

## 2009年吉林省申论（甲级）真题

满分：100分 时限：120分钟

### 一、注意事项

1. 申论考试是对应试者阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题的能力、文字表达能力的测试。
2. 作答参考时限：阅读30分钟，作答90分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

### 二、给定资料

1. 上世纪90年代中后期的计划生育政策以及城市化、工业化发展，造成农村就读学龄人口减少。村办小学布点分散，班额小，教育资源浪费严重，教师素质不齐，教育质量堪忧，教育经费紧缺，软硬件设施差等问题明显。

2001年《国务院关于基础教育政事及发展的决定》正式出台。文件规定凡是10人以下的乡村小学，教育点，一律给予撤销式合并，农村教育管理体制由原来的“三级办学两级管理”，即县、乡、村办学，县、乡两级管理，改为以县为主。当时，这一消息曾让多年研究农村教育的一些专家学者兴奋不已。他们评这是“第一次将农村教育纳入国民财政保障体系。”

随后，农村“撤点并校”工作在中国大地快步推进。以广东省为例，2007年化州市撤并教学点105个，2008年撤并小学207所，初中9所，两年共撤并学校321所，仅两年时间，化州撤并的学校就占学校总数的37.5%”同样，大埔县的小学由2002年的254所减少到如今的142所，七年时间共撤并小学112所，撤并比例为42.3%，四会中小学数月从2001年调前的175所减少到目前的125所，撤并比例为28.6%。

大力度的撤并“麻雀校”和集中办学使当地农村教育出现新亮点，如：显著扩大了学校服务半径和服务人口，一定程度上集中了优质资源，教育质量有了保证，特别是寄宿制对留守儿童、单亲家庭儿童的积极作用突出。

但这个“撤点并校”的改革在8年的推广过程中，一系列“尴尬”也逐渐暴露出来，近日，某省社科院“农村改革背景下贫困山区基础教育需求与评估”课题组发布调研报告，详细分析了偏远地区实施撤点并校的利与弊。

课题组在陕南调查时发现，撤点并校后，六七岁的孩子为了上学，每天都要走几十里山路，早晨四五点钟就要起床，晚上十来点钟才能回到家里，每天在路上耗费的时间最多超过4个小时。

在岚皋县东坪乡中心小学，课题组访问了23个学生，其中，4个学生在上学路上被蛇咬过，9个学生被狗咬过，大多数学生被蚂蝗和马蜂蛰过，有些学生还被山上掉下来的石头砸伤过。

有的地方寄宿制学校建设滞后，学生食宿条件较差，生活费用超出当地群众承受能力，增加了农民负担，有的地方对布局调整后的学校处置不善，造成原有教育资源的浪费和流失等。

教育部在回复部分网友反映的布局调整导致部分学生上学难的问题时指出：今后农村小学布局调整要按照实事求是、稳步推进、方便就学的原则实施，农村小学和教学点的调整，要在保证学生就近入学的前提下进行。在交通不便的地区仍须保留必要的小学和教学点，防止因过度调整造成学生失学、辍学和上学难问题。这个回复被舆论解读为国家叫停“强行撤并”。

某文化研究机构郑教授对此发表意见说，农村中小学“撤点并校”暴露了太多问题。早该到打住的时候了，撤点并校名义上是讲农村中小学生享受到优质教育资源，听起来挺美，实则是在实行了义务教育免收学费后。以县为主的财政制度让不少地方政府为了减轻负担而出的一个“馊主意”。通过学校大合并可以减轻财政压力，但却毁了农村的教育。把学生都集中在几个学校，也可以搞一些形象工程，看着好看。这些撤点并校大跃进，除造成上述严重后果外，还忽略了一个重要问题：一个学校的存在不仅仅是学校，它还担负起传播的重任，是知识中心，不分青红皂白地给并了撤了，等于文化中心给亡了，农村就真成文化沙漠了。

2.“脱贫四五年，一病回从前”“救护车一响，一年猪白养”这些顺口溜道出了一此百姓在看病问题上对因病返贫的担忧。

在陕西一个叫神木的小县城，居民已经没有了这种担忧，因为当地实施了一项特殊的医疗改革政策——全民免费医疗，只要是神木县户籍的居民在指定的乡镇医院住院开支200元以上，县级医院住院开支400元以上部分都由县财政买单，每人每年最高可以报到30万元。这项从今年3月1日开始实施的神木县全民免费医疗实施办法称为“开国内先河的医疗保障制度”，而这次实施的全民免费医疗其实是神木县出台的十大惠民工程中的一部分。

有人说，经济实力是这项惠民政策的基础。据估算，陕西神木县去年人均生产总值达到了6.87万元，已经远远超过了全面小康社会人均生产总值3000元的标准，地方财政收入达到了16.7万元，综合实力位居陕西省第一位，西部第五位。

这项惠民政策实施了两个多月之后，却出现了让一些当地医疗部门失调的问题。比如许多患者蜂拥而至，该县7家定点医院病床爆满。一名患者家属说，现在着急住院，就得找熟人说情，在免费住院的福利之下。甚至出现了有些人“小病也要住院”“病好了也不出院”，“无病也要住院”等等现象，各大媒体及网友纷纷发表评论，

争议四起。

《京华时报》一篇题为《神木免费医疗疑似大跃进》的评论指出,“重大政策出台的时候除了理想主义的动机,决策部门需要更多现实的思索和科学的考虑,一套完善的医疗体系或者任何社会服务体系必须有与配套的成熟机制”。

《西部商报》发表评论《神木免费医疗有巨大探索意义》。《新京报》发表评论文章,认为“神木模式打破了城乡之间的界限,也打破了职工、居民之间的身份界限,相比现有体系迈出了一大步。”

某社会学研究所的专家则认为,中国的医疗政策在改革开放的30年里是逐步推进的,神木医疗改革是以这些年该县公共财政收入节节攀升为基础的,无论是成功的探索还是出现的问题都与神木的政治、经济发展分不开。

3. 今年年初,湖北某县政府发的“红头文件”,针对全县机关2009年公用烟制定了专门的考核管理办法,全县所有行政、事业单位、服务中心、企业一律试行政府采集采购;管理办公室对用烟数量都有指导计划任务。每月检查完成进度;凡公用烟使用非正规渠道卷烟的,发现一次扣减该单位公用经费1000元。在这份文件后面还附有一份指导性计划表。记者发现,全县一年计划抽烟23000余条。如按每条烟170元的标准计算,全县的单位一年要抽掉近400万元,才能完成任务。

对此,该县卷烟市场整顿工作领导小组的人解释,该县每年烟草税收流失很大,出台这个指导性意见,意在引导公务人员为地方经济做贡献。保护地方税收,也就保护了地方的经济发展与百姓生活。

当记者问到既然是指导性计划,为何又规定了处罚措施呢?该县委宣传部负责人称,县里出台文件,当然希望各单位严格遵守,标明扣罚措施可起到约束作用。该负责人同时强调,“指导性计划”出台以来,政府并未真正实施过扣罚措施。

4. 去年,四川某县柑桔丰产,黄澄澄的桔子挂满枝头,煞是喜人,然而,网上一则“川桔有蛆虫”的传言使柑桔大量积压,眼看果农一年的辛苦就要付之东流,该县要求辖区各单位干部职工每人购买一百斤柑桔,因为涉及到果农利益,大家从情感上很难开口否定。在这个越来越重视农民利益保护的社会,只要与涉及农民利益相符,任何措施似乎都不为过,但是,对这种做法的合法性与合理性,人们还是产生了怀疑。

政府能够切实为民着想,下力气为农民解决困难,这一点是值得赞许的,使用行政命令让干部买柑桔怎么觉得不伦不类。且不管实际效果如何,是否能解决柑桔滞销问题。仅是每个人一百斤,就会有很多家庭可能一下子买入两百斤乃至更多的柑桔,即使它营养丰富,老少皆宜,如此大的数量也让人难以接受,最终可能大部分都会被扔掉或者腐烂掉,政府与其逼迫公务员“献爱心”何不亲自动手?因为政府有更充分的实力购入这些滞销柑桔,购入后也有更多的处理方式:可以销往外地企业深加工,即使以较低的价格,剩余的一些何不权当福利发给公务员?还能避免了大量柑桔被扔掉或腐烂掉。

5. 2007年4月,河南长垣县在乡镇领导班子考察中,首次把忠诚、感恩作为一项主要内容,明确提出“不孝敬父母的干部不能提拔重用。”

这一项规定在社会上引起强烈反响。干部群众议论纷纷,多数人鼓掌叫好,认为善恶为先,一个连自己亲生父母都不孝敬的人还能指望他“孝敬”人民,为百姓于实事?但也有人提出,要分清“公德”与“私德”,不能以道德代替法律,对官员应该不求完美,但求尽职。

个人私德,能否成为干部选拔使用的标准?人们意见纷纷,说法不一。不可否认的是,人的认识是随着社会的发展而不断进步的。我国经历了长期的人治社会,“法律虚无”的论调曾经喧嚣尘上。人们呼唤和渴望法治社会的到来,对法律充满了期待和依赖。但是矫枉有可能过正。“法律万能论”异军突起,并呈蔓延之势。各种法律、规范性文件层出不穷。法律和各种准法律文本渗透在社会生活的各个角落,“而法律万能”热流未止,人们的冷思考接踵而来,法律是不是万能的?法律能不能取代道德规范?

6. 根据红谷滩新区“管字发48号文件”和3月26日下发的《临街建筑物空调安装、窗帘设置、衣物晾晒规范管理实施方案》的规定,所有建筑的外立面需架设空调室外机的。开发单位需要委托设计单位,结合建筑外立面的风格、结构、颜色,统一设计,报区规划分局、区城管局批准后,由开发单位统一实施:外置空调主机必须以格栅式进行遮蔽。未达要求的,由项目开发商提出整改意见报区规划分局和区域管理局审批后进行整改,相关费用由开发商和本楼盘管部门负责。

根据实施方案,所有临街建筑外漏窗帘的色调要统一用纯白色,所有临街原有建筑物外露窗帘色调按照本规定要求进行调整。可设置双层窗帘:外为纯白色,内侧自定。所有临街建筑物阳台及窗台外不得设置外置晾晒托架,所有晾晒物不得吊挂在阳台窗户外部,在阳台内晾晒衣物扶手位置。

该《方案》还要求,楼盘物管公司和社区委员会负责针对空调安装、窗帘设置、晾晒物吊挂等规定向业主进行说服解释工作:区城管执法分局负责针对部分消极配合住户的督促执法工作,并成立由管委会主任组长的红谷滩新区临街建筑物质对立面美化整洁活动领导小组。

红谷滩一社区委员会工作人员告诉记者说，此工作很难开展。对此，有人发出疑问：“如果居民使用的不是纯白色，是不是意味着都要更换掉，那么换掉窗帘这笔钱由谁出？空调安装位置不符合要求的，要将外机移到指定位置，如果住宅建筑时没有设计安装位置或者不同住宅安装的外置不一样，又如何协调？”一位当地居民告诉记者，这笔钱不管谁出，都有点“劳民伤财”的感觉。

红谷滩新区管委会主任宋铀表示，红谷滩新区正打造“百年经典”城市。按照“突出重点，兼顾一般”的原则，重点整治城市的形象地区、主干道和临街的地方。改装窗帘和空调产生的费用，宋铀表示希望全社会共同努力，必要时管委会会补贴一点。

国家发改委会国际中心特邀研究员王利认为：南昌市红谷滩新区的这个方案以美化市容、打造“百年经典”为目标，但这种做法凸显了我国地方政府职能方面存在的一些问题。一方面，政府管了很多不该管也管不了的也管不好的事情。政府应从制度上更好地发挥市场经济的优势，更好地发挥公民在公关事务管理中的作用。另一方面，如何将政府行为纳入法治轨道，加强公民参与，实现程序正义，是政府职能转变和行政管理体制改革的关键。就本事件来说，在方案出台前，是否有必要举行听证会，听取临街居民的意见？涉及公众切身利益，应为公民参与提供渠道和平台，多角度全方位的听取群众意见，包括座谈、听证、恳谈等方式，明确该方案的可行性和有效性，避免政策的盲目性和随意性，避免对政府公信力的损伤，使法治真正成为政府动作的价值追求和制度保障。

南昌大学公共管理学系主任、博士生导师廖晓明教授表示，为市民美化环境，规范空调安装、衣服晾晒很有必要，但对临街窗帘的色调统一要求就不妥了。

### 三、申论要求

1. 在现实工作中，一些政策规定在执行过程中出现了一些问题，除了执行层面的原因外，很多源于政策制定层面。请从政策制定的角度概述这些问题产生的主要原因。(20分)

要求：概括准确，观点明确，条理清晰，不超过400字。

2. 给定资料1中，有人认为“撤点并校”是一个“馊主意”，是“形象工程”。这项改革也被教育部“叫停”，请你对这些事进行分析，谈谈见解。(20分)

要求：概括准确，观点明确，条理清晰，不超过400字。

3. 南昌市红谷滩新区的《临街建筑物安装空调、窗帘设置、衣物晾晒规范管理实施方案》受到市民的质疑难以实施，该管委会决定调整原来的方案和工作方法，请你以该部门工作人员的身份完成以下工作：

(1)修改原文案的不合理内容。(10分)

要求：明确指出原方案不合理存在的问题，并提出调整意见，不少于200字。

(2)写开展“红谷滩新区临街建筑物外立面美化政治活动”的基本思路。(10分)

要求：围绕方案的制定与实施作答。措施要具体得当，步骤合理，条理清晰，语言流畅，不少于200字。

(3)对原来红谷滩新区临街建筑物规范管理工作中的经验教训进行总结。(10分)

要求：不要写成文章，分条作答。观点明确，体会深刻，表达准确，不少于100字。

4. 请根据你对全部“给定资料”的理解与感悟，以《从政策的法、理、情谈起》为题，写一篇文章。(30分)

要求：观点明确，视野开阔，论证深刻，语言流畅，800字左右。

## 2009年吉林省申论（甲级）真题及参考答案

1. 在现实工作中,一些政策规定在执行过程中出现了一些问题,除了执行层面的原因外,很多源于政策制定层面。请从政策制定的角度概述这些问题产生的主要原因。(20分)

要求:概括准确,观点明确,条理清晰,不超过400字。

答案(395字)

从政策制定角度来看,导致政策执行遇到问题的主要原因有:

一是政策制定的出发点不够合理。政府的公共政策应以维护公共利益为出发点,但有些地方政府却把政府或部门利益凌驾于公共利益和群众利益之上,导致政策制定的方向出现了偏差,难以得到公众认同。

二是政策制定的前期准备工作不够充分。调查论证工作不到位,或没有进行科学地调查、论证和分析,政策制定存在一定的盲目性和随意性。有的政策违背市场规律和社会公理,明显有悖情理,科学性欠缺,以致政策公信力不足,难以令人信服。

三是政策制定过程中民主性、合法性不足。突出表现在,政策公开环节缺失,政策制定缺少群众参与。没有坚持决策公开原则,遵循法定程序,提前公布政策的内容、目的、预期效果。没有广泛征求群众意见,充分反映群众意愿和要求。接受群众的评议和监督。以致政府的政策制定民意基础薄弱,甚至背离了群众的意愿,使群众由针对政策制定过程的疑问引申到了对政策本身的质疑。

2. 给定资料1中,有人认为“撤点并校”是一个“馊主意”,是“形象工程”。这项改革也被教育部“叫停”,请你对这些事进行分析。谈谈见解。(20分)

要求:概括准确,观点明确,条理清晰,不超过400字。

答案(400字)

“撤点并校”是政府根据小学布点分散、班额小,教育资源浪费严重,教育经费紧缺等问题提出的一项政策,它扩大了学校服务半径和服务人口,一定程度上集中了优质资源,保证了教育质量,对寄宿制的留守儿童、单亲家庭儿童起到了积极作用。

部分“撤点并校”可能被一些地方政府利用,成为减轻财政负担、大搞形象工程的工具。但被“叫停”的根本原因是其没有依据农村的实际形势做出切合实际的政策。并且,在实施的过程中出现了一系列问题,如有的地方寄宿制学校基础设施建设滞后,学生食宿条件较差:路途遥远的学生耗时长、人身安全存在隐患:生活费用增多,给当地人民带来了沉重的生活负担,甚至出现大量学生失学、辍学和上学难问题;

为此,教育部指出农村小学布局调整要按照实事求是、稳步推进、方便就学的原则实施。深入实际,调查研究,结合乡镇机构改革和撤乡并镇的新区划,考虑校点的布局和撤并。以达到优化教学资源、提高办学效益、方便学生上学的目的。

3. 南昌市红谷滩新区的《临街建筑物安装空调、窗帘设置、衣物晾晒规范管理实施方案》受到市民的质疑难以实施,该管委会决定调整原来的方案和工作方法,请你以该部门工作人员的身份完成以下工作:

(1)修改原文案的不合理内容。(10分)

要求:明确指出原方案不合理存在的问题。并提出调整意见,不少于200字。

答案(292字)

一是政府存在着职能越位情况。针对这个问题,政府应恰当地行使自己的行政职权,从制度上更好地发挥市场经济的优势,发挥公民在公共事务管理中的作用。

二是对室内装饰的色调、窗帘颜色的选定进行强制干涉并加以规定,没有尊重公民的权利,政策制定不切合实际,可行性不强。因此,政策制定前要进行科学地预测、评估,保证方案的可行和有效。

三是政府行为缺少法律的约束和监督。没有纳入到法制轨道上来。因此,完善相关的法律法规,对政府的行为给予保障和约束。

四是政策制定前,没有举行听证会听取群众的意见,没有汇集民智体现民需。为此,应为公民参与提供渠道和平台,通过座谈、听证、恳谈等方式,多角度全方位地听取群众意见。

(2)写开展“红谷滩新区临街建筑物外立面美化政治活动”的基本思路。(10分)

要求:围绕方案的制定与实施作答。措施要具体得当,步骤合理,条理清晰,语言流畅。不少于200字。

### 答案(285字)

在制定方案上，首先应由红谷滩管委会制定美化整洁工作的草案，加强调查研究。对于草案中的内容加强论证分析，避免草案脱离实际。其次，为公民参与提供渠道和平台。通过座谈、听证、恳谈等方式。多角度全方位地听取群众意见，汇集民意，避免政策的盲目和随意。同时，将方案提交给有关专家审议并听取其意见。最后，管委会结合群众和专家的意见制定出切合实际的实施方案。

方案实施中，管委会应该发挥指挥领导作用，发挥居民和开发单位的主观能动性。由开发单位和居民完成对自身区域的美化整洁工作，相关费用可酌情由管委会承担。同时，规划部门和城管部门负责审批监督。发挥各方主体的能动性，做好临街美化整洁工作。

### (3)对原来红谷滩新区临街建筑物规范管理工作中的经验教训进行总结。(10分)

要求：不要写成文章，分条作答。观点明确，体会深刻，表达准确，不少于100字。

#### 答案(200字)

第一，明确政府公共管理职能。发挥市场经济中的应有职能。

第二，加强依法行政，在出台政策行使权力时要严格依法办事。保证行政活动的合法性，避免脱离法治轨道。

第三，加强与居民的沟通交流。行政要多加强居民的参与力度，涉及居民切身利益的更要为公民参与提供渠道和平台。多角度全方位地听取群众意见，包括座谈、听证、恳谈等方式。

第四，在行政活动中也要考虑到给居民带来的影响，在关系城市形象的公共工程应该考虑由政府买单。

4. 请根据你对全部“给定资料”的理解与感悟，以《从政策的法、理、情谈起》为题，写一篇文章。(30分)

要求：观点明确，视野开阔，论证深刻，语言流畅，800字左右。

### 参考例文(900字)

## 从政策的法、理、情谈起

政策是指以政府和政党为代表的公共权力机构为了解决公共问题，实现一定的政治、经济、文化目标，通过一定的程序制定的行动方针和行为准则。它是社会组织从事社会管理的依据，是判断是非、划分行为界限的准绳，是社会秩序的“调节器”。

良好的政策能保持社会稳定。促进社会良性运转，不良的政策则会引起社会恐慌。导致社会秩序的混乱。因此，政策在制定前。要进行科学地预测和评估，切合实际。符合法律和情理。政策实施的过程中政府也要依法行政，做到执法必严，违法必究。从而。恰当地处理好政策与法、理、情三者之间的关系。实现政策的科学化、法治化、民主化和公开化。

法即法则，强调的是统一性、确定性和强制力，它为政府的行政行为提供了法律基础和制度保障。但是政策在实施的过程中。一些地方政府并没有做到依法行政，而是置政策内容的规定不顾，这不仅违犯了政策的原则性，而且导致群众对政策严肃性的怀疑。从而使政策的权威大大减少，政府的公信力降低。因此，政府要以法律为准绳，做到依法行政。执法必严，违法必究。

理即公理、公共道德或者是公共利益。它是判断是非的标准，是人们日常行为的准则。对事情的本来面目起到一种昭示或者揭示的作用。如四川某县发布行政命令让干部买桔。这种行为不属于政府的职能范围之内，有悖于常规，既不合法也不合理，体现出政策的缺陷。因此，政策制定后要及时地优化方案。本着符合实际、效益突出、合法合理、切实可行的原则，修订后再出台。

情即情感、社会道德，它是一种行为规范，一般不具有实施的强制力。它的实现靠社会的舆论评价、人们的内心信念、习俗、惯例、传统和社会教育的力量维系，对全体社会成员之间的关系具有规范和调整作用。当政策里包含过多的情感或者是在执行过程中与公众的内心信念、社会道德相抵触时，在集体主义面前，应以政策为主，同时，对于不完善的政策也应及时修正，以期更好的服务于大众。

总之，政策的制定应多方面考虑，制定前不仅要对方案进行科学的评估和预测。还应深入实地进行调查研究，与广大人民群众沟通交流，汇集民智，采取民意。并要兼顾法律与社会道德，全方位、多角度思考，从而制定出科学、法治、民主的政策，以此提升政府的公信力。