

2013年上海市公务员录用考试

《申论》B卷试题解析

第一次看题目

1. 确定题型。
2. 注意题干重要提示信息。

第一步：通读

1. 初步明确每组材料的有效信息。(利用划线或圈注的方法确定有效信息)
2. 通读完之后明确材料的整体主题(一个或多个)。

主题：公民有序参与实现公共政策科学化

第二步：复读

1. 根据主题通过复读精确锁定每组材料的有效信息，同时进行归类标注。
2. 将每组材料的有效信息在稿纸上按顺序列出。(可只写关键词)

资料 1. (1) 公共政策科学化，是现代化社会的一项普通政治原则和社会行为准则，也是中国社会公共管理发展的必然归宿。

(2) 十七大报告提出，“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与”。公民有序参与，既是扩大人民民主、提高公民政治参与积极性的前提，也是推进公共决策科学化的保障。

资料 2. (1) 人民日报发表文章指出，公民有序参与是改变中国的正能量。公民主体意识和参与意识日益增强，政府施政更加注重保护和尊重公民的参与权，网络使公民参与渠道更加便捷多样。

(2) 公民有序参与公共事务始终是推动政治发展重要变量，焕发出促进政府制度创新的“正能量”。

资料 3. (1) 近期制定的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》就充分征求了民众的意愿。制定《教育规划纲要》是一件意义重大、影响深远的大事，纲要的制定过程充分体现了中央政府民主科学的决策。

资料 4. (1) 今年的十一黄金周期间，有关政府部门针对高速公路采取了免费措施。

(2) 高速公路节假日免费的举措，作为一项全国性的公共政策，明显减少人们的出行成本。从实施首日情况看，可谓喜忧参半。喜的是“买路成本”大为降低。忧的是，“时间成本”激增，民众幸福感耽误在路上。

(3) 交通运输部认真总结了“十一”期间高速公路免费通行实施过程中存在的问题，提出了进一步完善管理的办法和措施，将加强出行信息服务工作，以保障顺利通行。上海有关部门表示，将严格按照交通运输部的要求，做好各类情形的预警预判，继续加强出行服务保障工作，同时将制定出台更加有效的管理办法和措施，对收费站交通组织、标志标牌的引导以及收费站交通指挥、服务保障、信息传递等方面进行完善。

资料 5. (1) 对于首次高速免费，“声音”不一。

(2) 一项公共政策的出台，应该更为广泛地吸取民意，让公众参与其中，这个过程既是为了政策更具科学性，本身也是公众对政策的一个强化了解过程，以便使公众能过依据掌握的信息作出科学安排。

资料 6. (1) “黄金周”作为一种特有的长假制度成为中国民众每年出行的高峰期，今年适逢中秋与国庆双节连休，加之中国首次实行重大节假日收费公路免费，以及 174 家景区门票降价，民众外出旅游意愿增强，给景区接待也带来空前的压力。国内热点景区持续爆满，很多地方甚至呈现井喷之势，纷纷迎来最热“黄金周”。

(2) “十一”长假期间，数十个景点人流量超过正常量一倍多，部分景区游客日流量超过最佳接待量数倍甚至十倍。

(3) 事实上，这些人气鼎盛的景点不乏“顶风涨价”者。然而涨价似乎也不能抑制人们的消费热情。

(4) 尽管客流量压力空前，但景区主动发布安全预警，以分流游客者寥寥，大多数景区“超负荷”运转。

(5) “景区超载”已成为悬在内地景区经营者头顶的双刃剑：一方面为景区带来超乎于平日数倍的经济效益；另一方面



面由于“疲劳”接客，导致服务质量下降，甚至景区设施发生意外的可能性增大，给游客的人身安全带来威胁。

资料 7. (1) 首次长达八天“黄金周”已落幕，“爆棚”、“井喷”成为整个节日期间的“热词”。眼下暴露的问题亟待引起高度重视。

(2) 如何从民生、市场等多个角度实施、完善高速公路节假日免费政策，需要全面考虑、审慎决策。而在这个过程中，广泛听取民众、路桥公司、政府部门等多方意见，以形成相对全面、完善的公共政治体系，显得尤为关键。

资料 8. (1) 《光明日报》刊发，原题《休假制度：到了必须优化的时候》。文章明确提到：“针对今年‘十一’黄金周出现的问题，全国假日办建议加快推进带薪休假制度落实，适时启动我国黄金周假日旅行机制研究。

(2) 恢复“五一”黄金周、调整假期其实已经被讨论多次了，但仅限于专家、学者之间的讨论阶段。

(3) 当初取消“五一”黄金周，增加清明、端午、中秋等传统节日为法定假日，与旅游景点和相关公共设施的“超负荷”，随之衍生的一连串问题，以及带薪休假制度的出台和推进有关。专家普遍认为，经过 13 年的发展，我过黄金周假期制度已经到了需要优化的阶段，到了必须进行研究的的时候了。

资料 9. (1) 众多专家就“是否恢复‘五一’黄金周”等问题展开激烈讨论。一些专家认为恢复“五一”黄金周将极大缓解目前“十一”井喷的现状。此外，建议继续保留各个小长假，同时增加元旦黄金周来对返乡人群做出分流。

(2) 一些专家则避开黄金周存废问题，而直指景区基础设施建设、如何落实带薪休假制度等话题。

资料 10. (1) 也有人说要学习欧美做法，甚至建议在取消“五一”黄金周的基础上取消“十一”长假，推行带薪休假制度。事实上，美国实行带薪休假制度已有年头，企业管理层也颇有经验，这一点确实值得借鉴。

(2) 相对欧盟而言，美国的带薪休假制度只是小巫见大巫。欧盟要求所有成员国要保证每年最少 4 周的带薪休假。

资料 11. (1) 清华大学 C 教授主张，在条件成熟的情况下，应取消十一黄金周。C 教授表示，黄金周并非长久之计，但短期内不会取消“十一”黄金周，当前最重要的是如何推进新的带薪休假制度，而不是重新挑起“十一”黄金周的存废之争。

资料 12. (1) 带薪休假制度成为众多劳动者关注的焦点问题。《职工带薪年休假条例》规定在一些单位难以落实。

(2) 《职工带薪年休假条例》在机关事业单位和国企推行，通常不会遇到太大阻力。最主要的问题，就是在员工人数众多的非公有制企业的推行。一方面职工可能只发基本工资，但却可能怕得罪单位而自认倒霉。另一方面有些单位会考虑人力成本上升的问题，不认可职工在以前单位的工龄，人为缩短职工的累计工作年限。

(3) 有专家分析，无论是在当前市场经济中，还是从法律角度讲，都没有“基本工资”概念。企业任何只给休假职工所谓“底薪”、“基本工资”、“最低工资”的做法，都是违规的。

(4) 也有专家认为，长期以来，我国的二元社会结构特征明显，许多事情往往呈现出“冰火两重天”的景象。不少地方政府纷纷鼓励甚至强制公务员带薪休假，但公务员以外的群体难以落实带薪休假。所以，满足民众的休假、休闲需求，更应该从保障职工带薪休假权的落实等方面下功夫。

资料 13. (1) 我们现在正处于一个“休长假”观念增长与转型的时期。如何制定科学的公共政策，如何适应民众需求进行科学合理的优化升级转型，共同打造有品质的“长假文化”，应是当下政府、社会、民众共同思考和解决的课题。

资料 14. (1) 十八大报告提出：“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，发挥思想库作用，建立健全决策问责纠错制度。凡是设计群众切身利益的决策都要充分听取群众的意见，凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正。”

3. 按基本类别对材料要点进行归类标注。

第二次看题目

1. 看一题做一题。
2. 充分关注“要求”，重点关注字数和对策要求。

第三步：跳读+精读+草拟提纲

(一) 请概括“给定资料 1-5”的主要内容。(10 分) 要求：语言精练，层次要求清楚，字数不超过 200 字。

1. 跳读，找到材料 1-5 主要内容的具体叙述。
2. 精读，合并同类项，进行二次分类。



3. 草拟提纲（草稿纸上）

公共政策科学化是中国社会公共管理发展的必然归宿。公民有序参与是推进公共决策科学化的保障。公民有序参与使政治生态更加民主开放，焕发出促进政府制度创新的“正能量”。近年来，《教育规划纲要》的制定过程充分体现了中央政府民主科学的决策。节假日黄金周免费通行等政策的决策过程，政府积极听取民意，但也还存在些问题。政府在公共政策出台过程中，要从理论脉络、机制设计和实践经验的角度广泛汲取民意，既可增强政策的科学性，又可强化公众了解政策从而作出科学安排。

（二）简要概括“是否恢复‘五一’黄金周”的几种不同观点。（10分）要求：条理清楚，准确，简明，字数不超过200字。

1. 跳读，找到材料9、10中关于“是否恢复‘五一’黄金周”的观点的具体叙述。

2. 精读，合并同类项，进行二次分类。

3. 草拟提纲（草稿纸上）

支持恢复的观点：恢复“五一”黄金周将极大缓解目前“十一”井喷的现状。同时增加元旦黄金周，以达到为春节返乡人群分流的目的。

避开黄金周存废问题的观点：旅游市场存量巨大，增加黄金周也无法起到分流作用。应落实带薪休假制度。黄金周的确有积极的作用，但现在体现出的是弊端，应该加强景区基础设施的建设。

反对“黄金周”的观点：应取消所有的黄金周甚至取消十一长假，真正落实带薪休假制度。

（三）请结合“给定资料”，回答下列问题。（25分）

1. 试分析目前一些单位不严格执行带薪休假的难点和原因，并提出相应对策。（15分）

要求：分析思考条理清楚，对策可行，字数不超过300字。

1. 跳读，找到材料12中一些单位不严格执行带薪休假的难点和原因的具体叙述。

2. 精读，合并同类项，进行二次分类。

3. 草拟提纲（草稿纸上）

难点：《职工带薪年休假条例》中关于休假工资及时间的两项规定难以落实。

原因：二元社会结构特征明显，公务员以外群体的难以享受带薪休假。企业没有严格执行带薪休假，职工怕得罪企业不敢维权。相关管理规定执行不严，职工缺少权利保障，带薪休假权难以落实。

对策：完善带薪休假相关制度，使带薪休假的福利在公务员和其他社会群体之间同等享有。严格执行管理规定，加强监管，政府劳动保障部门要引导和督促企业将有关规定执行到位。完善劳动者维权机制，依法维护职工权利，提升劳动者的维权意识。

2. 材料中提到的欧美做法是否适合中国国情，为什么？（10分）要求：条理清楚，字数不超过200字。

1. 跳读，找到材料10、12中欧美做法及中国国情的具体叙述。

2. 精读，合并同类项，进行二次分类。

3. 草拟提纲（草稿纸上）

欧美带薪休假不符合我国国情，原因：欧美带薪休假时间长、管理经验丰富，而我国经验相对不足。没有足够经济基础和权利保障，我国的经济水平与欧美有差距，同时职工权利保障落实还有欠缺。二元社会结构特征明显，难以在非公企业推行，很难短期内全社会达成共识。

（四）请结合“给定资料”，谈谈如何破解“黄金周”热门景区“爆棚”这一难题。（15分）要求：分析条理清楚，观点明确，语言流畅，对策可行，字数不超过300字。

1. 跳读，找到材料6-13中关于解决“黄金周”热门景区“爆棚”难题的具体叙述。

2. 精读，合并同类项，进行二次分类。

3. 草拟提纲（草稿纸上）

解决措施：通过多种方式引导与树立正确的休假理念与共识，促使整个社会逐渐形成带薪休假的理念与共识。建立和完善带薪休假制度，保障公民的基本权利，带薪休假制度与错峰休假相结合，为全民打造有品质的长假文化。广泛听



取社会各界人士的意见，完善相关政策体系，如高速公路节假日免费、旅游景区价格调整等政策。强化假日期间的管理。健全信息服务体系，及时播报旅游相关信息；建立科学预警防御、疏导机制，加强各地协调管理，及时加快人流疏散。加强景点开发建设与管理，提升接待能力，改变景区供不应求的现状。

第四步：下笔成文

(一) 请概括“给定资料 1-5”的主要内容。(10分) 要求：语言精练，层次要求清楚，字数不超过 200 字。

材料反映了公共政策科学化的相关内容，具体包括：一、公共政策科学化是中国社会公共管理发展的必然归宿，公民有序参与是推进公共决策科学化的保障。二、公民有序参与使政治生态更加民主开放，焕发出促进政府制度创新的“正能量”。三、近年来，公民有序参与网络问政、节假日黄金周免费通行等政策的决策过程，政府积极听取民意，但也还存在些问题。四、政府在公共政策出台过程中，要从理论脉络、机制设计和实践经验的角度广泛汲取民意，既可增强政策的科学性，又可强化公众了解政策从而作出科学安排。

(二) 简要概括“是否恢复‘五一’黄金周”的几种不同观点。(10分) 要求：条理清楚，准确，简明，字数不超过 200 字。

支持恢复观点认为：一、恢复“五一”黄金周将极大缓解目前“十一”井喷的现状。二、增加元旦黄金周，以达到为春节黄金周分流的目的。

避开黄金周存废问题的观点认为：一、旅游市场存量巨大，增加黄金周也无法起到分流作用。应落实带薪休假制度。二、黄金周的确有积极的作用，但现在体现出的是弊端，应该加强景区基础设施的建设。

反对“黄金周”的观点认为：应取消所有的黄金周甚至取消十一长假，真正落实带薪休假制度。

(三) 请结合“给定资料”，回答下列问题。(25分)

1. 试分析目前一些单位不严格执行带薪休假的难点和原因，并提出相应对策。(15分) 要求：分析思考条理清楚，对策可行，字数不超过 300 字。

一些非公有制企业不严格执行《职工带薪休假条例》，难点在于企业不能保证职工的休假时间和工资标准。

原因在于：一、二元社会结构的影响，公务员以外群体的难以享受带薪休假。二、相关管理规定执行不严，企业没有严格执行带薪休假。三、职工缺少权利保障，怕得罪企业，难以有效维权。

解决措施：一、完善带薪休假相关制度，使带薪休假的福利在公务员和其他社会群体之间同等享有。二、严格执行管理规定，加强监管，政府劳动保障部门要引导和督促企业将有关规定执行到位。三、完善劳动者维权机制，依法维护职工权利，提升劳动者的维权意识。

2. 材料中提到的欧美做法是否适合中国国情，为什么？(10分) 要求：条理清楚，字数不超过 200 字。

欧美带薪休假不符合我国国情，原因有以下：一、欧美带薪休假时间长、管理经验丰富，而我国企业管理经验相对不足。二、我国没有足够经济基础和权利保障，我国的经济水平与欧美有差距，同时职工权利保障落实还有欠缺，职工不敢得罪企业。三、二元社会结构特征明显，难以在非公企业推行，很难短期内全社会达成共识。

(四) 请结合“给定资料”，谈谈如何破解“黄金周”热门景区“爆棚”这一难题。(15分) 要求：分析条理清楚，观点明确，语言流畅，对策可行，字数不超过 300 字。

针对十一黄金周井喷问题，提出以下破解措施：一、通过多种方式引导与树立正确的休假理念与共识。加大宣传，整个社会逐渐形成带薪休假的理念与共识。二、建立健全休假制度。建立和完善带薪休假制度，保障公民的基本权利，带薪休假制度与错峰休假相结合，为全民打造有品质的长假文化。三、完善相关政策体系。广泛听取社会各界人士的意见，如完善高速公路节假日免费、旅游景区价格调整等政策。四、强化假日期间的管理。健全信息服务体系，及时播报旅游相关信息；建立科学预警防御、疏导机制，加强各地协调管理，及时加快人流疏散。五、加强景点开发建设与管理。加强景区建设与管理，提升接待能力，尤其是知名的 5A 级景点，改变景区供不应求的现状。

(五) 阅读“给定资料”，以“推进公共政策科学化”为主题写一篇作文。(40分)

要求：(1) 参考给定资料，自选角度，自拟题目。

(2) 观点明确，联系实际，分析具体，条理清楚，语言流畅。

(3) 总字数 800—1000 字。



实现公民有序参与 推进公共政策科学化

公共政策是政府行政管理的主要方式与途径，公共政策事关公共利益，因此，公共政策的科学化的基本要求就是公共政策要体现公共性，要反映和代表公共的利益。这就要求，政府应改革决策机制，鼓励公民参与，集思广益。同时，公共政策科学化，是现代化社会的一项普通政治原则和社会行为准则，也是中国社会公共管理发展的必然归宿。

近十年来，公民主体意识和参与意识日益增强，公民的参与热情高，政府也主动回应公民的参与诉求，公共政策的制定充分听取民意。如个税起征点收集23万条意见；政府决策的听证制度日益完善；公民有序参与成为推动政府公共决策的科学化的“正能量”。

然而，我国的社会结构日趋复杂，社会群体利益多样，加上我国经济社会快速发展的现实，公共政策的公共性变得复杂，如假日里，忙碌了许久的人们，难得利用这次长假放松休闲，然而，带来的确实拥堵的公路，浩若人海的景区。如何合理的利用长假，引起人们的广泛讨论和争议，一时也难有定论，这对如何实现公共决策科学化提出挑战。这就要实现公民的有序参与，健全公共决策的机制和程序，推进公共政策科学化。

推进公共政策科学化，就要不断拓宽公民参与公共决策的平台。改革开放以来，社会主义市场经济的发展使广大公民对经济活动的参与扩展到对政治领域的参与。公民维护自身利益的意识增强，公民参与的积极性也不断提高。这就需要，政府为现实公民有序参与搭建平台。当下，网络成为沟通政府与群众的桥梁，政府应积极利用网络平台充分听取民意。同时，健全决策的听证制度，让公民在制度内有多样表达意愿的平台。

推进公共政策科学化，就要健全相关机制和程序。公共决策的科学化，最为重要的是决策的过程和程序，要保证公民的参与，这样才能保证决策的公共性和科学性。面对喷涌的休长假诉求，并由此带来出游“井喷”现象，有的提出带薪休假，然后带薪休假在当下又难以为多数人享有；有的认为应扩大长假的范围等等，莫衷一是。最终的决策如何，就需要在决策的过程中和相关机制，保证公民的有序参与，才能使得公民既享受假期的基本权利，也解决长假“井喷”的困扰。

政府必须实现公民积极有序的参与政策制定，才能确保公共决策贴近实际情况、并能代表和实现公众的利益，公共政策才能最终获得广大人民群众的理解与支持，也才能最终实现公共决策的科学，也才能应对日益复杂的社会管理。

