

国家公务员录用考试全国通用教材

— 2006 —

# 申论

OFFICIAL EXAMINATION  
TEXTBOOK

公共科目·权威首选

【适用中央及地方各类招考】

国家公务员录用考试教材编委会 审定

北京大学政府管理学院

中国人民大学公共管理学院

国家行政学院著名教授

国家人事部门公务员录用考试

研究专家倾力合作

中国和平出版社

国家公务员录用考试全国通用教材

〔公共科目〕

# 申 摇 论

中国和平出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

国家公务员录用考试全国通用教材 申论编写组编 北京：中国和平出版社，2005

Ⅰ. 申... Ⅱ. 申... Ⅲ. 申... Ⅳ. 申...

Ⅰ. 申... Ⅱ. 申... Ⅲ. 申... Ⅳ. 申...

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 000000 号

国家公务员录用考试全国通用教材

## 申论

本书编写组

---

出版发行：中国和平出版社

(北京市西城区鼓楼西大街 118 号 邮编：100009 电话：010-6603142)

经销：全国新华书店

印刷：北京泰山兴业印务有限责任公司

开本：16 开 787 毫米×1092 毫米

字数：约 20 千字

印张：4

版次：2005 年 1 月第 1 版

印次：2005 年 1 月第 1 次印刷

书号：ISBN 7-5067-1111-1

定价：15.00 元

---

本书如有质量问题，由经销店负责调换

摆在读者面前的这套国家公务员考试通用教材，包括《行政职业能力测验》《申论》《公共基础知识》《面试方略》《公安基础知识及模拟试题》《标准化考试题库》一共六册。

这是一套以北大、人大、国家行政学院公务员录用考试专家为主，精心组织编写的公务员录用考试学习辅导用书。可以说，是一套目前最具有权威性、实用性、科学性的适合各类国家公务员录用考试的通用教材。

## 一、关于本书的编写目的

帮助考生迅速抓住考试重点 公务员考试的知识点在以往的考试中，有多处重复出现过，如果考生能将历年考试内容加以总结，则能迅速抓住考试重点，本书正是基于这种考虑，将以往的试题加以合理分类和评析，并根据各科特点，总结出了考试重点。

帮助考生培养正确的解题思路 取得好分数还需要考生将掌握的知识恰当和正确地反映在答案中。有很多考生基础知识学得很好，考试分数却让人失望，原因就在此。本书为克服这一实际困难，采用了特殊的编排方法，让考生在做题的同时，能够很方便地对照答案和评析，理清解题思路。它可以帮助考生克服迷糊的答题状态，“稳、准、狠”地找出并写上正确的答案。

帮助考生锻炼有效的复习和记忆方法 复习和记忆方法直接影响考试的成绩，但是很多考生并不在这方面多做努力，甚至还有一些考生在使用效果极其低下的方法，比如，只拿一些复习资料泛泛而看，不挑重点，不做习题，即使做题，也是在脑袋中大致过一下，却不动手。本书为克服这一缺点，特别将试题改编成复习题的方式，即采用按学科分类的方法，让考生通过做题，并通过对照评析中的知识点，记住常考的内容。本书的所有试题或是往年考试真题，或是专家根据最新考试动态编写而成。通过做题，考生可以更好地适应公务员考试的特点和风格。

更重要的是，考生可以通过本书，获得独立的关于考试的规律性的东西，比如，自己总结命题规律，发现适合于自己的复习方法和答题技巧等。通过本书提供的思路，考生可以站在更主动的角度上面对考试，做到知己知彼，百战百胜。

## 二、关于本书的四大特点

★ 名师编写，突出权威 本套教材由北京大学政府管理学院、中国人民大学公共管理学

院、国家行政学院及人事部门公务员考试专家学者共同编写。各科主编均由在各自领域久负盛名的专家担任并亲自编写，可谓名师汇聚一堂。他们不仅是学术大师，也是公务员考试实务的专家，对公务员考试深有研究，成为各类公务员培训班争相聘请的名师。这是保证本书具有权威性、高质量的根本因素。

★ 紧扣大纲，突出实用。全书严格按最新大纲要求编写，重点突出，详略得当，剔除了不考内容，重点阐述必考常考内容。针对性强，方便实用。

★ 内容系统，突出重点。本套教材基本涵盖了公务员考试的全部内容与范围，从理论到实务，从考试的基本内容到考点与重点都作了详细的阐述解答。

★ 体例新颖，突出严谨。本书采用新颖、科学的编写体例，基本上每章都提炼出了本章导学，便于读者理清思路，抓住重点。

### 三、关于本书的使用方法

怎样阅读。使用本书，首先要将指定的《大纲》迅速通读一遍，然后认真阅读本书。注意，本书是帮助考生背记考点知识的参考书。

怎样做题。考生在做题时，可以将答案和评析部分遮盖住，对于困难的试题，不要急于对照答案，可以先理清思路，或者猜测一下答案，做完后，再对照答案、解析，这样可以达到深刻记忆的目的。因为我们的试题是按照考试真题的题型编排的，目的是让考生熟悉并加深记忆考试题型，考生在做题时可以根据情况灵活安排顺序。

怎样选书。必须提醒应试者在选购本套教材时注意：第一，中央、国家机关公务员录用考试经过重大改革，公共科目笔试分为《行政职业能力测验》和《申论》两个科目。其中，综合管理类招考职位的公共科目为《行政职业能力测验一》《申论》两科。行政执法类招考职位的公共科目为《行政职业能力测验二》和《申论》。第二，各级各类公务员录用考试通过笔试的应试者，均须通过面试后，方可择优录用。第三，中央、国家机关公务员录用考试现已取消“公共基础知识”考试，而将该科的相关内容作为“常识判断”纳入“行政职业能力测验”的考试中。但是，国家人事部并不要求各地公务员录用考试照此进行，因此，一些地方仍将“公共基础知识”列为公务员录用考试科目。第四，自2006年中央、国家机关公务员录用考试实施“申论”考试以来，一些地方仍保留了“命题作文”、“公文写作”、“给材料作文”等写作考试形式。基于上述四方面的实际情况，我们编写的这套教材既为参加中央、国家机关公务员录用考试的应试者提供了《申论》《行政职业能力测验》和《面试方略》三本教材，也为参加各地公务员录用考试的应试者提供了《公共基础知识》的教材。尽管如此，各地方的公务员考试千差万别，科目不尽相同，某些相同科目的内容又各有不同。应试者在使用这套教材的时候，一定要吃透考前公布的考试大纲，结合当时当地公务员招考的实际，切不可对教材机械照搬。

同时，本书与无忧考网强强联手，随书赠送超值上网学习卡，便于考生快速地进行下载或查阅最新资讯。

在此，衷心地希望我们精心编写的这套教材能为广大考生的复习备考带来一些实实在在的帮助。同时也敬请读者对本套丛书多提宝贵意见。

最后，祝愿广大考生在考试中取得好的成绩！

## 第 1 篇 申 论 基 础 知 识

第一章 申论考试概述 .....	猿
第一节 申论的概念渊源	猿
第二节 申论考试的目的	远
第三节 申论考试的特点	苑
第四节 申论考试的性质	怨
第五节 申论考试的发展趋势	园
第二章 申论考试的基本内容 .....	员
第一节 申论内容设计	猿
第二节 申论试卷结构	猿
第三节 申论测评要素	源
第四节 申论四个环节	缘

## 第 2 篇 申 论 备 考 导 航

第一章 基础性准备工作 .....	员
第一节 做好备考的基础性工作	怨
第二节 调整好心理状态	园
第三节 掌握好合适的备考方法	园

第四节 了解好时政热点	猿
第二章 写好申论的一般原则	苑
第一节 力求申论主旨突出	苑
第二节 确保申论观点鲜明	怨
第三节 做到观点材料一致	颢
第四节 务必理清申论思路	颛
第五节 重视安排申论段落	颛
第三章 提高申论能力	源
第一节 阅读理解能力	源
第二节 策划方案能力	缘
第三节 表达论述能力	颛
第四章 研究申论客体和受文心理	源
第一节 研究申论客体	颢
第二节 研究受文心理	颢

## 猿 猿 猿

### 申论应试对策

第一章 考前准备	缘
第一节 调适考前心态	缘
第二节 考试注意事项	颛
第三节 掌握应试技巧	颛
第二章 审读材料	缘
第一节 审读材料概述	怨
第二节 审读材料的原则	怨
第三节 审读材料的方法	园
第四节 审读材料的要求	怨
第五节 审读能力的提高	源
第六节 审读材料实例评析	园

第三章摇概括内容 .....	愿
第一节摇概括内容概述摇	愿
第二节摇概括内容的能力摇	愿
第三节摇概括内容的方法摇	愿
第四节摇概括内容的要求摇	愿
第五节摇概括内容的技巧摇	愿
第六节摇概括内容实例评析摇	愿
第四章摇提出方案 .....	员
第一节摇提出方案概述摇	员
第二节摇提出方案的方法摇	员
第三节摇提出方案的步骤摇	员
第四节摇提出方案的技巧摇	员
第五节摇提出方案的能力摇	员
第六节摇提出方案实例评析摇	员
第五章摇论述问题 .....	员
第一节摇论述问题概述摇	员
第二节摇论述问题的结构摇	员
第三节摇论述问题立意摇	员
第四节摇论述程序与构思方法摇	员
第五节摇论述的基本结构及方式摇	员
第六节摇论述问题的方法摇	员
第七节摇论述问题的技巧摇	员
第八节摇论述问题注意事项摇	员
第九节摇论述问题实例评析摇	员

## 摇 摇第 源篇摇 摇 申论的梳理与润色

第一章摇申论的起草与修改 .....	员
第一节摇申论的起草摇	员

## 第二节 申论的修改

## 第二章 申论的语言表达

## 第一节 申论语言表达的要求

## 第二节 申论卷面常见语言问题

## 第三节 提高语言表达的方法

## 第三章 申论的文德文风

## 第一节 申论的文德

## 第二节 申论的文风

## 第 四 篇

## 申论常用文体

## 第一章 申论议论文

## 第一节 申论议论文概述

## 第二节 申论议论文写作方法

## 第三节 申论议论文的语言

## 第二章 申论说明文

## 第一节 申论说明文概述

## 第二节 申论说明的基本方法

## 第三节 申论说明文写作方法

## 第三章 申论应用文

## 第一节 申论改写

## 第二节 申论扩写

## 第三节 申论缩写

## 第四节 申论短评

## 第五节 申论综述

## 第六节 申论述评

## 第七节 申论报告

## 第八节 申论简报

- 第九节 摇通讯摇 辑 缘
- 第十节 摇领导讲话摇 辑 猿
- 第十一节 摇调查报告摇 辑 猿
- 第十二节 摇演讲稿摇 辑 愿
- 第十三节 摇工作研究摇 辑 员

## 摇 摇第 远篇摇 摇

### 优秀的申论能力缘于厚积薄发

- 第一章 摇注意勤学苦练 ..... 辑 苑
  - 第一节 摇勤于学习摇 辑 苑
  - 第二节 摇善于思考摇 辑 怨
  - 第三节 摇多加练习摇 辑 园
- 第二章 摇探讨理论热点 ..... 辑 员
  - 第一节 摇树立科学发展观摇 辑 员
  - 第二节 摇建立社会信用制度摇 辑 缘
  - 第三节 摇新形势下的就业问题摇 辑 愿
- 第三章 摇关注时政热点 ..... 辑 员

## 摇摇摇第 苑篇摇摇摇

### 申论真题回放与解析

- 圆园园缘年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷解析摇 辑 猿
- 圆园园愿年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷解析摇 辑 猿
- 圆园园怨年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷解析摇 辑 圆
- 圆园一〇年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷解析摇 辑 圆
- 圆园一员年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷解析摇 辑 圆



# 第 1 篇

## 申论基础知识

- ◆ 申论考试概述
- ◆ 申论考试的基本内容



## 第一章

# 申论考试概述

### 本章导学

摇摇本章虽只讲述了申论考试的渊源、目的、特点与性质，似乎对提高申论的写作水平无甚关系，但实际上却点出了申论应试者在准备申论考试时所应努力的方向。看了“申论的概念渊源”这一节，我们为什么不可以从古代优秀的策论中借鉴一下呢？

## 第一节 摇申论的概念渊源

### 一、申论的概念

“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。

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”早有使用。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，这个词自然就有点像“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”，总览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、申论的渊源

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，都是好几张竹简用绳子穿连起来的，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，要紧密切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：（夙）从内容上看，要深刻反映政务需要；（圆）从观点上看，能够反映出作者具有远见卓识；（獠）提出的方法要切实可行；（源）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；汉代策试选拔的人才是对皇帝负责，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。