

焦凤君 ■ 著

S
H
I
J
I
Z
H
I
J
I
A
O
D
E
Z
H
E
N
G
F
U
F
A
Z
H
I

世纪之交的 政府法制

(下册)

合肥工业大学出版社

第 10 卷 第 1 期

世纪之交的 政府法制

(下册)

中国法制出版社

世纪之交的政府法制

(下册)

焦凤君 著

合肥工业大学出版社

目 录

(下册)

第六编 政府法制研究与法制宣传

关于政府法制研究的若干基本问题	(581)
政府法制宣传及其成就和完善	(598)
政府法制宣传工作的几点做法	(606)
以“三个代表”重要思想指导政府法制宣传工作	(610)
从国民法律意识看政府法制宣传	(614)
全方位地开展政府法制宣传工作	(621)
政府法制宣传工作的形势与任务	(629)
开展政府法制培训的制度性安排	(639)
依法做好新法规宣传发行工作	(643)
政府法制工作量化考评办法例举	(647)
从征求意见表看政府法制工作	(666)

第七编 法制建设与经济发展

论诚信与经济发展	(671)
法治和诚信建设与构建和谐社会调研报告	(680)
第十一个五年规划时期法制建设研究	(686)
劳动力市场管理立法调研报告	(698)
科教兴皖政策法规研究报告	(700)
继续教育立法调研报告	(754)
谈谈教育、法律与知识经济的关系	(758)
农村税费改革试点调查札记	(763)
经济全球化进程中拓展招商引资空间的法制策略	(780)

依法促进经济社会可持续发展的重要选择

——“十五”期间依法发展散装水泥工作综述 (784)

论法制经济条件下企业家的塑造和培养 (793)

第八编 政府法制机构与政府法律顾问

中国的政府及其机构改革 (799)

政府法制机构的沿革和职能 (816)

政府法制机构的现状、问题和对策 (828)

关于政府法制机构改革的个案研究 (846)

政府法律顾问:政府法制机构的重要职能 (863)

规范地方政府法律顾问制度的创新之举

——深圳市规范政府法律顾问制度评介 (868)

第九编 外国政府法制与法律制度建设

论外国政府法制制度 (875)

世界各国宪法监督体制及其启示 (898)

外国政府信息公开制度比较研究

——兼论对我国政府信息公开制度建设的启示 (904)

外国行政许可制度述评 (914)

欧洲知识产权保护工作考察笔记 (922)

从中外两起商标和商业秘密纠纷谈起 (933)

附录编 区域政府法制实践与探索剪影

政府法制在“九五” (947)

奠基法治型政府的辉煌成就 (975)

政府法制工作实践剪影

——部分地方政府法制工作成就展示 (1003)

为经济社会发展创造优良法制环境

——部分地方政府和部门法制工作撮要 (1028)

依法行政:生动而具体的实践与探索

——全面推进依法行政工作全景扫描	(1048)
以公开听取民意提高政府立法质量	
——首次立法听证会综述	(1112)
建立继续教育法制保障措施的实践与思考	
——参加专业技术人员继续教育立法工作手记	(1115)
突发公共卫生事件应急立法与反思	(1127)
行政执法与民营企业发展	
——从“行政执法征询民营企业意见座谈会”谈起	(1142)
坚持走各具特色的政府法制宣传之路	
——部分地方政府和部门法制宣传工作“双年”掠影	(1151)
后 记	(1174)

第六编

政府法制研究与法制宣传

关于政府法制研究的若干基本问题

理论对实践的指导作用是巨大的。加强对政府法制工作内涵、外延及其涉及的各个方面的研究,对政府法制工作的开展具有重要的推动作用。

一、政府法制研究的涵义

古汉语中,研究有四种涵义。一是指钻研、探索。南朝宋刘义庆《世说新语·文学》:“殷仲堪精校玄论,人谓莫不研究。”唐李山甫《古石砚》诗:“波浪因文起,尘埃为废侵。凭君更研究,何啻直千金。”《元史·铁木尔塔识传》:“铁木尔塔识天性忠亮,学术正大,伊洛诸儒之书,深所研究。”清刘大槐《漱润楼记》:“日有余暇,则又自取六艺而研究之。”二是指商讨、考虑。明唐顺之《与洪方洲郎中书》:“近来讲学,多是游谈,至于为已工夫人细虑,则其说颇长……何日得与兄一研究之?”三是仔细询问。南朝梁陶弘景《冥通之》卷一:“师既惋惜此事,追恨不早研究。亟令人委曲科检诸篋蕴,庶睹遗记,而永无一札。”清蒲松龄《聊斋志异·褚生》:“既起,见褚生在旁,惚惚若梦。屏人而研究之。”清和邦额《夜谭随录·阿稚》:“彼时未便研究,汝其密询之,勿作胡卢提,致人闷闷。”四是特指审讯。《元典章·刑部五·检验》:“官司多方缉捉,犯人得获,研究明白,依例处断。”

什么是政府法制研究?简单地说,就是把政府法制工作实践和经验系统化,从中找出规律性的东西并上升为理论的过程。政府法制研究,是政府法制工作的重要组成部分,是做好政府法制工作的重要基础。与所有的科学研究一样,政府法制研究同样由三个基本要素组成,这就是:客观事实、科学理论和方法技术,同样执行着解释、预测和控制的功能,只不过是研究对象的特点不同。

法律属于上层建筑,并且是上层建筑中同经济基础联系最直接、最紧密的一个组成部分。尽管它也反映并服务于上层建筑其他组成部分,但归根结底是由经济基础决定并反过来为经济基础服务的。在人类社会历史上,法律一旦产生,便逐渐形成了自己的体系,并且追求更多的独立性。立法、执法,不能不考虑法律体系内的逻辑,不能前后左右互相矛盾。恩格斯说,“经济关系反映为法原则”。生产力、生产关系发展了,社会发展了,法律也要发展,法律体系也要发展,法制理论也要发展。所以说,把政府法制实践经验系统化,从中找出规律性的东西,就是政府法制的理论。

在当今世界上,资本主义法律体系的基础是资本主义经济制度,社会主义法律

体系的基础是社会主义经济制度。法制理论,有资产阶级的,有无产阶级的;有资本主义的,有社会主义的。研究当代中国政府法制工作中带规律性问题的理论,只有从社会主义初级阶段的基本国情出发,从建设有中国特色社会主义实践出发,以邓小平理论的立场、观点、方法和它的精神实质、基本原则为指导,研究新问题,总结新经验,并在此基础上对古代的和外国的经验加以研究、借鉴,取其精华,去其糟粕,古为今用,洋为中用,从中吸取对我们有益的东西,这就是政府法制研究的目的。而在资产阶级法制理论的概念中兜圈子,或者脱离实际进行抽象研究,决非是我们所追求的。

二、政府法制研究的选题

选题,顾名思义,指经过选择来确定所要研究的中心问题。从广义上讲,选题包括两方面含义,一是确定研究的方向,二是选择进行研究的问题。选择和确定研究课题是进行政府法制研究的第一步,并且是关键的一步,它不仅决定研究者现在和今后研究工作的主攻方向、目标和内容,而且在一定程度上决定了研究应采取的方法和途径。能否确定一个有创见有意义的课题,对政府法制研究的开展将起到积极作用。因此,选定课题在所进行的研究工作中具有重要的战略地位,必须认真对待。

(一)选题要正确

选题要正确,即应当选择有意义的,并且问题提法原则上是正确的,因而有可能实现的政府法制问题进行研究。科学研究始于问题,发现并提出有意义的问题是一切科学研究的起点。科学研究,就是对人类未知的问题作出解答。科学研究固然是为了解决问题,但往往是引出更深的问题。正是问题的深入导致研究的深入。能否善于提出问题正是进行科学研究的关键,它决定研究价值的大小,决定研究的成功与否。选题不当是导致研究失败的最常见原因。正是因为如此,伟大的科学家们,如爱因斯坦、贝尔纳等都认为,提出一个问题往往比解决一个问题更困难。爱因斯坦在他的《物理学的进化》中指出:“因为解决一个问题也许仅是一个数学上的或实验上的技能而已。而提出新的问题、新的可能性,从新的角度去看待旧的问题,都需要有创造性的想像力,而且标志着科学的真正进步。”他们都把课题的形成和选择看作研究工作中最重要最复杂的一个阶段,作为研究战略的起点。

关于选题问题涉及两种观点的争论,这就是“科学研究始于问题”还是“科学研究始于观察”。有的学者基于对认识发生发展过程的分析,提出“科学研究始于观察”,目的是强调认识的实践基础,这是从认识论出发提出来的。作为科学研究过程却是从问题开始,只有引起问题,才会引起研究,观察必须从一定的研究问题出发,观察如果不引起问题,只不过镜子似的记述观察到的事实而已,而这不是研究。也就是说,如果不善于从观察中提出问题,不善于把实际问题转化为科学研究课题,就不可能引起真正意义上的科学研究。只有提出问题,才能决定应该观察什

么和如何观察。因此,“科学研究始于问题”与“科学研究始于观察”二者具有不同含义。只有明确科学研究始于问题,才能把科学研究看作能动的、创造性的活动过程。

(二)选题要有特点

一是问题必须有价值。不仅要对政府法制科学的建立有较高的内部价值,而且要对宪法学、行政法学、经济法学等相关领域有较高的外部价值。问题的意义是确立政府法制研究选题的重要依据,它制约着选题的根本方向。如何衡量选定课题有无意义及意义的大小,主要是看两个方面:所选择的课题是否政府法制工作中普遍关注的问题;是否对政府法制工作的发展有益。正如列宁所指出的,要“从全部总和”、“从联系中去掌握事实”,那种“胡乱抽出一些个别事实和玩弄事例”的做法,“是没有任何意义的”,“或是完全起相反的作用”。这就要求我们“从大处着眼”,用综合的普遍联系的观点去分析研究各项工作及其相互关系。

二是问题必须有科学的现实性。选题的现实性,集中表现为选定的问题要有科学性,指导思想及目的要明确,立论、根据要充分、合理。选题要有一定的事实依据,这是选题的实践基础。研究课题是从实践中产生的,具有很强的针对性;实践经验同时又为课题的形成提供一定的确定的依据。

三是问题必须具体明确。选定的问题一定要具体化,界限要清,范围宜小,不能太笼统。问题是否具体适度往往影响全局的成败,那种大而空、笼统模糊、针对性不强的课题往往科学性差。只有对问题有清晰透彻的了解,才能为建构指导研究方向的参照系提供最重要的依据。因此不宜把课题选得太宽、太大、太复杂。韩非子在《喻老》篇中指出:“天下之难事必作于易,天下之大事必作于细。”这就是说,要“从小处着手”。

四是问题要新颖,有独创性。选定的问题应是别人未曾解决或尚未完全解决的问题,通过研究应有所发现,有新意和时代感。要做到选题新颖,就要把研究课题的选择放在总结和发展过去有关领域的实践成果和理论思想的主要遗产的基础上,没有这个基础,任何新发展,新突破都是不可能的。应该看到,科学上的任何重大成果,几乎都是科学工作者在前人、别人工作成就基础上一步步取得的,即使是被人认为非常新的,第一次开辟的新领域,也仍然是由以前同时代的人的工作提供了条件。因此,要通过广泛深入地查阅文献资料的调查,搞清所要研究课题在当前国内外已达到的水平和已取得的成果,要了解是否有人已经或者正在或者将要研究类似的问题。如果要选择同一问题作为研究课题,这就要对已有工作进行认真审视,从理论本身的完备性,从研究方法的科学性方面进行评判性分析,在此基础上,重新确定自己研究的着眼点。只有在原有研究成果基础上的突破和创新,才具有研究的意义。

五是问题要有可行性。所谓可行性,指的是问题是能够被研究的,存在现实可

能性。具体包括:(1)客观条件。除必须的理论准备外,还要有科学上的可能性。有的看似从实际出发,但由于不符合现实,也必然违背客观规律。如有人提出可以从提“依法治国”,一直到“依法治乡”、“依法治村”、“依法治户”等。(2)主观条件。指研究者本人根据原有的知识、能力、基础、经验、专长,所掌握的有关这个课题的材料以及对此课题的兴趣。也就是说,要权衡自己的条件寻找结合点,选择能发挥自己优势特长的课题。而在一个课题协作研究组中,不同特长的人优势互补,才能真正发挥出整体研究效益。(3)时机问题。同一课题,在不同的社会背景下具有不同的意义和价值。如,在60年代中期研究“依法治国”,与在目前条件下研究“依法治国”,其被认可的程度是大相径庭的。

(三)选题类型要准确

选题类型关系着研究过程中搜集材料、加工整理材料的不同要求,反映出成果的不同类型,这是需要研究者从总体上把握的。一般可以分两种基本类型:一是基础性研究课题。如政府法制工作的基本规律、原则等。二是应用性研究课题。如关于行政执法责任制效果的研究等。

选题的主要来源包括:从社会发展需要出发提出课题;政府法制理论体系建设中需要解决的问题;从实践中提出实际问题和各种矛盾;从日常观察中发现的问题;从与政府法制相关的学科之间的交叉点发现问题;从当前国内外政府法制信息的分析总结中提出课题;国务院法制机构提出的课题,等等。

就某一具体选题来说,其选定实际上是经过了一个从产生研究动机到勾划出研究大致轮廓的过程,是对提出的初步研究假设进行不断检验的过程。最初往往是在阅读、研究有关课题的文献中,或在工作过程中,受到某一点启发,产生联想,从而形成一个初步的研究假设,进而带着这个粗泛的想法广泛查阅有关资料,了解前人在这方面的研究成果、研究方法,以及该问题目前被关注的程度。随着思考的深入,原来朦胧模糊的想法逐渐变得集中、清晰和明确,不仅对问题大致情况有一个总体把握,而且形成了如何进一步研究该问题的初步思路,这时就可以确定课题了。

(四)选题执行要符合要求

一是要有明确、相对稳定的研究方向。初学研究的人,一开始总是对几个研究方向同时感兴趣。如果要在某方面真正获得成果,而且有所影响,就必须把主要精力集中在一两个方向上。这个方向有三层涵义:一是总方向,二是某学科领域的方向,三是研究者个人的主攻方向。个人研究主攻方向是受前者制约的,只有把个人的研究纳入到某一具有较强的生命力的学科系列中,个人的研究才会得到发展,这正是现代社会发展的要求。

二是要善于对问题进行分解。要把一个大的问题按照内在逻辑体系分解成相互联系的许多问题,从而找到解决这个问题的步骤和相关的思路。也就是说,将所

要研究的问题展开成一定层次结构的问题网络,从而在问题具体化基础上选题。正确地对问题进行分解,实际上也是预期课题将会以什么样的方式和步骤获得解决,从而为进行课题论证提供依据。关于对问题进行分析,也正是着手进行科学研究的基本功。一个成熟的研究工作者,常常在这方面表现出特殊的才能、深刻的洞察力和远见卓识。

三是要善于转换问题的提法,并使问题形成系列。善于转换问题的提法是指能不断从一个新的角度提出问题。问题转换还指当一个问题解决以后要把握时机及时转向由此引申出的其他相关问题,表现出问题延伸的系列。也就是说,要使所研究的课题沿一定脉络具有前后的相关性。

四要对选定的课题进行论证。课题论证是对选定问题进行分析、预测和评价。目的在于避免选题中的盲目性。进行这种课题论证,本身也是一种研究,它必须依据翔实的资料,并以齐全的参考文献和精细的分析来支持自己关于课题的主张。通过课题论证,进一步完善课题方案,创设落实的条件。课题论证主要回答五个问题:(1)研究问题的性质和类型。(2)本课题研究的迫切性和针对性,具有的理论价值和实践意义。(3)该课题以往研究的水平和动向。包括前人及其他人有关研究的基础,研究已有的结论及争论等,进而说明该课题研究将在哪方面有所创新和突破。(4)本课题理论、事实的依据及限制,研究的可能性,研究的基本条件(包括人员结构、任务分配及经费预算等)及能否取得实质性进展。(5)课题研究策略步骤及成果形式。在系统的分析综合基础上写出简洁、明确具体、概括的论证报告,一般约五六百字。课题论证报告不仅用于申报研究项目,而且也应用于发表论文的开篇。对于重大课题,常常必须写出开题报告,并经过同行专家的审议。开题报告内容一般包括:(1)课题名称;(2)本课题研究的目的是、意义(即研究本项目的实际意义和理论意义);(3)研究的主要内容;(4)本课题国内外研究现状,预计有哪些突破;(5)完成本课题的条件分析,包括人员结构、资料准备。对于一些专题研究,其计划格式应包括:(1)本课题研究的目的是意义;(2)本课题研究的内容;(3)本课题国内外研究现状,预计有哪些突破;(4)完成本课题的条件分析,包括人员结构、资料准备和科研手段等;(5)课题组分工情况;(6)主要研究阶段及研究成果形式;(7)经费预算等。

三、政府法制的调查研究

调查,是对一个事物认识的开始。再经过研究,就会对这一事物的把握和了解更加深透,也就更有发言权。毛泽东同志说过,没有调查,就没有发言权。说的就是这个道理。实际上,调查研究的过程,就是理论与实践相结合的过程,也是“认识——提高——再认识——再提高”的过程,这是马克思主义认识论不同角度的另一形态。政府法制工作作为一项年轻的事业,更不例外。大力开展调查研究,对于各级政府法制机构正确履行职责,提高工作质量,当好领导的参谋和助手,具有

十分重要的作用。作为政府法制研究的基本手段,这里有必要对调查研究作进一步了解。

(一)调查研究的特点、意义和范围

1. 调查研究的特点。“调查”和“研究”是不同的两个概念。“调查”,是指通过各种方法和具体方式,了解客观事物的实际情况。“研究”,是指以辩证唯物主义的认识论和方法论为指导,对这些实际情况进行科学的归纳与分析,找出客观事物的发展规律。调查是研究的前提;研究是调查的深入和发展。没有调查无从研究;反之,没有研究调查也是无意义的。调查研究应作为一个统一的有机体来认识,即二者虽然有先有后,但调查时可以对材料进行初步鉴别和加工,形成初步概念,研究时也可能因为需要而进行补充调查。

2. 调查研究的意义。调查研究是一种行之有效的科学方法,是理论联系实际的重要途径。首先它是关系到国家兴衰、改革成败的大问题。从我们党的历史上看,能否坚持正确的调查研究,总结出客观世界的发展规律,直接关系到人民事业的兴衰。就政府法制工作来说,如果不能准确地根据民情、国情加强研究,就不可能有效地推进依法治国、依法行政的进程。其次,政府法制机构是政府领导的参谋和助手,不进行调查研究,就无法向领导提供基本情况和提出建议以协助其决策。在工作中草拟法律、法规、规章草案,办理涉法事务,都需要调查研究。同时,在调查研究的过程中,向社会学习、向群众学习,能丰富阅历,增长见识,提高认识客观世界、改造主观世界的能力,养成联系群众的作风,这些对深入开展政府法制工作都具有十分重要的意义。

3. 调查研究的范围。政府法制工作的方方面面,都不同程度地需要进行调查研究。调查研究的范围,是指政府法制工作人员在常规工作中所需调查研究的各个方面。主要包括:(1)决策性调查研究。要制定符合实际情况的正确决策,在对自身情况充分了解的同时,还必须深入细致地了解国内外的新问题、新信息,以便比较研究,提供决策依据;从而扬长避短,发挥优势。同时,要打开政府法制工作新局面,也要不懈地进行调查研究;要对改革中出现的新情况、新经验始终保持高度的敏感。(2)贯彻性调查研究。政府立法决策必须有现实依据,而且要贯彻到现实中去进行检验。要使法律、法规、规章的精神能够执行,并在执行过程中克服事物的复杂多变性,使精神能够有效地、创造性地贯彻下去,都离不开政府法制机构的工作人员协助领导去进行大量的及时的调查研究。(3)动态性调查研究。在当前依法治国和依法行政形势迅速发展的形势下,人们的政治、经济、文化生活、法制观念、生活方式、心理状态都在急剧变化,立法决策如果不能及时把握各种动态,在决策中就很容易出现偏差。因此,必须高度重视调查研究,弄清是非界线,廓清客观事物的积极与消极因素,从而克服消极因素,发扬积极因素,加快依法行政进程。(4)工作性调查研究。政府法制机构起草法律、法规草案说明、法律贯彻情况汇

报、涉法事务处理办法、法制监督案件办理情况或查办一些专门问题和事件等工作,都要进行深入细致的调查研究。

(二)调查研究的准备、人员素质和选配

1. 调查研究的准备工作。主要有:(1)明确调查研究的对象和目的。“目的”是指每次调查研究所要解决的问题。如某个立法项目可行性的调查研究,是为了降低立法风险和成本、提高政府立法的效益问题。那么,“降低立法风险和成本,提高政府立法的效益”就是这项调查研究的对象。目的明确之后,对调查研究对象要细心进行选择。选择对象要注意典型性和代表性。(2)通过学习统一思想。目的和对象确定之后,要根据调查研究内容组织调查研究人员进行学习。如果是做全面调查,解决工作方针和任务问题,通常由法制机构主要领导挂帅,组织各有关方面的骨干力量,成立若干小组,分头进行调查;如果是搞专题性调查,可由分管领导挂帅,参与调查的人员则由有关业务司(处、室、科)抽调。调查人员确定之后,要组织他们学习有关的政策和业务知识,以提高他们的分析、判断问题的能力,并统一思想,提高对调查目的的认识。(3)拟定调查研究计划和提纲。调查研究计划,应该包括整个调查研究的指导思想、主要目的、具体任务、基本要求、组织领导、进度安排和工作纪律等;比较大型的调查研究,应制定比较完整的文字计划;小型调查研究,也应该有明确的计划安排。调查研究提纲,是指导实施调查研究的向导,是任何调查研究都必须编制的。即使是一个人完成最简单的专题调查研究任务,也应该有一个简明的提纲。根据计划编制的调查研究提纲,一般包括调查研究的题目、范围、项目、内容、对象、方法、要求和注意事项等。

2. 调查研究人员素质。调查研究是决策的前提条件,是一项科学性很强的工作。因此,要求从事调查研究工作的同志,具有良好的政治与业务素质:(1)具有一定的理论水平,能坚持四项基本原则,熟悉党和国家的方针、政策。(2)具有全心全意为人民服务的思想,作风正派,实事求是,敢于坚持真理,坚持原则,敢于同不良倾向作斗争。(3)具有一定法律专业知识和科学文化知识,掌握调查研究的基本方法。(4)具有较强的综合分析问题的能力和文字表达能力,能够准确地反映出事实的本质,并提出自己的意见或建议。

3. 调查研究人员选配。调查力量的组织,首先,要确定由什么样的人员组成。主要有:(1)要考虑不同经历的人。因为不同经历的人,观察事物和看问题的角度是不同的,因而深度和广度也会不尽相同。大型、复杂、重要的调查课题,应选择不同经历的人员参加,这样可以互相取长补短,使调查的问题更加深入广泛。(2)要考虑代表性和权威性的问题。在组织调查力量时,还要把相关部门的人员吸收进来,这样便于了解情况和解决问题。同时,还要考虑权威性。有些调查,没有权威人士参加不利于调查研究。(3)要考虑知识结构和专业结构。一个调查组织,还要考虑到组成人员的知识结构和专业结构,要搭配合理。比如调查工商行政

执法问题,既要有懂法律的,还要有懂工商的、经济的和财经的。其次,如何搭配力量,如何分工,也要注意。(1)力量要搭配合理。要领导、业务骨干和各方面人员三结合;(2)分工要合理。要根据每个人的专业和特长适当分工,并且注意互相协作和配合。再次,组织问题。一个调查组,可根据具体情况分为若干小组,调查几个相关的问题,或者一个问题,分成几个组。调查研究组织得是否得当,对调查研究的效果有很大关系。

(三)调查研究的种类、方式和方法

1. 调查研究的种类。调查研究是做好政府法制工作的重要工作之一。为了当好政府领导的助手与参谋,或为领导机构作出决策提供依据而调查,或为贯彻党的重大方针政策而调查,或为起草法律、法规、规章草案等而调查,或为解决具体涉法事务而调查。为达此目的,进行调查研究的种类,大致有以下几种:(1)基本情况调查。政府法制机构应主动地、经常地对本地区、本部门的基本情况进行调查,以掌握全面确实的资料。如本地自然资源、土地面积、历史、人口、经济结构、工农业生产、文化、教育、卫生、科技、财贸、交通、城镇设施、经济文化规划、风土人情等;本机关的行政机构、人员状况、主要工作和规章制度等。基本情况调查可采用个别访问、查阅图书报刊、文件资料、统计报表等方式。通过调查研究掌握这些基本情况,就可以掌握工作的主动权,变被动服务为主动服务。(2)专题性调查。这一类调查内容实际上是全面调查内容中的某一方面的情况。从横的方面看,它是全面调查内容的一个部分;从纵的方面看,它与全面调查相同,也是对某一地区、系统内,属于这项内容的各单位的情况进行综合调查。专题性调查往往是某一方面问题比较突出,成为当前工作中的关键环节或主要矛盾时,集中精力为解决这一问题而进行的调查。因而,这类调查往往是上级法制部门交办的,或单位领导指定的,或配合中心工作进行的对某个专题进行的调查。如对某一重要法律、重要会议反映的调查。专题性调查要求在短时间内集中精力进行,掌握专题有关的一般情况和特殊情况;专题性调查可采用召开座谈会、个别访问、查阅资料、书面问卷等方式进行。(3)经验性调查。这类调查应该经常进行,因为在实际工作中总会不断地创造新经验和出现先进人物。搞好这类调查,既可不断增进领导和广大干部对政府法制系统新经验的了解,也可以通过典型经验的推广,先进人物的树立,使广大干部学有对象,学有榜样,赶有目标,进而推动政府法制工作蓬勃发展,也是典型引路、以点带面、指导和推动其他工作的行之有效的领导方法之一。经验性调查要求选准调查对象,确是先进单位或先进个人,其经验比较成熟且有一定代表性。进行经验性调查可采用访问部门负责人、采访当事人、召开座谈会听取意见等方式。(4)临时性事件调查。在涉法事务中,突发性的事件,或是政治性的,或是经济性的,时有发生。这类调查,要求秘书人员查清事实真相及原因,分清责任,以便领导处理。调查时,可采用访问当事人和知情人、召开座谈会、察看现场、查阅技术资料

和档案材料等方式。重大政治事件要配合保卫部门、公安部门共同进行调查。(5)信息反馈调查。主要是对当前工作情况的调查研究,包括法律、政策执行情况、工作部署的落实进程与问题。此种调查具有很强的针对性和时效性,可使领导及时发现问题,便于及时采取措施,进行指导和调整,这是政府法制机构经常性的工作之一。(6)预测性调查。预测性调查研究是以事物在发展中所产生的新情况、新问题为依据,经过深入发掘,预测该事物未来发展趋向所进行的调查研究。如根据经济发展趋势,对若干年内立法方向的调整问题所作的预测,等等。这样的预测都是经过一系列调查,并对所获资料、数据进行综合分析后得出来的。科学预测的可靠性大小,取决于资料、数据和取证的周全与否,也取决于分析研究方法正确与否。一般来说占有的资料多,分析方法科学,预测的可靠性就高。(7)探索性调查。主要用于作出工作部署之前,协助领导论证其可行性。一些单位根据自己的实际情况,为制定政府法制宣传规划等所进行的调查研究,均属于这种性质。由于探索的问题一般都是关系到全局的、长远的、带有战略性的重大问题,因而涉及的面较广,调查研究的时间长,要经过反复分析研究,不一定马上能得出肯定的结论。(8)突击性调查。主要是指由于发生特殊的、突发的情况,或由于政府领导的具体工作需要而临时组织的调查。这种调查往往时间紧迫,需要及时了解事情发生的原因和事态的变化。它要求调查的结果迅速准确地向上反映。

2. 调查研究的基本方式。(1)普遍调查。普查是对研究对象的全体、全部做全面的调查,获得全面的数据和情况。如普法情况调查,可以以全体国民为对象,包括各地区各民族的男女老幼。调查内容涉及方方面面。普查是了解某一问题全面情况的最可取方法,可以获得系统、完整、多项目的数据和资料,为制定政策、规划作依据。但这种调查工作量大,难度高,必须有周密的计划,有领导、有组织、有准备地进行,对调查人员要进行培训,作出严格的、统一的要求。(2)抽样调查。抽样调查即从调查对象中抽取一定数量的单位作调查对象,然后从抽样调查中获得的数据材料,推算出一般情况。如行政执法人员素质的变化,当然不需要对全国进行普查,只需要选取若干城市、乡村调查。这种调查要注意两个问题:一是选择的随机性原则。即被选取的点不是人为安排的典型,而是带有偶然、随意性。二是选点要有不同的类型,即注意多样性和代表性。比如调查人们对法律的需求,选择不能只局限一种人,而要考虑到南方和北方、城市和农村、男人和女人、青年人和老年人等的不同要求,即抽样的点必须是富有代表性的。只有注意到了这两点,才能从点的情况中推知面上的一般情况。这种方法,比之普查易行、省时省钱省力,但取得数据材料的权威性不及普查。若是选样不当,甚至可能造成假象错觉,要特别警惕。(3)典型调查。“麻雀虽小,五脏俱全”。要了解天下麻雀,只要解剖一两只即可。故典型调查,也叫“解剖麻雀”法。“一枝红杏出墙来”表示春天的来临,一叶落而知秋,这是从典型事物认识一般的说法。典型调查,可以起到“举一反三”、