

第一章 地方人大调查概述

第一节 地方人大调查概说

一、地方人大调查的含义

“没有调查就没有发言权”（《毛泽东著作选读》1986年版，上册第48页）毛泽东同志这一至理名言中的“调查”是指人们在社会生活中的一种基础性的认识和实践活动，包括调查和研究两个方面。调查指的是通过对事物的考察，来了解和认识客观事物与现象的感性认识活动，是收集资料的过程，其任务在于弄清“是什么”；研究指的则是通过对调查得来的感性材料进行审定加工，以达到弄清事物本质的理性认识活动，是分析资料的过程，其任务是探究“为什么”以及“怎么办”。地方人大调查是地方人大及其常委会运用特定的方法和手段，在宪法和法律赋予的职权范围内，针对人大工作和有关社会现象，收集必要资料，进而分析各种因素及其相互关系，以达到掌握实际情况、获得履职依据为目的的一种认识与实践活动。本著述中地方人大调查的含义是广义的，既包括地方人大调查工作方法，也包括地方人大调查研究分析，同时还包括地方人大调查成果总结与应用。

对于地方人大调查这个概念，我们可以从以下几方面加深理解：

第一，地方人大调查是地方人大及其常委会在宪法和法律赋予的职权范围内组织开展的工作调查活动。任何一项地方人大调查都必须依法进行，并有明确的工作目的指向。地方人大调查的

这一性质使它与一般的社会调查有着原则区别。

第二，地方人大调查的主体是地方人大及其常委会。地方人大调查是指地方人大或其常委会组织开展的调查研究活动。从严格意义上讲，如果只是以某个特定个人的属性为目的进行调查研究，是不能算作人大调查的。也就是说，未经人大及其常委会组织和委托，作为地方国家权力机关组成人员的人大代表或地方人大机关工作人员个人进行的调查活动，不能称为地方人大调查。

第三，地方人大调查的方法，既包括考察、了解实际情况的各种感性认识方法，又包括对搜集材料进行统计分析和思维加工的各种理性认识方法；既有宪法和法律规定的特定方式方法，又有社会调查常用的一般方式方法。

第四，地方人大调查的目的是了解地方国家行政、审判、检察机关的工作情况以及有关社会经济生活的真实情况，弄清事物间的内在联系，为地方国家权力机关科学决策提供依据，为地方国家权力机关依法监督提供实证。

地方人大调查是社会调查的一种表现形式，它与一般的社会调查既有联系又有区别。一方面，地方人大调查被社会调查的概念所包容，即凡是地方人大调查都属于社会调查研究活动。另一方面从调查的性质、主体、客体、方法和调查的目的来看，地方人大调查显然不同于一般的社会调查。地方人大调查也不同于国家行政机关或社会团体开展的调查活动。后者开展的调查，一般是为了解决某个实际问题而进行的。不同的职能部门，因其职责范围不同，处理问题和权限不同，其调查的范围只能局限在本部门所涉及的职权范围内，即带有一定的局限性。它除了调查某个特定问题的真相外，更多的还有研究解决实际问题的具体办法。而人大及其常委会开展的调查，范围往往比较广泛，涉及的对象一般是本行政区域内重大的、带有普遍性和群众在某一时期反映较为强烈的热点、难点问题，调查研究的目的，是为人大及其常委会更好地行使立法权、决定权、监督权和任免权服务的。

地方人大调查有别于哲学以及经济学、社会学、政治学等社会科学学科。这些学科都有其完备的范畴体系和理论体系，而人大调查则不具备自己的理论体系，因此从学科性质上讲，地方人大调查是一门方法科学，而不是理论科学。

地方人大调查与哲学以及经济学等其他社会科学学科又有着密切的关系：一方面，哲学以及经济学等其他社会科学为地方人大调查研究提供了世界观、方法论和专门的理论指导，地方人大调查必须接受一定的哲学思想和有关社会科学学科理论的指导；另一方面，地方人大调查为经济学等各门学科理论提供了认识社会、了解社会的方法和途径，从一定程度上讲，这些社会科学的发展都需要人大调查这一获取知识的重要途径。

二、地方人大调查的分类

从地方人大调查的特征来看，可以将其作如下分类：

（一）监督性调查

监督性调查就是为依法对本级政府、法院、检察院实施监督而调查了解其执法和工作情况的活动，它是为人大及其常委会行使监督职权服务的。监督调查主要有如下四种：

1. 对重大的违宪违法事件和国家工作人员严重渎职、失职行为，人民群众反映特别强烈的问题，组成特定问题调查委员会进行调查，这种特定问题调查有别于人大工作的一般调查。

2. 人民代表大会主席团会议、常委会会议和主任会议交付的对有关议案的调查，可简称为交付或交办或委托调查。

3. 对“一府两院”执行法律、法规和人大及其常委会决议、决定情况的调查，可简称为执法调查。

4. 对人民群众关于国家工作人员的违法行为和腐败现象申诉、控告的调查。人大及其常委会依据调查的情况，作出相应的决议、决定或提出意见、建议，督促“一府两院”解决。这种调查可简称为受理调查。

（二）典型性调查

典型性调查就是在一定时期内，围绕本行政区域的某个典型问题，亦即抓住某一带普遍性的问题进行的调查。其目的，是通过对典型单位的做法进行较为详细、深入的了解分析，从中找出具有普遍意义的规律性的经验或教训，用以推动和指导人大工作的开展或提供给有关方面参考借鉴。

（三）探讨性调查

探讨性调查就是对一些重大的而一时难以拿出肯定性意见的课题，进行探讨性和可行性调查分析。这种调查主要是根据人大代表、常委会委员所提出的议案、建议、意见进行深入调查研究。由于探索性的问题一般是关系全局的、长远的、带有根本性的重点问题，因而涉及的面较广，调查研究的时间较长，需要经过反复的分析研究。

（四）建议性调查

建议性调查，常见的有地方各级人大及其常委会结合本行政区域的实际情况进行的调查研究，主要是为同级党委中心工作的开展当好参谋与助手同时及时向政府和“两院”提出带有指导性的建议与意见，以推进工作。建议性调查大致有两种方式：一种是人大常委会根据“一府两院”有关汇报及掌握的情况，拟定调查课题，制定调查计划，组织有关人员进行调查研究。其特点是目的明确、调研提出的建议针对性、可操作性比较强，易于被有关机关和部门接受采纳。另一种是对人民群众普遍关心和反映强烈的问题，组织力量进行调查。根据调查反映出来的实际问题，及时向“一府两院”提出解决问题的建议和意见，促进有关问题的解决和“一府两院”工作的开展。

地方人大调查研究还可以有多种分类。如：从调查形式是否法定的角度，可分为法定形式调查与非法定形式调查两种。后者即一般调查活动前者包括视察、询问、质询、特定问题调查和联系本级人大代表五种。视察是特定主体在特定时期对特定对象所进

行的调研活动，它既是人大代表、人大常委会组成人员的权利，同时也是他们的义务。代表法第 21 条对于代表的视察作了较为集中的规定。询问是在人民代表大会和人大常委会会议期间，人大代表或人大常委会组成人员在审议议案和报告过程中向有关国家机关及其领导人询问了解情况的行为。地方组织法第 29 条规定：“在地方各级人民代表大会审议议案的时候，代表可以向有关地方国家机关提出询问，由有关机关派人说明。”法律的这一规定主要是为使代表更深入和全面地了解有关情况，以便使审议议案的工作和代表在行使表决权时，更为准确有效地进行。质询是人大代表、人大常委会组成人员在人民代表大会和人大常委会会议期间，依法对本级人民政府及其所属部门、人民法院、人民检察院提出的带有一定强制力的质疑和发问。它是人大行使监督权较为严厉的方式之一，同时也是人大代表和人大常委会组成人员针对国家行政、审判、检察机关违宪违法行为、工作中的重大失误和造成重大影响的不当措施等开展调查的一种重要法定方式。地方组织法第 28 条和第 47 条分别对此作出了明确规定。特定问题调查，是由人大或其常委会决定对严重违宪违法事件或国家机关工作人员的严重失职、渎职行为进行调查。它既是地方人大及其常委会实施监督的一种重要法定形式，也是调查研究的一种特殊方法。地方组织法第 31 条和第 52 条分别对特定问题调查作出了明确规定。联系本级人大代表，是县级以上的地方各级人大常委会依照地方组织法第 44 条和代表法第 34 条的规定，以为代表履行职责服务和为常委会行使职权服务为目的，采取多种方式同本级人民代表大会代表保持联系。联系本级人大代表是地方人大常设机关的一项经常性工作。

又如从调查主体看，地方人大调查可分为国家权力机关组成人员的调查、人大专门委员会的调查和人大常委会工作机构的调查三种。权力机关组成人员的调查即以人大代表和人大常委会组成人员为主体的调查研究活动，往往是以视察、特定问题调查、执

法检查和专题调查的形式进行的。地方人大专门委员会是地方人大依法设立的专门性的工作机构。地方组织法第 30 条规定地方人大各专门委员会的职能范围是：“研究、审议和拟订有关议案 对属于本级人民代表大会及其常务委员会职权范围内同本委员会有关的问题 进行调查研究 提出建议。”可见 对属于本级人大及其常委会职权范围内同专门委员会有关的问题进行调查研究，提出建议，是地方人大专门委员会发挥作用最直接的方面和最重要的形式。并且应当说，地方人大专门委员会的调查权是法定的。随着我国人民代表大会制度的不断完善，专门委员会的调查权必将更加明确化、法律化。人大常委会工作机构的调查，主要包括人大常委会工作委员会、研究咨询和综合办事机构按照常委会的安排，为常委会有关职权的行使而开展调查研究，或针对本行政区域内的重大经济社会活动超前开展调查研究，为常委会正确决策和有效监督提供依据。

再如从调查内容看，地方人大调查还可分为三种：一般调查、专题调查、特定问题调查。一般调查主要是人大及其常委会为了解某个方面一个时期的情况所开展的调查研究活动。专题调查是指围绕准备拟定或会议准备审议的某项议案而进行的实地考察和系统研究 题目专一 目的性强。

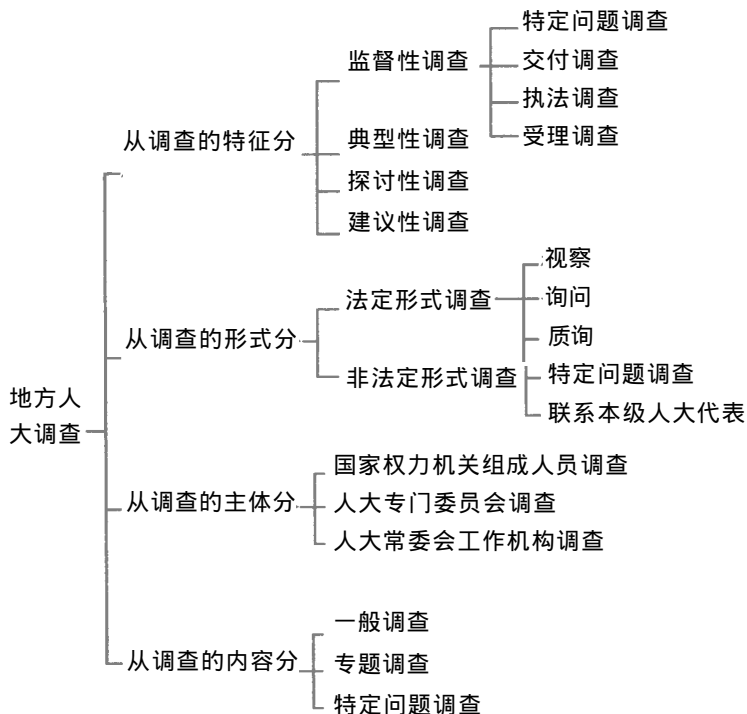
地方人大调查分类可简要图示如下（见第 7 页）：

三、地方人大调查的任务

人大及其常委会会议是地方人大及其常委会集体行使职权的基本形式。凡是提交人大及其常委会会议审议、决定的问题，一般都是本行政区域内重大的、长远的、带全局性的问题。因此 以为人大及其常委会行使职权提供服务为根本目的的人大调查研究，必须紧紧围绕人大及其常委会的会议议题展开。其任务主要包括以下几个方面：

（一）了解党的中心工作和党的路线、方针、政策的贯彻执行情况

地方人大工作是地方党的工作的重要组成部分，地方人大及其



常委会担负着通过法定程序把党的主张变为国家意志的重要职责，其全部工作务必紧紧围绕党的工作中心 促成党的路线、方针、政策的贯彻落实。所以，人大调查研究要把动员广大人大代表和人民群众积极投身改革开放 参与党的中心工作 为贯彻落实党的路线、方针、政策而努力奋斗作为首要任务。通过深入细致的调查了解，由表及里的研究分析 掌握真情实况 弄清问题实质 提出真知灼见，为党委决策当好参谋，为人大及其常委会行使职权提供依据。

（二 弄清宪法和法律、法规的贯彻实施情况

保证宪法和法律、法规在本行政区域得以遵守和执行，是地方人大及其常委会的重要职权。这就决定了人大调查研究务必把准

确掌握“一府两院”贯彻执行宪法和法律、法规的实际情况，作为一项经常性任务。通过代表视察、执法检查、专题调查等多种途径，及时、全面地了解 and 掌握宪法和法律、法规的贯彻执行情况，坚持以法律为准绳，以事实为依据，对“一府两院”工作给予实事求是、恰如其分的评价，对违宪违法行为及时依法纠正，真正做到“有法必依 执法必严 违法必究”保证宪法和法律、法规切实得以遵循。

（三）把握人民群众普遍关心、反映强烈的社会热点和难点问题

人大及其常委会是代表人民行使管理国家事务权力的机关，必须按照江泽民同志提出的“三个代表”的要求，把维护和实现广大人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和归宿。地方人大及其常委会组织开展调查研究，要把把握人民群众迫切要求解决的实际问题作为重要任务，组织人大代表、人大常委会组成人员和人大机关工作人员围绕本行政区域人民群众反映最集中、最强烈的热点、难点问题，通过座谈会及走访选民和群众，摸清来龙去脉，查明主要原因，提出解决问题的办法与建议，督促和支持有关国家机关改进工作，促成问题的解决，从而进一步密切党和政府与人民群众的联系，推动基层民主政治建设，促进改革、发展和稳定。

此外，掌握本级人大及其常委会决议、决定的贯彻执行情况和代表建议、批评、意见的办理情况，总结地方人大工作创造的新经验，也是地方人大调查研究的重要任务。地方人大调查研究只要抓住了上述几个方面，就能得到人大代表和人民群众的广泛支持，人大及其常委会的会议质量就能得到保证，地方国家权力机关的威信也就会越来越高。

四、地方人大调查的方法体系

人们为了达到一定的目的而采用的工具、技术、手段和途径，逻辑上统称为方法。进行调查研究，首先要解决一个方法问题，掌握科学、正确的调查方法，才能有效地搞好人大调查。正所谓工欲善其事，必先利其器。一般地说，地方人大调查方法包括方法论、

基本方法、具体方法三个层次，它们既是相互联系的，又具有各自不同的地位和作用。

（一）地方人大调查的方法论

人大调查的方法论，就是关于人大调查研究方法的理论和学说。方法论是方法体系的最高层次，掌握方法论是为了树立正确的指导思想和基本原则。指导思想和基本原则决定我们在人大调查中所持的立场和观点，从而影响看问题的角度和出发点，影响调查的认识和结论。概括地讲，地方人大调查的方法论由马克思主义哲学方法论、逻辑方法论和学科方法论组成。马克思主义哲学从世界观和方法论的高度为人大调查指出观察和分析问题的根本方法，构成了人大调查方法体系的理论基础；逻辑方法论为人大调查的具体方法和技术提供思维方式与方法的指导；学科方法论为人大调查的各个具体环节、步骤提供理论帮助；具体方法则是调查者在调研各阶段使用的操作技术和工具。

辩证唯物主义是马克思主义哲学的重要组成部分，是科学的世界观和方法论，是人大调查的理论基础和最根本的方法。它要求坚持调查研究的客观性、动态性、全面性，也就是要把唯物辩证法的基本要素、基本观点，贯彻到调查研究的全过程，作为行动的指南。一是在调查研究时，要用普遍联系的观点看待各种社会现象，把整个系统、社会看成一个统一的整体，各种社会现象都是相互联系相互制约的。二是一切社会现象和调查对象，都处于不停顿的运动变化之中，要用发展的观点看待每一个调查对象。三是事物的发展都是经历由量的积累到质的飞跃这样一个过程。因此在调查研究中，不仅要了解调查对象的发展趋势，而且要研究其所处的发展阶段。四是不论考察何种事物，都必须明确，其发展变化的原动力来自内部的矛盾运动。因此，要把分析这种矛盾运动，作为调查研究的中心任务。

（二）地方人大调查的基本方法

基本方法是方法体系的中间层次，贯穿于整个人大调查研究

的全过程，主要包括收集资料的方法和分析资料的方法两部分，说明调查者是通过什么途径和手段得出调查结论的。根据调查研究对象的范围不同，从调查者接触被调查者方式的角度，可将人大调查收集资料的方法分为三类：一类是直接调查方法，包括观察调查、访谈调查和座谈调查等；二类是间接调查方法，包括文献调查、邮寄调查和电话调查等；三类是综合调查方法，包括普遍调查、抽样调查、典型调查、个案调查和问卷调查等。

人大调查分析资料的方法，主要是指研究阶段分析资料所使用的具体方法，包括定性分析方法和定量分析方法两部分内容。

人大调查的上述基本方法将在后面的章节中详细介绍。

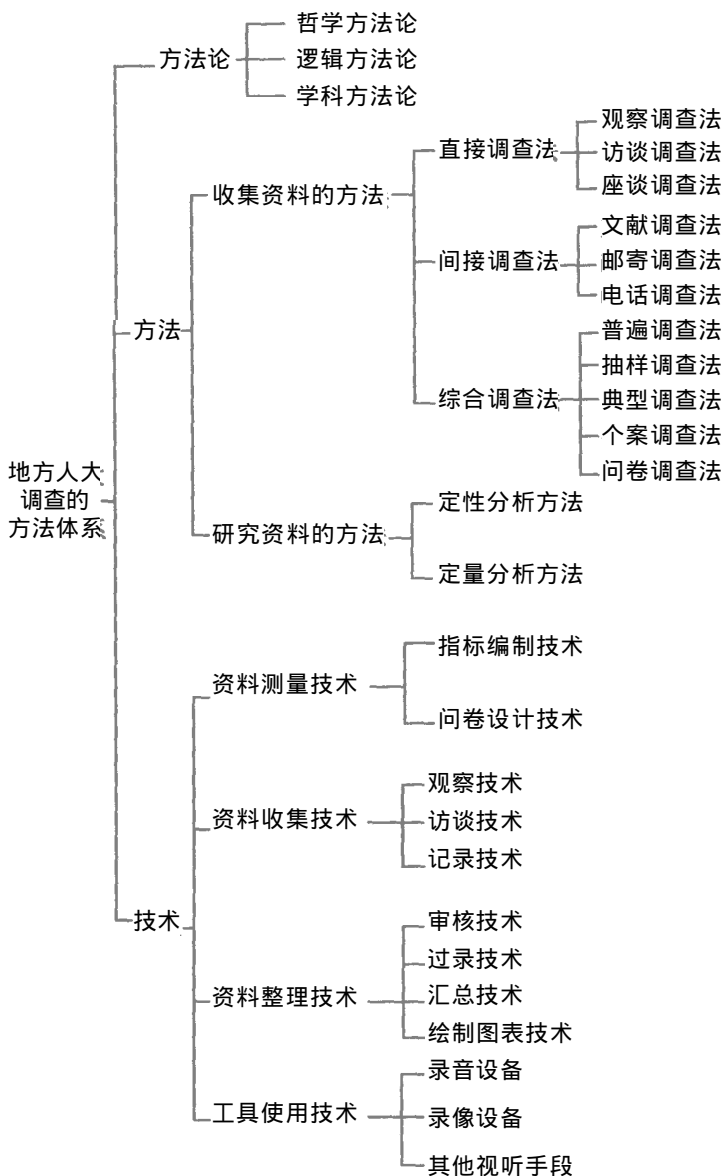
（三）地方人大调查的具体方法

具体方法是调查者在人大调查研究各个阶段中具体使用的操作技术和工具，处于方法体系中的最低层次。它包括调查指标的编制、调查提纲的拟定、调查问卷的设计等资料测量技术，观察、访谈、记录等资料收集技术，以及审核、过录、汇总等资料整理技术。还包括记录表、过录表、统计表等量度工具和电子计算机、照相机、录音机及摄像机等辅助工具的使用技术。

“操作性”是人大调查具体方法与基本方法的显著区别。基本方法只是说明调查的过程，而具体方法涉及到调查各个阶段运用的方法、技术、工具的具体操作。技术和工具是基本方法的延伸，是服务于基本方法的。

上述三个层次的调查方法构成了地方人大调查不可分割、有机联系的整体。在整个方法体系中，方法论是基础，决定着调查研究的方向和价值，影响着调查具体方法和技术的选择。而调查的具体实施有赖于具体方法和技术的运用，具体方法和技术的发展进步又促进着方法论的发展变化，从而构成了地方人大调查方法的严密的科学体系。

地方人大调查的方法体系可图示如下：



第二节 地方人大调查的特点、功能与作用

一、地方人大调查的突出特点

地方人大调查工作与党委、政府机关调查工作一样，不同于学术单位的研究，它是一种更贴近现实的应用性调研。从各级人大调研工作的实践看，地方人大的调研工作与党委、政府相比又有其自身的鲜明特点。概括地说，地方人大调查研究是法律性的而不是行政管理性的；是监督性的而不是执行性的；是服务性的而不是决策性的。这就是说，地方人大调研工作是为地方国家权力机关依法行使职权和加强自身建设服务的。人大调研要侧重法律、法规和人大及其常委会决议、决定的执行情况，侧重于政府和“两院”工作情况的核实，侧重于了解人民群众的意见、愿望和要求，从而为人大及其常委会行使职权提供服务。具体讲主要有以下四点：

（一）地方人大调查是为地方人大及其常委会行使职权服务的高层次调研活动，具有高度的权威性

一方面，地方人大调查的主体是代表人民当家作主、管理地方国家事务的地方国家权力机关组成人员，开展调查研究，为地方国家权力机关行使法定职权服务，是法律赋予地方各级人大代表的民主权利，是通过地方国家权力机关组织实施的人民意志。另一方面，调查权事实上是地方人大及其常委会的一项重要职权。地方人大监督过程可划分为掌握情况和处理问题这两个相互联系、不可缺少的阶段，人大调查权就是掌握情况阶段的一种监督形式。地方组织法第 37 条规定：“地方各级人民代表大会代表应当和原选举单位或者选民保持密切联系，宣传法律和政策，协助本级人民政府推行工作，并且向人民代表大会及其常务委员会、人民政府反映群众的意见和要求。”这里虽未提出“人大调查研究”这个名词术语，但它对人大代表和人大常委会组成人员务必搞好调查研究的

要求是显而易见的。从这个意义上讲，地方人大开展调查研究是具有法律规定的。因此，它比一般的民意测验和工作考评层次更高，能够引起社会的普遍关注和人民群众的广泛支持，具有高度的权威性。拒绝或推托人大调查，或为人大调查设置障碍，都是法律和人民群众所不允许的。

（二）地方人大调查是围绕宪法、法律的实施和监督“一府两院”工作进行的调研活动，具有特殊的目的性

宪法和法律赋予地方人大及其常委会监督“一府两院”的职能，决定了地方人大调查研究工作的着眼点和根本目的，就是在本行政区域宪法、法律的贯彻实施情况和“一府两院”行政、司法情况的调查和研究基础上，提出改进的办法和措施建议，通过人大及其常委会法定职权的行使，保证宪法、法律的实施，监督“一府两院”依法行政、公正司法，不断改进工作。因此，人大调查是围绕宪法、法律实施而不是围绕行政管理确定调研课题，调查宪法、法律在各个领域中的实施情况；是以反映人民群众和人大代表的普遍意见为主导，而不是以反映部门的意见为主导，最终以人大及其常设机关组成人员多数的意见作出决策；是以问题性的调查为主的，而不是以经验性的调查为主。正因为人大调查具有很强的监督目的性，使得人大调研所采用的形式，如走访联系代表和选民或原选举单位、组织对特定问题的调查、听取“一府两院”的工作汇报、组织人大代表和人大常委会组成人员进行视察和检查等，大都带有法律监督和工作监督的色彩，甚至其本身就是一种监督的形式和手段。

（三）地方人大调查是以法律为依据，围绕推进民主法制建设进行的调研活动，具有很强的法律性

这不仅体现为人大调查所采用的形式许多是法定的，人大调查必须严格依据法律和政策规定以及法定程序进行，而且地方人大及其常委会保证宪法、法律和上级人大及其常委会决议、决定的遵守和执行的法定职责，决定了人大调查研究应在一般了解“一府

两院”工作的基础上，侧重了解其是否严格依照法律和政策办事，有无违宪违法行为；或是为了进行立法，通过调查研究，为有关法律和地方性法规的废、立、改提供切实可行的意见和建议。

（四）地方人大调查是以地方国家权力机关组成人员为主体的群体性调研活动，具有较强的客观性

人大调查以人大代表和人大常委会组成人员为主体，并由人大或其常委会组织开展，虽然同党政机关一样，在调研活动中都要遵循马克思主义的方法论，但有自己的独特优势。人大处于监督的法律地位，契入调研课题比较超脱，能够比较冷静、从容、全面、系统地观察和分析问题，客观地发现政府和“两院”所忽视的问题或没有察觉的失误，认清事物固有的而不是臆造的规律，从中找出解决问题的办法来。

二、地方人大调查的基本功能

地方人大调查的权威性、目的性、法律性和客观性特点，使其具有三个显著的功能：

（一）认识功能

人们对客观事物认识的真正任务在于经过感觉而到达于思维，在于透过事物的外部现象而逐步了解事物的内在本质，了解它的规律性。要做到这一点，我们就不仅要勇于社会实践，而且要善于对社会实践的过程和结果进行系统周密的调查和研究。这是因为，调查研究的过程，不仅是了解实际情况的过程，而且是概念和判断形成的过程，是推理的过程。只有在社会实践基础上反复调查研究，才能逐渐接近客观实际，逐渐认识客观事物的本质及其规律性。事实上，当今世界各种社会科学理论的形成和发展，都是这些理论的创始人和继承者在社会实践基础上，进行大量调查研究的结果。因此，从一定的意义上说，没有科学的社会调查，就不会有科学理论的产生和发展。地方人大调查并不以大量占有材料为最终目的，而是要通过分析 and 研究，得出规律性的认识。地方人大

调查研究的过程，实质上就是认识主体对被认识客体进行全面、系统、深入、具体的了解。在马列主义一般原理、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和人民代表大会制度理论的指导下，通过对调查获取的材料进行综合、分析、推理和判断，透过复杂的社会现象，从整体上和发展上把握事物的本质，从中发现事物本身固有的规律性。

（二）指导功能

人大制度建设和人大工作实践为人大调查研究提出了课题，开拓了领域；而人大调查研究对人大制度建设和人大工作实践又能起到重要的指导和促进作用。地方人大及其常委会针对经济建设的重点，改革开放的难点，群众关注的热点，社会矛盾的焦点开展调查研究，问题集中，针对性强，深入具体。从中得到的认识、结论和对策，对于指导本级和下级人大的工作，可以起到举一反三的积极作用，使得人大及其常委会各项职权的行使，建立在符合客观实际的基础之上，有效地减少人大工作的随意性和盲目性，使决策和监督质量得到必要的保障。同时，人大工作总是与时俱进、发展进步的。地方各级人大及其常委会在依法履职过程中，不断探索和创造了许多成功有益的作法与经验，如各地普遍推行的执法责任制、错案追究制、述职评议与工作评议、司法个案监督等。通过深入开展调查研究，对其进行较为系统的总结和概括，把其中的一些规律性的东西上升到理论的高度，就能有效地指导人大工作的开展，促进地方人大工作水平的提高。

（三）服务功能

地方人大调查的根本目的是为国家权力机关决策和监督提供科学依据和可供选择的方案，也就是说，是为人大依法行使职权和加强民主法制建设服务的。根据人大及其常委会审议的议题开展调查研究，了解情况，发现问题，寻找解决的办法，使人代会和常委会的决策和监督从程序性向实质性深化；围绕改革开放和经济建设以及党在一定时期的中心工作进行调研活动，进而拿出具体的

工作思路和方案，使人大工作更好地服从和服务于党的工作中心；抓住人民群众普遍关注的热点问题深入调查分析，提出切实可行的对策建议，供人大及其常委会行使职权时参考；对一些重大而一时又难以得出肯定性意见的课题，进行探讨和可行性分析研究，提供有关咨询服务，等等。这些都是通过调研工作参政设谋，提供高层次、智力型的服务，充分体现了人大调查的服务功能。

所谓加强调查研究，提高人大工作效能，实际上就是要遵循人大调研工作的特点和规律，改进调研作风和方法，使人大调研的认识功能、指导功能和服务功能得以充分发挥。

三、调查在地方人大工作中的特殊地位和作用

人大及其常委会是代表人民管理国家事务的权力机关，在本级国家机关中处于全权地位。然而，依照宪法和法律关于国家机关职能的划分，人大及其常委会既不直接管理地方行政工作，也不直接插手具体审判、检察事务。人大及其常委会行使管理国家事务的职能主要是通过审议等法定形式来实现的。一般来说，国家行政、审判、检察机关提请人大及其常委会审议的议案和工作报告，都是在大量的调查研究的基础上提出来的。人大及其常委会进行审议，实质上是进行一次再论证、再研究，是要判断他人调研结论的正确性、可行性，有时还要揭露矛盾、分清责任，进行监督。如果不在他人调研基础上进行深入细致的再调查、再研究，掌握更详尽、更全面的第一手材料，人大及其常委会在审议、决定问题时，就不可能提出中肯的意见和作出正确的决议、决定；制定的地方性法规就可能带有业务主管部门的局限性，脱离本行政区域的实际；在监督工作中也抓不住问题的症结和提出有分量的意见、建议。所以，人大及其常委会任何一项工作的开展，都离不开调查研究。调查研究贯穿于人大及其常委会诸多工作的始终，是地方人大及其常委会基本的工作方法。

此外，由于人大代表和人大常委会组成人员来自社会的各个

层面，他们中的许多人虽然是本职工作的行家里手，但对政府和“两院”的全面工作都知之不多，具有一定的局限性。况且随着改革的深入、开放的扩大和市场经济的发展，新鲜事物层出不穷，涉及社会方方面面的问题与日俱增。因此，各级人大及其常委会在审议“一府两院”某些工作时，常常遇到这样的矛盾和困扰：一方面对社会生活各方面的情况缺乏深入具体、全面系统的了解和把握，另一方面又要对政府和“两院”的行政、司法行为作出判断和决策，这就形成了“知”和“行”的强烈反差。决策依据的模糊性必然导致决策行为的盲目性。所以在审议政府和“两院”的某些工作时，往往出现言不达意，蜻蜓点水，抓不住本质的情况，所提的意见和建议往往一般号召多，原则要求多，具有真知灼见、深刻具体、可供采纳操作的措施和办法少。产生这一问题的原因，从认识论的角度看，主要是认识主体对被认识的客体缺乏全面系统、深入具体的了解和把握，也就是我们通常讲的“情况不明，决心难下”。这种“以其昏昏，使人昭昭”的状况不改变，不仅直接影响人大及其常委会的议事决策质量，也会有损人大及其常委会的监督效能和权威。改变这种状况的根本途径就是加强调查研究。应该把调查研究作为保证人大及其常委会实现科学决策的极其重要的措施和手段，作为各级人大机关工作人员必须具备的基本功摆到重要的工作日程上来。

我们党历来十分重视调查研究。党的思想路线和群众路线，党的理论联系实际、密切联系群众等优良作风，都包含着深入实际、深入群众、调查研究的内容。毛泽东同志把调查研究称为党领导中国革命必须解决的“第一重要的问题”并提出了“没有调查就没有发言权”的著名论断。邓小平同志对调查研究一直高度重视。1992年春，他不顾80多岁高龄，亲自到深圳、上海等地进行调查研究，发表了著名的南巡重要谈话，确立了进一步加快我国改革开放和现代化建设的指导方针。江泽民同志多次强调新时期调查研究工作的极端重要性和紧迫性，指出：在新时期，尽管我们进行调