

2008年公务员录用考试精编教材

精讲36例

解析申论

姚裕群 钱俊生 主编

- ◆ 考公资深专家、教授协同主编
- ◆ 答题优劣对比，掌握省时省力

2008 年公务员录用考试精编教材

精讲 36 例解析申论

姚裕群 钱俊生 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

精讲 36 例解析申论/姚裕群, 钱俊生主编
北京: 中国人民大学出版社, 2007
2008 年公务员录用考试精编教材
ISBN 978-7-300-08394-0

I. 精…
II. ①姚…②钱…
III. 公务员-招聘-考试-中国-自学参考资料
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 124649 号

2008 年公务员录用考试精编教材

精讲 36 例解析申论

姚裕群 钱俊生 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)		010-62511398(质管部)
	010-82501766(邮购部)		010-62514148(门市部)
	010-62515195(发行公司)		010-62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.1kao.net (中国 1 考网)		
经 销	新华书店		
印 刷	秦皇岛市昌黎文苑印刷有限公司		
规 格	185mm×260mm 16 开本	版 次	2007 年 9 月第 1 版
印 张	16.25	印 次	2007 年 11 月第 2 次印刷
字 数	386 000	定 价	26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

编者说明

近几年，公务员职业越来越受到社会的青睐，参加公务员录用考试的人越来越多，应考竞争也越来越激烈。可想而知，考生实现职业理想的难度绝对不小。面对激烈的竞争，考生对自身的最低要求已经不再是顺利通过考试，而是名列前茅。唯有如此，才有可能获得面试的机会，进而实现职业理想。

如何在考试中取得高分、脱颖而出？充分的知识积累当然是一个先决条件。但这不是一天两天甚至两三个月能够完成的。有了充足的知识，并不代表能够在考试中胜出，也不代表解题速度和方法能高人一筹。不了解公务员考试的考查目的和试题特点，就贸然出击，无异于手持大刀乱砍石头，有再大的本领也使不出来。仔细研究考试试题，特别是具有典型代表性的分类试题，比较正误解法，从中发现解题的快捷方法，无疑是成功的关键。

本套书的编写目的，就是帮助考生了解试题的类别，发现并掌握快捷有用的解题技法，提示考生将盲目砍“石头”往往卷刃的“大刀”，换成砸“石头”的有准头、有力度的“铁榔头”，化解疑难，取得高分。

本套书是在中国人民大学博士生导师姚裕群教授和中共中央党校博士生导师钱俊生教授的主持下完成的，共4本，包括《精讲300题解析行政职业能力测验》、《精讲36例解析申论》、《精编400题贯通公共基础知识与常识判断》和《精编5套题预演标准化考场》。

《精讲300题解析行政职业能力测验》选取了历年国家及有代表性的各省市试题中的典型同类试题，从中析出解题技法，通过正误对比，给出最佳解题途径。

《精讲36例解析申论》汇集了18套中央和地方申论考试真题，并给出了36例一优一劣的答案示例，通过这“一优一劣”的对比分析，提出了应对申论考试的最佳思路。

《精编400题贯通公共基础知识与常识判断》通过精心编写试题，将中央和地方公务员考试所需要掌握的基础知识巧妙地串联在一起。对于厌倦了死记硬背的考生来说，积累考试所需要的基础知识将备感轻松。

《精编5套题预演标准化考场》针对考试时间紧、做题速度快的考试特点，精心编写套题，并给出详细解析，让考生进行考前大练兵。

需要说明的是，理性的思考成果并不一定能解决一切实际问题，考生应联系实际情况，灵活运用本套书所阐述的方法，切忌生搬硬套。

衷心希望报考中央或地方公务员录用考试的考生能够成功，实现心中所想！

编者

近年来,中央、国家机关公务员考试申论试题的难度越来越大,而其 100 分的分值不可忽视,因此申论的得分在一定程度上决定了考生是否能够得到面试资格。

很多考生对自己的申论答卷非常满意,可是最后的得分却不高,于是怀疑阅卷人的主观性太强。但是近年来的阅卷工作越来越客观,而且部分题目答案的客观性也越来越强,可以说,答卷的质量高低与得分高低绝对不会有悬殊的偏差。这就说明,清楚地了解什么样的答卷是优秀答卷、什么样的答卷是一般答卷,对于考生来说十分必要。为此,我们组织有关专家学者编写了这套 2008 年的复习材料。

本书对 2000 年到 2007 年共 8 套中央、国家机关公务员录用考试申论试题和部分省市近几年的 9 套优秀试题进行了详细讲解。讲解的时候,每套题目都给出了两份完全不同的答卷,其中一份属于优秀答卷,另外一份是一般答卷。一般答卷所存在的问题都不仅属于文字和卷面问题,主要是答卷的内容有问题。这些一般答卷都是一般考生看起来不错的答卷,甚至考生本人也可能会那样作答。本书对两份不同的答卷进行了分析,告诉考生好的好在哪儿,差的又差在什么地方,使考生在比较和鉴别之后掌握正确的思路和答题技巧。

除了告诉考生答题方法和技巧,提高考生的应试能力,本书还根据申论的考试特点,分析了近年来的社会热点问题,收集了相关资料,并与申论考试结合起来进行分析,使考生对 2008 年的复习重点和范围有大概的了解,提高复习效率。

本书的编委会由中国人民大学、中央党校、国家行政学院等高校专家学者及部分国家机关退休老干部组成,对试题把握全面准确,对阅卷标准和有关工作也比较熟悉,能够深入地把握答卷的优劣和答题技巧,有效把握申论考试的热点问题。因此,本书的实用性和针对性就比较强,对考生的帮助也就会比较明显。这对于广大考生而言,无疑是一个好消息。

需要指出的是,在考卷命题完毕之前没有任何人能够肯定考试的具体内容。因此,提高自身实力才是提高成绩的主要途径。希望广大考生在复习过程中不要盲目模仿答卷,应该注重学习答题方法,提高分析问题、解决问题和表述的能力,并最终取得好成绩。

编者
2007 年 8 月

第一章 申论简介/1

第二章 真题分析/6

- 2007 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/6
- 2006 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/18
- 2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/30
- 2004 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/38
- 2003 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/46
- 2002 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/55
- 2001 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/61
- 2000 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解/67
- 2006 年 12 月北京市国家公务员录用考试《申论》试题及详解/72
- 2006 年 6 月北京市国家公务员录用考试《申论》试题及详解/79
- 2005 年北京市国家公务员录用考试《申论》试题及详解/86
- 2004 年 6 月北京市国家公务员录用考试《申论》试题及详解/92
- 2003 年北京市国家公务员录用考试《申论》试题及详解/99
- 2006 年山东省国家公务员录用考试《申论》试题及详解/103
- 2005 年山东省国家公务员录用考试《申论》试题及详解/115
- 2006 年浙江省国家公务员录用考试《申论》试题及详解/126
- 2005 年广东省国家公务员录用考试《申论》试题及详解/132

第三章 热点问题详解/138

- 第一节 科学发展观/138
- 第二节 教育问题/154
- 第三节 安全卫生/174
- 第四节 和谐社会/192
- 第五节 其他热点问题/218

第一章 申论简介

一、申论考试内容和应试方法

申论，取自孔子的“申而论之”，即申述、申辩、论述、论证之意。它既有别于古代科举考试中要求就给定题目论证某项政策或对策，撰写论文的策论形式，也有别于以往公务员录用考试中的作文形式。但申论考试的内容、方法及其要达到的测评功能，实际涵盖了策论和作文这两种考试形式的基本方面。

申论考试“主要侧重考查应试者对给定资料的阅读理解能力、分析归纳能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力”。考试形式既严格又灵活，要求考生摒弃套话、闲话，要求分析、论证和解决问题透彻、全面、清晰，同时又保证考生能充分发挥自己的潜力，展示自己的真才实学。

二、申论考试的特点

首先，申论考试的背景材料具有普遍性。公务员录用考试比较注重对应试者实际能力的考查，而且内容并不局限于某一方面，对政治、经济、法律、文化等均有涉及。申论作为国家公务员录用考试的一种形式，又刚刚开始实践，考试试题一般较为规范，不会出现偏差。这主要表现在试题的表述明确，涉及的内容和观点都不偏颇，没有争议，每个考生应该都能有论而发。对于一些难以定论的问题，尤其是争论激烈的前沿问题，一般是不会考的。这样，考生在准备时就不必面面俱到，涉及过多问题。

其次，申论的题目有很强的针对性。虽然申论考试题目的背景资料涉及面广，内容复杂，但是重点突出。针对性和可行性是申论考试中两个基本要求，认识和抓住了这两点，才算真正领会了申论考试的精髓，找准了答题的突破口，从而能够高屋建瓴、鞭辟入里地建构思路和完成论证。因此，考生应认真仔细地阅读给定资料，不要匆忙提笔作答和写作，在把握资料本质内容的基础上，抓住重点，条分缕析，使回答和论证更富有表现力和说服力。否则，只能是四处出击，尽管洋洋洒洒，长篇大论，但却不得要领，事倍功半。

三、申论的考试内容

申论考试的结构比较规范，清晰明确。首先给定一篇（或一组）1500字左右的资料，要求应试者在认真阅读给定资料的基础上，理解给定资料所反映的事件（或案例、或社会现象）的性质和本质，然后按要求作答。其答题形式具体言之，就是经过对资料的整理、分析、归纳后，用简明扼要的文字概括出给定资料所反映的主要问题，然后针对主要问题提出解决问题的对策和可行性方案，在完成上述两项程序的基础上，紧紧扣住给定资料及其反映的主要问题，申明、阐述、论证对问题的基本看法和解决问题的方法。

“申论要求”之一是“概括出给定材料所反映的主要问题”，所要应用的文体是“缩

写”和“综述”。

“申论要求”之二是“提出给定材料反映问题的解决方案”，其目的是考查考生运用现有的知识和社会经验，从全局角度分析问题、解决问题的能力，并能够将自己的观点建议条理清晰地表述出来。

“申论要求”之三是“就给定材料所反映的主要问题，自拟标题进行论述”，实际上是要求在较短的时间内写出一篇自拟题目的议论文。

因而，只要会写说明文、议论文、总结之类的文章，就能写申论。但是，要想写出好的申论文章，并非易事，需要下较大的工夫去学习和准备。

四、申论考试的解题环节和方法

申论考试的全部过程，可以归纳为阅读资料、概括主题、提出对策、进行论述四个主要环节。

阅读并理解给定资料是申论考试最基础的环节。这个环节虽然不能用文字直接在答卷上反映出来，却是完成其他三个环节的前提条件。申论考试的时间应该说是比较充足的，考生应该也完全有必要拿出一定的时间（一般需要40分钟左右）来仔细阅读给定资料，以求真正理解和掌握资料的叙述思路和内容实质。只有读懂、读通全部给定资料，才能把握资料所反映的事件的性质，也才能准确地概括出给定资料所反映的主要问题，完成第二环节的要求。切不可只匆匆忙忙地浏览一遍，而不求甚解。

概括主题是一个重要的承上启下的环节。一方面这个环节是对前面阅读资料环节的一个小结，另一方面，又使提出的对策或可行性方案以及论证过程更具有针对性，是据以立论和展开的基础。若是主题概括不准确或是不够全面，下面的环节也就很难进行了。

提出对策是申论考试的关键环节。这个环节重点考查考生的思维开阔程度、探索创新意识、应变能力和解决问题的能力。它给考生提供了充分发挥的自由空间，考生可以根据各自的知识、阅历，对同一问题各抒己见，见仁见智。需要注意的是，在这一环节中必须结合给定资料所涉及的范围和条件，才可能提出切实可行的对策和方案。

进行论述是申论考试最后一个环节。在一定意义上，这个环节才算是申论的真正开始。它要求应试者充分利用给定资料，切中主要问题，全面阐明、论证自己对给定资料所反映的主要问题的基本看法以及解决问题的方案。前面的三个环节尽管非常重要，不可或缺，不能有任何懈怠，但总的来说，还都只是积极有益的铺垫，此处的论证过程则需要浓墨重彩、淋漓尽致地展开。这不仅是因为它的字数要求多，分值高于其他部分，更重要的是，论证才是申论考试的核心，能全面考查和衡量一个人的分析归纳能力、提出和解决问题的能力以及逻辑说理能力。

论证部分的写作应该在深入思考、运筹帷幄的基础上进行，最好事先列一个扼要的提纲，做到胸有成竹，行文流畅，并要注意论题鲜明、重点突出、线索清晰、详略得当等这些写作的基本要求和规范。

五、参加申论考试的注意事项

1. 认真审题。考试时要注意答题技巧，合理分配时间，不要盲目求快。一定要拿出足够的时间认真仔细地阅读给定资料，也就是说，审题至关重要。在这个过程中，要先理

清资料的逻辑联系,抓住一个复杂事件的主要问题。然后,要把握住给定资料所反映的事件的环境和条件,这种既定的条件是提出的对策是否具有可行性的重要依据。抓准了主要问题,解决问题的方案就有了针对性;搞清给定资料所提供的环境、条件,所提出的解决问题的方案才有可行性。

2. 紧扣材料答题。一定要注意申论考试的限制性要求,即无论是概括主题,陈述看法,还是提出对策,都限于试卷的给定资料,而最后的论证,也是在前述基础上,就给定资料和从中概括出的主要问题及其解决方案进行阐述和论证(要在概括的基础上自拟一个主题进行论证)。切忌脱离给定资料,随意联想和发挥。

3. 注意限制要求。申论考试中对字数是有限制性要求的。概括给定资料所反映的主要问题,一般要求在150字以内;提出解决问题的方案并加以简要说明,一般要求在350字以内;申述、论证应试者对问题的基本看法和解决问题的方法,一般要求在1200字以内。超过或不足的字数一般不低于要求字数的10%,否则要扣分。另外,答题应该简洁,做到要言不烦,切中要点。这种要求其实也是从一个侧面对应试者阅读能力、归纳能力、概括能力、文字水平的综合性测评。应试者不要因在这方面没有给予足够重视而影响考试成绩。

4. 临考前做适量的模拟题。申论是一门相对较新的考试科目,许多人对其可能并不清楚。应试者借此可以了解考试试题的总体设计、考试时间的安排,把握做题的节奏,并且熟悉、掌握各类题型的答题角度与答题技巧。这样,考生有备而来,在考试现场就不至于手忙脚乱,影响临场发挥。

六、例题

(一) 某省的申论考试题目

资料

1. 2000年,我国北方地区连续出现沙尘暴、扬沙和浮尘天气,滚滚沙尘掠过华北、东北,跨过长江,直指祖国东南。频繁袭来的沙尘暴使人们体验到风沙的无情,天灾的恐怖。一份权威的统计资料显示出一种可怕的趋势:我国沙漠化的扩展速度在不断加快。20世纪70年代,沙漠化土地每年推进1560平方公里,20世纪90年代扩展速度达到每年2460平方公里。气象部门统计显示:20世纪50—70年代的20年间,特大沙尘暴在我国发生了26次,20世纪80年代至90年代有37次。

2. 内蒙古锡林郭勒大草原位于北京正北方,是我国主要的畜牧业生产基地之一。据说从前一到夏天,这里绿草连天,牛羊满地,一片“风吹草低见牛羊”的优美景致。由于当地水草丰美,所产的苏尼特羊因肉质鲜美被北京东来顺饭庄列为首选羊肉。可去年8月再踏足其上时,却发现这里既没有草,也很少看到牛羊,只剩下干燥的风裹着沙砾刺得人脸生疼。放眼望去,零星点缀着枯草的黄沙地连到天边,偶尔会见到瘦骨嶙峋的死羊躺在地上……(后面省略,原文2000字左右。)

申论要求

1. 请用不超过150字的篇幅,概括出给定资料的主要内容。要求:有条理、有层次。(20分)

2. 请用不超过 350 字的篇幅, 提出解决给定资料所反映问题的方案, 方案可以是全方面的, 也可以是就某一方面的。要求有条理地说明, 要体现针对性和可操作性。(30 分)

3. 就给定资料反映的主要问题, 用 1 200 字左右的篇幅, 自拟题目进行议论。要求: 中心明确, 内容充实, 论述深刻, 有说服力。(50 分)

(二) 参考答案

1. 我国经济高速发展的同时, 自然环境遭到了严重的破坏。江河水域严重污染, 草原沙漠化不断扩大, 沙尘暴频繁肆虐, 工业污染和生活废弃污染没有得到有效控制, 这一切都说明了我国环境保护任务十分艰巨, 实施可持续发展战略任重而道远。

2. (1) 必须按中央制定的可持续发展战略目标作为对各地方政府绩效考核的重要内容。

(2) 加快退耕还林、退耕还草的实施。大力提倡植树种草, 绿化环境。

(3) 加强环境保护的力度, 对跨地区的河流、湖泊等水域污染、大气污染、沙漠化等环境灾害, 由中央统筹管理和治理。

(4) 加强对污染源的监控和管理。

(5) 继续加大环境保护的宣传力度, 特别是对污染严重的地域和广大偏僻地区, 使人人都了解国家的环保战略和相关政策、法规, 进一步提高全民的环保意识。

3. 例文:

实施环境保护与可持续发展战略

在现阶段, 人们都在谈论如何积极营造一个可持续发展的生存环境, 以求为自己的子孙后代建立一个良好的社会生态环境, 而人们赖以生存的环境, 却在逐步地走向恶性循环, 人们生存的活动空间逐步缩小。当今生存环境已经开始呈现出穷途末路的局面了, 而我们在今后的生活中需要的是一个健康的、持续发展的, 有利于人类生存、生产的生态环境, 能够使环境保护沿着可持续发展的方向形成良性循环。

为实现可持续发展, 必须控制人口数量, 提高人口素质, 建立正确的资源、环境价值观念, 改变过去掠夺式的、挥霍式的生产和生活方式, 爱惜和保护有限的自然资源及人类赖以生存的自然环境。同时, 人们还需要随时调整自身与自然环境的关 系, 充分认识到人既是地球生态系统的中心, 又是地球生物组成的一员, 人们应做的不是征服自然而是与自然和谐共处, 使社会的进步和环境保护相协调。因此, 在制定环境保护的可持续发展战略时, 应该努力做到以下几个方面:

首先, 国家环境法律工作者在制定与环境有关的法律时, 必须密切注意生态环境与人类生存的相互关系, 力求使环境保护和可持续发展能够在法律条文中得到良好的体现, 同时兼顾社会效益和人类的生存与发展。保护环境, 在另一个角度上也是对社会环境和经济环境的一种保护, 而且人类生存的环境时刻都在同人类的社会活动相互作用、相互制约着, 两者互为前提, 缺一不可。在现实生活中, 坚持环境保护的可持续发展战略并不是要抑制经济增长, 相反还会促进和鼓励经济增长; 坚持环境保护的可持续发展在重视增长数量的同时, 追求改善质量、提高效益, 节约能源, 改变传统的生产和消费模式, 实施清洁生产 and 文明消费。因而, 制定环境方面的法律, 首先必须将环境法作为一个独立的法的部门, 视其所调整的对象特殊性而制定相应的规定。

其次, 在环境保护的落实方面, 环境管理机构必须依照环境法的指导思想和基本原则, 严格按照国家有关环境保护的各种法律制度, 针对环境案件的实际情况做出相应的处

理,以使可持续发展战略能够有效地得到贯彻。环境保护以保护自然为基础,具体包括控制环境污染,改善环境质量,保护生命支持系统,保护生物多样性,保持地球生态的完整性,保证以可持续的方式使用可再生资源,使人类的发展保持在地球承载能力之内。因此,各个国家在进行环境保护时必须考虑到这些因素,正确处理环境保护与人类社会发展的关系,不能片面地强调保护和改善环境,也不能不顾生态环境而盲目地追求人类社会的发展。尤其是对广大发展中国家来讲,只能在适度经济增长的前提下,关注社会发展状况,结合当地现实情况,寻求适合本国国情的解决环境问题的途径和方法,保障人类的生存、生产环境不因环境保护而受到限制,以引导人类社会与环境保护朝着良性循环道路发展。

第三,人们对于环境保护的传统观念还有待改变,应该树立起可持续发展观念。生态环境的保护不是一项短暂的间歇性工程,它作为一项长期的建设工程,稍有不当,就会给子孙后代的生存带来不利后果。在改造自身的生存环境时必须先改变这种不合理的观点,应该站在长远发展的立场上改造生态环境,进行长期的环境保护。

总而言之,人类赖以生存的生态环境在现阶段虽然还面临着许多问题,而且也有部分问题是目前难以克服和解决的,但是作为社会活动的主体,我们在关注自身发展的同时,也应该密切关注环境保护,使得环境保护和可持续发展战略能够成为人类社会发展的基础性战略。

第二章 真题分析

2007 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题及详解



试 题

注意事项

1. 申论考试，是对分析驾驭材料能力、解决问题能力、言语表达能力的测试。
2. 作答参考时限：阅读资料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定的资料，然后按申论要求依次作答，答案书写在指定位置。

资料

1. 河北省会石家庄市西北的北焦村，是市二环路内 45 个城中村之一，1 200 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，开始迅猛扩张，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，当地土地征用，政府不给钱，但 1 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。北焦村靠土地补贴发展旅馆、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，补偿分为土地补贴、劳动力补贴和青苗补贴三种，1971 年，每年 1 亩地补贴 240 元；1976 年，每年 1 亩地补贴 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 1 亿亩。《中国改革》杂志 2004 年引用一项调查表明，被征用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。在商业利益和政府双重利益的驱动下，城郊农民大量失地，而不法之徒也由此以权力寻租的方式牟利。

从北焦村乘车行驶不到半小时,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新建校区。

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,学院倾向于在西营村征地920亩。2003年,西营村党支部和村委会决定对学院征地进行民意测验,89%的村民同意征地,11%的村民不同意征地。村党支部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月的一份集体上访材料上,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2000人左右,反对者占18%以上。按《村民委员会组织法》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。2004年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。当时,学院派施工人員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。

眼看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,家里吃的粮食,两个小孩上学,日常花费,都是从地里出。

据村委会主任杨某介绍,到10月,学院仅付款2350万元,只占总额的1/3多。其中,2000万元平均分给2000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的补偿费、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2000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3年平均产值的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,政法职业技术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315万多元;八级每平方米为497元,折合每亩33.1万多元。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26万

元,最高少 308 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 4 736 万亩用于非农业建设,今后每年非农业建设用地仍需要 250 万~300 万亩。这些非农业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 1 亩耕地就会造成 1.4 人失去土地,依此推算,13 年来至少有 6 630 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,开始六七人,到现在已有几百人集体上访,累计上访 1 000 多人次。石家庄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 4 年。村民上访无效后,自发组织起来,在耕地地旁搭了间瓦房,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,造成数百农民受伤,3 人死亡。专家认为,土地是农民的生存保障,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,但前提是必须实现公平分配;另一种是保留原有的农村社区组织,并对产权制度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。福建省厦门市海沧区霞阳村的许某说,村里的 3 000 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,不能与农民争利,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,再进入二级市场进行交易,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1901.22亿元,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4787.6平方公里的总面积中,山丘与水域占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,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“谁开垦谁受益”。连续多年来,无锡每年都召开土地复垦流动现场会,极大地激发了基层热情。宜兴原茗岭镇不仅没有减少粮田,而且增加耕地3400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指导下,加大投入,加强管理与技术创新,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1200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片参天大树,好像一座森林公园。

首钢矿业公司在生产过程中造成的土地破坏,主要是采矿中形成的排土场和在选矿中形成的尾矿库。针对不同的情况,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的堆存场所,是人工堆积起来的废石山,岩石裸露,陡坡较多。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,将采矿剥离出的后表土单独存放,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,栽种以刺槐、紫穗槐为主的水土保持林。首钢采用此方法先后使2950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持林。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年时间整治出土地150万亩,用于县城经济发展用地或重新恢复为耕地。截至目前,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7801.7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亩,可复垦耕地183.3万亩。

6. 现实的土地供应中到底存在不存在“地荒”?某专家的回答是否定的。他认为,在城市特别是大型城市,仍要提供土地,支持中小户型、中低价位商品住房的建设用地需求,要严格控制大户型和低密度的住房建设,坚决停止别墅建设。

记者了解到,“长三角”地区的用地虽然非常紧张,但是仍然有很大的潜力。这种潜力主要来自于城乡之间的统筹,来自于土地的再利用和再调整。通过存量土地的调整和再调整,旧城旧村、老工业区和老企业改造,可以在已有土地中腾出新的用地空间,能在不占或少占耕地,控制新增建设用地总量的前提下,实现经济和社会持续健康发展。

据悉,近几年来,我国房地产业用地占了全国供地总量的30%左右。一边是建设用地的追加,一边是开发商叫喊“地荒”。问题在哪里?闲置问题实在是“地荒”的一个顽疾。

2001年以来,江苏省苏州市区依法取消了184个项目,收回土地达6760亩。仅2005年,苏州市盘活存量土地2505宗,占建设用地面积的35.7%。

一位业内人士说,大量的土地闲置,主要是因为一些地方不按经济规律办事,盲目铺摊子、上项目、大面积占用土地。同时,土地管理措施不力,为一些地方变相非法批地、盲目征用或出让土地带来了可乘之机。当然,城乡规划之中的粗放用地也“消耗了”大量建设用地指标。

按照国家关于城市规划建设用地的最高定额,一般城市人均用地面积最高标准是100平方米,首都和特区城市最多是120平方米。但有关部门统计,我国664个城市中,城镇居民人均用地已达到133平方米,而世界上发达国家人均城市用地是82.4平方米,发展中国家人均城市用地是83.3平方米。

有关部门负责人认为,必须严格控制建设用地的规模,今后土地利用必须保证60%以下是存量土地。据了解,60%的提法是新的表述,以前的表述是要求地方充分利用现有建设用地,不占或少占农民用地,而没有量化标准。

7. 在许多国家或者说在全球范围内,如何有效地利用和保护土地资源,对正在增长的千千万万人民来说,是生死攸关的问题。更大数目的下一代人正处在更严重的危险境地,即目前的生产正在毁坏将来农业赖以生存的土地资源。为了满足日益增长的需求,全球的农业生产必须大幅度地增长,而对具体的每一地方来说,当务之急是保护农业生产的基础——土地资源。因为,全球所有类型食物的98%是在陆地上生产的,海洋和陆地水域的产量不到2%。植物产品构成了人类膳食的92%,占全世界膳食供给量8%的动物产品也间接地来自于生长在陆地上的植物。也就是说,要保持农业产品或农业生产的持续增长,必须保持土地利用的持续性,防止土地资源退化和不断提高土地质量或生成潜力。土地利用方式和农业生产措施在很大程度上控制着土地退化过程,也决定着土地利用的持

续性。

农业生产是一个开放系统，受到各种各样的自然环境条件的影响和限制。将集约农业方式转移到贫穷的农民所居住的边际和近边际地区，经常导致土地退化和生态灾难。因此，不能无限制地开发利用土地，有些土地必须保护起来。

施肥、灌溉和其他投入，可以继续获得可观的成功。但生态环境成本将越来越高，如目前化肥投入区，已经发现了地下水硝酸盐富集现象；长期使用农药，使病虫产生了抗药性，也污染了环境。如果进一步加大化肥和农药的投入，不但经济效益下降，而且会造成土壤和地下水的污染。因此人们正在探讨既能继续增产，又不破坏水土资源环境的持续土地利用管理方法，防止土壤与水质退化就是维护土地资源的质量和生产能力。因此，有必要就持续土地利用管理制定评价标准，用来检验和检测土地开发利用是否是持续的。

申论要求

1. 根据“给定资料1、2”的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。(30分)

要求：概述全面，观点鲜明，条理清楚，语言流畅，不超过500字。

2. “给定资料7”提出了“持续土地利用管理”的问题。请结合“给定资料3~7”，谈谈对“持续土地利用管理”应从哪些方面评价。(15分)

要求：分条作答，简明扼要，不超过200字。

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) 给定资料中谈到了排土场、尾矿库的绿化，“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的整治，请概括说明这些做法的目的和意义。不超过200字。(10分)

(2) 根据资料，试分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。(15分)

4. 本题仅限报考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。

(1) “给定资料2”提到“把土地转让市场区分为两大类进行交易”，请进一步说明这两大市场怎样区分，并谈谈在这两大类市场中怎样解决“农民没有权利为自己的土地定价”的问题。不超过200字。(10分)

(2) 假如中央有关部门成立联合检查组，对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查，请列出此项检查所查的主要内容。(15分)

5. 请以“命脉”为题，写一篇关于土地问题的文章。(30分)

要求：(1) 参考给定资料，自选角度，提出问题，解决问题。

(2) 观点明确，联系实际，分析具体，条理清楚，语言流畅。

(3) 全文不少于800字。



【综合分析】

本年中央、国家机关公务员申论的考查内容可以说出乎很多人意料，但却又在情理之中。为什么呢？因为继2005年考查了农村方面的问题之后，时隔两年，国家公务员录用考试申论题再一次考查了农村问题。实际上从命题的热点性来说，2007年的题目确实是一个很重要的热点时事，因为连续几年我们国家所出台的一号文件都是谈“三农”问题，