

# 談政府統計的道德規範

有鑒於徒法不足以遏止不當決定統計事項或處理統計資料可能損及人民權益，以及強調政府統計應保持中立客觀立場，以博取社會大眾的信賴，主要國際統計機構不約而同訂定統計的道德準繩，本文將擇要介紹其中精髓，提供任何可能接觸統計事項的人員省思及遵守。

陳昌雄、劉瑞文（司法院統計長、行政院主計處第三局專門委員）

## 壹、前言

民主法制國家政府為達保障人權及增進公共福祉目的，一切作為秉持依法行政原則，統計工作自不例外。惟吾人不禁要問，政府統計既受統計法及相關規定約束，何以還需道德 (ethics) 規範?主因政府統計之成敗繫於社會大眾的「信賴」(trust)；失去它，統計的生命等同結束。要維護這股得來不易、稍縱即逝的信賴價值，守法僅是基本條件，因為在罪行法定主義下，違法的行為固受到懲處，因此具有嚇阻作用，但合法的行為卻不代表該行為毫無瑕疵或絕對正當，此二者均可能對大眾權益造成危害，一旦政府統計成為眾矢之的，勢必減損大眾對政府統計的信賴，阻礙統計工作之推動。為避免此種損人又不利統計形象的情事發生，唯有賴道德良知的覺醒與建立方克其功。此意謂任何接觸統計資料的個體，包括政府、媒體、企業或學界，須深切了解統計資料對民眾身命財產影響至深且巨，從而以更審慎的態度面對統計相關工作。

有鑒於徒法不足以遏止不當決定統計事項或處理統計資料可能損及人民權益，以及強調政府統計保持客觀與中立的重要性，主要國際統計機構或組織乃從道德面下手，訂定若干行為準繩，提供任何可能接觸統計事項的人員省思及遵守，例如國際統計學會 (ISI) 於 1985 年頒布「專業道德宣言」(Declaration on Professional Ethics)、聯合國統計委員會 (UNSC) 於 1994 年通過「政府統計十大準則」(Fundamental Principles of Official Statistics)、以及美國統計學會 (ASA) 於 1999 年公布「統計工作之道德準繩」(Ethical Guidelines for Statistical Practice) 等。本 (94) 年 4 月 5 日至 12 日國際統計學會在澳洲雪梨召開大會，政府統

計的道德規範再次列為主要研討主題之一。鑒於國內各界對此議題之認識有待加強，本文將依會中各國代表討論內容擇要介紹。

## 貳、保障個體資料須加倍落實

政府統計的基本定律是對所蒐集的個體資料 (microdata)，不論自然人或法人資料，善盡保密責任，除供整體統計分析之用外，不作其他用途，包括查稅、起訴等。此項定律的目的在鼓勵受查者據實回復統計調查，不必顧慮該資料會被移作他用而使權益受損。有了這層保障，大眾對政府統計的信賴也就油然而生。

但是，介乎個體資料和總體資料間的「介觀資料」(mesodata)，即小區域內的少量資料，則都不在各國統計法保護範圍。該介觀資料因未顯示每一個組成個體的身份辨識，因此公開並不算違反保密規定，但因其組成樣本少，對照其他由大量樣本組成的資料層而言，仍可判讀出差異特性，並據此識破個體身份。

此類因統計機構公開發布介觀資料而使少數族群受害的例子，歷史上可說不勝枚舉，就以保護個人隱私不遺餘力美國而言，在 2000 年爆發 911 恐怖攻擊後，為強化國家安全，該國國土安全部利用普查局公開檔案鎖定美籍阿拉伯人行蹤而使其權益受損。類似的指控在二次大戰期間亦曾出現過，當時美國西岸軍事指揮部為執行隔離日裔美人的政策，曾從普查局取得相關資訊。普查局雖辯稱未違反個體資料保密規定，但對該國少數裔族群而言並不具有說服力，從而減損對普查局的信賴，導致原本即較難蒐集之少數裔族群資料變得更難獲取。為此，普查局內部檢討後乃做成決議，爾後美國政府執法機關或情報單位向該局索取有關各種族人口的敏感資料時，必須特別審核才予放行。

保障個體資料不外洩既是推展統計調查的前提，也是政府對民眾的承諾，但在另一方面，統計機構也面臨更多來自專業研究人員對使用個體資料所提出的需求，二者如何求取平衡，的確造成困擾。若在技術管制不足或防火牆尚不完備下，拒絕提供可能辨識出個體身份的資料，仍將是統計機構唯一的選擇。

## 參、統計正義形象有賴各界共同珍惜

政府統計爲了獲取信賴，絕對有必要維持正義 (integrity) 形象；亦即統計資料的提供必須立場客觀，既不畏懼脅迫，亦不諂媚奉承 (without fear or favor)，而且嚴禁捏造資料。政府統計保有正義特質的道理淺顯易懂，但值得強調的是，它並非統計人員單方面的責任，也是所有有權決定統計事項的人，不可輕忽的使命。

由於統計工作深具專業性，一般國家多設置統計機構，如國家統計局 (NSO)，負責綜理相關業務。但礙於政府組織，實務上不可能每一機關均配置統計機構，故許多機關之業務單位也須承擔起資料編布事宜，惟對使用資料者而言，不論統計機構或是業務單位發布資料，同樣被認定爲政府統計。準此，政府統計形象的維護，各單位均有不可逃避的責任。

根據學者 William Selzer 研究，毀損統計正義形象最常見的案例包括人爲操弄統計觀念或定義、任意變更資料發布內涵或時間、刻意捏造不實資料、或是將統計機構與統計人員視爲是替政治服務工具等。探究其發生原因，主要爲統計資料所傳達的訊息與政府機關主觀期望達到的目標出現衝突。統計機構身處官僚體系，對內既要承受行政監督與指揮，以及須保持與平行單位的良性互動關係，對外則要展現中立客觀立場，的確面臨如何自我定位的難題。統計人員經據理力爭或簽註保留意見無效後，在國外不乏採取辭職以求明志的案例。

此類逾越統計正義的行爲常繫乎主事者一念之間，統計法或相關規定即使訂有懲罰條款，顯然事前防範遠比事後亡羊補牢重要，訴諸道德良知，正是維護正義形象的不二法門。

## 肆、統計方法應力求公開透明並與國際接軌

政府統計以客觀的數據補捉及記錄社會脈動，除了供作政府施政參考外，也是社會大眾汲取資訊的主要來源。爲能妥適扮演資訊提供者的角色，統計方法應力求精進，俾以高品質資料贏得社會各界的信賴與支持。

以往受限於資訊阻隔，政府統計的各項作業方法多沿襲舊有傳統，較乏創新進步動能，外界亦難一窺堂奧。現今拜網際網路發達，資訊交流跨越國界，乃激發統計方法推陳出新，統計人員宜善加利用網路環境培養全球化視野，以開闊的胸襟吸收新知，作為提升工作效能的助燃劑。此外，網際網路也成為統計資訊透明公開的最佳平台，適切揭露每一項統計的办理流程、定義與方法，並預告資料發布時間與方式，減少人為干預，俾接受資料使用者的公評與檢驗，是政府統計博取信賴的良方之一。為此，主要國際機構除了呼籲各國建立背景資料庫系統，訂定每一項統計應具備的「品質評估機制」(Data Quality Assessment Framework，簡稱 DQAF) 外，更以網際網路為工具推動「統計及背景資料交換計畫」(Statistical Data and Metadata Exchange，簡稱 SDMX)，建立標準化格式，呼籲各國統一資料內涵，俾利資料傳輸、彙總與比較，如此各國在分享他國資料時，不必為資料內涵與格式不相容而困擾，可收互蒙其利之功效。此一機制預料將成為國際間政府統計的共通規範，值得密切關注、了解與遵行。

## 伍、結語

政府統計能否獨立行使職權，並提供公正客觀的資料，乃是攸關統計形象與獲得信賴的關鍵因素。如果每一個使用者對統計資料深信不疑，任何政策討論就可以聚焦在資料本身所隱含的意義上，依此決策品質將可大幅提升。惟信賴價值的獲取與維護，除了遵守相關規定外，更有賴道德良知的覺醒，政府統計的功能與角色方能凸顯與維持。

## 參考文獻

- [1] American Statistical Association (1999), Ethical Guidelines for Statistical Practice.
- [2] Habermann, H. (2005), Ethics, Confidentiality, and Data Dissemination.(address for 55th ISI Session)
- [3] International Statistical Institute (1986), Declaration of Professional Ethics for

Statisticians, *International Statistical Review*, 227--247.

- [4] Seltzer, W. (1994), *Politics and Statistics: Independence, Dependence and Interaction*, Working Paper No. 6, U.N. Dept. of Econ. and Soc. Information and Policy Analysis.
- [5] Seltzer, W. and M. Anderson (2003), *Government Statistics and Individual Safety: Revisiting the Historical Record of Disclosure, Harm, and Risk*, paper prepared for presentation at a workshop *Access to Research Data: Assessing Risks and Opportunities*, organized by the panel on *Confidential Data Access for Research Purposes*, Committee on National Statistics (CNSTAT).
- [6] Seltzer, W. (2005), *Official Statistics and Statistical Ethics: Selected Issues*. (unpublished paper for 55th ISI Session)
- [7] United Nations Statistical Commission (1994), *Fundamental Principles of Official Statistics*.