

## 2013年4月13日山东公务员考试

# 《申论》真题（B类）

### 一、注意事项

1. 本题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. 请在题本、答题卡指定位置填写自己的姓名，填涂准考证号。
3. 所有题目一律使用现代汉语作答在答题卡指定位置。未按要求作答的，不得分。  
严禁折叠答题卡！

### 二、给定资料

#### 材料1

众所周知，旅游景区景点在旅游业的发展中具有非常重要的地位和作用。它既是旅游业重要的生产要素，是旅游业创收的重要来源，也是旅游者参观游览的目的地，是旅游吸引力的根本所在。旅游景区的资源品位、服务质量、环境气氛、管理水平等，既是旅游业形象的总体体现，也是旅游者是否满意地实现旅游目的的关键因素。在我国旅游景区景点的建设和管理中，门票价格一直是一个比较敏感的问题。在目前我国居民总体收入水平状况下，旅游价格是影响其出游选择的一个重要因素，而旅游景区景点的门票价格作为旅游总体价格的一个重要组成部分，对居民的出游意向影响更大。旅游景区景点的门票价格是否合理可行，在影响居民出游选择和满意程度的同时，也牵动着经营者的经济利益，决定他们最终的盈利空间。

#### 材料2

多年来，我国旅游景区门票价格上涨已成为一种常态化现象，为了遏制旅游景区盲目涨价，国家发展改革委于2007年下发通知，规定旅游景区门票价格的调整频次不低于三年。国内许多景区的最近一次价格调整时间是2009年，到2012年恰逢“解禁年”。舆论普遍认为，第二个“解禁年”已成为景区涨价的借口，成为涨价的推动力，旅游景区景点票价已进入“三年必涨”的怪圈。据有关部门统计，2012年“五一”期间，136家5A级景区半数门票价格超过百元，价格在100元至200元的5A级景区占比最多，达35.38%。其中，武当山、张家界、黄山、九寨沟等14个著名景区门票价格甚至高于200元，占比超过10%。除了知名景区，一些和市民生活相关的城市公园也进入此轮门票涨价的行列。如某市植物园的门票由30元/人次调整为40元/人次，另一座城市动物园门票也由40元/人次调整为50元/人次。一项调查显示，超过九成网友可接受的5A级景区门票心理价位在100元以内，约61%的网友认为门票价格应在60元以内，超过200元的门票价格几乎没有人接受。2012年3月14日中国旅游研究院发布《中国休闲旅游客户需求趋势研究报告》，其中有关旅游费用支出的调查结果显示：游客在景点门票、交通方面的花费最多，分别占21.92%和20.92%，其次才是购物、餐饮、住宿和娱乐。门票价格已成为国内旅游的最大一笔开支，另据有关专家统计，以2011年城乡居民平均收入数据计算，我国5A级景区门票价格已占到城镇居民人均月收入的5%、农村居民人均月收入的14%，大大高于国际水平。

某晚报记者算了一笔账。如按旺季（或黄金周）票价计算，玩遍国内136家5A级景区，平均一个人门票花费需要19085元（部分景区票价包含了必付的现金车费等）。如果加上“园中园”门票费用以及索道、观光车、游览船票等交通费用等，总开销还要再增加。该报道引发了社会各界对旅游景区门票价格问题的热烈讨论。很多人说，风景名胜作为公共资源，人人有权享用。适当收取门票费用维持景区正常运转也可以理解，但价格如此离谱，实在有些不正常。对此，一些景区管理者也陆续发表意见，特别就门票价格问题作出了回应。

例如武汉黄鹤楼公园负责人给出了调价的三点理由：首先，2008年黄鹤楼由4A级升为5A级，是四大名楼中唯一的5A级国家景区，在全国首批66家5A级国家景区中，黄鹤楼票价最低。其次，黄鹤楼面积扩大，建设任务繁重，资金紧缺。据物价部门核算，随着园区扩容，黄鹤楼管理成本如按门票价格平摊，一张门票应为70元。若仍维持原价，则将制约黄鹤楼景区发展，故门票价格由50元调整到80元。第三，有人提到故宫博物院门票仅60元，低于黄鹤楼的80元。但故宫属于文物景点，有国家财政支持。而黄鹤楼是国标景点，没有国家财政支持，需自负盈亏，两者之间没有可比性。

以天池、原始森林、火山地貌、垂直景观为主要特点的吉林省长白山属于著名国家5A级旅游景区。依据吉林省物价局2011年核准的《关于调整长白山自然保护区门票价格的批复》，长白山景区门票价格由原来的每人100元上调至每人125元。长白山景区管委会有关负责人对媒体解释称：长白山是中华十大名山之一，每年有很多游客到此游玩，但是长白山旅游开发必须遵照保护生态、保护环境的原则，来长白山的游客人数不是越多越好。如果不限人数，长白山搞生态旅游就是泡影。要发展生态旅游和休闲度假旅游，就要适当提高价格，逐步向高薪人群发展。此外，长白山景区面积比较大，每年需投入大量资金用于景区运营维护，现行门票价格难以支撑正常的运营支出。

### 材料3

杭州西湖位于浙江省杭州市的西南方。它以其秀丽的湖光山色和众多的名胜古迹而成为闻名中外的旅游胜地，并被世人赋予“人间天堂”的美誉。作为中国首批极少数免费对外开放的国家重点5A级风景名胜区，西湖凭借着千年的历史积淀所孕育出的特有江南风韵和大量杰出的历史文化景观而入选世界文化遗产。它是中国在《世界遗产名录》中唯一的一处湖泊类文化遗产，是自然景观与人文景观融合最好的旅游景区。出现于人民币壹圆纸币背面的西湖三潭印月景观，体现着西湖在中国风景名胜中的特殊地位。

随2002年杭州市政府提出“还湖于民”的口号，西湖大部分景区免费开放至今已经十一年。杭州市政府有关领导曾表示，“西湖免费开放，我们每年少收入2000多万元门票收入。但西湖免费开放，游客增多了，很多人就是冲着免费来的，这样一来，旅游收入增加了，综合效益也提高了。”需要澄清的一点是，西湖景区其实并不是全免费，而是“收费”与“免费”景点的合理搭配。据统计，杭州西湖风景名胜区管委会管辖范围的103处公园景点，免费开放的84处，基本分布在西湖四周的开放区域中。收费景点19处，以各级文物保护单位为主，如灵隐飞来峰、岳王庙（墓）、六和塔、三潭印月、郭庄等。这种“免费为主、收费为补”的经营模式，使得部分门票收入成为西湖景区日常管理经费的重要来源之一。另一方面，通过拍卖、出租或承包景区商业网点特许经营权等市场化手段，用市场运作而来的收入也可以抵补损失。以西湖景区南线为例，取消门票后，仅沿线商铺拍卖总收入当年就达到700万元。到2006年，西湖景区内的商业网点、各类游览车船等旅游服务设施的年租金总收入达5500多万元。这些经营所得不仅弥补了西湖景区因免费景点增加、面积扩大而增加的2500多万元养护管理支出，还回补了门票损失。

西湖景区免费旅游的举措带动了杭州市在食、宿、行、游、购、娱等相关服务业的发展。免费西湖不仅没有让杭州旅游亏本，反而给这座城市带来了意想不到的经济收益。由于游客数量逐年增加，逗留时间延长，使杭州市餐饮、旅馆、零售、交通等服务业获得了新的发展空间，促进了城市经济的发展。杭州虎跑路附近的四眼井村原来很不起眼，但这个位于西湖景区的小村却以青年旅馆闻名。“做的都是游客生意。”村民付家胜说：“西湖免费后游客经常一住就是三四天，每到旅游旺季，村里几乎全是外地旅客，餐馆、旅店的收入是免费前的两倍。”免费西湖还提升了景区周边以及整个杭州市商贸业和文化娱乐业的发展品质。市政府每年拨付近5000万元用于扶持茶楼、餐饮、保健、养生等旅游衍生行业，推动整个城市从观光游向商务会展游和休闲度假游转型。

在西湖逐步增加免费景点的10年间，国内景区正经历着多轮门票价格上调，几乎每有景区涨价，人们就会想起西湖的免费模式。作为全国第一个、也是为数不多的免费开放的5A级景区，这个“淡妆浓抹总相宜”的西湖总能引发人们太多的遐想。2012年，记者专门采访了杭州市旅游委宣传处H处长。他介绍说：“西湖免费开放需要旅委、园文、建委、发改委等多部门协调联动，这得市委、市政府主要领导甚至一把手来主导。”西湖风景名胜区管委会网站公布的一份2011年财政报告显示：景区财政收支

平衡面临较大压力，财政收支形势仍然趋紧。但是在H处长看来，西湖放弃的门票收入在其他方面得到了补偿。“西湖免费开放后，门票减收和运营维护增支存在的资金缺口，由市政府的体制性补贴加上市场化运作收入基本就填上了。市政府每年对西湖景区还有8亿元专项投入，主要用于绿化养护、文化保护、西湖环境综合整治以及日常运营等。”在《杭州市旅游发展总体规划》中，由于西湖景区与城市融为一体，西湖被定义为“大西湖”。H处长将其理解为“跳出西湖经营西湖。即将免费开放的西湖作为一个品牌，吸引更多人到杭州旅游，促进城市经济发展。”他进一步指出，利益如何再分配是关键。“比如旅游牵涉部门较多，在西湖免费开放过程中，西湖风景名胜区管委会属于吃亏的一方，杭州市旅委则属于得利的一方。市政府采取对西湖财政拨款等措施，保证了管委会的利益不受损失。”利益的协调在西湖风景名胜区管委会内部同样存在。西湖景区去年的门票收入为2.8亿元，各景点之间效益有好有坏，收益上同样需要协调平衡。据H处长介绍，西湖风景名胜区管委会属于杭州市政府派出机构，与杭州市园文局实行“两块牌子、一套班子”的管理体制，整个西湖景区60平方公里范围内的保护、利用、规划、建设职能都由其负责。“类似区一级政府，包括了公安、工商、行政执法等多个部门。”在采访即将结束时，H处长特别自豪地对记者说：“生态环境是招徕游客的重要因素。免费西湖实施的十年，也是推动西湖综合保护和环境整治工程的十年。经过十年的努力，我们恢复了‘一湖双塔三岛三堤’的西湖历史格局，拆除了影响西湖景观的60万平方米建筑，搬迁了景区内265家单位、2791户居民，恢复、重建、修复了180余处人文景观。‘还湖于民’不是要还人民一个破破烂烂的西湖，而是一个漂漂亮亮、干干净净的西湖，这些，我们都做到了。”西湖模式的成功，提升了杭州的城市形象，带动了杭州市大旅游产业的发展，增强了杭州城市的经济实力和综合竞争力。

#### 材料4

有专家指出，旅游景区门票价格上涨客观因素在于国内旅游需求旺盛，但景区门票集体涨价背后却反映出景区收入来源单一的现状，这种短视行为也与目前景区经营模式有关。由于很多旅游景区与周边区域经济的关联度低，特别是诸如九寨沟、张家界等离城市较远的单个景区，虽说降低门票价格能促进周边经济发展，但景区并不能从后续的城市旅游收入中得益，其结果是这些景区只能依赖门票收入。毕竟游客在城市的交通、餐饮、娱乐等消费与景区收益没有直接关系。加之目前我国大多数景区在旅游娱乐、深度游等衍生品开发方面滞后，门票提价便成为主要的收益方式。数据显示，目前我国部分世界遗产和国家5A级风景名胜区中，门票收入占其总收入的比例已达到一半以上，个别景区已高达90%以上。针对这种主要依赖门票涨价赚钱的“门票经济”发展模式，部分业内人士认为这是旅游业发展经历的初级阶段，也是景区市场化的必经阶段。名义上景区管理是一种特殊的政府行为，但实际上景区管理机构有明确的盈利目标，自负盈亏。法律、法规虽然赋予了景区管理机构统一管理权力，却没有充足的财政资金支持，管理机构需要自筹资金，主要筹措方式就是利用景区资源进行旅游服务经营获取收入，景区门票的涨价、景区内的各种违规经营便难以避免。而且随着市场经济的发展，人工、硬件等各项运营成本的提高，门票涨价就成为必然趋势。特别是针对某些知名度不高的旅游景区，可供游客参与体验的观光和休闲娱乐项目不多，旅游产业链不长，更多地依赖门票收入也是迫不得已。还有一些专家指出，旅游景区无论是政府直接经营还是授权或委托企业经营，地方政府与旅游经营收入息息相关。以旅游开发公司名义经营的景区，地方政府通过三重渠道从景区取得回报：一是景区门票收入的分成，二是收取企业营业税和所得税，三是企业赢利分成。这些收入往往成为地方政府的“预算外收入”。“门票经济”盛行的背后实际体现的是千丝万缕的利益关系。据统计，我国旅游景区门票价格，西部地区明显高于东部地区，中小城市明显高于北京、上海等大城市，这恰好反映出旅游业欠发达地区门票收入占据了旅游收入的很大部分，购物、娱乐、餐饮等“弹性消费”比重很低，旅游经济几乎等同于“门票经济”。一些旅游景区在抬高门票价格的同时并不能提供与高票价相对应的优质服务。更有甚者，许多景区门票价格本已很高，景区内各景点却还要分别收费，“园中园”、“票中票”现象在一些景区广泛存在，备受游客诟病。这些都暴露出增加旅游收入的技穷与乏术，反映了旅游经济低层次发展的阶段性特征。

#### 材料5

钟山风景区是古都南京著名的风景浏览胜地，是国务院公布的44个风景名胜区之一，位于南京东



北郊。全区包括 50 多个可供观光游览的景点，其中著名的有紫金山、玄武湖、北极阁、鸡鸣寺等，其特点是山光与水色齐放，山、水、城、林融为一体，相得益彰。自钟山远眺，玄武湖五洲烟柳，十里春风，景色优美。玄武湖古名桑泊，至今已有一千五百多年的历史。它位于南京城中心区域，是紫金山脚下的国家级风景区，江南三大名湖之一，被誉为“金陵明珠”。巍峨的明城墙，秀美的九华山，古色古香的鸡鸣寺环抱其右。六朝时期为皇家园林，明朝时为黄册库，系皇家禁地，1909 年辟为公园。玄武湖总面积为 4.72 平方公里，水面面积 5000 亩，有多处文化古迹。现有国家级文保单位 1 个，市级文保单位 4 个。自 2010 年 10 月 1 日免费开放后，玄武湖年游客接待量由原来的每年不到 200 万人次上升到 600 万人次以上，截止 2012 年底，两年来游客总人数突破了 2000 万人次。

近年来，南京市委、市政府修订城市“十二五”发展规划，提出把紫金山和玄武湖打造成人文内涵深厚、自然生态优美、旅游品质优良、功能服务配套的城市中央公园，促进南京市旅游产业进一步发展。市政府还出台相关政策，积极鼓励民营资本参与城市中央公园项目的建设与发展。

玄武湖的品牌知名度不如西湖，但两湖所处城市地理位置相仿，均在中心城区。南京与杭州在城市地理、经济实力等方面也不相上下。近日，南京市有关方面组成考察团，专门赴杭州学习调研，南京市提出“学杭州之长，创南京之新”，拟深入研究学习西湖模式和杭州旅游发展的经验，结合自身特点，探索南京市旅游发展的新路径。

### 材料 6

在美国黄石国家公园、科罗拉多大峡谷国家公园等“世界遗产”级别的旅游景点，门票更多的时候是按车收费，而不是按人收费，一辆车花费“入门费”10 美元到 25 美元，一个家庭三四个人，买一张票就可以在 7 天内自由进出景区。以著名的黄石公园为例，1872 年，该公园成为美国历史上第一个国家公园，它的门票价格 1916 年时定为 10 美元一辆车，这一价格直到 1996 年才被改变。如今，黄石公园的票价涨到了 25 美元一辆车，但可以同时游览附近的大提顿国家公园。如果步行进入公园，门票是每人 12 美元，16 岁以下免费。据统计，美国普通家庭平均年收入大约是 5 万美元，黄石公园的门票价格大约只是他们平均月工资的 1/200。美国全国国家公园还出售统一定价为 80 美元的车票，如果爱旅游的人，可以花 80 美元游遍 300 多个国家公园和纪念公园。美国实行国家公园管理制度，国家制定适用于各州的国家公园管理法规，国家公园统一由国家公园管理局负责管理，该局隶属于联邦政府内政部，有两万多名工作人员和 14 万名志愿者。联邦政府的财政拨款一直是国家公园运营费用的主要来源。国家公园管理局专注于自然文化遗产的保护与管理，不从事以盈利为目的的经营活动。国会有专门的立法，规定国家公园的具体收费项目，明确哪些地方可以收费，哪些地方不能收费，并确定了最高收费限额，按照立法规定，各公园的门票与娱乐项目收费 80% 可以留在公园，用于支付公园的维护和管理开支，其余 20% 上交国家公园管理局统一支配，用于援助不收费的公园。法律针对门票提价有严格的规定，新价格必须在公布一年后才能生效。

日本是一个高物价的地方，但参观门票的价格却不贵。日本的门票主要分为三大类，一类是以东京的迪斯尼乐园、大阪的国际影城等为代表的游乐场所，这些地方的门票按照市场价格定位。第二类就是各类公园和风景区，这类门票价格很便宜，很多地方甚至不收费，如著名的赏樱胜地野公园就不收门票，就连大名鼎鼎的富士山也没有门票，只是按照每辆车的型号，收取进山道路费。第三类就是一些科普场所和博物馆，这些地方也多是免费或是低票价的。当然日本也有一些入场费较高的地方，比如一些商业性的演出、展览、比赛等，但总的来说，在日本较少有如国内动辄数百元的景区门票。

意大利是一个旅游业十分发达的国家。拿罗马来说，处处都是景点，但收费的仅限于博物馆和部分重要历史遗迹。只有少数景点，如梵蒂冈博物馆、斗兽场的门票才会超出 10 欧元。梵蒂冈博物馆每月最后一个周末供人免费参观，而像万神殿、真理之口、圣彼得大教堂等知名旅游地则是完全免费的。意大利很重视古迹的维护，但此举并不依赖于门票收入。意大利政府对旅游景点的管理十分严格，门票收入上缴国家财政后统一从国库中支取。目前，意大利用于保护、修缮旅游景点的资金中，约 65% 来自政府，其余则通过发行彩票等途径获得。

### 材料 7

2013年3月，国务院发布的《国民旅游休闲纲要（2013—2020年）》提出要“稳定城市休闲公园等游览景区、景点门票价格，并逐步实行低票价。”我国5A级风景名胜区中一半以上是自然风景名胜，如何让这些公共资源体现出更多的公益性，是实现《纲要》提出的建设“与小康社会相适应的现代国民旅游休闲体系”的重要目标之一。

作为确立了国家公园发展理念的美国总统罗斯福曾经这样写道：“我们不是为了一时，而是为了长远。作为一个国家，我们不但要想到目前享受极大的繁荣，同时要考虑到这种繁荣是建立在合理运用的基础上，以保证未来更大的成功。”

### 三、作答要求

（一）结合“给定资料2”和“给定资料4”，分析概括国内部分旅游景区“门票经济”发展模式产生的原因。（15分）

要求：概括准确，内容全面，条理清晰；不超过300字。

（二）“给定资料6”提到国外旅游景区运营管理的一些做法。请简要分析这些做法对我们的启示。（20分）

要求：分析到位，言简意赅，具有针对性；不超过400字。

（三）假设你是南京市政府相关管理部门的工作人员，请结合“给定资料3”和“给定资料5”，起草一份上报市政府的文件，就如何学习借鉴“西湖模式”的成功经验，提出促进南京大旅游产业进一步发展的思路和措施。（25分）

要求：格式规范，思路清晰，措施得当，结构完整；不超过600字。

（四）请结合对全部“给定资料”的理解与思考，以《谈“算账”》为题，写一篇文章。（40分）

要求：观点鲜明，内容充实，结构完整，思路清晰；900字左右。

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