

录用公务员考试专用教材

2010版

申论

主编 蒋冠庄

专业 致力方法引领

权威 体现精准实用

中国人事出版社

录用公务员考试专用教材 (2010 版)

申 论

主 编 蒋冠庄

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

申论/蒋冠庄主编. —北京: 中国人事出版社, 2009. 6

录用公务员考试专用教材: 2010 版

ISBN 978 - 7 - 80189 - 872 - 2

I. 申...

II. 蒋...

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 105205 号

申论

Shenlun

蒋冠庄 主编

出版发行: 中国人事出版社

地 址: 北京市朝阳区育慧里 5 号, 邮编 100101

网 址: www.renshipublish.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 河北零五印刷厂

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

开 本: 787 × 1092 毫米, 1/16

印 张: 17.75

字 数: 432.1 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 80189 - 872 - 2

定 价: 38.00 元

版权所有, 翻印必究, 打击盗版举报电话: (010) 84643937

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 84642504

前 言

《中华人民共和国公务员法》明确规定：录用担任主任科员以下及其他相当职务层次的非领导职务公务员，采取公开考试、严格考察、平等竞争、择优录取的办法。这是提高公务员素质、把好公务员队伍入口关的重要制度安排。这一制度的推行，真正贯彻了“公开、平等、竞争、择优”的用人原则。每年一度的公务员考试，确保了优秀人才进入各级党政机关。近年来，全国报考公务员的人数逐年激增，其平均招录比例远远高于高考和考研，形成了“公务员热”。面对这样的大环境，怎样才能有限的时间内抓住一切有利因素，为考试成功加码呢？选择一套科学、合理、贴近实战的辅导用书的意义不言而喻。

中国人事出版社是中华人民共和国人力资源和社会保障部直属出版社。10余年来，一直从事公务员考试用书的编写出版工作，所出版的公务员考试用书，日益受到广大应试者的青睐。我社2010版公务员考试用书继续由原人事部副部长蒋冠庄担任主编，并聘请了多年从事公务员考试研究的专家担任编写工作。我社本着对考生负责的态度，坚持以人为本，追求精益求精。一是进行了广泛的市场调研。编写前，有关专家和编辑在全国各地图书市场进行了调查走访，听取各地读者对公务员考试用书的“品头论足”，吸收合理化建议并体现在本套书的编写中。二是精心打造。邀请相关方面权威专家审读、修改书稿，对每一本书、每一讲都分头把关，力求切合实际需要，删繁就简，去粗取精。三是增强针对性。在认真分析2009年考试大纲的基础上，对已往考试题型和知识点进行系统、全面讲解，力求使应试者了解足够的信息，熟悉应知应会的内容，掌握考试要点。四是强调实用性。编写体例一改过去教材式的章节形式，从实战出发，在研究命题趋势，把握命题规律的基础上，结合已往试题设计了模拟训练和一些热点问题，力求做到题量少、例题精、类型全、难度大，分析深刻，提示明确，能举一反三，易学实用。

概括全书的特点：复习系统、实战精要、精准指导、专业打造。

祝广大应试者考试成功！

编 者

2009年7月

目 录

第一讲 申论综述	(1)
第一节 申论考试的概念及测评目的	(1)
第二节 申论试卷的结构与申论考试的步骤	(5)
第三节 申论考试的特点	(8)
第四节 中央机关录用公务员考试申论历年真题介绍	(13)
第五节 总体备考策略和考试注意事项	(19)
本讲要点提示	(24)
第二讲 阅读理解能力的培养和申论备考方法	(25)
第一节 阅读理解能力概述	(25)
第二节 阅读理解能力的平时培养	(28)
第三节 申论考试中阅读材料的方法和技巧	(30)
第四节 2003 ~ 2009 年真题解析	(35)
第五节 阅读理解能力的模拟训练	(40)
本讲要点提示	(52)
第三讲 综合分析能力的培养和申论备考方法	(53)
第一节 综合分析能力概述	(53)
第二节 综合分析能力的平时培养	(58)
第三节 申论考试中归纳概括的方法和技巧	(59)
第四节 2004 ~ 2009 年真题解析	(63)
第五节 归纳概括的模拟训练	(74)
本讲要点提示	(81)
第四讲 提出和解决问题能力的培养和申论备考方法	(82)
第一节 提出和解决问题能力概述	(82)
第二节 提出和解决问题能力的平时培养	(84)
第三节 申论考试中作答对策提出类试题的方法和技巧	(86)
第四节 2003 ~ 2009 年真题解析	(90)
第五节 提出对策的模拟训练	(100)
本讲要点提示	(105)
第五讲 文字表达能力的培养和申论备考方法	(106)
第一节 文字表达能力概述	(106)
第二节 文字表达能力的培养	(107)



第三节	申论考试中文字表达的方法和技巧	(108)
第四节	对申论文字表达答卷的分析	(112)
本讲要点提示	.....	(118)
第六讲	申论文章的撰写方法和技巧	(119)
第一节	申论文章综述	(119)
第二节	申论文章的撰写方法和技巧介绍	(122)
第三节	2003~2009年真题解析	(135)
本讲要点提示	.....	(153)
第七讲	申论常用文体的写作	(154)
第一节	工作研究	(155)
第二节	报告	(158)
第三节	讲话	(163)
第四节	评述	(168)
第五节	函	(173)
第六节	其他公文式文体	(176)
附录一	申论考试样题举例	(189)
样题一	.....	(189)
样题二	.....	(193)
样题三	.....	(197)
样题四	.....	(201)
样题五	.....	(208)
样题六	.....	(217)
样题七	.....	(223)
样题八	.....	(228)
样题九	.....	(231)
样题十	.....	(238)
附录二	历年中央机关录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(241)
2003年中央、国家机关录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(241)	
2004年中央、国家机关录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(245)	
2005年中央、国家机关录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(249)	
2006年中央、国家机关录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(252)	
中央机关及其直属机构2007年录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(260)	
中央机关及其直属机构2008年录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(265)	
中央机关及其直属机构2009年录用公务员考试公共科目《申论》试卷	(271)	

第一讲 申论综述

第一节 申论考试的概念及测评目的

一、申论考试的概念

“申论”一词出自《论语》中的“申而论之”。“申”，《辞海》中称其有表达表明之义；《现代汉语词典》称其有说明、申述之义。“论”，《辞海》中称其有议论、讲述之义；《现代汉语词典》称其有分析和说明事理之义。申论组合在一起，顾名思义，就是申而论之，取申述、申辩、论述、论证之意。从字面的一般意义来讲，就是对材料、事件或问题有所说明、有所申述，并从而发表见解、进行论证的意思。

我国古代申述、论说自成一体，经常使用，如汉代的“策论”。《过秦论》、《管蔡论》、《论贵粟疏》、《论盛孝章书》等著名的文章就是论说文章的典范。及至唐宋仍然沿用，如韩愈的《谏迎佛骨表》、苏洵的《六国论》、苏轼的《留侯论》等文章，叙述简明扼要，分析鞭辟入里，作者的见解主张水到渠成、力透纸背地显现出来，很好地体现了作者的能力和水平。

申论考试，从形式上讲，主要通过给出一定量的文字材料，要求应试者对给定的资料进行阅读、分析、概括、提炼、加工，回答相应的问题，从而考查应试者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力等诸项综合能力。申论所给的文字材料，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。

确切地说，申论考试是模拟公务员处理日常工作的一种能力测试，是根据目前党政机关工作的需要，通过给定材料的范围及具有模拟身份和时间限制的测试，综合考查应试者的阅读理解、总结概括、分析问题、解决实际问题以及文字表达等能力。

那些给定的材料都是经过初步加工的，头绪繁杂，个别材料有时还游离主题，甚至对应试者的判断形成一定的干扰。应试者需要具备较高的思想水平和较强的分析甄别能力，才能搜集捕捉有用的信息，去粗取精，去伪存真，归纳整理，概括提炼，进而提出问题，解决问题。阅读理解、综合分析、概括提炼、语言表达等能力，正是从事党政机关工作所必需的，也是公务员实际工作不可或缺的。形象地说，申论考试实际上是公务员日常工作过程“浓缩式的模拟”。

申论考试所给定的材料具有普遍性和非专业性，适合不同专业，不存在专业知识的倾向性。因此，应试者考虑问题和提炼论点时尽量不要考量过细，从专业角度去回答，“不为浮云遮望眼，只缘身在最高层”，要跳出专业的束缚。如2000年的考题，涉及了

法律和诉讼，但法律专业的应试者单从法律角度出发解决问题就误入了歧途；同样，2001年的考题，是关于含有PPA的药物问题，学医药专业的应试者并不能占得先机；而2002年的网络问题，学计算机管理的应试者也并非近水楼台。不难看出，申论的试题对广大应试者是公平的。应试者要多了解社会，积累丰富的阅历，平时注意观察问题、思考问题，就能从容应对。

二、申论考试的背景和由来

需要指出的是，申论并非是一种单独的、特殊的写作文体，而是伴随着公务员考试制度的发展应运而生的，是通过公务员主管部门和人事测评专家多年的探索实践，在吸收了传统单纯的公文写作、现代语文作文和古代科举策论考试各自优点的基础上，自主开发设立新的考试科目。那么，申论考试为什么会被应用到公务员考试中？主管部门为什么要设置这样一门考试科目？理解了申论考试的背景和由来，才能更好地理解申论考试的规律，才能把握申论区别于其他主观性考试的突出特色。

1. 申论是“能力考试”理念的突出体现

自1994年中央国家机关举行首次公务员考试以来，公务员主管部门就鲜明地提出了能力考试的理念，即始终把实际能力和综合素质的测查作为公务员选拔的标准。申论考试与行政职业能力测验考试一样，作为目前公务员考试的公共必考科目，共同的特点就是秉承“为用而考”这一选人理念和原则，突出能力考试的特征，即机关真正需要什么样的能力素质，就进行什么能力要素的测查。在这一理念的支撑下，考试科目也围绕这一目标经历了不断改进和完善的过程。伴随着考试制度的发展和考试科研水平的提高，公务员考试逐步取消了过去应试型、知识型、模式化的考试科目，把一些需要应试者死记硬背的知识性考试内容逐步简化、取消，而根据公务员职业的需求增设了申论等新的科目，其最终目的就是能够实现对应试者实际能力的考察，只要应试者具备真才实学，就能够从考试中胜出，而那些只知道死记硬背，靠考前突击、临场应付的应试者就会遭到淘汰。

2. 申论是机关选拔人才的有效测评手段

在原有的公文写作不断程式化、应试者可以事先有备而来，已经不能真正考查出一个人的真实水平的情况下，公务员主管部门组织专家认真分析研究了机关实际工作的情境和职业特点，吸收了案例分析、语文写作的优点，对公务员职位所需要的能力素质进行了详细论证，从而创设了申论科目。

首先，申论不同于传统的语文写作。传统的语文写作通常只要求写一篇完整的文章，有的是命题作文，有的是材料作文，还有的是话题作文，且作为语文测试的一部分，没有明确的测评要素结构，考察的素质与申论有很大的不同。而申论考试中，除了按照题目要求写出一篇文章之外，还有其他的任务，比如，要对给出的文字材料进行整理、概括等，要对文字材料中提到的某个问题进行分析解读，要适时地提出自己的观点等，是在充分理解当前我国政府机关工作实际和机关用人特点的基础上，设置的一门专门的考试科目。

其次，申论也直接区别于我国古代科举中的“策论”考试。古代的策论考试往往给定了题目，要求应试者对某项政策或对策进行论证，撰写文章，范围往往是固定的，且到后来已衍变成固定的八股文的格式，应试者必须严格套用规定的格式进行作答。而申论考试与此完全不同，命题者根据每次测试的对象、所测能力素质结构的不同，来设定特定的试题材料、试题形式和作答要求，没有固定的格式规定，应试者要在充分阅读理解所给背景材料的基础上才能作答。

第三，申论也不同于传统的公文写作。应当说，申论考试是在吸收了传统公文写作优点的基础上发展而来的，申论所要测查的是即将进入机关工作的人员，是否具有机关工作所需要的阅读能力、文字表达水平、解决实际问题的能力等综合素质，这就使得应试者必须摒弃传统的套话、空话，必须对实际问题有独立的思考，明确的判断，深入的分析；而公文写作考察的仅仅是单纯对公文模式的知晓程度，很容易模式化和套路化，是难以满足机关选拔人才、考察实际能力素质的要求的。

从申论考试历年的试题情况看，全部为主观性试题，都是为应试者提供一些涉及国计民生的材料，应试者只能以此为素材，不能另辟蹊径。考试时间一般为150分钟。要求应试者必须在较短的时间内，面对给定材料所揭示的社会现象或社会问题，要透过现象看本质，抓大放小，找出材料反映的主要问题，提出解决的办法。同时，申论考试还有一种身份的限制，常常在试题要求中，对应试者特殊的模拟身份或从某种角度出发提出问题、解决问题，这就加大了考试的难度。所以，申论考试和传统意义命题作文考试是截然不同的。

总之，申论考试2000年首次被中央国家机关录用公务员考试借鉴使用后，经过了多年的实践、总结、探索和完善，经过了公务员主管部门和命题专家对其进行的卓有成效的改进，使之日臻科学完善。现在，申论已成为中央和地方各级行政机关乃至党群系统招考公务员的一门重要科目，越来越受到考试主管部门和应试者的重视。

三、申论考试的测评目的

公务员考试的最终目的是为了选拔机关所需要的优秀人才。而申论作为公务员考试中的笔试科目，主要功能是测查从事机关工作所必须具备的通用能力。目前，公务员考试公共科目包括行政职业能力测验和申论两科。行政职业能力测验主要测查一个人的逻辑思维能力和基本素质，而申论主要测查应试者从事机关工作必须具备的阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题能力以及文字表达能力。申论考试所测查的四种能力，是与行政机关工作对一个合格公务员的能力素质的要求相统一的。因此，要想更好地理解申论考试的内涵，了解申论考试的测评目的，就要熟悉申论所重点测查的四种能力素质。

1. 阅读理解能力

阅读能力，就是应试者运用本身已有知识、经验和方法顺利进行阅读的能力。具体可以体现为认读能力、欣赏能力、记忆能力以及阅读速度。理解能力，就是在阅读的过程中，读者要不断完成由事实上升到观点、由具体问题上升到本质属性，把分散的事物综合为具有一定内在联系的事物。面对同一则材料，不同的人认读的程度不同，欣赏水平不同，记忆也有强弱之分，阅读速度有快有慢，分析提炼信息的能力不一样，最终得出的结论就会有所不



同，从而区分出个体之间阅读理解能力的差异。

公务员每天都要接触或处理大量的文字材料，必须能够很好地掌握所读材料的主旨大意以及用以支持主旨大意的事实和细节，要既能理解具体的事实，又能理解抽象的概念；既能理解字面意思，也能理解深层含义；既能理解某句、某段的意义，又能把握全文的脉络，理解句与句、段与段之间的关系。

2. 综合分析能力

综合分析能力，是指对文字材料的提炼加工、在复杂的材料中找出关键问题以及形成主要的观点的能力，这种能力是党政机关公务员所必需的。作为一名公务员，应当具有一种全局的观念，具有全方位、多角度的思维方式，具有善于把多种事物、多种因素联系起来进行综合分析的能力，以及较强的分析归纳能力。

3. 提出问题和解决问题能力

公务员每天都要面对许多具体的问题，应对和处理这些问题是对公务员的最基本的要求。作为公务员，应当在对大量事实进行科学分析的基础上看到问题的本质，认识和掌握客观规律，及时做出正确的判断和选择，并提出解决问题的方案和措施。

4. 文字表达能力

公务员的工作，与对各种文字资料的阅读理解、提炼概括、综合分析是分不开的，因此必须具备较强的文字表达能力。公务员在语言文字表达上必须做到准确、简明、生动，必须善于透彻、全面、清晰地说理，必须善于根据需要采用恰当的行文方式。

申论考试形式既严格又灵活，能够有效考查应试者的文字表达能力，要求应试者摒弃套话、闲话，要求透彻、全面、清晰地分析、论证和解决问题。

作为考试的必考科目，自2000年设立申论科目以来，申论考试给定的材料通常是社会热点问题、百姓关注的焦点问题，同时也是机关面对的公共政策问题、行政管理问题和综合治理问题，这正是对应试者阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题能力以及文字表达能力等综合能力的针对性检验，而不是单纯的考查应试者的写作能力。它检测了应试者临场发挥能力的同时，也检测了应试者的平时积累，是对应试者运用马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想，运用科学发展观、构建社会主义和谐社会的重要理论，运用现行的法律法规和行政管理的科学方法解决实际问题能力的大检阅。没有这近于实践的考查，应试者的综合素质就不可能很好的体现。从以下三个录用职位条件的要求看，公务员考试挑选的就是综合能力强的优秀人才。

2006年国家环境保护总局污控司录用湖泊处副主任科员职位的要求是：“负责有关饮用水源保护、重点流域水污染防治、湖泊水库水质调查等水环境管理工作；参与有关水环境政策拟订、督促规划实施等工作”和“有相关工作经验和较强的文字能力”。

2007年国家发展和改革委员会经济运行局录用的应急协调处主任科员及以下职位的要求是：“经济领域应急管理；应急物资保障组织与协调；应急预案制修订，应急物资分类管理与生产能力监测”及“有生产制造经历或专业背景者优先”。

2007年国家发展和改革委员会法规司综合处主任科员以下职位的要求是“协调法律法

规；协调涉外法律法规，研究重大法律问题，行政协调，较高的外语水平和文字表达能力，计算机操作熟练；有一年以上基层工作经历者优先”。

2009年外交部地区业务司的招考职位要求是“负责调研、掌握、研究有关国家及地区形势，为中央处理国际问题提供对策建议；办理我国和有关国家及国际组织间的日常事务，起草文稿，文科专业本科及以上学历，中共党员或共青团员”，“文字能力强，中文功底扎实，有较好的古文基础，思维敏捷；能用英语独立开展工作等”。

第二节 申论试卷的结构与申论考试的步骤

一、申论试卷的结构

申论试卷的结构比较规范，清晰明确，主要包括注意事项、给定资料、作答要求三部分。

1. 注意事项

注意事项，主要是向应试者说明答卷的要求、时间，是向应试者提出的指导性建议。应试者在拿到试卷后，首先要认真阅读这部分的内容，以便按照要求依次作答。以中央机关公务员考试申论试题注意事项为例：

1. 申论考试是对应试者阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。

2. 参考时限：阅读资料40分钟，作答110分钟。

3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“作答要求”作答。

由此可见，上述注意事项涵盖了以下主要内容：

一是本次考试的测评目的。这里直接指出了申论考试的四种能力测评结构，应试者要在申论考试中取得成功，就必须在如何提高自己的四种能力上下功夫。

二是本次考试的时限要求。除了考试的总体时限要求外，还给出了阅读材料和实际作答的时间分配参考时限，这对于应试者顺利有效地完成考试至关重要。

三是本次考试的指导性建议。即先完成资料的阅读，再按照题目的要求完成作答。

2. 给定资料

在申论试卷中，给定资料是申论解题的依据。给定材料一般是一篇（或一组）文字，要求应试者在认真阅读给定资料的基础上，理解给定资料所反映的事件（案例或社会现象）的性质和本质，然后按要求做题。

这里需要指出的是给定资料的字数不定，以中央国家机关申论试题为例，前几年一般是在4000字左右，而近两年的字数大幅度增加，2007年、2008年已达到8000字左右。给定资料的范围涉及政治、经济、文化等社会现象的诸多方面。申论考试是公共科目考试，所给出的资料往往都是带有新闻性质的现实材料，反映的多是社会现实生活中的某一热点问题，基本上不会涉及重大理论问题、政治敏感性问题或专业性极强的问题。例如，2008年的给定材料是关于怒江水电开发的问题，材料既包括对怒江水电开发的不同争论，又包括国外水电开发的相关做法，还有胡锦涛总书记《在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》



相关内容的摘录等。

3. 作答要求

作答要求，就是应试者要具体完成的答题任务和要求。一般通过几个不同的题目来体现。作答要求强调的是应试者要在阅读给定材料基础上完成所列试题。总的来看，作答要求一般包括两方面的内容：第一，要作答的具体题目，也就是题干。题目的数量不等，题干的长短不一，题目的设问形式也不同，取决于每次考试的测评重点和所给材料的特点。第二，题干后面的具体要求。在每道题目后面，都给出了作答本题的具体要求，包括指导性建议，字数限制，有无格式要求等等。应试者如果忽视了具体要求中的关键信息，往往抓不住问题要考察的重点，造成答非所问，甚至导致偏题、跑题。从这个意义上讲，作答要求是答好申论考试的关键。

以下是2008年中央机关申论试题的作答要求：

(一) 在怒江开发水电资源问题上有重大争议。请根据给定资料1~8，指出争议的焦点是什么，并对主张怒江水电开发和反对怒江水电开发的理由分别加以概述。(20分)

要求：指明“焦点”，概述全面，条理清楚，语言流畅，不超过500字。

(二) 请根据给定资料9、10，分析这两个资料对搞好水电开发提供了哪些重要启示。(15分)

要求：分析简明扼要，条理清楚，不超过200字。

以下两题仅限报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的应试者作答

(三) 1. “给定资料7”引用了上海某研究所G所长的话，“美国人民把搁浅的鲸鱼推入大海，这值得赞扬；鲸鱼被非洲难民捕食，这也应赞扬，因为它救活了一群人。”请说明，这表达了G所长怎样的观点。(10分)

要求：简明、准确地阐释该观点，不超过200字。

2. “给定资料6”引述了某学报C主编提出的意见。请你站在水电规划部门的立场，对C主编的意见作出答复。(15分)

要求：有条理地写出答复内容，有理有据，不考虑行文格式，不超过300字。

(四) 请以“从‘怒江水电开发’说开去”为题，写一篇文章。(40分)

要求：1. 结合给定资料，自选角度；2. 符合题意，观点鲜明，内容充实，结构完整，语言流畅；3. 总字数800~1000字。

以下两题仅限报考省级(含副省级)以上综合管理类职位应试者作答

(五) 给定资料11，列出了某职能部门准备对反对意见给予答复的基本内容。请指出这样答复存在哪些明显问题，并就存在的问题分别说明怎样修改补充。(25分)

要求：1. 分条作答，指出一个问题，接着写出修改补充的内容；2. 条理清楚，表达简洁流畅，不超过500字。

(六) 请以“人与自然”为题，写一篇文章。(40分)

要求：1. 参考给定资料，观点明确，内容充实，结构完整，语言生动；2. 对在“人与自然”问题上的某种错误倾向，应恰当阐述，给予澄清；3. 总字数1000~1200字。

除了试卷的三部分结构外，近两年来，随着申论参考规模的扩大，申论阅卷手段的创新，申论考试作答方式的变化，试卷的“注意事项”进行了调整以便更好地指导应试者。

以下为2009年中央机关申论试题的注意事项：

1. 本题本由给定资料与作答要求两部分构成。考试时限为150分钟。其中，阅读给定资料参考时限为40分钟，作答参考时限为110分钟。满分100分。
2. 第一题、第四题，所有应试者都必须作答。第二题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的应试者作答。第三题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的应试者作答。未按上述要求作答的，不得分。
3. 监考人员宣布考试开始时，你才可以开始答题。
4. 请在题本、答题卡指定位置填写自己的姓名、报考部门，填涂准考证号。
5. 所有题目一律使用现代汉语作答在答题卡指定的位置。未按要求作答的，不得分。
6. 监考人员宣布考试结束时，应试者应立即停止作答，将题本、答题卡和草稿纸都翻过来留在桌上，待监考人员确认数量无误、允许离开后，方可离开。

二、申论考试的步骤

申论考试的步骤和流程，简单地说，可以分为了解注意事项、阅读给定资料、根据题目要求进行作答等三个步骤。

1. 了解注意事项

了解注意事项是进行申论考试的前提和准备。在注意事项中，明确讲述了考试的测评目的、考试时限、分值分布、作答位置、填涂考号、用笔限制等详细要求。由于公务员公共科目笔试参考规模庞大，参考人数太多，为了保证考试的顺利实施，做到万无一失，命题者们给出了详细的考试须知和注意事项，要求应试者务必按照规定完成作答，否则都很有可能影响考试的顺利完成，所以切不可粗枝大叶，忽视了这一步骤。在实际考试中，有相当一部分应试者没有按照规定的要求作答，比如答错了试卷的位置、考号填涂错误、用笔不符合规范、时间分配不合理等，这些都直接导致了考试的失败，丧失了宝贵的机会。下面是申论考试的部分注意事项，在这里再次提醒应试者。

应试者务必携带的考试文具包括黑色字迹的钢笔或签字笔、2B铅笔和橡皮。应试者必须用2B铅笔在指定位置上填涂准考证号，用钢笔或签字笔在答题卡指定位置上作答。在非指定位置作答或用铅笔作答的，一律无效。

2. 阅读给定资料

阅读给定资料是考试的基础步骤。有的应试者直接阅读给定资料，然后再看题目进行答题，有的先快速地浏览题目，然后阅读资料，再进行答题，不管选择哪种方式，阅读给定背景资料是申论考试的基础性环节。这个步骤虽然不会用文字在答卷上直接反映，却是完成其他作答的前提条件。只有认真地读懂读通全部给定资料，才能把握资料所反映的事件性质，准确地概括出给定资料所反映的主要问题，也才能针对主要问题，就给定资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。最后，还要充分利用给定资料，切中主要问题，全面阐明、论证应试者本人对给定资料所反映的主要问题的看法以及解决问题的方案。可以说，阅读给定资料这一步骤是答好题目的前提和关键。应试者不可在匆匆忙忙、不求甚解的情况下，着急作答，必须保证拿出足够的时间阅读资料。如果考试时间为150分

钟，在合理分配时间的前提下，阅读资料的时间一般不要少于40分钟。多用点时间阅读，对后面的作答会有益处，因为只有细读了给定资料，真正掌握了资料内容，才能保证答题质量。

3. 根据题目要求进行作答

根据题目要求进行作答是申论考试的核心步骤，是考试最为关键的环节。也就是说，应试者在了解了考试须知和注意事项的基础上，通过前面认真阅读分析所给的背景资料，根据题目的设问完成实际的答卷。结合申论考试的测评目的，即对应试者阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题能力及文字表达能力等四种能力的测查。申论的题目也有针对性地涵盖了以上测评要素，通常表现为对材料内容的概括和整理、对所给问题的分析和判断、对政策措施的建议和看法、对所给论题的论证和阐述等形式。

在材料内容的概括和整理方面，关键在于准确把握住给定资料。有的材料较为复杂，问题纷呈，彼此交错；而有的材料问题比较集中。对于前者，要分析出主要症结所在；对于后者，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，阐明给定资料反映的主题或者主要观点、主要内容等，否则，解决问题时就难以把握适当的分寸尺度。

在分析判断问题、提出政策措施的建议和看法方面，有的是针对材料反映的主要问题，有的是针对某一则材料反映的具体问题，重点考查应试者思维的开阔程度、综合分析能力、应变能力和解决问题的能力。它给应试者提供了充分发挥的自由空间，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，这一部分必须结合给定资料所涉及的范围和条件，才可能有针对性地提出切实可行的观点和看法。

在分析论证方面，主要测查应试者“论”的能力。这部分内容要求应试者充分利用给定资料，扣紧主要问题，全面阐明、论证自己的见解观点。

论证分析类的问题，需要浓墨重彩、淋漓尽致，一是因为它所占字数多、分值相对较高；二是这一环节能更全面、充分地展示应试者的知识基础、理论水准、思维品质以及文字表达等诸方面的能力。

需要特别指出的是，申论的题目表现形式非常灵活，不仅仅限于上述几种，应试者可以在认真分析历年试题的基础上，总结归纳出常见的题型，找出答题的思路。应试者还要注意作答的系统性和整体性，且不可简单地把申论理解为“找出问题、分析原因、提出对策”等所谓的三段论，而必须结合题目的具体类型和设问角度去作答，只有这样才能保证贴题、靠题。

第三节 申论考试的特点

申论既有别于古代科举考试中要求就给定题目论证某项政策或对策、撰写论文的策论形式，也有别于以往考试中的命题作文形式。但申论考试的内容、方法及其测评功能，实际涵盖了策论和作文这两种考试形式的基本方面。把阅读理解和写作结合起来，形式新颖、灵活，能够更好地测评应试者的综合素质。概括起来讲，申论考试的主要特点有：

一、申论考试的基本特点

1. 申论考试的情境具有模拟性

申论考试给出的任务情境和角色往往都来自公务员日常工作情境。

从我国公务员职业的特点和工作性质来看，“对文字材料、公共事件或社会问题有所说明，有所申述，并从而发表见解、进行论证”，是机关工作的一个重要组成部分。例如，对下属单位汇报的各种材料，要进行整理，抓住其中的主要问题，向有关方面说明申报，并提出处理意见，还要对处理意见的可行性有所论证；对调查研究得到的各种情况，要分析归纳，找准症结之所在，并提出解决问题的意见，甚至还要能提出推进工作的完整方案；要善于收集整理与自己工作相关的各种信息，并具有驾驭处理信息的能力，能透过复杂的现象抓住本质，并能够谋划恰当的策略。这些无疑都是公务员的经常性工作，但在规定时间内进行的考试，不可能与日常工作完全等同。在考场上，不可能通过召开座谈会进行调查研究，也不可能把大量原始信息交给应试者令其筛选。申论考试提供给应试者的背景材料往往都是头绪并不很清楚、前后顺序并不分明、只经过初步加工的半成品，需要应试者阅读材料时完成进一步的整理。这种对半成品材料进行进一步整理和加工的过程，与公务员日常工作仍然是近似的。

2. 申论考试的背景材料具有普遍性

申论考试的背景材料具有普遍性的特点，这与申论考试的目的和定位有关。

一是申论作为公务员考试的公共科目，是公务员选拔中的初始环节，承担着测查公务员通用能力素质的功能。应试者在通过了公共科目考试之后，还要参加专业科目笔试、面试等，可以说，申论是入门性的考试，应用于所有报考公务员的人员，这就决定了考试内容和素材不会局限于某个专业问题或生僻的话题，必须保证应试者在一般情况下都能有所认知，都能有感而发。

二是与申论作为能力考试的定位相关。作为一名合格的公务员，必须对社会、经济、文化的各个方面都能有所了解，有所思考，对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所认识，否则很难有较高的思想水平和较强的分析问题、解决问题的能力，也很难适应政府机关工作的需要。背景资料本质上是一个载体和形式而已，并不需要局限于某一方面，只要是社会热点或是大众媒体关注的焦点，涉及公共管理的某个方面，材料易懂，不生僻，普遍能够理解，就可以达到能力测查的目的。

三是保证考试公平性的需要。由于应试者来自各行各业，专业知识背景差异非常大，为保证考试对所有的应试者都是公平的，申论考试一般都选择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；材料提出的问题一般也都是现实中实际存在的问题，试题表述明确，每个应试者都能根据自己的实际情况和对背景材料的认识有感而发，而不会因为你是某一领域的专家或具备某种专业知识背景会明显占有优势或处于劣势。以中央机关试题为例，2005年试卷，给出的材料是关于农村经济和社会发展问题；2006年试卷，给出的材料是关于政府面对公共突发事件的采访分析；2007年试卷，给出的材料是农村土地征用、土地资源保护方面的内容；2008年试



卷，是围绕怒江水电开发的一系列材料；2009年试卷，是胡锦涛总书记在河南、安徽的考察材料，涉及产业转移升级、粮食问题的内容。这些材料都体现了申论材料具有普遍性的特点。

3. 申论考试的题目具有很强的针对性

一是直接针对所给出的背景资料进行设问。虽然申论考试题目的背景资料涉及面广，内容复杂，但是重点突出。首先，申论的试题都来自于给定资料，题目的设定都是紧紧结合给定的资料而命制，试题的出题点来自于材料，资料中没有或者跟资料毫无关联的信息，不会成为出题的要点；其次，作答的依据，即答题所需要的关键信息也都来自于材料，应试者不能游离于资料之外，泛泛地作答，必须针对材料所反映的问题进行作答，否则就失去了针对性。

二是直接针对申论的测评目的进行设问。申论考试创设的初衷就是要摒弃传统死记硬背的应试型考试，致力于推行能力考试。通过对公务员职业通用特点的分析，确定了四种能力为申论考试的测评目的，而多年来申论试题的设问类型主要包括归纳概括类、理解判断类、方案对策类、论证分析类等，基本上都围绕着申论所要测查的阅读理解能力、综合分析能力、提出问题和解决问题能力及文字表达能力来设计的。比如，归纳概括类的试题重点考察应试者的阅读理解能力，理解判断类的试题重点考察应试者的综合分析能力，论述类的试题重点考察文字表达能力等。但要强调的是，申论每道题目对四种能力的测查虽然各有侧重，但不是割裂的，都是融合在一起的，比如，论述文章既要测查应试者的文字表达能力，也要测查应试者的综合分析、提出问题和解决问题的能力，应试者应当了解这一点。

4. 申论考试的作答方式具有灵活性

申论考试要求应试者根据不同的背景资料，结合不同的提问内容和方式进行作答，可以说，申论并没有所谓的“标准模本”或“标准格式”。应试者一定要具体问题具体分析，巧妙、灵活地作答，做到反映自己的真实想法。但不论采取什么样的表述方式或作答方式，答好申论试题的关键，都是要从给定的资料中发掘出、提炼出答题所需要的核心要点，抓住问题的实质。

二、近年来申论考试的新变化

通过回顾历年申论真题试卷，我们可以看到，尽管每年的给定材料内容、数量、作答要求和题目都有较大的变化，但整个申论考试的命题思路却是万变不离其宗的。就是通过关于某个或某些特定的社会问题或社会现象的材料组合，来考查应试者是否能够准确理解给定材料所反映的主要内容，全面深入分析出给定材料所体现的问题本质，并能在把握给定材料主旨的基础上，形成自己的观点，提出解决问题的思路和方案，并准确流畅地用文字形式表达出来。这就是历年来申论考试所遵循的不变的命题思路。

但随着近几年来申论参考规模的迅速扩大，社会和应试者对考试的关注度日益提高，申论考试的题型和内容面临着题型程式化，“申而论之”的问题熟悉程度过高，申论阅卷操作

标准性差、不规范，考试误差还不能得到有效控制等问题。为了应对申论考试中存在的问题，提高考试的有效性，命题者在资料选择、题目设置等环节上不断总结，探索改进，寻求突破。从近年的命题内容、形式、难度来看，选材角度更加灵活，涉及的问题更加广泛，对应试者分析问题和解决问题的能力提出了更高的要求。归纳起来，申论考试呈现出以下几个方面的新特点：

1. 给定资料的公共性、普遍性和综合性增强

申论作为考录公务员的公共科目，面向所有应试者。如何保证公平竞争、不偏不倚是申论命题的首要出发点。九年来，给定资料从“噪音污染”到“PPA风波”，从“网络的生活影响”到“安全生产”，从“汽车产业、交通拥堵”到“三农问题”，从“应对突发事件”到“土地问题”和“水资源合理开发利用”。给定资料的公共性和普遍性不断加强，这使应试者复习迎考不必猜题押题，因为资料内容肯定不会陌生。不过仅仅不陌生不等于深入了解，应试者仍然必须认真准备，平时多关注政治、经济、法律、教育等社会问题，即所谓“处处留心皆学问”。

另外，给定资料也由最初的单一内容，向复杂、综合性内容转变。以中央机关的申论考题为例，2000年的“噪音污染”事件，是围绕经济发展和环境保护的一个事件展开的；2001年是“PPA风波”引起的药品安全问题、2002年是网络问题，都是题材内容比较单一的，因为给定材料比较少，所以能够较容易的把握材料的主旨。但是近几年申论给定的材料已由单一内容向复杂、综合内容转变，比如2004年的汽车产业与交通拥堵，这个材料既涉及了我国汽车工业发展的现状和未来趋势，又涉及了由此带来的城市交通拥挤问题，包含了两个方面的内容。2005年是“三农问题”，涉及了农村、农民、农业三个问题。2006年涉及的内容更加丰富，虽然主要的内容是政府如何提高应对突发公共事件的能力，但其中还包括政府的执行力问题、国家解决卫生防疫事件的预案问题、提高民众的危机意识问题、提高政府工作人员素质问题等等。2007年的土地问题和2008年的合理开发水电资源，这些问题比较宏大，综合性较强，内涵更加丰富，涉及的因素更多。2009年的材料中，有胡锦涛总书记视察安徽和河南的材料，关于广东产业结构升级的现状调查资料，还有粮食短缺和粮价上涨的内容。由于资料内容的综合性越来越强，关联度越来越高，所以对整个材料和概括分析理解的难度也越来越高。

2. 试题的类型趋于多样化，测评形式推陈出新

随着申论考试的逐步完善和发展，申论考试除了采用“概括主要问题”、“提出对策、解决方案”和“写一篇议论型文章”外，还出现了多种多样的试题类型。例如，2007年出现了评价性试题和概念类试题。其中第二题要求结合给定资料3至7，谈谈对土地利用管理应该从哪些方面进行评价。第三题是概念类的试题，要求解释“土地存量”、“地荒”两个概念。2008年出题的角度更加灵活，不仅要指出争议的焦点，而且要把支持和反对的理由概括全面；还增加了案例启示分析、观点阐述、意见答复的拟写和修改补充等等。试题的类型趋于多元化、多样化，测评形式不断推陈出新。