

2014年6月22日山东公务员考试

《申论》真题（A类）

一、注意事项

1. 本题由给定资料与作答要求两部分组成，考试时限为180分钟。其中，阅读给定资料参考时限为50分钟，作答参考时限为130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！
严禁折叠答题卡！

二、给定材料

材料1

在我国，航班延误问题严重，呈上升趋势，航空运输服务投诉量猛增，成为公众关注的焦点。因航班延误纠纷引发的事件，已演变成一个社会问题，它破坏机场正常秩序，威胁民用航空安全，危害性很大，必须创新管理、加大力度，采取得力措施予以解决。

旅客碰到航班延误，如果信息不灵，着急烦躁，心神不宁，往往与航空公司的工作人员发生冲突，若处置不当，不能及时得到控制，将严重破坏机场的正常秩序，影响航空运输的正常运营。由于产生航班延误的原因复杂，需要正确处理安全与效益之间的关系，因而治理航班延误是一项系统工程。

2012年4月11日，A机场受雷雨天气影响，一航班20余名旅客因航班延误10多个小时，在航班延误赔偿方面与航空公司存在分歧，擅自走入停机坪滑行道，“援停”一架刚刚着陆滑行的飞机，严重影响了飞行安全，进入机场跑道的一名乘客表示：“采取极端方式维权是希望引起有关部门重视。”为平息旅客的失控情绪，避免后续航班继续长时间延误，航空公司最终决定对补班旅客给予每人1000元人民币的补偿。时隔两天，B机场因受降雨影响，出现大面积航班延误，也出现旅客冲击机场停机坪事件，部分民众认为这是A机场“援机”事件引发的不良效仿。

这些事件对航空运输正常生产秩序和安全运营造成严重威胁，而民航公安并未依法对严重危害公共安全的闹事旅客给予治安处罚，涉事的航空公司甚至还对他们给予了超出正常范围的经济补偿，这不能不让人质疑，对于那些殴打工作人员，打砸机场设备，占机、霸机甚至冲闯停机坪等危害公共安全的违法犯罪行为，民航公安机关为什么不能及时依法追究相关责任？我们不禁要问：这究竟是旅客素质低劣，还是相关民航部门在航班延误后不作为，才导致了事件的发生？

材料2

市民孟女士乘飞机从济南飞往西宁，抵达的时间比原计划晚点3个多小时，在机场询问晚点原因，机场的答复是“天气原因”。令孟女士不解的是，明明出发地济南天气状况很好，并且查询到达地西宁的天气也很好，哪来的“恶劣天气”导致晚点？是其他原因转嫁到天气原因上，还是航空公司忽悠人？

胡先生准备乘坐厦航MF8076班机由宁波飞往厦门，航班原定起飞时间为22:35，到达时间约在23:50，航程仅1个多小时。不过，当胡先生在为登机做准备时，厦航工作人员突然告知“由于空中管制航班晚点，可能要等到凌晨一两点才能起飞”。随后，胡先生同其他乘客被机场工作人员带到酒店休息，此后又被告知由于天气原因飞机在由长春飞宁波时已经备降到沈阳，飞行时间延迟到第二天早上10点左右。其间，胡先生曾和厦航工作人员交涉咨询是否可以退票或转签，但并未得到明确回复。令胡先生想不到的是，当他第二天赶往机场后，厦航工作人员却称“机组人员飞行时间太长需要休息，起飞时间再次延后”。胡先生不解地说：“天空那么大，难道也需要管制？如果明确不了航班到底什么时候能

飞，至少应该告诉我们可以退票或改签。结果航空公司始终没给准信。总说马上就能飞，并且不能飞行的理由也总是在变换，空中管制和天气原因就是航空公司延误的托词。

针对旅客对航班延误原因的疑问，某航空公司副总经理 J 说：“民航飞机在空中就如同汽车在地面一样，必须按照规定的航路、限定的高度飞行，飞机间也要保证一定的高度和距离差。航空对天气的要求和大家肉眼观察到的天气不一样，航路上某个区域出现低云、侧风、雷雨等恶劣天气，又不能绕路走，那就得推迟起飞。目前中国的空域管理权属于空军，民航部门只能在空军的允许范围内使用空域，随时接受空军管理，当前民航可用的空域也就 20%—25% 左右。同一时间、同一航路的航班数量受限，当数量超限时，后面的飞机就需要等待。航班激增，航路就那么多，天空就免不了“堵车”，机场起降能力也是有限的，超过就得进行流量控制。事实上，现实中天气、航空管制等原因通常彼此叠加影响，造成延误连锁反应。一架飞机一天通常要飞 6—8 个航班，如果早上的第一班就受管制，接下来的航班都可能受影响。

材料 3

2013 年 1 月 3 日 10 时许，K 机场开始大雾弥漫，直到 16 点，机场 34 个航班受大雾天气影响备降导致延误。17 点后，接到机场客管处发出的天气预报消息称，当天晚上 20 点天气会转好，到了晚上 20 点却发现，天气更加恶劣了。晚 20 点 30 分左右，机场方才召开紧急会议，决定取消所有航班，造成 7500 名旅客滞留机场。从 3 日下午就被延误至次日凌晨 1 时许滞留旅客全部接送完毕，延误接近 10 个小时。

机场有大面积航班延误应急处置工作领导小组，凡延误达到 10 架次、4 小时以上，便启动预案。1 月 3 日下午，机场虽已经启动预案，但该小组组长只是机场副总经理，及至启动才发觉，一个机场的副总经理，无法协调和领导在机场内参与服务的多个部门。

1 月 3 日当天，各航空公司都自顾不暇，大部分驻场航空公司的改签柜台只有 1 至 2 个，等待改签旅客的队伍长达 10 多米，队伍拥堵，流动的旅客们与工作人员之间，言语冲撞，肢体推撞时有发生。某航空公司由于退票、改签旅客过多，所属网站由于访问量过大，导致系统崩溃，已不能查阅航班信息，前来咨询的旅客都被告知，柜台查不到最新航班信息，旅客需自行查阅，现场多名旅客表示质疑并反问工作人员：“你们工作人员都查不到，让我们旅客去哪里查去？”

直到 1 月 4 日 6 点，机场飞行区管理中心运行指挥部才收到前一天应该上报的全部航空公司的当日航班计划，4 日的计划航班，达到史无前例的 940 架次，超出了机场 700 架次的保障能力。前一日延误的航班多数将在 4 日补飞。空管首先协调空军暂停训练飞行，释放空域，空域范围的利用率，从近五成提高到九成多。因前晚航班无法降落，K 机场只有 4 架飞机（通常 100 架左右）。为了离开，旅客们首先要等待搭乘自己离开的飞机到来。13 时 10 分，进港航班 114 架次，但出港航班只有 42 架次，100 多架飞机都“趴窝”了，无法起飞的原因有很多，有的因为行李搬运慢，有的是因为机务人员排不过来等。有一架停在远机位的航班，为了等待摆渡车，足足等了近 5 个小时；一架航班计划停靠停机位 1 个多小时便起飞，但因为地面保障跟不上，加上旅客围堵登机口，这架航班最终等了 7 个小时。

由于机场信息系统的问题和缺陷，4 日上午起，候机楼里的航班时间、机位、登机口调整等实时信息显示牌便不再更新了。1 月 4 日这天，共有 140 多个航班在登机口都没有刷新录。机场采用的是区域定向广播，通常只有一两个登机口能听到，每天信息需排队播放，有时航班登完机了，广播才开始，致使部分乘客未按时登机。

1 月 4 日下午 6 点，55 号登机口聚集了 3 个航班的旅客。补班旅客要求先行登机，堵住登机口阻拦正班旅客。双方争得厉害，最后竟然用盒饭对扔。这场骚动共持续 5 个小时，导致相邻区域内的 11 个航班都因为超时影响安全而被取消。直到 1 月 5 日下午，最后一趟补班航班起飞，大雾滞留旅客终于全部离开了机场。

材料 4

航空运输是现代文明的标示。在航空和机场等场所，营造“我为人人，人人为我”的社会氛围，这样广大旅客和民航工作人员都心情愉快。个别旅客不听劝阻，采取所谓“维权”的过激违法行为，公安机关应履行职责。根据《中华人民共和国治安管理处罚法》和《中华人民共和国民用航空安全保卫条

例》，须及时采取措施，坚决予以制止，维护正常秩序。

“索赔不成拒绝登机，5名旅客滞留机场16个小时”，“航班延误11小时，千人滞留机场，旅客冲击机台”导致航班延误3小时”……航班延误事件经常发生，对于经常搭乘飞机的旅客来说，已经由无奈成为一种“习惯”。民航航班正常率及航班延误引发的群体性事件备受社会关注。

2013年3月26日，又是因天气原因，B机场部分航班发生延误，出现了旅客“拒机”事件，影响旅客和飞行安全，造成航班再次延误，且阻碍民警执行公务，机场公安随后对3名冲击停机坪的旅客予以行政拘留。针对近期由于天气原因多次发生航班大面积延误的状况，B机场表示，已经细化了航班延误预案，以提高处置反应速度；在航班延误时，安排了专人手持“航班住宿指引牌”等，全程引导延误旅客的餐宿以及改签等事项；同时增加信息发布渠道，让旅客随时了解航班动态。

机场集团方面表示，由于近期雷雨天较多，多次引发B机场航班大面积延误，个别旅客在维权时冲破了法律底线。4月25日，机场公安局依法处罚了扰乱机场秩序的4名旅客，其中3人被依法行政拘留，1人被罚款。

目前，在航班大面积延误时，B机场已经全方位启动信息滚动发布，将最新天气情况、航班延误、取消情况、出行建议、航空公司和机场的咨询热线电话等信息，及时通过电台、电视台、微博等媒体向社会公布，使广大旅客能够根据情况妥善安排行程。

材料5

2013年12月5日至6日，C国际机场因为持续3天的雾霾导致了航班大面积延误，3天延误航班653个，机场先后启动航班大面积延误黄色、橙色紧急预警机制，运输服务部第一时间响应，全力做好旅客服务保障工作。利用机器广播、人工广播、登机口告示响应的方式和信息播报频率，及时告知旅客航班信息；安排人员加班备助，耐心为旅客解答疑问，为旅客出行提供参考意见；问讯人员为旅客提供毛毯、热水，优先安置老、弱、病、残等特殊旅客，帮助联系火车、汽车等地面交通工具；考虑到早班时后续航班保障的影响，“航班小组”提前与边关、配餐单位、车队进行联系，预留房间、车辆，保障旅客的相关需要；在登机口、问讯处等窗口加派人员，及时做好旅客解释工作；“流动问讯”人员推着小车，免费发放软件、扑克、一次性纸杯、杂志等物品；还有专人扮演卡通“轻松熊”，在旅客中穿行服务，营造轻松氛围；值机柜台全部开放，并专门增开补班；改签柜台为旅客加快处理速度，为一直未成行的旅客办理补班手续；行李科在航班落地第一时间加派人员巡视行李转盘，帮助旅客提取行李，防止行李转盘拥堵。机场总体秩序，忙而不乱，旅客情绪相对稳定。

材料6

《2012年民航行业发展统计公报》显示：2012年，航空公司计划航班250.2万次，其中正常航班187.2万班次，平均航班正常率为744.83%。在造成航班延误的原因当中，38.5%为航空公司自身原因，25.0%为流量控制原因，21.6%为天气原因，剩余14.9%为其他原因。

航班延误是指航班降落时间比计划降落时间（航班时刻表上的时间）延迟30分钟以上或航班取消的情况。准点率，是指航空旅客运输部门在执行运输计划时，航班实际出发时间与计划出发时间较为一致的航班数量与全部航班数量的比率。航班延误影响着航空公司的运行效率和服务质量，一般使用准点率来衡量承运人的运输效率和运输质量。

乘坐飞机的旅客要经过这样的环节：到达机场、换登机牌、过安检、登机、飞机起飞、降落、出机场等。这些环节可谓环环相扣，任何一个咬合不上，整个链条就会出现问题的。民航本身就是一个高度链条化，整体如同齿轮咬合一样联动的行业，在旅客眼里本是一体的民航链条，在现有的民航体制下，被分割为四个“婆婆”管理：除首都机场、西藏机场外，其余全国的机场归地方政府管理；航空公司归国资委管理；空管归民航局管理；公安归公安部管理。机场方面，国务院颁布的《民航机场管理条例》明晰了机场时公共服务基础设施的属性，但至今没有落实；地方政府对机场的考核指标仍是盈利。航空公司方面，国资委对其考核国有资产的保值增值；民航局承担对航空公司的安全管理职责，对服务也没有硬性的管理手段和考核指标。空管方面，如何提高空管系统的空中交通指挥能力，应是管理部门迫切需要解决的问题。但目前我国还没有针对空管航班正点率考核的责任制。

材料 7

航班延误往往是多种因素交织的结果，民航旅客、航空公司、民航机场、援助单位、管理部门等民航运输活动的主体和客体都是航班延误事件的“受害者”，面对社会舆论压力，形成了“人人委屈”“互相指责”的局面。

空管：留给民航的空域就那么大，航班年年在增加，“流量控制”是不可避免的管理措施；天气何时转晴不好预测，空管没权让航空公司“取消航班”，也没权确定航空公司的哪架航班“先飞”或者“后飞”。

航空公司：没有哪家航企愿意延误，遭遇延误后，航空公司从地面服务到空乘，机长不但要陪着旅客一起经历“折腾”之旅，还要给旅客提供服务，更是“累上加累”。

机场：我们只是把地盘租给航空公司使用，航班延误时，机场有什么办法？怎么能怪机场？

旅客 S：天气不好，飞机延误我们能理解。但能不能少折腾旅客？既然北京不能落地，为何当天不直接取消航班，让旅客去休息？大面积的误时，在机场经常得不到有效信息，关于延误理由也未能明确，作为旅客我们连最起码的知情权都没有。

旅客 X：航班延误我们能理解，但是服务不能“延误”。天气不好不是机场的错，但我们交了机场建设费，机场是不是应该提供基本的服务呢？如休息的地方，价格合理的餐饮，合理恰当的解决方案及信息通知。但是如果出现延误后这些基本权利得不到保障，才会有过激行为的发生。面对延误的赔偿，目前的局面是“不闹不赔、小闹小赔、大闹大赔”，我们的权利得不到保障。

旅客 Y：因工作原因经常乘飞机穿梭于国内城市，本来某些航班因为一些小事耽误了 10 分钟，但因为一些旅客的过激行为，导致小延误变成了大延误，而延误又容易造成连锁反应，给后续航班带来各种影响，要减少航班延误，提高旅客素质非常重要。

材料 8

为解决航班延误后的赔偿问题，《民用航空法》、《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》对航班延误都有具体规定；中国民用航空局公布的《航班延误经济补偿指导意见》也对航班延误后的经济补偿作了相关规定。如：《民用航空法》第一百二十六条规定：旅客、行李或者货物在航空运输中因延误造成的损失，承运人应当承担责任；但是，承运人证明本人或者其受雇人、代理人为了避免损失的发生，已经采取一切必要措施或者不可能采取此种措施的，不承担责任。

《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》第五十七条规定：由于机务维护、航班调配、商务、机组等原因，造成航班在始发地延误或取消，承运人应当向旅客提供餐食或住宿等服务。第五十八条规定由于天气、突发事件、空中交通管制、安检以及旅客等非承运人原因，造成航班在始发地延误或取消，承运人应协助旅客安排餐食和住宿，费用可由旅客自理。

而《航班延误经济补偿指导意见》的主要内容为：航空公司因自身原因造成航班延误，除按照《中国民用航空旅客、行李国内运输规则》的有关规定，做好航班不正常情况下的服务工作之外，还应根据航班延误 4 小时（含）以上不超过 8 小时、延误 8 小时（含）以上不同延误时间的实际情况，对旅客进行经济补偿。经济补偿可以采用多种方式。航空公司应根据并尊重旅客本人的意愿和选择，通过现金、购票折扣和里程等方式予以兑现。为避免进一步延误影响后续航班和旅客，防止空勤人员疲劳驾驶形成飞行安全隐患，经济补偿一般不在机场现场进行。航空公司可以采取登记、信函寄回等方便旅客的办法完成经济补偿。具体的补偿方法和方案由各航空公司在此框架下根据各自的情况制定。

材料 9

专家 A：民航这几年的服务在不断地提高，但是旅客的要求提高得更快，民航提供的服务、人员、设备、资源包括管理流程等会有一些脱节或者不匹配的地方，这也是难免的。乘客坐飞机确实是为了办急事，一旦出现延误，乘客第一反应是着急，但民航方面首要的是保证航班的安全，很多情况比如积压厚度超过多少绕不过去了，它就得返航，就得备降，这样一来后续的航班肯定会延误，这是必须做的，没有任何可以商量的余地；或者说出现了一些小的机器故障，为了保证万无一失，机组决定还是不飞，返回再检查清楚，实际上是对乘客的生命安全做最好的保证。所以从这方面来说，我们不能一味地从旅

客的不满来看延误问题，毕竟保证安全才是第一位的，这个问题还是需要综合地看。

专家 B：目前民航的另一种普遍做法是把乘客请上飞机再说滞留或者航空管制。这是因为在我国，如果飞机舱门不关闭，塔台就不允许航班进入流控队列，一旦遇到飞机需要排队则会造成进一步延误。因此即使遭遇雷雨天气，机组还是会让旅客按时登机，目的就是争取排在队伍前列。另外，民航部门统计航班准点率的时间界线是以“舱门关闭时间”来计算，也就是说，只要准点关闭舱门就算是航班准点。但实际上，相对让旅客在候机楼等待，坐在飞机上更耗成本，因为发动机在不停地工作，而且旅客往往在登机后会认为航空公司没有履行相应的告知义务。

旅客代表 C：有一次我坐飞机，原定起飞时间是晚上 7 点半，但从晚上 8 点开始，一直到 11 点多，3 个小时了，没有人告诉我们到底是什么原因不能起飞。我们到处打电话询问，我找到机场，对方都知道是这边的飞机出故障了，而航空公司就是什么都不说。直到 11 时 30 分，才有人出来说法此前是轮胎出了故障，已经更换好，可以登机了。其实旅客最不能接受的就是这种有事拖延隐瞒的态度了！

材料 10

自 2009 年以来，在国家空管委办公室的指导帮助下，经军民航双方共同努力，先后开辟了 119 条临时航线供各航空公司使用。在临时航线的使用中，存在一些临时航线使用率偏低，航线使用不能提前掌控等问题。

针对 2013 年上半年出现的较严重的航班延误现象，民航局加大了整治力度，先后出台了多项措施并制定了相关文件，以提高航班正常率。2013 年 8 月，华北地区部分航线调整方案正式实施，减少了与首都机场飞机起降产生的冲突，降低了首都机场延误率。

2013 年 12 月，我国华北地区连接西南地区的空中大容量通道——京昆空中大通道投入运行，涉及我国东北、华北、西北、西南 4 地区 54 个机场，460 多条航线，有效提高了航班正常率。同时，制定了《优化空中交通管制运行规范的暂行规定》《机场航班运行保障标准》《航空公司航班正常运行标准》和《做好航班正常工作若干规定》，对航班的正常运行提出具体的标准和规定。在 2014 年全国民航工作会议暨航空安全会议上，中国民用航空局已制定出航班正点起飞统计新标准，将在年内择机实施，自从开展航班延误专项整治以来，根据民航局的统计数据，2013 年 9 月至 11 月的平均航班正常率较上半年提高 5.3 个百分点。

中国航协的有关负责人认为，航班延误严重不是空域不够多，而是现有航线利用率低。航空业内专家测算，中国目前的航线利用率为 60%，欧美发达国家可达到 80% 甚至更多。管理仍有提升空间，不论是哪个环节，都有改善流程，提高效率的余地，各方应主动承担责任，而不是相互推诿。航班延误的复杂性也提醒我们，“头痛医头、脚痛医脚”解决不了根本问题，应从更高层面建立有效的协调机制，强化对航空承运人与各种服务主体的监督与管理，化解延误痼疾。

在专家看来，减少航空延误，首要的解决方案是空域体制改革。但是，除了坐等需要“国家层面”才能推动的改革之外，民航局、航空公司、机场、机票服务商，包括乘客自己，都可以通过一些改善减少航班延误给乘客带来的痛苦，减少群体性事件的发生。

中国民航大学教授 L 表示，在诸多相关利益主体下，旅客的利益特别是航班延误以后，航班延误的管理，可能就成了一个空白。对于旅客来说，遭遇大面积航班延误时，面对法律与规章日益完善的服务环境，我们可能需要冷静的看待自己的权利。旅客不希望航班延误，其实航空公司也不愿意遭遇延误。因为随便一个延误的航班都可能给航空公司带来几万，甚至几十万的直接经济损失。处理航班延误问题的现行法律法规是相对健全的，只要认真执法、正确执法、严格执法，纠纷问题并不难解决。绝大多数航空乘客是通情达理的，诉求并不高。

三、作答要求

(一) 请根据“给定资料 5”，概括 C 机场在航班延误处理工作方面体现的特点。(15 分)

要求：概括准确，内容全面，条理清晰，不超过 200 字。

(二) 因航班延误纠纷引发的群体性事件，破坏机场正常秩序，威胁民用航空安全，已演变成为一

个社会问题。假如你是一名行政执法人员，请结合“给定资料”就这一现状提出解决对策。(20分)

要求：分析准确，内容全面，条理清晰；不超过300字。

(三) 针对“给定资料3”中K机场在延误事件中所涉的各种问题，机场有关部门打算向乘客播报一篇广播稿，请代为拟稿。(25分)

要求：内容全面，条理清晰，针对性强；不超过500字。

(四) 针对航班延误造成旅客、航空、机场等多方“委屈”的现象，请结合对全部“给定资料”的理解与思考，以《“委屈”的背后》为题，自选角度，写一篇文章。(40分)

要求：(1) 观点明确，联系实际；(2) 内容充实，论述深刻；(3) 结构完整，语言流畅；(4) 字数1000~1200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