

2005 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

一、注意事项

1. 申论考试是对考生阅读理解能力、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“申论要求”依次作答。

二、资料

1. 缓解和消除贫困仍然是中国今后一项长期的历史任务。为尽快解决在一定程度和特定地区仍然存在的贫困问题，我国于 2001 年 5 月召开中央扶贫开发工作会议，对 21 世纪前 10 年中国的农村扶贫开发工作进行了全面部署。这次会议后，我国正式颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001-2010 年)》，提出今后 10 年中国农村扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策。

2. 经过 20 多年的努力，中国的贫困人口已基本解决了温饱问题，贫困地区的生产生活条件已经有了较大幅度的改善，抵御自然灾害的能力明显增强，具有了一定的发展能力；在过去扶贫开发的实践中，已创造和积累了很多成功经验，并探索出了一些行之有效的做法。这些都有助于使今后的扶贫开发迈上新的台阶。实践证明，经济增长是解决贫困问题的关键。根据测算，20 世纪 90 年代中国农村贫困人口减少与经济增长的弹性系数为-0.8，即 GDP 每增长一个百分点，农村贫困人口就降低零点八个百分点。经济的稳步增长将扩大劳动力需求，有利于贫困地区劳动力的就业。同时，随着综合国力的不断增强，国家可以投入更多的力量促进贫困地区开发建设，为贫困地区的发展提供坚实的物质基础。

3. 陕西是一个贫困面大、贫困人口多、贫困程度深的欠发达省份。2001 年全省贫困人口有 817 万人，占全国贫困人口的 9.1%；其中未解决温饱的 382 万人，低收入的 435 万人。全省 50 个县被定为国家扶贫开发重点县，27 个县被定为省级扶贫开发重点县，10700 个行政村被确定为扶贫开发工作的重点村。2002-2003 年，陕西省以解决贫困人口的温饱 and 增加他们的收入为目标，整村推进，全面抓好移民扶贫、信贷扶贫、科技扶贫、外资扶贫和社会扶贫等工作。到 2003 年底，陕西贫困地区人均占有粮食达到 368 公斤；人均纯收入达到 1580 元，较 2000 年增长 17.9%。2001~2003 年，陕西省共解决 109 万农村贫困人口的温饱问题，帮助 161 万低收入人口实现了脱贫。

4. 市场经济是优胜劣汰的竞争性经济，它要求市场主体的平等地位和自主权。中国农民在与市场的强势主体进行竞争时，其不利因素是显而易见的。同时，农民的生产自主权也常遭到干预，有些乡镇政府常常打着农业结构调整的旗号强制农民种植指令性作物。在种田无利乃至亏本时，农民没有休耕的自主权，有些乡镇政府对那些自愿休耕的农民强行收取“撂荒费”。其实，即便农民拥有平等的市场主体地位，因为极其分散的小农经济必然在市场经济的竞争走向破产和衰落。

5. 农民的全面发展，离不开乡镇体制的重构。一位外国学者指出：“乡镇自主权在各种自主权中是最难实现的，也是最容易受到侵犯的。为了进行有效的防御，乡镇政府必须全力发展自己。”我国乡镇体制改革的成败和农民自由发展的程度，取决于国家宏观制度的设计和创新。从国家宏观层面上来说，要统筹城乡发展，尽快改变城乡二元结构，要普遍实行免费式义务教育。当前，有些地方进行了乡镇体制改革的试验，这说明我国正在实现从计划经济向市场经济

的进一步转变，从传统人治向现代法治的进一步转变，从单纯追求经济增长向政治经济社会协调发展的进一步转变。

6. 要集中力量继续重点帮助贫困群众发展有特色的种养业项目。依靠科技进步，优化品种，提高质量，增加效益。以有利于改善生态环境为原则，加强生态环境的保护和建设，实现可持续发展。以市场为导向，选准产品和项目，搞好信息服务、技术服务、销售服务。积极推进农业产业化经营。按照产业化发展方向和要求，对具有资源优势和市场需求的农产品生产，进行连片规划建设，形成有特色的区域性主导产业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地，为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务，形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。增加财政扶贫资金和扶贫贷款。改善贫困地区的基本生产生活条件。以贫困乡、村为单位，加强基本农田、基础设施、环境改造和公共服务设施建设。到 2010 年，在国家重点扶持的贫困区域内，基本解决人畜饮水困难，做到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视；做到大多数贫困乡有卫生院、贫困村有卫生室，基本控制影响贫困地区群众生活生产的主要地方病。

7. 要鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。除了政府动用资源进行扶贫外，国家将进一步动员社会各界参与扶贫，增加社会扶贫的资源。根据扶贫开发规划，继续做好东部沿海发达地区对口帮扶西部贫困地区的东西部扶贫协作工作，进一步扩大协作规模，增强帮扶力度。鼓励农民发展生态农业、环保农业。转变贫困地区群众的生育观念，积极倡导贫困地区的农民实行计划生育，把扶贫开发与计划生育结合起来。要开展扶贫领域的国际交流与合作。在扶贫领域，世界银行与中国的合作最早，投入规模最大。世界银行与中国目前已经开展的西南、秦巴、西部三期扶贫贷款项目，援助总规模达 6.1 亿美元，覆盖 9 个省区、91 个贫困县，800 多贫困人口。一些国家、国际组织和非政府组织也与中国在扶贫领域开展了广泛的合作。联合国开发计划署在中国开展了一些扶贫开发和研究项目。欧盟、英国政府、荷兰政府、日本政府、德国技术合作公司、亚洲开发银行、福特基金会等也都在中国开展了扶贫开发项目，并取得了很好的成效。

8. 由于农民没有制度化的权益表达渠道，也缺乏有效的司法救济，不堪重负和欺压的农民只能选择越级上访；而农民越级上访一旦成功，县乡村三级具体责任人就可能遭受丢掉“乌纱帽”等重大损失。在这种背景下，打击报复上访的农民代表就显得尤为突出。为防止权益受损害的农民“运用法律武器”到法院起诉，一些基层政权明确要求法院在农民负担、计划生育、社会治安综合治理等方面不予立案。这样一来，保障在“全社会实现公平和正义”的法院就对最需要司法救济的受害农民关紧了大门，由此造成了遍布全国各地的农民上访现象。

9. 一位外国学者在谈到中国农民权利问题的时候，曾回顾了美国对黑人权利保护的问题。在美国内战之前，法律上规定黑人不能享有白人同样的权利，在这后即便是法律做了修改，形式上是平等了，但是一百多年来，美国的黑人事实上还是没有享受到平等权利。解决美国黑人的平等问题，用了非常多的时间，很多人、很多职业团体都参与到这个过程中。举一个例子，在教育方面，以前黑人和白人不能同校，后来就这个事情上诉到最高法院，最高法院裁定黑人和白人应当同校，不应给白人和黑人分别建立一套教育体制。即便最高法院做了这种裁决，但实施起来也非常困难，五十年过去了，这个裁定虽得以实现，但仍然存在一些问题。

10. 我国农民对国家经济发展的贡献是双重的。广大农民工为务工地城市做出了贡献，为推动社会发展提供了强有力的经济支撑。同时，这些农民工所创造的价值也带回家乡，给家乡的经济以有力的支撑。因此在经济欠发达的地区，提出了“劳务经济”这个词，农村剩余劳动力的转移带动了当地经济发展。以河南省信阳市为例，它外出人口是 180 万，其中农民工是 147 万，最近一两年来，每年所创造的，据不完全统计，带回家乡的大体上是 64 个亿。信阳市的市级财政收入才 11 个亿，农民工创造的价值相当于它的 6 倍。四川是全国劳力输出最多的省

份，每年有 800 多万人实现异地就业，通过邮局寄回家乡的资金每年约 200 亿元。

11. 信阳市的务工者都集中在珠三角、长三角和京津沪，在这三大经济圈，信阳的农民工是做了很大贡献的。从另外一方面来看，河南信阳外出农民工解决了 147 万人的就业，这减缓了政府多大的压力！如果按每一个岗位每年 5 万元钱来计算，政府安排这么多……。新世纪、新阶段，农民工应作为工作阶段的新成员，按照社会主义市场经济这个规则，给予他们合法的经济地位和社会地位，包括他们的政治地位。

12. 一位学者指出，农民工问题是中国的大问题。过去毛泽东讲过农民是中国革命的根本问题，实际上今天农民问题仍是中国建设的根本问题。他认为，促进城市经济发展、沟通城乡贸易，都是农民工完成的，许多犯罪活动也是农民工干的，出现这种情况的一个原因就是农民工的权利没有得到保障。他还认为，农民工的作用，非常了不起。首先作为广大农民解决思想的一个主体力量，他们把城市的许多观点、想法带到农村，带给父母，带给兄弟姐妹，使农民开拓了眼界，知道了自己的地位、自己的弱势。同时他们又是带领广大农民奔小康的主体力量。他们不仅繁荣了城市经济，还繁荣了农村经济，引进了一些基本技术，把更多的兄弟姐妹带到了城市。

13. 2003 年审计署大规模扶贫资金审计，缘于新疆的一次扶贫资金调查。2002 年 10 月，新疆维吾尔自治区监察厅、扶贫厅、计委、财政厅、审计厅、农行自治区分行联合组成扶贫资金检查组，对和田、喀什、克州、阿克苏等地区的 8 县 1 市 1998 年至 2001 年的以工代赈资金和财政扶贫资金的管理使用，扶贫贴息贷款的投放和回收，1998 年至 2000 年三项扶贫资金审计中发现的违规违纪问题的整改情况以及山东省援助资金的使用情况进行了检查。结果发现违反规定、挪用扶贫资金的问题突出：不执行项目审批计划，随意变更扶贫项目和资金用途。另外，还存在挤占扶贫资金、帐目不清等问题。据不完全统计，8 县 1 市中，2001 年前被挤占挪用扶贫贴息贷款 3000 多万元，目前能收回的仅有 30%。

三、申论要求

1. 给定资料中提到扶贫资金被挤占挪用的问题。下面列出了解决这一问题的 A-E 五项措施，其中不正确的是哪几项？请写出这几项的序号，并分别说明为什么不正确。说明的字数不超过 200 字。（满分 20 分）

2. 根据给定资料，概述我国近来农村扶贫开发工作的基本方针政策。概述文字要简明扼要，不超过 200 字。（满分 25 分）

3. (1) 给定资料罗列了解决我国农村农民问题的多种意见。其中反映了两种不同思路，请对这两种思路分别加以简述。简述文字要简明扼要，不超过 150 字。（满分 20 分）

(2) 请以“评解决我国农村农民问题的两种思路”为题，写一篇 800~1000 字的文章。要求观点明确，分析具体，条理清楚，语言流畅。（满分 35 分）

2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷

参考答案及例文

1. 【答案提示】

A. 加大县乡两级的财政收入并不能解决扶贫资金被挤占挪用的问题，扶贫资金被挤占是因为扶贫资金在使用的监督检查环节上存在问题。如果不在监督检查环节上加强行政力度，而一味的加大县乡两级的财政收入，只会使更多的扶贫资金被挤占挪用，从而形成更大的漏洞。

D. 实行多部门联合监督检查的行政措施，只会增加扶贫资金的管理成本。扶贫资金的管理部门过多，就会缺乏统一的规则和统筹安排，各自为政。另外，没有一个部门对奖金的使用情况进行统一检查监督，还会使责权严重脱节。

2. 【答案提示】(1) 大力加强分散性的小农经济在市场中的竞争力，深化农村经济的市场化程度，如发展有特色的种养点项目，积极推进农业产业化经营。

(2) 改善贫困地区的基本生产生活条件，加强公共服务设施建设。

(3) 鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发，与多国展开交往和合作，与世界银行开展扶贫贷款项目。

(4) 提出“劳务经济”概念，加快农业剩余劳动力转移的步伐，加快农村人口的城市化过程。

3. (1) 【答案提示】我国农村农民问题的思路之一是着眼自身建设，利用扶贫计划、多种经营等措施帮助农村加快自身发展，努力建设“小城镇”。

第二种思路是鼓励农民外出就业，利用城市解决农村就业问题，加快农业人口的城市化进程，统筹城乡经济发展。

(2) 【参考例文】

评解决我国农村农民问题的两种思路

中国农民脱贫的出路在哪里？思路之一是着眼农村自身的经济建设，通过扶贫款项改善农村的基础设施建设，同时积极推进农业产业化经营，建设“小城镇”。思路之二则是利用城市力量解决农村人口的就业问题，加速城市化步伐，让农业剩余劳动力转移出去，城乡经济统筹发展。两种思路，就是两种解决农村农民问题的战略，在农村问题这个关系国民经济的根本大计的首要问题上，任何一种思路的解决方案都会对我国经济的发展产生重大而深远的影响。孰优孰劣，值得作深入的思考。

城乡经济统筹发展，这是个新提法、新思路，很有针对性。20 世纪 50 年代中期以后，在计划经济体制条件下，我国对城市、居民实行一种政策，对农村、农民实行另一种政策。长期实行这种“一国两策”的结果，形成了中国特有的二元经济结构、二元社会结构，城乡不能交融，城乡差距很大，实际形成了两个市场、两个社会，由此引发了一系列的经济社会问题。改革开放以来，由于户籍制度等体制性障碍没有改革，所以城乡差别扩大的趋势还在继续。最近四五年来，东部沿海的大中城市发展很快，一年比一年繁荣，真是日新月异；但农村，尤其是

中西部农村还相当落后，依然故我，形成了鲜明的对比。江泽民同志十六大报告当中提出了一些对新阶段的发展有战略意义的新观点和新思路，其中就包括统筹发展城乡经济社会。报告指出，就现阶段来说，必须把转移农业人口作为当今繁荣农村经济应当肩负的一大重任。有专家指出，这是在新阶段加快农村经济发展的一个非常重要的基本思路，离开了这个思路，要想在十几年内的时间中把农村建成小康社会是很难做到的。

另一方面，就发展“小城镇”的思路来看，中国若要遍地都去发展“小城镇”，总有一天我国会面临无土可耕的危机。我国的城市化不能仿效美国模式，因为美国的土地资源要比我国丰富得多。同时，只着眼于农村自身的建设来发展“小城镇”，实际上是要“农村关起门来搞城市化”，还是不能消除城乡之间巨大的差距。所以，这是不符合中国国情的一条思路。

从 2005 年 1 月 1 日，各地区将统一使用人口统计中的常住人口计算人均 GDP，并对历史数据作调整。长期以来以户籍人口计算的人均 GDP 将成为历史。农民工对城市 GDP 的贡献将被承认，他们对公共服务的需求也将由城市的公共财政加以解决，这将是统筹城乡经济社会发展的一个重大战略性举措。要通过改革，使城市向农民开放，农村剩余劳动力向非农业和城镇转移。这是增加农民收入，解决农村问题的根本出路。目前，我国经济持续发展，工农业商品供应充足，市场经济体制已经基本建立，各方面的条件都逐渐具备，应该深化户籍制度等方面的改革，敞开城门镇门，让农民进来。