

政府統計組織之運作

各國國家統計局之名稱、地位與責任雖不盡然相同，但幾乎都有類似功能的組織存在，最早甚至可回溯至 18、19 世紀，惟隨著社經環境的變遷發展，主要國家之統計系統已融合傳統文化與本身施政需要，逐步改進，逐步充實，建立其獨有的特質及內涵。

◎李秋嫻（行政院主計處第三局科長）

各國國家統計局之名稱、地位與責任雖不盡然相同，但幾乎都有類似功能的組織存在，最早甚至可回溯至 18、19 世紀，如 1749 年瑞典的報表局（Office of Tables）及 1857 年蘇聯的中央統計委員會（Central Statistical Committee），即當今瑞典統計局及俄羅斯國家統計委員會之前身。而我國於鴉片戰爭後，清廷為振衰起敝，在 1906 年（清光緒 32 年）曾依五大臣之國外憲政考察報告，於憲編館下設立統計局，為中國史上第一個專責辦理統計業務之獨立機關。惟隨著社經環境的變遷發展，主要國家之統計系統已融合傳統文化與本身施政需要，逐步改進，逐步充實，建立其獨有的特質及內涵，迥異於草創時期之簡陋單薄。

壹、統計法令

大多數國家都存有某項法規，敘明有關統計之組織、權責關係與作業規範，作為政府辦理統計業務之基本準則，即一般所謂的統計法。英國及美國則是民主國家中罕見的例外，美國雖無單一整合的統計法，但有關各統計部門之設立及其職能都以納入相關部會之專業法規方式處理，如勞工統計工作在「勞工法」之勞工統計章中明文規定，勞工統計局長必須定期蒐集、整理和發布勞工狀況統計資料，「教育法」則規定必須成立全國教育統計中心執行資料蒐集業務，「農業法」亦詳細規定必須辦理之農業統計及發布方法，而對於統計母體資料來源之普查工作則專門制定了「普查法」，詳細規範普查局隸屬機構、局長之任命、權限、統計資料蒐集與公布、及違反普查法應受到的處罰等。至於英國由於早期統計局屬內閣之一，因此國會會制定一些特別法規政府統計應辦理之統計資訊服務工作。

一、統計法架構

國際上雖無強制要求各國須制定統計法，但聯合國 1994 年所頒布之政府統計基本準則第七條規定：「統計體系運作所依據之法律、行政規定與措施應公告周知」，以保障人民權益及符合依法行政之原則。另依聯合國所公布的作業手冊則建議統計法內容至少應包含通則、統計運作與資料蒐集、資料保密等三部分，其內涵略述如次：

- (一) 通則：包含名詞定義、統計長任命（以任期制彰顯專業獨立背景及杜絕政治干預）、解職及職責、統計局職責、工作計畫、資料發布行事曆與年度統計報告、國家統計委員會定位與職責等。

(二) 統計運作及資料蒐集：在減輕受查者負擔前提下，以最有效率方式蒐集統計資料，其規範條文包括資料蒐集過程統計員工應恪遵之準則、資料分享、虛報或拒報及妨礙資料蒐集等規定。

(三) 資料機密性：包含資料保密、統計員誓約、資料限用範圍及機密類統計資料揭露之規定等。

除了上述內容外，對於統計制度屬分散制國家則可增列國家統計局與其他政府機構在執行統計工作之分工、督導等交流條款，俾使國家統計系統運作益趨順暢。

二、統計機密之規範

基於保護人民隱私權及取得受查者信賴合作，以利統計工作之永續發展，幾乎所有國家都會依政府統計基本準則第二條規定：「為維持政府統計的公信力，統計機構在資料蒐集、處理、儲存及陳示等方面，須恪遵專業判斷與道德規範」及第五條：「統計機構對所蒐集的自然人或法人等個別資料，應善盡保密責任，並僅限於統計用途」，將資料限用範圍及保密規定明確納入法規中，另一方面，為避免拒報、虛報等情事影響政府統計之確度，亦有部分國家針對拒報及虛報明訂罰則。

在資料限用之議題中，幾乎大部分國家和我國一致，對於機密性之個別資料，除供整體統計分析運用外，嚴禁作為其他用途，縱使像義大利雖容許某些特殊的法案訴訟案件可引用個別資料作為呈堂證據，但申請條件嚴苛，形同虛設。此外，辦理統計工作人員於公布或傳送資料過程中，如有洩漏調查取得之個別資料或從事不當之販賣資料等違法行為，亦會受到相當的罰則，如美國「普查法」就規定應處 5 年以下有期徒刑，或科，或併科 5 千元以下罰金；德國則規定可處一年以下有期徒刑或易科罰金；而法國對資料發布作業亦建立了一套極為嚴格措施，若統計資訊之受查單位少於三家或某單位資料占整體統計結果 85% 以上時，即不刊布該項資料。至於有關拒報、虛報之受查者罰則，德國統計法規定對國家調查拒答或蓄意錯答者，得科五千歐元（原 1 萬馬克；約 20 萬元新台幣）以下之罰金；美國普查法對個人、獨資者、企業則依不同程度違法行為科處不同的罰金；法國則對罰款程序有嚴格之規範，首先規定在決定罰款前須經過催告程序，催告後仍不回答或蓄意錯答者方可給予處罰，惟該項處罰須經過其統計委員會（國家統計信息委員會）同意後，由主管國家統計局（即法國國家統計及經濟研究所，簡稱 INSEE）的部長宣布罰款決議，對法人（自然人）第一次罰款最高不超過 150 歐元，三年內再犯者得連續處罰，每次罰 300 歐元至 2,250 歐元。法國之違規罰款規定源自 1951 年，當時罰款額度僅為 100 法郎，期間歷經多次調漲，至 2000 年調整成 1,000 法郎，現又改為 150 歐元。對與日俱增之拒報案件，法國特於 1962 年在統計委員會下設置仲裁委員會，擔負統計行政執法職能，每年循例召開兩次會議，每次討論近七千個案例，合計一年約處理一萬多個違法案件，內容以拒報案件居首，不過委員會因成員有工會及商界等重量級代表，加上各部會行政措施緊密配合取締，致大部分受查案件仍能透過協商及催報方式解決，可免損傷官方與民間

長期之統計合作關係。

貳、國家統計局定位

在社會主義國家裡，由於統計系統屬政府情報與計畫工作的一環，因此統計局首長大部分由總理任命，具有部長級或副部長級位階，常須參與內閣會議。而少數民主國家之統計局則直接隸屬或附屬首長或總統辦公室，如美國負責協調官方統計組織之統計政策課屬預算管理局的單位，而預算管理局則隸屬總統辦公室（Executive Office of the President），另早期英國中央統計局（Central Statistical Office；CSO）自邱吉爾時代便屬內閣之一，迄 1991 年 11 月才因配合政府改造運動，改制為執行機構（Executive Agency），屬國家及地方自治團體之外具有獨立人格的法人，類似近期日本獨立行政法人之組織，至 1996 年中央統計局則與人口普查調查局合併為國家統計局（Office for National Statistics），隸屬財政部，與其他部會統計長同時擔負政府統計工作職責。

縱觀世界主要國家政府統計系統，約半數以上國家的統計局隸屬於部會，但部長在統計工作方針上不扮演積極的角色，不過也有些特例，如法國，部長須擔任統計委員會主席，我國則由主計長肩負統計業務之舵手。此外，國家統計局隸屬的部會以經濟部居多，其次為財政部或內政部。

統計局首長頭銜大部分稱為局長（Director），其他的頭銜尚包括希臘的秘書總長（General Secretary）、捷克的總監（President）、加拿大的統計總長（chief statistician）、英國國家統計長（The National Statistician）及法國統計委員會主席（經濟部長）及 INSEE 的秘書長（Secretariat）。此外，有些國家統計局局長除了負責統計業務外，尚須肩負特殊職責，如瑞士聯邦統計局局長須負責管理政府電腦中心，德國則兼負選務工作，丹麥與冰島統計局則必須負責企業登記與創立登記，而法國及盧森堡則賦予經濟策劃的重責大任。

參、統計委員會

大部分的國家都存有統計委員會的組織。一般而言統計委員會的功能有五，第一係擔任政府統計使用者與生產者的溝通平台，讓統計單位了解一般大眾、傳媒、研究者、私人企業、公會等之統計需求，同時也讓使用者諒解受限於資源及預算，其所期盼的統計內容與統計單位可承負之範圍必然存在相當落差。第二統計委員會可能還負有協調官方統計之功能，尤其對統計制度分散或極度分散之國家，包括區域地方分權（Territorial Decentralization）的德國或俄羅斯等眾多社會主義國家，及以部門或功能分權（Functional or Sectoral Decentralization）的英、法、日，這項功能相對顯得非常重要。第三統計委員會或其附屬委員會亦會肩任國家統計局的專業顧問，提供有關統計方法或作業問題的諮詢。第四係擔任統計產品審議及統計局信譽之守護員，並作為統計機密維繫之擔保人。最後係可能賦予統計計畫執行優先順序之仲裁角色，如荷

蘭中央統計委員會（Central Commission for Statistics; CCS）依據其統計法第 7 條規定，有權審議統計局長提出之中、長程及年度統計計畫，並審核計畫變更情形。

各國統計委員會的規模、組成與職責包羅萬象，歧異性甚大，不過依聯合國對所轄部長、委員會及統計局長之隸屬關係，約可綜合歸納成三種：

一、所隸屬部長及統計局長不會有正式接觸（formal contact）關係，部長提案透過委員會指派命令，而統計局長則直接對委員會負責。

此類型最為少見，以法國為代表，法國雖然有一龐大的國家統計局 INSEE（法國國家統計暨經濟研究所），但主要部會另依統計業務繁簡及工作量設處或科（室），獨立辦理統計業務，舉凡跨部會的統計協商及議題均須交由統計委員會通過，才移由政府各部會及各地區執行。

法國統計委員會稱為國家統計資訊委員會（National Council of Statistical information; CNIS），主席由經濟部長擔任，INSEE 局長擔任秘書長，人員約一百人，包括中央及地方之政府機關代表、學界、勞工及社會團體代表、公會及商會等。委員會下有 16 個專業統計附屬委員會及統計違法案件仲裁、企業統計保密與統計調查審查等 3 個功能型委員會。

二、部長可同時掌理統計局長及委員會，局長及委員會則分別向部長負責。

此類型委員會可以日本總務省下，與統計局地位平行之統計審議會性質為代表，該委員會除負責總務廳長官諮詢答覆、建議外，亦肩負統計業務協調、計畫審議、標準制定等工作。我國統計委員會、國民所得評議委員會及普查委員會之運作方式即屬於此類型。

三、統計局局長於部長授權下，指派成立委員會，一切統計工作成敗由局長向部長負責，部長不會直接參與委員會運作。

此類型委員會大部分屬統計方法或作業問題之專業諮詢委員會，任務明確、單純。如瑞典統計局內消費者物價委員會及營建指數委員會，規模不大，成員不超過 10 人，除 1 名由中央銀行推派外，餘大部分由統計局局長派兼。

肆、政府組織關係及重整趨勢

政府統計組織一直是國際統計組織及會議焦點議題之一，惟因集中及分散的規模及程度不一，難以離析清楚。理論上實施集中制的國家由國家統計局負責蒐集、處理與發布該國所有官方資料，諸如瑞典、荷蘭、加拿大、澳洲等，惟集中制不見得表示國家統計局就承擔所有政府統計工作，部分健保、社會安全或對外交易帳因涉及特定機關管理權責，可能會由相關部會負責編製發布。至於分散制國家則有前述「部門或功能分權」或「區域地方分權」二種，所謂區域地方分權一般係一國政治與行政管理架構的投影結果，在這類系統內統計資訊的蒐集處理與發布主要由區域或地方組織負責。另功能或部門之分權系統中，政府統計則分由眾多部門自行編製，這些分權國家就必須存在強而有力之協調機制，如德國除了統計諮詢委員會外，另有局長會議（聯邦統計局局長和州統計局局長）、統計協調和合理化跨部委員會及司長級統計管理

委員會，以維繫統計業務縱橫聯繫關係，此外，英國政府統計服務(Government Statistical Service; GSS)及法國國家統計資訊委員會之設置亦有異曲同工之意。

近年來無論是集中制或分散制的國家統計組織，都利用統計工作標準化及 IT 技術作為統計業務改進工具；在組織方面，因集中制統計組織較為單純，其組織改革傾向縮減組織層級及提升統計行政效能，如荷蘭中央統計局自 1985 至 2003 年因統計人員由 3500 人縮減至 2000 人，為因應人力縮編，除刪減業務外，不得不以組織扁平化、工作流程標準化、電腦軟體標準化及提升個人生產力，以因應外在環境的嚴厲挑戰。至於分散制國家則以強化協調中心權責或人力為組織改造重點，如美國國會近期提出「統計整合法案」及「聯邦統計系統法案」等二草案，倡議整合商務部之普查局、經濟分析局及勞工部勞動統計局，而南韓則多次擴大國家統計局位階及組織編制。

伍、結論

綜觀世界各國統計組織之發展，愈是成熟的民主國家，對於統計組織的定位與功能愈趨明確，絕不因一時的權宜，而損及政府統計的長遠發展與定位。最後，茲綜合歸納近期世界政府統計組織討論成果及進步思潮作為本文之結語。

- 一、建立完善統計法令：聯合國對於各國是否制訂統計法或其內容詳細程度，原則上採取開放態度，不強制要求，惟完善之統計法規不僅可減輕受訪者疑慮及政治干預，對於推行各項統計工作亦有實質正面意義，荷蘭現行統計法前身—「皇家法令」(the Royal Decree)自 1899 年以來，僅簡潔規範統計局長權力與職責、統計局與統計委員會關係及統計委員會所扮演的角色，運作上亦無窒礙難行之處，惟近來因外在環境急速嬗變，統計工作環境益趨嚴峻，爰於 1996 年參酌聯合國統計法參考版本，制訂一套更為完善之統計法。另法國統計基本法自 1951 年頒布以來，前後約修改了九次，其中 1962 年一年內即修改了兩次，之後幾乎每隔三年修改一次，顯示其統計法較能因應社經發展及國際脈動而作適時修訂。
- 二、對受查者罰則僅限於企業：部分國家雖對於拒報、虛報等情事訂有罰則，惟很多國家幾乎都備而不用，僅作為協商、教育的籌碼，能像法國一樣具體落實的實例實不多見，而國際上對這個議題仍傾向採取宣導、教育的辦法取代罰則，縱使要處罰，依聯合國建議，基於保護人民隱私權和尊重人權，建議處罰對象仍以企業為主，不延伸至個人或家戶，如荷蘭雖有企業拒絕調查之罰則，但對個人及家戶之調查則全無相關之罰則規定；美、法則對個人及家戶違法案件之執行亦相對較為寬容。
- 三、統計委員職掌除少數國家於統計法內明文規定外，餘僅以附註或「另訂之」方式規範。聯合國建議政府統計領導者應先思考統計委員會在統計中、長程發展中應扮演之角色，再給予明確之權責及定位，其人員則以 10 至 40 人較適中。
- 四、充實 IT 人才，並強化 IT 在組織之位階：藉由 IT 改進統計業務效率、降低公務與調查資料聯結成本為近期歐美統計組織調整趨勢，如前述荷蘭統計局之組織重整即致力培訓統計

人員兼具電腦專長，並經常與專業科互調，致其具資訊專長之人力約占統計局 25%；芬蘭於 1999 年亦擴大資訊小組規模，其員額占芬蘭統計局 13%，另丹麥統計局則在統計服務中心下設 IT 小組專司統計資訊業務。

- 五、降低受查者負擔，加強調查與登記資料之聯結互用：隨著民眾隱私權意識之高漲，及受查者要求降低受查負擔之呼籲，增進各種來源不同的資料連環應用，適度整併調查種類及機構，以提升調查效率及降低資料聯結應用障礙，為政府統計機構不得不面對之趨勢；且為便於調查與登記資料之聯結互用，很多國家增修統計法時，亦增列國家統計局有權要求公務登記權責機關提供行政登記檔案的義務，同時國家統計局則必須致力降低受查者負擔之承諾。
- 六、強化管理協調中心：分散制國家為增進全國統計業務協調能力，逐漸加強統計管理單位職責及人力，如英國、南韓統計變革均有朝集中制修正之傾向，惟為免影響多年建立之原有統計資料蒐集網絡，僅止於將一至二個單位併入統計局，以強化統計局規模及人力，此趨勢與本處倡議成立統計署之構想不謀而合。