

 **光华教育**
为梦想插上翅膀

贯穿“秒杀”理念 专为速战国考量身定做
荟萃国考难度教材、真题及预测试卷

光华图书
2011

国家公务员录用考试**一本通**系列教材

申论一本通

国考教材+国考历年真题+国考模拟预测试卷

内容最**全面** 方法最**实用** 思路最**系统**

李进 主编

光华公务员考试研究中心 审订

本书适用于中央、国家机关公务员录用考试

世界图书出版公司

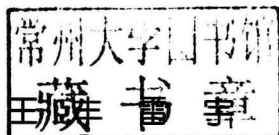
· 国家公务员录用考试一本通系列教材 ·

申论一本通

· 一本通系列教材 ·

◇主 编 李 进

◇编 著 宋 震 陈 潇
蔡 楠 王海凤
邵士相 孙彦军



朱 玉 周 翔
刘 瑞 宋 冬

世界图书出版公司

西安 北京 广州 上海

图书在版编目(CIP)数据

申论一本通/李进主编. —西安:世界图书出版
西安公司, 2010. 9

国家公务员录用考试一本通系列教材

ISBN 978-7-5100-2545-7

I. ①申… II. ①李… 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(2010)第 170004 号

国家公务员录用考试一本通系列教材

申论一本通

主 编:李 进

编 著:宋 震 陈 潇 王 丰 雷 宇 蔡 楠 王海凤

朱 玉 周 翔 邵士相 孙彦军 刘 瑞 宋 冬

责任编辑:樊 鑫

封面设计:光华设计中心

出版发行:世界图书出版西安公司

社 址:西安市北大街 85 号

邮政编码:710003

电 话:029-87214941 87233647(市场营销部)

029-87232980(总编室)

经 销:全国各地新华书店及各大图书网店

印 刷:北京旭升印刷装订厂

开 本:880×1230 1/16

字 数:866 千字

印 张:30

版 次:2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5100-2545-7

定 价:50.00 元

作者简介

李进：光华系列《公务员考试录用教材》总策划，对国家和各省公务员考试、事业单位考试、军转干部考试等有深入的研究，对申论和面试有独特见解，是面试特训教学内容和组织模式的创始人，是第一、二、三代面试特训师资培养及训练的总负责人，是目前我国公务员考试辅导课程模式、教材模式、核心理念的开创者。

宋震：政治学博士，副教授，硕士生导师，兼职律师。毕业于北京大学政府管理学院（本科、硕士、博士），曾任北京大学“五四”戏剧社艺术总监，拥有深厚的政治学和行政学理论功底以及极强的政治敏感度，思想深刻，文采飞扬，对申论和面试有精深的研究，极强的授课艺术魅力深得广大学员欢迎。

陈潇：光华教育授课与研发团队核心成员，中国人民大学博士。理论功底扎实，表达能力超群，曾获海峡两岸大学生辩论赛最佳辩手、全国大专辩论会优秀辩手等荣誉，在《南风窗》等知名刊物发表文章十余篇。课程讲授深入浅出，生动幽默，被学员誉为“魅力和实力兼具的老师”。

王丰：光华教育授课与研发团队核心成员，哲学硕士。理论功底扎实，对社会时政有独到见解，对申论和面试有精深研究，授课风格清新灵活，能为学员提供最实际、最精到的辅导。具有丰富的教学经验和独特的授课艺术，深受学员欢迎。

雷宇：光华教育申论、面试授课与研发团队核心成员，毕业于西安交通大学，思维严谨而灵活，分析问题鞭辟入里、旁征博引，常能对问题提出独到而新颖的见解。授课风格温和细腻，能采用多种方式对学员在轻松交流中启发思维，传授知识，收效明显。

蔡楠：西安交大工学硕士。曾多次获得奥林匹克数学竞赛奖项，对数字有敏锐的洞察力和判断力，推出全新理念的解题思维方式和技巧，能够灵活把握对学生数学能力的培养，善于举一反三，多角度帮助学员释疑解惑，授课风格灵活幽默，课程趣味性强。

王海凤：光华教育行测研发与教学团队核心成员。先后毕业于北京大学哲学系（本科）与中国科学院心理研究所（硕士），受到国内一流的哲学教育和心理学教育，思维敏捷，逻辑清晰，知识背景雄厚，语言精炼、犀利，风格独特、讲授精准。

朱玉：文学硕士，光华教育行测研发与教学团队核心成员，对语言文字的深层意蕴具有超强的领悟力，曾参与多部影视剧本的编写，文字功底深厚，思维细腻敏捷，逻辑清晰严密，授课生动幽默，于温和轻松的氛围中将文字材料条分缕析，给予庖丁解牛般的分析，深受学员欢迎。

周翔：光华教育行测研发与教学团队核心成员。资深讲师，拥有丰富的教学经验，研发团队核心成员，对行测解题规律有深入研究，对快速解决行测试题有突出贡献，是光华深度“秒杀”系列公务员录用考试专用教材的核心研究者之一。

许可：光华教育申论授课与研发团队核心成员，分析问题全面、准确、透彻。具有丰富的教学经验和授课艺术，对公务员考试申论、面试等科目的研究有重大理论创新。授课条理清楚，内容充实，严谨而不失幽默，被学员爱称为“行政许可法”。

孙彦军：管理学硕士，光华教育申论授课与研发团队核心成员。擅长以客观而独特的视角谈政论策。在人民网、《新视野》等发表多篇学术论文，参编《服务型政府导论》等著作。教学过程逻辑清晰，知识全面、扎实，讲述幽默，受到学员的普遍欢迎与认可。

刘瑞：文学硕士，光华教育申论授课与研发团队主力成员。理论视野开阔，思维灵活，逻辑严密清晰，擅长从多维角度对同一问题展开分析，使得认识更为深刻、全面。授课风格严谨平实，深受学员认可与欢迎。

宋冬：哈工大工学硕士，光华教育行测研发与教学团队主力成员。理论功底扎实，尤其对判断推理部分有着较为深入的研究，能够透彻剖析题型的命题思路。授课风格深入浅出，注意培养考生灵活运用所学理论的能力，提高应试准确率，深受学员认可。

邵士相：光华教育行测研发与教学团队主力成员，行政职业能力测验数量关系与资料分析部分课程与教材主力研发者之一。高考数学满分，曾多次荣获华罗庚杯等奥林匹克数学竞赛大奖；对数字推理和数学运算部分有着深入的研究，思维灵活、逻辑严谨。授课生动幽默，表达清晰，深受学员欢迎。

其他编者简介见：www.gwy.cn

版权保护声明

光华教育 2011 版公务员考试用书系完全自主知识产权的原发性研究成果，为了保护知识产权，特采取设置版权陷阱和版权加密的保护措施。为了保护研发人员的劳动成果，激发研发积极性，保护书籍内容不被不法行为侵害并最终欺骗广大考生，在不影响内容阅读的前提下，本系列书籍共设置了数千处版权陷阱，这些措施将确保作者能够轻易地识别侵权盗版行为，我们将密切关注市场上的同类书籍，一经发现对本系列教材的侵权行为，将运用法律武器予以严厉制止和打击。热忱欢迎广大读者朋友提供线索，对于落实的举报信息，我们将给予重奖！

举报电话：010—82378516

光华教育 图书出版部

2010 年 9 月

前 言

一般而言,公务员考试的复习准备阶段应该保持在三个月以上,这样考生方有绝对的制胜把握。公务员考试的科目已非传统的知识性考试,而是偏重于应用的能力性考试,其涉及的基本规则、题型、解题思路在一般的考试中很难见到,因而对这些内容熟悉和掌握的程度将直接决定最终的考试分数。一分耕耘,一分收获。这该是不易的准则。然而对于绝大多数参加公务员考试的人来讲,最难掌握的就是充足的复习时间,因为或工作、或学习,时间被挤占的七零八碎,即使有较为充裕的时间可供利用,也很难得有统一、完整的复习思路投入其中。往往会导致每次面对相同的复习内容都会产生似曾相识的感觉,却又总觉得到底还是陌生的。于是,复习资料的前几页被重复翻阅了无数遍,而很难向后推进。这种情况,一方面是由于考生自己的复习时间所限导致的,另外也与复习资料本身的庞杂和缺乏联系有关。

针对广大有强烈公考意愿,又没有充足复习时间的读者,我们编写了这套《申论一本通》系列书籍。本套书籍打破传统公考辅导教材相关内容单独成册的惯例,对各部分内容重新作了全方位的整合与拼接,使内容在互相一体的映衬中显得更为系统、更加完整。在节约读者阅读时间的同时,也最大可能地增加了阅读的整体性,提高了阅读的性价比。在传统的编辑体例下,各本书之间的内容相互独立,缺乏相应的对照与呼应,很难形成统一的编写思路。申论主教材偏重于理论的阐述,热点则偏重于观点的剖析,真题则以题目为依托,侧重贯彻解题思路。“一本通”系列则在理论阐述、观点剖析和解题思路之间作了高度的整合,使其有一个一以贯之的主线和精神,从而可以更好的将宏观理论与微观观点渗透和融汇入实战性的解题思路。这样或许可以达到一种“课堂式”的阅读体验,让读者体会到一种与阅读同步的训练感,收获自然会远大于单项式、分离式的阅读过程。

帮助读者利用较少的点滴时间汲取尽可能多的应试营养,是光华系列教材一贯的价值追求。本套教材是我们一次全新的尝试,凝结了所有编写者巨大的心血和汗水,希望广大读者能读有所得,庶几可以使我们的的心灵得以安慰。虽经编者几经校订,或仍有未妥之处,留待细心读者批评指摘,反馈意见,我们当不厌其精,修订完善,力争对得起读者的殷切期望。

最后,真诚祝福广大读者学有所获,考试成功。这样,我们的努力和付出就是有价值的。

光华教育申论组

2010年9月

目 录

第一篇 申论基础

第一章 深入准确认识申论	1
第一节 申论概论	1
第二节 申论考试的命题	12
第三节 申论考试的阅卷	14
第二章 申论考试的题型	17
第一节 申论考试的题型特征及变化趋势	17
第二节 概括题	20
第三节 分析题	21
第四节 对策题	24
第五节 论述题	27
第六节 应用文型申论文章	29
第三章 应对申论考试的基础——理解给定材料	31
第一节 申论材料的信息	31
第二节 深入理解申论材料的方法	33
第四章 申论“小题”的解答方法	65
第一节 概括题解答方法	65
第二节 分析题解答方法	85
第三节 对策题解答方法	96
第五章 申论“大题”的解答方法	111
第一节 论述题(申论文章)概论	111
第二节 论述题(申论文章)的主旨与命题	114
第三节 论述题(申论文章)的结构与谋篇布局	119
第四节 申论文章围绕核心要求的真题实例评析	127
第五节 申论文章微观写作技巧	145
第六节 真题练习与范文	157
第六章 申论公文题解答方法	169
第一节 公文概述	169
第二节 公文的行文规则	171
第三节 通用公文的写作	173

第二篇 热点精读

土地资源利用与管理	198
新能源开发	205
加快发展服务业	211
改善收入分配格局	217
建设服务型政府	223
大部制改革	228
重大自然灾害的救助及灾后重建	233
网络文明	238
社会保障	243
安全生产问题	249
污染治理与环境保护	254
小城镇建设	261
医疗卫生体制改革	267
教育公平	275
提高自主创新能力	280
非物质文化遗产保护	285

第三篇 真题详析

2010年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》A类试卷	290
作答思路及参考答案	294
2010年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》B类试卷	299
作答思路及参考答案	303
2009年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》试卷	308
作答思路及参考答案	313
2008年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》试卷	320
作答思路及参考答案	325
2007年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》试卷	331
作答思路及参考答案	336
2010年十三省招录国家机关工作人员考试《申论》A类试卷	340
作答思路及参考答案	345
2010年十三省招录国家机关工作人员考试《申论》B类试卷	349
作答思路及参考答案	354
2010年北京市招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	358
作答思路及参考答案	361
2010年安徽省招录国家机关工作人员考试《申论》A类试卷	365
作答思路及参考答案	371
2010年浙江省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	376
作答思路及参考答案	381

第四篇 模拟演练

《申论》模拟卷(一)	385
作答思路及参考答案	390
《申论》模拟卷(二)	394
作答思路及参考答案	398
《申论》模拟卷(三)	402
作答思路及参考答案	407
《申论》模拟卷(四)	410
作答思路及参考答案	415
《申论》模拟卷(五)	418
作答思路及参考答案	423
《申论》模拟卷(六)	427
作答思路及参考答案	431
《申论》模拟卷(七)	435
作答思路及参考答案	439
《申论》模拟卷(八)	443
作答思路及参考答案	447
《申论》模拟卷(九)	451
作答思路及参考答案	455
《申论》模拟卷(十)	459
作答思路及参考答案	463
附录一 十七大报告	467
附录二 2010年“政府工作报告”	482

第一篇 申论基础

第一章 深入准确认识申论

第一节 申论概论

一、申论词义辨析及内涵界定

“申论”一词因公务员考试而闻名,但并非公务员考试所首创。虽然包括《汉语大字典》、《辞源》在内的权威词典均未收录,但该词的确很早就出现在文献资料当中了。也许考究该词的历史源流对于备战申论考试并无多少直接的帮助,甚至现今的申论考试与历史上的申论一词有无直接关联尚且存疑,但是充分考证历史上申论的各种词义之后,我们发现从这些词义中可以探知目前申论考试的内在特征。

《汉语大词典》释义申论一词为“讨论、商量、辩解”,该义与公务员考试的申论明显不同。《现代汉语规范词典》释为“申述;论述”,它还收录了“申论考试”这一短语。《新词语大词典》直接将申论与申论考试等同了起来,引用申论大纲中的描述,指明申论考试主要是考查应试者“阅读、综合分析、提出和解决问题以及文字表达能力”。申论之“申”的意思是“引申、申述”,“论”是“论述,分析说明事理”的意思。从结构上看是并列式合成词;从词义上说是针对特定话题提出自己的观点并展开论述;从词性上来说为动词,把事理引申开来并分析、论述自己的观点。

关于申论的最早出处,有种说法认为是申论考试所首创,这是不确切的,无需赘述。还有种说法,见于市面上出版发行的多种辅导教材,认为申论源于《论语》孔子说的“申而论之”。可是,翻遍各种版本的《论语》及记录孔子言论的其他典籍,根本找不到“申而论之”一语,可见这种说法纯粹是以讹传讹。

“申而论之”一语最早出现于清代的《御制文集》初集卷二《经筵御论》:“则君子进而小人退,相需殷而相得彰,蔡传引而未发,故申而论之。”但“申论”一词根本非由“申而论之”演化而来,而是在古代即已广泛使用。当下作为公考科目的申论,和历史上申论一词的内涵有暗合之处。

(一)在魏晋南北朝时期,申论为申辩、申述、论述之意。

《南齐书·王敬则传》就有申论一词,“军荒之后,县有一部劫逃紫山中为民患,敬则遣人致意劫帅,可悉出首,当相申论”,在此,申论为展开申述、辩护之意。《南齐书·王宴传》:“湛恃勋重,干预朝政,诸有选用,辄命议尚书使为申论。上新即位,遣左右要人于外听察,具知湛言,深相疑阻。”在此,申论为申诉、控诉之意。

(二)在唐宋时期,申论的涵义渐趋明朗,更多地和政事活动关联起来,多用于表达政事决策之前的论述和分析过程。

申论作为一种正式的官方用法,首次出现在《旧唐书》记录的唐朝懿宗的一份诏书内:“段文楚若实刻剥,自结怨嫌,但可申论,必行朝典。”在此,申论有在充分论说、申辩之后下结论的意思。此处实际也表明,申论一词和政事活动的紧密关联。进行充分论述,是为了使政事决策显得明智。这里的“申”和“论”均有表达观点的意思。魏晋时期,申论之意多为申辩、申诉,“申”有展开之意,“论”则有分析、论述、观点、论点的意思。但是从整体上,申论和政事关联起来,都是为了力求政务决定的明智和准确。

吴潜:“改宝谟阁直学士,兼浙西都大提点坑冶,权兵部尚书、浙西制置使。申论防拓江海,团结措置等事。”明确地在国家重大事项的论述决策中使用了申论一词。“申”有反复展开分析之意,论则暗含可行性、合理性等的论述。此后,以充分论述、分析之意被使用的申论又频频见诸文献。值得注意的是,在此基础上,申论的涵义有所扩展,不只体现在对政事决策的论述上,也体现在对文献典籍的理解上,表达的还是展开、论述、分析之意。另外,申论一词的使用领域在此时得到了拓展,文学作品中也开始出现。唐代张鷟所著《游仙窟》:“下官起,谕请曰:‘十娘有一思事,亦拟申论,犹自不敢即道,请五嫂处分。’”陆贽的《翰苑集》:“每使申论,延龄率加毁訾,或指诬隐盗,或谤间阴私……”《资治通鉴·齐纪》:“湛恃功,颇干预朝政,所欲选用,辄命尚书使为申论。”宋代秦观《淮海集·后集》卷六《县尉累赠特进》:“申论其弊,章六七上,而其役竟罢之。”总体来说,这一时期,申论的用法基本确定:即为对未明之事、不明之理进行充分的分析、论述,以求得正确决策、明白理解的过程。在此,魏晋申论之“申述”亦得到了延续,因为“申述”亦必须进行论述,而论述又必须分析、展开。其申论的思维过程是一致的,即同为某一特定事宜进行分析与论述。

(三)在明清时期,申论的使用范围广泛扩展到各类文体文章之中,和国家政务联系起来,表示充分论述、科学决策的涵义更加明确。

《清史稿·卷一百六十·志一百三十五》中记有一事:“第五、第六两款,均申论设关事宜,章程由两国酌定。”在国家外交上的有关事务,需谨慎为之,因而更需申论,详细分析、反复论述。更为明确地将申论同国家政务关联起来的是《清史稿卷三百七列传九十四陈宏谋传》中记载了朝廷选用陈宏谋的经过:“陈宏谋,字汝咨,广西临桂人。为诸生,即留心时事,闻有邸报至,必借观之。监生旧有考职,多以人代。世宗知其弊,令自首,而州县吏藉察访为民扰。宏谋疏请禁将来,宽既往。召见,徵诘再三,申论甚晰,乃允其奏,以是知其能。”宏谋受召见,因为其面对问题,分析论述条理清晰,充分说明了自己的观点“甚晰”,于是,世宗便知其“能”。表明申论的能力即为分析与论述的能力,而这也是为政者能正确的分析事物、从而进行科学决策的能力,所以,申论的能力在这里作为一种考查官员的方式出现了。

而体现为学术性的对重要经典意义的理解和阐发的用法也日益多见。明代胡居仁《胡文敬集》卷二《穷理》:“故本末、精粗、大小、远近,皆所当穷,请申论之。”清代秦蕙田《五礼通考·军制》:“孔颖达恐人不明其异,或反误为一,故又申论许慎之意……”清代牛钮等撰写的《圈讲易经解义》:“此二节又申论中四爻之义也。近谓四近君也,柔指六言,刚指九言。”此处,即是对其中“中四爻之义”的进一步的说明、分析,而后所言,均是对其的论述。由此可以明确地看出申论之用法:深入细致地分析、论述,进一步阐述。

总体而言,这一时期申论的用法已经明确,即对一事件或一问题的充分分析、论述,从而达到科学的决策,准确的认识。而且还把申论能力和对人的分析理解论述能力的考查结合了起来,是这时的一个新动向。

(四)在近现代,申论同国家政务决策的关联被淡化,更多地体现在学术领域,而且由于白话运动的提倡,申论作为一个古典用词出现的频率大为降低,只是在一些专业学术领域才被使用,其义大抵为分析、引申、表述、阐释等。

汤用彤的《理学谥言》一文就分为“阐王”、“进朱”和“申论”三小节。梁漱溟在《礼记大学篇伍严两家解说合印叙》中也用到申论:“是否即为回答上一问题,指出自识其本心之切近途路在此?今当加以剖析,申论其涵义。”美籍华人史学家唐德刚先生的《晚清七十年》中有:“郡县之起源势必由于人类社会生活逐

渐演变之结果,今试就其演变之程序一申论之。”邹韬奋的《公私经济的界限》:“记者看了这两段话……本想径函答复,略作解释,继而觉得该文含有两点颇重要,似有提出申论的价值。”申论在这些文献中大都可理解为分析、论述、进一步论说的意思。

(五)综上所述,我们可以明确的是,申论并非来自于“申而论之”,而是早已作为独立的词汇出现并广泛使用,很早就与国家政务的决策紧密关联,而后又演化为对学术知识的分析、论述。

从“申”、“论”的字面意思来看,应该理解为:展开分析,论述观点。“申”为展开之意;“论”,一为分析论述的过程,一为分析论述而来的观点,二者结合统一即为对观点进行论述,通过论述而得出观点。而作为合成词的申论,一直为一动词,是一个过程,一个对事件、问题进行充分的分析与论述的过程,既是一个思维的过程、认识的过程,也是思维和认识外化为行为的决策过程。

(六)在现代申论考试的语境下,申论作为一种考查方式,体现为对考生行政思维能力与行政写作能力的考查。

申论从出现伊始就一直与国家政务的科学决策紧密关联,是为了更好的决策而就某一政务问题展开充分分析、严密论述,并且有条理地表达自己的观点、说明事理的思维过程。之所以如此,是为了严肃慎重地从事政务活动、进行行政决策,从而使得行政决策尽量合理、科学。而我国目前的公务员考试申论科目,在保留申论原有“分析、论述”、“理性决策”等内涵的前提下,对其进行了革新,目标是通过材料阅读、分析论述、方案制定等环节、过程来考查应试人员“行政决策的思维能力”,以甄选合格的“公职人才”。可见,用申论作为这一考试的名称的确是其来有自,也确有其深意。

概括而言,所谓申论,即为了科学决策或明确认识而就某一事件、某一问题展开充分的分析、细致的论述,从而有条理地表达自己的观点、说明事理的过程。这是申论考试的内核与实质,而申论考试则是贯穿这一内核而体现为一种模拟行政思维与行政过程的考试形式。作为一种考试,它呈现为:测查考生参与和改善公共行政管理的潜能和素质,引导和培养考生从浩繁的文字材料中挖掘出事实本质和核心观点的能力,并要求在把握上行文的申述特征的基础上通顺、简洁地用文字表达出来。

二、申论考试与历史上的策论考试

中国建立考试制度最早,至少从西汉起,朝廷便用考试的形式选拔和任用官吏。发展到今天,各种考试日趋社会化,已成为社会生活一个重要的组成部分。中国历史上的考试大多采用作文考查的方式,不同的文章体类在考试中具有不同的检测功能。自从封建统治者采用“以文取士”的体制后,在各类用作选拔人才的考试文体中,使用最早、频率最高、历久不衰的考试文体当数策、论二体。

传统的人才选拔制度,主要有察举制和科举制两大类。

汉代开始的察举是由中央政府下令并分配名额,地方长官在辖区内按要求物色、选拔人才向上推荐,经过皇帝或臣僚的考核,授以相应的官职。察举考核的形式为对策,即提出政治、经济、文化等方面的有关问题,由应试者书面回答。这种对答又有“对策”和“射策”的区分:射策为密封试题,抽签作答;对策为公开提问,当场应对。魏晋南北朝实行九品中正制选官,但具体途径仍通过孝廉、秀才察举。可见整个两汉魏晋南北朝,对策自始至终是选拔人才唯一的考试文体。

九品中正制在隋代被废除,代之以分科考试、依据考试成绩选拔人才的科举制度,考试形式仍使用对策。唐代科举逐步完善以后,主要分为常科和特科两类。常科科目有帖经(经文填空)、墨义(经文大意简答)和时务策等多种。进士科初试帖经和时务策,另加试杂文。杂文原指篇、铭、论、表等,逐渐扩展到诗、赋,到后来甚至专用诗赋并且升格为三场考试的首场,因此后人称唐代科举为“诗赋取士”。

宋代科举制就形式而言总的趋势是“变声律为议论”,策、论二体在科举中的地位进一步提高。宋初承袭唐制,仍以诗赋为重,但论、策还是必试科目。南宋基本沿袭北宋,还是赋、策、论兼考。宋代制科考

试则是纯用策论,而且对策论的要求有所提高,成为政府选拔人才的主要形式。如果唐代科举可称为“诗赋取士”,那么宋代科举应称为“策论取士”。

明清科举分为乡试、会试和殿试三个阶段,考试形式有所变化,一是八股文的推行,二是试帖诗的增设。清代又在博学鸿词科考试中改试诗赋,至乾隆初期,乡试、会试均增加一首试帖诗,这样,八股文和试帖诗成为清代科举的必考形式。但与此同时,明清乡试、会试仍继续试论、试策。可见在以“八股取士”的明清两朝,策论同样一直未被废弃,至清末科举改革中又成为主导文体。

纵观中国古代的选拔考试,主要有考核对儒家经典记诵、理解能力的帖经、墨义、经义、八股,检测应试者文学才情的诗、赋,还有衡量考生言事论政能力的策、论。前两类在历代考试中都经历了“用废”变化,惟有策、论延绵不绝,历久不衰。这是与策论自身的内在特征密不可分的:

第一,策论考核的内容广泛而具体。囊括了对治国政务的见解、对历史兴衰的臧否和对经典文献的理解。治国政务的理解涉及政治、经济、军事、法律、人事、文化、日用等诸多方面,而经典则几乎囊括了经史子集诸部。

第二,策论与政府选拔人才的根本目的一致。无论是察举制还是科举制,选拔的人才都要是有见识、有能力的治国人才。策论的考核形式正适应了这种需求,“试之论以观其所以是非于古之人,试之策以观其所以措置于今之世。”(苏轼《谢梅龙图书》)因此,北宋科举“变声律为议论”的重要理由就是“有司束于声病(指诗赋),学者专于记诵(指帖经、墨义),则不足以尽人才”,“先策论则文词者留心于治乱矣”(《宋史·选举志》)倡导考生留心治乱,检测考生治国才识。历代政府在选拔人才时都重视策论,鲜明地表达了要求考生关注国计民生的导向,而广大考生也在应试策论的过程中,进行了言事论政的预演,培养了相关的能力,这无疑符合官员选拔考试的根本目的。

刘勰曾对对策的写作提出很高的要求:“对策揄扬(极力称赞的意思),大明治道。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,王庭之美对也。”并慨叹:“难已哉,士之为才也!或炼治而寡文,或工文而疏治。对策所选,实属通才,志足文远,不其鲜欤!”通过刘勰的总结和论述,我们可以发现对策主要的特征和要求:第一,从内容上看,要深刻反映政务需要。第二,是从观点上看,要反映出作者的远见卓识。第三,是提出的方法要切实可行。第四,是语言文辞要有表现力。

但是策论虽然在理论上确实可以反映考生经世济国的识见和应对政务的能力,政府也可从中获得治国方略的借鉴。然而作为一种带有强烈功利色彩的考试文体,许多应试者想方设法追求应试的技巧,关注文体的形式,而对其内容反而置之不顾,使得策论逐渐流于程式化,而缺少鲜活的内容。当然,这是历来考试文章的通病,现代申论考试大抵如此。

申论考试要求在阅读理解的基础上整理、概括其材料的要点,并针对主要问题提出见解和对策,充分利用给定资料,切中主要问题,全面阐明、论述自己的见解。申论论题的范围广泛涉及当前社会的政治、经济、法律、文化等各领域,旨在考查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力以及语言表达能力。申论科目的设计,明显借鉴了古代策论考试的命题意图和具体形式,而与当今一般议论文考试区别开来;当然也进行了改造和发展,从而更为适应现代公务员选拔的需求。

申论与策论的区别主要体现在“策论”的问题是给定的、明确的,无需应答者自己探索。“申论”的问题是应试者根据材料提炼和总结出来的,从复杂的现象和现实中看出问题,然后扩展论述。它比策论具有更大的主动性和自发性,主题也具有更大的随机性。

作为选拔性的考试方式,策试和申论具有很大的相似性,刘勰所概括出的有关于策试的特点对于我们认识申论、备考申论都具有很大的启发意义,而策论考试所表现出来的弊端也应该引起我们的重视,如何避免申论考试重蹈覆辙,走向程式化,是应试考试机关和各类考试参与人员共同关注的问题。

三、申论真题例示


2010 年国考《申论》A 卷

【注意事项】

1. 本试卷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. 请在答题卡指定位置填写自己的姓名、报考部门、填涂准考证号。考生应在答题卡指定位置作答,未在指定位置作答的,不得分。

3. 监考人员宣布考试结束时,考生应立即停止作答,将题本、答题卡和手稿纸都翻过来留在桌上,待监考人员允许离开后,方可离开。

 本部分是申论试卷的第一部分,交代申论考试的一些基本信息和要求。如答题时间和分数、考试纪律。对于考生而言,它提供的是一系列指导建议和刚性要求。很多人为了急于答题而置这一部分于不顾,看似可以节约一点时间,实则非常不可取。一旦由于疏忽而触犯了某一条刚性要求,则回答的再好都毫无作用。所以,建议在平时的训练过程中就养成认真阅读注意事项的习惯,了解其基本内容,为考试提供便利。

【给定材料】

1. 全球海洋面积大约 3.6 亿平方公里,占地球总面积的 71%。一般认为海洋资源包括旅游、可再生能源、油气、渔业、港口和海水六大类。根据国务院 2003 年 5 月 9 日颁布的《全国海洋经济发展规划纲要》,我国有海洋生物两万多种,其中,海洋鱼类 3000 多种。天然气资源量 14 万亿立方米,滨海砂矿资源储量 31 亿吨,海洋可再生能源理论蕴藏量 6.3 亿千瓦,海洋石油资源量约 240 亿吨。

联合国亚洲及远东经济委员会对包括钓鱼岛列岛在内的我国东部海底资源进行勘查,得出的结论是,东海大陆架可能是世界上最丰富的油田之一。据我国科学家估计(钓鱼岛周围海域石油储量大约 30 亿~70 亿吨。)有关部门测算,整个南海发现的石油地质储量大约 230 亿~300 亿吨,约占我国总资源量的三分之一,有第二个“波斯湾”之称。南海海域是世界上尚待开发的大型油藏之一,其中有一半以上的储量分布在划归中国管辖的海域。

国家海洋局某负责同志指出,要看到我国海洋资源这些数字相对于我国庞大的人口规模来说是非常有限的。他说,衡量一个国家的海洋资源优势经常用到三个指标:第一个指标是人均管辖海域面积。从这个指标来看,我国在世界的排名大概是 120 名左右;第二个指标是海陆面积比。我国这个比值是 0.31:1,世界排名大概 100 多一点;还有一个指标是海岸线的长度和国土面积比。这个比值我国在世界排名 90 多位。

渤海是我国唯一的半封闭型内海,总面积 7.7 万平方公里,海岸线 3784 公里,素有我国“鱼仓”、“盐仓”和“海洋公园”的美誉。渤海是中国北方社会经济发展的生命线,上世纪 80 年代以来,随着环渤海地区经济的快速发展和开发力度加大,渤海的污染日益加剧。

濒临渤海的二界沟是某市最大的渔港,过去城里的海鲜商贩和饭店伙计基本都到这儿来上海货。可眼下,尽管离休渔期还有一个月,但很多船都停靠在码头上没有出海。“去年上冻之前,船上坞,一直停到现在。”一位码头管理人员告诉记者,因为污染,渤海的鱼越来越少,许多渔民都不愿意出海了。有些大船一停就是半年,只有零星几条小船还出海打鱼。正说话间,一条出海的渔船回来了。

记者:“出去多长时间了?弄到啥了?”

船老大:“哪有鱼啊,两天就那点虾爬子。”

记者：“是不是你这船不行，不能到远的地方去？”

船老大：“这船能跑十多海里呢，远处也没什么货，油用得更多，赔得更多嘛。”

船老大告诉记者，出去两天，走了五海里，打上来的东西也就卖个几百块钱。可工钱、油钱、再加吃喝，一天就得一千块钱，倒赔。

船老大：“三四年前这个季节，我一网下去就能打上四五百斤虾爬子，真能致富啊！可好光景太短啦。眼前这些小的可怜的海货只配做饲料，卖不上价。”

根据某水产研究所的调查，1983年渤海鱼类有63种，2004年只有30种，带鱼、鲈鱼、真鲷、银鲳等几乎绝迹。

2007年，渤海实施监测的100个入海排污口中，有91个排污口超标排污，超标排污所占比例居渤海、黄海、东海、南海四大海域之首。调查显示，2003年至2007年，渤海全海域未达到清洁海域水质标准的面积年均2.25万平方公里，约占总面积的29%。主要污染物为无机氮、活性磷酸盐和石油类。污染物主要来源于陆源排污、河流输入和海上养殖业。近年来，渤海海域赤潮发生频次和规模逐年上升。2000年至2007年，发生赤潮87次，累计赤潮面积2.05万平方公里，赤潮已经成为渤海海域的主要海洋灾害之一。权威部门指出，如果不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。那时，即使不向渤海排入一滴污水，单靠其与外界水体交换恢复清洁，至少也需要200年。实际上，从世界范围看，海洋及其资源的破坏，波及面相当大，其原因不单是污染，还包括过度捕捞、填海造地、盲目攫取海底能源，等等。海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！

2008年11月，国务院批准了《渤海环境保护总体规划(2008—2020年)》。规划确定了加强重点环节和关键领域保护与防治，建立渤海污染防治与生态保护系统；面源点源防治联动，建立陆域污染源控制和综合治理系统；全面实施节水治污战略，建立流域水资源和水环境综合管理与整治系统等五大主要建设任务，体现了渤海环境保护任务的综合性、战略性与长期性，并强调在海洋开发过程中，全面推进节水、节能、节地、节材和综合利用，确保引进项目为低消耗、低排放、低污染和高效益的企业和产品，促进海洋环境的可持续利用。

2. 2009年4月，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在视察沿海某省时提出“要大力发展海洋经济，科学开发海洋资源，培育海洋优势产业，打造半岛蓝色经济区。”截至2008年，我国海洋经济生产总值接近3万亿元，占GDP总量的9.87%，并且提供了数以千万计的就业岗位。我国沿海已初步形成包括环渤海、长三角、珠三角在内的“三大五小”的经济区域整体布局，为进一步发展海洋经济奠定了坚实基础。据预测，到2010年，我国海洋生产总值占国内生产总值比重有可能达到11.11%，2020年将达到15.84%。

与传统海洋经济相比，承载蓝色经济发展的经济区，是以海洋、临港、涉海产业发达为特征，以科学开发海洋资源、保护生态环境为导向，以区域优势产业为特色，以经济、社会、生态协调发展为前提，具有较强综合竞争力的经济功能区。根据《实施集中集约用海打造半岛蓝色经济区草案》，蓝色经济区将被打造为黄河流域出海大通道经济引擎、环渤海经济圈南部隆起带、贯通东北老工业基地与长三角经济区的枢纽、中日韩自由贸易先行区。但是，该省目前存在着实施“集中集约用海”的障碍，所谓“诸侯经济”发展态势明显。沿海各地申请用海项目大都局限于本地区经济社会发展的需求，“诸侯经济”催生的“诸侯港口、诸侯船厂、诸侯电厂”遍地开花，重复建设及海岸线资源浪费严重，打造半岛蓝色经济区则有望打破这一瓶颈。

该省知名专家W分析：“如果从全国乃至全球发展的大格局上来审视，需要明确一个在国内外具有核心竞争力的重大战略；放在黄河流域来定位，则需要一个便捷的出海大通道和能带动整个流域发展的龙头。”他认为：“把半岛蓝色经济区建设成为黄河流域的大港口、大交通、大钢铁、大能源、大电力、大石化、大造船基地，将拉动整个黄河流域社会经济迅猛崛起……半岛蓝色经济区的战略定位并非仅仅成为黄河流域经济发展的龙头，要争取把半岛蓝色经济区纳入国家发展战略。”目前，环渤海地区的天津滨海

新区、河北曹妃甸工业区等都已陆续进入国家战略。曹妃甸地处唐山市南部沿海,它依托唐山雄厚的产业基础和京津等大城市的区位、人才优势,发展潜力极大。根据国家批准的《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》,其工业区确定的功能定位是:能源、矿石等大宗货物的集疏港、新型工业化基地、商业性能源储备基地和国家级循环经济示范区。W呼吁:“我省也必须积极争取国家重大政策支持,为今后的经济发展定位一个高起点。另一方面,环渤海地区的产业集聚能力已经相当高,为我省环渤海区域经济发展带来了不可多得的机遇。”

有识之士都赞同把原来分散发展的海洋经济区域整合起来,打造一个产业集聚区,最大程度地实现资源优势互补,在半岛地区形成具有核心竞争力的产业集群。据悉,该省拟打造蓝色经济区主体区“两城七区”,包括两个海上新崛以及重化工业集聚区、机械制造业集聚区、海洋装备制造业集聚区、海洋化工业集聚区、海洋高新科技产业集聚区、海洋新能源产业集聚区、石油产业集聚区7个工业区。“两城七区”的功能定位有交集,但主导产业在其原有发展的基础上各有所异,海洋高科技产业在半岛蓝色经济区产业中的比重将得到大幅提高,以实现开发与保护并重的目的。

3. 日本濑户内海是半封闭的内海,曾是天然的鱼仓,日本列岛最富足的海湾。上世纪40年代末,日本为全力发展经济,将濑户内海沿岸选为最重要的工业基地,此后,这里便逐渐成了工业部门的下水道,工厂把未经处理的工业废水随意排入内海。1955年以后,濑户内海的污染日甚一日,原来十几年一次的赤潮,后来发展到一年几百次,鱼虾绝迹。在这个过程中,发生了震惊世界的水俣病。熊本县水俣湾的百姓吃了从濑户内海中捕捞的被高毒性的汞污染的海产品,导致痴呆麻痹、精神失常,只有4万居民的水俣湾镇,竟有1万人得了这种病,更可怕的是水俣病还具有遗传性。水俣病震惊了世界。上世纪70年代开始,日本下决心着手治理濑户内海,首先,颁布实施《水质污染防治法》、《海洋污染及海上灾害防止法》,还针对濑户内海特别制定了《濑户内海环境保护临时措施法》,决定对排入濑户内海及其邻近海域的工业废水负荷量减少一半,并规定3年之内,逐步将与工业废水有关的污染负荷量减少到规定程度。该《措施法》实施了3年,又延长了2年,事实证明它对恢复该海域的良好环境起到很大的作用,为不使前功尽弃,日本国会通过决议,将《濑户内海环境保护临时措施法》改为永久性的法律,更名为《濑户内海环境保护特别措施法》。为了切断污染源头,政府将污染严重的化工厂迁离濑户内海,并大大减少填海造地的面积,濑户内海的大部分区域都被规划为国家公园,建立了800多个野生动物自然保护区。政府还协调建立了该海区沿岸13个府县和5个市的知事、市长参加的环境保护工作会议制度。在治理海洋污染的过程中,这种联席会议发挥着非常重大的作用。同时,有关部门大力加强内海环境调查与监视、监测的投资,各种自动化监测设备可以一年到头连续在海上观测,并多次开展大规模的海洋污染综合调查,对濑户内海的污染现状、如何治理了然于胸。通产省成立了防止濑户内海水质污染研究会、海洋生物环境研究所等科研机构,其他许多省厅和地方政府的研究所以及大学和民间团体也都从事着与治理海洋污染有关的环境科学研究工作。半官方的濑户内海环境保护协会也扮演了重要角色,民间环保组织更是大量诞生,规模之大居世界之首。社会各阶层都在宣传保护濑户内海的重要性和必要性。经过30年社会各界的共同努力,濑户内海水质已基本恢复到良好状态,海洋渔获量明显增加。日本有关专家指出,现在回头看,以前日本在海洋利用的环保问题上,的确缺乏先期的规划和管制。现在,“综合性海域管理”已经成为世界学者都很重视和关注的课题,一些国际学者最担忧的情况是对海洋的无序开发,希望各国政府能以此为鉴,因为无序开发将给海洋环境带来难以估量的严重后果。

4. 2009年10月,荷兰内阁批准一项“退耕还海”方案,位于荷兰南部西斯海尔德水道两岸的部分堤坝将被推倒,一片围海造田得来的3平方公里“开拓地”将再次被海水淹没,恢复为可供鸟类栖息的湿地。这项“退耕还海”计划是对西斯海尔德水道疏浚工程的“补偿”。西斯海尔德水道位于荷兰南部,是比利时重要港口安特卫普港的出海通道,由于湾长水浅,进出安特卫普港的大型油轮只能在海水涨潮时通过西斯海尔德水道,据称,因此每年给安特卫普港造成损失7000万欧元。疏浚西斯海尔德水道对于荷兰、比

利时两国无疑都具有重要的经济意义。但是,要疏浚水道,必然拓宽水岸,岸边的湿地面积就会受到侵占。在环保组织看来,西斯海尔德水道两岸的湿地,首先是候鸟们在北非与西伯利亚之间迁徙的落脚点、中转站,其次才是可供人类利用的水道。为了人类船的利益侵占候鸟栖息的湿地,实属不义之举。环保组织锲而不舍的抗争,促使荷兰政府作出决定,让几十户农民迁出 100 多年前围海造田得来的家园,以供候鸟们栖息,以此换取环保组织对水道疏浚工程的支持。

经过 700 多年的与海奋斗,荷兰人不仅用堤坝为自己营造出一个安全的家园,围海造田的面积更是占到荷兰国土面积的五分之一。这样一个在与环境不懈战斗中立足的国家,如今却要为了候鸟让出部分家园,应当说,这样的抉择是值得称赞的。其实,类似围海造田这样的词汇,中国人并不陌生。自上世纪 50 年代以来,在“向湖泊要良田”的思想指导下,经过几十年的围湖造田运动,我国鄱阳湖和洞庭湖两大淡水湖面积均大幅度减小。到上世纪末,两湖面积比上世纪 40 年代末分别减少了 1400 平方公里和 1700 平方公里,减少比例分别为 26% 和 40%。1998 年肆虐整个长江流域的洪水,以一种惩罚性方式,向围湖造田发出了最后的控诉。按照国家部署,1999 年,有关省市开始实行大规模的“退耕还湖”,至 2001 年,“退耕还湖”已使昔日中国第一大淡水湖鄱阳湖水面积增加了 1000 多平方公里,大大提高了蓄水抗洪能力。据称,鄱阳湖水面积因此大致恢复到了 1949 年的水平。荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷,而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省。还应注意,荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及 3 平方公里的海域,但留给人们的思考却是很宝贵的。

5. 1962 年,在“与海争地海让路,向山要粮山听遣”的鼓舞下,南方某市数万士兵、学生大搞围海造田,历时 4 年,西郊牛田洋筑堤拦海工程全面完成,10 多平方公里的大海变成了一个大型军垦农场。1969 年 7 月 28 日,一场 12 级台风突袭,数层楼高的海浪涌入海堤,市区平均进水一两米,一艘外轮甚至被从港口抛到了山上。牛田洋军垦农场的海堤被削剩无几,抢险队员们以肉身筑成人堤,欲阻挡滔天巨浪,结果,一眨眼队伍便被冲入海中。30 多个小时后,他们耕作的地方成为一片汪洋,553 名部队官兵和大学生殉难。一场台风,大海夺回了本就属于它的土地,夺回的速度比数万狂热军民围海造田的速度快了几千倍。“沧海桑田—桑田沧海”一个轮回只有 7 年! 这真是奇迹,一个让人不堪回首的奇迹!

6. 根据《联合国海洋法公约》规定和我国《专属经济区和大陆架法》的主张,我国管辖的海域面积约 300 万平方公里(包括内海、领海、专属经济区等)。我国领海包括渤海、黄海、东海和南海的全部海域,总面积约 38 万平方公里。领海内分布着大大小小几千个岛屿,最大的为台湾岛,面积 3.578 万平方公里;其次是海南岛,面积 3.22 万平方公里。保护和开发海岛,是树立现代国土意识的重要组成部分。2009 年 6 月,十一届全国人大常委会第九次会议上,《海岛保护法(草案)》首次提请审议,10 月 27 日,再次提请人大常委会第十一次会议审议,预计该法案于年底出台。

阳光、沙滩、蔚蓝色的海水,珊瑚礁石垒成的渔村,停泊着几艘小渔船的渔港,这里是南海的西岛。2002 年以来,南海某市制定与实施了一系列海岛管理制度,涉及海洋海岛开发保护规划的编制、海岛开发项目的审批程序、属地对海岛的有效监控等等。从某种意义上说,西岛能出现令人欣喜的现状,正是该市通过尝试一些新的制度和做法,协调了海岛开发和保护关系的结果。

海岛资源具有很大的旅游开发潜力,但又非常脆弱,一旦破坏,恢复非常困难。比如珊瑚礁,它是岛屿生态环境的重要组成部分,对环境有很高的要求,要在清洁且温度适宜的海水中才能生存,珊瑚遭受到污染、破坏,不但岛屿整体环境会恶化,海岛的存亡也会受到威胁。有关专家指出,《海岛保护法(草案)》体现了一个非常重要思想,就是把海岛和海岛周边的环境看做一个整体来保护,这里面既包括陆地,也包括海岸带、珊瑚礁、红树林以及海域等等,陆地周边的环境对于海岛同样有重要的意义,共同组成一个不可分割的整体。同时,在海岛资源环境保护的范围和性质上也有了很大的扩充,从陆地扩展到整个海岛环境及各种资源,从有居民的海岛扩展到无居民的海岛。草案规定,无居民海岛所有权属于国家,防止随意侵占和开发无居民海岛的行为,保护的目标更加充实和明确。可以这样说,《海岛保护法(草案)》提供