

2010 年 918 公务员联考《申论》卷

分类：申论/联考/福建/辽宁/海南/山西/河南/内蒙古/重庆/陕西/宁夏/青海/西藏

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，考生才可以开始答题。
5. 所有题目一律使用现代汉语作答。未按要求作答的，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、答题卡和草稿纸都翻过来留在桌上，待监考人员确认数量无误、允许离开后，方可离开。

二、给定材料

材料 1:

山西是我国重要的煤炭工业生产基地，承担着保证国家能源供应，保证矿工安全，保护资源和环境的重任。在长期为国家经济发展作出贡献的同时，由于历史的原因，形成了多、小、散、乱的格局。从煤炭整体开采水平上看，年产 30 万吨以下的煤矿占到 70%以上，其中 15 万吨以下煤矿占到了 60%。

具体来看，在资源回收率方面，中小煤矿平均只有 15%。据测算，这意味着开采 1 吨煤要浪费 6 吨的资源，每年破坏资源 20 亿吨，每年因为煤炭开采造成环境总的损失大约有 300 亿元。在矿难方面，过去平均每年 10 人以上的煤矿事故有 13 起，其中乡镇煤矿占到 70%，乡镇煤矿的百万吨死亡率相当于国有重点大矿的 17 倍。因为开采秩序混乱，很容易滋生腐败。据煤炭和税务部门估计，前些年，山西煤炭实际产量在 8 亿吨，而每年的报表产量只有 6.5 亿吨。也就是说，每年有 1.5 亿吨左右是逃脱了监管的“黑煤”，每年流失税费百亿元以上。这些问题不仅有损党和政府的形象，有碍国家的能源安全，也使山西省付出了高昂的成本和沉重的资源环境与生命代价。

2008 年 9 月 2 日，山西省人民政府出台《关于加快推进煤矿企业兼并重组的实施意见》，正式启动煤炭企业全面整合重组。省政府提出，到 2010 年底，全省目前的 2598 座煤矿将压缩到 1500 座内，兼并重组整合后的煤炭企业规模原则上不低于年产 300 万吨，单井生产规模原则上不低于年产 90 万吨，这也意味着将压减现有煤矿 60%以上的规模。

材料 2:

朔州市煤炭资源十分丰富，有关方面在兼并重组过程中大胆探索，取得了许多成功经验，被人们赞誉为“朔州途径”。

拥有先进开采技术、管理经验和资金优势的大型煤炭企业集团，是此次山西煤炭资源大整合的主力军，但实力雄厚的民营企业也不示弱。某焦化有限公司董事长贾老板说：“原来我公司 21 个小矿加起来才有 120 万吨的产能，现在整合了 5 个煤矿，产能达到 620 万吨！”某煤业集团是率先拿到证照的民营企业之一。该集团董事长阎老板告诉记者，资源整合为民营企业提供了做大做强的发展机遇。在朔州，既有像平朔这样的国有大矿，也有像金海洋能源集团这样的大型股份制企业，还有个人承包或者买断的煤矿。朔州坚决打破所有制界限，因地制宜，因矿制宜，顺利

完成了资源整合。整合后国有煤矿 36 座，产能 4460 万吨/年，分别占全市的 53.7%和 51%；民营煤矿 31 座，产能 4320 万吨/年，分别占到全市的 46.3%和 49%。全市形成国有大型骨干企业和地方民营骨干企业各占半壁河山的煤炭格局。山西省煤炭工业厅负责同志说，我们不以所有制论英雄，更谈不上所有制和地区歧视。整合重组只是手段，目的是提高煤炭业生产力水平和可持续发展能力。

朔州以煤电立市，借助煤炭资源整合和产业升级改造，在煤炭生产领域重点抓淘汰落后产能，提高煤炭回采率。市政府采取强制措施，关闭了产能在 90 万吨以下的小煤矿，通过一系列综合节能措施，全市煤矿回采率由改造前的 30%提高到 75%以上，大大提升了资源的利用率。该市要求所有煤矿实行“挖 1 吨煤种 1 棵树”的“以煤补林”“以黑补绿”政策，切实保证矿区生态的绿化和修复。近年来，植树造林一直以每年 30 多万亩的速度推进。目前全市森林覆盖率达 22.88%，高于全国平均水平 2.52 个百分点。按北方每公顷森林每天吸收 1 吨二氧化碳、释放 0.73 吨氧气计算，每年可多吸收二氧化碳 1130 多万吨，多释放氧气 820 万吨，森林碳汇能力显著增强。

材料 3:

目前，大部分在山西投资煤矿的温州老板已经悄然离开山西，仅留下小部分投资者还在苦苦等待当地政府和国有企业的相关补偿。黄某是一位在山西省宁武县拥有 3 座小煤矿的温州投资者，他的 3 座小煤矿的年核定产量都是 15 万吨，全部属于要被并购的小煤矿。

此次参与宁武县“收编”小煤矿的国有企业主要是汾西煤矿集团，县政府和汾西煤矿集团希望与他就并购问题进行面对面谈判，早日结束并购工作。可黄某一直称自己在外地，没有时间。当地资产评估公司对各家小煤矿的资产评估结果显示，年产 15 万吨的煤矿资产基本上在 4800 万元左右。黄某说：“我这 3 个矿都是花大价钱从别人手里买来的。原来的矿主从别人手里买来时花了 1 亿元，1.8 亿转给了我。按照这两年的利润情况，每年我都可以获得将近一个亿的收入，再挖 3 年，我就可以再获利 4.5 亿。按照以往的惯例，即使我将矿转让出去，也会加价 50%左右出手。现在我却只能拿到 1.44 亿的补偿款，太亏了！”

针对一些煤老板关于政府过低评估其煤矿资产和补偿的质疑，有专家解释说，这是因为煤老板们没有核减应缴纳的煤炭资源价款的差额，还把对未来利润预期的收益要求和煤老板之间层层转包的私下交易成本也计算进去。我国宪法规定，矿产资源属于国家所有，国家有权力调整资源配置格局，并获得资源增值收益；采矿权人获得的采矿权是一种用益物权，采矿权人对资源没有处分权。

山西省煤炭工业厅负责同志说，对于煤炭资源领域长期存在的违法违规经营、非法交易、“地下”协议和不正当利益，法律和政策都不予保护，当然也得不到相应补偿。

对于煤老板们的合法利益，省政府有关文件明确规定：被兼并的煤矿，凡是在 2006 年 2 月 28 日之后缴纳资源价款的，直接转让采矿权，兼并重组企业要退还剩余资源量的价款，并按照原价款标准的 50%给予经济补偿；在 2006 年 2 月 28 日之前缴纳资源价款的，在退还企业剩余资源价款的同时，按照原价款的 100%给予经济补偿。

材料 4:

山西省主要负责同志表示，2008 年以来，山西以壮士断腕的决心，狠抓煤炭资源重组，整合后全省国有、民营、混合所有制煤矿企业的比例为 2：3：5。在国际金融危机背景下，山西搞煤炭企业兼并重组是顶着很大压力的。当时社会上普遍担心山西煤炭资源重组后，难以保证全国煤炭供应，会出现“拉郎配”“国进民退”等问题，事实证明，这些担心都是没有必要的。

目前，全省重组整合煤矿正式协议签订率达到 98.5%，兼并重组主体到位率达到 96%。2009 年全省煤炭产量恢复到历史最高水平。一是煤炭产量逐月逐季增长。一季度月均 3667 万吨，二季度月均 4966 万吨，三季度月均 5810 万吨，四季度 6000 万吨以上，全年完成近 6.2 亿吨；二是在需求减少的情况下，煤炭行业经济效益保持稳定，对财政的贡献率继续提高；三是煤矿安全生产

形势趋稳趋好。煤矿事故起数下降 40%，原煤生产百万吨死亡率下降到 0.328，仅相当于全国平均水平的 1/3。

材料 5:

煤炭企业向大型化、集团化发展和实现产业集中高效生产是世界煤炭工业发展的趋势。发达国家的煤炭企业已经形成了规模化开采和强大的企业竞争力。世界几个主要产煤国家市场集中度都比较高。澳大利亚排名前 5 位煤炭公司的煤炭产量占全国总产量的 71%，南非前 4 位煤炭企业的市场集中度为 62%，美国煤炭产量 10 多亿吨，排名前 4 的煤炭企业占了 70% 左右。

根据国家安监总局统计数据，我国最大的 10 家煤炭生产企业 2007 年年产量总和约占当年国内煤炭总产量的 25.6%；美国 1 家大型私营煤炭公司的煤炭年产量就在 1 亿吨以上，约占美国煤炭总产量的 18% 左右；俄罗斯 1 家大型煤炭企业年产煤 2.5 亿吨，占全国总产量的 95%。由此可见，煤炭资源整合对解决我国煤炭企业集中度过低和无序竞争状况，具有重大意义。

材料 6:

专家 A 认为，无论是从资源产业的发展规律和世界潮流，还是从产业政策、现实需要和生态环保等方面看，煤炭资源整合都是符合发展潮流和发展大局的。他说：“什么是科学发展观？其实并不复杂。尊重经济社会发展的客观规律，就是科学发展观。”

专家 B 说，我们很多人都是长期研究煤炭产业发展的，现在实施的这个政策，与我们多年来奔走呼号的目标不谋而合。煤炭资源重组，顺应了生产力发展和发展方式转变的要求，实现了煤炭产业素质、核心竞争力和安全保障水平的巨大飞跃。是功在当代、利在千秋的重大举措。

专家 C 认为，从资源综合利用角度而言，单纯强调单体矿井规模并不科学。对于这种政府主导的资源整合，除了在法律层面需要商榷外，更要在操作中按照经济规律办事，建立起双方认可的准入和退出机制，特别是在补偿方面要做到充分、合理、及时。

专家 D 说，我经过你政府许可，你也给我发了采矿证，各方面的证照都齐全，却被列入到你管的范围，那么这就跟投资者的合法权益发生了矛盾。而且政府部门是层层有指标、有任务推进的，政府过多、过度干预经济，我认为这种做法值得商榷。

材料 7:

越来越多的人认识到，在今后相当长的时期内，作为山西经济的支柱，煤炭产业应当追求规模、效益和绿色。煤炭资源整合是场大进小退、优胜劣汰的改革。煤炭资源整合重组以来，许多企业把资金投向了阳光产业，特别是投到了新农村建设上。这不仅为企业赢得了更光明的未来，也在无形之中提升了山西企业和企业家的形象。

“一排排整齐划一的新式农居落成了；一群农民在县城出手就是 30 多万，一口气买走 20 多套高档沙发和 20 多台大尺寸液晶电视；打光棍多年的张二喜终于领回了媳妇。”郜则掌村村民们把幸福的源泉归根于搬迁。当地某煤炭集团公司决定对郜则掌村实施整体搬迁时，全村 569 口人不是不愿意，而是不敢想。

很快，郜则掌村人搬进了新房，新砌的河道比原先漂亮而且实用，两公里长的水泥路由南向北穿村而过，60 多个太阳能热水器组成的阵势让过路人感慨不已。曾经念书难、行路难、看病就医难、接受信息难、青年娶妻难的“五难村”有了幸福的日子，就连村民的思想观念也有了一个质的飞跃。他们说，煤矿企业兼并重组也像老百姓搬家一样，环境换了，条件变了，“也要变出新生活呀！”

材料 8:

2010 年 1 月 2 日晚 23 时 19 分，郑煤集团整合后的三元东煤矿发生煤与瓦斯突出事故，造成 9 人遇难，7 人被困井下。三元东煤矿位于河南登封市白坪乡境内，年设计生产能力 30 万吨，属

煤与瓦斯突出矿井。这起事故是河南省不到 5 个月时间内发生的第五起重大煤矿事故，也是 2010 年第一起省属煤炭企业发生的重大煤矿事故。

2009 年 5 月 16 日，同煤集团麻家梁矿井发生了死亡 11 人的重大安全事故。按照规定，该矿应该停产整顿，不得施工建设。但近日在同煤集团麻家梁 1200 万吨矿井建设施工点，记者看到的却是异常热闹的建设场面，传送带上大量煤炭正从井下运往煤场。

有关部门抽查发现，随着煤炭资源整合、煤企重组的深入，过去以中小个体煤矿为主存在重大安全隐患的煤矿主体，已经转为以国有重点煤矿为主，其比例占到了 75% 以上。如何对国有大煤矿进行有效监察，已成为各级安全监察部门的当务之急。

材料 9:

2010 年 1 月 5 日，国家能源局某负责人在“山西煤矿企业兼并重组工作新闻通气会”上表示，山西煤矿企业兼并重组符合煤炭工业的发展方向，同时也是提高煤炭产业集中度的重大举措，不但要在山西推广，更要在全国范围推进。

河南省煤炭资源整合方案提出，计划新建矿井规模不得低于 45 万吨/年；大力支持大型煤炭生产企业兼并重组中小煤矿，生产规模 100 万吨/年以上的骨干煤炭企业在不影响大型煤炭生产企业兼并重组的前提下，可作为兼并重组主体，兼并重组相邻中小煤矿。

内蒙古自治区煤炭资源整合也已经展开。内蒙古提出，凡是新建的煤炭资源开发项目，单井的煤炭生产能力不得低于每年 120 万吨。新建的露天煤矿开发项目，每年开采能力不得低于 300 万吨。

山东省国资委提出，要积极稳妥地推进煤炭企业兼并、重组、整合，力争打造 10 家左右具有较强竞争力和较高知名度的大型煤炭企业集团。目前，山东省属煤炭企业共有 7 家，合计产能 7500 万吨。

材料 10:

这是发生在山西某市一桩令人费解的事。一家被视为拥有巨额市场价值的煤炭企业“东梁煤矿”，以“1 万元”的价格被私人竞买者买下。而更让人匪夷所思的是，在该企业挂牌出售的前一个半月，转让结果的文件已经出笼，且文件所述内容与最终的转让情况几乎完全一致。

据悉，该市某区经贸局将“东梁煤矿”的产权以 1 万元的价格转让给徐某个人。区政府对“1 万元”的价格作了如下解释：经评估，“东梁煤矿”总资产约 3210 万元，总负债约 3209 万元，净资产约 1 万元。对于这一转让价格，当地不少人认为“简直低得离谱”。区煤炭工业局某负责人在接受记者采访时也坦承：“根据当时的煤炭市场价格，1 万元确实太低了。”他表示，在煤矿权属、企业性质存在争议的情况下进行改制转让“确有不妥”。

那么，“东梁煤矿”到底值多少钱呢？记者为此专门采访了相关专业评估人士。他们认为，煤矿价值主要取决于煤炭储量。而记者在采访中却发现，“东梁煤矿”的煤炭储量有两个大相径庭的版本：来自山西省煤炭资源管理委员会等多个部门 1988 年的数份文件显示，“东梁煤矿”年生产能力 21 万吨，煤炭储量为 1151 万吨；而“东梁煤矿”2007 年底作出的改制方案中称，煤矿年生产能力 21 万吨，储量 229 万吨。一些业内人士质疑，在煤矿开采的 20 年里，即便是每年都按照 21 万吨足额生产，也就开采了 420 万吨，到煤矿转让时煤炭剩余储量起码也还有 1000 余万吨，为何在改制方案中只剩下了 229 万吨储量？按照专业评估人士的算法，如果以储量 1000 万吨估算，按照当时煤炭保守利润每吨 50 元计，1000 万吨大约价格 5 亿元，乘以约 60% 的回采率，价值约 3 亿元，再加上“东梁煤矿”以“国有”身份上交 1500 万元的资源价款必须纳入转让价格，因此，“东梁煤矿”的保守价值应为 3.15 亿元。

法律界人士和有关专家在接受记者采访时均表示，煤矿转让主要包括实物资产与无形资产两部分。实物资产主要是指地上地下建筑、设备等，无形资产主要是指采矿权。事实上，在煤矿的

财产结构中，采矿权是重中之重，通常占总转让价格的百分之八九十。因此煤矿的转让实际上主要是采矿权的转让。就“东梁煤矿”而言，如果此次转让包括了采矿权，那转让价格就严重背离了煤矿价值，涉嫌造成国有资产重大流失；而如果没有涉及采矿权的转让，那么，这次交易就违反了国家有关政策，属无效交易。

材料 11:

煤炭工业发展研究中心某负责同志日前在公开场合透露了煤炭工业“十二五”规划的框架，他表示，“十二五”期间将优先建设大型现代化露天煤矿。到 2015 年，5000 万吨以上的特大型煤矿产量要占全国总产量的 65%以上。

在煤炭产业结构调整方面，一是布局结构，空间布局将进一步转向西部；二是产业结构，继续向多元化方向发展，但重点是发展煤电；三是组织结构，继续向大型煤炭企业集团方向发展；四是技术结构，大力发展机械化开采。

三、作答要求

（一）认真阅读给定资料，简要概括山西省煤炭资源整合过程中出现的几种主要争议。（15 分）

要求：简洁，准确，200 字以内。

（二）“给定资料 7”提到，山西煤炭资源整合是场大进小退、优进劣退的改革，请结合资料内容，谈谈这一观点得出的主要依据。（20 分）

要求：观点明确，条理清晰，具有针对性。300 字以内。

（三）结合“给定资料 10”中“东梁煤矿被低价转让”这一事例，指出煤炭资源整合应从中吸取哪些教训？（25 分）

要求：概括准确，条理清楚，具有针对性。300 字以内。

（四）围绕“给定资料 2”提到的“朔州途径”，写一篇议论文。（40 分）

要求：

- （1）参考给定资料内容，自选角度，自拟标题；
- （2）观点鲜明，分析深刻，逻辑严谨，表达流畅；
- （3）总字数 1000—1200 字。

2010 年 918 公务员联考《申论》卷（解析）

分类：申论/联考/福建/辽宁/海南/山西/河南/内蒙古/重庆/陕西/宁夏/青海/西藏

（一）参考答案：

1. 政府主导资源整合，是否过多、过度干预经济，出现“拉郎配”现象，还是能够有效主导此次资源整合。（3 分）
2. 在兼并重组过程中，是会产生国有企业做大做强，民营企业被迫退出的“国进民退”现象，还是能够做到“优胜劣退”、“大进小退”。（3 分）
3. 在兼并重组过程中，是否会侵犯中、小投资者的合法权益，是否会有及时、合理、充分的补偿，得到中小投资者的认可。（3 分）
4. 在资源整合中，是能够符合相关法律法规，按价而估，还是会出现违法操作，造成国有资产流失。（3 分）

（二）参考答案：

1. 煤炭业向大型化、集团化发展和实现产业集中高效是世界煤炭工业发展的趋势（或表述为煤矿企业兼并重组符合煤炭工业的发展方向，是煤炭产业改革的重大举措，具有重大意义）；（3 分）
2. 煤炭产业整合有利于大企业、大集团充分发挥资金、管理和规模化经营等方面的优势，提高资源利用率；（3 分）
3. 煤炭产业整合重组后的效果具体表现在以下三个方面：
 - （1）提高了产量。全省煤炭产量恢复到历史最高水平；（3 分）
 - （2）增加了效益。煤炭产业对财政的贡献稳步提高；（3 分）
 - （3）减少了事故。2009 年煤矿事故起数下降 40%，原煤生产百万吨死亡率下降到全国平均水平的 1/3。（3 分）
4. 煤炭产业整合重组提高了煤炭业生产力水平和可持续发展能力，有利于环境的保护和生态的绿化。（3 分）

（三）参考答案：

1. 制定规范的交易流程，保证交易过程公开、公平、公正，防止人为操作和暗箱操作；（5 分）
2. 建立完善的国有资产评估体系和标准，进行科学、客观评估，防止造成国有资产的流失；（5 分）
3. 煤炭资源整合应该首先明确权属和企业性质；（5 分）
4. 加大监督力度，明确责任主体，建立责任追究制度。对导致国有资产流失的事件，严格按照党纪国法进行处理。（5 分）
5. 应该遵守法律法规和国家政策，防止违法、违规交易；（5 分）

（四）参考答案：

规模化经营是煤炭业的出路

——对“朔州途径”的透视

张小龙

说起矿难是让人揪心的事，每次看报，浏览网页，生怕看到什么地方有又发生矿难。对矿难的多发我们先是悲痛、震惊、愤怒，现在可能很多人已经麻木。麻木让矿难越来越多。在全国人民都为如何化解矿难头疼的时候，山西的朔州为我们提供了一种新的思路。朔州途径最大的一个特点是推动煤炭企业的煤炭企业向大型化、集团化发展，实现煤炭的规模化生产。澳大利亚排名前5位煤炭公司的煤炭产量占全国总产量的71%，美国排名前4的煤炭企业占了70%。这些企业都实现了很好的经济和社会效益。为什么会这样呢？

首先，规模化生产有助于提高煤炭行业的生产效率和可持续发展能力。中小煤矿生产方式通常都很原始，对煤炭开采的效率低下，耗能高、污染大。据有关方面统计，在资源回收率方面，中小煤矿平均只有15%。据测算，这意味着开采一吨煤要浪费6吨的资源，每年破坏资源20亿吨。相比之下大型的煤矿企业通常都拥有先进的开采技术和优良的开采设备，开采效率高，经济效益也好，这样不仅可以减少对资源浪费。更为重要的是，良好的效益为治理环境污染和完善安全设施提供了充足的资金保障。正是有了这个条件，朔州提出的“挖1吨煤种1棵树”的“以煤补林”、“以黑补绿”政策才能得到很好落实。没有经济作为基础，再好、再强硬的政策都只能成为空话。

其次，规模化行业更加便于公共监管。监管是煤矿企业中最头疼的问题，很多矿难的发生根源就是监管不到位。大的企业比较好管理，这个道理可以在我们的社会生活中感受到。小煤矿的拥有者都是一些“煤老板”，他们的目的是谋取暴利，这些煤矿往往唯利是图，管理混乱，设施落后。在这样的情况下一个看似奇怪但是却很平常的事情就发生了——大的矿难往往都是由小煤矿造成的。相比之下大型的煤矿企业往往有先进的管理经验和规范的管理制度，这可以大大减轻政府的管理负担，提高管理效率。此外大企业也具有强大的资金优势和很好的企业效益，通常情况下他们不会像小煤矿一样为了一点蝇头小利就铤而走险。

再次，规模化固然是有很多的好处，不过规模化中的问题也不容回避。规模化可能会损害中小投资者的利益，规模化还可能导致地方保护，规模化甚至可能引发规模化的矿难……改革过程中问题总是有的，规模化带来的总总种种问题并非不可避免，关键看我们如何应对。我们看问题应该抓住主流，把握大方向，朔州途径的规模化就是解决煤炭行业问题的大方向，我们应该给予充分的支持理解和帮助！

总之，煤炭企业的规模化经营是国家推行节能环保、优化资源布局，减少浪费、提高利用率，并积极保护环境战略举措。这也是根治以往煤矿企业散乱难管、矿难频发的根本方法。我们要大力推行企业规模化发展之路，以提高综合竞争力，使国家财税，企业总体收益，人民群众都直接或间接从中获益。