

国家公务员录用考试教材

# 申论及写作

本书编写组 编



中国林业出版社

●国家公务员录用考试教材

# 申论及写作

本书编写组 编

中国林业出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

申论及写作/《申论及写作》编写组编. - 北京:中国林业出版社,2003.6  
国家公务员录用考试教材  
ISBN 7-5038-3463-3

I. 申 ...

II. 申 ...

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(2003)第 048722 号

出版:中国林业出版社出版(100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

E-mail: cfphz@public.bta.net.cn

电话:010-66174569

发行:新华书店北京发行所

印刷:北京市昌平百善印刷厂

版次:2003 年 7 月第 1 版

印次:2003 年 7 月第 1 次印刷

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:7.75

字数:225 千字

印数:0001~5000 册

定价:23.00 元

# 前 言

江泽民同志在党的十六大报告中明确指出,我国的干部人事制度改革是以建立健全选拔任用制度和管理监督机制为重点,以科学化、民主化和制度化为目标,完善公务员制度,形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、充满活力的用人机制,把优秀人才集聚到党和国家的各项事业中来,从而为进一步深化我国的干部人事制度改革指明了方向。

建立一支与社会主义市场经济体制和我国政治体制改革发展要求相适应的、高素质的专业化国家行政管理干部队伍,是我国人事管理制度改革的重要内容。1993年8月14日,国务院正式颁布了《国家公务员暂行规定》,1994年6月7日国家人事部颁布了《国家公务员录用暂行规定》,标志着我国的公务员考试录用工作开始进入法制化、规范化的轨道。

从1993年至今,我国的公务员考试录用制度已经历了10年的历程。“凡进必考”的观念已为社会各界所普遍接受。“凡进必考”用人机制的形成,不仅开阔了用人部门选人的视野,为干部的选拔任用,提供更有力的数字依据,也是给社会上有知识、有能力、有志于成为国家公务员的人提供了在平等基础上凭真才实学竞争的机会,为优秀人才的脱颖而出,造就一支高素质、专业化的国家公务员队伍创造了积极条件,而且将公务员的选拔置于社会、群众和舆论的监督之下,增加了选人的透明度,从机制和制度上有效地遏制了进入过程中不正之风和腐败现象的发生,促进了国家机关的廉政建设,同时有助于鼓励和引导广大公务员及社会在职青年努力学习、认真实践、积极进取,在全社会形成一种重才、爱才、惜才、用才的良好风气,从而促进社会人力资源的整体开发和有效利用。可以说,经过十多年的改革、探索、发展,一种打破地域和身份界限,按照公开、公平、公正、竞争、择优原则来选拔人、录用人的机制已经基本建立,并在全社会产生了重大的影响,对于全面系统地推进人事制度改革有着极其深远的意义。

为了适应广大考生报考国家公务员及对在职公务员行政职业能力的考核需要,我们特组织有关专家按公共基础知识、申论及写作、行政职业能力测试3个方面编写了《国家公务员录用考试教材》。《申论及写作》是其中之一。

该套丛书依据国家人事部的有关规定,具有以下特点:(1)较强的针对性。本教材重点突出、逻辑清晰、观点明确,使考生更好地掌握国家公务员必备的基础知识和相关技能;(2)注重科学性。在全书的整体结构上,既注意突出各个不同学科本身的理论性和系统性,又注意把握全书的整体性,特别是比较全面地体现了党的十六大精神和中国特色社会主义理论,用邓小平理论十六大精神及三个代表思想指导教材的编写工作,增加了许多新的知识点,使命题的内容更加丰富并具有较强的现实性和时代感。(3)较强的权威性。本书是由多年从事哲学、邓小平理论、法学、行政管理学、公文写作等不同学科的教学与研究的有关专家学者编写而成,从而保证了教材的针对性、科学性和权威性。

《申论及写作》全书共六章。第一章,申论考试的特点;第二章,申论的能力;第三章,最新“申论”追踪;第四章,申论试题参考;第五章,公文写作;第六章,一般文章的写作。在全书的编写过程中借鉴、参考和吸收了相关教材的一些成果,在此表示衷心的感谢。

编 者

# 目 录

## 前 言

<b>第一章 申论考试的特点</b> .....	(1)
<b>第一节 什么是申论</b> .....	(1)
<b>第二节 申论的试卷</b> .....	(7)
一、申论试卷举例 .....	(7)
二、申论试卷的结构及测试环节 .....	(29)
三、申论试卷的限制性要求 .....	(30)
<b>第二章 申论的能力</b> .....	(32)
<b>第一节 阅读理解能力</b> .....	(32)
一、概括说明 .....	(32)
二、举例说明 .....	(33)
<b>第二节 综合分析能力</b> .....	(41)
一、概括说明 .....	(41)
二、举例说明 .....	(42)
<b>第三节 提出问题和解决问题的能力</b> .....	(49)
一、概括说明 .....	(49)
二、举例说明 .....	(50)
<b>第四节 语言表达能力</b> .....	(59)
一、概括说明 .....	(59)
二、举例说明 .....	(60)
<b>第三章 2003 年《申论》全国卷追踪</b> .....	(73)
<b>第一节 《申论》试卷</b> .....	(73)
一、注意事项 .....	(73)
二、给定材料 .....	(73)

## 2 申论及写作

三、申论要求 .....	(80)
第二节 试题分析 .....	(84)
一、概述 .....	(84)
二、“给定资料”的特点 .....	(86)
三、试卷第一题分析 .....	(89)
四、试卷第二题分析 .....	(90)
第三节 考生答卷评析 .....	(92)
第四章 申论试题参考 .....	(106)
第一节 申论模拟训练(之一) .....	(106)
一、注意事项 .....	(106)
二、给定材料 .....	(106)
三、申论要求 .....	(109)
第二节 申论模拟训练(之二) .....	(120)
一、注意事项 .....	(120)
二、给定材料 .....	(120)
三、申论要求 .....	(124)
第五章 公文写作 .....	(133)
第一节 公文 .....	(133)
一、公文的特点与功能 .....	(133)
二、公文的种类 .....	(134)
三、公文的文体、结构与格式 .....	(137)
第二节 公文写作要则 .....	(141)
一、公文写作的基本要求 .....	(141)
二、行文规则 .....	(143)
第三节 公文写作程序 .....	(144)
一、公文写作前的准备 .....	(144)
二、撰拟文稿 .....	(146)
三、审核修改 .....	(147)
第四节 常用公文的撰写 .....	(147)
一、决定 .....	(147)

二、通知 .....	(150)
三、通报 .....	(155)
四、请示 .....	(158)
五、报告 .....	(162)
六、意见 .....	(168)
<b>第六章 一般文章的写作 .....</b>	<b>(171)</b>
<b>第一节 命题作文 .....</b>	<b>(171)</b>
一、什么是命题作文 .....	(171)
二、命题作文命题示例 .....	(171)
三、怎样打开思路 .....	(172)
四、范文选评 .....	(177)
<b>第二节 材料作文 .....</b>	<b>(186)</b>
一、什么是材料作文 .....	(186)
二、材料作文命题示例 .....	(188)
三、展开联想想象 .....	(190)
四、深入开掘、辩证分析 .....	(191)
五、范文选评 .....	(196)
<b>第三节 话题作文 .....</b>	<b>(206)</b>
一、什么是话题作文 .....	(206)
二、话题作文命题示例 .....	(211)
三、选择典型材料 .....	(213)
四、树立创新意识 .....	(221)
五、范文选评 .....	(225)



# 第一章 申论考试的特点

## 第一节 什么是申论

申论，并不是某种议论文体裁的专称，而是指一种对国家公务人员进行能力测试的载体。人事部从2000年开始，在中央、国家行政机关公务员考试中增加了“申论”的笔试科目。两年来，这种新增的测试载体引起了广泛的社会关注。这种载体，与我国古代的“策论”有联系，但又具有自身特定的性质。

申论，顾名思义，自然是申说、议论的意思。“申”字当“说明”“申述”讲，大家并不陌生，如“申明理由”“三令五申”等，都用的是这个意思。一般字典词典都把“说明”“申述”列为“申”的基本义项；《辞源》还引《礼记·郊特性》“大夫执圭而使，以申信也”和《楚辞·九章·抽思》“道卓远而日忘兮，愿自申而不得”为例，证明这一义项来源久远，早已是“申”字的常用义。因而，如果从字面的一般意义来讲，“申论”一词，肯定是对材料、事件或问题有所说明、有所申述，从而发表见解、进行论证的意思。

但“申”字后面既缀上个“论”字，这个词自然就有点像“导论”“绪论”那样，可理解为“论说”的某种体式。可是它又并非写作知识中的习惯用语，因此就还得多解释几句。

刘勰的《文心雕龙》是我国讲文章体式的一本权威著作，其中《论说》篇指出：“论也者，弥冠群言，而精研一理者也。”足见凡融通种种见解而深入阐发某些道理的文辞，概可称之为“论”。纵论时事政治的称之为“政论”，考辨历史的称之为“史论”，总揽内容予以阐述的称之为“概论”，评优劣、论得失的称之为“评论”等等，总起来都属于“论”，但每种“论”都各有特点。

“申论”也正是这样，有着明显区别于其他诸论的特点。它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，提出方略，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。它是根据公务员工作的实际需要，适当借鉴了我国古代“对策”（“策论”）的某些特点，专门用于公务员考试的一种应试文体。

我国的考试制度源远流长，有些东西在今天仍有借鉴意义，“对策”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、九卿及主郡吏推荐“明于国家之大体、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，就可被朝廷录用。（见《汉书·晁错传》）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，都是好几张竹简穿联起来的“简策”（“简”与“策”都是古代书写用的竹片），所以这种选拔方法又被称为“策试”。

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。”（见《汉书·萧望之传》注）两种方式的区别，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；有的是通过“对策”选拔上来的，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，在简策上逐条应对，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。”（《文心雕龙·议对》）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，要紧密切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；要通权达变来挽救世俗的不良风气，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，像滔滔流淌的江河，但又毫不过分。（注：“三五”，语出《史记·天官书》“为国者必贵三五”。旧注解释为：30年一小变，500年一大变。故这里译为“考虑时代的发展”）

这里谈了“对策”文体的四个特点：①深刻反映政务需要；②具有远见卓识；③切实可行；④文辞有表现力。应当说，刘勰的这些概括相当深刻而全面。他不仅着眼于“对策”的文体特点，而且准确把握住这种文体的选拔功能。运用对策方式，正是要选拔这种既熟悉政治，有匡时补弊的才能，又具有很强表达能力的人才。刘勰在《议对》中列举的晁错、董仲舒、公孙弘、杜钦和鲁丕等，无不是这方面杰出的人才。

通过以上关于“对策”的简单介绍，我们不难看到其借鉴意义。

首先，“对策”是根据国家实际需要所创造的选拔、录用人才的方法。汉文帝是个很有作为的皇帝，早在他开始执政的时候，河南郡守吴公曾推荐贾谊。那时贾谊虽才20岁初头，但“每诏令议下，诸老先生未能言，谊尽为之对，人人各如其意所出”。汉文帝在这样的“议对”中，认定贾谊是难得的人才，不到半年，贾谊便被破格提升为“太中大夫”，一时“诸法令所更定，及列侯就国，其说皆谊发之”。于是汉文帝“议以谊任公卿之位”。但年轻的贾谊却招来周勃、灌婴等一大批元老重臣的不满，文帝不得不疏远他。（见《贾谊传》）晁错比贾谊要晚好几年，原先地位也很低，以上书言太子教育问题被提升为“太子家令”，又以上书言兵事，言守边备塞、劝农力本等“当世急务”，引起文帝特殊重视。文帝颁发诏书，决定用“对策”的选拔方法，这与晁错此前屡

#### 4 申论及写作

次对国家大事提出出色建议有直接关系，所以班固的《汉书》没把汉文帝这篇诏书收入《文帝本纪》，而全文引入《晁错传》。颁布“对策”方法时，贾谊已死，在百余对策者中，晁错脱颖而出，于是被擢升为“中大夫”。可以说，用“对策”的方法选拔人才，是由于汉文帝在执政中充分意识到，对确实高明的人，正是当时国家急需重用的人才。因此他把考查对策能力作为朝廷选拔录用人才的制度固定下来。

其次，这种考试虽然要求应试者写作，但并没有体式上的限定，在汉文帝那篇有名的诏书中只有内容性质的规定。前面说到刘勰从晁错、董仲舒、公孙弘、杜钦和鲁丕等五人应试佳作中概括出的四条，虽可称为“对策”的四条文体特点，但其实并非一般对文章体式的要求。就这一点而言，“对策”比明清的“八股文”是高明得太多了。“八股文”在文章体式上限制极严，因而明清两代，一篇有生命力的八股文也找不到，而“对策”却产生了一批千古流传的名篇。贾谊的《治安策》、董仲舒的《贤良对策》以及苏轼、苏辙大量的策论，都是非常有名的作品。其实，在汉文帝之前，诗歌、辞赋的体裁已比较完备，记言、记事、说理等各类文章也都不乏范本，但他根本没考虑写作体裁的要求，只要求经世致用的表达。这在“八股”取士残余尚存的今天，应当说也是特别有借鉴意义的。对于公务员写作能力的考查，不应受与其工作没有太大关系的文体限制。用什么文体写作，要服从于目的的需要；不应倒过来，不应为文而文。

“申论”从“对策”中借鉴的，主要便是这两点。一是用什么来考查，要充分考虑用人的实际需要；二是在写什么的问题上，大可不必拘泥于现成的文体。“申论”的提出，与这两点有一定关系。

尽管以前的写作知识中并没有“申论”这种文体名称，但“对材料、事件或问题有所说明，有所申述，并从而发表见解、进行论证”，却是公务员经常需要做的事情。比如，对所属单位汇报的各种材料，要读懂弄清，要辨明主要问题之所在，要向有关方面说明申报，要能提出处理意见，还要对处理意见的可行性有所论证。比如，对调查研究得到的各种情况，要分析归纳，要抓准症结，要提出解决问题的意见，甚至还要能提出推进工作的完整方案。比如，要随时关注与自己工作相关的

各种信息，要善于收集、筛选，要有驾驭处理信息的能力，要能透过复杂纷纭的现象抓住本质，要有预见，还要有善于谋划恰当的策略。这些，无疑都是公务员的经常性工作。

人们常常把一项复杂的工作比喻为“做一篇大文章”。如果把上述公务员的经常性工作也称为“做文章”，那么这些“文章”其实就具有“申论”的性质。只不过这不是坐下来“起、承、转、合”，敷衍成篇，而是面对实际问题，反复“申”之“论”之的一项艰苦的工作过程。这个过程完成得出色，肯定是高水平的公务员。若给这样的工作过程冠以“申论”的名目，当然未必确切，但“申论”比一般性作文更贴近公务员的工作实际，是没有疑问的。

公务员未必需要进行文学创作，也用不着按一般文章套路洋洋洒洒地去写空话套话，但必须具备较强的文字表达能力。因为公务员的工作，与各式文字资料的阅读理解、提炼概括、综合分析是分不开的。为了能恰当提出问题和解决问题，公务员在语言表达上必须做到准确、简明、生动，必须善于透彻、全面、清晰地说理，善于根据需要采用恰当的行文方式，否则是很难成为优秀公务员的。而“申论”的写作，避开了传统“作文”中那些未必适合于考查公务员的因素，使必须考查的能力得到了突出。

这些，就是把“申论”定为公务员考试中一种专用文体名称的原因。其中也许有些“对策”的影子，但今天的公务员毕竟与汉朝的大夫有着天渊之别，所以“申论考试”也就有一整套与“策试”截然不同的做法。

申论考试，是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。但在规定时间内进行考试，无论如何不可能与日常工作等同。在考场上，不可能从召开调查会开始着手调查研究，也不可能把大量原始信息一股脑儿摆在考生面前令其筛选。所以申论考试所面对的背景材料，是经过初步加工的“半成品”。但也仅仅是“半成品”——头绪往往并不很清楚，前后的顺序也未必很有条理，究竟反映了哪些问题也并不分明——还有待考生阅读材料时完成进一步的“梳理”。虽然这种材料已不是纯的“毛坯”，但进一步的梳理、进一步的加工的工作，与公务员日常工作仍然

是近似的。

申论考试所提供的，一般都是社会性较强的背景材料，对政治、经济、法律、文化问题均有所涉及；申论考试的试题，一般也都是现实性问题。因为公务员对社会生活的方方面面都应当关心，应当有所认识、有所思考，对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所了解，否则很难有较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力。

申论考试，要求考生具有比较丰富的常识，但不会对某种专业知识特别倾斜。由于考生来自各个方面，所学专业很不相同，所以申论考试中让考生处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。比如后面所举实例 [试卷 A]，粗看所给材料，可能以为学法律专业的考生会占便宜，其实红星新村居民状告印刷总公司的事并不是从法律角度所能解决的问题。再如实例 [试卷 B]，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。申论考试的试题，对学哪个专业的考生都是公平的。

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。比如 [试卷 A] 的问题，可以通过城市建设合理规划获得根本性解决，当然必要的补偿也应有所考虑。又如 [试卷 B] 的 PPA 问题，是当时社会热点之一，但完全可以通过舆论的正确引导来化解百姓的不安心理。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，都是可以解决也能够解决的。这样的命题思路，是由公务员考试性质决定的。

## 第二节 申论的试卷

### 一、申论试卷举例

[试卷 A]

× × × × 年考试录用国家公务员《申论》试题（卷）

满分：100 分      时限：150 分钟

题号	1	2	3	总分	核分人
得分					

#### （一）注意事项

1. 申论考试，与传统的作文考试不同，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，然后按照后面提出的“申论要求”依次作答。

#### （二）资料

某省某市红星新村 5 号楼居民 H 状告 × × 印刷总公司的事情，历时一年多，始终难以得到妥善解决，人们对此议论纷纷。这件事，关系到居民切身利益，涉及到方方面面，引起人们广泛关注。

省政府调研室经反复调查，全面了解了各方面情况，整理出如下材料：

1. 1998 年 10 月 17 日，50 多岁的 H 在家中突发脑溢血，虽经抢救，还是留下了严重的后遗症。市医学院法医学系鉴定：H 的后遗症达一级

伤残，超标噪声是导致其脑溢血的诱因之一。于是，与“红星新村”大门距离不远的××印刷总公司便成了众矢之的，红星新村居民原有的不满越来越强烈。

2. 红星新村，位于该市的城乡接合部。近十年来，这里日益成为人口密集的繁华地区。新村院内的5号楼，与××印刷总公司的车间大楼平行，相距仅1.8米，而且只隔一道砖墙。1997年2月，车间引进安装了四台最新设备，投产后，经济效益大幅度提高；但从那以后，沉重、刺耳的机器轰鸣声便令小区居民不堪忍受。

3. 在机器开动时，居民们多次向110报警。干警对居民们的烦恼非常同情，多次制止车间夜间作业。但干警们也表示，对此类纠纷实在爱莫能助。一些住户纷纷想办法搬走，其中有的还是××印刷总公司的职工家属。

4. 大多数搬不走的居民只好求助环保部门，不断向区环保局反映情况。区环保局在1997年6月和1998年9月两次实地勘测，都表明噪声严重超标。于是正式向××印刷总公司发出限期整改的通知，并限定夜22时至晨6时不得进行作业。

5. ××印刷总公司很快将车间临近新村的窗户全部砌砖封闭，并提交了一份设置隔音墙的设想，但居民并不满意。他们反映噪声没有减少，车间生产还常持续到凌晨两、三点，也一直没见过建什么隔音墙，噪声仍是每夜的噩梦之源。

6. 1998年12月，H经抢救终于脱险，便与其爱人向市环保局提交了《环境污染损害赔偿处理申请书》，提出要求××印刷总公司依照环保法赔偿其各项损失12万元的申请。环保局做出处理决定，认定××印刷总公司应承担部分责任，赔偿H夫妇直接经济损失的30%，即21500元。但H夫妇迄今未拿到任何赔偿。

7. 由于不服环保局的决定，××印刷总公司于1999年6月首先诉诸该区法院，认为环保局的决定无事实依据，应予撤销。紧接着H夫妇也将诉讼状递到区法院，要求××印刷总公司赔偿各种经济损失74000元。

8. 经过四个月的调查，区法院于1999年10月对H一案做出一审判



