

2012 年贵州、甘肃公务员考试《申论》卷

一、注意事项

1. 本题本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。
2. 请在题本、答题卡指定位置上用黑色字迹的钢笔或签字笔填写自己的姓名和准考证号，并用 2B 铅笔在准考证号对应的数字上填涂。
3. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在指定的答题区域内作答，超出答题区域的作答无效！
4. 待监考人员宣布考试开始后，你才可以开始答题。
5. 所有题目一律使用现代汉语作答。未按答题要求作答的，不得分。
6. 监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，将题本、答题卡和草稿纸留在桌上，在考生座次表对应准考证号、姓名栏内签字确认后方可离开。

严禁折叠答题卡！

二、给定材料

材料 1:

我国《城市规划基本术语标准》对城市规划的解释是：“对一定时期内城市的经济和社会发展、土地利用、空间布局以及各项建设的总体部署、具体安排和实施管理。”这是狭义的城市规划概念。2005 年，原建设部颁布《关于加强城市总体规划修编和审批工作的通知》，指出城市规划是促进城市科学协调发展的重要依据，是保障城市公共安全与公众利益的重要公共政策，是指导城市科学发展的法规性文件。广义的城市规划已经超越了对城市进行物质性规划的层面，是涉及城市空间、物质形态、文化传统、社会结构和产业经济、公众权益等多方面的综合性和总体性规划。

材料 2:

梧桐树对于南京人意义深远。1928 年，为迎接孙中山灵柩奉安大典，国民政府在市区中山南路等地沿途栽种了 2 万棵悬铃木，南京人俗称其为“法国梧桐”，其后梧桐树栽种范围逐步扩大到市区其他地段，由此形成了南京市独有的梧桐文化。2011 年 3 月，市区太平北路曾经枝叶繁茂的梧桐树树叶突然一下子被统统砍掉，只剩下准备移走的梧桐树干光秃秃地矗立在道路两边。一个月前，它们还如几公里外中山路两侧的同族那样高傲而挺拔，但如今已不见经年风华。因为在它们的根系下方，正在掘进着通向江北的地铁 3 号线。这些梧桐树因为“妨碍”规划建设中的地铁工程，需要将它们移走或砍掉。城市规划者没有想到，这个决定遭到了南京市文化界、经济界和市民团体的强烈反对，并由此引发了一场市民自发参与的护树运动。最终，主管部门停止了移树、砍树行为，并承诺优化地铁线路规划建设方案。这一幕与 5 年前的场景如出一辙。2006 年 4 月，南京市为建设地铁 2 号线，将 190 棵民国时期的梧桐树移植到当地的苗圃内，结果遭致市民强烈反对。在相关部门承诺保证被移植的树木存活率达到 80%后，打消了部分市民的疑虑。但其后经中科院植物研究所有关专家调查后发现，移栽后 80%的梧桐树已经死亡。

材料 3:

2011 年编制的《南京市城市总体规划（2007—2020）》将南京城市性质定位为“著名古都，江苏省省会，国家重要的区域中心城市”；城市职能定位为“国家历史文化名城、国家综合交通枢纽、国家重要创新基地、区域现代服务中心、长三角先进制造业基地、滨江生态宜居城市”。新中国成立后南京一直是传统重工业产地。2010 年数据显示，电子、石化、钢铁和汽车四大

产业累计完成工业总产值 5363.26 亿元，占全市工业产值的比重达 63.1%，其中贡献最大的是石化、钢铁和电子产业。上世纪 90 年代，南京市有电子 14 所和东南大学等一批科研院校，一度电子产业高度发达。目前电子产业在产值总量上仍然巨大，但作为南京最优势产业，现在已经被深圳等城市赶超。南京市几大高新技术产业开发区在江苏省内国家级开发区排名中，基本上都低于无锡和苏州，新兴产业发展相对较为缓慢。服务业成为南京市产业规划重点发展的内容，其中房地产等投资的作用尤为明显，南京市依赖城建等大规模投资拉动经济发展的特点比较突出。对此，河海大学区域经济研究中心主任刘教授认为：“南京的第三产业投资比例很高，房地产行业属于服务业，商业地产发达，当地的房价和老百姓收入比重严重不匹配。”

材料 4:

上世纪 80 年代，南京市选择重点规划发展长江以北的浦口地区，希望能够建成类似大武汉那样的跨江鼎立之市。到了上世纪 90 年代，南京人又寄望于把浦口建成“南京的浦东新区”。为了发展浦口，市政府将南京当时唯一的国家级高新区放到了浦口，著名的南京大学和东南大学等一批高校纷纷在浦口建立校区，南京市政府曾用“从秦淮河到扬子江”来形容这个跨越式发展规划，但这个蓝图远未如愿。浦口的规划已经变更多次，把江北发展成为南京的汉口或浦东却始终只是一个美好的愿景。有专家分析认为制约因素之一在于交通，在于过江通道。“跳跃式发展，过江通道不通，怎么发展？”以过江通道为例，南京市新建的大桥基本都是服务于过路车辆，且收费高昂。由于几乎不为市内车辆服务，阻碍了过江战略的顺利实施。上海浦东开发之初，政府下定狠心，杨浦大桥等路桥不收费，由政府买单，由此促进了浦东的快速发展。但南京一直没有这样做。

江北浦口开发迟滞之下，南京市提出新的发展蓝图，先后决定大力开发河西地区和城南。河西地区指秦淮河以西，由于河西离南京城区非常近，近年来，在南京主办全运会的拉动下，该地区发展颇为迅捷，主要是房地产业和现代服务业。如今，河西地区住宅均价达到了每平方米 2 万元以上。2000 年后，南京市政府决定在城南江宁区建设国家级经济技术开发区。作为配合，大专院校再次在江宁建立校区，一同获得规划部署的还有地铁等城市轨道网络。随着南京高铁站落户城南地区，以京沪高铁南京南站为中心，市政府规划整合总面积 180 平方公里的南部新城，目前建设已经启动。最新的政策显示，江北浦口地区将重新回到城市规划建设的中心舞台，拟建地铁 3 号线正是为了解决南北两个新城之间的联系。国家发改委区域规划专家咨询组的专家认为：“规划一般确定了，就要按照规划做事，但很多地区规划落实起来挺难。”据统计，从 1981 年到 2011 年，30 年间南京市先后换了 10 任市长，很多任市长任期都不长，平均 3 年一任，几乎每任市长都有自己的城市规划和重点发展思路。

材料 5:

南京市的老城南地区凝聚着六朝、南唐以至明、清、民国各代深厚、丰富的历史文化，是古都南京历史的一个缩影。著名古建筑专家黄老表示：“老南京以民居、园林为代表的粉墙青瓦、淡妆素裹的民间建筑，表现出交融激荡、和而不同的建筑风格特色。”然而，随着城市现代化建设进程加快，以老城南为代表的南京古老街区开始面临严峻的考验。

截至 2003 年，90% 的南京老城区已被改造；2006 年，老城南的颜料坊、钓鱼台、船板巷、门东、安品街等 5 处历史街区纳入改造计划，涉及 40 多条历史街巷、10 多处文物保护单位、近千座古居院落；2009 年，南京再次启动大规模危旧房改造，老城南几片历史街区全部被列入“危改计划”，包括仅存的南捕厅、门东、门西和仓巷 4 处历史文化街区。截至 2009 年，剩余南京古城传统风貌片区仅占原老城总面积的 2%；在安品街，以清代杨桂年故居为代表的多处文物保护单位被拆除后用于房地产开发；在南捕厅，以民国建筑王炳钧公馆为代表的老街区被拆除后用于建设“总部会所”及“独栋公寓”；在秦淮河西段，以清代北货果业公所为代表的五华里古河房被成片推平后用于建造仿古建筑群……

2006 年，16 位著名文物保护专家和学者上书国务院，恳请立即停拆南京老城南，尤其反对

市政府的“推平式”拆迁规划，要求保住南京的“根”。2009年4月底，29名专家学者两次联合上书呼吁保护老城南。老城南的原居民们心情也格外复杂。有急于搬走改善居住条件的，也有舍不得搬的。住在千章巷66岁的杨国顺，就称自己是典型的“穷家难舍”，打父辈开始就生活在这里，“住出感情来了”。针对保护老城南的呼声，有人主张，老城南的历史文化可以通过照片、影像保留，可以到图书馆、博物馆去寻找、去体验，这样城市用地增加了，文化风貌也能得到永久的留存。

在2011年6月发布的《全国主体功能区规划》中，南京属于开发强度应当小于20%的“优化开发区域”。按照南京4638平方公里的区域面积计算，在2020年以前，城镇建设用地的总规模应当为927.6平方公里，而目前南京市城镇建设用地规模已经接近这个数值，可供开发使用的土地屈指可数。

材料6:

2011年8月28日，厦门市有关部门宣布，厦门环东海域的目标是建设“中国最美丽生态海湾”，打造“海西未来迈阿密”。其中，规划建设的“迈阿密式酒店群”含13个酒店地块，有家庭式的休闲度假酒店，也有商务人士的高端酒店和度假俱乐部式酒店，更有临海别墅，几乎全为五星级。“下了游艇直达酒店。届时，游客将在厚度为50厘米、质地优良的漳州白沙的人工沙滩上徜徉。”人工沙滩是厦门市这几年开发旅游房地产业的一大法宝。但沙子是天然形成的，人造沙滩不仅减弱了原先湿地具有的净化水质能力，沙子更是屡屡流失。而补沙就得采沙，又是对其他地方环境的一种破坏。投资3亿人民币、2007年9月才投入使用的号称福建最大的人造沙滩观音山人造海滩，被2009年的台风“莲花”打回了原形——大量的海泥被送到这块人工建造的黄金沙滩上，整个沙滩变成了泥滩。

近年来，厦门一直通过围填海扩大城区面积，自然岸线保留不多，到处是人工的岸线。曲折的岸线没有了，已变成平直；海湾没有了，变成了陆地。厦门原来是海岛城市，到现在却变成了海湾城市。“滩涂对厦门很重要。原先污染排到海里，都是滩涂降解。滩涂消失后，对水质净化影响很大。”厦门市环境保护科研所陈工程师说，厦门的城市污水处理率高达90%多，但水质却一直没有改善，与填海带来的影响不无关系。上世纪90年代以前，厦门受台风影响并不大，但随着围填海进程，许多原本可以作为台风来临时的缓冲区域的滩涂等潮间带，已经完全被水泥路和一幢幢酒店、海景房所替代，一旦有大台风或海啸降临，不能不令人担忧。

材料7:

文昌路横贯扬州城，路边不时闪现一株古树、一口古井、一座古塔，“镇守”市中心的则是明朝文昌阁，而让这些古董给车流让路的念头，一次次被否决。坐在铺着光绪年间青砖的小院里，扬州“双东”街区老街坊吴德祥很开心，因为今年用上了抽水马桶。“按规划修了化粪池，资金由政府出三成，我掏七成，再也不用倒马桶了！”扬州市对12个历史文化街区规划保护的每幢民居逐一修缮。目前，已有上千户古城民居完成了修缮，政府为之投入近10亿元。“园林多是宅”曾是老扬州精致生活的历史镜像。木香园主人徐鹏志说：“这几年，老城冒出了30多座私家园林。园主以中老年居多，他们多为工薪族，花十几万元，在自家院子修小园林，虽仅几十平方米，也是享受精致扬州，传承精致扬州。”他认为，设施便利，环境精致，老城照样能吸引年轻人，“园主中就有30多岁的”。

古城保护专家、同济大学阮教授说，扬州古城历史格局基本完整存留，这在全国110座历史文化名城中极少见。2000年，扬州确立了建设“古代文化与现代文明交相辉映的名城”的目标，在实践中摸索、积累了很多古城建设的经验，比如整治历史街区，只“补牙”（修缮危房）、“拔牙”（剔除有损古城风貌的建筑）、“镶牙”（完善古城功能设施），不“换牙”（推倒重来）等等。

英国伦敦是一座历史文化名城，一直保护着千年的古老的城市格局，保护着“使市民精神愉悦的因素”。伦敦市中心街道狭窄、曲折、交通拥堵，但政府并不采取拆除老建筑拓宽马路

的做法，而代之以收取车辆高昂的进城费，严格控制车辆进入伦敦中心地带；现代化的日本东京在修复战争创伤的进程中，始终不忘记保护和修复古迹；意大利罗马允许大片的遗址古迹占据宝贵的旧城空间，罗马旧城随处可见建筑遗迹片断，亲切的古老的街巷、广场，见证着历史的厚重和曾经的辉煌；法国巴黎完整地保护了旧城风格。法国最早的《城市保护法》颁布于1913年，该法特别注重公共建筑、重要遗迹的保护。1943年后，《城市保护法》开始注重“文物”的“历史环境”，划定了民居保护区并制定了相应法规。在民居保护区内，老屋老街享有名胜古迹的待遇，维修老屋必须获得政府批准，而房主会得到政府的补贴。

材料 8:

根据英国《经济学家》杂志调查，中国上班族每天在上班路上平均需要花费 42 分钟，“领先”世界各国。有关专家认为，因为交通拥堵和管理问题，中国 15 个大中城市每天损失财富近 10 亿元。若考虑燃油浪费、运输资源浪费、城市环境治理成本的增加等因素，交通拥堵给城市经济和社会发展带来的损失更为巨大。城市交通拥堵的一个重要原因就是城市功能区划不合理，一是大多数城市属于单核心式，政治、商业、文化等功能过分集中，导致交通结构失衡，交通流分布不均；二是城市各个功能区未能有效整合，形成少数的纯功能区，各区之间又缺乏便利的交通通道，产生许多本可以避免的出行距离与时间消耗；三是大批新型、大型、高层建筑往往在一个功能区集中出现，形成土地的过度开发和过量的交通需求。许多城市为方便人们出行，大量修建城市环线，但这样的结果往往增加了人们出行的距离，加剧了对交通工具的依赖，也加剧了城市中心的交通压力。

材料 9:

马路越修越宽，人行道却越来越窄，很多火车站和大型商场不让出租车和其他车辆停泊，可是又不建停车场。地铁站和公共汽车站之间相距遥远，机场、火车站和汽车站总站常常是东西南北互相分散，缺少连接，难以转达——这是我国城市交通的常态。许多城市还建有大型广场，这些广场往往不以市民的休闲和活动为目的，而是把市民当做观众，展示广场或广场的雕塑、广场边的政府大楼等。广场以大为美，以空旷为美，以人造草坪为美，以花样翻新、繁复的几何图案为美，而较少考虑人的需要和安全。体型巨大的建筑、空旷的开敞空间，超出了人的步行接受区间，加上无树荫供人遮阳，无座椅供人休闲，热衷于抛光大理石和花岗岩铺地，雨雪之后，市民举步维艰，更成为不敢光顾之地。

材料 10:

西方著名的人文主义学者路易斯·芒福德在其巨著《城市发展史》中，主张人类城市发展应以生活文化导向为目标，而不是在技术促进下无止境地发展和扩张。他特别提到了我国宋代张择端的写实画作《清明上河图》，“各种各样的景观，各种各样的职业，各种各样的文化活动，各种各样人物的特有属性——所有这些组成无穷的组合、排列和变化。不是完善的蜂窝而是健康的、充满生气的城市”。

台湾文化学者蒋勋这样评价《清明上河图》所描绘的城市面貌：“张择端画城墙那段非常精彩，有一个被贬官了的人要出城，他出城时回头看到有一个没腿的乞丐向他要钱，两个人对视了一眼。这个画面太精彩了，官家的人与乞丐对视，城市中富人与穷人在对视，一个城市的多元在对视的一瞬间展现了。”

三、作答要求

（一）认真阅读、梳理给定资料，分析指出扬州、南京两个城市的做法对搞好城市规划提供了哪些重要启示。（30 分）

要求：准确、全面、简洁，不超过 300 字。

（二）结合给定资料内容，反驳“给定资料 5”画线部分文字所表达的观点。（50 分）

要求：

- (1) 观点明确，论据充实，具有说服力；
- (2) 层次清楚，表达简洁；
- (3) 不超过 400 字。

(三) “给定资料 10”提到了我国古代画作《清明上河图》，提到了其中所展现的“健康的、充满生气的”宋代城市面貌。请你结合对全部给定资料的理解与思考，以“从《清明上河图》所想到的”为副标题，自拟主标题，自选角度，写一篇文章。(70 分)

要求：

- (1) 观点鲜明，分析深入；
- (2) 条理清晰，表达简洁流畅；
- (3) 总字数 1000~1200 字。

2012 年贵州、甘肃公务员考试《申论》卷（解析）

（一）参考答案：

城市规划应从城市空间、物质形态、文化传统、社会结构和产业经济、公众权益等多方面进行综合性和总体性规划。具体启示有：

1. 城市规划应广泛征求民众意见。
2. 统筹考虑生态环境和历史文化遗产。实现自然、人文、发展和谐共生，保住城市的“根”。
- 3 注重城市规划和产业规划协调发展。保护原有优势产业，合理发展新兴产业，促进城市经济良性发展。
4. 规划要保证科学性、长远性、稳定性。积极学习和借鉴其他地区的经验，同时避免盲目照搬，保证政策的落实。
5. 城市规划过程中应注意合理运用土地。控制用地规模，保护土地，避免浪费。
6. 注意完善城市基础设施建设，正视民众改善生活的诉求。

（二）参考答案：

这种观点不正确，因为：

1. 老城南是南京历史的缩影，是南京城市特色的重要标志，是对历史保存和延续，是城市多元化的体现，是南京的“根”。
2. 老城南的民间建筑是鲜活生动的，照片、影像等不能立体式呈现出其内涵和风貌。
3. 老城南是人们世代居住的地方，居民对其怀有深厚的感情。
4. 老城南能满足人们休闲和活动的需要。

事实上，国内和国外的经验告诉我们，要尊重和保护城市历史文化：

1. 扬州基本完整保护老城风格，以修缮危房、剔除有损风貌的建筑、完善古城功能设施代替“推倒重来”，使城市经济开发与保护能够协调发展。
2. 伦敦未因道路和交通问题而拆建筑拓马路，而是收取高额进城费，严控车辆进入；日本东京、意大利罗马和法国巴黎也都注意坚持保护和修复古迹，保持城市风格；
3. 法国颁布专项法律来保护老屋老街。

这些地方都未用照片和影像替代古城历史文化，这样的经验值得我们去学习。

（三）参考答案：

科学规划，让城市更美好

——从《清明上河图》所想到的

张择端《清明上河图》为我们展现了古代健康的、充满生气的城市面貌，而当今城市的科学协调发展离不开政府的城市规划，优秀的城市规划不但能促进城市健康发展，还能提高人们的生活水平，改善人们的生活质量。然而，现在城市规划存在很多问题，例如城市规划忽视民生、破坏城市原有文化遗址、无止境的城市扩张等等。

怎样的规划才是科学、合理的城市规划？这个问题值得我们深思。

要做到科学合理的城市规划，应以生活为导向为前提。城市的发展归根到底是为了让民众有更高质量的生活，要能够满足人民的基本生活需求。南京政府在城市规划、改造过程中，忽

略了交通建设，造成了人们后续生活上的障碍，给人们的生活带来了不便，同时，还让市民迁出老城区，没有照顾到市民的生活感受。在中国众多城市中，忽略城市建设的生活导向也不是个别现象，房价与人们收入不匹配、交通拥堵、交通枢纽设置不合理、广场等大型空间设计不从实际需求出发等问题也大量存在，导致人们生活质量无法与城市建设同步提升。但是反观扬州的城区规划，政府充分考虑了民众的具体生活需求，改善了居民的生活质量，解决了生活困难，获得了良好成效。因此，城市规划过程中应充分关注居民的住房保障、交通保障等各方面，既要照顾面子，又要照顾里子。

要做到科学合理的城市规划，还要以文化为导向作为重要保证。每个城市的发展都应独具特色，城市的特色便体现在文化特色上，这是一个城市的“根”。南京老城南地区的规划，大量改造历史文化街区，拆除文物保护单位用于房地产开发、拆真建假…这些都牺牲了南京的原有历史文化风貌，有悖于南京著名古都的城市定位。然而，伦敦、日本、罗马、巴黎等国外地区的城市建设，却尤其注重保存城市历史文化原真性，使城市经济暂时让位于文化遗址保留。因此，城市规划首先要从实际出发，注重文化保护，走出一条传统文化遗址改造的新路；其次，政府不但要保护文化传统，还应赋予其生命，要善于利用特色文化拓展相关产业，例如发展特色城市文化旅游业等，不但能保护和传承文化遗址，还能促进服务业的发展，创造经济收益，实现文化与经济的双赢。

要做到科学合理的城市规划，还应避免城市无止境的发展和扩张。城市无止境扩展，可能会带来一系列负面效应，例如城市功能区规划不合理，缺乏有效整合、土地过度开发、交通需求过量等等，这些都会给城市发展带来了巨大压力，可能会使得城市发展适得其反。同时，大城市的无止境扩张，也会造成资源的大量浪费，让二三线城市的发展受到限制。为此，政府应放慢城市建设步伐，一方面，要加强城市基础设施建设，协调城市各功能区作用，适当进行功能转移，促进城市多元化发展；另一方面，政府要把发展重点转移到二三线城市，协调区域发展，更好的实现城市化进程。

城市规划如果能坚持以生活、文化为导向，不盲从于无限制的开发，我相信，我们的城市发展会更健康、更有生气、人们的生活也会更加美好！