

第一部分 申论综述

一、申论考试的性质

申论考试,是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。作为公务员,对社会生活的方方面面都应当有所认识和有所思考,并且具备较高的思想水平和较强的材料阅读分析、方案形成能力。申论考试就是让考生进行分析和论述,从而测查考生处理公务员日常事务的潜能。

申论考试要求考生具有比较丰富的常识,但不会对某种专业知识特别倾斜。由于考生来自各个方面,所学专业也不相同,所以申论考试中让考生处理加工的材料大都具有普遍性、非专业性。申论考试的试题,没有倾向性,适合于各类考生。

公务员考试的性质决定了考试的命题思路,即所给的背景材料虽然涉及面很广,但绝对具有针对性、现实性和可行性。

二、申论考试内容设计原理

申论考试的内容、考试方法和测评要素都体现了人才考核的基本设计基础和设计思路。这种方法可以有效地测试考生的基本常识、专业技能、管理等相关知识以及综合分析能力、语言表达能力等素质及能力要素。

申论考试,是具有模拟公务员日常工作的测试。但在规定时间内进行考试,无论如何不可能与日常工作等同。在考场上,不可能从召开调查会开始着手调查研究,也不可能把大量原始信息一股脑儿摆在考生面前令其筛选。所以申论考试所面对的背景材料,是经过初步加工的。但反映的问题需要考生进行分析、概括。

申论考试所提供的背景资料,社会性、现实性较强,对政治、经济、法律、科技、文化问题均有所涉及。因为公务员对社会生活的方方面面都应当关心,应当有所认识、有所思考,对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所了解,否则很难有较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力。

三、申论考试的内容结构

申论试卷主要由以下三部分组成。

1. 注意事项部分

- (1) 申论考试与传统作文考试不同,是对分析驾驭材料能力与表达能力并重的考试。
- (2) 作答时限:阅读材料 40 分钟,作答 110 分钟。
- (3) 仔细阅读给定的材料,按照后面提出的申论要求依次作答。

2. 给定资料部分

申论材料通常涉及一个或某几个特定的社会问题或社会现象。

3. 申论要求部分

通常情况下,“申论要求”涉及三个主要方面。

- (1) 对给定材料的理解、分析、整理、归纳、概括、综合。
- (2) 对主要问题提出见解,提出对策,提出具有可行性的解决方案。



(3)对见解、方案的论证。

这三方面的要求在试卷中通常都是通过三个到五个的题目来体现。但题目形式不会一成不变,可能是要求概述事件、概括主要问题、分析原因、分析危害、简述意义、分析观点、分析论证对策措施。文体应用可能是议论文、公文。

四、申论考试的能力要求

申论不同于传统的文书写作,也不同于一般论文,主要考查考生平时的知识积累和理论基础。虽注重厚积而薄发,但考前的准备仍是必要的。而且申论所要考查的能力是多角度、多层次、全方位的,渗透到考试的各个环节和步骤之中。而在解题过程中的能力则是必须具备的,包括阅读材料,概括主题,提出方案和议论问题。下面分述之。

(一)阅读材料的能力要求

阅读材料要求的首要和基本的能力就是阅读能力。阅读能力,是读者运用自己已有的知识、经验和方法顺利进行阅读的能力。包括认读能力,理解能力,欣赏能力,记忆能力,还有阅读速度。申论考试所要求的阅读理解能力与一般文章的阅读能力有些是完全相同的。比如对词句的确切认知就没有什么区别。这件事看起来很简单,其实完全做到也不很容易。特别是在考试时,时间有限,气氛紧张,需要费点精神,但在实际情况中,确切认知的词句却没被注意到,这常常是不少应试者的憾事。

但申论考试所要求的阅读理解能力与平时的阅读理解也有很大区别。平时阅读,读的大多是完整的文章作品,而申论考试要求阅读的给定资料却是些略经整理的资料。申论考试要求的阅读理解能力,在很大程度上是一种对材料的分析理解和加工能力。这种加工,主要是对各种材料的阅读分析。也就是说,在阅读理解的过程中,需要不断完成由事实上升到观点、由具体问题上升到本质属性,把一堆材料划分为几类材料,把分散事物综合为具有一定内在联系的事物,由给定材料内的事物联系到以外的其他事物,这样反反复复的思考,就是阅读分析。

(二)概括主题的能力要求

1. 分析理解能力

一般来说,分析是以具体材料和事实为基础的,是从思维的具体到思维的抽象。分析与理解能力是人思维能力中非常重要的一种能力,也是申论考试着重考查的能力之一。从思维学意义上说,分析与理解能力在人的思维活动中意义重大,它可以使人抓住事物的主要矛盾和矛盾的主要方面,把握具体事物运动的客观规律。

面对申论资料,我们需要完成的分析与理解的任务主要包括两个方面:一是分析给定材料的量的方面,即反映的内容和问题、方面或层次;二是分析质的方面,即给定材料表达的观点和意见。在实际应考过程中,要注意以下几点。

(1)要抓住矛盾的特殊性,具体情况具体分析。给定材料的内容可能是多方面的,包含的意思可能是多层次的,反映的观点可能是差别甚大的,这就需要考生抓住主要矛盾,有所侧重有所选择,根据给定材料包含的特殊环境、特定条件进行理解、分析、综合。

(2)要充分考虑材料包含的两极,避免片面性、绝对化。给定材料反映的论点可能带有明显的侧重性,在分析时不仅要注意到这个侧重面,还要考虑到与之相反、相对的另一侧重面,以免走极端。这样说不仅是因为在回答本部分概括内容时需要涵盖不同方面,对于后面的提出方案部分,尤其是议论部分,都有基础性的作用。

2. 综合概括能力

分析,是指把整体分解为部分进行认识和思维;综合,是指把对事物各个部分的认识有机结合起来,形成对事物整体的认识和思维。分析和综合是统一思维过程的两个侧面,分析是从对事



物的外部观察和思维出发,然后深入到事物内部探求其本质;综合则是从事物本身出发,通过事物内部联系把各个部分综合成整体。就思维的一般过程而言,分析理解是第一位的,综合概括是第二位的,先有分析,后有综合,而分析的结果又必须依赖综合概括表现出来。

就应对考试而言,概括通俗地说就是通过对一类事物的全体进行面的归纳,找出其共同点,予以归类。当然,这里的概括和归类与专门的科学研究不同,既不可能又不必要对各种事物都进行完全的归纳性研究,更多的时候是对事物或事物的部分属性进行分析和概括。因此要求考生必须立足于给定资料进行整理,又跳出资料予以归纳。

分析与理解能力,综合与概括能力,说到底,也就是综合分析能力。这里所说的综合分析能力,应通过下面具体的阅读目的和阅读行为来体现。

第一,应弄清“材料”反映的问题。

第二,善于对复杂问题进行综合分析,分清主要问题和次要问题,分清有关联的问题和无关联的问题,分清可解决的问题和不可解决的问题。

申论对考生提出的综合概括能力是基本的要求,也是比较合理的要求,能考查国家公务员所必须具备的阅读理解能力和处理各种材料的能力。

(三)提出方案的能力要求

1. 设计方案的能力

申论考试在此部分的内容很可能模拟行政机关在工作中遇到的实际问题。考生有时间不妨预先能就机关的决策过程做些了解。当然,在考试中不可能体现出行政决策的实际过程,但对决策方案的设计原理是等同于实际工作的。具体决策方案的设计和拟定一般可分为两个步骤:

(1)粗略设计。就是围绕结局问题的目标的实现,从不同角度和多种途径,大胆设想和粗略勾画出尽可能多的解决方案来。在拟订方案的思维过程中着重考虑更多的思维方案,力争思维方案的多样性。

(2)详细设计。就是对轮廓设计阶段提出的各种方案做进一步的加工,使之更加细化、具体化,达到可以着手实施的程度。在多数情况下,轮廓设想阶段提出的方案的数量是很多的,不可能都拿出来予以详细设计,所以在详细设计之前还要进行初步的筛选,然后再根据实施方案的需要和可能,对余下的方案做出详细设计。

2. 评估方案的能力

这一阶段就是要对上面设计阶段拟定的各种初步方案进行全面的评估和论证,并在此基础上选定最佳的方案。在实践中,为了评估好各种方案,要求决策者多采用发散思维、逆向思维和求异思维,旨在多挑问题,多找漏洞。对评估方案进行思维时,又要多采取收敛思维、正向思维和求同思维,目的在于齐心协力,产生思维共振,共同克服方案带来的问题,以期求得方案的最优化。

方案评估的两个最主要指标,就是效益和可行性。所谓效益评估,就是按照解决实际问题这个目标的要求,综合评价和估计每个方案实施后,能给人们带来什么效益和能够带来多大效益,此处的效益可能既包括经济效益,又包括社会效益。这实际上是一种利害得失分析。原则上,在实现目标的各种条件中,不可控制因素所占的比重越大,欠缺的必要条件越多,其风险也就越大。因此,要综合比较,求得最佳方案。

在进行可行性评估时,一般要考虑这样几种情况:一是能否保证解决提出的问题;二是付出的代价尽可能小;三是承担的风险尽可能小;四是产生的副作用尽可能小;五是获得的收益尽可能大,等等。

(四)论述问题的能力要求

在中学时我们都写过议论文,议论文包括论点、论据和论证三部分。但申论的议论问题不同



于简单的议论文,而是要密切联系实际,引发的议论要立足于材料所反映的主要问题,根据这一主要问题,展开论述,从而分析问题,解决问题。因而有更强的能力要求,主要是论证表述能力。

这一能力要求在对所给材料精读和理解的基础上,高度概括出主题,再用充分的论据来论证自拟的标题,论述要准确,条理要清晰,语言要精练。论点和论据之间要有紧密的联系,二者要相辅相成。这里要用到逻辑思维能力,整个思维过程要重点突出,有详有略,整体要有连贯性和逻辑性,而不能出现突兀性的跳跃和转折,亦要遵循事物的内在联系和逻辑规律。

五、申论考试的应试方法

(一)阅读材料的方法

阅读材料是作答申论要求的基础环节,因此必须根据申论要求,认真地反复阅读全文,仅仅阅读一遍全文是不够的。一般地讲,阅读一篇材料往往先通读一遍全文,然后在此基础上带着问题进行细读。根据问题的难易,细读可以进行数次。

通读即快速扫阅全文,了解材料的题材、体裁、结构和逻辑关系,了解材料的主要内容、主要问题以及主要问题的类别和性质。通读时,应注意提高阅读速度,防止时断时续。阅读中注意力不应过多地用在数据、人名、地名等某些细节问题上,而应抓住关键词语和关键语句快速扫阅全文。

细读是指在通读的基础上,根据申论要求,带着问题有针对性地阅读材料,把握材料的细节,判断和推敲材料的言外之意,为作答申论要求做准备。进行细读时,就要进一步明确材料的主要内容和主要事实,弄清材料中涉及的具体的人名、地名、数字以及事情发展的前后逻辑联系;弄清主要问题形成的特殊原因和条件,把握其主要矛盾;挖掘隐含在材料中的深刻涵义,归纳出可资论证的观点。

(二)概括主题的方法

概括材料所反映的主要问题,就是用简明的语言文字,准确地概括主要问题的内容、性质,阐明主要观点和看法。具体到写作上,则没有固定的格式,一般地说,它类似于普通文体写作中的综述,即在综合叙述事实的基础上,适当地加以评论。

概述主要问题是建立在对材料内容和问题进行分析和归纳的基础之上的。材料中所反映的内容可能是多方面的,包含的意思可能是多层次的,反映的观点可能差别很大。因此,分析和归纳问题时要有所侧重,即抓住主要矛盾和主要问题,搞清问题的针对性,不能面面俱到。在概述主要问题阐明观点和看法时,要避免片面性和绝对性,适当把握分寸。

(三)提出方案的方法

考生可根据给定材料反映的主要问题及其类别与自己以往收集的这一类别的社会问题进行比较和印证,认识该主要问题形成的普遍规律以及一般的解决方案,同时根据该主要问题形成的特殊原因和条件,具体问题具体分析,在一般性解决方案的基础上,提出具体的解决方案。

提出方案的目的是为了解决问题,因此,提出的方案就要针对问题产生的现实原因、条件和具体环节,提出各种解决办法,消除问题在各个主要环节产生的原因和条件,从而使问题得以解决。提出方案不可能一步到位,方案中可能有不完善的方面,因此,要对方案反复论证评估,查找漏洞,不断进行调整和修正,从而使最终方案成为可选的最佳方案。而所谓最佳方案,就是指方案首先必须合理、合法,不与国家现行的路线、方针、政策以及法律法规相抵触;其次,方案必须具有针对性和可操作性;最后,方案必须以较小的成本、较小的风险取得最大的社会效益。

在表述解决方案时,要有一定的逻辑顺序,要层次分明,前后照应,不能杂乱无章,更不能相互抵触。



(四)论述问题的方法

申论考试中的议论部分,实质上就是给材料作文,即根据材料所反映的主要问题,形成自己的观点和论点,并对此加以论证,写一篇1200字左右的议论文。议论部分是申论考试的一个重要组成部分,其分数基本上占申论考试总分数的一半,可以说,根据申论材料写出一篇高质量的议论文,对申论考试尤为重要。因此,考生须用大部分时间构思并写作议论文。

1. 立论

立论是写作议论文的关键环节,立论就是确定议论文的中心论点。由于申论考试的议论文部分是根据所给材料引申和归纳出论点,并在此基础上旁征博引,展开论证的,因此,立论就必须立足于给定材料,从中挖掘出可资议论的中心论点。这就需要抓住给定材料所反映的主要问题,表明自己对这个主要问题的立场,要么赞成,要么反对,不能模棱两可或骑墙居中。

在立论中,要注意处理好如下几个方面的问题:

(1)立论要联系社会现实,有针对性。申论考试所给材料都是反映社会某一方面的问题,具有较强的现实针对性,因此,考生要在立足于给定材料所反映问题的基础上,广泛联系社会现实中相同性质的问题,即联系所有这一类的问题,从中引申归纳出自己的中心观点。只有这样的论点,才能具有更广泛的社会现实性,才更有意义。

(2)立论要正确、鲜明、集中、深刻、新颖。立论正确是指论点必须是从给定材料中引申出来的合乎社会普遍认同的观点,能够揭示问题的本质,符合客观规律。如果立论脱离给定材料,则会离题万里,劳而无功。立论鲜明是指论点要是非明确,立场坚定。立论集中是指议论文中只能有一个中心论点,即论点要高度概括,能表明作者的主要看法和主要观点,决不旁逸斜出。立论深刻是指论点见解有独到之处,能发人所未发,见人所未见。立论新颖是指论点不人云亦云,不拾人牙慧,能给人以新的启迪。

2. 拟定标题

标题是作者给文章所起的名字,也称文题或题目。标题是文章的有机组成部分,是文章的眼睛,跟文章的思想内容、题材、情调、色彩有着密不可分的关系。好的标题绝不是信手拈来的,而是需要花一番心血才能拟好的。好的标题往往能起到画龙点睛的作用,能引起读者兴趣,产生急于读下去的强烈欲望;能帮助揭示主题,有助于读者理解文意;能打动读者,会给人留下鲜明的印象和难忘的记忆。因此,写文章必须把标题拟好。

标题的拟定因文而定,没有固定的格式。议论文中常见的标题的拟定方法主要有如下几种:

(1)标题直接点明主题。这种标题开门见山,一目了然,使读者一看就能把握文章的主旨。申论考试中一般用这种方法拟定标题,即把中心论点高度凝练和概括,并使其成为文章的标题,表明自己对给定材料所反映主要问题的看法和观点,旗帜鲜明地表明自己的立场。

(2)标题概括文章的主要内容。这种标题只说明文章涉及的内容和范围,并不表明作者对这些问题的态度和观点。申论考试中若用这种方法拟定标题,就要使给定材料所反映的主要问题成为论题,并附表示议论文体裁的词语。

(3)标题运用设问、比喻或象征的手法。这类标题针对性强,引人注目,能启发人思考。

(4)标题引经据典,这类标题的拟定一般引用革命导师、英雄人物的话或现成的诗句。

当然,标题的拟定方法还有很多,但无论用什么方法拟定议论文的标题,都必须保证拟定好的标题准确、醒目、新颖、精练。

标题准确是指标题切合文意,准确反映文章的思想内容,防止过宽或过窄。

3. 结构安排

在解决了立论和标题后,就需要进行结构安排,对文章内部的观点和材料进行合理安排,也



就是确定议论文的结构。结构安排得好,文章的思路就清晰,论点就突出,说理就“言之有序”。相反,不仅思路混乱,层次不清,还会影响说服效果。一般来说,议论文都有中心论点,它贯穿全文,统帅若干论点和论据。写议论文时,要对这些有全面考虑,清楚的安排,使之有纲有目,科学化、条理化。

议论文的结构和其他文体的文章一样,是“定体则无”,“大体须有”。“定体则无”,是说文章的结构没有固定的“模式”;“大体须有”,是说它有一般的规律。议论文的结构是以提出问题、分析问题、解决问题作为开展论述步骤的,表现在文章中是绪论、本论和结论部分。由于申论考试中的议论文考试实质上是给材料作文,因此,在安排议论文的这三部分时,一般采用以下结构:①绪论:概引材料,略做分析,提出论点;②本论:摆事实,讲道理,进行正面论证或反驳;③结论:联系实际,引申论点,发出号召。

绪论也叫引论,主要任务是把握要议论的问题和阐述的中心论点介绍给读者,使人们对文章所要阐明的事情有一概括的了解。绪论写在文章之首,是文章的开头。开头写好写坏,写深写浅,直接影响到全文。

本论是文章的主体,是议论文分析问题的部分。它的任务是对文章的中心论点展开深入的分析,组织论据来证明论点的正确或反驳谬论的错误。本论的结构方式一般有如下几种方式:①并列式。即对所论述的中心分几个方面来论证。②推进式。即对论点论述层次或反驳论点批驳层次形成一个层层深入、步步发展的“阶梯式”的论证安排方式。③分总式。即文章说理层次是先逐次展开论述,之后再综合分析归纳中心论点。④总分式。即首先提出中心论点,再根据中心论点,或用几个分论点,或用几个论据分别阐述这个中心论点。⑤总分总式。即文章的说理层次是:先总提,后分述,最后总论。

结论是议论文解决问题的部分,是引论提出问题,本论分析问题后所做出的答案。结论应当使人读后若有所思,深得启迪。结论的方法多种多样,常见的有如下几种:①综合全篇,“卒章显志”;②展示未来,鼓舞斗志;③提出问题,引起注意;④对症下药,提出办法;⑤前后照应,首尾相连。

六、如何培养申论能力

申论考试主要通过应考者对给定材料的分析、概括、提炼、加工,测查应考者解决实际问题的能力,以及阅读理解能力、综合分析能力、提出问题能力和文字表达能力。而这些能力的提高不是一朝一夕的事情,而是要日积月累的。要参加公务员考试,平时就要注重这些能力的培养。而要培养申论所要求的这些能力,就要在掌握写作基本知识和基本要领的基础上,逐步积累写作经验,循序渐进的进行。申论所给的材料涉及面极广,涵盖了政治、经济、法律、教育等社会问题的诸多方面,这就要求考生平时多占有材料,对社会热点、焦点问题多加关注。知识面增加了,有了写作的素材,总会对社会问题、生活问题有自己的想法、有自己的观点,把这些想法、观点有条理地形成文字,思路清晰地表达出来,再掌握一些写作技巧,就能写出一篇好的文章了。

第二部分 历年真题

2008 年中央、国家机关公务员录用考试 《申论》试卷及评析

满分 100 分 时限 150 分钟

题号	1	2	3		4	5	6	总分	核分人
			(1)	(2)					
得分									

一、注意事项

1. 本试卷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。满分 100 分。
2. 第一题、第二题、第五题,所有考生都必须作答。
第三题仅限考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。
第四题仅限考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。
未按上述要求作答的,不得分。
3. 请在答题卡上指定位置填写自己的姓名、报考部门,填涂准考证号。考生应在答题卡指定的位置作答,未在指定位置作答的,不得分。
4. 监考人员宣布考试结束时,考生应该立即停止作答,将试卷、答题卡和草稿纸都留在桌上,待监考人员允许离开后,方可离开。

二、给定资料

1. 我国的水能资源丰富,能用于发电的将近 5.4 亿千瓦左右,居世界第一位。截至 2006 年,实际开发的水电在 1.29 亿千瓦左右,利用率不到 25%,大大低于发达国家 50%~70% 的开发利用水平。水电是一种可再生能源,但相当长一段时间,我国用电负荷比较集中的东部省市,火电项目四处开花。大量利用煤炭发电,对我国社会的可持续发展带来严重隐患。

我国水能资源主要集中在西南地区。在我国水电水利规划设计的大幅项目地图前,可以清楚看到,西部几乎所有的江河都被大坝拦腰斩断。例如:在岷江,正在建设的紫坪铺电站,装机 76 千瓦,坝高 156 米,紧邻世界文化遗产都江堰。大渡河整个流域规划建设 356 座电站,最大的瀑布沟电站,装机 330 千瓦,估计移民 15 万。在澜沧江,规划了 14 级梯级开发,已建成的漫湾电站装机 125 千瓦,目前是云南最大的电站。怒江的原始生态流域相对保存完好,也已规划开发。

2. 2004 年 8 月,云南省怒江州的规划报告,提出以松塔和马吉为龙头水库,与丙中洛、鹿马



登、福贡、碧江、亚碧罗、泸水、六库、石头寨、赛格、岩桑树和光坡等梯级组成两库 13 个梯级开发方案,总装机容量可达 2 132 万千瓦,超出三峡工程装机容量 300 多万千瓦。报告指出,13 个梯级电站的开发,总投资 896.5 亿元,如果 2030 年前全部建成,平均每年投入 30 多亿元,国税年收入增加 51.99 亿元,地税年收入增加 27.18 亿元。896.5 亿元的总投资,可带来 40 多万个长期就业机会,同时带动地方建材、交通等二、三产业的发展,促进财政增收。实施这一方案,将使电力成为地方新兴的支柱产业,由此带来的社会经济效益将远远超过电力行业本身。

3. 怒江州是全国唯一的傈僳族自治州,少数民族占全州人口的 92.2%,一些地方至今还保留着刀耕火种、人背马驮等原始生产方式和纹面部落等原始社会痕迹。怒江 58.3% 的区域面积被纳入自然保护范围,丰富的木材资源和矿产资源不能开发,没有支撑地方经济增长的支柱产业。2002 年,怒江州全年的财政收入只有 1.05 亿元,全州 4 个县均为国家扶贫重点县。2004 年怒江州人均年收入在 625 元以下的贫困村有 11 个,农民人均年收入 978 元。

位于滇西横断山脉纵谷的怒江、澜沧江、金沙江 3 条大江,在东西 150 公里内紧密地排列依偎着,群山高耸,峡谷深切,构成地球上独一无二的地理奇观。整个区域达 4.1 万平方公里,雪山和冰川环抱其间,古老的孑遗植物在这里延续生命,珍稀的动植物在其间繁衍生息,这是地球精心营造的一个最雄奇瑰丽的自然宝藏。2003 年联合国教科文组织第 27 届世界遗产大会决定,将我国这一“三江并流”自然景观列入联合国教科文组织的“世界遗产名录”。

准备在这里实施的“两库十三级”怒江水电开发方案,刚一出台便引发巨大争议。

4. 2006 年,云南省国民经济和社会发展“十一五”规划纲要写道:力争珠江、金沙江、澜沧江、怒江等大江大河的上游地区,九大高原湖泊流域区,水土保持重点预防保护区和重点监测区的生态系统和生态功能得到保护与恢复。在生态脆弱区,严格控制开发,建立以保护生态功能为主的政绩考核标准。

对引起巨大争议的怒江水电工程,2006 年水利部门某负责同志表示,完全不开发保持原生态是不可能的,因为事实上怒江已不是原生态河流,但原先提出充分利用怒江水资源,建设 13 级水电站,是一种掠夺性的开始。虽然当地希望尽早开发,但即便是没有争议的一两个水电站,也要在严格前期工作审查的基础上实施开发。要严格遵循先规划、后开发的原则,确保工程方案安全可靠、经济合理,有序推进开发工作。

5. 怒江峡谷全长 316 公里,以其 2 800 米至 3 800 米的相对高度,被誉为“东方大峡谷”。其间高山湖泊星罗棋布,江河瀑布奇丽壮观,处处有雄关要隘、奇峰异石、飞瀑流泉、急流险难、雪山雄峰和茫茫原始森林。怒江区域分布着植物 130 多科,900 余属,3 000 多种。其中,竹类 10 属 50 种;花卉 250 多种,光杜鹃花就有 90 多种,兰花 150 多种;药用植物近 1 200 种;动物 505 种,被誉为“物种基因库活的博物馆”。这里是“三江并流”核心区域,是亚欧和印支两大板块的结合部,地质结构复杂,峡谷两岸山体、断层以及岩层的破碎、变质、旁侧牵引现象分布广泛,构成丰富多彩的地质构造遗迹景观。傈僳族、怒族、独龙族、普米族是怒江地区特有的土著居民,传统民俗文化极具特色。如傈僳族的阔时节、同心酒、澡塘会、沙滩埋情人、“上刀山,下火海”、无伴奏多声部合唱;怒族的桃花节、仙女节、密期节;独龙族的纹面女;普米族的吾昔节、火塘文化,此外还有各民族各具特色又互融共生的歌舞说唱文化、饮食文化,以及怒江特色的过江工具——溜索等等。

怒江州提出“三年打基础、五年创建支柱”的旅游业发展目标,旅游经济持续增长。1997 年到 2006 年 10 年间,怒江旅游业收入年均增长率达 27.9%,国内旅游者年均增长率达 18.6%,海外旅游者年均增长率达 73.13%,旅游业保持了较好的增长势头,已成为怒江州新的经济增长点。



6. 某水利水电职能部门收到反对怒江水电开发的大量意见。

政协委员 A 先生说:有什么根据认为建水坝就可以提高怒江老百姓的生活?这并不是直接的因果关系。当然一部分人可以致富,水电公司的人可以致富,地方官员可以搭车致富,但当地老百姓真能致富吗?完全靠水电站发电,用救济的方式解决移民问题不是长远之计,长远之计是必须给老百姓一个生计。他认为,移民问题不是轻易能解决的。现在报道大量三峡移民特别是到外省市移民出现回流问题,就是证据。当然牺牲一部分人利益不可避免,但要权衡。另外还有污水问题,修了水库后,活水变成死水,污染会加剧,怒江也会有类似的问题。

著名环保人士 B 女士根据有关统计数字指出,全国 1 600 万水库移民现在仍有 1 000 万人生活在贫困中。她说:这 1 000 万贫困移民都没有解决,我们有什么理由说怒江建坝就能改变怒江老百姓的贫困?怒江被人类学家认为是民族的走廊,说明有很多民族,有很多的传统,有各自的生活方式。B 女士说:老百姓为什么喜欢在那里生活,为什么政府在沿江给他们盖房子他们不住,而要回到山上去?如果只看到一个季节的怒江,而且根据几天的考察就认为老百姓不能在那里生活是欠缺考虑的。

某学报 C 主编提出:怒江作为目前我国仅存的原生态河之一,应从国家生态安全长期目标出发,将其作为一条生态江予以保留,不予开发。这样,一方面可使其成为国家的自然遗产得到永久保护;另一方面,把怒江作为一个江河生态的对照物和参照系,开展长期、全面和系统的环境观测活动,取得原始生态环境系统的各种相关数据,与人类已经开发的江河进行对比,为国家进行环境影响战略评价提供依据。他说,目前西方发达国家已经认识到水电开发对生态环境的破坏,基本停止了大坝的建设。

环保专家 D 教授认为,不反复论证地质情况的可行性就贸然施工已经带来了无法弥补的损失。在金沙江建水坝,不是要解决能源问题,三峡上游所有的电站都是为了拦截泥沙,这只能说是在为三峡工程埋单,研究三峡泥沙的专家都持这样的看法。但是,真的修了多梯级水库就能解决泥沙问题吗?泥沙一层层拦上去,上游该怎么办呢?

7. 云南大学 E 教授说:“怒江中下游水电开发的确不是解决当地群众贫困和经济发展的唯一途径,但是,怒江州可供开发利用的自然资源十分有限,怒江地区生存条件的恶劣超出了一般人的想象,水电开发,至少是迄今为止一条可实现的对怒江社会经济发展具有重要作用的途径。”

某经济研究所 F 所长认为,只有开发怒江才能有资金进行生态移民,也才有可能使植被不再被当地百姓出于存需要而破坏,怒江水电建设完全符合循环经济的要求。

上海某大学地理研究所 G 所长指出:“美国人民把搁浅的鲸鱼推入大海,这值得赞扬;鲸鱼被非洲难民捕食,这也应赞扬,因为它救活了一群人。”

云南省政府某研究室 H 主任说,滇西北的怒江地区经济发展缓慢,至今仍是云南乃至全国最贫困的地区。该地区 72 万亩耕地大部分是挂在陡坡上的“大字报”地,每亩地的产值回报仅 33 元,10 亩地才能养活 1 口人,全州唯一支撑地方经济的森林产业也在环保工程实施后退出了历史舞台。

中科院 I 院士在接受记者采访时明确表示,怒江建水电站能解决老百姓的生活问题,老百姓的贫困不可能靠国家救济解决,库区 5 万移民的代价还是比较低的。从发电角度说,怒江的装机容量可以达到 2 100 多万千瓦,超过长江三峡 1 800 多万千瓦的装机容量,而怒江的投资只有长江三峡的一半,因为怒江的地理条件好,可以用较小的投资产生较大的回报。I 院士强调指出:“2 100 多万千瓦不是小量。”他还认为,云南少数民族地区应该是优先发展的地方,这里发展水电,一部分输出华东、华中,一部分可以输出缅甸,从国际形势看,有其战略意义。

8. 在瑞典,几乎所有未被大坝截流的河流均被法律保护起来,以免受到人为开发的破坏。



在美国,大约有 16 000 千米的“杰出”河段在 1968 年通过的联邦《国家自然与风景河流法案》(National Wild and Rivers Act)中得到了保护,还有许多河流也受到州一级的立法保护。

在加拿大和美国等一些国家和地区,考虑到生态资源一直是当地居民在使用,所以采用居民以生态资源入股的方法,个人入股大约占 30% 左右。只要电站还在发电,还在创造经济效益,失去土地的当地居民就不会为生存担忧,他们一直与电站、与电力企业贫富与共。

20 世纪 70 年代,埃及建成了阿斯旺水坝。这座水坝给埃及人带来了廉价的电力,控制了水旱灾害,灌溉了农田,然而也破坏了尼罗河流域的生态平衡。几千年来定期泛滥的尼罗河水带来的肥沃土壤,冲积形成了富饶的三角洲。阿斯旺大坝建成后,截断尼罗河,阻挡了尼罗河夹带的大量淤泥,使两岸土地日渐贫瘠,尼罗河两岸绿洲失去了肥料的来源,没有足够的淡水冲刷土壤的盐分,土地盐渍化、沙漠化倾向越来越严重,埃及这片美丽富饶的绿洲日渐消失。同时,高坝下游河段沉积物日积月累,使污染情况更加严重,水生动植物生存环境受到影响。1965 年地中海产沙丁鱼 1.5 万吨,而大坝建成后的第二年(1971 年),埃及海域已见不到沙丁鱼了。尼罗河下游成了静止的“湖泊”,为血吸虫、蚊子的繁殖提供了条件,阿斯旺地区附近居民的血吸虫发病率高达 80%~100%。

9. 漫湾水电站开发中的第一期工程。现在国家财政每年可以从漫湾电厂获得 1 亿多元,其中,云南省财政获得 5 000 多万元,所涉及的 4 县获得 5 000 多万元。漫湾电厂和云南省电力公司共获得 1.2 亿多元。漫湾电站对国家的贡献是巨大的,但对移民的扶持显得十分微弱。漫湾电站实际移民 7 260 人,移民经费实际支出 5 500 万元,其前期补偿严重不足,人均不到 8 000 元,远远不能满足实际需要。据调查,在库区淹没前,漫湾地区移民人均纯收入曾高出全省平均值 11.2%,1997 年库区淹没后,这些移民人均纯收入仅为全省平均值的 46.7%,收入大幅下降。

田坝村距离漫湾电站大坝 800 米,漫湾大坝截流,村庄被淹,村民们不得不东一家西一家地搬到群山众壑之间。有的村民说:“以前在河边的土地灌溉很方便,而现在山上的土地没有水,种不了粮食,要抽水上山就必须买设备、付电费,可是我们哪里能有钱呢?”由于无工可做,无地可耕,一些人只能翻山越岭背井离乡去打工,有的人只能依靠捡电厂的垃圾为生。

漫湾水电站规划在计划经济时期,修建在计划经济向市场经济转轨时期,运行在市场经济时期。漫湾电站的周边地区,类似田坝村的例子还有很多,他们的困难悬在空中,反映、上访多次都得不到解决。

漫湾水电站建成后出现的许多问题,超出了工程建设者的预料。移民普遍搬到了山上,开垦土地,砍伐树木,导致环境恶化,水土流失加剧,滑坡与泥石流等灾害频发。在 1993 年蓄水后的很短时间内,就发生了 100 多处崩滑坡,财政拮据的当地政府找电厂交涉,电厂认为这是后期滑坡,自己没有责任。

10. 田纳西河位于美国东南部,是密西西比河的二级支流,流域面积 10.5 万平方公里,干流全长约 1 050 公里,地跨费吉尼亚、密西西比、田纳西和肯塔基等 7 个州。在 20 世纪 20~30 年代,该地区经济落后,工业基础薄弱,由于森林被破坏,水土流失严重,洪水泛滥成灾;加之交通闭塞、水运不通,环境恶化,疾病流行,文化落后,成了美国最贫困的地区之一。1933 年,该流域人均收入不足全国平均水平的一半。

在第二次世界大战期间,美国国会立法,成立田纳西流域管理局(Tennessee Valley Authority, 通称 TVA),开始了规模宏大的田纳西流域治理工程,从在田纳西流建设水电设施开始,到 20 世纪 40 年代末,TVA 成为全国最大的电力供应站。目前,TVA 电力经营年收入达 57 亿美元。TVA 通过植树造林等措施,保持水土,改善生态环境,控制洪水泛滥,扩大灌溉面积,通过航道建设,形成了 1 000 多公里的水运通航能力。1945 年以来,水道吸引了 30 多亿美元的私人投资,加



速了地区工业的发展。西河两岸的工厂为当地居区直接提供了 44 000 多个就业机会以及更多的服务机会。

经过 40 多年的规划和建设,田纳西流域的自然资源得到了综合和合理的开发,区域经济得以振兴。到 1977 年,全流域平均国民收入比 1933 年增加了 34 倍,可以说,正是从水电工程建设开始,TVA 改变了田纳西人的生活,把一个贫穷的田纳西,建设成了以工业为主、全面发展的现代化的田纳西。水电工程带动了田纳西流域农、林、渔、煤矿、旅游等行业全面发展,彻底改变了这里的贫困落后面貌,使其成为经济充满活力的地区之一。

11. 负责水利水电的某职能部门,就反对在怒江建设水电站的意见(即“给定材料 6”)准备予以答复。讨论后,形成该部门答复意见的初稿。下面是初稿的基本内容:

慎重考虑生态问题。力求对每条河、每个大坝的规划设计都慎重对待生态问题,严格按 2003 年 9 月 1 日正式实施的《中华人民共和国环境影响评价法》做好环评报告,就设计大坝的生态问题,制定出合理的、可持续发展的解决方案。在不宜进行水电项目建设的国家自然保护区、世界遗产区、国家生态功能区等需要进行保护的区域内,划定保护河段和保护流域区,禁止进行水电建设和其他大型的工程建设,彻底改变“技术经济最优”的工程目标。水电建设必须与生态建设结合起来,实现工程效益和环境效益的统一。

慎重对待资源开发问题。在生态脆弱或是生态具有特殊价值的地区,尤其不能走片面的资源开发道路。某些经济落后地区有资源优势,但这些地区的资源优势是否一定能够转化为地区的全面发展,在什么样的条件下才能转化为地区的全面发展,这些问题必须弄清。对以前那些资源开发规模上去了,但经济发展水平并未相应提高的案例要总结教训。(节选)

参考文献:

胡锦涛总书记在《中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》摘录:(节选)

坚持生产发展,建设生态文明,基本形成节约能源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模,可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制,生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。

坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设资源节约型、环境友好型社会,实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调,使人民在良好生态环境中生产生活,实现经济社会永续发展。

三、作答要求

得分	评卷人

1. 在怒江开发水电资源问题上有重大争议。请根据给定资料 1~8,指出争议的焦点是什么,并对主张怒江水电开发和反对怒江水电开发的理由分别加以概述。(满分 20 分)要求:指明“焦点”,概述全面,条理清楚,语言流畅,不超过 500 字。

(空格略)



得分	评卷人

2. 请根据给定资料 9、10, 分析这两个资料对搞好水电开发提供了哪些重要启示。(满分 15 分) 要求: 简明扼要, 条理清楚, 不超过 200 字。

[illegible]

(空格略)

得分	评卷人

3. 本题仅限报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。

(1)“给定资料 7”引了上海某研究所 G 所长的话,“美国人民把搁浅的鲸鱼推入大海,这值得赞扬;鲸鱼被非洲难民捕食,这也应赞扬,因为它救活了一群人。”请说明,这表达了 G 所长怎样的观点。(满分 10 分)要求:简明、准确阐释该观点,不超过 200 字。

[illegible]

(空格略)

得分	评卷人

(2)“给定资料 6”引述了某学报 C 主编提出的意见。请您站在水电规划部门的立场,对 C 主编的意见做出答复。(满分 15 分)要求:有条理地写出答复内容,有理有据,不考虑行文格式,不超过 300 字。

[illegible]

(空格略)



得分	评卷人

4. 请以“从‘怒江水电开发’说开去”为题,写一篇文章。(满分 40 分)要求:(1)结合给定资料,自选角度。(2)符合题意,观点鲜明,内容充实,结构完整,语言流畅。(3)总字数 800~1 000 字。

(空格略)

得分	评卷人

5. 本题仅限报考省级(含副省级)以上综合管理类职位考生。
给定资料 11,列出了某职能部门准备对反对意见给予答复的基本内容。请指出这样答复存在哪些明显问题,并就存在问题分别说明怎样修改补充。(满分 25 分)要求:(1)分条作答,指出一个问题,接着写出修改补充的内容。(2)条理清楚,表达简洁流畅,不超过 500 字。

(空格略)

得分	评卷人

6. 请以“人与自然”为题,写一篇文章。(满分 40 分)
要求:(1)参考给定资料,观点明确,内容充实,结构完整,语言生动。(2)对在“人与自然”问题上的某种错误倾向,应恰当阐述,给予澄清。(3)总字数 1 000~1 200 字。

(空格略)

2007 年中央、国家机关公务员录用考试 《申论》试卷

满分 100 分 时限 150 分钟

题号	1	2	3		4		5	总分	核分人
			(1)	(2)	(1)	(2)			
得分									

一、注意事项

1. 本试卷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。满分 100 分。

2. 第一题、第二题、第五题,所有考生都必须作答。

第三题仅限考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。

第四题仅限考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。

未按上述要求作答的,不得分。

3. 请在答题卡上指定位置填写自己的姓名、报考部门,填涂准考证号。考生应在答题卡指定的位置作答,未在指定位置作答的,不得分。

4. 监考人员宣布考试结束时,考生应该立即停止作答,将试卷、答题卡和草稿纸都留在桌上,待监考人员允许离开后,方可离开。

二、给定资料

1. 河北省省会石家庄市西北的北焦村,是市二环路内 45 个城中村之一,有 1 200 多户、3 000 多人,一些外地人在村里租房做生意,多数村民靠收房租生活。

1968 年 2 月,河北省会从保定迁至石家庄,市区迅猛扩张,近郊土地被征用的速度急剧加快,修铁路,盖生活区,建机关、厂矿、医院、学校,都要征地。71 岁的原村支书陈某说:当时土地征用,政府不给钱,但一亩地拨 2~3 个名额给村民,身份由农民转为工人,改革开放以后,国家征地越来越多。省政府的外贸、内贸、轻工业和化工等七个厅局级机关先后来到北焦村扎寨,村中布满机关宿舍,北焦村因此号称七局宿舍。

1975 年,陈某还是生产大队长。他记得 70 年代开始国家征地有了补贴。这些补贴主要归生产大队,用于发展集体企业,村民进企业做工,北焦村靠土地补贴盖起了旅馆、商店,办起了塑料厂、鞋厂等 20 多家企业。

当时国家规定土地按征用前三年平均产值来补偿,补偿费分为土地补贴、劳动力补贴和青苗补贴三种,1971 年,1 亩地补贴 240 元;1976 年,每年 1 亩补贴 1 000 元。陈某说,补贴增加是因为村民改种粮食为种蔬菜,土地产值增加了。

1986 年陈某卸任时,北焦村还剩下三四百亩地。之后,北焦村剩余农地陆续被征用,目前只



有 30 多亩自留地,供村民种点菜,但多半荒草丛生。

《财经时报》2004 年报道,中国过去 10 年间转让土地达一亿亩。《中国改革》杂志 2004 年引用一项调查表明,被征土地的收益分配大致是:地方政府占 20%~30%,企业 40%~50%,村级组织 25%~30%,农民仅占 5%~10%。地方政府采取强制性土地征用政策,低价征地,高价出售,从中获取巨额土地资本增值收益;同时,城市化进程又是地方政府的政绩,被媒体大力地宣传。在商业利益和政治双重利益的驱动下,城郊农民大量失地,而不法之徒也由此得以权利的寻租。

从北焦村乘车行驶不到半个小时,可到达西营村。西营村处在石家庄市城市地下水源一级保护区内。工厂不让进,企业也不让进。但 2002 年 8 月经省里特批河北政法职业学院准备在石家庄市北郊征用土地建新校区。

西营村村委会主任杨某说,当时为了争夺学校进村,其他村都相互压价,贱卖土地,最后,学校倾向于在西营村征地 920 亩。2003 年西营村党支部西营村党总支和村委会决定对学院征地一事进行民意测验,89%的村民同意征地,11%的村民不同意征地。村党总支和村委会据此成立谈判小组,与学院正式谈判。双方达成的结果是,学院为每亩地支付征地补偿费 7 万元,还有其他补偿。

但在 2004 年 4 月一份集体上访的材料上,至少有 360 多名村民签字画押反对上述征地方案。西营村现有村民 2 000 人左右,反对者占 18%以上。按《村委会组织法》的规定,涉及村民利益的重大事项,村委会必须提请村民会议讨论决定,方可办理;有 1/10 以上的村民提议,也应当召集村民会议。

该建设被确定为河北省 2004 年重点建设项目。3 月,省国土资源厅和石家庄市政府同意该项目进行工程用地的前期准备工作。但为平整土地,学院和村委会跟村民多次发生冲突。结果是,学院派施工人员用履带拖拉机将土地推平,村委会派人把耕地下面用来灌溉的地下水道挖断,致使大部分耕地闲置至今。学院原定 2004 年 9 月新生入住新校区,而到了 11 月,还未破土动工。

眼瞅着十几亩的果树一棵一棵干死,村民高某很心疼。100 多亩蔬菜大棚,菜秧都长出一寸了,他们说拆就拆。村民傅某说,一家 5 口共有 5 亩地,其中 2.7 亩被征用。他说,2.7 亩地若种小麦和玉米,年收入有两千来元,种蔬菜年收入也有两三千元。5 亩地一年收入 1 万来元,勉强够全家一年的开销。他说,家里的粮食,两个小孩子上学,日常花费,都是从地里出。村里一个企业也没有,我们都指着土地吃饭。一想到所得补偿也不够几年花销的,我就发愁今后的生活没有着落。

据村委会主任杨某介绍,到 10 月,学院仅付款 2 350 万元,只占总额的 1/3 多,其中,2 000 万元平均分给 2 000 多个村民,每人 1 万元,剩下 300 万元先由村委会保管。杨说,等省国土厅发布公告,征地款才能全部到账,到账后也将全部分给村民。现在村里欠每个村民 2 万元。

1998 年修订的《土地管理法》规定,征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费,为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 6 至 10 倍。安置补助费,按照需要安置的农业人口数计算,每人的补助标准为该耕地被征用前 3 年平均年产值的 4 至 6 倍。按照这个标准的最高倍数乘以 2 000 元的亩产值,西营村村民每亩地最多获得土地补偿费 2 万元,安置补偿费 1.2 万元,总计 3.2 万元。

《土地管理法》还规定,依照上述规定支付土地补偿费和安置补助费,尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的,经省、自治区、直辖市人民政府批准,可以增加安置补助费。但是,土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的 30 倍,则西营村村民每亩



地最多可获得6万元补偿费。

如此计算,政法职业学院向西营村支付征地补偿费每亩7万元,似乎村民已经占了便宜。2003年4月,石家庄市政府公布了市区土地基准地价,将商业用地分为八级,一级每平方米为4723元,折合每亩94万多元;8级每平方米为497元,折合每亩9.9万元。这意味着,西营村被征用土地所获得的补偿,比用于商业开发,每亩最低少2.9万元,最高少87万元。西营村部分村民一直想按照商业用地的市场价出让土地。但政法职业学院建新校区不属于商业用途,村民的愿望在现行法律和法规中找不到依据。事实上,村民没有权利为自己的土地定价。

西营村的情形在中国农村非常普遍。据社科院农村发展研究所提供的数据,从1990年到2002年,全国占用耕地4736万亩用于非农建设,今后每年非农建设用地仍需要250万~300万亩。这些非农建设用地主要集中在城郊农村,那里一般人均耕地不足0.7亩。每占用一亩耕地会造成1.4人失去土地,依此推算,13年来至少有6630万农民失去了土地。

专家认为,由于征地补偿标准低,失地农民所获得的补偿不足以创业,政府又没有为他们建立合理的安置和社会保障制度,这些失地农民大都成了无地可种、无正式工作岗位、无社会保障的流民,而中国历史上的社会动荡,流民都成为隐患。

2. 北焦村的土地所剩无几,村办企业在20世纪90年代中期也相继破产。从2000年起,北焦村就陆续有村民上访,开始六七个人,到现在已有几百人集体上访,累计上访1000多人次。石家庄市长安区南高营镇西古城村,有关部门为搞土地开发,造成380亩耕地、菜地无法耕种,至今垃圾成堆,杂草丛生,已闲置了四年。村民上访无效后,自发组织起来,在耕种地旁搭了间瓦房,日夜轮流看守,反对圈占。

《土地管理法》规定,国家为了公共利益的需要,可以依法对集体土地实行征用,但大量营利性商业项目,都以公共利益的名义强制征用土地,从而引发农民的群体性上访和干群冲突。调查显示,农村土地纠纷已经取代税费争议而成为目前农民维权的焦点,严重影响农村的社会稳定和发展。一家长期研究农村问题的学术机构收集到2004年来发生的130起农村群体性突发事件,其中87起因土地问题引发,造成数百名农民受伤,3人死亡。专家认为,土地是农民生存保障,土地涉及巨额的经济利益,这就决定了土地争议具有对抗性和持久性的特征。

某研究农村经济问题的专家提出,农村城市化进程可以有两种选择,一种是将原有的集体经济组织全部解散,农民以独立的家庭个体进入城市经商、打工,但前提必须实现公平分配;另一种是保留原有的农村社区组织,并对产权缺席和组织形成进行彻底改造,以适应城市化的进程。

2004年10月底,国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》,强调农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市政府,各省、自治区、直辖市政府不得违反法律和行政法规的规定下放土地审批权。该《决定》对农民最关注的征地补偿作了新承诺:土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限,尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的,当地政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。县级以上政府应当使被征地农民的长远生计有保障。这意味着各级政府要将土地出让金部分转移给被征地的农民。

部分媒体称这个决定是“土地新政”,并给予较高评价。但部分上访农民则有更高的期待。福建厦门市海沧区霞阳村的许某说,村里的3000多亩地都被征光了,他希望中央政府真正给农民土地所有权和使用权。政府要保障农民的经济权利,为农村经济发展服务,不要与农民争利,更不能把农民的土地抢走给开发商,他期望征地制度改革能让农民拿自己的土地直接进入市场交易,有的专家,倾向于根据土地使用性质,把土地转让市场区分为两大类进行交易,以保障农民得到应有的补偿。这位专家还指出,目前存在两级市场,政府对一级市场具有垄断权,土地交易先由国家或集体收回,再进入二级市场交易,这导致转让利益分配严重不均。



3. 以占江苏不足 4.7% 的面积,承载了占江苏 6.2% 的人口,产出了占江苏 14.8% 的经济总量,以保护土地资源来保障发展,以保障经济发展促进资源保护,成为写在无锡大地上的辩证法。据统计,江苏全省 GDP 每增一个百分点,用地量为 2.4 万亩。2003 年,无锡 GDP 实现 1 901.22 亿元,增幅达 15.4%,而用地增加仅 15.6 万亩,土地资源消耗量仅相当于全省平均水平的一半。

在无锡 4 787.6 平方公里的总面积中,山丘和水域占 47.7%,人均耕地仅 0.55 亩,为江苏地级市中最少的城市。但随着经济社会的迅猛发展,无锡对土地的需求量很大。无锡市政府用严格的制度保护耕地,将耕地占一补一的工作列入各级政府年度考核目标,每年以“市长令”形式下发土地复垦方法,全面开展土地开发整理,明确“谁复垦谁受益”。连续多年来,无锡每年都召开土地复垦流动现场会,极大激发了基层热情。宜兴原茗岭镇是人均粮田不足 0.4 亩的山区乡镇,他们向涧滩要地,向荒山要地,不仅 10 年建设没占用一分粮田,而且增加耕地 3 400 多亩,这里实施的国家级“丘陵山区万亩土地综合开发整理项目”,被联合国列为在我国的 11 个示范区之一。2001 年至今,无锡关闭了沿太湖地区 200 多家矿山企业,通过土地开发整理,共新增耕地 4.3 万亩,相当于 10 余个中心商务区。目前,正在建造 28 层高的农民公寓。据测算,原来农民散居时户均占地超过 0.5 亩,住进户公寓后户均占地不足 0.15 亩。

4. 首钢矿业公司在各级政府部门的指导下,加大投入,加强管理,技术创新,先后完成了大石河铁矿尾矿库、新水选矿厂尾矿库、裴庄土场、羊崖山土场等一大批复垦项目,使矿山的生态环境得到了初步的改善。经多年覆土植被,大石河铁矿尾矿库,如今处处郁郁葱葱,长满了紫穗槐,三四年前还是一座沙山的新水尾矿库,如今 1 200 余亩沙棘长势旺盛,已结出沙棘果;裴庄土场覆土种植的刺槐已经成长为一棵参天大树,好像一座森林公园。

首钢矿业公司在生产过程中破坏土地,主要是采矿中形成排土场和在选矿中形成尾矿库,针对不同的条件,公司组织工程技术人员进行攻关,采取不同方式开展土地复垦工作。

排土场是采矿过程中排出的岩石,堆存场所,是人工堆积起来的废石山,岩石裸露,坡度较陡。公司对排土场采取了平整、覆土、绿化的办法,一是在采矿过程中,将采矿剥离后的表土单独存放,以备复垦利用。二是待排土场停用后,用推土机平整,为减少工作量,做到小平大不平,平台四周做出 0.5 米的土挡,防止水土流失。三是将存放的表土覆在上部,厚度 0.5 米,栽种刺槐、紫穗槐为主的水土保护林。首钢采用此方法先后使 2 950 亩排土场披上了绿装。

首钢公司目前有尾矿库 3 座,尹庄尾矿库是 1996 年投入使用的新库,不具备复垦条件,另外 2 座尾矿库均已进行了复垦。为防止水土流失,首钢公司每年投入大量资金沿坝面堆成 10~15 米平台,砌有排水沟,保证了汛期雨水沿排水沟排走,从而防止了水土流失。在平台和平台后斜坡上覆盖 20 厘米厚的土,种植以紫穗槐为主的坝面水土保护林。经过几年的实践,已完成尾矿坝绿化 600 余亩,给库区周围的群众建起一条绿色防护带,有效地控制了二次扬尘污染,也为我国固体废物治理探索出一条新的路子。

5. 从 2004 年起,河南省开展了整治“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的工作,计划用 5 年整治出土地 150 万亩,用于县城经济发展用地或重新恢复为耕地。截止目前,整治出土地 46 万亩,净增耕地总量 26 万亩。全省已连续 6 年实现耕地占补平衡。

不久前,郸城县王拱集村的李老汉得到了一份“大礼”,他家从村里多分了两亩地。“空心村”整治后,该县许多农民都像李老汉一样享受着这份喜悦。目前,郸城县已完成了 19 个“空心村”的治理,新增耕地 7 801.7 亩。河南省国土资源部门有关负责人介绍,该省人均耕地只有 1.23 亩,低于全国平均水平。而全省从“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地整治中可挖掘出土地 223.4 万亩,可复垦耕地 183.3 万亩。