

# 中央政府調查與行政登記資料的開放： 現況與展望

章英華、于若蓉、王文心、羅婉云、蘇脩惠\*

本計畫最初的目的，在對政府調查資料以開放資料型式置於巨量資料中心的可行性做評估與建議。但在對國外同類資料的處理方式進行瞭解之後，轉以建立適當的政府調查資料整理與釋出機制，以及建立行政登記資料體系為重點。本文根據成果報告，分別討論此二類資料之現況與展望。

## 一、政府調查資料的保存與開放機制之展望

### (一)現況與限制

在開放政府的政策導引之下，各部會都建立常用的指標系統或資料開放平臺，讓研究者能使用這些指標系統或平臺，下載所需的統計數據，免於自行分析統計資料的時間。但這些「資料類型」不論是「原始資料」或「主題分類」的資料集，都屬彙整後的結果，與政府出版的統計報告書提供的報表差異不大，無法滿足學者們次級資料分析的需求。

中央政府各部會建置的調查資料，相較一般學術調查資料，在問卷內容上可能較為簡略，或欠缺一些重要的背景變項。但政府機構常就特定主題進行長期調查，且樣本較大，則非一般學術調查所能比擬<sup>1</sup>。學術界運用政府調查資料進

\* 章英華，中央研究院社會學研究所兼任研究員；于若蓉（研究員兼執行長）、王文心（編審）、羅婉云（資深專案管理師）、蘇脩惠（資深專案經理）均任職於中央研究院人文社會科學研究中心調查研究專題中心。本文係科技部計畫「政府傳統調查資料以開放政府資料形式存於巨量資料中心——方法論問題及社會運用」(MOST 104-2420-H001-006)之部分成果，五位作者合作撰寫成果報告。感謝傅仰止教授在最後階段擔任計畫主持人，黃永燦先生與黃惠貞小姐協助執行焦點座談與資料整理。

<sup>1</sup> 主計總處登錄之統計調查，2011-2015年間十七個部會的641項中，5,000筆樣本以上的有249項，近四成；2,000-4,999筆樣本的有115項，占17%。內政部、主計總處（不含普查）、交通部、客委會、國發會與衛福部的平均樣本數都在9,000筆以上，很多調查有超過一萬筆的樣本。2015年執行的128項調查，對同一主題，每年、每半年、每月和每旬調查的有82項，每2-5年的有11項，不定期的有18項，一次性的只有11項（傅仰止等，2016）。

行次級資料分析，已是習用的研究方式；然目前僅主計總處與衛福部建有調查資料個體數據的釋出機制；內政部與經濟部等部會的統計處，則在網站上提供外釋資料項目、收費標準與申請程序等資訊。中央研究院的學術調查研究資料庫 (Survey Research Data Archive, 以下簡稱 SRDA)，設有政府資料專區，是目前唯一釋出多部會調查資料的機制，收集並釋出十一個中央部會授權提供的調查資料<sup>2</sup>。透過這些管道提供的調查資料，相較歐美國家，特別是北歐各國，開放程度雖有不及，但已優於東亞各國以及很多其他國家。根據我們拜訪一些部會相關單位所做的訪談，以及 SRDA 爭取政府部會調查資料與資料整理過程的經驗，在政府調查資料的保存、管理、對外提供等方面，仍見一些制度或管理層面的問題，有待改善。

1. 對各部會完成的調查，迄未建立完整的調查資料清單。主計總處的「各機關辦理統計調查查詢系統」，是查詢中央政府調查資料最方便的方式。然由政府辦理的民意調查或委託學術單位所做的調查，以及委外研究計畫進行之調查，多未納入上述查詢系統之中。
2. 資料釋出未能制度化，不同部會引用的統計法規不一，解讀亦有別。曾有部會援引《統計法》第二十六條及其施行細則第四十五條，以其調查資料僅供整體統計分析之用，不供其他用途為由，婉拒資料外釋授權。
3. 各部會的檔案保存期限不一，且多未設立永久保存的機制。除了極少數的政府單位外，多未將調查、登記資料列為需要永久保存的資料，在期限屆滿時即會將資料銷毀。此外，在政府組織改變甚或承辦人員更迭後，也有資料散失的案例。
4. 各部會業務單位對委外建置之資料庫與研究計畫的調查資料，未有適當的保存與管理機制，往往未保有資料，或不強制受託學者或機構提供資料。
5. 調查資料相關檔案可能缺漏或不夠完整，長期調查也偶見跨期銜接的問題。各部會進行的公務調查，對於原始資料檔與資料相關說明文件未能妥善保管；長期調查也常因主辦單位更動、對問卷內容欠缺長遠規劃，造成資料跨期分析的困難。政府單位有些承辦人員對資料的版本與細節不夠清楚，增加清理資料的難度，更有調查資料存在難以釐清的重大問題，而致無法釋出。以目前資料的儲存和保管係由業務單位總其責的狀態，跨政府單位的資料統合與加值不易執行。

---

<sup>2</sup> 參見王文心等(2017)對政府調查與行政登記資料開放現況的介紹。

## (二) 展望

我國的政府調查資料目前並無統籌管理機關，是由調查的權責機關或其業務單位各自負責其調查資料的保存、釋出，不利於資料的統整及跨機關間的資訊流通與運用。因此，對政府調查資料的保存、外釋，有必要謀求由單一窗口統籌的可能性。對政府的調查資料，英國和瑞典都在適當的法律規範之下，由第三方的學術機構擔負起資料保存與釋出的工作<sup>3</sup>。對於透過第三方機構保存、外釋調查資料，我國亦有前例可循。

科技部前身的國家科學委員會就補助完成問卷調查（如面訪、電訪、郵寄問卷、網路調查）資料蒐集的專題研究計畫，於 1998 年與中央研究院的調查研究工作室（目前為人文社會科學研究中心之調查研究專題中心）簽訂「研究計畫調查資料檔案授權開放合約書」，委託其轄下的 SRDA 負責調查資料的管理與釋出，並挹注專案計畫經費。科技部於「專題研究計畫執行同意書」中規範，以調查法進行資料蒐集的專題研究計畫，需於執行期滿三個月內，將相關檔案及「調查資料檔案利用授權書」各一份，逕送調查研究專題中心。此外，SRDA 以資料授權的方式，爭取學界、政府機構完成的調查資料對外釋出。入庫的政府調查資料，包括行政院主計總處、內政部、國發會、勞動部、衛福部、原民會、教育部、交通部、文化部、經濟部以及司法院統計處等機構<sup>4</sup>。在 2017 年 12 月，由 SRDA 釋出的政府調查資料已達 729 種。對外釋資料的使用方式，則依調查資料的機敏程度，分為公共版、會員版及限制版。

綜上所述可知，將調查資料委由非政府部門的第三方機構保存、管理，不失為好的作法。在政府資料的保存與開放方面，我國已訂有《政府資訊公開法》、《個人資料保護法》、《統計法》、《檔案法》等相關法規，在法規上尚稱完善。唯針對政府調查資料的保存、應用，對《統計法》、《檔案法》等，或可參酌國外現有法規，適度地修訂法規內容，以更順應政府資料開放的趨勢<sup>5</sup>。如能在政府法規方面有較完善的配套方案，由第三方機關進行政府調查資料的保存、開放，可以考量各方利害關係人的觀點和需求，妥善保存、利用政府機關蒐集的調查資料。以現況來看，SRDA 已是釋出最多政府調查的資料服務平臺。為增加調查研究專題中心作為政府調查資料釋出平臺的正當性、透明度與便利性，

<sup>3</sup> 有關英國與瑞典的調查資料庫的運作，參見成果報告（傅仰止等，2016）第四章及羅婉云等（2017）就英國 UK Data Archive 的介紹。

<sup>4</sup> 衛福部成立衛生福利資料科學中心後，統計處與國民健康署調查資料即不再交由 SRDA 外釋。

<sup>5</sup> 《統計法》修正草案第二十四條可能解釋為不供學術使用，宜在實施細則中將「統計目的」做較彈性的解釋。

尚應考量以下相關的配合機制。

第一，各政府機構對本身所執行的調查，對問卷資料以及調查資料相關文件所應包含的內容，宜建立更周延、完整的規範。如果能由全國統計的主管機構主計總處訂立相關要求，各政府機構都能配合，當能提升政府調查資料的品質及其應用價值，亦可節省檢核資料檔及相關文件的人力、資源，提升平臺的運作效率。

第二，各政府機構委外研究計畫有執行問卷調查者，可在計畫同意書或合約中，明列必須將調查資料檔提供政府機構保存，並約定相關研究成果的智慧財產權皆屬政府機關所有，以利政府機構將調查資料授權第三方釋出。

第三，對於已建立完善資料釋出機制的政府機構，調查資料釋出平臺可扮演引介角色，提供資訊連結，方便研究者查詢到所需資料的提供機構，並瞭解資料的申請方式。

第四，為提升 SRDA 資料釋出平臺的公信力，可考慮針對資料的保存、釋出設立監督機制，透過法律學者、公民團體的參與，檢視資料的保存、釋出機制是否符合法規，以及釋出的資料內容是否在機敏性考量、研究效益間取得平衡。另外，對資料使用者，應強化研究倫理教育、訓練，並對違反資料使用規定的研究者，依違規情節的輕重訂立適切的懲處機制（如資料使用停權等）。

第五，SRDA 宜強化其任務，包含（1）與資料提供的政府單位建立協商機制，對資料的分級以及機敏資料的界定，取得適當的準則；（2）藉由 SRDA 已建立的現場使用與遠距網路使用機制，對機敏資料爭取政府單位的授權；（3）加強資料加值功能，如強化資料檔案檢索功能、線上分析功能，建立長期性重要調查的跨期資料整合功能，以及與地理資訊系統結合等。

## 二、行政登記資料的保存與開放機制之展望

### （一）現況與限制

如同政府調查資料，我國的行政登記資料目前並沒有統籌管理機關，是由行政登記的權責機關各自負責其資料的保管、維護。由於我國有個人身分證字號、工商企業統一編號等個體編碼體系，以及戶籍、就學、工商企業、財稅、社會保險、健康保險等各項行政登記制度，放眼國際，是少數有潛力建立行政登記資料系統的國家。然而，相對於調查資料，對各政府機構的行政登記資料，要建立統籌的資料保存、管理與對外提供機制，難度極高。

首先，各政府機構的行政登記制度是為公務運作而設立，原始目的並不在

建置資料庫。在資料清理、合併等方面，涉及的不僅是資料處理的技術面問題，更重要的是要能將登記資料整理成可進行分析、研究的資訊。要達成這樣的目標，除要有對原始登記資料的架構、內容、格式足夠清楚的人員參與其中外，也需要對資料可能的研究領域、應用課題足夠瞭解的學者涉足其中。因此，光是登記資料如何清理、自資料檔中該汲取哪些資訊、原有的資訊如何建構成研究概念對應的變項、新增哪些變項等，已是非常龐大的工程，更遑論多年期登記資料的整合，或與其他登記資料的連結<sup>6</sup>。

其次，各政府機構自身擁有的行政登記資料有限，往往必須與其他行政登記資料連結，取得研究、分析上需要的變項資料。以社會科學研究為例，在研究個人行為時，常需考量許多個人背景變項，如性別、年齡、教育程度、家庭背景因素（如父親或母親教育程度）、居住地區等。由於行政登記資料多涉及機敏資訊，各政府機構基於個資法、營業秘密法等法規的考量，多不願意將自身持有的行政登記資料提供其他機構應用。要建立長久運作的行政登記資料系統，可能需要參照北歐的經驗，建立登記資料統籌保存、對外提供使用的機制<sup>7</sup>。

在北歐各國，國家統計局在行政登記資料的保存、對外提供上，扮演了極重要的角色。反觀臺灣，統計業務的最高主管機構為主計總處，但主計總處無論自法律所賦予的權限來看，或自行政組織架構的職權來看，都沒有能力就行政登記資料的保存、管理或提供，與其他政府機構進行橫向或縱向協調、聯繫。如果連作為最高統計主管機構的主計總處都無法扮演這樣的角色，可能需要另覓他徑，設立直屬於總統府或行政院，具獨立、超然地位，可統籌行政登記資料保存、管理、對外提供業務的組織。

## （二）展望

以臺灣的現況而言，目前雖然還沒有這樣的組織或機構，但衛生福利部的衛生福利資料科學中心、財政部的財政資訊中心，分別在衛生福利、財稅資料的對外開放上，提供了很好的典範。在目前欠缺行政登記資料統籌機構的情況下，或許可採取以上兩個中心的模式，逐步推動其他部會建置業務相關的行政登記資料庫。例如，內政部可自戶籍登記、出入境登記等資料，建立個人的性

<sup>6</sup> 我國有零星的案例，如教育部統計處（2016）即申聯教育部、財政部、內政部以及勞動部的行政登記資料。

<sup>7</sup> 北歐各國行政登記資料庫已甚成熟，在2007年（2014二版）有專書介紹瑞典的系統，說明人口登記、不動產登記、事業登記與活動登記四類檔案之資料整理與整合。透過該書，讀者可瞭解這樣的工作何以需要充分的法律支持與專業機構的長期耕耘（Wallgren & Wallgren, 2014）。

別、出生、死亡、結婚時點、離婚時點、移出入年分、最高教育程度、常住地區等變項的資料。教育部可就其主管業務範圍內的學生資料檔、畢業生資料檔等，針對各級學校的學生，建立學生人口特性（如性別、出生年、家庭背景）、所屬科系、所屬學校特性（如公私立別）、學生表現（如學業表現、特殊才能、體適能、獎助學金）、助學貸款等變項資料。勞動部針對受雇者，可自勞保加退保、勞保給付、失業保險等登記資料，建立受雇員工個人屬性（如性別、出生年、工作起迄時間、工作內容、薪資）、所屬工作場所特性（如工作地區、部門、員工人數）等變項資料。經濟部可自公司、商業及工廠登記等，建立經濟活動特性（如行業別、營業額、從業員工人數）等變項資料。

在前述各政府機構行政登記資料的清理過程中，除一般的資料檢核程序（如檢查個人身分證字號重複的情況）外，可藉由不同資料的相互參照、比較，瞭解各資料對母體的掌握情況，並針對資料缺漏、錯誤之處加以補正。除了檢視資料可能存在的問題，也需針對資料製作完整的說明文件，並進行跨年分資料的整合，藉以就同一個體建立跨時序的行政登記資料。在行政院層級，可集合各部會負責行政登記資料建置的團隊，組成工作小組，並邀相關學者參與，以交換資料建置的專業知識與構想。參考瑞典「健康保險與勞動力市場研究長期追蹤整合資料庫」等資料庫的建置經驗<sup>8</sup>，形塑多樣登記資料的整合方案，以建立整合性個體追蹤登記資料為終極目標。工作小組可由中央政府的統計主管機構（主計總處）或掌理開放資料的主管機構（國發會）負責召集的任務。建置理想的行政登記資料體系，並非短短數年就可竟其功，需要長期經營與投資。<sup>9</sup>

對行政登記資料進行有系統地保存、整理、併檔，除需要法律基礎，對於資料在機構外的應用，需要妥善規劃作業程序、規範；對可能面對的爭議，也應擬妥應對的策略。就北歐各國的經驗來看，即使資料開放機制規劃完善，仍可能面對外界的爭議。例如，政府機構是否有權將個人資料提供公務以外的目的應用、個人是否有權要求其資料不對外提供應用、資料使用收費的利益歸屬及惠益分享等問題。不論是由個別政府機構對外提供行政登記資料，或建立統籌機構主掌行政登記資料的外釋，對原始資料提供者（如個人或公司機構）的權益、資料外釋對象、釋出資料內容、資料使用方式、收費方式等，必須建立

---

<sup>8</sup> 該資料庫整合了個人就業、收入、疾病、退休與年金、出生地、移民年分、居住地、任職企業或機構以及工作場所特性等行政登記資訊（<http://www.forskningsetikproving.se/>）。

<sup>9</sup> 將傳統的人口暨住宅普查、工商普查轉為立基於行政登記資料的整合性資料庫，並不容易，但朝此方向努力的國家逐漸增加（Wallgren & Wallgren, 2014）。我國如欲以登記資料取代普查資料，最終的整理與整合者，以統計主管機構為宜。根據《統計法》修正草案第十一條，主計總處有此項權責。

妥善的評估、監督機制，並與相關的公民團體建立對話的機制。

### 三、結語

促進政府調查資料、行政登記資料的應用，對學術發展與政策制定都有積極、重要的意義。儘管臺灣政府調查資料已開放到相當程度，仍可自《統計法》修法、政府單位的資料儲存與管理機制等面向切入，對資料保存、外釋建立更完善的制度。另可考慮借鏡英國、北歐各國的經驗，藉由國家的支持與經費挹注，讓 SRDA 成為政府調查資料對外提供的主要窗口。有關行政登記資料，目前臺灣的健保資料與財稅資料已分別建立對外提供使用的機制。但跨部會的登記資料雖有整合的潛力，在整合性資料庫的建置上仍困難重重。本計畫建議各部會先整理各自擁有的登記資料，再透過跨部會的工作小組交換經驗，規劃跨部會行政登記資料的整合方案，並以建立整合性的登記資料庫為長程目標。而在資料統整與對外提供上，仍有必要由法定的統籌機構負責，並與相關的公民團體建立對話機制。

### 參考文獻

- 王文心、章英華、于若蓉（2017）。〈政府調查與行政登記資料：統計數據與原始資料開放運用之現狀〉，《人文與社會科學簡訊》，第 18 卷第 2 期，頁 194-207。
- 教育部統計處（2016）。《99-101 學年度大專校院畢業生就業薪資巨量分析》，臺北：教育部統計處。
- 傅仰止、章英華、于若蓉（2016）。《政府傳統調查資料以開放政府資料型式存於巨量資料中心——方法論問題及社會運用》，科技部人文司計畫成果報告（MOST 104-2420-H001-006）。
- 羅婉云、章英華、于若蓉（2017）。〈國外政府調查與行政資料庫範例——英國國家資料庫〉，《人文與社會科學簡訊》，第 18 卷第 4 期，頁 145-155。
- Wallgren, Anders & Britt Wallgren (2014). *Register-based Statistics: Statistical Methods for Administrative Data* (Second Edition). Chichester, West Sussex, UK: Wiley.