

完善统计质量制度 打击“数字上的腐败”

姜 涛

党的十九届四中全会明确提出，“推进数字政府建设，加强数据有序共享”，并将其作为构建政府治理体系的具体内容之一，为现代统计制度的法治化建设提出了新要求。高质量的数据统计能够更客观、准确、及时地反映经济生活的真实面貌，而数字腐败则与此背道而驰。统计的生命在于真实，弄虚作假是统计领域的最大腐败。如何有效防范惩治数字腐败，是我国统计法治建设的重要任务。打击“数字上的腐败”和防范干部吹“数字牛皮”，是政府统计结果与过程回归准确、真实、完整、及时的轨道，需要统计法确立与完善现代统计质量制度。

现代统计在经济社会发展中具有综合性、基础性作用，统计数据是国家与政府决策的依据，是推动经济高质量发展的保障。通过统计资料的掌握，统计部门可以系统监测重大决策执行、经济社会发展运行、重要改革措施落实等情况，这就需要政府与部门真实、准确、完整、及时地提供统计数据并有效分享统计信息。但是，以造假为特征的数字腐败，必然会带来错误的分析，并最终影响国家与政府的重大决策。数字虚高是数字腐败的结果样态，欺上瞒下是数字腐败的行为表现，并往往隐藏在“形象工程”和“政绩工程”之下。一些官员不惜以身试法篡改统计数据，掩盖决策失误或夸大政绩，甚至有的地方数据就来自领导层的嘴巴，这从根源上是个别官员形式主义作风、官僚主义作风的体现。这种腐败与利用职务之便非法谋求金钱美色的腐败并无本质区别，且其危害有可能更大，涉及范围更广。

篡改数据与虚假统计是数字腐败的两种表现形式，前者表现为部分政府官员为了虚报政绩而故意篡改统计数据，用数字吹牛夸大政绩，把具有负面影响的数字人为缩小，以凸显自己为官“政绩突出”的能力，这是数字腐败的重灾区。后者意味着统计标准、方式等不科学，导致统计数据不真实。同时，在这种数字腐败的背后往往会出现“以数谋私”的叠加腐败，滋生贪污受贿等犯罪现象。比如，在拆迁、扶贫等领域实施统计数字腐败，往往存在个别官员贪污侵占扶贫资金、拆迁补偿款等情况。

与贪污受贿等典型腐败相比较，数字腐败是一种非典型腐败，往往容易被忽视。数字腐败往往与虚假政绩相通，统计数据与政府、部门、官员的政绩、能力等挂钩，成为衡量政绩的重要标准。“数字腐败”不仅是对党和国家的极其不负责，而且是对人民切身利益的严重侵害，民众也往往会被伪绩效所迷惑和蒙蔽。以失真和造假为表现形式的数字腐败，将直接造成公共决策的信息扭曲，直接导致某些重大决策严重失误，影响党和国家对干部的考核，贻害无穷。同时，多报虚报、凭空捏报的统计数据会使市场经济主体与一般民众动摇对国家与政府信任的根基。正因如此，习近平总书记特别强调：“经济增长必须是实实在在的、没有水分的、没有虚火的增长。”

数字腐败屡禁不止，根源在于法律制度缺失，源于虚假政绩与法律制裁博弈过程中的制度缺失。要真正除去数字腐败的“病根”，关键在于对数字腐败零容忍，需要建立健全防范数字腐败制度机制，构建推动高质量发展统计体系，从而打造从不敢腐败到不能腐败、直至不想腐败的法律制度体系。当前，必须对如何实现统计数据真实性有更为严格的要求，对各种政府统计数据造假、弄虚作假的行为有更为严厉的责任追究，进一步完善统计质量制度。2019年10月8日，国家统计局发布的《关于公开征求〈中华人民共和国统计法（修正案）〉（征求意见稿）》，增加了防范统计弄虚作假及其责任追究制度，这对预防数字腐败具有重要意义。

建立统计数据质量保障体系。统计数据就是调查研究的重要手段，而统计质量保障体系是确保统计质量的指南。统计数据质量保障体系旨在引导政府与部门有效地、科学地组织统计工作，缺乏统计数据质量保障体系，治理数字腐败就没有衡量的标准。从调查情况来看，统计数据不够准确，统计方法不够可靠，统计内容不够真实，统计信息不够透明不够到位，统计数据发布不够及时，已经成为影响国家治理能力的重要因素。统计质量保障体系是静态的质量标准体系与动态的质量监控与评估体系的统一。就静态的质量标准体系而言，统计法把“真实、准确、完整、及时”作为数据质量的评价标准。此次统计法修正案征求意见稿也特别强调构建新时代现代化统计调查体系，确保政府与部门统计资料的真实性、准确性、完整性、及时性。就动态的质量监控与评估体系而言，此次统计法修正案征求意见稿明确规定建立统计数据质量监控与评估制度，加强统计数据采集、加工、发布过程中的监控和评估，强化统计过程的审计督察，这不仅在数据质量管理与评价方法上有重大突破，而且使数据统计质量监督有了有力的组织保障。对已经形成的统计结果进行质量监控与评估，将有助于从根本上解决“数据出官”、“官出数据”的症结。

建构完备的统计调查体系。提高党依法治国、依法执政能力，需要建构完备的统计调查体系。保障统计资料真实性、准确性、完整性、及时性，科学、有效地进行统计工作，是统计法的立法目的，也是发挥政府统计在了解国情国力、服务经济社会发展中重要作用的基本保障。这一立法目的的实现，需要首先构建完备的、健全的统计调查体系，使统计调查科学、合理、可行，这有助于从源头上遏制“数字上的腐败”，确保统计数据真实可信。其次，有效改进统计调查方式，需要重视推进互联网、大数据、云计算、人工智能等现代信息技术在统计中的应用，以增强统计调查的科学性、有效性。再次，各级人民政府与部门应当执行国家统计标准，这是强制执行标准，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。完善统一的统计、核算标准，有助于确保政府统计的可操作性、地区之间的可比性以及核算结果的准确性和完整性。此外，通过政府购买服务实施统计调查、建立统计信息共享制度、建立统计信用记录和评价制度等，也是完备的统计调查体系的重要组成部分。

健全对数字腐败的责任追究。健全责任追究在于保障统计数据质量，缺乏对数字腐败的责任追究，不仅会使法律规定本身期待的目标落空，而且还可能形成“劣币驱逐良币”的负面效应。政府统计是一种重要的行政权力，对滥用这种权力的行为是否从严追究责任，事关数字反腐的成效。如果缺乏责任追究，违法成本比较低，就缺乏法律的威慑作用，数字腐败就不可避免。此次统计法修正案征求意见稿针对统计数据造假顽疾久治不愈的现状，专门增设“统计工作坚持党政同责、失职追责，对统计弄虚作假的地方、部门和单位，应当追究负有责任的领导人员和直接责任人员的责任。地方各级人民政府、县级以上人民政府统计机构和有关部门应当建立防范和惩治统计弄虚作假责任制和问责制。任何单位和个人应当拒绝、抵制统计弄虚作假等违法行为”、“统计机构应当将统计调查、统计监督检查中发现的有关情况以及涉嫌职务违法、职务犯罪的线索，向监察机关通报和依法移送”等专门条款，要求对统计弄虚作假的地方、部门和单位，追究责任领导和直接责任人员的责任。法律具有引导功能，对责任追究的完善与强化，必能起到威慑警示和政绩导向的积极作用。