

## 2007 年中央、国家机关公务员录用考试

# 申论真题

### 一、注意事项

1. 本试卷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。满分 100 分。

2. 第一题、第二题、第五题，所有考生都必须作答。

第三题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。

第四题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。

未按上述要求作答的，不得分。

3. 请在答题卡上指定的位置填写自己的姓名、报考部门、填涂准考证号。考生应在答题卡指定的位置作答，未在指定位置作答的，不得分。

严禁折叠答题卡！

### 二、给定资料

#### 材料 1

河北省会石家庄市西北的北焦村，是市二环路内 45 个城中村之一，1 200 多户、3 000 多口人，一些外地人在村里租房做生意，多数村民靠收房租生活。

1968 年 2 月，河北省会从保定迁至石家庄，市区迅猛扩张，近郊土地被征用的速度急剧加快，修铁路，盖生活区，建机关、厂矿、医院、学校，都要征地。71 岁的原村支书陈某说：当时土地征用，政府不给钱，但一亩地拨 2~3 个名额给村民，其身份由农民转为工人；改革开放以后，国家征地越来越多，省政府的外贸、内贸、轻工业和化工等七个厅局级机关先后来到北焦村扎寨，村中布满机关宿舍。北焦村因此号称“七局宿舍”。

1975 年，陈某还是生产大队长。他记得 70 年代开始国家征地有了补贴。这些补贴主要归生产大队，用于发展集体企业，村民进企业做工，北焦村靠土地补贴，盖起了旅馆、商店，办起了塑料厂、鞋厂等 20 多家企业。

当时，国家规定土地按征用前三年平均产值来补偿，补偿费分为土地补贴、劳动力补贴和青苗补贴三种。1971 年，1 亩地补贴 240 元；到 1976 年，1 亩地补贴 1 000 元。陈某说，补贴增加是因为村民改种粮食为种蔬菜，土地产值增加了。

1986 年陈卸任时，北焦村还剩下三四百亩地。之后，北焦村剩余农地陆续被征用，目前只有 30 多亩自留地，供村民种点菜，但多半荒草丛生。

《财经时报》2004 年报道，中国过去 10 年间转让土地达 1 亿亩。《中国改革》杂志 2004 年引用一项调查表明，被征土地的收益分配大致是：地方政府占 20%~30%，企业占 40%~50%，村级组织占 25%~30%，农民仅占 5%~10%。地方政府采取强制性土地征用政策，低价征地，高价出售，从中获取巨额土地资本增值收益；同时，城市化进程又是地方政府的政绩，被媒体大力宣传。在商业利益和政治双重利益

的驱动下，城郊农民大量失地，而不法之徒也由此以权力寻租的方式获取暴利。

从北焦村乘车行驶不到半个小时，可到达西营村。西营村处在石家庄市城市地下水源一级保护区内。工厂不让进，企业也不让进。但2002年8月经省里特批，河北政法职业学院准备在石家庄市北郊征用土地建新校区。

西营村村委会主任杨某说，当时为了争夺学校进村，其他村都相互压价，贱卖土地。最后，学院倾向于在西营村征地920亩。2003年西营村党支部和村委会决定对学院征地一事进行民意测验，89%的村民同意征地，11%的村民不同意征地。村党支部和村委会据此成立谈判小组，与学院正式谈判。双方达成的结果是，学院为每亩地支付征地补偿费7万元，还有其他补偿。

但在2004年4月一份集体上访的材料上，至少有360多名村民签字画押反对上述征地方案。西营村现有村民2000人左右，反对者占18%以上。按《村委会组织法》的规定，涉及村民利益的重大事项，村委会必须提请村民会议讨论决定，方可办理；有1/10以上的村民提议，也应当召集村民会议。

2004年2月，政法职业学院新校区建设被确定为河北省2004年重点建设项目。3月，省国土资源厅和石家庄市政府同意该项目进行工程用地的前期准备工作。但为平整土地，学院和村委会跟村民多次发生冲突。结果是，学院派施工人员用履带拖拉机将土地推平，村委会派人把耕地下面用来灌溉的地下水道挖断，致使大部分耕地闲置至今。学院原定2004年9月新生入住新校区，而到了11月，还未破土动工。

眼瞅着十几亩的果树一棵一棵干死，村民高某很心疼。100多亩蔬菜大棚，菜秧都长出一寸了，他们说拆就拆。村民傅某说，一家5口共有5亩地，其中2.7亩被征用。他说，2.7亩地若种小麦和玉米，年收入有两千来元，种蔬菜年收入也有两三千。5亩地一年收入一万来元，勉强够全家一年的开销。他说，家里的粮食，两个小孩上学，日常花费，都是从地里出。村里一个企业也没有，我们都指着土地吃饭。一想到所得补偿也不够几年的花销，我就发愁今后的生活没有着落。

据村委会主任杨某介绍，到10月，学院仅付款2350万元，只占总额的三分之一多。其中，2000万元平均分给2000多个村民，每人1万元，剩下300万元先由村委会保管。杨说，等省国土厅发布公告，征地款才能全部到账，到账后也将全部分给村民。现在村里欠每个村民2万元。

1998年修订的《土地管理法》规定，征用耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。土地补偿费，为该耕地被征用前3年平均年产值的6~10倍。安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算，每人的补助标准为该耕地被征用前3年平均年产值的4~6倍。按照这个标准的最高倍数乘以2000元的亩产值，西营村村民每亩地最多获得土地补偿费2万元，安置补偿费1.2万元，总计3.2万元。

《土地管理法》还规定，依照上述规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使需要安置的农民保持原有生活水平的，经省、自治区、直辖市人民政府批准，可以增加安置补助费。但是，土地补偿费和安置补助费的总和不得超过土地被征用前三年平均年产值的30倍，则西营村村民每亩地最多可获得6万元补偿费。

如此计算，政法职业学院向西营村支付征地补偿费每亩7万元，似乎村民已经占了便宜。2003年4月，石家庄市政府公布了市区土地基准地价，将商业用地分为八级，一级每平方米为4723元，折合每亩94万多元；八级每平方米为497元，折合每亩9.9万多元。这意味着，西营村被征用土地所获得的补偿，比用于商业开发，每亩最低少2.9万元，最高少87万元。西营村部分村民一直想按照商业用地的市场价出让土地。但政法职业学院建新校区不属于商业用途，村民的愿望在现行法律和法规中找不到

依据。事实上，村民没有权利为自己的土地定价。

西营村的情形在中国农村非常普遍。据社科院农村发展研究所提供的数据，从1990年到2002年，全国占用耕地4736万亩用于非农建设，今后每年非农建设用地仍需要250~300万亩。这些非农建设用地主要集中在城郊农村，那里一般人均耕地不足0.7亩。每占用一亩耕地就会造成1.4人失去土地，依此推算，13年来至少有6630万农民失去了土地。

专家认为，由于征地补偿标准低，失地农民所获得的补偿不足以创业，政府又没有为他们建立合理的安置和社会保障制度，这些失地农民大都成了无地可种、无正式工作岗位、无社会保障的流民。而中国历史上的社会动荡和改朝换代，流民都成为隐患。

## 材料2

北焦村的土地所剩无几，村办企业在20世纪90年代中期也相继破产。从2000年起，北焦村就陆续有村民上访，开始六七个人，到现在已有几百人集体上访，累计上访1000多人次。石家庄市长安区南高营镇西古城村，有关部门为搞土地开发，造成380亩耕地、菜地无法耕种，至今垃圾成堆，杂草丛生，已闲置了4年。村民上访无效后，自发组织起来，在耕种地旁搭了间瓦房，日夜轮流看守，反对圈占。

《土地管理法》规定，国家为了公共利益的需要，可以依法对集体土地实行征用。但大量营利性商业项目，都以公共利益的名义强制征用土地，从而引发农民的群体性上访和干群冲突。调查显示，农村土地纠纷已经取代税费争议而成为目前农民维权的焦点，严重影响农村的社会稳定和发展。一家长期研究农村问题的学术机构收集到2004年来发生的130起农村群体性突发事件，其中87起因土地问题引发，造成数百农民受伤，3人死亡。专家认为，土地是农民生存的保障，土地涉及巨额的经济利益，这就决定了土地争议具有对抗性和持久性的特征。

某研究农村经济问题的专家提出，农村城市化进程可以有两种选择，一种是将原有的集体经济组织全部解散，农民以独立的家庭个体进入城市经商、打工，但前提是必须实现公平分配，另一种是保留原有的农村社区组织，并对产权制度和组织形式进行彻底改造，以适应城市化的进程。

2004年10月底，国务院下发了《关于深化改革严格土地管理的决定》，强调农用地转用和土地征收的审批权在国务院和省、自治区、直辖市政府，各省、自治区、直辖市政府不得违反法律和行政法规的规定下放土地审批权。该《决定》对农民最关注的征地补偿作了新承诺：土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。县级以上政府应当使被征地农民的长远生计有保障。这意味着各级政府要将土地出让金部分转移给被征地的农民。

部分媒体称这个决定是“土地新政”，并给予较高评价。但部分上访农民则有更高的期待。福建厦门市海沧区霞阳村的许某说，村里的3000多亩地都被征光了，他希望中央政府真正给农民土地所有权和使用权。政府要保障农民的经济权利，为农村经济发展服务，不要与农民争利，更不能把农民的土地抢走给开发商，他期望征地制度改革能让农民拿自己的土地直接进入市场交易。有的专家倾向于根据土地使用性质，把土地转让市场区分为两大类进行交易，以保障农民得到应有的补偿。这位专家还指出，目前存在两级市场，政府对一级市场具有垄断权，土地交易先由国家或集体收回，再进入二级市场交易转让，这导致转让利益分配严重不均。

## 材料3

以占江苏不足4.7%的面积，承载了占江苏6.2%的人口，产出了占江苏14.8%的经济总量，以保护土

地资源来保障发展,以保障经济发展促进资源保护,成为写在无锡大地上的辩证法。据统计,江苏全省 GDP 每增一个百分点,用地量为 2.4 万亩。2003 年,无锡 GDP 实现 1 901.22 亿元,增幅达 15.4%,而用地增加仅 15.6 万亩,土地资源消耗量仅相当于全省平均水平的一半。

在无锡 4 787.6 平方公里的总面积中,山丘与水域占 47.7%,人均耕地仅 0.55 亩,为江苏地级市中最少的城市。但随着经济社会的迅猛发展,无锡对土地的需求量很大。无锡市政府用严格的制度保护耕地,将耕地占一补一的工作列入各级政府年度考核目标,每年以“市长令”形式下发土地复垦方法,全面开展土地开发治理,明确“谁复垦谁受益”。连续多年来,无锡每年都召开土地复垦流动现场会,极大激发了基层热情。宜兴原茗岭镇是人均粮田不足 0.4 亩的山区乡镇,他们向涧滩要地,向荒山要地,不仅 10 年建设没占用一分粮田,而且增加耕地 3 400 多亩,这里实施的国家级“丘陵山区万亩土地综合开发整理项目”,被联合国列为在我国的 11 个示范区之一。2001 年至今,无锡关闭了沿太湖地区 200 多家矿山企业,通过土地开发整理,其新增耕地 4.3 万亩,相当于 10 余个中心商务区。目前,正在建造 28 层高的农民公寓。据测算,原来农民散居时户均占地超过 0.5 亩,进公寓后户均占地不足 0.15 亩。

#### 材料 4

首钢矿业公司在各级政府部门的指导下,加大投入,加强管理,技术创新,先后完成了大石河铁矿尾矿库,新水选矿厂尾矿库,裴庄土场,羊崖山土场等一大批复垦项目,使矿山的生态环境得到了初步的改善。经多年覆土植被,大石河铁矿尾矿库,如今处处郁郁葱葱,长满了紫穗槐,三四年前还是一座沙山的新水尾矿库,如今 1200 余亩沙棘长势旺盛,已结出沙棘果;裴庄土场覆土种植的刺槐已经成长为一棵参天大树,好像一座森林公园。

首钢矿业公司在生产过程中破坏土地,主要是采矿中形成排土场和在选矿中形成尾矿库,针对不同的条件,公司组织工程技术人员进行攻关,采取不同方式开展土地复垦工作。

排土场是采矿过程中排出的岩石堆存场所,是人工堆积起来的废石山,岩石裸露,坡度较陡。公司对排土场采取了平整、覆土、绿化的办法。一是在采矿过程中,将采矿剥离后表土单独存放,以备复垦利用。二是待排土场停用后,用推土机平整,为减少工作量,做到小平大不平,平台四周做出 0.5 米的土挡,防止水土流失。三是将存放的表土覆在上部,厚度 0.5 米,栽种以刺槐、紫穗槐为主的水土保持林。首钢采用此方法先后使 2950 亩排土场披上了绿装。

首钢公司目前有尾矿库 3 座,尹庄尾矿库是 1996 年投入使用的新库,不具备复垦条件,另外 2 座尾矿库均已进行了复垦。为防止水土流失,首钢公司每年投入大量资金沿坝面堆成 10~15 米平台,砌有排水沟,保证了汛期雨水沿排水沟排走,从而防止了水土流失。在平台和平台后斜坡上覆盖 20 厘米厚的土,种植以紫穗槐为主的坝面水土保持林。经过几年的实践,已完成尾矿库坝绿化 600 余亩,给库区周围的群众建起一条绿色防护带,有效的控制了二次扬尘污染,也为我国固体废物治理探索出一条新的路子。

#### 材料 5

从 2004 年起,河南省开展了整治“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的工作,计划用 5 年整治出土地 150 万亩,用于县城经济发展用地或重新恢复为耕地。截至目前,整治出土地 46 万亩,净增耕地总量 26 万亩。全省已连续 6 年实现耕地占补平衡。

不久前,郸城县王拱集村的李老汉得到了一份“大礼”,他家从村里多分了两亩地。“空心村”整治后,该县许多农民都像李老汉一样享受着这份喜悦。目前,郸城县已完成了 19 个“空心村”的治理,新增耕地 7 801.7 亩。河南省国土资源部门有关负责人介绍,该省人均耕地只有 1.23 亩,低于全国平均

水平。而全省从“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地整治中可挖掘出土地 223.4 万亩，可复垦耕地 183.3 万亩。

### 材料 6

现实的土地供应中到底存在不存在“地荒”？某专家的回答是否定的。他认为，在城市特别是大城市，仍要提供土地，支持中小户型、中低价位商品住房的建设用地需求，要严格控制大户型和低密度的住房建设，坚决停止别墅建设。

记者了解到，“长三角”地区的用地虽然非常紧张，但是仍然有很大的潜力。这种潜力主要来自于城乡之间的统筹，来自于土地的再利用和再调整。通过存量土地的调整和再调整，旧城旧村，老工业区和老企业改造，可以在已有土地中腾出新的用地空间，能在不占或少占耕地，控制新增建设用地总量的前提下，实现经济和社会持续健康发展。

据悉，近几年来，我国房地产业用地占到了全国供地总量的 30% 左右。一边是建设用地的追加，一边是开发商叫喊“地荒”。问题在哪里？闲置问题实在是“地荒”的一个顽疾。

2001 年以来，江苏省苏州市区依法取消了 184 个项目，收回土地 66 760 亩。仅 2005 年，苏州市盘活存量土地 2 505 宗，占建设用地面积的 35.7%。

一位业内人士说，大量的土地闲置，主要是因为一些地方不按经济规律办事，盲目铺摊子、上项目、大面积占用土地。同时土地管理措施不力，为一些地方变相非法批地、盲目征用或出让土地带来了可乘之机。当然，城乡规划之中的粗放用地也“消耗了”大量建设用地指标。

按照国家关于城市规划建设用地的最高定额，一般城市人均用地面积最高标准是 100 平方米，首都和特区城市最高是 120 平方米。但有关部门统计，我国 664 个城市中，城镇居民人均用地已达到 133 平方米，而世界上发达国家人均城市用地是 82.4 平方米，发展中国家人均城市用地是 83.3 平方米。

有关部门负责人认为，必须严格控制建设用地的规模，今后土地利用必须保证 60% 以下是存量土地。据了解，60% 的提法是新的表述，之前的表述是要求地方充分利用现有建设用地，不占或少占农用地，而没有量化指标。

### 材料 7

在许多国家或者说在全球范围内，如何有效的利用和保护土地资源对正在增长的千千万万人民来说，是生死攸关的问题。更大数目的下代人正处在更严重的危险境地，即目前的生产正在毁坏将来农业赖以生存的土地资源。为了满足日益增长的需求，全球的农业生产必须大幅度地增长，而对具体的每一地方来说，当务之急是保护农业生产的基础——土地资源。因为，全球所有类型的食物的 98% 是在陆地上生产的，海洋和陆地水域的产量不到 2%。植物产品构成了人类膳食的 92%，占世界膳食供给量的 8% 的动物产品也间接地来自于生长在陆地上的植物。也就是说，要保持农业产品或农业生产的持续增长，必须保持土地利用的持续性，防止土地资源退化和不断提高土地质量或生产潜力。土地利用方式和农业生产措施在很大程度上控制着土地退化过程，也决定着土地利用的持续性。

农业生产是一个开放系统，受到各种各样的自然环境条件的影响和限制。将集约农业方式转移到贫穷的农民所居住的边际和近边际地区，经常导致土地退化和生态灾难。因此不能无限制地开发利用土地，有些土地必须保护起来。

施肥、灌溉和其他投入，可以继续获得可观的成功。但生态环境成本将越来越高。如目前化肥投入区，已经发生了地下水硝酸盐富集现象，长期使用农药，使病虫产生了抗性，也污染了环境。如进一步加大化肥和农药的投入，不但经济效益下降，而且会造成土壤和地下水的污染。因此人们正在探讨既能

继续增产，又不破坏水土资源环境的持续土地利用管理方法，防止土壤与水质退化就是维护土地资源的质量和生产能力。因此，有必要就持续土地利用管理制定评价标准，用来检验和检测土地开发、利用是否是持续的。

### 三、作答要求

(一) 根据“给定材料 1、2”的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。(30 分)

要求：概述全面，观点鲜明，条理清楚，语言流畅，不超过 500 字。

(二) “给定资料 7”提出了“持续土地利用管理”的问题。请结合“给定材料 3~7”，谈谈对“持续土地利用管理”应从哪些方面评价。(15 分)

要求：分条作答，简明扼要，不超过 200 字。

**(三) 本题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。**

(1) 给定材料中谈到了排土场、尾矿库的绿化，“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的整治，请概括说明这些做法的目的和意义。不超过 200 字。(10 分)

(2) 根据“给定资料 6”，试分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。(15 分)

**(四) 本题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。**

(1) “给定资料 2”提到“把土地转让市场区分为两大类进行交易”，请进一步说明这两大市场怎样区分，并谈谈在这两大类市场中怎样解决“农民没有权利为自己的土地定价”的问题。不超过 200 字。(10 分)

(2) 假如中央有关部门成立联合检查组，对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查，请列出此项检查所查的主要内容。(15 分)

(五) 请以“命脉”为题，写一篇关于土地问题的文章。(30 分)

要求：(1) 参考给定资料，自选角度，提出问题，解决问题；(2) 观点明确，联系实际，分析具体，条理清楚，语言流畅；(3) 全文不少于 800 字。

请扫描QQ二维码，备注“公务员考生”加QQ  
好友，获取曹长远老师精解历年公务员考试申论、  
行测、面试真题完整解析资料。

精品资料，尽在掌握！



扫描二维码，加QQ好友