

2010年版

[公务员录用考试辅导系列]

中国高级公务员培训中心培训教材

申论

◎ 总顾问：原国家人事部副部长 徐颂陶

◎ 编著：许铭桂

中国高级公务员培训中心
中国国家人事人才培训网

组织编写

国家行政学院出版社

2013年第1期

中国农村发展论坛

中国农村发展论坛编辑部编 中国农村发展中心编辑部

中 论

中国农村发展论坛编辑部编
中国农村发展中心编辑部

中国农村发展论坛编辑部编
中国农村发展中心编辑部

中国农村发展中心

中国农村发展中心编辑部

2010年版

[公务员录用考试辅导系列]

中国高级公务员培训中心培训教材

申论

◎ 总顾问：原国家人事部副部长 徐颂陶

◎ 编著：许铭桂

中国高级公务员培训中心
中国国家人事人才培训网

组织编写

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

申论/许铭桂编著. —北京:国家行政学院出版社,
2009.7

ISBN 978-7-80140-822-8

I. 申… II. 许… III. 公务员—招聘—考试—中国—自
学参考资料 IV. D630.3

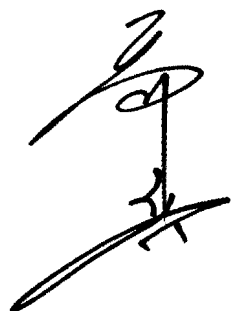
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 116013 号

书 名 申论
作 者 许铭桂 编著
责任编辑 刘 水
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010)68920640 68929037
经 销 新华书店
印 刷 三河市文通印刷包装有限公司
版 次 2009 年 7 月北京第 1 版
印 次 2009 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 850 毫米×1168 毫米 16 开
印 张 17.25
字 数 509 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-822-8/D·423
定 价 46.80 元

致 考 生

《中国高级公务员培训中心培训教材》(公务员录用考试辅导系列、大学生村官招考辅导系列、事业单位招聘辅导系列)是由中国高级公务员培训中心、中国国家人事人才培训网组织相关专家编写,国家行政学院出版社出版发行。

请认准每册图书的名称、主编或编著! 谨防盗版,以免给你的复习备考造成误导!



谭林妃

许锦桂

姬雪松

刘心群

姜永文

中国高级公务员培训中心
中国国家人事人才培训网

2009 年 6 月

2010年版中国高级公务员培训中心培训教材

总顾问：

徐颂陶 原国家人事部副部长，中国人才研究会会长。

编委会主任：

贾忠杰 中国高级公务员培训中心主任，北京大学政府管理学院兼职教授，长期在国家人事部机关工作，中国人事报社原总编辑。

编委会副主任：

程超 中国高级公务员培训中心副主任。

编委会委员：

- 周盈 首都医科大学教授，原国家公务员录用考试命题组组长。曾长期从事公务员录用考试、党政领导干部公开招聘考试命题、阅卷和教材主编等工作，熟悉命题规律，经验丰富。进入公考辅导领域后，主讲申论。讲课深入浅出，生动幽默。现为人事考试网校长。
- 刘旭涛 国家行政学院教授、博士。原中央、国家机关公务员录用考试命题组成员，连续多年参与国家公务员考试命题与阅卷工作，公务员录用考试资深辅导专家。人事考试网公务员考试中心特聘专家。
- 乔兵 国家行政学院出版社总编辑，教育学博士。1996年起，曾多次参加国家公务员录用考试面试试题编写及面试考官工作，多次承担有关部委司局级、处级岗位竞争上岗笔试、面试方案及试题的设计和现场考官工作。2002年5月至2008年5月，负责北京奥组委历次公开招聘人员的全部笔试和部分面试试题设计及阅卷工作。人事考试网公务员考试中心特聘专家。
- 许铭桂 国家人力资源和社会保障部中国人事科学研究院研究员、博士，全国政府绩效评估研究会副秘书长，长期从事公务员录用考试辅导工作。人事考试网公务员考试中心特聘专家。
- 姬雪松 北京大学副教授、博士。原国家公务员录用考试行政职业能力测验命题委员会成员，多年来一直参加公务员录用考试辅导工作。人事考试网公务员考试中心特聘专家。
- 谭林妃 公务员录用考试命题与辅导专家，长期从事公务员录用考试研究和实践工作，先后负责或参与300多家国家机关和企事业单位的录用考试工作。人事考试网公务员考试中心特聘专家。
- 姜永文 中国人民公安大学副教授，公务员考试命题专家，公务员考试教材编著者。1995年以来，多次参与国家公务员录用考试命题、阅卷和教材编著工作。人事考试网公务员考试中心特聘专家。

考试录用是公务员制度的核心,也是当前建立民主政治的一项重要内容。公务员考试录用制度的建立,是改革开放的重大成果,标志着我国干部人事制度开始走上了法制化、科学化、民主化的轨道。

中国是考试制度的故乡。科举考试创始于隋,完备于唐,废止于清。在存续 1300 年的历史进程中,考试制度不断丰富发展,瓜瓞绵绵,根深叶茂,成为我国传统文化宝库中的一件瑰宝。从某种意义上说,她对于民族的繁盛、文化科学的发展、国民素质的提高、国家的选贤任能都是功不可没的。同时,也对推进世界文明作出了应有的贡献。正如英国学者说的,“考试是中国发明的,它将和火药与印刷术一样,使欧洲国家发生另一次的大变化”(引自邓嗣和著《中国考试制度史》附录)。英国学者所说的“另一次的大变化”,是指英国学习借鉴中国科举经验,颁发《关于录用王国政府文官的枢密院令》,推行考试录用制度,首创了现代文官制度即公务制度,并被欧洲以及世界各国所效仿。

公务员考试录用是考试制度历史的回归和发展。无论是指导思想、考试内涵和方式方法,都不可同日而语。公务员的考试录用,坚持公开、平等、竞争、择优的原则,开阔了选人用人的视野,给社会上有知识、有能力、愿成为公务员的人提供了在平等的基础上凭真才实学竞争的机会,有利于优秀人才的脱颖而出,从而为造就一支高素质、专业化的国家公务员队伍创造了条件。坚持选人用人的透明度,将选人用人置于社会、群众和舆论的监督之下,促进了政府机关的廉政建设,从机制和制度上防止选人用人过程中的不正之风。坚持鼓励进取、奋发向上的机制,引导青年认真学习、勇于进取,有助于促进全社会形成一种重才、爱才、惜才、用才的良好风气。坚持从实际出发,不断丰富和发展选人用人的方法,尽力克服科举制度中存在的“朝有幸进之臣,野有抑郁之士”的现象,力争人尽其才,才尽其用,适才适用,促进全社会人才资源的整体开发利用。

当一名公务员是当代许多青年的共同理想。对每个准备跨入公务员队伍的考生,都希望在复习备考之时,拥有一套“作者权威、内容新颖全面、解析简明透彻、习题实用有效”的辅导书籍。为帮助广大考生以优异的成绩实现自己的理想,中国高级公务员培训中心、中国国家人事人才培训网组织一批具有扎实理论功底和丰富行政管理经验,深受考生爱戴的名师名家,编写了“2010 年版中国高级公务员培训中心培训教材”。本套辅导教材以提高能

力为主旨,观点突出、要点明确、体例新颖、结构合理,除基础理论辅导书外,还有真题汇编、能力训练、考前冲刺、能力分讲等相关用书。丛书还包含了乡镇公务员、大学生村官、事业单位人员招考的辅助教材。

公务员录用考试是一种能力素质考试,应试者在使用这套辅导教材的时候,一定要学好吃透考前公布的考试大纲,结合当时当地公务员考试的实际,切不可对此机械照搬。这套公务员录用考试辅导教材,只是向应试者介绍和阐释应试必备的基础知识和基本理论,以及解题答卷的基本方法和基本思路,应试者只有刻苦学习和钻研,掌握正确的方法,保持良好的心态和竞技状态,才能在考试中取得成功。

在辅导教材的编写、出版过程中,得到有关专家的大力帮助。首都医科大学教授、原国家公务员录用考试命题组组长周盈,人力资源和社会保障部中国人事科学研究院专家许铭桂,公务员录用考试资深辅导专家、面试考官谭林妃,国家行政学院教授、原国家公务员录用考试命题组成员刘旭涛,国家行政学院出版社总编辑、面试考官乔兵,北京大学副教授、原国家公务员录用考试命题组成员姬雪松,中国人民公安大学副教授、原国家公务员录用考试命题、阅卷和教材编著者姜永文等,分别担任了本套辅导教材的各册主编。国家行政学院出版社的同志,为本套辅导教材的顺利出版发行,给予了鼎力相助,在此一并致谢!

原国家人事部副部长,中国人才研究会会长

徐 頔 陶

2009年6月于北京

备考申论的生命线

付出总有回报,这似乎是一个不变的真理。其实不然,因为实践告诉我们,并非所有人的付出都会有预想的回报。因为只有科学正确地付出才能有合理预想的回报。这个道理同样适用于申论的备考过程。申论备考是一个系统的工程,很多考生为之刻苦不已,但总是不得其法。本书试图和考生一起探讨这个问题,力争对考生备考申论提供一些帮助。要了解申论备考的技巧,就必须把握备考申论的总体思路,我把它称为备考申论的生命线。这条生命线如下所示:

申论是什么?——>申论考什么?——>阅卷者如何评卷?——>申论作答的基本思路?——>考生对政府的了解程度有多少?——>考生对自身的了解程度有多少?——>备考的策略与技巧。

第一个问题,申论是什么?每个考生在备考的时候一定要把这个问题搞清楚。申论是什么?大家都知道,考英语要准备词汇、听力、阅读理解、写作、翻译等等,从而可以清楚每一个部分、每一个步骤怎么去复习。但是备考申论,准备之前要想清楚它到底是什么,才能知道如何去准备,只有找到这个核心,才能有的放矢。申论是不是议论文?是不是评论文?甚至是不是命题作文?这个要考虑清楚。申论最后一道大题往往要求自拟题目、自选角度,考试的时候大家都很高兴,可是看到成绩的时候大家搞不明白到底怎么回事,心里想平时写文章是很好的,怎么分数会这么低,这就有一个问题,申论是什么?可以明确地说,申论既不是议论文,也不是评论文。申论到底是什么?这就是下面问题要介绍的内容。

第二个问题,申论考什么?我们看公务员考试大纲,这个问题很清楚,就是测查应试者解决问题的能力,尤其是解决实际问题的能力。我们每个人在准备申论的时候,首先要确定的就是一种逻辑,那就是申论考的是解决实际问题的能力。因此,答题过程中,应该写什么样的文章,写作重点在哪里?解决实际问题,如果写成议论文,能体现解决问题的能力吗?不可能。写评论文也不行。解决实际问题,往前延伸是什么?就是找到问题,分析问题。申论不管题型怎么变,前面都要求有概述和分析,要分析问题,提出问题。要在材料

中发现问题并分析问题。也就是在阅读材料时,必须有清楚的问题导向意识。大家按照这个逻辑就能明白,比如说8 000字材料,看什么,不可能从头到尾一点一滴慢慢往下看,没那么多时间。要清楚,我们要找问题,同时要系统地把这些问题串起来,必须知道核心问题。申论考解决实际问题的能力,考的是一种能力,那么能力怎么体现?它不像作答行测,AB-CD总有一个是对的。这个时候就要考虑阅卷者如何评卷。

第三个问题,阅卷者会如何评卷?很多人都认为自己不是阅卷者,不需要关心这个问题。其实不是这样,去年将近100万报名的考生,实际上最后有几十万份卷子批阅,而每年阅卷的老师数量是有限的,几百个人在有限的时间内要把卷子判完,他会怎么判?一方面阅卷者首先看整篇文章主题是什么?结构是什么?这篇文章到底想写什么?这些问题一定要清楚。那么主题和结构在标题和每一段的开头一句。这就要求写文章时,一个标题,每一段的主题句,都必须特别重视,这是政府公文基本的写作要领,也是申论独特之处。另一方面,申论是主观性试题,主观性试题要统一评判的标准,只能在主题思想与能够体现考生能力的文章结构与观点上体现,而不是具体的文字。也就是申论作答中要把主题思想、主题句放在第一句,要交代清楚。第一句话很重要,结构很重要,那么又产生一个新问题,就是申论作答时整体的结构思维与基本思路是什么。

第四个问题,申论作答的基本思路?首先要搞清楚问题是什么,然后分析原因,找对策。从2000年考试到2009年的考试,每一年最后一道大题的写作的思路是一模一样的,从来没有变,都是要就材料中存在的问题,选择一个角度展开论述,这种论述必然离不开分析问题与解决问题的模式。

现在很多人上网可以看网上的万能八条,如果管用的话培训机构就不会倒闭了,申论不是靠死记硬背,并不是万能八条拿过来就管用。举一个最简单的例子,比如说2008年的题目是“人与自然”,这道题比较大,一般题目比较大的时候一定要学会用副标题来实现聚焦缩小的过程,而2008年第四道题是“从怒江水电开发说开去”,这个题目又比较小,一般题目比较小时怎么办?副标题一定要引申更高的意义上去。因此,第四道题“从怒江水电开发说开去”和最后一道题“人与自然”其实是同一道题。当然一个是针对综合管理类,一个是针对行政执法。第四道大题,“从怒江水电开发说开去”,副标题要引申开,“——科学统筹人与自然的的关系”。最后一道题“人与自然”,副标题要聚焦“——从怒江水电开发说开去”,就是同一道题。

很多人认为2008年题型出现新变化,“从什么什么说开去”,其实公务员申论考试最初设计的时候就考虑写出来的框架应该是“从什么什么说开去,从什么什么荡开去”,这是当时的想法。但又想这种表述太通俗了,后来找到“申论”这个词,就沿用了。因此“从什么什么说开去”,是从设置公务员考试的那一天起就是这么考虑的,只不过之前没出现。

“从什么说开去”必然要体现对这个问题的看法,对这个问题的分析,从而提出相应的解决思路与论述。因此,申论作答的思路模式是对现状及原因的分析、并阐述解决思路。这同样又引申出一个问题,就是考生应站在谁的角度考虑问题,解决问题呢?答案很简单,

显然是必须站在政府的角度来考虑问题。那么着就提出了第五个问题——考生对政府了解有多少？

第五个问题，考生对政府了解有多少？如果考生对政府本身运行的问题不了解，不好答申论。比如说2008年人与自然，怒江水电要不要开发？肯定要开发。但是怎么开发，开发前要做什么工作，政府一直没做好才会出现问题。2007年土地征用管理问题——政府在土地征用过程中不规范，包括补偿款不到位等等，最后产生了问题。如果事先把这个思路理清楚，答哪一道题都没问题。2006年提高政府应对突发事件的能力也是如此。从2000年开始看，每年都是从政府的角度考虑应该怎么做，这里想的不是考生应该怎么做，而是政府应该怎么做。申论和面试，都是假如你是政府部门的工作人员，你认为应该怎么做，都是从政府的角度考虑。对政府的了解程度主要要考虑以下几个问题：

一是政府运行存在哪些问题？从哪个角度思考问题？一般而言，必须思考行政管理体制问题、政府职能问题、机构问题、“条块”矛盾关系问题、执法部门与工作人员问题、运行机制问题、运行方式问题、法律法规问题等等。比如政府职能有什么问题？缺位、错位、越位。所谓管了不该管的事情就是越位，该管的事情没管好就是缺位，还有职能交叉等等。工作人员有什么问题？错误政绩观，服务意识差，人员本身的管理水平、管理能力与要求不相适应等等。政府的运行机制有什么问题？决策不民主，执行不力，监督监管不力等等。比如说2007年申论题农民的土地征用款为什么没有补偿到位，就是因为监管不力。所以答题的时候，我们要加强对土地补偿款的监督监管可以作为一条对策。只有把这些理清楚，才能明白怎么作答。整体的法律法规制度环境不健全。2008年人与自然，水电开发的法律法规不健全。2007年土地征用，法律法规不健全，2006年应对突发事件，法律法规不健全。那么第一条进一步完善相关法律法规就是对策。考生把这个问题理清楚了，以后出什么题都没问题。这是政府管理的问题。

二是哪些党和政府的重要文件要读？什么是与党和政府相关的重要文件？包括政府工作报告，十一五规划纲要，包括党的十六大、十七大报告，十七届二中、三种全会精神等等。为什么让考生读这些文件？第一，考生要知道国家的主流思想、大政方针。第二，考生要知道语言的运用。一般政府怎么讲？“进一步”，“逐步推进”，“进一步建立健全”，“进一步规范完善”等等。很多考生一讲就是“彻底解决”，“马上采取”，“立即关闭”。很多考生一说煤矿爆炸，怎么办？把这些小煤矿都关了，政府是不会这么做的。不熟悉政府的语言体系，不知道他们说什么话是不行的。很多人说公务员好像是套话，不是的，他用一个词，用一个句子都很规范的。这些东西要了解。从现在开始如果有质疑，在申论或者在公务员上想有发展的话，一定要把这些东西都了解了。

第六个问题，考生对自己了解有多少？其实并不是每个人都适合干公务员，但是每个人都得为自己的理想去奋斗一次，不管行不行，先考一回再说。但是我仍然建议每个人一定要对自己的人生目标，对自己的人生选择有所考虑。除此之外，要了解自己的写

作特点。什么叫写作特点？在准备公务员的考试上，分为三种情况：第一种情况是有想法没写法，就是你想得很好，但是写不下去，这种情况建议从现在开始一定要练习写，不要光想，每个月都要写。第二种情况是有写法没想法，题都能答完了，能写，但是不清楚写什么。很多人就是如此，包括面试的时候很多人都是答了很多，但是什么也没答出来，写也是如此。这种情况接下来要练习思维逻辑。第三种情况是没想法也没写法，很多人如此。因此不管属于哪一种情况，一定要练思维逻辑，练写作能力。这个跟写论文不一样，写论文可以先上网看很多文章，然后复制粘贴一下就出来了。但是写申论不行，必须老老实实去写，一定要知道自己写作的特点。

最后一个问题，也是我们必须明确的，备考策略与方法。通过自己的努力或者其他途径，把前面6个问题真正思考清楚，同时，真正制定一个可行的备考计划，包括时间安排与内容安排，尤其重要的是一定要动笔进行写作练习。备考申论的秘笈就是没有秘笈，只有不断的努力，正确的备考，扎实的练习，才能实现自己的愿望。

人力资源和社会保障部中国人事科学研究院研究员、博士
全国政府绩效评估研究会副秘书长

许钦桂

2009年6月于北京

C O N T E N T S

第一章 申论测试的基本内涵	(001)
第一节 申论测试的基本概念/001	
第二节 申论测试的目的原理与核心实质/002	
第三节 申论测试的基本特点与试卷的基本内容/004	
第二章 申论测试的考核要素解析	(010)
第一节 阅读理解能力解析/010	
第二节 综合分析能力解析/018	
第三节 提出问题与归纳概括能力解析/023	
第四节 解决问题及论证能力解析/028	
第五节 文字写作能力解析/035	
第三章 申论作答的基本方法	(039)
第一节 正确定位准公务员角色/039	
第二节 正确掌握阅读材料的方法/047	
第三节 概括主要内容的基本方法/058	
第四节 提出对策建议的基本方法/068	
第五节 展开论述论证的基本方法/086	
第四章 近几年申论试题简要分析	(103)
第一节 2004 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/103	
第二节 2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/108	
第三节 2006 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/112	
第四节 2007 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/120	
第五节 2008 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/127	
第六节 2009 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》简解/135	
第五章 点评当前申论热点问题	(145)
热点一 关于深入推进行政审批制度改革的意见/145	
热点二 关于 2009 年纠风工作的实施意见/147	

- 热点三 提高推动科学发展的能力/150
- 热点四 直击 2009 年医疗改革/152
- 热点五 关注“汽车、家电‘以旧换新’”方案/155
- 热点六 聚焦“高校毕业生到村任职工作的意见”/158
- 热点七 透析“商品过度包装”现象/161
- 热点八 聚焦实现服务型政府的道德责任/162

第六章 申论作答与政策制定思维借鉴 (165)

- 第一节 政府制定政策的逻辑过程与影响因素/165
- 第二节 我国公共政策的决策过程的相关问题/171

第七章 申论易考参照文种写作概述 (177)

- 第一节 讲话稿/177
- 第二节 意 见/179
- 第三节 通 知/183
- 第四节 调查报告/186

第八章 2009 年全国“两会”特别关注 (189)

- 关注一 全国人民代表大会常务委员会工作报告/189
- 关注二 2009 年政府工作报告/197
- 关注三 中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告/209

第九章 申论备考重要文件概览 (216)

- 第一节 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定/216
- 第二节 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定/227
- 第三节 珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020 年)/237
- 第四节 国务院关于解决农民工问题的若干意见/256

第一章 申论测试的基本内涵

第一节 申论测试的基本概念

本节关键点

申论是一种应试文体,但不是简单的命题作文,它是针对某个社会问题阐明观点、论述理由、提出对策、辅以论证。

申论从本质上讲,是针对当前存在的社会热点和难点问题,模拟行政机关的决策过程、工作思路、立场角度,依照特定的公文写作风格,针对给定的材料来完成具体要求的测试。

一、申论的含义

申论一词源于孔子的“申而论之”。“申”,就是申述、申辩、申明,即分析和说明事理;“论”,就是要辅以论据,进行论证,即议论、论证。申论,即具有申述、申辩、论证、论述之意的文体。虽然这种文体来源于古代科考,但是,现代申论测试又与古代的科举考试和当今大学入学考试的作文有所不同。由此可见,申论是根据公务员工作的实际需要,针对某个社会问题阐明观点、论述理由、提出对策、辅以论证,专门用于公务员考试的一种应试文体。

公务员录用考试科目中的“申论”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。

申论是一种应试文体,但不是简单的命题作文,考生不能随便选角度和题目,一定要扣题。比如2008年有的考生将人与自然写成环境保护了。如果仅仅从题目来看,是没有错的,但若从“给定资料”反映的主旨来看,就属于“跑题”了。

其实,申论是针对某个社会问题,尤其是当前存在的社会热点和难点问题。什么是当前?从历年考题来看,考生要注意最近两年的热点问题。那么难点问题会是什么?难点问题肯定不会太难,“给定材料”所反映的问题都是考生可以解决的。否则,测试就失去效果了。所以把历年的题好好看一下,其实都不是很难,都比较容易解决。

模拟行政机关的立场角度、决策过程、工作思路。国家机关有什么立场角度?——中立、客观。比如说2008年怒江水电开发,要不要开发?肯定要开发,关键在于怎么开发。那么政府就要论证,这就是政府要考虑的角度。

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，亲自考查他们的见解恰当不恰当，透彻不透彻。如确有辅佐之才，就会被朝廷录用。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串联起来的，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。”两种方式的区分，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。”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，但又毫不过分。这里，谈了“对策”文体的四个特点：（1）从内容上看，要深刻反映政务需要；（2）从观点上看，要能够反映出作者具有远见卓识；（3）提出的方法要切实可行；（4）语言文辞要有表现力。应当说，刘勰的这些概括相当深刻、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。

作为一种专门用于选拔录用公务员的应试文体，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”大多要求考生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，侧重于考查考生解决问题的能力。申论则要求考生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，全面考查考生搜集和处理各类日常信息的素质与潜能，充分体现了信息时代的特征，也适应了公务员实际工作的需要。申论从本质上讲，是针对当前存在的社会热点和难点问题，模拟行政机关的决策过程、工作思路、立场角度，依照特定的公文写作风格，针对给定的材料来完成具体要求的测试。

第二节 申论测试的目的原理与核心实质

本节关键点

申论测试的主要目的原理：

寻找作文的替代方式；
贴近政府机关工作实际；
体现能力导向；
杜绝应试倾向。

申论测试的核心实质：

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。

一、申论测试的主要目的原理

(一)寻找作文的替代方式

原有的公务员入门写作考试存在功能不全、作用有限、针对性不强、准确性不高,甚至还可能选错人才等缺陷。2000年以前,公务员入门笔试体系中的写作考试曾经先后使用过以下两种方式:

第一种是公文写作与处理。这是最早的公务员入门写作考试形式。然而,很大一部分考生是应届毕业生,在校学习期间并未接受过公文写作与处理的专门教育与训练,这种题型对他们而言相对陌生,因而就不能从整体上测评出考生的真实水平。所以,这种考试方式被作文方式替代了。

第二种是作文考试。作文考试在当时被认为是一种更能切合学生实际情况、并使考生自由发挥自身优势的有效方式。这种方式的基本要求是要求考生写一篇文章,题目自拟,或者命题写作,或者给定材料作文,旨在考查考生的写作能力。但是,这样的写作考试太一般化,相对于公职人才的特定综合要求来说,就过于单纯和简单了。

(二)贴近政府机关工作实际

从公务员录用考试改革的导向来看,申论考试在结构形式、操作逻辑上都紧扣政府工作实际。这表现在三个方面:

首先,它扣住政府面临的现实问题——通常是社会问题、经济问题、文化问题和政治问题,其实质就是公共政策问题、行政管理问题和国家治理问题。这在大前提上就决定了考试范围就在行政管理范围内,从而极大地增强了考试选才的针对性。

其次,它扣住了从事行政管理工作实际需要的专业化才干,即不仅要求考生具有普通人才皆备的单纯写作能力,而且更要求他们具有解决考卷中给定的实际行政管理问题的各种能力——这些能力不是靠说、表演或其他方式来展现的,而是借助写作来证明,这样就把测评成效增强了,提高了写作考试的专业化程度和科学性。

再次,它通过给定的材料和考试要求,设置了一定的角色或虚拟身份,将考生引导到具体的公务员工作中去,由此来进行自由的发挥。考生必须迅速进入相应的公务员角色,按照政府的实际做法、实际要求和实际运作规程来作出解决问题的反应。这样,就能选拔出具有行政管理才能、适合从事公职工作的人才。

(三)突出能力

申论考试的目的是一种能力的测试,是要综合考查考生的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力以及文字表达能力。为反映这一要求,申论考试在材料的选择、申论的具体要求方面进一步体现对应试人员提出问题、分析问题和解决问题的能力和表达能力的考查。在设计上,一要做到材料是应试人员生活、工作中经常接触到或是社会中的热点问题,不能太偏;二要做到材料既不能偏重于文科,也不能偏重于理科,没有学科、专业上的歧视。另外,申论的题目区分度较强。

(四)杜绝应试倾向

申论考试所给的材料可能涉及面很广,但试题具有较强的针对性、合理性,也就是说,问题的解决一定是具有可行性的。申论考试不会引导考生漫无边际地遐想,不管问题多么复杂,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。这样的命题思路,杜绝了考生“死记硬背”、“高分低能”的应试弊端。简单地说,申论就是模拟公务员日常主要工作的能力测试。它能全方位反映出考生的阅读