

2009 年甘肃省录用公务员考试《申论》试卷

满分:100 分 时限:150 分钟

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。

2. 作答参考时限：阅读资料 40 分钟，作答 110 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. 我国农村劳动力数量众多，改革开放 30 年来，通过发展乡镇企业和农民进城务工已经转移了 2 亿多农村富余劳动力。在我国工业化、城镇化加快发展的阶段，大量民工在城乡之间流动就业的现象在我国将长期存在。调查显示，我国农村目前还有大量富余劳动力，这一群体大部分还将以农民工形式转移出来。农民工分布在我国国民经济各个行业，在加工制造业、建筑业、采掘业及环卫、家政、餐饮等服务行业中已占从业人员半数以上。

2. 据甘肃省政府外出劳务办公室介绍，2005 年，全省共输转富余的劳动力 409.83 万人次，同比增长 26.39%，有组织输转 139.19 人次，外出务工人员创劳务收入 100.82 亿元，同比增长 56.55%。

3. 进城就业的农民工没有城市户口，尽管在城市就业和生活，但其社会身份仍旧是农民，在农村还保留着承包土地。他们虽然已经主要从事非农业劳动，但大多还要在农忙季节返乡从事农业生产。他们属于亦工亦农者阶层。他们的工作完全由劳务市场需求调节，与所供职的企业或雇主之间没有长期的固定契约关系，两者之间的雇佣关系往往随着一项工程或业务的完成而终结。这种关系一旦终结，就需要重新寻找工作。他们的职业具有临时性、季节性、流动性等特点。他们是一个介于产业工人与传统农民之间的双向交叉的社会群体，经常在城市和乡村之间流动、颠簸。他们中的绝大多数尚处在一种双向流动过程中，能在城里找到工作就往城市流动，找不到工作就往家乡流动。他们常年在全国各大中城漫游，苦苦寻求着各种就业机会。由于户口在农村，因此他们的许多权利和义务都与户籍所在的农村发生联系。农村是他们的输出地，往往又是他们的归宿地。找不到工作或者患了疾病，便重新回到农村从事农业生产劳动。尽管不在农村谋生，但他们的根还在农村，他们的家庭、心理寄托与感情牵挂都系于农村，自我感觉上也还是一个农民。农业虽不再是他们的主要职业，但还要兼而从之，以此作为自己和家庭成员的最后生活保障。尽管他们已身在城市，从事着非农业劳动，但还带着农业、农村、农民的脐带。

4. 一项调查显示，98.7%的雇主没有为农民工办理养老金、住房公积金和医疗保险金，93.4%的雇主没有为他们办理工伤保险。更有甚者，多数农民工不敢提出签订劳动合同的要求。他们往往在缺乏劳动保护和安全保障的恶劣环境下工作，不惜以牺牲健康为代价。有报道称，在广州接触职业危害的 40 多万工人中，70%以上是农民工。恶劣的工作环境，使他们成为“最容易受伤”的群体。

相当多的农民工被任意延长劳动时间，却得不到相应报酬。他们的劳动报酬原本就非常低廉，还常常受到企业主的克扣和恶意拖欠。新华社记者曾在北京、浙江、安徽随机抽样访问了 80 名农民工，其中竟有 72.5%的农民工的工资不同程度地遭到拖欠。

进城就业的农民工原本就是来自农村的贫困阶层。他们来到城市打工谋生一般居住在城乡结合部，在建筑工地打工者则大多就地住在工棚内，也有不少住在自己用各种建筑废料搭建的棚屋内。其居住条件的共同特点是：居住拥挤、采光和通风条件较差、潮湿，往往成为城市中

的卫生死角。为了尽可能地节约在城市中的开支，农民工的饮食一般比较简单，他们是农贸市场低档蔬菜和街头路边饮食摊档的主要顾客。出行的主要交通工具是自行车，他们是旧自行车的主要销售对象。他们想尽办法节衣缩食、省吃俭用，为的是在过年的时候，能够多带几个钱回家。

农民工是城市中失业最为频繁的群体。他们中有不少人经常处于失业状态。一份调查显示，2008年10月以来，农民工遇到过失业问题的比例高达45.4%，有45.5%的人遇到了3个月或更长时间的失业。失业对他们来说，意味着连那点微薄收入也没有了。

5. 尽管进城就业的农民工程度不同地接受了现代城市文明特别是工业文明的熏陶，参与了社会化大生产的实践，但这毕竟还只是初步的，尚未能锤炼出他们严密的组织性、纪律性。在多数农民工就业的个体私营企业，甚至连职工代表大会这样的职工参与企业管理、行使民主监督权利、维护合法权益的组织形式都没有。在这些企业里，基本没有农民工的主人翁地位可言。他们在企业里完全处于一种无权的地位，所以对企业的经营状况和效益的关切度也根本不可能有国有企业职工那么高。除了出力干活挣得工资以外，他们根本不去关心所在企业的前途命运。因此，置身于这种环境和氛围之中的农民工也不可能萌生主人翁意识。当然，也有一部分农民工从业于国有企业。即便是这部分农民工，也没有多少主人翁地位可言。由于农民工同所在国有企业的关系也是一种雇佣关系，加之他们在企业里的身份被统称为临时工，因而不可能被当作企业发展的依靠力量，不仅不被吸收来加入企业工会，参加职代会，参与企业民主管理，而且也根本享受不到本企业城市职工所享受的各种福利待遇，甚至连工资级别也完全与城市职工分属两个体系。同时，农民工自己在心理感受上，也从来没有把自己看成是单位人，没有心思去管企业的事。

6. 按照有关法律规定，选民实际上已经迁居外地但是没有转出户口的，在取得原选区选民资格的证明后，可以在现居住地的选区参加选举。在实际操作过程中，作为非当地户籍的外来暂住人员，远离户籍所在地的农民工一般宁肯放弃自己的选举权和被选举权，也不愿去办理这些繁琐的选民资格手续。因为办理这些手续，他们一要中止好不容易才谋到的工作，冒失去这份工作的危险；二要付出较高的办理成本，其中包括误工工资和往返的差旅费用。因此，在办理选民资格手续和放弃参加选举二者之间，他们通常会选择后者而不是前者。当然，作出这种选择，并非是因为农民工们缺乏参政的热情，而是制度安排没有考虑非当地户籍的外来暂住人员取得选民资格证明要付出多大的成本，是这种有缺陷的制度安排，把他们排斥在了城市政治生活之外。在现阶段，我国社会还缺乏让农民工阶层表达自己利益诉求的渠道，缺乏使政府能够倾听到农民工呼声的机制。

7. 清华大学社会学专家的调查结果表明，在城市社会分层体系全部100种职业的排位中，农民工居于第94位，而且排在最后10个位次的职业都与农民工不无关系。

全国人大代表郑功成接受记者采访时这样表示，根据调查显示，过去10年在广东经济持续增长的情况下，广东农民工工资10年才增涨了60多元钱，扣除物价上涨因素，实际上工资是下降的，还不如10年前。

8. 长期以来，不少城市在就业方面普遍实行总量控制、先城后乡的政策，设置种种职业、工种限制。近年来，有些城市的政府为解决城市职工再就业问题，制订了各种就业准入制度，限制外来人员进入某些行业。有些城市政府甚至下发红头文件，要求一些部门和行业清退农民工，为本地下岗失业人员腾位子，搞所谓的“腾笼换鸟”。在对农民工实行就业限制政策的同时，还强制性收取各种管理费，以提高就业成本为手段，进一步强化就业壁垒。除此之外，对农民工劳动权的歧视，还表现在对他们的劳动休息权、工资报酬权和劳动保护权等方面的侵害上。用工单位和雇主大多不与农民工签订劳动合同，工作时间、劳动强度、报酬和工伤处理办法全由用工单位和雇主说了算。用工单位和雇主随意延长工作时间、增加劳动强度，却很少给务工者支付超时超额劳动报酬。尤为突出的是，拖欠农民工工资的情况十分严重。一些用工单

位特别是建筑企业，不是按月给农民工工资，而是一年一结，有的甚至连这也做不到。如果农民工中途变更工作，就基本上拿不到工资。

由于种种制度性和非制度性的原因，进城就业农民工的子女往往享受不到与城里孩子同等的受教育权。一项调查显示，全国流动人口中处于义务教育年龄段的孩子，有 9.3% 处于失辍学状态。

又一个新学期开始了，新的希望再次呈现在眼前。然而，对于那些仍没给自己的孩子找到学校的农民工来说，孩子的上学问题已经成为了他们最头疼的事情。

2 月 19 日上午，记者在海南省海口市南海大道遇到了正为孩子上学问题奔波的四川籍农民工户某。记者随他一起走访了坡巷村附近的 3 所民办小学。老户告诉记者，有段时间他的两个儿子都在海口读书。后来，他把大儿子送回了老家，而 10 岁的小儿子则留在海口一所民办学校读小学四年级。因为小儿子的学校学费有些贵，条件又不是很好，他就想给孩子换个学校，但直到现在还没有找到合适的。

记者随老户来到了南海大道的一个横岔路口。在这里，两所民办学校分别打出了长长的招生条幅。在一条幽深的小巷里，记者小心地避过堆放在路边的垃圾，好不容易才看到了一块写着“明×学校”的牌匾。记者看到，教学楼前用砖块拼成一段小路，操场上堆放着一堆一堆的沙石，篮球架下到处是厚厚的沙土……老户黝黑的脸上有些失望。他说，他们夫妻都没什么文化，就想让孩子在环境稍好一点的学校上学，而这所学校显然太让他失望了。下午，老户打听到位于坡巷村的海口市兰亭学校正在招生，就带着孩子赶了过去。一进校门，老户径直向贴有学生报名收费表的黑板走去。不一会儿，他就失望地从人群中钻了出来。原来，该校学前班走读生收费为 380 元；1~5 年级收费为 400 元；6 年级 420 元；初中 1~2 年级 600 元；初中 3 年级 650 元。下午 4 点，他带着孩子来到南海大道博巷路的金龙利文学校。这一次，他依然无奈地直摇头。招生简章上写道：小学走读学费每学期 600 元，教材费 80 元；初中部每学期学费 800 元，教材费 20 元。另外保险费 40 元/年，体检费 20 元/年，春季校服费 50 元/套。

无奈的老户蹲在学校门口点起了一支烟——当地最便宜的软盒宝岛牌。他告诉记者，他的大儿子以前一直在海南的民办学校上学。由于质量参差不齐，大儿子转了 4 次学才找到一所环境相对较好的学校。大儿子小学毕业前，他们发现，由于没有海口市户口，儿子根本就不能报考教学质量较好的初中。他一咬牙，花了 1.6 万元将大儿子送进了家乡一所比较好的中学。

“现在，小儿子也念小四了，又遇到了当初一样的问题：民办学校环境不好，学费又贵。我做梦都想让儿子能上一所师资和环境比较好、收费便宜的公办学校，可现在连个过得去的民办学校都找不到……”

据了解，近年来海南在教育方面的投入日益增长，但是由于教育方面存在一些历史遗留问题，海南的教学资源依然无法满足需求，很多公办学校班级人数已经严重超标，无法再吸收更多的农民工子女。

海南省跨省用工管理所所长吴以仁告诉记者，每年进入海南省的外来务工人员大约有 30 万人，农民工子女上学问题日益突出。2004 年，海南省教育厅曾进行一次调查，发现在 8000 多名农民工子女中，仅有 2000 多人进入公办学校就读，就读率仅占 25% 左右。

9. 当进城就业的农民工离开农村来到城市以后，由于与家人、亲戚、朋友减少了面对面的亲情互动，又无法融入城市社会，他们在情感方面失却了宣泄的机会与场所，故而在社会流动与漂泊中产生种种心理不适，长期处于情感需求与情感实现的矛盾冲突之中。由于受到文化程度和经济条件的限制，他们很少能光顾城里的书店、图书馆等文化设施。长期和过度的精神压抑，不仅会使一些农民工患上精神类功能性疾病，有时甚至使一些农民工会形成某种直接导致过激行为的变态心理。近年来，一些城市发生的恶性案件，许多都与农民工有关。

10. 有关调查表明，目前我国公民具备基本科学素养的比例为 1.98%，美国这一比例为

17%，我们与美国等发达国家相比的差距是明显的。即使在生活水平相对较高的江苏省，公民具备基本科学素养的比例也仅为 2.03%，全省人均科普费用仅为一角钱。

四川的一项调查表明，近九成成都市民不了解网络。江苏省的一项抽样调查结果显示，有 1/5 的人相信求签可?人生或者寿命，1/4 的人相信相面，还有相当数量的人相信周公解梦、星座?。

中国科普研究所副所长雷绮虹介绍，根据中国科协 2003 年一项调查结果显示，我国生产工人、运输设备操作及有关人员、商业及服务人员的整体科学素养水平在社会各职业中均属较低人群。这种状况直接影响到城镇劳动人口的就业、转岗、创业能力，也影响到企业的竞争力创新能力的提高。由于企业员工科学素质偏低，导致我国产业技术水平不高，高技术产业所占比例很少，劳动生产率仅为发达国家的 25%。

11. 有一年的春晚，冯巩、朱军、牛莉合说了个化装相声《跟着媳妇当保姆》。其中，扮演城里人的朱军有几句台词耐人寻味。大意是：“没有你们农村人，我们城里人连年都过不好。谁给我们送牛奶，谁给我们来送报，谁在午夜运垃圾，谁在黎明扫街道。”

“2008 年在电视前看到奥运会时，我可以对别人说，这里有我的一份力呢。为了这个，过年不回家也值了。一辈子能赶上几回呢！既然上了，就做点什么。”在北京东直门地铁建筑工地，来自四川的 42 岁农民工侯位银骄傲地说。

大年初一下午三点多，位于北京东直门的“轨道交通首都国际机场线 01 标段”工地现场，为了保证工程如期完工，180 多名农民工放弃了回家过年的机会，在工地上一如既往地忙碌着。

12. 据国内权威媒体 2 月 2 日报道，在春节来临之际，我国部分省份已经开始采取行动，赋予农民工产业工人待遇。留在上海、江苏、广东等城市里过春节的数十万农民工，收到了当地工会组织发放的慰问金和年货。这是根据中华全国总工会今年 1 月初宣布的增拨 500 万元“农民工专项温暖资金”作出的具体行动。而拨付专项资金给农民工，这在“送温暖”工程开展 10 多年的历史还是首次。

13. 党中央、国务院高度重视保障农民工权益和改善农民工就业环境问题，近年来制定了一系列政策措施，各地区各部门做了大量工作，取得了明显成效。新春伊始，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》正式发布了。《意见》充分肯定了农民工在我国经济社会发展中的地位和作用，深刻阐述了解决好农民工问题的重要性、紧迫性和长期性，明确提出了做好农民工工作的指导思想、基本原则和政策措施。落实好这个文件，解决好农民工外出务工遇到的困难和问题，必将会极大地保护和调动广大农民工的积极性，推动城乡共同繁荣，促进社会和谐稳定。《意见》全文分 10 个部分、40 条，约 9000 字。涉及了农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服务、户籍管理制度改革、土地承包权益等各个方面的政策措施。《意见》提出做好农民工工作的基本原则是：公平对待、一视同仁；强化服务，完善管理；统筹规划、合理引导；因地制宜、分类指导；立足当前、着眼长远。

曾有报道说，公安部正在抓紧研究进一步探化户籍制度改革的意见，拟取消农业、非农业户口的界限，探索建立城乡统一的户口登记管理制度。目前，全国已有 10 个省份着手进行户籍改革试点，这对农民工来说，又是一个春的消息。它意味着旧的户籍制度，最终将被彻底打破：阻碍城乡劳动力市场统一的壁垒，也终将被彻底清除，农民转为产业工人会更加便利和自由。关于这一点，正如上海市社科院专家陆晓文所说：“进城的亿万农民工基本上已成为补充传统产业工人大军的重要力量，给予他们正式的产业工人身份和待遇关系全局，是不可逆阻的历史趋势。”

三、申论要求

(一) 请概括出给定材料所反映的主要问题。要求概述准确，语言简练，条理清楚，表达

流畅，字数在 150-200 字范围内。（20 分）

（二）请提出解决给定资料所反映问题的方案。要有条理地说明，要体现针对性和可操作性。字数在 250-300 字。（30 分）

（三）就给定资料所反映的主要问题。自拟标题进行论述。要求观点鲜明，逻辑严密，表达流畅，字数在 1200-1300 字之间。（50 分）

2009 年甘肃省录用公务员考试《申论》试卷

参考答案

（一）请概括出给定材料所反映的主要问题。要求概述准确，语言简练，条理清楚，表达流畅，字数在 150-200 字范围内。（20 分）

答案（209 字）

材料主要反映了我国农民工在进城务工过程中遇到的问题：

一是农民工劳动权益和社会保障权益受到不同程度的侵害，收入偏低，欠薪普遍，社保政策得不到落实；

二是农民工在就业机会和子女教育机会上遭遇地方壁垒，受到歧视；

三是农民工文化生活贫乏，精神需求得不到满足；

四是农民工的主人翁地位得不到尊重，缺乏严密组织，缺乏有效的维权渠道，政治权利和经济民主权利无法行使；

解决这些问题的根本出路在于打破城乡二元体制，使农民工平等融入城市社会。

（二）请提出解决给定资料所反映问题的方案。要有条理地说明，要体现针对性和可操作性。字数在 250-300 字。（30 分）

答案（274 字）

一是就业方面，打破壁垒，取消不合理限制，严格执行劳动合同制度，监督工资兑付，加强农民工培训工作，改善劳动安全和卫生条件，确保农民工平等就业；

二是教育方面，积极落实政策，加强扶持，加大资金投入，拓展教育资源，确保农民工子女在城市平等接受教育；

三是社会保障方面，积极稳妥推进农民工社会保障体系建设，督促企业为其办理社会保险，逐步将其纳入社保范围；

四是权益保障方面，发挥工会机制的作用，畅通农民工维护权益的诉求表达渠道，保障农民工行使政治权利和参与企业管理、监督的民主权利。

五是文化方面开展以农民工为主体的文化活动，丰富农民工业余生活，满足其精神需求。

（三）就给定资料所反映的主要问题。自拟标题进行论述。要求观点鲜明，逻辑严密，表达流畅，字数在 1200-1300 字之间。（50 分）

参考例文（1131 字）

统筹城乡发展 共享文明成果

农民工是我国许多行业重要的劳动力资源，在我国经济建设中发挥着重要的作用，农村富余劳动力进城务工，也是农民增收的重要途径。广大农民工在城市建设等方面做出了巨大贡献，但是农民工群体在城市中却受到不应有的歧视，合法权益得不到保障，拖欠农民工工资等侵害农民工权利的现象屡见报端。解决好农民工问题，统筹城乡共同发展是解决三农问题的重要手段，也是落实科学发展观，建设社会主义和谐社会的必然要求。

经济发展的过程实质上是工业化和城镇化的过程，劳动力的自由流动是产业发展的重要前

提，而城乡二元体制则是经济发展的桎梏。从西方发达国家的发展轨迹来看，农民从被束缚的土地上得到解放是产业发展的重要因素。改革开放以来，我国经济得到了长足发展，人民收入持续增长，生活水平不断提高。广大农民工群体是城市发展的重要力量，应该与城市居民一起享受经济发展带来的文明成果，不应该因为户籍而产生任何身份差别。从另一个角度而言，农民工群体在城市中工作与居住环境比较差，身心俱疲，不利于他们积极性的发挥，而缺乏劳动与社会保障，缺乏表达意见渠道的这个庞大的社会弱势群体也是社会不和谐的因素之一。因此，解决好农民工问题具有重大的意义。

造成农民工问题的根本原因在于城乡二元体制和户籍制度导致的身份差别，因此要解决好农民工问题，首先应该改革落后的户籍管理制度，取消农业与非农业户口之间的差别，真正做到身份平等。打破城乡二元体制，保障生产力要素的自由流转，统筹城乡共同发展。

其次，政府部门应该推进农民工的社会保障制度建设，使农民工在养老医疗失业工伤等方面得到保障，创造条件让农民工的政治权利和其它权利得到正常行使，广开言路，畅通沟通渠道，及时听到农民工的意见和呼声，重视他们的利益需求，加强对企业的监管，对侵害农民工合法权益的行为严厉打击，保障农民工的权利。

再次，企业和用人单位应该加大对农民工的岗位培训和技术培训，培养农民工的主人翁意识，使农民工的自主意识得到增强，树立起我是企业的重要一员、和企业同呼吸共命运的意识。提高农民工的工资水平，以促进其积极性的发挥。

最后，社会各界应该对农民工这一弱势群体多一些关爱，加大投入，改善农民工的工作和居住环境，为农民工在城市中营造精神绿洲，为农民工子女就学等方面提供便利，使农民工的身心健康得到保证，解决他们进城务工的后顾之忧。

党中央、国务院高度重视农民工的社会保障和劳动保障问题，出台了一系列的政策措施解决农民工问题。《国务院关于解决农民工问题的若干意见》这一纲领性文件的出台可以说是广大农民工的福音，相信在各级政府的努力基础上，在企业的积极配合下，在社会各界的关爱之中，农民工问题一定能够得到妥善解决，农民工在我国经济建设中一定能发挥更大的作用。