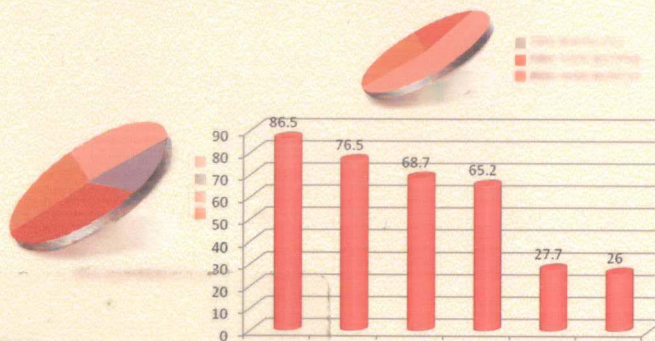


公务员能力建设大讲堂

GONGWUYUAN NENGLI JIANSHE DAJIANGTANG

公务员调查研究方法与能力培养

● 汪大海 主编



中国人事出版社

公务员能力建设大讲堂

公务员调查研究方法与能力培养

汪大海 主编

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公务员调查研究方法与能力培养/汪大海主编. —北京: 中国人事出版社, 2010

公务员能力建设大讲堂

ISBN 978 - 7 - 80189 - 950 - 7

I. ①公…

II. ①汪…

III. ①国家机关工作人员—调查研究—能力培养—中国

IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 071008 号

公务员调查研究方法与能力培养

gongwuyuan diaocha yanjiu fangfa yu nengli peiyang

汪大海 主编

出版发行: 中国人事出版社

地 址: 北京市朝阳区育慧里 5 号, 100101

网 址: www.renshipublish.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京市艺辉印刷有限公司

版 次: 2010 年 5 月第 1 版

印 次: 2010 年 5 月第 1 次印刷

开 本: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 8.625

字 数: 228 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 80189 - 950 - 7

定 价: 23.00 元

打击盗版举报电话: (010) 64954652

序 言

“没有调查就没有发言权。”调查研究的过程就是发现问题、解释问题、提出对策的科学研究过程。调查研究能力是公务员的一项基本工作能力，它是开展政府工作的基础和前提。“决策失误是最大的失误”，调查研究能力的提高，对于领导干部而言，就是提高科学决策水平；对于一般公务员而言，就是科学反映实际问题，辅助领导决策，切实保护群众利益，促进社会和谐发展。公务员调查研究能力的水平直接影响政府公共政策水平以及政府行政管理水平。

当前一些地区公共管理存在“以会议落实会议，以文件落实文件，以领导讲话落实领导讲话”的不良行政方式，调查研究能力已经成为当下领导干部最缺乏的重要能力之一。在我国社会转型期公共事务朝向全球化、网络化、复杂化及高风险化的冲击下，公务员在开展公共事务的过程中，运用科学而有效的调查研究方法，有助于应对繁杂的公共事务进而更好地满足公共需求。为此，各级公务员要以科学方法为指导，通过一定的科学训练，并注意平时积累，在实际工作中培养和提升调查研究能力。

我们编写《公务员调查研究方法与能力培养》正是以提高公务员调查研究能力为基本目的，总结调查研究经验，提高公务员工作效率，确保高品质公共政策的产出。本书是对公务员调查研究方法的系统概括，是面向公务员的简明调查研究方法读本。本书共8章内容，分为：第一章主要介绍调查研究的地位；第二章主要讲述调查研究的内涵；第三章讲述调查研究的程序；第四章介绍调查研究的方法；第五章介绍调查研究的能力提升；第六章则总结了调查

研究的误区；第七章介绍调查研究报告的撰写；第八章主要通过实例，评析调查研究报告；最后为附录。

在编写过程中，本书结合我国政府工作实际，对公务员调查研究方法进行了系统总结，归纳了公务员调查研究方法的基本规律和主要特点，以帮助读者在短时间内获得调查研究方法的知识为目的，注重培养读者解决实际调查研究问题的能力。本书内容吸收借鉴相关教材的有益经验，体系科学规范，力求达到普及性、针对性、实用性、操作性、准确性、趣味性和全面性，内容涵盖调查研究的各个方面，重点突出，理论严谨，方法技巧介绍简明扼要。同时，本书文笔生动，特别结合公务员工作实践，避免难懂的学理分析，强调可读性。

本书是集体智慧的结晶，汪大海、马福云、齐芳、唐德龙、金娜、董志勇、田松、卢霞、何静、丁美方参加了本书的撰写。中国人事出版社公务员图书编辑室孔凡晶主任为本书的编写提供了诸多支持，特此感谢。同时，在本书的编写过程中，参考了国内外有关调查研究领域的诸多文献，在此，对本书所引用文献的作者们表示感谢！鉴于研究资料和作者学识所限，本书虽经精心编写，但因时间仓促，定有不足、偏颇之处，敬请读者和专家予以指正。

我们相信，通过本书的系统学习，广大读者特别是公务员能够从履行政府职能和为人民负责的高度，充分认识新形势下掌握科学的调查研究方法、培养调查研究能力对于开展政府管理与服务工作的重要性，并通过本书熟练掌握调查研究方法，以科学、务实、严谨的精神开展公共管理，并从真正意义上提高对公共问题的调查研究能力，从而推动政府工作的科学化、规范化、制度化、法制化，更好地实现科学发展与构建和谐社会。

编 者

2010年2月

目 录

C O N T E N T S

第一章 调查研究中的地位	1
一、什么是调查研究	1
二、公务员调查研究的意义	4
三、公务员如何培养调查研究能力	9
 第二章 调查研究的内涵	 23
一、调查研究的性质	23
二、调查研究的类型	24
 第三章 调查研究的程序	 41
一、选题及调查研究的准备	42
二、调查研究方案设计	49
三、调查实施和资料收集	52
四、调查研究报告的撰写	56

第四章 调查研究的方法	57
一、会议调查法	57
二、访谈调查法	60
三、观察调查法	71
四、问卷调查法	77
五、文献调查法	85
六、实验调查法	89
七、调查研究的新方法	93
第五章 调查研究的能力提升	98
一、调查研究的综合能力	98
二、调查资料的整理能力	100
三、调查资料的分析能力	112
第六章 调查研究的误区	137
一、调查研究的观念误区	137
二、调查研究的心理误区	139

三、调查研究的技术误区	143
四、调查研究的其他误区	149
五、调查研究误区的预防原则	153

第七章 调查研究报告的撰写 156

一、调查研究报告的特点	156
二、调查研究报告的类型	158
三、调查研究报告的结构	160
四、调查研究报告的表达	177

第八章 调查研究报告的评析 179

一、何谓调查研究报告评析	179
二、调查研究报告评析的意义	184
三、调查研究报告评析的方法	185
四、调查研究报告评析的程序	189
五、结语	206

附录一:调查研究报告评析实例	207
欠发达地区农户科技接触现状 及科技有效供给机制分析	207
附录二:调查研究报告实例	225
实例一:在中国特色社会主义旗帜指引下 开拓成功发展之路	225
实例二:城郊农村实现城市化的好模式	235
实例三:科学发展观指引下的跨越式 发展之路	249
实例四:义务教育收费“贵”“乱”分析	253
附录三:常用数表	264
参考文献	268

第一章 调查研究中的地位

调查研究是公务员的一项重要通用能力。本章在界定调查研究概念的基础上，结合公务员工作实际，介绍公务员培养调查研究的意义以及公务员培养调查研究能力的方式和方法。

一、什么是调查研究

（一）调查研究的概念和内涵

调查研究一直是我国党和政府部门的主要工作方法之一，它是中国共产党“从群众中来，到群众中去”的群众路线工作的基本指导方针，是中国共产党各级党组织以及各级政府的工作人员所必备的工作能力。为此，原人事部在制定公务员通用能力标准时，将调查研究列为一项重要的通用能力。2003年11月18日，人事部在《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（国人部发〔2003〕48号）中对调查研究能力要求为：

- 坚持实践第一的观点，实事求是，讲真话、写实情；
- 坚持群众路线，掌握科学的调查研究方法；
- 善于发现问题、分析问题，准确把握事物发展的历史、现状和产生的影响；
- 积极探索事物发展的规律，预测发展的趋势，提出解决问题的建议；
- 善于总结经验，发现典型，指导、推动工作。

那么，什么是调查研究呢？

调查研究是指人们在考察某种社会现象的基础上，了解有关情况，收集相关信息，并通过对资料的综合分析来深入认识社会现象，阐释其现状及其发生发展规律，进而做出描述、解释和提出对

策的社会实践认识活动。

这一概念至少包含以下几个方面的含义：

1. 调查研究是一种自觉的认识实践活动

调查研究是人们有意识、有目的地对某种社会现象进行考察，以深入认识理解这种社会现象的活动。

2. 调查研究的对象是社会现象，或者说是社会事实

它既包括客观存在的社会事实，也包括人们在主观认识上的社会事实，调查研究的基础就是从社会现实生活中直接收集相关的事实材料。

3. 调查研究的目的是揭示社会现象的本质

调查研究的目的是在收集社会现象有关资料的基础上，透过现象揭示社会现象的本质和发展变化的规律性，并寻求各种对策，来对社会现象进行干预，以便使得社会现象发生发展更符合人和社会的需要。

4. 调查研究是一门科学的知识体系

它建立在实证主义哲学基础之上，以统计学、社会学、逻辑学等知识为支撑，包括调查研究设计、资料收集方法、资料整理分析方法以及调查报告写作等四个方面的基本内容。

从调查研究的概念出发，我们还可将其划分为两个阶段：

第一阶段是调查。调查是指人们有计划、有目的地运用观察、访谈、问卷等实地调查方法，从社会现实中了解有关社会现象的历史和现状，收集与调查主题相关的各种事实和数据的活动过程。调查是基础，调查所得资料的数量和质量影响和决定后续的研究。

第二阶段是研究。研究是指人们对调查所得资料进行检查整理，并综合运用定性、定量分析方法，从大量、具体、纷繁的素材中，进行去粗存精、去伪存真，以总结阐释社会现象的普遍规律，进而提出相应对策的过程。研究是调查的升华，研究所得结论依赖于调查资料。

当然，对调查资料进行综合分析，形成某些规律性观点理论，并提出相应对策后，还需要将其应用到实践中，依据这些观点理论

以及对策来指导实际工作，以在实践过程中检验这些观点理论、政策等是否正确，是否符合事物发展实际。而这又需要到实践中去收集新的调查材料，发现新的问题，无疑这又是一个调查研究过程的开端。调查、研究、实践是一个无限循环往复的过程，这个过程就是马克思主义认识论所说的从“实践中来，再回到实践中去”的过程。

（二）调查研究特征

通过以上对调查研究概念和含义的分析，我们认为调查研究有如下特征：

1. 目的性

调查研究的目的性是指调查研究具有明确的目的，也就是收集社会现象的有关资料，通过分析得到社会事物的发生发展规律，并提出相应的对策。调查研究的需要来源于人们对社会现象认识的不确定性，由此，人们才需要花费人力、物力、精力到实践中去进行调查研究，通过调查研究形成对社会现象的正确认识，消除认识上的不确定性。

2. 系统性

社会调查研究区别于人们对社会现象的简单了解和认识，它需要在收集资料的基础上，分析出社会事物的发生发展规律，并提出相应对策。因此，调查研究包括选择调研主题、设计研究方案、收集资料、整理分析资料、得出结论以及提出对策等项工作。从开始的确定调研主题到最后提出对策，几个步骤紧密地结合在一起，从而形成一个完整的系统性过程。

3. 科学性

调查研究的科学性主要体现在：一是调查研究必须以科学的理论做指导。调研者要努力掌握马克思主义的立场、观点和方法，坚持用唯物辩证法的观点看问题，不断提高自己明辨是非的能力，这是调查研究有正确理论指导的根本保证；二是要善于应用科学的方法和技术。在收集和处理信息时，依据调研问题选用最适当的调查方法和资料分析技术，从而获取相关资料，达到预定的调研目的。

4. 实证性

调查研究是建立在实际资料的收集与分析基础之上的，在调研时必须从事实出发、以实地调查为主，直接从被调查者那里得到第一手资料，即使文献资料也要求真实可靠，由此而得出的结论才能客观、科学，能够被客观现实所证明。调研资料来源于社会实践，所归纳出的结论与资料所显示的结果相一致，也就可以经得起实践检验，可以被证实或证伪。

5. 创造性

科学的结论和对策要通过深入的调查研究才能制定出来。调研的创造性是指所进行的调查研究活动，要涉及别人没有涉及，或涉及过但认识不深刻的内容，发现别人没有观察到的情况或没有解决的问题，提出别人没有得到的结论和对策。调研的科学性来源于调研者的创造性劳动，这就要求调研者要全身心地投入到调研工作中去，对调查研究对象和问题进行深入思考，对如何解决新问题进行创造性探索。

二、公务员调查研究的意义

为了贯彻落实科学发展观，更好地为全体民众提供服务，在政府及其他公共管理组织中，开展调查研究无疑是极为重要的。公务员是社会管理的组织者和领导者，是国家方针政策的制定者和执行者，在国家经济社会发展中发挥着重要作用。他们理应具备较高的素质，而调查研究是公务员的必备素质之一。对于公务员而言，搞好调查研究具有以下重要意义：

（一）调查研究是做好本职工作的要求

公务员作为国家社会公共事务管理的组织者，其工作内容本身就是决策以及决策执行工作。而做出决策的过程是发挥个人主观能动性的过程，正确发挥主观能动性要以尊重客观规律为前提，就是说发挥主观能动性要受客观条件的制约。如何才能保证做出的决策是建立在客观规律的基础上，并且是正确的呢？关键就在于决策之前，要认真仔细地进行调查研究，真正了解了事物的客观实际情

况，掌握事物发生发展的客观规律，在调查研究的基础上做出科学的决策，并科学地予以执行。

（二）调查研究是了解社会现实的基础

公务员是公共事务管理的重要组织者，而公共事务管理的基础就是对社会现实的深入了解。在当前信息爆炸的时代，人们通过各种大众传媒足不出户就可以轻松获得丰富的信息，似乎“秀才不出门，能知天下事”已经变成了现实。但是，这些都是经过别人加工筛选过的信息，这些信息并不能全面反映社会现实的基本情况，更不能依靠这些信息来认识社会现实。要了解社会现实，最有效的方法就是深入基层，进行实地调查研究，通过调研掌握第一手材料，通过对调研资料的分析来洞察社会现象，进而了解社会现实。

（三）调查研究是正确决策的前提

调查研究是正确决策的前提，是掌握和指导实际工作的重要手段。在建立社会主义市场经济的条件下，当前的社会管理，特别是基层治理工作中出现了许多新情况、新问题。面对这些新情况、新问题，我们如何应对，如何决策呢？唯一的答案就是调查研究，通过调查研究，拿出相应的办法与对策来，逐一加以解决。实践证明，正确的决策来源于对客观实际的充分调查研究，如果不了解实际情况，就不可能把工作做好，不可能确定正确的方针政策，就要脱离实际，就要出问题。所以，搞好调查研究，掌握实际情况，是实现科学决策和正确领导的基础和前提，没有这个基础和前提，在工作中就会出现决策失误和瞎指挥。

（四）调查研究是改进工作作风的有效途径

调查研究是党和国家政府机构解决思想作风、工作作风、领导作风和干部生活作风的有效手段。调查研究可以防止主观主义，防止对事物的本质认识不清所导致的一些差错，帮助人们认识事物的本质，从而作出正确的判断和决策；调查研究可以克服官僚主义，防止盲目追求高指标，搞轰动效应，搞“形象工程”，有利于体察民情，增进我们对基层、对人民群众的了解和理解，从而密切与人

民群众的关系；调查研究有利于反腐倡廉工作，通过体验基层工作实际和了解群众的生活困难，有助于党员干部加强个人自身修养，自觉抵制腐败问题。一句话，通过调查研究利于树立实事求是的工作作风。

资料 1:

毛泽东的调查研究思想

无论在革命战争年代，还是在社会主义建设时期，毛泽东关于调查研究的论断是非常精辟的，内涵也十分丰富。概括起来主要有：

1. 调查研究是了解和解决革命与建设问题的钥匙。调查研究就是深入到社会客观实际中，对实际情况进行调查了解，并在此基础上进行分析研究，从而得出正确的结论，制定正确的决策。毛泽东曾指出：要了解情况，唯一的办法是向社会作调查，调查社会各阶级的生动情况。对于担负指导工作的人来说，有计划地抓住几个城市，几个乡村，用马克思主义的基本观点，即阶级分析的方法，作几次周密的调查，乃是了解情况的最基本的方法。1930年5月，毛主席在《反对本本主义》一文中指出：“你对于那个问题不能解决么？那么你就去调查那个问题的现状和历史吧！你完完全全调查明白了，你对于那个问题就有解决的办法了，一切结论产生于调查研究的末尾，而不是它的先头。”又写道：“……迈开你的两脚，到你工作范围的各部分各地方去走走，学个孔夫子的‘每事问’任凭什么才能也能解决问题，因为你未出门时脑子是空的，归来时脑子已不是空的了，已经带来了解决问题的各种必要材料，问题就是这样子解决了。”1962年1月30日，毛泽东在“七千人大会”上发表重要讲话。在谈到关于如何认识客观世界时，毛泽东回顾了党领导民主革命取得胜利所经历的艰难曲折过程，结合对社会主义建设规律的认识问题，再一次阐明了调查研究对于认识和把握客观规律的重要性。他说：“社会主义建设，从我们全党来说，知识都

非常不够。我们应当在今后一段时间内，积累经验，努力学习，在实践中间逐步地加深对它的认识，弄清它的规律。一定要下一番苦功，要切切实实地去调查它，研究它。”

2. 调查研究是制定方针政策的依据。深入调查研究是制定正确政策的重要环节。土地革命时期，毛泽东为制定正确的土地政策和工商业政策，对乡村和城镇进行过系统调查。毛泽东在《〈农村调查〉的序言和跋》这篇文章中指出：“实际工作者须随时去了解变化着的情况，这是任何国家的共产党也不能依靠别人预备的。所以，一切实际工作者必须向下作调查。对于只懂得理论不懂得实际情况的人，这种调查工作尤有必要，否则他们就不能将理论和实际相联系。”20世纪60年代初，为了解决“大跃进”和人民公社化造成的严重困难，毛泽东号召全党“大兴调查研究之风”，毛泽东在《大兴调查研究之风》这篇文章中说道：“要是不做调查研究工作，只凭想象和估计办事，我们的工作就没有基础。所以，请同志们回去后大兴调查研究之风，一切从实际出发，没有把握就不要下决心。”毛泽东同志早就指出，没有调查研究，就没有发言权。对于领导机关和领导干部而言，没有调查研究，就没有发言权，就没有决策权。他提出：“省委第一书记要亲自做调查研究，我也是第一书记，我只抓第一书记。其他的书记也要做调查研究，由你们负责去抓。只要省、地、县、社四级党委的第一书记都做调查研究，事情就好办了。”

3. 调查研究是贯彻实事求是思想路线的基石。毛泽东所写的《反对本本主义》《实践论》《矛盾论》都旨在反对教条主义。1930年5月，在《反对本本主义》一文中，他指出：“共产党正确而不动摇的斗争策略，决不是少数人坐在房子里能够产生的。它是要在群众的斗争过程中才能产生。因此，我们需要时时了解社会情况，时时进行实际调查。”1941年毛泽东在《改造我们的学习》中指出：“我们要从国内外、省内外、县内外、区内外实际情况出发，从其中引出其固有的而不是臆造的规律性，即找出周围事物的内部联系，作为我们行动的向导。而要这样做，就须不凭主观想

象，不凭一时的热情，不凭死的书本，而凭客观存在的事实，详细地占有材料，在马克思列宁主义一般原理的指导下，从这些材料中引出正确的结论。”在这里，毛泽东首次提出了调查研究是解决马列主义原理同中国革命实际相结合的途径。1941年毛泽东在《驳第三次“左”倾路线》一文中又写道：“如果我们还想改变客观情况的话，那就可以根据这种真正地反映了客观情况内部联系的估计，规定行动方针，转过去影响客观情况，把它加以改造。”1961年1月，在党的八届九中全会以及此前召开的中央工作会议上，毛泽东多次发表讲话，要求全党恢复实事求是、调查研究的作风，“大兴调查研究之风”后来成了党坚持实事求是思想路线的一句著名口号。

4. 调查研究是坚持群众路线工作方法的切入点。调查研究要向人民群众学习，走群众路线。毛泽东同志在《〈农村调查〉的序和跋》这篇文章中指出：“没有满腔的热情，没有眼睛向下的决心，没有求知的渴望，没有放下臭架子，甘当小学生的精神，是一定不能做，也一定做不好的。必须明白：群众才是真正的英雄，而我们自己则往往是幼稚可笑的，不了解这一点，就不能得到起码的知识。”要搞好调查研究必须坚持走群众路线，向人民群众寻求真理。1961年5月13日，正在湖南浏阳县文家市公社大江大队做调查的张平化给毛泽东写信，汇报了调查了解到的情况。毛泽东5月14日将此信批转各地参考，并在批语中写道：都要坚决走群众路线，一切问题都要和群众商量，然后共同决定，作为政策贯彻执行。各级党委，不许不作调查研究工作。绝对禁止党委少数人不作调查，不同群众商量，关在房子里，作出害死人的主观主义的所谓政策。人民群众中蕴藏着深厚的创造伟力，人民群众是社会实践的主体，同时是社会的客体，或叫“实事”。到社会的“实事”中“求是”，制定“合乎最广大人民群众的最大利益”的路线、方针和政策，必然要研究了解人民群众自身状况。倘若做不到联系群众，或做不到随时联系群众，都会堕入空想和盲目的深渊。为此，毛泽东指出：“第一是眼睛向下，不要只是昂首望天。没有眼睛向