

# 2010 年黑龙江省申论真题及参考答案

## 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：150 分钟。其中阅读资料参考时限 30 分钟左右，作答参考时限 120 分钟左右。
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. 中国是一个干旱缺水严重的国家，淡水资源总量为 28000 亿立方米，占全球资源的 6%，仅次于巴西、俄罗斯和加拿大，居世界第四位，但人均只有 2200 立方米，仅为世界平均水平的 1/4，美国的 1/5，在世界上名列 121 位，是全球 13 个人均水资源最贫乏的国家。

在全国 640 个大中城市中，有 300 个城市缺水，其中 100 个严重缺水。尽管我国水资源紧缺，但水资源的浪费仍十分严重。1997 年，全国仅有 123 个城市建成 307 等不同处理等级的污水处理厂，日处理能力仅在 1292 万立方米，污水处理率仅为 13.4%；我国目前 5 万多个小城镇，370 多万个乡村，9 亿多人口居住地基本没有污水处理实施，从而直接导致了地表水的广泛污染，使水资源匮乏的矛盾更加尖锐；而且目前我国城市工业用水重复利用率也只有 50.6%，远低于发达国家的 90% 以上的水平。

水利部最新成果显示，近年来，中国北方地区水资源量明显减少，其中以黄河、淮河、海河和辽河地区最为显著，资源总量减少了 12%，北方部分流域周期性的最资源短缺加剧，严重制约经济社会的可持续发展。

2. 无锡一直因城市边上的太湖而骄傲。一曲吴侬软语的《太湖美》曾经唱道：太湖美，美就美在太湖水。2400 平方公里的太湖是著名的旅游之地，而无锡也被称为“太湖明珠”。

“太湖明珠”并非言过其实，这个拥有 3000 年历史的城市因工业发达，商业繁荣而素有“小上海”之称，从 19 世纪初开始，无锡由全国著名的米市场，布码头走向区域经济中心城市。

这个有 4778 平方公里、常住人口 580 万的城市，能有如此骄傲的经济增长速度，很大程度上归功于 1970 年代的乡镇企业崛起，这也是后来被广泛谈及的“苏南模式”。

上世纪 80 年代任无锡市经贸委主任的沈仲兴介绍，乡镇企业自 1958 年就在无锡各个村镇出现，在 1974 年以后更是风起云涌，每个村都有自己的企业，到了 1989 年，无锡乡村两级工业企业产值达 219.9 亿元，占全省的 19.1%，占全国的 3.6%。

整个上世纪 80 年代，乡镇企业的产业结构还以轻工业为主，这与无锡的工业传统有关，解放前，无锡的轻工业和重工业比例是 70% 比 30%，无锡市的传统产业是纺织业，到了上世纪 90 年代，无锡的产业结构开始发生变化，由轻工业开始向重化工业转身，重化工业比重从 1980 年的 42% 跃升到目前的 74%。

在此过程中，无锡市形成五大传统支柱产业——机械、纺织、冶金、化工、电子（家电），在“九五”期间，这五大产业的工业增加值占到了全市规模企业总量的 70%。2006 年无锡规模以上工业中，冶金、纺织、机械等行业占制造业的比重为 55.5%。

而此时整个苏南地区开始大量引入外资，无锡也不例外。1987 年，无锡市实际利用外资仅占全社会固定资产投资总额的 2.1%，其中外商实际投资仅占 1.3%。而到 1996 年，无锡市实际利用外资占全社会固定资产投资总额的比重已达到 40%。

近几年，因为经历“蓝藻事件”，太湖的污染备受关注，在此次水危机中，数百万无锡市民无法正常饮用自来水。无锡市政府在“蓝藻事件”发生后的总结是，无锡走的是一条传统的工业化道路。无锡长期沿袭着“两头在外”和承接国内外制造业转移的发展模式，生产过程中引进能源和原材料，生产和出口相当多的是耗能高污染高的产品，在产生利润的同时也产生了污染，在承接产业转移的同时也承接了污染。

3. 长期从事华北地区水资源研究的斯坦福大学资深环境研究院斯科特·罗泽尔（Scott Rozell）日前指出，在极度缺水的华北地区，农民只有靠打井取水，出现了由 2000 多万口井遍布农村的“奇迹”，并展现出水资源的严重危机，他说：“现在问题是，水位越来越低。而且打出来的水越来越贵。”他还表示，中国已经有了完备的保护水资源的法规和政策，“问题在于，政策是不错的，可

---

是实施这个政策很困难。”

去年7月《瞭望东方周刊》的一项数据显示，随着降水量的减少，从1975年起，河北一直在超采地下水，30多年共超采1200多亿立方米，这相当于200个华北地区最大淡水湖白洋淀的储水量。地下水位一降再降，形成了“世界奇观”的地下漏斗区。而且，近10年来，河北6万多平方公里的土地上，发生了200多处大地裂，最严重的沧州比上实际70年代初地陷近3米；海河防洪墙下陷两米；秦皇岛的海水内侵已经到了京山铁路线以西，地下水已不可饮用；北戴河的枣园里，原来供应国家领导人喝的甘甜的井水如今已经全部变成了咸水。

4. 今年，央视经济半小时曾策划了一个节目，寻访中国污染最严重的5条河流，流经上坝的横石水入选。央视经济半小时曾经以《横石河流过死亡村庄》问题结其做过报道。严格来说，横石水应算北江的一条二级河流，它发源于韶关市大宝山，一路流经4个村庄，在瓮城汇入瓮江，瓮江在大站镇汇入北江，横石水是从大宝山流出的山泉水，它冲击出了凉桥，上坝等村落肥沃的土壤。

20多年前，横石水清澈见底的水流淌过石子一路欢唱；20多年后，横石水在大坝等同于死水，人称“死亡之河”。10月26日，记者第二次见到了这条河水，河滩边的石子已被染成深棕色，就像劣茶泡出的厚厚茶垢，河岸上沿沉淀出一条黑色金属带。这景色没有任何生物作衬，村里又说，这河里的鱼虾1980年后就绝迹了。横石水边一场安静，河边不长一根水草，岸边没有一个人，没有牛羊的踪影，也没有昆虫的吵闹。

横石水究竟有多毒？今年6、7月发洪水时，华南农业大学教授林初夏带着他的学生，取了一些横石水，稀释了10000倍，结果发现，水生物还是不能在里面存活超过24时，稀释10000倍后，横石水仍然有毒。

这件事更具体的含义是，横石河水流到瓮江，其毒性仍不足以被稀释。林初夏告诉记者，一般情况下，横石河的毒性可顺延下游50公里，大雨时，其毒性甚至还可以去到100-200公里远的地方，就是这样毒的一条河，上坝村村民在它边上住了30余年。

除了水污染，水资源紧张之外，还有一种潜在的危机的延伸。

5. 世界银行环境与市政高级工程师黎明远最近在一个关于水价的论坛上称，应加快推进水价改革，充分发挥市场机制和价格杠杆的作用。他认为，导致目前水资源浪费相当严重，水污染也得不到有效治理的主要原因是水价构成不合理，水价偏低，没有反应出水资源稀缺程度和水环境治理成本。

今年4月以来，一股水价提价的“潮流”席卷了全国各大城市。

2009年全国部分城市水价调整统计表

6. 伴随着水价的上涨，各种质疑声不绝于耳。

有学者质疑，如果涨价是为了体现水资源的稀缺程度，那么，提升的应该是水价构成中的水资源费，而不是企业供水价格。所谓水资源费，是政府为开发、利用和管理水资源，而针对取水单位征收的资金，其实质是针对使用水资源征收的税款。但许多地区水资源费征收不足。在兰州，据听证者介绍，水价重的水资源费仅每立方米0.05元。而在当前的涨价潮中，增收水资源费并非主流。明确上调水资源费的，仅有天津等少数城市。天津市此次调价中，以地表水为水源的自来水公司，水资源费由每立方米0.10元调整为0.20元。但就全国而言，水资源的收费并未完全步入正轨。

水价上涨能否带来水资源的节约？在中国水科院水资源所的沈大军博士看来，对我国的绝大多数家庭来说，水的使用是一个刚性需求，仅靠提高水价一项措施来推动节约用水，节约空间不大。他认为，对一个普通生活水平的三口之家来说，基本上每个月的用水量在8~12吨，压缩的空间不大。因为我国几乎很少有家庭有游泳池和草坪，水价调高后抑制得只是类似游泳池那样过于奢侈的需求，而日常生活的用水量很难减少，不可能过去一天洗一次澡，涨价后就一个星期洗一次，所以认为涨价就能节约用水的说法对多数家庭并不适用。

7.8月6日，河南省洛阳市举行了水价调整座谈会，而之所以举行这个座谈会，是因为7月31日洛阳市水价调整听证会上出现的18位代表有17位同意涨价的结果被很多人质疑，认为这场听证会没有反映民意。最终，洛阳市政府决定通过网络公告，自愿报名的方式，邀请59名市民，再举办一场水价调整的座谈会。

2月29日的宁波水价调整听证会上，15名听证会参加人分别站在各自的立场，对水价是否该

---

调整、调整原因、调整幅度、上调后低收入群体的保障工作等各抒己见。

洛阳水价调整座谈会上网友发言一组：

市民一：第一个问题就是调整价格，又无政策和法律依据。

市民二：这个企业到底亏损不亏损，他们把我们纳税人的钱用到哪里去了？

市民三：刚才律师针对“售水定价成本监审报告”中的一些问题提出了质疑，我是赞同的，我认为该报告不具有科学性。

市民四：如果非要涨价，我建议居民用水千吨以下不要再涨价。

宁波水价调整座谈会达标发言一组：

王军海（市自来水总公司）：水价和成本明显倒挂，企业亏损严重。因此，合理调整水价有利于促进供水企业的健康发展。

王泰琅（市人大代表）：适当调高水价，能避免水资源浪费，保障水质，但涨价幅度应少一些，调价后，自来水的水质应有提高。

吴明华（消费者）：水厂亏损不应完全由百姓来“埋单”，应多听各方声音，慎重稳妥地进行水价调整，谁家调整应分步实施，且幅度不能过大。

周海铭（市财政局）：水价应该调整，有必要利用价格杠杆，引导居民改变用水观念，增强节水意识。企业的财务成本适当向社会公开，接受监督。

胡文翔（市政协委员）：本次水价调整幅度最高不应超过25%，而且，三年内不能再次提价。

施民伟（市消保委）：谁家应该相应提升，但是，政府同样也是收益者，政府理应承担一部分供水价格成本。

唐剑冬（市总工会）：水资源是公共资源，水价不能完全与成本挂钩，一部分应由财政补贴，调整的幅度不宜过大，应加大对低收入群体的补贴。

8. 国家发展和改革委员会能源研究所原所长周大地，8月4日做客新华网，就日前备受关注的水电气价格改革话题与广大网友在线交流。他认为，资源产品价格牵扯多方利益，但长远来看，只要价格理顺了，那么在资源的最优分配、在资源的合理利用、在引导结构调整等方面就会有长期的、好的作用。

周大地认为，水电气这类资源性产品带有一定的公益性质，前些年在新保守主义思潮下把公益性产品全部市场化也是一个潮流，包括电力体制改革的竞争也都是市场化，但是现在回头看来，在这些问题上，还需仔细研究。资源性产品价格改革如何找到“市场化”与“公益性”的平衡点是一个世界性的难题。

9. 中国住房和城乡建设部城市水资源中心主任韶益生指出，在中国，自来水作为一项公共产品，其价格一直由政府根据水成本制定，水成本包括调水成本，净化费用和污水处理费用，其中调水成本所占比例最大。

“近年来，由于城市本地水源污染日益严重，导致大范围调水工程增多，增加了调水成本和污水净化处理成本，从而使自来水价面临上升压力，这些工程巨大的耗资，最后也将反映到水价上。”韶益生说，据他介绍，目前大规模跨流域调水工程包括引滦入津工程，引碧入连工程以及南水北调工程等。

广东省江门市副市长李蔚表示，在自来水定价上，地方政府容易陷入两难境地——一方面，社会舆论普遍不造成涨价，而另一方面，持续上升的水资源成本使政府面临压力。他说，虽然自来水价格由政府最后制定，但由于污水处理等环节已经完全市场化，所以对水价真正地决定作用的是市场调控下的水资源成本。

10. 法国的供水企业市场化改革颇具参考性。法国采用“国有民营”，保留了水业资产产权的最终共有，并通过特许经营和租赁管理合同等方式，将经营责任转移给私营企业，以提高运营和管理水平。这种模式通过在准入环节的竞争来控制成本，由政府采用指标等方式选择优质企业经营供水，自来水的定位则需要由独立的专业咨询公司测算得出，并经市政议会讨论决定。政府角色定位于行业的监管者和协调者。通过这种模式，法国水业保证了“自然垄断”的水务也可以进行有效的市场竞争——干不了，让别的水务公司干。

2002年以来，中国特许经营的改革模式应用也逐渐增多。不过，相比之下，国有股权转让等

方式由于能够短期让地方政府获得大量资金，同时摆脱基本设施的主要投资责任，颇受青睐，但这样一来，争议便随之而来：管网等公用事业建设的资金，政府、企业和消费者三方该如何分担？争议的深层次问题是，在公用事业市场化改革进程中，政府是否该保留所有者的角色？显然，这与供水企业和水价改革的定位密切相关。

《中国青年报》马涤明认为：水电气热等公益产品，一头是垄断形成的强势，一头是弱势的消费者涉及民生的基本需求，因而其价格机制的设计尤其要谨慎，科学与合理，如果垄断企业一抛出“成本论”杀手锏，政府便就范，消费者便“被同意”、一“听”就涨，那么很难说这种价格机制是科学合理的。

11. 2007 年，法国成立雅水务（黄河）投资有限公司（不称威力雅）以 17.1 亿元的“高溢价”收购原兰州供水集团 45% 的股份，成立了兰州威力雅，并获得 30 年的兰州市供水特许经营权，曾参与这次改制的北京大岳咨询有限公司总经理金永祥称，17.1 亿元中有 6.99 亿元是股权收购价，其余约 10 亿元的增资，是企业发展的后续资金，包括基础设施建设资金。这意味着，基础设施投资，本就是法国威力雅“胜出”的代价。

但近年来，在兰州市政府的要求下，兰州威力雅及原兰州供水集团先后进行了一系列建设工程。例如，出资 3 亿多元，向榆中的夏官营、和平镇供水，日送水能力 5 万吨，大大改善了当地和大学城的水质：投资 200 多万元向青白石乡供应自来水；投资 682 万元配合九州开发区完成上水管线工程建设；投资 234 万元完成彭家坪加压站改造工程，完成了向安宁区日增供水 7000 立方米的工程；所有水泥管道基本改造完成，大大降低爆管的风险；实施供水扩建工程，增加了供水能力。

上述工程将进入企业成本，对兰州威力雅而言，这些项目符合兰州市发展规划，因此“难以拒绝”，却并非全部“划算”。

12. 胡锦涛总书记在十七大报告中提供要“完善反映市场供求关系、资源所缺程度，环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制”，温家宝总理在今年的政府工作报告中明确指出要“推进资源性产品价格改革”。

一系列迹象显示，2009 年，中国的资源价格改革正在提速，首先是在年初，国家借助国际油价大幅下跌之机，推出了酝酿了多年的燃油税改革，再到眼下各个城市的水价改革，接下来，电价以及天然气价格改革步伐也会加快，国家发改委价格司司长曹长庆在《石油价格办法》发布当日接受记者采访时也表示未来油价调整产品价格改革是一定要进行好。2009 年，应该是中国进行资源价格改革的一个难得的时机。

### 三、申论要求

#### （一）认真阅读给定材料，简要回答下面两题。（60 分）

1. 根据给定材料，概述我国水资源状况及潜在危机。（40 分）

要求：内容全面、观点明确、条例清楚、语言准确，不少于 300 字。

2. 给定资料 8 谈到“资源性产品价格改革如何找到‘市场化’与‘公益性’平衡点是一个世界性的难题”。请你谈谈其“难”在何处？（20 分）

要求：内容全面、观点明确、条理清楚、语言准确，不少于 150 字。

（二）近期，城市居民用水价格上涨引起了社会的普遍关注，但看法不一。如你是某市政府部门的人员，需对各方意见进行回复，请写出回复提纲。（60 分）

要求：观点明确、内容合理、条理清楚、语言准确，不少于 350 字。

（三）有人说：“如果现在还不珍惜，最后一滴水将与血液等价”。参考给定资料，以“水的价格”为题，写一篇文章谈谈自己的看法。（80 分）

要求：观点准确、内容合理、条理清楚、语言准确，800—1000 字。

## 2010年黑龙江省公务员考试申论真题分析及答案

华图答案：

(一) 认真阅读给定材料, 简要回答下面两题。(60分)

a) 根据给定材料, 概述我国水资源状况及潜在危机。(40分)

我国水资源总量多, 人均少。且污水处理能力低, 重复利用率低。尤其北方水资源周期性短缺加剧, 严重制约经济社会的可持续发展。

无锡等地近年经济快速发展, 成为区域经济中心。乡镇企业迅速发展, 产业结构由轻转重, 大量利用外资, 形成了规模企业的发展模式。但是随着产业的转入, 污染也随之转移。

华北地区水资源匮乏, 农村饮水困难, 虽有虽有水资源保护政策, 但难于执行。各地超采严重, 造成内陷和海水内侵。部分水流污染严重, 毒性大, 范围广。

专家认为应推进水价改革, 在水价中体现资源和环境成本, 通过价格杠杆制约浪费。因而09年各地水价应声上涨。水价上涨受到质疑: 水价上涨更多是出于供水成本而非资源性收费; 对大多数居民的刚性用水需求来说, 涨价并不能约束浪费。各地对水价调整进行听证, 有的地方的听证受到公众质疑。有的地方公众对于调整各抒己见。自来水价格由水成本构成, 水成本包括调水成本、净化费用和污水处理费用。其中调水成本比例最大。供水建设工程投资较大, 回收缓慢, 且有一定的公益性。单纯从企业经营角度看, 有些投资并非“划算”。

资源产品价格改革涉及多方利益, 但是价格理顺有利于资源的优化配置和合理利用。关键是在“市场化”与“公益性”两者平衡。

法国供水市场化改革具有参考性: 水业资产产权公有, 经营企业企业私营。保障资源“自然垄断”下的有序竞争。国内在关于特许经营的改革应用也有多种模式, 但也存在一定问题。尤其是政府硬撑的的责任和角色以及定价机制。

国家领导人提出近期要推进、完善资源价格机制加大改革步伐。(630字)

b) 给定材料8谈到“资源型产品价格改革如何找到“市场化”与“公益性”平衡点是一个世界性难题”, 请你谈谈其中难在何处? (20分)

一方面, 资源型产品作为市场经济体制下, 理应通过市场化的价格杠杆进行资源的优化配置, 这是效率的问题, 更是发展的问题, “市场化”是个必由之路; 另一方面, 资源产品涉及每个公民的切身刚性需求的满足和生活必需, 是公平的问题, 更是以人为本的问题, “公益性”是核心根本。这两方面的矛盾必然牵涉诸多利益群体, 必然引发各方争议。

(二) 近期, 城市居民用书价格上涨引起了社会的普遍关注, 但看法不一。假如你是某市政府部门的工作人员, 需对各方意见进行回复, 请写出回复提纲。

参考答案:

政策和法律依据: 符合相关法律规定, 并且是国家政策导向所支持和引导的。国家领导人提出要推进、完善资源价格机制加大改革步伐。

供水企业成本核算: 自来水价格由水成本构成, 水成本包括调水成本、净化费用和污水处理费用。其中调水成本比例最大。供水建设工程投资较大, 回收缓慢, 且有一定的公益性。单纯从企业经营角度看, 有些投资并非“划算”。收税成本定价的科学依据:

涨价的基准确定: 专家认为应推进水价改革, 在水价中体现资源和环境成本, 通过价格杠杆制约浪费。水价上涨不仅包括供水成本而更多的是水资源性收费外的部分。对大多数居民的刚性用水, 涨价可以在一定程度上约束浪费。

供水价格分担: 自来水价格由水成本构成, 水成本包括调水成本、净化费用和污水处理费用。其中调水成本比例最大。供水建设工程投资较大, 回收缓慢, 且有一定的公益性。单纯从企业经营角度看, 有些投资并非“划算”。实际上政府已经承担了大部分的成本。但是合理的定价有利于优化资源配置。需要广大居民的认识和配合。

(三) 写一篇“水的价格”为题的文章。

水的价格构成更多的在于水资源价格, 水资源的合理定价有利于优化配置自然资源。但是水的价格也关系着居民的日常生活需求。

一方面，资源型产品作为市场经济体制下，理应通过市场化的价格杠杆进行资源的优化配置，这是效率的问题，更是发展的问题，“市场化”是个必由之路；另一方面，资源产品涉及每个公民的切身刚性需求的满足和生活必需，是公平的问题，更是以人为本的问题，“公益性”是核心根本。这两方面的矛盾必然牵涉诸多利益群体，必然引发各方争议。

解决问题的核心在于是不是能够把握以人为本，能够可持续发展。能够实践科学发展观。能够构建资源节约型、环境友好型社会。

### 水的价格

长期以来，我国干旱缺水严重，人均水资源匮乏，而且在水资源紧缺的背景下，水资源浪费和水污染情况十分严重，如北方部分流域周期性的水资源短缺加剧；传统产业发展模式容易产生严重的水污染。水资源浪费严重、水污染得不到有效治理的背后反映出的深层次问题在于，水价格构成不合理，水价偏低，供水成本增加，一方面没有反映出水资源稀缺程度和水环境治理成本，另一方面，供排水价格与企业运营成本明显倒挂，供排水企业经营亏损。

这些问题迫切需要推进水价格改革，水价格改革事关公共资源的合理分配和社会公用事业的良性发展，是促进供水企业健康发展的内在要求。同时水价的合理调整有助于反映出水资源稀缺程度和水环境损害治理成本，对水污染的有效治理，保障水质，并引导居民改变用水观念，避免水资源浪费有着重要推动作用。

故此，基于当前水价格构成中存在的问题及水价格合理调整的重要意义，我们应加快推进水价改革，逐步发挥价格杠杆和市场机制在治理水污染和避免水浪费中的作用。

一、正确定位政府在水电热等社会公用事业中的职能角色，在确保公益性的基础上推进市场化改革，改变过去政府部门在公用事业发展过程中过度干预和大包大揽的职能模式，政府保留水资源产权的国有，但可采用招标方式选择优质企业供水，并通过特许经营、租赁合同等方式将经营权转移给企业，以提高经营管理水平，进行有效的市场竞争，政府角色则定位于行业的监管者和协调者，自来水的定价则需要由独立的专业咨询公司测算得出，从而使水价格能充分反映出水资源稀缺程度、水环境治理成本及企业的供水成本。

当前，存在的问题就在于，自来水作为一项公共产品，其价格一直由政府根据水成本制定，但污水处理等环节已经完全市场化，所以对水价真正起决定作用的是市场调控下的水资源成本，单纯的政府定价无法反映出水资源稀缺程度和水环境治理成本，而且使供水企业亏损严重；（直接提炼、间接转换、归纳整合、针对式展开）

二、明确政府在供水等社会公用事业发展和资源性产品价格改革中的公共责任，在引进市场机制的同时，坚持自来水等公共资源性产品的一般公益性，避免完全市场化和过度市场化的改革误区，一方面，水资源是公共资源，水价不能完全与成本挂钩，供水企业亏损不应完全由百姓来承担，一部分应由财政补贴，政府应承担一部分供水成本，企业的财务成本适当向社会公开，接受监督；另一方面，水价调整应分步实施，且幅度不能过大，应加大对低收入群体的用水补贴，以确保基本的民生需求；（抽取归纳）

三、推进水价调整法律程序的公开透明，充分尊重和保障消费者及民众的知情权、参与权，水价调整事关社会公众的基本权益和民生的基本需求，在水价是否需要调整、调整原因及调整幅度等重大问题上，政府部门及供水企业应与消费者进行充分的沟通协商，举行听证会，尊重民意，确保水价改革的正当程序及价格机制设计的谨慎、科学与合理；（抽取归纳、合理联想）

四、利用价格杠杆，引导居民改变用水观念，增强节水意识，使人们充分意识到水资源的珍贵，珍惜水资源，营造良好的社会氛围，使政府、企业、社会公众共同投入到避免水浪费、治理水污染的行动当中。（直接提炼、合理发挥）

我们要站在经济社会可持续发展的高度，努力促进水价格合理调整和水资源合理配置，有效解决水浪费、水污染等问题，以此既确保水资源的公益性，又推进公用事业的市场化。

### 一、申论文章基本要求

- 1、立意精准：从材料和要求出发，不求高远，只求准确。
- 2、结构清晰：具有逻辑性，便于阅卷人批阅。
- 3、论证充分：观点明确，论据妥帖，顺理成章。

---

4、语言流畅：在完成论说任务的基础上力求语言优美生动。

二、作答步骤：

第一步，先看问题。注意做答要求。根据所问来回答。莫跑题。

第二步，确定基本框架。

题目。切入角度。找出题眼。寻求理论支撑，确定写作的方向。

开头，怎么写才能吸引住阅卷人的注意力。

分论点，根据题目确定。围绕题目展开。

论证，分析问题，提出对策。

结尾，展望升华。

三、申论审题原则：

1、根据题目要求来写作。

2、从问题的解决层面来展开论证写文章。而这个正式公务员考试申论与一般议论文写作的不同。

申论与高考作文。同样是珍惜水资源的话题，立意角度不同，前者谈论意义，后者从政府角度如何规范引导，解决问题。

四、申论审题

（三）有人说：“如果现在还不珍惜，最后一滴水将与血液等价”。参考给定资料，以“水的价格”为题，写一篇文章谈谈自己的看法。（80分）

要求：观点正确，内容充分、逻辑严谨、语言畅达，800—1000字。

分析：

A，要求以“”为题，这就是以它为题目的意思，所以，本材料给定了题目，一定不要跑题。在这里，建议大家拟一个副标题。为什么呢？文章题目是“水的价格”，这里只是一个写作的范围，而不是观点，你的观点是什么阅卷人无法从题目中得知，阅卷人想要知道你的观点，必须从材料中辛苦地搜索，而拟定一个副标题，显然可以大大减少阅卷人的工作量。在一般的省考申论阅卷中，因为是通过工作量来计算工资，而且每天都有最低工作量，完不成的话，所在组的组长会找你谈话。所以，在这样的双重激励下，最快的每份申论大约也就几十秒左右，当然如果，阅卷质量出现偏差，组长那里的正态分布出现异常，你就会被盯住，随时被叫谈话，一耽误时间，自然影响工作量和工资。所以，虽然阅卷的速度比较快，总体来讲还是比较公平的。在这种情况下，如果你的文章有一个清晰的结构，流畅的语言，精彩的开头和结尾，想不得高分都难。

B，“如果现在还不珍惜，最后一滴水将与血液等价”这句话强调的内容是“珍惜用水”。

这里面涉及这几方面的内容：

谁来珍惜：政府，企业，群众

怎么珍惜：节约，保护，治污

如何保障：法制、政策、机制，监管，宣传教育。

C材料的另一个要求是关于题目“水的价格”，既然讲的是水的珍惜，又提到了水的价格，显然写出的文章必须将这两方面都涉及到才能达到试题的要求。如何协调两者之间的关系呢？我们必须回到材料，从材料里寻找答案。

五、阅读材料，理清思路

材料主要包含以下内容：

1、水资源现状及原因（材料1、2、3、4）：

现状：我国缺水严重——水资源重复利用率低——水资源浪费污染严重；

原因：部分地区发展方式和产业结构不合理

2、水价改革争议（材料5、6）：

支持方：

专家：导致目前水资源浪费相当严重，水污染也得不到有效治理的主要原因是水价构成不合理，水价偏低，没有反映出水资源稀缺程度和水环境治理成本。专家=砖家，汶川地震，养专家不如养蟾蜍，站在何种立场，为谁说话。

供水企业：成本不断上升，水价多年未作调整，经营亏损。

反对方：

学者：提升的应该是水价构成中的水资源费，而不是企业供水价格。但许多地区水资源费征收不足。水资源的收费并未完全步入正轨。

某博士：质疑水价上涨能否带来水资源的节约，认为涨价就能节约用水的说法对多数家庭并不适用。

3、水价改革听证会（材料7）：哈尔滨水价听证会，2009年12月8日召开，事先遴选的13名消费

者代表，包括下岗职工、退休职工、教师、社区干部、企业职工、企业领导、办事处干事、律师、医务人员。听证会现场，下岗职工杨秀梅当天没有到现场，坐在他位置上的是太平大有坊社区干部孙晶。而另一位下岗职工谷孝发，经中国青年报记者了解，谷是哈尔滨市信访局退休干部，并非下岗职工。两名退休职工中的刘汝文告诉中国青年报记者，他是哈尔滨现代酒店管理有限公司董事长，而且是黑龙江省民进委员会委员，不到退休的年龄，也不是退休职工。消费者代表中的律师——道里区司政法律服务所的律师李民告诉中国青年报记者，“国家有法律规定，水价三年一调整，调整的幅度为8%~10%”。当记者询问是哪个法律哪个条文或者是否是部门规章时，李民只说，是有这么个法律。记者在全国律师网站上查询，并未看到黑龙江省有叫做李民的律师。人选的选拔、听证的程序都存在问题，得出的结论自然难以被广大群众接受。

从前段时间流行大学生被就业、职工工资被增长，到现在的被代表，实际上反映了中国当今地方政府的执政能力的不足。政策的执行力不足，有的人曾经形象地称之为“政令不出中南海”，很好的一项政策，一旦执行起来由于缺乏严格的监管和保障，就会出现政策的异化。所以，对于政策的执行问题我们也必须考虑到，而解决的对策也就是强化政策的执行力，这也是申论常用对策之一，当然在运用的时候必须对症下药：

1、加强和完善监管机制，包括内部监督和外部监督，前者包括上级政府的监督；法制部门的监督；监察部门的监督；审计部门的监督，后者包括权力机关（人大）的监督，司法机关（法院、检察院）的监督；党的监督，主要是纪委；人民政协的监督；社会公民的监督，如新闻舆论等等。

2、将执行结果作为官员考核的重要标准，强调结果的运用。

3、加强培训教育。对相关的工作人员进行系统培训，提高为人民服务的质量和水平。

而造成一些地方政府政策执行力不足的原因在哪呢？这就是随着我国经济社会的不断发展，现存的政治体制无法与之相互协调，特别是部门之间的协调机制不完善，因此带来了很多问题。像去年的三鹿奶粉问题，在三鹿事发之前曾在中央电视台做过这样一则广告，号称是经过了1000多道检验工序，确保无任何质量问题。但是这1000多道检验关也没能阻止三聚氰胺的添加。这种多部门监管的结果往往各部门从各自利益出发，有利的大家一起上，造成职能冲突；无利可图的大家都退避三舍，又造成了监管真空。

对于这个问题，有一个流传很广的河南馒头办的笑话。为了加强对市民特别喜欢吃的馒头行业的市场管理，1998年郑州市政府成立了6个馒头管理办公室（市政府1个，各区政府5个）。对馒头加工经营一律采取许可审批制度。但是“有意思的是”，这个审批制度规定每个许可证要交纳1000多元的办证费。并且还规定：不办许可证擅自加工经营的单位和个人，可罚款5000元。市区两级“馒头办”为争夺办证权、处罚权，拒不承认对方所发生产许可证，你给谁发证，我就对谁罚款。于是“一个由馒头引发的血案”就这样上演了。2001年3月，群众举报一家馒头厂非法生产，市“馒头办”到场处罚，馒头厂忙打电话到区“馒头办”求援，最后，两级“馒头办”在现场僵持几个小时，甚至互相辱骂，直到最后发生“肢体直接接触”并各有人员受伤挂彩。

所以，部门协调，形成机制，也是值得注意，亟待解决的问题。

政策执行力不足的问题，又折射出部分地方政府对自己的职能定位不明确。对自己所扮演的角色不清楚。这在房地产监管上表现尤为突出。我们讲政府的职能主要是：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。但是，由于政绩考核机制不完善，一些地方政府官员在错误的政绩观和灰色经济利益的驱使下，与房地产商相互串联，不断地推升房价，造就了蜗居一族。《蜗居》的禁播在某种程度上很难说跟对于房地产内幕的揭露没有关系。

水价的提升确实有利于水资源的配置，但是由于听证程序的不完善，企业水价的不透明，政府职能的不明确，难免使得水价改革这一科学决策显得迷雾重重。

我们再来看材料中听证会的情况。从材料中我们可以看出，听证会主要提出了这样几个问题：

居民：认为是调整价格，缺乏相关政策和法律依据。置疑“售水定价成本监审报告”，认为该报告不具有科学性。慎重考虑居民用水涨价问题。慎重稳妥地进行水价调整。认为水价调整应分步实施，且幅度不能过大。

在这里我们可以再强调一下如何拟对策的问题。对策的来源主要有以下几方面：

1、问题与不足，缺什么补什么。

2、其他地区的先进经验或者教训。

3、领导的指示和意见

本处可以拟定的对策有：结合材料

企业：水价和成本明显倒挂，企业亏损严重。因此，合理调整水价有利于促进供水企业健康发展。

人大代表：适当调高水价，能避免水资源浪费，保障水质，但涨价幅度应少一些，调价后，自来水的水质应有提高。

人大和政协的尴尬地位：橡皮图章和花瓶。广州番禺垃圾焚烧调研，相反案例，环保局-离席而去。问题的根源-权力来源：从上而下不是自下而上。例如信访难问题，可以拿美国对比一下，美国人想见市长很容易，不见的话下次就不投他的票，而中国官员的任免决定权不在老百姓手中，这些显然都是需要不断推进改革加以完善的。

政府：支持水价调整，认为可以利用价格杠杆，引导居民改变用水观念，增强节水意识。同时强调企业的财务成本适当向社会公开，接受监督。一部分应由财政补贴，调整的幅度不宜过大。应加大对低收入群体的补贴。

社会团体：水价应该相应提升，但是政府理应承担一部分供水价格成本。

分析各方的地位和角色与心态的关系：

居民：抱怨又无可奈何

企业：蛮横，涨价但不公开相关信息

政府：统筹决策

社团：小心翼翼

可以看出，由于不同的利益需求，在水价改革中产生了广泛的争议。改与不改是摆在我们面前的问题，如果你作为一个最终的决策者，你如何处理这个问题？这就需要站在国家工作人员的角度上，均衡各方利益，作出另各方满意的科学决策。我们的标准在哪里？

这时候，国家领导人及部门负责人的指导性意见就是我们开展工作的重要准则。国家领导人、主管部门负责人的讲话是我们政策执行的重要依据。

#### 4、部门官员意见（材料 8、9）

材料中发改委的官员表达了这样的观点：资源产品价格改革牵扯多方利益，但长远来看，只要价格理顺了，那么在资源的最优分配、在资源的合理利用、在引导结构调整等方面就会有长期的、好的作用。这里显然肯定了通过价格改革进行水资源市场化配置的重要意义。但是他又说到：资源性产品价格改革如何找到“市场化”（合理配置资源）与“公益性”（保障民生）的平衡点是一个世界性的难题。对于改与不改，他也没给出直接的答复。而住建部和广东地方政府官员则进一步指出了政府主导水价背景下，政府所面临的成本提高推动价格上涨和公众舆论普遍不赞成涨价的双重压力。改与不改还是悬而未决。

#### 5、法国的成功经验（材料 10）

法国采用“国有民营”，保留了水业资产产权的最终公有，并通过特许经营和租赁/管理合同等方式，将经营责任转移给私营企业，以提高运营和管理水平。这种模式通过在准入环节的竞争来控制成本，由政府采用招标等方式选择优质企业经营供水。自来水的定价则需要由独立的专业咨询公司测算得出，并经市政议会讨论决定。政府角色定位于行业的监管者和协调者。

#### 6、我国特许经营改革的争议和存在问题（材料 10）

国有股权转让等方式由于能够短期让地方政府获得大量资金，同时摆脱基础设施的主要投资责任。但是同时带来问题。管网等公用事业建设的资金，政府、企业和消费者三方该如何分担？争议的深层次问题是，在公用事业市场化改革进程中，政府是否该保留所有者的角色？同时我国水价改革机制的设计还不够谨慎、科学与合理。

好政策，到了地方政府手中就变了味，执行力不足的问题，所以，强调加强政府执政能力建设。

#### 7、值得警惕的市场化弊端（材料 11）

法国威立雅参与我国部分省的供水改革，减轻了地方政府的基础设施投资的财政负担，并且提供给群众优质的供水服务，但是国内水价一旦被外国垄断资本把持，不利于保障民生，后果值得警惕。

#### 8、最高指示（材料 12）

总书记在十七大报告中提出要“完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制”，温家宝总理在今年的政府工作报告中明确指出要“推进资源性产品价格改革”。最高领导人对是否进行水价改革的问题给予了明确答复，改革是大势所趋。而同时，我们必须把握住 2009 年这个资源价格改革的难得契机，大力推进改革。

读到这，我们有一种豁然开朗的感觉，真是“山穷水尽疑无路，柳暗花明又一村”。领导高瞻远瞩，为我们指明了前进的方向。

至此，我们得出结论，改革是合理的、必然的。我们的申论写作必须支持改革，必须在支持改革的框架下进行，必须在水价改革的框架下来探讨如何珍惜水资源。

有了这样一个基本的价值取向和写作方向，我们就可以继续进行申论文章各部分的安排。

### 六、拟定题目（副标题）

#### 1、内容选定

如何拟一个合适的题目。首先不要忘记的是题干的要求。已经给定题目的一定要按照题目写，负责就容易跑题。当然，为了是我们的论述更加具体，我们可以由某一点切入，拟一个副标题。就其中的某些方面展开写作。

前面我们探讨了珍惜水资源的涉及的一些问题

谁来珍惜：政府，企业，群众

怎么珍惜：节约，保护，治污

如何保障：法制、政策、机制，监管，宣传教育。

我们再将水价改革结合进去，那么就可以获得这样几个角度：

从主体来看

A 政府角度。推进水价改革实现节约用水

B 企业角度。顺应水价改革建设节水企业

C 群众角度。拥护水价改革提高节水意识

从行动上看。探讨水价改革后如何节水，保护，治污

从保障上看。谈从法制、政策、机制，监管，宣传教育等角度如果推动水价改革，实现珍惜用水。

以水价改革为契机促进科学用水

2、题目拟定时注意事项

A 注意写作难易度

B 防止假大空

①推进水价改革实现节约用水

②顺应水价改革建设节水企业

③以水价改革为契机促进科学用水

三个题目进行选择，哪个好？回到试题要求，

有人说：“如果现在还不珍惜，最后一滴水将与血液等价”。参考给定资料，以“水的价格”为题，写一篇文章谈谈自己的看法。

让我们谈谈自己的看法，也就是前面讲到的在水价改革的框架下来探讨如何珍惜水资源。

而且我们始终铭记，申论写作是要站在政府的角度来提出对策解决问题。

所以我们来看一下这三个候选题目，可以发现，第二个不是站在政府角度，前两个比较显然后者更好一些。

题目拟定之后，我们下一步就要开始根据题目拟定相关的分论点。

七、拟定分论点

以水价改革为契机促进科学用水

这里分论点，实际就是在这个过程中政府需要做哪些工作呢？

根据前面材料中水价争议、听证会的辩论我们可以明确

水价改革中存在的基本问题如下：

1、缺乏相关政策和法律依据。

2、“售水定价成本监审报告”受到置疑，听证会制度需完善

3、部分居民错误用水观念，缺乏节水意识。

4、企业的财务成本没有适当向社会公开，接受监督。

5、水价调整影响低收入群体生活。

6、法国的经验与我国存在的问题。

7、外国资本进入中国资源市场的利弊。

整合后可以分为：

1、水价改革的配套机制不完善。缺乏相关政策和法律依据。“售水定价成本监审报告”受到置疑，缺乏过程监督。企业的财务成本没有适当向社会公开，接受监督。法国的经验与我国的不足。

2、保民生问题。水价调整影响低收入群体生活。外国资本进入中国资源市场的利弊。

3、部分居民错误用水观念，缺乏节水意识。

经过整合可以得出分论点如下：

首先，完善水价改革机制，促进科学用水。

其次，水价改革兼顾民生，促进节约用水。

再次，加强宣传教育，减少改革阻力，提高群众节水意识。

拟好分论点后，接下来就可以结合材料所体现的问题和相关对策展开论述。