

歐盟統計作業守則介紹

歐盟統計委員會於2005年初通過「歐盟統計作業守則」，透過統計機構的環境、統計的過程及統計的結果三項主題，來規範歐盟各國政府統計作業。守則內容細分15項原則或標準，每項原則並訂定相關衡量指標，歐盟及各國統計局藉此審查及檢討追蹤其工作施行情形，以提升統計品質。本文主要介紹該守則相關內容，並期做為我國政府統計業務及未來發展之參考。

◎ 張志強（行政院主計處第三局專門委員）

壹、前言

歐盟統計委員會為改善外界對歐盟政府統計作業之獨立性、完整性、責任性及統計資料的信任，並使編製歐盟統計之所有人員均能適用最好的國際統計原則、方法及習慣，以提高工作品質，於2005年2月24日通過「歐盟統計作業守則（European Statistics Code of Practice）」。該守則針對歐盟政府統計作業，規範管理部門

（包括政府、部長會議、執委會及理事會等）確保本身提供的統計服務是專業組織化且有效利用資源，並能保證以獨立性、完整性及有責任性的方式編製可靠的歐盟統計；至於實際執行業務之各國統計當局及工作人員，本守則也提供統計的原則、價值及最佳習慣的典範，以幫助編製及發布高品質及具一致性之統計。另外透過本守則歐盟統計委員也希望讓統計資訊使用者了解到歐盟及

各國統計當局是公正的，其所編製及發布的統計是值得信賴、客觀及可靠的；對於資料提供者，也保證所提供的資訊機密絕對受到保護，而且不會課予其過重的負擔。

本守則主要由統計機構的環境、統計的過程及統計的結果三項主題構成，其內細分15項原則或標準，每項原則並訂定相關衡量指標（Indicators of Good Practices）來規範政府統計作業。歐盟管理部門及

統計局除承諾遵守本守則揭櫫之原則外，並定期使用這些衡量指標審查及檢討追蹤其施行情形。

本文主要介紹該守則相關內容，讓各界了解先進國家在提升政府統計品質及效率之作法，並期做為我國政府統計業務及未來發展之參考。

貳、內容介紹

一、統計機構的環境

機構及組織的因素對於編製及發布統計之可靠度及效率有顯著影響。本守則針對統計機構環境相關議題包括專業獨立性、蒐集資料的授權、充分的資源、品質保證、統計機密及公平性與客觀性。

原則 1：專業的獨立性 (Professional Independence)

統計當局專業須獨立於其他政策、立法、行政部門及團體以及私部門企業主，該專業獨立性旨在確保歐盟統計的可信度。其衡量指標有：

- (1) 法律規定統計當局於編製及發布官方統計時，不受政治及其他外部干預。
- (2) 統計當局的主管有足夠高的位階，以確保能接觸政策當局或公共行政團體高層，該主管應該是最高階的事務官。
- (3) 統計當局主管及其各部門主管有責任確保歐盟統計係以獨立方式編算及發布。
- (4) 統計當局主管及其部門主管對於統計方法、標準、程序以及發布內容和時間的決定責無旁貸。
- (5) 公布統計工作計畫且定期報告工作進度。
- (6) 發布統計資料與政策或政治聲明作明確區隔且分開發布。
- (7) 統計當局於適當情況下公開評論統計相關事件，包括對官方統計的批評及誤用。

原則 2：蒐集資料之授權 (Mandate for Data Collection)

統計當局為歐盟統計目的

而蒐集資訊，必須有明確的法律授權。法律可能強制政府、企業、家戶及一般大眾，並允許統計當局基於統計目的，要求取得或報送相關資料。衡量指標為：

- (1) 法律授權統計當局為編製或發布官方統計而蒐集資訊。
- (2) 法律允許統計當局基於統計目的使用公務紀錄。
- (3) 在法律規範下，統計當局可強制受查者回覆統計調查。

原則 3：充分的資源 (Adequacy of Resources)

統計當局可用資源必須能符合歐盟統計的需求。衡量指標如下：

- (1) 足夠使用的人力、預算及計算資源，質量兼具且足以符合現行歐盟統計的需求。
- (2) 歐盟統計的範圍、細節及成本與需求相稱。
- (3) 具備評估及判斷新的歐盟統計的需求對應其成本的

程序。

- (4) 具備評估所有歐盟統計繼續性需求的程序，判斷是否有任何統計可以中止或減縮以釋放出資源。

原則 4：統計品質的保證 (Quality Commitment)

所有歐盟統計系統 (European Statistics System，以下簡稱ESS) 成員承諾按「歐盟統計系統品質宣言」 (the Quality Declaration of the European Statistical System) 訂下的原則運作或合作。衡量指標有：

- (1) 按歐盟統計系統 (ESS) 的品質成分，常川性監督產品的品質。
- (2) 監督蒐集、處理及發布統計的品質之過程是適當的。
- (3) 處理品質考量的過程是適當的，包括品質取捨；另指導現存或未來調查計畫的過程是適當的。
- (4) 品質的指導原則文件化且人員受過良好訓練。這些指導原則以文字書寫且公

告週知。

- (5) 適當情況下，使用外部專家對主要統計結果完整且經常性的檢討。

原則 5：統計機密的保護 (Statistical Confidentiality)

必須完全確保資料提供者 (家戶、企業、政府及其他受訪者) 的隱私，其所提供資料的機密不外洩，且僅用於統計目的。衡量指標為：

- (1) 法律規定保守統計機密。
- (2) 統計當局同仁任職時簽訂保密切結書。
- (3) 規定任何惡意違反保密原則的具體刑罰。
- (4) 提供在編製及發布統計過程中，保守統計機密的命令及指導之原則，這些指導原則以文字書寫且公告週知。
- (5) 保護統計資料庫的安全及完整性的物理或技術條款是適當的。
- (6) 外部使用者為研究目的使用個別資料適用需嚴格協議。

原則 6：公正性與客觀性 (Impartiality and Objectivity)

統計當局必須遵從科學獨立性且按客觀、專業及透明的態度，即以公平對待所有使用者的態度編製及發布歐盟統計。衡量指標是：

- (1) 統計係按客觀基礎加以編算，該基礎由統計因素決定。
- (2) 資料來源及統計技術的選擇依統計上的考量來決定。
- (3) 已出版統計上的錯誤經發現後，應在第一時間公開地更正。
- (4) 可公開取得統計當局所使用的程序及方法的相關資訊。
- (5) 預先公告統計發布的日期和時間。
- (6) 所有使用者應同時且公平地取得發布資料，任何可優先、發布前取得資料的情形受到限制、控制且公開。如果有洩密情事發生，則預先取得的安排應予修正，以確保其公正性。

(7) 統計資料發布及公開說明會的聲明是客觀無私。

二、統計的過程

統計當局在組織、蒐集、處理及發布官方統計的過程中，必須充分遵守歐盟及其他國際標準、指引及好的習慣。若有優良的管理及效率將可強化統計的可信度。相關作業包括正確的方法、適當的統計程序、受訪者非過重的負擔及成本效益。

原則7：正確的方法 (Sound Methodology)

高品質的統計必須奠基於正確的方法，其需要適當的工具、程序及專業。衡量指標如下：

- (1) 統計當局整體的方法架構遵循歐盟或其他國際的標準、指導原則及良好習慣。
- (2) 確保標準的觀念、定義及分類，並能一致地適用於整個統計當局的程序。
- (3) 定期評估公司登記及人口調查的架構，如有需要並加以調整，以確保資料品質。
- (4) 國家分類及部門系統與對應的歐盟系統應有詳細的對照。
- (5) 招募相關學門的畢業生。
- (6) 統計工作同仁是否參加國際相關訓練課程及會議，並與國際間的統計同僚聯繫，以便學習並改善專業。
- (7) 如果可行的話，有組織性的與學術界合作以改進研究方法、審查評估所使用方法的品質及效率、並引進更好的工具。

原則8：適當的統計程序 (Appropriate Statistical Procedures)

高品質的統計必須奠基於適當的統計程序，包括從資料蒐集到確認其有效性。衡量指標：

- (1) 利用公務統計資料編算歐盟統計時，基於行政目的所使用的定義及觀念必須非常近似於統計目的所需要的定義及觀念。

(2) 如果是透過統計調查，問卷在資料蒐集前應有系統地加以測試。

(3) 妥適地設計調查、選取樣本及決定權數，如有需要，定期地審查、修訂或更新。例行性地監督欄位運算、資料輸入及程式撰寫，如有需要並加以修訂。

(4) 使用適當的編輯及設算電腦系統，如有需要，並定期地監督、修訂或更新。

(5) 各項修正遵循標準的、妥善的且透明的程序。

原則9：受訪者的負擔非過重 (Non-Excessive Burden on Respondents)

不應課受查者過重的負擔，其報告的負擔應與使用者的需求成正比。統計當局追蹤回卷的負擔並設定其隨時間遞減為目標。衡量指標有：

- (1) 歐盟統計的需求之範圍及細節，僅限於絕對必要者。
- (2) 受訪者報告的負擔藉由適當的抽樣技術盡可能分散到整個調查母體。

- (3) 欲從企業取得的資訊，在可能的範圍內從其會計報表直接取用；如有可能，並透過電子方式回傳。
- (4) 無法直接取得正確的細部資料時，可以採行最佳的估計或近似的方法。
- (5) 儘可能使用公務資料，以避免調查完全相同的資訊。
- (6) 推廣統計當局內部的資料分享，以避免重複調查。

原則10：成本效益 (Cost Effectiveness)

- 資源在成本效益考量下必須有效率地使用。衡量指標：
- (1) 利用內部的及獨立外部的機制，監督統計當局使用資源的情形。
 - (2) 例行抄寫作業（例如資料登打、編碼、有效性檢測）儘可能採自動化處理。
 - (3) 妥善利用資訊通信技術的高生產力於統計資料的蒐集、處理及發布。
 - (4) 積極提升公務資料連結運用於統計的可能性，以避免直接調查耗費成本。

三、統計的結果

有效的統計結果必須能遵循歐盟品質標準且滿足歐洲機構、政府、研究機構、公司企業及一般大眾的需求。相關重要的議題包括統計是相關的、正確且可信的、具時效性的、一致的、跨區域或國家的可比較性，及使用者可直接取得的程度。

原則11：切題性 (Relevance)

- 歐盟統計必須滿足使用者的需求。衡量指標包括：
- (1) 諮詢使用者，並觀察現行統計在滿足使用者需求時的相關性及實際效用，以及評估其新近的需求及優先性的過程是適當的。
 - (2) 工作計畫能否滿足且反應優先的需求。
 - (3) 定期辦理使用者滿意度調查。

原則12：正確性與可靠性 (Accuracy and Reliability)

歐盟統計必須正確且可信賴地描述真實情形。衡量指標：

- (1) 評估且確認原始資料、中間結果及統計結果之有效性。
- (2) 測度抽樣誤差及非抽樣誤差，且按ESS品質成分的架構系統性地記錄下來。
- (3) 例行性地對所辦統計加以研究分析，並供內部統計過程參用。

原則13：時效性與準時性 (Timeliness and Punctuality)

- 歐盟統計必須以適時且準時的方式發布。衡量指標為：
- (1) 時效性須滿足最高的歐盟及國際的發布標準。
 - (2) 設定一個每日的標準時間以發布歐盟統計結果。
 - (3) 歐盟統計的週期性盡可能考慮使用者的需求。
 - (4) 當發布統計與原預定之時程表有任何不符時，應事先公布、解釋原因並設定新的發布日期。
 - (5) 如考慮有其即時用途且整體品質可被接受，可以發布初步的結果。

原則14：一致性與可比較性 (Coherence and Comparability)

歐盟統計應具備內在的及時間的一致性，且可按區域或國家別比較；不同資料來源的相關資料應可整合及合併使用。衡量指標有：

- (1) 統計作業具內部的連貫性及一致性（例如會計科目）。
- (2) 統計作業在合理期間內是連貫的或一致的。
- (3) 調查或資料來源不同，但其範圍、定義、單位及分類有共同的標準，在這樣的基礎上編算統計。
- (4) 出自不同調查及資料來源的統計結果應被比較且相一致。
- (5) 藉由歐盟統計系統及其他系統定期交流以確保資料的跨國比較性，方法研究則藉由會員國與歐盟統計局的密切合作而進行。

原則15：可近性與透明度 (Accessibility and Clarity)

歐盟統計應該以清楚、可以理解的形式呈現，亦以合適的、方便的方式發布，相關的

背景資料和說明在公平的基礎上可以取得和使用。衡量指標為：

- (1) 統計結果以便於適當解釋及有意義比較的形式呈現。
- (2) 發布結果使用現代資訊通信技術以及傳統的拷貝方式。
- (3) 如果可行的話，可以提供客製化設計的分析，並公諸大眾。
- (4) 允許基於研究目的而使用個別資料，惟該項使用應受制於嚴格的協定要求。
- (5) 背景資料按標準化的背景資料系統陳述。
- (6) 使用者可以獲知統計過程的方法或統計結果的品質。

參、結語

多年來國際上一些先進國家或組織，無論是歐盟、加拿大、澳洲及OECD、IMF等，對於提升政府統計業務之品質與效率一直是不遺餘力，從持續進行各項統計專業技術的加

強與研發、強調作業的獨立性、統計資料庫整合與資料處理電子化、公務登記資料與統計調查的結合、個別機密資料的強化保護，到行政組織的有效管理與協調，以及統計資料之背景說明與發布標準等，都有極重大之建樹。惟以往這些改進作業多屬個別法規規範或專案處理，本次歐盟通過之統計作業守則除將近年來主要政府統計工作重點含括在內外，重要的是本法則對這些重點工作更建立了76項評估指標，透過這些指標可以完整的審視、檢討及追蹤政府統計工作之施行情形。

我國政府統計工作與資料品質向為國際所稱許，惟近來在社會環境變遷及政府組織即將改造影響下，各項工作都面臨重大衝擊與考驗，而此作業守則適可提供我國未來政府統計工作基本作業準則與架構新統計法制之參考，俾使政府統計業務日益精進。❖