

国家公务员录用考试教材

(中央及地方国家公务员录用考试通用教材)

权威首选

申论

国家公务员录用考试教材编委会
中央国家机关公务员考试命题研究组

审定

专家编著 紧扣大纲 内容全面 题型新颖 讲练结合 侧重实战

科学技术文献出版社



国家公务员录用考试教材

(中央及地方国家公务员录用考试通用教材)

OFFICIAL EXAMINATION TEXTBOOK

权威首选

申论

江苏工业学院图书馆
藏书章



审定

国家公务员录用考试教材编委会
中央国家机关公务员考试网命题研究组

主编

毛卫平 / 中共中央党校教授 博士生导师
国家公务员考试网命题研究组特邀专家

执行主编

周永学 / 国家公务员录用考试命题研究组成员

科学技术文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

毛卫平/周永学主编. —北京:科学技术文献出版社, 2005.9

(国家公务员录用考试教材)

ISBN 7-5023-5105-1

I. 国… II. 周… 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(2005)第 095272 号

出 版 者 科学技术文献出版社
地 址 北京市复兴路 15 号(中央电视台西侧)/100038
图书编务部电话 (010)68514027, (010)58882958(传真)
图书发行部电话 (010)68514035(传真), (010)68514009
邮 购 部 电 话 (010)68514035(传真), (010)68514009
网 址 <http://www.stdph.com>
E-mail: stdph@istic.ac.cn
责 任 编 辑 科 文
责 任 校 对 王木子
发 行 者 科学技术文献出版社发行 全国各地新华书店经销
印 刷 者 山西文博印业有限公司
版 (印) 次 2005 年 9 月第 1 版第 1 次印刷
开 本 850 × 1168 1/16
字 数 180 千字
印 张 107
定 价 196.00 元(共六册, 本册 38.00 元)

版权所有 违法必究

购买本社图书, 凡字迹不清、缺页、倒页、脱页者, 如有质量问题, 由经销店负责调换。

前 言

近年来,随着报考公务员人数的剧增,国家公务员录用考试为实现择优录用之目的,大幅度提升了试题难度,题型亦几经变化,这对广大考生而言必然是新的挑战。为了帮助广大考生快速提高学习效率,提高过关的机率,中央党校多位致力于国家公务员录用考试命题的专家教授在往年考试命题经验的基础上,根据国家公务员录用考试新大纲要求,编写了这套教材。这是一套能够帮考生在短时间内提高学习效率、掌握答题技巧、合理分配答题时间和先后顺序,在竞争激烈的公务员考试中脱颖而出的首选教材。本套教材共6册,即《行政职业能力测验(一、二合订)》、《申论》、《面试方略》、《历年真题汇编专家解析》、《行政职业能力测验考前冲刺套题(一、二合订)》、《申论考前冲刺套题》。

与市面上同类图书相比,本套教材具有以下显著特点:

1. 权威实用

本套教材是由国家公务员录用考试命题研究组多位专家教授共同编写。这些专家学者亲自参与过国家公务员录用考试命题工作,对国家公务员录用考试命题方向有深入的研究。他们辅导过的考生,大多数都通过了笔试,进入面试阶段,而且相当一部分已成为国家公务员队伍中的一员。在本次编写过程中,他们将自己宝贵的心得融入了本套教材。

2. 实战性强

在对历年真题的研究与分析的基础上,科学合理地安排试卷结构、题型、题量及难易程度,直击命题要害,指点考题规律,给考生一个全真的考试氛围和如临考场的真实演练。

3. 针对性强

本套教材准确把握了最新命题重点和命题趋势,紧扣《2005年中央、国家机关公务员录用考试公共科目考试大纲》进行编写,注重培养考生解决实际问题的能力,提高答题技巧。在理解知识的基础上,加强能力的训练与培养,提高答题速度与准确程度。

4. 内容全面

在编写本套教材各部分内容的过程中选用了最新资料,对最新命题热点内容,如“科学发展观”、“执政能力”、“反分裂国家法”、“公务员法”等进行了重点阐述,并配有



相应习题及参考答案。

5. 体例新颖

本套教材涵盖了国家公务员录用考试的全部内容与范围,从理论到实践,《行政职业能力测验(一、二)合订》分“考试题型举要”、“经典真题回顾”、“高分技巧宝典”、“专项突破”四个板块,旨在帮助考生准确掌握相关知识,快速捕捉考试要点、重点,培养正确的解题思路。

6. 超值赠送

使用本套教材的考生,请登录公务员考试教材网 www.999ks.com 即可免费下载“历年考试真题”、“全真模拟考场”、“最新考试信息和考试内容”;并设有专家答疑信箱,为您解难疑答。

由于时间紧迫,本套教材难免有疏漏之处,期望得到各界读者的批评、指正。我们衷心希望并相信,这套教材能为广大考生的备考带来实实在在的帮助。

祝愿广大考生顺利通过考试,早日成为一名国家公务员!

编 者

2005年8月

目 录

第一章 申论概述	(1)
第一节 什么是申论	(1)
第二节 申论考试的目的和形式	(3)
第三节 申论考查的能力类型和考查环节	(5)
第四节 申论考试的题材类型	(7)
第五节 申论考试的特点和命题思路	(8)
第二章 申论的应试准备	(11)
第一节 了解申论考试内容结构	(11)
第二节 熟悉虚拟的公务身份	(12)
第三节 关注时政热点	(12)
第四节 研究受文心理	(13)
第三章 熟悉公务写作知识	(16)
第一节 公务员写作的含义与特点	(16)
第二节 公务员写作的规律与要求	(17)
第三节 公务写作的主题提炼	(19)
第四节 公务员写作的材料	(22)
第五节 公务写作的结构	(24)
第六节 公务写作的表达	(30)
第七节 公务员写作的语言	(37)
第四章 申论应试——材料的审读	(42)
第一节 审读材料的原则和要求	(42)
第二节 审读材料的方法与技巧	(44)
第三节 提高审读能力的途径	(49)
第五章 申论应试——内容概括	(52)
第一节 申论材料内容的概括	(52)
第二节 概括内容的要求和注意事项	(53)
第三节 申论概括的方法和技巧	(58)
第六章 申论应试——提出方案	(65)
第一节 申论对策概述	(65)
第二节 提出方案的步骤	(66)
第三节 提出方案的注意事项	(67)
第四节 提出方案的方法和技巧	(68)
第七章 申论方法——论述问题	(71)
第一节 论述问题概述	(71)
第二节 论述问题的标题	(73)

第三节	论述问题的立意	(78)
第四节	论述的布局谋篇	(94)
第五节	论述的基本方法和注意事项	(97)
第六节	论述的技巧	(107)
第七节	论述的语言	(121)
第八章	申论应试——文章的修改	(131)
第九章	与申论有关的文体	(139)
第一节	议论文	(139)
第二节	应用文体	(148)
第十章	申论热点素材	(182)
第一节	关于加强党的执政能力	(182)
第二节	关于政绩观	(185)
第三节	关于科学发展观	(185)
第四节	关于环境保护问题	(188)
第五节	关于就业和社会保障问题	(190)
第六节	关于食品安全	(192)
第七节	关于教育公平	(194)
第八节	关于医疗改革	(199)
第九节	关于知识产权	(200)
第十节	关于反腐败	(204)
第十一节	关于房产价格的调控	(207)
第十二节	关于能源问题	(210)
第十三节	关于安全生产	(214)
第十四节	关于“三农”问题	(216)
第十五节	热点话题预测排行	(218)
第十一章	申论历年真题	(222)
	2002 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及解析	(222)
	2003 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及解析	(229)
	2004 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及解析	(238)
	2005 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及解析	(246)
第十二章	申论模拟试题	(254)
	《申论》模拟试题一	(254)
	参考答案	(258)
	《申论》模拟试题二	(260)
	参考答案	(263)
	《申论》模拟试题三	(265)
	参考答案	(269)
	《申论》模拟试题四	(270)
	参考答案	(275)
	《申论》模拟试题五	(279)
	参考答案	(283)

第一章 申论概述

第一节 什么是申论

一、申论考试的沿革

申论第一次进入公务员考试，是在 2000 年中央国家机关公务员录用考试中。当年公务员考试的笔试由《公共基础知识》、《行政职业能力测验》和《申论》三部分构成。其中的《申论》部分是新增加的内容，因此也更为广大考生所关注。2001 年中央国家机关公务员考试中，申论再一次出现。从 2002 年起，国家录用公务员考试分为 A、B 两类，A 类公共科目考试包括《行政职业能力测验》和《申论》；B 类只考《行政职业能力测验》，而 2005 年的中央国家机关公务员录用考试则将录用的职位分为甲、乙两类。其中甲类职位要考《行政职业能力测验》和《申论》两科，乙类职位的公共科目只考《行政职业能力测验》。

增加《申论》部分，是公务员考试所做的一种尝试。这种考试是根据目前机关工作的需要，对考生实际分析、解决问题能力的一种考查方法。在市场经济条件下，机关工作人员更需要具备搜集、分析、概括、解决问题的能力，而通常的写作考试基本上已形成固定的模式，难以真实地表现出考生的实际能力。

申论与作文有些类似，但又与传统的作文不同，从一定程度上来说，它应比作文难度更大一些。但《申论》的载体还是文字，考生在反复阅读试卷上所给出的约 4000~5000 字的材料和提出的有关问题后，应对此用心分析，然后根据涉及的主要线索、主要问题进行阐述和论证。相对于传统作文来说，《申论》要求考生摒弃那些套话、闲话，分析、解决问题要更加透彻、全面、清晰，因此也更利于考生发挥自己的潜能。

二、申论的概念

“申论”一词取自《论语》的“申而论之”。申，即说明、申述、议论，即分析和说明事理；申论，即具有申述、申辩、论证、论述之意的文体。

如果从字面的一般意义来讲，“申论”一词，肯定是对材料、事件或问题有所说明、有所申述，从而发表见解、进行论证的意思。但“申”字后面既缀上个“论”字，这个词自然就有像

“导论”、“绪论”那样，可理解为“论说”的某种体式。可是它又并非写作理论中的习惯用语，其含义又有特殊之处。

刘勰的《文心雕龙》是我国最早讲文章体式的一本权威著作，其中《论说》篇指出：“论者，弥纶群言，而研精一理者也。”可见凡融通种种见解而深入阐发某些道理的文辞，一概都可称之为“论”。纵论时事政治的称之为“政论”，考辨历史的称之为“史论”，总览内容予以阐述的称之为“概论”，评优劣、论得失的称之为“评论”等等，总起来都属于“论”，但每种“论”又各有特点。

可见申论考试，是针对给定材料，从自身的观点立场出发进行应对表达的一种考查语言表达能力、分析问题和解决问题能力的考试。

三、申论对古代策试的借鉴

古代的策试，是被选拔者（应试求仕之士）根据一定的问题，在竹简上逐条应对，故“策试”也称“策问”或“对策”。

策论作为一种文体，刘勰这样概括了它的特点：“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。”（《文心雕龙·议对》）译成现代汉语，这几句话的意思就是：“策论”要求所论的事理要反映出对政治的深刻理解，要紧密联系时下重要的事务；要考虑时代的发展，熔铸出合于当世的见解，而不是脱离时代的高谈阔论；要通权达变来克服世俗的不良风气，而不是发表刻薄的伪谬之论；文辞要有气势，像吹得很远的劲风，像流淌的江河，但又毫不远分（注：“三五”，语出《史记·天官书》“为国者必贵三五”。旧注解释为：三十年一小变，五百年一大变。故现译为“考虑时代的发展”）。这里，谈了“策论”文体的四个特点：

1. 从内容上看，要深刻反映政务需要；
2. 从观点上看，能够反映出作者具有远见卓识；
3. 提出的方法要切实可行；
4. 语言文辞要有表现力。

应当说，刘勰的这些概括相当深刻而全面。他不仅着眼于“策论”的文体特点，而且准确把握住了这种文体所具有的选拔功能。运用“对策”方式，正是要选拔这种既熟悉政治，有匡时补弊的才能，又具有很强表达能力的人才。刘勰在《议对》中列举的晁错、董仲舒、公孙弘、杜钦和鲁丕等，无不是这方面的杰出人才。

通过对策试的简单介绍，我们可以看到，古代的选拔考试对我们今天的公务员考试有借鉴意义。

首先，“对策”是根据国家实际需要所创造的选拔、录用人才的方法。其次，这种考试虽然要求应试者写作，但并没有体式上的限定。这一点，对我们今天选拔人才大有借鉴。

只要联系一下公务员的实际工作就不难发现，他们在进行科学决策、贯彻执行决策的过程中，时时要针对实际问题查证分析，提出自己的见解和处理意见，并对所提出的方案进行论证，有的还要写出书面材料。从这一角度来看，申论的构思与写作过程实际上就是公务员日常工作流程的一个缩影。

第二节 申论考试的目的和形式

一、申论考试的目的

在说明申论测试目的之前，我们先列举几个国家机关公务员录用职位条件。

国务院法制办公室法制司的一个职位要求“起草、审核、修改、法规、草案、行政法规草案及其他政府的法规”；农业部发展办公厅信访处的一个职位要求：“负责分管地区农民群众及农业系统职工来信来访工作，重要案件的调查研究；建立、整理、保管分管地区来信来访档案及本处行政后勤工作”；建设部人事教育司的一个职位要求：“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”；国家保密局的一个职位要求：“政务信息与业务信息的收集、整理、办公自动化和网站管理”；中共中央宣传部的一个职位条件：“中共党员，硕士研究生以上学历，熟悉党的基本理论，起草、审核、修改法规、调查研究、收集信息、独立研究能力和较强的文字能力，能熟练操作微机”；全国总工会的一个职位的资格条件：“本科以上学历，综合分析能力和文字能力强”。

从以上所列举的职位条件要求来看，熟悉党的基本理论，起草、审核、修改法规，调查研究，收集信息，独立研究和较强的文字运用能力等均是对应试者的普遍要求。因此，我们可以看出，申论考试总的目的自然是为国家选拔人才，而具体落实到对人的素质的审评，则是检测应试者的分析、概括、提炼、加工能力，检测其运用马克思主义哲学、邓小平理论、法律、行政管理等理论知识解决实际问题的能力，以及检测其阅读理解、综合分析、提出问题和文字表达的能力。

二、申论考试的形式

从历年的申论考试试题来看，题本内容分作两部分：第一部分是罗列一堆材料，材料内容基本上反映当前的时政热点，社会普遍关注的问题；第二部分是给定几个答题要求，要求应试者在规定的字数限度、形式内完成答题，以测定应试者的文字概括能力、分析问题和解决问题的能力，以及根据给定材料发表自己意见、表明自己观点的语言表达能力。

以下是历年申论答题的申论要求，虽然形式有所区别，但暗含的考试目的却基本相同。

一、2001 年中共国家机关公务员录用考试申论试卷的给定材料是关于“PPA 风波”的。申论要求是：

1. 有条理地概述这些材料的主要内容，字数不超过 200 字。

2. 假定你是某职能部门的工作人员，请你就 PPA 风波所引发的问题提出善后处理意见。可以全面谈，也可以就某一个方面谈。要求：

(1) 意见合理，具体可行；(2) 条理清楚，语言简明；(3) 字数不超过 300 字。

3. 根据上述材料，自选某一角度，自拟题目，写一篇 1000 字左右的文章。要求：联系实际，观点明确，条理清楚，语言流畅。

二、2002 年中央国家机关公务员录用考试申论卷材料反映了网络时代给人们日常生活所造成的各种影响。申论要求是：

1. 给定材料反映了网络社会生活带来的种种影响，用不超过 200 字对这些影响进行概括。

要求：全面，有条理，有层次。

2. 从政府制定政策的角度，就如何克服资料反映的种种弊端，提出对策建议。

要求：有针对性，有条理，切实可行。

3. 就所提出的对策建议进行论证，既可全面论证，也可就某一方面重点论证。

要求：自拟标题，字数 800 左右。

三、2003 年中央国家机关公务员录用考试申论试卷与前两年的试卷相比有很大的不同，主要表现在以下两个方面：

第一，形式上的变化：给定材料部分以往基本上是材料剪接，而这次分 A、B 两部分。A 部分是统计资料；B 部分与往年基本相同。申论要求部分由以前的三个部分变为两个部分，即没有往年的提出问题部分。

第二，在内容上，第二部分与往年要求有所不同，以往第三部分都是要求自拟标题进行论述，按文体分类都属于议论文范畴，而这次不同，给了两个情境供选择，但都是讲话稿。

同时，这次申论考试体现了社会热点，近两年安全问题一直为人们所关注，要求考生对此有一定的思考，体现了申论考试的政治性与针对性。

其申论要求是：

1. 对给定材料进行分析，从政府职能部门制定政策的角度，就如何“减少事故，保障安全”提出对策建议，供领导参考。

要求：分析恰当，对策明确可行，条理清楚，语言通畅，字数不少于 600 字。

2. 下面提供了两种讲话情境，请任选一种，为设定的发言拟出一篇现场讲话稿或电视讲话稿。

要求：根据选定情境，自拟标题，讲话稿不少于 1000 字。

情境之一：给定材料 B 中烟花厂爆炸事故发生三天后的现场，作为当地政府派出的事故调查处理的负责人，面对职工、死伤人员家属和有关干部的讲话。

情境之二：给定材料 B（1～6）中某个事故调查和善后处理期间，作为上一级安全生产管理监督机构的主要负责人，在当地电视台专题节目中的讲话。

四、2004 年中央国家机关公务员录用考试申论试卷又呈现出了新特点，即没有做三问式的设计。2000 年到 2002 年的第一问都是让应试者概括出给定材料所反映的主要问题，2001 年、2002 年的第二问及 2003 年的第一问都是让应试者根据材料所反映的问题提出对策建议，2000 年、2001 年、2002 年第三问都是就反映的主要问题自拟标题进行论述，而 2003 年第二问则是要求应试者根据情境自拟标题写一篇讲话稿。2004 年第一问既没有要求概括问题，也没有要求提出对策，而是给定“我国汽车工业的现状和发展趋势”这一标题，要求应试者进行概述。第二问则与 2003 年的第二问讲话稿类似，要求写应用文性质的报告。可见，今后与公务员工作常用公文相结合的文体在申论考试中有可能常出现。其申论要求是：

1. 认真阅读给定材料，概述“我国汽车工业的现状和发展趋势”。要求：

(1) 分析恰当，条理清楚，语言通畅。

(2) 作答在指定位置。

(3) 字数不少于 1000 字。

2. 假设给定材料中有关我国城市交通拥堵的问题在你市都存在,你作为市交通主管部门的负责人,请根据给定材料,写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”。要求:

(1) 简要介绍情况,恰当分析原因,提出全面、明确、可行的对策。

(2) 条理清楚,语言通畅。

(3) 作答在指定位置。

(4) 字数不多于 1500 字。

五、由上述历年中央国家机关的申论试卷来看,申论考试的形式基本上可以分成“两步考”和“三步考”两种形式。所谓“两步考”就是将申论要求分为概括材料和根据材料所反映的问题拟出切实可行的对策、并对对策作一分析说明。所谓“三步考”就是第一步简短概括给定材料的主要内容和主要问题;第二步就是针对材料反映的主要问题,提出解决问题的方案;第三步是根据材料和自己拟订的对策,展现相应的论述。

两步考和三步考,是申论考试常见的两种形式,虽然形式不同,但基本上还是殊途同归,通过“申而论之”,来考查应试者的阅读理解能力、分析概括能力、提出和解决问题的能力以及语言文字表达能力等四种执行公务的必备能力。

第三节 申论考查的能力类型和考查环节

一、申论考查的四种能力类型

1. 阅读理解能力

阅读理解能力是指分析事物和概括问题的敏捷性和准确度。阅读理解能力强,就是善于把握事物的本质,而不是简单地就事论事,善于从各类材料中把握事物之间的联系,区分问题的类别、性质、主次、轻重、缓急,发现同中之异,捕捉异中之同,分析问题、研究问题并恰当地解决问题。

阅读理解能力是对应试者首要的考核。应试者首先要读懂所给材料的意义,这是回答后面题目的基础。由于试卷中提供的材料在排列顺序和内容上往往是杂乱的,没有清晰的逻辑线条,所以要求应试者能够通过阅读理解概括提炼出材料背后所反映的主旨。通常在回答试卷第三部分提出的第一个问题时这种能力将得到集中的体现。

2. 综合分析能力

在正确理解给定材料的基础之上,运用概念、判断、推理、分析、综合等逻辑思维的方法进行分门别类的筛选、加工,理出逻辑思路,提炼材料所反映的主题思想。这种能力是公务员完成日常工作所必备的。通过试卷第一、第二部分设置的问题可以比较成功地测试出应试者的这种能力。

3. 提出和解决问题的能力

针对问题能够提出行之有效的措施、方法和方案,这是测试应试者能力的关键环节。公务员

在管理活动中总会遇到各种各样的问题，而许多问题是没有现成的解决方法的，必须由管理人员针对随机出现的现实问题，及时地解决问题。因此，在申论考试中测试应试者提出问题和解决问题的能力就成为其核心的目标。通常在回答试卷第二部分提出对策和第三部分进行论证的过程中，这种能力将得到集中全面的体现。

4. 语言表达能力

借助于语言文字将应试者的思想、意见和看法等表达出来。语言表达能力是阅读理解能力、综合分析能力和提出问题能力、解决问题能力的综合表现。没有语言表达能力，即使前面几种能力再强，也无法让阅卷者了解和知晓。所以，良好的语言表达能力能够将应试者的思维活动过程再现出来，使之逻辑清楚、层次分明、用语准确、结构严谨，并能够深入浅出说明问题，及时、中肯地提出问题和解决问题。这种能力始终贯穿在对整个申论试卷的回答过程中。

二、申论考查的环节

申论考试的全部过程，可归纳为阅读材料、概括内容、提出对策、进行论证四个主要环节。

第一个环节是阅读理解给定背景材料，这是申论考试的基础性环节。这个环节虽然不用文字在答卷上直接反映，却是完成其他三个环节的前提条件，而且在时序上居于首位。因为只有认真地读懂读通全部给定材料，才能把握材料所反映事件的性质，才能准确地概括出给定材料所反映的主要问题，完成第二个环节的要求；也才能针对主要问题，就给定材料所涉及的范围和条件，提出切实可行的解决问题的对策和方案，完成第三个环节的要求。最后，还要充分利用给定材料，抓住主要问题，全面阐明、论述应试者本人对给定材料所反映的主要问题的看法，以及解决问题的方案，完成第四个环节的要求。

阅读给定背景材料一定要给予充分的时间。如果考试时间为150分钟，在合理分配时间的前提下，阅读的时间一般不要少于40分钟。多用点时间阅读，对着手三大项的题目作答只有好处，没有害处。因为细读了给定材料，真正掌握了材料内容，才能保证以下三个环节的答题质量。

第二个环节是概括内容，这是承上启下的重要环节。一方面，它是阅读环节的小结；另一方面，又影响提出的对策是否更具有针对性，影响论证是否有扎实的立论基础。

概括内容的关键，在于准确把握给定材料。有的材料较为复杂，问题纷呈，彼此交错；有的材料问题比较集中。前者，要分析出主要症结所在；后者，要具体问题具体分析。但不管哪一类材料，都要进行归纳、整理及分析、比较，阐明给定材料反映的主题或者主要观点、主要内容等，否则，解决问题就难以把握适当的分寸、尺度。

第三个环节是提出对策，这是申论的关键环节，它是针对前面概括出的问题而言的。前面概括出几个方面或几个层次的问题，本部分就提出几个方面或几个层次的对策方案。

这部分重点考查应试者思维的开阔程度、探索创新意识、应变能力和解决问题的能力。它给应试者提供了充分发挥主观能动性的空间，应试者可根据各自的知识阅历，对同一问题各抒己见、见仁见智。需要注意的是，对策部分必须结合给定材料所涉及的范围和条件，才可能提出有针对性的切实可行的方案。

申论考试的最后一个环节是进行论证，它检测应试者“理论思维”的能力。这部分内容要求

应试者充分利用给定材料，紧扣主要问题，全面阐明、论证自己的见解和观点。

从申论写作的全过程来看，论证是前三个环节的理论升华，前面三个环节则是论证的铺垫。论证环节，需要浓墨重彩、淋漓尽致，一是因为它所占字数最多、分值相对较高，二是这一环节能更全面、充分地展示考生的知识基础、理论水准、思维水平及文字表达等诸方面的能力。

第四节 申论考试的题材类型

由于申论考试是选拔公务员人才，所以公务员工作的实际涉及面都是申论考试内容和题材选择的可能范围。可以说，公务员工作涉及面有多大，考试内容就有多广，题材选取的范围就有多大。从实际情况看，这种实际的内容范围是极广、极深的，实际的材料和情境则是极为丰富多样的，而这就决定了申论考试的题材必然类型多样。从不同角度、用不同标准，就可以划分出多种多样不同的申论考试题材类型。

一、从空间范围来看，主要有省市区域性题材、全国性题材和国际性题材。省市区域性题材一般在地方国家公务员录用考试中出现，而全国性的题材，则基本上在中央国家机关公务员录用考试中出现。当然这也不是绝对的，有些地方公务员录用考试，也会采用那些在全国范围内都有影响的题材；而在中央国家机关录用考试中，则也可能利用一些局部区域发生的现象作为题材来考查应试者的申论能力。国际性的题材以往较少涉及，但随着中国改革开放程度的进一步深化，中国政府的公务将更广泛、更深层次地面对一些国际性的问题，以那些问题为素材让应试者进行申论也不是没有可能的。

二、从材料的内容来看，则可分为反映现实问题的题材，非问题性题材和混合性题材。

反映现实问题的题材，是以反映并要求解决问题为主要内容的材料。一般分为：行政执法类题材、环境保护类题材、“三农”类题材、医疗卫生类题材、教育公平类题材、就业问题题材、安全生产题材、房地产市场调整问题题材、能源问题题材等等。这些都是申论考试中最主要的题材类型。

例如，2000年的申论试题所给定材料就是这一类题材。它包含了需要发现和解决因城市规划布局不合理而带来噪音扰民的问题，需要总结教训。2001年申论试题的给定材料揭示的是药品监督问题，旨在提出并解决这样的问题，在实际工作中采取措施来加强药品使用监测的工作，堵塞药品监管的漏洞。2003年和2004年的申论试题给定材料均属于这一类。

非问题性题材就是指不一定旨在反映并企求解决现实问题而主要着眼于揭示和宣导某种思想内涵或价值理念的显示内容。它直接表现为阅读材料，使申论写作变成要发现或提出某种重要或重大的现实主题思想而展开申论，但这一类材料在申论考试中极为罕见。

混合性题材就是指既有问题要揭示和解决，也有经验教训要总结，还有成绩和某种思想内涵或价值理念要宣导的现实内容。它实际上就是最为复杂、难度和要求都最高的阅读材料，决定着申论考试的复杂性。这类考试比较少，只在2002年申论考试中选用过这样的题材；但是，如果出于强化申论考试的综合性考察用意，这种题材及其决定下的考试类型就有可能变的很经常了。

2002年申论考试选择了一个关于网络普及给人们生活带来影响的现实内容来进行考试。它就是抓住一个事物存在正反两个方面的特征来出题的。我们知道，一方面，网络作为新技术革命的产物和信息时代的象征，给人们的生活带来了极大的便利，各国都争相发展互联网，我国也是同

样的。另一方面,在发展互联网过程中,网络安全问题也逐渐凸显出来,成为一个被人们关注的热点问题。因而,做这样的申论考试,就必须用辩证的思维,从正反两个方面去认识互联网发展的问题,去提炼出正确看待、应对和解决互联网安全问题的思路、观念和价值取向并考虑如何予以充分的宣导。

三、从文件所反映的事件类型来看,则有常规事件题材和突发事件题材。

常规事件题材就是日常化的、在可预料范围内,反映着各种各样具有一定影响而又亟待解决的现实问题的现实内容。这是一种在社会生活中时常发生、广泛存在的题材。它能考查应试者的常规工作能力。迄今为止,申论考试主要选用的题材就是这一类。

突发事件题材是指在既突然发生而有偶然性和意外性、又在日常生活中经常出现的现实内容。诸如禽流感问题的材料、口蹄疫问题的材料、SARS问题的材料等等都是这类题材。其最大的特点是由于事件骤然发生而使人措手不及、破坏性或危害性很大而使人们必须高度重视和有效防范它,它能考查应试者处理突发事件的能力。但是,就目前的实际情况看,这类题材在申论考试中并不占主体地位。

第五节 申论考试的特点和命题思路

一、申论考试的特点

申论测试既不同于古代选拔贤良的策论,也不同于当今的作文考试,它具有自身的特点。

1. 测试形式的灵活性

申论测试除了所给出的材料部分外,其答卷由三部分组成。一是概括部分,二是方案部分,三是议论部分。就文体而言,概括部分可能是记叙文、说明文、议论文、应用文中的某一种形式,也可能是综合了多种文体形式;方案部分,则是应用文写作;第三部分自然是议论文写作了。从这个意义上来说,申论测试既考查了应试者普通文体的写作能力,也考查了应试者公文写作能力。所以说,测试形式非常灵活、实用。

2. 测试背景资料的广泛性

申论测试的目的是为了选拔国家公务员,因此十分注重对应试者分析、判断、解决问题等能力的综合测评。为反映这一要求,申论所给定背景资料涵盖了政治、经济、法律、教育等诸多方面的内容,涉及范围极其广泛,且表述比较准确,一般不会出现偏差。

申论的背景资料所反映的问题大部分已有定论,也有一些问题尚无定论或存在争议,需要应试者自己去理解、分析和判断,并做出结论。至于一些难以定论的问题,特别是那些争议激烈的前沿问题,一般不会成为背景材料。

3. 测试具有较强的针对性

申论测试考查的目标是明确的,针对性很强,即主要考查应试者阅读、分析、概括、解决问题

的能力。这些能力主要通过对背景材料的分析、概括、论述体现出来，从所提出的方案对策是否具有针对性和可行性体现出来。从这一角度看，考查的目标与测试的命题是密切相关的有机整体：目标具有针对性，试题也具有针对性；试题为测试的目标服务，目标则是试题设计的指导思想。

4. 测试的国际标准性

选拔公务员的申论测试，一开始就借鉴了一些发达国家的先进经验，不仅注重对应试者能力与素质的考查，而且也注重对应试者将要从事行政机关工作和岗位职责所需要的能力素质的考查。在科目设置、考试形式上都是按国际标准设计的，在内容上体现了中国特色。

西方一些国家实行公务员制度时间比较长的，这些国家的公务员考试录用是分类分等、定时定期进行的，人员的选拔录用与职位紧密结合，采用不同的试卷，以满足不同岗位、不同职位对人员的不同需求。我国也将逐步在公共科目试卷中，体现中央国家机关和垂直管理系统在用人上的不同要求，逐步作到分类、分等、定期考试。

5. 测试答案的不确定性

申论测试没有也不可能有一个确切、固定、惟一的标准答案。从背景资料来看，都是有关当前政治、经济、法律、教育等社会问题，有的已有定论，有的尚未有定论，需要应试者自己来解决。从这个角度来看，无论是提出对策或是对对策进行论证，都不会有一个确切、固定、惟一的标准答案。就说对策部分吧，这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而合理的方案，因此哪一种更为合理、针对性与可行性更强，要对若干方案比较论证后方能确定。又比如论证部分，抓住什么问题、从什么角度论证、采取什么方法与结构，要适合自己的特长，因而也决不会有一个具体惟一的标准。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，不可能有确切而惟一的标准。

二、申论考试的命题思路

了解申论的命题思路，有助于帮助应试者较好地预测未来的命题趋势。总体来说，考试命题思路的特点主要表现在以下几个方面：

1. 注重能力考查

按照考试的题目设计和功能要求，申论考试主要在材料的选择、申论的具体要求方面进一步体现对应试者提出问题、分析问题和解决问题的能力和表达能力的考查。在设计上，一要做到材料是应试者生活、工作中经常接触到或是社会中的热点问题，不能太偏；二要做到材料既不能偏重于文科，也不能偏重于理科，没有学科、性别上的歧视。另外，申论的题目区分度较强。

2. 与国际接轨

公务员考试一开始就是按照国际标准设计的，借鉴了一些发达国家这方面的先进经验，注重对应试者能力和素质的考查。从国际发展趋势来看，也是更加注重对应试者从事行政机关工作和

岗位职责所需要的能力素质的考查。在法国，国家机关选拔比较高层的官员的时候，就采取了申论的考查方式。现在的公务员考试在科目设置、考试形式上都按国际标准设计，在内容上则是体现中国特色。

我们的公务员考试制度还将进一步和国际接轨。比如，实行公务员制度时间比较长的资本主义国家的公务员考试都是分类分等、定时定期进行的，人员的选择录用与职位紧密结合，不是所有的人都用一张试卷，这样可以体现不同岗位、不同职位对人的不同要求。我国也将逐步在公共科目试卷中体现中央国家机关和垂直管理系统在用人上的不同要求，逐步做到分类、分等考试；同时，把每年的考试时间或报名时间固定下来，方便应试者报考。

3. 侧重现实性

人事部公务员管理司负责人说，公务员考试的命题思路是在认真总结公务员考试的改革情况、广泛听取中央有关部门、广大应试者和国外专家的意见之后确定的。主要指导思想是更注重以能力素质的考查为主，在此基础上，改进题型、题量和结构，完善申论材料的选择和评分，确保新录用人员的政治和业务素质。

公务员录用考试实现主观性试题的客观化测试的原因，主要是往年的试题既有判断对错、选择题等客观性试题，也有案例分析、论述题等主观性试题，这样就会给评卷的公正性提出疑问。如果能够实现主观性试题客观化测试，就能够避免这种人为因素。

由于上述考虑，2001年《申论》考试选择了“PPA风波”，给应试者提供了11则共1500字的关于“PPA引起的全球风波”的材料，内容涉及政府、百姓、药品生产厂家、新闻媒体、专家等方面对PPA事件的不同反应和评价。要求应试者在仔细阅读材料之后，完成三项要求：第一项是概括出材料的主要内容；第二项是让应试者作为某个职能部门的工作人员，针对PPA所引发的问题提出善后意见；第三项是要求应试者针对上述材料，联系实际，自选角度，写一篇文章。

2002年给的材料是网络对现实生活的影响，相比较而言，这一次所给的材料更具普遍性，大家都能有针对性地“申而论之”，所提出的改革对策也有目的性；同时，考前不必进行刻意的记忆与准备，只需多做些练习即可。因此，2002年公务员考试试题设计应是成功的。

2004年则与公文写作相联系，让应试者写一篇报告。

总之，申论考试从以上三个方面在考查能力素质的基础上改进了考试的题型、题量和结构，而且这将成为今后改革的方向。

2005年的申论，由于涉及到的问题材料较为复杂，要求解决问题的思路和对策也带有战略性，一般应试者可能对这类材料反映的问题难有较好的对策措施，但为了达到考查应试者对当前政务重点的了解，仍然出了“三农”问题的材料。不过，对于对策的考查，却列出好几个备选项，要求应试者根据题目的问题，选出自己认为合适的对策，并要求加以分析说明理由。这是申论考试的另一种思路。

申论考试的题型多姿多彩，没有常式，但万变不离其宗。应试者只要夯实自己的理论基础和文字功夫，应对这些变化是没有问题的。