

国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

国家公务员

调查研究能力

吴建刚 王淑清 编著

Guojia
Gongwuyuan
Diaocha Yanjiu Nengli

中国社会科学出版社

国家公务员通用能力建设系列丛书

国家公务员调查研究能力

吴建刚 王淑清 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家公务员调查研究能力/吴建刚等编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2005. 1

(国家公务员通用能力建设系列丛书)

ISBN 7-5004-4920-8

I. 国… II. ①吴…②王… III. 公务员-调查研究-能力培养-中国-自学参考资料 IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 130033 号

总 策 划 王淑清

责任编辑 纪 宏

封面设计 肖 辉

责任校对 李学平

责任印制 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029453 传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 世界知识印刷厂印刷

版 次 2005 年 1 月第 1 版 印 次, 2005 年 1 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 10.25

字 数 285 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

国家公务员通用能力建设系列丛书

编委会主任 陈福今

主 编 祁述裕 吴爱明 王淑清

编 委 (按姓氏笔画为序)

马殿军	王江渝	王全文	王增祥
戈世平	王兴喜	左静春	龙观水
达 娃	兰其建	冯国发	刘 日
李念东	李明贵	李锡炎	吴国干
张肇敏	杨国林	周世康	周 旬
郑盛廷	赵淑华	赵成瑜	衷向东
夏连仲	奚洁人	高旭昇	高昭平
龚昌成	龚培兴	韩卫东	蔡志远

总 序

加强党的执政能力建设是全面推进党的建设新的伟大工程的极为重要的内容，是当前和今后一项十分重要的任务。面对错综复杂的国际形势和日益激烈的国际斗争，面对执政条件和社会环境的深刻变化，我们党要不辱使命，不负重托，就必须不断增强执政本领。随着改革开放的不断深入发展，新情况新问题新矛盾不断出现，我们要研究新情况，解决新问题，知难而上，开拓创新，就必须不断提高执政本领。为此，党的十六大根据新世纪新阶段党所面临的新形势，作出要加强党的执政能力建设的重大战略部署，并从提高党的领导水平和执政水平出发，提出各级党委和领导干部要提高“五种能力”。党的十六届四中全会进一步把加强党的执政能力建设问题作为中心议题，并作出了重大决定。正如胡锦涛总书记最近所指出的，加强党的执政能力建设，是我们党充分利用所面临的难得机遇，正确应对所面临的严峻挑战，从而完成所担负的历史使命的现实需要，也是关系到全面建设小康社会进程，关系到社会主义事业兴衰成败，关系到党和国家长治久安的重大课题。

提高各级政府行政管理能力和管理水平是加强党的执政能力建设的重要组成部分。随着社会主义市场经济体制改革的进一步深化，推进民主政治建设、加强各级政府自身建设和改革的任务十分紧迫。这就要求我们要认真贯彻党的十六大精神，紧紧围绕党和国家工作的大局，全面履行政府职能，建设廉洁、务实、高效的政府；大力推进依法行政，建设法治政府；坚持以人为本、执政为民，建设人民满意的政府。要全面落实科学发展观，按照完善社会主义市场经济体制和推进政治体制改革的要求，坚持政企分开，精简、统一、效能和依法行政的原则，进一步转变政府职能，改进管理方式，推进电子政务，提高行政效率，降低行政成本，逐步形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。要完成上述各项任务，关键在党，关键在人，关键在公务员的素质和能力。各级公务员是党和国家各项事业的中坚，在各级政府中起着决策、指挥、组织、协调、服务的作用。他们是政府职能的具体承担者，也是行政体制和机构改革的具体实施者。公务员的素质和能力决定着政府的管理水平和效率。因此，要把提高公务员的素质和能力放在突出重要的位置，努力建设一支政治坚定、业务精通、清正廉洁、作风优良的公务员队伍。

根据党中央、国务院的有关精神，人事部制定了《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（以下简称《框架》）。《框架》根据不同职务公务员的特点，把公务员素质和能力进一步细化为九种能力。《框架》的制定，对于贯彻落实党的十六大提出的加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平，加强公务员队伍能力建设，造就一支高素质、专业化的公务员队伍，具有十分重要的意义。《框架》的制定，也为各地、各部门在公务员培训、录用、竞争上岗、考核等工作，提供了依据。

《国家公务员通用能力建设系列丛书》就是从加强公务员素质和能力的迫切需要出发，按照《框架》的要求编写的。它以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党和政府对公务员队伍的素质要求为依据，以公务员工作职位和能力现状为基础，

以政府管理所需的实际能力为中心，以新形势新任务对公务员的能力提出的新要求为导向，以优化公务员队伍能力结构为主线，努力探索中国特色的公务员通用能力标准框架体系。

本丛书由部分副省级以上行政学院负责人组成编委会，由有关专家学者经过一年多的时间编写而成。有以下三个特点：一是紧扣政府工作，围绕提高公务员的能力展开论述，力求体现我国公务员队伍建设的最新成果。二是注重理论联系实际，注重从公务员的现实状况出发，力求解决公务员能力建设中的实际问题。三是深入浅出，简明通俗，具有较强的可操作性。

需要说明的是，公务员能力建设尚处于探索过程中，这方面的研究也颇具挑战性，有相当的难度，本丛书也难免存在一些不足。疏漏之处，敬请各位专家学者提出意见，俟日后修订时加以改正。

本书编委会

2004 年 11 月 15 日

目 录

导 论 国家公务员调查研究能力概述	(1)
第一节 公务员调查研究的涵义及特征	(1)
第二节 调查研究在政府工作中的地位和作用	(8)
第三节 公务员调查研究时应具备的素质	(12)
第四节 调查研究能力的构成要素	(17)
第一章 调查研究的基本原理	(22)
第一节 概念与变量	(22)
第二节 调查问题的操作化	(29)
第三节 测量的效度和信度	(35)
第二章 调查研究的程序	(42)
第一节 调查研究的基本程序	(42)
第二节 调查研究方案的设计	(49)
第三章 公务调查的基本类型	(54)
第一节 基本情况调查	(54)
第二节 战略性调查	(60)
第三节 个案(应对突发事件)调查	(67)
第四节 抽样调查	(70)
第四章 问卷调查法	(83)
第一节 问卷调查法的特点和类型	(83)
第二节 问卷的基本结构	(86)
第三节 问卷设计的原则和方法	(91)
第四节 问句的设计及技巧	(95)
第五节 问卷答案的设计	(100)

第五章 观察调查法	(108)
第一节 观察调查法的概述	(108)
第二节 观察调查法的实施	(115)
第六章 访谈调查法	(130)
第一节 访谈调查法的特点及类型	(130)
第二节 个别访谈	(135)
第三节 集体访谈	(146)
第七章 试点调查法	(158)
第一节 试点调查法的概述	(158)
第二节 试点调查法的程序	(163)
第三节 试点经验的总结和推广	(173)
第八章 文献法	(179)
第一节 文献法概述	(179)
第二节 文献的定性调查研究	(184)
第三节 文献的内容分析	(186)
第九章 研究方法之一——资料的整理	(192)
第一节 资料整理的涵义和步骤	(192)
第二节 定性资料的整理	(195)
第三节 定量资料的整理	(199)
第十章 研究方法之二——调查资料的分析	(211)
第一节 调查资料的定性分析	(211)
第二节 定量分析方法	(213)
第三节 相关分析与回归分析	(221)
第四节 调查资料的理论分析	(226)
第十一章 SPSS 的介绍与应用	(235)
第一节 SPSS 软件介绍	(235)
第二节 SPSS 软件使用	(238)
第三节 利用 SPSS for Windows 做统计分析	(249)
第十二章 调查报告的撰写	(264)
第一节 调查报告的特点及种类	(264)

.

导论 国家公务员调查 研究能力概述

调查研究是政府的一项基本工作制度和工作方法，也是政府保持同人民群众密切联系的重要渠道。特别是十六大之后，我国进入了全面建设小康社会的新时期，新情况、新问题层出不穷，政府要提高执政能力，确实履行好各项职能，搞好调查研究就显得尤为重要。因此，作为从事政府工作的国家公务员，掌握调查研究方法是其必须具备的一项基本工作能力。

第一节 公务员调查研究的涵义及特征

一、调查研究的涵义

调查研究是复合概念。在汉语中，“调”具有计算、算度的意思。“查”，指查究、查核、考查。“研”指细琢、审察。“究”，指穷尽、追根究底。总起来说，“调查”就是对客观事物进行考查、查核和计算，是指运用观察、问卷、访谈等各种方法和手段，直接从调查对象那里了解情况，主要功能在于说明社会现象“是什么”；“研究”就是指对调查材料进行分析、整理、判断和得出结论，主要功能在于说明社会现象“为什么”产生和发展以及“怎么办”。由此可见，调查研究是指运用各种方法和手段，深入到社会客观实际之中，对社会实际情况进行考察，搜集各种信息，搞清事实真相，并在此基础上进行分析和研究，从而揭示事物的本质和发展规律。

从上述概念中可看到，调查与研究两者之间既有联系又有区别。所谓联系是指，调查是研究的前提和基础，调查和研究是一个不可分割的统一体。没有调查就无从研究，就不能揭示事物发展的内在联系；研究是调查的结果，没有研究的结论，调查也就失去意义。在实际的调查研究中，这两个阶段只是大体上有逻辑上的先后，其实是不能截然分开。往往是调查之中有研究，研究之中有调查，边调查边研究，边研究边调查。

所谓区别是指，调查和研究是人们认识的两个不同阶段。调查是人们通过各种方法和手段获得感性认识阶段，而研究则是对感性认识的升华，将其上升到理性认识的阶段。也就是说，人们通过调查获得大量的感性的第一手材料，然后通过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里，使感性认识上升到理性认识，从而得出比较正确的结论。这两个认识阶段绝不可以相互代替，否则，就不是完整意义上的调查研究。

二、公务员调查研究的特征

公务员的调查研究，是指公务员在政府工作的要求下，有目的、有意识地对客观实际情况的调查了解和分析研究，进而科学地阐明社会现象的本质及其规律的一种认识活动。而国家公务员的调查研究能力则是指从事调查研究认识活动所具备的本领和技能，是调查能力和研究能力的统称。

从严格意义上讲，公务员调查研究来自社会学的社会调查研究。社会学的调查研究方法有着完整体系，它有特定的概念、原理、技术、价值观和指导思想。正是由于使用了社会调查研究的方法，才使社会学成为了研究社会的基本性质、社会整体的结构与内部联系，以及人类行为和社会生活的一般方式的一门独立的学科。

公务员的调查研究同社会学中的调查研究有着许多共同点。即都是人们正确认识事物、收集信息资料的根本方法和途径。在

调查研究的方法和一般程序是相同的。但是,由于调查研究的主体和目的不同,决定了公务员调查研究又有自己的特点。

国家公务员的调查研究隶属国家政府工作类型的调查研究。它的特征,是由公务员工作的性质和在社会生活中负有特殊的职责和使命决定的。公务员是担任国家公职的行政组织的成员,是行政职能的具体执行者、实施者,是行政活动的决策者、组织者、指挥者、执行者与操作者。因此,国家公务员的调查研究直接体现党和国家行政机关的执政目的、目标和意图,直接影响国家行政机关的行政行为及效果。具体来说,有以下三点:

1. 政策性

公务员调查研究是党和政府制定政策和贯彻政策的必要前提和基础。在政策出台前,要了解客观情况,了解民意和集中民智,从而保证决策科学,使制定的政策符合客观实际,从而得到人民群众的拥护和支持。在贯彻政策过程中,还要了解政策执行情况,发现新的问题,为进一步修改和完善政策,提供新的依据。

2. 针对性

公务员调查研究,是根据政府工作的要求,有针对性解决社会发展问题,即广大人民群众关心的社会热点、难点而进行的。这是由我国政府是为人民服务的特点所决定的,必须要从人民群众的愿望和要求出发,为人民办实事,为人民谋利益。

3. 时效性

公务员调查研究,是围绕着现实工作实践中迫切需要解决的问题进行的,具有一定时间的要求,即及时的发现和反映情况,如果贻误时机,就会造成损失,带来不良影响。同时,调查研究还要强调效果和实用性,能够解决实际问题。

三、调查研究的典型范例和相关规定

1. 调查研究的典型范例

重视调查研究，是我们党和政府工作中的优良传统。党的三代领导集体都十分重视调查研究。坚持理论与实际相结合，由此制定和执行正确的路线、方针、政策，是我们党领导革命、建设和改革的基本经验。我们党过去领导全国人民走出了一条中国特色的民主革命和社会主义革命道路，现在又走出了一条中国特色的社会主义现代化建设道路，最根本的是把马克思主义的基本原理同中国的具体实际结合起来，运用马克思主义的立场、观点、方法，正确地认识中国的国情，创造性地解决了革命和建设中的问题。这个结合的过程，始终是以调查研究为前提、为依据的。也就是说，是在调查研究的基础上，实现并不断深化马克思主义基本原理同中国具体实际的结合和统一的。

毛泽东同志为我们党和政府的调查研究优良传统的形成和发展，做出了巨大贡献。新民主主义革命时期，在极为艰难的条件下，他进行过大量的实地调查，写出了影响深远的《中国社会各阶级的分析》、《湖南农民运动考察报告》以及《寻乌调查》、《兴国调查》等一系列调查报告。他提出了“没有调查，就没有发言权”的著名论断。新中国成立后，毛泽东同志仍经常到各地了解实际情况，并亲自组织对一些重大问题进行调查研究。1956年，他和党中央其他领导同志一起，用了一个半月的时间，听了34个部委的汇报，仔细了解各条战线取得的成绩、存在的问题和工作中的经验教训，在此基础上写出了《论十大关系》的重要著作，为探索适合中国情况的社会主义建设道路，做出了卓越的贡献。1961年，为了克服国民经济遇到的严重困难，为了了解各方面的真实情况，采取正确的政策措施，毛泽东同志亲自组织三个调查组，分别到浙江、湖南、广东进行调查，在此基础上，并根据其他许多调查组的意见，制定了农业60条，对促进国民经济的恢复和发展，起了极为重要的作用。

邓小平同志在我国革命、建设和改革的过程中，也一贯重视调查研究工作，为党的调查研究优良传统的形成和发展也做出了重大贡献。他指出“实事求是”是马列主义的精髓，也是毛泽东

思想的精髓，这个著名论断本身就包含和体现了调查研究的重要性。因为离开调查研究，就谈不上理论与实际的结合和统一，也就谈不上实事求是。20世纪60年代初的三年困难时期，邓小平同志为主持制定工业70条和其他文件，亲自进行了大量卓有成效的调查研究。尤其是在十一届三中全会以后，邓小平同志在全党进行拨乱反正、总结历史经验教训的基础上，对一系列关系经济和社会发展全局的重大问题，进行深入的调查研究，为形成建设中国特色社会主义的理论，制定党的基本路线，做出了巨大贡献。

江泽民同志强调要做好调查研究这篇大文章，指出调查研究是“谋事之基，成事之道”。在1993年全国省、自治区、直辖市党委政策研究室主任会议上的讲话中，对调查研究的重要性进行了充分的论述：“回顾建党七十多年的历史，什么时候全党从上到下重视调查研究，工作指导方针符合客观实际，党的事业就顺利发展；什么时候忽视调查研究，就会导致主观与客观相脱离，造成工作中的失误，使党和人民的事业遭受损失甚至挫折。因此，加强调查研究不仅是一个工作方法问题，而且是一个关系党和人民事业得失成败的大问题。在新的时期，我们肩负着改革开放和现代化建设的历史重任，全党同志首先是各级领导干部更要重视和加强调查研究。尽管我们现在进行调查研究的对象、内容、手段、条件都发生了新的变化，但是调查研究在党的决策工作和全部领导工作中的地位和作用，不仅丝毫没有改变，而且显得更为重要。为了适应改革和发展的需要，调查研究的工作只能全面加强，决不可有任何削弱。建设有中国特色的社会主义事业任重道远，在前进中会遇到许多复杂的新情况新问题，需要不断探索和解决。而对任何问题的探索和解决，须臾也离不开调查研究。”^①江泽民同志率先垂范，身体力行，亲自深入基层调查研究，在21世纪即将到来的前夕，提出了“三个代表”重要思想，

^① 江泽民：《论党的建设》，人民出版社2001年版，第85页。

科学地回答了在新的历史条件下，建设一个什么样的党和怎样建设党这一重大理论和现实问题。

总之，无论是在调查研究的理论方面还是在实践方面，党的三代领导集体为公务员的调查研究树立了光辉的典范，是国家公务员进行调查研究的楷模。

2. 对国家公务员调查研究的相关规定

在党的十五届六中全会的《关于加强和改进党的作风建设的决定》中，要求“各级党政领导机关要建立健全调查研究制度，制定和落实调研计划。”

在党的第十六次全国代表大会上通过的党章中，把“认真调查研究，能够把党的方针和政策同本地区、本部门的实际相结合，卓有成效地开展工作，讲实话，办实事，求实效，反对形式主义”，确定为党的各级领导干部必须具备的基本条件。

在2004年十届全国人大二次《政府工作报告》中提出：“所有重大决策，都要在深入调查研究、广泛听取意见、进行充分论证的基础上，由集体讨论决定。这要作为政府的一项基本工作制度，长期坚持下去。”^①要“加强政风建设和公务员队伍建设。”“必须坚持改进工作作风，精简会议，减少文件，把更多时间和精力用于深入基层，调查研究。”

党的十六届四中全会的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出：“健全领导干部联系基层、联系群众制度。领导干部搞调查研究，要注重实效，轻车简从。”^②

各中央部委和各地方政府部门，也相应的出台了一些具体制度。例如，国家人事部制定了《关于加强人事调查研究工作的意见》。该《意见》明确了加强人事调研工作的指导思想和主要任务，要求各级人事部门建立调查研究工作制度，改进调查研究方

^① 《政府工作报告》，人民出版社2004年版，第9页。

^② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第37页。

法，注重调查研究成果的应用。

《意见》指出，要建立领导干部调研制度。人事部门的领导干部要身体力行，率先垂范，深入基层，考察调研，了解情况，指导工作，解决实际问题。部领导每年应至少抽出一个月时间，厅司级干部每年应至少抽出两个月时间，采取多种形式开展调查研究。处以下干部要经常深入基层、深入实际调查研究。各级领导同志要自己动手，撰写有情况、有分析、有见解的调研报告；要建立调研计划制度。各级人事部门要根据每年工作总体部署，研究制定本部门本地区的年度调研计划。县级以上政府人事部门的年度计划和调研报告应报送上一级人事部门，上一级人事部门应加强监督检查。人事部每年印发本年度人事政策调研提纲，组织开展重点课题的调研。各省、区、市的人事部门要结合本地实际，认真落实调研任务；要开展人事调研工作的联系与合作，整合调研力量，开展研讨、交流等协作工作。建立人事调研协作制度和联席会议制度；要建立调研成果评选通报制度。各省、区、市人事部门每年要选择优秀调研报告报送人事部。人事部每年对各地各部门报送的调研报告进行评选和通报表扬，并根据实际情况将其中重要的优秀调研报告报送党中央、国务院。各地人事部门也可根据实际情况，开展灵活多样的调研成果。

《意见》指出，调查研究要坚持正确的世界观和方法论；要深入群众，解决问题；要体现广泛性和代表性；要讲究科学方法。

《意见》强调，要注重调查研究成果的应用。要充分发挥调研成果的作用。树立调研为决策之先的理念，重要文件的出台，重大改革措施的推行，政策实施后的修订与完善，应该在调查研究的基础上进行。加强对调研成果的评估论证，对重要调研成果，要认真组织有关专家、学者和相关人员进行论证和评估，及时进行转发推广，运用到决策中去，发挥调研成果的效能。要加大大学习交流调研成果的力度。要通过编发调研报告选、调研简报，利用政府网站、报纸杂志等载体，加强对调研成果的学习宣