

2010 年国家公务员录用考试专用辅导教材

根据中央机关及其直属机构2010年度考试录用公务员公共科目新考试大纲编写

申论

本书紧扣国家公务员录用考试新大纲，从理论到实践，体例新颖完整。

把握全新命题趋势，解析详细准确，突出重点，专项突破，帮助考生充分提高自身应试能力。

本书编写组 / 编著

2010

内容全面	紧扣大纲	体例新颖	架构清晰
全面解析	透视热点	突出重点	实战性强

2010 年国家公务员录用考试专用辅导教材

申论

本书编写组 / 编著

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

申论/《2010 年国家公务员录用考试专用辅导教材》
编写组编著. —北京: 企业管理出版社, 2009. 7
2010 年国家公务员录用考试专用辅导教材
ISBN 978 - 7 - 80255 - 205 - 0

I. 申… II. 2… 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 107455 号

书 名: 申论
作 者: 本书编写组
责任编辑: 尤 优
书 号: ISBN 978 - 7 - 80255 - 205 - 0
出版发行: 企业管理出版社
地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100048
网 址: <http://www.emph.cn>
电 话: 出版部 68414643 发行部 68414644 编辑部 68428387
电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn
印 刷: 北京东海印刷有限公司
经 销: 新华书店
规 格: 185 毫米×260 毫米 16 开本 19.75 印张 330 千字
版 次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
定 价: 32.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

前 言

面对日趋严峻的就业形势，越来越多的有志青年将目光投向了公务员考试。作为国家机关选拔公务人员的一项专门性考试，公务员考试日趋制度化、规范化和标准化，这对于所有立志成为公务员的考生来说既是机遇又是挑战。

虽然近几年公务员考试着重考察考生平时的知识积累程度，但是必要的复习和正确的策略方法却可以达到事半功倍的效果。选择一套实用且富有价值的复习用书，是赢在备考必不可少的条件。

针对即将到来的2010年国家公务员录用考试，为了帮助考生系统地复习知识点，及时获得最新动态，了解公务员考试的命题规律，把握学习的重点、难点，顺利通过考试，我们组织部分专家学者编写了这套国家公务员录用考试系列丛书：《2010年国家公务员录用考试专用辅导教材：行政职业能力测试》、《2010年国家公务员录用考试专用辅导教材：申论》、《2010年国家公务员录用考试命题热点预测、经典自测题及历年真题精讲：行政职业能力测试及申论》。本丛书在详尽剖析考试大纲的基础之上，诠释考试要点，透析当前热点，追踪最新动态；内容全面，体例新颖，架构清晰，旨在帮助应试者在短时间内掌握知识点，提高考场实战能力。

本套图书具有如下特点：

1. 在内容上，本套辅导丛书严格依据中央机关及其直属机构2010年度考试录用公务员公共科目最新考试大纲编写，书中各章节内容的逻辑结构与国家公务员考试题目设置保持一致。每本书分为考试内容解读、真题讲解、模拟试题，并备有参考答案，以便于考生了解考试难度并系统地检测自己的复习效果。

2. 在方法上，首先通过全面总结命题原理及规律，全方位诊断复习盲点，有效帮助考生掌握重点、难点，提高解题技巧，冲刺高分；其次逐一讲解国家公务员考试的试题类型、命题思路、答题角度和解题技巧，点破各个命题陷阱，引导考生全面、系统地复习，熟练掌握国家公务员考试的全部要点和重点；另外本书还收录了大量的模拟试题，旨在引导考生有的放矢和循序渐进地进行练习，并在此基础上提高和掌握答题技巧；最后详尽归纳了历年的命题规律和趋势预测，对每部分知识点都进行了详细透彻的讲解，引导应试者掌握基础知

识、破解难点要点、提升综合能力。

由于时间仓促，加上编者的水平有限，书中难免会有疏漏之处，敬请广大考生和读者多多批评指正，并希望专业人士多提宝贵意见，在此表示感谢。

最后，预祝广大参加公务员考试的考生们能够取得理想成绩！愿本套丛书成为广大应试人员的良师益友。

编 者

目 录

第一部分 申论简述

第一章 申论简述 /2

第一节 申论的概念 /2

第二节 申论考试的基本情况简介 /3

第三节 申论测试的目的和形式 /3

第四节 申论考试的内容 /4

第五节 申论考试的特点 /6

第二章 申论的考查内容 /8

第一节 解决实际问题的能力 /8

第二节 阅读理解能力 /9

第三节 综合分析归纳能力 /13

第四节 提出和解决问题能力 /28

第五节 语言表达能力 /29

第三章 申论命题规律总结 /32

第一节 2009 年国家公务员考试分析 /32

第二节 命题规律总结 /33

第四章 申论考试作答策略及注意事项 /46

第二部分 申论必备知识

第一章 阅读材料 /50

第一节 阅读材料的目的和基本要求 /50

第二节 阅读理解应注意的问题 /51

第三节 阅读理解基础知识 /55

第四节 阅读理解的方法与技巧 /57

- 第五节 阅读材料的步骤 /63
- 第六节 阅读材料例题分析 /65

第二章 材料概括 /68

- 第一节 材料概括简述 /68
- 第二节 材料概括的方法 /70
- 第三节 材料概括的技巧 /72
- 第四节 材料概括例题分析 /76

第三章 制定对策 /80

- 第一节 制定对策简述 /80
- 第二节 制定对策的方法 /84
- 第三节 制定对策例题分析 /85

第四章 问题论证 /87

- 第一节 论证概述 /87
- 第二节 论证的基础知识 /88
- 第三节 论证分析的写作原则 /91
- 第四节 论证部分注意事项 /92
- 第五节 问题论证例题分析 /94

第五章 应试方法 /97

第六章 申论作文写作套路 /100

第三部分 文体讲解

第一章 申论测试的常用文体 /106

第二章 常用行政公文写法概述 /118

- 第一节 概述 /118
- 第二节 体式与基本要求 /121
- 第三节 公文写作的语言特征 /123
- 第四节 提高公文写作能力的途径 /124

第五节 公文写作中应把握好两次“角色转换” /125

第六节 起草讲话稿应处理好三个关系 /127

第三章 常用行政公文 /130

第一节 公告、通告和通报 /130

第二节 通知 /131

第三节 报告 /134

第四节 请示 /138

第五节 批复 /141

第六节 意见 /143

第七节 函 /144

第八节 其他法定公文 /147

第四章 非法定公文讲解 /150

第一节 讲话稿 /150

第二节 调查报告 /161

第三节 工作计划、工作总结 /163

第四部分 热点汇编

专题一 科学发展观 /172

专题二 构建社会主义和谐社会 /183

专题三 建设社会主义新农村 /197

专题四 深化医药卫生体制改革 /210

专题五 能源问题 /222

专题六 突发事件应急预案 /231

专题七 党的十七大报告 /246

专题八 政府工作报告 /260

第五部分 2008 - 2009 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及答案解析

2008 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及答案解析 /274

2009 年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷及答案解析 /285

附录

附录 1 中央机关及其直属机构 2009 年度考试录用公务员公共科目考试大纲 /295

附录 2 中央机关及其直属机构 2009 年公务员考试公告 /301

附录 3 国家公务员考试历年录取分数线统计表 /305

第一部分

申论简述

第一章 申论简述

第一节 申论的概念

申论，是专门用于测验和考察从事行政工作的工作人员是否具备行政工作能力的标准化考试。由于在市场经济条件下，行政机关工作人员需要具备搜集、分析、整理、概括、解决问题的能力，而申论正是为了解决考生是否具备这方面素质而产生的，与行政职业能力测试一样，它也是公务员录用考试笔试科目中重要的一环，是全国各级各类公务员录用考试的必考科目。

“申论”一词，目前的说法是最早出自孔子《论语》中的“申而论之”，但尚待考证。“申”字主要意思有：伸展，伸张；施展；表明，表达；申诫，告诫等等。“申论”这个词中的“申”在这里主要包含两层意思，一是表明、申述，二是根据试卷给定材料的内容，在此基础上引申出考生个人的观点或见解。“论”的含义较多，比如议论、分析和说明事理；研究；推知；叙说；评论；辨析等等。从字面来理解，“申”为引申、申述之意，“论”为议论、论证，申论，即申述、申辩、论述、论证之意。简言之，“申论”就是针对特定事实展开论述从而表明自己的观点。申论是动词，也是名词。作为一种应答方式时它是表示申论这个动作。作为一种应答结果时是指写在纸上的文字。

申论作为一项应试科目，最早出现于2000年中央国家机关公务员录用考试笔试科目之中。这种新增的测试载体一出现便引起了广泛的社会关注。这种载体，与我国古代的“策论”有联系，但又具有自身特定的性质。申论考试形式既严格又灵活，要求考生摒弃套话、闲话，要求分析、论证和解决问题透彻、全面、清晰，同时又保证考生能充分发挥自己的潜力，施展自己的真才实学。经过几年的发展和实践，以及专家学者们的改进与完善，申论现在已经成为各级公务员录用考试的一门基本考试科目，日益受到人们的重视。

申论是根据目前机关公务员工作的需要，对考生实际能力的一种考察方法。它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，也有别于以往公务员考试中的作文形式。但申论考试的内容、方法及其要达到的测评功能，实际涵盖了策论和作文这两种考试形式的基本方面，把阅读理解和写作有机地结合起来，形式新颖、灵活，能够更好地测评考生的综合素质；有效地防止“高分低能”现象的产生，是一种专门用于公务员考试的应试文体。

第二节 申论考试的基本情况简介

2000年中央国家机关公务员录用考试笔试除了《公共基础知识》和《行政职业能力倾向测验》之外,又新增加了《申论》。申论主要是考查考生的实际能力,这是公务员考试所做的一个新的尝试。

中央机关及其直属机构2009年度考试录用公务员公共科目考试大纲将申论表述为: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以及书面表达能力。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。

由此可见,申论与传统的作文不同,它的难度要大得多。申论考查的内容全部为主观性试题,考试时限150分钟,满分100分。申论通过约7000字的文字资料表述时下发生或存在的热点现象和问题,要求考生通过反复阅读试卷上所给出的资料和问题,在详细认真分析后,根据涉及的中心思想、中心问题进行阐述和论证。相对于传统的作文来说,申论要求考生摒弃那些套话和废话,分析、解决问题要更加透彻、全面、清晰,因此也更能让考生发挥自己的潜能。

申论考试摒弃了原来的简单议论文的模式,主要考查考生的阅读理解、综合分析、概括能力以及解决实际问题的能力。所以不单单涉及到议论文一种文体。由于主要考察考生的实际能力,因此,考生做《申论》时不用做任何复习准备,只要你真的有水平,你就会应付自如。

第三节 申论测试的目的和形式

一、申论测试的目的

总的来说,申论测试的目的是为国家选拔人才。公务员考试之所以设置申论测试科目,其目的就是希望通过这种方式,对应试人员的分析能力、概括能力、提炼能力、加工能力、阅读理解能力、综合分析能力、提出问题能力、书面表达能力等多方面进行综合检测,考核其运用马克思主义哲学、邓小平理论、“三个代表”重要思想、社会主义荣辱观、法律、行政管理等理论知识解决实际问题的能力,从而选拔出高素质的行政管理人才,充实公务员队伍。申论考试的内容涉及到社会、政治、经济、文化教育等各个领域。因此是对考生的知识面以及对资料的综合分析能力、概括加工能力、研究能力、归纳能力、文字表达能力、政治理论水平、政策水平、法律常识等方面综合素质的全面考核。

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。

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。

申论考试涉及的资料大多是社会上实际发生的一些事情，要求提出的解决意见和论述必须切合实际，有较强的实用性、可操作性，实质上是对考生分析问题和解决问题实际能力的一种测试。如果通过了考试，就说明考生具备了一定的做公务员实际工作的能力。

二、申论测试的形式

申论测试的形式与行政能力测试有很大不同，比较明显的区别就是，前者全部是主观题，而后者全部是客观题。从申论考试的试题内容分析，其卷面涉及无非包括三大部分：第一部分是注意事项；第二部分是给定的主体材料，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；第三部分是作答要求，要求应试者在规定的字数限制、形式范围内完成答题，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。

由历年中央国家机关的申论试卷来看，申论考试的形式大致遵循着概括——对策——论证这样的模式，即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、并对对策作出分析说明。通常体现在问题设置上，就是所谓的“三段论”模式：第一部分简短概括给定材料的主要内容和主要问题；第二部分就是针对材料反映的主要问题，提出解决问题的方案；第三部分是根据材料和自己拟订的对策，展开相应的论述。

近几年申论考试的问题呈现一定的变化，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书面表达能力等四种执行公务的必备能力。

第四节 申论考试的内容

一、申论考试的基本内容

首先在试卷上给定一篇（或一组）6000—8000字左右（主要参考近三年数据）的资料，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（或案例、或社会现象）的性质和本质，然后按要求答题。申论试卷主要分为三个部分：

1. 注意事项：解释申论、考试时限、考试要求、答题时间方面的参考建议等。
2. 给定材料：根据近几年的发展，现在的国家公务员考试材料字数已经稳定在6000—8000字之间。一般为分段材料，每段材料一般为数百字，材料的内容包括新闻报道、事例案例、说明性文字、数据、材料、采访记录、纲领性文件等，材料的排列大都没有规律性、

顺序性、逻辑性,显得杂乱无章。

3. 申论要求:答题内容、要求、字数等。

申论的作答要求从内容上来说,常见的是三种基本题型(字数为参考字数,部分年份可能多于或少于这个范围):

(1) 概括整篇或某段材料所反映的主要问题或主要内容。一般为150-300字。

(2) 针对某一问题提出解决对策(有些题目会让考生先进行原因分析)。一般为200-450字。

(3) 就某一主题(给定或自拟题目)发表自己的见解。一般为1000-1200字。

要注意的是申论考试的题目样式和数量不是固定的,对于测试要考查的内容可能通过二个、三个、四个问题来体现,题目样式可能是概述事件,也可能是概括主要问题,也可能在不同层面对解决问题、怎样解决问题提出不同的要求,但无论题目样式和题目数量发生怎样的变化,申论考试要考查的都是上述三方面的内容。

另外,需要提醒考生的是:这三个题型存在严格的程序性特征,是个层层深入的过程,也就是说,必须按顺序作答,不能颠倒、不能跳跃。

从形式上来说,前面两个题型相对简单,是便笺式和提纲式的简要文体,而第三个篇幅较长的题型除了议论文之外,有时还会采用其他一些文体,如:讲话稿、通知、报告、请示等。

二、申论考试的常见问题类型

1. 仔细、认真地阅读背景资料,经过对资料的整理、分析、归纳后,准确地用简明扼要的文字概括出给定资料的主要内容或反映的主要问题。如2000年公务员考试第一道题目的要求“用不超过150字的篇幅,概括出给定资料所反映的主要问题”。2001年公务员考试第一道题目的要求“有条理地概述这些材料的主要内容”。

2. 针对主要问题提出解决问题的对策和可行性方案(有些题目会让考生先进行原因分析)。如2002年公务员考试第一道题目的要求“从政府制定政策的角度,就如何克服资料所反映的种种弊端,提出对策建议。要求:有针对性,有条理,切实可行”。

3. 在完成上述两项程序的基础上,紧紧扣住给定资料及其反映的主要问题,申明、阐述、论证应试者对问题的基本看法和解决问题的方法。如2006年公务员考试第一道题目的要求“在我国,妥善应对突发公共事件是政府面临的重大课题。请你就我国政府如何提高应对突发公共事件的能力,写篇文章,说出自己的看法。要求:自拟标题,观点明确,联系实际,分析具体,条理清楚,语言流畅”。

三、试卷基本结构

申论考试的试卷有比较规范的结构,总体上分三大部分。首先提出“注意事项”,给答卷提出重要的指导性建议;其次给定一组资料;然后提出“申论要求”,要求应试者在弄清给定资料的基础上完成若干题目。给定资料的长度一般为6000-8000字左右(2006年以后)。但根据考试对象和所给时间的不同,资料长度会有变化。

“申论要求”涉及三个方面：对给定材料的理解、分析、整理、归纳、概括、综合；对主要问题提出见解，提出对策，提出具有可行性的解决方案；对见解、方案的论证。这三方面的要求，在以往的试卷中，一般是通过三个题目来体现的。但题目数量允许有灵活性，题目的样式也不会一成不变。但不管题目数量、题目样式有什么变化，“申论要求”大都涉及上述三个方面。但是近年来，尤其是从2007年开始，命题结构出现明显变化，突破了以往“概括要点”、“提出对策”和“论证表述”的“三段论”模式，开始注重于考查考生的综合素质。题型设置更加灵活，开始出现选择性答题，材料关联度加强。

四、考查要素

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。

第五节 申论考试的特点

一、命题形式的多元性

做为选拔合格公务员的专业考试，申论命题的形式一直呈现多元性。主要表现为：（1）应用性。考查解决实际问题的综合能力；（2）灵活性。基本知识、专业知识、管理知识、相关知识及综合分析能力、书面表达能力等素质及能力的结合。（3）广阔性。从国家政策到社会民生，涵盖各种知识的渗透。

二、申论材料的社会性

申论命题一定会涉及特定的社会问题或社会现象，这也是申论与其他文体最大的区别。材料所涉及的内容一般是关系到大多数人的利益，并引起普遍关注的问题，或是与政府有关的公共问题。申论所涉及的内容主要表现为：社会问题或社会现象。

三、申论要求的程序性

申论大纲中对材料内容理解和作答都给出了明确的程序性要求：阅读理解——分析综合——提出方案——书面表达。虽然出题形式在不断变化，但万变不离其宗，其基本程序仍围绕这一线索进行。

四、材料内容的广泛性

申论测试的目的是为了选拔国家公务员，因此十分注重对考生的分析、判断、解决问题的能力等综合素质的测评。为反映这一要求，申论所给定的背景材料涵盖了政治、经济、法律、教育等诸多方面的内容，涉及范围极其广泛。主要体现在：（1）题材广泛。社会性背景，地域范围宽泛，有国内的，国际的；（2）内容广泛。政治、经济、文化、法律等问题均有所涉及；（3）问题广泛。社会热点、传媒焦点、解决难点、争议疑点，定论的、未定

论的；(4)形式广泛。领导讲话、记者采访、专家观点、民意调查等多种形式。

五、测试的针对性

申论测试考查的目标是明确的，针对性很强，即主要考查考生阅读、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。

六、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。从材料背景来看，都是有关当前政治、经济、法律、教育等方面的社会问题，有的已有定论，有的尚未有定论，需要考生自己来解决。从这个角度来看，无论是提出对策或是对对策进行论证，都不会有一个确实、固定、惟一的标准答案。

七、测试具有前瞻性

申论测试注重考查考生综合运用所掌握的知识解决实际问题的能力。整个社会在不断地发展变化，公务员考试命题不仅会与这种发展趋势相适应，而且还会体现出一定的前瞻性。

第二章 申论的考查内容

作为一种能力考试，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以及书面表达能力，这些能力是与公务员能力素质的要求相吻合的。因此，需分别进行解释。

第一节 解决实际问题的能力

所谓解决实际问题的能力，是指考生合理运用自己学习和掌握的政治、经济、文化等各方面的知识，通过对所给材料的判断分析归纳，总结出如何解决问题的方式方法。

实践是检验真理的唯一标准，因此，公务员考试把解决实际问题的能力作为考查的一项标准。

解决实际问题的能力是对知识的运用能力，它是人的智能结构中的重要组成部分，同时也是人的素质形成的基础。解决实际问题的能力实际上是一种综合能力，从提出问题开始，涵盖了对问题的理解，问题的分析，以及怎样解决问题等等。从狭义上理解，主要包括观察能力、调查能力和处事能力等。

从历年的考试可以看出，从 01 年的 PPA 事件，02 年的网络给社会生活带来的种种影响，一直到粮食安全，无不与现实问题紧密相关，重点考查的都是考生解决实际问题的能力。胡锦涛总书记关于科学发展观的说法，“要全面贯彻落实科学发展观，牢牢抓住发展这个党执政兴国的第一要务，始终坚持以人为本，按照全面协调可持续的基本要求和统筹兼顾的根本方法，不断提高解决复杂问题的能力，从容应对各种风险和挑战，有效解决各种复杂问题和矛盾，把中国特色社会主义事业不断推向前进”，这虽然是对党员干部的要求，但也可以视作公务员应具备的素质。

作为公务员一项基本技能，解决实际问题的能力必须具备一定的要求。

一、必须具备一定的政策理论水平

公务员所处的工作环境复杂，面临的问题具有特殊性和敏感性，也往往具有政治性和政策性。因此，考生要提高解决实际问题的能力，就必须不断提高政策理论水平，坚持理论联系实际，紧密结合改革开放和社会主义现代化建设的实际，牢固树立科学发展观，坚持用马克思主义立场、观点、方法分析、解决问题，不断提高运用科学发展观指导实践的本领。

二、加强相关知识的储备

考生要提高解决问题的能力，加强相关知识的储备必不可少。知识不会自动存储到物质