

主编 王君

2014

直击上海
公务员考试系列

申论

王君◎著

从入门到

公考第一品牌

唯一由资深命题官主编的公考教材

2014年度上海公务员考试·中央和其他省市公务员考试
参照公务员法管理过渡考试·事业单位考试·军转考试·三支一扶考试
村官考试·人民警察考试·干部公选考试等中央和地方公职考试

最新内容
极高针对
精准预测

专用书

2014 直击上海
公务员考试系列

主编 王君

申论

王君◎著

2014年度上海公务员考试·中央和其他省市公务员考试
参照公务员法管理过渡考试·事业单位考试·军转考试·三支一扶考试
村官考试·人民警察考试·干部公选考试等中央和地方公职考试

专用书

图书在版编目(CIP)数据

申论 2014 / 王君著. —上海: 格致出版社:
上海人民出版社, 2013
(直击上海公务员考试系列)
ISBN 978-7-5432-2289-2
I. ①申… II. ①王… III. ①公务员-招聘-考试-
中国-自学参考资料 IV. ①D630.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 195598 号

责任编辑 高 璇
封面装帧 人马艺术设计·储平

直击上海公务员考试系列
申论 2014
王 君 著

出版 世纪出版集团 格致出版社
www.ewen.cc www.hibooks.cn
上海人民出版社
(200001 上海福建中路193号23层)



编辑部热线 021-63914988
市场部热线 021-63914081

发行 世纪出版集团发行中心
印刷 苏州望电印刷有限公司
开本 850×1168 毫米 1/16
印张 14.75
插页 1
字数 455,000
版次 2013 年 9 月第 1 版
印次 2013 年 9 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-5432-2289-2/D·65
定价 45.00 元

“直击上海公务员考试”系列丛书

2014 版(第 8 版)修订说明

自我 2005 年编写直击公务员考试系列用书至今已有 8 个年头,在这 8 年中,我每年编写的新书都受到了考生朋友们的厚爱和社会各界的好评。

为了让参加 2014 年公职人员考试的广大考生能在较短的时间内高质量准备考试,我对 2013 版进行了大幅修订:特别加重了图形推理和法理的比重及难度,根据中办最新文件更新了公文部分全部知识内容,根据十八大后形势的变化和发展加入了理论和时事部分的全新内容及题目。相信 2014 版的推出能给您在公职考试准备中提供较大的帮助。

本书适用于 2014 年上海公务员考试、中央和其他省市公务员考试、参照公务员管理过渡考试、事业单位考试、军转考试、三支一扶考试、村官考试、人民警察学员考试、干部公选考试等中央和地方公职考试。

各位考生如有专业咨询和高端培训等方面的进一步需求,可通过如下方式与我联系:

E-mail: jwang1221@sina.com

博 客: <http://blog.sina.com.cn/wangjungwy>

新浪微博: @中浦老王

服务支持:“我的仕途”网 www.shitu.me

王 君

2013 年 7 月于中国浦东干部学院

目 录

第一章 概述	1
一、《申论》测什么	2
(一) 敏锐的政治洞察能力和政策分析水平	2
(二) 对大篇幅文字娴熟的阅读理解能力	4
(三) 对繁杂信息的归纳概括能力	10
(四) 较强的提出问题、分析问题和解决问题的能力	12
(五) 过硬的文字表达能力	13
二、《申论》的结构是如何设计的	14
三、《申论》上海卷与全国卷的异同	14
第二章 命题思路与作答技巧	17
一、近年来《申论》命题的总体变化趋势	18
(一) 命题所选资料的文字量越来越大	18
(二) 命题形式越来越灵活	18
(三) 命题的现实针对性越来越强	32
(四) 命题的角度越来越接近政府日常工作和公务员制度本身	32
二、《申论》如何选材	32
(一) 政治性	33
(二) 公共性	33
(三) 实用性	33
(四) 即时性	33
(五) 真实性	33
三、《申论》作答中存在的问题及其对策	33
(一) 概括	33
(二) 提出对策	37
第三章 概括写作思路与技巧	43
一、概括基本格式：三句式	44
(一) 主题句：提炼问题和中心思想	44
(二) 分述句：归纳要点	48
(三) 小结句：总结提升	50
二、概括写作步骤：五步法	56
(一) 粗读头尾，把准角度	56
(二) 通读材料，划出重点	57

(三) 理清思路,列出提纲	57
(四) 做好标记,同类合并	58
(五) 精练语言,顺序写出	58
三、概括写作范例	59
第四章 对策写作思路与技巧	69
一、分层法	70
二、分类法	74
三、分维法	75
四、分步法	76
五、综合举例	77
第五章 文章写作与范文欣赏	87
一、策论文:纵横交错,点面结合	88
(一) 纵向八步法	88
(二) 横向四点法	93
二、政论文:理论为先,齐头并进	101
(一) 纵向八步法	101
(二) 横向四点法	107
三、评论文:单刀直入,以点代面	111
第六章 学习专题	117
一、党的“十八大”专题	118
(一) “十八大”报告重点及解释	118
(二) 党章修正案重点	123
二、中央和上海“十二五”规划专题	124
(一) 中央“十二五”规划部分要点及解释	124
(二) 上海“十二五”规划部分要点及解释	127
三、上海 2013 年度政府工作报告专题	128
(一) 困难和不足	128
(二) 今后五年工作的总体要求、主要目标和主要任务	128
(三) 2013 年主要任务	131
四、“中国梦”专题	135
(一) “中国梦”的精神实质	135
(二) “中国梦”的重要特征	136
(三) 实现“中国梦”的做法	136

五、“八项规定”、“四个作风”及群众路线教育实践活动专题	140
(一)“八项规定”内容	140
(二)中央关于群众路线教育实践活动的精神	140
(三)部分理论文章	141
六、官德与社会主义核心价值体系建设专题	154
七、节水型城市和智慧城市建设专题	162
八、社会建设与管理专题	174
(一)构建社会主义和谐社会	174
(二)新时期社会建设	178
九、网络问政与网络舆情应对专题	192
十、社会心态专题	197
(一)什么是“社会心态”	197
(二)为什么要培育健康的社会心态	197
(三)社会心态的主流是健康的	198
(四)当前社会心态存在的问题	199
(五)我国社会心态的特征	203
(六)培育健康社会心态的路径	204
十一、法治政府和节俭政府建设专题	209
(一)法治政府建设	209
(二)节俭政府建设	213
十二、底线思维、法治思维和公正意识专题	216
(一)公正意识	216
(二)法治思维	220
(三)底线思维	226

第一章

概 述

本章核心问题聚焦：

一、《申论》测什么

二、《申论》的结构是如何设计的

三、《申论》上海卷与全国卷的异同

一、《申论》测什么

“申论”一词,最早出自我国春秋时期著名的思想家、教育家孔子之语“申而论之”。所谓“申”,即“申诉”、“申辩”,也就是说明、引申的意思;所谓“论”,即“论述”、“议论”、“论证”之意。合起来,“申论”,即申辩加论述的意思。

作为公务员考试的特有文体,《申论》自 2000 年第一次进入人们的视野以来,由于其能直接模拟公务员经常遇到的文字形式,能较好地测试考生对大量材料的阅读、理解能力以及对重大理论问题和现实问题的洞察、分析、解决能力,同时也更能使考生的潜能和水平得到充分的施展和发挥,得到了用人单位、公务员管理部门和广大考生的一致认可,是国家和上海公务员考试不可或缺的重要组成部分。

《申论》与传统的作文相比,有诸多相通之处,如两者都是测试考生写作水平的一种方法。但是,《申论》与传统作文更多的是不同,其不同之处具体体现在如下几个方面。

一是材料上,传统作文的材料大多篇幅短小,内容简单,反映的问题较为单一;而《申论》提供的材料数量较大,角度较多,内容丰富,反映的问题较为复杂。

二是要求上,传统作文政治性色彩不浓,而且侧重考查考生的文字功底,特别是驾驭文字的能力;而《申论》政治性较强,在考查考生的文字表达能力外,更侧重于考查考生发现问题、分析问题和解决问题的能力。

三是格式上,传统作文一般形式单一,“就事论事”,要求考生就某个问题进行论述。而从最近 5 年全国卷和上海卷的《申论》命题来看,《申论》多采用三段式——概括、对策与论述。当然,这并不排除上海 2003 年的《申论》试卷将“对策”与“论述”进行合并,形成两段式——概括与议论。同时,也不排除 2005 年开始全国卷和上海卷都兴起的一种新形式,在三段式的基础上,加入了新的段——辨析,形成四段式——辨析、概括、对策和论述的情况。

既然《申论》是公务员考试的一门重要科目,那么,它主要测查考生哪些方面的能力和水平呢?

(一) 敏锐的政治洞察能力和政策分析水平

讲政治,保持清醒的政治头脑,有敏锐的政治洞察力,是公务员的一项必备素质。作为选拔录用公务员的重要考试,《申论》无疑肩负着检测考生政治素养的重要职责。可以说,政治性是《申论》的第一属性。最近几年,《申论》全国卷和上海卷的内容中社会热点问题和政府管理中的难点问题频频出现,不能不说是

对考生政治洞察能力和政策分析水平的检验。

下面分别以全国卷和上海卷近年的选题予以说明:

全国卷:

2000 年:制约中国发展的环境问题

2001 年:中国老百姓普遍关注的药品中含 PPA 事关用药安全和民众身体健康问题

2002 年:互联网对现实生活的影响

2003 年:安全生产与伤亡事故

2004 年:国内外汽车工业发展与城市道路交通问题

2005 年:“三农”中的农村扶贫问题

2006 年:突发事件应急预案与公共危机处理问题

2007 年:土地监管问题

2008 年:怒江决策中的生态环境保护与经济发展问题(或科学发展问题)

2009 年:粮食安全问题

2010 年:海洋问题

2011 年:黄河治理与黄河精神(A 卷)、农民工子女教育、农村教育与乡村文化的衰落(B 卷)

2012 年:道德问题(A 卷)、公共安全与应急管理(B 卷)

上海卷:

2001 年:沙尘暴反映出的环境污染与环境保护问题

2002年:中国加入世界贸易组织(WTO)的影响和利弊得失问题

2003年:人才强市战略问题

2004年:上海城市的建设与管理问题

2005年:行政许可法与依法行政问题

2006年:公务员挂职锻炼制度建设问题

2007年:公务员制度比较和公务员精神的价值取向问题

2008年:政府绩效评估问题

2009年:农民工子女教育公平问题

2010年:政府信息保密问题

2011年:治庸治懒与勤政廉政(A卷)、志愿者精神(B卷)

2012年:社会管理与制度创新(A卷)、收入与财富(B卷)

这些问题范围十分广泛,内容涵盖政治、经济、法律、教育等诸多方面,给定的背景材料或是当前的社会热点,或是大众、媒体关注的焦点,或是政府执政的着力点,具有不回避社会热点和政府管理工作难点的鲜明特色,而且具有很强的现实针对性。这些问题往往关系到国计民生,是发生在每个人的身边并为社会所普遍关心的问题,尤其是对政府,这些问题都是其特别关注并需要着力解决的问题。对这些问题是否敏感,是否能站在党和政府治党治国的高度对它们加以审视,是检验一个人政治素质是否高的重要标准。

对这些问题敏感是一方面,更为重要的则在于,要能对这些问题提出切实可行的解决办法,能以这些问题为切入点,站在更高的起点上分析形势、把握规律。这一点,从《申论》考试的宗旨中不难看出。宗旨要求:考生在认真阅读和深入理解材料中反映的观点和隐含的问题基础上,提出具有可操作性的对策,并且能进一步予以引申,进行较为深入的论述。这些都要求考生具有一定的政治理论素养和政策把握水平。

以《申论》2001年全国卷为例,“PPA”事件是2000年医药界的爆炸性新闻。作为问题讨论的焦点,出题者的目的绝不在于就事论事,想让考生解决的也绝非专业性极强的技术问题,而是为了讨论涉及大众、人人关心的药品使用安全问题、药品监测问题、公共健康保障问题、公共卫生突发事件的应对问题等等。考生在答题的时候,如能从各级政府、医疗机构、药品监测部门、社会舆论等几个不同的方面,以“切实加强药品使用的监测”、“建立以人为本的公共卫生应急保障体系”等为题,层层深入,逐渐展开,这样就抓住了命题人的意图。

同样,2004年的上海卷,在分析了上海城市定位的基础上,阐述了上海瞄准国际化大都市的目标,围绕办好一届精彩难忘的世博会的要求,剖析了上海在城市建设和管理等问题上的做法、经验和问题。整篇材料内容翔实,起点和立意都较高。答题时,概括部分可能相对容易,但如何针对整个城市建设和管理或其中某个方面提出有针对性、操作性的对策和建议,就颇具难度了。因为材料部分已经对存在的某些问题进行了较为深入的分析,并提出了概括性的对策,考生往往容易认为,文中提供的建议已经“面面俱到”了,要想进一步提出好的对策感觉“黔驴技穷”、“力不从心”。而且,在论述部分,许多考生根本没有立足材料且跳出材料进行思考,最后只能落入俗套,仅在材料中提出的问题和提供的对策等基础上稍加论述和补充,角度不新、分析不深、立意不高,特别是不涉及事件的政治意义,没有从政府角度来分析把握问题并做准确的自我定位,最后能得多少分数也就可想而知了。

而要提高政治敏锐性和政策分析水平,考生在复习时一定要做到两点:一是对党和国家的大政方针政策等有一个全面的了解,特别是要大量阅读十六大以来党的重要文献,以提高政治敏锐性;二是要特别关注近一年来的时政热点,要对重大理论和政策有相当的了解,对重大现实问题努力做到深入分析。具体而言,在备考期间,考生要通过各种媒介,尽可能多地关注社会热点,了解国内外尤其是国内近期发生的大事要事,以及对这些事件的跟踪报道和权威分析。要掌握重要政策、重大事件的社会背景、理论渊源和发展趋势,进而深入思考,形成自己独到的看法。

以“科学发展观”为例,科学发展观是党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发

展阶段特征的基础上,提出的重大战略思想。科学发展观深刻反映了我们党对发展问题的新认识,反映了当今世界和当代中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设全面发展必须长期坚持的指导方针。作为马克思主义中国化崭新的理论成果,科学发展观内涵丰富,涉及经济建设、政治建设、文化建设和社会建设的各个方面,涵盖建设社会主义新农村、实施自主创新国家战略、建设创新型国家、坚持“五个统筹”以促进经济社会全面协调持续发展、树立以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观、建立资源节约型、环境友好型社会和构建社会主义和谐社会等重大战略问题。对科学发展观形成的社会历史背景和现实条件,科学发展观的核心和主要内容,科学发展观的重大理论和现实意义等重要内容,考生需要全面把握和深入领会。

(二) 对大篇幅文字娴熟的阅读理解能力

对给定材料的阅读,是《申论》考试的基础性环节。这个环节虽然不用在答卷上直接反映,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,不容滞后。

《申论》要求考生在反复阅读试卷给定的背景资料和提出的相关问题之后,根据材料的核心内容和反映出来的中心问题进行归纳、阐述和论证。与传统的阅读理解考试相比,《申论》要求考生在阅读材料和理解文意的过程中,不断完成由事实到观点、由具体问题到本质属性的升华,从而把一堆零乱的素材进行科学的归并,将分散的资源进行充分的整合,并通过思考、分析和概括,把握材料的主旨和中心。其中,能否快速阅读材料,能否准确理解、把握材料中蕴含的意旨,就是我们通常所讲的阅读理解能力如何的问题。

《申论》给定的材料,是考生思维的依据和线索,这些半成品的背景材料,头绪不一定非常清楚,条理顺序也可能不太明朗,究竟反映了什么问题,需要考生研究、梳理、归纳。从材料字数来看,其量大面广是近几年来《申论》考试命题的一个发展趋势,无论是全国卷还是上海卷,《申论》材料的字数都有不断增加的趋势。

如2000年、2001年和2002年《申论》背景资料的字数多控制在1500—2500字,而2003年和2004年就达4000字之多,2005年、2006年、2007年和2008年,《申论》材料的字数进一步增加,全国卷和上海卷都一度突破7000字。在考试时间为150分钟、对给定材料的阅读一般为40分钟的前提下,《申论》材料字数的大幅增加,对考生阅读理解能力的要求也就更高。

而如何才能充分利用40分钟时间,仔细阅读字数达7000字的材料,并能真正掌握资料内容,不至于造成理解上的偏差和概括时的缺漏呢?

笔者认为,考生在阅读材料时,需要把握主题,处理各类信息,并透过现象看本质,不妨借鉴我提出的“《申论》四步阅读法”:

第一步:粗读。

阅读材料时先通过粗读弄清楚给定材料的主题,即材料是关于什么问题的。具体来说,包括:第一,材料的性质是什么;第二,材料的主要倾向是什么;第三,材料的主要内容是什么。这样才能对材料从总体上有个把握,分析出来问题出在哪里,问题的关键是什么。

第二步:通读。

把握资料的概况并且将其分门别类。因为所给的材料并不是每一句话都是有用处的,有的段落、有些话是凑数甚至是混淆视听的,要加以鉴别,不要为一些细枝末节的东西分散了注意力;找出哪些是重点段落,哪些是次重点段落,哪些是枝节,哪些是鱼目混珠的段落。

第三步:细读。

即细读重点段落与次重点段落,可以在旁边简单记下段落大意,标出重点段落中的关键词句。

第四步:精读。

即精读自己圈定的重点段落、关键词句,从这些重点段落、关键词句中分析、归纳出主题。阅读材料不宜单纯追求速度,对资料囫圇吞枣、一知半解,偏离主题或者不中要害,丧失给出对策、进行论证的基础,欲速则不达。肤浅和缺乏耐心是《申论》考试的大忌。只有读完了、读懂了、读透了,才能了解文意,掌握其中的信息,理解其中的思想。

以 2005 年上海的《申论》卷为例,具体内容见本书后面章节。

整个材料分为 13 个自然段,凡 4 000 余字。其中:

第 1—3 自然段讲《行政许可法》从征求意见稿、初稿、草案到正式法律的形成过程;

第 4 自然段讲该法在内容上的几处亮点;

第 5 自然段讲该法如何从根本上体现了还权于民和执政为民思想的;

第 6 自然段讲该法使我国政府的管理理念、工作思路、施政方式发生了哪些深刻变化;

第 7 自然段讲该法是如何有力遏制行政权力扩大的趋势的;

第 8 自然段讲该法对保障各级行政机关依法行政、遏制各级行政机关滥设行政许可的重要意义;

第 9 自然段讲该法遵循的原则;

第 10 自然段讲该法对监管责任的规定;

第 11 自然段讲对该许可的不许可,不该许可的乱许可等行为法律责任的规定及如何从制度上防止利用行政许可“寻租”;

第 12 自然段讲专家对该法是否能顺利实施表示的担心;

第 13 自然段是专家对该法某些内容提出的批评意见。

通过对整篇材料的阅读,可以明确这并非是逐章逐条介绍《行政许可法》的内容,也不是逐字逐句对该法的内容进行诠释,而是从该法的制定过程、该法的亮点、意义、正反评价等方面进行的概要性叙述。于是,可按如下方式进行阅读:

前三个自然段虽以大量篇幅讲《行政许可法》的制定过程,但不是主体内容,而只是作为铺垫,考生只需整体了解,能概括出《行政许可法》的制定过程体现了严肃性、科学性、规范性即可,不必细读和精读;

第 4 自然段讲的内容上的亮点,要细读细审;

对第 5—11 自然段,从具体内容上讲行政许可法的重要意义的部分,要精读;

对第 12、13 自然段中专家提出的看法要细读。

通过明确主题定位、整体把握全篇内容、细读部分篇落和精读关键词句,考生就能全面、准确把握整篇材料的内容,为辨析(2004 年上海卷设这部分考题,但 2006 年后,全国卷和上海卷都加入了相关题目)、概括、对策和论述做好铺垫。

下面是我针对 2010 年上海《申论》材料所使用的阅读方法:阅读材料的同时,在一些重要的词句下画线,并在材料空白处对整个段落的论述角度和观点进行标注和概括。

国家秘密的重要意义:国家秘密是国家安全和利益的信息表现形式,是国家的重要战略资源,也是国家财产的一种特殊形态,与广大公民的切身利益密切相关。

党政机关和公务员在国家秘密生成、使用和处理中的地位 and 作用:党政机关是国家秘密生成的重要源头和运转枢纽,机关工作人员是国家秘密信息及载体制作、使用和处理的主要承担者。

1. 国家秘密是国家安全和利益的信息表现形式,是国家的重要战略资源,也是国家财产的一种特殊形态,与广大公民的切身利益密切相关。党政机关是国家秘密生成的重要源头和运转枢纽,机关工作人员是国家秘密信息及载体制作、使用和处理的主要承担者。现代社会,特别是在信息技术迅猛发展并广泛应用于机关办公系统的情况下,一方面国家秘密存在的形态和运行方式发生了很大的变化,国家秘密的载体由纸介质为主扩展到声、光、电、磁等多种形式;另一方面,随着保密知识越来越丰富,科技含量不断提高,工作要求更加严格,因此,亟须对现代通信和计算机网络条件下存储、处理和传输国家秘密的制度不断地进行补充和完善。

2. 随着我国信息化建设的快速推进和现代信息技术的普及应用,政府网站日益成为政府信息公开的一个重要渠道和形式。据权威部门统计数据,2008 年中央部委政府网站的普及率达到 96.1%,省市级政府网站普及率达到 100%,地市级政府网站普及率达到 99.1%。政府网站由于其公开及时、辐射广泛、获取便捷、信息完整,已经并将继续成为政府信息公开的主导方式。与此同时,在政府网站信息公开工作中,违反有关保密审查规定导致泄密的问题日趋严重。近年来,各级党政机关门户网站违法披露国家秘密信息事件呈上升趋势,在泄密事件中所占比例也迅速攀升。

3. 政府网站信息公开导致泄密的原因很多。一些涉密人员严重缺乏做好信息化条件下保密工作必需的基本知识和技能,保密观念滞后,不了解高技术窃密的基本常识,对基本的防范手段不知不会,也就意识不到违规操作造成泄密的严重后果。2008年6月,某单位发生一起计算机泄密事件,责任人王某受到党纪政纪处分。在谈到泄密原因时,王某说:“我平时都没有注意到非涉密计算机不能处理涉密信息的规定,电脑里的东西就跟柜子里放的东西一样,要是你不把电脑里的东西拷贝给人,别人怎么会拿走呢?”有些涉密人员虽然具有良好的计算机安全保密常识,但由于工作繁忙,疏忽大意,犯了一些不该犯的低级错误,导致泄密。2008年10月,某单位发生计算机泄密事件。调查发现,该文件资料并不属于计算机使用人赵某的知悉范围。原来在3年前,赵某在维修本单位某干部使用的涉密计算机时,为了防止电子文档丢失,就将其中的文件资料复制到移动硬盘中备份。然而,维修完成后,他忘记将硬盘中的文件清除,之后又违规将该移动硬盘接入连接互联网的计算机,导致泄密。在近期发生的泄密事件中,相当一部分泄密责任人都是各单位的业务骨干。他们大多都有一个习惯,就是广泛搜集各种资料,以方便查阅,提高工作效率,然而却忽视了有关材料是否涉及国家秘密的问题。某一泄密事件的责任人刘某在谈到泄密原因时,认为“祸根是源于多年养成的工作习惯”。多年来,他为了工作时查找方便,在计算机中错误地存储了大量不同来源的资料,却忽视了重要数据的安全和保密要求,教训深刻。另一泄密事件责任人秦某则称自己“写东西有个毛病,就是见到东西就想留下来”。正是这种不良的工作习惯致使他们的计算机及移动存储介质中存储的涉密文件资料数量惊人,泄露后给国家造成了难以挽回的重大损失。不可忽视的是一些工作人员还存在着不少错误认识,如无可保、密不可保和盲目自信等。

4. 当前的保密形势日益严峻,少数部门在公开本部门产生的信息时不经保密审查造成泄密。如某政府部门为充实网站内容,直接从机关文印室批量拷贝有关文件,不走先审查后发布的正规流程,而是边发布边审查,致使大量涉密文件刊登在网站上,造成泄密。再如某政府部门利用互联网站办公,不经保密审查,直接将工作动态、请示报告等涉密文件刊登在网站上,造成泄密。还有少数政府部门网站为丰富网站内容,将本部门印制供内部使用的文件汇编,集中在网站上予以发布,导致汇编中混有的涉密文件被泄露。有些部门在转载其他部门产生的信息时不经保密审查造成泄密。有的只审查目录不审查文件内容;有的只审查文件首页有无密级标识不审查文件全文;有的只审查文件正文不审查附件。如某政府部门网站信息管理员在刊登信息时,仅对文件正文进行了审查,没有发现文件附件属于涉密内容,而把正文连同附件一并刊登在网站上,造成泄密。还有的只审查文件出处不审查文件内容。此外涉密文件资料、信息系统管理也存在漏洞,少数政府部门没有将涉密网和政府网站物理隔离。如某政府部门将重要涉密基础信息库与政府部门网站相连接,通过该政府部门网站就可调取涉密网中的有关信息,造成严重的泄密隐患。一些涉密人员在明知不能使用涉密计算机连接互联网的情况下,为了工作方便,擅自使用存储处理涉密信息的计算机连接互联网导致泄密。在某单位发生的泄密事件中,泄密事件责任人郑某受到党纪政纪处分。郑某在检讨自己的行为时说:“有时候着急起草新闻稿,需要找一些素材,为了图方便就擅自将内网笔记本重装系统后,连接了互联网。”少数政府部门在连接互联网的OA系统上处理涉密信息。如某政府部门有关人员错误认为在互联网上采取防火墙、密码登录等方式可以避免公众浏览内部网络,而在OA系统中刊登大量涉密信息,结果OA系统防护被攻破,造成涉密文件泄露。少数政府部门擅自向网站制作单位提供涉密信息。如某政府部门在开发部门网站时,未经保密审查,将本单位一些涉密的工作简报提供给网站制作公司用于网站调试,该公司在调试过程中将有关简报直接刊登在网站上造成泄密。少数政府部门随意在涉密网和互联网之间拷贝文件资料,有些政府部门在文件起草过程中缺乏规范的定密程序。如某政府部门工作人员在撰写含有涉密内容的工作总结时,未履行法定的定密程序,就自行将文稿送单位文印室打印,该政府部门网站信息管理员从文印室拷贝该份文件后,未待保密审查就在网站上刊登,造成泄密。

现代社会(信息时代)国家秘密和保密的新变化:国家秘密存在的形态和运行方式发生了根本变化,保密的要求更高,这对国家秘密制度提出了新的更高的要求。

第2段主要讲政府网站在信息公开中的作用和在保密中存在的问题:一方面,政府网站日益成为政府信息公开的一个重要渠道和形式;另一方面,在政府网站信息公开工作中,违反有关保密审查规定导致泄密的问题日趋严重,各级党政机关门户网站违法披露国家秘密信息事件呈上升趋势,在泄密事件中所占比例也迅速攀升。

第3段讲政府网站信息公开导致泄密的原因(个人方面):1. 无知(涉密人员严重缺乏做好信息化条件下保密工作必需的基本知识和技能,保密观念滞后,不了解高技术窃密的基本常识,对基本的防范手段不知不会);2. 疏忽(有些涉密人员虽然具有良好的计算机安全保密常识,但由于工作繁忙,疏忽大意,犯了一些不该犯的低级错误,导致泄密);3. 误认(一些工作人员还存在着不少错误认识,如无可保、密不可保和盲目自信等)。

第4段讲政府网站信息公开导致泄密的原因(单位方面):1. 单位在公开本部门产生的信息时不经保密审查造成泄密;2. 涉密文件资料、信息系统管理也存在漏洞。

第5段讲当前我国的保密总体形势：当前我国的保密工作仍然面临着严峻考验和新的问题。

第6段从一个侧面讲保密形势：一些机关工作人员缺乏保密意识或对保密规定不重视，纸介质涉密载体丢失和泄密事件也时有发生。

第7段讲为什么不能在普通电话和手机通话中谈论国家秘密。

第8段讲《政府信息公开条例》中明确的保密审查的三项原则：1. 审查的主体，审查主体是“谁公开谁审查”，相应的责任主体是“谁公开谁负责”；2. 审查的时机，事前审查；3. 审查的方式，依法审查。

第9段讲保密审查内容审查的“四看”方法：一看是否涉及国家秘密；二看是否涉及商业秘密；三看是否涉及个人隐私；四看是否涉及敏感信息，包括行政机关的工作秘密。

5. 《中华人民共和国保守国家秘密法》颁布实施20多年来，对于维护我国国家安全和利益，保障改革开放和社会主义建设事业顺利进行发挥着重要的作用。但当前，我国的保密工作仍然面临着严峻考验和新的问题，如保密法制观念淡薄。一些干部包括领导干部保密意识不强，缺乏政治眼光和法制观念，对保密工作重视不够。利益驱动明显。有些人奉行“拜金主义”、“享乐主义”，不惜践踏国家保密法规和出卖国家秘密，以谋取个人利益的最大化和所谓的个人价值体现。近年来涉密主体增多，越来越多的非公有制经济单位和民营企业进入涉密领域，原有的保密管理体制出现了盲点。人员流动加剧，一些高科技人员和涉密人员离职跳槽到外资企业、跨国公司或移民外国等，给国家秘密安全带来严重危害。

6. 近年来，由于一些机关工作人员缺乏保密意识或对保密规定不重视，纸介质涉密载体丢失和泄密事件也时有发生，如2008年8月22日，某单位机要员胡某在临近下班时接到电话，前往上级机关领取一份机密级文件后，没有将其送到办公室保存，而是将文件放进皮包里前往饭店去参加老同学聚会，不巧皮包被偷，导致文件也丢失。而此时，胡某还没有意识到问题的严重性，又犯了一个错误，没有及时向领导报告，错失了寻找文件的最佳时机，结果受到了严肃处理。再如某经济部门负责人携带记录了大量涉密信息的笔记本与外商谈判，将涉密笔记本遗忘在酒店，造成泄密，该负责人因此受到党纪政纪处分。2009年，某机关工作人员张某为了帮朋友解决一技术难题，擅自将持有的涉及某军品制造标准的机密级资料通过普通邮局邮寄，被有关部门查获，受到了严肃处理。

7. 有关保密制度规定，严禁在普通电话中谈论国家秘密，不得在手机通话中涉及国家秘密，不得用手机发送涉及国家秘密的信息。这是因为普通电话属于明传通信工具，不具有保密功能。手机通信传输系统，是开放的无线通信系统，通信信号是在空中传输的，只要有相应技术设备，就可以截听通话内容。手机易被用于遥控窃听，通过遥控操作，使之从关机或待机状态转换为通话状态，在无振动、无屏幕显示的情况下，将周围的声音发射出去。同时，手机还可以与互联网无线连接，所以在手机通话中谈论涉密内容或用手机发送涉密信息，很容易造成泄密。

8. 2008年5月1日，我国《政府信息公开条例》（以下简称《条例》）正式实施，在该《条例》中规定了保密审查的相关要求。《条例》第十四条规定，行政机关在公开政府信息前，应当依照《中华人民共和国保守国家秘密法》以及其他法律、法规和国家有关规定，对拟公开的政府信息进行审查。这一规定，确定了保密审查的主要原则。一是“谁公开谁审查”。按照《条例》第四条规定，各级人民政府及县级以上人民政府部门应当建立健全本行政机关的政府信息公开工作制度，并指定机构负责本行政机关政府信息公开的日常工作，具体工作职责之一是对拟公开的政府信息进行保密审查。与此相适应，“谁公开谁负责”。《条例》第三十四条和第三十五条规定了行政机关未建立保密审查机制和公开不应当公开的信息的法律责任。二是事前审查。即保密审查必须在政府信息公开以前进行。三是依法审查。依法审查原则的主要内容是：主体要合法，即审查主体是行政机关确定的政府信息公开工作机构；程序要合法，即保密审查必须严格按照法定程序进行；依据要合法，即保密审查必须遵循法律规定的审查标准。

9. 《条例》第八条规定：“行政机关公开政府信息，不得危及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定。”第十四条规定：“行政机关不得公开涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的政府信息。但是，经权利人同意公开或者行政机关认为不公开可能对公共利益造成重大影响的涉及商业秘密、个人隐私的政府信息，可以予以公开。”据此，保密审查内容应做到“四看”：一看是否涉及国家秘密；二看是否涉及商业秘密；三看是否涉及个人隐私；四看是否涉及敏感信息，包括行政机关的工作秘密。

10. 《条例》还规定了保密审查的方式和程序。其中目录审查是对本机关、单位制定的信息公开目录进行保密审查。信息公开目录是依法主动公开信息的依据，应当对照保密范围进行审查。信息审查包括对依法主动公开信息和依申请公开信息的审查。保密审查程序为：一般审查程序。《条例》没有作出具体规定，从工作实践看，一般审查可分为：信息提供部

门自审,信息公开工作机构审查和信息公开工作主管领导审查批准。保密审查的过程和结论应当有文字记载,存档备查。不明确事项审查程序。《条例》第十四条规定:“行政机关对政府信息不能确定是否可以公开时,应当依照法律、法规和国家有关规定报有关主管部门或者同级保密工作部门确定。”据此,对拟公开信息是否涉及国家秘密不明确的,应报送保密工作部门审查确定,同时听取业务主管部门意见;对是否属于商业秘密或者个人隐私不能确定的,应当报有关主管部门审查确定。特殊情况处理程序。拟公开上级或者同级其他机关尚未公开的信息,应经信息产业机关审查批准,未经批准不得擅自公开。但是,因工作需要,上级主管机关在进行保密审查后,可以公开下级机关尚未公开的信息;对于仍在保密期限内的国家秘密信息,行政机关认为需要公开的,应当首先由原确定密级的机关、单位或者上级机关依法解密,之后再行进行保密审查,确定是否可以公开;对秘密期限届满的国家秘密信息,行政机关认为需要公开的,仍然应当按照保密审查程序进行审查,确定是否可以公开。

11. 瑞典 1766 年制定了有关著述与出版自由的法律,此后许多国家相继进行政府信息公开立法,其中包括信息豁免公开及相应的审查制度。豁免公开的信息就是可以或应当不予公开的政府信息。换言之,就是要予以保密的信息。豁免公开的范围通常包括国家秘密、机关内部事务信息、商业秘密、个人隐私、决策前的内部讨论信息、侦查和刑事执法信息、其他法律明确规定不予公开的信息等。决定豁免公开主要通过利益平衡。以英国 2000 年信息公开法为例,主要考虑两个方面:一是公共利益,即通过信息公开获取的利益不能以损害公共利益为代价。如果一项特定的信息一旦公开,将会或者可能会给公共利益造成损害,该项信息就应当不予公开;二是第三方利益,即通过信息公开获取的利益不能损害第三方利益。豁免公开可以分为绝对豁免公开信息和一般豁免公开信息。对绝对豁免公开信息,行政机关不仅可以不予公开,还可以拒绝告诉信息申请人,政府是否拥有该信息。因为对某些信息来讲,政府只要回答是否拥有,就已构成披露。关于由谁决定信息可否公开以及怎样审查,大体有三种做法:一是由行政机关首长负责;二是由信息专员负责;三是由专门委员会负责。有的国家的信息公开法还对保密审查中涉及部门之间的协调作出了规定。

12. 在当前,我们有些政府工作人员在政府信息公开方面存在错误的认识和做法。如某政府部门信息公开保密审查人员告知网站信息管理员,除会议纪要、请示报告不能刊登在互联网上,其他都能公开,结果网站信息管理员将数份涉密文件刊登在互联网上,造成泄密。再如某政府部门收到上级发送的机密级文件后,有关负责同志违反规定擅自批准将文件进行了转发,并将转发文件在政府网站上予以发布,造成泄密。

13. 南方某市政府网站发生的网络事件可以说是较典型的。2006 年 11 月 5 日上午,南方某省保密局督察处干部小陈在例行上网搜索中,发现一个地级市人民政府门户网站上完整刊登了一篇当地领导在某涉密会议上的讲话。凭着职业敏感性,他马上判断此文属机密级国家秘密。小陈还在该网站的“政策信息”栏目中发现,贴着“中央 C 部委关于某项政策的调整意见”的标题和内容摘要。他点击“摘要”后的“详文”进入该网页,赫然发现上面登载的竟是一份中央 C 部委文件的全文。小陈拉动鼠标浏览全文,并未看到标注有五角星和密级。从文件的标题上,小陈知道这份文件的内容涉及许多企业的利益,其中谈到的问题正是目前网上爆炒的热点,经常上网的他对此略知一二。但是,中央 C 部委文件是否涉密他尚不清楚。

下线后,小陈和处长一起向省保密局领导做了汇报。按照领导的要求,他随后通过专线电话向该市保密局取得联系,并赶赴该市实地调查和了解情况。

关于当地领导在某涉密会议上的讲话的情况大致是这样的:10 月 30 日,该市政府办公室电子政务处的工作人员王某在更新市政府门户网站的新闻栏目时,回想几天来政府组织的大小活动,他准备把该市某领导参加的一次重要会议,作为自己此次更新的重点内容,他很快借到了相关领导在这次会议上的讲话稿(未标密)。拿着讲话稿,王某匆匆走进了机关文印室,复印了该文件。

按照市里的有关规定,所有信息上传门户网站前都要进行保密审核。王某拿着复印好

第 10 段讲《条例》规定的保密审查的方式和程序。保密审查有两种审查方式:1. 目录审查;2. 信息审查。保密审查有三种审查程序:1. 一般审查程序;2. 不明确事项审查程序;3. 特殊情况处理程序。

第 11 段讲政府信息公开立法中信息豁免公开及相应的审查制度:范围、分类、决定方式、决定主体。豁免公开的范围包括国家秘密、机关内部事务信息、商业秘密、个人隐私、决策前的内部讨论信息、侦查和刑事执法信息、其他法律明确规定不予公开的信息等。豁免公开分为绝对豁免公开信息和一般豁免公开信息。决定主体的三种做法:一是由行政机关首长负责;二是由信息专员负责;三是由专门委员会负责。决定豁免公开的方式:利益平衡。一是看公共利益是否受损;二是看第三方利益是否受损。

第 12 段讲在当前,我们有些政府工作人员在政府信息公开方面存在错误的认识和做法。

第 13 段详细讲了南方某市政府一起典型网络泄密事件的来龙去脉。

的文件,找到了市政府办公室综合四处副处长孙某,请他审核把关,不想正赶上孙某忙于其他工作。急匆匆的孙某没有审看文件,他告诉王某:领导讲话可以公开。王某遂将复印的讲话稿刊登在市政府的门户网站上。

小陈随后询问第二份文件是否涉密和上网过程,该市办公室主任答复,这的确是一份涉密文件,是5月下旬中央C部委作为国家秘密文件下发的。“是通过机要渠道下发的,我这里有收件登记。”而随着调查的深入,小陈发现情况远比他想象的要复杂。

该市近年来经济发展很快,市内有出口保税区、工业开发区等,聚集了众多的国内企业和“三资”企业。市政府领导要求网站为企业和用户着想,增加工作透明度,及时公布国家和地方相关信息。该政府网站努力及时发布政策信息、答疑解惑,受到企业和用户的欢迎。

但同时,政务网站工作人员也有苦衷,主要是信息量大,而人手少,当相关责任人外出办事或请假时,就由其他人代做。那天,市政府办公室打电话给网站,让他们来人,说是上级单位有新精神,要在网上发布。恰逢那个责任人不在,于是负责技术维护的网管代替去的办公室。到了办公室,网管看到那份涉密文件后,正要做摘录,办公室一位干部拿出一个优盘,说这里有电子文本,可以拿回去摘录编辑,同时让他只摘录要点,不能全文转载,优盘要及时归还。那位网管当然很清楚这份文件的关注度很高,在抢新闻意识的驱动下,他还是忍不住把文件全文贴到网页上发布了,最终酿成了泄密案。

在小陈了解网站工作制度,特别是保密制度时,领导一个劲儿地表示本单位对保密工作高度重视,经常搞保密宣传教育,但一说起相关责任和保密制度就有点囿顾左右而言他,显得底气不足。当小陈看到该单位的工作制度时,发现这些规定不够细致,只有工作流程和大致分工等,且还存在严重缺陷:涉密信息发布的审批制度,空白;保密责任规定,空白;违规处罚规定,还是空白。整个网站管理制度中关于保密工作的规定只有“要注意保守国家秘密”、“要开展保密教育”等区区几句话。

第14段讲当今世界各大国都高度重视信息安全和保密工作。而其中,尤以美国为盛。美国通过下达总统令对保密做了严格的制度规定。

14. 当今世界各大国无不高度重视信息安全和保密工作,其中,美国向来以严厉著称。自1940年富兰克林·罗斯福颁布第8381号总统行政命令《部分军事关键设施或设备的确定》以来,美国已先后颁布了九个总统行政命令,详细、系统地规定了美国的定密、保密制度。其中,现行有效的是前总统布什在“9·11”事件后颁布的第13292号总统令,保密管理措施较之前更加严厉。奥巴马政府执政以来,在延续布什政府政策同时采取了更严格的信息安全和保密管理措施。

第15段具体讲美国的信息安全和保密工作的三个突出特点:1. 物理设施保密管理是最为传统、基本的方式;2. 对涉密人员进行全面的背景调查,以确定是否适合接触秘密信息;3. 对秘密信息的接触范围实施了严格限制。

15. 美国的信息安全和保密工作中,物理设施保密管理是最为传统、基本的方式。按照制度要求,保密信息产生后必须在符合安全保密要求的物理设施中保管,配备安全防护设备、健全安全防护制度。如,绝密级信息必须在美国总务管理局批准的保险箱内存放,经过审查的看守或警卫须不间断地看护或者每隔两个小时检查一次保险箱,同时安装入侵监测系统,警卫人员应当在报警15分钟内到达。机密、秘密级信息的物理保护要求相对宽松,但也必须在与绝密级信息相同标准的保险箱内存放,只是不必采取配备警卫、安装入侵监测系统补充控制措施而已。美国对涉密人员的管理,主要是指对拟接触秘密信息人员的经历、性格、感情稳定性等情况,进行全面的背景调查,以确定是否适合接触秘密信息。他们将通过审查确保涉密人员可靠作为保密工作的“三大支柱”之一,并就涉密人员审查出台了一系列法规和标准。美国对秘密信息的接触范围实施了严格限制。控制秘密信息接触范围的核心思想是,只有确因工作需要知悉国家秘密的人员才可以接触秘密信息,接触秘密信息的人数应当限制在履行工作职能所需的最低限度内。美国保密问题专家认为,就泄密而言,秘密信息的分发人数与泄密的可能性成正比,即接触秘密信息的人数越多,泄密的可能性就越大。因而,《接触秘密信息的规定》明确规定,被认定有资格接触秘密信息的雇员,如果确有知悉秘密信息的必要,才能接触。为了应对网络安全,美国早在2003年就出台了国家网络空间战略。2008年1月布什又签发了54号国家安全总统令和23号国土安全总统令,进一步提高网络监控、打击网络犯罪和应对网络安全威胁的能力,全面推进美国政府网络安全建设。奥巴马政府执政以来,将继续将保护信息网络安全作为美国新时期

国土安全策略的重点。

16. 党和政府历来十分重视保密工作。毛泽东同志曾经指出,保守党的机密,慎之又慎。必须十分注意保守秘密,九分半不行,九分九也不行,非十分不可。邓小平同志强调,今天的环境比过去更为复杂,保护我们的机密比过去任何时候更为重要。革命的胜利,很容易产生麻痹和疏忽,这就会给敌人以可乘之机。江泽民同志提出,革命战争年代,保密就是保生存,保胜利;和平建设时期,保密就是保安全,保发展。胡锦涛总书记、温家宝总理等中央领导多次作出重要指示,要求确保党和国家秘密安全,保障党和国家事业顺利推进。

第16段讲我们党和政府历来十分重视保密工作,几代党和国家领导人对保密工作均作出了重要指示。

(三) 对繁杂信息的归纳概括能力

《申论》所给定的材料,一般为1500—5000字的事件型或现象型材料,尽管其内容相对丰富且没有明确或已经指定的观点,但其表述准确,内容宽泛,涉及政治、经济、文化和法律等多方面知识,是每位考生都有话可说的弹性材料。

从内容上看,《申论》测试的材料有两种类型:

第一种,集中反映社会生活中发生的、有一定影响面而又亟待解决的具体问题,以客观陈述为主。这类问题涉及的对象往往是双边的、具有“案例”的某些因素,但并不是一个完整的案例。例如,2000年全国卷由12则“子材料”合成的《申论》测试材料(某省某市红星新村居民H状告××印刷总公司的事情)就属于这种类型。

第二种,围绕某一社会“热点”问题摘录、组装而成的。它可能是影响范围很大的突发事件,也可能是积久未解的社会“难题”,与“新闻综述”有些形似,但决非是成形的新闻综述。例如,2001年全国卷由11则“子材料”合成的《申论》测试材料(“PPA”事件在全球引起的反响)便属于这种类型中的前一种情况,即“突发事件”类。

从材料的组合形式上看,《申论》测试材料是由诸多信息“拼合”而成的。这些信息(无论是客观陈述的,还是评析议论的)大都具有相关性或连带性,但有些材料之间是没有什么关联的。测试材料不是一篇文章数则“子材料”的顺序堆放,而可能是错落、杂糅的,不一定体现严格的时间顺序或严密的逻辑顺序。这就要求考生能在正确理解材料的基础上,运用概念、判断、推理、分析、综合等逻辑思维方法分门别类地进行筛选、加工,按照一定的逻辑顺序,提炼出所给材料反映的主要内容或者主要问题,形成阅读环节的小结。这个环节完成的好坏,直接关系到接下来提出对策是否具有针对性,影响到将要进行的论证是否有扎实的立论基础。

根据多年的命题经验,申论文章选材的内在逻辑思路主要有纵向法、横向法、对比法等,相应地,杂乱排列的材料经过重新组合后,可能呈现出如下几种形式。

第一种形式:时间顺序型。运用的是纵向法,可按事件发生发展的时间从远至近进行重组。

第二种形式:逻辑顺序型。运用的是纵向法,可按问题的性质、产生、发展、影响和解决办法顺序进行合并。

第三种形式:正反对照型。运用的是横向法,可合并为对一个问题的正面观点和负面观点。

第四种形式:多维型。运用的是横向法,可从不同的维度或不同的视角对材料进行归并。

第五种形式:交叉型。运用的是横向和纵向交叉法,可以横向为主纵向为辅的方式进行合并,也可以纵向为主横向为辅的方式进行合并。

申论材料究竟采用的是何种方法,在粗读后一般就能有初步把握。为了归纳的需要,建议考生在读申论材料不妨采取“先点后面、先分后总”的方法,“点”指在阅读时用自己习惯的方式(如下划线、画圈等)对重要的内容和关键的词句进行标志;“分”指每段读完后,根据习惯和位置的大小在该段的左侧或右侧的空白处对该段的内容进行小结。

以2001年上海《申论》卷为例,具体内容见本书后面章节。

整个背景材料共分为19段子材料,字数较少,仅1800余字。

通过初步阅读背景材料,我们可以看出其集中反映的是困扰我国较大的环境问题之一——沙尘暴。