

冲突与对立：对地方人大代表调研实践的理性审视

——以习近平总书记关于调查研究的重要论述为指导
反思和重构人大代表调研制度

江门市人大常委会研究室 黄志坚

摘要：习近平总书记强调，一切有价值、有意义的文艺创作和学术研究，都应该反映现实、观照现实，都应该有利于解决现实问题、回答现实课题。^①本文选取地方各级人大代表的调研实践为课题，以习近平总书记关于调查研究的重要论述为指导，对人大调研制度的多重价值进行展望，深入剖析调研中存在的种种问题和困境，并提出合理化的建议意见，以探索地方各级人大代表调研制度的类型化构建。

关键词：人大代表；调查研究；调研制度

习近平总书记指出，“调查研究，是对客观实际情况的调查了解和分析研究，目的是把事情的真相和全貌调查清楚，把问题，把问题的本质和规律把握明确，把解决问题的思路和对策研究透彻。”，并要求“必须深入实际、深入基层、深入群众，多层次、多方位、多渠道地调查了解情况。”^②习近平总书记还要求，搞调研“要有明确的目的，带着问题下去，尽力掌握调研活动的主动权，调研中可以有‘规定路线’，

但还应有‘自选动作’，看一些没有准备的地方，搞一些不打招呼、不做安排的随机性调研，力求准确、全面、深透地了解情况，避免出现‘被调研’现象，防止调查研究走过场。”，并强调，“调查研究关键要看实效，要在调查的基础上进行深入细致的研究，进行一番交换、比较、反复的工作，把零散的认识系统化，把粗浅的认识深刻化，直至找到事物的本质规律，找到问题的正确方法。”^③

党的十八大以来，习近平总书记在一系列讲话和文章中，深入阐述调查研究的意义、内涵、要求、方法等，形成了系统的调查研究理论，为我们做好调研工作，特别是做好人大代表调研工作，指明了前进方向、提供了根本遵循。本文以习近平总书记关于调查研究的重要论述为指导，针对人大代表调研过程中出现的“蜻蜓点水”、浮于表面、走过场的调研现象，进行深入分析，进而总结提炼出解决问题的对策措施，进一步建立健全人大代表调研制度。

一、理想中的三重价值：人大代表调研的应然图景

（一）微观层面：收集社情民意的重要方式。

习近平总书记鲜明指出，人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中，强调要更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为同人民群众保持密切联系的代表机关。^④中央政治局常委、全国人大委员长栗战书强调，要大兴调查研究之风，弘扬担

当作为和求真务实作风；要充分发挥人大代表作用，更好了解民情、反映民意、集中民智，让人大工作更具活力。⑤全国人大原委员长张德江也指出，我们要认真做好代表工作，完善代表联系群众制度，密切代表与人民群众的联系。⑥同时，代表法也规定，人大代表必须与原选区选民或者选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务。⑦

而人大代表开展调研活动，则是人大代表密切联系群众、收集社情民意的重要方式之一。人大代表通过深入群众之中，就群众最关心的热点、难点问题，倾听群众的意见、建议，一方面密切了群众关系，加深了群众感情；另一方面，进一步全方位的了解存在问题的现状、成因及群众的期待，对于提出合理化的建议对策，为相关职能部门开展职能工作，提供了翔实的第一手资料，进一步的提升了国家治理体系治理能力的现代化程度。

（二）中观层面：地方人大履职的重要抓手。

习近平总书记指出，调查研究是谋事之基、成事之道，是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好领导工作的重要传家宝。⑧调查研究是地方人大履职的重要抓手。当前，我国人大的主要职能是行使“四个权利”，即立法权、人事任免权、重大事项决定权和监督权。而在县乡等基层人大，最广泛、最常用的履职方式是行使监督权。

在行使监督权的过程中，调查研究必不可少，要突出全面、深入，综合运用听取汇报、实地考察、走访座谈、问卷调查等各种行之有效的方法，既要听取监督对象的工作汇报，又要听取人民群众的意见建议，努力做到与群众零距离、与问题零距离，掌握第一手详实资料；还要强化调研成果的转化运用，将其转化为常委会的审议意见或者人大代表意见建议，转化为监督、支持“一府两院”工作的具体措施。

（三）宏观层面：国家根本政治制度的实践安排。

习近平总书记指出，国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、互相协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。⑨人民代表大会制度作为当代中国的根本政治制度和国家政权的组织形式，体现了现代国家治理人民性、民主性、法治性和程序性等特征，在推进国家治理现代化中居于主导地位，具有根本性和支撑性。

国家治理是国家政权的所有者、管理者和利益相关者等多元行动者在一个国家范围内对社会公共事务的合作管理。而要推进国家治理现代化，就必须充分发挥人大制度优势和职能作用。人大代表作为人大制度实施的重要践行者，在引

领和推动国家立法、加强对“一府两院”工作监督、扩大公民政治参与等方面有着不可或缺的重要作用。而要积极发挥这些作用，最重要的一个前提就是人大代表要在事前做充分的调研，在调研的基础上积极履职开展工作。

二、实践中的三重困境：人大代表调研的实然现状

（一）困境一：调研形式“视察化”。

代表法第四条第三款规定，代表应当履行“积极参加统一组织的视察、专题调研、执法检查等履职活动”。^⑩由法条文意可知，视察、专题调研、执法检查等应该是代表履职的不同方式，但是在具体实践中，无论是专题调研还是执法检查，人大代表几乎都是以视察的形式出现。在平时的新闻媒体报道中，我们看到的几乎都是“欢迎人大代表视察指导工作”的宣传横幅。视察和调研有着本质的区别，视察是以一种领导者的姿态出现的，在心理上有一种高高在上的优越感；而调研则不同，调研是以一种服务的姿态出现，其目的是想要了解情况、分析问题，进而提出解决办法。

在平时的调研活动中，只要是以“视察”的姿态出现在调研中，那么调研就很难真正的深入到问题中去；没有深入的调研，自然就难以掌握真实的第一手资料；没有真实的第一手资料做基础，那就很难总结出一份有深度的调研报告，提不出操作可行的具体对策，解决不了现实问题。同时，笔者也认为，这也正式当前基层人大在社会、群众当中权威性

不够、话语性不强的一项重要原因。

（二）困境二：调研过程“出游化”。

调研过程游乐化，是指在调研过程当中，调研主体并没有认识到调研的主要目的、重要意义及需要解决的问题等，而是把调研当成一次普通出游，只是“蜻蜓点水”般的在调研地走了一遍。在人大代表调研过程中，笔者发现，人大代表最多、最普遍的行为方式是拍照，既拍所见，也拍自己，亦或合影。当然，也不排除部分人大代表拍照是出于调研的需要，回去之后做调研分析。但是确实是有部分人大代表是把调研当成工作之余的一种放松。真正在调研过程中，能深入去了解情况的，能提出自己的疑惑、提出自己观点的人大代表，还是比较少的。

造成这种现象的原因是多方面的。一方面是人大代表本身的素质还有待提高，思想认识还不到位。部分人大代表不能正确认识自身的代表身份，而是仅仅把人大代表看成是一种荣誉或当成一个拓展事业的平台，只是想借这个平台扩大自己的人脉。另外，特别是在基层，受文化程度、人生经历、思维视野等方面影响，部分人大代表把调研活动当成是一种福利。另一方面是人大机构本身的原因。人大机构一直以来被认为是“退二线”，部分人大领导的事业进取心有所下降，在人大工作方面存在“不敢做”、“不想做”现象；同时，部分从事人大工作的人员自身素质也需提高，工作因循守旧，

未能根据时代变化提出工作新举措、新方法。

（三）困境三：调研对象“盆景化”。

习近平总书记曾指出，有的调研走过场，只看“盆景式”典型，满足于听听、转转、看看，蜻蜓点水、浅尝辄止。^⑪当前，在人大调研过程中存在一种现象值得警惕，那就是无论是市级人大代表调研，还是县区一级或者乡镇一级的人大代表调研，不管跟调研主题有没有关系，存不存在调研任务中需要解决的问题，都喜欢去当地的“明星企业”、大企业。人大机构把这些跟调研主题无关的企业作为调研对象，其实并不利于调研活动本身的开展。而这些企业，实质上就是相当于一个“盆景”，供人参观，品头论足。

还有一个原因就是，调研对象乐于充当“盆景”。即使是在跟调研主题有关的调研对象调研，其也会千方百计的掩盖自身存在的问题，而把自身最好、最成功的一面展示出来，把人大代表的调研当成是一次难得的宣传机会，对外进行成绩展示宣传。因此，假如说人大代表事前不做好充分的准备、不具备对调研问题的基础性知识储备，调研中不置身于调研对象之中、对调研对象做深层次的摸排分析，就很难摸清原因、触及问题本质。

三、困境背后的解读：问题成因的解构和反思

（一）制度设计方面：法律约束不到，道德约束不足。

代表法第四条第四款规定，代表应该“加强履职学习和

调查研究，不断提高执行代表职务的能力”；⑫第二十三条规定，“代表根据安排，围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，开展专题调研”；⑬第二十四条规定，“代表参加视察、专题调研活动形成的报告，……对报告中提出的意见和建议的研究处理情况应当向代表反馈”。⑭由法条可知，上述法条规定代表的权利、义务都是用词“应当”，“应当”一词在法律意义上就是必须要去实施的行为，如果不去实施的话，那么就要承担相应的法律后果。但是我们在代表法第五章对代表的监督方面，却找不到代表不实施相关行为后的相应法律后果。

代表法中涉及代表的法律后果的方式有两种：1. 暂时停止执行代表职务。有两种情况，一种是涉及刑事案件被羁押正在受侦查、起诉、审判的；另外一种是被依法判处管制、拘役或者有期徒刑而没有附加剥夺政治权利，正在服刑的。2. 代表资格终止。共有7种代表资格终止的情况，但都不是上述应当要实施的法律行为而不实施的法律后果。因此，在制度设计上，法律对人大代表调研约束不到，缺乏相应的法律惩戒措施；在法律约束不到的情况下，人大代表调研只能是依靠人大代表道德层面的约束，但是在价值多元化的当今社会，显然道德的约束性是不足的。

（二）制度执行方面：有保障无兴趣，有兴趣无保障。

根据代表法第二十条规定，“代表在闭会期间的活动以

集体活动为主，以代表小组活动为基本形式。代表可以通过多种方式听取、反映原选区选民或者原选举单位的意见和要求。”^⑮在现实中，人大代表基本也是以代表小组为单位开展活动，每个代表小组设置一名组长，负责小组活动的召集和组织。但是在具体实践中，这种制度安排在执行起来并未充分发挥人大的制度优势。反思当前的人大代表活动执行方式，以人大代表调研为例，从调研的组织对象来看，主要有两种：

1. 调研组织对象是人大机构组织。该类型的调研活动亦可称之为“官方”活动，是由人大机构发起组织、由组长具体负责召集的调研活动。该类型的调研活动组织比较严密，事前准备也较为充分，并且有专门的人员负责活动的联系安排，后勤保障比较到位。但是该类型活动的调研主题一般都是人大机构确定，调研对象、调研形式、调研路线都是人大事先安排好的；参加调研活动的人大代表是否具有调研主题相关的专业能力，是否认同此次调研活动的主题或对象，是否具有参加活动的强烈兴趣，都是值得商榷的。

2. 调研组织对象是人大代表个人。该类型的调研活动主要是由人大代表提出，自行组织人力、物力开展调研活动；调研的主题一般都是社会关注、群众关心的热点、难点问题。通常该类调研活动人大代表参加的积极性都比较高，但是缺乏专业的指导，活动开展的经费来源基本为代表的履职费或

者代表自掏腰包，经费没有充分的保障，在后勤保障方面有所欠缺。

（三）制度环境方面：门庭冷暖自知，心有余力不足。

当前，社会还有部分人对人大的认识不准、理解不深，认为人大不是一线部门，领导干部去了人大就是“退二线”等退休了。部分领导干部自身认识也不足，转岗到人大后，工作环境与之前在职能部门相比有较大的差距，特别是一些人大领导干部曾经都是下属辖区的党政一把手或者直属部门的一把手，转岗前门庭若市，转岗后门可罗雀，心理落差较大。因此，在一定程度上造成了人大领导干部不敢履职、不想履职、不会履职，自然而然对人大调研也就不会有太高的积极性了。

一是不敢履职。地方人大的领导干部平均年龄都比较偏大，知识更新未能跟上新时代要求，总体结构未能与承担的重要职责相适应，表现为部分领导干部对一些问题采取回避态度，抱着“多一事不如少一事”的心态，担心说话“说偏了”，做事“做错了”，造成在工作上放不开手脚，不敢去履职。

二是不想履职。人大工作的“条条框框”比较多、创新突破比较难，一些领导干部认为“做好做坏都一个样”，履职的主动性和创造性逐渐减退。另外，在干事创业的“度”上，部分领导干部拿捏不准，觉得难以把握，干多了有与党

委政府争权的嫌疑，干少了又懒政、怠政的嫌疑。因此，在心理上，造成人大部分领导干部不想履职。

三是不会履职。人大工作与职能工作有很大的不同，部分人大领导干部转岗人大后，“本领恐慌”现象较为严重，以前工作中很多“冲锋陷阵”的经验做法都会“失灵”；再加上部分领导干部转岗人大后疏于学习新知识、认识新事物，知识储备和工作能力都与人大岗位的要求有一定的差距。因此，部分人大领导干部在工作中会感觉比较吃力，很多工作开展起来都心有余而力不足。

四、理想与现实的契合：人大代表调研制度的进化路径

调查研究是谋事之道、成事之基，是我们党的优良传统，也是我们做好各项工作的基本功。本文以习近平总书记关于调查研究的重要论述为指导，尝试对人大调研制度进行类型化构建，对人大代表的调研进行尝试性理论探讨。

（一）调研主体：从“局外人”到“当事人”。

习总书记强调，领导干部进行调查研究，要放下架子、扑下身子，深入田间地头和厂矿车间，同群众一起讨论问题，倾听他们的呼声，体察他们的情绪，感受他们的疾苦，总结他们的经验，吸取他们的智慧；既要听群众的顺耳话，也要听群众的逆耳言；既要让群众反映情况，也要去经群众提出意见；尤其是对群众最盼、最急、最忧、最怨的问题更要主动调研，抓住不放；这样才能真正听到实话、察到实情、获

得真知、收到实效。⑯习总书记的这一重要论述，其实质就是要求我们在调研过程中，要站在群众的角度，深度的参与到群众的生产生活中去，由群众生产生活的“局外人”，变成群众生产生活的“当事人”。

（二）调研客体：从“盆景展示”到“问题溯源”。

开展调研活动要以问题为导向。调研活动的成功与否，与调研客体，即准确选择调研对象有着密切关系。选择一个有代表性的调研客体作为样本，全面深入分析其优势、问题及问题产生的原因，对于接下来提出正确的对策建议具有十分重要的意义。调研活动的本质是要问题溯源，查清楚问题产生的深层次原因，进而深入分析，提出建议。因此，在调研中，要敢于直面问题、敢于揭露问题，要准确区分调研与检查、视察、观摩等活动方式的异同，要走出习近平总书记指出的只看“‘盆景式’典型”的误区。要避免这种误区，一方面我们在选择调研对象时要主动选择一些具有代表性的样本进行研究；另一方面，我们也要对调研对象进行相应的宣传教育，把我们调研的主题、意义、方式讲清楚，通过与调研对象的沟通，提高他们的思想认识，进而主动配合我们的调研工作，而不仅仅是将调研当成是宣传成绩。

（三）人大机关：从“活动组织者”到“服务保障者”。

在体验式调研中，人大的角色扮演也需做出一定调整，其角色要从活动的召集组织向活动的服务保障做转变。这里

的服务保障涉及两个方面：

1. 调研活动本身。在这方面的转变是，人大要从具体的单项调研活动中抽离出来，从活动的具体组织实施向引导组织实施方面转变，如调研主题、调研方式、调研对象、调研路线等，最大限度的发挥人大代表的主观能动性。如，在调研主题上，人大可以根据党委政府的中心工作、自身的工作重点、社会上的热点问题等方面，选取一些主题，然后交由人大代表进行自由选择，让他们根据自身优势确定选题；也可以由人大代表根据自身专长实际，确定选题，但最终还是需要人大把关审核，所有选题都要在合法合规的范围内。

2. 保障调研活动顺利开展。人大部门要为调研活动的开展提供必要的服务保障和便利条件。一是在经费保障方面。要将调研活动经费列入年度工作预算，无论是人大部门自身组织的调研活动，还是人大代表自行确定选题的调研活动，人大部门都要一视同仁，提供活动开展的必要经费。二是在调研活动的沟通协调方面。特别是在调研对象的联系安排上，人大部门要以人大机关的名义，派专人进行服务，尽量为人大代表调研扫清制度障碍。三是在专业指导上。人大代表作为个体，掌握的资源有限，特别是在专业人才、专业技能方面，这就需要人大充分发挥机构优势，积极协调，为调研活动提供必要的人才保障和专业指导。

五、结语

根据代表法的规定，代表在出席本级人大会议前，应当听取人民群众的意见和建议，为会议期间执行代表职务做法准备；⑰在本级人大闭会期间，应根据安排对本级或者下级国家机关和有关单位工作进行视察，进行执法检查和其他活动；⑱围绕经济社会发展和关系人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，开展专题研究，⑲等等。所有的这些职责的履行都离不开调研。因此，调查研究水平的高低，直接影响着人大的工作成效和人大代表的履职能力。本文中，笔者从人大调研制度的制度设计价值展望着手，分析了当前人大制度的实践现状，反思了当前人大调研困境的深层次原因，并以习近平总书记关于调查研究的重要论述为指导，构建出人大调研的实施路径，旨在为当前我国人大调研制度的进一步完善做出积极有益探索。

参考文献：

①《习近平谈治国理政》第三卷，北京：外文出版社，2020年，第324页；

②习近平，《谈谈调查研究》；

③习近平，《谈谈调查研究》；

④习近平，《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》；

⑤栗战书，在江西调研时同部分县委书记座谈交流时讲

话强调；

⑥张德江,《在十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》；

⑦《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第四条第五款；

⑧习近平,《谈谈调查研究》；

⑨习近平,《在党的十八届三中全会第二次全体会上讲话》；

⑩《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第四条第三款；

⑪习近平,《谈谈调查研究》；

⑫《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第四条第四款；

⑬《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十三条；

⑭《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十四条；

⑮《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十条；

⑯习近平,《谈谈调查研究》；

⑰《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第七条；

⑱《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十二条；

⑲《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第二十三条；