

# 2014 年广州市公务员考试《申论》卷

## 一、注意事项

1. 本题本由给定材料与申论要求两部分构成。考试时限为 150 分钟。其中，阅读给定材料参考时限为 40 分钟，作答参考时限为 110 分钟。
2. 请在题本、答题卡指定位置上用黑色字迹的钢笔或签字笔填写自己的姓名和准考证号，并用 2B 铅笔在准考证号对应的数字上填涂。
3. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在答题卡上指定的区域内作答，超出答题区域的作答无效！
4. 待监考人员宣布考试开始后，方可开始答题。
5. 所有题目一律使用现代汉语作答。未按要求作答的，不得分。
6. 监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，将题本、答题卡和草稿纸都翻过来留在桌上，待监考人员确认数量无误、允许离开后，方可离开。

严禁折叠答题卡！

## 二、给定材料

### 材料 1

“农民工希望的未来”

有些人打牌输的连饭都吃不起。

据调查，20-30%的农民工都感到极为寂寞，低收入和文化不高限制了他们，赌钱、喝酒等成为寻求刺激，排遣寂寞的方式。农民工的精神生活，已成为一个不容忽视的问题。

我们希望的未来：

我们这儿有人还没有合同，心里总不踏实，保险什么的也比不上城里人。

我们都寻思，老家学校还是不行，孩子要能来城里的学校就好了。可户口太难弄，孩子上学很麻烦。

30%以上面临无合同用工、拖欠工资等问题。

《中国经济报告》调查 26.2 的农民工没有任何社保。

44.5%农民工期望提高老家学校教学质量。

41.6%农民工期望子女能在务工地公办学校上学。

### 材料 2

由于多重因素的影响，我国农民工市民化进程缓慢，呈现出农民工非农化与市民化的“不同步性”、成本的“高价化”、结果的“半市民化”等现实特征。

农民工非农化与市民化在绝大多数发达国家是同步的、合一的、彻底的。例如，英国选择了以“圈地运动”为代表的、以暴力为核心内容的强制性转移模式；美国选择了以自由迁移为特征的非农化转移模式；日本的“跳跃式转移”和“农村非农化转移”相结合的非农化模式，使其比较直接和快速地完成了农村人口非农化和市民化的过程。但是，由于中国特有的二元体制和制度，在渐进改革模式下的城乡人口转移呈现出特有的中国路径——农村人口的城镇化过程被分割为两个子过程：第一阶段从农民到城市农民工的过程；第二阶段从城市农民工到产业工人和市民的职业和身份变化过程。目前，第一阶段已经取得重大进展，农民进城的人数逐年迅速增加。但是，第二阶段即农民工转化为市民的进程，却举步维艰。

农民工市民化成本的“高价化”首先表现在城镇化的公共成本高上。据分析，城市每进入一个人，需要“个人支付成本”1.45 万元/人，“公共支付成本”1.05 万元/人，总计转变一个农民成为城市居民平均需支付的社会总成本为 2.5 万元/人（按 2000 年不变价格）。其次，农民工市民化的高成本，表现为个人支付的高成本。具体来说，其一，进入城市搜寻工作的成本高；其二，生活成本、教育培训费用，以及为规避风险而为自己或家人购买保险所支付的人均保障费用等也相当高昂；其三，居住的成本高，租住尚且不易，购房更是难于登天。

从农民式市民化结果的“半市民化”来看，农民工一直被当作纯粹的就业者和劳动者，被局限在次级的劳动力市场，大多从事脏、累、苦、险、差等行业，有限地参与城市的劳动分工，并没有与城市社会、制度和文化系统实行有效的衔接，真正融入城市社会的状态。在身份上，难以享受到与城市居民在就业、户籍、社会保障、医疗、教育、住房等方面同等的待遇。在权力保障上，不能与城市居民“同工同酬、同工同薪、同工同权”。在城市社会生活层面，他们不能进入城市主流社会，只能生活在城市的边缘地带，与城市居民之间形成明显的隔离，处于“生存孤岛”之中，且由于城市高昂的

生活成本，农民工往往选择单独外出，造成一方面是夫妻分居，另一方面是老者、儿童留守的农村家庭分离。在社会心理层面，由于不被城市居民所接纳和认可，导致他们对城市社会产生复杂的情结，逐渐转向对内群体的认同，寻找内群体的情感和社会支持。

### 材料 3

2010 年我国由农村迁往城市的职业分布

职业分布	国家与社会管理者	专业技术人 员	办事人员和 有关人员	商业工作人员	合计
占比(%)	0.08	10.85	3.37	13.83	100
职业分布	服务性工作人员	农林牧副渔 水利业生产 人员	生产和运输 工人	无固定职业	
占比(%)	25.59	0.67	40.55	5.06	

### 材料 4

某社会学研究人员调查研究了到扬州从事拖砖工作的农民工群体。以下材料分别是该研究者的部分访谈记录和他所整理的反映这一群体社会网络构成的数据表格，在不少方面生动反映了这一群体的典型生存状态。

#### ◆访谈记录

**拖砖人高师傅，路边**（指访谈地点，下同）：洼子街那边是老乡在扬州城里面最早的一个点，已经形成了一个大家约定俗成的砖头市场，现在还有人在那边。我一开始刚到扬州的时候是住在竹西路的渔业新村的，后来这个地方拆迁了，我们先是搬到马路对面的缸套厂旁边的一个村子里面，后来又搬到了太平北路，再后来才到现在的瓦窑这个地方。我们也想继续租住在竹西路附近，刚开始到扬州的时候就住在这边，已经形成了一定的市场氛围，附近的老板缺砖头了都往这路口来。生活上竹西路这边也方便，有菜场超市，现在搬到瓦窑那边了什么都没有，修车也没有以前方便。

**某城中村杨书记，村支部**：你说的他们的住所经常被驱赶的事情，这个情况太普遍了。中国的城市建设都是摊大饼，在扬州，你以文昌楼为中心画一个圈，这些外来人口的住所就是一圈一圈地往外滩，不断地外迁。跟你举个例子，我们家也是拆迁户，原来就是住在现在的月明苑那个地方。拆迁之前我把家里的房子租给高邮来扬州做小生意的一户人家，民房那边也拆了以后，他们就不租了，到了搬到平山那边去了，那边房租更便宜。你调查的拖砖头的这些人本身就是做拆迁这方面的，所以跟随着市场走，这个无可厚非。

**拖砖人随师傅，家中**：吃上面我们从来不亏待自己，但在扬州也不乱用。出来就是挣钱回家的，在扬州今天做得不顺心我明天就可以走了，没什么念想，也没人管。家里面怎么说也还有一亩三分地呢，饿不死。在这可不一样，挣不着钱就没得活了。在扬州有点钱逢几个月我就在附近的邮政储蓄汇给家里面，儿子女儿都在家里面，老人带着，要用钱。儿子上完初中，要是念不下去娶媳妇儿也要用钱。

**拖砖人徐师傅，修车场**：虽说每年呆在家里的时间不长，大头的钱我基本都是在家花的，回去过年，哪年都得用好些个钱。就拿今年过年说吧，儿子准备今年春天的时候结婚，家里面去年底也刚刚装修了一个，过年给他简单配了电视冰箱什么的就花了两三万，一年辛苦挣的钱基本都用完了。

**某城中村殷主任，村委会**：关于他们在扬州给当地带来的影响，主要还是在交通这一块，因为他们大多是农用车。农用车的年审都是在农资部门，按道理城市道路他们是不能使用的，他们行走的路径只能是绕城以北的农村地域。所以交警是要查扣他们，因为单纯地通过电子眼的话，他们的号牌不联网，也抓不住他们。

**拖砖人王师傅，拖砖市场**：扬州的交警很孬种，很坏，他们叫我们侉子（注：侉子指口音跟本地语音不同的人，含轻蔑意），我们这种外地牌照的农用车，也会受到歧视。车子放在了路牙边没停进去，也要被拖走。一被逮住，少则八九百，多的要两千多，要忙好几个星期才能弄回来。你还不能说

拖走就不要了，毕竟这是吃饭的家伙。去年我们一个老乡就是一个月里面连续被罚了好几次，气得回去了。我们在城市里面挣点钱不容易，唯一的期盼就是希望少罚点款。

**拖砖人罗师傅，家中：**我去年换了个新车，在扬州上的新牌照。为了这个驾照，在老家学了三四个月都没出来。过去我们大多数老乡用的农用小三卡额定只能拉 500 公斤的货物，也只能在城区划定的禁区外转悠，抓住违停或者超载的话一罚就是 2000 块。换了卡车办了本地牌照，交警虽然也知道还是我们这帮人，但是本地的牌照只要按照汽车的规范行驶，交警最起码不会找麻烦。现在的这个车一次能拉 3000 块砖头不成问题，也不用像过去那样躲躲藏藏。另外，除了拖砖，也能做一些其他的货运。

**拖砖人刘师傅，家中：**我现在的生意，基本都是靠电话联系。很多老乡没生意的时候都拉着砖头在场子上等老板，我很少去。我这人比较懒，有时候晚上去拖建筑垃圾累了，白天就多玩玩，站在那里等也很少有生意，挣不了几个钱。这么多老乡，在扬州做的好不好，全看在扬州熟悉的老板多不多。出门在外，就是看朋友多不多。

**拖砖人罗师傅，家中：**如果我现在手上有 60 万，我也不愿意留在扬州。安徽老家有老人、有小孩、有熟悉的环境，乡里乡亲。自己在扬州，除了一起干活做生意的老乡和经济上有往来的老板，其实社会交往上也没有什么特别要好的朋友。有 60 万的钱的话，我更乐意在亳州给儿子买上一套房子，这样老人小孩都能照应到。根据现在的收入，我想等等自己村里面的规划宅基地一旦落实，就准备花个 20 万砌个三间三层的房子，里面不一定要铺砖，但是外面一定要弄得漂亮些，让人觉得有华堂的感觉，这样显得有面子些。

我兄弟姐妹四个人现在都在扬州。我姐姐和姐夫他们就想留在扬州。他们一个人在超市工作、一个在厂里面的保安，不像我们，他们平时接触的扬州人相对来说类型多点，想法就和我有很大的不同，他们更倾向于积攒一部分的钱，能在扬州买套房子，一家人就在扬州定下来。

**拖砖人女儿，家中：**当然是在扬州好，扬州有英语学，我特别喜欢学英语，老家小学没得学。还有在扬州有大超市，老家没有超市。爸爸妈妈都在扬州，我们在这边和爸爸妈妈在一起，不要像家里面的很多小朋友一样留守。现在我在扬州也有好多好朋友，放完学的时候我也会到他们家一起玩。

**拖砖人小李，家中：**我在家里也呆不住，家里面种地啥的以前也没做过，现在年轻人呆在家总觉得会被老乡嘲笑，初中毕业我就出来混了，之前去过北京杭州，也没赚几个钱。我小时候老爸老妈就在扬州做这个行当，结婚以后想定下来了，就来扬州接过我爸的这个活儿，来扬州也五年了，未来也没什么特别的打算。

**拖砖人李大姐，修车场：**在不在扬州继续干下去，完全取决于收入，我们现在也就走一步算一步，拆迁量小了，交警罚款管得严了，说不定干完这个月我们就走了。去年年底就有好几个老乡做不下去就回去了，反正在扬州也没有抛不下的，顶多损失几百块房租，说走就走。在家也挺不错的，家里的田我说什么也不肯丢掉，愿意就种种，即使不种的话一年零零碎碎的补贴也有小几千。有自己的田，也算是自己的一份保障，谁会把户口转到扬州来啊。就是在扬州，每当收麦子种豆子的时候，我们还是会回去的。

### ◆拖砖人的社会网络构成

人群	在扬州经常联系	商量烦心的事情	帮忙解决问题	社会关系强弱
扬州的亲人	97.3%	91.9%	86.5%	强关系
扬州的老乡	100.0%	81.1%	78.4%	强关系
扬州生意上的朋友	91.9%	8.1%	13.5%	弱关系
扬州房东邻居等	43.2%	5.4%	8.1%	弱关系
扬州当地干部	2.7%	0.0%	2.7%	弱关系
老家的亲人	81.1%	75.7%	54.1%	弱关系
老家亲戚朋友	51.4%	67.6%	8.1%	强关系
老家干部	13.5%	21.6%	27.0%	弱关系

### 材料 5

道格·桑德斯，专栏作家、加拿大《环球邮报》欧洲局负责人。2007年，桑德斯从欧洲出发，在五大洲数十个国家和地区进行走访、调查，记录了全球范围内从农村到城市的人口迁徙，之后完成了著作《落脚城市：最终的人口大迁徙与世界的未来》。以下是某日报记者对桑德斯的采访记录。

记者：你是如何定义“落脚城市”这个概念的？

桑德斯：我以“落脚城市”称呼这些乡村移民在城市中生活的起点，这种称呼与传统的学术和官方用词“移民门户”或者“原始社区”区分开来。我们习惯于将落脚城市视为由廉价住房、贫困人口构成的区域，是健康都市的不良生物。但实际上那里充满着向上的活力，作为迁徙过程中的落脚点，那里总被忽视，但却聚集了很多向上的动力。在那里生活的人以这个地方为阶梯，希望走到城市中心。

记者：中国、印度、巴西等发展中国家在“城镇化”和“移民”问题上所处的阶段与欧美国家不同。你居住在伦敦，前几天也到过北京。你认为来自不同文化背景的人在“落脚城市”的理解上存在着什么差异？

桑德斯：面对外国读者的时候，我花很长时间去向他们解释移民问题。他们常常并不了解他们的前辈迁移的背景。他们知道移民这件事情，他们也知道移民会给城市带来很大的变化，他们理解中的变化大都是文化上的变化，但是并不是经济上的变化。我现在定居在伦敦，但是我应该算生活在多伦多。在多伦多很多人都是来自非常贫穷的地方。

但我发现，中国人对于这个问题的感知更加敏锐。中国正在经历世界上最大的人口迁徙。西方社会已经完成了大规模的移民，然而书中记录的这些很多事情都是中国社会正在经历的。

记者：落脚城市远离都市的核心，但其中的社会生态其实是五脏俱全的。在你的观察中，落脚城市中的人最为渴盼的是什么？

桑德斯：“生存”和“发展”的空间对于他们是最重要的。我注意到很多落脚城市中的人每个月的收入分为三个部分，第一部分寄回农村老家，支撑家庭的开销；第二部分则为孩子的教育而储蓄；第三部分才是自己的生活开支。可见，他们对于长期在城市中生活和发展是抱着期望的。

我并不赞成很多人住到落脚城市，我也不是说落脚城市不好，一定要把落脚城市夷为平地。在“城市化”的过程中，我们一定要审慎看待这个问题。从乡村来到城市的人一般来说是非常有抱负的人，他们也不是当地最穷的人，他们一般有着自己的计划。他们会面临失败，面临着很多问题。他们希望从底层升到中层，把落脚城市作为梯子。但是在有些落脚城市，这些人就不能跨上更高的社会阶层。他们可以在这个地方过上城市的生活，落脚城市是一个好的开始，我们不应该将它们拆掉。

现在很多落脚城市成为危险之地，成为一个不上不下的地方。在巴西圣保罗的一些落脚城市，那里是没有学校的，也没有什么基础措施，政府根本不承认那些地方的存在，以至于那里毒品泛滥，犯

罪横行。政府不来管的话，那里就会形成一种帮会组织，形成黑社会。

记者： 你对“贫民窟”和“乡愁”的理解与很多人是不同的。你更倾向于从正面的角度去解读“贫民窟”，而对于“乡村田园”，你则认为那是一种浪漫的误读。你在观察和写作的时候，秉承的是什么样的理论视角？

桑德斯：我参考了两种视角。一种来自于赫尔南多·德·索托的《另一条道路》，讲的是我们要做的只是提供法律基础，给他们住房，让市场充分自由。这种观点在上世纪 80 年代盛行于世界各国。我认为，数以万计的资金可以在贫民窟运转，我们应该做的是给他们自由。这位经济学家提出了一种建议，但是并没有深入论证。

另外一个是计划经济。国家要管制经济，要有周详的计划。但是计划经济是 20 世纪 60 年代提出来的，很多地方政府建立了一座座公寓大楼，但是没有给他们发展空间。这样的话没有了“活水”的引入。

在两者之间应该寻求一种平衡点，我们既要保证自由市场的作用，满足贫民窟对市场的需要。但是也不能让他们肆意发展，住房问题就可以由政府引导或者解决。在处理落脚城市的问题上，应该将两者结合起来，应该同时提供“水”和“阳光”。

#### 材料 6

浦东林鸣路、金谊路一带，人口十分密集，周边巷道曲折狭窄小，混乱拥挤。因通风条件较差，气味极其难闻。这片城中村规模不小，从墙头挂出的各种广告看，这里的“经营”范围非常广。

在林鸣路上有不少无证餐饮店。在一家电信店门前，褐色的大铁桶里生着柴火，油锅里的油已经开了，老板娘正拿着筷子不断地搅动着刚入锅的油墩子。油锅旁边桌子上的红色塑料盆里，浸泡着一圈圈的条状面粉。老板在一旁将长长的面条圈在手掌上做成馓子状，接着放进油锅中。油锅里的油已经发黑，浓浓油烟飘向路边，让人腻心。老板说，他的点心经常有人大批量购买。累死的小店，在附近比比皆是。

从林鸣路转弯到了金谊路，凹凸不平的小道不仅路面破损，而且不时有坡，路的两边散布着低矮不一、排列无序的民房、厂房。早在 2011 年 8 月，有居民举报称此处一厂房内有人生产假冒伪劣调味品，该地下作坊被有关部门取缔。时隔近三年，路边的小作坊依旧非常多，种类也十分丰富，其中以家具店、二手电脑维修、玻璃制品店、废品收购站为主。这些小作坊一般都“不算太坏”，但是，在城中村内藏匿着各种假冒伪劣产品和地下食品的加工窝点，不论加工还是送货都很隐蔽，很难被抓到。到了生产旺季，小作坊日夜开工，附近居民不堪其扰。由于这些小作坊根本没有相应的排污配套设施，生产过后的废料也是随意排放。

由于这里离中心城区比较近，加上房租便宜，吸引了很多打工者，但是人多混杂，导致这里的治安并不太好，经常发生盗窃案。“没有人值守，整个区域都是开放的，偷盗现象时有发生，治安有点混乱。”浦东天花庵村的老租户谭先生说。城中村内结构复杂，村内道路狭窄混乱，内部小巷却四通八达，晚上路上连路灯都没有，更不要谈监控探头了。“一年前，邻居家的租户遭盗窃，报了案，如今租户换了一批又一批，案子还是没有破。”谭先生说，即使对这里熟门熟路，他依然没有“安全感”。一些打工者晚上回来后，常常聚在一起喝酒、赌博，深夜大声嚷嚷，有时还会打架斗殴。

前几年，这些村子的治安情况不太好，引起不少当地居民的反感。“十年前，还有零零散散的传销团队进我们村，他们每天唱歌、拍手、上课，吵得不行，还有人闹着要跳楼呢。”早就从城中村里搬出来的陈先生回忆道，当时，那些传销人员不但花大钱租房，还带动了周围食品店和小餐馆的生意，所以，当时房东们都很乐意把房子租给他们，哪怕只是短租。

#### 材料 7

曹占洪的房东刘大姐 40 多岁，本地人。当初盖这些平房，刘大姐是为拆迁准备的。但这两年，周边的一些村子先后拆迁改造了，大白楼一带也总有风声，可最后都没有了消息。

大白楼村几乎所有的本地居民都靠盖房子收租金过日子。而北面一点的老三余村、寿宝庄村的出租房屋更多，但房源更紧张。其原因归结为大规模的城中村改造。

老三余村村支书王长祥说，从 2009 年起本市的“农村城镇化”进程加快。老三余村以北很多地区开始拆迁，使流动人口生活成本提高，城里租楼房的价格高出村里几倍。不到百元的房租，使老三余、寿宝庄、大白楼一带的城中村吸引了大量的外来人口。

等不到拆迁，房源紧俏，租金自然水涨船高。刘大姐这样的房东，一面盼望政府改造，一面跟随者“行市”收取租金。而曹占洪这样的房客，只有无奈，毕竟，以现在的居住条件，用同样的租金在座城市是找不到同样的房子的。

也有人选择离开，要么去条件更差的地方，要么花更多钱，找个交通方便一些、条件更好一点的房子。由于租金上涨，曹占洪的一些朋友离开了大白楼。

曹占洪隔壁的张大哥收拾东西准备离开，“原本住在这里是因为房租很低，尽管每天上下班坐两个小时的公交车也就勉强忍了，但现在房租涨了，不知道什么时候就拆迁，还不如早点搬走。”

来来往往的人很多，曹占洪打工的饭店业受到影响。饭店老板娘是东北人，三年前和丈夫带着孩子来到这座城市，除去每个月1500多块钱的房租，一个月小1万的收入。但最近生意明显不好做，

“熟客搬走的多，新来的住户还不熟悉。可能要等到冬天能好一点吧”。说起大白楼村未来可能的拆迁改造，老板娘颇为无奈，“没办法，再找别的地方呗。”

#### 材料 8

纵观世界城市发展史，贫民窟是城镇化进程中的一种普遍现象。无论是发达国家，还是发展中国家，都曾经或者正在面临贫民窟或者类似贫民窟问题的困扰。

贫民窟之所以存在，农村人口大规模进入城市是最主要的一个因素。据统计，20世纪50年代以来，发展中国家的农村人口下降了约20—30%。城市的经济危机会驱使着农村贫民转移到城市。相对于迅速而又庞大的农村——城市移民进程，城市规划和城市管理体系却无法适应这些人口，这就加速了贫民窟的形成甚至扩大。

在中国城市，一方面，更多的进城农民无疑还是住在城中村。另一方面，普遍出现了繁荣的城市与凋敝的农村并存的局面，且城市越大越繁荣，与此相伴随的是农村社区的衰落，农村出现相对甚至绝对贫困化的倾向。假如我们只考虑城中村的户籍村民，那么能盖起这些楼房（哪怕是简易楼房）的人不应算贫民，而他们中的一些人甚至可以说是富人，那些楼房也可以视为富人的产业。但是如果到其中的租户——城中村里主要的实际居住者，属于随时可以被“不补偿不安置”的驱逐的群体，其实际社会地位低于作为城中村房主的当地户籍“农民”，这些贫民构成的街区很难说不是“贫民窟”。

#### 材料 9

巴西的有着相当数量的城市人口居住在非正式的或者不合法的居民区中，常常占用公共土地。据统计，贫民窟人口约占里约热内卢全部居民人口的25%。这些贫民窟是一些外来打工者的家园，但是其卫生条件极差，常常遭受自然灾害和犯罪的侵扰。著名影片《上帝之城》令里约热内卢的贫民窟举世闻名，这里的贫民窟也成为全世界最有代表性的贫民窟。

历史上，巴西的多届政府都曾试图以强拆的方式清理、甚至消灭贫民窟，但最终都以失败而告终。被城市的管理者强行赶走后，穷人们又会另选他处盖起新的贫民窟。

由于缺乏治理，里约热内卢的贫民窟和外界如同两个世界，有着不同的法律、经济体系及自成一体的社会准则。许多贫民窟长期被黑帮控制，贩毒、凶杀案件数见不鲜。

由于长期成为“城市孤岛”，在一定程度上，贫民窟里的黑帮扮演着“政府”的角色，他们控制着水、电、天然气等基础服务，还宣称能为居民提供“保护”。警察和军警每次在贫民窟展开治理行动，则更像是在“他国土地”上与敌人作战。在暴力解决贫民窟问题的同时，巴西政府也开始尝试采用柔性的手段。如里约热内卢市当局发起了一项“和平警队”的计划，让“和平警队”进驻贫民窟，并计划到2014年在160个贫民窟建立“和平警队”。

这些警察的职责一半是传统警察的工作，一半是社会工作，他们的任务是获得居民的好感。比如说，警察们会到育儿中心，与儿童打成一片，让这些儿童在他们腿上爬来爬去，还玩着对讲机以及带有皮套的手枪。一些警官还中断巡逻任务，教孩子们弹吉他和拉小提琴，并教他们学英语。

#### 材料 10

上世纪70年代，新加坡市貌是这样的：脏乱且摆满小摊贩档的桌椅；晾着洗好衣服的竹竿无序地往窗外伸出；原本仅够两个大家庭的房屋挤满了50个人，而且得共用一个厨房和一间浴室……

不过，这已是不复存在的情景。新加坡在不到40年间通过机构改革和基础设施的建设，成功消除了这个弹丸小国发展初期相当普通的贫民窟景象。世界银行在2009年的世界发展年报中称新加坡是全球消除贫民窟最成功的范例。

为了消除贫民窟，新加坡政府推出了“祖屋”计划，祖屋社区相当于新加坡政府给新加坡永久居民或公民的福利房，位于离市区较远的地区，大多数为13—14层的电梯房。由于属于福利房，价格非常低廉。祖屋虽然是保障性质的居住区，但是配套设施却十分完善，有公共汽车转换站、地铁站、出租车等待中心等交通配套设施，其他如商业中心、银行、学校、图书馆、剧院等也一应俱全。

在消除贫民窟的过程中，新加坡政府并没有使用任何暴力拆迁的手段，因为所有低收入者的理性选择必然是祖屋，就这样物美价廉的祖屋逐渐取代了脏乱差的贫民窟。新加坡政府对建好的祖屋，还

会经常跟踪维护。一般5年到10年政府就会出资翻新一下老的祖屋，不仅是维护外立面，还会增加一些新的设施。例如老式的楼梯楼里会加装电梯等等，而且这完全是政府出资的，居民不用负担一分钱。

正如世界银行在2009年世界发展年报中总结的，新加坡的成功“必须归功于经济的高速增长，并且自建国以来就有个非常专注的政府。加上它是个城市国家，也大大地促进干预政策的有效实施，这也间接提供了一个经验，即城镇化的成功需要全政府上下采用协调行动。”

### 材料11

中央城镇化工作会议于2013年12月12日至13日在北京举行。

会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。改革开放以来，我国城镇化进程明显加快，取得显著进展。到2012年，城镇人口达到7.1亿，城镇化率基本达到世界平均水平。

会议认为，在我们这样一个拥有13亿人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于打破城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。

会议要求，城镇化是一个自然历史过程，是我国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必须从我国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。确定城镇化目标必须实事求是、切实可行，不能靠行政命令层层加码、级级考核，不要急于求成、拔苗助长。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实。

会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务。要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展。要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然地干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源。要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

会议强调，推进城镇化，要注意处理好市场和政府的关系，既坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能；注意处理好中央和地方关系，中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性开展建设和管理工作。

会议指出，城镇化与工业化一道，是现代化的两大引擎。走中国特色、科学发展的新型城镇化道路，核心是以人为本，关键是提升质量，与工业化、信息化、农业现代化同步推进。城镇化是长期的历史进程，要科学有序、积极稳妥地向前推进。新型城镇化要找准着力点，有序推进农村转移人口市民化，深入实施城镇棚户区改造，注重中西部地区城镇化。要实行差别化的落户政策，加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移。要加强农民工职业培训和保障随迁子女义务教育，努力改善城市生态环境质量。在具体工作中，要科学规划实施，加强相关法规、标准和制度建设。坚持因地制宜，探索各具特色的城镇化发展模式。

### 三、作答要求

#### （一）根据材料四，归纳在扬州从事拖砖工作的农民工群体的生产状态。（30分）

要求：

1. 表达清晰，条理分明，逻辑严密，语言简洁。
2. 字数在500字以内（计入标点和空格）。

#### （二）根据所给全部材料，以“农民工、城中村、城镇化”为主题词写一篇文章。（70分）

要求：

1. 不必提供政策或改进政府工作的建议。
2. 标题自拟。
3. 文章应观点鲜明、结构完整、逻辑严密、论证充分、语言精练流畅。
4. 字数在1000字左右（计入标点与空格）。

## 2014 年广州市公务员考试《申论》卷（解析）

### 1、参考答案：

扬州拖砖工群体的生存状态如下：

一、居住状况堪忧。居无定所，因民房拆迁而常被驱赶，离市中心越来越远，居住的环境差；

二、生计来源受限。在上新牌照之前，外地牌照的农用车通行受限，只能绕行农村地域，经常被罚款且罚款金额大，迫使选择换车换牌。

三、生活压力大。生活节俭，不乱花钱，逢年过节用于改善生活的开销支出大，家庭经济压力大；

四、心理状态复杂：1、缺少安全感，缺少归属感和对城市的认同感，在扬州并无牵挂。社会关系网简单，可利用的社会资源少，2、工作、生活没有目标，处于迷茫状态；3、家里的寄托和期望使他们希望通过努力改变改善家人生活，也注重面子；4、城市的优秀资源使得农民工子女渴望留在城市。

五、身份尴尬：1、社会变迁和生活方式的改变让部分人客观上已经无法回到农村；2、农忙季节需要往返于城市和农村。更愿意做农民，家里有农田作为自己的基本保障，并不愿意把户口迁往城市。

### 2、参考答案：

#### 论农民工、城中村、城镇化的关系

城镇化作为转型期中国的一大标志，它的出现衍生出了农民工、城中村等一系列新名词，但唯一不新的是我们以人为本的理念。在新型城镇化推进过程中，我们强调人的城镇化，让人人享有基本的保障，享有公平的机会，享有美丽的生活是党和政府作出的庄严的承诺。农民工作为城镇化中最核心的代表人物，让农民工在城市生活更好，让城中村安定有序，必然是城镇化推进的神圣使命。

我国城镇化建设成效明显，城市现代化水平提高较快，阻碍城镇化发展的制度藩篱逐渐被打破，究其原因，主要在于捋顺了民工、城中村、城镇化的关系。

农民工和城中村是城镇化的必然产物。农民工，在城市化推进工作开展之前，他们的身份是农民，随着城市化发展，他们到城市中从事城市建设中各种非农业性职业。他们到城市后身份非常尴尬，许多年轻的农民工几乎完全脱离了农村和农业，但是他们依然在大城市找不到归属感，对未来充满迷茫。他们大多在城市中从事体力劳动，这就决定了他们的经济收入相对低廉。而这低廉的收入，导致农民工不得不节衣缩食，住廉价的出租房，当这样的群落越来越多时，也就产生了城中村。

城中村是城镇化工程中农民工的栖息地。城中村不管是地理位置还是政治经济位置，都处于城市边缘。边缘地带决定了生活在这里的人们成为“边缘人”。这里公共基础设施不完善，治安状况堪忧，长期缺乏有效的社会治理。因此这里你可以随处看到无人管理的生活垃圾，无人监管的违章建筑，缺少监管的小摊小贩，甚至成为假冒伪劣产品的生产、销售基地；甚至成为传销组织的大本营，原本作为城市发展储备区的城中村反而成了城市藏污纳垢的地方。这里较差的市容市貌和这里人的生活状况如出一辙，农民工无法享受和城里人一样的教育资源，医疗保障，每天的生活轨迹一般是工作地和出租屋，他们默默在这个城市中奋斗生活，坚定而沉默。

城镇化是解决农民工和城中村面临的问题根本途径。中央召开的城镇化工作会议，指出了我国城镇化发展的必然性和必要性，同时也指明了我国城镇化在新时期的基本要求：以人为本，推进以人为核心的城镇化。这就需要我们充分调研实际情况，广泛收集大众心声，倾听他们对未来的诉求，一切从实际出发，一切为了实际。这绝不能仅仅是解决农民工户籍那么简单，而是让每一个生活在同一天空下的人享有同等出彩的机会，获得本应该有的尊严。

农民工的生活态度、人生形态、价值取向都有着社会发展经验积累的意义，政府在城镇化过程中应该充分尊重他们，用制度、用行动去保障他们的权利，让每一个农民工对未来的憧憬都可以变为现实。