

2010

公务员 升华版

严格按照**2010**年度录用公务员考试大纲编写

新编公务员录用考试实训教材

申论

强化练习

主编 裴亦非

2010新大纲

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

申 论

强化练习

主编 裴亦非

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

申论强化练习/裴亦非主编. —北京:中国铁道出版社,
2009.10
新编公务员录用考试实训教材
ISBN 978-7-113-10664-5
I. 申… II. 裴… 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(2009)第 184651 号

新编公务员录用考试实训教材编委会

主 编:裴亦非
编 委:王炳舟 周瑞军

书 名:新编公务员录用考试实训教材
申论强化练习
作 者:裴亦非 主编

责任编辑:罗桂英 电话:010-51873027
封面设计:锋尚设计
责任校对:张玉华
责任印制:李 佳

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)
网 址:<http://www.tianlugk.com>
印 刷:北京新魏印刷厂
版 次:2009年10月第1版 2009年10月第1次印刷
开 本:880mm×1194mm 1/16 印张:8 字数:253千
书 号:ISBN 978-7-113-10664-5/D·390
定 价:18.00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,请与本社读者服务部调换。

电话:010-51873170 打击盗版举报电话:010-63549504

中央机关及其直属机构 2010 年度考试录用公务员 公共科目考试大纲解读

《中央机关及其直属机构 2010 年度考试录用公务员公共科目考试大纲》(以下简称 2010 年考试大纲)规定,本年度中央机关及其直属机构考试录用公务员(以下简称 2010 年考试)公共科目笔试仍然是行政职业能力测验和申论,主要测查报考者从事公务员工作所应具备的基本素质和能力。与 2009 年相比,两大科目及测查要点与 2009 年考试大纲基本一致,但是在具体的考试内容上,行政职业能力测验结构上发生了一定的变化,而申论考试则突出了针对职位测查的特点。

一、行政职业能力测验

行政职业能力测验最突出的变化是试卷结构的调整。2009 年行政职业能力测验打破了 2004~2008 年以来长期沿用的结构,即第一部分是言语理解与表达,第二部分是数量关系,第三部分是判断推理,第四部分是常识判断,第五部分是资料分析,而将常识判断置于第一位并形成了新的排列顺序。2010 年的考试大纲又在 2009 年基础上对试卷结构进行了调整,将言语理解与表达由第二部分调整为第一部分,常识判断由第一部分调整为第五部分,从而形成了新的结构格局,即第一部分言语理解与表达,第二部分数量关系,第三部分判断推理,第四部分资料分析,第五部分常识判断。这一结构变化,说明在公共考试科目的测验中,更加重视考查报考者是否具有较高的理解和驾驭文字的能力和较好的运用数学智慧把握数量关系的能力,与我国对公务员的能力素质要求更为贴近、更为实际,体现出我国公务员录用考试体系更加趋于科学、合理、严谨、成熟的态势。

从具体的测试内容上看,行政职业能力测验的各组成部分的考查要点没有本质性的变化和调整,广大报考者应结合自身特点并参照历年公考的格局做好复习备考工作。

1. 言语理解与表达

在 2010 年的考试大纲中,言语理解与表达部分在编排上由以前的第二部分调整为第一部分,在内容表述上没有变化,仍然是“主要测查报考者运用语言文字进行交流和思考、迅速而又准确地理解文字材料内涵的能力。它包括根据材料查找主要信息及重要细节;正确理解阅读材料中指定词语、语句的准确含义;概括归纳阅读材料的中心、主旨;判断新组成的语句与阅读材料原意是否一致;根据上下文合理推断阅读材料中的隐含信息;判断作者的态度、意图、倾向、目的;准确、得体地遣词用字等”。

从大纲提供的例题来看,2010 年考试仍然以选词填空与文段阅读题型为主,不会出现大的变化。选词填空试题的考查重点仍然是特定语境中词语的准确运用,对词语辨析的准备程度要求更高。文段阅读试题,仍然会以正确理解阅读材料的中心主旨为考查重点,更加强调阅读技巧的实际应用,尤其是阅读的时效性。考试将更加注重考查在充分理解语言环境的前提下准确表达的能力,从而更加符合公务员的职业要求。

2. 数量关系

2010 年度考试大纲中对于数量关系部分的规定仍然保持了稳中有变的态势。“变化”的体现是数量关系由第四位变为第二位,这一变化体现了在行测命题设计中对所要考查的基本素质和能力要素的认识定位和具体把握,也就是说,更加重视考查报考者是否具有准确和迅速地把握数量关系并解决问题的能力,这有利于有效地考查报考者综合能力,对于引导报考者全面提高素质无疑也是有益的。“稳定”则体现在对于数量关系的测查要求和题型规定相对于 2009 年基本没有变化。这就意味着 2010 年数量关系考查格局将沿袭 2009 年不变。2009 年考试大纲中数字推理的例题由 2008 年简单的等差数列改为体现乘法规律的移动模式,这说明公考中数字推理试题中对数列这种形式只是一种借用,而不能简单地等同于以往所学的数列。2010 年将继续体现这种命题规律,数量关系试题的难度将与 2009 年持平或略有提升。这种稳定性说明数量关系测查方面越来越趋于成熟,因此,切实关注历年考试情况,认真研习真题是十分必要的。

3. 判断推理

2010 年度考试大纲对判断推理部分的规定与 2009 年度考试大纲相比,在表述上没有变化,在试卷编排上仍然排在第三部分,在内容上都表述为“主要测查报考者对各种事物关系的分析推理能力,涉及对图形、词语概念、事物关系和文字材料的理解、比较、组合、演绎和归纳等”。大纲里所附的例题也与 2009 年大纲所附例题一致。由此可见,对判断推理部分的测查经过多年的实践已经基本成熟,试题的信度与效度都具有了明显的科学性与合理性,能够实现选拔人才的目标,因此其测查目的、考查方式都已趋于稳定。

虽然对于判断推理部分,2010 年度考试大纲与 2009 年度考试大纲没有变化,但并不代表考查的侧重点与难度也没有变化,因为随着近年来公务员考试升温带来了竞争的加剧,必然会推动试题的难度加大,这也提醒报考者,对该部分的备考更应该予以重视,认真梳理近年真题中所涉及的每一种题型特别是难度较大的题型,弄清、搞懂命题规律、作答技巧。其中,图形推理与类比推理要注意命题方向可能会向考点的综合考查转变,定义判断里概念所涉及的学科范围可能会更宽。逻辑判断可能会在原有题型的基础上增加一些新的题型,这些变化都会加大试题的难度。

4. 资料分析

从 2010 年考试大纲来看,资料分析部分除由第五部分调整到第四部分外,其考查要点与题型题量等没有发生变化。大纲表述为:“资料分析主要测查报考者对各种形式的文字、图形、表格等资料的综合理解与分析加工的能力,这部分内容通常由数据性、统计性的图表数字及文字材料构成。”由此可见,资料分析部分的试题会延续 2009 年的命题思路,其题量仍稳定在 20 道题,题型将会以不同形式的统计资料复合而成的试题为主,其中定性分析题的比重会相对有所增加,试题难度会有适度提升。

5. 常识判断

从 2010 年度考试大纲来看,常识判断部分变化比较明显。首先编排上由第一部分移到第五部分,其次测查重点经历了由全面到重点再到全面的一个曲折发展过程:从 2005、2006 年度全面考查开始,到 2007、2008 年度只考查法律知识,2009 年度回到全面考查但侧重法律知识,2010 年度则全面考查但不再侧重法律知识。这显示了考查重点转移到全面考查基础常识上,也说明了公务员考试更趋科学、合理。

具体到大纲的表述,2009 年度大纲表述为“测查的内容涵盖法律、政治、经济、管理、历史、自然、科技等方面,侧重考查应试者的法律知识和运用能力”,2010 年度有了明显的变动,即“主要测查报考者对法律、政治、经济、管理、历史、自然、科技等方面知识的运用能力”。这表明,在 2010 年的考试中,第一,该部分的考试内容不再沿袭侧重考查法律常识,而是平等考查法律、政治、经济、管理、历史、自然、科技等方面常识的运用能力;第二,测查的是对这些方面知识的“运用能力”,这表明由对知识和能力的综合考查转向对能力的考查,直接考查单纯知识点的试题将会减少甚至不再出现,而会转向对基础知识运用能力的考查,因此,该部分考试难度将会加大。报考者备考时应转变思路,首先要掌握法律、政治、经济、管理、历史、自然、科技等方面最基本的常识内容,在此基础上更要注意训练自己的运用能力,以应对新的考查要求带来的变化。

针对 2010 年度大纲的新变化,报考者应根据自身知识基础、时间等因素,适时安排备考方案,注意对近年中央机关及其直属机构公务员录用考试真题的把握,摸清命题思路,掌握解题方法,全面提升综合能力。

二、申论

就申论来说,2010 年考试大纲有重大变化。具体表现在三个方面。

1. 凸显了对不同职位考查的针对性

2010 年考试大纲,申论介绍中第一次提出按照报考职位不同要求,设置两类试卷。这种分类考查方法表现了省级(含副省级)以上综合管理类职位把握宏观政策的特点,而对市(地)以下综合管理类 and 行政执法类职位的报考者更注重具体问题的分析解决能力的考查。除此之外,考试大纲还对两类不同职位在阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力、贯彻执行能力和文字表达能力等方面做出清晰的界定,明确了职位与能力要求的匹配性。这种针对不同职位要求区别设计不同层次的试题的命题思路,在 2009 年的试卷中就有所体现。2010 年考试大纲针对不同职位进行考查,是贯彻我党干部政策和用人原则

的具体体现,也说明了公务员考试日臻科学和公平。

2. 体现了贴近公务员实际工作的具体性

2010年考试大纲明确了在考查报考者基本能力的基础上,对省级(含副省级)以上综合管理类考生侧重综合分析能力的考查,对市(地)以下综合管理类 and 行政执法类的报考者则侧重贯彻执行能力的测查。这也是第一次提出对报考者贯彻执行能力的测查,这种规定,贴近了公务员的实际工作。省级(含副省级)以上综合管理类的行政部门,主要职能是按照党和政府当前的中心工作制定各领域的宏观策略,并指导基层行政机关贯彻执行既定的方针政策;而市(地)以下综合管理类和行政执法类职位的主要工作是贯彻落实党和国家的方针政策以及在执行过程中的依法行政。申论考试的这种根据不同职位分别考查宏观把控能力和微观执行能力,直接体现了国家对公共管理人才不同层次的素质要求。

3. 基本能力考查同中有异

2010年考试大纲中,除对报考两类职位报考者在综合分析和贯彻执行能力要求不同以外,同时还对阅读理解、提出问题解决问题以及文字表达等基本能力进行考查。具体讲,阅读理解能力,省级(含副省级)以上综合管理类职位侧重全面把握,准确理解含义并提炼观点,揭示本质问题的能力;市(地)以下综合管理类和行政执法类职位更加侧重理解主要内容,把握关系,作出解释的能力。提出和解决问题的能力,省级(含副省级)以上综合管理职位类侧重借助自身的实践经验或生活体验,在对给定资料理解分析的基础上,发现和界定问题,作出评估或权衡,提出解决问题的方案或措施;市(地)以下综合管理类和行政执法类职位更加侧重运用自身已有的知识经验,对具体问题作出正确的分析判断,提出切实可行的措施或办法的能力。文字表达能力,省级(含副省级)综合管理类职位侧重运用说明、陈述、议论等方式,准确规范、简明畅达地表述思想观点的能力;市(地)以下综合管理类和行政执法类职位更加侧重对事件、观点进行准确合理的说明、陈述或阐释的能力。这种根据不同职位对基本能力同中有异的测查方式,体现了不同层面的职位要求特点。

根据2010年考试大纲的变化,预测2010年的申论试题会出现针对贯彻执行能力考查的新题型。提醒报考者注意落实方案、工作计划制订等公务性试题的准备。

致读者

近年来,国家公务员录用考试持续升温,报考人数居高不下,2007年通过审核的人数约60万,平均竞争比例约为50:1;2008年通过审核的人数约80万,平均竞争比例约为58:1;2009年通过审核的人数超过97万,平均竞争比例约为78:1。面对这种竞争如此激烈的场面,有人不禁发出“官道何其窄,趋者何其多”的感慨。

感于此种现状,中国铁道出版社在总结11年出版公务员考试教材成功经验的基础上,集聚了一批从事公务员录用考试命题研究的学者,以及一批致力于公务员录用考试实践的专家,从提高应试者的考试能力入手,构建了“天路公考”网(www.tianlugk.com)。

中国铁道出版社是我国第一家出版公务员考试教材的出版社,1998年至2002年更是国家人事部唯一指定出版公务员考试教材的出版社,11年来一直得到公务员录用考试专家学者和广大读者的厚爱。为了回馈社会答谢读者,我们提供了价值3000万元的“天路公考体验卡”随2010铁道版公务员图书发放。

一、天路公考体验卡的使用说明

天路公考体验卡是专门为准备参加2010公务员录用考试的广大考生量身打造的。此卡提供的服务均可在互联网上通过登录www.tianlugk.com获得。当您在本网站上激活此卡后即可享受以下服务。

1. 在线学习

您可以在线学习申论和行政职业能力测验20%的免费在线课程。课程的主讲老师均为专业从事公务员录用考试研究的专家,并且都是畅销的公务员录用考试辅导书的编写者。课程设计并非传统上简单现场讲授录像的方式,而是借鉴了国际著名跨国公司培养员工的成功模式,量体裁衣为公务员录用考试专门在线学习打造的。课程中安排了大量的互动练习,您在学习每个知识点后都能通过在线练习得到直接的应用,以便加深对知识点的了解和掌握。

2. 自测演练

根据国家公务员录用考试的要求我们开发了行政职业能力测验和申论试题库系统,纳入了400多组试题,系统可以自动生成上万套与公务员录用考试形式相同、难度相当的模拟试卷供您进行自测演练。您有1次权利,可以自主地选择行政职业能力测验或申论的自测演练。通过自测演练您将得到同真实考场相似的考试体验。系统会根据您的自测演练结果进行评分,通过失分情况您可以及时发现自己哪些方面存在不足,这对您有针对性地安排下一步的学习十分有益。在完成1次自测演练之后,系统将会自动地列出您所在地区的个人排名。您可以参考这一排名,对自己在本地区的竞争力进行评估,然后有针对性地制定下一步的学习计划。

3. 在线练习

为了使您进一步地了解自己对考试科目各科知识的掌握情况,以便考查学习效果,我们特意为您准备了在线练习。通过在线练习,您可以了解、熟悉行政职业能力测验和申论试题类型,增加对考试题型的把握。

4. 资料下载

通过多年的积累,我们搜集、整理了大量的有关公务员录用考试的相关资料。无论您是参加国家

公务员还是地方公务员录用考试，您都可以通过我们精心设计的搜索功能，得到最直接、最有效的资讯服务，并随时可以下载。另外，我们还搜集、整理了近年来国家和地方公务员录用考试的真题，并由专家进行解析，供您学习使用。

二、天路公考体验卡的激活流程

第一步，打开 IE 浏览器，在地址栏输入天路公考网址 www.tianlugk.com。

第二步，请点击网站首页中的“免费注册”图标，进行会员注册。在注册会员时，您可以选择输入体验卡的密码，在点击“注册”按钮注册会员的同时激活体验卡。

第三步，如果在注册时没有选择输入体验卡密码，会员注册成功后，页面将自动跳转至学习中心，您可以通过点击页面右上方的“激活卡”链接进入激活页面进行激活操作。同时，您还可以返回网站首页，在会员欢迎信息窗口下方的文本框中输入体验卡密码，并点击右侧的“激活”按钮进行激活。

第四步，激活后，系统反馈“本卡包含的课程信息已经成功激活，欢迎进入网站学习！”

温馨提示：体验卡卡号只做序号标识，体验卡密码仅用于激活权限，并不能作为会员账户信息进行系统登录。

最后，祝您早日加入公务员行列。

天路公考专家团队
2009 年 10 月于北京

前言

《中华人民共和国公务员法》的正式实施，不仅标志着公务员录用考试的规范化、制度化、法制化，同时也使应试者能够在一个比较公正、公开的平台上进行公平竞争。在这种情况下，如何选择一本科学、实用、有效的备考教材，这在很大程度上成了应试者能否取得成功的重要因素。为了帮助广大应试者尽早地熟悉公务员录用考试的内在规律，了解最新的命题思路和考试范围，从而达到更积极、更有效的备考效果，中国铁道出版社“天路公考”专家团队从培养应试者的应试能力入手，精心组织编写了这套适合广大应试者使用的辅导教材。本套教材改变了以往公务员录用考试教材的固有模式，严格按照最新公务员录用考试大纲的要求和知识的形成规律进行编写，并深度解析了公务员录用考试的命题思路、命题角度、命题规律和命题原理，让应试者通过本套教材所介绍的解题方法、技巧和真题模拟演练，掌握正确的复习方法，从而突破公务员录用考试难的问题。

本套教材共分9个分册：《申论》《申论强化练习》《申论考前冲刺》《行政职业能力测验》《行政职业能力测验强化练习》《行政职业能力测验考前冲刺》《公共基础知识》《公共基础知识强化练习》《公共基础知识考前冲刺》。各册内容的结构严谨、翔实，且重点突出，严格遵循最新公务员录用考试的命题趋势与规律，紧贴最新考试大纲，适用于中央及地方公务员录用考试的考前培训及自学提高。其特点是：

权威性

本套教材由多位有着多年高级公务员经历和丰富教学经验的专家倾力编写，从考核与录用公务员的角度深度剖析公务员考试的结构与内容，融入了最新公务员录用考试大纲的最新思想和变化，指导应试者更有效地参加公务员录用考试。

针对性

本套教材严格按照公务员录用考试相应科目划分的模块进行编排，夯实基础考点与强化应试技巧同步推进，帮助应试者准确、系统地掌握相关知识，迅速捕捉考试要点，并针对不同类型试题总结出相应的应对方略，使应试者在理解知识的基础上，加强能力的训练与培养，提高答题速度与准确程度。

实用性

本套教材在讲述相关考试知识的同时，有意识地向应试者传授快速分析和解题的方法，培养应试者分析、解题的能力，并且各册内容中所有真题、练习题及模拟试题均配有详细的答案及解析，实现了讲练结合，帮助应试者养成高效思维的答题习惯，满足公务员录用考试中快速作答的要求。

科学性

本套教材在准确把握公务员录用考试特点的基础上，敏锐地反映出最新公务员录用考试的命题重点和命题趋势，紧扣最新考试大纲，注重各种题型的合理搭配，突出重点、难点和考点，且详略得当、结构严谨。

兼容性

本套教材在准确分析、把握国家公务员录用考试特点的基础上，紧密结合地方公务员录用考试内容，全面、系统地综合了各地区公务员录用考试真题，并且在反映各地公务员录用考试最新变化的同时，充分体现了中央和地方公务员录用考试需求的相互兼容，适合全国各地应试者使用。

超值性

本着真诚为广大读者服务的宗旨，中国铁道出版社“天路公考”（www.tianlugk.com）网随本书附赠一张价值 30 元的“天路公考体验卡”（用户名、密码和使用说明详见本书封底），通过该体验卡读者可在“天路公考”网上免费获得一定数量的相关公务员录用考试方面的有效服务。

此外，本套教材更侧重于**系统性**，在全面分析最新命题特点和趋势的基础上，既有考试方法的指导，又有知识拓宽的讲解，旨在帮助应试者迅速捕获考试要点，用科学的复习方法培养正确的解题思路；真题演练更侧重于**规律性**，在详尽解析中央机关及其直属机构 2010 年度考试录用公务员公共科目考试大纲的基础上，既有知识讲解，又有技巧点拨，使应试者在真题练习中进一步掌握做题规律，把握考试技巧；考前模拟试卷更侧重于**实战性**，试题类型和难度以最新中央机关及其直属机构考试录用公务员的试题为标准，题目素材鲜活，经典试题与难点试题相结合，使应试者在近乎于真实考场的环境下训练应试能力，把握做题进度和技巧。

我们衷心感谢黑龙江省哈尔滨润雨公务员录用考试培训中心等单位，在本套教材的编写中提供了相关素材的支持和帮助。同时希望本套教材能为广大应试者的复习带来实质性的帮助，也敬请广大读者对本套教材中的疏漏之处提出宝贵意见。

“天路公考”专家团队
2009 年 10 月于北京

目录

中央机关及其直属机构 2010 年度考试录用公务员公共科目考试大纲解读

致读者

第一部分 阅读理解能力强化练习

第一单元 给定资料(关注热点:统筹城乡发展).....	1
阅读解析	6
第二单元 给定资料(关注热点:安全生产).....	8
阅读解析	12
第三单元 给定资料(关注热点:电子商务)	14
阅读解析	19
第四单元 给定资料(关注热点:综合减灾)	21
阅读解析	26
第五单元 给定资料(关注热点:科技创新)	28
阅读解析	33
第六单元 给定资料(关注热点:教育公平发展)	35
阅读解析	40
第七单元 给定资料(关注热点:退耕还林)	42
阅读解析	47
第八单元 给定资料(关注热点:社会信用体系建设)	49
阅读解析	54
第九单元 给定资料(关注热点:“普九”债务)	56
阅读解析	61
第十单元 给定资料(关注热点:城市交通)	63
阅读解析	68

第二部分 概括能力强化练习

第一单元 概括主要问题	70
第二单元 概括主要内容	73

第三部分 提出建议和方案能力强化练习

第一单元 提建议和方案·····	75
第二单元 对建议或方案有效性评估·····	78

第四部分 其他试题应对能力的强化练习

第一单元 分析类试题·····	82
第二单元 公务性试题·····	90

第五部分 综合论述强化练习

第一单元 命题作文的综合论述·····	92
第二单元 自拟标题作文的综合论述·····	101
第三单元 其他类型的综合论述·····	114

第一部分 阅读理解能力强化练习

阅读理解能力是公务员必备的基本能力之一。当世界进入信息社会之后,对阅读理解能力的要求显得更为重要,反映在公务员《申论》考试中的阅读理解的考查,主要是对试卷提供的涉及某一个或某几个特定社会问题或现象的若干段文字资料,通过阅读,准确迅速地获取关键信息,了解资料所反映的主要内容,并把握其主旨和精神。这种能力的考查,虽然没有直接反映在试题中,但阅读理解能力的高低将直接影响整个申论的应试作答。因此,我们通过本部分 10 组给定资料的阅读理解能力的强化练习,使读者进一步掌握申论资料的阅读规律,从而提高阅读理解能力。

申论资料的阅读阶段用时约需 30~40 分钟,这是成功应对申论考试的起步阶段。首先是用一般阅读方法明确作答的要求,形成一个有明确目的性的阅读提纲,需时 5 分钟。进而要用主要阅读方法通读所给资料,即在带着问题和整体思维的原则下,把握资料的主要脉络、本质特征和重要信息,需时 20~30 分钟。最后用重点阅读法为具体应答做好准备。这一部分的强化练习的目的在于使考生切实掌握阅读方法,做到确认主题,明确要求,梳理信息,形成立意,为具体实现申论试卷的要求,写出方向对路、立意正确、条理清楚、表达准确、文面规范的文段或文章,为取得良好的成绩打下坚实的基础。

第一单元 给定资料

(关注热点:统筹城乡发展)

1. 改革开放以后,市场机制的引入并没使城乡走上协调发展的道路,相反使得城乡之间在各个方面差距愈拉愈大,近些年来城乡协调发展已经成为社会各界关心的热点问题,十七大报告中也提到:“统筹城乡发展,推进社会主义新农村建设,促进国民经济又好又快发展。”

2. 我国城乡差距的形成有其深刻的历史和体制原因。而且随着市场经济发展,“三农”问题愈来愈严重,城乡差距越来越大。

农业基础设施薄弱。如农村卫生、教育、农业水利等基础设施较为滞后,难以满足农民生活及生产需求,制约农业增产、农民增收。

农村产业结构调整效果不够突出。由于结构调整滞后和区域间的步伐不一致,农产品供给结构与需求结构脱节。优质优价、具有特色的品种缺乏,一般性品种多,专用品种少,精深加工产品少;农产品初加工企业多,高科技、高附加值加工企业少。从而导致部分农产品卖难,农业效益低下,影响了农民收入的提高。

农民增收缓慢,收入来源单一。围绕农民增收这个中心,从对农业和农村经济结构调整看,尽管政府采取了一些措施,发展优质高效农业,推进农业产业化经营,取得了一定成效,但总的来看,农民增收形势依然不容乐观。农业增长、农民增收的传统增长方式仍未彻底改变。同时,从农民收入来源结构来看,家庭经营收入在农民收入中仍然占着主要地位,来源单一。

农民地位低下。我国城市户口与农村户口所承载的权益是不一致的,就业制度城乡是分割的,进城农民工不能享受与城市职工相同的劳动保障等待遇,医疗、养老、住房、劳动保护等福利待遇基本上只惠及城市居民。

农村劳动力素质偏低,制约农村剩余劳动力的有效转移,同时制约农业新技术在农村的推广运用。近

年来,由于我国城市二、三产业结构调整力度加大,大批新兴产业对劳动者素质要求较高,这使原来许多进城务工的低素质劳动力难以适应要求,甚至无法找到工作而被迫返乡,相对收益下降,而城市中素质较高的居民收入却增加很快。同时,我国农村居民用于人力资本的投资很少。正是由于农民的人力资本投入不足,导致农民的文化素质普遍偏低,严重地影响了他们对先进技术的接受能力,科学技术转化为现实生产能力的效率不高,影响农民收入水平的提高。

农民对农贷资金的需求量较大,而农贷资金可供量明显不足,农民贷款困难,且贷款周期较短,导致农民资金紧张。造成的原因有:一是受国家财力的制约,财政支农支出虽然总量不断增加,但相对比重却处于不断下降趋势,这给农业的持续、稳定发展带来了不利影响;二是农业信贷投入不足,更加剧了农业资金短缺的局面;三是在农村金融领域处于垄断地位的农村信用社,由于担心农民不能按时还款,影响资产安全,也不愿意向农民发放贷款。

农村信息化建设明显滞后。农村农副产品销售市场信息获得渠道较少,销售仍主要以商贩上门收购为主。科技信息渠道不畅,农业技术人员缺乏必要的学习和培训,对新技术、新知识难以及时掌握,更难以及时向农民传授,没有充分发挥出基层农技部门作用。

3. 统筹城乡发展作为一种创新理念,从观念上打破城乡分割发展的思维定势,它表明政府运用宏观调控手段,协调和处理城乡关系,解决新时期的农业、农村和农民问题的指导思想。而城乡协调的提出源于我国典型的城乡“二元结构”,城乡协调是在保存城市和乡村鲜明特色的前提下,建立一种新型城乡关系,即效益共享、责任共担、相互协调、共同发展。城市化则主要指农村人口转变为城市人口的过程,其实质是农民从农业劳动转为从事工业、商业及其他非农业劳动的社会经济运动过程。以上概念并不矛盾,只是侧重点不同,城乡一体化重点在最终发展目标,统筹城乡发展强调整体理念,城乡协调侧重城乡关系,而城市化则强调农村人口向城镇的转移。从我国目前的发展阶段特征(结构转型)与任务(共同富裕)来看,处理好城乡关系是实现城乡一体化最终目标的手段;是贯彻统筹城乡发展整体理念的具体内容;是指导城市化战略实施的平衡原则。因此,我们强调城乡协调发展,其主要内涵应该为:在大力发展生产力的过程中,运用市场与政府两种手段,促进农村人口城市化,逐步缩小城乡差别,解决“三农”问题,实现城乡经济、社会、环境的和谐发展,使城乡共享现代文明。

4. 促进城乡协调发展,关键在于大力推进社会主义新农村建设,国家对如何加强社会主义新农村建设提出了许多重要措施。

一是根据统筹城乡发展和工业反哺农业、城市支持农村的方针,提出要不断增加国家对农业和农村的投入,完善农村金融服务体系,加快建立有利于改变城乡二元结构的体制机制。国家将采取有效措施,调整国民收入分配格局,从财政支出、预算内固定资产投资和信贷投放等方面,不断增加对农业和农村的投入,扩大公共财政覆盖农村的范围,建立健全财政支农资金稳定增长机制。农村金融要继续深化改革,不断改善服务,加强对农业和农村发展的支持,逐步形成农村基础设施建设和社会事业发展的稳定资金来源。

二是明确要求各级政府要把基础设施建设和社会事业发展的重点转向农村,国家财政新增教育卫生文化等事业经费和固定资产投资增量主要用于农村,逐步加大政府土地出让金用于农村的比重。这意味着农村的基础设施和社会事业将成为各级政府建设的重点,在可预见的将来,将有较大幅度的改善和发展。特别是农村教育,2007年实现农村义务教育阶段全部免除学杂费,对经济困难家庭学生免费提供课本和补助寄宿生生活费;农村职业教育和成人教育也将较快发展,农村劳动力技能培训的规模和水平将不断提高。农村医疗卫生也将加快发展,新型农村合作医疗制度试点将不断扩大,2008年在农村基本普及;农村三级医疗卫生服务和医疗救助体系也将加快建设。

三是为保障和增加农民福利,《决定》强调要逐步在农村建立最低生活保障制度,有条件的地方探索建立多种形式的养老保险制度。这实际上是要求各级政府要加大公共财政对农村社会保障制度建设的投入,进一步完善农村“五保户”供养、特困户生活救助、灾民补助等社会救助体系。为保障被征地农民的生活水平不下降,且随着经济的发展不断提高,《决定》明确指出,要加快征地制度改革,从严控制征地规模,完善征地程序,提高补偿标准,探索确保农民现实利益和长期稳定收益的有效办法,解决好被征地农民的

就业和社会保障问题。

5. 解决城乡差距是实现“五个统筹”，实现共同富裕的一个最基本的出路，不仅不会造成“均贫富”，而且是中国实现改革的目标，逐步达到共同富裕的最根本性、最实质性的问题。如果我们解决不了城乡统筹问题，改革的目标即逐步实现共同富裕、实行以人为本的科学发展观这两大问题就解决不了。因此，在传统认识上，我们要打破以往的观念。

要赋予农民国民待遇。现在，农民在自己的土地上盖房子，却拿不到产权证，因为宅基地的产权关系没有解决。农民也是中华人民共和国的公民，应该享受最基本的国民待遇。

应赋予农民基本而有保障的公共产品。国家在城乡公共产品的供给上可以有所差别，但是不能因此而取消农民享受公共医疗、义务教育、最低生活保障的基本权利。赋予农民基本而有保障的公共产品，应是政府肩负的一项很重要的责任。

6. 建设部副部长仇保兴在接受记者采访时谈到，城镇化不是城市单方面的作为，是城市与乡村相互作用的结果，必须同时考虑城乡的协调发展，才能保证城镇化有序健康地发展。

“现在，我国的江苏、成都、上海等许多地方都提出要城乡一体化发展。这个口号非常诱人。”仇保兴说，城乡一体化发展的真实含义是城乡同质化发展，实际上是通过农村的城镇化，把农民转换为市民、农业转换成工业、农村转换成城镇，也就是通过消灭“三农”来达到同质化发展的目标。在这种发展模式指导下，有可能引发农村建设的大拆大建。

实际上，城乡本质上是有所区别的，认识这种区别，差别化规划建设，城乡才能互补发展，而城乡一体化是同质发展。农村与城市同一个性质是难以实现互补协调发展的。

如江苏省某市就曾提出要用几年的时间，把所辖的农村都建设成为城镇，原来几十户人家的小村庄全部搬迁合并，集中建设六七层的住宅小区，让农民全部住到公寓楼里去。但随后的调查发现，尽管农民住到公寓楼里去了，但是还在务农，手扶拖拉机和农机具等只好在公寓楼附近搭个棚子来存放，结果使得居住小区城不像城、乡不像乡，人居环境反而退化。

仇保兴谈到，城乡之间的具体区别在于：从生产方式来看，农业、农民是家庭经营为主。即使是世界上最发达的国家，其农业仍然还是以家庭经营为主。而城市和工业是以企业经营为主，属社会化大生产。从消费方式来看，农村、农业是低成本、循环式的。在农村，废物大都能够得到利用。而在城市或工业，消费模式不同，从农村进来原料经城市消费最后就变成废物。在城市生活垃圾中，50%是过剩变质的食品和残渣。而在农村，过剩的食品和残渣都可以喂猪、喂牛，粪便又用来肥田，从而实现了循环经济。从公共品提供来看，农村的自来水、桥、路等基础设施，大都是自主合作建设的。在城市，则是政府包办。从景观特征来看，农村、农业的景观自然、宽广、情趣和传统。在城市则是现代、文化、娱乐和多元化的。

“实践证明，城乡一体化的发展模式只适应于我国5%左右的农村，也就是大城市的近郊区或西部牧区。”仇保兴认为，这些村庄的农业用地很快或已经转化为建设用地或者工业用地，牧区因退牧还草的政策需要，只有这些地区适应于这种发展模式。

“所以，城乡一体化发展的模式听起来很诱人，但适用性很有限，如不顾条件地推广，所带来的后果却非常严重。这是一种以城市人的眼光来看待农村、看待农民、看待农业的片面的政策选择。”仇保兴强调。

仇保兴认为，城乡统筹、互补发展应实践四个方面的合理化。首先要考虑城乡之间与农村的产业布局合理化。农产品生产布局应该一镇一品、一村一品，在家庭经营的基础上形成“地区规模经济”。其次是城乡之间与公共品结构合理化。除了城郊农村的供水、污水处理、垃圾处理以及燃气和公共交通可由城市联网辐射提供服务之外，城市的公共品提供模式不能作为一种固定模式向农村推广。第三是城乡之间与农村的市场发育程度合理化。在我国大多数农村，市场发育程度目前还较低，不可能以产业化的方式来提供公共品。在农业技术推广社会化服务方面有前景，但也不能一步就到位，需要政府持之以恒地加以培育。第四是城乡景观要素结构要合理化。城乡景观特色应该互补。浙江省、上海市、成都市等地的一些乡镇都提出，新农村建设要造就的景观是城市里没有的，如庭园菜地、丝瓜藤、葡萄架、竹林小径等，完全与城市进行差别化建设、整治，吸引了大量城里人到农家去度假，发展了“农家乐”。

“总之，新农村建设与城镇化存在密切的关系，必须认真探索一条城乡差异化规划建设、互补协调发展的路子。”仇保兴说，互补才能协调发展，协调的前提是差别，差别就意味着决策者要以农民长期利益、农业特点和人文历史的角度去看待农村、整治村庄，调动每户农户的积极性，多样化、有差别地、自主地建设新农村，防止以城市的模式去指导村镇建设，以大拆大建式的村庄合并来再造“新农村”。

7. 2008年12月30日公布的北京市《关于率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的意见》提出，本市将探索建立城乡统一的户口登记制度。同时，加快农村地区新建居民区居委会组建工作，到2020年，城乡结合部、新城周边以及乡镇中心区的农村地区全部实现城市社区管理。

2008年12月25日，北京市委十届五次会议通过了《中共北京市委关于率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的意见》，提出北京要率先形成城乡经济社会发展一体化新格局，并以此作为推动首都发展的根本要求。

目前北京市存在着大量城乡结合部区域，此前本市在天通苑所在的昌平东小口镇已经开始了改革试验。意见称，城乡结合部是发展活力最强、人口资源环境矛盾最突出、城乡一体化要求最迫切的地区，因此，要“积极推进城乡结合部综合配套改革试验，在绿化隔离带建设、土地使用制度、农民整建制转居、劳动就业、社会保障、管理体制等重点领域取得重大突破”。

8. 围绕政策在城乡间倾向的不同，我们把促进城乡协调发展的政策分为三大类：

以城市发展为重点，优先发展城市，然后由城市带动农村。发展，强调城市的主导作用，把城乡经济联系看成是以城市为中心的、“自上而下”的一种联系，通过资源要素从城市到乡村的流动来带动乡村地区的发展，城市的辐射能力越强，其对乡村推动效应越强。

出于解决农村贫困问题而提出的“自下而上”的城乡关系发展政策建议。其主要内容包括加强农村的综合发展与综合建设，积极发展非农产业，改善农村人口的生活环境和生存条件，缩小城乡之间就业机会的差别，减轻城乡收入不平衡性等。

城乡互动发展，建立城乡间统一的市场体系，依靠中心城市地区的集聚与辐射作用。同时政府扶持农村地区实现农业产业化、农村工业化和城镇化等几方面齐头并进，逐步改变城乡隔离发展、城乡差距逐渐拉大的局面，实现城乡互动发展。其核心是城乡经济利益平等，以此作为推动城乡互动发展的动力所在。

9. 中共中央政治局2009年1月23日下午进行第十一次集体学习，中共中央总书记胡锦涛主持。他强调，必须从全面建设小康社会、发展中国特色社会主义的战略高度，全面贯彻党的十七届三中全会精神，坚持把解决好农业、农村、农民问题作为全党工作重中之重，坚定不移走中国特色农业现代化道路，加快推进社会主义新农村建设，更加扎实地做好农业、农村、农民工作。

胡锦涛在主持学习时发表了讲话。他指出，走中国特色农业现代化道路，是顺应世界农业发展普遍规律、立足我国国情的必然选择，是统筹城乡发展、协调推进工业化和城镇化的必然要求，是建设社会主义新农村、促进农业可持续发展的必由之路。各级党委和政府要按照党的十七届三中全会确立的新形势下推进农村改革发展的总体思路，把建设社会主义新农村作为战略任务，把走中国特色农业现代化道路作为基本方向，把加快形成城乡经济社会发展一体化新格局作为根本要求，坚持工业反哺农业、城市支持农村和多予少取放活方针，推动农村经济社会又好又快发展。

胡锦涛强调，在当前形势下，保持农业农村经济持续稳定发展，对于党和国家工作全局具有更为重大的意义。保增长的基础支撑在农业，扩大内需的最大潜力在农村，保民生的重点难点在农民。尤其要抓好以下三项工作：一是要大力保障国家粮食安全和主要农产品供给。落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，稳定粮食种植面积，继续提高单产，保护和提高粮食生产能力。较大幅度增加对农业的补贴，继续提高粮食最低收购价格，加快落实国家扶持油料、生猪、奶业生产的各项政策措施。严格农产品质量安全全程监控，确保食品质量安全。二是要大力加强农村基础设施建设和社会事业发展，改善农民生活。抓住国家实施积极财政政策的时机，大幅度增加对农村基础设施建设和社会事业发展的投入，大力推进农村文化惠民工程，巩固农村义务教育普及成果，巩固和发展新型农村合作医疗，加强县乡村医疗卫生公共服务体系建设。农村最低生活保障要做到应保尽保，并逐步提高低保标准和补助水平。对农村尚未解决温饱的贫困人口、低收入人口全面实施扶贫政策，帮助他们尽快稳定解决温饱并实现脱贫致富。三是

要大力促进农民增收,开拓农村市场。积极谋划促进农民增收的新思路,最大限度拓展农村内部增收空间。加快完善农村消费品流通网络,改善农村消费环境,大力推进家用电器和汽车、摩托车下乡工作。发展先进适用、安全可靠、节能环保的各类农业机械,加强农机技术培训和售后服务。严厉查处坑农害农行为,严禁假冒伪劣商品流向农村市场。

10. 2009年1月,农业部要求各级农机管理部门要严把机具选型质量关,及时公布实施方案,坚持补贴五项制度,抓紧实施2009年中央财政安排的100亿元农机具购置补贴。

农业部副部长张桃林在全国农业工作会议农机专业会上表示,增加农机具购置补贴、扩大补贴范围是国务院拉动内需、保持经济平稳较快增长的一项重要举措,也是提高农业机械化水平、增强农业综合生产能力、拉动农机工业发展的有效途径。

据了解,百亿元农机具购置补贴实施范围将涵盖全国所有的农牧业县和所有农场,补贴机具种类由9大类18小类扩大到12大类38小类,包括了所有主要粮食生产机械。为加快购机补贴政策的实施进度,农业部已经启动了2009年全国通用类农机补贴产品的选型工作,各省非通用类机具选型将于1月中旬前完成。计划春节前向社会公布补贴机具中选企业及产品目录。

2008年中央财政安排购机补贴资金为40亿元,比2007年翻了一番,带动地方各级财政投入16.5亿元,购机补贴实施县(场)比上年增加937个,共补贴购置各类农机具103万台(套),受益农户数达到96万户。在补贴政策的拉动下,农机工业连续五年保持强劲增长势头,农机市场购销两旺。

11. 商务部新闻发言人姚坚2009年1月15日说,从2009年2月1日开始,“家电下乡”的范围将扩展到全国,家电品种也将新增摩托车、电脑、热水器和空调等4项。

姚坚当天在商务部例行新闻发布会上说,从2008年12月1日起,“家电下乡”已由原来的山东、河南、四川、青岛“三省一市”扩大到14个省份,从2009年2月1日开始将由14个省份进一步扩展到全国。目前有关部门已开始委托中介机构进行相关产品的招标。

与此同时,“家电下乡”还将新增4项产品,即摩托车、电脑、热水器和空调,由各地选择这4项产品中的2项,和原先的4项一起成为“家电下乡”的产品。

“据我了解,很多地方对摩托车很感兴趣,大约有20个省(区)市选择摩托车。”姚坚说,摩托车是非常实用的,能解决农村的交通问题,据说部分农村还能用摩托车发电,一车多用。

姚坚表示,“家电下乡”既拉动了消费,也改善了农民的生活条件,用财政一个单位的钱带动了市场七个单位的消费,杠杆作用非常明显。

12. 经济下滑对农民收入的影响远远超过了城镇居民,2008年城乡居民收入绝对差距首破万元。2009年,中央将大幅度提高粮食最低收购价,以期从根本上解决农民增收困难。

农业部提供给全国政协提案委员会的最新材料称,今年农民增收难度进一步增大,2008年城乡居民收入比由上年的3.33:1扩大为3.36:1,绝对差距首次超过1万元。城乡收入差距扩大归结于农民增收困难,最主要原因是农产品价格偏低,另一个重要原因是农民工就业形势不容乐观。据全国农村固定观察点调查,2008年农村劳动力外出就业规模虽然比上年扩大478万,增长3.6%,但增速比上年下降了2.4个百分点,是2000年以来增速最慢的一年。

这种情况已经引起了中央高层的重视。2008年底,中央农村工作会议讨论了《中共中央、国务院关于2009年促进农业稳定发展农民持续增收的若干意见》(讨论稿)。会议表示,将不失时机出台调控措施,继续提高粮食最低收购价格,增加主要农产品储备。

十七届三中全会对于粮价的提法是“稳步提高粮食最低收购价格”,而上述涉农文件转而变为“继续提高”。虽然只有两字之差,但显示出中央对于粮价的判断已经达成共识,2009年粮食保护价调高的幅度要比预想高得多。

作答要求

1. 请根据“给定资料”,概述我国统筹城乡发展工作中存在的主要问题。

要求:紧扣给定资料,全面,有条理,不必写成文章,不超过300字。