深入学习贯彻党的十八届四中全会精神 专论

加快建设法治统计

国家统计局局长、党组书记 马建堂

党的十八届四中全会审议通过了关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，对建设社会主义法治国家作出全面部署，必将有力推进国家治理体系和治理能力现代化，不断开拓中国特色社会主义更加光辉广阔的前景。统计部门要认真学习领会、坚决贯彻落实全会精神，全面推进依法统计，健全统计法律规范、严格统计法治实施、加强统计法治监督、强化统计法治保障，加快建设法治统计，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供扎实有力统计支撑。

深刻认识加快建设法治统计的重要性

社会主义现代化建设，离不开法治的引领和规范；中华民族的伟大复兴，离不开法治的保障和支撑。统计事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，加快建设法治统计是全面推进依法治国的必然要求。

加快建设法治统计是统计部门深入贯彻落实党的十八届四中全会精神的重大举措。全面推进依法治国，关系党和国家长治久安。统计部门深入贯彻落实全会精神，最根本的就是坚决贯彻中国特色社会主义法治理论，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，用法治精神凝聚统计力量、推进统计改革、夯实统计根基，依法提高统计能力、数据质量和政府统计公信力，把统计工作各个领域、各个方面、各个环节都纳入法治轨道。

加快建设法治统计是统计工作不断发展进步的重要保障。1983年《统计法》颁布以来，统计部门依法建立了比较完善高效的统计组织体系，比较科学适用的统计调查体系，比较现代先进的统计数据生产体系，比较优质高效的统计服务体系，统计在国家科学决策和管理以及人民生产生活中正发挥着越来越重要的作用。当前，统计改革发展既面临良好机遇也面临巨大挑战。抓住机遇、应对挑战，更加需要依靠法律调整统计关系、规范统计行为、维护统计秩序、保障统计权益，更加需要依据法律组织统计工作、完成调查任务、履行统计职责，充分发挥法治的引领和规范作用。

加快建设法治统计是实现统计现代化的必由之路。法治是现代统计的鲜明特征，更是实现统计现代化的重要支撑。唯有健全统计法律制度，才能实现统计工作规范统一、井然有序、稳步前行；唯有严格统计法治实施，才能全面履行统计职能，科学有效组织统计调查，充分得到各方支持配合；唯有加强统计法治监督，才能做到统计调查独立公正、统计数据真实可靠；唯有强化统计法治保障，才能使统计事业发展有更好的人财物以及环境支撑。

牢牢把握加快建设法治统计的重大原则

全会关于全面推进依法治国若干重大问题的决定，系统阐述了实现全面推进依法治国总目标必须坚持的五个基本原则。加快建设法治统计必须以此为统领，牢牢把握以下原则。

矢志不渝坚持党的领导。党的领导是社会主义法治最根本的保证。要坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，践行党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的战略部署。要在法治统计建设中深入学习领会党的路线方针政策，坚决贯彻落实党的各项决策部署，在政治上思想上行动上始终与党中央国务院保持高度一致。要不断完善各级统计机构党组依法决策机制，切实履行好主要负责人推进法治统计建设第一责任人职责，把法治统计建设成效作为衡量各级统计领导班子和领导干部工作实绩重要内容。

矢志不渝坚持服从服务于党和国家中心工作。服从服务于党和国家中心工作，是统计工作的指导思想和组织原则，也是法治统计建设的根本方向和基本遵循。

矢志不渝坚持提高数据质量。真实可信的统计数据是统计工作的生命线，是统计部门的首要职责和根本使命。要充分运用法治思维和法治方式，不断推进统计改革创新，为法治统计建设提供不竭动力。要依法维护统计工作独立性，严格履行独立调查、独立报告、独立监督职责。要依法强化统计工作统一性，确保国家统计政策、统计标准和统计调查制度得到严格执行。要依法反对和惩治统计上弄虚作假行为，坚决抵制和排除可能发生的对统计数据的干扰。

矢志不渝坚持统计为民。统计事业是大众事业，统计数据是重要社会公共产品。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为法治统计建设的出发点和落脚点。

健全统计法律规范

“法者，治之端也。”加快法治统计建设，首先要做到有法可依，坚持立法先行，建立完备的统计法律规范体系。

进一步完善统计法律制度。要加大对统计深层次问题研究，探讨通过法律规范破解统计难题的有效途径。全力推动《统计法实施条例》尽快出台，积极推动《民间统计调查管理条例》制定工作。积极促进地方性统计法规修订，推动各地依据《统计法》及其实施条例，从本地实际出发，突出地方特色，修订完善地方性统计法规。尽快制定修改与《统计法》及其实施条例相配套的部门统计规章，尤其要抓紧修订部门统计调查项目管理、涉外统计调查管理、统计执法检查等统计规章，及时制定统计标准管理、统计资料管理和公布等统计规章。认真做好统计规范性文件的立改废，适应统计新情况新问题和依法行政新要求，及时制定相应制度规范；对与现行法律法规和规章矛盾冲突或者与统计工作、社会发展不相适应的，及时废止或修改；对于涉及公民法人或者其他组织权利和义务的规范性文件，要按照政府信息公开要求予以公布。

深入推进统计科学立法、民主立法。要提高统计立法的前瞻性，努力实现统计立法和统计改革决策相衔接，使统计立法更加主动地适应统计改革发展需要。增强统计立法的有效性，牢牢立足基本国情，坚持一切从实际出发，及时推动将统计改革发展成果和保障统计数据真实准确完整的实践经验上升为法律制度。提升统计立法的社会参与度，草拟统计法律法规和制定统计规章时，广泛听取社会各界意见和呼声，真正反映社会公众对统计工作的普遍关切。

严格统计法治实施

统计法是统计工作的根本大法，统计法规、统计规章和统计规范性文件是统计工作的基本规范。加快建设法治统计，必须以打造高效的统计法治实施体系为核心，确保统计法确立的原则、制度落到实处，确保统计法律制度有效执行。

严格依法设立调查项目。严格依据法律法规规章设立调查项目，确保调查项目满足需要、切合实际、富有效能、符合法定要求，做到凡是通过行政记录能够满足需要的，不开展统计调查；通过抽样调查、重点调查能够满足需要的，不开展全面调查；通过一次性调查能够满足需要的，不开展经常性调查。科学设计统计调查制度，重要统计调查项目应当进行试点，全面贯彻统计调查表的试填试报。严格政府统计调查项目审批或者备案，强化调查项目必要性、可行性、科学性审查，最大限度减少重复、矛盾，减轻调查对象负担。

严格依法组织实施统计调查。严格执行国家统计调查制度和国家统计标准，严格按照批准或者备案的部门、地方统计调查制度组织实施，不随意增加或者变更统计调查制度的内容、指标、频率和组织方式等。真实独立提供统计调查所需的情况和资料，不虚报瞒报，不拒报迟报。如实准确搜集整理统计资料，不伪造、篡改统计资料，不以任何方式要求任何单位和个人提供不真实的统计资料。客观完整加工汇总统计资料，坚决抵制可能存在的对统计数据的干扰。

严格依法公布统计资料。坚决执行“公开为常态、不公开为例外”原则，政府统计调查取得的资料，除依法保密的外，必须及时向社会公开。进一步增强统计工作透明度，在公开统计资料的同时，公布统计指标涵义、计算方法、分类目录、调查范围等，认真做好重要统计数据的解读。严格按照法定权限、程序发布统计数据，不断改进发布方式，提高发布时效，确保社会公众方便快捷获取信息。

严格依法使用统计资料。建立健全统计机构和有关部门之间互相提供统计资料的信息共享机制，认真落实统计机构向相关部门提供统计资料的制度，加快建立有关部门向统计机构报送统计资料制度，严守统计资料保密制度。

加强统计法治监督

统计法治监督是统计领域践行执政为民宗旨、把权力关进制度笼子的必然要求，是国家法治监督体系不可或缺的重要组成部分，是科学有效组织统计工作、确保统计数据真实可信的最后防线。只有以严密的统计法治监督体系为后盾，法治统计建设才能真正落地生根、枝繁叶茂、硕果累累。

健全统计法治监督体制。积极接受各级人大对统计法贯彻执行情况的监督，认真办理各级人大代表、政协委员有关法治统计建设的议案提案建议，虚心接受其对法治统计建设的指导。切实落实县级以上政府及其监察机关对下级政府、本级统计机构和有关部门执行统计法情况监督的职责，研究制定相关的落实制度，使其监督真正发挥作用。健全任免机关、监察机关和统计机构案件移送制度，为各项统计违法案件的全面处理提供扎实制度保障。强化国家统计局组织管理全国统计工作监督检查的职责，进一步健全监督检查制度，推动各地统计机构有效履行监督检查职责。

完善统计法治监督机制。进一步强化统计机构与纪检监察机关联合办案制度、联席会议制度；不断完善统计系统执法部门、业务部门和纪检监察部门分工协作机制，以及国家直接核查、与省级统计机构共同核查、转交省级统计机构组织核查的分类核查制度，努力形成查办统计违法案件的强大合力。认真实施约谈告诫制度，继续坚持通报曝光制度，建立健全统计行政处罚裁量权基准制度。

加强社会监督。虚心接受社会公众对法治统计建设的监督，积极鼓励社会各界检举统计上弄虚作假等违法行为。进一步畅通社会监督和举报渠道，各级统计机构都要在门户网站公布举报电话、邮箱和受理单位及通信地址。建立健全统计机构与调查对象、统计用户联系制度，定期听取其对统计部门严格执行统计法、保障调查对象合法权益、提供优质服务等方面的意见和建议。

严肃查处统计违法行为。健全统计执法责任制，严格案件查处流程和操作规程，进一步加大统计执法检查力度，对于干预调查对象独立真实报送、编造虚假统计资料等统计违法行为，坚决做到发现一起、查处一起。严格执行《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》，对于失信企业不仅要通过统计机构门户网站公示其信息，同时也要纳入金融、工商等行业和部门信用信息系统，与企业融资、政府补贴、工商注册登记等直接挂钩，提高统计违法成本，确保统计数据源清流洁。

强化统计法治保障

加快建设法治统计是一项系统工程，需要坚强的组织领导，需要社会公众的积极参与，需要高素质的统计法治队伍，需要强有力的统计法治保障体系做支撑。

夯实法治统计建设组织保障和人财物保障。严格依照统计法，在县级以上政府设置独立的统计机构，强化国家统计局派出的调查机构，在乡镇设立统计岗位并配备必要的统计人员，推动各部门按照调查任务设立统计机构或配备统计人员，为法治统计建设提供强有力的组织保障。全面落实统计法关于各级政府及各有关部门要为统计工作提供必要保障、将统计经费列入财政预算等各项规定，为法治统计建设提供扎实的人财物保障。

广泛深入开展统计普法宣传，健全统计普法长效机制，按照“谁执法谁普法”的要求，切实做好普法工作，营造全社会尊重统计法、执行统计法、维护统计法的良好氛围。

大力推进统计法治专业队伍建设。进一步充实统计法治力量，选拔一批政治坚定、作风过硬、业务精通的优秀人才到统计法治工作岗位，积极推动构建由市级以上政府统计专门执法机构和县级专职统计执法人员组成的执法体系。进一步强化统计法治人员培训，加大思想政治教育和统计职业道德教育，提升统计法治人员专业素质。创新统计法治人才培养机制，积极建好国家统计执法骨干人才库，统筹调配各级执法骨干查处重大统计违法案件，形成上下联动、机动灵活的用人格局。

党的十八届四中全会吹响建设法治中国新号角，全面推进依法统计步入新征程。统计部门要认真学习贯彻全会精神和习近平总书记系列重要讲话，把思想和行动统一到中央决策部署上来，以加快建设法治统计为目标，在法治轨道上深化改革、推动发展，不断提高统计能力、数据质量和政府统计公信力，奋力谱写统计事业新篇章。

合理规划产业转移的方向

王 菲

学术经纬

当前，我国经济正处于转型升级关键时期，面临沿海发达地区亟须转型升级和内陆欠发达地区迫切要求工业化的双重困境，各方面一直将产业转移作为破解上述困境的重要手段。对产业转移的趋势性变化、理论框架进行反思，深入分析我国产业转移实践中出现的诸多问题，对于构建科学的产业空间布局顶层设计、指导地方科学引导产业空间调整具有重要的理论和实践价值。

传统产业转移或产业分布理论有三个主要视角。一是经济关联视角，主要关注地区间要素比较优势变化及其引致的产业份额变动，国际产业转移理论、产业转移雁阵理论等都属这个范畴；二是地理关联视角，主要研究不同地理嵌入环境企业间互动及其溢出效应，产业集群理论属于该流派；三是价值关联视角，主要指产品形成、制造到消费链上各个分工环节价值创造关系及企业行为，价值链理论、消费行为理论等均属此类。总体上，前二者多用于研究和指导产业转移实践，后者相对较多用于分析企业空间迁移或区位选择行为。尤其是从经济关联视角，新经济地理学提出的由本地市场效应、价格指数效应和拥挤效应形成的向心力和离心力系统，较好地解释了产业在空间上分布变动的动力问题。但由于传统理论假定企业是同质性的，不存在个体差异，因而只能从总量或产业层面分析问题。当前，需要从现实问题出发优化产业转移的理论框架和顶层设计。

纵观全球，工业革命后，产业的空间分布历经三次大规模转移或迁移，即英国→欧洲大陆与美国→日本与亚洲四小龙→中国沿海地区，表现为不同阶段各国产业或制造业份额占全球比重变化。全球产业转移呈现三个特点，一是雁阵转移，即从劳动或资源密集型产业（如钢铁）到资本或技术密集型产业逐级迁移；二是技术链互动，即高端行业的反向迁移，如英国在纺织、高铁等行业迁出的同时，成为全球教育、创新和金融中心；三是价值链转移，即价值链在全球范围碎化、重构，从而形成跨国公司主导的全球生产分工和价值流动，如苹果手机的零部件制造、组装、系统软件集成，分别在不同国家完成，但苹果公司这个所谓系统集成商占据绝大部分利润。早期的产业转移是在市场化程度相对较高的国家间完成的，考虑我国转型经济特征，政府发挥着并将继续发挥重要作用，政策形成的地区间梯度差距并不必然代表产业转移方向。因此，应系统、慎重地进行顶层设计和制度安排，合理引导产业转移和市场资源空间配置优化。

一要注意区域协调。诸多研究表明，我国地区间竞争模式确实是促进经济增长的重要动力之一。但地区间竞争的负面效应也是显著的。比如为吸引产业转移，各地方纷纷进行优惠政策竞争，有的甚至不计成本地对企业让利，结果导致一些产业转移不仅没有带来地方经济繁荣和人民福祉提升，反而引发资源滥采滥伐、环境大肆污染等问题，造成双输、多输局面。二要处理好产业发展和环境间的关系。中央已多次提出要确保经济科学协调可持续发展，并出台了主体功能区规划，要求根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力，统筹谋划未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局，将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类，确定主体功能定位，明确开发方向，控制开发强度，规范开发秩序。但从近年来在中西部环境脆弱地区连续出现的重大环境破坏或污染事件看，产业发展与环境协调方面做得还很不够。尤其是最近出现的工厂排污、煤矿开采等事件都可能导致这些环境脆弱、不宜开发地区永久性破坏或污染，造成不可估量的长期损失。要降低内陆地区内在的产业扩张或开发冲动就应该调整政绩考核方式、适当迁移就业人口、加大地区间财政转移支付，降低其盲目发展产业的冲动，提高财政支付能力。三要处理好产业转移和人口迁移之间的关系。应该给予市场更大决定权，让产业按市场需求进行空间布局，让人口按内在规律进行迁移集聚，充分发挥产业集聚效益和城市的规模经济和创新作用。

总而言之，我国产业在空间上的不均衡布局和阶段性地区转移都是当前基本事实。但在认识和解释产业转移问题上，应该求细、求深，不仅要看到宏观趋势，更应挖掘细分特征，从微观上把握产业转移或企业迁移行为的动力来源和深刻内涵，进而洞察产业空间变迁的内在规律，并用以指导我国经济资源空间配置优化进程。

（作者单位：北京市委党校）

热点透析

探索

韩喜平 王一

农村的发展进步是我国经济发展的主要组成部分，在推进城镇化进程中，我国现行的农村土地使用和管理都存在很多值得改进的地方。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出建立城乡统一的建设用地市场，明确了深化农村土地制度改革的方向、重点和要求。

一是完善农村集体经营性建设用地权能。现代市场经济是统一开放、公平竞争的经济，要求各类要素平等交易，农村集体经营性建设用地作为重要的生产要素也不例外。长期以来，农村集体土地所有权与国有土地所有权地位不对等，集体建设用地产权不明晰、权能不完整、实现方式单一等问题已经成为统筹城乡发展的一个严重障碍。因此，有必要完善农村集体经营性建设用地权能。《决定》提出，“在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价”；“完善土地租赁、转让、抵押二级市场”，这进一步扩大了土地的权能，不仅允许土地承包经营权抵押、担保，而且赋予了农村集体经营性建设用地与国有建设用地平等的地位和相同的权能，为建立城乡统一的建设用地市场提供了保障。同等入市，意味着农村集体经营性建设用地可以与国有建设用地以平等的地位进入市场，可以在更多的市场主体间、在更宽的范围内、在更广的用途中进行市场交易，为完善农村集体经营性建设用地权能指明了方向；同权同价，意味着农村集体经营性建设用地享有与国有建设用地相同的权能，在一级市场中可以出让、租赁、入股，在二级市场中可以租赁、转让、抵押等，为完善农村集体经营性建设用地权能提供了具体明确的政策依据。

二是引导农村土地经营权有序流转。伴随我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化进程，农村劳动力大量转移，农业物质技术装备水平不断提高，农户承包土地的经营权流转明显加快，发展适度规模经营已成为必然趋势。实践证明，土地流转和适度规模经营是发展现代农业的必由之路，有利于优化土地资源配置和提高劳动生产率，有利于保障粮食安全和主要农产品供给，有利于促进农业技术推广应用和农业增效、农民增收，应从我国人多地少、农村情况千差万别的实际出发，积极稳妥地推进。当然，土地流转改革应建立在一定原则基础之上。第一，坚持农村土地集体所有权，稳定农户承包权，放活土地经营权，以家庭承包经营为基础，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等多种经营方式共同发展。第二，坚持依法、自愿、有偿，以农民为主体，政府扶持引导，市场配置资源，土地经营权流转不得违背承包农户意愿、不得损害农民权益、不得改变土地用途、不得破坏农业综合生产能力和农业生态环境。

三是改革和完善土地征用制度。城镇化的建设与发展中，对农村土地的征用是必然趋势。改革与完善土地征用制度是城镇化发展用地的有力保证。改革与完善土地征用制度，首先必须要明确土地征用的目的。征用目的分为盈利性和非盈利性两种。《决定》强调，农村集体经营性建设用地入市要以严格用途管制、符合用地规划为前提。建设用地具有较强的不可逆性。实现土地资源的优化配置，既要发挥看不见的手的作用，也要发挥看得见的手的作用，要坚持两手抓、两手都要硬。实行用途管制是世界大多数国家的通行做法，是确保土地利用经济效益、社会效益、生态效益相统一的根本途径，是统筹经济发展与耕地保护的重要举措。无论国有建设用地还是农村集体经营性建设用地，都要遵守用途管制和用地规划。其次，改进土地征用补偿制度。要建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益，这符合党的十八大报告关于提高被征地农民在土地增值收益中所占比例的要求，意味着被征地农民集体和个人除了得到合理补偿外，还可以通过一定方式分享一定比例的土地增值收益。这就要求我们将深化征地制度改革与建立农村集体经营性建设用地市场统筹考虑，同步研究、系统设计、协调推进，平衡好相关各方的利益关系，确保改革平稳推进。要严格依法征地，对于不按照程序办事，不依照相关法律进行土地征用的，应予严处。

（作者单位：吉林大学马克思主义学院）

本版编辑 马志刚 裴珍珍