

2008 年辽宁省公务员考试《申论》真题

满分:100 分 时限: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. 参考时限：阅读资料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“作答要求”作答。

二、给定资料

(1) 资料显示，从 2003 年至 2007 年，仅山东省就有共 206 家韩资企业非正常撤离中国。这种“非正常撤离”对中国的地方政府长期以来“以政绩为导向”的对外招商引资政策敲响了警钟。

山东省外经贸厅提供的数据表明，2003 年以来“非正常撤离”的 206 家韩资企业，导致 2.6 万名员工受影响，拖欠工资 1.6 亿元（人民币，下同），拖欠银行贷款近 7 亿元。烟台去年逃逸的三家韩资企业，拖欠职工工资 370 万元，各项债务 3000 万元。同类事件在胶州、青岛等地发生，韩资企业密集的青岛市城区更是“重灾区”。

(2) 近年来，地方招商引资数量及 GDP 的增长率骤然成为评价地方政府业绩最重要的指标，追求任职期内（一般为五年）经济指标增长几乎成为各地政府，特别是主管官员的偏爱，在这样大环境下，为了在短期内出经济业绩，地方政府想尽各种办法，动用人员，提供条件，给出各种优惠政策招商引资，甚至互相攀比，互相竞争，但限于国家法规和社会关注，对招商引资开出的优惠基本上都有一个限期，因此，相当一部分外资企业充分享有期限范围内的优惠政策，待优惠政策期结束后又得到异地优惠政策的暗示、吸引，一旦新的优惠收益大于搬迁成本，就毫不迟疑的纷纷外迁。人们往往将这类经常忙于“搬迁”的企业称之为“候鸟企业”。

这些“候鸟企业”利用各地政府招商引资的急迫需要，追逐优惠政策，廉价资源，设立投资项目，待优惠政策期限临近就像候鸟一样迁走，那里有优惠政策就飞向那里。

(3) 知情人士透露，青岛市外经贸局已经给个别地方外经贸局下达了任务，要求下属单位管好当地的外资企业，关注他们的动向，对各区的外经贸部门来说，也是一个非常无奈的事情，因为政府缺乏履行和发挥政策效能的法律依据，早在 2006 年和 2007 年青岛市政府政策研究室就这一问题向市政府提交过调研报告，但政策建议的执行力度不强。青岛市政府政策研究室 2008 年四月份专门成立了针对外资企业非正常撤离的课题组，加大了调研力度。

研究人员发现：青岛市最大的外资来源国是韩国，韩资企业主要以投资规模较小的劳动密集型制造加工业为主。众多小规模劳动密集型制造业，一方面造成了青岛市土地资源的浪费，提高了政府的招商成本；另一方面小规模外资企业出现“候鸟企业”的现象比较严重。

近年来，随着政府宏观政策的调整，过去对外资企业很多优惠措施逐步取消，比如，两税合一之后，外资企业与内资企业待遇相同；出口退税率降低；限制加工贸易的商品种类数量增加，开始增收土地的运营成本征用税等等，这些都在提高了企业所承担社会责任的同时，也增加了企业的运营成本。

统计分析显示，山东省历年来“擅自撤退”的韩资企业多为低工资劳动密集型企业，其中首饰生产厂家最多，为 63 家，其余依次是服装厂 33 家、皮革厂 28 家、箱包厂 14 家、制鞋厂 13 家。这些技术含量低、高污染、高耗能的传统劳动密集型企业对成本的变化最敏感。

(4) 胶州市李哥庄镇高家村的村干部孙某介绍，高家村每年引资的任务是 300 万—400 万。孙某说，有时候村委会也是没有办法，村干部如果任职期间不能完成招商引资任务，干满三年任期就要自动离职。据孙某介绍，高家村的电镀工业园是李哥庄镇 5 个村子里招商引资做的最好的一个，其他几个村子也都

不行，从来没有听说过哪里的村官因为招商引资做的好得到升迁的，但因为招不到商而被免职的事情倒是在邻村听到过的。

据孙某介绍，工业园最多的时候能够见到五六千工人，但是现在很多企业都到山东省的西部地区、河南、江苏以及东北地区。厂房的出租价格也在高涨，以前只需要每年 20 万元，现在一般都在每年 50 万~60 万元。企业所用的原材料，2007 年其成本平均是 2005 年的两倍以上，像氯化银、硫酸铜和镍类的材料价格已经接近了三倍。

(5) 山东引进的韩资企业有些规模很小，但对环境的污染却很严重。在当前环保要求日益提高的时代，越来越多的此类韩资企业无法容身，2007 年 9 月份，胶州市环保部门让区内 26 家准备开工的企业锁上了大门。孙某说“这是因为村民上访。有人告到了环保总局，说村民们生活在水深火热之中”。国家环保总局发文要求山东省委处理有关污染的事情，关停通知由山东省下发到青岛市、胶州市再到相关村委会。

记者从村委会的相关文件中看到，村委会已给违规的企业做出了相应的处罚。关停共 26 家企业，12 家企业被罚款整顿，罚金从 5000 元~10000 元不等，一位当地人士说：“一般工人干上两三年之后，都会离开这个工业园，因为这里的污染很严重，常用的原材料氯化物对工人的伤害比较厉害。”

由于引进的韩资企业停工，李哥庄镇高家村的第三产业已经受到严重影响。饭店和零售业的收入已经减少了很多。而当地村民开办的一家工厂由于遭遇韩方的巨额欠款，在工人成本，原材料成本上的压力下，不得不陷入半停产状态。

(6) 青岛市这些外资企业入住某个市工业园区，一般不自建厂房，主要是租用，以便日后搬迁。等一旦过了优惠期，就以假倒闭的形式将工厂转向另外市区寻求优惠政策，甚至像阳城、即墨出现了外资企业外逃现象，引发外商与供应商、工人之间的矛盾，欠供应商货款，欠工人工资的事件屡有发生，因为他们没有太大收益，要想获得超额利润，只能靠拖欠工人工资。

韩国驻青岛总领事馆领事姜亨植认为，根据中国的法律，企业要正常清算，一般需要 6 个月以上的的时间，在清算过程当中需补缴过去按照惯例没有足额缴纳的社会保险费及按照宽松的标准缴纳的税费，都需要一次性补缴，所以本身已经陷入困境的企业很可能不敢轻易采用正常清算的方式。此外，一小部分企业的守法意识淡薄，企业管理不够规范，甚至存在不合法经营的现象，所以，想清算也无法提供完整的财务账本及原辅料账本，还存在购买和使用原辅材料的记录不全等问题。

当地的一位企业主战某说：“我对韩资企业是既爱又恨。”不过，他仍然不得不跟韩资企业合作，毕竟还是韩资企业的订单多。目前他的工厂每月会接到 80 万左右的订单，其中 80%以上都是来自韩资企业的。近一段时间，战某的韩资客户常常在不付货款的时候就“不辞而别”了。例如，“青岛丰广工艺品公司”是他的一家韩资客户，从 2006 年 9 月份到 2007 年 2 月份，累计欠其货款达 68 万多元。

(7) 专家指出，以前候鸟企业追逐的是

“两免三减半”的税收政策，现在这个政策取消了，候鸟企业就只能追逐更加廉价劳动力和廉价土地。国际经验表明，人均 GDP 超过一千美元后，一国要素成本将会相对快速地上升，国际资本也将随之不断转移到其他成本相对较低的国家与地区。这种某一产业在不同国家和地区间伴随着产业转移而兴盛或衰退，以及某一国家内部各种产业先后兴盛衰退的“雁行”形态，最佳的例子正是二战后东亚各国经济发展及与产业结构变迁的历程。

上世纪的六七十年代，日本的劳动密集型企业以及竞争力变弱的生产技术转移到韩国、中国台湾、中国香港、新加坡等地；而到了八十年代，在韩国、中国台湾和中国香港的劳动密集型企业又纷纷转移到中国内地与印度尼西亚、马来西亚、泰国等东盟各国。二十年过去了，人均 GDP 已超过 1000 美元的中国在未来几年里也将出现大规模的产业转移浪潮，在鞋帽、服装、玩具、日用品上的“中国制造”标签很可能将越来越多地变成“越南制造”或“柬埔寨制造”。

这一轮发生在中国经济最发达区域的外资转移，或者更严格地说，低端外资项目外迁的现象，从更大的范围看，反映的只不过是世界经济全球化和区域合作加快发展的趋势，以及正在加速的新一轮全

球生产要素的优化重组、产业转移浪潮。

(8)“十一五”期间，青岛市的第二产业实际利用外资达到 31.74 亿美元，占青岛市实际利用外资总额的 86.8%，但对青岛市产业结构升级，现代服务业发展等有带动地方经济加速发展意义的外资项目太少，这在相当程度上制约了青岛市产业结构调整升级的步伐。

青岛市的一些地区对外招商隐性成本非常高，出现了在引进外资时“恶性竞争，竞相优惠”所造成的区、市政之间“鹬蚌相争”，外资企业“渔人得利”的不利局面。例如，青岛市的两个区为了争夺 LG 的投资项目，双方竟然打起了优惠价格战，而最终获胜方以免土地使用费为代价赢得了 LG 的投资。青岛市黄岛区没有完成上级指派的招商引资任务，还有 300 万元的差额，要求他们给黄岛区注资。可是外资并不想这么做，但是迫于来自政府的压力，只能就范。区领导亲自打电话给银行以及相关年审部门，要求简化审查程序，最终完成了招商引资任务。

此前，青岛市所辖部分地方政府过度追求招商引资规模，在利用外资的实际操作中，普遍采取了粗放的招商方式，良莠不分，造成了土地资源浪费、环境污染、电力紧张和劳动力短缺等问题。为了完成年度内引进外资的指标，青岛市所辖一些地方，过度给予外商在土地、税收等方面的优惠政策，使得招商成本大大提高，甚至引进不少高耗能、高污染的产业，并助长了“候鸟外资”的形成，这不仅损害了青岛市的利益，也给青岛市今后对外招商引资带来了不利影响。

在招商考核体系中，境外金融、保险业资金不能纳入实际利用外资考核中，这对于青岛市市南区商贸、金融招商引资工作非常不利，实际招商情况在考核中不能充分体现，影响了青岛市商贸中心的招商信心。

(9) 研究人员认为，外资企业非正常撤离的问题已经不再是一个单纯的经济问题，政府对企业的监管时而“越位”、时而“缺位”十分明显。招商的任务甚至可以加到村官的头上，他就已经把一个市场行为很大程度上行政化了。

专家建议，政府应该充分发挥外资中介机构和行业协会的职能，让行业协会和中介机构来管理外资企业，因为行业协会可以利用保证金制度来约束会员企业的行为，政府可以建立一个外资企业信用信息管理系统，实现分级管理，加大那些不诚信企业的市场操作成本。其实，这些操作难度不大。国家每年都有外资投资统计年鉴，但不能提供随时查询的功能，应该建立一个信用评估系统，让每个来中国投资的企业都详细地登记信息，以便上网查询。

(10) 在上海、苏州和昆山等城市，为避免以上问题，已经提高了引进外资的门槛，将污染严重、规模小、技术含量低的外资挡在门外。昆山市政府制定了“三不政策”，即劳动力需求量超过 8000 人的劳动密集型企业、出口退税额过高的企业以及高污染企业，一概拒绝。而类似的现象在长三角其他地区，以及珠三角等外商投资密集地区都存在。

专家指出，在这个产业升级的过渡期内，政府需要做的应该是：第一，与外资的商会、行业协会和中介组织建立沟通机制，关注他的经营情况及所面临的问题；第二，建立外资企业评估体系，做好信息的管理；第三，完善政府管理体系，设置合理的外资企业清算程序。

目前很多外资企业打算把工厂迁到中国的一些内陆地区，如安徽、江西、河南等中部省份，甚至一部分外资企业已经前往越南、老挝等国家去考察了。对此，青岛科技大学东北亚经济研究中心副主任认为，如何面对生产成本上升所推动的大规模国际产业转移，如何利用外资的撤离来提高开放质量并推动产业升级，这不仅仅是青岛市面临的问题，也是全国各省市都要面对的问题。

青岛市政府政策研究室的专家顾问团成员在向政府提交的《提高青岛市对外招商引资质量的对策研究》的报告中写到：“在考核批准项目，引进资金的同时逐步把社会效益、投资效益、税收贡献，特别是地方税收贡献也纳入考核内容，增加投资针对性，提高投资项目质量”。

三、作答要求

(一)概括给定材料所反映的主要问题（20 分）。

要求：概括准确，条理清楚，语言简洁，不超过 150 字。

（二）从政府制定政策的角度，就材料所反应的主要问题提出政策建议。

要求：条理清楚，表述简明，有针对性和可操作性。不超过 400 字。

（三）就材料所涉及的主要问题，自选角度，自拟标题，写一篇议论文。

要求：观点鲜明，论述深刻，内容充实，表达准确，不少于 800 字。

2008 年辽宁省公务员考试《申论》真题参考答案

（一）概括给定材料所反映的主要问题（20 分）。

要求：概括准确，条理清楚，语言简洁，不超过 150 字。

近年来，部分韩资企业非正常撤离中国，暴露了这些“候鸟企业”追逐高额利润、无视社会责任和道义要求的本质，也暴露了我国一些地方政府“以政绩为导向”的对外招商引资政策，其吸纳外资的效应必然难以持续，引进“候鸟企业”将给当地经济社会发展和资源环境带来不利影响，进而影响到一个地区的持久竞争力。

（二）从政府制定政策的角度，就材料所反应的主要问题提出政策建议。

要求：条理清楚，表述简明，有针对性和可操作性，不超过 400 字。

招商引资政策必须改变原有过度重视规模和数量、忽视质量的倾向，变单一的政绩导向为综合考察经济、社会效益、税收贡献和环境影响，并适应产业升级的大趋势，带动地方经济的持续发展。一是要改革招商考核体系，以质量为导向，把项目的长期综合效益作为考核的重要内容，增加招商引资的针对性，提高投资项目质量；二是要提高招商门槛，精选项目，避免引进高能耗、高污染、低技术含量的项目，优先引进含有高新技术、绿色环保以及金融、保险业等项目，重视项目对于填补空白、带动产业结构优化升级、提高当地经济发展水平的作用；三是要发挥外资商会、行业协会和中介机构的职能，建立沟通机制，利用中介组织了解企业情况，管理外资企业；四是建立外资企业信用评估系统，对其信用状况进行分级管理，严格审查其投资信用及资质，慎重选择投资合作对象，防范招商风险；五是完善政府管理体系，设置合理的外资企业清算程序，为企业无害退出创造条件。

（三）就材料所涉及的主要问题，自选角度，自拟标题，写一篇议论文。

要求：观点鲜明，论述深刻，内容充实，表达准确，不少于 800 字。

参考例文

招商引资须重质量

近年来，外资企业非正常撤离成为我国经济生活中一个引人注目的现象。据调查，过去五年有 206 家韩资企业从山东非正常撤离。部分外资企业追逐地方政府的优惠政策，落地而不生根，政策失效前就撤离，形成“候鸟现象”，这既是外商逐利的本性所致，也折射出地方政府招商引资重量不重质的问题。

长期以来，地方政府以政绩为导向开展对外招商引资工作，招商仅仅是为了完成任务，应付上级的考核，投资数额为政府考虑的首要因素，而项目的实际效益、对当地环境的影响如何，却受到忽视。在竞争激烈的条件下，各地政府竞相压低条件，以廉价的土地、资源和劳动力吸引外资，不仅助长了外资追逐优惠政策落地的“候鸟现象”，加大了招商成本，使当地没有从外商的投资中获得应有的利益；而且压低价码开出的优惠条件，在国家宏观政策环境中难以持续，导致一些外企抢在地方优惠政策失效之前撤资，遗留了环境污染、拖欠工资和货款等棘手问题，影响当地的经济持续发展和社会稳定。

要扭转当前这种招商引资地方受损、外资“渔人得利”的局面，必须坚持以科学发展观指导招商引资工作，以质量为导向，以促进经济持续发展为目标，变革原有的招商引资政策和工作方式。要改变原有的过度重视规模和数量、忽视质量的倾向，变单一的政绩导向为综合考察经济、社会效益、税收贡献和环境影响，并适应产业升级的大趋势，带动地方经济持续发展。

在具体操作中，一是要改革招商考核体系，以质量为导向，把项目的长期综合效益作为考核的重要内容，增加招商引资的针对性，提高投资项目质量。二是要提高招商门槛，精选项目，避免引进高能耗、高污染、低技术含量的项目。优先引进含有高新技术、绿色环保以及金融、保险业等项目，重视项目对于填补空白、带动产业结构优化升级、提高当地经济发展水平的作用。三是要发挥外资商会、行业协会

和中介机构的职能，建立沟通机制，利用中介组织了解企业情况，管理外资企业。四是建立外资企业信用评估系统，对其信用状况进行分级管理，严格审查其投资信用及资质，慎重选择投资合作对象，防范招商风险。五是完善政府管理体系，设置合理的外资企业清算程序，为企业无害退出创造条件。

全球新一轮的经济结构调整给我国带来了空前的机遇，少数低效益的外资撤退不仅不会影响发展，反而为提高经济增长质量排除了隐患。地方政府只要改变粗放的工作方式，善于鉴别利用高质量、高效益的投资，招商引资必将成为经济持续发展的助推器。