

无师自通

上海市公务员录用考试辅导用书

2013最新版

# 申论

(第7版)

历年销量  
排名第一

【权威首选】

上海公务员考试研究中心

适用范围：上海市公务员·国家公务员·上海市事业单位·上海市公安招警

- ★ 严格按照最新考试大纲编写，突出应试重点难点
- ★ 全部采用历年考试典型例题，把握题型规律技巧
- ★ 网站及时更新最新考试内容，增加备考第二选择
- ★ 新增“公务员小常识”模块，全程指导备考方案

无师自通——上海市公务员录用考试辅导用书

# 申论

(第7版)

上海公务员考试研究中心



## 图书在版编目(CIP)数据

申论:2013/上海公务员考试研究中心编. —7 版. —上海:上海财经大学出版社,2012.9

(上海市公务员录用考试辅导用书·2013)

ISBN 978-7-5642-1452-2/F·1452

I. ①申… II. ①上… 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(2012)第 185028 号

- ☐ 策 划 王 芳
- ☐ 责任编辑 徐从双
- ☐ 封面设计 张克瑶

SHENLUN

申 论

上海公务员考试研究中心

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2012 年 9 月第 7 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

---

890mm×1240mm 1/16 14.75 印张 509 千字

印数:34 001—36 000 定价:55.00 元

## 第 7 版前言

作为一门职业,公务员由于其稳定的工作环境和良好的福利待遇,越来越多地受到高校毕业生和在职人员的青睐。

上海公务员因为独特的区位优势和有竞争力的薪金待遇,成为公务员职业中最耀眼的“明珠”之一。因此,上海市公务员考试在所有地方公务员考试中较为热门,报考的人数和报考人员的素质相对较高。为了选拔优秀人才,在命题难度上,上海市公务员考试的难度略高于全国和其他地方的公务员考试。

上海市公务员录用考试采用“2+X”模式。“2”包括《行政职业能力测验》和《申论》,“X”包括《政法》、《综合管理》、《经济管理》、《财务管理》、《信息管理》、《城市建设管理》以及 2012 年新增的《农村建设管理》七门专业科目。公共科目是考生的必考科目,专业科目则由考生结合自己所报考的部门、职位以及个人的知识结构和兴趣进行选择,2010 年之前专业科目的报考只能选择一门,2011 年改为可以报考多门,2012 年又改为只能报考一门。

对照目前上市的一些辅导用书,其主要缺陷在于没有针对国家和上海市公务员录用考试的考试大纲编写,没有体现出国家和上海市公务员录用考试的特点,给考生传递了一些不必要的信息,结果自然影响了他们复习备考的效率以及考试过关的成功率。

有鉴于此,上海杨浦区高顿进修学校复友公务员培训中心和公务员考试联盟网站投入大量的人力、财力,组织上海市公务员录用考试方面的培训权威专家和研究学者,特别为参加上海市公务员录用考试的考生精心编写了本系列辅导教材。

作为上海市公务员录用考试基础课的权威辅导用书,本书为上海市公务员考试的应考生提供了非常大的帮助,每年出版的新版书籍在历次考试前很早告罄。目前,本套教材包括上海市公务员录用考试的公共科目《行政职业能力测验》第 7 版、《申论》第 7 版,专业科目《综合管理》第 7 版、《政法》第 6 版,以及专门为考生配套练习的《2013 公务员录用考试真题详解》。

作为上海市公务员录用考试最重要的基础课辅导用书,《申论》有三大特点:

1. 本书依照《上海市 2012 年考试录用公务员和机关工作人员公共科目考试大纲》编写,注重上海市公务员考试的特点。
2. 本书采用了最新年度的上海市公务员录用考试的历年试题和国家考试的典型考题,并由专家做了详细、透彻的解析,帮助读者掌握题型规律、解题方法和写作技巧。
3. 为了能够帮助考生不仅从习题备考方面得到帮助,本书还特地增加了“公务员小常识”模块,从近年的考试宏观进行分析,帮助考生能最大程度地了解公务员考试,科学地制定目标,合理地分配复习时间,从而达到最高效率的复习效果。

本书要特别感谢上海公务员考试研究中心各位老师编写过程中提供的大力帮助,也要感谢秦春泰老师的审核指导。

由于时间紧迫,书中难免会存在有待商榷之处,恳请读者批评指正。联系邮箱:bany. qin@gaodun. cn。由于每年上海市公务员录用考试在每年年初,因此,本书若有补充内容,将会在复友公务员和公务员联盟网站公布,敬请留意,网址 [www.fygyw.com](http://www.fygyw.com) 和 [www.gongwuyuan.org.cn](http://www.gongwuyuan.org.cn)。

最后,祝愿广大考生考试顺利,取得优异的成绩!

上海公务员考试研究中心

2012 年 8 月

# 目 录

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 第7版前言 .....               | 1   |
| 第一章 申论概述 .....            | 1   |
| 第一节 申论考试的目的和内容 .....      | 1   |
| 第二节 申论考试的特点 .....         | 5   |
| 第三节 申论考试命题的发展趋势 .....     | 7   |
| 第二章 申论考试能力模块分析及训练指要 ..... | 11  |
| 第一节 阅读理解能力 .....          | 11  |
| 第二节 概括材料的能力 .....         | 21  |
| 第三节 提出对策的能力 .....         | 30  |
| 第四节 论证评说能力 .....          | 38  |
| 第五节 语言表达能力 .....          | 51  |
| 第六节 文体写作能力 .....          | 56  |
| 第三章 申论意识与素材分析 .....       | 77  |
| 第一节 申论意识 .....            | 77  |
| 第二节 申论素材分析 .....          | 80  |
| 第四章 申论备考 .....            | 108 |
| 第一节 申论备考策略 .....          | 108 |
| 第二节 申论考试应注意的问题 .....      | 110 |
| 第五章 申论考试真题解析 .....        | 112 |
| 第一节 申论考试试卷精粹 .....        | 112 |
| 试卷一 .....                 | 112 |
| 试卷二 .....                 | 116 |
| 试卷三 .....                 | 121 |
| 试卷四 .....                 | 125 |
| 试卷五 .....                 | 127 |
| 试卷六 .....                 | 131 |
| 试卷七 .....                 | 136 |
| 试卷八 .....                 | 140 |
| 试卷九 .....                 | 145 |
| 试卷十 .....                 | 149 |
| 试卷十一 .....                | 153 |
| 试卷十二 .....                | 157 |
| 试卷十三 .....                | 161 |



|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 试卷十四 .....              | 165 |
| 试卷十五 .....              | 168 |
| 试卷十六 .....              | 172 |
| 试卷十七 .....              | 176 |
| 试卷十八 .....              | 181 |
| 第二节 申论考试试卷解析及参考答案 ..... | 185 |
| 试卷一 .....               | 185 |
| 试卷二 .....               | 186 |
| 试卷三 .....               | 189 |
| 试卷四 .....               | 191 |
| 试卷五 .....               | 192 |
| 试卷六 .....               | 194 |
| 试卷七 .....               | 196 |
| 试卷八 .....               | 198 |
| 试卷九 .....               | 200 |
| 试卷十 .....               | 203 |
| 试卷十一 .....              | 206 |
| 试卷十二 .....              | 208 |
| 试卷十三 .....              | 210 |
| 试卷十四 .....              | 212 |
| 试卷十五 .....              | 214 |
| 试卷十六 .....              | 216 |
| 试卷十七 .....              | 218 |
| 试卷十八 .....              | 220 |
| 公务员小常识 .....            | 224 |

# 第一章 申论概述

## 第一节 申论考试的目的和内容

### 一、申论简介

“申论”一词取之于孔子《论语》中的“申而论之”。“申”可以理解成申述、申辩、申明,“论”则是议论、论说、论证。所谓申论,也就是对某个问题阐述观点、论述理由,合理地推论材料与材料以及观点与材料之间的逻辑关系。

申论要求准确把握一定的客观事实,作出必要的说明、申述,然后在此基础上发表中肯见解,提出方略,进行论证。因此,“申”是“论”的前提和基础,“论”是“申”的目的和归结。先有“申”后有“论”,“申”不清则“论”不明,“申”不足则“论”无立。

申论作为一种应试文体,最早出现于2000年的中央、国家机关公务员招录考试中。随着专家对申论命题模式和测查目的的不断完善和发展,如今申论已成为国考和省市考的必考科目之一,也是目前条件下测查应考者能力最全面、最有效的方式之一。

从考试大纲规定及历年实际出题情况来看,申论考试为应试者提供了一系列反映特定实际问题的文字材料,要求考生仔细阅读这些材料,概括出它们反映的主要问题,并提出解决此问题的实际方案,最后再对自己的观点进行比较详细的阐述和论证。

作为一种专门用于选拔录用国家公务员的应试文体,申论适当地借鉴了我国古代科举应试中“策论”的一些经验与做法,但在内容上比“策论”更具有现实针对性,在形式上比“策论”更加灵活多变。“策论”大多要求应试者就一些重大问题展开论述,即论证某项国家政策或对策的可行性与合理性,侧重于考查应试者解决问题的能力。申论则要求应试者从一大堆反映日常问题的现实材料中去发现问题并解决问题,全面考查应试者搜集和处理各类日常信息的素质与潜能。

有人认为,申论考试也是根据所给定的背景资料写文章,与传统的材料作文大致相同。其实,申论考试与一般作文考试有较大区别:

首先,传统的作文考核只是要求考生根据给定题目展开论述,侧重考核的是考生的文字功底。考生可以凭自己的主观好恶去立论选材,尽情张扬个性地放言宏论,因此,作文只能在一定程度上反映考生的写作水平,即“纸上谈兵”的能力,而无法全面体现考生的综合素质,尤其是解决实际问题的能力。申论不仅要求应试者具备相当的语言文字表达能力,还需要应试者表现出深刻的阅读理解能力、较强的分析归纳能力,尤其是较高的提出问题、分析问题的能力,其难度显然大于一般意义上的命题作文。

其次,从所给的背景资料来看,材料作文所给的大多篇幅短小,反映的问题较为单一,容易把握;而申论考试所给的资料篇幅较长,反映的问题较为复杂,反映的主要问题中可能会涉及社会问题的各个方面。例如,2001年中央国家机关考试录用机关工作人员和公务员的申论试题,虽然PPA风波反映的是医药问题,但它却涉及到医药的监管机制、人们对此应持的态度、全社会应如何维护自己的健康权力、政府职能部门的权利和义务等方面。

另外,申论考试是模拟公务员日常工作性质的能力测试,因此,考试过程中考生要有一个鲜明的角色定位,依照一个机关公务员的身份去考虑问题、解决问题,答题要体现政府意识和行为。这些是一般材料作文所不具备的特点。

### 二、申论考试的目的和要求

申论考试是综合的能力测试,2012年上海市公务员录用考试大纲对申论能力作出如下要求:主要测查报考者

的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。

阅读理解能力要求全面把握给定资料的内容,准确理解给定资料的含义,准确把握事实所蕴含的趋势、矛盾和本质问题。

综合分析能力要求对给定资料的全部或部分的内容、趋势或矛盾进行归纳分析,多角度地思考资料内容,作出较为全面系统的评价。

提出和解决问题能力要求借助自身的实践经验或生活体验,在对给定资料理解分析的基础上,发现和界定问题,作出评估或权衡,提出解决问题的方案或措施。

文字表达能力要求熟练使用指定的语种,运用说明、陈述、议论等方式,准确规范、简明畅达地表述思想观点。

2012年国家公务员录用考试中,申论考试仍按照省级以上(含副省级)综合管理类、市(地)以下综合管理类和行政执法类职位的不同要求,设置两类试卷。

省级以上(含副省级)综合管理类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。

阅读理解能力要求全面把握给定资料的内容,准确理解给定资料的含义,准确提炼事实所包含的观点,并揭示所反映的本质问题。

综合分析能力要求对给定资料的全部或部分的内容、观点或问题进行分析和归纳,多角度地思考资料内容,作出合理的推断或评价。

提出和解决问题能力要求借助自身的实践经验或生活体验,在对给定资料理解分析的基础上,发现和界定问题,作出评估或权衡,提出解决问题的方案或措施。

文字表达能力要求熟练使用指定的语种,运用说明、陈述、议论等方式,准确规范、简明畅达地表述思想观点。

市(地)以下综合管理类和行政执法类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力和文字表达能力。

阅读理解能力要求能够理解给定资料的主要内容,把握给定资料各部分之间的关系,对给定资料所涉及的观点、事实作出恰当的解释。

贯彻执行能力要求能够准确理解工作目标和组织意图,遵循依法行政的原则,根据客观实际情况,及时有效地完成任务。

解决问题能力要求运用自身已有的知识经验,对具体问题作出正确的分析判断,提出切实可行的措施或办法。

文字表达能力要求熟练使用指定的语种,对事件、观点进行准确合理的说明、陈述或阐释。

申论考试作为对公务员的能力测试,要求考生具备以下七种能力:

### **(一)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,要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,正确分析问题、研究问题,并恰当地解决问题。

阅读理解能力是申论中对考生最基本的首要的考核。考生首先要读懂所给材料的意思,这是解决后面题目的基础。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,没有清晰的线条,所以要求考生能够通过阅读材料,理解并概括提炼出材料背后所反映的主旨。

一般来说,第一个问题的回答决定阅读理解能力的准确性;第二至第五个问题决定阅读理解能力的深度和广度。

### **(二)综合分析能力**

综合分析能力是指在正确理解给定材料的基础上,运用概念、判断、推理、分析、综合等逻辑思维的方法对材料进行分门别类地筛选、加工,梳理出逻辑思路,提炼出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的必备的,在论证时,分析问题存在的原因,可以比较成功地测试出考生的这种能力。

### **(三)提出和解决问题的能力**

提出和解决问题的能力是指针对问题能够提出行之有效的措施、方法和方案,这是考生能力测试的关键方面。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。因此在申论考试中测试考生提出问题与解决问题的能力就成为其核心的目标。



#### (四)语言表达能力

语言表达能力是指借助于语言文字将考生的思想、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与解决问题能力的综合表现。没有语言表达能力,即使前面三种能力再强,也无法让阅卷者了解和知晓。所以良好的语言表达能力(侧重于书面语言表达能力)能够将考生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,并能够深入浅出地说明问题,及时中肯地提出问题和解决问题。这种能力始终贯穿在整个申论试卷的答卷过程中。

#### (五)文体写作能力

申论考试中,文体写作应用能力,在各个部分都有不同的体现。概括主题或内容一般运用说明文;解决问题措施一般运用应用文;给出部分观点,找出与给定资料观点不相符的或错误的观点,对不相符的或错误的观点加以论证,一般运用说明文和议论文;以调查报告、起草讲话稿等形式提出自己的对策、方案或见解,一般运用实用公文;对见解、方案、措施、方法的论证,综合运用各种文体。

#### (六)时事政治运用能力

作为国家工作人员本应该时刻关注时事政治。申论材料也多是社会热点焦点问题,这要求考生平时通过收听收看广播、电视新闻类节目、浏览时政报刊资料、聆听专家讲座等方式,关注社会热点焦点问题,了解国内外重大时政消息,参与到国际国内形势的认识和分析中去,更多地去收集和了解掌握一些时事热点重点材料,来开阔眼界,拓宽思路,丰富写作素材。

#### (七)行政管理能力

实际上,分析问题,做出正确决策,进而解决问题的能力就是行政管理的能力。这要求不仅要掌握考生专业的技术技能,还应掌握一定的基层管理知识,才能胜任政府公务人员的实际工作。

### 三、申论考试试卷的结构

目前申论考试的试卷由注意事项(考生须知)、给定资料、作答(申论)要求三部分构成。

“注意事项”是对参加考试的考生的重要提醒和建议,随着时代的发展,“注意事项”的内容越来越多,考生应在考试前认真阅读“注意事项”的提示,避免不必要的失误。请比较下面两份试卷的“注意事项”:

#### 2000 年国家公务员录用考试《申论》试卷“注意事项”

1. 申论考试,与传统作文考试不同,是对分析驾驭材料的能力与对表达能力并重的考试。
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。

#### 2011 年国家公务员录用考试《申论》试卷“注意事项”

1. 本题本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、答题卡指定位置上用黑色字迹的钢笔或签字笔填写自己的姓名和准考证号,并用 2B 铅笔在准考证号对应的数字上填涂。
  3. 请用黑色字迹的钢笔或签字笔在答题卡上指定的区域内作答,超出答题区域的作答无效。
  4. 待监考人员宣布考试开始后,你才可以开始答题。
  5. 所有题目一律使用现代汉语作答,未按要求作答的,不得分。
  6. 监考人员宣布考试结束时,考生应立即停止作答,将题本、答题卡和草稿纸都翻过来留在桌上,待监考人员确认数量无误、允许离开后,方可离开。
- 严禁折叠答题卡!

2000 年国家公务员录用考试《申论》试卷“注意事项”只有简单的三条,而 2011 年国家公务员录用考试《申论》试卷“注意事项”内容变得复杂得多:

第一条告知本题本由给定资料与作答要求两部分构成,即提醒考生仔细阅读给定的材料,然后按申论要求依次作答。告知考试时限为 150 分钟,其中阅读给定资料参考时限为 40 分钟,其实是强调阅读的重要性,要用足阅读时间,读懂材料,不仅读出各个部分的主旨,而且要读出各总分之间的联系,以确保归纳准确。另告知总分值,考生对自己完成的情况心中有数。

第二条提醒考生填写姓名和准考证号的位置、方式。

第三条提醒考生要把答案写在指定的区域,因为现在都采用电脑阅卷方式,考生的答题卡扫描在电脑里,如答错位置,影响阅卷,也将影响考生的成绩。

第四条、第六条是强调考试纪律。

第五条要求所有题目一律使用现代汉语作答,即不能用古代汉语和非汉语答题。

最后提出“严禁折叠答题卡”也是便于扫描及电脑阅卷。

申论的“给定材料”大多是一组经过半加工的带有新闻性质的现实材料,内容涉及面十分广泛,很少涉及重大理论问题或专业性问题,事实资料 and 理论资料相结合,国内资料和国外资料互为补充,篇幅或长或短。关于“给定材料”的特点在下节中作详细介绍。

“作答要求”也称“申论要求”,在不同阶段、不同层次、不同地区、不同岗位的公务员考试中“作答要求”不尽相同。请比较下面两份试卷的“作答要求”:

#### 2000 年国家公务员录用考试《申论》试卷“作答要求”

1. 请用不超过 150 字的篇幅,概括出给定资料所反映的主要问题。
2. 以省政府调研室工作人员的身份,用不超过 350 字的篇幅,提出解决给定资料所反映问题的方案。要有条理地说明,要体现针对性和可操作性。
3. 就给定资料所反映的主要问题,用 1 200 字左右的篇幅,自拟标题进行论述。要求中心明确,内容充实,论述深刻,有说服力。

#### 2011 年国家公务员录用考试《申论》试卷“作答要求”

一、认真阅读“给定资料”,简要回答下面两题。(20 分)

1. “给定资料 1”和“给定资料 2”集中反映了进城务工人员随迁子女受教育的诸多问题。请根据这两则资料,对这些问题的具体表现进行概括和归纳。(10 分)

要求:准确、全面、有条理。不超过 200 字。

2. 根据“给定资料 4”中的有关内容,谈谈对文中“困境中的不绝希望”这一表述的理解。(10 分)

要求:准确、简明。不超过 150 字。

二、L 县政府拟进一步宣传寄宿制学校的办学模式,以期更好地提高办学效益和质量。请根据“给定资料 3”,以县教育局的名义草拟《给各村中小学生家长的一封信》。(20 分)

要求:

1. 内容具体,符合实际;
2. 用语得体,通俗易懂;
3. 不超过 400 字。

三、假定你是一名派到农村的支教人员,请根据“给定资料”简要分析希望小学遭废弃的原因,并提出解决希望小学遭废弃问题的具体建议,供上级有关部门参考。(20 分)

要求:

1. 对原因的分析准确、全面,不超过 100 字;
2. 所提建议具体、有针对性、切实可行,不超过 300 字;
3. 条理清楚,表达简明。

四、“给定资料 7”的画线部分写道:“有位知识分子说:‘我已经无家可归,我在城市是寓公,在家乡成了异

客’。这样,无论在乡村少年身上,还是在农民工那里,以及这些出身农村的知识分子的群落里,我们都发现了‘失根’的危机。”请结合你对这段话的思考,参考“给定资料”,自拟题目,写一篇文章。(40分)

要求:

1. 自选角度,立意明确;
2. 联系实际,不拘泥于“给定资料”;
3. 语言流畅;
4. 总字数 800~1 000 字。

题目数量、要求显然不一样,但“作答要求”的功能是一样的:

1. 对考生的明细要求。如字数的要求、条理的要求、语言的要求、对策建议的要求、论证的要求、考生身份的假定等。

2. 向考生公开答题评判的基本原则,如每题分值,条理、层次、语言、观点等方面的评判标准等。

3. 作必要的提示。如对不同类型的考生的答题提醒,让报考不同职位的考生回答不同的题目。

申论考试对考生提出的要求通常包括:

第一,对给定材料的理解、分析、整理、归纳、概括、综合,概括出所给定背景材料的主题或主要内容,字数一般在 150~200 字之间。

第二,对主要问题提出见解,提出对策,提出具有可操作性的解决方案,体现针对性与可行性;字数一般在 300~400 字之间。

第三,给出部分观点,找出与给定资料观点不相符的或错误的观点,一般为五到六个观点,不相符的或错误的观点一般为两个,对不相符的或错误的观点加以论证;字数一般在 500 字左右。

第四,对见解、方案的论证。这部分内容要用 1 200 字左右,标题自拟,中心明确,论述深刻,有说服力。

从题目的整体结构方面来看,是由“概括主要问题(主要内容)—解决问题—申论论述”的形式向“概括主要问题(主要内容)—分析问题—解决问题—申论论述”的形式转变。一般是通过三到四个题目来体现上述要求。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,也许会在不同层面对解决什么问题或怎样解决问题提出不同要求。

## 第二节 申论考试的特点

申论考试是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。申论考试所面对的背景材料是经过初步加工的,但这种加工并不是使所给材料条理分明、头绪清楚,而可能是次序紊乱、主旨分散的材料,有待应试者阅读材料后进行筛选、加工、概括、提炼、论证等工作,并借助这些工作主要侧重考查应试者对给定资料的阅读理解能力、分析归纳能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力,要求分析、论证和解决问题透彻、全面、清晰,保证考生能充分发挥自己的能力。

申论考试的以上目标决定了申论试题具有以下特点:

### 一、给定材料的广泛性

给定材料的广泛性首先表现在材料涉及的内容非常广泛,包括政治、经济、文化、教育等方面的现实问题。申论考试的目的是选拔公务员,是对在公务员日常工作中处理实际问题潜能的测试,也是在考查应试者是否关注生活中的热点、焦点问题,是否具有关心大事的大局意识。对于考生来说,应该广泛关注和思考各种各样的社会问题、国计民生问题,关注和思考生活中的各类“焦点”、“热点”,甚至“盲点”问题。

例如,历年国家公务员录用考试的给定材料如下:

2000 年:关于经济建设与环境保护的问题

2001 年:关于 PPA 风波的问题

2002 年:关于网络给人们日常生活所造成的各种影响

2003 年:关于生产安全的问题

2004 年:关于交通安全的问题

2005 年:关于农民的问题

2006 年:关于处理突发公共事件问题

2007 年:关于土地的问题

2008 年:关于开发怒江水电资源的问题

2009 年:关于粮食安全的问题

2010 年:关于海洋保护与开发的问题

2011 年国家公务员录用考试适用于省级以上(含副省级)《申论》试卷给定的材料是关于弘扬黄河精神的问题;适用于市(地)以下《申论》试卷给定的材料是关于进城务工人员子女受教育的问题。

2012 年国家公务员录用考试适用于省级以上(含副省级)《申论》试卷给定的材料是关于市场经济背景下道德建设的问题;适用于市(地)以下《申论》试卷给定的材料是关于城市公共安全的问题。

又如,历年上海市公务员考试的给定材料如下:

2001 年:关于环境问题

2002 年:关于加入 WTO 问题

2003 年:关于人才流动问题

2004 年:关于上海世博会如何提高上海城市“软实力”的问题

2005 年:关于《行政许可法》实施的问题

2006 年:关于新录用公务员基层实习锻炼制度的问题

2007 年:关于《公务员法》实施的问题

2008 年:关于绩效管理和考核的问题

2009 年:关于流动人口子女教育的问题

2010 年:关于新形势下的保密工作问题

2011 年:A 卷是关于庸政懒政的问题,B 卷是关于社会志愿服务的问题

2012 年:A 卷是关于加强和创新社会管理的问题,B 卷是关于收入差距与财富观的问题

由上可知,无论哪方面的内容都有可能成为申论材料。

材料涉及内容的广泛性还表现为材料本身设计层面的复杂性。例如,2002 年国家公务员录用考试申论考试给出的材料是关于网络问题的,资料由 9 段材料构成,涉及网络对社会生活的方方面面产生的影响,有好的影响,也有不好的影响。但就不好的影响一面来讲,又涉及市场管理、法制建设、科技发展、青少年教育等多个层面的问题。2002 年上海市公务员考试的材料由 10 段组成,涉及加入 WTO 的机遇与挑战正反两方面。

## 二、关注中观问题

申论考试给定的材料所反映的问题不会太大,也不会太小;既不是宏观的问题,也不是微观的问题,当然也不会是难以定论或者争论激烈的前沿问题。申论关注的往往是一些中观问题,即那些涉及千家万户的焦点或热点问题,是有一定的影响范围,又具有一定现实意义的问题,如环境污染、网络、生产安全、交通等问题。

这个特点是由申论考试本身的性质决定的。一方面,申论考试要考查考生提出问题和解决问题的能力,即测查考生是否具有一般公务员所必备的处理日常事务的能力。太宏观的问题,不是单个考生在考场上所能解决的,而且也不是在申论考试所给定的短时间内所能解决的。给定这样的材料,考生只能进行空泛的回答,无法测试出考生的能力,实际上也就失去了申论考试的意义。太微观的问题,不具有代表性和可重复性,无论考生在给定的时间内能否解决问题,对于测查考生是否具有公务员的基本素质均不具有典型意义。

另一方面,公务员考试主要是考核考生的政治思想水平和文字表达能力。讲政治,保持清醒的政治头脑,有敏锐的洞察力,应该是国家公务员的必备素质。“在其位则谋其政”,作为一个合格的国家机关公务员,必须关心那些关系到国计民生的大事;否则,心中没有国家,没有人民,怎么能当好国家机关公务员呢?又何谈为人民服务呢?所以,具有敏锐的政治意识和眼光,能充分地理解并分析当前社会现象的头脑,是申论考试中所必需的。

### 三、内容的非专业性

申论考试是一种素质测试,要求考生具有比较丰富的常识,这些常识来源于应试者日常的积累,不是说突击性地死记硬背某一专业知识就可以圆满完成试卷的。除按类别进行申论考试的情况之外,申论考试试题不会向某种专业性知识特别倾斜。因为应试者来自各个方面,所学专业或所从事工作的内容和特点都不尽相同,所以,要求考生处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。例如 2000 年的试卷,粗看所给材料,可能以为学法律专业的考生会占便宜,但是,所给材料中红星新村居民状告印刷总公司的事件并不是法律所能解决的问题,如果从法律角度去讨论如何去打这场官司,就与题意相差甚远。再如 2001 年的试卷,看似医药卫生问题,其实问题的解答与医药卫生专业知识水平高低并无关系。可见,申论考试的试题一般较为规范,试题的表述明确,涉及的内容和观点都不会有所偏颇或有太大的争议。应该尽量保证每个考生都能有论而发,这样对于学不同专业或从事不同工作的考生才是公平的。

### 四、题目的针对性

申论考试所给的材料,无论涉及面有多广、材料的文字有多长、内容有多么复杂,试题题目都显露出或隐含着较强的针对性,考生可以根据材料选择不同的角度去分析、论证问题,说明道理和措施。但是,这种分析、论证和说明不可离开材料而不着边际地驰骋个人的想象,这样尽管看上去洋洋洒洒,长篇论道,却无法达到题目的要求。因此,考生应认真地阅读给定的资料,仔细梳理出材料中预设的环境和条件,在充分把握资料本质内容的基础上,抓住重点,条分缕析,才能有针对性、有的放矢地回答和论证问题。

### 五、解决问题的可行性

申论考试题目涉及的问题不管多么复杂,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。这种问题解决的可行性命题思路,是由公务员考试的性质决定的。例如,2000 年中央国家机关公务员录用考试中关于××印刷公司噪声扰民一案就应该通过城市建设合理规划得到根本解决,当然,必要的补偿也应有所考虑。又如,2001 年试卷的 PPA 问题,是当时的社会热点之一,但完全可以通过舆论的正确引导来化解百姓的不安心理。因此,应试者应抓住主要问题,提出具有现实可行性的方案,如解决问题的方法、措施、步骤、时间、人员安排等。例如,针对 2001 年的 PPA 问题,有应试者提出应由国家医药管理部门突击行动,将全国含 PPA 的药物查抄销毁,这一措施根本无法在短时间内实现,因此缺乏可操作性。

## 第三节 申论考试命题的发展趋势

近年来,中央机关及各省市的公务员录用考试申论大纲一直在微妙地变化,2010 年起中央机关及其直属机构公务员录用考试大纲将申论命题分为两类,上海市自 2011 年起分为两类。考试测重点有所不同,但在测查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题能力以及语言表达能力方面是共通的。在命题的发展趋势上有以下几个值得注意的方面:

### 一、给定材料从单一型转向综合型

从资料反映情况的性质来看,有单一型和综合型两种情况。

单一型材料是指给定资料的性质比较单纯,或者是发现问题、总结教训的,或者是突出成绩、总结经验的。总结教训的资料反映的往往是在目前社会发展中影响人民生活比较大的、需要改进的问题。例如,2000 年国家公务员录用考试的申论试题所给的材料是关于噪音扰民问题的,它反映的是在城市发展过程中城市规划布局不合理给居民日常生活及身心健康造成严重影响的问题,这里有非常深刻的教训需要总结。

综合型材料是指给定资料既有正面资料,也有反面资料;既可以总结教训,也可以总结经验。例如,2004 年国家公务员录用考试的申论试题所给的材料是关于汽车工业的发展和城市交通堵塞问题。这组材料既有生产发展的正面材料,也有城市发展中交通堵塞这个影响面很大的反面材料。

综合型材料所给信息量大,涉及面更大,出题的余地更大,所以,从发展趋势上看,综合型材料复现的比率会更



高。

从给定材料涉及的内容看,目前考试内容主要还是问题类资料,即总结教训一类的问题,这种问题比较容易考查出一个人解决问题的能力。但是,公务员的日常生活不仅仅是处理各种纠纷,总结各种教训,还要总结各种经验,提炼精神实质并加以推广。从某种意义上说,这是公务员更经常的事务。所以,成绩型的资料也值得关注,成绩与问题并重是一个值得注意的命题趋势。

## 二、阅读材料的难度逐渐加大

一方面,给定资料的分量越来越重。以国家公务员考试(简称“国考”)为例,2000年申论考试的给定材料不足1500字,而2010年给定资料近7000字。当然,材料字数不会也不可能无限扩大,材料字数超过一定限度,就会无形中拉长应试者阅读材料的时间,思考问题的时间就会减少,从而影响发挥。

另一方面,给定材料从形式上看更多采用杂乱无序的资料汇编式。申论的给定材料,形式上大体有两种:一是案例形式,集中反映一个有一定影响又亟待解决的具体问题,如国考2000年申论试卷给定材料反映的只是某省某市红星新村5号楼居民与××印刷公司之间发生的事情;另一种是资料汇编的形式,围绕某一个热点问题,摘录组装而成,如国考2002年申论试卷给定材料是网络给社会生活带来的种种影响,有各种正面影响及各种负面影响。相比较而言,资料汇编形式的资料阅读的难度更大些,一是因为有的材料之间没有一定的逻辑关系;二是因为有些材料与主旨关系不大属于枝节的问题,需要在阅读的时候加以辨识。因此资料汇编式给定材料的复现率也是比较大的。

## 三、试题要求从分立式转向综合性

任何一门学科的测试,根据试题所包含内容的特点,一般可以分为分立式试题和综合性试题。分立式试题有很强的针对性,对应试者所掌握的知识或技能进行分项测试,以考查其各个单项的能力。综合性试题是对应试者整体能力进行的综合性测试,它可以全面考查应试者的能力。以国考为例,2000年、2001年、2002年三年国家公务员录用考试《申论》试卷“作答要求”基本上是三大题:(1)概括出给定资料所反映的主要问题;(2)提出解决给定资料所反映问题的方案。要有条理地说明,要体现针对性和可操作性;(3)就所提出的对策建议进行论证,既可全面论证,也可就某一方面重点论证。或就给定资料所反映的主要问题,自拟标题进行论述。要求中心明确,内容充实,论述深刻,有说服力。请与2012年国家公务员录用考试《申论》试卷“作答要求”进行比较:

### 2012年国家公务员录用考试《申论》(副省级以上)试卷“作答要求”

#### 一、认真阅读“给定材料”,简要回答下面两题。(20分)

##### 1. 根据“给定材料2”,对专家们所说的“技防”、“人防”加以解释。(10分)

要求:精确、全面、简明。不超过150字。

##### 2. 根据“给定材料3”谈谈“现代城市运行中的脆弱性”在S市中特别重大火灾中的具体表现。(10分)

要求:精确、全面、简明。不超过150字。

#### 二、A市F区在全区范围内开展“居民安全文化教育”活动。请根据“给定资料”,从“安全文化理念”、“增强安全意识”、“日常安全须知”三个方面为社区的宣传栏写一份宣传稿。(20分)

要求:

1. 内容具体,针对性强;
2. 用语恰当,通俗易懂;
3. 不超过500字。

#### 三、“给定材料4”反映了T市市民出行中存在的许多问题,假定你是市交管局聘请的观察员,请就这些问题提出解决建议,呈送市政有关部门参考。(20分)

要求:

1. 对存在的问题概括准确、扼要;
2. 所提建议具体简明、有针对性、切实可行;

续

3. 不超过 400 字。

四、“给定资料 5”画线部分写道：“无论我们认为自己已变得多么高明和安全，自然灾害与人为灾难始终是我们生命的一部分。”请结合你对这句话的思考，联系自己的经验或感受，自拟题目，写一篇文章。（40 分）

要求：

1. 自选角度，立意明确，有思想性；
2. 参考“给定资料”，但不拘泥于“给定资料”；
3. 语言流畅；
4. 总字数 800~1 000 字。

通过比较可知，2000 年、2001 年、2002 年的试题要求分别对应试者的分析概括能力（包括发现问题的能力）、解决问题的能力、文字表达能力进行考查，以达到测试的目的，所以称之为分立式试题。2012 年的试题要求显然复杂得多。虽然考查的目标还是应试者的分析概括、提出对策、文字表达、论证说明等几项能力，但是不再像以前那样明显地分门别类地进行单项考查，而是转向综合考查，一个题目中可能要求应试者表现出几种不同的能力，也就是说，申论试题要求正在向综合性转化。

最初的申论试题一般是三到四个题目，2003 年的国考试题打破了这种比较固定的格局，只有两个要求：一是就如何减少事故、保障安全提出对策建议，供领导参考，字数不少于 600 字；二是任意选择一个所提供的场景写一篇讲话稿，字数不少于 1 000 字。2004 年的国考试题要求也只有两个：一是结合材料谈谈我国汽车工业的现状与发展趋势，不少于 1 000 字；二是以交通局负责人的身份，说明该城市的交通简况、对交通堵塞问题提出解决方案，字数不少于 1 500 字。2003 年试题的后一个题目实际上已经不单纯是进行论述，而是需要对出现的问题进行概括，对问题所涉及的方方面面有个善后处理的交代，还要有所申述说明。而 2004 年试题的两个题目也分别既要有分析、概括，也要有论证。2003 年的第一个题和 2004 年的第二个题从表面上看是对策题，但是和前几年的对策题不同，在字数上有较大幅度的提高（从不超过 350 字到 1 500 字以上）。这就说明，它们不能像前几年的提出对策题那样只是简单地、干巴巴地写出几条对策，而是要有申述说明。

#### 四、题型更加丰富多样

近几年国家及各省市公务员考试申论试题出现了以下几种题型：

##### 第一种，提炼矛盾。

前些年的申论试题，往往要求概括给定资料的主要内容或主要问题。为加强对考生抽象概括能力的考查，近几年开始要求考生提炼给定资料中某些问题中包含的矛盾。

例如，国家 2008 年申论试题第一题：在怒江开发水电资源问题上有重大争议，请根据给定资料 1~8 指出争议的焦点是什么，并对主张怒江水电开发和反对怒江水电开发的理由分别加以概述。该试题要求提炼“争议的焦点”，实质就是要求提炼矛盾。

再如山东省 2008 年申论试题第一题：给定资料 1~3 反映，湖北襄樊 5 名贫困大学生，因为在受助的一年多时间内没有任何“感恩”表示，被取消继续受资助资格。此事一经报道，评论纷至沓来，形成了两种对立的观点：一是认为这些贫困大学生懂得知恩图报是最基本的道德要求，应该感恩；一是认为资助者资助的目的不应该是为了得到回报，不必要求受助者以一种方式感恩。观察各方观点，请你说明：（1）争论双方一个基本的共识是什么？（2）争论的焦点何在？此题也是关于提炼矛盾方面的考查。

##### 第二种，指出对策存在的问题并做修改补充。

例如，国家 2008 年申论试题第五题：给定资料 11 列出了其职能部门准备对反对意见给予答复的基本内容，请指出这样答复存在哪些明显问题，并就存在的问题分别说明怎样修改补充。

再如，国家 2009 年申论试题第三题中第 2 题：某学术团体为贯彻党的十七届三中全会精神，就我国粮食问题召开的研讨会在关于解决问题对策的讨论中，有人发表“四点对策”，这“四点对策”在内容上、表达上都存在问题。请指出这份“对策”存在的问题，并提出修改意见。这一题型是对策有效性分析题型的演变和拓展，是一种新的考

查形式。

### 第三种,分析比较。

这里说的“分析比较”,是指对给定资料中的某些内容进行分析比较。

例如,北京市 2009 年应届毕业生公务员录用考试的申论试题第一题:请对新加坡、美国、韩国三个国家关于提高国民素质所采取的措施进行分析比较。要对这三个国家进行比较,就要从资料中概括出各自措施的特点,并找出异同处。可见,该题型重在考查考生的概括能力和分析问题的能力。

### 第四种,对资料中某些问题的理解或评点。

例如,国家 2008 年申论试题第三题的第 1 题:“给定资料 7”引了上海某研究所 G 所长的话:“美国人把搁浅的鲸鱼推入大海,这值得赞扬;鲸鱼被非洲难民捕食,这也应赞扬,因为它救活了一群人”,请说明这表达了 G 所长怎样的观点。

北京市 2009 年应届毕业生公务员录用考试申论试题第二题,在给定资料中,杭州一个居民区里的“红领巾瞭望哨”对不文明行为予以曝光,取得明显效果。请对此进行评述。

再如,国家 2009 年的申论试题第二题的第 2 题:“给定资料 11”提出了解决我国粮食问题的对策,认为提高粮食价格是关键之策,不必担忧对低收入人群的影响。他的这种观点有没有道理,为什么?请谈谈你的见解。

以上三题,虽具体内容不同,但基本形式一致,都是要求考生发掘给定资料中某问题的深刻内涵,考查考生对特定问题的理解能力。

### 第五种,论说性议论文。

所谓“论说性议论文”,就是要求考生就考试题目指出的问题,展开充分的论述和说理,阐明自己见解的理由和根据。此种议论文以“论说”为主,以“对策”为辅。而“对策性议论文”,以“对策”为主,以“论说”为辅,与“论说性议论文”有明显区别。近几年,国家及各地的申论试题,逐渐强化对“论说性议论文”的考查,明显加强了议论文写作的深度和难度。

国家 2007 年申论试题的第五题要求:请以“命脉”为题,写一篇关于土地问题的文章。从“命脉”这一题目可以看出,此文中心意旨是论证土地的重要性,明显地显示出“论说性议论文”的特点。

国家 2009 年的申论试题第四题:胡锦涛总书记到河南、安徽考察,引发我们许多思考。请联系“给定资料”,整理自己的思考,自拟题目,写一篇文章。还要求:报考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生,要深入思考,紧密结合“给定资料”所反映的问题,写一篇视野开阔、见解深刻的文章。报考行政执法类、市“地”以下综合管理类职位的考生,可结合“给定资料”中反映的一个主要问题,写一篇见解比较深刻的文章。在该题的要求中,无论是“要深入思考”也好,还是“视野开阔、见解深刻”“见解比较深刻”也好,都表明要求写一篇“论说性议论文”。

再如国家 2008 年的申论试题第六题:请以“人与自然”为题,写一篇文章。我们从“人与自然”的文章题目中可以意识到,该文重心在于阐明人与自然的辩证关系,该文明显以论说人与自然的辩证关系为主,属“论说性议论文”。

#### 小贴士

上海公务员录用申论考试命题方式不断有所创新:

2006~2010 年连续五年使用“判断正误并说明理由”这种题型,要求考生牢牢把握“依据材料、准确理解题目表述、分析辨别材料与题目表述的差异”这一原则,仔细比较材料与题目备选项的异同,重点是“求异”,即找出题目备选项与材料所表达意义的不同之处。

2009 年申论试题中出现过公文指误并改错的题型。

2012 年申论考试 B 卷中又出现新题型:将一段文言文译为白话文,并简要概述这段话带给考生的启示,要求语言简明扼要,观点鲜明准确。这种创新,值得我们关注和研究。

## 第二章 申论考试能力模块分析及训练指要

申论考试的全部过程,可归纳为阅读资料、概括要点、提出对策、进行论证四个主要环节。通过阅读,真正掌握资料内容,才能保证以下各个环节的质量。概括要点是一个承上启下的重要环节。一方面它是阅读资料环节的小结;另一方面,这个环节完成得好不好,又会直接影响提出对策是否更具针对性,影响到将进行的论证是否有扎实的立论基础。提出对策是申论的关键环节,重点考查考生思维的开阔程度、探索创新意识、应变能力和解决问题的能力。考生可以有较大的自由空间,根据各自的知识阅历,对同一问题各抒己见,见仁见智。需要注意的是,只有结合给定资料所涉及的范围和条件,才可能提出切实的对策。进行论证是申论的最后一个环节。它是“论”的能力的充分体现。它要求考生充分利用给定资料,切中主要问题,全面阐明、论证自己的见解。论证这一部分在一定意义上说,才是真正名副其实的“申论”,前面三个环节尽管非常重要,不容任何懈怠,但相对于最后这个环节来说都还是铺垫。论证环节,需要浓墨重彩,淋漓尽致。这不仅因为它所占字数多,分值相对较高,而且一个人的知识基础、能力水准、思维品质、文字表达都将在这个环节得到更全面、更充分的展示。本章将对各个环节中考生应具备什么样的能力、可借鉴的方法、要注意的事项逐一进行介绍。

### 第一节 阅读理解能力

阅读材料是申论考试最基础的环节,是完成其他任务的前提条件,也是判断应试者阅读理解能力强弱的基本手段。阅读给定的资料,就是审题。只有读懂了资料,弄清了资料所提供的环境、条件,才能把握事件的性质,概括出反映的主要问题,保证下面环节的顺利进行。否则,就会眉毛胡子一把抓,颠三倒四,甚至离题万里。如前所述,申论考试给定的材料大多不是完整的文章作品,只是一些杂乱无章的“半成品”,甚至连“事件报道”、“情况简报”都算不上。应试者首先要做的,就是通过阅读这些材料,对之进行进一步的梳理和加工。这种梳理和加工材料的过程,也就是考查应试者阅读理解能力的过程。由此可见,申论试卷中的阅读不是一般意义上的将所给材料读懂弄通,而是要边阅读边思索、边分析、边理解、边归纳,表现出来的是一种集思维敏锐、反应迅速、默读熟练、分析果断于一体的综合素质。

#### 一、申论材料的形式与内容

1. 从形式上看,申论考试所给定的材料主要表现为两种主要形式:一是案例型材料,二是资料汇编型材料。

所谓“案例型材料”,是指所给定的材料主要是集中反映一个有一定影响又亟待解决的具体问题。这种资料一般是围绕一个主题进行客观叙述,把案例涉及的情况详细加以说明。2000年中央国家机关公务员考试的申论试卷给定的材料就属于这一类。所给材料围绕一个印刷公司更新设备所带来的噪音污染,讲述了一桩复杂的民事诉讼案例,共12条材料,基本上是按照事件发生的顺序排列下来。

这种材料因为脉络相对较为清晰,应该说是比较容易把握的。遇到这类材料的时候,要注意把握其起因、发展、结果等,同时还要注意不要局限于个案本身,要从“例”扩散、联系到“类”,这样才能抓住事件的本质。

所谓“资料汇编型材料”,是指所给定的材料主要是围绕某一个热点问题摘录组装而成。这种形式的材料往往没有什么顺序可言,上一条和下一条之间没有什么因果关系。2002年中央国家机关公务员考试的申论试卷所给定的材料大致可归入这一类。给定材料是关于环境问题的,共有9条,涉及面非常广,有广告扰民问题、网络犯罪问题、网络普及问题、网络保密问题、法律建设问题、网络办公问题、利用网络进行远程教育问题等,不啻于我国目前网络发展情况的资料汇编。申论考试就是要求应试者按照特定的要求从这些杂乱无章的资料中找出问题的实质,并就相关问题提出相应对策。

这类材料涉及面更广,显露出来的问题更加复杂,显然难度更大些,也是近几年来申论考试比较喜欢采用的一