

2010 年广州市公务员录用考试《申论》真题

满分 100 分 时限 120 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. 作答时限：120 分钟。其中阅读资料 30 分钟，作答 90 分钟。

3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

二、给定资料

1. 中国“人口红利”期即将结束，这是一个令人信服的预测，但该结果是否意味着中国经济快速增长期的结束，或出现更为严重的后果——中国重回贫困？其实，这两种结果出现的可能性都不大。

首先，全球人口变动的趋势表明，人口再生产从“高出生率，高死亡率，低自然增长率”模式经由“高出生率，低死亡率，高自然增长率”的过渡，逐步演变成成为“低出生率，低死亡率，低自然增长率”模式，发展中国家大多处在第二阶段，发达国家均处在第三阶段（中国也已在第三阶段）。但我们观察到的结果是，没有哪个国家因人口模式发展到第三阶段而出现经济停滞或返贫。

通过观察发达国家经济发展历史，我们发现其人均产量增长分为明显的两个阶段：在人均资本存量处于较低水平时，随着人均资本的增加，人均产值也呈加速增长之势，具有规模收益的特征，这一阶段被经济学界看成起飞阶段；但加速经济增长并不是永远持续的，而是当人均资本存量达到某一水平时，随着人均资本存量的进一步增加，人均产出将呈递减的趋势，这是另一阶段。在不同的经济发展阶段，发达国家经济增长方式也发生了重大变化：一是经济增长的动力表现为“要素积累—集约管理—知识创新”的演化路径；二是主导的产业结构经历了“农业—工业—服务业”的变化过程；三是技术进步对经济增长的作用越来越大，当前由于生产效率提高，其对经济增长的贡献达 70%-80%。

由于历史和国情的原因，新中国从“低价工业化”道路走到今天，经济增长依靠高投入（包括资金、资源、人力）来实现，现代经济增长理论表明，经济增长的源泉不仅来自生产要素（资源、劳动和资本）投入的增加，而且依赖于生产效率的提高。所以，单纯依靠资源优势进行粗放式的高速增长并不是可以长期保持的。目前，中国正是到了需要转变经济增长方式的时期，未来我们经济增长的源泉应当从依靠良好的人口结构（即“人口红利”）转为以技术创新能力为主。这种转变实现了，经济快速增长同样可行。

再有，发达国家的经验和经济学论表明，人力资本积累的水平会随着人口增速降低而提高，而人力资本又是促进经济增长的重要因素，所以在转变增长方式、创造新的增长源泉时，应着力提高人力资本水平。从劳动年龄人口构成看，中国“人口红利”的“大头”在农村。据统计，2005 年我国人口总数是 13.06 亿，其中农民占 57.01%，据 2000 年第五次人口普查数据显示，“农民工”占第二、三产业就业的人口比重高达 46.5%。但农村劳动力的普遍素质低，人力资本未得到有效开发。2003 年中国首次公布的《中国教育与人力资源问题报告》显示，农村劳动人口人均受教育的年限为 7.33 年，而城市是 10.20 年，在专业技能培训上，农村劳动力更是缺乏。所以，中国目前的人力资本积累水平偏低，加快人力资本积累进程应是未来中国劳动力资源开发的重点。

由此可知，中国“人口红利”期的结束并不预示着经济增长将失去动力，更不会使中国经济倒退，它只是意味着中国经济增长动力的更换和增加机制的转型，而这些事情我们正在着手去做，可以相信，中国经济的美好未来不会因“人口红利”期的结束而消失，贫困的中国不会重现。

2. 与今年用工短缺现象相伴而生的是企业和务工人员双方对工资的预期上升。人保部调查分析显示，有 72% 的企业预计 2010 年人工成本比上年会有所上升，而这一比率与去年同期调查相比，高出了 32 个百分点。同时，打算继续外出务工的人员 2010 年平均预期工资收入比 2009 年实际工资收入增长

幅度超过 14%，这比企业预计的涨幅高出 5 个百分点。

事实上，数据反映出来的不仅仅是预期，现实中很多企业为了能招到人已经提升了岗位工资的待遇。据报道，珠三角的普工薪资已普遍增长 10%-20%。

据了解，由于过去我国劳动密集型企业主要是依靠接订单生存，这就导致了其利润不会太高，而且还会受制于订货方。“在这样的情况下，企业难以负担高工资。而现在民工荒导致的工资成本上升将迫使企业谋求进一步的升级发展。”有专家指出。

“民工工资上升不仅预示还将进一步促进我国经济结构的转型。”还有专家表示，企业在价格的引导下将会更多地偏向技术和资本密集型的生产，而工人自身需求和水平的提升，也有助于适应未来资本、技术密集型产业的发展。“但这是一个长期的过程，不可能一蹴而就。”

3. 根据国家统计局农民工统计监测调查，截至 2008 年 12 月 31 日，全国农民工总量为 22542 万人。其中本乡镇以外就业的外出农民工数量为 14041 万，占农民工总量的 62.3%；本乡镇以内的本地农民工数量为 8501 万人，占农民工总量的 37.7%。

在外务工的 14041 万农民工中，按输出地分，来自中部、西部和东部地区外出农民工数量比例分别为 37.6%、32.7%、29.7%。按输入地分，东部地区吸纳外出农民工占外出农民工总数的 71%，中部占 13.2%，西部占 15.4%。在本地就业的 8501 万农民工主要集中在东部地区，占 62.1%，中部地区占 22.8%，西部地区占 15.1%。

国务院发展研究中心 2007 年在全国 2749 个行政村完成的一项调查显示，74.3% 的村庄认为本村能够外出打工的青壮年劳动力都已经出去。这个比例在东部、中部和西部地区分别为 71.6%、76% 和 76.4%。此外，在城里打工的年轻民工也呈现越来越少的趋势。

据国家统计局农调总队抽样调查，2004 年，26 岁以上民工比上年增加了 453 万，比 2003 年 381 万的增加量还要高出 72 万。而 25 岁以下民工比上年减少了 20 万，与 2003 年 530 万的增长量相比，相差 550 万。2004 年，25 岁以下民工数量出现首次下跌。

4. 湖州织里镇是国内著名童装生产基地，除本地人口外，大约有 25 万流动人口，镇党委书记陈鑫堂对记者说：“我测算了一下，每来一个农民工，管理费用要增加 500 元，包括治安管理、卫生管理、就医就学、劳动保障、供电、供水等管网基础设施配套，去年花在农民工身上的管理费将近 1 亿元，而且 25 万人的管理绝不仅仅是简单的数字叠加，但从来没有人、也没有部门，从解决农民工就业的角度对基层干部进行过考核。”

陈鑫堂说：“城市大门向农民工打开是历史发展的必然，但大门打开以后，除了要建立起保障农民工权益的制度，还应该有针对性对农民工就业管理的评价考核制度。”

浙江省委党校教授吴锦良认为，当前有关部门应该研究把农民工的就业和失业纳入政府考核体系，上级政府应该把城乡就业率的提高、失业率的降低，作为对下级政府考核考评的重要指标，政府在衡量一个企业的贡献时，除了税收外还应该考虑企业每年创造了多少就业岗位，支付了多少工资。政府在评估一个招商引资项目的时候，不能重投资额，轻就业率，要把项目能制造多少就业岗位纳入评估体系。

5. 按照联合国的标准，一个社会，如果 60 岁以上老人比例超过 10%，就算老龄化社会。西方国家从青壮年步入老龄化，大多数都经历了几十年甚至上百年的自然过程。然而，我国 1982 年还是壮年型国家，2000 年就已经宣告进入老龄化社会，前后只用了不到 18 年。

全国老龄工作委员会办公室副主任阎青春说：“劳动人口的抚养比越来越沉重，建国初期（抚养比）我们都是 20：1，一直发展到 60 年代、70 年代还是 10：1，可是前几年我们测算了一下，就只有 3：1。到 2025 年，根据我们的研究和测算，就要达到 2：1，也就是说两个劳动人口就要抚养一个人。”

“发达国家是在一个很漫长的老龄化的过程中，用充足的资源应对一个较小的老年人口群体的

需求，这对国家的压力是比较小的。中国需要在资源很少的情况下，快速地应对一个很大群体的老年人口需求，这个实际情况国家是难以承受的。”

2050 年，我国的老人总数加起来将达到 4 亿，这比英、法、德、意、日五个发达国家的人口总和还要多。

6. 一国人口生育的迅速下降在造成人口老龄化加速的同时，少儿抚养比亦迅速下降，劳动年龄人口比例上升，在老年人口比例达到较高水平之前，将形成一个劳动力资源相对丰富、抚养负担轻、于经济发展十分有利的“黄金时期”，人口经济学家称之为“人口红利”。中国目前的人口年龄结构就处在人口红利的阶段。

事实上，“人口红利”更像一个机会，只有抓住这一机会并加以很好利用才能使“机会”转变为“红利”。从这个意义上说，“人口红利”只是经济增长所面临的一个有利条件：在一定时期内劳动力资源非常丰富。而这一“有利条件”或者说“优势”能否转变为实实在在的经济成果，显然依赖于劳动力资源能否得到充分利用。如果在“人口红利”期，劳动力资源无法得到充分利用，则当人口的“机会窗口”关闭后，“人口红利”也会随之消失。

7. 可以认为，人口红利有两种。第一次人口红利，是随着劳动年龄人口比重的增加产生人口劳动力的供给充足和高储蓄率，这是人口转变早期出现的现象。当这部分人口逐渐消失之后，在政策允许的情况下，我们还会产生、制造出第二次人口红利，利用人口转变造成的人口年龄结构的特征所创造的财富。比如说在老龄化的情况下，如果养老保障制度不能积累养老保险金，高储蓄率将得以保持，如果我们有好的健康保障，好的教育水平，社会劳动年龄、退休年龄可以往后推，保持劳动力充足，另外，还有劳动力市场的改造等很多有挖掘潜力的第二次人口红利。这就在于把进城的农民和没有进城的农民真正市民化，让他们作为劳动力转变成市民，在城市生活、工作、做贡献。这两者之间有相当大的潜力可以开发出新的经济增长源泉。在深度城市化的过程中，把农民变成市民的人口红利的挖掘只是一个例子，何况，未来我们的城市化率不可能是零，我们仍然会继续增长。

8. 在 2008 年第一、第二、第三和第四季度，返乡农民工的人数占返乡总数的比例分别为 1.44%、8.48%、19.44%和 70.65%。在 2008 年第四季度，10 月份、11 月份和 12 月份返乡的农民工占返乡总数的比例分别为 18.2%、27.3%、25.1%。

从东部地区、中部地区、西部地区返乡的农民工的比例分别为 62.4%、16.1%和 21.3%，其中，从广东省返乡的农民工占 24.6%，从长江三角洲返乡的农民工占 17.2%。

分行业看，外出农民工从业比例最高的两个行业即制造业和建筑业返乡的农民工人数占返乡总人数的比例分别为 36.1%、28.2%，在制造业和建筑业中，返乡农民工占外出农民工的比例分别为 46.2%和 73.3%，高于全国平均水平。

在返乡农民工中，文化程度为不识字或识字很少、小学、初中、高中、中专、大专及以上学历的返乡农民工分别占 2.4%、14.8%、65.8%、11.1%、4%和 2%，其中初中及以下的农民工占到 82.9%。

9. 资金投入成为制约职业学校发展的最大瓶颈。2009 年，孙菁调查了全国 96 个职业高校，结果发现只有 6 家有政府投入，并且生均培训经费只有 2000 元至 4000 元，“这和普通高校动辄上万元的平均经费完全不能相比。”她打了一个形象的比喻：“清华北大是国宝熊猫级，“211”高校是老虎豹子级，普通高校是狐狸猴子级，我们职业高校是什么？蚂蚁蜜蜂级别，最低级的野生动物，必须完全靠自己刨食。”资金投入成了制约职业学校发展的最大瓶颈。

还有一个是学生的培养问题，有业内专家分析，很多职校有实训工厂，学生实习，就要消耗原材料，钢材、电、水等，成本不可谓低，但国家在政策上对这些工厂并没有完全相应的税收减免，学校无奈之下，只好缩减学生的实训时间，如此一来自然达不到职业教育的培养目的。

孙菁对此表示赞同：“产学合作的渠道不畅通，也是职业教育目前普遍存在的问题。比如，职业学校对学生实习很看重，但实习单位就难找，很多企业不愿意接受实习生，企业积极性不高。”

10. 与发达国家不同的是，中国的人口红利只通过劳动力数量增长让社会总产出更低廉、更丰富，以及劳动力的流动和资源配置推动劳动生产率提高两种机制发生作用。长期以来我国由于较为丰富的劳动力资源供给和廉价的劳动力，企业得以克服资本边际收益递减规律的作用，以低廉的劳动密集型产品在国内外市场上获得优势，实现了较长时间的经济持续增长。与此同时，也形成了过分依赖增加劳动、资本等生产要素投入的增长方式。

从这个意义上而言，中国第一次人口红利的消失并不可怕，反而有可能成为中国经济和社会发展的倒逼机制。为此，在总体布局上，必须树立人才资源是第一资源的观念，把人力资源建设作为经济社会发展的根本动力，避免陷入“低收入—低教育投入—低可行能力—低收入”的“恶性循环”，从而为人才资本可持续发展扫除制度障碍，使经济发展的成果通过促进人才形成转化为人的全面发展。

11. 2010 年春节刚过，东部沿海地区就出现大规模用工短缺。珠三角缺口超 200 万，其中，广州预计缺工量达 15 万，特别是餐饮业的前台和楼面服务员。平均 1 名求职者，有近 5 个对应岗位可供选择，东莞缺工更为严重。此外，沪、苏、浙、闽和广西北部湾等地，都出现不同程度的缺人现象。

珠三角地区在 2004 年初现用工短缺时，更多人相信，这仅仅是局部和暂时的结构性劳动力短缺。但不久之后，长三角地区也出现了用工短缺。

据浙江省就业管理服务局的数据显示，2005 年第三季度全省劳动力缺口为 29 万多人，到了 2007 年，浙江省劳动部门指出，第二季度全省劳动力缺口约 86 万人，劳动力资源仍供不应求。第二季度，浙江省对专业技术人员需求量约为 15 万人，而这方面求职人数仅有 8 万多，出现了有岗位而无合适人选的尴尬。

实际上，用工短缺已经从沿海涉及到内地，呈加速蔓延趋势，随着我国经济战略调整，中西部地区开始迎头赶上，随着企业纷纷向中部地区搬迁，原来作为输出地的江西、安徽、湖南、湖北等省份的用工短缺现象也陆续出现。

另据新华社报道，中国农村富余劳动力无限供给的情况在未来几年会出现变化，该情况在中国人口第一大省——河南省已经初现端倪，劳动力供应预计在 2013 年至 2014 年到顶。

河南目前有 1 亿左右人口、23200 万富余劳动力，不仅是中国第一人口大省，也是中国劳务工第一大省，到去年底，全省农村劳动力转移就业数超过 2200 万人。不过总量增速近几年明显降低，2007 年，新劳动力 200 多万，2009 年则不到 110 万。

与此同时，作为“民工源头”的中国西部地区，也开始提高工资，完善社会保障，甚至出台政策，限制劳动力输出，与东部争夺劳动力资源。中国劳动力供应已发生由“无限供给”变为“有限剩余”的重大转折，意味着劳动力结构性短缺将会经常出现。

12. 民政部社会福利和慈善事业促进司司长王振耀日前在天津举行的 2009 中欧社会论坛上透露，目前我国 60 岁以上的老人人口已达 1.69 亿，且每年以 1000 万的速度增加，王振耀表示，1.69 亿是个庞大的市场，可以撬动 1 万亿元规模养老产业。

曾有专家指出，养老产业是个龙头产业，不仅包括老年用品餐饮、医疗、房地产等产业，而且对上下游的产业，如建筑、钢材、水泥、机械、彩电等行业具有显著的经济带动效应，仅以养老床位测算，按照国际通行的 5% 老年人需要进入机构养老标准，我国至少需要 800 多万张床位，而现在只有约 250 万张，缺口达 550 多万张，以平均每张床 6 万元的建设成本，光床位建设就有 3000 多亿元的市场空间。再加上康复设施、培训基地等，还可以拉动至少 1500 亿元的投资。

13. 中国社科院发布的《2007 年人口与劳动绿皮书》指出，近年来，青壮年劳动力短缺现象正由沿海向内地蔓延，农村青壮年劳动力正逐步向供不应求转变。研究报告表明，中国劳动年龄人口（15 岁到 59 岁）供给增长率在 2004 年首次出现下降，预测到 2011 年左右，劳动年龄人口开始不再上升，2021 年开始绝对减少，该课题负责人、中国社科院人口与劳动经济研究所所长蔡昉呼吁决策者警惕：到 2013 年中国的“人口红利”可能转变为“人口负债”。

据人口学家统计，上世纪六七十年代的人口生育高峰，形成了当前和未来 20 年劳动年龄人口占总人口的比重维持在 65% 以上的较高水平。这意味着，改革开放以来中国经济的高速增长，实际上是享受了计划生育政策实施前 10 年内人口大幅增长带来的“红利”。在中国持续 20 年的经济高速增长中，资本贡献率为 28%，技术进步和效率提升的贡献率为 3%。其余全部是劳动力的贡献。

而这样的“红利”已不太可能在下一个 10 年乃至 20 年继续出现，1990 年至 2002 年，乡村人口减少了 2658 万人，并且这一数字还在持续扩大之中，这意味着农民工的来源已经出现了萎缩。

各种迹象表明，中国劳动力不再是取之不尽、用之不竭了，中国的劳动力供求形势正在发生根本性的转变，面对这一转折，靠廉价劳动构造经济起飞的“世界工厂”需要转换思维了。劳动力无限供给的终结，意味着传统的经济发展方式已走到尽头，发掘一条持续发展的替代途径至关重要。

14. “未富先老”的老龄化趋势，提前进入的低生育阶段，80、90 后青壮年的新就业观，结构性劳动力失衡，都展现出不少专家的担忧正在变成现实，中国经济赖以高速增长“人口红利”正在消失，十年后可能将难以为继。

一直以来，“人口红利”都被认为是造就“中国经济增长奇迹”的重要因素。按照流行的观点，“人口红利”消失所带来的风险主要有三：其一，“人口红利”的消失将降低劳动力成本低廉的比较优势，使中国依赖出口的“增长发动机”大受影响；其二，“人口红利”的消失将降低居民储蓄率，影响到中国的资本形成，进而降低经济增长；其三，人口老龄化会给社会保障带来巨大挑战。

尽管对中国“人口红利”是否真的正在消失还存在争议，但可以肯定的是，仅仅依靠增加生产要素投入的方式，将不能保证中国经济的持续增长。

三、申论要求

1. 根据所给材料，归纳中国当前“人口红利”期即将结束的原因。（30 分）

要求：（1）紧扣材料，概述全面，观点明确，条理清晰，语言简练，表达准确。

（2）字数在 350 字以内。

2. 参考所给材料，围绕“中国应如何创造未来的人口红利”，写一篇文章。（70 分）

要求：（1）全面分析，自拟题目，不必以行政公文形式写作。

（2）论述深入，观点明确，论证充分，逻辑严谨，语言流畅。

（3）篇幅不少于 1200 字。

2010 年广州市公务员录用考试《申论》真题参考答案

1. 答案提示

中国当前“人口红利”期即将结束，主要原因有：

一是生育高峰期带来的劳动力将逐渐减少。当前的“人口红利”主要得利于计划生育政策实施前 10 年内的人口大幅增长所带来的丰富劳动力，随着计划生育政策的实施，人口出生率迅速下降，劳动年龄人口总量大幅降低。

二是人口结构提前进入老龄化阶段，老龄人口比例较高，劳动年龄人口比例将逐渐降低，劳动人口抚养比加重，尤其是农村青壮年劳力逐渐减少，劳动力将供不应求。

三是农村教育水平发展落后，技能培训力度不足，导致农村劳动力素质与现代产业需求矛盾凸显，劳动力结构性短缺将经常出现。

四是劳动力流动结构发生变化，农民工返乡就业比例加大，进城务工人员数量逐渐减少。

2. 答案提示

积极应对 多措并举 创造新一次“人口红利”

“人口红利”是指劳动力资源相对丰富、抚养负担轻，对经济发展十分有利的“黄金时期”。在过去的几十年里，“人口红利”为我国经济的发展作出了突出的贡献。由于计划生育政策实施前十几年的高出生率带来了改革开放后劳动年龄人口数量的增加，使我国的劳动密集型产业获得充足的劳动力供应和廉价的成本，得以在国内外市场上占据优势，实现较长时间的经济持续增长。但近年来，计划生育政策带来的低出生率的效果逐渐显现，劳动力人口总量下降，结构性劳动力短缺由沿海扩展到内地。尤其是 2010 年各地“用工荒”的出现，预示着我国单纯由劳动力数量的增长带来的第一次“人口红利”期即将结束，依靠廉价劳动力起飞的我国经济到了转变思维的时刻。在政策允许的前提下，只要我们积极应对，多措并举，我们还能创造出第二次“人口红利”。在当前形势下，我们要把重点放在以下几个方面。

一是积极转变经济发展方式，引进先进科技和科学的管理，推动技术进步和产业升级，提高劳动生产率和核心竞争力，规避当前“人口红利”枯竭带来的巨大风险，将经济增长的源泉从依靠生产要素投入的增加转移到依靠技术创新能力为主上来，走出一条科技含量高、人力资源优势得到充分利用的可持续的发展道路。

二是树立人才资源是第一资源的观念，大力提高人力资本积累。一方面要加大教育普及力度，贯彻落实九年义务教育制度，加大对农村的教育投入，广泛开展技能培训，加大对职业培训学校的资金投入，制定相关的税收减免政策，推动培训学校产学合作，提高农村劳动力的素质和技能水平；另一方面要扩大城市劳动力供给、抑制劳动力成本过快上涨，延缓劳动密集型产业比较优势丧失的速度，为经济发展方式的转变赢得时间。

三是高度重视“人口红利”，将应对当前“人口红利”期消失和创造新的“人口红利”提到战略层面上来。首先要把解决农民工就业、保障农民工权益纳入基层干部考核体系，增强基层干部的服务意识；其次要健全社会保障制度，完善社会养老保险制度，推广“新农合”制度，扩大农村养老保险覆盖面，减轻人口供养负担；最后要逐步转变城乡二元体制，促进农民工向市民转变，保护农民工的合法权益，建立农民工权益保障机制。

四是促进劳动力的有效利用。充分利用当前人口转变造成的人口年龄结构的特征所创造的财富，发展规模养老产业，开拓新的经济增长点；加大劳动力的流动性，进一步改革户籍制度，清除劳动力转移制度性障碍，促进劳动分配公平。同时，要缩小城乡劳动力价格差距，逐步实现全国劳动力统一

市场的形成；提高社会的健康水平、受教育水平，适度后推社会劳动年龄、退休年龄，保持劳动力相对充足。

第一次“人口红利”行将消失是必然的，它带来的不仅仅是挑战，更是我国经济和社会发展方式转型的重要倒逼机制，抓住这次机遇，积极创造第二次“人口红利”，有利于综合国力的增强，有利于和谐社会的构建，有利于小康社会蓝图的实现，可谓功在当代，利在千秋！