《中华人民共和国统计法实施条例》

解读摘要

一、制定背景

**一是**全面有效贯彻执行修订后的《中华人民共和国统计法》（以下简称统计法）的需要。1987年公布施行的《中华人民共和国统计法实施细则》（以下简称实施细则）是根据1983年制定的统计法制定的。全国人大常委会对统计法进行全面修订后，实施细则的主要内容与修订后的统计法不一致，需要出台新的实施性规定。

**二是**贯彻落实党中央、国务院关于统计工作重大决策部署，使统计工作更好服务经济社会发展，提高统计数据真实性的需要。党中央、国务院高度重视统计工作，党的十八大以来，明确要求探索统计规律、健全统计法律法规，完善统计管理体制，改革统计制度方法，有针对性补上统计领域“短板”，加快健全新产业、新业态等新动能统计，加强社会领域统计，确保数据真实可靠，为国家各项决策部署提供科学支撑，更好服务宏观调控和经济社会发展，在推动统计现代化上迈出更大步伐。

为此，国家统计局在广泛征求意见和深入调研的基础上，向国务院报送了《中华人民共和国统计法实施条例》（送审稿）（以下简称《条例》），国务院法制办两次书面征求有关部门、地方政府的意见，并通过中国政府法制信息网征求社会公众的意见，会同国家统计局反复研究修改形成了《条例》（草案），报请国务院常务会议审议通过后，由李克强总理签署国务院令公布施行。

二、出台意义

《条例》已颁布，这是统计法治建设的又一里程碑，也是统计工作的一件大事。《条例》充分体现了党中央、国务院近年来对统计工作的战略要求，吸收总结了党的十八大以来统计改革发展取得的一系列成果，贯彻落实党中央、国务院关于全面深化统计体制改革提高统计数据真实性的要求，既是对《统计法》规范的具体化，也是对《统计法》的有力补充。《条例》设定了许多切合当前统计工作实际、能有力推动统计事业发展的创新性制度。《条例》的实施，将会把我国统计法治工作推向新的阶段，将会使依法统计依法治统迈上新台阶。

三、具体解读

**（一）强化统计责任担当，确保数据真实准确**

《条例》最为突出的特点，就是明确了与统计工作有关的各方在防范和惩治统计造假、弄虚作假中的责任，把确保统计数据真实准确贯穿到整个法律规范中。《条例》第四条第一款规定，地方人民政府、县级以上人民政府统计机构和有关部门应当明确本单位防范和惩治统计造假、弄虚作假的责任主体。这是法律法规首次明确相关单位应当建立防范和惩治统计造假、弄虚作假责任制。《条例》第四条第二款规定，地方人民政府、县级以上人民政府统计机构和有关部门及其负责人应当保障统计活动依法进行，不得侵犯统计机构、统计人员独立行使统计调查、统计报告、统计监督职权，不得非法干预统计调查对象提供统计资料，不得统计造假、弄虚作假，这就明确了相关单位及其负责人保障统计法在本地方、本部门、本单位严格执行的法定责任和底线。《条例》第四条还规定，统计调查对象应当真实、准确、完整、及时地提供统计资料，拒绝、抵制弄虚作假等违法行为；第十七条规定，国家机关、企业事业单位或者其他组织等统计调查对象提供统计资料，应当由填报人员和单位负责人签字并加盖公章，这就进一步明确了统计调查对象在提供真实准确统计资料方面的责任。《条例》第十九条规定，县级以上人民政府统计机构、有关部门和乡、镇统计人员，应当对统计调查对象提供的统计资料进行审核，这就明确了调查机构和人员对统计原始资料质量负有审核的法定责任。所有这些规定的实施，将有效地保障统计数据真实性、准确性。

**（二）完善统计体制机制，积极推进政府购买服务**

《统计法》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。《条例》对这一规定进行了细化。《条例》第三十二条规定，县级以上地方人民政府统计机构受本级人民政府和上级人民政府统计机构的双重领导，在统计业务上以上级人民政府统计机构的领导为主，乡、镇人民政府在统计业务上受上级人民政府统计机构领导，县级以上人民政府有关部门在统计业务上受本级人民政府统计机构指导，这充分体现了国家统计局对政府综合统计工作的统一领导和对部门统计工作的业务指导。《条例》第十五条规定，国家统计标准是强制执行标准，各级人民政府、县级以上人民政府统计机构和有关部门组织实施的统计调查活动，应当执行国家统计标准；第三十三条规定，县级以上人民政府统计机构和有关部门应当完成国家统计调查任务，执行国家统计调查项目的统计调查制度，组织实施本地方、本部门的统计调查活动。这充分体现了国家统计调查和国家统计标准的权威性和执行的强制性。这些规定进一步完善了统计管理体制机制，健全了集中统一的统计系统。

《条例》规定，国家有计划地推进县级以上人民政府统计机构和有关部门通过向社会购买服务组织实施统计调查和资料开发，这为政府统计调查借助民间统计调查力量提供了制度保障。各相关机关要认真落实《条例》的这些规定，支持统计机构对统计工作的领导和指导。各级统计机构要切实履行好对下级的领导职责，加强对部门和调查对象统计工作指导，加快建立责任体系，积极探索、稳步推进通过购买服务壮大政府统计。

**（三）严格统计调查管理，切实维护调查对象权益**

《条例》认真贯彻党中央、国务院关于“放管服”改革工作要求，突出了对统计调查的管理，把减轻调查对象填报负担和保护调查对象不因提供资料受到损害作为法律规范的重点内容。《条例》第二条规定，统计资料能够通过行政记录取得的，不得组织实施调查；通过抽样调查、重点调查能够满足统计需要的，不得组织实施全面调查。这一规定为从源头上减少统计调查项目、指标奠定了法律基础，可以有效减少向调查对象发放的调查表。《条例》第六条规定，部门统计调查项目、地方统计调查项目的主要内容不得与国家统计调查项目的内容重复、矛盾；第九条规定，统计调查项目只有满足了具有法定依据或者确为公共管理和服务所必需，与已批准或者备案的统计调查项目的主要内容不重复、不矛盾，主要统计指标无法通过行政记录或者已有统计调查资料加工整理取得等条件，才能被批准。上述规定可以有效消除统计调查中的重复矛盾，使发往统计调查对象采集资料的报表降至最低程度。《统计法》第二十五条规定，统计调查中获得的能够识别或者推断单个统计调查对象身份的资料，任何单位和个人不得对外提供、泄露，不得用于统计以外的目的。《条例》第二十九条进一步明确了能够识别或者推断单个统计调查对象身份资料的具体内容；第三十条规定，统计调查中获得的能够识别或者推断单个统计调查对象身份的资料应当依法严格管理，除作为统计执法依据外，不得直接作为对统计调查对象实施行政许可、行政处罚等具体行政行为的依据，不得用于完成统计任务以外的目的。上述规定能够确保调查对象不因提供政府统计所需的资料而受到不应有的责任追究，这是对调查对象权益的有力保护。

**（四）推进统计公开透明，提升统计工作效能**

《条例》把推进统计制度方法公开、统计生产方式透明、统计调查成果共享、统计数据为全社会所用作为规范的重点。《条例》第十三条规定，统计调查项目经批准或者备案的，审批机关或者备案机关应当及时公布统计调查项目及其统计调查制度的主要内容；第二十七条规定，县级以上人民政府统计机构和有关部门应当及时公布主要统计指标涵义、调查范围、调查方法、计算方法、抽样调查样本量等信息，对统计数据进行解释说明。这些规定的落实，能使全社会了解统计调查内容和数据生产情况，既有利于社会各界更好地使用统计数据，也能有效地推动统计制度方法的改革创新。《条例》第二十四条、第二十五条、第二十六条、第二十八条对统计资料的公布作出了明确规范，有利于推动统计数据最大化的向社会公布。《条例》第三十一条规定，国家建立健全统计信息共享机制，实现县级以上人民政府统计机构和有关部门统计调查取得的资料共享；制定机关共同制定的统计调查项目，可以共同使用获取的统计资料；统计调查制度应当对统计信息共享的内容、方式、时限、渠道和责任等作出规定。这些规定能有效地解决长期以来部门间统计资料难以共享的问题，既可以提高已有调查的效能，也可以减轻调查负担。

**（五）强化统计监督检查，严肃追究违法责任**

《条例》完善了《统计法》规定的监督检查制度，强化了统计违法行为的法律责任，进一步补充了《统计法》中尚未明确的违法责任。《条例》第三十六条对从事统计执法工作的人员提出了明确要求，这有利于增强统计执法监督的权威性和严肃性。《条例》第三十七条规定，任何单位和个人不得拒绝、阻碍对统计工作的监督检查和对统计违法行为的查处工作，不得包庇、纵容统计违法行为，这就明确了相关人员在接受统计监督检查时的法律底线。《条例》第三十八条规定，任何单位和个人有权向县级以上人民政府统计机构举报统计违法行为；县级以上人民政府统计机构应当公布举报统计违法行为的方式和途径，依法受理、核实、处理举报，并为举报人保密。这为全社会监督统计工作、检举揭发统计违法行为提供了法律制度保障。《条例》第四十条至第五十一条明确了各种统计违法行为应当承担的法律责任，这为依法治统提供了强有力的制度保障。如《条例》第四十条规定，下列情形属于统计法第三十七条第四项规定的对严重统计违法行为失察，对地方人民政府、政府统计机构或者有关部门、单位的负责人，由任免机关或者监察机关依法给予处分，并由县级以上人民政府统计机构予以通报：（一）本地方、本部门、本单位大面积发生或者连续发生统计造假、弄虚作假；（二）本地方、本部门、本单位统计数据严重失实，应当发现而未发现；（三）发现本地方、本部门、本单位统计数据严重失实不予纠正。这一规定能够有力地推动《统计法》关于县级以上人民政府及其监察机关对下级人民政府、本级人民政府统计机构和有关部门执行本法的情况实施监督这一规定的落实。

**（六）借助现代信息技术，大力提升统计工作效能**

《条例》第三条规定，统计机构和有关部门应当推进互联网、大数据、云计算等现代信息技术在统计工作中的应用，满足经济社会发展需要。

近年来，互联网、大数据、云计算等现代信息技术蓬勃发展，深刻影响经济社会生活和时代发展进程，人类社会进入了一个数据量大、类型多样、变化加快、极具潜在价值的大数据时代，促进了社会生产方式和生活模式的大变革、大发展。

政府统计如何与时代同行是国内外统计界普遍关心的话题。一直以来，国家统计局非常重视现代信息技术在统计工作中的应用，以“三网一库”、“四大工程”为代表的统计改革在数据采集、数据获取等方面积累了很多有益经验。在数据采集环节，国家统计局努力变革数据采集方式，在居民消费价格调查、房地产价格调查和住户收支调查中使用手持电子终端采集数据；在第三次全国经济普查中全面使用移动采集终端（PDA），实现了数据采集、报送、处理等全流程的电子化、网络化和无纸化，通过采集大量证照、图片资料，增加了非结构化数据在政府统计数据中的比重。在数据获取环节，国家统计局通过与阿里巴巴、百度、腾讯等17家企业签署大数据战略合作协议，直接获取互联网上部分电商交易、行业平台、搜索引擎等多方面的海量数据，并将其作为政府统计数据的有益补充。在数据处理和应用环节，将进一步利用大数据和云计算等手段，深度挖掘数据价值，评估校准传统结构化数据的同时，充分发挥数据优势，生产出更及时、更全面、更准确、更直观的统计信息产品。

大力推进互联网、大数据、云计算等现代信息技术在统计工作中的应用，将进一步提高统计工作的科学性、准确性和时效性。一是现代信息技术拓宽了统计数据来源和范围。传统的统计数据来源于普查、抽样调查等方式，现代信息技术使海量网络数据成为统计数据的来源之一。如在居民消费价格统计（CPI）中，利用互联网信息特别是电商交易价格数据以补充完善调查样本；在农业统计中，结合使用卫星影像、空间高分辨图像和地面定位系统采集设备、传感器、物联网等技术，积极获取有关农作物种植面积、农作物种类等领域的海量数据，完善粮食等农作物播种面积和产量估计。二是现代信息技术提高了政府统计工作效能。传统统计数据采集处理的周期较长，月度数据、季度数据、年度数据都有一定时期的滞后。利用现代信息技术可以获取大量实时数据，通过对这些数据的清洗、处理、挖掘和分析，有利于在第一时间了解当前经济社会发展状况，对发现的问题快速决策快速解决，提高统计能力和工作效率。三是现代信息技术提高了统计数据质量，增强了政府统计公信力。传统数据上报、审核等流程包含了诸多工作环节，增加了工作难度，可能存在的行政干预降低了统计数据质量和政府统计公信力。利用现代信息技术如联网直报平台，可以减少中间环节，实现真正意义上的超级汇总，降低统计数据出现差错的概率，大大增强统计数据的抗干扰能力。

**（七）规范透明，严把统计调查项目设定、审批关**

《条例》对统计调查项目的设定和审批提出了明确要求。第七条规定了统计调查项目制定机关应该就项目的必要性、可行性、科学性进行论证，征求有关方面意见；重要统计调查项目应当进行试点。第十一条要求审批机关应当自受理统计调查项目审批申请之日起20日内作出决定，明确了统计调查项目的具体要求，使得审批流程更加公开透明、科学合理。

统计调查项目的设定是进行统计调查的方向标和路线图，是统计调查的行动指南，是决定统计工作质量的重要环节。只有对统计调查项目进行科学设计、规范管理，才能有效提高统计调查的工作效率，真正做到科学统计、依法统计。

多年来，按照顶层设计的理念，国家统计局先后制定发布了多项专业年报、定报制度和有关抽样调查制度，规范了指标解释、报表格式、资料收集渠道、数据审核评估以及调查频率、数据发布等，保证了国家统计调查项目的科学性和合理性。在审批地方统计调查项目和部门统计调查项目时，完善审批规定，严格把关、规范管理，保证地方和部门统计调查项目的主要内容不与国家统计调查项目的内容重复、矛盾。逐步推进统计调查项目审批信息公开，及时发布月度和年度部门统计调查项目审批公告，及时更新统计调查项目目录，同步公布到期项目及废止项目，保证了统计调查项目审批的公开透明。

为进一步规范统计调查项目的设定和审批，提高统计工作的科学性，一是要处理好统计调查需求与可行性的关系，确保调查项目既满足实际需要，又切合实际；二是要在制定调查项目时多做调研，不仅征求有关地方、部门和专家的意见，还需要征求统计调查对象的意见，多听取来自基层的声音；三是为了充分保证制度方法的科学性，所有调查报表在正式实施前应当进行可行性测试，重大统计调查项目应当开展试点；四是在审批统计调查项目时，要强化调查项目的必要性、可行性、科学性审查，最大限度减少重复、交叉和矛盾，减轻调查对象负担。只有通过对统计调查项目科学设计、严密论证、认真落实，才能进一步提升统计工作围绕中心服务大局的能力，提高统计工作科学化水平，真正把统计部门打造成经济运行的晴雨表、领导决策的参谋部、企业发展的智囊团、公众生活的信息库。

**（八）强化监控评估，踢好数据生产环节的“临门一脚”**

《条例》规定，国家统计局应当建立健全统计数据质量监控和评估制度，加强对各省、自治区、直辖市重要统计数据的监控和评估。

数据质量是统计工作的生命线，充分发挥统计数据在经济社会中的重要作用，其首要要求就是统计数据真实可信。提高统计数据质量，生产出真实可信的统计产品，是统计工作的出发点和归宿，是检验统计改革和建设成效的根本标准，是各级统计机构的第一要务。

国家统计局一直以来都把提高数据质量作为统计工作的第一要务。2016年3月，国家统计局审议通过《国家统计局数据质量评估管理办法》。该办法要求各专业司严格按照统计数据评估办法，对全国和分省数据进行评估和核实，分析、比较实际调查结果与控制目标或标准之间的差异。同时，按照数据质量管理责任制的要求，将数据质量问题信息反馈到统计设计、统计调查和数据加工处理等环节，要求各相关责任人采取积极有效的措施，避免类似质量问题再次发生，进一步从源头增强统计方法的科学性，促进统计调查的规范化，提高统计调查能力。

为了进一步建立健全统计数据质量监控和评估制度，加强对各省、自治区、直辖市重要统计数据的监控和评估，一是在准备调查阶段，要做好调查人员的培训工作，合理配置人员，明确职责分工，做好调查前的各项准备工作；二是在数据采集阶段，要严格执行调查方案，保证调查数据填报的准确性和及时性，要确保调查对象独立填报真实数据，避免人为干扰；三是在数据加工处理阶段，要采取各种方式查明数据加工处理过程中的疑点，加大对源头数据核查、抽查力度，对调查采集的数据进行认真审核把关；四是在数据评估阶段，要以原始数据为基础，充分考虑数据之间的相关性、匹配性、逻辑性，采用科学方法对统计数据的真实性、准确性进行判断和分析，对可能存在的数据质量问题进行追溯和核实。