



世纪高等院校公共管理系列教材

申论与行政公文 写作能力开发与测评

主 编◎于秀琴 吴 波
副主编◎葛喜艳 李南芳 付冷冷 葛邵林

清华大学出版社



21 世纪高等院校公共管理系列教材

申论与行政公文 写作能力开发与测评

主 编◎李秀琴 吴 波
副主编◎葛喜艳 李南芳 付冷冷 葛邵林

藏书

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

申论与行政公文写作能力是从事行政管理等工作所需要的核心能力,也是备考公务员、事业单位等过程中需要重点提高的能力。本书全面、多方位地介绍申论与行政公文写作能力开发的途径和思路,深入解剖申论与行政公文写作能力开发的内容和技巧。全书共分两部分进行论述,第一部分,申论写作能力开发与测评;第二部分,行政公文写作能力开发与测评。

本书的特点是思路广、解析透彻、技巧训练多、范文典型丰富,在编写过程中以理论与实践结合、能力提升与应试结合、原则性和灵活性结合为写作原则。本书可以作为公共管理类各专业本科生、研究生的教材,也可以作为公务员提升职业能力的培训教材,同时也是备考公务员的最佳参考书之一。

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

申论与行政公文写作能力开发与测评/于秀琴,吴波主编. —北京:清华大学出版社,2016

21世纪高等院校公共管理系列教材

ISBN 978-7-302-44303-2

I. ①申… II. ①于… ②吴… III. ①公务员-招聘-考试-中国-高等学校-教材 ②行政-公文-写作-高等学校-教材 IV. ①D630.3 ②H152.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第164491号

责任编辑:邓 婷

封面设计:刘 超

版式设计:魏 远

责任校对:王 颖

责任印制:何 芊

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 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm

印 张:22.25

字 数:483千字

版 次:2016年9月第1版

印 次:2016年9月第1次印刷

印 数:1~3500

定 价:39.80元

产品编号:069340-01

前

言

F O R E W O R D

申论与行政公文写作是国家机关、企业、事业单位和社会团体赖以实施计划、组织、指挥、协调、控制等行政管理职能的一种重要手段和途径，因此，申论与行政公文写作能力是从事行政管理工作所必需的核心能力，也是备考公务员、事业单位等过程中需要重点提高的能力。

申论与行政公文写作能力的开发，是指经过适当的学习、训练或被置于适当环境下完成申论与公文写作任务的能力，目的是选择最佳的途径、最清晰的思路、最好的技巧展现和提升写作能力。申论与公文写作能力测评是测试应试者与拟任职位相关的写作知识、技能和能力，是考查应试者从事行政工作所必须具备的一般潜能的一种写作能力测试。它可以预测一个人在行政管理职业领域中文字表达能力的高低，是决定其行政管理职业生涯成败的关键。

本书全面、多方位地介绍了申论与行政公文写作能力开发的途径和思路，深入剖析申论与行政公文写作能力开发的内容和技巧。全书共分两部分进行论述，第一部分为申论写作能力开发与测评，主要内容包括：申论写作能力开发与测评概述，阅读理解能力、综合分析能力、执行能力、提出和解决问题能力以及论述问题能力的开发与测评。第二部分为行政公文写作能力开发与测评，主要内容包括：行政管理公文写作概述，日常事务、新闻文体及其他应用文的撰写，行政信息和会议文体的撰写，科研文体的撰写。每章中穿插一些案例和真题解析，以实现理论与实践的紧密结合；每章后配有复习题和范文，帮助学生课后复习和提高。

本书的特点是思路广、解析透彻、技巧训练多、范文典型丰富。

(1) 思路广，即针对申论与公文写作能力的开发与测评提供广泛的思路，使读者能够灵活地面对各种能力的测评。

(2) 解析透彻，即对申论与公文写作的各项能力进行详细透彻的解析，使读者熟练掌握提升申论与公文写作能力的要求和规律。

(3) 技巧训练多，即提供各种写作能力开发与测评的技巧。读者在掌握技巧后，可进行有针对性的训练，在训练中提高自己的写作能力，这样读者可以边学习理论，边进行技



巧练习，同时查找自身存在的问题，从而能够得心应手地面对各种测试。

(4) 范文典型丰富，即结合每章的具体内容，选取经典、影响广泛的文章作为范文，读者可以在反复阅读中体会、感受和学习，使自身的申论与公文写作能力得以提高。

本书主编于秀琴教授负责写作大纲的拟定和章节内容的安排，并撰写第一章至第三章；第四章由任伟伟撰写；第五章由付冷冷撰写；第六章由葛邵林撰写；第七章由李南芳撰写；第八章由葛喜艳撰写；第九章由梁丽芝撰写；第十章由吴波撰写；最后由于秀琴、吴波统稿和定稿。

本书可以作为公共管理类各专业本科生、研究生的教材，也可以作为公务员职业能力提升的培训教材，同时也是备考公务员的最佳参考书之一。

本书的出版得到了山东工商学院、山东财经大学、云南财经大学、济南大学、湘潭大学等高校的公共管理学院，沈阳建筑大学文法学院等院校领导的关心和支持，也得到了清华大学出版社的鼎力协助。在此，对所有为本书出版做出贡献的人士表示最衷心的感谢！由于作者撰写经验不足，该书难免存在不足之处，望读者提出宝贵的意见！

作者

2016年6月

目

录

C O N T E N T S

第一部分 申论写作能力开发与测评

第一章 申论写作能力开发与测评概述.....	2
第一节 申论写作能力开发与测评的含义和功能	2
一、申论能力开发与测评的含义和功能.....	2
二、申论的性质	5
三、申论的基本形式	6
第二节 申论的主旨和特点	9
一、申论的主旨	9
二、申论的特点	11
三、申论考试应该掌握的角度.....	16
第三节 申论写作思维的培养	17
一、抽象思维的概述	17
二、思维能力的表现以及培养.....	20
三、抽象思维的训练	21
第四节 申论考试内容的设计以及发展趋势	23
一、申论考试内容的设计原理.....	23
二、申论考试的测评要素.....	24
三、申论考试的命题发展趋势.....	25
思考题	29
范文	29
第二章 阅读理解能力的开发与测评	32
第一节 阅读理解能力概述	32



一、阅读理解能力的定义.....	32
二、阅读理解能力的构成.....	33
第二节 阅读理解能力的开发	34
一、阅读理解能力开发概述.....	34
二、阅读理解能力的培养.....	34
三、阅读理解能力开发的技巧.....	38
第三节 阅读理解能力的测评	42
一、阅读资料前需要注意的问题.....	42
二、阅读资料能力测评的技巧.....	46
思考题	47
范文	47
第三章 综合分析能力的开发与测评	63
第一节 综合分析能力概述	63
一、综合分析能力的定义.....	63
二、综合分析能力的构成.....	64
第二节 综合分析能力的开发	65
一、综合分析能力开发概述.....	65
二、综合分析能力的培养.....	66
三、综合分析能力开发的技巧.....	67
第三节 综合分析能力的测评	82
一、综合分析能力测评时应该注意的事项.....	82
二、综合分析能力测评时应遵循的原则及标准.....	83
三、综合分析能力测评的技巧.....	84
思考题	88
范文	88
第四章 执行能力的开发与测评	90
第一节 执行能力概述	90
一、执行能力的定义	90
二、执行能力的构成要素.....	95
第二节 执行能力的开发	96
一、执行能力开发概述	96
二、执行能力的培养	97



三、执行能力开发的技巧.....	102
第三节 执行能力的测评	106
一、执行能力测评时应注意的事项.....	106
二、执行能力测评的标准.....	108
三、执行能力测评的技巧.....	108
思考题	109
范文	110
第五章 提出和解决问题能力的开发与测评	112
第一节 提出和解决问题能力概述	112
一、提出和解决问题能力的定义.....	112
二、提出和解决问题能力的构成.....	114
第二节 提出和解决问题能力的开发	116
一、提出和解决问题能力开发概述.....	117
二、提出和解决问题能力的培养.....	118
三、提出和解决问题能力开发的技巧.....	121
第三节 提出和解决问题能力的测评	129
一、提出和解决问题时应注意的事项.....	129
二、提出和解决问题能力的测评标准.....	132
三、解决问题能力测评的技巧.....	134
思考题	135
范文	135
第六章 论述问题能力的开发与测评	139
第一节 论述问题能力概述	139
一、论述问题能力的定义.....	139
二、论述问题的类型	140
第二节 论述问题能力的开发	148
一、申论标题的拟制	148
二、申论论点、论据、论述的确立与提炼.....	155
三、申论论文的结构模式.....	160
四、论述问题的方法	164
五、申论论文的修辞技巧.....	167
第三节 论述问题能力的测评	173



一、论述问题时应该注意的事项.....	173
二、论述问题能力的测评标准.....	176
三、提高论述问题能力的技巧.....	176
思考题.....	178
范文.....	179

第二部分 行政公文写作能力开发与测评

第七章 行政管理公文写作概述	190
第一节 行政管理公文写作的性质和特点	190
一、行政管理公文写作的性质和特点.....	190
二、行政管理公文写作的准备.....	191
三、行政管理公文写作的构思.....	193
第二节 行政管理公文的含义和功能	195
一、行政管理公文的含义.....	195
二、行政管理公文的功能.....	196
三、行政管理公文的分类.....	197
第三节 行政管理公文的文体	197
一、行政管理公文的种类.....	197
二、行政管理公文的组成部分和文面格式.....	199
第四节 行政管理公文的表达方式及语言特点	200
一、行政管理公文的表达方式.....	200
二、行政管理公文的语言特点.....	201
思考题.....	203
范文.....	204
第八章 日常事务、新闻文体及其他应用文的撰写	207
第一节 日常事务文体的撰写	207
一、决定	207
二、通知	209
三、请示	211
四、批复	214

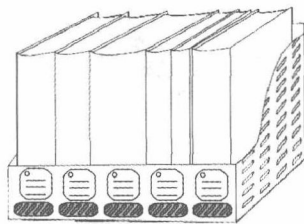


五、函	217
第二节 新闻文体的撰写	220
一、消息	220
二、通讯	224
三、评论	226
第三节 其他应用文的撰写	235
一、发言稿	235
二、倡议书	238
三、调查问卷的设计	240
思考题	245
范文	246
第九章 行政信息和会议文体的撰写	256
第一节 行政信息文体的撰写	256
一、调查报告	256
二、简报	263
三、计划	266
四、总结	274
第二节 会议文体的撰写	279
一、开幕词、闭幕词	279
二、会议报告	288
三、会议记录	301
思考题	305
范文	306
第十章 科研文体的撰写	315
第一节 工作研究	315
一、工作研究的概念和分类	315
二、工作研究的特点	316
三、工作研究的构成和写法	318
四、工作研究的写作要求	320
第二节 学术论文	323
一、学术论文的分类	323
二、学术论文的特点	323



三、学术论文的选题	324
四、学术论文的构成和写法	325
第三节 毕业论文	330
一、毕业论文的作用	330
二、毕业论文的特点	330
三、毕业论文的选题	330
四、文献综述的概念与写作要求	332
五、毕业论文的写作提纲	334
六、毕业论文的构成和写法	335
七、毕业论文的语言特点	336
八、毕业论文答辩	337
思考题	342
范文	342
参考文献	343

第一部分



申论写作能力开发与测评

- ◆ 第一章 申论写作能力开发与测评概述
- ◆ 第二章 阅读理解能力的开发与测评
- ◆ 第三章 综合分析能力的开发与测评
- ◆ 第四章 执行能力的开发与测评
- ◆ 第五章 提出和解决问题能力的开发与测评
- ◆ 第六章 论述问题能力的开发与测评

第一章

申论写作能力开发与测评概述

第一节 申论写作能力开发与 测评的含义和功能

从 2000 年公务员在全国范围内公开招录以来，申论就成为国家以及地方（以省为单位）公务员录用考试的公共科目之一。期间，虽然有些职位在申论考试要求上有所变化，但是四个能力的测试始终没变，即阅读理解能力、综合分析能力（贯彻执行能力）、提出和解决问题能力、文字表达能力。如何在申论考试中脱颖而出，是广大应试者多年来一直追求的，为此，申论能力开发与测评成为很多专家研究的对象。目前研究的结论是开发后再测评，检验开发的效果；再次开发、再次测评，这样循环往复不断提升申论能力。

一、申论能力开发与测评的含义和功能

（一）申论能力的界定

所谓“申论”，取自孔子的“申而论之”，有申述、申辩、论述、论证之意，也就是对给定的事件、材料、问题、现象、事理等进行分析和说明。

申论能力主要是指阅读和理解能力、分析和概括能力、贯彻执行能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力等。也就是说，申论能力，就是运用基本理论知识分析和解决实际问题的能力，是政府机关公开招录公务员、选调生等测评的主要能力，也是近年来村官、事业单位招聘以及公共职务晋升等主要测评的能力之一，更是行政管理专业的大学生需要具备的核心职业能力。



（二）申论能力开发与测评的界定

申论能力开发，是指经过适当的学习、训练或被置于适当环境下对给定的事件、现象、事理等材料进行分析和说明的潜能开发，使个体的申论写作能力有较大程度地提升。

申论能力测评是评估个体在行政管理岗位上，阅读和理解、分析和概括、贯彻执行、提出和解决问题以及文字表达等方面能力大小的一种测评方式。

（三）申论能力测评的历史沿革

申论第一次进入国家公务员考试，是在 2000 年的中央、国家公务员录用考试中。当时公务员考试的笔试部分由公共基础知识、行政职业能力倾向测评和申论三部分构成。2002 年的公务员考试分为 A、B 两大类岗位，B 类岗位（考生较少）没有申论考试，而 A 类岗位（大多数考生）需要进行申论考试。

2005 年 4 月 27 日，十届全国人大常委会第十五次会议审议通过了《中华人民共和国公务员法》（以下简称《公务员法》），这是我国干部人事管理的第一部总章程性质的法律，标志着公务员管理进入了法制化的新阶段。《公务员法》第十四条规定，国家实行公务员职位分类制度，公务员职位类别按照公务员职位的性质、特点和管理需要，划分为综合管理类、专业技术类和行政执法类等类别。《公务员法》第十五和十六条规定，国家根据公务员职位类别设置公务员职务序列，公务员职务分为领导职务和非领导职务。2007 年国家公务员考试大纲规定，公共科目笔试分为行政职业能力测验和申论两个科目，全部采用闭卷考试的方式。行政职业能力测验为客观性试题，考试时限为 120 分钟，满分 100 分。申论为主观性试题，考试时限为 150 分钟，满分 100 分。2014 年开始，申论考试时限为 180 分钟。

（四）申论能力测评的内容

申论是一门测查考生是否具备从事政府机关工作基本能力的考试科目。申论试卷由注意事项、给定资料和作答要求三部分组成。2010 年国家公务员考试大纲规定，申论考试按照省级以上（含副省级）综合管理类、市（地）级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。

（1）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。

（2）综合分析能力。要求对给定资料的全部或部分内容、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。



(3) 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。

(4) 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。

(1) 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、事实做出恰当的解释。

(2) 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。

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

(4) 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。

(五) 申论能力开发与测评的功能

1. 可以帮助人们形成抽象思维的构思能力

申论写作与一般的作文写作有相当大的区别。申论写作主要运用抽象思维进行构思和拟稿,即通过概念、判断、推理和证明的逻辑形式,对事物加以分析、归纳和论证。在这个过程中,特别强调“思维具体”,即从“具有许多规定性和联系性丰富的总体”出发研究事物,力求把事物认识得更加全面,更加透彻,进而更加合理。“思维具体”属于逻辑的方法,是一种从形式逻辑单向思维转向辩证逻辑多向思维的过程中所运用的方法,它不同于形象思维。“形象思维”讲究文学手法,即凭借具体的、直观的形象,对事物进行描写、刻画、抒情、渲染、夸张和虚构等。申论写作的文体功能决定了它一般不采用形象思维,并竭力排斥运用“纯”文学手法。一般地说,想写好申论的人员,一般都要经历一个由善于形象思维向侧重逻辑思维、从不懂或不会运用抽象思维向善于运用抽象思维的转化过程。申论能力开发与测评就是按照人们的思维转化过程的规律进行开发和测评的。

2. 可以帮助个体更好地开发行政管理应用文的写作能力

在职的公务员的晋升以及将来有志于在行政管理岗位上就业的大学生,都需要开发行政管理应用文的写作能力。行政管理应用文的写作是国家机关、企事业单位和社会团体赖以实施计划、组织、指挥、协调、控制等主要管理职能的一种重要手段,实践表明,从中央到地方的一切行政机关、部门实施行政管理都离不开这一种文字手段。因此,各级、各类的行政管理干部都要认真学习和掌握行政管理应用文写作的基础理论、基本知识与技能,行政机关也要把开发公务员行政管理应用写作能力作为重要任务。目前,公务员晋升中体



现的竞争机制，就是通过申论测评这一手段实现的，且申论测评的内容中加入了行政管理应用文的写作。近年来公务员招录考试中，也有一些行政公文的写作，如工作情况汇报、调查报告等。

3. 帮助个体有针对性、有计划地开发申论能力

众所周知，每个个体的能力结构不同，体现在申论能力上也有差异。有的在阅读资料的能力上较为欠缺，有的在概括资料的能力上不够。为此，个体通过申论测评来明确自己的优势和缺陷，然后针对能力不足，进行有针对性、有计划地开发，才能有效地提高申论能力。千篇一律地盲目开发，很难达到提升申论能力的目标。特别是在公务员录用考试竞争异常激烈的今天，要想脱颖而出，必须有目的、有效地开发个体的申论能力，避免因盲目开发而导致精力、时间的浪费。

二、申论的性质

1. 申论能力是模拟公务员日常工作性质的能力

申论能力是体现行政管理职位的需求，具有模拟公务员日常工作性质的能力。国家公务员招考的针对性极强，根据职位分类规定，一般是先有相关职位及要求，然后才进行公开招考。因此，它要求应试者必须具备较强的综合处理所报考职位日常工作任务的能力。例如，综合管理类职位具体从事规划、咨询、决策、组织、指挥、协调、监督及机关内部管理工作；行政执法类职位，指行政机关中直接履行监管、处罚、稽查等现场执法职责的职位，行政执法类职位主要集中在公安、海关、税务、工商、质检、药监、环保等政府部门，且只存在于这些政府部门中的基层单位；专业技术类职位，指机关中从事专业技术工作，履行专业技术职责，为实施公共管理提供专业技术支持和技术手段保障的职位。因此，申论考试实际上是某一职位公务员日常工作流程的一种模拟和演练，所不同的只是这一模拟和演练被高度浓缩在了一场考试之中。

2. 申论能力具有较强的综合性和现实针对性

申论测试与传统的作文考核有所不同，这是历年公务员申论考试注意事项中要求的。作文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，即文字表达能力，而无法全面体现考生从事行政管理工作所需要的综合素质。申论不仅限于对应试者阅读理解能力和文字表达能力进行考察，更侧重于考察应试者分析概括能力以及发现和解决问题的实际能力，具有较强的综合性和现实针对性。

3. 体现政府行为

应试者在申论考试时首先应该具有鲜明的角色认定，即我是一名国家公务人员！也就是说，在考场中的应试者不是学生，不是公司职员，不是任何其他身份的人，而是一名标



准的国家公务员。作为国家公务员的应试者必须想到：体现政府行为。那么何谓“政府行为”？以政府机关以及机关里的公务员作为行为主体，在公共领域内为社会提供行政管理职能的行为，即为“政府行为”。那么什么是行政管理职能呢？行政职能又称政府职能，是行政主体作为国家管理的执行机关，依法对国家政治、经济和社会事务进行管理时应承担的职责和所具有的作用^①。政府的基本职能（从静态角度看）主要是指政治职能、经济职能、文化职能、社会管理职能、生态文明建设。

4. 切实解决问题

所谓切实解决问题，就是政府行为能落到实处，及时、有效地解决社会上的热点、难点问题。要想做到切实解决问题，一定要根据不同的问题，区分不同的情况，采取不同的解决方式。社会上存在的许多问题，是多种因素造成的，解决的办法要有的放矢、对症下药，避免假、大、空或搞形式主义。

三、申论的基本形式

申论考试有比较固定的试卷形式，结构比较规范。其一般形式是给出一段七千字左右的资料，要求应试者在阅读、理解资料的基础上分析、概括材料的主要内容、观点或所反映的主要问题，提出解决方案或对策，就某些问题或对策进行论证。这一系列流程就是公务员日常工作的一个缩影。大体来说，申论考试在形式上主要包括注意事项、资料/材料和申论要求三个部分。

（一）注意事项

注意事项，是对应考者答卷提出的重要的指导性建议，应试者对此必须了然于胸。

例如，2000年中央、国家公务员录用考试申论试题的注意事项如下：（1）申论考试，与传统作文考试不同，是分析驾驭材料的能力与表达能力并重的考试；（2）作答参考时限：阅读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。2014年中央、国家公务员录用考试申论试题的“注意事项”如下：（1）本题由给定资料与作答要求两部分构成，考试时限为180分钟。其中，阅读给定资料参考时限为60分钟，作答参考时限为120分钟。（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

^① 夏书章. 行政管理学[M]. 北京：高等教育出版社，2010：54.