

因應組織改革建構統計新法制

此次統計法規之修正，肇因於中央政府組織改造，不惟統計單位脫離主計系統，過去所謂一條鞭制度亦不復存在，我國政府統計的發展面臨前所未有的衝擊，再加上台灣社會快速變動，對統計工作之推展多所影響。本文除探討此波組織改革與社會變遷對政府統計業務可能造成之衝擊外，並對未來統計法制的建構原則提出若干建議。

◎陳昌雄（行政院主計處第三局局長）

壹、前言

多年來政府為擷節人力、增進效能，積極推動組織再造工作，新近通過之「中央行政機關組織基準法」與審議中之「行政院組織法」已規劃將原屬行政院主計處之全國性統計工作移撥經濟貿易部底下，並成立三級附屬機關「國家統計署」。換言之，政府統計業務將與主計系統脫鉤，以往「主計三聯制」及「『統計』一條鞭」在新的組織架構下，也即將走入歷史。此外「中央行政機關組織基準法」更明訂各機關輔助單位不得超過 6 個，各統計單位之存留將面臨挑戰。凡此種種，均對未來政府統計之發展產生深遠之影響。

針對上述議題，本文除探討此波組織改革與社會變遷對政府統計業務可能造成之衝擊外，並對未來統計法制的建構原則提出若干建議。

貳、組織改革對政府統計業務之衝擊

一、統計分工與協調

現行政府統計作業的分工準則，主要之依據為「各級政府及中央各機關統計範圍劃分方案」，該方案規範目的主要在於避免統計之遺漏或重複，使政府資源有效運用、減輕受查者負擔及避免統計數字之分歧。另本方案在法規位階上屬行政院之行政規則，以往藉由「主計一條鞭」制度，行政院主計處對於隸屬各機關之主計單位及人員具有相當程度之指揮監督權，惟當新組織功能下，統計脫離主計系統，僅為三級機關的國家統計署勢必難以扮演維持原政府統計分工的角色。

至於各機關間協調問題，國家統計署所面臨的困境可分三個層面考量，一是與行政院各部會之關係；其次是與立法、司法等院之關係；最後則是與地方政府的關係。就首者而言，由於同屬行政院所屬，因此透過行政院發布之行政規則仍可具規範之效力；惟就後二者言，受限於「權力分立」與「地方自治」等憲政基本原則，或基於憲政對機關之相互尊重與地方制度法之規範，「各級政府及中央各機關統計範圍劃分方案」規定，對於立法、司法等院及地方縣市政府也會失其效力，須另謀途徑解決。

二、統計資料之蒐集與品質

統計資料為政府統計業務的核心，資料蒐集、發布規制與品質管控在組織變革下，均面臨極大影響。

(一)資料蒐集的規制

政府統計資料之蒐集管道有二：一是辦理統計調查，另一則是公務統計。就統計調查言，現行統計法第 19 條及施行細則第 34 及 36 條規範政府機關辦理統計調查時，應將調查辦法及調查表先送各級政府主計機關核定。換言之，現行的統計調查係透過報送核定之方式達成管理的目的，以避免重複調查，並可審查調查之目的、技術及經費的適當性及合理性。

另就公務統計言，目前統計法第 15 條及施行細則第 46、47 條規範各機關應由其主辦統計人員會同業務單位主管擬具公務統計方案，簽報機關長官後，陳報各該政府主計機關核定實施，「公務統計方案實施要點」則為公務統計資料報送之細節性或技術性規定。組織改造後，國家統計署全盤管理全國統計調查或監督各機關辦理公務統計，已非理所當然之事，此處所遭遇的不僅是三權分立及地方自治原則的抵觸，更須考量管理監督的可行性或必要性，意即必須考慮統計署人力的配置，以及統計署是否有必要擔負全國各機關行政決策或考核之責？故有必要重新定義「政府統計」及思索「統計業務」之範疇。

(二)資料發布的程序

現行統計資料發布程序之規範主要為統計法第 18 條及「各機關統計資料發布要點」，前者規定由主計機關為之，如由各機關發布者，應送各該機關主計機關備查；後者則為具體規定，透過對發布資料時間的預告，維持統計公信力。

目前，各機關(含司法院)網站上均有格式化、統一之統計資料發布預告時間表，此亦係因透過主計系統，並以對各機關主辦統計人員之考核為後盾，方收成效。未來在組織變革後，該發布程序能否如以往順遂推展，亦存有疑義。

三、統計稽核與複查

統計法第 16 條賦予主計機關基於提高統計效能、增進統計確度，「應」隨時指派統計人員經常稽核及複查各該政府機關及所屬機關之統計工作，意即稽核及複查統計工作不僅是主計機關之權限，也是主計機關之義務。第 17 條更賦予主計機關為稽核及複查統計報告與辦理統計工作，得隨時查閱各該機關或所屬機關有關係之檔案、表冊，各該機關長官不得拒絕，另施行細則第九章則為統計督導工作具體化之規定，此授與主計機關之「尚方寶劍」，恐將成為絕響。

參、社會變動之影響

臺灣社會自解嚴以後趨向多元，民主與法治的觀念漸植人心，民眾對於隱私權的重視異於以往，加上詐騙案件層出不窮，使統計調查工作日益困難，現形相關規範已不敷時代的需要，須加以修正或增加其規範密度。

一、資料保密之規定

統計人員保密義務之規範主要為統計法第 21 條，不得利用其職權及地位，妨害被調查者之權利，另施行細則第 45 條要求個別資料應予保密，除供整體統計分析之用外，不作其他用途，因洩漏致損害被調查者權益時，得與予議處。規範目的在於將調查資料侷限於整體統計用，使受查者能放心提供資料。惟違反者之法律效果卻限於被調查者之權益受損時，始予議處。換言之，如為被調查者之利益而提供個人資料於他人，屬於違法行為，卻不必負擔任何責任，與規範目的恐不相符。

二、罰則之制定

為精進統計品質，達成統計支援決策之目的，避免拒查率偏高或不實回答影響調查資料之代表性，統計法第 20 條規定被調查者無論為機關團體或個人，均有據實詳盡報告之義務，施行細則第 44 條則認違反者得依行政執行法予以處罰。按現行法之規定，統計法並未有處罰之規定，而係透過施行細則，借用行政執行法對於違反受查義務者加以處罰。

此種立法方式並未明確規範處罰之構成要件，有違明確性原則；其次是行政執行法之處罰在性質上屬執行罰，與單純違反義務之行政罰，在處罰性質及規範目的均有差異，故未來有加以修正之必要。

肆、建構新法制之原則

一、重新界定政府統計業務之範圍

未來在有限的資源及人力下，為維持我國政府統計之水準，並能持續受到國際社會之肯定，有必要對政府統計之管理範圍重新加以界定，將現有的統計業務區分輕重緩急，那些統計調查非辦不可，那些業務統計資料非掌握不可，國家統計署必須嚴格界定政府統計之核心領域，以協助國家發展及避免與國際脫軌。

二、提升相關統計法規之位階

組織改造以後，現行許多規範統計運作而訂定之行政規則，如「各級政府及中央各機關統計範圍劃分方案」、「公務統計方案實施要點」及「各機關統計資料發布要點」等，效力均有所折損。因應的方式為提高各方案或要點之位階，方能克服三權分力及地方自治之藩籬。

三、強化統計委員會協調功能

徒法不足以自行，當各機關對於統計業務之劃分或應提供之資料見解互異時，必須有協調解決之機制，這在先進國家統計法規中均特別加以闡述，因此未來除應成立國家統計委員會外，且其協調功能並應予強化。

四、權衡人民權益與公共利益

課人民於受查時據實報告之義務，是限制人民的隱私權，違反義務時加以罰鍰，是損及人民的財產權，其正當化之根據乃在於該調查所獲致的公共利益能優於個人利益。因此除應淘汰

不必要的調查外，對於處罰之構成要件應明確加以定義，且應有保密等配套規定，以維護人民的權益。

五、順應國際潮流與國際接軌

我們不能自外於國際社會，透過依國際標準編制的統計數字展現我國國情或風貌，是與國際接軌的入門方法，惟統計數字必須能取信於國際社會，因此掌握國際統計趨勢，參酌國際統計標準，不僅有利於國際比較，更有助於國際地位之提升。

1994 年聯合國統計委員會通過頒布政府統計基本準則，該準則超越了國情與文化，掌握政府的目標與信念，確定了統計推動的任務與策略，可作為修法的指導原則及檢測統計法制是否完備之指標。

伍、結語

此次統計法規之修正，肇因於中央政府組織改造，不惟統計單位脫離主計系統，過去所謂一條鞭制度亦不復存在，我國政府統計的發展面臨前所未有的衝擊，再加上台灣社會快速變動，對統計工作之推展多所影響。對於此一變革之因應，必須從組織架構及行政作用兩方面通盤考量，作相互配套之思考與設計，方能建構符合國家、社會及時代需求的統計法制。