

主要國家地方統計調查組織簡介

一國之地方統計調查組織，主要係由地方政府或中央政府設置各地之分支單位所建構，至其運作方式則視中央政府統計制度及中央與地方政府分權程度而定。本文主要介紹世界較具代表性國家如日本、美國及南韓等地方統計調查組織內涵及其運作方式，並萃取箇中精髓，作為精進我國統計調查業務之參考。

◎ 潘寧馨（行政院主計處第四局專員）

壹、前言

政府統計調查業務係國情資料擷取之重要途徑，就中央政府組織言，大致可分集中（centralization）與分散（decentralization）二種，前者係將全國性統計調查業務集中於中央最高統計機關辦理，代表國家如德國；後者則將統計調查業務依各機關業務需要分散辦理，僅設置協調機關，俾免蕪蔓分歧，代表國家如美國、南韓及日本；至我國雖亦屬分散制，惟大規模或重要國情相關調查仍由行政院主計處

辦理，係綜合二種制度之調和制度。本文介紹世界較具代表性國家之地方統計調查組織運作，雖言國情及體制互異，難以評斷其內涵優劣，惟仍可取其精髓，作為精進我國統計調查業務之參據。

貳、各國地方統計調查組織型態

一般而言，各國地方統計調查組織，主要由地方政府或中央政府設置各地之分支單位所建構，惟因實際運作較為複雜，以集中或分散制度區分似

嫌過簡，爰以下述三種統計調查業務執行型態分類：

一、**地方政府執行**：係指中央及地方政府統計調查業務概由地方政府負責，並依地方政府自主權之高低，決定地方與中央之隸屬關係。如目前我國地方性統計調查係由縣市政府分散辦理，且因一條鞭制度，地方政府主計處（室）與行政院主計處存在從屬關係，中央得責由地方執行中央所需統計調查之資料蒐集作業。另一型態則以德國為代表，其中央政府

統計調查業務雖集中於聯邦統計局（Federal Statistical Office），惟因高度地方自治，地方統計調查業務均獨立運作，與中央政府並無隸屬，故全國性資訊僅可藉由彙總各州統計調查資訊而得。

二、**分支單位執行**：係指中央機關將全國劃分為數個區塊並設置分支單位，俾負責該地區統計調查業務，其人員編制及經費支出概由中央機關集中管理。採此法之代表國家為採分散制之英國，各部會分別依需要辦理調查，並視業務量於部會下設置各地區辦公室，俾支應因地制宜之資料蒐集工作。以國家統計局（Office of National Statistics）為例，分別於倫敦（London）、南威爾斯（South Wales）、南埠（Southport）及費爾罕（Fareham）設置辦公室，負責所屬區域地方統計業務；復於倫敦設置家庭紀錄中心（Family Records Centre），負責戶籍登載檔案之維護及提供。

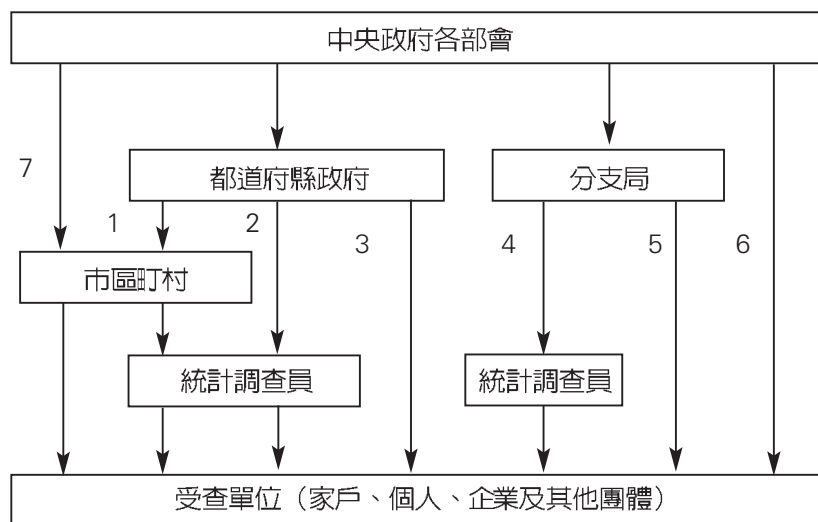
三、**分支單位及地方政府並行或合作**：即地方統計調查業務，可採行由分支單位及地方政府合作模式，或獨立由地方政府或分支單位執行。代表國家如日本、美國及南韓等。茲所述如下：

（一）**日本**：中央政府採分散制度，部會多設統計單位，並由總務省統計局負統籌協調及管理之責，另於都道府縣及百萬人口以上大都市設置統計主管課並派駐調查員；部分部會亦設置分支局及調查人力，若不計調查人力，全國統計

業務人力業超過6,000人。調查人力系統流程圖如圖1所示，茲按圖中註號說明相關調查辦理方式如次：

1. 部會透過地方政府行政系統指揮派駐之統計調查員執行：各項普查。
2. 部會透過都道府縣指揮派駐之統計調查員執行：如勞動力調查。
3. 部會直接透過都道府縣相關人員執行：如學校保健統計調查。
4. 部會透過所屬分支局之調查員執行：如薪資結構基本調查及石油製品供需動態調查。
5. 部會直接透過所屬分支局人

圖 1 日本中央機關所辦統計調查人力系統流程圖



員執行：如船舶船員統計調查。

6. 部會相關人員直接執行：如科學技術研究調查。

7. 部會透過市區町村人員執行：如國民健康調查。

前揭1.及2.與我國基層統計調查網組織運作如出一轍，我國部分部會亦依循3.至6.之途徑辦理統計調查，惟直接透過市區町村人力（7.）則未涵括於我國地方統計調查組織型態中。

（二）美國：中央政府亦採分散制度，由預算管理局（Office of Budget and Management）負責業務協調工作；至地方統計調查作業，則視各部會調查工作量決定設置分支單位與否，其中以商務部普查局於全美各地設置12個地區辦公室（Regional Office）最具規模，茲簡述如次：

1. 辦公室數及責任區劃分：鑒於美國地廣人眾，國土面積達963萬平方公里，相當於268個臺灣，2004年底之總人口逾2億9千萬人，亦為我國總人口之13倍，平均每年

辦理30至35項調查，因地制宜之特質益顯重要。普查局地區辦公室責任區界線劃分係以均分人口為原則，大致以州界為責任區界，因人口密度差距甚鉅，各責任區面積極不平衡，惟調查工作量與人口數息息相關，此法可使各辦公室資源得以平衡，並直接接受普查局實地調查部（Field Division, Census Bureau, Dept. of Commerce）之管轄。各辦公室所在地及涵蓋區域詳圖2。

2. 調查業務組織架構（Field Organization）

（1）普查局實地調查部：負責編列預算、監督控管、績效評核、標準制訂及未來規劃作業等。

（2）普查局電訪調查中心（centralized telephone interviewing facilities）：係以電腦輔助電訪調查（Computer Assisted Telephone Interviewing, CATI）方式，集中執行部分調查。

（3）地區辦公室：負責實地訪問、資料審核、發布與提供、工作分配、控

制複查、訪員績效評估及規模較大調查（如現住人口調查（Current Population Survey, CPS））之抽樣作業。

3. 地區辦公室人員配置及職掌

：每一辦公室平均約有70至80名全職人員，人員職掌略述如次：

（1）經理（managers）：計約60名，綜理地區辦公室各項業務。

（2）辦事員（regional office clerks）：約150名，負責調查表件分配、資料審核及調查抽樣作業。

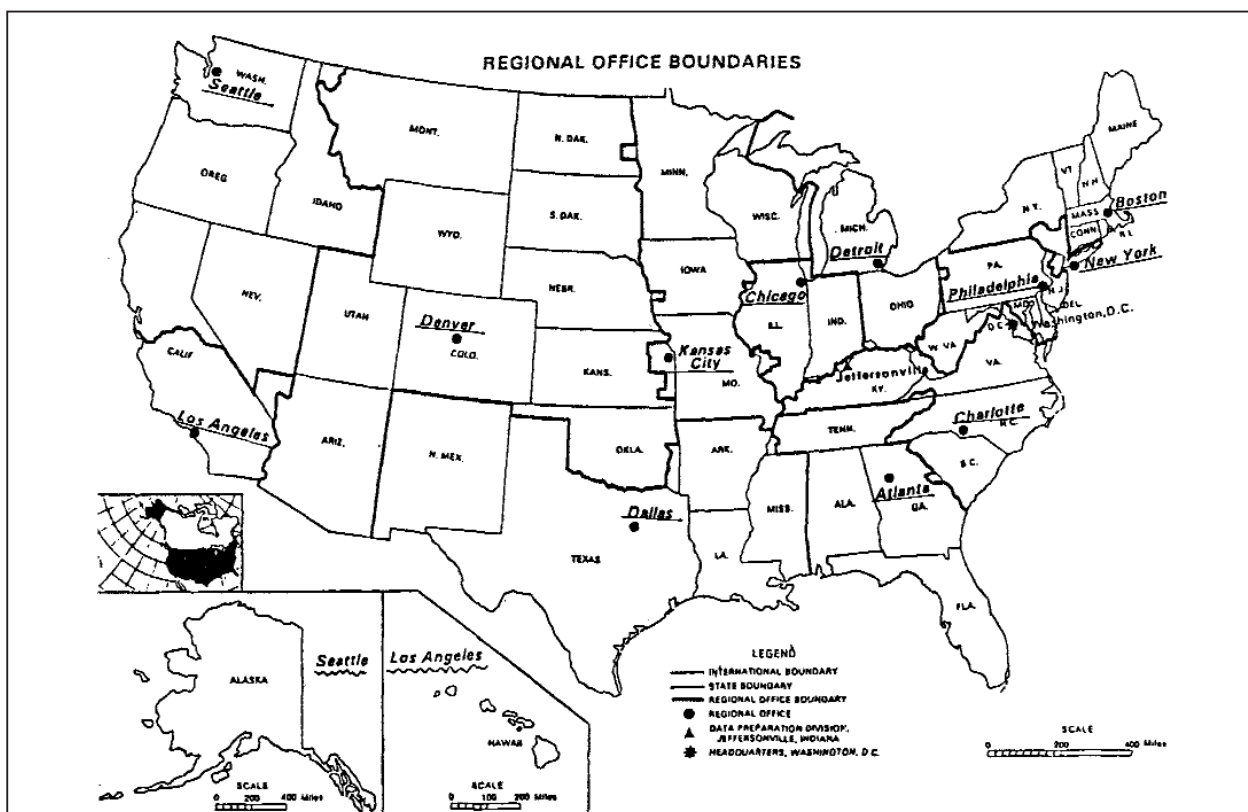
（3）行政人員（administrative staff）：計36名，負責人事、會計、出納、薪資、總務及資料鍵入（data entry）等工作。

（4）電腦專員（computer specialists）：每辦公室1名，負責各項資訊相關業務，並支援人員電腦使用及操作諮詢工作。

（5）地理資訊人員（Geographer）：約50名，負責辦公室責任區域與普查區劃分及修正工作。

（6）資訊發布專員及其助理

圖 2 美國普查局統計調查地區辦公室負責區域及位置圖



地區辦公室所在地：

Seattle：西雅圖

Kansas City：堪薩斯市

Philadelphia：費城

Los Angeles：洛杉磯

Chicago：芝加哥

Charlotte：夏洛特

Denver：丹佛市

Detroit：底特律

New York City：紐約市

Dallas：達拉斯

Atlanta：亞特蘭大

Boston：波士頓

總部 (Headquarters)：華盛頓特區

資料準備部 (Data Preparation Division)：印第安納州之傑佛遜村 (Jeffersonville, Indiana)

註：1. 資料來源：Susan A. Lavin, "Sample Design and Management of Field Data Collection in the Current Population Survey", Bureau of Census, United States Department of Commerce, 1990。

2. 圖中黑細線表州界；黑粗線表地區辦公室界。

3. 夏威夷 (Hawaii) 州屬洛杉磯地區辦公室範圍；阿拉斯加州 (Alaska) 屬西雅圖地區辦公室範圍。

人員 (information resource staff / data dissemination specialists and assistants)：計36名，負責資料發布相關

事宜。

(7) 調查主管 (survey supervisors)：約150名，不同之調查有不同之主管人員，負責所屬調查

各項實地作業執行、工作區域分派及人員績效評核 (Evaluating interviewers) 等事務。

(8) 調查指導員 (Field Sup-

ervisors，簡稱FS）：約400名，係全職支薪之兼職工作者，負責訪問工作指導訓練、實地複查（reinterviewing）、疑難排解、人力招募、催訪、處理拒訪相關事宜及表件初審等，必要時須陪同訪問或暫時遞補訪問人力。

- (9) 調查員：約5,000名，負責執行調查實地訪問、整編名冊（listing/updating）及判定工作，亦屬全職支薪之兼職工作者。

4. 地區辦公室組織運作

- (1) 調查作業執行及調查員後援作業

a. 調查作業執行概況：調查員均有專責區域，通常為郡（county）或城（town），並與其居住所在地一致，俾便執行調查業務。每項調查均設置調查主管，調查員及指導員均接受不同調查主管之監督，因此經理必須統理所有調查執行情形，使訪查工作得以順利進行。

b. 調查員後援：執行訪問作業較耗費體力及時間，且易遭遇困難及危險，故普查局對於調查員支援著力甚深，並鼓勵調查員相互聯絡，以達相互照應、交流、鼓勵及協助目的。

c. 結伴訪問（team interviewing）：調查員可視需要提出結伴訪問之要求，以維人身安全，所屬辦公室亦須適時給予協助指導。

(2) 溝通聯繫及組織運作

a. 組織運作：基於調查作業兼具內、外勤工作之特質，調查工作相關人員之雙向溝通聯繫至為重要，普查局爰建立團隊運作（team work）機制，藉由電信傳輸及小組召集，使彼此得知目前作業情形，並規劃「謝謝查詢方案（Thanks for Asking Program）」，鼓勵調查員利用各種聯繫管道反映問題。

b. 定期會議：普查局及地區辦公室人員定期藉由舉辦各種形式之集會交

換意見，如普查局及地區辦公室主管召開之全國性會議，及地區辦公室經理個別召集之地區性會議等。此外，普查局亦常舉辦小型集會，調派各辦公室固定名額之調查員出席。

c. 地區辦公室諮詢委員會（Advisory Committee of Regional Offices）：本組織係由每地區辦公室輪流推派1名調查指導員組成，每年與普查局人員集會2次，目的在彙集各辦公室之作業問題並提出建議。

(3) 人員招募及訓練：訪問工作性質特殊且人力難覓，故招募工作不受法規約束，得隨時舉行基本測驗補足人力缺口；新任調查員每年需接受約100小時之訓練，非新任者之訓練時數亦達每年40小時，包括各種自習、集訓及實地訓練。

(4) 其他：普查局為充分了解地區辦公室工作人員之工作狀況，亦針對內部人員執行長期調查追

蹤分析及個案研究，主題涵括工作滿意度、問項設計妥適性、訪問成功因素及訪員訓練等相關議題。

(5) 地區辦公室未來展望：地區辦公室期藉電腦科技之普遍應用，即時反應訪問工作之窒礙、強化訓練內容、縮短訪問及人員溝通協調時間、增進品質及控制成本。

(三) **南韓**：中央政府亦採分散制度，國家統計局負責全國統計協調工作與普查業務，地方政府統計機構則具區域統計辦理權責，前者對後者有業務督導及管轄權，但無人事權；至國家統計局（National Statistical Office, 以下簡稱NSO）及農林部（Ministry of Agriculture and Forestry）分支辦公室主要負責地方資料蒐集與發布，並與地方政府間採人力相互支援之合作機制。茲就NSO分支辦公室組織簡介如次：

1. 辦公室數及其責任區劃分：

南韓國土面積約9萬8千平方公里（約為臺灣之2.7倍），2005年7月統計之人口數計4千8百萬人（約為臺灣之2.1倍），相較於美國，與臺灣較為相近。南韓統計局對於分支辦公室責任區劃分原則係以「道（Do）界」為各辦公室之責任區界，首都首爾（Seoul）既屬獨立辦公室，亦為NSO所在地，所有辦公室皆受其監督管轄。除全國9省外，亦將人口稠密之3個都會區—首爾、釜山（Busan）及仁川（Incheon）獨立成為分支辦公室區域，共計12處分支辦公室，其中除業務量較低之濟州道（Jeju-Do）分支辦公室外，餘皆有次級辦公室（Sub-Local/Branch Office），共計35處，並設置於市鎮（City/Town）政府內，俾便就近負責轄區各地之調查業務。其分支及次級辦公室設置地點及負責區域範圍分布如圖3所示。

2. **辦公室組織及人員**：12處分支辦公室中，5處（首爾、釜山、京畿道、全羅南道及慶尙北道）由於規模較大，

其主任與統計局一級主管（division director's level）同級；餘7處則與一級副主管（assistant division director's level）同級；組織亦有差異，前者包括之次級單位及其職責如次：

(1) 一般服務部（General Services Division）：負責人事、預算及會計等業務。

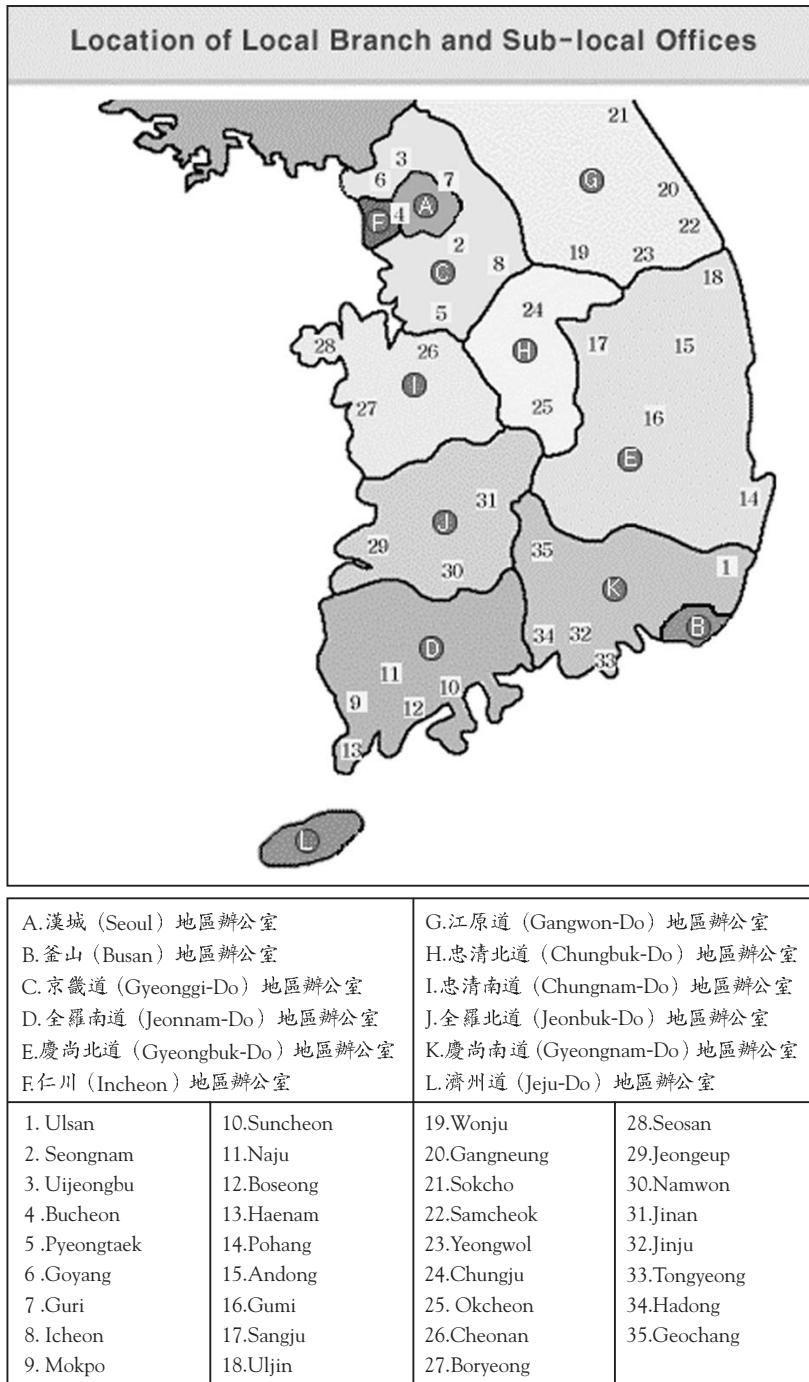
(2) 經濟調查部（Economic Survey Division）及人口及社會調查部（Population & Social Survey Division）：分別負責經濟面、人口及社會面調查之資料蒐集、審核、鍵入、傳輸及檢誤等作業，並發布地方統計訊息。

(3) 次級辦公室：執行所負責區域之調查業務。

至後者則將經濟調查部、人口及社會調查部簡併為統計調查部（Statistical Survey Division），餘維持不變。此12個辦公室於NSO之監督指揮下，每年完成14項月調查及8項年調查作業。

每個地區辦公室之分配員額亦因業務量之不同而相異，

圖 3 南韓統計局分支辦公室地理位置及負責區域圖



(資料來源： " National Statistical Office, Republic of Korea " , <http://www.nso.go.kr/eng/>)

範圍自濟州道地區辦公室之44名，至京畿道 (Gyeonggi-Do) 地區辦公室之152名不等，12個分支辦公室員額總計1,262人。自1999年始，為免調查人力偶因請假造成短缺，NSO爰藉由統計測驗招募兼職調查員，並維持約5%之水準，該類人員須與各辦公室簽約作為工作保障，免除人員異動頻率過高而造成業務量緊繃及經驗無法銜接之風險，至其薪資則與新進全職調查員無異。

3. 負責業務

(1) 分支辦公室及地方政府之分工：分支辦公室主要負責較小規模統計調查資料之蒐集及統計訊息之發布，至大規模者或普查則仍屬地方政府分工負責業務範圍。南韓與美國地方調查組織最大不同處，在於前者僅接受NSO調查計畫之指示辦理調查業務，業務量較為固定，故其調查員主為全職正式公務人員；而後者除普查局調查業務外，尚接受其他中央及地方各級政府之委託，以酬勞另計之

方式 (a reimbursable basis) 執行各項調查，需機動性較高之調查人員結構，故其調查員均屬兼職人員。

(2) 分支辦公室及國家統計局之分工

a. 國家統計局部分：調查前置作業主要由NSO實地調查管理部 (Field Management Division, FMD) 執行，業務內容包含抽樣設計、調查作業規劃及人員訓練等；此外，NSO計畫部 (Planning Division) 刻正積極發展應用資料品質評估系統 (statistical quality assessment system)，即結合資料檢核系統 (statistical inspector system) 及品質評估方案 (quality assessment scheme) 之雙重特性，對於資料品質之提升有顯著之效果，而此系統目前業已同時並行於NSO及各分支辦公室。

b. 分支辦公室部分：除管理、聯絡、資料發布及

調查指導人員外，調查員主要負責外勤之實地訪查作業及內勤之資料鍵入、網路傳輸及人工初審作業，並定期參與各項研討會，俾提升調查資料品質。

參、結語

綜上所述，直屬中央之地方統計調查分支單位具有事權集中、工作分配機動性高及彰顯統計資訊超然特質等優勢，惟其龐大之建置成本、喪失地方政府行政奧援及人力來源堪慮等負面特性，亦形成調查業務之推展窒礙，顯見目前並無面面俱到之組織型態。惟各國皆存若干值得學習之處，如我國的一條鞭制度，中央與地方從屬脈絡致使中央統計調查業務得獲地方奧援；美國地區辦公室運用團隊機制及組織聯繫排除作業區域過於分散之窒礙，電腦科技亦降低人力需求及促進人員交流；南韓採行正式調查人力機制，可將人員異動降至最低，少量之兼職調查員亦可適時補足人力缺口，另其資料品質評估系統亦大幅提

升資料品質；至分支辦公室與地方政府並行或合作模式，組織運作之活化使調查作業更具機動性。此揭種種，實係精進調查效率、提升資料品質之典範，或可作為我國未來統計調查業務發展之重要參考。

參考資料

1. 「我國與主要國家統計制度與組織概況」，行政院主計處。
2. Susan A. Lavin, "Sample Design and Management of Field Data Collection in the Current Population Survey", Bureau of Census, United States Department of Commerce, 1990。
3. United Nation, "Handbook of Statistical Organization: The Operation and Organization of a Statistical Agency", 3rd Edition, 2004。
4. "Federal Statistical Office Germany", http://www.destatis.de/e_home.htm/。
5. "National Statistical Office, Republic of Korea", <http://www.nso.go.kr/eng/>。
6. "U.K. National Statistics", <http://www.statistics.gov.uk/>。
7. "U.S. Census Bureau Home Page", <http://www.census.gov/>。
8. 日本總務省統計局, <http://www.stat.go.jp/>。❖