



新大纲 新教材 名师之作 明智之选

新编公务员

录用考试教材

申论

历年真题模拟考场

◎主 编 朱庆芳 国家人事部中国人事科学研究院学术委员会主任



中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

D630.3/85
:2008(5)
2007

2008全国通用教材

新编公务员
录用考试教材
申论
历年真题·模拟考场

◎ 主 编 朱庆芳 国家人事部中国人事科学研究院学术委员会主任

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

申论历年真题·模拟考场/朱庆芳主编. —北京:中国铁道出版社, 2007.10 (2007.11 重印)

新编公务员录用考试教材

ISBN 978-7-113-08321-2

I. 申… II. 朱… III. 公务员—招聘—考试—中国—习题 IV. D630.3-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 144429 号

书 名: 新编公务员录用考试教材
申论历年真题·模拟考场

作 者: 朱庆芳 主编

出版发行: 中国铁道出版社(100054, 北京市宣武区右安门西街 8 号)

策划编辑: 荆志文 周长青

责任编辑: 荆志文

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16 印张: 15 字数: 403 千

版 本: 2007 年 10 月第 1 版 2007 年 11 月第 2 次印刷

书 号: ISBN 978-7-113-08321-2/D·177

定 价: 28.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 请与本社发行部调换。

编辑部电话 010-51873156 发行部电话 010-51873117

目 录

第一部分 申论综述

一、申论考试的性质	(1)
二、考试内容设计原理	(1)
三、申论考试的内容结构	(1)
四、申论考试的能力要求	(2)
五、申论考试的应试方法	(4)
六、如何培养申论能力	(6)

第二部分 历年真题

2007 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(7)
2006 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(14)
2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(23)
2004 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(28)
2003 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(33)
2002 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(39)
2001 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷	(43)

第三部分 全真模拟试卷

全真模拟试卷(一)(建设社会主义新农村)	(47)
全真模拟试卷(二)(构建和谐社会)	(54)
全真模拟试卷(三)(户籍制度改革)	(59)
全真模拟试卷(四)(建设生态文明)	(66)
全真模拟试卷(五)(医疗卫生体制改革)	(72)
全真模拟试卷(六)(关注留守儿童)	(78)
全真模拟试卷(七)(收入分配改革)	(85)
全真模拟试卷(八)(促进房地产健康发展)	(92)
全真模拟试卷(九)(手机信息安全)	(99)
全真模拟试卷(十)(食品安全保障)	(105)
全真模拟试卷(十一)(和谐管理城市)	(110)
全真模拟试卷(十二)(善待城市乞丐)	(116)
全真模拟试卷(十三)(打击商业贿赂)	(123)
全真模拟试卷(十四)(珍惜水资源)	(128)



第四部分 参 考 答 案

2007 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(135)
2006 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(138)
2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(140)
2004 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(141)
2003 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(143)
2002 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(145)
2001 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷参考答案	(146)
全真模拟试卷(一)参考答案	(147)
全真模拟试卷(二)参考答案	(156)
全真模拟试卷(三)参考答案	(160)
全真模拟试卷(四)参考答案	(163)
全真模拟试卷(五)参考答案	(167)
全真模拟试卷(六)参考答案	(173)
全真模拟试卷(七)参考答案	(177)
全真模拟试卷(八)参考答案	(179)
全真模拟试卷(九)参考答案	(182)
全真模拟试卷(十)参考答案	(185)
全真模拟试卷(十一)参考答案	(189)
全真模拟试卷(十二)参考答案	(192)
全真模拟试卷(十三)参考答案	(196)
全真模拟试卷(十四)参考答案	(198)

第五部分 最新申论专题

专题一:中国共产党第十七次全国代表大会	(201)
专题二:物权法的实施	(203)
专题三:治理教育乱收费	(205)
专题四:反腐倡廉	(207)
专题五:建设和谐文化	(212)
专题六:政府职能转变	(215)
专题七:科技自主创新	(218)
专题八:政府信息公开	(222)
专题九:官员问责制	(225)
专题十:医疗体制改革	(228)

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、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



于简单的议论文章,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依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

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	一	二	三		四		五	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,但一亩地拔 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1000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2000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,每亩最少少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。石家庄石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,他们向洞滩要地,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 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到了全国供地总量的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66760亩。仅2005年,苏州市盘活存量土地2005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,首都和特区城市最高是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,之前的表述是要求地方充分利用现有建设用地,不占或少占农用地,而没有量化指标。

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,全球所有类型的食物的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,可以继续获得可视的成功。但生态环境成本将越来越高。如目前化肥投入区,已经发生了地下水硝酸盐富集现象,长期使用农药,使病虫产生了抗性,也污染了环境。如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订评价标准,用来检验和检测土地开发、利用是否是持续的。



三、作答要求

得分	评卷人

一、根据“给定材料 1、2”的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。
(满分 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。

(空格略)

得分	评卷人

二、“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。(满分 15 分)

要求：分条作答，简明扼要，不超过 150 字。

(空格略)

得分	评卷人

三、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，请概括说明这些作法的目的和意义。不超过 200 字。(满分 10 分)

(空格略)

得分	评卷人

2. 根据“给定资料 6”分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。(满分 15 分)

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--