



光华教育

为梦想插上翅膀

- ◎ 依据国考、省考、联考题型与趋势修订
- ◎ 真正符合考生备战各类考试的实战需求



国家公务员录用考试**深度系列教材**

申论

—— 本书适用于国考、省考、事业单位、政法干警、村官等招考 ——

● 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

世界图书出版公司

国家公务员录用考试深度教材

申 论

《深度系列教材》

◇主 编 李 进

◇副主编 陈 潇 王 丰 刘 瑞 王海凤
齐文涛 师丽华 于 鑫 朱向喜
肖 飞 高晓琼 平 亮 王 影

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/李进主编. —西安:世界图书出版西安公司,
2010.5

国家公务员录用考试深度教材

ISBN 978-7-5100-2079-7

I. 申… II. 李… 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(2010)第 067356 号

国家公务员录用考试深度教材

申论

主 编:李 进

副 主 编:陈 潇 王 丰 刘 瑞 王海凤 齐文涛 师丽华

于 鑫 朱向喜 肖 飞 高晓琼 平 亮 王 影

编 委:刘 琼 卢 波 付 存 计宏伟 张春艳 金 畅

赵兰图 李文鹏

责任编辑:樊 鑫

封面设计:光华设计中心

出版发行:世界图书出版西安有限公司

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:575 千字

印 张:22

版 次:2010 年 5 月第 1 版 2011 年 3 月第 2 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5100-2079-7

定 价:42.00 元

作者简介

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

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: 光华教育申论授课与研发团队核心成员, 光华系列课程与教材的核心研发与设计者之一。接受过系统的法学(本科)与哲学(硕士)教育, 擅长以朴实准确的观点针砭时弊, 以敏锐的洞察力和严谨的思维总结时政热点并给予最符合申论考试特质的解读与评析, 对公考申论和面试的研究深入、透彻。能为学员提供最实用、最有效的课程辅导。具有丰富的教学经验和独特的授课艺术, 研发成果新颖、实用。优良的授课效果与谦逊温和的教学态度得到了广大学员的高度认可与好评。

刘瑞: 文学硕士, 光华教育申论授课与研发团队主力成员, 申论课程与教材的主力研发者之一。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。

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。

齐文涛: 光华教育行测研发与教学团队核心成员。八零后, 东北人。管理学学士、哲学硕士、理学博士。阅千卷书, 集桃李春风一盞, 运辩证法与现象学的方法于行测研究, 创立全新的方法一技巧配套战术体系, 被誉为光华教育的“黑格尔”。

师丽华: 法学硕士。光华教育行测研发与教学团队主力成员, 行测判断推理部分课程与教材的主力研发者之一。拥有深厚的教育学背景, 丰富的大学授课经验。对判断推理部分, 尤其是图形推理模块有独到的见解与研究。善于与学生互动, 极具亲和力, 思维敏捷, 语言清晰。

于鑫: 光华教育研发与教学团队主力成员。多年从事教育培训工作, 具有丰富的授课经验。主攻公共事业管理、教育管理等专业, 思维灵活, 逻辑清晰, 表述细致完整, 能够将相关文科知识融会贯

通。授课风格循序渐进,善于因材施教,以轻松幽默的方式将复杂问题简单化,深受学员好评。

朱向喜:理学硕士,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和资料分析课程与教材主力研发者之一。曾多次荣获国内奥林匹克数学竞赛大奖;对数量关系和资料分析有着深入的研究和独到的见解,多次命中国考和省考数量关系原题。思维灵活、逻辑严谨,强调解决问题的方法和技巧,深受学员的欢迎。

肖 飞:理学硕士,光华教育行测研发与教学团队主力成员之一,曾多次荣获省市级数学、物理竞赛奖项,在教学过程中曾多次命中公务员考试行测主要题型,是光华秒杀系列教材的主力研发者之一。多年从事公务员考试研究与辅导工作,在教学过程中以授课风格严谨、语言生动、条理清晰、表述自然著称,并以启发考生思维、开阔考生视野为主,深受学员好评。

高晓琼:管理学硕士,光华教育申论研发与教学团队主力成员。对政府管理有深厚的理论基础,主要研究政府治理及国家公务员制度,曾参与编写《政府组织行为学》等多部著作。长期从事公务员考试的研究与辅导工作,多次参与省级公务员考试的阅卷工作,对申论和面试有深入的研究。具有丰富的授课经验,思维活跃,风格严谨,深受学生喜欢。

平 亮:中国科学院理学硕士,光华教育行测研发与教学团队主力成员,行政职业能力测验判断推理部分课程与教材主力研发者之一,思维缜密,善于攻艰克难,对逻辑推理模块有独到的研究方法与解题思路,授课方式严谨、平实、自然,深受学生好评。

王 影:工学硕士,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的主力研发者之一。曾多次荣获希望杯等国内外奥林匹克数学竞赛大奖。对数学运算和资料分析部分有着深入的研究,基础扎实,亲和力强,能够融会贯通知识体系,帮助学生培养解题思维方式,深受学生欢迎。

其他编者简介见:www.gwy.cn

版权保护声明

光华教育 2012 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

2011 年 3 月

卷首语

阅时事 读热点 细致体察社会动脉
启智慧 发深思 扎实备战申论考试

认识申论的十二年历程

第一阶段：作为“作文考试”的申论

作为一种新生事物，除了考试机关对申论有一个基本的定位之外，其他人基本从未见识过如此安排的考试形式。因而，对千余字的申论给定材料视而不见，将其虚化为普通的背景读物。材料的作用则被理解为主题的给定，和申论本身的旨趣是相去甚远的。

第二阶段：作为“公文考试”的申论

过分强调申论的公文属性，对材料的认识仍然不够深刻，大多将其作为素材和原料，只是当做供“公文化”加工的对象，甚至有人公然鼓励学员抄袭材料，直接导致考生应试的失败。

第三阶段：作为“热点考试”的申论

认识到考试对材料所反映的事实和现象有着更加深刻的考查指向和意图，了解到申论考试对材料问题的理解性要求。但由于思维能力的局限和眼界的约束，停留于此，将申论考试和一般政治性较强的考试中出现的材料分析题对应理解，导致了观点的浅显和摇摆。

第四阶段：作为“申论考试”的申论

真正回归申论本源，廓清申论之所以作为一门独立考试的依据，明确申论考试背后隐含的公文性要求和材料更深的考查指向，挖掘出蕴含于材料背后的更深考查目标。

本书的重大研究成果

第一，申论考试细致透彻地检验考生对语言文字的理解和驾驭能力。

申论考试从最直观的形式上去认知，就是根据给定材料，回答所设问题。起于阅读，成于写作。一读一写，能够细致透彻地检验出考生对语言文字的理解和驾驭能力。无论是阅读理解能力，还是文字表达能力都决非朝夕之功可获进步，都需经年累月地积累才有所进。因而，申论考查的是长期积淀的能力素质，而不是短期突击可得的具体知识。

第二,申论考试准确充分地检验考生对公共管理的领悟和把握程度。

申论考试的题目,其作答要求从实质上来讲有着深刻的“公文性”,无论从传统的“三题型”,还是改良后的“四题型”,每一种题型都能找寻到其背后的公文原型。而公文作为公共机关日常意思表达和行为安排的一种最常用载体,可以说其特征恰恰能够勾勒出公共管理的基本面貌。要了解和熟悉公共管理的流程与规则,熟练掌握各种公文的内涵实质与外在形式无疑是一种最为便捷的途径。

第三,申论考试严格全面地检验考生对主流思维的认同与贯彻意识。

申论考试作为一种极具特色的考试,其作答有着明显的思维方式引导的色彩。一方面其所设计的话题主旨都与当下党政方针直接相关。另一方面,其所要求的作答结构体现了我国社会当下主流的思维模式的方法和结构。可以说一次申论考试就是一次宏观政策方针的大宣传、大学习,就是一次深刻地思维教育和引导。

第四,申论考试深入灵活地检验考生对社会问题的见识和认知水平。

公共管理的本质决定了其存在的价值在于理顺社会运行的机制,维护社会运行的秩序,化解社会运行的矛盾,解决社会运行的问题,因而必须对社会本质、社会机制、社会问题有全面深刻的认识,概而言之,即对社会的了解程度。考生要想在申论考试这样一个千军万马过独木的惨烈竞争中脱颖而出,就必须通过长期对社会热点的积累,对观点的积累和对思维方式的积累尽力使自己的分析显得透彻、深入、细致。

序 言

申论作为一种严肃的考试形式,自2000年首次出现在中央、国家机关公务员录用考试中之后就引起了广泛的关注,大量学者、专家和考试工作的具体执行者都在围绕它进行着深入的研究和探讨,形成了大量的成果,论文、专著汗牛充栋;更有大量相关辅导培训机构以各种各样的名义出版发行了海量的教材和辅导读物。这些工作在一定程度上丰富了对申论的认识,也给予了参加公务员考试的考生力所能及的帮助,但其中的缺憾也是明显的。

第一,大多数研究者只是专注于申论考试的外在形式,而很少对考试本身从实质和内涵上给予关注。研究的成果大多流于浮泛,最多也只是起到了统计、汇总的作用,未能达到揭示规律并进而指引考试的效果。

第二,培训机构所出版发行的辅导书籍良莠不齐,里面充斥着很多纯粹出于商业追求而杂凑成的毫无知识性可言的劣质书籍。辅导书籍的核心不足在于其作者大多以应试技巧为终极指向,书籍的核心理念停留于具体、微观的技术层面。在对考试本身的研究缺失或者停于表层的情况下,这类解题技巧的实用性也非常有限。

第三,技巧指导类书籍的另一个致命缺陷在于它们都将考生作为一个纯粹的受教对象来对待,传递给考生的信息自然也是灌输式的、居高临下的,这恰恰和申论考试的基本要求是背道而驰的。甚至有人热衷于贩卖守株待兔式的万能八股,考生拿它们去“解剖”试题,难免会产生生搬硬套的不顺畅感,而其更为致命的缺陷还在于,很多技巧根本就无法去“搬”,也不能去“套”,因为一方面缺乏可操作性,另一方面,如果勉强为之,则会一“搬”就偏,一“套”就错。

应试策略的科学性来自于对考试内在规律的深刻把握,申论作为国家公务员招录考试和一些事业单位招录考试的必考科目,在其根本上是为提高公共行政管理的水平和质量而服务的,无论从其选题指向还是具体的题型、题目设置上,无不应以此为根本。然后,由于现实条件和认识水平的局限,这一初衷在多大程度上得到了实现,却依然值得追问。

历年申论考试大纲都会对申论考试的内容、结构和作答要求给予明确表述,从中不难发现申论考试的本质属性。以传统中央国家机关招考大纲为例:“申论主要通过应试者对给定资料的分析、概括、提炼、加工,测查应试者解决实际问题的能力,以及阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。申论材料通常涉及某一或某几个特定的社会问题或社会现象,要求应试者能够准确理解材料所反映的主要内容,全面分析问题所涉及的各个方面,并能在把握材料主旨和精神的基础上,形成并提出自己的观点、思路和解决方案,准确流畅地用文字形式表达出来。”在这里,对申论的考查内容作出了明确的限定,那就是阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力。然而,这只是事实的一个方面。通过历年申论真题我们可以发现,认识到事实的另外一个方面,对于把握申论规律,有效备战申论更为重要。

仔细研读开考十几年来来的申论真题,可以发现,题目本身所透露出来的信息和考试大纲中的定位

是有出入的,这或许正是考试设计本身的无可奈何。真题所透露的考查指向和目标比较集中而单纯,远没有大纲中规定的那么丰富。前几年的考试实际上只限于考查“阅读理解能力”和“文字表达能力”,大纲所设定的“解决实际问题的能力”、“提出问题的能力”和“综合分析能力”,其实根本也没有考到。近几年的考试情形有所改变,但依然脱离不了这种根本特性的局限,只是对于分析能力的考查确实提高了,这也与其操作上的可实现性强有关。

对于“提出和解决问题的能力”的考查,通常是以概述给定材料的形式出现的。一般而言,材料在给出问题的同时,其实就已经暗示了解决问题的途径和方法,最终考查的只能是分析、概括、提炼、加工材料的阅读理解能力。至于申论中的“综合分析能力”,其实质仍然是阅读理解给定的“半成品”资料的能力。从一个细节或许更能发现考试机关真正的考查意图里对“阅读理解能力”是何等的偏重。申论试卷的“注意事项”共三条,每一条都提到“阅读”。第一条说明申论考试“是对分析驾驭材料的能力的考试”,“是对应考者阅读理解能力的测试”,第二条提出作答参考时限,“阅读资料 40 分钟”,第三条再次提醒考生“仔细阅读给定的资料”。再看从 2003 年以来申论试卷的变化,阅读量变大了,阅读理解的难度也加大了。申论考试缘何如此重视阅读?只因申论是基于阅读的考生!认识到这一点,对于把握申论考试的本质并有效应对考试可以说具有至关重要的、关键性的决定意义。

相比起其他种种能力,阅读理解能力更需要考生发挥自身的主观能动性,进而要求教学也要更加注重考生自身能力的培养,而不是突出教授者的个人水平。任何站在对面居高临下、指手划脚的灌输和冷眼旁观的“学习”都是效用极低的。在这种情况下,教授者对学习者的命运缺乏痛痒感,而学习者对于教授者的指示缺乏领悟力。所以,简单的技巧不足以承担成功应对考试的使命,单纯的、守株待兔式的、生搬硬套的“万能”模式也确实是无能的。

基于上述方方面面的体会和认识,本书无论在体例设计,还是内容安排都力求严格契合申论考试的最真实特征和最内在规律,注重知识传播、思想启发和实战能力培养的高度统一。所以,在对申论内涵和申论考试本质的揭示章节里,本书做到了同类书籍前所未有的深刻度和准确度,真正做到了对申论真相的彻底公开。在实战指导部分,本书大量采用了实证化论证手法,以事实说话,以真题说话,做到有论必有证,所有观点都可以真题实解作为印证。

本书内容囊括和揭示了迄今为止申论考试最为真实、最为本质、最为前沿的所有信息。只要读者能认真阅读、仔细揣摩,必然会从中获得深刻的启发,对应试起到很好的帮助作用。

本书内容囊括了申论基本理论、申论题型分析、申论解题技巧、申论实战指导、申论热点解析和申论政策解读等所有与申论考试有关的重要内容,所有内容全部由有着丰富申论教学经验的一线辅导教师编写完成。书中提供的实战指导经历了 2010 年考试实践的检验,取得了非常优异的效果。书中还集合了最新最全面的真题及真题解析、最新最权威的阅卷资料和评分标准。尤其是本书的热点部分,采用了目前同类书籍所根本无法企及的深度解析,对热点和申论的关系作了深度、细致、全局地分析和透视,真正能够使得读者明了考试的深层内容,达到“知其所以然”的效果。总之,本书可以说是目前国内最权威、最可靠、最实用、最高效的申论实战指导教程。

对在本书编撰、排版、校对、发行等环节中作出贡献的同仁,在此致谢。对编写中存在的缺漏和不足,望广大读者不吝赐教。

光华教育申论教研组

二〇一一年三月

Contents 目录

第一篇 基础理论篇

第一章 认识申论	3
第一节 申论概论	3
第二节 申论考试的命题	12
第三节 申论考试的阅卷	15
第四节 申论备考的误区及应对策略	18
第二章 申论考试的题型	20
第一节 题型特征及变化趋势	20
第二节 概括题	23
第三节 分析题	25
第四节 对策题	27
第五节 论述题	30
第六节 “准公文”题	32

第二篇 解题策略篇

第三章 理解给定材料	43
第一节 申论材料的来由	43
第二节 申论材料的信息	46
第三节 深入理解申论材料的方法	48
第四章 申论“小题”解答方法	84
第一节 概括题解答方法	84
第二节 分析题解答方法	107
第三节 对策题解答方法	121
第五章 申论“大题”解答方法	143
第一节 论述题概论	143
第二节 论述题的主旨与命题	146
第三节 论述题的结构与谋篇布局	152



第四节 申论文章真题实例评析 163

第五节 论述题微观写作技巧 188

第六章 申论应用文题解答方法 203

第一节 公文概述 203

第二节 通用公文的写作 205

第七章 考场实战技巧 229

第一节 时间安排 229

第二节 字数、标点符号与卷面 230

第三节 提纲与草稿 231

第四节 言语语体 232

第三篇 热点知识篇

第八章 申论热点精读精析 235

第一节 申论考试与热点的关系 235

第二节 申论所考查热点的特征 238

第三节 申论热点的精神实质 242

第九章 应考申论必读的大政方针 262

中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议 262

2011 年政府工作报告 275

第四篇 真题解析篇

第十章 最新真题精解 291

2011 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(省级以上) 291

作答思路及参考答案 296

2011 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(市(地)级以下) 301

作答思路及参考答案 306

2010 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(省级以上) 311

作答思路及参考答案 316

2010 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷(市(地)级以下) 320

作答思路及参考答案 324

2009 年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》试卷 329

作答思路及参考答案 335

第一篇

基础理论篇

申论是一种针对性很强的能力考查型考试，与其他知识考查型考试相比，申论更加侧重考查思维方式。相对于其他社会角色，公务员所要求的能力素质更为综合，而且更为根本之处在于，它要求相关从业人员必须能立足于宏观社会管理和公共服务去思考和看待问题。虽然从具体实务的角度来看，也需要公职人员去处理一个个的微观问题，但从本质上去考量，还是更侧重能从抽象层面完成政府对于社会的规制、调控、引导和安排。所以申论考试从一开始就要求考生能立足政府，立足公共行政去思考和看待问题，并且能够发现问题、予以解决。

因而，从整体上去深刻领会和把握申论考试的一系列基础理论，能从思维的最核心处给考生一个方向定位，帮助考生建立对申论的正确认识，找到解题方法得以展开的起点，对于考生成功应对申论考试无疑具有奠基性的作用。本篇即是从最基础的层面，讲清申论应试需要树立的思维方式，帮助考生奠定应试的根基。

【第一章】

>>> 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存疑义,但是充分考证历史上各种申论的词义之后,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》收录了“申论考试”这一短语,并将申论释为“申述、论述”。《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”一词的最早出处,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,敬则遣人致意劫师,

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》:“谏恃勋重,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,具知谏言,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,是为了使政事决策更加明智。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,谘请曰:‘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》:“谏恃功,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”意得到了延续,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,从而达到科学地决策,准确的认识。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,也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《理学谰言》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为使用,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”。

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:一是从内容上看,要深刻反映政务需要;二是从观点上看,要反映出作者的远见卓识;三是提出的方法要切实可行;四是语言文辞要有表现力。

策论虽然在理论上确实可以反映考生经世济国的见识和应对政务的能力,政府也可从中获得治国