

甘肃省公务员录用考试专用教材

# 申论

# 序 言

伴随《中华人民共和国公务员法》正式实施,以公务员考试为代表的各类人事录用考试进一步规范化、制度化、法制化,同时,随着各类公务员考试报考人数的急剧增加,公务员录用及其他人事录用考试都大幅度提高了试题的难度,以便真正择优录用,遴选英才。这对广大考生的复习备考提出了更高的挑战。

2000年起,中央、国家机关公务员录用考试开始把《申论》作为公共科目笔试内容之一。它通过阅读较长篇幅的设定资料,回答有关问题,是对考生的三大基本能力(提出问题能力、分析问题能力和解决问题的能力)的水平测试。其中还包含着对其他能力和知识(如阅读理解能力、语言表达能力、文体写作知识、时事政治知识、行政管理常识)的测查。

为了帮助考生在激烈的公务员考试中脱颖而出,我们从服务考生、方便考生的宗旨出发,在社会调查、综合研究的基础之上,从培养应试者的应试能力入手,我们精心组织编写了这套适合各类考生使用的辅导教材。本教材具有以下几方面的鲜明特色:

## 高

即高效精炼。本教材改变了以往公务员考试教材的固有模式,严格依据2010年中央、国家机关公务员录用考试公共科目考试大纲编写,深度解析了公务员录用考试的命题思路、命题角度、命题规律和命题原理,总结三点概括法、三观解决法、三步论述法这三大规律,直击基本考点,提高考生应试能力。形象化总结考点结构图并标注考试热点,便于考生高效迅速把握核心要点,切中考题命脉,适量精选真题、习题,帮助考生,让应试者通过本教材所介绍的解题方法、技巧和真题模拟演练,掌握正确的复习方法,从而突破公务员录用考试难的问题。

## 新

即新颖时效。本教材内容新,预测命题趋势,准确圈定备考范围,紧扣最新省考录用考试大纲,把握重点,释疑解惑,逐步推进,迁移延伸,精选2000—2010年国家及我省公务员考试申论真题,集中体现了公务员考试申论的命题特点,对这些真题的深入研究有助于了解公务员考试的命题趋势和发展趋势,练习这些真题有助于开阔解题思路,为备考国家公务员考试提供帮助。

## 全

即全面准确。本教材所涉及近两年来国内省内社会热点要点,基本涵盖了申论考试各类考点。通过学习本教材,考生既可以轻松应对申论的考试,也可以辅助解答公共基础知识的考题,避免了题材陌生,无法把握的困难。

## 普

即普遍适用。本教材认真研究国家和地方公务员命题规律,准确把握各种考试动向,使本书既具有普遍性,又具有很强的针对性,既适于备考国家公务员考试,又适于备考各地方公务员考试,还适用于事业单位考试、村官考试、公安招警考试、军转干考试、“三支一

扶”考试、选调生考生,可谓“一箭多雕”。

### 精

即精准细致。本教材所给答案准确、权威。每道真题的解析,都很好地体现了实战解题技巧的应用,有助于考生拓宽解题思路,掌握实战技巧。在本教材的阅读学习过程中,考生可先按照真题的相关要求实战演练,然后根据参考答案及解析查找自己的疏漏之处,归纳、总结自己的不足之处,以便在系统复习过程中准确应答。本教材要点展开细致入微,将知识点和重要真题相联系,以突出此知识点的重要性,提醒考生在复习过程中重点记忆。通过对本教材的学习,考生可以轻松应对申论的考试。

甘肃省公务员考试研究中心

甘肃省公务员教材编写中心

# 目 录

## 理论篇

第一章 申论应试概要 .....	(1)
一、申论的概念渊源 .....	(2)
二、申论的特点 .....	(3)
三、申论的性质 .....	(5)
四、申论与一般议论文的区别 .....	(5)
五、申论考试的命题 .....	(6)
第二章 申论的基本内容 .....	(11)
一、申论的结构内容 .....	(11)
二、申论的测评能力要素 .....	(12)
三、传统申论考试中的四个环节 .....	(13)
第三章 申论应试——审读材料 .....	(16)
一、审读材料概述 .....	(16)
二、申论阅读的关键——给定材料的分类 .....	(21)
三、审读材料的系统方法 .....	(32)
六、阅读过程中的常见错误 .....	(51)
第四章 申论应试——概括归纳材料 .....	(52)
一、概括归纳类题型概述 .....	(52)
二、概括归纳问题的方法 .....	(53)
三、努力拓宽知识面,广泛了解社会,适应申论考试题型的变化 .....	(58)
四、概括归纳的要求 .....	(58)
五、总结概括过程中的注意事项和常见错误 .....	(59)
第五章 申论应试——策划解决问题的方案 .....	(70)
一、策划方案的步骤 .....	(71)
二、策划方案的基本方法 .....	(73)
三、选择性分析的应答方法 .....	(76)
四、策划方案的实战演练 .....	(77)
五、方案策划应当系统化、科学化 .....	(86)
第六章 申论应试——论述问题 .....	(93)
一、论述问题概述 .....	(94)
二、议论文的结构分类 .....	(100)

三、常见议论文整体结构模式 .....	( 100)
四、报刊议论文结构分类 .....	( 108)
五、申论论述的步骤及方法 .....	( 109)
<b>第七章 论述问题的步骤与方法 .....</b>	<b>( 113)</b>
一、申论标题的拟制 .....	( 114)
二、申论引论部分的写法 .....	( 116)
三、申论本论的写法 .....	( 119)
四、申论结论部分的写法 .....	( 121)
<b>第八章 申论语言的锤炼 .....</b>	<b>( 123)</b>
一、概述 .....	( 123)
二、申论语言表达应避免的错误 .....	( 125)
三、申论写作的文风 .....	( 127)
<b>第九章 申论常见公文写作 .....</b>	<b>( 128)</b>
<b>第一节 行政机关常用公文的写作 .....</b>	<b>( 128)</b>
一、意见 .....	( 128)
二、通告 .....	( 129)
三、通知 .....	( 130)
四、报告 .....	( 130)
五、请示 .....	( 131)
六、批复 .....	( 133)
七、函 .....	( 134)
八、会议纪要 .....	( 134)
<b>第二节 行政机关非法定公文的写作 .....</b>	<b>( 135)</b>
一、计划 .....	( 135)
二、总结 .....	( 136)
三、汇报材料 .....	( 136)
四、调查报告 .....	( 137)
五、讲话稿 .....	( 138)
六、规章制度 .....	( 138)
七、专用书信 .....	( 139)
<b>第十章 甘肃基本情况概览 .....</b>	<b>( 142)</b>
<b>第一节 历史沿革 .....</b>	<b>( 142)</b>
<b>第二节 人口分布 .....</b>	<b>( 143)</b>
<b>第三节 行政区划 .....</b>	<b>( 143)</b>
<b>第四节 地理地貌 .....</b>	<b>( 144)</b>
<b>第五节 甘肃历史名人 .....</b>	<b>( 144)</b>

第六节 甘肃民族 .....	( 145)
第七节 甘肃文化特产 .....	( 145)
第八节 甘肃自然地理 .....	( 146)
第九节 甘肃通信交通 .....	( 147)
第十节 甘肃宗教概况 .....	( 147)
第十一节 西部开发 .....	( 148)
第十二节 甘肃经济建设主要指标 .....	( 148)
第十三节 甘肃旅游名胜 .....	( 149)
第十四节 甘肃矿产资源 .....	( 151)
<b>第十一章 甘肃的发展与战略</b> .....	( 152)
第一节 甘肃省实施的西部大开发战略 .....	( 152)
第二节 甘肃省人民政府工作报告 .....	( 153)
<b>训练篇</b>	
2010 年国家公务员公共科目考试《申论》试卷 .....	( 200)
2009 年国家公务员公共科目考试《申论》试卷 .....	( 210)
2008 年国家公务员公共科目考试《申论》试卷 .....	( 216)
2007 年国家公务员公共科目考试《申论》试卷 .....	( 221)
2006 年国家公务员公共科目考试《申论》试卷 .....	( 226)

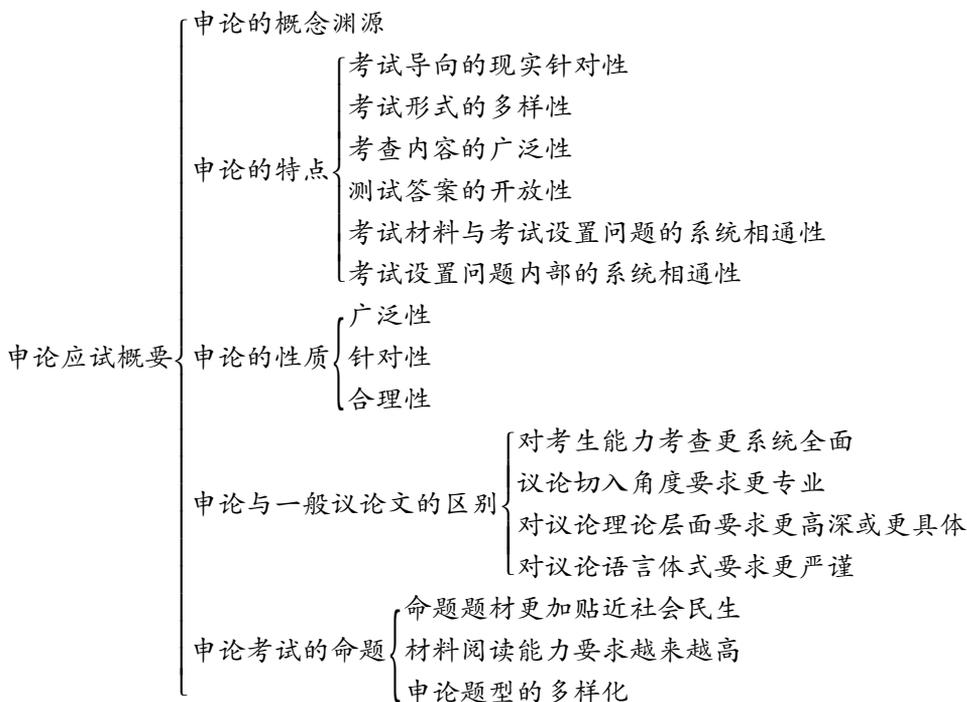
## 参考答案

# 理 论 篇

## 第一章 申论应试概要



知识结构图



备考要点

要点一: 充分把握申论整体特点,明确考试导向的现实针对性和申论材料与问题的对应性。

要点二: 理解申论考试实质是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。

要点三: 要跟踪把握申论命题题型的变化趋势,即贴近民生、阅读量大、注重分析、灵活多变。



疑难解析

本章的难点在于真正理解申论与一般议论文的整体区别: 对能力考查更系统全面; 对议论切入角度要求更专业; 对议论理论层面要求更高深或更具体; 对议论语言体式要求更严谨。

## 一、申论的概念渊源

“申论”一词源自《论语》的“申而论之”。“申”为引申、申述，“论”为议论、论证，从字面意义看，“申论”即指针对某一论题申述、论证自己的观点。

作为一种考试文体，申论最早出现于2000年中央、国家机关公务员录用考试之中。国家人事部在改革公务员考试笔试科目——“写作”的基础上试点性地设置了申论考试，经过几年的实践和专家学者的改进与完善，申论现已成为国家公务员录用考试的一门基本科目，日益受到人们的重视。

就考试大纲规定及全国各省历年考题情况来看，申论考试是在提供一系列反映特定实际问题的文字材料基础上，要求考生仔细阅读给定材料，准确把握和概括出材料所反映的主要内容或主要问题，并提出解决此问题的实际方案，最后再对自己的观点进行全面而详细的阐述和论证。

申论考试虽然源于中国古代选拔人才的科举考试，适当地借鉴了科举考试中“策论”的一些经验与做法，但较之在内容上更具现实针对性，在形式上更灵活多变。策论文体在21世纪重新焕发了新的活力。古代科举“策论”大多要求考生就一些国家重大政治问题展开论述，侧重于考查考生解决问题的能力；申论则要求考生从一系列反映实际问题的材料中去发现问题、分析问题并解决问题，其内容涉及政治、经济、法律、文化、教育等领域，全面检测考生运用在大学阶段所学的科学原理，阅读理解、综合分析以及提出问题、解决问题的能力，考查其搜集和处理信息的素质与潜能，全面测查考生理论联系实际的能力，文字表达的能力，应变能力和协调能力等。

从2000年到2010年，经过进行试点不断摸索和改进完善，申论命题基本形成了测试目的明确稳定、形式灵活多变的模式，并在全国各层次的公务员考录中全面推广开来。实践表明：申论考核模式能较好地选拔人才。

申论考试给定材料的公共性、普适性、现实针对性越来越明显。作为考录公务员的公共科目，申论面向文理工各个学科的考生。如何保证既公平竞争、不偏不倚，又能真正筛选出德才兼备的精英，是申论命题的主要出发点。所以，申论给定材料从2000年“噪音污染”、2001年“PPA”风波到2002年“网络对生活的影响”，从2003年“减少事故，安全生产”、2004年“城市交通拥堵问题”到2005年“解决农村农民问题的思路”，再到2006年“政府应对公共事件的能力”、2007年土地“命脉”问题、2008年“怒江水电开发”争议和2009年“经济发展中加工产业升级与粮食安全问题”，2010年则是“海洋的开发与保护”问题，试题题材的普遍适应性和时政性逐渐演变为基本特点。

申论考试阅读量加大，写作量适量减少，能力测试要求趋于多样化。这些年，申论阅读量增加的趋势十分明显，这实际上是对快速阅读理解能力、概括分析能力、综合解决能力要求的不断提高。阅读量的加大与写作量的减小是相互对应的，在规定的时间内答题总量有一个限度值，将会维持在6000~8000字。测试要求的多样化是对考生分析问题、解决问题能力要求的进一步提高，方案部分的写作要求、分数权重同步有所增加。

2006年1月1日，《中华人民共和国公务员法》正式实施。该法第二十一条明文规定“录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，采取公开考试、严格考查、平等竞争、择优录取的办法。”同时，第二十八条规定“公务员录用考试采取笔试和面试的方式进行，考试内容根据公务员应当具备的基本能力和不同职位类别分别设置。”为贯彻落实上述法律规定，全面贯彻公开、平等、竞争、择优的原则，在公务员的录用环节，进一步引入竞争机制，在报考者之间开展公开、平等的竞争，实行优胜劣汰，好中选优，从整体上不断提高公务员的素质。国家各部门的公务员考试均根据当年《国家公务员公共考试科目考试大纲》及相关部门专业科目的《考试大纲》，明确规定了相关的考试科目和内容、范围，使公务员考试更加科学化、规范化。公务员考试科目一般包括《公共基础知识》、《行政职业能力测验》、《申论》、《专业科目基础知识》、《面试》等。据此，申论考试基本法定为公务员考试科目之一。

## 二、申论的特点

从一定意义上说,申论是一种新出现的应试文体。综合分析考试大纲的要求和近几年国家公务员和我省公务员的申论试题,申论考试主要存在以下几个特点:

### (一) 考试导向的现实针对性

申论的现实针对性强,主要针对公务员工作实际的需要(如科学发展观、“三农”问题反复出现在近5年的申论考试中),考查考生对涉及国家时政热点、现实问题文字材料的阅读理解、提炼概括、综合分析能力及解决问题的能力,说理必须透彻、全面、清晰,应着眼于把问题讲得清楚明白。而且所提出的方案和对策必须具有针对性和可行性。申论不是侧重考生阅读和写作的能力。在应试过程中,要求考生在语言表达上不应去刻意追求文字的优美华丽,或立意的新奇独特,而应当做到准确、简明、生动。申论论述中只要论证合理透彻,朴实一些也会得到高分值。

申论考查目的的针对性,要求考生答题时应着眼于把问题讲清楚明白,在观点明确、论证有力的基础上适当注意语言表达技巧。作为一种考试文体,申论能充分反映基层机关工作人员实际工作的需要。大学生到基层工作,不需要进行文学创作,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,因为基层工作与对各种文字材料的阅读理解、提炼概括、综合分析是分不开的。为了能恰当地提出问题和妥善地解决问题,基层工作人员在语言表达上必须做到准确、简明、生动,善于根据需要采用恰当的行文方式,否则就很难成为优秀的基层工作人员。而申论的写作,避开了传统作文中那些未必适合于考查大学生潜能的因素,使必须考查的能力得到了突出。

申论测试命题很强的现实针对性,一方面增大了应试的难度,另一方面也使得申论的命题具有相对固定的结构和答题技巧。因此,考生能通过短时间的突击复习迅速提高成绩。只要在考前了解熟悉一下申论的命题特点和答题方法,在考试中,考生只需理清材料中所反映的逻辑关系,抓住主要问题、主要矛盾或矛盾的主要方面,综合分析,正确判断,提出可行的有针对性的解决方案,然后在此基础上进行论述,就能“照葫芦画瓢”,取得较好的成绩。

### (二) 考核形式的多样性

一般来说,申论答卷由概括部分、方案部分、议论部分三部分组成。就文体而言,概括部分既可能属于记叙文、说明文、议论文中的某一种形式,也可能综合了多种文体形式,还有可能是公文写作中的应用文形式。方案部分,则纯粹是应用文写作。由此看来,申论是对考生语言文字综合运用能力的考查,既考查了普通文体的写作能力,也考查了公文写作能力。所以,就此而言,申论考试形式非常灵活,这样就增加了考生的应试难度。

### (三) 考查内容的广泛性

作为选拔、录用基层工作人员的主要途径,公务员考试一直侧重于考查考生的综合素质和解决问题的能力,这一点在申论考试中也得到了充分体现。“风声雨声读书声,声声入耳;家事国事天下事,事事关心”,申论所给材料的范围极其广泛,内容涵盖了政治、经济、法律、教育等社会问题的诸多方面,从这个意义上说,考生再想像从前那样事先押题,对题目有充分的准备就很难了。因此,事先对考试的具体形式、内容结构等基本情况有所了解就显得尤为重要。需要说明的是,给定材料所反映的问题一般都应当已经有定论,主要立足于考查考生的分析和判断能力,只要分析判断无误,就不会得很低的分数。同样,要想得到很高的分数,难度也不小。

还存在这样一种可能性,即给定的材料所反映的问题尚无定论或存在争议,让考生以自己的理解来进行判断和分析,并给出结论。但是,作为很严格的考试,申论考试试题一般不会出现偏差。其主要表现在试题的表述标准明确,不论涉及哪方面的内容和观点基本上都无太大争议。因此,对于一些尚无定论的问题,特别是一些争议激烈的前沿问题,一般不会考,考生在复习时没必要去涉猎过多。

### (四) 测试答案的开放性

申论考试题目全部为主观题,要求考生依据所给材料进行总结概括、策划方案、分析论证。题目没

有固定答案,只设定评分标准。从材料背景来看,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,所以无论是提出对策或是论证对策,都不会有一个确切、固定、唯一考查的标准答案。例如,对策部分是要提出解决问题的办法,这个办法要具有针对性和可行性。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,哪一种针对性与可行性更强,要对若干方案进行比较论证后方能确定。比如论证部分,抓住什么问题、从什么角度、采取什么方法与结构,要根据自己的特长来选择。因此,论证作文部分的评定,也只能是综合的、全面的、等级式的,不可能有确切的、唯一考查的标准。

#### (五) 考试材料与考试设置问题的系统相通性

按照一般对材料的划分方法进行分类,申论给定材料大致可以分为:具体事例材料、数据材料、理论阐述材料(正面、反面、侧面)等。因为申论总是针对我国社会近期热点、难点或焦点问题组合材料,就需要在组合材料中摆事实、举数据、讲道理。当然,题目常常以层次混乱、关系颠倒、假象、无关材料混淆的面目出现,意在增加阅读理解的难度,以便申论测试能考查出考生的真正能力,具有较高的考试区分度。但这种分法有一定的局限性,即它不利于考生阅读理解给定材料,也未考虑到申论考试的材料与考试设置问题之间的系统关系。实际上,考虑到申论考试一般性地设置了三项要求:对材料问题的归纳概括、对材料问题的合理解决、对材料问题的相关论述。与这三项要求对应的是三种能力:提出问题的能力、分析问题的能力、解决问题的能力,这也是申论考试要求的基本能力。从这些基本能力出发,按照申论材料呈现的角度,给定材料也可分为:问题表现的材料、问题原因的材料、问题解决的材料(或明示解决或暗示解决),三种材料混杂构成了阅读难度较大的申论给定材料,复合成为一个有内在联系的系统整体。

#### (六) 考试设置问题内部的系统相通性

必须指出的是,在应考时不要把申论要求的三个部分割裂开来,分别作答,而应当统筹考虑、前后衔接。概括的过程既是熟悉材料的过程,也是分析判断的过程,是准确提出方案的必要前提;提出方案的过程既是解决问题的过程,也是进行思辨的过程。三部分应协调一致、相互配合印证。

申论考试一般设置三道问题,即三方面申论要求,分别是:(1)概括出给定材料所反映的主要问题。(2)提出给定材料所反映的问题的解决方案。要有条理地说明,要体现针对性和可操作性。(3)自拟标题进行论述。要求中心明确,论述深刻,有说服力。可见,阅读概括、解决方案、综合论述为申论的核心要求。

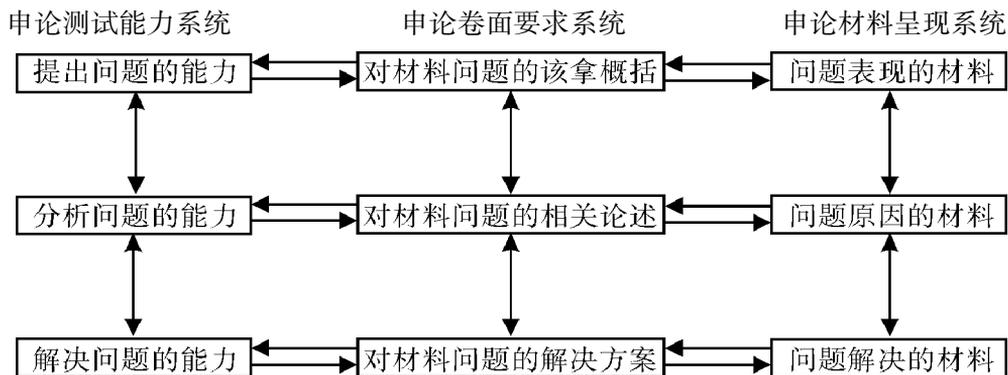
申论考试中的阅读不是一般意义上的将所给材料读懂弄通,而是要边阅读边思索、边分析、边归纳、边理解。这种阅读是集思维敏锐、反应迅速、分析果断于一体的一种综合素质,而现实中的国家机关公务员恰恰就需要具备这种综合素质。同时,归纳概括,关系到申论整个答题的成败。对试卷上所给材料归纳概括得准确,就抓住了要点,就为后面提出方案,继而进行论证打下了坚实的基础。考生只有经过无数次真正的实际训练,才能练出阅读理解、归纳概括的真本领,才能排除芜杂材料的干扰,“去粗取精,去伪存真”,在文字的沧海中捞出“要点”的珍珠。毋庸置疑,阅读理解、归纳概括对国家公务员来讲是十分重要的,它也是国家机关公务员必备的能力素质。

处理事务,仅仅发现问题、提出问题是不够的,还需要对问题进行分析,最终解决问题才是目的。申论考试最有价值的创新点就是测试考生分析问题和解决问题的能力,这正是国家机关公务员所必备的最关键的能力。人们常说“不在其位,不谋其政”,若想成为国家机关公务员,跨进这道门槛,有无真才实学,有无分析社会难点问题和解决社会难题的实际能力,在申论考试这个要求颇高的综合炼钢炉中便立见高下。

从形式上说,申论考试归根到底是对考生写作能力的测试,这也是人们对申论最普遍的认识。从几年来中央、国家机关公务员申论考试试卷不难发现,写作形式由单一化、模式化已变成多样化,写作内容由理想化已变成现实化。仅从试卷中文体写作限定条件的变化来看,就要求考生步入一个新的更

高的层次。文体变化的脉络清晰可见:已经由概括问题的说明文、提出方案的应用文、阐述论证的议论文,发展为具体的对策、建议、讲话稿、情况报告和评论性文章,至于写作限定的条件和要求则更为具体。对文章写作的要求则是观点明确、分析具体、条理清楚、语言流畅。因此,申论写作必须有过硬、坚实的写作功底。

申论考试设置的问题由开始的三道问题增加到后来的四五道问题,题型也多有变化,但仍以阅读概括、解决方案、辩证分析、综合论述为核心内容。从能力角度而言,阅读概括属于发现问题的能力,方案措施属于解决问题的能力,辩证分析、论述属于综合分析问题的能力。这三种能力是公务员必须具备的能力,在处理行政公务工作中缺一不可并互相促进,构成了一个完整递进、循环上升的系统。(如下图)



申论与一般议论文存在系统性的差异。“系统性”用毛泽东同志的话来说就是“要反映事物的本质,反映事物的内部规律性,就必须经过思考作用,将丰富的感觉材料加以去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的改造制作,造成概念和理论的系统。”多年来的教学实践和理论研究发现:虽然图书市场可见的300多种申论专著,有一部分已认识到申论不同于一般议论文,但对于发现问题的能力、分析问题的能力、解决问题的能力这三种能力在申论中的关系,多数研究者并未充分阐释。相当一部分申论教材存在理论脱节化、体系零散化、举例高中化等严重问题,因而,理解申论考试是三种能力贯穿的系统化测试对考生透彻把握申论具有重要意义。

### 三、申论的性质

申论考试,是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。作为公务员,对社会生活的方方面面都应当有所认识和有所思考,并且具备较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力。因此,申论考试所提供的一般都是社会性较强的背景材料,让考生对此进行分析和论述,从而考查考生处理公务员日常事务的潜能。

就公务员招考申论考试而言,对政治、经济、法律、文化、医疗、教育等问题均有所涉及,这就要求考生要具有比较丰富的知识,平时要注意广泛搜集各个领域、各个方面、各个专业的信息。

申论考试所给的材料,虽然涉及面很广,但试题具有较强的针对性、合理性,也就是说,无论是概括主题、陈述看法,还是提出对策、进行论证,都应紧扣试卷上给定的材料,不得离开给定材料反映的问题随意去写联想、发感触。同时,问题的解决方案一定是具有可行性的,且大多涉及国家政策和关系民生的热点或敏感问题,只要考生了解和掌握相关常识,就可言之有物,言之成理。

### 四、申论与一般议论文的区别

申论考试的目的之一是测试考生的写作水平,其论证部分的表达方式以议论为主,但它与传统作文考核中议论文的写作有所不同,它的考试目标具有更高水平的系统性。

发现并提出问题,分析问题,解决问题这三种能力是任何一个人才都应当具备的系统能力。从一般角度说,一个高中毕业生也具有上述三种能力。但现实生活中,公务员处理国家事务,不似一般公民

只作道德评判,不同于独行侠随心所欲,为所“欲为”。公务员需要有效地处理各种复杂的事务,因此,应具备更高水平的三种能力。申论考试就是考查考生是否达到了公务员应具备的三种能力的较高水平,是对考生进行的整体系统的测试,这种测试比高考议论文有以下特点:

(1) 对考生能力考查更系统全面。高考议论文侧重考查的是考生的文字功底。高考议论文在一定程度上主要反映考生的写作水平,可以考查考生发现问题、分析问题的能力,而无法全面测试考生的综合素质,尤其是解决实际问题的能力。申论则不仅仅限于对考生阅读理解能力和文字表达能力的考查,更侧重于测试考生提出问题、综合分析和解决问题的实际能力,具有较强的综合性和现实针对性,能让考生充分发挥自己各方面的潜能。从思维角度看,高考议论文体现的是高中毕业生形象思维略占优势、抽象思维为辅的思维水平;申论则体现大学毕业生抽象思维较占优势、形象思维为辅的更高水平的思维特点。

(2) 议论切入角度要求更专业。高考议论文只是要求考生根据材料展开论述,考生可以凭自己的主观好恶多角度去立论,可以尽情张扬个性地放言宏论,不管论点在实际生活中是否可行,尽可纸上谈兵,只要言之成理即可。因此,高考议论文可以说是个性议论。相反,申论议论必须站在党和政府的角度考虑问题,既回避现实矛盾又不过于偏激怪论,要实事求是,以专业的行政管理人员的角度,进行解决社会现实问题的公务议论。

(3) 对议论理论层面要求更高深或更具体。高考议论文的议论多数是对生活中大道理、一般哲理的议论,属于泛泛而论,因为高中毕业生对现实社会的理性认识才刚刚开始;申论的议论则是大道理和现实社会事务道理包括政治哲理、法理、行政哲理等等的具体结合。如2010年国家公务员申论考试,考生如果不了解十七大文件及十七届四中、五中全会精神,分析回答则不可能贴切。这种申论是对社会生活实际矛盾的具体问题具体分析,体现了大学毕业生运用高水平的科学理论解决具体实际问题的水平。

(4) 对议论语言体式要求更严格。高考议论文的语体属于口语体或散文语体,是指点江山、性情激昂的文字,文风多姿多彩;而申论语体主要靠近公文语体或政论语体,主流属于较为严肃庄重、中性平和的文字,要写出利弊与治理。在申论写作中较少使用或慎用抒情、描写的表达方式,多用消极修辞而少用积极修辞,其文风力求简洁质朴。

## 五、申论考试的命题

申论考试的基本指导思想就是通过考生对给定材料的分析、概括、提炼、加工来检测考生的阅读理解能力、综合分析能力、文字表达能力以及解决实际问题的能力。申论的命题发展就是在此指导思想下,通过调整考试题材、材料数量、命题内容、命题方向、命题形式、命题难度一步步加以完善,更好地实现申论的测试目的。总结历年规律和命题发展趋势,我们可以得出以下几点结论:

### (一) 命题题材更加贴近社会民生

申论考试主要是考查考生处理实际问题能力,因而命题题材的变化趋势就是更加贴近社会民生问题,更加贴近现实生活。因此,考生在复习中应重点关注历年的社会热点问题,特别是近两年来中央较为关注、动作较大或措施较多的一些热点,如生态文明、“三农”问题、节能减排问题、教育问题、就业再就业问题、住房问题等等。

### (二) 材料阅读能力要求越来越高

纵观历年申论考试的材料,字数每年都在增加。同时,申论考试材料的形式也不再局限于文字内容,还涵盖了数字、图形等内容,这使得材料看起来更加复杂,增加了对材料阅读、分析的难度。考生要在短短的时间内摄取大量而又复杂的信息,还要在总结、概括、分析的基础上有所体悟和感想,这是对考生阅读理解能力要求的提高,也是适应信息社会的要求。但是,可以看到,在材料字数增加、阅读能力要求提高的同时,材料中也涵盖了大量可供借鉴的处理意见,这对解答方案策划类题目大有裨益。

### (三) 申论题型的变化趋势

总结 11 年来申论考试题型发展的趋势,我们认为 2000 年—2010 年年公务员申论考试题型在不断创新,这些变化具体为:

### 1. 题型越来越丰富化

2000 年—2004 年中央、国家机关的申论考试虽在命题形式上有一定差别,但都没有从根本上改变传统的“三段论”模式。这种三段式遵循“提出问题、分析问题、解决问题”的科学原则,一般包括三个部分:一是对材料的理解、分析、整理、归纳、概括、综合;二是提出解决问题的对策;三是对问题、对策进行论证。一般这三方面的内容是通过三个问题来体现。“三段论”式的题型由于被多年采用而过于僵化,考生的应对已经模式化了,很难考查出考生的真实能力,改变题型结构势在必行。因此,2005 年以后,题目要求发生变化,已经变为“三段四问”或者“二段二问”或者干脆“一段三问”,但是无论提问形式怎么变,申论考核内容都不会发生本质变化。

第一,从题目的整体结构方面来看,由“概括问题—解决问题—论述问题”的三段式向“概括问题—分析问题—解决问题—论述问题”的四段式结构转变。申论的基本题型是概括问题、分析问题、解决问题和申明论述。2000 年—2002 年都是遵循“概括问题—解决问题—申明论述”的结构。这种结构的一个弊端是:第二题和第三题重复考查了考生解决实际问题的能力。很多考生对这种设题方式感到非常迷惑,进而提出第二题和第三题的“解决问题”有何区别的疑问。很多考生由于不太明白这种模式下第二题和第三题在答题层次上的区别,往往把第二题的答案搬到第三题,只是论述得更为详细一些,这就使得他们的得分不理想。2003 年去掉了概括部分,变为“解决问题—申明论述”两部分。2004 年去掉了解决问题部分,变为“概括问题—申明论述”两部分。2005 年增加了分析问题部分,去掉了解决问题部分,变为“分析问题—概括问题—申明论述”三部分。2006 年变为“概括问题—分析问题—申明论述”三部分,不过在申明论述部分明确要求解决问题,而不再是单纯地论述一个观点。2007 年、2008 年、2009 年和 2010 年基本延续了这一结构,而且分析部分题型更为丰富。这也使得 2008 年、2009 年和 2010 年中央、国家机关公务员考试申论科目的难度进一步加大,很多考生不适应这些新题型。

第二,从题目的具体类型看,可以说是灵活多变,几乎每年都有一个新的变化。以概括题目为例:2000 年申论考试要求概括出给定资料所反映的主要问题;2001 年申论考试要求概述材料的主要内容;2002 年申论要求概括给定资料反映的问题的影响;2004 年申论考试要求概述我国汽车工业的现状和发展趋势;2005 年申论考试要求简述解决我国农村农民问题的两种思路。以论证题目为例,2000 年至 2003 年以及 2009 年论证都属于材料作文,自拟题目;2004 年和 2005 年论证部分是材料作文,命题作文。另外,2005 年申论考试的论证部分发生了巨大变化,这就是通过题目限定了议论文的形式是评论文。由此可以看出,论证部分越来越清晰地显示出分析说理能力的重要性。2008 年、2009 年、2010 年都明确要求在论证部分解决问题。

第三,从具体的题目要求看,分析部分成为题型变化的主要阵地。从 2005 年中央、国家机关公务员考试(申论)的问题我们可以发现,分析部分的提问形式变化最大,以往是针对背景材料所体现的问题提出解决对策,但现在变成命题者已经把对策提了出来,考生的任务是作出选择,并阐述哪一些有效、哪一些无效及其原因。这种命题模式叫做“对策有效性分析”。从 2005 年出现“对策有效性分析”这一主观问题客观化的题型之后,2006 年仍然保留了这种判断型分析。2008 年、2009 年和 2010 年题目大大变化,出现了以前公务员考试很少出现的题型。

如 2007 年中央、国家机关申论科目的第二题:

“给定资料 7”提到了“持续土地利用管理”的问题。请结合“给定资料 3—7”,谈谈对“持续土地利用管理”应从哪些方面评价。要求:分条作答,简明扼要,不超过 150 字。

2007 年中央、国家机关申论科目的第三题:

1. 给定资料中谈到了排土场、尾矿库的绿化,“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的整治,请概括说明这些作法的目的和意义。不超过 200 字。

2. 根据“给定资料6”,试分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。

2007年中央、国家机关申论科目的第四题:

1. “给定资料2”提到“把土地转让市场区分为两大类进行交易”,请进一步说明这两大类市场怎样区分,并谈谈在这两大类市场中怎样解决“农民没有权利为自己的土地定价”的问题。不超过200字。

2. 假如中央有关部门成立联合检查组,对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查,请列出此项检查所查的主要内容。

2008年中央、国家机关申论科目的第五题:

“给定材料11”列出了其职能部门准备对反对意见给予答复的基本内容,请指出这样答复存在哪些明显问题,并就存在的问题分别说明怎样修改补充。要求:1. 不从格式、语言上谈问题,仅从内容上指出主要问题。2. 分条作答,指出一个问题,接着写出修改补充的内容。3. 条理清楚,表达简洁流畅,不超过500字。

2009年中央、国家机关申论科目的第二题第1小题:

对“给定材料3”中林老板的心态进行分析,并指出他的心态所反映的本质问题。(20分)要求:观点明确,分析恰当,不超过200字。

2009年中央、国家机关申论科目的第二题第2小题:

“给定材料11”提出了解决我国粮食问题的对策,认为提高粮食价格是关键之策,不必担忧对低收入人群的影响。这种观点有没有道理,为什么?请谈谈你的见解。(20分)要求:观点明确,分析恰当,条理清楚,不超过400字。

2009年中央、国家机关申论科目的第三题第1小题:

“给定材料5”对内地省区“欢迎沿海地区产业转移”的口号提出质疑。请对此进行分析,谈谈你的见解。(20分)要求:观点明确,分析恰当,条理清楚,不超过300字。

应该说,这些题型的变化不是突然袭击,而是在各个地方的申论考试中都能够看出端倪,如2005年和2006年的公务员考试中出现的判断型分析题就在2002年上海市公务员考试中出现过,而2010年的变化更是与2010年沿海各省考试有很多相近的地方。因此,可以预测,2011年中央国家机关公务员考试仍将从各地公务员考试申论的题型中汲取有益成分,丰富命题方式。

## 2. 越来越强调对部分给定材料的把握

因为材料越来越长,而且题型越来越丰富,近年来中央、国家机关的申论考试的大部分题目的作答不要求对全部给定材料进行总体把握,而是建立在对部分材料进行深刻把握的基础上,如2005中央、国家机关公务员考试申论考试题目:

(一) 给定资料中提到扶贫资金被挤占挪用的问题。下面列出了解决这一问题的A~E五项措施,其中不正确的是哪几项?请写出这几项的序号,并分别说明为什么不正确。说明的字数不超过200字。

A. 要加大县乡两级的财政投入。近年来,乡镇撤并,农村税改,县乡财政收入逐年减少,只有加大县乡两级财政投入,才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

B. 要加大对扶贫专项资金使用的监督检查。监督必须贯穿资金分配使用的全过程。要开展事前、事中、事后的全面监督,才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

C. 扶贫主管部门要严格履行项目审批程序。若出现以立假项目或虚报项目投资而套取扶贫资金的事件,扶贫主管部门应承担法律责任。

D. 必须对扶贫资金管理使用情况实行多部门联合的监督检查,同时扶贫资金的监督管理权必须归属各级纪检部门,才能杜绝扶贫资金的挤占挪用。

E. 要实行扶贫资金的统一管理,不能“谁争取的资金谁使用”。封闭式的资金分配方式,会使一部分直接安排在部门或项目中的资金脱离了财政的监督管理。

(二) 根据给定资料,概述我国近年来农村扶贫开发工作的基本方针政策。概述文字要简明扼要,不超过 200 字。

(三) 给定资料罗列了解决我国农村农民问题的多种意见。其中反映了两种不同思路,请对这两种思路分别加以简述。简述文字要简明扼要,不超过 150 字。

可以说,前面三道题都是对给定材料部分内容的考查,而不再像原来要求对整体材料进行把握。2006 年中央、国家机关公务员考试申论第二题也是如此:

在线交流结束后,网友发表的帖子,有的与 D 部长观点不一致。请在答题卡的相应位置上,对与 D 部长观点不一致的帖子,具体说明为什么不一致,说明的字数应在规定篇幅内。对观点一致的帖子请勿作答,否则扣分。

网友甲:要使经济社会安全稳定地发展,就要提高政府职能部门的执政水平,以消除突发公共事件的主要来源,如海啸、地震、火灾、大雪堵路等各种自然或人为的相关事故,从而把社会损失降到最低。

网友乙:非典疾病虽然是由病毒引起的,但我国 2003 年春夏之交的非典事件却不仅仅是自然灾害,而是由于各种社会因素引发的突发事件,是一次公共事件。这一事件说明我国的卫生防疫体制有待完善。

网友丙:能否妥善处理突发公共事件,与国家是否强大并没有关系,关键是社会制度是否优越。比如前不久美国新奥尔良的飓风灾害,造成了惊人的损失,就说明不是国家强大就一定能够应付得好突发公共事件。

网友丁:“上帝”要惩罚人类,并不是在人类有准备的时候。在情况不明的时候,采取防御性措施,耗费了巨大的人力、物力、财力,即使灾难并没有降临,也得承认这些代价是必要的,而不应认为是浪费。

网友戊:政府必须完善应对突发公共事件的管理机制,但并不是说有了这种管理机制一般事件就不会变成突发公共事件。预防突发事件,不能没有一定的经济基础,但靠经济介入也不一定就能预防得了。

网友己:成功应对突发公共事件的关键,是在其爆发之后政府有能力及时应对的专门机构。因为未知的、社会原因不明的公共事件,不可预见度太高,如果政府没有能力做出反应,后果是极其严重的。

到了 2007 年和 2008 年就更是如此了(具体题目见前面)。而这种问题局部化的趋势在山东省历年申论考试中都体现得很明显。

如 2006 年山东省公务员考试申论题目的前两题:

(一) 阅读给定资料 1~10,请按照逻辑程序和方法将其资料排序,并编写出不超过 200 字的摘要。

(二) 根据给定资料 11~20,标注出 7 个关键词,并从中找出 3 个,做相关背景链接,字数不超过 300 字。

因此,我们可以预测,2010 年中央、国家机关公务员申论考试仍将以这种要求对部分材料进行深刻把握的题目为主。

### 3. 公文型题目越来越受青睐

因为申论题目的要求往往是处理行政机关中日常的事务,因此公文写作一直是申论考试的重要题目。2003 年和 2004 年中央、国家机关公务员申论考试分别出现过讲话稿和报告的题目。2007 年中央、国家机关公务员考试申论第四题的第 2 小题又出现了公文型题目:

假如中央有关部门成立联合检查组,对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查,请列出此项检查所查的主要内容。

自此以后,公文型题目越来越频繁地出现在各省市公务员考试中,如 2006 年 12 月四川省公务员申论考试第二题:

假设你是某市政府政策调研室工作人员,通过对本市外来人口各项状况的了解,拟进行一次本市

外来人口管理模式的调研,请撰写一份调研提纲。要求:符合调研提纲的相关要求,条例清晰,具有针对性和可行性,限500字内。

2007年山东省公务员考试申论第二题的第1小题:

给定资料表明“个人网络募捐是一把双刃剑,有利也有弊。”请根据给定资料二所提供的案例作答。1.找出个人网络募捐所面临的突出矛盾和问题,并将其整理成一份《情况反映》。2.对西南大学生陈某网上“‘卖身’救母”风波作出点评。

2007年江苏省公务员考试申论第四题:

请参考给定资料,结合自己的感想,自拟题目,写一篇演讲稿(此篇演讲稿不需署名,凡署名者成绩无效)。要求:观点明晰,说理明白,情感丰富,有鼓动性;篇幅不少于1000字。

2007年浙江省公务员考试申论第二题:

假如你是某县政府机关的一名公务员,现要求你根据材料内容拟一份本县“十一五”文化发展规划,完成下列两项内容:(1)列出文化发展规划文本的简要目录。字数不超过150字。(2)拟出文化发展的总体目标。字数不超过350字。

2008年中央、国家机关公务员考试申论第五题,虽然对答复这种公文形式没做规范的形式上的要求,但从严格意义上讲,也是对公文写作的一种考查。

2009年中央、国家机关申论科目的第三题第2小题:

这“四点对策”,内容上、表达上都存在问题。请指出这份对策存在的问题,并提出修改意见。(20分)要求:1.明确指出存在哪些问题。2.写出相关的修改意见(包括写出需要补充的内容)。3.条理清楚、表达简明,不超过400字。

本题实际上暗含考察请示报告类公文。

2010年中央国家机关市(地)以下综合管理类和行政执法申论科目的第三题:

A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作,请你结合给定资料,以市政府工作人员的身份,草拟一份宣传纲要。要求:1.对有关宣传内容的要点进行提纲挈领地陈述;2.体现政府精神,使全市各界关心、支持污染防治工作;3.通俗易懂。不超过400字。

本题实际上暗含考察计划类事务文书。

2010年中央国家机关市省级以上(含副省级)综合管理类申论科目的第三题:

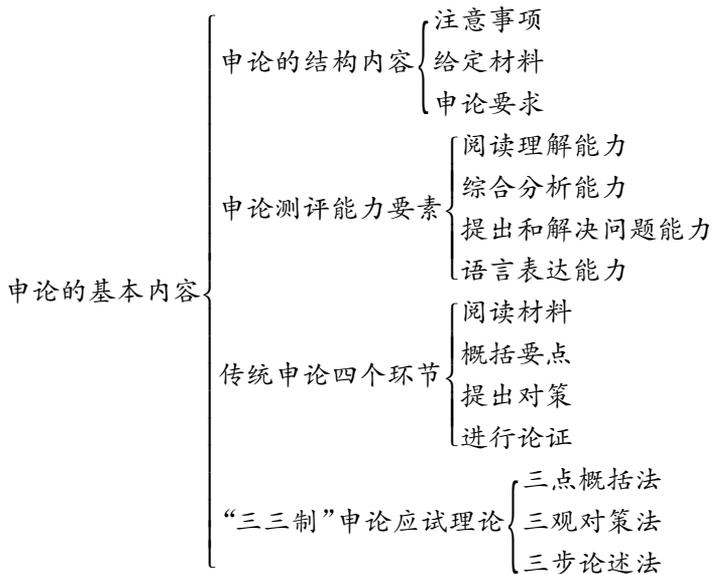
假设你是沿海某省省政府工作人员,请结合给定资料,草拟一份《关于将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的报告》的内容要点。要求:1.内容全面,有针对性;2.条理清楚,表达简明,不超过400字。

本题明确考察报告类公文写作。因此,凡是想参加2010年公务员考试的考生,都必须加强对公文写作的学习和掌握。

## 第二章 申论的基本内容



知识结构图



备考要点

要点一：通过模拟练习把握申论的卷面结构内容，着重注意申论的试题要求。

要点二：申论考试测评能力要素，即阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力、语言表达能力。

要点三：熟练安排申论作答的四个环节，即阅读理解材料、归纳概括要点、透彻分析并提出对策、进行综合论证表述；注意培养辩证思维的能力，辨析现实，抓住实质。



疑难分析

紧紧扣住贯穿申论考试各部分的提出、分析、解决问题三环节的能力要素，准确理解“三三制”应试理论；透视申论“阅读理解—归纳概括—解决问题—综合论述”的考试过程，初步了解系统化的理论方法与操作工具。

### 一、申论的结构内容

申论考试的结构比较规范，总体上分为三大部分：

#### (一) 注意事项

这一部分主要说明测试要求、时间分配，提出指导性建议。这些提示是考生作答必须知晓的。考