

2015 年上海公务员录用考试

申论真题 (A)

一、注意事项

1. 本题本由“给定资料”与“作答要求”两部分构成。考试时限为 150 分钟，其中，阅读给定资料参考时限为 40 分钟，作答参考时限为 110 分钟，总分 100 分。

2. 一律使用现代汉语作答，未按要求作答的，不得分。答题时请认准题号，避免答错位置影响考试成绩。

3. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在答题纸指定区域内作答，超出答题区域的作答无效。

严禁折叠答题卡！

二、给定资料

材料 1

近年来，随着经济社会的迅速发展，人民群众生活基本实现了小康。物质文化生活得到充分满足之后，人民群众的法制观念、权利意识普遍增强，公众愿望不断升级，社会诉求不断提高，但同时贫富差距也在拉大，处理各类社会矛盾的难度也更大。传统的社会管理体制和管理方式已不能适应经济社会变革的需要，推进社会治理创新的要求十分迫切。

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》提出，改进社会治理方式。坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持依法治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网络化管理、社会化服务为导向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次的利益诉求。

2014 年，上海市委把“创新社会治理、加强基础设施建设”列为头号调研课题、市委书记韩正同志指出，“创新社会治理、加强基础设施建设”是事关上海当前改革和未来发展的全局性大事，要集中力量、扎实调研，一切从实际出发、尊重基层首创，摸清情况、理顺思路，拿出政策举措，真正解决基层建设中亟待解决的问题，扎实推进社会治理创新。课题调研组足迹遍及全市，把社会各界的目光引入位于社会架构最底座的“基层”，也把社会治理推到“全民议题”的高度，让不同阶层、不同背景的公众参与讨论——如何创新社会治理，增强社会发展活力。

材料 2

2014 年的上半年，“85 后”居委干部小卫发觉她这个行业的“风向”变了，“最近想来社区工作的人不少，打招呼的、探路的都有。”小卫所在的“基层”，对年轻人来说不再是不可接受的择业方向。

小卫是沪上较早上岗的大学生居委干部，他们当年的选择曾引发媒体和公众的高度关注。今年，随着上海市委一号课题调研组深入社区，一批长年奉献社区的“小巷总理”和社区工作资历已经不算浅的“小卫们”纷纷进入公众视线。5 年前，居住在徐汇区某街道××苑的小卫，以复旦大学国际经济与贸易专业毕业生的身份投身小区居委岗位。每月拿着 1200 元左右的津贴，小卫开始了远比想象中艰难的职业生涯，“一开始负责调解工作，经常上居民家劝架，看着居民在眼前骂来骂去，呆若木鸡。我年纪小、人头生、脸面薄，居民根本不买账，被甩耳光的事也遇到过。”

社区工作有难度、有压力，收入微薄、职业前景不明。最早的那几批大学生居委干部留下来的不多，小卫坚守岗位，不断摸索实践，慢慢在社区站稳脚跟。小卫的坚守换来了居民的信任，她先是被选为居委会主任，后来又被调任到规模更大的梅陇×村任居民区书记。随着居委干部年龄结构老化，年轻居委

干部的雇用、培育和留任问题被提上台面，市委一号课题调研组也曾向小卫征询意见，了解如何才能吸引和留住年轻人。

“涨薪水、给编制、开拓晋升空间、创造社会认同，提各种建议的都有。虽然调研还在进行中，最终的‘留人方案’还没出台，但社会对居委干部的态度已经不同了。这个行业和所有行业一样，有前景，不怕没人气。”小卫说。

2014年7月以来，闸北区拆违办拆除违法建筑的平均周期从15天下降到3天至5天。区拆违办负责人说，拆违部门最近得到了前所未有的支持，原因是不久前上海出台了《关于进一步加强本市违法建筑治理工作的实施意见》（以下简称《实施意见》），一线工作者从中找到了“法律保障”，破解了很多一直困扰拆违的瓶颈。

“违法建筑拆不完，最大原因是新的违法建筑生生不息。根据《行政强制法》，强拆违法建筑要按法定流程进行，处理一桩违建拆除案件至少要半年。等这么久，违法建筑早成型了，而一旦投入使用，拆除成本会直线上升。”区拆违办负责人介绍，没有一套快速拆除在建违法建筑的执法流程，拆违工作就跳不出“还旧债，欠新债”的循环。《实施意见》以《城乡规划法》、《消防法》《治安管理处罚法》等上位法为依据，明确提出依法立即制止正在搭建的违法行为，快速查处拆除正在搭建的违法建筑。一线执法人员因此可以“挺直腰杆”，“以前没有保障，不敢作为；现在，心态完全不同，敢主动作为了。”《实施意见》还要求整合其他执法力量，用多种手段治理违法建筑。“据我了解，接下来还会有更多操作细则出台。比如，对利用违法建筑从事生产经营活动的，拆违部门可以通知供水、供电、供气单位停止提供服务，其中所涉及的执法主体、执法程序将会明确。”

为中学生做职业生涯培训、帮居民区创建特色楼道、为“失独家庭”做心理慰藉、打捞黄浦江垃圾、组织社区居民创作戏剧、在动拆迁小区组建居民议事厅……在闵行区W镇，做这些事的不是政府和居委，而是社会组织。深入社区，基于现实需求开发“接地气”的服务，已经成为沪上社会组织发展的趋势。

2013年，闵行区W镇“拾星者社会工作服务中心”与镇政府签约，受后者委托，引进、培育、管理和运营该镇的各类社会组织。现在，“拾星者社会工作服务中心”已经为W镇引进和培育了12家“草根社会服务组织”，这些多样化的社会服务，全部由W镇的社会组织开展，办得有声有色。

2014年4月1日起，上海对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织放开直接登记。这四类组织可以直接向民政部门依法申请登记，不必像从前一样寻找业务主管单位，也就是俗称的“婆家”。W镇“拾星者社会工作服务中心”工作人员小肖的感受是：“免找‘婆家’，流程上方便了很多，今后这几类社会组织的数量和活跃度一定会大大提升。”

材料3

上海市嘉定区T村是全国农村治理的先进村，2008年被授予“全国农村民主管理第一村”的光荣称号，2010年被授予“全国文明村”。T村是个典型的上海城郊村，全村375户，有8个村民小组，本村户籍人员1314人。上个世纪90年代以来，随着上海经济社会的发展，T村工业和第三产业兴起，外的农民和其他务工人员纷至沓来，外来流动人员近4500人，远远超过本地户籍人口。在全国优秀党支部书记老苏的带领下，近年来T村从自己的实际出发，坚持不懈地推进、完善、丰富农村基层民主，探索出一条在社会转型背景下，经济发达地区的城郊村提高村域治理的有效性，夯实党的执政基础，实现村民幸福的新路。他们在基层党建创新方面做了很多的探索尝试。

为实现“全覆盖、凝聚力、组织化”目标。T村党总支在外来人员中建立了“新村民党支部”。2012年又提出“把党的组织建在百姓家门口，把党的工作做到群众心坎里”，突破了过去主要以行政村为单位设置党支部的做法，把党支部建在村民小组。并注重优化组织结构，如“老中青”党小组的创立，即以村民小组为阵地，把村委干部、老龄党员、年轻党员三支队伍，优化组合成“老中青”三结合的党小组，实现了年轻党员和老龄党员、村党总支和企业党支部、本村党员和新村民党员之间的联动，较好地发挥了各个年龄层次党员的先锋模范作用。T村党总支坚持以制度建设为抓手，以创先争优为动力，以建设和谐幸福城郊村为目标，先后建立了党员学习、群众走访、党内监督、党支部评级等24项党建工作制度。建立健全了党员学习、党务公开、党员亮牌等工作新机制，进一步夯实了党在基层的组织基础。

T村党总支对下属支部实施分类管理工作，即根据党支部的工作情况，进行“星级”的评定，分别设立三星级、二星级、一星级、五星级党支部。主要评定标准是按照党支部工作制度健全规范、战斗堡垒和党员先锋模范作用发挥、学习宣传阵地作用的体现、服务群众工作的开展、监督考核机制的完善、各项工作的高质量高效、群众的满意等几个方面的实效和业绩。此外，还出了“五个平台”，即党员学习教育平台、党员议事平台（党员议事会）、党员管理平台、联系群众平台、廉洁自律平台。设立了“五个先锋岗”，即“社区服务先锋岗”、“群众联系先锋岗”、“形象展示先锋岗”、“卫生监督先锋岗”、“文明宣传先锋岗”，把抽象的党员先锋模范作用转化为具体的行为标准。这些创新为提高T村的社会治理绩效提供了有力的组织保障。

材料4

上海浦东新区B镇是快速城市化进程中典型的城郊结合镇，居民的来源比较复杂，需求多元，无论是从居住环境到基础设施，还是从生活服务到文化娱乐，或是从治安秩序到人际关系等，居民都提出了越来越多的需求，在这种背景下，紧靠政府的人、财、物已难以满足居民需求。近年来，B镇大力探索社区服务社会化，市场化机制，形成了“政府牵线、社会参与、群众评价”的公共服务格局。作为政府服务的补充和完善，目前引入的服务内容包括老年人助餐服务、老年人居家养老的家政服务。未来，政府还将扩展服务内容和对象，通过搭建更广泛、更全面的平台，运用市场机制引入更多的社会资源，为居民提供文化娱乐、生活家政等多方位的服务，提升居民的生活品质。同时，B镇积极探索如何有效实现社区自治与共治的结合，将“1+3”社区管理机制，即以社区（街道）党工委为核心，行政单位组织、区单位党组织和居民区党组织相结合，逐步向“1+5”社区管理机制转变，即将社区事务工作站和社区警务站吸收进来。目前，又拓展至“1+X”社区共商共议机制，将社区单位和组织及相关职能部门纳入其中，从而进一步扩大基层组织的参与面，提高构建和谐社区的能力。通过近几年卓有成效的探索，B镇逐步走出了一条具有自身特色的网格化综合管理之路。以群众需求为直接服务导向，以“全覆盖、全参与、全气候、零距离、马上办”为基本要求，建立起“一个平台、一支队伍、四级管理”的工作架构，形成了具有特色的网格化综合管理体系。一个平台，即社会网格化综合管理指挥平台，是一个信息收集、中转、下派的枢纽指挥平台，指导、协调、督查、考核网格工作，指挥重大事件的处置。一支队伍，即在全镇范围内组建一直由公安、城管、交警、工商、安检、消防、食药监、房管、规土等专业人员组成的综合管理队伍，并将人员力量下沉到网格，实施实体化运作，负责网格区域内的执法管理和各类问题的处置。四级管理，即镇级（领导小组，指导指挥中心工作，研处重大事件、保障网格管理的人财物）、中心级（包括网格内的综合管理队伍，对网格内重点人、事、物、场所实施管理，努力将隐患和问题消除在萌芽状态）、单元级网格（网格内的村居委、物业公司、企事业单位、及时掌握小区内重点人、事、突发事件、群众诉求，第一时间将情况报送网格或指挥中心，充分发挥属地化发现优势，努力将矛盾纠纷化解在单元级网格）。通过单元级网格发现优势与三大网格力量支撑的优势互补，可以有效实现社区自治与共治的结合，使之成为现代社区建设的主力军和主战场，实现“小事不出门、大事不出镇、矛盾不上交”。

材料5

协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式，并具有独特优势。党的十八届三中全会指出，“推进协商民主广泛多层制度化发展”，“开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。当前社区管理服务任务重、难题多，在居委会组织推动下，一些居民小区出现了多种形式的自治组织，群众用民主协商自行解决了生活中出现的一些问题。如社区宠物犬扰民的问题由来已久，2011年上海市第十三届人民代表大会常务委员会第25次会议通过了《上海市养犬管理条例》。该条例对于市民饲养宠物犬做了明确的规定，比如：对饲养的犬只实施狂犬病强制免疫，禁止个人饲养藏獒、罗威拿犬、法国狼犬、德国牧羊犬、英国斗牛犬和土佐犬等烈性犬以及具有上述犬种血统的杂交犬只；城市每户限养一犬；犬只外出必须挂牌束带；即时清除犬只排泄的粪便；禁止携带犬只进入办公楼、学校、医院、体育场馆、博物馆、图书馆、文化娱乐场所、候车（机、船）室、餐饮场所、

商场、宾馆等场所或者乘坐公共汽车、电车、轨道交通等公共交通工具等等。然而，由于种种原因，该条例实施以来，强制性的法律规定并没有带来人们预期的治理效果。上海市民饲养宠物犬的行为习惯依然没有多大的改变，宠物犬随地大小便、犬吠扰民、遛狗不栓绳等现象依然随处可见。

本市某小区居民养狗较多，扰民问题比较突出。小区路面上随处可见的狗粪引起居民的不满，甚至有一户居民把死亡的狗偷偷地埋在小区的大树下，清明节给亡犬祭奠烧纸。这一举动被居民发现后到居委会举报，要求迁出安葬。居民区书记在反复做工作后事件总算得以平息。事后他一直思考如何化解因养犬导致的居民矛盾。他首先进行了摸底调查，掌握了小区居民养狗的总数。在宣传文明养犬的基础上，他精心准备了一次“狗狗家长会”，通过楼组长请养犬的主人参加，80%的“家长”出席，大家相互认识，交流养狗、保持环境卫生和减少扰民的经验。同时居民委员会准备了如狗粮、清理粪便的小铲等“礼物”，赠送给“狗狗家长”。会上形成一致意见，每年3月、11月召开“狗狗家长会”进行交流，举办狗狗跑步比赛等活动。半年后，“狗狗家长会”形成了《文明养犬公约》，倡议“遛犬注意环境卫生，随身携带方便袋，及时清除犬只排泄粪便；遛犬时间避开居民早晚出行高峰，小区主干道不能遛犬”。最终，养犬扰民的问题得到了有效解决。

材料6

近年来，随着经济社会的快速发展和城乡一体化进程的加快，外来人口大量导入，上海出现了一些发展规模达到中小城市水平的新市镇。这些镇在经济总量、人口规模、财政收入、地域面积、社会经济和公共服务需求等方面均已达到中小城市的发展水平。与此同时，社会管理和公共服务方面也面临一系列新的矛盾和问题，尤其是在基层治理过程中存在着一些突出问题。在“管理重心下移”、“属地化管理”的推动下，大量事务性工作被下放到街镇，责任明确分解在基层，特别是大型居住区建设后，城市化管理区域迅速扩大，人口大量导入，社会治安管理、道路河道保洁、小区物业监管、生产安全监管等社会管理方面的工作量成倍增加，教育、卫生、社会保障、文化、体育、科普等方面的公共服务需求迅速增长。以某区G镇为例，目前有10个村、69个居委会，公共服务受理工作主要由镇社区事务受理服务中心承担，“一门式”服务的内容扩展到了16个大类，190个受理项目，对应20多个上级主管单位。此外，该中心还承担着全镇劳动力资源信息管理、城镇失业人数控制，就业困难人员的认定和就业安置、公益性劳动组织的管理、征地农民落实社会保障等职能。但其机构设置、人员编制大多未能按照区域社会经济发展的现状进行有效配备，仍停留在过去较低的镇域规模水平，导致基层力量短缺现象较为突出，与辖区内大量服务人口的需求产生严重的供需矛盾。区政府部门和镇政府即条与块在执法问题上责、权不统一。条线部门工作相对独立，分工明确，但地区治理尤其是大型居住区社会治理的综合性很强，需要各部门之间的充分协调和大力配合。目前，条线在块上的单位有司法所、规土所、房管所、派出所、工商、税务、食药监、卫监所等区级单位派出机构，在实际工作中的条块关系、政事关系、事权与财权关系，最终都会落实到块上，但镇政府对这部分工作大多没有相应的财权和人权的匹配。基层政府在整合各条线部门力量做好本地区的综合治理方面缺乏抓手。在执法方面，块上无执法权但需承担主要责任，造成目前基层执法难问题日益突出，主体执法部门难作为现象比较明显，对综合执法依赖性较大，执法部门独立执法的力量薄弱。在综合执法过程中，相应的专业人员较少，如安全生产、城市建设管理、食品安全的专业人员在镇政府部门中所占比例很少，甚至缺位；此外，作为条上的执法单位，派出所警力常常缺乏，造成镇协管员补充警力共同执法的现状。由于行政执法条块联系不紧密、责权不对等，区下派的执法部门虽有执法权，但管不到边，镇的小站（所）没有执法权，却要承担管理责任。在决策方面，镇政府决策协调权力有限，项目审批程序多、周期长、流转慢，影响了各项工作的有序推进。随着大型居住区建设的快速推进，居委会数量剧增，目前主要负责社区管理的机构是镇政府的内设机构“社区办”，人员配备数量较少，难以满足日常管理的对接需求。基层单位在推进各类工作过程中，协调相关部门是最为耗费精力的环节之一，而镇域委办局的沟通和协调缺少一个有力的“中间者”、“牵头人”，出现了协调问题没有人接、工作没有人牵、机制没有人推的情况。镇社区事务受理服务中心由于没有编制，窗口绝大多数的工作人员是各条线派遣人员，业务由涉及的各项条线分头落实，所以给业务管理和人员管理都带来难度。目前解决基层机构管理职能与人员配置结构性矛盾的普遍做法是通过政府购

买服务，采取灵活多样的用工方式，主要有年薪制人员、协管人员、合同制人员、劳务派遣人员、聘用人员以及借调人员等。这部分编外人员数量相当庞大，各乡镇、不同部门对其管理也没有相对统一的规范，没有适当的制度约束，管理主体不明确。在人员招录、薪酬、考核等方面也缺乏统一标准，存在进入人随意性大、同工不同酬、人员队伍老化、流动性大、稳定性差以及工作积极性不高等诸多问题。

材料7

党的十三届三中全会，着眼于维护最广大人民群众的根本利益，最大限度增加和谐因素、增强社会发展活力、提高社会治理水平，提出了创新社会治理体制的新观点新要求新部署。

2014年3月5日，习近平总书记在参加第十二届全国人大第二次会议上海代表团审议时指出，加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。要深入调研治理体制问题，深化拓展网络化管理，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好地为群众提供精确有效的服务和管理的。要加强城市常态化管理，聚焦群众反映强烈的突出问题，狠抓城市管理顽疾治理。要加强人口服务管理，更多运用市场化、法治化手段，促进人口有序流动，控制人口总量，优化人口结构。

党的十八届四中全会进一步提出，推进基层治理法治化，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。

三、作答要求

(一) 结合“给定资料2”，阐述如何加强和创新社会治理。(15分)

要求：观点明确，条理清楚，语言精练，字数不超过300字。

(二) 结合“给定资料”，回答下列问题。(15分)

1. 简要归纳嘉定区T村探索基层党建创新的主要内容。

2. 以浦东新区B镇为例，给“社区共治”下一个定义。

要求：观点明确，条理清楚，语言精练，字数不超过300字

(三) 结合“给定资料”，从某小区制订《文明养犬公约》的案例概括社区自治的特点以及实现途径。(10分)

要求：概括准确，条理清楚，语言简练，字数不超过200字。

(四) 结合“给定资料6”，概括上海新市镇基层治理过程中存在的问题，并提出对策措施。(20分)

要求：概括语言精练，层次要点清楚，对策有针对性，字数不超过350字。

(五) 阅读“给定资料”，以“创新社会治理”为主题写一篇文章。(40分)

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。

请扫描QQ二维码，备注“公务员考生”加QQ
好友，获取曹长远老师精解历年公务员考试申论、
行测、面试真题完整解析资料。

精品资料，尽在掌握！



扫描二维码，加QQ好友