



全国首套立足十年公考研究的著作

• 2000-2009 •

华图公考十年蓝皮书

申论策略精华

编著：崔守军

审定：华图公务员考试研究中心

解读本书

把握十年命脉，揭示真题命题逻辑与命题规律
盘点十年题型，发掘最新命题招式与集中突破
回顾十年历程，解析权威理论建构与政策走向
探究十年重点，聚焦申论对策分析与制胜策略
预测十年走势，透析申论最新热点与实战演练

公考十年大归纳

京华出版社



全国首套立足十年公考研究的著作

· 2000-2009 ·

华图公考十年蓝皮书

申论策略精华

编著：崔守军

审定：华图公务员考试研究中心

京华出版社

图书在版编目(CIP)数据

申论策略精华/崔守军编著. —北京:京华出版社,2009.6

华图公考十年蓝皮书

ISBN 978-7-80724-730-2

I. 申… II. 崔… 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(2009)第 094616 号

申论策略精华

编 著:崔守军

出版发行:京华出版社

(北京市朝阳区安华西里一区 13 楼 2 层 100011)

(010)64243832 84241642 (发行部)

(010)64258473(传真)

(010)64255036(邮购、零售)

(010)64251790 64258472 64255606 (编辑部)

E-mail:jinghuafaxing@sina.com

印 制:三河市冠宏印刷装订厂

开 本:850mm×1168mm 1/16

字 数:2056 千字

印 张 数:64.25 印张

版 次:2009 年 6 月第 1 版

印 次:2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80724-730-2

全套定价:130.00 元

版权所有 翻印必究

序

——明法、取势、优术

申论考试在公务员考试中占有很重的分量,历来被考生视如畏途。如何让广大有志青年在申论考试中轻松过关,这是我多年来思兹念兹之处,亦是编著本书的最根本目的。

回顾过去,本科、硕士到博士一路走来,从到中国人民大学任教,再到国外访学的经历,让我对考试制度有了更深刻的思考。我自己经历过很多考试,包括公务员、律师、翻译等职业考试,取得了不错的成绩,总结自己的经验,任何考试都有共同的“规律”,那就是对考试大纲和历年真题的研究总结。在跟考生接触中,我深感考生对申论考试的惆怅,深知一次重大考试对一个人一生的影响,非常赞同路遥先生《平凡的世界》中的一句话,“人的一生很漫长,但关键的时候往往却只有几步”,我自己的发展经历也使我深信“机会改变命运,智慧改变人生”。

申论作为公务员的考试科目,尚处于起步、发育阶段,申论考试题材具有很强的时事性、时效性,解题规律及模式尚在探索之中,确实不容易驾驭。申论表面看是对写作能力的考核,其实是比较综合的一门学问,文章中能够体现出作者的诸多素质。平时要多注重综合知识的积累,否则就会出现“木桶理论”中的“短板效应”,影响自己的得分能力。所以申论不是突击了就能得高分的,关键在于平时的积累,希望考生朋友能够学习“坦克精神”:慢,但是有力!

在实际授课中,经常有考生会问:我就是一个刚毕业的大学生,怎么可能对社会热点问题有那么深刻的认识呢?我的回答很简单、也很残酷:有的人行!的确,公务员考试的宗旨决定了其目的就是“优中选优”。以国考为例,2009年国家公务员报名通过审核的人数创纪录地超过了105万人,各职位平均竞争比例为78:1,为历年来公务员考试报名人数最多的一次。可见,公务员考试就是一个让大多数人通不过的考试。申论考试是最能把考生分数拉开的部分,在功能上兼备“精英”选拔之功效,让少数具备公务员综合素质的精英脱颖而出!

要通过申论考试,我们就要讲究应对“策略”。“策略”一词起源于希腊语的“诡计”一词,与此对应,《孙子兵法》也是从“兵者,诡道也”这句话开始阐述其策略理论的。策略是一种谋取未来的智略。要实现自己对未来的设计,就需要去博弈、谋划,帮助自己从竞争中脱颖而出,也就是要有应对的策略。这里我们借用一下我国古代著名思想家韩非子的“法”、“术”、“势”思想来阐述一下,简单讲,“法”指法律、规律;“势”是指权势、形势、地位;“术”是指方法、手段。要想在申论考试中取得好的成绩就要做到“明法、取势、优术”。所谓明法,就是要研究申论的命题规律、考试特点;取势,就是要顾全大局,全盘筹划,遵循规律,了解自己的优势与劣势;优术,就是要研究申论考试的破题制胜之方法,勇于超越。

从实战的角度出发,大家会发现《申论策略精华》,就是围绕上述思想进行编著的,力求做到“明法、取势、优术”。这里给大家讲个故事:

教授是个非常有名的音乐大师。授课的第一天,他给自己的新学生一份乐谱说:“试试看吧!”乐谱的难度颇高,学生弹得生涩僵滞、错误百出。“还不成熟,回去好好练习!”教授在下课时,如此叮嘱学生。第二周上课时,学生正准备让教授验收,没想到教授又给他一份难度更高的乐谱,“试试看吧”,上星期的课教授却只字未提。学生再次挣扎于更高难度的技巧挑战中。第三周,更难乐谱又出现了……

这样的情形持续着,学生再也忍不住了,他提出三个月来何以不断折磨自己的质疑。教授没开口,他抽出最早的那份乐谱,交给了学生。“弹奏吧!”他以坚定的目光望着学生。不可思议的事情发生了,连学生自己都惊讶万分,他居然可以将这首曲子弹奏得如此美妙、如此精湛!

人,往往都有惰性,往往习惯于表现自己所熟悉的领域,但长期如此,我们无限的潜力就可能被埋没了!申论考试,对大多数考生朋友来说都可能是陌生的,但我们相信:科学方法辅以正确的训练,一定会不断进步。因为,人,确实有无限的潜力!

《申论策略精华》是在分析、研究了历年国家公务员考试申论真题以及部分省市公务员考试申论真题

的基础上,参阅了大量学术著作和中央文件、文献资料,融合笔者多年来对公务员考试申论的研究心得编著而成,本书具有以下鲜明的特点:

第一,体系严密而又相对独立。本书围绕“规律—题型—方法—政治理论—方法应用—模拟”的思路编著,以申论真题的规律研究为起点,以解题方法的应用为轴线贯穿全书。各章节既具有逻辑的一贯性,又可以对章节进行单独阅读,单独训练,具有一定的独立性。

第二,方法新颖而有针对性。笔者根据自己多年对申论研究的心得,独创性地提出了类别分类法、主体分析法、辩证分析法、常规四层法、焦点聚焦法五种方法,这五种方法可以比较有针对性地解答绝大多数申论考试中的题型。

第三,学理研究与实践技巧有效结合。本书注重从学理的视角来探讨和挖掘申论命题的规律、技巧和趋势。通过对国考申论真题和省考申论真题的纵向比较、省考申论真题之间的横向比较以及同一地域申论试卷的时间序列研究,捕捉出其背后隐藏的深层次的规律,便于考生能从理论高度把握好申论。当然,任何理论研究的目的还是在于指导实践,基于此,本书在理论研究的基础上系统性的提出五种策略,旨在贯穿全书的方法运用中提高考生的实践技能。

下面介绍一下本书的体例和使用方法:

第一章为申论命题规律。主要探究了历年申论真题的特征、命题规律和发展趋势。

第二章为申论命题招式。主要从微观上具体探讨申论命题中常见的六种命题模式。

第三章为申论解题策略。本章主要分析十年申论试题中常见的四种题型,即概括题型、对策题型、分析性题型、写作论证题型,以及相应地破解这些题型的五种策略,即类别分类法、主体分析法、辩证分析法、常规四层法、焦点聚焦法。其中,又对阅读、剖析给定材料做了详尽的分析,提出了对策分析的六大维度,立论、论证的四种框架结构,相信可以有效地帮助大家提高得分能力。“逆向思维法”的介绍一方面会开拓大家的思维空间,另一方面也能增加阅读乐趣,对未来的仕途之路有所启迪。

第四章为理论建构与政策走向。主要对当前党和国家重大理论和政策走向作出详细阐述和解读,内容权威,结构严谨,有助于提高政治理论素养。毕竟,有高度,才有深度!

第五章为真题实践。主要是类别分类法、主体分析法、辩证分析法、常规四层法、焦点聚焦法这五种策略在历年国家公务员考试申论真题和地方公务员考试申论真题中的详细运用。在解答地方申论真题之前,我还对近三年地方公务员考试的试题进行了横向和纵向的比较分析,便于广大考生把握地方申论与国家申论之间的区别和联系,形成系统性、宏观性的认识。建议大家把地方考试同国家考试一起复习,可以节约时间,提高效率,事半功倍。

第六章是社会热点问题训练与指导。本书八大热点资料的选取注重权威性和严肃性,一般来源于中央文件、文献以及重大会议报告等。材料的热度具有一定的层次性,既有当前最热点的问题,也有持续性的热点,兼顾了国家公务员考试与地方公务员考试在选材上的不同风格 and 特点。

第七章是全真模拟试题。三套试题紧扣当前的三个热点,难度上具有一定的梯次,便于报考不同层级公务员的考生有针对性地练习。

第八章为治国理政名言警句。这些名言警句的选取可谓独具匠心,只注重一个标准:实用。所选名言警句意蕴丰富,与申论考试选题紧密关联,经常阅读、背诵,可起锦上添花之效。

本书的编著凝聚了笔者大量的心血,同时没有华图集团总裁易定宏先生的支持与鼓励,也难以付梓。此外,在编写的过程中还得到了张朋的协助,在此一并表示感谢。

由于笔者学识浅薄、时间有限,本书肯定还有很多不足之处,欢迎各位行家、考生朋友批评指正,以便完善。

最后,衷心祝愿广大考生朋友能够在申论考试中取得理想的成绩!

崔守军
2009年6月
于赫尔辛基

目录

Contents

第一章 申论命题规律	1
第一节 什么是申论	1
一、申论的含义	1
二、申论考试的性质	2
三、申论考试的特征	2
四、申论考试考查的能力	4
第二节 申论考试成功的前提——虚拟身份	6
一、如何理解公务员?	6
二、公务员角色定位	6
三、公务员必须具备的意识	7
第三节 申论十年真题命题趋势分析	9
一、申论十年真题“给定资料”的变化趋势与规律分析	9
二、申论十年真题题型概览	14
三、申论十年真题题型的变化趋势与规律分析	17
四、申论真题的阅卷流程、评分标准	19
第四节 申论真题的重要性与利用	22
一、申论真题的重要性	22
二、申论真题的作用	22
三、申论真题的利用	22
第二章 申论命题招式	23
命题招式一 高度概括材料主旨命题模式	23
命题招式二 角色和情景模拟命题模式	25
命题招式三 建设性开放命题模式	26
命题招式四 三段式或者四段式命题模式	27
命题招式五 “有效性分析”模式成为一种新的命题模式	28
命题招式六 命题或者半命题的开放式作文模式	29
第三章 申论解题策略	30
第一节 申论十年真题题型分析	30
一、概括型题型	30
二、对策题型	31



三、分析型题型	32
四、写作论证题型	32
第二节 申论方法论策略	34
一、申论要达到怎样的阅读速度	34
二、如何提高申论的阅读速度	35
三、如何阅读、剖析给定材料	37
四、如何提出对策	41
五、如何写作论证	51
六、逆向思维——提对策、做论证的另一种方法论	57
第三节 申论解题制胜策略	65
一、类别分类法(概括类题型)	65
二、主体分析法(对策类题型)	66
三、辩证分析法(分析评论题型)	68
四、常规四层法(写作论证题)	72
五、焦点聚集法(写作论证题)	79
第四章 理论建构与政策走向	85
第一节 理论建构	85
一、科学发展观理论	85
二、社会主义和谐社会理论	86
第二节 政策走向	88
一、加快推进以改善民生为重点的社会建设	88
二、坚定不移发展社会主义民主政治	90
三、推动社会主义文化大发展大繁荣	91
四、加强和改善宏观调控,保持经济平稳较快发展	92
五、扩大国内需求,拉动经济增长	93
六、加强农业基础地位,促进农民持续增收	94
七、转变发展方式,推进经济结构战略性调整	95
第五章 真题实践	101
第一节 国家公务员考试申论真题解题实践	101
第二节 地方公务员考试申论试题分析	157
一、地方公务员考试与国家公务员考试申论试题的联系	157
二、地方公务员考试与国家公务员考试申论试题的区别	159
三、各地公务员考试申论试题的比较分析	163
第三节 地方公务员考试申论真题解题实践	165
第六章 社会热点问题训练与指导	248
热点一 2009 年我国的经济问题	248
一、2009 年我国经济问题的背景知识	248



二、2009 年我国经济问题的相关链接	250
三、参考范文	253
热点二 “霸王条款”问题	256
一、“霸王条款”问题的背景知识	256
二、“霸王条款”问题的相关链接	257
热点三 大学生就业问题	262
一、大学生就业问题的背景知识	262
二、大学生就业问题相关链接	266
三、参考范文	267
热点四 “人肉搜索”问题	269
一、“人肉搜索”问题的背景知识	269
二、“人肉搜索”问题的相关链接	271
三、参考范文	273
热点五 农民工社会保障问题	276
一、农民工社会保障问题背景知识	276
二、农民工社会保障问题的相关链接	280
三、参考范文	282
热点六 医疗体制改革问题	284
一、医疗体制改革问题的背景知识	284
二、医疗体制改革问题的相关链接	287
三、参考范文	289
热点七 食品安全问题	291
一、食品安全问题的背景知识	291
二、食品安全问题的相关链接	293
三、参考范文	295
热点八 住房保障问题	300
一、住房保障问题的背景知识	300
二、住房保障问题的相关链接	302
三、参考范文	305
第七章 全真模拟试题	308
模拟试卷一	308
一、注意事项	308
二、给定资料	308
三、作答要求	312
模拟试卷二	315
一、注意事项	315
二、给定资料	315
三、作答要求	318



模拟试卷三	322
一、注意事项	322
二、给定资料	322
三、作答要求	327
第八章 治国理政名言警句	330
一、方法观	330
二、群众观	331
三、廉政观	331
四、环保观	332

第一章 申论命题规律

第一节 什么是申论

一、申论的含义

关于“申论”一词,不少书本都认为是出自孔子《论语》中的“申而论之”,但也有学者经过考证在《论语》中没有发现“申而论之”的提法,只有“子之燕居,申申如也”之句与今天的“申论”意思相近,进而考证出“申而论之”最早见之于清朝《四库全书御制读史记儒林传》。笔者认为,作为现在的一种应试文体,我们对“申论”一词的来源没有必要做太多的考证和争论。

从字面上理解,“申”可以理解成申述、申辩、申明,“论”则是议论、论说、论证。所谓“申论”也就是根据特定的材料和话题归纳出其核心和关键问题,并提出自己的观点、看法,并展开论述、论证即可。“申论”有着明显区别于其他论述的特点。它不是那种凭主观好恶选材、尽情张扬个性的放言宏论,而是要求准确把握住一定的客观事实,合理地推论材料与材料以及观点与材料之间的逻辑关系,以做出必要的说明、申述,然后在此基础上发表中肯见解,提出方略,进行论证。它的功能,与社会交际中广泛使用的议论文完全不同。

简单说,答“申论”不是写作文,“申论”不是论文,“申论”也不是一般议论文。为了让应试者弄清楚什么是申论,我们不妨以图表的形式来说明。

文书分类	具体类型
宣传文书	1. 讲话稿;2. 公务演讲辞;3. 倡议书;4. 简报、公报
事务文书	1. 述职报告;2. 大事记;3. 调查报告;4. 申论
会议文书	1. 会议记录;2. 会议纪要;3. 会议报告
交际文书	1. 专用书信;2. 公务书信;3. 事务书信
晓谕性文书	1. 公告;2. 通告;3. 通报;4. 函;5. 公报
规章性文书	1. 条例;2. 规定;3. 公约;4. 守则;5. 章程;6. 制度;7. 细则;8. 办法;9. 须知
指挥性文书	1. 命令;2. 决定;3. 决议;4. 布告
指示性文书	1. 指示;2. 批复;3. 意见;4. 通知
呈请性文书	1. 请示;2. 议案;3. 报告

可见,申论是“事务文书”的一种。有的人把它当成一般公文,这实际上也不完全正确。因为公文里不存在议论的成分,公文没有商量的余地,更不能主观发挥自己的观点。而申论则不一样,可以议论,只是议论必须限定在政策的框架内。准确地说,申论就是给定材料下的“策论”。

按照刘勰《文心雕龙·议对》的概括:“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。”实际上是说,策论应该深刻阐述国家管理的策略,要结合当前国家的主要事务,提出问题,分析问题,解决问题。根据策论的含义,我们把它总结为“三要”、“三不要”:要紧密结合时代,结合国家主要事务,不要脱离时代空泛地高谈阔论;要驾驭权力来拯救世俗的不良风气,不要发表刻薄的伪谬之论;要像行云流水,论述立足点高,切中时弊,不要太锋芒毕露。



作为一种专门用于选拔录用国家公务员的应试文体,申论适当地借鉴了我国古代科举应试中“策论”的一些经验与做法。“策论”和“申论”都是选拔人才的一种方法,都要求应试者具有出众的文字表达能力、分析判断能力,提出的对策(方案)都要有可行性。但“申论”在内容上比“策论”更具有现实针对性,在形式上比“策论”更加灵活多变。“策论”大多要求应试者就一些重大问题展开论述,即论证某项国家政策或对策的可行性与合理性,侧重于考查应试者分析问题的能力。申论则要求应试者从一大堆反映日常问题的现实材料中去发现问题并解决问题,全面考查应试者搜集和处理各类日常信息的素质与潜能,充分体现了信息时代的特征,也符合当今国家公务员实际工作的需要。

从大纲规定及历年实际出题情况来看,申论考试为应试者提供了一系列反映特定实际问题的文字材料,要求应试者仔细阅读这些材料,概括出它们反映的主要问题,并提出解决此问题的实际方案,最后再对自己的观点进行较详细的阐述和论证。“申论”的写作,避开了传统“作文”中那些未必适合考查公务员的因素,使必须考查的能力得到了突出。

二、申论考试的性质

古人讲:“善弈者,谋势,不善弈者,谋子”,是古人对弈棋之道的经验性概括。高明的棋手与人对弈,总是顾全大局,筹划全盘,攻守有度,进退适宜,方可稳操胜券。若只注意谋子,一时杀伐虽然痛快,却忽略了大势的变化,纵使开头略有小得,最终也会因疏于筹划而全盘皆输。可以说,善弈者谋一局之胜,不善弈者求数子之得。掌握申论的考试的性质,就具有指导性意义,可以从全局角度帮助我们理解如何把握申论考试。

申论考试所提供的材料,一般都是社会性较强的背景材料,对政治、经济、法律、文化问题均有所涉及;申论考试的试题,一般也都是现实性问题。从资料选题来看,依然是社会三点:热点、难点、焦点。但是由于考试时间以及其他条件的限制,申论所给的背景材料不是原始的信息,而是经过加工的半成品材料。这些半成品的背景材料,头绪不很清楚,条理也较为混乱,究竟反映了什么问题,需要应试者研究、梳理、归纳。申论测试只是公务员选拔考核的初选,应试者来自方方面面,专业也不尽相同,所以不会对某一专业特别倾斜,而是要求应试者具备较为丰富的常识。

公务员处理日常工作,依据的是党的方针、政策、法规,所提出的解决问题的方案要有针对性,要切实可行。申论考试作答也要如此,不要说套话、假话,不能漫无边际、无的放矢。

申论考试所给的材料,可能涉及面很广,但试题具有较强的针对性、合理性,也就是说,问题的解决方案一般是具有可行性的。比如,2000年的噪音污染而导致的纠纷问题,可以通过城市建设合理规划获得根本性解决,当然必要的赔偿也应有所考虑。又如,2001年的PPA问题,是当时社会热点问题之一,但完全可以通过舆论的正确引导来化解百姓心里的不安。又如,2006年的公共安全问题,是影响社会和谐稳定的难题,可以通过建立公共安全应对机制来解决。

申论考试不会引导应试者漫无边际地遐想,不管问题多么复杂,涉及面多么广,人们的见解多么莫衷一是,申论考试选取的题目都是可以解决而且也能够解决的。这样的命题思路,是由公务员考试的性质决定的。

三、申论考试的特征

申论考试是根据目前机关工作的需要,对应试者阅读能力、文字水平及分析、解决实际问题能力的一种综合考查方法。

它同其他考试一样,也有自己的特征,主要表现在以下几个方面:

(一)选拔的规范性

选拔公务员的申论测试,一开始就借鉴了一些西方发达国家的先进经验,不仅注重对应试者能力和素质的考查,而且也注重对应试者可能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。西方一些实行公务员制度时



间较长的国家的公务员考试,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,逐步做到分类、分等、定期考试。

(二)形式的多样性

申论测试除了给出的材料部分外,其答卷一般由三部分组成。一是概括部分,二是对策部分,三是议论部分。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,也可能综合了多种文体形式;对策部分,则是应用文写作;议论部分自然是给定条件下的大作文写作。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,也考查了公文写作能力,测试形式非常灵活、实用。

(三)背景的广泛性

申论测试十分注重对应试者的分析、判断、解决问题的能力等综合素质的考查。为反映这一要求,申论所给定的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,但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,并作出解答。

(四)内容的非专业性

申论考试是一种素质测试,要求应试者具有比较丰富的常识,这些常识来源于应试者日常的积累,不是突击性地死记硬背某一专业知识就可以圆满完成试卷的。除按类别进行申论考试的情况之外,申论考试试题不会向某种专业性知识特别倾斜。因为应试者来自各个方面,所学专业或所从事工作的内容和特点有很大差异,所以要求应试者处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。比如 2000 年的试卷,粗看所给材料,可能以为为学法律专业的应试者会占便宜,从法律角度去讨论应如何去打这场官司,这就与测试目标相差甚远,其实红星新村居民状告印刷总公司的事并不是只通过法律手段就能解决的问题;2001 年的试卷,看似医药卫生问题,其实问题的解答与医药卫生专业知识水平高低并无关系。可见,申论考试的试题一般涉及的内容和观点都不会有所偏颇或有太大争议,这样对学不同专业或从事不同工作的应试者才是公平的。

(五)目的的针对性

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资料的分析、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,试题为测试的目标服务,目标则是试题设计的指导思想。因此,应试者应认真地阅读给定资料,仔细梳理出材料中预设的环境和条件,在充分把握资料本质内容的基础上,抓住重点,条分缕析,才能有针对性地、有的放矢地回答和论证问题。

(六)答案的开放性

申论测试没有也不可能有一个确切、固定、唯一的标准答案。从资料背景来看,都是有关当前政治、经济、法律、教育等的社会问题,有的已有定论,有的尚未定论,完全要应试者自己来解决。从这个角度来看,无论是提出对策还是进行论证,都不会有一个确切、固定、唯一的标准答案。以对策部分为例,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,解决问题的办法不可能一样,更何况有的目前还没有一个确切的合理的方案,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。又如论证部分,抓住什么问题、从什么角度论证、采用什么方法与结构,要适合自己的特长,因而也绝不会有一个具体唯一的标准。因此申论的评定,也只能是综合的、全面的、等级式的,不可能有确切的、唯一的标准。正因为申论测试没有确定的答案,所以给了应试者以发挥的空间,不同的应试者完全可以较充分地展示各自不同的能力和水平,同时也有利于用人单位选拔到满意的人才。



四、申论考试考查的能力

根据《2009 年国家公务员考试公共科目考试大纲》中的第四部分“申论介绍”的内容,“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和文字表达能力。”“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、思路或解决方案,准确流畅地用文字形式表达出来。”

申论是一种综合素质的考查,基于大纲的论述和笔者对申论考试的研究,在我国公务员考试中,以下五种能力是申论考查的要点:

(一)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,这是答好申论试题最基础的工作,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;这就需要应试者必须具有把握材料的敏感性和准确度的能力,千万不能就事论事,否则就会跑题或偏离了主题。

(二)综合分析能力

阅读理解的过程,就是对材料的综合分析,不是简单地罗列物的顺序,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、归纳等方法分析知识,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。

(三)提出问题和分析问题的能力

申论考试大多反映的是社会问题或社会现象,这就要求应试者能够发现问题,即反映的问题是什么,包括哪些方面,彼此之间是一种什么关系,同时,还要具有分析问题的能力,这就要求应试者不但要知道问题是什么,还应知道为什么,即原因是什么,有哪些。提出问题或分析问题的能力是公务员的基本能力,也是申论考试所需能力之一,具备这种能力才能为解决问题找到出路。

(四)解决问题的能力

公务员的工作主要是处理公务,就是具备解决问题的能力,应试者面对申论给定资料的社会问题或社会现象,只会提出问题还是远远不够的,更重要的是解决问题的能力,这种能力体现在对申论材料中出现的各种问题怎样提出良策,怎样提出自己的想法或方案,只有做到这些,才算真正处理了问题,所以应试者面对申论给定的问题时不要只关注提出问题或分析问题,应把重点放在解决问题的步骤上,这才是公务员最需要的能力。

(五)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四种能力的具体运用和综合体现。对每一道试题的解答,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。

可见,申论写作是一种综合素质的培养,“冰冻三尺非一日之寒”,要想取得好成绩不能考前临时突击。如果应试者平时“两耳不闻窗外事,一心只读圣贤书”,或者为考申论,只注重一般的写作能力的培养和写作技巧的掌握,就必然导致应试者对社会上一些重大现实问题和国家相关的大政方针、宏观导向、法律法规以及当今的一些科学技术或人文历史知识等的不了解、不熟悉,那么考试自然无法取得满意的结果。

网上有一篇“某位申论阅卷老师”写的帖子《我已经出离愤怒了——一位改申论阅卷老师的心里话》

就谈到了下面这种情况：“……上辅导班的结果是背了两篇自觉不错的范文拿来套用，题目摆明了是定死为蓝图，至少在我手里还有十来人硬是只顾自己写科学发展观，另有十来人硬是只顾自己写创新精神，写得自然是千篇一律一看就有相同的来源，……有人要说明领导应当比群众更具备洞察力，于是引用一句‘春江水暖鸭先知’，原来领导是可以比作鸭的。有人赫然写着‘巴基斯坦曾经说过一句话’，巴基斯坦原来不是个国家而是个伟人……这便是省公务员考试的阅卷现场……”笔者可以感受到这位阅卷老师的愤怒，其中一个重要的原因就是应试者平时缺乏必要的阅读和写作训练，导致写作基本功太差。

在前面所提到的那篇帖子中，作者还写到：“……所有的人都在引述那给定的数千字材料，……但大约是工作太忙没有看报纸的时间，……总之几乎没有人可以提出一点自己的见解，甚至很少有人可以清楚地立论，很少有人可以概念明确地使用各种耳熟能详的政治学词汇，……只能不停地说‘好’，‘很好’，‘很富’，……有人说‘宋代文学家韩愈说过’，原来韩愈晚生了整整一个朝代。有人说‘美国的 119 事件后，恐怖分子日益猖獗’，119 事件？是火警么？……”可见，要写好申论，仅仅只掌握一定的写作方法和写作技巧是远远不够的。

所以，应试者一定不要把申论考试的准备工作当成是一种突击或应急式的准备，一定要注重平时的不断训练和积累，因为写作基础和阅读写作能力不是一朝一夕就能获得的。应试者只有平时有意识地多加阅读和写作的基础训练，多读、多写、多练，才能练好写作的基本功，不断提高自己的阅读写作能力，为顺利完成申论考试奠定良好的基础。



第二节 申论考试成功的前提——虚拟身份

一、如何理解公务员？

要考公务员，就要知道什么是公务员。根据我国《公务员法》的规定，我国公务员是指各级国家行政机关中除工勤人员以外的依法执行职务的工作人员。《公务员法》第10条规定：“中央公务员主管部门负责全国公务员的综合管理工作。县级以上地方各级公务员主管部门负责本辖区内公务员的综合管理工作。上级公务员主管部门指导下级公务员主管部门的公务员管理工作。各级公务员主管部门指导同级各机关的公务员管理工作。”关于公务员制度，《公务员法》第4条规定：“公务员制度坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，贯彻社会主义初级阶段的基本路线，贯彻中国共产党的干部路线和方针，坚持党管干部原则。”

对此，我们从以下四个方面理解：

首先，国家公务员的身份一旦确立，即与国家形成了一定的权利和义务关系，国家公务员在执行职务、履行职责时，不是代表个人，也不是代表一个集团，而是代表国家行政机关行使国家行政权力。

其次，公务员的工作性质是执行国家公务、实施行政管理活动、科研活动、教育活动等。当然，也可以看出中央机关公务员同地方公务员在职能上的区别，中央公务员侧重宏观政策的制定与管理，而地方公务员侧重对中央政策、决定的贯彻执行以及地方辖区内行政事务的管理工作。

再次，公务员执行任务时必须按照国家的法律、法规办事，不能自行其是。

最后，公务员还要积极学习党的路线、方针与政策，把握新一届领导核心提出来的重要理论，如“科学发展观”、“建设社会主义和谐社会”等，认真学习体会党的《十七大报告》等重大理论性文件。

公务员申论考试首先要进行身份假定，要时刻以一个公务员的身份来要求自己。2009年国家公务员报名通过审核的人数创纪录地超过了105万人，各职位平均竞争比例为78:1。为历年来公务员考试报名人数最多的一次，其中申论过关率还不到5%。2009年国考成绩出来后，很多应试者都疑惑不解，为什么我的申论成绩这么低呢？笔者综合阅卷老师的信息反馈，今年申论的平均分大致是30多分。有一位成绩为43.5分的申论作者在考试后写下了这样一首《申论败笔诗》大发感慨：“提笔迷迷茫茫，落笔彷徨彷徨，绘笔杂杂乱乱，收笔凄凄惨惨。”成绩在50到60分的应试者，只要行测成绩在60分左右，很多都已进入了面试环节。有哪些因素影响应试者的申论成绩呢？这其中有应试者综合素质、应试技巧等原因，但还有一个重要原因就是应试者没有“摆正自己的位置”，没有以公务员的“虚拟身份”来要求自己。有的应试者是口气太大，有的则是口气太弱，没有站在公务员的角度去观察思考问题，还有的甚至以旁观者的角度来论述，这样的申论很难得到理想的分数。

二、公务员角色定位

公务员实际上具有以下几种角色：

1. 政策执行者

公务员不等于领导。国家和地方公务员考试主要招的是“主任科员以下非领导职务”，对于刚刚毕业要到机关工作的人员来说，仅仅是公共管理和服务机构的办事人员。他手中并没有权力，他的任务就是执行领导和上级的命令。而且在执行命令的过程中必须去掉个人的主观看法，按照命令的要求去执行，任何的情绪性的做法和主观修改上级的命令的行为都将受到惩罚。

2. 政策调研者

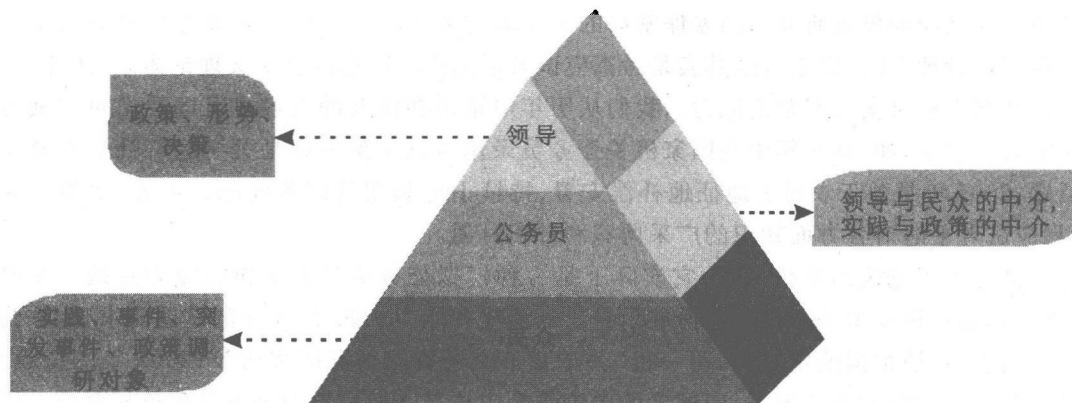
作为一个公务员，他的日常工作之一就是政策调研。到基层去，到群众中去，了解情况，收集数据，观察事物发展的趋势，回来后写成调研报告，上交给有关领导。在这个调研报告里面，有数据罗列，有不同

人的反映,有趋势的分析,还有政策建议。政策调研是一个初级公务员的基本功。目前,在部分地方公务员申论考试中,就已经出现政策调研的试题了。

3. 政策建议者

初级公务员没有制定政策的权力,也没有修改政策的权力,只有对政策的执行和修改的建议权。在充分实地调查研究的基础上,向上级提出政策的执行和修改建议。但是,需要说明的是,在没有正式公布新的政策之前,公务员还必须严格地执行原有政策,不得有不负责任的行为。

4. 决策者与民众之间的桥梁(如下图所示)



从上图可以看出,公务员的上面是领导,领导处于政策、决策等宏观性的事物层面,在公务员的下面是具体的人、物、事件,这些方面常常与处理具体问题和突发事件联系在一起。因此,公务员是领导与群众的中介,实践与政策的中介。

三、公务员必须具备的意识

公务员的角色定位就决定公务员必须具备下面几种意识:

1. 政策意识

在申论考试中,要牢牢把握国家政策,在国家政策指导下概括、建议和论述问题,不能“语不惊人死不休”,更不能背离党和国家的大政方针,去追求所谓的标新立异。申论的论述不是越新颖越好,也不是越奇特就越好,而是越全面、越深刻、越具体、越合理越好。

2. 执行意识

在申论考试中,执行意识表现为提出建议的可行性和可操作性,不能说大话,不能抽象地空谈理论,要做到每一句话都是从不同的角度来说明中心观点,要么是逻辑推理,要么是平行说明几件事情。

3. 管理意识

管理意识在最近几年的政府管理中有所淡化,但是,政府的一项重要职能就是管理。注意,在申论中,管理要从经济手段、沟通手段、协调手段、法律手段去考虑,不要动辄使用行政手段。现在强调的是以人为本,人民的利益高于一切,因此在行使管理意识的时候,任何暴力的、粗野的手段要坚决摒弃,而要用人性化的方法去解决问题。例如,一个农贸市场秩序混乱,管理措施缺失,让你提出整治意见。你该如何下手?正确的做法是,要从三方面考虑建议:一是运用沟通手段去做形势调研,综合经济、行政、法律等手段进行整治,最后形成制度,让市场有序有效地运转。

4. 民本意识

当代政府的一个明显特征就是民本意识,因此,要求公务员也要有民本意识,应试者也要有民本意识。体现在申论中的民本意识,主要是要求应试者从民众的利益出发,从解决问题的角度来观察、思考和进行答题。从2000年到2009年的申论试题可以看出,所有试题都是民生问题,而这样的试题只有从民本意识出发,才能取得良好的成绩。



5. 服务意识

公务员是公共利益的维护者,是政府公共政策的执行者,从政府经济学的角度来讲,公务员的收益来自公民的纳税,也就是说,公民从自身的收入抽出一部分来,聘请公务员来管理他们的共同事务,因此,公务员实际上真正的职能就是服务。否则,公务员就失去存在的理由了。

要想成为公务员,就要理解公务员的角色定位,处处以公务员的身份来要求自己,改变传统的思维模式和思维定位,树立一种“角色意识”。我们从国家机关公务员录用职位的条件中可以发现,考试的着眼点绝不仅仅在于会写文章。如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”等。申论考试其实是考查应试者运用中国特色社会主义理论体系、法律法规、行政管理等理论和知识解决实际问题的能力。我们从历年申论试题涉及的内容也可以看出对应试者绝不仅仅是文字能力的要求,如2006年中央国家机关公务员录用考试申论考试是关于经济社会安全稳定发展的相关话题;2007年是关于农村土地征地补偿安置、持续土地利用管理等问题。可见,要做好这样的题目,必须靠应试者平时对各方面知识的广采博览和日积月累。

申论考试是为了选拔国家公务员,它实际上是一种模拟公务员日常工作的能力测试。在申论考试中,应试者必须以一种模拟公务员的身份展示自己的素质和能力。如2004年的试题要求“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’”;2005年的试题涉及“扶贫主管部门”、“纪检部门”等。可见,应试者的申论作品应该与其所模拟的公务员角色相对应。国家机关有着特定的职能、手段和工作规程;处于机关不同角色和职位的公务员,他们在思考问题的角度、解决问题的方法乃至行文的语言、格式等方面也都有一定的区别。因此应试者只有对相关的国家机关的工作职能、工作手段、机关的运作程序和要求等情况有一定了解,才能在申论写作中符合机关的特定规则,才能与自己所模拟的公务员角色相吻合。其实,在我国全面推进政务公开的今天,普通群众要了解国家机关诸如职能、部门设置、工作手段等一些基本情况和机关的一些运作程序等是比较容易的,比如,从政府网站的公开信息中就可以了解到。

既然要成为国家公务员,应试者在平日就应该多关心国内和国际大事,关注社会热点问题,留意发生在自己身边的日常之事,从中发现问题,寻求对策,努力做到“国事、家事、天下事,事事关心”;同时通过对政治、经济、法律、管理、人文、科技等多方面知识的广泛汲取,不断增长自己的学识,拓宽自己的知识面,完善自己的知识结构,从而不断提高自己的综合能力。如若有了这样的积累和准备,参加申论考试也就不会再“迷迷茫茫、彷徨徨徨、杂杂乱乱、凄凄惨惨”了。