



2014年 全国领导干部公开选拔与竞争上岗考试教材 系列

最新版

申论与作文

SHENLUN YU ZUOWEN

《全国领导干部公开选拔与竞争上岗考试教材》编写组 编

- ◆ 申论的立意 要点 目的
- ◆ 申论写作基本步骤 布局 方法与技巧
- ◆ 如何读懂申论材料 要旨的发现与判断
- ◆ 议论文 说明文 叙述文 常用公文
- ◆ 命题作文 材料作文 对策作文
- ◆ 申论专题深度辅导与公选作文写作
- ◆ 申论范文参考 高分申论分析
- ◆ 2014年申论热点问题与作文材料分析



2014年 全国领导干部公开选拔与竞争上岗考试教材 系列

最新版

申论与作文

SHENLUN YU ZUOWEN

《全国领导干部公开选拔与竞争上岗考试教材》编写组 编

中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

申论与作文/《全国领导干部公开选拔与竞争上岗
考试教材》编写组编. —北京: 中共中央党校出版社,
2013. 12

2014 年全国领导干部公开选拔与竞争上岗考试教材系列
ISBN 978-7-5035-5238-0

I. 申… II. 全… III. 国家行政机关—领导人员—
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 (2013) 第 264893 号

申论与作文

责任编辑 井 琪 李 云

版式设计 李 灵

责任校对 王明明

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 403 千字

版 次 2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880 毫米×1168 毫米 1/16

印 张 17

定 价 53.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

目 录

CONTENTS

第一部分 正确认识申论

一、什么是申论	(3)
二、申论考试与试题结构	(5)
(一) 申论考试内涵	(5)
(二) 申论考试的特点	(5)
三、申论考试要素和环节	(9)
(一) 申论考试要素	(9)
(二) 申论考试基本环节	(10)
四、申论备考与作答	(12)
(一) 考生如何做好备考工作	(12)
(二) 备考要讲究基本方法	(14)
(三) 注意申论的作答要求和技巧	(15)
附录一：2013 年中央、国家机关录用公务员考试 《申论》真题市(地)以下综合管理类和 行政执法类	(17)
附录二：2013 年中央、国家机关录用公务员考试 《申论》真题卷省级以上(含副省级)综 合管理类	(25)

第二部分 申论考试能力

一、阅读理解能力	(37)
(一) 阅读材料	(37)
(二) 阅读理解能力的培养与需要注意的问题	(40)
二、分析概括能力	(43)
(一) 分析概括能力的内涵	(43)
(二) 如何进行材料分析	(44)
(三) 概括内涵与基本要求	(45)
(四) 概括能力提高与注意事项	(47)

三、提出对策解决问题能力	(49)
(一) 提出对策的基础或前提条件	(49)
(二) 如何提出解决问题的对策	(50)
(三) 提出方案的基本步骤和基本原则	(52)
四、进行论证的能力	(56)
(一) 论证的几种类型	(56)
(二) 立论和标题	(57)
(三) 论述文的结构布局	(62)
(四) 论证的基本方法	(66)
(五) 论证基本要求与问题	(68)

第三部分 申论考试文体

一、说明文	(75)
(一) 说明文的基本概念和特点	(75)
(二) 说明文的写作方法	(76)
(三) 写说明文注意事项	(78)
二、议论文	(81)
(一) 什么是议论文	(81)
(二) 议论文诸要素	(81)
(三) 议论文的结构安排	(86)
(四) 议论文的方式	(87)
(五) 写议论文注意事项	(89)
三、记叙文	(95)
(一) 记叙的分类	(95)
(二) 记叙的基本要求	(95)

第四部分 命题作文与材料作文写作

一、命题作文概念与审题	(100)
(一) 正确认识命题作文类型	(100)
(二) 如何正确审题	(101)
(三) 命题作文高分写作技巧	(103)

二、材料作文	(107)
(一) 材料作文特点	(107)
(二) 材料作文审题	(108)
(三) 材料作文的写作	(111)
三、命题作文和材料作文的基本要求	(117)
(一) 文体	(117)
(二) 结构	(118)
(三) 内容充实, 中心明确	(119)
(四) 标点正确, 不写错别字	(121)

第五部分 领导干部常用公文写作

一、机关应用文的基本内涵	(127)
(一) 机关应用文的特点	(127)
(二) 机关应用文写作的基本要求	(128)
二、通用规范性公文——决定、决议、指示、命令(令)、意见、会议纪要、 议案的写作要点	(130)
(一) 决定	(130)
(二) 决议	(132)
(三) 指示	(133)
(四) 命令(令)	(135)
(五) 会议纪要	(136)
(六) 意见	(137)
(七) 议案	(138)
三、通用规范性公文——报告、请示、批复、通知、通报、通告、计划、 总结、办法的写作要点	(140)
(一) 报告	(140)
(二) 请示	(141)
(三) 批复	(142)
(四) 通知	(143)
(五) 通报	(145)
(六) 通告	(146)
(七) 计划	(147)
(八) 总结	(148)
(九) 办法	(149)

第六部分 2014 年公开选拔申论与作文考试 相关理论和现实热点问题

一、科学发展观	(153)
(一) 科学发展观提出和形成的基础	(153)
(二) 科学发展观提出的重大意义	(155)
(三) 全面把握科学发展观的重要内涵	(158)
关于深入贯彻落实科学发展观的有关热点问题	(162)
二、构建社会主义和谐社会	(174)
(一) 构建社会主义和谐社会的重大意义和基本内涵	(174)
(二) 构建社会主义和谐社会的重要原则	(176)
关于构建社会主义和谐社会的有关热点问题	(176)
三、政治体制改革与行政体制改革	(186)
(一) 党的十八大关于政治体制改革的重要论述	(186)
(二) 充分认识深化行政管理体制改革的重要性和紧迫性	(188)
(三) 加快政府职能转变	(188)
(四) 推进政府机构改革	(189)
(五) 加强依法行政和制度建设	(189)
关于政治体制改革与行政体制改革的重大热点问题	(190)
四、民生问题的重要性与基本问题	(206)
(一) 民生问题的重要性	(206)
(二) 民生问题的现状	(206)
(三) 解决民生问题的思路	(207)
关于民生问题的重大社会热点问题	(209)
五、党的作风与群众路线	(227)
(一) 党的作风关系党的生命	(227)
(二) 群众路线是我们党的根本路线	(228)
(三) 为民务实，服务群众，维护实现好群众利益	(230)
关于党风和群众路线的材料题练习	(231)
附录：2014 年《半月谈》评论选	(238)

第一部分

正确认识申论

一、什么是申论

“申论”，顾名思义，应理解为“引申加以论证”，实际上就是阐述自己的观点。一般认为，“申论”一词取自孔子《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，即是对材料、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。简单地说，我们现在进行的申论考试，从领导干部公开选拔考试科目角度看，可以理解为“给定材料的政论文”。

其实，对于考生来说，无须过于深究其原始意义和语文学内涵，掌握其基本定义、知道在历史上是怎么回事就可以了。按照申论专家郭五林的解释，对于申论的理解，要抓住两点：一是申论的方式，是引申、展开。这应当是申字的最基本含义。事理得到引申，论述得到展开之后当然就有表明、明白之意。二是申论的表达方式是论，即论述，这是其动作行为。这种动作行为的符号是语言，其表现形式是一篇议论文，其主体信息是阐述自己的观点。

我们这里讲的“申论”是指特定的国家公务员或领导干部公开选拔考试的一种科目，与历史上或语文学上的“申论”是不同的，对此，有必要加以辨析：

其一，申论考试不同于古代选拔人才中的“策论”。我们知道，从汉代开始中央选拔官员时要对考生出题考试，其中一个非常重要的科目就是“策论”，实际上汉代开始的“策论”与后世的“廷试”有些类似，也与我们今天的高级面试接近。策试分为两种：“对策”和“射策”。射策是密封若干问题，抽签作答；对策是公开提问，当场应对。这两种方法都是要求被选拔者根据一定的问题在竹简（当时无纸张，竹简是书写材料）上逐条应对，故又称“策问”或“对策”。写作“对策”要求能够深刻反映政务需要，所论的事理要紧密联系时下重要的事务，并反映出对政务管理的深刻理解；对策中要具有远见卓识，考虑时代的发展，能够提出匡时补弊的独到见解，同时针对现实提出的措施应切实可行，而不是脱离时代的高谈阔论；文辞要有表现力和气势，语言要准确、肯定，切忌模棱两可。策论的题目是既定的，与现实社会或问题也是密切相关的，而申论则是要求应考者从一大堆材料中去发现问题、提炼和概括结论，并且以这些材料为基础形成自己的观点和对策，依据材料而又不受制于材料。

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。

但公务员、领导干部选拔申论考试在内容上比策论有更多的针对性，在形式上则比

策论要灵活得多。申论测试不仅可以考核应试者的阅读理解能力和文字表达能力,更重要的是,它还可以考核应试者发现问题和解决问题的能力,具有较强的综合性和现实针对性。可以说,申论测试涵盖了作文和策论两种考试的基本方面,其难度大于命题作文和策论。

其二,申论考试不同于一般的作文考试。申论与作文有些类似,但又与传统的作文不同,作文考试虽然没有脱离我们的社会和现实,但总的感觉是,考查的主要是应试者的文笔和文化素质,作文考试形式比较单一,模式比较固定,难以考查出应试者的综合能力和处理实际问题的水平。申论的写作难度要比作文大一些。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 3000~5000 字甚至更多的材料和提出的有关问题后,应对此用心分析,然后根据材料涉及的主要线索、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。申论考试则直接是就当前社会问题,或者说作为领导干部日常遇到的问题,考查其对这些问题的反映和处置思路及能力,实际上就是其执政能力。

其三,申论不同于一般的论文写作。论文写作是作者个人观点的阐述,是为了表述科学研究成果的理论性文体,有非常鲜明的文体特征和规范,观点上要求立论独创,材料上做到旁征博引,多方佐证,有主证和旁证,在体式上要求以论点的形成构成全文的结构格局,以多方论证的内容组成文章丰满的整体,以较深的理论分析辉映全篇,具有科学性、学术性、独创性、理论性、规范性等特征。而申论无论是体裁上还是形式上,都与论文不同,它不要求那样大的篇幅,也不要求有完整的体系,更不要求有详细、大量的材料佐证,只是要求考生根据提出的问题进行作答,就事论事。

二、申论考试与试题结构

（一）申论考试内涵

什么是申论考试？我们的理解是，申论考试就是针对给定材料，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，具有模拟领导干部日常工作性质的能力测验。申论考试题型的最典型的主观型试题，与公共科目的《公共基础知识》或《行政职业能力测验》的完全客观性试题考试形成了互为补充、相得益彰的格局。《公共基础知识》和《行政职业能力测验》主要是通过测试一系列心理潜能和知识，预测考生在行政职业领域内的多种职位上取得成功的可能性，或者筛选在该职业领域中有没有成功可能性的个体，而申论考试则是公务员实际工作的预演和模拟，是对其思考和处理实际工作问题的考查。

从总体来讲，申论考试的实质是一种虚拟行政行为，是模拟党政机关工作思路、观点、立场、态度、风格等的一种行为。仔细分析可以发现，申论的各道考题都是对行政行为的一种模拟。但具体又有所不同。常见的是模拟发问、追问、论证这三个环节。这三个环节构成行政机关中最普通、最常见、最简洁的一个行政活动过程。

申论考试的目的是通过应考者对给定材料的分析、概括、提炼、加工，测验应考者解决实际问题的能力，以及阅读理解能力、综合能力、提出问题能力和文字表达能力。通过这样的测试，为国家选拔有用人才。看看某年各机关提出的职位要求，就可以知道申论考试是多么重要：

国务院法制办公室法制司的一个职位要求：“起草、审核、修改法律草案、行政法规草案及其他政府的法规”；

农业部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：“拟定、修订有关法规，收集信息，工作调研等”；

国家认证认可监督管理委员会办公室的一个职位要求：“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的资格条件：“中共党员，硕士研究生以上学历，熟悉党的基本理论，有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”。

（二）申论考试的特点

申论考试所提供的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。作为领导干部对社会生活的

方方面面都应当关心，应当有所认识、有所思考，对社会热点或大众传媒关注的焦点也应有所了解，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。

申论考试，要求考生具有比较丰富的常识，但不会对某种专业知识有特别倾斜。由于考生来自各个方面，所学专业很不相同，社会阅历不同，所以申论考试中让考生处理加工的材料必须具有普遍性、非专业性。特别是最近几年的考试，所涉及的大都是关于中央重大战略部署，虽然材料反映的是个别领域的问题，但内涵则是关于国家发展战略、党的方针政策的大问题，这是所有的考生都应该知道和关注的。

综合近年来申论考试的试卷和要求，可以看出我国目前的申论考试的基本特点有以下几个方面：

一是高度的综合性。申论考查的是应考者的综合素质和实际能力，应该说，申论考试综合了许多测验方式的优点，把知识性、阅读性、理解性、逻辑性、分析性、归纳性、实用性、创造性诸多方面集中在一起，是对应考者解决问题综合水平的测验，避免因为公共科目考试或者专业科目考试带来的误差，如果说公共科目考查的是应考者诸多方面的素质的话，申论考试则直接考查的是行政能力，有效地防止“高分低能”现象的产生。因此，在设计试卷时，申论考试内容一般都侧重于考查应试者解决问题的能力。出于考查考生综合素质和能力的需要，申论所给定资料的范围极其广泛，内容涵盖了政治、经济、哲学、法律、历史、教育、公共管理、党的方针政策等社会问题的诸多方面，从这个意义上说，考生再想像从前那样事先押题，对题目有充分的准备就很难了。因此，事先对考试的具体形式、内容结构等基本情况有所了解，就显得尤为必要。需要说明的是，给定资料所反映的问题一般都应当已经有定论，主要立足于考查考生的分析和判断能力，只要分析判断无误，就不会得很低的分数。同样，要想得到很高的分数，难度也不小，没有一定的新颖和独到见解是不行的。同时，还存在这样一种可能性，即给定的资料所反映的问题尚无定论或存在争议，让考生以自己的理解来进行判断和分析并作出结论。这恰恰最能考查出考生的分析和判断能力。作为很严格的一种公务员或者领导干部选拔录用考试，申论考试试题一般不会出现偏差，主要表现在试题的表述标准明确，不论涉及哪方面的内容和观点基本上都无争议，让每个应试者均有话可说。因此对一些难以定论的问题，特别是那些争议激烈的问题，一般不会考，考生在复习时没有必要过多涉及。因为，这是关系到无数人命运的考试，不允许出现偏差和错误。

二是考试的强烈针对性。领导干部公开选拔考试是为了选拔能够胜任领导工作的优秀人才，而且是管理党和国家、执政施政的重要人才，这些人通过考试后要直接走上工作岗位，担负起各个党政部门的重要工作，一点空虚和形式的东西都要不得。这就决定了申论考试具有明显的针对性：看你是否具备胜任工作的素质和能力。虽然申论考试材料表面上看漫无边际，但其考试的目标是非常明确的，那就是考查考生阅读、分析、概括、解决问题的能力，体现在题目中主要是分析、概括两个方面，在给定的材料方面，虽然也是非常宽泛，从国内到国外，从关系到民生的国家大事到涉及某人某单位的具体法律个案，但应考者有一点可以放心的是，它给定的材料肯定是具有普遍社会意义的、当前人们比较关注的社会热点问题。由于申论考试的针对性，就决定了其答题的有的放矢，特别是提出方案的可行性和合理性，如关于网络建设问题，可以通过加强政府与企业的合作来解决网络建设中存在的问题。如安全生产与伤亡事故问题，由于各类伤亡事

故的频繁发生，已成为社会关注的焦点，可以通过加强安全监督管理与相应法律法规建设，建立相应的应急和责任追究机制，理顺安全监督管理体制等措施来减少事故的发生，保障安全。如土地流失问题，关系到国家的命脉，可以通过建立严格的制度来控制土地的使用和增加耕地。因此，考生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。

三是相对的模拟性。实际上，申论考试具有模拟领导干部日常工作性质的显著特征。申论考试是吸收我国古代“对策”考试按用人需要选拔和不拘泥于固定文体的合理内核，根据当代社会发展和行政需要，特别是借鉴和参考国外公共管理经验，建立起来的一套完整、成熟、有效的考录人才制度。它可以使应试者具有更加广阔的空间来充分发挥自身的才、学、识，这种考试没有体式上的严格限定，考什么，怎么考，用什么文体写作，写什么的问题等诸方面都不再实行“一刀切”，而是模拟领导干部日常工作内容和工作方法，充分考虑用人的实际需要，更容易测试出应试者的综合行政能力。提出的问题和要求解决的问题，与领导干部真正的日常工作有一定的类似性。但在规定时间内进行考试，无论如何不可能与日常工作等同。在考场上，不可能从召开调查会开始着手调查研究，也不可能把大量原始信息一股脑儿摆在考生面前令其筛选。申论考试所面对的背景材料是经过初步加工的。但这种加工并不是使所给材料条理分明、头绪清楚，而可能是次序紊乱的、主旨分散的材料，有待应试者阅读材料后进行筛选、加工、概括、提炼、论证等工作，并借助这些工作主要侧重考查应试者对给定资料的阅读理解能力、分析归纳能力、提出和解决问题能力以及文字表达能力，要求分析、论证和解决问题透彻、全面、清晰，保证考生能充分发挥自己能力。

四是考试形式的灵活多样。申论考试的卷子与各个科目或者专业科目卷子不同，完全属于主观性试题，除了有些基本要求外（如答题范围、篇幅、形式），没有完全统一的卷子格式，也没有统一的作答要求。就文体而言，概括部分既可能属于记叙文、说明文、议论文中的某一种形式，也可能综合了多种文体形式，也可能是公文写作中的应用文写作。方案部分，则纯粹是应用文写作。议论部分就不必说了。因此，从这个意义上来说，申论既考查了普通文体的写作能力，也考查了公文写作能力，考试形式非常灵活、方便、实用，这样，就更能考查出考生的实际能力。

五是内容的广泛性。如果有考生问，申论究竟考的是哪方面内容？我们只能回答：各级领导干部实际工作中需要的东西都有可能作为考题。因为申论考试是出于考查考生综合素质和能力的需要，给定资料的范围是极其广泛的，内容涵盖了党的方针政策、政治、经济、法律、公共管理、教育等社会问题的诸多方面，要求考生事先对考试的具体形式、内容结构等基本情况有所了解，就显得尤为必要。在此，我们提醒考生：申论考试是为现实服务的，必须立足于本职工作和社会现实，社会热点、难点问题都是申论出题的重要范围，实际工作中各种方式和场景都可能作为考题出现，或制定一个应急方案，或以特定身份写一篇讲话稿，或就解决某问题提出对策，或要求你判断某个方案的优劣，等等。

六是考试方案和答案的不确定性。申论考试属于典型的主观性考试，不仅考题的设计没有标准的卷子，每年的、各个地方的、不同部门系统的卷子设计都有一定的差别，

而且考题的答案也没有标准答案（只有几项大致的判分标准）。可以说，不仅给出题者相当大的发挥空间，而且给考生提出了严峻的挑战。如在试题方面，有些是给出比较杂乱的材料，有些是给出几种观点或方案，有些是要求提出完整的解决问题的方案，有些则是要求回答问题，有些甚至是要求选择答案。同样，在答案上更是没有标准答案可以作为判分标准，如对策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唯一的标准。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，不可能有确切的唯一的标准。正因为申论测试没有确定的答案，这给了考生以发挥的空间，不同的考生完全可以较充分地展示各自不同的能力和水平。同时，这也有利于选拔到满意的人才。

三、申论考试要素和环节

（一）申论考试要素

如果说公共科目主要是为了考查被考者在一定的环境中完成某项行政管理任务的各方面潜在能力的话，申论考试考查的则主要是被考者理解、思考、解决现实问题的能力。

一是其阅读理解能力。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，在申论考试中，它是为下一步概括主题、提出对策及展开论证做好准备的。作为领导干部，在领导和决策过程中，首先面对的是各种信息材料，如何正确理解这些材料和处理问题是工作的关键。应该说，在给定的材料中，虽然大致可以归类为某方面的内容，但材料的时间排列顺序、重要次要排列都是比较乱的，甚至一些材料是干扰项，一些材料没有任何价值，这就要求考生通过阅读材料，快速把握这些材料哪些是重要的，哪些可以忽略，是要说明什么问题，问题的要害是什么。我们说的阅读理解能力强，就是善于把握事物的本质，而不是简单地就事论事，要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，正确分析问题、研究问题，并恰当地解决问题。

二是综合分析能力。综合分析能力是领导者必须具备的应用性智能思维能力，在此指的是在正确理解给定材料的基础上，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地筛选、加工，梳理出逻辑思路，提炼出材料所反映的主题思想。这种能力是领导者完成日常管理工作必备的，在论证时，通过分析问题存在的原因，可以比较成功地测试出考生的这种能力。

三是提出问题和解决问题的能力。申论考试的目的是选拔处理党和国家行政事务的公职人员，有没有提出问题和解决问题的能力，对一个干部来说是非常重要的，发现不了问题或发现了问题而提不出解决问题的方案，都是不允许的。因为领导干部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快捷地解决。因此在申论考试中测试考生提出问题与解决问题的能力就成为其核心的目标。在论证时，提出对策和进行论证的过程中这种能力将得到集中全面的体现。

四是语言表达能力。什么是语言表达能力？在此就是指借助于书面文字将考生的思想、思路和看法等表达出来。应该说，在公共科目考试中，已经有了考查考生“语言理解与表达”能力这一项，但那只是对一句话或一段话意思的理解，而申论考试则比较全面、深刻考查考生对一种社会现象和一个事件的语言表达能力。一般说，要求自拟题目撰写的那篇1000字左右的文章，就是领导干部语言表达能力的充分体现。良好的语言表达能力（侧重于书面语言表达能力）能够将考生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整个申论试卷的答卷过程中。

（二）申论考试基本环节

申论考试的环节与试卷结构是一致的，基本上可依次归纳为以下几个环节：

1. 阅读资料

阅读材料是基础性环节，无论是粗读还是细读，考生都必须先对给定的材料和要求有基本的理解和把握，而在读材料的同时，就可以基本形成主题和概括。阅读领会背景材料是申论考试的首要环节。这一环节虽未进入写作阶段，却是写作的前提。申论测试，对给定资料的阅读一般会给予充分的时间。如果考试时间为150分钟，那么对给定资料的阅读一般不会少于40分钟。也就是说，花40分钟阅读，对着手文字作答是必要的，绝不会导致文字作答时间不够用。考生一定要注意申论考试所提供的材料不是什么现成完好的文章作品，只是稍加整理的“半成品”而已。因此考生在阅读理解的过程中，需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，把一堆材料进行分门别类，将分散的事物综合为具有一定内在联系的事物，从给定材料内的事物联系到以外的其他事物等多种活动。应试者必须读通弄懂全部资料，才能把握事件全貌和内容实质，也才能区分复杂事件中各方面的主次轻重地位，准确概括主要问题。申论背景材料字数越多、篇幅越大，阅读理解的难度就越大，这就更需要在此环节上舍得花时间弄懂材料中反映的主要内容和主要问题，切不可认为阅读材料是浪费时间。

2. 概括主题

概括主题属于承上启下的环节，一方面，它是阅读资料环节的小结，经过阅读理解后基本可以概括出要点或主要内容；另一方面，这个环节直接影响下一步提出的对策是否具有针对性，以及影响到将要进行的论证是否有扎实的理论基础。概括要点的目的，在于准确把握住给定资料，以便进一步着手解决问题。通常采用对材料分门别类进行分析概括的方法。对情况复杂、问题纷呈、彼此交错的情况，应具体问题具体分析，尽力分析出主要症结所在，以便更好地解决问题。在此，考生要注意的是有些材料主题是一目了然的，甚至在给定材料中开门见山就提出来了，有些则是比较隐蔽的，没有充分的阅读理解就无法进行主题或主旨概括。

3. 提出对策

提出对策就是对材料进行综合分析和正确理解之后，针对具体问题，从不同角度出发，进行合理构想，拟定解决方案。这一部分重点考查应试者的思维开阔程度、探索创新意识、应变和解决问题的能力。虽然考生可以根据各自的知识、阅历对同一问题各抒己见、见仁见智，但必须注意所提对策应是针对背景资料反映的主要问题的，有严格的限制，不能超出资料给定的范围和条件。针对主要问题提出的对策方案必须写得合理和切实可行，要符合我国的国情、民情、党情、政策、法律等，措施要切合实际，应抓住要害，切忌面面俱到或弃本逐末。在此要注意把握几个方面的内容：提出对策必须具有针对性，要有的放矢；提出对策必须具有可行性，不仅有具体的方法和步骤，而且必须是高效的、低成本的；提出对策必须合情、合理、合法；符合“虚拟身份”，即考生一定要明确自己的角色定位，明确你是站在哪个具体的政府职能部门的位置上来进行决策的，然后才有可能提出切实可行的解决方案。