

公务员录用考试专用教材

精英版公务员

申论

Shen

Lun

2008

公务员录用考试教材编写组
公务员录用考试教材研究组

编著

人民日报出版社

公务员录用考试专用教材

申 论

中央党校副校长 王伟光
原人事部副部长 徐颂陶
公务员录用考试教材编写组 组编

人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

公务员录用考试专用教材/王志刚主编. —北京:人民日报出版社,2007.4

ISBN 978 -7 -80208 -517 -6

I. 公… II. 王… III. 公务员—招聘—考试—中国—教材
IV. D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 054474 号

书 名: 公务员录用考试专用教材·申论

主 编: 王志刚

责任编辑: 紫 玉

封面设计: 英 子

出版发行: 人民日报出版社

地 址: 北京金台西路2号

邮 编: 100733

电 话: (010)65369524 65369530

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市信达兴印刷

开 本: 787 × 1092mm 1/16

字 数: 3200 千字

印 张: 150

印 数: 1 - 2000 册

印 次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 -7 -80208 -517 -6

定 价: 258.00 元

公务员录用考试专用教材

编 委 会

主 任：中央党校副校长 王伟光

副主任：原人事部副部长 徐颂陶

编 委：(排名不分先后)

王志刚 李海彬 朱耀廷 张之强

石志夫 刘旭涛 陈 力 田 宏

侯 春 任明远 吴 戈 田 军

刘 君 张国栋 张玉清 刘 闯

刘建民 王书涛 许永生 李顺宽

张彦俊 胡忠义 付利宝 章 伟

前 言

当前,公务员录用考试的竞争状况之激烈已趋白热化,这从近几年报考人数上可以十分清楚地看到。而另一个不争的事实就是公务员录用考试命题的难度不断加大,尤其是申论。这从考生得分情况就能很清楚地看到。申论已经超越行政职业能力测验,俨然成为众多考生败走考场、无法挤进“公门”的头号障碍。如果在考试完行政职业能力测验后会感慨说“题目并不难,只是时间不够用”的考生不在少数的话,那么,敢说申论题目并不难的人绝对是寥寥无几。

★ **申论的难**,首先就直观地表现在材料长度的“与日俱增”,2006年和2007年的给定材料竟然长达8000多字。

★ **申论的难**,表现在命题内容的“热”。申论的命题不避热点,这就要求考生必须顺着这一导向去关注国家大政方针,关注社会热点问题。而社会热点也正是人们最关心、谈论最多的问题,一般并无定论,这就使得申论考试的选拔性凸现了出来。那些能力优秀者将会脱颖而出。

★ **申论的难**,表现在命题模式的变化和灵活。2005年的考试中首先出现了“对策分析”这一题目形式,将选择与分析有机地结合起来。在2006年这种题目形式得到沿用并有所变化。2007年的题目又有新的变化,比如增加了名词解释题。而且可以肯定的是,在命题方面的探索与变化将会“与时俱进”,不会停止。

★ **申论的难**,更表现在对各种能力的要求提出了越来越高的要求。申论考试说到底是一种能力考试,主要考查考生运用理论分析问题、解决问题的能力。具体而言,包括阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力,文字表达能力。这就要求考生要具备相当高的逻辑思维能力、应变能力和协调能力。

申论之所以变得更难,与其在公务员录用考试中地位的提高是密不可分的。从历年的分数线分析来看,考生的申论成绩一般要达到60分方能符合笔试成绩的要求,进入下一轮的选拔。申论与行政职业能力测验有着同样的重要性,申论成绩同样左右着考生的命运。因此,在学习中务必提高对申论的重视和警惕,务必严肃起来端正学习态度,务必摒弃诸如“申论没什么可复习的,只要考前突击一下就行”这样幼稚的想法。

本册《申论》正是基于以上的认识和分析编写而成。目标主要有两个:其一,帮助考生认识到申论考试的重要性,端正学习态度;其二,帮助考生认清申论考试的真面目,提高实际的应试能力。

从大的方面讲,本书包括申论综述、申论应试的必备能力、申论历年真题回顾、申论模拟试卷精选、聚焦申论命题几个部分。

第一,申论综述。其任务就是帮助考生认识申论考试的含义、重要性,认识申论命题的

相关信息,以及备考所需的信息、能力、心理、技巧等各种准备。

第二,申论应试的必备能力。本部分对申论考试的方方面面进行了深入的讲解,从材料的阅读到问题的分析、再到解答题目、再到文字表达,对每个问题的讲解都做到从含义到特点到方法再到步骤再到注意事项,是什么、为什么、怎么做这些问题都一目了然地呈现了出来,使考生在学习中脉络清晰,不会感到混乱无章。

第三,申论历年真题回顾。以新的眼光对真题的回顾,可以起到温故知新的作用。千万不可小觑历年真题的价值,需要考生反复读做、仔细揣摩。“书读百遍,其义自见”,自有其道理。

第四,申论模拟试卷精选。为考生提供一个展示身手的实战平台,为自己的学习做一次“阅兵”。模拟试卷囊括了农村新型合作医疗制度、反腐败、安全生产、建设节能社会等最新最热的话题。试卷格式也完全符合国家公务员考试的要求。

第五,聚焦申论命题。本部分则是起到一个抛砖引玉的作用,希望考生能够运用此前学习的理论知识和方法技巧,对这些热点焦点进行研读和分析,从而做到心中有数,稳定考前情绪并保持自信。

本书的编写得到了多位专家的大力支持,在本书付梓之际向他们表示感谢和敬意。

本书历经数月的编写,但难免有不尽之处,我们很真诚地希望得到您的指正。



2007年5月

目 录

第一部分 申论综述

第一章 申论概要 3

- 第一节 申论的含义 3
- 第二节 申论考试的重要性 4
- 第三节 申论考试的目的与特征 6

第二章 申论命题透析 9

- 第一节 申论试卷结构与解题步骤 9
- 第二节 申论考试的评分标准 11
- 第三节 申论命题总结分析 14
- 第四节 2007 年考纲分析 20

第三章 申论备考攻略 23

- 第一节 备考的信息准备 23
- 第二节 备考的能力准备 24
- 第三节 备考的心理准备 28
- 第四节 应试的技巧指导 30

第二部分 申论应试的必备能力(一)

第一章 材料的审读分析 35

- 第一节 审读分析的基本要求 35
- 第二节 审读分析的原则 37
- 第三节 审读分析的方法 38

第四节	审读分析的步骤	40
第五节	审读分析的注意事项与常见错误	43
第二章	材料的总结概括	47
第一节	总结概括的基本要求	47
第二节	概括内容要点	48
第三节	概括深层问题	56
第三章	对策方案的提出	60
第一节	提出对策方案的基本要求	60
第二节	提出对策方案的辩证思维方法	61
第三节	提出对策方案的技巧	63
第四节	提出对策方案的步骤	65
第五节	提出对策方案的注意事项	67
第四章	对策的分析	70
第一节	对策分析的命题类型与命题特征	70
第二节	对策分析的要求与方法	72
第三节	对策分析的步骤与注意事项	74
 第三部分 申论应试的必备能力(二) 		
第一章	问题的论证表述	79
第一节	论述的类型	79
第二节	论述的哲学理论	80
第二章	论述文章之议论文	88
第一节	议论文的定义与特点	88
第二节	议论文的三要素	89
第三节	议论文的审题与立意	91
第四节	议论文的论证类型	95
第五节	议论文的结构	98
第六节	议论文的论证方法	105

第七节 议论文的关键环节	111
第八节 议论文的语言要求与注意事项	116

第三章 论述文章之公文 119

第一节 演讲稿	119
第二节 领导讲话	123
第三节 调查报告	128
第四节 短评	132
第五节 述评	134
第六节 意见	136
第七节 报告	137
第八节 请示	138

第四章 申论文章的文字表达 140

第一节 文字表达的基本要求	140
第二节 文字表达的高级要求	141
第三节 申论文章的文风要求	143
第四节 文字表达的注意事项	147

第五章 申论文章的修改润色 151

第一节 申论文章修改的必要性和修改方法	151
第二节 申论文章的修改环节	152
第三节 申论答题实用模式	154

第四部分 申论历年真题回顾

2000年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	161
2001年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	170
2002年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	178
2003年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	186
2004年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	197
2005年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	207
2006年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	217
2007年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷、参考答案及评析	231

第五部分 申论模拟试卷精选

申论模拟试卷一	农村新型合作医疗制度	243
申论模拟试卷二	安全生产	252
申论模拟试卷三	反腐败	261
申论模拟试卷四	文化遗产的保护与开发	271
申论模拟试卷五	农民工子女教育问题	281
申论模拟试卷六	户籍制度改革	293
申论模拟试卷七	北京奥运会	302
申论模拟试卷八	建设节能社会	312

第六部分 聚焦申论命题

<u>第一章 循环经济</u>	323
<u>第二章 依法治国</u>	327
<u>第三章 建设创新型国家</u>	330
<u>第四章 煤矿安全生产</u>	334
<u>第五章 建设社会主义新农村</u>	338
<u>第六章 建设服务型政府</u>	342
<u>第七章 树立社会主义荣辱观</u>	348
<u>第八章 加大反腐力度</u>	351
<u>第九章 2007 年政府工作报告摘要</u>	355

第一部分

申论综述

第一章 申论概要

第一节 申论的含义

申论,语出儒家经典《论语》。“申”,即说明、申述;“论”,即议论、论证、说明事理。申论是一种具有申述、申辩、论证、论述内涵的文体。具体而言,申论作为国家公务员录用考试的一项测试科目,其含义为:在掌握一定客观资料后,经过自己的判断、分析,指出问题并做出相应的说明和申述,提出解决问题的方案策略,进行深入严密的论证。

申论既有别于古代科举考试中要求就给定题目论证某项政策或对策,撰写论文的“策论”形式,也有别于以往公务员考试中的作文形式。但申论考试的内容、方法及其要达到的测评功能,实际涵盖了策论和作文这两种考试形式的基本方面。

我国古代选拔考试有一种定题目论证某项政策或对策的“策论”。比较一下汉代的策论与今天的公务员申论考试,对理解申论考试是有帮助的。

汉代的策论是根据国家的需要而采取的一种选拔人才的方法,当今的申论测试也是为了挑选人才;汉代策论不受文体的限制,当今对公务员的申论考试在服从目的需要的大前提下也没有严格的限定;汉代的策论所阐述的见解都是关于国家的政事,当今的公务员申论考试也无一不涉及政治、法律、经济、文化等有关国计民生的内容;汉代的策论要求有远见卓识,且切实可行,今天的申论考试也要求有针对性,提出的方案要有可行性;汉代的策论要求文章有表现力,当今的申论也要求具有较强的文字表现力。

申论与作文有类似之处,但又与传统的作文不同,从一定程度上来说,它应比作文难度更大一些。申论要求考生在反复阅读试卷上所给出的材料和提出的有关问题后,应对此用心分析,然后根据所给材料涉及的主要线索、主要问题进行阐述和论证。相对于传统作文来说,申论要求考生摒弃那些套话、闲话,分析、解决问题要更加透彻、全面、清晰,因此也更利于考生发挥自己的潜能。

联系一下公务员工作实际,他们在进行科学决策、贯彻执行决策的过程中,时时要针对实际问题分析论证,提出自己的见解和处理意见,并对所提出的方案进行论证,有的还要写出书面材料。从这一角度来看,申论考试是根据目前机关工作的需要,对考生分析、解决实际问题能力的一种考查方法,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,也是适应当今国家公务员实际工作的需要。

从考试大纲规定及历年实际出题情况来看,申论考试为考生提供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较详细地阐述和论证。申论摒弃了“策论”和传统作文

中那些并不适合用作考查公务员素质的因素,使必须考查的能力得到了突出和加强。

申论考试“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。”也就是说,申论所要考核的是考生阅读理解、综合分析、概括材料、提出问题、解决问题、文字表达的能力。

体现在命题上,申论考试对考生提出的要求通常包括三个方面:一是对所提供的材料进行阅读、理解、分析、归纳,用简短文字概括出材料的主题或主要事实;二是对主题或主要事实进行思考,提出自己的对策、方案或见解;三是对自己提出的对策、方案或见解进行论证。

申论考试的背景材料取材相当广泛,涉及政治、经济、法律、文化、教育、医疗卫生等社会生活的方方面面,一般都是社会的热点问题或现象,不会把一些“冷门”、生僻的专业性内容作为背景材料。尽管申论的背景材料复杂多样,但都是可以解决的问题。至于怎么来解决,这就是体现考生水平的差异所在,也是申论作为选拔性考试的意义所在,由此来选拔优秀的人才进入国家公务员的行列。这就要求考生摒弃套话、空话,要求分析、论证和解决问题透彻、全面、清晰,且具有针对性和可行性——这一点非常重要。因为说到底,申论考试虽然是以笔试的形式出现,但真正考查的终究还是考生的实际操作能力。

第二节 申论考试的重要性

一、申论考试的性质

申论考试,是模拟公务员处理日常工作性质的能力测试。

“模拟”,是指用考场的形式组织测试,同时规定在一定的时间限度内(中央、国家机关公务员录用考试时间一般为150分钟)完成有关公务员处理日常公务的全部过程。

“处理日常工作”,是指在考场的测试过程中给应试者提供一些与公务员日常事务有关的资料,资料量一般在4000字左右。申论考试所提供的一般都是社会性较强的背景材料,与现实社会息息相关,与公务员的工作密切联系。但申论所给的背景材料不是原始的信息,而是经过加工的“半成品”材料。这些半成品的背景材料,头绪不很清楚,条理也较为混乱,究竟反映了什么问题,需要考生分析、梳理、归纳,然后根据题目要求做出相应的回答。

“能力测试”,是指通过对考生提交的书面答卷所反映出来的阅读理解能力、综合分析能力、概括总结能力、提出问题能力、解决问题能力和文字表达能力的测查,进而分析出考生本身所具有的素质,包括处理公务性文件、应对公共管理事务、做出相关决策等方面的综合素质。

申论考试具有公平性。

由于申论考试只是公务员选拔考核的初选,考生来自社会各界,专业也不尽相同,所以在选材上不会对某一专业领域有特别倾斜,基本上都是大家所共知的社会热点或所关注的焦点问题。这样便可以保证考生的公平竞争。

申论考试具有科学性。

申论考试的目的是选拔优秀的人才进入到公务员的队伍,不是为了刁难考生,因此,尽管申论考试所给的背景材料涉及面很广,但设计的题目都具有较强的针对性和合理性。也就是

说,不管提出问题多复杂、涉及面再广,都是可以解决的,这些问题都具有可行的解决方案和途径。而差别就在于,面对同样的问题有人能以高明的方法解决,有人却不能。比如2000年试卷中的问题,可以通过城市建设合理规划获得根本性解决,当然必要的赔偿也应有所考虑。又如2007年试卷中的土地征用问题,是当时社会热点之一,是与百姓利益有直接联系的问题,但完全可以通过舆论的正确引导来化解百姓心理上的不安。

申论考试具有严肃性。

公务员处理日常工作,依据的是党的方针、政策、法规,所提出的解决问题的方案要有针对性,要切实可行,讲究高效办事。申论考试作答也要如此,不能漫无边际、无的放矢地说套话、假话——这种不良作风是公务员所忌讳的。

二、申论考试的地位

申论作为中央、国家机关公务员录用考试的两个笔试科目之一,其重要程度越来越高已经成为不争的事实。申论被纳为行政执法类职位招考的科目成为2006年国家公务员招考中最为显著的改革和变化。也就是说,所有考生——不论是报考综合管理类职位的考生还是报考行政执法类的考生——都要过申论这道门槛。这与以往是不同的,按照2005年及此前的考试大纲,申论只是作为部分考生的考试科目,报考行政执法类的考生是不用考申论的。

由此可见,申论考试的价值越来越受到重视和肯定。这主要是因为申论考试所考查的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力等,是作为国家公务人员所必须具备的能力,只有具备这样的素质和能力才能胜任其工作,成为一名合格的国家公务员。而且,我们也可以看到申论考试所测查的这些能力,在公务员的实际工作中是有很高实用价值的。

申论考试的地位越来越高,这从对历年中央、国家机关公务员录用考试最低合格分数线的分析中,我们也能得到印证。下面是最近四年的最低合格分数线情况:

2004年中央、国家机关公务员录用考试最低合格分数线

报考中央、国家机关A类职位笔试总分最低合格分数线为135分,且行政职业能力测验最低合格分数线为65分;报考中央垂直管理系统A类职位笔试总分最低合格分数线为130分,且行政职业能力测验最低合格分数线为65分。

2005年中央、国家机关公务员录用考试最低合格分数线

报考中央、国家机关甲类职位笔试总分最低合格分数线为120分,且行政职业能力测验最低合格分数线为60分;报考中央垂直管理系统甲类职位笔试总分最低合格分数线为115分,且行政职业能力测验最低合格分数线为60分。

2006年中央、国家机关公务员录用考试最低合格分数线

报考中央、国家机关综合管理类职位笔试总分最低合格分数线为115分,且行政职业能力测验最低合格分数线为60分,其中报考专利审查员职位和非通用语职位的笔试总分最低合格分数线为105分,行政职业能力测验最低合格分数线为60分;报考中央垂直管理系统综合管理类和行政执法类职位笔试总分最低合格分数线为105分,且行政职业能力测验最低合格分数线为55分,其中报考空中警察职位和地市级以下气象局、煤矿安全监察局的笔试总分最低合格分数线为100分,且行政职业能力测验最低合格分数线为50分。

2007年中央、国家机关公务员录用考试最低合格分数线

国家、省、市三级公务员考试合格分数线分别为：报考中央机关综合管理类职位的总分为110分，且行政职业能力测验不低于60分；报考省级直属机构综合管理类职位的总分为105分，且行政职业能力测验不低于55分；报考市（地）级以下直属机构综合管理类职位和行政执法类职位的总分为95分，且行政职业能力测验不低于50分。

可见，尽管根据报考职位的不同，最低合格分数线会有5-10分的活动范围，但基本上而言，若想达到或超过国家的最低合格分数线，考生的申论成绩一般要达到60分。而且随着命题难度的逐步加大，要想得到这么高的分数绝非易事。

因此，考生务必看到申论的地位和重要性，将申论和行政职业能力测验置于同样的高度。一定要克服行政职业能力测验比申论重要的错误观念，抛弃薄此厚彼的错误方针，坚持“两手抓，两手都要硬”。

第三节 申论考试的目的与特征

一、申论考试的目的

从根本上讲，申论考试的目的是为了为国家机关选拔优秀合格的公务员人才。

我们知道，申论考试的性质就是模拟公务员日常工作的一种能力测试，考核的是考生阅读理解、综合分析、概括材料、提出问题、解决问题、文字表达的能力。这些能力都是当今社会作为国家公务员所必需具备的能力。

以下是几个国家机关公务员职位的录用条件：

全国总工会某职位的资格条件：“本科以上学历，综合分析能力和文字表达能力强。”

国务院法制办公室法制司的某职位要求：“起草、审核、修改法律法规草案、行政法规草案及其他政府的法规。”

农业部办公厅信访处某职位的资格条件：“负责分管地区农民群众及农业系统职工来信来访工作、重要案件的调查研究；建立、整理、保管分管地区来信来访档案及负责本处行政后勤工作。”

国家保密局某职位的资格条件：“拟订、修订有关法规，收集资料，工作调研等。”

从以上所列举的职位的资格条件来看，熟悉党的基本理论，起草、审核、修改法律法规，调查研究，收集信息，独立研究和较强的文字表达能力等，均是对考生的普遍要求。因此，申论考试的根本目的自然是为国家选拔人才，而具体落实到对人的素质的审评，则是检测考生的分析、概括、提炼、加工能力，检测其运用马克思主义哲学、邓小平理论、法律、行政管理等理论知识和解决实际问题的能力，检测其阅读理解、综合分析、提出问题和文字表达的能力。通过这些方面的审评，从而选拔出优秀的行政管理人才进入国家机关。

二、申论考试的特征

从这几年中央、国家机关公务员录用考试申论试题来看，申论这种考试形式主要有以下几

个特点:

1. 选材范围广泛

申论测试的目的是为了选拔国家公务员,因此十分注重对考生的分析、判断、解决问题的能力等综合素质的测评。为反映这一要求,申论所给定的背景材料涵盖了政治、经济、法律、教育等诸多方面的内容,涉及范围极其广泛。

申论测试所提供的背景材料范围广,内容多为人们所熟知,所反映的问题大部分已有定论,也有一些问题尚无定论或存在争议,需要考生自己去理解、分析和判断,并作出结论。例如目前人们关注的网络、留学教育低龄化、保护环境与经济的关系、干部与群众的关系、大学生自杀、“民告官”的行政诉讼等问题,都可以作为申论考试试题的选题范围。

2. 内容无专业倾向

一般情况下,申论考试试题不会向某种专业性知识特别倾斜。因为考生来自各个方面,所学专业或所从事工作的内容和特点有很大差异,所以要求考生处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。比如: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,从法律角度去讨论应如何去打这场官司,这就与测试目标相差甚远,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;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,申论考试的试题涉及的内容和观点一般不会有偏颇或有太大争议,这样对学不同专业或从事不同工作的考生才是公平的。

3. 测试形式灵活

申论测试除了所给出的材料部分外,其答卷一般由三部分组成:一是概括部分;二是方案部分;三是议论部分。就文体而言,概括部分可能是记叙文、说明文、议论文、应用文中的某一种形式,也可能综合了多种文体形式;方案部分,则是应用文写作;第三部分则是议论文写作。从这个意义上来说,申论测试既考查了普通文体的写作能力,也考查了公文写作能力,测试形式非常灵活、实用。

4. 测试目标明确

申论考试所考查的目标是明确的,针对性很强,即主要考查考生阅读、分析、概括、解决问题的能力。这些能力主要通过对背景材料的分析、概括、论述体现出来,从所提出的方案对策是否具有针对性和可行性体现出来。因此,考生应认真地阅读给定材料,仔细梳理出材料中预设的环境和条件,在充分把握材料本质内容的基础上,抓住重点,条分缕析,才能有针对性地、有的放矢地回答和论证问题。

5. 测试答案不惟一

这主要是由申论考试采取主观题目所决定的。而且申论材料都是有关当前政治、经济、法律、教育等方面的社会问题;无论是提出对策或是对对策进行论证,都不会有一个确切、固定、惟一的标准答案。比如,对策部部分要求提出具有针对性和可行性的对策,但是针对性和可行性是相对的,在不同地区以及发展中的不同阶段,解决问题的办法就不可能一样,更何况有的目前还没有一个确切合理的方案,因此哪一种更为合理,针对性与可行性更强,要对若干方案比较论证后方能确定。又比如论证部分,抓住什么问题、从什么角度论证、采取什么方法与结