

統計事業

行政院新聞局印行

中華民國三十六年十二月

統

計

事

業

統計事業目錄

前言

一、我國現行統計制度之緣起

- (一) 甘末爾之設計
- (二) 現行統計制度之建立
- (三) 現行統計制度之法制

二、現行統計制度之特質

- (一) 超然性
- (二) 聯綜性
- (三) 統一性

(四) 專門性

(五) 連環性

三、統計機關之職權

(一) 中央統計機關之職權

(二) 各級統計機關之職務

四、統計方法之統一與推行

(一) 統計方案之種類

(二) 戶口普查方案

(三) 工業普查方案

(四) 基本國勢調查方案

(五) 公務統計方案

(六) 公務人員及其工作統計方案

(七) 物價調查與統計方案

五、統計資料之搜集與編製

- (一) 統計資料之搜集方法與報告之種類
- (二) 全國統計總報告
- (三) 省市統計總報告
- (四) 中華民國統計提要
- (五) 內國問題統計叢書
- (六) 編印統計期刊

六、統計人才之訓練

七、中國統計學社概況

結論

統計事業

前言

政府辦理統計之目的，在周知國內土地人民資源以及政事之情況及其變遷，以爲政府決定政策，釐訂計劃，考核工作與乎宣示政績之依據。其辦理之步驟，概括言之有三，一爲登記行政執行經過與結果之資料；二爲調查並搜集行政上所需之參考資料；三爲整理並編製各種資料以供行政上之運用。凡此種種，均非有健全之統計組織莫辦。瞻觀各國其統計工作之完備者，其統計組織無不健全。美國人口普查局經常使用人員達四千餘人，其他中央政府各機關與各邦政府均有辦理統計工作之組織。戰前（第二次世界大戰）之德國國家統計局所使用之人員達八百餘名，其餘中央各機關及各邦政府與各公私企業組織，亦均設有辦理統計之機構，其規模均相當宏大。他如蘇聯等國之統計組織，亦極健全，良以現今科學世界，各國爲提高行政效能，莫不加強統計組織，積極發揮統計功能也。我國國民政府主計處推行統計制度，有十六年之歷史，迄今全國設置之統計機構，已達一千九百七十四單位，內中央七百一十二單位，地方一千二百六十二單位，統

計人員已達五千零一十五人。統計方法全國已漸統一。統計工作，亦已展開。茲就中國政府之統計制度及歷年統計工作敘述如左：

一、我國現行統計制度之緣起

(一) 甘末爾之設計

中國政府統計制度導源於一九二九年甘末爾設計委員會之設計。該會主要任務，在建立中國政府財政監督制度，以根絕民國初年財政紊亂之現象。該會於完成關於預算、會計、國庫、稽察各法案後，為適應中國政府之五權憲法制度，建議設立主計總監部，直隸於國民政府，以期對於財政設計，預算編製及實施會計與度支監督，有所改革。此項建議，當時經中央採納。

(二) 現行統計制度之建立

設置主計總監部建議案，經交政府移送立法院審議，以茲事體大，作始宜簡，在不牽涉現行國民政府內部組織及財政部之地位原則下，縮小原案範圍，改為主計處，直隸國民政府。下設歲計會計統計二局，分掌全國歲計會計及統計事務。主計處辦理之統計事務，不僅限於財政統計，

他如基本國勢調查統計，各機關所辦公務之統計及公務人員及其工作之統計等，均包括在內。故主計處兼負有供給行政上設計執行及考核所需要之統計資料，積極協助國家行政效率之增進。

(三) 現行統計制度之法制

中國政府統計制度因主計處之設置而建立。關於組織方面之法制，計有國民政府主計處組織法，國民政府主計處設置各機關歲計會計統計人員條例，暨各級政府機關組織法規中有關會計統計機關組織之條文。在人員任用方面之法制，有主計人員任用條例，在業務方面之法制，有統計法及其施行細則等。凡現行統計制度據以推進工作之法制，已大體完備。

二、現行統計制度之特質

(一) 超然性

統計制度之超然性質，可分三方面言之。其一爲統計機構組織之超然；其二爲統計人員地位之超然；其三爲統計人員職務之超然。

就組織言，中國最高統計機構隸屬於國民政府，指揮監督各級機關之統計機構實居於超然地

位。推原其故蓋有三端：（一）統計爲決定全國政事計劃及考核全國政事成績之重要依據。（二）最高統計機關若不隸屬於國民政府，則不能監督其他各院部會之統計事務，因而不能完成其監督政務之使命。（三）最高統計機關隸屬於國民政府後，則所編統計，不致偏枯。各種治權機關均各能取得其所需之統計，以供行政上之參考。

統計人員地位之超然，在使辦理統計人員得有保障，不隨所在機關長官之去留而更動，是以全國統計人員之任免、遷調、訓練、考績，概由主計處主持。

就統計人員職務之超然言，各級政府機關辦理統計人員，依據統計法之規定，超然執行其職務，不受所在機關長官不合法之指揮，使所辦統計，得以確實客觀。若統計數字不能確實，則足以造成預算之虛僞，與施政報告之不實。

（二）聯綜性

各國統計制度，有集中與分散二制。採用集中制者，所有統計事務，由一總機關辦理。然對於各機關情形隔閡，所辦統計，不能適應每一機關之需要。採用分散制者，所有統計事務，由各機關分辦，然以各機關所辦統計方法不一，格式互異，結果分歧，不能收統一彙集之效，二者各有其弊。

中國政府超然統計制度則不同。上有集中管理之主計處，下有分散辦事之各機關，統計機構，上下聯絡一氣，形成聯綜組織。各機關辦理統計人員，均承主計長之命，推行中央之統計制度，與方法。同時又承所在機關長官之命，辦理所在機關之統計事務。因其人員之分散，故其辦理統計，能切合實際。因其主管之集中，故能有計劃之統制，與系統之指導。中國政府超然統計制度，以其有聯綜特性，故能兼收集中與分散之功能。

(三) 統一性

全國之統計機構，由主計處視各機關事務之繁簡，按照等級，分別設置。全國統計人員之任，至遷調、訓練、考績，由主計處集中核定。各機關之統計工作，由主計處統籌辦理。各機關之統計方法，由主計處劃一規定。例如辦理經常統計，由主計處訂定格式；舉行各種調查，由主計處制訂方案；編製各種報告，由主計處規定項目。因主計處對於統計之行政與事務，均有統一之權責，故中國統計行政，整齊劃一。統計結果，迅速確實，而合應用。

(四) 專門性

在超然統計制度下之工作人員，須具有專門性。其任用條例之限制，至為嚴格，依照主計人

員任用條例及國民政府主計處組織法之規定，統計人員分爲主辦與佐理二種。主辦統計人員又分爲主計官、統計長、統計主任、統計員；佐理統計人員，則有科長、專員、視察、科員、辦事員、書記等名稱。主計人員之任用資格，較一般公務人員爲嚴格，即辦理統計之高級人員，必具有統計著作及曾在大學講授統計學科，一般統計人員須曾選習大學之統計課程，或經國家統計人員考試及格。因任用嚴格，故統計人員不與所在機關長官隨同進退。非受懲戒處分，不得免職。

（五）連環性

主計處所掌歲計會計統計三種事務，互相關聯，不可或分。由政事統計及財務統計產生歲計，歲計產生會計，會計又復產生財務統計。易言之，必須根據統計資料，編製政事報告及施政計劃。根據施政計劃編製預算，辦理會計。根據會計紀錄，製成決算報告及財務統計。再據以察知政事之進展，編造下次之施政計劃及預算。如此周而復始，有如連環。統計制度實爲整個超然主計制度之一環。

再次現代科學行政，必須設計切實，執行有效，考核公平。欲達此目的，均有賴於統計之運用。易言之，在訂定計劃須有統計以爲張本；在執行業務須根據統計以觀進度；在考核工作須用統計以觀成績。而考核結果之統計，又爲計劃之張本。在此設計執行考核三種歷程中，連環運用

統計，功效乃宏。

三、統計機關之職權

(一) 中央統計機關之職權

中國政府之中央統計機關，爲國民政府主計處。主計處採會議制與首長制之綜合組織，設主計長一人，主計官十人。主計長承國民政府之命，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。主計處下設歲計會計統計三局，每局置局長及副局長各一人，由主計長呈請國民政府於主計官中派充。

主計處組織法，及統計法，規定統計局之職掌有六：一爲各機關統計人員，及其所辦事務之指揮與監督。二爲各機關統計圖表格式之制定頒行及一切編製統計辦法之統一。三爲各機關統計範圍之劃分，及統計工作之分配。四爲辦理基本國勢之統計。五爲全國統計總報告之彙編。六爲行政效率之調查及施政成績之統計。

主計處設主計會議，由主計長與主計官十人組織之，以主計長爲主席。其重要職權爲：(一) 各機關主辦歲計會計統計人員之任免。(二) 會計統計制度及其有關辦事章則之擬訂與修正，

及（三）各局長或主計官之提議，與（四）主計長之交議事項。

主計處並召集全國主計會議，由主計長、主計官、各機關主辦歲計會計統計人員、會計統計專家，及各機關代表或其首長組織之，以主計長爲主席，討論全國性之歲計會計統計之制度與統計方案。

（二）各級統計機關之職務

中央各機關之統計工作，均受主計處之指揮與統計局之指導，依照各機關之業務而辦理各種統計。總括言之，其職務有五；一爲所在機關統計材料之登記，調查及審核編製；二爲所在機關各項統計計劃表格報告等格式及統一方法之擬訂與推行；三爲所在機關所屬各機關統計事務之指導與監督；四爲統計人員任免遷調考核之層轉及訓練之舉辦；五爲統計報告之編製等項。

省政府及院轄市政府統計處，或縣市政府統計室辦理關於土地、人口、礦業、農林、漁牧、工商、交通、財政、金融、衛生、教育、警衛、勞工救濟等政治社會經濟統計。惟司法外交郵電等統計，則由中央政府統計機構辦理。關於統計人員之任免遷調考核，僅有層轉之權責。又統計材料之登記、調查、審核、編製，及各項統計計劃統一辦法之擬訂頒行統計報告之編製等項職掌，與中央各機關統計機構之職掌同。

四、統計方法之統一與推行

(一) 統計方案之種類

統計方法爲取得統計材料之唯一工具。方法完善，則材料可望真確。方法統一，則材料可資運用。故統計法規定辦理統計，須先制定統計方案，以求統計方法之統一，範圍之劃分與乎工作之分配。依照統計法第五條之規定，各級政府及中央各機關統計範圍之劃分，由國民政府主計處根據需要情形，擬具方案，經全國主計會議之議決，呈請國民政府核定之，有變更時亦同。但無關根本原則之變更，得由國民政府主計處與關係機關商定之。所謂方案即是計劃立案之意。國民政府主計處組織法明定統計局之職掌，爲關於各機關統計圖表格式之製訂頒行及一切編製統計辦法之統一事項暨關於各機關編製統計範圍之制定及統計工作之分配事項。緣我國統計事業正在創興，統一之統計制度亟應確定，以免再蹈過去零亂重複與不能配合行政之故轍，故賦予最高主計機關以訂頒統一統計制度並切實推行之權責。並爲慎重計，於統計法內明訂統計方案之制訂頒行事項，以資法守。惟方案之設計，如何適應本國之實情，以及配合行政之需要，實宜詳細研製，多方試驗。既定之後，尤須懸鵠以赴，戮力推進，務慎端於始，勤奮於行。

依統計法規定，政府應辦理之統計有五種：一爲基本國勢調查之統計；二爲各機關所辦公務之統計；三爲各機關職務上應用之統計；四爲公務人員及其工作之統計；五爲其他有關統計。除第三種及第五種外，均須製訂方案，以期施行。各種方案之內容，在統計法中已明白規定，不再贅述。現已完成之各種方案，計有戶口普查方案，工業普查方案，基本國勢調查方案，公務統計方案，物價調查與統計方案等種，茲分節述之。

（二）戶口普查方案

戶口普查爲戶口之靜態普查，其目的在獲得一地域內某時期戶口之總數，並研究戶之構成與口之本質，以供一切設施之根據。其範圍包括經濟組合與事業組合之戶，以及戶內常時久住與臨時寄居之親屬與非親屬人口，乃基本國勢調查中之重要部門。主計處成立以後，即昕夕籌維，積極規劃，期早觀厥成。無如茲事體大，非可率爾從事，兼以事屬創舉，囿於財力人力及其他種種關係，一時難望全國普遍實行。且我國關於戶口之查記事務，至爲紊亂，有保甲戶口編查，有警察戶口調查，有戶籍及人事登記。雖其目的各別，而其查記之對象則一，如何冶於一爐，應宜善爲籌劃。故主計處於廿六年起，即一面先行派員分赴川滇黔三省實地考察各該省已往編組保甲辦理戶口調查及人事異動等所採用之方法，進行之困難，以及辦理之成績，與將來改進之意見，編

爲報告，以爲編訂方案之參考。復一面參考有關戶口行政法令，及東西各國成規，於廿八年將戶口普查方案草案擬訂完竣，以爲實施普查之準則。同年九月在四川合川縣沙溪鎮，加以試驗。此九年三月復在四川嘉陵江三峽鄉村建設實驗區舉辦試查，作再度之試驗。同時復制定戶口普查條例草案，呈由國民政府發交立法院討論修正通過後，於卅年二月由國民政府公佈。主計處爰根據是項條例，積極指導各省，市統計處室開始準備辦理選縣戶口普查。并以四川省爲陪都所在地，政治經濟文化等等均在突飛猛晉中，乃與四川省政府商定於四川新縣制示範縣中，首先選縣舉辦戶口普查，以爲辦理四川全省戶口普查之準備，并爲其他各省縣之模範。但此項選縣戶口普查之性質，爲政府規定之行政工作，雖亦含有試驗因素，然與歷次之試查，純爲試驗統計方法而舉辦者，實不相同。即其選縣標準，亦係根據行政上之需要，并非統計學理上之抽樣調查，故仍應縝密籌維，詳細規劃，俾實施之時，得有遵循。三十年四月主計處統計局即開始着手籌備，先行制定選縣戶口普查方案，共分二部。第一部爲基本概念，第二部爲實施方案，約十餘萬言。內容大都爲實際問題之探討，及實施步驟之釐訂。三十年十一月下旬，並與四川省政府合組四川省選縣戶口普查委員會，積極進行，以彭縣雙流崇壽等三縣爲普查縣份。并以三十一年四月五日（清明，節）爲標準普查日，試行普查。所有編查工作，均依照戶口普查方案之規定執行，結果頗稱圓滿。所得戶口數字，較原報保甲戶口數增加約百分之十。此項普查在原則上係以從靜態戶口普查着

手，調整全部戶口行政之基本概念出發，并本行政與統計相輔而行之精神，實統計技術於行政之中，製訂詳密之實施方案。其中關於戶口對象首先予以明確之定義，關於戶口普查表之製訂，盡量適應編整保甲之需要。關於編查方法，即以戶口普查挨戶查記，代替保甲之戶口編查。於編查期間，同時整編保甲，並規定於普查標準日起，同時開始辦理戶口異動登記，以期時間上之銜接。關於統計方法，於年齡之分組，則逐歲序列。於行業與職位之分類，則完全採用國際聯盟統計專家委員會之標準，期供國際之比較。至於方案之體例，則以辦理程序為經，以統計方法為緯，條分縷析，不厭求詳。在實施期中加強督導，並依照方案嚴格執行，而收預期之效，皆為此次普查之顯著特點。張院長岳軍先生（前川省主席）曾謂此次普查結果，非僅方法周詳，數字正確，而對於整編保甲，收效尤宏。前四川省政府民政廳長胡次威先生亦稱本省地居後方，自實施新縣制以還，深感有舉辦戶口普查之必要，特與國民政府主計處於三十一年春合辦彭縣雙流崇寧三縣戶口普查。其最大特徵，則在利用保甲組織，辦理戶口普查，而以普查結果，釐正保甲組織，樹抗建大業之始基，導戶籍行政於正軌，足徵其完善也。三縣普查結束以後，主計處統計局曾將普查之經過，以及統計結果，編成四川省彭縣雙流崇寧三選縣戶口普查總報告印行，並根據普查經驗將原訂之選縣戶口普查方案略加修正，為標準之縣戶口普查方案，由主計處統計局連同前項選縣戶口普查總報告，分函各省省政府發交民政廳及統計處參照施行。民國三十二年十二月，主計處