



严格按照最新公务员录用考试大纲编写

江苏省

公务员录用考试专用教材

申论



光华公务员考试研究中心 李进 主编

本书适用于江苏省公务员、事业单位、大学生村官、
选调生、军转干招考

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

2011-2012

江苏省 公务员

江苏省

公务员录用考试专用教材

申论

2011-2012

升级版

NEW

光华公务员考试研究中心 李进 主编

本书适用于江苏省公务员、事业单位、大学生村官、
选调生、军转干招考

中国铁道出版社
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

申论/李进主编. —北京:中国铁道出版社,
2011. 2

江苏省公务员录用考试专用教材
ISBN 978-7-113-12534-9

I. ①申… II. ①李… III. ①公务员—招聘—考试—
中国—教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 013265 号

书 名: 江苏省公务员录用考试专用教材
 申 论
作 者: 李 进 主 编

责任编辑: 荆志文 电话: 010-51873156
封面设计: 崔 欣
责任校对: 张玉华
责任印制: 李 佳

出版发行: 中国铁道出版社。(100054, 北京市宣武区右安门西街 8 号)
网 址: <http://www.tianlugk.com>
印 刷: 三河市兴达印务有限公司
版 次: 2011 年 2 月第 1 版 2011 年 2 月第 1 次印刷
开 本: 850 mm×1 168 mm 1/16 印张: 16 字数: 473 千
书 号: ISBN 978-7-113-12534-9
定 价: 38.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 请与本社读者服务部调换。

打击盗版举报电话: 010-63549504

致 读 者



由光华公务员考试研究中心研发编写、中国铁道出版社出版的江苏省公务员录用考试专用教材即将交付印刷正式与大家见面了。

光华的信念是：一定要用最优秀的研发团队、下真功夫、编写真正的好书，这是光华存在的价值所在，也是光华教学研发团队呕心沥血的动力来源！

什么是一套真正的好书？什么样的书能真正帮助大家开阔视野、启迪思维、提高能力，在实战中取得好成绩？

一、对不断变化的考试的题型和难度做提前量研究

2006年之前的真题对于目前的考试基本无任何参考价值，随着竞争人数的增加，考试难度在逐年增加，大纲表面上看不出变化，但实际上题型已经发生巨大的变化。

一套真正能够帮助大家提高成绩的书，必须在内容上真正符合这种考试变化趋势，而一般图书出版较早，考试大纲颁布和考试命题的时间较为靠后，有的达大半年之久，考生使用一本“马后炮”式的书，实际上只能把握到去年考试的难度，而对新一年度的考试，特别是其题型和难度的更新发展，其实是没有准备的。为此本书研发团队披肝沥胆，开全国同类书籍之先河，采取追根溯源式研究，力图确保本套教材在内容上打出提前量，做好预测性，确保本套教材成为同类书籍中唯一的真正的新版图书！

二、坚持理论和方法原创

光华团队一贯坚持原创性，坚决反对弥漫公考图书界多年的抄袭模仿之风。我们认为，抄袭是缺乏职业品德和研究能力的表现，光华团队独创秒杀理念，行测全系列图书均建立在快速解题的方法基础上，除使用部分已考真题外，大量题目完全独创，这些题目代表未来考试的可能和方向，也是光华研发实力的集中体现。

三、提供持续的网络更新和服务

通常书籍一旦出版，研发团队后续的研发成果就只能等下一版本再做更新，但广大应试者在应对考试的时候，往往缺乏最新的武器。为此，光华教学研发团队在全国独家率先创立了网络更新服务，光华核心教学团队和研发团队自新书上市后到考试前，通过光华专用的网络直播和点播平台陆续提供系列课程和最新研发成果，这些课程包括：

1. 备考战略和时间规划以及学习方法课



2. 申论热点精讲课(约 110 个专题)
3. 行测最新研发试题精讲课(约 50 个专题)
4. 最新国考、各省、事业单位等真题解析课(约 20 套真题)
5. 考试大纲分析课
6. 报名指导课
7. 考前模拟卷
8. 面试热点知识和试题精讲课

篇幅所限,其他课程不一一列出,总之,对于信任光华的读者,我们一定会用最真诚的书籍质量和附加课程回报大家。

光华公务员考试研究中心
2011 年 1 月

出版前言



随着《中华人民共和国公务员法》的贯彻落实和国家干部人事制度的不断完善,江苏省公务员录用考试工作亦日趋制度化和规范化。这不仅有利于优秀人才脱颖而出,有利于造就一支高素质、专业化的公务员队伍,也给社会上有知识、有能力、有志向加入公务员队伍的人员提供了在平等基础上凭真才实学竞争上岗的机会。

近几年来,随着希望加入公务员队伍人数的逐年攀升,公务员录用考试的竞争也越来越激烈。为了帮助广大应试者在考试之前尽快熟悉江苏省公务员录用考试的内在规律,了解2011年江苏省公务员录用考试的命题思路和考试范围,从而达到更积极、更有效的复习效果,中国铁道出版社邀请多位江苏省公务员录用考试命题研究专家,精心组织编写了这套结构严谨、内容翔实、捕捉考点、重点突出、把握时政、紧贴考纲,为江苏省公务员录用考试量身打造的专用辅导教材。

本套教材具有“全、准、新、真、透、实”等六大特点。

全 内容基本涵盖了2011年江苏省公务员录用考试的全部范围,从理论到实务对全部考试要点做了全方位的系统梳理,旨在帮助应试者准确地掌握考试的相关内容,掌握正确的解题思路与科学的复习方法。

准 在潜心研究江苏省历年公务员录用考试内容变化的基础上,融入了公务员录用考试的重点、难点和考点的最新变化,点拨考试要点,警示解题误区,并对2011年江苏省公务员录用考试的命题趋势做出了全面解读。

新 结合2011年江苏省公务员录用考试的热点进行了重点阐述,对所有考试题型和考点进行了深入的剖析,命制了相关试题,并针对不同的题型演示了做题步骤和技巧,旨在培养应试者的解题思维和分析、解决问题的能力。

真 在采撷江苏省历年试题精华的基础上,准确把握2011年江苏省公务员录用考试命题的重点,无论是题型透析,还是考前的深度训练,均以最新、最典型的真题为模板,让应试者通过反复练习找到考试的感觉,领悟解题的真谛。

透 详尽阐述了2011年江苏省公务员录用考试需要掌握的相关知识,深入浅出地透析了江苏省历年考试的命题特点和答题思路,言简意赅地阐述了题型训练的重点和难点,高屋建瓴地预测了考试命题的要点和趋势。

实 参加编写工作的各位专家学者,均以快速提高应试者成绩为己任,秉承对应试者认真负责的态度,不仅将多年积累的大量第一手资料融入书中,更倾注了他们在复习方法、记忆方法、解题思路和增强备考效率等方面的最新心得。

《申论》一书作为2011年江苏省“申论”考试辅导教材,它以提升广大应试者的应试能力为突破口,融理论与实际、真题与模拟于一体,采用了命题分析、申论热点、应试分析的结构模式,旨在帮助应试者掌握相关知识,熟悉答题技巧,有针对性地进行应试训练。其特点如下。

第一,注重大纲。“考试大纲是考试的指挥棒”。公务员录用考试大纲不仅规定了当年的考试性质、测评目标,而且还规定了题型的种类。更为重要的是,每年公务员考试试卷都是按照当年公布的考试大纲来命制的。因此,本书最大的特点就是严格按照最新考试大纲的要求编写,并以江苏省历年申论考试



真题演练为切入点,引领应试者洞悉当年命题规律。

第二,内容翔实。根据历年江苏省申论考试的特点和要求,对应试者需要掌握的知识点和最新命题热点进行了详尽的阐述与综合,体现了最新题型和难度的变化,内容侧重实战指导和方法点拨,使应试者能透彻理解申论考试的内容和答题技巧。

第三,讲练结合。根据江苏省历年申论考试的特点,结合最新考试大纲的要求,在讲解解题方法的同时,选取江苏省最新、最具代表性的试题,从方法入手,分析考试要点,明确考试重点、难点,并对答案作了有针对性的讲解和点拨。

特别提示:应试者在学习过程中,不仅要掌握解题方法和技巧,还要养成高效思维的做题习惯,这样才能满足 2011 年江苏省申论考试快速作答的要求。

衷心希望本套教材能为广大应试者的复习备考带来实质性的帮助,同时也敬请广大读者对书中的疏漏不当之处提出宝贵意见。

最后,祝愿广大应试者取得优异成绩,早日加入公务员行列!

编者

2011 年 1 月

目 录

致读者

第一章 深入准确认识申论	(1)
第一节 申论概论	(1)
一、申论词义辨析及内涵界定	(1)
二、申论考试与策论区别	(3)
三、申论考试大纲透视	(4)
四、申论真题例示	(7)
第二节 申论考试的命题	(12)
一、申论考试的主题选取	(12)
二、申论命题的选材来源	(13)
第三节 申论考试的阅卷	(14)
一、申论考试阅卷的形式	(14)
二、申论考试阅卷的标准	(15)
第二章 申论考试的题型	(17)
第一节 申论考试的题型特征及变化趋势	(17)
一、申论题型特征	(17)
二、题型变化趋势	(19)
第二节 申论考试概括题	(20)
一、国考申论概括题	(20)
二、江苏省省考申论概括题	(20)
第三节 申论考试分析题	(21)
一、国考申论分析题	(21)
二、江苏省省考申论分析题	(22)
第四节 申论考试对策题	(23)
一、国考申论对策题	(23)
二、江苏省省考申论对策题	(25)
第五节 申论考试论述题	(26)
一、国考申论论述题	(26)
二、江苏省省考申论论述题	(28)
第六节 应用文型申论文章	(28)
第三章 应对申论考试的基础——理解给定材料	(30)
第一节 申论材料的来由	(30)
第二节 申论材料的信息	(32)
一、宏观信息	(32)
二、微观信息	(34)

第三节 深入理解申论材料的方法	(34)
一、微观信息的理解	(34)
二、复杂材料的阅读理解技巧	(40)
三、宏观信息的理解	(43)
第四章 申论“小题”的解答方法	(64)
第一节 概括题解答方法	(64)
一、题型概述	(64)
二、内容概括题	(65)
三、问题概括题	(75)
四、总结	(82)
第二节 分析题解答方法	(82)
一、题型概述	(82)
二、综合分析题	(83)
三、概念分析题	(89)
四、标题分析题	(90)
五、关系分析题	(92)
六、总结	(94)
第三节 对策题解答方法	(94)
一、题型概述	(94)
二、提出对策题	(95)
三、评价对策题	(107)
四、总结	(111)
第五章 申论“大题”的解答方法	(112)
第一节 论述题概论	(112)
一、论述题基本概念	(112)
二、论述题的考查规律与评分方法	(113)
三、论述题的核心要求	(114)
第二节 论述题的主旨与命题	(115)
一、论述题的话题	(115)
二、论述题的观点	(116)
三、论述题的标题	(118)
第三节 论述题的结构与谋篇布局	(120)
一、常用结构介绍	(120)
二、实战谋篇布局	(124)
第四节 论述题实例点评	(127)
一、实例评析一	(127)
二、实例评析二	(135)
第五节 论述题微观写作技巧	(143)
一、引出话题	(143)
二、提出问题或争议	(144)

三、分析问题	(145)
四、提出核心观点(主旨句)	(146)
五、展开对策	(146)
六、结尾	(149)
七、行文规范与技巧	(150)
八、行文示范与总结	(151)
九、常见问题汇总	(152)
第六节 江苏省历年真题范文	(154)
第六章 申论公文题解答方法	(167)
第一节 公文概述	(167)
一、公文的概念	(167)
二、公文的特点	(167)
三、公文的作用	(168)
四、公文的种类	(168)
第二节 公文的行文规则	(169)
一、公文的行文关系	(169)
二、公文的行文方向和行文方式	(169)
三、公文的行文规则	(170)
第三节 通用公文的写作	(171)
一、命令(令)	(172)
二、决定	(173)
三、公告	(174)
四、通告	(175)
五、通知	(176)
六、通报	(179)
七、议案	(180)
八、报告	(180)
九、请示	(182)
十、批复	(184)
十一、意见	(184)
十二、函	(185)
十三、会议纪要	(187)
第七章 申论热点精读精析	(189)
第一节 申论考试与热点的关系	(189)
一、给定资料与热点的关系	(189)
二、申论写作与热点的关系	(190)
第二节 申论所考查热点的特征	(191)
一、申论所考查热点的分布规律	(191)
二、申论考试所关注热点的趋势	(193)
三、重要热点聚焦	(194)

第三节 申论重要热点精读	(194)
一、循环经济	(194)
二、加快发展服务业	(199)
三、改善收入分配格局	(204)
四、发展社会公益事业	(208)
五、公共交通管理	(213)
六、教育公平	(218)
七、提高自主创新能力	(223)
八、文化产业发展	(227)
第八章 实战技巧与应考经验	(233)
第一节 实战技巧	(233)
一、考试时间	(233)
二、字数、标点符号与卷面.....	(234)
三、提纲与草稿	(235)
四、言语语体	(235)
第二节 应考经验	(236)

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》:“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,申论的含义渐趋明朗,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。

吴潜的“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”中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,申论的含义有所扩展,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,延龄率加毁誉,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“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,准确地认识。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《理学澹言》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,申论其含义。”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。

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。

(五)在现代申论考试的语境下,申论作为一种考查方式,体现为对应试者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、方案制订等环节、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有其深意的。

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:测查应试者参与和改善公共行政管理的潜能和素质,引导和培养应试者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、申论考试与策论区别

中国建立考试制度最早,至少从西汉起,朝廷使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,还有衡量应试者言事论政能力的策、论。前两类在历代考试中都经历了用废变化,唯有策、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》)倡导应试者留心治乱,检测应试者治国才识。历代政府在选拔人才时都重视策论,鲜明地表达了要求应试者关注国计民生的导向,而广大应试者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;取权变以拯俗,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:第一,从内容上看,要深刻反映政务需要;第二,从观点上看,要反映出作者的远见卓识;第三,提出的方法要切实可行;第四,语言文辞要有表现力。

但是策论虽然在理论上确实可以反映应试者经世济国的识见和应对政务的能力,政府也可从中获得治国方略的借鉴。然而作为一种带有强烈功利色彩的考试文体,许多应试者想方设法追求应试的技巧,关注文体的形式,而对其内容反而置之不顾,使得策论逐渐流于程式化,而缺少鲜活的内容。当然,这是历来考试文章的通病,现代申论考试大抵如此。

申论考试要求在阅读理解的基础上整理、概括其材料的要点,并针对主要问题提出见解和对策,充分利用给定资料,切中主要问题,全面阐明、论述自己的见解。申论论题的范围广泛涉及当前社会的政治、经济、法律、文化等各领域,旨在考查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力以及语言表达能力。申论科目的设计,明显借鉴了古代策论考试的命题意图和具体形式,而与当今一般议论文考试区别开来;当然也进行了改造和发展,从而更为适应现代公务员选拔的需求。

申论与策论的区别主要体现在“策”的问题是给定的、明确的,无需应答者自己探索。申论的问题是应试者根据材料提炼和总结出来的,从复杂的现象和现实中看出问题,然后扩展论述。它比策论具有更大的主动性和自发性,主题也具有更大的随机性。

作为选拔性的考试方式,策试和申论具有很大的相似性,刘勰所概括出的有关于策试的特点对于我们认识申论、备考申论都具有很大的启发意义,而策论考试所表现出来的弊端也应该引起我们的重视,如何避免申论考试重蹈覆辙,走向程式化,是应试考试机关和各类考试参与人员共同关注的问题。

三、申论考试大纲透视

考试大纲是考试机关对考试性质和内容的基本界定,是考试组织、试题命制和试题解答的最高精神纲领。作为一种较为成熟的考试、标准化考试,申论考试的大纲基本保持不变。除去考试时间、分值和一些硬性要求外,申论考试大纲主要是对申论这种考试形式的界定和对其内容、特征的说明。江苏省历年公务员考试大纲与国考大纲在内容上并无实质差别,只是选取国考大纲的一部分做简单说明。2010年江苏省最新考试大纲规定:“《申论》主要通过应试人员对给定材料的分析、概括、提炼、加工等,主要考查应试人员阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力及文字表达能力等。”对《申论》科目的具体考查能力与国家公务员考试B类应试者相同。国考大纲是各省省考的风向标。因此,了解和分析国考大纲

对于广大应试者而言具有十分重要的意义。

(一) 历年国考申论大纲

国考申论在 2010 年以前长达十年里沿用的考试大纲原文如下：

申论主要通过应试者对给定材料的分析、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个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问题，全面分析问题所涉及的各个方面，并在把握材料主旨和精神的基础上，形成并提出自己的观点、思路或解决方案，准确流畅地用文字形式表达出来。

第一段主要是对申论的考查目标的说明，也揭示了申论考试区别于其他考试形式的独特性，即答题过程主要体现为对给定材料的分析、概括、提炼、加工。“分析”的过程主要体现为对问题的理解和论述，“概括”的过程主要体现为对问题的表述和整合，“提炼”的过程主要体现为对观点的明确和表达，“加工”的过程主要体现为答案的来源和组织。从考查目标的角度来看，主要体现为对应试者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题的能力、文字表达能力的考查。

申论作为公务员考试的科目之一，和行测一样，同样体现了对应试者能否成为一名合格公务员的潜能和素质的鉴定。而申论相对于行测而言，更能体现出对应试者综合素质的检测。实际上从历年考试的实际情况来看，阅读理解能力作为申论考试的第一考核目标，和考试的相关度越来越高。当然，与之相应的，综合分析能力也更加凸显出来。这二者互为表里，共同构成申论考试考核目标的基础二维。而解决问题的能力实际上一直体现得不是很明显，因为任何一个人，只要能分清楚什么是问题，什么是对策，一般而言都能在材料中找到并提炼出解决问题的对策来，并不需要做更多的发挥创造工作。考试中体现出来的，可能更多的只是对应试者问题意识和解决问题的意识的考查。文字表达能力作为一种工具性考查目标，是所有其他能力得以呈现的条件，自然也同其他能力水乳交融，共同渗透于应试者的综合能力之中。

第二段是对申论试题或者申论考核载体的说明。申论考试以特定的社会问题或社会现象为载体，渗透了国家大政方针、国情、民意等各个方面的具体问题。面对这些问题和现象，应试者首要的任务就是确定其主题，这是正确解答申论试题的先决条件。其他所有的问题、观点、对策全都是围绕着这一主题来进行阐发，主题就像是圆心，直接决定圆本身的位置。在确定了材料的主题、主旨之后，需要对主题的方方面面做全面的分析，这时就需要对主题的话题半径进行确定，属于考核目标中综合分析的核心任务。话题半径的确定决定对材料分析的全面程度和深入程度。主题和话题半径共同构成申论试题的话题论域，试卷的宏观问题得以确定。然后才需要明确地提出自己的观点和对策。申论答案的基本要求之一就是要有明确的观点，对于问题的分析要能够看出思路的完整性和明确性，而这一切最终都是服务于问题的解决，所以对策方案是申论答题的核心所在。

(二) 2011 年国考申论大纲

2010 年申论国考大纲出现了巨大的变化，主要体现在对原考试大纲中第一部分的界定更为明晰，针对两类不同的职位，做出了区别性说明。2011 年国考大纲与 2010 年大纲一致，其中关于申论部分的描述原文如下：

申论是测查从事机关工作应当具备的基本能力的考试科目。申论试卷由注意事项、给定资料和作答要求三部分组成。申论考试按照省级以上(含副省级)综合管理类、市(地)以下综合管理类和行政执法类职位的不同要求，设置两类试卷。

省级以上(含副省级)综合管理类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。

阅读理解能力——要求全面把握给定资料的内容，准确理解给定资料的含义，准确提炼事实所包含的观点，并揭示所反映的本质问题。

综合分析能力——要求对给定资料的全部或部分的内容、观点或问题进行分析和归纳,多角度地思考资料内容,作出合理的推断或评价。

提出和解决问题能力——要求借助自身的实践经验或生活体验,在对给定资料理解分析的基础上,发现和界定问题,作出评估或权衡,提出解决问题的方案或措施。

文字表达能力——要求熟练使用指定的语种,运用说明、陈述、议论等方式,准确规范、简明畅达地表述思想观点。

市(地)以下综合管理类 and 行政执法类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力和文字表达能力。

阅读理解能力——要求能够理解给定资料的主要内容,把握给定资料各部分之间的关系,对给定资料所涉及的观点、事实作出恰当的解释。

贯彻执行能力——要求能够准确理解工作目标和组织意图,遵循依法行政的原则,根据客观实际情况,及时有效地完成任务。

解决问题能力——要求运用自身已有的知识经验,对具体问题作出正确的分析判断,提出切实可行的措施或办法。

文字表达能力——要求熟练使用指定的语种,对事件、观点进行准确合理的说明、陈述或阐释。

相较于旧的考试大纲,2010年2011年新大纲具有如下特征。

首先,明确申论考试的基本考查指向是测查从事机关工作的基本能力,进一步明确了申论考试服务于公职人员选拔的本质属性,以澄清人们将申论一直以来过分学术化、理论化的种种误解,廓清了申论公共管理的本来面目。

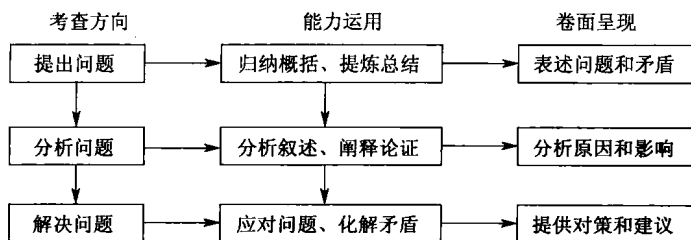
其次,明确地界定了传统考试大纲里所要求的各种考查能力的具体内涵,使应试者的复习备考更有针对性,更可以对症下药。

最后,根据两类职位设置不同的考查指向,考查更科学、更专业。

(三) 申论考试的本质

通过以上分析其实不难看出,申论考试的整体特征和公务员工作的具体实务有很多的相似之处。作为一种考核能力素质的考试,申论考试的实质就是对实际公务活动的模拟和演练,题目设置所体现的思维过程是和公务员实务的行政过程完全吻合的。公务员实务经常要处理很多具有普遍意义的重要问题和急需解决的政策性难题,要针对这些问题和难题提出办法、政策和建议,提请相关部门和领导的重视,并为其出谋划策,从而解决问题,推进工作。申论考试中的阅读理解和综合分析体现为公务员对纷繁复杂的社会现象和材料信息的获取、甄别和筛选,并能理出问题脉络,从而使得片段化的、具体的、分散的、表象的认识整体化、本质化、系统化和理性化。而方案写作则是行政管理的核心所在,体现为对具体社会问题的解决。根据分析得出正确的、建设性的和可行的见解和对策,实现从理论到实践的升华,使问题得到现实的解决。文字表达则是公务员实务的一个基本方式。把握住这些,对于答题时的文风、语气,甚至措辞等都有现实的指导意义。

申论考试的本质内容,如下图:



总之,申论考试大纲是申论考试的精神纲领,对考试的一些最本质的东西做了简明扼要的交代和说