

统计法制工作研究文集

林贤郁 主编

 中国统计出版社
China Statistics Press

D922.291/16

2008

统计法制工作研究文集

主 编 林贤郁

副主编 程子林 刘 恒



中国统计出版社
China Statistics Press

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

统计法制工作研究文集/林贤郁主编.

—北京:中国统计出版社,2008.10

ISBN 978-7-5037-5540-8

I. 统…

II. 林…

III. 统计法—中国—文集

IV. D922.291.04-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 138740 号

统计法制工作研究文集

作者/林贤郁主编

责任编辑/卢宝臻

装帧设计/艺编广告

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市西城区月坛南街 57 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

网 址/www.stats.gov.cn/tjshujia

电 话/邮购(010)63376907 书店(010)68783172

印 刷/河北天普润印刷厂

经 销/新华书店

开 本/880×1230mm 1/32

字 数/340 千字

印 张/13.5

版 别/2008 年 10 月第 1 版

版 次/2008 年 10 月第 1 次印刷

书 号/ISBN 978-7-5037-5540-8/D·197

定 价/45.00.元

中国统计版图书,版权所有。侵权必究。

中国统计版图书,如有印装错误,本社发行部负责调换。

序 言

1983年12月8日，第六届全国人大常委会第三次会议审议通过了《统计法》，这是我国统计工作发展史上具有里程碑意义的重大事件。它标志着我国统计工作从此结束无法可依的局面，开始步入法治的轨道。25年来，在《统计法》的保障、规范和推动下，我国统计改革和现代化建设取得了丰硕的成果，统计法制建设也获得长足的进步。

一是统计法律制度日趋完善。多年来，为适应改革开放和建立社会主义市场经济体制的要求，国务院先后颁布了统计法实施细则、全国经济普查条例、海关统计条例、全国农业普查条例、全国污染源普查条例、土地调查条例等统计行政法规；31个省（区、市）人大常委会都制定了地方性统计法规；国家统计局和国务院有关部门以及一些省级政府和较大城市政府制定了统计规章。目前已初步形成以《统计法》为中心，统计行政法规相配套，地方性统计法规、部门和政府统计规章为补充的较为完善的统计法律制度。二是全社会统计法律意识明显增强。从1986年起，根据党中央、全国人大和国务院关于在公民中开展法制宣传教育的要求，各级统计部门采取多种形式大力普及统计法律知识，特别是注重加强对各级党政领导、广大统计人员和统计调查对象的统计法制宣传教育。许多地方将《统计法》列入普法学习规划，在党校、行政学院开设统计法制讲座，开展统计法规函授教育，结合普查等大型国情国力调查进行大规模的统计法制培训和普法宣传教育。经过多年的统计普法宣传教

育，统计法逐步深入人心，依法统计已成为广泛共识。三是统计违法行为得到严肃查处。1985年以来，在国务院的领导下，国家统计局、监察部、司法部、国务院法制办等有关部门，在全国范围内开展了5次统计执法大检查。1998年，中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于坚决反对和制止在统计上弄虚作假的通知》，中纪委、中组部、国家统计局联合组织了“两办通知”执行情况的检查。2004年，全国人大常委会首次对统计法实施情况进行全面检查。各级统计部门普遍加强了经常性的统计执法检查。这些措施在一定程度上遏制了统计上弄虚作假、虚报浮夸的现象，树立了统计法的权威，维护了统计工作的正常秩序。四是统计法制队伍逐步壮大。经过多年的努力，各省级统计部门和大部分地市级统计部门都设置了统计法制工作机构，大部分县级统计部门配备了专职统计执法检查人员。北京、天津、上海、浙江、福建、重庆、四川、贵州等省（市）以及部分市（地）、县还相继成立了专门的统计执法队伍。2002年，时任国务院副总理的温家宝同志在国家统计局考察工作时指出：现在有《统计法》，统计局的队伍也就应该同时是一支执法的队伍，并严格按照《统计法》的要求反对弄虚作假。这一重要指示为加强统计法制队伍建设提供了新的动力，也为新时期统计法制建设指明了方向。

随着社会主义市场经济的不断发展和对外开放的扩大，统计工作的地位和作用越来越重要，统计工作的难度也越来越大，任务越来越艰巨。做好新的历史条件下的统计工作，从根本上说，要靠全面、严格地贯彻执行统计法。坚定不移地推进依法统计，是科学有效组织统计工作的必由之路，是维护统计工作秩序、保障统计数据质量的客观要求，也是统计事业长期稳定发展的根本保障。与时代的发展和形势的要求相比，当前统计法制工作还存在着不少的困难和问题，统计执法力量严重不足，统计执法水平有待提高，一些统计人员包括统计领导干部法制观念不强、不依法办事甚至违法参与

弄虚作假的现象时有发生，统计执法、普法中“对外不对内”、“对下不对上”、“对民不对官”等问题还不同程度地存在。这些都制约了统计法的贯彻执行，影响了法制在统计工作中的基础保障作用。如何适应新形势、新要求，破解统计法制工作存在的困难和问题，进一步推进依法统计进程，使统计法制工作再上一个新台阶，是广大统计工作者特别是统计法制人员面临的一个重大课题。

正是在这样一个背景下，2007年国家统计局在统计系统开展了统计法制工作研究论文征集活动，此举得到了各级统计机构和广大统计人员的热烈响应。许多同志根据当前依法行政的新形势，结合统计法制工作的实际，针对统计立法、普法、执法中的热点、难点问题，进行了认真的思考和探索，写出了一批好文章。我们将其中的43篇优秀作品精选出来，编辑成这本《统计法制工作研究文集》。文集还收录了部分关于修改《统计法》的优秀建议。

通读全书，我感到文集有以下三个鲜明的特色。一是不文过饰非，直面统计法制工作实际。文集的作者大都在一线从事统计法制工作，他们或立法，或普法，或执法，或兼而有之，或从事专业统计而兼职法制工作，对统计法的贯彻执行都有着最为深切的体会。阅读文集，我们既能读出统计工作者运用统计法维护统计工作秩序的欢欣，也能读出他们面对《统计法》自身存在的缺陷，面对薄弱的法制力量，面对行政干预和官本位对法律的藐视所发出的困惑和无奈，更能读出他们热爱统计、忠诚法律的不懈努力和孜孜以求。二是对做好统计法制工作有较高的参考价值和较强的借鉴意义。文集是广大统计工作者特别是统计法制人员多年来的大胆探索和努力实践的经验总结，很多文章都不乏真知灼见和创新精神。无论是统计监审、统计督查、统计巡查综合执法检查等新的工作方式的系统总结，还是在统计执法中试用简易程序和通报批评等方面的心得体会，都会使我们受益匪浅，对于转换工作思路、拓展工作领域、创新工作方式都富有启示意义。三是有一定的理论深度。很多作者

都非常注意以法学理论来指导统计法制工作实践，来思考工作中深层次的矛盾和问题。例如，用依法治国、依法行政理论来全面阐述依法统计的含义，以程序公正原则来审视规范统计执法行为，通过行政自由裁量权控制有效实现双向服务的统计法制理念。这些都无疑增加了文集的厚重感。

总之，文集记录了多年来统计法制工作的艰辛、坎坷和追求，凝结了广大统计工作者特别是统计法制人员的情感、实践和思考，更饱含着对未来统计法制建设的无限期待。今年恰逢《统计法》颁布 25 周年，文集的出版，既是对 25 年来统计法制工作的一份回顾和总结，也是对《统计法》颁布 25 周年最好的纪念。衷心祝愿统计法制建设取得更加辉煌的成就！

。对袁宏所作《太子赞》范曾于关内 林贤郁 正集文
游近文不是一。游林内即绝个三不用正集文图题 2008年7月

目 录

总结经验 振奋精神 推动统计法制工作迈上

新台阶 林贤郁 (1)

· 统计法制工作研究优秀论文 ·

依法行政背景下的统计执法理念探析

..... 顾宪州 张继斌 霍润涛 周晓明 (19)

对统计书面执法检查方式的探索 温广玲 (35)

规范政府统计调查制度 进一步推进依法行政 王国钧 (43)

依法统计的现状与对策 王启金 张 韧 (53)

统计行政执法探索

..... 胡安荣 胡品生 陈善星 李 力 宋 霖 (71)

初探我国统计法制建设 黄晓丹 (91)

从成本收益角度促进统计法的遵守 崔 慧 (108)

通过统计执法看如何提高统计数据质量 杨 洋 (115)

大力推进依法行政 全面实行依法统计

..... 郭洪波 田铁真 王 平 (124)

关于完善新形势下统计执法机制的几点思考 郑淑娟 (134)

创新执法形式 提高执法效能 陈俊杰 沈 岩 周俭司 (145)

浅论统计行政自由裁量权 万晓英 万智勇 (153)

正确处理统计执法中六个层面的关系 徐国喜 (161)

构筑统计行政执法正当程序模式的设想 吴晓秦 (165)

浅谈简易程序在统计行政执法工作中的运用 廖 威 (173)

区县统计报表制度的落实与统计执法取证	范红林 (179)
强化统计巡查综合执法	刘光华 (185)
浅谈开展统计法制宣传教育的有效方式	任捷 (191)
试论统计法律意识	熊婧伊 (197)
关于依法行政与依法统计的思考与探讨	任金荣 (206)
试析《统计法》的法律规范体系与《统计法》的 修改	夏滨生 (212)
行政干预是统计执法的最大难题	张全德 (225)
统计执法从何入手	孙义伦 (232)
依法规范非公有制经济统计	徐澄洲 (235)
对破解统计执法难点问题的探讨	刘勤 (240)
对调查队统计执法问题的思考	蔡飏 (251)
谈统计法制工作的地位作用、存在问题及对策 建议	于书峰 郝伯扬 周立新 (259)
网络环境下统计违法案件的取证	赵殿国 (264)
从基层统计实践看健全完善统计法律法规之迫切	罗天彦 (271)
湖南推行统计代理制的探索与实践	李机生 (281)
浅论《统计法》罚款对象的设定与完善	蒋晖 (290)
新形势下统计打假之我见	梁水强 (297)
运用统计法律武器 为数据质量保驾护航	王秀英 (306)
基层统计法制工作存在的问题及对策初探	黄绍权 (314)
统计执法 路在何方	王洪波 (325)
统计依法行政从规范执法行为入手	武红卫 (337)
试论统计行政诉讼中的证据问题	郑国玺 (343)
小议基层统计执法的困惑与对策	王彦 (351)
通报批评之我见	张祺太 (359)
调查队统计法制工作的现状、问题及对策	罗卫国 党绍鹏 黄洁 (366)
统计普法进农村 让统计惠及农民	王金仓 张健 (375)

兵团统计执法主体地位之探析

..... 杨拥旺 王 惠 务孟忠 张 洁 (385)

浅谈抓好统计普法教育应注意的几个问题

..... 罗壹公 王建荣 (393)

•《统计法》修改优秀建议•

对《统计法》修改的几点建议 张刚强 (401)

《统计法》修改与完善之我见 彭师怀 万晓英 (403)

《统计法》应做“脱胎换骨”的修改 魏绍军 (412)

总结经验 振奋精神 推动统计法制工作迈上新台阶

国家统计局副局长 林贤郁

一、我国统计法制工作取得新进展、新成绩

近年来，特别是过去一年，全国广大统计法制工作者开拓进取，辛勤工作，积极推动统计立法、执法和普法工作的全面开展，取得了喜人的成绩，在推进依法统计、维护统计秩序、保障统计数据质量等方面发挥了重要的作用。

（一）统计立法工作有了重要进展

《统计法》修改工作取得重要的阶段性成果。经过近两年的艰苦努力，在认真总结实践经验、充分借鉴国外先进做法、广泛征求意见的基础上，国家统计局起草了《统计法（修改送审稿）》，并于今年春节前上报国务院。国务院已将《统计法》修改列入落实“十一五”规划的法律修订任务和2007年力争完成的重点立法项目。《统计法》修改得到了全国广大统计工作者的关心和支持，也受到了社会各界包括国际组织的广泛关注。两年来，各级统计局和调查队以及有关部门在深入调研的基础上，提出了许多很好的建议；专家学者、社会公众也积极参与，提出了1100多件（条）有价值的修改意见。为感谢各方面对《统计法》修改工作的关心和支持，今年3

月我们评选出 11 位优秀建议人，并给予了奖励。

——全国配套性统计法律制度进一步完善。为保障全国农业普查工作有序开展，国务院制定了《全国农业普查条例》。为适应调查队体制改革的新形势，依据新修订的《统计法实施细则》，国家统计局修改并重新颁布了《统计执法检查规定》，进一步明确了统计执法主体、执法分工及相关制度，并制发了统一的常用统计执法文书样式。同时，修订《统计从业资格认定办法》、《国家统计局调查证管理办法》，目前已经形成了比较成熟的修改方案，近期将发布实施。

——地方统计立法和规范性文件的制定工作有所创新。许多地区结合本地实际，陆续出台了一些具有本地特色的法律制度和规范性文件。天津市制定或修订了部门统计工作基本规范和部门统计数据报送制度，福建省制定了《政府统计系统统计数据质量事故责任追究暂行规定》，福建省和宁夏回族自治区相继出台了关于统计工作中违法违纪、弄虚作假行为纪律处分的规定，湖北省制定了《市州统计调查项目管理 workflow（试行）》，甘肃省以省政府办公厅文件印发了《甘肃省部门统计工作巡查办法》和《市州政府统计工作巡查办法》，黑龙江、湖北、青海等省建立健全了一系列推进行政执法责任制、强化行政执法监督的制度。浙江省正在制定关于基本单位名录库建设的政府规章，广东省深圳市近期将修订通过《深圳经济特区统计条例》。

（二）统计执法取得新的进展

——查办统计违法行为成效显著。2006 年度，全国共检查 128240 个单位，立案 19607 起，结案 18209 起，立案和结案数分别较上年增加 13.6% 和 17.6%。一些地方查办案件有较大幅度的增长，北京、辽宁、浙江、安徽、福建、山东、湖南和陕西等地的立案和结案案件数均超过或接近 1000 起。为推动统计执法，去年 7 月，国家统计局成立了统计违法举报受理中心，截止目前已受理 330

多起举报。云南等地也成立了统计违法举报受理中心。

——查处重大统计违法案件力度加大。国家统计局加强了重大统计违法案件的查办、转办、督办工作，去年共查办、转办、督办统计违法案件 30 多件，今年以来又查办、转办、督办农业普查中的违法案件 80 多件，起到了很好的效果。2006 年，天津市统计局直接查办了两起乡镇主要负责人授意统计机构、统计人员篡改统计资料、编造虚假数据的典型案件，有 4 人受到处分。江苏、浙江、山东、湖南等省也查处了一些重要案件，有关责任人受到处分。四川省眉山市统计局查处了两个乡镇在统计上弄虚作假的案件，取消了有关县、乡镇的荣誉称号。

——统计违法案件曝光和通报工作取得新进展。去年，许多地方加大了统计违法案件的曝光和统计执法检查工作的通报力度。湖南、广东、四川、重庆、宁夏等省（区、市）采取召开新闻发布会、向媒体发布新闻通稿等方式对一批典型统计违法案件进行曝光，北京、河南等省（市）请媒体参与统计执法检查过程或统计违法案件听证，甘肃省以省政府办公厅名义向全省通报 2006 年统计巡查情况，都取得了良好的效果。今年初，国家统计局查办并通报了河北省玉田县农业普查弄虚作假案，引起了各地的高度重视，对促进农业普查登记工作发挥了重要作用。

（三）统计普法宣传教育成效显著

——统计“五五”普法顺利实施。国家统计局成立了以局长为组长、其他局领导为副组长的全国统计普法依法治理工作领导小组，印发了《全国统计法制宣传教育第五个五年规划》，确定了统计“五五”普法的指导思想和工作原则，提出了具体工作部署。各省（区、市）统计局、调查总队也都成立了普法领导机构，制定了普法规划。北京、河北、浙江、广东等地还专门召开了统计“四五”普法总结表彰暨统计“五五”普法动员会议。

——加强统计法制宣传教育的制度建设和阵地建设。为推动统计法制宣传教育的深入开展，各级统计部门建立了一系列普法工作制度，如领导干部法律知识考核制度、党组理论学习中心组集体学法制度和统计人员法制讲座制度、统计普法合格证制度等。根据司法部、国务院新闻办、全国普法办《关于加强互联网法制宣传教育的意见》，各地统计部门在当地政府网站和统计网站上建立了相应的统计法制宣传栏目，传播统计法律知识，宣传依法统计理念。最近，国家统计局还扩充、细化了国家统计局内网统计法制建设专栏，为宣传统计法提供了一个网上平台。

——开展形式多样的统计法制宣传教育活动。一是在农业普查中加大统计普法宣传力度。国家统计局与国务院法制办、国务院农普办合作，编写了《全国农业普查条例宣传手册》，作为农业普查的宣传材料发放。各级农普办、统计局和调查队充分利用电视、广播、网络、报刊、杂志等大众媒体，采取户外广告和街头宣传、张贴宣传画、悬挂宣传横幅、出动宣传车、组织文化娱乐活动等多种形式，大力宣传统计法和农业普查条例基本知识，有力地推动了普查工作的开展。如广东省举办了以宣传《全国农业普查条例》为主要内容的文艺活动。二是积极组织开展“12·4”全国法制宣传日和统计法宣传旬活动。活动期间，《中国信息报》发表了《加强统计法制宣传，全面推进依法统计》的评论员文章。各级统计局和调查队围绕全国法制宣传日宣传活动的主题和统计法宣传旬活动的重点，开展了形式多样的宣传活动，如海南省统计局组织开展了“统计法在我心中”演讲比赛。

需要特别指出的是，过去一年，调查队系统的法制工作有了良好的开局。各省（区、市）调查总队统计法制机构已组建完毕，人员基本到位。国家统计局对各调查总队的法制人员进行了系统的培训，山西、江苏、安徽、福建、山东、重庆、云南等调查总队对省或省以下调查队执法骨干进行了集中培训，发放了统计执法检查证。

许多省（区、市）调查总队建立了统计法制工作制度、统计违法案件查办制度，山西、福建、重庆、甘肃等调查总队组织开展了执法检查或参与了统计局组织的查办统计违法案件活动。各级调查队在统计普法上投入了大量人力、物力，送法入户、送法到企业，广泛宣传调查队的职能、职权，使社会公众了解和支持调查队的工作。

二、总结经验，明确思路，推动统计法制工作迈上新的台阶

经过多年的不断努力，我国统计法制工作已经取得了长足的发展。特别是近年来，广大统计人员尤其是统计法制工作者积极探索，不懈努力，取得了十分喜人的成就，也创造了许多好的经验。认真总结和推广这些经验，对于进一步开创统计法制工作新局面具有十分重要的作用。

（一）提高思想认识，加强组织领导，是搞好统计法制工作的重要前提

理论指导实践，思想决定行动。搞好统计法制工作，关键在于各级统计部门领导干部的思想认识。各地多年的实践证明，统计部门的领导干部能否正确认识统计法制工作的意义和作用，能否把统计法制工作摆上重要的位置，决定着本地区统计法制工作的发展进程和工作水平。真正认识统计法制工作对于维护统计工作秩序、改善统计工作环境的重大意义，对于树立统计部门执法机关形象、提高统计工作权威性的重要作用，就一定会把它当作一项事关全局的重要基础性工作来抓。反之，认识不到统计法制工作的作用，甚至把它当作一项可有可无的工作，就不可能切实用心抓好这项工作，统计法制工作就只能停留在“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的状态。

应该看到，统计法制工作的水平和质量，决定了统计部门依法行政的水平和质量，也在很大程度上决定着全社会依法统计的进程。随着推进依法行政、建设法治政府进程的加快，依法统计的内涵和要求将会越来越多、越来越高，统计立法、执法、普法任务也会越来越重。广大统计人员尤其是统计领导干部一定要高度认识统计法制工作对推进依法行政、依法统计的重要意义和作用，把它作为一项关系统计部门形象、关系统计事业长远发展的重要工作来抓。各级统计局和调查队都要采取措施，切实落实“一把手是依法行政第一责任人”的制度，进一步加强组织领导，使推进依法行政、依法统计真正成为一项全局性的工作，成为广大统计人员共同的责任。

（二）全员参与，形成合力，是推动统计法制工作的有力保障

统计法制工作涉及面广，立法、执法和普法是最基本也是最重要的三项工作，其中的任何一项都不是单靠统计法制机构能够完成的，必须依靠全局（队）之力乃至全系统之力，分工协作，群策群力，共同完成好。多年的实践同样证明，能否调动广大统计人员特别是专业人员积极参与到统计立法、执法、普法中来，是统计法制工作能否取得成效、依法统计能否广泛推行的一个十分关键的因素。近年来，一些地区统计执法检查之所以得到有力开展，查办案件数量之所以不断有所突破，主要就是得益于行政执法责任制或全员执法的推行。行政执法责任制或全员执法明确了各个统计岗位的执法责任，使专业统计人员也参与到统计执法中来，壮大了统计执法的力量，也使统计执法与业务工作结合得更加紧密，提高了执法的效果。同样，统计普法宣传也离不开广大统计人员的参与。许多地方开展的“在布置统计报表任务时解剖统计违法案例”、“在开展统计服务时进行简单易懂的统计法制教育”、“在各种统计活动中宣传统计法规”等活动，都有赖于专业人员和法规人员的共同参与。

依法行政、依法统计是时代对广大统计人员的共同要求，统计

立法、执法、普法必须由全体统计人员共同参与。这应该成为各级统计部门和广大统计人员的共识，成为今后开展统计法制工作的基本方针。专业统计人员要全面地履行职责，积极参与统计立法，在工作中更加主动地宣传统计法，依法查处发生在本专业的各类统计违法行为，统计法制工作人员要发挥好组织协调作用，积极提供法律咨询，严格执法监督，在查办案件中发挥出应有的作用。只有这样，统计法制工作才能不断发展壮大，依法行政才能真正落到实处。

(三) 与中心业务工作紧密结合，是统计法制工作取得成效的关键环节

多年来我们反复强调，服务服从于统计工作大局，是统计法制工作的根本出路。统计立法要围绕统计改革和发展的迫切需要展开，统计执法要针对统计工作中的主要矛盾和问题，统计普法要为整个统计工作的开展创造有利的外部环境。近年来的实践更证明，统计法制工作与统计业务工作尤其是统计中心工作必须紧密结合，才能取得较好的效果。在经济普查、农业普查中，我们高举依法普查的旗帜，积极促成《全国经济普查条例》、《全国农业普查条例》的出台，并采取多种方式宣传统计法律法规，积极查办并曝光普查中发生的违法行为，从而为普查工作的有序开展提供了有力保障。也正是在经济普查、农业普查中，统计立法、执法、普法得到进一步重视，统计法的作用得到了生动的体现。

由此可以看出，统计法制和统计业务是相辅相成、相互促进的。离开了统计业务工作，统计法制工作就会失去活力和生命力；离开了统计法制工作，统计业务工作也缺乏有力的保障。在完善市场经济体制、推进依法行政的今天，这一点显得尤为重要。各级统计局和调查队对此必须有清醒的认识，自觉地将统计法制工作融入到各项业务工作中，学会运用统计立法、执法、普法等多种手段来维护秩序、开拓工作。