

## 2010年国家公务员考试《申论》（地市级）真题

## 注意事项

1. 申论考试与传统的作文考试不同，是分析驾驭材料的能力与表达能力并重的考试。
2. 作答参考时限：阅读资料40分钟，作答110分钟。
3. 仔细阅读给定的资料，按照后面提出的“作答要求”依次作答在答题纸指定位置。
4. 答题时请认准题号，避免答错位置影响考试成绩。
5. 作答时必须使用黑色钢笔或签字笔，在答题纸有效区域内作答，超出答题区域的作答无效。

## 给定材料

### 材料1

海洋是人类家园的重要组成部分，为人类社会的发展提供了丰富而宝贵的资源。海洋资源包括旅游、可再生能源、油气、渔业、港口和海水六大类。我国海域内，有海洋生物两万多种，其中，海洋鱼类3000多种。天然气资源量14万亿立方米，滨海砂矿资源储量31亿吨，海洋可再生能源理论蕴藏量6.3亿千瓦，海洋石油资源量约240亿吨。

随着工业化、城市化的快速发展和人口数量的增长，全球海洋污染愈益严重。海洋污染的治理难度非常大，特别是像渤海这样的内海，海水封闭性强，自身交换能力差，一旦污染，它的自我更新周期至少需要15年。渤海素有我国“鱼仓”、“盐仓”和“海洋公园”的美誉，但近30年来污染加剧，情况堪忧。调查显示，1983年渤海鱼类有63种，2004年只有30种，带鱼、鳎鱼、真鲷、银鲳等几乎绝迹。2000年至2007年，渤海发生赤潮灾害87次，累计赤潮面积2.05万平方公里。

2001年，国务院正式批准由国家环保总局、国家海洋局、交通部等有关部门和天津、河北、辽宁、山东四省市联合制定的《渤海碧海行动计划》（以下简称《碧海计划》），旨在促进渤海近岸海域海洋环境质量的改善，努力实现海洋生态环境良性循环。《碧海计划》总投资500多亿元，实施项目427个，主要包括城市污水处理、海上污染应急、海岸生态建设、船舶污染治理等内容。实施区域包括天津、河北、辽宁、山东辖区内的13个沿海城市和渤海海域，以每五年为一个阶段实施。

近岸海域环境保护拟分阶段推进，分为近期、中期和远期目标。2001年至2005年要实现的近期目标是：渤海海域环境污染得到初步控制，生态破坏的趋势得到初步缓解。

科学调查与监测结果证明，陆源污染对渤海威胁最大，入海河流流域周边的生活污水、工业废水、农药及化肥污染是三大陆源污染源；此外，船舶石油产品泄漏、海上石油开采和海水养殖中的添加剂也会对海洋造成严重污染。在近期治理阶段，为遏制陆源排污，做了大量工作，但我国四大海区中，渤海沿岸超标排放的入海排污口最多，比例高达90%以上。渤海沿岸有分属三省一市的13个城市，渔、盐、农、航运、石油、旅游、工业等众多行业在渤海进行经济开发活动，海洋、环保、农业交通等政府管理部门以及三省一市地方政府又各自具有相关的管理职能，因此，很难进行海陆一体化的综合治理。有人戏称这是“群龙闹海”——“海洋部门不上岸，环保部门不下海，管排污的不管治理，管治理的管不了排污。”众多主体分享渤海的环境效益与经济效益，这就使渤海成为典型的“公地”，直接影响沿海地方政府治理的积极性，造成治理工作效率低下。《碧海计划》只是一个政策性文件，不具有法律强制性效应，执行过程中，难以借助法律手段实现管理体系、监测体系、投资体系、统计体系、评价体系的对接统一，这也直接影响了治理的效果。有关权威部门发布的2004年渤海环境质量公报显示：“污染范围比上年扩大。未达到清洁海域水质标准的面积约2.7万平方公里，较上年面积增加约0.6万平方公里，占渤海总面积的35%。其中，轻度污染、中度污染和严重污染海域面积较上年分别增加了44%、256%和57%，污染程度明显加重。近年来的连续监测结果显示，进入21世纪以后，渤海环境污染仍未得到有效控制，轻度、中度和严重污染海域的总面积呈上升趋势。”显然，《碧海计划》近期目标难以如期实现。但是很多专家也指出，不能否定实施《碧海计划》的积极意义，它毕竟为其后《渤海环境保护总体规划（2008—2020年）》的制定提供了可借鉴的经验教训。

2008年11月，国务院批准了《渤海环境保护总体规划（2008—2020年）》。规划确定了加强重点环节和关键领域保护与防治，建立渤海污染防治与生态保护系统；面源点源防治联动，建立陆域污染源控制和综合治理系统；全面实施节水治污战略，建立流域水资源和水环境综合管理与整治系统等五大主要建设任务，体现了渤海环境保护任务的综合性、战略性和长期性，并强调在海洋开发过程中，全面推进节水、节能、节地、节材和综合利用，确保引进项目为低消耗、低排放、低污染和高效益的企业和产品，促进海洋环境的可持续利用。

### 材料2

1996年联合国第二次人居大会提出了“宜居城市”的概念。在现代化城市建设中，首先要考虑经济、文化、社会环境、自然环境的协调发展，只有这样，才能打造良好的人居环境，进而满足居民物质和精神生活的需求，使城市成为适宜所有居民工作、生活和居住的家园。

扼守渤海海口的W市曾被联合国有关机构授予“宜居城市”称号。W市为了进一步建设“宜居城市”，准备扩大城市的“宜居”范围，决定把污染海水的养殖业逐步取消或迁出市区，此项计划已进入实施阶段。如W市城区东侧的海湾，以前有成片的养殖区，自从开发附近岛屿为旅游风景区，先前的海水养殖逐渐外迁到了70公里以外的外海。最近，W市又着手将污染环境的渔港码头搬迁到郊区。渔港码头搬迁后的新址在市区最北端的远遥村。记者看到，村边到处都是生活垃圾、海产垃圾和建筑垃圾，刚刚下过大雨，污水冲刷着垃圾堆，向大海直扑下来，沙滩脏得没处下脚，海水散发出扑鼻的恶臭。新码头的修建已经动工，眼下正在用建筑垃圾填海。渔港码头搬迁到这里，引起了当地村民的不满。村民们说，它们会转移污染，会把这里的海水弄脏，村子弄脏，村里的小渔船也将没有生存空间。另外，远遥村的村民们还养着几千亩扇贝，等

渔港搬来后，这项生产也难以继了。W市对海岸环境的整治，是从“景观治理”的角度来搞的，而市区周边的渔村，没有主打的旅游项目，常年以传统的渔业、海水养殖业为经济支柱。“远遥村的人也是W市人呀，他们什么时候也能过上‘宜居’的日子？”

W市所辖的银滩自然环境优美，于2002年11月被国家旅游局批准为4A级旅游区。银滩开发初期的定位是建一个旅游区，后来外省某大油田在此处投资4亿元买地盖房，准备将4000户油田职工家属搬迁过来。紧跟着，又有几家石油石化企业也来开发房地产，盖楼卖给自己的职工，相关石油、石化产业也准备搬迁过来。大喜过望的W市提出口号：“把银滩打造成不出石油的石油城！”据称，如果这些油田所开发的楼盘全部售出，可以安置60万人，现在整个银滩开发区大约只有2万居民。银滩管委会宣传科科长告诉记者：“某大油田投资5亿元，正在银滩以北建一个工业园，已经奠基了。”

W市今后怎样发展，怎样建设“宜居城市”，引起社会的极大关注。很多市民认为，这里的城市建设年年上项目，名气越来越大，收入肯定越来越多，前景应该看好。一位出租车司机说，十年前W市还破破烂烂的，现在真像个大城市了，来这儿旅游的人很多，钱也好赚了。记者问他：“你们就不担心人多了，这里就不再清静了吗？”这位司机说：“挣不到钱，怎么生活，光清静有啥用？”

### 材料3

兵库县是日本重要的工业区和港口区，沿海岸线的许多地区，工厂林立，许多海岸都被砌成了高大笔直的混凝土大坝，而这些工厂所在的陆地，很多都是填海形成的。20世纪中期，日本经济高速发展，人口迅速增加，国土面积狭小的日本开始规划填海造地，从1945年至1975年，日本政府总计填海造地11.8万公顷（相当于两个新加坡的面积），并统一进行工业布局。将炼油、石油化工、钢铁和造船等资源消耗型企业配置于东京湾以南的沿太平洋带状工业地带，使原料码头与产品码头成为工厂的一部分，减少中转运输费用。日本有关专家指出，港口与工业区紧密结合在一起的布局不仅使能源消耗量大的钢铁、水泥、制铝、发电和汽车业等成本下降，促进了这些行业以及造船、机械和建筑等工业部门的发展，而且使以石油为原料的石油冶炼、石油化学、合成纤维、塑料制品和化学肥料等工业飞速发展。据统计，占日本国土总面积31%的临海地带，汇集了全国52%的人口和58%的工业产值。

在获得巨大收益的同时，大肆填海造地发展工业经济，也给日本带来了巨大的后遗症。最明显的问题就是海洋污染，很多靠近陆地的水域里已经没有生物活动。整个日本的近海海域经历了20世纪六七十年代的严重工业污染，尽管后来政府立法要求工厂和城市限制排污，情况得到了一些缓解，但要恢复到以前的情况非常困难。由于工厂和城市长期排放污染物，海底大量滋生细菌，导致赤潮频发。其次是滩涂不断减少。日本环境厅发表的调查数字显示，1945年至1978年，日本各地的沿海滩涂减少约3.9万公顷，后来每年仍然以约2000公顷的速度消失。过度的填海还导致日本一些港湾外航道的水流明显减慢，天然湿地减少，海岸线上的生物多样性迅速下降，由于海水自净能力减弱，水质日益恶化。因此，日本政府现在又不得不投入巨资，希望能够恢复生态环境，国家为此设立了专门的“再生补助项目”基金，并且引导地方政府、居民、企业、民间组织等社会各界积极参与改变和修复被破坏的海洋环境，例如20世纪80年代，地处神户地区的日本钢铁公司搬走后，兵库县及下辖尼崎市马上把工厂空地买了下来，经过20年的改造、建设，原来的大型钢铁厂变成了一块综合性绿地。在治理工作中，兵库县政府还鼓励大家在自己家周围和工厂种植植物，所有费用都由政府提供，并且在树木种植之后政府还提供三分之一的管理经费给一些民间公益组织进行维护、管理。当地官员表示：“我们计划用100年来彻底改变和恢复这一地区的生态环境。”难怪环保专家这样说：“兵库县堪称‘环保错位’的典型。”现在，日本的各种海洋环保研究机构正在不断进行各种实验，希望能够找到恢复海洋生态环境的更好的方法，这些实验包括人造海滩、人造海岸、人造海洋植物生存带等等。经过把多种技术组合起来进行实验，各种小鱼小虾、贝类和海洋微生物已经出现在人造海滩、海岸周围，显示着环境的改善。日本专家介绍说：“我们已经感受到这项工作的难度，这是一项非常漫长的工作，而且所需要的资金和技术投入是非常巨大的。”关于恢复海洋环境的工作思路，日本专家表示：“必须充分考虑自然、海洋和人类三者的和谐，恢复生物多样性的生态环境。”

### 材料4

A市早在宋代就享有“东海明珠”的美誉。眼下，这里正在打一场保卫“蓝色国土”的扫黑战役。此“黑”非黑社会黑势力，而是污染所致的“黑水”，A市海岸带流淌的黑水是漂染、造纸、电镀等企业排放的废水。J市与S市均为A市所辖的县级市。早在1997年，濒临海湾的J市准备在郊区西滨镇兴建“电镀集中控制区”。当时环保专家对选址作了这样的评估：“西滨镇位于J市城市上风向，地面水的下游，沿岸海域养殖较多，若从环境角度考虑，建水污染型企业并不适宜。但在J市现有的条件中，相对于其他地区，此处还是相对较好的选择。在不增加污染负荷的情况下，选址还是可行的。”于是J市便决意将“电镀集中控制区”建在西滨镇。当时，J市考虑的只是本辖区的环境尽量不受污染，至于会不会危及下游S市，那是其次的问题。事实上，兴建“电镀集控区”可能造成一系列严重后果。一是集控区电镀、造纸、漂染、制革等企业排放的工业废水具有严重化学毒质，对水产资源有毁灭性破坏。二是A市所属的几个海湾都是内海腹地浅水湾，海水自净能力差，工业污水将随退潮排出，随涨潮返回，难以排向深海。三是海湾一带是省级蛭苗生产基地，也是红膏鲟、海鳗和虾类的产卵、成苗地，海水污染不仅严重损害上述珍贵水产资源，也给该地区群众生产、生活造成危害。四是贝类具有附集重金属的特点，受污染的贝类上市后影响人民群众的身体健康。为此，省水产厅发文，明确提出“按环保的条件评估，不宜在J市西滨镇设立电镀集控区。”但是，就在为选址争议期间，西滨镇已经陆续兴建了一些严重污染环境的工厂，使下游S市附近的水头村深受其害。水头村曾是远近闻名的蛭苗生产基地，80%的村民从事水产养殖，正常的年景，全村的养蛭收入都在四五千万元，所缴税款比一些乡镇的数额多得多。自从村里的溪流注入来自上游西滨镇的污水，就成了墨汁一般的臭水沟，几千亩滩涂养殖区被污水渗透沉积，已经一片荒芜。据村民介绍，他们村所受的污染已经有好几年了，蛭苗的养殖面积和产量逐年下降，至2004年，全村蛭苗近乎绝收，经济损失三四千万元。村民们失去了固定收入，年轻人被迫外出



打工。多数人健康状况每况愈下，癌症患者呈逐年上升趋势。省渔业环境监测站对滩涂养殖区蛭苗死亡原因进行监测的结论是：受蛭苗培育区内海水中高浓度铜的影响，其他超标污染物铅、锌、挥发酚、多氯联苯等也起了协同作用，这也是培育区内水质、底质环境逐年恶化的结果。

2006年1月，A市人代会通过《关于加强近海水域环境污染治理的决议》，确定将“A市近海水域的污染整治”列为政府必须无条件完成的一项“铁任务”。《决议》内容简洁明了，几乎一句话就是一个措施和目标：市政府组织开展近海水域环保状况勘察调查，制定年度治理计划；加快环保基础设施建设，控制近海陆源污染物排放；加强环境监管，巩固治理成效；按照“谁污染谁治理”的原则，征收超标排污费；监督企业完善治污设施并保证正常运行，确保达标排放；落实县（市、区）长环保目标责任制和重点乡镇领导干部环保绩效考核制度，督促本地区污染源治理。2月，市政府通过了市环保局主持编制的《A市近海水域污染专项整治方案》。3月，有关部门完成了全市近海水域的污染源调查。4月，市政府出台了对近海海湾沿岸进行综合治污的具体规划。5月，市人大、政府多位领导同志到J市、S市检查整治工作。据悉，J市计划5年内投入24亿元用于近海水域污染专项整治。除了保证资金的投入，目前，J市即将完成对23家污染企业的在线监控，污水处理厂首期4万吨规模的厂区土建工程已经完成，年内拟试运行，市中心区的生活污水有望得到妥善处理。最令人鼓舞的是“西滨镇电镀集中控制区”项目已被市政府彻底否决，污染源头将被切断。S市政府也出台了“专项整治方案”，将全市70家污染企业列入污染源监测名单。市政府还计划在四五年内，投入3.4亿元用于海水治污，并将在今后5年内逐步淘汰全市的畜禽养殖业，尽力减少污染源。该市领导呼吁，对一些重污染企业就要拿出“壮士断腕”的勇气，如此作为，方可保证将整治工作“进行到底”。

## 材料5

天津地处环渤海中心，拥有153公里的海岸线，其中滨海新区是海洋开发的主要地区。在临港工业区的施工工地，记者看到，一根硕大的管道将几公里外港口疏浚航道的泥沙源源不断地抽吸过来，在这里吹填造陆。工程负责人介绍：“这样做既疏浚了航道又进行了吹填造陆。”临港工业区总体规划填海造地80平方公里，建设中始终坚持科学选址、科学规划、科学围填。目前，一期20平方公里已全面完成建设，成为国家级现代化的循环经济示范区。临港工业区主任说：“海河入海口从这里入海，污水一直影响到整个滩涂，形成一个浅滩，这里适合围海，会改造当地的生态环境又达到发展经济的需要。”那么在这里围海造地，到底有没有改善当地的生态环境呢？记者注意到在新建的陆地上，原来被污染的海滩，已经变成了绿洲，草坪、树木随处可见，码头作业区的海水也变得清澈碧绿。

假日的天津港东疆港区，人们纷纷来到海边游泳度假，孩子们在柔软的沙滩上嬉戏游玩，但谁也想不到脚下金黄色的沙滩是人造的，沙子是天津港的建设人员千里迢迢特意用船从广西水运过来，这又是为了什么呢？天津港负责人介绍说：

“东疆港区在建设之初就充分考虑生态环境的要求，港口布局按三大块布置，既有生产区又有物流加工区，还给天津市民留有十公里的生态岸线。”发展工业与环境保护融为一体，是天津滨海新区在发展海洋经济上的一大亮点，而在规划中将陆地与海洋的开发取长补短，有机结合形成互补，则是滨海新区海洋开发的又一特色。采访中记者了解到，天津市海洋部门为了鼓励围垦企业优先考虑环境保护，制定了一定的鼓励政策，如“对于企业预留生态岸线，给予使用金的相应减免”等等。

## 作答要求

一、认真阅读给定资料，简要回答下面两题。

1)、《渤海碧海行动计划》近期目标难以实现有多方面的原因。请依据“给定资料1”分别进行概括。（10分）  
准确、全面。不超过200字。

2)、“给定资料3”中环保专家认为“兵库县堪称‘环保错位’的典型。”请结合资料内容，对“环保错位”的实质进行阐释。（10分）

准确、简明。不超过150字。

二、

针对W市在进一步建设“宜居城市”过程中存在的具体问题，参考给定资料，提出解决这些问题的具体建议。（20分）

（1）准确全面，切实可行；（2）条理清楚，表达简明。不超过300字。

三、A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作，请你结合给定资料，以市政府工作人员的身份，草拟一份宣传纲要。（20分）

（1）对有关宣传内容的要点进行提纲挈领地陈述；（2）体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作；（3）通俗易懂。不超过400字。

四、结合给定资料中的具体事例，以“海洋的健康”为题目，自选角度，写一篇文章。（40分）

（1）中心明确，事实与观点紧密结合；

（2）语言畅达，条理清楚；

（3）总字数800—1000字。