

全国统计“四五”普法指定读本

统计法导读

TONGJIFA DAODU

主编 熊振南



中国统计出版社
China Statistics Press

170

0922.291.4
X68

全国统计“四五”普法指定读本

统计法导读

STATISTICAL LAWS DAODU

主编 熊振南



中国统计出版社

China Statistics Press



A0948247

(京)新登字 041 号

图书在版编目(CIP)数据

统计法导读/熊振南主编.

—北京:中国统计出版社, 2001.2

ISBN 7-5037-3433-7

I. 统…

II. 熊…

III. 统计法—中国—学习参考资料

IV. D922.291

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 79705 号

责任编辑/范仲实

封面设计/张建民

出版发行/中国统计出版社

通信地址/北京市三里河月坛南街 75 号 邮政编码/100826

办公地址/北京市丰台区西三环南路甲 6 号

电 话/(010)63459084、63266600-22500(发行部)

印 刷/科伦克三莱印务(北京)有限公司

经 销/新华书店

开 本/850×1168mm 1/32

字 数/200 千字

印 张/7.75

印 数/1—10000 册

版 别/2001 年 2 月第 1 版

版 次/2001 年 2 月北京第 1 次印刷

书 号/ISBN 7-5037-3433-7/D·118

定 价/16.00 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。

第一章 统计法基础理论

第一节 统计法概述

一、统计与统计法

(一)统计的概念和特点

新修订的《统计法实施细则》对统计作了如下定义:《统计法》所指的统计,是指运用各种统计方法对国民经济和社会发展情况进行统计调查、统计分析,提供统计资料和统计咨询意见,实行统计监督等活动的总称。

统计具有下述特点:

1. 作为一种方法、工具,统计具有综合性和广泛性。

无论是自然科学还是社会科学领域,无论是科学研究还是社会实践,各个领域都在广泛地使用着统计这种方法。从专业人员的研究、管理人员的决策,到平民百姓的居家生活,统计无处不在。

2. 从其结果看,统计具有综合度量、比较的功能。

通过对统计结果的综合度量、比较,对社会经济现象作出评价,能够揭示社会经济现象在发展中的相同点和相异点,说明社会经济现象各标志之间的相互关系,进而达到认识社会的目的。

但是由于对同一事物,采用不同的方法、途径,其调查结果也是不同的。这些结果中,如果统计资料比较客观地反映了事物实

际情况,当然可以成为正确决策的基础,有效发挥统计的功能。但是若不能真实反映事物的本来面目,则会产生相反的结果,甚至导致决策的失误。

正是基于统计的上述特点,在大多数国家中,都有一个特定的机构专门负责经济和社会的统计工作,为人们提供关于一个国家的现状和发展前景的重要的数量化信息。这就是所谓的政府统计。

(二)政府统计的特点

政府统计承担着对国民经济和社会发展情况进行统计调查、统计分析,提供统计资料和统计咨询意见,实行统计监督的重要职能。综合考察我国的统计工作和国外的政府统计情况,政府统计有以下几个特点:

1. 设立专门机构搜集国情国力信息,保证国家管理的需要。统计信息对于各级政府的管理、决策发挥着越来越重要的作用。随着定量分析的广泛运用,客观上就需要大量的、准确的统计信息。所以,现代国家一般都设立专门的机构,专门负责搜集重要的国情国力信息。当然,这并不排斥对有关部门的业务管理资料进行加工整理,取得统计数据。有关职能部门的业务统计,也属于政府统计的范畴。

2. 赋予政府统计机构以特殊权力,区别于其他调查。政府统计与民间统计的一个根本区别就在于政府统计被赋予了特殊的权力:即一切统计调查对象对于政府依法进行的各项统计调查都必须进行填报,该填报义务是强制性的。因此,政府统计机构能够发挥国家机构的强制作用来实施一个充分的、无偿的、真实的和按期的调查。这是政府统计机构所独有的、有别于其他组织机构的一种特权。与此权力相应,政府统计必须是独立的,以保障结果的客观和公正;政府统计调查必须是受约束的,必须依法定程序批准后施行,尽可能减轻被调查者的负担;必须对被调查者的个人隐私和商业秘密给予严格的保护。

3. 政府统计主要承担涉及国民经济和社会发展基本情况的国情国力调查。组织任何一项全国规模的统计调查,均需要大量的人力和财力。比如在我国这样一个拥有十二亿人口的大国,要搞一次人口普查,需要组织数百万调查员,投入十多亿元的经费。如此庞大的人力、财力只有国家的力量才能提供。因此,在世界各国的统计实践中,有关基础国情国力的统计调查,基本上都是由政府统计承担的。

4. 政府统计机构搜集的各种信息必须服务于社会。政府统计信息具有很强的社会功能。即它是一个国家的信息基础结构,不仅必须为政府的决策和管理所用,同时也能够和应当为社会和公民所用,满足市场、科研、教学、宣传等多方面需要。为了充分发挥统计信息的这种社会功能,政府统计的结果应最大限度地以各种方式公布,服务于全社会。

(三)政府统计与统计法

现代意义上的统计法是随着政府统计的发展而发展起来的。在西方国家,政府统计的一个重要的组织原则就是合法化原则,即每一项具体的统计调查都必须有法律基础。也就是说统计工作是根据法律来组织实施的。政府统计活动必须依法而行,主要是基于以下两个原因:

1. 政府统计活动的顺利进行有赖于法律的保障。只有通过法律才能赋予政府统计以特殊的权力,即一切统计调查对象均须对政府统计调查项目履行填报义务,以保证政府统计搜集需要的信息;只有通过法律才能更加有效地保证调查经费的落实、调查机构和人员的到位。

2. 政府统计活动应当受到法律的约束。政府统计必须依法进行,不能滥搞调查;必须依法减轻被调查者的负担;必须对被调查者的单项调查资料依法采取必要的保密措施;必须将调查结果依法予以公布,最大限度实现信息共享。

上述两点正是统计法存在和发展的现实基础。近年来,随着

经济的发展、科技的进步,政府统计面临着新的矛盾和问题。一方面对统计数据的需求日益增多,另一方面心甘情愿地参加统计调查、提供统计数据的被调查者比率下降。几乎在所有市场经济体制的西方国家中都存在着人们拒绝参加统计调查的问题。越来越多的人抱怨统计调查所带来的负担,由于新技术的不断发展,很多人都担心是否能做到数据保护,人们对统计调查也变得十分敏感。从国外情况看,依靠法律的有效实施是解决问题的重要途径之一。我国目前正处于计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中,加强统计法制建设、依法统计也必然是搞好政府统计的关键所在。

二、统计法的概念和特点

统计法是调整统计活动过程中所发生的社会关系的法律规范的总称。它是由国家制定的关于统计活动的行为准则。具体地说,统计法规定了统计部门与其他国家机关、社会团体、企业事业组织、个体工商户及公民在统计活动、统计管理工作中所形成的社会关系,包括统计行政机关的职权、职责;统计调查者与统计调查对象的权利、义务;违反统计法的规定或不履行职责、义务应承担的法律责任等。

关于统计法的理解,有以下两点应予以明确:首先,统计法有广义和狭义之分。狭义的统计法仅指《中华人民共和国统计法》。广义的统计法则包含了所有规范统计活动的统计法律、法规及规范性文件。其次,统计法不是统计法律、行政法规、地方性法规、规章等的简单罗列,是一个有机的体系。统计法作为我国行政法的一个组成部分,有自己特定的调整对象、原则、特点和作用,是一门独立的分支学科。

统计法作为规范统计活动的法律规范,与其他类别的法律规范相比,具有以下两个特点:

(一)统计法的调整对象具有特殊性和复杂性

统计法调整对象的特殊性是与其他部门法相比而言的,这也

是统计法所以区别于其他部门法的根本所在。例如,会计法以人们在财务会计活动中所形成的社会关系为调整对象;金融法以人们在货币流通和使用活动中所发生的社会关系为调整对象;而统计法则是以统计部门在管理统计工作、进行统计活动的过程中形成的社会关系为其调整对象。统计法调整对象的复杂性是指统计法所调整的社会关系既有统计机构内部的管理关系,也有管理民间调查的外部管理关系。因为统计工作覆盖面广,涉及到社会生活的各个领域,从而使统计活动中产生的社会关系也十分复杂。国家机关、社会团体、企业事业组织、个体工商户、公民,都是统计活动的参加者,都可能成为统计法律关系的主体。归纳起来,我国现行统计法主要调整以下几种社会关系:

1. 管理者和被管理者之间的关系。县级以上人民政府统计机构是统计活动的管理者,即统计行政管理机关。统计行政管理机关在管理统计活动过程中与其他单位、个人之间形成的关系,即为管理者与被管理者之间的关系。这种关系具体包括在调查项目中的审批、备案、资料管理、数据质量检查及执法检查中形成的关系以及在涉外调查管理、民间调查管理中形成的关系等。

2. 政府统计机构内部关系。即政府统计机构上下级之间及政府统计机构与其工作人员之间,受层级管理体制决定的领导与服从关系。

3. 调查者与被调查者之间的关系。调查者是指国家统计局调查、部门统计调查及地方统计调查的实施者,被调查者是指统计调查对象。调查者在调查活动中可依法要求被调查者提供一定的统计资料,被调查者应当依法向调查者报送。在这个过程中必然在调查者与被调查者之间形成一定的关系。

4. 统计资料使用中形成的各种关系。统计资料是在统计活动中产生的反映社会、经济、科技等发展情况的各种资料的总称,具有十分重要的价值,是进行管理决策和科学研究的重要依据。使用统计资料的过程中,必然在资料的所有者和使用者之间形成

一定的社会关系。

(二)统计法规范的内容具有专业性

统计法的专业性是指统计法体系中包含着大量关于统计工作的技术性规范:调查制度、统计指标、统计标准等,这些规范由有关机关以办法、规定等形式发布实施,是统计法体系的重要组成部分。如:1992年9月3日国家统计局制发的《1992年统计年报和1993年定期统计报表制度修订的主要内容》、1990年3月国家统计局发布的《增加值统计试行方案》等。

三、统计法的作用

法的作用,就是法对人们行为和社会生活发生的影响。马克思主义认为,法的作用主要表现为通过其指引、评价、预测、教育和强制功能,维护阶级统治、执行社会公共事务、实施社会管理。统计法的作用可归纳为以下两点:有效地、科学地组织统计工作,推进统计工作的现代化进程;保障统计资料的准确性、及时性和全面性。

(一)有效地、科学地组织统计工作,推进统计工作的现代化进程

统计法的这一作用具体体现在以下几个方面:

1. 统计法确定了国家建立集中统一的统计系统,实行统一领导、分级负责的统计管理体制;确定了各级统计机构及企业事业组织统计机构的设置及人员配置。以法律的形式为统计工作的现代化从体制上、组织上作出了保证。

2. 统计法为统计标准的科学化提供了法律依据。根据统计法的有关规定,国家制定统一的统计标准,国家统计标准由国家统计局制定,或者由国家统计局和国务院标准化管理部门共同制定。这样就保证了统计调查中采用的指标涵义、计算方法、分类目录、调查表式和统计编码等方面的标准化。为提高统计数据的统一性和可比性创造了条件。

3. 为统计计算和传输手段的现代化提供了保障。统计法明

确规定,国家有计划地加强统计计算和数据传输技术的现代化建设。国家统计局信息工程的实施,对于加速我国统计现代化的进程,全面实现统计信息处理和管理的现代化,进一步提高统计信息的科学性、准确性、及时性、全面性和使用的方便性,提高统计对国民经济宏观决策的快速支持能力,实现统计信息的全社会共享,促进统计信息的国际交流具有十分重要的意义。

4. 为建设一支具备现代化统计专业知识的队伍提出了明确要求。现代化统计工作,没有渊博的学识和多方面的业务技能是不能胜任的,每一个统计干部都要有真才实学。适应这一需要,《统计法》明确要求,统计人员应当具有执行统计任务所需要的专业知识,要持证上岗。有关部门和单位应当依照国家规定,评定统计人员的的技术职称,保证有技术职称的统计人员的稳定性。对不具备专业知识的统计人员,要加以系统培训。

(二)规范国家机关、社会团体、各种经济组织以及公民在统计活动中的行为,保障统计资料的准确性、及时性和全面性

统计数据的准确性和及时性是整个统计工作的灵魂。所谓统计数据的准确性是指统计数据要能够反映社会经济现象的客观实际情况。所谓统计数据的及时性,是指要按统计法律、法规规定的时间,及时地上报或取得统计数据,不得拒报、迟报。为了保证统计数据的准确性、及时性和全面性,统计法从以下几个方面作出了规范:

1. 明确要求统计调查对象要依法申报统计资料。所谓依法申报统计资料是指一切统计调查对象都必须依法如实、按时向统计机构、统计人员提供统计资料。统计调查对象依法申报统计资料是统计机构、统计人员准确、及时、全面获得统计资料的前提。统计法明确要求国家机关、社会团体、各种经济组织以及公民等统计调查对象必须依法如实提供统计资料,不得虚报、瞒报、拒报、迟报,不得伪造、篡改。

2. 明确要求统计机构、统计人员要准确及时完成统计工作任

务,保证数据质量。统计法规定统计机构和统计人员实行工作责任制,依法如实提供统计资料,准确及时完成统计工作任务。对于领导人强令或者授意篡改统计资料或者编造虚假数据的行为,统计机构、统计人员应当拒绝、抵制,依法如实报送统计资料,并对所报送的统计资料的真实性负责。

3. 赋予统计机构、统计人员一定的职权,以保证统计资料的提供能够准确、及时和全面。统计法明确规定统计机构、统计人员依法行使以下职权:有权要求有关单位和人员依照国家规定,如实提供统计资料;检查统计资料的准确性,要求改正不确实的统计资料;揭发检举统计调查工作中的违法行为。

4. 明确要求统计人员应当坚持实事求是,恪守职业道德,具备执行统计任务所需要的专业知识。

第二节 统计法的基本原则

每一个法律部门都有自己的基本原则。统计法作为我国社会主义行政法律体系的重要组成部分之一,也有它自己特殊的基本原则。统计法的基本原则,是统计法基本精神的体现,是统计法所调整的统计法律关系的集中反映,是贯穿于整个统计法律规范,对各项统计法律制度和全部统计法律规范起统率作用的准则。它反映的是统计活动最基本的要求,对各种统计活动均具有重要的指导意义。它是统计法的基础,又是统计法区别于其他法律部门的依据。

一、保障统计工作统一性原则

一般来讲,保障统计工作统一性原则包括以下几方面的内容:

(一)在统计体制方面,国家应建立集中统一的统计管理体制
所谓统计管理体制的集中统一,是指中央统计机构组织实施

一国的基本统计工作,并对全国的统计工作进行强有力的领导、管理和协调。统计工作的统一性,最关键的就是统计管理体制的集中统一。有了统计管理体制的集中统一,统计部门对大量的社会经济现象进行统计调查,对统计调查对象的经济活动情况进行全面地搜集、汇总,就会变得比较方便。

从统计法的规定和多年统计工作的实践来看,我国实行的是相对集中统一的统计管理体制。《统计法》第四条规定:“国家建立集中统一的统计系统,实行统一领导、分级负责的统计管理体制”。“国务院设立国家统计局,负责组织领导和协调全国统计工作”。

(二)统计制度和统计标准应当是统一的

保障统计工作的统一性原则,除了要求从统计管理体制上和组织上予以保证以外,还要从统计制度和统计标准方面来予以规范和保证。统计制度和统计标准的统一,能够保证统计调查中采用的统计指标、指标涵义、计算方法、计量单位、调查范围、调查内容、分类目录、调查表式等的统一,有利于统计数据的加工、汇总和整理。

(三)统计资料应当依法统一管理和公布

统计工作的统一性,在统计资料方面的体现就是统计资料的统一管理和公布。统计资料的统一管理和公布,是指对国家统计局调查、部门统计调查和地方统计调查得到的有关统计资料,应当由对该资料具有管理权限的有关统计机构来予以统一管理和公布,以提高统计资料的利用效率,防止数出多门。

二、统计机构依法履行职责原则

统计机构依法履行职责原则对于统计机构正确地行使自己的职权,履行法定的义务,维护统计行政管理相对人的合法权益,保障统计工作的顺利进行,促进统计工作的健康发展,具有十分重要的意义。从统计法的规定来看,统计机构依法履行职责原则主要包含以下几方面的内容:

(一)统计机构的职责是法定的

统计机构的职责是法定的,是指统计机构的职责是由统计法律法规来确定的。从统计法律法规的规定来看,县级以上人民政府统计机构、部门统计机构以及企业事业组织统计机构的职责均是由统计法律法规规定的。

(二)统计机构应当依法履行其职权,既不能放弃职权,更不能超越职权、滥用职权

具体体现在以下三个方面:

1. 统计机构的职权是统计法律法规赋予统计机构的神圣职责,统计机构不能轻易放弃。统计机构如果不依法积极履行其法定职权,就是失职,就应当承担失职的法律责任。

2. 统计机构应当在统计法律法规规定的职权范围内行事,既不能超越职权,更不能滥用职权。

3. 统计机构在行使职权时,不仅应遵循统计法律、统计行政法规、地方统计法规、统计规章等实体法的规定,还应该严格按照法定的程序,遵循行政处罚法、行政复议法、行政诉讼法等程序法的规定。

(三)统计机构依法独立行使职权,不受任何机关、社会团体和个人的非法干涉

这就是说,统计机构在依法行使其法定职权时,其地位是相对独立的。其他任何行政机关、社会团体和个人,都不得利用职权、地位等进行非法干预、影响,甚至阻挠和侵犯统计机构依法行使职权。

三、统计调查对象依法履行义务原则

所谓依法履行义务,主要是指一切统计调查对象都必须依法如实、按时向统计机构、统计人员履行提供统计资料的义务。即要求所有统计调查对象都要依照统计法律、法规及统计制度的规定报送统计资料,不得虚报、瞒报、拒报、迟报,不得伪造、篡改。在统计工作中贯彻这一原则,要求统计调查对象严格履行报送统计资

料的义务,是保障统计工作有效运转,及时取得国家管理所必需的全面、准确的统计资料的基础。

统计调查对象依法履行义务原则包括以下两方面的含义:

(一)统计调查对象的义务是法定的

一是内容法定。即统计调查对象应当履行的义务的种类、要求等是由统计法律规定的;二是主体法定。不是所有的统计法律关系主体均具有上报统计资料的义务,即统计调查对象是法定的。

(二)统计调查对象必须依法履行义务

即统计调查对象在履行其法定义务时,要严格按照法律的规定执行。不仅要全面、适当,而且要按照法定的程序履行义务。

四、维护统计调查对象合法权益原则

根据统计法律、法规的有关规定,维护统计调查对象的合法权益原则主要体现在以下几个方面:

(一)作为统计调查对象之一的私人、家庭的单项调查资料,受法律保护

属于私人、家庭的单项调查资料,非经本人同意,不得泄露。如果统计机构、统计人员非法泄露了属于私人、家庭的单项调查资料,就应当承担相应的统计法律责任。这是维护统计调查对象合法权益原则在统计资料方面的具体表现和客观要求。保护私人、家庭的单项调查资料,有利于维护统计调查对象的个人隐私,消除其后顾之忧,增进其对统计机构和统计人员的信任感,从而如实提供统计资料。

(二)统计调查对象的商业秘密,受法律保护

统计调查对象的商业秘密,也是其合法权益之一。对从事经营活动的统计调查对象来讲,由于商业秘密涉及到其竞争能力和经营效益,如果统计机构、统计人员泄露了其商业秘密,势必会损害其经济利益,影响其正常的经营活动,给其造成不应有的损失。因此。维护统计调查对象的合法权益,也应该保护其商业秘密。

(三)统计机构、统计人员应尽可能减轻统计调查对象的负担

统计机构、统计人员可采取的减轻统计调查负担的主要措施如下：

1. 在不影响统计数据准确性的前提下，应尽量缩小统计调查对象的范围，减少统计调查对象的数量。

2. 对发往基层单位的全面定期统计报表，必须严格控制。凡通过抽样调查、重点调查、行政记录能取得统计数据的，不得制发全面定期统计报表。

3. 在已经批准实施的各种统计调查中能搜集到资料的，不得重复调查；一次性调查即可满足需要的，不得进行经常性统计；按年统计即可满足需要的，不得按季统计；按季统计即可满足需要的，不得按月统计；月以下的进度统计必须从严控制。

4. 部门统计调查、地方统计调查不得与国家统计调查相重复。涉外社会调查不得与国家统计调查、部门统计调查和地方统计调查相重复。

(四)对非法定统计义务，统计调查对象有权拒绝履行

统计调查对象对各种法定的统计义务，必须予以履行。但对于其他非法定义务，则有权予以拒绝。如，对于违反统计法和国家规定编制发布的统计调查表，统计调查对象就可以拒绝填报；各种涉外社会调查和民间统计调查，属于自愿性统计调查，统计调查对象也没有必须填报的法定义务。

五、保障统计信息社会共享原则

统计信息社会共享，是指统计调查者对所收集到的统计资料，除依法保密的部分外，都要及时向社会公布，以充分发挥统计信息的作用。统计工作的目的就是通过数据的采集、加工、整理和分析，形成各种各样的信息和咨询意见，满足社会各界对统计信息的需求。在统计工作实践中，统计信息社会共享原则具体表现在关于统计资料的公布、利用等方面，主要有：

(一)应建立定期公布统计资料的制度

这就是说,任何政府或者部门统计机构,对其通过统计调查获得的各类统计资料,除依法保密的部分外,都要依照法定的程序和要求,及时向社会公布。

(二)统计资料公布的方式、手段应当是多样的,以便于统计信息用户查找和利用

目前,我们国家的统计资料主要是通过国民经济和社会发展的统计公报、统计年鉴、统计月报和其他方式对外公布的。从公布统计资料的手段来看,主要是利用电视、网络、广播、报刊、杂志、书籍等。

(三)各级人民政府统计机构应积极做好统计信息咨询服务工作

统计信息咨询服务,是对统计资料进行积极管理的重要内容,其目的是为了更好促进统计信息的利用,使统计资料转化为社会财富,实现统计信息的社会化,充分满足社会公众对统计信息的需求。

第三节 统计法律体系

从目前我国行政立法体制建设情况看,越来越多的专家和学者对我国部门行政法体系的建设倾向于以现有的各个行政主管部门的行政管理职能为基础,按照国家法律形式体系的要求,将与某一政府部门职能相关的各种法律规定有机地结合起来,形成一个自上而下,法律形式统一,内容衔接的部门行政法体系。根据这一原则,统计法律体系的框架共分四个层次,即统计法律、统计行政法规、地方性统计法规和统计行政规章;统计法律体系的内容,则以统计基本法——《中华人民共和国统计法》为主体,以调整统计工作各个方面的法规为其重要组成部分,是一个结构合理、既相对独立又有机联系的体系。

一、统计法律体系的基本框架

(一)统计法律

这里的“法律”指的是狭义的法律,专指由全国人民代表大会及其常委会制定的规范性法律文件,其效力仅次于宪法。根据宪法的规定,我国社会主义法律分为基本法律和其他法律两类。基本法律比较全面地规定国家和社会生活某一方面的基本问题。例如《刑法》、《民法通则》及有关国家机构的组织法等。基本法律由全国人民代表大会制定。基本法律以外的法律,一般调整某一领域的社会关系,其规定也更为具体。比如,《会计法》、《农业法》等等。这类法律由全国人民代表大会常务委员会制定。

统计法律,即指由全国人民代表大会常委会制定的关于统计方面的行为规范。目前我国唯一的一部统计法律是1983年12月8日由第六届全国人民代表大会常务委员会第三次会议通过的《中华人民共和国统计法》。该法律根据1996年5月15日第八届全国人民代表大会常务委员会第十九次会议《关于修改〈中华人民共和国统计法〉的决定》进行了修正。修改后的《统计法》分为总则、统计调查计划和统计制度、统计资料的管理和公布、统计机构和统计人员、法律责任、附则共六章,三十四条。它的实施为统计部门在社会主义市场经济条件下,依法行政,保障统计资料的准确性和及时性,发挥统计信息、咨询、监督的作用提供了重要的法律保障,对发展我国统计事业具有重要意义和作用。

统计法律具有以下两个特点:

1. 统计法律所规定的内容是统计工作中一些根本性的问题。包括统计管理体制,统计机构和统计人员的设置、职责,统计调查项目管理,统计资料公布等。

2. 统计法律在统计法体系中具有最高的法律效力,是制定统计行政法规、地方统计法规、统计规章的依据。统计行政法规、地方统计法规及统计规章都不得与统计法律相抵触。