

英國鄉村統計資料庫之規劃

王俊豪

一、前言

近年來，國際經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD）的國家，逐漸意識到農業部門僅是鄉村空間的使用者之一。以英國而言，儘管其鄉村土地的利用型態，仍以農林業為主，但是鄉村居民的從農人口比例已經低於 7.5%（Cabinet Office, 2000）。若是固守以農業為中心（agri-centric view）的鄉村政策思維，可能將引導鄉村地區的不當發展。有鑑於此，歐盟於 2000 年共同農業政策改革議程（Agenda 2000）與第 1257 號鄉村發展規章（Rural Development Regulation 1257/1999, RDR）中，將保護境內市場導向的農業政策轉型為居民生活導向的鄉村發展政策。故英國在 2000 年提出的鄉村政策白皮書（Rural White Paper, RWP）中，亦重新思考鄉村地區農業與其他部門平行發展的重要性（DEFRA, 2001; DETR/MAFF¹, 2000）。鄉村發展應該超越農業的政策思維，而將施政重點涵蓋鄉村居民的經濟、社會與環境等生活面向。英國於 2002 年決心建制一套完整的鄉村統計系統，以有效的組織與管理鄉村中小型企業和自然資源。目前世界各國在編制鄉村統計指標與建立資料庫時，共同面臨如下的難題：

- (一)在現有的國家統計系統中，是否應該特別針對鄉村地區發展出一套專門的統計資料庫？
- (二)如果有必要建制鄉村統計的專屬資料庫時，應該由哪一個政府部門負責鄉村指標發展、資料蒐集、核對與發行？又鄉村統計與農業統計是否應該由同一單位負責？
- (三)鄉村統計是否應改採取特別的資料蒐集方式？或是比照其他空間單位的資料蒐集方式（如都市），以利不同地區類型的比較分析？
- (四)鄉村資料蒐集的基本空間單位，是否應該以小型地區為基礎，如地方選區或村里，還是應該採用地理範圍較大的空間單位較為恰當，如鄉鎮或縣市？
- (五)鄉村範圍的界定標準為何？是否有適用於全國不同統計系統的單一性、核心定義標準？
- (六)新研提的鄉村指標中，有哪些調查項目是現有國家統計系統所忽略的？
- (七)政府是否有相關支持措施來協助鄉村統計系統的發展？或是可以提高其可比性？
- (八)其他的國家是否願意蒐集相同的鄉村統計調查資料，以利未來進行跨國比較研究的基礎？

雖然英國長期來已建立完善的農業統計資料庫，但是多以農業生產與資源使用為主；對於涉及鄉村經濟、社會與環境情境的鄉村統計資料的蒐集，則較為零散且缺乏，不符合鄉村發展政策的需求。鄉村統計發展也面臨不同政府部門統計資料的整合困難，以及地方政府資料蒐集能力的限制。本文擬分別從鄉村統計系統的範圍與內容、統計地理單位的劃分、統計資料取得與管理，以及鄉村統計指標的選取等方面，來加以說明英國如何規劃與建構其鄉村統計資料庫。

¹ MAFF為英國的農漁糧部（簡稱舊農業部），在 2000 年農部組織再造之後，舊農業部已轉型為環境、糧食暨鄉村事務部（簡稱新農業部）。

二、英國鄉村統計系統之建構

建構鄉村統計系統是落實鄉村政策目的起始點。英國在發展鄉村統計系統時，首當其衝的是方法論之差異，亦即不同政府部門或統計機構，採用不同的統計單位、名詞定義，及指標計算方式，故在整合現存的統計資料來源時，缺乏合併的共通性基礎。就鄉村統計的範圍而言，必須要確定哪些是鄉村統計應該涵蓋的重要議題，又該議題應該用哪些指標來加以測量，以及哪些指標已經有現存資料可資利用，或是哪些資料缺口有待填補。其次針對資料蒐集的基本地理單位（basic geographic unit），不同的地理單位是否有明確的城鄉分類標準，以釐清都市與鄉村地區的空間差異。最後關於資料取得與管理方面，不同層級與不同部會的統計資料，是否具有相互流通的共通性，故此為統計機構水平整合的組織議題，若是缺乏一致性或是可相容的統計定義標準時，將增加建構單一鄉村統計系統的困難性。

（一）鄉村統計的涵蓋範圍

英國的鄉村政策係以「維持與提升具特色的鄉村環境、經濟與社會結構，並造福全體公民」作為國家層級的目標（Hill, 2002: 4）。因此，在鄉村經濟發展措施上，必須能促進鄉村經濟具備動態性、有競爭力、永續性的發展能量，以消彌鄉村貧窮問題。在鄉村社會發展措施上，則應該能維持與激勵鄉村社區活力，並確保在鄉村生活或工作的居民，能夠享有無障礙的公共服務管道。在鄉村環境發展措施上，則應增加社會大眾享受鄉村環境與自然資源的機會。在鄉村體制發展措施上，則在於提升政府與地方社區協力合作的熱誠，包括中央政府部門、地方政府、政府機關與非政府組織之間，建立良好的合作夥伴關係。

從前述的鄉村政策目標中，可進一步的推演出鄉村統計應涵蓋的範圍，至少應包含生活條件、住宅服務、人口現況、健康、社區福利、經濟環境、自然環境與社會環境等面向。鄉村統計系統在整合不同部會的相關統計資料時，可能產生統計指標重疊或調查缺漏的問題。或者是在鄉村指標選擇上，可能面臨某些政策標的具有明顯的指標，如粗生育率，但某些政策標的無法進行簡單的量化測量，如多重剝奪指數（Index of Multiple Deprivation）、教育、技能與訓練剝奪指數（Index of Education, Skills and Training Deprivation）、健康剝奪與失能指數（Index of Health Deprivation and Disability）、所得剝奪指數（Index of Income Deprivation）等；或較適合質性資料的蒐集方法，如鄉村社區的社會凝聚力、鄉村的寧靜性。因此，建構鄉村統計系統時，應該在重疊的鄉村指標部分，採取一致性的統計操作定義，並增補缺漏指標的調查。至於，抽象程度不一的鄉村指標部分，原則上，應以可具體量化測量的基本指標為主，對於複合性的抽象指標，將可根據間接測量方法或代理變項來加以換算得出。

雖然鄉村統計系統應該涵蓋農業統計資料，但是兩者間應有所區隔。農業相關資料不必然為鄉村統計的主體，諸如農場只是鄉村企業的一種類別而已，相同的，務農在部分地區也不再是重要的工作或收入來源。因為農業經營對於自然環境有極大的影響力，同時也會間接衝擊到其他的鄉村經濟部門，如口蹄疫對於鄉村旅遊產業的影響；或是對於農業的財政支持措施，其受益者可能是都市農民，而非鄉村的生產者，故在鄉村統計系統時，必須審慎選擇鄉村統計中的農業指標。

（二）鄉村統計的地理單位

鄉村統計係指針對鄉村地區所進行的統計資料蒐集與分析。因此，鄉村統計的基本問題，在於哪些地理空間應該劃分為鄉村範圍？哪些人居住在鄉村地區

中？在切確掌握地理與人口資料之後，始能進行該地區社經情況的分析，如人口老化指數或失業率等。然而，對於部分自然資源利用與環境議題而言，則可能跨越城鄉之間的地理界線，流域的水質或是河川的流向與流量。此外，在地理統計單位的選擇上，哪些統計資料適用何種規模的地理單位來加以呈現？諸如郵局的可及性，即屬於地方社區層級的指標，而空氣品質則應列為較高空間位階的區域層級指標，地理統計單位的大小，將會決定鄉村資料蒐集的方式與內容。

目前歐盟各會員國在地理統計單位的標準分類上，均採取通用的統計地域單位命名系統（Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS），該系統大體上將歐洲分為三類地區等級，分別為NUTS 1（人口數介於3百到7百萬人）類似於德國的邦（Länder）、NUTS 2（人口數介於80萬到3百萬人）相當於法國的區域（régions），以及NUTS 3（人口數介於15萬到80萬人）等同於如德國的縣（Kreise）與法國的郡（départements）。此外，NUTS系統原設有NUTS 4與NUTS 5兩級，但因為其空間位階屬於鄉鎮、自治市或社區層級，而非地理範圍較大的區域層級，故僅有部分國家採用²，並另行命名為兩級的地方行政單位（Local Administrative Units, LAU），分別為LAU 1與LAU 2（European Communities, 2004: 5、13）。以英國而言，基本的行政單位為地方選區（electoral ward），其空間規模即屬於NUTS 5或LAU 2等級。目前英國有8500個選區，其中鄉村選區比例約佔半數，而鄉村選區的人口規模從300人到26000人不等，平均人口數約為3400人。若是以選區做為鄉村統計資料蒐集的基本地理單位，未來則可以透過地理資料聚集程序，將空間分析單位擴大應用至地方行政區、郡級或是國家層級的鄉村發展現況分析。

（三）鄉村統計的資料取得與管理

英國農業統計資料的蒐集與分析係以農業部作為權責機關，但不同的農業相關機構，各自擁有不同的統計主題與調查重點，且鄉村統計資料的涵蓋範圍較廣，尚包括其他政府部門、非政府組織，甚至是私部門的商業機構，均可能提供重要的鄉村相關資料。鄉村統計的角色與定位，不在於重新建制一個全新的資料庫，而應該是作為一個資料整合與管理的平台，以鄉村空間為調查範圍，並以鄉村社會、經濟與環境情境為分析主體的資料聚集平台（data accumulator）。

英國現存鄉村統計資料的主要來源有三，分別為新農業部的鄉村資料庫、鄉村署（Countryside Agency）的鄉村統計年報，及國家統計局（Office for National Statistics, ONS）的鄰里統計服務資料庫（Neighbourhood Statistics Service, NeSS）。特別要說明的是，NeSS係英國於1999年針對小型地區所建立的資料庫，主要在蒐集地方選區的人口、社會與經濟資料。根據Hill（2002）針對鄉村發展計畫所需的統計主題與現有的國家調查資料之比對結果，發現鄉村發展重要的統計主題，包括犯罪、經濟剝奪、教育、健康、人口、社會環境、農林業、交通與運輸、所得、居住、鄉村旅遊、商業及資訊傳播科技等。詳如表一所示。

表一、英國鄉村發展相關統計主題與現有國家調查資料之檢核

面向	國家統計資料庫- 依統計主題分	鄉村署- 鄉村統計	新農部- 鄉村資料庫	國家統計局- NeSS資料庫
犯罪	警方的犯罪紀錄			■
	內政部犯罪調查	■	■*	
	內政部郡民事法庭判決			

² 採用第四、五級統計地域單位命名（即NUTS 4、NUTS 5）的國家，僅有芬蘭、德國、希臘、愛爾蘭、盧森堡、葡萄牙與英國等國。

	內政部罪犯資料		■*	
經濟 剝奪	家庭信用貸款申請者			■
	收入補助申請者			■
	社會安全部福利給付資訊			
教育	地方居民的大學入學許可			■
	第二階段國小學生統計	■		■
	教育與技能部的教育檢定資訊		■*	
健康	申請護理津貼資料			■
	失能生活津貼			■
	接受治療中的藥物濫用者			■
	醫院統計彙編			■
	健康局的國家健康服務統計資料，如意外發生率、健康與醫療資料		■*	
	國家統計局的死亡率與自殺統計		■*	
	一般診所就診率		■*	
	求職者津貼申請者			■
	傷殘給付申請者			■
	重度殘障津貼申請者			■
	登記為營業稅的公司(依行業別分)			■
	登記為營業稅的公司(依雇員規模分)			■
	受雇者工作類別			■
	牛津大學的選區失業補助案估計			■
	失業補助案件與核發比率			■
	國家統計局的勞動力線上調查	■	■	
	工作與退休撫卹部的勞動力統計、勞動力調查與年度就業調查		■	
	牛津大學的年齡別經濟活動人口調查		■	
	英格蘭選區的剝奪指標			■
	英格蘭地方行政區的剝奪指標			■
	交通、地方政府與區域的剝奪指標、城鄉指標		■	
人口 與 生命 統計	牛津大學的英格蘭選區人口推估			■
	年度重要統計要覽			■
	英格蘭地方機行政構的居民人口推估			■
	根據納稅與選舉登錄的人口流動資料所建立的人口移遷與流動指標			
	人口普查		■*	
	國家健康局根據健康機構資料所進行的國內遷移推估		■*	
社會 環境	國家社會研究中心的英國社會態度調查	■		
	家庭資源調查		■*	
	家戶預算調查		■*	
	歐體家戶長期追蹤資料		■*	
	國家飲食與營養調查			
	一般家戶調查			
工作	求職者津貼申請者			■
	傷殘給付申請者			■
	重度殘障津貼申請者			■
	登記為營業稅的公司(依行業別分)			■
	登記為營業稅的公司(依雇員規模分)			■
	受雇者工作類別			■
	牛津大學的選區失業補助案估計			■
	失業補助案件與核發比率			■
	國家統計局的勞動力線上調查	■	■	
	工作與退休撫卹部的勞動力統計、勞動力調查與年度就業調查		■	
	牛津大學的年齡別經濟活動人口調查		■	
剝奪	英格蘭選區的剝奪指標			■
	英格蘭地方行政區的剝奪指標			■
	交通、地方政府與區域的剝奪指標、城鄉指標		■	
農 林 業	意見領袖研究所調查的「公民對於鄉村未來的看法」	■		
	鄉村署的鄉村服務統計	■	■*	
	鄉村署的景觀特色類型（協同生活景觀計畫製作的數位資料）	■		

與 鄉 村	鄉村署的鄉村特色資料庫，含數位資料	■		
	國家環境科技中心與新農業部的永續發展指標	■		
	環境署的永續發展指標	■		
	森林委員會的國家林地與森林盤點資料	■		
	皇家鳥類保護協會、英國鳥類信託基金會與新農業部的永續發展指標	■		
	英國自然學會的具特殊科學價值地點的棲地情況調查	■		
	英國新農業部的農業年報	■		
	土壤學會的有機農業年報	■		
	鄉村署的鄉村指標		■	
	土地覆蓋地圖		■*	
	六月農業與園藝統計		■*	
交 通 與 運 輸	交通、地方政府與區域的國家旅行調查	■		
	倫敦交通、地方政府與區域局公報			
	警方匯報的道路交通意外資訊			
	交通監理所的汽車所有人紀錄			
	縣級的交通流量資料			
住 宅	戶政單位的網路住宅價格資料	■	■*	
	劍橋大學土地經濟系、住宅與規劃研究中心的未出版報告	■		
	倫敦交通、地方政府與區域局的鄉村無殼蝸牛網路	■		
	無住屋者的住宅給付資料			
	倫敦交通、地方政府與區域局的英國住宅調查		■*	
	地方行政機構與註冊社區地主的住宅存量資料		■*	
	財稅機關的住宅存量資料			
	倫敦交通、地方政府與區域局的英國屋況調查			
鄉 村 旅 遊	英國旅遊協會會的英國鄉村旅遊統計	■		
	鄉村署與國家社會研究中心的英國假日旅遊。	■		
	鄉村署的路權狀況調查	■		
	教堂委員會的教堂存量、使用現況與閒置情形資料			
所 得	國家統計局的新國家收入調查計資料。	■	■	
	CACI 公司的數位支票資料	■	■	
商 業	國家統計局的年度商業調查	■	■	
	國家統計局的各部門商業註冊資料	■		
	東南區域研究中心的市場城鎮繁榮程度報告（根據倫敦交通、地方政府與區域局的都市地區資料，及人口普查資料）	■		
	根據個人所得調查計算出的國內稅收		■	
	部門別企業登記		■	
資 訊 傳 播	摩利調查公司的科技追蹤技術，由鄉村署應用於英國城鄉分類科技	■		
	資訊科技管理學會建立的地方e化政府	■		
	私部門的電信服務供應商			
其 他	國會選舉報告			■
	國家統計局的區域貿易	■		
	消防隊出勤資料			
	私人信用評等公司的信用評等資料			

說明：■表示已納入新農業部的鄉村資料庫；■*則表示將列入鄉村資料庫的調查項目。

資料來源：Rural Data and Rural Statistics，2003：附錄三。

三、鄉村統計指標之篩選

鄉村統計的範圍與主題相當廣泛，且統計資料的來源涉及不同的政府部門，同時統計地理單位與測量定義標準不一。故英國新農業在鄉村統計指標的選取上，將主要的鄉村發展議題，區分為整體生活條件、住宅服務、人口、健康、經濟環境、自然環境、社會環境或社區福利等七大統計主題，再進一步列出重要的調查項目與適當的統計指標，並且說明該統計項目與指標的重要性，以及可能的資料取得來源。

英國政府在歸類與篩選鄉村統計指標時，鑑於全面性取得鄉村統計資料的難度太高，故短期的因應措施上，則採取搭配鄉村政策白皮書的施政重點，將鄉村統計指標排列出優先順序，期能在掌握初步的鄉村發展現況之後，作為鄉村發展計畫的評估依據。目前篩選出的重要鄉村指標為公平取得公共服務的機會、所得分配與貧窮、教育與能力認證、大眾交通運輸、住宅服務、就業率、市集城鎮、活絡的鄉村經濟、未來導向的農耕方式、保護鄉村環境、保育野生生物、保護自然資源、增加鄉村就業，促進社區參與活動等 15 項重點施政措施。

四、結論

鄉村發展政策為建制鄉村統計資料庫的指導方針，而鄉村統計資料分析則是檢驗鄉村政策實施結果的評估依據，兩者互為一體，不宜偏廢。英國政府在 2000 年鄉村政策白皮書所提出的鄉村發展願景，期待將英國鄉村發展成為兼具生活的(Living)、工作的(Working)、守護的(Protected)與生機蓬勃(Vibrant)的鄉村空間。但由於中央各部會間的水平整合與各級政府間的垂直整合之困難，特別是在不能確切掌握鄉村過去與現在的發展情況下，可能造成無法監督鄉村政策的執行成效，甚至產生行政資源錯誤投置的施政偏差。因此，英國新農業部積極規劃鄉村資料庫的建制工作，期待在充分且正確的科學數據引領下，將英國鄉村朝向經濟、環境與社會永續的方向邁進。

參考文獻

1. Cabinet Office (2000). "Sharing the nation's prosperity - economic, social and environmental conditions in the countryside - A Report to the Prime Minister," Cabinet Office, London.
2. Countryside Agency, 2001, The state of the countryside 2001, The Countryside Agency, Cheltenham, ISBN 0-86170-650-1.
3. Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra), 2001, Rural White Paper Implementation Plan, London: Defra.
4. Department of the Environment, Transport and the Regions (DETR) and Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF), 2000, Our countryside: the future - a fair deal for rural England, White Paper command (Cm) 4909, London: Her/His Majesty's Stationery Office (HMSO) for DETR.
5. European Communities, 2004, European Regional Statistics Reference Guide, Luxembourg.
6. Hill, Berkeley, 2002, Rural Statistics: Issues in Establishing a System of Rural Statistics for the United Kingdom, Std/Na/Agr(2002)5, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development: Statistics Directorate.
7. Hill, Berkeley, 2003, Rural Data and Rural Statistics, Report to the Economic and Social Research Council, Department For Environment, Food And Rural Affairs.
8. Office for National Statistics (ONS), 1999, Annex D - Neighbourhood Statistics (National Strategy for Neighbourhood Renewal: Report of Policy Action Team 18 Better Information, London: ONS.

關鍵詞：鄉村統計 (rural statistics)、鄉村政策白皮書 (Rural White Paper)