

2012 年度上海市和中央公务员考试, 2012 年度上海市事业单位参照公务员法管理过渡考试、村官考试、人民警察考试、军转考试、三支一扶考试、事业单位招聘人员考试专用书。

直击上海公务员考试系列 / 2012

王君 主编

王君 著

申论

公考第一品牌

唯一由 资深命题官主编 的公考教材

最新内容 针对性强 预测精准

严格依据上海市公务员考试大纲修订

直击上海公务员考试系列 / 2012

王君 主编

王君 著

申论

图书在版编目(CIP)数据

申论/王君著. —上海:格致出版社;上海人民出版社, 2011

(直击公务员考试系列)

ISBN 978-7-5432-2011-9

I. ①申… II. ①王… III. ①公务员-招聘-考试-中国-自学参考资料 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 185978 号

责任编辑 高 璇

美术编辑 路 静

直击上海公务员考试系列

申论

王 君 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号24层)



编辑部热线 021-63914988

市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 浙江临安曙光印务有限公司
开本 787×1092 毫米 1/16
印张 38
插页 1
字数 1,010,000
版次 2011 年 10 月第 1 版
印次 2011 年 10 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2011-9/D·50
定价 67.00 元

“直击上海公务员考试系列” 2012版(第6版)修订说明

自我2005年编写“直击上海公务员考试系列”用书至今已有6个年头,在这6年中,我每年的新书都得到了考生朋友们的厚爱和社会各界的好评。为了让参加2012年公职人员考试(上海市公务员、中央公务员、参照公务员法管理过渡考试、事业单位考试等)的广大考生能做好考试准备,2011年上海市公职考试一结束,我便投入大量时间和精力着手2012年版的修订工作。其间,由于学院干部培训工作繁忙,加之受派赴国外学习和多次受邀赴外省市为干部讲学,修订工作一度延时,到了今日,基本成型,自觉较为满意,始才拿出来与读者朋友们见面。

今年的新版在继承2011版传统的基础上,做了较大幅度的修订。新修订的行测和申论注重体现如下三个特点:

1. 针对性。根据中央要求,从2012年开始,中央和地方公务员除特殊岗位外,原则上要求考生具有两年以上工作经历(这个重要消息我早已在“王教授讲公考”<http://blog.sina.com.cn/wangjungwy>进行了发布)。考生要求的变化,对2012年及以后的公务员考试用书提出了新要求,即新出的书无论是内容还是形式上都要与社会人员的特点相适应,真正体现对在企业和事业单位工作的社会考生有较强的针对性。

2. 专业化。据我多年的观察,市面上的公务员考试用书有很多,但著作者缺少命题和阅卷经历。由于他们缺乏这方面的专业经验,加之对考试方面的基础理论不熟悉,在众多书籍中,真正能给考生以专家级指导的书极为少见。对“直击系列”的公考用书,每次修编时,我都非常注重从考试理论与实践两个方面把好质量关。在题目设计上注重与考试目标与题目、试卷的测量指标相适应,在内容选择和讲解上注重运用自己多年的命题和阅卷经验,2012年新版修订也不例外。

3. 咨询式。在近几年著书和内部培训过程中,我发觉考生们大都有一定的知识基础,但是可能由于受外界不少粗劣书籍和低水平培训的误导,临近考试时,还是极少有考生能够准确把握考试的方向,极少有考生能对路、充分地做好考试准备。于是,绝大多数考生的行测和申论成绩都在50分以下,年年都不例外。为了能让今年的考生们能准备得更好,在2012年新版修订时,行测部分我特别加入部分新题库内容以及近年来两套全真试卷,申论特别加入一年最新的基本理论、重要文件、时事政策、热点专题,收录了2011年中央和上海申论全部全真试卷,增加了大量我在内部辅导时使用的资料、范文、学生的作业和我的分析点评,新增了2012年模拟试卷等,力争通过我的这些努力,使广大读者得到我们虽未曾谋面,但考生通过读书已获专业咨询式培训之收获。

本书适用于2012年中央公务员考试、上海市和其他省市公务员考试、上海市参照公务员法管

理过渡考试、事业单位考试、军转考试、三支一扶考试、村官考试、人民警察学员考试、干部公选考试等中央和地方所有类公职考试。

本书修订过程中,尽管本人十分谨慎、认真,但错误和疏漏肯定难免,敬请各位考生朋友和同行批评指正!

各位考生朋友如有咨询和培训等方面的需求,可通过如下方式与我联系:

E-mail:jwang1221@sina.com

博 客:<http://blog.sina.com.cn/wangjungwy>

新浪微博:@中浦老王

王 君

2011年8月于中国浦东干部学院

目 录

第一章 概述	1
一、《申论》测什么	2
(一) 敏锐的政治洞察能力和政策分析水平	2
(二) 对大篇幅文字娴熟的阅读理解能力	4
(三) 对繁杂信息的归纳概括能力	11
(四) 较强的提出问题、分析问题和解决问题的能力	13
(五) 过硬的文字表达能力	14
二、《申论》的结构是如何设计的	15
三、《申论》上海卷与全国卷的异同	16
第二章 命题思路与作答技巧	19
一、近年来《申论》命题的总体变化趋势	20
(一) 命题所选资料的文字量越来越大	20
(二) 命题形式越来越灵活	20
(三) 命题的现实针对性越来越强	32
(四) 命题的角度越来越接近政府日常工作和公务员制度本身	32
二、《申论》如何选材	33
(一) 政治性	33
(二) 公共性	33
(三) 实用性	33
(四) 即时性	33
(五) 真实性	33
三、《申论》作答中存在的问题及其对策	33
(一) 概括	33
(二) 提出对策	36
(三) 进行论证	51
四、《申论》综合举例	56
第三章 理论学习专题	61
一、党的十七大	62
(一) 党的十七大报告全文	62
(二) 党的十七大决议	79
(三) 如何学习宣传贯彻党的十七大精神	82
二、十七届三中全会	90
(一) 十七届三中全会决定全文	90
(二) 十七届三中全会公报	100
(三) 十七届三中全会决定解读	103

三、十七届四中全会	107
(一) 十七届四中全会决定全文	107
(二) 十七届四中全会公报	117
(三) 十七届四中全会决定解读	120
四、转变发展方式	131
(一) 社科院专家:七大资源匮乏呼唤加快经济发展方式转变	131
(二) 经济增长应与经济发展方式转变相适应	135
五、城镇化和保障性住房建设	136
(一) 把城市化作为应对当前危机实现未来三十年经济持续增长的核心动力	136
(二) 城市化进程与公共政策研究	139
(三) 科学规划 合理统筹 加快小城镇建设步伐	142
(四) 我国城镇住房制度改革思路的演变	145
(五) 我国城镇住房保障制度主要问题和建议	147
六、调节收入分配差距	150
(一) 加快调整收入分配格局 稳定和谐社会“定盘星”	150
(二) 1992 年以来收入分配变化刍议	152
(三) 我国收入分配差距的成因分析	155
(四) 解决收入分配难题文章节选	157
七、十七届五中全会和中央十二五规划专题	163
八、上海十二五规划专题	178
九、2010 年中央经济工作会议专题	192
十、2011 年中央政府工作报告专题	196
十一、2011 年上海市政府工作报告专题	211
十二、建党九十周年和“七一”讲话专题	230
十三、十七届六中全会专题	245
十四、其他重要理论与政策	247
(一) 构建社会主义和谐社会	247
(二) 建设社会主义新农村	252
(三) 树立社会主义荣辱观	253
(四) 建设创新型国家	254
(五) 加强党的先进性建设	256

第四章 申论写作精品欣赏	257
一、议论文	258
(一) 理论与实践类	258
(二) 意识、理念、价值、精神类	345
二、评论文	356
三、公文	365
(一) 意见	365
(二) 通知	375

(三) 报告	378
(四) 讲话稿	390

第五章 全真试卷剖析 393

一、2011 年上海市公务员录用考试《申论》试卷(A 卷)	394
二、2011 年上海市公务员录用考试《申论》试卷(B 卷)	400
三、2010 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	406
2010 年上海市公务员录用综合考试《申论》范文	411
四、2009 年上海市录用公务员考试《申论》试卷	414
2009 年上海市公务员考试《申论》范文	420
五、2008 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	423
2008 年上海市公务员考试《申论》范文	428
六、2007 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	431
2007 年上海市公务员考试《申论》范文	433
七、2006 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	436
八、2005 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	440
2005 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》答卷评析	443
九、2002 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	448
2002 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》答卷评析	450
十、2001 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》试卷	455
2001 年上海市公务员(机关工作人员)录用综合考试《申论》答卷评析	457
十一、2011 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(A 卷)	462
十二、2011 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(B 卷)	468
十三、2010 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	474
十四、2009 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	484
2009 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》范文	490
十五、2008 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	492
2008 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》范文	497
十六、2007 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	499
2007 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》范文	504
十七、2006 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	507
2006 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》答卷评析	514
十八、2005 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	518
2005 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》答卷评析	521
十九、2003 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》试卷	524
2003 年中央、国家机关及直属机构公务员录用考试《申论》答卷评析	528

第六章 模拟强化 533

一、2012 年度公务员《申论》模拟试卷一	534
参考答案与提示	537

范文 创业孕育创新 创业呼唤创新	537
二、2012 年度公务员《申论》模拟试卷二	539
参考答案与提示	542
范文 论做义工与弘扬公务员精神	542
三、2012 年度公务员《申论》模拟试卷三	544
参考答案与提示	550
范文 1 论《政府信息公开条例》的时代价值	551
范文 2 用法律让政府更透明	552
范文 3 论政府信息公开制度的反腐功能	553
范文 4 对政府信息公开的三点期待	554
四、2012 年度公务员《申论》模拟试卷四	555
参考答案与提示	560
范文 狠抓节能减排,应对全球变暖	561
五、2012 年度公务员《申论》模拟试卷五	563
参考答案与提示	576
范文 1 打破公务员终身制是有益探索	576
范文 2 聘任制公务员也该“阳光工资”	577
六、2012 年度公务员《申论》模拟试卷六	578
参考答案与提示	585
范文 1 受困老龄化危机的中国如何突围?	585
范文 2 解决农民养老问题能一举多赢	587
七、2012 年度公务员《申论》模拟试卷七	589
参考答案与提示	596
范文 大力推进文化体制改革 全面提高国家文化软实力	596

第一章

概 述

本章核心问题聚焦：

- 一、《申论》测什么
- 二、《申论》的结构是如何设计的
- 三、《申论》上海卷与全国卷的异同

一、《申论》测什么

“申论”一词，最早出自我国春秋时期著名的思想家、教育家孔子之语“申而论之”。所谓“申”，即“申诉”、“申辩”，也就是说明、引申的意思；所谓“论”，即“论述”、“议论”、“论证”之意。合起来，“申论”，即申辩加论述的意思。

作为公务员考试的特有文体，《申论》自 2000 年第一次进入人们的视野以来，由于其能直接模拟公务员经常遇到的文字形式，能较好地测试考生对大量材料的阅读、理解能力以及对重大理论问题和现实问题的洞察、分析、解决能力，同时也更能使考生的潜能和水平得到充分的施展和发挥，得到了用人单位、公务员管理部门和广大考生的一致认可，是国家和上海公务员考试不可或缺的重要组成部分。

《申论》与传统的作文相比，有诸多相通之处，如两者都是测试考生写作水平的一种方法。但是，《申论》与传统作文更多的是不同，其不同之处具体体现在如下几个方面：

一是材料上，传统作文的材料大多篇幅短小，内容简单，反映的问题较为单一；而《申论》提供的材料数量较大，角度较多，内容丰富，反映的问题较为复杂。

二是要求上，传统作文政治性色彩不浓，而且侧重考查考生的文字功底，特别是驾驭文字的能力；而《申论》政治性较强，在考查考生的文字表达能力外，更侧重于考查考生发现问题、分析问题和解决问题的能力。

三是格式上，传统作文一般形式单一，“就事论事”，要求考生就某个问题进行论述。而从最近 5 年全国卷和上海卷的《申论》命题来看，《申论》多采用 3 段式——概括、对策与论述。当然，这并不排除上海 2003 年的《申论》试卷将“对策”与“论述”进行合并，形成两段式——概括与议论。同时，也不排除 2005 年开始全国卷和上海卷都兴起的一种新形式，在 3 段式的基础上，加入了新的段——辨析，形成 4 段式——辨析、概括、对策和论述的情况。

既然《申论》是公务员考试的一门重要科目，那么，它主要测查考生哪些方面的能力和水平呢？

（一）敏锐的政治洞察能力和政策分析水平

讲政治，保持清醒的政治头脑，有敏锐的政治洞察力，是公务员的一项必备素质。作为选拔录用公务员的重要考试，《申论》无疑肩负着检测考生政治素养的重要职责。可以说，政治性是《申论》的第一属性。最近几年，《申论》全国卷和上海卷的内容中社会热点问题和政府管理中的难点问题频频出现，不能不说是考生政治洞察能力和政策分析水平的检验。

下面分别以全国卷和上海卷近年的选题予以说明：

全国卷：

2000 年：制约中国发展的环境问题

2001 年：中国老百姓普遍关注的药品中含 PPA 事关用药安全和民众身体健康问题

2002 年：互联网对现实生活的影响

2003 年：安全生产与伤亡事故

2004 年：国内外汽车工业发展与城市道路交通问题

2005 年：“三农”中的农村扶贫问题

2006 年：突发事件应急预案与公共危机处理问题

2007 年：土地监管问题

2008 年：怒江决策中的生态环境保护与经济发展问题（或科学发展问题）

2009年:粮食安全问题

2010年:海洋问题

2011年:黄河治理与黄河精神(A卷)、农民工子女教育、农村教育与乡村文化的衰落(B卷)
上海卷:

2001年:沙尘暴反映出的环境污染与环境保护问题

2002年:中国加入世界贸易组织(WTO)的影响和利弊得失问题

2003年:人才强市战略问题

2004年:上海城市的建设与管理问题

2005年:行政许可法与依法执政问题

2006年:公务员挂职锻炼制度建设问题

2007年:公务员制度比较和公务员精神的价值取向问题

2008年:政府绩效评估问题

2009年:农民工子女教育公平问题

2010年:政府信息保密问题

2011年:治庸治懒与勤政廉政(A卷)、志愿者精神(B卷)

这些问题范围十分广泛,内容涵盖政治、经济、法律、教育等诸多方面,给定的背景材料或是当前的社会热点,或是大众、媒体关注的焦点,或是政府执政的着力点,具有不回避社会热点和政府管理工作难点的鲜明特色,而且具有很强的现实针对性。这些问题往往关系到国计民生,是发生在每个人的身边并为社会所普遍关心的问题,尤其是对政府,这些问题都是其特别关注并需要着力解决的问题。对这些问题是否敏感,是否能站在党和政府治党治国的高度对它们加以审视,是检验一个人政治素质是否高的重要标准。

对这些问题敏感是一方面,更为重要的则在于,要能对这些问题提出切实可行的解决办法,能以这些问题为切入点,站在更高的起点上分析形势、把握规律。这一点,从《申论》考试的宗旨中不难看出。宗旨要求:考生在认真阅读和深入理解材料中反映的观点和隐含的问题基础上,提出具有可操作性的对策,并且能进一步予以引申,进行较为深入的论述。这些都要求考生具有一定的政治理论素养和政策把握水平。

以《申论》2001年全国卷为例,“PPA”事件是2000年医药界的爆炸性新闻。作为问题讨论的焦点,出题者的目的绝不在于就事论事,想让考生解决的也绝非专业性极强的技术问题,而是为了讨论涉及大众、人人关心的药品使用安全问题、药品监测问题、公共健康保障问题、公共卫生突发事件的应对问题等等。考生在答题的时候,如能从各级政府、医疗机构、药品监测部门、社会舆论等几个不同的方面,以“切实加强药品使用的监测”、“建立以人为本的公共卫生应急保障体系”等为题,层层深入,逐渐展开,这样就抓住了命题人的意图。

同样,2004年的上海卷,在分析了上海城市定位的基础上,阐述了上海瞄准国际化大都市的目标,围绕办好一届精彩难忘的世博会的要求,剖析了上海在城市建设和管理等问题上的做法、经验和问题。整篇材料内容翔实,起点和立意都较高。答题时,概括部分可能相对容易,但如何针对整个城市建设和管理或其中某个方面提出有针对性、操作性的对策和建议,就颇具难度了。因为材料部分已经对存在的某些问题进行了较为深入的分析,并提出了概括性的对策,考生往往容易认为,文中提供的建议已经“面面俱到”了,要想进一步提出好的对策感觉“黔驴技穷”、“力不从心”。而且,在论述部分,许多考生根本没有立足材料且跳出材料进行思考,最后只能落入俗套,仅在材料中提出的问题和提供的对策等基础上稍加论述和补充,角度不新、分析不深、立意不高,特别是不涉及事件的政治意义,没有从政府角度来分析把握问题并做准确的自我定位,最后

能得多少分数也就可想而知了。

而要提高政治敏锐性和政策分析水平,考生在复习时一定要做到两点:一是对党和国家的大政方针政策等有一个全面的了解,特别是要大量阅读十六大以来党的重要文献,以提高政治敏锐性;二是要特别关注近一年来的时政热点,要对重大理论和政策有相当的了解,对重大现实问题努力做到深入分析。具体而言,在备考期间,考生要通过各种媒介,尽可能多地关注社会热点,了解国内外尤其是国内近期发生的大事要事,以及对这些事件的跟踪报道和权威分析。要掌握重要政策、重大事件的社会背景、理论渊源和发展趋势,进而深入思考,形成自己独到的看法。

以“科学发展观”为例,科学发展观是党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发展阶段特征的基础上,提出的重大战略思想。科学发展观深刻反映了我们党对发展问题的新认识,反映了当今世界和当代中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展必须长期坚持的指导方针。作为马克思主义中国化崭新的理论成果,科学发展观内涵丰富,涉及经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各个方面,涵盖建设社会主义新农村、实施自主创新国家战略、建设创新型国家、坚持“五个统筹”以促进经济社会全面协调持续发展、树立以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观、建立资源节约型、环境友好型社会和构建社会主义和谐社会等重大战略问题。对科学发展观形成的社会历史背景和现实条件,科学发展观的核心和主要内容,科学发展观的重大理论和现实意义等重要内容,考生需要全面把握和深入领会。

(二) 对大篇幅文字娴熟的阅读理解能力

对给定材料的阅读,是《申论》考试的基础性环节。这个环节虽然不用在答卷上直接反映,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,不容滞后。

《申论》要求考生在反复阅读试卷给定的背景资料和提出的相关问题之后,根据材料的核心内容和反映出来的中心问题进行归纳、阐述和论证。与传统的阅读理解考试相比,《申论》要求考生在阅读材料和理解文意的过程中,不断完成由事实到观点、由具体问题到本质属性的升华,从而把一堆零乱的素材进行科学的归并,将分散的资源进行充分的整合,并通过思考、分析和概括,把握材料的主旨和中心。其中,能否快速阅读材料,能否准确理解、把握材料中蕴含的意旨,就是我们通常所讲的阅读理解能力如何的问题。

《申论》给定的材料,是考生思维的依据和线索,这些半成品的背景材料,头绪不一定非常清楚,条理顺序也可能不太明朗,究竟反映了什么问题,需要考生研究、梳理、归纳。从材料字数来看,其量大面广是近几年来《申论》考试命题的一个发展趋势,无论是全国卷还是上海卷,《申论》材料的字数都有不断增加的趋势。

如2000年、2001年和2002年《申论》背景资料的字数多控制在1500~2500字,而2003年和2004年就达4000字之多,2005年、2006年、2007年和2008年,《申论》材料的字数进一步增加,全国卷和上海卷都一度突破7000字。在考试时间为150分钟、对给定材料的阅读一般为40分钟的前提下,《申论》材料字数的大幅增加,对考生阅读理解能力的要求也就更高。

而如何才能充分利用40分钟时间,仔细阅读字数达7000字的材料,并能真正掌握资料内容,不至于造成理解上的偏差和概括时的缺漏呢?

笔者认为,考生在阅读材料时,需要把握主题,处理各类信息,并透过现象看本质,不妨借鉴

我提出的“《申论》四步阅读法”：

第一步：粗读。

阅读材料时先通过粗读弄清楚给定材料的主题，即材料是关于什么问题的。具体来说，包括：第一，材料的性质是什么；第二，材料的主要倾向是什么；第三，材料的主要内容是什么。这样才能对材料从总体上有把握，分析出来问题出在哪里，问题的关键是什么。

第二步：通读。

把握资料的概况并且将其分门别类。因为所给的材料并不是每一句话都是有用的，有的段落、有些话是凑数甚至是混淆视听的，要加以鉴别，不要为一些细枝末节的东西分散了注意力；找出哪些是重点段落，哪些是次重点段落，哪些是枝叶，哪些是鱼目混珠的段落。

第三步：细读。

即细读重点段落与次重点段落，可以在旁边简单记下段落大意，标出重点段落中的关键词句。

第四步：精读。

即精读自己圈定的重点段落、关键词句，从这些重点段落、关键词句中分析、归纳出主题。阅读材料不宜单纯追求速度，对资料囫圇吞枣、一知半解，偏离主题或者不中要害，丧失给出对策、进行论证的基础，欲速则不达。肤浅和缺乏耐心是《申论》考试的大忌。只有读完了、读懂了、读透了，才能了解文义，掌握其中的信息，理解其中的思想。

以2005年上海的《申论》卷为例，具体内容见本书后面章节。

整个材料分为13个自然段，凡4000余字。其中：

第1~3自然段讲《行政许可法》从征求意见稿、初稿、草案到正式法律的形成过程；

第4自然段讲该法在内容上的几处亮点；

第5自然段讲该法如何从根本上体现了还权于民和执政为民思想的；

第6自然段讲该法使我国政府的管理理念、工作思路、施政方式发生了哪些深刻变化；

第7自然段讲该法是如何有力遏制行政权力扩大的趋势的；

第8自然段讲该法对保障各级行政机关依法行政、遏制各级行政机关滥设行政许可的重要意义；

第9自然段讲该法遵循的原则；

第10自然段讲该法对监管责任的规定；

第11自然段讲对该许可的不许可，不该许可的乱许可等行为法律责任的规定及如何从制度上防止利用行政许可“寻租”；

第12自然段讲专家对该法是否能顺利实施表示的担心；

第13自然段是专家对该法某些内容提出的批评意见。

通过对整篇材料的阅读，可以明确这并非是逐章逐条介绍《行政许可法》的内容，也不是逐字逐句对该法的内容进行诠释，而是从该法的制定过程、该法的亮点、意义、正反评价等方面进行的概要性叙述。于是，可按如下方式进行阅读：

前3个自然段虽以大量篇幅讲《行政许可法》的制定过程，但不是主体内容，而只是作为铺垫，考生只需整体了解，能概括出《行政许可法》的制定过程体现了严肃性、科学性、规范性即可，不必细读和精读；

第4自然段讲的内容上的亮点，要细读细审；

对第5~11自然段，从具体内容上讲行政许可法的重要意义的部分，要精读；

对第12、13自然段中专家提出的看法要细读。

通过明确主题定位、整体把握全篇内容、细读部分段落和精读关键词句，考生就能全面、准确

把握整篇材料的内容,为辨析(2004年上海卷没这部分考题,但2006年后,全国卷和上海卷都加入相关题目)、概括、对策和论述做好铺垫。

下面是我针对2010年上海《申论》材料所使用的阅读方法:阅读材料的同时,在一些重要的词句下划线,并在材料空白处对整个段落的论述角度和观点进行标注和概括。

国家秘密的重要意义:国家秘密是国家安全和利益的信息表现形式,是国家的重要战略资源,也是国家财产的一种特殊形态,与广大公民的切身利益密切相关。

党政机关和公务员在国家秘密生成、使用和处理中的地位和作用:党政机关是国家秘密生成的重要源头和运转枢纽,机关工作人员是国家秘密信息及载体制作、使用和处理的主要承担者。

现代社会(信息时代)国家秘密和保密的新变化:国家秘密存在的形态和运行方式发生了根本变化,保密的要求更高,这对国家秘密制度提出了新的更高的要求。

第2段主要讲政府网站在信息公开中的作用和在保密中存在的问题:一方面,政府网站日益成为政府信息公开的一个重要渠道和形式。另一方面,在政府网站信息公开工作中,违反有关保密审查规定导致泄密的问题日趋严重,各级党政机关门户网站违法披露国家秘密信息事件呈上升趋势,在泄密事件中所占比例也迅速攀升。

1. 国家秘密是国家安全和利益的信息表现形式,是国家的重要战略资源,也是国家财产的一种特殊形态,与广大公民的切身利益密切相关。党政机关是国家秘密生成的重要源头和运转枢纽,机关工作人员是国家秘密信息及载体制作、使用和处理的主要承担者。现代社会,特别是在信息技术迅猛发展并广泛应用于机关办公系统的情况下,一方面国家秘密存在的形态和运行方式发生了很大的变化,国家秘密的载体由纸介质为主扩展到声、光、电、磁等多种形式;另一方面,随着保密知识越来越丰富,科技含量不断提高,工作要求更加严格,因此,亟须对现代通信和计算机网络条件下存储、处理和传输国家秘密的制度不断地进行补充和完善。

2. 随着我国信息化建设的快速推进和现代信息技术的普及应用,政府网站日益成为政府信息公开的一个重要渠道和形式。据权威部门统计数据,2008年中央部委政府网站的普及率达到96.1%,省市级政府网站普及率达到100%,地市级政府网站普及率达到99.1%。政府网站由于其公开及时、辐射广泛、获取便捷、信息完整,已经并将继续成为政府信息公开的主导方式。与此同时,在政府网站信息公开工作中,违反有关保密审查规定导致泄密的问题日趋严重。近年来各级党政机关门户网站违法披露国家秘密信息事件呈上升趋势,在泄密事件中所占比例也迅速攀升。

3. 政府网站信息公开导致泄密的原因很多。一些涉密人员严重缺乏做好信息化条件下保密工作必需的基本知识和技能,保密观念滞后,不了解高技术窃密的基本常识,对基本的防范手段不知不会,也就意识不到违规操作造成泄密的严重后果。2008年6月,某单位发生一起计算机泄密事件,责任人王某受到党纪政纪处分。在谈到泄密原因时,王某说:“我平时都没有注意到非涉密计算机不能处理涉密信息的规定,电脑里的东西就跟柜子里放的东西一样,要是你不把电脑里的东西拷贝给人,别人怎么会拿走呢?”有些涉密人员虽然具有良好的计算机安全保密常识,但由于工作繁忙,疏忽大意,犯了一些不该犯的低级错误,导致泄密。2008年10月,某单位发生计算机泄密事件。调查发现,该文件资料并不属于计算机使用人赵某的知悉范围。原来在3年前,赵某在维修本单位某干部使用的涉密计算机时,为了防止电子文档丢失,就将其中的文件资料复制到移动硬盘中备份。然而,维修完成后,他忘记将硬盘中的文件清除,之后又违规将该移动硬盘接入连接互联网的计算机,导致泄密。在近期发生的泄密事件中,相当一部分泄密责任人都是各单位的业务骨干。他们大多都有一个习惯,就是广泛搜集各种资料,以方便查阅,提高工作效率,然而却忽视了有关材料是否涉及国家秘密的问题。某一泄密事件的责任人刘某在谈到泄密原因时,认为“祸根是源于多年养成的工作习惯”。多年来,他为了工作时查找方便,在计算机中错误地存储了大量不同来源的资料,却忽视了重要数据的安全和保密要求,教训深刻。另一泄密事件责任人秦某则称自己“写东西有个毛病,就是见到东西就想留下来”。正是这种不良的工作习惯致使他们的计算机及移动存储介质中存储的涉密文件资料数量惊人,泄露后给国家造成了难以挽回的重大损失。不可忽视的是一些工作人员还存在着不少错误认识,如无密可保、密不可保和盲目自信等。

4. 当前的保密形势日益严峻,少数部门在公开本部门产生的信息时不经保密审查造成泄密。如某政府部门为充实网站内容,直接从机关文印室批量拷贝有关文件,不走先审查后发布的正规流程,而是边发布边审查,致使大量涉密文件刊登在网站上,造成泄密。再如某政府部门利用互联网站办公,不经保密审查,直接将工作动态、请示报告等涉密文件刊登在网站上,造成泄密。还有少数政府部门网站为丰富网站内容,将本部门印制供内部使用的文件汇编,集中在网站上予以发布,导致汇编中混有的涉密文件被泄露。有些部门在转载其他部门产生的信息时不经保密审查造成泄密。有的只审查目录不审查文件内容;有的只审查文件首页有无密级标识不审查文件全文;有的只审查文件正文不审查附件。如某政府部门网站信息管理员在刊登信息时,仅对文件正文进行了审查,没有发现文件附件属于涉密内容,而把正文连同附件一并刊登在网站上,造成泄密。还有的只审查文件出处不审查文件内容。此外涉密文件资料、信息系统管理也存在漏洞:少数政府部门没有将涉密网和政府网站物理隔离。如某政府部门将重要涉密基础信息库与政府部门网站相连接,通过该政府部门网站就可调取涉密网中的有关信息,造成严重的泄密隐患。一些涉密人员在明知不能使用涉密计算机连接互联网的情况下,为了工作方便,擅自使用存储处理涉密信息的计算机连接互联网导致泄密。在某单位发生的泄密事件中,泄密事件责任人郑某受到党纪政纪处分。郑某在检讨自己的行为时说:“有时候着急起草新闻稿,需要找一些素材,为了图方便就擅自将内网笔记本重装系统后,连接了互联网。”少数政府部门在连接互联网的OA系统上处理涉密信息。如某政府部门有关人员错误认为在互联网上采取防火墙、密码登录等方式可以避免公众浏览内部网络,而在OA系统中刊登大量涉密信息,结果OA系统防护被攻破,造成涉密文件泄露。少数政府部门擅自向网站制作单位提供涉密信息。如某政府部门在开发部门网站时,未经保密审查,将本单位一些涉密的工作简报提供给网站制作公司用于网站调试,该公司在调试过程中将有关简报直接刊登在网站上造成泄密。少数政府部门随意在涉密网和互联网之间拷贝文件资料,还有些政府部门在文件起草过程中缺乏规范的定密程序。如某政府部门工作人员在撰写含有涉密内容的工作总结时,未履行法定的定密程序,就自行将文稿送单位文印室打印,该政府部门网站信息管理员从文印室拷贝该份文件后,未待保密审查就在网站上刊登,造成泄密。

5. 《中华人民共和国保守国家秘密法》颁布实施二十多年来,对于维护我国国家安全和利益,保障改革开放和社会主义建设事业顺利进行发挥着重要的作用。但当前,我国的保密工作仍然面临着严峻考验和新的问题,如保密法制观念淡薄。一些干部包括领导干部保密意识不强,缺乏政治眼光和法制观念,对保密工作重视不够。利益驱动明显。有些人奉行“拜金主义”、“享乐主义”,不惜践踏国家保密法规和出卖国家秘密,以谋取个人利益的最大化和所谓的个人价值体现。近年来涉密主体增多,越来越多的非公有制经济单位和民营企业进入涉密领域,原有的保密管理体制出现了盲点。人员流动加剧,一些高科技人员和涉密人员离职跳槽到外资企业、跨国公司或移民外国等,给国家秘密安全带来严重危害。

6. 近年来,由于一些机关工作人员缺乏保密意识或对保密规定不重视,纸质涉密载体丢失和泄密事件也时有发生,如2008年8月22日,某单位机要员胡某在临近下班时接到电话,前往上级机关领取一份机密级文件后,没有将其送到办公室保存,而是将文件放进皮包里前往饭店去参加老同学聚会,不巧皮包被偷,导致文件也丢失。而此时,胡某还没有意识到问题的严重性,又犯了一个错误,没有及

第3段讲政府网站信息公开导致泄密的原因(个人方面):

1. 无知(涉密人员严重缺乏做好信息化条件下保密工作必需的基本知识和技能,保密观念滞后,不了解高技术窃密的基本常识,对基本的防范手段不知不会);
2. 疏忽(有些涉密人员虽然具有良好的计算机安全保密常识,但由于工作繁忙,疏忽大意,犯了一些不该犯的低级错误,导致泄密);
3. 误认(一些工作人员还存在不少错误认识,如无密可保、密不可保和盲目自信等)。

第4段讲政府网站信息公开导致泄密的原因(单位方面):

1. 单位在公开本部门产生的信息时不经保密审查造成泄密;
2. 涉密文件资料、信息系统管理也存在漏洞。

第5段讲当前我国的保密总体形势:当前我国的保密工作仍然面临着严峻考验和新的问题。

第6段从一个侧面讲保密形势:一些机关工作人员缺乏保密意识或对保密规定不重视,纸质涉密载体丢失和泄密事件也时有发生。

第7段讲为什么不能在普通电话和手机通话中谈论国家秘密。

第8段讲《政府信息公开条例》中明确的保密审查的3项原则：1. 审查的主体，审查主体是“谁公开谁审查”，相应的责任主体是“谁公开谁负责”；2. 审查的时机，事前审查；3. 审查的方式，依法审查。

第9段讲保密审查内容审查的“四看”方法：一看是否涉及国家秘密，二看是否涉及商业秘密，三看是否涉及个人隐私，四看是否涉及敏感信息，包括行政机关的工作秘密。

第10段讲《条例》规定的保密审查的方式和程序。保密审查有两种审查方式：1. 目录审查；2. 信息审查。保密审查有3种审查程序：1. 一般审查程序；2. 不明确事项审查程序；3. 特殊情况处理程序。

时向领导报告，错失了寻找文件的最佳时机，结果受到了严肃处理。再如某经济部门负责人携带记录了大量涉密信息的笔记本与外商谈判，将涉密笔记本遗忘在酒店，造成泄密，该负责人因此受到党纪政纪处分。2009年，某机关工作人员张某为了帮朋友解决一技术难题，擅自将持有的涉及某军品制造标准的机密级资料通过普通邮局邮寄，被有关部门查获，受到了严肃处理。

7. 有关保密制度规定，严禁在普通电话中谈论国家秘密，不得在手机通话中涉及国家秘密，不得用手机发送涉及国家秘密的信息。这是因为普通电话属于明传通信工具，不具有保密功能。手机通信传输系统，是开放的无线通信系统，通信信号是在空中传输的，只要有相应技术设备，就可以截听通话内容。手机易被用于遥控窃听，通过遥控操作，使之从关机或待机状态转换为通话状态，在无振动、无屏幕显示的情况下，将周围的声音发射出去。同时，手机还可以与互联网无线连接，所以在手机通话中谈论涉密内容或用手机发送涉密信息，很容易造成泄密。

8. 2008年5月1日，我国《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）正式实施，在该《条例》中规定了保密审查的相关要求。《条例》第十四条规定，行政机关在公开政府信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定，对拟公开的政府信息进行审查。这一规定，确定了保密审查的主要原则。一是“谁公开谁审查”。按照《条例》第四条规定，各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度，并指定机构负责本行政机关政府信息公开的日常工作，具体工作职责之一是对拟公开的政府信息进行保密审查。与此相适应，“谁公开谁负责”。《条例》第三十四条和第三十五条规定了行政机关未建立保密审查机制和公开不应当公开的信息的法律责任。二是事前审查。即保密审查必须在政府信息公开以前进行。三是依法审查。依法审查原则的主要内容是：主体要合法，即审查主体是行政机关确定的政府信息公开工作机构；程序要合法，即保密审查必须严格按照法定程序进行；依据要合法，即保密审查必须遵循法律规定的审查标准。

9. 《条例》第八条规定：“行政机关公开政府信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。”第十四条规定：“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。但是，经权利人同意公开或者行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府信息，可以予以公开。”据此，保密审查内容应做到“四看”：一看是否涉及国家秘密，二看是否涉及商业秘密，三看是否涉及个人隐私，四看是否涉及敏感信息，包括行政机关的工作秘密。

10. 《条例》还规定了保密审查的方式和程序。其中目录审查是对本机关、单位制定的信息公开目录进行保密审查。信息公开目录是依法主动公开信息的依据，应当对照保密范围进行审查。信息审查包括对依法主动公开信息和依申请公开信息的审查。保密审查程序为：一般审查程序。《条例》没有作出具体规定，从工作实践看，一般审查可分为：信息提供部门自审，信息公开工作机构审查和信息公开工作主管领导审查批准。保密审查的过程和结论应当有文字记载，存档备查。不明确事项审查程序。《条例》第十四条规定：“行政机关对政府信息不能确定是否可以公开时，应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。”据此，对拟公开信息是否涉及国家秘密不明确的，应报送保密工作部门审查确定，同时听取业务主管部门意见；对是否属于商业秘密或者个人隐私不能确定的，应当报有关主管部门审查确定。特殊情况处理程序。拟公开上级或者同级其