2013

中央机关及其直属机构考试录用公务员学习用书（新大纲版）

申论

学习考试用书研发中心 编著

清华大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

中央机关及其直属机构考试录用公务员学习用书

申　论

学习考试用书研发中心　编著

清华大学出版社
北　京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。
版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

申论/学习考试用书研发中心编著. —北京:清华大学出版社,2012.9
中央机关及其直属机构考试录用公务员学习用书(新大纲版)2013
ISBN 978-7-302-29575-4

Ⅰ.①申… Ⅱ.①学… Ⅲ.①公务员-招聘-考试-中国-教材 Ⅳ.①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 179291 号

责任编辑:金 娜
封面设计:和中创意工作室
责任校对:宋玉莲
责任印制:

出版发行:清华大学出版社
网 址:http://www.tup.com.cn, http://www.wqbook.com
地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084
社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544
投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
印 刷 者:
装 订 者:
经 销:全国新华书店
开 本:185×260 **印 张**:26.5 **字 数**:634 千字
版 次:2012 年 9 月第 1 版 **印 次**:2012 年 9 月第1 次印刷
印 数:1~4 000
定 价:00.00 元

产品编号:

丛书前言

中央机关及其直属机构考试录用公务员的工作，已经波澜壮阔地开展了十余年。十年来，从中央到地方，从高层到基层，通过国家公务员录用公开招聘考试，为各级政府机构择优选拔了大批具有较高学力的各类人才，为公务员队伍补充了新鲜血液，增添了能量活力。这在提升政府形象，优化政府管理，强化政府工作效率、效益等方面，着实功不可没。

而这一过程所建立并在逐步健全、升级的公务员考录制度、方式方法以及考试内容、技术手段的不断进化，也显示出应试者能力素质的与日俱增，预示着公务员队伍的总体水平将保持上升的趋势。

值得一提的是，随着公务员考试制度的确立和持续发展，将为全社会每一位立志投身于公共管理的有为之士，营造出高效能的激励机制和上行的发展空间。基于这样的发展背景，每年报考全国公务员录用公开考试的人数达百万之多。

针对国家公务员这一精英群体的学习、再造、培训及备考需求，我们聘请了相关领域的专家学者对考试大纲、考试内容、应试方法等进行了切磋交流；对部分高校、培训机构乃至参试者进行了采访咨询，组织编写了《中央机关及其直属机构考试录用公务员学习用书（新大纲版）》。

新版学习用书的编写出版将遵循以读者为本的原则，严格按照招、考、录

标准，从知识化、效率化、人性化出发，由基础知识、专业知识、应用技能等方面入手，本着以知识为基石，能力为支撑，创意为路径，应用为宗旨的编写思路，尝试改进与更新。

学习用书的总体定位以学科知识为基础，理出支脉，提取要义，浓缩重点，补充新题；基础知识力求丰富多元，专业知识力求系统精要，真题习题力求集中要点；答案解析力求准确简明；在编写体例、版式、装帧设计方面力求以方便阅读为基准。

从本套学习用书的内容和功能定位来看，它不仅仅适用于中央机关及其直属机构考试录用学习用书，同时适用于事业单位招聘考试、“村官”考试、公安干警、军转干、“三支一扶”等相关性较强的考试用书；从丛书内容的综合度、丰富性来看，广大读者完全可以将其作为提升素养，增强能力的日常学习用书。

本丛书由学习考试用书研发中心策划编写，参编人员有：海樟、王树生、张慧光、刘伟、王鑫、李学来、王元凤、李婷婷、黄秀华、王美荣、宋明军、张磊、王松、黄启来。 本丛在策划组稿、出版发行的过程中，得到了作者、广大读者和经营者的大力支持。 在此，致以衷心的谢意！

衷心祝福每一位应试者都能创出人生的高境界！

学习考试用书研发中心

2012 年 2 月于清华园

需要全本请访问 www.ertongbook.com

目　录

第一部分　基　础　篇

第一章　全面把握申论考试……（3）
第一节　申论考试概述……（3）
第二节　申论的测评要素和写作原则……（6）
第三节　申论考卷分析……（8）
第二章　申论命题规律和备考策略……（12）
第一节　申论命题规律……（12）
第二节　申论考试的备考策略……（15）
第三节　申论考试应试方法和注意事项……（25）
第三章　申论的构成要素……（29）
第一节　申论题目的构成要素……（29）
第二节　申论答案的构成要素和运用的原则……（39）

第二部分　能　力　篇

第四章　阅读理解能力……（45）
第一节　申论阅读材料概述……（45）
第二节　阅读理解的原则和方法……（47）
第五章　概括分析能力……（54）
第一节　归纳概括概述……（54）
第二节　申论归纳概括的方法……（59）

第三节　归纳概括的答题思路和步骤 ……（66）
第四节　归纳概括常见问题 ……（69）
第五节　综合分析概述 ……（70）
第六节　原因分析 ……（73）
第七节　判断性分析 ……（77）
第六章　决策和执行能力 ……（80）
第一节　提出对策概述 ……（80）
第二节　提出对策的总体要求、步骤和方法……（83）
第三节　对策的逻辑和形式 ……（87）
第四节　完善和借鉴对策 ……（89）
第五节　贯彻执行能力 ……（95）
第七章　申论论述能力 ……（97）
第一节　申论论述概述 ……（97）
第二节　申论论述策略……（107）
第三节　论证表述——议论文……（109）
第四节　议论文的论证方法……（114）
第八章　公文写作能力 ……（122）
第一节　公文的概念和种类……（122）
第二节　公文的写作特点……（125）
第三节　申论涉及的公文……（126）

第三部分　时　政　篇

第九章　必备基础理论 ……（151）
第一节　中国共产党十七大报告及解读……（151）
第二节　2012 年《政府工作报告》及解读 ……（173）
第十章　重大社会问题 ……（195）
第一节　政府公信力……（195）
第二节　群体恐慌问题……（196）
第三节　医疗问题……（198）
第四节　用工荒与就业难……（199）
第五节　食品安全问题 ……（200）
第六节　民生问题……（201）
第七节　统筹城乡发展……（203）
第八节　教育公平问题……（206）

第九节　依法行政,建设法治政府 …… (210)
第十一章　热点追踪 …… (212)
第一节　抗旱救灾 …… (212)
第二节　医疗改革 …… (213)
第三节　三公消费 …… (214)
第四节　高校自主招生 …… (215)
第五节　校园安全 …… (217)
第六节　调控房价 …… (218)
第七节　战略性新兴产业 …… (221)
第八节　学前教育的社区化 …… (223)

第四部分　试　题　篇

第十二章　近几年中央机关及其直属机构考试录用公务员《申论》真题精选及参考答案 …… (227)
第一节　近几年中央机关考试录用公务员《申论》真题精选及参考答案 …… (227)
第二节　近几年中央直属机构考试录用公务员《申论》真题及参考答案 …… (291)
第十三章　2012 年中央机关及其直属机构考试录用公务员《申论》模拟试题及参考答案 …… (396)

第一部分
基　础　篇



本篇内容提要

本篇主要由申论基础知识、申论命题规律和备考策略和申论的构成要素三章构成。

（1）在申论基础知识中，主要介绍了申论的内涵、特点，申论的测评要素、写作原则和申论考卷分析；

（2）在申论的构成要素中，主要介绍了申论试卷和答案的构成要素以及申论要素的运用原则；

（3）在申论命题规律和备考策略中，主要讲解了申论的命题规律及命题趋势、申论热点备考策略、答题策略、应试方法以及考试注意事项等。

第一章

全面把握申论考试

第一节　申论考试概述

一、申论的内涵

“申论”一词取自孔子《论语》的“申而论之”。从字面来理解，“申”为引申、申述，即分析和说明事理；“论”为议论、论证，即发表中肯的见解。申论是指具有申述、申辩、论证、论述之意的文体。

刘勰的《文心雕龙》是我国最早讲文章体式的一本权威著作，其在《论说》篇中指出：“论者，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，一概都可称为“论”。纵论时事政治的称为“政论”，考辨历史的称为“史论”，总览内容予以阐述的称为“概论”，评优劣、论得失的称为“评论”等，总起来都属于“论”，但每种“论”又各有特点。

申论与大学写作有些类似，但又与大学写作不同。从一定程度上来说，它比大学写作难度更大一些，需要考生在反复阅读试卷所给出的大量材料和提出的有关问题后，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。它不是那种凭个人好恶、尽情张扬个性的放言宏论，而是要求在准确把握一定客观事实材料的基础上，做出必要的说明和申述，发表中肯的见解，提出解决问题的方法和谋略，同时还需要对其进行论证。相对于大学写作来说，申论要求考生摒弃那些套话和闲话，分析和解决问题要更加透彻、全面、清晰，更注重考查考生解决实际问题的能力，也更有利于考生发挥自己的潜能。

申论第一次进入公务员录用考试，是在2000年中央、国家机关公务员录用考试中。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

当年公务员录用考试的笔试部分除了《公共基础知识》和《行政职业能力测验》之外，还新增加了《申论》，使之成为国家公务员录用考试模式改革中实行的一种崭新的考试模式。经过近几年的改进与完善，现已成为国家公务员录用考试的一门基本科目，日益受到重视。

二、申论的特点

申论不是写作文，也不是一般意义上的议论文。公文里不存在议论的成分，公文没有商讨的余地，更不能主观自我发挥。而申论不同，申论可以议论，但必须限定在政策的框架内。准确地说，申论是“策论”。

按照刘勰《文心雕龙·议对》的概括：“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。”实际上是说，策论应该深刻阐述国家政策方略，要结合当前的国家政务，提出问题、分析问题、解决问题。

根据策论的特征，我们把它总结为“三要”、“三不要”：要紧密结合时代，结合国家的大政方针，不要脱离时代高谈阔论；要驾驭权力以拯救弊俗，不要发表刻薄的伪谬之论；文章要像行云流水，论述立足点高，切中时弊，不要锋芒毕露。

概括起来讲，申论具有以下特点：

1. 申论背景资料的广泛性

申论考试十分注重考查考生是否关注社会生活中的热点、焦点问题，是否具有关心国家大事的大局意识以及是否具备日常工作中处理实际问题的行政潜能。因此，申论所给定的背景资料涵盖了政治、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。另一方面，申论的背景资料所反映的问题大部分都已有定论，要求考生把握主流观点，但也不排除一些题目尚无定论或存在争议，这就需要考生自己去理解、分析和判断，并得出结论。而后者更能考查出考生的分析和判断能力。

2. 考试目的的针对性

申论考试给出的资料虽然涉及面广，头绪较多，但一般重点都比较突出，考查的目的也比较明确。尽管每一年的考题在要求上都存在或大或小的差别，但一般还是可以归结为概括、对策、论证3种基本内容；考查的方面也不外乎阅读理解、分析归纳、提出问题与解决对策以及文字表达等几个方面，目的非常明确。从考生方面讲，其答卷具有很强的针对性。因此，在应考时，考生要仔细阅读材料，理清其间的内在逻辑关系；对于复杂的事件，要抓住问题的主要矛盾和矛盾的主要方面；对尚存争议的事件，要分清各方意见，在此基础之上，结合给出的条件、环境进行综合考虑，作出正确的判断，提出切实可行的解决方案，切忌提一些超越现实的、缺乏可操作性的方案。

3. 考试形式的灵活多样性

申论考试除了所给出的材料部分外，其答卷一般由3部分组成。即概括部分、方案部分和议论部分。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，也可能是综合了多种文体形式；方案部分，一般是应用文写作；第三部分是议论文写作或公文写作。从这个意义上说，申论考试既考查了应试者的普通文体写作能力，也考查了公文写作能力，考试形式非常灵活、实用。

4. 申论答案的非唯一性

申论考试没有唯一的、确定的或一成不变的标准答案。从给定资料的背景来看，内容涉及政治、经济、法律、教育等诸多方面的社会问题，有的已有定论，有的还没有定论，需要考生自己来分析、判断。因此，无论是提出解决方案，还是对方案进行论证，都难以有唯一的、确定的、一成不变的标准答案。

以提出对策部分为例，这部分是要求提出解决问题的办法，而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完全一样，更何况有的问题目前还没有一个确切而合理的解决方案，因此哪一种更为合理、针对性与可行性更强，就要对若干方案比较论证分析后方能确定。而申论答案的评定，也只能是综合的、全面的、等级式的。也正因为申论考试没有固定的答案，所以考生才有了一定自由发挥的空间，任何考生都可以充分地展示各自不同的能力和水平，同时也有利于选拔者挑选到满意的人才。

5. 行文角色具有假定性

申论考试是为国家机关选拔人才，实际上可以看做是公务员处理公务的一次预演。因此申论试卷一般明确要求以某种公务员身份提出对策方案，阐述问题。某些试题即使未加明确，应试者也应明白要以某种公务员的身份写作，因为应试者的身份总是虚拟的。应试者应站在一个国家公务员的工作角度思考问题、分析问题、处理问题，紧扣社会现实、工作实际。但是很多应试者却意识不到这一点或难以做到角色的转换，写出的公务文书往往脱离实际，这是需要在备考过程中注意的。

三、申论考试的本质

申论作为公务员录用考试的一个科目，其目的在于为国家选拔优秀的公务员人才。其实质就是模拟公务员日常工作的一种能力测试，应试者通过对申论资料的阅读理解，形成并提出自己的观点、思路或者解决方案，准确流畅地用文字表达出来。

总之，申论考试的实质就是综合考查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、概括提炼能力、提出问题和解决问题的能力以及文字表达能力等。

第二节　申论的测评要素和写作原则

一、申论的测评要素

申论考试作为对应试者能力的测试，主要考查其对给定资料的阅读理解能力、分析概括能力、提出和解决问题的能力以及文字表达能力。

1. 阅读理解能力

申论考试要求的阅读理解能力与一般阅读文章的理解能力有所不同。申论考试阅读的资料不是完整的文章，申论考试的阅读理解，在很大程度上是对一些不够准确、不够清晰的“半成品”资料进行加工。这种加工，主要是对各种资料的阅读分析，即在阅读理解的过程中，需要考生把具体资料上升到理性高度来认识，把众多资料归纳为分类资料，把分散事物整合成有一定内在联系的事物，由既定事物联想到更多的事物。

2. 分析概括能力

所谓分析概括能力，是指在正确理解给定资料的基础上，运用概念、判断、推理、分析、综合等逻辑思维的方法分门别类地进行筛选、加工，理清逻辑思路，提炼出资料所反映的主题思想。申论考试对综合分析、概括能力的要求主要体现在两个方面：

（1）应弄清资料反映的是什么性质的问题；

（2）对复杂问题进行综合分析，分清主要问题和次要问题，有关联的问题和无关联的问题，可解决的问题和不可解决的问题。

3. 提出问题和解决问题的能力

如果说前两种能力是前提或铺垫的话，那么提出问题和解决问题的能力则是考生能力测试的重点和关键所在。针对存在的问题，提出行之有效的措施、办法和方案，是公务员在实际工作中经常遇到的一项工作。因此，历年的申论考试对这方面的能力考查越来越重视，这方面考试的内容和分数所占的比重也越来越大。所以，考生必须把提出问题和解决问题的能力作为训练的核心目标。

4. 文字表达能力

文字表达能力是阅读理解能力、分析概括能力、提出问题和解决问题能力的综合表现，是借助语言文字将自己的思想、意见表达出来的能力。没有良好的文字表达能力，就无法将前面三种能力的成果较好地表现出来，也就无法让上级准确地了解自己的想法。良好的文字表达能力能使考生把自己的思维过程再现出来，做到逻辑清晰、层次分明、结构严谨、语言准确、深入浅出地说明问题，切实中肯地提出解决问题的方法。这种能力将始终体现和贯穿于整个申论考试的答卷中。

二、申论的写作原则

申论中的论证分析，其实质就是让应试者在理解材料，分析材料，提出对策的基础上对其进行重新综合的过程。但在阅读同一篇给定的资料，做同样的试题时，有的应试者做得很好，有的应试者却答得不是很理想。究其原因，可能是部分应试者根本不知道怎样把握申论文章的大致方向便匆匆下手，结果写出的文章有失水准。应试者在写文章之前，首先应把握其写作的原则，即从根本上明白文体的整体轮廓的构成原则。也只有这样，才能为下一步写好文章做铺垫。

1. 论点明确

申论考试中的写作要解决的主要问题都是由给定资料限定的，在拟定题目论证分析时，必须充分利用给定的材料，紧紧抓住主题或主要问题，突出主旨进行论证，而不可以天马行空，任意挥洒。应试者在确定论题时必须明确：

（1）自己是以某一职位的公务员身份在论证问题；

（2）自己所要论证的主题是材料中已经给定的；

（3）给定资料在明确论证主题时已经限定了应试者的基本态度和主导倾向；

（4）材料中给定的主题已经体现在自己对材料的概括之中；

（5）论述问题的目的在于解决问题，而不是一般的空发议论。

2. 措施得当

这里所说的“措施得当”，主要是指应试者在论述自己提出的观点时，所提的方针和对策必须具有极强的针对性、可行性。从某种意义上说，文章的主体很大程度上是由应试者所提的措施来支撑和体现的。

3. 结构明晰

文章的结构，也就是通常所说的谋篇布局，即按照某种逻辑关系对选好的材料进行精心的组织和安排，使之成为一个有机的整体，以便更好地表达作者的思想、阐述作者的观点。由于文章的内容不同，作者的角度各异，文章的结构形式也必然是异彩纷呈的。但是结构严谨、逻辑清晰，是答题的最基本要求。

在谋篇布局的时候，首先要确定中心思想与材料之间、整体与部分之间、部分与部分之间的内在逻辑联系，精心安排好各部分、各要素在整个结构中的位置。

在整篇文章中，存在部分与整体的关系，有的部分是提出问题，有的部分是分析问题，有的部分是解决问题，各自所起的作用是不同的；在部分与部分的关系上，有的属于并列关系，有的属于递进关系，有的属于因果关系，有的属于转折关系，它们相互之间的逻辑联系也是不同的。谋篇布局，就是要根据文章各部分的地位和作用，合理地确定它们在整体结构中的位置，把材料组织得严密周详、无懈可击。

4. 语言流畅

申论语言的流畅主要表现在用词用字的准确性和语言的缜密性和逻辑性上。要求应试者

能够准确理解材料所反映的主要内容，全面分析问题所涉及的各个方面，并能在把握材料主旨和精神的基础上，形成并提出自己的观点、思路和解决方案，准确流畅地用文字表达出来。

第三节　申论考卷分析

一、试卷构成

申论考试的试卷有比较规范的结构，总体上分为三大部分，首先给出“注意事项”，给考生提出重要的指导性建议；其次给出一些资料，即“给定资料”；最后提出“题目要求”，要求考生在弄清给定资料的基础上完成若干题目，即“作答要求”。

1. 注意事项

应试者在拿到试卷后，首先应仔细阅读这部分内容，以便按要求依次作答，不要因一时疏忽大意而在具体作答时出错。

“注意事项”一般包括：

（1）申论考试与传统作文考试不同，它是对驾驭分析资料的能力、解决问题能力、言语表达能力的测试。

（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“申论要求”依次作答。

2. 给定资料

给定一篇或一组长度一般为 5 000 ~ 8 000 字的资料。根据考试对象和所给时间的不同，材料长度会有所变化。内容可能涉及政治、经济、法律、教育等诸多社会问题。这些资料大多是经过初步加工后的“半成品”，是带有新闻性质的现实资料，反映的多是社会现实生活中的某一热点问题，基本上不会涉及专业性很强的问题。但不论是涉及某一个社会现象的材料，还是涉及某几个特定的社会问题的材料，都有一个基本的中心思想。

3. 作答要求

申论考试的形式比较规范：给定一篇或一组材料，要求考生在认真阅读材料的基础上，理解给定资料所反映的主要问题和主要内容，然后按要求做题。通常情况下，其答题形式包括 3 个方面：

（1）用 150 ~ 200 字的篇幅，概括出给定资料的主题，即对给定资料的理解、分析、整理、归纳、概括和综合。

（2）用 200 ~ 350 字的篇幅，对主要问题提出具有可行性的解决方案。要有条有理地说明，并要具有针对性与可操作性。

（3）就“给定资料”所反映的问题或考生所提出的解决问题的方案，用 800 ~ 1 200 字的

篇幅进行论证。要求中心明确，论述深刻，有说服力。通俗点说，就是考生对个人见解的论证。

这三方面的要求，题目数量允许有灵活性，可以是两个题、三个题、四个题。题目的样式也不是一成不变的。既可能要求概括主要内容，也可能要求概括主要问题；既可能要求提出完整的解决方案，也可能只要求就某一个或某一方面的问题提出解决办法；既可能要求写一篇完整的也可能只要求进行片断性的分析论证。

另外，需要指出的是，最近两年的“大学生村官”申论的命题模式不再局限于上述的命题形式，而是采用了更加灵活的“多论式”的命题模式。

2010 年的申论考试除了考查传统的概括问题、解决问题和论述问题之外，尤其重视对考生综合分析能力的考查，要求考生评析观点、发表自己对某事的见解等。

二、考试题型

申论考试的试题，大体有以下四种类型：

1. 概括主题

申论考试第一道题，一般是要求概括材料的主题。

概括主要问题，是一个较为复杂的分析过程，可通过以下步骤完成：

第一步，概括中心。

概括中心的顺序：(1)段意；(2)层意；(3)中心思想。

第二步，按照字数要求，落笔成文。

2. 分析原因

全面分析给定资料所涉及的各个方面。如 2008 年山西考试录用公务员申论第二道题：

给定资料反映出，当今社会“读报”、“读屏”两种阅读方式并存，请你根据给定资料，分析两者之间的关系。

要求：简明扼要，表述清楚，字数不超过 350 字。

3. 提出对策

申论考试的第三道题，一般是要求提出解决问题的对策。要提出切实可行而又具有针对性的对策，就必须清楚问题产生的原因。那么，如何找到问题产生的原因呢？要找到产生原因、解决问题的对策，就要注意材料中的相关字眼。

4. 论证表述

申论考试的第四道题，多数是要求用 1 000 字左右的篇幅，对给定资料反映的主要问题进行论证，这是申论考试中最核心的内容，全面考核和衡量应试者的综合分析能力、提出和解决问题的能力以及逻辑说理能力。

近年申论考试的论证表述考查有两个趋势：一是重视议论文的写作，二是公文式的申论文章，更加贴近公务员的日常工作。

这四种题型一般是通过三至四个题目来体现的，但题目数量具有灵活性，也有可能是两

需要全本请访问 www.ertongbook.com