



2018 年国考申论真题地市级

一、注意事项

1. 本题本由给定资料和作答要求两部分构成。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。满分为 100 分。
2. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在题本、答题卡指定位置上填写自己的姓名、准考证号，并用 2B 铅笔在答题卡上填涂准考证号对应的数字栏。
3. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在答题卡指定区域内作答，超出答题区域的作答无效！
4. 待监考人员宣布考试开始后，你才可以开始答题。
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. 当监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，并将题本、答题卡和草稿纸都翻过来放在桌上。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、给定资料

资料 1

位于 R 市郊西隅的沙坝村，总面积约 10 平方千米，山清水秀，历史悠久。

1980 年前后，家庭联产承包责任制开始在中国广大农村推行。中共中央《关于加快农业发展若干问题的决定》《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》等有关“包产到户”“包干到户”的文件一层层传达下来，但沙坝村却没有变革的迹象，人们还在观望。时任大队书记的杨某回忆说：“那时候土地、山林还有各种财产都是国家（集体）的，国家的东西，哪个敢随便动！”

到了 1981 年底，沙坝村把耕地按好、中、差进行了搭配，然后按人口平均发包给村民，完成“分田到户”，第一轮家庭联产承包责任制在沙坝村初步落实。从此，在土地所有权不变的情况下，村民对于承包地有了经营权、使用权。当时的规定是：所有承包地土地，不许出租、买卖；不许在承包地上建房、烧砖瓦等。虽然承包时大队已经确定承包期是 3 至 5 年，但是，村民中仍有人怀疑分田到户不长久，会不会“今天分下去，明天又收回来”。直到 1984 年的中央一号文件提出“土地承包期一般在十五年以上”，村民们的忧虑才初步解除。而后中央提出的“为了稳定土地承包关系，鼓励农民增加投入，提高土地的生产率，在原定的耕地承包期到期之后，再延长三十年不变”，算是给农民吃了“定心丸”。为了给农民稳定的土地承包经营预期，党的十九大报告明确提出“保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年”。

资料 2

L 村位于某省中北部沿海平原区，粮食作物以小麦、玉米为主，冬小麦与夏玉米一年两季轮作，经济作物以苹果为主。L 村的土地分为两类，一是“围庄地”，在村庄周边，有较好的水利条件；二是“洼子地”，离村庄远，水利条件较差。与全国大多数村庄一样，L 村也在 20 世纪 90 年代中后期根据当时的政策完成了“二轮土地承包”。L 村把全村土地分成两份，一份为各户承包的人口地；另一份为机动地。机动地主要用于给新增加的人口增地。

与其他村庄二轮承包普遍执行的“增人不增地，减人不减地”的土地政策不同的是，L 村在机动地上实行“增人增地但减人不减地”的办法。自二轮土地承包以来，L 村的人口增减变化将近百人。L 村给新增加的人口分配土地先从位置、水利条件较好的围庄地开始，围庄地分完之后，新增加的人口就只能分到洼子地了。到了 2014 年，预留的机动地全部分配完了，“增人增地但减人不减地”的办法也就难以为继了。

村民李某在二轮承包时家里只有他们夫妇和未成年的儿子，多年后儿子娶妻生子，都没赶上村里分地，一家 6 个人种着 3 个人的地，收入窘迫。特别是每当看到邻居张某家 2 个人种着 9 个人的地时，颇有怨言：“明显不公平，就应收回重分。”但张某对他的话却不完全认同：“我家地多人少是事实，可二轮续包的时候就是这样，30 年不变也是国家规定的。”

与李某、张某想要地、想种地不同，L 村还有不想要、不想种地的人。76 岁的万老汉，家里有 6 亩地，儿子和孙子都在外地打工、上学。每年的秋收季节都是万老汉最发愁的时候，繁重的劳动都得雇人帮忙。他想把地流转出去，但因为地比较零散，收益也不高，流转也很困难。村里和万老汉情况差不多的还有二十多人。近几年一直在外地打工的王某说：“种地费时费力不说，农忙时回家打理，请假还要被扣工资，不合算。这两年一直是托付亲戚来种地，没什么收益，明年也不想这么干了。”此外，村里还有 10 户完全脱离农业的家庭，因各种原因，他们承包的土地大多撂荒了。

现任村支书告诉记者说，村里二轮承包后一直没进行土地调整，这是因为国家对土地调整有政策，明确提出“小调整、大



稳定的前提是稳定”。“小调整”的间隔期最短不得少于 5 年，而且“小调整”只限于人地矛盾突出的个别农户。2006 年因为村民的承包地占用量与家庭人口不均衡，村里曾有过一次调整的打算，村委会研究决定：凡是人口减少以及已经迁往城镇落户的农户，其承包的土地份额一律收回，另行发包给新增人口的农户。村民石某因妻子去世而被收回了 2 亩地。石某不服，将村委会告上法庭，要求返还被收走的土地。法院经审理认为，2003 年实施的《农村土地承包法》确立了“承包土地以户为单位，减人不减地”的原则。根据该法律，家庭承包经营权的主体是农户整体，而不是家庭成员个体。只要承包方的家庭还有人在，土地就是不能收回。只有在承包经营的家庭消亡，或承包方全家迁入设区的市并转为非农户口的情况下，发包方才可收回承包地。如果承包方自愿放弃承包地，则应提前半年提出申请。最后法院判决村委会返还石某土地。石某这一告，那次土地调整就没往下进行。后来，国家对土地调整的限制越来越严格，多次强调“承包期内，发包方不得调整承包地”“现有土地承包关系要保持稳定并长久不变”。

2016 年春，李某和一些农户以土地承包量有失公平为由找到了当地政府，要求调整。这一诉求得到了政府的支持。面对这种局面，村支书无奈地说：“这样一来，我们的压力很大，看来村里的土地调整也不是一个简单的事。”

资料 3

据有关部门统计，到 2016 年年底，中国大陆城镇常住人口已达 7 亿 9298 万，比 2015 年末增加 2182 万人，城镇人口占总人口比例为 57.35%。随着中国城市化进程的加快，大量农村人口涌入城市。

李奶奶是几年前从农村来到 X 市的。离开了广袤无垠的田野，住进了层层叠叠、密密麻麻单元楼的瑞丽花园小区。舒适的住所、单调的生活、陌生的邻里，李奶奶过得并不开心，觉得自己被压得“喘不过气来”，她几乎每天都要坐公交车穿过喧闹的街区到城郊的公园里活动活动筋骨，想法子找人说话。

瑞丽花园小区是 X 市近年来新开发的商品房小区，位于市区两大主要交通干线的交汇处。因位置临近商业中心，地价昂贵，住宅楼比较密集。为了体现其景观的生态性，小区内有一条人工河道蜿蜒而过，把小区的空地分割成大小不一的碎片。河边花香草绿，绿柳成荫，不少凉亭假山点缀其间。但仔细观察便可发现，小区内可供居民活动健身的空地却十分有限，最大的一块空地，只能容纳 30 人共同活动。每次看到“芳草青青、留心脚下”的木牌时，李奶奶总免不了要叨唠一句“景有了，可人没了”。事实上，小区内也建有设备完善、宽敞明亮的室内舞蹈室、羽毛球馆及各类文体活动室。但羽毛球馆和健身房是不对社区居民免费开放的，需要居民办理会员卡。舞蹈室在有对外演出活动时用于排练使用，平时都上着锁。其他文体活动室都有一定的开放时限，利用起来并不方便。

离瑞丽花园小区不远的南平巷地区是一个具有完整元代胡同院落肌理、文化资源丰富的棋盘式传统民居区，迄今还有 2 万多名居民生活在此。

已经在此生活 20 多年的康阿姨对记者说，当初这里特别清静，没有商业化，更没有这么多的游客。可是到了 2006 年进行商业开发以后，南平巷变了样子，喧哗的酒吧、随意改建的建筑物、各种小吃店、水果摊占道经营。人流量和车流量骤增，传统的文化气息荡然无存。近两年，因为这里的居住环境条件每况愈下，商品价格攀升，老住户纷纷外迁，老宅成了外来人口的聚集地。

在如何把握历史文化保护、商业发展和居民人居环境三者之间的关系问题上，业内人士认为，彻底停止商业，或者迁走所有居民，都不是良策。因为，X 市的“根”就在这些胡同里，在这里居民的身上。

最近，一则消息让 X 市居民颇为兴奋。一座包含超大的绿地，融合生态、文化、休闲等多种功能的，面积近 2 平方千米的文化公园将在中心城区一块被认为最具开发价值的“潜力板块”破土动工。专业人士认为，公园不只是供市民休闲娱乐的实体，同时也包含丰富的人文意义和文化价值。对一个好的城市公共场所而言，“建设”只是一个基础，其塑造和养成不只在“造景”，更要借此“化人”。随着空间的变化，人们对城市的观感会变，对城市的体验度会变，相应地，城市治理的思路要变。拿出黄金地块做公园，提供的是场所，面向的是全体市民，彰显的是城市价值。每个在这里生活、工作的市民，都能感受到这座城市带给他们的幸福感、归属感和安全感。在强调“共享”发展理念的当下，这意味着城市治理观念的一次重大转变。

资料 4

17 世纪的巴黎，一座桥梁扮演了今天埃菲尔铁塔的角色，这就是新桥。巴黎人，无论贫富，都很快接受了新桥。王公贵族们突破正统的束缚，在桥上纵情欢乐，贫困的巴黎人，也来这里躲避夏日的炎热，不同层次的人在这里交流接触，新桥成为社会平衡器。

新桥就好像是一个“新闻发布中心”。当时的资料显示，只要在新桥张贴消息广告，很快就能聚拢大批人阅览。巴黎人可以在这里了解巴黎发生的大事小事，各种消息都会在人群中迅速传开。此外，一些反映社会现象的歌曲也在此广泛传播，以至于产生了许多“新桥歌手”。作家赛维涅侯爵夫人认为“是新桥创作了这些歌”。而这些歌曲也只是冰山一角。在 17 世纪 30 年代专业剧场诞生之前，新桥还一直是巴黎戏剧的中心。正如一幅 17 世纪 60 年代的绘画所示，演员们在临时搭建的舞台上表演，各行各业的人聚集在周围，甚至凑到舞台底下。露天表演是造成新桥交通拥堵的一个原因，另外一个更重要的原因便是桥上的购物活动，新桥一竣工，街头市场就出现了，各种新奇的东西这里都可以找到。没有人会预料到，这座桥会成为各色人为不同目的而争夺的空间。



在十几年前的圣保罗，经常可以看到富人区被高高的院墙和铁丝网包围、门口警卫森严的景象。其原因是贫富差异过大，富人为了寻求安全导致居住空间分异。贫困区税收锐减，政府提供的警力、学校、医院等公共服务质量下降，这又促使一些中等收入的家庭迁走，公共空间迅速衰败。一些人为了生存针对富人下手，或偷或抢，富人只能选择加强保安防范措施。这样的治安环境，无人敢去投资。于是，政府借助城市设计，恢复城市公共领域的功能，让市民在交往活动中逐渐消解对立情绪，进而吸引投资，重新复元。

近30年来，西方国家把大量工业化时代遗存的码头、厂房、矿场改造成为向公众开放的公园和文化广场。在城市中心区，“商业步行街”几乎成为城市更新的“标准选项”；在城市边缘地带，提供大尺度、复合化、向公众开放的商业空间，也成为地方政府和私人开发商最乐意采用的策略之一。这些购物中心、主题公园和广告天地，被设计得优雅、别致、生机勃勃，成为日常生活审美化的最典型不过的展示空间。有研究者说，城市建设与管理的目的如果仅仅是为满足经济或某种美观诉求，显然是片面的，甚至是短视而危险的。

资料5

走进独墅湖月亮湾商务区，你会发现，这里的道路格外平整，找不到一条“马路拉链”，天际线由棱角分明的建筑物和绿树组成，空中也看不到一张“蜘蛛网”。这是因为，这里的自来水管、供电电缆、通信电缆全部“住”到了地下宽敞的“集体宿舍”里。这就是S市第一条城市地下公共空间基础设施——月亮湾地下综合管廊。城市地下综合管廊作为地下空间的“生命线”，是城市公共配套建设的重要组成部分。

月亮湾地下综合管廊，自2011年11月建成投入使用，已平稳运行多年。这是一个全长920米、断面3.4×3米的“T”形长廊。长廊的一侧是一排长长的钢铁支架，如同“超市货架”，从上到下依次放着消防与监控线路桥架、电力线路桥架、两层通信网络桥架，最下面三层空着的“货架”是为未来管线预留的空间。管廊内另一侧是上下两根直径70厘米的集中供冷管道。技术员介绍说：“附近商务区的写字楼不用中央空调，夏天由这两根管道集中供冷。”

S市管线管理所负责人在向记者介绍管廊建设的前期准备情况时说，由市长担任组长的市地下综合管廊工作领导小组起到了关键作用，领导小组成员有39人之多，涵盖了辖区各板块、各相关单位主要负责人。专门机构的设立，形成了多元主体的常态化沟通和快速推进机制，有效避免了推诿扯皮、难以协调等问题。在领导小组的组织下，相关部门编制完成了《S市地下空间专项规划（2008～2020）》《S市地下空间规划整合（2012～2020）》，今年6月又出台了《S市地下管线管理办法》，统筹加强对地下管廊规划、建设和安全运行的管理。

“地下综合管廊造价和维护可不是一般的昂贵”，管廊开发公司徐总经理给记者算了一笔账，“使用寿命为50年及100年的地下综合管廊，每公里建设运行成本分别为1.6亿元及2亿元。即使S市经济实力不错，但借力社会资本也是现实的必然选择。”市政府授权S市城市建设投资发展有限公司出资组建了S市管廊开发公司，其中城建平台占股45%，水务占股20%，4家弱电单位各占股5%，为供电预留股份15%。管廊开发公司，专门负责城市地下综合管廊的投资、建设、运营和管理事务，不仅解决了资金问题，也解决了建设主体的问题。

在记者参观的时候，工作人员介绍：S市地处江南水网区域，地下工程施工难度大，精度要求高。为确保工程的顺利推进和质量安全，S市在前期调研分析基础上，根据国家《城市综合管廊工程技术规范》，组织专家团队反复论证，最终为项目设计施工提供了充分依据。S市在综合管廊规划设计阶段，就确立了系统化、标准化、智慧化的目标，在铺设管线时同步建设全面的监控、感知系统，并为信息系统升级留有接入口，方便日后对大面积地下管线实施统一综合管理。建成的综合管廊囊括消防、照明、排水、通风、通讯、供电、监控感知、火灾报警等系统，可以通过一个终端对所有管线进行实时监控和调度管理，并具有自动检测、定位、提醒等多种功能，真正实现了信息化、一体化、智能化管理。

由于综合管廊建设成本高，入廊管线大多具有公益性，且这一新生事物在使用过程中权、责、利还缺乏有效制衡和匹配，导致社会各方的投融资积极性都不高。为此，S市借鉴国内外经验，特别规定除争取国家试点和省财政支持外，如果项目建成后特许经营期内收费不能实现预期目标，市财政将进行一定补贴，确保股东投资安全且获得基础收益。

根据工程内容、建设成本、运营周期、物价水平等多重因素，制定收费项目和收费标准，明确各单位可以以入廊或租赁的方式获得管线所有权、使用权，让管线需求者根据自身实际情况选择使用方式，调动其入廊积极性，增加管线使用效率和经济收益。

管廊收费之所以困难，很重要的一个原因是缺乏调动入廊单位积极性的有效方式。S市创新性地以打造利益共同体的方式，吸引电力、给排水、通信等单位成为管廊建设主体——管廊开发公司的股东，让各单位根据自身需求充分参与管廊的规划、设计和建设过程。在合理确定收费标准的基础上，为盘活资产、提高综合收益，这些单位均愿以有偿方式使用管线。

资料6

月亮湾地下综合管廊建设给人们以很大的启示。那里地上道路平整，天空没有一张“蜘蛛网”，城市公共空间发展的潜力倍增。这让人想到《老子》里的话：“凿户牖以为室，当其无，有室之用。故有之以为利，无之以为用。”老子以人们居住的屋子为喻，他说一间屋子，开凿门窗，修建四壁，只有形成虚空部分，它才具有一间屋子的良好功能。据此，老子提出了“有之以为利，无之以为用”的观点，强调“有”与“无”都具有不可忽视的作用。瑞丽花园小区的李奶奶，离开广袤的田野，住



进了单元楼，总觉得“喘不过气来”。看来，李奶奶虽不是哲学家，但在感觉上与老子“有”“无”之用的理念暗合。

三、作答要求

（一）给定资料 1 和给定资料 2 反映了改革开放以来我国农村土地承包政策的发展过程，请你概述这一发展过程。（10 分）

要求：（1）准确、全面、有条理；（2）不超过 200 字。

（二）给定资料 2 中，L 村村支书面对村民土地调整的要求，发出感慨：“这样一来，我们的压力很大，看来村里的土地调整也不是一个简单的事。”请根据给定资料 2，分析他为什么感到压力很大。（10 分）

要求：（1）全面、准确、有条理；（2）不超过 200 字。

（三）给定资料 4 提到，“城市建设与管理的目的如果仅仅是为满足经济或某种美观诉求，显然是片面的，甚至是短视而危险的。”请根据给定资料 3 和给定资料 4，谈谈你对这句话的理解。（20 分）

要求：（1）观点明确，分析全面，有逻辑性；（2）不超过 300 字。

（四）S 市将举办“城市样板工程展示会”，请你根据给定资料 5，就其中地下管廊建设情况撰写一份讲解稿。（20 分）

要求：（1）紧扣资料，内容全面；（2）逻辑清晰，语言准确；（3）不超过 400 字。

（五）给定资料 6 中提到了老子关于“有”和“无”的观点。请你围绕给定资料反映的城市建设理念中的问题，联系实际，以“试谈‘有’与‘无’”为题写一篇文章。（40 分）

要求：（1）自选角度，见解深刻；（2）参考给定资料，但不拘泥于给定资料；（3）思路清晰，语言流畅；（4）总字数 1000 字左右。



2018 年国考申论解析地市级

（一）

1980 年前后推行家庭联产承包责任制，包产到户，包干到户，土地集体所有，农民有经营权、使用权，不准出租、买卖，建房、烧砖瓦等。

1984 年提出土地承包期一般应在十五年以上。

1990 年提出到期后再延长三十年不变。确定小调整、大稳定的前提是稳定，发包期内不得调整承包地。

2003 年明确承包土地以户为单位，减人不减地。

2017 年提出保持土地承包关系稳定并长久不变，第二轮土地承包到期后再延长三十年。

（二）

第一，人口增减变化大，二轮土地承包政策中“增人增地但减人不减地”的办法难以为继。

第二，政策的公平性、合理性存在争议。

第三，种地费时费力，土地零散、收益低，流转困难；部分农户不想要、不想种地，甚至完全脱离农业，导致土地撂荒。

第四，国家土地调整政策限制严格，重视“稳定”的前提。

第五，当地政府持支持态度，但与现有国家政策相冲突。

（三）

该句表明城市建设与管理的目的仅为满足经济或美观诉求，而忽视了人文意义和文化价值。

仅满足经济或美观诉求，易导致：（1）生活单调，缺少沟通，心情压抑；（2）活动健身空地有限、容量小；文体活动室利用不方便；（3）破坏传统文化气息；（4）各色人为不同目的争夺空间；（5）贫富差异过大导致居住空间分异。如若兼顾人文意义和文化价值，则能彰显城市价值，带来幸福感、归属感和安全感，平衡社会关系，交流传播信息，催生艺术创作。

我们应当平衡历史文化保护、商业发展和居民人居环境三者关系；借城市公共场所“化人”；借助城市设计，恢复城市公共领域的功能，消解市民对立情绪。

（四）

关于 S 市地下管廊建设情况的讲解稿

各位观展的领导、同志们：

地下综合管廊是将自来水管、供电、通信电缆等管线整体迁入地下的城市公共配套设施，能改善城市环境。我市月亮湾地下综合管廊自建成以来平稳运行多年，内部管线有序排列且预留管线空间，并容纳夏季集中供冷管道。

我市从以下几点入手：一是设立工作领导小组。市长担任组长，并涵盖辖区内单位主要负责人；形成常态化沟通和快速推进机制；编制规划、统筹管理。二是解决资金问题。组建开发公司，借力社会资本，负责投资、建设、运营和管理事务；争取国家试点和省财政支持，通过补贴确保股东的基础收益。三是科学设计施工。前期调研分析，组织专家反复论证；建设监控、感知系统，预留升级接口，实施统一综合管理。四是调动入廊积极性。合理制定收费项目和标准，让管线需求者自主选择使用方式；打造利益共同体，让各单位参与规划、设计和建设过程。

（五）

试谈“有”与“无”

——城市建设的辩证法

随着时代的发展，人们对城市有了更高的期待，传统城市建设中的一些问题暴露了出来。过于注重房子等硬件，忽视了人的真实需求，最后“景有了，人没了”；过度商业化，把历史文化古迹等都变成收费场所，结果“有了钱，没了文化”；私人权益扩展，公共空间被压缩，造成“有个人，无大家”的局面。

如何化解这些问题呢？哲学家老子“有之以为利，无之以为用”的辩证思想为我们提供了一些思路。从城市建设的目的、功能设计、管理等方面来看，主要是要平衡好硬件软件、经济和人文、私人与公共空间的关系，以打造生活更便利、精神更丰富，人民关系更包容的新型城市。

从城市建设的目的来看，要解决“有景无人”的问题。要树立“城市为人而建设”的理念。城市所有基础设施建设的“有”之利，要服务于人民群众的“用”。当前一些城市生态公园、景观设施建设出现“可远观不可玩”的问题，就只照顾了城市面子，忽视了市民悠闲需求。城市发展要注意留足地面发展空间，增加资源投入，从满足人民群众实际需求的角度建设市民自由活动空间。另一方面，我们要始终记得：建设可见、实用的高楼大厦、电缆、道路、汽车等“有”之利时，要注意给老百姓留下蓝天、明月、旷野景观视野空间。只有这样，来自农村旷野的李奶奶，才不会因城市空间的逼仄和种种限制而“喘不过气了”。

而在城市功能的设计上，大力发展经济、产业、商业发展之“利”的同时，要流出休闲生态和文体活动空间，要注意保护历史文化，人居环境。要注意城市建设不只是“造景”更是“化人”。过分强调经济建设会使城市生态不堪重负，过分商业化会使城市的历史文化失去价值，会使人们没有时间和空间来“无所事事”，人们生活无法慢下来就没有闲暇，就不会有文化创造。



所以，建设经济开发区时要留下城市绿地；建设城市 CBD 的同时，要留下古建筑保护区、特色文化街区；建设写字楼的同时，留下休息娱乐地。我们要认识到城市是一个生活综合体，需要产和生活、生态的平衡。

最后，在城市管理方面，不能让私人性、营业性的“有”，把全民性、公益性空间挤压成“无”，要注重发展成果“共享”的理念。城市空间不能全都是私有、封闭、收费、只为某一个阶层服务的，还要有让不同层次的人可以交流互动、取得共识的场所空间，从而带来城市的包容性，多样性，开放性，带来社会和谐发展，如巴黎人的新桥空间。城市管理者要给全体市民更多的人文关怀，包容鼓励，给其更多的获得感、幸福感、安全感。像今年北京、深圳等地一些小区物业设置隔离墙，将商品房和保障房进行分隔管理，人为将小区分割成“富人区”、“贫民区”，就造成了群众不满和心理隔阂。这种简单粗暴的做法肯定是不合适的。同一个小区内，“头顶一片天，便如一家亲”，公共资源使用权应该是人人平等的。

加快城乡一体化建设是我国建设社会主义现代化国家的必由之路。这个进程中，我们在大力发展硬件设施、经济商业等“有之利”的同时，更要兼顾好城市空地、历史文化、公共娱乐、社会交往空间等的“无之用”。我们要给城市建设留下一些空白，以便其更好的发挥功能。