



# 2010 年江苏省考申论真题

（满分 100 分 时限 150 分钟）

## 一、注意事项

1. 申论考试是对应考者综合分析材料的能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答时限：建议阅读给定资料 40 分钟，作答 110 分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。
4. 请在指定位置作答，在草稿纸上或者其他地方作答一律无效。

## 二、给定资料

1. 某市居民对几年前的一场暴雨记忆犹新。那天是周六，市民们如往常的周末一样逛街、聚会、休闲。张艺谋大片《十面埋伏》的首映式正在这天举行，大批倒票的“黄牛”憋足了劲要大赚一笔。然而，突如其来的一场暴雨让所有在外面的人狼狈不堪。那天下午 16 时左右，天空突然电闪雷鸣，顷刻之间降下瓢泼大雨，不到两个小时的降雨让全市交通陷入瘫痪，立交桥下积水深达 2 米，公交车、小汽车变成了船。类似的事件，在全国很多城市都曾出现过。市政建设与城市改造不同步的现象至今仍然是个不小的问题。有专家表示，以应有功能来衡量，我国大多数城市的市政公用事业连“健康”都算不上。

截至 2009 年 4 月，中央的 4 万亿投资已经带动了地方 30 多万亿元的投资。从 4 万亿到 30 多万亿，这些保经济增长的投资都流向了哪些领域？资料显示，铁路、公路、航空、能源等基础设施以及医改、住房保障等民生工程都是投资的主要流向。例如某市新增投资 60 亿元，主要用于轨道交通、中小企业和农业，其中 20 亿元用于高铁的征地拆迁。某省拨付 90 亿元资金，主要用于保障性住房、农村民生和基础设施、重大基础设施建设等。某省组织了 3300 亿元投资，主要投向千亿基础网络工程、千亿产业提升工程和千亿惠民工程。其中惠民工程主要指配备教育、医疗、文化、体育等基本服务设施。但有专家指出，各地似乎都缺少了对城市公用事业的关注，而中国仍处在市政设施相对不足且市政设施需求迅速增长的阶段。尽管投资中有用于城市公用事业的部分，但比例很小、规模不大，尚不足以体现城市公用事业对经济增长的重要拉动作用。这位长期研究城市公用事业的专家说，城市公用事业具有先导性、基础性、公益性，需要得到更多的关注。市政公用事业包括城市供水、集中供热、垃圾处理、市政道桥、公共交通、园林绿化、污水处理、管道燃气八个方面的市政设施建设。在城市基础设施中，城市公用事业是重要的组成部分，也是国民经济中的重要一环。改革开放初期，讲招商引资、发展经济，讲得比较多的是改善投资环境。路桥、通讯、水、电、气、热等设施有了，投资者就愿意去投资，没有就没有人愿意去投资。市政公用事业对经济发展具有先导、基础的作用。作为城市社会经济活动载体的城市基础设施建设，日益受到人们的重视。建设并管理好城市市政公用设施，引导人们自觉爱护、维护这些设施，对促进城市经济稳定健康发展，对城市功能、质量的提高和城市现代化建设具有特别重要的意义。

2. 据统计，目前全国的城市市政设施固定资产投资在 1 万亿元左右，占全国 GDP 的比例在 2% 以上。某专家指出，因为城市道路、供水、燃气、污水处理和垃圾处理等建设任务仍然艰巨，在目前的投资规模基础上，投资扩大 1 倍，达到 2 万亿元的规模，也很难说就能完全解决问题。我国城市化进程仍处在迅速上升阶段，公用事业的资金缺口仅仅依靠政府单一的财政投入显然难以填上，公用事业的供给严重滞后社会的需求，成为经济起飞的瓶颈。因此，必须拓宽融资渠道，建立多渠道、多元化的城市市政投融资机制。这要求进一步放开市场，积极推进城市公用设施的市场化改革。现在全国有五亿多城市人口，在未来的 20 年时间里，全国城市人口将达到 9 亿多，这对城市公用事业将带来巨大的市场需求。对投资者来讲，也是个巨大的投资市场。上世纪 90 年代中后期，我国一些地方已经开始摸索市政公用事业市场化的道路，一些吃皇粮的城市公共事业单位开始断奶，2002 年 12 月，原建设部颁布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，鼓励社会资金、外国资本参与市政公用设施建设。在市政公用事业逐渐放开的过程中，已经有越来越多的社会资本进入。据南方某省统计，城市公交 40% 的产权，城市供水 50% 的产权，城市燃气 80% 的产权，已经转让给民营资本或外国资本。

从 2002 年开始，一些世界知名的大型外资水务集团开始进入中国，以巨资收购水厂。这些跨国公司的收购举动一度让国人困惑不已。例如 2002 年 5 月，威立雅水务集团斥资近 20 亿获得 S 市自来水工资 50% 的股权，经营期限 50 年，而转让评估价为 7.6 亿元，威立雅的报价超过评估价近两倍。2007 年 8 月，Y 市自来水股权转让项目招标，中法水务集团以 8.95 亿元中标，报价为资产价值的 5 倍左右。外资这种溢价收购手段，让国内很多地方政府兴奋不已。然而，国内水厂真的这么值钱吗？有学者指出，外资这样的溢价收购意味着将来要成倍地赚回去，负担最终会不同程度转嫁到老百姓身上。

随着市政公用事业市场化改革的推进，一些意想不到的问题开始出现。2008 年 1 月，某市 300 多辆公交车停运，致使全市 70 多万市民出行困难。造成停运的原因在于公交民营化运转不良。一位业内人士指出，在原建设部文件出台后，很多地方政府就开始卖水厂，要么是跟外资合作，要么干脆一卖了之。他认为，公交线路、水厂卖出去，本身没有错，但基础风险评估工作没有做透，只想到有人买，政府还能有些收入，卖完后却没有人管，这样一来损失的是国家，伤害的是消费者。很多地方在打开市政公用设施投资大门之前并没有做好充分准备。这位人士说，特许经营，就是在市政公用行业中，由政府授予企业在一定



时间和范围内对某项市政公用产品或服务进行经营的权利，政府通过合同协议或其他方式，明确政府与获得特许权企业之间的权利和义务。国外开展这类经营一般先要立法，而我国则跳过了这样的程序，而且政策法规、标准、管理措施、管理能力都不配套。公用事业中有一部分注定是没有效益的，这就不能打包全卖出去，而需要政府投入才能搞起来。不能都交给社会资本经营，更不能放任其赚钱，不对其进行管理。

3. 2009年7月31日，L市举行“城市供水价格改革调整听证会”，参会的18名听证代表中，17名代表同意水价调整，只有1人提出“最好不要提价”。消息一出，社会哗然。有网站展开了“如何看待L市水价上涨”的调查，超过80%的网友投出了反对票。8月4日，L市通过政府网站发布消息，邀请网民参加一场“关于供水价格改革调整”的座谈会。会上，L市发改委拿出了2套水价调整方案，但无论是哪一套，基本水价的上涨幅度都超过了40%，这让很多人感到接受不了。有的市民说：“L市不缺水，为什么还要涨这么高？6年不调价不代表可以随时上调40%。”

记者进行了统计，实际到会的网民代表59人，在长达3个多小时的讨论中，39人发言。其中9人鲜明地反对涨价。与网民调查超过80%反对水价上涨形成反差的是，现场有16人明确表示赞成有条件地调整水价。反对涨价的主要理由，一是认为L市不缺水，没有涨价的必要；二是认为水务集团的账目不够透明。L市水务集团负责人建议政府以后建立新的价格监审机制。他说，一些用水大户会由于水价上涨减少水的用量。那么这一次水价上涨会如何影响居民生活呢？

记者来到一个普通的居民小区，访问了74岁的卢奶奶和她的老伴儿。

记者：“卢奶奶，你家里一共用多少水？”

卢：“用4吨、3吨。”

记者：“几口人？”

卢：“5口人。”

在卢家，记者看到很多盆子和桶。老人告诉记者这都是用来存水的，存下来的水要用来冲厕所、拖地、浇花，为了节约水，家里还特别改造了抽水马桶的开关。卢奶奶和老伴儿加起来每月有2000元多一点的退休工资，但是由于儿子、媳妇没什么收入，所以一家五口人主要靠这2000多元，税费每月9块多钱。

记者：“要是以后每月花个12、13块钱水费，承受得了吗？”

卢：“俺俩仔细着呢，俺俩可不在乎。”

居委会的肖大姐告诉记者，这里的居民基本上都是这样节约用水的。水费涨一点也许还行，就怕连环涨价。

在L市另一家用水大户企业，记者了解到，他们已经在近几年对设备进行了节水改造，凡是工业上的用水都可以回收再使用，水的利用率达到了97%左右。

尽管L市的谁家还没有上调，但从企业到普通居民，大家已经都在精打细算省着用水。这也给出了一个答案，为什么1995年L市每天要用50万吨水，而现在城市扩大了，经济发展了，每天用水量却反而下降到30多万吨。

在这次L市水价上涨的文件中，有一组数字很触目惊心：L市水资源人均占有量不足450立方米，约为全国人均占有量的1/5、世界的1/20，属于极度贫水区。L市水文部门负责人说：“附近两个水库的水，基本上不算L市的水权，属于过境水，是上游的水资源。即使是流经L市的几条河，水量也并不像大家看到的那么多。大家看到的L河的水面比较宽，实际上因为橡胶坝把水蓄起来了，真正来水，就是坝体上面流的那一点点水，那才是真正的来水。”

4. 2006年12月起，Q市市区综合水价调整，污水处理费由5元/吨上调为8元/吨，居民水价格1.3元/吨上调为1.55元/吨，特种行业用水由21元/吨上调为28元/吨。很多人认为Q市地处南方，降雨量丰富，没有必要节约用水。其实，这种观念是错误的。Q市计划用水节约用水办公室高级工程师王先生说，Q市处于水资源紧张区，多年平均水资源总量约100亿立方米，人均占有水资源量2005年为1330立方米，其中沿海县市低于730立方米，属“贫水区”。全国人均占有水资源2200立方米，但Q市远低于这个平均水平。此外，Q市70%的水资源量分布在人口较少，经济水平较低的山区，人均资源占有量为3595立方米。而人口密集、经济发达的沿海地区水资源较少。Q市降雨量季节性强，时空分布不均，年降雨量、年径流量约60%-80%集中在4-9月份，特别是梅雨和台风雨，时间段，数量大，极易产生洪水。由于现有蓄水工程对河川径流的拦蓄调节能力偏低，弃水现象严重。这种水资源年内分配的不均匀性，造成水资源年内供需不平衡。此外，入海损失严重。天然来水量丰富的晋江西流域由于淹没耕地、移民等客观原因，无法兴建大、中型水库，大量的水资源直接奔腾入海，损失的水量约占全市水资源总量的30%。

一位专家列举了Q市节约用水存在的主要问题：水资源忧患意识和节约用水的意识不强；长期养成不良的用水习惯；随着生活水平的提高，用水量也随着增加，浪费的现象越严重；水价偏低，水费支出占可支配收入的比例很少，大量用水不心疼；全市生活用水量占总用水量的60%左右，大部分居民没有实现一水多用，用水效率不高；绿化用水、道路用水等公共用水还是使用纯洁的自来水；非节水型水嘴、水箱、抽水马桶等用水器具还大量存在；产业结构有待进一步调整，高耗水的工艺、设备急需整改。

“低水价是造成水的超消费和浪费的重要原因。”该专家指出，水价提高10%，将使家庭用水降低3%~7%。他介绍了某大城市用水量价格弹性系数研究。该研究表明，水价每增加10%，需水量将下降3.8%；居民年收入每增加10%，除去水价影



响，用水量需求将增加 2.2%。据分析，水费支出占家庭收入 1% 时对心理影响不大；占 2% 时开始关注水量；占 2.5% 时注意节水；占 5% 时认真节水；占 10% 时考虑水的重复利用。

“节约用水、高效用水是缓解水资源供需矛盾的根本途径。节约用水的核心是提高用水效率和效益。全国许多城市已经进行水价改革，并取得明显效果。这位专家列举了外省某市的例子。自实行阶梯水价以来，节水效果非常明显。1 年零 7 个月的时间里，机关、企事业单位节水率达到 3%~5%，居民节水率达到 10%~15%。该市的正茂社区是个有 1400 多户居民的老社区，实行阶梯水价以来，整个小区的月用水量从以前的 1.4 万多吨下降到现在的 4200 吨左右，小区居民没有一户月用水量超过 12 吨的一级水价范围。今年，银川全市用水人口增加近 2 万，居民用水量却下降了 15%，每天因节水减少了 1 万多吨的供水缺口。

他认为改掉不良习惯可节水 70%。浪费水有关的习惯很多，比如用抽水马桶冲掉烟头和碎细废物；洗手、洗脸、刷牙时让水一直流着；设备漏水，不及时修好……除了良好的用水习惯以外，采用节水器具很重要，也最有效。节水器具繁多，有节水型水箱，节水马桶等。每个人都节约一点水，累积下来就是很多水了。据测定，1 滴水在 1 个小时里可以集到 3.6 公斤水，1 个月里可以集到 2.6 吨水，居民在购买卫浴产品时，首先就要考虑节水功能。

“这次水价上调，增加了洗车的成本。”洗车店 C 老板说：“这对行业发展来说，是个很大的难题。如果市政配套设施条件充分，比如市区铺设了管道，可以从污水处理厂将处理过的中水输送到洗车店使用，只要车主同意，作为商家既能节约用水，又能节约水费，何乐而不为呢？”陈老板认为，这还需要车主改变观念。因为有的车主可能会认为中水是用过的污水，不愿意自己的车用这种水来清洗。

水价改革也是为了今后推广雨水收存、污水再生和中水利用。经过污水处理厂处理后的中水是可以再利用的，比如可以用于冲厕所、洗汽车、浇草坪、洒马路等非饮用水之用。收存的雨水和中水有相似的功能。

5. 据报道，某房地产集团开发的大型社区建有一个污水回流区，社区居民的洗衣、洗菜、洗脸、洗澡的生活用水全部集中到这个地方，用于浇灌小区内的绿地，冲洗路面。冲厕水则由管道通往室外化粪池，再经城市污水管道排放至污水处理厂。该集团某负责人说：“社区的绿化面积很多，如果全部用自来水浇灌，很浪费水资源，而且这部分费用都要公摊到小区业主，造成公摊费用也多。”他介绍，小区面积有十几万平方米，当初规划时就把设置污水回流设施纳入建筑成本。投入 150 万元建设污水回流系统，可以处理污水 150 吨，目前没有经过统计，不知道是否划算，但这个做法既减轻了业主负担，也节约了水资源。

业内专家介绍，所谓“中水”，就是把排放的生活污水、工业废水回收，经过处理后可以再利用的水。“中水”起名于日本，“中水”的定义有多种解释，在污水工程方面称为“再生水”，工厂方面称为“回用水”，一般以水质作为区分的标志。其水质介于自来水（上水）与排入管道内污水（下水）之间，亦故名为“中水”，主要是指城市污水或生活污水经处理后达到一定的水质标准，可在一定范围内重复使用的非饮用水。

中水利用也称作污水回用。“中水”回用，一方面为城镇供水开辟了第二水源，可大幅度降低“上水”（自来水）的消耗量；另一方面在一定程度上解决了“下水”（污水）对水源的污染问题，从而起到保护水源、水量的作用。

6. 将水价分为不同的阶梯，在不同的定额范围内，执行不同的价格，叫做阶梯型水价。使用水量在基本定额之内，采用基准水价，如果用水超过基本定额，则超出的部分按另一阶梯的水价标准收费。阶梯式水价可以分为增阶梯式和降阶梯式水价两种。增阶梯式水价指随着用水量的增多，水价越高；降阶梯式水价则相反，用水量越大，水价越低。在水资源短缺的情况下，应采用增阶梯式水价。例如：2005 年南方某大城市公布的生活用水水价方案：第一级水量基数为每户每月用水量 22 立方米及以下的，按基本水价 1.32 元/立方米计收水费；第二级水量基数为每户每月用水量 23 立方米至 30 立方米的部分，按基本水价的 1.5 倍计收水费；第三级水量基数为每户每月用水量 30 立方米以上的部分，按基本水价的 2 倍计收水费，

阶梯水价表明，用水量越多，付出的费用越大。对于短缺的水资源而言，非常适合。尽管实施阶梯水价存在基础设施建设、阶梯比例和基本水量如何确定等难题，但都是可以通过民主协商来解决的。阶梯水价优点是明显的，有利于促进节约用水，让多用水者付出更高的代价，促进其节约用水，是用经济手段管理水资源的重要工具，应该科学地加以利用。

对于工业用水户应该是实施阶梯水价重点。首先，他们用水量相对比较大，其次量水设施比较齐全，数量相对居民少，也容易监控，将其作为近期阶梯水价实施的重点是非常必要的。

7. 多年来，政府为了提供廉价的水资源，水价低于供水成本。理论上水价的构成本来应该包括水资源本身价值、水工程的成本、水处理的成本以及水管理的成本，而且还包括污水处理的成本。实际上，目前我国的水价仅仅包含了水的工程成本和水处理的成本（北方某大城市还包括为南水北调筹集的资金）。所以从整体情况来看，城市水价低于成本价是一个普遍的现象，政府存在不同程度的“暗补”，但民众并没有真正地感受到补贴。

由于水价的提高，用水户会更加重视节水，提高用水户节水积极性。如果进行此种操作，意味着供水企业将减少甚至断绝政府的补贴，其主要获益依赖于水市场。当然，这个市场是政府调控下的水市场，并不是完全意义上的水市场。

2009 年 3 月 9 日，水利部某负责同志表示，长期以来水价构成不合理和水价偏低，没有反应水资源的稀缺程度和水环境治理成本，导致目前水资源浪费相当严重，水污染得不到有效地治理。因此，必须加快推进水价改革，充分发挥市场机制和价格杠杆的作用。国家发改委价格司官员则表示，地方政府有自主上调水价的权利，不需要经过国家发改委的审批，也不需要



备案。但是从资源价格改革的目标来看，今后包括水价在内的资源价格改革肯定会加速推进，这一点国务院常务会议已经明确做了要求。

### 三、作答要求：

（一）依据“给定资料 1~5”，简要回答下面两题。（20 分）

1. 试指出市政公用事业建设的主要内容，并谈谈市政公用事业的重要性。（10 分）

要求：准确、简明。不超过 150 字。

2. “给定资料 1”里说“连健康都算不上”指的是什么问题？问题存在的原因是什么？（10 分）

要求：全面、准确，有条理，不超过 100 字。

（二）假定你是某街道办事处工作人员，请参考给定资料，为当地居民社区的宣传栏拟一份节水宣传材料（20 分）

要求：

1. 体现国家节约水资源的有关精神，说明为什么要节水；

2. 简明、通俗，利于老百姓理解；

3. 不超过 400 字。

（三）我国市政公用事业发展面临一些亟待解决的问题。某市政部门准备起草一份推进公用事业改革的方案，请结合给定资料，指出该方案应明确解决哪些问题。（20 分）

要求：1. 准确全面，条理清楚，有针对性；2. 表达简明扼要，不超过 400 字。

（四）相当一部分人认为，水是公共产品或者准公共产品，因此用水应该是低价的。针对这种观点，参考给定资料。写一篇文章，对国家水资源价格改革的基本思路进行阐述。（40 分）

要求：

1. 自拟题目，中心明确，观点鲜明，联系实际；

2. 说理充分，结构完整，语言流畅；

3. 不少于 800 字。

## 2010 年江苏省考申论解析

### （一）

1. 市政公用事业建设具有先导性、基础性、公益性，包括：城市供水、集中供热、垃圾处理、市政交通、园林绿化、污水处理、管道燃气八个方面。它是城市经济发展的载体，建设并管理好城市市政公用设施，对经济发展具有先导、基础的作用；对促进城市经济稳定健康发展，对城市功能、质量的提高和城市现代化建设具有特别重要的意义。

2. 给定资料一里说“连健康都算不上”指的是：城市市政公用事业建设发展滞后，不能满足城市化的需要，之所以存在这种现象，是由于地方政府对城市公用事业的重视程度不高，在这方面资金投入不足，比例很小，规模不大。

### （二）我国的水资源紧缺，且分配严重不均，人均占有水资源量很小。当前，我国城市居民的水资源忧患意识和节约用水意识不强，长期养成的不良用水习惯；随着生活水平的提高，用水量增加，浪费现象严重；

水价偏低，水费支出占可支配收入的比例很少，大量用水也不心疼，大部分居民没有实现一水多用，用水效率不高，城市非节水型用水器具大量存在。因此，我们应该大力倡导节约用水和高效用水的理念，一方面，积极推广和使用节水器具，另一方面，广泛开展雨水收存、污水再生和中水利用。

### （三）

1. 公用事业资金投入不足，占国民经济发展的比例小，规模不大。
2. 在市政公用事业的市场化改革中，外资企业的溢价收购，并将负担转嫁给老百姓。
3. 在没有进行深入前期分析规划的情况下，\*卖市政公用设施。
4. 法律对于经营市政公用设施的权利义务没有明确规定，且政策法规、标准、管理措施、管理能力不配套。
5. 政府缺乏对市政公用设施的监督和审查工作。

### （四）作文提纲

反驳错误观点：水虽然是一种公共资源，但是当前我们的水价低于供水成本，不能反映水资源的稀缺程度和水环境的治理成本，因此，必须加快推进水价改革，充分发挥市场机制和价格杠杆的作用（材料七的第三自然段水利部某负责同志的权威观点）。

阐述国家水资源价格改革的基本思路：阶梯式水价，分为增阶梯式和降梯式，说明实行增阶梯性的原因是指用水量更多付出的费用越大，符合我国这种水资源稀缺的现状。这种调价形式有利于促进节约用水，让多用水付出更高的代价，促进其节约用水，是用经济手段管理水资源的重要工具，应该科学的加以利用。

国家水资源价格改革的重要性：第一，促进城市居民用水户树立节约用水的观念；第二，促使工业用水户进行节水方面的技术改造；第三，它是提高用水效率和效益的举措之一。