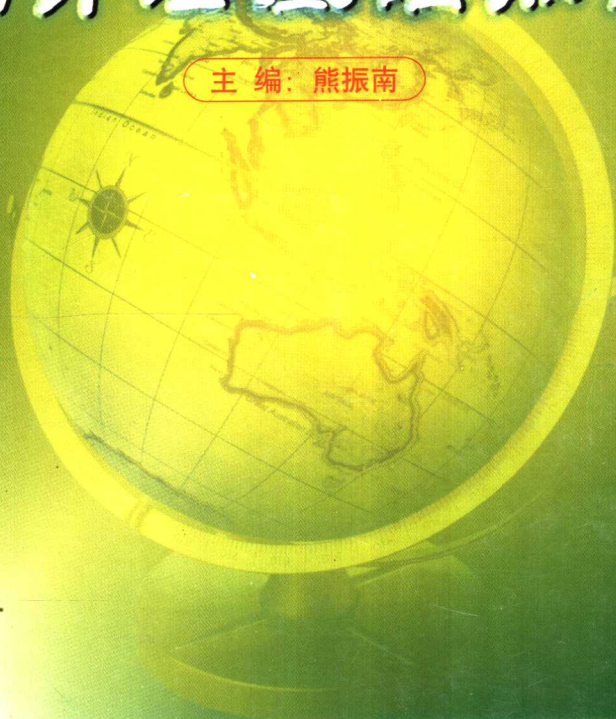


TONGJIFAJICHUZHISHI

统计法基础知识

主 编：熊振南



统计法基础知识

主编 熊振南

中国统计出版社

(京)新登字 041号

图书在版编目(CIP)数据

统计法基础知识/熊振南主编

-北京:中国统计出版社,1995.6

ISBN 7-5037-1932-X

I. 统…

II. 熊…

III. 统计法-基础知识

IV. D912.290.1

中国统计出版社出版

(北京三里河月坛南街75号 100826)

北京市朝阳区小红门印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6.5印张 13万字

2004年2月修订版 2004年2月北京第1次印刷

印数:1-10000册

ISBN 7-5037-1932-X/D·17

定价:8.00元

(版权所有 不得翻印)

前 言

按照《统计人员持证上岗暂行规定》及《〈统计人员持证上岗暂行规定〉实施办法》的要求,统计人员应当具备基本的统计理论知识和相关的统计业务知识,实行持证上岗。本书是适应这一要求而编写的统计人员持证上岗培训的指定教材。

根据我国统计工作改革的实践和本书使用以来学员的反馈意见,我们再一次对本书进行了修订。这次修订,适应了我国全面推进依法行政的新形势,吸纳了近几年统计法制建设中理论与实践发展的新经验、新成果。我们既希望它能帮助读者较为全面、准确地理解统计法,更希望它有助于读者在实际工作和生活中运用统计法,成为依法统计的自觉参与者、维护者、建设者。政府统计的本质就是统计系统依法行政。依什么法?怎样依法?如何使耳熟能详的统计业务活动与依法行政的要求相适应?解决好这些问题是夯实统计建设和改革的基石。同样,引导广大统计人员及政府统计资料的提供者和使用者,深入系统地学习统计法,认真坚决地贯彻统计法,使统计法既成为维护国家和自身权利的武器,更成为涉足统计活动的自觉意识,是保障统计长久兴盛和顺利发展的一项重要基础工作,也是本书出版的宗旨。

本书由熊振南任主编。参加编写的为:刘玉琴(第一章)、张舒阳(第二章)、郭国云(第三章)、李天渊(第四章)、严家英(第五章)、徐晓海、侯予菲(第六章)、彭永涛(第七章)、宋德家、江莉(第八章)。

编 者

2004年2月

目 录

第一章 统计法的一般理论.....	(1)
第一节 统计法概述.....	(1)
第二节 统计法的基本原则.....	(8)
第三节 统计法律体系	(14)
第四节 我国统计法制发展的基本情况	(18)
第二章 统计的基本任务和管理体制	(26)
第一节 统计的功能和基本任务	(26)
第二节 统计管理体制	(37)
第三章 统计机构和统计人员	(46)
第一节 统计机构的设置及职责	(46)
第二节 统计人员	(55)
第四章 统计调查的管理	(65)
第一节 统计调查的概念及分类	(65)
第二节 统计调查项目管理	(68)
第三节 统计标准管理	(78)
第四节 统计调查方法	(81)
第五节 国家统计局调查证件管理	(88)
第五章 统计资料管理	(92)
第一节 统计资料管理概述	(92)

第二节	统计资料的提供和公布	(97)
第三节	统计资料的保密管理	(103)
第六章	民间统计与涉外社会调查的管理	(112)
第一节	民间统计调查的管理	(112)
第二节	涉外社会调查活动的管理	(120)
第七章	统计违法行为与法律责任	(133)
第一节	统计违法行为	(133)
第二节	统计法律责任	(145)
第八章	统计执法检查与行政争议的解决	(158)
第一节	统计执法检查	(158)
第二节	统计违法案件查处程序	(162)
第三节	统计行政复议和行政诉讼	(169)
附：中华人民共和国统计法		(177)
中华人民共和国统计法实施细则		(187)

第一章 统计法的一般理论

第一节 统计法概述

一、统计与统计法

统计是一种调查研究活动,或者说是一种认识活动。一般而言,统计有三种涵义:从事统计这种调查研究活动的工作,叫统计工作;进行统计这种调查研究活动的结果,表现为各种统计资料;研究如何进行统计这种调查研究活动的科学,就是统计学。

统计作为一种对客观事物的反映过程、认识过程,具有以下特点:

从方法、工具的角度看,统计具有综合性和广泛性的特点。具体体现在以下四个方面:统计作为一种方法无所不在。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;人人可用。统计作为一种方法和工具,上至专业研究人员、政府部门的管理人员的专业研究、管理决策,下至平民百姓的居家生活都在以这样那样的方式与统计发生着关系;可以重复使用。统计调查的周期性集中体现了这一点;统计的方法是多种多样的。全面调查、重点调查、抽样调查等都是统计的方法。

从统计的结果看,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。

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。现代意义上的统计法正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:

首先,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。其次,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,以节约经费、减轻被调查者的负担;必须依法保密,争取被调查者的信赖和支持;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

统计法是调整统计部门在管理统计工作、进行统计活动中与其他相关方面发生的社会关系的行为规范的总称。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、规章及规范性文件。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纵向的管理关系,也有横向的指导关系;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。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

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:首先,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。

其次,统计法为统计标准的科学化提供了法律依据。目前,我国的统计分类目录、指标涵义、计算方法、统计表式、统计编码等,还存在一些不科学、不统一、不稳定的问题。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。

第三,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。

第四,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,既不存在趋势性的技术差错,也不存在故意提供虚假数字的现象。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:

首先,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。

其次,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;统计机构、统计人员对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,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。

第三,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。统计法赋予统计机构、统

计人员一定的职权,使统计机构、统计人员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。

第四,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

所谓基本原则,就是观察问题和处理问题的基本出发点和指导思想。

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,由于其所调整对象的特殊性,因而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。如果没有统计制度和统计标准的统一,各类统计调查就会陷入无序状态,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、调查表式等就会不一致,统计数据就无法进行必要的加工、汇总和整理,统计工作就难以顺利开展,各类综合性的宏观统计数据就难以取得,统计就失去了其反映客观实际、为国民经济和社会发展服务的意义。

(三)统计资料应当依法统一管理和公布

统计资料是国家和社会的重要信息资源,是统计活动的直接成果。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,或者说统计机构具有法定的职责。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

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统计义务的种类、多少,履行义务的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