

公务员录用考试指导丛书
公务员考试命题研究小组 / 编写
总主编 / 岳海翔

依据《国家公务员法》最新编写

申论解答技巧

GONGWUYUAN
LUYONGKAOSHIZHIDAOCONGSHU

赵同勤 岳海翔 / 编著

中国公文写作研究会组织具有丰富经验的专家学者编写了这本公务员招录考试教材《申论解答技巧》，体系完整，内容精确，答疑解惑，案例新颖，书后附录历年申论考试试题。

中国言实出版社

公务员录用考试指导丛书
公务员考试命题研究小组 / 编写
总主编 / 岳海翔

依据《国家公务员法》最新编写

申论解答技巧

GONGWUYUAN

LUYONGKAOSHIZHIDAOCONGSHU

赵同勤 岳海翔 / 编著

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

申论解答技巧 / 赵同勤, 岳海翔编著.

—北京: 中国言实出版社, 2006.3

(公务员录用考试指导丛书)

ISBN 7-80128-784-3

I. 申…

II. ①赵… ②岳…

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(2006)第 014440 号

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716(发行部) 64928661(编辑部)

网 址: www.zgyschs.cn

E-mail: zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 四川省南方印务有限公司

版 次 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

规 格 787×990 毫米 1/16 58.875 印张

字 数 740 千字

定 价 105.00 元(全三册)



1980年，邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》的讲话，敏锐而深刻地提出传统的干部人事制度很不合适宜：“干部缺少正常的录用、奖惩、退休退职淘汰办法，能进不能出，能上不能下。”提出要“勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度”，并强调：“关键是健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类领导干部职务的任期，以及离休、退休，要按照不同的情况，做出适当的、明确的规定。”

1993年8月14日，国务院发布《国家公务员暂行条例》，自1993年10月1日起施行。该《条例》的实施标志着我国公务员制度建设步入了正规，在随后的几年中，人事部先后出台了近40部相关的规定和办法，进一步健全了公务员制度的内容。特别是《国家公务员录用暂行规定》，标志着我国公务员考试录用制度正式建立。经过多年的实践和探索，制定《国家公务员法》被提上议程，成为许多人关注的焦点，2005年4月27日，十届全国人大常委会第十五次会议正式通过《国家公务员法》，自2006年1月1日起实施，我国的公务员制度从此正式步入法制化轨道。《国家公务员法》第四章“录用”第二十八条要求：“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。”

从2000年开始，我国的公务员考试出现重大变化，中央国家机

关公务员考试的笔试由人事部统一组织实施，考试科目为《行政职业能力测验》和《申论》两门；面试由各部门成立专门小组实施，通过笔试和面试的综合考核，最终确定合适人选。各省、自治区、直辖市的公务员考试内容根据国家公务员考试大纲也确定了相同的考试科目，从此，参加公务员考试，取得优秀成绩，成为众多应试者的强烈愿望。

目前，公务员报考人数急剧增加，2006年中央国家机关招录公务员万余人，报名者近百万人，竞争激烈。公务员的组织工作日渐完善，命题日渐规范化和标准化，试卷的评判日渐公正权威，试题的难度不断提升，对应试者备考提出了新的挑战。

二

为了应试者在考试中取得优异成绩，中国公文写作研究会组织了一批富有培训经验的专家学者精心编写了这套丛书，包括《公务员录用考试解题精讲》、《申论解答技巧》和《面试》三本教材。这些编者，有的连续多年参加国家和省、自治区、直辖市公务员命题和评阅工作；有的自公务员考试以来就潜心研究试题的变化；有的一直从事公务员的考试培训工作，得到广大应试者的认可，在教学和科研方面有着丰硕的成果。该套丛书以历年考试试题为依托，以总结试题类型为框架，以归纳解题思路为核心，以应对考试为目的，能为广大应试者提供直接而有实效的帮助，为应试者打造一套真正精神大餐，必将对应试者提供极大的动力和支持。

三

与众多的申论教材相比，本书的主要特色在于：

★观点独到。本书把申论写作定位于公文写作并对此进行了有力阐述，为应试者考试指明了方向，由此而提出的写作思路更是别具一格，具有前沿性的实用和指导价值。

★讲解不凡。针对申论考试，本书以历年试题为素材，以真实试卷为例证，以解析写作思路为突破口，从中提炼出具有广泛参考意义和自我对照的写作要求。

★内容“新”“鲜”。“新”是指本书对 2006 年的国家申论试题讲解透彻；“鲜”是指本书不但有定性论述，而且量化鲜明。

★精练实用。本书内容精练，要言不烦，体例清晰，贴近考试，比较实用。

目 录

前 言	(1)
第一章 申论概述	(1)
第一节 申论的内涵	(1)
一、申论的概念	(1)
二、申论的历史脉络	(2)
第二节 申论考试的性质	(3)
一、申论考试是因国家机关的职位需要而设置	(3)
二、申论考试是针对特定对象而设置	(4)
三、申论考试是几种能力的综合体现	(5)
第三节 申论考试的特点	(6)
一、申论命题, 关注社会	(6)
二、申论解答, 科学可行	(8)
三、申论评判, 严谨公正	(9)
第四节 申论考试试题的变化和发展趋势	(10)
一、申论考试试题的变化	(10)
二、申论考试试题的发展趋势	(17)
第二章 申论的考试内容与文体	(19)
第一节 申论的试题结构	(19)
一、申论试题的命题形式	(19)
二、申论试题的作答要求	(26)

第二节 申论写作的文体	(32)
一、确定文体是申论写作的前提	(32)
二、申论写作的文体的定位：公文	(34)
三、申论写作常见文体的形式与写作要求	(37)
 第三章 阅读理解能力	(90)
第一节 阅读理解材料的能力	(90)
一、阅读理解能力的含义	(90)
二、阅读理解能力的基本要求	(90)
三、申论阅读理解能力的要求	(91)
第二节 阅读理解材料的原则	(91)
一、保证时间原则	(92)
二、把握整体原则	(93)
三、过滤原则	(93)
四、强调普遍原则	(94)
第三节 阅读理解材料的主要方法和技巧	(94)
一、通读，“点”“点”相联	(95)
二、复读，由“点”到“面”	(98)
三、跳读、精读，完善细节	(110)
第四节 提高阅读能力的途径	(111)
一、检验	(111)
二、练习	(112)
 第四章 概括能力	(118)
第一节 概括材料的能力	(118)
一、概括以及与之相关的概念	(118)
二、概括材料试题的基本形式	(120)
三、概括材料的评分标准	(122)
四、概括材料所需能力	(123)

第二节 概括材料的要求·····	(124)
一、全面·····	(124)
二、简洁·····	(127)
三、准确·····	(129)
四、规范·····	(131)
第三节 概括材料的方法与技巧·····	(132)
一、概括材料整体内容的步骤与技巧·····	(132)
二、概括材料部分内容的步骤与技巧·····	(138)
三、概括材料问题的步骤·····	(139)
四、概述材料的步骤与技巧·····	(139)
 第五章 提出对策能力·····	(142)
第一节 提出对策的能力·····	(142)
一、问题与对策·····	(142)
二、提出对策的理论基础·····	(144)
三、提出对策的试题类型·····	(149)
第二节 提出对策的要求·····	(153)
一、角色的虚拟性·····	(153)
二、方案的情理性·····	(156)
三、执行的可行性·····	(157)
四、形式的条理性·····	(162)
第三节 提出对策的方法与步骤·····	(162)
一、提出对策的方法·····	(162)
二、提出对策的步骤·····	(178)
 第六章 论述能力·····	(181)
第一节 论述的主要内涵·····	(181)
一、论述的内涵·····	(181)
二、议论文与公文写作·····	(183)

三、历年申论论述试题分析·····	(188)
第二节 论述的能力·····	(190)
一、紧扣材料·····	(190)
二、灵活适度·····	(194)
三、符合文体·····	(198)
四、结构严谨·····	(198)
五、观点鲜明·····	(199)
六、表述有力·····	(200)
第三节 论述的要求·····	(202)
一、标题·····	(202)
二、论述的开头·····	(204)
三、论述的主体·····	(209)
四、论述的结尾·····	(220)
附 录 历年申论考试试题·····	(225)

第一章 申论概述

第一节 申论的内涵

一、申论的概念

“申论”，来自孔子所著《论语》的“申而论之”。“申”即“申述”、“说明”，即展开对所论对象的说明和分析；“论”就是阐述非同一般的观点。刘勰在《文心雕龙》中对于何谓“论”进行了有力的阐述：“圣哲彝训曰经，述经叙理曰论。论者，伦也；伦理不爽，则圣意不坠。昔仲尼微言，门人追记，故抑其经目，称为《论语》。盖群论立名，始于兹矣”。“论也者，弥纶群言，而研精一理者也”。所以“申论”就是对某一事物提出自己的看法并为此进行论述和表明观点、意图。

二、申论的历史脉络

申论作为公务员考试的一门必备科目，继承了历史的某些元素，是对历史科举制度的一次扬弃。我国的科举制度对于特定时期的人才选拔起到了一定的积极作用，而这种制度又来源于更早的考试方式：“对策”。

作为一种选拔人才的考试方法，“对策”最早出现于西汉初年。

“汉文中年，始举贤良”，“对策者，应诏而陈政也”，应试者通常把自己的见解和策见以密封的形式向皇帝呈送，其中的内容正是根据皇帝的要求进行陈述各种政见，重在提出治理国家的策略和见解。然后逐步演变成公开的问答形式；后来又出现了“射策”这种以抽签方式作答的应急考试。这两种形式选拔出了当时一些有名的辅佐之才，如“晁错对策，蔚为举首。及孝武益明，旁求俊乂，对策者以第一登庸，射策者以甲科入仕，斯固选贤要术也。”

对于这种考试的文体特点，刘勰在《文心雕龙·议对》中，作出了精辟的概括：“对策揄扬，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。”这说明在当时，提出见解就必须结合时代和重要的政务，要反映出对时政的深刻理解，反对高谈阔论。

后来，这种考试形式演变成了重要的人才选拔制度——科举制度，应该说，在明清以前的科举制度选拔出了大量的国家栋梁，包括像苏轼、欧阳修、王安石、韩愈等都是通过科举考试脱颖而出的。他们的辉煌不仅体现在诗词上，更体现在治理国家的策见上，包括科举考试的文章，因为具有特定的见解而被录用。宋仁宗时期，才华横溢的苏轼、苏辙兄弟到京城参加礼部考试，苏轼当时以《省试刑赏忠厚之至论》为标题，写下了一篇应对的策论文章，被阅卷官梅尧臣认为“有孟轲之气”，主考官欧阳修看后“惊喜，以为异人”而获得第一的好成绩。发展到明清，由于过于注重形式，科举考试变成了害人的八股文，逐渐衰败并退出了历史的舞台。

新中国成立后，由于人才缺乏，受过高等教育的大学生直接被分配到了国家机关，从事国家党政管理工作，发挥了积极作用。随着时代的发展，进入新时期之后，进入国家机关必须要过考试这一关成了现实的选择，所以从2000年开始，申论作为公务员考试的一门必修课进入了法定程序，如何在申论考试中取得优异成绩也成为众多应试者努力的方向。当然，作为国家公务员考试的申论与古代的对策和科

举考试存在着本质的不同，包括试题内容、试题结构、试题要求，更为主要是服务对象和目的有着本质的不同。但还是存在着一些历史的痕迹。尤其是提出管理国家某一方面的主张和见解并进行深刻的论述和表达，这是一脉相承的。

第二节 申论考试的性质

一、申论考试是因国家机关的职位需要而设置

自 1993 年国务院颁布《国家公务员暂行条例》之后，就确立了“逢进必考”的录用制度。2005 年 4 月全国人大通过、2006 年 1 月 1 日开始实施的《国家公务员法》更是以法律的形式明确了对于主任科员以下的国家工作人员的招录必须经过笔试和面试两个环节。笔试就是通过答题的形式对拟录用的应试者进行客观的测试，以检查应试者的基本素质。笔试包括《行政职业能力测验》和《申论》两门科目。面试是在笔试合格的基础上再进行考核以决定最终的人选。所以，笔试考试是根据所需职位而设置的。这与过去的“因人设职”是不同的。“因人设职”更多体现了职位的随意性，是按人设职，缺乏法律依据。而实行职位分类以后，是因事设职、因事择人、因事定级和因事给薪。是根据职位的需要选拔合适的人选，而这种职位的需要又是根据工作的繁简难易程度、工作性质、责任大小和任职资格条件而设置的。所以应试者在报考时，应明确岗位的要求，选择适合自己的岗位。

如中央宣传部一个职位的职位要求是：“中共党员，硕士研究生以上学历，熟悉党的基本理论，有独立研究能力和较强的文字能力，能熟练操作电脑”。

建设部人事教育司的一个职位要求是：“日常机关公文写作，机构编制管理，行政管理体制及其职能设置研究”。

所以，申论考试是根据国家机关工作人员所从事的工作职位而设置的。这种职位具有共性和个性的统一。共性就是每一个职位都必须具有的条件，而个性是笔试通过后在专业科目的考试中，对所需专业知识的要求和职位的特殊要求。共性要求在历年的考试大纲中都给予明确的提出，如 2006 年的考试大纲中，对报考国家公务员职位的应试者提出了基本的资格要求，这就是共性要求。即：

1. 具有中华人民共和国国籍；
2. 年龄为 18 周岁以上、35 周岁以下（1969 年 10 月 15 日至 1987 年 10 月 15 日期间出生）；
3. 拥护中华人民共和国宪法；
4. 具有良好的品行；
5. 具有正常履行职责的身体条件；
6. 具有大专以上文化程度和符合职位要求的工作能力；
7. 具备拟任职位所需资格条件。其中，招考职位明确要求有基层工作经历的，报考者必须具备相应的基层工作经历；
8. 公务员主管部门规定的其他条件。

曾因犯罪受过刑事处罚的人员和曾被开除公职的人员，在 2005 年中央、国家机关招考过程中被公务员主管机关认定实施了考试作弊行为的人员，以及具有法律规定不得录用为公务员的其他情形的人员，不得报名。

公务员考试内容根据职位设置的原则启示我们从事某一个职位，必须具备这个职位的条件要求和基本能力。

二、申论考试是针对特定对象而设置

根据《国家公务员法》的规定，公务员的录取是不分性别、种族和地域的。但是，在实际的操作中，还是存在着一定的资格要求。因为，从事国家行政机关工作，没有相应条件是适应不了工作的，而且需要的是具有较高专业知识、高素质的人才。所以，针对每一个不同的岗位提出具体的资格条件是符合工作实际的。虽然前几年有些报纸

把农民参加公务员考试当作新闻来宣传，但从最近几年的情况看，农民还不是报考的主体。

公务员招录的对象主要是应届大中专毕业生和有基层工作经验的在职人员，这从每年的招考公告中可以得出。2005 年中央国家机关招录 8400 人，应届毕业生名额占 80%。而 2006 年中央国家机关招录 10000 余人，应届毕业生只占 60%，在职人员的比例要求增加，这与国家机关的性质是相符的。大专学历的职位只有几十个，主要是本科及本科以上学历。公务员招考的这种学历、年龄、专业 and 身体条件的要求或限制，要求申论的考试试题必须根据考试的对象来命题，需要通过申论考试适当拉开考生的距离，淘汰出那些没有精心准备或者水平不高的人员，体现出能力差距。

从招录公告中看出，中央国家机关的公务员主要是限制在特定人群、特定年龄、特定专业和特定要求的范围内，这就对申论的考试试题提出了较高的要求，既要测出高水平的应试者，又要防止出现靠死记硬背来取得高分，避免出现高分低能现象。

三、申论考试是几种能力的综合体现

综合近几年的申论考试，每年给出的都是几段或十几段的文字材料，要求从中进行概括、提出对策和进行论述等主要内容，这种考试考查的是应试者的能力。从考试大纲的要求看，也是只有具备了需要的几种能力，才能进入国家机关工作，这几种能力就是：

1. 阅读理解能力

就是要求应试者读懂所给出材料的真实涵义，这是答好后面试题最基础的工作，由于试卷给出的资料是前后无序的，这就需要应试者能够理清头绪，把握材料之间的关联，掌握材料反映事物的本质，抓住材料的主旨。这需要应试者必须具备对材料的敏感性和准确度，千万不能就事论事，否则就跑题或偏离了主题。

2. 综合分析能力

读懂理解的过程，就是对材料的综合分析，这里不是简单地把事

物的顺序进行罗列，也不是单纯的缩写或复述，而是运用所学的逻辑学知识和科学思维方法进行综合，这就需要运用概念、判断、推理、归纳、分析知识，进行深层次的加工，这种能力实际上是公务员日常处理问题能力的集中体现。不懂综合就不能从宏观上把握整体，不懂分析，就不能从微观上理解本质。这种科学的思维方式是解决任何问题都必须具备的。

3. 提出和解决问题的能力

申论考试非常注重应试者发现问题的能力和解决问题的能力，重在解决问题的能力。提出问题的能力可以测验应试者是否能敏锐地抓住问题的原因，是否能找到科学的解决方法，这既是思路问题，也是知识问题，更是能力问题。解决问题的能力重在申论的第三部分，即论述中，这是整个申论的关键，所占分值也最高，这需要应试者能够针对存在的问题展开论述，提出符合实际而且行之有效的措施、办法和方案。这种措施、办法和方案不是应试者信口开河的议论和设想，而是有观点、有想法、有操作的步骤和环节，没有工作经验，不深入思考，不关心社会发展，只能导致提出解决问题的方法成为空中花园。

4. 语言表达能力

任何思维必须借助于语言才能实现，申论考试也是这样，语言表达能力是对前三个能力的具体运用和综合体现。对具体成文的每一个试题解答，必须体现应试者较强的文字表达能力，这是应试者思维是否清晰、表达是否通畅、层次是否鲜明、结构是否严谨的主要体现。

第三节 申论考试的特点

一、申论命题，关注社会

申论的命题，每年并不一样，而且内容广泛，涉及政治、经济、

科技、教育、文化、卫生等多个领域，应试者觉得无从下手，但是有一点是不变的，那就是无论内容涉及哪些方面，但绝对是社会关注的热点问题。我们可以略作分析：

2006 年的申论材料是新华网请国务院发展研究中心社会发展研究部某部长做客“新华访谈”，就危机预案对经济社会安全稳定发展的意义、如何打造应急预案的“经济基础”、如何提高社会各界的危机意识、如何利用经济手段介入应急预案等相关话题，与网友进行的在线交流。而这样的一个话题，早在 2003 年就引起了人们的广泛关注。非典之后，党中央、国务院提出了加快突发公共事件应急机制建设的重大课题。党的十六届三中、四中全会明确提出，要建立健全社会预警体系，提高保障公共安全和处置突发事件的能力。

2003 年 5 月 7 日，国务院第 7 次常务会议审议通过了《突发公共卫生事件应急条例》。

2005 年，紧急状态法草案列入全国人大常委会当年立法计划。

2005 年 1 月 26 日，国务院第 79 次常务会议通过了《国家突发公共事件总体应急预案》，以及 25 件专项应急预案，80 件部门应急预案。

2005 年 2 月，国务委员兼国务院秘书长华建敏表示：全国应急预案框架体系已初步形成。这意味着，我国已初步建立起自己的危机管理机制。

2005 年 7 月下旬，国务院召开全国应急管理工作会议，对建立健全社会预警体系和应急机制，提高政府应对突发公共事件的能力提出了明确要求。

温家宝总理还专门作出批示：加强应急管理工作，是维护国家安全、社会稳定和人民群众利益的重要保障，是履行政府社会管理和公共服务职能的重要内容。

这样的问题能说不是政府和社会关注的重大问题吗？

2005 年的申论材料是有关农村、农民和农业的“三农”问题，材料中反映了解决农村问题的两种思路。“三农”问题是进入新世纪