

2010 年上半年省级公务员联考申论真题

满分：100 分 限时：150 分钟

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答参考时限：阅读材料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定的资料，按照后面提出的“作答要求”依次作答。
4. 请在申论答题卡上作答，在草稿纸或其他地方作答一律无效。
5. 严禁折叠答题卡。

二、给定资料

1. 某市居民对几年前的一场暴雨记忆犹新。那天是周六，市民们与往常的周末一样逛街、聚会、休闲。张艺谋大片《十面埋伏》的首映式正在这天举行，大批倒票的“黄牛”憋足了劲要大赚一笔。然而，突如其来的一场暴雨让所有在外面的人狼狈不堪。那天下午 16 时左右，天空突然电闪雷鸣，顷刻之间降下瓢泼大雨，不到两个小时的降雨让全市交通陷入瘫痪，立交桥下积水深达 2 米，公交车、小汽车变成了船。类似的事件，在全国很多城市都曾出现过。市政建设与城市改造不同步的现象至今仍然是个不小的问题。有专家表示，以应有功能来衡量，我国大多数城市的市政公用事业连“健康”都算不上。

截至 2009 年 4 月，中央的 4 万亿投资已经带动了地方 30 多万亿元的投资。从 4 万亿到 30 多万亿，这些保经济增长的投资都流向了哪些领域？资料显示，铁路、公路、航空、能源等基础设施以及医改、住房保障等民生工程都是投资的主要流向。例如某市新增投资 60 亿元，主要用于轨道交通、中小企业和农业，其中 20 亿元用于高铁的征地拆迁。某省拨付 90 亿元资金，主要用于保障性住房、农村民生和基础设施、重大基础设施建设等。某省组织了 3300 亿元投资，主要投向千亿基础网络工程、千亿产业提升工程和千亿惠民工程。其中惠民工程主要指配备教育、医疗、文化、体育等基本服务设施。但有专家指出，各地似乎都缺少了对城市公用事业的关注，而中国仍处在市政设施相对不足且市政设施需求迅速增长的阶段。尽管投资中有用于城市公用事业的部分，但比例很小、规模不大，尚不足以体现城市公用事业对经济增长的重要拉动作用。这位长期研究城市公用事业的专家说，城市公用事业具有先导性、基础性、公益性，需要得到更多的关注。市政公用事业包括城市供水、集中供热、垃圾处理、市政道桥、公共交通、园林绿化、污水处理、管道燃气八个方面的市政设施建设。在城市基础设施中，城市公用事业是重要的组成部分，也是国民经济中的重要一环。改革开放初期，讲招商引资、发展经济，讲得比较多的是改善投资环境。路桥、通讯、水、电、气、热等设施有了，投资者就愿意去投资，没有就没有人愿意去投资。市政公用事业对经济发展具有先导、基础的作用。作为城市社会经济活动载体的城市基础设施建设，日益受到人们的重视。建设并管理好城市市政公用设施，引导人们自觉爱护、维护这些设施，对促进城市经济稳定健康发展，对城市功能、质量的提高和城市现代化建设具有特别重要的意义。

2. 据统计，目前全国的城市市政设施固定资产投资在 1 万亿元左右，占全国 GDP 的比例在 2% 以上。某专家指出，因为城市道路、供水、燃气、污水处理和垃圾处理等建设任务仍然艰巨，在目前的投资规模基础上，投资扩大 1 倍，达到 2 万亿元的规模，也很难说就能完全解决问题。我国城市化进程仍处在迅速上升阶段，公用事业的资金缺口仅仅依靠政府单一的财政投入显然难以填上，公用事业的供给严重滞后社会的需求，成为经济起飞的瓶颈。因此，必须拓宽融资渠道，建立多渠道、多元化的城市市政投融资机制。这要求进一步放开市场，积极推进城市公用设施的市场化改革。现在全国有五亿多城市人口，在未来的 20 年时间里，全国城市人口将达到 9 亿多，这对城市公用事业将带来巨大的市场需求。对投资者来讲，也是个巨大的投资市场。上世纪 90 年代中后期，我国一些地方已经开始摸索市政公用事业市场化的道路，一些吃皇粮的城市公共事业单位开始断奶，2002 年 12 月，原建设部颁布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，鼓励社会资金、外国资本参与市政公用设施建设。在市政公用事业逐渐放开过程中，已经有越来越多的社会资本进入。据南方某省统计，城市公交 40% 的产权，城市供水 50% 的产权，城市燃气 80% 的产权，已经转让给民营资本或外国资本。

从 2002 年开始，一些世界知名的大型外资水务集团开始进入中国，以巨资收购水厂。这些跨国公司的收购举动一度让国人困惑不已。例如 2002 年 5 月，威立雅水务集团斥资近 20 亿获得 S 市自来水公司 50% 的股权，经营期限 50 年，而转让评估价为 7.6 亿元，威立雅的报价超过评估价近两倍。2007 年 8 月，Y 市自来水股权转让项目招标，中法水务集团以 8.95 亿元中标，报价为资产价值的 5 倍左右。外资这种溢价收购手段，让国内很多地方兴奋不已。然而，国内水厂真的这么值钱吗？有学者指出，外资这样的溢价收购意味着将来要成倍地赚回去，负担最终会不同程度转嫁到老



百姓身上。

随着市政公用事业市场化改革的推进，一些意想不到的问题开始出现。2008年1月，某市300多辆公交车停运，致使全市70多万市民出行困难。造成停运的原因在于公交民营化运转不良。一位业内人士指出，在原建设部文件出台后，很多地方就开始卖水厂，要么是跟外资合作，要么干脆一卖了之。他认为，公交线路、水厂卖出去，本身没有错，但基础分析工作没有做透，只想到有人买，政府还能有些收入，卖完后却没有管，这样一来损失的是国家，伤害的是消费者。很多地方在打开市政公用设施投资大门之前并没有做好充分准备。这位人士说，特许经营，就是在市政公用行业中，由政府授予企业在一定时间和范围内对某项市政公用产品或服务进行经营的权利，政府通过合同协议或其他方式，明确政府与获得特许权企业之间的权利和义务。国外开展这类经营一般先要立法，而我国则跳过了这样的程序，而且政策法规、标准、管理措施、管理能力都不配套。公用事业中有一部分注定是没有效益的，这就不能打包全卖出去，而需要政府投入才能搞起来。不能都交给社会资本经营，更不能放任其赚钱，不对其进行管理。

3. 2009年7月31日，L市举行“城市供水价格改革调整听证会”，参会的18名听证代表中，17名代表同意水价调整，只有1人提出“最好不要提价”。消息一出，社会哗然。有网站展开了“如何看待L市水价上涨”的调查，超过80%的网友投出了反对票。8月4日，L市通过政府网站发布消息，邀请网民参加一场“关于供水价格改革调整”的座谈会。会上，L市发改委拿出了2套水价调整方案，但无论是哪一套，基本水价的上涨幅度都超过了40%，这让很多人感到接受不了。有的市民说：“L市不缺水，为什么还要涨这么高？6年不调价不代表可以随时上调40%。”

记者进行了统计，实际到会的网民代表59人，在长达3个多小时的讨论中，39人发言。其中9人鲜明地反对涨价。与网民调查超过80%反对水价上涨形成反差的是，现场有16人明确表示赞成有条件地调整水价。反对涨价的主要理由：一是认为L市不缺水，没有涨价的必要；二是认为水务集团的账目不够透明。L市水务集团负责人建议政府以后建立新的价格监审机制。他说，一些用水大户会由于水价上涨减少水的用量。那么这一次水价上涨会如何影响居民生活呢？

记者来到一个普通的居民小区，访问了74岁的卢奶奶和她的老伴儿。

记者：“卢奶奶，你家里一共用多少水？”

卢：“用4吨、3吨。”

记者：“几口人？”

卢：“5口人。”

在卢家，记者看到很多盆子和桶。老人告诉记者这都是用来存水的，存下来的水要用来冲厕所、拖地、浇花，为了节约水，家里还特别改造了抽水马桶的开关。卢奶奶和老伴儿加起来每月有2000元多一点的退休工资，但是由于儿子、媳妇没什么收入，所以一家五口人主要靠这2000多元，水费每月9块多钱。

记者：“要是以后每月花个12、13块钱水费，承受得了吗？”

卢：“俺俩仔细着呢，俺俩可在乎。”

居委会的肖大姐告诉记者，这里的居民基本上都是这样节约用水的。水费涨一点也许还行，就怕连环涨价。

在L市另一家用水大户企业，记者了解到，他们已经在近几年对设备进行了节水改造，凡是工业上的用水都可以回收再使用，水的利用率达到了97%左右。

尽管L市的水价还没有上调，但从企业到普通居民，大家已经都在精打细算省着用水。这也给出了一个答案，为什么1995年L市每天要用50万吨水，而现在城市扩大了，经济发展了，每天用水量却反而下降到30多万吨。

在这次L市水价上涨的文件中，有一组数字很触目惊心：L市水资源人均占有量不足450立方米，约为全国人均占有量的1/5、世界的1/20，属于极度贫水区。L市水文部门负责人说：“附近两个水库的水，基本上不算L市的水权，属于过境水，是上游的水资源。即使是流经L市的几条河，水量也并不像大家看到的那么多。大家看到的L河的水面比较宽，实际上因为橡塑坝把水蓄起来了，真正来水，就是坝体上面流的那一点点水，那才是真正的来水。”

4. 2006年12月起，Q市市区综合水价调整，污水处理费由5元/吨上调为8元/吨，居民水价格1.3元/吨上调为1.55元/吨，特种行业用水由21元/吨上调为28元/吨。很多人认为Q市地处南方，降雨量丰富，没有必要节约用水。其实，这种观念是错误的。Q市节约用水办公室高级工程师王先生说，Q市处于水资源紧张区，多年平均水资源总量约100亿立方米，人均占有水资源量2005年为1330立方米，其中沿海县市低于730立方米，属“贫水区”。全国人均占有水资源2200立方米，但Q市远低于这个平均水平。此外，Q市70%的水资源量分布在人口较少，经济水平较低的山区，人均资源占有量为3595立方米。而人口密集、经济发达的沿海地区水资源较少。Q市降雨量季节性强，时空分布不均，年降雨量、年径流量约60%~80%集中在4-9月份，特别是梅雨和台风雨，时间短，数量大，极易产生洪水。由于现有蓄水工程对河川径流的拦蓄调节能力偏低，弃水现象严重。这种水资源年内分配的不均匀性，造成水资源年内供需不平衡。此外，入海损失严重。天然来水量丰富的晋江西流域由于淹没耕地、移民等客观原因，无法兴建大、中型水库，大量的水资源直奔腾入海，损失的水量约占全市水资源总量的30%。



一位专家列举了Q市节约用水存在的主要问题：水资源忧患意识和节约用水的意识不强；长期养成不良的用水习惯；随着生活水平的提高，用水量也随着增加，浪费的现象越严重；水价偏低，水费支出占可支配收入的比例很少，大量用水不心疼；全市生活用水量占总用水量的60%左右，大部分居民没有实现一水多用，用水效率不高；绿化用水、道路用水等公共用水还是使用纯洁的自来水；非节水型水嘴、水箱、抽水马桶等用水器具还大量存在；产业结构有待进一步调整，高耗水的工艺、设备急需整改。

“低水价是造成水的超消费和浪费的重要原因。”该专家指出，水价提高10%，将使家庭用水降低3%~7%。他介绍了某大城市用水量价格弹性系数研究。该研究表明，水价每增加10%，需水量将下降3.8%；居民年收入每增加10%，除去水价影响，用水量需求将增加2.2%。据分析，水费支出占家庭收入1%时对心理影响不大；占2%时开始关注水量；占2.5%时注意节水；占5%时认真节水；占10%时考虑水的重复利用。

“节约用水、高效用水是缓解水资源供需矛盾的根本途径。节约用水的核心是提高用水效率和效益。全国许多城市已经进行水价改革，并取得明显效果。这位专家列举了外省某市的例子。自实行阶梯水价以来，节水效果非常明显。1年零7个月的时间里，机关、企事业单位节水率达到3%~5%，居民节水率达到10%~15%。该市的正茂社区是个有1400多户居民的老社区，实行阶梯水价以来，整个小区的月用水量从以前的1.4万多吨下降到现在的4200吨左右，小区居民没有一户月用水量超过12吨的一级水价范围。今年，银川全市用水人口增加近2万，居民用水量却下降了15%，每天因节水减少了1万多吨的供水缺口。

他认为改掉不良习惯可节水70%。浪费水有关的习惯很多，比如用抽水马桶冲掉烟头和碎细废物；洗手、洗脸、刷牙时让水一直流着；设备漏水，不及时修好……除了良好的用水习惯以外，采用节水器具很重要，也最有效。节水器具繁多，有节水型水箱，节水马桶等。每个人都节约一点水，累积下来就是很多水了。据测定，1滴水在1个小时里可以集到3.6公斤水，1个月里可以集到2.6吨水，居民在购买卫浴产品时，首先就要考虑节水功能。

“这次水价上调，增加了洗车的成本。”洗车店C老板说：“这对行业发展来说，是个很大的难题。如果市政配套设施条件充分，比如市区铺设了管道，可以从污水处理厂将处理过的中水输送到洗车店使用，只要车主同意，作为商家既能节约用水，又能节约水费，何乐而不为呢？”陈老板认为，这还需要车主改变观念。因为有的车主可能会认为中水是用过的污水，不愿意自己的车用这种水来清洗。

水价改革也是为了今后推广雨水收存、污水再生和中水利用。经过污水处理厂处理后的中水是可以再利用的，比如可以用于冲厕所、洗汽车、浇草坪、洒马路等非饮用水之用。收存的雨水和中水有相似的功能。

5. 据报道，某房地产集团开发的大型社区建有一个污水回流区，社区居民的洗衣、洗菜、洗脸、洗澡的生活用水全部集中到这个地方，用于浇灌小区内的绿地，冲洗路面。冲厕所则由管道通往室外化粪池，再经城市污水管道排放至污水处理厂。该集团某负责人说：“社区的绿化面积很多，如果全部用自来水浇灌，很浪费水资源，而且这部分费用都要公摊到小区业主，造成的公摊费用也多。”他介绍，小区面积有十几万平方米，当初规划时就把设置污水回流设施纳入建筑成本。投入150万元建设污水回流系统，可以处理污水150吨，目前没有经过统计，不知道是否划算，但这个做法既减轻了业主负担，也节约了水资源。

业内专家介绍，所谓“中水”，就是把排放的生活污水、工业废水回收，经过处理后可以再利用的水。“中水”起于日本，“中水”的定义有多种解释，在污水工程方面称为“再生水”，工厂方面称为“回用水”，一般以水质作为区分的标志。其水质介于自来水（上水）与排入管道内污水（下水）之间，亦故名为“中水”，主要是指城市污水或生活污水经处理后达到一定的水质标准，可在一定范围内重复使用的非饮用水。

中水利用也称作污水回用。“中水”回用，一方面为城镇供水开辟了第二水源，可大幅度降低“上水”（自来水）的消耗量；另一方面在一定程度上解决了“下水”（污水）对水源的污染问题，从而起到保护水源、水量的作用。

6. 将水价分为不同的阶梯，在不同的定额范围内，执行不同的价格，叫做阶梯型水价。使用水量在基本定额之内，采用基准水价，如果用水超过基本定额，则超出的部分按另一阶梯的水价标准收费。阶梯式水价可以分为增阶梯式和降阶梯式水价两种。增阶梯式水价指随着用水量的增多，水价越高；降阶梯式水价则相反，用水量越大，水价越低。在水资源短缺的情况下，应采用增阶梯式水价。例如：2005年南方某大城市公布的生活用水水价方案：第一级水量基数为每户每月用水量22立方米及以下的，按基本水价1.32元/立方米计收水费；第二级水量基数为每户每月用水量23立方米至30立方米的部分，按基本水价的1.5倍计收水费；第三级水量基数为每户每月用水量30立方米以上的部分，按基本水价的2倍计收水费。

阶梯水价表明，用水量越多，付出的费用越大。对于短缺的水资源而言，非常适合。尽管实施阶梯水价存在基础设施建设、阶梯比例和基本水量如何确定等难题，但都是可以通过民主协商来解决的。阶梯水价优点是明显的，有利于促进节约用水，让多用水者付出更高的代价，促进其节约用水，是用经济手段管理水资源的重要工具，应该科学地加以利用。



对于工业用水户应该是实施阶梯水价的重点。首先，他们用水量相对比较大，其次量水设施比较齐全，数量相对居民少，也容易监控，将其作为近期阶梯水价实施的重点是非常必要的。

7. 多年来，政府为了提供廉价的水资源，水价低于供水成本。理论上水价的构成本来应该包括水资源本身价值、水工程的成本、水处理的成本以及水管理的成本，而且还包括污水处理的成本。实际上，目前我国的水价仅仅包含了水的工程成本和水处理成本（北方某大城市还包括为南水北调筹集的资金）。所以从整体情况来看，城市水价低于成本价是一个普遍的现象，政府存在不同程度的“暗补”，但民众并没有真正地感受到补贴。

由于水价的提高，用水户会更加重视节水，提高用水户节水积极性。如果进行此种操作，意味着供水企业将减少甚至断绝政府的补贴，其主要获益依赖于水市场。当然，这个市场是政府调控下的水市场，并不是完全意义上的水市场。

2009年3月9日，水利部某负责同志表示，长期以来水价构成不合理和水价偏低，没有反应水资源的稀缺程度和水环境治理成本，导致目前水资源浪费相当严重，水污染得不到有效地治理。因此，必须加快推进水价改革，充分发挥市场机制和价格杠杆的作用。国家发改委价格司一位官员则表示，地方政府有自主上调水价的权利，不需要经过国家发改委的审批，也不需要备案。但是从资源价格改革的目标来看，今后包括水价在内的资源价格改革肯定会加速推进，这一点国务院常务会议已经明确做了要求。

三、作答要求

（一）依据“给定材料1~5”，简要回答下面两题。（20分）

1. 试指出市政公用事业建设的主要内容，并谈谈市政公用事业的重要性。（10分）要求：准确、简明，不超过150字。

2. “给定材料1”里说“连‘健康’都算不上”指的是什么问题？问题存在的原因是什么？（10分）要求：全面、准确，有条理，不超过100字。

（二）假定你是某街道办事处工作人员，请参考给定资料，为当地居民社区的宣传栏拟一份节水宣传材料。（20分）

要求：（1）体现国家节约水资源的有关精神，说明为什么要节水。（2）简明、通俗，利于老百姓理解。（3）不超过400字。

（三）我国市政公用事业发展面临一些亟待解决的问题，某市政部门准备起草一份推进公用事业改革的方案，请结合给定资料，指出该方案应明确解决哪些问题。（20分）

要求：（1）准确全面，条理清晰，有针对性。（2）表达简明扼要，不超过400字。

（四）相当一部分人认为，水是公共产品或者准公共产品，因此用水应该是低价的。针对这种观点，参考给定资料，写一篇文章，对国家水资源价格改革的基本思路进行阐述。（40分）

要求：（1）自拟题目，中心明确，观点鲜明，联系实际。（2）说理充分，结构完整，语言流畅。（3）不少于800字。

