

地方统计立法经验选编

国家统计局政策法规司编

95.1



地方统计立法 经验选编

国家统计局政策法规司编印

一九八九年十月

编者的话

《统计法》及其实施细则的颁布实施，为我国开创了统计有法可依的新局面，使我国的统计工作开始走上法治的轨道。《统计法》颁布五年来，我国的统计法制建设取得了很大的成绩，各地区、各部门在宣传贯彻执行《统计法》中积累了丰富的经验。

五年来，我国的政治经济生活发生了深刻的变化，《统计法》中的一些规定已明显地不适应改革、开放的新情况和新变化。例如，处罚手段单一，法律责任条款不具体、不明确，就是突出的问题之一。为了切实保证统计法规的贯彻执行，进一步完善我国统计法规体系，几年来，各省、自治区、直辖市积极开展地方统计立法工作，一些省率先建立了地方统计法规。

针对《统计法》的不完善之处，各地区从本地的实际情况出发，依据国家法律和规章，所制定的地方统计法规，较好地弥补了国家统计法规的不足。地方统计法规都增加了经济处罚条款，并赋予了统计执法机关对统计违法者独立处罚权，这是对现行的《统计法》的重要补充。地方统计法规除增加经济罚款外，还对统计法规检查机构的设置和人员配备，统计报表管理，统计资料的收集、整理、公布，统计人员的权利和义务等方面作了具体的补充规定。地方统计法规的制定、实施，进一步完善了我国的统计法规体系，为修改《统计法》提供了宝贵的经验。从地方统计法规的实施情况来看，已收到了显著的成效，日益显示出法的威慑力。

为了进一步推动地方统计立法工作，加强统计法制建设，更好地发挥统计的信息、咨询和监督的职能，我们选编了山西、湖南、吉林、贵州四个省的人大常委会、政府和统计局的领导同志关于地方立法经验与体会的文章。为便于大家学习，我们在本书中还选编了“地方统计法规”、“有关查处案件的规定”、“国内外关于法制权限和统计法规中的罚款规定”等部分。

从一九八七年六月召开的全国部分省、区、市统计法规检查工作座谈会上提出了地方统计立法的任务后，已有十多个省、自治区、直辖市制定了地方统计法规，目前除一、二个省、区外，已有一大批地区已在制定或送审，地方统计立法的形势是十分喜人的。我们编辑此书，是希望更多的地方能从这四个省的立法经验中受到启示，获得教益。我们相信，有各地方的人大常委会和政府的重视，有各部门的紧密配合，有统计部门的艰苦细致严谨的工作，一九九〇年在各省、自治区、直辖市普遍建立地方统计法规的目标一定能实现。

在编辑本书过程中，由于我们水平有限，难免有疏漏之处，敬请指正。

一九八九年十月

目 录

第一部分 地方统计立法主要经验

完善统计

法制建设……山西省人大常委会主任 王庭栋 (1)

把统计工作纳入法

制的轨道……山西省副省长 白清才 (3)

制定地方性法规,一定要从实际出发,解决实

际问题……山西省人大常委会法制工作委员会 (7)

地方统计立法,要体现

地方特色……山西省法制局局长 刘新 (14)

立法规,明法度,

树法威……山西省统计局局长 薛军 (18)

搞好地方统计立法应注意的几个

问题……山西省统计局监察员 张官娥 (33)

进一步宣传、贯彻好《条例》,认真搞好统计执法

工作……湖南省人大常委会副主任 黄道奇 (39)

认真宣传、贯彻《条例》,切实加强统计

法制建设……湖南省副省长 陈邦柱 (43)

加强地方统计法制建设,为统计工作提供法律保障

……湖南省法制局局长 汪一鸣 (46)

加强统计法制建设,搞好地方统计立法

……湖南省统计局局长 张绍慎 (50)

关于制定地方性统计法规问题

……吉林省人大常委会副主任 徐元存 (58)

从我省实际出发,制定地方性统计法规

.....吉林省人大常委会财经委副主任	杨和祥 (54)
关于制定地方性统计法规的几个问题	
.....吉林省法制局副局长	侯炳伟 (69)
搞好地方统计立法, 强化统计活动规范	
.....吉林省统计局副局长	聂文权 李哲禹 (74)
从贵州省的实际情况出发, 制定地方性	
统计法规.....	贵州省人大常委会财经委员会 (83)
关于《贵州省统计管理条例》(草案)的修改情况	
.....贵州省人大常委会财经委副主任	周邦华 (89)
制定地方统计法规, 加强统计法制建设	
.....贵州省统计局副局长	王成章 (93)
地方统计立法情况综述	
.....国家统计局政策法规司	刘贵祥 (98)

第二部分 地方统计法规

贵州省统计管理试行条例.....	(105)
山西省统计检查监督规定.....	(112)
湖南省统计管理条例.....	(116)
吉林省统计管理条例.....	(123)

第三部分 有关查处统计违法案件的规定

山西省统计违法案件查处工作简则(试行).....	(131)
关于湖南省查处和审理违反统计法规行为及案件	
若干问题的试行意见.....	(139)

附: 关于法制权限和国内外统计法规中的罚款规定

我国中央和地方机构关于法制权限的有关规定.....	(151)
关于我国法律中有关罚款规定的说明.....	(156)
我国法律中有关罚款的规定.....	(157)
国外主要国家有关罚则的一些条款.....	(170)

完善统计法制建设

山西省人大常委会主任 王庭林

山西省的统计工作在十年改革中取得了长足的进步，为党政领导机关贯彻党中央、国务院的战略决策，兴晋富民，提供了有效的服务。随着整个经济改革和发展进入新的历史时期，统计工作更加重要。

国家统计系统客观地、真实地反映情况，对于宏观管理，起着重要的监督和检查作用。

依靠信息科学和现代化的统计手段，才能够较好地发现价值规律的行踪轨迹。

依据大量的、多方面的实证性资料和统计数据，才能分析清楚改革进程中的一些问题产生的原因。

统计工作在改革中发展，深化改革更需要统计工作的促进。

统计工作必须继续开拓前进，其中最重要的方面是完善统计法制建设，使之逐步配套，形成体系，充分发挥统计监督作用。

1984年1月，《中华人民共和国统计法》颁布实施，标志着统计工作开始走上法治的轨道。全省统计机构和统计工作人员依法行使统计调查、统计报告、统计监督的职权，做了大量的工作。在维护统计数字的真实性、科学性，改善统计服务，加强统计监督等方面作了不懈的努力。1986年省人大常委会和省政府联合组织了对《统计法》贯彻执行情况的检查，在检查中普遍进行了一次统计法的再教育，揭露、查处

和纠正了一批违法事件，初步探讨了如何运用法律手段来管理统计工作。1988年又经过认真调查研究，由省政府提议，省人大常委会依据《统计法》及其实施细则，制定了《山西省统计检查监督规定》。

这一部补充性的地方统计法规的实施，有利于完善和健全制裁机制，强调了执法手段，在罚则条款上有所突破，是发展我省社会主义商品经济和健全社会主义法制的需要。

《山西省统计检查监督规定》出台后，在各级政府的领导干部中引起强烈反响，他们更加自觉地表示：“领导首先要维护《统计法》”；“有法必依，违法必究，执法必严，这是对统计工作负责，对党的事业负责，也是对领导干部的爱护”；“统计数字不真实，就干扰了领导机关的科学决策”。在社会上那些统计工作的“老大难”单位明显改变了态度。查处违反《统计法》的案件，也顺当多了。

现在需要解决的问题是，尽快建立健全执法的组织机构；努力造就一支敢于严肃执法的统计队伍；严肃查处违反《统计法》的案件；加强统计现代化建设；坚持在深化改革中发展统计工作。各级人大常委会将依法进一步加强统计监督。

(1988年12月)

把统计工作纳入法制的轨道

山西省副省长 白清才

省七届人大常委会第三次会议通过的《山西省统计检查监督规定》，是我省一项重要的经济立法。它的制定和实施，既是统计战线的一件大事，也是关系到我省社会经济建设发展的一件大事。

商品经济搞活后，经济监督就成了国家实现对社会经济进行宏观控制的重要手段之一，加强法制建设则是强化经济监督的重要组成部分。统计监督，就是一项很重要的经济监督。制定《山西省统计检查监督规定》是依据国家法律、法规，适应我省社会经济发展的客观需要，规范统计工作和强化统计法制的具体措施。它的公布与实施，为保证统计资料的准确性、全面性、及时性和科学性，充分发挥统计服务与监督职能将起到十分重要的作用。

强化法制是改革和建设的需要，随着我国体制改革的深入，越来越多的社会关系和经济关系都需要运用法律加以规定和调整。党的十一届三中全会以来，我省经济法制建设取得了很大成绩。经济法制工作部门和经济法律工作者，在省委、省人大、省政府的领导和支持下，围绕经济体制改革和对外开放的重大决策，认真贯彻执行中央关于健全社会主义法制的方针，按照国家的经济立法原则和具体工作部署，结合山西的实际情况，制定了一定数量的地方性法规和规章，并对建国以来我省颁发的规范性文件进行了认真清理。这些

工作对于我省实现由人治到法治的过渡，保证经济体制改革和社会主义现代化建设的顺利进行起到了积极的作用。但是我们还必须看到，在过去的较长时间内，由于人们受“左”的思想和封建意识影响较深，社会上还严重地存在着重人治、轻法治的弊端。就目前而言，人治残余赖以生存和发生作用的条件仍然存在，各种形式的以言代法，以权代法的现象时有发生。同时，我国目前还处于社会主义初级阶段的现实，也必然使法制建设受到历史的局限。因此，实现由人治到法治的过渡，不是一朝一夕的事，还需要经过一定的过程和付出艰苦的努力。只要我们在法制建设问题上坚持不懈地做好工作，随着各种法律、法规的逐步制定和完善，广大干部、群众社会主义法律意识的不断增强，必将有力地促进我省的各项改革和社会主义现代化建设的不断发展。

统计是认识社会经济发展规律的重要手段，是各级领导进行宏观管理作出正确决策、制定符合实际的计划的主要依据，是对国民经济和社会发展实行监督的有效工具。因此，没有正确的统计，有计划的商品经济就难以搞好；经济越发展，越需要加强统计，经济越搞活，越需要发挥统计监督作用。几年来，我省各级统计部门和广大统计工作人员依据国家法律、法规，做了大量的工作，取得了较为显著的成绩，为各级领导和社会公众提供了大量优质“产品”，统计的服务与监督作用日趋明显，这些都是与实行法制分不开的。但是，由于我国统计法制建设刚刚起步，一些地方和单位法制观念淡薄，还不同程度地存在着虚报、瞒报、拒报、迟报甚至伪造、篡改统计数字的现象，严重地影响了统计数字的真实性，给党和人民利益造成不应有的损失。《山西省统计检查监督规定》的制定和实施，就是要强化统计监督手段，保证《统计

法》在我省能更好地贯彻执行。

我国的社会主义统计法制，由不完善到比较完善，需要经历一个较为长期的过程，要使我省的统计工作切实纳入法制轨道，保证各项统计法律、法规、规章的贯彻落实，需要广大干部和统计工作者共同作出长期的、艰苦的努力。当前，特别需要做好以下工作：

第一，切实提高对统计工作和实施统计法规的重要性的认识。近年来，随着改革的深入和建设的发展，人们对统计工作重要作用的认识逐步有所加深，但至今不重视和不了解统计工作仍然大有人在。特别是一些担任领导工作的同志，极需提高认识和更新观念，学会用经济统计这一手段来进行管理，彻底改变过去那种凭经验、主观臆断的决策方法和重视定性分析而忽略定量分析的做法。

各级人民政府的领导同志要做执法守法的带头人，并在实际工作中积极地配合和支持统计部门解决一些实际问题，要根据统计任务的需要进一步健全组织，充实骨干，对统计工作进行有效地、科学地组织和协调。同时，要加快统计工作的现代化建设，尽快实现统计计算、传递手段的现代化，使统计工作在改革和建设发挥更大的作用。

第二，统计部门和统计人员要做贯彻执行统计法规的表率。广大统计工作者应当兢兢业业、全力以赴地承担和履行法律赋予的神圣职责，依据法律、法规独立地行使统计调查、统计报告、统计监督的职权。要严格依法办事、恪尽职守，深入实际，调查研究，解决问题，树立统计法制的权威。为适应新形势对统计工作提出的新要求，要不断学习新知识，觅求新方法，探索新道路，努力提高政治素质和业务素质。通过我们的辛勤劳动，为党和政府以及社会各界提供量多、

质优、时效性强的统计信息。与此同时要进一步强化统计的监督职能，通过统计监督，来肯定成绩，查找原因，揭露问题，提出建议，督促人们按客观经济规律办事。我们相信，只要全省七、八万统计工作者能够做到带头执法、守法，统计法制建设就会大踏步地向前迈进，统计工作也就可以随之得到更大的发展。

第三，要坚决做到有法必依、执法必严、违法必究。法律不是一般号召，不是想不想执行的问题，而是必须执行且要执行好的问题。对于《统计法》及其实施细则和《山西省统计检查监督规定》的各项条款，全社会必须严格执行。为此，各级统计部门必须建立健全统计检查监督机构，把统计检查监督纳入统计工作的范围之内，使统计法规执行情况的检查经常化、制度化，发现问题及时处理解决。凡违反统计法规的行为，不论是哪一个部门，也不论是哪一级干部，都必须追究责任，绳之以法，决不能姑息迁就。只有这样，才能维护法律的严肃性，保障国家和人民的利益，促使统计工作走上法制的健康轨道。

(1988年12月)

制定地方性法规，一定要从实际出发，解决实际问题

山西省人大常委会法制工作委员会

《山西省统计检查监督规定》（以下简称《规定》）是山西省第七届人大常委会第三次会议于1988年6月通过的。这个法规的制定和实施，对我省进一步贯彻《统计法》及其实施细则，使统计工作逐步走上法治轨道，更好地为社会主义经济和社会发展服务，有着重要的意义。这个法规的制定为我省的地方立法工作提供了新的经验。山西省人大常委会在《山西省统计检查监督规定》通过后，对这个法规的制定进行了初步总结，主要有以下几方面的体会：

一 制定《山西省统计检查监督规定》是保证《统计法》在我省得以贯彻实施的迫切需要

在讨论如何起草《山西省统计检查监督规定》时，有的同志就提出，全国人大1983年制定了《统计法》，国务院1987年颁布了《统计法实施细则》，我们再制定一个统计法规有无必要？多数同志认为，《统计法》及其实施细则的先后颁布施行，使统计工作走上了法制轨道，促进了我省统计工作的健康发展。但是，从我省1986年的统计执法检查情况看，《统计法》在我省尚未得到普遍而严格的遵守，主要问题是有法不依，执法不严。如统计机构和统计人员依法行使统计检查监督权得不到保障，有些单位和统计人员不按规定期限报送统计资料，少数地方和部门的统计数字不够准确，执法部门对一些明显的违反《统计法》的案件查处不力等

等，这些问题如得不到解决，必然削弱统计在了解国情国力，指导国民经济和社会发展中的重要作用，妨碍社会主义现代化建设事业的顺利发展。同时，由于经济体制改革引起的统计管理制度的新变化，也为统计管理工作提出了新的内容和要求，这就使统计工作更加复杂，难度更大。要使统计工作适应新形势的要求，促进改革，服务于改革，就必须建立起一套保证《统计法》确实得到遵守和执行的程序和制度。为此，根据《统计法》的要求，结合本省实际情况，制定一个具有本省特色，解决本省实际问题的地方性统计法规是非常必要的。于是在省人大常委会和省人民政府的支持与领导下，省统计主管部门抓紧起草，各有关部门积极配合共同努力，经过一年多的紧张工作，完成了《山西省统计检查监督规定》的制定任务。我省这一地方性法规的颁布实施，得到了全省各级统计部门和有关方面的赞成和拥护，也受到了国家统计局的重视和支持。目前通过短短几个月的施行，已收到了初步的良好效果。只要我们全省上下认真遵守，坚持执行这个法规，我省的统计工作定会出现新的局面。

二、省人大常委会在审议《山西省统计检查监督规定》草案中解决的几个主要问题

（一）在地方性法规中加上罚款处罚对不对？

这个问题在审议中争议最大。一种意见认为《统计法》及其实施细则的法律责任中，只对违反《统计法》的有关领导人或直接责任人员规定了可以给予行政处分和对个体工商户可以给予暂停营业、吊销营业执照的处罚，并没有罚款处罚的规定，因此作为保证《统计法》正确实施的地方性法规中另加罚款处罚的规定是与法律、行政法规相抵触的。在执行中

如果被罚款人要坚持按国家法律、法规的规定处理怎么办？另一种意见认为，因为现在对违反《统计法》及其实施细则的行政处分只适用于国家职工，暂停营业、吊销营业执照的行政处罚只适用于个体工商户，对“三资企业”就不能适用于行政处分。而《统计法》没有罚款规定，对违反《统计法》的一些人就不好处理。在商品经济条件下，行政处分很难约束统计活动中的违法行为，为了制止违反《统计法》的现象发生，便于解决实际问题，在这个地方性法规中规定罚款处罚是必要的，这与法律、行政法规并不抵触。这两种不同意见在两次常委会审议中进行了反复认真地讨论，并在主任会议上也进行了认真地研究，认为两种意见都有一定道理，但考虑到我们制定地方性法规就要依照宪法、法律、行政法规的规定，也要从本行政区域内的实际情况出发，解决当前工作中迫切需要解决的问题。因此，主任会议认为，可以在这个地方性法规中规定罚款处罚的办法（见《规定》第11条）。经过反复讨论，取得了一致意见，大家都同意把罚款写进这个法规中。

（二）为保证《统计法》的真正贯彻实施，不仅要强调守法，而且还要强调加强执法。

法律、法规不能只管老百姓，只管守法部门，而不管执法部门。审议中有的委员提出，统计部门对违反统计法规的行为提出了处理意见，但有关部门不执行，遇到这种情况，统计部门应当督促或向有关方面报告，如果统计部门不督促不报告也应负法律责任。大家认为这个意见很好，不仅加强了统计部门的执法责任，而且也是对统计部门严格执法的支持，所以在这个《规定》草案第13条增加了第2款：“县级以上人民政府统计部门依照本规定提出的处理意见，有关部

门拒不处理或处理不当的，统计部门应报同级人民政府处理。统计部门不报的，应当追究统计部门负责人的责任。”

原草案第19条规定：“统计检查机构和统计检查员在规定的职责范围内行使统计检查监督权，对执法犯法者，从严惩处”有的委员提出：“对执法犯法者从严惩处”。这样的规定太笼统。为加强执行《统计法》，保证统计的及时性、准确性，应当对统计检查机构的负责人及工作人员规定具体的要求，多数委员也赞成这一意见。所以我们把这一条修改为“统计检查机构负责人和统计检查员行使职权中失职、违纪、违法行为尚未构成犯罪的，比照第11条有关规定从重处理”（见《规定》第16条）

（三）针对某种行为规范，不能只考虑定得如何严格，还必须考虑到如何执行。

大家知道，马克思有句名言：“法律是肯定的、明确的规范”。所以在法律、法规中加以规范的行为都必须是肯定的、明确的。在对《规定》草案进行修改时，我们对一些条款的修改就有过反复。如原草案第11条第6款规定：“单位负责人授意或者利用职权强制下属人员违反统计法规和统计制度的，处以200元以下罚款或降级、降职处分”。讨论中有些同志指出：这个规定只强调了要追究领导人“授意”的责任一面，但有些统计人员为迎合领导意图而违反统计法规的也应追究责任。开始我们认为这个意见有道理，现实中是有这种现象的，因此我们在这款规定中又增加了“统计人员为迎合领导意图违反统计法规和统计制度的，给予降级、降职、撤职、留用察看、开除处分”的内容。在主任会议审议时，主任们提出：“迎合领导意图这种行为怎么确定？你说人家迎合领导意图，人家说我没有迎合领导意图，你如何来

肯定呢”？主任们的意见使我们恍然大悟，我们只想到这样规定很来劲，为什么没想到如何执行呢？所以大家赞成去掉对“迎合领导意图”这一行为的处罚规定。这虽是一件小事，但引起我们深深的反思，使我们想起马克思的另一句话：“立法者应该把自己看成一个自然科学家，他不是在制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律。他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。如果一立法者用自己的臆想来代替事情的本质，那我们就应该责备他极端任性。”

（四）严格执行财政制度，罚款收入全额上交同级财政。

在开始制定这个法规时，统计部门多次提出，为了鼓励统计检查机构和统计人员查处违反统计法规和统计制度的案件的积极性，建议在这个法规中规定，财政部门应将统计部门上缴的罚款按比例返还统计部门一部分，以解决统计部门办案经费不足和对办案有功人员的奖励基金。这样的考虑不无道理，但是如果这样规定必将损害执法部门的形象，起不到严格执法的作用，况且财政部1989年12月发布的《罚没财物和追回赃物管理办法》第11条明确规定：“执法机关收缴的罚没款……，一律作为国家“罚没收入”，如数上缴国库。任何机关不得截留、坐支……”在统一认识之后，我们在法规第15条规定了“……罚款收入由统计部门全额上交同级财政。”

（五）对行政处分作了较具体规定。

由于我国的法律、行政法规以及我省的地方性法规，过去对行政处分都规定的很笼统，只规定了处罚的种类，没有规定按照不同的违法行为规定相应的行政处分。讨论这个法规草案时，很多人特别是基层同志提出，对行政处分，希望规定得具体些。根据大家的这一要求，我们将违反《统计