

## 2006 年中央、国家机关公务员录用考试

# 申论真题

### 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。

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. 答题时请认准题号，避免答错位置影响考试成绩。

4. 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

2005 年 9 月 20 日，新华网就经济社会安全稳定发展的相关话题请专家与网友进行了在线交流。下面，摘录了这次网上交流的主要内容(未作文字疏通)。

主持人：各位网友，大家好！近年来，伴随着我国经济形势的快速发展，一些突发性的公共事件也时有发生，如 2003 年非典爆发、重庆开县井喷事故，2004 年禽流感事件、北京密云虹桥踩踏事故，今年江苏淮安氨气泄漏事件、安徽疫苗事件、四川猪链球菌事件，一次比一次强劲的台风的侵袭，一次又一次的矿难，等等。这些问题的积累已经影响到我国经济的健康发展。

鉴于此，有关专家指出，应尽快找出当前社会领域存在的主要问题，弄清其性质及产生的根源，以便在政策上做出必要的调整。因此，建立预防突发事件、强化危机管理的国家总体应急预案则显得极具必要性。今天，我们邀请社会发展专家，研究部 D 部长做客“新华访谈”，就经济社会安全稳定发展的相关话题，与网友在线交流。欢迎网友踊跃参与提问。

主持人：D 部长，现在自然灾害和疾病发生越来越频繁，政府是否应把建立突发事件的应对机制列为考核政府能力的指标？

D 部长：首先，我们要理清什么是“突发公共事件”。它不是一般的事故，有人把它混为一般的事故，不是太准确。当然，如果由于政府本身的执政能力而发生问题，使一般事故扩大为突发公共事件，就是政府的公共能力问题。

一般情况下，政府对于一般情况下的各种自然、人为的相关事故都有一套处理程序，比如交通事故，公安局有一整套的处理程序，一般情况下不会变成突发公共事件。另外，在工业化初期，火灾曾经是突发公共事件一个重要的隐患和诱因。但是在建立了消防队和联防机制之后，火灾就不再成为一个突发公共事件的主要诱因了。

实际上，在整个人类和自然界的发展过程中，总会遇到一些原来没有遇到过，或者原来遇过但影响没有这么大的事件，比如自然灾害。还有，由于中国人多，在某些建筑物或者大型活动中产生的踩踏事件等等。

实际上，突发公共事件主要不是来自这个领域。政府具有很强的动员机制，因此，遇到非典的情况，政府的控制很及时，非典并没有证明中国的控制能力不强，而证明了动员机制在起作用。而且能够比较有效地遏制突发的自然灾害所带来的突发事件。

主持人：刚才您说的如何界定突发公共事件，是随着社会的推进和人数的增加，概念也在发生变化。我们细化什么是突发公共事件，一般的交通事故每年的死亡率非常大，就个案来讲，一个一个形成不了一个突发公共事件。比如火灾以前曾经是突发公共事件。

D部长：17世纪初伦敦发生的大火，是导致国际消防队建立的原因之一。

主持人：首先我们理解了什么是突发公共事件的概念，下面请网友自由提问。

网友“多多到天堂去了”：请问，建立国家总体应急预案的必要性，预案必须具备哪些内容？

D部长：从现在开始，建立国家的总体应急预案是有必要的。这种必要性主要来自于海啸、地震，包括大的飓风，这类灾害以及灾害的严重影响是不可预料的。但是对这些灾害，一个有组织的政府有一整套的处理程序，比如有防灾委员会、防洪局、地震局等，这些都经常规化了。

最重要的是，由于我国处于工业化进程的特殊时期，在这样一个发展阶段，社会矛盾引发的公共突发事件在增多，比如征地引起老百姓集体的诉讼、集体上访。上次由于新闻界的关注，把一个大学生死亡变成了一个公共事件，最后导致我们把遣返站变成救助站，这恐怕是今后应该更加注意的。由于西方敌对势力的影响，东欧普遍发生橙色革命，这种情况在我国也有可能发生。这种敌对势力的目的就是影响人们的生活，制造突发公共事件，使我国现代化建设中断。

主持人：我们在访谈前沟通的时候曾经提到法律永远是滞后的，我们谈到大学生死亡的案例，在某种程度上，一个新类型的事件出来以后，相应的应对机制也有可能最后形成解决问题的新机制。

网友“七子之歌”：如何提高社会各界的危机意识？我们还是应该从思想意识方面提高应对突发公共事件的意识。

D部长：从这个角度讲，恐怕更多的是要引导公众，来关心我国社会主义市场经济的制度建设。因为社会主义市场经济是具有中国特色的制度设计，但是和西方市场经济其实也有很多共同的地方，比如在政府公共服务职能方面，哪些应该是由政府承担的责任，哪些是市场解决的问题，应该有一个责任界限。如果这些问题解决不好，就会出现不能正确应对突发事件的问题，比如非典出现的时候，由于我国多年以来，国家防疫部门自己要挣钱、卖药，国家的经费大量减少，他们以为非典可以通过市场解决。当时整个防疫系统本身就不起作用了，以至于在广东发现病毒之后，不能够很快加以确诊，由于没有明确的居民协调机制，当时几个部队的研究人员和地方研究人员为了样本，还不能取得一致的意见，以上情况都延缓了我们对非典的应对。

但是，一旦国家动员启动了相关机制以后，由于国家动员体制很强，所以很快就在各个城市实行了隔离，所以非典很快就解决了。这个问题使我们想到，我国公共防疫体制还应该是国家出钱，应当加强

科研水平，才能够防患于未然，而不是等到流行病发展到相当规模的传染程度，我们再应对。

主持人：从社会发展研究角度看，您判断在应对非典问题上，我国的快速反映机制在国际上处于什么水平？

D部长：相对于西方民主国家来说，我国目前所谓党政统一的领导体制肯定更有效。因为非典从中国过来，已经产生了小规模的传播，这种情况下很难抑制，但我们很快把它抑制了。

网友：D部长，是什么原因引发了这些危机？我们今天探讨所有危机，这个问题太大了。

D部长：突发事件可以有不同的分类法，一种是已知的，一种是未知的。非典属于未知传染病，突发事件不一定成为公共事件，如果卫生防疫体制有效，就会及早发现这种病，及早隔离，而不会成为公共事件。由于卫生防疫体制本身出现问题，一直到出现小规模流行的时候，才引起了我们的警觉，这样一个突发事件就变成了公共事件。但是在变成突发公共事件之后，政府采取了强有力的回应，就抑制住了，最后降低了公共事件的危害，但实际代价并不小，很多医护人员也都感染了非典，相当多的非典患者还留下了很多后遗症。

网友“雪夜的情怀”：我国是否已经初步建立了突发公共事件应急机制？其积极作用是什么？

D部长：7月26号国务院常务会议已经解决了这个问题，今年人大开会的时候，各个代表提出应当建立国家突发公共事件的总体应急预案，这个意见已被国务院认真执行，7月26号国务院常务会议已就国家突发公共事件总体应急预案进行了讨论并通过。这个预案是由25件专项应急预案和80件部门应急预案组成，有相当省部级机构已编制了自己的应急预案。全国应急预案的框架体系应当说已初步建立。

主持人：应对突发事件的解决思路大体是一个体系吗？

D部长：非典以后，相当多的境内外学者向国务院建议要成立国务院或者国家紧急状态委员会，被国务院内部讨论否定了。原因是，既是突发事件，有很多原因是不知道的。最重要的是不管发生什么样的突发事件，在发生突发公共事件的时候，建立一整套工作原则、组织体系和协调机制。

比如现在发生了一起非常大的交通事故，那么，医疗救护单位应当怎么救，交通部门怎么疏散交通，广播系统怎么呼吁部门给予协助，群众不要围观以免造成拥堵，这需要各部门之间的配合，一起完成社会救助行动。因此，我们认为更重要的是在制定突发公共事件的应急预案时，把握对应急预案的本质就是一个工作原则、组织分工、责任分工以及协调机制。比如水灾、地震过后往往有大病，所以不是简单把水灾或者地震的事故处理了，事后还要有后续的步骤。另外，大的自然灾害过后还要有重建工作，第一步要救人，第二步防疫，第三步恢复建设，这需要国家投入和社会机制相结合。

主持人：如何界定突发公共事件的严重性？您认为，我国目前处在突发公共事件的高发时期吗？

D部长：当前我国是处于突发公共事件的高发期，我主要是指社会根源的突发公共事件。近年来，由于市场经济体制推进的速度很快，特别是入世后，相应的社会保障和社会公共服务机制不够完善。比如社会保障系统，养老系统保障不到两亿人，参加医疗保险城里人还不到一半，就更不用说农村了。有些情况下，城市化进程很快，包括一些大的建设、道路、水库、征地，等等。由于补偿机制不够完善，导致部分社会群体的利益受损害，因此引发了一些社会根源的突发事件。我认为是高发期，并不是说现在自然灾害越来越多，自然灾害有它一定的规律。

主持人：上帝要惩罚人类，并不是在人类有准备的时候，也不是集中在某一个阶段里。

D部长：比如海啸，已经有很多年在中小学地理书中它都不是重点内容，但东南亚的海啸，因为英国一位年仅10岁的小女孩凭借自己在学校里所学的地理知识，预测出即将发生的海啸，从而挽救了100多名游客的生命，大家又认为应该纳入教材了。但是我认为这是偶然事件。

网友“有遥远的地方吗”：灾害频发从哪几个方面考验民政、财政和卫生等方面的救灾应急反应？

D部长：一个国家总是要有一定的富余财力，包括各物资储备以应对各种突发事件，包括经济的、政治的，这种能力是衡量一个国家政府是否成熟的表现。我们不能一遇到自然灾害就到国际上呼吁救中国。中国人口占世界人口1/4，所以我国在这方面一直做了大量的准备工作。在我们过去政府体制机构建设中就已经注意到，我国有粮食储备局、银行储备，财政也留有余地，包括我们为民政部准备的救济款。如果没有，就进入下一年的财政预算，如果不够，中国老百姓储蓄的积极性特别高，已经相当于我国一年的GDP，中国未雨绸缪的思想深入人心，所以不存在没有储备的问题。另外，在中国的历史中，有唐山地震救灾的经验，武警部队和野战军如何协同。这回的公共突发事件应急预案分了四个级别，在不同的级别上，不同的政治机构或者特殊部门、特殊力量会介入进去，这是由中央统一指挥的。

网友“ZZ40”：应急并不等于浪费，我们在总结非典成功经验时，决不能忽略它的巨大浪费。这次矿难事件中也充分说明这一点，浪费是何等的惊人，又是何等的冠冕堂皇。

D部长：“浪费”有两方面的含义，一个是不应该花的钱花了，是浪费。有一些情况，特别是当突发公共事件原因不明的时候，有一些防御性成本产生的措施。前两天台风“麦莎”在浙江沿海登陆的时候，我就被困在杭州了。这时中央防灾救灾委员会下令，飞机停飞，要求几十万人撤离，这要产生代价。事后可能风暴没有想像的那么大，我们不能认为这种代价就是浪费。因为老天爷的事谁都说得不准，在浙江的时候风力是12级，这样的风速肯定要造成大量的损失，所以人员要很快撤离。不管由于什么原因，台风上岸以后风速减缓得很快，这我们无法预料。这种情况下，我们不能认为撤离就是浪费。当然，如果把建设防灾救灾的款、国家物资用来大吃大喝，把钱装在腰包里这便是浪费。

网友“一言等于九鼎”：举几个例子表明应急预案在实践中发挥的作用、教训。

网友“英岗岭”：举几个例子表明同样的危机、不同的结果。

D部长：国际、国内的例子都有。国内的例子，今年春天“流行性脑炎”又出现了，这种病已经多年没有发生，不存在病毒未知的问题。我国非典以后，建立了比较严格的卫生防疫报告机制，这和卫生领域的应急预案是吻合的。这次“流脑”在江苏一带大概只四天就解决了。美国的飓风这次很大，但是令人们惊讶的不是飓风的破坏力，而是一个政府、一个最强国家的政府竟然在飓风发生三天以后，不采取任何行动。同样类似级别的飓风，在加勒比经常发生，有一些人说古巴的体制不好，但古巴的每次飓风都没有造成大的影响，因为国家采取动员体制，很容易让大家迅速疏散。

网友“黄浦江边的徘徊”：危机预案对经济社会安全稳定发展的意义是什么？

D部长：有一个突发公共事件的应急预案，是为了保证我们经济发展的连续性，防止突发的自然灾害或者社会事件导致整个经济发展中断。主要意义在这里，同时在遇到这种情况的时候，减少我们人员财产的损失。

网友“池塘边的小草”：请问 D 部长，中国人的危机意识如何？如何提高国人的危机意识？

主持人：这位网友可能更针对中国人的特点。

D 部长：我们国民的危机意识是世界各民族危机意识中最强的。表现在两方面：第一，中国历史传统中家庭的意识非常强，所以家庭本身作为社会保障单位，本身对家庭成员遇到不测事件都是有准备的，只要各个家庭有能力。第二，中国文明史 5000 年，遇到很多次水灾，中国人的储蓄意识非常强，中国人的储蓄水平是国际上最高的。比较高的储蓄率反映出国人很强的危机意识。在中国见到很多的老百姓，由于收入差距拉开，确实有很多要饭的。但一位以色列的朋友跟我说，以色列和中国人很少在国外要饭。因为他们未雨绸缪，即使很穷也要面子。

网友“上海之夜”：当前我国社会领域存在哪些主要问题？引发突发事件的诱因是一个前提。

D 部长：今年提出为“十一五”准备的社会保障资料，曾提出就业是当前面临最大的社会问题。就业是人的一种基本生存手段，如果没有就业就没有收入。就业是人不脱离社会的重要媒介，如果一个人没有就业，就很可能游离于社会之外。

实际上西方国家从 1760 年到 1960 年，从瓦特发明蒸汽机到后工业社会的来临就没解决就业问题。我国人口解放后 6 亿，改革开放 10 亿，巨大的人口又不可能到国外移民。西方两次世界大战消灭了很多人口，我们不希望这样的事在中国发生，所以就业问题更严重。所谓工业化、现代化，本质就是资本、技术替代劳动力，物质领域中资本不断替代劳动力。

主持人：这个问题对巨大的劳动力市场又形成一种新的矛盾。

D 部长：由于现在产业结构调整非常的迅速，造成总量过剩与结构性矛盾并存，是我们当前面临的巨大挑战。如果这些人的就业问题长期解决不了，就是最大的社会隐患。

从西方国家历史经验看，社会稳定不是靠消除就业问题解决的，而是靠建立社会保障和实行国家福利政策解决。我们要给失业家庭以基本的生活保障，使他们的子女能够有继续受教育的权利，使失业的家庭也同样对未来充满希望，而不是消灭失业。西方经济学教科书写的是失业率低于 4% 就是充分就业。

网友“枉评天下”：D 部长，您好！请您谈谈，预防和应对突发事件，政府应当做什么？社会应当做什么？老百姓又应当做什么？

D 部长：应对突发公共事件主要是政府的责任。在西方社会，在突发公共事件发生以后有一些自愿的团体，或者非盈利机构参与救灾活动，这是值得赞扬的。我国对这种行动也鼓励，在海啸中我们政府鼓励大家为受灾国提供救灾和医疗服务，包括志愿者。因为突发公共事件都是由突发了自然事件或者社会根源的突发公共事件导致的，在没有发生的时候，我觉得老百姓主要还是安居乐业好好工作、享受生活。

网友“完美的追求”：如何打造应急预案的“经济基础”？

网友“科学与发展”：如何利用经济手段介入应急预案，包括利用商业保险等机构行为？

网友“枉评天下”：一般来说，应急预案都有“人防”和“技防”一说，这两方面不难理解，经济手段介入应急预案一说比较新鲜。请您谈谈，“经济手段”介入预案的含义是什么？

D 部长：我觉得经济手段不能直接化。目前提到的经济手段是一种商业保险，商业保险只能对已知

自然原因的灾害做出反映，不能对未知的自然灾害或者社会根源的问题做出反应。比如，你无法为非典保险，因为不知道它要来。现在还没有听说哪个国家建立海啸保险，因为很多年也不发生一次，不可预见度太高。对未知、社会原因不明的公共事件，还是需要政府作出反应。如果政府没有能力做出反映，这个社会就要改朝换代了。

主持人：您说得非常尖锐。

网友“感动也是一种精神”：在面对突发事件问题上，如何重视各种社会问题之间的联系和政策协调？

D部长：国家由于正在进行社会主义市场经济的改革，收入差距拉大了。有时人们之间的感情淡了，发生了阶层对立或者利益上的差别。我觉得在自然灾害面前，自然灾害导致的突发公共事件面前，大家应当有钱出钱，有力出力，尽一个公民的本分。对社会根源的突发公共事件就难说了，这时会有利益冲突。这时更重要的是要调整不同利益群体之间的矛盾，能做工作的恐怕还是政府。

各利益集团在面对突发公共事件的时候还是要以大局为重。我们就是这样做的，由于下岗造成人员分流，养老金措施有问题，导致静坐、游行、示威，各级政府官员和各级党组织还是采取了尽量不让矛盾激化的方式，协调解决。而不是诉之于法院，在社会变革很快的情况下，法律跟不上社会的变化形势。食品安全预案中，规定了主管部门综合协调的职能，但是现有的食品卫生法没有赋予主管部门综合协调的能力。从这点来看，我们恐怕需要修改《食品卫生法》，并制定《食品安全法》。

人们对待公共防疫机制还要有一个更深的认识，这是我们从非典中得到的最大教训。我们认识到，公共卫生防疫是政府公共服务的重要组成部分，这就是我们在改进中得出的最大一个教训。

主持人：随后，在一系列卫生防疫体系中对可能面对的问题也产生了很大的作用。

D部长：引起了人们的反思，引起人们对政府公共职能的反思。二战以后，由于工人、黑人的参战，西方各国普遍建立了社会保障，推行了社会福利政策，自称为“福利国家政策”。这种情况下，由于人口规律的不熟悉，过于乐观，导致西方社会保障标准过高和经济不可持续的问题。在撒切尔、里根时期提出反思，要求社会保障家庭分担一部分，政府只承担最低的社会保障责任。

这个改革是必要的，但是在改革过程中，现在有一部分经济学家认为好像所有的公共服务职能都可以市场化一样，就走过头了。非典不仅提醒我们疾病防止的公共职能，也提醒我们普及教育、社会救济包括防灾减灾，政府公共服务职能是否都能够市场化的问题。我们鼓励民间机构、非政府机构、公民积极参加，而不是政府放弃责任，让民间机构、非政府机构、公民自救，这是非典给政府带来的最大的启示。

网友“望穿还是枉乐”：北京密云虹桥踩踏事故留给我们什么样的反思？

D部长：这属于社会根源的问题。比如伊斯兰教在麦加的踩踏事件，和印度教在神庙的大型活动的踩踏事件是类似的。中国存在佛教的问题，但是喜庆活动、节庆活动中，发生悲惨的踩踏事件属于政府对组织工作的不力。

网友“二月份的那场雪”：北京大雪堵路到下雨不愁的变化，体现出来哪些方面的转变？

D部长：北京大雪堵路和大雨塞车都是存在的，大雨是我们的地下水系统不好。北京大雪是由于机

动车增加太快，同时出了很多新手，这也是一个特殊的原因，属于经验问题。北京的交通确实存在很多瓶颈，这是交通部门的问题。

很多国外的专家提出，北京的环形路不少，但是放射性状的路太少，不利于疏散交通。这是需要在城市规划体制下解决的问题。另外就是扫雪的问题，过去是作为公共服务提供，改革开放以后，要求各单位自扫门前雪，这也是产生问题的原因。

主持人：在应对突发公共问题上，我们还应当做哪些方面的工作，教育工作等是否应该把这方面的知识和制度方面的知识纳入到教育体系中。

D部长：我认为作为普通教育、尝试教育是需要的，通过公示的方式让老百姓知道遇到突发事件的时候，应该找哪一个部门。但我不主张把突发公共事件教育写到课本中去，因为我们不能等着上帝向我们发怒。但是作为普及性尝试教育我认为是需要的，包括对国外的旅游者遇到交通事故、火灾等问题找谁，是一个国家管理成熟的标志。

主持人：您提到不能等到上帝向我们发怒，您也提到所谓建立危机处理机制，并不是要重新设立一个什么应急事件委员会之类的政府临时机构，而是要明确突发事件的情况下，各个政府机构之间的分工、责任和工作程序，以减少突发事件带来的损失和对经济、社会生活的负面影响。从根本上来讲，政府面对突发事件的危机处理能力，很大程度上取决于政府常设机构官员的素质和工作效率。

社会问题的复杂性在于：任何一个突发事件，都有可能把潜在的社会矛盾引发出来，威胁整个社会的安定。各级政府固然需要建立起自己的危机处理机制，但更重要的是加强调查研究，及早发现问题，防患于未然。期待社会更美好，生活每天都风调雨顺，同时，我们也希望有足够的力量来应对一切突发性事件，天天都是好日子，这是大家共同的心愿。

D部长：我同意你的意见。

主持人：谢谢D部长，也谢谢各位网友的参与。

在线交流结束后，有不少网友发表了如下帖子：

网友甲：要使经济社会安全稳定地发展，就要提高政府职能部门的执政水平，以消除突发公共事件的主要来源。如海啸、地震、火灾、大雪堵路等各种自然或人为的相关事故，从而把社会损失降到最低。

网友乙：非典疾病虽然是由病毒引起的，但我国2003年春夏之交的“非典”事件却不仅仅是自然灾害，而是由各种社会因素引发的突发事件，是一件公共事件。这一事件说明我国的卫生防疫体制有待完善。

网友丙：能否安全处理突发公共事件，与国家是否强大并没有关系，关键是社会制度是否优越。比如前不久美国新奥尔良的飓风灾害，造成了惊人的损失，就说明不是国家强大就一定能应付好突发公共事件。

网友丁：“上帝”要惩罚人类，并不是在人类有准备的时候，在情况不明的时候，采取防御性措施，耗费了巨大的人力、物力、财力，即使灾难并没有降临，也得承认这些代价是必要的，而不应认为是浪费。

网友戊：政府必须完善应对突发公共事件的管理机制，但并不是设有这种管理机制，一般事件就不

会变成突发公共事件。预防突发公共事件，不能没有一定的经济基础，但靠经济基础介入也不一定就能预防得了。

网友己：成功应对公共事件的关键，是在其爆发之后政府有能够及时应对的专门机构。因为未知的、社会原因不明的公共事件，不可预见度太高，如果政府没有能力作出反应，后果是极其严重的。

### 三、申论要求

(一) 假设你是一位新录用的公务员，请用不超过 500 字的篇幅，概述 D 部长谈话的主要内容，以供领导审批。(30 分)

要求：概括全面、观点明确、条理清晰、语言流畅。

(二) 在线交流结束后，网友发表的帖子，有的与 D 部长观点不一致。请在答题卡的相应位置上，对与 D 部长观点不一致的帖子，具体说明为什么不一致，说明的字数应在 400 字的篇幅内。(30 分)

对观点一致的帖子请勿作答，否则扣分。

(三) 在我国，妥善应对突发公共事件是政府面临的重大课题。请你就我国政府如何提高应对突发公共事件的能力，写篇文章，说出自己的看法。(40 分)

要求：自拟标题，观点明确，联系实际，分析具体，条理清晰，语言流畅。字数在 1000~1200 之间。

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