

2016 年上海公务员考试《申论》真题卷（A 卷）

一、注意事项

1. 监考老师发给你的测试资料分为两部分：试题本和答题纸。
2. 测试开始前，请在试题本和答题纸上指定位置先填写好自己的姓名、准考证号等内容，然后再开始答题。
3. 申论考试与传统的作文考试不同，是分析驾驭资料的能力与表达能力并重的考试。作答参考时限：阅读资料 40 分钟，作答 110 分钟。
4. 仔细阅读给定的资料，按照后面提出的“答题要求”依次作答在答题卡指定位置上。
5. 监考老师宣布考试结束时，应立即停止答题，将试题本和答题纸留在桌上，然后离开考场。不得将试题本带出考场。
6. 特别提醒：
 - a. 本试卷科目代码为“21”，请考生务必将答题卡“科目代码”栏内对应数字涂黑，否则无法评分。
 - b. 答题时请认准题号，避免答错位置影响考试成绩。所有试题一律使用现代汉语作答。必须使用钢笔或签字笔，在答题卡有效区域内作答，超出答题区域的作答无效。严禁折叠答题纸！

二、给定资料

资料 1

市场监管是现代政府的基本职能之一。从概念上说，监管指的是政府依据规则对市场主体行为进行引导和限制，其目的是纠正市场失灵。根据被监管对象不同，市场监管包括经济性监管和社会性监管两大类：前者针对能源、金融等经济部门，后者包括安全、健康和环境等内容。在西方国家近 30 年改革中，政府一方面放松对微观经济运行的管制和干预，另一方面加强与民生相关的社会性监管。在我国行政体制架构中，能源局、证监会、银监会、保监会等部门承担经济性监管职能；工商、质监、食药、知识产权、安监等系统主要负责社会性监管。

政府监管市场的模式在理论上可分为三类：一是分段监管，具体包括研制、生产、流通、消费等环节；二是分事项监管，可以是许可审批、监督执法、行政处罚等工作；三是分品种监管，根据风险程度将产品区分为普通商品、重要工业产品、进口商品、食品药品、特种设备等，采取不同监管措施。三类模式各有利弊，其中分段监管容易产生段与段之间的缝隙，分事项监管对工作专业性要求较高，而分品种监管的难点是品种边界的划分。

资料 2

市场经济国家主要对终端产品质量安全进行监管，涉及主体资格资质和行为的标准、认证等事务交给市场和社会组织。我国则不同，监管部门对企业主体资质、生产经营行为和产品本身三个方面都进行监管。例如在 2014 年新版《医疗器械监督管理条例》颁布之前，医疗器械生产企业需要从工商部门获取营业执照，这是对主体资质的确认。同时，食药监管部门对委托生产行为进行实质性备案，属于对生产行为的限制。此外，企业生产的医疗器械需要通过质监部门的强制性安全认证(3C)，即对产品本身的监管。类似情况在市场监管领域广泛存在，多重监管执法会带来企业守法成本提升和行政资源浪费，还有可能导致监管执法不公平。

理想的市场监管体系应具有整体性。由于种种原因，我国政府市场监管职能长期散落在多个部门，部门之间难免出现职能交叉和真空，形成“九龙治水”的监管碎片化问题。在当前中国的语境下，由于食药等部门实行属地分级管理，地方保护主义又将监管体制缺陷放大，导致信息本地化问题。在不少地方，市

市场主体违法犯罪信息呈现“村里知道说不知道，乡里不知道装知道，县里想知道还真不知道”的层层衰减分布。横向与纵向的监管体制缺陷，使得我们面临日益严峻的食品药品安全、产品质量和消费者权益受侵害问题。

资料 3

近年来，地沟油、瘦肉精、天价宰客、电梯伤人事件一直未曾断绝过。据统计，2014 年中国全面小康进程中“最受关注的十大焦点问题”，包括食品安全、腐败、物价、房价、医疗改革、贫富差距、环境保护、就业、社会保障、社会道德风气等，其中，食品安全关注度居首位。

2014 年 3 月 28 日，国家食品药品监管总局和公安部联合召开新闻发布会，公布了 2013 年查处的食品药品违法犯罪案件中案情复杂、涉案金额较高、社会影响恶劣、具有警示作用的“食品药品十大典型案例”。其中包括河南民权“5.24”特大病死肉案，湖北武汉闵某某等生猪非法注射沙丁胺醇案，陕西西安李某等涉嫌生产、销售假牛肉案，山东枣庄盖某等涉嫌生产、销售不符合安全标准的食品案，辽宁本溪徐某等涉嫌生产、销售伪劣保健食品、药品案，江苏沛县蒋某等涉嫌生产、销售伪劣保健食品案，广西柳州“5.17”生产、销售假药案，广东深圳“7.29”系列生产、销售假药案，湖南隆回孙某等涉嫌生产、销售假药案，浙江丽水周某等涉嫌生产、销售假劣创可贴案。

国家食品药品监管总局稽查局领导介绍，2013 年，食品药品监管部门与公安机关开展了食品药品系列专项整治行动，强力打击各类危害食品药品安全的突出违法犯罪。据统计，全年我国各地侦破食品药品安全犯罪案件 4.3 万余起，抓获犯罪嫌疑人 6 万余名。他还指出，在当前中国经济社会发展所处的特定阶段，食品药品安全违法犯罪出现了一些新情况、新动向。如长链条跨区域案件明显增多，利用互联网进行食品药品违法犯罪呈上升势头等。犯罪手法升级、活动愈加隐蔽。

资料 4

近年来，电梯事故频发，而今年来尤为惊心动魄。2015 年 7 月 26 日上午 10 时左右，湖北荆州市安良百货公司手扶电梯发生事故，一名女子因电梯与楼面连接的迎宾踏板松动，被卷入电梯内。女子在遇险的一刹那，双手奋力向前，将幼小的儿子托举送出，旁人救下孩子，而她自己则在短短 8 秒内被电梯吞没。荆州“电梯吃人”事件迅速传遍全国，引发社会强烈关注。然后就在 4 天之后，杭州某小区电梯突然下坠，女住户被夹身亡；9 月 7 日，济南历城某中学食堂，一名工作人员在搬运货物时，被突然运行的电梯夹住头部身亡；9 月 13 日，新民市某商厦电梯发生塌陷事故，一女子侥幸逃生；10 月 9 日，重庆轨道交通红旗河沟枢纽站内，一名 4 岁男孩不幸被卷入了扶梯右侧扶手带进口处不幸身亡……频频见诸媒体的电梯惊魂事件，一次次敲响了安全警钟。

根据有关资料显示，我国仅 2014 年上报的因电梯事故死亡的人数就达 36 人。据国家质检总局 2015 年 3 月份印发的文件显示，截至 2014 年底，全国电梯总量达到 360 万台，并保持以每年 20%左右的速度增长。目前，我国电梯保有量、年产量、年增长量均为世界第一。由于目前部分电梯管理责任主体不明确、选型配置与使用条件不适应、维护保养不到位、以及老旧电梯逐步增多等原因，电梯事故时有发生。截至 2015 年 6 月底，全国 31 个省份及新疆生产建设兵团电梯使用和维护保养单位自查电梯 230 余万台，发现存在隐患的电梯 11 余万台。照此计算，隐患电梯占比达到 4.7%。

国家质检总局甚至用“全国电梯安全监管大会战”的字眼来定位 2015 年的工作要点，而各地也是在认真按照质检总局的要求制定“大会战”的实施方案。比如湖南湘潭市实施方案的工作目标是：通过全面排查和集中整治，掌握全市在用电梯安全状况，预防和减少电梯事故，降低电梯故障率，让群众安全乘梯、放心乘电梯。着力推动“无物业管理、无维保单位、无维修资金”电梯以及老旧电梯（使用年限已经达到 15 年以上的电梯）更新改造等“老大难”问题的综合治理，推动建立电梯安全责任保险机制。努力构建“企业全面负责、政府统一领导、部门联合监管、检验技术把关、社会广泛参与”的电梯安全管理多元共治格局。该市还成立了电梯安全监管大会战领导小组，要求：全面开展电梯安全风险大排查，专项整治“三无”电梯，协调做好旧电梯更新改造修理工作，加强电梯定期检验有效性，以及推动电梯安全责任保险和电梯应急救援体系建设等工作。大会战实施方案还制定了详细的工作步骤和时间节点，诸如宣传发动

阶段、排查整治阶段、集中攻坚阶段、总结验收阶段。可见政府部门的决心之大，力度之强。

资料 5

上述这些事件给公众带来持续的危机感，暴露出了食品产业链和特种设备安监等方面的问题，政府公信力亦面临考验。

近年来，中央一直在加强食品安全工作的力度，先后制定了食品安全法及实施条例，设立了国务院食品安全委员会，开展了一系列专项治理和整顿。然而深层次的问题并未得到解决，每年各类食品安全时间仍层出不穷。以下几个案例折射出我国有些地方的基层政府在食品药品安全监管方面还存在一些问题。如某县食品药品监督管理局为进一步强化食品药品监督工作，从县人大代表、政协委员中聘请了 13 名社会监督员，8 个镇各聘请了一名食品药品安全协管员、169 个村都聘请了村级食品药品安全信息员，建立了“横向到边、纵向到底”的县、乡、村三级食品药品监管网络。但是，协管员、信息员缺乏食品药品安全监管基本知识；没有报酬或补助，工作积极性不高；监管对象多为本乡本村人，怕得罪人，遭报复。以上这些问题导致协管员、信息员不能真正发挥作用。另外，实际执法与现行法律法规存在脱节，如《医疗器械监督管理条例》规定的处罚起点在 5000 元，脱离农村和基层实际，难以规范执法。法律规定对不符合要求的餐饮服务单位要予以取缔，但现实中许多小餐饮业主都是下岗、失业和农村务工人员。如果坚决取缔，有可能影响社会和谐稳定。再如，某县现有的食品安全监管执法人员基本都是原从事药品医疗器械监管的人员，从未接触过食品相关业务知识，虽然不断加大相关法律法规知识和业务知识的培训力度，但仍无法完全达到食品安全执法工作的要求。

食品安全的监管从农田到餐桌，涉及农业、水利、盐业、工商、质检、食品药品监督等多个部门。以某县为例，目前是“铁路警察、各管一段”，段与段之间还存在着间隙。县政府虽然在食品药品监督管理局挂牌成立了食品药品安全委员会，但未能落实相应的编制及人员，加之县食品药品监督管理局与质检、工商、农业等部门属同级政府工作部门，协调难度大、监管手段有限，限制了食品安全综合协调工作的纵深开展。同时，管理食品加工小作坊和食品摊贩的地方法规迟迟难以出台，缺乏具体有限的监督方法和标准，形成了一定的监管盲区，留下了安全隐患。

近年来，各级领导高度重视矿山、交通、消防、护林防火、建筑施工等安全问题，要机构就成立机构，要人给人，要钱给钱，几乎没有任何领导拒绝和迟缓，在一些乡镇甚至成了中心工作。而与我们每个人的身体健康和生命安全息息相关的食品药品安全，却从未享受这样的礼遇。如某县食品药品监管对象有 5000 家左右，从业人员数万人，而食品药品监督管理人员编制仅 35 名。人均管理对象 150 家左右，人均工作量数倍甚至数十倍于其他行政执法队伍，监督管理任务非常艰巨，人少事多矛盾突出，再加上执法装备落后，行政执法取证设备缺乏等问题，潜在安全风险巨大。

资料 6

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置。政府的职责和作用主要是保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵。要“改革市场监管体系，实行统一的市场监管。”这就要求我们更加重视市场监管，广泛关注国外相关市场监管情况，针对我国市场监管的现状，研究提出实行统一的市场监管的思路举措。

徐某、王某负责浦东新区的 J 广场，商标广告、电梯设备、食品安全等是她们执法检查的范围。某川菜店内，两人穿过餐厅，直奔后厨。王某在前，从水果到凉菜间，从库房到冷库，每一处直抓要害，对于食品添加剂和废弃油更是她检查的重中之重。徐某在后，各类证照单据一一对照。“食品安全是人们关注的焦点，J 广场 70 商家中有 38 家是餐饮店，来不得半点马虎”。

“现在检查是从前到后，从里到外、所有细节都没放过”半年时间，酒店负责人张经理已经习惯了这样的“彻查”。“以前工商、质监、食药监各来各的，现在来检查的人少了力度反而更大了”。

某农贸市场集聚了大大小小的经营户，这里原本是“典型”的分散管理，新成立的市场监管所引入的

“标准化”新模式，全面提升了这里的食品安全监管力度。一线执法人员人手一本《农副产品市场监管检查操作流程》，这是征询了农贸市场、批发市场、街镇和市场监管所等各方意见后，编制完成的日常检查“掌中宝”。而从检查频率看，市场上门检查从原来的每月一次改为每周一次，涵盖原分属三个局职能的农产品索证索票、生产许可证检查、食品安全检测等。

但市场综合监管体制改革后，在一些专业性较强的监管领域，如特种设备监管、食品安全检验检测、医疗器材监管等，监管主体和监管对象之间的知识、信息、专业不对称等问题依然制约着相应监管水平的提升。尤其是基层监管执法人员仍不同程度存在知识结构不匹配、本领恐慌、心里不适应等问题，而基层执法人员要真正熟练掌握专业技能，尚需要一个较长的学习、锻炼过程。

面对风起云涌的新业态，政府监管业务日益繁重。如当下便利的网络订餐让不少人成了它的忠实拥趸。然后，互联网背后的餐饮商家也隐藏着卫生状况不过关等食品安全隐患。在浦东一家公司上班的白领小方最近遇到一件怪事，她一直用网络订餐来解决午饭问题，但有一次她点开一家饮品店的商家详细信息，竟然发现该商家上传的营业执照居然是一家汽车运输公司的。“老母鸡变鸭”，暴露的正是网络订单的食品安全隐患，而新的《食品安全法》已于2015年10月1日正式实施，如何运用“大数据”监管模式，促使网络订餐市场、食品销售和餐饮服务等规范、有序、健康发展，对市场监管部门提出了更为严格的要求。

此外，目前一些基层市场监管人员身份不统一，待遇和福利不统一，“同工不同酬”现象较为普遍。尤其是基层市场监管人员基数大、职数少，晋升渠道不畅。如上海某区市场监管局55岁还是科员的员工有10个，越到基层年龄越大，职级越低。而且体制改革后，基层监管任务增加，压力增大，要学习大量新的业务，承担更多的职责。

资料7

深圳于2009年借大部制改革之机，率先在全国进行市场监管体制改革。大胆突破分段监管桎梏，改变监管领域的“碎片化”，将原工商、质检、知识产权三局整合，组建了市场监督管理局，不再保留市质监局、市工商局，把食品生产、食品流通、餐饮消费三个环节的食品安全监督管理职责一并划入市场监督管理局。2011年，深圳市进一步整合涉及食品安全监管的相关职能，将原由农业部门承担的食用农产品质量安全监管和原由卫生部门承担的食品安全管理综合协调等职能先后划入市市场监督管理局，并专门成立了市食品安全监督管理局（设在市场监督管理局内）。2014年5月，深圳市继续探索市场监管领域大部制改革的“升级版”，组建市场和质量管理委员会，主要承担制定政策、规划、标准等职能，并监督执行部门，由分管副市长任主任委员。委员会下设三个机构：一是深圳市市场监督管理局（挂市质量管理局、市知识产权局牌子）。二是深圳市食品药品监督管理局，三是深圳市市场监督稽查局。上述机构分别承担市场监管领域的行政管理和监督执法职能，市场监督管理局和食品药品监督管理局局长分别担任市场监管委员会副主任委员。在区一级分别设置市场监督管理分局和食品药品监督管理局分局作为市局直属机构，在街道设市场监督管理所作为两个区分局的派出机构。深圳模式呈现上下统一、中间分开的“纺锤形”结构。

三、作答要求

（一）结合“给定资料”，一些地方政府在食品监管工作方面存在的问题。

要求：观点明确，语言精练，条理清楚，字数不超过300字。

（二）结合“给定资料”，上海浦东新区是探索市场经济监管体制改革的成效以及存在的问题。

要求：观点明确，语言精练，条理清楚，字数不超过300字。

（三）结合“给定资料”，深圳市场监管模式的主要特点。

要求：观点明确，语言精练，条理清楚，字数不超过300字。

（四）阅读给定资料，以“加强市场监管”为主题写一篇文章。

要求：（1）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。

2016 年上海公务员考试《申论》真题卷（A 类）参考答案

（一）【参考答案】

问题有：（1）监管执法：①多重监管执法、职能交叉和真空，监管碎片化。企业守法成本高、浪费行政资源，监管执法不公平；②地方保护主义，监管体制缺陷大。③实际执法与现行法律法规存在脱节，难以规范执法。

（2）队伍建设：①领导重视度不足；②工作人员缺乏安全监管基本知识，收入低，易得罪人，工作积极性低，难发挥作用；③部分工作人员食品相关业务知识缺乏，难达到执法工作的要求；④缺乏相应的编制及人员，工作协调难度大、监管手段有限，限制食品安全综合协调工作的纵深开展；⑤任务艰巨，人少事多矛盾突出，执法装备落后，执法取证设备缺乏，安全风险大。

（3）制度法规：地方法规缺失，缺乏具体有效的监督方法和标准，有监管盲区。（299 字）

（二）【参考答案】

（1）成效：

①成立市场监督管理局整合构建新监管体系；

②机关瘦身、充实基层实现广覆盖；

③推进区县市场监督管理体制改革，将区县多部门垂直管理调整为区县政府分级管理，整合组建区县市场监督管理局；

④较好解决质监、食药监的基层执法力量不足问题，加大对市场安全和民生利益的保障力度；

⑤推行“标准化”新模式，提升食品安全监管力度；

（2）存在的问题：

①基层监管执法人员专业性不足，部分存在知识结构不匹配、本领恐慌、心理不适应等问题；

②政府监管需要适应新业态，任务繁重，面临如何运用“大数据”监管模式问题；

③部分监管人员身份不统一，待遇和福利不统一，基数大、职数少，晋升渠道不畅；

④基层监管任务增加，压力增大。（296 字）

（三）【参考答案】

1. 突破分段监管，将原工商、质检、知识产权三局整合，组建了市场监督管理局，把食品安全监督管理职责一并划入市场监督管理局。

2. 采取分类监管模式。充分考虑并区分对待普通产品质量与食品药品安全，将食品安全监管职能调整由专门的食品药品监管局承担，实现专业化监管；

3. 组建市场和质量监督管理委员会，主要承担制定政策、规划、标准等职能，并监督执行部门，由分管副市长任主任委员；

4. 深圳模式呈现上下统一、中间分开的“纺锤型”结构；

5. 统一监督执法队伍。由于行政强制、处罚等行为与市场主体利益直接相关，解决多头执法问题有利于减轻市场主体负担，提升监管公平性；

6. 宏观政策设计与微观监管有机结合。（283 字）

（四）【参考例文】

加强市场监管 完善市场体系

市场连接着生产和消费，是国民经济运行的枢纽。市场秩序好坏，直接影响市场有效性发挥。随着新情况、新问题的出现，维护市场秩序的难度加大，需要政府部门进一步加强市场监管，也需要全社会共同努力。党的十八届三中全会提出：“改革市场监管体系，实行统一的市场监管。”这就要求我们更加重视市场监管，完善市场体系。

加强市场监管是全面深化改革的必然要求。一个繁荣的市场，是中国成为经济强国的重要前提；一个规范的市场，是中国成为一个法治国家的保证；一个开放的市场，是中国成为世界大国的基础。然而，政府要真正发挥市场在资源配置中的决定性作用，不能让她成为“脱缰野马”，而是要为她“保驾护航”，加强市场监管，看起来很美，听起来很对，但是做起来却难，政府要把握好三个方面，才能“化难为易”。

加强市场监管，完善市场体系，要以人为本，树立法治思维。要善于运用法治思维和法治方式履行市场监管职能，增强责任意识，树立科学监管理念。近年来，地沟油、瘦肉精、天价宰客、电梯伤人事件一直未曾断绝过。食品药品安全、产品质量和消费者权益受侵害的问题日益严峻。如果没有以人为本的安全理念，没有较强的法律意识和责任意识，食品药品监管部门与公安机关联合开展的法治专项整治行动将难以顺利开展，人民生活的安定和谐也将化为泡影。因此，加强市场监管，是以人为本的具体体现。

加强市场监管，完善市场体系，要大力推进监管体制改革。深圳于 2009 年借大部制改革之机，率先在全国进行市场监管体制改革，大胆突破分段监管桎梏，改变监管领域的“碎片化”，后又继续探索市场监管领域大部制改革的“升级版”，组建市场和质量监督管理委员会，建立与改革相适应的市场监管规则和办法，增强了监管执法的威慑力、公信力，实现了新的跨越发展。

加强市场监管，完善市场体系，重在落实监管执行。频频见诸媒体的电梯惊魂事件，一次次敲响了安全警钟，推动建立电梯安全责任保险机制，努力构建“企业全面负责、政府统一领导、部门联合监管、检验技术把关、社会广泛参与”的电梯安全管理多元共治格局，为综合治理“老大难”问题迈出重要步伐。浦东新区的丁广场，对商标广告、电梯设备、食品安全等进行严格的执法检查，“从前到后，从里到外、所有细节都没放过”，全面提升了当地的安全监管力度。

政府的监管就像市场的“风筝线”，管的“太笨”，她飞不起来，管的“太松”，她就会断线，最终也难逃坠落的命运。因此，在思想上，我们要以法为规，以人为矩；在制度上，我们要坚持“求新”与“求全”并重；在执行上，我们要久久为功，追求务实与长效。相信，市场之光，一定会在科学、合理、规范的监管中熠熠生辉。（1086 字）