機關資料連結乃至運用民間資料、及優化施政決策方面，已訂定「服務型智慧政府 2.0 推動計畫（110-114 年）」，推動重點在資安防護、法規調適及跨域數位人才培育下，針對民生重要議題，加速開放資料釋出，以強化循證決策，增進政府數位治理效能。

在資料釋出方面，目前我國開放政府資料由行政命令規

範，已納入機器可讀、開放格式、開放授權等關鍵概念，未來將擬訂專法，期藉由法律位階提升，串連新興科技活化資料應用，強化數位治理；在循證決策方面，推廣建立需求導向之資料分析決策模式，即主管機關應就民衆關切問題如高齡、少子、食安及治安等，篩選重要議題，並蒐集多領域資料（含大數據），再探勘資料對議題的可行解決方案，以跳脫過去僅用單一機關業務資料統計之決策，俾利產製決策所需證據，以做為與相關團體溝通之客觀討論及理性論政的基礎。

伍、結語

循證決策的價值能逐漸彰顯，可靠的統計是關鍵，隨各國持續推動循證決策，對統計質與量的需求會更高，尤其是跨機關、跨領域、跨公私部門間統計及資訊的整合與串接應用。在這發展趨勢下，統計專業扮演重要角色，統計人員應不斷自我提升，融入其中，除在基礎資料編布精益求精外，在循證決策證據的形成也能積

極參與，創造更高的附加價值。至於循證決策的機制方面，從聯合國強調的政府應從資料生產者轉為整合協調者、日本的促進公私資料利用，及美國的單一申請平台來看，由政府部門層級較高機關進行公私資料整合、資安規範，及單一申請平台建立，應是大家共同努力的方向。

參考文獻

1. 謝慧姍、何秋穎（民 106），日本統計改革之進展，主計月刊，737 期。
2. Davies, P.T. (1999). What is Evidence-Based Education? *British Journal of Educational Studies*.
3. Orszag, Peter R. (2009). Increased Emphasis on Program Evaluations, OMB.
4. Segone, Marco & Pron, Nicolas (2008). The Role of Statistics in Evidence-Based Policy Making, *UNECE Work Session on Statistical Dissemination and Communication*.
5. Unece (2020). *Guidelines on Evidence-Based Policies and Decision-Making for Sustainable Housing and Urban Development*. ❖