

第 1 编

申论考试综述

- ◆ 申论概述
- ◆ 申论考试的内容
- ◆ 申论考试的能力要求与应试方法
- ◆ 申论考试的准备

第一章

Official Examination Textbook

申论概述

第一节 申论的含义

一、什么是申论

“申论”一词取自《论语》的“申而论之”。申，即说明、申述、议论，即分析和说明事理；申论，即具有申述、申辩、论证、论述之意的文体。虽然这种文体来源于古代科考，但是，现代申论测试又与古代的科举考试和当今大学入学考试的作文有所不同。

申论，从语义学角度讲，自然是申说、议论的意思。“申”字当“说明”、“申述”讲，如“申明理由”、“三令五申”等，都用的是这个意思。一般字典词典都把“说明”、“申述”列为“申”的基本义项；《辞源》还以引述《礼记·郊特牲》“大夫执圭而使，所以申信也”和《楚辞·九章·抽思》“道卓远而日忘兮，愿自申而不得”为例，证明这一义项来源久远，说明“申”早友使用。因而，如果从字面的一般意义来讲，“申论”一词，肯定是对材料、事件或问题有所说明、有所申述，并从而发表见解、进行论证的意思。但“申”字后面既缀上个“论”字，这个词自然就有像“导论”、“绪论”那样，可理解为“论说”的某种体式。可是它又并非写作理论中的习惯用语，其含义又有特殊之处。

刘勰的《文心雕龙》是我国最早讲文章体式的一本权威著作，其中《论说》篇指出：“论也者，弥纶群言，而研精一理者也。”可见凡融通种种见解而深入阐发某些道理的文辞，一概都可称之为“论”。纵论时事政治的称之为“政论”，考辨历史的称之为“史论”，总揽内容予以阐述的称之为“概论”，评优劣、论得失的称之为“评论”等等，总起来都属于“论”，但每种“论”又各有特点。

考试中的“申论”也正是这样，有着明显区别于其他诸论的特点。它不是那种凭主观好恶选材、尽情张扬个性的放言宏论，而是要求准确把握住一定的客观事实，做出必要的说明、申述，然后在此基础上发表中肯见解，提出方法和谋略，同时还需要进行论证。它的功能，与社会交际中广泛使用的议论文完全不同。它是根据公务员工作的实际需要，适当借鉴我国古代“对策”或“策论”的某些文体特点，针对现实生活中的问题进行论证，专门用于公务员考试的一种应试文

体。

二、中国古代的“对策”

我国的考试制度源远流长，过去有些东西在今天仍有借鉴意义，“对策”或“策论”即是其中之一。了解一点“对策”的知识，对深入理解“申论”是有帮助的。

“对策”作为一种选拔考试的方法，是西汉初年的产物。汉文帝十五年九月，“诏有司举贤良文学士”，正式颁布了这种选拔办法：诏命有司、诸侯王、三公、九卿及郡吏推荐“明于词家之大体、通于人事之终始、及能直言极谏者”，让被荐者把自己的意见“著之于篇”，加以密封，由皇帝亲自打开，亲自考他们的见解恰当不恰当，透彻不透彻。如确有辅佐之才，就被朝廷录用。（见《汉书·晁错传》）由于当时没有纸，被荐者的意见都写在竹简上。送交皇上考查的，都是好几张竹筒用绳子串联起来的，所以就叫做“简策”，而这种选拔方法则被称为“策试”。

汉文帝以后，这种方法有所发展，据《汉书》权威注家颜师古说，汉代实行的“策试”有两种方式：一种叫“对策”，一种叫“射策”。“射策者，谓为难问疑义书之于策，量其大小属为甲乙之科，列而置之，不使彰显。有欲射者，随其所取得而释之，以知优劣。射之，言投射也。对策者，显问以政事经义，令各对之，而观其人文辞定高下也。”（见《汉书·萧望之传》注）两种方式的区别，一是密封若干问题，抽签作答（射策）；一是公开提问，当场应对（对策）。汉代有些大臣是通过“射策”选拔上来的，著名的如倪宽、萧望之等；有些是通过“对策”选拔上来的，其中名气最大的是董仲舒。而不论射策还是对策，都是被选拔者根据一定的问题，在竹简上逐条应对，故“策试”也称“策问”或“对策”。

这类文章，刘勰在《文心雕龙》里专列为一种文体，统称“对策”。于是，“对策”不仅指一种考试选拔方法，也成为特定文体的名称。这种文体，后代亦称为“策对”、“策论”。

作为一种文体，刘勰这样概括了它的特点：“使事深于政术，理密于时务；酌三五以熔世，而非迂缓之高谈；驭权变以拯俗，而非刻薄之伪论；风恢恢而能远，流洋洋而不溢。”（《文心雕龙·议对》）译成现代汉语，这几句话的意思就是：“对策”要求所论的事理要反映出对政治的深刻理解，要紧密联系时下重要的事务；要考虑时代的发展，熔铸出合于当世的见解，而不是脱离时代的高谈阔论；要通权达变来克服世俗的不良风气，而不是发表刻薄的伪谬之论；文辞要有气势，像吹得很远的劲风，像汤汤流淌的江河，但又毫不远分。（注：“三五”，语出《史记·天官书》“为国者必贵三五”。旧注解释为：三十年一小变，五百年一大变。故现译为“考虑时代的发展”）这里，谈了“对策”文体的四个特点：

1. 从内容上看，要深刻反映政务需要；
2. 从观点上看，能够反映出作者具有远见卓识；
3. 提出的方法要切实可行；
4. 语言文辞要有表现力。

应当说，刘勰的这些概括相当深刻而全面。他不仅着眼于“对策”的文体特点，而且准确把握住了这种文体所具有的选拔功能。运用“对策”方式，正是要选拔这种既熟悉政治，有匡时补弊的才能，又具有很强表达能力的人才。刘勰在《议对》中列举的晁错、董仲舒、公孙弘、杜钦

和鲁丕等，无不是这方面的杰出人才。

三、古今选拔人才的异同

通过以上关于“对策”的简单介绍，我们可以看到，古代的选拔考试对我们今天的公务员考试确实具有借鉴意义。

首先，“对策”是根据国家实际需要所创造的选拔、录用人才的方法。汉文帝是个很有作为的皇帝，早在他开始执政的时候，河南郡守吴公曾推荐贾谊。那时贾谊虽才二十岁出头，但“每诏令议下，诸老先生未能言，谊尽为之对，人人各如其意所出”。汉文帝在这样的“议对”中，认定贾谊是难得的人才，不到半年，贾谊便被破格提升为“太中大夫”，一时“诸法令所更定，及列侯就国，其说皆谊发之”。于是汉文帝“议以谊任公卿之位”（见《贾谊传》）。晁错出名比贾谊要晚好几年，原先地位很低，上书言太子教育问题被提升为“太子家令”，又上书言兵事，言守边备塞、劝农立本等“当世急务”，引起汉文帝重视。文帝颁发诏书，决定用“对策”的选择方法，这与晁错此前屡次对国家大事提出出色建议有直接关系，所以，班固的《汉书》没把汉文帝这篇诏书收入《文帝本纪》，而全文引入《晁错传》。颁布“对策”方法时，贾谊已死，在百余对策者中，晁错脱颖而出，于是被擢升为“中大夫”。可以说，用“对策”的方法选拔人才，是由于汉文帝在执政中充分意识到，议论应对及时而且高明的人，正是当时国家急需重用的人才。因此，他把考查对策能力作为朝廷选拔录用人才的制度固定下来。

其次，这种考试虽然要求应试者写作，但并没有体式上的限定，在汉文帝那篇有名的诏书中只有内容性质的规定。刘勰从晁错、董仲舒、公孙弘、杜钦和鲁丕等五人应试佳作中概括出的四条，虽可称为“对策”的四条文体特点，但其实并非一般对文章体式的要求。就这一点而言，“对策”比明、清的“八股文”科学很多。“八股文”在文章体式上限制极严，因而明、清两代，我们甚至连一篇有生命力的八股文也找不到，而“对策”却产生了一批千古流传的名篇。贾谊的《治安策》、董仲舒的《贤良对策》以及苏轼、苏辙大量的策论，都是非常有名的作品。这主要是因为策论只要求经世致用的表达，而不是对形式过分重视。这一点，对我们今天选拔人才应当说也是特别有借鉴意义的。对于公务员写作能力的考查，不应受与其工作没有太大关系的文体限制。用什么文体写作，要服从目的的需要，而不应倒过来，为文而文。

我们知道“申论”是从“对策”中借鉴来的，其意义在于：一是用什么来考查，要充分考虑用人的实际需要；二是在写什么的问题上，大可不必拘泥于现成的文体。“申论”的提出，与这两点有一定关系。但今天的公务员毕竟与汉朝选拔的大夫有着天渊之别，所以“申论考试”也就有一整套与“策试”截然不同的做法。

比较一下汉代的策论与今天的公务员申论考试，对理解申论考试是有帮助的。

汉代的对策是根据朝廷的需要而采取的一种选拔人才的方法，当今的申论测试也是为了国家挑选人才；汉代对策不受文体的限制，当今对公务员的申论考试在服从目的需要的大前提下也没有严格的限定；汉代的策论所阐述的见解都是关于国家的政事，当今的公务员申论考试也无一不涉及政治、法律、经济、文化等国计民生的内容；汉代的策论要求有远见卓识，切实可行，今天的申论考试也要求切中时弊，提出的方案要有的放矢；汉代策论要求语言文字有表现力，申论也

要求文字具有较强的逻辑性的说服力。

但是，我们今天的申论考试与古代的“对策”有本质上的区别：汉代的策试是为皇帝选择官员，我们的考试是选拔政府部门的公务员；汉代策试选拔的人是对皇帝负责，由皇帝决定“对策”的优劣，我们通过考试选择人才是对国家负责，由各地有关部门直接选拔。

其实，只要联系一下公务员工作实际就不难发现，他们在进行科学决策、贯彻执行决策的过程中，时时要针对实际问题查证分析，提出自己的见解和处理意见，并对所提出的方案进行论证，有的还要写出书面材料。从这一角度来看，申论的构思与写作过程实际上就是公务员日常工作流程的一个缩影。

第二节 申论考试的目的

在说明申论测试目的之前，我们先列举几个有关国家机关公务员录用职位条件。

国务院法制办公室法制司的一个职位要求：“起草、审核、修改法规草案、行政法规草案及其他政府的法规”；

农业部发展办公厅信访处的一个职位要求：“负责分管地区农民群众及农业系统职工来信来访工作、重要案件的调查研究；建立、整理、保管分管地区来信来访档案及本处行政后勤工作”；

建设部人事教育司的一个职位要求：“日常机关公文写作，机构、编制管理，行政管理体制及其职能设置研究”；

国家保密局的一个职位要求：“拟定、修订有关法规，收集信息，工作调研等”；

国家认证认可监督管理委员会办公室的一个职位要求：“政务信息与业务信息的收集、整理，办公自动化和网站管理”；

中共中央宣传部的一个职位的资格条件：“中共党员，硕士研究生以上学历，熟悉党的基本理论，有独立研究能力和较强的文字能力，能熟练操作微机”；

全国总工会的一个职位的资格条件：“本科以上学历，综合分析能力和文字能力强”。

从以上所列举的职位条件要求来看，熟悉党的基本理论，起草、审核、修改法规，调查研究，收集信息，独立研究和较强的文字能力等均是对应试者的普遍要求。因此我们可以看出，申论考试总目的自然是为国家选拔人才，而具体落实到对人的素质的审评，则是检测应试者的分析、概括、提炼、加工能力，检测其运用马克思主义哲学、邓小平理论、法律、行政管理等理论知识解决实际问题的能力，以及检测其阅读理解、综合分析、提出问题的能力和文字表达的能力。

申论第一次进入公务员考试，是在 2000 年中央国家机关公务员录用考试中。当年公务员考试的笔试由《公共基础知识》、《行政职业能力测验》和《申论》三部分构成。其中的《申论》部分是新增的内容，因此也更为广大考生所关注。2001 年中央国家机关公务员考试中，申论再一次出现。从 2002 年起，国家公务员录用考试分为 A、B 两类，A 类公共科目考试包括《行政职业能力测验》和《申论》，B 类只考《行政职业能力测验》。

增加《申论》部分，是公务员考试所做的一种尝试。这种考试是根据目前机关工作的需要，对考生实际分析、解决问题能力的一种考查方法。在市场经济条件下，机关工作人员更需要具备搜集、分析、概括、解决问题的能力，而通常的写作考试基本上已形成固定的模式，难以真实地表现出考生的实际能力。

申论与作文有些类似，但又与传统的作文不同，从一定程度上来说，它应比作文难度更大一些。但《申论》的载体还是文字，考生在反复阅读试卷上所给出的约 1500 字的材料和提出的有关问题后，应对此用心分析，然后根据涉及的主要线索、主要问题进行阐述和论证。相对于传统作文来说，《申论》要求考生摒弃那些套话、闲话，分析、解决问题要更加透彻、全面、清晰，因此也更利于考生发挥自己的潜能。

由于主要考查考生的实际能力，因此从某种意义上说，考生做《申论》时不用做更多的复习准备，因为只要你肚子里有东西，你就会应付自如的。但实际上，正如其他所有考试一样，事前有一定程度的了解和准备，对于应考是大有好处的。2003 年的申论考试，根据 2002 年参加考试的考生的感受和接受程度，根据机关工作的需要，又经过专家的详细论证之后才确定继续试用。

第三节 申论考试的特点

前面提到，申论测试既不同于古代选拔贤良的策论，也不同于当今大学入学的作文考试，同时，与以往的公务员考试作文不同，它具有自身的特点。

从 2000 年、2001 年、2002 年三年来中央、国家机关公务员录用考试《申论》试题和之后人事部对这三次考试的总结来看，《申论》这种考试形式主要有以下几个特点：

一、考试形式的灵活多样性

申论测试除了所给出的材料部分外，其答卷由三部分组成：一是概括部分，二是方案部分，三是议论部分。就文体而言，概括部分可能是记叙文、说明文、议论文、应用文中的某一种形式，也可能综合了多种形式；方案部分，则是应用文写作；第三部分则自然是议论文写作了。

相对于传统写作考试，申论考查形式就显得非常灵活。例如就文体而言，概括部分既可能属于记叙文、说明文、议论文中的某一种形式，也可能综合多种文体形式，还可能是公文写作中的应用文写作。方案部分，则纯粹是应用文写作。议论部分就不必说了。因此，从这个意义上来说，申论既考查了普通文体写作能力，也考查了公文写作能力，考试形式非常灵活、方便、实用。

二、考试内容的广泛性

申论测试的目的是为了选拔国家公务员，因此十分注重对考生的分析、判断、解决问题的能

力等综合素质的测评。为反映这一要求，申论所给定的背景材料涵盖了政治、经济、法律、教育等诸多方面的内容，涉及范围极其广泛，且表述比较准确，一般不会出现偏差。

申论的背景材料所反映的问题大部分已有定论；也有一些问题尚无定论或存在争议，需要考生自己去理解、分析和判断，并做出结论。至于一些难以定论的问题，特别是那些争议激烈的前沿问题，一般不会成为背景材料。

从这个意义上说，考生再像从前那样事先对题目有充分的准备就很难了。因此，事先对考试的具体形式、内容结构等基本情况有所了解，显得尤为必要。需要说明的是，给定材料所反映的问题一般都应当已经有定论，主要是立足于考查考生的分析和判断能力，只要分析判断无误，就不会得到很低的分数。但是也存在这样一种可能性：即给定材料所反映的问题尚无定论或存在争议，让考生以自己的理解来进行判断和分析，并做出结论。这恰恰是最能考查出考生分析和判断能力的。

三、测试具有较强针对性

虽然申论考试因为上述两个特点而具有相对的不确定性，但考生也大可不必为此发愁。

因为申论测试考查的目标是明确的，针对性很强，即主要考查考生阅读、分析、概括、解决问题的能力。这些能力主要通过对背景材料的分析、概括、论述体现出来，从所提出的方案对策是否具有针对性和可行性体现出来。从这一角度看，考查的目标与测试的命题是密切相关的有机整体：目标具有针对性，试题也具有针对性；试题为测试的目标服务，目标则是试题设计的指导思想。

在题目中主要是分析、概括两个方面，然后再在此基础上进行论述（这是考查考生的思辨能力）。在应试时，考生要仔细阅读材料，理清其间的逻辑关系，就其中的复杂事件，要抓住主要问题；对尚存争议的事件，要分清各方意见。在抓住主要问题的基础上，结合给出的条件、环境进行综合考虑，做出正确的判断，提出可行的解决方案。

四、测试的国际标准性

选拔公务员的申论测试，一开始就借鉴了一些发达国家的先进经验，不仅注重对应试人员能力和素质的考查，而且也注重对应试人员将要从事的行政机关工作和岗位职责所需要的能力素质的考查。在科目设置、考试形式上都是按国际标准设计的，在内容上体现了中国特色。

西方一些实行公务员制度时间比较长的国家的公务员考试，是分类分等、定时定期进行的，人员的选拔录用与职位紧密结合，采用不同的试卷，以满足不同岗位、不同职位对人员的不同需求。我国也将逐步在公共科目试卷中，体现中央、国家机关和垂直管理系统在用人上的不同要求，逐步作到分类、分等和定期考试。

五、测试答案的不确定性

申论测试没有也不可能有一个确切、固定、惟一的标准答案。从材料背景来看，都是有关当前政治、经济、法律、教育等方面的社会问题，有的已有定论，有的尚未有定论，需要考生自己来解决。从这个角度来看，无论是提出对策或是对对策进行论证，都不会有一个确实、固定、惟一的标准答案。就说对策部分吧，这部分是要提出解决问题的办法，这个办法要具有针对性和可行性。但是针对性和可行性是相对的，在不同地区以及发展中的不同阶段，解决问题的办法就不可能一样，更何况有的目前还没有一个确切的合理的方案。因此，哪一种方案更为合理、针对性与可行性更强，要对若干方案进行比较论证后方能确定。又比如论证部分，抓住什么问题、从什么角度论证、采取什么方法与结构，要适合自己的特长，因而也决不会有一个具体惟一的标准。因此论证（作文）部分的评定，也只能是综合的、全面的、等级式的，不可能有确切的惟一标准。

必须指出的是，在应考申论时，考生不要把申论要求的三个部分割裂开来，分别作答，而应当统筹考虑，前后衔接。概括的过程既是熟悉材料的过程，也是分析判断的过程；提出方案的过程，既是解决问题的过程，也是进行思辨的过程。三个部分要协调一致，相互配合和印证。

第四节 申论考试的性质

申论考试，是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。但在规定时间内进行考试，无论如何不可能与日常工作等同。在考场上，不可能从召开调查会开始着手调查研究，也不可能把大量原始信息一股脑儿摆在考生面前令其筛选。所以，申论考试所面对的背景材料，是经过初步加工的“半成品”。但也仅仅是“半成品”——头绪往往并不很清楚，前后的顺序也未必很有条理，究竟反映了哪些问题也并不分明——还有待考生阅读材料时完成进一步的“梳理”。虽然这种材料已不是纯的“毛坯”，但进一步的梳理、进一步的加工工作，与公务员日常工作仍然是近似的。

申论考试所提供的，一般都是社会性较强的背景材料，对政治、经济、法律、文化问题均有所涉及；申论考试的试题，一般也都是现实性问题。因为公务员对社会生活的方方面面都应当关心，应当有所认识、有所思考，对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所了解，否则很难有较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力。

申论考试，要求考生具有比较丰富的知识，但不会对某种专业知识特别倾斜。由于考生来自各个方面，所学专业很不相同，所以申论考试中让考生处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。申论考试的试题，对学哪个专业的考生都是公平的。

申论考试所给的材料，可能涉及面很广，但试题具有较强的针对性、合理性，也就是说，问题的解决一定是具有可行性的。申论考试不会引导考生漫无边际地遐想，不管问题多么复杂，涉及面多广，人们的见解多么莫衷一是，都是可以解决也是能够解决的。这样的命题思路，是由公

第五节 申论考试的发展趋势

一、申论考试的命题思路

公务员考试的命题思路是在认真总结历年考试的情况，广泛听取中央有关部门和专家的意见之后确定的，主要指导思想是更注重以能力素质的测查为主，在此基础上改进题型、题量和结构，完善《申论》材料的选择和评分，确保所录用人员的政治和业务素质，为优化中央、国家机关工作人员的结构做出贡献。

总起来说，考试命题思路表现出下面几个方面的特点：

1. 更趋于能力考查

按照考试的题目设计和功能要求，申论考试主要在材料的选择、《申论》的具体要求方面进一步体现对应试人员提出问题、分析问题和解决问题的能力及表达能力的考查。在设计上，一要做到材料是应试人员生活、工作中经常接触到、或是社会中的热点问题，不能太偏；二要做到材料既不能偏重于文科，也不能偏重于理科，没有学科、性别上的歧视。另外，《申论》的题目区分度较强。

2. 将向国际标准靠拢

公务员考试一开始就是按照国际标准设计的，借鉴了一些发达国家这方面的先进经验，注重对应试人员能力和素质的考查。从国际发展趋势来看，也是更加注重对应试人员从事行政机关工作和岗位职责所需要的能力素质的考查。在法国，国家机关选拔比较高层的官员的时候，就采取了《申论》的考查方式。现在的公务员考试在科目设置、考试形式上都按国际标准设计，在内容上则是体现中国特色。

中央国家机关公务员录用考试从 1994 年实行以来，到今年已经进行了 9 次，共为中央国家机关选拔公务员 700 多人（不含垂直机构）。人事部公务员管理司多次组织用人单位座谈，各部委都对通过公开招考录用的公务员的素质和能力非常满意。

我们的公务员考试制度还将进一步和国际接轨。比如，实行公务员制度时间比较长的资本主义国家的公务员考试都是分类分等、定时定期进行的，人员的选择录用与职位紧密结合，不是所有的人都用一张试卷，这样可以体现不同岗位、不同职位对人的不同要求。我国也将逐步在公共科目试卷中体现中央国家机关和垂直管理系统在用人上的不同要求，逐步做到分类、分等考试。同时，把每年的考试时间或报名时间固定下来，方便应试人员报考。

3. 题目更贴近现实生活

人事部公务员管理司负责人说，公务员考试的命题思路是在认真总结公务员考试的改革情况，广泛听取中央有关部门、广大考生和国外专家的意见之后确定的。主要指导思想是更注重以能力素质的考查为主，在此基础上，改进题型、题量和结构，完善申论材料的选择和评分，确保新录用人员的政治和业务素质。

公务员录用考试实现主观性试题的客观化测试的原因，主要是往年的试题既有判断对错、选择题等客观性试题，也有案例分析、论述题等主观性试题，这样就会给评卷的公正性提出疑问。如果能够实现主观性试题客观化测试，就能够避免这种人为因素。

由于上述考虑，2001年《申论》考试选择了“PPA风波”，给考生提供了11则共1500字的关于“PPA引起的全球风波”的材料，内容涉及政府、百姓、药品生产厂家、新闻媒体、专家等方面对PPA事件的不同反应和评价。要求考生在仔细阅读材料之后，完成三项要求；第一项是概括出材料的主要内容；第二项是让考生作为某个职能部门的工作人员，针对PPA所引发的问题提出善后意见；第三项是要求考生针对上述材料，联系实际，自选角度，写一篇文章。2002年给的材料是网络对现实生活的影响，相比较而言，这一次所给的材料更具普遍性，大家都能有针对性地申而论之，所提出的改革对策也有目的性。同时，考前不必进行刻意的记忆与准备，只须多做些练习即可。因此，2002年公务员考试试题设计应是成功的。

总起来说，申论考试从以上三个方面在考查能力素质的基础上改进了考试的题型、题量和结构，而且，这将成为今后改革的方向。

二、2002年申论考试分析

申论考试形式在不断地改革，目的只有一个：那就是更加有利于选拔真正的人才。改革后的公务员录用考试，采用申论形式看起来较之以前更为容易了，形式上更简单了，但是，实际上这种灵活性的试题，更需要思维保持灵活性，更需要考生充分发挥自己的主观能动性，发挥平时的积累和水平。所以，看似形式简单，而实质确有难度。因而2002年仍有一部分考生答题效果不理想，经调查分析，原因主要有以下几个方面：

1. 缺乏必要的训练。有的考生写作基本功“不过硬”，表现在不能够准确地理解材料，或者社会生活经验不足，写作思路放不开。有的面对熟悉的网络题材，反而心中有话不知如何着笔。有的可能对网络问题一窍不通，不知如何认识，如何表达。这主要是平时很少有意识地进行这方面的训练所致。

2. 忽视阅读材料。有的考生对“申论”考试答题的“四个环节”把握不好。在第一步阅读所给材料上舍不得花工夫，匆匆读完材料、重要词句、段落，中心还没弄清，就急着下笔写作“申论”，根据主题、提出对策进行论证。阅读所花时间远低于题中所建议时间（约40分钟）。我们反复强调，只有读懂了材料，才能顺利进行写作，读材料是关键的一步。由于没有读出材料的内在含义，理解出现片面性，导致了整个申论答案质量不高。

3. 理论思维能力不够。有的考生在行文中，对提出的对策进行论证时，往往出现逻辑混乱、主题不清、重点不突出等问题。这样，在千字左右的论述中，不能集中火力，重点论证，言简意

咳，使阅卷老师面对的是一篇主题不明、不知所然的答卷。对于这一点，尽管考卷上已有明确要求，但有的考生做得并不好，这说明理论思维能力需要进一步提高。

从以上分析中，我们可以看到，2002年考试结果虽然不是很理想，但是，相当一部分考生在走出公务员考试的考场后，都发出同样的感慨：只要认真准备，国家公务员《申论》考试其实并不难。我们可以这样说，如果你对公务员考试寄予了很大希望，就一定要好好准备，辅导书要买，一些考前辅导班能上就上，实践证明，上辅导班还是大有帮助的。准备《申论》，一是要了解《申论》考试的要求，比如《申论》要求考生写的不是—篇议论文，而是策论，那你就应该了解策论的体例；二是从一些辅导书中找几篇《申论》的范文读—读，大致有一个写作的范本，那样，你就不会对申论考试产生畏难情绪了。

三、2003年申论考试预测

现在很多人可能都已经预感到，2003年的申论考试，题目可能与党的十六大精神有关，可能与“三个代表”的重要思想有关。这种预感应该说有一定的道理，但是，笼统地思考是没有意义的，也就是说必须结合具体的现实问题来思考。

申论的基本形式是从古代的策论发展而来的，也就是说，要求考生对现实问题作出回答即提出对策，从这一点上看，关于十六大精神和“三个代表”重要思想在现实中落实的问题，应该是思考的主要内容。

1. 我国目前经济建设和经济体制改革面临的问题是什么？如何解决这些问题？这些应该成为2003年准备报考申论的考生思考与练习的一个内容。

2. 我国政治建设和政治体制改革面临的问题是什么？你有什么良策？在十六大上江泽民同志提出了非常严峻的问题，政治体制要适应社会发展变化的需要，各个方面都需要全面推进改革，所以，必须具体思考各方面的问题，想出—自己的对策。

3. 我国文化建设和文化体制改革的问题是什么？解决的办法是什么？文化涉及很多内容、很多部门，要注意这些年来社会的热点问题、焦点问题，围绕这些问题进行思考，做好充分准备。

4. 大陆与台湾的关系问题，目前主要矛盾是什么？解决这些矛盾有什么良策？这些问题涉及军队建设和国防力量的发展，涉及国民经济实力，涉及国际形势和美国的—态度等等，需要全面思考。

5. 关于党风问题和党的建设问题，全国人民关注的焦点是什么？你怎样看待这些年发生的腐败案件？如何解决这类问题？

6. 如何理解“与时俱进”和“三个代表”重要思想？结合具体的现实问题进行思考。

7. 2001年很多人都以为要考世界贸易组织方面的问题，结果考了“PPA”，2002年考题是网络问题，那么，关于世界贸易组织的有关问题也有可能出现，适当地做好这方面的准备工作，可以防备出人意料。

8. 随时关注社会生活中的重要事件，热点、焦点问题，突出、特殊问题，养成关心国际国内事件的—习惯，平时积累，考试时就会运用自如。

9. 面对“非典”这样的突发事件，应当如何应对？你有什么良策？

上述这些方面的预测只是一种判断，仅供参考。具体复习，还需要全面进行，不可猜题，把自己的希望寄托在碰运气上。打好基础，全面提高自己的各个方面素质，才能保证考试过关。

四、命题的发展趋势

1. 注重于考查考生综合运用所掌握的知识解决实际问题的能力。“素质教育”是当前教育界一致强调的课题，公务员考试命题的这一发展趋势是与此相适应的

2. 出题角度更加灵活。前些年的考题难度相对较低，一般都是直接考作文，考核内容也较简单。自 2000 年以来，作文考试的传统题型逐渐被淘汰，考生很难直接答题，而需要结合背景资料作出判断和归纳。

3. 涉及的知识面在逐步拓展。因此，考生在复习时，应全面、广泛地涉猎相关知识，对一些细小的知识点都不可掉以轻心。

4. 在考查能力素质的基础上改进了试题的题型、题量和结构。申论考试的试卷有比较规范的结构，总体上分三大部分：首先提出“注意事项”，给答卷的重要的指导性建议；其次给定一组资料；然后提出“申论要求”，使应试者在弄清给定资料的基础上完成若干题目。

给定资料的长度一般为 1500 字左右。但根据考试对象和所给时间的不同，资料长度会有所变化。比如在处级、司局级公务员竞争上岗的考试中，资料可能增加到 2000 字、3000 字或更长、更复杂。

“申论要求”涉及三个方面：对给定材料的理解、分析、整理、归纳、概括、综合；对主要问题提出见解，提出对策，提出具有可行性的解决方案；对见解、方案的论证。这三方面的要求，在 [试卷 A]、[试卷 B] 中，都是通过三个题目来体现的。但题目数量允许有灵活性，可以是三个题，也可以是两个或四个题。题目的样式也不会一成不变，也许要求概述事件，也许要求概括主要问题，也许会在不同层面对解决什么问题或怎样解决问题提出不同要求。但不管题目数量、样式有什么变化，“申论要求”一定涉及上述三个方面。

上述命题思路，在中央、国家机关公务员录用考试公共科目中都得到了落实。公务员录用考试实现了主观性试题的客观化测试。往年的试题既有判断对错、选择题等客观性试题，也有案例分析、论述题等主观性试题，现在全部是可以在机读答题纸上填涂的客观题。实现客观化的测试可以起到两方面的作用：一是扩大了测查的知识面，过去试卷的答量只能考查 80 个知识点，而今年则达到了 130 个知识点；二是减少了记忆的比重，考生过去参加公务员考试时会感觉到，书中的很多内容还是需要记忆和背诵。而改革后的考试更注重考查考生在熟悉、掌握所学知识的基础上分析和解决问题的能力。

虽然实现了测试客观化，公务员考试为测量应试人员对现代科技、历史、文化、社会、地理等方面常识的了解程度，还是增加了常识判断的内容，但总体难度是持平的。

五、申论阅卷将进行改革

公务员考试中的《行政职业能力倾向测验》属客观试题，可以机读阅卷，没有评分误差。而申论是主观性试题，很多考生担心阅卷老师的主观喜好会影响打分。对此，公务员考试对申论的

阅卷也做了改革，以保证能客观评价考生的答案。

据人事部权威人士介绍，申论阅卷每一道题目都实行双人复核阅卷制，如果两人作出的评价不一致，就请第三者再做复核。为避免阅卷人在每一道题之间产生的印象关联，阅卷规定每一个老师只能看一份卷上的一道题目，不是一评到底，也就是说，一份申论试卷将由六个人评阅，这样可以尽量减少评卷误差。

第二章

Official Examination Textbook

申论考试的内容

第一节 考试内容的设计原理

申论考试的内容、考试方法和测评功能都体现了人才考核的基本设计基础和设计思路。这种方法可以有效地测试考生的基本知识、专业知识、管理知识、相关知识以及综合分析能力、文字表述能力等素质及能力要素。

申论考试，是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。但在规定时间内进行考试，无论如何不可能与日常工作等同。在考场上，不可能从召开调查会开始着手调查研究，也不可能把大量原始信息一股脑儿摆在考生面前令其筛选。所以申论考试所面对的背景材料，是经过初步加工的“半成品”，但也仅仅是“半成品”——头绪往往并不很清楚，前后的顺序也未必很有条理，究竟反映了哪些问题也并不分明——还有待考生阅读材料时完成进一步的“梳理”。虽然这种材料已不是纯“毛坯”，但进一步的梳理、进一步的加工的工作，与公务员日常工作仍然是近似的。

申论考试所提供的，一般都是社会性较强的背景材料，对政治、经济、法律、文化问题均有所涉及；申论考试的试题，一般也都是现实性问题。因为公务员对社会生活的方方面面都应当关心，应当有所认识、有所思考，对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所了解，否则很难有较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力。

第二节 申论考试的试卷结构

申论试卷主要由以下三个部分组成：

一、注意事项部分

1. 申论考试与传统作文考试不同，是对分析驾驭材料能力与表达能力并重的考试。
2. 作答时限：阅读材料 40 分钟，作答 110 分钟。

3. 仔细阅读给定的材料，按照后面提出的申论要求依次作答。

二、给定资料部分

给出约 1500 字的材料，内容可能涉及政治、经济、法律、教育等社会现象的诸多方面。根据考试对象和所给时间的不同，材料字数会有所变化。例如处级、司局级公务员竞争上岗的考试，背景材料可能增加到 3000 字或更多，而且内容更复杂。

三、申论要求部分

1. 请用 150 字的篇幅，概括出给定资料所反映的主要问题。
2. 请用不超过 300 字的篇幅，提出给定材料所反映问题的解决方案。要有条理地说明，要体现出针对性和可操作性。
3. 就所给定资料反映的问题，用 1200 字左右的篇幅，自拟标题进行论述。要求中心明确，论述深刻，有说服力。

这三方面的要求，一般是通过三个题目来体现的。具体到层次较高的考试，题目数量也可能更灵活，可以是三个题，也可以是四个题；题目的样式也许要求概述事件，也许要求概括主要问题，也许会在不同层面上对解决什么问题或怎样解决问题提出不同要求。

第三节 申论考试的测评要素

申论考试作为能力测试，针对给定材料主要考查应试者四种能力：

1. 阅读理解能力

阅读理解能力，是指分析事物和概括问题的敏捷性和准确度。阅读理解能力强，就是善于把握事物的本质，而不是简单地就事论事，善于从各类材料中把握事物之间的联系，区分问题的类别、性质、主次、轻重、缓急，发现同中之异，捕捉异中之同，分析问题、研究问题并恰当地解决问题。

阅读理解能力是对应试者最基本的首要的考核。应试者首先要读懂所给材料的意义，这是回答后面题目的基础。由于试卷中提供的材料在排列顺序和内容上往往是杂乱的，没有清晰的逻辑线条，所以要求应试者能够通过阅读理解，概括提炼出材料背后所反映的主旨。通常在回答试卷第三部分提出的第一个问题时这种能力将得到集中的体现。

2. 综合分析能力

在正确理解给定材料的基础之上，运用概念、判断、推理、分析、综合等逻辑思维的方法进行分门别类地筛选、加工，理出逻辑思路，提炼材料所反映的主题思想。这种能力是公务员完成

日常管理工作必备的，通过试卷第二、第二部分设置的问题可以比较成功地测试出应试者的这种能力。

3. 提出和解决问题的能力

针对问题能够提出行之有效的措施、方法和方案，这是应试者能力测试的关键环节。公务员在管理活动中总会遇到各种各样的问题，而许多问题是没有现成的解决方法的，必须由管理人员针对随机出现的现实问题，及时快捷地解决问题。因此在申论考试中测试应试者提出问题和解决问题的能力就成为其核心的目标。通常在回答试卷第二部分提出对策和第三部分进行论证的过程中，这种能力将得到集中全面的体现。

4. 语言表达能力

借助于语言文字将应试者的思想、意见和看法等表达出来。语言表达能力是阅读理解能力、综合分析能力和提出问题能力、解决问题能力的综合表现。没有语言表达能力，即使前面几种能力再强，也无法让阅卷者了解和知晓。所以良好的语言表达能力能够将应试者的思维活动过程再现出来，使之逻辑清楚、层次分明、用语准确、结构严谨，并能够深入浅出说明问题，及时中肯地提出问题和解决问题。这种能力始终贯穿在对整个申论试卷的回答过程中。

第四节 申论考试的主要环节

申论考试的全部过程，可归纳为审读材料、概括内容、提出对策、进行论证四个主要环节。

第一个环节是阅读理解给定背景材料，这是申论考试的基础性环节。这个环节虽然不用文字在答卷上直接反映，却是完成其他三个环节的前提条件，而且在时序上居于首位，不容置后。因为只有认真地读懂读通全部给定材料，才能把握材料所反映的事件的性质，才能准确地概括出给定材料所反映的主要问题，完成第二个环节的要求；也才能针对主要问题，就给定材料所涉及的范围和条件，提出切实可行的解决问题的对策和方案，完成第三个环节的要求。最后，还要充分利用给定材料，抓住主要问题，全面阐明、论述应试者本人对给定材料所反映的主要问题的看法，以及解决问题的方案，完成第四个环节的要求。

阅读给定背景材料一定要给予充分的时间。如果考试时间为 150 分钟，在合理分配时间的前提下，阅读的时间一般不要少于 40 分钟。多用点时间阅读，对着手三大项的题目作答只有好处，因为细读了给定材料，真正掌握了材料内容，才能保证以下三个环节的答题质量。

第二个环节是概括内容，这是承上启下的重要环节。一方面它是阅读环节的小结；另一方面，又影响提出的对策是否更具有针对性，影响论证是否有扎实的立论基础。

概括内容的关键，在于准确把握给定材料。有的材料较为复杂，问题纷呈，彼此交错；有的材料问题比较集中。前者，要分析出主要症结所在；后者，要具体问题具体分析。但不管哪一类材料，都要进行归纳、整理及分析、比较，阐明给定材料反映的主题或者主要观点、主要内容等，否则，解决问题就难以把握适当的分寸、尺度。