



政华铭志

2015 年广州市公务员考试

《申论》真题卷

准考证号

姓名

重要提示

为维护您的个人权益，确保公务员考试的公平公正，请您协助我们监督考试实施工作。

本场考试规定：监考老师要向本考场全体考生展示题本密封情况，并邀请 2 名考生代表验封签字后，方能开启试卷袋。

注意事项

一、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。满分 100 分。

二、监考人员宣布考试开始时，方可开始答题。

三、请在题本和答题卡指定位置填写姓名，填涂准考证号。

四、所有题目一律使用现代汉语，在答题卡指定位置作答。未按要求作答的，不得分。

五、监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，将题本、答题卡、草稿纸翻过来留在桌上，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！

※ ※ ※ ※ ※ ※ ※ ※

请考生开始答题

给定材料

材料一

近年来，党中央从全面深化改革和全面推进依法治国的高度，提出了一系列重要论述。

“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增加社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设。维护国家安全，确保人民安居乐业，社会安定有序。”

“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。坚持依法治国，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题，坚持源头治理，标本兼治，重在治本，以网格化管理，社会化服务为方向，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利益诉求。”

——摘自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》

“健全依法决策机制，把公众参与，专家论证，风险评估，合法性审查，集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”

“健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益，化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求，依法维护利益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。”

“构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制，利益表达机制，协商沟通机制，救济救助机制，畅通群众利益协调，权益保障法律渠道，把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。”

——摘自党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

材料二

社会某些必需的公共设施和生产建设遭到选址的排斥，是一个世界性的现象，英文缩写为“NIMBY”，全称是“Not In My Backyard”，直译为“别在我家后院”，音译为“邻避”，最早是描述当时美国人普遍对于化工垃圾极为警觉和反感的态度。后被媒体和学术界广泛使用，指在现代化与都市化的进程中，许多集体消费的必要公共设施与非集体消费的生产设施，均面临因设施可能产生的负面影响，而引起周边居民反对与抗争的现象。这一类设施，通常被称为“邻避设施”；污染性设施（在生产过程中对空气、水或土壤可能产生污染的设施，如化工厂等）、不愉悦设施（虽然有满足公共服务功能，但令附近居民感到不愉悦的设施，如火葬场等）、厌恶型设施（可能会影响到附近居民的健康财产利益而不受欢迎的设施，如垃圾焚烧厂、磁悬浮线路等）和风险集中设施（附近居民承担的风险要远远大于其所获利益的设施，如核电厂等）。

城市设施的邻避效应等级

等级	邻避效应	邻避指数	设施名称
一级	不具邻避效应	0	公园、图书馆等
二级	轻度邻避效应	0-18	各级学校、车站、医疗与卫生设施、购物中心、邮电设施等
三级	中度邻避效应	18-44	解毒控制中心、性病防治中心、智障者之家、高速公路、市场、抽水站、自来水厂等
四级	高度邻避效应	44-100	丧葬设施、垃圾焚化炉、污水处理厂、飞机场、屠宰场、核能发电厂、变电站、加油站等

材料三

自20世纪70年代中期，由垃圾处理设施选址引发的一系列邻避冲突在美国逐渐突出。居民们反对政府或者发展商在自家附近兴建垃圾填埋场、焚化炉、机场、监狱、收容所、精神康复中心、戒毒服务中心等，政府建的公共房屋甚至也成为备受争议的对象。尽管大家都认为邻避设施对城市发展不可或缺，却希望能够远离自己，落址别处。这种观念，一度成为美国“20世纪80年代的大众政治哲学”。用《纽约时报》的话来说，那是一个不折不扣的“邻避时代”。同时期，有关核废

料的储存选址问题，在英国、瑞典、荷兰等欧洲国家逐渐成为公众议题，并不同程度的受到了选址的邻避抗议和更广义的环境保护运动的挑战。进入 20 世纪 90 年代，邻避行动开始在日本、韩国、台湾等亚洲各国（地）出现。

近年来，我国各类设施的建设所引起的邻避型事件也在不断增多，据国家环保部门发布的数据显示，仅北京市 2008 年——2011 年间反映环境问题的群体信访数量以每年 30% 的速度递增，而环境受损的源头大都来自于周边的邻避工程。2012 年众所周知的邻避型事件就超过了前三年的总和，近两年邻避型事件也频频发生。虽然环境利益冲突案件呈爆炸态势急剧上升，但通过司法渠道解决环境纠纷的寥寥无几，占环境纠纷的比例不足 1%， “十一五”期间，我国环境信访案件 30 多万件，但进入行政诉讼程序的只有 980 件，进入刑事诉讼程序的更少，只有 30 件。

很多城市设施在建设时遭遇邻避困境，不得不搁置项目，许多“不得不建”的城市设施一“闹”即停，事实上，这些设施，确实有着“不得不建”的苦衷，比如垃圾焚烧处理设施的建设，我国城市垃圾处理方式主要是填埋和焚烧两种，如今很多地方垃圾已无地可埋，而焚烧推进又陷入困境，城市垃圾处理面临的矛盾将越来越尖锐，垃圾焚烧处理具备建设刚需，尽管不少人从理性上能接受这些项目建设的必要性，但当回答“建在哪儿”的时候，“不要建在我家后院”的诉求又会再次出现。

材料四

隆兴花园位于 J 城东，小区道期建于 2007 年，到 2014 年整个小区已占地 50 万平方米，居住有八千多户共四万多居民，成为 J 市大型小区之一。小区户型不错，多数业主购房自己居住，业主主要是上班族，也有一些工商业经营者，整体受教育程度较高。

2014 年初，政府在隆兴花园北侧开始建设一座 220 千伏的变电站，据供电部门介绍，建设这一变电站迫在眉睫；隆兴花园附近区域常住人口有近 30 万人，人口密度很高，但在区域内仅有一座 110 千伏的变电站。2013 年，这个变电站供电负荷已近 7.3 万千瓦，全站负载率高达 95%，从 2014 年开始变电站满载甚至超载运行。一旦发生意外，整个区域将大面积停电，后果不堪设想，但隆兴花园业主发现变电站施工后，担心生命安全受到威胁，开始对一墙之隔的变电站项目进行抗议。

对于业主在安全方面的担心，电力公司负责人则认为没有必要，他们认为，J 市人口居住密集区已有多座投运多年的变电站，有些变电站与小区之间的距离比隆兴花园还要“亲密”，供电部门也找专家测试，变电站的电磁辐射不会让附近居民的身体受到伤害，但业主们对变电站的安全性仍然提出了诸多质疑；首先，业主通过收集国内许多案例，发现“全国供 139 处曾出现多起高压设备短路或其他故障引起的事故，例如发热、放电，爆炸等”；其次，业主根据《电磁辐射环境保护管理办法》第二章第 21 条指出，“变电站与隆兴花园之间 100 米左右距离不符合安全规定”；最后，业主对变电站的环境影响表示忧虑。业主查询国内外相关资料指出，“220 千伏属于超高压范围，其强辐射会危害人体健康，影响居民正常生活、工作、学习，甚至存在致癌的风险；另外，变电站建设期间挖掘机、推土机、搅拌机、土方车等大型机械会产生噪音，变电站运行期间也会存在电磁性和机械性噪声，危害居住环境。”业主们从国内外的科研成果中找出了具体数据，为其主张提供“科学依据”。

市环保局则解释，关于电变电站的建设获得了环境影响评价报告的支持，不过，业主对此不认同，据业主们了解，负责编制这份“环境影响评价报告”的是 J 市南瑞辐射技术有限公司，这份环评报告在“公众意见”栏中说明：2013 年，建设单位通过召开居民座谈会，用问卷形式征求了 13 位隆兴花园居民对建变电站的意见。报告结论是：虽然有些人表示反对，但绝大多数人对变电站的选址和建设是理解支持的，然而，业主们表示：“对于这么大的小区，只收集了 19 位居民的意见，并不全面，而且在座谈会上，19 人中只有少数人填了表，并且都持反对意见。”业主们还请派出所民警在电脑上核对这 19 人名单，其中有 11 人填的是家住隆兴花园，而隆兴花园查无此人；其余 8 人中，有些信息也与其人不符，业主们还质疑：“南瑞公司说公众调查是供电公司主持的，他们只是配合；而供电公司又说公众意见是环评公司主持的，他们只是配合，我们都搞不清楚，到底环评报告，应当由建设单位来主持，还是有环评公司来主持？”

在此次抗议事件中，某业主在发现变电站施工后与 1 月 26 日在小区论坛上发布了这一消息，立即引起业主们的强烈反应，业主与开发商和建设部门交涉，未得到实质性回应，随后，业主们建

立了社区 QQ 群、微博、手机微信群，利用手机和互联网把业主组织起来，向政府相关部门递交请愿书，并举行了多种形式的抗议行动，3月初，业主发起了“珍爱生命，让大型变电站远离人群”的万名环保人士签名活动。3月15日，部分业主用行为艺术抗议“相关部门的盈满欺诈行为”；“五一”期间，业主在诸多公共场所（包括公园、广场、学校、购物中心等）举行了大型环保签名活动，5月20日，继5封致开发商和建设部门的公开信，业主们在微博、微信上转发《隆兴花园业主致全社会公开信》，并在网络论坛上大量转载。业主们这些抗议行动，使得该事件引起媒体和社会的广泛关注，一时成为社会热点。

由于隆兴花园业主持续的抗议，政府最终在6月暂停了变电站的建设，但该区域的用电矛盾依然存在并将更加尖锐。随着一些公共设施项目相继落成，以及保障性住房项目建成后新增用户的需求，这一区域预计新增用电负荷在3万千瓦以上，这里还将增加医院、学校、地铁，这些都需要充足的电能，但因为变电站建设的搁置，这些设施的建设计划也将受到影响，而区域内的居民也可能面临意外停电等一系列不便。

材料五

W市PX化工项目在2010年被纳入城市规划，相关部门也在环评网站上刊登了环评公告，当时并没有引起市民反应，政府也没有采取更多行动。2014年，政府宣布项目即将开工后，陆续有网友在网络上进行反对，为了保护项目顺利开工，W市政府决定召开一次PX项目推广会。

在推广会现场，到场人数远超政府预计，会议由工业园区管委会领导主持，会议反复播放官方电视台制作的关于在正确认识PX项目的节目。主持人做出官方说明。强调PX项目已经被纳入城市规划。并已经发布环评公告，保证项目不会对市民健康造成任何影响，并指出项目的建成将给地方经济发展带来巨大拉动，最终造福全体市民。最后，希望市民保持理性，顾全大局，支持PX项目开工。随后，推广会宣告结束。主持人对PX项目的说明并没有让现场市民满意。

市民甲认为：“我家就在这个项目选址附近，我们都不知道这个项目，政府就直接宣布要开工，这东西一建，对我们只有坏处，没有好处。我看附近这些住房都得跌价。政府有跟我们商量过吗？这些账有人给我们算过吗？”

市民乙认为：“专家都说PX项目没有毒害，旁边的人和网上都传PX产品的危害，影响健康的东西宁肯信其有，不可信其无。我是宁愿信旁边人，都不愿信他们说的，谁要说没有污染，就把这个项目建到他们家乡去……”

大学生丙说：“我相信PX产品本身没什么毒害，但如果政府和企业对这类化工产品的生产过程监管不到位，还是可能会产生污染物，我对这个没信心，万一出了啥事，我们的安全和健康怎么保障？”

此后官方媒体对该项目建设开展了一次民意调查，调查结果表明，受访市民对相关部门的决策信息公开表示不满意的比例高达92.5%，表示不信任环评结果受访市民比例达到88.4%，此外，不赞成在W市建设PX项目的受访市民比例达94.1%，周边居民反对率则更高。而假设PX项目如果开工，表示会收集相关资料，上访请愿的受访市民比例达到84.3%。

2013年，在XX核工业集团公司的一项核燃料产业园区规划及建设方案中，该集团拟在N市长辉区连珠村建设一座核燃料加工厂，2013年7月1日，N市与XX核工业集团公司共同签署了《XX集团长辉工业园项目投资框架协议书》、《XX集团长辉工业园项目用地协议书》。在项目规划期间即协议签署之前，N市政府曾邀请2名连珠村村民代表参加考察，并在当地普及核燃料相关知识，当时，村民并未表示反对，该项目也没有引发媒体和公众的注意。

2013年10月22日，N市发展改革局官方网站发布《XX集团长辉工业园项目社会稳定风险评估公示》，即“称评”。“稳评”公布后，相关信息在论坛、微博、天涯社区上迅速传播，引发了N市市民的强烈反弹。舆论持续发酵，并逐渐集中至“取消核燃料加工项目”的统一诉求上。

从10月22日至24日短短三天内，以N市市民为代表的相关地区居民进行了一系列的线上抗争活动，寻求与政府的沟通机会。线上抗争以网络讨论为代表，出现了“N市核危机”，N市燃料工厂、“N市反核行动”等多个“热点话题”，形成强大的舆论合力。市民的抗争行为从线上到了线下，连续三天组织较大规模的群体上访。

10月24日、25日，国内知名网站分别刊发题为《N市长辉核燃料加工项目引发群体上访，当地政府发布说明》和《N市长辉核燃料加工项目官方回应称环评达标》的报道，引发网络媒体一百

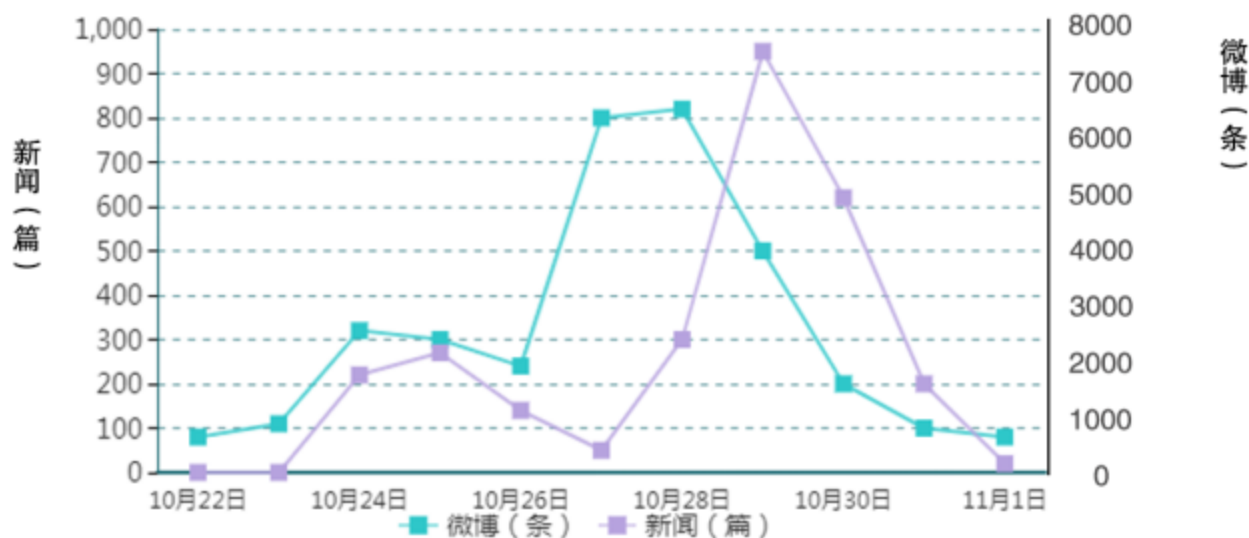
余次转载，引起了全国的关注。地方政府也迅速作出了回应。在此期间，政府通过各种大众媒体，官方微博、政府网络等各种渠道对项目进行了解释与说明，但未能遏制事件愈演愈烈之势，官方的回应并没有取得预期的效果。与此同时，N市市民开始在网络上不断转载相关N市核燃料项目危害的帖子，同时也通过手机短信、微信迅速传播。

10月26日，长辉区部分路段发生人员聚集、拦路堵车现象，并与警方发生冲突。10月27日早晨，有上千市民在N市市中心聚集。同时，长辉区政府发表《告全区市民书》，呼吁市民理性表达诉求，正确反映民意，维护社会和稳定。

10月28日，N市市政府在政府网站发布公告，明确宣布取消XX集团长辉工业园项目，由于政府积极表态，事件得以平息。

在N市反核事件中，网络媒体，尤其是微博、社交网站等新媒体起到了重要的作用，传统媒体在10月24日之后才介入N市该事件，而此时，事件已经在网络上，尤其是微博上传播了两天，如下图。

N市长辉核燃料项目群众聚集事件舆论关注度走势图



10月27日，有关报道在微博突然爆发，出现了超过六千条的微博，其中，媒体机构微博和媒体人微博发挥了重要的舆论传播作用。10月24日，新浪@头条新闻、@人民网，@21世纪经济报道等媒体微博对长辉核燃料项目事件予以关注，提高了该事件在微博平台上的关注度。27日，@凤凰东方传媒、@朝日新闻中文网等机构也关注了26日发生的群体事件，娱乐明星@CK发布的为N市祈祷的消息被转发和评论三万多次，知名网友@ZYB发布的关于N市长辉核燃料项目的长微博也被转发评论三万多次，使得该事件的微博关注度快速上升，在微博被大量转载的同时，大量的图片和视频在很多社交网站上流传。

材料六

美沙酮，一种合成的麻醉性镇痛药，目前主要用于替代毒品以协助吸毒者戒毒，澳门政府自2009年起大力推行美沙酮维持治疗服务，具体工作由社会工作局（下称社工局）属下的戒毒综合服务中心负责。从2010年起，社工局拟为戒毒中心另觅新址，然而，选址过程一波三折，前后遭到三个社区的反对，最终于2011年5月落址黑沙环境卫生中心并展开了测试性服务。

在澳门美沙酮选址争议中，关于风险定义的差异始终出现在政府和居民的言辞中，政府曾多次强调服务站的安全性，诸如“戒毒综合服务中心自2009年投入运作起，社会工作局并没有收到任何关于戒毒人员对附件居民或游客造成滋扰的投诉”、“设立美沙酮服务站不会对社区有负面影响，治安反而会更好。”社工局某副局长曾形象地向居民解释：“美沙酮就好像似糖尿病每日都要注射胰岛素一样，他服用后就可退回去工作，或者返回到家庭去。”不仅如此，政府还组织了专家论坛，试图用专家意见强化美沙酮服务站的安全性，重塑居民的风险认知。然而居民们始终认为，社区将出现严重安全隐患，犯罪率会急剧上升，美沙酮戒毒所将引来毒贩道友聚集、针筒遍地、治安恶化，居民们更通过实地观察收集证据，在另一个区的美沙酮治疗中心，在其附近的公园及街道，经常发

现大量针筒，这更证实风险的真实性和紧迫性。

此外，在政府的风险定义中，美沙酮服务站与房屋价值似乎并不相关，因为它从未出现在政府的新闻稿和官员的公开表态中。但对于黑沙环新填海区“豪宅区”的业主而言，美沙酮服务站的落址意味着财产风险。用一位女士的话来说：“这房子大家辛辛苦苦在供，很多人看得比生命还重要。”

邻避抗议的另一焦点，是居民们感受到被排除在选址决策过程之外，对利益攸关的信息知道太少，知道太晚。在选址规划阶段，政府主要依据专家意见进行封闭式决策，挑选出他们认为的最优选址，然后以别无二选的姿态对外公布，而公布消息之时，往往也是社区居民——这一重要的利益相关者首次知晓之时。遭到抗议后，政府才应急式的与居民接触和解释。

第三次选址黑沙环卫生中心时，政府甚至公布了时间表：“已多次与相关社区团体接触，听取民意，最后居民都认同在此设美沙酮服务站较理想，预计两至三个月内投入运作。”并强调选址的决策依据：“首先要考虑的是专家的意见，邻近地区经验和戒毒者的需要。”同时从公民责任的角度呼吁：“社会各界尊重接受美沙酮治疗人士的权利。”

然而，居民们认为政府与相关社区团体的接触并不代表决策过程是公开的，被他们多次放在公开信的头条反对理由是：“政府对本区居民实行不咨询的强硬政策，令居民受到伤害并十分反感。”进而，居民把政府公布消息的举动，视为“擅自”行为；把政府多次与相关社区团体接触得出的民意，视为“虚假民意”；把政府引以正名的专家意见和他山之石，视为“盲目跟随”；把政府呼吁的公民责任，视为“伤口上撒盐”；把政府的强硬态度，视为“大石压死蟹”。居民们不仅多次要求政府交代决策的依据，更多次提出要与做决策的官员和专家公开对话，讨个“说得通”的说法。

可见，澳门政府在美沙酮服务站选址上体现出“决定-宣布-辩护”的决策特征。然而，世界经验表明，在居民不断增强的权利意识和权利捍卫能力面前，这种家长式的决策风格、从上至下的决策过程和先发制人的选址策略在邻避设施的选址问题上再难奏效。研究表明，邻避设施选址只有通盘考虑和权衡经济、政治、社会、心理、环境、交通等各方面因素，尤其是得到选址社区的认同和配合，才能促进设施顺利落址。也就是说，邻避设施选址决策应满足多个目标，它不仅是技术问题，更是一个社会问题。

材料七

德国在固体废物处理设施选址中尝试了合作讨论的模式，将选址过程划分为明确问题、风险评估和反感评价三个阶段，在每个阶段都纳入了公众讨论，允许公众讲独立的调查证据带到讨论平台上并给予充分的考虑。加拿大在解决邻避问题的过程中，环保法律授权当地政府组织召集决策讨论会，建立危险设施的信息披露制度，明确了选址企业、技术专家和普通公众搜集、使用相关证据的平等权利。

英国学者山姆·吉尔用自己身边的例子解释“我为什么不抗议居住地的垃圾焚烧厂”。在他居住的伦敦南部的德特福港，坐落着一座垃圾焚烧厂，它每年焚烧约 42 万吨城市居民垃圾，并将之转换成热能和电能供应给当地居民。实际上，这个垃圾焚烧厂 1994 年刚建成时也曾引起争议。2002 年，非政府组织“绿色和平”也曾组织过直接的抗议活动，提醒人们关注二噁英污染。当地居民也投诉焚烧的粉尘，并质疑伦敦议会。而今天为什么大多数的当地人可以接受这样的做法呢？吉尔认为，关键在于参与、透明和信任。在欧洲，有一项规定，那就是各国都有自己的“欧洲污染物释放和转移登记”数据库。任何人可以随时登录这个网站的数据库，检查大气中潜在的有毒物质、水以及土壤等数据。只要查下就可以获知：2012 年，德特福德的垃圾焚烧厂向大气排放了 15 吨氨，但没有二噁英。另外，这些数据都是经过独立核实和反复核对的。如果居民对此不放心，还有权阅读该工厂对环境影响的全面评估报告，包括在当地的调研等。如果想了解更多的信息，还可以提交知情权的申请。同时，该设施也对公众开放，可以参观。

香港特区政府兴建可能引发居民厌恶的设施，均能做到公开透明。无论最终能否兴建，都经过充分的社会讨论，按程序进行。这套程序包括选址、环境评估、地区咨询、向立法会申请拨款等。市民也能通过司法渠道进行维权。2010 年，香港 66 岁老太太朱绮华就港澳大桥香港段两份环境影响评估报告向法院申请司法复核，称该报告未评估在空气质量指标中应提及的污染物，要求推翻特区政府批出的环境许可证。2011 年 4 月，香港高等法院裁定香港环保署 2009 年完成的环保报告无效。

在邻避设施选址的实践探索中，公平谈判、经济补偿、利益平衡等措施得到广泛运用。美国在

1980年就制定法律，规定类似垃圾处理这类有环保风险的项目必须预留充足的基金，用于对可能发生的环保事故的赔偿。1990年美国制定的设施设置准则不再提倡行政命令形式，而是鼓励“通过志愿程序得出可接受选址”和“考虑竞争选址程序”。这种志愿和竞争选址的程序，是把选址的权利返还给社区民众，由他们自己去衡量设施设置带来的利弊得失，从而决定是否接受设施建造。20世纪90年代初，美国纽约州为所辖县市提供了一个建设固体废物填埋场的机会，一个拥有1300名居民的社区在自愿选址中积极回应，这个社区在建立新的填埋场时会得到100-200万美元的利益补偿，所以，大部分居民感到建设固废填埋场让他们在经济方面获得了改善。

台湾现有20座大型现代垃圾焚烧厂，其早年兴建时，也遭到选址周边居民反对，早期居民的口号是“鸡屎拉在我家后院，鸡蛋却下在别人家里”。为了得到理解和支持，当局推出了“敦亲睦邻”政策，制定了严格环保标准、政策宣传、建立“环保回馈”机制等措施。在台北，焚烧厂每烧1吨垃圾就要拿出200元新台币，作为给居民的回馈金，用于支持当地建设和民众福利。此外，一些垃圾焚烧厂在厂区或周边建有网球场、温水游泳池、健身房和图书室等设施，免费或低价供周边居民使用，附近居民还享受减税等补偿。如新竹垃圾焚烧厂，它是当地社区的公共康乐中心和休闲中心，其绿化做的非常好，没有臭味，甚至还邀请著名华裔建筑师贝聿铭来设计焚烧炉的外形。

问题：当前一些地方政府在城市设施建设中频频遭遇邻避困难，请你写一篇议论文，分析这一问题出现的原因。

要求：1. 参考给定材料，可不拘泥于材料。

2. 题目自拟，观点明确，理清晰，逻辑严密，论证充分，语言流畅。

3. 不要大段摘抄材料。

4. 作答在答题卡的指定位置（作答在其他问题上的一律无效）。

5. 字数在1200-1500字（计入标点与空格）。