



光华教育
为梦想插上翅膀

严格依据浙考和国考难度、题型与命题趋势修订
真正符合浙江考生备战省考、国考联合实战需求

光华图书
2011

浙江省公务员录用考试深度系列教材

申论

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

本书适用于省考、国考、事业单位、政法干警、村官等招考

世界图书出版公司

· 浙江省公务员录用考试深度系列教材 ·

申 论

深度系列教材 ·

◇主 编 李 进

◇编 著 宋 震 陈 潇 王 丰 雷 宇
蔡 楠 王海凤 朱 玉 周 翔
邵士相 孙彦军 刘 瑞 宋 冬

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,
2009. 11(2010. 5 重印)

浙江省公务员录用考试深度系列教材

ISBN 978-7-5100-1299-0

I. 申… II. 李… 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(2009)第 200667 号

浙江省公务员录用考试深度系列教材

申论

主 编:李 进

编 著:宋 震 陈 潇 王 丰 雷 宇 蔡 楠 王海凤
朱 玉 周 翔 邵士相 孙彦军 刘 瑞 宋 冬

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

印 刷:北京旭升印刷装订厂

开 本:787×1092 1/16

字 数:761 千字

印 张:30.5

版 次:2009 年 11 月第 1 版 2010 年 5 月第 3 次印刷

书 号:ISBN 978-7-5100-1299-0

定 价:42.00 元

作者简介

李 进：光华系列《公务员考试录用教材》总策划，对国家和各省公务员考试、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辅导课程模式、教材模式、核心理念的开创者。

宋 震：政治学博士，副教授，硕士生导师，兼职律师，毕业于北京大学政府管理学院（本科、硕士、博士），曾任北京大学“五四”戏剧社艺术总监，拥有深厚的政治学和行政学理论功底以及极强的政治敏锐度，思想深刻，文采飞扬，对申论和面试有精深的研究，极强的授课艺术魅力深得广大学员欢迎。

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：光华教育授课与研发团队核心成员，哲学硕士。理论功底扎实，对社会时政有独到见解，对申论和面试有精深研究，授课风格清新灵活，能为学员提供最实际、最精到的辅导。具有丰富的教学经验和独特的授课艺术，深受学员欢迎。

雷 宇：光华教育申论与面试授课与研发团队核心成员，毕业于西安交通大学，思维严谨而灵活，分析问题鞭辟入里、旁征博引，常能对问题提出独到而新颖的见解。授课风格温和细腻，能采用多种方式对学员在轻松交流中启发思维，传授知识，收效明显。

蔡 楠：西安交大工学硕士。曾多次获得奥林匹克数学竞赛奖项，对数字有敏锐的洞察力和判断力，推出全新理念的解题思维方式和技巧，能够灵活把握对学生数学能力的培养，善于举一反三的采用多角度帮助学员释疑解惑，授课风格灵活幽默，课程趣味性强。

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。

朱 玉：文学硕士，光华教育行测研发与教学团队核心成员，对语言文字的深层意蕴具有超强的领悟力，曾参与多部影视剧本的编写，文字功底深厚，思维细腻敏捷，逻辑清晰严密，授课生动幽默，于温和轻松的氛围中将文字材料条分缕析，给予庖丁解牛般的分析，深受学员欢迎。

周翔: 光华教育行测研发与教学团队核心成员。资深讲师,拥有丰富的教学经验,研发团队核心成员,对行测解题规律有深入研究,对快速解决行测试题有突出贡献,是光华深度“秒杀”系列公务员录用考试专用教材的核心研究者之一。

许可: 光华教育申论授课与研发团队核心成员,分析问题全面、准确、透彻。具有丰富的教学经验和授课艺术,对公务员考试申论、面试等科目的研究有重大理论创新。授课条理清楚,内容充实,严谨而不失幽默,被学员爱称为“行政许可法”。

孙彦军: 管理学硕士,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。擅长以客观而独特的视角谈政论策。在人民网、《新视野》等发表多篇学术论文,参编《服务型政府导论》等著作。教学过程逻辑清晰,知识全面、扎实,讲述幽默,受到学员的普遍欢迎与认可。

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。

宋冬: 哈工大工学硕士,光华教育行测研发与教学团队主力成员。理论功底扎实,尤其对判断推理部分有着较为深入的研究,能够透彻剖析题型的命题思路。授课风格深入浅出,注意培养考生灵活运用所学理论的能力,提高应试准确率,深受学员认可。

邵士相: 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主力研发者之一。高考数学满分,曾多次荣获华罗庚杯等奥林匹克数学竞赛大奖;对数字推理和数学运算部分有着深入的研究,思维灵活、逻辑严谨。授课生动幽默,表达清晰,深受学员欢迎。

其他编者简介见: www.gwy.cn

版权保护声明

光华教育 2011 版浙江省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

2010 年 5 月

申正解 务实求真 强基固本无捷径 论妙法 切中肯綮 提分助考有技巧

认识申论的十一年历程

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,申论考试准确地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示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聘考试的必考科目,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和文字表达能力。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 and 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。

仔细研读开考十年来的申论真题,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试！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。

本书包括导读和主体部分十二章共十三个单元，囊括了申论基本理论、申论测评要素分析、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。对编写中存在的遗漏和不足，望广大读者不吝赐教。

光华教育申论教研组

二〇一〇年四月

目 录

第一章 深入准确认识申论	1
第一节 申论概论	1
申论词义辨析及内涵界定	1
申论考试与历史上的策论考试	3
申论真题例示	5
申论考试大纲透视	11
第二节 申论考试的命题	13
申论命题的选材特征	13
申论命题的选材原则和来源	15
第三节 申论考试的阅卷	16
申论考试阅卷的形式	16
申论考试阅卷的标准	17
第四节 申论考试辨误	18
申论考试与作文考试的异同	18
申论考试与八股文的异同	19
申论考试与公文写作的异同	19
申论考试与学术论文的异同	20
申论考试与政治考试的异同	20
第五节 申论备考的误区及应对策略	21
第二章 申论考试的测评要素	23
第一节 申论考查的意识	23
第二节 申论考查的常识	27
第三节 申论考查的能力	29
第三章 申论考试的题型	36
第一节 申论考试的题型特征及变化趋势	36
题型特征	36
题型变化趋势	37
第二节 申论考试中的概括题	39

第三节	申论考试中的对策题	41
第四节	申论考试中的分析题	44
第五节	申论考试中的论述题	46
第六节	应用文型申论文章	48
第四章	应对申论考试的基础——理解给定材料	50
第一节	申论材料的来由和组织方式	50
第二节	申论材料的信息	53
	宏观信息	53
	微观信息	55
第三节	深入理解申论材料的方法	55
	微观信息的理解	55
	复杂材料的阅读理解技巧	64
	宏观信息的理解	68
第五章	申论“小题”的解答方法	101
第一节	概括题解答方法	101
	题型概述	101
	解答方法概述	102
	内容概括题真题例解	102
	问题概括题真题例解	118
	总结	128
第二节	分析题解答方法	128
	题型概述	128
	综合分析题解答方法概述	129
	综合分析题真题例解	130
	概念分析题解答方法和真题例解	141
	标题分析题解答方法和真题例解	142
	关系分析题解答方法和真题例解	145
	总结	147
第三节	对策题解答方法	148
	题型概述	148
	提出对策题解答方法概述	148
	提出对策题真题例解	150
	评价对策题解答方法概述	169
	评价对策题真题例解	169
	总结	174

第六章 申论“大题”的解答方法	175
第一节 论述题(申论文章)概论	175
什么是申论文章	175
论述题的考查规律与评分方法	176
申论文章的核心要求	178
第二节 论述题(申论文章)的主旨与命题	179
申论文章的话题	179
申论文章的观点与标题	181
第三节 论述题(申论文章)的结构与谋篇布局	185
申论文章常用结构	185
实战谋篇布局	190
关于“万能模板”与“万能套路”	194
第四节 申论文章围绕核心要求的真题实例评析	195
第五节 申论文章微观写作技巧	223
首句引出话题	223
第二句提出问题或争议	224
分析问题的角度	225
提出文章核心观点(也叫“主旨句”)	226
展开对策	226
结尾	229
文学润色技巧	230
行文示范与总结	232
考生文章写作常见问题汇总	233
第六节 真题练习与范文	235
第七章 申论公文题解答方法	266
第一节 公文概述	266
公文的概念	266
公文的特点和作用	266
公文的种类	267
第二节 公文的行文规则	268
根据机关之间的工作关系行文	268
选择适宜的行文方式	269
正确选择主送机关与抄送机关	269
按职权范围行文	270
联合行文,作者应是同级机关	270
行文前应对有关问题协商一致	270
注重实效,简化手续	270

第三节	通用公文的写作	270
	命令(令)	271
	决定	272
	公告	275
	通告	277
	通知	279
	通报	284
	议案	286
	报告	287
	请示	288
	批复	290
	意见	291
	函	293
	会议纪要	295
第八章	考场实战技巧	297
第一节	时间安排	297
	考前时间安排	297
	考场时间安排	298
第二节	字数、标点符号与卷面	298
	临场如何把握字数	298
	标点符号书写和使用的注意事项	298
	卷面书写注意事项	299
第三节	提纲与草稿	299
第四节	言语语体	300
第九章	申论热点精读精析	301
第一节	申论考试与热点的关系	301
	给定材料与热点的关系	301
	申论写作与热点的关系	303
第二节	申论所考查热点的特征	303
	申论所考查热点的分布规律	303
	申论考试所关注热点的趋势	305
	重要热点聚焦	306
第三节	申论重要热点	306
	“三农”问题	306
	民生问题	314
	转变政府职能	322

区域协调发展	329
经济体制改革	340
第十章 应考申论必读的大政方针	347
第一节 “十七大”报告	347
第二节 2010 年“政府工作报告”	363
第三节 “十七届三中全会”决议	378
第十一章 最新真题精解	390
2010 年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》A 类试卷	390
2010 年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》B 类试卷	399
2009 年中央、国家机关招录工作人员考试《申论》试卷	408
2010 年浙江省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	418
2009 年浙江省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	428
2008 年浙江省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	434
2010 年江西省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	442
2010 年黑龙江省招录国家机关工作人员考试《申论》试卷	451
第十二章 往届考生的应考经验	461

第一章 深入准确认识申论

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且存疑,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》释为“申述;论述”。它还收录了“申论考试”这一短语。《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,敬则遣人致意劫帅,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》:“湛恃勋重,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,是为了使政事决策显

得明智。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,谕请曰:‘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》:“湛恃功,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“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、准确的认知。而且还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,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《理学谥言》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”。可见，用申论作为这一考试的名称的确是其来有自，也确有其深意。

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：测量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的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