

行政院主計處

我國政府統計組織與制度調整 之研究

研究報告

受委託研究單位：國立中山大學決策科學研究中心

計劃主持人：韋伯韜 國立中山大學決策科學研究中心主任

任共同主持人：蔡憲唐 國立中山大學管理學院院長

研究員：石孟勳 國立中山大學企管系博士生

研究期程：中華民國九十三年三月至九十三年八月

行政院主計處編印

中華民國九十三年九月三十日出版

摘要

身處激烈競爭的全球化環境下，各國企業乃至各級政府極力採用創新再造策略，以追求更好的效能與效率。我國中央政府也順應世界潮流，積極地推動組織再造革新。而統計資訊與經濟發展是息息相關的，從全球經濟發展的過程來看，經濟的成長帶動了統計的發展，統計亦提供決策者有價值參考的資訊，因而全世界各國政府無不重視官方統計組織的質與量，期能提供完整且品質佳的統計資訊。

本研究蒐集我國與世界各國統計組織與制度之相關資料，並參考學者文獻與聯合國統計組織之「國際官方統計基本原則」、「政府統計組織手冊」，以了解國家統計機構之組織基礎、價值觀與功能。經由上述之文獻與資料蒐集、比較分析、與專家學者訪談，得出初步之結果後，進行問卷之設計，並以政府中央部會及各縣市政府負責統計事務之資深統計人員為調查對象。使用 t 檢定、線性迴歸分析與變異數分析來了解目前政府統計組織與制度運作的現況，以及統計核心價值、協調機制、經營績效、管理規劃的實際認知與未來期望之水準。接著以層級分析法(Alytic Hierarchy Process; AHP)來分析資深政府統計人員對未來統計組織與統計制度之可行方案的評價，最後進行專家學者的討論。

研究結果顯示，在統計組織方面，成立層級較高的獨立國家統計機構，統計符合政策相關性，統計諮詢委員會協調功能，與符合顧戶需求，是最需加強的項目。在統計制度方面，宜採中央統計機構統籌管理統計事務，各機關負責辦理統計業務之調和制，加強統計標準與術語的統一、電腦化、與政府統計人才的培育管理。

本研究根據研究結果提出以下之建議：(1)於行政院所屬部會，如經濟部或財政部下設立國家統計署(或國家統計局)；(2)充實統計人力，有效規劃與培育政府統計人力資源；(3)充分利用行政紀錄，加強統計方法和標準術語之統一，中央統計諮詢委員會的功能，及資訊科技的整合；(4)強化政府統計資料之品質，成立專門統計資料品質管理查核機構。

目 錄

第一章 緒論.....	1
第一節 前言.....	1
第二節 研究目的.....	3
第三節 研究方法與進度.....	4
第二章 文獻探討.....	7
第一節 聯合國統計委員會的「國際官方統計基本原則」.....	7
第二節 政府統計組織設計的基礎.....	11
第三節 政府統計制度的類型與特性.....	17
第四節 政府統計機構的主要功能.....	26
第五節 政府再造工程.....	29
第三章 世界各國統計制度之探討.....	36
第一節 美國統計制度.....	37
第二節 英國統計制度.....	40
第三節 德國統計制度.....	44
第四節 法國統計制度.....	49
第五節 新加坡統計制度.....	53
第六節 加拿大統計制度.....	59
第七節 南韓統計制度.....	63
第八節 日本統計制度.....	69
第九節 中國大陸統計制度.....	75
第十節 各國統計制度之比較.....	79

第四章 我國現行統計制度之探討.....	83
第一節 我國統計制度之演變.....	83
第二節 我國政府統計組織與職掌之介紹.....	93
第三節 我國現行統計制度之業務.....	97
第四節 我國統計制度之特質與優點.....	102
第五節 我國統計制度面臨變革之挑戰.....	106
第五章 研究設計.....	109
第一節 研究架構與假說.....	109
第二節 問卷設計.....	112
第三節 統計方法.....	113
第六章 我國統計組織與制度之調查結果.....	118
第一節 樣本基本資料分析.....	118
第二節 信度與效度分析.....	120
第三節 政府統計組織與制度運作之實際與期望分析.....	121
第四節 政府統計組織與制度的評選決策分析.....	135
第五節 專家訪談結果分析.....	144
第七章 結論與建議.....	149
第一節 結論.....	149
第二節 建議.....	151
參考文獻.....	155
附錄一.....	159

表目錄

表 1-1 研究進度表	6
表 2-1 英、美、日、紐、澳政府改造的經驗	33
表 3-1 各國統計制度之比較	80
表 3-2 各種統計制度類型之特點與優缺點之比較	81
表 4-1 行政院主計處統計機關之職掌	95
表 4-2 全國各機關統計機構及其職掌	96
表 5-1 AHP 評估尺度意義與說明	115
表 6-1 政府統計組織調查之基本資料統計	119
表 6-2 政府統計組織與制度調整之衡量構面信度表	120
表 6-3 未來政府統計主管機關之組織設計分析統計表	121
表 6-4 未來政府統計管理型式分析統計表	122
表 6-5 未來政府統計專業型態分析統計表	122
表 6-6 未來政府統計機構最需加強的項目	123
表 6-7 統計組織運作之實際與期望值 t 檢定分析	125
表 6-8 統計組織運作之實際與期望整體性 t 檢定分析	126
表 6-9 政府統計組織與制度各構面實際值相關矩陣	126
表 6-10 政府統計組織與制度各構面期望值相關矩陣	127
表 6-11 經營績效與核心價值之迴歸 ANOVA 分析表	127
表 6-12 經營績效與核心價值之迴歸係數表	128
表 6-13 經營績效與協調機制之迴歸 ANOVA 分析表	128
表 6-14 經營績效與協調機制之迴歸係數表	129
表 6-15 經營績效與管理規劃之迴歸 ANOVA 分析表	129
表 6-16 經營績效與管理規劃之迴歸係數表	130
表 6-17 管理規劃與核心價值之迴歸 ANOVA 分析表	130
表 6-18 管理規劃與核心價值之迴歸係數表	131
表 6-19 管理規劃與協調機制之迴歸 ANOVA 分析表	131

表 6-20 實際感受管理規劃與協調機制之迴歸係數表	132
表 6-21 基本資料 ANOVA 分析表	133
表 6-22 政府統計組織調整之決策準則 AHP 分析表	136
表 6-23 就「核心價值」而言，政府統計組織調整方案之評估值	137
表 6-24 就「協調機制」而言，政府統計組織調整方案之評估值	137
表 6-25 就「經營績效」而言，政府統計組織調整方案之評估值	138
表 6-26 政府統計組織調整評估準則平均權重	138
表 6-27 政府統計組織調整-決策方案平均權重	139
表 6-28 政府統計組織調整方案整體得分表	139
表 6-29 就「統計專業」而言，政府統計制度調整案之評估值	141
表 6-30 就「統計管理」而言，政府統計制度調整案之評估值	141
表 6-31 政府統計專業決策方案整體平均權重	142
表 6-32 政府統計管理決策方案整體平均權重	142
表 6-33 政府統計制度調整方案綜合得分表	143
表 6-34 我國國家統計機構設立之可行方案	148

圖目錄

圖 1-1 研究流程圖	5
圖 3-1 南韓國家統計局的組織架構	66
圖 3-3 日本國家統計行政機構圖	72
圖 3-2 日本國家統計局的組織架構	73
圖 3-3 中國大陸國家統計局組織架構	77
圖 4-1 我國統計制度概念	92
圖 4-2 行政院主計處人力素質	93
圖 4-3 行政院主計處組織與職掌	94
圖 5-1 統計組織與制度調整之模式	110
圖 5-2 AHP 的實行步驟	117
圖 6-1 統計組織決策方案之層級架構圖	136
圖 6-2 統計制度分佈之象限	140
圖 6-3 政府統計制度決策層級架構圖	140

第一章 緒論

第一節 前言

網路的興起、科技的進步、交通通訊的發達，縮短了國與國之間的時空距離。而經濟的全球化，各國人民的互動性也愈來愈頻繁，使得每個國家都無法置身在國際政治經濟體之外，因此國家的行政作業效率之良窳，更突顯出國家競爭力之強弱。

我國自解嚴、終止動員戡亂時期以來，社會政經文化蓬勃發展，異於往昔；民眾對政府效能之提升，期望尤為殷切。尤其我國在 2002 年正式成為世界貿易組織會員國之後，已邁入全球經貿新世紀，對各國經貿往來更加頻繁，因此如何建構一個具備國際競爭優勢的政府組織架構，實攸關我國未來國際競爭力與經貿之發展，因而政府組織改造也成為現階段最重要的工程。

行政院為建立中央政府行政機關組織之共同規範，改進現行機關組織欠缺彈性及層級過多等諸缺失，期以達到組織之職能合理、架構明確、層級精簡與彈性調整等目標，故配合政府改造來完成「中央行政機關組織基準法」與「行政院組織法修正草案」，並送請立法院審議。其草案對於行政院主計處組織調整之理由為：行政院主計總署由行政院主計處進行組織轉型，以主計與國家預算管理為核心職掌。行政院主計總署以整體、前瞻之方式對國家預算進行通盤考量，為行政院辦理幕僚工作並協助進行預算管理作業，擔任政府內部控制支柱。

目前政府改造只做到各部會組織的調整，三級機關尚未定案，政府是否在未來將爭取在行政院主計總署下成立統計署來掌管統計工作，實為十分重要。因為許多學者建議統計機構應是獨立超然，如此才能維持統計數據的公正性(黃提源，2002)。故林全(2002)在中國統計學社社員大會的致詞提到，政府考量把現在的行政院主計處第三、四局及中部辦公室之統計業務部分合併成立一個獨立的附屬機

關，辦理全國整體性、綜合性與不專屬任一機關之統計事務，並因應國內社經環境變遷與國際發展潮流，增補修訂各項統計法規、制度及標準，供作全國各項統計業務編布準則。

由於政府統計機構的組織與制度攸關國家統計數據之品質與客觀性，因此本研究乃欲針對政府再造後我國統計組織與制度之調整作一評析，以提供政府在統計組織改造之參考，期以能在政府改造時發揮更大的功能與效率。

第二節 研究目的

- (一) 達到組織職能合理、架構明確、層級精簡及彈性調整等目標。
- (二) 蒐集有關政府統計組織、制度及政府組織再造等相關文獻。
- (三) 蒐集並整理各國政府中央統計組織與制度，以便做為擬定政府新的中央統計組織架構之參考依據。
- (四) 整理目前我國政府組織架構下統計制度之特性，根據聯合國統計委員會在 1994 年通過的「國際官方統計基本原則」來分析其優劣得失。
- (五) 利用統計手法分析我國政府統計組織與統計制度之重要因素
- (六) 在政府組織再造的前提下，提出對新統計組織與制度之建議。。

第三節 研究方法與進度

(一) 研究方法

本計畫研究流程共有下列步驟:

1. 首先整理有關政府統計組織與制度的文獻與研究
2. 歸納整理各國政府統計組織結構與制度
3. 整理我國目前政府統計組織與制度之特性，並根據聯合國統計委員會之「國際官方統計基本原則」與各國統計組織與制度，分析我國政府統計組織與制度之優缺點。
4. 提出可行的新統計組織與制度方案。
5. 設計問卷，以問卷形式調查政府機關統計人員與學術界專家學者
6. 針對當前統計制度與組織，利用統計手法分析問卷調查結果。
7. 結論與建議

其詳細流程如圖 1 所示:

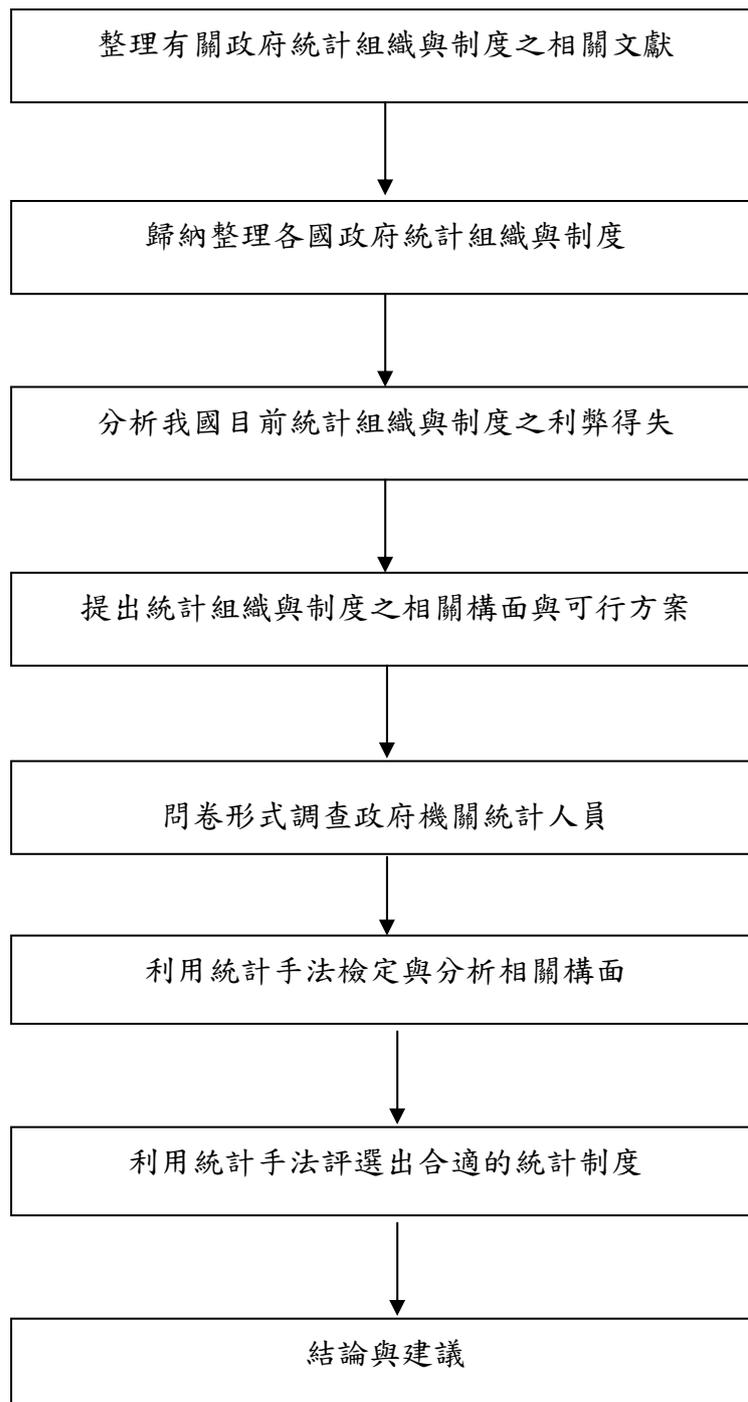


圖 1-1 研究流程圖

(二) 研究進度

本計畫研究期間預定自簽約起共計六個月。至於其各項工作項目預定實施進度表及查核點，如表 1 所示：

表 1-1 研究進度表

區分 工作項目	比重 (%)	九十三年					
		3 月	4 月	5 月	6 月	7 月	8 月
1.蒐集彙整相關文獻資料	10	██████████					
2.研析歸納研究內容背景	5	██████████					
3.蒐集世界主要國家統計制度資料	5	██████████					
4.釐清研究問題核心所在	15		██████████				
5.設計問卷進行調查	3			██████████			
6.進行比較分析	40			██████████			
7.撰寫研究報告	5			██████████			
8.彙整歸納相關結論與建議	5				██████████		
9.提交期末報告	6					██████████	
10.舉行期末報告審查	3						●
11.完成研究報告修正及付印	3					██████████	
累計工作進度(%)	100	30	45	60	75	90	100

第二章 文獻探討

第一節 聯合國統計委員會的「國際官方統計基本原則」

對官方統計而言，一組國際背書保證的原則之觀念是必要的，此起源於歐洲統計學家會議 (Conference of European Statisticians)。在 1980 年代末期，中歐國家開始從計畫經濟改變為市場導向的民主，幾年後，蘇聯政府解體。在這許多變化中，此部分發展的產生是為了國家統計制度完全轉變之所需。

在此轉變之過程中，有部分是必須重新定義官方統計的角色，然而從政府與其他統計使用者而言，良好官方統計制度之設計，必須要能符合一些通則。為了使此訊息能跨越與協助各國國家統計部門首長保持其機構之超然地位，於是便發展了所謂的官方統計之基本原則。這些原則被歐洲統計學家會議與歐洲經濟委員會(Economic Commission for Europe)所採用。世界其他地區的統計學者也開始了解這些原則是具有更寬廣之意義。在此背景下，就有了國際的討論過程，而結論即為世界最高統計機構－聯合國統計委員會(The United Nation Statistical Commission)所制定的基本原則，亦即 1994 年 8 月 11-15 日特別會議所通過的「官方統計基本原則」(the Fundamental Principles of Official Statistics)，也就是先前歐洲經濟委員會之決議 C(47)所陳述，但加入一段修正的前言，其內容如下：

聯合國官方統計基本原則 (UN Fundamental Principles of Official Statistics)

前言

統計委員會要謹記在心的是，對經濟的、人口的、社會的和環境的領域之發展、共同的知識與各國之間與全世界人民的交易而言，官方統計資訊是必要的基礎。

要記住官方統計資訊是要獲取公眾的信任，其程度有賴於社會理解自己和尊重其成員的權利之基礎的原則下，所具備的基本價值。

要記住官方統計資訊的品質，如此官方統計資訊的品質才能對政府、經濟、以及大量仰賴公民、企業與其他回答者之合作，以提供適當和可信賴的必要資料，使得統計編輯在統計資訊的產生者與使用者之間得以合作，以符合使用者之需求。

要記取政府與非政府組織積極在統計之努力，以建立能在各國之間比較的標準與觀念。

同樣也要記住國際統計學會的統計職業道德宣言，其表達有關決議 C(47)為歐洲經濟委員會在 1992 年 4 月 15 日上所採用之意見，具有普遍重要性。

注意到，在 1993 年 11 月於曼谷舉行的第 8 次會期中，由委員會指派的統計專家工作小組為亞洲和太平洋在經濟和社會委員會來檢驗基本原理，基本上同意歐洲經濟委員會(ECE)的版本，並強調這些原則適用於所有的國家。

同樣也要注意到，在 1994 年 3 月 Addis Ababa 所舉行的第 8 次會期中，即非洲計畫者、統計專家與人口統計學者之共同會議，認為官方統計的基本原則是具有普遍重要性，故亦採用目前的官方統計原則。

原則 1：官方統計是現代社會資訊系統的必要基礎，它服務於政府、經濟界和社會公眾，為之提供經濟、人口、社會和環境方面的統計資料。為實現這一目標，官方統計機構應當在客觀公正的基礎上生產並提供確有實際用途的統計資料，從而保障公民的公共資訊權。

原則 2：為使官方統計資料令人信服，官方統計機構必須嚴格從專業的角度考慮，包括科學的原則、職業道德，對統計資料的採集、加工、存儲和發佈等方面的工作進行決策。

原則 3：為便於使用者能正確理解統計資料，統計機構有義務根據科學的標準對資料的來源、調查的方法與加工的程序進行說明。

原則 4：官方統計機構有權對錯誤解釋的統計資料與濫用的統計資料進行評價。

原則 5：用於統計目的的資料可以取自各種管道，它們有可能是統計調查取得的，也有可能是通過行政紀錄取得的。統計機構應該在綜合考慮資料品質、及時性、費用和調查物件負擔等因素後，選擇合適的統計資料來源管道。

原則 6：統計機構對為統計加工而蒐集的自然人和法人的個體資料要嚴格保密，不能用於統計以外之目的。

原則 7：統計法規、制度方法和措施應向社會公開。

原則 8：為使官方統計系統協調有效，開展國家內部各官方統計機構之間的合作是必要的。

原則 9：為促進各國官方統計制度的相互協調，各國統計機構應使用國際通用的統計概念、分類和方法。

原則 10：統計上的雙邊和多邊合作，有利於各國官方統計制度的改進和發展。

Jozef Oleński 博士 2001 年 12 月參加聯合國歐洲經濟委員會和亞太經社會聯合舉辦的轉軌國家和發展中國家應用國際官方統計原則地區研討會時提出，建立社會、國家和經濟方面新的資訊秩序。官方統計應該在這新秩序中的地位和職能上要有正確的定位，應該作為社會經濟中重要的資訊基礎部門之一，提供資訊並保護資訊權利。在社會和經濟轉變過程中，根據現代社會、高效能政府和市場經濟的需要，能完全理解、接受和貫徹聯合國官方統計基本原則和國際統計學會統計職業道德宣言，進而完善建立起現代資訊基礎。

當今的世界就像是一個地球村，若要實現政治、經濟與社會的全球化，首先必須做到統計資訊處理及其系統的全球化。目前統計資訊全球化已經是一個看得見的事實，強大的通訊通信系統，可以在全世界範圍內蒐集和傳播資訊。顯然地，資訊全球化已為世界經濟的持續發展帶來了機會，然而它同時也給人類帶來了威脅。假如資訊質量不高，假如資訊被錯誤地使用，則其危險性不亞於戰爭與災害。聯合國官方統計基本原則就是這些規章制度中的基本內容，它不僅應用於官方統

計，而且應用於官方的其他資訊系統及研究領域。

聯合國官方統計基本原則是國家和國際資訊基礎的重要組成部分，它為官方統計提供了法律基礎架構。儘管此基本原則是針對官方統計的，但實質上這些原則具有普遍性，其具體條款不僅在發展官方統計中應遵守，而且在其他基礎資訊之制度運作中，也應遵照執行。

第二節 政府統計組織設計的基礎

國家統計機構的存在，是對一般大眾、政府、與商業團體提供在經濟、人口統計、社會、與環境領域上的資訊，此資訊對這些地區的發展與各國之間、還有全世界的人民在共享的知識和貿易均是必要的。因官方統計資料的品質大多依賴人民、企業與其他作答者的合作上，才能提供適當且可靠的資料給統計機構。因此，為了讓大眾信任官方統計資料，政府統計機構必須有一組基本的價值觀與原則，才能贏得公眾的尊敬。而這些原則已在上一節「官方統計基本原則」中闡述。至於價值觀包括了：獨立性(independence)、政策相關性(relevance)、可靠性(credibility)以及尊重回答者的權益(United Nations, 2003)。

而美國國家研究委員會(National Research Council) 在 2000 年時所出版的聯邦統計機構之原則與實踐(Principles and Practices for a Federal Statistical Agency)一書中也提到一個統計制度的基本目標有：

1. 保護回答者的秘密。
2. 對提供回答的人員要儘量減少其負擔。
3. 確保正確性，需要保持一致性在跨越地理區域、時間，以及資料的統計量測誤差上。
4. 確保及時性，在發出資料的頻率，如同需要反映在所要研究的事物上之重要的改變，以及傳播資料要和被蒐集之後適用性一樣快。
5. 確保中肯性，持續關心所改善資料，因這些資料能幫助使用者達成目前決策與分析之所需，以及對未來資料需求的期望。
6. 建立可靠性，從政治的控制中來關心公平無私的與獨立的實際面與表象。

一、獨立性

統計機構必須擁有獨立的地位是大家所公認的，如此才能有可靠性並實施其功能，從無阻礙的流程中來提供有用的、高品質的資訊給大眾和政策制定者。因為沒有可靠性，即使有相當程度的獨立性，使用者仍可能喪失對統計機構資料的正確性與公正性之信心，故資料提供者也會變得不願與統計機構合作。

在本質上，官方統計機構必須與政府其他部門區隔開來，以實現強制與政策制定的活動。故其應為不偏不倚，且甚至要防止在蒐集、分析與報告過程中會有為政治目的的人為操縱，導至一些相同證明的資料個別地被顛倒，只為了行政的、法規的、或強制執行的目的。

聯合國統計委員會(2003)對於獨立性的相關特性歸納有下列幾點：

1. 會影響範圍、內容、資料編輯的頻率、分析或發佈的專業決策之權力。
2. 專業的、技術的與作業的人員之遴選與升遷之權力。
3. 由統計機構本身權力之外的政策官員之承認，才得以釋出統計資訊，且無進一步的澄清。
4. 在政府與公眾團體之前，統計長與合格人員有關統計機構之統計資料的發言權力。
5. 堅守預定時程來公佈重要的經濟或其他指標之數據，以防止為政治目的來操縱公佈日期。
6. 很清楚地區別出統計資訊與政府高層人員之政策解釋資訊之維持力。
7. 經由媒體、網際網路和其他管道，自統計機構的統計時程計畫中，來培養對重要發現之規律的、經常性的公告給大眾之傳播政策。

政府統計機構為維持其強大的獨立地位，必須清楚地知道他的目標與優先順

序性是固定不移的。事實上，目標是由法律來確定的，而優先順序性是由統計首長來決定的。

事實上，統計機構是一個服務的機構，故其獨立性是與其方法、結果有關，而非與其目標有關。因此，組織事務的概觀是由相關性的主題所起始，故統計機構必須在範圍上是涵蓋全國性的，適用全國社會與經濟的所有區域。

二、相關性

統計機構必須持續尋求改善其資料系統，以便提供正確的、及時的與相關的資訊，以滿足改變公共政策之需求。但有一個問題點，公共利益通常比統計制度的步伐來得快。例如「新經濟」的存在，原本對傳統的統計學者而言並不存在，在 1990 年代早期這個觀念剛出現在報章雜誌與流行的文獻上時，2、3 年後此議題已是先進國家政治的優先重點，最後統計學者在量測國民生產毛額(GDP)時是否將此列入考量呢？如果最後要取代現有的經濟科目與基本的支援資料，此計畫可能要費時數年，才能產生有用的量測結果。另一考量的例子是服務單位，其議題是其結構、生產力、與工作的品質，已成為嚴重的政治話題。聯合國曾花費 10 年之久來組織、接受與組成最基本的國際分類，以便蒐集服務單位的資料。

從上面二個例子可看出，實施必要的方法以做成國際可比較的量測結果，遠比認知一個問題是要花上許多的時間與心血。故統計機構必須從更多長遠的考量來挑出短暫的目的，以免其如政策考量般的時常快速的改變。一旦優先順序被決定了，統計機構便很難去修改，這也是為什麼在設定優先順序時必要有良好的判斷力，以及能預見未來的政策方向的變化，故統計機構的首長必須從四個要素來著手：

1. 所設計的計畫具普遍性，能充分地且容易適應政策方向的小變化。
2. 逐步擴大備存容量與建立準備的狀態，如此才何應付緊急狀況而不用干擾到統計機構的正常功能。

3. 發展人力資源政策設計，以使統計機構的人員能適應與重新部署，有效滿足機構計劃的改變。
4. 與其他統計機構共同分享技術性的資訊與構想。如此的共享能刺激創新性的資料蒐集、分析與傳播方法的發展。

由於社會環境的變動不定，若有需要以統計資訊去回答政府有關計劃與資源分配的問題，建議統計首長應維持彈性，避免過度地在詳細與特定的調查，應記住政策可能隨時無預警地變化，以致使得此類調查的相關性受到限制。此外，為了在困擾政策制定者本身的議題上，是有必要來獲得事先的資訊，如此統計者才能在政策議程的優先順序認知到即將到來的變化。除此之外，不只是統計機構首長的參與，更要擴及整個機構。

三、可靠性

一個特別環境影響統計學：統計機構的活動結果必須是重複可信的，但實際上使用者卻不能複製其結果，這也是為什麼一個統計機構必須努力來支持可靠性，以及為什麼對可靠性的任何攻擊，或是對缺乏對統計機構的輸出結果之信念，有如此極端的靈敏的原因。故統計機構必須是嚴格地遵守資料蒐集的標準，以符合處理資料的方法，以及結果的來龍去脈。除此之外，還必須灌輸人員品質的特質是與高標準相等的。如此一來，品質輸入的結果以及品質的生產方法、控制才能強化穩定下來。

為了鼓勵品質的特質以及讓使用者相信所採用的產生過程之品質，必需要大量的組織結果。例如，若要消除使用者的疑慮，定期地由一個統計機構所採用的方法必須接受外部的評估過程，並且公開研究結果與開放討論。然而，牽涉到國家帳戶的編輯無論是有多麼高的品質，似乎以假設為基礎主的估計誤差是無可避免的，這些假設看來貌似有理但並非且全由證據所支持。因此對公眾表達這個大膽的事實可能會對人民有武斷的印象，因而導致不好的名聲。故任何有經驗的

分析者應了解假設的效應，如何以無害的模式來公開傳送給大眾，透過方法的公開檢查應是一個積極鼓勵的做法。

以上對可靠性所討論的議題只是統計制度獲取資訊的一部分，故與統計機構人員分享品質的精神是不可動搖的，而檢驗與控制的方法，以及檢查與平衡的方法，必須有足夠的力量去偵測、修正、與預防未來可避免的誤差，這些是必需澈底來實施的。

四、回答者的政策

我們之前所提的一些目標，基本上說得比做得容易，且無一個單獨的方法可以達成。目前所嘗試的許多方法主要是依據四個基本要素來進行的：合法的工具以使順從或阻止違抗、呼籲回答者的道德良知以鼓勵合作、保證資訊不會被誤用、使用種種的獎勵。

對於個人秘密的資訊或許是回答者之間最大的考量，統計機構若未勸服回答者所提供給統計機構的資訊仍為機密的的話，是不可來信任其所蒐集的資訊之品質。故統計機構雖有法律賦予權力徵求資訊，但若未得到社會各界的合作下，其資訊是毫無用處的。因此，官方應盡其力來使回答者相信其回答的資訊是非常有價值的，且其行為是值得尊重與讚許的。對統計工作而言，低回答率如同在編輯和傳播資料的草率是一樣的錯誤。

因此，如何勸服回答者是一件困難的工作，故高回答率能改善整體的資訊品質。所以政府統計機構應了解，改善合作所花的邊際額外成本與其對統計結果的品質影響之間的關係。無論如何，其他的因素也應被列入考量，如改善編輯所花的邊際成本之報酬率或許高過改善回答率所花的邊際成本之報酬率。

所有的政府統計機構都必須要有一個與回答者互動的單位，此單位或許是該機構組織的一部分，其政策的目標是協助提高回答率和確保回答者是志願來提供資訊。而該機構人員必須有能力來回答此種資訊使用的問題，關心資訊的處理與

其機構普遍的態度。這些人員必須要避免騷擾與引用法律來加重回答者的負荷，且必須以公正一致的方法來對待企業與家庭人士。若發生與回答者關係的危機時，統計首長必須要指定他所信任的人員來代替，並儘可能往上直接報告給其主管，如此才能顯出統計機構認真對待相關回答者的事務。

誠如聯合國(2003)在統計組織手冊提到，統計組織為確保統計蒐集與編譯的過程及其內部運作之健全性，以使公眾能接受，並激勵統計機構的人員，故必須符合以下的條件：

1. 過程必須在邏輯上是可靠穩固的；
2. 產生的機制與設備必須是健全的；
3. 機制設備描述及過程必須要能公開接受檢驗的，以及檢驗的結果可以針對公眾的爭議來修正。
4. 過程與機制必須有繼續成長的能力，以適應新的狀況與新的環境。

第三節 政府統計制度的類型與特性

在探討政府統計制度之前，首先提出一些疑問：什麼是統計制度的組織？誰是它的最高主管？制度的法律基礎為何？誰能確保制度下的主管能做對事？誰支付制度運作的經費？接下來的研究，會闡述可能的統計機構之配置與安排，並從國家特定的角度來檢視其間相關的重要因素。

一、統計制度的結構

(一) 單一機構(Single institution)

根據聯合國(1954)第一版的統計組織手冊中指出，單一機構是在政府內組成一個部門以負責蒐集、編輯、與發佈統計資訊，並協調政府其他部門在行政的與特定的統計資料之編輯。

從聯合國第一版的統計組織手冊中，我們可看出集中式的統計機構具有下列的優點：

1. 在單一中心來能集中化專門的與稀少的人力資源；
2. 在同一工作場所中來協調計劃的進行；
3. 稀少的設備集中化，並知道如何來操作；
4. 較容易認同機構以便確保品質、不偏與擁有自由，避免政治的干涉。

而聯合國在其 1980 年的統計手冊中，將單一統計機構定義為集中型的 (centralized) 的統計機構，其中提到集中型的統計機構具有對使用者方便與效率，能從單一的來源獲取不同領域的統計資訊，而回答者在普查與測量時只有單一窗口，也感到相當地方便。而集中型的統計組織安排具有容易客製化表格及依使用者之需求來裁剪資料。比起多個單位而言，由單一機構負責的資訊保密與可靠性也較佳。對於不同統計領域的重要優先順序，單一統計機構也較容易安排(United

Nation, 1980)。

(二) 多個機構(More than one institution)

這是一種分散型(decentralized)的制度(United Nations, 1954)，其最主要的優點有：

1. 統計機構接近政策中心，並能回應政策需求，了解立即的要求。
2. 統計首長的選擇，尤其是機構文化的定義，知識與倫理領導的提供，具有相當重要的角色。因為在單一機構對首長的選擇，往往會影響其機構的文化，但多機構在統計首長的選擇上，其他的統計機構的文化較不易直接受到影響。

對於分散型的統計制度，主要有三種類型(United Nations, 1954)：

1. 以權力協調 (coordinating authority)方式；
2. 以無集中控制或協調方式；
3. 以最小的控制或協調方式；

對於第一種分散式的類型應儘可能來避免，因為此類型可能是歷史偶發事件，或是由少數內閣對量化資訊之迅速且無次序的需求。而第二種類型雖無法律委任，但有能力來提供有效的協調。至於第三種類型若在已建立的法律架構中，或許會因為不同的領導單位或機構間的猜忌和競爭，使得實際的協調變成無效率的。其實因為地區分散的情況與環境是截然不同的，因而要採用不同的型式，故分散化型式的差異隱含著相當程度的協調問題，故從效率與效能之間的平衡，實有賴於國家狀況而定。

聯合國統計委員會也指出，分散型統計制度其實在許多國家之情況是一種調合型(mixed)。第一種是包含區域型的統計室(regional office)，或許是兩層級(例如區域、地區)，但是整體卻由中央統計局來控制，此種制度稱之為垂直式(vertical)。

在垂直式的統計制度下，區域統計室只專門從事由中央指定的資料蒐集工作。垂直式統計制度的優點有協調功能順暢，中央統計局有足夠資源來訓練區域的人員。

在某些國家，區域統計室除了資料蒐集外，並扮演著發佈中心(dissemination centres)的角色，如加拿大與法國。在澳洲，區域統計室如同國家中心對一些地區的統計資料負責。因此在墨爾本的維多利亞是負責有關整個國家服務方面的統計之編輯與發佈。

另一種區域分散型的型式是區域並不由中央統計局來直接或專門控制，而是歸屬於國家區域的行政組織中，如同聯邦政府制度，最明顯的例子是德國，界於聯邦統計局與州政府的統計室之間的合作關係，其根基於複雜的協定制度，來規範資料的蒐集、統計標準、與其他的議題...等。另一個例子是瑞士，協調並不是問題但可能相當難達成，比起垂直式，則需要付出更多的努力。在西班牙每一個自主的區域則有其區域行政管轄的統計室。無論如何，這些自主的區域可被再細分為省或州，而在省或州中的統計室則由屬於這些省州的中央制度所管轄。

有學者認為，從聯合國對統計制度的劃分標準仍不夠周詳具體，若從實施的角度而言，此種劃分法也容易引起對政府統計制度類型判斷的混亂(余芳東，2000)。例如有人認為法國與德國的政府統計制度是分散型的，有人卻認為是集中型的，但又有些人認為兩者都是調合型的。實際上，法、德兩國統計制度之間有明顯的差異。若按照聯合國對政府統計制度的二分法即集中型與分散型之標準，其實並不易明確來判斷各國政府統計制度之類型，反而容易模糊化彼此之間的界限與特徵。因此，對於政府統計制度之類型的分類，應可進一步來細分以加以明確化。

余芳東(2000)認為應從橫向的專業統計之工作面與縱向統計資料蒐集和整理的管理面來區分；亦即中央統計與部門統計的專業橫向關係，以及中央統計與地方統計管理的縱向關係。余芳東(2000)將政府統計制度劃分為四個類型：

1. 高度集中型：亦即專業集中、地方集中橫向與縱向兩方面均實施高度集中管理，亦稱專業集中、地方集中型政府統計制度。如加拿大、澳洲、丹麥、荷蘭、挪威、東歐國家、印尼、中國大陸...等。
2. 專業集中、地方分散型：專業統計集中由中央統計局，統計數據的蒐集與整理由地方統計局承擔；中央統計局對地方統計局的管理相當鬆散。如德國聯邦統計制度。
3. 專業分散、地方集中型：專業統計分散於政府有關部門，但統計數據的蒐集與整理相對集中，實行集中垂直管理的地方統計調查系統。如法國、瑞典、紐西蘭、芬蘭、新加坡、韓國、泰國及我國...等。
4. 高度分散型：也稱專業分散、地方分散型政府統計制度。指政府或中央統計局對專業統計與地方統計的管理均十分鬆散，專業統計工作基本上由政府各部門來管理，地方統計由各地方政府負責，中央統計局在官方統計制度中主要是負責協調的作用。如美國、英國、日本、義大利、印度...等。

(三) 名稱識別的重要性

對政府其他部門與社會大眾而言，統計機構專業管理的地位與法律的地位必須有所區別。因為專業管理的地位是關係著統計機構對外的能力或服務，因此獨立的統立機構才能在中央政府內被清楚地認知為可識別的機構，並直接報告給部門或同等級的官員。通常機構會有其自己的辦公室，屬於自己的活動，而非附屬在行政體系部長下。因此，當統計機構編輯國家消費者物價指數(CPI)，公眾將認同的是此指數是否由此機構來編輯，例如經濟部。

在政府中，一個可識別的統計機構也代表著預算的認知。在政府會計科目中，將有機構及其相關的撥款項目。故對統計機構的認同感愈大的話，其對統計數字的品質與信任也會相對地愈高，因此在中央政府的地位能見度也會明顯增加。

二、協調工具

不管政府統計制度的結構是落在集中型與分散型連續帶之間的那個位置，協調仍是必要的。協調的理由主要有：不同的資料蒐集結果之比較、防止重複性的工作和減少應答者的負荷、強化立場和增進官方統計的形象、代表國家在國際上所關心之事項...等。其主要的工具 5 種：

(一) 誘因(incentives)

除了政府強制性的公權力外，似乎誘因較能讓協調工作進行得更順暢，如資訊的分享、統計專門技術的提供、優先重點考量的決定、參與聯合性統計活動...等。但協調也有一些損失，例如為防止資訊重複，一些統計單位必須依賴其他統計或行政組織來找出所需的資訊。而採用統計標準與用語，必須大費周章來協調各個行政組織。

(二) 一些有用的機制

最常用的協調工具有術語表及一些問卷與預算控制的組合。這些控制的應用可以是正式的或非正式的，視傳統與最有效的方法來評估，有些甚至是用法律來規定。在許多國家中，統計機構也扮演國際組織與國內統計機構的中間協調者。國際組織通常是擁有標準分類的制定權與知識者。通常協調機制是以委員會的形式，但在任何情況下，是否能充分地管理以符合一般管理和達成決策使得代表團體能付之實現。

對中央統計機構而言，應儘量少用其權力來管理地方部門和機構，而是以維持協調功能為主。以協調的精神來提供統計制度之凝聚力。

(三) 國家統計委員會(National Statistical Council)

國家統計委員會的存在對統計工作的協調具有一定的幫助，因其存在可提供機會來提高貢獻。中央統計機構或者統計首長應該找到一個依據職權給予委員會

的角色，因而從協調的討論過程中來加強中央統計機構的影響力。

國家統計委員會的角色主要為：

1. 國家統計委員會可能用於統計機構的防禦。它能保護統計機構因公務員的約束而無法正確地回答的攻擊。
2. 國家統計委員會能擔任起基本價值的監護人之角色，如隱私權保護。
3. 國家統計委員也是最終的保證人，在現有資源內，正如那些統計首長所定義，統計機構所負責推動的統計計畫，包括經濟、環境和社會統計、國家和地區詳細資料、可靠性與及時性，能在許多爭論中取得平衡。
4. 國家統計委員會也是一個對話者，如同一位部長可以選擇是否希望有一組公平公正的專家提供確認統計首長所提之專業意見。
5. 國家統計委員會是一個主體，如同一位部長能在與統計首長意見不合情況下，能有諮詢建議和連續性管理。
6. 統計委員會的活動紀錄可做為統計機構產出結果之意見討論場所，以增加協調之效果。

(四) 預算與標準的協調

有力的預算工具能確保協調的進行，對整體統計活動而言，協調者在考慮品質與調查負擔，藉此來公平分配其預算。故統計協調單位若有權來分配預算，可以促使一些統計標準的推動工作來得更容易些。

對某些部門而言，統計是一種副產品而不是一個部門的主要工作。因而一些人員，特別是專業人員，可能會從事多種重疊性的活動，故無法準確預投資在統計的資源。故需要有統計機構來從事較準確的支出估計，並藉此協調其工作範圍，以減少彼此工作重疊的部分。

(五) 人員的配置

經由統計人員的安排與交換，可以使協調的工作更加順暢。因為統計是一項專業技術，因此統計首長不只是引導統計工作，還必須是統計人員的專業表率，以促使統計工作環境之協調性。許多統計機構已經實施人員規律性的交換，以使統計人員能處於一種具有更廣泛想法與實務的環境中。如果中央統計機構也有與其他國家的統計機構交流的話，彼此統計人員的交換將提升其威望與地位，並且能培養人員更強的協調能力。

當統計制度越是屬於分散管理型時，協調變得越重要。而協調工具的應用主要還是如下內容：

1. 控制或者至少相當影響統計機構預算的能力。
2. 允許機構進行資料蒐集活動的控制能力。
3. 為統計制度決定命名法的能力。

這些功能可能透過一個單獨的單位或是幾個統計機構來執行。即使能應用上述三項工具，還有一點重要的考量，便是工具的應用必須當場做。工具應用可能以非正式的方式，或者可能以一個正式的過程來實施。因此實施之初，儘可能在統計機構來協調，或者以機構之間的非正式協議做為協調結果，因為非正式協調的使用的確可能非常強而有效。假使協議背後存在著一種長久的傳統，則促他們繼續使用之壓力將變得非常強。然而在新的或較合理的制度裡，此情況可能無法適用，故需要一個功能更強大的應用機制，也就是使用正式的過程。使用正式方法有較弱的方式，如總理或是首長發布行政命令；而透過法律的行動是屬於較強的方式。然而要去影響這些正式運作機制是較為困難的，一旦他們已適用，統計制度成員的責任將是十分清楚的，而協調的機構也將處於一個強而有力的地位來使用這些工具。

三、統計制度的特性

Fellegi(1996)指出一個國家統計制度應比以前的觀點更要來得關鍵重要，已開發的國家正經歷動盪不安、組織再造、以及自我反省的時期；一個健全且有利的統計制度對重新檢討與組織再造有決定性的影響，且必須有相當程度的公開可靠性，並避免不當的政治干預。Fellegi(1996)針對政府統計制度是否有效能，應從 10 個特性來探討：

1. 廣泛的機構與合法的架構
2. 保護核心價值的政策
3. 保護非政治化的客觀性
4. 評估與符合國家重點考量之方法
5. 評估與符合地方重點考量之方法
6. 評估與符合其他使用者重點考量之方法
7. 協調機制
8. 平衡整體重點考量的制度與機制
9. 發佈方法的調整以符合使用團體的不同需求
10. 努力去產生一個支援環境

Fellegi(1996)更指出，一個獨立完整的統計制度必須有能力去保證

1. 計畫方案優先順序的適應性進化。
2. 資源的調動以達到高優先權的需求。
3. 觀念與產出的調和。
4. 一次購足(one-stop shopping)的用戶方便性
5. 內部效率的產生，以提供實質的需求。

能夠自我調適的統計制度，也才能提高管理效能，並自我進化使產出能符合

多變的社會需要。自我調適的統計制度也與發展和維護高優先順序的分析研究能力有關，以及健全的作業能力。如此才能快速回應用戶之需求。

而用戶的方便性也是一項重要的因素。它不僅隱含只有一個正式的存取點，而是要具備更有效的工具與動機來實現此任務。

第四節 政府統計機構的主要功能

如何來定義國家統計局的本質呢？其實從核心功能的管理，便可了解政府統計之運作方式。政府統計機構的主要功能包括計畫(plan)、執行與處理(executing and processing)、分析(analysis)、發佈(dissemination)、協調與標準化(coordination and standardization)。

一、計畫

計畫可說是政策問題或其他資訊需求型態的轉換，在特定的時間、品質和預算下產生所需的資訊。國家統計機構必須具備可靠性與不偏的專業信譽，以確保計畫的進行不受政治或特殊團體所干涉，亦即其根基於最高專業標準上。例如許多國家的調查計畫是由私人部門完成。無論如何，專業技能與國家統計機構代表是必須在資料蒐集上獲得公眾之信任。

二、執行與處理

在已開發及開發中國家中，資料蒐集專案已逐漸由私人部門來執行。當然在許多開發中國家，如普查、調查、與行政管理紀錄...等之資料蒐集活動的執行與處理進行是由國際機構來負責。如同計畫一樣，執行功能並非必須由國家統計機構來實施；但如同計畫一般，國家統計局是扮演著關鍵的角色，此非政府外部人員所能擔當。國家統計局必須確保資料蒐集是以公正不偏的方式來實施，保證其機密性，以專業基礎來決定。並非詆毀政府外部的人，而是強調在政府下這些專業的特定角色，以獲得公眾的信任。值得注意的一點是，政府統計局若無法來執行與進行資料的蒐集時，便得要考量機密性維護的問題。官方統計的一個重要的原則是私部門的信譽與其可識別資料維護的機密性。例如以契約來規定私部門在資料的蒐集與處理上，必須確實保護其機密性，若違反時，必須處理相當嚴重之懲罰。

三、分析

分析是國家統計局的功能之一，也可能由政府以外的單位來實施。統計資料在製作過程與模式、以及資料本身的優缺點是常被批評的。因此每個統計人員本身自我的成長常能改善資料的品質。同樣地，對政府以外的機構，分析能力也是非常重要的，因其工作常是針對公共政策的爭議，以及提供政府統計單位改善之意見。

四、發佈

在很多國家私人企業已經從事統計資料和資訊的發佈。有此所發佈的是基本的統計資訊，有些是供應商提供附加價值的服務。此種服務或能是將所處理的資料更進一步地分析，或是者把資料與其他資訊整合起來。然而政府統計局的功能為何呢？或許統計局不可能傳播全部統計資訊，但它確實有種義務去保證基本的統計資訊必須在平等的基礎上提供給社會上所有的部門來使用。然而取決於國家之慣例，統計局可能由本身來提供資訊，或是協助私部門來提供資訊。儘管有許多不同的意見，發佈的原則可能是以提供的邊際成本，或是以市場匯率來評估。或許私部門以車輛來作為統計資訊的傳播，但國家統計局有義務要保證，不管是直接或間接透過它人，此統計資訊必須要徹底地被發佈出去。

五、協調與標準化

協調是政府功能的普遍共識，不管是在政府各部之間，還是在分權的統計機構之間。而對非政府機構或是者私人企業而言，是不太可能去完成此種政府間的協調，因為如此做法，將會使得政府和非政府間的活動界線變得模糊，且改變了政府的定義。也因此種緣故，對國際統計制度而言，除了國家統計局外，任何人是無法參與全球統計標準的發展，因為統計機構外之人士是無法能以立足在無偏見地位上，來取得其可信性。

六、調查與普查

統計功能之應用，最重要主要工作便是人口普查與調查。在統計制度的要求下，政府統計服務必須要有能力去進行人口普查和調查的工作，此種能力根基於同時進行必要的常態性調查，以及所需要的人員、技術和組織以發展新的調查工具並成功建置。故統計首長需詳加考量這些核心功能，以及外包情事。

管理大型的主要調查工作之最有效率的組織是集合各類專長的專案型方式。在專案組織下任命一專案經理，並依其服務比例提供組織資源。專案經理必須與服務提供者互動往來，或許有時會有一些障礙，但部分是因為對成功的認知意見不同，部分是因為對問題解決的最佳好方法之意見不一。在設計發展專案組織的架構過程中，統計首長應將把種種障礙考慮進去，並建立一能排除問題與解決衝突的機制。

通常專案經理會向指導委員會(steering committee)報告，指導委員會是一種專門特定的組織，以協助解釋，或在必要時，協助更改專案授權的調查範圍。

除了一般專案調查計畫的實行能力外，發展快速彈性的回應能力，以符合特殊需求。為避免面對昂貴和麻煩的調查承諾之前，迅速的回應能力能夠有效地繼續審慎運用。對管理的紀錄的存取進入始終是也是合乎需要的，以便能促進迅速的回應，而且保護潛在的回答者的善意。

統計制度是相當複雜的，其功能之成功發揮與否，端賴能否滿足各種之狀況。Fellegi(1996)以三項指標能檢視統計制度之功能：

1. 從靜態面來看，統計制度如何有效地符合使用者優先資訊的需求？從動態面來看，統計制度針對逐步進化的需求時，如何調整其產品線的適應性？
2. 統計制度利用現有資料以符合用戶需求的有用性為何？
3. 統計制度在產品的統計品質與非政治化客觀性的可信度為何？

第五節 政府再造工程

世界各國的政治經濟與社會文化之環境因受到全球化的影響，已變得更加多元化與變動不定，而傳統官僚組織的體制因缺乏創新求變的精神，也讓組織無法及時回應及滿足廣大顧客的需求，因而 Hammer & Champy(1993)便提出企業再造，引發全球對再造工程的熱潮。不僅是私部門提升企業績效而從事再造工程，世界先進國家的政府部門更是積極參與，期以提升行政效率，增加國家競爭力。

Osborne & Plastrik (1997)對政府再造的定義：所謂政府再造是行政體系與組織基本性的轉型，此種轉型是為了創造劇烈提升組織效能、效率、適應性及創新力的目的。政府的轉型必須藉由改變行政體系與組織之目的、誘因、責任、權力結構與文化等層面來達成。(Osborne & Plastrik, 1997)

政府再造係指政府部門自行引進企業管理精神，從根本改革政府組織結構與職掌分工，從理念改進公務人員工作態度，活化法規制度與時俱進的生機，讓政府有更好的服務績效，也更能適應環境的變遷。Peter Drucker(1980)認為政府行政績效低落的原因主要在於其組織計畫之目的崇高但卻模糊，或是同一時間執行多項功能卻無法分出先後順序，以致造成資源之浪費與計畫之過時無效。

自 1980 年後，全球經濟景氣衰退，政府財政萎縮，但人民對政府服務之需求卻與日俱增，故各國政府莫不朝向行政革新之方向，以降低成本、提升施政績效和品質，來獲得人民之信心(Caiden, 1988; 魏啟林，1998)。由於公務行政機關欠缺市場競爭的壓力來驅策公務員的效率表現，Osborne & Gaebler(1992)便提出所謂「新政府運動」(Re-inventing government)的口號以來，倡議以企業型政府(entrepreneurial government)的觀念來引導政府改造的方向。換句話說，即是以成功卓越的標竿(benchmark)與明確具體的願景(vision)來做為努力付出的指引。

柯林頓(B. Clinton)就任美國總統以後，便以行政革新為首要目標之一，責由副總統高爾(A. Gore)親自主導此一政府再造計畫(reinventing government or

reengineering)。1993 年高爾所主持全國績效評鑑委員會(the National Performance Review; N.P.R)，便是依據 Osborne & Gaebler 之理論，以推動聯邦政府大規模改革，強化企業型政府之運作。高爾在 1993 年 9 月所公佈之「國家績效評估報告」(Report of National Performance Review; NPR)中提出四項機制，使政府組織再造並轉變為更有效能與效率：

1. 減少繁文縟節與去除官樣文章(cutting red tape and red type)
2. 民眾優先之顧客導向(putting customers first)
3. 授權員工合作以獲致成果(empowering employees to get results)
4. 精簡組織與人員，削減預算，回歸基本需求：以少量的花費創造一個更好的政府(cutting back to basics: producing better government for less)

一般而言，組織進行精簡或合併，主要針對新的政策目標及組織任務，解構再重構組織的架構，俾能適當發揮組織效能，提升行政效率。然公共行政學界一直以來都有個疑問：透過組織裁併、員額精簡，政府的體質便真的能改善嗎？競爭力因此大幅提高？恐怕未必然。Hammer & Champy(1993)認為，組織改造的核心工作之一——流程變革，是一個龐大複雜且必須持續關注的一件事，但多數組織領導者卻寧可選擇裁併、外包等速效性的做法，替代在流程改造的細部工程中投入之時間與精力。以許多私部門的例子，組織內部成員因精簡改造之名遭裁減，而留下的員工則必須負荷更多的工作量，於是乎顧客的服務品質就每況愈下。

跨組織再造的工程遠較過去組織流程的變革幅度浩大，融入效率低落的組織層級，拋卻過往提高效率的層級分工論，依各部門自然的組織職能與作業流程組裝合工，運用組織內部及外部的網絡系統來整合上下及水平層級，將縱向部門與橫向部門，內部與外部顧客間相互連結，以效能取代效率的觀點，強化知識型政府跨部治理的能力，有效創造服務的價值鏈。例如，政策統合機關之一的科技委員會，由國科會及行政院科技顧問組整併升格，除可避免原先各部會之間政策協

調的困難，降低協調成本；二可收共識整合，確立政策方向之效。此對於組織的業務運作，皆是政策流程之解構與再重構。鑒於過去的組織改造僅聚焦在降低成本、提高產出、增加速度等內部流程，其成果皆不如預期；故 Champy(2003)又提出一個新的觀點，就是流程變革的範疇不能只侷限於組織內，更應向外延伸至組織外部的客體，彼此之間，必須構成一個嚴謹完備且透明順暢的作業流程系統。

因此，若欲發展企業型政府，Posner & Rothstein(1994)指出，必須注重四個方向：

1. 顧客(customer)：改善與顧客間的關係，了解並符合顧客需求。
2. 結果(consequence)：工作內容必須與結果緊密結合，使員工努力得以顯現，並建立衡量標準。
3. 控制(control)：引導基層人員本著顧客導向來提供服務。
4. 文化(culture)：培養每位員工均能提供有價值的服務給民眾之組織文化。

以國內的角度來看，自 1997 年前行政院長蕭萬長強調積極推動政府改造運動，並要引進企業精神之經營理念來改造中央與地方政府的組織功能，企業精神已深受學術界與實務界的重視。就中央部會的層級而言，各機關的組織規模差距甚大，從最小四十餘人之組織，到最大編制七百餘人的組織，編制規模差距高達二十倍，但皆為同一層級的單位。組織規模差距太大，造成主管控制幅度與權責不一，政府再造的確是當前首要任務。

由於政府再造工程所牽涉到的層面與範圍太過廣泛，加上舊有組織架構運作許久，人員工作已定型化，故欲打破舊制推行徹底的改革，其困難度與阻礙甚為巨大，而問題的主要原因有以下幾點(陳金貴，1998)：

1. 高階主管大多是行為與態勢趨於保守的傳統世代，公務人員有中年化與高齡化趨勢，面對新的挑戰會有恐懼感。

2. 根據中央政府機關總額員法與組織基準法，授與主管更多的權力，而組織合併或裁減時仍會遭遇到許多內外的壓力，如組織成員或民意團體。
3. 並非所有的組織機關均需從事組織精簡、裁撤，應視實際需要來對組織結構與規模作調整。
4. 政府再造計畫不明確，宣傳與教育不夠，或相關資料缺乏，易造成再造工程推行的阻礙及抗拒，甚至消極地應付，或是積極地迴避。
5. 改革研議時間過長，造成時機的耽誤。

而學者 Keidel (1994)提出以新公共管理角度著眼，作為政府再造之理想層次：

1. 結構重建 (restructuring)

指政府組織結構重組、政府規模減少、層級簡化、機關組織員額精減。其理論基礎為組織為了生存或獲利，根據環境的需要，調整組織架構。檢驗現行組織結構之績效標準為效率。綜言之，組織結構重建包含下列各項目一或二者以上的縮減：(1) 組織規模或員額數量；(2) 組織單位數量；(3) 組織單位規模；(4) 階層層級的裁減 (林水波，2000：364)。

2. 流程再造 (reengineering)

泛指組織流程的調整，包括流程創新、流程管理及流程設計。其理論基礎為組織間本身存有相互依賴性，各部門間對問題的處理並非單獨完成，須通力合作，發揮團體戰力，才能克盡其功。考慮對象主要為組織本身及服務對象的利益。

3. 重塑認知 (rethinking)

指涉公務人員工作策略與方式，對於工具的採用，往往受到公務員工作觀念與能力之影響，隨著公務員對組織認知的改變而作調整。因為組織設計為設計者原有的思惟模式，值此，組織再設計時，需要隨時反省原有的思惟

模式，以提高設計者對知識資本的應用。

經濟合作暨發展組織（OECD）於 1994 年曾對其所屬會員國的改革做了綜合性的報告，列出各國改革面向的自我評估表。根據 OECD 對新公共管理所下的定義，乃在強調專業管理、效率、私部門型態管理、預算節用與人力精簡等作為指標。以下就四種不同面向，針對英、美、日、紐、澳五個國家對於新公共管理的實踐成果作比較（見表 2-1）：

表 2-1 英、美、日、紐、澳政府改造的經驗

國家 面向	英國	美國	日本	紐西蘭	澳洲
組織改造、人事精簡及節用	一九八〇年代初期英國公務員約有七十萬人，在九〇年代僅餘五十萬人。人力方面，以績效導向人事管理機制為主軸，進行績效指標及誘因設置。另外，薪資相關「特支費裁減策略」(privilege-curtailing strategy)亦在減用考量下進行。	1.組織重組：共有 54 項行政部門重組案。 2.員額精簡：柯林頓政府原先提出五年精簡 25 萬 2 千名員額目標，後來總統和國會為擴大縮小聯邦政府規模的成效，將精簡員額數提高為 272,900 名，並獲得國會高度的支持與配合。 3.雙年式之預算制度 (biennial budgeting) 考量強化聯邦行政權為主，推介雙聯式預算制度，改善預算循環。	橋本龍太郎內閣任內(1995-1999)所推動，目標為推動中央省廳改革、財政結構改革、地方分權和放寬管制，直至森喜朗任內（2000 年 1 月）才完成中央政府組織重整縮編，從二十三個部會減縮為一府十二廳。小泉純一郎推動第三波行政改革，落實中央與地方分權改革為改革目標。	薪資改革上，推行以「工作中心」為考量之「彈性薪資制」(the flexibilization of remuneration)。賦予行政首長更多的人事裁量權。	人事政策上，改變「四類型文官系統」為「兩類制」職位分類。目的在精簡人事管理，將特殊化分類制，整合為統一結構的人事制度。
政治與行政服務的區隔 (principal-agent theory)	英國「執行機構」(executive agencies)之設置，即是希望在更自主性環境中落實公務的執行。			透過層級內部的分化，及工作任務的重新調整，進行政治談判及行政服務。其組織調整不僅水平面，垂直移轉直接下放服務責任至地方的行政層級。透過工作分化及組織重組的配合，達到政治與行政區隔目的。	澳洲的改革強調 1.功能整合的績效目的，裁撤不必要的機構 2.簡化預算程序 3.降低交易成本(transaction cost)

(續表 2-1)

國家 面向	英國	美國	日本	紐西蘭	澳洲
流程再造 (reengineering)	英國政府推動行政流程重新設計 1.目標導向管理系統(target-oriented management systems) 2.全球預算成本中心制 3.競爭機制。同時，在「公民憲章」中，增加績效衡量標準，提升公共服務的作業流程。	1.從幕僚本部著手，刪除不必要法規及簡化程序 2.採競爭機制，引入適合的政府機構(ex.印刷、總務等) 3.從機關外部引進簡化流程、流程再造及改變組織文化的技術 4.鼓勵基層採用新觀念改善績效。		紐西蘭的流程再造，主要以「成果導向資源分配系統」取代「計畫相關資源分配系統」。	澳洲的財政管理革新、資源重整均是流程再造重點。例如，澳洲政府於1997年推動「聯合服務網」(centrelink)顧客服務理念，強調便利與及時的公共服務。
民營化及解除管制	英國最成功的經驗便是國有企業「去國家化」(denationalization)，引用「新自由經濟政策」(new-liberal economic policy)的概念，市場服務優越性取代行政執行功能。可用自1978年 1.非國有化(denationalization) 2.民營化(privatization) 3.解除管制(deregulation)來描繪。	解除管制方面： 1.立即廢除陳舊法規，適時修訂他法； 2.進行組織再造，揚棄繁文縟節，改以實際成果作為評鑑標準 3.聯邦官員應走出華府，積極與民間建立合作關係。	1981年鈴木內閣推出國營事業民營化做為第一波行政改革的目標，並於中曾根康弘內閣任內落實。小泉純一郎則進行第三波行政改革，以深化民營化為標的。	1.將原本生產私有財(private goods)的政府部門及活動，轉移至國營事業 2.國營企業民營化，並在市場競爭機制下運作，強調結果導向。同時，「全面性民營化方案」(comprehensive program)亦將經濟觀點引介至社會非營利機構。	澳洲的改革由行政體制的內部經濟化開始，進而推動部分公部門民營化，採行 1.販售公共服務 2.財政補助透明化 3.外部性收費 4.解制措施，以保證公私部門投標的競爭機制。

資料來源：柯秉劭 (2003)

我們從以上這些國家政府的組織改造成功例子，看到諸如美國、紐西蘭、日本。而大陸的政府組織之重編與減縮，是促成其國力日升的重大成功措施。倘若一套不變的制度運作了好幾十年，而不求進步改變，便會導致弊病而阻礙了國家社會的進步。然而政府進行組織改造之際，尤須注要政府行政組織機關。

一般而言，政府組織機關之類型分為：業務機關、幕僚機關、與獨立機關。獨立機關一詞主要參考自日本政府改造案的設計，美國則稱此類機構為「管理機構」。獨立機關的設置主要針對特定的公共事務，組織必須獨立於行政權的指揮領導，建制精神在於確保決策高度專業化、去政治化、去酬庸化，如此，管制性或

調查性的公共服務方能有效推動執行。就獨立機關的組織定位來看，其不屬於行政院部會，首長亦不參加內閣政務運作或參加行政院會，如此才能獨立、專業、公正行使職權。因此，除依法管理之外，沒有制定政策的權力；該怎麼做就怎麼做，沒有自行裁量的迴旋餘地（蕭新煌，2002）。就聯合國統計委員會之建議，統計機構必須擁有獨立超然的地位，以確保其資料之中肯性、可靠性與保密性。

政府統計組織與制度之改造，應引進企業管理精神，從根本改革其政府組織結構與職掌分工，從理念改進公務人員工作態度，活化法規制度與時俱進的生機，讓政府有更好的服務績效，也更能適應環境的變遷。組織再造是政府的三大環節之一，係為政府部門結構與職能的調整改進，才能有效建立創新、彈性，有應變能力的政府企業型組織。

第三章 世界各國統計制度之探討

政府統計制度的本質是在政府之內建立一個部門來組織、運作屬於整個國家的協調社會與經濟的統計之體制。此統計部門負責蒐集、編輯和出版統計等相關資訊。此外，在行政管理與專門化的統計方面，必須與政府其他部門協同合作。

根據第二章文獻所提到，聯合國統計委員會在 1980 年出版的「國家統計組織手冊」中，針對各國政府統計制度的類型進行了全面系統性的分析和劃分。根據政府統計工作在中央統計局與政府相關部門之間的分工情形，通常將各國政府統計體制劃分為兩大類，即集中型和分散型。所謂集中型是指官方統計工作（或稱國家統計工作）主要由中央統計局承擔；而分散型是指官方統計工作基本分散在政府其他部門和地方政府之中。還有人將官方統計工作實行分散並相結合集中的組織管理形式稱為調合型。爾後，有關政府體統計制度類型之研究，基本上都沿襲了這種標準來劃分。

由於世界各國政府統計組織與制度之架構均不一樣，而我國正進行政府再造運動，因此針對不同國情、經濟等因素，政府統計制度與組織的調整必須參考各國政府的統計制度，並期以符合聯合國所訂的十大準則之要求。

本研究乃蒐集世界主要國家統計制度之資料，以美國、英國、德國、法國、新加坡、加拿大、南韓、日本、中國大陸為主，深入瞭解這些國家統計制度與組織之特性與作法，從中找出各國制度特殊之處，作為我國政府統計制度再造之參考。

第一節 美國統計制度

一、簡介

美國政府的統計制度是**分散型的**。聯邦政府內幾個執行部門都有統計機構，其單一使命是編輯與發行政府統計與公開使用。在許多案例中，這些機構必須與州統計機構合作，以蒐集與發布統計資訊。除了統計機構外，亦有 60 個其他聯邦機構蒐集與發行統計資訊，其目的為一般用途或主導統計調查與研究，以支持其研究、方案的評估、或行政管理功能。總統辦公室(Executive Office of the President)所管轄的預算管理局 (Office of Management and Budget; OMB)是直接負責全國統計政策以及與聯邦政府之間的協調。

二、歷史概述

美國自 1978 年開始，每 10 年舉行一次全國普查。在 19 世紀與 20 世紀之間，由聯邦政府所蒐集與發佈的統計資料逐漸地增加，並在範圍上擴展，就如同聯邦政府的規模與角色之擴充。而統計資料的蒐集、分析與發佈已逐漸分散化，伴隨著統計計劃分散到各部門，其功能便是這些部門是特定資料最明顯的蒐集者與使用者。

正式的對等協調始於 1930 年代，中央統計政策與協調功能首先被指定到中央統計委員會(Central Statistical Board)(1934)，然後為預算局(Bureau of the Budget)，最後才為預算管理局。

三、國家統計機構

在美國並無單獨的國家中央統計機構，9 個部會各有其單獨的統計機構：分別是農業部(Department of Agriculture)的國家農業統計服務與經濟研究服務(National Agricultural Statistics Service and Economic Research Service)、商務部(Department of

Commerce)的經濟分析局與普查局(Bureau of Economic Analysis and Bureau of the Census)、教育部(Department of Education)的國家教育統計中心(National Center for Education Statistics)、能源部(Department of Energy)的能源資訊管理局(Energy Information Administration)、衛生部(Department of Health and Human Services)的國家健康統計中心(National Center for Health Statistics)、司法部(Department of Justice)的司法統計處(Bureau of Justice Statistics)、勞工部(Department of Labor)的勞工統計局 (Bureau of Labor Statistics)、運輸部(Department of Transportation)的運輸統計局 (Bureau of Transportation Statistics); 財政部(Department of the Treasury)的內地稅務局統計處(Statistics of Income Division of the Internal Revenue Service)。這些統計機構是在分散法令授權下來運作，或是在某些情況下所需，由各部會首長針對特定主題來蒐集與發佈統計資料。

預算管理局是依據預算與會計程序法(Budget and Accounting Procedures Act) (Title 31, section 1104)，以及 1995 書面作業減少法(Paperwork Reduction Act)(44 U.S.C. 3504)來行使監督、協調、以及擬定聯邦統計行動的政策方向。預算管理局的功能包括改善統計程序的長期計畫，經由預算審查與其他方法來協調統計活動，建立全政府的政策、標準、與資料蒐集、分類、發佈的指導方針，評估統計程序和機構的績效，促進和分享為統計目的所蒐集的資訊其必須符合隱私權和保密性，協調美國參與國際統計的活動，包括比較統計資料的發展，這些均是由預算管理局的統計政策室來實施。

四、相關統計單位

美國國會有許多不同的委員會在監督這些統計機構的活動，以及預算管理局實施統計政策與協調功能。大部分的統計機構都有顧問團體針對方法與實施來提供專業性的建議。對聯邦統計機構的要求，國家科學研究院的統計委員會會選擇一些主題來改善聯邦統計制度的效能。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

美國統計機構是其各部會不可或缺的一部分，而統計機構的主管必須向這些部會首長報告。統計機構每年準備預算需求，對新的會計年度反應建議的方案。這些預算方案除了由直屬部會首長審核外，亦要送到預算管理局。預算管理局審查各部會統計機構的需求是否符合總統預算目標以及整個政府的統計考量重點。在書面作業減少法下，預算管理局同樣也審查所有關於 10 個人以上公開調查所蒐集的資訊之建議，以確保設計的效率與資料的蒐集符合原先用意的有用性。統計機構決定範圍與發佈的內容、遵守預算的限制、依據預算管理局的指示發佈資訊，以及預算管理局的統計標準與指導方針。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

資訊自由法(Freedom of Information Act; FOIA)(5 U.S.C. 552)需要聯邦機構來揭露未被免除的特定紀錄。為了統計目的，從資訊自由法規定的公共公開需求所蒐集的資訊是可被豁免的，其條件為：(1)法令規定禁止揭露之下來蒐集，如 13 U.S.C 的普查碼；或是(2)符合資訊自由法豁免權所涵蓋的「從個人及授權或機密所獲取之交易的秘密與商業的或財務的資訊」。大部分統計機構蒐集的資訊都是在法令禁止揭露之下。

法令禁止公開揭露的程度，會隨著允許機構內部為統計目的而使用資訊的程度來改變。例如在 13 U.S.C 的普查局所蒐集的資訊是僅能被普查局內部人員所使用。相對地，保護農業部統計資料的機密，法律允許其他機構從統計目的來使用這些資料。

法令權力的存在是需要人口到經濟普查的反應，對某些調查，尤其是商業方面。最主要的家計調查與許多主要的經濟調查是不需要有強制報告的權力機關來主導。

第二節 英國統計制度

一、簡介

英國政府統計服務(Government Statistical Service; GSS)提供英國官方統計資料。英國政府統計服務是與其他組織密切合作，這些組織同樣也提供官方統計資料，如英國銀行(Bank of England)、北愛爾蘭統計與研究機構(Northern Ireland Statistics and Research Agency)。

英國政府統計服務是分散型的，雇用了 600 名統計學家與 4600 名行政人員，並配置在超過 30 個政府部門、機構與相關組織內。**分散型的制度**確保政府統計服務人員與政策制定者之間的密切工作，並且統計分析以最大的程度被用在具體實現與監督政府政策上。

國家統計局(Office for National Statistics; ONS) 是政府最高統計機構，主要協調政府統計服務的工作，國家統計局局長(Director of ONS)亦為政府統計服務之首長。

二、歷史概述

由政府各部門蒐集的官方統計資料已行之多年：進出口的紀錄可追溯至 17 世紀；第一次人口普查是在 1801 年實施的；出生與死亡統計從 1837 年開始；第一次的收入普查是在 1886 年實施；第一次的國家歲入官方估計是在 1941 年實施。

在第二次世界大戰時由首相邱吉爾(Winston Churchill)設立了中央統計室(Central Statistical Office; CSO)，是內閣的一部分。中央統計室的職責是按排列順序與一致的基礎下來蒐集定期的數字，這些數是可被接受且使用時不會有任何問題，故不用部門首長與部會內部來討論。在 1989 年 8 月時，中央統計室變成獨立的政府部會，在 1991 年 11 月時，變成一個行政機構。

1996 年 4 月時，中央統計室被合併到人口普查與調查局，並且組成了國家統

計室。此合併的目的是想要符合更廣泛的需求以增加政府統計的一致性與相容性，並改善其表達性與公眾使用的方便性。

三、國家統計機構

政府統計服務在法律上並無一個正式的基礎，其工作一些實質部分是由英國國會法律條款所控管。主要的任務與使命是 GSS 提供統計資訊、分析和所需之建議給國會、政府和廣大的群體，以改進決策、刺激研究，並澄清爭議。

政府統計服務之活動是正式透過一個政府統計服務委員會的網路來進行協調。政策和管理委員會由 GSS 的首長主持，此委員會還包括全部高層部門的統計人員。GSS 委員會監督政府統計服務的工作和方向，其他下屬委員會則集中於非常重要的地區，這些區域的 GSS 標準是跨越部門之間，亦即在資訊系統、發佈、經濟統計、社會統計和方法學上。

國家統計局扮演著政府統計服務和政府統計協調的角色，其局長主管亦是政府統計的首長。國家統計局約有 3,000 人員分配在 5 個區域，提供多種統計資訊，包括國家會計帳、通貨膨脹的措施、商業統計、勞動力市場指標、出生、結婚和死亡人口估計和預測。國家統計局與 GSS 的其它人一起合作工作，以提供社會和經濟趨勢的分析、檢視地區的發展趨勢與全貌，並且監控國家的健全情況。另外，國家統計局也負責出生、結婚與死亡的登記。

在其他部門的統計機構負責製作及提供與該部門工作相關的統計和分析。威爾士辦公室和蘇格蘭辦公室詳細核對、分析比較，與出版其行政區域的資料，包括其行政區域所連結到國家涵蓋到的其他部門。北愛爾蘭統計研究機構(The Northern Ireland Statistics and Research Agency)與其他北愛爾蘭部門的統計人員在英國統計的製作過程中，與政府統計服務保持密切的合作。

四、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

在每個部門的統計主管必須對其部門的統計工作負責。統計工作的預算分配之決策和統計的公佈是該部門的責任，但是對重大的議題必須與政府統計服務首長商量。政府統計服務首長透過內務行政服務首長，有權向總理直接來報告關於官方統計數據的完整和有效性的事情，故也被為是政府在統計上的首要顧問。倘若要提供建議給其他部門時，GSS 首長也會透過各部門首長向主事的部長報告。

政府統計服務首長同樣也是國家統計局的局長，是對英國財政大臣負責的。在這個角色裡主任履行一個部門的永久的首腦的責任和當局。局長也是英國和威爾士的註冊總署。這是辦公室持有者被專利特許証任命的一個法定辦公室。Registrar 將軍關於登記事情有許多具體的法定權利和責任，定期人口普查，以及一定統計訊息的蒐集和出版。註冊總署為這些責任的一些方面到法庭直接是應負責的。

統計人員所設立的官方統計實施規則編碼，是為了提升高標準與維持公眾對官方統計數據和分析的信心。政府統計服務堅持這些標準並且鼓勵使用在官方統計資料的製作於其他組織內的業務。

五、國家統計服務的相關工作之合法性提供

政府統計服務經由統計詢問來蒐集關於個人、家庭、商業和其他事業的資料必須要秘密地處理(有時是在法定權力下)。

在英國沒有單一的統計法令來確切定義正式的統計服務之角色和責任，或者提供強制性的調查和統計機密性的法律架構。相反地，針對特定的統計，有許多國會的法令，最重要的是人口普查法(1920)、人口統計法(1938、1960 修正版)、貿易統計法(1947)、以及農業統計法(1979)。除此之外，更有許多與其他法令相關的統計活動，如雇用、金融、地方政府和計畫，其包含資訊蒐集的規定，或者為統計目的來使用行政資料。整體而言，並非所有的相關法律會影響英國，並且立法

的細節可以在英國各地方也是有所差別。在政府統計服務，國家統計局只負責協調統計立法的檢視，以便保證一種有效的統計服務規定的要求能被符合。

為了保證統計具有足夠的品質，一些政府統計服務的詢問是強制性的。在某些案例中，應答者回答的義務被合適的法律裡所保護著，並且任何調查必須具體說明它是否是強制的。對於正式的統計詢問之答覆方面，相同的法律也被用來保護所提供資訊之機密性，對於有不合法的洩露行為是具有懲罰性。

由於政府統計服務能接觸非常敏感的個人和商業資料，官方統計實施規則的目的是確保其詢問所獲得的資料之保密性能以法律所規定的方式來處理。

為遵守歐洲共同市場委員會 1588/90 所定義之規章，英國政府統計服務有義務把保密的資料轉存到歐洲共同體(Eurostat)統計局。此規章要求 Eurostat 必需遵守嚴格的機密性。

私部門參與英國政府統計服務是有法律限制的，不過新近的立法提供更大的機會使私部門能參與統計工作。1994 年所簽訂授權法使得私部門能依法定合約，授權訂約人代表政府處理機密的資訊。在評價過程中，是否私部門適合進行這樣的工作，評價的重點是私部門是否符合品質與保密標準的需求之能力。

六、計畫

國家統計局將建立與維護起關鍵性的經濟和社會統計的資料庫，其自政府製作的統計之整個範圍所衍生，並產生其一般之定義與標準。整體上而言，政府統計服務將保證改善所有使用者使用的政府統計，與所開放的政府政策是一致的。

第三節 德國統計制度

一、簡介

在德國的官方統計數據是由聯邦主導，其提供全面的、有時效的、與可信的資料給立法機構、聯邦政府、各州(Länder)和公眾用戶。

通常統計工作集中在「聯邦統計局」(Federal Statistical Office; FSO)和「土地統計局」(Land Statistical Offices; LSO)。根據州管理的聯邦架構，聯邦與各州彼此分擔工作。聯邦統計局負責方法學、個別統計的技術準備，以及聯邦統計的編輯和報告。土地統計局負責調查的實施，並在州層級上來編輯統計結果，然後送交FSO。地區統計是相當地分權，其法律基礎為一條法律或是規章，允許每邦來進行州統計，稱之為「合法原則」(the Principle of Legalization)。

關於聯邦統計，官方統計原則是基於 1987 年的法律，而此法源起 1983 年聯邦立憲的法庭對於人口普查之決定。這些統計原則之目的主要是私部門的保護、改善回答者的資訊、從管理活動中嚴格區分出統計工作。這些原則已經由法庭從"訊息自決"的權利衍生而出，其立基於國家基本法(憲法)裡所隱含的相關權利。

因為德國的統一，聯邦目的統計法(the Law on Statistics for Federal Purposes)和其他的統計法律也適用於以前德國民主共和國(the German Democratic Republic; GDR 前東德)之領土上。

二、歷史概述

早在西元 1805 年起，統計工作便集中在官方的統計局，而當時在普魯士(Prussia)便設立中央統計當局。在 1872 年設立帝國統計局(the Imperial Statistical Office)，也就是第一次世界大戰之後所成為德意志帝國統計局(the Reich Statistical Office)。在第二次世界大戰之後德國成立「聯邦統計局」，並重新建構整體的統計服務。

隨著德國在 1990 年 10 月 3 日統一，「聯邦統計局」權力延伸到以前的東德領土，而新的統計室也設立於各州上，而柏林土地統計局(the Berlin Land Statistical Office)也涵蓋柏林與新的州而成為一個新聯邦的整體統計機構。

三、國家統計機構

德國的國家統計機構為「聯邦統計局」，主要法源依據為 1987 年所修訂的「聯邦目的統計法」。「聯邦統計局」的任務有：

1. 與「土地統計局」合作以準備並發展聯邦統計方法。
2. 計畫、蒐集、協調、處理、並出版聯邦統計資料。
3. 翻譯編輯外國統計、歐盟的統計和國際組織的資料數據。
4. 編輯國家帳。
5. 建立、運作與協調聯邦政府機構的統計資料庫。
6. 建議聯邦當局有關統計之事務。

「聯邦統計局」的局長(President)，是由聯邦政府提名後，總統所任命的。他也是聯邦選舉官(Federal Returning Officer)，並根據聯邦/歐洲選舉法(Federal/European Electoral Acts)與聯邦/歐洲選舉條例(the Federal/European Electoral Statutes)來執行任務。

四、相關統計機構

根據 1987 年聯邦統計法第 4 款所成立的諮詢委員會(Advisory Committee; 德文為 Statistischer Beirat)，是附屬在聯邦統計局，其主席是聯邦統計局的局長，其成員包括聯邦各部代表、聯邦審計局，德國聯邦銀行和德國聯邦鐵路代表、土地統計局局長、以及聯邦資料保護官。

諮詢委員會進一步的成員是公用合作的代表、商業、產業和雇主的協會、工會、農業，經濟研究院和高等教育研究院。這些代表是由權責的部會所挑選，並且被聯邦統計局局長根據相關機構的建議來任命。

諮詢委員的主要任務是對統計的基本問題上來建議聯邦統計局，聯邦統計局會檢視諮詢委員會之建議，並根據其管理的需要和財務可能性來採用。

咨詢委員是由技術委員會和專家所組成的系統來支援其工作。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

聯邦統計局在內政部的領域上行使獨立的優越權力。根據 1987 年的法令，聯邦統計局是服務聯誼會所有部會的機構，其闡明了在產生統計之過程必須對聯邦各部負責，各部也為其領域的統計提供了合法的基礎。聯邦統計局針對方法學和科學事務來獨立運作。

州統計局對對統計制度是關係重要的，他們在各自的領土層次上來蒐集並處理全部資料。聯邦統計局主要根據土地統計局所提供的資訊來編輯聯邦統計。

有些統計，例如對外貿易是直接由聯邦層級上來編輯。個別的統計專案之主導權是由聯邦之部會來掌握，其規劃統計計畫並由聯邦統計局建議與支持。統計方案只有在財政無虞下來進行，因此若內政部長所提議之前，先由聯邦財政部長來確認。聯邦統計局所發行的統計結果，其發行系統主要由三部分所構成：一般的橫跨各部之出版物、以主題相關之事務、分類。

某些官方統計資料的蒐集，是由其他機構來編輯並出版，這些包括農業、運輸和勞工行政機關和德國聯邦銀行。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

根據德意志聯邦共和國之憲法，任何州有影響到公民的基本權利必須要有法律基礎，此稱之 Gesetzerbehalt，或是憲法但書(constitutional proviso)。官方統計調查代表著根據公開法規來實施的干涉。

1953 年 9 月 3 日的聯邦統計法(the Federal Statistics Act; FeSA)的第一部分是與聯邦統計相關關係的立法，是擬定其基本的架構。由於一些例外，個人的調查是

依據一些特定的法律來處理。這些法律同樣也包含了機密性的規定，因而構成了聯邦統計法對機密性規定的基礎，以適用於為聯邦目的之全部統計。個別資料的嚴格保護是一種對回答者的義務，仍由 1987 年新聯邦統計法第 15 號法令所保留。

為聯邦統計目的所蒐集的個人資料或內容的細節，不可被那些獲得資訊者來洩漏，除非相關的統計法令所允許之狀況，例如 1987 年人口普查法。

保護“個人統計資訊”包括自然人或法人所提供的全部資訊，但是由一些人所蒐集到資料來彙總，或許不必守秘。機密性規章是用於防止個人資料被透露給第三者知道，不與資料儲存機構有相關的人，以及規範在資料儲存機構內的流動。此法規禁此資料之處理—加工、揭露、或存取或其他使用被保護個人的資料，在無合法授權情況下。在資料處理加工時，1990 年 12 月 20 日的「違反個人資料誤用保護法」(the Act on Protection Against the Misuse of Personal Data; FDPA)包含了儲存在文件裏的個人資料保護之一般性的規章。與 FeSA 不同，FDPA 只保護關於自然人的資料。雖然這是一條通用的法律，但是卻有更多具體的規章，例如與統計資訊的機密性有關係的法規卻有優先權。它規定給額外的保護不管是否是事實，或是不確實，只要是正被觀察的統計，是具有機密性的管理職責。

在 FDPA 法下，成立了「資料保護聯邦委員室」(the office of Federal Commissioner for Data Protection)。如果聯邦資料保護官確定聯邦當局已經違犯法律規定，他有責任把抱怨提交給到管轄該領域權責最高的聯邦當局。同時，他可能建議補救缺失並改善資料保護之方法。官員，任何公民都可呈交抱怨給聯邦資料保護官，而聯邦資料保護官每年也要到聯邦議會(Bundestag)提出一相關的工作報告。

七、其他

德國統計制度最重要的優勢是立基於嚴格的法律隱私權之嚴格保護。但最不利的條件是缺乏靈活性以符合最新和正確的統計需求上。1987 年新聯邦統計法第

7 條針對特定目的之調查，提供新的設備與儀器來從事資料蒐集。因此無需一具體的法律基礎，但可以個自願的基礎上來執行。貸數額不得超過上年度預算總額的四分之一。

第四節 法國統計制度

一、簡介

法國官方統計之制度是相當分散的。統計服務在大多存在於各部，以及在許多官方或半官方的機構中，例如中央銀行(法國銀行)。然而，由於其規模、設備(包括地區辦公室)、以及提供基礎登記的管理責任，中央統計機構在制度上有一個相當重要的統計編輯功能。這個功能是從法律所確定的一般性協調之命令所衍生的。另外，此機構在分析和研究領域上執行許多重要的任務。中央統計機構與其他機構合作編輯國家會計科目，分析經濟趨勢和預測重大議題，特別是政府的經濟計畫。

一些私人和專業的組織也被合法授權為中間擔任人，以執行統計之調查。

二、歷史概述

1800年法國內政部(the Ministry of Interior)設立第一個統計局，但在1812年廢止掉。1833年商務部(the Ministry of Commerce)設立一個新的統計機構，亦即為法國統計總局 Statistique générale de la France (General Statistics of France)。由於合併了一些其他的機構，因而導致國家統計服務的產生。在1946年，誕生了「國家統計與經濟研究協會」(the National Institute of Statistics and Economic Studies ; INSEE)，自此而後，各部在其區域基礎下來發展自己領域的統計服務。

三、國家統計機構

「國家統計與經濟研究協會」(National Institute of Statistics and Economic Studies) (法文為 Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques; INSEE) 設有一名首長—董事長(Director General)。INSEE 成立的法源主要為：

1. 1946年4月27日之法令，以及一條1946年6月14日確定其任務的法令。
2. 1951年6月7日之法令，第51-711號。規定其義務、協調和統計機密，

並定義統計調查如何進行。

3. 配合 1951 年之 1986 年補充法((Act No. 86-1305 of 23 December 1986)。
4. 補充 1951 年法令，增設 1984 年 7 月 17 日法令第 84-628 號，定義了「國家統計資訊委員會」(National Council of Statistical Information) (法文為 Conseil National de l'Information Statistique; CNIS)之任務、組成和運作。

「國家統計與經濟研究協會」的主要任務有：

1. 人口統計，社會和經濟統計的蒐集和製作。
2. 一些重要基本註冊的管理(企業與機構、人)。
3. 統計系統的協調。
4. 經濟和社會行為的研究。
5. INSEE 和其他機構所產生的統計資訊之傳播。
6. 透過對不同國家之教育、研究和技術支持來發展統計和經濟的知識。

四、相關統計單位

根據 1984 年的法令成立了「國家統計資訊委員會」(National Council of Statistical Information) (法文為 Conseil National de l'Information Statistique; CNIS)，其主席(Chairman)為「經濟事務部長」(the Minister of Economic Affairs)，秘書處為 INSEE。其成員大約有 100 位，主要是由每個部的代表、國家或地區所選出的成員、工會和社會組織的代表、商會和雇主組織的代表、專家。委員會有 20 名成員組成的董事會，由經濟事務部長所主導。董事會決定副主席與委員會之決策。

「國家統計資訊委員會」的主要功能有：

1. 確保官方統計資訊的生產者和使用者之間的協商。
2. 在統計活動的不同方向上提供諮詢：特別是年度統計調查計畫、多年度的統計計畫(五年計畫定期被起草)、經濟和社會術語之命名(同樣也存在於活動和產品的命名法之全國委員會，但並無直接 CNIS 有任何連結)。

3. 報導關於「國家統計資訊委員會」活動的情況。

至於「國家統計資訊委員會」的下級委員會，主要是為不同的功能或部門的統計領域之 16 個下級委員會。而下級委員會的 3 個功能為：

1. 一個仲裁委員會(Comité du Contentieux) ，基於 1984 的法令，若有拒絕完成正式的統計詢問表之情況下，在罰款方面提供諮詢。
2. 企業統計保密委員會(a committee on statistical secrecy for enterprises)，基於 1984 的法令，在統計機密性的原則和規章的實踐方面提供適合的諮詢。
3. 對調查的一般利益之委員會 (a committee on general interest of surveys)，對不同的調查在品質與蒐集利益上提供諮詢。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

經濟事務與財政部中，「國家統計與經濟研究協會」之首長職位為董事長(Directorate-general)。INSEE 的預算是部預算的一部分，且必須被提交國會正常的核准程序。INSEE 的董事長具有部長級的行政主管地位。但是 INSEE 卻是一個在技術和科學事務方面的獨立機構，包括統計結果的公佈。INSEE 決定工作計畫，考慮預算的限制（對大型的調查有特別大型的調查預算，例如人口普查），以及與「國家統計資訊委員會」之意見和協議。

協調是「國家統計與經濟研究協會」最重要的任務之一。協調主要的 4 個原則是：

1. 統計活動的 activities 的一般的連貫性的監控，在「國家統計資訊委員會」架構中，監督統計活動一般連貫性。
2. 統計概念、定義，命名法和單位(基本的登記是一件重要的工具)之和諧性，以及統計整合(特別是國家科目)的一般性架構的建立。
3. 各部統計機制的建立與維護，經由到各部的 INSEE 專家代表，有關專家建議的統計方案與協商形式。
4. 與國際組織接觸的觀察連貫性。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

有關法國統計活動之重要法令為 1951 年 6 月 7 日的法令，其規定強制性的統計調查制度。此種強制性調查的年度計畫是由部長與「國家統計資訊委員會」協商後決定的，不遵守配合調查的的罰款是根據仲裁委員會(the Arbitration Committee)所提出的建議。

1951 年的法令也確定了統計保密。有關於人們和家庭的個人資料不應被洩漏(根據檔案備存法(the Archives Act)，除蒐集期間已超過 100 年之外)。

經濟和財務等資料也不可用在財政或任何行政控制之目的，必須根據部長與企業統計秘密委員會(the Committee on Statistical Secrecy for Enterprises，是 CNIS 的下級委員會)協商後，所下之決策來揭露。

1951 年的法令是由 1986 年 12 月 23 日的法令所完成。該法令允許行政管理的資料(透過專業秘密保護)傳送到 INSEE 和各部的統計服務。這些傳輸的資料受到 1978 年的法令—電腦化的數據文件和保護隱私法(Computerized Data Files and Privacy Protection)所保障。全國委員會(National Commission)因為此法之基礎而設立，以提供有關個人的電腦化資料使用方面之諮詢。此法令保障使用(以及修正)個人的及與他們有關的個人數資料，不管是電腦化還是人工書寫形式來儲存。它也規定，必須告知資料蒐集所詢問之人們有關下列事項：

1. 調查的本質是強制性的或自願性的。
2. 如果拒絕回答的結果。
3. 儲存資訊的機構。
4. 使用與修正的權利。

此法也禁止可識別的個人資訊息之蒐集或者儲存之揭露，不管是直接或者間接、種族起源、政治、哲學、宗教意見或是工會會員權。

第五節 新加坡統計制度

一、簡介

新加坡統計局（Singapore Department of Statistics）的主要職責除了擔任全新加坡統計業務的主管機關外，也擔任政府各部會所屬統計單位的協調者。其主要業務除了資料蒐集與資訊的散佈外，也包含了參與國際統計社群的活動。

二、歷史概述

新加坡的官方統計資料可追溯到 1871 年時所進行的第一次人口普查，自此以後，每隔 10 年便定期舉辦一次人口普查。在 1880 年時的人口普查法令(the Census Ordinance)是新加坡所成立的第一個統計法。

1921 年時，制定統計法令(the Statistics Ordinance)，並針對官方統計資料的蒐集、準備和公佈制定其合法的架構。統計法令也為建立統計局(Statistical Bureau)作出規定，而統計局的逐漸發展成為今日的新加坡統計局。

新加坡統計局是關於新加坡經濟和人口的官方統計資料負責的中央統計當局。新加坡在 1959 年取得獨立之前，此部門負責所有統計序列方面的編輯，主要焦點是有關對外貿易、裝運和貨物統計，以及基本的人口統計之資料。統計活動在 20 世紀 60 年代迅速擴大，包括製造、商業和服務統計。

自 1973 年起，便採用分散統計制度。官方統計資料是由新加坡統計局與包括各個政府部門和法規委員會中的研究暨統計單位(Research and Statistics Units; RSUs)共同蒐集與編輯。RSUs 在其所屬組織的權限下，致力於其領域上重要關鍵的統計研究。

三、國家統計機構

新加坡從 1973 年起就採用分權的統計制度，在這樣的分權制度下，官方的統計資料是根據新加坡統計法由新加坡統計局與政府各部會所屬的研究暨統計單位

來進行蒐集與彙整。

新加坡統計局在統計體系中所負責的職責最為寬廣，為新加坡官方經濟與人口統計相關資料的主管機關，其職責包括了：

1. 蒐集、彙整、與散佈與國家利益相關的社會及經濟資料。
2. 分析與監視經濟與社會變動的趨勢。
3. 開發與維護全國家戶單位、住宅的統計資料庫，並建立相關統計資料的時間序列。
4. 提供政府部門與大眾關於統計相關業務的專業建議與諮商服務。

新加坡統計局有以下兩種主要的業務：

1. 全新加坡統計業務的主管機關，負責製作：
 - 1.1. 國民所得與國際收支平衡帳。
 - 1.2. 對於商業活動與個體經濟事項進行經濟調查。
 - 1.3. 人力運用與社會人口統計相關的統計調查。
 - 1.4. 消費者物價指數、躉售物價指數、與家戶單位的支出調查資料。
2. 政府各部會所屬統計單位的協調者，包含了：
 - 2.1. 統計服務的行政工作。
 - 2.2. 共同協調政府各部會間的統計活動。
 - 2.3. 提供統計諮商與建議服務。
 - 2.4. 發展與提倡國家統計標準。

政府各部會所屬的研究暨統計單位（RSUs）是依照新加坡統計法所刊載的法規來進行調查與彙整特殊部會與事務的統計資料。RSUs 有以下的業務範圍：

1. 貨幣供給及銀行業務的統計、營建產業的統計、製造業統計、教育統計、資訊科技與通訊產業統計、生態環境統計、與健康醫療統計。
2. 就業與工資統計、外貿統計、國外旅客與飯店統計、不動產與財產價格統計、文官統計、空運及貨物統計、社區及社會服務統計、國宅統計、生產力統計、船舶與貨運統計、運動參與及體育相關統計、產業資產統計、公共財政統計、電信與郵政服務統計、與出生、死亡、外來移民、及交通事故統計等。

四、協調各部會的統計活動

因為新加坡政府採行分權式的統計制度，所以需要一個強勢的中央協調機構來減少在資料蒐集上的重複、促進資源的最適分配、確保高品質的統計工作、與改善統計活動的效率與效能。因此根據新加坡統計法所設置的新加坡統計局就必須達成以下的目標：

1. 對於公營組織做經常性的調查以監控這些單位的統計活動。
2. 與政府各部會所屬的研究暨統計單位（RSUs），針對統計發展的議題來安排經常性的會議與討論。
3. 對於樣本與調查方法提供專業的諮詢服務，並對於統計資訊加以解釋。
4. 發展出全國性的統計標準，並推廣這些標準的採用。

五、新加坡的統計法

新加坡的統計法（Statistics Act）控制著新加坡統計局與政府各部會所屬的研究暨統計單位（RSUs）的資料蒐集、彙整、與出版的活動。

在新加坡的統計法下，新加坡統計局長（Singapore Chief Statistician）與政府各部會所屬的研究暨統計單位的主管除了有職責對於有統計資訊需求的個人或組織進行統計資訊的回應外，新加坡統計局長也被新加坡的統計法賦予職權來指揮政府各部會所屬的研究暨統計單位的主管來提供他所需的任何形式的資訊。

新加坡的統計法為了確保統計體系的完整性，特別強調個人與相關授權機構資料的極度機密性，特別是未經過受訪人或相關授權機構的書面同意，不得擅自揭露這些資訊。此外，新加坡的統計法包含了以下幾個條款來促進全國統計體系的協調：

1. 協調政府各部會間的統計活動。
2. 對於政府各部會間的資料蒐集、彙整、分析、與使用，來提供建議。
3. 發展全國性的統計標準、並對於使用於統計活動中的分類、定義、專有名詞、程序、與概念來加以標準化。
4. 針對遵守經過認可的國家統計標準一事，來對於所有的政府單位來加以宣導。

六、資料的蒐集、處理、與編輯

(一) 資料蒐集與處理

過去幾十年中，不同的新加坡政府單位已然採取步驟來簡化資料蒐集與處理的調查流程，這其中包括了重新設計及改善調查問卷的內容、樣本抽樣的電腦化、與建構線上資料庫。新加坡統計局也引進了許多先進的資料處理與蒐集的技術，包括了：

1. 於 2000 年的人口普查中應用了三種型式 (tri-modal) 的資料蒐集方法 - 網路計數、電腦輔助的電話調查 (CATI)、與傳統的田野調查法。
2. 調查回答引導專家系統 (SAGE) 的引進，讓資料的傳送可以經由網路、電子郵件、傳真、與普通郵件等多重方式。
3. 先進的編碼介面 (ACE) 軟體運用了人工智慧來改善編碼的正確性，與降低在對於職業及產業別的輸入編碼上的對於勞力密集作業的需求。

這些新科技的應用大幅提升了在資料蒐集、確認、與編輯上的生產力，使得不論是來自政府部分或是民間的統計資料使用者，都能以更早、更快、與更多的方式來獲得所需的統計資訊。

(二) 產生有高品質的統計資料

不論是在涵蓋範圍、週期性、與及時性上，統計資料的品質是不斷地需要被改善。因此，發展出新的資料來源與採取新的統計觀念與手法，對於提升統計資料的品質將有所助益。因此，新加坡統計局也採行的許多國際上新型的統計標準，譬如採行國際貨幣基金（IMF）的第五版國際收支平衡帳（BPM5）、國際勞工組織（ILO）的職業分類國際標準（ISCO 1988）、世界衛生組織（WHO）的國際疾病分類標準、與 1993 年修改的聯合國國民所得計算方式等。此外，新加坡統計局也在人口與社會統計領域中發展出全面性的家戶註冊資料庫（HRD），來提供使用者關於家戶單位與人口基本特性上的最新資訊，同時 HRD 也增進了每十年舉辦一次的人口普查的速度。

(三) 資料的散佈與使用

身為新加坡官方統計資料的保管人，新加坡統計局致力於客戶導向的服務，並傳遞涵蓋範圍甚大的統計產品與服務給客戶使用。因此，許多傳送媒介就被新加坡統計局用來滿足這些對於統計資訊需求日益增加的客戶上，譬如說新加坡統計局的網站（<http://www.singstat.gov.sg>）每個月有超過 15,000 人次上網參觀，並瀏覽超過 300,000 頁的網頁。

雖然電子資料服務在近年來越來越普遍，但是傳統的文件印刷仍是一個不可或缺的資訊傳播媒介。最常被客戶使用的出版物包括了新加坡統計月報、新加坡統計年報、新加坡重點統計摘要等，有些更為詳細或針對特別產業的調查報告也是經由出版物的方式來提供給客戶的。此外，新加坡統計局也提供了付費訂購的線上讀取資料庫的服務，稱為 TREND 資料庫。

七、國際統計社群的角色

國際或區域統計社群，譬如 UNSD、IMF 的統計局、歐盟統計局（Eurostat）、ESCAP、與亞洲開發銀行（ADB）等，對於新加坡統計體系的發展有顯著的貢獻。自 1996 年起，新加坡統計局也開始依照 IMF 所制定的特殊資料傳送標準（Special Data Dissemination Standards; SDDS）來傳送資訊給使用者。

新加坡統計局從 1990 年代初期也開始積極地參與亞太地區的多邊統計合作會議，這包括了由 UNSD 與 IMF 統計局於 2002 年 5 月舉辦的國家統計體系治理諮商會議、由經濟合作暨發展組織（OECD）於 2001 年 7 月主辦的消費者物價指數國際研討會、與由國際統計機構（ISI）等組織於 1999 年 12 月所贊助的電子商務衡量會議等。新加坡統計局可以藉由雙邊合作來與其他國家交換資料與互作學術訪問，經由彼此的經驗與實務的交換來提升新加坡的統計水準。

第六節 加拿大統計制度

一、簡介

加拿大的統計制度為集中型，主管全國統計事務為加拿大統計局(Statistics Canada)，其主要責任為提供國家統計需求的服務，包括政府的其他層級。

二、歷史概述

依憲法而言，「人口普查和統計」之領域是聯邦政府的責任，但從未在地方司法權方面來排除統計活動。1871 和 1911 之間，聯邦農業部主導入 10 年或有時 5 年間隔的人口普查，其涵蓋人口、農業、以及一般的經濟活動。但在介於人口普查之間的調查卻是稀少的，非普查統計的出現是因為各部門管理活動的不完整和不協調。

在 1912 年成立部門委員會來改善這種令人不滿意的情勢，並推薦成立中央統計局來協調、統一、擴展與改進統計資料。在 1918 年設立主權統計局(the Dominion Bureau of Statistics)，1971 年改名為加拿大統計局(Statistics Canada)。

三、國家統計機構

有關加拿大統計局之法律基礎主要是依據「統計法」(Statistics Act)，其職責為：

1. 蒐集、編輯、分析、摘錄、並發表統計資訊；
2. 在蒐集、編輯和統計資訊的出版過程中與政府部門協調運作；
3. 實際人口和農業普查；
4. 降低由政府部門所蒐集的資訊之重複性；
5. 為了促進並發展整體社會和屬於所有加拿大與各省經濟的統計。

公司回答法(The Corporations Returns Act)要求加拿大統計局必須製作相關之資訊。

加拿大統計局首長(The Chief Statistician of Canada)依「統計法」之職責為：

1. 提供加拿大政府之部門與機構有關統計方案之諮詢；
2. 監督「統計法」的管理行動並管控加拿大統計局的運作與人員；
3. 對相關之部長報告加拿大統計局每年的活動。

四、相關統計單位

國家統計委員會(National Statistics Council)的法律基礎，是由內閣決定權力下授權給對負責加拿大統計局的部長，在1986年成立國家統計委員會。其委員會組成成員約40位，由部長直接任命。其任期為3年，任期滿後由委員會挑選適合人員重新委任。依據職權其成員的主要任務為，提供加拿大統計局首長優先權之確定與指導加拿大統計局之計畫方案。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

加拿大統計局是一個獨立的政府主體機構，但需透過對其有指定權責的部長來向國會報告。目前工業部長(the Minister of Industry)負責加拿大統計局。

加拿大統計局首長之正式地位：負責之部長依「統計法」提出加拿大統計局局長(the Chief Statistician)任命之建議。不同的是統計局長監督「統計法」下的行政工作與管控加拿大統計局的運作與人員。

有關工作方案的決策，是由內閣明確授權人口和農業普查的內容。否則，主統計官決定計畫方案。

有關預算決策，基於於財政委員會的建議，議會授權加拿大統計局的總預算。方案預算大都以主統計員官決定為根據。

統計結果的發佈之決策，是由主統計官決定之。出版資訊的責任已被解釋為所有機構的最終成品將全部放置在公用區域。出版過程的建立是為了允許公開發佈資訊時，能夠在取得與訊息的發布是同時迅速的，同時對每個人而言，都可取

得到。

在資訊的集中與分散情形而言，加拿大統計局計畫與管理為集中型的，但地理上是分散型的。總部住在渥太華(Ottawa)，有 5 個地區和橫棋整個國家的 4 個衛星辦公室。加拿大統計局與 10 個省及 3 個地區統計局密切協調合作。

至於由其他製作的統計資料，有些是由其他聯邦部門製作與出版，其為伴隨主要活動所偶而產生的副產品。有些則是由省統計室所開的，不過官方統計數據的絕大多數是出自加拿大統計局。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

「統計法」中規定，加拿大統計局蒐集、編輯、分析、摘要和發表與商業、工業、金融、社會、經濟、以及人們的一般性的活動有關的統計資訊。依主題所涵蓋範圍而言，該法令提供機構的授權工作範圍。

該法令同樣也提供加拿大統計局存取使用各級政府、商業、機構和個人保管的全部紀錄，包括所得稅紀錄。

要求全部組織或人員對該機構所主導之調查有義務性的回答，除非該調查被部長明確指定為自願性的。在進行調查過程時，加拿大統計局採用解釋、說服的政策，並且呼籲以盡公民義務而避免懲罰的威脅來吸引其自願性的回應。

「統計法」給予較多的權責以建立相容的標準，及消除聯邦和省部門間重疊的工作。該法令提供個人身份機率的嚴格保護。該法令亦要求加拿大統計局的員工必須發誓來保守機密，若有違反任何機密性規定者，處以嚴厲的懲罰。

在「統計法」下所做的回答是特許的資訊，因此不能在法律訴訟過程中去使用此資訊。

「資訊使用法」(the Access to Information Act)提供加拿大公民與永久居留權人民在聯邦政府的管控下來使用統計資訊，但從使用資訊權利而言，卻有許多的例

外，最重要的是，在「統計法」要求下以可識別的個人身份來回答之調查資料。故「隱私法」(the Privacy Act)對於個人資訊有保護其隱私部分，並提供其使用其資料的權益。根據「隱私法」，政府機構有在特殊情況下，有權自行處理來透露個人資訊而不用得到所涉及之人的同意，其主要是由國會法令以及按照「隱私法令」下釋放所蒐集個人機密資訊的「統計法令」。

第七節 南韓統計制度

一、簡介

南韓的統計制度是可以被視為調合型的，因為南韓政府的每個部會或是一些非政府機構都會針對自身所屬領域或政策來進行不同的統計調查。因此，在這樣的條件之下，負責中央政府統計業務的南韓國家統計局（National Statistical Office; NSO），就在南韓的統計制度中擔負起協調國家統計資料與散播整合性統計資訊的責任。此外，南韓國家統計局雖然目前是隸屬於南韓財政與經濟部之下，但是也常直接為其他部會負責統計事宜。

二、歷史概述

南韓國家統計局設立日期的歷史可追溯到 1948 年，這是韓國政府設立第一個統計單位—統計局(the Bureau of Statistics)，這也是 NSO 的最早的基礎。當時統計局之組成為一名局長與 4 部門：一般事務、計畫、人口普查和人口動態統計。在 1948 年 12 月 13 號，第一個人口普查因總統的法令第 39 條之宣佈而實施。這條總統法令的確是韓國政府關於統計政策所做的第一個管理命令。

在朝鮮戰爭之後，憲法被重新形成，而政府的機構乃根據市場經濟體制之引進而改組。由於這些深遠的變化，統計局在 1955 年被轉到國內事務部(the Ministry of Home Affairs)，而且，統計局的組織被改組為計畫、人口普查和人口動態統計等 3 個部門。

在 1961 年，當經濟計畫委員會(the Economic Planning Board; EPB)被啟動時，統計局從國內事務部轉換成為 EPB 所管轄。1962 年 6 月 29 日，又成立調查分析部門。在 1963 年 12 月 16 日，統計局重新被命名為統計國家局(National Bureau of Statistics NBOS)；同時，NBOS 也是經濟計畫委員會的一個外部的局，因而組織被重組為統計計畫、統計標準、人口統計、和經濟統計等 4 個部門。從這次組織

重整，NBOS 在規模上已擴大好幾倍。在這段時間，NBOS 已經扮演一個形成與評估經濟發展政策所需基本資料提供的角色。

在認知產生基本統計資訊與協調國家統計服務的重要性，統計國家局將其管理地位被擴大到副部級。1990 年 12 月 27 日重新命名為國家統計局(National Statistical Office)。南韓國家統計局包括 3 個局，14 個課，11 個地方分局和 15 個地方子分局。1991 年 9 月 13 日設立統計培訓中心(the Statistical Training Centre)以培養更多的統計專家。在 1995 年 2 月 8 日，建立統計資訊部門(the Division of Statistical Information)與 息和的兩個劃分 and 國際統計部門(the Division of International Statistics)，以改進統計資訊服務的品質，並在國際統計服務上滿足不斷增加的需求。

在 1996 年 9 月 24 日新成立統計檢查者(Statistical Examiner)之職位，人口統計部門(the Division of Population Statistics)被分成人口普查(the Divisions of Population Census)和人口動態統計(the Divisions of Vital Statistics)2 課。此外，也新成立統計研究部門(the Division of Statistical Research)。至於在統計訓練中心，一般事務和教育事務部門被整合到統計事務課(the Division of Statistical Affairs)中。因此，NSO 有 3 個局，1 名諮詢委員，1 個統計培訓中心，18 個課，1 名行政官，12 個地方分局和 9 個地方子分局。

1998 年 2 月 28 日，由於政府組織進行重大的組織重整，統計調查局被分成經濟統計局和社會統計局等 2 個局。農業和漁業統計課被劃分到社會統計局裡面。資料管理局重新更名為統計資訊局(the Bureau of Statistical Information)，並且新成立應用發展部門(the Division of Application Development)。同時也廢除計算管理官(Computing Administrator)之職位。因此，NSO 由 4 個局，1 個培訓中心，20 個課，12 個地方分局和 35 個地方子分局所組成。

1999 年 1 月 1 日廢除當時統計培訓中心，統計研究課(以前屬於培養訓練中心)的劃分作為統計發展的劃分更名並且轉移給統計局，而且統計訓練的功能被轉

到政府管理和國內事務部所監督的專業管理國家研究院(National Institute of Professional Administration)。透過這些組織重組，NSO 有 4 個局，19 個課，12 家地方分局和 35 個地方子分局。

在 1999 年 5 月 24 日，由於政府組織的第 2 次重組，廢除掉位於統計計畫局(the Bureau of Statistical Planning)中的統計發展課(the Division of Statistical Development)，並在經濟統計局(the Bureau of Economic Statistics)內成立服務業統計課(the Division of Service Industry Statistics)。而貿易和價格統計課(the Division of Trade & Price Statistics)也被重新命名為價格統計課(the Division of Price Statistics)。直到現在，NSO 的組織已經保持這樣的 4 個局，19 個課，12 個地方分局和 35 個子地方分局的架構編制。

三、國家統計機構

南韓國家統計局 (NSO) 的組織與功能的建立是依據南韓的政府組織法案第 27 條所規定出來的。南韓國家統計局總部的組織架構如圖 3-1 所示，包含了直屬於統計長 (commissioner) 2 個專案團隊 (品質管理團隊、公共資訊團隊) 及 4 個局 (統計規劃與管理局、經濟統計局、人口與社會統計局、及統計資訊與資料管理局)、與包括一般服務課在內的 19 個課。在 2003 年 1 月底時，南韓國家統計局共有 1,662 名員工，其中 429 名於總部工作，另外的 1,233 名員工則是在各地的統計單位工作。

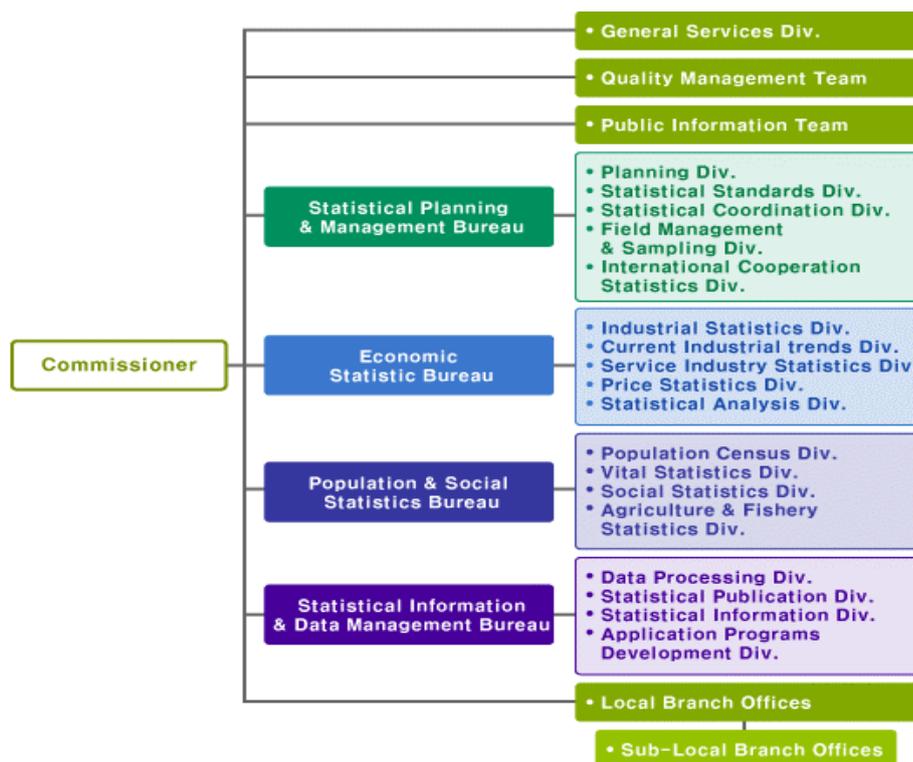


圖 3-1 南韓國家統計局的組織架構

資料來源：南韓國家統計局網站，<http://www.nso.go.kr/eng/> (2004)

南韓國家統計局有以下的功能職掌：

- (1) **協調統計活動**：將分權式下的南韓的統計制度的不同單位（包含約 130 個政府單位與 70 個非政府機構）所做出的統計資料加以彙整，以補足遺漏或刪除不一致的統計資料。
- (2) **建立統計準則與分類標準**：為了改善統計資料的一致性與可比較性，南韓國家統計局將統計與分類準則加以標準化。譬如說南韓產業標準分類（KSIC）、南韓職業標準分類（KSCO）、南韓疾病標準分類（KCD）、與南韓貿易標準分類（SKTC）等。
- (3) **編輯與分析基本的官方統計資料**：南韓國家統計局同時也負責製作 47 種針對社會經濟、人口變數方面的普查與調查，譬如說消費者物價指數、

工業生產指數等。

- (4) **管理與散播統計資料**：南韓國家統計局的一個主要功能就是提供統計資料給不同的政策決定者、政府規劃人員、研究機構或大學的研究人員、政黨、企業、與個人。提供公眾統計資料的媒介包括了文宣、磁碟片、磁帶、網路資料庫系統等。
- (5) **統計人才訓練**：統計訓練中心每年約訓練 3,600 名來自政府單位與非政府機構的人員，訓練課程包括基礎及進階的統計方法、抽樣技巧、與電腦統計軟體的應用等。
- (6) **跨國統計合作**：南韓國家統計局除積極參與國際與區域性統計相關的研討會外，也主辦與統計相關的國際研討會。此外，南韓國家統計局也提供一些國際組織或其他國家關於南韓的統計資料與回答這些組織關於南韓統計資料的疑問。

四、相關統計單位

南韓國家統計局在全國 12 個省會都設有省會統計處，省會統計處長相當於南韓國家統計局總部的處長職位；並在省會統計處下的 35 個城市設置當地的統計辦公室，當地統計辦公室的最高首長相當於南韓國家統計局總部的副處長職位。省會統計處與當地統計辦公室主要是負責蒐集各地最新的調查資料，每個地區的統計處或辦公室的平均人數約為 90 人，依總部的指示來執行業務，通常設有以下幾個功能別的部門：(1) 一般服務部門：主要負責處理人事、預算、及會計事宜；(2) 調查部門：負責統整與編輯過去 14 個月及 8 年的統計資料、並將資料輸入電子網路中。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

南韓國家統計局隸屬於財政與經濟部(the Ministry of Finance and Economy)下

的一個獨立的統計機構。其主要工作除了負責基本的官方統計資料外，最重要的是建立統計準則與協調統計的活動。南韓的統計制度與我國甚為相近，均採地方專業，而集中管理的方式。國家統計局雖在財政與經濟部之下，但也負責各部會的統計事宜。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

有關統計資料的處理與使用之機密性，根據南韓統計法(the Statistical Act)第 13 條的規定，屬於個人、法人或組織的機密，若在進行統計活動的過程中將被揭露的話，應受到保護。而這些為統計編輯蒐集有關個人、法人或是組織的一種祕密本質的基本的材料，除了用在統計的編輯上，不應用在其他任何目的上。而統計法第 14 條也規定，除了統計機構授權處理統計資料外，沒有人有權來使用屬於個人機密的任何資料在工作或學習。

在統計結果資訊的發佈上，統計法第 15 條規定，統計機構的首長應將已編譯的統計結果提交到國家統計局的局長，並且與局長協商之後，才能公佈出版其統計結果；或者只能在局長的許可下提供統計結果而不能公佈之。

統計局長若認為沒必要與提交統計結果的製作者商量的話，局長可以直接發佈而不用協商。但若國家統計局局長認為編譯過程是使用不合理的方法，或者統計結果的可靠性是有待質疑的，局長可能在協商之後再次公佈這些統計結果。

當處於前 3 種情況下，統計機構的首長在發佈統計結果前，應立即呈報給國家統計局，局長在考量統計資料使用者對統計資料的使用來採必要的衡量方法。

統計機構的首長應在統計法第 13 條條款的條件限制下，以總統頒佈命令(the Presidential Decree)之規定下來廣泛地使用統計資料。

第八節 日本統計制度

一、簡介

日本統計制度是屬於分散型，不同部會的統計機構是根據各行政機關獨自地進行企畫與統計調查，但因分散型會有統計體系上的重複和洩漏、增加負責調查的各機關之負擔等等問題的產生，故由日本總務省統計局(統計基準部)擔任政府統計方面整合與調整功能之關鍵角色。此外有關基本國勢之統計調查活動的實施，統計的國際合作與統計訊息的蒐集、加工、提供等等，也是日本總務省統計局重要的業務。關於政府官方統計之法律，主要是依據統計的基本法—統計法(昭和 22 年第 18 號法律)，以及統計報告調整法(昭和 27 年第 148 號法律)為主，其將日本官方統計分成三類：指定統計(Designated Statistics)、核准統計(Approved Statistics)、與通知統計(Notified Statistics)；其目的乃在改進對調查回答者的機密性，消除人口普查與調查的重複性，並降低回答者的負擔之各種規章的統計系統。

二、歷史概述

日本統計局的來源可追溯至 1871 年憲政之前 Meiji 政府(Dajokan Seiin)所設立的統計部(Statistics Division;Seihyo-ka)，經過數次的更迭，在 1881 年終於成為統計室(Statistics Office; Tokei-in)。1885 年因內閣制度取代了 Dakjokan，故廢除統計室，改成立統計局(Statistics Bureau)。

剛成立的日本統計局最主要的任務為編譯與發佈統計概要，之前才逐漸擴大其責任。1898 年統計局從人口登記中來編製重要的動態統計，並在 1906 年發展第一個電子製表機。1920 進行第一次全國性人口普查。1927 年開始勞力方面的調查。

在 1871 年 Meiji 政府所建立的統計部，直到二次世界大戰結束後成立的統計局，其統計基礎都是透過基本統計與協調政府不同部會的統計活動所構成的。二次世界大戰後，統計局在 1947 年由內閣轉到總理機構(the Prime Minister's Agency;

Sori-cho)，而某些統計局的業務也同時移交給一些其他部會，如勞動部的每月工資薪水調查。1949 年統計局轉到新成立的總理辦公室(the Prime Minister's Office; Sori-fu)。1952 年統計委員會因行政改革而廢除掉，其功能由行政管理機構 (Administrative Management Agency)的統計標準委員會(the Statistical Standards Department)所接手。1968 年統計標準局成為行政管理機構主任統計標準室(the Office of the Director Statistical Standards)。

1984 年行政管理機構和總理辦公室之部分功能結合，成立了管理與協調機構，其內部設有統計局與統計中心(the Statistics Center)。新的統計局主要是合併主任統計標準室與總理辦公室的統計局之功能，協調政府的統計活動，並製作國家的基本統計。統計中心則從以前的統計局製表部門之外逐步形成，並負責統計數據處理與統計訓練。

2001 年 1 月 6 日日本中央政府組織再造，管理協調機構被重組為公共管理、總務、郵電部 (Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications; MPHPT)。這是自 1864 年來政府制度最大的改編，其目的為效率與透明化。2004 年 MPHPT 改名為總務省(Ministry of Internal Affairs and Communications; MIC)。而 2003 年 4 月統計中心被合併到隸屬於總務省的行政法人機構—統計研究與訓練機構(Statistical Research and Training Institute)，同時統計中心亦重新命名為國家統計中心(National Statistics Center)。

三、國家統計機構

日本統計局依日本內閣法第 13 款所規定，成立於總務省之下，其主要職掌為：

- (a) 統計業務與統計制度的改善與發展等基本事務的計畫；
- (b) 核准統計調查計畫、建立統計標準制度、協調政府的統計事務；
- (c) 規劃統計訓練計畫、統計官員資格認證等管理事務；
- (d) 協調國際間的統計事務；
- (e) 執行並表列出人口普查與其他基本統計普查、及國家其他的行政組織與地

所委託的統計調查；

- (f) 在統計方法方面進行研究，並改進與發展統計業務；
- (g) 協調總務省內的統計活動。

日本統計局的組織主要由兩個部所構成：統計基準部(the Statistical Standards Department)和統計調查部(the Statistical Survey Department)。統計基準部下轄統計企劃課與國際統計課二個課，以及一些統計審查官(Directors for statistical clearance)。統計調查部下轄調查企劃課、國勢統計課、經濟統計課與消費統計課等四個課。此外，日本統計局也包括總務課以及一些參事官(Counselor)。

總務課主要負責統計局工作的整體協調事務，以及國家統計中心的管理。此課掌管人事、文件審查、國際合作，政府各部門間的聯繫、訓練、員工福利、預算與會計帳、以及建築物的維修。而參事官所負責有資訊科技政策的策略性計畫與管理，以蒐集、處理、發佈統計事項。參事官行政室(Counselor's Office)同樣也負責統計資訊系統的開發。

四、相關統計機構

在總務省下另設有一統計審議會(Statistics Council)，在總務省部長的要求下，統計審議會負責調查與仔細評量有關已核准指定的統計普查與調查之重要事務，以及日本標準產業分類法之指南與編碼系統。

雖然統計局進行各式各樣的統計普查與調查，但統計局本身並無任何自己的外勤組織編制，而是透過各地方政府的統計機關來處理；故各地區的統計機關是支持日本統計制度運作的重要支柱。除了大規模的國家普查與調查外，各地方政府也自行建立與企業及製造的相關調查，並發展本地統計，以作為各地方行政機關之使用。

另外統計研修所也是培訓日本官方統計人才的重要管道，其主要功能有：

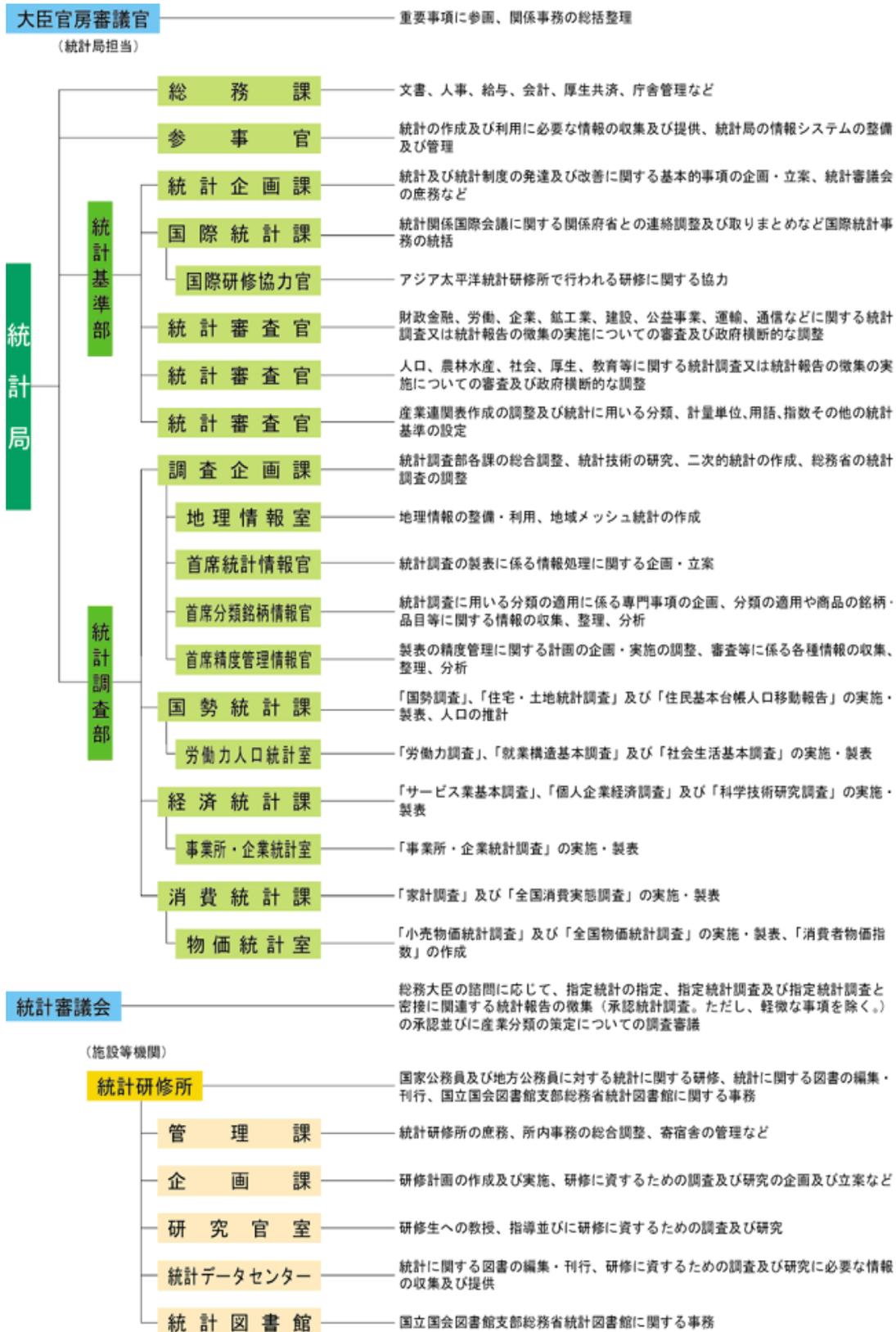
- (a)關於國家公務員、地方公務員們的統計的進修之實施

- (b) 用于有助于進修統計的統計理論・技術的研究
- (c) 關於統計的圖書的編集
- (d) 關於國立國會圖書館支部總務省統計圖書館的事務等等



圖 3-3 日本國家統計行政機構圖

資料來源：日本統計局網站，<http://www.stat.go.jp/index/seido/2-2.htm> (2004)



(平成 15 年 4 月現在)

圖 3-2 日本國家統計局的組織架構

資料來源：日本統計局網站，<http://www.stat.go.jp/info/guide/yakuwari.htm> (2004)

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

日本統計局主要是中央政府總務省下的獨立機關，其依據內閣法的組織所成立的。由於日本政府統計制度是採分散制，故統計局的角色為統計政策的制定、統計活動的協調、基本國勢等調查事務之統籌等，而統計業務的執行與管理，都是由各部會及各地政府所負責。

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

1947年5月所制定的統計法是日本管理統計事務的基本法，其精神乃在獲得真實的統計、消除重複的統計調查、鞏固統計制度，與改善統計架構。統計法的主要規定有：(1)指定總務省部長所核准的統計調查；(2)統計調查的法律義務；(3)機密性；(4)為統計目的所使用的問卷調查；(5)問卷調查的控制；(6)調查結果的公佈；(7)指定統計調查外的他統計調查；(8)委託地方政府的統計工作。

另外，在1952年8月所制定的統計報告協調法(Statistical Reports Coordination Law)是要降低回答者的負擔，與改進統計報告蒐集的管理與協調工作。

第九節 中國大陸統計制度

一、簡介

中國大陸的統計制度是高度集中制，最高行政單位國務院下設有國家統計局，此為全國最高的統計機關，亦是負責領導全國的統計工作，各級統計部門則負責各級的統計工作。以往中國大陸的統計資料之品質與正確性頗令人爭議，但近年來，中國大陸積極改造政府統計，不但提升國家統計局的地位，更結合統計法的修訂、統計體制的改革與統計資訊系統的加強，使得其政府統計發展迅速。

二、歷史概述

中國大陸最早的政府統計機構可追溯至 1906 年清朝光緒 32 年於憲政編查館下所設立的統計局。中華民國成立後，1916 年在國務院內設統計局，奠都南京後，在國民政府主計處下設有統計局。中國共產黨接管大陸成立中華人民共和國後，於 1949 年在國務院財政經濟委員會計劃局內設統計處，後改稱統計總處。1950 年 3 月國務院財政經濟委員發布命令，對全國公營、公私合營及工業生產合作社工礦企業進行統一的全國普查(第一次全國工業普查)。1952 年在國務院下設立國家統計局，同時開始建立各級統計局。

由於在「文化大革命」運動中，從中央到地方各級政府的統計機構遭到嚴重破壞。國家統計局被併入到國家計劃委員會計劃組，各級地方統計機構亦被撤消。1969 年 12 月國家統計局被撤銷。一直到中國共產黨十一屆三中全會開始後，1978 年 3 月恢復國家統計局，中國大陸全國統計機構及統計工作才得以迅速恢復。1982 年 12 月國家統計局電子計算中心建成。1983 年 12 月則公佈中華人民共和國統計法，隔年 1 月正式實施。

三、國家統計機構

國務院下設立國家統計局，負責組織指揮和協調全國統計工作；縣級以上各級地方人民政府設立獨立的統計機構（設各級地方人民政府統計局），負責組織指揮和協調本行政區域內的統計工作，指導同級各部門和本區域內（包括中央和地方各單位）完成國家和地方的統計調查任務，地方各級人民政府統計局受同級人民政府和上級統計局的雙重指揮，在統計業務上以上級統計局為主；鄉、鎮人民政府設立專職或兼職的統計員，在統計業務上受縣統計局指揮。此外，國家統計局統一指揮與管理全國城市及農村社會經濟抽樣調查隊。如此一來，從國家統計局到地方各級人民政府統計局和鄉、鎮統計人員，構成了中央到地方各級人民政府的、以推行國家的統計法規、政策、計劃、規章和任務等六種重要項目的國家統計體系，其亦是完成中國大陸國家和地方統計調查任務的主要系統。

四、相關統計機構

國務院和各級人民政府的各部門設統計司（統計處）（各級業務部門設置相應的統計機構或專職統計負責人）。這些統計機構或統計負責人執行本部門綜合統計的職能，負責組織指導、綜合協調該部門之職能機構和管轄體制內事業組織的統計工作，以完成規定的統計任務。其基層單位的統計組織是企業、事業和鄉鎮等人民政府設置的統計機構或統計人員。省（直轄市）統計局受國家統計局和地方政府雙重領導。統計業務接受國家統計局的指揮，行政上則是省政府的一個職能部門，受省政府指揮。

五、國家統計機構在公開行政組織架構中的地位

中國大陸國家統計局直接隸屬於國務院下的獨立單位，其層級相當高，具有絕對集中指揮各相關統計機構的權力。國家統計局統計調查取得的統計數據，由國家統計局公佈。國務院相關部門統計調查取得的統計數據，則由國務院相關部門公佈；其中與國家統計局統計調查取得的統計數據若有重複者，則應會同國家統計局協商後，由國務院相關部門公佈。地方各級人民政府統計機構和相關單位

公佈其統計調查取得的地方統計數據，則比照前款規定執行。

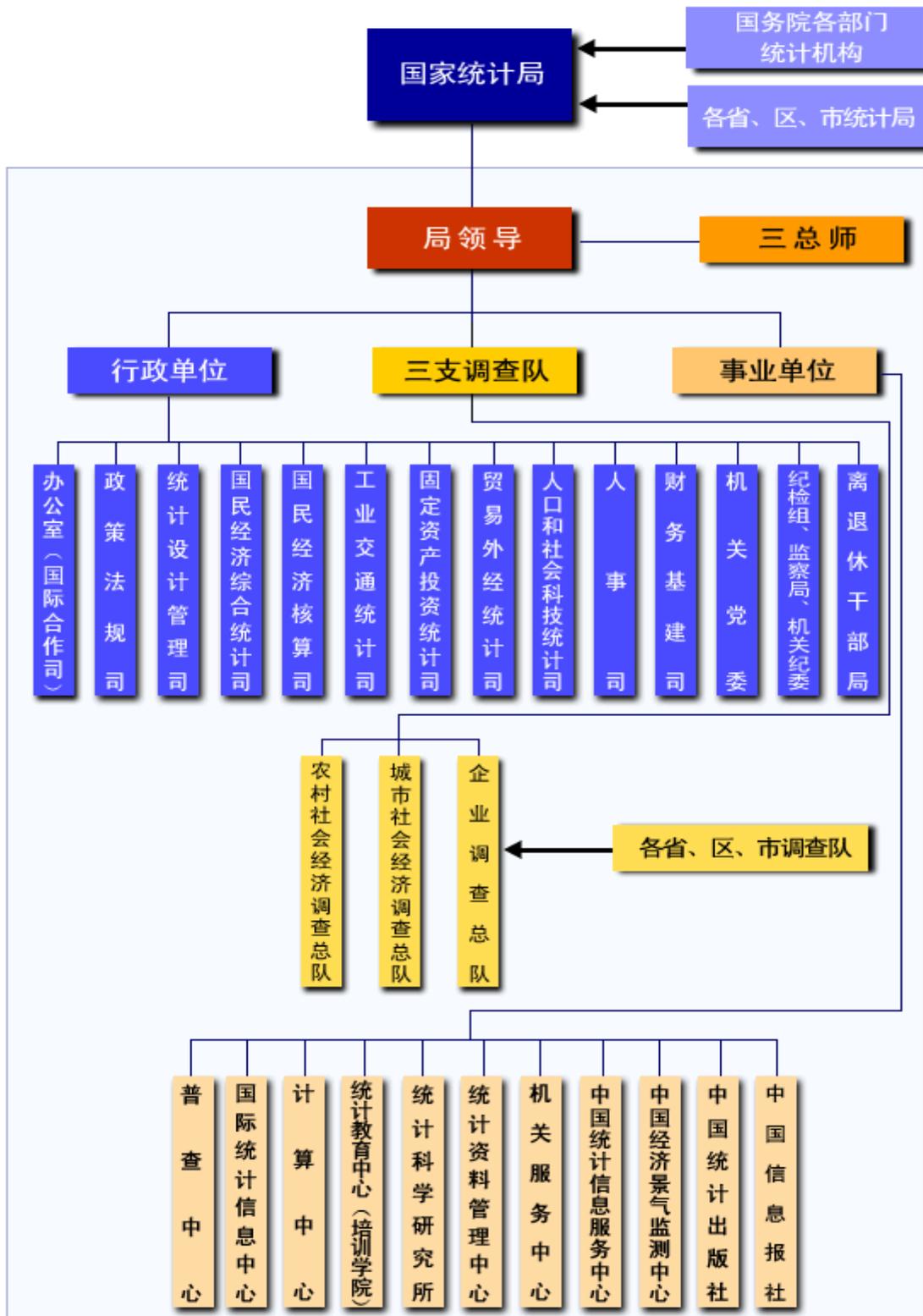


圖 3-3 中國大陸國家統計局組織架構

資料來源：中國大陸國家統計局網站，<http://www.stats.gov.cn/tjjg/index.htm> (2004)

六、國家統計服務的相關工作之合法性提供

中國大陸在 1983 年 12 月 8 日由第六屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議中通過「統計法」，是目前有關統計事務與管理的基準法，其分為總則、統計調查計畫和統計制度、統計資料的管理和公佈、統計機構和統計人員、法律責任、負責共六章，三十四條。

統計法的實施主要是統計部門在社會主義市場經濟條件下，依法行政，保障統計資料的準確性和及時性，發揮統計資訊、諮詢、監督的作用提供了重要的法律保障，對中國大陸統計事業之發展具有重要的意義和作用。

有關統計行政管理及統計活動的行為規範的統計行政法規—統計法實施細則，則在 1987 年 1 月 19 日經國務院批准，同年 2 月 15 日由國家統計局公佈實施的。而統計法實施細則之修改，則在 2000 年 6 月 2 日經國務院批准，同年 6 月 15 日國家統計局公佈實施。

統計法的基本原則，是統計法基本精神的體現，是統計法所調整的統計法律關係的集中反映，是貫穿于整個統計法律規範，對各項統計法律制度和全部統計法律規範起統率作用的準則。它反映的是統計活動最基本的要求，對各種統計活動均具有重要的指導意義；它是統計法的基礎，又是統計法區別于其他法律部門的依據。一般來講，統計法的基本原則主要包括保障統計工作統一性原則、統計機構依法履行職責原則、統計調查對象依法履行義務原則、維護統計調查對象合法權益原則和保障統計資訊化社會共享原則等方面的內容。

第十節 各國統計制度之比較

綜合以上各節對於美、英、德、法、新加坡、加拿大、南韓、日本、中國大陸等九個國家統計制度之介紹，本節僅就各國之統計制度做一比較。由於聯合國統計司 1980 年出版的「國家統計組織手冊」將各國統計制度分為集中型與分散型兩種制度，並不能很清楚釐定其制度特色。還有學者將官方統計工作實行集中和分散相結合的組織管理形式稱為調合型，即部分調查由中央統計機構負責，但有些領域的統計工作由其他機構(Oleński, 2001)。本研究主要以橫向專業與縱向管理等構面來比較各國統計制度之特性。

表 3-1 各國統計制度之比較

國家	美國	英國	德國	法國	新加坡	加拿大	南韓	日本	中國大陸
制度類型	分散型	分散型	調合型	調合型	調合型	集中型	調合型	分散型	集中型
專業技術	高度分散	高度分散	專業集中	專業分散	專業分散	高度集中	專業分散	高度分散	高度集中
統計管理	高度分散	高度分散	管理分散	管理集中	管理集中	高度集中	管理集中	高度分散	高度集中
官方統計制度組成方式	白宮管理和預算辦公室統計政策組, 聯邦政府各部門統計機構, 各州統計機構	國家統計局, 政府各部門統計機構, 地方統計機構	中央統計局與地方統計機構	中央統計局與政府各部門統計機構	中央統計局與政府各部門統計機構	中央統計機構	中央統計局與政府各部門統計機構	統計局, 政府各部門統計機構, 地方統計機構	國家統計局
中央統計局職責	官方統計體系的管理與協調	官方統計體系的管理與協調	官方統計	總體性社會經濟指標、官方統計體系的管理與協調	總體性社會經濟指標、官方統計體系的管理與協調	官方統計工作唯一執行者	總體性社會經濟指標、官方統計體系的管理與協調	官方統計體系的管理與協調	官方統計工作唯一執行者
協調方式	白宮管理和預算辦公室統計政策組、全國統計委員會	國家統計標準、全國統一的基本統計單位登記名錄、集中審查和管理各部門統計調查表、協調與諮商委員會	依統計法規、統計顧問委員會	國家統計標準、全國統一的基本統計單位登記名錄、集中審查和管理各部門統計調查表、協調與諮商委員會	國家統計標準、全國統一的基本統計單位登記名錄、集中審查和管理各部門統計調查表、協調與諮商委員會	國家統計協調委員會	國家統計標準、全國統一的基本統計單位登記名錄、集中審查和管理各部門統計調查表、協調與諮商委員會	總務省統計局	國家統計局
官方統計工作	聯邦政府各部門	中央政府各部門	中央統計局與各地方政府	中央統計局	中央統計局	加拿大統計局	中央統計局	總務省統計局	國家統計局
地方統計工作	各州統計機構	各地方政府	中央統計局與各地方政府	各地方政府	各地方政府	加拿大統計局	各地方政府	各地方政府	國家統計局與各地方政府
中央統計與地方統計關係	各地方政府自行管理	各地方政府自行管理	中央統計與地方統計非上下級關係	中央統計局直接管轄	中央統計局直接管轄	由中央統計局直接設立機構	中央統計局直接管轄	各地方政府自行管理	政府的各部門與各地方政府設統計司(處)

資料來源：本研究報告(2004)

由以上各國統計制度之比較後，可以從統計制度之類型，彙整其特點與優缺點，如表 3-2 所示：

表 3-2 各種統計制度類型之特點與優缺點之比較

制度類型		特點	優點	缺點
分散型	高度分散	1.政府統計工作基本分散在政府有關部會和地方政府之中	1.統計工作與部門行政管理緊密合作，統計需求矛盾少 2.統計資料較符合使用者之需求 3.統計數據及時有效性較能符合	1.容易造成統計調查的重複和遺漏 2.國家統計資料缺乏整體性 3.各部門統計發展不平衡
調合型	專業分散 地方集中	1.橫向組織管理比較分散，縱向集中垂直領導 2.政府統計工作由國家政府綜合統計機構、政府有關部會、地方政府統計機構共同承擔	1.專業統計與行政部門緊密結合，減少了統計需求的矛盾，充分發揮了統計在國家行政管理決策中的作用 2.官方統計體系的標準化與制度化水準較高 3.能保證國家重要綜合宏觀統計數據的及時、準確	1.官方統計數據缺乏完整性 2.容易造成重複統計、數出多門 3.統計指標口徑不一致 4.部門之間統計資料銜接性差
調合型	專業集中 地方分散	1.中央統計局是中央一級唯一的行使統計職能的機關。 2.中央統計局對地方統計局的管理相對鬆散。 3.政府其他各部門不設統計機構，不從事統計工作	1.統計數據權威性高 2.統計數據客觀性高 3.統計數據整體性強 4.數據使用效率高 5.解決地方政府對統計需求的矛盾	1.統計數據供需易脫節 2.協調工作做得不好，不能充分發揮統計在政府管理決策中的作用 3.中央與地方之間統計工作計畫、協調和決策過程也因此變得更為複雜
集中型	高度集中	1.中央統計局是全國主要行使官方統計職能的機構，其統計工作範圍廣，涵蓋全國性與地方性的統計資料面 2.中央統計局機構設置門類齊全，規模較龐大 3.中央統計局對專業統計的業務管理相對集中 4.中央統計局在地方設立派出機構，實行垂直領導	1.排除外界對統計工作之干擾 2.國家統計數據具高度權威性 3.官方統計系統完整且較統一 4.與政府各部門之間業務分工明確互不交叉，避免重複 5.統一指揮，效率較高 6.滿足各級政府、社會各界對統計資訊的全方位需求	1.中央統計局機構龐大，管理不易 2.統計與行政管理脫節，容易造成統計供需矛盾 3.統計與行政協調工作若做不好，會影響統計在國家行政管理決策之作用 4.地方政府對統計需求的矛盾

資料來源：本研究報告(2004)

每一類型的政府統制度各有其特色，即使實行同一類型制度的國家，對專業統計和地方統計管理的集中和分散程度也有所不同。而國家實行那一類型的政府統計制度，端視各國的國情、國家結構、政治、社會、經濟、文化等眾多因素來決定，因此單從統計制度類型的抽象意義而忽視其國家整體運作之情況下，來評

斷其政府統計制度之優缺點，實有失之公平，故本研究僅就各國政府統計制度之共同特點加以歸納整理，以供參考。例如，丹麥、荷蘭、挪威、奧地利等國家人口和面積規模均十分小，適合實行高度集中型政府統計體制。加拿大和澳大利亞兩個國家地廣人稀，從有效管理的角度來看，實行高度集中的統計管理體制是比較合理的，便於提高統計工作效率。而美國、日本、英國實行高度分散型以及德國實行地方分散型政府統計體制，均與其獨特的國家結構和政府管理體制相呼應。由於某些國家經濟與科技特別發達，這些國家擁有完整先進的科學管理制度與統計協調機制，因而能克服其政府統計體制先天的缺憾，而達到使統計資料及時、全面、準確之目的。

第四章 我國現行統計制度之探討

世界各國政府統計制度因其國情文化的不同，或是各國經濟發展程度與過程有所差異，乃至於其政府統計制度之發展迥然不同，有的採行集中型，有的採分散型。而我國政府統計制度既非集中型，亦非完全的分散型，而主要是採調合型的方式。亦即事權集中於政府統計最高的主管機關—行政院主計處；而統計工作分散由各地方機關的統計人員來辦理。採用此折衷方式的制度之國家有韓國、泰國及我國等。調合型的統計制度主要是要採集中型與分散型統計制度之優點，避免兩者之缺點，而調合型統計制度在實際實施上，是否能兼顧採集中型與分散型兩者之優勢，實有待進一步之探討。

第一節 我國統計制度之演變¹

我國政府統計制度之肇始於民國十八年的甘莫設計委員會(the Kammerer Planning Commission)之設計。此委員會之任務乃在協助建立政府財政監督制度，以根絕財政紊亂之現象(宋欽增，1998)。

一、建制時期(民國二十年代至三十年代)

民國十九年十一月公布國民政府主計處組織法；民國二十年開始建立主計制度；民國二十一年十月頒布統計法；民國二十五年十月公佈主計人員任用條例；民國三十年二月頒訂戶口普查條例。歷經二十及三十年代，統計制度已具規模。然因對日抗戰及戡亂之故，以致調查統計業務遲未能全面開展，但在此一期間，各級政府統計組織與統計規制已粲然大備。

二、重建台灣統計業務(民國四十年代)

台灣因戰亂之故，統計工作無法順利開展，然而日據時代所留下的統計組織已稍具規模，加上民國三十九年國民政府遷台後，鑒於調查統計資料的不全，難以

¹有關我國統計制度之演變，主要根據韋端(1998)在中國統計學社八十七年年會理事長致詞稿，以及

發揮施設計之效，故於四十二年按年編製國民所得統計。四十三年創辦工商業普查。四十五年先後創辦農漁業普查及戶口普查，並配合各級政府機關施政決策之需要，同時推動多種經濟活動的抽查。其主要工作有：

(一) 恢復公務登記：

戰後百廢待興，統計工作由公務登記開始迅速開展。臺灣省政府遵照中央政府規制，在省屬各機關及各縣市政府設置統計機構，原有之戶籍登記制度、生命統計、稻穀生產量調查、農情查報制度、金融統計、海關進出口貿易統計、物價統計及各類公務登記與報表管理制度等，於短期內迅即恢復，賡續辦理，並於民國三十七年首次刊行中華民國統計年鑑，奠定公務統計之基礎。

以農業統計為例，早在民國前十二年，日本佔領台灣五年後便開始有計畫的進行大規模土地調查、整理地籍，民國八年時即已具備農情報告之基本雛形。台灣光復後，台灣省農林廳為確實掌握農業生產及趨勢變化，幾經變革，於民國三十六年建立起正式農情查報制度，對農作物、畜禽生產及災害損失均有翔實數據可資運用。同一時期政府鑒於稻米生產為民生首要，訂定了攸關糧食生產之「台灣省稻穀生產量調查綱要」及「稻穀生產費用調查綱要」，由省府糧食處（原糧食局）負責籌劃辦理迄今，奠定了日後稻米產銷調配，穩定民生物資之糧政基石，充分蓄積戰後台灣經濟發展實力。根據李總統登輝先生博士論文中對台灣早期經濟狀況之研究，1895年（日本佔領之初）台灣平均每人國民所得約25美元（以1935年至1937年幣值推計），不僅遠不及已開發國家，甚至較菲律賓、巴基斯坦及印度等國為低。嗣經制度及技術上的改進，如成立農民合作社、農田水利會，及光復後陸續推行之三七五減租、耕者有其田等方案，農業生產力逐漸提高，並帶動國民所得之提升，至民國四十年，平均每人國民所得增至137美元，農業生產毛額占GDP比率超過30%，充分反映農業對台灣早期經濟發展之貢獻。

宋欽增(民87年)所著之統計實務整理所得。

(二) 開辦各項普查：

台灣光復前除了辦理資源調查外，並未舉辦過工業或商業普查，政府遷台後，實施計畫經濟，積極籌劃工商業、農業及戶口等多項普查，並自民國四十三年起次第舉辦，開我國舉辦普查之先河，使政府統計業務獲進一步之推展。五十二年開始每年按期辦理勞動力調查、家計調查等大型抽樣調查，對台灣地區整體人力資源與家戶生活情形有了具體的掌握，各種統計資料益見充實並多元化，政府統計發展重心，亦轉為公務統計與調查統計並重。

(三) 創辦國民所得統計：

對日抗戰勝利後，國民政府主計處於民國三十五年邀請國內專家及美籍經濟學家顧志耐（Simon Smith Kuznets, 1901-1985）博士研訂我國國民所得估計方案，並會同中央研究院、中央銀行及其他有關機關組成國民所得聯合研究會，共謀技術合作。至民國四十二年，行政院主計處即再依據聯合國「國民經濟會計制度」按年編算我國國民所得統計，為亞洲最先採行國民經濟會計編算國民所得之國家，我國總體經濟資料始日漸完備。

三、革新統計制度（民國五十年代至六十年代）

五十年代至六十年代為台灣經濟快速發展時期，政府延續四十年代計畫經濟之精神，於本期繼續規劃多個經濟發展計畫。此時台灣出口快速擴增，並漸邁入工業化社會，商品出口占 GNP 比率由民國五十年之 14% 增至六十年之 36%，工業生產毛額占 GNP 比率由 27% 提高至 40%。為推動工業化產業政策需要，各項相關統計必須配合精進與創新，例如產業關聯表之部門分類即由 37 個部門擴增為 99 個部門。另外，各級政府財政支出占 GNP 比率亦增至 22%，政府財政對總體經濟之影響日深，全國總資源運用須做更有效之規劃。行政院乃於民國五十四年成立統計制度改進工作小組，對現行統計法制、統計人力及工作方法等，作全面澈底

之研究改進，期充實統計內容，改善資料品質，供研訂經建計畫所需，此時期重要統計革新工作如下：

(一) 健全統計法制：

為劃一各項統計分類，避免統計資料歧異，民國五十二年參考國際統計分類標準，陸續完成中華民國商品、行業、職業、教育程度等標準分類，並建立統計標準分類定期研修制度，使各項統計結果與國際資料具相同比較基礎。民國六十二年修正完成統計法暨統計法施行細則，明訂調查辦法及表式需先經審核，及受查者拒查須處罰則等規定，使統計法制更為健全。另配合計畫經濟需要，研訂並推動第一期十年長期統計發展計畫，期程自五十七年至六十六年，內容包括創辦農業投入產出價值統計、工業生產力統計、商業營業額統計、生命統計、財政收支統計、個人所得分配統計及國民所得按季估計等 124 項個案計畫，為我國中長程統計發展計畫之起始，並建立完整政府統計體系，向統計工作制度化之目標邁進。

(二) 充實統計人力：

隨著各項新興統計計畫次第展開，統計人力益感不足；為謀解決並提高辦理統計層級，民國五十二年交通部等五部會陸續恢復統計處（室）之設置，財政部等三部會統計室擴編為統計處，及成立衛生署統計室等，人力不足窘境稍獲紓解。地方統計人力方面，民國五十八年起積極建立基層統計調查網系統，就每一鄉（鎮、市、區）遴選現職人員一人，施以調查技能訓練後兼任統計調查工作，藉以強化基層統計調查作業，提高調查資料品質，並自六十六年起逐步增置專任特約統計調查員，使基層統計調查網漸趨堅實，統計資料之蒐集亦獲得改善。另民國五十一年首次應用當時最先進的 IBM 機器，完成了第二次工商及農業普查資料整理工作，除提升統計時效外，亦減輕統計計算整理人力負荷，為我國調查自動化之開端。

(三) 辦理總供需估測：

民國五十七年為有效利用全國可用資源，配合政府籌編預算需要，成立行政院全國總供需估測編審小組，並有許多財經學者投入參與，辦理全國總供需估測（國民經濟預算）業務，於該年年底首度完成五十九年全國總資源供需估測，開政府應用經濟計量模型從事全國總資源統籌規劃之先河，政府施政決策益趨科學化、專業化。六十一年七月總資源供需估測業務由行政院主計處接管，專責辦理，李總統登輝先生並於該年成為國民所得評審委員會成員之一，參與國民所得及總供需估測相關業務之評審與研究工作。民國六十七年開始利用總體經濟計量季模型預測各季之經濟情況，俾掌握最新經濟情勢，供為財經決策參據。此項預測技術運作近三十年來，可說已相當成熟，且累積的經驗相當珍貴，為衡量未來經濟發展之重要依據。

四、強化社會統計（民國七十年代）

台灣歷經六十年代經濟快速成長，國民所得大幅提升，平均每人國民所得全球排名由民國六十五年之第 49 名，躍升為七十五年之第 29 名，短短十年之間提升了二十名。經濟發展固然增加國民就業機會、提高國民物質生活，但也產生了環境破壞、物價上揚、所得差距擴大、勞資糾紛增多、社會福利不足等社會問題，為切實掌握社會變遷趨向，社會統計益形重要，此發展趨勢亦與國際統計潮流相符。1972 年聯合國統計處編製「各國社會發展情勢報告」後，1974 年起各國紛紛編製社會指標報告，顯示社會統計漸受各國重視。我國除加強辦理各項社會統計外，並成立專責普查機構及相關統計單位，有助社會統計業務之順利推展。另由於統計資訊發展日趨多元化，統計質量快速增加，如何有效管理運用各種統計資訊，亦日漸重要。政府自民國六十九年起，按年舉辦資訊週(月)活動，旨在宣導資訊觀念及推廣運用，故建立整體資訊系統為本期政府統計發展另一重點，並使政府統計工作全面邁向資訊化，主要工作如下：

(一) 整合社會指標統計：

我國有關社會指標之基本資料雖早已納入公務統計之內，由各有關機關分別按期辦理，惟各層面資料尚乏整合。為描述整體社會現況及社會發展趨勢，於民國六十七年開辦社會指標統計業務，按月編製「重要社會指標統計月報」，翌年增編「社會指標統計年報」，其內容包括人口與家庭、經濟狀況、就業、教育與研究、醫療保健、運輸通信、生活環境、公共安全、社會福利、文化與休閒、社會參與等十一大類，另附編地區性指標及國際比較資料，以陳示社會福利現況及長期社會變遷與發展趨勢。由於社會指標年報之編製帶動社會統計發展，也將以往零散不全之社會統計重新整合、檢討並評估資料品質，而民國七十六年行政院勞工委員會及環保署相繼成立統計處（室），亦使勞工、環保等社會面統計更趨充實。

(二) 設立普查專責機構：

我國普查作業經多年之努力已初具規模，惟過去辦理之方式，均係臨時由中央（戶口普查）或省府（工商、農業普查）成立普查委員會規劃設計，並由內政部、行政院主計處等部會，與台灣省民政廳、農林廳等單位相互配合辦理。由於設計規劃係由各業務單位負責，而非由主計單位辦理，缺乏有系統之規劃，且長期沒有專責普查單位掌理，致經驗技術難以傳承。民國六十九年「普查委員會」成立，普查由從前之分散管理，演成專責統計機構辦理之雛形。七十二行政院主計處將「普查委員會」及「勞工統計調查評審委員會」，合併增設第四局（普查局），自此普查組織架構、辦理權責，有了明確的分工，奠定了普查局為普查辦理之主要負責單位，並於普查規劃辦理時，協同相關單位共同策劃執行的普查體制，統計調查制度益趨健全。

(三) 建立政府整體統計資料庫：

由於公務統計之推展漸臻健全，各種普查與抽樣調查亦賡續舉辦，統計資料漸趨豐富，更因電腦處理資料作業之發明創新，使過去以報表整編、保存及查詢

之作業方式，亟需作根本改革；行政院主計處乃於民國六十七年成立統計資料庫工作小組，為國內政府部門首設資料庫研究機制，其目的在籌建政府整體統計資料庫，俾集中儲存全國性重要統計資料，以逐步取代原有之統計資料檔，並利各界查詢資料。七十三年引進華頓總體經濟計量及統計資料庫軟體，定期取得國際金融統計(IFS)、政府財政統計(GFS)等國外最新統計資料，統計資料益趨完備，行政院主計處遂成為各界查詢資料之重鎮。由於各機關統計資料庫亦陸續建立，乃發展統計資料供求與交換制度，逐步設置終端機，使各統計單位能與資料庫直接連線作業，以提升統計資訊應用效率，並利用電子檢索各種統計資料，查閱、印製資料極為迅捷，使統計資料之管理與運用邁向科學化。

五、精進統計業務（民國八十年代迄今）

民國八十年代是國內政經情勢快速變遷時期，政府施政面臨嚴苛的挑戰，以及隨著國際化與自由化之加速進行，必須面對國際更激烈的競爭，惟有藉由整體競爭力的提升，國家才能永續發展。由最近亞洲金融風暴經驗可知，國家要有競爭力，政府財政首需健全。過去政府籌編預算著重於估算未來一年度收支概況，對於往後政府收支趨勢，較乏長遠週詳規劃。隨著政府財政支出規模不斷擴張，政府財政亦明顯惡化，實有必要為未來財政收支預作綢繆，以作為研擬預算政策及合理分配全國資源之參據，俾達成兼顧經濟成長及財政穩健之目標。由於一個國家競爭力的強弱，是國力長期累積的結果，因此必須有健全的存量統計資料，才能窺知國家發展的全貌，以及未來應興應革的方向，故存量統計之開辦是必然趨勢。另由於各界對政府施政品質之期望與要求日益提高，對擬訂政策所需之統計資料要求亦愈趨嚴謹，惟統計調查工作則因民眾隱私權高張而遭阻礙，加以政府緊縮財政及精簡員額，亦使統計人力、經費調度漸趨困難，統計工作更須在有限資源下不斷突破瓶頸，精益求精，其具體作為如下：

（一）辦理政府財政收支中程推估：

民國八十年度以前，政府財政穩健，幾乎是零債務，預算籌編以單一年度為考量，尚敷實際需要。惟近年來政府為強化國家基本建設，照顧弱勢族群並提高全民福祉，乃加速推動重大建設及陸續開辦各項社會福利，如十二項重要建設（4530億元）、高速鐵路（838億元）、全民健康保險（2150億元）、撥補農保虧損及老農津貼（845億元）等，政府支出規模日益擴張，而實質收入未能同步成長，致預算差短擴大，債務餘額急遽升高，至民國八十四年度債務餘額已超過一兆元，政府財政收支對整體經濟之影響日深。為配合政府改善財政之決心，並期於民國九十年度達到中央政府總預算收支平衡之目標，以提升國家競爭力，行政院主計處乃自八十四年度起辦理總體經濟情勢及預算收支之中程推估，提供未來財政之可能發展趨勢，作為政府規劃國家整體財政之依據。經過近六年來努力，政府財政已明顯改善，財政赤字由八十一年度的3780億元，占歲出34.4%及占GNP 7.3%，驟降至八十七年度的1400億元，僅占GNP 1.6%，已達到歐盟馬斯垂克條約所訂赤字比率三%以下的門檻。甚至根據初步估算結果，由於稅收及公營事業盈餘頗佳，八十七年度中央政府總決算可望達到平衡，債務餘額開始下降，較政府原先承諾於九十年度達成平衡之目標，提早三年實現，誠屬難能可貴。

（二）辦理國富調查：

政府統計以往多偏重流量統計指標的編算，存量統計一向較為欠缺，但為配合提升國家競爭力的需要，各項評估國力的統計均須加強，尤其各項相關存量統計應積極設法填補。為達此目標並衡量國民財富分配狀況，掌握全國經濟實力，供政府釐訂經社政策之依據，在國內客觀調查環境不佳情形下，克服萬難於民國七十六年首次開辦國富調查，並於八十年、八十一年辦理相關延伸調查，調查政府、企業、非營利團體及家庭等四個部門擁有財富之總值，並運用各種統計技術，建立總體經濟部門資本存量統計資料，除可明瞭國民財富分配及提供各部門投資生產分析外，亦為完整編算國民經濟會計存量帳表預作準備，奠定我國存量統計之基礎。

(三) 革新普查制度：

民國八十五年工商業普查為力行政院行政革新方案，通盤檢討普查作業方法，利用原建立之工商業母體資料，並蒐集各項工商業登記及各機關最新公務登記資料，運用統計技術與方法，以其經判定更新後之基本營運資料推估小規模廠商普查項目結構，以減輕調查員負荷，並由以往全面查報改採從業員工四人以上之單位全查，三人以下者僅抽選百分之一（一萬家），全部計約調查二十萬家，大幅簡化普查行政，節約經費支出與人力需求。此次普查並採用電子行政作業系統，以縮短行政處理作業時間，釋出之人力，則專注於普查資料確度及進度之控制，達到人力資源最佳配置境地。由於實地調查工作量減少，有效降低調查之非抽樣誤差，調查資料確度隨之提高，並節省基層調查人力 47%、調查經費 43%，整體工作效能及作業時效均較上次普查進步，已全面達成行政革新目標。

(四) 精進統計業務：

隨著國內社會福利逐步充實，政府社福支出勢必增加，而其中甚多給付須考量特定受益人之生活成本負擔，引用物價指數連動調整的情形將日漸普遍。故自八十七年起創編高齡及低所得家庭物價指數，以應未來政策需用。此外，隨著地方自治工作的落實，未來縣市政府在國家整體施政上，將扮演更重要的角色，但過去縣市統計資料相對較為匱乏，故自八十六年起即積極進行台北市市民所得試編工作，並已將縣民所得查編列入第三期統計發展中程計畫（期程自民國八十七年至九十一年），期藉此彰顯縣市首長施政績效，並供作縣市政府規劃區域經濟發展所需。在社會關懷統計方面，為配合邁向廿一世紀國家建設構想，達成文化建設施政理想，於民國七十九年擬具「台灣地區文化調查方案」奉 院核定實施。全部計畫從健全文化統計著眼，期建立文化評量指標，反映文化建設之成果。其他如社會趨勢調查、自然生態與資源統計、教育品質指標統計、新新制 SNA（聯合國 1993 年國民所得）等，亦積極規劃辦理中。以近期即將召開之全國社會福利會議為例，行政院主計處將提出「社會福利支出規模與總體經濟之連動」提案，針對部分挾族群名義而對某類族群施行全面社會福利（齊頭式分配）之作法，統

計同仁將以實際資料解釋其不合理性，俾使有限資源作最有效之運用，亦為對社會關懷之具體回應。

對於我國統計制度之整體概念，可以用圖 4-1 來表示：

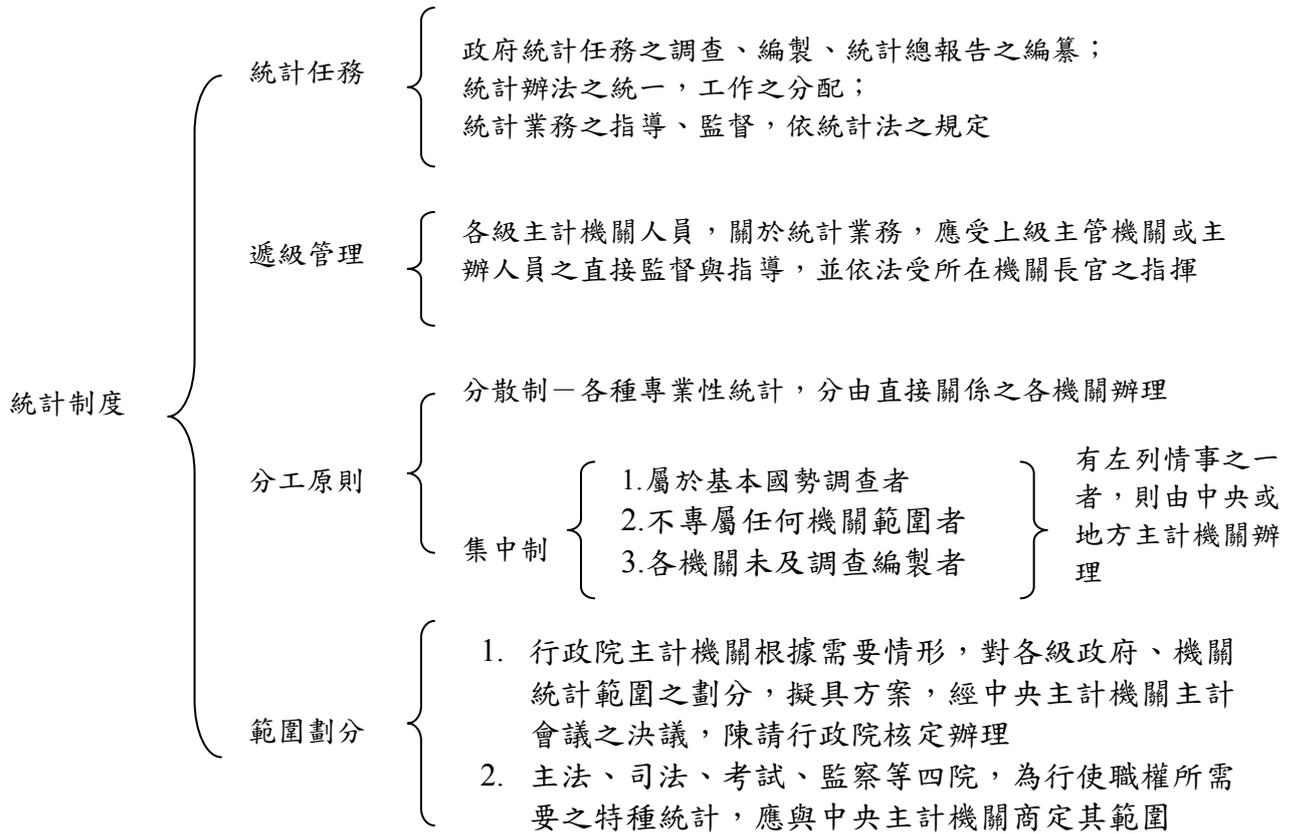


圖 4-1 我國統計制度概念

資料來源：宋欽增(1998)

第二節 我國政府統計組織與職掌之介紹

我國最高統計機關為行政院主計處，依據行政院主計處組織法規定，行政院主計處掌理全國歲計、會計、統計事宜。置主計長一人、副主計長二人、主計官七人至九人。處以下設四個局及任務編組的會計作業小組、中部辦公室等六個業務單位及秘書、總務、人事、政風、會計、視察、主計人員訓練中心及國會聯絡室等幕僚單位；另直轄「電子處理資料中心」一個單位。第一局主管公務機關歲計事項，第二局主管特種基金歲計事項，第三局主管全國（綜合）性之統計事項，第四局主管普查及抽樣調查統計事項，會計作業小組主管各機關會計事項，中部辦公室負責督導各縣(市)政府歲計、會計業務及辦理專案統計等事項。

行政院主計處係採會議制與首長制之綜合組織，主計長綜理全國歲計、會計、統計事務，並指揮監督全國歲計、會計、統計人員，使其依法克盡職責。副主計長輔助主計長處理事務，處之下的第三局與第四局為職掌全國統計事務。

行政院主計處人力方面，在九十三年六月底其現有人力有 425 人（不包含工友、技工及駕駛）；其中具博士學位者 4 人（占 0.94%），碩士 140 人（占 32.94%），學士 215 人（占 50.58%），專科及高中 66 人（占 15.52%）；平均年齡約 40.2 歲。

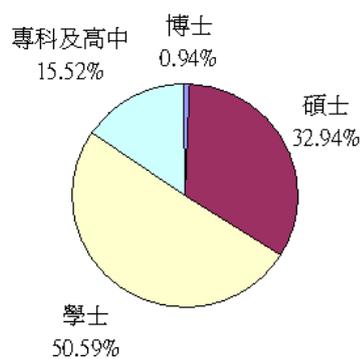


圖 4-2 行政院主計處人力素質
資料來源：行政院主計處(2004)

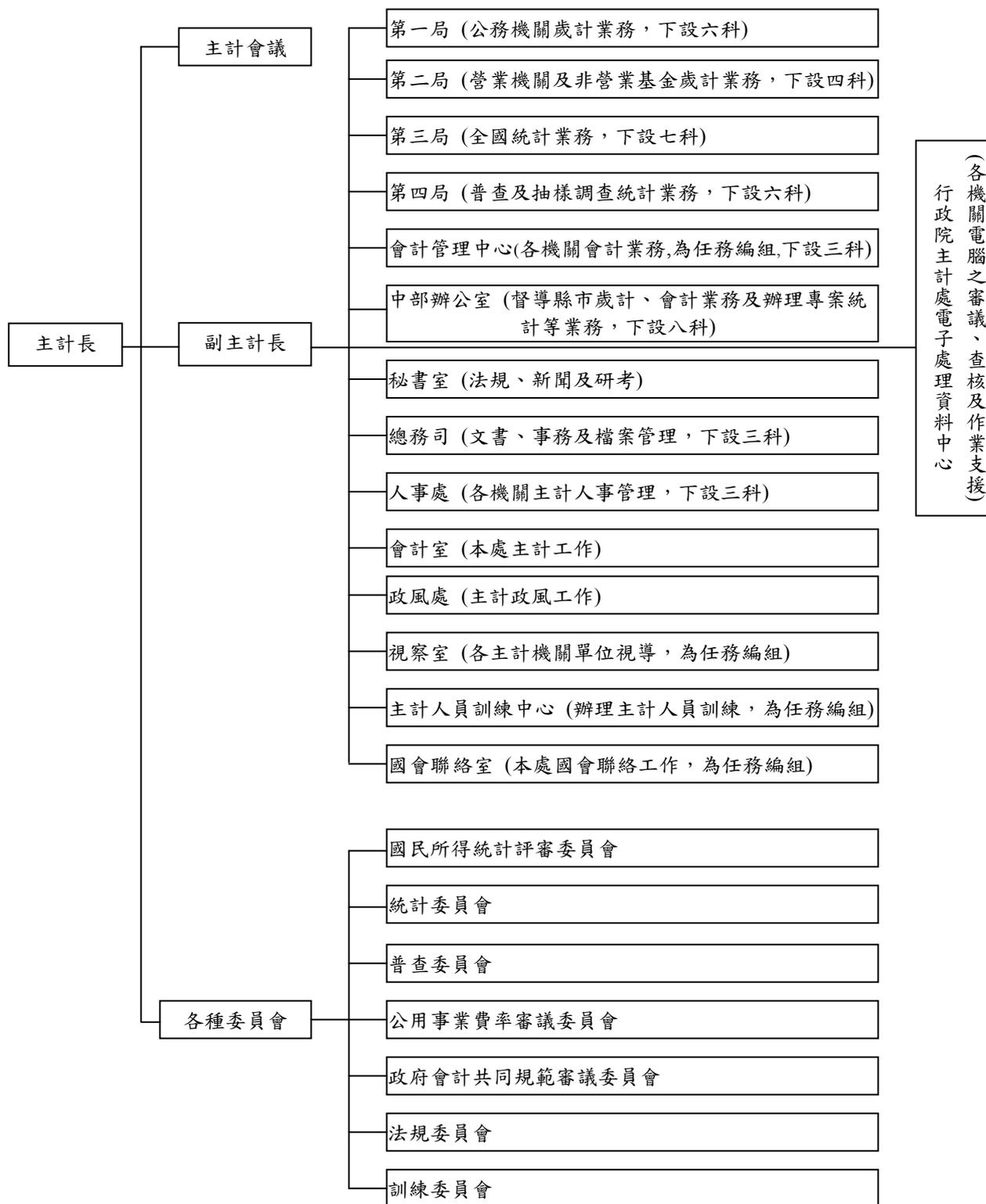


圖 4-3 行政院主計處組織與職掌

資料來源：行政院主計處(2004)

有關行政院主計處統計機關之職掌敘述如表 4-1 所示：

表 4-1 行政院主計處統計機關之職掌

局	科	職掌
第三局 (統計局)	第一科	統計制度、標準、法規、計畫
	第二科	人口、土地、警政、教育、衛生、社會統計、國際資料交換
	第三科	物價指數、經濟、財政統計
	第四科	國民所得統計
	第五科	總供需估測統計
	第六科	產業關聯統計
	第七科	統計行政、公務統計、統計資料庫、統計總報告
第四局 (普查局)	第一科	農林漁牧業普查及抽樣調查、普查制度及其法規
	第二科	工商及服務業普查及抽樣調查、普查資料庫
	第三科	國富調查、社會調查、統計調查管理、基層統計調查網管理
	第四科	人力資源調查、就業及失業調查
	第五科	受雇員工調查、薪資工時及生產力統計
	第六科	戶口及住宅普查及抽查、調查資料之供應管理
中部辦公室	第三科	綠色國民所得、社會發展趨勢調查
	第四科	家庭收支調查、縣民所得統計
電子處理資料中心		各機關設置電腦之審議查核、各種統計資料處理作業支援
各種統計 委員會	普查委員會	下設工商、農漁、人力等三個技術研究小組
	國民所得統計 評審委員會	國民經濟會計及全國總供需制度之研訂、審議、估測等事項
	統計委員會	統計方案與計畫之審議及協調事項；統計標準之審議及協調事項；國民生活指標體系查編方法與其統計資料之審議及協調事項；各種價量指數查編計畫、編算方法、權數結構與調查方法之檢討及審議事項；統計業務資訊化系統發展目標與系統計畫之研訂、審議及協調事項；統計理論、方法與技術之研究發展、引介及應用事項；各種統計資料體系檢討改進案之審議及協調事項；其他有關統計發展與制度改進之研究及推動事項

資料來源：本研究整理自宋欽增(1998)、行政院主計處(2004)

表 4-2 全國各機關統計機構及其職掌

政府機關	統計機構	職掌
中央政府各級機關	總統府統計室	主管全國法規頒發、典閱出巡、頒獎類別、印信關防等統計
	內政部統計處	主管人口、警政、安全、民政、社會、營建、人民團體及生命表等統計
	國防部主計局	主管政戰、情報、作戰、通訊、後勤、軍法及行政等統計
	財政部統計處	主管賦稅、公庫、關務、金融、證券、營利事業及信用狀等統計
	經濟部統計處	主管工礦業、商業、外貿、投資、能源、加工區、國營事業及國際經濟等統計
	教育部統計處	主管各級學校、社教機關、國際文教等統計
	法務部統計處	主管檢察刑案、監獄管理、國家賠償等統計
	交通部統計處	主管陸海空運輸、港務、通信、氣象及觀光等統計
	僑委會統計室	主管海外之僑團、僑校、僑教及僑胞等統計
	環保署統計室	主管空氣、水質、環境負荷、環保資訊等統計
	衛生署統計室	主管衛生保健、疾患及死因統計
	退輔會統計處	主管榮民就業、就醫、就學、安養、生產及工程事業等統計
	農委會統計室	主管農林漁牧業及農業經濟等統計
	勞委會統計處	主管勞工雇用、福利安全、災害、保險、勞資關係等統計
	司法院統計處	主管人民訴訟、審判、調解、懲戒、公證及賠償等統計
	最高法院統計室	主管民事、刑事及特殊案件、辦案成績等統計
	考試院統計室	主管考試院務、考銓訴願、核發證書等統計
	考選部統計室	主管公職及專職技術人員考試、檢定及職前訓練等統計
	銓敘部統計室	主管銓敘、任免、考績、陞遷、保險及撫退等統計
	監察院統計室	主管人民訴願、調查彈劾、糾舉及糾正案件等統計
審計部統計室	主管公務、事業審計、會計及決算審、財物稽查等統計	
其他部會會計室	各依其主管業務由會計單位指定人員兼辦統計事項	
地方政府各級機關	各縣市政府主計室	主管該縣市政府統計業務
	台北市政府主計處	主管全市統計業務-各局處統(會)計室
	高雄市政府主計處	主管全市統計業務-各局處統(會)計室

資料來源：本研究整理自宋欽增(1998)、行政院主計處(2004)

第三節 我國現行統計制度之業務

有關全國統計業務主要是由行政院主計處第三局、第四局來負責。第三局則主管統計行政管理及辦理綜合性質之統計業務。第四局則負責普查及抽樣調查方面之統計業務。其主要業務如下：

一、全國統計業務

(一) 統計法制與標準

行政院主計處訂頒統計法及其施行細則，明定政府統計之調查、編製、管理及業務之指導、監督等事項，為政府辦理統計工作之基本法規。同時為推動政府統計工作，另訂定廿一種統計相關法令，其中統計標準為編製各種統計共同遵守之規範，行政院主計處已先後訂有行業、職業、統計地區、教育程度及學科標準分類，使各不同機關、不同時間編製之統計具一致性比較基礎。另為建立各機關統計資料發布規制，貫徹行政資訊公開原則，訂定「各機關統計資料發布要點」乙種，規定各機關應預告統計資料發布時間表，並備資料背景說明供查詢。此外，配合社經環境變遷及統計業務發展之需要，統計法規及各種統計標準均定期檢討修訂。

行政院主計處為避免各機關所辦統計重複與遺漏，訂頒「各級政府及中央各機關統計範圍劃分方案」，對各級政府及中央各機關之統計範圍明確加以劃分，使各機關應辦統計有系統地發展。另對全國統計業務發展亦作整體性之規劃，先後訂頒兩期十年及四期五年統計發展長、中程計畫，使各機關均能以有限的人力與財力發展國家需用的統計，目前正執行第四期中程計畫，以精進統計質量，提供國家建設決策參據。

(二) 社會指標統計

為闡明社會變遷及國民福祉變動情況，行政院主計處依據各機關所辦公務統計及調查結果，按年彙編社會指標統計，提供政府釐訂社會政策及解決社會問題之參據，並作為民間探討國民生活素質及社會問題之參考。

(三) 物價統計

物價指數可以反映物價水準之變動，為重要經濟指標之一。行政院主計處按月編布躉售、消費者、進口、出口、營造工程等物價指數，並編印物價統計月報供各界應用。物價指數除供政府決策參考或供學術單位研究之用外，隨著經濟發展與國民知識水準增長，民間使用情形日益普遍，例如消費者物價指數為所得稅、遺產稅及贈與稅的連動基準；房屋租賃契約明定以消費者物價房租類指數調整租金；營利事業資產重估，得以躉售物價指數之變動辦理；營繕工程合約價款得以營造工程物價指數之變動結算等。

(四) 國民所得統計

國民所得統計係陳示一國常住居民在一定期間生產之總成果。行政院主計處目前依聯合國 1968 年國民經濟會計制度(A System of National Accounts,SNA)為架構，按季及年編算國民生產毛額、國內生產毛額、國民所得、經濟成長率等總體經濟指標，並於每年二、五、八、十一月完成暨發布上季國民所得按季初步統計，俾供政府制定政策、釐訂經建計畫、預算收支方針及民間企業與學術團體參考。

(五) 總資源供需估測

全國總資源供需估測亦稱為總體經濟預測，係根據國內外經濟發展情勢等有關資料，採用經濟計量模型，預測全國未來可用經濟資源之供給與需求狀況，期使全國資源合理分配，並有效利用。配合中央政府年度預算籌編，行政院主計處按年辦理三次總供需估測；第一次於每年十一月間進行，提供行政院作為制定施政方針之參考；第二次於隔年五月間辦理，提供預算案籌編期間匡計政府預算收支規模之參據；第三次則在八月間總預算案籌編完竣後辦理，依據編定之預算案資料及國內外財經情勢，進行經濟預測，估測結果隨同總預算案供立法院審議年度預算參考。總供需估測除配合年度預算籌編外，另亦按季（每年二、五、八及十一月）發布未來三至六季國內經濟預測，供各界參用。

(六) 產業關聯統計

產業關聯統計為根據各部門生產投入與產品用途進行的分析，用以表示一定期間內各部門之相互依存關係，統計結果以矩陣型式陳示，稱為產業關聯表(投入產出表)。行政院主計處配合工商及服務業普查，每五年編製一次(公元年數逢一或六之年)完整之基準表，公元年數逢四或九之年根據工商企業經營概況調查及工業

生產成本調查等資料編製非普查年表。

(七) 綠色國民所得統計

為落實憲法增修條文第十條「經濟與科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧」之基本國策，行政院主計處自八十九年起依預算法第廿九條「行政院應試行編製綠色國民所得帳」，暨聯合國「環境經濟綜合帳整合系統(簡稱 SEEA)」，試編完成民國八十五年至八十九年臺灣地區綠色國民所得帳，作為衡量我國國民生活福祉之依據。惟 SEEA 版本僅規範綠色國民所得帳之基本理論架構，對於帳表架構則由各國依國情分別訂定；且為配合聯合國 2002 年新版 SEEA 對編算範圍與方法之大幅更新，行政院主計處除按年賡續試編外，並將積極協同國內外學術界及資料提供機關，共同建制一套最適合我國使用的綠色國民所得帳基本資料蒐集機制與完整架構模式。

(八) 統計行政與管理

配合我國統計制度採集中管理，分散辦事的原則，行政院主計處對各機關統計人員任免、遷調有核議權，且對統計業務的規劃、管理與執行有監督與管理之責。另為有效管理公務統計、順暢政府統計蒐集運作及管道，除定期辦理各機關統計工作稽核複查外，亦積極推動公務統計行政管理資訊系統，將電子傳輸系統與資料庫概念結合，藉以擷節人力，提高統計資料品質及時效。

二、普查與抽樣調查

(一) 統計調查管理

為避免調查重複，對統計調查採一元化管理。凡政府機關為施政需要，向民間個人、住戶、法人或團體舉辦之統計調查，均納入管理，隨時追蹤考核，並定期辦理統計調查評鑑工作，檢討改進各機關辦理之統計調查。對蒐集各種基本調查資料之基層統計調查網之管理亦為重要工作，調查網人員包括台北市、高雄市政府主計處及台灣省各縣(市)政府主計室負責執行統計調查之編制內統計人員、約僱統計調查員、鄉鎮(市區)兼任統計調查員及按件計酬調查員。目前計 701 人，每年平均承辦各種實地調查十五至二十餘種。

(二) 戶口及住宅普查

戶口及住宅普查每十年辦理一次，旨在蒐集台閩地區人口質量、戶內組成及國民居住狀況等資料，作為制定人口及住宅政策之參據。前四次依據戶籍法及戶口普查法由內政部會同行政院主計處辦理；第五次（八十九年）普查由行政院主計處依據統計法辦理，普查初步報告於九十年底公布，總報告於九十一年底公布。

（三）農林漁牧業普查

為明瞭農林漁牧業之資源分布及經營狀況，以供政府制定農業政策及業者訂定經營方針之參據，定期辦理農林漁牧業普查。自四十五年首次辦理以來，迄今辦理十次；第十次（八十九年）普查總報告已於九十一年底公布，並透過書刊、光碟、網路等管道，提供各界應用；另第十一次（九十四年）普查將於九十五年初展開辦理。

（四）工商及服務業普查

為了解工商及服務業之資源分布及經營概況，以供政府規劃經濟建設及業者推展業務之參據，每五年辦理一次工商及服務業普查，採普查與抽樣調查同時進行。自四十三年迄今，計已辦理十次；第十次(九十年)普查初步報告於九十二年四月公布，總報告於九十二底公布。

（五）國富統計

為衡量全國財富總額及各部門財富分配狀況，以掌握全國經濟實力，測定資本蓄積程度與經濟開發成果，供為政府釐訂財經與社會政策及計畫之參據，行政院主計處依據預算法第廿九條規定，應用工商企業相關調查、各級政府決算、國民所得資本形成（消耗）統計及稅籍公務檔案等資料，按年編製國富統計。

（六）社會發展趨勢調查

為因應社會結構之變遷，全面探究社會型態之轉變與癥結所在，行政院主計處爰於八十七年度起按年辦理「台灣地區社會發展趨勢調查」，廣泛蒐集國民之家庭生活、社會參與、休閒文化及安全健康等四大領域之基本資訊，並期藉由時間數列之觀察，明瞭社會發展之趨勢，俾作為政府釐定相關政策之參據，以提升民眾生活品質。

（七）人力資源調查

行政院主計處按月辦理人力資源調查，陳示台灣地區十五歲以上民間人口之人力結構與就業、失業、未參與勞動等實況，以供研訂經濟社會發展計畫及釐訂人力政策之參據。另為配合社會多元化需要，乃隨同本調查附帶辦理人力運用、婦女婚育與就業、青少年狀況及國內遷徙等專案調查。

(八) 受雇員工薪資調查

行政院主計處按月辦理受雇員工薪資調查，定期顯示各行業受雇員工人數、薪資、工時與進退狀況，以供研訂經建計畫、企業經營及人力規劃之參據；並舉辦受雇員工動向及事業人力僱用狀況等專案調查。

(九) 生產力統計

為衡量各項生產因素運用效率與產業競爭力，行政院主計處除按月編製產量勞動生產力，按季編算產值勞動生產力外，並按年編製多因素生產力統計，供政府釐訂經建計畫及工商企業衡量生產要素運用效率參考。

(十) 家庭收支調查

行政院主計處每年辦理家庭收支調查，主要在於蒐集各地區、各職業及各所得階層家庭收入支出之基本資料，並瞭解一般家庭所得消費及生活水準演變情形，作為研究個人所得分配、估計民間消費支出及改進消費者物價指數權數之依據外，暨提供政府機關釐訂社會福利、經濟政策參據。

第四節 我國統計制度之特質與優點

一、我國統計制度之特質

我國現行統計制度為主計制度之一環，其具有超然性、聯綜性、統一性、專門性、與連環性等五種特性(宋欽增，1998)。

(一) 超然性

我國統計制度的超然性可從組織、職位與職務三方面來看：

1. 政府統計組織之超然性

統計機構附屬於主計處機構之下，係屬於整個行政系統的一部分；另一方面本身又形成一種聯立之體制，而超然於行政機關之外，並由上而下，則全國各機關主計人員均隸屬於最高主計機關—行政院主計處，並由該處直接監督指揮，其超然性質甚為顯著。

2. 統計人員職位之超然性

政府辦理統計人員之設置、任免、遷調、訓練、考績等，均由最高主計機構來負責，所在機關長官不得干預，使統計人員得以保持超然之地位。

3. 統計人員職務之超然性

依統計法規定，各級政府機關辦理統計人員，得超然行使其職務，使其所辦統計得以確實客觀，而免以統計數據有隱瞞事實或誇張政績之實。

(二) 聯綜性

我國統計制度即非集中型，亦非分散型，而是採兩者之長的調合型。在調合型的制度下，行政院主計處以集中管理全國統計事務，釐訂統一的統計方法，同時並於全國各級政府機關分設統計機構，使得上下聯絡一致，形成聯綜組織。而

各機關辦理統計之人員均承主計長之命，推行全國一致的統計制度，使統計方法與技術方面獲得高度之統一，而又能適應各級政府之所需，此為統計制度之聯綜性。

(三) 統一性

全國各級政府機關統計機構的工作範圍之劃分、統計區域之編定、以及全國統計計畫方針之擬編、統計統一方法之釐訂、統計表冊格式之劃一、統計項目之分類，均由行政院主計處負責統籌核定，使全國各級政府各機關內各部門組織間的統計工作均能密切配合，以發揮統計統一的最大功能。

(四) 專門性

對於全國各級政府機關統計機構的統計人員而言，辦理超然的統計業務必須要有專門的學識與技術，故其任用之資格遠較一般公務人員來得嚴格。依照主計機構人員設置管理條例的規定，辦理統計的高級人員必須具有較高的學歷；而一般的統計人員亦需修習大學的統計課程，並經國家統計人員考試及格，始得任用。故統計制度與職務均有其專門之性質。

(五) 連環性

行政院主計處所掌管之歲計、會計、統計、普查等四種業務是互相關聯，不可分開的。由公務及調查統計產生決策；財務統計產生歲計；由歲計產生會計；由會計及統計又產生部分財務統計與決策需要。如此彼此連環緊緊相扣，週而復始，不但顯示出主計工作的效能，且證明統計制度與整個主計制度具有高度的連環性。

二、我國統計制度之優點

(一) 取集中型與分散型統計制度之長

對於中央及地方政府均設有一定規模的統計機構，以利集中辦理重要的統

計，運用統一方法，以迅速協調配合，才不會有方法之分歧、工作之延宕或重複之現象，此為集中型。而統計機構分散於各機關內，以便利就地取材，就區域性、專業性調查及公務統計等，委由各機關來辦理，是為分散型。我國採用此二種相混合之調合型統計制度，實欲發揮全國統計整體性與連貫性運用之功能。

(二) 充分發揮輔助行政之精神

政府規定應辦之統計有基本國勢調查、機關所辦公務統計、機關職務應用統計、公務人員之工作統計與應辦之其他統計等五種。各機關在施政設計計畫過程中可以運用基本國勢調查之統計、職務應用之統計與所辦公務統計等，使施政計畫能完善，並在執行與考核過程中，亦可運用和機關所辦調查與公務統計，使執行切實配合，考核公平合理，充分發揮輔助行政之最大功能。

(三) 採取中央與地方均權之辦法

依統計法所規定的政府主辦之各種統計，均由有直接關係之機關來辦理。惟工作艱鉅之基本國勢調查，國民所得統計及不專屬於任何機關之範圍者，在中央由最高主計機關；在地方由省市政府主計機關分別辦理。同時中央最高主計機關根據需要，為統籌全國統計業務之進行，應擬訂每五年之統計發展中程計畫，劃分各機關之統計範圍，報准核定施行。此種政府統計事權之劃分，既不集權於中央，也不偏重於地方，使統計均衡發展。

(四) 制定統計標準制度

統計標準係指標準之分類與定義、計畫的分期進行、統計方法的劃一、統計表冊格式等。中央最高主計機關為求全國各統計機構所辦理之調查或編製之統計，其各項標準能趨於一致，以便能進行綜合比較與分析，均有製訂以上之各種統計標準。俾全國奉行，以避免彼此紛歧之弊。

(五) 實施調查統一編管制度

政府為統一管理各機關所舉辦的各種調查，改進調查方法，防止調查統計之重複與浪費，並提高統計的效能，乃自民國六十三年起規定各機關向民間舉辦調查前，應將調查計畫與調查表先送主管機關審議，以列入編號管理。若主辦調查機關未將核定編號印於調查表，被調查之對象得拒絕接受調查。

第五節 我國統計制度面臨變革之挑戰

我國統計制度創立於民國二十年，雖然超然的聯綜統計制度之基本精神不變，但多年來國際環境與國家情勢已變化甚巨，政府組織受到國際、社會及歷史文化背景因素的影響，也正在進行著再造工程。March & Olson (1983)指出行政組織的重整已是二十世紀美國官僚和政治生活的一項特徵。而我國行政院組織受到幾十年來的威權體制及戒嚴時期的影響很大，導因社會及歷史文化背景因素的影響之組織重組，多屬長期中逐漸適應形成，乃自然的匯集，而不是人為的力取，只不過在形成過程中多少會借助事實環境的推力促成。

由於政府職能與規模的擴大及演化，常會產生各機關疊床架屋、功能重疊、抵觸及層級化或分部化與組織功能相扞格的情形，造成權責混淆、協調溝通困難、本位主義、拖延時間及員額膨脹等弊端，促使政府進行工程再造與組織重組，以解決統計制度與組織結構不當的問題。

為使我國統計制度與組織能符合時代的潮流，並於全球化的國際與發達的資訊科技社會中，提升效率效能、應變與危機處理能力，以因應快速發展與變遷的社經結構與政治環境。而目前整體制度之目標體系、法規策略及實施方法，仍存在著若干的問題，值得進一步地探討。

一、長期統計發展體系

我國訂有長期的統計發展計畫，雖對統計之健全發展有正面積極的功能，惟原訂計畫之發展目標仍不夠明確具體化，尤其是對創辦新增業務之人力經費未能配合，以致計畫執行未盡徹底。

二、統計權責之分野

全國統計最高機關之統計管理與統計業務仍有混淆不清之處，多數人力趕辦統計業務難免會疏於規劃管理與協調工作，以致各機關統計業務尚未能維持相當平

衡的發展。

三、統計會計連環運用

統計與歲計、會計相互提供服務仍嫌不足，事實上仍有各趨本位而各自為政，人力經費與工作等亦缺乏有效的交互支援，連環運用精神未能充份發揮。

四、公務統計制度

世界各國多將公務統計，責由業務部門自行處理，我國則納入統計制度，且與調查統計混淆不清。統計人員僅著重報表彙編作業，應用分析工作多予疏忽，以致配合考核績效不彰。

五、調查管理制度

各機關為因應施政決策之需要，部分機構辦理調查統計日益增多，但大多以委託研究之名而行辦理調查統計之實，以致未列入審管。世界各國設有統計機構者，極少有未辦調查而僅做簡單彙總工作者。

六、社會統計制度

國民經濟水準提高後，隨著社會問題日趨嚴重，我國社會指標統計業以編佈，但若干統計迄今仍未定型或缺乏連續性，何種指標對人類為正負面影響仍難定數，雖有指標，尚未有總體指標之編佈。

七、統計資訊處理系統

統計資料處理過程緩慢，無法及時發佈結果，將使統計資訊失去其價值與效用，其主要原因為電腦化處理系統之建置未完整，各單位之資訊連結與處理未能及時化與整合，以致無法迅速提供最新的統計資訊。

八、職務應用統計

統計成果之最終目標，原為提供決策、擬訂計畫、考核績效等職務上的應用。

但因統計機構人才不足，發掘問題、分析深度均不夠，或與長官溝通不良，以致於統計難以落實生根。

九、統計諮商評審制度

統計法第三條規定各項統計業務，依細則第四條各機關得設統計委員會，以為統計機構與業務部門之協商聯繫橋樑。但因客觀環境之限制，各部門大多未設立統計委員會。

十、統計組織體制

統計發展有賴於健全的組織與專業人才，但部分機關因限於編制緊縮而未設統計機構，仍由會計單位人員兼辦之。至於各部會統計機構的設置也有過與不及之現象，如有些部會及其子機關普設統計機構，但有些部會的統計機構卻明顯不足，無法彰顯其統計指標之功能，使得統計績效無法顯現，統計體制度功能難以發揮。

第五章 研究設計

根據文獻探討以及我國與各國之統計制度的研究整理，本章主要在說明本研究之研究架構、變數與統計分析方法。本研究以問卷調查的方式來進行資料的蒐集，以及假設的檢定工作。

第一節 研究架構與假說

由於政府正進行組織再造工程，因此統計組織的調整，勢必影響政府統計制度與其核心價值。而統計組織再造的意義，是要降低成本，並提高行政效率，故政府統計組織與制度，以及其核心價值對統計之績效亦會有影響。

本研究以政府中央部會及各縣市政府負責統計事務之資深統計人員為調查對象，探討政府統計組織與政府統計制度之多元方案準則之選擇，以及了解統計核心價值、協調機制、統計績效、管理規劃等構面之間的關係，其研究架構如圖 5-1 所示：

1. 政府統計組織：依照目前政府統計組織結構與未來組織再造之目標，將統計組織規劃成 4 種方案：
 - (1) 維持現況，亦即行政院主計處下轄第三局、第四局與中部辦公室來負責政府統計事務與宏觀之總體經濟等統計指標，而地方政府的統計機構負責各區域之專業統計事務。
 - (2) 合併第三局、第四局與中部辦公室之統計業務部分合併成立一個獨立的國家統計署，為三級單位。新的國家統計署仍直屬於行政院之部會，但擁有獨立自主權。主要職責為辦理全國整體性、綜合性與不專屬任一機關之統計事務。
 - (3) 成立獨立的國家統計署，其為 2 級或 2.5 級的獨立單位，直屬行政院。

- (4) 解散行政院主計處第三、四局，將所屬業務分散於政府各部會負責。
2. 政府統計制度：目前我國的統計制度為調合型，即專業分散地方管理集中型。而新的統計制度可能為高度集中型、高度分散型、專業集中地方管理分散型、或是維持目前的專業分散地方管理集中型。
 3. 核心價值：指的是獨立性、政策相關性、可靠性與保密性。
 4. 協調機制：法令、預算、統計標準、諮詢委員會、非正式管道
 5. 統計績效：所考量的有成本、效率、及時、彈性、便利、符合使用者需求、電腦化等因素。
 6. 管理規劃：人力資源、業務規劃、專業處理

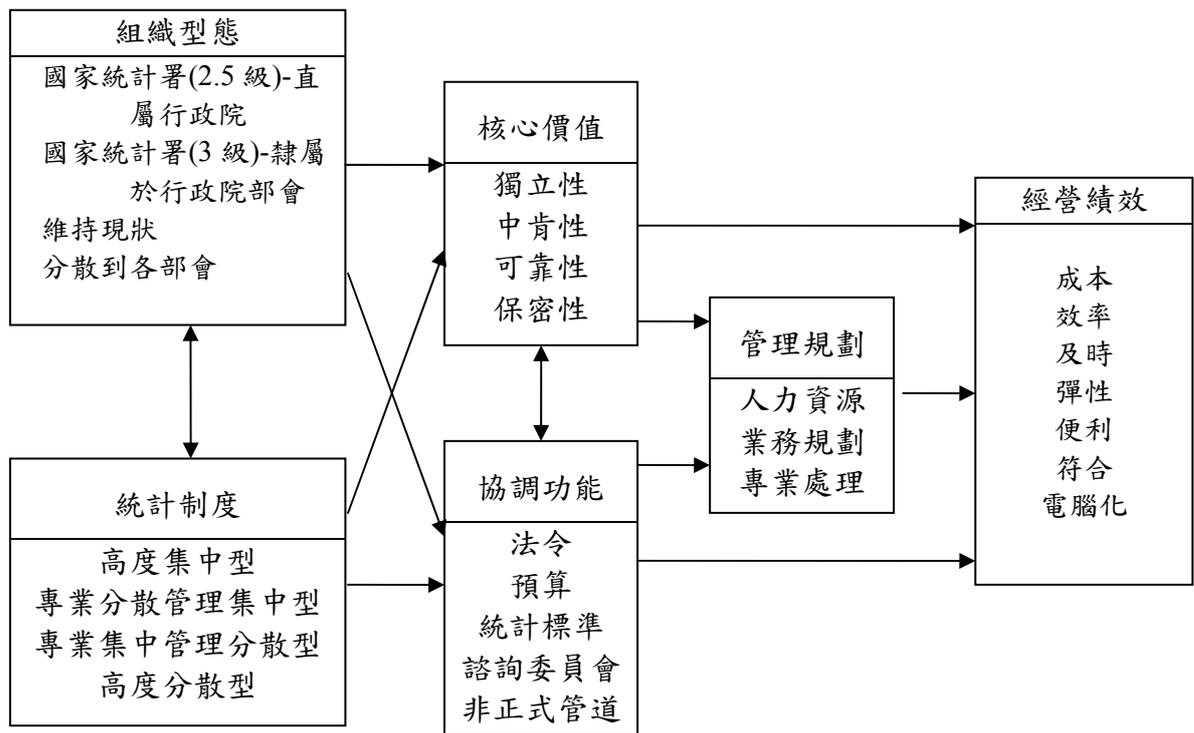


圖 5-1 統計組織與制度調整之模式

資料來源：本研究(2004)

有關政府統計組織與制度調整的研究重點有：

1. 調查目前統計組織與制度下運作的現況，對統計核心價值、協調機制、經營績效、管理規劃的實際認知與未來期望之水準。
2. 統計核心價值、協調機制對經營績效與管理規劃的影響。
3. 針對調查對象之特性，來分析各構面的差異性。
4. 分析所調查政府資深統計人員所期望之統計組織與統計制度。

由於政府目前是採用專業分散與地方管理集中之調合型統計制度，其組織為行政院主計處下第三局與第四局來統籌統計事務與管理，因此對於目前統計制度與組織之運作，本研究提出之研究假設如下：

H1：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計核心價值有顯著差異

H2：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計協調機制有顯著差異

H3：政府統計人員對目前實際與未來期望之經營績效有顯著差異

H4：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計管理規劃有顯著差異

H5：統計核心價值對經營績效具有顯著影響

H6：協調機制對經營績效具有顯著影響

H7：統計管理規劃對經營績效有顯著差異

H8：統計核心價值對管理規劃具有顯著影響

H9：協調機制對管理規劃具有顯著影響

從以上之假說，利用統計方法來檢定統計人員對目前統計組織與制度之運作下，對於統計之核心價值、協調機制、管理規劃與經營績效等構面，與未來期望是否有差距，以及彼此之間的關係為何。

接著本研究以提出四種不同的統計組織與四種不同的統計制度，以層級分析法(Analytic Hierarchy Process; AHP)來分析政府資深統計人員對未來統計組織與統計制度之可行方案的評價。

第二節 問卷設計

由於有關政府統計組織與制度之調整，過去並無相關之研究，因此本研究先蒐集相關文獻，並蒐集世界各國政府統計方面的資料為基礎，彙整設計出初步的問卷。而後邀請中山大學的師生為問卷之預試對象，藉其問卷試填與提供意見來進行修改原始問卷。

本研究之問卷分成三大部分，第一部分為統計組織與制度對核心價值、協調機制與經營績效之調查，第二部分為統計組織與制度方案之評選，第三部分為基本資料。問卷項目使用 Likert 五點尺度量表進行測量，研究母體為政府單位負責統計事務之資深統計人員，故本研究問卷之對象以中央部會及各縣市政府負責統計事務之資深統計人員為主。樣本蒐集方式係採 email 與郵寄問卷並行之方式，總計發出 52 份，回收 21 份，回收率 40.4%，扣除無效問卷 1 份，總計有效問卷 20 份。

第三節 統計方法

一、樣本基本資料分析

基本資料分析主要是利用敘述統計的方式，針對回收的問卷之資料特性，來進行分析。主要內容有年齡、性別、教育程度、年資、...。藉由基本資料的分析，可以看出回收樣本的分佈情形，並對樣本的特性有初步的認識。

二、t 檢定與相關分析(correlation analysis)

本研究首先使用 t 檢定來檢驗受試者對目前運作與未來期望的統計之核心價值、協調機制與經營績效之各個構面是否有差距。接著以相關分析法來探討所統計管理、統計專業、核心價值、協調機制與經營績效之各構面間是否有密切關係。

三、線性迴歸分析(Linear Regression)

所謂迴歸分析係指利用一個或多個自變數來預測或推依變數的分析方法。本研究以統計經營績效為依變數(Y)，核心價值(X1)與協調機制(X2)為自變數，根據迴歸模式其型態為：

$$Y=b_0 + b_1X_1 + b_2X_2$$

本研究以 SPSS 來分析問卷中的核心價值、協調機制、經營績效等各問卷項目，並以迴歸模式分析來找出其適合度(R²)，與利用相關矩陣來檢查自變數是否具有共線性，以檢定迴歸模式的適用性。

四、變異數分析(one-way ANOVA)

對於問卷受訪者本身背景的不同是否會影響政府統計組織與制度之各項因素，本研究以問卷中的基本資料，從中央部會/地方政府之統計單位、統計單位平均服務年資、受訪者年齡層、受訪者教育程度、受訪者服務年資、受訪者職等，分別以 One-Way ANOVA 之變異數分析方法來分析目前與期望之統計組織運作功

能是否會因基本資料層面的不同而有所差異。

五、層級分析法(Alytic Hierarchy Process)

層級分析法是一種在多元決策中尋求最佳可行方案之系統決策模式。當管理者面臨許多複雜的抉擇時，如何將複雜的問題系統化，由不同的層面給予層級分解，並透過量化的判斷，尋得其脈絡，最後加以綜合評估，以提供決策者選擇適當方案的充分資訊，並減少決策錯誤的風險性。

層級分析法為 Saaty(1980)所提出分析複雜問題的方法，主要應用在不確定情況下及具多數個評估準則的決策問題上。

層級分析法在提供一個分析問題的架構，將複雜且非結構性的情況先加以分割為「階層次序」的要素。將每個要素的相關重要性以主觀判斷給予數值，綜合這些數值得知要素的優勢程度，作為分析問題的要素權重值。

層級分析法主要應用在決策問題方面，目的是系統化處理複雜的決策問題。將不同層面層級分解後，以 1-9 尺度對各評估準則間相對權重做成對比較，計算各評估準則間權重，以提供決策者選擇適當方案。鄧振源、曾國雄(1989)指出，利用層級分析法進行決策問題時，包括三個階段：

第一階段：建立層級架構

層級雖無一定建構程序，但建構時最高層級為評估的最終目標，最低層級為替代方案，重要性相近的要素需儘量放在同一層級，層級內要素最好不超過 7 個且層級內各要素需獨立。

第二階段：各層級要素間權重計算

此階段分成三步驟：

(一) 建立成對比較矩陣

評估項目為在以上一層級評估項目的評估基準下，以名目尺度與同一層級內其他評估項目做成對比較。各尺度意義如表 4-2 所示。

表 5-1 AHP 評估尺度意義與說明

評估尺度	定義	說明
1	同等重要	兩比較方案的貢獻程度具同等重要性
3	稍重要	經驗與判斷稍微傾向喜好某一方案
5	頗重要	經驗與判斷強烈傾向喜好某一方案
7	極重要	實際顯示非常強烈傾向喜好某一方案
9	絕對重要	有足夠證據肯定絕對喜好某一方案
2,4,6,8	相鄰尺度之中間值	需要折衷值時

資料來源：鄧振源、曾國雄 (1989)

$$A = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \Lambda & a_{1n} \\ 1/a_{12} & 1 & \Lambda & a_{2n} \\ M & M & & M \\ 1/a_{1n} & 1/a_{2n} & \Lambda & 1 \end{bmatrix} \dots\dots\dots (1)$$

(二) 計算特徵值與特徵向量

將最大特徵值 (λ_{max}) 所對應的特徵向量標準化後，即為各評估準則間的相對權重。

成對比較矩陣得到後，接著求取各層級要素的優先向量。若 λ 為成對比較 A 之特徵值， W 為 A 的特徵向量，則

$$(A - \lambda I) \cdot W = 0 \dots\dots\dots (2)$$

最大特徵值 λ_{max} 的近似求法，以成對矩陣 A 與優先向量 W 相乘，得一向量 W' ，再將 W' 中之每一元素除以原優先向量 W 之每一元素。最後將所得的數值求取算數平均數 (Arithmetic Mean)，即可得到最大特徵值 λ_{max} 。其數學式如下：

$$A \cdot W = W' \dots\dots\dots (3)$$

$$\lambda_{max} = (1/n) * (W'_1/W_1 + \dots W'_n/W_n) \dots\dots\dots (4)$$

(三) 一致性檢定

決策者前後判斷是否具有一致性，以一致性指標 (Consistency Index; C.I.) 衡量。即

$$C.I. = (\lambda_{\max} - n) / (n-1) \dots\dots\dots(5)$$

C.I.=0 表示前後判斷完全具一致性，Saaty(1980)建議 C.I.≤0.1 為可容許的偏誤。

在相同 n 值的矩陣下，C. I.值與 R. I.值的比率稱一致性比率(Consistency Ratio; C. R.) 即

$$C.R.=C.I./R.I.\dots\dots\dots(6)$$

若 C.R.≤0.1 時，則矩陣的一致性程度令人滿意。

第三階段：整體層級權重計算

各層級要素間的權重計算後，再進行整體層級權重之計算。最後依各替代方案的權重，決定最終目標的最適替代方案。若為群體決策時，各替代方案的權重可加以整合。

根據上述階段的說明，對於 AHP 方法的基本理論已相當明瞭。簡單地說，層級分析法之實行步驟，如圖 5-2 所示，簡述如下：

1. 定義問題，並列出影響問題之考量因素與解決方案。
2. 建立層級，自最高層級依次定義每一層級之意義及因素。
3. 問卷調查，取得決策者或決策群體之評判。
4. 建立每一層級在上一層級每一準則下之相對比較矩陣。
5. 計算每一比較矩陣之特徵值及特徵向量。
6. 求算每一比較矩陣之一致性檢定。

7. 計算每一層級之一致性檢定。

8. 替代方案之選擇，將各層級對應上一層級不同準則之特徵向量，合併成優先矩陣，再將每一層級之優先矩陣相乘，得到一個綜合優先向量，也就是最低層各替代方案對最高層整體目標之優先值。

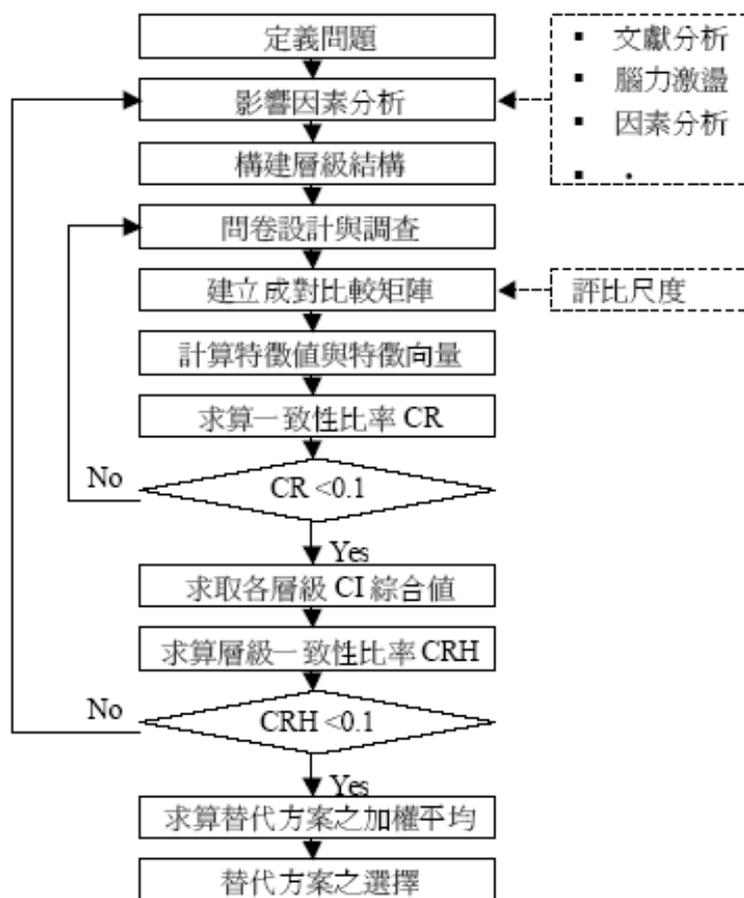


圖 5-2 AHP 的實行步驟

資料來源：鄧振源、曾國雄 (1989)

第六章 我國統計組織與制度之調查結果

第一節 樣本基本資料分析

根據回收之問卷，首先將問卷內未作答或問項作答不完整者視為無效問卷，並計算問卷的回收率與有效問卷回收率，然後進行原始資料的編碼與建檔。針對全國 52 個(中央與地方政府)統計或主計單位進行問卷調查，第一次問卷以 email 發出，回收 7 份。因回收率太低，隔 2 週後，重新以郵寄方式郵寄問卷，回收 14 份，總計回收問卷為 21 份。其中扣除因作答不完整之無效問卷 1 份，有效回收問卷為 20 份。回卷回收率為 40.4%，有效回卷回收率為 38.5%。

針對問卷之敘述性統計方面，20 份填答者中，中央部會佔 11 個，地方政府佔 9 個。負責統計事務中，有統計專門部門為 15 個，而會計部門為 5 個；其中統計業務由專門統計人員負責為 15 個，而由會計或其他兼辦者為 5 個。負責統計業務單位之人員平均年資為 3-5 年有 4 個(20%)，5-10 年有 5 個(25%)，10 年以上有 11 個(55%)單位。這些中央部會或地方政府所下轄的子機關，設有統計單位者有 3 個，無設有統計單位者有 17 個，其意謂著絕大部分的中央部會與地方政府所管轄之機關，其統計業務是由非統計機構之部門來兼辦之。

本研究問卷之回答者，其年齡層大多為 40 歲以上，學歷為大專、大學及研究所，其服務年資平均為 22 年，職等為 8-12 職等間，其職位為統計主管或副主管人員，顯示回答者均為資深統計人員。

表 6-1 政府統計組織調查之基本資料統計

變項	分類標準	樣本	百分比	變項	分類標準	樣本	百分比
統計單位隸屬	中央部會	11	55 %	回答者年齡層	30-39 歲	3	15 %
	地方政府	9	45 %		40-49 歲	9	45 %
	總回答樣本數	20	100 %		50-59 歲	7	33 %
負責統計事務單位	統計處	5	25 %		60 歲以上	1	5 %
	統計室/統計課	10	50 %		總回答樣本數	20	100 %
	會計室	5	25 %	回答者教育程度	大專/大學	14	70 %
	總回答樣本數	20	100 %		研究所以上	6	30 %
專職或兼辦	專門統計人員	15	75 %		總回答樣本數	20	100 %
	會計人員兼辦	2	10 %	回答者年資	1-9 年	1	5 %
	部分統計專門，部分其他人員	3	15 %		10-19 年	5	25 %
	總回答樣本數	20	100 %		20-29 年	7	35 %
統計單位人員平均年資	3-5 年	4	20 %		30 年以上	7	35 %
	5-10 年	5	25 %		總回答樣本數	20	100 %
	10 年以上	11	55 %	回答者職等	3	2	10 %
	總回答樣本數	20	100 %		8	3	15 %
下轄子機關	設有專門統計機構	3	15 %		9	8	40 %
	無設專門統計機構	17	85 %		10	2	10 %
	總回答樣本數	20	100 %		11	3	15 %
性別	男性	12	60 %		12	2	10 %
	女性	8	40 %		總回答樣本數	20	100 %
	總回答樣本數	20	100 %				

第二節 信度與效度分析

一個良好的衡量工具應具有足夠的信度(reliability)與效度(validity)。所謂信度是可靠性，而效度是指有效的程度；即指測驗的結果是否具有一致性或穩定性的程度而言(Kerlinger and Howard, 2000)。根據 Nunnally & Burnstein(1994)之建議，Cronbach's 所推論的信度係數 α 值，應大於等於 0.70 才屬於高信度。經預試問卷的信度分析後，將預試問卷之 Cronbach's 信度係數 α 值小於 0.70 的問項(第一部分 II 的 2、5、9、19 題)刪除掉，以提高問卷的信度。

而本研究之問卷項目，其整體 Cronbach α 係數為 0.9602，各構面 Cronbach α 係數均大於 0.8，顯示問卷項目具有相當高的一致性。

表 6-2 政府統計組織與制度調整之衡量構面信度表

衡量構面	Cronbach α 值
核心價值	0.9302
協調機制	0.8178
經營績效	0.9177
管理規劃	0.8747
整體問卷之 Cronbach α 值為 0.9602	

至於效度方面，由美國心理學會 (American Psychological Association)、美國教育研究學會 (American Educational Research Association)、全國教育衡量會議 (National Council on Measurements used in Education) 共組委員會所提出的效度分類：內容效度(Content Validity)、準則關聯效度(Criterion-Related Validity)及構念效度(Construct Validity)。內容效度是指衡量工具對於內容 (本質、題材、主題) 的代表性或抽樣適當性((Kerlinger and Howard, 2000)。本問卷主要是以聯合國統計組織手冊、專家學者之文獻、及專家對量表與試測後修正而得，故該問卷具有良好的內容效度。

第三節 政府統計組織與制度運作之實際與期望分析

一、未來期望政府統計組織與制度方面的敘述統計分析

對於未來中央政府統計的組織設計方面，根據調查結果，有 14 位(70%)支持成立統計總署，直屬於行政院；2 位(10%)支持在行政院主計處下成立統計署；3 位(15%)支持維持現有統計組織不變，即行政院主計處下的第三局與第四局；對於將政府統計組織之業務分散到各部會與地方政府者，只有 1 位(5%)。顯示大多數資深統計人員希望能有一層級較高且獨立專屬的統計主管機關來管理統計業務。

表 6-3 未來政府統計主管機關之組織設計分析統計表

項目	方案	樣本	百分比
未來政府統計主管機關之組織設計	成立統計總署直屬於行政院	14	70 %
	成立統計署直屬於行政院主計處	2	10 %
	維持現行組織不變	3	15 %
	分散到各部會與地方政府，僅成立中央統計協調機構	1	5 %
	總回答樣本數	20	100 %

目前我國政府在統計管理方面是採集中的方式，而統計專業是採分散方式的調合型制度。根據問卷調查的結果，針對未來政府在統計管理型式之分析，採「中央與地方集中」的有 10 位(50%)，而採「中央部會集中、地方分散」佔大多數為 7 位(35%)，顯示受訪者期望未來政府統計組織能獨立出來，且其層級也提升至部會相同的等級(見表 6-4)。

至於在未來的統計專業型態方面，則以採中央「中央部會集中、地方分散」最多，有 10 位(50%)，「中央集中與地方集中」次之，有 8 位(40%)，其與目前統

計專業業務採高度分散大異其趣(見表 6-5)。

表 6-4 未來政府統計管理型式分析統計表

項目	方案	樣本	百分比
未來政府統計管理型式	高度集中(中央部會集中，地方集中)	10	50 %
	調合型一(中央部會集中，地方分散)	7	35 %
	調合型二(中央部會分散，地方集中)	2	10 %
	高度分散(中央部會分散，地方分散)	1	5 %
	總回答樣本數	20	100 %

表 6-5 未來政府統計專業型態分析統計表

項目	方案	樣本	百分比
未來政府統計專業型態	高度集中(中央部會集中，地方集中)	8	40 %
	調合型一(中央部會集中，地方分散)	10	50 %
	調合型二(中央部會分散，地方集中)	1	5 %
	高度分散(中央部會分散，地方分散)	1	5 %
	總回答樣本數	20	100 %

至於政府統計機構的核心價值、協調機制與經營績效方面，受訪者其認為最應加強項目中，在核心價值部分為政策相關性，其為是獨立性。在協調機制為統計諮詢委員會、其次為統計標準與術語。在經營績效方面最需加強的是符合顧戶需求，其次是效率(見表 6-6)。

表 6-6 未來政府統計機構最需加強的項目

變項	分類標準	樣本	百分比
核心價值	獨立性	5	25 %
	政策相關性	11	55 %
	可靠性	3	15 %
	保密性	1	5 %
	總回答樣本數	20	100 %
協調機制	預算	3	15 %
	法令	3	15 %
	統計標準與術語	6	30 %
	統計諮詢委員會	5	25 %
	人員交流	3	15 %
	非正式管道	0	0 %
	總回答樣本數	20	100 %
經營績效	成本	1	5 %
	效率	6	30 %
	及時	3	15 %
	彈性	1	5 %
	便利	0	0 %
	符合客戶需求	9	45 %
	總回答樣本數	20	100 %

二、實際感受與未來期望之政府統計組織與制度方面之檢定

為了解政府資深統計人員對目前的統計組織與制度是否與未來期望有所差距，本研究採用 t 檢定、相關分析與線性迴歸模式來檢定之前所提出的研究假說。由表 6-7 可看出，實際與期望中差距最大在核心價值方面為政策相關性；在協調機制方面為統計諮詢委員會、中央與地方的統計協調、地方之間的統計協調；在經營績效方面為符合客戶的需求、電腦化；在管理規劃方面為人力資源與專業處理。

從表 6-7 的 p 值可知，除了預算($p=0.085$)、非正式管道($p=0.330$)與成本($p=0.201$)無顯著差異外，其餘各項 p 值均小於 α 值($=0.05$)，對政府資深統計人員而言，政府統計之核心價值、協調機制與經營績效各個項目在實際感受與期望值之間，均具有顯著性差異。

就整體構面而言，從表 6-8 可看出各構面之整體評價的 p 值明顯小於 0.05，因此假設 H1、H2、H3、H4 均成立。由此可知政府統計人員均期望政府組織再造之後，能比目前組織能有所改進。

H1：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計核心價值有顯著差異（成立）

H2：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計協調機制有顯著差異（成立）

H3：政府統計人員對目前實際與未來期望之經營績效有顯著差異（成立）

H4：政府統計人員對目前實際與未來期望之統計管理規劃有顯著差異（成立）

表 6-7 統計組織運作之實際與期望值 t 檢定分析

構面		實際平均數	平均差	t 值	p 值
		期望平均數			
核心價值	獨立性	3.410	0.580	4.240	0.000**
		3.990			
	相關性	3.020	0.850	5.983	0.000**
		3.870			
	可靠性	3.460	0.660	4.019	0.001**
		4.120			
	保密性	3.750	0.450	2.131	0.046*
		4.200			
協調機制	中央與地方協調程度	3.250	0.700	2.483	0.023*
		3.950			
	地方統計機構間協調程度	3.050	0.850	3.216	0.005**
		3.900			
	預算	3.325	0.350	1.820	0.085
		3.675			
	法令	3.050	0.800	3.387	0.003**
		3.850			
	統計標準與術語	3.650	0.350	2.666	0.015*
		4.000			
	統計諮詢委員會	2.650	1.050	4.057	0.001**
		3.700			
非正式管道	3.450	0.300	1.000	0.330	
	3.750				
經營績效	成本	3.400	0.350	1.324	0.201
		3.750			
	效率	3.400	0.675	3.500	0.002**
		4.075			
	及時	3.250	0.700	3.390	0.003**
		3.950			
	彈性	3.200	0.500	4.359	0.000**
		3.700			
	便利	3.500	0.500	2.703	0.014**
		4.000			
	符合客戶需求	3.075	0.900	5.002	0.000**
		3.975			
電腦化	3.500	0.800	3.760	0.001**	
	4.300				
管理規劃	人力資源	2.950	1.000	4.799	0.000**
		3.950			
	業務規劃	3.338	0.638	3.918	0.001**
		3.976			
	專業處理	3.013	0.863	4.587	0.000**
		3.876			

* 表示顯著水準 p 值<0.05， ** 表示顯著水準 p 值<0.01

表 6-8 統計組織運作之實際與期望整體性 t 檢定分析

構面		實際平均數	平均差	t 值	p 值
		期望平均數			
核心價值	整體評價	3.410	0.635	4.376	0.000**
		4.045			
溝通機制	整體評價	3.204	0.629	3.584	0.002**
		3.833			
經營績效	整體評價	3.341	0.634	4.348	0.000**
		3.975			
管理規劃	整體評價	3.100	0.833	5.103	0.000**
		3.933			

* 表示顯著水準 p 值<0.05， ** 表示顯著水準 p 值<0.01

三、政府統計組織與制度方面的相關分析

為確定政府統計在核心價值、協調機制、經營績效、管理規劃等方面是否存在密切關係，本研究以相關分析來了解各變數之間的關係，並根據樣本的資料來推論母體是否相關，以利後續的迴歸分析。若變數彼此之間若不相關，則迴歸方程式也就無意義。

由表 6-9 實際值相關矩陣與表 6-10 期望值相關矩陣，可看出政府統計的各構面存有高度之正相關性，因此下一步將進行迴歸分析，以證實其間的關係。

表 6-9 政府統計組織與制度各構面實際值相關矩陣

		核心價值	協調機制	經營績效	管理規劃
核心價值	Pearson Correlation	1			
	Sig. (2-tailed)	.			
協調機制	Pearson Correlation	.503(*)	1		
	Sig. (2-tailed)	.024	.		
經營績效	Pearson Correlation	.681(**)	.687(**)	1	
	Sig. (2-tailed)	.001	.001	.	
管理規劃	Pearson Correlation	.705(**)	.606(**)	.7136(**)	1
	Sig. (2-tailed)	.001	.005	.000	.

* 表示顯著水準 p 值<0.05， ** 表示顯著水準 p 值<0.01

表 6-10 政府統計組織與制度各構面期望值相關矩陣

		核心價值	協調機制	經營績效	管理規劃
核心價值	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	1 .			
協調機制	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	.794(**) .000	1 .		
經營績效	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	.720(**) .004	.853(**) .000	1 .	
管理規劃	Pearson Correlation Sig. (2-tailed)	.790(**) .000	.905(**) .000	.898(**) .000	1 .

* 表示顯著水準 p 值<0.05，** 表示顯著水準 p 值<0.01

四、線性迴歸模式分析

1. 經營績效與核心價值之分析

以經營績效為因變數(dependent variable)，以核心價值為預測變數(independent variable)，進行線性迴歸分析，其結果為：

$$\text{實際經營績效} = 1.353 + 0.583 * \text{實際核心價值}$$

$$(R=0.681, R^2=0.463, R_a^2=0.433)$$

$$\text{期望經營績效} = 0.740 + 0.800 * \text{期望核心價值}$$

$$(R=0.720, R^2=0.518, R_a^2=0.491)$$

表 6-11 經營績效與核心價值之迴歸 ANOVA 分析表

模式	平方和 SS	自由度 df	平均平方和 MS	F	顯著性
實際					
迴歸	1.851	1	1.851	15.535	0.001 ^a
殘差	2.145	18	0.119		
總和	3.986	19			
期望					
迴歸	2.370	1	2.370	19.356	0.000 ^a
殘差	2.204	18	0.122		
總和	4.574	19			

a. 預測變數：(常數)，核心價值

b. 因變數：經營績效

表 6-12 經營績效與核心價值之迴歸係數表

模式	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	顯著性
	B	Std. Error	Beta		
實際					
(Constant)	1.175	0.510		2.652	0.016
實際核心價值	0.627	0.148	0.681	3.941	0.001
期望					
(Constant)	0.740	0.740		1.000	0.331
期望核心價值	0.800	0.182	0.720	4.400	0.000

a. 因變數：經營績效

由上述的迴歸分析可得知 H5: 統計核心價值對經營績效具有顯著影響，其假設成立。

2. 經營績效與協調機制之分析

以經營績效為因變數，協調機制為預測變數，進行線性迴歸分析，其結果為：

$$\text{實際經營績效} = 1.549 + 0.559 * \text{實際協調機制}$$

$$(R=0.687, R^2=0.471, R_a^2=0.442)$$

$$\text{期望經營績效} = 1.196 + 0.725 * \text{期望協調機制}$$

$$(R=0.853, R^2=0.728, R_a^2=0.713)$$

表 6-13 經營績效與協調機制之迴歸 ANOVA 分析表

模式	平方和 SS	自由度 df	平均平方和 MS	F	顯著性
實際					
迴歸	1.884	1	1.884	16.053	0.001 ^a
殘差	2.112	18	0.117		
總和	3.986	19			
期望					
迴歸	3.329	1	3.329	48.116	0.000 ^a
殘差	1.245	18	0.069		
總和	4.574	19			

a. 預測變數：(常數)，協調機制

b. 因變數：經營績效

表 6-14 經營績效與協調機制之迴歸係數表

模式	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	顯著性
	B	Std. Error	Beta		
實際					
(Constant)	1.549	0.454		3.414	0.003
實際協調機制	0.559	0.140	0.687	4.007	0.001
期望					
(Constant)	1.196	0.405		2.955	0.008
期望協調機制	0.725	0.105	0.853	6.937	0.000

a. 因變數：經營績效

由上述的迴歸分析可得知 H6: 統計協調機制對管理規劃具有顯著影響，其假設成立。

3. 經營績效與管理規劃之分析

以經營績效為因變數，管理規劃為預測變數，進行線性迴歸分析，其結果為：

$$\text{實際經營績效} = 1.401 + 0.626 * \text{實際管理規劃}$$

$$(R=0.713, R^2=0.508, R_a^2=0.481)$$

$$\text{期望經營績效} = 0.777 + 0.813 * \text{期望管理規劃}$$

$$(R=0.898, R^2=0.806, R_a^2=0.795)$$

表 6-15 經營績效與管理規劃之迴歸 ANOVA 分析表

模式	平方和 SS	自由度 df	平均平方和 MS	F	顯著性
實際					
迴歸	2.030	1	2.030	18.595	0.000 ^a
殘差	1.966	18	0.109		
總和	3.996	19			
期望					
迴歸	3.687	1	3.687	74.787	0.000 ^a
殘差	0.887	18	0.049		
總和	4.574	19			

a. 預測變數：(常數)，管理規劃

b. 因變數：經營績效

表 6-16 經營績效與管理規劃之迴歸係數表

模式	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	顯著性
	B	Std. Error	Beta		
實際					
(Constant)	1.401	0.456		3.073	0.007
實際管理規劃	0.626	0.145	0.713	4.312	0.000
期望					
(Constant)	0.777	0.373		2.083	0.052
期望管理規劃	0.813	0.094	0.898	8.648	0.000

a. 因變數：經營績效

由上述的迴歸分析可得知 H7: 統計管理規劃對經營績效具有顯著影響，其假設成立。

4. 管理規劃與核心價值之分析

以管理規劃為因變數，以核心價值為預測變數，進行線性迴歸分析，其結果為：

$$\text{實際管理規劃} = 0.755 + 0.686 * \text{實際核心價值}$$

$$(R=0.705, R^2=0.497, R_a^2=0.469)$$

$$\text{期望管理規劃} = 0.014 + 0.969 * \text{期望核心價值}$$

$$(R=0.790, R^2=0.624, R_a^2=0.603)$$

表 6-17 管理規劃與核心價值之迴歸 ANOVA 分析表

模式	平方和 SS	自由度 df	平均平方和 MS	F	顯著性
實際					
迴歸	2.576	1	2.576	17.760	0.001 ^a
殘差	2.610	18	0.145		
總和	5.186	19			
期望					
迴歸	3.478	1	3.478	29.827	0.000 ^a
殘差	2.099	18	0.117		
總和	5.577	19			

a. 預測變數：(常數)，核心價值

b. 因變數：管理規劃

表 6-18 管理規劃與核心價值之迴歸係數表

模式	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	顯著性
	B	Std. Error	Beta		
實際					
(Constant)	0.755	0.563		1.342	0.196
實際核心價值	0.686	0.163	0.705	4.214	0.001
期望					
(Constant)	0.014	0.722		0.019	0.985
期望核心價值	0.969	0.177	0.790	5.461	0.000

a. 因變數：管理規劃

由上述的迴歸分析可得知 H8: 統計核心價值對管理規劃具有顯著影響，其假設成立。

5. 管理規劃與協調機制之分析

以管理規劃為因變數，協調機制為預測變數，進行線性迴歸分析，其結果為：

$$\text{實際管理規劃} = 1.300 + 0.562 * \text{實際協調機制}$$

$$(R=0.606, R^2=0.367, R_a^2=0.332)$$

$$\text{期望管理規劃} = 0.678 + 0.849 * \text{期望協調機制}$$

$$(R=0.905, R^2=0.819, R_a^2=0.809)$$

表 6-19 管理規劃與協調機制之迴歸 ANOVA 分析表

模式	平方和 SS	自由度 df	平均平方和 MS	F	顯著性
實際					
迴歸	1.902	1	1.902	10.425	0.005 ^a
殘差	3.284	18	0.182		
總和	5.186	19			
期望					
迴歸	4.568	1	4.568	81.489	0.000 ^a
殘差	1.009	18	0.056		
總和	5.577	19			

a. 預測變數：(常數)，協調機制

b. 因變數：管理規劃

表 6-20 實際感受管理規劃與協調機制之迴歸係數表

模式	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	t	顯著性
	B	Std. Error	Beta		
實際					
(Constant)	1.300	0.566		2.297	0.034
實際協調機制	0.562	0.174	0.606	3.229	0.005
期望					
(Constant)	0.678	0.364		1.861	0.079
期望協調機制	0.849	0.094	0.905	9.027	0.000

a. 因變數：管理規劃

由上述的迴歸分析可得知 H9: 統計協調機制對管理規劃具有顯著影響，其假設成立。

五、ANOVA變異數分析

為了解受訪者不同的身份背景是否會其對統計之相關構面之看法有所差異，本研究以單元變異數分析，從受訪者服務的部門、單位人員平均服務年資、受訪者年齡層、受訪者教育程度、受訪者服務年資、受訪者職等，分別以 One-Way ANOVA 之變異數分析方法來分析目前與期望之統計制度與組織的運作，是否會因基本資料層面的不同而有所差異。

根據表 6-21 的分析結果，除了實際的經營績效會受到受測者的年資不同而有所差異外，幾乎所有受測值不因受訪者之基本資料而有所不同。

表 6-21 基本資料 ANOVA 分析表

	實際感受				未來期望			
	核心價值	協調機制	經營績效	管理規劃	核心價值	協調機制	經營績效	管理規劃
隸屬單位								
中央部會	3.486	3.318	3.460	3.204	4.114	4.007	4.074	3.970
地方政府	3.317	3.063	3.194	2.972	3.961	3.619	3.854	3.889
F 值	0.484	0.496	1.726	0.976	0.577	2.396	0.993	0.105
顯著性	1.014	0.327	0.205	0.336	0.457	0.139	0.332	0.749
負責單位								
統計處	3.500	3.100	3.138	2.883	4.260	4.214	4.363	4.267
統計室/統計課	3.525	3.286	3.406	3.175	4.000	3.721	3.913	3.917
會計室	3.090	3.143	3.413	3.167	3.920	3.672	3.713	3.633
F 值	1.222	0.202	0.629	0.546	0.830	1.560	2.806	1.876
顯著性	0.319	0.819	0.545	0.589	0.453	0.239	0.089	0.184
負責人員								
專門統計人員	3.413	3.257	3.325	3.061	4.070	3.919	4.013	3.978
會計人員兼辦	3.125	3.500	3.469	3.542	3.850	3.500	3.531	3.584
部分專門部分其他	3.583	2.738	3.333	3.000	4.050	3.619	4.083	3.945
F 值	0.414	1.434	0.079	0.793	0.201	0.682	0.928	0.441
顯著性	0.668	0.266	0.925	0.469	0.820	0.519	0.414	0.651
部門人員平均年資								
3-5年	3.288	3.125	3.297	3.084	3.950	3.625	3.828	3.792
5-10年	3.430	3.286	3.175	2.950	4.040	3.957	3.950	4.067
10年以上	3.445	3.195	3.432	3.174	4.082	3.851	4.040	3.924
F 值	0.120	0.084	0.534	0.295	0.119	0.355	0.260	0.268
顯著性	0.888	0.919	0.596	0.748	0.889	0.706	0.774	0.768

(續表6-21)

	實際感受				未來期望			
	核心 價值	協調 機制	經營 績效	管理 規劃	核心 價值	協調 機制	經營 績效	管理 規劃
性別								
男	3.417	3.345	3.365	3.153	4.104	3.899	3.948	4.007
女	3.400	2.991	3.305	3.021	3.956	3.732	4.016	3.823
F 值	0.004	1.998	0.078	0.294	0.525	0.387	0.087	0.540
顯著性	0.948	0.175	0.783	0.594	0.478	0.542	0.772	0.472
年齡								
30-39歲	3.217	3.357	3.354	2.778	3.467	3.238	3.583	3.361
40-39歲	3.400	3.143	3.340	3.111	4.228	4.143	4.215	4.259
50-59歲	3.643	3.143	3.384	3.190	4.107	3.776	3.964	3.869
60歲以上	2.450	3.714	3.000	3.333	3.700	3.214	3.063	3.167
F 值	1.870	0.369	0.179	0.475	3.431	3.112	3.504	4.509
顯著性	0.175	0.776	0.909	0.704	0.042**	0.056	0.040**	0.018**
Scheffe test					不顯著		不顯著	不顯著
教育程度								
大專/大學	3.439	3.235	3.415	3.119	3.993	3.791	3.991	3.875
研究所	3.342	3.131	3.167	3.056	4.167	3.929	3.938	4.070
F 值	0.133	0.136	1.250	0.059	0.638	0.230	0.048	0.527
顯著性	0.719	0.716	0.278	0.811	0.435	0.638	0.830	0.477
年資								
1-9年	3.600	3.357	3.313	3.250	4.000	3.714	4.438	4.083
10-19年	3.170	2.943	2.975	2.717	4.050	3.957	4.075	4.133
20-29年	3.771	3.510	3.759	3.536	4.314	4.082	4.143	4.060
30年以上	3.193	3.061	3.188	2.917	3.779	3.510	3.670	3.643
F 值	2.156	1.278	5.665	4.317	1.990	1.316	1.716	1.060
顯著性	0.133	0.316	0.008**	0.021*	0.156	0.304	0.204	0.393
Scheffe test			2<3	不顯著				
職等								
3	2.800	3.143	3.375	2.625	3.875	3.715	3.656	3.584
8	3.167	2.976	3.104	2.806	3.800	3.571	3.979	3.861
9	3.431	3.241	3.305	3.198	4.044	3.795	3.930	3.948
10	4.075	4.036	3.844	3.750	4.275	4.143	4.156	4.042
11	3.317	2.786	3.063	2.639	4.283	4.024	4.063	4.056
12	3.775	3.250	3.719	3.667	4.000	3.893	4.157	4.042
F 值	1.760	1.484	1.209	3.586	0.455	0.269	0.249	0.190
顯著性	0.186	0.257	0.355	0.027*	0.803	0.923	0.933	0.962
Scheffe test				不顯著				

第四節 政府統計組織與制度的評選決策分析

統計組織與制度的設計尤如處於集中與分散二端的光譜上，其形成的組合可能是偏集中、分散、或是調合的型態。為了解政府統計的制度與組織應如何調整，以適應未來彈性多變的環境，本研究利用層級分析法來評鑑出資深政府統計專家群認為當前最佳之新方案。

根據上一章的層級分析法首先繪出政府組織與制度的層級結構圖，計算層級決策因素的權重，建立成對比較矩陣、計算最大特徵值與特徵向量，進行一致性檢定，最後再進行整體層級權重計算，以決定最終目標的最適方案。

在評估問卷填答者前後判斷是否一致，必須做一致性檢定，以求出一致性指標 C.I. 值。當 C.I.=0 時，則表示問卷填答者對決策因素前後判斷具一致性，沒有矛盾之處。Saaty(1980)建議 $C.I. \leq 0.1$ 為可容許的偏差範圍。而一致性比率 $C.R.=C.I./R.I$ ，若 $C.R. \leq 0.1$ ，則可視為整個評估過程達到一致性。

一、政府統計組織調整方案分析結果

本研究以政府統計組織及統計制度為目標，分別考量其決策準則。從文獻探討中可知統計組織的三個構面，分別為核心價值、協調機制與經營績效。又以政府組織再造的角度，提出四種可行方案：

1. 成立國家統計總署：此為組織之高度集中化，其層級可定為 2 級或 2.5 級，並直屬行政院，以維持高度的獨立性。
2. 成立國家統計署：將目前行政院主計處第三局、第四局與中部辦公室的統計業務整合，其層級為 3 級，可依附在行政院主計處或其他各部會之下，以維持其完整性。
3. 維持現況：其業務不變，仍屬行政院主計處下轄第三局與第四局來負責。
4. 分散到各部會：仿效美、英、日等國，採高度分散化，統計業務與管理由各部會自行負責，而中央統計機構只有統計政策之制定與協調機制。

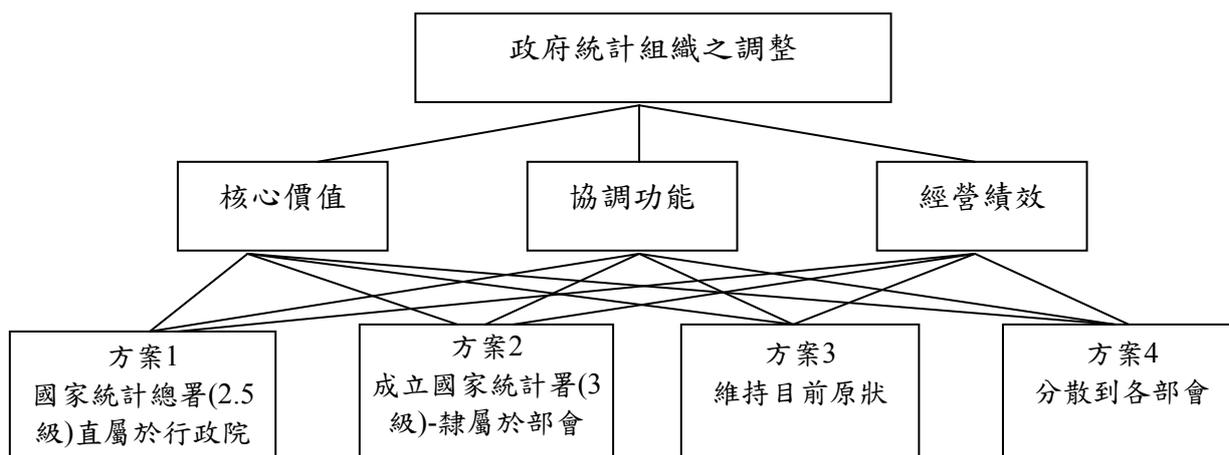


圖 6-1 統計組織決策方案之層級架構圖
資料來源：本研究(2004)

經由 AHP 資料分析得出結果，如表 6-22 至表 6-25 所示。在考量各決策因素及各決策準則下，17 個樣本中評估者 5、7、8、10、12、14、15、17、18 等 9 個人的一致性指標和一致性比率均小於 0.1。因此將針對這八個人進行整體性的評價。

表 6-22 政府統計組織調整之決策準則 AHP 分析表

評估者	權重			最大特徵值	一致性指標	一致性比率
	核心價值	協調機制	經營績效	λ_{\max}	C.I.	C.R.
1	0.651	0.223	0.127	3.295	0.147	0.254
2	0.651	0.223	0.127	3.295	0.147	0.254
3	0.714	0.143	0.143	3.000	0.000	0.000
4	0.749	0.052	0.198	3.217	0.109	0.187
5	0.614	0.268	0.117	3.074	0.037	0.063
6	0.077	0.615	0.308	3.000	0.000	0.000
7	0.157	0.594	0.249	3.054	0.027	0.046
8	0.400	0.200	0.400	3.000	0.000	0.000
9	0.455	0.347	0.199	3.726	0.363	0.626
10	0.413	0.260	0.327	3.054	0.027	0.046
11	0.743	0.070	0.187	3.171	0.086	0.147
12	0.528	0.140	0.333	3.054	0.027	0.046
13	0.466	0.398	0.136	3.295	0.147	0.254
14	0.400	0.200	0.400	3.000	0.000	0.000
15	0.280	0.094	0.627	3.086	0.043	0.074
16	0.196	0.493	0.311	3.054	0.027	0.046
17	0.550	0.210	0.240	3.018	0.009	0.016
18	0.444	0.111	0.444	3.000	0.000	0.000
19	0.685	0.234	0.080	3.295	0.147	0.254
20	0.333	0.333	0.333	3.000	0.000	0.000

表 6-23 就「核心價值」而言，政府統計組織調整方案之評估值

評估者	權重				最大特徵值 λ_{\max}	一致性指標 C.I.	一致性比率 C.R.
	W_{11} 統計總署	W_{12} 統計署	W_{13} 現行組織	W_{14} 分散到各部會			
1	0.494	0.141	0.251	0.113	4.321	0.107	0.119
2	0.309	0.126	0.430	0.136	6.512	0.837	0.931
3	0.285	0.106	0.560	0.048	4.881	0.294	0.326
4	0.693	0.203	0.074	0.030	5.110	0.370	0.411
5	0.078	0.079	0.580	0.262	4.189	0.063	0.070
6	0.630	0.243	0.092	0.035	4.449	0.150	0.166
7	0.399	0.247	0.124	0.230	4.279	0.093	0.103
8	0.572	0.145	0.078	0.205	4.081	0.027	0.030
9	0.193	0.691	0.058	0.058	4.335	0.112	0.124
10	0.582	0.097	0.244	0.077	4.106	0.035	0.039
11	0.541	0.306	0.116	0.037	4.959	0.320	0.355
12	0.384	0.111	0.253	0.253	4.153	0.051	0.057
13	0.257	0.594	0.083	0.067	4.731	0.244	0.271
14	0.494	0.165	0.217	0.125	4.153	0.051	0.057
15	0.684	0.097	0.047	0.171	4.128	0.043	0.047
16	0.569	0.254	0.112	0.065	4.329	0.110	0.122
17	0.417	0.266	0.208	0.109	4.143	0.048	0.053
18	0.491	0.099	0.250	0.160	4.041	0.014	0.015
19	0.464	0.419	0.081	0.036	4.541	0.180	0.200
20	0.494	0.125	0.165	0.217	4.474	0.158	0.176

表 6-24 就「協調機制」而言，政府統計組織調整方案之評估值

評估者	權重				最大特徵值 λ_{\max}	一致性指標 C.I.	一致性比率 C.R.
	W_{11} (統計總署)	W_{12} (統計署)	W_{13} (現行組織)	W_{14} (分散到各部會)			
1	0.325	0.193	0.359	0.123	4.046	0.015	0.017
2	0.477	0.087	0.297	0.140	4.065	0.022	0.024
3	0.548	0.101	0.266	0.085	4.316	0.105	0.117
4	0.702	0.190	0.075	0.033	4.950	0.317	0.352
5	0.165	0.125	0.494	0.217	4.153	0.051	0.057
6	0.630	0.243	0.092	0.035	4.449	0.150	0.166
7	0.413	0.292	0.108	0.187	4.258	0.086	0.096
8	0.501	0.172	0.084	0.243	4.144	0.048	0.053
9	0.100	0.700	0.100	0.100	4.000	0.000	0.000
10	0.680	0.080	0.183	0.056	4.194	0.065	0.072
11	0.564	0.261	0.124	0.051	4.085	0.028	0.031
12	0.480	0.092	0.250	0.177	4.215	0.072	0.080
13	0.389	0.442	0.057	0.112	4.905	0.302	0.335
14	0.490	0.231	0.163	0.116	4.121	0.040	0.045
15	0.621	0.132	0.060	0.187	4.071	0.024	0.026

(續表 6-24)

評估者	權重				最大特徵值	一致性指標	一致性比率
	W_{11} (統計總署)	W_{12} (統計署)	W_{13} (現行組織)	W_{14} (分散到各部會)	λ_{max}	C.I.	C.R.
16	0.567	0.253	0.120	0.060	4.605	0.202	0.224
17	0.471	0.253	0.179	0.096	4.123	0.041	0.046
18	0.485	0.140	0.219	0.155	4.194	0.065	0.072
19	0.282	0.371	0.180	0.168	4.117	0.039	0.043
20	0.494	0.125	0.165	0.217	4.474	0.158	0.176

表 6-25 就「經營績效」而言，政府統計組織調整方案之評估值

評估者	權重				最大特徵值	一致性指標	一致性比率
	W_{11} (統計總署)	W_{12} (統計署)	W_{13} (現行組織)	W_{14} (分散到各部會)	λ_{max}	C.I.	C.R.
1	0.413	0.108	0.292	0.187	4.071	0.024	0.026
2	0.466	0.072	0.311	0.151	4.108	0.036	0.040
3	0.333	0.264	0.315	0.088	4.467	0.156	0.173
4	0.709	0.174	0.083	0.034	4.602	0.201	0.223
5	0.355	0.145	0.355	0.145	4.041	0.014	0.015
6	0.630	0.243	0.092	0.035	4.449	0.150	0.166
7	0.390	0.171	0.121	0.318	4.081	0.027	0.030
8	0.558	0.128	0.069	0.245	4.117	0.039	0.043
9	0.036	0.140	0.281	0.543	4.553	0.184	0.205
10	0.601	0.077	0.281	0.041	4.176	0.059	0.065
11	0.419	0.372	0.156	0.053	4.557	0.186	0.206
12	0.214	0.124	0.274	0.388	4.215	0.072	0.080
13	0.489	0.298	0.128	0.085	4.105	0.035	0.039
14	0.148	0.105	0.374	0.374	4.060	0.020	0.022
15	0.190	0.083	0.086	0.640	4.046	0.015	0.017
16	0.569	0.254	0.112	0.065	4.329	0.110	0.122
17	0.370	0.345	0.185	0.100	4.010	0.003	0.004
18	0.311	0.127	0.281	0.281	4.021	0.007	0.008
19	0.415	0.431	0.096	0.058	4.194	0.065	0.072
20	0.415	0.156	0.196	0.233	4.251	0.084	0.093

表 6-26 政府統計組織調整評估準則平均權重

決策準則	#5	#7	#8	#10	#12	#14	#15	#17	#18	整體 平均權重
	W_i									
核心價值	0.614	0.157	0.400	0.413	0.528	0.400	0.280	0.550	0.444	0.421
協調機制	0.268	0.594	0.200	0.260	0.140	0.200	0.094	0.210	0.111	0.231
經營績效	0.117	0.249	0.400	0.327	0.333	0.400	0.627	0.240	0.444	0.349

表 6-27 政府統計組織調整-決策方案平均權重

評估方案	#5	#7	#8	#10	#12	#14	#15	#17	#18	整體
	Wi	平均權重								
核心價值										
國家統計總署	0.078	0.399	0.572	0.582	0.384	0.494	0.684	0.417	0.491	0.456
國家統計署	0.079	0.247	0.145	0.097	0.111	0.165	0.097	0.266	0.099	0.145
現行組織	0.580	0.124	0.078	0.244	0.253	0.217	0.047	0.208	0.250	0.222
分散各部	0.262	0.230	0.205	0.077	0.253	0.125	0.171	0.109	0.160	0.177
協調機制										
國家統計總署	0.165	0.413	0.501	0.680	0.480	0.490	0.621	0.471	0.485	0.479
國家統計署	0.125	0.292	0.172	0.080	0.092	0.231	0.132	0.253	0.140	0.169
現行組織	0.494	0.108	0.084	0.183	0.250	0.163	0.060	0.179	0.219	0.193
分散各部	0.217	0.187	0.243	0.056	0.177	0.116	0.187	0.096	0.155	0.159
經營績效										
國家統計總署	0.355	0.390	0.558	0.601	0.214	0.148	0.190	0.370	0.311	0.349
國家統計署	0.145	0.171	0.128	0.077	0.124	0.105	0.083	0.345	0.127	0.145
現行組織	0.355	0.121	0.069	0.281	0.274	0.374	0.086	0.185	0.281	0.225
分散各部	0.145	0.318	0.245	0.041	0.388	0.374	0.640	0.100	0.281	0.281

表 6-28 政府統計組織調整方案整體得分表

準則 方案	核心價值	協調機制	經營績效	整體
	0.421	0.231	0.349	平均權重
國家統計總署	0.451	0.469	0.402	0.439
國家統計署	0.226	0.224	0.191	0.284
現行組織	0.201	0.179	0.204	0.124
分散各部	0.122	0.128	0.203	0.089

根據表 6-26 與表 6-27 之平均權數運算後，得出表 6-28 綜合得分表。由表 6-28 可知政府統計人員在政府組織調整的四個方案中，以成立國家統計總署之方案的得分最高，表示受訪者期望未來政府最高統計單位能夠提升至相當於部級地位的國家統計總署。而國家統計署則為次佳選擇方案。

二、政府統計制度調整方案分析結果

本研究以政府統計組織及統計制度為目標，分別考量其決策準則。從文獻探討中可知

對於統計制度之調整，結合聯合國統計委員會(UNSD)與余芳東(2000)之研究，以統計制度的專業與管理為兩個主軸，不同的統計制度歸類於四個象限中。

統計專業	分散	專業分散、管理集中 (調合型) 韓、泰、台灣、 新加坡	專業分散、管理分散 (高度分散型) 美、英、日
	集中	專業集中、管理集中 (高度集中型) 加拿大、澳洲、丹麥、 荷蘭、挪威、東歐國家、 印尼、中國大陸	專業集中、管理分散 (調合型) 德國
		集中	分散

圖 6-2 統計制度分佈之象限
資料來源：本研究(2004)

本研究以政府資深統計人員為研究對象，以統計制度在統計專業與統計管理之考量，來評選其心目中的統計制度。

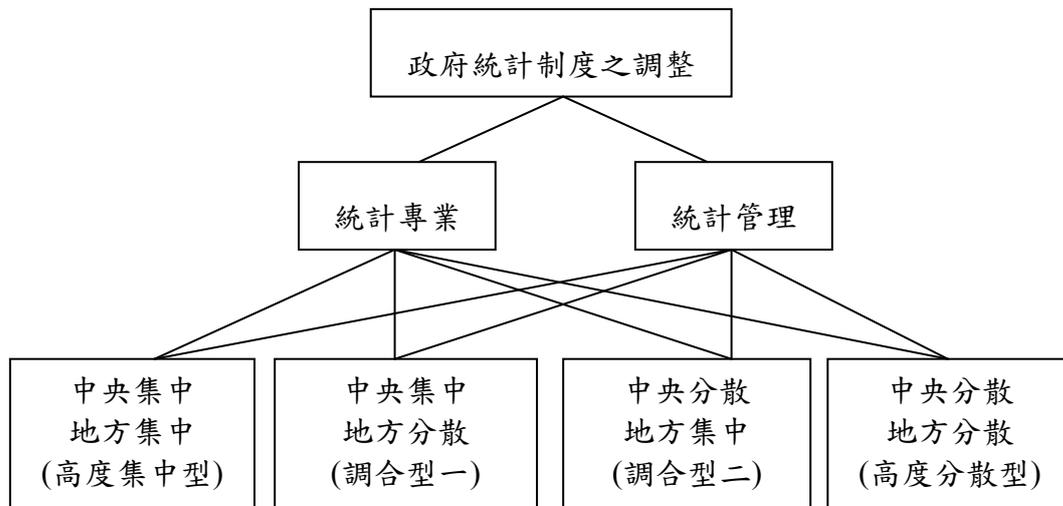


圖 6-3 政府統計制度決策層級架構圖
資料來源：本研究(2004)

表 6-29 就「統計專業」而言，政府統計制度調整案之評估值

評估者	權重				最大特徵值	一致性指標	一致性比率
	W ₁₁ (高度集中)	W ₁₂ (中央集中 地方分散)	W ₁₃ (中央分散 地方集中)	W ₁₄ (高度分散)	λ_{\max}	C.I.	C.R.
1	0.500	0.288	0.147	0.066	4.568	0.189	0.210
2	0.545	0.304	0.110	0.040	4.325	0.108	0.120
3	0.552	0.261	0.121	0.066	4.337	0.112	0.125
4	0.692	0.204	0.074	0.030	4.940	0.313	0.348
5	0.212	0.518	0.135	0.135	4.122	0.041	0.045
6	0.667	0.183	0.097	0.053	4.176	0.059	0.065
7	0.425	0.179	0.087	0.310	4.174	0.058	0.065
8	0.234	0.363	0.307	0.095	6.332	0.777	0.864
9	0.421	0.329	0.165	0.086	4.268	0.089	0.099
10	0.681	0.204	0.047	0.068	4.811	0.270	0.300
11	0.486	0.338	0.133	0.043	4.762	0.254	0.282
12	0.177	0.433	0.195	0.195	4.021	0.007	0.008
13	0.405	0.363	0.134	0.098	4.910	0.303	0.337
14	0.225	0.418	0.109	0.249	4.046	0.015	0.017
15	0.558	0.201	0.128	0.113	4.280	0.093	0.104
16	0.571	0.255	0.102	0.072	4.234	0.078	0.087
17	0.262	0.453	0.167	0.118	4.071	0.024	0.026
18	0.391	0.276	0.195	0.138	4.121	0.040	0.045
19	0.685	0.195	0.078	0.042	4.790	0.263	0.293
20	0.225	0.276	0.249	0.249	5.496	0.499	0.554

表 6-30 就「統計管理」而言，政府統計制度調整案之評估值

評估者	權重				最大特徵值	一致性指標	一致性比率
	W ₁₁ (高度集中)	W ₁₂ (中央集中 地方分散)	W ₁₃ (中央分散 地方集中)	W ₁₄ (高度分散)	λ_{\max}	C.I.	C.R.
1	0.254	0.412	0.238	0.096	4.660	0.220	0.244
2	0.526	0.316	0.124	0.034	4.543	0.181	0.201
3	0.473	0.294	0.133	0.101	4.293	0.098	0.108
4	0.698	0.197	0.071	0.033	4.848	0.283	0.314
5	0.230	0.487	0.180	0.104	4.215	0.072	0.080
6	0.584	0.261	0.117	0.037	4.683	0.228	0.253
7	0.478	0.144	0.102	0.276	4.215	0.072	0.080
8	0.259	0.316	0.334	0.091	6.282	0.761	0.845
9	0.340	0.376	0.196	0.089	4.194	0.065	0.072
10	0.618	0.212	0.067	0.103	4.986	0.329	0.365
11	0.419	0.372	0.156	0.053	4.557	0.186	0.206
12	0.263	0.455	0.141	0.141	4.010	0.003	0.004
13	0.432	0.337	0.118	0.113	4.404	0.135	0.149
14	0.173	0.291	0.291	0.245	4.060	0.020	0.022

(續表 6-30)

15	0.426	0.229	0.132	0.213	4.279	0.093	0.103
16	0.571	0.255	0.102	0.072	4.234	0.078	0.087
17	0.416	0.294	0.170	0.120	4.164	0.055	0.061
18	0.391	0.276	0.195	0.138	4.121	0.040	0.045
19	0.685	0.195	0.078	0.042	4.790	0.263	0.293
20	0.225	0.276	0.249	0.249	5.496	0.499	0.554

經由表 6-29 與表 6-30 的資料分析結果，20 個樣本中評估者 5、7、8、12、14、16、17、18 等八個人的一致性指標和一致性比率均小於 0.1。因此將針對這八個人進行整體性的評價。

表 6-31 政府統計專業決策方案整體平均權重

評估方案	#5	#7	#8	#12	#14	#16	#17	#18	整體
	Wi	平均權重							
中央與地方集中	0.212	0.425	0.421	0.177	0.225	0.571	0.262	0.391	0.335
中央集中地方分散	0.518	0.179	0.329	0.433	0.418	0.255	0.453	0.276	0.358
中央分散地方集中	0.135	0.087	0.165	0.195	0.109	0.102	0.167	0.195	0.144
中央與地方分散	0.135	0.310	0.086	0.195	0.249	0.072	0.118	0.138	0.163

表 6-32 政府統計管理決策方案整體平均權重

評估方案	#5	#7	#8	#12	#14	#16	#17	#18	整體
	Wi	平均權重							
中央與地方集中	0.230	0.478	0.340	0.263	0.173	0.571	0.416	0.391	0.358
中央集中地方分散	0.487	0.144	0.376	0.455	0.291	0.255	0.294	0.276	0.322
中央分散地方集中	0.180	0.102	0.196	0.141	0.291	0.102	0.170	0.195	0.172
中央與地方分散	0.104	0.276	0.089	0.141	0.245	0.072	0.120	0.138	0.148

表 6-33 政府統計制度調整方案綜合得分表

方案	準則	統計專業	統計管理
		0.5	0.5
中央與地方集中		0.335	0.358
中央集中地方分散		0.358	0.322
中央分散地方集中		0.144	0.172
中央與地方分散		0.163	0.148

根據表 6-31 可知，政府統計人員在政府統計專業方面的四個方案中，以中央集中地方分散之方案的得分最高，表示受訪者期望未來政府的統計專業方面採中央部會集中及地方分散之專業處理方式。而從表 6-32 可知，在統計管理方面，受訪者期望是中央與地方均集中管理。而從表 6-33 的政府統計制度之綜合得分表中可知，受訪者希望未來統計制度仍採統計事務集中在國家統計機構統籌規劃管理，統計業務分由各地方機關辦理之調和型制度。

第五節 學者專家訪談結果分析

對於我國政府統計組織與制度在經由問卷調查與分析後，接著提供給統計學術界與政府行政單位的資深主管參考，並進一步地訪談討論，以得到彼此的共識。

由於經濟全球化、經濟與科技結合的迅速發展，國家統計機構的設置已日趨重要。聯合國和其他國際組織的也高度重視開發中國家的科技統計與科技指標。尤其中國大陸為提升其現代化的腳步，其首要工作即是統計現代化，不但設立專責的國家統計局，並提升其地位，直屬國務院。而聯合國 1999 年在布達佩斯舉行的世界科學大會強調，各國在制定國家科技政策時有必要獲取可靠的科技統計數據，指出「政府應該促進發展或建立國家統計機構以便有能力提供可靠的統計數據。」

韋教授指出我國政府統計品質已具國際水準，並且統計學術成就深受國際矚目。對於我國統計工作之成效，在統計直接應用的統計實務方面，政府統計部門已非常努力的在做，可以說是和世界先進國家同步完成各項統計工作。就像當年聯合國發表國民生產毛額的計算方式時，我國立即在第二年與其他少數國家同步發表的國民所得統計，因此這些年來政府的統計人員是夠努力的。至於在其他統計方面像是工業統計、工程統計、生物統計、社會統計、政治統計、文化統計、經濟統計，我國統計事業也都亦步亦趨，跟著各產業的脈動在走。

但台灣統計事業目前面臨政府緊縮、網路發達、大學競爭以及經濟成熟等新環境，專業前途可虞。有必要在原有基礎上尋求突破，往下紮根於資訊、網路及資料庫，往上運用於各行業之生產線，遂行泛統計（大統計）事業的垂直及水平整合，方能可長可久。在垂直發展層面，可從政府、大學、企業及非營利組織著手。目前政府統計業務在主計處內，且分屬不同單位，自有其好處，諸如可借助預算及會計權力等。惟也有缺點，難以明確歸屬權責，即其一端。因此合併目前兩個局與中部辦公室的統計業務，規劃為國家統計署(局)之單一機關，即為簡單易

行的辦法，此與日本、韓國、中國大陸之做法一致。

在考量九月剛通過的行政院組織法草案中廢除原第五條主計處等單位，其業務併入相關機關，並設置主計長、副主計長職位(草案第九條)。但主計長下是否有專屬的子單位，仍屬未知數。另草案第十二條：行政院為處理特定事務，得於院內設各種委員會；院內委員會係因政務需要所設規劃、研議或諮詢性質之委員會。由於行政院組織法草案中並無統計總署成立的可能性，因此會中學者專家認為可成立統計委員會，但由於委員會是屬於研議、諮詢性質，是一種臨時的編制，且其任務只限於統計政策的擬定與諮詢，對於統計業務的管理與實施面較難掌握，且隨時有被取消的可能，因此對組織的長久性則有待考量。

另外也有學者提到另一種方式選擇，即是統計機構行政法人化，此乃基於專業性、彈性與精簡等需求的考量。但考量財政權、人事權與政府對行政法人機構之管理與制度尚未明確化，此方案之可行性也較低。

另外較佳的方式則是成立三級機關的國家統計署(或國家統計局)，統計制度也維持著統計行政集中管理，專業分工的調和制。至於國家統計署(局)隸屬於那個部會，較佳的方案是在行政院，或是設在行政部會之下，如經濟部、財政部、或是行政院國家發展及科技委員會。參考世界各國國家統計機構的設置，大都屬於經濟、財政或工業部門下，但其國家統計機構則仍獨立運作，統計首長任期固定，以避免政治力的干擾，而維持其超然獨立的地位。

另有學者也提出加拿大國家統計局成立的歷史為例，加拿大統計局成立的過程，曾隸屬於不同的部會之下，如教育部、交通部、...到目前的工業部下，但其國家統計局局長之任期無限，故能維持其超然之地位。而統計局雖隸屬於部會下，但維持其預算，並行使其獨立職責，其工作並不與部會有所牽連。故我國國家統計署(局)之設立也可參考此種制度。

因此針對我國國家統計機構之設置，並考量九月剛通過的行政院組織法草案

與國家統計機構的重要性，綜合各先進之提議與討論結果，提出下列的方案：

(一) 方案一、行政院下設國家統計委員會

- 1.1. 統計首長由行政院長指定，主計長或部長兼任
- 1.2. 為二級或二·五級機關，擁有獨立預算權
- 1.3. 主要職掌為全國統計政策之制定與統計協調
- 1.4. 官方統計由各部會統計機構聯合辦理
- 1.5. 統計專業由各部會與地方政府統計機構辦理
- 1.6. 統計組織之影響力較大
- 1.7. 未來統計制度走向分散制，但由於委員會屬臨時編制，可能無法維持長久
- 1.8. 類似國家：美國白宮總統辦公室下的管理預算局、英國國家統計局

(二) 方案二、行政院下設國家統計署

- 2.1. 統計首長由主計長指派
- 2.2. 為二·五級或三級機關，擁有獨立預算權
- 2.3. 主要職掌為全國統計行政管理與普查事務
- 2.4. 統籌負責官方統計
- 2.5. 統計專業由各部會與地方政府統計機構辦理
- 2.6. 統計組織之影響力較大
- 2.7. 未來統計制度走向一調和制，但因行政院組織法草案對三級機關尚未明確化，方案是否可行，仍屬未知數
- 2.8. 類似國家：中國大陸國務院下設國家統計局

(三) 方案三、經濟部或財政部等部會下設國家統計署

- 3.1. 統計首長由行政院長或部長指派
- 3.2. 為三級機關，擁有獨立預算權
- 3.3. 主要職掌為全國統計行政管理與普查事務
- 3.4. 統籌負責官方統計

- 3.5. 統計專業由各部會與地方政府統計機構辦理
- 3.6. 需負擔該部會內部統計業務
- 3.7. 未來統計制度走向一調和制，經濟部掌握經濟指標，財政部與金融政策、中央銀行有密切關係較能反映出國家統計署的重要性，方案可行性頗高
- 3.8. 類似國家：法國經濟財政部下設國家統計與經濟研究協會、加拿大工業部下設加拿大統計局、南韓財政經濟部下設南韓國家統計局、日本總務省下設日本國家統計局

從國家統計機構的獨立性、公正性、長久性、與影響力之因素的考量下，方案一、行政院下設國家統計委員會，雖然有較大的權力與影響力，但因屬諮詢委員會，對於統計業務之行政管理較無法落實，另外其組織的建置也較無法維持長久，較可能扮演統計政策制定與協調之角色。方案二、行政院下設國家統計署，對於統計行政管理與業務的發展影響力較大，且屬常態性組織編制，能有效發揮其行政管理與協調功能；但因目前行政院組織法草案對於其院內三級機關設置尚未明確化，且主計處未來亦被再造精簡掉，因此能否於院內設置國家統計署之可能性，實有需進一步地確認。方案三則在部會，如經濟部或財政部之下設立國家統計署(局)，此為大多數國家之作法，而較大的問題是考量此部會在中央政府的影響力與業務相關性。因為部長的權力愈大，則國家統計署(局)的影響力也相對顯得重要。此外，為使國家統計署(局)的組織與未來發展能常態化，預算自主化，並且不受政治力的影響，國家統計署(局)長的任期要能固定，以避免不必要的政治干擾。

對於國家統計機構未來的發展，方案二、三可朝向行政管理統一，專業分由其他部會與地方政府負責的調和制。政府總體統計由國家統計署來負責、而部門統計、企業統計、民間統計則委由各部會與地方政府等權責單位負責，由國家統計署統籌協調功能，以達到職責明確、協調一致之效能、並建立提高效率、降低成本的統計體制。

除了統計業務等行政管理的統一外，統計效率與品質的提升是重要關鍵，而地區統計調查體系之規劃，與新興的電子商務統計體系之建立，則是未來國家統

計機構發展的重點。故整合各部會與地方政府之統計專業，並結合網路與資訊科技，使統計調查方法多樣化，也是國家統計機構未來發展的方向。

表 6-34 我國國家統計機構設立之可行方案

	方案 1	方案 2	方案 3
直屬單位	行政院	行政院	經濟部或財政部
國家統計機構名稱	國家統計委員會	國家統計署(局)	國家統計署(局)
機關等級	二級或二·五級	二·五級或三級	三級
統計首長	由主計長兼任或 由部長兼任	由主計長指定	由部長指定
組織職掌	統計政策之制定 統計協調	1.全國統計行政管理 2.全國普查-基本國勢調查與大型抽樣調查 3.統計業務分由各機關辦理	1.全國統計行政管理 2.全國普查-基本國勢調查與大型抽樣調查 3.統計業務分由各機關辦理
官方統計組成方式	國家統計委員會 政府各部會 各地方政府	國家統計署 政府各部會 各地方政府	國家統計署 政府各部會 各地方政府
中央統計工作	政府各部會	國家統計署	國家統計署
地方統計工作	各地方政府	各地方政府	各地方政府
可能之組織形式	屬諮詢委員會較不易長久	端視行政院是否有設立二·五級或三級機關	隸屬於部，但維持獨立的角色
未來發展	走向分散制 統計政策制定 統計諮詢與協調	維持調和制 國家統計專責單位處理 官方統計事務	維持調和制 國家統計專責單位處理 官方統計事務 本部統計事務
類似國家	美國、英國	中國大陸、新加坡	法國、南韓、日本、加拿大
未來可行性	不高	不明確	較高

第七章 結論與建議

第一節 結論

有關政府統計組織與制度研究，經由負責政府統計資深人員的問卷調查與專家學者訪談的結果，得到下列結論：

一、在政府統計組織方面

1. 對國家統計未來的中央統計組織機構，受訪者心目中的最優先的方案是成立如部會層級較高且獨立超然性高的國家統計機構-國家統計署，直屬於行政院；而且經由層級分析的結果也顯示相同的結論。而次佳方案則是成立獨立的國家統計署，隸屬於行政院部會之下，如經濟部或財政部。
2. 政府統計組織之運作方面，受訪者認為最應加強項目中，在核心價值部分為政策相關性，其次是獨立性。在協調機制部分則為統計諮詢委員會，其次為統計標準與術語。在經營績效方面最需加強的是符合顧戶需求，其次是效率。
3. 實際運作與未來期望差異分析，差距最大的部分，在核心價值方面為政策相關性；在協調機制方面為統計諮詢委員會、中央與地方的統計協調、地方之間的統計協調；在經營績效方面為符合客戶的需求、電腦化；在管理規劃方面為人力資源與專業處理；這些都是政府在進行統計組織與制度再造工程時，必須要加強的部分。

二、有關政府統計制度之分析

1. 在統計專業方面，層級分析顯示中央部會的統計專業宜集中辦理，而地方政府方面則採分散辦理；在統計管理方面，則為中央與地方集中。此顯示未來統計制度仍宜採調和制，統計事務集中在中央統計機構統籌規劃管理，而統計業務分由各機關辦理。

2. 從核心價值來看，目前與未來差距較大者為符合政策重大順序與獨立性；協調機制方面，差距較大者則為加強政府官方統計系統之完整與統一，使與政府部門之間的業務能分工明確，避免重複調查；在經營績效方面，為避免統計來源與公佈數出多門，並能獨立行使統計監督，以保證統計資料的質與量，統計數據使用效率也會增高。而專業統計與地方行政部門緊密結合，減少了統計需求的矛盾，也是強調的重點。
3. 從受訪者的調查可知，目前統計協調機制最欠缺的是統計諮詢委員會的運作，尤其是各地方政府並未成立相關的統計諮詢委員會。中央部會與地方政府之統計協調，以及地方政府間的統計協調過程也必須要加強。統計諮詢委員會應可在此方面扮演一重要的角色。
4. 另外統計標準與術語也必須加強。政府中央與地方的統計部門必須遵守國際通用的統計標準，在資訊全球化發展的趨勢下，若沒有相關資料、組織和技術的國際標準，全球資訊系統蒐集和生產的資料將會變得雜亂無章。而國際統計標準不僅對於官方統計是重要的，其他統計（如非官方統計）以及所有的基礎資訊部門都應對其加以重視。
5. 從經營績效方面來看，符合客戶需求與效率提升是大多數受訪者最重視的。由電腦化、網路科技的整合運用，也是大家期待能改善經營績效的有效方式。
6. 從管理規劃來看，政府統計人力資源與專業處理仍是較欠缺的，尤其是各地政府所下轄的各行政機關，幾乎沒有設立專門的統計機構，且業務是由各行政機關會計人員所兼辦居多，加上各地方政府亦無成立統計諮詢委員會，以致統計之效率與符合客戶之時效性也降低許多。其次是政府統計人才的交流與訓練也是較欠缺的，尤其是與國際統計機構互相間的交流訓練也是必須加強的。

第二節 建議

行政院於九十三年九月十五日通過「行政院組織法修正草案」，除了十三個業務部外，另有四個政策統合的委員會，以及五個獨立機關。由於中央政府統計機構之設置尚未定案，因此本研究基於對「政府統計組織及制度之調整」之研究結果，提出以下之建議，希望政府在考量組織再造時，應對國家政府統計機構之組織、制度與功能詳加規劃，以確保國家統計機構能獨立超然與提升運作效能。

一、本研究結果建議應在行政院或經濟部、財政部等二級部會下成立國家統計署或國家統計局。

1. 成立國家統計專責機構，塑造政府統計新形象。從世界各國政府統計機構組織之設計與官員之任命，可知獨立超然之重要性。政府應順應世界潮流，並參照英、美、法、德、加等先進國家與鄰近日本、南韓等國的國家統計局之設立，政府必須設置專責的國家統計機構且正其名稱，以顯其超然獨立之地位，塑造政府統計新形象。美國有感於現行分散式統計機構的缺失，正朝設置統計專責機構努力外，日本也加強其專責的統計機構之權責。
2. 國家統計署若置於行政院組織內，如主計長之下，其層級為二·五級，則為考量提升國家統計機構地位之獨立超然性，杜絕政治力的干預，秉持公正無私原則編製及提供政府統計，以確保國民享有公平取得公共資訊之權利；如法國的「國家統計資訊委員會」與部級地位相等，其主委為經濟部長；中國大陸國家統計局直屬於國務院。
3. 由於經濟部掌管全國經濟民生大事，財政部負責全國財政金融等國家重大政策，所負責的經濟與金融指標更是企業與民眾所關切的，其與統計業務又互相吻合，故國家統計署直屬於經濟部或財政部，其層級為三級機關，除可配合經濟業務、金融政策外，又可提升其效率。而國家統計

機構雖隸屬於部會之下，仍依其功能而獨立運作，不受該部會業務而有所影響。例如南韓國家統計局隸屬於財政經濟部，日本國家統計局隸屬於總務省，加拿大國家統計局隸屬於工業部。

4. 將國家統計署設立為二、五級或三級獨立機關乃確保不受政治力的干擾，並考量單獨預算之編製。正如許多國家的國家統計機構隸屬於部會之下，透過其指定權責的部長來向國會報告，以避免政治力的影響，保持其獨立超然地位，如加拿大國家統計局成立的歷史，依其當時任務需求，曾隸屬於不同多部會之下，而不固定於某一部會之下。南韓國家統計局雖然目前是隸屬於南韓財政與經濟部之下，但是也常直接為其他部會負責統計事宜。
5. 國家統計署長的任期宜固定，以避開政治力的干擾，如英國、紐西蘭等。而加拿大統計局局長更是無限期，除其辭職或調離到其他單位。
6. 對於國家統計機構未來的發展，可朝向行政管理統一，專業分由其他部會與地方政府負責的調和制。政府總體統計由國家統計署來負責、而部門統計、企業統計、民間統計則委由各部會與地方政府等權責單位負責，由國家統計署統籌協調功能，以達到職責明確、協調一致之效能、並建立提高效率、降低成本的統計體制。而地區統計調查體系之規劃，與新興的電子商務統計體系之建立，則是未來國家統計機構努力的重點。

二、充實統計人力，有效規劃與培育政府統計人力資源

1. 對於國家統計局之人力資源配置方面，可結合行政院主計處第三、四局及中部辦公室之統計人才，並從相關部會中移出一部分統計人員至國家統計局服務。
2. 為維持我國政府統計優質的競爭力，統計人力的充實更是維繫統計品質

的重要關鍵。另宜參酌國際間普行之基準評量(Benchmarking)系統，建立我國政府統計績效評量系統，俾與國際比較，截優補短，提升統計品質。

3. 借重資訊科技，提升統計工作效率。由於政府專業統計人員的不足，且許多政府單位未有專任統計人員之編制，往往由會計人員兼職統計工作，因此可借重電腦科技與功能之進步，來減輕政府統計人員沈重的負擔，並加強各子機關統計工作之效率。
4. 部分統計業務外包給學術研究機構與民間相關統計專業公司，尤其是各地方政府所管轄的各鄉鎮市往往無專職統計人員，因此採部分外包，藉以提升統計業務的效率與品質。
5. 仿照日本設立政府統計研修所，以培訓政府統計人才，並與國際統計組織密切交流與合作。

三、對於協調聯繫與運作績效方面，充分利用行政紀錄，加強統計方法和標準術語之統一，中央統計諮詢委員會的功能，及資訊科技的整合。

1. 統計協調工作可增進政府統計運作效能，避免統計人力及資源的浪費。
2. 在統計方法、標準術語方面，必須要求全國各地使用的統一，以保證官方統計體系的比較性與一致性。
3. 加強中央統計諮詢委員會的功能，各地方政府亦成立相關之諮詢委員會，以使中央部會與地方之間的協調能順暢，並在政策相關的優先順序上取得共識，且增加統計專業經驗的交流。
4. 開發資訊技術，加速整合統計資訊。統計資訊的供需關係方面，要保持密切的聯繫與溝通，以發揮統計的服務功能，尤其要提升網際網路與電腦化整合的程度，以整合政府統計的各種統計資料庫，並聯結各部會與

各地方政府之統計資料庫，透過電腦網路建立自動化維護系統，進而增進整體統計資訊服務網之時效及內容深度和廣度，才能符合統計多元化分析之需，達到資源共享之利。

5. 充分利用行政紀錄。將行政紀錄作為資料來源也是各國現代資訊基礎的未來發展方向。強調將政府統計與行政紀錄廣泛結合起來是為了減輕調查之負擔，從而節省全國與社會的統計經費。行政資料或紀錄的更新和質量控制標準與統計上使用的標準相比差別很大，因此如何將統計標準適用到行政紀錄上，是必須努力的方向。

四、為強化政府統計資料之品質，確保資料的可靠性與保密性，亦應成立專門統計資料品質管理與查核機構，定期進行質量檢查。

1. 根據聯合國官方統計原則第四條的意義，官方統計機構有權對錯誤解釋統計資料和濫用統計資料進行評價。
2. 聯合國官方統計原則第六條指出，統計保密性是保證統計資料品質的先決條件。因為電腦網路的進步，使得網路安全必須更加注重。現代資訊技術：資料庫和專業知識，資料遠端直接傳輸技術，這些都擴大了潛在資料洩漏的範圍。
3. 美國自 1961 年開始成立以麥克·波斯金為命名的 5 人諮詢委員會即著名的 BOSKIN 委員會，專門對消費者物價指數的準確程度進行評價。英國皇家統計學會成立統計資料品質評估工作小組，每年對官方統計資料的質量情況進行獨立評估，並對外公佈評估報告。加拿大由國家審計總長負責統計局的資料品質評審工作。此外，如瑞典、芬蘭、挪威等國家統計局開展「全面品質管理 (TQM)」專案。這些管理機構與查核機制是為加強和改進統計資料的品質。

參考文獻

一、中文部分

1. 余芳東，2000，外國政府統計體制的類型及其特點，中國國家統計局國際統計中心。
2. 吳萬益、林清河，2000，企業研究方法，台北：華泰書局。
3. 宋欽增，1998，統計實務，台北：三民書局。
4. 林全，2002，組織變革下的政府統計走向，中國統計學社九十一年社員大會理事長書面致詞。
5. 黃提源，2002，中央政府宜設獨立超然統計機構，自由時報自由廣場 2002 年 4 月 8 日。
6. 施能傑 譯, Caiden, G. E. 著，1988，行政改革的持久性，行政管理論文選輯(第五輯)。
7. 柯秉劭，2003，民進黨政府改造工程之研究——以行政院組織架構調整為例，暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
8. 韋端，1998，台灣五十年來統計之發展，中國統計學社八十七年年會理事長致詞。
9. 韋端，2001，心中有數—統計發展與國家現代化，國政研究報告。
10. 韋端，2001，主計制度的存廢須從長計議，國政研究報告。
11. 韋端，2001，打造台灣統計事業的新天地，國政研究報告。
12. 陳金貴，1998，行政院有效推動政府再造之探討，人事月刊，26 卷 4 期：45-51。

13. 楊幼蘭 譯，James Champy 著，2003，**跨組織再造 (X-engineering the Corporation)**，台北：天下出版社。
14. 鄧振源、曾國雄，1989，層級分析法 (AHP) 的內涵特性與應用(上)，**中國統計學報**：第 27 卷第 6 期，頁 6-22
15. 蕭新煌，2002，「日本第三波行政改革 可借鏡」，**中國時報**，2002/11/24，第十五版。
16. 魏啟林，1998，企業性政府的真諦與方向，**主計月報**，85 卷 6 期：21-27。

二、英文部分

1. Drucker, P. F. 1980. The deadly sins in public administration. *Public Administration Review*, 40(2): 103 - 106.
2. Fellegi, I. P. 1996. Characteristics of an effective statistical system. *International Statistical Review*, 64(2): 165-197.
3. Franchet, Y. 1999. Creation and functioning of an integrated statistical system: the example of Eurostat. *The 52nd ISI Session*, Helsinki, Finland.
4. Gore, Al. 1993. *From red tape to results: Creating a government that works better and costs less*. Washington Dc: Government Printing Office. September.
5. Hammer, M., and Champy, J. 1993. *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*. New York: Harper Business. (楊幼蘭譯，牛頓，1994).
6. Keidel, R. W. 1994. Rethinking organization design. *Academy of Management Executive*, 8(4): 12-27.
7. Kerlinger, F. N., and Howard, B. L. 2000. *Foundations of behavioral research*. (4th

- ed.). New York: Harcourt College Publishers.
8. March, J.G., and Olson, J. P. 1983. Organizing political life: What administrative reorganization tell us about government. *The American Political Science Review*, 77: 281 – 296.
 9. Nunnally, J. C., and Burnstein, I. H. 1994. *Psychometric theory*. New York: McGraw-Hill Inc.
 10. Oleński, J. 2001. General introduction to the Fundamental Principles. Seminar on the application of the Fundamental Principles. *Ulaan Baator*, 13-14 December.
 11. Osborne, D., and Gaebler, T. 1992. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. MA: Addison-Wesley.
 12. Osborne, D., and Plastrik, P. 1997. *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*. Addison-Wesley Publishing Company Inc.
 13. Posner, B.G., and Rothstein, L.R. 1994. Reinventing the business of government: An interview with change catalyst David Osborne. *Harvard Business Review*, 72(3): 134 - 135.
 14. Saaty, T. L. 1980. *The analytic hierarchy process*. New York: McGraw Hill.
 15. United Nations, 1994. Fundamental principles of official statistics. *United Nations Statistical Commission*, Washington.
 16. United Nations , 2003 , *The Operation and organization of a statistical agency*. Handbook of Statistical Organization (3rd ed.). New York.

三、網站部分

1. OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) .2004.

- <http://www.oecd.org/EN/>, first access 2004.
2. 中央研究院統計科學研究所，http://www.stat.sinica.edu.tw/stat_chi.htm。
 3. 中國統計學社，<http://www.stat.org.tw/>。
 4. 中國大陸國家統計局，<http://www.stats.gov.cn/>。
 5. 中華民國行政院主計處，<http://www.dgbas.gov.tw/>。
 6. 行政院主計處第三局，統計答客問-我國統計制度的類型及其優點，
<http://www.dgbasey.gov.tw/dgbas03/bs1/text/qa/qa8.htm>，民國九十二年十二月二十九日。
 7. 日本總務省統計局，<http://www.stat.go.jp/>。
 8. 日本總務省統計局，2003，我が国の統計機構と政府横断的な調整，
<http://www.stat.go.jp/info/seido/2-3.htm>。
 9. 加拿大統計局，<http://www.statcan.gov/>。
 10. 法國國際議會統計資訊，http://www.cnis.fr/ind_english.htm。
 11. 南韓國家統計局，<http://www.nso.go.kr/eng/>。
 12. 美國商務部統計局，<http://www.stat-usa.gov/>。
 13. 英國和北愛爾蘭國際統計局，<http://www.emap.com/ons97/>。
 14. 新加坡統計局，<http://www.singstat.gov.sg/>。
 15. 德國聯邦統計局，http://www.statistik-bund.de/e_home.htm。
 16. 歐盟統計委員會(European Statistics)，<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>。
 17. 聯合國統計委員會(UNSD)，<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>。

附錄一

政府統計組織與制度調整之研究問卷

敬啟者：

政府正進行組織再造工程、期以提高行政效能。本研究是由行政院主計處所委託辦理，針對負責統計業務之各單位，借重您多年之工作經驗來了解統計之實務內容，藉以提供政府在統計組織方面再造之參考。本問卷請貴單位資深統計人員來填寫，採不記名方式，所有資料僅供統計分析之外用，絕不對外公開，敬請放心填答，並勿遺漏任何一題。填答完後，請將問卷直接email到 s_shih@mail.syg.com.tw。麻煩您在7天內填完並寄回，非常感謝您耐心協助。

委託單位：行政院主計處

研究單位：國立中山大學決策科學研究中心

計畫主持人：韋伯韜教授、蔡憲唐教授

研究人員：石孟勳 Tel: 07-871-8113

E-Mail :s_shih@mail.syg.com.tw

第一部分：政府統計組織與制度的特性

一、未來期望的中央統計組織與制度

- | |
|---|
| 1. 您認為未來的政府在中央統計組織之設計應朝向 <input type="checkbox"/> (1) 成立統計總署，直屬行政院 <input type="checkbox"/> (2) 成立統計署 <input type="checkbox"/> (3) 維持現行組織 <input type="checkbox"/> (4) 將統計組織分散於各部會，僅成立中央統計協調機構 |
| 2. 您認為未來的統計專業型態應採 <input type="checkbox"/> (1) 中央集中、地方集中 <input type="checkbox"/> (2) 中央集中、地方分散 <input type="checkbox"/> (3) 中央分散，地方集中 <input type="checkbox"/> (4) 中央分散、地方分散 |
| 3. 您認為未來的統計管理型式 <input type="checkbox"/> (1) 中央集中，地方集中 <input type="checkbox"/> (2) 中央集中，地方分散 <input type="checkbox"/> (3) 中央分散，地方集中 <input type="checkbox"/> (4) 中央分散，地方分散 |
| 4. 您認為目前的統計機構在核心價值上最應加強的是 <input type="checkbox"/> (1) 獨立性 <input type="checkbox"/> (2) 政策相關性 <input type="checkbox"/> (3) 可靠性 <input type="checkbox"/> (4) 保密性 |
| 5. 您認為目前的統計機構在協調機制上最應加強的是 <input type="checkbox"/> (1) 預算 <input type="checkbox"/> (2) 法令 <input type="checkbox"/> (3) 統計標準與術語 <input type="checkbox"/> (4) 諮詢委員會 <input type="checkbox"/> (5) 人員交流 <input type="checkbox"/> (6) 非正式管道，如_____ |
| 6. 您認為目前的統計機構在經營績效上最應加強的是 <input type="checkbox"/> (1) 成本 <input type="checkbox"/> (2) 效率 <input type="checkbox"/> (3) 及時 <input type="checkbox"/> (4) 彈性 <input type="checkbox"/> (5) 便利 <input type="checkbox"/> (6) 符合客戶需求 |

二、請您針對統計組織在目前運作之實際感受與上述未來調整後之期許來分別勾選(✓)

在目前的政府統計組織與制度下，統計機構	目前實際感受					對新方案期望				
	非常 不足 夠	不 足 夠	尚 可	足 夠	非常 的 足 夠	非常 不 重 視	不 重 視	尚 可	重 視	非常 的 重 視
1. 絕對擁有統計範圍、內容、資料編輯的頻率、分析或發佈的專業決策之權力										
2. 需要由統計機構本身權力之外的政策官員之承認，才得以釋出統計資訊										
3. 在政府與公眾團體之前，統計長與合格人員有關統計機構之統計資料的發言權力										
4. 能區別出統計資訊與政府高層人員之政策解釋資訊之維持力										
5. 有制定並執行經由媒體、網際網路和其他管道等經常性公告給大眾之發佈政策										
6. 所設計的計畫具普遍性，能充分地且容易適應政策方向的小變化										
7. 有人力資源政策之發展設計，能促進統計機構的人員適應力與重新部署										
8. 能與其他統計機構共同分享技術性的資訊與構想										
9. 統計計畫方案之優先順序能適應符合政策變化來進化										
10. 統計資源的調動能達到高優先權政策的需求										
11. 資料的蒐集與處理有標準的程序與方法										
12. 統計結果是正確無誤而無偏頗										
13. 統計結果與品質能為大家所接受										
14. 所採用的統計方法與研究結果能接受外部的評估與開放討論										
15. 對個人隱私機密的保護										
16. 跨越地理區域、時間，以及資料的統計量測誤差上能維持一致性。										
17. 中央與地方統計溝通協調的程度										
18. 各地方統計機構溝通協調的程度										
19. 統計機構擁有獨立的預算										
20. 中央統計機構直接以行政法令來指揮										
21. 已制定與採用國際上使用的統計標準與用語										
22. 已成立統計諮詢委員會										
23. 統計諮詢委員會有充分發揮其功能與影響力										
24. 中央統計機構常使用其權力來管理地方統計機構										
25. 負責統計事務的人員具有足夠的統計專業知識與技能										
26. 統計機構人才足夠										
27. 統計人員專業知識之持續進修學習										
28. 統計人員在各統計機構的輪調與交流										
29. 可透過其他非正式管道來協調，如人際關係、網路...										
30. 資料的蒐集、處理、發布不會受到地方政府政策的影響										

	目前實際感受					對新方案期望				
	非常 不足 夠	不 足 夠	尚 可	足 夠	非常 的 足 夠	非常 不 重 視	不 重 視	尚 可	重 視	非常 的 重 視
31. 目前的政府的統計機構人員能專司其統計業務										
32. 統計管理與統計業務能釐清且運作良好										
33. 統計管理規劃良好且有效率										
34. 統計業務能準時完成，並有效率										
35. 目前會計統計之人力經費與工作等能有效的交互支援										
36. 公務統計與調查統計工作分別有專屬單位負責										
37. 統計人員從事報表彙編作業										
38. 統計人員從事應用分析工作之時間與比例										
39. 統計機構對統計資料的發佈及時性										
40. 統計資料處理之電腦化程度										
41. 發佈的統計資訊之完整性										
42. 統計機構的在統計資料的蒐集處理之成本										
43. 統計成果提供決策、擬訂計畫、考核績效等職務上的應用										
44. 配合政府政策改變之彈性										
45. 所提供統計資訊的管道之便利性										
46. 統計機構對統計用戶、企業、個人等需求之符合度										

第二部分：評選準則重要性

請在相對重要性比例中勾選出您認為兩者重要性之比較權重(9最大、1最小)，例如
核心價值是3 而協調機制為1，則在3:1上打勾(✓)

一、針對中央「政府統計組織與制度」調整之考量因素，您認為其相對重要程度
為何？

		相對重要性比例(9最大、1最小)																	
		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9	
1.	核心價值																		協調機制
2.	核心價值																		經營績效
3.	協調機制																		經營績效

二、中央統計組織之調整對於「**協調機制**」之重要程度為何？

		相對重要性比例(9最大、1最小)																			
		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9			
1.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		成立統計署 (3級單位)		
2.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		維持現行組織		
3.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		分散於各部會		
4.	成立統計署 (3級單位)																		維持現行組織		
5.	成立統計署 (3級單位)																		分散於各部會		
6.	維持現行組織																		分散於各部會		

三、中央統計組織之調整對於「**核心價值**」(獨立、中肯、可靠、保密)之重要程度為何？

		相對重要性比例(9最大、1最小)																			
		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9			
1.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		成立統計署 (3級單位)		
2.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		維持現行組織		
3.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		分散於各部會		
4.	成立統計署 (3級單位)																		維持現行組織		
5.	成立統計署 (3級單位)																		分散於各部會		
6.	維持現行組織																		分散於各部會		

四、中央統計組織之調整對於「經營績效」(成本、效率、及時、彈性、符合需求)之重要程度為何？

		相對重要性比例(9最大、1最小)																	
		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9	
1.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		成立統計署 (3級單位)
2.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		維持現行組織
3.	成立國家統計署 (2級或2.5級)																		分散於各部會
4.	成立統計署 (3級單位)																		維持現行組織
5.	成立統計署 (3級單位)																		分散於各部會
6.	維持現行組織																		分散於各部會

五、您認為「政府統計業務之專業方面」的重要程度為何？

		相對重要性比例(9最大、1最小)																	
統計業務型態		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9	
1.	中央部會集中、地方集中(兩者集中)																		中央部會集中、地方分散(調合型一)
2.	中央部會集中、地方集中(兩者集中)																		中央部會分散、地方集中(調合型二)
3.	中央部會集中、地方集中(兩者集中)																		中央部會分散、地方分散(兩者分散)
4.	中央部會集中、地方分散(調合型一)																		中央部會分散、地方分散(調合型二)
5.	中央部會集中、地方分散(調合型一)																		中央部會分散、地方分散(兩者分散)
6.	中央部會分散、地方集中(調合型二)																		中央部會分散、地方分散(兩者分散)

六、您認為「政府統計管理方面」的重要程度為何？

管理型態		相對重要性比例(9最大、1最小)																管理型態		
		9:1	8:1	7:1	6:1	5:1	4:1	3:1	2:1	1:1	1:2	1:3	1:4	1:5	1:6	1:7	1:8	1:9		
1.	中央部會集中、地方集中 (高度集中)																		中央集中、地方分散 (調合型一)	
2.	中央部會集中、地方集中 (高度集中)																		中央分散、地方集中 (調合型二)	
3.	中央部會集中、地方集中 (高度集中)																		中央分散、地方分散 (高度分散)	
4.	中央部會集中、地方分散 (調合型一)																		中央分散、地方分散 (調合型二)	
5.	中央部會集中、地方分散 (調合型一)																		中央分散、地方分散 (高度分散)	
6.	中央部會分散、地方集中 (調合型二)																		中央分散、地方分散 (高度分散)	

第三部分 基本資料

- 貴統計單位隸屬於 (1)中央部會 (2)地方政府
- 是否有成立專門負責統計之單位 (1)是 (2)否
- 負責統計事務的單位 (1)統計處 (2)統計室 (3)會計室 (4)其他單位_
- 目前的統計業務是否有外包 (1)是 外包比例約_____％ (2)否
- 負責統計事務人員之人數共有_____人
- 負責處理統計事務的人員 (1)專門統計技術人員 (2)會計人員兼辦 (3)其他人員兼辦 (4)部分業務為專職統計人員_____人，部分業務為其他人員兼辦_____人
- 負責統計事務人員之年資平均為 (1) 3年內 (2) 3-5年 (3) 5-10年 (4)10年以上

8. 貴部會(或地方政府)所下轄的子機關(或是各鄉鎮市)是否均設有專門統計機構
 (1)是，比例為 _____ % (2)否，由其他單位所兼任
9. 請問您的性別： 男 女
10. 請問您的年齡： 19 歲以下 20 ~29 歲 30 ~39 歲
 40 ~49 歲 50 ~59 歲 60 歲以上
11. 請問您的教育程度： 小學或以下 初中、國中 高中、高職
 大專/大學 研究所以上
12. 請問您的年資： _____ 年
13. 請問您的職等： _____ 職等
14. 請問您的職稱： _____
15. 其他建議： _____

本問卷到此全部結束，感謝您的協助