

公务员申论考试入门：考试性质及命题原理 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/488/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_AC\\_E5\\_8A\\_A1\\_E5\\_91\\_98\\_E7\\_c26\\_488679.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/488/2021_2022__E5_85_AC_E5_8A_A1_E5_91_98_E7_c26_488679.htm) 第一章 申论考试综述

第一节 申论概述 一、申论考试性质 《申论》第一次进入公务员考试，是在2000年的中央、国家机关公务员录用考试中。

当年公务员考试的笔试部分由《公共基础知识》、《行政职业能力倾向测验》和《申论》三部分构成。其中，申论部分是新增加的内容。此后的历年中央、国家机关公务员考试中，申论一直作为考查科目出现。2002年公务员考试分为A、B两大类，B类不参加申论考试，而大多数A类的考生都需要参加申论考试。而且考试内容和形式基本上没有大的变化

。2006年公务员考试公共科目考试大纲规定：公共科目笔试分为《行政职业能力测验》和《申论》两个科目。其中，综合管理类招考职位的公共科目为《行政职业能力测验(一)》和《申论》；行政执法类招考职位的公共科目为《行政职业能力测验(二)》和《申论》。自此，申论被确定为公务员考试必考科目。在中国古代科举考试中，有一种八股文考试形式，要求就给定题目论证某项政策或对策，撰写论文，称之为“策论”。八股文是明朝考试制度所规定的一种特殊文体。八股文专讲形式、没有内容，文章的每个段落死守在固定的格式里面，连字数都有一定的限制，人们只是按照题目的字义敷衍成文。分为破题、承题、起讲、入手、起股、中股、后股、束股、落下等组成部分。申论与“策论”及传统的作文有些类似，但又有很大的不同。申论考试的内容、方法及其产生的测评功能，涵盖了给材料作文和策论两种考试的

基本方面。与古代“策论”中的八股文及现代给材料作文相比，申论要求考生摒弃那些套话、闲话，形式新颖、灵活，更不需要遵守八股文似的僵死格式，它要求考生分析、解决问题要更加透彻、全面、精辟、清晰，把阅读理解和写作有机地结合起来，能够更好地展现出考生的综合素质。当然最重要的是，申论写作要求考生必须进行“角色扮演”，以政府公务人员或其他特定的身份对给定资料“申而论之”。

## 二、申论命题原理

中国是最早采用考试的国家，据《礼记学记》记载，中国古代西周时“国学”中的大学，就设有定期的学业考查制度。学生入学，每隔一年必须考一次。中国又是最早采用考试取士的国家，隋朝隋炀帝大业二年(公元606年)，即设进士科，这是中国科举考试制度的发端。科举考试的项目和内容，不同的科目有不同的侧重。进士科重在考杂文诗赋和策论，明清时特别注重经义。明经科，以五经为主。明法科，以律令为主。明书科，以书法为主。在考试方法和考试组织方面，科举考试可谓集古代考试之大成，其中的经验教训至今仍有借鉴意义。可以说，从古至今录用人才是一种社会现象，按什么标准进行考核录用，这是至今为止人们尚未解决却又一直在探索的问题。为此，力求公开、公正、客观的人才录用方法之一申论考试就产生了，申论考试的内容、考试方法和测评功能都体现了人才考核的基本设计基础和设计思路。这种方法可以有效地测试考生的基本知识、专业知识、管理知识、相关知识以及综合分析能力、文字表述能力等素质及能力要素。申论考试，是具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。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。所以申论考试所面对的背景资料，是经过初步加工的“半成品”，但也仅仅是“半成品”头绪往往并不很清楚，前后的顺序也未必很有条理，究竟反映了哪些问题也并不分明还有待考生阅读资料时完成进一步的“梳理”。虽然这种资料已不是纯的“毛坯”，但进一步梳理、进一步加工的工作，与公务员日常工作仍然是类似的。申论考试所提供的，一般都是社会性较强的背景资料，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。因为公务员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特别倾斜。由于考生来自各个方面，所学专业很不相同，所以申论考试中让考生处理加工的资料必须具有普遍性、非专业性。申论考试给定资料，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，问题的解决一定是具有可行性的。申论考试不会引导考生漫无边际地遐想，不管问题多么复杂，涉及面多广，人们的见解多么莫衷一是，都是可以解决也能够解决的。这样的命题思路，是由公务员考试性质决定的。

## 第二节 考试内容与测试环节

### 一、申论试卷结构

#### 第一部分：注意事项（以2007年中央、国家机关公务员录用考试《申论》试卷为例）

- 一、本试卷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。
- 二、第1题、第2题、第5题，

所有考生都必须作答。第3题仅限行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。第4题仅限考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。未按上述要求作答的，不得分。

三、请在答题卡上指定的位置填写自己的姓名、报考部门、填涂准考证号。考生应在答题卡指定的位置作答，未在指定位置作答的，不得分。

四、监考人员宣布考试结束时，考生应该立即停止作答，将试卷、答题卡和草稿纸都留在桌上，待监考人员允许离开后，方可离开。严禁折叠答题卡

第二部分：给定资料 给出约几千字的材料，内容涉及政治、经济、法律、教育等社会现象的诸多方面。历年申论给定资料具体字数见历年申论主题列表。

第三部分：申论要求 具体见下文历年申论要求。

二、申论测试环节 根据中央、国家行政机关公务员录用考试《考试大纲》，申论考试“测查报考者解决实际问题的能力，以及阅读理解能力、综合分析能力、提出问题能力、解决问题能力和文字表达能力”。申论考试主要侧重考查应试者的上述能力，这是与行政机关的工作性质对合格公务员的能力素质的要求相统一的。这是因为：第一，公务员应有全局观念和综合能力，具有全方位、多角度的思维方式，善于把多种事物、多种因素联系起来综合分析，具有较强的分析归纳能力；第二，公务员应能够认识和掌握客观规律，要有深邃的洞察力，在通过对大量的资料进行科学分析的基础上，能透过纷繁的外在现象看到问题的本质，善于从微小的征兆中发现大的问题，能及时做出正确的判断和选择，能提出很好地解决问题的方案和具体措施；第三，申论考试能测查考生掌握信息的多与少、快与慢、对与错；第四，申论考试形式既严格又灵活，能有效地考查考生的文

字表达能力。申论考试对考生这四种能力的考查在申论考试的测试环节上有突出体现。申论考试的测试环节可归纳为如下几个环节：第一环节，阅读资料。该环节对应的是申论考试的“给定资料”部分，这是申论考试的基础性环节。这个环节虽然不用文字在答卷上直接反映，却是完成其他三个环节的前提条件，而且在时间顺序上居于首位，不能放在最后进行。申论考试，对给定资料的阅读会给予充分的时间。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。花40分钟阅读给定资料，对着手文字作答只有好处，决不会导致文字作答时间不够用。只有细读给定资料，真正掌握资料内容，才能保证以下三个环节的质量。第二个环节，概括要点。该环节对应申论要求的“分析概括”部分，这是一个承上启下的重要环节。一方面它是阅读资料环节的小结；另一方面，这个环节完成得好不好，又会直接影响下一环节提出对策是否更具针对性，影响到将进行的论证是否有扎实的立论基础。概括要点的目的，在于准确把握住给定资料，以进一步着手解决问题。能不能有效解决面临的主要问题，取决于对复杂情况的准确判断。有时候情况复杂，问题纷呈，彼此交错，就得分析出主要症结所在，才可能着手解决问题；有时候问题比较集中，但反应千差万别，就得具体问题具体分析，否则解决问题就难以把握适当的分寸尺度。例如，2000年申论考试要求考生概括出给定资料所反映的主要问题；2001年申论考试要求考生概述给定资料的主要内容；2002年申论考试要求考生根据给定资料概括网络给社会生活带来的影响；2004年申论考试要求考生概述我国汽车工业的现状和发展趋势；2005年申论考试要求考生根据给定

资料概述我国近年来农村扶贫开发工作的基本方针政策

；2006年申论考试要求考生概述D部长谈话的主要内容，以供领导审阅；2007年申论考试要求考生根据“给定资料1、2”的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。第三个环节，提出对策。该环节对应的是申论要求中的“方案策划”部分，这是申论的关键环节，重点考查应试者思维的开阔程度、探索创新意识、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。例如，2000年申论考试要求考生以省政府调研室工作人员的身份，提出解决给定资料所反映的问题的方案；2001年申论考试要求考生以某职能部门的工作人员的身份，就“PPA风波”所引发的问题提出善后处理意见；2002年申论考试要求考生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；2003年申论考试要求考生从政府职能部门制定政策的角度，就如何“减少事故，保障安全”，提出对策建议，供领导参考；2004年申论考试要求考生根据给定资料，写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”；2005年申论考试要求考生对解决扶贫资金被挤占挪用问题的措施进行可行性分析，实质上属于“提出对策”的范畴。第四个环节，进行论证。该环节对应的是申论要求中的“论证表述”部分，这是申论的最后一个环节。它是“论”的能力的充分体现。它要求考生充分利用给定资料，切中主要问题，全面阐明、论证自己的见解。前面三个环节尽管非常重要，不容任何懈怠，但相对于最后这个环节来说都还是铺垫。论证环节需要浓墨重彩、淋漓尽致的表达。这不仅因为它所占字数多、分值相对较高，更因为一个

人的知识基础、能力水准、思维品质、文字表达都将在这个环节得到更全面、更充分的展示。纵观历年试题：2000年申论考试要求考生就给定资料所反映的主要问题，自拟标题进行论述；2001年申论考试要求考生根据给定资料，自选某一角度，自拟题目，写一篇文章；2002年申论考试要求考生就所提出的对策建议进行论证，既可全面论证，也可就某一方面重点论证；2004年申论考试要求考生根据给定资料写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”，其中也暗含进行论证的要求；2005申论考试要求考生请以“评解决我国农村农民问题的两种思路”为题，写一篇文章；2006年申论考试要求考生就我国政府如何提高应对突发公共事件的能力，写一篇文章，谈出自己的看法；2007年申论考试要求考生要求考生以“命脉”为题，写一篇关于土地问题的文章。当然，随着近年申论考试的变革，申论考试“分析概括”部分、“方案策划”部分与“论证表述”部分各为一题的局面已经时有突破，已出现两道题或四道题的情况，例如2003年和2004年中央、国家公务员申论考试的题目为2个问题，在2005年变为4个问题，2007年则有5个问题，考生要回答其中4个问题。但总体上讲，申论的测试环节及测评要素并没有变化，只不过是侧重点不同罢了。

### 三、申论文体定位

从上面申论考试的测试环节来看，虽然测查考生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，但归根到底核心仍是写作能力，或者说通过写作显现出来的综合素质，可以说申论考试实质是一种写作能力的考试。那么在申论的要求部分中，“分析概括”、“方案策划”、“论证表述”三个部分内含的文体究竟是什么？“分析概

括”部分要求考生把握问题的实质，然后用大约200个字有条理地概括叙述出来。“方案策划”部分则是针对问题的实质，或以国家公务员的身份，或从发文机关的角度，用大约400字并以条款形式提出切实可行的处理意见、实施办法及具体解决问题的方案。申论的“分析概括”部分和“方案策划”部分仅仅是一个单项或片段。其中“分析概括”部分因字数较少谈不上文章的体裁。“方案策划”部分的文体属于计划文种，当然这里的“方案”是一种专业性强，可操作性强，目标、任务、措施等明确的计划。但是考生需要注意的是“方案”的内容不限于狭义的方案，还可以是“提出对策建议”、“提出处理意见”、“综述”、“分析原因与根源”、“总结经验与教训”等内容与形式。其中“处理意见”与“对策建议”可以落实到事务文书的计划文种及行政公文的意见文种内，与“方案”很接近，“分析原因与根源”、“总结经验与教训”则与事务文书的总结和公务文书中多数文种也有类似之处，但“述评”、“综述”、“短评(简评)”更接近“进行论证”部分的文体，分别属于新闻评论或政论。

“论证表述”部分要求考生选取一个新颖的角度，将自己的创新思维、求异思维、理论联系实际有条理地、完整地写出来。这才是一篇完整意义上的文章，文字、语体、结构乃至风格等也都应该符合评论或者议论性文体的要求。体裁应是评论，若将概念扩大一点，则是一种议论性的文体，而不是单纯的议论文，因为它不仅仅满足于议论文三要素格局和形式逻辑的简单实现，也不再满足于堆砌论据来图解论点，它必须以马克思主义的世界观、方法论以及辩证法为指导，从具体、全面、现实三大原则出发来提出问题、分析问题和解

决问题。当然所谓评论也不过是一个大类的概念，具体到公务员申论考试中“论证表述”部分，常用的文体则通常包括政论、思想评论、新闻评论。纵观历年的申论考试，政论、思想评论、新闻评论三种文体基本上覆盖了绝大多数申论考试“论证表述”部分的文体。当然，写作的过程不仅仅是需要文体的契合，而且还包括了从阅读积累材料到立意、架构、行文、修改的整个过程，这是一个需要考生悉心准备的大工程。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)