

堅守政府統計核心價值

科技快速進步使經社環境出現急遽變化，也對政府統計工作者帶來新的挑戰，透過檢視聯合國統計司為強化政府統計效能所出版的《統計組織手冊》，有助於掌握政府統計核心價值，進而在科技創新、多元需求與統計資源間找到平衡點。

江心怡（行政院主計總處綜合統計處簡任視察）

壹、前言

新興科技應用蓬勃發展，數據量的產生比以往更大、更快、更詳細，處理與分析的技術也快速提升，相應的統計需求與挑戰隨著與日俱增。面對如此急遽變化，政府統計工作者更應清楚自身角色定位，避免迷失於龐雜的資料、工具及需求之中。

聯合國統計司（UNSD）向為引導各國政府統計走向的重要國際單位，其為強化各界對政府統計的信任，及讓各國持續推展及發揮政府統計效能，於 1954 年出版《統計組織手冊》，並於 1980 年及 2003

年陸續推出第 2 及第 3 版，目前最新的第 4 版《國家統計系統管理和組織手冊》（The Handbook on Management and Organization of National Statistical Systems，以下簡稱第 4 版統計組織手冊）於 2021 年推出，並聲明此版本為定期更新與修正的動態文件，有利在瞬息萬變的數據生態系統中保持相關性。

本文將分享第 4 版統計組織手冊有關維護政府統計核心價值幾個基本但重要的觀念，希望有助於政府統計工作者於科技創新、多元需求與統計資源間取得平衡，持續彰顯政府統計價值。

貳、由各國政府統計願景看核心價值

有別於一般數據整理，政府統計的編製有其基本規範。在第 4 版統計組織手冊中，將「政府統計」定義為由各國國家統計系統在符合國情下，根據政府統計十大準則（Fundamental Principles of Official Statistics）、國際間商定的統計標準、守則與建議，進行統計數據開發、編製及發布，不僅規範統計編製者的執行方法，也確保數據能符合國際標準規範，在品質、公正性、透明度、覆蓋率等方面具有一定水準。

各國國家統計機構（NSO）亦常以「使命、願景或價值」

宣言（下頁附表），來表達對政府統計的自我期許，宣言內容從表達政府統計之工作重點，到編布原則，及強調政府統計的價值，我國則以「全面提升政府統計效用，發揮政府統計支援決策功能。」作為統計施政願景。不管是當前使命的宣示、未來願景的規劃或政府統計價值的展現，多數國家都強調政府統計應確切掌握事實、維護資料品質，俾利決策參據。綜合而言，政府統計核心價值在於能即時提出正確、相關的優質統計數據，以反映經社實況，並供決策參用。

參、堅守政府統計核心價值

我國政府統計在有限的人力配置下，對於新興業務擴展雖不遺餘力，然不免仍見力有未逮者，部分機關遂採委外方式辦理，惟受託者（民間）若未確切掌握辦理政府統計應遵守的相關規範，恐將影響資料品質。實務上，為堅守政府統計之即時、正確、相關、優質等核心價值，以提升其效用，並發揮支援決策功能，參酌第

4 版統計組織手冊，個人認為整體統計系統運作（不論自辦或委外）落實十大準則基本規範、強化品質管理，以及健全發布機制，應為提升政府統計核心價值及獲取使用者對政府統計信任的最有效方法。

一、落實政府統計十大準則

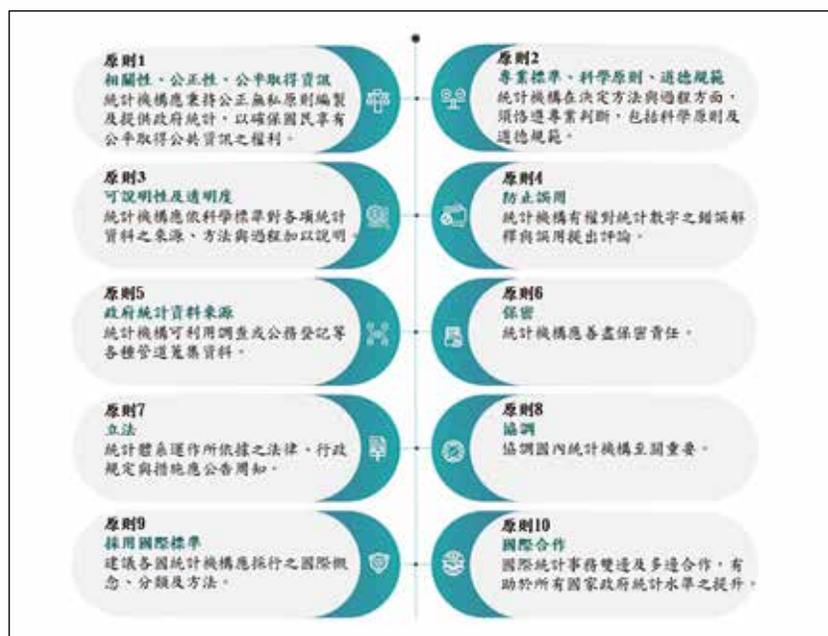
為確保政府統計不僅符合專業與科學標準，更是適當與可靠的統計數據，聯合國統計委員會於 1994 年即通過政府統計十大準則（圖 1），作為各國辦理政府統計依循的原則，我

國亦長期以其原則辦理政府統計。不過因係原則性規範，各國實務上執行程度不一，目前第 4 版統計組織手冊不僅將其納入專章規範，更逐項說明各原則擬定的動機及執行標準，俾利各國作業方法更趨一致。

十大準則每項都很重要，其中原則 1 之規範最為全面，原則 4 則為各國統計工作者最常面對的課題，在大環境變化快速下，正確認知並謹記這 2 項原則，對提升政府統計核心價值助益很大。

（一）「原則 1：相關性、公

圖 1 政府統計十大準則



資料來源：聯合國統計司《國家統計系統管理和組織手冊》第 3 章第 2 節。

附表 各國家統計機構（NSO）之「使命、願景或價值」宣言

國家	「使命、願景或價值」宣言
亞美尼亞（Armenia）	事實勝於雄辯。
白俄羅斯（Belarus）	當前及相關的政府統計資訊。
波士尼亞（Bosnia-Herzegovina）	提供可靠、優質、全面、適時以及具有國際可比性的統計資訊，以滿足所有利益相關者的數據需求。
巴西（Brazil）	提供了解巴西所需的現實資訊。
加拿大（Canada）	為加拿大提供重要的優質統計資訊。
愛沙尼亞（Estonia）	提供有關愛沙尼亞的可靠及客觀資訊。
芬蘭（Finland）	以知識面對未來。
匈牙利（Hungary）	透過編製和公布可靠與值得信賴的優質政府統計及分析，協助社會所有參與者間進行決策、研究和對話。
冰島（Iceland）	在資訊氾濫的世界中，資訊品質成為最重要的特徵。
印度（India）	加強印度政府統計系統，為政策提供即時的投入，並為公眾提高傳播力道
義大利（Italy）	了解當下，規劃未來。
牙買加（Jamaica）	我們蒐集、我們分析、我們發布。
哈薩克（Kazakhstan）	誰擁有數字，誰就擁有了世界。
吉爾吉斯（Kyrgyz Republic）	資訊豐富、顯著、可取得。
墨西哥（Mexico）	了解墨西哥、所有資訊、公告周知。
荷蘭（Netherlands）	重要的事實。
紐西蘭（New Zealand）	發揮數據的力量，以改變生活。
挪威（Norway）	我們的統計是獨立的，並特別強調公平取得的原則。
斯洛維尼亞（Slovenia）	我們今日的計算是為了明日。
南非（South Africa）	為循證決策，在統計系統中引導及合作。
蘇利南（Suriname）	有朝一日，統計思維將成為公民的必要條件，就像讀寫能力一樣。
塔吉克（Tajikistan）	無統計，無國家。
泰國（Thailand）	所有社會大眾都使用統計及資訊作為國家發展及泰國人民福祉的指引明燈。
土耳其（Turkey）	統計是了解過去、治理今日及規劃未來的關鍵！
英國（United Kingdom）	可靠的統計對於在社會中做出良好決策至關重要，英國國家統計局則領導提供這些基礎資料。
美國（USA）	準確、客觀、相關、適時、可取得。（BLS）

資料來源：聯合國統計司《國家統計系統管理和組織手冊》附錄 4。

正性、公平取得資訊 (Relevance, impartiality and equal access)」表達政府統計工作者須牢記政府統計是要提供經濟、人口、社會及環境等資訊，為民主社會的公共財，必須滿足使用者需求並以公正的方式傳播，統計數據除了滿足各種當前需要，對於潛在需求也要顧及，並讓使用者在時間及空間上有進行比較的可能性。要達成這項目標，可經由制定流程詢問使用者，以監測現有統計數據在滿足其需求方面的相關性與實用性，瞭解使用者新的需求及優先事項，並融入工作計畫中，及定期監測、追蹤使用者滿意度。

(二)「原則4：防止誤用 (Prevention of misuse)」之擬定係基於誤用政府統計會損害大眾對政府統計的信任，政府統計工作者須提高對政府統計的正確使用與

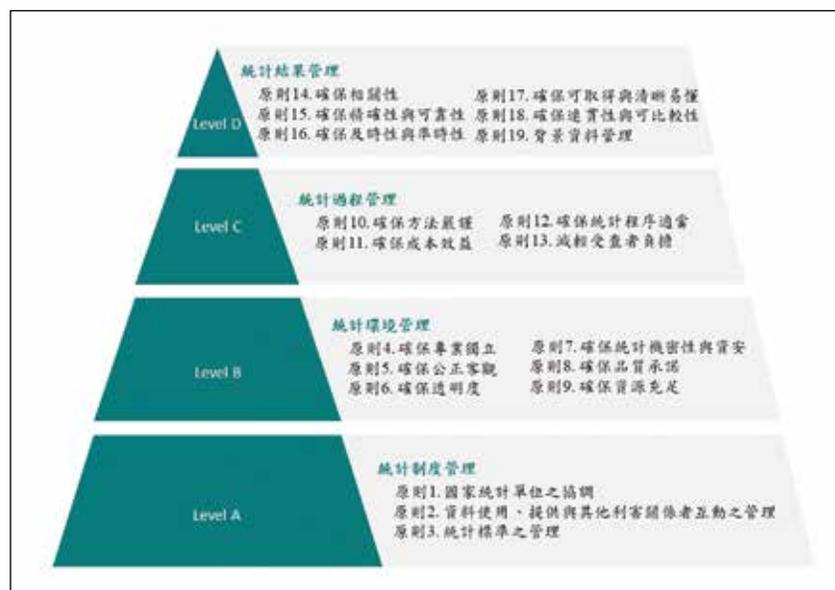
理解，對錯誤的解讀及濫用應做出反應，以確保政府統計的公信力，並適時引導使用者正確解讀政府統計。亦即政府統計編製者應公開評論統計問題，包括使用者對統計數據的批評與濫用，及應制定培訓教材與計畫，以讓使用者正確解讀政府統計。

二、強化政府統計品質管理

數據的品質對提高政府統計使用者信心至為關鍵，雖這是較屬統計機關內部之品質管

理課題，卻關係著統計資料品質，應更加重視。2019年經聯合國統計委員會通過《確保國家統計品質架構手冊》(National Quality Assurance Frameworks Manual for Official Statistics，以下簡稱NQAFM)，從統計制度 (Level A)、統計環境 (Level B)、統計過程 (Level C) 及統計結果 (Level D) 4個層次分別訂有若干原則，共計19項原則 (圖2)。每一原則下各列有若干要件，共計87項要件，俾利檢視與執行。對各國強化政府統計品質管理機制而言，NQAFM是很有用的指導文件。

圖2 NQAFM 品質準則



資料來源：聯合國統計司《國家統計系統管理和組織手冊》第7章第3節。

專題

目前加拿大、芬蘭、澳洲、英國、南非等國已有其統計品質管理機制，但仍有許多國家尚未建立，我國雖有統計法及其施行細則、統計資料發布要點等規範，確保統計品質，惟仍可利用 NQAFM 之品質檢視要件，強化與精進統計品質的控管，以統計環境（Level B）「原則 8 確保品質承諾」為例，NQAFM 建議須檢視的要件包括：統計機構要有公開的品質方針或對品質的承諾聲明、建立持續改進的文化，內部設有專責品質管理或協調者，並獲得必要的支持以履行這個職責；政府統計體系工作者須接受品質管理培訓；政府訂定並公開實施品質管理的指南，定期衡量、監測與公布統計結果之品質指標，審查統計產品及流程，並對重要統計產品及流程品質進行風險分析。品管除了是企業營運及獲利的關鍵外，對政府統計也很重要，雖然要對政府統計建立可行有效的品管機制不容易，但透過各項原則檢視要件的逐步落實，有助政府統計品質再優化。

三、健全政府統計發布機制

政府統計數據的發布為

政府統計與使用者間最直接的連結，機制是否健全、妥適，對使用者之權益或觀感影響甚大。第 4 版統計組織手冊新增規範，引述英國統計實務守則（The United Kingdom Code of Practice for Statistics）建議統計數據發布應遵守包括：提前預告、說明變更原因、限制資料存取權限、數據即時性、按時公布、公開聯絡資訊、符合基本專業並適時提出建議、透明處理資料修正等規定。透過制度將政府統計項目及其發布的日期提前公告，並準時發布，除可彰顯政府統計公開透明，更可有效維繫客觀、中立，不受外力干擾而任意變更，也是維護統計公信力的要件之一。

我國早已依循國際規範，訂有政府統計發布機制，惟仍不免有未能依機制按時發布或說明變更原因之狀況。因應未來更多元的資料來源、統計需求及發布管道，仍應努力堅守政府統計發布之公平與公開透明，以取得民衆信任。

肆、結語

面臨快速變遷的經社環境，各國發展政府統計除了應

遵守相關規範以利維護基本的核心價值，更應戮力以創造與提升政府統計的價值為目標。有關創造與提升政府統計價值，聯合國歐洲經濟委員會（UNECE）建議應發揮政府統計的相對優勢，真正以統計使用者為中心，透過更貼近需用者的設計辦理各項統計，並結合創新及與各利害關係人合作，建立政府統計威信，逐步擴大政府統計的影響力。

任何新興科技有好的一面，也有壞的一面，如何由瞭解進而善用才是正確因應之道，不論新的科技如何改善人類的生活、影響統計的方法及內容，只要秉持因應使用者需求，調整可用資源，依統計專業提供有用及高品質資料的核心價值，就可以持續提升政府統計的信譽。

參考文獻

1. UNSD(2022/A), The Handbook on Management and Organization of National Statistical Systems, <https://unstats.un.org/capacity-development/handbook/index.cshtml>.
2. UNECE(2018), Recommendations for Promoting, Measuring and Communicating the Value of Official Statistics. ❖