天策教育——“公考”首选品牌

严格依据公务员招考录用考试大纲编写

2011年公务员录用考试系列教材

“公考”红宝书

申论

主编 王强 张方华

江苏天策教育培训中心组织编写

- 内容全面：涵盖考试大纲范围
- 重点突出：紧扣知识考查要点
- 解析透彻：精心点拨解题技巧
- 训练到位：有效提升应试能力
- 权威机构精心组织编撰
- “圈内”专家、一线名师联袂演绎
- 赠送VIP会员卡，享有超值服务
- 一书在手，机会尽有

凤凰出版传媒集团

江苏人民出版社

版 权 声 明

天策《“公考”红宝书》系列教材著作权归江苏天策教育培训中心所有，版权归江苏人民出版社所有，未经江苏天策教育培训中心及江苏人民出版社书面许可，任何单位及个人不得为任何目的，以任何形式或手段复制、利用、翻印、修改、传播或以其他方式使用。

为保护版权人的合法权益，打击盗版，江苏天策教育培训中心特委托北京大成律师事务所南京分所作为本中心版权法律顾问。

凡侵犯本丛书版权的，本中心必依法通过律师追究其法律责任！

本中心感谢您对本丛书的关心和厚爱，如您发现涉及侵犯本丛书版权之情形，敬请及时与本中心联系。

通讯地址：南京市青岛路32号（南京大学科技创业园）201室

维权举报热线：025—83204173　83217847

电子邮箱：jstiance@163.com

特此郑重声明！

江苏天策教育培训中心

二〇一〇年十二月二十六日

前　言

就如信风候鸟，又像如期而至的老朋友，在各类应试者开始备战2011年江苏公考、事业单位考试、军转考试的时节，《“公考”红宝书》又要和您见面了。

一、写给在“公考”等考试之路上拼搏的朋友

伴随着我国“公考”等各类考试实践的不断发展，这些考试从体系到运作都不断成熟，而应试者之间的竞争却日趋激烈。备考路上，个中甘苦寸心知。

对此，我们真诚地祝愿所有与《“公考”红宝书》结缘的正在执着追求的男男女女，能从这里出发，走顺您的职业生涯和人生之旅！

二、2011年版《“公考”红宝书》的“新”

春秋五度，《“公考”红宝书》伴随着江苏天策已经发展成一个成熟的著名品牌；五年来，她伴随着大江南北一批批应试者走上了公职岗位，开启了崭新的公职生涯。

那么，2011年的她，将给我们带来什么？

1. 传承《“公考”红宝书》既往的**优良品质**：实战性、针对性、覆盖性和适应性。

2. 回应广大应试者的**新问题、新需求**：总结教学一线的信息，回馈更实用的结构和内容、更便捷的方法，成为您更贴心的朋友。

3. 预测公职录用考试的**趋势**：在总结公考最新特点的基础上，概括最新的知识点，把握公考的发展趋势，做到更精准，更富成效。

三、2011年版《“公考”红宝书》之《申论》

1. 全新打造。新版《申论》是江苏天策教育培训中心的申论辅导专家张峰老师着力打造的集实战、简明、高效为一体的全新之作。张浩波老师也为此付出了诸多努力。

2. 实战性更强。由申论应试策略和考试中的常见错误出发，导入相应的能力训练，确立了问题导向的基调，进入给力，结构轻灵，从而避免了其他书从抽象概念到抽象分析，看过后神马都成为浮云的不足。

3. 互动性的叙事方式。对考生常见问题的论述，采用了一问一答的对话方式展开，这就拉近了与读者的距离，更显得亲切、生动，从而避免了其他书的平铺直叙。

4. 360度提升核心竞争力。锁定归纳概括、提出对策、综合分析、写作论证以及文字表达等申论应试的核心竞争力，经由题型、评分标准、注意事项、解题步骤、作答技巧、常见错误分析、典型案例、实战演练，实现了理论与操作的统一，也避免了教师正面讲解与学生问题之间的割裂，使应试者的核心竞争力得到全方位提升。

5. 针对性更加给力。公文写作部分按照知识点的重要性排序，并针对应用性公文的高频考点，结合申论考试专门做了详尽的论述，从而避免了就公文谈公文，公文与申论考试两张皮的不足，更加凸显了针对性和实用性。

6. 追踪最新动态，把握考试趋势。追踪热点，扫描江苏省考及国考真题历史轨迹，尤其是率先对2011年国考真题进行的全方位透视，助您了解当下申论考试的特点，把握考试的发展趋势。

四、我们的敬意和感谢之情

——献给编写者

我们要感谢五年来参加“红宝书”编写的江苏天策的专家团队和研发部的同志们，正是你们的智慧和不懈努力，才铸就了“红宝书”的根基。拥有你们的智慧和热情，就一定会有更加优秀的《“公考”红宝书》不断地奉献给读者。

——献给编辑

我们要衷心地感谢江苏人民出版社的编辑们。五年来，在“红宝书”每一版的编辑和校对过程中，你们一丝不苟的职业精神，高水平的专业水准，不仅保障了《“公考”红宝书》的良好品质，更赢得了我们由衷的敬意！

——献给与《“公考”红宝书》结缘的朋友

我们要由衷地感谢与“红宝书”结缘的朋友们。我们忘不了《“公考”红宝书》一路走来的历程：关于“红宝书”太厚以及内容、结构等的建言；一次次关于“红宝书”何时面市的焦急询问；宁可等待也不买其他书的执着；关于反盗版的种种良策……在这里，我还是想说，正是你们，为《“公考”红宝书》撑起了一片天，一片蓝蓝的天！

亲爱的读者朋友，当您阅读完本书时，希望没有浪费您宝贵的时间，希望您“不虚此行”。与此同时，我们也希望能得到您宝贵的意见。如果发现书中有问题，您可以直接联系我们，不管如何，您都会得到我们诚挚的谢意。

最后，我们再次祝您公考成功，从而开启您崭新的职业生涯！

我们的联系方式：

电话：025—83217817，83217847，83210810 转 19

答疑网站：www. tiance. com. cn　　邮箱：yanfa@tiance. com. cn

地址：南京市青岛路32号（南京大学科技创业园）201室

编者

2010年12月

目　录

第一部分　申论考试全面解读 …… 1
第一节　申论概述 …… 1
第二节　申论考试历年真题分析与应试整体把握 …… 9
第三节　申论高分攻略 …… 18

第二部分　申论考试常见错误举例及基本知识问答 …… 22
第一节　申论考试常见错误举例 …… 22
第二节　申论考试常见错误原因分析 …… 29
第三节　申论考试基本知识问答 …… 31

第三部分　申论考试能力培养与实战分析 …… 34
第一章　阅读理解能力 …… 34
第一节　申论阅读材料的类型与特性 …… 34
第二节　阅读理解的技巧分析 …… 39
第三节　阅读材料的原则与步骤 …… 40
第四节　阅读材料的基本方法 …… 45
第五节　阅读注意事项与常见的错误 …… 51
第二章　归纳概括能力 …… 54
第一节　归纳概括的基本题型 …… 54
第二节　归纳概括的基本要求 …… 59
第三节　归纳概括的应试方法与技巧 …… 61
第四节　归纳概括的易犯错误 …… 70
第五节　典型例题及答题步骤详解 …… 71
第三章　提出对策能力 …… 81
第一节　提出对策的形式 …… 81
第二节　提出对策的原则与要求 …… 85
第三节　提出对策的步骤 …… 88
第四节　提出对策的一般方法 …… 91
第五节　提出对策的注意事项 …… 102
第六节　提出对策题型实战演练 …… 104
第四章　综合分析能力 …… 113
第一节　综合分析的基本题型 …… 113
第二节　四类代表题型的作答步骤 …… 118
第三节　作答要求与评分标准 …… 121
第五章　写作论证能力 …… 124
第一节　基本题型分析 …… 124
第二节　写作论证题的作答流程 …… 126
第三节　写作论证的注意事项 …… 135
第四节　写作论证题型实战演练 …… 136
第六章　文字表达能力 …… 157
第一节　文字表达的基本能力 …… 157
第二节　如何提高文字表达能力 …… 159

第三节　文字表达能力实战演练 …… 160

第四部分　常用公文写作 …… 166

第一章　公文写作基本知识概述 …… 166

第一节　公文的特点与功能 …… 166

第二节　公文的种类 …… 167

第三节　公文的文体与结构 …… 168

第四节　公文的格式与稿本 …… 169

第二章　常用公文写作 …… 173

第一节　命令(令) …… 173

第二节　议案 …… 174

第三节　决定与决议 …… 175

第四节　公告、通告、公报 …… 176

第五节　通知 …… 178

第六节　通报 …… 181

第七节　报告 …… 182

第八节　请示 …… 183

第九节　批复 …… 184

第十节　函 …… 185

第十一节　会议纪要 …… 185

第三章　事务文书写作 …… 188

第一节　事务文书概述 …… 188

第二节　计划、总结、简报 …… 188

第三节　调查报告、述职报告 …… 193

第四节　会议文书 …… 197

第五节　规章制度 …… 199

第五部分　申论热点分析 …… 202

热点专题之一　基本理论部分 …… 202

一、科学发展观 …… 202

二、社会主义和谐社会 …… 205

三、领导干部能力建设 …… 209

四、社会主义新农村建设 …… 211

五、十七届五中全会解读 …… 212

热点专题之二　政府建设 …… 215

一、建设服务型政府 …… 215

二、政府公信力 …… 218

三、依法行政 …… 219

四、问责机制建设 …… 220

五、大部制改革 …… 222

热点专题之三　经济发展 …… 225

一、转变经济发展方式 …… 225

二、收入分配改革 …… 228

三、循环经济 …… 231

四、统筹城乡发展 …… 233

五、低碳经济 …… 234

热点专题之四　民生问题 …… 236
一、促进农民增收 …… 236
二、教育公平问题 …… 238
三、就业问题 …… 239
热点专题之五　社会管理 …… 240
一、社会管理创新 …… 240
二、食品安全问题 …… 242
三、加强公民道德建设 …… 244
四、城乡基本公共服务均等化 …… 246
五、文化体制改革 …… 247
第六部分　近年真题解析 …… 250
第一节　近年真题及解析 …… 250
2010年江苏省考申论真题及参考答案 …… 250
2009年江苏省考申论真题及参考答案 …… 256
2008年江苏省考申论真题及参考答案 …… 264
2007年江苏省考申论真题及参考答案 …… 271
2010年国考申论真题及参考答案——省级以上(含副省级)综合管理类 …… 279
2010年国考申论真题及参考答案——市(地)以下综合管理类和行政执法类 …… 286
2009年国考申论真题及参考答案 …… 292
2008年国考申论真题及参考答案 …… 303
第二节　2011年国考申论试卷分析 …… 311
一、2011年国考申论话题及特点 …… 311
二、2011年国考申论试题及解析 …… 312
三、申论考试趋势 …… 316

读书札记

第一部分　申论考试全面解读

- 申论考试全面解读
  - 申论概述
    - 申论考试大纲要求及权威解读
    - 申论含义
    - 申论试卷结构分析
    - 申论考试评分标准
    - 历年分数线
  - 申论考试历年真题分析与应试整体把握解读
    - 申论考试历年真题分析
    - 申论考试的禁忌
    - 申论应试的总体把握
  - 申论高分攻略
    - 申论考试低分原因分析
    - 申论复习方法与时间分配
    - 申论考试高分策略

第一节　申论概述

一、申论考试大纲要求及权威解读

（一）中央机关及其直属机构2011年度考试录用公务员考试大纲

为便于报考者充分了解中央机关及其直属机构2011年度考试录用公务员公共科目笔试，特制定本大纲。

1. 公共科目笔试内容

中央机关及其直属机构2011年度考试录用公务员公共科目笔试分为行政职业能力测验和申论两科，全部采用闭卷考试的方式。

行政职业能力测验为客观性试题，考试时限120分钟，满分100分。

申论为主观性试题，考试时限150分钟，满分100分。

2. 作答要求

(1) 行政职业能力测验

报考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。报考者必须用2B铅笔在答题卡上作答，在试题本或其他位置作答一律无效。

(2) 申论

报考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。报考者必须用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一律无效。

3. 申论介绍

申论是测查从事机关工作应当具备的基本能力的考试科目。申论试卷由注意事项、给定资料和作答要求三部分组成。申论考试按照省级以上（含副省级）综合管理类、市（地）以下综合管理类和行政执法类职位的不同要求，设置两类试卷。

省级以上（含副省级）综合管理类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。

阅读理解能力——要求全面把握给定资料的内容，准确理解给定资料的含义，准确提炼事实

读书札记

所包含的观点，并揭示所反映的本质问题。

综合分析能力——要求对给定资料的全部或部分的内容、观点或问题进行分析和归纳，多角度地思考资料内容，作出合理的推断或评价。

提出和解决问题能力——要求借助自身的实践经验或生活体验，在对给定资料理解分析的基础上，发现和界定问题，作出评估或权衡，提出解决问题的方案或措施。

文字表达能力——要求熟练使用指定的语种，运用说明、陈述、议论等方式，准确规范、简明畅达地表述思想观点。

市（地）以下综合管理类和行政执法类职位申论考试主要测查报考者的阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力和文字表达能力。

阅读理解能力——要求能够理解给定资料的主要内容，把握给定资料各部分之间的关系，对给定资料所涉及的观点、事实作出恰当的解释。

贯彻执行能力——要求能够准确理解工作目标和组织意图，遵循依法行政的原则，根据客观实际情况，及时有效地完成任务。

解决问题能力——要求运用自身已有的知识经验，对具体问题作出正确的分析判断，提出切实可行的措施或办法。

文字表达能力——要求熟练使用指定的语种，对事件、观点进行准确合理的说明、陈述或阐释。

（二）江苏省公务员录用考试2010年公共科目考试大纲

1. 考试性质与测试目标

公务员考试是由公务员主管部门组织的、用于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的考试；是按照确定的招录计划，针对相应的空缺职位面向社会公开招考的竞争性考试。凡符合报考资格条件的人员均可参加。

公共科目笔试是针对公务员岗位任职能力和职位要求进行的考试。通过测试应试人员从事公务员职业应当具备的基本能力，达到对报考群体初步筛选的目的。

本次笔试结束后，招录主管机关将组织面试入围的考生进行面试。

2. 考试科目及方式

本次公共科目笔试分为A、B、C三类。

考试科目：

A类考试为公共基础知识A卷、行政职业能力倾向测验A卷和申论三个科目；

B类考试为公共基础知识B卷、行政职业能力倾向测验B卷两个科目；

C类考试为公共基础知识C卷、行政职业能力倾向测验C卷两个科目。

省委组织部选调生公共科目笔试同A类。

报考全省法院、检察院系统法律专业职位（不含仅限通过国家司法考试人员报考的职位、法警职位、法医职位、聘任制书记员职位）的人员，加试法律专业科目。

全部采取闭卷考试方式。

3. 考试内容、题型和时限

申论主要通过应试人员对给定材料的分析、概括、提炼、加工等，主要测查应试人员阅读理解能力、贯彻执行能力、解决问题能力及文字表达能力等。

阅读理解能力——要求能够理解给定资料的主要内容，把握给定资料各部分之间的关系，对给定资料所涉及的观点、事实作出恰当的解释。

贯彻执行能力——要求能够准确理解工作目标和组织意图，遵循依法行政的原则，根据客观实际情况，及时有效地完成任务。

解决问题能力——要求运用自身已有的知识经验，对具体问题作出正确的分析判断，提出切实可行的措施或办法。

文字表达能力——要求熟练使用指定的语种（中文），对事件、观点进行准确合理的说明、陈

述或阐释。

申论为主观性试题，考试时限为150分钟，满分为100分。

（三）申论考试大纲权威解读

从2011年中央国家公务员考试大纲和2010年江苏省公务员考试大纲来看，中央和地方申论考试大同小异，相似之处表现在：

1. 考试方式：闭卷考试

两者均为闭卷考试，这里提醒应试者在进入考场时除了必备的文具、准考证和身份证外，不得携带其他书籍、通讯工具等进入考场。特别需要注意的是为了把握申论写作时间，应该提前配备手表，但不要携带电子表，为了防止作弊，电子表在很多地方是不允许在考场使用的。

2. 考试时间：150分钟

申论考试材料阅读量大多为6000～8000字，应试者不仅要完成对材料的阅读，而且在此基础上还要进行整理、归类和总结，在建议的40分钟阅读时间内完成这一任务的确有一定难度。另外，要求考生在阅读资料的基础上按照作答要求进行书写，完成整个申论答卷大概要写2000字左右，要完成一份高质量的申论答卷，时间甚为紧迫。这里提示广大的应试者，一是要注重平时的训练，每周能完整演练一两套模拟试题，最好以历年真题为主，以提高申论的作答能力；二是在平时练笔的时候一定要在规定时间内完成，加强自己的时间观念，平时训练有素，考场上才能从容面对。

3. 考试类型：主观性试题

公务员考试科目中行政职业能力测验均为客观性试题，而申论科目则均为主观性试题，作答要求一般为概括、对策、分析和论证四道大题，要求写作量在2000字左右，这里除了提醒考生注意平时的演练和知识的积累外，还要提醒大家在考试前最好携带两支黑色水笔，以防笔墨不够而给自己的答题带来影响。主观题的书写中难免会出现错别字，但应试者一定要注意不要用涂改液修改，因为涂改液在申论考试中禁止使用，否则以违纪处理。大家可以考虑用橡皮或透明胶带，最好用小刀轻轻刮去错写的文字，并重新书写，基本不会对卷面造成影响，因为申论阅卷是扫描件而不是原卷。

4. 考试内容：社会热点问题及国家方针政策

申论考试阅读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，并能运用相关方针政策解决问题，进行论证。这里提醒广大应试者除了注重对社会热点问题的关注外，一定要知晓国家现阶段重要的方针政策，在练笔时多注意对两者之间的关系进行思考，以提高申论成绩。

5. 测评要素：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。

应试者在考试中均会有一种虚拟的公务员身份，从这一虚拟角色出发提出问题、分析问题、解决问题、提出对策并进行论证。尽管是虚拟身份，但是要求却和现实中公务员的工作要求是一致的。因此，在备考过程中应注意：一是要注重公务员思维方式的培养，时刻以一名公务员的身份看待问题、分析问题；二是要注重对公文写作知识的学习。现在的申论考试越来越注重对公文知识的考查，大家一定要熟练掌握公文的书写格式和书写要求。

除了上述的相似之处外，两者也有少许区别：① 阅读量不同。国考申论的阅读量要稍大于地方公考申论，大多相差1000字左右；② 阅读难度和考查能力稍有不同。国考申论材料阅读难度普遍高于地方，在考查能力方面，国考的副省级以上综合管理类的考生还增加了综合分析能力的考查；③ 命卷方式不同。国考按照省级以上（含副省级）综合管理类、市（地）以下综合管理类和行政执法类职位的不同要求，设置两类试卷。而地方公务员考试申论则只出一套试卷。

二、申论含义

申论，从字面上理解，“申”即说明、申述，“论”即议论、论证。申论作为国家公务员考试的科

读书札记

目之一，其对应试者的要求是：在准确把握一定客观事实的基础上，作出必要的说明和申述，发表中肯的见解，提出解决问题的方法和策略，进行论证。

申论考试的目的在于为国家选拔优秀的公务员人才。申论考试就是模拟公务员日常工作的一种能力测试，考核的是考生阅读理解、综合分析、概括材料、提出问题、解决问题、文字表达的能力。申论测试在设题上不是一个提问应对一种能力，而是每一个提问都要以"六种能力"来应对。这就使申论测试具有双重性：既具有选拔性考试的"择优汰劣"的功能，又具有测评考生实际工作能力的价值。仅仅会写"命题作文"和"材料作文"，但缺乏快速、准确处理"社会问题"素材的能力，缺乏公文性文章的写作基本功，是很难顺利通过申论考试的。由于考试时间有限，命题者不可能在150分钟的时间内考查全部所需要的信息，因此考生对试卷各问题的作答过程实际上就是公务员完成日常工作流程的缩影，申论考试中出现的背景材料也因此不可能是大量的原始信息，而是经过初步加工的"半成品"，正因为是"半成品"，材料一般会呈现出脉络不清、段落不明、顺序颠倒、内容散乱的状态，需要在考试的过程中进一步归纳、整理、加工。但从近年来申论考试的实际情况来看，申论考试的答案往往可以从材料中得出。

三、申论试卷结构分析

申论科目试卷结构相对稳定，由注意事项、给定材料、题目要求三部分组成。注意事项主要是给考生提出重要的指导性建议，考生在作答前一定要仔细阅读；给定资料部分则是申论的主体部分，由若干段材料组成，考生要仔细阅读，从中获取信息，供答题之用；题目要求部分则是考生的作答任务，一定要按照作答要求完成答题。

（一）注意事项

注意事项，提示考生答题时限、答题要求，并给予指导性建议。一般情况下文字表述为：

1. 申论考试与传统作文考试不同，是对分析驾驭材料的能力与对解决问题能力、表达能力并重的考试。

2. 作答时限：阅读材料40分钟，作答110分钟。

3. 仔细阅读给定的材料，按照后面提出的申论要求依次作答，答案书写在指定位置。

这部分内容是为广大应试者的作答提出指导性的建议，该部分内容在近几年虽然变化不大，但并不说明以后也不会有任何变化，尤其是近两年中央国家公务员考试申论分为A、B卷，要求略有不同。同时，地方公务员的要求和国家公务员的答题要求也会有所不同。因此，应试者在每次正式考试时一定要仔细阅读它，以免匆匆作答，与要求不符。

（二）给定材料

申论材料通常由涉及某一个或某几个事关国计民生的热点问题组成，中央国家公务员考试材料字数一般在7000字左右，地方公务员考试则略少，通常为5000～6000字左右。这些材料可能涉及政治、经济、文化、教育、社会等诸多方面，均为现实生活中的热点问题，但不会涉及重大争议问题或专业性极强问题。如国家公务员考试申论材料：2006年涉及突发公共事件的处理问题；2007年考的是土地问题，尤其是土地拆迁问题；2008年则是怒江水电开发问题；2009年材料涉及产业结构优化升级、保障粮食安全问题；2010年考的是海洋资源的开发和保护；2011年则是两套试卷涉及两个主题，A卷涉及黄河治理、开发与黄河精神三者之间的关系；B卷涉及妥善解决农民工子女教育与乡土文化的坚守问题。

申论材料涉及方方面面，对应考者的综合素质提出较高要求，比如2011年中央公务员考试A卷，如果考生对"黄河文化"、"黄河精神"缺乏了解，则很难考出好的成绩。因此，平时多关注社会热点，注意相关知识的积累很重要。另外，申论各部分材料看似杂乱无章地堆放在一起，但各部分还是有一定的内在联系，申论考试的内容和观点就隐含在其中。因此，考生在申论考试中一定要注意对所给材料的阅读和分类，做好这一步是申论成功的前提条件。

（三）题目要求

申论考试主要测试要素有：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

读书札记

力。具体到申论题目设计中，则表现为下列题型：归纳概括类试题、综合分析类试题、提出对策类试题、论证写作类试题。

上述测试内容和测试题型是根据公务员的能力要求而设计，与公务员的日常工作的基本要求一致。公务员在日常事务处理中，应该具备全局观念和整体意识，并能够多角度、全方位地分析问题，宏观把握问题实质；其次，在把握问题实质的基础上，要进行综合分析，以便作出正确的抉择；第三则是要具备解决问题的能力，在发现问题、分析问题的基础上如何去有效解决问题，如何使措施具体、可行、有效，这是对一名公务员的基本要求；最后，理论和政策性的思考还是要落实到具体的文字，若写作能力欠缺，即使其他能力再强，也无法在纸上表达，因此，考生要写好申论，必须注重自身文字表达能力的锻炼。至于各种题型的答题策略和技巧，本书将在后面章节中分专项详细介绍。

四、申论考试评分标准

（一）阅卷流程

1. 申论阅卷基本流程

组成评卷小组→封闭阅卷→按题分组，流水作业→专人评专题，两人共阅一题→抽样评卷，制定标准→全面展开→专人复核，专人统分，专人登分，专人核分→试卷半年后销毁。

2. 阅卷关键环节与要点

(1) 阅卷人员集中培训

申论考试为主观性测试题，因此在评分上亦具有主观性，为减少评分误差，人力资源和社会保障部(厅)从各地抽调阅卷人员，进行集中培训，仔细研究试题，统一阅卷思路。在阅卷过程中，阅卷小组在正式批改之前还专门安排出一定的时间进行试评阅，并对试评结果进行充分分析，在阅卷人员熟练掌握评分标准和评分要求后，才开始正式评阅试卷，以确保评卷标准严格统一。

(2) 参考答案的确定

公务员统考结束后，阅卷组的核心成员依据考试大纲和命题者的指导思想初步拟定参考答案。同时，专家组还通过抽样方式，调取大量考生样卷进行审阅分析，最后结合之前草拟的答案给出最终的评分参考答案，以增加人才选拔的针对性和准确性。

(3) 无纸化阅卷

从2004年起，中央国家机关和地方公务员录用考试申论试卷相继采用无纸化阅卷方式。所谓无纸化阅卷即阅卷老师在网上通过电脑评阅试卷。具体操作方法是：阅卷场先将考生答卷扫描进数据库，一般是每分钟100份的速度，1小时可以将6000份试卷扫描进数据库。电脑按照预先设定的程序，将试卷随机发送到各台联网电脑上，考生的考号和姓名等个人信息要被隐去，保证阅卷的公平性。阅卷老师在自己的电脑前，看着屏幕上的试卷打分，将分数输入电脑屏幕的指定位置。

(4) 阅卷流程

阅卷采用流水作业方式，按题目数量将阅卷老师划分为相应的小组，每组由若干人组成，每组只评一道题，严禁由一组或一人评阅所有题目。为减少因阅卷老师主观性所造成的评分误差，每份试卷由两名阅卷老师评分，阅卷老师在不知道考生信息和与谁同阅一份试卷的情况下给出分数。如果两位阅卷人给出的分数在误差允许范围内(一般误差范围为不超过原题总分的20%)，则取两者的平均分为该考生最终得分；如果超过误差范围，则该试卷不能顺利入库，由电脑自动分发给第三人复核。

同时，为了消除误差，主观题成绩的登分将由两个人两台机器进行录入。客观题的阅卷同样是异人异机双读，以加强登分过程的准确性。

阅卷工作持续时间一般为10天左右。

（二）评分参考标准

在申论考试的阅卷过程中，中央和地方均实行集中阅卷。从近几年申论阅卷情况来看，尽

读书札记

管每年的评分标准会出现些许变化，但综合来说，在评分的参考要点上鲜有变化。现归纳如下。

如果一道概括题的总分为20分，则评分标准为：

概括题的评分参考标准

要　求	量分幅度			
	满分	好	中等	差
概括要点准确全面	13	13～9	9～6	6～0
叙述言简意赅，概括性强，有条理	4	4～3	3～2	2～0
文面整洁，句子顺畅，标点准确，字迹工整，无错别字	2	根据要求，酌情给分		
字数为150字左右	1	超字或少字10%以上，酌情扣分		

对策题或方案题，考查考生是否具备一名公务员的基本素质，在申论考试中基本是必出的一题，应试者要给予充分重视。如果当年的对策题满分为35分，则主要评分标准如下：

提出对策的评分参考标准

要　求	量分幅度			
	满分	好	中等	差
观点明确，内容具体，有针对性	12	12～8	8～4	4～0
方法措施适宜，有可行性	12	12～8	8～4	4～0
叙述逻辑性强，有条理性	4	4	3	2～0
结构完整，有层次性	4	4	3	2～0
文面整洁，句子顺畅，标点准确，词汇丰富，字迹端正，无错别字	2	根据要求，酌情给分		
字数为350字左右	1	超字或少字10%以上，酌情扣分		

近年来，申论考试中分析题越来越受到出题者的青睐，频频出现在中央和地方公务员考试试题中。分析题主要考查考生的综合分析能力和逻辑思维能力，具有一定的难度，考生往往在这一题的得分率较低，一是没有掌握分析题的答题方法，二是自己的知识储备不够。分析题受到的重视程度具体表现为，个别地方公务员考试甚至用分析题取代了原来的对策题。分析题如果也以35分来计算，则其评分标准大致如下：

分析题的评分参考标准

要　求	量分幅度			
	满分	好	中等	差
观点明确，分析恰当	15	15～10	10～5	5～0
条理清晰，层次分明	10	10～8	8～4	4～0
辨析恰当，详略得当	6	6	4	3～0
句子通顺，卷面整洁，无错别字	3	根据要求，酌情给分		
字数为600字左右	1	超字或少字10%以上，酌情扣分		

申论考试的最后一题为申论文章的写作题，也是申论考试中所占分值最大的一题。申论文写作不同于一般的作文写作，考生要予以充分重视。如果当年此题的满分为45分，则评分标准如下：

读书札记

申论文章部分的评分参考标准

要　求	量分幅度			
	满分	好	中等	差
标题：立意深刻，集中凝练，简洁明了	3	3～2	2～1	1～0
观点：鲜明，具体，新颖，深刻	5	5～4	4～2	2～0
论据：翔实，典型，有针对性，说服力强	8	8～6	6～3	3～0
论证：论证深刻，逻辑性强	16	16～12	12～6	6～0
结构：严谨，层次清晰	6	6～4	4～2	2～0
语句：句子通畅，词汇丰富	3	3～2	2～1	1～0
文面：整洁，字迹端正，无错别字，标点准确	2	根据要求，酌情给分		
字数在1000～2000字之间	2	超字或少字10%以上，酌情扣分		

（三）阅卷评分细则

1. 采点评分

由于申论考试为主观性试题，因而阅卷时并不给定绝对的标准答案，给出的多数不过是一份参考答案，阅卷老师在阅卷时按要点给分。应试者要注意的是在对策、分析和论证题中除了按要点给分之外，要点之后的论述更显重要，通常情况下论点只能得1分左右，后面论述的分数能够再得2～3分，也就是说，一个完整的得分点是由3分或者5分构成的，其中论点的分数占1分，论点论述部分占3～4分。在书写中，要注意论点的客观性、可操作性和完整性。在申论的评分标准中，假如考生的论述不是很到位，或是论点总结得不是很到位，或者是提出的具体措施不到位，但是考生后面的论述非常充分，或者某一方面写得特别出色，非常有文采，那么考生的总体评分会向上浮动2～3分。

2. 小分值评分

阅卷老师在评分的时候，一般都使用小分值评分。每道题的参考答案分为几个得分点，每个得分点都进行细化评分。小分点的评判有模糊的地方，评分的情况很难严格统一起来，阅卷中基本上只能保证同一组阅卷老师中判同一题的两人评分统一。评分上的细微之处在大组阅卷老师之间是很难统一的，也正是因为如此，不同大组阅卷老师之间对于统一试题的评分就会出现1～3分的差别。

由于进行小分值评分，所以零分和满分一般很少出现，对于此类分数，阅卷工作的组长和主任会进行严格检查。

3. 概括题不宜分段书写

在概括题的答题中，许多考生总是喜欢按照自然段落或者标明序号去总结，其实这是评分标准明确否定的做法。现在申论材料字数和段落越来越多，多数时候已经达到了几十段，如果考生在300～500字的字数限制下，按顺序把中心内容罗列出来，不能体现申论所重点考查的总结概括能力，所以如果考生不对文章的材料进行归纳分析，而只是按照文章的自然段落顺序加以总结，那么其得分只能在该题及格分以下，比如该题总分是20分，那么只能在12分以下给分。

4. 其他细节

考生拟定申论文章题目的时候，一定要把握住题目的中心意思，千万不要写大而泛的题目，诸如“全面建设小康社会”、“发展文化产业”之类的题目，更不要用比喻、拟人或夸张等修辞手法，如“我要重生”、“救救孩子”等让人不知所云。申论标题一般采用“措施＋目的”的形式，直接点明文章主旨，比如“以自主创新谋求全面发展”。

五、历年分数线

从2000～2010年中央国家机关公务员录用考试公共科目考试大纲的变化趋势中可以看出，

读书札记

申论考试的重要性在逐渐加强。在2006年以前，只有报考综合管理类职位的考生才需要参加申论科目的考试，报考行政执法类职位的考生则补考申论。2006年起，申论成为公务员考试必考的笔试科目之一，参加国家公务员考试的考生，必须具备一定的综合分析能力与文字表达能力。

我们来看近些年国家公务员录用考试的合格分数线。

国家公务员录用考试合格分数线（分数栏为：总分/行测最低分）

年　份	类　　别	分　　数
2010年	中央机关综合管理类职位	105/55分
	省级直属机构	100/55分
	市（地）级以下直属	95 /50分
	县（区）级直属机构	90 /50分
	西部地区和边远艰苦地区市（地）级综合管理类职位和行政执法类职位	90 /50分
	西部地区和边远艰苦地区县（区）级以下综合管理类职位和行政执法类职位	85 /45分
	非通用语职位	90 /50分
2009年	中央机关综合管理类职位	105/60分
	省级直属机构	100/55分
	市（地）级以下直属	95 /50分
	县（区）级直属机构	90 /50分
	西部地区和边远艰苦地区市（地）级综合管理类职位和行政执法类职位	90 /50分
	非通用语职位	90 /50分
2008年	中央机关综合管理类职位	105/55分
	省级直属机构	100/55分
	市（地）级以下直属	95 /50分
	县（区）级直属机构	90 /50分
2007年	中央机关综合管理类职位	110/60分
	省级直属机构	105/55分
	市（地）级以下直属	95 /50分
2006年	中央国家机关综合管理类职位	115/60分
	中央垂直管理系统	105/55分
	专利审查员	105/60分
2005年	中央国家机关	120/60分
	中央垂直管理系统	115/60分
	只考一科	65/60分
2004年	中央A类	135/65分
	中央B类	65分
	中央垂直系统A类	130/65分
	中央垂直系统B类	65分

读书札记

从上表可以看出，在公务员考试中要获得面试资格，申论的成绩一般要达到55分左右，而历年国考申论平均分均不到40分，因此，在公务员考试中流行着“得申论者得天下”这句话。对于备考公务员考试的广大考生来说，要从战略的高度上充分认识申论考试的重要性，重视申论科目的复习与备考，尤其是要掌握申论的答题规律和技巧，提高申论的复习效率。

第二节　申论考试历年真题分析与应试整体把握

一、申论考试历年真题分析

这里，我们列举中央国家机关2002～2011年和江苏省2002～2010年公务员录用申论考试真题，并进行详细归纳和总结，以期找出申论考试主题、方式、难度、形式方面的特点，为考生了解申论、备考申论、取得成功助一臂之力。

（一）材料主题更加贴近现实生活

1. 中央国家机关公务员录用考试

2002年申论测试的题材是关于网络安全；

2003年申论材料的主题是安全生产和重大事故；

2004年申论材料涉及的主题是我国汽车工业的现状和发展趋势，以及城市的交通拥堵问题；

2005年申论材料给定的主题是我国的农业问题，主要涉及农业、农村、农民的有关具体问题；

2006年申论材料给定的材料是一篇D部长的访谈记录，所涉及的主题是政府如何应对公共危机事件，即政府公共危机管理问题；

2007年申论材料给定的主题是我国土地资源的征用流转和可持续利用问题；

2008年申论的主题是借怒江开发水电起争议引出“生态文明”这一重大主题，沿袭以往以小见大的风格与特色，继续关注重大社会现实问题；

2009年关注党的重大方针政策和重大社会现实问题，突出改革开放30年背景和党的十七届三中全会精神，主要涉及产业结构调整，尤其关注农村问题特别是粮食安全问题。

2010年申论材料考查主题为海洋资源的开发和利用；

2011年则是两套试卷考查两个主题：A卷涉及黄河治理、开发与黄河精神三者之间的关系；B卷涉及统筹城乡发展，妥善解决农民工子女教育与乡土文化的坚守问题。

2. 江苏省公务员录用考试

2002年上半年：人才问题；

2002年下半年：农村基层文化建设问题；

2004年：大学生毕业就业难与青年人就业、创业问题；

2005年：政府诚信问题；

2006年：传统节日与民族文化问题；

2007年：社会救助与弱势群体问题；

2008年：中国制造、中国创造与民族精神问题；

2009年：金融危机背景下的民生与政府责任；

2010年：从公共物品之一——水资源问题出发，考查资源型产品价格改革。

从上述中央和地方公务员录用考试申论考查情况来看，申论命题的题材均为社会关注度较高的热点问题，具有普遍性、时效性和非敏感性。申论材料的选取往往是各行业、各领域普遍存在的问题，蕴含的对策思路和发展趋势是全社会要共同遵循的指导思想或原则。比如2010年国考涉及的海洋资源的开发与利用要符合科学发展观的要求，2010年江苏省考查的市政公用事业的发展，不能违背公共物品或准公共物品的原则。

读书札记

（二）给定资料的字数越来越多，阅读难度增大

以中央国家机关和江苏省公务员录用考试试题为例：

年份	中央国家机关	江苏省
2002	2300	1400(2002年上半年)
2003	4500	1700(2002年下半年)
2004	4000	3900
2005	3700	3850
2006	8640	7550
2007	6300	7670
2008	6350	7790
2009	6418	6545
2010	6208(A)/5713(B)	6759
2011	约8000字	

国考申论2003年开始，已在大纲中取消了给定材料的字数要求。2006年江苏省申论考试大纲已经将阅读资料的字数要求由2005年的“1500字左右”变为“10000字以内”，因而此前《大纲》上所言的是1500字左右的阅读量仅具有象征意义。这一变化符合申论考试逐年增加阅读量的趋势。无论是国考还是省考，均已由最初的1500字左右增加到6000字左右，浙江申论考试阅读量已达10000字左右，而且资料也逐渐由单一性向综合性变化。这两个方面的变化无疑增加了申论考试的难度。因此，考生在复习时一定要注意全面提高自己的解决实际问题的能力以及阅读理解能力、分析归纳概括能力、制策应对能力、论证能力以及文字表达能力，以不变应万变。

（三）试题结构趋于稳定

申论考试经过长时间的摸索、改革与不断创新，目前试题结构已经趋于稳定，归纳概括题、综合分析题、对策方案题和写作论证题已经成为中央和地方申论考试共同遵循的规律，不管题量如何变化，考查题型均在此范围之内。像2004年国考那样只出两道作文大题的考试模式，由于水平低、方式单一和测试要素太少，在以后的申论考试中将不会再次出现。

（四）辨析题、改错题由创新变为常态，试题难度加大

2005年国家公务员考试首次出现辨析题，即给出5个备选项，要求选出不正确的选项，并说明判断理由；2006年则要求辨析观点不一致题型；2008年和2009年连续两年出现辨析和改错题型。江苏省公务员录用考试方面，2008年第二题要求对给定资料5中所蕴涵的“中国制造”的有关现象与问题，作出必要的分析，内容不少于四个；2009年第三题则是要求对温总理的一句话“就业不仅关系到一个人的生计，也关系一个人的尊严”，谈谈理解与认识。这类题目形式新颖、技术含量高，对考生的理论水平和综合能力提出了更高的要求，有利于精英人才的选拔，因此备受青睐，已经由最初的改革创新发展为常规固有题型，考生要予以充分重视。

（五）公文写作能力越来越受到重视，突出实践能力要求

近几年申论考试在注重考查考生阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的同时，中央和地方公务员考试愈发重视考试的针对性，愈发贴近公务员的实际工作，即突出对考生公文写作能力的考查。比如：2010年国考第三题，假设你是沿海某省省政府工作人员，请结合给定资料，草拟一份《关于将半岛蓝色经济区域纳入国家发展战略的报告》的

读书札记

内容要点；2003 年则要求提出解决方案和写一篇领导讲话稿；2004 年又出现了新的要求，即以政府主管部门负责人的身份写一篇报告。江苏省省考方面：2007 年要求参考给定资料，结合自己的感想，自拟标题，写一篇演讲稿；2008 年申论第一题要求考生写一份能够全面概括给定材料主要观点的赴世界各地发言的提纲；2010 年则是假定考生是某街道办事处工作人员，要求参考给定资料，为当地居民社区的宣传栏拟一份节水宣传材料。由此可见，申论考试中公文写作能力要求越来越高，考生要注重公文写作知识的学习和公文写作能力的培养。一般而言，申论考试有可能涉及的公文主要有通知、通告、报告、请示、决定、通报、函等，以及机关常用事务文书，如会议讲话稿、演讲稿、调查报告、慰问信、倡议书等，这一部分考点本书将在后面常用公文章节中作详细论述。

（六）试题的题型、题量和结构不断改变，未来还会出现新题型

归纳概括题、综合分析题、对策方案题和写作论证题已经成为中央和地方申论考试共同遵循的规律，但并不意味着题目、题型和结构一成不变。即使是概括类题目，有的要求概括主要内容，有的则要求概括主要问题；有的要求对整体材料进行概括，而有的要求对部分材料进行概括。因此，申论考试题目、题型和结构均处于不断的变化之中。下面以中央国家机关公务员录用考试试题（2002～2011 年）为例：

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2002 年	网络对人类生活的影响	给定资料反映了网络给社会生活带来的种种影响，用不超过 200 字对这些影响进行概括。	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。字数 400 字左右。	就所提的对策进行论证，既可全面论证，也可就某一方面重点论证。要求：自拟标题，字数 800 字左右。	
2003 年	近年来发生在我国境内的一些重大安全生产事故问题	对给定资料进行分析，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。	任选一种情境，拟出一篇现场讲话稿或电视讲话稿。 情境之一：给定资料 B 中烟花厂爆炸事故发生三天后的现场。作为当地政府派出的事故调查处理的负责人，面对职工、死伤人员家属和有关干部的讲话。 情境之二：给定资料 B 中某个事故调查和善后处理期间。作为上一级安全生产管理监督机构的主要负责人，在当地电视台专题节目中的讲话。		
2004 年	我国汽车工业的现状和发展趋势及困扰我国一些大城市发展的交通拥堵问题	认真阅读给定资料，概述我国汽车工业的现状和发展趋势。要求：① 分析恰当，条理清楚，语言通畅。② 作答在答题卡上的指定位置（作答在其他位置上的一律无效）。③ 字数不多于 1000 字。	假设给定资料中有关我国城市交通拥堵的问题在你市都存在，你作为市交通主管部门的负责人，请根据给定资料，写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”。要求：① 简要介绍情况，恰当分析原因，提出全面、明确、可行的对策。② 条理清楚，语言通畅。③ 作答在答题卡上的指定位置（作答在其他位置上的一律无效）。④ 字数不多于 1500 字。		

读书札记

续 表

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2005 年	解决我国农村农民问题的多种意见	下面列出了解决这一问题的 A～E 五项措施，其中不正确的是哪几项？请写出这几项的序号，并分别说明为什么不正确。说明的字数不超过 200 字。 A. 要加大县乡两级的财政投入。近年来，乡镇撤并，农村税改，县乡财政收入逐年减少，只有加大县乡两级财政投入，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。 B. 要加大对扶贫专项资金使用的监督检查。监督必须贯穿资金分配使用的全过程。要开展事前、事中、事后的全面监督，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。 C. 扶贫主管部门要严格履行项目审批程序。若出现以立假项目或虚报项目投资而套取扶贫资金的事件，扶贫主管部门应承担法律责任。 D. 必须对扶贫资金管理使用情况实行多部门联合的监督检查，同时扶贫资金的监督管理权必须归属各级纪检部门，才能杜绝扶贫资金的挤占挪用。 E. 要实行扶贫资金的统一管理，不能“谁争取的资金谁使用”。封闭式的资金分配方式，会使一部分直接安排在部门或项目中的资金脱离了财政的监督管理。	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。概述文字要简明扼要，不超过 200 字。	① 给定资料罗列了解决我国农村农民问题的多种意见。其中反映了两种不同思路，请对这两种思路分别加以简述。简述文字要简明扼要，不超过 150 字。 ② 请以“评解决我国农村农民问题的两种思路”为题，写一篇 800～1000字的文章。要求观点明确，分析具体，条理清楚，语言流畅。	

续　表

读书札记

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2006年	公共突发危机事件的相关问题	2006年中央国家机关申论考试要求：假设你是一位新录用的公务员，请用不超过500字的篇幅，概述D部长谈话的主要内容，以供领导审阅。要求：概述全面，观点明确，条理清楚，语言流畅。	在线交流结束后，网友发表的帖子，有的与D部长观点不一致。请在答题卡的相应位置上，对与D部长观点不一致的帖子，具体说明为什么不一致，说明的字数应在规定篇幅内。	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，写一篇文章，谈出自己的看法。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。字数在1000～1200字。	
2007年	土地的利用和管理问题	根据给定材料1、2的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。(30分) 要求：概述全面，观点鲜明，条理清楚，语言流畅，不超过500字。	给定资料7提出了“持续土地利用管理”的问题。请结合给定资料3～7，谈谈对“持续土地利用管理”应从哪些方面评价。(15分)	1. 本题仅限报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。 ① 给定资料中谈到了排土场、尾矿库的绿化，“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的整治，请概括说明这些做法的目的和意义。(10分) ② 根据给定资料6，试分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。(15分) 2. 本题仅限报考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。 ① 给定资料2提到“把土地转让市场区分为两大类进行交易”，请进一步说明这两大类市场怎样区分，并谈谈在这两大类市场中怎样解决“农民没有权利为自己的土地定价”的问题。不超过200字。(10分) ② 假如中央有关部门成立联合检查组，对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查，请列出此项检查所查的主要内容。(15分)	请以“命脉”为题，写一篇关于土地问题的文章。(30分) 要求：① 参考给定资料，自选角度，提出问题，解决问题。 ② 观点明确，联系实际，分析具体，条理清楚，语言流畅。 ③ 全文不少于800字。

读书札记

续 表

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2008年	怒江水电开发问题	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）	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。	1. 本题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。 ① 给定资料7引述了上海某研究所G所长的话：“美国人民把搁浅的鲸鱼推向大海，这值得赞扬；鲸鱼被非洲难民捕食，这也值得赞扬，因为它救活了一群人。”请说明，这表达了G所长怎样的观点。 要求：简明、准确地阐明观点，不超过200字。（10分） 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。 2. 本题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。给定资料11列出了某职能部门准备对反对意见（资料6）给予答复的基本内容，请指出这样的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。要求：① 不从格式、语言上谈问题，仅从内容上指出主要问题；② 分条作答，指出一个问题，接着写出修改补充的内容；③ 不超过500字。（25分）	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，内容充实，结构完整，语言流畅。③ 总字数800～1000字。

续　表

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2009年	产业结构调整和粮食安全问题	我国改革开放三十年，取得巨大成绩，也面临许多问题，请概述给定资料反映的我国当前经济发展要解决的问题。（20分） 要求：紧扣给定资料，全面，有条理，不必写成文章。不超过300字。	本题仅限报行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。 ① 对给定资料3中林老板的心态进行分析，并指出他的心态所反映的本质问题。（20分） ② 给定资料11提出了解决我国粮食问题的策略，认为提高粮食价格是关键之策，不必担忧对低收入人群的影响，他的这种观点有没有道理？为什么？请谈谈你的理解。（20分）	本题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。 ① 给定资料5对内地省区“欢迎沿海地区产业专业”的口号提出质疑，请对他进行分析，谈谈你的见解。（20分） ② 某学术团体为贯彻党的十七届三中全会精神，就我国粮食问题召开研讨会，在关于解决问题对策的讨论中，有人发表了“四点对策”。“四点对策”，内容上、表述上都存在问题，请指出这份“对策”存在的问题，并提出修改意见。（20分）	胡锦涛总书记到河南、安徽考察，引发我们许多思考，请联系给定资料整理自己的思考，自拟题目，写一篇文章。（40分） 1000～1200字。
2010年副省级以上综合管理类	海洋资源的开发与利用问题	① 给定资料1提到，权威部门指出，如果再不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。这里的“死海”是什么意思。（10分） ② 请结合给定资料中的具体事例，谈谈你对“海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！”这句话的理解。（10分）	依据给定资料，谈谈你从下面一段文字中得到哪些启示。（20分） 荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷，而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省；还应该注意到，荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及3平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的。 要求：分析全面，条理清晰，不超过300字。	假设你是沿海某省省政府工作人员，请结合给定资料，草拟一份《关于将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的报告》的内容要点。（20分） 要求： ①内容全面，有针对性； ② 条理清楚，表达简明，不超过400字。	参考给定资料，围绕“海洋的保护与开发”，自选角度，自拟题目，写一篇文章。（40分） 要求： ① 思想深刻，观点明确； ② 内容充实，结构完整，语言畅达； ③ 总字数900～1100字。

读书札记

续 表

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2010年市(地)以下综合管理类和行政执法类职位	海洋的健康	1.《渤海碧海行动计划》近期目标难以实现有多方面的原因。请依据给定资料1分别进行概括。(10分) 要求:准确、全面。不超过200字。 2. 给定资料3中,环保专家认为“兵库县堪称‘环保错位’的典型”。请结合资料内容,对“环保错位”的实质进行阐释。(10分) 要求:准确、简明。不超过150字。	针对W市在进一步建设“宜居城市”过程中存在的具体问题,参考给定资料,提出解决这些问题的具体建议。(20分) 要求: 1. 准确全面,切实可行; 2. 条理清楚,表达简明。不超过300字。	A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作,请你结合给定资料,以市政府工作人员的身份,草拟一份宣传纲要。(20分) 要求: 1. 对有关宣传内容的要点进行提纲挈领的陈述; 2. 体现政府精神,使全市各界关心、支持污染整治工作; 3. 通俗易懂。不超过400字。	结合给定资料中的具体事例,以“海洋的健康”为题目,自选角度,写一篇文章。(40分) 要求: 1. 中心明确,事实与观点紧密结合; 2. 语言畅达,条理清楚; 3. 总字数800~1000字。
2011年副省级以上综合管理类	黄河治理与黄河文明	① 给定资料4写道:“黄河健康生命的主要表现形式就是‘三善’,即‘善淤、善决、善徙’,这是一个为几千年历史所反复证明的基本事实。”请结合对这句话的理解,谈谈对黄河自身规律的认识。(10分) 要求:简明、完整。不超过200字。 ② 给定资料5介绍了汉代王景治理黄河的思路和做法。请概括王景治河后黄河安澜800年的主要原因。(10分) 要求:简明扼要,条理清楚。不超过200字。	给定资料3介绍了密西西比河、亚马逊河、尼罗河等流域出现的生态危机以及各国政府的治理举措。请对这些材料进行归纳,并说明我国治理黄河可以从中受到哪些启示。(20分) 要求:内容具体,表述清晰。不超过300字。	国家某部委拟编写一本以黄河为主题的宣传手册,作为对青少年进行爱国主义教育的材料。宣传手册由四个部分组成,依次为:“黄河之水天上来”、“黄河与中华文明”、“黄河的治理与开发”、“黄河精神万古传”。请参考给定资料,分别列出每个部分的内容要点。(20分) 要求:① 切合主题; ② 全面,表述准确,有逻辑性; ③ 本题作答不超过400字。	请参考“给定资料”,以“弘扬黄河精神”为主题,自选角度,自拟题目,写一篇文章。(40分) 要求:① 中心论点明确,有思想高度; ② 内容充实,有说服力; ③ 语言流畅,1000字左右。

续　表

时间	题材	第一题	第二题	第三题	第四题
2011年副省级以下及行政执法类	统筹城乡发展，妥善解决农民工子女教育问题	认真阅读给定材料，简要回答下面两题。(20分) ① 给定资料1和给定资料2集中反映了进城务工人员随迁子女受教育的诸多问题。请根据这两则资料，对这些问题的具体表现进行概括和归纳。 要求：准确、全面、有条理。不超过200字。 ② 根据给定资料4中的有关内容，谈谈对文中“困境中不绝希望”这一表述的理解。 要求：准确、简明。不超过150字。	L县政府拟进一步宣传寄宿制学校的办学模式，以期更好地提高办学效益和质量。请根据给定材料3，以县教育局的名义草拟《给各村中小学生家长的一封信》。(20分) 要求：① 内容具体、符合实际； ② 用语得体，通俗易懂； ③ 不超过400字。	假设你是一名派到农村的支教人员，请根据给定资料简要分析希望小学遭废弃的原因，并提出解决希望小学遭废弃问题的具体建议，供上级有关部门参阅。(20分) 要求： (1) 对原因的分析准确、全面，不超过100字； (2) 所提建议具体、有针对性、切实可行，不超过300字； (3) 条理清楚，表达简明。	给定材料7的画线部分写到：“有位知识分子说，‘我已经无家可归’，‘我在城市是寓公，在家乡成了异客’。这样，无论在乡村少年身上，还是在农民工那里，以及这些出身农村的知识分子的群落里，我们都发现了‘失根’的危机。”请结合你对这段话的思考，参考给定资料，自拟题目，写一篇文章。(40分) 要求： ① 自选角度，立意明确； ② 联系实际，不拘泥于“给定材料”； ③ 语言流畅； ④ 总字数800～1000字。

从历年公务员考试情况来看，申论考试的题型设计都处于不断的变化之中，新题型不断出现，如判断题、分析题，而且将来还有可能推陈出新。另外，从2010年开始，中央国家机关申论考试出两套试卷，但针对的都是同一主题；2011年考试又出现新变化，沿袭了两套试卷的同时，涉及主题也完全不同，更加体现了不同职位人才选拔的针对性，更加的科学化。针对这种变化趋势，考生要做好充分的知识储备和心理准备。

二、申论应试的禁忌

(一) 忌“偏”

忌“偏”，首先是忌思想偏激；其次是忌偏心，即心态不公正。

以上两种“偏”，其根源在于生活中长期对事物和问题的习惯性思维和判断，以致答题时得出过激的观点和举措，或所站立场不正、不公，只代表问题的一方说话，不能客观公正地看待事物和处理问题。

(二) 忌“离”

忌“离”，一是指假设一个前提，完全脱离材料答题；二是指答题时前后主题相脱离。这种情况在考生对第一题(概述主要问题或主要事实)和第二题(提出解决方案)作答时尤为常见，特别是在提出方案时常有应考者大列“如果有什么什么情况，就怎么怎么办”，“若这样不行，则那样处之”之类的措施，严重脱离材料中所蕴涵的既定主题的要求，假设种种前提，看似考虑周到，实则未得要领。还有一种情况，就是离开题目给定的身份答题。一般而言，申论要求考生提出和解决

读书札记

的问题大多属于行政公务方面的问题，属于政府职能部门的一般性工作问题。其要检测的是考生是否具备公务员应有的发现问题、解决问题的基本能力，而绝不会突出哪一专业、岗位的独立专业化知识。然而，与此要求相反，不少考生往往习惯于自身角色，缺乏模拟思考，无视考题要求，撇开"虚拟身份"，着力于自身长期实践或专长，以实击"虚"，导致自身定位不准确，其结果只是自觉分析论证精深独到，实则相去甚远。

（三）忌"散"

"散"，主要是指考生作答主题不明，内容繁杂，层次模糊不清，逻辑混乱，系统性不强。部分考生不能有效立足于整体思维，谋篇布局，分析材料时分不清主次，轻重，缓急；概述问题不集中，陷入零散的材料中，有一个算一个，蜻蜓点水，面面俱到，抓不住要害；论述观点时，没有系统，层次不清，逻辑混乱，论证思考时，取小舍大，弃本逐末。整个作答前后杂乱，不能抓住既定主题，一以贯之。

（四）忌"虚"

"虚"是指对主要问题的判断不实不透，不能抓住问题的根源，找出其症结所在。对问题概述模糊不清；设计方案泛泛而谈，脱离实际，缺乏可操作性；论证方案用词华丽，冗杂不实。总之，整个作答游走于关键词句之外。

三、申论应试的总体把握

（一）时间把握

申论考试中给定资料字数的趋势在6000字左右，在阅读材料上的时间分配比例是很重要的应试策略之一，只有时间把握得恰到好处，整个申论试卷才可能会取得高分。具体的申论给定的提示要求中一般为"参考时限：阅读资料40分钟，作答110分钟"，但根据多年的实战考试经验，我们建议完成阅读的时间以30分钟以内为最佳。这样的时间把握可以帮助考生更好地驾驭申论题目的应答。

（二）材料把握

考生要想完全驾驭材料，建议分三步走：

阅读第一遍：大而全地了解材料内容，粗泛地获取所给资料的全方位信息，得出对资料的初步认识，勾画出关键词和关键句，然后简单归纳出资料所反映的主要事实或现状，这是第一遍处理材料的全部文字信息，为答题做第一步阅读准备。

阅读第二遍：在初次阅读的基础上理清资料脉络。在资料所给定的信息量的基础上进行加工处理，去粗取精，进行详细的归类，即同一话题的材料归为一类。通过归类把握各材料之间的逻辑关系，深化对申论考试的主题的理解。

阅读第三遍：在归类的基础上，针对概括题型的要求，对全文的主要内容进行系统化的概括。

（三）应试书面把握

申论对考生来说，最后得分的参照就是真正落在卷面上的应试书面答卷，把握好卷面的形式与内容是整个申论应试成功的关键所在。为了更好地把握答卷，首先应该认真审题，看清题目的本质要求，不但要理解其考核的知识所指，一般为几个能力要求，即阅读理解能力、综合分析能力、提出问题能力和文字表达能力，而且要看清题目的形式要求，主要是指主体是否有虚拟身份要求、是否为自选标题或角度应答、是否有字数的明确限定等等，在这些大是大非都明晰了以后再有计划地组织文字，来完成答卷。通常，如果考生分配时间弹性大些，可以先简单列出草稿作为最后答卷的参照，然后再按部就班地行文，这样完成的答卷才会流畅，有条理，得分才会理想。

第三节　申论高分攻略

一、申论考试低分原因分析

纵观历年来国家机关公务员考试和地方公务员考试，申论考试分数普遍较低，能在公考中取

读书札记

得及格的分数，已经成为广大应试者的“奢望”。结合历年考生的答题情况，申论低分原因有以下几点：

（一）直接原因

1. 不了解申论评分标准，没有答出评分标准规定的作答要点；

2. 对材料阅读不够，没有把握申论出题思路，观点错误；

3. 结构不合理，缺少必要性等分析铺垫，或缺少对策；

4. 语言组织不够简练和规范，废话、大话、空话偏多，文字基本功差；

5. 书写潦草，卷面不整洁，错别字频出。

（二）深层原因

1. 对申论考试缺乏了解，重视不够

很多备考者认为申论考试就是写作文，不必过多练习，多看申论等于浪费时间；更有考生认为申论考试就是吹牛，谁吹得大谁就得高分。因此，在进考场之前，基本没有复习过，既没有仔细地研读考试大纲，对申论考试基本情况如性质、目的、题型等缺乏了解，也没有购买相应的复习资料，进行知识储备，因而在答题中全凭大脑主观臆断，这种状态下，申论不可能得高分。

2. 没有掌握正确的思维和解题方法

申论的阅读和写作具有较高的技术要求，首先，要求从政府及其工作人员的角度去分析问题和解决问题，在这方面大多考生由于没有必要的训练而缺乏这种意识，只是从自己的角度出发，凭借已有主观性知识答题。因此，即使考生考前积累了大量的理论知识，也难以取得高分。其次，对材料的阅读缺乏归类的思维，因此对资料读得不精、不透，对资料总结、概括不准，对新出现的题型不能运用所学的知识随机应变，对议论文、评论文、应用文格式掌握不够，答题内容空洞，分析、论证、解决问题没有说服力。

3. 对社会热点关注甚少

申论考试题材具有很强的现实性、时效性、针对性，既与我国的经济社会发展联系紧密，又与老百姓的生活息息相关。但是，很多考生平时两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书，除了课本，基本就不再关注社会热点；有的考生只关注娱乐和体育方面的新闻。这导致许多考生对我国现在的一些重大社会问题和国家对相关问题的宏观导向、思路和政策不了解，结果在考试中无计可施。如在近几年的申论考试中，如果对科学发展观、和谐社会等缺乏足够的了解，很难获得理想的分数。

4. 受一些低水平教材、复习资料的影响

申论作为一门新兴学科，尚处于探索阶段，对这门新兴学科的研究基本上是空白，解题规律及模式尚未形成。市面上出版的部分辅导教材、模拟题内容比较抽象、陈旧，举的例子也都是前几年的，线索也是围绕三段论展开的；对申论解题思维方法介绍很少，教材、模拟题内容针对性差，可供学生借鉴参考的解题方法介绍不多。由于教材、模拟题的原因，给考生们复习带来了困难。

5. 平时训练存在误区

大多数考生在复习备考过程中，由于不重视主观题的书写，在平时练习申论时往往犯这样的错误：快速读完材料，然后看看问题，在脑袋中思考片刻，便开始看答案，看答案的同时不禁暗自窃喜，感觉答案和自己想的差不多。这部分学生错误地把自己的阅读能力等同于自己的真实写作水平，到真正的考场往往什么都写不出。在这里提醒广大考生，一定要脚踏实地，在平时训练中认真地把答案写出来，然后再去与参考答案进行对比，仔细研究和分析。另外，由于申论考试答案纸为方格纸，所以考生在模拟中不要在白纸上书写。一是在白纸上书写，往往存在连笔现象，龙飞凤舞现象频出，到方格纸上极度不适应；二是在白纸上书写往往会忽视特别标点或符号的书写要求，具体占几个空格很难把握，比如“20%”、“3/4”等，到考场中碰到这种现象往往不知所措。最后，在平时训练中，一定要注意对时间的控制，严格在规定时间内完成答题，这样训练有素，才能做到考中不慌，从容应对。

读书札记

6. 对材料阅读不够，理解不准

申论题目的作答基础是所给材料，甚至材料中的某些关键句或关键词就是题目答案。因此，对材料信息的准确整合，成为答好申论的前提。但在考试中，由于考生时间的紧迫，往往忽视对材料的仔细阅读和准确归类，匆匆阅读完材料，重要词句、段落、中心还没弄清，就急于下笔。有的甚至都没搞清楚各部分的关键词和关键句，材料之间的逻辑联系，以及材料所反映的主题，这种情况下就不可能在申论考试中取得高分。

7. 逻辑思维不清，顺序混乱

申论答题中，几乎每一道题都会有思路清晰，逻辑严谨、层次分明的要求。概括题的书写中，大多数考生只知道用 1. 2. 3. ……等简单地罗列，岂不知这样并没有注意到行文的逻辑；对策题中，当前具体措施应该先写，中长期保障措施放在其后，而大多数考生是想到一点说一点，失去逻辑性，没有层次感；在千字左右的论述中，不能重点论证、言简意赅，而使阅卷老师面对的是一篇主题不明、不知所云的答卷。

申论考试具有较高的技术性，不是简单地写作。考生在备考过程中，首先要了解和掌握不同题型的答题方法，在了解答题大体框架的基础上，进行相关政治理论和基础知识的积累，并能灵活运用。做到上述两点，申论高分便不再是一种奢望。

二、申论复习方法与时间分配

公务员考试内容的设计都是经过专家组反复推敲和科学论证，有很高的技术含量，要取得高分，技术性和技巧性要求很高，因此，在公务员考试复习中，一方面是要有复习时间的保证，更重要的是要把握每门科目的命题规律与解答技巧。就申论科目而言，考生要想在有限的时间内全面地了解申论试题的命题规律和特点，熟练掌握不同题型的解题方法并形成自己的解题技巧和思路，需要科学划分学习步骤，明确每一个阶段的学习目标和学习任务，并采取相应的复习方法，循序渐进地进行复习，逐步消化、吸收申论知识，这样才能使自己的阅读能力、总结概括能力、解决问题能力和文字表达能力有显著的提高。

（一）入门阶段

目标：系统了解申论基本知识，把握申论考试内容、题量和命题方式。时间：一周（每天按复习 3 小时计算，下同）。

学习任务：仔细研读中央和地方公务员录用考试申论考试大纲；研究历年大纲的细节变化；熟悉申论命题内容、方式；了解申论评分标准。

学习方式与巩固：制订初步的学习计划；将申论测试的注意事项以及历年大纲的变化情况制成对照表，并牢记申论测试的评分标准。

（二）实践阶段

目标：在充分了解历年真题和评分标准的基础上，掌握各个题型的命题规律，学习不同试题的解题方法。时间：2 周。

学习任务：至少做完近 5 年中央国家机关公务员考试试题和地方公务员考试试题，并依据参考答案及评分标准进行评分，找出差距。

学习方式与巩固：每做完一套题，对照参考答案和评分标准认真总结得分和失分原因，同时总结不同题型的特点、命题规律以及自己的解题方法。

（三）巩固提高阶段

目标：强化训练，掌握技巧，提高做题的速度与效率。时间：3 周。

学习任务：学会在最短的时间内抓住给定材料的主题，依据题目要求形成基本答题思路，在模拟练习中提高自己的阅读能力、总结概括能力、分析判断能力和语言表达能力。

学习方式与巩固：开始限时做题，发现自己的强项类型和弱项类型，并找出其原因，及时做针对性练习。

（四）查缺补漏阶段

目标：完善自己的知识体系，进一步提高解题能力。时间：2 周。

读书札记

学习任务：在明确自己弱项的基础上进行有针对性的训练。

学习方式与巩固：在考前每天坚持在规定时间内做完一套题，对自己的弱项加以强化。

三、申论考试高分策略

申论考试与高考作文、机关文书不同，与纯粹的政治文章不同，与古代八股文也不同，备考复习时，主要把握以下几点：

1. 注重公务员能力的培养

申论考试考查的是作为一名公务员的各项能力，主要是综合分析能力、对社会的认知能力、阅读理解能力、分析与概括材料的能力、文字表达与写作能力，这些能力中都包含一定的政治视野和公共管理思维能力这一共同要件。这些能力能否得以提高，如何提高，是考生准备申论所面对的首要难题。一个很好的办法是多阅读，多读那些反映社会热点，尤其是公共管理问题和政策理论性文章。

2. 关注社会热点

申论考试考的就是热点，因此考生应该关注热点。首先，看《人民日报》的评论员文章。因为中国一旦有重大事情，《人民日报》都会有评论员文章。其次，看政府文件和领导讲话稿。这些材料可以给考生提供一种参考和启示：政府要解决一个问题，会从哪些方面进行思考。要注意，只看政府文件是不够的，还要找一些政府领导人的讲话稿，因为政府文件只告诉你怎么做，政府领导人的讲话稿则会进行论证。再次，广大考生可以到人民网和新华网等政府官方网站看一些时政要点。在阅读过程中，一方面获得对社会热点的整体认知，另一方面可以记住一些好的观点、句式，在申论写作的时候灵活运用。

3. 大量练笔

一般考生容易犯的错误是看得多写得少，重视热点但不重视练笔，重视观点而不重视文字表达。练笔时可以用往年真题，写好后按照申论评分标准自行修改多遍，也可以找老师批阅。在修改过程中，把平时的积累发挥出来，就可以获得较为理想的成绩。

4. 选择好的辅导资料

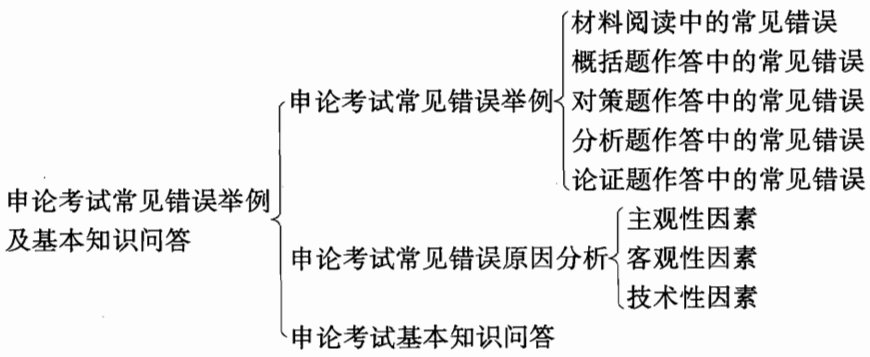
好的辅导资料可以给考生良好的借鉴和启示。一是选择好的教材，二是选择好的真题解析，三是选择好的模拟试卷。辨别辅导资料的一个重要方法就是看教材的作者是否明确。有很多教材打着“国家公务员命题研究中心”、“国家公务员考试教材编写组”等名义，其实其机构根本不存在。不但不存在，有的教材上面罗列了几十个作者，但没有一个是真的。这些辅导资料都是东拼西凑，模仿和抄袭别的优秀教材，质量难以保证。另一个方法是看教材作者是否亲自授课。只有授课的作者才是真正对公务员考试有深入研究的作者。还有一方面是看培训老师是否有大量的实战经验。

5. 选择好的辅导班

好的辅导班的老师往往具有丰富的经验，可以让考生少走很多弯路。辨别辅导班的一个重要的方法就是看其是否有固定的核心师资。有很多辅导机构本身并无核心师资，到处请授课教师。授课教师也只是讲讲课，赚点讲课费，并不会深入地研究公务员考试，其授课质量就相当一般。还有一个方法就是看其存在的时间。存在时间越长的辅导机构，经过市场的检验，其授课质量就相对可靠。

读书札记

第二部分　申论考试常见错误举例及基本知识问答



第一节　申论考试常见错误举例

历年公务员考试中，绝大多数同学对自己在申论考试中的表现感觉不错，行测感觉相对较难，但是成绩公布后，结果却恰恰相反。即使是国考，行测平均成绩能维持在60分左右，但是申论分数惨不忍睹，大多不足40分。国考申论60分的成绩已经是凤毛麟角，即便在地方公务员考试中，申论成绩能突破70的也是难觅踪影。从申论考试作答的情况来看，考生的失误五花八门。首先，大多数考生不知道什么是申论，不懂得申论的写作方法，胡乱作答；其次，申论写作中，语病频出、用词不当、结构失衡、观点欠妥；最后，立意上存在错误，表述上主次不分、轻重颠倒、逻辑混乱，缺乏理论储备和写作能力。下面本书按照申论考察能力的要求，依次列出申论考试中各种常见错误，希望对复习应考者以启迪，力求帮助考生在公务员考试中获得成功。

一、材料阅读中的常见错误

（一）误判主旨，归类错误

申论阅读材料由若干段材料组成，在作答中，考生首先要对材料主旨进行甄别，去粗取精、去伪存真，在概括出每段材料的关键词或关键句的基础上进行准确归类。归类越准确，越容易理清材料间的逻辑关系，从而准确把握出题者意图和申论写作的切入点。另外，归类准确了，在概括题中就会占据优势，至少在要点全面方面不会失分。至于如何归类，本书第三部分第二章将会作详细论述。

（二）审题不细，偏离要求

申论的作答要求每年都会有新变化，考生不能用以往的惯性思维去作答，忽视题目本身的要求。考生由于审题不细而造成的错误主要有以下几点：

1. 与题目作答要求不符。比如概括题中，大多是对总体材料作答，但有时候会有特别要求，即对部分材料而不是整个材料进行概括，这一点考生要仔细审题。例：

> 2008年国家公务员申论考试题1：
> 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”，概括全面，条理清楚，语言流畅，不超过500字。

读书札记

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
争议焦点在于当地政府提出的“两库十三级”怒江水电开发方案是否合理可行，是否符合当地经济社会的实际情况与环保要求。	从宏观角度，对材料所反映的情况，即人与自然的关系进行整体概括，人类在发展过程中对资源进行掠夺性开发，忽视客观规律，从而对环境产生了巨大破坏。	题目要求中已明确指明对给定材料1～8进行概括，指出争议的焦点，考生应该立足于材料1～8去寻求答案，概括材料，而不应该脱离这一要求，否则会答非所问。

2. 与作答结构或方式不符。比如概括题中还要看清楚题目要求概括主要问题，还是主要内容，因为这两种题型的写作方法不同，结构形式也不一样。主要问题一般只有一个，结构为总分式；而主要内容可以有若干，结构则为并列式。但2009年国考申论又出现了新的变化，要求为：“我国改革开放三十年，取得巨大成绩，也面临许多问题，请概述给定资料反映的我国当前经济发展要解决的问题。(20分)”很显然，问题和主要问题不同，问题有若干个，要写成并列式的结构，而主要问题则为总分式。这一点，考生在作答前一定要准确判断。

2009年江苏省公务员申论考试题：
一、请归纳出给定资料中蕴涵的几方面的内容，并加以概括叙述。要求：归纳得当，概括准确，条理清晰，350字到400字。(24分)

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
通过阅读，归类之后可以发现材料有这几方面内容：政府职能定位、政府应注意的问题和企业的社会责任。考生可以用并列式的结构，用一段合乎逻辑的话概括出上述三方面即可。	用总分式的结构加以概括，如：“上述材料反映了我国政府职能定位存在若干问题……”。这种概述方法违背了题目要求，而且概括要点不全，只围绕材料之中的某一方面进行概括，要点不全。	并列式概括题的评分要点是要概括全面，同时具有逻辑性，而不是要点的简单堆积。而总分式则是要求概括的一定要准确，围绕材料所反映的问题展开概述。

3. 与作答的任务不符。申论考试中，有时候同一道题有两个作答任务，考生要审题仔细，否则，答得再好也不可能得高分。比如：

2009年国家公务员申论考试题2(行政执法类、市地以下综合管理类)：
二、对给定资料3中林老板的心态进行分析，并指出他的心态所反映的本质问题。(20分)
要求：观点明确，分析恰当，不超过200字。

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
一方面要对林老板的心态进行分析，即不愿抓住产业转移的机会，缺乏冒险精神和创新意识。另一方面，要指出林老板是我国中小企业的代表，其实质反映出我国中小企业普遍创新意识不足、创新能力不强，需要政府积极鼓励和引导。	大多数考生只围绕其中的一个方面，即林老板的心态进行全面分析，而忽视了后面的要求，即他的这一心态所反映的本质问题。也有的考生只停留在本质问题的分析而没有涉及林老板的心态。	作答要求中有并列连词“并”，因此本题有两个作答要求。一方面是微观层面的林老板的心态；另一方面是宏观层面中小企业的现实困境，这两方面都需涉及才有可能得高分。

二、概括题作答中的常见错误

(一) 概括题书写结构和方法错误

概括题书写方法主要有两种，即总分式和并列式，相对应的主要出题方法为要求概括主要问题和主要内容。但2009年国考申论又出现了新的变化，要求为：“我国改革开放三十年，取得巨大成绩，也面临许多问题，请概述给定资料反映的我国当前经济发展要解决的问题。(20分)”很显然，问题和主要问题不同，问题有若干个，要写成并列式的结构，而主要问题则为总分式。这一

读书札记

点，考生在作答前一定要准确判断。例如：

广东番禺公务员申论考试题：
二、请用不超过200字的篇幅，对材料所反映的精神实质进行概括。
要求：归纳得当，概括准确，条理清晰。

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
概括精神实质，即浓缩到一点，适用于总分式的书写结构，从材料来看，实质应该概括为：良好的环境对民营经济来说至关重要。	把材料概述一遍，涉及民营经济的快速发展、广东省政府对民营经济的政策、番禺市政府对民营经济的重视等，而没有把材料进行升华，概括出实质。	总分式和并列式的写法不同，考生在答题中一定先要仔细阅读概括题的题目要求，并判断属于哪一类书写结构。

（二）概括要点不全面

申论概括题的答题中都有概括要点全面这一要求，这也是概括题批改中的一个要求，概括题阅卷中采用采点给分制，因此答题中，考生要立足于材料，对材料进行详细、准确的归类，归类越是准确，要点越是全面，只有这样才能有效避免漏点失分的现象。以2011年国家公务员副省级申论考试为例：

2011年国家公务员申论考试题（副省级以上）：
二、汉朝王景治理黄河，黄河800年安定，请概括其主要原因。（10分）
要求：简明扼要，条理清楚。不超过200字。

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
主要原因要从两个方面去概括：主观原因和客观原因。这样才能做到概括全面。	不从宏观方面去把握，而是杂乱无章地概括主观原因或客观原因，这种答题方式不管写出几点，都难以做到要点全面。	概括题从宏观角度出发，总体全面地阅读材料，并进行准确、详细的归类，这样才能做到要点全面，失分少。

（三）不懂分类，概括重复

申论考试中所给材料众多，但有些材料讲的是同一话题，这个时候我们便可以把若干统一话题的材料归为一类，以便于从宏观上把握材料，洞察申论考察意图，同时也可以避免对概括题中同一话题的重复概括。比如：

1.“坐地日行八万里”，用这句话形容一些城市房地产价格的上涨速度或许有点过分。但是房价上涨相对于老百姓的心理承受力，就不止是八万里，恐怕是八十万里才恰如其分。

2. 全国房价今年继续上涨。国家发改委和国家统计局昨天发布消息，一季度，全国35个大中城市房地产市场价格持续上涨，房屋销售价格上涨9.8%，商品住宅价格上涨10.5%。房价与土地价格基本保持一致的增长态势，土地交易价格上涨7.8%，其中，住宅用地价格上涨9.6%，也接近一成。

3. 近几年来，上海的房地产市场发展极其迅猛，有统计数据显示：该市2004年1120亿元的财政收入中，仅房地产一项就达400亿元。而目前来看，作为“托底”式保障的廉租房制度，只能在市场的基础上展开落实工作。但上海市廉租办主任认为，“不断飙升的房价，直接加大了住房保障的推进难度”。该主任告诉记者，2001年以来，廉租办历年所申请到的财政预算额度不断增加，2001～2004年分别为515万元、1952万元、3060.75万元、6413.3万元，而今年更达到了1.6亿元，超过了过去5年廉租补贴额的总和。尽管如此，在低端市场房源相对紧张的情况下，补贴常常并不能让廉租户“彻底松一口气”。一对夫妇拿到补贴后，为了找到40万元以下的两居室二手房，费尽了周折，其间不知有多少中介曾告诉他们：“这样的房子几乎是找不到的。”

上述三段材料其实表达了同一个主题，即房价快速上涨，我们在材料阅读中就可以把这三段

归为一类，在概括题书写中只要写出“全国各地房价上涨迅速”这一点即可。

读书札记

（四）主观臆断，无中生有

概括题应该立足于材料，材料里有的我们要做到概括要点全面，但是材料中没有的，考生不能以自己的主观判断任意添加，无中生有。

如2000年国考申论一考生答卷：

第一，工业区与居民区相邻过近容易引发问题，所以在建设时应充分考虑布局。

书写格式错误，无需提行分段。

第二，当合法权益受到侵害，居民的躲避态度说明法律不健全，合法权益得不到保障。

第三，行政机关处理事务的效率低，不能保证最后的执行力。

第四，司法机关办案不从法律角度出发，而是情大于法，理大于法，违反司法程序。

无中生有，主观臆断。

第五，法律监督、执政监督的力度不够。

三、对策题作答中的常见错误

解决问题能力是公务员日常工作必备能力之一，对策题正是考查考生是否具备这一能力，因而对策题，即拟订方案题是各地申论考试的“主打”题型之一。对策题是申论考试的关键环节，这一环节中考生易犯的错误有：

（一）书写结构不合理

方案题的结构一般包括两部分，即开头（“帽子”）与正文。概括题中，不需提行分段，只需写成一段有逻辑且要点全面的话即可。但对策题有很大不同，不仅需要考生提行分段，而且要求考生排号列序。大多数考生在答题时没有做到这一点，仅仅是按照一、二、三、四、……的序号分别列出对策。如：

2006年北京市公务员申论考试题：
二、材料4中的“普宝事件”是招商引资过程中出现的具体问题，假如你是上级政府有关工作人员，请提出你对协调各方，处理该事件的具体意见。400字。（20分）

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
整篇书写用“开头＋正文”形式。	只有正文部分，即用一、二、三、四、……的序号分别列出意见	方案、意见和对策题要注意书写结构，因为书写结构正确也是评分标准之一。

正确的书写结构：

为协调“普宝事件”中各方矛盾，经研究，建议采取以下措施：

开头部分

一、对于没有履行协议义务的桃浦镇政府相关责任人，依法追究其违约责任，并责令其补办有关手续。

二、对于桃浦镇政府因没有补办《建设用地许可证》和《房产证》而使得普宝公司遭受罚款以及强拆仓库所造成的损失，由违约方赔偿损失。

三、请专业人员对仓库建筑进行技术鉴定。假如不属于违规建筑，就要对普陀区政府办公室主任依法进行行政处分。

四、对于肢体冲突，要调查确认责任方，对其进行相应处罚。

五、对有关部门，包括工商、税务、公安等有关负责人及工作人员进行业务培训，提高其执法素质与执法水平。

六、对外公布处理结果，以起到警示、宣传作用。

正文部分

（二）对策逻辑顺序混乱

逻辑顺序主要是针对方案中的正文部分，方案题中，考生提出的若干对策，要按照“当前具体措施＋中长期保障措施”的顺序排列，做到治标的同时也要治本。恰恰很多考生，忽略了这一点，

读书札记

要么是想到一点写一点，造成逻辑混乱；要么是只有具体措施，而缺乏中长期保障措施，造成逻辑不全。比如：

2006年北京市公务员申论考试题：
二、材料4中的"普宝事件"是招商引资过程中出现的具体问题，假如你是上级政府有关工作人员，请提出你对协调各方，处理该事件的具体意见。400字。(20分)

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
若干对策中可以先写当前具体措施，再写中长期的保障措施。上述答案中对策一、二、三、四为当前具体措施；五、六为中长期保障措施。	杂乱无章，想到一点写一点，当前具体措施和中长期保障措施掺合在一起。或者，只有当前具体措施而缺乏中长期保障措施。	作为政府的公务人员，解决问题应该从治标又治本的角度思考问题，而不能仅仅停留在表面。解决当前问题的同时，要注意怎样防止类似事件再次发生。

(三) 角色定位错误

申论对策题的设计，往往会给考生虚拟一个公务员的身份，不管职位的高低，都要从政府和公务员的角度出发去思考问题和解决问题，维护公共利益。但考生在答题中，往往脱离这种身份的限制，错误定位自己的身份：一是从个人的主观立场出发，这种措施往往会脱离公共利益的诉求，背离政府行为的初衷；二是忽略了自身的职能定位和级别的大小，偏离了所给职位的要求。比如2000年中央国家机关公务员考试第2题，要求以省政府调研员的身份，用不超过350字的篇幅，提出解决给定材料反映问题的方案。以下是一考生答卷：

本调研室在经过充分调查研究后认为，对这起事件，各有关部门应密切配合，及时解决，初步方案如下：

(1) 对于印刷总公司生产中的噪声问题，经环保部门鉴定后，如果确实存在，应首先由环保部门通知印刷总公司立即停产，然后由环保部门与印刷总公司组织有关专家对整改方案进行论证。论证如果认为通过技术改造采取有关措施后能使其噪声污染程度降低到符合国家标准水平的，责令其限期整改，整改完成后由环保部门验收；论证如果认为即使整改也难以符合国家标准的，应结合城市规划责令其搬迁到新的地点建厂。

(2) 对于H案审判问题，通过有关的司法机关责成中级人民法院在限期内审判该案，并责成法院在审理该案时应严格依法办案，对本案之外的因素不能过多考虑。

调研员要反映客观真实情况，而文中老是用"如果"字眼，看似逻辑严谨，其实语意表达模糊，脱离身份要求。

(四) 对策缺乏可行性

考生在考试中对策的提出要注意具体化和可操作化，切忌讲空话、大话和原则性的话，比如"充分发挥舆论的监督作用"、"高举社会主义的伟大旗帜"等，较为抽象，没有讲清如何落实，缺乏可行性。对策要做到可行，一是具体措施要有明确的执行主体；二是执行领域要明确；三是要符合政府的职能界定，不要越权；四是要符合客观规律和客观条件。比如广东省2008年上半年考试录用公务员申论第2题，通过对所给材料的分析和理解，用200字左右的篇幅，简要提出强化农村文化建设的主要措施。(本题20分)要求：所提措施全面、可行、操作性强。

消除六合彩对农村的危害已经是刻不容缓，消除六合彩这种侵害农民利益、影响农村发展的措施主要有：

其一，大力宣传六合彩的危害和揭露其本质。揭露六合彩庄家的操纵内幕，同时揭穿其非法和违法的本质，使农民认清六合彩的真实面貌，提高抵制的自觉性。

具体措施没有执行主体，而且宣传方式和手段不明确。

读书札记

其二，加大对六合彩的打击力度。六合彩是影响农村稳定和发展的最大障碍，也是关系到国家稳定的大事，要对六合彩进行严厉的打击。特别是要加大对六合彩庄家的打击力度，从源头防止农民参与六合彩赌博活动。

具体措施要求阐明怎么做，而不是用大量篇幅说明为什么。

其三，丰富农村的文化娱乐活动，正面引导农民业余生活。农村本身的偏远和孤独，使得农民必须在空虚和无聊中寻找某种刺激，因此，我们应该关注农民的精神生活，要用有限的资源举办丰富多彩的农民业余文化娱乐活动。

具体领域不明确

其四，建立健全相关法律法规。

四、分析题作答中的常见错误

分析题作为申论的新兴题型，越来越受到各地公务员考试命题者的青睐，而且题型要求变化较快，目前，综合分析题主要考查的题型有：可行性分析、因果型分析、关系型分析、必要性分析、目的和意义分析、观点分析等。具体各类题型的答题方法将在后边第三部分第四章详细论述，这里仅以观点型分析为例。对于观点型分析，考生注意要运用辩证的观点，一分为二地看，不要轻易否定，也不要轻易肯定。但是，国家的党政方针和领导人的讲话除外，我们对它们只能持肯定的观点。比如：

2009年江苏省公务员申论考试题：
三、给定材料6中温家宝总理与网民交流的一句话，“就业不仅关系到一个人的生计，也关系一个人的尊严。”请结合材料，谈谈你对这句话的理解与认识。（16分）

符合作答要求	不符合作答要求	点　评
肯定总理的话，这句话不仅是正确的，更体现出总理对民生问题的高度关注。然后分开阐明就业事关生计，也关系到尊严。	对总理的话辩证地看，既有正确的一面，也有错误的一面，然后分开加以阐述。	一般的观点或现象的确要一分为二地看，但是国家方针政策、领导人的讲话除外，应持肯定态度。

五、论证题作答中的常见错误

（一）标题书写错误

申论考试中，论证文部分的标题有两种考查方式，一是给定标题，另一种是自拟标题。在自拟标题中，考生往往由于对申论写作缺乏了解，而使标题书写出现偏差。常见的错误有：① 运用比喻、拟人、夸张等手法，追求文采的同时，让人不知所云。如：“我要重生”、“老虎为什么这样红”等。② 引用语录或诗句，导致标题不贴切，或题文不符。即标题与论题范围的概括、中心论点的提炼、态度倾向的表述和评论的内容不相符。如“爱拼才会赢”、“民以食为天”等。③ 用词不准，题意容易产生歧义或导致误解。如：“农民工也要翻身做主人”。④ 空泛乏味，大而无当，不具体；或提炼不精，啰嗦冗长。如“做人民的好政府，全心全意为人民服务”。

（二）立意错误

即通常所说的“跑题”，文章主题出现原则性、方向性错误。一篇文章的中心思想、一个段落（或一个句群、一个段落集合）的中心论点错误，可以从文章的标题，文章或段落、句群、段落集合的主题句看出来。申论作答中发生的立意错误，通常表现为答案主题与试题题意的背离。

第一种情况是根本对立，答案的论点与根据题意应当采取的论点背道而驰、南辕北辙。如：

2006年吉林省公务员申论考试题：
二、当前户籍制度改革势在必行，但又存在许多的问题，请你就如何认识“户籍制度改革是一个渐进的过程”写一篇文章。
要求：观点明确，自拟标题，条理清楚，行文流畅，字数1000～1200字之间。（50分）

读书札记

正确的立意	不正确的立意	点　评
户籍改革必须循序渐进	侵犯公民权益的户籍制度必须取消	“激进”代替了“渐进”，用“取消”代替了“改革”，与作答要求中“渐进的过程”这一提示背道而驰。

第二种情况是文不对题，答非所问。即文章论点本身从理论上检验并无错误，孤立地看是对的，但在申论给定材料的具体语境中是错的。例如：

2008年浙江省公务员申论考试题：
三、请以“蓝图”为题，写一篇文章。(50分)
(1) 参考给定资料，观点鲜明，内容充实，结构完整，条理清楚，语言流畅；(2) 字数控制在1000～1200字。

正确的立意	不正确的立意	点　评
全面建设小康社会的思路、设想	全面小康之后浙江各地、各行各业的欣欣向荣景象	错误立意写成了展望性、描述式的全面小康建成之后的状态，而不是如何建设的策略，属于文不对题。

（三）立意不准确

即通常所说的“偏题”，也就是确定的主题不准确，论点不完全符合题意，与题意要求有偏差，不能准确解答题目。立意不准不是从根本上不正确，或是完全没有扣住题意，而是与正确的论点相比有偏差；只是部分地达到了题意要求，但没有抓住要害，没有理解问题的核心。例如：

2009年江苏省公务员申论考试题：
四、你读了上面的给定材料，在思想感情上一定有所触动，请从民生与责任的角度自拟标题，写一篇议论文，不少于1000字。(40分)

正确的立意	不正确的立意	点　评
打造民生为本的责任型政府	企业的社会责任	材料中虽然有企业社会责任的论述，但从宏观角度来说，把握材料之间的联系，服务型政府建设显然更合题意。

（四）观点不明确，主旨不清晰

申论阅卷的评分标准中要求申论文章“观点明确、立意深刻、集中凝练”，因此一篇好申论要做到态度鲜明，拥护什么、反对什么，一目了然。但具体考试中，一些考生文章书写缺少中心思想，观点不突出，或者没有鲜明的倾向性态度，让人感觉到不知所云，空泛乏力。具体表现有：① 对问题的评价缺乏明确观点。对问题的性质、主要表现形式、成因、影响、后果和解决的必要性等缺乏明确概括，以罗列问题的表现形式代替对问题的定性，以问题的具体表现代替对问题的归纳，对导致问题产生的因素及其影响、危害、后果和为什么要解决问题等，没有明确认识和清楚表述。② 对如何解决问题没有提出明确的对策性意见。在答案中应该阐述对策的部分，继续进行对策必要性分析，即“为什么要做”；提出所要达到的目标，即“做什么”，而没有明确具体地阐述“怎么做”，或是对策停留于指导原则层次，没有深入和细化到具体措施层次，没有把原则同所要解决的问题的具体实际结合起来，使人不得要领。如：

读书札记

2008年国家公务员申论考试题(综合管理类)：
六、(综合管理类)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。

符合申论要求	不符合申论要求	点　评
与怒江开发方案的具体情况结合，树立正确的政绩观，改变以资源环境为代价片面发展经济的方式。也可以涉及流域治理、水土保持、环境监测，全面发展经济，带动群众致富。	提到马克思主义的自然观，也提到科学发展观，提出要以科学理论指导水电开发和经济社会发展，实现人与自然和谐共存，但没有与怒江开发方案的具体情况结合。	只有原则、目标的陈述而没有具体对策的阐释，读者无法获得如何贯彻科学发展观、实现人与自然和谐发展目标的明确认识。

(五) 文章结构不完整

申论阅卷评分标准中要求“结构严谨、论证深刻、逻辑性强”，好的申论文章 应该包括点、因、策、论四项要素，其中尤其是对策不能缺少，这一点更能考查一个考生是否具备公务员处理日常事务的能力。以2010年江苏申论题目为例：

2010年江苏省公务员申论考试题：
四、相当一部分人认为，水是公共产品或者准公共产品，因此用水应该是低价的。针对这种观点，参考给定资料，写一篇文章，对国家水资源价格改革的基本思路进行阐述。(40分)
1. 自拟题目，中心明确，观点鲜明，联系实际；
2. 说理充分，结构完整，语言流畅；
3. 不少于800字。

符合申论要求	不符合申论要求	点　评
首先要对题干中的观点进行反驳，阐述自己的观点；然后陈述水资源的重要性，在分析原因的基础上，主要就如何对水资源的价格进行改革提出对策并加以论证。	在对题干中观点进行反驳的基础上，大谈特谈水资源的重要性，公共物品的重要性质，而缺乏解决对策的说明和论证。	申论文章的书写应该着重于在发现问题、分析问题的基础上提出对策并进行论证，这一部分尤为重要，不可缺失，否则就不是一篇完整的申论文章。

第二节　申论考试常见错误原因分析

一、主观性因素

1. 理论修养不足

申论考试所给材料众多，看似杂乱无章，其实各个材料之间有一定的或明或暗的逻辑线条存在。如果考生没有一定的理论修养，则很难从宏观角度把握材料，分析逻辑关系，把握申论考试意图。所谓理论修养，指的是考生相关理论知识的学习、识记、储备和应用，并最终体现为各种综合知识的实践，做到触类旁通。理论修养不足，考生往往只能停留在材料的表面，难以把握申论主旨，同时感到无话可说。

2. 缺乏公务员应有思维

公务员作为国家公权机关的工作人员，代表国家行使职能，要维护公共利益，因此，要具有为公共利益“代言”的思维。而大多数考生由于没有相关的基层工作经历，受习惯性思维的影响，容

读书札记

易从自身角度出发思考问题，带有过多的个人主观色彩，不符合公共利益的诉求。

3. 心理调节能力不强

相当一部分考生在考场中表现出一定的紧张心理，这种紧张心理会抑制大脑的兴奋度，使人的思维活跃程度、反应灵敏度大为降低，从而影响答题。尤其是心理调节能力不强的考生受影响更大。消除紧张心理的最好方法是平时打好基础、提高应试能力，增强自信心，考试中从容面对。紧张心理另外一种表现就是匆忙作答，导致忙中出错。由于心理紧张，一些考生盲目地赶进度，阅读不充分便开始答题、思考不充分便盲目下笔，这种情况下错误在所难免。

二、客观性因素

1. 申论考试阅读量大，要求高

由于近几年公务员考试的火爆，竞争越来越激烈，为了选拔优秀的人才，提高服务水平与行政效率，申论考试的难度也在逐年增加。首先，申论材料的阅读量越来越大，40 分钟时间内，考生要详细阅读 7000 字左右的材料，并进行归类，把握主旨。这一点对考生的阅读速度与理解能力提出了更高的要求。其次，申论题型不断创新。对申论把握不是很好的考生，对于新题型往往束手无策，不知该如何作答，这体现出考生对申论缺乏必要的了解，尤其是对申论答题规律和技巧掌握不够。

2. 评分标准严格，竞争较大

申论考试尽管材料众多，看似杂乱无章地堆放在一起，但是每一年申论试卷在完成命题之前，当年考查的主题已定，并围绕这一主题去选取材料。因此，申论阅卷中有的题目尽管采点给分，但这个点的范围是有限的；另外，申论每道题目作答的格式和针对性、可行性也有较高的要求，不符合的则相应地扣除分数；再次，申论作答要求言简意赅，符合给定公务员的身份界定，不按照这一要求答题，则被视为重大错误；最后，申论为主观性试题，考生要在方格纸上作答，汉字、数据、标点符号等书写不规范也要相应扣分。总之，申论考试的限制性因素较多，无论哪一方面出错都会导致失分，这一点需要应考者加强日常的训练，并严格要求自我。

三、技术性因素

1. 审题不细，答非所问

申论考试每一道题目的设计都有一定的限制性要求，考生必须仔细读题，以防出现错误或答非所问。比如：概括题有的是对整体材料进行概括，而有的是对部分材料进行概括；对策题中都会给考生虚拟一个身份，要求考生从这个角度出发分析问题、解决问题；论证题有的已经限制了某一论述的角度，有的给定题目，有的自拟题目等等，这都需要考生在答题中仔细审题，任何一个错误都可能严重影响申论得分，从而导致满盘皆输。

2. 材料阅读不充分，归类错误

申论材料字数众多，大多在 7000 字左右，尽管考试时间紧迫，考生一定要充分占有材料，材料是申论作答的直接信息来源，离开材料，往往会离题万里，难以抓住申论的主题。考生在作答中一定要仔细研读所给材料，并在此基础上进行归类，一般是同一个话题归为一类，这样可以化繁为简，化多成少，全面把握材料间的逻辑关系，轻松洞察申论主题，提高答题的正确率。

3. 书写方式错误

这里主要体现在两方面，一方面是答案的书写方式，比如是否需要标序号、是否需要提行分段等；另一方面表现在标点符号书写的不规范。由于计算机的普及和广泛运用，大多数考生习惯于电脑打字，因此很少用笔去书写文字，但申论要求在方格纸上书写，标点符号也单独占一空格，标点符号书写是否正确也成为申论评分要素之一。大多数考生标点符号书写不清，往往用笔点上一点就可以代替“、”、“，”、“。”等，这显然不符合标点符号的书写要求，影响申论得分。

4. 构思不全，匆忙下笔

有的考生在答题过程中匆匆忙忙，急于节约时间而草率下笔，想到什么写什么，导致答卷杂

读书札记

乱无章，有的时候甚至出现书写错误而大面积地涂改。申论考试答卷为方格纸，而且有字数的限制，因此考生在下笔书写之前一定要思考全面，也可以在草稿纸上写出大纲或大体框架，这样先写什么后写什么就十分的清晰，不会出现前后矛盾或者逻辑混乱情况，减少答卷纸的涂改标记，为整体印象增色不少。

5. 缺少复查环节

申论考试要求考生书写的字数在2000字左右，因为书写时间有限、心理紧张，书写错误在所难免，建议考生在每一道题目答题完毕之后尽量能够快速浏览复查一下，看看是否有笔误或其他错误。而这一环节，由于大多数考生没有这个习惯而忽略了，甚至是考生答题完毕还有充足时间，也只是交卷了之，有些错误完全可以弥补，但却被忽略了。

第三节　申论考试基本知识问答

1. 申论答卷如何给阅卷者良好的第一印象？

申论考试为主观性试题，这种主观性表现在两方面：一是应试者的发挥会受到自身综合素质和主观情绪的影响；另一方面则表现为试卷的得分也会受到阅卷老师的主观影响。如何给阅卷者以良好的第一印象取决于以下因素：一是考生的书写。申论答题中由于使用方格纸，考生书写时一定要工整认真，做到横平竖直，减少连笔现象，尤其是字与字之间的连笔；二是卷面的整洁程度。考生答题时一定要思考充分后再下笔，尽量减少涂改；三是书写结构和框架是否符合题目要求。不管考生答题内容如何，书写方式和方法一定要合乎题目要求，比如概括题一般不分段书写、对策题和分析题则必须提行分段、论证文章结构要合理等。

2. 申论作答用的是否为方格纸？标点符号算不算字数？

从中央到地方各级公务员考试中，申论考试是主观性试题，所有答案都用方格纸书写，而且有明确的字数限制。标点符号不仅计算字数，而且书写要规范，比如逗号、句号、感叹号等要单独占一个空格，而书名号、双引号、破折号等要占两个空格。

3. 申论作答和以往作文是否要求一致？

申论写作不同于传统的作文。申论题目设计有着特殊的要求，它要考查考生是否具备阅读理解能力、综合分析能力、提出和解决问题能力、文字表达能力。而且，申论的不同题型有不同的作答要求，这一点和传统作文有很大不同。另外，申论写作中要体现对党的方针政策和相关理论知识的运用，这一点上，作文则无此要求。因此，不要把申论等同于写作。

4. 申论材料阅读时间是否一定要用到所建议的40分钟？怎样合理控制时间？

申论阅读时间没有固定规定，建议的时间只是参考，训练有素的同学完全可以在30分钟左右完成。材料阅读建议分三步走：第一步，精读；第二步，略读归类；第三步，整理归纳。第一遍：精读全部材料，为段落标号，勾画出关键词或关键句，找出材料关键的信息点。第二遍：略读材料。对找出的关键信息进行加工处理，去粗存精，把握每段材料的内容，准确归类。第三遍：略读材料。在归类的基础上，针对概括题型的要求，对全文的主要内容进行系统化的概括。

5. 怎样把握“不少于××字”、“不超过××字”、“××字左右”、“××字到××字之间”的字数限制差别？

申论考试为主观性试题，考生答卷都会有字数的限制。“不少于××字”，考生有一定的浮动空间，写满所要求的××字之后，不要再超过10%；“不超过××字”，则有严格的要求，考生不要超过规定的字数；“××字左右”，则可以左右浮动规定字数的10%；“××字到××字之间”，考生答卷则需符合这一区间的要求。

6. 概括题书写是否需要用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号列序？是否需要分段书写？

除非题目特别要求，概括题不采用数字标号列序形式，一般也不需分段书写，即使表达多层意思，只需用相关联词，重新组合成一段有逻辑的话即可。一是因为概括题字数限制较高，分段书写浪费所给空格；二是概括题写成自然段，有利于体现完整性和逻辑性，而不至于给人一种简

读书札记

单堆砌的感觉。

7. 对策题是否需要用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号列序？是否需要分段书写？

对策题从书写结构上来说，包括“开头＋正文”两部分，因此要分段书写。而且，在正文部分会包含若干对策，每一条对策都要提行分段，用数字标号，而且这些对策要按照先写当前具体措施，后写中长期保障措施（如完善法律、制度等）的顺序排列。

8. 对策提几条比较合适？

对策题要提几条，申论没有明确的要求，只要考生所提对策有针对性、切实可行即可。需要考虑的是，由于有字数的限制，对策也不是越多越好，这里提出一个建议供大家参考：在对策题中，可以提4～6条对策，之后稍加具体化同时考虑顺序的排列即可；而对于论证题，一般4条措施就足够了，因为后边还要展开详细的论证。

9. 观点或现象分析类题目是否需要用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号列序？是否需要分段书写？

观点或分析类题目的书写方式需要提行分段，以突出逻辑性和层次感，但不需要用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号列序。具体写法为：第一段用辩证的观点阐述自己的看法；第二段和第三段就辩证的两方面分别阐述；第四段在分析论证基础上进行总结，使自己的观点具体化。

10. 论证文章标题怎样书写？顶格、空几格还是居中书写？

申论标题书写要做到言简意赅，直接点明文章主旨，不宜使用夸张、比喻、拟人等手法，具体结构为“措施＋目的”，如“以自主创新谋求全面发展”。在书写中，申论标题可以从左起空四格或为美观居中书写，两种形式皆可，但不能顶格书写。

11. 申论给定标题中可否加副标题？

申论考试标题分给定标题和自拟标题两种方式，不管哪种方式，考生如果需要，或者想引到自己相对熟悉的话题上来，均可以加副标题，如无需要，则不要乱加。

12. 论证文章中分论点要不要用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号？

分论点不能用“1.2.3.4.”或“一、二、三、四、”等标号，文章书写中不用这两种形式。如果考生想用序号，以突出分论点，可以使用“第一，……”、“第二，……”、“第三，……”或者“首先，……”、“其次，……”、“再次，……”、“最后，……”。也可以把分论点写成排比句式，不用序号也可以突出分论点。

13. 如何写好申论的开头和结尾？

申论开头要开门见山，简洁明了地亮出自己的观点。这种论点的引出，最好以强烈对比、名人名言或党政方针政策自然导出，不至于给人一种很唐突的感觉。申论的结尾要做到与开头遥相呼应，最好也用名言警句、党政方针政策等，以突出扎实的基本功和理论知识的运用。

14. 申论文章中对策论证部分要占整篇文章的多大比例合适？

申论论证文章中，从整篇结构来看应包括论点、原因分析、对策论证和结尾几部分，其中对策论证则为主体部分。一篇好的文章，对策论证部分应占篇幅的50%～60%为宜，否则很难说清楚。

15. 在申论答题中，是否可以抄录原文？

是否能够抄录要视题目具体要求而定。如果题目中要求“不得抄录原文”，则不能从材料中直接抄录，必须进行适当的修改、概括或归纳；如果题目要求是“不得整段整句抄录材料”，可以部分引用原材料；如果题目没有要求，则不受多少限制。一句话，要仔细审题，按照题目要求去做。

16. 申论写作中感觉无话可说，或者反反复复就那几句话，空洞无物怎么办？

导致申论无话可说无非两种情况：一是对公务员常识和申论考试了解甚少，没有相关知识的积累，无话可说；二是虽有知识的积累，也背诵了好多热点，但是一时间不知道从何入手，无从下笔。第一种情况则需要考生从基础开始，系统了解申论考试的要求，并进行相关知识的积累；第二种情况，则需要考生多多练习，从模拟中体会申论写作，提高写作能力，同时，考试中加强对所给材料的阅读，找出材料之间的关系，准确找到下笔的角度。

读书札记

17. 公文知识要不要看？申论对此项能力要求高不高？

从历年国家和地方公务员考试申论试卷来看，明显的一个趋势是加大了对考生实践能力的考查，即通过公文的形式对考生的公文常识和运用能力加以测试。因此，考生在申论备考中，要加强公文知识的学习，主要是掌握各类公文的书写要求和书写格式，在书写结构上不要出现常识性错误。

18. 怎样进行申论复习准备？看什么资料？

申论能力的提高是一个循序渐进的过程，考生在准备中要按照科学的方法分段学习，不同学习阶段主要目的和任务不尽相同，这一点在前面申论的复习方法与时间分配这一节中有详细说明。申论复习中，考生要多看并适当记忆党政方针政策，只有熟悉这些才有可能运用相关理论去解决问题，做到“依法行政”。如《半月谈》评论版、《理论热点面对面》、新华网、人民网等。

19. 申论考前是否要参加培训？培训要注意什么？

申论考试方法性和技巧性要求很高，考生在备考中通过自我学习很难完全把握，这个时候参加权威培训还是很有必要的。但在选择培训班的时候一定要注意以下几点：一是在对申论有一定了解的基础上再报班，这样才能对自己的不足有一个全面的了解，有针对性地获取信息，提高学习的效率；二是培训机构一定要权威。现在培训市场鱼龙混杂，考生如果没有理性的辨识，胡乱选择有可能误入歧途。建议报班之前一定要了解一下该机构的相关信息，看其是否有固定的办公场所和上课地点，是否有自己的研发团队和专用教材，这些都是一个培训机构实力的体现。

读书札记

第三部分　申论考试能力培养与实战分析

申论考试是一项能力导向性很强的职业测评科目。与传统应试教育背景下的各种考试形式不同，它模拟国家机关工作人员的日常工作内容和流程，通过营造一种仿真情境来考察应试者是否具备相关的职业能力和素质，并将其作为人才选拔的依据。基于申论考试的这一特点，应试者（特别是那些还没有走出"象牙塔"，受应试教育考试思维影响很深的考生）必须在仔细领会和深入把握申论考试特点和要求的基础上，全面培养和不断提升诸项能力，才能在竞争激烈的考试中脱颖而出。通过对考试大纲的解读，本书将申论考试的能力测评指标概括为阅读理解能力、归纳概括能力、解决问题能力、综合分析能力和语言表达能力。本部分在对这些能力进行条分缕析式解读的基础上，为应试者申论写作能力的提高提供一些帮助。

第一章　阅读理解能力

阅读理解能力是申论作答的基础和前提，它要求应试者在40分钟左右的时间内快速阅读给定材料，从宏观上把握材料之间的逻辑脉络，深入揣摩出题者的出题意图，并对材料进行准确的分类和整理，做到去粗取精，从中提取有效信息，为接下来的作答提供思路和信息。

第一节　申论阅读材料的类型与特性

给定资料是作答的基本依据，所有的题型、所有的答案都要从资料中引申得出，这是申论命题最本质的特点。因此，提高阅读理解能力是申论备考的基本内容。

一、给定资料的类型

从形式上看，给定资料主要表现为两种形式，一是案例型材料，二是资料汇编型材料。所谓案例型材料即给定材料围绕着一个现实生活中的案例展开，比如2000年国考真题，整个13段材料围绕着某省某市红星新村5号楼居民H状告××印刷公司的个案进行设计。资料汇编型材料即申论阅读材料由若干段表面看来没有逻辑关系和次序的材料组成，申论考试大多为此类型。从近些年来看，给定资料的设计往往采用案例型材料与资料汇编型材料组合的方式。例如，2008年江苏省考题，给定资料5就是一个案例型的材料。

去年，圣诞节过后，我们决定不再购买一些标明"中国制造"的塑料、金属和木制产品，但是我们保留已经拥有的"中国制造"的产品。我们想试试，没有"中国制造"，我们能不能正常生活。但是，在去年那个黑色的星期一，当我坐在沙发上，环顾节日过后的满地狼藉时，一种不安慢慢涌上心头。直到那一刻，我才注意到一个不容辩驳的事实——中国正在占领这个地方。桌子上的电视机、门边的一堆网球鞋、圣诞树上的彩灯、地板上的洋娃娃……屋里随处都可见中国制造的产品。我起身离开沙发，迅速进行了一次盘点。把所有的礼物分成了两大类——中国制造的和非中国制造的。最后的统计结果是：中国产品25件，非中国产品14件。我意识到圣诞节已经成了中国人制造的节日。突然，我觉得够了。我想把"中国"关在门外。经过略施小计和一番苦口婆心的劝说，我把丈夫也争取了过来。于是，1月1日，我家开始了为期一年的抵制中国产品的活动。这个想法并非为了惩罚中国，只是想衡量一下，中国到底在多大程度上渗入了我们的生活。我们想知道放弃使用中国产品到底需要花费多少时间和金钱，以及会带来多少不便。我们碰到的第一个问题就是儿子的网球鞋已经小得无法再穿了。给他买一双新鞋搞得我疲惫不堪。经过两周的奔波后，我终于受不了了，花60美元给他买了一双从意大利进口的运动鞋。这笔钱花得

读书札记

让我有点心疼，因为买一双同质量的“中国制造”的运动鞋只需10美元。但我很快就习惯了这种感觉。几周后，我又花了60美元给我们蹒跚学步的小女儿买了一双得克萨斯州制造的鞋子。随后，我们在许多小事上遇到了麻烦。为了给丈夫的生日蛋糕买蜡烛，我开车去了六家杂货店都没有买到，最终不得不用在厨房里找到的一盒落满灰尘的蜡烛将就。我家的一个旧抽屉从1月起就拉不开了。我丈夫在“家得宝”发现了修抽屉用的工具，但当他发现这个工具也贴着“中国制造”的标签后，就又把它放回了货架上。家里的搅拌器和电视机坏了，这也带来了小小的危机。我们还不得不用起了旧式的捕鼠器，因为新式的也是中国制造的。避开中国制造的玩具更是一件令人难以应付的事。秋天，我们四岁的儿子发起了一次反抵制行动，坚决支持“中国的东西”。儿子一直是一个重友情的人，但是最终他厌倦了总把丹麦生产的“乐高”玩具送给朋友作为生日礼物。10月的一天早晨，我们去百货公司购物的时候，他突然喜欢上了一个电动的紫色南瓜玩具。儿子哭着说：“我们都多久不用中国的东西了。”他为此纠缠了我一天。第二天早晨，我又开车带他去百货公司，让他用自己生日时得到的钱去买那个南瓜玩具。我不知道12月31日我家的抵制行动正式结束的时候，我们会怎么做。没有中国产品的生活一团糟，我发现中国并没有控制我们日常生活中的每个地方，但如果你看看百货公司玩具部的盒子下面，我保证你还是会大吃一惊的。经过一年没有中国货的日子后，我可以告诉你：没有中国货你也可以活下去，但是生活会越来越麻烦，而且代价会越来越大。以后10年我可能都没有勇气再尝试去过这种日子了。（本文作者是美国的萨拉·邦焦尔尼，题目是《没有“中国制造”的日子》）

除此之外，根据资料本身反映情况的性质，可以把资料分为四大类：问题型、成就型、观点型和混杂型。

1. 问题型。一般来说，问题型材料是给定资料的重点部分，因为它是给定资料所反映问题的集中体现。这种资料可以是一些反映不良社会现象的事例、调查数字的统计、相关主体的评论等等。问题型材料是我们需要重点分析、概括和提炼的一类。一方面要对每则材料反映出来的问题分别概括大意，另一方面还要对各种问题进行分类，厘清问题的层次，并进行排序。此外，在梳理问题的同时还要注意文段本身是否暗含了问题的成因。例如，2006年浙江省申论的材料3、5、13和14就是这种类型。

（3）浙江省发改委2005年年初完成的《浙江省社会发展报告》透露，1999年，我省城镇居民人均可支配收入是农村居民人均纯收入的2.13倍，但到2003年差距已扩大到2.43倍。如果考虑城镇居民从单位得到的各种实物收入、享受的住房公积金，城乡居民间的收入水平差距更大——初步预算，已超过2.6倍。报告称，按照国际通用的美国社会学家英格尔斯所指定的现代化指标体系，人均GDP的标准值应在3000美元以上，而浙江离该目标尚有300美元的距离，收入差距的扩大已成为浙江社会走向现代化的最大掣肘。

（5）杭州某房地产公司老总说：“开窗看得见西湖的，即使是远眺，也要1万元每平方米起价，一般是2～3万元每平方米。市中心的房子至少也要1万元每平米，而且现在几乎没有现房。”据杭州市人民政府办公厅和杭州市统计局公布的数字，2001年，杭州市人均可支配年收入为10896元，2003年杭州市民人均可支配年收入也仅为12898元。在杭州，更多人买不起房了，西湖边、市中心已成为富人圈，世代居于此的平民面对高昂的生活费用，被迫迁离。顺从市场的公共资源，在各地的富人大量挤入杭州市区时，成了平民所不能承受之重。

（13）从1978年到2003年，卫生总费用占国内生产总值的比重从1978年的3.04%上升到1988年的3.27%，从1988年到1998年，上升为4.7%，特别是1998年到2003年5年，上升为5.62%。1978年全国医疗卫生机构不到17万家，医疗病床204.2万张，卫生技术人员145.4万人，2004年末，全国卫生机构总数达到29.6万个，医疗床位325.1万张，全国卫生人员总数535.4万人，其中：卫生技术人员439.0万人，其他技术人员20.9万人，管理人员31.6万人，工勤人员43.9万人。每千人拥有医疗床位2.4张、卫生技术人员3.5人、医生1.69人，护士（师）1人。几十年来医疗卫生事业的发展，解决了建国以来直至改革开放初期缺医少药的情况，多种传染病的发病率大幅度下降，地方病得到控制，人民的健康水平进一步提高，国民平均预期寿命提

读书札记

高到目前的71.4岁，婴儿死亡率和孕产妇死亡率等健康指标居发展中国家的前列，有些已接近西方发达国家的水平。

(14) 中国工程院院士、美国科学院医学部外籍院士巴德年在题为《中国公共卫生系统面临的挑战》的报告中警告说，中国的医疗费用在同等发展中国家中，所占的GDP的比例相当高，但是中国卫生分配公平性在全世界排名中居第188位，在世界上几乎是倒数。在卫生医疗总费用的构成中，个人支出占了6成，目前城乡居民尤其是中低收入者不堪医疗费重负，这些费用已成为生活的后顾之忧。据卫生部第三次卫生服务调查，目前50%以上的城市人口、近90%的农村人口无任何医疗保障。城乡低收入者应住院而未住院的比例达41%，应就诊而未就诊采取自我医疗的比例城市占47%，农村贫困地区未就诊、未住院比例高达70%、90%。据卫生部调查统计，医疗卫生资源有80%集中在城市，其中2/3又集中在医院，用于农村卫生经费的比例，从1991年的20%降至2000年的10%，其中专项的农村卫生费只有1.3%，农民人均卫生事业费只有12元，仅为城市居民的28%。乡镇卫生院只有1/3正常运转，2003年每千人口医师数，农村只有0.68人，仅为城市的1/3，农村中还有10%的村没有医疗点，新的农村合作医疗覆盖面仅为9.5%。在2004年底召开的新闻发布会上，卫生部负责人说，近几年卫生支出上有70%的医疗费用于只占总人口30%的城镇人口，在农村约有40%～60%的人因病而死亡的比例高达60%～80%。

2. 成就型。一般来说，这种资料可以反映某个方面出现了哪些好的趋势、动向，取得了哪些成功的经验，也可以是国家机关对某类问题发布了哪些法律法规、出台了哪些措施、采取了哪些行之有效的方法和手段等。这类材料在给定资料当中多是以“陪衬”的面孔出现，但作用是非常重要的。阅读成就型材料容易“走神”，这是一类信息量相对较小，但需要深层解读的资料，如果不能透过材料看到本质，往往会遗漏重要的信息。因此，这类资料是需要应试者进行理论抽象的部分，对这类材料的利用情况直接关系到立意深度。例如，2007年国家公务员考试给定资料第3、4、5就是这种类型。

(3) 以占江苏不足4.7%的面积，承载了占江苏6.2%的人口，产出了占江苏14.8%的经济总量，以保护土地资源来保障发展，以保障经济发展促进资源保护，成为写在无锡大地上的辩证法。据统计，江苏全省GDP每增一个百分点，用地量为2.4万亩。2003年，无锡GDP实现1901.22亿元，增幅达15.4%，而用地增加仅15.6万亩，土地资源消耗量仅相当于全省平均水平的一半。在无锡4787.6平方公里的总面积中，山丘与水域占47.7%，人均耕地仅0.55亩，为江苏地级市中最少的城市。但随着经济社会的迅猛发展，无锡对土地的需求量很大。无锡市政府用严格的制度保护耕地，将耕地占一补一的工作列入各级政府年度考核目标，每年以“市长令”形式下发土地复垦方案，全面开展土地开发整理，明确“谁复垦谁受益”。连续多年来，无锡每年都召开土地复垦流动现场会，极大激发了基层热情。宜兴原茗岭镇是人均粮田不足0.4亩的山区乡镇，他们向涧滩要地，向荒山要地，不仅10年建设没占用一分粮田，而且增加耕地3400多亩，这里实施的国家级“丘陵山区万亩土地综合开发整理项目”，被联合国列为在我国的11个示范区之一。2001年至今，无锡关闭了沿太湖地区200多家矿山企业，通过土地开发整理，其新增耕地4.3万亩，相当于10余个中心商务区。目前，正在建造28层高的农民公寓。据测算，原来农民散居时户均占地超过0.5亩，进公寓后户均占地不足0.15亩。

(4) 首钢矿业公司在各级政府部门的指导下，加大投入，加强管理，技术创新，先后完成了大石河铁矿尾矿库、新水选矿厂尾矿库、裴庄土场、羊崖山土场等一大批复垦项目，使矿山的生态环境得到了初步的改善。经多年覆土植被，大石河铁矿尾矿库，如今处处郁郁葱葱，长满了紫穗槐；三四年前还是一座沙山的新水尾矿库，如今1200余亩沙棘长势旺盛，已结出沙棘果；裴庄土场覆土种植的刺槐已经成长为一片参天大树，好像一座森林公园。首钢矿业公司在生产过程中破坏土地，主要是采矿中形成排土场和在选矿中形成尾矿库。针对不同的条件，公司组织工程技术人员进行攻关，采取不同方式开展土地复垦工作。排土场是采矿过程中排出的岩石堆存场所，是人工堆积起来的废石山，岩石裸露，坡度较陡。公司对排土场采取了平整、覆

读书札记

土、绿化的办法。一是在采矿过程中，将采矿剥离后表土单独存放，以备复垦利用。二是待排土场停用后，用推土机平整，为减少工作量，做到小平大不平，平台四周做出0.5米的土挡，防止水土流失。三是将存放的表土覆在上部，厚度0.5米，栽种以刺槐、紫穗槐为主的水土保持林。首钢采用此方法先后使2950亩排土场披上了绿装。首钢公司目前有尾矿库3座，尹庄尾矿库是1996年投入使用的新库，不具备复垦条件，另外2座尾矿库均已进行了复垦。为防止水土流失，首钢公司每年投入大量资金沿坝面堆成10～15米平台，砌有排水沟，保证了汛期雨水沿排水沟排走，从而防止了水土流失。在平台和平台后斜坡上覆盖20厘米厚的土，种植以紫穗槐为主的坝面水土保持林。经过几年的实践，已完成尾矿库坝绿化600余亩，给库区周围的群众建起一条绿色防护带，有效地控制了二次扬尘污染，也为我国固体废物治理探索出一条新的路子。

(5) 从2004年起，河南省开展了整治“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地的工作，计划用5年整治出土地150万亩，用于县域经济发展用地或重新恢复为耕地。截至目前，整治出土地46万亩，净增耕地总量26万亩。全省已连续6年实现耕地占补平衡。不久前，郸城县王拱集村的李老汉得到了一份“大礼”，他家从村里多分了两亩地。“空心村”整治后，该县许多农民都像李老汉一样享受着这份喜悦。目前，郸城县已完成了19个“空心村”的治理，新增耕地7 801.7亩。河南省国土资源部门有关负责人介绍，该省人均耕地只有1.23亩，低于全国平均水平。而全省从“空心村”、砖瓦窑场和工矿废弃地整治中可挖掘出土地223.4万亩，可复垦耕地183.3万亩。

3. 观点型。一般来说观点型材料是给定资料中的重点阅读和剖析对象，从近几年的国考和省考来看，许多题目直接就是针对此类材料设计的。由于此类材料中隐藏着重要的信息，因此在第一遍阅读时就要把材料中的主旨信息概括或提炼出来，并且要有意识地寻找其他材料与这种观点的相同与相异之处。

【示例】2006年浙江省考·给定资料16

(16) 发达国家的经济模式是科技、经济、社会保障的铁三角，通过良好的社会保障使公民的收入减去吃饭、住房、教育、医疗后有盈余，公民的财富盈余拉动经济发展，经济发展又拉动科技的发展，科技的发展又促进经济发展，经济的发展又促进就业，就业扩大又增加了公民财富盈余，社会财富又再次拉动经济发展。因此，发达国家更重视公平，更重视公平就业的工资、福利与社会保障。前十几年，我国由于医疗、教育、住房等支出猛增，中低收入阶层数量迅速减少导致经济疲软、经济疲软导致内需不旺，内需不旺带来工业效益不好，工业效益不好带来的是下岗失业，尽管政府在政策上给投资以极大的优惠，仍然不能扭转就业率低与公民盈余下降的势头。发达国家的GDP数据提高，主要是由消费构成的，反观我们国家GDP主要是依靠投资，尤其是政府投资支撑的。而政府投资虽然在熨平经济的波动上很有效，但无法长久拉动经济。经济发展的前提条件是由每一个公民手中的盈余组成的社会财富盈余所决定的，如果各政府坚定不移地把公平放在首位，只要再有三到五年时间，中国公民手中的社会财富盈余将会充分拉动国内消费，促进经济繁荣，经济繁荣后政府收入增加会高，企业主产品热销会高，工人农民收入增加会高，这是一种多赢，只有多赢才是真正的赢。中国有一句很有代表性的老话“不患寡而患不均”。不均，人心就不稳，人心不稳则易乱。必须明白在实现温饱之后，社会的不公比不富更能破坏人们的幸福感。

【示例】2008年江苏省考·材料6

6. 中央电视台中国经济年度人物前不久开始“四海论道”，赴世界各地讲述真实的“中国制造”。作为首站在伦敦论道的主讲嘉宾，北京大学中国经济研究中心主任林毅夫，在和英中贸易协会主席白乐威(David Brewer)交流对“中国制造”的看法时，林毅夫透露：“我每次出国会给太太带礼物，二十年前这非常容易，随便买什么都能让太太高兴；现在变得越来越难，因为能买得起的常常是中国制造。”白乐威深表理解：“我接待的中国商业伙伴在英国逛街时，经常向我抱怨——每次看中一件好东西，往往是在北京和上海也能买到的中国制造。”毫无疑问，这是“中国制造”畅销全球的又一例证。不过，“中国制造”走遍全球的背后，有人对“中国制造”疑惑和不信

读书札记

任。一段时间以来，西方政府和媒体常常高调宣扬“中国制造”的问题和缺陷。对此，林毅夫认为，中国有这么大的出口，难免会出现一些问题。中国目前所处的状况，日本、德国、韩国当年也曾遇到。他们相信“中国制造”一定能化挑战为机遇，由目前的“中低端”制造，逐渐走向“高端”制造。作为中国经济年度人物“四海论道”首站英国巡讲的主讲嘉宾之一，施正荣同经济学家林毅夫一起在伦敦讲述“真实的中国制造”。施正荣认为：“物美价廉的中国制造使全球人民可以较低价格享用高质量的产品，提高了普通人特别是穷人的生活水准，因此中国制造没有什么感到可耻或是不高兴的。”在施正荣看来，传统意义的“中国制造”曾给人“低科技、低价格、低等级、低质量”的印象，但中国制造正在“迈向新时代”，“中国制造已经有不一样的含义”。中国制造给世界带来了巨大贡献，而中国制造正在超越传统的“便宜和低端”，进入可持续成长的新时代。实际上，作为世界光伏产业的领军人物和新能源的代表人物，施正荣所代表的正是“不一样的中国制造”。施正荣师从著名的“太阳能之父”——澳大利亚新南威尔士大学教授马丁·格林。他创办的无锡尚德太阳能公司 2005 年底在纽约证交所上市，2006 年初，他一度名列中国首富。以无锡尚德为代表，太阳能光伏制造业近几年在中国迅速崛起，中国去年底已经成为全球第三大太阳能电池生产国。施正荣认为，将来的“中国制造”要更多考虑可持续发展。他说：“我对中国制造的理解是——如何在中国制造的过程中，考虑到和环境、自然的和谐，我们要围绕和谐发展及可持续发展来进行中国制造。”这段材料主要讲中国经济年度人物“四海论道”讲述真实的“中国制造”。

4. 混杂型。与问题型和成就型材料相比，混杂型的材料具有一定的整体性。这种性质的资料主要表现为三种形式：① 围绕某一个具体的话题，阐述其发展的历程、取得的重要成果，然后紧接着说明存在的问题、面临的困境。材料内部存在着明显的承接关系。② 对某一个话题，开始先介绍存在的问题，接着介绍在各方的努力下取得了什么样的成绩。这种形式的资料是“必用”的资料。③ 就某一个话题，问题和成绩相互穿插，同时论述。这种形式的资料重点考察应试者辨析和归类材料内容的能力，要去粗取精、对号入座。

二、给定资料的特性

首先，从来源上看，申论考试中的资料来源广泛，相当大的一部分材料是来自平面媒体和互联网上反映的社会热点问题。例如，2006 年国考“政府应对突发公共事件”的给定资料来源于 2005 年 11 月 28 日新华网“新华访谈”对国务院发展研究中心社会发展研究部部长丁宁宁的在线访问，以及丁部长与网友的在线交流。这些材料大多是采用描述性的写法呈现给考生，多是一些直接的、感性的体验，而且主要是对问题的现象给予关注，至于怎样解决，选择什么样的治理路径则需要考生自己去思考。此外，申论材料中还有一部分来自党政机关出台的文件，这部分材料主要是用来解决问题，而且多是针对社会热点问题提出的解决措施。因此，对这类材料应试者要高度关注。例如，2007 年国考第二部分就引用了 2004 年 10 月底国务院下发的《关于深化改革土地管理的决定》。

其次，从内容上看，构成给定资料的各项子材料不局限于社会生活的某一个领域，也不会偏重某一学科领域，而是全面铺开，几乎涵盖了政治、经济、法律、文化、教育等诸多方面，而且体裁具有丰富性，语言表达的风格各异，有的材料中出现大量的数据，大大提高了应考者的阅读难度。这些材料一般与政府工作具有关联性，而且不是敏感问题。

再次，从结构上看，给定的阅读材料一般是由几个或十几个子材料组成，从近年的情况来看，总字数基本控制在六千字左右，显性逻辑脉络模糊、题材比较广泛、信息量十分大，几乎是杂乱地堆放在一起，如果不能厘清材料的内在脉络，读完后很难形成比较系统的印象。

最后，从组合方式上看，申论材料大致有两种：第一种，按材料所反映事件（或案例、社会现象）的性质来组合，各个材料紧紧围绕某个社会事件（案例、社会现象）摘录、组装而成，各个子材料之间是并列的关系，采取一种横向组合的方式。第二种，按事件发展的时间顺序，即按照事件发生、发展、高潮、结局来组织材料。采用这种模式一般各个子材料环环相扣，共同讲述某一社会事件，具有案例的某些因素，可以称之为纵向组合。当然，随着申论考试难度的增加，兼有纵横两

种组合方式的混合模式也大量出现。

第二节　阅读理解的技巧分析

申论考试的命题机理就是要求考生经过对资料的整理、分析、归纳后，用简明扼要的文字概括出给定材料反映的主旨及问题，然后针对主要问题提出解决的对策。因此，正如考试大纲中反映出来的一样，申论考试“主要侧重考察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”。可见，阅读和理解给定资料是申论作答的基础，能否在备考过程中全面掌握和熟练运用好阅读理解技巧，是应试者必须要进行的一项基本修炼。

一、快速领会命题意图

综观近几年中央和地方的申论试题，申论命题中的材料选择不回避热点，相反其背景资料都是截取社会上不断涌现出来的、与群众生活密切相关的热点问题。虽然这些材料在内容上杂乱无章，在结构脉络上看似无迹可寻，但这都是表象，事实上命题者在材料的选取上，始终围绕某一主题和中心思想去选取材料，不论是正面材料，还是中性材料，抑或是负面材料，都是围绕着这个中心来组合。也就是说，申论命题是一种演绎式的逻辑思维，命题者事先已经有了自己的命题思路，命题的目的、意图和考查的能力要求都已经既定。应试者要做的事情是，如何通过对这些材料的阅读，从宏观上把握材料，洞察命题者的命题思路和出题意图，从而找到这些题目的答题要点，只要做到这一点，考生的答题内容一般就不会偏离太多，也不会失分太多。在考试中给定资料一般要阅读两遍。其中，第一遍阅读的主要任务就是宏观把握材料，领会命题者的主要意图，为第二遍有针对性地概括文意，提炼主旨信息奠定基础。例如，2009 年中央国家机关考试的申论命题就是从我国经济转型以及加强自主创新和农村存在的农民增收困难、种粮积极性不高两个方面来突显落实科学发展观的重要性和紧迫性这一主题的。如果应试者不能从宏观上把握材料，领会命题意图，就难以切中答题要点。

二、全面提炼材料主旨

虽然申论考试中的给定资料洋洋洒洒数千字，但是从命题机理来看，这些材料都围绕一个中心，遵守一个边界，单条材料彼此之间具有或大或小的内在关联性。作答的观点、撰写大作文的论点以及对问题性质、成因、影响的分析，解决问题的对策等都必须符合材料的主旨。考生在阅读的过程中就要全面准确地提炼主旨，并在作答过程中忠于材料原意，不能有偏差，更不能另起炉灶。通过大量对比研究，我们认为高效地阅读材料可以采用“两遍三步法”来提高阅读效率。第一遍的主要任务是在简要归纳每则材料段意的基础上快速通览全文，从宏观上把握材料，领会命题者的出题意图。第二遍阅读的主要任务是在第一遍归纳段意的基础上，进行材料归类，将直接关联的各项子材料归类到一起，并在段意的基础上形成层意，这是第二步。第三步则是在归纳段意和形成层意的基础上，厘清材料之间的脉络，提炼出整体给定材料的主旨信息。主旨信息是材料主题的高度凝练，它可以直接用于接下来的作答。

三、准确把握材料立场

申论作答要求考生站在政府的立场，以辩证的思维看待问题，以积极的态度提出对策和处理问题，许多考生由于没有准确把握材料立场，在作答时表达了与原材料相反的立场观点，从而造成后面的作答出现问题。要迅速、准确地把握申论材料的立场与方向，可以从以下几个方面入手：① 利用题干信息，把握材料主题。如前所述，申论考试的给定材料通常都是围绕一个比较集中的主题展开的，考生可以通过阅读题干，从中寻找申论材料的主题，有了主题就可以比较准确地把握材料的立场。② 分析给定材料，参考官员意见。申论作为公务员招考的一种命题形式，给定资料中有许多子材料体现出典型的官样文章风格。因此，官员的意见自然具有其他各种意

读书札记

见所不具备的特殊性，对这些材料的重点关注，可以从中理会出材料的立场。概括地看，材料的主题蕴含在申论的题干当中，而给定资料中所反映出的立场、方向则蕴含在材料中业务对口官员的话语、观点当中。快速、准确地提炼出这些信息就可以牢牢把握好作答的方向。

四、熟练掌握阅读技巧

申论所给阅读材料字数繁多，为了提高阅读速度和效率，要掌握一定的阅读技巧。首先，材料阅读要详略得当。详读的内容主要有首句、尾句、中心句及其他重要句子；关键词（目前，因此，但是，与……相比，这表明了，这说明了，这强调了……）；一些重要专家建议、领导讲话、政府的做法；问题及原因（由于……）。略读的内容则主要包括：数据（要了解其想说明的道理、问题、观点，而非数据本身）；例子（要把握例子想要阐明的是什么，而非例子本身）。其次，要科学熟练地运用批注，一边读一边做批注，一边划关键句。再次，在材料阅读中，要对一些常见词给予相当的重视。申论文章的特殊性决定了在申论考试的材料中，往往涉及事件或问题的表现、原因或解决措施等问题。因此，与此相关的常见词也会出现。这些词主要有：根源、危害、体制、领导、法律法规、监督、落实、经验教训等等，这些词往往隐含着申论作答的直接答案，比如原因分析或对策题等。例如，2006 年国家真题第 5 段材料 D 部长："相对于西方民主国家来说，实事求是地说，我国目前所谓党政统一的领导体制肯定更有效。因为非典从中国过来，已经产生了小规模的传播，这种情况下很难抑制，但我们很快把它抑制了。"这段话中的"领导体制"一词很重要。

第三节　阅读材料的原则与步骤

所谓阅读材料就是根据题目的意思和要求，对给定材料进行通读、审视、分析、理解、把握，以确定材料反映的主要内容、主要观点、主要问题，从而为下一步回答问题做好准备。因此，只有全面掌握材料的形式、范围和文体等，才能准确理解命题者的初衷，有效地把握住问题的关键。否则，便会文不对题，导致作答失败。为此，应试者必须注意以下几个方面。

一、材料阅读的一般原则

材料阅读的根本原则是在有限的时间内快速、准确地提取有效信息。因此，它既有别于日常的浏览性、娱乐性阅读，也不同于研究工作中的专业性、评价性阅读。要求应试者以一个中立者的立场，客观真实地再现材料中蕴含的信息，并以这些信息为依据，运用政府管理的一般技术和方法分析和解决现实问题。要做到这一点，需要坚持以下三项基本原则。

1. 阅读的本质性。它要求应试者能够从材料的整体着眼，快速确定问题的本质，明确主旨，抓住隐含信息，以此为主线理清给定资料的内在脉络，进而过滤和筛选材料，提高阅读的针对性。回顾申论命题十多年的发展，给定资料一般只有一个相对集中的主题，应试者只有切实坚持阅读的本质性原则，才能防止难以确定主题或主题确定不准的情况，也才能有效避免答题出现偏移。例如 2009 年国考题的申论材料就要求应试者从跳跃性很强的描述中抓住问题的本质，提炼出主题，才能为作答定好方向。

2. 阅读的选择性。由于给定资料的信息量很大，其中包含着多余的迷惑信息。因此，应试者要快速提取信息必须要学会去粗取精、去伪存真，做到有选择地阅读。有选择地阅读不是凭感觉，而是在把握宏观主旨的基础上体现阅读的层次性。许多应试者拿到给定资料就从第一则材料的第一个字一直读到最后一则材料的最后一个字，读完后没有任何印象。接下来再读一遍，还是没有厘清材料的脉络，甚至搞不清材料的基本内容。到这时才发现时间不够了，于是只能凭感觉去"创作"，这是许多应试者考试失败的基本原因。要搞清如何有选择地进行阅读就必须弄明白阅读的顺序，这个问题在后面解答。总之，坚持选择性原则，才能在确保阅读有效性的基础上提高阅读的速度。

3. 阅读的辩证性。如前所述，申论考试要求考生以中立的立场阅读材料，提取有效信息，并

读书札记

用积极的思维状态，结合政府管理的实际，分析问题并提出对策。这就要求考生在阅读乃至后面的作答时，要尽量淡化个人色彩，不要在其中过多掺杂个人的主观感受和评价。这也是申论考试区别于应试教育中作文考试的一个重要方面。这一点对许多没有工作经验的应届毕业生来说尤为重要，因为这些考生在阅读过程中容易犯“有感而发”的毛病。因此，如果用应试教育中那种作文考试的思维去作答申论就是南辕北辙了。要转变这种思维方式，需要应试者在备考中多阅读一些政府文件以及《人民日报》、《新华文摘》、《半月谈》等报纸刊物上的官样文章，从中仔细体会符合政府工作人员的一种文字思维方式。要在申论考试中坚持以中立的立场概括主题、提炼主旨和进行作答，首先就要用辩证的思维去阅读，避免在阅读阶段就先入为主，掺杂进个人感受，以此确保一以贯之地坚持用材料中的信息去作答。

二、材料阅读的基本步骤

高水平的阅读是在遵循人类的一般认知规律基础上进行的一系列有序的识记、辨析和理解活动的总和。基于申论给定资料的特点以及考试时间的限制，阅读应该沿着读题→通读→精读→细节阅读这样一个顺序展开。

（一）读题——仔细阅读题目，明确作答要求

读题是材料阅读的第一步。审读作答要求，实际上就是审题。审题的目的在于真正弄清楚“我需要回答什么问题”。只有明确了问题，在接下来的阅读中才能知道哪些材料对我是有用的，才能在尽可能短的时间里，在大量的给定资料中锁定对答题有用的信息。而且，这种问题意识要贯彻到整个阅读过程中，从而做到有的放矢，有效阅读。平常我们所谓的“带着问题阅读”，就是要求考生在阅读材料之前认真分析作答要求，明确命题者的考查意图。因此，虽然作答要求的文字很短，但却是对应考者的指令性要求，对其中的每一句话、每一个提法都必须认真审视，不能马虎。同时，读题，明确各道试题的内容，也可以为精读时有针对性地在资料中查找提供相关线索。因此，第一步的主要内容是审题，主要任务是：① 审出命题类型方式，即要审清是要求考生根据材料任选角度写一篇议论文、演讲稿，还是写一份建议、报告，或者是其他形式。命题类型不同，写作要求也就不同，写法也不一样，忽略命题类型和形式要求的文章，就不可能符合考试的要求，导致文与题不符。② 审出限制条件，审清对论述的内容是否有限制，是否有虚拟身份的设定，是否有明确字数限制等。

（二）通读——浏览材料，把握给定资料的主题

在明确作答要求的基础上，正式进入阅读环节。根据材料不同特点和个人的反应能力，通读的速度应该在每分钟 600 至 800 字，也就是说在十分钟左右的时间内读完六千多字的给定资料。浏览材料的任务是对材料的内容有总体和全面的了解，不是为了解哪一个具体的题目。因此，考生切忌将材料阅读和作答混在一起，一读到与作答题目相吻合的资料信息就动笔答题，这样不仅影响阅读的效率，也会出现以偏概全、断章取义式的作答，由于遗漏信息最终造成文不对题。在总体了解中我们需要做到以下几点：

首先，通读的基本任务有两项：一是要辨别并筛选材料中重要的内容。阅读材料并从材料中筛选出重要信息，这对以后写作环节有很重要的作用；二是要把握材料所表达的观点和态度。对材料观点和态度的把握，直接影响到之后的方案提出和问题论证，材料的观点是肯定还是否定，态度是赞成还是反对，都要通过材料的语言信息表达出来，在阅读的时候就要对材料中信息进行辨别、比较、筛选，抓住重要信息，联系整个文章，仔细推敲和揣摩，就会对其观点和态度有所把握。为了完成这两项任务，通读过程中，应试者要坚持两条基本原则：第一，阅读速度要快。因为材料本身就很长，所以不能字斟句酌，要一目十行地看，主要为了了解材料的大概意思。第二，边阅读边寻找关键内容。申论给出的每一段内容都是相对完整的一个层次，在这个层次中必然包含着一个主要意思，阅读过程中大脑要反射和思考，找出关键词及句子。如 2002 年国考材料中有这样一段内容：

“找到网游神，找到幸福”，“每月 30 台电脑，等你拿”。打开任何一个网站，这样的游荡式网

读书札记

络广告几乎随处可见。虽说广告面积有大有小，但广告总是随滚动条一起共同进退，无论读者是在阅读，还是在查找信息，它的突然出现，总是将读者连贯的思路打断。对此，不少读者表示反感。从事新闻工作的黄小姐说："每次打开网站，广告就铺天盖地向我袭来。一次，我在某网站检索一条新闻，一打开，一个大大的手提电脑广告就出现在我眼前，它还正好占据有利地形，将链接堵得死死的。关又关不上，打开后还是无法显示。"某大学的学生反映："每次我要从一个网站链接到另一个网站时，总是出现一堆堆的小型广告，它们往往没什么意思，但它的危害还不小，我的机子的浏览速度减慢了，严重时还会造成死机。"

这段有三百多字的材料主要描写了受广告骚扰的过程和细节。在通读这则材料时没有必要深究其中的细节。因为，在作答中你不需要对网络垃圾广告如何骚扰的过程进行描述，也就是说这些信息在作答中是没有直接用处的。事实上我们直接将这段材料抽象概括为："网络广告时常骚扰和危害电脑用户"就可以了。

其次，通读的基本任务是快速辨识每一则材料中的信息量，清除冗余和无用的信息，为接下来有选择地精读准备条件。无论是在国考还是在省考中，给定资料都包含着一些多余的和无用的材料，这些材料就像水分一样，需要我们在通读阶段就要进行删减。概括地看，一般情况下这些冗余材料多是一些背景铺陈性的、引介性的、重复性的以及描述事件性的。下面我们来分别介绍一下。

(1) 事件描述性材料。在给定资料中经常会出现一些案例性的材料，这些材料往往会详细地描述事件的发生及其过程。例如，2003 年国考题中的第一段材料：

2001 年 12 月 30 日上午，江西省万载县黄茅镇攀达公司烟花爆竹厂发生爆炸，距离现场五六公里处，即可见到天空升起一朵朵蘑菇云，厂区内火光冲天，爆炸声接连一片。直径五六十厘米、重量 20 多公斤的礼花弹腾空而起，硝烟弥漫使人双眼难睁，浓浓的火药味呛得人难出大气。消防队冲进厂区后，采取迂回延伸、重点消灭火点的方法，同时向 5 个火点进攻，抢出了剧毒危险品。经过四个多小时，30 吨亮珠(炸药)和礼花成品仓库的火势得到控制。直到元月 1 日晚上 6 时，消防队员才完成任务撤回。

爆炸事故发生后，爆炸现场附近方圆五公里内上万名群众被紧急撤离到邻省湖南浏阳县境内。黄茅镇黄茅村、前进村、光明村、永安村的民房几乎无一完好，满街都是残砖破瓦。光明村 60 岁的翟桂娥被几名妇女搀扶着哭泣不止。她的女儿、35 岁的潘小华在攀达公司打工，事后调查认定，是潘小华在敲装药筒时用力过猛引起这起爆炸。这起爆炸事故造成 14 人死亡(其中 12 名女性)，因伤住院 61 人。

这则材料主要讲述了一个安全生产事件的个案，材料对事件的描述很细致，但是，就这个事件本身来说我们不需要去深入阅读，也就是这部分进行事件描述的材料是可以删减的。因此，需要引起应试者注意的是这类材料往往很精彩，但考生不要忘记自己的任务，不要被吸进去。

(2) 背景铺陈性材料。这类材料主要是为描述某一个事件或阐明某一个观点而做的背景介绍。在申论考试中有时为了增加考生的阅读量，命题者会加大这部分材料的渲染力度。实际上背景介绍性的材料往往以个人经验和已有知识的形式存在于我们每个人的记忆中了。因此，对这类材料可以在通读阶段就剔除掉。例如，2005 年国考题中的一段材料：

缓解和消除贫困仍然是中国今后一项长期的历史任务。为加快解决在一定程度和特定地区仍然存在的贫困问题，我国于 2001 年 5 月召开中央扶贫开发工作会议，对 21 世纪前 10 年中国的农村扶贫开发工作进行了全面部署。这次会议后，我国正式颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》，提出其后 10 年中国农村扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策。

这则材料告诉了我们一个知识："2001 年 5 月召开中央扶贫开发工作会议，我国正式颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》，提出其后 10 年中国农村扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策"。但是这种知识性的信息在申论作答中的作用不大。因此，这类材料也可以删减。

(3) 重复性的材料。在对某个问题进行描述，或者围绕某个问题展开的讨论中会有许多重

读书札记

复性的材料信息。为了提高接下来进行的精读的针对性，对这类信息我们要进行必要的合并或删减。例如2008年国考题中关于怒江的材料中有许多信息就是重复的。

位于滇西横断山脉纵谷的怒江、澜沧江、金沙江3条大江，在东西150公里内紧密地排列依偎着，群山高耸，峡谷深切，构成地球上独一无二的地理奇观。整个区域达41万平方公里，雪山和冰川环抱其间，古老的子遗植物在这里延续生命，珍稀的动植物在其间繁衍生息，这是地球精心营造的一个最雄奇瑰丽的自然宝藏。2003年联合国教科文组织第27届世界遗产大会决定，将我国这一"三江并流"自然景观列入联合国教科文组织的"世界遗产名录"。

怒江峡谷全长316公里，以其2800米至3800米的相对高差，被誉为"东方大峡谷"。其间高山湖泊星罗棋布，江河瀑布奇丽壮观，处处有雄关要隘、奇峰异石、飞瀑流泉、急流险滩、雪山雄峰和茫茫原始森林。怒江区域分布着植物130多科，900余属，3000多种。其中，竹类10属50种；花卉250多种，光杜鹃花就有90多种，兰花150多种；药用植物近1200种；动物505种，被誉为"物种基因库活的博物馆"。这里是"三江并流"核心区域，是亚欧和印支两大板块的结合部，地质结构复杂，峡谷两岸山体、断层以及岩层的破碎、变质、旁侧牵引现象分布广泛，构成丰富多彩的地质构造遗迹景观。傈僳族、怒族、独龙族、普米族是怒江地区特有的土著居民，传统民俗文化极具特色。如傈僳族的阔时节、同心酒、澡塘会、沙滩埋情人、"上刀山，下火海"、无伴奏多声部合唱；怒族的桃花节、仙女节、密期节；独龙族的纹面女；普米族的吾昔节、火塘文化，此外还有各民族各具特色又互融共生的歌舞说唱文化、饮食文化，以及怒江特色的过江工具——溜索等等。

以上两部分材料分别是从给定资料3和5中节选出来的。显然这两则材料围绕对怒江自然风光和资源情况的介绍有许多重复性的信息。像这样的材料就可以在通读时进行合并与删减。

再次，通读材料从技术操作上要勾画重点句段、初步浓缩、排列编号。所谓"申论解题在材料中"，全面梳理材料是很重要的。全面梳理就是考生要把材料每一段的核心词句都勾出来，之后初步浓缩，几句话的，压到一句话；一句话的，压到一个词或词组。最后竖列排好并编号。这样做好处有两个，一是一眼看去就能对材料有个整体把握，二是对材料中反映的问题和材料中给出的对策有一个直观的条理性把握，诸如"问题表现在几个方面，原因有几条，对策有哪几条"这些问题都可以比较条理地呈现出来。

（三）精读——针对作答问题进行深度阅读

在对给定资料通读浏览第一遍之后，应试者要再次回读一遍作答要求，然后根据每一个试题的要求去寻找对应的材料，这就需要再次阅读，即精读。第二次的阅读非常重要，考生应该通过第二遍阅读形成一个相对明确的主题和层次结构；每个段落的主要意思是什么，之间的关系怎么样，材料反映的社会问题是什么等等，这些都要在第二遍阅读时掌握。在精读的过程中应试者可以运用一些小的方法，比如圈注法、勾画法、总结归纳法。

在精读的过程中，应试者要有分类意识。首先，将反映给定资料主要问题或某个具体问题产生的原因方面的线索归纳到一起。在阅读和整理时，要注意"原因"、"直接原因"、"根本原因"等关键词，这些词后面的内容，一般即是"原因"的内容所在。其次，将给定资料中与解决主要问题相关的信息归纳和整理在一起。这些"对策"的内容，一般集中在某一段落中阐述，在其他段落中有零星内容。在查找"对策"时要注意"措施"、"办法"、"作法"、"方针政策"、"必须……"、"要……"、"将……"等词汇后面的内容，这些内容可能就是对"对策"具体内容的证明。就目前考试情况来说，不论试题如何出，其答案往往离不开"要点"、"原因"、"对策"这三大方面。如果有的试题提出新的答题要求，那么，应根据具体试题的要求，在精读时从资料中找出新的答题素材和线索。

精读的过程中要在有效区分关键材料、重要材料、一般材料和冗余材料的基础上，提高阅读的效率。精读不是对给定资料逐一精读，而是在第一遍通读的基础上，根据作答题目有针对性地选择重要材料和关键材料进行系统分析和总结。特别是对于重要和关键的材料要做到不遗漏。所谓重要和关键材料主要从两个维度去界定：一是主体重要（例如专家学者、内部人士、两会代表、官员等）；二是内容重要，主要包括总体介绍性的内容，陈述某种观点的内容，表示原因、结果、

读书札记

影响的内容，作说明、评论和提出建议对策的内容等。凡是涵盖这些内容的词语、句子和段落一般都是重要和关键的材料，也正是考生应该精读的部分。一般来说，这些重要和关键的材料往往以一些关键词或核心词表现出来。例如：① 表示原因的关键词：根源、教训、反映、初步推断等；② 表示总结的关键词：资料或数据显示、据有关部门的报道、经调查、总的来说等；③表示作用、目的和意义的关键词：关系到、是、有利于等；④表示措施的关键词：必须、应该、强调、指出等。应试者在平常的阅读训练中就要提高对这些关键词的敏感度，从而真正提高应试时的阅读水平。

（四）细节阅读——锁定核心材料进行深度挖掘

事实上，精读的过程也就是我们根据作答题目的要求，对给定资料进行分类归纳，提取相关信息并使之条理化的过程。因此，可以说到了这一步应试者应该基本上理顺了作答的思路，而且也获得了能够直接应用于作答的材料信息。但是，仅完成精读有时还不足以解决所有问题，有些类型的作答题目要求我们对前面两遍阅读中获得的信息和对应的材料进行更深入的“切片分析”，这就意味着细节阅读很有必要。

对于第三遍进行的细节阅读，我们需要强调以下几点：首先，细节阅读并非是一个必备环节。如果时间不够或题型不需要就不必再进行这一环节。其次，细节阅读是为了进一步搞清材料的本质涵义，或是为了进行信息的比较，它是在锁定核心材料的基础上进行的深度挖掘。再次，细节阅读相对于前两次应该是高效而快捷的，可以通过跳读或精读，在头脑中形成一个利用自己语言和思维能够表达清晰的概述，至此才算完成了阅读的过程。

对于细节阅读这个环节，我们可以以 2008 年国考题第 3 题为例进行分析。

题目：给定资料 7 引述了上海某研究所 G 所长的话：“美国人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。

要求：简明、准确地阐释观点，不超过 200 字。（10 分）

材料 7. 云南大学 E 教授说：“怒江中下游水电开发的确不是解决当地群众贫困和经济发展的唯一途径，但是，怒江州可供开发利用的自然资源十分有限，怒江地区生存条件的恶劣超出了一般人的想象，水电开发至少是迄今为止一条可实现的对怒江社会经济发展具有重要作用的途径。”

某经济研究所 F 所长认为，只有开发怒江才能有资金进行生态移民，也才有可能使植被不再被当地百姓出于生存需要而破坏，怒江水电建设完全符合循环经济的要求。

上海某大学地理研究所 G 所长指出：“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。”

云南省政府某研究室 H 主任说，滇西北的怒江地区经济发展缓慢，至今仍是云南乃至全国最贫困的地区。该地区 72 万亩耕地大部分是挂在陡坡上的“大字报”地，每亩地的产值回报仅 33 元，10 亩地养活了 1 口人，全州唯一支撑地方经济的森工产业也在环保工程实施后退出了历史舞台。

中科院 I 院士在接受记者采访时明确表示，怒江建水电站能解决老百姓的生活问题，老百姓的贫困不可能靠国家救济解决，库区 5 万移民的代价还是比较低的。从发电角度说，怒江的装机容量可以达到 2100 多万千瓦，超过长江三峡 1800 多万千瓦的装机容量，而怒江的投资只有长江三峡的一半，因为怒江的地理条件好，可以用较小的投资产生较大的回报。I 院士强调指出：“2100 多万千瓦不是小量。”他还认为，云南少数民族地区应该是优先发展的地方，这里发展水电，一部分输出华东、华中，一部分可输出缅甸，从国际形势看，有其战略意义。

通过前两遍的阅读，我们很容易找到这个题目直接涉及到的材料内容。但是显然仅靠这点内容不足以支撑对这个题目的作答，这就要求我们在前两遍阅读的基础上，再进行深入的“切片分析”。因此，要搞清 G 所长的观点到底是什么，应该循着以下的关系进行细节阅读和剖析：一是要把表面的直接的含义弄清楚（美国人民、非洲难民、鲸鱼的比喻意义）；二是对字面含义背后的实质内容进行揭示。发达国家重视生态环境和环保的做法应当肯定和借鉴，发展中国家首先

读书札记

要解决民生问题也无可非议，由此引出经济发展与生态环境之间的关系；三是最终得出G所长想要说而未说出来的意思（在怒江水电开发上的态度）：具体问题具体分析，不能机械地照抄照搬发达国家的做法，应当把资源开发、发展经济、改善民生与生态保护协调起来。这正是G所长这句话在给定资料中的作用。如果不能通过细节阅读，层层剖析，寻根溯源，不仅这个题目做不好，而且还会影响到整体作答的高度。

需要强调的是，“三遍阅读法”是一种传统的，也是经过我们实践培训验证的行之有效的材料阅读方法。但是考生要想准确、高效地运用好这样一种阅读步骤，还需要勤加练习，在备考的过程中可以先以历年的真题为样本进行训练，只有读的材料多了，才能真正体验到它的优势。

第四节　阅读材料的基本方法

一、阅读材料的一般方法

（一）跳读法

这种阅读方法主要适用于数据型的材料。应试者在阅读这类材料时没必要一个数据接着一个数据地去反复体会，深入探究，只要抓住数据所支撑的观点就可以了。一般情况下，材料的重要信息会存在于一组数据的前一句或者后一句。

【材料示例】2009年浙江省申论考试材料节选：

1. 在金融危机和国内宏观经济环境复杂多重因素的影响下，浙江微观经济主体举步维艰，浙江经济增速出现了明显回落。据浙江省统计局统计：2008年1～8月省内小企业亏损额增长50.3%，比上半年提高8.4个百分点，大中型工业企业亏损额增长达2.4倍，比上半年扩大了1.5倍。9月，省内处于停产状态的规模以上企业1362家，比6月增加402家，占全部规模以上企业2.6%。统计还显示，浙江规模以上工业增加值月度增幅已从3月份的14.9%回落到7、8、9月份的9.8%、6.1%和6.4%，增长速度为10年来的最低；前三季度，浙江GDP增速同比分别回落2.8、3.3和4.1个百分点，呈逐季回落的态势，预计四季度增速仍将放缓，全年增长可能回落到11%以下，这是自1999年以来最大的一次下行调整。

（二）快读法

这种方法一般适用于阅读案例型材料或资料汇编型材料。这两类材料的共有特点是围绕着某个案例或某一社会问题展开，由于是描述性的材料，因而阅读量会比较大。为了提高效率，应试者在读这类材料时可以选用快读法。采用快读法的基本要诀是抓住材料中的某一个核心要素（主体、问题、举措、后果），以其为线索搞清楚事情的来龙去脉，进而提炼出材料想要阐明的主要观点。

【材料示例】2009年国考申论考试材料节选：

3. 东莞某鞋厂的林老板，2003年来东莞办厂前，在台湾地区打拼了20多年。他说现在很糟，最近赔了几十万元。他已经不再接美国鞋子大卖场和贸易商的订单了，觉得风险太大。他给记者算了一笔账，2007年，受人民币升值、原材料上涨等影响，合计增加的成本超过20%。

“广东山区对我来说太陌生，我没有太大的兴趣内迁，到一个地方又得从头再来，需要很多时间。补给线拉得很长，对我来说将是致命的打击。”林老板这样回应记者提出的是否借这次广东产业转移的机会，内迁到粤西北山区投资的问题。

有朋友劝他将工厂迁移到越南。但林老板看得很清楚：“越南劳动力缺乏，税收各方面跟这里差不多。我一些朋友搬到那里，也没好到哪里去，做几年我估计他们也会走。”

当记者问林老板，有没有考虑走出低端化生存，增加企业的研发能力，推出高端产品，林老板有点无奈地笑着说：“还没有这个能力。”

4. “13年了，回想起来，当时的决定很正确。”作为香港电子集团董事、总经理，徐老板一脸庆幸。他一再跟记者提起依然在东莞等地办厂的朋友们利润空间越来越小的尴尬境遇，庆幸自己

读书札记

提前13年向广东山区罗定市的迁移。

该电子集团1971年成立于香港，是电源供应器制造商。1988年，出于生产成本和人力资源两方面考虑，集团进入深圳宝安区开设工厂。但到1995年，徐老板发现深圳本地可供调配的资源越来越少，生产成本已经很高，于是决定将工厂迁入罗定。

1995年深圳已提出着重培育和引入高科技企业，加工生产型企业受到重视的程度越来越低。而罗定地区的综合生产成本要比珠三角和其他内陆城市低很多。集团迁到罗定后，劳动力成本减少了30%，运输成本只增加了5%，节约了25%的生产成本。另外，集团的产品过去主要是出口，但今年以来内销的部分有所增长。因此，将工厂迁到罗定，实际为这部分内销产品节省了不少物流成本。集团在罗定13年，从1亿元的规模发展到现在的20亿元，以后还要扩大到40亿元的规模。徐老板到东南亚地区做过详细考察，他认为，不管人力还是其他各方面的资源支持，中国依然是最佳选择。

目前让徐老板最为头疼的是高级技工的缺乏。他建议市政府想办法把在珠三角务工的技术成熟的工人吸引回家乡就业，特别是吸引那些走出去的大学毕业生们回来建设家乡。

6. 在日本战后经济崛起中，稻盛和夫是一位靠加工制造创业的著名企业家。他1932年出生于鹿儿岛一个贫寒之家，1959年与一批志同道合的年轻人聚集到一起，凭借自己研发的新型精密陶瓷原材料技术，在十几年间，便把一个小规模的工厂发展成一个大型跨国集团公司。

稻盛和夫说，早期，日本制造的产品在欧美市场的评价是：虽然便宜，却质量不好。他认为，没有技术开发上的革新就一定要碰壁，不断学习、创新，掌握世界最好的技术，这是日本经济能够持续发展到现在的关键所在。

1973年和1978年全球范围内出现两次石油危机，日元急剧升值，全面抬高了日本产品的生产成本和出口价格，过去曾以经济实惠驰名世界市场的日本产品，一下子变成了商品世界中的贵族。日本企业如何面对高成本的挑战呢？稻盛和夫说，当时订单减了一半，公司受到毁灭性的打击。他的办法就是跟员工一起共同克服这个难关。为了削减成本，员工们充分发挥智慧和才智，提出了很多改善的建议。当时日本政府曾经有一些支援，但更多的还是取决于企业自身的努力。重要的问题是，企业选择一个什么样的路径实现超越。困难，往往成为产业升级的一个最好的推进器。

2009年国考申论材料要素分析

主体	问题	措施	结果	启　示
林老板	成本增加	不转移 不升级	陷入困境	培养二次创业的勇气和自主创新的意识
徐老板	成本增加	产业转移	规模扩大	加强创新人才培养
稻盛和夫	成本增加	技术创新	成为跨国企业	加强自主创新能力培养

（三）精读法

这种阅读方法主要适用于政策理论型的材料。这类材料主要是通过某种理论知识、具体政策或特定观点来反映材料中的主要问题、问题的成因以及解决的对策等。这类材料在表现形式上主要是领导干部的讲话、专家学者的理论观点、人民群众的呼声、政府的文件以及相关法律的规定等。由于这类材料是直接支撑、印证或阐明材料主旨和观点的，因此应试者必须要细读、精读。在操作中可以从主体和问题两个维度入手，一方面从材料中出现的主体入手，厘清不同主体的观点是否一致；另一方面可以以问题为线索，将相关的观点、看法以及推论梳理清楚。例如，2009年国考给定资料9。

下面是记者就我国粮食问题对国家粮食局领导Z先生的采访摘录。

记者：您能不能介绍一下目前国家粮食库存的情况？

Z先生：这几年粮食供求是基本平衡的，因为连续几年大丰收，所以到年末库存相对稳定。国有粮食的销售，不算2008年的收购，也可销售1年多。

读书札记

记者：现在有一种声音认为我们的粮库库存有假，您怎么看待这种声音？

Z先生：我们这几年的抽查，包括我们当前掌握的情况，都表明我们的粮食库存量是真实可靠的。

记者：人均耕地面积在减少，您对此怎么看？

Z先生：耕地是在减少，但党和国家对这个事情非常重视，18亿亩耕地的红线是不能破的，这是一个最基本的保证。18亿亩耕地，意味着我们能够保证粮食产量至少在1万亿斤以上，从现在的消费水平看，这能够让我们的粮食供求基本平衡。

记者：2008年大家对粮价问题都非常关心，您觉得粮价什么时候会见底，大概会是一个什么样的价格水平？

Z先生：2008年供求基本平衡，主要粮食品种小麦、稻谷、玉米供大于求。在这种情况下，粮价很难涨得很高，如果说出现了粮价涨得很高的情况，国家也一样有能力采取措施来平抑。我们有足够的库存，使价格保持基本稳定，对此我们很有信心，也请大家放心。但是对于有关部门来说，要解决好粮价问题，归根结底还是要想方设法提高农民种田的积极性。一方面要提高农民种田补贴，另一方面要通过技术手段调控好农业物资的价格。如果这两方面的问题解决好了，粮价问题或许根本算不上一个问题。

2009年国考申论材料要素分析

主体	问题	观点	理由	对策	推论
记者 Z局长	粮食 问题	粮价不会上涨	供需平衡 政策维护	提高种粮积极性	涨价不可取

二、阅读材料的几类具体方法

材料阅读除了要掌握上面讲的三种一般方法，正确处理好详读与略读的关系，还要熟练运用一些具体技巧。

（一）删减法

在阅读和处理材料过程中，删减法是一种常用的基本方法。所谓删减法就是对给定资料的内容进行删减，提炼出精华。给定资料中有相当一部分是用比较繁琐的语言描述一个案例，或者用一个理论、领导的讲话来阐明对某个社会问题的看法。对这种类型的材料，应试者可以采用删减法从冗长的材料中提炼出核心信息。

2001年初，在南方某城市，当许多前一年的本科毕业生还在为找工作犯愁时，该市一家高级技术学校96级高级技工班的38名学生，却早被用人单位高薪抢购一空。在由某市劳动保障局举办的2001年秋季外商投资企业招聘洽谈会上，一家塑料制品公司急需一名具有丰富经验的高级塑料模具技工，在招聘会竟开出了年薪十六万元的“天价”。在人才市场上，一些社会上急需的“技能人才”的身价开始暴涨，在今后很长一段时间内高技术的蓝领工人将吃香。

通过对上面材料的分析归纳，我们可以用一句话概括出材料的大意，即市场上急需高级技工人才。

（二）搬移法

在给定资料中有些材料单纯陈述事实或描述某个事件，但还有一些材料是围绕阐述或论证某个观点进行设计的，对后一类材料我们可以用搬移法，找资料中现成的总起句、总结句、中心句、过渡句，将其直接作为对材料的归纳总结。例如，2005年国考给定资料2。

经过20多年的努力，中国的贫困人口已基本解决了温饱问题，贫困地区的生产生活条件已经有了较大幅度的改善，抵御自然灾害的能力明显增强，具有了一定的发展能力；在过去扶贫开发的实践中，已创造和积累了很多成功经验，并探索出了一些行之有效的做法。这些都有助于使今后的扶贫开发迈上新的台阶。实践证明，经济增长是解决贫困问题的关键。根据测算，20世纪90年代中国农村贫困人口减少与经济增长的弹性系数为－0.8，即GDP每增长1个百分点，

读书札记

农村贫困人口就降低0.8个百分点。经济的稳步增长将扩大劳动力需求，有利于贫困地区劳动力的就业。同时，随着综合国力的不断增强，国家可以投入更多的力量促进贫困地区开发建设，为贫困地区的发展提供坚实的物质基础。

材料的最后一句话非常明确地阐明了观点，我们可以直接用这句话作为对这则材料的归纳和总结。

（三）合并法

这种方法通常用于对全部给定资料进行关系分析和排列组合。运用这种方法一般先分段进行结构分析，再进行同类合并，串联成文，例如：

1. 据国家统计局调查，2004年全国进城务工和在乡镇企业就业的农民工总数超过2亿人。其中进城务工人员1.2亿左右，广泛分布在国民经济的各个行业。随着我国工业化、城镇化进程的加快，越来越多的农村富余劳动力转移到城市和乡镇企业就业，并成为城市中外来流动人口的主要来源。

2. 国务院研究室的调研报告显示，农民工在我国第二产业从业人员中占58%，在第三产业从业人员中占52%，已成为支撑我国工业化发展的重要力量。2004年，农民工的月平均收入为780元，月平均生活消费支出290元，平均全年节余3000元左右。农民工群体每年带回家的数以千计的现金，成为购买农业生产资料和改善生活条件的重要来源。外出务工也使农民增长了非农产业生产经营的本领，转变了生活方式和思想观念。据专家估计，目前每100个外来务工农民就有4个走上回乡创业道路。据世界银行的估计，在1998～2005年7年间我国GDP增长的9.4个百分点中，农民剩余劳动力转移到生产率较高的工业、服务业，贡献了其中1个百分点；农民剩余劳动力转移到生产率较高的非国有部门，贡献了0.5个百分点。

3. 近年来，农民工犯罪问题一直呈现居高不下的局面。统计显示，2002年至2005年，某法院刑庭判决有罪案犯1189人，其中农民工犯罪为243人，农民工犯罪人数占犯罪总数的20.4%。农民工犯罪主要有以下特点：一是中青年居多。上述某法院所判的243名农民工犯罪人员中，平均年龄为29岁，其中30岁以下的204人，占总人数的83.95%。二是文化水平普遍偏低。上述243人中，文盲14人，小学文化75人，初中文化154人。三是法律意识不强。四是就业情况不稳定的比例高。上述243人中，没有工作的为189人。五是犯罪类型以侵财性案件为主。

4. 一些用人单位不按国家有关劳动合同的规定要求与农民工建立劳动关系，要么不签合同，要么采取口头约定或者签订“生死合同”等形式来规避法律责任，减轻自己的义务。据劳动和社会保障部2004年在全国40个城市专项调查显示：农民工劳动合同的签订率仅占12.5%，因劳动合同问题引发的上访占全部上访比例的18%。四川金堂县竹篙镇农民彭勇，2002年在都江堰市一个建筑工地打工时被工地上的钻机砸伤，造成左腿瘫痪，丧失劳动能力。但是，由于彭勇没有和建筑单位签订劳动合同，单位拒绝支付任何费用。现在一家5口人仅靠他86岁的老父亲每月400元的退休费苦苦支撑。

5. 由于户籍限制，外来工子女进入公立学校需要交纳数千元的借读费，这远远超出他们的承受能力。大多数民工子弟只能进入收费较低的打工子弟学校就读。经费的不足导致此类学校师资水平普遍较低，教育条件非常简陋。2006年8月，北京市海淀区教委一纸通知取缔了该区的30多所打工子弟学校，原因多是“未办理办学许可证，条件不合格，违法办学”，15000多名农民工子弟需要寻找新学校上学，他们中的多数将面临辍学。在南昌打工的罗贤洪向记者讲述儿子入学问题时感慨良多，他告诉记者，在城里读书真难，儿子一进校就得交齐6年的借读费，面对头痛的借读费问题，他曾与亲朋好友商量了很久，到底是在城里读书还是回农村？最终，为了孩子能够在城里受到好的教育，自己还是咬咬牙，把6年借读费交齐，将儿子送进了城里的学校。

6. 年终岁尾，外来农民工要为讨回自己的血汗钱而奔波。然而许多民工东奔西走不仅没有讨到工资，反而屡遭恶意欠薪者的殴打，甚至打伤致死。贵州农民工刘智力等人向记者倾诉说，从去年9月开始至今，他们每月只能领到300元生活费。而剩余工资至今仍被拖欠没有结清。为此，他们多次找开发商，可是开发商说工钱已经付给承建商了，而承建商又说付给工程队了，可

读书札记

是工程队总说没有拿到钱。讨薪过程就像被“踢皮球”，至今仍没有结果。四川籍农民工郭小川说，该工地现有来自四川、湖南、湖北、贵州等地的150多名农民工被拖欠工钱，拖欠额度从几千元到上万元不等。前几天，他们已向劳动监察部门举报，但至今没有回音。苦苦讨薪的农民工希望有关部门能够尽快处理此事。据全国总工会的资料显示，2003年全国农民工被拖欠工资可能在1000亿元左右。当前拖欠工资的现象主要发生在建筑施工和餐饮服务等企业，其中建筑施工企业占拖欠农民工工资案件的70%，也由此经常导致违法犯罪事件。

7. 大量外来人口的到来，给流入地增加了就业、居住、劳动保障、医疗卫生、义务教育等一系列问题，同时由于外来人口数量多、文化素质低、流动性强、难以融入流入地等特点给外来人口的管理带来了较大的难度。所以各地普遍存在外来工管理难的问题。由于城乡二元结构的存在，管理部门并没有给予外来农民工相同的国民待遇，而是在许多地方歧视他们，使他们有文化排斥感，难以融入流入地。政府管理的不重视、不到位，使得农民工合法权益保障机制和相应救济手段还不完善，恶化了农民工生存环境，从而诱发各种问题，这样又增加了管理的难度。

8. 2005年12月31日9时30分许，北京同仁医院急诊走廊，来京找工作的37岁齐齐哈尔人王建民无钱治病，在呼救中死去。王建民是在北京火车站腹痛呕血的，120救护车曾两次把他从火车站送到该院。第一次入院时，他的朋友替他垫钱打了一针止痛针，花了1元8角。这是他受到的唯一治疗。同仁医院急诊主任称之前为王检查“没有生命危险”，因此“医院不便给患者垫钱”。据目击者称，王建民前晚在同仁医院急诊一楼男厕所门口死去，这里离最近的抢救室不到10米。

9. 2006年3月27日，新华社受权发布的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》指出，农民工问题事关我国经济和社会发展全局，维护农民工权益是需要解决的突出问题，解决农民工问题是建设中国特色社会主义的战略任务。该意见强调，要在全社会形成关心农民工的良好氛围。社会各方面都要树立理解、尊重、保护农民工的意识，开展多种形式关心帮助农民工的公益活动。提出涉及农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服务、户籍管理制度改革、土地承包权益等各方面的政策措施。针对侵犯农民工合法权益问题突出的情况，公安部门与有关部门组织开展了清理整顿劳动力市场秩序专项行动。共追发、补发拖欠农民工工资3800余万元，退赔求职者求职费用1363万余元。北京、江苏等11省、直辖市公安机关建立了流动人口管理协调会晤机制，积极开展警务合作。

10. 2004年6月，诸暨市警方提出“外地警察协管外来人口”的思路，并与贵州、江西两地警方协商。同年10月，贵州两名民警来到店口，11月江西永丰将警务合作扩展为政务合作，不仅派出一名警察，而且还派了两位负责劳动就业和计划生育的干部到店口来参与配套管理。自从“老乡民警”、“老乡干部”来了以后，诸暨市没有发生过一起大的外来人员群体性的闹事事件，以至于该模式在浙江其他地区渐有流行之势。不难发现，因为老乡与老乡语言相通，风俗相同，这就为“老乡管老乡”提供了先天性的地域资源；而同在异乡，老乡是“自己人”，自己人就会帮自己人说话，这就为“老乡管老乡”奠定了心理优势。2005年12月底，中央政治局委员、公安部长周永康在浙江省诸暨市聘请“老乡干部”管理外来人口的有关材料上做出批示，要求提出工作意见，之后又连续批示要求总结提炼有关经验，经过试点后推广。

11. 浙江省社会科学院社会研究所副所长杨建华认为“店口经验”很好地挖掘了“老乡”这个传统人际资源，用以为现代社会管理服务。这种管理模式有利于节约管理成本、提高社会管理的效率、利于社会的和谐稳定。但从长远而言，外来人口还是要倡导融入流入地社会，那时“老乡警察”也就没有存在的必要了。但是，在现阶段社会处于转型时期，“店口经验”值得肯定，具有特定的价值。上海社科院研究员卢汉龙认为，从根本上看，这一模式还是没有跳出单纯靠政府行政手段办事的范畴。政府应该引导工会、妇联、社工机构等群众团体介入管理，或者引导移民社会建立类似“同乡会”式的自治团体，通过政府与这些民间团体的沟通协调来完成社会治理。复旦大学国际关系与公共事务学院林尚立教授认为，它也折射出我国社会治理资源不足的软肋。分割治理是权宜之计，只能作为社会管理的补充而不是主体，“治理一体化”才是社会发展的趋势。

读书札记

12. 据《新京报》报道，聚集了近1000万大量外来工的广东东莞，最近将借鉴“老乡管老乡”模式，聘请外地干部来东莞管理外来工。试点消息传出，引来种种议论，各方说法不一。据报道，东莞已经成立了一个调查小组，在小范围内针对“老乡管老乡”模式作了一个初步的调查。调查反馈回来的信息让东莞警方难以衡量利弊，难以下决心推出这项措施。广东东莞新科电子厂的一名外来工对记者说，如果“老乡干部”能够给我们解决办暂住证不多收费、子女上学不再多交费用、生孩子不用为了省钱而到游医那里去担惊受怕……我们就真心希望“老乡干部”能来，而且盼望他们快点到来；如果只是为了可以进一步约束我们，接受所谓的乡规民约，或再规定出众多的无用政策，那我们宁愿他们不要来。

13. 2003年7月22日起，沈阳市取消对外来人口办理《暂住证》，改为免费申报暂住登记制度。在全国率先推出对外来人口“市民化管理，亲情化服务和人性化执法”的零收费管理模式。同时郑重承诺，外来人员申报暂住登记后将与沈阳市民享受同样的人身权利；公安人员要改变过去那种针对外来人口的“扰民式”的清查和盘查；不得随意违法采取任何强制措施，限制外来人员的人身自由。中国人民大学法学院行政法杨教授表示，取消暂住证，最本质的意义在于它对于法律上权利主体的明确化，“它实现了平等地对待每个国民，而破除了区域的限制，真正体现了国民价值、利益的平等化。”沈阳取消暂住证后，有不少人担心会有大批外来人口涌向城市，可能增加城市压力。暂住证取消后，外来人口如何管理，也是关键所在。

首先，通过对全部材料的关系梳理，对上面材料可以作如下归类：材料1～8，我国农民工问题的具体表现；材料9～13，我国各级政府针对农民工问题采取的政策、措施。其次，概括整个材料的中心思想。不管是什么体裁的材料，它总会有一个目的，或赞成什么，或批判什么，或宣传什么，或介绍什么等，只要把握准了材料的观点和态度，弄清作者的写作意图，我们就能很容易地得出材料的中心思想。另外，在归纳中心思想时，必须要对材料有整体的把握，掌握整体和部分的关系，抓住本质进行概括。

（四）“五W”法

这种方法主要用于阅读案例型材料，它主要是寻找和梳理叙事的五个基本要素（何人、何事、何时、何地、何故），然后根据写作目的和表达需要加以取舍，进而提炼材料的主要信息。例如，2003年国考题给定资料4，主要描述了三门峡市发生的井下CO中毒事故，就可以用这种方法进行总结后提取主要信息。

2001年3月7日16时20分左右，三门峡灵宝市义寺山金矿五坑发生特大CO中毒事故，造成10人死亡，21人中毒，直接经济损失61万元。

灵宝市义寺山金矿系地方国营矿。1994年，尹庄镇岳渡村委在义寺山金矿矿区界外1300 m、岳渡村南200 m处开挖岳渡坑口。经灵宝市黄金办等单位协调，义寺山金矿与岳渡村就五坑口和日处理100吨矿石的选厂签订《抵押租赁合同》。后岳渡村资金不足，将坑口和选厂交村委会主任马长江经营，2000年11月15日，马又将上述区域采掘工程发包给陕西省山阳工程处（无法人资格）。

2001年3月6日晚9点左右，在五坑口8中段以上作业的12名工人，发现巷道内有少量烟气从岳渡巷方向飘来，民工出现头晕体软、轻度中毒症状，随即返回地面。3月7日上午民工队生产负责人樊景超带领民工谭怀顺从8中段前往岳渡巷查看，未返回地面。其后又有六人下井寻找，均未返回。下午，井下发生事故的消息被住在井口附近的民工得知，30余名民工救人心切，盲目入井开展抢救。18时03分，灵宝市消防大队赶到现场组织抢救工作，20名CO中毒人员被抢救出洞口，其中4人死亡。

三门峡市煤管局矿山救护队于3月7日23时左右接报后，次日凌晨2时30分赶到事故现场，入井侦察。救护队员下井后，岳渡村副主任严居刚找到义寺山金矿矿长王玉红，协商如何瞒报这起事故，最后达成一致意见。救护队员返回地面后，按严居刚、王玉红的授意，向灵宝市在现场的两名副市长和有关部门的领导汇报侦察情况时，隐瞒了井下发现6具尸体的事实。为此，岳渡村多付救护队6000元。

读书札记

岳渡巷长年失修，750 m 砂卵石构造段部分木支护腐朽，导致冒顶；冒落岩石砸坏电缆，引起短路起火，引燃塑料水管和坑木，造成着火点两侧 5～8 m 巷道上部砂石冒落，致使通风不畅，坑木在不能充分燃烧情况下，CO 大量产生、聚集，并向义寺山金矿五坑口巷道蔓延，是造成这起事故的直接原因。

运用“五 W”法我们可以用比较简洁的语言对这则材料中的事件起因、经过以及结果进行梳理和概括，从中提取出有效信息，节省阅读的时间。应试者在阅读这类材料时可以用简短的文字进行标注，防止反复阅读造成时间浪费。

第五节　阅读注意事项与常见的错误

阅读能力的培养和提高既需要掌握科学、有效的方法，也需要克服不良的甚至是错误的阅读习惯。这就要求应试者明确阅读注意的事项以及常见和易犯的错误。

一、阅读材料的注意事项

（一）科学地平衡速度与效度之间的关系

对应试者来说，在有限的时间内提高阅读的质量无疑是一个很有难度的挑战。一般来说，速度快往往会影响阅读的质量，造成某些信息的遗漏或阅读的深度不够。但是，如果为了追求阅读的效度，而不计速度，那么阅读占用的时间过多也必然会影响作答的质量。因此，如何平衡阅读速度与阅读效度之间的关系就至关重要。科学地平衡速度与效度的关系要求应试者在阅读时一是要遵循阅读的步骤；二是要分清材料的重要性，采取差异化的阅读策略。这实际上是一个问题的两个方面，应试者要遵循科学的阅读步骤才能有效地辨清材料的重要性，进而采取差异化的阅读策略。一般来说，应试者在进行第一遍阅读时一定要快，快速地浏览全文，大体了解一下文章的内容，对材料所反映的问题能有个初步的印象，这一遍阅读侧重于体现效率。而在第二遍阅读时则要放慢速度，仔细分析每一组材料的内容，弄清材料间的逻辑关系。必要时可以在对理解材料内容有帮助的词语或句子下面做些记号，甚至做些简单的文字总结。因此，这一遍要充分体现阅读的效度。

（二）坚持整体把握与重点突破相结合

面对内容庞杂的给定资料，如何从整体上把握主旨，提炼核心信息，有效服务于后面的作答就显得十分重要。要做到这一点就要求应试者必须着眼于全局，在对材料有全面把握的基础上，全面理顺材料间的关系，而不应在某一组材料所反映的某一细节或微小方面的问题上纠缠不清，进而导致思维步入歧途，偏离文章的中心思想。为了避免这一问题，应试者应该坚持整体把握与重点突破相结合的原则，在阅读时做到详略得当。申论考试的给定资料纷繁复杂，并不是每一个字、每一句话都会对理解材料有帮助，有些话语不仅对理解材料没有帮助，相反，它还会扰乱应试者的思维，把应试者引入误区。另外，即使对理解材料有帮助的句子，它们所起的作用往往是有大有小的，阅读时不应不分详略，平均用力，应该对提示句、关键句、概括句等多加注意，而对仅仅是对重要句子进行解释或举例论证的内容则要放快速度。

（三）循序渐进与前后勾连相结合

由于给定资料是打乱呈现给考生的。因此，在坚持循序渐进，正向阅读的同时，还要注意前后勾连，有意识地将同类材料或相近材料串联起来阅读，这既有助于厘清材料的脉络，同时也提高了理解效率。特别是阅读一些观点型的材料，前后勾连式地阅读还能产生明显的对比效果，便于接下来分门别类地处理这些材料。为了更好地进行勾连式的阅读，需要运用一些方法。例如，边看边在试卷上画，勾画出点明段意或与问题相关的句子，或者用淡色铅笔简要作文字标注。许多试卷明确要求不得在试卷上面勾画和做记号，但实际上做了标记也不会有什么后果，因为试卷与答卷是分开的。按问题要求将主要概括意思编号为 1. 2. 3. 进行整理编号，为接下来结合题目要求进行信息加工和整合创造条件。

读书札记

二、阅读材料常见和易犯的错误

为了提高阅读水平，除了要掌握一般的阅读方法之外，还要注意一些阅读事项，避免出现一些常见错误。

（一）只见现象，不见实质

不同考生之间的水平差距往往从阅读环节就表现出来了。许多考生在读材料时存在着只见现象，不见实质的倾向，直接影响了阅读的效率和质量。申论考试的材料虽然很多很复杂，但是实质性的东西也不是很多的，只要考生把材料里的"水"挤干，剩下的东西就是实质了。所谓压缩水分，就是要把表象的迷惑考生的东西除掉。就给定资料来说，除了数字和事例剩下的差不多就是实质了。以2008年浙江申论考试节选材料为例：

"2006年，浙江全省生产总值15649亿元，5年年均增长13.6%，人均生产总值31684元，年均增长12.5%，地方财政收入1298亿元，年均增长25.4%。人民生活实现了由温饱向小康的历史性跨越，社会全面进步，成为中国经济增长最快、发展活力最强的省份之一。从1978年到2005年，浙江省经济总量从124亿元增加到13438亿元，从全国第12位跃居第4位，2005年人均GDP3382美元，居全国省区第1位，成为全国各省区中首个人均GDP超3000美元的省份。"

许多考生在阅读时往往只囿于材料中出现的某些数字，而忽略了深入提炼材料背后的实质信息这一重要环节。事实上，材料现象或数字背后的东西才是作答所需要的。就这段材料而言，我们应该从大量的数字背后读出这样的本质信息："人民生活实现了由温饱向小康的历史性跨越，社会全面进步，成为中国经济增长最快、发展活力最强的省份之一。"

（二）粗枝大叶，不讲技巧

许多应试者在作答时会出现遗漏重要信息，甚至把材料信息搞混的情况，这往往是因为阅读不细致，比如把资料中的一些概念、名称搞错、搞混，以至于在运用资料时张冠李戴，有时甚至得出完全相反的结论。因此，如果应试者觉得自己平时做事就有粗枝大叶的毛病，就应该特别留心。在阅读理解时，尽可能小心，必要时可用铅笔在关键部分做些记号，把重要的内容标出来，以便在作答时能够较快较准地找到所需资料。这一问题更容易出现在那些平时缺少集中训练的应试者身上。因此，在备考过程中要有意识地加强这方面的练习。此外，阅读技巧是有讲究的。有些应试者由于不懂阅读技巧，不知道如何将通读与精读有机地结合起来，结果是既浪费了宝贵的时间，又未能通过阅读为概括、提出方案以及方案论证打下良好的基础。因此作为应试者，应该掌握必要的阅读技巧，不一定都要逐字逐句地读，避免既浪费了时间，又没能抓住要点，影响以后的作文环节。

（三）只执一端，不及其余

材料阅读对接下来的作答具有定向作用。因此，如果应试者在阅读阶段对材料中事实和观点的认知出现了偏离，那么接下来的作答中出现"走偏"的情况就在所难免。在考试中许多考生心存侥幸，想走捷径，他们往往只看到了材料的一部分内容（特别是读到一些与自己备考中准备到的内容相关度很高的信息），就感觉到灵光显现，有了思路，于是就匆忙动笔，组织答案。结果后来发现还有一个重要信息没有看到，于是又要再返回去重新阅读和修改答案，不仅耽误了时间而且还影响自己的情绪。因此，应试者一定要平心静气，循序渐进，不管面对什么材料，首先必须从整体上全面地审视其中的全部信息，理清其层次及相互关系，再去多向引发。如果断章取义地摘取与主旨无关或关系甚少的只言片语引发观点，就必然会偏题。例如，2004年国考题中出现了这样的材料。

伦敦——政府发出交通白皮书公告市民，为了限制轿车数量，减少堵车和空气污染，从2000年起提高停车费用，同时城市内原有的各大公司、公共场所的免费停车场一律改为收费停车场。

这是一段讲述伦敦治理公共交通问题经验的材料，许多考生不假思索地把伦敦的经验当做解决我国交通问题的法宝，原封不动地搬了过来，进而在后面的对策中直接提出了限制汽车的数量。事实上这些考生忽略了另一则材料中对汽车行业重要性的描述。

读书札记

据中国汽车工业协会统计，去年1～7月，汽车全行业完成工业总产值3723.82亿元，同比增长29.44%；产品销售收入3598.88亿元，同比增长31.05%；利润总额211.90亿元，同比增长51.14%。主要经济指标增长幅度都比较大，实现了增产增收。1～7月，16家重点汽车企业（集团）完成工业总产值2036.4亿元，同比增长33.66%；产品销售收入1843.1亿元，同比增长29.36%；利润总额113.71亿元，同比增长46.38%，利润总额的增长超过产值和销售收入的增长，均取得了良好的经济效益。汽车产业作为国民经济支柱产业的地位也越来越突出。据悉，去年8月份交通运输设备制造行业对工业增长的贡献率首次跃升至40个工业行业之首。以汽车制造为主的交通运输设备制造业取代电子信息通信业，已成为名副其实的领头羊。

事实上，直到目前为止，我国政府还在不停地通过税收等各方面的政策来刺激消费，拉动汽车工业的消费增长。因此，部分考生之所以提出“限制汽车数量”的对策，就是因为没有全面地把握材料，把局部的信息当成了宝。这也是许多考生得分低的重要原因之一。

读书札记

第二章　归纳概括能力

回顾申论考试的历史可以发现，无论是国考还是省考，概括型的题目都是最基本的题型。这类题目往往是要求用500字以内的篇幅来概括材料的内容或所反映的问题。由于概括不仅是一个单独的题型，而且它还是提出对策和综合分析的基础。因此，对于应试者来说，归纳概括能力是高效阅读和准确作答的基本能力。

第一节　归纳概括的基本题型

一、归纳概括的含义

所谓归纳概括就是对给定资料中的重要信息进行搜寻、筛选、组合、转换以及抽象的过程。就申论考试而言，所谓重要信息主要是指在呈现给应试者的给定资料中那些反映基本概念、重要观点、主要问题或核心知识的材料内容。从现实性来看，这些信息最能表达文章主旨，体现问题的性质，也蕴含着解决问题的基本思路。因此，对这些材料和信息进行的搜寻、筛选、组合、转换以及抽象是应试者进行作答的基础，这个过程也就是归纳概括的过程。

虽然给定资料的内容庞杂、结构零散，但它总有个目的和主旨，选材、构思、行文都是围绕中心思想展开的。它也总会表达某种立场、提出某个问题、阐明某种观点，或赞成什么，或批判什么，或宣传某种思想观点，或驳斥某些观点，或介绍什么事件，或传播什么知识，或抒发某种感情……。通过阅读，应试者应该对给定资料中的这些内容有了整体把握，对材料的结构也有所分析。在此基础上总结、分析材料所反映的立场、观点、主要问题或具体事实就是顺理成章的事情。

二、归纳概括的基本题型

从作答题目要求概括的资料范围来看，归纳概括可以分为归纳概括全部资料和归纳概括部分资料两种基本题型。

（一）归纳概括全部资料类题目

1. 概括主要内容

这种类型的题目一般要求应试者就给定资料中的所有内容进行归纳概括，其提问方式主要有：“概括主要内容”、“概述主要信息”、“对主要内容进行汇总”等。一般来说，概述内容就是要求概括出材料所反映的问题涵盖几个方面、几个层次，或者是材料反映的内容包括几方面意见、观点，甚至是争议。

（1）国考题目示例

① 2004年国考第一题，认真阅读给定材料，概述我国汽车工业的现状和发展趋势。

② 2006年国考第一题，假如你是一位新录用的公务员，请用不超过500字的篇幅，概述D部长谈话的主要内容，以供领导审阅。

③ 2007年国考第一题，根据给定材料1、2的内容，整理一份供有关负责同志参阅的材料。

（2）省考题目示例

① 2006年山东题目，阅读材料，写出不超过200字的摘要。

② 2006年江苏题目，假如你是政府一名机关公务员，从2005年12月27日的《××××日报》上看到了给定材料中第4～8段内容的报道，请将其中反映的问题进行概括总结，提交本部门领导审阅，400字以内。

③ 2007年天津题目，根据给定材料，给有关领导整理一份不超过200字的情况反映。要求概括全面，观点鲜明，条理清楚，语言流畅。

读书札记

作答这类题目的一般原则是“忠于材料”、“浓缩材料”。所谓“忠于材料”，就是要客观概括，切不可把个人的主观认识、见解掺杂进去随意发挥。这类题目的要求多变，有可能是整理一份供领导同志参阅的材料，有的要求写综述，有的要写成情况报告，也有是对部分材料提出题目要求。

【示例】2006年国考·第一题

题目：假设你是一位新录用的公务员，请用不超过500字的篇幅，概述D部长谈话的主要内容，以供领导审阅。

要求：概括全面、观点明确、条理清晰、语言流畅。（30分）

【参考答案】

突发公共事件是指在人类社会和自然界中突然发生的，造成重大人员伤亡、财产损失，危及社会稳定的事件。解决突发公共事件的关键是具备完善的应急机制。

我国处于突发公共事件的高发期，建立应急预案非常必要。自然灾害需要一套常规的处理程序，更重要的是社会根源的突发事件增多，如果政府没有能力解决，就不能保证我国经济持续发展和社会的安定。

我国已经初步建立了突发公共事件应急机制预案的框架体系。该预案由25件专项应急预案和80件部门应急预案组成，有相当多的省部级机构已编制了自己的应急预案。经验表明，一旦应急预案形成，突发事件未必会成为公共事件，它有效保护了人民的生命、财产安全。

目前政府要做好以下几方面的工作：

第一，在政府的公共职能方面应有一个责任界限，国家鼓励民间机构、非政府机构积极参加，但不能放弃政府的责任。

第二，在突发公共事件发生时，应建立一整套工作原则、组织体系和协调机制。

第三，国家要有一定的财务储备应对各种突发事件。

第四，应对突发公共事件过程中，绝不允许有挥霍、贪污公款的行为。

第五，修改、完善、制定相关法律法规，以满足社会不断变化、发展的新形势。

第六，将灾害应对的有关常识进行教育普及，以提高人们应对突发公共事件的能力。

【评析】这道题是典型的内容概括类题目。整个给定资料都是围绕着政府处理突发公共事件能力建设来展开的。D部长在与网友的讨论中从不同方面表达了自己的观点。这个题目正是要求应试者对散见于给定资料中的这些观点进行归纳和总结。同时，还要考虑到概括是为了供领导参考。因此，在要点加工、连缀成文时要注意层次清晰。

【示例】2009年江苏省考·第一题

题目：请归纳出给定资料中蕴含的几个方面的内容，并加以概括叙述。

要求：归纳得当，概括准确，条理清晰，350字到400字。（24分）

【参考答案】

（1）扩内需、保增长。提高人民的生活质量，改善企业的经营环境，应尊重市场机制，瞄准国内消费，接受人民和媒体的监督质询。国内消费成为我国保证经济增速的“发动机”。政府不干预市场自由竞争和创新，维护市场秩序。通过一些制度性的改革来树立起他们的信心。

（2）调结构、上水平。中央政府应充分发挥其宏观调控能力，及时介入并积极主导区域的分工协调，努力避免重复建设和资源浪费。地方政府要加强引导和改革，发展特色产业。

（3）抓改革、增活力。政府发挥调控职能，建立分配保障制度，市场规范竞争机制，政府强化民生职能。加快推进政府问责制的制度化建设。赋予了群众话语权。政府不应该与民争利。

（4）重民生、促和谐。民生分布极不平衡，城乡之间，地区之间，各阶层差距都很大。贫富差距很严重。完善公共财政体系，扩大公共服务的范围，把更多的资金投向公共服务薄弱的农村，保民生、顺民意，推动社会的不断进步。企业要承担社会责任。

【评析】

这是一道典型的归纳概括全部资料内容的题目。虽然需要概括的内容比较广，但是只要在把握给定资料主题的基础上理顺脉络，就可以概括出给定资料涉及的几个方面的内容。

读书札记

此外，概括内容型的题目有时会变化形式出现，例如要求考生对给定资料中处理某类问题的原则与方法进行概括。

【示例】2009年山东省考·第三题

题目：请根据给定资料5简述当前处理复杂问题应当掌握的原则和主要方法。

要求：概述准确，详略得当，层次分明，字数不多于300字。（满分15分）

【参考答案】

处理当前经济社会发展中的复杂问题，首先，要把握实事求是的原则，坚持想问题、办事情一切从实际出发，立足实际去认识和解决问题。其次，要把握团结群众、相信群众的原则，注重维护群众利益，善于团结群众并运用群众的智慧和力量去解决问题。再次，要运用调查研究的方法来了解真实情况，掌握解决问题的依据。运用辩证思维的方法来分析矛盾，在纷繁的事物中抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，找准症结，有针对性提出解决问题的思路和措施。第四，运用统筹协调的方法，平衡方方面面的关系，调动各种积极因素。在事物的普遍发展中形成有利于突破主要矛盾和矛盾主要方面的合力。最后，运用群众工作的方法，增强决策的民主性、科学性，调动群众的积极性，促进有关问题的解决。

【评析】这个题目就属于内容概括题型的一个新形式。该题虽然限定了概括的范围，但是要求应试者对材料的处理复杂问题的原则和主要方法进行归纳总结。

2. 概括主要问题

这类题型一般要求应试者就给定资料中的消极的、负面的信息进行概括，其提问的方式一般为"概括主要问题"、"指出隐患"、"概括问题现状"等。此类题型表面上要求考生从所有材料中概括，但实际上答案涵盖的一般只涉及材料中负面的部分，而且一般是围绕着某个特定的问题展开，而这个问题往往与给定资料中反映的主要问题相一致。一般而言，这类题目的作答要求应该包括问题是什么，问题有什么表现，产生了什么影响，会造成什么消极后果，应该采取什么样的措施等等。

对于概括主要问题的字数一定要严格控制，在考试时，回答这个问题要求非常简练。一般来讲，可以用三句话来表述。第一句话：用一句话概述出材料反映的主要问题。基本形式为：材料中的内容、问题，暴露/反映出的主要问题，已经成为影响我国社会生活正常秩序的主要问题。第二句话：简要分析该问题产生的原因，或简述该问题的表现形式等。基本形式为：原因1、原因2、原因3，是该问题产生的主要原因。或者，该问题暴露出问题1、问题2、问题3等问题。第三句话：用一句话总结材料反映的主要问题，一般为对策性的结论。建立和完善对策，刻不容缓/成为当前亟待解决的问题。

【示例】2002年国考·第一题

题目：给定资料反映了网络给社会生活带来的种种影响，用不超过200字对这些影响进行概括。

要求：全面，有条理，有层次。

【参考答案】

互联网的迅速发展给人类生活带来了深远的影响，其影响具有双重性。积极影响表现为互联网的普及有助于人们更加便利和快捷地获取信息和休闲娱乐；互联网通过电子商务和政务、远程教育等形式，大大推动了社会经济、教育等方面的发展。消极影响表现为互联网广告泛滥影响人们的正常生活，网络聊天容易诱发犯罪，个人隐私等方面的网络安全容易被侵犯，这对社会的繁荣稳定提出了挑战。

【评析】这个题目比较简单，因为材料中对互联网迅速发展给人类生活带来的影响从正反两个方面进行了比较全面的呈现。因此，考生只要将其分类概括就可以了。

【示例】2004年国考·第一题 。

题目：认真阅读给定资料，概述"我国汽车工业的现状和发展的趋势"。

要求：① 分析恰当，条理清楚，语言通畅；

读书札记

② 作答在答题卡上的指定位置(作答在其他位置上的一律无效);

③ 字数不多于1000字。

【参考答案】

(一) 现状:成绩与问题并存

(1) 成绩:改革开放以来,特别是近几年我国汽车工业发展势头强劲,汽车工业作为国民经济支柱产业的地位越来越突出。以汽车制造为主的交通运输设备制造业取代电子信息通信业,成为名副其实的领头羊。

(2) 问题(挑战):当前汽车工业的发展呈现出乱、差局面;企业规模难以与国外大公司抗衡,缺乏大规模的汽车工业集团;缺乏完整的轿车开发能力和自主品牌,零部件制造体系相对薄弱;汽车产业的管理体系和服务体系比较落后;汽车工业发展的配套设施还相对落后。

(二) 趋势:发展潜力巨大

(1) 我国汽车消费市场将逐渐变化:第一消费层次市场会逐步缩小,第二消费层次市场需求会保持相对稳定或略有下降,以私人购买和使用的第三消费层次市场发展势头良好。

(2) 中国政府将致力于汽车工业的战略重组,优化资源配置,培育出两到三家主业突出、核心能力强、拥有自主知识产权、具有较强国际竞争力的大型企业集团。

(3) 中国政府将积极发展售价八万元左右的经济型轿车。

(4) 各地还将大力发展城市基础设施的建设,增加停车场地等交通配套设施。

(5) 利用"入世"后对幼稚工业的"保护期",进一步加大力度,开放市场。

(6) 对汽车工业加强管理,降低成本,清理、减少不合理的税费,鼓励百姓的汽车消费。

【评析】这个题目的要求是概述我国汽车工业的现状与发展趋势。在读题时应试者要注意两点:一是概述,二是现状与发展趋势。概述的内容要比概括更扩展一点,要求在反映材料内容方面要体现层次性,兼顾全面性;现状与发展趋势要从两个方面来谈,不要混为一谈。

(二) 归纳概括部分资料类题型

这类试题要求应试者归纳概括特定部分资料的内容,主要包含概括明确给出资料范围的题目和暗含给定资料范围的题目。从命题形式来看主要有概括影响、主要观点、目的、意义,名词解释等。

1. 明确给定资料范围的题目

这类题目直接规定了材料的范围,要求应试者从这些指定材料中作出概括。这种类型的题目信息来源比较明晰。因而,考生可以集中对指定的资料进行分析,减少了阅读的任务量。

【示例】

题目: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。

要求:指明"焦点",概述全面,条理清楚,语言流畅,不超过500字。

【评析】本题属于概括主要观点类的试题,明确要求在给定资料1～8中进行信息提炼和概括。考生只能在这八则材料中提炼信息。

2. 暗含给定资料范围的题目

这类题目虽没有明确给出概括资料的范围,但是可以从申论要求中探究到其中隐含的要求。因此,在作答时也要注意把握资料的范围。

【示例】2007年国考·第三题

题目:给定资料中谈到了排土场、尾矿库的绿化,"空心村"、砖瓦窑场和工矿废弃地的整治,请概括说明这些做法的目的和意义。

要求:不超过200字。

【评析】这是一道属于暗含给定资料范围的题目。在作答要求中并没有明确给出资料范围。但是,排土场、尾矿库以及"空心村"、砖瓦窑场等这些词只出现在给定资料4和5中。因此,虽未明确指定材料,但应试者应该从中找到线索,有效压缩阅读量。

读书札记

（三）概括类题型的一些新形式

如前所述，概括类题目是申论考试的基本题型。随着考试难度的提升，这类题型在传统考查形式的基础上又发展出一些新形式，这些值得考生在备考过程中注意。

1. 词义概括型题目

这类题目主要是对给定资料中的语境下出现的一个重要词汇的概念或含义进行归纳概括。要求概括的词汇一般带有一定的专业背景，但是应试者必须从给定资料提供的信息中进行归纳和总结，切不可脱离材料的语境，凭个人经验进行解释。

【示例】2007 年国考·第三题

题目：根据给定资料 6，试分别解释“存量土地”和“地荒”的含义。（15 分）

【参考答案】

（1）存量土地：是指现有城乡建设用地范围内的闲置未利用土地和利用不充分、不合理、产出低的土地，即具有开发利用潜力的现有城乡建设用地。

（2）地荒：是指城市建设用地的供应量不能满足实际需求的问题。

【评析】存量土地是给定资料描述当前我国土地开发、利用和保护问题的一个重要词汇，围绕这个词汇的材料也比较多。概括这个词的含义就要求应试者对这些材料进行归纳总结，从中抽象出其概念内涵。

【示例】2010 年国考·第一题

题目：给定资料 1 提到，权威部门指出，如果再不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。这里的“死海”是什么意思。（10 分）

要求：准确、简明。不超过 100 字。

【参考答案】

此处的“死海”是指由于人类对海洋资源过度开发、污染海水而产生的自然环境破坏、海水水质恶化、野生动植物减少乃至灭绝、自然灾害增多、环境自我调节能力大大下降的海域。

【评析】死海作为一个特定名词大家都知道，但是在这里要概括含义的“死海”显然不是指那个特定的湖泊。这就要求应试者在熟知死海特点的基础上，结合给定资料为这个名词赋予新的含义。

2. 矛盾概括型的题目

这类题目是要求应试者对给定资料中出现的两种矛盾性的观点进行概括和总结。考生应该注意，这类题目在作答时要找到矛盾的对立点。有的时候给定资料并没有明显地呈现两种矛盾观点，而是要求应试者从材料的陈述中进行总结，这就加大了作答的难度。

【示例】2005 年国考·第三题

题目：给定资料罗列了解决我国农村农民问题的多种意见。其中反映了两种不同的思路，请对这两种思路分别加以简述。

要求：简述文字要简明扼要，不超过 150 字。（满分 20 分）

【参考答案】

解决我国农村农民问题的思路之一是着眼于自身建设，利用扶贫计划、多种经营等措施帮助农民加快自身发展，努力建设小城镇。第二种思路是鼓励农民外出就业，利用城市解决农村就业问题，加快农业人口的城市化进程，统筹城乡经济发展。

【评析】这是一个典型的矛盾概括型题目。需要强调的是给定资料中并没有十分清晰地告诉考生这两种思路的矛盾点在什么地方。因此，考生必须先从相关材料中找到这两种存在矛盾的基本思路，然后才能准确地进行概括。此外，2006 年北京市考的第三题——概括文化遗产保护中的几对矛盾也是这种题型。

3. 以特定身份进行资料整理

这类题型要求应试者以政府特定工作人员的身份对某一份材料进行整理，以服务于特定的目的。这类形式的概括题有两个特点，一是限定了应试者的身份（如秘书、部门工作人员等）；二

读书札记

是资料整理是为了服务于特定的目的(如供领导参阅等)。

【示例】2007 年江苏省考·第一题

题目:请根据给定资料的内容,以秘书的名义整理一份供与会者讨论时参考的会议材料。

要求:概括准确,条理清楚;篇幅不少于 400 字。(25 分)

【参考答案】

社会救助是我国社会保障制度的基本组成部分,也是社会保障制度的最低层次,是保障人民生存的一项基本措施。但是,目前我国的社会保障形势不容乐观,尤其是在农村,其特征主要表现在部分弱势群体的温饱问题尚不能解决;社会救济的分布地区不平衡,使得有些地方不能得到救济,救济的水平也很低;由于条件限制,农村很多学校的教育水平跟不上,孩子得不到很好的教育。究其原因,主要有:一是社会救助投入不足,而真正投到农村的就更少,救助水平很低;二是由于体制的原因,社会救济还没有得到足够的重视,地方政府执行力度不够,使得本就少得可怜的资金不能落到实处;三是存在无法律可依,无程序可循的无序状态。

要改善这种状况,首先要做的就是提高我们对救助重要性的认识,政府应该动员社会力量,形成有效的社会救助系统工程,让全社会都重视起来;其次,政府应该改革法制,制定相关的政策保证救济物资能够得到有效的落实,要真正地惠及老百姓,还可以为老百姓提供法律援助;再次,加大对社会救济的投资力度,以人为本,切实解决弱势群体的生活问题;另外,农村的弱势群体更多,更严重,应该平衡城市救助与农村救助的力度。

【评析】要求整理一份材料供领导参阅或供相关人员讨论,是这两年非常流行的一种题目要求。但是,虽然换了一种说法,这道题在本质上和传统的概括主要内容的要求是基本一致的,我们完全可以而且应该以概括主要内容的方法去作答。并且给定材料不多,我们可以采取概括段落大意的方式作答。此外,2010 年山东省考的第一题也是这种模式。

4. 概括对策题

这类题型在近几年的国考与省考中也出现过。需要强调的是这种形式仍属于概括类题型的范畴,它不同于提出对策的题目。概括对策是对给定资料中就解决某个问题提出的对策进行总结和归纳。而提出对策型的题目既可以来源于材料,也可以根据自己的知识背景,结合材料进行衍化推演。

【示例】2005 年国考·第一题

题目:根据给定资料,概述我国近来农村扶贫开发工作的基本方针政策。

要求:概述文字要简明扼要,不超过 200 字。(满分 25 分)

【参考答案】

第一,大力加强分散性的小农经济在市场中的竞争力,深化农村经济的市场化程度,如发展有特色的种养项目,积极推进农业产业化经营。

第二,改善贫困地区的基本生产生活条件,加强公共服务设施建设。

第三,鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发,与多国展开交往和合作,与世界银行开展扶贫贷款项目。

第四,提出"劳务经济"概念,加快农业剩余劳动力转移的步伐,加快农村人口的城市化过程。

【评析】这个题目很有难度。在许多应试者看来,要用不超过 200 字的篇幅概述我国近年来农村扶贫开发的方针政策实在很难提炼。类似这种题目考生不要被日常生活经验所限,潜意识地认为方针、政策是两个不同层面的问题,方针是高度抽象和凝练的,而政策又是相对具体的。如果囿于这种潜意识,那么这个题就难做了。此外,2009 年浙江省考的第一题也属于这种概括对策类的题目。

第二节　归纳概括的基本要求

作答概括类题目要求应试者坚持求准、求全、求实和求深四项基本原则。只有在这个前提下

读书札记

才可以追求创新，否则就将失之毫厘，谬以千里。

一、求准

作答概括类题型首先要准确。一是要准确领会作答要求。作答之前一定要明确题目要求归纳概括的内容，不能答非所问，如要求概括主要观点，却概括了主要内容，那就南辕北辙了。准确领会作答要求还要分清主要问题与次要问题，问题的主要方面与次要方面，不能主次不分，更不能主次颠倒。二是契合给定资料的主旨，站稳立场，不能与党和政府的政策精神相背离。三是概括的角度要准确。概括的角度是命题者反映材料问题的角度，也是命题者希望应试者进行作答的视角。如果概括的角度偏离了命题者的意图，那么它就是一个不成功的概括，也就难以得到高分。因此，应试者在总结概括问题时一定要紧紧围绕材料，针对材料反映的主旨，千万不要离题万里，任意发挥。一般在阅读时就要从给定资料主旨和全局的高度理解材料，多思考，多权衡，找出恰当、中肯的角度进行概括。

二、求全

概括必须全面，也就是采点不能有遗漏，凡是题目要求概括的，而且资料中有呈现的，必须全部概括到答案中。考生的作答要尽可能涵盖全部内容，要求对材料所反映的主要内容的各个要点都要进行概括，尤其注意不能丢掉反对意见的概括（除非只要求你概括赞成方面的内容），不能有重要的遗漏。

例如，在概括主要问题的时候，除了要简述材料中体现的主要问题是什么，还要具体阐述问题的表现和危害以及如何解决问题，而且这几个方面最好形成层次性，这样才是完整的概括。

【示例】2009年国考·第一题

题目：我国改革开放三十年，取得了巨大成绩，也面临许多问题。请概述给定材料反映的我国当前经济发展要解决的主要问题。

要求：紧扣给定资料，全面，有条理，不必写成文章，不超过300字。（20分）

【参考答案】

调整产业结构、推动产业升级，改变以高能耗、高污染、低产品附加值、低自主创新能力为主要特征的粗放型增长方式，实现经济又快又好发展是我国当前面临的主要问题。以"东莞模式"为代表，我国一些地区和行业产业结构单一，生产能力落后，自主创新能力薄弱，缺乏自有品牌与核心技术，对外依赖严重。这种不合理结构不仅导致我国长期处于世界产业链的低端，在国际竞争中处于不利地位，而且使我国付出了环境污染、资源消耗的高昂代价，难以支撑持续发展，甚至影响到保持经济的自主权。因此，必须按照科学发展观的要求，着力转变经济增长方式，增强自主创新能力，推动产业优化升级，提高我国产业的核心竞争力，努力实现经济又好又快发展。

【评析】这个题的作答是非常规范的。第一部分简述了材料体现的主要问题；第二部分紧接着阐述了主要问题的表现和危害；第三部分简述应采取的对策。这种答题结构既保证了内容的完整性，又很好地体现了层次性。

三、求实

归纳概括本身是对材料的简约化复述，在做概括题的时候考生应该始终本着一个原则，那就是所有的内容都要在材料里找到依据，不言与材料无关之物。因此，所谓求实就是要求应试者的作答要客观严格地忠于材料，要有一说一，实事求是，不能添加个人的主观评论和材料潜在的含义，也不能随意改变资料的载体、人称和写作手法。这是作答概括类题型的核心原则。当然忠实于材料也不是就事论事，而是在不改变资料中心思想、主要内容的前提下进行高度的概括和提炼，完整、准确、提纲挈领地体现出材料的精髓。申论题目中有明确限定的要求，有未作明确限定的要求，这也要具体分析，分别作个案的处理，不能凭自己的臆测，由主观经验去推测该如何去作答。考生要仔细审题，审慎分析，准确找出作答要求文字下面的潜在信息以及隐含思想，进而准

读书札记

确地把握题意要求，谨慎地作答。

【示例】2009年山东省考·第二题

问题：请用不超过250字的篇幅，概括出H市政府应从材料3和材料4（仅限材料3和材料4）所涉事故中吸取的教训。

要求：概括准确，条理清楚，语言流畅。（本题25分）

【参考答案】

从表面看，事故发生的原因是施工单位没有遵守操作规则、忽略员工培训、发现事故隐患不及时报告和处理所致；但从深层分析，这些问题的产生，与政府部门没有严格实行对施工单位的监管有密切关系。并且，H市地铁1号线工程从规划到施工都存在大量问题，之所以有问题不解决、违反规则不纠正，根本原因在于当地政府急于求成，盲目求"快"，要求快速推进施工进度，不顾安全隐患，没有遵循依法科学安全施工的要求和规律。因此，政府应该吸取的最主要教训是纠正错误的政绩观，树立正确的政绩观，坚持科学、安全发展的理念，认真履行政府对公共工程的监管职责。

【评析】这个题目在作答要求中特别提到"概括准确"，就是提醒考生在作答时要从材料出发，用事实说话，切不可脱离材料凭自己的经验随意发挥。

四、求深

概括材料就如同漫画肖像，不能把原型化成一个骷髅架，而是要以极为简约的传神之笔勾勒出原型的典型特征。也就是说，虽然概括是对材料的简约化复述，但是又不是简单地、表面化地重复，而是在给定资料所描述的场景下，用更深刻、更本质的语言，将材料中反映的问题提炼出来，也就是我们讲的概括还要有高度。因此，概括题不能浮于材料表面，要做到深刻透彻，看到事物背后的内部联系，对材料进行寻根究底、掘井汲泉的思考。

【示例】2000年国考·第一题

题目：请用不超过150字的篇幅，概括出给定资料所反映的主要问题。

【参考答案】

该资料反映了现代城市在加速发展过程中所经常遭遇的问题：因传统遗留和盲目建设所造成的城市工农业生产布局不合理，给居民生活带来了严重的影响。而这种影响，由于种种阻力，很难加以消除。但是，因为城市居民法律意识的增强和社会环保日趋迫切，这种城市布局不合理现象所引起的社会矛盾不断激化，成为当前城市建设的中心议题之一。

【评析】这份答卷抓住了给定资料所反映的关键问题——城市建设布局不合理、城市规划不能适应各方面发展的需要。给定资料中的基本事件是红星新村居民与印刷总公司之间令法院难以判决的官司，其中牵扯到环保部门与印刷总公司的纠葛，而根源则是城市规划与生产发展不适应。如不从这里着手，就只能治标，很难治本。这份答卷能在复杂的矛盾中发现病根所在，能透过现象抓住本质，清楚地"概括出给定资料所反映的主要问题"，因此属于优等答卷。从中我们也可以看出，概括型的题目要在忠于材料的基础上对材料进行本质化的抽象和提炼，做到既客观又有高度。

因此，概括型的题目应该把握以下三点：① 概括材料所反映的主要问题，要"准"；② 概括材料所反映的主要内容，要"全"；③ 概括材料所反映的实质或主旨，要"深"。

第三节　归纳概括的应试方法与技巧

从国考和省考的历史来看，概括类的题目往往出现在第一题，这个题的作答质量如何会直接影响接下来的发挥。因此，应试者应该在深谙概括类题型特点和要求的基础上，通过系统性的训练，掌握和熟练应用相关的方法与技巧。

读书札记

一、归纳概括的作答思路

归纳概括类题目的作答可以遵循"三步法"。所谓"三步"是指:仔细审题→提炼要点→加工成文。

(一) 仔细审题,明确要求

如前所述,先读题,带着问题去读材料,提高阅读的针对性。为节约时间,我们应该先看题目所提问题,然后带着题目开始看材料,这样看材料才有针对性。审题时除了要明确题目的显性要求(例如,给定资料的范围、作答的角度、字数限制等),还要审清题目中的隐性要求(如身份、立场以及语气等)。此外,还要注意分析概括题与后面其他题目之间的关系,如果与其他小题之间有关联,那么在阅读和提炼要点时就要对材料进行分类整理,以避免重复阅读,提高阅读的效率。

以2008年广东省考题的第一题为例,本题要求把"材料7中反映的几个主要问题"用200字左右的篇幅概括出来。所谓问题,通俗地说就是存在的毛病或不足,应该怎样却没有怎样,理应如何却在事实上相反,实际情况与期望值之间存在差距,从而引起矛盾冲突或带来严重的结果,因此,"问题"属于给定资料所反映出来的消极方面或负面因素。换句话说,虽然给定资料中介绍的情况可能很多,但"主要问题"要求揭示的仅仅是其中的问题——它不是资料内容的全部,而是其中导致矛盾和冲突的负面因素。具体到本题,就是要求透过材料介绍的现象,把"材料7中反映的几个主要问题"揭示出来。

因此,本题属于揭示隐含(主要问题)型的题目。通过审题考生应该明确以下几个问题:① 概括范围:给定材料7;② 概括揭示内容:材料7中反映的几个主要问题;③ 概括要求:全面,条理清楚,语言流畅;④ 字数限制:200字左右。所谓200字左右,以200字上下浮动10%为好,不宜过多或过少。只有审清了题目,明确了作答要求,才能为接下来提炼要点奠定基础。

(二) 锁定材料,提炼要点

考生要依照作者的思路来理解材料,多从原材料中寻找答案。在仔细审题,明确作答要求的基础上,就要锁定给定资料中与概括题有关的材料,进行集中处理。

【示例】2006年天津市考·给定资料(节选)

题目:全面、有条理、有层次地概括资料的主要内容,字数不超过200字。

1. 今年3月,国家有关部门统计资料显示,我国水资源人均占有量只有2300立方米左右,约占世界人均水量的四分之一。……

2. 20世纪50年代以后,中国开始走上工业化道路,目前正处于工业化快速发展阶段。与此同时,人与环境的关系日趋紧张,环境问题日益突出。我国北方地区,包括黄河在内的北方河流不时断流、河湖干涸,地下水位大幅度下降,许多密集的城市严重缺水。生态资源的破坏与浪费严重等,进一步加剧了资源短缺问题,严重影响了我国经济建设的步伐。

3. 研究表明,当国家和地区人均GDP处于500美元至3000美元的发展阶段时,往往对应着人口、资源、环境等瓶颈约束最为严重的时期,而我国目前正处于这一时期。党中央、国务院高度重视资源节约工作,国务院总理温家宝在中央经济工作会议上指出推进能源资源节约,既是缓解能源资源供求矛盾的重大举措,也是从源头上减少污染、改善生态环境的重要途径,务必取得明显成效。

4.~6.(略)

7. 国务院机关事务管理局一位副局长认为,政府机关能源浪费除了观念问题外,还有制度问题,比如,没有统一的政府机构能源消耗标准,没有建立有效的能源体制报告制度,没有节能考核奖惩制度,也就导致没有自觉的节能动力。另外,整个政府节能工作基础薄弱,没有相应的机构专门人员负责,也没有相应的规划和政策。

8. 目前有利于资源节约型产品推广的大环境还未形成,中国社会科学院数量经济研究所的一位负责人认为,政府要加强资源节约型技术的研究和开发,资源节约型产品有的能盈利,有的并不一定能盈利,带有公益性,许多处于起步阶段的项目,需要政府采取措施给予扶持,如提供贴

读书札记

息贷款，有了政府担保，银行就有积极性提供贷款，可解决节约型项目常遇到的“资金卡脖子”问题。

9. 2005年，中央和国务院有关单位联合发出通知，要求中央和国家机关各部门、各单位要合理设置温度。办公室、会议室等办公区域的夏季空调温度设置不得低于26摄氏度，做到无人时不开空调，开空调时不开门窗，提倡每天少开一小时空调，节假日或少数人加班尽量不开中央空调冷气。通知提出要养成随手关灯习惯，推广使用节能灯具，杜绝长明灯，尽量减少电梯使用等具体要求。通知还要求中央和国家机关各部门、各单位要严格执行公务用车编制和配备标准，采取有效的措施切实降低公务用车的油耗。

10.～12.（略）

13. 如今节约型社会的理念深入人心，但种种奢侈现象不断出现。一商家推出19.8万元一桌的“天价年夜饭”；政府部门召开会议竟然选择五星级酒店，一人一个标准间；有的国有企业给与会者发放高档礼品，动辄价值成千上万；寻常百姓不寻常的“人情消费”。在一些偏远农村，人情消费居高不下，远远超出其经济发展水平，许多人节庆之后就是债台高筑。攀比风带来的高价婚嫁礼、压岁钱，以及节日里超出家庭收入水平的铺张浪费，其实都是和节约型社会格格不入的。我国有13亿人口，经济和社会生活规模庞大，如果不促进形成可持续的生产方式和消费模式，是没有出路的。而科学消费、理性消费和适度消费，则是我们要旗帜鲜明倡导的。还是那句话：建设节约型社会，政府和百姓都是主角，都要“从我做起”。

14. 某市规划委、市水务局等10家政府机构代表向市政府立下“节能军令状”，承诺实现节能8%的目标。该市有关领导指出：“节约工作不是一阵风，必须长期做下去的，经济发展和社会发展和我们能源紧张的矛盾不是短期的，是整个社会面临的长期存在的问题，如果不在实际行动当中长期把这些措施推进下去，不树立长期节约的观念，我们就无法实现可持续发展，无法保障人民的生活、工作能够正常地进行下去，这是一个客观的要求，是形势的需要。”

15. 胡锦涛总书记曾指出，我国科技界要大力加强能源领域的科技进步和创新，提高我国资源特别是能源和水资源的使用效率，减少资源浪费。寻找和开发替代资源，发展可再生资源，为建立节约型社会提供技术保证。为更好地宣传建设节约型社会的重要意义，2005年2月27日，中国工程院组织召开了由工程科技界33位院士参加的“建设节约型社会”座谈会。与会院士围绕我国国情和世界工程科技发展方向，为我国建立节约型社会献计献策。

【评析】在审明题目要求后，我们要仔细分析与这个题目相关的材料有哪些，只有先锁定材料才能集中处理，提高效率。经过分析可以发现，与之相关的段落是第二段、第十三段，通过这两个自然段我们可以得到很多信息，诸如人与环境、生态资源与浪费现象、节约型社会等等。抓住了关键段落后，我们再做归纳概括就易如反掌了。

有时，问题中已经给考生框定了材料，考生就可以直接按图索骥，集中处理给定的资料即可。

【示例】2008年广东省考·第一题

问题：材料7反映了哪几个主要问题？请用200字左右的篇幅概括。

要求：概括全面，条理清晰，语言流畅。

【材料】

（7－1）从目前我国社会救助资金的来源看，政府的公共财政支出占了绝大部分的份额。根据民政部的统计，2006年我国民政事业费支出为782.3亿元，这对于4000多万需要救济的城乡贫困人口来说，人均一年只有200元左右的救济款，可谓是“杯水车薪”。在这次雨雪冰冻灾害中，各界人士也纷纷解囊相助，据统计，截至2月12日，民政部、中国红十字会总会、中华慈善总会和7个重灾省（区）接受救灾捐赠款物近12亿元人民币。据中华慈善总会统计，我国每年的捐赠75%来自国外，来自国内的25%中，15%由富人捐赠，10%由平民百姓捐赠，而美国的慈善捐款10%来自公司企业，5%来自大型基金会，85%来自民众。

（7－2）中国企业的慈善行为最初是由直接捐款开始的，而捐助的对象多是各种“官办”基金会。很多至今颇具影响力的公募基金会，都脱胎于政府部委。比如，中国青少年发展基金会是团

读书札记

中央办的，中国少年儿童发展基金会是全国妇联办的，中国扶贫基金会是农业部办的。中国的民间慈善组织发展面临的一个主要障碍是准入门槛太高。成立民间组织所依据的法律《社会团体登记管理条例》，不仅申请手续繁复，而且审批条件苛刻，比如民间组织到民政部门注册时，必须要有一个党政机关作为业务主管部门，而且必须经过主管部门的批准。这使得许多民间慈善组织因为找不到主管部门挂靠，要么成立不了，要么走"曲线救国"的道路，采用工商注册登记的办法寻求合法注册，而这样操作，就必须按企业的标准照章纳税，组织和运作成本负担相当重。同时，人手较少，尤其是缺乏专业人士，也是目前困扰相当一部分由企业设立的基金会的突出问题，慈善活动都需要有一个专业的慈善项目组织管理人才，在中国这才是最为棘手的问题。

(7-3)在西方经济发达国家，政府支持慈善事业发展的最有力手段就是制定明确、优惠的免税政策。而我国目前对于免税问题政策比较模糊，优惠的额度偏低、程序繁琐，无形中打击了人们特别是企业捐赠的积极性。比如，根据我国目前的税法，企业为公益事业捐款，在应纳税所得额的3%以内，企业可以享受免税待遇，一旦捐赠金额超过3%，企业还得为所捐款项的超出部分纳税。这就造成企业捐得越多，税交得也越多。对于个人而言，享受免税待遇所要经历的繁琐程序，也让人望而却步。

(7-4)一遇灾祸，大凡机关单位总是按人头、依职务指派捐款或赠物，捐多捐少都有定数，行政色彩浓厚，缺乏自愿性、独立性和自觉性。一般说，你想不捐或者多捐似乎都是说不过去也是容易被当成"另类"的。捐赠了款物，心里都愿意知道这些款物用在什么地方，是否起到了雪中送炭的作用。由于目前我国慈善事业的公示和监督体系尚未完全建立，造成部分慈善机构缺少必要的行为自律、监督和审计，没有募捐和招待的专业分工，甚至出现侵占、挪用、贪污捐赠款物的行为，使得慈善机构的公信力和效率经常被质疑。

(7-5)管理上存在漏洞，善款使用上随意性大，甚至出现侵占、挪用、贪污捐赠款物的行为，使得慈善机构的公信力和效率经常被质疑。最近，一家媒体专门就唐山新生代企业家进行了一番"透视"，唐山的新生代企业家们却大发"好事难做，善门难开"的牢骚。李某自称是个"听招呼型"的捐助者。她告诉记者，自己曾经参与过为地震、洪水、海啸等自然灾害受灾者，失学儿童，白血病患者捐款捐物等多种慈善活动，但每一次都需要通过街道组织或媒体发起形式实现。而平时想做些善事，总需要到处打听，不免产生了"善门难寻"的感觉。从事珠宝玉器经营的刘先生则属于"扔下就走型"——每次捐款都是扔下就走，从不留姓名。接受来访的他千叮咛万嘱咐不可透露自己的名字，并直言并不是想当做好事不留姓名的活雷锋，而是自己经营的生意本大利也大，免得树大招风，引起社会对自己财富来源的关注，招来麻烦。

(7-6)在胡润慈善排行榜上列居前五位的吉利控股集团董事长李书福花5000万元资助1000名品学兼优寒门学子完成大学学业，但是他同时不得不自己再掏200万元去找真正的受助人。原因是有关部门以往"盖着公章"送来的贫困生中，有一些并不贫寒，还有的竟是领导子女。慈善腐败以及慈善成本高昂是李书福遭遇之一。

在锁定材料后，我们就可以集中对材料的每段信息进行分析和总结，进而大致提炼出每段材料的意思。

(7-1) 从目前我国社会救助资金的来源看，政府的公共财政支出占了绝大部分的份额。

(7-2) 中国企业的慈善捐助的对象多是各种"官办"基金会。民间慈善组织发展面临的一个主要障碍是准入门槛太高。

(7-3) 我国目前对于免税问题政策比较模糊，优惠的额度偏低、程序繁琐，无形中打击了人们特别是企业捐赠的积极性。

(7-4) 行政色彩浓厚，缺乏自愿性、独立性和自觉性。目前我国慈善事业的公示和监督体系尚未完全建立。

(7-5)"好事难做，善门难开"，每一次都需要通过街道组织或媒体发起形式实现，而平时想做些善事，总需要到处打听。担心树大招风，引起社会对自己财富来源的关注，招来麻烦。

(7-6)慈善腐败以及慈善成本高昂是李书福遭遇的无奈，亦可看作中国慈善事业困境的缩

读书札记

影之一。

（三）筛选要点，加工整合

筛选要点就是按照已形成的作答思路，对在阅读基础上提炼的要点信息进行辨识和判断，从中筛选出与作答思路相关的要点信息，为连缀成文做好准备。因此，筛选要点的前提是提炼出与作答相关的要点信息，并且形成了比较清晰的作答思路，然后以此为标准对要点进行遴选。

仍以2008年广东省考第一题为例，在完成段意总结之后，我们可以进一步筛选与作答有关的信息要点，进行精度加工。阅读材料7，透过字里行间可以清楚地看到其中包含的负面因素（主要问题）。

（7－1）揭示问题为：社会救助资金的来源过分依赖政府的公共财政支出，来自民众、企业的捐赠的比例过小。

（7－2）揭示问题为：民间慈善组织的准入门槛太高。

（7－3）揭示问题为：政府对于慈善捐助的免税政策比较模糊，优惠的额度偏低、程序繁琐。

（7－4）揭示问题为：慈善事业的公示和监督体系尚未完全建立，管理上存在漏洞，甚至出现侵占、挪用、贪污捐赠款物的行为。慈善机构的公信力不足。

（7－5）揭示问题为：捐赠途径狭窄，出现“好事难做，善门难开”的尴尬局面。企业家担心捐助行为有“树大招风”之嫌。

（7－6）揭示问题为：慈善腐败以及慈善成本高昂。

全面审视归纳的段意就可以发现，有些段落反映了一类相同或相近的问题，我们接下来要对这些反映相同或相近问题的材料进行合并同类项，进而形成层意。分析这6段材料反映的问题可以发现，（7－1）反映了当前我国社会救助资金来源的结构不合理；（7－2）和（7－3）主要说明由于准入门槛太高以及政策保障不到位，企业缺乏慈善捐助的动力；（7－4）、（7－5）和（7－6）则主要说明，由于制度建设滞后（公示与监督体系未建立、捐赠途径狭窄、管理上存在漏洞等），造成慈善腐败以及慈善成本高昂，影响了慈善事业的良性发展。当对每则材料进行加工整理进而形成层意后，实际上也就理顺了给定资料的脉络，接下来就是按题目的要求将已经归纳好的信息进行再次整合。

筛选完要点后，就要按照作答思路，运用适当的语言表述将选择的要点信息连缀成文。加工整合的时候要注意语言表达的概括性，做到言简意赅，直入主题，少说或不说套话。从近几年来的命题要求来看，字数越来越少，这就要求考生能够抓住问题的本质，用精练的语言归纳概括出来。因此，备考这类题型要求考生不仅要掌握规律和方法，还要不断锤炼语言。

二、归纳概括的操作技巧

（一）提炼要点的方法与技巧

如前所述，归纳概括就是从给定资料中提炼相关信息，然后按照作答要求，形成条理清晰、内容连贯、语言流畅的规范答案的过程。显然，全面、准确、高效地提炼要点是作答概括型题目的前提。以下方法和技巧可以帮助考生提高这方面的能力。

1. 科学运用首尾句

在许多给定材料中首句或尾句往往是提出某种观点或总结得出某种观点的句子。这是由汉语言的语法结构所决定的，考生掌握和运用好这些句子，可以大大提高阅读的效率。

例如，2005年国考题材料1：

缓解和消除贫困仍然是中国今后一项长期的历史任务。为尽快解决在一定程度和特定地区仍然存在的贫困问题，我国于2001年5月召开中央扶贫开发工作会议，对21世纪前10年中国的农村扶贫开发工作进行了全面部署。这次会议后，我国正式颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》，提出今后10年中国农村扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策。

又如，2004年国考题材料13：

据中国汽车工业协会统计，去年1至7月，汽车全行业完成工业总产值3723.32亿元，同比

读书札记

增长29.44%；产品销售收入3598.88亿元，同比增长31.05%；利润总额221.90亿元，同比增长51.14%。主要经济指标增长幅度都比较大，实现了增产增收。1至7月，16家重点汽车企业（集团）完成工业总产值2036.4亿元，同比增长33.66%；产品销售收入1843.1亿元，同比增长29.36%；利润总额113.71亿元，同比增长46.38%，利润总额的增长超过产值和销售收入的增长，均取得了良好的经济效益。汽车产业作为国民经济支柱产业的地位也越来越突出。据悉，去年8月份交通运输设备制造行业对工业增长的贡献率首次跃升至40个工业行业之首。以汽车制造为主的交通运输设备制造业取代电子信息通信业，已成为名副其实的领头羊。

再如，2009年江苏省考材料1：

中国人的民生分布极不平衡，城乡之间，地区之间，各阶层差距都很大。在中国农村的有些地区，通讯基本靠吼、交通基本靠走。有的外国友人说，到了中国东部像到了欧洲，到西部就好像到了非洲。

这段材料的首句就是指出我国民生分布极不平衡，即是主旨句。

2. 运用关联词原则

在阅读材料时一定要注意一些表示逻辑关系的词语，这在语言理解中非常重要。比如，转折连词出现的地方，强调的一定是后面的内容，后面的内容一定是应该选的答案。考生在阅读时要注意以下四类关联词：

（1）因果关系：因为/所以，由于，因此，总之，主要原因，根本原因。

（2）转折关系：虽然/但是，不但/而且，然而，其实，于是。

例如，2009年江苏省考材料1：

为了应对全球性的经济衰退，中国政府提出4万亿元的刺激方案，各地方政府摩拳擦掌纷纷宣布大规模投资计划，合计投资18万亿人民币。这当然很好，但中央政府应充分发挥其宏观调控能力，及时介入并积极主导区域的分工协调，努力避免重复建设和资源浪费。（转折词“但”表明中央政府应转变方式，改变投资计划。）

例如，2006年国考题材料中D部长的一段话：

一般情况下，政府对于各种自然、人为的相关事故都有一套处理程序，比如交通事故，公安局有一整套的处理程序，一般情况下不会变成突发公共事件。另外，在工业化初期，火灾曾经是突发公共事件一个重要的隐患和诱因。但是在建立了消防队和联防机制之后，火灾就不再成为一个突发公共事件的主要诱因了。（关联词原则提示了突发公共事件的定义，说明应急机制的建立可以有效预防突发公共事件。）

（3）递进关系：除此以外，同时，还。

（4）并列关系：首先、其次、最后，一方面、另一方面。

3. 准确理解常见词

例如，2006年国考材料。

D部长：相对于西方民主国家来说，实事求是地说，我国目前所谓党政统一的领导体制肯定更有效。因为非典从中国过来，已经产生了小规模的传播，这种情况下很难抑制，但我们很快把它抑制了。

注意：本段谈到“领导体制”关系到应对公共突发事件的水平，这是很重要的信息点。一般来说出现这类常见词，就应该注意其前后句内容中的信息。D部长在这里提到的领导体制，考生应该马上明白是指我国党政统一的领导体制，而D部长完整的意思应该是这种党政统一的领导体制对应对公共突发事件是有效的。

4. 把握好关键句

关键句是指提示文章段落大意的句子或是提示文章中心、主旨、观点的句子。关键句在材料中通常有如下几种：一是提示段意的重点语句，主要指段落的起始句、结论性的句子；二是提示文章中心、主旨、观点、情感的句子，此类句子主要是指文章开头或结尾的结论性、概括性语句和段落的中心句；三是提示文章脉络层次的语句。要抓住文章的挈领性、过渡性、总括性的语句以及

读书札记

区分段落层次的语句。它们一般是文章或段落的起始句、结语句、概括句或中心句等，常分布在文章或段落的开头、结尾。如下面这段材料：

能源问题节能是关键，要搞好节能工作，首先要有节能规划和总体目标；其次要有具体的技术指标、节约指标；再次是制定一些法规，《节能法》、《电力法》、《石油法》、《煤炭法》、《可再生能源法》等这些相关的法律要加快制定或进一步修改完善；第四要制定标准、标识，建立新的体系，要使标准先进、科学，不能在运行当中来节能；第五要依靠技术进步，通过产业升级换代来节能；第六要制定一些积极的政策进行引导；第七要加强管理与监督检查；第八要推动循环方式；第九要大力宣传，倡导节能型社会。

这段材料一开始就点明了主题，能源问题节能是关键。这就是文章的关键句，下面的内容全是围绕这句话来写的，因此，抓住了这句话，就理解了这段文章的中心思想，接下来的都是如何实现节能这些对策性的材料。

又例如以下这则材料：

从某种意义上说，“公车改革”缺乏公信力，是当前不少改革措施受到质疑的一个缩影。和干部们每经历一次改革，待遇和福利都上一个台阶不同，对群众来说，很多改革完全是“别有一番滋味在心头”。尤其是对一些企事业单位的普通员工而言，改革通常意味着“下岗”、“末位淘汰”等一类令人不寒而栗的名词。不仅货币收入很难增加，连原来的安全感也消失了。在这种情况下，也很难让他们无条件地拥护这些“改革”。如何在改革中兼顾方方面面的利益，重新赢得群众对改革的支持，是我们下一步的改革中所必须要考虑的问题，也是“公车改革”丧失公信力带给我们最大的教训。

这段材料的中心在开头，下文都是围绕着这句话展开的。最后一句话也是这句话意思的延伸。

关键句法用好了，可以使阅读工作事半功倍。再如下面这段材料：

网络不仅是技术的产物，也是市场的产物，网络信息的提供者主要是企业。因此，企业可以在网络道德建设中发挥重大作用。著名网站XX网有关网络道德的建设就是很好例证。XX网在建网之初，就参照现实生活设置了“信息海关”，统一管理互联网的进出，禁止有害信息的传播；建立网络清查小组，由专人负责清理“网上论坛”，订出明确的“清理原则”；同时加强保密技术的开发，保护用户的隐私；进行网上教育等等。通过努力，XX网不但克服了困难并迅速发展，而且为我国网络文明建设提供了范例。

这段材料第二句话就提出“企业可以在网络道德建设中发挥重大作用”这一观点，后面的内容则是通过举例来支持这一观点，因此，这句话就是本文的关键句，抓住了这句话，也就理解了本文的段落大意。

（二）加工要点的方法与技巧

在提炼要点的基础上还必须要通过选择适当的结构形式，运用精练、准确的语言，形成符合作答要求、内容连贯、条理清晰的规范答案。为此，应试者还要熟悉和掌握一些加工要点的基本方法与技巧。

1. 穿珠法。这是一种按照给定资料的成文脉络，结合具体的作答要求，将之前提炼的要点信息进行优化组合进而形成答案的方法。由于这种方法在操作中要求考生先找到给定资料的主线，然后用一条主线串联起相关的各个要点，因而被形象地称为穿珠法。

【示例】2009年国考·第一题

题目：我国改革开放三十年，取得了巨大的成就，也面临着许多问题。请概述给定资料反映的我国当前经济发展要解决的主要问题。

要求：紧扣给定资料，全面，有条理，不必写成文章，不超过300字。

【参考答案】

要解决的问题有：

（1）转变经济发展方式，优化升级产业结构。沿海劳动密集型产业高消耗低产出，缺乏核心

读书札记

竞争力，产业结构有硬伤，不利于可持续发展。

(2) 深化农村改革，稳定粮食生产，巩固农业基础地位，统筹工农业发展。目的是为农村发展注入新动力，为经济社会发展增添新活力，促进社会稳定。

(3) 鼓励企业自主创新，发展自主型经济，走中国特色新型工业化道路。中国企业大多缺乏核心技术，对外依赖度高，抗风险能力低，低端化生存特点明显。

(4) 积极实施"走出去"战略。要强化企业的全球意识，打响品牌，依靠科技进步走向国际。

(5) 提高政府宏观调控能力，强化市场管理。外资冲击以及复杂严峻的经济形势要求政府提高应对能力和管理能力。

【评析】通过前面的要点提炼可以发现，"转变发展方式"是给定资料在阐述我国当前经济发展问题时的主线，其他的"保障粮食安全"、"加强自主创新"以及"淘汰落后产能"等都是围绕着这条主线进行的。因此，在作答时考生可以以此为主线，将其他内容串联起来，就可以形成比较清晰的脉络。

2. 聚焦法。这种方法就是集中对某一项要点或某一方面的内容进行简约化的概括和复述。一般而言，聚焦所对准的通常是给定资料中的首要观点、首要问题、首要原因以及头条对策。

【示例】2010 年江苏省考·第一题

题目：给定材料 1 里说"连健康都算不上"指的是什么问题？问题存在的原因是什么？(10 分)

要求：全面、准确，有条理，不超过 100 字。

【评析】这个题目要求考生首先准确地界定问题，然后在此基础上对问题的成因进行剖析。当然，考生在作答的时候必须要聚焦于"问题"是什么。

3. 罗列法。在某些情况下，考生围绕着给定资料中反映的特定问题，提炼出多个与之相关的要点信息，但是这些信息互不统属，彼此之间是一种并列关系。在这种情况下考生就可以选择用这种方法加工材料。在操作上首先选择一个正确的角度，然后把有关的要点聚焦在一个平面上，按照一定顺序均衡地罗列出来，再通过流畅的语言组织起来就可以了。当然，这里的罗列不是随意罗列，而是根据各要点的轻重缓急以及人的正常阅读顺序，有条理地安排先后次序。

【示例】2001 年国考·第一题

题目：有条理地概括这些材料的主要内容，字数不超过 200 字。(20 分)

【参考答案】

在 2000 年，随着美国把含 PPA 的药物列为禁药，PPA 瞬间成为了全球性"热点"话题。从政府的角度看，大多数国家禁止销售含 PPA 的药物，但也有少数国家(如日本等)还未采取相应的行动。广大的群众也对该不该吃含 PPA 的药物而感到困惑，少数甚至拒服任何该类药品。医学界的观点则相对乐观，认为一般情况下 PPA 并不会造成严重后果，但需要加强药品监督。法学界则更关注制药厂是否知道 PPA 的危害而仍销售，认为应加强相关的法律制裁。

【评析】这个题目的作答主要就是以美国把含 PPA 的药物列为禁药为背景，重点梳理出政府、社会公众、医学界以及法学界等不同主体对这一事件的态度和观点。这个题目在要点的加工和处理方面就是运用了罗列法。当然，细心的考生应该能够看到，虽然是罗列，但是还是按照从政府到公众再到专家学者的思路来组织的。

4. 顺序法。这种方法可以分以下三种情况运用：① 按照事情发生的时间顺序；② 按事件发生、演变与结果、影响的原理顺序；③ 按事物由表及里，由浅入深，由问题表现到原因、危害，由解决的必要性到具体对策设计的逻辑顺序。运用这种方法就是采用直线式语言表达方式对提炼的观点进行加工和处理，进而形成答案。这种概括一般要按顺序说明事物的发生发展过程、认识与处理过程等各个方面。

【示例】2008 年内蒙古考试·第一题

题目：写一份情况报告，概述兰州牛肉面限价事件的来龙去脉。

读书札记

【参考答案】

2007年6月，由于原料价格上涨等因素，兰州市牛肉面行业价格发生波动，市民最常食用的普通牛肉面每碗价格上涨0.5元，引发该市部分市民的不满。为遏制牛肉面价格上涨趋势，保障民生需要，兰州市物价部门联合有关部门做出限制牛肉面最高价格的规定，引起各方的强烈反应。经营者表示在成本上升的形势下，执行限价令难以盈利；市民认为限价必然导致牛肉面质量下降，最终损害消费者利益；新闻舆论和学术界认为单纯依靠行政手段不能从根本上解决民生问题，牛肉面价格应由市场调节，政府不应干预。2007年底，在原料价格发生变化的情况下，兰州市物价部门允许牛肉面馆自行调整价格。此事启示政府在管理经济事务中，必须正确履行职能，尊重法律，依法办事，防止越位。

【评析】本题可以选用顺序法，按照兰州市政府限价令出台的背景、内容、各界人士的评论以及最后的结果这样一个发展顺序组织答案即可。

5. 对比法。这种方法就是根据作答要求，对给定资料中具有相反意义的事实、观点进行提炼，用对比的形式进行加工和表述。在操作中可以先指出事物的积极方面，再指出消极方面，将事物的积极面与消极面做出对比。如果是概括观点，一般要先概括正方观点，再概括反方观点，以突出两种观点的对比效应。

【示例】2009年福建省考·第一题

题目：根据给定资料，概述出当前政府和媒体关系的现况。

【参考答案】

各级政府顺应媒体迅速发展和政务公开化的形势，积极争取信息传播主动权，建立了新闻发言人制度、信息公开制度，积极利用网络作为与民互动、为民办事的平台。通过媒体发布信息、引导舆论、了解民意、开展服务，并接受监督，对于促进政府工作起到了积极作用，特别是汶川地震的信息发布工作获得外界的高度肯定。与此同时，我们也应看到，还有一部分领导干部不熟悉传播规律，不善于利用媒体做好工作，消极对待，削弱了政府的公信力。

【评析】这是一道事实对比型的题目。给定资料对政府与媒体关系的描述是沿着两个维度展开的：一部分材料反映了当前政府通过积极处理与媒体的关系，收到了良好的成效；另一部分材料则反映了部分领导干部因为不善于处理与媒体的关系，给政府工作造成消极影响。认识到这两层关系，应试者在作答时要对两方面的情况分别加以概括，并以概括积极方面为主。

【示例】2008年国考·第一题

题目：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。

【参考答案】

争议的焦点是当地政府提出的“两库十三级”怒江水电开发方案对于怒江经济社会和环境会带来什么样的影响。

主张开发的理由是：一是怒江州可供开发利用的自然资源十分有限，水电开发至少是迄今为止一条可实现的对怒江社会经济发展具有重要作用的途径，可以用较小的投资产生较大的回报；二是可以带来大量的税收收入；三是带来四十多万个长期就业机会；四是可以带动地方建材、交通等二、三产业的发展；五是怒江水电建设完全符合循环经济的要求；六是怒江现在面临的主要问题是贫困问题，牺牲一点环境在所难免；七是云南少数民族地区发展水电有其战略意义；八是如果采用居民以生态资源入股的办法，可以使当地居民致富。

反对开发的理由是：一是建水坝与提高怒江老百姓的生活不是直接的因果关系；二是怒江水电开发会破坏环境，使活水变成死水，污染加剧，并会导致泥沙淤积，如埃及建设阿斯旺水坝给下游带来了严重的环境问题；三是会破坏民族传统和“三江并流”的世界自然遗产；四是保留怒江符合国家生态安全长期目标；五是目前西方发达国家基本停止了大坝的建设，如瑞典和美国就通过立法保护河流；六是只看到一个季节的怒江，根据几天的考察就认为老百姓不能在那里生存，欠

读书札记

缺考虑。

【评析】这是一道观点对比型的题目。本题的主要参考材料应该是集中在第六和第七个材料中所反映的两种态度倾向。根据给定资料，结合实际，应试者要先点明双方争议的焦点是什么。在分析各自的理由后要先表述支持意见，后概括反对意见，然后组合成文。

第四节　归纳概括的易犯错误

通过对历年的试卷分析，我们发现应试者在“总结概括”方面存在以下问题，需要应试者在备考阶段有意识地避免。

1. 主旨不明，线索混乱

归纳概括是综合的一种，是明确主旨，提炼精华的综合，具体而言就是在阅读理解的基础上准确、精练地把握住和表述出给定材料所含的主要信息。因此，要做好这类题目，首先要在答案中充分体现考生对给定资料主旨的理解和把握。体现考生对材料主旨把握能力的一个重要标志就是看概括的主题是否集中。概括型题目一般都要求对给定资料中出生现的主要问题或围绕某一问题的观点进行归纳总结。因此，对考生而言，首要的是要确定题目要求概括的内容。只有把主题集中了，作答才能真正揭示本质，力透纸背。相反，如果作答的主题不集中，那必然是东一榔头西一棒，就难以充分体现对主旨的理解。此外，概括材料必须抓准一条贯穿全篇文章的主线，让人一目了然。这条线就是文章的总纲。所谓纲举目张，就是应试者运用线索来选择、组织和加工材料，更好地表达中心思想。因此，线索是贯穿全文的主线，是组织材料的思路在文章中的反映。每篇文章都要有一条主线，把相关材料连接起来，从而统贯全篇，使文章条理清晰，结构严谨，使读者对文章有个清晰明了的印象。只有线索明晰，文章的结构才严谨，行文才能真正做到丝丝入扣，引人入胜。许多考生在作答概括型题目时仅仅凭自己的感觉，没有厘清线索就匆忙动笔，这就违背了概括型题目的特点和要求。

2. 立场偏离，深度不够

如前所述，申论作答不同于普通的写作文，它除了要考查应试者的文化知识和一般的操作能力之外，更重要的是要通过这种形式考查考生的政治素养，包括能否站在政府管理的立场准确地认识问题、全面地分析问题以及积极有效地解决问题。因此，考生在作答的时候必须要深刻认识这一特点和要求，站稳立场，体现大局意识。许多考生在作答时不注意这一点，就容易使整个作答偏离了方向。站稳立场除了要求有政治敏感性和大局意识，还要明确身份，甚至语言表达的风格都要准确把握。申论考试要求应试者解决的问题大多属于行政公务方面的问题，属于政府部门的一般性工作居多，应试者在考试时只能扮演题目中给定的角色，没有选择的余地。因此，只有按照题目给定的身份和角度，才能准确概括主要问题，恰当地提出解决问题的方案。应试者偏离了这一基本出发点去概括材料，往往会不得要领。此外，深度不够也是许多考生在归纳概括型题目作答中常犯的错误。一些考生不能抓住主要问题进行升华，只是在一些枝节问题上做文章，或者只是就事论事做表面文章，这也难以体现概括型题目对深度的要求。深度不够往往是与许多考生机械地理解这类题型有关。事实上，作答概括型的题目既要忠于材料，又要高于材料。特别是对一些事实描述性的材料，如果在概括时只是简单地重复就难以体现主旨，必须揭示材料背后的信息。例如，2000 年国考第一题要求考生概括材料主要内容，如果只是机械地把居民 H 与造纸厂之间的诉讼纠纷作为主题进行概括，显然就没有深度了。

3. 详略不当，词不达意

一般归纳概括类试题要求用一二百字去概括几千字的材料。这就要求考生用词造句必须简洁、精练，以达到言简意赅的效果。因此，作为一个语言表达凝练性程度要求最高的题型，概括型题目的作答必须要注意详略得当。既要概括得全，还要概括得精，就必须掌握选择与剪裁的艺术，一方面准确地把握主旨，突出中心思想，明确哪些材料该写，哪些材料不该写，哪些地方该详，哪些地方该略；另一方面要千方百计地锤炼语言。如果没有主次，不讲详略，就像记流水账一样

读书札记

平淡无奇，平均使用笔墨，就会失掉吸引力。事实上，因为详略不当和词不达意造成的作答失败同样是影响许多考生成绩的重要因素。

第五节　典型例题及答题步骤详解

练习一

给定资料

1. 82%的人“谈食色变”，81%的人“饮水思危”，73%的人“忍气吞声”……2007 年 1 月 14 日上午，《中国公共环境民生指数(2006)》正式公布。在访问的问题中，被访者最关心的是食品安全问题。由于环境污染引起的食品安全问题日益成为公众关注的焦点，水源的不洁和大量化学肥料、农药的使用，使老百姓对直接关系身体健康的食品“举箸不定”。频繁发生的流域水污染事件，让老百姓对饮用水源污染忧心忡忡。对于饮用水源污染问题，被访者中比较关注和非常关注的人达到 81%；在城市中，对饮用水不满意和不太满意的占 21.7%。

2. 国家质量监督检验检疫总局公布了对可能含有苏丹红辣味制品的专项检查结果，共有 11 个省市 30 家企业的 88 个样品被检查出苏丹红。

自 2005 年 3 月 2 日国内首次查出广州亨氏美味源辣椒油含苏丹红一号后，苏丹红的源头成为有关部门调查的重点。广州市质量技术监督局在对 20 多家亨氏辣椒油的关联企业进行排查之后，将目标锁定为广州田洋食品有限公司生产的“辣椒红”一号添加剂。在大量的检测报告面前，3 月 6 日，田洋公司老板谭伟堂交待，其产品“辣椒红”一号添加了油溶黄、油溶红两种化工染料。经化验，油溶黄就是苏丹红一号。据了解，田洋公司从 2002 年开始就添加这些化工染料。

近两年来，凭借着鲜艳的色泽，田洋公司打败了众多竞争对手，“辣椒红”一号每月销量高达 10 万吨。根据田洋公司的销售单，相关部门开始追查流向。在质监、卫生、工商等部门的排查下，大量涉嫌含有苏丹红一号的食品、原料被召回、封存、销毁。

3. 武汉将拉网排查，开展为期一个月的食品安全大检查。昨日召开的武汉市政府常务会，重点研究、部署了加紧推进食品安全监管工程的各项工作。

会议要求，妥善处理三鹿奶粉事件的善后工作，不惜一切代价救治患儿。同时，吸取教训，举一反三。即日起，全市以猪肉、水产、蔬菜、豆制品、米粉、卤制品等市民喜爱、依存度较高的食品为突破口，开展为期一个月的拉网排查式食品安全大检查。

根据安排，将重点监管食品生产环节，取缔无证小作坊；增加食品抽检频率、扩大食品抽检覆盖面，曝光不合格产品和生产企业；推进“放心早餐”工程，开展“放心早餐”示范达标店工作，年内发展 700 余个规范的早餐车。

据悉，武汉将在一个月内起草《武汉市食品安全工作实施条例》，拟借鉴药品监管办法，向公众消费依存度高的食品生产企业派驻监督员；建立健全食品生产企业质量档案和食品监管信用档案，实行“一次违法，终身退市”。

4. “大头娃娃”事件曝光后，阜阳市卫生防疫站对奶粉市场进行了专项调查，发现在向经销者索取购销凭证时，无一店面能提供两种以上的产品检验单。经销者只注意产品的价格和销售利润，对奶粉质量并不在意。

此后，阜阳市在全国范围内实行奶粉产品市场准入制度。要求奶粉产品进入市场销售之前，经营者主动提供正规进货手续和质检报告，审查合格后再准予销售，变事后打击为事先防范。但是，对于一些搞游击战战术的推销商和经销商，工商局有关领导表示无能为力。而且，阜阳实行市场准入制，并不妨碍劣质奶粉流入其他农村市场。而在已经发生的上百例“奶粉杀手”事件中，真正去工商部门投诉的家长也少之又少。

对于那些假奶粉的生产者，有人说他们是在实施“慢性谋杀”。这是否过火了？按照辞典的

读书札记

解释，谋杀是指“事先设下杀人的计划而后实行杀人的事”。假奶粉生产者为谋财不惜害命，正是如假包换的谋杀。

5. 食品安全立法关系广大人民群众切身利益，备受社会各界关注。根据十一届全国人大常委会第二次委员长会议的决定，全国人大常委会办公厅2008年4月20日向社会全文公布食品安全法草案，广泛征求各方面意见和建议，以更好地修改、完善这部法律草案。

全国人大常委会办公厅在有关通知中指出，食品安全法草案是一部防止、控制和消除食品污染以及食品中有害因素对人体的危害，预防和减少食源性疾病的发生，保证食品安全，保障人民群众生命安全和身体健康的重要法律草案。这个草案已经十届全国人大常委会第三十一次会议初次审议。根据全国人大常委会委员长会议的决定，全文予以公布，广泛征求意见，作进一步修改后，再提请全国人大常委会会议审议。

全国人大常委会办公厅要求各有关方面高度重视、统筹安排、精心组织，确保公开征求意见工作的顺利进行。

6. 国家质检总局于2008年5月6日通报了2008年1、2月份进境不合格食品黑名单，共有593批次的不合格洋货上榜。其中，来自美国的两个批次“品客”薯片检出溴酸钾超标，而这已经不是第一次。宝洁公司对此的解释是“中国标准与欧美市场标准存在差异”。

国际癌症研究机构已将溴酸钾的化合物列为致癌物质。我国在2005年已经禁止在面包中使用溴酸钾。相关专家因此提醒消费者，不要过分迷信进口食品。

7. 添加剂是食品生产加工中必不可少的基础配料，但是，违规或超量使用添加剂也是引发食品安全问题的重要因素之一。在2008年4月26日举行的“贯彻落实十七大精神，构建食品安全体系”研讨会上，有食品安全专家呼吁，不可忽视因添加剂而造成的食品安全问题。

国家质检总局食品生产监管司副司长王红说，与食品添加剂有关的食品安全问题是我国食品安全监管的重要内容，也是所有食品安全问题中的一个主要问题。这既有因违规、超量或滥用添加剂而造成的，也有因从业人员不具备足够知识、误用添加剂而造成的。除此以外，食品企业对添加剂标注不明、标签不规范，生产企业证照不全，相关标准缺失等也是造成这类问题的一些原因。因此，食品添加剂的使用和监管不可忽视。

据了解，目前我国有22大类共2000多种食品添加剂。质检总局一方面对所有的食品生产企业实行市场准入制度；一方面正逐步推行食品企业使用添加剂备案管理，对食品生产和加工企业所使用添加剂的具体种类、用量、范围等实行备案。

王红表示，为加强这方面的监管，今后还将提高添加剂生产企业的准入门槛，强化从业人员培训，同时加快相关标准的制定和更新。

8. 王女士最近很郁闷。先是听说苏丹红能致癌，而自己钟爱的肯德基里就有它，为了健康，她从此不再吃肯德基。还没安静几天呢，她常年喝的光明奶、她儿子喜欢喝的雀巢奶粉、她老公爱吃的哈根达斯，还有他们家日常的休闲小吃汾煌雪梅等小食品相继出现了问题：光明乳业郑州子公司将过期奶回炉并用于销售；雀巢奶粉的含碘量超标；美味可口的美国名牌冰激凌蛋糕哈根达斯竟是在条件粗陋的地下作坊生产出来的；广东潮安地区所有生产果脯、蜜饯的企业，以及天津蓟县所有生产菌类罐头的企业一律被强令退出北京市场。王女士禁不住发出感叹：名牌企业都这么黑心，我们还敢相信谁？还能吃什么？

9. 上海市质监局检查人员2008年3月24日对西郊百联广场的18家餐厅检查时发现，香港避风塘、洋葱餐厅等一些知名餐饮店的调味料没有QS(食品质量安全市场准入制度)标志，而味千拉面等餐厅的打包盒来源不明。

按照规定，从1月1日起，保鲜膜、塑料袋、快餐盒、一次性口杯等食品包装材料如果没加贴QS标识，将不准用于包装食品。但本次检查发现，部分餐饮店的食品用包装材料不符合规定。

在西郊百联广场味千拉面馆，执法人员检查了厨房、橱柜等地，发现一批用于打包的塑料制品裸露摆放在柜子里，其中，塑料盒上无生产厂商信息。在蕉叶咖啡馆，打包盒外包装上无厂商信息，保鲜膜外包装无生产日期、无QS标志。

读书札记

专家介绍，长期使用劣质食品接触材料，有毒有害物质会迁移到食物中，长期积累导致慢性中毒。

3月24日，质监局共对西郊百联广场的18家餐饮单位经营性使用的300余种食品原辅料、食品用塑料制品进行检查，发现仍有个别餐饮单位存在食品标签混乱标注等现象。

上海千帆餐饮服务有限公司（香港避风塘）经营性使用的一款浓缩鸡汁标签上无QS标志；一种品牌的葡萄朗姆酒冰淇淋标签上列有开封日期、保质期等栏，但保质期一栏内竟是"3 kg"字样，无法确知其保质期限；上海金阳葱餐饮有限责任公司（洋葱餐厅）内的麦芽糖虽贴有QS标志，但其QS编号类别与实际产品不符；而百思乐餐饮管理（上海）有限公司操作台内的桑葚果酱保质期标注为至2008年3月12日，检查当日已过期。此外，还有2家餐饮单位的3台电子秤未经过强制检定。

针对以上存在的问题，执法人员现场责令各餐饮单位改正，要求相关企业从速提供无QS标志产品生产商的生产许可证。

10. 阜阳奶粉案、苏丹红事件、多宝鱼事件……近年来，"食品安全事件"频频见于报端。中国疾病控制中心研究员、"十一五"国家科技攻关食品安全项目首席科学家、中国工程院院士陈君石指出，媒体引起人们对食品安全的关注，"但也在一定程度上误导了消费者"——过于重视农药残留、重金属、天然毒素和添加剂、防腐剂等引起的化学性污染，而忽视食源性疾病。事实上，"食源性疾病已成为中国、也是世界的头号食品安全问题。"

按照世卫组织的界定，凡是通过摄食而进入人体的病原体，使人患感染性或中毒性疾病，都称作食源性疾病。食源性疾病致病因素多，主要有微生物（主要为细菌、病毒和寄生虫）、化学物、动植物。2006年6月，北京发生的"福寿螺事件"就是微生物致病的典型案例之一，这次群体性、食源性疾病是由潜藏在福寿螺体内的广州管圆线虫导致的。1933年，我国学者陈心陶在广州的家鼠肺部首次发现并命名这一病原。

"约三分之一人的疾病是吃出来的。"陈君石提出，通常致病微生物都和某一种类食品有相对稳定的对应关系，生食水产品中的副溶血性弧菌和寄生虫，熟肉制品中的单增李斯特菌和沙门氏菌，生食蔬菜中的肠出血性大肠杆菌，乳制品中的葡萄球菌肠毒素以及婴幼儿食品中的阪崎肠杆菌和沙门氏菌等生物性危害应成为有关部门重点控制的对象。

陈君石院士出示的资料表明，我国每年报告食物中毒2～3万人，2005年我国食品中毒事件中，食源性食物中毒人数占总数的43%。"严格地说，这只是冰山一角"，他说，发达国家已经建立了食源性疾病的报告制度和监测系统，而我国食源性疾病的监测工作和基础研究相当薄弱。他同时提供了美国的参考数字：全球每年发生食源性疾病的病例达到数十亿例，即使在发达国家也至少有1/3的人患食源性疾病。美国每年食源性疾病患者数是7200万。

问题

用不超过200字的篇幅，概括给定材料所反映的主要内容。（20分）

答题分析

第一步，概括每段材料的基本内容，抓住材料信息。

材料1总结概括：首个环保"民生指数"出炉，食品安全问题最受关注。

材料2总结概括：我国许多辣味食品被查出含有苏丹红。

材料3总结概括：我国将加速食品安全监管工程建设。

材料4总结概括：安徽阜阳市采取措施防控劣质奶粉，其措施仍存在漏洞。

材料5总结概括：食品安全法草案向社会公布，广泛征求各方面意见。

材料6总结概括：进口食品存在不安全隐患。

材料7总结概括：违规或超量使用食品添加剂是引发食品安全问题的重要因素。

材料8总结概括：名牌产品相继出现质量问题，消费者对知名品牌失去信任。

材料9总结概括：食品安全隐患仍然很严重。

材料10总结概括：食源性疾病是头号食品安全问题。

读书札记

第二步，在归纳概括段意的基础上进行分层概括。

在概括每则材料的段意的基础上，我们需要进一步理顺给定资料的内在逻辑，这就要求应试者要对每则材料之间的关系进行分析，将直接相关或有相近联系的材料归为一类，进而形成层意，这样就可以准确把握材料的中心思想和主旨。通过分析可以发现，材料1、2、6、7、9和10主要列举了我国食品安全问题并分析了其成因；材料3、4、5可以归为一类，主要讲我国各地方、各部门针对食品安全问题采取的措施；材料8单独说明了一个问题：食品安全隐患使得消费者对知名品牌失去信任，这可视为当前我国食品安全问题引发的消极后果。

第三步，概括给定资料的中心思想和主旨。

通过归纳层意，可以进一步理顺给定资料的内在逻辑，进而把握主旨。给定资料主要说明了我国当前食品安全问题已引起广泛关注，需要政府采取得力措施，维护市场秩序，保护广大人民群众的利益。

第四步，循筋理脉，寻找问题成因。

问题	现　象	直接原因	根本原因
食品安全问题	商家滥用禁用产品，生产加工条件不合格（材料2、9）	企业追求利益，生产劣质食品	食品安全管理法规不完善、执法不严
	食源性疾病是头号食品安全问题（材料10）	食品安全意识淡薄	
	劣质食品和含有害食品添加剂食品流入市场（材料4、6、7）	市场监管不严、食品安监标准不统一	
	消费者对知名品牌失去信任（材料8）	企业缺乏信任	

第五步：加工和整理要点，连缀成文。

近年来，食品市场秩序混乱的局面仍没有得到彻底扭转，制假售假等违法行为仍然十分严重，特别是重大的食品安全事故时有发生。究其原因，主要是企业盲目追求利润，缺乏诚信；市场监管不严；人们普遍缺乏安全意识；而根本原因是法制不健全，执法力度不够。食品安全事关人民的健康和社会稳定，是关系国计民生的重大问题，必须加大监管和惩治力度，营造良好的市场秩序。

附答题纸：

读书札记

练习二

给定资料

1. 网络如今已经成为传播淫秽色情的新途径，危害社会稳定，更严重损坏着青少年的身心健康。中央电视台焦点访谈今天报道说，专家们通过研究发现，在青少年常犯案件中，强奸案位居第三，仅次于偷窃和抢劫。与其他案件不同，观看黄色淫秽的内容是导致孩子性犯罪的一个重要诱因。

报道说，目前中国建立的网站多达 60 多万个，网民 8000 多万，其中未成年的网民 1500 多万。网络上不仅充斥着各式各样的色情电影，五花八门的淫秽小说，还可以找到大量充满黄色意味的短笑话，有的网站甚至还可以提供黄色光碟。除了淫秽色情网站，有的网站还利用视频聊天室组织淫秽色情表演，有的提供境外淫秽色情网站链接。据调查，光是中国境内的淫秽色情网站就约有 600～700 个。

早在 2000 年 9 月，中国就正式颁布实施了《互联网信息服务管理办法》，明确规定互联网信息服务提供者不得制作、复制、发布、传播、散布淫秽色情等信息。然而为了谋取经济利益，不少网站特别是私人网站铤而走险。

今年 7 月河南省南阳市公安局查获的一家私人网站就是这样一个网站。网站主办者赵丹一人就在论坛上粘贴淫秽电影链接 551 个，粘贴色情小说 20 多篇，点击率高达 1 万 6 千多次。

2. 在网上搜索“性”，能查到相关网页约 5000 多万篇，搜索“成人”，可以查到相关网页 600 多万篇。在搜索的结果中，其中一些公然标有性爱指南、成人色情贴图字样，打开后里面的内容不堪入目。这些都是记者近日在网上调查得到的结果，一些家长向记者诉苦说：网上的色情信息太容易得到了，如果不加以制止，网络色情将毒害越来越多孩子的心灵。

色情网站不用刻意找，上网的时候多点交友、激情图片方面的链接，就能查到一大堆。有时候你不点，它们还自己往外蹦呢。在哈尔滨的一家网吧，14 岁的中学生张浩很不屑记者关于你知道怎么找色情网站的问题。记者又问：你的同学知道这些吗？你常上那种网站吗？张浩说：他们应该知道吧，黄色网站只要勤上网就能碰到，我偶尔也看两眼。

“现在我不敢让孩子单独上网。”哈尔滨香坊区的崔先生谈起色情网站仍心有余悸。崔先生的儿子放暑假后常一个人在家上网，有一次家长查看孩子的上网纪录，发现他常去的几个网站中，有些竟含有大量的色情图片。崔先生对记者说：孩子说他只是点了几个会动的图片，就找到了这些网站。网上的色情信息简直太泛滥了，这样的网络环境，怎么能让家长们放心。

一些经常上网的网虫告诉记者，色情网站就像是网络中的幽灵，常常在你无意识的状态下闯入到你的屏幕中。如果刻意寻找，只要输入一些“成人”等关键字，就能搜索到大量的色情信息。虽然有关部门对色情网站采取各种措施围剿，但其结果却仍不尽如人意。

3. 网络色情以至网络犯罪，对于中国执法部门来说仍然是一个新课题。我国现在仍然没有专门的网络管制法律，目前的依据是全国人民代表大会常务委员会《关于维护互联网安全的决定》。因此，当公安部长周永康提出要以“人民战争”来对抗网络色情业时，不少人都感到了这两者之间的技术落差。

《国际先驱导报》为此采访了专门从事网络传播研究的中国人民大学教授彭兰。

《国际先驱导报》：从网络传播的角度来看，网络色情有什么特点？

彭兰：与传统的色情业相比，网络色情的形式更为复杂多样。文字、图片、视频等各种类型的色情内容广泛存在于网络之中，网络的互动手段更是为色情的泛滥与升级提供了可能。

从传播渠道来看，网络色情内容不仅存在于 www 网页中，也大量存在于电子邮件、聊天室、BBS、QQ 中，短信与网站的结合也是一种新的色情传播途径。同时，P to P 技术（Peer to Peer：一种不通过网络 www 服务器而直接在用户的电脑上进行文件交换的技术）使得用户间的信息交换更为直接灵活，监控与管理更难，也为网络色情提供了土壤。

从传播对象看，由于上网者以青少年居多，因此，受到网络色情影响的也应以青少年为主。

读书札记

事实上，在美国等国家，主要也是强调保护青少年免受色情内容的影响。

总体来看，网络色情传播的技术灵活、途径多样，成本也较低，因此控制较为困难。

《国际先驱导报》：据报道，中国的色情网站已达数百家，您认为网络色情发展迅猛原因是什么？

彭兰：首先，色情网站运行成本较低，而利润很高。

其次，对色情网站的监控与管理比较困难。一方面是技术的限制，网络是一个巨大的信息海洋，无法对内容进行全面监管。另一方面则是法律上的不完善。例如，各国针对网络色情的法律并不多，在美国，国会曾经通过了《通信正派法案》（又译《通信净化法案》等）和《儿童互联网保护法》等针对网络色情的法案。但这些法案被最高法院裁定侵犯了言论自由，因而最终未能实施。此外，网络的跨国界特点也使有关的法律适用问题存在较大障碍，不同国家对于网络色情的认定不同，对于其法律制裁程度不同，这也使网络色情很难控制。

再次，网民存在着的色情的需求，也是色情网站迅猛发展的一个原因。网络的匿名性使一些网民的低层次需求得到凸显，而色情网站的存在又进一步刺激了他们的需求。

《国际先驱导报》：您是否认为中国公安部、高法、信息产业部等数个部门联手围剿、发动群众举报、“见一个关一个”是一种有效和合理的做法。

彭兰：目前国内发起的针对网络的“人民战争”应该是积极的，也应该会在一定程度上有效。其实，在国外，也有类似的措施，例如，在英国有一个 IWF（英国互联网监察基金会）机构，该机构有一条电话热线，专门接受网络上关于儿童色情的举报。国外，还有一个名为“互联网天使”的组织，这个组织在 14 个国家有成员，这些成员都是志愿者，其任务就是在网上寻找儿童色情网站，对其进行跟踪并向有关部门汇报。

《国际先驱导报》：在您看来，打击网络色情应该用什么样的方式？

彭兰：打击网络色情和其他网络违法活动应该是多管齐下，如技术手段、法律手段、自律手段、行政手段和民间监督等方式同时并举。

另外，在国外，对于网络色情来说，网络分级制度也是常用的一种方式，它与电影的分级制度类似，除了在内容上分级外，还用一些技术手段来防止未成年用户访问分级内容，例如，利用信用卡、数码年龄证书、指纹扫描、面部扫描等方式来确定用户的生理年龄等。

《国际先驱导报》：有不少民众提出为了打击网络色情，也应该严查为色情网站提供链接的商业网站和搜索引擎，您认为这个建议有可行性和法律依据吗？

彭兰：这个问题从技术与法律的角度更复杂一些，我想至少应该考虑到几个因素，一是网站是否有意提供链接，二是网站是否有能力对自己网站的内容进行全面监管。如果网站并非有意提供链接，或者网站在技术上或人力上无法对所有内容进行监管，也许就不应该追究其责任。这方面可以参考在知识产权保护、网络诽谤等其他网络法律问题处理时的做法。

4. 公安部副部长白景富在介绍当前互联网上淫秽色情违法犯罪活动的情况时认为，互联网上淫秽色情信息泛滥，已经成为一种新型的社会公害。网上淫秽色情违法犯罪活动呈现出 4 大突出特点：

一是形式多样，触目惊心。淫秽色情网站提供大量的淫秽色情图片、录像、电影、文字。有的还开办论坛，进行网上“性交流”、“性交易”；有的利用视频聊天室，组织赤裸裸的色情表演、“声音性交”、“视频性交”等等。

二是教唆引诱，气焰嚣张。一些淫秽色情网站不仅给网民以感官刺激，而且教唆、引诱网民进行淫秽色情活动。有的提供色情交易联系渠道；有的公然在网上招嫖，组织、介绍卖淫嫖娼活动。

三是非法经营，牟取暴利。网上淫秽色情信息泛滥的主要原因是为了牟取暴利。一些不法分子伤天害理、赚黑钱，靠制贩、传播淫秽色情信息，大发不义之财。

四是危害严重，反映强烈。网上淫秽色情信息泛滥，严重污染网络环境，毒害人们思想，败坏社会风气。特别值得注意的是，我国网民 70%是 30 岁以下的青少年。一些青少年由于长期沉

湎于网上淫秽色情信息，有书不读，有学不上，荒废了青春，迷失了人生，有的甚至走上了违法犯罪的道路。对此，社会各界和广大人民群众痛心疾首，强烈要求清除这些网络“毒瘤”。

白景富说，中央部署开展打击淫秽色情网站专项行动，得民心、顺民意。他要求，各级公安机关切实增强责任感、使命感，全力以赴投入到打击淫秽色情网站专项行动中去，坚决打好这一仗。

5. 随着互联网的飞速发展，一些不健康的内容也借助这个渠道四处传播，家长们对此十分担心。7月23日上午9:30，教育专家、教育部国家督学金学方做客新华网，就此问题与网民进行了交流。

网上信息对孩子有吸引力，但网络也是把双刃剑，作为一个教育工作者，我对最近在网上掀起的扫黄风暴还是很赞成的。我的想法主要是从有利于青少年一代的健康成长，为他们的健康成长营造良好的社会环境这个角度来说的。

我们的教育实际上不只是学校教育观，应该形成一个大教育观，这个大教育观就是孩子们的教育实际上是学校教育、家庭教育、社会教育来共同完成。当然，这三者各有各的责任，从教育的主渠道、主阵地来讲，应该是学校。但是家庭是孩子们的第一课堂，父母是孩子们的第一任教师。而社会是大学校，也可以说社会是一个大舞台，每个社会的公民都在进行着表演，这里面既有正面的教源，也有反面的教源。孩子们是生活在社会之中，生活在家庭之中，生活在学校之中，所以无论是学校、家庭还是社会，都应该为孩子们的健康成长营造良好的环境。

当前，网络的建设、网上信息对孩子们无疑是具有吸引力的，对他们成长是有很重要影响的。网络信息应被看作双刃剑，它把世界缩小了，人的距离拉短了，构成一个虚拟化的社会，孩子们在这里可以获得很多信息，很多有益于他们成长的知识。同时网上有些信息确实是糟粕。有些人出于盈利的目的，有些人出于阴暗的心理，在网上制造黄毒，来腐蚀侵害未成年人，这确实对孩子们的成长是一种威胁，对青少年儿童是一种腐蚀。

我们应该扬长避短、趋利避害，让网更充实、更丰富，网上的信息量更大、更精彩，更吸引孩子们，使他们通过上网能够得到科学的知识，有益于他们健康成长的东西，开阔他们的眼界，丰富他们的想象力，提升他们的审美能力和情操。一方面，我们应该采取各种措施，技术手段，比如搞防火墙、过滤的软件，这是一方面。另一方面，在网的管理上采取措施。在家庭上网时，应该提倡小的孩子上网时，父母拿出一定时间陪同孩子上网，进行引导。举个例子，上世纪80年代上影一部影片叫做《苔丝》。写一个女孩被少爷奸污之后有孩子，少爷把她抛弃了，她在地里干活时喂孩子奶，这个时候，镜头直接向苔丝的胸脯推过去了。这个过程当中，有些社会青年起哄。有的家长跟我说，孩子下来之后就很奇怪，问为什么这么做。父亲就跟他说，因为她是母亲，她爱她的孩子，那是一种责任，那些人起哄是不对的。所以父母和孩子一起上网看一些东西还是必要的，及时地给予引导梳理。我们不能堵，应该引导，这样引领孩子健康成长。另外教师应该更深入地了解孩子。现在学生知道的东西，老师不一定知道。所以要求教育工作者深入学生，了解他们，既是他们的老师，又是他们的朋友，是他们成长路上的良师益友。在这个过程当中，中央这么重视，各级党政这么重视，一定会把网络建设得更好，也可以说这是有中国特色的网络建设。

所以最近掀起的网上扫黄风暴净化网络信息环境，为孩子们创造一个良好的成长空间是很必要的。但我个人认为，风暴毕竟是有时限的，应该把一个有时限的行动和长期举措结合起来，建立良好的机制，通过法制的建设，通过道德的约束，通过有力的舆论监督和社会监督，能够使网络的净化持之以恒。要不然一段风暴过去之后，这些霉菌、这些黄毒慢慢又会滋生出来，这样对孩子们的成长不利。

青少年成长阶段既敏感又脆弱，需要学校、家庭、社会共同引导。未成年人犯罪总体趋势还是在下降状态。我看过一个资料是降中有时候有一点小回升。应该看到未成年人的成长，主流是好的。从各级党政领导、各级教育部门，到广大学校的校长、教师以及广大的家长，对孩子们的教育还是非常关注的，在引导孩子健康成长的过程当中做了不少工作，有些工作还是很有成效的。所以主流是好的。

但是，我们应当看到目前我国正处于经济转轨时期，从无序走向有序过程当中，社会上存在

读书札记

一些不良的文化影响。青少年正在成长，他们很敏感，同时又比较脆弱，在分辨是非能力方面相对比较弱，自制能力相对比较弱。所以有些青少年在一些不良影响下，有些违纪违法行为，甚至有人走上犯罪的道路。

具体到黄色淫秽和性犯罪问题，具体未成年人性犯罪数字是上升还是下降，可能公安部门统计的比较准。其实，不光是网上，包括画册、书刊、影视，最近有一些漫画，这上面也有黄色的东西。孩子们在这种诱惑和引导下，有一些行为上的错误、越轨，但如果不及时遏制，有一部分人会滑向犯罪的道路，走上不归之路。

性教育包括许多方面。健康性教育应当伴随人的一生，其实我们对青少年的性教育，过去叫做青春期教育，早在上世纪70年代就开始了。周恩来总理在世的时候就曾经提出过，要对青少年进行性健康教育。后来北京以及其他一些大城市都进行过青春期教育的试点。其实青春期教育也好，性教育也好，包括的方面比较多。就性教育来讲，它包括性生理、性心理、性道德、性行为、性卫生、性法制等等。在这方面，教育部门着重在性生理、性道德方面，对性心理、性行为、性卫生、性法制方面的教育相对比较弱一些。

但是随着社会的发展，现在看，完全只局限在性生理的教育上远远不够，应该使中小学生的性健康教育更全面一些，把性心理、性道德、性卫生、性法制有关的内容适度、适当地扩充进来。为什么讲适度呢？因为在长期进行青春期教育的时候，广大教育工作者有一个困惑，如果讲得太深容易变成教唆，如果一般的泛泛的讲，有时候又不起作用。好多学校开了这个课时，效果不好，孩子们在听的过程当中，实际上不听课做别的作业，有的孩子还起哄，所以这个课的效果不大好。

从上世纪90年代后，有些大学性健康教育工作者开始编一些书，为青少年学生搞了一些性健康读本。我觉得这些书编得比过去强多了。但是作为一个课程教育的内容，还需要下大力度普及。教育部常常讲四个字，叫做知、情、意、行，应该把知情意行结合好，应该给他们灌输科学的知识，同时在行为上有一个良好的行为规范，引导他们有健康的情趣，有自制的意志力。把知情意行结合好，我想性教育会比过去更有效果。这需要广大教育工作者的努力，也需要广大家长的支持。有些家长认为我们根本不知道性知识也结婚生孩子，这是自然的事，不用专门讲。在这种情况下，使得有些学校在进行性健康教育时也有一定顾虑。性教育可以说是伴随人的一生。不能说小孩在成长的阶段，你一下子给他，他消化不了，可能有些地方就会出现问题。在做的当中，学校和家长应该沟通好，而且家庭做哪些教育，学校做哪些教育，互相配合好。这样有利于青少年儿童更好地度过青春期，促进他们健康成长，包括性的成熟、性的健康发展。

6. 一年前人们还在为门户网站的社会新闻标题是否恰当争执不休，而今天，门户网站的那些“煽情”内容似乎已算不上个事了。据有关部门估计，近两年来国内的色情网站已经达到600家以上。网络色情已经通过各种方式四处蔓延、无处不在。

三年前，中国网站远比现在“矜持”得多。当时全世界互联网经济一片萧条，除去色情网站外，几乎没有一家网站可以盈利，对此局面，连美国网站大哥大“美国在线”也不得不忍辱偷生，开始提供色情服务。可在中国大陆，明目张胆贩黄的网站一家也没有。

2002年，互联网经济一片大好，中国三大门户网站已经开始盈利，随之而来的却是互联网上的色情信息泛滥成灾。与其说中国网站开始饱暖思淫欲，倒不如说是因为有了可以交易色情的条件与动力。毫无疑问，假如不能收到钱的话，网络色情不会这么活跃。辽宁渤海大学教师、网络色情研究者王吉鹏也认为，国内的网络色情发展应该分为三个阶段，1999年之前是“启蒙”阶段，1999至2001年末是“摸索”阶段，从2002年开始到现在算是“初步成熟”阶段。他认为，2002年开始，色情网站的机遇是收费渠道的出现，尤其是手机付费出现之后。另外各个门户网站开设的交友社区或是性知识普及也在很大程度上扮演了本来不该扮演的角色。

网站的交友社区通常打着一些交网友的幌子，但却藏污纳垢，社会影响很坏。一方面，它为色情业提供一个新的渠道，来进行性交易，而其中也包括了最受重视的雏妓的问题，另一方面，它还可能造成性病、艾滋病的传染，欺诈等等社会问题。

“发送短信到××××，就可下载500部激情大片。”这是色情网站常见的注册方式。据专家

读书札记

称，在调查中发现，已查处的色情网站里，基本都是要用户利用短信付费，订阅网站信息的。这种付费方式既隐蔽又快捷，更不需要检验对方的身份，就是一个小学生都能轻易获得网站的大量黄色信息。一家个人网站，每个月至少可以赚到几十万。实际上手机解决了网站经营者收钱的“大问题”。

问题

概括材料中反映的主要问题。要求：条理清楚，全面，字数不超过300字。

答题分析

第一步，概括每段材料的基本内容，抓住材料信息。

材料1总结概括：网络成为淫秽色情信息的滋生地，为牟私利不少网站铤而走险。

材料2总结概括：网络色情信息不仅量大而且易获得，直接毒害孩子们的心灵。

材料3总结概括：治理色情网站对政府执法部门来说仍有很多制约性的因素。

材料4总结概括：网络色情违法活动已成为新型社会公害，具有四大明显特征。

材料5总结概括：面对网络不良信息的蔓延，在加强网络治理的同时还应该确立一种新型的教育观，做好宣传引导工作。

材料6总结概括：随着互联网经济的发展，网络色情治理的难度也在不断加大。

第二步，在归纳概括段意的基础上进行分层概括。

材料1和2可以归为一类，主要谈当前网络色情信息泛滥及其造成的社会危害。材料3、4和6可以归为一类，材料3通过新闻采访的形式，借权威专家之口分析了当前我国在网络色情信息治理方面面临的一些制约性因素。材料4和6主要分析了当前我国网络色情违法活动的特点、一些深层的原因以及治理形势。因此，材料3、4和6合在一起实际上是对当前我国网络色情滋生和蔓延的问题进行了深层的原因分析。材料5在分析网络色情信息对青少年的毒害的基础上，提出要确立一种新型教育观，为他们营造健康的成长环境。

第三步，概括给定资料的中心思想和主旨。

网络色情信息泛滥成灾，成为一种新型社会公害，特别是给青少年的健康成长构成很大威胁。如何有效打击和治理网络色情犯罪成为政府能力建设的重要内容之一。

第四步，循筋理脉，寻找问题成因。

通过以上几步的分析，我们可以进一步找到网络色情信息泛滥的深层原因：① 受利益的驱使，许多网站铤而走险，而部分运营商为了利益也与他们相勾结；② 传播形式多样，加大了监管的难度；③ 由于法律不完善、技术落后等原因，网络色情治理能力较低；④ 少数人的思想不健康，以及对青少年教育不足等也是原因之一。

第五步，加工和整理要点，连缀成文。

随着我国互联网事业的快速发展，在经济利益的驱动下，一些不法分子利用网络进行淫秽色情等不健康内容的传播。网上淫秽色情信息泛滥，严重污染网络环境，毒害人们思想，败坏社会风气，特别是严重损坏青少年的身心健康与成长，成为一种新型的社会公害。网络成为不法分子传播淫秽色情的途径是多方面的原因造成的。其一，由于网站运行成本低、利润高，而且传播技术灵活，因而成为淫秽色情传播的滋生地；其二，网上观看下载色情电影、图片门槛低，方式便捷，部分网民容易被引诱；其三，目前技术上的限制及法律上的不完善导致我国对色情网站的监控与管理较困难。另外，部分电信运营商出于利益驱动与网站联手贩黄也是一个重要原因。

附答题纸：

读书札记

读书札记

第三章　提出对策能力

申论主要考察应试者运用理论、原理分析问题、提出问题和解决问题的能力以及文字表达能力。如果概括内容是提出问题能力，那么，对策就是解决问题能力的主要运用，而且解决问题的能力与提出问题能力相比，更能体现应试者的综合素质和应对能力。

第一节　提出对策的形式

对策，即解决问题的原则、思路、方法、措施。提出对策首先要解决对策从哪里来的问题。按照申论的命题规律，对策不是凭空产生的，它或者有一定的来源，直接从来源中提取对策；或者有合理的依据，通过对依据的观点或做法进行引申、演绎形成对策。

一、提出对策的基本题型

提出对策是申论考试的基本题型，主要是考查应试者在分析所给定的材料后，能否对材料中存在的问题提出合理的建议，是对应试者思维广度和思维深度的考验，是对应试者解决问题能力的验证，主要有三种常见的基本类型。

（一）针对特定问题提出对策

这种类型的试题就是要求应试者针对资料中所出现的问题，提出相应的对策，这是最常见的一种试题类型。

【示例】2000 年国考·第二题

题目：以省政府调研室工作人员的身份，用不超过 350 字的篇幅，提出解决给定资料所反映问题的方案。

要求：有条理地说明，要体现针对性和可操作性。（30 分）

【示例】2001 年国考·第二题

题目：假定你是某职能部门的工作人员，请你就 PPA 风波所引发的问题提出善后处理意见。可以全面谈，也可以就某一个方面谈。

要求：（1）意见合理，具体可行；（2）条理清楚，语言简明；（3）字数不超过 300 字。（30 分）

【示例】2002 年国考·第二题

题目：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。字数 400 字左右。

【评析】这种试题的类型主要是考查应试者理解和把握材料后，能否针对材料中存在的问题进行归纳，并提出相应的良策。

（二）结合实际提出对策

这种类型的试题与第一种类型相比，难度有所增加，既要根据材料中所存在的问题进行归纳整理，又要结合实际来谈，所以在出题形式上有所要求，不是单纯的要提出对策，而是给出了一些限制，有更多的要求。

【示例】2003 年国考·第一题

题目：对给定资料进行分析，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。

要求：分析恰当，对策明确、可行；条理清楚，语言通畅。字数不少于 600 字。（50 分）

【示例】2004 年国考·第二题

题目：假设给定资料中有关我国城市交通拥堵的问题在你市都存在，你作为市交通主管部门的负责人，请根据给定资料，写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”。

读书札记

要求：(1) 简要介绍情况，恰当分析原因，提出全面、明确、可行的对策。(2) 条理清楚，语言通畅。(3) 作答在答题卡上的指定位置(作答在其他位置上一律无效)。(4) 字数不多于1500字。(50分)

某些年份的试题，从题目看好像不属于提出对策的试题，但是，从试题的作答要求看，又是属于提出对策类的试题。只是在提出对策时给出了更多的限制。如2003年的试题要求：从制定政策的角度提出对策建议，而且要求分析恰当，对策明确、可行。这就是要提出对策。这种类型的试题主题是给定的：“减少事故，保障安全”。2004年的试题是要应试者结合所在的城市并把自己虚拟为该市的交通主管部门的负责人作答，更强调了作答的要求：简要介绍情况，恰当分析原因，提出全面、明确、可行的对策。就是要先介绍存在的问题是什么，造成的原因是什么，然后再提出对策。

(三) 设计具体行动方案

设计方案就是要求应试者根据材料的内容，提出落实某一行动的实施方案。这种试题是一种变异的对策题，既要结合材料的实际，又要给出条理性的表达。在这里将其作为提出对策题的一种形式，就是为了提醒考生这种题目也符合提出对策的一些特点。

【示例】2007年国考·第四题

题目：如中央有关部门成立联合检查组，对地方征用农民集体所有土地补偿费管理使用情况进行专项检查，请列出此项检查所查的主要内容。(15分)

【参考答案】

① 审核征地的面积，看当地的征地行为是否合理合法；② 根据当地的经济水平，以确定征地的价格是否合理；③ 根据被征地农民近三年平均产值，以及征地后的农民实际产值，以确定土地补偿费的使用能否弥补征地后农民的生活需要；④ 审核土地的出售价格，核算后以确定土地补偿费的额度是否合理；⑤ 审核征用地所兴建的项目，以确定是否符合当地经济发展的需要，是否符合环保和可持续发展的要求。

【评析】首先要明确的是检查的对象是土地补偿费的管理使用，而不是检查征地问题。因此，这个题目不同于一般的提出对策题，它是围绕一个具体问题的落实和实施来设计行动方案。其要求是“紧扣问题，务求解决，条理清晰，重在操作”。

【示例】2010年国考·第三题

题目：假设你是沿海某省省政府工作人员，请结合给定资料，草拟一份《关于将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的报告》的内容要点。(20分)

要求：(1)内容全面，有针对性；(2)条理清楚，表达简明，不超过400字。

【参考答案】

报告的要点应该包括：

第一，我省应以科学开发海洋资源、保护生态环境为主建立半岛蓝色经济区。利用海洋资源，带动本省、沿河流域、沿海一线其他省区经济发展，整合省内各地区资源，改善当下重复建设的发展状况，推动本地区、东北、环渤海、长三角、东亚邻国的相互联系和交流协作。应尽力争取使这一重要规划纳入国家发展战略，争取国家支持。

第二，半岛蓝色经济区应以港航、交通、钢铁、能源、电力、石化、造船等产业为重点产业，在省内规划“两城七区”的经济区主体区分工，确定不同发展目标，整合各地资源形成优势互补，将周边海岛纳入总体规划，强调开发与保护协调，更加注重海洋高科技产业、旅游业等产业的发展。

第三，半岛蓝色经济区的建立应特别注重提高产业层级、优化发展方式，要加大对相关企业、产业发展的审查力度，着力培养技术含量高、低污染、低排放的产能，淘汰落后产能，适当建立环保区域，推进节水、节能、节地、节材和综合利用。

【评析】这个题目要求考生拟定一份报告内容的要点，实际上是要求考生以政府工作人员的身份就如何将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略提出对策。

(四) 判断对策的有效性

这种类型的试题就是通过选择的方式来考查应试者提出对策的能力。所以不应该只知道是

读书札记

什么，而且还要知道为什么，要求的深度更强。

【示例】2005 年国考·第一题

题目：给定资料中提到扶贫资金被挤占挪用的问题。下面列出了解决这一问题的 A～E 五项措施，其中不正确的是哪几项？请写出这几项的序号，并分别说明为什么不正确。

要求：说明的字数不超过 200 字。（20 分）

A. 要加大县乡两级的财政投入。近年来，乡镇撤并，农村税改，县乡财政收入逐年减少，只有加大县乡两级财政投入，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

B. 要加大对扶贫专项资金使用的监督检查。监督必须贯穿资金分配使用的全过程。要开展事前、事中、事后的全面监督，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

C. 扶贫主管部门要严格履行项目审批程序。若出现以立假项目或虚报项目投资而套取扶贫资金的事件，扶贫主管部门应承担法律责任。

D. 必须对扶贫资金管理使用情况实行多部门联合的监督检查，同时扶贫资金的监督管理权必须归属各级纪检部门，才能杜绝扶贫资金的挤占挪用。

E. 要实行扶贫资金的统一管理，不能“谁争取的资金谁使用”。封闭式的资金分配方式，会使一部分直接安排在部门或项目中的资金脱离了财政的监督管理。

【示例】2009 年国考·第三题

题目：某学术团体为贯彻党的十七届三中全会精神，就我国粮食问题召开研讨会。在关于解决问题对策的讨论中，有人发表了“四点对策”。

其一，建议加大农业投入，以使粮食产量满足人类不断增长的需求，我国粮食生产有很大的潜力，只要持续加大农业投资，我国的粮食产量就不仅完全可以在中长期内满足国内需求，而且可以保证出口。

其二，建议科学地分配全球有限的粮食。近年随着全球能源供需矛盾凸显，石油价格上涨，一些国家把粮食加工成生物燃料。当欧美一部分人填满他们油箱的时候，很多人正为如何填饱他们的胃而苦苦挣扎。要优先满足人类最基本的需求，科学地解决全球有限粮食合理分配的问题。

其三，建议大力倡导粮食节约。据某市调查显示，该市饮食行业及单位食堂的就餐者，平均每人每天浪费大米 14 克，每天浪费大米多达 7000 公斤。如果在全国调查，粮食浪费一定是个惊人的数字。要厉行节约，这是我国可持续发展能力不断增强的重要保证。

其四，建议切实加强国际合作。发达国家、国际组织要向发展中国家提供相关政策指导。世界银行和国际货币基金组织应向受到粮价攀升冲击严重的发展中国家提供近期紧急粮食援助，并对如何促进发展中国家在中长期提高粮食生产能力给予切实帮助。

这“四点对策”，内容上、表述上都存在问题。请指出这份“对策”存在的问题，并提出修改意见。

要求：（1）明确指出存在哪些问题；（2）写出相关的修改意见（包括写出需要补充的内容）；（3）条理清楚，表达简明，不超过 400 字。（20 分）

【评析】这类题目的作答要求是给出几个与反映材料有关的推断或观点，是一种命题判断的形式，是一种提出解决问题的对策，与以往不同的是，这些对策不是应试者提出的，而是假设的一些虚拟身份给出的，要求应试者以公务员的身份进行判断并选择出符合实际的选项，这种形式与前两种类型相比，难度显然是增加了，因为，应试者不仅要提出合乎材料的对策，而且要对他人提出的对策进行审视、判断，以真实的身份作出符合实际的选择。

二、对策的基本结构

对策的基本结构包括两个层面：一是单条对策的要素及其排列顺序，二是整体框架下每条对策的排列组合。

（一）单条对策的结构要素及其排列

单条对策的构成要素至少应包括：主旨句、主体、操作内容和目的。首先，主旨句体现了对策

读书札记

的价值，也表明对策是基于材料中的问题而提出的；主体指明了对策由谁来实施；操作内容是对策的基本要素，舍此就谈不上对策；目的则是指明对策所欲达成的效果和目标，强调目的是为了明确答案要点，方便阅卷人快速提取阅卷信息。

从要素的分布和排列顺序来看，单条对策的结构应该是：

主旨句＋主体＋操作内容＋目的

【示例】

解决目前我国公共服务领域存在的突出问题，一是要加大财政投入。各级政府要按照建立公共财政体制的要求，增加在教育、医疗、社会保障等领域的财政投入，以满足经济社会发展和人民生活改善的需要。

【评析】在这项对策中，主旨是“加大财政投入”；主体是“各级政府部门”；操作内容是“按照建立公共财政体制的要求，增加在教育、医疗、社会保障等领域的财政投入”；目的是“以满足经济社会发展和人民生活改善的需要”。

（二）整体对策的基本结构

提出对策的整体结构主要包括导引、主体、总结三部分或者也称为“开头＋正文”。导引是为提出具体对策作铺垫，即为“开头”部分；正文部分则包括主体和总结，主体则构成对策的主要内容；总结是深化意义，提升思想内涵。

1. 对策的导引是写在对策主体之前的一段话，主要介绍对策提出的背景情况。一般而言，对策的导引包括对策针对的问题、对策提出的主体、对策提出的原则以及对策的数量等。一般会使用一些固定的连词，比如，针对/为了……，作为……，本着……的原则/理念，应当/建议……等来连缀。

【示例】2002年国考题·第二题

针对现阶段互联网发展过程中的问题，现提出如下三个解决方案。

【示例】2009年浙江省考·第二题

金融危机对浙江经济造成了严重冲击，这既有国内外经济环境的客观因素，也有浙江经济发展中长期积累的深层次矛盾和问题。浙江经济要走出当前的困境，应当着眼长远，标本兼治，加快转变经济发展方式，推进经济转型升级。

2. 对策的主体是作答的主要内容，具体阐述各种对策。现在对策题的作答字数一般较多，约300～500字，对策要分段、分条陈述，以使阅卷老师能迅速读懂和抓住要点，一目了然。对策的数量最好在3条到5条之间，可根据字数要求进行调整。对策主体一般要用清晰的序号标明，例如：“一是……二是……三是……四是……五是……”，或者“第一……第二……第三……”、“首先……其次……再次……最后……”等形式都可以用来组织主体。

【示例】2008年江苏省考·第三题

题目：针对给定资料3中所提到的第一个“落后”效应，请你结合给定资料，提出相应的对策。（20分）

要求：针对性强，方法可行；篇幅不少于200字。

【参考答案】

针对“Made in China”发展过程中所释放的“落后”效应，解决措施如下：

其一，政府制定产业结构优化升级的战略，加快转变经济发展方式、完善社会主义市场经济体制。通过税收和政策优惠鼓励高科技、高附加值以及技术创新型企业发展，建立有序的高中低产业良性发展的局面。

其二，“中国创造”需要“世界品牌”，要依赖民族精神为“世界品牌”的建立创造良好的环境。学习韩国等国的民族精神，在产业提升、技术创新、系统创新方面充分发挥中国民族精神和中国文化的带动作用。

其三，发展以高新技术为核心的产业，逐步走向“中国创造”，在技术、品牌、国际化、人才、战略规划等方面加快发展。

读书札记

其四，建立企业、政府、市场、高校相结合的创新基地，积极发展高科技人才队伍，形成良好的创新环境和创新机制。

【评析】这一部分内容是作答的主体内容，也是重点体现考生的问题解决能力的一部分。因此，考生要围绕主要问题，结合给定资料进行系统性的思考，进而提出可行的对策。

3. 对策的总结主要是在分项陈述的基础上，进一步深化主题，提升高度。在具体作答时，这一部分可以根据实际情况而定，可写可不写。

第二节　提出对策的原则与要求

提出对策是阅读能力和归纳概括能力的延续，也是考查应试者是否具备从事政府工作基本素养的重要内容。因此，深入理解和把握提出对策的一般原则和具体要求，对于答好这类题目，提升申论的考试成绩至关重要。

一、全面性

全面性是提出对策的基本原则，它要求应试者围绕解决给定资料中某个社会问题的对策必须要全面、系统。由于社会公共事务的复杂性，许多问题的解决往往需要从多个角度提出对策才能形成合力。因此，只有确保提出的对策全面、系统，才是真正有效的对策。对策的全面性还表现为主次分明。考生在提出对策时要有所区分，先提出解决问题的总的指导思想和原则，然后再从制度、部门、媒体、大众等层面进行详细的设计，要有层次、有顺序，突出重点，而且要尽量考虑周全。

【示例】

目前我国一些地方发生了高致病性禽流感疫情，防治工作正在紧张有序地进行。各地区、各部门要认真贯彻落实党中央、国务院制定的一系列政策和措施，有力、有序、有效地开展防治工作。

1. 坚决把疫情控制在疫点。对已发现疫情的地区，要按照早、快、严的原则，实行坚决扑杀、彻底消毒、严格隔离、强制免疫，严防疫情传播。

2. 未发现疫情的地区要抓紧做好各项防疫工作。要立即组织力量进行一次全面检查，强化措施，排除隐患，严密防范，切不可麻痹大意。

3. 坚决防止高致病性禽流感对人的感染。要加强对职业人员和密切接触人员的医学监测。对疫区工作人员特别是参与扑灭疫情的人员，要加强防护。

4. 实行补偿和扶持政策。中央和地方财政要增加防疫经费投入，对扑杀、免疫等实行合理补偿，对专业养殖户和加工企业给予扶持。补偿资金的发放要做到公开、公正、透明。

5. 加强检验检疫。要强化出入境检验检疫工作，加强国内禽类及其产品的检疫和市场管理，确保质量卫生安全。各地不得以任何理由阻止其他地区健康畜禽及其产品的流通。

6. 加强科研攻关。要按照统一组织、大力协同、突出重点、合力攻关的原则，尽快组织各方面的科研力量进行联合攻关。

7. 建立健全处理突发重大动物疫情的机制。各地政府要尽快制定和完善高致病性禽流感防治应急预案。

8. 加紧建立和完善动物疫情监测检疫网络，及时、准确、清晰地报告疫情，做到早发现、早报告、早处理。

9. 认真做好科普知识宣传工作。要让广大群众了解高致病性禽流感传播的特点和防治办法，增强自我保护意识和防疫能力。

【评析】方案 1～5 五条是目前应该怎样对待这个突发事件；6～8 三条是一个中长期的措施。前五条也是有顺序的，是按照轻重缓急的顺序排列，对于涉及的方方面面有所交待。

读书札记

二、针对性

所谓对策的针对性是指提出的对策必须是可操作的。因为制定方案的目的就是解决实际问题，制定出来却无法操作也就失去了制定的意义。这种针对性从宏观来看包括两个方面的涵义：其一，是指对策方案应该与所给定材料的倾向性相吻合。其二，是指对策方案要紧紧围绕前面概括材料所提出的主要问题，切中要害。在操作中要确保提出对策的针对性，需要注意以下几个方面：第一，要有直接解决问题的政府部门或职能机构解决、落实你提出的对策；第二，要有解决问题的具体步骤、方法；第三，要考虑解决问题的时效性和必备条件，不要模糊不清、脱离实际，如果你在提出对策时忽略主观、客观条件对它的影响和制约，方案极易失去可行性；第四，择优选择。解决一个问题有多种方案，要选择效果最好的；一些方案可以达到相同的效果，要选择最为可行、成本最低的。

一般说来，前面概括了几个方面和层次的问题，这一部分就应当体现几个方面或层次的对策和方案。当遇到给定材料反映的问题比较复杂时，首先要根据题目给定的角色进行认真筛选，抓住核心问题，切忌平均使用力量，甚至本末倒置。解决好这一点，有赖于阅读材料与概括材料所显示出的“功力”。

【示例】2002年国考·第二题

题目：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。（满分40分）

要求：1. 有针对性，有条理，切实可行；

2. 字数在400字左右。

【参考答案】

关于加强我国网络建设的问题，现提出如下三个方面的措施：

（1）建设网上的马克思主义阵地。鉴于网上是欧美的“信息霸权”，国内政治与国际政治的界线趋于模糊，国家政治安全特别是意识形态的安全在很大程度上受到西方国家敌对势力通过网络对我意识形态渗透。因此，建设马克思主义的网络阵地就很有必要了。

（2）发挥网络的舆论宣传与引导作用。政府可以利用网络对外宣传自己的意识形态，对内起社会舆论的监督和引导作用，以加大对人民群众的思想政治道德教育，提高其辨识能力，抵制西方网络对我国的消极影响。

（3）加强网络法规建设。我国是后起的网络用户大国，近几年已初步建立了我国的网络法规，但还很不完善。应加大网络立法的力度。一是应加快立法速度，以对政府、企业和个人信息数据实行保护；二是应强调采用法制手段制裁处罚网络犯罪；三是应大力培养网络执法人员，及时发现与打击网络犯罪；四是应通过技术手段提高人民群众利用信息的能力，包括技术加密防范措施、信息获取方式的技术和抵御信息污染能力等。

【评析】本题的作答要求中明确指出“就如何克服资料所反映的种种弊端，提出对策建议”，因此考生在作答时必须针对给定资料中出现的情况有针对性地提出对策。

【示例】2009年江苏省考·第二题

问题：从给定材料1、2、3、4中提出应对当前我国经济形势的几点对策性建议。（20分）

【参考答案】

金融危机是机遇也是挑战，政府应该积极面对，转“危”为“机”：

（1）政府应转变思想，总结经验教训，改变盲目投资的情况，避免重复建设和资源浪费，实实在在改善企业的经营环境。转变经济发展方式，改变单纯依靠投资拉动经济增长的状况，转而依靠科技和技术重塑经济发展模式。

（2）着力改善民生，将涉及民生的领域作为重点投资方向。例如在养老、医疗、教育等方面增加投入，解决人民的后顾之忧。

（3）政府应着力规范市场秩序，加强管理，对违反市场规律的经营行为要加以制止，让利于

民；不干预正常的市场自由竞争和创新，激发市场的活力，为人民带来实惠。

(4) 准确了解本地区的特点，综合市场信息，为本地区发展选准方向，为民众发家致富提供政策、信息、技术、资金支持。

(5) 拓宽群众反映问题的渠道，自觉接受人民和媒体舆论的监督。

【评析】分析一下2009年江苏省的考题就可以发现，第一题是“请归纳出给定资料中蕴含的几个方面的内容，并加以概括叙述”。因此，在作答第二题时应该充分考虑到第一题概括的相关内容，做到有针对性地提出对策。

三、可行性

所谓可行性，主要是指提出的对策要符合客观规律和社会的道德规范、法律法规。为此，提出的对策必须符合以下几个方面的要求：一是政治上的可行性。见解独特不是偏激，不能脱离主流意识形态，如在解决国企的问题上，要充分考虑生产资料公有制的性质，不能搞纯私有化或一卖了之。二是经济上的可行性，是不是有足够的资金保障。不能脱离国情。如在解决农村问题上，可以免征农业税，义务教育阶段可以免费，但还没有足够的财力在农村建立比较完善的社保体系。三是技术上可行。政府日常工作以解决问题为导向，所提对策必须要能够从技术的层面得到实施。技术上的可行需要通过以下条件来保障：其一，对策方案要明确执行主体，即制订出来的方案由谁去执行。其二，对策方案要明确执行步骤，即制订出来的对策方案怎样执行。其三，对策方案要明确执行的时效，即制订出来的对策方案何时实施。其四，对策方案要明确执行的条件，即制订出来的对策方案在什么条件下实施。四是伦理上的可行性。不能只考虑解决问题，还要考虑现实。

【示例】2007年江苏省考·第三题

题目：假如你是会议的参加者，你将提出哪些完善社会救助的措施？

要求：内容不少于5个方面，有针对性，切实可行，篇幅不少于200字。(15分)

【参考答案】

(1) 各级政府各有关部门要进一步加强建设和实施社会救助体系的领导，建立相关的政策，全面落实工作责任，保证社会救助的有效实施。

(2) 切实加强社会救助资金的筹集和管理。各级政府要加大社会救助资金的筹集，不断提高财力支持的力度，确保各项救助资金安排到位，及时下拨到位。对于为满足个人利益，不惜以身试法的人员，依法追究其责任。

(3) 对于一些弱势群体，给予相关的法律援助。无偿提供法律咨询、代书、代理、辩护等法律服务，维护贫弱群体的合法权益。

(4) 加强宣传，提高全体居民的素质。广泛宣传《救助管理办法》及相关的实施细则，教育引导社区居民支持救助管理工作。印制有关救助管理法规下发到各居民社区，加大宣传力度，形成人人参与支持救助管理的氛围。

(5) 动员全社会的力量，积极推进社会互助活动。动员全社会广泛参与和大力支持，形成政府保障与社会帮扶互联、政府资源与社会资源互补、行政力量与社会力量互动的格局。制定社会力量参与社会救助工作的优惠政策，坚持社会经济组织和个人兴办社会救助和社会福利机构，为社会救助体系的实施创造良好的环境。

【评析】这是一道典型的策论题。在写该道题目的答案时考生应留意两个点：

一是题中的虚拟身份问题。本题中给出的虚拟身份是“‘两会’会议的参加者”，那么从这个身份出发，考生的对策除了要考虑政府如何解决这一社会问题外，更多地要考虑的是如何维护广大人民群众的根本利益，因为“两会”的核心是处理民生问题，是如何维护最广大人民群众的根本利益的问题，所以这点请考生们留意了。

二是对于本题对策的要求，在题目中是要求“内容不少于五个方面，有针对性，切实可行”。这里就要求考生在写对策时，要把点铺开，还要写可实施的对策，而不能写纲领式的对策，在对策

读书札记

的表述方面一定要细，既要从宏观上去把握，更要从微观上去表述。例如，在针对法律法制缺失时，不能简单地写“完善法律法规”，一定要写清楚“如何”完善法律法规。对于这个点，很多考生很可能会忽视掉，建议大家考试时一定要认真审题。

第三节　提出对策的步骤

申论对策的提出必须符合解决问题、实现目标的行动准则，践行这一准则需要按着一定的步骤来开展。

一、准确界定问题

所谓问题就是给定资料集中反映出来的矛盾。只有发现问题，才能提出解决问题的对策，从而解决问题，也才能真正做到有的放矢。

【示例】2008年广东省考·第二题

题目：结合材料5，请用不超过300字的篇幅简要提出“政府进一步强化义工工作的措施”。

要求：概括全面，措施可行，操作性强，条理清晰。

材料5

(5-1)2008年1月26日，京广线南段因雪灾冰冻断电，列车大规模停运，北上旅客开始滞留广州火车站，上午11时30分，警方封闭了火车站广场自东向西的公交车道，下午2时，广州市春运应急预案启动。自此，铁路、军警、公安、环卫、民政、医疗等诸多部门开始进入“紧急状态”。

这一天里，还有另一群人自动选择进入“紧急状态”——留校值班的中山大学政治与公共管理学院研究生刘俊杰，注意到媒体关于火车站旅客滞留情况的报道，他拿起电话，开始联络学校团委和学生处。“火车站的情况这么紧张，狮子会不做些什么吗?”民间组织广东岭南狮子会的会长伦永华在这一天也陆续收到朋友们的询问短信。此时的伦永华出差外地，人在广州的狮子会副秘书长刘清青得到了同样多的提醒，她开始联系民政部门，希望捐赠物资。教师范穗斌这一天里选择联络的是广州火车站和火车东站的春运指挥部。而广州市基督教三自爱国运动委员会选择了向主管单位广州市宗教局请示，希望有着丰富志愿者经验的基督徒义工也能为此出力。事后的回忆里，义工们第一时间联络的有关部门多种多样，没有人准确地知道这样的紧急状态下，应该是哪一个部门统筹义工，想出力的个人试图寻找组织，而组织则在申请主管单位批准。

(5-2)广州市越秀区民政局副局长叶新平的说法是：“没有想到社会热心人士这么多，我们可利用的资源这么丰富。”广州火车站地处越秀区，越秀区民政局在火车站安置滞留旅客的工作中扮演了重要角色，而社会义工和志愿者对于辅助他们的工作起到了主要作用。2008年伊始的这场突发性事件，似乎终于令政府和民间义工组织找到了一种资源对接的可能。

1月27日，越秀区民政局下设的越秀区义工协会，立刻被动员起来，此外区民政局党员义工大队成员，以及一些街道居委会工作人员随即加入物资发放的队伍。“27日当天，越秀区民政系统的义工就全部到位了。”这一天里，希望作为义工帮助火车站滞留人群的民间人士仍在等待。

1月28日，一封公开信终于出现在广州市青年志愿者网站上：“为了确保2008年春运工作安全、有序进行，根据市委、市政府有关会议精神，按照市春运办统一部署和安排，现组织志愿者开展春运志愿服务工作。”这一天滞留火车站的人数已近20万。在以往的春运工作中，民政局并非主力。

50年一遇的灾害第一次把民政局推到了大规模应急救助的前线，“1月28日，人流突然增多，安置旅客的流花馆开始挤满了，此时发放容易引起骚乱，我们暂缓了一下，迅速找第二个方案。”越秀区民政部门的李伟光回忆道，一开始没有招募社会上的义工，是因为民政局系统的工作很有秩序，他们没有想到后面滞留的旅客会越来越多。当天下午，火车站附近地区值班的民政局工作人员再一次觉得人手不够用了，他们随即开始联络以往有过合作的民间组织，以及一些自己找上门来要参加抗灾的义工组织。

读书札记

(5－3)民政局安排义工的工作大都是在相对安全的地区进行物资分发和疏导人流，只有很少数义工经由批准和组织，能够深入人群进行物资发放，挑选这些义工，要看他们身体素质是不是好，纪律性是不是高。此次救灾，只接受有组织的和正式登记报名的社会义工进入火车站地区服务。曾有外国人、中学生想加入服务，最终被劝退。也曾有市民自筹食品和衣物，试图自行进入火车站地区进行发放，却发现满腔热情的自己根本无法展开工作。

(5－4)义工队伍中，不服从民政局统一调配的行为偶有出现。广州市一家供水单位的义工队伍自行到一处旅客滞留区发放，他们也许觉得那一区域的旅客更需要帮助，不料引起小范围骚乱，警察立即前来制止，刚刚发出去的瓶装水转眼砸到了警察和义工身上，滞留旅客的焦躁情绪一触即发。

(5－5)“使用义工，我们首先要考虑义工的安全有没有保证。”民政局的想法没有得到一些充满热情的年轻义工的认同。他们觉得哪里最需要，就应该服务到哪里，一些女孩抱起物品就想往人群里冲。民政人员讲述的这些情况，为其他义工所证实。

(5－6)1月31日是应该被特别铭记的日子。由于铁路部门信息发送有误，传出列车恢复运行的消息，导致近20万旅客一天之内再次回流广州火车站。武警组成的人墙一度被骚动的人群冲开。当晚，一篇名为《广州火车站志愿者实录：愤怒的志愿者》的帖子出现在天涯社区，并被广泛转帖。“今天作为一名春运工作的志愿者，作为一名满腔热情的大学生。我深深感到的不是爱心、不是热情，而是无奈、无奈、再无奈！愤怒、愤怒、再愤怒！”“我们所做的工作就是告诉后来涌入的人，会展馆内只可以休息、不可以候车。想上火车一定要去火车站等，但仍然有人拿着当天的报纸来质问我们。没多久又有大批人涌入，说是火车站的工作人员让他们在会馆等。作为志愿者，很无奈。我们既不知道最新的消息，也不知道该怎么通知他们。看着那个等了5天的两岁小孩，忍不住掉下泪来。”在这篇文章中，作者提及捐赠物资堆到天花板却不派发，“甚至是母亲带着小朋友来要一块纸皮，我们志愿者都要对着民政部门的大妈们点头哈腰，又求又哀，才能答应”。最终他们选择了“偷”，“民政部门开了封的食物，我们就悄悄地放在袋子里，走到人群中，趁他们不注意，塞给小孩和老人。”

然而，网络上的声音并不是一边倒批评民政局。岭南狮子会的工作人员这样看待网络上对民政局的质疑：“作为一个慈善团体的义工负责人，从1号到现在，我每天晚上10点到凌晨都在旧交易会广场协助民政局派发物品，跟民政局的人也打了无数的交道，其实说实话，他们也很辛苦，他们大部分人已经连续奋战了7～8天，每天睡觉不到5小时。所有民政部门的人员全体出动，但人手也远远不够，现在是连各街道的公务员也全部出动。有些公务员完全没有任何民政工作的经验也必须马上投入工作，有时候难怪他们有态度方式之类的不足。”

另一种争议存在于义工组织之间。由于包括广州青年志愿者、狮子会、基督教青年会、麦田计划等在内的各种民间组织常常在同一区域工作，隶属不同团体的义工很容易互相观察。既有动员人数多，但管理松散、缺乏凝聚力的团体，也有理性沉稳、具备一定应急专业性的组织。此次应急救助对于很多非政府组织而言，也是第一次面临重大考验。

(5－7)媒体的抗灾报道引起了民众的高度关注，民间物资的捐赠一直非常踊跃。在网络上，出现了这样的声音：“对于送到民政局捐赠的物资，他们接受的条件很苛刻：旧的不要，食物要有发票，往往是送去一堆东西，他们挑拣一些，剩下的还要拿回来。对于多出来没有发放完的物资，民政局可能会拿到爱心超市去卖掉。”

对于为什么要有选择地接受物资，为什么食物要有发票，其实都是应急赈灾过程中必须重视的问题。民政局的同志说：“曾有人提出要给我们捐2000份炒面，我们没有接受。我们不知道这炒面吃了究竟安不安全。”大量民众提出捐赠衣物，但旧衣物往往也不被接受。“旧衣物需要杀菌消毒之后才能发放。人流密集，一旦引发传染性疾病无法控制，时间紧张，我们没有人力和物力做这个工作。”

这次罕见的大规模动员救助行动中，大部分老百姓、义工和一些一线的政府公务员一样，缺乏应急救助和捐赠的相关知识，而上述这些信息在救灾过程中以及结束后，都没有被及时而清晰

读书札记

地传递出来。信息发布系统的缺失不只存在于物资捐赠过程中，对义工的组织和管理同样如此，甚至第一线的公务人员往往也不清楚很多变化中的情况。岭南狮子会义工队伍的组织者在出动之前，需要自己通过网络和媒体搜集相关信息，退票点在哪、厕所在哪等等，然后整理出来告诉义工，以便义工在碰到旅客询问时可以提供准确信息。而义工们已经见惯了成群的旅客拎着行李忽然涌来又忽然涌去的慌乱大场面，"都是不准确的信息误导了他们"，一名广州市青年志愿者这样认为。

(5-8)很显然，这一次的火车站救助行动不仅只是给政府部门提供了一次大规模动员社会义工的机会，对于很多民间组织而言，也是从来没有过的经验。当政府发现原来有这么多民众资源可以动员时，既是机遇，更是挑战。早在2005年，广州市民政局便提出，要在年内实现广州市注册义工人数达到创建文明城市所需的户籍人口8%的目标，即义工人数达到60万人。然而一些长期从事志愿服务的义工给出的评价是，"政府重量，而不重质"。拥有1000多万人口的广州并不缺乏义工，不缺乏热心的志愿者，缺的是政府对义工有针对性的管理。"希望不是和政府只有这唯一一次合作"，这是一名尚未在民政局正式注册的助学慈善组织负责人的期待。而越秀区民政局社区服务中心的一位负责人说，他们正在思考这次和义工协同作战的经验，可不可以运用到2010年广州亚运会义工动员和管理工作之中。

首先要明确每则材料中反映的问题，有了问题就可以有针对性地提出对策。综合分析材料5我们可以发现，每一部分都反映了我国当前志愿者工作中存在的一个问题，明确了这些问题，提出的对策才会有的放矢。从材料5中所反映的信息来看，义工工作所存在的问题主要有：

(5-1)揭示问题：政府缺少对义工进行统筹管理的专门部门。

(5-2)揭示问题：政府部门与民间义工组织缺乏沟通，对义工工作不够重视，甚至限制了义工的作用。

(5-3)揭示问题：挑选义工的标准不明确，具有临时性。

(5-4)揭示问题：义工工作难以开展，经常受到群众的误解。

(5-5)揭示问题：义工的安全没有保证，有些义工热情有余，认识不足。

(5-6)揭示问题：义工组织的水平参差不齐，有的义工组织重人数而不重质量，管理松散，缺乏凝聚力。也有理性沉稳、具备一定应急专业性的组织。

(5-7)揭示问题：义工缺乏应急救助和捐赠的相关知识。信息发布系统的缺失。

(5-8)揭示问题：重义工数量而不重质量，缺乏政府对义工有针对性的管理。

二、初步拟定对策

在明确给定资料反映的各项问题基础上，考生可以针对每一个问题，初步拟定对策，形成方案轮廓。在具体拟定对策时应该充分考虑以下几个问题：首先，应明确决策的时间性。根据材料反映问题的性质，明确提出方案的紧迫程度，并在方案中用恰当的词语表达出来。其次，要注重方法的多样性。同一问题，运用不同的思维方式，会有不同的解决方案，所以考生要尽量多动脑筋，找出解决问题的多种方式。再次，要注意处理的及时性。材料有可能反映几个问题，没必要把所有问题都想清楚再做方案。一个问题分析清楚了，就及时把这个问题解决。最后，要考量决策的现实性。针对材料所给问题，要全面分析，拿出切实可行的方案。

以2008年广东省考第二题为例，在明确了每部分材料所反映的问题后，可以形成以下具体对策：

(5-1)提出对策：政府要成立专门部门统筹义工工作，加强对民间组织和志愿者的协调管理。

(5-2)提出对策：政府管理部门要高度重视义工工作，建立政府和民间义工组织的资源对接机制，发挥义工的作用。

(5-3)提出对策：要制定出对义工挑选、任用、工作安排的标准程序，并督导其工作。

(5-4)提出对策：充分运用各种媒体，加强舆论宣传工作，让更多群众了解、支持并参与义工

工作。

(5－5)提出对策：给予义工适当的技能培训和思想指导，保障义工在服务时的人身安全，提高其处理危机情况的应变能力。

(5－6)提出对策：大力培养凝聚力强、理性沉稳、具备应急专业性的民间组织。

(5－7)提出对策：加强对义工应急救助和捐赠等相关知识的培训，建立并完善信息发布系统，以确保有关信息畅通。

(5－8)提出对策：要扭转重义工数量而不重质量的状况，实现对义工有针对性的管理。

在具体拟定方案的过程中要注意以下几个方面：一是为实现问题的最终解决，思考出大致可提出多少个解决方案；二是将各种方案的轮廓大致勾画出来，方案要尽可能从多角度、多方面提出；三是尽量使各个方案之间相互区别，因为交叉会导致思路重复。

三、细化完善方案

细化方案就是对上一步初步拟定的具体对策进行筛选，淘汰那些明显不可行的设想，并对合理可行的方案进行精心的细节设计。在细化方案时要考虑到以下几个因素：① 符合国家和社会发展的总体战略，这是最终遴选对策的首要标准；② 最大限度地解决问题，达到目标。围绕问题，务求解决是提出对策型题目的基本要求。因此，在细化完善方案时要重点凸显对策的实效性；③ 消耗的资源包括成本尽可能少，在细化完善方案时，要结合实际情况充分考虑到对策的可行性，进行政治可行性、经济可行性、法律可行性、行政可行性、技术可行性的分析；④ 实现对策的风险要低，副作用要小。对于技术风险和负效应比较大的对策要尽量少提。

四、具体表述成文

这一步也就是要对提出的对策按照作答要求表达出来，成为一篇合理、科学、独到的建议对策。作答要求包括概述简单，分析原因简明，对策有条理，有针对性，切实可行，符合字数。在具体表述成文的过程中要注意以下几个问题：① 开头要简明扼要；② 主体部分应当采用分条形式；③ 条条之间应避免交叉重复。

仍以2008年广东省考第二题为例，在以上分析的基础上，就可以进一步筛选和整理各项对策，然后排列顺序，进而表述成文。

【参考答案】

政府应该从以下几个方面强化义工工作：

(1) 成立专门统筹义工工作的政府部门，加强对民间组织和志愿者的协调管理。要高度重视义工工作，建立政府和民间组织的资源对接机制，充分发挥义工的作用。

(2) 扭转政府重义工数量而不重质量的状况，制定出对义工挑选、任用、工作安排的标准程序，并督导其工作。

(3) 大力培养凝聚力强、理性沉稳、具备应急专业性的民间组织。要加强对义工应急救助和捐赠等相关知识的培训，提高其处理危机情况的应变能力，保障义工在服务时的人身安全。

(4) 充分运用各种媒体，加强舆论宣传，让更多群众了解、支持并参与义工工作。

(5) 建立并完善信息发布系统，以确保义工工作信息畅通。

第四节　提出对策的一般方法

提出对策是策划分析中的重要步骤，首先要解决对策从哪里来的问题。按照申论的命题规律，给定材料必然包含对策信息，只要对给定材料理解透彻，就能分析出问题的对策。具体技巧如下。

一、直接引用材料原文中的对策内容

有时给定资料中会有一些材料直接谈到解决问题的思路、办法等，考生在材料阅读和处理过

读书札记

程中要注意提取此类材料信息，这样就可以直接用于提出对策。

【示例】2009年国考·给定资料1

今年9月8日至10日，胡锦涛同志前往河南焦作市农村考察粮食生产，在玉米丰产示范田，询问乡亲们对国家惠农政策有什么要求。一位村民答，希望粮食价格提一点，政府补助多一点。总书记表示一定把这些意见带回去。他指出，发展粮食生产，一靠政策，二靠科技。在温县农科所，总书记勉励科技人员为粮食高产稳产进一步发挥作用。在焦作市隆丰粮食储备有限公司，总书记要求有关部门进一步把储备粮食管好。

【评析】这则材料中，胡锦涛同志直接指出了发展粮食生产的两条对策："一靠政策，二靠科技"，考生在作答时可以直接引用这个信息。

【示例】2009年国考·给定资料9

Z先生：2008年供求基本平衡，主要粮食品种小麦、稻谷、玉米供大于求。在这种情况下，粮价很难涨得很高，如果说出现了粮价涨得很高的情况，国家也一样有能力采取措施来平抑。我们有足够的库存，使价格保持基本稳定，对此我们很有信心，也请大家放心。但是对于有关部门来说，要解决好粮价问题，归根结底还是要想方设法提高农民种田的积极性。一方面要提高农民种田补贴，另一方面要通过技术手段调控好农业物资的价格。如果这两方面的问题解决好了，粮价问题或许根本算不上一个问题。

【评析】在这则材料中，Z先生直接指出了解决粮价问题的对策——"提高农民种田的积极性"。只要提取这个信息，考生在作答时就可以直接使用。

【示例】2009年浙江省考·材料18

省长吕祖善2008年11月13日做客浙江在线新闻网站，以"加快转变发展方式、推进经济转型升级"为主题，与广大网友共同交流探讨。他说：浙江人、浙商要有勇气，要敢于面对现实、面对困难。我们应该是能够克服这次困难的。如果说最欣慰的，那应该就是我们有浙江精神所支撑的浙江人民，这是我们克服一切困难，战胜一切挑战的最根本的力量源泉。过去30年，浙江人、浙商在逆境中崛起，走出了一条具有鲜明区域特色的发展路子。在当今金融危机大风暴下，如何继续前行、发展，又一条"新"的路摆在了浙江企业家们的面前。

这则材料中出现的"加快转变发展方式、推进经济转型升级"，在作答时考生就可直接引用，作为"浙江经济应如何走出当前困境"的对策。

二、从材料分析中提取对策

从材料中提取对策是这类题型的主要考查形式。具体来看，针对给定资料中出现的问题，会有相关体现对策的材料信息。因此，考生要将给定资料作为对策来源的主要渠道，在深入分析材料的基础上提出具有可操作性的对策。

【示例】2004年云南省考·第二题

题目：请针对材料所反映的问题，用不超过300字的篇幅，提出解决给定材料所反映问题的方案。

给定资料

1. 在中国，城市和农村仿佛是两个完全不同的世界：中国的一些大城市一眼看上去与西方发达国家的城市不相上下，高楼大厦、磁悬浮列车、信用卡、来自巴黎的时装……这一切甚至让初次来访的外国人为之惊叹，但一走进人口占中国总人口2/3的农村，人们往往看到的是连公路都没有通的村庄，农户家里没有电话，没有电灯，没有自来水。

2. 改革开放以来，虽然农村的经济取得了相当大的进步，但城市发展却更快，城乡差别不但没有缩小，近年来还有扩大之势。来自国家统计局的最新数据表明：2002年，中国城镇居民人均可支配收入为7703元，比上年实际增长13.4%，而农村居民人均纯收入只有2476元，实际增长4.8%。两者比例是3.1∶1，大于2001年的2.9∶1。而在1993年，这一比例是2.47∶1。全国人大代表、原农业部副部长万宝瑞说，如果考虑到农民纯收入中四成是实物折抵的收入，还有两

读书札记

成用于预购化肥、农药等生产资料，农民可自行支配的货币收入不超过1000元。自1997年以来，农民收入增长缓慢，平均只有3.94%，来自种粮的收入则为负增长。

3. 城乡居民收入差别在世界各国都是存在的，但是中国城乡收入差别之大在亚洲乃至世界都是极为突出的。根据国家统计局副局长邱某日前披露的数字，中国城乡居民收入差距已经达到了5∶1，而亚洲各国一般在(1.5～2.0)∶1。来自世界银行的资料显示，世界上多数国家的城乡收入比平均约为1.5∶1，中国是世界城乡收入差别最大的国家之一。城乡之间的这种鸿沟已经严重制约了中国经济的发展。

4. 中国农村的就业压力极为严重，人多地少的矛盾相当尖锐，需要转移及愿意转移的劳动力数以亿计。全国农村仅有约2亿多亩耕地，最多2亿劳动力即可经营好，除去乡镇企业吸纳农村劳动力外，目前我国农村劳动力总量估计在4亿人左右。这就造成一方面，农村人均占有资源数量严重不足，另一方面，劳动生产率差异巨大的结果。据统计，城市每个劳动者平均占有资金比农村高出5倍多，城市劳动生产率为农村的4.7倍。中国城乡经济发展水平的地区差异正从东部向西部逐渐增大。由于农村的劳动供给量大于城市的劳动供给量，而且农村的劳动与资本的比例明显高于城市的劳动与资本的比例，所以农村必定是劳动的净输出者。

5. 国务院发展研究中心农村部部长韩某说，据统计，从1987～2001年，全国非农建设占用了2394.6万亩耕地，至少有3400万农民因征地失去或减少了耕地。按现在的经济发展速度，2000～2030年的30年间占用耕地将达到5450万亩以上，失地和部分失地农民将超过7800万人。

6. 中国长期以来实行的户籍制度是一种身份制度，也是城乡二元社会结构的主要体现。城乡二元结构实际上把城市和农村分割为两个“社会”，一个“社会”由城市居民组成，一个“社会”由农民组成。国民被分成具有不同户籍身份的城市人和农村人。他们在接受教育、医疗卫生、基础设施、劳保福利、住房、就业和大众传播媒介等方面有着不同的待遇。这种差别待遇，曾是社会认可的正式制度安排。城镇居民的户口本象征着正规的城镇户籍管理体制，意味着永久居民及其相应的权利。城市居民与农民相比，前者有收入较高的工作职位，享受城市常住人口的防暑降温费，享受着医疗费用上的优惠以及孩子在入学上的特殊照顾等等；后者在户籍制度的束缚下，很少与外界交流，基本上过着“日出而作，日落而息”的单调生活，“面朝黄土背朝天”成了他们不变的生活写照，遭受着强劳动低收入、儿童失学、交通不便、就医困难等问题的困扰。

7. 低收入农村地区的劳动力进入城市后，绝大多数仍然保留着农村居民身份，他们很少能获得城里人所享有的收入水平和生活质量。在对外来劳动力管理较为规范的城市，如北京、济南等，目前实行暂住证制度，这些农村来的劳动力首先必须获得暂住证。和旧的身份制度相比，它依旧保留着某些身份制的特征。外地农民首先必须花钱在附近村庄上租用民房，还要交纳卫生管理费、治安管理费等等。外来农民很难进入城里人的社交圈子，很少能够和当地居民交友，极少读书。外来农民所从事的职业多为城里人不愿从事的体力繁重、环境艰苦、条件很差的工作。他们与城里人相比，虽然都同处一个城市，但在经济收入、生活景况、社会地位和生活方式等方面却是有着天壤之别的另类群体。

8. 农村流动人口为城市经济的发展提供了大量廉价劳动力。改革开放后许多新兴行业急需补充大批劳动力，许多脏、累、收入低的工种无人问津，民工进城填补了这个缺口。仅建筑行业而言，绝大部分就是农民工。他们以廉价的劳务支援了流入地的经济和城市建设，促进了流入地的第二、第三产业的发展，方便了城市居民的生活。但成千上万的民工一下子涌进城市，也会给城市社会带来巨大的压力和相当多的社会问题，例如增加了交通运输的巨大压力。由于农民大规模向城市流动，造成许多农村的责任田未能精耕细作，甚至抛荒、弃耕。农民跨区域大量进入城市，增加了城市基础设施，诸如公交、住房、供水、医疗卫生等设施的负荷，给城市规划、建设、交通、户籍、治安、市容等方面的管理工作增加了难度，盲目外出打工的一部分人甚至沦为罪犯。此外，民工流动过分集中于大中城市，加剧了城市就业矛盾，带来了计划生育等诸多问题。

读书札记

9. 许多经济学家相信，农业、农村和农民问题已成为中国经济稳定快速发展的最大的隐忧。中国内需不足的一个重要原因就是城乡二元结构导致的消费“断层”。在城市已经达到“需求饱和”的许多商品特别是耐用消费品，在农村却因收入低下而不能够形成“有效需求”，从而使得产品积压，企业减产，农村市场发展缓慢，进而制约了我国的经济增长。消费的“断层”说到底是一种购买力的“断层”，购买力的“断层”说到底又是一种收入的“断层”和品位的“断层”，也就是说，一方面中国的城乡居民收入（物质层面）差距拉大，另一方面城乡居民文化档次（精神层面）差距拉大。进一步的表现就是，城乡二元结构导致了社会“断层”和文化“断层”，这或许是比表面上的消费“断层”更加严峻的问题。

10. “农业贷款仅占全国贷款余额的5%左右，乡镇企业贷款占全国贷款余额的6%左右，而这总共不足11%的贷款创造了超过40%的社会财富，农业利用贷款创造财富的能力远远超过其他行业，我真不明白我们的银行、投资家为什么算不清这个账，给嗷嗷待哺的农业企业多输点血？”中央财经工作领导小组办公室副主任陈锡文痛心地说。当前农户取得贷款的主要渠道是民间私人借贷。估计有50%～65%的农户获得了非正规贷款，农户借贷中民间借贷款所占的比例超过70%。我国农村“高利贷”估计有8000～14000亿元。

11. 湖南省某苗族自治县西南的长安营乡是个典型的高寒山区乡镇，1998年全乡农民人均收入仅667元，贫困户达60%，全乡14个行政村有9个不通公路，85个村民小组有55个不通电。群众吃的是自家种植的东西，有的一年到头不知肉味。而通过近几年全乡因地制宜走农业产业化的路子，大力进行产业结构调整，重点发展奶业、高山反季节蔬菜、旅游三大新兴产业，到2001年，全乡“三大产业”创造产值400万元，3年时间人均增收800元，人均纯收入比1998年翻了一番。

12. 城镇化水平越高，农民收入也越高。比如，上海2000年城镇化水平在全国最高，达88.3%，上海的农民收入也居全国第一。据统计，1978年我国城镇人口为1.72亿，城镇化率为17.9%；1992年以后，我国城镇化发展进入高速增长期。最近10年间平均每年新增城镇800个左右；2002年，我国城镇人口超过4.8亿，城镇化率上升到39.1%以上。但与同等发展水平的国家相比，仍然要低10～20个百分点，同发达国家的距离则更大。

13. 2004年2月8日，新华社全文播发自改革开放以来中共中央关于“三农”问题的第六个“一号文件”：《中共中央、国务院关于促进农民增加收入若干政策的意见》。《意见》明确提出要加强党对促进农民增收工作的领导，确保各项增收政策落到实处。要把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重。

【分析】因循“从材料中寻找答案”的思路，我们可以在厘清给定资料中揭示出的主要问题的基础上，提出解决每项问题的具体措施。

材料2

问题：“农民收入增长缓慢……来自种粮的收入则为负增长”。

措施：深化农村税费改革，进一步减轻农民负担，要保护农民种粮的积极性，改革粮食流通体制，对粮食实行最低收购价保护制度。

材料4

问题：“中国农村的就业压力极为严重，人多地少的矛盾相当尖锐”，这意味着仅仅依靠种地是不能完全解决“三农”问题的。

措施：“发展农村二、三产业，培养农村优势产业，拓宽农民增收渠道，推进乡镇企业改革和调整，大力发展农村个体私营等非公有制经济”的措施。

材料5

问题：我国农村耕地流失严重，由此导致失地和部分失地农民的就业问题成为一个沉重的社会负担。

措施：“要严格保护耕地，加强相关立法和执法，进一步严格土地征用审批制度，同时还要清理各种违法、违规侵占农民土地的问题”的措施。

读书札记

材料6

问题：我国传统的户籍制度“曾是社会认可的正式制度安排”，由此导致了城里人和乡下人“在接受教育、医疗卫生、基础设施、劳保福利、住房、就业和大众传播媒介等方面的差别待遇”。

措施：“改革传统的户籍制度，为农民增收创造公平的制度环境和体制保障，消除劳动力流动的障碍，实现农村剩余劳动力的合理流动”的措施。

材料7、8

问题：城乡二元社会结构存在着种种弊端。

措施：“改善农民就业环境，增加外出务工收入，保障进城就业农民的合法权益，加强对农村劳动力的职业技能培训”的措施。

材料10

问题：农村投资和贷款的严重缺乏导致我国农村严重的“高利贷”。

措施：“国家必须要加大对农业的信贷扶持和投资支持，加快农村金融体制改革”的措施。

材料11

问题：湖南省某苗族自治县西南的长安营乡脱贫致富的成功经验。

措施：“推进农业产业结构调整，加快发展农业产业化经营，加强农业科研和技术推广”的措施。

从给定资料中提取对策可以运用以下几种方法：

(1) 精选法

运用这种方法就是对给定资料提供的各种备选对策信息进行筛选，排除不适当的对策后，选取相对更合理、更有效的项目作为构成答案的措施。有的时候，给定资料中提供了多种对策信息，有的比较系统，有的则以只言片语的形式零散地分布在材料中，有的对策适用于需要解决的问题，有的则需要因地制宜地进行分析。因此，考生只有结合作答的要求，进行科学的比较和筛选才能精选出能够有效解决问题并具有可行性的对策。

【示例】2010年国考(地市以下)·第二题

给定资料2：

1996年联合国第二次人居大会提出了“宜居城市”的概念。在现代化城市建设中，首先要考虑经济、文化、社会环境、自然环境的协调发展，只有这样，才能打造良好的人居环境，进而满足居民物质和精神生活的需求，使城市成为适宜所有居民工作、生活和居住的家园。

扼守渤海海口的W市曾被联合国有关机构授予“宜居城市”称号。W市为了进一步建设“宜居城市”，准备扩大城市的“宜居”范围，决定把污染海水的养殖业逐步取消或迁出市区，此项计划已进入实施阶段。如W市城区东侧的海湾，以前有成片的养殖区，雨污水冲刷着垃圾堆，向大海扑下来，沙滩脏得没处下脚，海水散发出扑鼻的恶臭，新码头的修建已经动工，眼下正在用建筑垃圾填海，渔港码头搬迁到这里，引起了当地村民的不满。村民们说，它们会转移污染，会把这里的海水弄脏，村子弄脏，村里的小渔船也将没有生存空间。另外，远遥村的村民们还养着几千亩扇贝，等渔港搬来后，这项生产也难以为继了。W市对海岸环境的整治，是从“景观治理”的角度来搞的，而市区的渔村，没有主打的旅游项目，常年以传统的渔业、海水养殖业为经济支柱。“远遥村的人也是W市人呀，他们什么时候也能过上‘宜居’的日子?”

W市所辖的银滩自然环境优美，在2002年11月被国家旅游局批准为4A级旅游区。银滩开发初期的定位是建一个旅游区，后来外省某大油田在此处投资4亿元买地盖房，准备将4000户油田职工家属搬迁过来。紧跟着，又有几家石油化企业出来开发房地产，盖楼卖给自己的职工，相关石油、石化产业也准备搬迁过来。大喜过望的W市提出口号：“把银滩打造成不出石油的石油城!”据称，如果这些油田所开发的楼盘全部售出，可以安置60万人，现在整个银滩开发区大约只有2万居民。银滩管委会宣传科科长告诉记者：“某大油田投资5亿元，正在银滩以北建一个工业园，已经奠基了。”

W市今后怎样发展，怎样建设“宜居城市”引起社会的极大关注。很多市民认为，这里的城

读书札记

市建设年年上项目，名气越来越大，收入肯定越来越多，前景应该看好。一位出租车司机说，十年前W市还破破烂烂的，现在真像个大城市了，来这儿旅游的人很多了，钱也好赚了。记者问他：“你们就不担心人多了，这里就不再清静了吗？”这位司机说：“挣不到钱，怎么生活，光清静有啥用？”

问题：针对W市在进一步建设“宜居城市”过程中存在的具体问题，参考给定资料，提出解决这些问题的具体建议。（20分）

要求：1. 准确全面，切实可行；2. 条理清楚，表达简明。不超过300字。

【参考答案】

（1）协调好城乡关系，合理处理垃圾。要对垃圾进行分类，对于可再利用的进行回收，不能回收的，可以通过建立专门的垃圾处理场填埋或者无害化的高温焚烧等方式进行处理。

（2）调整产业结构，发展绿色产业。淘汰一些石油化工等污染严重的产业，在对海洋环境进行治理的同时大力发展旅游产业、生态养殖业。可以把旅游和生态养殖结合起来，如可以通过旅游者自我采集生态扇贝等来吸引游客。

（3）完善硬件设施。一方面是大力完善路桥等交通设施，同时还要加大对广场、学校、医院等公共设施建设的力度；另一方面大力改造居住条件，对危房、旧房进行改造拆迁，利用环境优势大力发展房地产等行业。

【评析】给定资料中实际上列出了一些具体的对策，考生在作答时需要把这些分散在材料中的措施归纳和概括出来，精选最可行、最有效的对策。

（2）整合法

运用这种方法就是对散见于不同部分的对策性信息进行梳理、整合，在比较合理与否、重要性大小与价值高低的基础上，选出备选对策项目，按照一定的原则组织起来，形成内容合理、逻辑严密的对策。

【示例】2006年湖南省考·第二题

题目：通过对所给资料的分析和理解，用300～400字的篇幅，指出在建设社会主义新农村过程中，政府应该从哪些方面着力解决发展农村生产力的问题。

给定资料：

党的十六届五中全会提出了推进社会主义新农村建设的历史任务，按照生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主的要求，某地政府为理清建设新农村的发展思路，认清建设新农村面临的困难和制约因素，近期召开了一个有政府官员，专家学者，农民代表等参加的座谈会，共同探讨新农村建设中如何发展生产，提高农民收入。以下是该座谈会的纪录。

张秘书长：

首先我代表市政府衷心感谢各位嘉宾对我们这次活动的大力支持。党的十六届五中全会提出了建设社会主义新农村的重大历史任务。发展生产力是中心任务，今天，我们围绕如何发展农村生产力展开讨论，希望大家踊跃发言。

陈副市长：

今天“一号文件”里明确提出，要协调推进五个方面的建设，经济建设放在首位。在推进新农村的建设中，中央明确提出推进新农村建设一定要坚持以经济建设为中心，如果仅仅理解为盖房子，没有经济实力的话，不但会加重农民的负担，甚至可能即使搞了也维持不了多久，所以要以经济建设为中心，大力发展农村生产力。

张秘书长：

今天也来了一些农民朋友代表，咱们先听听农民大哥有哪些困难，建设新农村最需要政府帮助他们做些什么？

农民甲：

最近报纸上，电视里“新农村建设”喊得很响，我们农民最关心的是能不能给我们带来真正的实惠。农民盼什么？还不是生产发展，日子越过越好嘛！这两年政府既免税又补贴，咱农民的腰

读书札记

包渐渐鼓了，但农资一个劲儿涨价却“吃掉”我们辛辛苦苦挣的钱。希望国家快想想办法，别让农资涨价“掏走”了国家给农民的免税实惠。

农民乙：

我们最盼望的就是儿子能读得起书！我常年在外打工，一年可以挣6000元左右，我妻子在家养了2头猪，种了3亩地，全家一年总收入8000元左右。几个儿子都挺有出息，大儿子考上了市医学院，可刚读了一年就花了1万多元，上不起，就退学了。二儿子考上了大庆石油学院，一开学就交了将近9000元，向亲戚朋友借了3000元，又贷款5000元，才把这笔钱凑齐。这几年学费越来越贵，伙食费也贵。挣的少，花的多，没有钱真愁啊！为供孩子读书，我和妻子都穿自己缝的布鞋，平时都舍不得吃肉。政府能不能帮帮咱农民，让农民的孩子能读得起书，上得起学！

张秘书长：

几位农民朋友谈得都很实在，说实话，建设新农村最高兴的人应该是农民兄弟，但如何建设？在建设过程中应该注意什么问题？在建设过程中有哪些困难？我们要理清思路，才能对症下药。

农业部门刘处长：

建设新农村，我认为首先要实实在在，别瞎折腾。不能不顾财力贷款，搞花架子，损害农民利益。

近些年来，许多地方都很重视农村建设。文明村，卫生村，小康村等等常抓不懈，常说不断。但是对这些上了地方基层红头文件的所谓“农村建设工程”，农民似乎都不那么热心。早些年，南方某县搞了一个“小康村”样板就是典型。当时，一些领导为搞“整齐划一的洋楼村”，不惜巨额贷款相助，又不惜以行政命令实施。然而，当新村崛起时，家家户户都欠了一屁股债。而今，这座所谓的“样板村”成了当地典型的花架子村。山西省某县在经济结构调整中建起了一批高标准的农业示范园。然而这些示范园并未用高科技为农民带来实惠，只是凭着“高标准”而接待一批一批的参观团，以表现当地干部的“政绩”。当地农民议论此事为“形式主义哄上级，败家子作风害百姓”。

所以我认为，新农村建设需要发动群众一步一步实施。新农村建设肯定要依靠农民，要尊重他们的意愿，他们想怎么干，他们希望政府提供哪些帮助，哪些支持，他们最有发言权，而不是纯粹的官办，官员包办或者不顾实际一刀切去办。

陈副市长：

刚才刘处长提到的把这种花瓶作为示范典型，不但不能起到试点的引导作用，反而会因为物力、财力的不公平分配，影响广大农民建设社会主义新农村的信心，妨碍了整个新农村建设大局。我们要吸取以往的经验教训，新农村建设如何搞，实际上是由当地农村经济的发展水平，农民收入水平以及城市对农村的支持程度决定的，不能搞一刀切，更要防止形式主义。

张秘书长：

是啊，不能把社会主义新农村建设与城镇建设混同起来，农村有农村的特点，有的地方按小城镇的要求搞农村建设，最后搞得不城不乡，反而不利于改善农村的生产和生活。因此，社会主义新农村建设必须着力解决制约农村生产、生活的实际问题。

省政府发展研究中心郭副主任：

推进社会主义新农村建设，必须以生产发展为首要任务，以提高农业综合能力为建设重点之一。否则，新农村建设就成了无源之水。要实现工业反哺农业，城市带动农村。

李县长：

发展生产是建设社会主义新农村的中心任务，我们基层也清楚这一点，但钱从哪里来？建设新农村，集体经济是基础，也是解决“钱从哪里来”的重要来源。以我县而言，全县184个行政村，2004年村级集体收入在30万元以上的有51个村，20～30万元的有14个村，10～20万元的有47个村，10万元以下的有72个村。一般规模较大的行政村年度性支出需15万元左右，规模相对较小的行政村也不少于10万元。但目前多数村的经济现状不乐观。村级集体往往经济薄弱，无钱办事，这成为建设新农村的突出难题。我县属于相对发达的县，而有些欠发达地区几乎就谈

读书札记

不上村级集体经济，村级经济不只是零，很多都是负数，据我了解，有个乡负债达到2000万元，村级负债平均达到10万元。村干部的工资虽然是县财政发，但每月80～100元，还经常被拖欠。没有村级经济，建设新农村就失去了一个重要支柱，这个问题有待解决。

某乡黄乡长：

对，近年来国家实施了一系列惠农政策促进农民增收，但受到多种因素制约，农民增收依然十分困难。农民富裕是建设社会主义新农村的根本目的，但增收困难成为新农村建设的重大挑战。农业抵御市场风险和自然灾害的能力很弱，增收的不稳定性较大。生产资料和机械作业费等持续涨价，无形中增加了生产成本，农民从事种养业增收困难。近几年农业化有了一定发展，但农民进入市场组织化程度不高，带动农民增收不明显。公司加农户和协会加农户等模式并未给农民增收带来多少实惠。公司、协会、农民之间还没真正形成紧密的利益联结机制，农民几乎没有在企业或者协会的二次分配中获益增收。随着农村劳动力转移到二、三产业的比例逐年增加，外出打工和就地转移劳动力队伍庞大，但由于综合素质低，大多数劳动力仍从事着低收入的工作，技术型、技能型劳动转移输出少，无法获得较高收入，农民工资性收入增长受到抑制。自2005年起国家取消了农业税及其附加，一免三补政策提高了农民的种田积极性，但农民依靠政策增收的空间也缩小，没有更多的增收途径。一句话，现在农民增收面临很大困难，这是建设新农村的一个难题和制约因素。

郑博士：

由于国家对农业和农村投入不足，缺乏长效投入机制，使农业生产性基础设施普遍滞后。普遍存在着年久失修，功能老化，更新改造缓慢等问题，并且由于基层管理功能薄弱，使得许多农村小型基础设施处于无人管理状态，导致大量的设施损坏严重；农业资源不足，土地减少，生态环境不断恶化；农业科研投入不足，技术推广服务机构缺乏。农村的交通设施建设落后。很多农村交通设施落后，乡村道路缺乏有效的专人管理，使农业机械作用的发挥受到限制，导致农业耕作成本增加。大部分农村地区，水、电等农民生活必需的基础设施还很缺乏，不仅电网老旧，电压不稳，而且电价昂贵；很多自然村没自来水，部分用上自来水的自然村，由于水源不足、管理不善等原因，也保证不了正常供水。这些基础设施是建设新农村不得不面对的一个问题。

十一五期间，我县仅道路建设和河道清淤两项工程就需投入2.28亿元，其中通村通组公路800公里，需要资金1.2亿元，河道清淤5000多条，需要资金1.08亿元。新农村建设投资巨大，地方政府明显力不从心。所以，我认为，建设新农村，没有一个长效的投入机制，基层很难找到突破口。

陈教授：

刚才李县长、郑博士和黄乡长谈的，实际就是新农村建设面临的困难。新农村建设的巨额投资从哪里来，政府财力是否能够承受？我看了一些资料，今年全国财政达到3万多亿。目前中央税收和地方税收加总，再加上预算外收入，可用财力规模占GDP的比重近30%。应当说，这样的财力具备了以工补农，以城带乡的条件。

最近两年农民告别“皇粮国税”，财政部的负责人曾表示，减少税收收入，80%左右由中央财政承担，20%左右由省级按照一定的政策承担。此外，中央财政今年安排293亿元投入农村基础设施建设、生态建设和农业科技进步、扶贫开发等，安排14亿元支持农村合作医疗等社会事业发展。但这离新农村建设的实际需求仍有较大差距，不能苛求财政包办农村基础设施的资金投入。当然，我认为，要分清国家和政府应对什么领域进行投入，怎么与农民和辛勤劳动相结合。同时需要调动企业和社会力量投资农村公共设施建设的积极性，并适当引导农民自主投工投劳。做到输血和造血并重，这样合力建设，数亿农民才能过上现代化生活。

刘教授：

近年来城乡居民收入差距不断拉大，温家宝总理曾表示，包括乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制在内的农村综合改革，既涉及农村生产关系的调整，也涉及农村上层建筑的变革，是巩固农村税免成果，解决当前农村面临许多问题的关键。同时，农村综合改革应重点突出

读书札记

两大目标：一是建立农村公共财政体系；二是改革与完善乡村治理结构，在乡村建立有效的、真正由农民群众参与的制衡机制。

建设新农村的新战略中，有一个明确的提法，即提高农业的组织化程度。人们已形成共识：只有提高农业组织化程度，加强农民的合作能力和基层的组织建设，才能对接上国家在新农村建设中的资金投入和政策投入。十一五期间是新农村建设破题关键时期，如何基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务至关重要。也就是说，基层政权以什么样的组织形式来带领农民建设新农村，这一点要好好研究。

郑博士：

建设新农村，我倒觉得外国的一些经验可以借鉴，韩国上个世纪60年代以来，城乡之间、区域之间的发展严重失衡，农村问题十分突出。农村人口大量无序迁移，带来了诸多城市问题和社会难题。1970年开始韩国政府发起新村运动，分三个阶段逐步推进。第一阶段大规模投资建设农村基础设施，二阶段是推出增加农民收入计划，三阶段是建设重点逐步转向发展以农产品加工为主的农村工业。（内容略）这些是值得我们借鉴的。

郭副主任：

说到经验，我们也关注国内一些好的做法。希森三和集团在山东省乐陵市黄夹镇梁锥村进行的农村建设，就是一次积极而有益的尝试。他们的思路就是凭借雄厚的资金实力，通过村企互动发展农业产业化经营，形成现代农业的产业开发规模效益，带动农民增收，进而促进农业、农村的发展。按照这个设想，就是要让农民变成产业工人，让贫瘠的鲁西北变成大型的牛业基地。希森三和集团探索和实践的亮点在于，通过新村建设，将当地的农民与黄牛产业开发有机结合起来，创造性地实践了一种崭新的农业产业化经营模式，并能够进一步形成大大降低交易成本的规模经济效益，从而客观上带动广大农民增收和致富。这一做法可以给我们带来很多启示。

陈教授：

说到经验，我也注意到成都的例子。他们提出城乡一体化的模式。我们注意到，成都市推进一体化的形式多种多样，有农村直接变城市形式，如川浙工业园，引入工业，农民直接变工人，成了市民；有土地流转形式，土地向大户集中，农民变成了农业产业工人；而最值得称道的是五朵金花的典型，五朵金花处于城郊结合部，又是城市的通风口，不能够建高楼。针对这一劣势，他们对农房改造，基础设施进行了完善，打造了一些景点。最后发展休闲产业，为农民增收搭起了一个增收平台。

其实，有的城市也尝试走这条路子，但无一例外地失败了。为什么呢？没有结合实际。五朵金花的打造不是空想出来的，它是与市场紧密结合，与成都市民的生活方式紧密结合，并形成了良性互动；同时，五朵金花没有搬迁农户，这又是一个显著特点。许多游客去过周庄一次，就不想去了，为什么？周庄对居民进行了大量搬迁，这一搬迁，就失去了很多无形的东西，包括居民的生活方式，这也就是传统价值与文化的消失。五朵金花不同，打造出的风景与百姓融合在了一起，游客去了，也不只是看风景，而是将自己与风景融合在了一起，具有了立体的感觉，展现了一幅活在其中，融入其中的美好图景。

通过对材料的阅读和分析，可以从中获取和整理出如下的信息点：

1. 整顿规范农资市场，控制农资价格。
2. 建立贫困学生助学机制，对贫困学生进行经济救助。
3. 合理分配对农村投入的资源。
4. 农村建设要具体情况具体分析，因地制宜。
5. 加大对农村地区硬件设施的财政投入。
6. 大力发展村级经济。
7. 提高农业市场化程度，引导农业进行产业化经营。
8. 协调公司、协会、农民之间的关系，充分发挥三方机制的作用。
9. 加大职业教育，开展职业培训，提高农民综合素质，增强就业能力。

读书札记

10. 建立对农村投入的长效机制，对农业生态保护、科研、交通、水电基础设施、水利设施等方面进行重点投入。

11. 发动社会和农民自身力量对农村进行建设。

12. 分步骤、分阶段建设农村。

13. 建立农村公共财政体系。

14. 改革与完善乡村治理结构，在乡村建立有效的、真正由农民群众参与的制衡机制。

15. 加强企业和农村的合作，以企业带动农业产业化。

显然，面对如此之多的信息点，考生不可能把它们一一列入答案中，这就要求必须进行分类、加工和整合。由此，我们可以形成以下几条完整的对策：

1. 加大对农资市场的调控，防止农资价格过快增长。一方面，对化肥、农药、农机等农资市场进行清理，制止乱涨价行为。与此同时，在税收、财政等政策上给予相关的农资企业相应的优惠。

2. 建立对农村投入的长效机制。加大对农村的教育、农业生态保护、科研、交通、水电基础设施、水利设施等方面的投入，为农村发展提供良好的软硬件环境。

3. 加强对农业投资的资金管理，合理分配资源。农业投入之前应充分调查农民的需要，在资金的使用过程中，应该施行村级财务公开，让农民监督使用。

4. 提高农业市场化程度，引导农业进行产业化经营。加强农村基层组织建设，提高农业组织化程度。积极引导相关的企业参与农村产业化经营，充分发挥公司、协会、农民三方机制的作用；同时，通过科技、信贷扶贫，招商引资等方式，开发一批农产品加工企业。

5. 提高农民综合素质，增强农民就业能力。一方面办好职业中专、技校等职业教育；另一方面根据市场需要，通过多种形式开展各式各样的职业技能培训班。

6. 因地制宜，分阶段、有步骤地开展农村建设。首先要制止各类不顾实际情况、劳民伤财的形象工程；其次要转变将农村建设等于城镇化的观念。应该基于我国的国情，在借鉴国外经验的基础上，分步骤地解决农村问题。

【评析】这道题目的作答就是运用整合法，在对从材料中提取的各类对策信息进行分类概括和总结的基础上进行整合，进而形成比较系统、可行的对策方案。

三、依据材料信息引申出对策

从给定资料所提供信息中引申出对策也是考生在作答这类题型时必须具备的基本技能。一般而言，在给定资料中会有许多涉及典型经验的案例型材料，这些材料并不是随意提供给应试者的，命题者是希望考生在作答时能够从中提炼和引申对策。

【示例】2009年天津市考·第三题

题目：给定资料10提到了英国主要通过行业自律解决网络管理问题，结合我国实际谈一谈怎样提高网络媒体行业的自律水平。

要求：联系实际，见解深刻，切实可行，不超过300字。（20分）

给定资料10

韩国是世界上最早推行网络实名制的国家，用户申请网站邮箱和聊天账号等都必须填报真实姓名、地址、身份证号等详细信息，以防止不法之徒利用虚假信息从事网络犯罪活动。对于17岁以下没有身份证的青少年，网站会通过向其手机发送密码的方式确认使用者的身份，实现对未成年人的监督管理和保护。

英国的网络管理工作由一个名为“网络观察基金会”的半官方组织负责，在贸易和工业部、内政部、城市警察署的支持下开展日常工作。为鼓励网络从业者自律，基金会与由50家网络服务提供商组成的联盟组织、城市警察署和内政部等共同签署了《“安全网络：分级、检举、责任”协议》，“网络观察基金会”以此为基础，制定从业人员行为守则及有关网络管理措施，如对外开设热线，接待公众投诉。基金会在接到公众投诉后，会评估被投诉内容是否违法。如果认定是违法内

读书札记

容，会通过网络IP地址确定该内容的来源，之后移交相应的执法机构处理。此外还设立了网络内容分级和过滤系统，供用户自行选择。

根据“网络观察基金会”2008年成立10周年公布的报告，英国网上源自本土的非法内容特别是与儿童色情有关的内容，从1996年的18%下降到0.2%。被举报的网上非法信息来源中，来自英国本土的只占1.6%。

新加坡把社会公共利益和道德规范置于很高的位置，对于互联网实施较为严格的管理。禁止鼓吹性解放、宣扬同性恋等不良内容在网上传播，防止其对公共秩序和公共道德规范的侵害。

法国在遵循欧盟网络管制的表达自由、适度干预和尊重隐私三项原则基础上，根据特定需要，向学校和家长免费提供可屏蔽90%以上不良信息和游戏网站的管理软件，对未成年人实施“防毒”保护。

日本网民多数习惯以虚拟身份穿梭于网络空间，但匿名并不意味着可以不受约束、不负责任地随意发布信息。如果网络传播的信息造成重大人权侵害，法务省有权要求网络服务提供商删除这些信息并追究其相关法律责任。

【评析】这段材料主要介绍了英国网络管理的一个成功经验：由政府部门支持的半官方组织负责网络管理，签订《“安全网络：分级、检举、责任”协议》，对外开设热线等。根据这些经验，可以总结出我国网络管理的对策：一是设立能协调各相关部门联合行动的专门网络管理机构；二是完善相关法律和行业自律制度来约束其行为，如制定网络从业人员行为守则、签署责任书等；三是建立行业外部监督机制（例如开设热线接待公众投诉），对行业自律形成倒逼。因此，这属于要求考生对给定资料进行正向引申（汲取经验），进而提出对策。

【示例】2008年国考·第二题

题目：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。

给定资料9

漫湾水电站开发中的第一期工程。现在国家财政每年可从漫湾电厂获得1亿多元，其中，云南省财政获得5000多万元，所涉及的4县获得5000多万元。漫湾电厂和云南省电力公司共获得1.2亿多元。漫湾电站对国家的贡献是巨大的，但对移民的扶持显得十分微弱。漫湾电站实际移民7260人，移民经费实际支出5500万元，其前期补偿严重不足，人均不到8000元，远远不能满足实际需要。据调查，在库区淹没前，漫湾地区移民人均纯收入曾高出全省平均值11.2%，1997年库区淹没后，这些移民人均纯收入仅为全省平均值的46.7%，收入大幅下降。

田坝村距离漫湾电站大坝800米，漫湾大坝截流，村庄被淹，村民们不得不东一家西一家地搬至群山众壑之间。有的村民说：“以前在河边的土地灌溉很方便，而现在山上的土地没有水，种不了粮食，要抽水上山就必须买设备、付电费，可是我们哪里有钱呢？”由于无工可做，无地可耕，一些人只能翻山越岭背井离乡去打工，有的人只能依靠拣电厂的垃圾为生。

漫湾水电站规划在计划经济时期，修建在计划经济向市场经济转轨时期，运行在市场经济时期。漫湾电站的周边地区，类似田坝村的例子还有很多，他们的困难悬在空中，反映、上访多次都得不到解决。

漫湾水电站建成后出现的许多问题，超出了工程建设者的预料。移民普遍搬到了山上，开垦地，砍伐树木，导致环境退化，水土流失加剧，滑坡与泥石流等灾害频发。在1993年蓄水后的很短时间内，就发生了100多处崩塌滑坡，财政拮据的当地政府找电厂交涉，电厂认为这是后期滑坡，自己没有责任。

【评析】给定资料9主要介绍了漫湾水电站不顾群众利益和生态影响的做法，这个典型案例给我们带来反面启示，考生应该从反面教训出发，引申出正确的对策：“要兼顾社会效益与生态效益，进行全面合理开发”，进而引申出一条“坚持科学的发展方式”的对策。因此，类似这种从材料反映的错误做法和观点中反推对策的方法也是考生应该掌握的重要方法。

读书札记

第五节　提出对策的注意事项

在申论考试中提出对策题一般处于承上启下——上承概括题，下接申发论述题的位置。这个题目的答题质量往往直接影响到后面的文章题。因此，考生必须要慎重对待，不断提高相关的知识和方法的储备。概括地看，在作答这一题型时，要注意以下几个方面的事项。

一、锁定问题，有的放矢

提出对策必须紧扣所概括的主要问题，许多考生之所以在这类题目的作答中出现问题，一方面是由于缺乏社会常识和基本经验，始终思路不清。另一方面则是因为“概括问题偏离”或是“定位不准”所致。前一个方面是积极积累和储备问题；后一个方面很多则是方法问题，对这类题目的作答要求和注意事项没有充分掌握。针对后一个问题，考生首先要有准确锁定问题的意识。许多考生连问题是什么都没有搞清就仓促作答，这就必然会导致眉毛胡子一把抓，其结果是无论怎样苦思冥想都说不到点子上去。因此，提出对策型题目作答首先要仔细审题，在此基础上结合材料把要解决的问题搞清楚，然后再来具体提出对策。

二、体现身份角色的虚拟性

申论对策的提出一般都是在一个特定的“虚拟身份”下。考生一定要注意自己提出对策一定要符合自己的假定身份，要准确把握个人定位。很多人因为找不到自己合适的位置，使对策缺乏针对性，对策普遍存在过于理想化、纸上谈兵等问题，语言也不符合政府文件的语气。角色的虚拟性要求应试者在考试中一定要转变角色，尤其是应试的大中专毕业生千万不要以学生的身份作答，因为学生的身份是你的真实身份，用这种身份作答容易提出一些过激或者浮浅的对策，而且容易抒发感情，这是不妥的。有些应试者由于忘记了以给出的虚拟角色作答，影响了自己的考试成绩。常见的虚拟身份类型主要有：

1. 政府某一部门的负责人或者负有领导责任的人。这种虚拟身份就是假设你就是某一单位的领导，实际上是要求你所提出的对策应该高屋建瓴，具有指导性和权威性。2000 年的申论要求给出的虚拟身份是：以省政府调研员的身份，提出解决给定资料所反映问题的方案。2003 年的申论要求给出的虚拟身份有两个：调查处理的负责人面对职工、死伤人员家属和有关干部的讲话；作为上一级安全生产管理监督机构的主要负责人，在当地电视台专题节目中的讲话。2004 年的申论要求给出的虚拟身份：你作为市交通主管部门的负责人，请根据给定资料，写一份“关于我市交通拥堵情况的报告”。

2. 政府的职能部门。没有给出具体的身份，只是给出了某一部门，要求所提出的对策应该与要求的职能部门一致，角色代表是职能部门的，可以把你自己界定为是该单位的一般工作人员或者具有某一职位的中层领导，以体现对策的代表性。2002 年的申论要求：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。2003 年的申论要求：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。

3. 政府的一般工作人员。例如，在 2001 年中央国家机关公务员考试的申论试题中给出的虚拟身份：你是某职能部门的工作人员；2006 年的国考申论考试给出的虚拟身份：你是一位新录用的公务员。角色的虚拟性要求考生必须要充分揣摩给定角色的特征和要求，进行准确的角色扮演。如果违背了角色扮演的要求，作答基本上就算失败了。

三、注意作答形式的条理性

形式的规范性就是应试者应按照作答要求作答，表现在对策上就是采用分条的形式比较合理，而且层次上要清晰。因此，考生提取对策之后，要挖掘各条对策之间内在的逻辑关系，按照一定的顺序组织答案。常见的对策排序有三种：按重要性排序、并列式排列、按工作流程

读书札记

排序。

（一）按重要性排序

按对策的重要性进行排序是作答提出对策题的一般思路，考生可以按照轻重缓急的原则，先写对解决问题根本的、主要的对策，然后再写一般的、次要的对策，充分体现层次性。整体上要体现出“当前具体措施＋中长期保障措施”。

【示例】2000年国考·第二题

题目：以省政府调研室工作人员的身份，用不超过350字的篇幅，提出解决给定资料所反映问题的方案。

要求：要有条理地说明，要体现针对性和可操作性。

【参考答案】

关于某市红星新村居民H状告某印刷厂一案，根据调查研究现提出解决方案如下：

1. 目前，以企业自身出资为主建立印刷厂的噪声处理设施，将噪声控制在国家规定的标准以内。坚决杜绝夜间作业，如有违反处以5000～10000元的罚款。

2. 基本维持市环保局的处理决定：印刷厂对H脑溢血发病负有部分责任，虽然印刷厂已有所整改，但已造成H病发致残，应赔偿经济损失10000元。

3. 设立居民可以直接反映噪声污染情况的热线电话，由人大、环保局联合组成监察小组，及时处理居民反映的环保问题。

4. 用三到五年的时间，在郊区建立一座高技术含量、高环保标准的新印刷厂，将市区内的印刷厂搬出。建议省政府制定禁止在市区新建污染严重的企业的规定。

5. 市环保局组织“环境保护与企业发展”学习班，对各大企业领导进行轮训。

【评析】这道题的作答思路就是按照轻重缓急的原则对解决给定资料主要问题的对策进行排序，很好地体现了层次性和条理性。

（二）并列式排列

对于重要性相同或没有时间次序的对策，如针对给定资料中呈现的主要问题的不同方面提出的对策，只需要罗列出对策即可。

【示例】2009年浙江省考·第二题

题目：结合给定资料的内容联系目前经济危机现状，请提出浙江经济发展应如何走出困境的思路。（30分）

要求：视野开阔，思路清晰，表述简洁，条理清楚，字数不超过500字。

【参考答案】

金融危机对浙江经济造成了严重冲击，这既有国内外经济环境的客观因素，又暴露了我省经济发展中长期积累的深层次矛盾和问题。浙江经济要走出当前的困境，应当着眼长远，标本兼治，加快转变经济发展方式、推进经济转型升级。

首先，在需求结构上，要推动经济增长由主要依靠投资、出口拉动向依靠消费、投资、出口协调拉动转变。着力扭转外贸占GDP比重过大、经济增长过度依赖出口的倾向，把政府投资和各项政策同扩大内需、启动消费结合起来，以居民消费增长带动经济发展，使消费成为我省经济发展的持久动力。

其次，在产业结构上，由主要依靠第二产业带动向依靠第一、第二、第三产业协同带动转变。大力发展服务业，提高服务业占GDP比重和贡献率，加快工业结构优化升级，促进农业发展和振兴。

最后，在生产要素结构上，由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步转变。大力推动自主创新，加大高新技术和先进适用技术的研发和应用推广力度，以先进技术推动产业转型升级，不断增强科技创新对经济的驱动力。在摆脱困境的同时，促进深层次矛盾和问题的解决，积极探索具有浙江特色的科学发展之路，为浙江经济的可持续发展奠定坚实的基础。

【评析】这道题目的作答紧紧围绕“浙江经济发展如何走出困境”这个主要问题，分别从需求

读书札记

结构、产业结构和生产要素结构三个方面提出对策。因而，属于一种并列式的排序。

（三）按工作流程排序

按工作流程排序就是按照政府处理特定问题的先后顺序来排列对策。简单地说就是一件事情按道理我们应该先做什么后做什么，在提出对策时就应该依循这种逻辑对各个分项对策进行排列。例如，食品安全问题的解决首先应该从生产源头入手，其次是流通监管环节……

例如，食品安全问题的治理对策：

1. 大力整顿食品生产加工业，从源头上防止食品污染。严格实施食品质量安全市场准入制度，严格审查企业生产条件和产品生产检验；强化企业法人作为食品安全第一责任人的责任。

2. 进一步加强食品流通领域的监管，保障食品消费市场的安全。严查制售假冒伪劣食品的违法行为，保证优质食品的市场流通。通过对生产流通领域食品安全的调查，找出食品安全监管存在的问题，并建立科学高效的监管模式。

3. 围绕消费环节，强化宣传。针对食品经营者和消费者食品安全意识淡薄的问题，利用广播、电视、宣传栏等媒介，通过宣传单等形式，深入宣传食品安全相关法律法规，传播食品卫生知识和识假辨假常识。

4. 集中力量，依法彻查食品安全事故，威慑违法分子。对事故的主要责任人依法严惩，加大其违法成本；还要加强信息公开尺度，加大新闻曝光力度。同时，对优秀企业进行表彰，形成合理的引导机制。

【评析】这个题目的作答显然是按照了政府加强食品安全工作的一般流程。按照这样的顺序排列显得脉络清晰，逻辑性强。

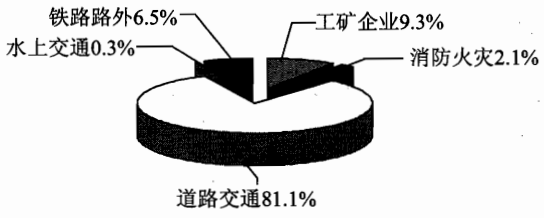
第六节　提出对策题型实战演练

一、2003年国考题

给定资料：

材料A：2002年1～8月全国伤亡事故概况

据统计，2002年1～8月全国共发生各类事故730552起，死亡87320人，同比增加42416起，增加3966人，分别上升6.2%和4.8%。其中，一次死亡3～9人重大事故1680起，死亡6886人，同比增加160起，增加245人，分别上升10.5%和3.7%；一次死亡10～29人特大事故93起，死亡1413人，同比增加15起，增加214人，分别上升19.2%和17.8%；一次死亡30人以上特别重大事故5起，死亡372人，同比减少8起，减少232人，分别下降61.5%和38.4%。各类事故死亡人数所占比例如图所示：



材料B：两年来有关安全生产与伤亡事故的新闻剪辑

1. 烟花厂爆炸事故

2001年12月30日上午，江西省万载县黄茅镇攀达公司烟花爆竹厂发生爆炸，距离现场五六公里处，即可见到天空升起一朵朵蘑菇云，厂区内火光冲天，爆炸声接连一片。直径五六十厘米、重量20多公斤的礼花弹腾空而起，硝烟弥漫使人双眼难睁，浓浓的火药味呛得人难出大气。消防队冲进厂区后，采取迂回延伸、重点消灭火点的方法，同时向5个火点进攻，抢出了剧毒危险品。经过四个多小时，30吨亮珠（炸药）和礼花成品仓库的火势得到控制。直到元月1日晚上6时，消防队员才完成任务撤回。

爆炸事故发生后，爆炸现场附近方圆五公里内上万名群众被紧急撤离到邻省湖南浏阳县境内。黄茅镇黄茅村、前进村、光明村、永安村的民房几乎无一完好，满街都是残砖破瓦。光明村

读书札记

60岁的翟桂娥被几名妇女搀扶着哭泣不止。她的女儿、35岁的潘小华在攀达公司打工，事后调查认定，是潘小华在敲装药筒时用力过猛引起这起爆炸。这起爆炸事故造成14人死亡（其中12名女性），因伤住院61人。

据村民讲，攀达公司1992年建厂时，群众就因安全受到威胁而拦阻。此后该公司厂房先后发生了4次爆炸。特别是2001年6月21日在万载召开烟花生产现场会，与会代表参观了攀达公司，当天，该厂又发生爆炸。

县城一个烟摊摊主告诉记者，万载县的烟花生产已有上千年历史，花炮产品种类多，效果好，国内外很有市场，远销欧美和日本等地。所以烟花生产这一传统产业已经成为县里的支柱产业，芬兰、德国和香港等地的企业家也到此投资办厂。目前全县的烟花爆竹生产厂家全部为私营企业，共有200多家，其中黄茅镇和株潭乡是生产规模较大的乡镇。

“在我们这里，花炮厂爆炸死几个人早已不是什么新闻了，值得你们从那么远专门赶来吗？”拉我们采访的一名三轮车主不以为意的话令人感到吃惊。据他讲，从1999年到这次攀达公司爆炸事故发生前，先后已有四起重大爆炸事故，伤亡重的一次42人丧生，轻的也有8人烧伤、2人摔伤……

万载县政府有关部门干部的漠然，更让人震惊。记者在万载县工商局了解攀达公司执照办理情况时，几名值班的工作人员听说记者从远方来，竟然一个个哈哈大笑。其中一人手捂着嘴解释说：“笑，笑你们还专门为这点小事跑那么远的路来采访。”言语间充满不屑。

在万载县烟花鞭炮管理局，一名女干部回答记者的提问，竟说：“2001年是灾难年嘛！美国纽约被袭击了，秘鲁也发生了烟花爆炸事故。相对于往年，我们县今年算是事故较少的一年呢！”

2. 临街楼倒塌事故

2000年12月1日下午2时30分左右，东莞市厚街镇赤岭村邮电所旁一房屋倒塌，造成8人死亡、28人受伤住院的重大事故。该房占地面积约600平方米，1992年由村委会建成一层临时建筑租给个体户叶某，再由叶某租给各类人员作饮食小商铺用。今年9月，叶某又开始在原建筑物上边营业边加建两层，打算开旅馆。事故发生前已施工至第三层。经调查，该房屋是典型的“五无”工程，1992年动工时，即无土地使用证、无办理报建手续、无资质设计、无资质施工，今年加层也没有办理报建手续，并由无资质人员设计，无资质包工头施工。该房建在5米宽的水沟上方，水沟边用松木桩作基础，加层后地基承载力不足，是导致倒塌的直接原因。

东莞塌楼事故发生当天，现场一片狼藉，大块的楼板覆盖在瓦砾上，有关部门出动大批公安、消防人员及医护人员到场参与营救，并调来至少6辆以上的大型挖掘机。当晚，赤岭村治安队封锁了现场四周，动用挖掘机进行清理挖掘，挖碎楼板、楼柱，然后动用大型铲车，将砖块、水泥块等一并铲装进泥头车运离现场，医护人员一直在现场待命。清理挖掘工作持续到第二天凌晨6时许。清理中是否发现死伤者，没有人公布。

据媒体报道，所塌之楼绝非一个特例。不经报批而建造楼房在珠江三角洲的小城镇十分普遍，在东莞甚至根本就没有私楼加建须报批的明文规定可循。

3. 公交车坠桥事故

2000年7月7日，柳州“桂B00512”号公交车，从壶东大桥中段距水面30米高度坠落，抢救中打捞起78具尸体，其中55具当时即被认领。

2001年6月4日，柳州市中级人民法院对造成“七·七”壶东大桥特别重大事故的柳州市政维护管理处的9名责任人做出一审判决：施工员吴铮擅离职守，对违章作业不予制止、纠正，判处有期徒刑6年零6个月；民工小组长潘艳阳离开工作岗位，使事故隐患未得到及时排除，判处有期徒刑6年……

4. 井下CO中毒事故

2001年3月7日16时20分左右，三门峡灵宝市义寺山金矿五坑发生特大CO中毒事故，造成10人死亡，21人中毒，直接经济损失61万元。

灵宝市义寺山金矿系地方国营矿。1994年，尹庄镇岳渡村委在义寺山金矿矿区界外

读书札记

1300m、岳渡村南200m处开挖岳渡坑口。经灵宝市黄金办等单位协调，义寺山金矿与岳渡村就五坑口和日处理100吨矿石的选厂签订《抵押租赁合同》。后岳渡村资金不足，将坑口和选厂交村委会主任马长江经营，2000年11月15日，马又将上述区域采掘工程发包给陕西省山阳工程处（无法人资格）。

2001年3月6日晚9点左右，在五坑口8中段以上作业的12名工人，发现巷道内有少量烟气从岳渡巷方向飘来，民工出现头晕体软、轻度中毒症状，随即返回地面。3月7日上午民工队生产负责人樊景超带领民工谭怀顺从8中段前往岳渡巷查看，未返回地面。其后又有六人下井寻找，均未返回。下午，井下发生事故的消息被住在井口附近的民工得知，30余名民工救人心切，盲目入井开展抢救。18时03分，灵宝市消防大队赶到现场组织抢救工作，20名CO中毒人员被抢救出洞口，其中4人死亡。

三门峡市煤管局矿山救护队于3月7日23时左右接报后，次日凌晨2时30分赶到事故现场，入井侦察。救护队员下井后，岳渡村副主任严居刚找到义寺山金矿矿长王玉红，协商如何瞒报这起事故，最后达成一致意见。救护队员返回地面后，按严居刚、王玉红的授意，向灵宝市在现场的两名副市长和有关部门的领导汇报侦察情况时，隐瞒了井下发现6具尸体的事实。为此，岳渡村多付救护队6000元。

岳渡巷长年失修，750 m砂卵石构造段部分木支护腐朽，导致冒顶；冒落岩石砸坏电缆，引起短路起火，引燃塑料水管和坑木，造成着火点两侧5～8m巷道上部砂石冒落，致使通风不畅，坑木在不能充分燃烧情况下，CO大量产生、聚集，并向义寺山金矿五坑口巷道蔓延，是造成这起事故的直接原因。

5.“10·18”特大垮坝事故

2000年10月18日上午9时50分，广西南丹县大厂镇鸿图选矿厂尾矿库发生特大垮坝事故，28人死亡，56人受伤，70间房屋不同程度毁坏，直接经济损失340万元。

鸿图选矿厂是由姚肇奎和姚仕明共同投资500万元开办的一家私营企业，位于南丹县大厂矿区华锡集团铜坑矿区边缘，于1998年8月开工建设，1999年6月建成投产。选矿厂选矿工艺部分由华锡集团退休工程师刘德和华锡集团车河选厂工程师王万忠2人共同设计。设计选矿能力为120吨/天，但实际日处理量为200吨/天。

2000年10月18日上午9时50分，超量排沙贮水的尾矿库后期坝中部底层首先垮塌，随后整个后期堆积坝全面垮塌，共冲出水和尾砂14300立方米，其中水2700立方米，尾砂11600立方米，库内留存尾砂13100立方米。尾砂和库内积水直冲坝首正前方的山坡反弹回来后，再沿坝侧20米宽的山谷向下游冲去，一直冲到离坝首约700米处，其中绝大部分尾矿砂则留在坝首下方的30米范围内。事故中，尾矿坝下的34间外来民工工棚和36间铜坑矿基建队的房屋被冲垮、毁坏，导致28人死亡，56人受伤。

6. 厂房连续两次爆炸事故

2001年11月28日中午，在不到10分钟的时间里，深圳坂田中心区著名通讯设备制造企业华为公司一厂房连续发生两起爆炸事件。据警方初步推断，这是一起人为的蓄意爆炸案，目前作案动机及伤亡情况不详。

第一次爆炸发生在中午12时20分左右，华为公司的一员工正准备复印，当他的手指在车间角落的复印机上轻轻一按时，复印机突然发出一声巨响。时隔不到10分钟，一楼的茶水间里又发生了第二次爆炸。据一位送货的男士讲，爆炸发生时附近的楼都感到了震动。后经警方调查，在发生爆炸的地方发现了三节五号电池的残骸，炸弹是由旧钟表改造成的定时炸弹，电池的正极与电线连在了一起。据了解，该公司厂区有150多个监视器，保安措施比较严密，不熟悉的人不易进入。事发前曾有人看到过一名拿着手提袋的男子进入。因而，警方推测可能是熟悉华为的人干的，或者是内外勾结联手制造的。

华为全称华为技术有限公司，成立于1988年，从事通信产品的研究、开发、生产与销售，1999年实现销售额120亿元人民币，2000年超过220亿元。

读书札记

7. 六起特大安全生产事故的通报

国家安全生产监督管理局通报2002年11月六起特大安全生产事故：

(1) 11月1日，重庆市长寿县一辆小客车(载37人)，从红岩村开往双龙镇途中翻下7米高公路，造成11人死亡、10人重伤、16人轻伤；

(2) 11月8日，重庆市巫溪县一辆双排座农用车(载16人)，在行驶途中翻下悬崖，造成13人死亡；

(3) 11月8日，山西省阳泉市孟县西潘乡乡办煤矿丈二坑口(有证)发生瓦斯爆炸事故，造成26人死亡；

(4) 11月9日，吉林省白山市靖宇县三道湖镇三零九煤矿(个体无证)发生瓦斯燃烧事故，造成11人死亡；

(5) 11月10日，山西省晋中市灵石县两渡镇太西煤矿(村办无证)发生瓦斯爆炸事故，造成37人死亡；

(6) 11月14日，云南省昆明市石林县亩竹箐乡过水沟煤矿(个体矿，通过省级验收，但未发证)发生瓦斯爆炸事故，造成11人死亡。

8. 采取严密措施，确保安全生产

2002年11月18日，在全国安全生产电话会议上，国家安全生产监督管理局局长王显政强调，今年全国安全生产的总体状况能否好于往年，关键要看年底这段时间的工作，有关部门要继续开展安全生产检查和督察，确保今年全国安全生产状况总体上好于往年，开创安全生产工作的新局面。

王显政指出，全国的安全生产形势仍然不容乐观，部分地区和单位重特大事故仍然时有发生。十月下旬以来，广西南宁市、内蒙古包头市、山西阳泉市和晋中市灵石县等地接连发生了煤矿安全生产事故。

王显政强调进一步加大关闭整顿小煤矿工作力度。要总结经验教训，排查问题，堵塞漏洞，不走过场，不留死角；发现一处，严厉打击一处，不仅要追究业主的法律责任，同时要严肃追究有关地方政府及其相关部门的行政责任。在年底生产经营指标压力较大的情况下，尤其要坚决防止违规突击生产，防止重特大事故发生。

作答要求：

题目：对给定资料进行分析，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。

要求：分析恰当，对策明确、可行；条理清楚，语言通畅。字数不少于600字。(50分)

附答题纸：

读书札记

参考答案：

近年来，在我国经济高速发展的同时，安全生产的问题也层出不穷。导致这些问题的主要原因有：

(1) 日常的监管不到位。大量的安全隐患长期存在，相关的部门、企业对此竟毫无察觉。

(2) 法律法规不健全，一些涉及安全生产的领域缺少明确的法律规定，使生产缺乏规范，引发安全事故。

(3) 责任不明确。由于缺少相应的问责机制，一线工人时常擅离职守，企业不顾安全违规生产，领导干部对安全事故抱无所谓的态度。

(4) 工人安全生产的知识不足。工人缺乏一些自身行业基本的自救知识。

(5) 安全生产意识淡薄。无论普通群众还是领导干部，对安全生产都没有足够的重视。

读书札记

针对上述情况，我们应该从以下几个方面来解决存在的问题：

(1) 深入开展对安全生产的专项整治行动，形成安全监督监测的机制。各地应以安全主管部门为主，联合城建、工商、消防等相关部门，开展安全生产的专项整治和联合执法活动，对现有的隐患进行清查和排除。

(2) 建立健全安全生产的法律法规，使安全生产有法可依。与此同时，一方面加大执法力度，确保法律法规的贯彻落实；另一方面加强法制教育，使人们了解安全生产的法律程序，依法生产。

(3) 建立明确的问责制度，责任到人。通过制度，加强对日常安全生产工作的监管。对安全事故负领导责任的相关部门的负责人，对一味追求经济利益、无视广大人民群众的生命安全的企业，对不严格执行法律法规所规定的安全操作程序的单位和个人，应进行严厉的处分。

(4) 建立安全生产的宣传和培训教育机制。一方面，加强对安全生产意识的宣传，使安全生产的观念深入人心；另一方面，加大对工人安全生产知识的教育和培训，对一线工人的安全生产和自救知识的教育应该纳入职业培训的规范，做到先培训后上岗。

二、2009 年国考题

给定资料：

1. 去年，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中指出，加快转变经济发展方式，推动产业结构优化升级，这是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务，要坚持走中国特色新型工业化道路，鼓励发展具有国际竞争力的大企业集团。同年 5 月 1 日，胡锦涛总书记在郑州煤矿机械集团有限公司考察时，肯定了该集团产品在国内市场、国际市场所取得的成绩，并进一步指出：我们要创品牌，让郑煤机的产品具有国际竞争力。

今年 9 月 8 日至 10 日，胡锦涛同志前往河南焦作市农村考察粮食生产，在玉米丰产示范田，询问乡亲们对国家惠农政策有什么要求。一位村民答，希望粮食价格提一点，政府补助多一点。总书记表示一定把这些意见带回去。他指出，发展粮食生产，一靠政策，二靠科技。在温县农科所，总书记勉励科技人员为粮食高产稳产进一步发挥作用。在焦作市隆丰粮食储备有限公司，总书记要求有关部门进一步把储备粮食管好。[1－1]

9 月 30 日，胡锦涛同志前往安徽考察。在滁州市凤阳县小岗村，他说："我要明确告诉乡亲们，以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是党的农村政策的基石，不仅现有土地承包关系要保持稳定并长久不变，还要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。同时，要根据农民的意愿，允许农民以多种形式流转土地承包经营权，发展适度规模经营。"[1－2]

党的十七届三中全会决议指出，当前国际形势继续发生深刻变化，我国改革发展进入关键阶段，我们要抓住和用好重要战略机遇期，把握农村改革这个重点，在统筹城乡改革上取得重大突破，给农村发展注入新的动力，为整个经济社会发展增添新的活力。

……

9. 下面是记者就我国粮食问题对国家粮食局领导 Z 先生的采访摘录。

记者：您能不能介绍一下目前国家粮食库存的情况？

Z 先生：这几年粮食供求是基本平衡的，因为连续几年大丰收，所以到年末库存相对稳定。国有粮食的销售，不算 2008 年的收购，也可销售 1 年多。

记者：现在有一种声音认为我们的粮库库存有假，您怎么看待这种声音？

Z 先生：我们这几年的抽查，包括我们当前掌握的情况，都表明我们的粮食库存量是真实可靠的。

记者：人均耕地面积在减少，您对此怎么看？

Z 先生：耕地是在减少，但党和国家对这个事情非常重视，18 亿亩耕地的红线是不能破的，这是一个最基本的保证。[9－1]18 亿亩耕地，意味着我们能够保证粮食产量至少在 1 万亿斤以上，从现在的消费水平看，这能够让我们的粮食供求基本平衡。

读书札记

记者：2008年大家对粮价问题都非常关心，您觉得粮价什么时候会见底，大概会是一个什么样的价格水平？

Z先生：2008年供求基本平衡，主要粮食品种小麦、稻谷、玉米供大于求。在这种情况下，粮价很难涨得很高，如果说出现了粮价涨得很高的情况，国家也一样有能力采取措施来平抑。我们有足够的库存，使价格保持基本稳定，对此我们很有信心，也请大家放心。但是对于有关部门来说，要解决好粮价问题，归根结底还是要想方设法提高农民种田的积极性。一方面要提高农民种田补贴，另一方面要通过技术手段调控好农业物资的价格。如果这两方面的问题解决好了，粮价问题或许根本算不上一个问题。[9-2]

10. 据悉，今年我国粮食总产有望超过历史最高水平，实现改革开放以来首次连续5年增产。但某专家认为，我们绝不可高枕无忧。他说，从长期来看，我们必须清醒地意识到，农产品作为发达国家重要的金融工具，将一直被作为掠夺发展中国家的工具使用。伴随着生物能源大面积铺开的农产品价格上涨，就是明显的例子。美国前国务卿基辛格几十年前曾说：“如果你控制了石油，你就控制住了所有国家；如果你控制了粮食，你就控制住了所有的人。”转基因产品，是美国控制粮食的手段之一。比如玉米，原产墨西哥，是当地人的主食，美国利用高科技手段研制出的转基因玉米大量进入墨西哥，结果是墨西哥农民必须向美国购买转基因玉米种子，而美国则把自己的转基因技术当成受保护的专利。这是要挟以此为生的其他国家农民的专利。

他认为，国内情况不容乐观。近年随着农资价格大幅上涨，农民的生产成本不断提高，越来越多的农民选择外出打工，致使大面积耕地荒废，我国农民的种粮意愿在下降。[10-1]政府补贴赶不上化肥、农药等农资上涨的速度，今年，化肥与农药价格等均处于上涨期，即便在政府预算安排“三农”投入5625亿元的前提下，部分双季稻主产区仍有双季稻改种单季稻的趋势。

作答要求：

题目：某学术团体为贯彻党的十七届三中全会精神，就我国粮食问题召开研讨会。在关于解决问题对策的讨论中，有人发表了“四点对策”。

其一，建议加大农业投入，以使粮食产量满足人类不断增长的需求，我国粮食生产有很大的潜力，只要持续加大农业投资，我国的粮食产量就不仅完全可以在中长期内满足国内需求，而且可以保证出口。

其二，建议科学地分配全球有限的粮食。近年随着全球能源供需矛盾凸显，石油价格上涨，一些国家把粮食加工成生物燃料。当欧美一部分人填满他们油箱的时候，很多人正为如何填饱他们的胃而苦苦挣扎。要优先满足人类最基本的需求，科学地解决全球有限粮食合理分配的问题。

其三，建议大力倡导粮食节约。据某市调查显示，该市饮食行业及单位食堂的就餐者，平均每人每天浪费大米14克，每天浪费大米多达7000公斤。如果在全国调查，粮食浪费一定是个惊人的数字。要厉行节约，这是我国可持续发展能力不断增强的重要保证。

其四，建议切实加强国际合作。发达国家、国际组织要向发展中国家提供相关政策指导。世界银行和国际货币基金组织应向受到粮价攀升冲击严重的发展中国家提供近期紧急粮食援助，并对如何促进发展中国家在中长期提高粮食生产能力给予切实帮助。

这“四点对策”，内容上、表述上都存在问题。请指出这份“对策”存在的问题，并提出修改意见。

要求：(1) 明确指出存在哪些问题；(2) 写出相关的修改意见（包括写出需要补充的内容）；(3) 条理清楚，表达简明，不超过400字。(20分)

【题目分析】这是一道判断对策有效性的题目，考生先要在充分分析材料信息的基础上指出“四点对策”有哪些问题，然后提出修改意见。

1. 明确主要问题，锁定相关材料

考生应该在明确作答问题的基础上锁定相关材料。本题要求考生针对我国粮食问题提出对策，这就限定了作答的方向。反观这一年申论考试的给定资料可以发现，与这一个问题相关的是

读书札记

材料1、9、10。锁定材料实际上也就进一步明确了提取信息的范围。

2. 提取相关信息，分析给定对策

在锁定材料范围的基础上，考生接下来就要提取相关的信息。运用前面我们所讲的一些方法，考生可以从材料中获取以下与解决问题相关的信息。

[1-1] 从胡锦涛同志的话中可以得出解决我国粮食问题的一条对策：加强科技应用，为粮食高产、稳产进一步发挥作用。

[1-2] 根据这部分材料我们可以得出另一条对策：加大政策扶持的力度，允许农民以多种形式流转土地承包经营权。

[9-1] 根据此处的内容，我们可以得出一条对策：保护耕地，维持18亿亩耕地水平。

[9-2] 此处以特定观点的形式谈到了解决粮价问题的对策，可以总结为：提高农民种田的积极性。这属于可以直接引用的材料。

[10-1] 此处提出了一个问题：农资价格上涨，农民种粮积极性受挫。由此可以得出一个对策：降低农业生产成本，提高土地利用率。

在提取了上述材料信息的基础上，考生可以以此为参照，分析题目中给定对策，看两方面是否匹配。通过分析，考生可以得出以下结论：

给定对策一："以使粮食产量满足人类不断增长的需求"，这句话脱离现实，不切实际。"只要持续加大农业投资，我国的粮食产量就不仅可以在中长期内满足国内需求"，这个观点是片面的，影响粮食生产的因素有很多，只靠加大农业投资，并不能解决问题。

给定对策二："科学地分配全球有限的粮食"，这超出了我国政府的能力范围，与本题解决我国粮食问题也无关。

给定对策三："倡导粮食节约"，这条对策中观点有些片面，粮食节约不仅体现在消费中，也应体现在生产加工等各个环节。粮食节约虽然不是解决我国粮食问题的直接对策，但可以作为一条有用的对策。

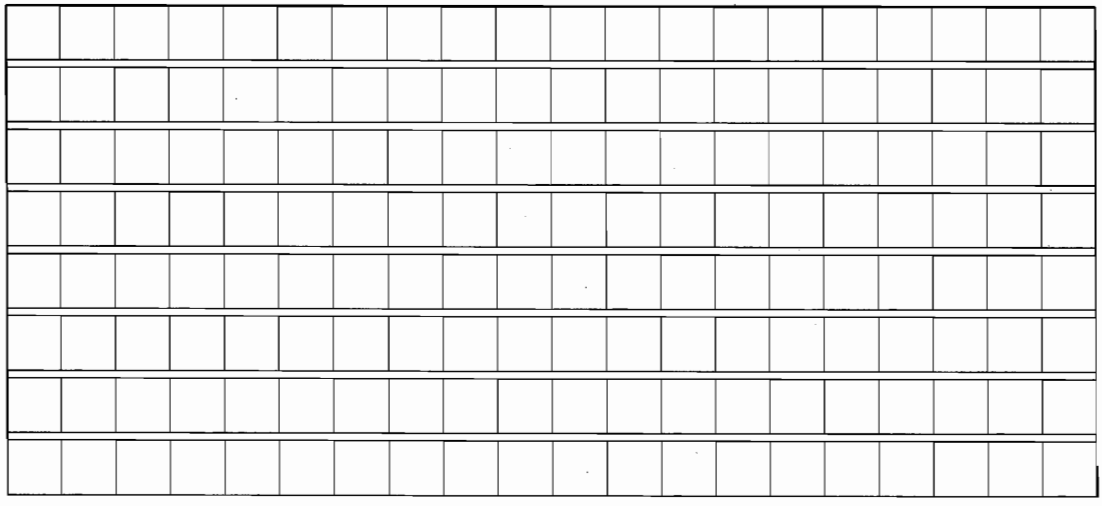
给定对策四："切实加强国际合作"，这条对策也是不现实的，国家粮食的安全是建立在粮食自给的基础上的，不能依靠国际援助。

因此，"四点对策"主要有两个问题：一是脱离实际，缺乏针对性；二是观点片面。

3. 排列对策次序，具体连缀成文

在以上分析的基础上，考生可以结合材料，从正面提出可行的对策。从[1-1]和[1-2]中我们可以归纳两条对策：一是加大政策扶持，二是加强科技应用。从[9-1]、[9-2]和[10-1]可以概括出两条对策：一是保护耕地，二是降低农业生产成本，提高种田补贴，提高农民种田的积极性。列出这些对策后，就可依据重要性程度对其进行排序，进而具体连缀成文。

附答题纸：



读书札记

参考答案：

上述对策存在的问题有：

一是脱离实际，缺乏针对性。合理分配全球粮食，发达国家和国际组织向发展中国家提供粮食援助，超出了解决我国粮食问题的范围，也超出了我国政府的能力范围。同时，依赖外国也不符合我国粮食立足于自给的方针。同时，使粮食产量满足人类不断增长的需求，不是我国政府的责任。

二是观点片面。粮食生产受多种因素影响，如自然灾害可导致粮食减产，农民抛荒可能导致产量下降。因此，仅靠加大农业投资，不能有效解决粮食问题。

建议修改为：应坚持立足于粮食基本自给，保障我国粮食基本自给，保障我国粮食安全。加大政策扶持力度，允许农民以多种形式流转土地承包经营权。加强科技应用，为粮食高产、稳产进一步发挥作用。严格保护耕地，着力提高粮食综合生产能力。降低农业生产成本，提高种田补贴，提高农民种田积极性。要大力宣传节约粮食的重要性，形成全面节约的良好风尚。

【评析】这道题目的难点在于考生要从锁定的材料中提取有效信息，形成与题目给定对策比较的“参照系”，然后再分析就有针对性了。

读书札记

第四章　综合分析能力

综合分析型题目与概括、对策以及论证等题型相比出现较晚，从2005年以后才逐渐出现。但是从这几年的情况来看，发展却很快。概括地看，这是一种以分析为主要方法、综合多种命题形式的试题类型。这类题型着重考查考生的分析和理解能力，要求考生能准确把握题目的要求，条理清晰、简明扼要地分析问题，揭示本质和引申意义，进而阐释独立思考所得的观点。

第一节　综合分析的基本题型

从近几年的情况来看，无论是在国考还是在省考中，综合分析类题目呈现出频率高、题量大、分值高等特点。同时，随着题型的逐渐成熟，这类题型的命题形式也越来越多。因此，这种出题形式灵活的考试题型应该引起考生充分的关注。具体来看，综合分析题的基本题型主要有以下几种。

一、阐释型分析题

这类题型是对给定资料的特定部分进行引申分析，既揭示其本来意义，又要深挖其深层涵义。该类题型注重考查考生的阅读理解能力、综合分析能力，属于开放型问题，能比较准确地测试出考生的发散思维水平，为国内外各种形式的人才素质测试包括笔试和面试所广泛采用，一经出现，即已成为公务员申论考试的热门题型。这种题型的典型提问形式有“请说明此观点”、“谈谈你对这句话的理解”，重点考查结合上下文准确、简明地阐释给定资料的能力。

【示例】2009年江西省考·第三题

题目：在资料中，某公司董事长豪情满怀地说，有了返乡农民工的加盟，就不愁没人帮我养兔了！请结合董事长的这句话，就农民工“提前返乡”现象进行分析和评论。

要求：观点明确，针对性强，语言精练，言之成理，不超过300字。（15分）

【参考答案】

江西有农村外出务工人员680余万人，受金融危机影响，提前返乡的外出务工人员已达30余万。农民工提前返乡给当地带来了压力，但是某公司董事长欢迎农民工回乡村养兔的话，却预示了一条解决返乡农民工安置问题的出路：农民工在沿海地区工作，有技术、有经验，不仅不是家乡的包袱，而且是一笔宝贵的人力资源财富。各地政府应重视某兔肉加工企业扶持返乡农民工发展养兔专业户的做法，结合本地实际，认真落实务工人员返乡报告制度，切实开展送岗进村、送培下乡活动。特别要重视为农民工提供信息和培训支持，在企业和农民工之间牵线搭桥，通过扶持农民工创业和就业，带动周围群众致富，把蕴藏在农民工身上的创造力和生产力释放出来，推动富民强省的进程。

【示例】2010年国考·第一题

题目：请结合给定资料中的具体事例，谈谈你对“海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！”这句话的理解。（10分）

要求：准确、简明，不超过150字。

【参考答案】

一方面，人类对海洋的污染破坏了海洋生态，导致水质恶化、野生动植物减少甚至绝迹。更严重的是，这种污染可能导致海洋生态环境自我调节能力受损，自然资源减少，自然灾害增多，影响经济社会的可持续发展；污染还可能导致疫病，直接威胁沿海地区居民的生命和身体健康。这些危害比动植物减少更加值得担忧。

【评析】这个题目是要求对给定资料中出现的某个特定的观点进行阐释。这类题目需要考

读书札记

生充分理解材料主旨，并对要阐释的内容有一个全面的把握。

二、评论型分析题

这类题型主要是针对材料中出现的社会现象、措施和观点，让考生对此进行评价并作出结论。总结这些年的命题情况可以发现，这一题型包括两种对不同内容的评论：一种是针对一个观点或现象进行评论，另一种是针对几种不同观点或做法进行评论。这类题型常见的提问形式是“对给定资料中提出的……谈谈你的见解”、“别人认为……你对此怎么评价”。

【示例】2009年国考·第三题

题目：给定资料5对内地省区“欢迎沿海地区产业转移”的口号提出质疑。请对此进行分析，谈谈你的见解。（20分）

要求：观点明确，分析恰当，条理清楚，不超过300字。

【参考答案】

首先，“欢迎沿海地区产业转移”口号本身没错，不应质疑。内地经济不发达，但资源丰富，劳动力成本低，缺少的是资金技术，产业转移能引进外来投资，促进当地经济快速发展。其次，目前沿海地区向内地产业转移有不同情况，需要质疑的是沿海向内地转移什么产业。内地的发展不能以牺牲环境和过度消耗资源为代价，政府部门一定要把好产业审核关。对于高消耗、高污染的落后淘汰产业向内地转移，应持坚决否定的态度；以外来加工为主的劳动密集型产业虽然是低端产业，但有利于解决就业，在内地劳动力大量富余的情况下，产业转移总体利大于弊，可以欢迎并积极推动企业走科技创新自主发展之路；对于高新技术产业的转移，应持大力欢迎的态度。

【评析】这是一道典型的评论型分析题。要做好这个题目，考生必须要对内地省区提出这个口号的背景等各个方面有全面准确的把握。

【示例】2009年天津、湖北、陕西等省（市）考·第三题

题目：给定资料6中中国人民大学C教授认为，“人肉搜索”是一把双刃剑。请简要谈谈你对这句话的理解。（20分）

要求：观点明确，分析深入，条理清晰，不超过300字。

【参考答案】

我同意这句话所表达的观点。“人肉搜索”本身不存在善恶，要辩证地看待其因“度”的不同而产生的积极作用和不良影响，加强管理。

材料6和7中所列举的事例证明：“人肉搜索”作为民间反腐的一种力量，在某种程度上弥补了某些制度缺陷，具有积极的作用。但如果对它没有任何的约束而放任自流，使用者有时就会超越必要的限度，触犯法律，给他人带来伤害，造成两败俱伤的后果。

“人肉搜索”这把双刃剑说明网民在运用现代网络技术实现表达权、知情权的同时，不能侵害别人的合法权益，必须遵守国家的相关法律法规和道德规范。政府要针对法律漏洞完善相关立法，加强对网络从业者和网民的监管，让“人肉搜索”成为一把正义之剑，而不是邪恶之剑。

三、判断型分析题

判断题是以主观题型为主的申论考试中一种特殊的客观题型，突出特点是以其客观性、确定性，必须对备选项目进行判断和分析，进而得出明确的结论。相对于改错，判断辨析题在环节上相对简单，难点在于判断结果的不确定性。备选项的文本表述往往与给定资料的相应表述呈现出较大程度的差异性，备选项的表述更灵活、似非而是、无可无不可，与资料原文的对应不严格、不紧密，仅从文字上看两者有很大的不同。基本作答方法是核对原文，仔细比较给定材料与题目备选项的异同，重点是“求异”，即找出题目备选项与材料所表达意义的不同之处。

【示例】2005年国考·第一题

题目：给定资料中提到扶贫资金被挤占挪用的问题。下面列出了解决这一问题的A～E五项措施，其中不正确的是哪几项？请写出这几项的序号，并分别说明为什么不正确。说明的字数

读书札记

不超过200字。(20分)

A. 要加大县乡两级的财政投入。近年来，乡镇撤并，农村税改，县乡财政收入逐年减少，只有加大县乡两级财政投入，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

B. 要加大对扶贫专项资金使用的监督检查。监督必须贯穿资金分配使用的全过程。要开展事前、事中、事后的全面监督，才能解决扶贫资金的挤占挪用问题。

C. 扶贫主管部门要严格履行项目审批程序。若出现以立假项目或虚报项目投资而套取扶贫资金的事件，扶贫主管部门应承担法律责任。

D. 必须对扶贫资金管理使用情况实行多部门联合的监督检查，同时扶贫资金的监督管理权必须归属各级纪检部门，才能杜绝扶贫资金的挤占挪用。

E. 要实行扶贫资金的统一管理，不能“谁争取的资金谁使用”。封闭式的资金分配方式，会使一部分直接安排在部门或项目中的资金脱离了财政的监督管理。

【参考答案】

A、D项错误。

A项不能从根本上解决我国扶贫资金被挤占挪用的问题，扶贫资金的投入虽然能暂时解决农村贫困人口的眼前困难，但是解决基层财政问题应该靠当地经济发展，而不应该靠国家财政投入，通过增加县乡财政投入不仅解决不了这一问题，相反会导致当地政府的“等、靠、要”思想，甚至会加重当地政府对扶贫资金的占用。关键是要加强对资金的监管力度，转变乡镇干部的思想观念，提升他们的办事能力，使有限的资金获得最大的效益。

D项不正确。各级纪检部门的主要职权和职责是，对各级党和政府机关及其工作人员的违法犯罪行为进行调查和处罚，因此，各级纪检部门对扶贫资金使用的监督管理，仅限于事后监督。而对扶贫资金使用的监督管理分为事前监督、事中监督和事后监督，显然，要杜绝扶贫资金被挤占挪用，重点在于加强对扶贫资金使用的事前监督和事中监督，所以，扶贫资金的监督管理权不能归属于各级纪检部门。

【评析】这是一道建立在对策有效性分析基础上的判断题。之所以将其归为综合分析能力的题目，也正是因为要对四个备选项作出判断，就必须对给定资料作出综合分析，进而判断对策的有效性。

【示例】2006年国考·第二题

题目：在线交流结束后，网友发表的帖子，有的与D部长观点不一致。

要求：请在答题卡相应的位置上，对与D部长观点不一致的帖子，具体说明为什么不一致，说明的字数应在规定篇幅内。对观点一致的帖子请勿作答，否则扣分。(30分)

材料：在线交流结束后，有不少网友发表了如下的帖子。

网友甲：要使经济社会安全稳定地发展，就要提高政府职能部门的执政水平，以消除突发公共事件的主要来源，如：海啸、地震、火灾、大雪堵路等各种自然或人为的相关事故，从而把社会损失降到最低。

网友乙：“非典”疾病虽然是由病毒引起的，但我国2003年春夏之交的“非典”事件却不仅仅是自然灾害，而是由各种社会因素引发的突发事件，是一件公共事件。这一事件说明我国的卫生防疫体制有待完善。

网友丙：能否安全处理突发公共事件，与国家是否强大并没有关系，关键是社会制度是否优越。比如前不久美国新奥尔良的飓风灾害，造成了惊人的损失，就说明不是国家强大就一定能应付好突发公共事件。

网友丁：“上帝”要惩罚人类，并不是在人类有准备的时候，在情况不明的时候，采取防御性措施，耗费了巨大的人力、物力、财力，即使灾难并没有降临，也得承认这些代价是必要的，而不应认为是浪费。

网友戊：政府必须完善应对突发公共事件的管理机制，但并不是设有了这种管理机制，一般事件就不会变成突发公共事件。预防突发公共事件，不能没有一定的经济基础，但靠经济基础介

读书札记

入也不一定就能预防得了。

网友己：成功应对公共事件的关键，是在其爆发之后政府有能够及时应对的专门机构。因为未知的、社会原因不明的公共事件，不可预见度太高，如果政府没有能力做出反应，后果是极其严重的。

【参考答案】

网友甲、丙、己的观点与丁部长不一致。

网友甲认为海啸、地震、火灾、大雪堵路等各种自然或人为的相关事故可以消除，从而把社会损失降到最低。而自然灾害是人力所无法消除的，我们不能改变自然界的客观规律，我们只能通过建立国家的总体应急预案和危机处理机制，使损失降到最低点。故甲的观点与丁部长有悖。

网友丙把能否安全处理突发公共事件，归结为社会制度是否优越，这与丁部长不一致。丁部长谈到美国的飓风很大，但令人惊讶的不是飓风的破坏力，而是美国政府在长时间内不采取任何行动，而同样级别的飓风，在古巴，每次都没有造成大的影响，因为国家利用动员体制，使大家迅速疏散。由此可见，能否安全处理突发公共事件，与社会制度无关。

网友己认为政府应成立专门机构来应对突发公共事件，否则后果极其严重。丁部长的谈话中提到，既是突发事件，有很多原因我们是不知道的。最重要的是不管发生什么样的突发事件，在发生突发公共事件的时候，建立一整套工作原则、组织体系和协调机制。

【评析】在2005年第一次出现这种形式的试题后，2006年再次出现，并且不是针对某一个主要段落，而是针对D部长的整个谈话，必须在整个所给资料当中快速寻找。同时，有的内容必须进行对比才能发现是否一致。如果选错，将要被倒扣分，这都增加了答题的难度。答卷准确地指出了与D部长观点不一致的帖子并给出了合理的理由，反映出考生具有良好的阅读理解能力和综合分析能力。

四、启示型分析题

这类题型是近两年较常见到的题型，主要考查考生能否准确理解材料中所描述的事实和反映的问题，并从中得出经验或教训。主要的提问形式有“……提供了哪些启示”、“谈谈你从……能得到哪些启示”等。

【示例】2008年国考·第二题

题目：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。

【参考答案】

从漫湾水电站的开发和田纳西河流域的治理这两个例子中，我们可以发现水电开发不应该是片面的，应该是全方位的综合治理。不能只注重经济效益，而忽视了社会效益，应该努力消除开发所带来的生态破坏及社会矛盾。我们也不能只注重近期收益，而忽视了长远发展，应该致力于改变库区落后的经济发展模式，同时带动其他行业的发展。水电工程除了要为国家财政带来收益外，还应该增加就业机会，为当地群众寻求实现自身发展的出路。

【评析】这是一道对给定资料中阐明的某种启发性的经验进行综合分析的题目。考生在作答这类题目时需要在全面准确理解给定资料的基础上进行综合分析。

五、原因型分析题

原因型综合分析题主要是基于给定资料中的某一典型案例或观点，要求考生分析其中的原因。原因分析是一种常规分析，考生必须要在充分占有材料信息的基础上厘清和辨明不同类型的原因（主要原因、次要原因以及直接原因与间接原因等），进行筛选和排序后表述成文。

【示例】2009年湖南省考·第二题

题目：给定资料涉及对是否应该再次提高个人所得税起征点问题的截然不同的两种意见。

读书札记

请梳理给定资料，加以分析综合，分别列出两种意见各自的理由。

要求：全面周到，准确无误，条理清晰，言简意赅，限400字以内作答。（25分）

【参考答案】

给定材料就再次提高个人所得税起征点问题存在着两种截然不同的态度：赞成与反对。

赞成的理由如下：① 标准适合目前老百姓的收入状况；② 增强高收入者的征管力度；③ 减轻西部纳税人的负担；④ 减轻收入中等偏下人群的税收负担；⑤ 扩大内需，刺激消费。

反对的理由如下：① 外部条件不具备；② 西部地区税收优势减少；③ 提高个人所得税起征点的论据不充分；④ 现行个人收入纳税计算制度不合理；⑤ 扩大内需，刺激消费的说法不成立；⑥ 不利于未来的改革。

【评析】原因型的综合分析题要求考生围绕特定问题，对相关材料给予全面深入的分析，进而抽象和概括出具体原因，然后进行排序，形成体系，表述成文。

六、公文型分析

这类题型是以公文为载体，按照要求对给定资料中的某个观点进行综合分析，并形成特定的结论。这种形式的综合分析题近两年来出现频率较高，考生在备考过程中要高度重视。

【示例】2008年国考·第三题

题目：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。

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。

6. 某水利水电职能部门收到反对怒江水电开发的大量意见。

政协委员A先生说：有什么根据认为建水坝就可以提高怒江老百姓的生活？这并不是直接的因果关系。当然一部分人可以致富，水电公司的人可以致富，地方官员可以搭车致富，但当地老百姓真能致富吗？完全靠水电站发电，用救济的方式解决移民问题不是长远之计，长远之计是必须给老百姓一个生计。他认为，移民问题不是轻易能解决的。现在报道大量三峡移民特别是到外省市的移民出现回流问题，就是证据。当然牺牲一部分人利益不可避免，但要权衡。另外还有污水问题，修了水库后，活水变成死水，污染会加剧，怒江也会有类似的问题。

著名环保人士B女士根据有关统计数字指出，全国1600万水库移民现在仍有1000万人生活在贫困当中。她说：这1000万贫困移民都没有解决，我们有什么理由说怒江建坝就能改变怒江老百姓的贫困？怒江被人类学家认为是民族的走廊，说明有很多民族，有很多的传统，有各自的生活方式。B女士说：老百姓为什么喜欢在那里生活，为什么政府在沿江给他们盖房子他们不住，而要回到山上去？如果只看到了一个季节的怒江，而且根据几天的考察就认为老百姓不能在那里生活是欠缺考虑的。

某学报C主编提出：怒江作为目前我国仅存的原生态江河之一，应从国家生态安全长期目标出发，将其作为一条生态江予以保留，不予开发。这样，一方面可使其成为国家的自然遗产得到永久保护；另一方面，把怒江作为一个江河生态的对照物和参照系，开展长期、全面和系统的环境观测活动，取得原始生态环境系统的各种相关数据，与人类已经开发的江河进行对比，为国家进行环境影响战略评价提供依据。他说，目前西方发达国家已经认识到水电开发对生态环境的破坏，基本停止了大坝的建设。

环保专家D教授认为，不反复论证地质情况的可行性就贸然施工已经带来了无法弥补的损失。在金沙江建水坝，不是要解决能源问题，三峡上游所有的电站都是为了拦截泥沙，这只能说是在为三峡工程买单，目前研究三峡泥沙的专家都持这样的看法。但是，真的修了多梯级水库就能解决泥沙问题吗？泥沙一层层拦上去，上游该怎么办呢？

【参考答案】

感谢C主编提供的意见。现答复如下：

① 事实上，怒江已不是原生态河流。我们将严格遵循先规划、后开发的原则，有序推进开发

读书札记

工作。② 永久保留原始生态环境与我国可持续发展的资源瓶颈、水电资源的利用率低以及怒江流域贫困严重的现实相比，开发怒江水电的现实意义更大。③ 怒江开发是在中下游进行可持续开发利用，不会影响怒江流域的科学研究价值。④ 我们要看到我国西部地区贫困落后的国情不同于西方发达国家，西方发达国家水电利用远远高于我国。西方有停建大坝的事例，也有建大坝并确保环境良好的事实，如美国田纳西河流域的综合治理。⑤ 只要我们不断总结国内外的经验，完全能确保怒江的经济效益与环境建设协调发展、永续发展。

【评析】这是一道公文写作题，但这次国家公务员考试明显考虑到了考生对公文格式不熟悉的问题，在题目要求中明确写明“不考虑行文格式”。在答复时，关键是定一个基调，究竟是以“肯定”为主，还是以“批驳”为主，从材料中某学报C主编提出的意见来看，建议考生还是以“批驳为主，部分肯定为辅”，因为原文中C主编提出的意见大部分内容还是有失偏颇的。

第二节　四类代表题型的作答步骤

综合分析题具有涉及面广、考查形式多样等特点。考生在作答的时候除了要遵循全面、准确、有条理等一般要求之外，还要充分把握每一类型题目的作答步骤。下面我们介绍四类有代表性的综合分析题的作答步骤供考生参考。

一、阐释型分析题的作答步骤

首先，准确点明本质所在。如前所述，这类分析题主要是在给定资料的语境下，对其中出现的某一概念或现象进行解释和说明，目的是揭示概念或问题的本质或根源所在，以便为更好地分析和解决问题提供路径。因此，考生在作答这类题目时应该采用演绎式的思维方式，先直陈问题的本质，再分述其具体内涵或成因。这样也可以更好地吸引阅卷老师，给其以观点鲜明的印象。

其次，紧扣原话解释含义。作答题目往往是给定一段话让考生去阐释。因此，考生在点明本质之后，就要紧扣给定的原话去解释其含义，一定不能撇开原话，天马行空。一般情况下，要先解释原文本意，对材料的表层含义进行阐释，不进行引申。对于阐释型的分析题必须要遵循“先阐释再分析”的原则。如果前一环节缺失，那么后面的分析就失效了。

再次，回归材料，深度挖掘。在紧扣原话进行材料表层含义解释的基础上，就要回到题目引述的观点或语句所在的材料，从全部给定资料的高度仔细分析其前后相关的内容，提取背景信息以及出现在此处的目的和意义，从而进行更深入的阐释。这一步考生要做的工作是实现“由表及里”，对给定资料进行深度挖掘，从中提炼出有用信息。

最后，得出结论，表述成文。在回归材料，深度挖掘，实现由表及里地分析后，还要对引述的观点式语句作出权威性的结论。这是“画龙点睛”的一笔，考生可以采用“由此可得”、“因此”、“所以”等标志性词汇，总结观点，重申本质，使作答首尾呼应，重点突出。

【示例】2009年国考·第二题

题目：对给定资料3中林老板的心态进行分析，并指出他的心态所反映的本质问题。（20分）

要求：观点明确，分析恰当，不超过200字。

【参考答案】

林老板由于鞋厂缺乏核心竞争力，面对国际市场的波动，无法主动出击化解风险，在被动回避风险的同时也失去了市场机会。他明知存在的问题，但因自身能力有限，又缺乏开拓进取精神，不敢尝试，害怕失败，坐视困境而束手无策、听天由命。这是一种无奈和保守的心态。林老板的心态实际上反映了不重视自主创新和科技进步，缺乏开拓进取的勇气，缺乏长远发展的眼光和可持续发展的清晰思路。这样的企业没有核心竞争力，迟早会被市场淘汰。

【分析】

首先，点明观点的本质含义：缺乏核心竞争力，失去市场机会。

读书札记

其次，紧扣原话解释含义：通过对林老板讲话的表层分析可知，“他明知存在的问题，但因自身能力有限，又缺乏开拓进取精神，不敢尝试，害怕失败，坐视困境而束手无策、听天由命。”

再次，回归材料，深度挖掘：“这是一种无奈和保守的心态。林老板的心态实际上反映了不重视自主创新和科技进步，缺乏开拓进取的勇气，缺乏长远发展的眼光和可持续发展的清晰思路。”

最后，得出权威结论：“这样的企业没有核心竞争力，迟早会被市场淘汰。”

二、评论型分析题的作答步骤

如前所述，这类题型根据评论对象的不同，可以分为对一种观点或现象进行评论和对几种观点和现象同时进行评论。这两种情况作答的步骤也不尽相同。

（一）针对一种现象或观点的评论

在作答这类题目时，首先要阐明立场，表明自己的态度。即表明自己是否同意材料中围绕某一现象或问题而提出的观点。但是鉴于在命题时给定的观点往往不是绝对正确或错误的。因此，为稳妥起见，考生在作答时多是对观点提出异议。在表明态度和立场的前提下，就需要结合给定资料进行具体分析。作答这类题目时，考生一定不要脱离材料去分析。一般情况下，材料中会给考生提供足够的信息来论证自己的观点。考生只需要提取这些信息就可以比较好地支撑自己的观点。在这一步中，考生可以从观点或现象的原因、影响等方面入手，充分论证自己的观点。

（二）针对不同观点或实践做法进行评论

在作答这类题时，一般要先梳理和概括出几点观点或具体的做法，这是进行评论的基础。为了加大考试难度，近年来这种类型的题目出现的频率很高。这种题目实际上考查了考生多方面的能力。在概括完评论对象后，就要得出自己的结论，即同意或反对某种观点或做法，并对其进行解释和论述。如果是对多种做法进行评论，还要对其进行统筹，指明其各自的优点与不足，从而进一步表明自己肯定或否定的立场态度。

【示例】2009 年河北省考·第三题

题目：给定资料 9、10 中，L 教授和 T 教授在解决水资源问题上存在两种截然不同的看法，这两种看法是什么？你对此怎么评价？理由是什么？（20 分）

【参考答案】

L 教授主张水资源私有化，靠私有制度和市场机制来保证水资源利用的平衡，即将公共资源变成私有资源，建立一套有效的水资源分配方式，进而形成一个节水型的经济发展模式。

T 教授则反对水资源私有化，主张政府应承担水资源调节、利用方面公共产品供给的责任。他认为我国解决水资源问题，政府应该唱主角。

显然，两个教授的观点代表了水资源配置的两种不同方式。解决水资源问题重点在于对水资源的科学利用和合理调度。加强农田水利基础设施，需要国家的支持，还需要市场的高效调节，也需要农民合作起来，把乡村水利供给的社会基础筑牢。

【分析】首先，要对两种观点进行归纳概括，L 教授的核心观点是水资源应该私有化，而 T 教授则反对水资源的私有化。其次，在判断和概括观点的基础上得出结论：加强农田水利基础设施建设，需要国家的支持，还需要市场的高效调节，也需要农民的支持。

三、判断型分析题的作答步骤

这类题目的作答首先要仔细审明作答要求，辨明判断的对象。在此基础上应该从以下两步入手：

首先，进行文句的对比。考生要分别阅读题目中的备选项与给定资料中的相关原文，从文字表述上找出两者的差异，进而判断这种差异是否是本质性的，如果文字上的差异使备选项的内容与材料原文有了根本不同，应判断备选项为不符合材料的内容，或备选项说法是错误的。如果从字面上难以判断备选项的正误，则要深入阅读，归纳备选项的文意，认清其观点实质是什么，欲阐明一个什么样的观点。为了做到这一点，考生应该联系资料中相应内容的上下文，理清原文的脉

读书札记

络，准确掌握给定资料的涵义，进而将两者的文意进行对比，从深层上认识两者是否存在本质的区别。

其次，概述理由。对判断选项为错的理由进行说明，指出选项的表述错在哪里（以是否与材料相符为标准），所表述的意义在哪些方面与材料文意有差异。在陈述理由时应该尽量简洁，直指要害。同时，对理由的阐述要形成体系。

【示例】2009年上海市考·第一题

题目：请判断下列说法是否符合给定资料的内容，对符合的选项，在括号内打“√”；对不符合的选项，在括号内打“×”，对于你认为不符合的选项，分别说明理由。

要求：字数不超过200字。

A. 对于城市流动人口子女接受义务教育的问题，国家已经确立了“以流入地为主，以公办学校为主”的原则，但目前仍然有相当数量的流动人口子女因各种原因难以进入公办学校，而是选择到打工子弟学校就读，这主要是我国教育制度造成的。

B. 我国的户籍制度联系着一定的社会福利与权益。由于历史的原因，存在着城市居民享有较多的就业、福利等社会资源，而广大的农村地区和庞大的农民却成为社会资源分配较少的阶层。这种“数量悖论”，即是指人的数量与获得资源分配份额之间并不存在着一定的正向关系，在某些方面极有可能存在反向关系，即数量众多的人，被分配到的资源却少之又少，在现阶段的我国是个不容回避的事实。

C. 受教育权，是我国宪法赋予公民的一项基本权利，也是公民享受其他文化教育的前提和基础。它包括两个基本要素：一是公民均有上学接受教育的权利；二是国家提供教育设施，为公民受教育创造必要机会和物质条件。

D. 美国联邦政府没有制定全国统一的流动人口教育政策，美国宪法也没有把受教育权利作为基本的人权，相关法律和政策主要留给州政府来制定，即通过州政府制定流动人口教育法律和政策，保护流动人口受教育权。

E. 教育平等权利问题成为当前我国教育领域内存在的焦点问题，特别是城市流动人口子女教育权利的不平等问题越来越成为人们研究的热点问题。教育平等权是种种平等权的一种，它的价值根基是教育领域的正义和公正，关系到社会的和谐、稳定和可持续发展。因此，全社会都应对他们的教育问题给予高度的关心和重视。

【参考答案】

A.（×）主要原因在于我国户籍制度。正是由于公民的教育权利与户籍制度相捆绑，阻碍了流动人口子女在城市顺利接受教育。

B.（√）

C.（×）关于受教育权的两个基本要素表述不正确，应为公民均有接受教育的机会，即教育机会均等，国家必须为公民平等接受教育提供物质保障和法律保障。

D.（×）对美国政府的做法概括不正确，州政府也不制定专门的流动人口教育政策，而是通过落实联邦宪法中对公民迁徙权的保护，来保护流动人口受教育权。

E.（×）教育平等权的价值根基是人格尊严，而不是教育领域的正义和公正。

【评析】近年来，这种判断型的综合分析题在上海市等地方的命题中经常出现。遵循前面所阐述的一般步骤，这类题目的作答要先判断正误，再针对不正确、不符合材料原意的选项说明理由，即指出选项的错误何在、与资料内容的差异何在。考生在作答时要先定位与每项对策相联系的材料，然后在全面和准确提取材料信息的基础上判断对策的正误，最后阐明理由。

四、启示型分析题的作答步骤

启示型分析题一般是要求考生就给定资料中蕴含的问题或现象中的经验和教训进行概括和分析。这类题的作答一般也遵循“两步法”。首先，要用简洁的语言总结和概括经验和教训。启示可以是正面的，也可以是反面的，对于正面的案例要深入分析它的优势和长处，作为经验予以

读书札记

借鉴；对于反面案例，则要深入分析它的缺陷和不足，以此作为教训予以吸收。其次，分条加以陈述。在将经验和教训进行分析归纳后，就要按照综合分析题的作答要求，条理清晰地对这些经验和教训进行阐释。考生在作答时可以采用并列、递进等形式，从而确保答案清晰、明了。

【示例】2010 年国考·第二题

题目：依据给定资料，谈谈你从下面一段文字中得到哪些启示。（20 分）

荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷，而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省；还应该注意到，荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及 3 平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的。

要求：分析全面，条理清晰，不超过 300 字。

【参考答案】

无论是“退耕还海”还是“退耕还湖”，都是通过牺牲人类经济社会的局部利益来复原、改善自然环境。这带给我们几点启示：第一，人类在改造自然、发展经济的同时必须注意经济与环境的协调，开发要适度、合理，要符合自然资源的承受力，否则会导致严重后果。第二，对人类过去经济发展中一些错误做法造成的对自然的损害要敢于承认和纠正，从协调经济、环境的角度出发，适当牺牲人类经济发展的需要，采取措施恢复自然环境。无论这种错误多么微小，都要坚持改正。第三，在经济发展过程中要坚持对发展思路、方式的错误进行反省和纠正，不断改进发展方式，促进经济与环境协调，保障人类社会的长远可持续发展。

【评析】“围海造田”与“围湖造田”显然带给后人的是教训，而“退耕还海”与“退耕还湖”则都是体现了人类的自省，应该作为一种经验延续下去。因此，这个题目可以分成两部分作答，从这两个方面可以总结出以下的经验和教训：海洋开发要统筹兼顾、着眼长远，兼顾眼前利益和长远利益；要保护海洋生物的生存环境，实现人与自然的和谐发展；政府在制定政策时要多听取社会意见，尊重民意。在此基础上就可以对几条启示排列次序，表述成文了。

第三节　作答要求与评分标准

综合分析类题型着重考查考生的分析和理解能力，要求考生能准确把握题目要求，条理清晰、简明扼要地分析问题，揭示问题本质和引申意义，阐释独立思考所得的观点。随着综合分析出现的高频率和难度的增加，掌握其作答要领及注意事项至关重要。

一、综合分析题的作答要求

从命题形式看，综合分析题型中提供的材料，或是重大社会现象，或是引用重要论断。因此，解答这类问题时，无固定模式可循，无现成答案可搬。这就决定了综合分析题具有新颖、多样、灵活的特点。从答题标准看，这类题型的答案可以多元化，“言之成理，可酌情给分”，着重从论述观点是否正确，阐述是否合乎逻辑等方面考查，这就决定了此类题型具有要求全面、突出能力考查等特点。显然，综合分析题是最能体现考生能力的一类题型，因此，在作答时应注意以下几方面的要求。

（一）准确审题

由于分析题所含的信息具有隐蔽性，其选用的材料又反映不同的态度或立场，有一定的时间、空间差别，这增加了这种题型的难度。因此，准确审题是前提和基础。在审题时，考生可以采用以下方法：① 逆向审题法。这是申论作答的基本原则，它要求考生首先要从作答要求入手，认真仔细阅读作答要求，明白题目的考查方向，问的是什么，有几问，然后带着问题去读材料，思考材料，减少阅读时间。② 关键词法。抓关键词是一种有效的方法，在审题时，考生首先要从题目的字里行间判断题型。如果题目中出现启示、经验、教训、理由、原因等词时，就要考虑题目可能属于综合分析题。在判断题目是综合分析题后，考生还要通过审题分析出该题是属于什么类型，是阐释型分析，还是判断型分析，然后再根据每一种题型的作答步骤规划组织答案。③ 层次分

读书札记

析法。材料的层次决定着题目和答案的层次。因此，考生要通过阅读，厘清材料的层次，进一步审题，把题目吃透。

（二）分析合理

综合分析题重在“分析”二字。分析合理是一种在综合分析题中最为常见的作答要求。要做到分析合理，必须在明确什么是分析、分析对象是什么的同时，把握“合理”的标准——合乎事理，符合逻辑。为此，考生在作答此类题目时要有一个清晰的思路，在作答过程中一步步地阐述清楚。首先，考生要表明态度，说明对事物的基本看法。随后要有条理、有层次地作出阐发，阐明自己为什么持有这种态度，说明理由，提出依据。其中对问题的各个方面要进行分析，如优缺点分析等，进而认清危害，辨明是非，提出解决问题、消除产生问题根源的必要性。然后从端正认识、完善制度等多个方面阐述解决问题的对策措施。最后，要进行总结，将结果进行升华，考生可以酌情自己添加意义层面的阐述，或者概括采取的解决方法等。分析合理要求分析必须符合客观对象自身存在与发展的规律，符合一般事物产生、发展、变化的规律，符合由低到高、由简单到复杂、由显到隐、由外到内、由重到轻、由主要到次要的事物客观顺序和认识顺序、表达顺序，也要符合辩证法关于联系发展、内因外因、量变质变、对立统一、原因结果、偶然必然、现实可能等原理。

（三）条理清晰

在作答综合分析类试题时，将分析的内容要点突出、层次鲜明地阐释出来，不仅能够避免阅卷人漏掉得分点的情况，也能使考生在思考问题时更有逻辑性，有助于采分。常用来区分层次的词汇有：首先……其次……再次……最后……；一是……二是……三是……；一方面……另一方面……。首先，综合分析类试题不仅重视考生的逻辑思维和综合分析能力，也越来越重视作答“结构”，有的考试评分标准中明确规定了要有结构分，因此，结构问题应引起考生的重视。其次，要统筹规划。很多考生在考试中做综合分析题时，容易出现在思路不清的情况下急于下笔的情况，结果越写越发现观点前后不一致、不合理，于是慌乱中改改划划，结果可想而知，卷面混乱不堪，最终影响整体分数。因此，为避免这种情况的发生，就要做到统筹作答。运用这样的思路去解答，就能满足条理清晰、分析合理的要求。结合理论分析问题时，要尽可能全面一些。材料涉及几个点，答题时就要将这几个点答全，每个点不需要展开太多，但要把基本要点说到。解答材料题时，尤其要注意层次和逻辑，不要自相矛盾，在答案中最好把观点一一罗列出来，便于阅卷教师找到要点。

二、综合分析题的备考策略

（一）广泛阅读，深入思考

综合分析能力的培养离不开广泛的阅读，离不开对社会问题的观察，离不开对社会问题的深入思考。孔子说过，学而不思则罔，思而不学则殆。考生应独立自主地深入思考社会问题，挖掘问题的本质。针对校园惨案，温家宝总理一针见血地指出，校园惨案的频繁发生，就是社会矛盾长期得不到解决的结果。因此，在分析社会热点问题时，考生要透过内容与表象，抓住事件的本质，用全面的、辩证的、发展的眼光来看待问题。考生可针对每一个热点多查阅一些评论，了解不同人的不同意见拓宽思路，但是同时考生也要以一名公务员的身份来鉴别评论的正确性。将阅读的广泛性与思考的深入性结合起来，才能不断提高综合分析题的作答质量。

（二）勤于积累，提升理论素养

申论考试的给定资料题材广泛，内容丰富。因此，考生要想快速准确地判断和分析材料的主题，准确作答，就必须在备考的过程中不断加强理论素养的培养。综合分析题中常常会涉及到当下的时事热点，这就需要考生不仅仅要掌握答题思路，更需要考生对于热点的了解，这种了解不仅仅是浅层的知道事情，还要对热点进行有效的筛选和分析。在筛选热点时，考生首先要对于试题作深入分析：涉及到哪些热点？可以归为几类话题？热点出题的角度是什么？热点产生的背景是什么？有了对于过往试题的深入的了解，就为热点话题的甄选做好了扎实的准备。

（三）把握规律，善用方法

综合分析类的题目涉及到政府与政府工作人员职能、责任和具体工作的问题比较多见，这就

读书札记

需要从现行的政治语言中提炼出一些普遍适用的原则、规律、定理、方法和政策精神，如科学发展观、和谐社会、核心价值体系等一些政府管理的热点理论。在此基础上还要熟悉掌握一些常见的管理方法与措施，如惩防并举、惩教结合、自律与他律结合、思想教育与制度约束并重等原则和方法。此外，还要熟练掌握运用这些方法的技巧。例如，分析问题的原因，要从主观认识、法规制度、权力制约、行政监管、市场环境等方面，分析问题产生的根源，查找存在的漏洞和薄弱环节，提出改进的措施和办法，明确改进工作的目标和责任要求，增强工作的科学性、预见性和实效性。只有按照这样一些普遍适用的原则，联系试题中提出的具体问题，紧扣题意作答，灵活运用，适当发挥，才能不管遇到什么试题，都能准确作答，保证答案的大方向不出偏差。

读书札记

第五章　写作论证能力

写作论证题要求应试者充分利用给定材料，切中主要问题，依据命题或自拟标题，全面阐述、论证自己对给定材料所反映的主题或主要问题的基本看法。写作论述部分所占篇幅最大，一般分值也最高。因此，应试者应该结合自己的知识积累，做好这道题目，充分展示自己的能力和素养。

第一节　基本题型分析

从命题形式看，申论写作论证题兼有话题作文、命题作文、材料作文的诸多特点，从文体实质来看则为议论文。考生在作答这类题目时应该做到观点鲜明、结构清晰、论证严密有力、语言简洁生动。

一、按照文体性质进行分类

（一）议论文

如果在作答要求中没有明确体裁、样式方面的要求，只笼统地规定写成“文章”或“议论文”，则写法比较自如，侧重点各异，可以以议为主，也可以以策为主。但无论是以议为主，还是以策为主，都要坚持以论为基础，论点清晰、论证充分，做到以理服人。而且即使是以议为主，也要坚持提出对策、解决问题的目标。

【示例】2008年国考·第四题

题目：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。

【示例】2010年国考·第四题

题目：参考给定资料，围绕“海洋的保护与开发”，自选角度，自拟题目，写一篇文章。（40分）

要求：1. 思想深刻，观点明确；

2. 内容充实，结构完整，语言畅达；

3. 总字数900～1100字。

【评析】这样的题目一般是开放式的，没有特别具体的要求，既可以提对策，也可以批评某个观点，或分析某个特定的问题，甚至还可以阐明某个道理。

（二）策论文

从考查目标来看，写作论证题要测查考生能否对一个具体的问题进行深度挖掘和广度发挥，能否由一个具体问题而思考全局，并作出宏观决策。策论文是一种以对策为核心的文体形式，它要求考生所提的对策既有具体内容和良好的针对性，又要有一定的高度。按照考试大纲的规定：“在对给定资料理解分析的基础上，发现和界定问题，作出评估或权衡，提出解决问题的方案或措施”。这就要求考生在作答时要以给定资料为基础，给定材料为我们如何写对策提供了思维支点，譬如材料中提到专家的建议、国外政府的经验做法等都可提炼加工为对策，并作深入的论证分析。

【示例】2008年广东省考·第三题

题目：根据所给全部材料（仅限所给材料），以“提高社会救助水平的对策”为题，写一篇800字左右的策论型文章。

要求：结构完整，措施全面、可行、操作性强，条理清晰，行文流畅。（50分）

读书札记

【评析】这道题目在作答要求中就已明确提出要求考生写一篇策论文，考生必须按照策论文的文体要求作答。

二、按命题形式进行分类

从命题形式来考察，我们可以把写作论证分为命题型、话题型和公文型三种。

（一）命题型题目

这类题目答题要求中明确规定了文章的标题。这是近年来比较常见的命题方式。考生在审题时需要从中去捉摸题目中透露出来的规定性信息。命题型题目审题时应具体综合题目给出的其他信息一并考虑，从中可以得出关于文章主题、结构等方面的重要线索。

【示例】2007 年国考・第五题

题目：请以“命脉”为题，写一篇关于土地问题的文章。（30 分）

要求：1. 参考给定资料，自选角度，提出问题，解决问题。

2. 观点明确，联系实际，分析具体，条理清楚，语言流畅。

3. 全文不少于 800 字。

【示例】2006 年山东省考・第五题

题目：请依据给定资料，以“证人保护亟待制度跟进”为题，写一篇不少于 1200 字的文章。

要求：有“数字对比”、“瞬间回眸”、“畅想未来”，观点明确，论述虚实结合，有说服力，思路清晰。（满分 40 分）

（二）话题型题目

话题型题目比较典型，往往很少有限制条件，而要求考生自选角度，自拟标题，自行论述。这类题型看似比较自如，但是考生要想得到高分就需要选择合适的角度，而且立意要有高度。如果作答要求中没有明确的立意信息，考生可以将写作方向转向策论文。

【示例】2007 年湖南省考・第三题

题目：根据材料讲述的问题，写一篇 1000～1200 字的文章，要求主题明确，中心突出。（60 分）

【评析】给定资料提供了关于烟花爆竹“禁”改“限”的话题，题目并没有限制立意方向，我们可以把它作为策论文写，在论证时可以就第二题提出的解决“禁”改“限”暴露出来的问题，进行对策必要性、紧迫性分析。当然也可以立意为由“禁”改“限”联想到诸如车辆税改费之类问题。

（三）公文型题目

公文型的题目近些年无论是在国考中还是省考中出现的频率都比较高，需要引起考生的注意。概括地看，这类题型又有以下几种形式。

（1）讲话稿。这种形式的题目要求考生根据讲话的时间、地点、对象以及讲话人的身份确定讲话的目的和内容。

【示例】2003 年国考・第二题

题目：下面提供了两种讲话情境，请任选一种，为设定的发言人拟出一篇现场讲话稿或电视讲话稿。

要求：根据选定情境，自拟标题。讲话稿不少于 1000 字。（50 分）

情境之一：给定资料 B 中烟花厂爆炸事故发生三天后的现场。作为当地政府派出的事故调查处理的负责人，面对职工、死伤人员家属和有关干部的讲话。

情境之二：给定资料 B(1～6) 中某个事故调查和善后处理期间。作为上一级安全生产管理监督机构的主要负责人，在当地电视台专题节目中的讲话。

（2）情况报告。要求考生就给定资料中的某一特定问题写一份情况报告。

【示例】2004 年国考・第二题

题目：假设给定资料中有关我国城市交通拥堵的问题在你市都存在，你作为市交通主管部门的负责人，请根据给定资料，写一份“关于我市交通拥堵情况报告”。（50 分）

读书札记

要求：① 简要介绍情况，恰当分析原因，提出全面、明确、可行的对策。

② 条理清楚，语言通畅。

③ 作答在答题卡上的指定位置（作答在其他位置上的一律无效）。

④ 字数不多于 1500 字。

第二节　写作论证题的作答流程

写作论证是一个“系统工程”，考生必须要循序渐进、按部就班地作答才能写出高水平的文章。

一、审题

申论作答成功的前提在于准确审题，吃透作答要求中的隐含信息。许多考生往往潜意识地认为作答要求显而易见，于是，为了抢时间匆忙浏览便急着动笔，结果导致后面难以弥补。因此，我们建议每一位考生在答题前一定要先审题。这个时间一定要有保证。最后的策论文写作也是如此，一定要审题在先，千万不要盲目下笔，否则一失足成千古恨。命题者对考生的希望要求，都在题干中有明确的表述，考生应该在审题中，用铅笔将关键词语逐一圈画出来，然后对号入座，在文章中全面体现这些要求。这就是所谓的“定制答案”的解题思想。在很多时候，文章写作题的题干会明确要求你就如何解决什么样的问题写篇文章。在审题时，不管是否命题，答题要求中的信息一定要透彻审查。例如，吉林省考题中：当前户籍制度改革势在必行，但又存在许多问题，请你就“户籍制度改革是一个渐进的过程”作文。该题中“当前户籍制度改革势在必行，但又存在许多问题”告诉我们，第一是要论述“势在必行”，第二是要论述由于“存在许多问题”而注定是“一个渐进的过程”，应当抓住这些问题来说明为什么是渐进过程，而不是突进过程。

二、立意

审题立意，是考场作文的第一关。立意的正误高下，决定了行文的成败得失。若要成功闯关，必须要准确立意。在这个过程中要注意以下几点：

1. 立意必须要正确。立意，从本质上说，是作者对待所写事物的观点、态度问题。观点态度错了，文章的中心就不可能正确，思想内容也就不可能健康。正确的世界观、人生观和价值观是审题、立意的前提，否则，就不可能准确地把握材料的主要思想倾向，进行正确的立意，也就不可能有正确的中心主旨和健康的思想内容。

2. 立意要做到论点准确、突出、有新意。为此，第一要找好角度，使中心准确。准确，是指确立的文章主旨与命题的含义保持高度一致，不偏离问题的主要指向，论点才能准确。这就需要从多种立意当中选取一个角度最好的、自己认识最清楚的、有材料可写的确立为论点进行写作，才能确保论点准确。第二要确保论点突出。要做到这一点，一方面要论点单一、集中。论点是文章的灵魂，一篇文章只能集中就一个论题，从一个角度，进行论证，才能指向明确。另一方面，为避免写作过程中出现跑题、偏题现象，在行文中要不时照应一下论点。

3. 力求论点新颖。所谓新颖，是指确立的论点不落窠臼，能见人之所未见，发人之所未发。这就需要摆脱思维定式，敢于运用辩证分析的方法，对问题进行多方求异思维。论点的新颖性一定是建立在材料反映的主要问题的基础上的。不能为求新颖，偏离材料的主要问题，结果弄巧成拙。

立意就是概括材料所反映的主要问题，用简明的语言文字，准确地概括出主要问题的内容、性质，阐明主要观点和看法。具体到写作上则没有固定的格式，一般地说，它类似于普通文体写作中的综述，即在综合叙述事实的基础上，适当地加以评论。具体的方法也有一些：

1. 追根溯源法。每一个结果的背后必定有一个导致它发生的原因。总结各种经验教训，往往来自对事物产生缘由或者成败原因的分析。我们一旦知道其结果，只要顺藤摸瓜，层层推进，

读书札记

就能深究其根源。这种方法，主要是根据过去推求原因，在原因处立论，确定文章的观点。

2. 分析关系法。给定材料中所反映的事项之间必定是互相联系的，不会也不可能是孤立存在的。考生可以以此为切入点立论，搞明白它们是什么样的相互关系，是如何联系在一起的，它们的正常关系是怎样的，不正常关系又该怎样处理。如此立论便不会偏题或者跑题了。

3. 辨明是非法。申论有些给定材料是以辩论的形式出现的，在辩论的过程中势必有一些人的观点是错误的，不符合马克思主义原理的，这些材料就要求考生能够准确地将之剔除，对正确的材料进行总结并形成考生自己的观点。

三、拟题

标题是文章的名称和标志，代表着文章的精华，是“龙眼”，它与文章的思想内容、题材、情调、色彩有着密不可分的关系。好的标题绝不是信手拈来的，而是需要花一番心血才能拟好的。好的标题往往有品位，能引起读者兴趣，产生急于读下去的强烈欲望；能帮助揭示主题，有助于阅卷老师理解文意，会给人留下鲜明的印象和难忘的记忆。确定文章的标题，必须注意以下几个要点：其一，标题必须紧扣文章的中心和主题，是中心和主题的集中体现。其二，标题的内涵不要太大、太空泛。其三，标题的字句应尽量简短、凝练，避免冗长繁琐。其四，由于申论考试实质是给材料作文，所以文章的标题说到底不能脱离材料的内容，应是材料内容的联想和引申。

标题要力求醒目、简练。同时，还要注意标题应该切合文意，准确反映文章的思想内容，防止过宽或过窄。大标题的表述方式多种多样，并无定式，常见的有以下几种类型：

1. 论点型。大标题本身就是论点，让人读来一目了然。例如：《要追求有质量效益的速度》、《树立以人为本的安全观》。

2. 对策型。常见的对策型标题格式有：……的关键在于……，……的核心在于……等。例如：《创新的关键在于务实》、《医疗改革的核心在于政府责任》、《新农村建设的核心是发展生产力》、《农业发展，科技先行》。

3. 思考型。常见的思考型标题格式有：由……事件引发的思考，……问题引发的思考，……问题带来的启示，对……问题的反思，……问题之我见等。例如：《由“非典”事件引发的思考》、《交通拥堵问题引发的思考》、《教育公平问题带来的启示》、《对“地荒”问题的反思》、《网络安全问题之我见》。

4. 批驳型。大标题中摆出一个错误观点，作者直接批驳。这种标题容易让读者跟着作者的思路走，从而达到吸引读者的目的。例如：《绝不允许乱动农民的耕地》、《虚假政绩岂能长久》。

5. 目标型。大标题的前半列出手段，后半是要实现的目标。有措施有方向，信息比较丰富。也是一种常见的标题格式。例如：《转变政府职能，建设法治政府》、《认真落实依法治理，稳步推进依法行政》、《发展循环经济，建设节约社会》。

拟定标题的基本要求可以概括为八个字，即贴切、鲜明、精练、生动。首先，要贴切。这包含三层意思：第一层是题文一致，即标题对论题范围的概括、对中心论点的提炼、对态度倾向的表述应与评论的内容或思想相符。第二层是词语的运用正确恰当，即标题拟定遣词用字时，不可望文生义，也不可滥用辞藻。第三层是题意确切妥帖，不会产生歧义或误解。其次，要鲜明。这是指应该提倡什么、反对什么、褒扬什么、针砭什么，都应当在题目中有所反映，也就是说，标题应该有立场、有观点、有态度、有倾向。再次，要精练，要做到这一点，一是要结构简单，多用单行题；二是要文字简约，要言不烦。最后，要生动，标题形象生动同样重要。生动的标题能够先声夺人，赋予文章以新意和活力，既能抓住阅读者，又让人过目难忘。使标题生动的方法有多种，其中之一是变换标题句式，通过把陈述句变为假设句、疑问句或感叹句等，使评论标题具有浓郁的感情色彩。

标题的来源主要有以下几个方面：① 从文章主题中概括。立意与拟题紧密关联，立意的程序完成、文章的主题确定，题目也就大致可以确定了——用最简练的文字概括文章的主题，就可得出题目。例如，对于行业自律问题，作答者撰文的立意是“市场秩序的规范需要政府监管”，根据拟题精练、简洁、贴切的格式要求，对这一主题稍作文字上的调整，将标题拟为《以政府监管促

读书札记

进市场秩序规范》，是"标题即论点"的标准例子。② 从试题给定的条件中提炼。根据试题给定的条件，按照"精神上相容、字句上包含"的原则，以作答者自己的理解和作答需要为取舍，对试题立意提示中给出的字句进行重新组织，拟定标题。如前述2008年上海市和江苏省申论考试第四题，可分别重新组织提示中"角度"、"立意"的字句，拟标题为《贯彻科学发展观，提高政府绩效评估的质量和效益》、《试论提高政府绩效评估科学性的途径》、《发扬自力更生的民族精神，让中国创造闪亮世界舞台》、《坚持自主创新，弘扬中国创造》等。③ 从写作对象、文体格式上切入。针对所要论述的问题、采用的文章体裁，选择适当的语句，组成一个文、题相符的题目，如《试论公平与效率的统一》、《关于缓解我市交通拥堵问题的报告》。

四、提纲

安排了文章结构，拟定了标题，在动笔之前还要列好提纲。列提纲作为写作的依据，可使作答者做到心中有数，便于宏观控制，可以保证快速成文而又不跑题。一般提纲包括标题、总论点、分论点、每个分论点对应的材料、论证方法、论证结构、开头、结尾以及各部分大体字数。提纲的形式一般有三种：① 标题式的，即用简洁的标题形式把文章各部分的内容要点概括出来。② 提要式的，即用较完整的句子把文章各部分的内容要点概括出来。③ 图表式的，即用图表的形式把文章各部分的内容要点概括出来。考生草拟提纲因人而异，可以是腹稿，也可以是简单的文字稿。建议考生最好采用文字稿，这样有利于对自己的思维过程进行全面检查、修改和补充。提纲草稿可以勾画得非常凌乱，但正是在这一涂抹圈点的过程中，作者的思路会变得越来越清晰、明朗。很多人写作时喜欢列出简单的提纲，其道理也在这里。

拟定论证提纲的方法是，首先把要写的内容从头到尾思考一遍，包括论点和论据，开头和结尾，过渡和照应，层次和段落等，然后按照论证的"五层结构"分别填入各项内容。比如，文章标题的表述，开头要引用的典型材料或理论，论点出现的位置，各分论点的论据及论证方法，结尾对论点的呼应，各层次之间的过渡等等。拟完提纲后还要从整体上梳理一下，如果发现有逻辑上的冲突问题，必须作及时的调整、修改。

【示例】2010年甘肃省考·第四题

【参考答案】

加强新闻媒体社会责任感 促进社会和谐发展（标题）

一、引论部分

当前，……提出论点：保护消费者权益的关键在于加强新闻媒体的社会责任感。

二、本论部分

1. 网络购物的虚拟性决定了必须加强新闻媒体的社会责任感。……

2. 电视频道的权威性决定了必须加强新闻媒体的社会责任感。……

3. 网络、电视购物的发展关键在于加强新闻媒体的社会责任感。……

三、结尾部分

保护消费者权益的关键在于加强媒体的社会责任感。（分析当前电视购物、网络购物的发展趋势。）电视、网络购物要发展，必须重视保护消费者权益，而这些新兴购物方式的虚拟性决定了保护消费者权益的关键在加强新闻媒体的社会责任感。

【评析】提纲要简明扼要，既能够指导考生掌控作答的方向和内容，同时又不要太繁琐而浪费时间，这道题目的提纲可以为考生提供很好的参考。

五、布局

章法布局是调整内容与形式关系的方法，能使文章各个部分成为有条理的整体，从而有力地阐明论点。概括地说，写作论证从布局来看一般应包括引论部分、本论部分和结尾部分。这三部分通常是引论上接材料，提出问题；本论部分作为主体，主要是分析问题、阐述对策；结尾部分收束全篇。

读书札记

（一）引论部分——“怎么了”

引论部分是全文观点的概括，是全篇精华的浓缩。因此，一定要清楚地表明文章的总论点，要将材料问题提炼到一定的高度进行综述，进而引出或点明这篇文章所要论述的内容。这一段的作用是提纲挈领，为全文定立基调，从总体上阐明存在什么问题，怎样认识这一问题，以及针对问题应该采用什么样的解决对策。总论点的提出最好在第一段或第二段，不要将论点放在文章的末尾，将论点放在前面，可以让阅卷老师对文章的论点一目了然，对文章内容也容易把握和理解。

一般来说，引论部分开头的方法有以下几种。

1. 铺开型：概述申论材料的主要内容或反映的主要问题，引出文章的论点，或由论点出发去逐步铺陈材料。

2. 引用型：引用经典，彰显底蕴。开头引用警句、名言、诗句或俗语、谚语等来提高语言表达效果，能增强开篇的气势，使人感到立意高远、有韵味，能够达到吸引读者、突出中心的效果。

3. 比喻型：应用具体形象的事例作比喻，使人消除晦涩之感，说理浅显易懂，使人容易接受，这类比喻大多着重于主、客体内部性质上的联系，能化抽象为具体，使事物更加清楚明白，概括的抽象原理形象化，给人以深刻的印象。

4. 对比型：对比是一种修辞手法。它通常把好和坏、善和恶、美和丑这样的对立揭示出来，鲜明地显示两种矛盾对立事物的差别，让人们在比较中得以鉴别。

5. 设问型：设问就是为了引起别人注意，故意先提出问题，自问自答，设问除了能引起注意外，还能启发读者思考。

（二）本论部分——“为什么”和“怎么办”

在引出总论点的基础上，本论部分主要围绕总论点提出分论点并进行论证。这一部分要深入分析问题，提出解决问题的具体方案。本论部分也是对总论点的具体论证。一般来说，好的写作论证在布局上，总论点与分论点之间应该是涵盖与支撑的关系。即总论点涵盖所有分论点，总论点是所有分论点的高度概括；而分论点是总论点的扩展和丰富。本论部分的各段一般采取的结构如下：提出分论点→为分论点提出论据→分析材料，找到论据与分论点的逻辑关系→回扣分论点→呼应总论点。

首先，对文章提出的问题进行分析、评价，解决“为什么”的问题。一般来说，这部分就是对产生问题的原因进行论述、对问题进行评价。如果问题的作答要求是“根据材料的主要问题写一篇议论文”，那么这部分内容以分析原因为上选；如果问题的要求是“对材料中体现的不同观点进行评论”、或“对材料中体现的某个做法进行议论和论证”，那么这部分以对问题进行评价为上选。但即使是对问题进行评价，也要从分析“为什么优”或者“为什么劣”入手。因此，这部分归根到底还是要分析原因。其次，提出解决问题的对策，解决“怎么办”的问题。在写这一部分时要注意不要将前面提出对策部分的内容直接搬到文章里，要注意语言的表达和层次的安排。

根据文章的不同展开方式，可以将文章主体分为并列结构和递进结构两种。

1. 并列结构。在总论点的统摄下直接对总论点进行分解，每个分论点都提出对策并对之进行分析。

【示例】2006 年国考·第三题

题目：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。字数在 1000～1200 字之间。（40 分）

【参考答案】

一、完善应急管理体制：要在国家的统一领导下，坚持分级管理、分级响应、条块结合、属地管理为主的原则，建立健全集中统一、坚强有力的指挥机构；发挥政治优势和组织优势，形成强大的社会动员体系，建立健全以事发地党委和政府为主，有关部门和相关地区协调配合的领导责任

读书札记

制，建立健全应急处置的专业救援队伍、专家咨询队伍，充分发挥人民解放军、武警和预备役民兵的重要作用。

二、运行机制方面：主要是建立健全社会预警体系，形成统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效的应急机制。包括建立健全监测预警机制、应急信息报告机制、应急决策和协调机制、分级负责与响应机制、公众沟通与动员机制、应急资源配置与征用机制、奖惩机制和社会治安综合治理机制、城乡社会管理机制等。

三、法制建设方面：主要是依法行政，努力使突发公共事件的应急处置逐步走向规范化、制度化、法制化轨道并注意通过对实践的总结，促进法律、法规和规章的不断完善。对于迟报、谎报、瞒报和漏报突发公共事件重要情况，或者在应急管理工作中有其他失职、渎职行为的，要依法对有关责任人给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。有惩罚就要有奖励，如果应急管理工作做得好，就应受到褒奖。对突发公共事件应急管理工作中作出突出贡献的先进集体和个人要给予表彰和奖励。

四、提高政府应急管理的信息沟通能力和社会动员能力。面对突发事件，人们对信息的需求比任何时候都更为强烈。及时准确地向公众发布事件信息，是政府负责任的重要表现。突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面。要在事件发生的第一时间向社会发布简要信息，随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等，并根据事件处置情况做好后续发布工作。信息发布要积极主动，准确把握，避免猜测性、歪曲性的报道。政策规定可以公布的，要在第一时间内向社会公布。诸如授权发布、散发新闻稿、组织报道、接受记者采访、举行新闻发布会等发布形式都可以视具体情况灵活采用。保证在整个事件处置过程中，始终有权威、准确、正面的舆论引导公众。

【评析】文章的总论点是提高政府的危机治理能力。文章主体部分没有更多的分析进行铺垫，而是直截了当地提出四点分论点进行阐述，寓分析于对策之中，将二者糅合起来。

2. 递进结构。这种结构主要是对总论点的论证分成两步进行，先分析，再提出对策。这种结构根据侧重的内容又可以分为两种模式。一种模式适用于侧重对策的文章，另一种适用于侧重分析的文章。

(1) 适用于侧重对策的文章

这种模式适用于对问题的影响、原因、解决的必要性等进行简要分析，然后浓墨重彩，分点提出对策，每条对策分论点都要进行展开，提出具体方案，阐述作用和意义，做到重点突出、观点充实、具体可行。

【示例】

海洋的保护与开发，正如硬币的两面，看似矛盾，实则统一，二者缺一不可。光保护，不开发，是浪费海洋资源；光开发，不保护，那么开发就难以持续。因此，必须坚持加大保护力度、合理开发利用的原则，实现人与海洋的和谐发展。

强化人们的海洋环境保护意识是人与海洋和谐发展的基础。只有人类认识到海洋资源和海洋环境对于人类经济社会发展的重要意义，海洋污染对于人类社会的严重危害，才能从根本上消除只开发、不保护的错误观念。必须采取频繁、有效的宣传措施，约束人们的行为，产生广泛的社会影响，提高人们对海洋开发和海洋保护重要性的认识。

严格缜密的法律法规是人与海洋和谐发展的关键。仅仅依靠人们自觉，而无法律强制手段是无法根治海洋污染难题的。在治理海洋污染中，陆源污染的超标排放是最重要的原因。要科学地规划好排放指标，在科学研究的基础上计算出近海各海区的环境容量，并依此制定相应的污染排放指标，上升到法律层面，对超标排放等污染和破坏海洋环境的行为要依据法律坚决进行制裁。

发展具有核心竞争力的优势和特色产业是人与海洋和谐发展的落脚点。保护海洋是基础，但保护不是最终目的，最终还要积极开发海洋资源，为经济发展服务。打造产业集群，提升综合竞争力，最大程度实现资源优势互补；根据海洋经济特点，发展污染少、综合效益突出的特色产

读书札记

业，合理开发，综合利用，走可持续发展的海洋开发之路。

【评析】这道题目作答的主体部分中，第一自然段简单阐述了海洋保护与开发的关系，强调二者不可或缺。然后，分别从强化保护意识、制定严格缜密的法律法规、发展优势和特色产业三个方面提出对策分论点。每条对策都进行了深入阐述。

(2) 适用于侧重分析的文章

对问题的表现、形成原则、积极影响与消极影响以及解决的必要性、紧迫性、可行性、直接意义和深远意义等各个方面进行全面、深入的分析，进一步阐释首段表述的文章主要观点，然后提出对策。

【示例】

法即法则，强调的是统一性、确定性和强制力，它为政府的行政行为提供了法律基础和制度保障。但是政策在实施的过程中，一些地方政府并没有做到依法行政，而是置政策内容的规定于不顾，这不仅违反了政策的原则性，而且导致群众对政策严肃性的怀疑，从而使政策的权威性大大减少，政府的公信力降低。因此，政府要以法律为准绳，做到依法行政，执法必严，违法必究。

理即公理、公共道德或者公共利益，它是判断是非的标准，是人们日常行为的准则，对事情的本来面目起到一种昭示或者揭示的作用。如四川某县发布行政命令让干部买桔，这种行为不属于政府的职能范围之内，有悖于常规，既不合法也不合理，体现出政策的缺陷。因此，政策制定后要及时地优化方案，本着符合实际、效益突出、合法合理、切实可行的原则，修订后再出台。

情即情感、社会道德，它是一种行为规范，一般不具有实施的强制力。它的实现靠社会的舆论评价、人们的内心信念、习俗、惯例、传统和社会教育的力量维系，对全体社会成员之间的关系具有规范和调整作用。当政策里包含过多的情感或者是在执行过程中与公众的内心信念、社会道德相抵触时，在集体主义面前，应以政策为主，同时，对于不完善的政策也应及时修正，以期更好地服务于大众。

因此，政策的制定应多方面考虑，制定前不仅要对方案进行科学的评估和预测，还应深入实地进行调查研究，与广大人民群众沟通交流，汇集民智，采纳民意，并要兼顾法律与社会道德，全方位、多角度思考，从而制定出科学、法治、民主的政策，以此提升政府的公信力。

【评析】这篇文章的总论点是政策制定要综合考虑法、理、情的因素，从而达到科学决策的水平，提高政府公信力。三个分论点分别从法、理、情三个方面进行分析，阐述这种因素在政策制定过程中的必要性，而后推出总体对策：政策制定要从多方面考虑，不仅要对方案进行科学的评估和预测，还应深入实地进行调查研究，与广大人民群众沟通交流，汇集民智，采纳民意，并要兼顾法律与社会道德。

(三) 结尾部分

结尾处要冷静，但不同于骤然冷却，要注意语言的节奏。可以小结一下自己的观点，但不可作过多的重复，写文章的人都希望自己的观点能引起读者的重视，这时候行文语言要注意打动人。结尾可以是对未来的展望，但切忌口号式地乱发感慨。一般来说可以采用以下一些常规的方法。

1. 总结式：以高度概括的语言对各个段落的论点及论证过程和观点进行补充，升华主题，实现充分论证的效果。

【示例】

治理垃圾短信要以规范具体的市场行为为先导，以技术和组织管理为主要手段，以宣传教育为辅助，以形成良好市场运作机制为目标，通过立法将短信行为纳入到法制的规范中来。这样才能有效地防治垃圾短信，规范短信行业，维护人们正常的生产生活和良好的市场以及社会秩序。

【示例】

总之，国家要发展，社会要和谐。树立以人为本的安全观，搞好安全生产，减少伤亡事故，是人民群众最直接、最现实的利益问题，是各级政府必须承担的责任，也是践行科学发展观的具体体现。

读书札记

2. 展望式：通过对美好未来的憧憬来鼓舞人、激励人、号召人的一种结尾方式。它的特点是显得信心满怀，铿锵有力。

【示例】

在水资源的利用问题上，我们要做的不是争论，而是行动，不是推卸，而是担当。让我们充分发挥“敏于行而慎于言”的优良传统，多做事而少说话，不计较、不抱怨，共同将水资源这篇大文章做成流芳百世的好文章！

3. 警醒式：通过对问题的严重性和紧迫性的再次申明作为结尾的一种方式。如果说展望式是充满信心的，警醒式结尾则体现一种忧患意识，这样的结尾方式写得好，可以达到一种言有尽而意无穷的效果。

【示例】

粮食安全事关我国经济发展、社会稳定和国家安全的全局，保障粮食安全，对实现全面建设小康社会的目标、构建社会主义和谐社会和推进社会主义新农村建设都具有十分重要的意义。最近一些国家出现的粮食危机再次提醒我们，对粮食问题决不可以掉以轻心。只要我们把中央和国务院的有关方针政策落到实处，把政策扶持同科技支持结合起来，就能确保国家的粮食安全，在国际竞争中占据主动地位。

【示例】

个税起征点的提高与地方财政收入之间并非必然对立，个税起征点迟迟没有提高实在是“不为也，非不能也”。在经济快速健康发展的良好环境下，在民众强烈的呼声之下，顺应历史发展潮流，我们为什么不能顺应民意呢？

4. 强调式：通过对问题的重要性的强调来结尾的方式。这里主要是指用意义、作用来结尾的一种方式。

【示例】

凡事预则立，不预则废。如何应对突发公共事件，是检验我们执政能力的试金石，也是构筑社会主义和谐社会的重大考验。我们要用科学发展观，处理好人与自然的关系，人与社会的关系，只有这样，才能保证我们社会稳定，经济发展。

六、语言

申论考试的写作论证题属于文章类而非文学类的考试形式。也就是说，考生要掌握的是议论型、说明型和实用型的语言风格，而不是审美语体。写作论证的语言表述，应切合公文的性质、适用范围与行文目的以及“虚拟身份”的职权，用语庄重准确、简明通顺、平实得体，不能“抛开材料，借题发挥”。在写作论证的过程中，考生在语言运用方面要做到以下几点：

（一）庄重准确

庄重，指用语严谨规范，格调庄严持重，不用生造、粗俗的语言，用以维护公文的权威性与有效性，表明作者的严正立场与严肃态度。准确，指用语真实确切，符合客观实际，含义明确，无虚假错漏，不生歧义，做到是非清楚，界限分明，褒贬适当，用以维护公文的严谨性与真实性。一般情况下，写作论证要以论为主，避免写成记叙文或者抒情性文章，因此，在写的时候首先要把握语言表达的分寸，要恰到好处，对不同的文种要使用与之相应的语言。其次要注意用词，要贴切，要规范。在用词上，往往说的容易，实际操作起来就不那么容易了，需要考生不断地积累和练习，久而久之，就会信手拈来了。再次是要恰当地使用修饰或者定语、状语等，以避免表达不周密、句意混乱等问题的出现。

（二）简明通顺

简明，指用语精练不繁，直述不曲，删除语言中一切冗余信息，将主要的信息突显出来，简要而概括地表述出发文的意图与丰富的内容，做到“言简意赅”。简明的语言能让阅卷者在最短的时间内看清楚句子或段落所要表达的主旨。因此，考生在写作论证时，即使是陈述事件、引用事例，也应基本使用简明的语言表达，要尽量做到表达简洁而旨意丰富，这就需要考生在深入理解

读书札记

给定资料的基础上提炼事实要点，取其精华，去其糟粕，精练文字。通顺，即流利畅达，符合语法和逻辑规则。

（三）平实得体

平实，是指在写作论证的过程中语言朴实自然，通俗易懂，无过多的铺垫、渲染，也不堆砌华丽辞藻与滥用辞格，而是直接而鲜明地表达作者意图。得体，主要包含两方面的内容：一是文章中使用词语要符合说话者的身份，适于审阅者需要；二是要语出有据，避免给人以主观臆断之嫌。同时语言应以得体、郑重为上。此外，平实得体不是平淡如水。事实上，写作论证要求考生的语言要鲜明地体现大议论文的特点。所谓“鲜明”主要是指两个方面：一是论点要鲜明，不可含糊不清，模棱两可；二是态度要鲜明，明确提出自己的立场，比如说赞成什么、反对什么，使阅卷者从文章的字里行间体会出自己观点或立场的倾向性，让人一读即能明了。

总之，申论文章要求语言准确精练，切忌啰嗦和废话过多。同时，要特别注意语言通顺的问题，避免不必要的失误。其次，要注意申论语言的规范问题。申论作为一种文体，其语言是有特定风格和要求的，其阐述的内容也是具有一定规范的。申论语言在总体运用上要坚持“高”、“大”、“全”，反对“假”、“泛”、“空”。

【示例】

政府必须加强食品药品安全监管

中国制造食品的安全问题，从2007年3月出口动物饲料引起美国4000多起猫狗食品中毒死亡事件，引发全球关注；到2008年1月，发生中国出口产品导致日本消费者中毒的“毒饺子”事件，虽然真相仍然存在争议，但层出不穷的事件表明，我国食品在全球范围内面临严峻的信誉危机，所暴露出来的安全监管问题已不限于经济和市场管理范畴，而是事关我国大国声誉的政治问题。

食品问题之外，更加人命关天的是药品安全。去年，巴拿马有365人因饮用含有二甘醇的咳嗽药水而死亡，另有511人因使用含有这类化学成分的牙膏而致命。据查，这些有毒的二甘醇，也是从中国辗转出口到巴拿马的。发生问题的食品药品，都被出口对象国检验出有害物质。这些含有危害人体健康的食品和药品，随着出口转销全球各地，给全球消费者带来了巨大的潜在威胁。

事实上，伪劣食品和药品多年来已经给国人的健康带来极大的伤害，也夺走了不少人命。数之不尽的毒米、毒蛋等，2004年导致多名婴儿死亡的安徽阜阳伪劣奶粉，不久前的“齐二药”事件，均引起国人震惊。根据亚洲开发银行的报告，中国每年至少有3亿人受到食源性疾病的侵害。现在，伪劣、有毒食品药品经由出口使危害扩展到全球，更让中国的食品药品安全声名狼藉。这些含有有害物质的产品之所以能够成功地推向市场，甚至销出国门以外，固然是不法商家见利忘义的行为，但也反映出我国政府在食品与药品管制方面存在疏漏。

随着我国加入世界贸易组织，在全球贸易体系中扮演重要角色，在全球食品供应链的地位也日益提高。在全球化的格局中，确保出口食品的安全，是我国厂商、更是政府所不能回避的责任。2006年，我国出口的蔬菜水果占全球蔬果贸易的12%。食品出口既为我国创造了可观的商机，也带来了重大责任。作为一个食品出口大国，我国政府必须采取多管齐下的措施，既维护得之不易的商业信誉，也为创造安全、高质量的全球食品药品供应链尽到应尽的责任。

要加强食品药品安全监管，首先可借鉴美国、欧盟等发达国家的经验，制定一套让食品和药品相关商家严格遵守的食品安全标准，纠正目前存在的政出多门、管理松散、出现事故易于推卸责任的弊端。同时，我国有关部门应与美国、日本、欧洲国家等主要出口对象国的食品与药品管理机构建立信息交流、合作的关系，借助外部监督促进我国食品药品安全管理机制的完善。

其次，要在出口品质检查方面加大力度，既防止无良的出口商以其他名堂将有害食品输出国外，也为中国食品和药品的购买者提供安全保证。

再次，要确立责任追究机制，让那些涉及有害食品的制造商、中间商、出口商等负起法律责

读书札记

任。农业部副部长牛盾最近便撰文指出，我国需要建立一套农产品质量安全追溯制度，一旦农产品出现问题，特别是出现危及消费者生命和健康的重大问题时，可直接追究各方的责任，使制造、销售劣质及有害食品的违法犯罪行为得到有效遏制。

此外，有害食品之所以层出不穷，主要是因为人们对食品安全缺乏认识，使得许多唯利是图的商家可以不顾消费者的安全，不断推出有毒食品，让消费者受害。因此，通过教育来提高公众的食品安全意识，并鼓励公众检举非法商家，建立食品安全的社会监督机制，也能达到促进食品药品安全的目的。

我国已经是全球重要的制造业大国，也是全球重要的食品出口国，而出口至今仍是我国经济增长的主要动力。我国要维护一个负责任经济大国的形象，维护出口食品药品的信誉，维护群众生命安全和健康，目前亟须采取进一步的行动，把中央和国务院有关加强食品药品监管的各项指示精神、文件规定落到实处。

【评析】这篇文章的语言简洁、有力，给人耳目一新的感觉。在文风上与政府机关的发文的特点也很相符，值得考生仔细揣摩和学习。

七、书写

申论作答在文面书写方面的基本要求是字体端正，笔画清晰，修改明确，卷面整洁。首先，字迹不能过于潦草，难以辨认，如果出现这种情况将会直接影响整体得分。其次，要保持卷面的整洁，尽量不要涂改混乱，一片模糊。再次，如果出现修改也要尽量不要影响卷面的整洁，而且修改要明确，标注要符合规范，不能乱划直线、箭头，加大阅卷老师的工作量。总的来看，文面是否整洁也是一个人作文能力和素质高低的反映，它将会给阅卷老师产生强烈的印象。

此外，文面书写还有个行款格式和标点使用符合规范的问题，也应加以注意。对行款格式，要做到字体大小适中，笔画粗细合宜，字序行序恰到好处。对标点，要做到用法符合规定，形式书写标准，格式使用恰当。如：上下位置，占格多少都符合要求；各种点号不能出现在一行开头；引号、括号、书名号的前半不能出现在一行之末，后半不出现在一行之首；破折号和省略号占两个格，不断开；接连号和间隔号占一个格，这四种符号书写时皆居行中；着重号、专名号和波浪式书名号标在字下。只有把这些工作做细、做实，把握好小节，才能有效提高自己的得分。

八、修改

考生在作答时应该科学合理地安排时间，最好能够剩余一定的时间用于文章的修改。因为好文章是改出来的，这一点也同样适用于申论考试。在修改的过程中要注意以下几点：

首先，要明确修改的内容。申论文章的修改主要包括内容和形式两大方面。其中内容上的修改主要包括对思想观点的斟酌，对材料的提炼、增删以及更换等；形式上的修改主要包括对文章结构的调整，对语言文字的推敲，对标点的使用、行文格式及书写的审查等。修改有大改和小改两种情况，可采取自改的办法。对于大改，难点在结构的调整上，这是文章表达形式方面比较大的改动。这种改动，平时作文不受时间限制，当然可以；然而在应试时，一般是来不及进行的，所以，要争取做到一举成功。怎样做到？一是应试复习时对文章的主题、材料和结构多下功夫，二是在列提纲时，反复推敲，把主题、材料和结构不妥的问题，消灭在文章写成之前。应试写作的修改，只能进行小改，即改正个别的病句和错别字。

其次，把握修改的重点。申论文章修改的重点在结构。结构包括情节的安排，线索的选择，层次的顺序，段落的划分，上下的过渡，前后的交代与照应，生动的开头，精妙的结尾，以及详略的布置，曲直的穿插，主干的确立，枝叶的分布等多方面的内容。只有这些工作做好了，才能使结构条理清晰，前后连贯，首尾完整，整体匀称。结构虽然是文章的形式问题，但很重要，因为文章只有找到了这个恰当的结构形式，那些作为血肉的材料，作为灵魂的主题，才能有所依附，才能得到体现。因此，考生一方面在拟提纲时就要充分注意到结构，另一方面在修改时如有可能也要对结构进行调整，保证形式上匀称的同时能够更好地体现文章的层次性。

读书札记

再次，掌握修改文章结构的方法。文章结构不妥，必须修改，否则会影响主题的表达。结构的不妥，可能出现在上述结构内容的任何一个方面，因此，结构的修改，也就包括情节的重新组合，总体线索的修正，层次关系的改变，段落的迁移分合，起承转合的调整，衔接过渡的疏通，详略安排的更动，行文曲直的再造，主干枝叶的调配，开头结尾的重写等多方面的内容。凡是结构上出现了情节安排混乱，线索不能贯通，层次间缺乏联系，段落先后疏密不当，过渡衔接不顺，交代照应失配，开头结尾游离，详略处置失调，全篇组合松散等任何一种问题，都要进行修改，以便使文章紧凑、清晰、完整。

第三节　写作论证的注意事项

写作论证是对考生申论能力和水平的集中检阅。因此，在备考的过程中，考生必须要仔细深入地理解注意事项，全面系统地把握作答技巧与方法。一般来说，在写作论证的过程中，考生要注意以下几个方面的问题。

（一）注意合理分配时间，不要盲目求快

申论考试中给定资料有几千字之多，囫囵吞枣式的浏览是无法把握要点的，考生在考试的过程中一定要保证阅读资料的时间，同时也要注意保证申论写作的时间。科学的时间安排是在看到题目后先花 40 分钟的时间阅读资料，这里的阅读分为略读和精读。首先要进行的是略读，以掌握资料的主题和题目的要求，对整个考试有一个总括性的了解。然后就是带着问题进行精读，一边阅读，一边对题目进行相应的构思。要正确理解材料的主旨，总体上把握材料的精髓，然后才能进入习作阶段。切不可断章取义，片面理解材料的意思，把枝叶当主干，或者未明白材料的意思就匆忙下笔。这样必然会造成审题的失误。同时，还要注意仔细审题。给定资料和作答要求要对号入座，也就是说有些题目是根据相应的材料进行解答的。在考试中一定要注意审题，避免出现题干要求概括部分资料所反映的问题，而考生却以给定的全部资料为基础进行概括，结果酿成大错。而且，一定要仔细研究题目本身，对题目的要求有清晰的认识。

（二）注意文章与材料的结合，但不可大量复述材料，忽略分析

申论考试中的写作论证一定要正确使用给定的材料，最好是在开头部分就引述材料中的内容，或者以其他方式与材料联系起来，在正文的论述部分也要紧紧地扣住材料，这样才让人感觉你的文章具有针对性，与材料紧密结合在一起。如果整篇文章都没有与给定材料相关的内容，那么尽管你写得很有深度，文采也不错，但无法让人看清你的文章与材料的关系，甚至有另起炉灶的感觉。但是，如果文章仅停留于对给定材料的大量复述和引用上，忽视自己的独特分析和必要论证，文章很难让阅卷者信服。要忠于材料，但不是无限制地复述材料。写作论证要从材料出发，依据材料进行立论，要忠于材料原意，不能表达过激的言论。同时，也要保证分析得当，不可随意发挥，强加自己的主观想法。只有做到有理有据，逻辑充分，脉络清晰，才能写就一篇高水平的申论文章。

（三）注意角色要求，不可空发议论，忽略论据

“假”、“泛”、“空”是许多考生在作答过程中经常出现的情况。之所以出现这种情况，一方面是由于阅读量有限，提取信息的质量不高，另一方面可能是在写之前脑中没有很好地规划，写的过程中想到哪写到哪，更不用谈使用论据论证了。缺乏论据，空发议论，这样势必降低文章的印象分，同样没有血肉、空有骨架的文章也是不会得高分的。这就需要考生做一些必要的准备，比如名言警句、典型事例的记忆等等，论据的使用能为文章增色不少，能让文章生动起来。一长段的长篇大论往往不及一个小事例或者一句名言来得有力度，来得精练。因此，在写文章的时候一定不要忘记论据的使用。同时，申论考试要求考生要虚拟身份，以特定的角色进行概括总结或提出解决问题的对策。因此，在作答的过程中一定不要抛开角色，天马行空地随意发挥。

（四）不可只提出问题，忽视解决

文章论述最终都是要回归到问题的解决上来，一篇完整的申论文章，在充分说明及论述原

读书札记

因、出现的问题和产生的影响之后，要把核心放在怎样解决问题上，找出解决的对策和办法；理清解决问题的思路，顺着思路来组织文章结构，使文章的文脉清晰，重点突出，一条一项，清晰明了地把对策讲得简明而充实，始终围绕发现问题、提出问题、解决问题的思维来行文。

（五）不可急于求成，忽视立场

在作答的过程中，考生必须要摆正自己的论述立场，谨慎下笔，同上文提到的语言表达基本要求中的态度要“鲜明”一样。如果立场错了，后面再精彩的论述也起不到任何作用。方向错了，再顺利的航行也到不了理想的彼岸，考生在立论之前一定要三思而后行文。

这就要求考生在写作论证时要注意思辨性。这里的思辨性是申论文章的一个重要思想，也是议论文的一个写作原则。主要从以下几点考虑：① 要注意局部与整体的关系。② 要注意现象与本质的关系。③ 要注意发散与集中的关系。④ 要注意理性与文采的关系。只有在这些方面达到了一定标准，才可能写出一篇比较高水准的申论文章。

第四节　写作论证题型实战演练

一、2005 年国考·第三题第 2 小题

（一）给定资料

1. 缓解和消除贫困仍然是中国今后一项长期的历史任务。为加快解决在一定程度和特定地区仍然存在的贫困问题，我国于 2001 年 5 月召开中央扶贫开发工作会议，对 21 世纪前 10 年中国的农村扶贫开发工作进行了全面部署。这次会议后，我国正式颁布了《中国农村扶贫开发纲要(2001—2010 年)》，提出其后 10 年中国农村扶贫开发的目标任务、指导思想和方针政策。

2. 经过 20 多年的努力，中国的贫困人口已基本解决了温饱问题，贫困地区的生产生活条件已经有了较大幅度的改善，抵御自然灾害的能力明显增强，具有了一定的发展能力；在过去扶贫开发的实践中，已创造和积累了很多成功经验，并探索出了一些行之有效的做法。这些都有助于使今后的扶贫开发迈上新的台阶。实践证明，经济增长是解决贫困问题的关键。根据测算，20 世纪 90 年代中国农村贫困人口减少与经济增长的弹性系数为－0.8，即 GDP 每增长 1 个百分点，农村贫困人口就降低 0.8 个百分点。经济的稳步增长将扩大劳动力需求，有利于贫困地区劳动力的就业。同时，随着综合国力的不断增强，国家可以投入更多的力量促进贫困地区开发建设，为贫困地区的发展提供坚实的物质基础。

3. 陕西是一个贫困面大、贫困人口多、贫困程度深的欠发达省份。2001 年全省贫困人口有 817 万人，占全国贫困人口的 9.1%；其中未解决温饱的 382 万人，低收入的 435 万人。全省 50 个县被定为国家扶贫开发重点县，27 个县被定为省级扶贫开发重点县，10700 个行政村被确定为扶贫开发工作的重点村。2002～2003 年，陕西省以解决贫困人口的温饱和增加他们的收入为目标，整村推进，全面抓好移民扶贫、信贷扶贫、科技扶贫、外资扶贫和社会扶贫等各项工作。到 2003 年底，陕西贫困地区人均占有粮食达到 368 公斤；人均纯收入达到 1580 元，较 2000 年增长 17.9%。2001～2003 年，陕西省共解决 109 万农村贫困人口的温饱问题，帮助 161 万低收入人口实现了脱贫。

4. 市场经济是优胜劣汰的竞争性经济，它要求市场主体的平等地位和自主权。中国农民在与市场的强势主体进行竞争时，其不利因素是显而易见的。同时，农民的生产自主权也常遭到干预，有些乡镇政府常常打着农业结构调整的旗号强制农民种植指令性作物。在种田无利乃至亏本时，农民没有休耕的自主权，有些乡镇政府对那些自愿休耕的农民强行收取“撂荒费”。其实，即便农民拥有平等的市场主体地位，极其分散的小农经济也必然在市场经济的竞争中走向破产和衰落。

5. 农民的全面发展，离不开乡镇体制的重构。一位外国学者指出，“乡镇自主权在各种自主权中是最难实现的，也是最容易受到侵犯的。为了进行有效的防御，乡镇政府必须全力发展自

读书札记

己。”我国乡镇体制改革的成败和农民自由发展的程度，取决于国家宏观制度的设计和创新。从国家宏观层面上来说，要统筹城乡发展，尽快改变城乡二元结构，要普遍实行免费式义务教育。当前，有些地方进行了乡镇体制改革的试验，这说明我国正在实现从计划经济向市场经济的进一步转变，从传统人治向现代法治的进一步转变，从单纯追求经济增长向政治经济社会协调发展的进一步转变。

6. 要集中力量继续重点帮助贫困群众发展有特色的种养业项目。依靠科技进步，优化品种，提高质量，增加效益。以有利于改善生态环境为原则，加强生态环境的保护和建设，实现可持续发展。以市场为导向，选准产品和项目，搞好信息服务、技术服务、销售服务。积极推进农业产业化经营。按照产业化发展方向和要求，对具有资源优势和市场需求的农产品生产，进行连片规划建设，形成有特色的区域性主导产业。引导和鼓励具有市场开拓能力的大中型农产品加工企业到贫困地区建立原料生产基地，为贫困农户提供产前、产中、产后系列化服务，形成贸工农一体化、产供销一条龙的产业化经营。增加财政扶贫资金和扶贫贷款。改善贫困地区的基本生产生活条件。以贫困乡、村为单位，加强基本农田、基础设施、环境改造和公共服务设施建设。到2010年，在国家重点扶持的贫困区域内，基本解决人畜饮水困难，做到绝大多数行政村通电、通路、通邮、通电话、通广播电视；做到大多数贫困乡有卫生院、贫困村有卫生室，基本控制影响贫困地区群众生活生产的主要地方病。

7. 要鼓励多种所有制经济组织参与扶贫开发。除了政府动用资源进行扶贫外，国家将进一步动员社会各界参与扶贫，增加社会扶贫的资源。根据扶贫开发规划，继续做好东部沿海发达地区对口帮扶西部贫困地区的东西部扶贫协作工作，进一步扩大协作规模，增强帮扶力度。鼓励农民发展生态农业、环保农业。转变贫困地区群众的生育观念，积极倡导贫困地区的农民实行计划生育，把扶贫开发与计划生育结合起来。要开展扶贫领域的国际交流与合作。在扶贫领域，世界银行与中国的合作最早，投入规模最大。世界银行与中国目前已经开展的西南、秦巴、西部三期扶贫贷款项目，援助总规模达6.1亿美元，覆盖9个省区、91个贫困县，800多万贫困人口。一些国家、国际组织和非政府组织也与中国在扶贫领域开展了广泛的合作。联合国开发计划署在中国开展了一些扶贫开发和研究项目。欧盟、英国政府、荷兰政府、日本政府、德国技术合作公司、亚洲开发银行、福特基金会等也都在中国开展了扶贫开发项目，并取得了很好的成效。

8. 由于农民没有制度化的权益表达渠道，也缺乏有效的司法救济，不堪重负和欺压的农民只能选择越级上访；而农民越级上访一旦成功，县乡村三级具体责任人就可能遭受丢掉“乌纱帽”等重大损失。在这种背景下，打击报复上访的农民代表就显得尤为突出。为防止权益受损害的农民运用法律武器到法院起诉，一些基层政权明确要求法院在农民负担、计划生育、社会治安综合治理等方面不予立案。这样一来，保障在“全社会实现公平和正义”的法院就对最需要司法救济的受害农民关紧了大门，由此造成了遍布全国各地的农民上访现象。

9. 一位外国学者在谈到中国农民权利问题的时候，曾回顾了美国对黑人权利保护的问题。在美国内战之前，法律上规定黑人不能享有与白人同样的权利，在内战之后即便是法律做了修改，形式上是平等了，但是一百多年来，美国的黑人事实上还是没有享受到平等权利。解决美国黑人的平等问题，用了非常多的时间，很多人、很多职业团体都参与到这个过程中。举一个例子，在教育方面，以前黑人和白人不能同校，后来就这个事情上诉到最高法院，最高法院裁定黑人和白人应当同校，不应给白人和黑人分别建立一套教育体制。即便最高法院做了这种裁决，但实施起来也非常困难，五十年过去了，这个裁定虽得以实现，但仍然存在问题。

10. 我国农民对国家经济发展的贡献是双重的。广大农民工，为务工地城市作出了贡献，为推动社会发展提供了强有力的经济支撑。同时，这些农民工所创造的价值也带回家乡，给家乡的经济发展以有力的支撑。因此在经济欠发达的地区，提出了“劳务经济”这个词，农村剩余劳动力的专用带动了当地经济发展。以河南省信阳市为例，它外出人口是180万，其中农民工是147万，最近一两年来，每年所创造的价值中，据不完全统计，带回家乡的大体上是64个亿。信阳市的市级财政收入才11个亿，农民工创造的价值相当于它的6倍。四川是全国劳力输出最多的省

读书札记

份，每年有800多万人实现异地就业，通过邮局寄回家乡的资金每年约200亿元。

11. 信阳市的务工者都集中在珠三角、长三角和京津沪，在这三大经济圈，信阳的农民工是作了很大贡献的。从另外一个方面来讲，河南信阳外出农民工解决了147万人的就业，这减缓了政府多么大的压力！新世纪、新阶段，农民工应作为工人阶级的新成员，按照社会主义市场经济这个规则，给予他们合法的经济地位和社会地位，包括他们的政治地位。

12. 一位学者指出，农民工问题是中国的大问题。过去毛泽东讲过农民是中国革命的根本问题，实际上今天农民问题仍是中国建设的根本问题。他认为，促进城市经济发展、沟通城乡贸易，都是农民工完成的，许多犯罪活动也是农民工干的，出现这种情况的一个原因就是农民工的权利没有得到保障。他还认为，农民工的作用，非常了不起。首先作为广大农民解放思想的一个主体力量，他们把城市的许多观点、想法带到农村，带给父母，带给兄弟姐妹，使农民开拓了眼界，知道了自己的地位、自己的弱势。同时他们又是带领广大农民奔小康的主体力量。他们不仅繁荣了城市经济，还繁荣了农村经济，引进了一些基本技术，把更多的兄弟姐妹带到了城市。

13. 2003年审计署大规模扶贫资金审计，缘于新疆的一次扶贫资金调查。2002年10月，新疆自治区监察厅、扶贫办、计委、财政厅、审计厅、农行自治区分行联合组成扶贫资金检查组，对和田、喀什、克州、阿克苏等地区的8县1市1998年至2001年的以工代赈资金和财政扶贫资金的管理使用，扶贫贴息贷款的投放和回收，1998年至2000年三项扶贫资金审计中发现的违规违纪问题的整改情况以及山东省援助资金的使用情况进行了检查。结果发现违反规定、挪用扶贫资金的问题突出：变更项目审批计划，随意变更扶贫项目和资金用途。另外，还存在挤占扶贫资金、账目不清等问题。据不完全统计，8县1市中，2001年前被挤占挪用扶贫贴息贷款3000多万元，目前能收回的仅有30%。

（二）作答要求

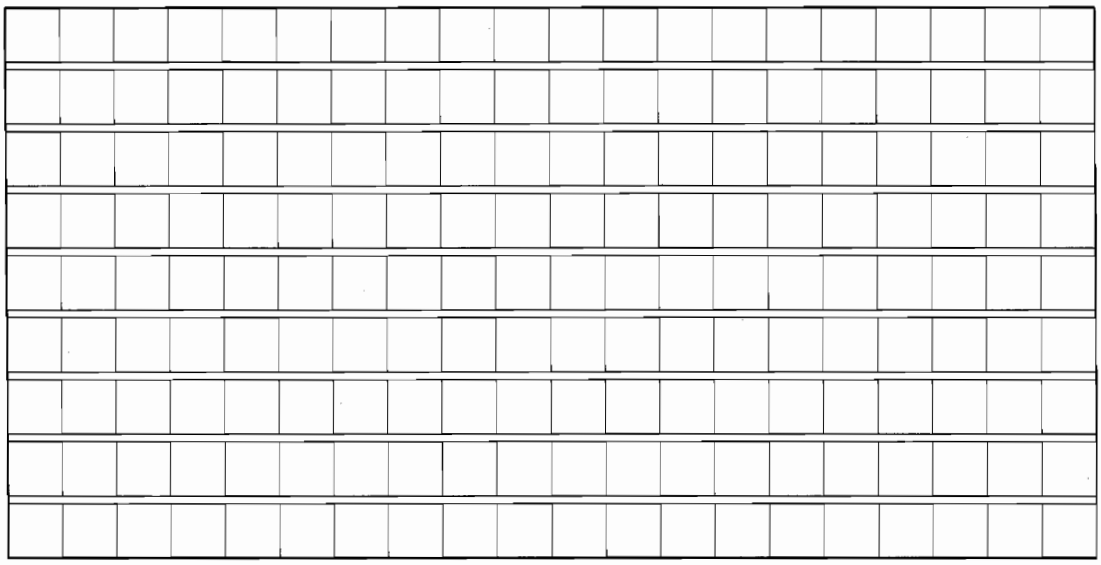
题目：请以“评解决我国农村农民问题的两种思路”为题，写一篇800～1000字的文章。

要求：观点明确，分析具体，条理清楚，语言流畅。

附答题纸：

读书札记

读书札记



【参考答案】

评解决我国农村农民问题的两种思路

中国发展的首要问题始终是农民问题。中国农村人口占全国总人口的三分之二，而城乡之间存在着巨大发展差距。为解决农民问题，缩减城乡差距，国家出台了多种政策、办法。概括起来就是两种思路：第一，以国家扶持为主，帮助农村农民发展生产、进一步转变政府职能，推进农村市场经济体制的建立和完善。完善制度，为农民增收创造良好的制度环境。第二，鼓励和扶持农村地区劳务输出，完善农民工的社会保障体系。

以国家扶持为主，帮助农村农民发展生产、进一步转变政府职能，推进农村市场经济体制的建立和完善。完善制度，为农民增收创造良好的制度环境。这一思路正指向了多年来农村农民问题长期解决不好的根本原因——结构问题，体制问题。原来在计划经济时代形成的城乡关系、城乡结构必须改变。要改革原来计划经济体制渗透到农村经济、政治、社会等方面形成的体制，建立全国城乡统一的大市场，真正实现从计划经济向社会主义市场经济体制的转变，才能从根本上解决好农村农民问题。首先，现行的户籍制度把国民人为地分成农业户口和非农业户口，是实行“城乡分治，一国两策”的体制性依据，是形成目前二元经济社会结构的条件，本身是为计划经济体制服务的。我们要建立社会主义市场经济体制，建立全国统一的大市场，农民背着“农业户口”的身份，怎么参加市场竞争？这种落后的过时的户籍制度，是造成城市化滞后于工业化的主要原因，也是亿万农村劳动力进城后只能作为农民工，引出诸多社会问题的原因。要从根本上解决农民工问题，也必须先改革户籍制度。其次，现在的国民收入分配格局是多年沿袭下来的，重城市轻乡村，重东部轻西部，重上层轻基层，这是形成城乡关系、地区关系不协调，经济与社会发展不协调的体制性原因。要解决农村农民问题，必须按照完善社会主义经济体制的原则，改变目前仍在沿用执行的国民收入分配格局。可见，以国家扶持为主，帮助农村发展生产，推进农村市场经济体制的建立和完善，完善制度，是解决农民问题的非常重要的战略思路，也是从根本上解决农村农民问题的出路所在。

解决农村农民问题的第二种思路，就是鼓励和扶持农村地区劳务输出，要加快建立城乡统一的劳动力市场，取消城乡两种对立的户籍制度，加强对农民进城务工的管理和服务。使农民从土地、农村解放出来，使农民尽快变为非农业户口，特别是为那些具备初、高中文化水平的乡村青年，提供进城务工的机会。目前最为紧迫的任务，就是完善进城务工人员的社会保障体系：解决好进城务工人员时常被雇佣者随意克扣工钱或拖欠工资等问题；提高进城务工人员的健康保障；加强对进城务工人员的职业培训，提高其技能和素质；确立进城务工人员的工伤保险制度；确立进城务工人员工资分配办法；帮助建立一个具体的进城务工人员组织。大规模的农业劳动力转

读书札记

移，无疑将促进城乡经济的高增长。

解决农民问题的两种思路：一个是以政府扶持为主导，通过政策、制度的改革和创新，帮助农民发展生产、摆脱贫困；另一个思路，是鼓励农民自发地走出土地、走出农村，走出一条城市化的道路。这两种思路，充分考虑了解决问题的内部和外部因素，共同搭建了农民走向富强的阶梯。

二、2006年国考·第三题

（一）给定资料

2005年9月20日，新华网就经济社会安全稳定发展的相关话题请专家与网友进行了在线交流。下面，摘录了这次网上交流的主要内容（未做文字疏通）。

主持人：各位网友，大家好！近年来，伴随着我国经济形势的快速发展，一些突发性的公共事件也时有发生，如2003年非典爆发、重庆开县井喷事故，2004年禽流感事件、北京密云虹桥踩踏事故，今年江苏淮安氨气泄漏事件、安徽疫苗事件、四川猪链球菌事件，一次比一次强劲的台风的侵袭，一次又一次的矿难等等。这些问题的积累已经影响到我国经济的健康发展。

鉴于此，有关专家指出，应尽快找出当前社会领域存在的主要问题，弄清其性质及产生的根源，以便在政策上做出必要的调整。因此，建立预防突发事件、强化危机管理的国家总体应急预案则显得极具必要性。今天，我们邀请社会发展专家、研究部D部长做客“新华访谈”，就经济社会安全稳定发展的相关话题，与网友在线交流。欢迎网友踊跃参与提问。

主持人：D部长，现在自然灾害和疾病发生越来越频繁，政府是否应把建立突发事件的应对机制列为考核政府能力的指标？

D部长：首先，我们要理清什么是“突发公共事件”。它不是一般的事故，有人把它混为一般的事故，不是太准确。当然，如果由于政府本身的执政能力而发生问题，使一般事故扩大为突发公共事件，就是政府的公共能力问题。

一般情况下，政府对于各种自然、人为的相关事故都有一套处理程序，比如交通事故，公安局有一整套的处理程序，一般情况下不会变成突发公共事件。另外，在工业化初期，火灾曾经是突发公共事件一个重要的隐患和诱因。但是在建立了消防队和联防机制之后，火灾就不再成为一个突发公共事件的主要诱因了。

实际上，在整个人类和自然界的发展过程中，总会遇到一些原来没有遇到过，或者原来遇过但影响没有这么大的事件，比如自然灾害，还有由于中国人多，在某些建筑物或者大型活动中产生的践踏事件等等。实际上，突发公共事件主要不是来自这个领域。政府具有很强的动员机制，因此，遇到“非典”的情况，政府的控制很及时，“非典”并没有证明中国的控制能力不强，反而证明了动员机制在起作用，而且能够比较有效地遏制突发的自然灾害所带来的突发事件。

主持人：刚才您说的如何界定公共突发事件，是随着社会的推进和人数的增加，概念也在发生变化。我们细化什么是公共突发事件，一般的交通事故每年的死亡率非常大，就个案来讲，一个一个形成不了一个公共突发事件。比如火灾以前曾经是公共突发事件。

D部长：17世纪初伦敦发生的大火，是导致国际消防队建立的原因之一。

主持人：首先我们理解了什么是突发公共事件的概念，下面请网友自由提问。

网友“多多到天堂去了”：请问，建立国家总体应急预案的必要性，预案必须具备哪些内容？

D部长：从现在开始，建立国家的总体应急预案是有必要的。这种必要性主要来自于海啸、地震，包括大的飓风，这类灾害以及灾害的严重影响是不可预料的。但是对这些灾害，一个有组织的政府是有一整套的处理程序，比如有防灾委员会、防洪局、地震局等，这些都已经常规化了。

最重要的是，由于我国处于工业化进程的特殊时期，在这样一个发展阶段，社会矛盾引发的公共突发事件在增多，比如征地引起老百姓的集体诉讼、集体上访。上次由于新闻界的关注，把一个大学生死亡变成了一个公共事件，最后导致我们把遣返站变成救助站，这恐怕是今后应该更加注意的。由于西方敌对势力的影响，东欧普遍发生橙色革命，这种情况在我国也有可能发生。这种敌对势力的目的就是影响人们的生活，制造突发公共事件，使我国现代化建设中断。

读书札记

主持人：我们在访谈前沟通的时候曾经提到法律永远是滞后的，我们谈到大学生死亡的案例，在某种程度上，一个新类型的事件出来以后，相应的应对机制也有可能最后形成解决问题的新机制。

网友“七子之歌”：如何提高社会各界的危机意识？我们还是应该从思想意识方面提高应对公共突发事件的意识。

D部长：从这个角度讲，恐怕更多的是要引导公众，来关心我国社会主义市场经济的制度建设。因为社会主义市场经济是具有中国特色的制度设计，但是和西方市场经济其实也有很多共同的地方，比如在政府公共服务职能方面，哪些应该是由政府承担的责任，哪些是市场解决的问题，应该有一个责任界限。如果这些问题解决不好，就会出现不能正确应对突发事件的问题，比如“非典”出现的时候，由于我国多年以来，国家防疫部门自己要挣钱、卖药，国家的经费大量减少，他们以为“非典”可以通过市场解决。当时整个防疫系统本身就不起作用了，以至于在广东发现病毒之后，不能够很快加以确诊，由于没有明确的协调机制，当时几个部队的研究人员和地方研究人员为了样本，还不能取得一致的意见，以上情况都延缓了我们对“非典”的应对。

但是，一旦国家动员启动了相关机制以后，由于国家动员体制很强，所以很快就在各个城市实行了隔离，所以“非典”很快就解决了。这个问题使我们想到，我国公共防疫体制还应该是国家出钱，应当加强科研水平，才能够防患于未然，而不是等到流行病发展到相当规模的传染程度，我们再应对。

主持人：从社会发展研究方面角度看，您判断在应对“非典”问题上，我国的快速反应机制在国际上处于什么水平？

D部长：相对于西方民主国家来说，实事求是地说，我国目前所谓党政统一的领导体制肯定更有效。因为“非典”从中国过来，已经产生了小规模的传播，这种情况下很难抑制，但我们很快把它抑制了。

网友：丁部长，是什么原因引发了这些危机？我们今天探讨的所有危机，这个问题太大了。

D部长：突发事件可以有不同的分类法，一种是已知的，一种是未知的。“非典”属于未知传染病，突发事件不一定成为公共事件，如果卫生防疫体制有效，就会及早发现这种病，及早隔离，而不会成为公共事件。由于卫生防疫体制本身出现问题，一直到出现小规模流行的时候，才引起了我们的警觉，这样一个突发事件就变成了公共事件。但是在变成突发公共事件之后，政府采取了强有力的回应，就抑制住了，最后降低了公共事件的危害，但实际代价并不小，很多医护人员也都感染了“非典”，相当多的“非典”患者还留下了很多后遗症。

网友“雪夜的情怀”：我国是否已经初步建立了突发公共事件应急机制？其积极作用是什么？

D部长：7月26号国务院常务会议已经解决了这个问题，今年人大开会的时候，各个代表提出应当建立国家突发公共事件的总体应急预案，这个意见已被国务院认真执行，7月26号国务院常务会议已就国家突发公共事件总体应急预案进行了讨论并通过。这个预案是由25件专项应急预案和80件部门应急预案组成，有相当多的省部级机构已编制了自己的应急预案。全国应急预案的框架体系应当说已初步建立。

主持人：应对突发事件的解决思路大体是一个体系吗？

D部长：“非典”以后，相当多的境内外学者向国务院建议要成立国务院或者国家紧急状态委员会，被国务院内部讨论否定了。原因是，既是突发事件，有很多原因我们是不知道的。最重要的是不管发生什么样的突发事件，在发生突发公共事件的时候，建立一整套工作原则、组织体系和协调机制。

比如现在发生了一起非常大的交通事故，那么，医疗救护单位应当怎么救，交通部门怎么疏导交通，广播系统怎么呼吁部门给予协助，群众不要围观以免造成拥堵，这需要各部门之间的配合，一起完成社会救助行动。因此，我们认为更重要的是在制定突发公共事件的应急预案时，把握对应急预案的本质就是一个工作原则，组织分工、责任分工以及协调机制。比如水灾、地震过后往往有大疫，所以不是简单把水灾或者地震的事故处理了，事后还要有后续的步骤。另外，大

读书札记

的自然灾害过后还要有重建工作，第一步要救人，第二步防疫，第三步恢复建设，这需要国家投入和社会机制相结合。

主持人：如何界定突发公共事件的严重性？您认为，我国目前处在突发公共事件的高发时期吗？

D部长：当前我国是处于突发公共事件的高发期，我主要是指社会根源的突发公共事件。近年来，由于市场经济体制推进的速度很快，特别是入世后，相应的社会保障和社会公共服务机制不够完善。比如社会保障系统，养老系统保障不到两亿人，参加医疗保险的城里人还不到一半，就更不用说农村了。有些情况下，城市化进程很快，包括一些大的建设、道路、水库、征地等等。由于补偿机制不够完善，导致部分社会群体的利益受损害，因此引发了一些社会根源的突发事件。我认为是高发期，并不是说现在自然灾害越来越多，自然灾害有它一定的规律。

主持人："上帝"要惩罚人类，并不是在人类有准备的时候，也不是集中在某一个阶段里。

D部长：比如海啸，已经有很多年在中小学地理书中它都不是重点内容，但东南亚的海啸，因为英国一位年仅10岁的小女孩凭借自己在学校里所学的地理知识，预测出即将发生的海啸，从而挽救了100多名游客的生命，大家又认为应该纳入教材了。但是我认为这是偶然事件。

网友"有遥远的地方吗"：灾害频发从哪几个方面考验民政、财政和卫生等方面的救灾应急反应？

D部长：一个国家总是要有一定的富余财力，包括各物资储备以应对各种突发事件，包括经济的、政治的，这种能力是一个国家政府是否成熟的表现。我们不能动不动一遇到自然灾害就到国际上呼吁救中国。中国人口占世界人口五分之一，所以我国在这方面一直做了大量的准备工作。在我们过去政府体制机构建设中就已经注意到，我国有粮食储备局、银行储备，财政也留有余地，包括我们为民政部准备的救济款。

如果没有，就进入下一年的财政预算，如果不够，中国老百姓储蓄的积极性特别高，已经相当于我国一年的GDP，中国未雨绸缪的思想深入人心，所以不存在没有储备的问题。另外，在中国的历史中，有唐山地震救灾的经验，武警部队和野战军如何协同的经验。这回的公共突发事件应急预案分了四个级别，在不同的级别上，不同的政治机构或者特殊部门、特殊力量会介入进去，这是由中央统一指挥的。

网友"ZZ40"：应急并不等于浪费，我们在总结"非典"成功经验时，决不能忽略它的巨大浪费。这次矿难事件中也充分说明这一点，浪费是何等的惊人，又是何等的冠冕堂皇。

D部长："浪费"有两方面的含义，一个是不应该花的钱花了，是浪费。有一些情况，特别是当突发公共事件原因不明的时候，有一些产生防御性成本的措施。前两天台风"麦莎"在浙江沿海登陆的时候，我就被困在杭州了。这时中央防灾救灾委员会下令，飞机停飞，要求几十万人撤离，这要产生代价。事后可能风暴没有想象的那么大，我们不能认为这种代价就是浪费。因为老天爷的事谁都说不准，在浙江的时候风力是12级，这样的风速肯定要造成大量的损失，所以人员要很快撤离。不管由于什么原因，台风上岸以后风速减缓得很快，这我们无法预料。这种情况下，我们不能认为撤离就是浪费。当然，如果把建设防灾救灾的钱款、国家物资用来大吃大喝，把钱装在腰包里这是浪费。

网友"一言等于九鼎"：举几个例子表明应急预案在实践中发挥的作用及产生的教训。

网友"英岗岭"：举几个例子表明同样的危机，不同的结果。

D部长：国际、国内的例子都有。国内的例子，今年春天"流行性脑炎"又出现了，这种病已经多年没有发生，不存在病毒未知的问题。我国由于"非典"以后，建立了比较严格的卫生防疫报告机制，这和卫生领域的应急预案是吻合的。这次流脑在南京、江苏其他地区一带大概只四天就解决了。美国的飓风这次很大，但是令人们惊讶的不是飓风的破坏力，而是一个政府、一个最强国家的政府竟然在飓风发生三天以后，不采取任何行动。同样类似级别的飓风，在加勒比经常发生，有一些人说古巴的体制不好，但古巴的每次飓风都没有造成大的影响，因为国家采取动员体制，很容易让大家迅速疏散。

读书札记

网友“黄浦江边的徘徊”：危机预案对经济社会安全稳定发展的意义是什么？

D部长：有一个突发公共事件的应急预案，是为了保证我们经济发展的连续性，防止突发的自然灾害或者社会事件导致整个经济发展中断。主要意义在这里，同时在遇到这种情况的时候，减少我们人员财产的损失。

网友“池塘边的小草”：请问丁部长，中国人的危机意识如何？如何提高国人的危机意识？

主持人：这位网友可能更针对中国人的特点。

D部长：我们国民的危机意识是世界各民族危机意识中最强的。表现在两方面，中国历史传统中家庭的意识非常强，所以家庭本身作为社会保障单位，本身对家庭成员遇到不测事件都是有准备的，只要各个家庭有能力。第二，中国文化5000年，遇到很多次水灾，中国人的储蓄意识非常强，中国人的储蓄水平是国际上最高的。比较高的储蓄率反映出国人很强的危机意识。在中国见到很多的老百姓，由于收入差距拉开，确实有很多要饭的。但一位以色列的朋友跟我说，以色列人和中国人很少在国外要饭。因为他们未雨绸缪，即使很穷也要面子。

网友“上海之夜”：当前我国社会领域存在哪些主要问题？引发突发事件的诱因是一个前提。

D部长：今年提出为“十一五”准备的社会保障材料，曾提出就业是当前面临最大的社会问题。就业是人的一种基本生存手段，如果没有就业就没有收入。就业是人不脱离社会的重要媒介，如果一个人没有就业，就很可能游离于社会之外。

实际上西方国家从1760年到1960年，从瓦特发明蒸汽机到后工业社会的来临就没解决就业问题。我国人口解放后6亿，改革开放10亿，巨大的人口又不可能到国外移民。西方两次世界大战损失了很多人口，我们不希望这样的事在中国发生，所以就业问题更严重。所谓工业化、现代化，本质就是资本、技术替代劳动力，物质领域中资本不断替代劳动力。

主持人：这个问题对巨大的劳动力市场又形成一种新的矛盾。

D部长：由于现在产业结构调整非常的迅速，造成总量过剩与结构性矛盾并存，是我们当前面临的最大挑战。如果这些人的就业问题长期解决不了，就是最大的社会隐患。

从西方国家历史经验看，社会稳定不是靠消除就业问题解决的，而是靠建立社会保障和实行国家福利政策解决。我们要给失业家庭以基本的生活保障，使他们的子女能够有继续受教育的权利，使失业的家庭也同样对未来充满希望，而不是消灭失业。西方经济学教科书写的是失业率低于4%就是充分就业。

网友“枉评天下”：丁部长，您好！请您谈谈，预防和应对突发事件，政府应当做什么？社会应当做什么？老百姓又应当做什么？

D部长：应对突发公共事件主要是政府的责任。在西方社会，在突发公共事件发生以后有一些自愿的团体，或者非盈利机构参与救灾活动，这是值得赞扬的。我国对这种行动也鼓励，在海啸中我们政府鼓励大家为受灾国提供救灾和医疗服务，包括志愿者。因为突发公共事件都是由于突发了自然事件或者社会根源的突发公共事件导致的，在没有发生的时候，我觉得老百姓主要任务还是安居乐业好好工作、享受生活。

网友“完美的追求”：如何打造应急预案的经济基础？

网友“科学与发展”：如何利用经济手段介入应急预案，包括利用商业保险等机构行为？

网友“枉评天下”：一般来说，应急预案都有“人防”和“技防”一说，这两方面不难理解，经济手段介入应急预案一说比较新鲜。请您谈谈，经济手段介入预案的含义是什么？

D部长：我觉得经济手段不能直接化。目前提到的经济手段是一种商业保险，商业保险只能对已知自然原因的灾害做出反应，不能对未知的自然灾害或者社会根源的问题做出反应。比如，你无法为“非典”保险，因为不知道它要来。现在还没有听哪个国家建立海啸保险，因为很多年也不发生一次，不可预见度太高。对未知、社会原因不明的公共事件，还是需要政府做出反应。如果政府没有能力做出反应，这个社会就要改朝换代了。

主持人：您说得非常尖锐。

网友“感动也是一种精神”：在面对突发事件问题上，如何重视各种社会问题之间的联系和政

读书札记

策协调?

D部长:国家由于正在进行社会主义市场经济的改革,收入差距拉大了。有时人们之间的感情淡了,发生了阶层对立或者利益上的差别。我觉得在自然灾害面前,自然灾害导致的突发公共事件面前,大家应当有钱出钱,有力出力,尽一个公民的本分。对社会根源的突发公共事件就难说了,这时会有利益冲突。这时更重要的是要调整不同利益群体之间的矛盾,能做工作的恐怕还是政府。

各利益集团在面对突发公共事件的时候还是要以大局为重。我们就是这样做的,由于下岗造成人员分流,养老金措施有问题,导致静坐、游行、示威,各级政府官员和各级党组织还是采取了尽量不让矛盾激化的方式,协调解决,而不是诉之于法院,在社会变革很快的情况下,法律跟不上社会的变化形势。食品安全预案中,规定了主管部门综合协调的职能,但是现有的《食品卫生法》没有赋予主管部门综合协调的权力。从这点来看,我们恐怕需要修改《食品卫生法》,并制定《食品安全法》。

人们对待公共防疫机制还要有一个更深的认识,这是我们从"非典"中得到的最大教训。我们认识到,公共卫生防疫是政府公共服务的重要组成部分,这就是我们在改进中得出的最大一个教训。

主持人:随后,在一系列卫生防疫体系中对可能面对的问题也产生了很大的作用。

D部长:这引起了人们的反思,引起人们对政府公共职能的反思。二战以后,由于工人、黑人的参战,西方各国普遍建立了社会保障,推行了社会福利政策,自称为"福利国家政策"。这种情况下,由于对人口规律的不熟悉,过于乐观,导致西方社会保障标准过高和经济不可持续的问题。在撒切尔、里根时期提出反思,要求社会保障由家庭分担一部分,政府只承担最低的社会保障责任。

这个改革是必要的,但是在改革过程中,现在有一部分经济学家认为好像所有的公共服务职能都可以市场化一样,就走过头了。"非典"不仅提醒我们疾病防治的公共职能,也提醒我们普及教育、社会救济,包括防灾减灾方面的政府公共服务职能是否都能够市场化的问题。我们鼓励民间机构、非政府机构、公民积极参加,而不是政府放弃责任,让民间机构、非政府机构、公民自救,这是"非典"给政府带来的最大的启示。

网友"望穿还是枉乐":北京密云虹桥踩踏事故留给我们什么样的反思?

D部长:这属于社会根源的问题。比如伊斯兰教在麦加的踩踏事件,和印度教在神庙的大型活动的践踏事件是类似的。中国存在佛教的问题,但是喜庆活动、节庆活动中,发生悲惨的踩踏事件属于政府对组织工作的不力。

网友"二月份的那场雪":北京从大雪堵路到下雨不愁的变化,体现出来哪些方面的转变?

D部长:北京大雪堵路和大雨塞车都是存在的,大雨是我们的地下水系统不好。北京大雪是由于机动车增加太快,同时出了很多新手,这也是一个特殊的原因,属于经验问题。北京的交通确实存在很多瓶颈,这是交通部门的问题。

很多国外的专家提出,北京的环形路不少,但是放射形状的路太少,不利于疏导交通。这是需要在城市规划体制下解决的问题。另外就是扫雪的问题,过去是作为公共服务提供,改革开放以后,要求各单位自扫门前雪,这也是产生问题的原因。

主持人:在应对突发公共问题上,我们还应当做哪些方面的工作,教育工作者是否应该把这方面的知识和制度方面的知识纳入到教育体系中。

D部长:我认为作为普通教育、常识教育是需要的,通过公示的方式让老百姓知道遇到突发事件的时候,应该找哪一个部门。但我不主张把突发公共事件教育写到课本中去,因为我们不能等着"上帝"向我们发怒。但是作为普及性常识教育我认为是需要的,包括对国外的旅游者遇到交通事故、火灾等问题找谁,是一个国家管理成熟的标志。

主持人:您提到不能等到"上帝"向我们发怒,您也提到所谓建立危机处理机制,并不是要重新设立一个某某应急事件委员会之类的政府临时机构,而是要明确突发事件情况下,各个政府机

读书札记

构之间的分工、责任和工作程序，以减少突发事件带来的损失和对经济、社会生活的负面影响。从根本上讲，政府面对突发事件的危机处理能力，很大程度上取决于政府常设机构官员的素质和工作效率。

社会问题的复杂性在于：任何一个突发事件，都有可能把潜在的社会矛盾引发出来，威胁整个社会的安定。各级政府固然需要建立起自己的危机处理机制，但更重要的是加强调查研究，及早发现问题，防患于未然。期待社会更美好，生活每天都风调雨顺，同时，我们也希望有足够的力量来应对一切突发性事件，天天都是好日子，这是大家共同的心愿。

D部长：我同意你的意见。

主持人：谢谢D部长，也谢谢各位网友的参与。

在线交流结束后，有不少网友发表了如下帖子。

网友甲：要想经济社会安全稳定地发展，就要提高政府职能部门的执政水平，以消除突发公共事件的主要来源，如海啸、地震、火灾、大雪堵路等各种自然或人为的相关事故，从而把社会损失降到最低。

网友乙：“非典”疾病虽然是由病毒引起的，但我国2003年春夏之交的“非典”事件却不仅仅是自然灾害，而是由各种社会因素引发的突发事件，是一件公共事件。这一事件说明我国的卫生防疫体制有待完善。

网友丙：能否安全处理突发公共事件，与国家是否强大并没有关系，关键是社会制度是否优越。比如前不久美国新奥尔良的飓风灾害，造成了惊人的损失，就说明不是国家强大就一定能应付好突发公共事件。

网友丁：“上帝”要惩罚人类，并不是在人类有准备的时候，在情况不明的时候，采取防御性措施，耗费了巨大的人力、物力、财力，即使灾难并没有降临，也得承认这些代价是必要的，而不应认为是浪费。

网友戊：政府必须完善应对突发公共事件的管理机制，但并不是设有了这种管理机制，一般事件就不会变成突发公共事件。预防突发公共事件，不能没有一定的经济基础，但靠经济基础介入也不一定就能预防得了。

网友己：成功应对公共事件的关键，是在其爆发之后政府有能够及时应对的专门机构。因为未知的、社会原因不明的公共事件，不可预见度太高，如果政府没有能力作出反应，后果是极其严重的。

（二）作答要求

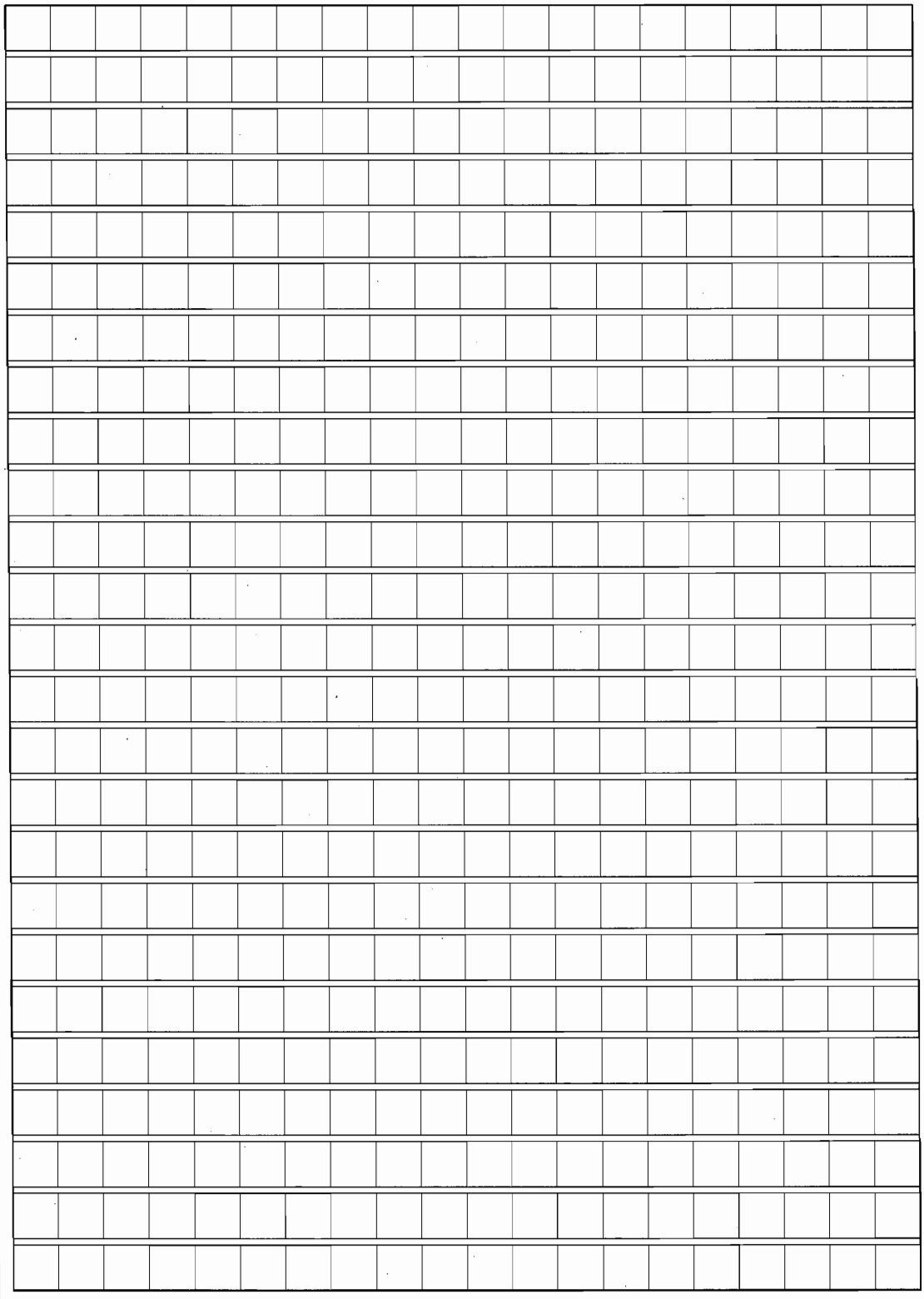
题目：当前，如何应对各种突发公共事件是各级政府必须面对的重要问题，请你就如何提高各级政府应对突发公共事件能力写一篇议论文，题目自拟。

要求：观点鲜明，论述充分，论证合理。字数控制在1000～1200字之间。

附答题纸：

读书札记

读书札记



【参考答案】

在其位必称其职

近年来，伴随着我国经济的快速发展，突发性的公共事件时有发生，如2003年的“非典”爆发，重庆开县井喷事故，2004年的禽流感事件、北京密云虹桥踩踏事故，2005年江苏淮安氨气泄漏、安徽疫苗事件、四川猪链球菌事件，一次比一次强劲的台风侵袭，不断发生的矿难等。这一系

读书札记

列的事件对各级政府的应对能力提出了严峻的挑战。它迫切地呼唤，必须迅速提高各级政府常设机构官员应对突发公共事件的素质和能力，使其在其位必称其职！否则将无力处理突发公共事件，给人民的生命财产造成更大损失，严重影响社会的和谐稳定。之所以要求常设机构的官员在其位必称其职，是由以下几点决定的：

其一，是由常设机构的官员在政府机构中的地位决定的。人所共知，政府代表党组织的力量，在突发事件中，党组织的力量比无序的民众更能有效地抑制突发公共事件的蔓延。而在政府机构中，官员是行政首长，其决策直接决定着政府行为的有效程度。由于中国特殊的国情的制约，各级政府常设机构的官员具有更大的行政权力。可见，常设机构的官员在处理突发公共事件中的作用是非常关键的，其素质和能力将对事件的处理效果产生最为重要的影响。

其二，是由突发公共事件本身的特点决定的。所谓突发性公共事件，就是指事件的发生，既带有突然性、爆发性，又带有公共社会性。如果担负处理此类事件主要责任的官员素质不高、能力不强，其后果不堪设想。就突发公共事件中的“天灾”来说，包括海啸、地震、飓风等，这些灾难的发生有时是难以预料的。这就需要各级政府的主要官员有胆有识、有勇有谋，具备挽狂澜于既倒的魄力和能力。就“人祸”来说，我国正处于社会经济体制的转型期，由社会矛盾引发的群体性事件不断增多。如由于下岗分流导致的静坐、游行、示威，因征地引起农民的集体诉讼、集体上访等。这就要求各级地方政府的主要官员，既有爱民之心，又有缓和矛盾、化解危机的执政能力。

其三，是由常设机构某些官员自身的状况决定的。由于历史传统的影响，我国现行的干部人事制度不尽如人意。在各级政府中，有少数领导干部，在其位而不称其职。他们中有的纸醉金迷、花天酒地；有的尸位素餐、无所作为；有的金玉其外、败絮其中。这样的干部，处理一般政务尚不称职，怎么可以想象，依靠他们去处理好突发性公共事件呢？

既然常设机构官员的素质和能力有千钧之重，那么如何提高其素质和能力呢？首先，要任人唯贤，任用称职的官员。应建立正常的官员晋升机制，把最有能力的干部放到重要的岗位上。要奖惩严明，及时调整那些不称职的干部。其次，对各级政府常设机构的官员进行培训。使他们掌握处理突发公共事件的知识和方略；理解和把握科学发展观的精神实质和具体内容，处理好经济与人口、资源、环境的关系，处理好不同利益群体的关系，处理好改革、发展和稳定的关系。再次，要对常设机构的官员提出明确的工作要求，做好应对突发公共事件的充分准备：① 加强调查研究，及早发现问题，防患于未然；② 建立预警机制和常态性预防机制，搞好组织分工，协调合作；③ 搞好应对突发性公共事件的普及性常识教育；④ 建立必要的财力准备和物质储备；⑤ 加强预防突发公共事件的法规建设。

俗话说：在其位，要谋其政。在突发公共事件频发的多事之秋，在位者只谋其政是不够的。更为重要的是，他们不仅要“谋其政”，而且要“称其职”。治国者必待贤才，应对突发公共事件更需贤才。我们相信，经过精心选拔和在位者的励志磨炼，大批“称其职”的贤才一定会接踵而至。

三、2010 年广东省考·第三题

（一）给定资料

材料 1

上世纪 80 年代末，珠三角外向型经济迅猛发展，吸引了众多外来劳动力，大量农民工南下务工，形成了“民工潮”。自 1989 年第一次出现“民工潮”以来，“民工潮”已成为中国社会一种常态的经济现象和社会现象，“民工潮”折射出中国数量庞大的农民群体的社会流动轨迹，折射出传统的农业大国向工业化迈进的历程。

1998 年以后，随着国有企业体制改革的深入，涌现出大批的下岗工人，这一阶段实施再就业工程成为各级政府的重要任务。在这种背景下，部分省市出于优先保证城镇职工就业的考虑，出台了各种限制农村劳动力进城务工的规定和政策，用现在的眼光来看这些地方性法规、政策，显然有失公平。

2000 年 7 月 20 日，原国家劳动保障部等 7 部委联合颁布的《关于进一步开展农村劳动力开

读书札记

发就业试点工作的通知》要求，取消对农民进城就业的不合理限制。2001年3月15日，第九届全国人民代表大会四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》指出，要逐步建立市场经济体制下的新型城乡关系，形成城乡人口有序流动的机制，取消对农村劳动力进入城镇就业的不合理限制，引导农村富余劳动力在城乡、地区间有序流动。当年5月，原国家计委颁布的《国民经济和社会发展第十个五年计划城镇化发展重点专项规划》指出，要打破垄断和地区保护，除个别特大城市外，要改革城乡分割的就业制度，取消各地区针对农民和外来人口制定的限制性就业政策。自2000年下半年开始，国家对于农村劳动力转移的政策方向由上一个时期的“规范流动”向“公平流动”转变，农村剩余劳动力的转移步伐稳步加快。

从此，“农民工”这个字眼在媒体上出现的频率逐渐多起来，根据《国务院关于解决农民工问题的若干意见》，农民工户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工，亦工亦农，流动性强；有的长期在城市就业，已成为产业工人的重要组成部分。

1997年东南亚爆发金融危机，导致中国出口猛降，经济增速大幅下滑，为促进经济发展，中央采取了扩张性的财政政策和宽松的货币政策。当时，中央财政累计发放国债9100亿元，安排国债项目资金8463亿元，拉动银行贷款等各方面资金2万亿元，南水北调、西电东送、西部大开发等跨世纪工程得以启动，在拉动经济快速复苏的同时，平均每年新增就业岗位120万至160万个。同时，我国于2001年12月正式加入世界贸易组织，经济步入快速发展期，制造业的优势凸显出来，外资进入中国的速度不断加快，在一定程度上起到了增加就业的作用。这时，产生了经济发展与用工不足的矛盾，各地部分工厂企业出现不同程度的用工短缺，农民工出现不足。

材料2

2004年，“缺工”这个词也开始越来越多地为福建晋江市的大小私营企业主所提及，仿佛一夜之间农民工在劳动力市场上变得“紧俏”起来。“以前招工是想要多少有多少。”晋江市一家鞋业公司主管人事的刘某说，“以前厂里如果缺工人，只要在门口竖一块‘招工’的牌子，就会有人源源不断地上门来求职，不到几天工夫就能招满；今年厂里准备上一条生产线，需要再招100名工人。可招聘的牌子在门口放了一个多月，招到的工人还不到20个。”

珠三角地区在2004年出现用工短缺之时，更多人相信，这仅仅是局部和暂时的结构性劳动力短缺，“根据推算，2003年底，农村待转移劳动力应该还有7000多万。”北京大学光华管理学院一位教授说，他根据已经公布的统计数据，推算农民工供给量的变化。但不久后，长三角地区也出现了用工短缺。

当年春节后，浙江一些城市的用工短缺情况更加严重。据杭州、宁波、温州、绍兴、湖州等城市的有关数据显示，到浙江打工的农民数量比上年同期减少10%～20%左右，一些地方用工紧张的中小企业缺口更是高达三成。用工紧缺的缺口不仅出现在杭州、宁波等大城市，富阳、象山、慈溪这样的中小城市，企业招工难现象也较为普遍。

2004年原劳动和社会保障部发布的《关于农民工短缺的调查报告》显示，工资待遇、权益保障、企业扩张等多种原因造成局部地区民工短缺。企业缺工主要发生在珠三角、闽东南、浙东南等加工制造业聚集地区；需求量大、严重短缺的是18～25岁的年轻女工和有一定技能的熟练工；反映缺工严重的主要是从事“三来一补”的劳动密集型企业，主要集中在产品竞争比较激烈的制鞋、玩具制造、电子装配、服装加工、塑料制品加工等行业。专家分析，一些企业劳动环境恶劣，加班时间长，不签劳动合同，不缴社会保险，导致了员工的高流失率。

为了缓解企业用工短缺的情况，浙江一些地方和企业纷纷寻找对策。如在号称“童装之城”的湖州织里镇，企业老板们为了留住日益紧缺的工人，不仅为春节期间返乡的工人派专车接送，甚至还有老板在大年初八专程赶到安徽、江西，一家家给拜年。民工的月平均工资也从1200元涨到了1400元。与此同时，浙江省劳动保障部门积极采取措施，维护农民工权益。全年共为24.8万名劳动者追回被拖欠工资2.3亿元，督促补缴社会保险费487.7万元。

材料3

2003年10月，重庆三峡库区的一个小山村，一位普通的农家妇女熊德明向前来走访的国务

读书札记

院总理温家宝说出了家里的困难，她爱人有2000多元的工资被拖欠一年，影响了娃儿们交学费……听完熊德明的讲述，温家宝为她讨回了工钱。总理为农民讨工钱全面“吹响”了向困扰农民工多年的“顽疾”宣战的号角，紧随其后的是全国各地掀起的“讨薪风暴”，农民工的权益开始得到有效保护，也开始受到广泛关注。

2003年国务院办公厅转发教育部等6部委《关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》，提出了“两为主”的要求，即以流入地政府为主，负责农民工子女的教育工作，以全日制公办中小学为主，接收农民工子女入学。明确要求流入地政府制定义务教育收费标准时，对农民工子女要与当地学生一视同仁，使农民工子女的教育环境得到明显改善。一些地方政府也采取相应措施，创造条件解决农民工子女上学问题。

同年，国务院下发《关于做好农民工进城务工就业管理和服务工作的通知》，2004年12月又下发《关于进一步做好改善农民进城就业环境工作的通知》，比较系统地明确了农民工的平等就业、劳动保护、劳动报酬、休息休假、社会保障、子女接受教育等方面的合法权益。上海、杭州、苏州、深圳等市通过完善农民工相关政策，依法严格规范企业用工行为，从源头上防止和减少侵犯农民工权益现象的发生。

2005年原劳动和社会保障部颁布《关于废止〈农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定〉及有关配套文件的通知》，进一步改善农民进城就业环境，清理和取消限制农民进城就业的政策。同年9月，原劳动保障部等9个单位联合颁布《关于进一步解决拖欠农民工工资问题的通知》，要求各地高度重视解决拖欠农民工工资问题，认真调查掌握企业拖欠农民工工资情况，推进建立预防和解决拖欠农民工工资问题的长效机制。

2004年开始，我国各地陆续取消农业税，这一惠农政策，直接带动了农民耕田种地的积极性。一位在海口打工的农民叶先生说，取消农业税可谓盼望已久，取消农业税将给农民带来干劲，给农民发展带来后劲，将会为农民创造一个休养生息的良好机遇。叶先生准备结束在外打工的生涯，回乡把荒废多年的田地重新翻种起来。据了解，像叶先生这样决定回乡种田的农民还大有人在，取消农业税后，出现了大量往年开春就外出务工的农民留家种地的情况，吸引了部分在城市经常“吃不饱”、低薪岗位的农民工返乡种田，从而出现了局部企业用工紧缺的现象。

材料4

进入新世纪以来，在建立现代产业体系，促进传统产业转型升级政策背景下，制造业，尤其是沿海地区大量“三来一补”外资型加工企业，成为转型升级的先行者，企业升级对企业用工提出了新要求。短期内对技术工人的需求急剧增加，我国沿海经济较为发达地区在2006年至2007年间出现的技工短缺，成为产业升级转型时期企业用工最为突出的特征之一。在制造业发达地区，技术工人尤其是高技能人才的短缺状况更加严重。2007年春的一组统计数据表明，有企业在无锡市劳动力市场登记需要275名高级技师和技师，但没有一个人应聘。高级工的需求与应聘人数之比已经达到4.8∶1，中级工与初级工的需求与应聘人数之比分别为1.5∶1和1.7∶1，对深圳等城市306家企业的调查表明，有128家企业急需招聘技术工人，而应聘人员中符合企业招聘条件的则相当少。

随着我国产业结构升级换代，对技术工人和高技能人才需求量大大增加，而技术工人的培训却远远不能满足企业需求，尽管技术工人的短缺早已出现，但技工教育培训的发展还是难以适应。以培养后备高技能人才为主要目标的高级技工学校和技师学院全国只有200多所，且由于经费不足，规模有限，难以在短期内迅速培养出大批高技能人才。同时，社会普遍认为上大学才是出路，如果有其他路可以走，谁也不愿意走“当技工”、一辈子做工人这条路。

企业在培养高技能人才方面也没有发挥主体作用，对员工技能培训的投入严重不足，调查结果显示，大多数企业名义上开展了培训，但实际上用于职工培训方面的花费并不高。同时，一些企业存在着急功近利的短期行为，对职工重使用轻培训，甚至只使用不培训。在技能人才评价方式上，没有建立以职业能力为导向，以工作业绩为重点，并注重职业道德和职业知识水平的技能人才评价新体系。在企业外部，由于没有给技能人才创造灵活的流动环境，因此没有使技能人才

读书札记

在流动中实现应有价值，从而逐步提高技能人才的人力资本投资回报率，达到鼓励技能人才投资的目的。

材料5

2006年，党的十六届六中全会把到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系作为构建社会主义和谐社会的重要目标，我国社会保障制度建设被摆到了经济社会发展更加重要的位置。农民工养老保险办法和社会保险关系转续办法起草步伐加快，大力推进农民工参加已有的城镇职工基本医疗保险、工伤保险和失业保险。在农村，新型农村养老保险试点范围逐步扩大。

2006年3月27日，《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（以下简称《意见》）正式发布，《意见》要求严格规范用人单位工资支付行为，确保农民工工资按时足额发放给本人，做到工资发放月清月结或按劳动合同约定执行。要积极稳妥地解决农民工社会保障问题，依法将农民工纳入工伤保险范围，优先解决大病医疗保障问题，逐步解决养老保障问题。《意见》还要求所有用人单位必须及时为农民工办理参加工伤保险手续，并按时足额缴纳工伤保险费。在农民工发生工伤后，要做好工伤认定、劳动能力鉴定和工伤待遇支付工作，未参加工伤保险的农民工发生工伤，由用人单位按照工伤保险规定的标准支付费用。

2008年1月1日，旨在提高最低工资水平、缴纳“三金”、明确加班报酬、提高劳动者收入的新《劳动合同法》正式实施，新《劳动合同法》倡导和谐稳定的劳动关系，加大对农民工试用期的保护力度，明确用人单位的法律责任，加大对拖欠农民工工资行为的处罚力度，此法的颁布与实施明确了农民工的劳动法律关系主体地位，进一步完善了有关农民工的劳动权益等规定，使农民工的合法权益得到了有效保障，从而加速了我国构建和谐稳定的新型劳动关系的脚步。

材料6

自2009年下半年以来，随着经济的复苏，广东各地企业工厂纷纷接到大量订单，用工需求明显增加，用工短缺的现象再次出现。2010年春节之后，这一现象更加明显，一部分企业更是推出各种优惠条件“招来新员工，留住老员工”。

广东某公司开出了5000元的月薪招募熟手焊工，负责人黄小姐表示，今年公司计划新招焊工300人，薪水比以前提高近1000元，但来应聘的也只有30多人。来自四川的孙先生18岁就开始当焊工了，今年42岁的他已经是一名中级焊工。在招聘会现场，他告诉记者：“以前那份工作月薪才2000～3000元，而且天天都要上班，每天要工作10个小时以上，划不来。”孙先生希望多赚点钱供孩子上大学，所以收入必须再高一点，孙先生的要求很快得到了响应，该公司开出的月薪是3500～5000元，为了防止孙先生“溜了”，该公司负责人还将他“请”进小轿车，专程送到公司面试。

广州开发区一家知名汽车配件公司部门经理陈先生介绍说，这几年企业需要的操作工每年都增加几百人，但基本不愁招人问题。因为公司的管理很规范，而且注意给员工一个稳定、有发展空间的职业环境，很多人都愿意来。当地一家大型包装印刷企业有员工4000人左右，最近因业务发展又建成包装基地，一下子需要新增1000人左右。公司负责人李某说，他们没有为招人的事发愁，因为通过老员工带新员工，基本上很快就能招满了。据了解，该企业过去一直善待员工，很少炒人，口碑的作用比直接去劳动力市场招工还要好。

材料7

近年来，随着中国经济格局的变化，中西部地区的经济增长呈现加速的趋势，东部沿海地区不少劳动密集型企业逐步向中西部地区转移，吸纳了许多打工者向中西部地区转移。与此同时，沿海地区工资水平增长相对缓慢，对劳动力的吸引力也越来越低，这是形成市场供求失衡的主要内因，企业长期实行的“只劳动、不培训”的人力资源政策和“只利用、不挽留”的地方户籍政策，也导致今天的外来工来得快，走得也快。此外，近年来，国家对“三农”的投入开始增加，这意味着农民工外出打工所花的机会成本越来越大，而获得的收益则相对越来越少。

近日，有人在媒体上阐述了当前企业招工难与就业难“一体两面”的关系，文章指出，招工难与就业难的两相并存，确实是个很值得思考的话题。表面上看，招工难和就业难是对悖论存在，

读书札记

既然有招工难，就不该有就业难。但剖析两者的背后成因，即可发现两者之间有着内在的逻辑关联，其根本症结都在于产业结构的不合理。产业链条的不完善导致低端制造业需要大量的廉价劳动力，而知识层次相对较高的大学毕业生既不能和农民工形成差异化的就业竞争，又不具备制造业的就业成本优势，于是就形成了这种奇异的一边是招工难，另一边是就业难的现象。

2010年3月2日《南方日报》评论员文章指出，往年内陆省份农民工通过京广线下珠三角是每年一次的人口大迁移，对于他们来说，珠三角就意味着淘金之地。而现在内陆农民工已经无需背井离乡，内陆省份的普工工资水平比珠三角仅仅低200至500元，相比较房价、CPI都在不断上涨的珠三角，农民工们当然会选择回乡就业。

材料8

我们习惯于把1980年以后出生的一代称为“80后”，这是完全在新时期成长起来的一代。

在人们还没有充分认识与理解这一代人的时候，众多的企业尤其是民营企业里开始涌入大量“80后”的员工，人们称之为“新生代农民工”。

新生代农民工普遍接受了义务教育，近80%的新生代农民工有初中到高中学历，大专以上学历的有20%以上。相比上一代农民工，他们的就业观念显著不同，比父辈更看重工作环境，物质要求也高，生活标准会向城市居民看齐。

调查统计数据显示，在广东省的新生代农民工为1978万人，占全省农民工总量的75%，92%分布在珠三角地区，以从事二、三产业为主，新生代农民工以“出来挣钱”为主要目的的只占18.2%，而选择“刚毕业，出来锻炼自己”、“想到外面玩玩”、“学一门技术”和“在家乡没意思”的人共占到71.4%。

近日，杭州一家企业招收抛光工，曾向一名“80后”开出4000元月薪，被对方以“该工作不利于健康，是在‘拿身体换钱’”为由拒绝。24岁的小黄是个熟练工，他找工作的原则是只找知名度大的公司，因为大公司福利好，娱乐设施齐备。小黄来自广西，在珠三角呆久了，很想留下，却感觉自己的条件不够，他希望能够掌握一门技术，当个技术工人，而不是一辈子在流水线上当个普工。

材料9

中国农民工社会保障问题是整个社会保障体系的组成部分。2000年，国务院开始注意农民工权益的保障，处于取消流动限制、允许进城务工等基本劳动权的许可阶段；从2004年起至今，农民工社保工作进入新的探索和发展阶段。不少地区也通过加大政府的投入，注重创新制度模式，将城镇社保进一步向农民工“扩面”。

近7年的中央政府工作报告，充分体现出党中央、国务院对改善农民进城就业的工作条件，维护农民工合法权益工作的高度重视：

“当前要抓紧解决克扣和拖欠农民工工资问题。国务院决定，用三年时间基本解决建设领域拖欠工程款和农民工工资问题。”（摘自《2004年政府工作报告》）

“抓紧建立确保进城务工农民工资正常支付的机制，继续做好清欠工作。”（摘自《2005年政府工作报告》）

“要解决城市低收入家庭和农民工子女义务教育阶段上学困难问题，让每个孩子都有平等接受义务教育的机会。”（摘自《2006年政府工作报告》）

“加快建立适合农民工特点的社会保障制度，重点推进农民工工伤保险和大病医疗保障工作。”（摘自《2007年政府工作报告》）

“要积极改善农民工居住条件。抓紧制定适合农民工特点的养老保险办法。”（摘自《2008年政府工作报告》）

“帮助进城农民工解决住房困难问题，深化城镇住房制度改革，满足居民多层次住房需求，努力实现住有所居的目标。”（摘自《2009年政府工作报告》）

“继续加强职业技能培训，重点提高农民工和城乡新增劳动力的就业能力。健全劳动力输出输入地区协调协作机制，引导劳动力特别是农民工有序流动。维护劳动者合法权益，构建和谐的

读书札记

劳动关系。积极推进农民工参加社会保险。”(摘自《2010年政府工作报告》)

材料10

2008年广东省委、省政府提出“双转移”政策。“双转移”即“产业转移”和“劳动力转移”两大战略的统称,具体指珠三角劳动密集型产业向东西两翼、粤北山区转移;而东西两翼、粤北山区的劳动力,一方面向当地二、三产业转移,另一方面其中的一些较高素质劳动力,向发达的珠三角地区转移。

自实施“双转移”战略部署以来,广东省各级人力资源和社会保障部门不断加大农村劳动力技能培训力度,多渠道促进农村劳动力转移就业,取得阶段性成果。2009年全省免费培训农村劳动力82.4万人,转移就业128.5万人。全省技能人才总量占从业人员的比重由2008年底的18.96%上升到2009年底的22.34%,提高了3.4个百分点。调查显示,培训后农民工工资水平比未培训的高出20%~30%。

从全国范围看,廉价劳动力往内地转移是大势所趋,因为内陆省份有着更好的资源优势和劳动力优势。从国家经济发展大局来看,必然有一部分省市来承担产业转移和劳动力转移,劳动密集型企业和资源密集型企业迁往内地省市,而已经有一定资本积累和人才积累的沿海省市将往更高产业链发展,这该是一种乐观的情况。从某种程度上讲,招工难是检验全国各省份经济发展状况的试金石。可喜的是,广东已经提前预见了这样的结果,并且制定了应对的策略,这正是我们的优势。招工难,既是昭示劳动力短缺的一次危机,但同时也是一次产业升级的机遇。

材料11

2010年中央一号文件要求,努力促进农民就业创业,建立覆盖城乡的公共就业服务体系,积极开展农业生产技术和农民务工技能培训,整合培训资源,规范培训工作,增强农民科学种田和就业创业能力,提高农村社会保障水平,逐步提高新型农村合作医疗筹资水平、政府补助标准和保障水平,做好新型农村合作医疗、农村医疗救助、城镇居民基本医疗保险、城镇职工基本医疗保险制度的政策衔接。

从2010年1月1日起施行的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》,规定包括农民工在内的参加城镇企业基本养老保险的所有人员,其基本养老保险关系可在跨省就业时随同转移,为避免参保人员因办理转续关系而两地往返奔波,《暂行办法》统一办理流程,参保人员离开就业地,由社保经办机构发给参保缴费凭证;在新就业地参保,只需提出转续关系的书面申请,转入和转出地社保经办机构为其协调办理审核、确认和跨地区转续手续。此外,国家将建立全国统一的社保机构信息库和基本养老保险参保缴费信息查询服务系统,发行全国通用的社会保障卡。

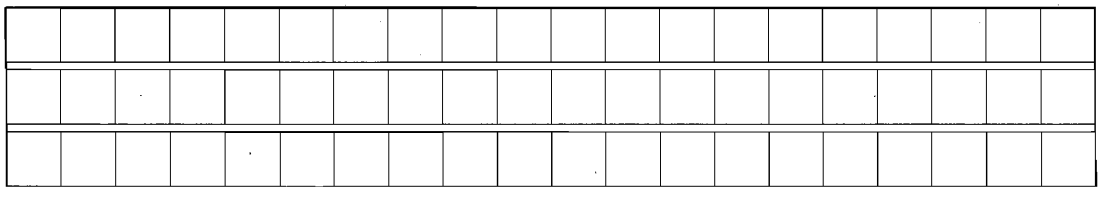
中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋接受采访时表示,近些年来,随着财政能力的增强,广东扩大了基本公共服务的覆盖范围,将两千多万外来务工人员都纳入广东财政的支出范围,我们在解决包括农民工在内的所有人的基本公共服务的问题上都花了本钱,改善外来务工人员或者农民工在城市打工待遇的情况正在加速进行,而且这个工作现在还在进一步改善之中。我们党委和政府改善农民工待遇的政策指向不会改变,而且力度会进一步加大。

(二)作答要求

题目:针对材料中所反映的问题(仅限所给材料),以“进一步加强农民工工作”为题,写一篇800字左右的策论文章。(本题50分)

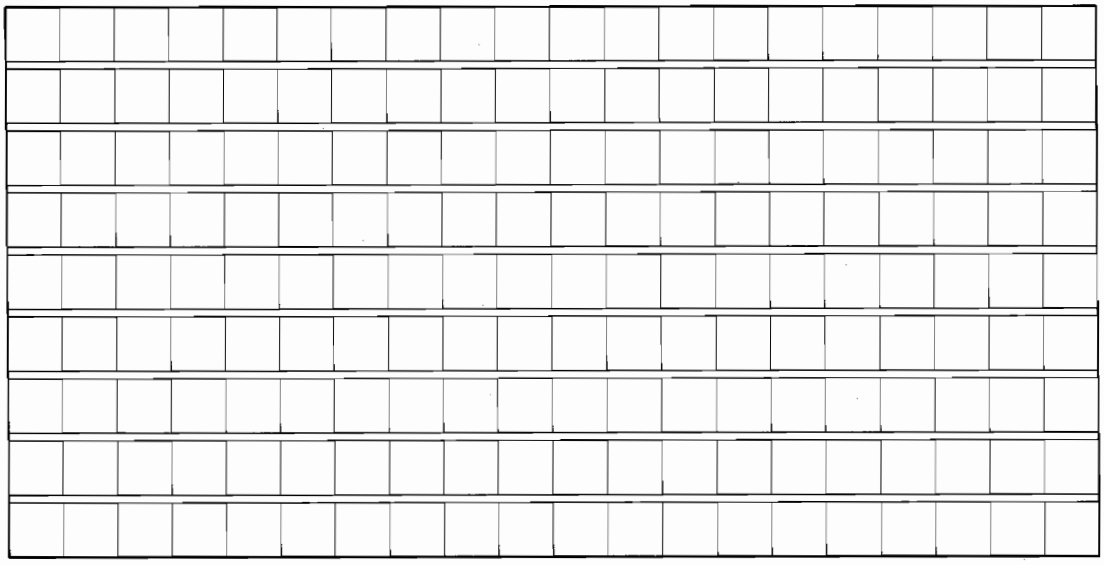
要求:措施全面,结构完整,条理清晰,行文流畅,针对性强,具有可操作性。

附答题纸:



读书札记

读书札记



【参考答案】

进一步加强农民工工作

一直以来，政府在各个方面都非常重视农民工问题，从温总理为农民工讨薪到《工伤保险条例》的修订，从生活中的住宿条件到劳动技能的提高，从农民工自身的保障到对子女权益的维护。成绩永远都只能意味着过去，我们要面向未来，要看到农民工工作还存在很多不足的地方，再接再厉做好农民工工作。

首先，我们要继续推动农民工各项保障工作的开展。第一步，进一步扩大工伤保险覆盖面，对发生工伤的农民工，要做好工伤认定和工伤待遇支付工作。第二步，抓紧解决农民工医疗保障问题。研究制定更加适合农民工参加的基本医疗保险制度，进一步扩大基本医疗保险覆盖面，逐步提高农民工基本医疗保障水平。第三步，继续抓好农民工参加职工基本养老保险工作。逐步扩大农民工参加职工基本养老保险的覆盖面。做好农民工养老保险关系的转移、接续工作，保障农民工的养老保险权益。

其次，要大力改善农民工的待遇。第一，提高工资待遇。要大力提高农民工工资水平，同时通过股权分配和福利水平的提高增加农民工的收入。企业要通过打造自主品牌，积极开拓市场，改变生产方式来为工资待遇提高提供良好的空间。第二，大力改善农民工的工作条件。一方面是硬件条件。要对生产环境进行改造，做好劳动保障措施，避免因工作对工人的身体健康构成损害。要改善工厂的住宿条件，尽可能地为工人的生活提供便利。另一方面是软件条件，要避免大量长时间加班现象，推行人性化的管理，完善相关的娱乐设施。

最后，要为农民工提供良好的发展空间。良好的素质是发展的先决条件。要加大对农民工的教育培训，通过学校教育、培训机构短期培训、企业内部培训等多种方式提高农民工的劳动技能。企业自身的发展是农民工发展的基础。要推动、鼓励、扶持企业积极进行改造，推动企业的产业升级。此外，还要帮助农民工做好自己的职业规划，尤其要引导新生代农民工在进行职业生涯长远规划的同时，脚踏实地地做好本职工作。

只要社会为农民工提供了可靠的保障，良好的工作环境和对未来美好生活的可预见的希望，我们就一定能够做好农民工工作，为社会经济的全面发展提供良好的人才基础。

读书札记

第六章　文字表达能力

文字表达能力作为申论考试中一项基本能力，要求考生在遣词造句上做到：准确、简明、规范、条理清晰。但在申论考试中众多考生在文字表达这一环节上失分较多，主要体现在：语言不合体、造句能力差、语义重复啰嗦、用词不妥当等等。

第一节　文字表达的基本能力

一、文字表达能力决定了文章整体水平

文字表达能力在申论大作文的写作中显得尤为重要，姑且不论文采如何，考生首先应做到言简意赅地表明观点，用严谨的语言把材料中所反映的问题给予整合，变成自己思考后的“产品”。其次，文字表达中的一些专有词汇的表述，考生在申论考试中需要斟酌再三，例如，“现行户籍制度的破除”和“渐进式户籍制度改革”的表述，就是对我国当前政策的两种不同理解。第三，各个段落之间的文字衔接上语义是否保持了一致性，这也是申论文章重要一点。

以2010年浙江省考申论某考生文段为例：两极冰川融化，海水吞没大陆，城市瞬间冰冻……这是电影《后天》呈现的灾难图景，也是艺术家与科学家、环保人士对人类未来所作的同一个预言。这种预言并非危言耸听，人类活动影响气候变化，转而给人类带来种种危害是不争的事实。人们在今天就已不得不接受“后天”的拷问：人类最终将有怎样的未来？灾难性的“后天”与人类的今天有怎样的关系？人类该用怎样的行为去影响“后天”？

自从华夏文明在黄河流域诞生以来，我国一直是世界上自然灾害最频繁的国家之一；时至今日，我国又是受全球气候变暖影响最显著的国家之一。气候变化使我国境内冰川消融、海平面上升、淡水资源匮乏、气象灾害频发，一些疾病的流行、物种的灭绝、粮食产量的波动，也可能与此有关。气候变化使本就多灾多难的神州雪上加霜，对炎黄子孙的生息繁衍构成了实实在在的威胁。如果任由气候变化发展下去，“后天”式的灾难可能降临华夏大地，万里中原可能成为不毛之地，中华民族可能不再有未来，我们的子孙将上哪里寻找后天？

考生以电影《后天》场景为开始，第二段中对我国自然状况的背景交代其实可以放在第一段中和《后天》电影的场景描写糅合在一起，接下来一个段落可以写导致气候变化的多种原因，这样文章的脉络将更清晰，这种语义上的一致性才更显得明了。

二、文字表达中的常见问题

通过以上分析来看，文字表达的能力提高需要多写作、多思考。考生在日常的复习中要努力克服以下几点：

（一）语言不得体

申论考试中语言不得体主要表现为：口语化、口号化、角色定位不清、体裁理解偏差等。

以2010年北京申论真题某考生文段为例：抛弃思想上的不正之风，多看具有较高书评的书。具有较高书评意味着很多人读过，更意味着很多人认为读过之后对自己有益，那这就是一本好书，又怎么不会给自己带来好处呢？

此考生这段话存在的问题是口语化，“那这就是一本好书，又怎么不会给自己带来好处呢”犯了自说自话的毛病，可改为：吸收好书中有益的成分，提高自身的理论修养。

以2009年上海申论真题某考生文段为例：深化贯彻科学发展观，高举社会主义大旗，保证社会和谐，坚持以人为本，切实解决好农民工子女接受教育问题。只有这样才能体现社会主义制度的优越性，才能保障社会的繁荣和稳定。

读书札记

此考生这段话存在的问题是喊口号，同时还有搭配不当的问题。应该是“深入贯彻科学发展观”。类似于高举××、深化××、××和谐社会、为××而奋斗等言语在文段中需要减少使用的比例，文章重在分析和论证的环节。

（二）表述啰嗦

申论中文字的啰嗦主要体现在独立段落中的语言重复，段与段之间的语义复述；或者表现为结构上的啰嗦。如提出问题上的啰嗦，原因分析上的啰嗦，结尾的啰嗦，甚至对策层面的啰嗦。

以2009年山东申论真题某考生文段为例：坚持科学发展观，统筹城乡发展，要符合全面的要求。在发展中国特色社会主义经济时，经济建设是物质基础，文化建设是精神动力，政治建设是引航舵手，社会建设是环境保障。四者相互扶持，缺一不可。“玉湖水利事件”中，一方面村民只注重眼前利益，另一方面基层政权松散，爆发了群体性事件，充分显示出四者缺一不可。

坚持科学发展观，统筹城乡发展，要符合协调的要求。统筹城乡发展，统筹区域发展，统筹人与自然的和谐发展，统筹国内发展和对外开放。协调各方利益，不顾此失彼，才是真正坚持科学发展观。

此考生的两个段落中，尤其是第二段出现大量语义重复，第一段中的科学发展观和第二段的科学发展观又重复，显得更为啰嗦。

（三）缺乏过渡或过渡不当

申论文章中尤其在原因分析段落和对策提出段落之间的平稳过渡是值得重视的。而各个段落之间的合理衔接也是考验文字表达能力的重要环节。

以2010年9·18联考申论真题某考生习作为例：朔州作为山西省的煤炭大市，在近年来鼓励兼并重组的政策下大胆探索，走出了一条绿色发展道路，朔州可谓“黑山上的森林”。

山西省作为我国重要的煤炭工业生产基地，在能源供应、环境保护等方面起着巨大的作用。为改善山西煤炭资源浪费严重，环境污染大，市场秩序乱，安全事故频发等方面的不足，政府出台了各项政策，但仍有许多问题滞留。朔州的成功似海上灯塔，为山西煤炭资源整合提供了许多借鉴，我们应该从几方面进行改善。

这两段习作出现了一个严重问题：“头重脚轻”，即把山西省的煤炭资源概况放在了第二段论述，其实山西省作为煤炭资源大省的问题可以在第一段直接点明，这样开门见山，第二段可以论述朔州代表了山西煤改的方向。同样，两段之间的衔接存在问题，如按此考生的写作手法，第一段最后需要加一句：朔州的煤改经验代表了山西乃至全国煤改的一个方向，值得我们借鉴。

（四）语言不生动

文字表达的生动性是申论考试中的一个难点。语言生动性、鲜活性源于对材料的把握和自身的文字知识储备。同样是对材料的理解，用词的精确，用句的通顺都体现了个人的阅读功底与写作水平。申论文章中用词可以选取材料中既定词汇，亦可使用书面表达比较中肯的词汇。如“水价改革”一词可以表述成“资源型产品价格改革”。申论文章中的句式可以使用一些修辞手法或者政策文件作为导引，或者提出一些党政官员的观点。如涉及到就业问题时，就可以引用温家宝总理的“就业不仅关系一个人的生计，而且关系到一个人的尊严”。仍以2010年9·18联考申论真题考生习作为例：

煤炭企业整合重组不仅关系到企业的发展，更关系到人民的发展。只有整合重组成功了，才能有更多的资产投向阳光产业，特别是投入到新农村建设上，才能改变人们的生活条件，才能保证煤炭事业向可持续化发展方向前进。如果我们不对煤炭企业加以重组，煤炭企业将不可能向好的方向发展，更谈不上走可持续化的发展道路。孰轻孰重，相信大家都有判断了。

本段文字强调了山西煤改的意义，但文字显得平淡，最后一句更显多余。可以做适当修改：煤炭资源整合是政府主导下的经济行为，但资源整合不能局限于行政干预，非可再生资源的产权改革需要更多外部力量的参与。山西煤改最终呈现在我们面前的是产业结构的布局合理，绿色农业的巨大收益，当地农民纯收入的提高，以及一系列民生问题的化解等。

显然经过修改后的文字相比之前的文字表述更严谨，整体更加生动。

读书札记

（五）标点及其他问题

标点使用不当是考生在考试和日常练习中最常见的问题，这一点失分比较遗憾，只要平时练习时多加注意，这一问题完全可以克服。

其他问题主要包括：文段中描述性话语过多，分析性文字过少，导致文章比例失衡；引用材料中过多的文字等。

第二节　如何提高文字表达能力

提高文字表达能力需要克服以上常见的问题，但重点在于每一段落上的表述技巧。如申论文章开启段以什么样的句式开头，中间段落如何很好地衔接，文章收尾该用什么手法等。下面本书介绍几种在文字表述上的思路，供读者参考。

一、如何开好头

（一）开门见山型

直接提出问题，分析问题，点出问题的实质。以2007年国考土地流转话题为例：

土地是农民主要的生产资料，是农民生存的保障。但是，近年来，随着我国城市化进程加快，大量农民集体用地被国家征用，而被征地农民的利益未得到有效的保护，严重影响了社会的稳定和发展。土地是农民的命脉，土地征用问题能否妥善解决，不但直接影响到农民的切身利益，也关系到整个社会经济能否稳定持续健康发展。可以说，解决好土地征用问题，既是建设小康社会的必然要求，也是构建社会主义和谐社会的本质要求。为此，我们必须采取措施，切实有效保护农民利益，大力做好土地征用工作。

（二）对比型

可以引用材料中的正反两方面的例子，也可以以国家政策方针的冲突对比作为开头。以2009年陕西省考申论真题为例：

作为一柄双刃剑，网络游戏一方面以其独特的魅力吸引着越来越多的用户，并且已成为一个新的经济增长点；另一方面，由于网络游戏市场缺乏规范引导，网络游戏在取得令人瞩目的成绩的同时，也存在许多不容忽视的问题。主要表现为：一是网络游戏产品中存在淫秽、色情、赌博、暴力、迷信、非法交易敛财以及危害国家安全等违法和不健康内容。二是经营模式雷同，产品类型单调，以打斗和练级为主的游戏产品占据了较大的市场份额。三是诱发一系列社会问题，影响缺乏自制能力的未成年人的身心健康。这些问题的存在严重损害了我国网络游戏市场的健康发展。网络游戏被许多家长指责为“电子罂粟”。网络游戏产业的发展关系到很多层面，净化网络游戏单凭某个部门或是某个环节是无法做到的。网络游戏制作商、网络游戏运营商、相关监管部门、玩家、教育部门等应从各个环节共同努力，促进网络游戏的健康发展，为青少年提供一个健康的网络文化环境。

本段文字从正反两方面论证了网络游戏的作用，以网络游戏的负面效应来对照网络游戏的正面作用，论证有力而不同凡响，值得借鉴。

（三）设问型

在申论材料中矛盾比较集中的涉及民生领域的教育权利保障、就业、社会福利保障等问题上，采用设问型开头往往比平铺直叙型开头更具视觉冲击力。以下是以公平正义为话题的开头：

政府应该如何促进社会公平？改革开放以来，以经济建设为中心的发展战略已初见成效。我国GDP总量目前位居世界前列，经济增长迅速。但随之也产生了许多社会问题，因贫富分化引发的资源及财富分配不均、资源享用机会不公平等矛盾日益突出，这些不公平的问题应如何解决？社会呼吁一个公平、和谐的社会。社会的不公比不富更能破坏人们的幸福。不公，人心就不稳，人心不稳则易乱，能否妥善解决社会的不公平问题，直接关系着每个人的切身利益。政府作为公共权力的管理者，完善并实施促进社会公平方面的政府行为是非常重要的。

读书札记

设问型比直接论述型更有力度，自问自答式体现出了考生思考的一个过程，而这一点正是阅卷老师想看到的。

二、如何结好尾

（一）补充对策不足

考生在写对策过程中往往不可能一次写得完整，而结尾部分完全可以对对策进行补充，这样既显示出考生考虑问题全面，还体现出认识问题逐步的深化。以2008年吉林申论真题为例：

政府在社会养老方面扮演着极其重要的角色。加强监管是推动社会养老的基础，而加强培训是推动社会养老的重要保证。各地政府应当组织专业人士对服务人员进行各方面的内容培训，包括基础护理、了解老年人的心态等，提高服务人员的综合素质，掌握相关服务知识，通过审核认证，保证从业人员资格，强化监督，保证安全，监督从业者履行职责，提供满意服务。

考生在对社会养老保险对策论证上缺少了人员培训这一对策，最后一段加上了培训，体现出了思维的全面性，考生可以借鉴。

（二）升华主题提出建议

文章结尾部分许多考生往往感觉无话可说，而对论点再次“拔高”，在结尾中升华，就是对之前的论述有一个高度的、宏观的把握。如2009年山东申论真题以“真心·真话·真情”为切入点，处理当前的公共突发事件这一话题。

2009年山东申论真题某考生习作：“乐民之乐者，民亦乐其乐，忧民之忧者，民亦忧其忧。”在处理公共突发事件中用真心换取民众的真情，本着实事求是的态度，坚持调查研究为第一位，时刻把群众利益挂在心头，切实做好群众工作。各地政府在处理复杂事件上，创新执政方式，进一步推进政务公开，利用好网络平台，畅通民意表达渠道。

此考生引用名言，看似落脚点不高，其实在对策和升华上体现了务实明了。此段结尾属于优秀篇章。

（三）借意抒情

在最后段落中适当的抒情是必要的，类似于民生方面的话题，表现在社会救助、就业或对弱势群体的关注，这种结尾方式能体现出考生具有极强的人文关怀，时刻关注社会热点问题。

以2008年广东申论真题某考生习作为例：社会救助在构建社会主义和谐社会中起着举足轻重的作用，它体现在最低限度地维护和保障困难群众的基本权益。一个健全完善的社会救助体系是全面建设小康社会，营造和谐社会环境的重要方面，是党和政府关心困难群众生活的重要方面，是党和政府关心困难群众生活的最重要、最直接的渠道，是促进社会安定的表现。只有完善社会救助体系，才有利于和谐社会的构建，实现社会的长久稳定。

此考生将健全社会救助的现实意义落脚于实现社会长久稳定局面，含蓄表达了对弱势群体的关注，值得借鉴。

第三节　文字表达能力实战演练

实战演练一

大风泱泱，大潮涛涛。洪水图腾蛟龙，烈火涅槃凤凰。文明圣火，千古未绝者，惟我无双；和天地并存，与日月同光。中华文明，源远流长；博大精深，卓越辉煌。中国是世界文明发达最早的国家之一，有将近四千年的文字可考的历史。在源远流长的发展史中，中华民族创造过素称发达的农业文明和手工业文明，诞生过许多伟大的思想家、科学家、发明家、政治家、军事家、文学家和艺术家，有丰富的文化典籍。在很早的时候，中国就有了指南针的发明，还发明了造纸术、印刷术和火药，中华民族又是一个有优秀历史遗产的民族。

然而，由于生活环境的变迁和人们对现代物质生活的追求，作为优秀历史遗产重要组成部分的非物质文化遗产保护曾被忽视，甚至遭到了人为的破坏，其中不少面临消失的危险。随着小康

读书札记

社会的建成，人们在满足物质生活的同时，更加注重精神文明的追求，非物质文化遗产的保护越来越得到重视。特别令人欣喜的是，党和政府加大了非物质文化遗产保护的力度。2007 年 6 月 9 日文化遗产日期间，温家宝总理在中华世纪坛观看中国非物质文化遗产专题展时指出："非物质文化遗产是民族文化的精华、民族智慧的象征和民族精神的结晶。非物质文化遗产也有物质性。物质性就是文象，非物质性就是文脉。人之文明，无文象不生，无文脉不传。无文象无体，无文脉无魂。"专家指出，加强非物质文化遗产保护，深入挖掘、充分展示非物质文化遗产所凝聚的深刻内涵，将其融入建设社会主义核心价值体系之中，有益于推动社会主义核心价值体系建设；加强非物质文化遗产保护，深刻认识非物质文化遗产保护的历史意义和现实价值，对非物质文化遗产中所蕴涵的历史价值、文化价值、科学价值进行认真梳理，有益于弘扬、传承优秀文化传统和民族精神，促进中华民族共有精神家园建设；加强非物质文化遗产保护，丰富非物质文化遗产的表现形式和传播形式，有益于增强我国非物质文化遗产的吸引力和国际竞争力，提高中华文化软实力。

请概括两段材料内容。

【参考答案】

以上这一段落从文化角度出发，阐述了非物质文化遗产保护的重要性。文化作为中华文明的软实力，一直在没落中"苟延残喘"，文化生态岌岌可危，文明的传承有在我们这一代人手里被断送的风险。

绵延五千年的中华文明，在其历史长河中，非物质文化作为一枝独秀的奇葩，放出了熠熠光辉。山歌纯朴唱出了原生态的纯真，手艺精湛雕刻出了艺术家的精气神。但现实中我们渴望的艺术都在一步步被"边缘化"，拯救非物质文化成为当前我们一项艰难的"选择"。

实战演练二

1. 文化创意产业指依靠创意人的创新思维、智慧才华和技能，借助高科技对文化资源进行创造和提升，通过知识产权开发和运用，生产出高附加值产品，具有创造财富和就业潜力的产业。一般包括影视、动漫、网游、音乐创作、表演艺术、广告设计、时装设计、视觉艺术、出版等行业。

读书札记

在当今世界，文化创意产业已不再仅仅是一个理念，它有着巨大的经济效益，因而被视为新世纪的朝阳产业。全世界创意经济日均产值已经达到220亿美元，到2010年，全球的核心创意产业年产值将达4.1万亿美元，2020年将达到8万亿美元。瑞典家具用品、韩国影视、日本动漫等创意产品、营销和服务，形成一股蔚为壮观的创意经济浪潮。

作为一个新兴产业，创意产业在中国已经引起了高度重视，在一些发展较快、国际化程度较高的大都市，创意产业的发展已初具规模，并形成了各具特色的创意产业园区。北京、上海、深圳、杭州、苏州等许多城市纷纷把创意产业的发展列入“十一五”规划，将其作为支柱产业予以重点扶持。国务院2009年7月颁布的《文化产业振兴规划》，对文化创意产业的发展将起到纲领性的指导和推动作用。2010年1月14日至17日，中共中央总书记、国家主席胡锦涛赴上海考察，来到“8号桥”创业园区时，对当地负责同志说：“创意产业蕴藏着巨大发展潜力，要进一步做好园区规划，不断完善服务体系，努力营造创新氛围，真正把创意产业培育成经济发展的新亮点。”

2. 福建文化资源丰富，文化底蕴深厚，文化产业发展有着良好的基础和条件，大力培育和发展文化产业渐渐成为共识。2006年以来，福建省相继出台了《福建文化强省建设纲要》、《福建省“十一五”文化发展专项规划》等系列文件，引导、扶持和推动了福建省文化产业的发展。

目前福建省各地的文化创意产业正呈现朝气蓬勃的景象。福州市形成了高新科技产业主体区，以发展应用软件为基础，重点推进动漫娱乐、软件设计、信息传媒、工业设计、专业咨询为主的创意产业发展。其中，位于长乐滨江区域的“海西动漫创意之都”项目，整体规划用地14000亩，总投资10亿元，涵盖创意产业、创意衍生产业、创意服务产业、创意教育产业等。厦门市积极推进以工业设计研发、软件研发及产业化、游戏设计、会展旅游、时尚消费、科技咨询、影视传媒为重点的创意产业发展，以“艺术之岛”、“音乐之岛”为城市定位，还建成了厦门市文化艺术中心和厦门油画市场，约有8000名油画师在厦门创业，还有约10000人从事油画产业的配套工作，如经营画布、画笔，制作画框等，形成了较为集中的油画生产、销售中心，使得厦门成为全球三大商品油画产地之一。泉州市则形成了一批以工业设计、时尚设计、文艺演出为特色的创意产业集聚区，强化文化凝聚功能，打造文化旅游中心，扩大“海上丝绸之路”文化节、南音节、木偶节等重大文化交流活动的影响。莆田市充分挖掘、保护妈祖文化，如今妈祖文化已经成为莆田的名片，“妈祖祭典”、湄洲妈祖庙被分别列为国家非物质文化遗产和全国重点文物保护单位。

3. 截至2010年1月26日，电影《阿凡达》全球票房收入已经突破12亿美元，超越《泰坦尼克号》，顺利登上北美以外海外电影市场历史票房卖座第一名的宝座，同时淘宝网、易趣网的衍生产品也受到追捧，一个限量版“阿凡达”竟然标价到9999元人民币，一个普普通通的男主人公玩偶也卖到了近500元人民币。美国大片的商业效应又一次让国人震撼。

就在影迷们津津乐道于影片的视觉冲击、3D效果和超高票房时，我们是否应该思考一下，为什么我们的文化产品不能获得如此显著的收益？“技术落后”是其中一个原因，但这不是最主要的，A省一位政协委员如是说。他认为除了文化产品本身，完善文化产业链条非常重要。光凭票房和收视率，文化产业很难快速收回成本，而每一部美国大片上市，几乎都会同步推出相关游戏、玩具、服装等产品。国内制作1分钟动画片，平均成本在一万元以上。如果不靠衍生产品尽快回笼资金，就会导致资金链断裂。

他还指出，“完善的文化产业链，不是一朝一夕就能做成的，需要政府、企业乃至全社会合力推动，其中最重要的是市场化运作。目前文化产业还没有真正市场化，电影要收获高票房，文化产品要产生高效率，必须让大家觉得这个产品有太多看点，不能不掏钱。只有这样才能保证产业发展的活力。”

“文化产业虽然是产业，但无‘文化’，不成产业。”该委员说。A省有优秀的历史文化资源，革命文化资源，包括现代文化资源，如果A省文化产业能从战略高度，立足A省，面向世界，充分挖掘本土资源，延长产业链条，多出精品，A省文化产业的发展就会充满希望。

4. 美国没有悠久的文化历史，但在动画产业上却成果不断，创造了巨大的收益；中国拥有数千年的历史，动画产业效益却不尽如人意。那么，对于动画产业来说，传统文化是“包袱”还是“资

读书札记

源”？中国原创动画片制片人、央视动画有限公司总经理王英指出，国产动画离开本土文化将一事无成。譬如，真正形成影响力的《大闹天宫》、《小蝌蚪找妈妈》等动画片，都离不开传统文化的浸润；仅一部《西游记》就派生出了很多片子，这表明传统文化中有很多可供动画片挖掘的题材。

中国传统文化的题材如此丰富，为什么动画产业效益却这么差呢？王英认为这是多方面原因造成的。首先是现有的原创动画对传统文化的应用没有真正实现古为今用，很多动画只是简单的改编；其次优秀的动画片应当是东西方文化交流的产物，而我们在具体运用中却不太关注国际因素，没有注意东西方文化的融合。

5. 作为一个新兴产业，文化创意产业是投资回报最高的行业之一。根据英国创意产业之父、国际创意产业研究专家约翰·霍金斯的测算，核心的创意产业能够带来近3万亿美元的年产值，并且每年的增速是70%，是传统制造业增长的若干倍。专家认为，与制造业不同，文化创意产业的运营成本低，制作过程中不需要很多厂房、设备的投入，形式灵活，影响广泛，通过网络、影视、书本就能够广泛传播，并形成巨大的社会和经济价值。因此，在经济寒潮中，发展文化创意产业有较大的优势。而且在经济低迷时，人们更需要文化产品来慰藉心灵，如在1929年至1933年美国经济大萧条时期，好莱坞的电影市场反而呈现出快速发展趋势；在20世纪70年代经济危机之后，日本的动漫产业迅速崛起。1997年亚洲金融风暴时，韩国受到的影响很大，但之后被称为“韩流”的影视作品反而风靡整个亚洲。2008年以来，由于全球金融危机的冲击，许多企业增速放缓，经济效益下滑，经济困难加剧。我国的文化创意产业却在逆势中升温，产业总量跃居世界第3位。2008年北京、上海和深圳等地文化创意产业分别增长了19%、20%和22%，远远超过经济增长速度。湖南省势头更猛，连续5年文化产业增加值年均增速达25.4%，高于同期全省地区生产总值平均增长率15个百分点。由于具有科技含量高、环境污染小、资源消耗少等优势，文化创意产业发展十分有利于推动经济结构调整和发展方式的转变。实际上，正在蓬勃发展的文化创意产业，已经成为不少地方经济可持续发展的重要支柱，并对相关产业发展起到重要的带动作用。

6. 目前我国的文化创意产业正在蓬勃发展，但也有人表示应该保持清醒的头脑。有专家说：“某些地区对本地能做什么，有什么条件，根据现有的水平适合用什么模式来发展文化创意产业不太清楚。”的确，各地大兴文化创意产业风时，大多看到的是“产业”，却很少有人注意得到其中最重要的“创意”二字。也许这才能解释为什么各地采取那么多扶持动漫的措施，却至今看不到“中国迪尼斯”；为什么各地建立了那么多影视基地，如今却没有一个打造成“东方好莱坞”；为什么那么多电影走出国门获奖，却鲜有中国大片获得类似《2012》的票房；为什么中国有那么庞大的出版市场，却没有一本《哈利·波特》的诞生。加大对人才的培养力度，“文化创意产业的灵魂是创意，而创意的核心是创新型人才，因此文化创意产业的国际竞争，归根到底是人才的竞争”。统计资料显示，在纽约，文化创意产业人才占工作人口总数的12%，伦敦则是14%，东京更是达到了15%，而中国能与之相提并论的北京和上海，目前还没有或者暂时还无法进行相关的统计。

在针对政府如何推动文化创意产业的问题上，有关专家认为政府应当深化改革。“绝大部分文化事业单位转为企业，就是要把它们放入市场，在市场竞争中发展，而不是在国家的保护下，一味靠国家政策支持。”还有专家针对当前某些地方盲目上马、重复建设、互相攀比等现象，希望政府加强规划和指导，以免浪费资源。

7. 根据《2009年中国游戏产业报告》，2009年我国网络游戏实际销售收入为256.2亿元，比2008年增长了39.4%，带动电信、IT、传统出版等相关产业产值近555亿元；网络游戏用户数达到6587万，同比增加33.4%；付费网络游戏用户达到3715万，同比增加22.1%。该报告还显示，2009年我国自主研发的网络游戏，实际销售收入为165.25亿元，比2008年增长50%，占我国网络游戏市场实际销售收入的64.5%。而在2004年，国产网游销售收入只占总体的10%。

从无到有，从模仿到创新，从配角到主角，国产网络游戏的蓬勃发展，一方面来自市场的需求，某游戏公司CEO表示，依附主流价值观，扎根传统，具有鲜明中国特色是国产网游获得大众认可的重要原因。另一方面，我国国产网游的创意和技术水平也在快速提高，这成为提升国产网游市场竞争力的有力保证。以网络游戏开发的技术核心“游戏引擎”为例，目前许多网游企业都

读书札记

已拥有了自主研发的游戏引擎，根据某市场研究机构统计数据显示，这使网游产品研发成本降低60%以上。

此外，完美时空2009年海外收入增加至5000万美元，巨人在俄罗斯运营俄语版《征途》，《西游记OL》的100万美元授权金创下了国内游戏出口记录……我国网络游戏“走出去”步伐不断加快，影响力正在快速提升。2009年，我国共有29家自主研发的64款网络游戏进入40多个国家和地区，实现销售收入达1.09亿美元，同比增长53.9%，预计在未来三年中，游戏出口市场将保持每年30%左右的增长率，至2012年，这一产业的市场规模有望达到20亿美元。随着出口规模的不断扩大，国产网游公司也在探索新的营销方式，盛大游戏收购了北美游戏平台Mochi，完美时空也在北美设立了分支机构，尝试独立运营。

对此，新闻出版总署署长表示，新闻出版总署将在年内启动“中国民族原创网络游戏海外推广计划”，加大对原创网游的扶持力度，在国家出版基金中支持民族原创网络游戏，积极引导有条件的网络游戏企业加快海外推广的步伐，推动中国文化与世界文化的交流。

8. 中关村科技园区发布的《2008年工作报告》中指出，去年，中关村高科技企业总收入将近8600亿，占54家国家高新区的1/7，而科技与文化结合的文化创意产业增加值，也占到北京相应增加值的四成，科技与文化的融合，成为中关村创意产业的特色。

“文化是土壤，创意是种子，产业是果实”，有人这样形容文化创意产业的特点。中关村企业敏锐地捕捉到了科技创新与大众文化消费的无缝连接，并催生出文化创意产业。2004年，海淀着手支持文化创意产业的发展，随后，又提出努力打造北京创意产业高端的产业发展目标。

仅仅海淀园，截至2008年2月，已有28家企业获得2007年海淀区文化创意产业专项资金支持，总额为2000万元。资助项目涉及公共服务平台建设类、数字影音类、数字媒体出版类等八大类。更为可喜的是，中关村软件园和中关村创意产业先导基地双双被评为首批“北京市文化创意产业集聚区”，创意产业，已成为中关村发展的支柱产业。

近年来，中关村将发展创意产业的重点瞄准了信息传输服务、动漫游戏、软件设计等高端产业。以研发服务、信息服务、创意设计为代表的高科技服务业快速发展，经济规模已占中关村园区总量的一半；而以研发、服务和创意为标志的总部型经济特征尤为突出，海淀园、电子城、科技园、丰台园等已聚集了一大批国内外知名的高科技企业总部。涉足动漫游戏的腾讯（北京）、金山、联众，涉足数字多媒体的花旗资讯、歌华，特别是网络与无线增值业务集中了北京乃至全国的龙头企业，如新浪、搜狐、百度等知名大公司，使得创意企业原创能力进一步增强，如创毅视讯，研制成功第一个符合国家移动多媒体广播行业标准的手机电视芯片。再如文思创新，成为我国最大的也是首家在纽约交易所上市的离岸软件外包企业，随之而来的，是专利申请量的提升。2007年，中关村高新技术企业共申请专利6700件，同比增长18%；授权专利3138件，同比增长55%。专利申请和授权量均占北京地区企业的一半以上。

9. 伦敦，曾经的世界工业中心，在最近20年间完成了它华丽的转身。带着全球三大广告产业中心之一、全球三大最繁忙的电影制作中心之一和国际设计之都的称号，伦敦利用其自身的人才资源和大都会的优势，扶持和推动了附加值高的、可持续的文化创意产业的发展，向全世界展现了这个魅力城市鲜活和动感的另一面。

伦敦都市圈，以伦敦至利物浦为轴线，包括伦敦、伯明翰、谢菲尔德、曼彻斯特、利物浦等数个大城市和众多中小城镇。这一地区总面积约4.5万平方公里，人口3650万，是工业革命后英国主要的生产基地和经济核心区。

由伦敦城和其他32个行政区共同组成的大伦敦是这个都市圈的核心。作为整个都市圈的龙头，这片1600平方公里的土地，曾经是整个世界的工业中心，继而演变成金融和贸易中心。在最近10多年里，以创意产业为主的新兴产业开始在大伦敦地区异军突起。凭借着每年210亿英镑的产出值，创意产业目前已经成为仅次于金融服务业的伦敦第二大支柱产业。

随着休闲时间的不断增多、可支配收入的不断提高，伦敦人对休闲产品与服务的需求也不断增加。数据显示，伦敦家庭每周的平均消费约500英镑，比英国平均水平高出25%。而其中，看

读书札记

电影、欣赏戏剧、参加时装秀等活动的花费，伦敦人更是高出英国平均水平近30%。

如果说蜂拥而至的创意人才和历史悠久的高等学府为伦敦的创意产业带来了理论基础，而伦敦人的消费能力算是肥沃的土壤的话，那么时代大环境一定就是促使创意产业在伦敦开花结果的温暖阳光了。从18世纪的头号海上强国，到19世纪成为第一个工业化国家，英国的历史上记载着被称为“世界工厂”的辉煌昨天。然而，200年之后的今天，随着环境问题日益受到关注，传统的污染严重的重工业被列入了黑名单。而像创意产业这样，不需要消耗能源和自然资源，也不会产生大量废气、废渣，只要充分开发人脑就能够创造财富的新兴产业，成为伦敦的新宠也就不足为奇了。

根据给定资料，概述中国文化创意产业的现状。(20分)

要求：概括准确，条理清晰，不超过200字。

材料段落分析

材料1：文化创意产业潜力巨大，国家在发展文化创意产业上出台了支持型政策。

材料2：福建发展文化创意产业优势明显。

材料3：文化市场繁荣，但文化产业链条需要延长。

材料4：以动画为例的中国文化创意产业发展现实落后于美国。

材料5：文化创意产业是新的经济增长点，是支柱性产业。

材料6：我国文化创意产业还存在一定的体制性问题。

材料7：我国网络游戏产业发展迅速。

材料8：中关村文化创意产业聚集发挥了较大优势，专利产品不断涌现。

材料9：创意文化产业的核心在人才。

参考答案：第一，我国文化创意产业发展潜力巨大，国家出台了文化振兴政策，各地方也出台了发展文化产业的规定。各地文化资源丰富，但同时文化发展缓慢，文化创意产业的聚集效应没有很好地发挥出来。第二，受制于技术和理念的束缚，文化产业还处于初级阶段。第三，文化创意产业重点在于人才的培养，各地在发展文化产业中应当结合当地的资源状况进行合理开发，减少文化资源的浪费、产业化扶持资金的消耗，突破发展的瓶颈。

读书札记

第四部分　常用公文写作

第一章　公文写作基本知识概述

第一节　公文的特点与功能

一、公文的概念及特点

1. 公文的概念

公务文书，又叫公务文件，简称公文，是国家机构与其他社会组织在公务活动中，按照特定的规范体式，经过一定的处理程序形成和使用的具有法定效用的书面文字材料，是传达贯彻党和国家政策、方针，发布行政法规和规章，施行行政措施，指示和答复问题，指导、布置和商洽工作，报告情况，交流经验的重要工具。

2. 公文的特点

(1) 由法定作者制发。公文的法定作者，指依法成立并能以自己名义行使职权和承担义务的国家机构与其他社会组织(以下统称为机关)，公文必须以这些机关的名义或其法定代表人的名义制发。发文机关必须依照法定权限和职能制发公文，不能越权行文、违法违章行文。

(2) 法定的现实执行效用。执行效用指信息对有关方面行为的强制性影响。公文直接形成于内容所针对的现实公务活动中，对受文者及其他有关方面的行为将产生为法律法规所规定的不同程度的强制性影响，如在规定的时间、空间范围和机构、人员范围内，强制执行内容，强制阅读、办理，强制复文等。

(3) 具有规范的体式。为了维护公文的权威性、准确性与有效性，方便公文的写作与处理，国家有关机构以法规、标准等形式，对公文的文体、结构、格式进行了统一规范，公文制发者必须认真遵循这些规范。

(4) 履行法定程序。为保证公文的有效性，国家有关机构规定了各类公文的生成程序，必须履行这些程序，公文才能产生法定效用。

二、公文的功能

公文是能够逾越时间与空间的限制，有效传递公务活动所需信息的重要工具，这一功能主要表现在下述六个方面：

1. 公文用于传达贯彻党和国家的方针政策和各项指令，在公务活动中发挥领导和指导的作用，是加强集中领导，维护政令统一，保证工作步伐整齐一致的有效形式。

2. 公文是下级机关请示、报告工作，反映情况，自下而上沟通纵向联系的基本手段。通过公文，使下情上达，为领导机关制定决策提供依据，同时，有利于对发生的问题予以及时处理。

3. 公文用于发布行政法规与规章，在国家行政管理与维护社会主义建设秩序方面发挥着规范作用。它使国家各项管理活动有法可依，有规可循，从而逐步实现法制化、规范化。

4. 公文是沟通机关之间横向联系的纽带。它比其他信息沟通形式具有更强的精确性、权威性与凭证性。通过公文，机关之间能够相互交流信息、商洽事务，在工作中取得协调与配合。

5. 公文具有较强的政策性和理论性，在各项事业中发挥着阐明事理、启发觉悟和提高认识水平的宣传教育作用，是教育干部和群众的好教材。

读书札记

6. 公文是社会活动的真实记录。它印证了公文作者的合法身份，记录了各项管理活动的性质、状态，因此具有重要的凭证作用。

第二节　公文的种类

一、公文的分类与各类公文的内涵

1. 通用公文与专用公文。根据形成和作用的公务活动领域（即通常所说的按公文形成和使用范围）分成：① 通用公文，各类各级机关、团体、企事业单位都使用的文件，如请示、报告、函等；② 专用公文，在一定专业机关、部门和业务范围内专门使用的文件，如外交文件、司法文件、会议文件、军事文件等。

2. 对外公开公文、限国内公开公文、内部使用公文、秘密公文、机密公文、绝密公文。这是根据公文内容所涉及的国家秘密程度划分的。对外公开文件，内容不涉及国家秘密，可以直接对国内外公开发布；限国内公开文件，内容虽不涉及国家秘密，但其内容不宜或不必向国外公布；内部使用文件，内容不涉及国家秘密，但不宜对社会公开，只限在本系统或本机关内部使用；秘密文件，其内容含有一般的国家秘密，泄露会使国家安全、利益遭受损害；机密文件，是指含有重要的国家秘密，一旦泄露会使国家的安全和利益遭受严重损害；绝密文件，是指内容含最重要的国家秘密，泄露会使国家的安全、利益遭受特别严重的损害。

3. 上行文、平行文、下行文。这是公文制发机关根据行文方向而划分的。上行文，指向有隶属关系的上级领导、指导机关报送的公文；平行文，指向同一组织系统的同级机关或非同一组织系统的任何机关发送的公文；下行文，指向所属被领导、指导的下级机关发送的公文。

4. 规范性公文、领导指导性公文、公布性公文、陈述呈请性公文、商洽性公文、证明性公文。这是根据公文的性质和作用所划分的。规范性文件指强制性推行的，用以规定行为规范的法规、规章等；领导指导性文件是指领导机关制发的用于颁布方针政策、法规规章，指导、布置工作，阐明领导指导原则的文件；公布性文件是指直接向国内外公开发布的文件；陈述呈请性文件指用于汇报工作，陈述情况，提出建议，请求指示或请求批准的文件；商洽性文件是指探讨、协商一般事项的文件；证明性文件是指对某组织或个人的使命、身份、经历或某事件提供证据和对有关各方面权利、义务、责任作出规定的文件。

5. 平件、急件、特急件。这是依据对处理时限的要求划分的。平件是指没有特殊时间要求，按常规处理的文件；急件是指因为内容重要、紧急而需要优先传递处理的文件；特急件是指内容非常重要并特别紧急，需立即优先迅速传递处理的文件。

6. 收文、发文。这是机关内部根据文件来源划分的。收文指本机关收到的来自外部的文件；发文是指本机关制作发往外部的文件，本机关制成只供内部使用的文件也称发文。

二、通用公文的文种及其适用范围

文种，也叫做公文名称，是用来表明公文的性质、适用范围、作者职能权限及制发公文目的要求的。在公文中正确标明文种，不但为公文撰写、处理提供便利，而且有利于维护公文的权威性和有效性。我国行政机关的通用公文文种有：

1. 规范性公文

（1）条例，用于对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定。国务院各部门和地方人民政府的规章不得称“条例”。

（2）规定，用于对某一方面的行政工作作部分的规定。

（3）办法，用于对某一项行政工作作比较具体的规定。

（4）决定，用于对重要事项或者重大行动作出安排。

读书札记

2. 领导指导性公文(指挥性公文)

(1) 命令(令),用于依照有关法律规定发布行政法规和规章,宣布施行重大强制性行政措施,奖惩有关人员,撤销下级机关不适当的决定。

(2) 指示,用于对下级机关布置工作,阐明工作活动的指导原则。

(3) 批复,用于答复下级机关的请示事项。

(4) 通知,用于批转下级机关的公文,转发上级机关和不相隶属机关的公文;发布规章;传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者共同执行的事项;任免和聘用干部。

(5) 通报,用于表彰先进,批评错误,传达重要精神或情况。

3. 公布性公文(知照性公文)

(1) 公告,用于向国内外宣布重要事项或法定事项。

(2) 通告,用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。

4. 陈述呈请性公文(报请性公文)

(1) 议案,用于各级人民政府按法定程序向同级人大或其常务委员会提请审议事项。

(2) 请示,用于向上级机关请求指示、批准。

(3) 报告,用于向上级机关汇报工作,反映情况,提出意见或者建议,答复上级机关的询问。

(4) 调查报告,用于反映调查研究的成果,揭示事物的真相与规律。

5. 商洽性公文

函,用于不相隶属机关间商洽工作、询问和答复问题,向有关主管部门请求批准等。

6.会议文件

会议纪要,用于记载和传达会议情况和议定事项。国家机构、政党的重要会议纪要,在需要对外公开报道时,以“会议公报”公布。

第三节 公文的文体与结构

一、公文的文体

文体即文章的体裁。公文的文体是以叙述、说明、议论三种表达方式兼用的特殊应用文体。因此,公文首先必须具有应用文的属性:直接应用性、全面真实性、结构格式的规范性。能对解决某一现实事务具有明显的直接应用价值,公文要求反映具体事务时必须全面真实,不允许虚构夸张。其次公文要求使用现代书面语言,不得采用文言文形式表述。由于行文目的不同,叙述、说明、议论在不同文种中的使用各有侧重。

二、公文的结构及组成

公文的结构指公文的组织构造,具有规范性和相对确定性。

1. 公文的基本组成部分

(1) 标题。一件公文用以与其他公文相区别的名称。其主要作用是:概括揭示为受文者所关注的几方面内容,为查找利用与管理公文提供一个检索标识。

(2) 正文。正文即公文的主体部分。用于系统表达受文者对特定事物获得明确认识所需要的信息。

(3) 发文机关,制发公文并对其负全责的机关的全称或规范化简称。

(4) 成文日期,指公文形成的具体时间,通常以领导者签发的时间为准,联合行文时以最后签发机关的领导人签发日期为准,特殊情况下以会议通过的时间、印发时间、批准时间作为公文形成的时间。

(5) 印章或签署。印章实际上是指作为机关权力象征的印信在公文上留下的印记,签署则是指签发公文的领导人亲笔在正式发出的公文上所签注的姓名。

读书札记

(6) 主题词。主题词是指用以揭示公文基本内容并经过规范化处理的名词术语。

2. 公文的其他组成部分

(1) 文头。又称版头，用于强调公文责任归属和权威性的标记。一般由作者全称或规范化简称后加“文件”二字构成。

(2) 发文字号。它是指由作者对其制发的公文依次编排的顺序代码。

(3) 签发人。代表机关核准并签发文稿的机关主要负责人的姓名。

(4) 保密等级。它是公文涉密程度的标志。

(5) 紧急程度。它是表明公文送达和办理时间要求的标志。

(6) 主送机关。它是对所收受公文负实际责任的机关的全称、简称或统称。

(7) 附件及其标记。附件指附属于正文的其他公文或材料，它使正文内容具体和完整化。

(8) 抄送机关。对所收受公文一般不需承担直接办理、答复责任，而只需了解公文内容或者协助办理的机关或组织的全称、简称或统称。

(9) 注释。又称为附注。主要用于标注秘密文件的阅读、传达范围，以适应工作和保密需要；也用于对正文中确需解释的名词术语或有关事项的解释说明。其作用是使正文更加简明。

(10) 印发说明。它是对公文印制发出情况进行的介绍。

第四节　公文的格式与稿本

一、公文的格式

公文格式是指组成公文各部分的文字符号在载体(纸张等)上排列的规定，由国家有关机关以法规、规章、标准等形式对其加以规范。公文格式主要是对载体的规格尺寸、载体区域划分、公文各组成部分的排列次序与编排式样、文字符号的形体及尺寸等予以规范。规范的公文格式有利于维护公文的严肃性，方便公文处理；有利于应用现代化信息技术进行处理及公文管理。以下着重介绍国家行政机关公文格式。

(一) 国家行政机关公文版面的基本规范

公文中横向距离的长度单位为“字”，一个字指一个汉字所占空间。公文中纵向距离的长度单位为“行”，以3号字高度加3号字高度7/8倍的距离为一基准行。公文用纸采用GB/T148中规定的A4型纸，其成品幅面尺寸为210 mm×297 mm。公文页边与版心尺寸：天头(上白边)为37 mm±1 mm，订口(左白边)为28 mm±1 mm，版心尺寸为156 mm×225 mm(不含页码)。未作特殊说明公文中图文的颜色均为黑色。公文正文用3号仿宋体字，一般每面排22行，每行排28个字。公文应左侧装订，不掉页。

(二) 国家行政机关公文格式的具体结构分为三部分：眉首、主体和版记

1. 眉首部分

眉首，又称公文的“红头”部分，其位置是相对固定的，它相当于公文的“头”。其中包括：

(1) 公文份数序号：是将同一文稿印制若干份时每份公文的顺序编号。其主要作用是便于公文的分发、清退和查找，有助于明确公文管理人员的责任。一般情况下只适用于绝密、机密公文或需要清退的公文。要求用阿拉伯数字顶格标识在版心左上角第1行。通常根据印制数量来确定编制几位数的序号，如需印1～99份的，从“01”开始编写，需印100～999份的，从“001”开始编写。不要在份数序号前加上一长串“0”，如“00000001”就没有使用价值，但一般也不直接从“1”编起，避免误看作其他数字符号。

(2) 秘密等级和保密期限：指涉及国家秘密的公文应当标明密级和保密期限。公文的秘密等级分为秘密、机密、绝密。标识此项的目的是便于公文管理、确保公文安全。应将其顶格标识于版心右上角第1行；秘密等级和保密期限之间加“★”隔开，如“机密★一年”。

(3) 紧急程度：表明公文送达和办理的时限要求。紧急公文应当根据紧急程度分别标明“特

读书札记

急”、“急件”。其中电报应当分别标明“特急”、“加急”、“平急”。标注紧急程度的作用在于提醒处理时限，为催办公文提供依据，避免办文、办事延误。其位置是顶格标识于版心右上角第2行，与秘密等级和保密期限对齐，字体字号与保密等级相同，如无秘密等级和保密期限，可以顶格标识于版心右上角第1行。

(4) 发文机关标识：用红色标识发文机关，以显示公文的权威性和郑重性。它一般由有关部门核定的发文机关全称或规范化简称加上“文件”二字组成，如“北京市人民政府文件”、“国家商务部文件”等。使用简称时应注意其规范性、郑重性，避免产生歧义。

单一行文时，发文机关名称“一”字排开；联合行文时，主办机关排列在前，协办单位排列在后，如行政机关与同级或相应的党的机构、军队机关、人民团体联合行文，按照党、政、军、群的顺序排列，“文件”二字在各单位名称右侧居中位置，如联合行文机关过多，保证公文首页显示正文。发文机关标识推荐使用小标宋体字，字号以醒目美观为原则，一般应小于22 mm×15 mm。

(5) 发文字号：由发文机关代字、年份和发文序号组成。

① 发文机关代字编写的一般原则：以哪个单位的名义发文，就编哪个单位的代字，例如“国发”表示国务院的发文，“国办发”即表示国务院办公厅的发文。但是有时为了反映机关内公文的主办部门，也可以加上主办部门的代字，例如：“财农发”则表示财政部农业司承办的公文。编写代字时，要注意维护公文的严肃性；年份要用四位阿拉伯数字准确表达，并用六角号“〔〕”括起，不得用两位数简写，如“〔00〕”。

② 发文顺序号是按公文的发文顺序统一编制的流水号，每年年初从“1”开始，序数字前面不加“0”和“第”字。公文字号应直接表达为××发〔××××〕×号，如“国办发〔2001〕45号”。同一发文机关依次编写，不同发文机关不得接续编号。

③ 单一行文，公文字号“一”字排开；如是联合行文，只标注主办机关的发文字号；与其他机关联合行文时原则上应当使用排列在前的机关的发文字号，也可以协商确定，但只能标注一个机关的发文字号。发文字号的规范位置，在发文机关标识下空2行居中标识。

(6) 签发人：发文机关最后核查并批准公文向外发出的领导人姓名。其作用在于对公文的制发和内容负责。签发人只用于上报公文。在发文字号右侧标注签发人，签发人后加全角冒号。发文字号和签发人左右各空1个汉字平行排列；如有多个签发人，主办单位签发人姓名位于第1行，协办单位签发人姓名从第2行起在主办单位签发人姓名之下，按照发文机关顺序依次顺列，其发文字号与最后一个签发人姓名处在同一行。

2. 主体部分

主体是公文的重心部分，其位置经常变动，以公文内容长短而定，它相当于公文的“身体”。其中包括：

(1) 标题：是对公文内容的概括与揭示。标题的作用在于便于公文的检索和处理，介绍公文内容、行文目的和要求以及提供阅文线索。

标题结构由发文机关、事由、公文文种三要素组成。其中“发文机关”要求使用经有关部门核准的全称或规范化简称，公文“事由”应概括、简洁，“公文文种”应准确、恰当。

公文标题三要素通常应表达完整，但如果已有发文机关标志表达发文机关名称时，可以省略，如直接表达为“关于……的通知”的格式；命令、公告、通告等令知性公文，其标题中可以省略“事由”要素，如“中华人民共和国主席令”、“中华人民共和国国务院公告”、“中国人民银行通告”；但是在任何情况下都不能省略“公文文种”要素。

标点符号的使用原则：标题末不加标点；标题中一般不用标点，如是转发法规性公文可以使用书名号。标题的字数一般不超过50字。

标题应在红色反线下空2行标识，可分一行或多行居中排布；回行时，要做到词意完整，排列对称，间距恰当。

(2) 主送机关：对公文负主办或答复责任的机关。标注主送机关有三种情况：一是直接使用机关的全称，如“中华人民共和国财政部”；二是使用机关的通用的规范化简称，如“国务院”；三是

读书札记

标注同类型机关的统称，如“部属各高等院校”等。其位置应在标题下空 1 行左侧顶格标明，其后加全角冒号“：”。

(3) 正文：公文的主体部分，用以表示公文的信息内容。正文的结构一般分为导语、正文主体与结语，在主送机关下一行书写。

(4) 附件：指附属于公文正文的其他公文、图表、名单等材料。公文附件是公文正文内容的组成部分，其作用在于补充和完善公文正文的内容，与正文具有同等效力。附件应在正文下空 1 行左空 2 字标识“附件”，后标全角冒号和名称，附件如有序号使用阿拉伯数字(例：“附件：1. ××××××”)；附件名称后不加标点符号。附件应与正文一起装订，以方便查阅，如不能与正文一起装订，应在附件左上角第 1 行顶格标识公文的发文字号，并在其后标识附件，以防止附件散乱、丢失。

(5) 成文时间：指公文的成文日期，它表示公文生效的时间。确定公文成文日期的原则是：一般公文，以负责人签发日期为准；经会议讨论通过的公文，以通过日期为准；法规性公文以批准日期为准；两个以上机关(部门)的联合发文，以最后签发机关(部门)负责人签发日期为准；电报以发出日期为准。

拟写成文时间要求：用汉字标全“年”、“月”、“日”，年代、月份、日期不能遗漏，不得以小圆点代替汉字表述年、月、日，“零”规定一律写为“〇”，不能够用阿拉伯数字“0”。例：“二〇〇一年八月十日”。成文时间的位置根据印章的位置而定。

(6) 公文生效标识：是指发文机关印章或签署人姓名。加盖印章有两种情况：单一发文印章和联合行文发文印章。

① 单一机关制发公文的情况：单一发文在落款处不署机关名称，只标识成文时间。成文时间右空 4 字；加盖印章应上距正文 2 mm～4 mm，印章应端正居中，下压成文时间。当印章下弧无文字时，仅以下弧压在成文时间上(下套方式)；当印章下弧有文字时，印章中心线压在成文时间上(中套方式)；“下套”的盖印方法，可以显示印章的庄重性，如国家行政机关的印章均有国徽，就可以将其完整地显示出来，此外，还可以增加成文时间的清晰度，防止因图案或文字压在成文时间上使其难以辨认。

② 两个或两个以上机关联合行文的情况：当联合行文需加盖两个印章时，应将成文时间拉开，左右各空 7 字居中排布，主办单位印章在前，两个单位的印章均压成文时间，两印章间互不相交或相切，相距不超过 3 mm；当联合行文需加盖 3 个以上印章时，为防止出现空白印章，应将各发文机关名称(可用简称)排在发文时间和正文之间。主办单位印章在前，每排最多只能排 3 个印章，两端不得超过版心；最后一排如余 1 个或 2 个印章，应居中排布；印章之间不得相交或相切，在最后一排印章之下右空 2 字标注成文时间。

印章的颜色，除专用章外，印泥应为红色。应使用质量较好的印泥作为字迹材料，印迹必须是端正地自左而右环行，完整、清楚地表达发文机关的名称，禁绝出现印章字迹歪歪斜斜，缺字少划，或者模糊不清，或者自左而右字符颠倒的现象，以维护公文的严肃性和有效性。当公文正文后的空白处不能容下印章的位置时，应采取调整行距、字距的措施加以解决，必须使印章与公文在正文同处一面，不得采取标识“此页无正文”的办法解决。

(7) 附注：指对公文内容或有关事项、要求的注释与说明，如需要加以注释的公文的阅读范围、使用方法、请示等上行公文的联系人和联系电话等，其格式如下：(此文发至县、团级)或(联系人：×××，联系电话：××××××××)。附注的作用是方便公文的阅读、理解，以及文书处理部门对公文的分发处理，保证公文的安全。公文如有附注，用 3 号仿宋体字，居左空 2 字加圆括号标识在成文时间下一行。

3. 版记部分

版记是公文格式结构的第三部分，其位置依公文格式构成而言，它相当于公文的“脚”。其中包括：

(1) 主题词：用以揭示公文主要内容的规范化的词或词组。标注主题词有助于文书部门依

读书札记

据公文主题及时、快捷地处理公文，同时便于按主题查找、检索公文。主题词的标注程序是：全面审读公文，确认公文的主题内容；认真进行主题分析，对关键性语句准确、精练地进行主题概括，形成主题概念；在《公文主题词表》中选用最恰当的主题词语，词表中没有所需词时，可选用相关或相邻近的词进行组配，组配不合适或不能组配时，可选用最直接的上位词。

主题标引时应有效把握主题词标引的深度，除类别词和类型词外一般标注3～5个，不超过7个。一份公文主题词的排列顺序应先标注类别词，再标类属词，最后标注表明公文种类的类型词。公文主题内容的类属词之间的顺序，一般按照概念大小从小到大排列。如果文件具有表示空间和时间的辅助因素，应标注在类属词后，公文类型词之前。主题词居左顶格标识，后标全角冒号，词目之间空1字，最末一词后无标点。

(2) 抄送机关：指除主送机关外需要执行或知晓公文内容的其他机关。在主题词下一行，左空1字标识“抄送”，后用全角冒号；抄送机关之间用顿号隔开，回行后与冒号后的抄送机关对齐，在最后一个抄送机关后标注句号。如果主送机关过多而使公文首页不能显示正文时，可以在抄送机关之上、主题词之下标注主送机关。

(3) 印发机关和印发时间：用于标识公文承制部门名称、实发日期、印刷份数、联系人等，是对公文制发情况的介绍和解说。标注印发机关和印发时间的目的在于让受文者了解公文制发过程、为受文者与制发者的联系提供便利。其位置在抄送机关下一行，印发机关左空1字，印发时间右空1字，印发时间以公文付印日期为准，用阿拉伯数字标识。

(4) 页码：按公文排列的逻辑顺序依次对公文编制的顺序号，保证公文不散页。页码用阿拉伯数字标识，在版心下边缘之下一行，页码左右各放一条4号一字线；单页码居右空1字，双页码居左空1字。空白页和空白页以后的页不标识页码。

读书札记

第二章　常用公文写作

第一节　命令(令)

一、命令(令)概述

1. 命令：简称令，是领导机关颁发的具有强制执行性质的指挥性公文。

2. 适用范围：适用于依照有关法律规定发布行政法规和规章，宣布重大强制性行政措施，奖惩有关人员，撤销下级机关不适当的决定。

3. 有权发布命令的领导机关：① 中华人民共和国主席；② 国务院；③ 国务院所属各部、各委员会；④ 县级以上各级人民政府；⑤ 乡、民族乡、镇的人民政府。

二、命令(令)的特点

1. 权威性，主要表现在两方面：一是主体上为乡以上级别的国家权力机关的执行机关。二是内容上具有不可更改性。

2. 指挥性。

3. 强制性。

三、最常用的命令(令)类型

1. 公布令：也可称发布令或颁布令，适用于国家公布法律，国家行政机关发布根据法律制定的行政法规和规章。

2. 行政令：是国家行政机关为实行重大强制性行政措施而发布的命令。

3. 嘉奖令：是领导机关为奖励有突出贡献的人员或集体而发布的命令。还有任免令、动员令 、戒严令、通缉令、特赦令。

四、命令(令)的写作要求

1. 必须根据宪法和法律规定的权限范围发布命令；

2. 要注意各类型命令的共同点与不同点；

3. 语言要准确、凝练、庄重、有力。

命令的内容单一、一文一事，篇幅较短。

命令的结构由标题、编号、正文、签署四部分组成。

标题一般格式为：① 发文机关＋事由＋文种；② 发文机关(领导人职务)＋文种 。

编号方法：一种是单独编号(中央政府和国家首脑)，另一种不是单独编号(地方政府)。

各类命令(令)的写法：

1. 公布令写法：要说明公布什么法规，什么机关什么时候通过，什么时间开始施行。必须把法规全文放在命令之后同时公布。

2. 行政令写法：正文一般由命令原由、命令事项、执行要求三部分组成。

3. 嘉奖令写法：正文一般由先进事迹、嘉奖内容、号召三部分组成。

【例文】

中华人民共和国主席令

(第33号)

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国产品质量法〉的决定》已由

读书札记

中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议于2000年7月8日通过，现予以公布，自2000年9月1日起施行。

中华人民共和国主席　江泽民

二〇〇〇年七月八日

第二节　议　　案

一、议案概述

1. 议案：有议案提出权的机构或人民代表，向同级人民代表大会或其常务委员会，提请审议事项的建议性公文。

2. 适用范围：国家权力机关的有关机构及人员以及人民代表。

二、议案的特点

1. 行文关系及办理程序的法定性。

2. 行文内容的单一性和可行性：① 议案内容必须单一，一个议案提请审议一个事项。② 提交会议审议的事项，必须是成熟的，可以实施的。

三、议案的类型

1. 由职能机构提出的议案（职能机构主要指国家权力机构的办事或执行机构。如全国人大主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院）。

2. 由人民代表提出的议案。

四、议案写作注意事项

1. 提出的问题重要且已具备解决的条件。

2. 要注意提出的权限和时限。

3. 要注意行文格式和办理程序。

标题：由提案人、议案内容、议案文种三部分组成。

正文：要说明提出议案的理由及具体内容。

议案的签署：提案人可以是机关，也可以是机关首脑。

议案审议表格：一般包括编号、案由、提案人、议案内容、审议结果等部分。

【例文】

国务院关于提请审议《中华人民共和国劳动法（草案）》的议案

国函〔1994〕11号

全国人民代表大会常务委员会：

为了适应建立社会主义市场经济体制的需要，推动劳动制度改革，保护劳动者的合法权益，确立、维护和发展用人单位与劳动者之间稳定和谐的劳动关系，促进经济发展和社会进步，劳动部会同有关部门草拟了《中华人民共和国劳动法（草案）》。这个草案已经国务院常务会议讨论通过，现提请审议。

国务院总理　李　鹏

一九九四年二月十八日

读书札记

第三节　决定与决议

一、决定

1. 决定概述

是党政机关对重要事项或重大行动作出决策和安排的指导性公文。适用于对重要事项或者重大行动作出决策和安排。

2. 决定的特点

(1) 内容重要;(2) 政策性强;(3) 有约束力。

3. 决定的类型

(1) 指挥型:对重要事项和重大行动作出决策或部署,其特点是影响大,指挥和导向作用明显。

(2) 个案型:对某些性质重要、影响较大的个人或事件作出决定,目的是引起注意或警惕,扩大正面影响,缩小负面影响。

(3) 知照型:有些事情比较重要,需要让大家知道,用决定的形式公布只是"广而告之"的意思,并不需要大家都去实施。

4. 决定的写作方法

(1) 决定的标题,由决定机构、事由、文种构成,在标题下面用括号标出决定日期,有的还标明由什么会议通过。

(2) 决定的正文,三种类型的决定写法不同:① 指挥型,由决定理由、决定事项、执行要求组成,事项清楚、执行要求明确,具体行文,理由要简明扼要,事项和执行要求可分开或一起写,视情况定。② 个案型,由决定理由(个案事实分析)、决定事项、期望要求组成,事实分析要清楚,期望要求要具体。③ 知照型,正文写作较简单,把需要"广而告之"的决定事项列出即可,决定根据或理由可有可无,有的需说明一下。

(3) 决定的文字要准确、鲜明、简洁,以便领会执行。

二、决议

是经领导机构主持召开的会议通过的对重要事项进行决策部署的指挥型公文。适用于经会议讨论通过的重要决策事项。

1. 决议的特点

① 表达群体意志;② 具有权威性和约束力。

2. 决议的类型

(1) 决策部署型:是重要问题经过会议充分研究讨论后作出的决议,内容多半是分析问题的性质,提出解决问题的办法,部署今后的行动。

(2) 结果公布型:是重要会议往往通过一系列决议,决议需要公布于众的,可简单说明会议通过了什么,也可说明会议对事项的看法等。

3. 决定和决议的异同

共同点:(1) 都是下行的指挥型公文,在内容方面接近,侧重于对重要事项的决策;

(2) 在文字表达方面都要求准确、鲜明、简洁。

不同点:(1) 形成的程序不完全一样。决议必须由会议通过,而决定可以由会议作出,也可以由领导机构在职权范围内作出。

(2) 内容的范围不尽相同。决议多半针对全局性问题作出决策;决定既可解决全局性问题,也可以解决具体问题。

(3) 发布形式略有不同。决议以会议名称发布;决定也可以会议名称发布,但多半

读书札记

以机关名称发布。

【例文】

国务院关于修改
《国务院关于职工工作时间的规定》的决定

（1995年2月17日国务院第8次全体会议通过　1995年3月25日中华人民共和国国务院令第174号发布）

国务院决定对《国务院关于职工工作时间的规定》作如下修改：

一、第三条修改为：“职工每日工作8小时，每周工作40小时。”

二、第五条修改为：“因工作性质或者生产特点的限制，不能实行每日工作8小时、每周工作40小时标准工时制度的，按照国家有关规定，可以实行其他工作和休息办法。”

三、第七条修改为：“国家机关、事业单位实行统一的工作时间，星期六和星期日为周休息日。”

“企业和不能实行前款规定的统一工作时间的事业单位，可以根据实际情况灵活安排周休息日。”

四、第九条修改为：“本规定自1995年5月1日起施行。1995年5月1日施行有困难的企业、事业单位，可以适当延期；但是，事业单位最迟应当自1996年5月1日起施行，企业最迟应当自1997年5月1日起施行。”

《国务院关于职工工作时间的规定》根据本决定作相应的修正，重新发布。本决定施行前，国务院1994年2月3日发布，自1994年3月1日起施行的《国务院关于职工工作时间的规定》继续有效。

第四节　公告、通告、公报

一、公告、通告

1. 公告、通告概念

公告，是机关、团体向国内外公众宣布重要事项或者法定事项的告知性文件。通告，是机关、团体在一定范围内公布社会有关方面应当遵守或者周知的事项的告知性文件。

2. 公告、通告的特点和差异

（1）发布的公开性，公告和通告的内容都是公开的，发布的目的是要让大家知道或遵守。差异在发布的范围不相同，公告涉及范围广，通常通过新闻媒体向全世界发布，通告的范围小，可通过新闻媒体发布，也可只在一定范围内张贴公布。

（2）事项的重要性，公告和通告是代表政府或一定的机构发布的，其内容涉及较多群众，因而必须是重要的事情才可以使用公告、通告的形式发布。一般公告公布的，都是比较重大的事情；通告公布的，则次于公告。

（3）操作的严肃性，公告由国家各级政权机构发布，涉及地方法规的，必须由省级以上人民代表大会批准，一般机关团体不得随意发布公告。公告和通告均内容重要而涉及面广，因而操作时必须严肃，要严格按章办事。

3. 公告和通告的类型

按其内容的性质，都可以分为：

（1）涉及法定事项的公告、通告，此类公告和通告有关人员必须遵守。

（2）知照性公告、通告，此类公告和通告“广而告之”，不需要遵守或执行。

4. 公告、通告的写作

（1）符合权限，一事一告；

（2）内容明确，语气庄重；

读书札记

(3) 注意格式:① 公告、通告标题一般有三种形式:发文单位＋事由＋文种、发文单位＋文种、只有文种名称。②正文:只要把公布事项扼要写出。③署名和日期:一般放在全文最后的右下方,但如果标题部分已显示,则最后可以不再另署。

二、公报

1. 公报的概念

公报是公开发布重要决定或重大事件的告知性文件。

2. 公报的特点

(1) 具有内容的公开性和重要性;

(2) 发布机关的权威性。

3. 公报和公告的区别

(1) 从发布机关来说,党的领导机关多用公报,政府机关多用公告;

(2) 从内容来说,宣布单独事件多用公告,发布会议情况、谈判情况、统计情况等多用公报。宣布要有关人员遵守的法定事项,用公告而不用公报。

4. 公报的类型

(1) 会议公报,用以公布党的重要会议召开的情况及会议所作的决定;

(2) 统计公报,发布国民经济和社会发展各方面情况的统计数字;

(3) 外交公报,涉及两个或两个以上国家的政府、政党、团体等在会谈或交往后发表的文件,主要公布会谈各方面的观点及取得的共识。

5. 公报的写作

不同类型的公报,写作时要注意的侧重点有所不同:① 会议公报因发布目的不同而有不同的写法 ,如目的是公布会议结果,简明扼要说明最后结果即可;如目的是传达会议精神,则要根据会议内容,作详细的分析阐述。② 统计公报必须由国家各级统计部门或国家指定的机构发布,任何机构不得随意发布全国性、地区性统计数字。统计公报以发布各种数据为主,其内容一定要科学、准确。③ 外交公报涉及对外关系,其发布应遵循法定的审批手续和途径。其内容涉及各方的观点和承诺,行文要十分准确和庄重。

【例文 1】

中华人民共和国海关公告

××:

你向境外邮寄的侵犯中国粮油食品进出口(集团)有限公司知识产权的食品防伪标签一案,我关以"渝关知侵字〔2004〕03 号"行政处罚决定书作出没收的处罚决定。自公告之日起 60 日内,你应到重庆海关法规处领取有关法律文书,逾期,视为送达。

中华人民共和国重庆海关

二〇〇四年十二月六日

【例文 2】

××市人民政府关于禁止销售和使用含磷洗涤剂的通告

×政发〔2002〕74 号

为了保护和改善三峡库区的水环境质量,保障人民身体健康,防止含磷洗涤剂对水体的污染,根据《××市长江三峡库区流域水污染防治条例》及相关的法律法规,市政府决定在全市范围内禁止销售和使用含磷洗涤剂。现将有关事项通告如下:

一、自 2003 年 1 月 1 日起,禁止在本市行政区内销售含磷洗涤剂;本市企业和经营性单位禁止使用含磷洗涤剂,改用无磷洗涤剂。

二、本通告所称无磷洗涤剂,是指织物洗涤剂。

三、在本市销售的无磷洗涤剂,必须在其产品包装的显著的位置标注"无磷"字样;未按规定

读书札记

标注的，视为含磷洗涤剂。

四、禁止本市广告经营者在本市辖区内发布含磷洗涤剂的广告，新闻媒体不得承接发布含磷洗涤剂的广告。

五、各级工商、质量技术监督行政管理部门根据职责对洗涤剂市场实施监督管理。

六、对违反本通告规定的行为，由环境保护、工商、质量技术监督行政管理部门根据职责，依据《××市长江三峡库区流域水污染防治条例》或有关法律法规规定分别予以处罚。

××市人民政府

二〇〇二年×月×日

第五节 通 知

一、通知概述

批转下级机关、转发上级机关和不相隶属机关的公文，发布规章，传达要求下级机关办理和有关单位需要周知或者执行的事项，任免人员时所使用的文种。

通知是使用单位最多、用途最广泛的一种公文。各级行政机关都可以发通知，不受发文机关级别的限制。而且内容涉及面很广，可以是国家大事、重要的政策措施，也可以是具体的工作事项。它的作用也很广泛，既可以指示工作、发布规章，又可以用来批转下级公文或转发上级和不相隶属机关的公文。所以，它的使用频率是最高的。

二、通知的分类

1. 指示性通知。传达要求下级机关共同执行事项的通知叫指示性通知。这类通知针对重要的社会问题或执行政策时遇到的亟待解决的问题，及时提出明确的指示性意见和要求，对实际工作具有重大的指导意义。

【例文 1】

国务院关于调整证券交易印花税中央与地方分享比例的通知

国发〔1996〕×号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，我国证券交易市场有了很大发展，证券交易规模不断扩大，证券交易印花税也有了较大幅度的增长。为进一步规范证券交易市场，增强中央宏观调控能力，国务院决定，自1997年1月1日起，将证券交易印花税分享比例由现行的中央与地方各50%，调整为中央80%，地方20%。有关地区和部门要从全局出发，继续做好证券交易印花税的征收管理工作，进一步促进我国证券市场的健康发展。

国务院

一九九六年十二月十六日

2. 批转性通知。批转下级机关公文的通知叫批转性通知。上级机关对下级机关上报的具有普遍指导意义的公文，可连同原文用批转性通知的形式下发，用于指导下属工作。有时上级机关在批转公文时还要加上按语，即对这份公文所作的评价。

【例文 2】

国务院批转国家税务总局

关于加强个体私营经济税收征管强化查账征收工作的意见的通知

国发〔1997〕12号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

国务院同意国家税务总局《关于加强个体私营经济税收征管强化查账征收工作的意

读书札记

见》，现转发给你们，请遵照执行。

加强个体、私营经济税收征管，强化查账征收工作是规范个体、私营经济管理，促进个体、私营经济健康发展的重要措施。各级人民政府要高度重视，切实加强领导，协调税务、工商行政管理、公安和金融等有关部门，积极稳妥地做好这一工作，并帮助税务部门解决工作中出现的困难和问题。国家税务总局要结合深化税收征管改革，切实做好对这项工作的组织指导和监督检查。各有关部门要相互支持、密切配合，确保这项工作的顺利进行。

本通知的具体实施意见，由国家税务总局会同有关部门制定。本通知的贯彻执行情况，各省、自治区、直辖市和计划单列市人民政府应于七月底前报告国务院，同时抄送国家税务总局。

附件：《关于加强个体私营经济税收征管强化查账征收工作的意见》

国务院

一九九七年二月十八日

3. 转发性通知。即转发上级机关、同级机关和不相隶属机关公文的通知。

【例文 3】

××市人民政府转发国务院《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》的通知

×政发〔××××〕×号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

现将国务院《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》转发给你们，请遵照执行。

附件：《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》

××市人民政府

××××年×月×日

4. 知照性通知。传达要求有关单位需要周知事项的通知叫知照性通知。

【例文 4】

国务院关于成立国家行政学院的通知

国发〔1993〕73 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为了适应推行国家公务员制度和实施《国家公务员暂行条例》的需要，加强对高、中级国家公务员的培训，决定成立国家行政学院，为国务院直属事业单位。

国务院

一九九三年十月十六日

5. 会议通知。会议通知分两种，一种是比较简单的会议，它的事项不大，涉及的单位特定，只需把开会的议题、时间、地点、出席人员等交代清楚即可。另一种是较为复杂的会议通知，它的内容事关重大，会期较长，参加人员较多，组织准备工作也较复杂，应具体写明以下内容。

(1) 召开会议的目的、主持单位和会议名称；

(2) 会议内容；

(3) 会议安排；

(4) 与会人员范围；

(5) 与会要求：如入场凭证，报到时间及地点，与会者须携带的有关会议材料，与会人员要做的准备工作等。

会议通知要提前发文，以便有关人员做好准备。

读书札记

【例文 5】

国务院关于召开全国劳动模范和先进工作者表彰大会的通知

国发〔1994〕28 号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为进一步调动全国人民改革开放和建设社会主义的积极性，更好地完成党的十四大提出的各项任务，国务院决定，1995 年“五一”国际劳动节前夕召开全国劳动模范和先进工作者表彰大会，表彰全国各行各业、各条战线在改革和建设中作出突出贡献的先进个人。现将有关事项通知如下：

一、表彰范围

这次大会拟表彰全国劳动模范和先进工作者 3000 名。表彰范围是：1989 年以来，在改革开放、经济建设、工农业生产和各项社会事业中作出突出贡献的工人、农民、专业技术人员、管理人员、机关工作人员及其他人员。

二、组织领导

国务院成立全国劳动模范和先进工作者表彰大会筹备委员会（以下简称筹委会）。筹委会受国务院委托，负责审批全国劳动模范和先进工作者，并领导表彰大会的筹备工作。国务委员、国务院秘书长罗干担任筹委会主任，中华全国总工会副主席、书记处第一书记张丁华，人事部部长宋德福，劳动部部长李伯勇，国家经贸委主任王忠禹，国家教委主任朱开轩，国家科委副主任朱丽兰，农业部部长刘江，中共中央办公厅副主任胡光宝，国务院副秘书长李树文担任副主任，国务院有关部门及中宣部、团中央、全国妇联、北京市的负责同志担任委员。

筹委会下设办公室，国务院副秘书长李树文兼任办公室主任，并设副主任若干人。筹委会办公室设在全国总工会。

三、工作要求

评选、表彰全国劳动模范和先进工作者是我国各族人民政治生活中的一件大事。为切实做好这项工作，各省、自治区、直辖市人民政府和各有关部门，一定要加强领导，认真做好表彰大会的筹备工作。评选全国劳动模范和先进工作者，要面向基层，面向经济建设第一线。要评选坚持党的基本路线，一贯勤勤恳恳、任劳任怨、改革创新、事迹突出的先进人物。妇女、少数民族应占一定比例。通过评选活动，广泛宣传各行各业先进人物的模范事迹和崇高精神，动员广大群众以先进模范人物为榜样，努力工作，为夺取改革开放和现代化建设事业的新胜利而努力奋斗。

劳动模范和先进工作者评选条件、评选方法、评选数额分配等事项，由筹委会另行通知。

国务院

一九九四年四月二十七日

6. 任免性通知。任免人员的通知叫任免性通知。

【例文 6】

关于×××同志任职的通知

桂宣发〔2000〕53 号

本部各处室：

×××同志拟任职务任前公示期已满，没有异议。经部务会议研究决定：

任×××同志为自治区党委宣传部网络管理处处长（试用期一年），免去其自治区党委宣传部办公室副主任职务。

中共广西壮族自治区委员会宣传部

二〇〇〇年二月十一日

读书札记

第六节　通　　报

一、通报概述

通报是国家机关、社会团体、企事业单位用以表彰先进、批评错误、传达重要精神或通报有关情况的公文。从行文方向来看，通报是典型的下行文。

二、通报的分类

1. 表彰性通报。即表彰先进集体或先进人物，教育、引导干部群众学习和赶超先进典型的通报。如《国务院办公厅关于表彰奖励中国女子足球队的通报》。

2. 批评性通报。即披露和批评错误，教育和引导他人引以为鉴的通报。如《国务院办公厅关于江西省上栗县“3·11”特大爆炸事故情况的通报》。

3. 情况性通报。即传递信息，沟通情况，让人们了解事态发展，为工作提供指导或参考的通报。如《广西壮族自治区人民政府办公厅关于金秀融水伞降隆林4个自治县县庆项目建设情况的通报》。

三、通报、通知、通告的区别

1. 三者告知的范围不同。通知和通报主要用作内部行文，告知的是有关单位，有些通知还是保密的，而通告则是周知性公文，应公开发布，使之众所周知。

2. 三者用途不同。通报可用来表彰先进，批评错误，而通知、通告都没有这种用途。通知的一些用途，如任免干部，批转、转发公文，发布规章制度等又是通告和通报所没有的。

3. 三者告知的内容不同。这三者都对受文者有告知的功能，但告知的内容却有所不同。通告和通知告知的是“事项”，如机构的建立或撤销、公章的改换或启用等，而且都是事前或事初告知，二者的不同之处是告知的范围有大有小。而通报所告知的是“情况”，如工作情况、会议情况、事故情况等，所以均是事后才可告知。

【例文】

国务院办公厅关于表彰奖励中国女子足球队的通报

国办发〔1999〕61号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

中国女子足球队是我国体育战线上的一支优秀队伍，长期以来，刻苦训练，锐意进取，在历次重大比赛中都获得了好的成绩，为我国体育事业的发展作出了贡献。中国女子足球队在第三届世界杯女子足球赛中，发扬为国争光、不畏强手、团结协作、顽强拼搏的精神，荣获亚军，为祖国赢得了荣誉，受到全国人民的称赞。为此，国务院决定对中国女子足球队给予表彰并予奖励。

各地区、各单位要认真学习中国女子足球队热爱祖国、无私奉献、坚韧不拔、团结拼搏的优秀品质和高尚情操，更紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，高举邓小平理论伟大旗帜，振奋精神、开拓进取、立足本职、扎实工作，为把建设有中国特色社会主义伟大事业全面推向21世纪而努力奋斗。

国务院办公厅

一九九九年七月十二日

读书札记

第七节 报 告

一、报告概述

报告是下级机关向上级机关汇报工作情况的陈述性公文。报告主要作用是上下沟通。

二、报告的特点

1. 重陈述；
2. 有主见。

三、报告的类型

1. 按内容涉及的范围可分为：

(1) 综合报告：多属例行报告；

(2) 专题报告：就某件事或某个问题专门制定的报告，多半是不定期的，根据实际情况的需要而撰写。

2. 按行文的目的不同可分为：

(1) 呈报性报告：行文目的单纯，就是将有关情况报告上级，让上级知道。一般汇报工作、反映情况、答复询问的报告多属此类。

(2) 呈转性报告：行文目的不仅仅是汇报，它还要求上级机关在同意报告的情况下，将报告批转或转发给有关单位执行。

四、报告写作要求

1. 陈述事实要清楚扼要；
2. 表达观点要精练清晰；
3. 语言要简洁朴实。

五、报告的格式

1. 标题多采用“事由＋文种”形式。
2. 正文之前写受文单位，正文之后署发文单位和日期。

【例文】

××市人民政府关于治理××河水质污染问题的报告

××省人民政府：

省政府转来××××××委员会提出的关于××河水质污染状况的报告，经市政府调查研究，对报告中提出的有关问题及解决方案报告如下：

一、解决××河水质污染问题的关键是尽快建成污水处理厂。××河的污染主要是××区排放的污水所致。××区的排放量为25万吨，污水比较集中，因污水处理厂未能及时建立，致使污水直接排入××河，造成了××河的污染。

为解决××河的污染，市政府已抓紧××区污水处理厂建设，争取在2×××年建成。××区污水处理厂原设计概算为831.6万元，按现行价格估算约为1100万元，已于19××年×月开工，建成了8项附属设施，计完成投资200万元。市政府今年安排的300万元投资已全部落实，××区城环局正在组织实施。

根据××河河道以南人口密集区的地下水污染和环境问题，在污水处理厂未建成之前，利用现有污水管道，把污水引到××区污水处理厂以西，污水直接排入污水处理厂的出口，这就避开了污染区。

读书札记

二、电热厂的粉煤灰也是污染源之一。对于电热厂储灰厂的选址，必须考虑到对地下水和环境的污染。选址已责成××区电热厂抓紧做工作，争取尽快报市政府有关部门审批。对南储灰厂渗漏对地下水的污染，主要采取截流集中排放的措施，以减少对地下水的污染。

××市人民政府

二×××年×月×日

第八节　请　　示

一、请示概述

请示是下级机关向上级机关请求指示或批准的报请性公文。

二、请示的类型

1. 请求批准类；
2. 请求帮助类；
3. 请求批转类。

三、请示的特点

请示只适用于有直接隶属关系的上下级之间。和其他文种比较，请示有着极其鲜明的特点：

1. 行文方向单一，不要多头请示

请示只能是上行文，而且只能是给自己的直接主管上级的上行文，不要同时给自己的多个上级机关请示，否则可能导致得到多个上级机关不同的答复，从而给工作增加困难。

2. 事先行文

请示必须事先行文，必须等上级机关明确表态后才能付诸行动。如果事情已经开始做了或已经做完了才请示的话，都属于“先斩后奏”，这是违反管理规定和组织纪律的。

3. 一文一事

请示内容要单一，一篇请示只能写一件事，不能一文多事，如果有几件事要请示上级机关，可以分别写成几份呈送。

4. 不能越级请示

一般来说，请示不要越过直接的上级机关向更高一级的上级机关请示问题。自己的直接上级机关解决不了的问题，应由上级机关向其上级机关请示。

四、请示写作要求：内容单一，目的较单纯

1. 要遵守行文规则：① 请示应当一文一事；② 请示一般写一个主送机关，如需要同时送其他机关，应当用抄送形式，但不得同时抄送下级机关；③ 一般不得越级请示，因特殊情况应抄送被越过的上级机关；④ 受双重领导的机关应写明主送机关和抄送机关，由主送机关负责答复。

2. 理由要充分，要求要合理。

3. 格式要正确，语言要得体。① 标题：一般用“事由＋文种”形式，不能只写“请示”二字。② 正文：多半按请示理由、请示事项、结束语的顺序写。请示理由应自成段落。③ 正文之前写受文单位，正文之后署发文单位和日期。语言要得体。

【例文】

关于将“总会计师”改为“高级会计师”的请示

财政部：

国务院1987年国发〔1987〕××号通知颁发的《会计人员职权条例》规定，会计人员技术职

读书札记

称分为总会计师、会计师、助理会计师、会计员四种；其中“总会计师”既是行政职务，又作为技术职称。在执行中，工厂总会计师按《条例》规定，负责全厂的财务会计事宜；可是每个工厂，尤其大工厂，授予总会计师职称的人有四五人，究竟由哪一位负责全厂的财务会计事宜，执行总会计师的职责与权限呢？我们认为宜将行政职务与技术职称分开。总会计师为行政职务，不再作为技术职称，比照最近国务院颁发的《工程技术干部技术职称暂行规定》，将《条例》第五章规定的会计人员职称的“总会计师”改为“高级会计师”。

以上意见是否妥当，请指示。

××省财政厅

一九××年×月×日

第九节 批　　复

一、批复概述

批复是用于答复下级机关请示事项的回复性公文。其制作和应用一般以下级的请示为条件。

二、批复的特点

1. 针对性 ：针对请示这一文种，针对请示的机关，针对请示的问题。

2. 指导性：批复针对请示表态或发表意见，对下级的工作有指导、规范作用，下级不能违背上级的批复。

三、批复的类型

针对请示的内容主要是请求批准和请示帮助两个方面，批复可分为两类：

1. 表态性批复，主要是答复请求批准类的请示，或同意，或不同意。同意的不必说理由，不同意的一般略说理由。

2. 指示性批复，针对下级请示的事项或提出的问题，提出处理意见，带有指导下级工作的性质。

四、批复写作要求

1. 要先回应后批复；

2. 态度要鲜明，措辞要明确；

3. 要及时批复。

【例文】

国务院关于同意××省设立××市的批复

国发〔19××〕×号

××省人民政府：

你省《关于撤销××县设立××市的请示》（×政发〔19××〕×号）收悉，国务院同意撤销××县，设立××市（县级）由省直辖，以原××县的行政区域为××市的行政区域，不增加人员编制。

此复。

国务院

一九××年×月×日

读书札记

第十节　函

一、函概述

函是机关之间办理日常公务的交往性公文。一般用于平行机关和不相隶属的机关，但有时也可用于上下级之间的交往。

二、函的特点

1. 形式灵活，适应性强；
2. 务实性强。

三、函的类型

1. 商洽函：用于机关之间商洽工作、讨论问题。用于平行机关和不相隶属的机关。
2. 问复函：用于机关之间提出询问和答复询问。用于平行机关和不相隶属的机关，也可用于上下级之间的交往。
3. 请准函：用于向没有隶属关系的有关主管部门请求批准。用于平行机关和不相隶属的机关。
4. 知照函：用于把自己管辖范围内的事项告诉有关的机构。用于平行机关和不相隶属的机关，也可用于上下级之间的交往。

四、函的写作

1. 一事一函，直陈其事；
2. 语言要平实、亲切、自然。

五、函的格式

函的正文，一般由缘由、事项、结语（表达发函者的愿望）三部分组成。

【例文】

××部人事司关于商调××同志的函

×人字〔1995〕×号

××局人事处：

因工作需要，拟调××同志来我部外事司工作，如果同意，请将该同志的档案、现实表现材料和体检表一并寄来。

盼予函告。

××部人事司

一九九五年×月×日

第十一节　会议纪要

一、会议纪要概述

会议纪要是记载会议情况和精神，用以公布或传达的纪实性文件。

二、会议纪要的特点

1. 纪要性：把会议的主要精神和议定事项，经归纳整理表述出来，而不涉及会议的一般过

读书札记

程、议而未决的事项。

2. 约束性：反映统一精神和议定事项的会议纪要，对与会者和有关人员，具有约束力。

3. 知照型：公开发表或内部交流的会议纪要，可以让群众或有关人员了解会议情况。

三、会议纪要的类型

根据会议的性质和拟写会议纪要的目的，可分三大类：

1. 决议性会议纪要：是有一定权力的机构召开的研究工作的会议，纪要记载会议的主要精神和决议事项，可以作为传达和部署工作的依据，对今后工作有指导意义。其为最为常见的纪要。

2. 协议性会议纪要：由代表不同方面的不同机构联合召开的商讨共同关心问题的会议，纪要主要记载各方取得的一致意见，对各方今后的工作有约束力。这种会议纪要具有协议书、意见书性质。

3. 研讨性会议纪要：研讨问题或交流情况、经验的会议，各抒己见，不需要统一意见，不需要作决议，纪要只要把各方的主要观点、意见或情况记下就可以。

四、会议纪要的写作

1. 会议纪要一般是在会议结束后起草的，经主管领导人签字同意才算定稿。

2. 会议纪要的标题最常用的形式是“会议名称＋文种”，但中间可以省去“会议”二字。

3. 会议纪要的正文一般分为会议概况、会议内容、结束语三个部分。

4. 会议纪要由会议主持机关撰写，可以在最后署机关名称和撰写日期。也可只在正文中写出主持机关，不另外署名。

会议纪要的正文写法为：

1. 正文一般分为会议概况、会议内容、结束语三部分；

2. 会议概况介绍开会时间、会议名称、会议议题、出席者、主持者、会议过程等，其详略视实际需要决定，应尽可能简要，一般放在正文开头，有时可移至正文最后；

3. 会议内容是主要部分，介绍会议讨论和决定的主要事项，要写得观点鲜明、主题突出、内容充实，不可出现漏缺，常见的有综合归纳和分项列举两种写法；

4. 结束语是小结，往往对与会者、下级机关、有关群众提出一些希望和要求。

【例文】

关于协调解决沙面大街56号首层房屋使用权问题的会议纪要

××××年×月×日

××××年2月2日上午，市政府办公厅×××主任主持召开会议，协调解决沙面大街56号首层房屋使用权问题。参加会议的有省政府办公厅交际处、广东胜利宾馆、市商委、市国土房管局、市工商局、市外轮供应公司等有关部门的负责同志。

会议认为，沙面大街56号首层房屋使用权的问题，是在过去计划经济和行政决定下形成的历史遗留问题。早几年曾多次协调，虽有进展，但未有结果。最近，按照省、市领导同志“向前看”、“了却这笔历史旧账”的批示精神，在办公厅的协调下，双方本着尊重历史，面对现实，互谅互让的原则，合情合理地提出解决这宗矛盾的方案。

经过协商、讨论，双方达成了一致的认识。会议决定如下事项：

一、市外轮供应公司应将沙面大街56号房屋的使用权交给胜利宾馆。

二、考虑到市外轮供应公司在56号经营了30多年，已投入了不少资金，退出后，办公地方暂时难以解决，决定给予其商品损耗费、固定资产投资和搬迁费等一次性补偿费用共95万元。其中省政府办公厅和广东胜利宾馆负责80万元；考虑到省政府领导曾多次过问此事和省、市关系，另15万元由广州市政府支持补助。

三、省政府办公厅和胜利宾馆的补偿款将于××××年2月7日前划拨给市外轮供应公

读书札记

司。市政府的补助款于3月5日左右划拨，市外轮供应公司应于2月15日开始搬迁，2月20日前搬迁完毕并移交钥匙。

四、市外轮供应公司原搭建的楼阁按房管部门规定不能拆迁。空调器和电话等2月20日前搬迁不了的，由胜利宾馆协助做好善后工作。

会议强调，双方在房屋使用权移交中要各自做好本单位干部群众的工作，团结协作，增进友谊，保证移交工作顺利进行。

读书札记

第三章　事务文书写作

第一节　事务文书概述

一、事务文书的概念

事务文书是党政机关、社会团体、企事业单位处理日常事务，用来沟通信息、总结经验、探究问题、指导工作的一类文体。

二、特点

1. 无统一固定的文本格式；
2. 重要的参考性；
3. 较强的时效性。

三、种类

事务文书按照不同的标准，可以分为不同的种类。常用的事务文书有以下几类：

1. 计划类文书；
2. 报告类文书；
3. 规章类文书；
4. 简报类文书；
5. 会议类文书。

四、事务文书的作用

1. 对领导决策具有参谋作用；
2. 对具体工作具有规定约束作用；
3. 沟通情况，留存备考；
4. 规范行为，约束行动。

第二节　计划、总结、简报

一、计划

（一）计划的概念

计划是党政机关、社会团体、企事业单位和个人，为了实现某项目标和完成某项任务而事先作的安排和打算。

（二）计划的特点

1. 明确性；
2. 预见性；
3. 科学性；
4. 可变性。

（三）计划的种类

1. 按性质分，有综合性计划和专题性计划（单项计划）。

读书札记

2. 按内容分，有工作计划、生产计划、学习计划、科研计划、训练计划、军事计划以及各种会议活动计划等。其内容与各单位、各行业的业务工作有密切关系。

3. 按时间分，有长期计划、短期计划、年度计划、季度计划、月计划、周计划等。

4. 按范围分，有国家计划、部门计划、单位计划、个人计划等。

5. 按表达形式分，有条文式计划、表格式计划和文表结合式计划。

（四）计划的形式和写作

1. 计划的形式

在工作中，我们常见也常用的计划形式主要有三种：

（1）条文式计划。即主要用文字叙述和说明的表达方式，分条、分项地表述计划内容。内容和形式均较灵活的计划，是单位常用的一种计划形式。

（2）表格式计划。即主要用表格的形式体现计划的项目和内容，侧重于数字、数据的表达，其内容项目基本上是固定的一种形式。这种形式的计划多见于经济领域中的各个部门。

（3）文字表格结合式计划。即主要是以数字、数据、表格为主体，辅以简要文字加以说明的形式。企业生产经营计划、企业财务计划等，一般都使用这种形式。

2. 计划的写作

（1）标题

第一种，四要素齐全的标题：单位名称＋时间＋内容＋文种。

第二种，省略单位名称的标题。

第三种，时间也可省略的标题。

（2）正文

正文由前言、主体和结尾组成。思路：为什么做—做什么—怎样做—什么时间完成。

① 前言。一种是依据式开头，另一种属于比较重要或长远的计划，就要在前言中对前一段工作的情况加以简要概述，然后写出此项计划的目的。

② 主体。主体部分应写清楚以下几个问题：第一，做什么。简明扼要地写出总的奋斗目标，即要完成的目标、任务。第二，在什么时间做。即完成该项任务的起止时限。第三，由谁去做。即写明完成任务的部门或人员，当然若是个人计划就不必写这一条。第四，怎样做。即采取的措施、步骤和方法，包括对执行计划的检查、评比和奖惩的办法。第五，实施中应注意的事项：此部分要分条款写，数码要写得规范。

③ 结尾。结尾的处理一般有两种情况：一种是提出希望和要求；另一种是不另写结尾，计划事项写完后就自然结束。

（3）落款

落款包括署名、日期或盖章。日期写在正文的右下方，年、月、日不可缺少，数字之间不能用“、”代替。

（五）写作计划的注意事项

1. 任务要明确、具体。

2. 表述时要重点突出，周密完善。

3. 要具有较强的操作性。

二、总结

（一）总结的概念

总结是对前一阶段的工作、学习、生活等各方面的情况进行回顾、反思和分析研究，找出成绩与问题、经验与教训，用来指导今后工作的一种应用文体。

（二）总结的特点

客观性，说理性，独特性。

（三）总结的种类

1. 按内容划分，可分为工作总结、学习总结、思想总结、活动总结等；

读书札记

2. 按时限划分，可分为年度总结、季度总结、月度总结、阶段总结等；

3. 按范围划分，可分为个人总结、班组总结、部门总结、地区总结等；

4. 按性质划分，可分为经验总结、问题总结等。

另外，换个角度，总结可分为两大类：一类是全面总结，要求较全面地总结一个单位、一个部门或一个人各方面的情况。另一类是专题总结(单项总结)，即针对某个时期的工作、问题进行专门总结，内容集中，针对性强，要求分析有一定深度，常用于总结经验等。

(四) 总结的写作

1. 标题

总结的标题通常有三种写法：

(1) 直书其事。单位名称+时间+内容+总结。如《××市××××年度工作总结》，此种写法一般是综合性总结。

(2) 概括总结内容，展示前景。如《四川抗洪救灾的胜利说明了什么》、《在调整中继续前进的一年》等。此种标题大部分用在专题总结里，一般来说，标题即是总结的中心。

(3) 双标题，正标题生动形象，副标题表明总结所要叙述的主题。如《还是只生一个好——××市××××年度计划生育总结》等。

2. 正文

(1) 前言。概述式，提问式，结论式，对比式。

(2) 主体。做了什么，怎样做，做得如何，今年努力方向。

(3) 结尾。对全文作高度概括性的总评。号召式结尾会指出存在的问题，提出今后的努力方向。

(4) 落款。

(五) 总结的写作要求

1. 态度端正，实事求是。

2. 全面评价，突出特色。

3. 条理清楚，语言朴素。

三、简报

(一) 概念

简报是党政机关、人民团体、企事业单位编发的一种单页或多页的内部文件，是一种以反映情况、交流经验、传递信息为主要内容的简要报道。各单位内部编发的“××简报”、“××动态”、“内部参考”、“情况交流”、“信息通报”等，基本上都属于简报范畴。

(二) 特点

快、新、实、简、真。

(三) 简报的种类

1. 工作简报。也称情况简报，即反映本部门、本系统各方面工作情况的简报。

2. 动态简报。反映各部门、各领域的新情况、新动态的简报。如《市场动态》、《学术动态》、《文化信息》等。

3. 会议简报。即举行会议期间编发的简报，是报道会议进程和讨论内容的简报。主要用于一些大、中型会议，利于组织和引导会议。

(四) 简报的格式和写作

1. 简报的格式

(1) 报头

报头部分约占首页的三分之一，下面常用一条横线与行文部分隔开。

① 简报名称：简报除用“××简报”、“××动态”、“情况反映”等常用四字名称之外，还可加上单位名称、专项工作等内容。如《××大学“三讲”教育简报》。简报名称用大号字套红印刷。

读书札记

② 简报期号：期数位于简报名称下方正中。如果是综合工作简报，一般以年度为单位，统编顺排；如果是专题简报，按本专题统编顺排；如果是增刊，就标明“增刊”字样。

③ 编发机关：编发机关一般是“××办公室”或“××秘书处”，位于期数下方、间隔横线上方左侧。

④ 印发日期：日期位于编发机关右侧。

⑤ 保密要求：如果需要保密，在首页报头左上角标明密级或“内部刊物”字样。确有必要，还可在首页报头右上角印上份号。

(2) 报体

① 目录：集束式的简报可编排目录。由于简报内容单纯，容易查找，目录一般不需标序码和页码，只需将编者按、各篇标题排列出来即可，为避免混淆，可以每项前加一个标识。

② 编者按：必要时可加编者按。其主要内容是工作任务来源、本期重点稿件的意义和价值、征稿通知、征求意见等。编者按不可过长，短者三五行，长者半页即可。

③ 标题：简报的标题，必须恰当、醒目，使人一看就知道文章的中心内容。简报的标题有三种类型：单行标题、双层标题、多行标题。

A. 单行标题。即用一句话作为标题，简洁鲜明，一目了然，看标题就知道简报写的是什么内容。或高度概括简报的内容，或直接揭示简报的主题。

B. 双层标题。在正标题下面加上副标题。正题突出简报内容或意义，副题补充说明，起强化正题的作用。

C. 多行标题。由三行以上标题组成。上行是眉题，或说明背景，或交代形势，或烘托气氛；中行是正题，或概括内容，或突出主题，或点明意义；下行是副题，或补充提要事实，或简述结果。如：鼓励收粮人为卖粮人提供优质服务、××粮食仓库设职业道德奖、作风显著转变农民拍手欢迎。

④ 报道：一期简报可以只有一篇报道，也可以有多篇报道。依次排列即可。

⑤ 署名：一般署名“×××单位报告摘编”、“×××办公室”等。

(3) 报尾

报尾部分应包括简报的报、送、发单位。报，指简报呈报的上级单位；送，指简报送往的同级单位或不相隶属的单位；发，指简报发放的下级单位。如果简报的报、送、发单位是固定的，而又要临时增加发放单位，一般还应注明“本期增发×××(单位)”。报尾还应包括本期简报的印刷份数，以便于管理、查对。报尾部分印在简报末页的下端。

简报格式如下：

机密　　份号

××××××简报

第×期

(总第×期)

×××(单位全称)编　　××××年×月×日

本期目录

××××××××

××××××××

××××××××

××××××(标题)

××××××××

读书札记

××××××

读书札记

2. 积极做好发展党员工作，严格落实“两推一公示”制度，加强对入党积极分子的教育培养，年内发展一名党员。

3. 搞好“五个好”党员创评和文明信用户创评等活动。

×××村党支部委员会、村民委员会

二〇〇九年十二月三日

【例文 2】

××乡 2010 上半年社会治安综合治理工作总结

半年来在县党委、政府的正确领导下，在县政法委综治办的指导下，我乡坚持“打防结合、预防为主、标本兼治、重在治本”的方针，积极构建新形势下治安防控体系，强化治安防范，狠抓基础建设，半年来无重大要案发生，无重大责任事故，社会治安综合治理工作取得较好成绩。下面就半年来社会治安综合治理工作向领导们作如下介绍：

一、加强领导，建立和充实综治工作领导机制

一是把综治工作纳入年度工作计划，摆上议事日程，在年初确定了“稳定为第一责任，发展为第一要务”的工作思路，调整了社会治安综合治理工作领导小组，党委书记任组长，乡长、主管政法的副书记任副组长，各片片长为成员。定期听取综治工作汇报，遇有重大活动专题听汇报。二是实行了党政一把手抓稳定工作领导责任制。实行了党、政一把手包面，副书记、副乡长包片，机关干部包村，村两委干部包村民小组的“四级”稳定领导责任制，今年与××行政村签订了责任书，签约率 100%，各村贯彻了“管好自己的人，看好自己的门”，及时化解不稳定因素。三是加强目标管理，落实目标责任制。制定下发了《××乡综合治理目标考核办法》，明确了目标和责任。

二、夯实基础，强本固基，巩固治安防控体系

“基础不牢，地动山摇”。所以我们从夯实基础入手，不断巩固治安防控体系。首先，对全乡各村的民调治保主任进行了重新调整和登记，调整民调治保主任××。其次是加强排调中心规范化建设。我乡现有综治办公室 1 间，司法办公用房 1 间。三是加强综治队伍建设。由年富力强的副书记主管综治工作，综治办专职工作人员达到××人。

三、加强监管，做好重点对象防范和监控，维护社会、政治稳定

半年来，我乡千方百计采取多项措施，对两劳人员、重点监控对象进行防范和监控，收到了良好效果。一是全面落实党委书记、主管领导、片长、包村干部、村支部书记“五位一体”责任体系。成立了党委书记为主任的稳控监控网络，下设信访重点对象监控组、邪教监控组、稳控督导组、应急分队、后勤通讯组、信息反馈组，包村干部、村两委干部为成员，责任落实到人。二是充分发挥村级第一道防线作用，规定村有上访的，由村干部陪访，所花费用由村集体负担一半，极大地调动了村干部的积极性。

××乡人民政府

二〇一〇年七月一日

第三节　调查报告、述职报告

一、调查报告

（一）概念

调查报告是对客观事物进行深入细致的调查，将调查情况和调查材料加以认真的分析研究后，写成的反映调查结果的应用文。

（二）特点

1. 针对性极强；

2. 以客观事实说明问题；

3. 注重探索事物的规律性。

读书札记

（三）分类

1. 总结经验的调查报告；

2. 揭露问题的调查报告；

3. 反映情况的调查报告。

（四）调查报告的写法

调查报告的基本结构如下：

（1）标题

① 公文式标题。常用于说明调查内容的范围，如《关于××厂发生重大火灾事故的调查报告》。

② 新闻式标题。单标题如《公司是怎样改革经营运行机制的》、《街道齐抓共管、社会治安综合治理取得成效》，既可说明内容范围，又可用于揭示文章中心；双标题往往是正标题说明中心，揭示主旨，副标题说明调查地点、范围或事由，这种写法较为普遍。

（2）正文

① 开头。这是调查报告的开篇部分，其主要成份包括：

第一，调查工作本身概况，如调查的起因和目的、时间和地点、对象和范围、方法和步骤等。

第二，被调查对象概况，如组织规模与沿革、有关背景材料、历史与现实状况等。可因文而异，但都要力求紧扣文章中心，不要求全贪多，离题太远。

第三，调查结论或调查报告的基本内容，或开门见山说明调查结论、文章主旨，或介绍调查报告的基本内容，或提出调查报告所要回答的问题。

② 主体。这是正文的主要部分，调查到的基本事实或主要情况、归纳出来的成绩或问题、分析得来的经验或教训、抽象出来的规律，都写进这一部分。应注意以下几点：

第一，以调查得来的事实材料为基础，注意观点和材料的统一。

一要充分运用确凿、典型的材料，才能客观公正地说明问题，支撑观点，使读者信服。

二要善于运用材料。

三要注意观点和材料的统一，用材料说明观点，用观点统率材料。

第二，选择恰当的结构形式。调查报告的主体常采用以下两种结构形式组织安排材料。

一是纵式结构。

二是横式结构。

③ 结尾。这是调查报告的结论部分，是全文的结束语，应写得简短自然、干净利落、收束有力。根据不同内容，常用如下类型：

第一种是总结全文，深化主旨，以加深理解。

第二种是从更广阔的前景上强调调查结论的普遍意义。

第三种是简明扼要提出解决问题的措施、办法和意见、建议。

第四种是展望前景，指出方向，发出号召、希望，鼓舞人心。

（五）注意的问题

第一，要经历深入调查占有材料、精心研究认真分析、抓住关键提炼主旨、围绕中心合理布局这样一个过程，才可能成文，写出有质量的调查报告来。

第二，恰当运用表达方式。

二、述职报告

（一）概念

述职报告是指党政机关、社会团体、企事业单位的领导者或工作人员，向所在的工作单位的人事部门、主管领导以及上级机关陈述自己在一定时间内履行岗位工作的成绩、问题等，这是一种自我评述性的应用文。

（二）特点

① 自述性；② 自评性；③ 真实性。

读书札记

（三）种类

1. 晋职述职报告。即有关领导者或工作人员为晋升更高一级职务时，必须向主管部门和领导报告履行岗位工作的情况。

2. 例行述职报告。即担任一定岗位职务的人员，定期向有关组织和群众汇报工作情况，接受组织的考核与监督。

（四）述职报告的写法

1. 标题

（1）直接用文种名称作标题，即《述职报告》，这是最常用的一种标题形式。

（2）用全称标题或者省略某些要素。全称标题包括单位名称、职务、姓名、任职时间和文种，如《××财政厅×××任职期间的述职报告》，或者《××××年述职报告》、《××公司×××述职报告》。

2. 称谓

听取述职报告的对象，或是某个部门，或是负责人。

3. 正文

正文由前言、主体、结尾三部分组成。

（1）前言。陈述述职人的基本情况，包括学历、政治面貌、任职时间、工作实绩等。

（2）主体。主要陈述自己的工作实绩，这是报告的重点部分，如介绍政治学习、政治表现、职业道德等情况，更注重介绍工作主要成绩、工作量等情况。

（3）结尾。自我批评及努力方向，自我评介自己在工作中的失误和不足，表示自己将更加尽职尽责，做好本职工作。

（五）述职报告的写作要求

1. 陈述工作实绩要“一分为二”。不要把述职报告写成经验总结，或者以偏概全，对缺点轻描淡写，要真实客观地反映工作情况。肯定成绩的同时，也应指出不足。

2. 要把集体的成绩与个人贡献区分清楚。即在写作时，不要把个人的述职报告写成组织的工作报告。有些人写述职报告，容易把集体领导的成果都归功于个人工作的开展。但应明白，述职人只是领导班子的一员或工作集体的一员，述职时只需讲清个人实际作用，而不应将集体功绩占为己有。

【例文】

××区人民政府关于老龄工作情况的调查报告

近年来，在区老龄委的统筹协调下，区政府及有关职能部门坚持“党政主导、社会参与、全民关怀”的老龄工作方针，围绕“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的工作目标，认真贯彻执行《老年人权益保障法》等法律法规，切实维护老年人的合法权益，全区老龄事业取得长足发展。

一、全区老龄工作取得的成绩

（一）打造了一个结构完整的组织网络

一是强化组织领导，成立了由区委副书记任主任、区政府有关职能部门负责人为成员的老龄委，统一协调部署全区老龄工作。二是健全工作机构，区老龄委下设办公室，各街道参照设立了街道老龄委，各社区也普遍成立了老龄工作协调指导小组和老年协会。三是配备工作队伍，区、街道、社区三级老龄工作机构均配备了工作人员，部分街道还组建了老龄工作志愿者队伍，照料老年人日常生活。四是规范工作制度，一方面将长远规划与短期目标结合起来，围绕《××区老龄事业“十一五”发展规划纲要》（以下简称“纲要”），研究出台各个年度的老龄工作要点，逐年推进目标任务的完成；另一方面将统一规范与自主管理结合起来，区政府先后出台了《关于认真做好老年人社会优待和服务工作的通知》等一系列规范性文件，街道和社区的老龄工作机构也结合地方实际制定了相关工作制度，为老龄工作的顺利开展提供了比较全面的制度保障。

（二）形成了一套覆盖面广的保障体系

以社会救助、社会保险为基础，出台《居民社会养老保险办法》等政策性文件，向符合条件的

读书札记

农村老人发放失地生活补助金和养老保险补贴，新农保参保率达95%以上。以基本养老、基本医疗和最低生活保障为重点，根据不同的年龄层次和标准向符合条件的农村老人发放养老生活补贴，向80岁以上老人发放长寿金；所有社区全部建成医疗卫生服务站，部分社区设立老年康复点，农村老人和城镇无保障老人全部纳入新型农村合作医疗体系，城镇退休职工医疗保障水平也不断提高；五保供养经费与农村低保标准实现联动，低保范围逐步扩大，保障标准稳步提升。以慈善事业、商业保险为补充，低保老人可以得到慈善救助的优先照顾，区慈善总会还为部分高龄困难独居老人购买了意外住院和意外伤害保险。

（三）构建了一种多位一体的服务模式

首先，全面推进“居家养老”。依托社区，为高龄独居老人提供生活照料、家政服务、康复护理、精神慰藉等系列服务，服务设施不断充实、服务队伍日益壮大，有效弥补了传统家庭养老的缺陷和不足。其次，积极发展“机构养老”。一方面，公办养老机构蓬勃发展。全区21所公办养老机构近年来发展迅速，硬件设施不断更新，管理水平逐步提升，服务质量日益提高，为集中供养的五保老人提供了优质的服务。另一方面，民办养老机构快速起步。目前已发展的13家民办养老机构中，既有桃园老年公寓那样的“平民化”养老机构，也有荣平老年康乐中心那样的国家一级养老机构，为社会养老提供了更多的选择。第三，不断丰富养老模式。广泛开展“动态养老”，组织老年人外出参观旅游，积极引入“候鸟式养老”方式，加强与异地养老机构交流合作，根据南北方气候的不同特点，组织老年人赴异地避暑、过冬，有效提升了养老服务的质量与水平。

（四）营造了一方和谐老龄的社会氛围

一是围绕尊老、爱老、助老社会氛围的营造，利用重阳节等节日平台，积极开展宣传教育活动，引导全社会关心、关注、关爱老年人的生活。二是围绕老年人实现自身发展的需求，成立了10所老年大学和134所老年学校，建设了一批健身活动场所，购置了适合老年人的活动器材，此外还积极支持离退休教师协会等社团的发展，为老年人发挥余热提供载体和平台。三是围绕《老年人权益保障法》的贯彻执行，依托区法院等司法部门，成立了老年人权益保障合议庭等工作机构，为老年人依法解决纠纷、维护自身权益提供便利。

二、存在的困难和不足

近年来，在区委的重视下，在区政府及有关职能部门的努力下，全区的老龄工作取得了良好的成绩，得到了普遍的认可。但是，随着老龄化程度的不断提高，各种各样的老龄问题也日益凸显出来，给老龄工作的进一步开展增加了难度。目前来看，我区的老龄工作与新时期的要求相比，仍然存在一些薄弱环节。

一是全社会为老服务的意识仍需强化。社会各界对老龄事业的关注度还不够高，对老龄工作所面临的严峻形势认识得还不够深入，为老服务的举措有待进一步夯实。

二是对老龄工作的扶持力度还需加大。在政策制定上，缺乏支持民办养老机构发展的激励扶持政策；在考核机制上，老龄工作尚未纳入“四项建设”考核基本内容，基层的重视程度还不够高；在经费落实上，现有老龄工作经费和活动经费与纲要中确定的标准存在一定差距，居家养老服务经费的投入也比较低，在一定程度上制约了老龄工作的开展。

三是老龄工作的队伍建设尚待加强。虽然基层都设立了老龄工作机构，但是缺乏专职的老龄干部。从事老龄工作的干部往往身兼数职而且变动频繁，导致基层老龄工作缺乏稳定性和连续性。

三、几点建议

做好老龄工作是建设更高水平小康社会、构建和谐××的需要。当前，我区正处在应对人口老龄化的重要时期，老龄事业的发展面临着前所未有的机遇与挑战。因此，必须从改革、发展、稳定大局出发，紧紧抓住全国老龄工作先进单位和老龄工作示范点创建活动的契机，将我区的老龄工作不断推向前进。

（一）加强宣传引导，进一步扩大老龄工作影响力

积极利用报纸、杂志、电视、广播等媒体平台对老龄工作进行宣传，并在内容上更加突出重点。要围绕老年人合法权益的保障，通过开展普法教育等形式，加大对《老年人权益保障法》等法

读书札记

律法规、相关政策以及孝亲敬老典型人物、先进事迹的宣传力度，促使社会各界重视、关心、支持老龄工作，为老龄事业的进一步发展营造良好的环境。

（二）注重分工协作，进一步凝聚老龄工作合力

在老年人生活保障方面，要加强对特困老人的救助，做好城乡居民养老金等老年人生活补助的发放工作，尽快出台70周岁以上老年人免费乘坐区内公共交通方案；在老年人医疗保障方面，要加强对老年人的医疗服务和救助，全面建立老年人健康档案，突出解决好农村老年人就医难的问题；在老年人权益保障方面，要继续巩固老年人权益保障合议庭的作用，处理好涉老案件，加大对贫困老人的救助力度，放宽法律援助条件，提高覆盖面。

（三）坚持双管齐下，进一步强化养老服务体系建设

一方面，要继续完善居家养老服务。探索符合我区实际的托老所、日间照料室建设模式，完善社区养老功能；推广“安康通”紧急呼叫援助系统等服务设施，保障居家养老安全；鼓励社会力量兴办以老年人为对象的生活照顾、家政服务等业务，营造良好生活环境。另一方面，要继续优化机构养老服务。加快推进五保敬老设施规模化发展，提高全区五保供养水平；积极支持民办养老机构的发展，实行政策倾斜和重点扶持，提高入住率；切实加强对有关工作人员的教育培训，强化服务技能，提高服务质量。

（四）加大扶持力度，进一步提升老龄工作水平

在工作经费的投入上，要严格落实纲要中确定的标准，建立特困老人救助专项基金，足额安排老龄工作相关经费；健全老年人长寿金发放制度，确保按时足额发放；逐步提高居家养老服务经费的配比额度，破解制约养老服务业发展的经费难题。在组织机构的完善上，要加强街道老龄工作机构的规范化建设，建立健全工作台账，组建一支素质高、业务精、人员稳的基层老龄工作队伍，确保老龄工作有人抓、抓得实。

××区人民政府

××××年×月×日

第四节　会议文书

一、会议文书的概念和特点

（一）会议文书的概念

会议文书指在会议活动中形成和使用的所有文件材料。

会议文书的特点：① 多样性；② 成套性；③ 时效性。

（二）会议文书的种类

1. 会议管理文书；
2. 会议主旨文书；
3. 会议提议审批文书；
4. 会议动态文书；
5. 会议参考文书；
6. 会议宣传礼仪文书。

二、会议记录

（一）概念

会议记录是记载会议的基本情况、会议报告、讨论发言、会议决议等内容的书面材料。它是会议情况的真实反映，不论会议规模大小，凡是重要的会议都应有记录。会议记录可以作为贯彻执行会议决议或会议精神的依据，作为进一步分析研究、检查总结工作时的重要参考，还能起到文献资料的重要作用。

读书札记

（二）会议记录的写法

会议记录有固定的格式，由两部分构成：

第一部分记录会议的组织情况。包括：会议的名称（含次数）；开会日期；开会地点；出席、列席、缺席人员（人数不多的重要会议，要写清与会人员单位、姓名、职务，人数多的大中型会议，可只写领导和总人数，缺席人员应注明缺席原因）；主席或主持人（具体姓名及职务）；记录人（签名以示负责）。

第二部分记录会议内容。按会议议题顺序，记录会议发言、报告、讨论和决议等事项。记录的方法有：摘要记录，记录一般会议中的发言要点、结论、决议等；详细记录，在重要会议中尽可能详细完整地记录会议上的重要发言、不同看法和争论，有条件的可采用录音、录像手段，以保证其准确和完整。

现场记录下来的文字需要进行整理，整理完后，应送发言人和会议主持人审阅。最后单独一行写“散会”或“休会”，使记录有头有尾，结构完整。

（三）会议记录的写作要求

写好会议记录，要做到真实记录会议过程中发生的每一步骤；还要做到准确完整，要按照会议进行的情况如实记录下来，不能随意地增减或改变，不能以主观代替客观，要反映会议的全部过程。否则，就失去了会议记录的意义，轻则失实，重则可能造成工作上的损失。要达到这个要求，记录必须及时，即速度要快，要做到听得清、跟得上、记得准。

三、讲话稿

（一）概念

讲话稿指在各种公开活动场合讲话之前准备的文稿，目的是为了提示讲话内容，约束讲话范围，控制讲话时间，为使讲话取得良好收效。

（二）讲话稿的特点

1. 内容的概括性；
2. 感情的鼓动性；
3. 语言多带口语性。

（三）讲话稿的写作

1. 标题

讲话稿的标题大致可分如下两种情况：

一是标明讲话内容范围，如《在全国统战工作会议上的讲话》、《××活动的祝酒辞》等等；

二是其他文体类别标题，如周恩来 1966 年 3 月 8 日在邢台白家寨慰问灾区时发表的讲话《发展生产，重建家园》。

2. 正文

（1）称谓语。

（2）开头话。

（3）主体。如果是工作讲话，一般要明确内容要点，在工作事项或工作意义等方面加以精要概述。在写作结构方面则可以根据不同的内容而分段，也可用条项式的结构加以写作。

如果是慰问性讲话，它的内容就要对被慰问者的工作作出肯定的评价，赞扬他们的工作精神，并揭示他们工作的意义等等，从而达到宣传某种工作精神、鼓舞士气的目的。这类讲话，其主体的写作特色是饱含感情、激昂热烈。

（4）结束语。讲话稿的结束语一般带有祝颂或号召的感情色彩，如“预祝大会圆满成功”、“祝大家在新的一年里马到成功、万事如意”等等。

（四）注意事项

1. 要点明确简括。
2. 语言活泼流畅。

读书札记

【例文】

××市城南开发区管委会办公会议记录

时间：1995年4月8日上午

地点：管委会会议室

主持人：李××（管委会主任）

出席者：杨××（管委会副主任）、周××（管委会副主任，分管城建）、李××（市建委副主任）、肖××（市工商局副局长）、陈××（市建委城建科科长）及建委、工商局有关科室宣传人员，街道居委会负责人。

列席者：管委会全体干部

记录：邹××（管委会办公室秘书）

讨论议题：

1. 如何整顿城市市场秩序。

2. 如何制止违章建筑、维护市容市貌。

杨主任报告城市现状：我区过去在开发区党委领导下，各职能单位同心协力、齐抓共管，在创建文明卫生城市方面取得了一定成绩，相应的城市市场秩序有一定进步，街道市容也较可观。可近几个月来，市场秩序倒退了，街道上小商贩逐渐多起来，水果摊、菜摊、小百货摊满街乱摆……一些建筑施工单位沿街违章搭棚。乱堆放材料，搬运泥土撒落大街……这些情况严重地破坏了市容市貌，使大街变得又乱又脏；社会各界反映很强烈。因此今天请大家来研究：如何整顿市场秩序，如何治理违章建筑、违章作业，如何维护市容……

讨论发言（按发言顺序记录）

肖××：个体商贩不按规定到指定市场经营，管理不得力、处理不坚决，我们有责任。这件事我们坚决抓落实：重新宣传市场有关规定，坐商归店、小贩归市、农民卖蔬菜副食到专门的农贸市场……工商局全面出动抓，也希望街道居委会配合，具体行动方案我们再考虑。

罗××（工商局市管科科长）：市场是到了非整不可的地步了。我们的方针、办法都有了，过去实行过，都是行之有效的，现在的问题是要有人抓，敢于落到实处……只要大家齐心协力，问题是能够解决的。

与会人员经过充分讨论、协商，一致决定：

1. 由工商局牵头，居委会和其他部门配合，第一周宣传、第二周行动，监督实施，做到坐商归店，摊贩归点，农贸归市，彻底改变市场紊乱状况。

2. 由管委会牵头，城建委等单位配合，对全区建筑工地进行一次检查。然后召开一次施工单位会议，对违章建筑、违章工地限期改正。一个月内改变面貌。过时不改者，坚决照章处理。

散会。

主持人（签名）

记录人（签名）

一九九五年四月八日

第五节　规章制度

一、概念

规章制度是党政机关、社会团体、企事业单位，依照国家法律，根据实际需要，在自己的权限之内制定的具有法则性和约束力的事务文书，如各种行政法规、章程、制度、公约等。

二、特点

具有政策性、权威性；

读书札记

具有法规性、规范性和约束力；
具有严肃性、稳定性；
具有一定的时效性；
分条列目的写作格式。

三、分类

1. 行政规章。行政规章包括部门规章和地方人民政府规章。

2. 一般规章。一般规章是指各机关、团体、企事业单位为强化组织，加强行政和经济管理，根据法律法令、方针政策和实际情况，在其职权范围内所制定的规范性文件的总称。

常用的规章有：规定、办法、章程、守则、规则、制度、公约等。

法规作者有严格的限定：按照《宪法》和《行政法规制定程序暂行条例》的规定，行政法规由国务院制定，地方法规则由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会和人民政府在同宪法、法律、行政法规不相抵触的前提下制定。而国务院各部门、地方各级人民政府、各机关、团体、企事业单位均可根据行政法规或法律、法令并结合实际情况，制定适合本系统、本单位、本部门所使用的规章。

四、各文种及其概念、性质和应用

（一）章程

1. 章程的含义

章程是对某政治集团、组织、团体等的性质、宗旨、组织机构、成员的权利和义务、活动规则等作出规定，如党章、团章、工会章程、××学会章程等等。

章程是一个组织、团体、学术机构或企业的组织纲领。它是在广泛征求意见的基础上，经相应的代表大会讨论正式通过。一经通过，即具有较长时间的稳定性，如要修改，要等到下一次代表大会。国家行政机关及其职能部门一般不用章程。

2. 章程的基本格式和写法

（1）标题。由组织名称加文种“章程”组成，如《中华全国台湾同胞联谊会章程》。

（2）会议名称及通过时间。一律在标题下方用括号概括注明，如“（1991年5月13日第四次全国台湾同胞代表会议通过）”。

（3）正文。一般分总则、分则、附则。总则是说明组织、团体的名称、宗旨、性质、任务等，无需述说制定章程的背景，也不需要像行政公文开头要交代缘由。分则的内容，主要说明该组织或团体的组成人员、机构的设置和各机构的职责，成员的权利和义务，活动经费，纪律制度，活动方式等。附则，说明施行日期，实施要求，修改手续及其他必须说明的事项。

3. 章程写作的基本要求

（1）章程的制定要具有准确性。

（2）章程的制定要体现约束性。

（3）章程的制定要考虑稳定性。

（二）规定、办法、细则

1. 含义

规定：规定是政府机关、社会团体、企事业单位针对特定范围内的工作和事务或专门问题制定的要求和规范，它也是一种具有强制性和约束力的法规性文件。规定所规范的对象和范围比较集中，措施和要求也比较具体。规定比起章程、条例来，更多一点现实针对性，也相对少一点长期稳定性。

办法：办法是政府机关、社会团体、企事业单位针对某项工作或某一方面的活动制定的具体的要求与规范，它是一种具有强制性和约束力的规定性文件。办法与条例、规定都具有规定性，但办法所规定的内容比条例、规定都更具体。

读书札记

细则：细则是政府机关、社会团体、企事业单位根据上级机关发布的有关条例、规定或办法，结合本地区、本部门、本单位的实际情况，制定的具有一定补充性、辅助性的详细的实施规则。它也是一种规定性的文件。它比条例、规定、办法显得更具体、更明确。细则实际上就是实施条例、规定、办法之类规章的补充性、辅助性的文件。它把上级发布的有关条例、规定、办法中较原则性的规范具体化、细密化，补充其“不足”，以利其实施。

2. 基本格式和写法

(1) 标题。由制发机关名称(或者国名、地区名)、事由和规章名称组成，或者由事由和规章名称组成。

(2) 日期。发布规章的日期，除了在“令”、“通知”中写明规章的发布日期以外，其余形式日期可以置于标题下行，也可以置于正文之下。一般规律是：发布规章的机关级别较高，规章适用面广，日期置于标题下行，用括号括入；发布规章的机关、单位级别较低，规章适用面窄，日期也可置于正文之下。

(3) 正文。规章内容较繁杂的，可分为总则、分则、附则三个部分。内容较单一的，一般包括开头(小序)、条文和结尾三部分。

3. 写作要求

(1) 严格依照法律、法令、政策制定。

(2) 行文要周到，内容要具体。

(3) 运用条款式写法。

(三) 规则、制度、守则

1. 含义

规则：国家机关、社会团体、企事业单位、权威机构为了有秩序地进行工作，或更好地完成某项任务，或者管理某项活动(如体育运动)，所制定的有关人员共同遵守的一套正式规定。规则的使用范围与规定不同：规定是法规性文件，多用于重要的工作、问题，所涉及的领域较宽泛；规则只是规定性的文件，多用于具体的事务性的工作或某种活动或某种操作，所涉及的范围较窄。

制度：国家机关、企事业单位为加强对某项工作的管理而制定的要求有关人员共同遵守的行为准则。

守则：国家机关、企事业单位、社会团体或代表大会制定的正面引导群众共同遵守的道德规范和行为准则。

2. 基本格式和写法

(1) 标题。标题通常由事由和文种组成，如《石油码头管理制度》、《汽车驾驶员守则》、《图书馆借书规则》等等。

(2) 正文。

条例式：即由总则、分则、附则三部分组成。

条目式：即先写一个前言，说明依据、目的，然后用“特制定本规则(制度、守则)”作过渡语，引起下文。

(3) 落款。即在末尾右侧签署制定的单位或机关名称(也可写在标题下方)和发文日期(也可写在标题下方)。

3. 写作基本要求

(1) 条文内容要符合党和国家的方针政策和行政法规，也要切合本地区、本系统、本机关、本单位的客观实际。

(2) 条文应该明确、扼要、具体，一目了然。切忌冗长，使人不得要领。

(3) 前后条文的安排，应以主要内容在前、次要内容在后为原则，各条之间应有一定的逻辑联系。

读书札记

第五部分　申论热点分析

热点专题之一　基本理论部分

一、科学发展观

（一）科学发展观内涵

科学发展观通常是指党的十六届三中全会中提出的“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展的一种方法论。

在党的十七大上，胡锦涛总书记在《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》的报告中提出，科学发展观第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾，指明了我们进一步推动中国经济改革与发展的思路和战略，明确了科学发展观是指导经济社会发展的根本指导思想，标志着中国共产党对于社会主义建设规律、社会发展规律、共产党执政规律的认识达到了新的高度，标志着马克思主义的中国化，标志着马克思主义和新的中国国情相结合达到了新的高度和阶段。科学发展观是中国共产党党章规定的党的指导思想，是以胡锦涛同志为总书记的党的第四代领导集体对马克思主义、毛泽东思想的发展，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。

（二）科学发展观提出的客观原因

改革开放后，中央作出了把工作重心转移到社会主义现代化建设上来这一战略决策，并逐步形成了以经济建设为中心和建设有中国特色社会主义理论的基本路线。20世纪90年代初，党中央又制定了快速、协调和持续发展的方针，特别是制定并开始实施可持续发展战略，开始注意经济发展与资源、环境和人口的协调问题，开始注意人与自然的和谐发展。“十五”计划进一步提出了“以人为本”的思想。但是，各地在实践中大都还是把经济增长，特别是GDP(国内生产总值)增长作为发展的核心，客观上对社会发展和人的发展重视不够。

十六届三中全会明确提出的科学发展观，是新一届中央领导集体对发展内涵、发展要义、发展本质的进一步深化和创新，是在坚持毛泽东、邓小平和江泽民同志关于发展的重要思想，充分肯定改革开放以来我国取得举世瞩目的发展成就的基础上，从新世纪新阶段的实际出发，适应现代化建设需要，努力把握发展的客观规律，汲取人类关于发展的有益成果，着眼于丰富发展内涵、创新发展观念、开拓发展思路、破解发展难题提出来的。

首先，科学发展观是针对当前我国经济、社会发展中存在的突出问题和矛盾提出来的。从“九五”以来大力推进经济增长方式转变，消耗一度下降，但近两年有的地方却出现了旧的粗放型增长方式回潮的势头。这些矛盾和问题，有些是在中国发展的现阶段难以避免的，有些则是由于发展观的偏差所导致的或者所加剧的。针对发展中实际存在的问题，提出树立和落实全面、协调、可持续的发展观，具有很强的现实针对性和紧迫性。

其次，科学发展观是实现党的十六大提出的全面建设小康社会目标的客观要求。全面建设小康社会的要求不仅是追求GDP的指标，它还应包括社会的发展、环境的改善、文化生活和精神道德水平的提高，推动物质文明、精神文明和政治文明的全面发展。按照全面建设小康社会的目标和要求，需要我们转变过去的发展观念。

再次，树立和落实科学发展观是我们党在总结了过去各种经验教训后作出的一项重大战略决策。我们要总结历史的经验教训，按照全面、协调、可持续的发展观的要求来做。另外，过去由

读书札记

于过多地注重经济增长的速度，为此付出了很大代价，造成资源大量消耗、环境严重污染、生态进一步恶化。在制订“九五”计划时，我们提出要实现两个战略转变，一个是经济增长方式从粗放型向集约型转变，一个是经济体制从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。从“九五”到“十五”期间，我们在经济增长方式上已经有了很大的转变，取得显著成就。但是从最近两年的发展情况看，良好的局面又出现了一定的恶化。根据历史的经验教训，我们一定要走降低能源消耗的路子，靠高投资、高消耗来实现经济增长是不可持续的。

最后，科学发展观的提出也表明，我国目前经济发展的水平使我们有条件解决过去想解决而解决不了的问题。许多社会发展问题，如科技进步、教育发展、环境治理、生态改善等，都需要大量资金投入。过去在温饱问题还没有得到解决的时候，我们不得不把主要精力放在增加供给，满足人们最基本的物质生活需求上，其他方面很难顾及到。经过20多年的改革发展，我国已基本实现了小康，国家的财力和经济实力有了明显增长，人均GDP已经达到1000美元。经济发展到目前这种水平，我们有条件、也有能力解决过去想办而没有办成的事情。

（三）深入理解科学发展观

1. 科学发展观内涵解读

胡锦涛同志指出，科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。

第一，必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务。要牢牢扭住经济建设这个中心，坚持聚精会神搞建设、一心一意谋发展，不断解放和发展社会生产力。要着力把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题，提高发展质量和效益，实现又好又快发展。

第二，必须坚持以人为本。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

第三，必须坚持全面协调可持续发展。要按照中国特色社会主义事业总体布局，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。

第四，必须坚持统筹兼顾。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益，充分调动各方面积极性。既要总揽全局、统筹规划，又要抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，着力推进、重点突破。

胡锦涛指出，深入贯彻落实科学发展观，要求我们始终坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线。党的基本路线是党和国家的生命线，是实现科学发展的政治保证。以经济建设为中心是兴国之要，是我们党、我们国家兴旺发达和长治久安的根本要求；四项基本原则是立国之本，是我们党、我们国家生存发展的政治基石；改革开放是强国之路，是我们党、我们国家发展进步的活力源泉。要坚持把以经济建设为中心同四项基本原则、改革开放这两个基本点统一于发展中国特色社会主义的伟大实践，任何时候都决不能动摇。

深入贯彻落实科学发展观，要求我们积极构建社会主义和谐社会。要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活，又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。

深入贯彻落实科学发展观，要求我们继续深化改革开放。要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节，毫不动摇地坚持改革方向，提高改革决策的科学性，增强改革措施的协调性。要完善社会主义市场经济体制，推进各方面体制改革创新，加快重要领域和关键环节改革步伐，全面提高开放水平。

深入贯彻落实科学发展观，要求我们切实加强和改进党的建设。要站在完成党执政兴国使命的高度，把提高党的执政能力、保持和发展党的先进性，体现到领导科学发展、促进社会和谐上来，落实到引领中国发展进步、更好代表和实现最广大人民的根本利益上来，使党的工作和党的建设更加符合科学发展观的要求，为科学发展提供可靠的政治和组织保障。

读书札记

2. 科学发展观的核心是以人为本

科学发展观的核心是以人为本，这是在党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出来的，是我们党在重要文件里第一次响亮地提出这样的要求。

首先，我国是共产党领导下的社会主义国家，我们发展经济的目的就是为了不断满足人民物质、文化生活的需要。全面、协调、可持续发展围绕的中心就是要满足人民的这些需要，包括生存的需要、发展的需要和享受的需要。要细心体察群众愿望和利益要求的变化，使我们的政策措施更全面、更准确地反映群众利益，使我们的工作更好地、更有力地体现群众利益。

其次，我们发展的目的是为了促进人的全面发展。马克思曾明确指出，个人的全面发展正是共产主义者所向往的。以人为本，就是指以人为价值的核心和社会的本位，把人的生存和发展作为最高的价值目标，一切为了人，一切服务于人。因此，我们要深刻认识到，发展作为执政兴国的第一要务，不只是经济的量的增长，还包括经济结构的优化、科技水平的提高，更包括人民生活的改善、社会的全面进步，归根到底，是为了社会与人的全面发展。

再次，注重以人为本，也是立党为公、执政为民的本质要求。具体体现在为群众切实解决生产生活问题上，体现在以人为本的一系列政策措施中。应该看到，维护好、实现好、发展好最广大人民的根本利益，是我们一切工作的根本出发点和落脚点，也是我们做好改革发展稳定各项工作的重要保证。关心群众生产生活的工作做好了、做扎实了，我们就能凝聚起齐心协力战胜困难、推进事业发展的强大力量。我们一定要牢记"群众利益无小事"这个道理，始终把群众利益放在第一位，自觉增强为人民服务的意识，从人民群众最现实、最关心、最直接的问题入手，通过发展经济，不断让人民群众得到实实在在的利益。要把人民群众拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、满意不满意，作为衡量工作成效的根本尺度。

3. 落实科学发展观，关键是实现五大转变

树立和落实科学发展观，关键在于狠抓落实，努力实现五大转变：

一要进一步转变发展观念。当前，存在于某些地区和部门领导干部头脑里的发展观念与科学发展观的要求还有较大差距。有的依然把"发展是硬道理"简单地理解为"增长是硬道理"，有的依旧把"以经济建设为中心"视为"以速度为中心"，还有的不惜以牺牲资源、环境为代价追求产值，甚至弄虚作假，贪大求洋，热衷于大搞"政绩工程"、"形象工程"。更有甚者，一些地方借"统筹"之名搞新的形式主义，如有的打着"统筹城乡"和"城乡一体化"的幌子，动辄提出搞什么"国际一流"、"超一流"，歪曲和背离科学发展观的真正内涵；有的热衷于贴"标签"、炒概念，以口号代替对"五个统筹"的具体贯彻落实。这些情况表明，转变发展观念仍然十分艰巨。

二要进一步转变经济增长方式，大力推进经济增长方式向集约型转变，走新型工业化道路。一是要以提高质量效益为中心；二是要以节约资源、保护环境为目标，加大实施可持续发展战略的力度，大力发展循环经济，在全社会提倡绿色生产方式和文明消费，形成有利于低投入、高产出、少排污、可循环的政策环境和发展机制，完善相应的法律法规，全面建设节约型社会；三是要以科技进步为支撑。

三要进一步转变经济体制。要着力推进以下几项改革：一是要深化财税、金融和投资体制等改革，从体制上解决产业结构趋同、增长方式粗放、低水平扩张的问题。二是要消除城乡分割的体制性障碍，有序推进农民向非农产业转移，引导生产要素在城乡间合理配置，加快城镇化进程，逐步解决城乡二元结构问题。三是要深化社会领域的改革，推进科学、教育、文化、卫生等体制改革，切实解决经济社会发展"一条腿长、一条腿短"的问题。四是要推进劳动就业和社会分配体制改革，完善社会保障体制，为解决收入差距问题创造条件。

四要进一步转变政府职能。要抓紧建立对工作实绩进行考核评价的新的指标体系，不应仅仅考察 GDP 的增长，还要同时考核城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入、环境保护和生态建设、扩大就业、完善社会保障等其他指标，引导各级干部树立正确的政绩观。

五要进一步转变各级干部的工作作风。各级领导干部要切实弘扬"求真务实"的精神，坚决

读书札记

克服主观主义、形式主义和官僚主义。要坚持党的群众路线，注意在实践中形成新思路，在群众中寻求新办法。要着力解决关系到人民群众切身利益的突出问题。

惟其如此，科学发展观才能真正落在实处，才能真正有利于推进我国经济社会全面、协调、可持续地发展下去。

二、社会主义和谐社会

（一）社会主义和谐社会的提出和内涵

社会主义和谐社会，人类孜孜以求的一种美好社会，马克思主义政党不懈追求的一种社会理想。中外历史上都产生过不少有关社会和谐的思想。进入21世纪后，中共十六大和十六届三中、四中全会，从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发，明确提出构建社会主义和谐社会的战略任务，并将其作为加强党的执政能力建设的重要内容。中共十六大报告第一次将“社会更加和谐”作为重要目标提出。中共十六届四中全会，进一步提出构建社会主义和谐社会的任务。构建社会主义和谐社会任务的提出，反映了中国共产党对中国特色社会主义事业发展规律的新认识，也反映了党对执政规律、执政能力、执政方略、执政方式的新认识，为实现社会主义现代化提供了新的重要思想指导。我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。

民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；安定有序，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；人与自然和谐相处，就是生产发展，生活富裕，生态良好。以上这些基本特征是相互联系、相互作用的。

（二）构建和谐社会的实践意义

构建社会主义和谐社会，符合新世纪新阶段开创中国特色社会主义事业新局面的实践需要，符合我国改革发展关键时期客观形势的要求，适应当前我国经济社会发展的阶段性特征，适应我们党在长期执政条件下面临的新挑战和新任务，从经济基础到上层建筑的各个方面，深化和拓展着中国特色社会主义的伟大实践。

1. 构建社会主义和谐社会贯穿于全面建设小康社会实践的整个过程

全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会，相辅相成，彼此促进，二者统一于建设中国特色社会主义的实践中。社会和谐是全面建设小康社会的重要目标。和谐社会建设，拓展了全面建设小康社会的内涵，使全面建设小康社会在理论形态和实践内容上更加系统和完整，使全面建设小康社会内在的经济、政治、文化等方面内容更加有机地联系起来。没有和谐社会建设，小康社会将是低水平的、不全面的小康社会。全面建设小康社会是社会主义初级阶段的一个阶段性目标，构建社会主义和谐社会是这个过程中的一项战略任务，并在全面建设小康社会的实践中不断获得新的内容和经验，从而在理论上不断丰富和完善。构建社会主义和谐社会贯穿于全面建设小康社会的整个过程，为中国特色社会主义事业发展到新的更高的阶段提供更加和谐、更加充满活力、更加稳定有序的社会条件。

2. 构建社会主义和谐社会贯穿于落实科学发展观实践的整个过程

落实科学发展观和构建社会主义和谐社会，是当前中国特色社会主义建设的最强音。构建社会主义和谐社会，必须坚持以科学发展观为指导。以人为本的价值理念，科学发展的基本观点，统筹兼顾的根本要求，是和谐社会建设的指导原则、基本途径和有效方法。构建社会主义和谐社会是落实科学发展观的重要内容和内在要求，没有社会的安定和谐，很难实现经济社会的全面、协调和可持续发展。这就要求我们把二者有机结合起来，在实现科学发展中促进社会和谐，在社会和谐中促进科学发展。要把它们看作是建设中国特色社会主义的实践中紧密联系、不可

读书札记

分割的两个方面，在科学发展观的指导下建设和谐社会，同时在构建社会主义和谐社会的实践中不断丰富和完善科学发展观。

3. 构建社会主义和谐社会贯穿于发展社会主义市场经济实践的整个过程

我们党提出科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想，是发展和完善社会主义市场经济的重大举措，反映了我们党对社会主义市场经济规律认识的深化。构建社会主义和谐社会，一方面要为发展社会主义市场经济服务，为社会主义市场经济的发展创造更好的社会条件和环境，促进经济效率的提高和生产力的发展；另一方面也要在防止和克服市场经济的盲目性和弊端上发挥重要的作用。构建社会主义和谐社会需要解决的诸多重大问题，如就业问题、社会保障问题、收入分配问题、公共事业问题、社会公平问题等，都是市场经济本身无法解决的。资本主义国家出于自身的目的和利益需要，也在一定程度上采取措施解决这些问题，力图缓和经济社会矛盾和阶级矛盾。但在资本主义市场经济条件下，无论如何不能克服由资本主义社会基本矛盾造成的单个或局部生产的有组织性同整个社会生产的无政府状态之间的矛盾，无论如何不能摆脱追逐超额利润的破坏性后果和根本局限。所以说，构建社会主义和谐社会，也是为了避免走资本主义市场经济的道路，为探索社会主义和市场经济的有机结合开辟新的途径，积累新的经验。构建社会主义和谐社会贯穿于完善社会主义市场经济体制的整个过程，是中国特色社会主义实践的深化和拓展。

4. 构建社会主义和谐社会贯穿于加强党的执政能力建设实践的整个过程

我们党是在正确判定我国社会所处的历史方位和党所处的历史方位的基础上，从中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程之间紧密联系、有机统一的战略高度，提出和部署构建社会主义和谐社会重大任务的。这体现了我们党坚持中国工人阶级的先锋队与中国人民和中华民族的先锋队的高度统一，坚持最低纲领与最高纲领的高度统一，坚持治国方略与治党方略的高度统一。胡锦涛同志指出，全党要在构建社会主义和谐社会的过程中，着力提高六种本领，即激发社会创造活力的本领、管理社会事务的本领、协调利益关系的本领、处理人民内部矛盾的本领、开展群众工作的本领、维护社会稳定的本领。这六种本领是检验党的执政能力高低的重要标准。构建社会主义和谐社会贯穿于党的执政能力建设的整个过程，为新时期党的建设增添了新的内容，为使党成为中国特色社会主义建设事业的领导核心提供了坚强的保证。

（三）如何构建社会主义和谐社会

十六届四中全会“决定”中提出了“构建社会主义和谐社会”的新命题。十六届六中全会审议通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。“和谐社会”的提出，是我们党对中国特色社会主义事业认识的新发展。它表明，我国社会主义现代化建设的总布局已经由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化的三位一体，提升为包括社会主义和谐社会在内的四位一体。这不只是量的增加，更重要的是认识上的一大飞跃。和谐社会是人心所向，关键是如何建设和谐社会。

1. 首要的是处理好阶级、阶层的关系。不同阶层之间的经济地位是有差别的，有时还是有悬殊的。差别不大是正常的，悬殊过大是危险的。高低悬殊必然带来不安宁、不和谐。因此，我们必须建立阶层利益的整合机制。中国是多民族、多宗教、多党派、多阶层的国家。多民族、多宗教、多党派、多阶层，概括起来，我们的社会是一个社会因素繁多、社会资源丰富的社会。然而，同任何事情都有二重性一样，“丰富”也有二重性。不丰富，相互关系简单，容易协调；丰富了，相互关系错综复杂，协调起来有难度。

2. 从解决城乡二元结构入手优化社会结构。一方面，我国社会仍然存在显在的城乡二元结构，这种二元社会结构以二元户籍制度为核心，包括二元就业制度、二元福利保障制度、二元教育制度、二元公共事业投入制度在内的一系列社会制度体系。这是由身份壁垒、不平等交换、城市化滞后乃至包括户口、粮食供应、住宅等组成的不平等现象。另一方面，还存在一种潜在的城乡二元结构，它由市民的关系网络构成的空间和农民的关系网络构成的空间这两部分构成。这种潜在结构的存在就是阶层关系的分布问题。这种不合理的分布，从根本上影响着阶层间的协调

读书札记

和社会结构的和谐发展。

3. 充分发挥社会组织的作用。市场、政府和社会组织三者之间是互补、互动的关系，从治理国家来讲，政府是主导；从管理社会来讲，社会组织是主力。当前，社会组织应当努力克服依赖性，增强自主意识；政府应当大力扶持社会组织，伸出双手欢迎社会组织的参与。拥有社会组织的多寡早已成为衡量一个国家社会化程度的重要标志。参与社会组织的多寡也已成为衡量一个人的社会地位的尺度。不论是政治领导型的、还是业务管理型的社会组织，不论是利益代表型的、还是公益服务型的社会组织，不论是文体联谊型的、还是学术交流型的社会组织，都是社会和谐发展的血脉。

4. 以制度创新构建和谐社会。不论是从现实上看，还是从理论上讲，要消除社会的不和谐，关键还是要从制度入手。这里的制度既包括正式制度，也包括非正式制度。正式制度是人们有意识建立起来并以正式方式加以确定的各种制度安排，非正式制度是指人们在长期的社会生活中逐步形成的习惯习俗、伦理道德、文化传统、价值观念、意识形态等对人们行为产生非正式约束的规则。正式制度是人们有意识建立起来并以正式方式加以确定的各种制度安排，如各种成文的法律、法规、政策、规章、契约等。“法治”在中国已不再是一个沉重的话题，但要真正做到“依法治国、建设法治国家”，还得从以下两个方面努力：首先，要继续推进市场经济体系的建设与完善。其次，要坚定不移地推进政治体制改革，建立、健全我国的民主政治制度。同时，应注重我国的政权建设水平，在减少政府职能的基础上，注意各级、各类权力机关之间的有效制约与平衡。

5. 管理的重心转向社会管理。要发展社会管理的硬件，提高社会事业投资的比例。不仅要不断提高社会事业投资的绝对数，而且要提高社会事业投资的相对数。要制定尽可能完整的社会指标体系、人文指标体系。要把繁荣文化提到应有的高度。现代经济中的文化含量在提高，现代经济的运行常常要走文化快车道，现代文化的经济功能在增强。这既是现代经济的特征，也是现代文化的特点。

现代化事业是三分建设，七分管理。管理相当重要。政府的职能不论有多少，社会管理和公共服务的职能都应当是最主要的。首先是要发展社会管理的硬件，提高社会事业投资的比例。随着经济发展，不仅要不断提高社会事业投资的绝对数，而且要提高社会事业投资的相对数。其次，是要制定尽可能完整的社会指标体系、人文指标体系。指标是领导的指挥棒。第三，要把繁荣文化提到应有的高度。

和谐有多种：有高度和谐，有低度和谐。我们要的是在发展中高度和谐。这不是一蹴而就的，这要付出长期的艰苦卓绝的努力。政权不是一劳永逸的。但是，政权是能够在和谐中巩固、在和谐中发展的。只要市场经济驾驭得好，和谐社会构建得好，共和国才能长治久安。我国是发展中国家，目前我们要继续坚持以经济建设为中心，在有条件的地区要“策马扬鞭”，实现经济与社会的协调发展。

（四）全面建设小康社会

1. 全面建设小康社会内涵

全面建设小康社会是党和国家到2020年的奋斗目标。“小康社会”是由邓小平在20世纪70年代末80年代初在规划中国经济社会发展蓝图时提出的战略构想。随着中国特色社会主义建设事业的深入，其内涵和意义不断地得到丰富和发展。在20世纪末基本实现“小康”的情况下，中共十六大报告明确提出了“全面建设小康社会”。中共十七大报告在此基础上提出新的更高要求。2007年10月，十七大报告指出：“坚持中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的基本目标和基本政策构成的基本纲领”。这是第一次按照四位一体的总体布局和现代化战略目标来论述中国特色社会主义道路和基本纲领，并第一次按照四位一体的总体布局，对经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的内容作了全面部署。

（1）增强发展协调性，努力实现经济又好又快发展。转变发展方式取得重大进展，在优化结构、提高效益、降低消耗、保护环境的基础上，实现人均国内生产总值到2020年比2000年翻两番。社会主义市场经济体制更加完善。自主创新能力显著提高，科技进步对经济增长的贡献率

读书札记

大幅上升，进入创新型国家行列。居民消费率稳步提高，形成消费、投资、出口协调拉动的增长格局。城乡、区域协调互动发展机制和主体功能区布局基本形成。社会主义新农村建设取得重大进展。

(2) 扩大社会主义民主，更好保障人民权益和社会公平正义。公民政治参与有序扩大。依法治国基本方略深入落实，全社会法制观念进一步增强，法治政府建设取得新成效。基层民主制度更加完善。政府提供基本公共服务能力显著增强。

(3) 加强文化建设，明显提高全民族文明素质。社会主义核心价值体系深入人心，良好思想道德风尚进一步弘扬。覆盖全社会的公共文化服务体系基本建立，文化产业占国民经济比重明显提高、国际竞争力显著增强，适应人民需要的文化产品更加丰富。

(4) 加快发展社会事业，全面改善人民生活。现代国民教育体系更加完善，终身教育体系基本形成，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高。社会就业更加充分。覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，人人享有基本生活保障。合理有序的收入分配格局基本形成，中等收入者占多数，绝对贫困现象基本消除。人人享有基本医疗卫生服务。社会管理体系更加健全。

(5) 建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。全面建设小康社会是全国人民的根本利益所在。

2. 全面建设小康社会的基本思路

(1) 增加农民收入，加速推进农业发展。对于我们这样一个农民占大多数的发展中国家，没有农民的小康就没有整个中国的小康，没有农业的现代化就没有整个国家的现代化。因此，千方百计地增加农民收入，是关系整个国家全面建设小康社会的关键因素。增加农民收入，改善农民生活水平的基本途径是以农业产业化来拉长农业产业链条，为增加农民收入开辟道路；以农业市场化来提高农产品商品化率，引导农民参与市场竞争，促进生产要素市场的形成；以农业现代化来创造一个高产、优质、低耗，既合理利用资源，又能有效保护环境的农业生产体系。

(2) 积极而又稳妥地推进城镇化战略，提高城镇化水平。城镇化既是经济发展和工业化、现代化的必然产物，又是促进经济发展，加快工业化、现代化进程的重要条件。推进城镇建设既是我国农村发展的重大战略，又是全面建设小康社会的重要措施。提高我国的城镇化水平，必须坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路。

(3) 扶贫开发，从根本上消灭贫困。到2000年底，我国大多数贫困人口的温饱问题已经解决，但仍有一部分特困人口的贫困问题没有解决。同时应该看到，已基本解决温饱问题的人口的生活标准还很低。我国的基本国情决定了扶贫开发，消除贫困，缩小地区差距，将贯穿于本世纪头20年全面建设小康社会的整个过程。

(4) 实施西部大开发战略，增强整个经济社会的可持续发展能力。用发展的眼光来看，全面建设小康社会，必须进一步实施西部大开发战略，加快西部地区的发展。西部地区是我国经济社会发展水平相对较低的地区，也是生态环境比较脆弱的地区，加快西部地区的经济发展，不仅是保持国民经济协调发展的必然选择，也是按照全面建设小康社会奋斗目标的要求，不断增强可持续发展能力，改善生态环境，促进人与自然的和谐的必然要求。

(5) 积极推进实施科教兴国战略，提高全民族的思想道德、科学文化素质。以全面建设小康社会为目标，在新世纪的头20年，我们必须着眼于人的全面发展，坚定不移地继续大力推进科教兴国战略，以形成比较完善的国民教育体系、科技和文化创新体系，使人民有接受良好教育的机会，不断提高科技、文化素质。

3. 全面建设小康社会的重点

从对目前小康水平的总体判断出发，全面建设小康社会必须突出以下重点：

(1) 从实现的程度看，农村和农民是重点。按照国家统计局设置的小康生活标准，城市小康量的值比农村小康量的值高，人均收入这一关键指标就高出一倍。据估计，到2000年底，我国农

读书札记

村小康水平的总体实现程度在93%左右，尚未全面达到规定的小康生活标准。

(2) 从地区发展来看，西部地区是重点。由于经济发展的不平衡，全国实现小康的程度也很不一致，差距很大。根据国家统计局小康生活水平的分析报告，1997年西部地区实现的程度是70%，东部实现的程度为92%，中部为84%。西部与东部和中部分别相差22和14个百分点。

(3) 从结构转换来看，城市化和产业结构调整是重点。从城市化水平看，1992年世界上已经有70多个国家和地区城市人口占总人口的一半以上，高收入国家的城市化率已达到了70%，中等收入国家已达到了62%，低收入国家也已达到了27%，而我国2001年为37.7%。我国城市化水平很低，城市化道路漫长。从产业结构看，第一产业发展缓慢而且脆弱，没有摆脱靠天吃饭的局面；第二产业技术层次低，总体竞争力不强；第三产业发展滞后，无论是产值比重还是就业比重均明显低于世界平均水平(2001年我国第三产业的产值比重为33.6%，就业比重为27.7%)。

(4) 从科技、教育、文化的整体水平看，全面提高人口的素质是重点。我国人口文化素质较低，全国平均受教育年限还不到6年；高级人才和专业技术管理人才更是不足；中国科协调查的结果表明，2001年我国公众具备基本科学素养的人数的比例仅为1.4%。我国人口的总体素质离全面建设小康社会的要求存在很大距离。

(5) 从自然环境和社会环境的实现程度来看，可持续发展是重点。在国家统计局小康指标体系五类指标中，生活环境、人均绿地面积是比较低的，生态环境破坏的问题依然突出。

三、领导干部能力建设

(一) 背景链接

2010年8月，中共中央办公厅下发了《2010—2020年干部教育培训改革纲要》的通知。8月16日，中共中央政治局委员李源潮在干部教育培训改革工作视频会议上指出，要认真落实中央下发的《2010—2020年干部教育培训改革纲要》，坚定不移推进干部教育培训改革，着力提高培训的针对性、实效性，使干部教育培训更好地为科学发展和干部成长服务。干部教育培训是建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程，是加强党的执政能力建设和先进性建设的重要途径，是推动科学发展、促进社会和谐的重要保证，在建设和发展中国特色社会主义事业中具有不可替代的地位和作用。

(二) 领导干部能力建设的内涵

改革创新是提高干部教育培训质量的不竭动力，是干部教育培训工作保持生机活力的必由之路。当前的干部教育培训虽然取得了明显进展，但还不同程度地存在针对性、实效性不强，党性教育比较薄弱，培训机构体系的开放度和竞争性不够，优质培训资源不足与资源相对过剩并存，干部学习内生动力不足、学用脱节、学风不正等问题。这些问题不仅涉及干部教育培训内容方式，而且涉及干部教育培训体制机制。因此各级党委(党组)必须全面推进干部教育培训事业发展，努力形成有中国特色的干部教育培训体系。

(三) 领导干部能力建设的基本措施

一个国家发展力的竞争从根本上说是人才特别是领导人才的竞争。当前形势下，培养造就高素质干部队伍，既要深化干部人事制度改革，保证优秀人才脱颖而出，又要推进干部教育培训改革，提高干部队伍的执政素质和能力。要把增强针对性、提高实效性作为干部教育培训改革的主要目标，坚持干什么学什么、缺什么补什么，不断完善党的理论教育、领导知识教育和干部党性教育体系，满足干部多样化、多层次的培训需求。

深化干部教育培训改革要创新体制机制，建立更加开放、更具活力、更有实效的中国特色干部教育培训体系。要在更好地发挥党校、行政学院、干部学院主渠道主阵地作用基础上，充分利用高校、科研院所等培训机构的优质资源开展干部教育培训。要通过完善竞争择优、优化整合、考核评价等机制，激发干部教育培训机构的办学活力，提高培训的质量和效益。要注意把优质教育培训资源向基层延伸，加强和改进基层干部教育培训。各级领导干部是党和国家的骨干力量，其精神状态、能力水平如何，对党和人民事业发展有着极为重要的影响。我们必须从提高领导干

读书札记

部能力水平入手，全面提高领导干部执政能力。

1. 增强学习意识。十七届四中全会明确提出要把理论素养和学习能力作为选拔任用领导干部的重要依据。对各级领导干部来说，职务的提升，并不意味着能力水平的自然提升。职务越高，责任越大，学习的任务及要求也越高。因而，领导干部要适应新形势、新任务的要求，就必须要端正学习态度，保持学习热情，主动学习，勤于学习，善于学习，不断充实、完善、提高自我，更新知识、积累经验、提高素质，努力成为具有世界眼光、把握科学发展规律，能够开拓创新、善于驾驭全局的优秀领导干部。

2. 增强政治意识。领导干部必须不断强化政治意识，做到头脑清醒、立场坚定、顾全大局。要始终坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领不动摇，时刻与党中央保持高度一致，始终保持政治上的清醒和坚定。增强领导干部的政治意识要求：一要有高度的责任感、使命感，把它作为一项经常性工作摆上重要议事日程。二要抓好领导干部的政治理论学习，把干部理论功底的深浅作为考核、任用干部的重要依据之一。三要引导领导干部积极投身社会实践，在实践中不断加深同人民群众的感情，提高政治觉悟。四要规范、健全有关的规章制度，对领导干部选拔任用、培训、党内生活、年度考核、民主考评、监督等，要有一套切实可行的制度和办法，以使领导干部永葆人民公仆的政治本色。

3. 增强责任意识。责任意识是领导干部必须具备的基本素质。增强责任意识，是对领导干部的基本要求，是领导干部增强执政能力的重要内容。领导干部作为决策者和管理者，是否具有强烈的责任意识，直接影响到决策水平和工作成效。责任是一种担当，是一种信任，是一种态度，对党的事业负责，对人民负责，是各级领导干部的神圣使命，是推动科学发展的内在动力。

4. 增强大局意识。只有强化大局意识，才能正确处理好局部与全局、个人与整体、当前与长远的关系，才能统一思想、统一行动，充分调动各方面的积极性，形成干事创业的浓厚氛围。服务大局就是一切以大局为重，在事关大局和自身利益的问题上，必须坚持少数服从多数、下级服从上级、局部服从全局，必要时牺牲个人和眼前利益，服从整体和长远利益。维护大局就是一切为大局着想，对事关全局的事情要雷厉风行、抓紧实施；对一些关键的、重要的环节，应率先垂范、靠前指挥，优质高效地完成各项任务，积极主动地推动大局发展。

5. 增强效率意识。当今世界日新月异，新技术不断涌现，国家及企业间竞争日趋激烈，因而，领导干部必须强化效率意识，带头提高工作效率。要大力倡导雷厉风行的工作作风，集中精力，快速突破。要率先垂范，以身作则，扑下身子真抓实干。尤其要把工作的重点向抓和谐社会建设、抓经济发展倾斜，向快速解决百姓关注的热点难点问题倾斜，向强化督促抓落实倾斜，力求真抓到位、实干到位；领导干部特别要把快速干成事作为履行职责的首要任务，带头抓落实，对重点工作和热点问题，要一抓到底，早日抓出实效。

6. 增强忧患意识。在当前和今后相当一段时间内，我国经济社会发展面临的矛盾和问题可能更复杂、更突出，这就需要我们居安思危，增强忧患意识，提高驾驭复杂局势的能力，提高执政能力和水平。面对复杂的形势，必须从思想上切实增强忧患意识，行动上落实到位。同时，遇到困难，要有战胜困难的勇气和信心，始终保持奋发有为、拼搏进取的精神状态，知难而进。

7. 增强团结意识。团结是做好各项工作的基础。在新的形势下，领导干部尤其要深刻认识团结的重要性，加强自我教育，讲党性、重品行、作表率，站在党和人民利益的高度，去理解团结的意义，强化团结的意识。做到目标同向、工作同心、事业同干。大力提倡讲真话，办实事。要营造“一心一意谋发展，聚精会神干事业”的社会氛围，让干部群众都能心平气顺、心情舒畅地工作，充分发挥各自的聪明才智，形成干事创业的合力。领导干部不仅要有团结精神，更要有协作能力。要把搞好团结作为一种能力和境界来提升，带头团结协作，发挥班子的整体作用。

8. 增强廉洁意识。作为领导干部，要自觉做到廉洁勤政，严格贯彻执行党风廉政建设责任制的各项规定。坚持个人及家庭重大事项报告制度，自觉把自己的言行置于党纪国法和组织的监督约束之下，管好自己，管好部门，管好亲属、子女和身边工作人员。正确行使党和人民赋予的权力，慎言、慎行、慎独、慎微，自觉做到主动自律，经常自律，严格自律，有效自律，重操守、慎交

友、淡名利、高追求，努力做一个政治上清醒、经济上清白、生活上清正、工作上清廉的领导干部。坚持党性原则、公正待人、公道处事、生活正派、情趣健康。总之，要综合运用示范教育、警示教育、纪律教育、专题民主生活会等多种手段，全面加强领导干部廉洁意识，弘扬新风正气，抵制歪风邪气，提高领导干部廉洁从政意识，形成廉洁之风。

四、社会主义新农村建设

（一）社会主义新农村内涵

“社会主义新农村”这一概念，早在上世纪50年代就提出过。上世纪80年代初，我国提出“小康社会”概念，其中建设社会主义新农村就是小康社会的重要内容之一。此次五中全会所提建设“社会主义新农村”，则是在新的历史背景中，在全新理念指导下的一次农村综合变革的新起点。

胡锦涛总书记去年在党的十六届四中全会上指出，纵观一些工业化国家发展的历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业、城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。

国务院总理温家宝在2004年12月召开的中央经济工作会议上明确提出，要下决心合理调整国民收入分配格局，实行工业反哺农业，城市支持农村的方针。回顾过去几年，从中央到各地，围绕农民增收这一主题，通过一系列强有力的政策措施，直接给农民以实惠。在这样的背景之下，“建设社会主义新农村”的提出，格外引人注目。生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主，是十六届五中全会对建设社会主义新农村的总体要求。短短20字的定位，涵盖了多方面意义。其中的重中之重，是增加农民收入。

（二）为什么要把建设社会主义新农村作为战略任务

总体上讲，这是由社会主义新农村建设在农村改革发展以及全面建设小康社会和加快推进社会主义现代化建设中的战略重要性决定的。

1. 社会主义新农村建设是我国现代化进程中的重大历史任务。建设社会主义新农村，是我们党在深刻分析国际国内形势、全面把握我国发展阶段性特征的基础上，从党和国家事业发展的全局出发，确定的一项重大历史任务。党的十六届五中全会明确提出：建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，要按照生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主的要求，坚持从各地实际出发，尊重农民意愿，扎实稳步推进新农村建设。

我国是一个发展中大国，正处于并将长期处于社会主义初级阶段，农业人口多的基本国情决定了我国解决“三农”问题的难度比其他国家要大得多，建设社会主义新农村必然是一项长期任务，是一个历史过程，是一个与现代化建设同步的过程。从本世纪头20年实现全面建设小康社会的目标，到本世纪中叶我国基本实现现代化，建设社会主义新农村需要经过几十年的艰苦努力，有些地方甚至需要上百年。在新形势下推进的农村改革发展，是我国现代化事业的重要组成部分。因此，建设社会主义新农村是我国现代化进程中的重大历史任务，这就决定了必须把建设社会主义新农村作为推进农村改革发展的重大战略任务。

2. 社会主义新农村建设关系我国农村改革发展的全局。新形势下推进农村改革发展要实现的基本目标任务，包括现代农业建设取得显著进展、农民人均纯收入翻一番、农村基层组织建设进一步加强、城乡基本公共服务均等化明显推进、农村人居和生态环境明显改善等，可以说都涵盖在社会主义新农村建设的“五句话、二十个字”的要求中。只要按照“五句话、二十个字”的要求全面推进社会主义新农村建设，就可以保证农村改革发展基本目标任务的顺利实现。相反，如果不重视新农村建设，不扎实推进新农村建设，新农村建设出现曲折或停顿，新农村建设“五句话、二十个字”的要求实现不了，那么，农村改革发展所确定的基本目标任务就会落空。因此，社会主义新农村建设关系到新形势下我国农村改革发展目标的实现，关系到我国农村改革发展的成败，因而关系到我国农村改革发展的全局。新农村建设是新形势下推进农村改革发展工作的

读书札记

“牛鼻子”，是做好“三农”工作的总抓手。推进农村改革发展，必须把建设社会主义新农村作为战略任务。

3. 社会主义新农村建设关系我国全面建设小康社会宏伟目标的实现。没有农民的全面小康，就没有全国人民的全面小康。实现全面建设小康社会的宏伟目标，最艰巨、最繁重的任务在农村。完成党的十七大提出的实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，重点和难点也在农村。从目前情况看，农民收入水平低、增长慢，农村基础设施落后，农村社会事业发展滞后，是制约全面建设小康社会目标实现的主要因素。只有把社会主义新农村建设作为重大的战略任务，放在更加突出的战略位置，采取有效措施加快推进，经过十几年的持续不懈努力，大力发展农村经济和社会事业，使农村社会生产力较大发展、农民收入水平大幅度提高、农民生活状况明显改善、农村基础设施显著改进、农村社会事业全面发展、农村民主制度更加健全、农村面貌较大改观，使农村经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设得到全面发展，让广大农民过上全面小康生活，全面建设小康社会的宏伟目标才能实现。因此，推进农村改革发展，必须把社会主义新农村建设作为重大的战略任务。

（三）社会主义新农村建设重点

“建设社会主义新农村”不能片面地理解为单纯的新村庄建设，目前最迫切需要解决的问题是加强农村基础设施建设和发展农村社会事业。建设社会主义新农村，关键是要建立五大机制：

1. 在现阶段，要顺应经济社会发展阶段变化和建设社会主义新农村的要求，建立“工业反哺农业、城市支持农村”的长效投入机制，坚持“多予、少取、放活”的方针，重点在“多予”上下功夫。

2. 建立党和政府各工作部门合力、协调促进农村经济社会全面发展的工作机制。各级党委要更加自觉地重视社会主义新农村建设工作，切实形成党委统一领导，党政各部门、社会各方面、各地区齐抓共管、各负其责的工作机制。

3. 建立引导农民在国家政策扶持下发扬自力更生、艰苦奋斗精神，依靠自己辛勤劳动建设自己幸福家园的激励机制。推进社会主义新农村建设，必须全面深化农村改革，激发农村自身活力。要充分发挥国家政策的引导作用，引导和支持农民积极建设好自己的幸福家园。在建设社会主义新农村过程中，必须始终尊重农民群众的主体地位。通过发展基层民主，完善“一事一议”和村务公开等制度，保障农民依法行使民主权利，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，为建设社会主义新农村的宏伟事业提供可靠的组织保障。

4. 建立引导全社会力量支持社会主义新农村建设的参与机制。社会主义新农村建设的主体虽然是广大农民，但仅靠农民自己的力量是不够的。必须坚持发挥各方面的积极性，引导各方面力量共同参与，使社会主义新农村建设成为全党全国的共同行动。政府部门和有关机构要充分发挥城市带动农村发展的作用，加大城市经济对农村的辐射，加大城市人才、智力资源对农村的支持，加大城市科技、教育、医疗等方面对农民的服务。

5. 建立逐步改变城乡二元结构的经济和社会管理体制。建立城乡统一的经济和社会管理体制包括许多方面的内容，当前农民最迫切的要求之一，就是五中全会提出的“逐步建立城乡统一的劳动力市场和公平竞争的就业制度，依法保障进城务工人员的权益”。建设社会主义新农村不是对以前概念的简单重复，而是有着非常明显的时代特征。新农村建设的目标和任务全面、系统且完整。新农村建设应当从实际情况出发，从农村群众最迫切需要解决的问题入手，有步骤、有计划、有重点地推进。

五、十七届五中全会解读

（一）会议的主要精神

1. 突出一个主题，贯穿一条主线

第一，突出以科学发展观为主题。《建议》指出：“在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求，就是坚持科学发展，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义。”这是对以科学发展观为主题的概括性解释。就

读书札记

是说，它包含着两个方面的内容：一是科学发展。“发展是硬道理”的本质就是要求当今要坚持科学发展。二是公平正义。就是说科学发展的落脚点是促进社会的公平正义，而公平正义价值观的实现，实际上就是更加合理地分配社会财富，体现社会和谐，这才是人们所追求的核心价值观念。

第二，贯穿以转变经济发展方式为主线。中国经济要想长期持续稳定较快发展，需要寻找新的增长点，需要调整国民收入分配格局，需要在国际竞争中争创新优势等等，而加快经济发展方式转变就是解决难题的唯一途径。中国经济转型有三个方面的含义：一是指经济制度变迁（半殖民地、半封建经济体制向新民主主义经济体制、社会主义经济体制变迁已经完成）；二是指经济制度转变（计划经济体制向市场经济体制转变也已基本完成）；三是指经济发展模式转型，这包括经济发展方式从粗放向集约转变，从单纯经济增长向全面协调可持续发展转变两个层面。经济转型和发展方式转变，包括发展理念和途经的创新、经济效益和结构的提升、资源消耗和环境影响的降低、社会福利和居民生活的改善等等。中国经济转型已势所必然，中国经济转型关键在加快，中国经济转型出路在于积极推行以低能耗、低污染、低排放为基础的现代“低碳经济”发展模式，提升能源的高效利用、推行区域的清洁发展、促进产品的低碳开发和维护全球的生态平衡。随着“十二五”规划的制定和落实，2015 年将实现中国经济的第三次华丽转身。

第三，积极贯彻“五个坚持”，加快经济发展方式转型。加快经济发展方式的转变是我国经济社会领域的一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程和各领域，以“加快转变经济发展方式”为主线，“五个坚持”对加快经济转变方式作出明确部署：① 坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向；② 坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑；③ 坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点；④ 坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点；⑤ 坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。

2. “十二五”规划九个目标

《建议》综合考虑了未来发展的趋势和条件，战略性、前瞻性和指导性地提出了今后 5 年经济社会发展的九个主要目标，具体说就是：

（1）经济平稳较快发展。价格总水平基本稳定，就业持续增加，国际收支趋向基本平衡，经济增长质量和效益明显提高。

（2）经济结构战略性调整取得重大进展。居民消费率上升，服务业比重和城镇化水平提高，城乡区域发展的协调性增强。经济增长的科技含量提高，单位国内生产总值能源消耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，生态环境质量明显改善。

（3）城乡居民收入普遍较快增加。努力实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步，低收入者收入明显增加，中等收入群体持续扩大，贫困人口显著减少，人民生活质量和水平不断提高。

（4）社会建设明显加强。覆盖城乡居民的基本公共服务体系逐步完善，全民受教育程度稳步提升，全民族思想道德素质、科学文化素质和健康素质不断提高。社会主义民主法制更加健全，人民权益得到切实保障。文化事业和文化产业加快发展。社会管理制度趋于完善，社会更加和谐稳定。

（5）改革开放不断深化。财税金融、要素价格、垄断行业等重要领域和关键环节改革取得明显进展，政府职能加快转变，政府公信力和行政效率进一步提高。对外开放广度和深度不断拓展，互利共赢开放格局进一步形成。

（6）转变经济发展方式取得实质性进展。

（7）综合国力、国际竞争力、抵御风险能力显著提高。

（8）人民物质文化生活明显改善。

（9）全面建成小康社会的基础更加牢固。

3. “十二五”期间十项任务

读书札记

“十二五”期间的重大任务，分为经济建设、社会建设和深化改革开放等三个方面，共十项任务。具体讲就是：

(1) 坚持扩大内需战略，保持经济平稳较快发展。加强和改善宏观调控，建立扩大消费需求的长效机制，调整优化投资结构。

(2) 推进农业现代化，加快社会主义新农村建设。加快发展现代农业，加强农村基础设施建设和公共服务，拓宽农民增收渠道，完善农村发展体制机制。

(3) 发展现代产业体系，提高产业核心竞争力。改造提升制造业，培育发展战略性新兴产业，加快发展服务业，加强现代能源产业和综合运输体系建设，全面提高信息化水平，发展海洋经济。

(4) 促进区域协调发展，积极稳妥推进城镇化。实施区域发展总体战略，实施主体功能区战略，完善城市化布局和形态，加强城镇化管理。

(5) 加快建设资源节约型、环境友好型社会，提高生态文明水平。积极应对全球气候变化，大力发展循环经济，加强资源节约和管理，加大环境保护力度，加强生态保护和防灾减灾体系建设。

(6) 深入实施科教兴国战略和人才强国战略，加快建设创新型国家。增强科技创新能力，完善科技创新体制机制，加快教育改革发展，建设人才强国。

(7) 加强社会建设，建立健全基本公共服务体系。促进就业和构建和谐劳动关系，合理调整收入分配关系，健全覆盖城乡居民的社会保障体系，加快医疗卫生事业改革发展，全面做好人口工作，加强和创新社会管理。

(8) 推动文化大发展、大繁荣，提升国家文化软实力。提高全民族文明素质，推进文化创新，繁荣发展文化事业和文化产业。

(9) 加快改革攻坚步伐，完善社会主义市场经济体制。坚持和完善基本经济制度，推进行政体制改革，加快财税体制改革，深化金融体制改革，深化资源性产品价格和要素市场改革，加快社会事业体制改革。

(10) 实施互利共赢的开放战略，进一步提高对外开放水平。优化对外贸易结构，提高利用外资水平，加快实施“走出去”战略，积极参与全球经济治理和区域合作。

(二) 新亮点、新提法

可以用“一个坚持和一个新亮点、两个时期、三个重点和三种新提法、四个更加、四个五——五个坚持、五项主要任务、五个主要目标、五种意识”概述十七届五中全会精神和“十二五”规划。

1. “一个坚持和一个新亮点”

(1) 党的十七届五中全会最大亮点：追求民富——关注民生，党的一个重要的执政理念就是让人民富起来。

(2) “十二五”规划中的“一个坚持”——坚持科学发展观。

2. “十二五”期间的“两个时期”

全面建设小康社会的关键时期；深化改革开放，加快转变经济发展方式的攻坚时期。

3. “三个重点和三种新提法”

(1) 党的十七届五中全会的“三个新提法”：第一，“顺应各族人民过上更好生活新期待”；第二，“加快转变经济发展方式是我国经济社会领域的一场深刻变革”；第三，“建立扩大消费需求的长效机制”。

(2) “十二五”期间的“三个重点”：注重保障和改善民生、全面推进各领域改革、转变经济发展方式取得实质性进展。

4. “四个更加”

“十二五”期间，“就是坚持科学发展，更加注重以人为本，更加注重全面协调可持续发展，更加注重统筹兼顾，更加注重保障和改善民生，促进社会公平正义”。

5. “四个五”

读书札记

(1) 五个坚持:坚持把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向,坚持把科技进步和创新作为加快转变经济发展方式的重要支撑,坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,坚持把建设资源节约型、环境友好型社会作为加快转变经济发展方式的重要着力点,坚持把改革开放作为加快转变经济发展方式的强大动力。这"五个坚持",指明了加快转变经济发展方式的努力方向和工作重点,是互相联系和相互促进的,我们一定要全面深刻理解,认真贯彻落实,切实做到在发展中促转变,在转变中谋发展。

(2) 五项经济建设主要任务:一是坚持扩大内需战略,建立扩大消费需求的长效机制;二是推进农业现代化,加快社会主义新农村建设;三是发展现代产业体系,提高产业核心竞争力;四是促进区域协调发展,积极稳妥推进城镇化;五是加快建设资源节约型、环境友好型社会,提高生态文明水平。即扩大内需、推进农业现代化、发展现代产业体系、推进城镇化、建设"两型社会"五项主要任务。

(3) 五个经济社会发展主要目标:一是经济平稳较快发展,二是经济结构战略性调整取得重大进展,三是城乡居民收入普遍较快增加,四是社会建设明显加强,五是改革开放不断深化。即经济发展、结构调整、居民收入、社会建设、改革开放五个主要目标。

(4) 牢固树立五种意识:党的意识、执政意识、宗旨意识、大局意识、责任意识。

热点专题之二　政府建设

一、建设服务型政府

(一) 服务型政府内涵

所谓服务型政府,简单地说就是政府要担负起为公民、为社会服务的责任;建设服务型政府,就是要让政府由管理型向服务型转变,由政府本位、官本位向社会本位、公民本位转变。从人民群众的根本利益上讲,服务型政府是以人为本的政府,政府的权力来自人民,必须服务于人民,并接受人民的监督,保障人民赋予的权力始终用来为人民谋利益;从政府与群众的关系上讲,服务型政府是透明的政府,只有政务公正、公开,才能进一步实现政府与民心、民意、民情的联动,保障人民政府为人民服务;从建立社会主义法治社会上讲,服务型政府是法治的政府,政府根据人民意志依法组建而成,必须依法行政;从政府的权利和义务上讲,服务型政府是有责任的政府,问责制是建设服务型政府一项必不可少的制度。

1. 服务型政府是以人为本的政府。政府的权力来自人民,必须服务于人民,接受人民的监督。要彻底转变官本位的观念,牢固树立以人为本、以公民为本、以服务为本的理念。要把以人为本的理念体现到我们的制度设计上,体现到政府的管理中,通过制度创新使"为人民服务"真正落实在政府的各项工作当中,这是建设服务型政府的根本要求。

2. 服务型政府必须健全公共服务体系。构建和谐社会的一个根本目标是使全体人民共享改革发展的成果。为此,要特别强化政府在提供公共服务方面的责任,政府的工作重点就是要以发展社会事业和解决民生问题为重点,关注人民群众的基本需求,建构良好的公共服务体系。

3. 服务型政府应该实行政务公开制度。在这个社会生活深刻变革、各种矛盾相互交织的时代,只有政务公开透明才能进一步实现政府与民心、民意、民情的联动,保障人民政府为人民服务。

4. 服务型政府要坚持依法行政。对于担负着国家管理和社会管理职责的行政机关而言,其是否依法行政以及依法行政水平的高低直接影响着依法治国方略的实施。重视法治,不但是完善社会主义市场经济体制的需要,而且也是构建和谐社会的本质要求。

5. 服务型政府是节约型政府。"成由勤俭败由奢",这是从千百年来执政治国与百姓居家过日子的实践中总结出来的规律。我们要增强执政能力,巩固执政地位,要得到人民群众真心实意的拥护,就必须把人民的钱管好、用好。

读书札记

（二）为什么要建设服务型政府

党的十六届六中全会《决定》明确了“建设服务型政府”的目标要求，并就服务型政府的宗旨、职能配置、管理方式、行为模式等方面作出原则性规定。这对完善我国社会主义市场经济体制，促进经济社会协调发展，深化行政管理体制改革，应对经济市场化、国际化的新要求，进而促进和谐社会建设，具有重要意义。

1. 完善社会主义市场经济体制，要求建设服务型政府。新的形势要求政府经济职能要从直接干预微观经济活动和直接投资管理项目向为市场主体服务和创造良好发展环境转变。把不该管且管不好的事情交给市场、企业、社会组织，更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用，增强企业和整个社会的活力与效率。同时，应该由政府办的事情，政府必须切实负起责任，且不折不扣地办好。

2. 促进经济社会协调发展，要求建设服务型政府。长期以来，我国经济社会发展“一条腿长、一条腿短”，教育、科技、文化、医疗卫生、社会保障、环境保护等公共事业的发展严重滞后于经济发展，社会结构如人口结构、就业结构、地区结构、城乡结构、阶层结构的调整落后于经济结构的调整，社会发展与经济发展很不协调。逐步扭转城乡、区域发展差距扩大的趋势，建立基本覆盖城乡居民的社会保障体系，建立以基础教育、基本医疗、群众文化、公共基础设施为主要内容的基本公共服务体系等等，都要求政府转变管理方式，加快政府管理创新，都要求政府逐步从竞争性行业撤出资金，在履行好经济监管、市场调节职能的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能，将公共资源注入公共产品和公共事业发展，为社会提供系统性、制度性、公平性、可持续性的公共服务。

3. 深化行政管理体制改革，要求建设服务型政府。改革开放以来，我国行政管理体制改革取得了许多进展，积累了不少经验，但总的看来，行政管理体制中还存在不少矛盾和问题，继续深化行政管理体制改革仍然是一项重大而紧迫的任务。建设服务型政府能够很好解决政府管理中为谁服务、谁来服务、服务什么、怎样服务等问题，因而是深化行政管理体制改革的关键环节。

4. 全面提高对外开放水平，要求建设服务型政府。建设服务型政府，有利于促进各级政府和有关部门自觉按照国际通行规则办事，提高我们社会制度的竞争力，增强政府的公信力；有利于在扩大开放的过程中不断提高增强防范各种外部冲击和风险的能力，切实维护国家经济安全。

（三）建设什么样的服务型政府

1. 服务型政府是以人为本的政府。温家宝指出，我们所做的一切都是要让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐。政府的权力来自人民，必须服务于人民，接受人民的监督。过去，由于长期受传统观念的影响，一些政府部门及其工作人员，往往更多的是从“官本位”的角度来看待手中的权力，来对待群众，不同程度地存在重权力轻责任、重管理轻服务的现象。其实，服务型政府从本质上更应该是一个“服务员”角色。在政府这艘大船的航程中，是人民的意志而不是政府的意志决定着航向，怎样提供服务、提供什么样的服务以及什么时候提供服务都是由人民来决定。

2. 服务型政府是透明政府。经历过“非典”等各类灾难事件后，人们发现，在这个社会生活深刻变革、各种矛盾相互交织的时代，只有政务公开透明才能进一步实现政府与民心、民意、民情的联动，保障人民政府为人民服务。近年来，我国在政务公开方面确实迈出了坚实的步伐。比如，我国的《立法法》、《行政许可法》、《突发公共卫生事件应急条例》、《政府信息公开条例》等80多部法律、行政法规等对相关政府信息的公开作了规定，使政务更公开、更透明。

3. 服务型政府是法治政府。所谓法治政府，主要是指政府根据人民意志依法组建而成；必须依法行政，严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责；必须保障人民依法享有各项权利和自由；必须接受人民的监督；行政违法必须承担责任。简单说，政府必须依法产生、受法律约束、依法律办事、对法律负责。而这些恰恰是一个政府成为服务型政府的必要条件。

4. 服务型政府是责任政府。问责制度是建设服务型政府一项必不可少的制度。近几年，“引咎辞职”、“问责制”逐渐为人们所熟悉。从2003年的“非典”事件、中石油开县天然气井喷事

读书札记

故，到2004年吉林市中百商厦特大火灾，再到2005年松花江污染事故，一些负有责任的人有的被免职、有的引咎辞职，承担了应有的责任。人们深有感触地说，再也没有“太平官”可当了。正所谓有权必有责，政府的权力和责任始终是一对“孪生”兄弟，每一份权力都连带着一份沉甸甸的责任。

（四）如何进一步推进服务型政府建设

转变政府职能，建设服务型政府，是深化行政管理体制改革的核心。那么，怎样建设服务型政府呢？在我国现阶段，建设服务型政府应把握以下几个基本方面。

根本出发点：从公共利益出发。这是服务型政府的根本标志，也是政府公务人员的行为准则。从公共利益出发，强调的是“公共的、公用的、公众的”。当前的一个突出问题，就是少数政府部门不同程度存在着部门利益化的现象，行使职权并不完全是从公共利益出发，而是从部门利益出发。这是与服务型政府的要求相背离的。老子在《道德经》里讲：“我无欲，而民自朴。”这里的“我”，指的就是执政者。其意思是说，执政者如果没有私欲，老百姓自然就会淳朴；否则，就会败坏社会风气。另一个问题是，在社会利益多元化的今天，怎样把握公共利益？或者说，公共利益在哪里？就在多元利益关系的那个均衡点。代表公共利益的政府，应在多元利益关系表达和博弈的基础上，寻求社会多元利益关系的均衡点。

职能定位：强化政府的公共服务职能。建设服务型政府，前提是要明确政府应当承担什么职能。党的十六大对政府职能作了四项界定：经济调节，市场监管，社会管理，公共服务。党的十七大要求“强化社会管理和公共服务”，进一步强调了政府的公共服务职能。我国在过去相当长时期，政府基本上是“经济建设型”政府，主要精力用在了参与或干预微观经济活动而不是公共服务上。时至今日，这种惯性依然存在，有些地方和部门的政府职能还没有转到公共服务上来。针对这个问题，中央强调，各级政府抓经济发展，主要是为市场主体服务和创造良好发展环境，不能包办企业投资决策，不能代替企业招商引资，不能直接干预企业生产经营活动。这“三不”，是力求摆脱过去干预经济的惯性羁绊、真正转变政府职能的具体要求。

服务内容：建立健全符合国情、切实有效的公共服务体系。从世界范围看，上世纪三四十年代以前，政府公共服务体系的基本特征是“有限的公共服务体系”。二战以来，一些国家建立了比较成型的公共服务体系。我国的国情比较特殊，这种特殊性表现为“三合一”：我国是一个发展中国家，一个转型国家，一个实行社会主义制度、处于社会主义初级阶段的国家。借鉴国际经验，从国情出发，我国的政府公共服务体系主要应包括四项基本内容：第一，提供就业服务和基本社会保障等基本民生性服务。第二，提供教育、医疗、公共文化等公共事业性服务。教育、医疗、文化等领域，情况比较复杂，需要区分营利性和非营利性。对于发展公共事业性服务，政府责无旁贷。第三，提供环境保护、基础设施建设等公益性基础服务。政府应担负起保护环境的责任，切实推动节能减排。同时，还应加快电网、铁路网、通讯网等基础设施建设，对其中属于商业性的部分交由市场去做，属于公益性的部分直接承担起来。第四，提供生产安全、消费安全、社会安全等公共安全性服务。对生产安全，企事业单位负有责任，政府也应强化安全服务体系建设和监管职责。而消费、食品和药品安全等都是公共服务体系建设的基础性环节，政府责无旁贷。

服务方式：在不断创新中提高公共服务的能力和水平。当今世界，经济社会各个方面都在发生深刻变革，政府管理方式和服务方式也在不断创新。特别是信息化的快速发展，为政府提高管理和服务水平提供了广阔空间。在这种情况下，我国建设服务型政府，应当大力推广运用电子政务等服务手段，使公共服务更加透明、更加高效。

（五）建设服务型政府的具体措施

1. 要以转变职能为核心，深化行政管理体制改革，大力推进服务型政府建设，努力为各类市场主体创造公平的发展环境，为人民群众提供良好的公共服务，维护社会公平正义。

2. 要全面正确履行政府职能，更加重视公共服务和社会管理。加快健全覆盖全民的公共服务体系，全面增强基本公共服务能力。健全重大自然灾害、突发公共安全事件应急处理机制。加强防灾减灾能力建设。加强食品药品质量监管，做好安全生产工作，遏制重特大事故发生。

读书札记

3. 要适应新形势，推进社会管理体制改革和创新，合理调节社会利益关系。认真解决企业改制、征地拆迁、环境保护、劳动争议、涉法涉诉等领域损害群众利益的突出问题，保障人民群众的合法权益。加强和改进信访工作。改善流动人口管理和服务。加强社会治安综合治理，着力解决突出治安问题，防范和依法严厉打击各类违法犯罪活动，维护国家安全和社会稳定。

4. 要努力提高执行力和公信力。坚持决策的科学化、民主化，使各项政策更加符合实际、经得起检验。加强对政策执行情况的检查监督，做到令行禁止。强化行政问责，对失职渎职、不作为和乱作为的，要严肃追究责任。各地区、各部门对中央的决策部署要执行有力，绝不允许各自为政。各级行政机关及其公务员要自觉遵守宪法和法律，严格依法行政。切实改进行政执法工作，努力做到规范执法、公正执法、文明执法。加快建立健全决策、执行、监督相互制约又相互协调的行政运行机制。

5. 要把反腐倡廉建设摆在重要位置。各级领导干部特别是高级干部要坚决执行中央关于报告个人经济和财产的规定，并自觉接受纪检部门的监督。要把查处违法违纪大案要案，作为反腐败的重要任务。充分发挥监察、审计部门的作用，加强对行政权力运行的监督。要建立健全惩治和预防腐败体系的各项制度。要坚持勤俭行政，反对铺张浪费，不断降低行政成本。要深入推进政务公开，完善各类公开办事制度和行政复议制度，创造条件让人民批评政府、监督政府，同时充分发挥新闻舆论的监督作用，让权力在阳光下运行。

二、政府公信力

（一）政府公信力

公信力是政府的影响力与号召力，它是政府行政能力的客观结果，体现了政府工作的权威性、民主程度、服务水平和法治建设程度。同时，它也是人民群众对政府的评价，反映着人民群众对政府的满意度和信任度。近年来，华南虎事件、“躲猫猫”事件、杭州飙车案、“钓鱼执法”的再调查考验着政府的公信力。四起事件中，无一例外出现了政府部门推翻初步结论的“再调查”环节。在信息公开已成为政府法定责任的今天，企图掩盖事实真相的“躲猫猫”不啻鸵鸟政策，既不合法也不高明。政府不能够保证不犯错，但一定要保证诚实。要树立政府的公信力和依法行政的形象，需要日积月累的艰苦努力，而要破坏这种公信力，一件错事足矣。

（二）增强政府公信力的意义

政府公信力具有重要的作用，是社会主义市场经济秩序的基础，是政府治理社会的基本要求，也是社会稳定与发展的前提条件。提高政府公信力，就要求政府部门认真接受群众、舆论和监察机关的监督，严格履行其对社会的承诺，做到执法公正、廉明。各级政府和公务员应当带头严格遵诺守信，廉洁公正和依法行政。

（三）增强政府公信力的措施

努力提高政府公信力、建设信用政府，是摆在我们面前的紧迫任务。当前，应该把提高政府公信力作为提高政府行政能力的重要内容，并且作为政府管理创新的紧迫任务，认真研究，采取有力措施加以解决。各级政府及领导干部应牢固树立执政为民的思想。政府要全面履行职能，特别要加强社会管理和公共服务。各级政府部门要坚持依法行政。推进行政决策的科学化、民主化。各级政府部门还要加强作风建设。

第一，深化行政体制改革，为增强政府公信力提供制度基础。党的十七大提出，“要把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节”，“坚持深化改革和创新体制”。毫无疑问，当前影响我国各级政府公信力的根本问题在于原有的行政管理体制的问题和弊端。只有大力推进政府创新，才能为增强政府公信力提供制度基础。譬如，政府的部门设置如何才能更加顺应经济和社会发展的要求，中央和地方的行政权限怎样科学、合理地划分，行政区划如何真正能够适应市场经济的客观要求，到底应该建立一个什么样的有中国特色的公务员制度等等。只有充分解放思想，实事求是，不断推进行政管理体制改革，才能为建立公共服务型政府奠定基础。

第二，贯彻落实政府信息公开制度。在信息公开方面，许多国家已经制定了相应的单行

读书札记

法。党的十七大报告强调指出，“要完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力”。从2008年5月1日开始，《中华人民共和国政府信息公开条例》正式实施，它将在建设公开透明的政府，保障公众知情权、监督权方面带来深刻影响。然而，在过去短短的一个多月时间里，全国各地已经出现了大量要求信息公开的申请或诉讼。可见，由于我们的体制与思维惯性，从文件到实践，信息公开还有一段很长的路要走。而且，这个条例规定得比较笼统，可操作性不强。比如，公开的信息分为四个层次：应该公开的、重点公开的、可以公开的和不能公开的，这四个层次规定是原则高度上的，究竟哪一级政府、哪一级部门可以界定哪些为公开、哪些为不公开，条例没有规定。建议有关部门早日出台相应的实施细则，给政府基层的办事部门提供依据。

第三，积极引导公民与民间组织对公共事务的参与。我们必须认识到，当前群众的公民意识在不断增强，对公共事务的参与要求也不断提升。在汶川大地震之后，公民与民间组织已经充分展示出了他们的社会责任感与行动能力，为政府抗震救灾发挥了重要的助手作用。实际上，在各项公共事务中，政府不是万能的，也不总是有效率的；除了政府唱主角，还往往有公民和民间组织等在唱配角；甚至有时候，需要政府唱配角，让公民和民间组织走上前台。因为在一些公共事务中，公民与民间组织出面更合适，并且效率更高。因此，必须赋予民间组织作为正式伙伴参与政府事务治理的权力，以形成对政府机构信任的氛围。开展有意义的对话，定期面对面参与民间组织的活动，这是在政府与社会之间建立互信的最直接也最有效的方式。政府应为民间组织提供充分的政治空间，使其能够发挥作用并协助建立社会和政治信任。建立不断探索培育与管理民间组织的新机制，适时修改相关的民间组织管理法律制度，让公众和民间组织更多地参与政府部门活动的计划和管理过程，并鼓励公开对话和沟通。

第四，善于引导主流媒体发挥建设性影响。维持政府公信力的关键取决于公众的观念，无论这种观念是真实的还是虚假的。媒体在形成这些观念方面有着不可替代的作用，并且随着信息革命的出现而日益增强。各国政府采取的对策是，拿出更多的资源和行政时间专用于同媒体打交道。这次抗震救灾充分表明，给主流媒体充分的采访、报道自由，让老百姓及时得到充分、客观的新闻报道，是救灾工作能够顺利展开的基础条件。而在以往的一些突发事件处置中，尽管政府部门做出了很大的努力，也取得了很大的成绩，但许多公众总是对政府的工作持怀疑和质疑的态度，总是不相信主流媒体的报道。之所以出现如此被动的局面，往往是因为政府在突发事件发生后不愿及时安排主流媒体采访报道，不能够做到及时公开发布有关信息。从新闻传播学的角度来看，任何一条信息都会有一个完整的信息链，当主流媒体所发布的信息缺失了信息链中某些环节时，就会由其他媒体代为补充。这也就是很多人所感叹的：政府封锁了多少真实的信息，社会上就会有多少虚假的信息来填充。由于主流媒体对突发事件的报道总是滞后或回避不报，所以一些公众已经形成习惯，即宁愿相信网络上甚至是境外媒体的报道，而不愿相信主流媒体的报道。这无疑使党和政府的公信力大打折扣。建议政府部门在各项工作中，通过机制创新，多拿出一些精力与主流媒体打交道，并学会如何打交道；有关部门在媒体管理工作中，要多信任主流媒体，多给主流媒体一些自由度。

三、依法行政

（一）依法行政的内涵

2010年8月27日，国务院总理温家宝在全国依法行政工作会议上强调，依法行政是现代政治文明的重要标志。政府严格依法行政，不断推进政府工作制度化、规范化、程序化，是规范权力运行和防治腐败的治本之策。各级政府和所有工作人员要牢固树立法治观念，严格遵守宪法和法律，严格依法办事，不断推进法治政府建设取得新成效。国务委员、公安部部长孟建柱指出，要把执法规范化建设作为事关公安工作全局的大事来抓，加强和改进执法工作，牢固树立正确的执法理念，既要坚持严格、公正、文明执法，又要坚持理性、平和、规范执法。要进一步细化执法标准、严密执法程序，紧密结合基层民警日常执法活动的实际，制定简洁明了、操作性强的执法规

读书札记

范，切实提高执法精细化水平。

所谓依法行政是指行政机关必须根据法律法规的规定设立，并依法取得和行使其行政权力，对其行政行为的后果承担相应的责任的原则。依法行政也是市场经济体制条件下对政府活动的要求，是政治、经济及法治建设本身发展到一定阶段的必然要求。具体来说：① 行政机关在制定规范、实施立法活动等抽象行政行为时应做到依法行政，符合法律优先的要求；② 行政机关在作出决策以及具体行政行为时应遵循依法行政原则，行政机关及其工作人员的行政行为必须有明确的法律依据，必须体现权责统一的原则，不仅要遵守或依据实体法，也要遵守程序法，所有违法行为必须予以撤销或改变；③ 一切行政行为都要自觉接受人民群众的监督。

（二）近年来的典型个案

2010年5月，西安市政府收到一张由省环境保护厅开出的40万元罚单，同时宝鸡和咸阳市政府也收到这种罚单，这三个城市因向关中地区“母亲河”渭河超标排放污染物，被罚交纳70万元环境补偿金。“环保罚单”开向地方政府，代表法律面前人人平等，对于促进地方政府和执法部门依法行政具有象征意义。2009年10月，上海司机孙中界遭遇“钓鱼执法”，揭露了一些地方存在的违规执法现象。事后上海市有关部门对执法不规范问题进行了整顿，促进了问题解决和民意回升。

人们对政府的信任危机，在很大程度上，是由于地方政府长期没有从传统的行为模式中真正走出来。只要出现了危机，首先想到的事情，是瞒、遮、避消息，把事情纳入内部控制的渠道，争取在内部处理。但是，到了信息化程度如此之高的今天，真正意义上的封锁消息，实际上已经不可能，封锁和躲避的结果，是真相难以大白，流言却不胫而走。结果，受损害最大的，是政府的公信力，这种损害积累多了，政府想改辙，但再说什么，也就没人信了。“钓鱼式执法”，是以违法的方式执法，对法律和道德具有很强的危害性，既腐蚀着道德，伤害人们的善良之心；又损害着执法者的形象，削弱政府的公信力，打击人们对于法律权威的信心，加剧社会的信任危机，破坏社会和谐。

（三）推进依法行政的措施

依法行政是现代政治文明的重要标志，是建设法治政府的核心，是发展社会主义市场经济的必然要求，是促进社会公平正义的基本保证，是政治体制改革的重要组成部分，是反腐倡廉的重要举措。推进依法治国可以有以下几个方面的措施。

1. 树牢行政执法理念。通过多种富有成效的形式，教育行政执法人员特别是领导者进一步强化社会主义法治理念，坚持以人为本，依法行政，公正执法，一心为民，别让错误执法为社会和谐添乱，切实维护人民群众的合法权益。要通过建立健全有效的制度来保障树牢行政执法理念，着力消除理念在转化为现实的过程中遇到的各种阻碍，摈弃“高人一等”的观念和单纯追求执法“效果”而忽视群众的感受和感情的做法，使社会主义法治理念从口头走进生活，从期待走进现实。

2. 完善行政执法立法。依法行政执法的基础是有法可依。这就必须通过完善行政执法的立法特别是行政执法的程序法来节制“钓鱼式执法”。

3. 严格行政执法监督。行政执法权力也同样有被滥用的危险，必须受到严格的监督和制约。要形成一个以各级党组织和人大的监督为核心的、上下左右内外相结合的全方位的监督制约机制。

四、问责机制建设

（一）背景链接

中共中央政治局2009年5月22日召开会议，审议并通过《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。这是我们党历史上第一次将“问责”制度纳入党的纪律条例，第一次规定出问题不仅要问责行政负责人，更要问责党委负责人，也是第一次对被“问责”官员“复出”做出明文规定。

2010年温家宝在政府工作报告中指出：强化行政问责，对失职渎职、不作为和乱作为的，要

读书札记

严肃追究责任。各地区、各部门对中央的决策部署要执行有力，绝不允许各自为政。各级行政机关及其公务员要自觉遵守宪法和法律，严格依法行政。

（二）问责机制的涵义

问责机制说到底是一个谁来问责的问题，是一个向谁负责的问题。权力是人民赋予的，当然是要对人民负责。所以问责机制的内驱力就要落实在群众的监督权上。常态化的政府问责，必须以健全的问责机制为基础，通过立法确保各级政府部门和官员的权力始终处于一种负责任状态，杜绝任何行使权力的行为脱离法定责任机制的监控。

加强问责机制建设的意义主要表现为：第一，它是硬约束。制约、规范了领导权力，有多大的“权”就担多大的“责”。这必将大大增强各级领导干部的责任意识。第二，它是宽范围。之前行政行为出了问题，主要问责行政负责人，党委负责人并没有进行问责的规定。新出台的问责规定第一次把党委负责人纳入问责范围。第三，它是“民”字牌。这个规定不但把依靠群众写入原则之中，而且明文点出“检举、控告”是党政领导干部应当问责的线索来源，并重视对群体性事件的问责。另外，对民众反映强烈的官员异地复出现象，也作了详细规定。

（三）问责机制建设的措施

建设责任政府是社会主义民主政治的基本要求。当前积极推进我国政府的问责机制建设，必须注重改革完善以下几个方面的环节：

1. 不断拓宽问责路径，强化异体问责，建立多元化的问责机制。当前地方政府行政问责视野较狭窄，主要停留在行政体系内部的等级问责上，即上级问责下级。等级问责虽在效力上具有优势，但上级的责任归属成为一个问题，造成责任体系中根本环节的缺失。行政问责制应该是同体问责和异体问责的双重结合，从实际角度看，异体问责是一种更有效、更具公信力、更符合民主政治要求的问责方式，更能对地方官员具有威慑作用，因此应拓宽公众参与问责的渠道，充分发挥行政体制外部的问责主体的监督、问责作用。

2. 明确问责对象，强化制度执行的针对性，确保问责实施效果。政府及其官员的职权划分模糊，以致责任主体不清，究竟应该追究谁的责任是困扰行政问责制发展的重要问题。对于部门之间功能性权力交叉、职责不清的问题，应结合《全面推进依法行政实施纲要》和《行政许可法》的实施，清理非法的行政许可事项，解决好职能重叠、交叉、模糊不清的地方。根据经济社会发展的要求，对政府各部门进行科学的职能分析和设置，对部门职责加以具体、明确、详实的规定。对于官员之间的权力和责任的确定，要根据“谁参与，谁决策，谁负责”的原则进行问责。要严格划分党与政府的权责界限，确保党委和政府各负其责、权责统一；按照党政职能分开原则，明确划分党组织和政府的职能，对完全属于政府职责范围内且党组织未介入的领域，要直接追究政府及其官员的责任。

3. 合理划分问责事项范围，界定问责标准，形成问责合力。地方政府的问责制要从单纯追究“有过”向既追究“有过”又追究“无为”转变，不仅要对发生的重大事故问责，而且要对行政部门作出的错误决策问责；不仅要对滥用职权的行政作为问责，而且要对故意拖延、推诿、扯皮等行政不作为问责；不仅要对经济领域的安全事故问责，而且要对政治等其他领域的事故问责；不仅对犯法、有过错问责，而且对能力不足、履职不力、施政不佳、执政不力、行政不作为及乱作为等方面也要问责。实施行政问责，既要发挥监察机关的主力军和组织协调作用，又要靠政府部门各负其责，还要发挥政府各监督职能部门的作用，落实党内监督条例，加强民主监督，发挥好舆论监督作用，构建行政问责体系，形成问责的合力。

4. 健全问责程序，完善实施环节，明确问责追究。当前的行政问责制在问责程序上是有缺失的，这使得问责仍然停留在依赖于领导人的意志进行处理的方式，不利于法制化进程。基于现实考虑，行政问责制不仅要规定问责主体应根据同级或上级组织的要求提出问责，还要规定问责主体应根据公民、法人和其他社会组织的检举、控告、投诉以及新闻媒体曝光提出问责；不仅要具体规定群众、机构、团体、人大、政协等可通过什么方式、什么程序提起质询，推动问责，而且还要规定责任官员对群众、机构等提起的质询必须有相应的回应，由什么样的机构来监督，官员必须

读书札记

在什么场合、通过什么渠道来进行回应等。将问责事由、问责主体、问责客体明确规范，进一步完善行政问责程序、步骤，做到问责制度化、程序化、规范化。

5. 规范问责行为，问责标准要公正客观，避免避重就轻。现有政府考核制度是粗线条的制度安排，侧重定性评估，随意性、主观色彩较浓，考核主体限于政府内部，透明度较低。应该进行创新，从内部考核，到面向社会进行公开评估；从政府自我考核，到社会、市场主体与政府自我评估相结合；消除考核过程的“暗箱”操作，建立一套可为社会和市场主体掌握的公开评估指标体系；从政府对考核结果具有支配权，到社会和市场主体对考核结果具有决定权；并实现参加评估的主体法定，评估的标准法定，评估的程序法定，组织评估的机构法定，评估结果的权威性确定等，从而建立完善的绩效评估制度。

6. 加快推进问责制的法治化进程，构建完善的行政问责的法律依据。行政问责法律的缺失是我国目前行政问责制中存在的最基本也是最重要的问题。国家虽然有相关的法规和条例出台，各地政府也建立和制定了一系列的行政问责的政府规章和办法规定等，但总体缺乏统一的标准和规范。因此，应加快行政问责立法步伐，制定一部具有统一性、权威性与全国性的行政问责法律，通过立法建立健全行政问责的体系，从宏观层面、国家体制层面根本解决行政问责无法可依的问题，把行政问责纳入法治化的轨道。

五、大部制改革

（一）大部制改革的含义

大部制即为大部门体制。按照业内专家的提法，为推进政府事务综合管理与协调，按政府综合管理职能合并政府部门，组成超级大部的政府组织体制。特点是扩大一个部所管理的业务范围，把多种内容有联系的事务交由一个部管辖，从而最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理，从而提高行政效率，降低行政成本。

换言之，推行大部制同时就意味着政府职能必须以提供公共产品和公共服务为己任，从而使得政府权力得以规范、回归公共服务。如果大部制改革达不到转变政府职能的效果，那么，它就会像历次政府机构改革一样，陷入“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的怪圈，这种可能性是存在的。因为大部制一个直接的目的就是要打破现有的部门利益，但正如人们所担心的，如果几个部合并成为一个超级部，权力很大，对它进行监督恐怕更加困难，因此，若没有建立起有效的权力约束机制，在大部制下，原来的“部”降格为“司”，可手中的权没有变，仍然行使过去“部”的职权，那么，大部制改革就可能把过去分散的部门利益，积聚为集中的部门利益。要解决这一难题，惟有真正转变政府职能。

总之，大部制是社会大转型中政府保障服务性功能突出、行政色彩淡化的必然选择。而一个整合了不同部门利益的强势大部委，其职能也应该适应和体现市场经济发展和公共行政的管理需求。随着“两会”的来临，有关大部制改革将会受到社会的更多关注，希望这次大部制改革能够收到扎扎实实的成效，政府部门都能成为一个个办事干练、勤政为民的政府。

（二）大部制改革的意义

按照党的十七大精神推行的大部制改革，是完善社会主义市场经济体制和深化社会管理体制改革的需要，具有重要而显著的现实意义。

1. 有利于减少职能交叉，完善行政运行机制

我国目前政府组织机构设置存在的突出问题是部门过多、职能交叉、权责脱节。据不完全统计，目前国务院部门之间有 80 多项职责交叉，这种较为典型的小部制，既造成部门之间的职责交叉、推诿扯皮，又导致职能分散、政出多门，削弱了政府的决策职能，也不利于集中统一管理。职能交叉还损害了国家整体利益的实现，严重影响了经济社会统筹发展。实行大部制，能适应信息技术发展带来的由传统的以职能为中心的职能导向型政府转向建设以流程为中心的流程导向型政府，有利于整合政府资源，再造工作流程，确保全面履行政府职能，为公众提供便利和高质量的公共服务，最终“整合不同的体制，提供无缝隙的服务”。

读书札记

2. 有利于落实问责制，建设责任政府

部门过多必然造成职能分散、政出多门，既不利于集中统一管理和加强政府应有权威，又不利于落实问责制和建设责任政府。多个部门负责同一项工作的做法，貌似加强领导，实则减轻了部门应承担的责任，同时，还导致部门利益的滋生，使国家利益部门化、部门利益合法化甚至个人化。大部制强调的是部门职能的有机统一和综合管理，能够较好地协调职能机构统一和专业分工的关系，对于协调部门关系、强化政府权威和落实责任追究具有重要意义。此外，鉴于中央政府与地方政府职能的有效划分和呼应，如果国务院将部门数量控制在 20 个以内，则地方各级政府就基本上能够做到与中央一样合理设置部门，有利于政令上通下达，便于管理的衔接和延续。

3. 有利于行政体制改革的突破和深化，是加快行政管理体制改革的关键环节

大部制将是未来行政管理体制改革的重点和亮点，应当将大部制改革放到整个行政管理体制改革的全局来定位和设计，综合考虑政府改革的系统配套问题，将组织重建、体制变革、机制创新、职能转变、流程再造、管理方式创新以及相互关系的调整有机结合起来，以全方位推进我国政府组织变革。因此，要从整体推进行政管理体制改革，实现政府治理创新和现代化的高度，充分认识推进大部制的重大意义，将其作为加快行政管理改革的关键环节，按照深入贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的要求，加强领导、科学规划、周密设计、统筹协调、稳步推行。

（三）大部制改革的原则

1. 回应性调适原则。一要回应市场经济发展的需要。强化宏观决策，加强市场监管，弱化微观管理，同时兼顾我国在经济转型中培育市场、促进特殊行业发展、有效管理骨干国企的需要。二要回应社会发展的需要。扩展社会职能，保障基本公共服务的均等化，充分培养社会的自治精神和能力。三要回应利益多元的需要。充分考虑地方利益、地区利益和行业利益的平衡，既要合理配置利益机制，又要防止追逐违法利益。四要回应技术发展的需要。减少管理层级，实行扁平化管理。

2. 总体性统筹原则。一要总体统筹职能设置。构建经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能错落有致的服务型政府职能架构。二要总体统筹权力配置。加强国务院最高领导层对各部门的统筹能力，同时合理划分国务院与地方政府人权、财权、事权的权限。三要总体统筹各种关系。统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，统筹中央和地方关系，统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益。四要总体统筹府际改革，形成国务院机构改革与地方政府机构改革的协调张力。

3. 系统性集中原则。一是整合职能。有机合并相近职能，避免职能交叉，相互扯皮。二是整合权责。健全政府权责体系，形成部门间和层级间合理的权责构成。三是整合机构。减少管理环节和层次，优化结构。四是整合机制。整合大部门内部的运行机制，降低协调成本，提高行政效能。

4. 制约性协调原则。一是国务院整体（国务院和部门及部门之间）决策权、执行权与监督权的制约性协调。二是部门内部的决策权、执行权与监督权的制约性协调。三是中央与地方政府之间的决策权、执行权与监督权的制约性协调。

5. 总揽性分别原则。一是要进行改革的总体设计，形成包括中央和地方政府，近期和远期改革的整体方案。二是要实行分层要求，对国务院和省市以下政府改革既要明确共同性，又要有不同针对性。三是要实行分类指导，对东部、西部、中部和东北地区政府改革提出适应地区经济社会发展状况的指导。四是要实行分步实施，既要考虑改革目标的实现，又要考虑改革的现实可操作性，尽可能减少改革所带来的负面效应和消极成本。

（四）推行大部制改革需要重点研究的若干问题

1. 决策、执行、监督的分离与协调问题

目前我国决策职能与执行职能和监督职能不分现象突出，监督流于形式，使决策部门普遍受到执行利益的干扰，导致问责更加困难，国家利益部门化。解决这个问题，就是要探索建立决策、执行、监督既相互协调又适度分离的行政运行机制，实现决策科学、执行顺畅、监督有力。我们认

读书札记

为，建立不同层面的适度分离机制是可供考虑的思路。即：既要在政府部门的整体层面上构建决策、执行、监督适度分离的组织架构，也要在部门内部建立决策与执行相分离的机制，将公共服务和行政执法等方面的执行职能分离出来，设立专门的执行机构，避免集决策、执行、监督于一身的弊端。有些职权的分工与制约，还需要从与人大、司法部门的关系上来考虑。近几年来，一些部门已经在探索这方面的改革。

在大部制改革中还需要着力解决市场监管体制问题。我国市场监管部门过多，多头执法、交叉执法的问题非常突出。例如，对食品的监督管理，目前是农业部门负责初级农产品生产环节的监管，质监部门负责食品生产加工环节的监督，工商行政管理部门负责食品流通环节的监管，卫生部门负责餐饮业和食堂等消费环节的监管，食品药品监管部门负责对食品安全的综合监督、组织协调和依法查处重大事故。地方政府因机构设置不同，涉及食品监管的部门更多，有的省涉及十几个部门，有的省会城市涉及二十几个部门。这种分段监管体制，不仅造成部门职责交叉，提高监管成本，而且降低了监管效能，直接影响到人民群众的生命财产安全。为了从根本上完善市场监管体制，必须按照市场统一、开放、竞争的要求，将现行涉及市场监管的有关机构整合，统一行使市场监管职能，以增强监督的统一、公正和有效。

2. 综合管理部门与专业管理部门的关系问题

我国目前综合管理职能与专业管理职能配置不科学。综合管理部门权力过于集中，行业或产业管理部门的行政管理职能不到位、权力分割，项目立项、资金支配等事项都要经过综合管理部门的层层审批，统筹协调困难，对一些问题难以及时出台有效的政策。因此，必须进一步理顺综合管理部门与专业管理部门的关系，做到各负其责、相互协作。一是综合管理部门的基本定位是服务、协调、指导、监督，主要研究制定国家战略、重大规划、宏观政策，协调解决经济社会发展中的重大问题，对各个产业或行业存在的共性问题进行统筹协调。为此要切实减少微观管理和具体审批事项，实现从“项目管理”向“宏观管理”、从直接管理向间接管理的转变。二是按照大部制的要求适当拓宽专业管理部门的管理范围，其工作重点是研究解决产业或行业存在的重大问题，拟定相关法律法规草案和中长期发展规划及政策，统筹配置行业资源，发布行业信息标准，维护行业市场秩序，开展行业执法监督检查，提供行业相关信息服务。三是设立专司统筹经济社会事务的办事机构，统一协调解决职责交叉和综合管理事务。

3. 推行大部制改革的法律保障问题

大部制改革事关政府体制机制的创新和权力利益的调整，应当按照决策科学化、民主化、程序化的要求，畅通利益表达和意愿诉求渠道，在深入调研和广泛征求社会各界意见的基础上起草改革总体方案，由中央讨论决定，并由全国人大审议通过，以提高改革方案的科学性、可行性、合法性和回应性。应当随着我国法治建设的发展，切实加强行政组织法体系建设，推进行政组织设置、职能定位和机制运行的法治化。由于受计划经济和部门立法的影响，我国相当程度上存在一个部门一套法律体系的情况，大部制改革后，有关执法主体、诉讼管辖和法律适用可能会出现一定的问题，必要时可以由全国人大常委会作出有关机构改革中法律适用问题的决定予以解决。同时，大部制改革必然涉及到现行法律法规的修改问题，应当以此为契机，增强我国法律体系的协调统一和实行综合立法。

4. 与其他改革相配套问题

大部制改革作为行政管理体制改革的关键环节，涉及到复杂的利益关系和权力关系的调整，是一项系统工程，必须坚持整体配套改革的原则，使大部制改革与其他改革相互协调、彼此促进。当前特别重要的是应当以政府机构改革为契机，加快推进事业单位分类改革，创新公共产品的提供机制，重视公益性事业单位在提供公共产品和公共服务中的重要作用，还可以更多地采取购买服务的提供方式。要按照政事分开、政府与市场中介组织分开的原则，将大量的技术性、服务性和经办性职能交给事业单位和中介组织承担；规范和发展行业协会、商会等社会中介组织，为政府职能转变和机构改革提供良好的社会环境。大部制改革和行政管理体制改革在本质上从属于政治体制改革，特别是有关权力分离和制约问题，需要与司法体制、人大体制相结合来考虑。应

读书札记

当按照十七大确定的“统筹党委、政府和人大、政协机构设置”的要求，在政治体制的整体架构中确定改革方案和对策措施。

公共服务型政府与公共财政具有天然的统一性。推进大部制改革，建设服务型政府，应当重视发挥公共财政体制改革的重要作用。西方一些国家没有组织、人事和编制部门，而机构数量和官员及公务员规模能在数量上控制住，其重要原因就在于建立机构和增加公务员需要有预算，而预算需要议会批准。实际上是预算在控制编制，政府增加机构和人员的权力在议会，政府是不能自我膨胀的。因此，要借鉴发达国家的经验，改革预算管理体制，既实现预算的编制、执行、监督相分离，也实现编制与预算相结合，发挥预算管理改革对巩固机构改革成果的约束作用。此外，要发挥预算制度改革在降低和控制行政成本中的重要作用，通过设计科学、规范、公正、透明的预算制度，从源头上控制和降低行政成本。

5. 加强对大部制改革的理论研究

我国以往的机构改革往往是迫于形势压力，临时应付，一般是从政策阐释的角度提出改革主张，缺乏指导改革实践的较为系统和理性的、具有前瞻性的理论阐释，导致改革的系统性、科学性和前瞻性不够。换言之，理论滞后于实践的问题正在日益成为制约我国政府改革的突出问题。当前，在新形势下加快行政管理体制改革和推行大部制，应当着重对我国政府改革进行理性的反思，从价值选择的角度讨论政府改革与发展市场经济、实现制度创新、提高政府能力的关系。要加强政府改革与治理的学术研究，特别是加强公共组织理论的研究。要适应全球化和世界性政府改革与治理的发展趋势，进行国际比较研究，积极借鉴它国经验。要重视实证研究，立足于转型期的中国行政管理实践，调查和总结我国机构设置和改革的经验，提炼出具有规律性的通行做法，通过理论创新促进体制和机制创新。

热点专题之三　经济发展

一、转变经济发展方式

（一）转变经济发展方式的背景

在我国社会主义初级阶段，发展是我们党执政兴国的第一要务，这就需要我们不断增强聚精会神搞建设、一心一意谋发展的坚定性。胡锦涛总书记在“6·25”重要讲话中指出，促进国民经济又好又快发展，关键要在转变经济发展方式上取得重大新进展，这一论断具有十分重要的理论意义与实践意义。为了夺取全面建设小康社会的新胜利，我们必须进一步增强深入贯彻落实科学发展观的自觉性，深刻把握转变经济发展方式的内涵，建立健全转变经济发展方式的实现机制。

从发展的角度来看，一国的工业化和现代化不仅要表现为经济增长，更要体现为经济发展。经济发展包括经济增长，但比经济增长具有更广泛的含义，通常还包括经济结构的优化、收入分配的合理、资源环境的改善等等。尤其在发展中国家，仅仅用经济增长率来衡量进步是值得怀疑的。GDP不能够告诉我们任何关于分配的情况，也没有表明这个社会的福利体系怎样，而且不考虑环境因素。忽略这些因素而单纯追求GDP，将导致非常危险的后果，这是一些发展中国家的前车之鉴。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央继承和发展党的三代中央领导集体关于发展的重要思想，总结国际、国内发展的经验教训，深刻把握中国发展的客观规律，提出了科学发展观。所谓转变经济发展方式，就是要在经济发展的进程中紧紧围绕以人为本这个核心，真正做到全面协调可持续发展，统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放，使经济发展朝着有利于人和社会全面发展的目标前进。坚持科学发展，转变经济发展方式，表明我们党对中国特色社会主义建设规律的把握更加深刻，对中国特色社会主义理论有了进一步的丰富和发展。理论是实践的总结，又是实践的先导。正如胡锦涛同志所强调的，我国

读书札记

改革开放和社会主义现代化建设之所以取得举世瞩目的成就，关键在于我们既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据我国实际赋予其鲜明的中国特色。

党的十七届五中全会公报指出，加快转变经济发展方式是我国经济社会领域一场深刻变革，必须贯穿经济社会发展全过程、各领域。之所以如此，是因为：

第一，加快转变经济发展方式需要进一步解放思想，实事求是，与时俱进。改革开放的过程就是一个不断解放思想的过程，如果说以前历次思想解放更多是寻求政策层面的突破，要求体制松绑，那么现在解放思想更多地需要提高全国各族人民特别是各级领导干部的思想、文化、教育素质，更快地适应科学发展。思想的解放不是一朝一夕所能完成，需要我们深入地、刻苦地从群众中来，到群众中去，与传统的不合时宜的思想和观念决裂，特别是与一味追求经济增长而不顾及环境和社会代价的传统思想决裂。

第二，加快转变经济发展方式必然涉及到各个方面的切身利益，如何处理好长远利益和眼前利益，局部利益和整体利益，个人利益与社会、国家利益，需要审慎处理，处理好了社会就稳定，处理不好就会成为社会不稳定的源泉，最终殃及全社会。

第三，加快转变经济发展方式需要加快推进科技进步和创新，科技进步和创新将给人类社会生活带来巨大变化。当前人类社会正在经历一次新的科学技术革命，范围之广、程度之深前所未有。转变经济发展方式既需要依靠科学技术进步，同时又将深刻地改变人类的命运，我们难以想象5年之后、10年之后、20年之后的世界是什么样子。

第四，加快转变经济发展方式并不仅仅意味着经济增长方式转变，更多的是要解决人与经济、经济与社会、经济与资源、经济与环境、经济与文化等一系列各个层面的问题，而且转变经济发展方式是一个无止境的过程，要贯穿于经济社会发展的全过程。

（二）转变经济发展方式的内涵

转变经济发展方式的内涵，不仅仅指从粗放增长向集约增长的转变或从外延增长向内涵增长的转变，还应该包括以下几项基本转变。

1. 向发展目标多元化转变。转变经济发展方式，就是要用综合的目标体系来考察经济运行情况。这些指标应包括：① 经济结构（包括产业结构、城乡结构、区域结构等）的优化程度；② 公平分配和消灭贫困的程度；③ 资源和环境对经济发展的承载程度；④ 减少失业的程度，因为就业是最大的民生问题，是经济发展是否协调健康的一个重要标志。除以上经济指标外，一些社会政治指标通常也被列入发展目标之中，如教育水平、预期寿命、婴儿死亡率、人民参与国家管理的程度和水平，以及个人的发展程度等。但在这些目标中，经济增长仍然是居首位的。没有经济增长，就不会有经济发展，也不会有其他目标的实现。

2. 向经济增长的质量和效益并举转变。经过改革开放以来快速的经济发展，我国就总体而言已成为世界经济大国，但还远不是世界经济强国。从世界500强企业与中国500强企业的规模和盈利能力比较来看，2006年，中国500强资产总额只相当于世界500强资产规模的7.1%，营业收入相当于世界500强的9.32%，利润总额相当于世界500强的6.6%。中国500强的收入利润率和净资产收益率分别是4.64%和9.44%，而世界500强则分别是6.42%和14.67%。从中国自主品牌在世界上的位置来看，尽管中国已有170多类产品的产量居世界第1位，但以自主品牌参与国际市场的尚不足20%。由此可见，转变经济发展方式正是我国迅速、平稳地从经济大国向经济强国转型的战略选择。

3. 向以人为本这一发展核心转变。按照旧的增长理论推导，在一定的发展阶段，资本稀缺会成为发展中国家经济增长的制约因素，因而加快发展的关键是资本积累，资本成为经济增长的主导因素。当然，资本的聚集与投入可以推动社会经济在短期内实现几何级数的增长，但由于这种增长是由大规模的物质投入来支撑的，因而是难以为继的。特别是在知识经济迅速发展的今天，知识越来越替代资本而成为经济发展的核心要素。在我国经过30多年的快速发展已经在一定程度上突破了发展的资本瓶颈的情况下，我们必须在经济发展的动力上实现向以人为核心的转变。这主要包括：① 突出人力资源在经济发展中的地位和作用，发挥知识和创造性劳动对创

读书札记

造价值的决定性作用；② 明确发展的最终目的是增进全体人民的福祉，是为了实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。

4. 向经济结构全面优化转变。以前有些人单纯地认为，只有推进工业化，农村剩余劳动力才能不断向城市转移，城市化才能得以实现，从而最终实现社会经济的现代化。当然，工业化道路是发展中国家实现跨越式发展的必然选择。但要在中国这样一个人口众多、各地区经济不平衡的国家实现现代化，就不能简单地套用一些国家单纯地推进工业化的增长方式，而必须统筹城市与农村的协调发展，东部的率先发展与中部的崛起、西部的大开发、东北老工业基地的振兴相协调，制造业与服务业的发展相适应，对外贸易全方位展开与国内需求的不断扩大相平衡。只有这样，才能使社会经济结构、一二三次产业结构、区域发展结构全面优化，最终使经济增长的效率最大化。

5. 向知识经济条件下的发展方式转变。刘易斯等创立的二元经济理论是以工业经济和农业经济的二元结构为基本框架的，这就构成了该理论的历史局限性。知识经济的出现和快速发展，突破了二元经济的结构框架，从而使二元经济的理论解释力和实践指导性大打折扣。知识经济作为独立的经济形态的出现和发展，对发展中国家而言，将彻底改变传统的二元经济结构，形成农业经济、工业经济和知识经济并存的三元经济结构。中国作为一个最大的发展中国家，要赶超发达国家，实现强国之梦，就必须从传统的工业化发展方式转向知识经济条件下的工业化、现代化发展方式。

6. 向建设资源节约型、环境友好型社会转变。改革开放以来我国经济发展取得的巨大成就，在一定程度上得益于我国已有的廉价的劳动力、资源和环境。但随着经济的快速发展和总量的扩张，劳动力、资源和环境已进入高成本和短缺时代。这就迫使我国的经济发展方式必须发生相应的转变，以应对生产要素高成本、资源短缺和环境压力的挑战。

（三）转变经济发展方式

转变经济发展方式，实现我国国民经济又好又快发展，需要下大力气，采取综合措施，构筑完善、高效的实现机制。

1. 加强自主创新，提高经济发展质量和效益。实现我国经济向质量与效益并举的转变，关键是技术的自主创新。从既有的约束条件来看，我国的自主创新应主要采取以下三种方式：一是跨越式创新。中国作为发展中国家，整体技术水平严重落后于发达国家，这就决定了我国的技术创新只能是有选择、有重点的自主研发，必须在关键领域掌握自主技术。二是集群式创新。这主要是指通过推进产业集群发展，实现同一类型企业的集体创新和技术外溢，从而突破单个企业创新资源不足的瓶颈制约。三是协作整合式创新。企业是技术创新的主体，但在跨越式创新的条件下，单靠企业自身的创新力量是远远不够的，这就需要在政府的协调指导下，实现企业、大学、科研院所力量的整合，以协作的方式推进自主创新。

2. 加快经济结构的优化调整。我国的经济结构调整是全面的结构优化。全面的结构优化主要包括：① 通过农民市民化、农业产业化、农村城镇化优化城乡结构，推进城乡统筹发展；② 通过大力发展服务业，特别是现代服务业，推进产业结构的优化升级；③ 通过鼓励自主创新推进工业结构优化升级，加快工业化进程；④ 通过实施西部开发、东北振兴、中部崛起，以及泛珠三角、长三角、京津冀区域一体化发展战略，形成多区域增长极的共同协调发展；⑤ 运用财政和金融手段推进公共经济与民间经济的结构优化，构建社会主义和谐社会；⑥ 通过全面提高开放型经济水平，参与经济全球化下互利共赢的国际经济合作，推进国内经济与国际经济的结构优化。

3. 坚定不移地走新型工业化道路。知识经济成为一个不同于工业经济的独立经济形态，并在世界范围内迅速发展，这是当今经济结构诸多变化中最根本性、最基础性的变化，它的发展方式已经完全不同于二元经济的发展方式。这具体表现在：① 劳动力的流动机制。在二元经济条件下，农民向工业部门的转移并不需要经过较长时期的培训，而在三元经济条件下，无论是产业工人还是农民转向新经济部门都需要经过教育和培训，教育的地位和作用被突出出来，人力资本和教育投资都需要给予重新认识，这正是需要推进科教兴国战略的原因所在。② 资本的流动机

读书札记

制。在二元经济条件下，资本从农业部门向工业部门流动，待工业部门发展到一定阶段后再流向农业，而在三元经济条件下，发展中国家由于面临着工业化和发展知识经济的双重任务，这就需要资本在两个部门间实施合理的配置。应选择的正确战略是：有选择、有重点地发展高新技术产业，重点用高新技术改造传统产业，实现工业经济与知识经济的互动。③ 市场实现机制。在二元经济条件下，工业化的发展依赖于城市市场和农村市场的扩张，而在三元经济条件下，由于知识经济部门的产品主要是技术和知识，它的应用将主要取决于工业部门和农业部门的需求，这就需要在知识经济部门与传统经济部门之间构建共生共荣的关系。④ 制度基础。在二元经济条件下，资本在各种资源中处于主导地位，而在三元经济条件下，技术和知识的地位将不断上升，资本与技术、管理的合作将成为时代的主题，从而将呈现知识产权融资、资本产权融资的新格局。

4. 坚持以人为本的科学发展。科学发展观的核心是以人为本。在经济发展中要体现这一核心，就需要一方面通过一系列相应制度的建设和完善，以及加快教育、卫生等事业的发展，尽可能创造条件，推进人民群众机会均等地参与经济发展，成为经济发展的推动者；另一方面要通过改革收入分配制度和社会保障制度，保证人民大众成为经济发展的主要受益者。

5. 广泛采用节能减排技术，大力发展环保产业，形成经济发展与能源、环境保护的良性互动，实施可持续发展战略。我国要走出一条高增长、高效率、低能耗、低污染的路子，需要"三轮驱动"：一是用现代技术特别是节能减排技术改造传统产业，迅速淘汰那些高能耗、高污染的生产技术和工艺。二是开发新能源，特别是开发风能、太阳能等清洁能源，使我国在推动经济发展的同时，减少对煤、油的消耗和对环境的污染。三是大力发展环保产业，通过环保的产业化、市场化，促使环保产业的良性循环。由于环境保护是外部性非常强的产业，单靠市场不可能达到社会所需要的水平，还必须借助政府这只看得见的手依法有序地推进。

二、收入分配改革

胡锦涛总书记在党的十七大报告中提出：深化收入分配制度改革，增加城乡居民收入。合理的收入分配制度是社会公平的重要体现。要坚持和完善按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，健全劳动、资本、技术、管理等生产要素按贡献参与分配的制度，初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动报酬在初次分配中的比重。着力提高低收入者收入，逐步提高扶贫标准和最低工资标准，建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制。创造条件让更多群众拥有财产性收入。保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。扩大转移支付，强化税收调节，打破经营垄断，创造机会公平，整顿分配秩序，逐步扭转收入分配差距扩大趋势。

（一）推进收入分配改革的背景

经过30多年的改革开放，我国收入分配体制和机制发生了巨大变化。深化收入分配体制改革，首先要正视分配领域出现的问题。

1. 收入差距不断扩大。当前，我国收入差距扩大中存在很多不合理的因素，从分配本身看主要包括：一是垄断性行业的收入分配同市场脱节，表现为关键岗位或工种的职工收入低于劳动力市场价位，普通岗位或工种的职工收入却高于劳动力市场价位。二是保险福利制度改革对收入差距扩大的影响，比如，住房制度改革以后，经过公房出售这个环节，默认了过去住房实物分配中造成的不平等，福利分房时代分到更多、更好的住房的，利用出租或出售房改房，就可以获得更多的收入或利益；在社会保障制度改革中，能够建立企业年金的企业，大都是处于垄断性行业的国有及国有控股企业。这些企业的职工不但在职时工资收入高，而且退休后还能得到企业年金。

2. 分配不公。处于垄断性领域的企业，工资分配上的平均主义，造成企业内部的分配不公；而普通岗位的工资收入高于劳动力市场价位，比其他行业同工种职工的收入高出很多，因而在全社会范围内造成分配不公。此外，分配不公在行政机关和事业单位也很严重，表现为工资分配上的平均主义。

3. 分配秩序比较混乱。国有单位的分配失控，是造成分配秩序混乱的根源，主要表现为分

读书札记

配规则的混乱、无序，资金渠道过多、过滥。国家垄断经营企业凭借其垄断地位获得的超额利润，并没有上缴国家财政或转为国有资本金，而是直接或变相地转化为职工收入和福利，造成行业间收入差距过大；行政机关把通过财政以外的渠道获得的资金，也转化为职工津贴、补贴等收入项目，造成不同单位之间公务员的收入过分悬殊。

4. 分配格局不合理。不同人群之间的利益分配关系，正在对我国社会经济生活产生重大影响。过去，由于全社会范围内的收入差距很小，分配格局就像一个“矩形”。现在，由于收入差距扩大，城乡居民的收入分层很明显，分配格局就像一个“倒三角形”。这样的分配格局对保持社会稳定是极为不利的。应当从确保国家长治久安的战略高度，对现有分配格局进行及时调整，逐步形成“两头尖、中间大”的橄榄形的分配格局。

2010年中央经济工作会议指出，要加大国民收入分配调整力度，增强居民特别是低收入群众的消费能力。全国人力资源和社会保障工作会议特别强调，2010年，人力资源和社会保障部将深化机关事业单位工资收入改革，切实加强对企业工资分配的指导和监管。落实进一步规范中央企业负责人薪酬管理工作意见，指导各地规范地方国有企业负责人薪酬分配管理，加快改革国有企业工资总额管理办法。积极推动企业工资集体协商和工资支付保障制度建设，落实最低工资制度。

（二）“机会不平等”是收入分配问题的关键

中国经济体制改革研究会会长高尚全、原劳动和社会保障部劳动工资研究所所长苏海南等专家认为，基于个人能力和公平竞争导致的效率和收入差距不是社会争议的焦点，真正引起人们不满或加剧社会分配失衡的根源，在于人们参与市场竞争的机会不平等以及竞争过程中的不平等。这类不平等主要是待改革的体制性因素所致，是分配关系扭曲的重要表现。其中在非收入分配政策和制度方面，政府的“缺位和越位”贯穿始终。

一是劳动力流动中的体制性歧视。劳动力流动的体制性歧视，源于计划经济早期的城乡分割体制。在城乡经济一体化或城市化逐步形成的趋势下，原有体制中以户籍制度为基础的身份性歧视并没有根本改变，农村劳动力在向城市转移过程中，农民的身份在就业、收入分配以及公共产品分享方面，仍然受到相当程度的歧视。在市场经济收入增长机制发生了重大变化的条件下，这种歧视必然带来收入差距的扩大，成为目前全国总体基尼系数过高的重要体制性原因。

二是缺乏有效的劳资协调机制，中下阶层缺乏表达诉求权。我国在经济体制转型中，虽然按劳分配依然被强调为主体地位，但相应的体制设计还很不完善，甚至有些方面存在严重“缺位”现象。特别是劳资集体谈判的权利没有得到应有的重视，使得劳动要素在参与分配过程中始终处于弱势地位。国有企业工会组织基本作为企业职能部门存在，在维护职工利益方面往往受到企业管理层的掣肘；大量的非国有企业还没有工会组织或工会组织徒具形式，劳资矛盾协调机制严重缺位。从一些国有企业早期“砸三铁”到后来的随意裁员，以及农民工工资长期被压低的现象中，可以明显感受到这一机制的缺乏。

三是垄断行业对分配关系的扭曲。行政性垄断实际上是从计划经济时期的部分行业归口管理演变而来。在体制转型期比较普遍的现象是，行政性垄断行业往往热衷于“选择性”地参照“市场化”和“国际惯例”，这种选择性集中体现在所谓“市场价格”、赢利和收入水平方面的参照，大部分垄断产品和服务的价格普遍高于国际价格。更为重要的是，由行政性垄断带给行业的超额利润大都没有回馈给国家和社会，而是以“做大做强”之类的理由留在了部门和企业，并且部分地转化为这些行业经营者和职工的收入、福利等。这是目前我国行业之间收入差距过大的根本原因，也是对按劳分配为主的分配关系的重大扭曲。

四是政府职能转变滞后的影响。相对于经济市场化进程而言，政府职能转变还仅仅是初步的，集中表现为政府职能的缺位、错位和越位。目前社会反映强烈的教育、医疗、住房以及社会保障等问题，是一些突出的表现。

五是缺乏对资源配置权力的监督制约机制。我国在体制转轨中虽然大幅度减少了行政性资

读书札记

源配置，但在市场机制发挥作用的条件下，行政性资源配置的权力具有了“价格”意义。从上世纪80年代中期利用产品“双轨”价差牟利，到90年代要素市场化中的“寻租”，出现大量权力市场化的现象。近年来，在城市改造拆迁和土地转让、资金信贷以及资本市场“圈钱”等领域，权力市场化的现象依然没有止步的迹象。这是产生灰色甚至黑色收入的根本原因。

（三）促进收入分配改革的一般措施

面对错综复杂的国际国内形势，我们要成功应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展，把改革开放和社会主义现代化建设不断推向前进，就必须深化收入分配体制改革，用税收调节居民收入分配，加快财税体制改革，这是扩大消费、促进经济平稳较快增长的必然要求。为了在公平与效率之间寻找最优平衡点，求得社会和谐，需要在政策上有所调整。为此，提出以下建议：

1. 努力增加农民收入。继续提高主要农产品价格，加大农业补贴力度，完善农业补贴制度，大幅增加农机具购置补贴。培育新的收入增长点，加强对农民创业的财税和金融支持，积极发展农民专业合作组织，鼓励农民参与农业产业化经营，分享产业链各环节增值收益。采取有力措施促进农民工就业，加快城镇化步伐，拓展农民外出就业空间；壮大县域经济，积极促进农民就近就地就业；加强农民工就业技能培训，提高农民工就业创业能力。

2. 加大对低收入群体的扶持力度。重点帮助因企业经营困难或倒闭而产生的失业人员和“零就业”家庭实现就业、增加收入。认真做好企业退休人员基本养老金调整工作，并逐步形成企业退休人员基本养老金正常调整机制。根据经济形势和物价变化，及时调整提高城乡低保补助标准、社会救助水平和农村五保供养标准。继续完善社会救助制度，启动《城市居民最低生活保障条例》修订工作，力争公布实施农村五保供养服务机构管理办法。加强社会保障建设，努力减轻低收入群体在教育、住房、医疗等方面的支出负担。

3. 提高最低工资标准。我们过去一般对“保低”主要说绝对数，很少提相对数。根据国际劳工组织的要求，最低工资的国际标准应该为平均工资的40%～60%。因此，在“十二五”期间，我国最低工资标准应该能够进一步向平均工资的40%靠拢。

4. 稳步提高职工工资收入。推动建立企业职工工资正常增长机制。以工资集体协商为重点内容，以非公有制企业为重点对象，大力推动区域性、行业性工资集体协商制度建设。完善最低工资标准。根据各地经济增长水平、物价指数、职工平均工资等因素，督促和引导各地及时调整最低工资标准，并加强对企业职工最低工资情况的监督检查。落实义务教育学校、公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资政策。

5. 加强个人收入调节。按照“简税制、宽税基、低税率、严征管”的原则，进一步改革完善个人所得税制度，更好地体现合理调节收入分配的要求。强化税源监控，以调节高收入为重点，做到依法治税，应收尽收，充分发挥个人所得税调节收入分配的作用。同时，加强对企业职工福利费财务管理。严格控制职工福利费在职工总收入中的比重，严格控制以本企业产品和服务作为职工福利。国家出资的电信、电力、交通、热力、供水、燃气等企业，将本企业产品和服务作为职工福利的，应当按商业化原则实行公平交易，不得直接供职工及其亲属免费或者低价使用。

6. 缩小收入差距，政府不仅能做到“保低”，还要“扩中”和“限高”。从国民收入中政府、企业、居民三者比重看，目前居民收入约占50%。进一步提高居民收入在国民收入分配中的比重，就需要政府减税、企业让利、实行工资集体协商谈判。最根本的要靠转方式、调结构，做大财富的“蛋糕”。

7. 建立扩大消费需求的长效机制。“十二五”规划《建议》中有一个亮点——“建立扩大消费需求的长效机制”。居民收入分配改革和完善社会保障体系都成为长效机制的一部分被提了出来。中国劳动收入报酬比率低是导致中国消费率低的一个重要原因，而通过采取提升劳动者报酬等措施，中国居民消费率就有可能从2008年的36%，到“十二五”结束时上升到46%，使扩大内需落到实处。提高居民收入才能从根本上解决消费投资失衡、内外需失衡的问题。

读书札记

三、循环经济

（一）循环经济的内涵

所谓循环经济，本质上是一种生态经济，它要求运用生态学规律而不是机械论规律来指导人类社会的经济活动。与传统经济相比，循环经济的不同之处在于：传统经济是一种“资源—产品—污染排放”单向流动的线性经济，其特征是高开采、低利用、高排放。在这种经济中，人们高强度地把地球上的物质和能源提取出来，然后又把污染和废物大量地排放到水系、空气和土壤中，对资源的利用是粗放的和一次性的，通过把资源持续不断地变成为废物来实现经济的数量型增长。与此不同，循环经济倡导的是一种与环境和谐的经济发展模式。它要求把经济活动组织成一个“资源—产品—再生资源”的反馈式流程，其特征是低开采、高利用、低排放。所有的物质和能源要能在这个不断进行的经济循环中得到合理和持久的利用，以把经济活动对自然环境的影响降低到尽可能小的程度。

循环经济主要有三大原则，即“减量化、再利用、资源化”原则，每一原则对循环经济的成功实施都是必不可少的。① 减量化原则针对的是输入端，旨在减少进入生产和消费过程中物质和能源流量。换句话说，对废弃物的产生，是通过预防的方式而不是末端治理的方式来加以避免。② 再利用原则属于过程性方法，目的是延长产品和服务的时间强度。也就是说，尽可能多次或多种方式地使用物品，避免物品过早地成为垃圾。③ 资源化原则是输出端方法，能把废弃物再次变成资源以减少最终处理量，也就是我们通常所说的废品的回收利用和废物的综合利用。资源化能够减少垃圾的产生，制成使用能源较少的新产品。

（二）发展循环经济的意义

从资源流程和经济增长对资源、环境影响的角度考察，增长方式存在着两种模式：一种是传统增长模式，即“资源—产品—废弃物”的单向式直线过程，这意味着创造的财富越多，消耗的资源就越多，产生的废弃物也就越多，对资源环境的负面影响就越大；另一种是循环经济模式，即“资源—产品—废弃物—再生资源”的反馈式循环过程，可以更有效地利用资源和保护环境，以尽可能小的资源消耗和环境成本，获得尽可能大的经济效益和社会效益，从而使经济系统与自然生态系统的物质循环过程相互和谐，促进资源永续利用。

党的十六大提出了全面建设小康社会的目标和任务。实现这一战略部署，必须紧紧抓住和切实用好本世纪头 20 年的重要战略机遇期。国际经验表明，从低收入国家步入中低收入国家行列的阶段，对任何国家的成长来说都是一个极为重要的历史阶段，它既是一个“黄金发展时期”，又是一个“矛盾凸现时期”。特别是随着经济快速增长和人口不断增加，水、土地、能源、矿产等资源不足的矛盾会越来越突出，生态建设和环境保护的形势日益严峻。面对这种情况，按照科学发展观的要求，大力发展循环经济，加快建立资源节约型社会，就显得尤为重要、尤为迫切。

发展循环经济是缓解资源约束矛盾的根本出路。我国资源禀赋较差，虽然总量较大，但人均占有量少。国内资源供给不足，重要资源对外依存度不断上升。一些主要矿产资源的开采难度越来越大，开采成本增加，供给形势相当严峻。去年下半年以来，煤电油运的持续增长就充分表明了这一点，再次给我们敲响了警钟。改革开放以来，我们用能源消费翻一番支撑了 GDP 翻两番。到 2020 年，要再实现 GDP 翻两番，即便是按能源再翻一番考虑，保障能源供给也有很大的困难。如果继续沿袭传统的发展模式，以资源的大量消耗实现工业化和现代化，是难以为继的。为了减轻经济增长对资源供给的压力，必须大力发展循环经济，实现资源的高效利用和循环利用。

发展循环经济是从根本上减轻环境污染的有效途径。当前，我国生态环境总体恶化的趋势尚未得到根本扭转，环境污染状况日益严重。水环境每况愈下，大气环境不容乐观，固体废物污染日益突出，城市生活垃圾无害化处理率低，农村环境问题严重。大量事实表明，水、大气、固体废弃物污染的大量产生，与资源利用水平密切相关，同粗放型经济增长方式存在内在联系。大力发展循环经济，推行清洁生产，可将经济社会活动对自然资源的需求和生态环境的影响降低到最

读书札记

小程度，从根本上解决经济发展与环境保护之间的矛盾。

发展循环经济是提高经济效益的重要措施。目前我国资源利用效率与国际先进水平相比仍然较低，突出表现在：资源产出率低、资源利用效率低、资源综合利用水平低、再生资源回收和循环利用率低。比如，按现行汇率计算，2003年我国GDP约占世界的4%，但重要资源消耗占世界的比重却很高，石油为7.4%、原煤31%、钢铁27%、氧化铝25%、水泥40%。即使剔除一些不可比因素，我国资源利用率与世界先进水平仍有较大差距。目前，我国矿产资源总回收率为30%，比国外先进水平低20个百分点，共伴生矿产资源综合利用率为35%左右。实践证明，较低的资源利用水平，已经成为企业降低生产成本、提高经济效益和竞争力的重要障碍；大力发展循环经济，提高资源的利用效率，增强国际竞争力，已经成为我们面临的一项重要而紧迫的任务。

发展循环经济是应对新贸易保护主义的迫切需要。在经济全球化的发展过程中，关税壁垒作用日趋削弱，包括“绿色壁垒”在内的非关税壁垒日益凸显。近几年，一些发达国家在资源环境方面，不仅要求末端产品符合环保要求，而且规定从产品的研制、开发、生产到包装、运输、使用、循环利用等各环节都要符合环保要求，对我国发展对外贸易特别是扩大出口产生了日益严重的影响。我们要高度重视，积极应对，尤其是要全面推进清洁生产，大力发展循环经济，逐步使我国产品符合资源、环保等方面的国际标准。

发展循环经济是以人为本、实现可持续发展的本质要求。传统的高消耗的增长方式，向自然过度索取，导致生态退化、自然灾害增多、环境污染严重，给人类的健康带来了极大的损害。要加快发展、实现全面建设小康社会的目标，根本出发点和落脚点就是要坚持以人为本，不断提高人民群众的生活水平和生活质量。要真正做到这一点，必须大力发展循环经济，走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新型工业化道路。让“人民喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上放心的食物，在良好的环境中生产生活”。

总之，发展循环经济有利于形成节约资源、保护环境的生产方式和消费模式，有利于提高经济增长的质量和效益，有利于建设资源节约型社会，有利于促进人与自然的和谐，充分体现了以人为本，全面协调可持续发展观的本质要求，是实现全面建设小康社会宏伟目标的必然选择，也是关系中华民族长远发展的根本大计。我们要从战略的高度去认识、用全局的视野去把握发展循环经济的重要性和紧迫性，进一步增强自觉性和责任感。

（三）加快发展循环经济的主要措施

当前，根据我国资源紧缺的基本国情，发展循环经济，建设资源节约型社会，必须选择一条与发达国家不同的资源组合方式，即非传统的现代化道路。其关键在于促进资源的节约，杜绝资源的浪费，降低资源的消耗，提高资源的利用率、生产率和单位资源的人口承载力，以缓解资源的供需矛盾。发展循环经济，要坚持以科学发展观为指导，以优化资源利用方式为核心，以提高资源生产率和降低废弃物排放为目标，以技术创新和制度创新为动力，采取切实有效的措施，动员各方面力量，积极加以推进。为此，可以从以下几个方面入手：

第一，实施可持续发展战略。提倡绿色生产方式和文明消费，倡导低投入、高产出、少排污、可循环的生产模式，大力开展再生资源回收利用。通过各种形式，广泛宣传可持续发展的观念，鼓励和引导公众积极参与可持续发展。

第二，加强宏观指导和规划，建立节约型国民经济体系。要选择和形成有利于节约资源的生产模式和消费模式。把加快建设节约型社会作为国民经济和社会发展总体规划和各类专项规划的重要内容。

第三，依靠科技进步和创新，构建资源节约的技术支撑体系。加大对资源节约和循环利用关键技术的攻关力度。推广应用节约资源的新技术、新工艺、新设备和新材料。大力支持资源节约和发展循环经济的重大项目建设。

第四，着力深化改革，建立节约资源的体制机制和政策体系。充分发挥市场机制和经济杠杆的作用，注重运用价格、财税、金融手段和产业政策、投资政策、消费政策、外贸政策，促进资源的节约和有效利用。

读书札记

第五，强化监督管理，坚决制止一切浪费资源的行为。建立资源节约的统计制度和信息发布制度，促进各行各业改进工作，堵塞浪费资源的漏洞。

第六，加强法制建设，完善资源节约的法律法规体系。制定更加严格的节能、节材、节水、节地等各项国家标准，建立高耗能、高耗材、高耗水的落后工艺、技术和设备强制淘汰制度。加大资源保护和节约的执法力度。

四、统筹城乡发展

（一）统筹城乡发展战略提出的背景

统筹城乡发展，是针对城乡分割的二元结构而言的，它代表了今后我国城乡关系新的走向。2002年11月，党的十六大提出了统筹城乡经济社会发展。这标志着着我们党对农村改革的认识达到一个新的高度。十六大闭幕一个多月之后，中央召开农村工作会议，胡锦涛总书记在会议上发表重要讲话，要求把解决“三农”问题作为全党工作的重中之重。

2003年10月，党的十六届三中全会作出《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求，更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用。十六届三中全会提出了完善社会主义市场经济体制共有七大目标和任务，其中第二个就是建立逐步改变城乡二元经济结构的体制。

2004年9月，中央召开十六届四中全会。在会上，胡锦涛同志提出了关于“两个趋向”的重要论断：“纵观一些工业化国家的发展历程，在工业化初始阶段，农业支持工业、为工业提供积累是带有普遍性的趋向；但在工业化达到相当程度以后，工业反哺农业，城市支持农村，实现工业与农业、城市与农村协调发展，也是带有普遍性的趋向。”

2005年，中央提出工业反哺农业的时机已经成熟，“建设社会主义新农村”被写进中共中央十六届五中全会《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》。有观察家指出，社会主义新农村本身不是一个新的提法，但每一次的内涵和目标、要求都不一样，而这一次是在统筹城乡经济社会发展的背景下提出来的。

2006年，中央召开十六届六中全会，讨论构建和谐社会的问题。在这次会议通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出的目标和任务中，将逐步扭转城乡发展差距扩大的趋势、建立覆盖城乡居民的社会保障体系、逐步实现基本公共服务均等化作为重要内容。这些目标实现后，最终受益的主要是农民，也就是进一步加快推进城乡统筹的步伐。

党的十七大报告对统筹城乡发展、推进社会主义新农村建设作了专题部署，提出“建立以工促农、以城带乡长效机制，形成城乡经济社会发展一体化新格局”等新思想、新举措。统筹城乡发展，是深入贯彻落实科学发展观、实现全面建设小康社会宏伟目标的必然选择和科学抉择；统筹城乡发展，是新的历史时期推进农业现代化、全面建设小康社会的根本途径，是对农业、农村发展具有里程碑意义的根本性政策；统筹城乡发展，抓住了农业、农村、农民问题的症结所在，是解决“三农”难题的根本举措；统筹城乡发展，事关全面建设小康社会全局，是全面建设小康社会的重要保证。

（二）统筹城乡发展的内涵

统筹城乡发展是党中央根据新世纪我国经济社会发展的时代特征和主要矛盾，致力于破解我国城乡二元经济结构，解决“三农”难题，统筹城乡经济社会发展，全面建设小康社会所作出的战略决策，是贯彻落实科学发展观的重要内容和具体实践。

（三）当前统筹城乡发展面临的问题

1. 农村经济发展水平落后，城乡居民收入差距仍呈扩大趋势。改革开放以来，虽然农业农村发展取得了巨大成绩，但农业生产力水平偏低、经营规模普遍偏小、农业比较效益下降、市场化程度不高、产业化不强的特征并未根本改变。农民收入水平与城市居民的差距呈高速扩大趋势。

2. 城乡公共服务水平不均衡，农村社会事业发展滞后。由于历史欠账较多，农村教育、文

读书札记

化、医疗、社保等社会事业的发展严重滞后，特别是农村社会保障体系建设刚刚起步，无论是覆盖面还是保障水平，都与城市存在较大差距。

3. 农业基础薄弱，农村生产生活条件落后。农村特别是中西部地区水利、交通、电力、通信条件较差，目前我国还存在2.5亿农民饮水安全问题，近100个乡镇公路不通畅，近1万个乡镇不通沥青路和水泥路，约200万户农村人口用不上电。一些地区村镇布局不合理，垃圾处理、生态保护设施缺乏。

4. 农民的民主权利和财产权利尚未得到切实保护，侵犯农民权益问题时有发生。农民土地权益尚未得到有效保护，低价征收农民土地、补偿不到位等问题较突出，征地纠纷频繁发生，各种信访、群访事件多数是关于征地方面的。农民在整个过程中仍是一个弱势群体，土地被征后，土地增值的收益，被征地农民不能享受。而农民工的权益保障还不到位，农民工工资水平较低，最低生活保障、工伤保险、子女教育、廉租住房等权利缺乏有力的制度保护。

5. 以工促农、以城带乡的长效机制尚未建立，相关政策和体制有待进一步完善。我国总体上进入了以工促农、以城带乡的发展阶段，但统筹城乡发展的能力还有待于进一步提高，特别需要下更大决心来调整国民收入分配结构，切实向农村特别是中西部地区农村倾斜。在规范转移支付、完善农业补贴政策、加强政府支农资金管理等方面，还有大量工作要做。一些涉及统筹城乡发展的深层次改革，如推进大中城市户籍制度改革、建立覆盖城乡的统一的社会保障体系，以及形成促进农村土地依法流转的机制等方面，也需要进一步加大改革力度。

（四）城乡统筹发展的对策措施

当前，必须坚持城乡统筹发展，构建以工促农、以城带乡长效机制，加快形成城乡经济社会发展一体化新格局。在新的形势下解决“三农”问题，必须统筹城乡发展，努力形成城乡经济社会发展一体化新格局。

第一，要继续加大对农业农村的投入力度。总量持续增加，比例稳步提高。稳定发展粮食生产的政策信号不能变、支持不能减。完善农业补贴制度，调动农民务农种粮和地方重农抓粮的积极性。加强和改进产品市场调控，保持价格合理水平。

第二，不断增强农业发展支撑能力。抓好农田水利基础设施和高标准农田建设，提高农业科技创新和推广能力，健全农业社会化服务体系，提升农业机械装备水平，健全农产品市场体系，促进农业综合生产能力再上新台阶。

第三，加快改善农村民生。将政府的公共资源更多地投向农村，引导资金、技术、人才、管理等要素向农村聚集，千方百计促进农民多渠道就业，加快解决农村发展最急需、农民要求最迫切的饮水、用电、教育、医疗等问题，提高农村社会保障水平，加大扶贫开发力度，促进城乡基本公共服务均等化。

第四，坚定不移深化农村改革。更加注重城乡联动、协调推进，更加注重制度建设。稳定和完善农村基本经营制度，有序推进农村土地管理制度改革，加快农村金融改革步伐，继续深化农村综合改革。当前和今后一个时期，要把积极稳妥地推进城镇化，促进农民工融入城镇、有序转变为城镇居民，作为城乡改革联动的突破口。

五、低碳经济

（一）为什么要发展低碳经济

环境与能源是当今时代全人类需要共同面对的严峻问题。低碳经济正是在人类生存环境日益恶化，能源日益短缺的大背景下产生，以寻求新能源、减少碳排放量为途径，为解决全球气候变暖、石油短缺等等问题而产生的一种新型的产业形式。因此，发展低碳经济是全球性的共识与探索。发展低碳经济作为协调社会经济发展、保障能源安全与应对气候变化的基本途径，正逐渐被越来越多的国家认同。

从近期看，发展低碳经济，大力发展低碳产业、低碳能源和低碳技术，不仅是建设“两型”社会（资源节约型、环境友好型）和生态文明的重要载体，也是转变发展方式，确保能源安全，有效控制

读书札记

温室气体排放、应对国际金融危机的根本途径。作为一个负责任的大国，我国有必要，有动力，将低碳经济纳入发展国计民生的规划之中。

从长远看，发展低碳经济更是着眼全球新一轮发展机遇，实现我国现代化发展目标的重大战略。对于我国的社会经济现状来讲，低碳经济是与走可持续发展道路，建设全面和谐稳定的社会相一致的。因此，发展低碳经济也是我国建设生态文明的必然选择。低碳经济是循环经济发展的重要特征，是绿色经济发展的理想模式。发展低碳经济无疑是对传统经济发展模式的巨大挑战，也是大力发展循环经济，积极推进绿色经济发展的必然选择。

（二）低碳经济的科学内涵

低碳经济是以低能耗、低排放、低污染为基础的经济模式，是人类社会继原始文明、农业文明、工业文明之后的又一大进步。其实质是提高能源利用效率和创建清洁能源结构，核心是技术创新、制度创新和发展观的转变。发展低碳经济是一场涉及生产模式、生活方式、价值观念和国家权益的全球性革命。

低碳经济的基本目标是努力推进两个根本转变：一是将社会经济发展由高度依赖能源消费向低能耗、可持续发展方式的根本转变，二是将能源消费结构由高度依赖化石燃料向低碳型、可再生能源的根本转变。实现两个根本转变的中心环节是加快构建新型经济体系和产业结构，着力推进低碳能源与低碳技术发展，使整个经济社会活动低碳与无碳化。

同时，我们也应看到，低碳不等于贫困，低碳经济的目标是低碳高增长；发展低碳经济不会限制高能耗产业的引进和发展，只要这些产业的技术水平在国内领先，就符合低碳经济发展需求；低碳经济并不一定成本很高，减少温室气体排放的很大一部分潜力是负成本的，并不需要成本很高的技术，但需要克服一些政策上的障碍；低碳经济并不是未来需要做的事情，而是应该从现在做起；发展低碳经济是关乎每个人的事情，防范全球变暖，需要国际合作，关乎地球上每个国家和地区，关乎每一个人。

（三）发展低碳经济的对策

1. 转变经济发展方式，构建低碳发展产业。要按照党的十七大要求，努力实现经济发展方式的三个转变，并将其作为关系国民经济全局的紧迫而重大的战略任务。推进产业结构的战略性调整，大力发展高新技术产业和现代服务业，大力发展服务贸易，进一步强化抑制高耗能和高排放产品的出口政策，努力开发和生产高附加值、低能耗产品，实现整个产业结构的低碳化。

2. 节能降耗，推进低碳消费。继续制定全国及地区节能降耗约束性指标，进一步明确目标任务和总体要求，着力构建低碳型社会。大力推广节能省地绿色型建筑，强化新建建筑执行能耗限额标准监督管理，建立并完善大型公共建筑节能运行监管体系等，着力推进低碳建筑。加快城市快速公交和轨道交通建设，严格执行并适时提高乘用车、轻型商用车燃料消耗量限值标准，推进替代能源汽车产业化，着力推进低碳交通。大力宣传低碳消费理念和低碳行为好的做法，引导城乡居民转变消费观念。目前我国发展低碳经济应立足国情，充分利用节能减排与低碳经济发展之间的协同关系，建立与低碳发展相适应的生产方式、消费模式和鼓励低碳发展的政策、法律体系和市场机制。在政府逐步完善相关政策，鼓励引导低碳经济发展的过程中，企业应从搞好内部环境管理开始，做好生产环节中的节能减排和降耗工作。同时，企业要有长远投资眼光，在一些低碳技术、低碳产业上做战略投资。

3. 发展清洁能源，构建低碳能源供应体系。进一步落实《可再生能源法》及相关配套法规和政策，大力开发风能，加快开发生物质能，积极开发利用太阳能、地热能和海洋能，着力提升可再生能源的比重。提升新能源在国家能源战略中的地位，做好新能源产业发展规划，加强技术研发，增加对新能源产业的投资，促进新能源的加快发展。加强低碳能源工程建设，着力推进大型核电、大型水电、西气东输、大型风电基地和清洁煤电基地等项目，着力提高天然气、核电等优质能源在国家能源消费结构中的比重。引导和鼓励农村居民发展户用沼气，生产生物质原料，为大中型生物质发电工程提供稳定可靠的燃料保障。

4. 加大科技投入，促进低碳技术创新。把可再生能源、先进核能、碳捕集和封存等先进低碳

读书札记

技术作为提升国家技术竞争力的核心内容，列入国家和地区科技发展规划。加强应对气候变化的重大科学、战略与政策的研究。发展低碳经济，技术创新和制度创新是关键因素，政府主导和企业参与是实施的主要形式。发展低碳经济是我国应对气候变化的重要抓手，也是一项涉及经济、政治、文化、社会各个方面的系统工程，需要统一认识、健全法规、完善规划、夯实基础，落实各项保障措施，全面推进我国应对气候变化事业发展与改革各项工作。

热点专题之四　民生问题

一、促进农民增收

（一）促进农民增收提出的背景

农民收入增长是改善农民生活、调动农民生产积极性和开拓农村消费市场的基础。农民收入不能增长，农民生活就无法改善，农民的生产积极性就调动不起来，粮食和其他农产品生产和供给就会受到影响，农村消费市场就扩大不了，继而会影响整个国民经济又好又快发展。因此，增加农民收入对解决好“三农”问题乃至整个经济社会发展全局问题都具有极为重要的意义。

最近一个时期以来，国际金融危机快速扩散和蔓延，对我国经济的负面影响日益加深，对农业农村发展的冲击不断显现，保持农业稳定发展、农民持续增收的难度明显加大。2009 年是新世纪以来我国农业农村经济发展形势最严峻的一年，是“三农”工作面临挑战最大的一年。

（二）当前农民增收面临的困难

1. 在国内外资源性产品价格全面下行的态势中，能否保持国内农产品价格合理水平确实堪忧。国际市场大宗农产品价格快速回落，国内主要农产品价格全面下行。从目前看，推动农产品价格下行的动因仍未改变，有些还在累积，稳定农产品价格的难度依然很大。这样，靠市场价格来调动农民积极性和增加农民收入的手段受到了严重制约。

2. 在农民工就业形势严峻的情况下，能否保持农民收入持续较快增长确实堪忧。随着经济增长明显放缓，就业压力迅速加大，农民工就业尤为困难。2009 年农民工新增就业机会难以增加甚至会减少，工资水平难以提高甚至会下降。这样，靠外出务工经商来拉动农民增收的渠道遇到了严重阻碍。

3. 在全社会高度关注食品安全的氛围里，能否有效防范质量安全问题和事件对农业产业的冲击确实堪忧。近年来中国食品质量安全状况总体有很大改善，但也存在一些问题。随着人们健康意识普遍提高，国内市场对农产品质量的要求和出口农产品质量的门槛都在不断提高，食品质量安全问题更加敏感，特别是在手机和互联网已经普及的今天，信息传递速度快、影响范围广、放大效应增强，局部的、个别的食品质量安全事件往往会影响全国，一些不实传言也会冲击整个产业，农业生产经营风险大大提高。这样，靠保证和提升农产品质量来有效规避经营风险、促进农业稳定发展的任务摆到了突出位置。

4. 在连续 5 年增产增收的高基数上，能否保持农业稳定发展和农民持续增收确实堪忧。农业连年丰收，农民收入多年增幅较高，是多种有利因素共同作用的结果。这样，靠多种有利因素共同作用来推动农业农村发展的合力存在着弱化态势。

5. 在工业化、城镇化加快推进之时，能否统筹推进农业现代化、新农村建设在一些地方确实堪忧。中国已进入工业化、城镇化快速发展阶段，城市对农村带动作用增大，农村自身发展活力增强。但在二元体制作用、市场机制推动、经济利益驱使下，耕地、资金、人才等资源要素加速从农村向城市流动，从粮食、农业向非农产业转移，导致城乡失衡加剧、城乡差距扩大，一些地方的农村出现产业“非农化”、耕地“非粮化”、农业“副业化”、农民“兼业化”等现象。这样，靠统筹城乡发展来推动现代农业和新农村建设的方略在一些地方面临着严峻挑战。

（三）农民增收难的原因

1. 根本原因是在城乡二元经济结构下，农民收入基数低，同时受现有国民收入分配格局的

读书札记

影响，农民收入的增长速度低于国民经济的增长速度和城镇居民人均可支配收入的增长速度。

2. 虽然农民收入保持了持续快速增长态势，但农民增收的基础仍比较薄弱，增收渠道仍比较缺乏，促进农民持续增收的长效机制尚未完全建立。

3. 受国际原油等原料价格上涨影响，农业生产资料价格近几年大幅上涨，毫无疑问增加了农民生产成本，从而挤占了增收空间。

4. 另外，农民增收的另一个重要来源——工资性收入方面，也面临严峻考验。

（四）促进农民增收的基本措施

在经济发展面临严重困难和严峻挑战的形势下，必须加大惠农政策力度，充分挖掘农业内部增收潜力，大力拓展农村非农产业增收渠道，积极开辟外出就业增收空间，着力增加基础设施建设增收机会，努力形成促进农民持续增收的合力。

1. 努力保持农产品价格合理水平。农产品价格高低，直接影响农民收入。要进一步理顺农产品价格，健全农产品价格保护制度。当前，要密切跟踪国内外农产品市场变化，适时加强政府调控，灵活运用多种手段，努力避免农产品价格下行，防止谷贱伤农。继续提高粮食最低收购价格，有效引导市场走势，促进粮食价格合理回升。增加主要农产品储备，鼓励企业增加商业收储。加强进出口调控，支持优势农产品出口，防止部分产品过度进口冲击国内市场。搞好农产品购销和调运，密切产销衔接，畅通流通渠道，减免流通费用，完善生产、加工、流通环节的利益分配机制，让农民从价格上升、产品增值中得到更多实惠。

2. 逐步加大农业补贴力度。农业补贴是有效增加农民收入、调动农民生产积极性的有效措施。近几年，我国农业“四项补贴”逐年增加，已成为农民增加收入的重要来源。2009 年要充分考虑稳定农业生产和增加农民收入的严峻形势，尽最大可能继续增加农业补贴。加大良种补贴力度，提高补贴标准。大规模增加农机具购置补贴，补贴范围覆盖全国所有农牧业县（场）。加大农资综合补贴力度，根据农资价格上涨幅度和农作物实际播种面积，及时增加补贴。同时，按照目标清晰、简便高效、有利于鼓励粮食生产的要求，完善补贴办法。

3. 要积极促进农民就业创业。我国农村仍有大量富余劳动力，当前外出农民工回流使农村就业压力增大。农业农村工作要把促进农民就业放到更加突出的位置，内外联动，多种措施并举，最大限度拓展就业增收空间。扩大农业产业链的就业容量，引导和支持农民广泛利用各类资源，开发农业多种功能，发展精深加工，在生产的广度、深度中增加就业容量。扩大农业农村基础设施建设的就业容量，通过以奖代补、以工代赈等方式，组织农民大规模开展兴修水利、整治土地、植树造林、修桥筑路、治理人居环境，在改善农村生产生活条件中拓展就业空间。拓展农村二、三产业就业渠道，积极发展家庭工业等多种形式的乡村工业，加快发展类型多样的农村服务业，鼓励和支持个体私营经济发展，在活跃农村经济中创造就业机会。当前应高度重视农民工返乡回流问题，引导企业履行社会责任，采取多种措施稳定就业岗位，城乡基础设施建设和新增公益性就业岗位要尽量多使用农民工。积极支持农民工返乡创业，从贷款发放、税费减免、工商登记、信息咨询等方面予以支持。加强返乡农民工技能培训，提高创业就业能力。

4. 大力发展壮大县域经济。县域经济是促进农民就业增收的重要平台。要制定有效政策引导城市资金、技术、人才、管理等要素向县域流动，统筹配置各种资源，有效集成各项支持政策，增强县域经济对农民就业增收的带动能力。科学规划产业发展，积极引导劳动密集型、资源加工型产业，特别是农产品加工业向县域转移，大力培育特色支柱产业。促进乡镇企业健康发展，推进结构调整和技术进步，重点支持成长性好、就业容量大的企业做大做强。加快发展小城镇，依法赋予经济发展快、人口吸纳能力强的小城镇相应行政管理权限，增强小城镇辐射农村、带动就业、促进消费的作用。扩大县域发展自主权，促进财力分配向县乡倾斜，继续推进省直接管理县（市）财政体制改革，稳步推进扩权强县改革试点，鼓励有条件的省份依法探索省直接管理县（市）体制，增强县域经济发展活力。

读书札记

二、教育公平问题

（一）背景链接

浙江绍兴一中高考航模加分的怪现象：在绍兴一中2009年提出航模高考加分申请的19名考生中，13名是当地各级领导干部的子女，其余6名是教师子弟。新华社记者随后就这一事实向浙江教育部门求证，并得到了确认。据了解，不仅是绍兴一地，浙江宁波、温州等地也有学生从未参加过航模类比赛，也缺乏相应的能力与特长，却享受高考加分政策的消息。高考加分是一项执行多年的政策，目的是推进素质教育，鼓励学生全面发展和帮助高校选拔一些专业需要的特长生。但浙江省教育考试院坦言，在实际操作中，这项政策由于缺乏严格的定量标准，易受到人为操纵，导致一些加分项目中出现了少数“投机考生”，甚至一些滥竽充数的“南郭先生”。

（二）教育公平的内涵

教育公平，是指国家对教育资源进行配置时所依据的合理性的规范或原则。这里所说的“合理”是指要符合社会整体的发展和稳定，符合社会成员的个体发展和需要，并从两者的辩证关系出发来统一配置教育资源。党的十七大报告把教育的问题放在民生之首，强调教育公平是社会公平的重要基础。胡锦涛同志明确指出要把促进教育公平作为我国最基本的教育政策，首先是落实科学发展观、以人为本的要求。教育是以人为本最直接的方面，现在我们国家随着整个社会的发展，教育的发展也很快。人民群众对教育的期盼也很高，对教育的要求也越来越高。满足人民对接受更多良好教育的要求，毫无疑问这既是社会的要求，也是人民群众的要求，当然也是国家政策的要求。

教育公平的内涵可以分为三个层次：① 确保人人都享有平等的受教育的权利和义务；② 提供相对平等的受教育的机会和条件；③ 教育成功机会和教育效果的相对均等，即每个学生接受同等水平的教育后能达到一个最基本的标准，包括学生的学业成绩上的实质性公平及教育质量公平、目标层面上的平等。

（三）当前我国教育公平方面存在的问题

1. 城乡公平缺失。从2002年全社会5800多亿元的教育投资来看，当年，占全国总人口60%以上的农村只获得了其中的23%，而占人口少数的城市却获得了绝大部分。在很多农村、山区，九年制义务教育根本得不到保障，很多适龄孩子没能力和机会入学，辍学率相当高；在偏远地区，基础设施、师资得不到保证。在城市中的学生，却享受着不断升级换代的教育设施，接受素质教育。这种公平缺失严重挫伤了农村的可持续发展的能力，相对城市，农村的孩子一直接受着劣等的教育，并将农村居民的低素质持续下去，造成长期性的城乡差异。

2. 地区公平缺失。以矛盾的焦点——高校来看，北京、上海等大城市的高校的数目、质量远远大于一般的省市、自治区，这些高校的经费很大程度地依靠的是当地政府的支持，作为回报，在招生政策上表现为向本地区倾斜，划分出很大部分的名额给当地，有些高校甚至大部分在当地招生。这种状况严重影响了很多高校较少的省市、自治区的学生的升学，为了考上大学，只有拼努力、毅力、体力、精力，严重地影响了这些学生的正常发展。

3. 阶层公平缺失。收入越高的人在社会中享受更高的身份；而收入越低的人在社会中的身份地位逐渐降低，失去了在文明进程中的话语权，沦为弱势群体。由于这些新的变化，新的教育公平问题也应运而生，这就是阶层公平缺失。

4. 配置公平缺失。配置公平缺失最突出的表现是各高校对于有限的高等教育经费的肆无忌惮的争夺。

（四）促进教育公平的基本措施

促进和保障教育公平是构建社会主义和谐社会的必然要求，也是我国教育改革和发展不懈追求的目标。当前，促进教育公平应该从以下几个方面入手：

1. 政府增加公共财政对教育事业的支持力度。充分发挥政府的调节资源配置职能，公平地分配教育资源，尤其对贫困落后地区要做适当的政策倾斜，改变其办学条件差、师资力量薄弱的

读书札记

现状，实现教育质量公平。同时，政府要加大对教育管理的监督力度，把教育公平纳入政府绩效考核体系，加强政府教育问责制度建设。

2. 要改革现有的教育体制。取消重点校，改革高考的招考制度，统一考试卷、统一分数线、统一分专业，打破高考的户口、身份和地区界限。使广大考生拥有同等接受教育的机会，实现教育机会公平。

3. 加强和完善教育立法。要进一步加强和完善教育立法，用法律来保障教育公平的实现。进行高校管理制度、收费制度、贷款和还款制度、办学评估制度改革。针对教育领域存在的问题，用法律给予调整和规范。坚决打击教育领域的各种违法犯罪活动，坚决纠正各种教育收费不规范和乱收费行为。用法治精神确保教育公平的实现。

4. 建立教育社会救济制度，让贫困学生上得起学。政府一方面主动建立救济资金，另一方面鼓励企事业单位、社会组织和公众个人对贫困学生进行捐资助学。通过奖学金、助学金和贷学金等各种形式，对贫困家庭学生实行减收、免收学费和进行生活补贴，来解决贫困家庭子女和农民工子女上学问题。

5. 建立教育公平督导、监测和报告制度。定期进行教育信息公开披露。指定专门机构和人员，组织调查和监测教育公平的现状、变化和影响因素，协调相关部门督导和评价各级政府部门推进教育公平情况，定期向社会公布督导和评价结果。

三、就业问题

（一）背景链接

人保部门的最新统计数据显示，2010 年，全国高校毕业生为 630 万人，比 2009 年的 611 万多 19 万人，就业形势非常严峻。就业是民生之本。就业问题一直是社会关注的民生问题，就业关系到一个人的尊严问题，这几年，积极做好就业再就业工作，始终是党和政府最为关注、最为操心的一件大事。经过艰苦的努力，全国城镇每年新增就业人员 700 万人，500 万下岗失业人员实现再就业，城镇登记失业率为 4.2%，出现了下降趋势，就业再就业工作取得了明显成效。但在一些人的感受中，就业的压力仍很大，尤其是大学生就业难现象日益严重，但是同时也出现了用工荒的现象，用工荒与就业难在中国矛盾地存在着。

一方面，大量企业出现用工荒，另一方面，不少劳动力找不到工作，尤其是大学生群体就业比较困难，有些地方大学生的平均工资已低于农民工群体，就业结构性矛盾日益彰显。首先，从用工方来讲，主要是低端产业的用工荒，用工需求比较多的行业主要集中在电器制造、机械加工、服装制鞋等低端制造业产业上；而现代服务业、文化创意产业、先进制造业等行业，在国际上还没形成自己的竞争优势，用工需求不足，造成大量大学生就业难。这无疑折射出目前我国经济产业发展的不足。其次，从对求职者的要求看，不少企业需要的是掌握熟练技能的技工，而这恰恰是目前农民工欠缺的，也是大学生们所不具备的。表面上看，用工荒和就业难是悖论，而将两者联系起来剖析，实质上是人才结构、产业结构的问题。劳动力市场的整个趋势是供大于求，就业难将长期存在，而用工荒只是暂时的，结构性的。

十七届五中全会提出“着力保障和改善民生……要加强社会建设、建立健全基本公共服务体系，促进就业和构建和谐劳动关系”，“合理调整收入分配关系，努力提高居民收入在国民收入分配中的比重、劳动报酬在初次分配中的比重”。国务院总理温家宝在 2010 年政府工作报告中指出：千方百计扩大就业。这是保障和改善民生的头等大事。今年就业形势依然严峻，工作上不能有丝毫松懈。要继续实施积极的就业政策。重点做好高校毕业生、农民工、就业困难人员就业和退伍转业军人就业安置工作。中央财政拟投入 433 亿元用于促进就业。2010 年 4 月 27 日，胡锦涛同志在全国劳动模范和先进工作者表彰大会上的讲话中指出，要切实实施积极的就业政策，创造更多就业岗位，促进充分就业，改善就业环境，提高就业质量，不断增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬。要切实发展和谐劳动关系，建立健全劳动关系协调机制，完善劳动保护机制，让广大劳动群众实现体面劳动。

读书札记

（二）促进就业的一些基本结论

1. 人口自然增长率过高，是造成就业难的基本原因；

2. 产业结构不合理，是造成就业难的重要原因；

3. 企业大量富余人员的释放，加剧了就业难的局面；

4. 经济增长对劳动力的吸纳能力减弱，是造成就业难的一个新原因；

5. 劳动力供求关系错位，也是造成就业难的一个内在原因；

6. 提高就业的根本出路在于整体式的制度变革，打破城乡二元管理体制、改革高等教育制度、重视就业创业教育等。

（三）促进就业的基本对策

要切实发展和谐劳动关系，建立健全劳动关系协调机制，完善劳动保护机制，促进就业，让广大劳动群众实现体面劳动。

1. 针对大学生就业难问题，可以采取的措施

首先，政府等相关部门要加强领导，继续把高校毕业生就业工作摆在突出重要位置，全力抓好落实。要巩固和完善政策，加大工作力度，确保到基层就业的高校毕业生数量有较大幅度的增加。

其次，高等学校要积极探索，在专业课教学中融入创业教育；加快推进就业信息化建设，广泛开拓就业市场；进一步加大对家庭经济困难毕业生、残疾人毕业生、少数民族毕业生等特殊群体的帮扶力度。

再次，建立统一完善的劳动力市场体系，加快劳动力市场信息网络建设，为大学生就业提供强大的经济社会和法律制度支持，在全社会形成有利于大学生就业的良好社会环境与舆论氛围。

最后，大学生应该努力提升全面素质，加强大学专业基础课学习，同时重视个性化学习和核心竞争力的培养，转变传统的就业观念，积极迎接市场经济的挑战。

2. 促进农民工就业的基本措施

针对农民工的就业问题，各地要重点面向未能继续升学的农村应届初高中毕业生、进城求职农村劳动者、企业在岗农民工、返乡农民工等人员，开展职业技能培训，根据不同群体的特点，分别组织开展实用技能培训、技能提升培训和创业培训，切实提高培训的针对性和有效性。人力资源社会保障系统内的就业、培训、鉴定等部门要形成合力，充分发挥各自职能，共同做好农村劳动者转移就业技能培训工作。最后，要加强劳动者维权意识宣传教育，指导帮助农民工与用工单位依法签订和履行劳动合同，督促企业承担社会责任，发展和谐劳动关系。

热点专题之五　社会管理

一、社会管理创新

（一）加强社会管理创新提出的背景

2010年3月，国务院总理温家宝在政府工作报告中指出，要适应新形势，推进社会管理体制改革和创新，合理调节社会利益关系。认真解决企业改制、征地拆迁、环境保护、劳动争议、涉法涉诉等领域损害群众利益的突出问题，保障人民群众的合法权益。加强和改进信访工作。改善流动人口管理和服务。加强社会治安综合治理，着力解决突出治安问题，防范和依法严厉打击各类违法犯罪活动，维护国家安全和社会稳定。

2010年9月2日，国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长马凯在国家行政学院秋季开学典礼上强调，要努力加强和创新社会管理，扎实推进社会主义和谐社会建设。加强和创新社会管理，要以中国特色社会主义理论为指导，按照科学发展观和构建和谐社会的要求，坚持以人为本、服务优先，多方参与、共同治理，统筹兼顾、动态协调，既有秩序、又有活力，立足国情、改革创新的基本原则。

读书札记

（二）加强社会管理创新的意义

深入推进社会管理创新，是中央准确把握现阶段经济社会发展的新形势、新特征，深刻总结现代化建设进程中的经验，更好地维护国家长治久安，促进人民安居乐业，确保社会和谐稳定，作出的重大决策部署。

1. 深入推进社会管理创新，是全面贯彻落实科学发展观的内在要求。贯彻落实科学发展观，要求统筹协调推进经济发展和社会建设，要求坚持以人为本，树立“发展是第一要务，稳定是第一责任”的理念。

2. 深入推进社会管理创新，是维护社会和谐稳定的根本途径。我国正处于经济转轨、社会转型期，经济体制的深刻变革，社会结构的深刻变动，利益格局的深刻调整，思想观念的深刻变化，尤其是流动人口增多，社会治安混乱等特点给社会管理创新带来了困难与压力、挑战与考验。在这种情况下，我们原有的社会管理体制机制和方式方法，已经不能完全适应新时期经济社会发展的需要。这就要求我们必须深入研究现阶段社会建设的客观规律，创新社会管理的思路和方法，提高社会管理的效能和水平，并且要采取切实可行的措施，及时发现和解决现实中存在的突出问题，从而有力地维护社会和谐稳定。

3. 深入推进社会管理创新，是满足人民群众新期待的重要举措。社会管理与人民群众生活密切相关，直接关乎服务民众、改善民生、促进民和、维护民利、保障民安的重大责任。随着经济社会发展，人民群众越来越期待社会和谐、社区平安、民生改善。社会管理创新必须始终坚持“以人为本”，必须始终把维护人民权益作为根本出发点和落脚点，使社会管理为民、利民、惠民更加突出。

4. 深入推进社会管理创新，是提升社会管理效能和水平的必然选择。从一定意义上讲，社会建设水平的高低、社会管理能力的强弱，是衡量和检验执政能力、执政水平的一个重要标志。随着经济社会加快发展和改革开放的不断深入，经济结构、社会结构、组织结构、人员结构都在发生深刻变化，原有的社会管理体制和管理模式有些已不适应、不符合时代发展的需要，这就需要在加强社会建设、推进社会管理创新的实践中认真改进和完善。社会管理效能和水平的提高，关键是固本强基，夯实基层基础，应着力在体制机制上、组织推动上、狠抓落实上有所发展、有所突破、有所创新，进而全面提升社会建设和社会管理的科学化、人性化、制度化水平。

（三）加强社会管理创新的措施

深入推进社会管理创新，关键在领导，基础在基层，根本在落实。因此，要切实加强组织领导，强化目标责任，精心规划项目，突出实践特色，狠抓工作落实，务求取得实效。

1. 要在深化认识、加强领导上抓落实。加强社区建设、推进社会管理创新，是一项长期而紧迫的任务。各级领导要增强大局意识、政治意识和责任意识，切实把加强社会建设、创新社会管理摆上党政领导班子的重要议事日程，摆到与抓经济发展同等重要的位置。社会管理创新要纳入本地区、本部门经济和社会发展的总体规划，做到与经济建设同规划、同部署、同检查、同落实。党政一把手应担负起社会建设和社会管理的第一责任，亲自抓，带头管，真抓实干，确保社会管理创新各项工作落到实处。

2. 要在制订规划、强化责任上抓落实。社会管理创新要紧密结合各自实际，制定出较为完善的社会管理创新的总体规划。同时，明确目标责任，把任务分解细化，落实到岗位、量化到人员，并建立健全工作责任制度和讲评考核制度，确保每项工作的职责任务落实到位，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。

3. 要在深入调研、创新招法上抓落实。经济社会的不断发展，要求社会建设和社会管理必须与时俱进。因此，要不断研究新情况，解决新问题。要在创新管理理念、创新管理模式、健全管理机制、破解管理难题上下功夫、用气力，进一步解放思想，开阔视野，勇于探索，大胆实践，不断加强对社会管理的调查研究，掌握社情民意，分析社会矛盾，深入推进社会管理创新。同时，要认真学习借鉴国内外的好经验、好做法，创造性地开展工作。

4. 要在政策支持、工作保障上抓落实。社会管理创新是全社会的责任，需要上下左右齐抓

读书札记

共管。因此，各地区、各部门都应按照所承担的职责任务和工作实际状况，切实加大社会管理创新的政策支持和工作保障力度。政法综治部门作为社会管理的主力军，尤其要对街道（乡、镇）和社区（村）综治信访服务中心（站）的建设，加强日常管理和指导。同时，要在机构设置、人员编制、办公条件以及经费保障上给予支持，以保证社会管理创新的深入推进。

5. 要在整体推进、夯实基础上抓落实。新时期推进社会管理创新的工作任务非常明确，当前，要下力气把思路变成规划、把规划变成项目、把项目变成成果。既要突出重点，深入推进社会管理创新；又要以典型引路，整体推进。在实施社会管理项目规划中，要统筹抓好服务全市经济社会发展、维护国家安全和社会稳定、推进司法体制和工作机制改革等各项工作，推动政法综治工作整体水平的提高，开创政法综治各项工作新局面。同时，要着手研究建立长效机制，把社会建设纳入“十二五”规划。

6. 要在解决问题、见到成效上抓落实。衡量社会管理创新的成效，关键要看实践，看效果，看维护社会和谐稳定的能力是否提高，看人民群众的安全感和满意度是否增强。要紧紧抓住工作实践中存在的突出问题和薄弱环节，从关键节点上突破，因地制宜，脚踏实地，切实解决实际问题，真正做到“管得到、管得住、管得好”，确保社会管理创新取得实实在在的效果。

二、食品安全问题

（一）食品安全问题的含义

食品安全有两个层次的含义。绝对安全性：被认为是指确保不可能因食用某种食品而危及健康或造成伤害的一种承诺，也就是该食品应绝对没有风险。相对安全性：被定义为一种食物或成分在合理食用方式和正常食量的情况下，不会导致对健康损害的实际确定性，但不能担保在不正常食用时可能产生的风险。

《中华人民共和国食品卫生法》中规定：“食品应当无毒、无害”和“防止食品污染和有害因素对人体健康的危害，保障人民身体健康，增强人民体质”，这就是食品安全的根本内容和定义。不过，即使有这样的规定，人们仍然会存在不同理解。消费者对“食品应当无毒、无害”也会理解为食品不能存在危害健康或造成损害的可能性，即消费者总是要求社会提供绝对没有危险性的食品。事实上，有些有害成分是食品本身所固有的，如有毒蘑菇中的各种毒素和扁豆（四季豆）中的皂素和植物血凝素，如果食用时不加注意，就会造成食物中毒，但更多的有害成分是食品在生产、加工、储存、运输、销售、烹调等过程的各个环节中被一些有毒、有害因素所污染。因此，人类消费任何一种食品要保证绝对安全（危险性为零）几乎是不可能的。

（二）食品安全问题的消极影响

食品在人类生产生活中居于特殊地位，由其引发的有害效应对社会和经济的影响将是全方位的。从市场供给与需求的角度看，涉及的利益主体有广义的消费者（需求方）、生产者（供应方）、政府三个方面。

1. 严重威胁了消费者的生命安全和健康，引发人们对食品安全的信任危机。获得安全、营养和健康的食品是每一个消费者的最基本权益。然而，蔓延欧洲大陆的疯牛病造成一些人患上了克雅氏症，在患者中有近百人死亡，引起整个欧洲甚至可以说全世界消费者空前的“食品信任危机”；比利时等国相继发生因动物饲料被二噁英污染，导致畜禽类产品及乳品含高浓度二噁英事件，引发有关国家人民对畜禽制品的高度恐慌。

2. 造成生产经营企业重大的经济损失，对行业发展带来沉重打击。前些年疯牛病在英国等13个欧洲国家蔓延，欧盟为疯牛病付出了沉重的代价。首先，欧盟牛肉消费市场遭到重创，疯牛病导致欧洲牛肉市场一蹶不振。其次欧盟肉骨粉加工业遭到重创，这一项的经济损失达12.9亿美元，而且还要为焚烧动物下脚料支付25.8亿美元，更为重要的是欧盟的牛肉已失去消费者的信任，并引起市场萧条。我国的情况也不乐观，近几年发生的有毒大米、含“瘦肉精”的猪肉、劣质奶粉等的销毁也造成了上千万元的损失，并对本行业的发展造成一定的冲击。

3. 食品安全问题关系到经济的发展，又关系到社会的稳定。据美国FDA向中国卫生部透

露，近年来美国 FDA 之所以扣留了多批中国进口食品，其原因是：食品卫生差，农药残留超标，食品添加剂、色素问题，沙门氏菌、黄曲霉毒素污染等。另外，我国近年来出口的食品也有多起因为食品卫生问题，纷纷被进口国退货。货物被扣或退货不仅使我国蒙受巨大的经济损失，而且也使我国食品丧失了良好的信誉。不断发生的食品安全问题会造成人民群众的心理压力，由食品安全问题引发的食物中毒、死亡及其他事件，也会激发受害者与国家政府机关、生产企业的矛盾，从而引发社会不稳定问题。

（三）我国食品安全管理的体制问题

民以食为天。在生活质量不断提高的今天，食品安全已成为百姓最为关心的问题之一。党中央、国务院对食品质量安全工作高度重视。国家质检总局等相关部门正全面强化监管，为百姓打造“放心的餐桌”。可是，最近一系列食品安全事件使人们充分意识到，中国的食品安全问题已经到了相当紧迫的地步。这种情况的发生，食品安全卫生领域的监管“打架”难辞其咎。

1. “立法打架”。近 20 部法律、近 40 部行政法规、近 150 部部门规章，我国现行法律法规中涉及食品安全的不可谓不多，但没有形成对食品安全的有效监管，反而在许多方面造成了“打架”现象。如对市场上发现的未经检验的动物产品，《动物防疫法》与《食品卫生法》处理的规定就不一致。

2. “机构打架”。农业、质检、工商、卫生、药监、商业……我国承担食品卫生或食品质量管理职责的部门有近 10 个。“机构云集”增加了政府对食品安全工作的管理难度。多个部门监管一个方面的事务往往需要政府协调，提高了管理成本，降低了管理效率。

3. “管理打架”。职能交叉、多头食品安全执法检查的现象大量存在。多部门组织开展食品监督检查，浪费了国家有限的公共资源，无端增加了纳税人的经济负担，引起社会不满。

4. “标准打架”。截至目前，我国共清理涉及可食用农产品、加工食品的国家标准 1817 项，废止 208 项；清理行业标准 2588 项，废止 323 项。此外，还有大量的地方标准、食品卫生标准、产品质量标准……标准交叉、重复，让企业感到无所适从。

（四）解决我国当前食品安全问题的对策

面对当前严峻的食品安全形势，我国已经颁布了一系列政策法规，并采取了多项措施来保障食品的安全。同时，国家质量监督检验检疫总局、国家工商总局和卫生部门也加大了对生产企业、市场商品的监督抽查力度。目前已形成了全国上下重视食品安全，狠抓食品安全的良好氛围，并取得了许多阶段性成果。从整体上看，我国的食品安全状况有很大的改进，但要进一步解决我国的食品安全问题，笔者认为还应做好以下几个方面的工作。

1. 加强宣传教育，提高全民素质。一是对全民进行食品安全知识的宣传教育，利用一切媒体宣传食品安全科普知识、科学种植养殖知识等。二是加强对环境保护的宣传，强化人们的环保意识，使国民珍爱我们的环境，使每一个人在办每一件事时，都要从保护我们的环境出发。三是加强社会主义道德、诚信、公德的宣传教育，加强社会信用、企业信用和个人信用的建设，形成诚实、诚信的社会氛围，只有全民素质提高了，食品安全问题才能从根本上得到解决。

2. 完善与食品安全相关的法规和标准，提高食品安全领域的科技水平。研究并提出既符合 WTO 有关原则，又适应于我国国情的食品安全技术法规、标准，制订配套性、系统性、先进性、实用性均较强的质量标准和相关技术标准，加快与国际标准接轨的步伐，全面提升国家的食品安全的标准化水平。还要不断提高国家食品安全领域的科技水平和创新能力，为国家食品安全控制提供强有力的科技支撑。

3. 加大监督力度，坚决打击制假、售假等违法行为。加强食品市场的监管力度，从源头、生产、流通、销售各环节控制食品的污染，加大对涉及食品安全事件责任企业和责任人的惩罚和打击力度，健全市场管理和食品生产许可证制度、食品市场准入制度和不安全食品的强制返回制度，确保消费者吃上放心安全的食品。各级质量监督管理部门，要经常对农产品和食品实行监督抽查，增加抽查的次数和覆盖面。对制假、售假不法行为，从严、从重予以打击，造成一种高压态势，使不法分子不敢铤而走险。

读书札记

4. 充分发挥行业协会的作用。建立食品行业协会，对从业者进行职业道德和法制教育，推进诚信建设，培养自律精神。协会要定期组织会员学习，组织会员互相检查、参观、评议，相互监督。行业协会还应通过各种途径（驻外使馆、贸易机构、媒体等）广泛收集国外，尤其是贸易对象国和地区的行业标准、产品质量标准、检验检疫标准、环保要求，及时提供给相关企业和政府，研究对策，帮助企业解决因“绿色壁垒”引起的贸易纠纷，维护企业正当的权益。

5. 提高检测技术和能力，为保障食品安全提供技术支撑。无论是源头管理、市场准入、产品抽检或是进出口把关等都要有相应的检测手段。当前，我国的食品安全问题也对质检机构的检测水平和能力提出了挑战，对质检机构提出了更高的要求。为适应新形势下的检测工作，质检机构一方面要加强硬件建设，不断充实新的仪器设备，配备先进的测试手段。要有一批高素质的专业检测人员，不但精于检测工作，了解检测技术的发展趋势和动态，具有较高的理论造诣和丰富的实际工作经验，而且还要了解当前食品的制假动态，善于从产品的外观捕捉到产品的违禁添加物，为产品质量监督和打击假冒伪劣产品寻找到直接的突破口和切入点。

6. 加强国际合作，积极吸纳国际先进的食品安全管理经验，积极采用国际标准。我国已加入 WTO，为排除技术壁垒对我国食品出口的阻碍，保障食品的出口安全和人们的身体健康，食品的安全管理与国际接轨势在必行，必须按照国际先进标准组织生产。要系统研究和全面了解国际标准，找出我国现行标准与国际标准间的差异，为采用国际标准和国外先进标准提供依据。要注重引进与创新并举，结合我国的国情，借鉴 AOAC、CAC、FAO、ISO、WHO 等先进标准，开展标准技术创新研究，为保证食品安全和为政府部门制定符合我国利益的进出口监督检验策略和措施提供技术支撑。要培养一批懂专业、外语好、能在标准化领域进行国际交流的高级人才，积极参与相关国际组织的活动，为建立能与国际水平接轨的质量标准体系打下基础。

7. 建立食品安全预警系统，加强对食品安全的有效控制。建立和完善食品与营养监测系统，坚持重点监控与系统监控结合，监测不同地区、不同品种食品生产、消费、贸易状况。加强食品信息建设，建立我国食品安全预警系统，保障全民食品消费安全。利用食品安全预警系统，分析不同地区、不同品种的食品生产、食品供给、食品分配和食品贸易等环节安全动态。密切关注和研究市场变化、重大自然灾害对食品供给带来的影响，提前做好各种应对准备，以便及时采取有效措施，确保我国食品安全。

三、加强公民道德建设

（一）公民道德建设的主要内容

从我国历史和现实的国情出发，社会主义道德建设要坚持以为人民服务为核心，以集体主义为原则，以爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义为基本要求，以社会公德、职业道德、家庭美德为着力点。在公民道德建设中，应当把这些主要内容具体化、规范化，使之成为全体公民普遍认同和自觉遵守的行为准则。

1. 为人民服务作为公民道德建设的核心，是社会主义道德区别和优越于其他社会形态道德的显著标志。它不仅是对共产党员和领导干部的要求，也是对广大群众的要求。每个公民不论社会分工如何、能力大小，都能够在本职岗位，通过不同形式做到为人民服务。在新的形势下，必须继续大张旗鼓地倡导为人民服务的道德观，把为人民服务的思想贯穿于各种具体道德规范之中。要引导人们正确处理个人与社会、竞争与协作、先富与共富、经济效益与社会效益等关系，提倡尊重人、理解人、关心人，发扬社会主义人道主义精神，为人民为社会多做好事，反对拜金主义、享乐主义和极端个人主义，形成体现社会主义制度优越性、促进社会主义市场经济健康有序发展的良好道德风尚。

2. 集体主义作为公民道德建设的原则，是社会主义经济、政治和文化建设的必然要求。在社会主义社会，人民当家作主，国家利益、集体利益和个人利益根本上的一致，使集体主义成为调节三者利益关系的重要原则。要把集体主义精神渗入社会生产和生活的各个层面，引导人们正确认识和处理国家、集体、个人的利益关系，提倡个人利益服从集体利益、局部利益服从整体利

读书札记

益、当前利益服从长远利益，反对小团体主义、本位主义和损公肥私、损人利己，把个人的理想与奋斗融入广大人民的共同理想和奋斗之中。

3. 爱祖国、爱人民、爱劳动、爱科学、爱社会主义作为公民道德建设的基本要求，是每个公民都应当承担的法律义务和道德责任。必须把这些基本要求与具体道德规范融为一体，贯穿公民道德建设的全过程。要引导人们发扬爱国主义精神，提高民族自尊心、自信心和自豪感，以热爱祖国、报效人民为最大光荣，以损害祖国利益、民族尊严为最大耻辱，提倡学习科学知识、科学思想、科学精神、科学方法，艰苦创业、勤奋工作，反对封建迷信、好逸恶劳，积极投身于建设有中国特色社会主义的伟大事业。

4. 社会公德是全体公民在社会交往和公共生活中应该遵循的行为准则，涵盖了人与人、人与社会、人与自然之间的关系。在现代社会，公共生活领域不断扩大，人们相互交往日益频繁，社会公德在维护公众利益、公共秩序，保持社会稳定方面的作用更加突出，成为公民个人道德修养和社会文明程度的重要表现。要大力倡导以文明礼貌、助人为乐、爱护公物、保护环境、遵纪守法为主要内容的社会公德，鼓励人们在社会上做一个好公民。

5. 职业道德是所有从业人员在职业活动中应该遵循的行为准则，涵盖了从业人员与服务对象、职业与职工、职业与职业之间的关系。随着现代社会分工的发展和专业化程度的增强，市场竞争日趋激烈，整个社会对从业人员职业观念、职业态度、职业技能、职业纪律和职业作风的要求越来越高。要大力倡导以爱岗敬业、诚实守信、办事公道、服务群众、奉献社会为主要内容的职业道德，鼓励人们在工作中做一个好建设者。

6. 家庭美德是每个公民在家庭生活中应该遵循的行为准则，涵盖了夫妻、长幼、邻里之间的关系。家庭生活与社会生活有着密切的联系，正确对待和处理家庭问题，共同培养和发展夫妻爱情、长幼亲情、邻里友情，不仅关系到每个家庭的美满幸福，也有利于社会的安定和谐。要大力倡导以尊老爱幼、男女平等、夫妻和睦、勤俭持家、邻里团结为主要内容的家庭美德，鼓励人们在家庭里做一个好成员。

（二）如何加强公民道德建设

1. 大力加强基层公民道德教育

提高公民道德素质，教育是基础。要紧紧抓住影响人们道德观念形成和发展的重要环节，通过家庭、学校、机关、企事业单位和社会各方面，坚持不懈地在全体公民中进行道德教育，把建设有中国特色社会主义的思想观念和道德要求，不断灌输到全体党员和干部群众的头脑之中，使人们懂得什么是对的，什么是错的，什么是可以做的，什么是不应该做的，什么是必须提倡的，什么是坚决反对的。家庭、学校、机关、企事业单位和社会在公民道德教育方面各有侧重、各有特点，是相互衔接、密不可分的统一整体。必须把家庭教育、学校教育、单位教育和社会教育紧密结合起来，相互配合，相互促进。要突出加强社会教育，巩固家庭教育、学校教育、单位教育的成果，促进公民道德教育的深化。

2. 深入开展群众性的公民道德实践活动

公民道德建设的过程，是教育和实践相结合的过程。以活动为载体，吸引群众普遍参与，是新形势下加强公民道德建设的重要途径。每个公民既是道德建设过程的参与者，也是道德建设成果的受益者，要坚持在各种类型的群众性精神文明创建活动中突出思想内涵，强化道德要求，使人们在自觉参与中思想感情得到熏陶，精神生活得到充实，道德境界得到升华。以“讲文明树新风”为主题的创建文明城市、文明村镇、文明行业活动，各级党政机关开展的创先争优、依法行政、公正执法、做人民满意公务员活动，以及社会各界组织的“希望工程”、“送温暖”、“志愿者”、“手拉手”、“幸福工程”、“春蕾计划”、“扶残助残”等公益活动，覆盖面广、参与人数多，对公民道德建设有着深刻的影响。要在各项创建活动中充分体现社会公德、职业道德、家庭美德的内容，明确具体标准，制定落实措施，力求取得实效。

3. 积极营造有利于公民道德建设的社会氛围

大众传媒、文学艺术以及体育活动，对公民道德建设有着特殊的渗透力和影响力。一切思想

读书札记

学发展观，构建社会主义和谐社会，要求把深化文化体制改革、繁荣发展社会主义先进文化摆到更加突出的位置。文化是社会发展的重要内容，是社会进步的显著标志。文化的力量，深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，需要我们把文化建设同经济建设、政治建设、社会建设一道纳入经济社会发展全局，促进经济社会协调发展。这要求我们必须深化文化体制改革，解放和发展文化生产力，为繁荣发展社会主义先进文化注入强大动力，实现文化建设与经济、政治、社会建设协调发展，为构建社会主义和谐社会提供精神支撑和文化条件。

2. 深化文化体制改革是建立完善的社会主义市场经济体制的需要。经过20多年的改革开放，我国初步建立了社会主义市场经济体制，市场在资源配置中的基础性作用得到充分发挥，极大地提高了资源配置的质量和效率，文化发展的环境和条件发生了深刻变化，既拓展了精神文化产品创作、生产、流通和消费的空间，为文化发展提供了难得的机遇，同时也更加凸显了原有文化体制与不断发展变化的经济基础和体制环境不相适应的问题。党的十六大提出，根据社会主义精神文明建设的特点和规律，适应社会主义市场经济发展的要求，推进文化体制改革。党的十六届三中全会明确把深化文化体制改革纳入完善社会主义市场经济体制的重要任务。这就要求宣传思想文化战线在围绕中心、服务大局，为改革开放和现代化建设提供强大思想保证和精神动力的同时，要加快自身体制的改革，使文化体制与经济体制改革相适应，为社会主义文化建设提供有力的体制保障。

3. 深化文化体制改革是推动文化自身发展、满足人民群众精神文化需求的需要。随着我国经济社会的全面发展和物质生活水平的提高，人民群众的精神文化需求迅速增长，呈现出多方面、多层次、多样性的特点，为文化发展注入了新的动力，对文化建设提出了更高要求。一方面，人民群众要求大力发展公益性文化事业，加强公共文化基础设施建设，为全社会提供更加完备的公共文化服务，保障人民群众的基本文化权益；大力发展文化产业，繁荣文化市场，提供更多更好的精神文化产品，满足人民群众不断变化和增长的多方面的文化需求。另一方面，文化自身的发展也迫切要求冲破传统体制的束缚，使文化资源得到有效利用，广大文化工作者的积极性、主动性、创造性得到充分发挥。这就要求我们深化文化体制改革，加快建立有利于文化发展面向群众、面向市场，文化工作者各尽其才、各得其所，优秀文化产品不断涌现的体制机制，最大限度地激发文化发展的活力，使文化发展的成果惠及全体人民。

4. 深化文化体制改革是适应对外开放新形势，推动中华文化走向世界的迫切需要。以加入世贸组织为标志，我国对外开放进入了新阶段。一方面，我们可以更好地学习、借鉴人类优秀文化成果，推动我国文化走向世界，另一方面，也使我们面临国际文化市场竞争的巨大压力。如果我们不加快改革发展，就会面临既走不出去又守不住的危险。我们必须深化文化体制改革，加快形成有利于提高文化产品竞争力、促进文化“走出去”的体制机制，培育一批有较强实力和国际竞争力的文化企业和企业集团，积极参与国际文化市场竞争，推动中华文化走向世界。

5. 深化文化体制改革是维护国家战略安全的迫切需要。文化是民族的灵魂，是哺育和传承民族生命力的载体，是民族生存和发展的精神支柱。现在，一方面文化市场上非公有资本迅速发展，另一方面公有制文化单位游离于市场之外，造成“主体”缺位。这就要求我们深化文化体制改革，在继续鼓励和引导非公有资本进入文化领域的同时，进一步巩固文化领域公有制的主体地位和民族文化的主体地位，形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局和以民族文化为主体、吸收外来有益文化的文化市场格局，增强我国文化的整体实力和竞争力，有效抵御外来不良文化冲击，切实维护国家利益和文化安全。

（四）推进文化体制改革的基本措施

1. 推进文化事业单位改革。加大公益性文化事业投入，调整资源配置，逐步构建公共文化服务体系。进一步完善鼓励捐赠和赞助等各项政策，拓宽渠道，引导社会资金以多种方式投入文化公益事业。加大农村文化基础设施建设投入，逐步解决农村文化产品和服务相对缺乏的问题，丰富农民群众精神文化生活。完善城市社区文化设施，加强文物保护，扶持民族优秀传统文化。

读书札记

要深化文化事业单位的内部改革，推进人事、收入分配和社会保障制度改革，按照政事分开的原则，事业单位和行政机关不得相互混岗。

2. 深化文化企业改革。转制企业要在清产核资的基础上，合理确定产权归属，做好资产评估和产权登记等工作。确认出资人身份，明确出资人权利，建立资产经营责任制。要确保国有资产安全，防止国有资产流失。要着力培育外向型文化企业，积极实施“走出去”战略，创新对外文化交流体制和机制。实行政府推动和企业市场化运作相结合，打造一批具有国际竞争力的文化企业，成为实施文化“走出去”战略的主体。

3. 加快文化领域结构调整。要合理配置文化资源，盘活存量，优化增量，解决国有文化资产结构失衡、效益不高、闲置浪费问题，科学规划和配置公益性文化事业资源、报刊及广播电视资源，促进文化资源配置向农村和中西部地区倾斜。要大力提高文化产业规模化、集约化、专业化水平。要大力推进文化领域所有制结构调整，坚持以公有制为主体，鼓励和支持非公有资本以多种形式进入政策许可的文化产业领域，逐步形成以公有制为主体、多种所有制共同发展的文化产业格局。大力推进文化产业升级，用先进科学技术促进文化产业发展。

4. 培育现代文化市场体系。要加强文化产品和要素市场建设，打破条块分割、地区封锁、城乡分离的市场格局，形成统一、开放、竞争、有序的现代文化市场体系，重点培育书报刊、电子音像制品、演出娱乐、影视剧等文化产品市场。要建立健全市场中介机构和行业组织，提高文化产品和服务的市场化程度。推行知识产权代理、市场开发、市场调查、信息提供、法律咨询等专业化、社会化服务。加强文化市场监管，建立依法经营、违法必究、公平交易、诚实守信的市场秩序，创造公开、公平、公正的市场竞争环境。

5. 加强和改进文化领域宏观管理。加快转变政府职能，明确文化行政管理部门职责，理顺文化行政管理部门与所属文化企事业单位的关系。健全文化法律法规和政策体系，加强文化立法，通过法定程序将党的文化政策逐步上升为法律法规。继续执行实践证明行之有效的文化经济政策，制定和完善扶持公益性文化事业、发展文化产业、激励文化创新等方面的政策。各地可根据改革发展的需要，制定适合本地实际的相关政策。

6. 切实加强对改革的组织领导。建立健全党委统一领导、政府大力支持、党委宣传部门协调指导、行政主管部门具体实施、有关部门密切配合的文化体制改革领导体制和工作机制。要积极稳妥地推进文化体制改革，把深化改革与加快发展结合起来，把加强宏观管理与增强微观活力结合起来，把加强思想政治工作与解决实际问题结合起来。同时，要完善配套政策，使文化体制改革与劳动、人事、分配、社会保障、行政管理等各方面的改革相衔接。

读书札记

第六部分　近年真题解析

第一节　近年真题及解析

2010年江苏省考申论真题及参考答案

满分:100分　时限:150分钟

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者综合分析材料的能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答时限:建议阅读给定资料40分钟,作答110分钟。
3. 仔细阅读给定资料,按照后面提出的"申论要求"依次作答。
4. 请在指定位置作答,在草稿纸上或者其他地方作答一律无效。

二、给定资料

1. 某市居民对几年前的一场暴雨记忆犹新。那天是周六,市民们和往常的周末一样逛街、聚会、休闲。张艺谋大片《十面埋伏》的首映式正在这天举行,大批倒票的"黄牛"憋足了劲要大赚一笔。然而,突如其来的一场暴雨让所有在外面的人狼狈不堪。那天下午16时左右,天空突然电闪雷鸣,顷刻之间降下瓢泼大雨,不到两个小时的降雨让全市交通陷入瘫痪,立交桥下积水深达2米,公交车、小汽车变成了船。类似的事件,在全国很多城市都曾出现过。市政建设与城市改造不同步的现象至今仍然是个不小的问题。有专家表示,以应有功能来衡量,我国大多数城市的市政公用事业连"健康"都算不上。

截至2009年4月,中央的4万亿投资已经带动了地方30多万亿元的投资。从4万亿到30多万亿,这些保经济增长的投资都流向了哪些领域?资料显示,铁路、公路、航空、能源等基础设施以及医改、住房保障等民生工程都是投资的主要流向。例如某市新增投资60亿元,主要用于轨道交通、中小企业和农业,其中20亿元用于高铁的征地拆迁。某省拨付90亿元资金,主要用于保障性住房、农村民生和基础设施、重大基础设施建设等。某省组织了3300亿元投资,主要投向千亿基础网络工程、千亿产业提升工程和千亿惠民工程。其中惠民工程主要指配备教育、医疗、文化、体育等基本服务设施。但有专家指出,各地似乎都缺少了对城市公用事业的关注,而中国仍处在市政设施相对不足且市政设施需求迅速增长的阶段。尽管投资中有用于城市公用事业的部分,但比例很小、规模不大,尚不足以体现城市公用事业对经济增长的重要拉动作用。这位长期研究城市公用事业的专家说,城市公用事业具有先导性、基础性、公益性,需要得到更多的关注。市政公用事业包括城市供水、集中供热、垃圾处理、市政道桥、公共交通、园林绿化、污水处理、管道燃气八个方面的市政设施建设。在城市基础设施中,城市公用事业是重要的组成部分,也是国民经济中的重要一环。改革开放初期,讲招商引资、发展经济,讲得比较多的是改善投资环境。路桥、通讯、水、电、气、热等设施有了,投资者就愿意去投资,没有就没有人愿意去投资。市政公用事业对经济发展具有先导、基础的作用。作为城市社会经济活动载体的城市基础设施建设,日益受到人们的重视。建设并管理好城市市政公用设施,引导人们自觉爱护、维护这些设施,对促进城市经济稳定健康发展,对城市功能、质量的提高和城市现代化建设具有特别重要的意义。

2. 据统计,目前全国的城市市政设施固定资产投资在1万亿元左右,占全国GDP的比例在

读书札记

2%以上。某专家指出，因为城市道路、供水、燃气、污水处理和垃圾处理等建设任务仍然艰巨，在目前的投资规模基础上，投资扩大1倍，达到2万亿元的规模，也很难说就能完全解决问题。我国城市化进程仍处在迅速上升阶段，公用事业的资金缺口仅仅依靠政府单一的财政投入显然难以填上，公用事业的供给严重滞后社会的需求，成为经济起飞的瓶颈。因此，必须拓宽融资渠道，建立多渠道、多元化的城市市政投融资机制。这要求进一步放开市场，积极推进城市公用设施的市场化改革。现在全国有5亿多城市人口，在未来的20年时间里，全国城市人口将达到9亿多，这对城市公用事业将带来巨大的市场需求。对投资者来讲，也是个巨大的投资市场。上世纪90年代中后期，我国一些地方已经开始摸索市政公用事业市场化的道路，一些吃“皇粮”的城市公共事业单位开始“断奶”，2002年12月，原建设部颁布《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，鼓励社会资金、外国资本参与市政公用设施建设。在市政公用事业逐渐放开的过程中，已经有越来越多的社会资本进入。据南方某省统计，城市公交40%的产权，城市供水50%的产权，城市燃气80%的产权，已经转让给民营资本或外国资本。

从2002年开始，一些世界知名的大型外资水务集团开始进入中国，以巨资收购水厂。这些跨国公司的收购举动一度让国人困惑不已。例如2002年5月，威立雅水务集团斥资近20亿获得S市自来水公司50%的股权，经营期限50年，而转让评估价为7.6亿元，威立雅的报价超过评估价近两倍。2007年8月，Y市自来水股权转让项目招标，中法水务集团以8.95亿元中标，报价为资产价值的5倍左右。外资这种溢价收购手段，让国内很多地方政府兴奋不已。然而，国内水厂真的这么值钱吗？有学者指出，外资这样的溢价收购意味着将来要成倍地赚回去，负担最终会不同程度转嫁到老百姓身上。

随着市政公用事业市场化改革的推进，一些意想不到的问题开始出现。2008年1月，某市300多辆公交车停运，致使全市70多万市民出行困难。造成停运的原因在于公交民营化运转不良。一位业内人士指出，在原建设部文件出台后，很多地方政府就开始卖水厂，要么是跟外资合作，要么干脆一卖了之。他认为，公交线路、水厂卖出去，本身没有错，但基础分析工作没有做透，只想到有人买，政府还能有些收入，卖完后却没有人管，这样一来损失的是国家，伤害的是消费者。很多地方在打开市政公用设施投资大门之前并没有做好充分准备。这位人士说，特许经营，就是在市政公用行业中，由政府授予企业在一定时间和范围内对某项市政公用产品或服务进行经营的权利，政府通过合同协议或其他方式，明确政府与获得特许权企业之间的权利和义务。国外开展这类经营一般先要立法，而我国则跳过了这样的程序，而且政策法规、标准、管理措施、管理能力都不配套。公用事业中有一部分注定是没有效益的，这就不能打包全卖出去，而需要政府投入才能搞起来。不能都交给社会资本经营，更不能放任其赚钱，不对其进行管理。

3. 2009年7月31日，L市举行“城市供水价格改革调整听证会”，参会的18名听证代表中，17名代表同意水价调整，只有1人提出“最好不要提价”。消息一出，社会哗然。有网站展开了“如何看待L市水价上涨”的调查，超过80%的网友投出了反对票。8月4日，L市通过政府网站发布消息，邀请网民参加一场“关于供水价格改革调整”的座谈会。会上，L市发改委拿出了2套水价调整方案，但无论是哪一套，基本水价的上涨幅度都超过了40%，这让很多人感到接受不了。有的市民说：“L市不缺水，为什么还要涨这么高？6年不调价不代表可以随时上调40%。”

记者进行了统计，实际到会的网民代表59人，在长达3个多小时的讨论中，39人发言。其中9人鲜明地反对涨价。与网民调查超过80%反对水价上涨形成反差的是，现场有16人明确表示赞成有条件地调整水价。反对涨价的主要理由，一是认为L市不缺水，没有涨价的必要；二是认为水务集团的账目不够透明。L市水务集团负责人建议政府以后建立新的价格监审机制。他说，一些用水大户会由于水价上涨减少水的用量。那么这一次水价上涨会如何影响居民生活呢？

记者来到一个普通的居民小区，访问了74岁的卢奶奶和她的老伴儿。

记者：“卢奶奶，你家里一共用多少水？”

卢：“用4吨、3吨。”

记者：“几口人？”

读书札记

卢:“5口人。”

在卢家,记者看到很多盆子和桶。老人告诉记者这都是用来存水的,存下来的水要用来冲厕所、拖地、浇花,为了节约水,家里还特别改造了抽水马桶的开关。卢奶奶和老伴儿加起来每月有2000元多一点的退休工资,但是由于儿子、媳妇没什么收入,所以一家五口人主要靠这2000多元,水费每月9块多钱。

记者:“要是以后每月花个十二三块钱水费,承受得了吗?”

卢:“俺俩仔细着呢,俺俩可在乎。”

居委会的肖大姐告诉记者,这里的居民基本上都是这样节约用水的。水费涨一点也许还行,就怕连环涨价。

在L市另一家用水大户企业,记者了解到,他们已经在近几年对设备进行了节水改造,凡是工业上的用水都可以回收再使用,水的利用率达到了97%左右。

尽管L市的水价还没有上调,但从企业到普通居民,大家已经都在精打细算省着用水。这也给出了一个答案,为什么1995年L市每天要用50万吨水,而现在城市扩大了,经济发展了,每天用水量却反而下降到30多万吨。

在这次L市水价上涨的文件中,有一组数字很触目惊心:L市水资源人均占有量不足450立方米,约为全国人均占有量的1/5、世界的1/20,属于极度贫水区。L市水文部门负责人说:“附近两个水库的水,基本上不算L市的水权,属于过境水,是上游的水资源。即使是流经L市的几条河,水量也并不像大家看到的那么多。大家看到的L河的水面比较宽,实际上因为橡塑坝把水蓄起来了,真正来水,就是坝体上面流的那一点点水,那才是真正的来水。”

4. 2006年12月起,Q市市区综合水价调整,污水处理费由5元/吨上调为8元/吨,居民用水价格由1.3元/吨上调为1.55元/吨,特种行业用水由21元/吨上调为28元/吨。很多人认为Q市地处南方,降雨量丰富,没有必要节约用水。其实,这种观念是错误的。Q市计划用水节约用水办公室高级工程师王先生说,Q市处于水资源紧张区,多年平均水资源总量约100亿立方米,人均占有水资源量2005年为1330立方米,其中沿海县市低于730立方米,属贫水区。全国人均占有水资源2200立方米,但Q市远低于这个平均水平。此外,Q市70%的水资源量分布在人口较少,经济水平较低的山区,人均资源占有量为3595立方米。而人口密集、经济发达的沿海地区水资源较少。Q市降雨量季节性强,时空分布不均,年降雨量、年径流量约60%～80%集中在4～9月份,特别是梅雨和台风雨,时间短,数量大,极易产生洪水。由于现有蓄水工程对河川径流的拦蓄调节能力偏低,弃水现象严重。这种水资源年内分配的不均匀性,造成水资源年内供需不平衡。此外,入海损失严重。天然来水量丰富的晋江西溪流域由于淹没耕地、移民等客观原因,无法兴建大、中型水库,大量的水资源直接奔腾入海,损失的水量约占全市水资源总量的30%。

一位专家列举了Q市节约用水存在的主要问题:水资源忧患意识和节约用水的意识不强;长期养成不良的用水习惯;随着生活水平的提高,用水量也随着增加,浪费的现象越来越严重;水价偏低,水费支出占可分配收入的比例很少,大量用水不心疼;全市生活用水量占总用水量的60%左右,大部分居民没有实现一水多用,用水效率不高;绿化用水、道路用水等公共用水还是使用纯洁的自来水;非节水型水嘴、水箱、抽水马桶等用水器具还大量存在;产业结构有待进一步调整,高耗水的工艺、设备急需整改。

“低水价是造成水的超消费和浪费的重要原因。”该专家指出,水价提高10%,将使家庭用水降低3%～7%。他介绍了某大城市用水量价格弹性系数研究。该研究表明,水价每增加10%,需水量将下降3.8%;居民年收入每增加10%,除去水价影响,用水量需求将增加2.2%。据分析,水费支出占家庭收入1%时对心理影响不大;占2%时开始关注水量;占2.5%时注意节水;占5%时认真节水;占10%时考虑水的重复利用。

节约用水、高效用水是缓解水资源供需矛盾的根本途径。节约用水的核心是提高用水效率和效益。全国许多城市已经进行水价改革,并取得明显效果。这位专家列举了外省某市的例子。

读书札记

自实行阶梯水价以来，节水效果非常明显。1 年零 7 个月的时间里，机关、企事业单位节水率达到 3%～5%，居民节水率达到 10%～15%。该市的正茂社区是个有 1400 多户居民的老社区，实行阶梯水价以来，整个小区的月用水量从以前的 1.4 万多吨下降到现在的 4200 吨左右，小区居民没有一户月用水量超过 12 吨的一级水价范围。今年，银川全市用水人口增加近 2 万，居民用水量却下降了 15%，每天因节水减少了 1 万多吨的供水缺口。

他认为改掉不良习惯可节水 70%。与浪费水有关的习惯很多，比如用抽水马桶冲掉烟头和碎细废物；洗手、洗脸、刷牙时让水一直流着；设备漏水，不及时修好……除了良好的用水习惯以外，采用节水器具很重要，也最有效。节水器具繁多，有节水型水箱，节水马桶等。每个人都节约一点水，累积下来就是很多水了。据测定，1 滴水在 1 个小时里可以集到 3.6 公斤水，1 个月里可以集到 2.6 吨水，居民在购买卫浴产品时，首先就要考虑节水功能。

“这次水价上调，增加了洗车的成本。”洗车店陈老板说：“这对行业发展来说，是个很大的难题。如果市政配套设施条件充分，比如市区铺设了管道，可以从污水处理厂将处理过的中水输送到洗车店使用，只要车主同意，作为商家既能节约用水，又能节约水费，何乐而不为呢?”陈老板认为，这还需要车主改变观念。因为有的车主可能会认为中水是用过的污水，不愿意自己的车用这种水来清洗。

水价改革也是为了今后推广雨水收存、污水再生和中水利用。经过污水处理厂处理后的中水是可以再利用的，比如可以用于冲厕所、洗汽车、浇草坪、洒马路等非饮用水之用。收存的雨水和中水有相似的功能。

5. 据报道，某房地产集团开发的大型社区建有一个污水回流区，社区居民的洗衣、洗菜、洗脸、洗澡的生活用水全部集中到这个地方，用于浇灌小区内的绿地，冲洗路面。冲厕水则由管道通往室外化粪池，再经城市污水管道排放至污水处理厂。该集团某负责人说：“社区的绿化面积很多，如果全部用自来水浇灌，很浪费水资源，而且这部分费用都要公摊到小区业主，造成公摊费用也多。”他介绍，小区面积有十几万平方米，当初规划时就把设置污水回流设施纳入建筑成本。投入 150 万元建设污水回流系统，可以处理污水 150 吨，目前没有经过统计，不知道是否划算，但这个做法既减轻了业主负担，也节约了水资源。

业内专家介绍，所谓“中水”，就是把排放的生活污水、工业废水回收，经过处理后可以再利用的水。“中水”起名于日本，“中水”的定义有多种解释，在污水工程方面称为“再生水”，工厂方面称为“回用水”，一般以水质作为区分的标志。其水质介于自来水（上水）与排入管道内污水（下水）之间，亦故名为“中水”，主要是指城市污水或生活污水经处理后达到一定的水质标准，可在一定范围内重复使用的非饮用水。

中水利用也称作污水回用。“中水”回用，一方面为城镇供水开辟了第二水源，可大幅度降低“上水”（自来水）的消耗量；另一方面在一定程度上解决了“下水”（污水）对水源的污染问题，从而起到保护水源、水量的作用。

6. 将水价分为不同的阶梯，在不同的定额范围内，执行不同的价格，叫做阶梯型水价。使用水量在基本定额之内，采用基准水价，如果用水超过基本定额，则超出的部分按另一阶梯的水价标准收费。阶梯式水价可以分为增阶梯式和降阶梯式水价两种。增阶梯式水价指随着用水量的增多，水价越高；降阶梯式水价则相反，用水量越大，水价越低。在水资源短缺的情况下，应采用增阶梯式水价。例如 2005 年南方某大城市公布的生活用水水价方案：第一级水量基数为每户每月用水量 22 立方米及以下的，按基本水价 1.32 元/立方米计收水费；第二级水量基数为每户每月用水量 23 立方米至 30 立方米的部分，按基本水价的 1.5 倍计收水费；第三级水量基数为每户每月用水量 30 立方米以上的部分，按基本水价的 2 倍计收水费。

阶梯水价表明，用水量越多，付出的费用越大。对于短缺的水资源而言，非常适合。尽管实施阶梯水价存在基础设施建设、阶梯比例和基本水量如何确定等难题，但都是可以通过民主协商来解决的。阶梯水价优点是明显的，有利于促进节约用水，让多用水者付出更高的代价，促进其节约用水，是用经济手段管理水资源的重要工具，应该科学地加以利用。

读书札记

对于工业用水户应该是实施阶梯水价重点。首先，他们用水量相对比较大，其次量水设施比较齐全，数量相对居民少，也容易监控，将其作为近期阶梯水价实施的重点是非常必要的。

7. 多年来，政府为了提供廉价的水资源，水价低于供水成本。理论上水价的构成本来应该包括水资源本身价值、水工程的成本、水处理的成本以及水管理的成本，而且还包括污水处理的成本。实际上，目前我国的水价仅仅包含了水的工程成本和水的处理成本（北方某大城市还包括为南水北调筹集的资金）。所以从整体情况来看，城市水价低于成本价是一个普遍的现象，政府存在不同程度的“暗补”，但民众并没有真正地感受到补贴。

由于水价的提高，用水户会更加重视节水，提高用水户节水积极性。如果进行此种操作，意味着供水企业将减少甚至断绝政府的补贴，其主要获益依赖于水市场。当然，这个市场是政府调控下的水市场，并不是完全意义上的水市场。

2009年3月9日，水利部某负责同志表示，长期以来水价构成不合理和水价偏低，没有反映水资源的稀缺程度和水环境治理成本，导致目前水资源浪费相当严重，水污染得不到有效的治理。因此，必须加快推进水价改革，充分发挥市场机制和价格杠杆的作用。国家发改委价格司一位官员则表示，地方政府有自主上调水价的权力，不需要经过国家发改委的审批，也不需要备案。但是从资源价格改革的目标来看，今后包括水价在内的资源价格改革肯定会加速推进，这一点国务院常务会议已经明确做了要求。

三、作答要求

（一）依据给定材料1～5，简要回答下面两题。（20分）

1. 试指出市政公用事业建设的主要内容，并谈谈市政公用事业的重要性。（10分）

要求：准确、简明，不超过150字。

2. 给定材料1里说“连‘健康’都算不上”指的是什么问题？问题存在的原因是什么？（10分）

要求：全面、准确，有条理，不超过100字。

（二）假定你是某街道办事处工作人员，请参考给定资料，为当地居民社区的宣传栏拟一份节水宣传材料。（20分）

要求：

1. 体现国家节约水资源的有关精神，说明为什么要节水；

2. 简明、通俗，利于老百姓理解；

3. 不超过400字。

（三）我国市政公用事业发展面临一些亟待解决的问题，某市政部门准备起草一份推进公用事业改革的方案，请结合给定资料，指出该方案应明确解决哪些问题。（20分）

要求：

1. 准确全面，条理清晰，有针对性；

2. 表达简明扼要，不超过400字。

（四）相当一部分人认为，水是公共产品或者准公共产品，因此用水应该是低价的。针对这种观点，参考给定资料，写一篇文章，对国家水资源价格改革的基本思路进行阐述。（40分）

要求：

1. 自拟题目，中心明确，观点鲜明，联系实际；

2. 说理充分，结构完整，语言流畅；

3. 不少于800字。

四、参考答案

（一）

1. 市政公用事业具有先导性、基础性、公益性，市政公用事业发展对经济提升有很大的带动

读书札记

作用。市政公用事业包括：供水、集中供热、垃圾处理、市政道桥、公共交通、园林绿化、污水处理、管道燃气八个方面的基础设施建设。市政公用事业对经济发展具有基础性作用，对促进城市经济稳定健康发展，对城市功能、质量的提高和城市现代化建设具有特别重要意义。

2.“连‘健康’都算不上”是指：城市市政建设与城市改造中公用事业发展滞后，无法满足现代城市的高速发展。出现这样的情况原因在于：公用事业资金缺口大，仅仅依靠单一财政维系。公用事业的现代化资本运作模式难以适应市场发展。

（二）

我国水资源紧缺，地域差异性大，人均绝对占有量在世界上处于低水平。我国居民在长期使用水资源中浪费现象比较严重，民众的不良习惯也影响了节水行动的推行。我国大部分地区的水价还偏低，水费在民众的可支配收入中所占比例依然低，民众的生活用水习惯还处在粗放的阶段，多次利用的水循环系统不健全，节水型电器、节水设备等还很少。所以，倡导节约用水很有必要，一方面对个人是一种良好的生活理念，另一方面水循环再利用提高了水的产能与能效，从根本上缓解了水危机的可能性。

（三）

市政公用事业发展的资金来源渠道单一，城市市政投融资机制不健全。

市政公共事业市场化改革中外资企业溢价收购将成本负担转嫁给老百姓。

市政公共事业的特许经营跳过了法律程序，政策法规、标准、管理措施、管理能力都不配套。

公用事业打包出卖部分没有收益的只能由政府负担经营。

政府对资源性公共产品不能全交给社会资本经营。

政府对公共产品的价格定位缺乏有效的监督与审查。

（四）

推进资源性产品价格改革

——以水价改革为例

在资源性产品中涉及水、煤、气、油等常规性能源的供给，给民众带来了极大的便利，同时这些牵动亿万民众“神经”的公共产品的价格改革将产生深远的影响，尤其针对弱势群体的公共资源产品改革将是一项持久的民生工程。以水价为例的价格渐进式改革在我国资本市场化运作下出现了不同的声音。外资企业的进入掌控了市政公用事业的命脉，政府对公用事业的投入单一，在风险承受上，缺少立法的支持，特许经营完全把资本风险转嫁给了普通大众。

各地在水价改革上公用事业投入仅靠政府财政，融资渠道单一。而引入外资企业恰恰弥补了政府对公用事业的不足。外资企业对水价的掌控主要体现在水价变化上。当前水价改革的难点在于水价成本的公开，一是供水企业要在提出调价建议前向社会公开本企业有关经营情况和成本数据；二是政府价格主管部门在进行成本监审过程中可以邀请有关方面代表参与监督；三是政府价格主管部门的成本监审报告要向社会公开。通过成本公开，要让供水企业的成本好好“晒一晒”，“挤干水分”；要让政府制定水价的过程公开化和透明化，自觉接受社会监督；要让群众心里有一本“明白账”，更好地理解和支持水价改革工作。

资源性产品价格改革中水价改革在于平衡公用事业和百姓的利益，阶梯式水价改革不能成为涨价的理由。水价改革重在向民生领域的倾斜。同样，类似其他资源性产品价格改革要给民众一个合理的优惠与让渡。针对用水量大的企业建立用水量超标提醒系统。区别对待生产用水和生活用水。

对水价改革应该坚持市场调控与政府引导相结合，“完善反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制”。各地在水价听证制度上坚持阳光、公开、透明。水资源产权“国有民营”的思路值得借鉴，将经营责任转移给私营企业，以提高运营和管理水平。由政府采用指标等方式选择优质企业经营供水，自来水的定价则需要由独立的专业咨询公司测算得出，并经市政会议讨论决定。政府角色定位于行业的监管者和协调者。

读书札记

2009年江苏省考申论真题及参考答案

满分:100分　时限:150分钟

一、注意事项

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”依次作答。

4. 请在指定的位置作答,在草稿纸上或其他地方作答一律无效。

二、给定资料

1. 为了应对全球性的经济衰退,中央政府提出4万亿元刺激方案。各地方政府摩拳擦掌纷纷宣布大规模投资计划,合计投资18万亿人民币。

这当然很好。但中央政府应充分发挥其宏观调控能力,及时介入并积极主导区域的分工协调,努力避免重复建设和资源浪费。比如,一个城市需要进行比较大的基础设施建设,应该考虑与其周边地区协调合作,谋求优势互补,避免各自为政,不计成本和效益,另铺摊子。否则,不仅不能实现利益的最大化,反而会带来负面效应。

再如,在中国无论农村还是城市,只要走进医院,处处可见人满为患的场景:医院既缺病房、病床,又缺医生、护士,乡镇医院连一般的病都无法检查,村民必须辗转到县城去看。稍微复杂一点的病情,县级医院又无法应对,必须转到省市医院。如果每个村子都建设一个小型医疗所,治疗一些感冒发烧的常见症状,每个乡镇能建设一个中等医院,中小城市按人口比例建设相应规模的医院,群众就不必劳顿奔波到大城市看病。如果国家将医疗领域作为重点投资对象,废除投资壁垒,这不仅可以激活对建筑材料、医疗器材的需求,创造大量就业机会,而且也会大大缓解医患之间的矛盾。

扩大内需不应是轰轰烈烈的形象工程、政绩工程。政府应该实实在在地提高人民的生活质量,实实在在地改善企业的经营环境。扩大内需不是花钱比赛,不应再重复过去大量浪费的惨痛教训。应尊重市场机制,瞄准国内消费,同时全程接受人民和媒体的监督质询。

2. 全球性经济衰退的负面效应还在扩散,在出口市场开始“过冬”情况下,国内消费成为我国保证经济增速的“发动机”。我国长期的经济增长主要依靠投资和出口带动,贸易顺差吸收了大量外汇。央行官方网站近日发布消息称,央行将促进经济结构调整和发展方式转变,更有效地推动就业,促进和支持消费增长,推动经济增长从主要依靠投资和出口更多地转到扩大内需上来,实现经济的内外均衡。看来当前必须面对的主要问题已经转变成如何刺激居民消费增长,使其成为经济发展的源头。

中国发展研究基金会副秘书长汤敏:从目前的情况看,中国没有太多选择,整个的全球经济现在看来都成了问题,这个时候还仍然靠出口为主的,或者说出口拉动的经济增长,肯定会受到冲击,所以现在得赶紧采取措施,使我们的内需增加,用以补偿外需减少造成的影响。这是我们改变发展模式的一个催化剂,也是一个非常好的契机,如果做得好的话,很可能从此以后,把我们的经济由外向型为主变成以内向型为主,从而打破原来的那种不平衡的经济发展模式。

国务院发展研究中心对外经济研究部副部长隆国强:启动内需不是刺激投资,而是刺激消费。要老百姓花钱,首先老百姓得有钱,这几年为什么消费不振,一个很重要的原因就是个人的收入在整个国民收入的分配格局中所占的份额越来越小,这实际上是一个制度性的问题。老百姓有了钱为什么存在银行而不愿去花呢?因为他们对未来没有信心。他们的养老、医疗、孩子的就医就学,都必须通过一些制度性的改革来树立起他们的信心。

读书札记

中欧国际工商学院教授许小年：我们居民消费在GDP所占的比重近年来逐年下降，去年降到了只有35%，而居民消费在其他国家都在70%以上，我们居民消费太弱了，所以不能再刺激投资了。我们过去每年的投资率增长20%多，已经形成了很多过剩产能，而这些过剩产能，过去主要是依靠海外市场来消化，现在海外市场的需求没有了，这些过剩产能怎么办？所以你再刺激投资，这条路子走不通了。如果刺激消费的话，就要解除老百姓的后顾之忧，医疗的改革要赶快推进，养老保险、教育支出都是老百姓储蓄的主要用途，在这些方面的改革要尽快进行。

3. 中国人历来视勤俭节约为美德，怎么现在反倒成了坏事？美德反倒变成了不利于整体社会发展的负面精神遗产？显然这里有一些不对劲的地方。

世界上绝大多数人都向往富足的物质生活，除了少数将物质享受与精神修养对立起来的苦行者之外。因此，人的消费欲望是天然地无休止和得陇望蜀的，但他的现实购买力约束了这种无限的消费欲。消费的意愿与购买力的重合部分，在经济学中被称为“需求”。发展经济的目的正是为了满足人民不断增长和升级的消费水平，只要这些消费是合法的、健康的，其本质也就是提高老百姓的购买力，我想这是绝大多数人都同意的天经地义的事情。当然，经济学还告诉我们，不同人有不同的消费偏好，不同消费之间存在或强或弱的替代性，同一种消费还受边际效用递减规律的支配。

全球金融危机使我们比以往任何时候都更加深刻地认识到国内需求的重要性，因为建立一个主要立足于国内消费市场的经济体系，一方面符合以人为本和建设小康社会的施政理念，另一方面也能够有效地抵御和缓解外部经济环境变化造成的可能冲击。因此，“拉动内需”一时间变成了媒体使用最频繁的一个词汇。

问题在于，怎么才能拉动内需？我在上面说到的不对劲的地方就出现在这里。

既然是一种“需求”，那么所谓内需，必然是指国内市场上既有意愿又有购买力的那部分消费要求。近来媒体上关于“国富民穷”和“提高人民收入”的分析讨论很多，本文不再重复。我更想从另一方面探讨所谓“拉动内需”的根本途径。

其实人人都明白，收入的普遍增长是一项十分困难和复杂的任务，在国际经济大环境急剧恶化的当下更几乎是不可能的。但购买力是一个动态的概念，在收入不增加的情况下，只要消费和服务的市场价格下降，购买力也会提高。我想这就是各地打折促销之所以能够成立的基础——过去这些商品之所以“过剩”，并不是因为老百姓没有这方面的需要，而是它们的价格相对于消费者的收入太高了。在这方面，最典型的要数房价了。

不过，我最想重点讨论的问题还不在鼓励普通商品和服务降价这方面。在我看来，那些将拉动内需等同于“鼓励老百姓消费”的宣传员们混淆了一个重要的逻辑关系——假如“内需”是将老百姓钱包中的钱吸引出来就能够“拉动”的话，通货膨胀就是最立竿见影的办法。“拉动内需”的核心是使中国目前日益明显的出口导向的“生产型经济”转型为国内市场导向的“消费型经济”；而所谓“鼓励消费”的重点也不在于鼓励老百姓把存在银行里的钱取出来花掉，而在于鼓励形成一个有利于不断扩大国内市场容量和提升国内消费水平的经济体系。因此，拉动内需和鼓励消费的枢纽在于改变政府行为，而不是改变人民行为。

我是一个吃穿不愁的中等收入的上海市民，平时的消费的确很少。但我仔细思量一下，这并不是由于我清心寡欲，而是我需要的同时又有能力支付的商品实在太少了。比方说，人近中年又从事文字工作的我非常需要保持足够的体育锻炼，假如离我家步行时间在半小时以内、各种运动洗浴设施基本齐全的健身会馆年费在2000元以下（我自认为已经不算便宜了），我想自己会毫不犹豫地前去“消费的”。但我找遍整个街区，符合我要求的健身馆的最低价格是我心理价位的3倍。又如，我是个电影和音乐爱好者，假如上海的设施齐全的影院能够在任何时间段都买得到20元以下一张的电影票，上海的音乐厅和剧院能够有200元以下一张的音乐会门票（我以为这两个价格也已很不低了），我想我很可能会每星期“消费”一场电影，每月“消费”一场音乐会的。这笔消费还会附带上另一个好处，我会因此大大减少在地摊上买盗版碟的开支，从而也就为保护知识产权作出了间接贡献。可是据我所知，现在上海一般电影和音乐会的价格也在我心理价位

读书札记

的3倍以上。于是，我的上述消费愿望就这么被抑制了。还有旅游，饱览祖国的大好河山和历史遗产更是我这个有点文化的人的强烈爱好，但一想到景点门票比酒店价格还贵，还难免要被导游和各色宣称为我"服务"人强拉去买各种能够给他们带来大量回扣的高价商品，我就止步不前了……此外还有一些消费，我现在自己都不知道会是什么，但我知道一旦它们被创造出来，我一定会有需求的——20年前我以为有个BP机就够方便了，可仅仅过了不到5年，我就开始向往拥有一部手机了。

我心里其实很清楚，一定有人愿意开我中意的健身馆和电影院，但他们不是因为租金太贵的市场因素经营不下去，就是因为私营企业不能涉及许多文化事业的行政因素而不被允许经营。

因此，我最想说的是，要真正"拉动内需"，合理的途径是政府在不该管的地方放松乃至取消管制，在该管的地方要坚决承担起责任，哪怕是起码的责任。前者叫不干预（等于鼓励）市场自由竞争和创新，后者叫维护市场秩序。

以中国人的勤劳和智慧，老百姓其实并不需要政府的特别照顾，只要他们的合法经济活动不受到随意干涉，致富其实并不是一件很难的事。

4. 受全球性经济衰退的影响，国内很多外向型企业面临困境。据统计，XX省去年倒闭企业5万多家，关闭7千多家；与此呼应，各地陆续出现了民工返乡潮。去年底，不少地区返乡民工达到30%，有些地区甚至高达50%，然而，西部巴山县和平村姚三多和他的村民们却似乎感受不到全球金融危机的呼啸。

姚三多生于1960年，和妻子巧珍育有4个儿女。他所在的和平村距离县城6.5公里，共有村民560多人（计141户）。和平村与其他农村不同的是，它的村民没有一人外出打工。在当地政府的引导下，他们走出了一条通过种植蔬菜发家致富的路子，农户年均收入4万左右。和平村被上级授予"百村典型示范工程（名优特菜种植）示范村"的荣誉称号。

1995年的和平村，一般家庭一年下来也就不到一万元的收入，1995年之前更是连饭都吃不饱，主要收入是靠砍伐木料卖给当地加工厂，由于长时间的砍伐，全村林子都被砍光了，甚至连国有林也全砍光了。和平村的村民们传统上种植小麦。但由于当地气候和土壤不适合小麦的生长，往往是种100斤收100斤，好的时候才是种100斤收140～150斤，粮食不够吃而要花钱从外地购买。

1995年当地政府开始摸索帮助农民增收的新路子，初步进行了产业结构调整，1998年前后，乡政府鼓励农民大面积种植土豆，和平村的土壤适合土豆的生长，土豆产量很高。但是因为市场价格低，加之销售渠道不畅，因而并不是一条理想的增收之路，当地政府也曾一度鼓励村民种植木耳和香菇，但2000年以来，陕西省全面实施"天然林资源保护工程"。在这一背景下，当地政府作出了禁止培植木耳和香菇的决定。

经过几年的摸索和尝试之后，巴山县政府号召县郊的广大农民利用当地的气候和土壤特点，种植"名优特"蔬菜。姚三多及和平村的村民积极参与了这一调整性行动，他们在种植土豆的同时开始尝试种植"名优特"蔬菜。姚三多家在2000年从"架豆王"（蔬菜名）上获得的收入将近700元。姚三多以及他的乡亲们逐步尝到了种植"名优特"蔬菜的甜头，经济收入逐年增长。

2000年以后，他们迅速扩大种植面积，除了"架豆王"之外，还包括萝卜、白菜、甘蓝、菜花、西葫芦等多个品种，按照2005年的市场价格计算，甘蓝每亩收入为4000～5000元左右，白菜每亩收入4000元左右，"架豆王"每亩收入1000～1500元，菜花每亩收入2500元左右。一般家庭的蔬菜收入在4万元左右。

2008年，和平村经由农民经纪人的努力，这些蔬菜从县城进入省城，甚至远销到京城。目前，和平村在地方政府的引导下，一部分村民正在搭建蔬菜大棚，打算生产反季节蔬菜。2009年初，姚三多同村里其他人一样，也准备大干一场。他买了手机，添置了一辆摩托车和一台新拖拉机，打算新建楼房，为小孩结婚做准备。姚三多自豪地说："俺也要为拉动内需作贡献！"

5. 中国人的民生分布极不平衡：城乡之间不均衡，地区之间不均衡，阶层之间不均衡，行业之间不均衡。从民生困难的地方传出来四句话，叫做："通讯基本靠吼，交通基本靠走，运输基本

读书札记

靠篓，治安基本靠狗。”还有一句话是外国友人说的：“中国东部像是到了欧洲，到了中国西部像是到了非洲。”

在我国，不论城乡，当然主要是乡村，仍然存在小病不就医，大病医不起的情况。他们说：“救护车一响，两头猪白养。”“开个阑尾炎，白种一年田。”全国约有 3/4 的人口，即 10 亿人缺医少药。缺医少药同另一部分的“医药过剩”有直接关系。在有些城市里，占全市人口百分之零点零几的少数人所耗费的医药费却占全市人口百分之九十九点九。

在城镇，房价上涨幅度远远大于居民可支配收入的增幅，这是又一个困扰民生的大问题。贫困家庭不用说了，就是中等收入家庭，比如一个博士，工作后要积攒多少年才能买得起一套房子？如果是十几年，那要到多大岁数才能结婚？现在全国约有一百多万户城镇居民缺房，有 35 万户家庭平均住房面积在 8 平方米以下。与此同时，看一看被揭露出的贪官，有的有几十套房子。再看一看富豪榜，名列前位的是一位又一位房地产商。反差之大，令人吃惊！

世界上许多民生搞得好的国家，基尼系数为 0.15 到 0.18，而我国，2005 年的基尼系数就已达到了 0.467。这说明中国的贫富差距还是很大的。回避收入差距过大，收入差距就越来越大。不承认有弱势群体，结果弱势群体越来越多。从消费水平看，几百万条富人的狗的消费水平大大超过几千万贫困人口的消费水平。常识告诉我们：收入差距如此之大，财富差距还要更大。仅从金融资产看，城镇 20%最富裕家庭拥有的金融资产占全部金融资产的 66.8%。而占人口 20%的最贫困的家庭拥有的金融资产仅占全部金融资产的 1.3%。收入差距过大不仅表现在经济上，还表现在众多不公上。

6. 32 年前，中国是“重政治，轻经济”的思潮占上风。不纠正“轻经济”的思潮，中国人的吃饭都成问题，也就是说连生存型民生都成问题。可是，推行了“经济中心论”以后，有些人又搞起了 GDP 拜物教，以致出现了“经济这条腿很长，社会这条腿很短”的严酷现实。32 年前，是“不患寡，只患不均”的平均主义思想笼罩着。过去，虽也有几度批判平均主义，只因顽症太顽，平均主义仍然弥漫。32 年来，尤其是 30 年来，我们下真功夫纠正平均主义，取得了良好效果。哪知在一些人那里，又滋长了差距越大越好的倾向。邓小平在 20 世纪 90 年代初，觉察出了差距过大以后，一而再，再而三地强调“共同富裕”：1990 年多次强调过，1992 年多次强调过，1993 又多次强调过，并多次指出，收入差距过大，“就失败了”，就是“走了邪路了”，就会“出问题”，就会“打内仗”，“就是出现新资产阶级”，就是“落到资本主义去了”，“就不能不革命啊！”可是，他老人家这么多语重心长的提醒，未能引起一些人的重视，是实在不应当的。

马克思说：“人们奋斗所争取的一切。都同他们的利益有关。”关注民生是要付出代价的。把收入用于教育就不能用于经济了；把收入用于环保，从眼前讲，必然提高了生产成本；雇主提高了雇员的工资，就必然降低雇主的收益。再加上既得利益者的生存、生活、生计都是超人的，便很难想到众人的生存、生活、生计还有什么不便。就是看到、听到别人的生存、生活、生计有困难，也会视而不见，听而不闻。既得利益阶层自然不会只是一个群体、一个阶层。可怕的是，确有那么几个既得利益阶层中的有些人，他们互相利用，抱成一团，共同对付弱势群体，置民生于不顾。在这种情况下，假如政府也是“眼开眼闭”，不主持公正，无视民生问题，极力维护政府不应有的“非理性经济人”的角色，成了占人口一少部分的富人的代理人，这在西方就叫“政府失灵”。政府一失灵，那就要影响大局了。

市场不需要眼泪，但政府不能没有眼泪。政府不应该与民争利。20 世纪以来，全球 40 多个国家先后开展“瘦身政府”、“重塑政府”的新公共管理运动。政府应该是为弱势群体而设的，应该保护弱势群体的利益。关于弱势群体的定义，在不同的学者那里有不同的见解。有把弱势群体称为“社会弱者”的，也有称为“最脆弱者”的。弱势群体一般是指从政治、经济、社会、文化、生理等各个方面来衡量，在社会上都处于相对不利地位的那些人。学术界一般把弱势群体分为两类：生理性弱势群体和社会性弱势群体。前者沦为弱势群体，有着明显的生理原因，如年龄、疾病等；后者则基本上是社会原因造成的，如下岗、失业、受排斥等。从我国弱势群体的整体情况看，主体是社会性弱势群体，主要是由于社会原因导致其陷于弱势地位的。弱势群体是一个历史性范畴，

读书札记

随着社会的变迁，可能还会有更多的人成为弱势群体。它主要是一个用来分析现代社会经济利益和社会权力分配不公平，社会结构不协调、不合理的概念。在社会学、政治学、社会政策研究等领域中，它是一个核心概念。社会学关于社会问题的研究、社会学的分支学科社会工作和社会福利的发展和普及，可以说是推动弱势群体概念成为社会科学主流话语之一的重要因素。2002年3月，朱镕基总理在九届全国人大五次会议上所作的《政府工作报告》使用了“弱势群体”这个词，从而使得弱势群体成为一个非常流行的概念，引起了国内外的广泛关注。改革开放以来，党和政府在推动经济发展的同时，不断建立健全社会政策，保障广大人民的利益。特别是在保护弱势群体的利益方面，颁布了许多相关的社会政策，为弱势群体提供有效的制度性支持。可是，弱势群体支持的制度化依然急需加快、加强和落实。坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，中国全面建设小康社会和现代化所追求的，不单是经济增长，而是在经济发展的基础上实现社会的全面进步。通过政府调控，建立有效的分配和保障机制，使全体人民都富裕起来。这就是说，市场拉大贫富差距，政府要致力于缩小贫富差距。一边拉大，一边缩小，这就是螺旋式上升。在社会政策上，把贫富差距缩小了，既非消灭了富人，也没有消灭穷人，富者恒富；在市场经济中，把贫富差距拉大了，也是既非消灭了富人，也没有消灭穷人，而是使穷人在不穷的新起点上，仍然会有所谓的相对贫困。市场规范竞争机制，政府强化民生职能，二者互补、互动，社会就会一浪高过一浪地奔腾前进。

强化了民生职能的政府，叫民生政府。民生政府要有民生财政。所谓民生财政，是要在财政收入分配时，坚持民生优先，不断提高民生支出在财政支出中的比重，进一步提高财政公共服务的能力，使公共财政的春光普照广大民众。要完善公共财政体系，扩大公共服务的覆盖范围，把更多财政资金投向公共服务领域，把更多公共资源投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群体，包括遭受雪灾、震灾的地区。民生政府不仅关注民生、保障民生，而且注重顺乎民意、调动民力、建设国家、推动社会。

据统计，我国当前有700万城镇人口登记失业，有1000万下岗人员，有120万到150万城镇农民失业人员，还有80多万大学和专科毕业生。为此，温家宝总理在今年的《政府工作报告》中特别强调政府在今年要实施更加积极的就业政策，不久前，温总理在与网民进行网上交流时又动情地说：“就业不仅关系一个人的生计，而且关系一个人的尊严。”

7. 一说到“企业的社会责任”，有的企业家就说，我吸收了多少多少劳动力，似乎这就是尽了社会责任，问题是还有没有别的社会责任？比如参与第三次分配就是社会责任。分配有三个层次，一次分配是纳税、给职工发工资；二次分配是政府收了税后，拿出一部分用于社会事业，包括救助，尤其是在医疗、教育和扶助弱势群体方面，体现社会公平等；三次分配是民间捐赠，我国捐赠比以前有很大的发展，在2008年抗震救灾中，各地各界踊跃捐款，这就是对社会责任的检阅，相对以前有了很大的进步，但是如果拿以前的情况横向比一比，可以看出，我们的第三次分配格局尚未形成。在一些发达国家，慈善事业等第三次分配的总量约占国内生产总值3%～5%，而在我国现在只占到0.1%，而这0.1%中的80%还是来源于海外。这清楚地表明我们的企业家是“为富‘少捐’”或“为富‘不捐’”了。这怎么能说明中国企业家已经充分尽到了企业的社会责任呢？不仅是第三次分配，就连第一次分配，中国的企业家也做得很不像样子。中国10%的富人的收入占全体国民收入的比重比美国等国高得多。美国10%富人所缴纳的个人所得税占全部个人所得税的80%，我国10%的富人的所得税远远不到80%。有人保守地估计，2004年，我国税收流失额至少为4500亿元，税收流失率在15%左右。因此，组织、协调、管理好分配的三个层次，也是作为民主政府、服务型政府、责任型政府最重要的职责之一。

8. 在民主政治下，由选举和任命产生的官员必须对人民负责。他们必须为其言语和行为承担责任。问责是由授权产生的：人民给政府授权，政府给官员授权，官员对人民及其政府负责，政府则通过官员对人民负责。所以，问责制度的全部正当性是基于“权为民所授”。

宪政体制下的责任政府的首要责任就是：对其所做的一切，即与国家相关发生的一切，向公众有所交代。2003年突如其来的“非典”危机，给人们带来了许多深层的理性思考。在很大程度

读书札记

上，正是问责制的启动，成为中国战胜“非典”危机的转折点。在“非典”肆虐时期，包括前卫生部部长张文康、前北京市市长孟学农两名省部级高官在内的上千名各级政府官员，因隐瞒疫情或防治不力而被查处，这是新中国历史上首次在突发灾害事件中，短时间内就同一问题连续地、大范围地追究官员责任。战胜“非典”危机之后，我国从中央到地方开始加快推进政府问责制的制度化建设。

温家宝总理在履新之日就已宣示，本届政府将从建立科学民主决策机制、依法行政和民主监督三方面推进政治体制改革。他的首份施政报告以罕见的篇幅阐述政府改革，其中对“监督”和“责任”的强调尤为突出。温家宝在报告中重申，“政府的一切权力都是人民赋予的”，“只有人民监督政府，政府才不会懈怠”；并且明确指出，政府工作“有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿”。针对重特大安全事故频发的严峻形势，温家宝又明确提出“四不放过”的事故处置原则，即“事故原因不查清不放过，事故责任者得不到处理不放过，整改措施不落实不放过，教训不吸取不放过”。这无疑是中央政府要厉行责任追究的强烈信号。同时也表明，“问责制政府”的理念正在中国的政治和政府管理改革中积极推行。

与此同时，地方政府也加快了建立问责制度的步伐。去年下半年，四川省政府公布的官员引咎辞职的规定引起了广泛关注。今年以来，武汉市根据年初省人大提出的实施行政过错责任追究制度，已查处行政“不作为、乱作为”案件96起，处分党员干部83人，其中38人受到党纪处理，70人受到政纪处理，4人被追究刑事责任。与此同时，湖南省长沙市、安徽省淮南市以及深圳特区等地也开始实施行政问责；而一些尚未实施行政问责制的地区官员也从中受到警示。目前，国家监察部正在拟订一个对违法违纪者给予政纪党纪处分的量级法规。

在学术界和社团组织中，建立问责制政府的呼声更是日益高涨。

继国务院批准中石油总经理马富才引咎辞职后，北京市和吉林省也分别批准在密云县迎春灯会特大伤亡事故、吉林市中百商厦特大火灾事故中分别负有重要领导责任的密云县县长张文、吉林市市长刚占标引咎辞职。

实行引咎辞职制度，是推行依法行政、建立责任政府的需要。政府的一切权力来自于人民，领导干部行使的每一项权力背后，都连带着一份沉甸甸的责任。发生涉及人民群众生命财产安全的重大事故，身为安全生产第一责任人的领导干部，当然应该站出来承担责任。

马富才、张文、刚占标的引咎辞职表明，身为领导干部，决不是为了做官，而要切实承担为党、为人民服务的责任；他们有责任为人民群众做事，也有责任承担发生特大事故的处罚。那种出了恶性事故无人负责的时代一去不复返了！

9. 有错无为都是过，是过就应受追究。2009年2月1日是春节后上班第一天，山东省蓬莱市市委、市政府研究出台的《蓬莱市领导干部及工作人员有错无为问责暂行办法》正式对外公布施行。闻之令人耳目一新。有错就是过，应该受到责任追究，这是大家都能接受的现实。可是，“无为也是过”并受到问责追究却是新鲜事。

长期以来，在一些地方，在我们的一些领导干部和工作人员中总是存在一种惯性或惰性思维：为官者只要不犯错误就是好官。因此在我们的干部队伍中总是存在抱着“不求有功，但求无过”工作态度的一些官员。他们在其位不谋其政，浑浑噩噩地过日子。从过去的“一杯茶一支烟，一张报纸看半天”，到如今用上班时间在网上聊天、玩游戏、下棋、“斗地主”。更有甚者，抱着“重视就是开会，检查就是喝醉”的观念“工作”，在吃喝玩乐、游山玩水中消磨时光。

在普通老百姓看来，这些人身在其位不履职、不尽责，不为群众办实事、谋福祉。这样的人对领导队伍重要作用的发挥有着毁灭性的破坏。

无为即是有过！无为是在误人、误事、误国，与执政为民的宗旨背道而驰，与党和人民的要求和希望相去甚远。把那些只拿俸禄不干实事、工作不作为的人撤下来进行追究问责，同时起用那些能担当重任的干部，这不仅是转变机关职能、改进干部作风、提高办事效率的切实要求，也符合人民群众的期待。蓬莱市的“问责办法”还赋予了“群众第一话语权”。通过公民投诉、举报、“网上民声”和人大、政协监督，媒体曝光问责等程序，问责“无为”者，这种办法很值得仿效。

读书札记

三、作答要求

（一）请你归纳出给定资料中蕴含几个方面的内容，并加以概括叙述。要求：归纳得当，概括准确，条理清晰，篇幅350～400字。（24分）

（二）请结合给定资料1、2、3、4，提出应对我国当前经济形势的几点对策性建议。要求：针对性强，方法可行，语言简洁，篇幅不少于200字。（20分）

（三）给定资料6中提到温家宝总理与网友交流时说的一句话：“就业不仅关系一个人的生计，而且关系一个人的尊严。”请结合资料，谈谈你对这句话的理解和认识。要求：观点明确，分析透彻，篇幅不少于200字。（16分）

（四）你读了上面的给定资料，在思想情感上一定会有所触动。请从“民生与责任”的角度，自拟标题，写一篇议论文。要求：内容充实，观点鲜明，说理充分，结构完整，篇幅不少于1000字。（40分）

四、参考答案

（一）

① 为应对全球经济衰退，我国中央和地方政府提出各种经济刺激方案，但由于医疗、养老保险、教育等民生问题改革的滞后，居民消费能力和信心不足而影响拉动内需；② 拉动内需的关键在于政府行为的转变，因此政府要把扩大内需与关注民生结合起来，既保当前增长，又促长远发展；③ 努力建设民生政府，坚持民生优先，大力发展教育、就业、医疗、养老、住房等社会事业，着力保障和改善民生，维护社会和谐稳定；④ 正确处理政府与市场关系，关注弱势群体，引导企业承担社会责任，同时不断提高民生支出在财政支出中的比重，使更多公共财政投向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区和困难群体，改变城乡、地区、阶层、行业之间的民生失衡状况，走共同富裕道路；⑤ 加强政府自身建设，提高驾驭经济社会发展全局的能力，加快推进政府问责制，建立责任政府，确保民生工程得以落实。

【简析】或许受2009年国考申论的影响，此次江苏申论给定资料较为杂乱。可以看出，归纳概括题的难度明显加大，再次提醒考生一定要在准确理解材料主旨以及内在关系方面下功夫。本题题干要求归纳出给定资料中所蕴含的几个方面内容，而且要求“概括叙述”，这实际上回归申论整篇材料最基本的概括方法：先概括段落大意，然后围绕材料主旨加以整合。根据给定资料的排列顺序，段落大意分别为：全球经济衰退背景下的政府职能定位（资料1）；居民消费不足影响拉动内需（资料2）；拉动内需的关键在于政府行为的转变（资料3）；政府引导农民进行产业结构调整从而增加农民收入，就可避免金融危机影响（资料4）；中国民生分布不平衡且贫富差距拉大（资料5）；民生政府需要正确处理政府与市场关系，关注和保障民生，关注弱势群体，走共同富裕道路（资料6）；企业社会责任的缺失以及对社会分配的不良影响，需要政府加以引导（资料7）；问责制的推行是建立责任政府的内在需要（资料8）；无为也要受到问责追究（资料9）。可以看出，尽管资料头绪多，但整篇材料浑然一体，始终贯穿“政府责任与民生”这一宏大主旨：资料1～3借金融危机引出“民生艰涩”的话题，资料4则从正面说明政府重视民生的积极效果，资料5进一步深化民生政府的内涵，资料7言说“企业的社会责任”的缺失是虚晃一招，其真正意图在于企业也需要政府引导，资料8、9则从制度层面上阐述如何保证民生为本型责任政府的建设。如此，资料所蕴含的几个方面内容也就一目了然了。

（二）

应对我国当前的经济形势，必须把握好扩内需、保增长，调结构、上水平，抓改革、增活力，重民生、促和谐的原则。① 中央政府应充分发挥其宏观调控能力，及时介入并积极主导区域的分工协调，避免重复建设和资源浪费，防止出现形象工程、政绩工程；② 促进经济结构调整和发展方式转变，更有效地推动就业，促进和支持消费增长，推动经济增长从主要依靠投资和出口更多地转到扩大内需上来，实现经济的内外均衡；③ 将民生领域作为政府投资的重要方向，加强教

读书札记

育、医疗、养老和社会保障体系等建设，满足居民的基本需求，解决民众的后顾之忧，提升其消费水平；④ 尊重市场机制，维护市场秩序，鼓励市场自由竞争和创新，为人民带来实惠；⑤ 巩固和加强农业基础地位，促进农业稳定发展和农民持续增收。

【简析】这是一道典型的对策基本能力考查题，难度中等，如江苏申论2007年的第三题、2008年的第三题、国考2010年市(地)以下综合管理类和行政执法类职位的第二题。答题思路较为简洁：先仔细找出问题或原因，适当归纳，有时可从给定资料中“榨取”，然后采用“一对一”或“一对多”的方法提出具有针对性与可操作性的对策。

（三）

温总理这一充满深情的就业感言，是他在当前金融危机中就业难问题凸显的背景下对就业问题的忧虑与关注：一个人要解决生计，就得有一份工作；有了一份自食其力的工作，才有可能得到社会的尊重，才真正拥有做人的尊严。就业尊严是其他尊严之本，只有就业有了尊严，人的其他尊严才能得到保障。这是党的“以人为本”执政理念的具体体现。尽管各级政府实施了更加积极的就业政策，但在严峻的就业形势下，就业歧视更甚，找一份满足自己生计需要的工作似乎更难，又何来尊严？这就需要引起政府各级人事管理、劳动就业部门以及企业的全面反思，在全社会树立“就业关系人的尊严”的共识，进一步完善相关政策和制度，采取有力措施，让每一个人有尊严地就业，在就业中让每一个人不失去尊严。

【简析】对此类观念分析题，既要归纳概括出材料表层信息，更要进行深层次挖掘，这就需要结合具体的上下文语境，有时还要联系通篇材料主旨加以考察。从上述给定资料可以看出，温总理是在金融危机中就业难问题凸显的背景下说这句话的，而且他不只是从一个人的“生计”来看待就业，而且上升到“尊严”的高度，这就是题干中所提醒的“分析透彻”所在，显然这是本题作答的重点。

（四）

【参考例文】

政府不可以没有眼泪

——打造民生为本型责任政府

席卷全球的经济寒冬似乎裹挟着太多的民生艰涩：企业亏损，失业增加；小病不医、大病医不起；百姓紧捂钱袋子，不敢消费……在金融危机尚未见底的大背景下，林林总总的民生难题很可能接二连三出现。政府如何将公共财政用于民生，必将极大地考验现代政府的行政能力与智慧。进而言之，如何最大程度地给予百姓以温暖关爱和生活保障，则是责任政府无法回避的问题。

民生，顾名思义就是民众的生计和生活。中国自古就有将“民生”与“国计”相提并论之说，形成了“民为邦本，本固邦宁”、“政之所兴，在顺民心”、“忧民之忧者，民亦忧其忧”、“民为贵，社稷次之，君为轻”等政治理念，以及“轻徭薄赋”、“与民休息”等惠民政策思想。在现代民主宪政国家，保障和改善民生，解决民生问题，不仅是对政府道义上的要求，而且是政府必须履行的义务。政府的性质决定了它必须以保障和改善民生为己任，政府的职能也规定着它必须履行保障和改善民生的职责。简言之，保障和改善民生是政府的天职。

我国是人民当家做主的国家，民生是党和政府执政的根本所在，它直接关系到社会的稳定、国家的发展和未来。经过30多年的改革开放，我国整体生产力水平得到了较大提高，以发展为本型责任政府肩负了重大的历史使命。为了实现经济社会的全面协调可持续发展，我国政府开始逐步调整发展方式，注重提高发展质量，实现由重发展速度到重发展质量的战略转型，也就是积极向以民生为本型责任政府转型。胡锦涛总书记所指出的“劳有所得，住有所居，学有所教，病有所医，老有所养”，已成为民生为本型责任政府的坐标与指南。民生情怀生成的底蕴是责任。共建并共享和谐，把全面小康的发展成果更加直接地体现在改善民生上，是各级政府义不容辞的责任。政府才是“民生工程”的第一责任人。因此，政府应该把“普惠民生”作为发展的重要价值取向，围绕群众的实际困难和社会短缺来进行，将解决群众燃眉之急和社会公共品的不足作为民

读书札记

生切入的重点和难点，将扶持群众、扶持社会公共品作为政府民生责任义不容辞的方向，这样民生才能避免“打水漂”，为群众带来看得见、摸得着的实惠和好处。

目前，针对金融危机，各种救市手段都正在投放施行。未来或可预期，但眼前的困难却必须面对。如何依据自己的金融体制与市场体系，来制定相关的补贴、抵押、贷款、再融资等制度手段，使一些行业市场出现困境时，民生不至于受到胁迫，当成为政府目前需首要考虑的问题。这实际上就要求政府把公共财政的安排，向民生倾斜，看紧钱袋子，也要用好钱袋子，部分地转变过去那种临时补贴和救济的做法，在一定程度上转变思路，考虑如何更加稳妥地处理民生问题，追求解决问题的长效性、制度化，以确保一定比例的民生财政成为百姓充满信心渡过金融危机的坚强后盾。

更为重要的是，解决民生问题的长效性、制度化更依赖于民生为本型责任政府的建设。民生为本型责任政府以科学发展观为指导，将经济发展、社会发展与人的发展和谐有机地统一起来。这就需要作出以下努力：政府职能要实现由经济增长型向民生为本型转变，把保障和改善民生当作发展经济的终极目标；保持总供给和总需求的平衡，控制通货膨胀和通货紧缩，防范和化解金融危机；完善公共财政制度，努力实现公共服务均等化；逐步缩小地区间及人群之间的贫富差距，协调社会各阶层的利益；组织、协调、管理好分配的三个层次，使企业家的身上流淌着道德的血液；牢固确立“有错无为都是过”的观念，完善问责制；提高民众在民生问题上的参与度，加强对政府履行职责的监督等等。只有这样，一个以民生为本的责任政府的温暖阳光才能普照大地。

“市场不需要眼泪，可政府不可以没有眼泪”。一个负责任的政府必然是一个具有民生情怀的政府。如此，即便经济寒流再冷酷无情，也无法改变百姓对美好生活的乐观期盼。令人欣喜的是，关注民生已成为科学发展观统领下中国政府的积极行动，民生为本型的责任政府初显生机。倘若屈原老先生在世，他一定不会发出“长太息以掩涕兮，哀民生之多艰”的悲叹了。

【简析】江苏申论一个极其鲜明的特点就是具有强烈的人文情怀，令人充满敬意甚至为之动容。试想，一个缺少苍生情怀和道德感的人怎能“考上后对老百姓好点”？尤其是2007年的社会救助主题，在论证部分要求写一篇“情感丰富”的演讲稿，可见命题者的良苦用心。在本题中，请注意题干中“在思想感情上一定有所触动”这一句话，它提醒考生要用“心”去写，由此暗示本题的作答需要蕴涵一种深深的人文关怀精神。当然，情感的骏马需要有理性的缰绳牵引。由上述第一题的分析可知，“民生与责任”的主题贯穿全篇，这就需要结合给定资料透彻论证两者之间的关系，这是论证成败的关键，否则难以达到“内容充实，说理充分”的要求。这与2005年的“政府与诚信”、2006年的“运用传统节日弘扬民族文化的优秀传统”、2008年的“民族精神与中国创造”是一脉相承的。既然题干中明示两者之间的关系，自然需要阐明，与其说是申论考试，倒不如说是考查一般议论文或学术文章的逻辑常识。2010年国考的“海洋的保护与开发”也是同理。除此之外，杂乱无章的资料本身就对考生驾驭材料的能力提出了挑战。上述参考例文从金融危机开始说起，无非是想阐明这样一个观点：危机下民生问题突显，但不妨以此为契机，打造后危机时代的民生为本型责任政府。

2008年江苏省考申论真题及参考答案

满分：100分　时限：150分钟

一、注意事项

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：阅读材料40分钟，作答110分钟。

3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”作答。

4. 请在指定的位置作答，在草稿纸上或其他地方作答一律无效。

读书札记

二、给定资料

1. “Made in China”(中国制造)，这是20世纪90年代以来出现的世界垂直产业化分工中令全球瞩目的经济与社会现象。无论是国际社会中的外国居民、专家学者、华人群体，还是国内的仁人志士，对这一现象的解释莫衷一是，评价标准及结论也大相径庭。然而，对于近现代以来的中华民族而言，这毕竟是悲喜交加的一段历史。

曾几何时，我们曾以全世界都能买到中国产品为荣，但随之又出现了“中国已成为世界工厂”的说法。对此，有专家指出，一切都是中国制造并不意味着发达国家和其他国家完全无事可做了，中国完全成为世界工厂之时，也就是世界资源调整完成之时，那时的格局将是：发达国家将以技术生产为主，中国则以工业生产为主。对这种新的均衡没有必要担心。

中国虽是全球工业生产大国，但核心技术几乎全为外国所掌握，一边占有的是工业产品，另一边占有的是工业技术，两者之间有交易发生，并通过交易实现利益分配。所以，中国成为世界工厂，并不会妨碍现有的全球经济利益格局，相反，还有助于刺激全球的技术进步。

“世界工厂”的称号曾属于19世纪的英国、20世纪初的美国和稍随其后的日本，现在这项“桂冠”又戴在了中国头上。因此有人说现今世界工厂的董事会在欧美，办公室在日本、韩国，而生产车间在中国。

2. “Made in China”的发展状态及其效应同时存在于世界与中国。从世界角度看，这至少带来三大效益：其一，产业提升。垂直专业化分工链中的高端不断向上拓展，从而带动产业层次整体持续升级。经济全球化的重要特征是产业在全球范围内重新配置，并在重新配置中获得新利益，取得新发展。在“Made in China”过程中，发达国家的企业纷纷对自身长期形成的高成本、集聚一地的产业链进行分解，普遍将加工环节迁移出来，这就既带来成本节约，又使其将资源更加聚集于设计、研发等“产业高端”，因而对全球性的产业技术含量的提升具有直接推动作用。如果突破狭隘的民族观点，“Made in China”其实就是这一历史时期人类产业文明的重要组成部分及其体现。其二，利益增进。利益增进除使生产者获利之外，也使消费者获利。无论是发达国家，还是发展中国家，消费者的获益主要体现在用更少的投入获得同量甚至更多的消费福利。走出原产地，授权制造、定牌生产、连锁营销逐渐被消费者接受与认同，并且成为扩大品牌消费的新形式。事实上，目前在全球消费领域，“Made in China”已成为世界品牌消费不可或缺的组成部分。其三，世界经济秩序的重要承载者。众所周知，当今世界产业分工的重要特征之一，就是同一产品从研发到最终消费往往经历数个国家的生产和经营环节，其背后经济组织的相互依存实质上意味着不同国家的相互依存，更进一步说就是全球经济发展的相互依存。这种产业链上的“谁也离不开谁”现象就是时下的国际分工新秩序。难怪一些国际友人作出以下评价：中国是美国当前经济秩序的主要支撑者。

从国内发展看，“Made in China”意味着改革开放的直接成果。如果说，29年的改革开放使中国经济从落后的计划经济体制下的自给型发展状态步入WTO的世界经济平台，并以排行第四的总量位次参与国际分工，那么，“Made in China”是其中的主要参与形式，从这个意义上看，没有“Made in China”，就没有今日中国之发展，就没有中国今天的国际地位。

3. “Made in China”发展过程中也必然地会释放一定的“落后”效应。

第一，国内企业在制造环节上过度竞争，而高附加值的研发、产品设计、市场营销由外资垄断，这除了直接导致生产性服务业发展滞后外，还使中国产业始终被困于世界产业链的中低端，严重阻碍着中国的产业升级。因此，“Made in China”虽然可以带来参与国际分工尤其是垂直国际分工的某些效益，带来经济总量的增长，带来为国际社会所作出的贡献，却带不来国际竞争力的迅速提升，因而总体落后的状态无法消失。

第二，全国各地同时进行着“Made in China”，必然出现在特定时间内将工业化流程中的污染集聚起来，集中排放，这是以往工业化国家不曾发生的社会现象。尽管通过进步的治污技术可以

读书札记

抵消一部分，特别是可降低单位价值污染排放量，但集聚污染的问题始终突出。前不久国家环保总局官员在《中国的环境保护(1995—2005)》白皮书发布会上说，关于生态环境的破坏或者环境污染的影响对国民经济造成的损失到底有多大，中国政府相关部门作过研究，20世纪90年代中期的分析结果是占到国内生产总值的8%，而世界银行统计的数据是13%。对此，著名的环保问题专家梁从诫有一个形象的比喻。他说，中国在成为世界工厂的同时，也成了世界的厨房，成了世界的泔水桶，我们把做好的美味端上世界餐桌，让外国人享用，但是，做饭过程中产生的垃圾，却留在了自己的厨房里，留在了自己的泔水桶里。目前能源工业尤其是电力工业的发展速度太快，燃煤排放的二氧化碳数量猛增，与此同时，发达国家开始向我国大批转移钢铁等重污染工业，我们引进的项目虽然比从前有进步，但在资源利用与环境污染方面，比起不断提高的国际标准，差距反倒越拉越大，陷入"引进、落后、再引进、再落后"的恶性循环。

第三，面对全球普遍担忧的能源问题，集中从事加工业、耗能过高的国家不仅制约自身的可持续发展，而且极易成为众矢之的，一定程度上影响其国际形象。一般而言，愈是处于产业链低端，单位价值资源消耗量也愈高，同样类型生产量愈多，资源消耗总量也愈多。因此，"Made in China"实质上就意味着资源消耗型生产方式。尤其在工业领域，上述资源消耗规律体现得更为明显。因此，若要降低单位价值资源消耗量，改进技术、注重节约固然也是可取之招，但明显见效之举还是提升产业价值链。

第四，由于"Made in China"产品是国际分工体系中的组成部分，回归国际市场类似于成为"生物链"中的一环。然而，发达国家往往以顺差为由，推出种种常规性甚至"创造性"的贸易壁垒方式，制定了《关于报废电子电器设备的指令》和《关于在电子电器设备中禁止使用某些有害物质的指令》。这两项指令实施后，企业在出口时要额外缴纳高额的电子垃圾回收费用，其回收成本可能会接近甚至高于在中国的制造成本。这对利润很低的中国企业来说无疑是雪上加霜，一些企业可能由此而退出欧盟市场。此外，欧盟实行的SA8000标准认证，将劳工权利、环境因素与订单挂钩，这将对我国产品出口形成新的贸易壁垒。

4. 处于产业链低端的"Made in China"产品在国际市场上的竞争状态往往表现为低价竞争。低价竞争最严重的领域应属纺织品和服装业。如2004年，中国羊毛衫的平均出口价格为7美元/件，到2005年下降到3美元/件。中国的鞋、球类产品在过去的10年里出口额增长了50%，而平均价格却下降了20%以上。其实，原材料、资源性产品以及机电产品也有低价竞争加剧之势。2004年，中国稀土产品出口量是1990年的9倍，而平均价格却下降了46%；2006年一季度，轿车出口数量同比增长458%，而出口值只增长302%；手机出口平均价格为72.7美元/只，同比下降了15.3%。

低价竞争其实是低成本竞争，而这种低成本，又往往是通过耗费资源和侵害劳动者权益而获得的。就制造业而言，目前中国平均土地成本是日本的1/10，韩国的1/5；平均劳动力成本是韩国的1/13，日本的1/22。这里包含着对工人合法权益的剥夺。《中国经济时报》2006年6月26日披露，河北省总工会对全省1021家企业2005年执行最低工资标准情况进行的专项调查显示：42%的企业未执行最低工资标准，76%的职工在节假日加班未享受国家规定的加班工资。非公有制企业中51%的日工作时间超过8小时，有的企业职工甚至每天工作12小时，每月工作26天以上。看来，除了应反思现有"Made in China"增长模式外，劳动、社会保障部门严格管理和法治监控必须跟上。

5. 去年，圣诞节过后，我们决定不再购买一些标明"中国制造"的塑料、金属和木制产品，但是我们保留已经拥有的"中国制造"的产品。我们想试试，没有"中国制造"，我们能不能正常生活。

但是，在去年那个黑色的星期一，当我坐在沙发上，环顾节日过后的满地狼藉时，一种不安慢慢涌上心头。直到那一刻，我才注意到一个不容辩驳的事实——中国正在占领这个地方。

桌子上的电视机、门边的一堆网球鞋、圣诞树上的彩灯、地板上的洋娃娃……屋里随处都可见中国制造的产品。我起身离开沙发，迅速进行了一次盘点。把所有的礼物分成了两大类——

读书札记

中国制造的和非中国制造的。最后的统计结果是：中国产品25件，非中国产品14件。我意识到圣诞节已经成了中国人制造的节日。突然，我觉得够了。我想把“中国”关在门外。

经过略施小计和一番苦口婆心的劝说，我把丈夫也争取了过来。于是，1月1日，我家开始了为期一年的抵制中国产品的活动。这个想法并非为了惩罚中国，只是想衡量一下，中国到底在多大程度上渗入了我们的生活。我们想知道放弃使用中国产品到底需要花费多少时间和金钱，以及会带来多少不便。

我们碰到的第一个问题就是儿子的网球鞋已经小得无法再穿了。给他买一双新鞋搞得我疲惫不堪。经过两周的奔波后，我终于受不了了，花60美元给他买了一双从意大利进口的运动鞋。这笔钱花得让我有点心疼，因为买一双同质量的“中国制造”的运动鞋只需10美元。但我很快就习惯了这种感觉。几周后，我又花了60美元给我们蹒跚学步的小女儿买了一双得克萨斯州制造的鞋子。

随后，我们在许多小事上遇到了麻烦。为了给丈夫的生日蛋糕买蜡烛，我开车去了六家杂货店都没有买到，最终不得不用在厨房里找到的一盒落满灰尘的蜡烛将就。我家的一个旧抽屉从1月起就拉不开了。我丈夫在“家得宝”发现了修抽屉用的工具，但当他发现这个工具也贴着“中国制造”的标签后，就又把它放回了货架上。

家里的搅拌器和电视机坏了，这也带来了小小的危机。我们还不得不用起了旧式的捕鼠器，因为新式的也是中国制造的。避开中国制造的玩具更是一件令人难以应付的事。秋天，我们四岁的儿子发起了一次反抵制行动，坚决支持“中国的东西”。儿子一直是一个重友情的人，但是最终他厌倦了总把丹麦生产的“乐高”玩具送给朋友作为生日礼物。10月的一天早晨，我们去百货公司购物的时候，他突然喜欢上了一个电动的紫色南瓜玩具。

儿子哭着说：“我们都多久不用中国的东西了。”他为此纠缠了我一天。

第二天早晨，我又开车带他去百货公司，让他用自己生日时得到的钱去买那个南瓜玩具。

我不知道12月31日我家的抵制行动正式结束的时候，我们会怎么做。没有中国产品的生活一团糟。我发现，中国并没有控制我们日常生活中的每个地方，但如果你看看百货公司玩具部的盒子下面，我保证你还是会大吃一惊的。

经过一年没有中国货的日子后，我可以告诉你：没有中国货你也可以活下去，但是生活会越来越麻烦，而且代价会越来越大。以后10年我可能都没有勇气再尝试去过这种日子了。（本文作者是美国的萨拉·邦焦尔尼，题目是《没有“中国制造”的日子》）

6. 中央电视台中国经济年度人物前不久开始“四海论道”，赴世界各地讲述真实的“中国制造”。作为首站在伦敦论道的主讲嘉宾，北京大学中国经济研究中心主任林毅夫在和英中贸易协会主席白乐威(David Brewer)交流对“中国制造”的看法时透露：“我每次出国会给太太带礼物，二十年前这非常容易，随便买什么都能让太太高兴；现在变得越来越难，因为能买得起的常常是‘中国制造’。”白乐威深表理解：“我接待的中国商业伙伴在英国逛街时，经常向我抱怨——每次看中一件好东西，往往是在北京和上海也能买到的‘中国制造’。”

毫无疑问，这是“中国制造”畅销全球的又一例证。不过，“中国制造”走遍全球的背后，也有人对“中国制造”表示疑惑和不信任。一段时间来，西方政府和媒体常常高调宣扬“中国制造”的问题和缺陷。对此，林毅夫认为，中国有这么大的出口，难免会出现一些问题。中国目前所处的状况，日本、德国、韩国当年也曾遇到。相信“中国制造”一定能化挑战为机遇，由目前的“中低端”制造逐渐走向“高端”制造。

作为中国经济年度人物“四海论道”首站英国巡讲的主讲嘉宾之一，施正荣同经济学家林毅夫一起在伦敦讲述“真实的中国制造”。施正荣认为：“物美价廉的中国制造使全球人民可以较低价格享用高质量的产品，提高了普通人特别是穷人的生活水准，因此中国制造没有什么让人感到可耻或是不高兴的。”在施正荣看来，传统意义的“中国制造”曾给人“低科技、低价格、低等级、低质量”的印象，但中国制造正在“迈向新时代”，“中国制造已经有不一样的含义”。中国制造给世界带来了巨大贡献，而中国制造正在超越传统的“便宜和低端”，进入可持续成长的新时代。

读书札记

实际上，作为世界光伏产业的领军人物和新能源的代表人物，施正荣所代表的正是“不一样的中国制造”。施正荣师从著名的“太阳能之父”——澳大利亚新南威尔士大学教授马丁·格林。他创办的无锡尚德太阳能公司2005年底在纽约证交所上市；2006年初，他一度名列中国首富。以无锡尚德为代表，太阳能光伏制造业近年在中国迅速崛起，中国去年底已经成为全球第三大太阳能电池生产国。施正荣认为，将来的“中国制造”要更多考虑可持续发展。他说：“我们要在中国制造的过程中，考虑到和环境、自然的和谐，我们要围绕和谐发展及可持续发展来进行中国制造。”

7. 全国人大副委员长蒋正华指出，中国目前只是一个制造大国，还不是一个创造大国，企业只有具备了相当的科技实力，才能从“中国制造”迈向“中国创造”。

就目前来说，我国在这方面还面临着诸多挑战：科技投入占GDP 1.5%目标至今没有实现，科技投入增长滞后于科技发展需要；与美国、日本等发达国家5%左右的对外技术依存度相比，我国对外技术依存度还高达50%；许多自主创新技术和产品还缺乏必要的政策环境支持，甚至出现某些政府采购也只选国外产品的非正常现象；高层次、有创新能力的人才缺乏等。

中国创造的志向是掌握与世界同步甚至是领先于世界的先进技术，同时创立全球性的品牌；而中国制造的志向是通过用别国的品牌、用别国的技术、替别国公司做加工而赚取微薄的收入和利润。有的企业在中国市场上虽然拥有自己的品牌，但所使用的核心技术是别国的。以日化行业为例，大部分企业都是小富即安或偏安一隅型的，特别是南方地区的一些日化企业，不仅没有走向全世界的志向，甚至连走向全国的志向也没有。在中国，抱有“心有多大，舞台就有多大”这一理念的企业家还不太多。虽然中国企业在国际化方面的先驱很有可能成为先烈，但是我们还是希望能有更多的中国企业敢于梦想，大胆地进入国际市场，在世界舞台上竖起一面又一面鲜艳的“中国创造”的大旗。

“中国制造”需要在世界市场竞争，因此，中国的企业必须尽量吸引和储备世界级人才。仍以中国的日化行业为例，便宜的劳动力使得中国日化产品的成本比较低，因而价格也比较低，但是本土日化企业缺乏一流的人才（他们都进了宝洁、联合利华和欧莱雅等跨国公司）。虽说有的中国企业已经在世界其他国家雇用了当地人才，但是到目前为止，中国企业还排不上外国雇员优先选择的雇主清单，而如果不能在世界范围内招揽和造就人才参与中国创造，中国创造也只能是一句空话。

大部分中国企业的战略思考与战略规划能力大大落后于跨国公司。这些企业对战略中定位、取舍、匹配三要素之间三位一体的关系还缺乏深刻的理解；在产品领导力、亲密顾客关系和低成本等经营战略选择中往往只懂得选择低成本战略。

中国制造所使用和积累的大多是有形资产，比如土地、厂房、设备等，而中国创造所利用和积累的大多是无形资产，比如商标（品牌）、商誉、专利、信息、知识等。国际一流企业的无形资产占总资产的比例非常高，而大部分中国企业一向不太重视企业的无形资产，无形资产的总价值以及占总资产的比例都很低。这其中当然有国家会计准则的规定问题（中国企业的无形资产占总资产的比例不能超过20%），但是就算会计规则放开，这一数值也不会升得太高。中国企业如果不重视创造、管理、利用和积累无形资产，就无法实现从中国制造到中国创造的转变。

8. 有人说今天的市场由“产品消费”走向“品牌消费”。品牌的重要性不言而喻。然而，一个没有自己的创造、没有自己的文化、没有自己的个性的品牌在时空中几乎等于不存在。

据国家发改委统计，我国出口的服装，有自己品牌的不足10%，大都是贴牌生产或来料加工。到东南沿海的一些小城镇看一看，不少企业的“中国制造”实际是给国外名牌打工，生产能力很强，利润回报不高。

Interbrand中国区首席执行官陈富国认为：“一个大面积品牌群落的崛起肯定和这些品牌的生态环境有关系。”中国企业想要走上品牌创新之路，必须先营造一个好的生态环境。

不久前评出的“世界最具影响力的100个品牌”中，中国内地仅“海尔”一家入围且名次相当靠后。

读书札记

只有营造出有利于创新的环境和氛围，激励起大多数人的积极性和创造性，建立起“中国制造”转变为“中国创造”的信心和能力，才能真正锻造出响当当的“中国品牌”。

无论是在日本还是韩国，从经济起飞到品牌群落崛起之间都会存在一个大约 20 年的时间差。如果这个时间差同样适用于中国的话，那么现在正好是中国企业品牌群落崛起的时间。

目前，在中国还未完全形成较好的品牌创新环境，还存在一些阻碍品牌创新的因素。

9. “Made in China”作为双刃剑，成为我国经济发展的必经阶段，这是无可争议的。问题在于，作为发展阶段，它必须包含着发展中的产业提升，因而从发展趋势看，两种结果均有可能：一是始终处于加工国状态，随着加工优势逐渐丧失（如劳动力成本上升、资源耗尽等），已有的国际地位也不复存在，更为严重的是，国民经济发展的基本领域均为国际资本所控制，整个经济运行随着国际风险的加大而显得十分脆弱；二是以“现代”为起点，把中国的产业向现代提升到一个新台阶，并且最终走出这一台阶，跨入中等发达乃至发达国家的行列。其实，这种“跨越”的历史文明现象已经出现。日本、韩国、新加坡等二战以后崛起的新兴国家就是极好的佐证。仔细观察我国 29 年的改革开放和“Made in China”的历史进程，也不乏存在二次创新的优秀典型，从而为“Made in China”的转型带来了信心和成功实践的支撑。

以上海海立集团股份有限公司为例，它依靠下属的上海日立电器有限公司，通过企业创新力的不断培育，成为拥有空调压缩机领域自主知识产权、自主品牌和相应市场份额的世界第三大空调压缩机企业，全方位地实现了空调压缩机产业从发达国家到中国的大转移。2005 年，公司年产空调压缩机超过 1000 万台，连续 12 年位于国内第一，目前居全球第三。更为重要的是，它成功培育了该领域第一个中国驰名、世界具有一定影响、具有自主知识产权的空调压缩机品牌——“海立”。并且，在 2005 年销售总量中，“海立”占 86%。海立的创新结构可用三个同心圆表示：核心是技术创新力，第二层是体系创新力，最外层是产业创新力。

世界品牌的诞生固然需要通过自我创新所积累的技术，但更依赖民族凝聚力和体现国家意识的民族文化。缺少形成世界品牌的文化生态，是“Made in China”转型的最大障碍之一。品牌是需要技术支撑的，品牌更需要精神的注入，其背后是消费者认知、认同，一定情形下则是民族凝聚力之魂。每一位去过韩国的人均能从遍布国家的“现代”中获得民族精神的震撼！其中最大的启迪是世界品牌需要全民族整体打造。这里有着不可突破的规律：世界的，首先是民族的。没有脱离民族品牌的世界品牌。任何一种产品总是首先通过国内市场的孕育、壮大，而后走向国际。这是我国创立世界品牌的必由之路。

10. 党的十七大报告强调，实现未来经济发展目标，关键要在转变经济发展方式方面取得重大进展。

从转变经济增长方式到转变经济发展方式，“增长”强调的是量的增加，而“发展”则不仅仅是量的增加，更注重的是通过结构改善和质量提高来达到质和量的统一。

转变经济发展方式的核心就是加强自主创新，走有中国特色的自主创新之路，摆脱以往亦步亦趋、模仿照搬的技术发展模式，才能达到质和量的统一。

三、申论要求

（一）假如你是给定资料 6 中所说的参加“四海论道”的中国经济年度人物之一，赴世界各地向人们讲述真实的“中国制造”。请你写一份能够全面概括给定资料主要观点的发言提纲。要求：概述全面，条理清楚，语言准确，篇幅为 350～400 字。（篇末不得署名，署名者整卷无效）（24 分）

（二）给定资料 5 是美国一位家庭主妇对“中国制造”产品使用后的感受。请你对这则材料所蕴涵的“中国制造”的有关现象与问题作出必要的分析。（内容不少于四个）要求：观点明确，分析贴切，语言简洁；篇幅不少于 200 字。（16 分）

（三）针对给定资料 3 中所提到的第一个“落后”效应，请你结合给定资料，提出相应的对策。要求：针对性强，方法可行；篇幅不少于 200 字。（20 分）

读书札记

（四）结合给定资料，请你从“民族精神与中国创造”的角度，自拟标题，写一篇议论文。要求：内容充实，观点明晰，说理充分，结构完整；篇幅不少于1000字。（40分）

四、参考答案

（一）

相信“中国制造”/告诉你一个真实的“中国制造”

1.“中国制造”的前世今生

“中国制造”是近现代以来中华民族悲喜交加的一段历史。继英国、美国和日本之后，“中国制造”以这样一种姿态在世界经济舞台上亮相，或许也昭示着世界各国都无法回避的一个现实：东方的中国正在以世界工业强国的身影，走入未来的世界。

2.“中国制造”就是“全球制造”

“中国制造”为世界提供可持续发展的动力。作为全球产业链的一环，“中国制造”体现了世界各国企业间的分工协作和互利合作。物美价廉的“中国制造”使全球人民可以较低价格享用高质量的产品，提高了普通人特别是穷人的生活水准。

3. 由“中国制造”向“中国创造”跨越

中国目前只是一个制造大国，还不是一个创造大国。“中国制造”给世界带来了巨大贡献，而“中国制造”正在超越传统的“便宜和低端”，进入可持续成长的新时代。中国将围绕和谐发展及可持续发展，实施向“中国创造”的新跨越。

（二）

离开“中国制造”让这个家庭变得狼狈不堪和生活失常，在离开“中国制造”一年后，萨拉最终与“中国制造”重修旧好。由材料可知：① “中国制造”走遍全球的背后，西方政府和媒体大肆炒作其问题和缺陷，导致西方对“中国制造”的疑惑和不信任；② “中国制造”在世界各地广受欢迎，但常被误解为“低端、低质、低价”；③ “中国制造”为美国乃至全世界的繁荣作出了巨大贡献，但其并没有获得对方的尊敬，也没有获得与之匹配的竞争力；④ 在全球化的现实面前，不管你的信仰、肤色如何，只有寻求相互间的共同利益，发展合作关系，才能实现共存共赢；⑤ 我们应当进行积极宣传和交涉，澄清世界对“中国制造”的误解，赢回公正客观的评价，同时也要不断地提高自身的质量和竞争力。

（三）

① 转变经济发展方式，加强自主创新，走有中国特色的自主创新之路，摆脱以往亦步亦趋、模仿照搬的技术发展模式；② 与产业结构优化升级紧密结合，发挥我国比较优势，发展现代产业体系，逐步实行行业的整合，走联合发展之路，增强国际竞争力，加快形成以科技进步和创新为基础的新竞争优势；③ 提高全民族的素质，努力培育企业的创新能力，倾力打造具有自主知识产权的民族品牌；④ 强化企业主体地位，完善激励技术创新、科技成果产业化的法制保障、政策体系、激励机制、市场环境。

（四）

【参考例文】

民族精神：挺起中国创造的脊梁

不久前评出的“世界最具影响力的100个品牌”中，中国内地仅“海尔”一家入围且名次相当靠后。在中国成为“世界工厂”的今天，此消息确实令人有些尴尬。世界的，首先是民族的，没有脱离民族品牌的世界品牌。我们为什么缺少响当当的“中国品牌”？一个重要的原因恐怕就是民族精神的缺失。没有民族精神的注入，我们将永远处于“中国制造”阶段而无缘跃升至“中国创造”。

“没有中国货你也可以活下去，但是生活会越来越麻烦，而且代价会越来越大。以后10年我可能都没有勇气再尝试去过这种日子了。”萨拉·邦焦尔尼在《没有“中国制造”的日子》一文中生动而形象地描述了美国民众日常生活对“中国制造”的依赖程度。在21世纪，没有什么比中国的

读书札记

崛起更令人瞩目了，中国对世界的影响正逐渐成为一种现实，最有说服力的一个现象便是“中国制造”。然而，我们冷静思考后发现，时至今日我们应该关注的并不是中国制造了多少，而是中国在制造什么。在这个经济全球化时代，“中国制造”的价值标签究竟意味着什么？曾引以为豪的“中国制造”在世界各地为中国赚足了“面子”，一些打着“中国制造”印记的所谓世界名牌误导了消费观念，一些民族品牌即使是完全采用了国际先进技术也很难被用户接受；即便产品是中国制造，但贴上洋牌就能颇受欢迎。当我们沉浸在“拿来主义”和“洋为中用”语境里，享受“贴牌”所带来的喜悦与虚假幸福之时，殊不知，“中国制造”中“独立自主，奋发图强”的民族精神在慢慢地消失。这样的“中国制造”虽然保住了“独立”，但不能“自主”，看似在“奋发”，却不能“图强”。

民族精神是民族文化的深层内涵，是一个民族在历史活动中表现出来的富有生命力的优秀思想、高尚品格和坚定志向，具有对内动员民族力量、对外展示民族形象的重要功能。民族精神是一个民族自立于世界先进民族之林的必要条件。一个成功的世界品牌靠的是民族精神的支撑。“世界品牌的诞生固然需要通过自我创新所积累的技术，更依赖民族凝聚力和体现国家意识的民族文化。”亚洲“四小龙”的崛起在很大程度上得益于儒家文化中的积极成分。“代表日本形象有两个：松下电器，丰田汽车。”近一个世纪以来，中国的儒家文化一直是日本企业文化中的内容，日本企业中倡导的人即资本、和能生财、忠诚三大观念均来源于儒家。韩国人珍爱国产车，积极支持国产车。这种对民族品牌的偏爱虽然包含着浓重的地方保护主义情绪，但由此走向世界，为民族赢得了尊敬和赞誉。这也是民族自豪感和自信心的胜利。也难怪每一位去过韩国的人均能从遍布国家的“现代”中获得民族精神的震撼。可见，世界品牌需要全民族整体打造，品牌的成长很大程度上取决于对民族精神的挖掘。

民族精神是民族品牌之魂，只有大力弘扬民族精神，才能保证民族品牌的成长，才能实现由“中国制造”向“中国创造”的跃升。如何培育民族品牌？我们认为，一是要解决好品牌在市场商战中的属性认识的问题，不管是哪个企业，哪个行业的，创出品牌首先是国家的、是民族的。二是要认识到民族品牌是一种信仰，是一种灵魂，是一种道德。把创民族品牌视为市场经济中的“政治”，只有这样才能把民族品牌做好。三是品牌是企业发展永恒的主题。“市场无止境，名牌无终身”，创名牌、发展名牌永远不能画句号；市场不认可，一切等于零。四是中国的市场最大，我们要发挥优势，创传统加工行业的名牌。五是创真正的品牌必须靠真正的企业家，企业家是创品牌的关键。六是要把品牌看成是民族的象征，看成是国家的形象，看成是商战中的“核武器”。中国有着先进的民族文化，有着自强不息的民族精神，要始终坚信“只有民族的才是最好的”。

鲁迅先生曾经说过：“中华民族自古以来就有埋头苦干的人，就有拼命硬干的人，就有舍身求法的人，就有为民请命的人……他们是中国的脊梁。”中华民族从来都不缺乏艰苦奋斗的创业精神，从来都不缺乏奋发图强的民族精神。创民族品牌的根在于民族文化，创民族品牌的原动力在于民族精神。让民族精神注入民族品牌，挺起中国创造的脊梁，那么“中国制造”的伤感记忆就会俱往矣，迎接我们的必将是“中国创造”的新时代！

2007年江苏省考申论真题及参考答案

满分：100分　时限：150分钟

一、注意事项

1. 申论考试是对应考者综合分析材料的能力、提出和解决问题能力、文字表达能力的测试。
2. 作答时限：建议阅读给定资料40分钟，作答110分钟。
3. 仔细阅读给定资料，按照后面提出的“申论要求”依次作答。

二、给定资料

1. 全国“两会”期间，有的代表、委员提出，我国农村的社会救助目前还存在地区不平衡的

读书札记

现象。

按照他们提供的调查数据，对于农村社会救助资源供给的开发，无论是政府还是民间，或者是国际社会，都有很大的开发空间。从政府对社会救助资金的投入来看，存在着总量不足的问题。以2002年为例，“抚恤和社会福利救济费”、“社会保障补救支出”和“全国社会保险金”三项支出总额为1716.5亿元，但投入到社会救助方面的资金总量还不到100亿元。从2002年的情况来看，国家对社会保障资金的总量增加了，但增量部分都投到了社会保障，并没有投入到社会救助，尤其是农村社会救助领域。

2. 当前农村社会救助，主要包括临时性的贫困救济、灾害救济、农村五保救济、农村低保和扶贫开发。由于农村社会集资能力、个人支付能力低，社会保障基金缺口大，筹集资金贫乏，社会物质保障基础薄弱。虽然从中央到地方各级组织在社会保障制度建设方面做过种种努力，但是农村社会救助仍然存在种种问题。

某镇辖17个行政村，114个村民小组，拥有耕地32000亩，有农户8900户，32340人，其中农业人口29740人，非农业人口2600人，全镇60岁以上老人2966人，贫困户达326户，735人。农村弱势群体中，绝对贫困人口（年人均纯收入低于625元）占3.6%，相对贫困人口2800人（年人均纯收入626～865元），占8.6%。在我国经济收入差距巨大、层次分明的社会结构中，最明显且较大的一个弱势群体就是相对于城市居民而存在的农村居民，而农村居民中为温饱问题所困扰的人口，又是社会结构中最底层的弱势群体。

农村住户调查资料显示，2005年某镇农村弱势群体人口，包括自产自食农产品折价的人均纯收入仅916元，尚有一定数量的农户人均纯收入低于625元。大多数农村弱势群体农户举债度日，经济收入不能维持基本的生存需要。按目前低于中等水平的消费品市场价格折算，625元的年收入只能折合大米260公斤，蔬菜390公斤，肉类125公斤，植物油104公斤，食盐347公斤，根本无法顾及其他的消费需求和个人发展需要，这就表明还有一部分农村弱势群体尚未解决饱暖问题。

截至2006年3月，我国各地农村一直延用的是1994年1月国务院颁布的《农村五保供养工作条例》。近年来，各地区的农村五保救济事业有了长足发展，但随着市场经济体制的建立，农村经济形势、经营管理方式的变化，五保供养面临着许多新情况、新问题、新矛盾。据调查了解，某镇应保五保供养人数为197人，已落实五保待遇109人，由于财政资金缺口大，应保未保人数达88人。2005年该镇财政拨付五保供养费33200元，按197人计算，平均每人每年168元。镇敬老院集中供养37人，如按每人每月150元标准拨付，全年共需55500元，敬老院需自筹22300元。分散供养160人，如按每人每年300元计算，需要48000元。以上两项共需103500元，与镇财政实际拨付33200元相差70300元的资金缺口。五保供养实际上捉襟见肘，这无疑给镇、村两级本来拮据的经济雪上加霜。

3. 据报道，全国城镇最低生活保障，月人均救助水平最高的达到344元，最低的只有100元左右。而农村社会救助与城镇低保相比，其救助水平更低。以2002年为例，农村社会救助对象总数为6000万人，得到救济的传统救济困难户为1717.4万人，五保户213.3万人，其他救济对象250.5万人，以上三类人相加得到救济的人数为2 235.5万人，年人均749元，月人均62元，如果按照社会救助对象总数计算，月人均23元。在救济方面，农民总数为3.7亿人，直接经济损失1717.4亿元，国家用于灾民生活的救济款为40亿元，人均10.8元，更是杯水车薪。

城镇公民基本上得到了宪法所规定的物质保障权利，贫者有城市最低生活保障，应保尽保；病者有医疗社会救助，大病不用愁；下岗者有社会救助，以待东山再起；老者有养老社会救助，颐养天年。而农村的部分公民却得不到宪法所规定的这种物质保障的权利，病者无医疗社会救助；失业者无失业社会救助；贫者（灾者）所得到的定期社会救济和临时社会救济并非是“应保尽保”，往往只有16%～50%的贫困者得到；老者得到救助的也并非是全体老人，只有“三无对象”的“五保户”，甚至连“五保户”也只有70%左右得到救助。目前，我国的农村社会救助处于一种无法律可依、无程序可循的无序状态。

读书札记

4. 据报道，民政部于2005年11月25日召开第18次部长办公会议，专题研究和部署冬令期间受灾困难群众生活安排工作。

据了解，2005年以来，我国大部分地区受到洪涝、旱灾、台风、风雹等自然灾害影响。珠江流域、福建闽江、淮河干流、辽河流域的浑河和太子河等江河发生较大洪水和大洪水；长江支流汉江、黄河支流渭河和下游山东境内发生较为严重的秋汛，局部地区山洪、滑坡和泥石流灾害频发；海南、云南等省局部地区旱情严重；东部、南部沿海地区受到强台风多次影响，灾害点多而广。

根据灾地调查情况，2006年冬令期间，全国有7250多万人需要政府给予口粮救济，有2150万人需衣被救济，有500多万人需治病救济，今年冬令期间救灾任务仍很繁重。

民政部部长李学举指出，冬令期间是受灾群众困难最大的季节，应帮助灾民安全过冬，切实解决受灾群众面临的口粮、衣被和住房等方面的困难。

5. 有理却没钱打官司，在建立起法律援助体系以前是一种极为普遍的社会现象。

“让那些合法权益受到侵犯，但经济困难、交不起诉讼费的群众，打得起官司；让那些确有冤情，但正义难以伸张的群众，打得赢官司。”2000年3月，在九届全国人大三次会议上，肖扬院长在工作报告中郑重承诺。

2007年1月10日，在宜昌市中级人民法院执行庭里，当陈邦德、胡风梅夫妇接过2万元司法救助专款时，顿时泪流满面，激动得说不出话来。

陈邦德夫妇是武汉市黄陂人。2004年9月24日晚，其爱子在城区“零点”迪吧跳舞时与人发生争执，在被警察带离现场的途中被多人围殴，胸部中刀抢救无效死亡。5名凶手最终被判刑，并被判向陈邦德夫妇赔偿130797.6元。

2006年3月29日，陈邦德夫妇将其中的2.1万元赔偿款领走，109797.6元需要强制执行。为了便利执行，宜昌中院依法将本案委托被执行人所在地秭归、湖南常德以及重庆市的法院执行，并多次督促或询问。但三地法院经过调查，答复5名被执行人确无可供执行的财产。

被执行人正在服刑并且确无执行能力，而陈邦德夫妇年事已高，又身患疾病，丧失了劳动能力，基本生活不能保障。在这样两难的情况下，宜昌中院积极争取市财政局支持，为其发放了20万元救助专款。2007年1月10日上午，当还沉浸在丧子之痛的陈邦德夫妇在中院执行庭拿到2万元救助款时，心情无法平静，连连表达对政府以及法院的感激之情。除陈邦德夫妇外，另有3人也获得了各1万元的司法救助。

母亲瘫痪在床，女儿无钱上学，身为全家唯一劳动力的淳安镇农民徐角银，来杭打工一个月又被车撞成骨折。杭州市上城区人民法院了解到徐角银的情况后，立即应允他缓缴诉讼费。经优先立案、审理，法院依法判决肇事车单位赔偿他5万多元。

下岗女工祝女士与徐角银有类似遭遇，她的女儿林林患有严重支气管哮喘，在校读书期间，学校曾动员她退学。后来，林林旧病复发，学校派人将其送往医院，途中不幸死亡。祝女士提起诉讼，要求学校巨额赔款。法院经审理，依法驳回其诉讼请求，但考虑到祝的实际情况，还是主动为她免去1万多元诉讼费。

如今，像徐角银、祝女士这样的司法救助受益者越来越多。仅去年下半年至今，杭州两级法院就对近300起案件的当事人给予缓、减、免缴诉讼费116多万元。这些受益者中，有的是儿女不肯赡养的老人，有的是父母不给付抚育费的儿童，还有的是交通、医疗、工伤等事故的受害人……

6. 在花费5万多元的医疗费，欠下3万多元债务之后，昨天上午，薛仁群的丈夫只得无奈地在医院里收拾行装出院。因为在工地摔伤，腰椎和骨盆均骨折，薛仁群已经卧床一个多月。医生告诉她丈夫说，谁也不知道她的未来会怎样，也许将永远瘫痪。即使是这样，她仍然不得不出院，目的只是为了省钱。

薛仁群夫妇二人在建筑工地当涂料工，没地方住，为了省钱，他们平时就住在工地。2006年10月21日下午下班后，薛仁群因为床板不平，就走到工地脚手架上，想拿一块无角的板来铺床。

读书札记

脚手架和楼的连接处有一个空隙，上面被油纸布挡住了，她没有发现，就走了过去。结果掉了下来，被摔成腰椎爆裂性骨折和骨盆粉碎性骨折。医院下了三次病危通知，实施了两次手术。

因为她是在下班时间摔伤，建筑公司说不是工伤，刚开始时不愿赔偿。因为没钱动手术，薛仁群的手术从21日拖到28日晚上，下肢已经失去知觉。为了挽救病人生命，医院最终还是在费用未到位的情况下，提前为她实施了第一次手术。后来，经过工友围堵公司讨要医药费和有关部门的协调，单位才先后拿出2万元。

但是昨天薛仁群出院结账时，费用一共是53855元，另外还有3000多元急诊费用没有算进去。为此，薛仁群的丈夫从四川老家向亲戚们借钱，亲戚们每人借一两百元给他们，也只凑了1万多元。幸运的是，在厦门劳动监察大队一位热心工作人员的帮助下，他们又筹集到1万多元的爱心捐赠。

据法院介绍，近期厦门市各级法院受理多起劳动争议案件。这些案件大都是因为企业没有为农民工缴纳工作保险费，导致劳资矛盾突出，损害了农民工权益，影响了社会稳定。对此，农民工们普遍感到担忧，今天他们在为城市建设挥洒汗水，但是，也许他们有一天病了，或者受伤了，社会却可能抛弃他们。

据厦门市劳动监察支队介绍，厦门市现有外来工人约95万人，本地工人约71万多人，外来工人比本地工人多出20多万人，但是大部分外来工人没能得到医疗和工伤保险，他们从事的是最苦、最累、最危险的工作，一旦得重病或者发生工伤事故，却无法得到厦门市的社会救助体系的保障，无奈的他们只能采取跳楼、跳海等极端方式，以求引起社会的关注。这一现象应该引起全社会的共同重视。

据劳动部门统计，近年来单位发生工伤事故后，企业不承认职工是本公司人员的事件在成倍增长，仅去年上半年就有近200起类似事件。一旦工人因负伤或者重病住院，这些未依法给职工办理医疗保险的单位，很少能依法给他们报销医药费。

另据了解，近期内厦门市各级法院也频频受理劳动争议案件。其中许多都是因为企业没为外来工人缴纳工作保险导致的矛盾。

7. 据报载，8月1日是国务院《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》正式颁布并实施一周年的日子。这天上午，海口市救助管理站的工作人员走上街头，想为街头乞讨的流浪人员提供援助，然而让他们没有想到的是，一整天下来，他们劝说的8名乞丐竟无一愿意接受援助。

工作人员在海口万绿园内首先发现一位衣衫褴褛的老汉，正在不停地向过路的游客伸手乞讨。工作人员向老汉表明身份，并表示可为其提供援助。没想到老汉毫不领情地说：“我在海口乞讨已经一年多了，不需要什么救助。”然后就慌忙走开。随后，工作人员又发现一个只有十一二岁的小女孩拉着游客的衣服要钱。工作人员询问小女孩家在哪里，想不想家。但没等工作人员问完话，小女孩就飞快地跑开了。工作人员在万绿园、滨海大道等路段忙了一天，共对8名街头流浪乞讨人员实施救助活动，结果都遭到拒绝。

海口市救助站李庆学站长介绍，该救助站自去年8月正式挂牌后，曾多次派专人专车走上街头，劝导流浪乞讨人员到救助站接受政府救助，但常常无功而返。救助站面临着劝导难、“职业乞丐”不肯进站的问题。

李庆学说，据他们调查，绝大多数的街头流浪者把乞讨作为一种谋生的职业手段，他们不想回乡，宁愿沿街乞讨，也不愿接受政府救助。这些流浪乞讨大军中，有相当一部分人是职业乞丐，他们具有劳动能力，却不肯自食其力，有的甚至幕后操纵未成年人或残疾人向市民进行强讨强要，利用市民爱心谋取钱财。

8. 正安县是仡佬族聚居县份，全县的经济收入主要靠烤烟。由于地理原因，粮食产量一直处在全省的下游，农民的粮食常常是只够吃上半年，下半年就靠玉米糊糊、土豆、红薯等度日。靠天吃饭是这里最真实的写照。农民孩子的生活费、学费都寄托于天，收成好就能开开心心上学堂，收成不好则只能远远地望着，不敢奢求温饱以外的学堂生活。

读书札记

全县共19个乡镇，152个行政村（包括社区、居委会），59万人口。由于自然、历史和现实的原因，正安县是一个一产薄弱、二产贫弱、三产低弱、财政脆弱、城镇化极弱的新时期国家级扶贫开发重点县。教育设施简陋，教师资源相对贫乏，很多地方的学生还靠租用的民房来上课，一些校舍还是危房，严重威胁在校学生和老师的安全。

他们之中，很多贫苦的孩子没有遮盖衣物，没有能写出字的笔，没有可写字的白纸。他们用的还是一个城里孩子想都不会想到的铅笔头，写字用的是粗糙的草纸。而城里孩子眼中普通的文具盒、卡通笔、修正液、白纸，对于他们来说更是睡梦中都不曾梦到的稀罕玩意。

只要一点点，真的只需要一点点，就可以为他们买一支笔、一本本子、一块橡皮、一把尺子。“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”。孩子们本来都是无辜而平等地降生在这个世界的，后天的不幸却让他们承受着不平等。为了这些孩子，我们迫切地希望来自全社会的援助，让他们可以上学，可以用上简单的文具，这对城里的孩子不是什么奢望，但是对一些农村的孩子真是最大的愿望。

9. 著名田径教练孙海平昨天和艾冬梅在录制节目中相遇，对于退役运动员的生活问题，孙海平提出一个建议——建立运动员互助基金。由现役收入较高的运动员捐款成立基金会，以救助退役之后生活困难的运动员。

“退役后生活困难的运动员还有很多，艰苦的不只有艾冬梅。我觉得对于退役运动员的安置，应该成立一个基金会，让目前成绩优秀、收入不错的现役运动员（比如刘翔）捐款设立基金，以帮助那些没有得到妥善安置、生活艰苦的退役运动员。”孙海平说。昨天和艾冬梅见面后，邹春兰也提出了类似的想法：“我希望体育行业中那些有钱的运动员能帮助更多有困难的运动员。”邹春兰认为，体育人帮体育人，大家始终是一家。艾冬梅在与中国红十字基金会下属的奥运之星保障项目组执行人黄迪的通话中发出感慨：“我早就想过，社会上是否能有一个专门帮助运动员的组织？那样的话，不光是我，更多的贫困运动员就可以得到救助了。”

10. 社会救助是现代社会保障制度的基本组成部分，维护着社会成员基本的生存权利，是社会保障制度要实现的最低目标。人人都有提出社会救助申请的权利，但是在现实中，社会救助被很多人误解了，认为只要其提出申请，其要求就能得到满足。

社会救助资金是国家的专项资金。正因为是国家的钱，所以有些人千方百计想法占点便宜，各种困难申请报告被送到办事员的手上。困难理由也是多种多样：有年事已高体弱多病的，有残疾人无收入来源的，有家人生病致贫、无劳动能力、患有各种疾病的，等等。只要他们提出申请，办事人员再向村级民政联络员了解了解情况，如果“情况属实”就下发救助金。一些内行的人就从中看出了门道，变着花样来申请困难救助，都想分享社会救助这块“唐僧肉”，认为国家的钱不拿白不拿，个人私欲占了上风，集体主义被抛到了一边。

须知，国家的救助金是用来救急的，是保障居民最低生活水平的，是使救助群众免于饥饿、免于死亡的。因此，如何使国家的救助资金真正落到实处，就显得至关重要了。

11. 为救身患重病的母亲，安徽科技学院2002级学生袁雪华全家负债6万元，而此前她和弟弟两人的学费已让全家欠债3万元。面对医院开具的30多张催款单和“不交款，就停药”的警告，袁雪华怀揣民政部门的特困证明多方求助未果，在走投无路的情况下，她找到媒体表示：“只要谁预付我2万元的工资给我母亲付医药费，我愿意从事任何职业。”

袁雪华的遭遇并非个案，近年来，类似的报道不断见诸媒体。这类事件，让我们在为年轻人的孝心感动的同时，不禁要问：是什么让这些本该专心学习的大学生们作出这样无奈的选择？“救母事件”暴露了我国现行医疗救助体制的窘境。袁母身患胆管癌，6月份已有病症，9月份才入院治疗，6次入院共花费6万余元，每天的治疗费用约2000元。而医院规定一天的医疗费不交齐就停止治疗，袁母就曾中途被迫出院一次，病情恶化后才继续治疗。

“救母事件”说明了当前社会救助体系不健全。我国目前的社会救助水平偏低，与经济增长不同步。一些地区，特别是贫困地区救助经费增长更是微乎其微。有的在实施救助时过分强调“最低生活水平”，实际上只是起到道义上象征性的支持作用，并不能帮助救助对象摆脱贫困。社

读书札记

会救助项目也较单一，大多是保障贫困居民最低生活需求的救助。现在，因病返贫、因教返贫的个人和家庭不在少数，相应的医疗和教育救助项目却成效不大。

12. 洛南县人民法院民庭副庭长刘剑龙8月17日告诉记者，从去年2月尘肺民工王锦堂家属拿到胜诉判决到现在，已有48名尘肺民工的案件审结，法院判决他们应得2万元至11万元不等的赔偿。还有24名尘肺民工的案件正在审理之中，预计到9月底72名尘肺民工案件全部可以审理结束。

但是，为尘肺民工做诉讼代理的山阳县法律援助中心主任周全忠说，法律让尘肺民工讨回了公正，但是这个结果来得太迟。由于农民工的弱势地位，索赔过程千辛万苦，一些民工没有来得及等到结果便含恨去世了。

维权之路不堪回首：2002年2月25日，想尽办法维权、多方求助两年多都没有结果的32名尘肺民工联合向陕西省高级人民法院递交了集体诉状，要求洛南县陈耳金矿承担医疗费、误工收入以及丧葬费等1274万元。但这一集体诉状很快被驳回，要求个案审理。理由是他们在陈耳金矿打工的时间不一致。

随后，洛南县人民法院开始以个案形式受理案件，2002年10月15～22日期间，先后有28名尘肺民工接到了案件受理通知书，但开庭一等就是一年。

周全忠说，庭审之所以一直没能进行，主要是尘肺民工只有职业病鉴定证明，还没有人事部门的工伤鉴定。而且由于打工农民当时与矿方大多没有签订用工合同，取证确定劳动关系有相当的难度。证据不足还带来立案难，以至于还有20名尘肺民工的案件直到2004年11月才立案。2003年8月，在等待工伤鉴定的过程中，王锦堂因不堪忍受病痛服毒自杀。

2003年12月2日起，洛南县人民法院才开始为亡故民工中的5名民工起诉开庭。2004年2月22日经洛南县人民法院一审判决，由陈耳金矿一次性赔偿原告——已故受害人王锦堂家属总损失近5万元。这是已故受害者第一位被判获赔偿的民工。至此尘肺民工经过2年起诉，才看到了讨回公正的希望。

根据2005年1月31日的法院判决书，山阳县石佛寺乡麻庄河村尘肺民工王书来应得赔偿4.47万元，但直到8月中旬，他仍未拿到分文。王书来说，家里有一个老人、两个智障的哥哥和一个上中学的孩子，生活本来就艰难，自从得了尘肺病，妻子离家出走。看病欠下外债2万多元，日子已经过不下去，可索赔还这么难！

麻庄河村尘肺民工谭从华说，全村17个尘肺患者中已有12个有了判决，但到现在只有2人拿到了部分赔偿款，大部分拿到判决却拿不到钱，还不知要等多久。

周全忠说，尘肺民工的案件判决之后遭遇了执行难、赔偿资金迟迟不到位的问题。为此部分尘肺民工今年1月、5月已两次向洛南县人民法院递交强制执行的申请，但到现在效果也不理想。已判决的山阳县27名尘肺民工应得赔付总共180多万元，到现在执行赔付只有38万元左右，多数民工仍在借钱治病。

被告方鑫元公司办公室主任李根地告诉记者，根据法院判决，公司应向尘肺民工总共赔付138万元，但由于金矿品位下降等原因，公司目前经营状况不佳，职工工资已欠发4个月，所以拿不出钱来一下子赔付。目前正在千方百计想办法，逐月赔付，剩余资金将在今年之内结清。

三、申论要求

（一）请根据给定资料内容，以好秘书的名义整理一份供与会者讨论时参考的会议材料。不少于400字。（25分）

（二）根据给定资料的信息，你认为应当如何处置职业乞丐这一社会群体？不少于100字。（10分）

（三）假如你是“两会”会议的参加者，你将提出哪些完善社会救助的措施？要求：内容不少于五个方面，有针对性，切实可行。不少于200字。（15分）

（四）请参考给定资料，结合自己的感想，自拟题目，写一篇演讲稿。要求：观点清晰，说理明

白，情感丰富，有鼓动性。演讲稿不需署名，否则成绩无效。不少于1000字。(50分)

读书札记

四、参考答案

(一)

关于目前我国农村社会救助存在问题的情况反映

各位代表，各位委员：

我国当前农村的社会救助主要包括临时性的贫困救济、灾害救济、农村五保救济、农村低保和扶贫开发。虽然从中央到地方各级组织在社会保障制度建设方面做过种种努力，但是农村社会救助仍然存在诸多问题，具体如下：

(1) 政府对社会救助资金的投入总量不足。以2002年为例，“抚恤和社会福利救济费”、“社会保障补救支出”和“全国社会保险金”三项支出总额为1716.5亿元，但投入到社会救助方面的资金总量还不到100亿元。

(2) 农村弱势群体人口得不到有效救济，五保供养捉襟见肘。由于资金缺口较大，一部分尚未解决饱暖问题的农村弱势群体根本无法顾及其他消费需求和个人发展需要。同样原因，农村五保供养难以做到“应保尽保”。

(3) 与城镇低保相比，农村社会救助水准更低。以2002年为例，农村社会救助对象总数为6000万人，月人均仅23元。城镇公民基本得到了宪法所规定的物质保障权利，而农村公民只能得到部分权利。目前我国农村社会救助处于一种无法律可依、无程序可循的无序状态。

以上情况，供讨论时参考。

好秘书

××××年×月×日

(二)

职业乞丐已成为一个世界性的“通病”。根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，立足现实国情，“分片管理，分而治之”的做法较为可行。由各社区和街道办事处对长期在所管辖范围内活动的流浪乞讨人员进行调查摸底和登记，救助管理站的工作人员定期和不定期地上街进行救助劝导，可干扰其乞讨行为。同时加大宣传力度，让市民了解对流浪乞讨人员最好的帮助就是劝导他们进入救助管理站接受救助。① 对确实符合救助管理办法的流浪乞讨人员，应尽力尽责对他们进行救助；② 对于年老、年幼、残疾的流浪乞讨人员，护送其返乡或联系当地政府接收，保障他们的基本生存权，以体现对弱势群体的人文关怀；③ 对于本身可以自食其力，却好吃懒做、靠乞讨为生的流浪乞讨人员，应对他们进行劝导，促使他们自食其力，同时将经常在外乞讨、好吃懒做的职业乞讨人员的资料通过救助管理信息系统告知全国救助管理站，将其列入黑名单；④ 对那些利用人身胁迫，限制未成年人或残疾人人身自由，唆使他们流浪乞讨的“幕后人”，公安部门应依法加大打击惩治力度。

(三)

根据我国国情，应采取以下几方面措施以完善社会救助：

第一，要从立法上健全社会救助制度。对各级人民政府在社会救助中的基本职责予以明确，进一步突出社会救助工作在政府工作中的重要性。建议在必要时制定《社会救助法》和《灾害救助法》。此外，通过立法来规范社会救助秩序，特别是对各类需要救助的人员进行严格界定，真正地为需要救助的人群提供生活上的必要的帮助和便利。在明确受救助人员相关的权利基础之后，也要明确受救助人员应当承担必要的法律义务和责任，防止平均主义的大锅饭现象重演，防范救助政策被少数人钻空子。

第二，各级人民政府要建立专项的社会救助基金，为社会救助提供必要的资金保障。各级政府要按照建立公共财政的要求，加大财政支出结构调整力度，加大救助资金投入，把政策性社会救助资金纳入财政预算，切实实行统一管理，提高救助资金的整体效益。政府还可以通过财政支持和税收政策来鼓励民间和社会的资金投入社会救助事业，将政府救助为主的社会救助模式转

读书札记

变为政府与社会共同合作的社会救助模式。

第三，进一步健全和完善救助资源配置机制。在常规救助层面，要落实城乡最低生活保障制度、城市“三无”对象和农村五保供养政策以及城乡医疗救助制度，保障他们的生存需求。在专项救助层面，要进一步扩大教育救助范围，积极开展就业和法律援助，完善和落实好廉租房保障制度，保障他们的就医、就学、就业和住房的权益需求。在临时救助层面，进一步健全灾害应急救助制度，健全冬令、春荒特困群众救助制度。完善城市生活无着落的流浪乞讨人员的救助制度，保障他们的基本需求。

第四，建立受救助人员公示制度。不论是城市中的在最低生活标准以下的贫困户，还是农村中的五保户，凡是接受国家财政无偿救助的人员名单都应当向社会公布，接受社会公众的监督。对于受救助人员在消费方面的一些权利施加一定的特殊限制，防范救助被滥用的现象的出现，让真正需要救助的人获得必要的救助。

第五，进一步开放社会救助渠道。鼓励国外的慈善机构和社会团体在遵守我国法律、法规的前提下，在境内开设各种形式的慈善救助机构。特别是应当加强与联合国救助机构之间的合作与联系，争取更多的外部资源来支持社会救助事业的发展。要通过政策来引导企业和个人出资从事社会救助事业，大力发展以从事社会救助为公益目标的非营利性质的社会组织。

第六，要完善相应的司法救济途径，保障受救助人员的合法权利。政府应当转变在社会救助问题上的恩赐的心态为服务的精神，将社会救助作为现代法治政府的一项基本管理职责。

（四）

【参考例文】

关爱他们就是关注我们自身

亲爱的同学们：

大家好！

今天我演讲的题目是“关爱他们就是关注我们自身”。此时此刻，我的心“扑通扑通”地跳着，既紧张也激动。紧张的是怕辜负你们的热切期望；激动的是能有这样一个机会表达我对社会弱势群体由来已久的深切情感，我无比自豪与欣喜！

当我们把太多的热情投向财富500强，投向影视明星时；当我们出入肯德基和各种专卖店，安享中产阶级的小资情调时；当我们津津乐道于生活质量和幸福指数时，我们可曾关注过社会边缘的一个特殊群体：他们处于弱势的、丧失话语权的境地，他们在权力、财富、社会地位、知识、生存能力等社会资源的占有上始终处于劣势，他们的生活远远地游离于社会主体之外。他们是弱势群体。这其中有温饱问题尚未解决的乡村贫民，有急需关注的农村五保户，有因自然灾害而生活困难的受灾群众，有无钱打官司的贫困夫妇，有因公受伤和患上职业病的农民工兄弟，有那些流浪的乞讨人员，甚至还有曾经叱咤风云的退役运动员和无钱“救母”的大学生。在我们的视线之外，他们忍受着生存落差带来的无力和无奈，他们有狭隘却自得其乐的空间，也有太多的不可言说的辛酸。

与他们相比，作为大学生的我们渴望而且很可能将来会成为“强势群体”、“主流群体”，在未来的社会群体中属领军人物，起主导作用，各种需求旺盛，支付能力强，影响着生活时尚和消费潮流。难道这就是我们漠视弱势群体生存状态的理由吗？也许我们以为他们是失败者，狼狈不堪地活着，却忽略了他们的尊严、他们的灵魂、他们的命运，却不知道他们也有过激越澎湃的豪气、如花似玉的容颜、荡气回肠的爱情、热情冲天的岁月，只是因为时代，因为机缘，因为种种大大小小的磨难，他们才渐渐地收敛、淡漠、远离了它们。如果给他们一个充满关怀和温暖的环境，让无力者有力，让悲观者前行；如果每个人都有表达自己话语的机会，如果每个人都有公平选择自己生存方式的能力，他们或许就不会这样。在这个越来越商品化的社会中，关注弱势群体体现着一个时代的良知；在这个经济体制转型和利益格局的调整过程中，我们每个人都有可能成为弱势群体中的一员，关爱他们就是关注我们自身！

是的，关爱弱势群体是何等重要，它是维系人与人之间美好关系的桥梁。关爱他们并不一定

读书札记

要牺牲自己多少，小小的关爱也是最大的善行。扪心自问，你是否想过要把幸福和温暖也带给他们？你曾经为他们做过什么？如果答案是一片空白，那么就请从现在开始，用你的实际行动，让这片空白变成五彩。在大街上遇见行乞的人，你是否能够停下来，报之以阳光般的微笑，哪怕就是掏出一块钱？在公交车上看到那些浑身泥水、满脸疲惫的农民工们，你是否能起身让座？在家境贫寒的同学遇到难以解决的问题时，你是否能为他出谋划策并尽最大努力帮助，使其走出寒冷的冬天？……

亲爱的同学们，诗人艾青说过："在寒冷中最先死去的不是没有衣服的人，而是自私的人；只有相互拥抱才能带来温暖。"关爱无界，人人可为；大爱无边，事事可做。赠人玫瑰，手留余香。当你关爱之时，你将收获着爱的玫瑰，品味爱的芬芳；当你关爱之时，你将收获着快乐和欣慰，体味着人间温暖的真情；当你关爱之时，你在播撒善良的种子，为黑暗无声的角落增添一道希望的亮光。"只要一点点，真的只需要一点点。"点点滴滴，聚沙成塔；涓涓细流，汇成江河。同在阳光下，关爱人间情。只要我们伸出双手，献出一片爱心，这个世界将更加温暖，更加美好，更加和谐！同学们，让我们积极行动起来，关爱他们中每一个需要关爱的人。只要他需要，只要你能给予，那么你就能用一颗心灵赢得另一颗心灵。因为——关爱他们就是关注我们自身！

我的演讲完了。谢谢大家！

2010年国考申论真题及参考答案——省级以上（含副省级）综合管理类

一、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. 监考人员宣布考试开始时，你才可以开始答题。

3. 请在题本、答题卡指定位置填写自己的姓名，填涂准考证号。

4. 所有题目一律使用现代汉语作答在答题卡指定位置。未按要求作答的，不得分。

5. 监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，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。

严禁折叠答题卡！

二、给定资料

1. 全球海洋面积大约3.6亿平方公里，占地球总面积的71%。一般认为海洋资源包括旅游、可再生能源、油气、渔业、港口和海水六大类。根据国务院2003年5月9日颁布的《全国海洋经济发展规划纲要》，我国有海洋生物两万多种，其中，海洋鱼类3000多种。天然气资源量是14万亿立方米，海滨砂矿资源储量31亿吨，海洋可再生能源理论蕴藏量6.3亿千瓦，海洋石油资源量约240亿吨。

联合国亚洲及远东经济委员会对包括钓鱼岛列岛在内的我国东部海底资源进行勘察，得出的结论是，东海大陆架可能是世界上最丰富的油田之一。据我国科学家估计，钓鱼岛周围海域石油储量大约30亿～70亿吨。有关部门测算，整个南海发现的石油地质储量大约230亿～300亿吨，约占我国总资源量的三分之一，有第二个"波斯湾"之称。南海海域是世界上尚待开发的大型油藏之一，其中有一半以上的储量分布在应划归中国管辖的海域。

国家海洋局某负责同志指出，要看到我国海洋资源这些数字相对于我国庞大的人口规模来说是非常有限的。他说，衡量一个国家的海洋资源优势常用到三个指标：第一个指标是人均管辖海域面积。从这个指标来看，我国在世界的排名大概是120名左右。第二个指标是海陆面积比。我国这个比值是0.31∶1，世界排名大概100多一点。还有一个指标是海岸线的长度和国土面

读书札记

积比。这个比值我国在世界排名90多位。

渤海是我国唯一的半封闭型内海，总面积7.7万平方公里，海岸线3784公里，素有我国“鱼仓”、“盐仓”和“海洋公园”的美誉。渤海是中国北方社会经济发展的生命线，上世纪80年代以来，随着环渤海地区经济的快速发展和开发力度加大，渤海的污染日益加剧。

濒临渤海的二界沟是某市最大的渔港，过去城里的海鲜商贩和饭店伙计基本都到这儿来上海货。可眼下，尽管离休渔期还有一个月，但很多船都停靠在码头上没有出海。“去年上冻之前，船上坞，一直停到现在。”一位码头管理人员告诉记者，因为污染，渤海的鱼越来越少，许多渔民都不愿意出海了。有些大船一停就是半年，只是零星几条小船还出海打鱼。正说话间，一条出海的渔船回来了。

记者：“出去多长时间了？弄到啥了？”

船老大：“哪有鱼啊，两天就那点虾爬子。”

记者：“是不是你这船不行，不能到远的地方去？”

船老大：“这船能跑十多海里呢，远处也没什么货，油用得多，赔的更多嘛。”

船老大告诉记者，出去两天，走了五海里，打上来的东西也就卖个几百块钱。可工钱、油钱，再加吃喝，一天就得一千块钱，倒赔。

船老大：“三四年前这个季节，我一网下去就能打上四五百斤虾爬子，真能致富啊！可好光景太短啦。眼前这些小得可怜的海货只配做饲料，卖不上价。”

根据某水产研究所的调查，1983年渤海鱼类有63种，2004年只有30种，带鱼、鲫鱼、真鲷、银鲳等几乎绝迹。

2007年，渤海实施监测的100个入海排污口中，有91个排污口超标排污，超标排污所占比例居渤海、黄海、东海、南海四大海域之首。调查显示，2003年至2007年，渤海全海域未达到清洁海域水质标准的面积年均2.25万平方公里，约占总面积的29%。主要污染物为无机氮、活性磷酸盐和石油类。污染物主要来源于陆源排污、河流输入和海上养殖业。近年来，渤海海域赤潮发生频次和规模逐年上升。2000年至2007年，发生赤潮87次，累计赤潮面积2.05万平方公里，赤潮已经成为渤海海域的主要海洋灾害之一。权威部门指出，如果不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。那时，即使不向渤海排入一滴污水，单靠其与外界水体交换恢复清洁，至少也需要200年。实际上，从世界范围看，海洋及其资源的破坏，波及面积相当大。其原因不单是污染，还包括过度捕捞、填海造地、盲目攫取海底资源等等。海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！

2008年11月，国务院批准了《渤海环境保护总体规划(2008～2020年)》。规划确定了加强重点环节和关键领域保护与防治，建立渤海污染防治与生态保护系统；面源点源治防联动，建立陆域污染源控制和综合治理系统；全面实施节水治污战略，建立流域水资源和水环境综合管理与整治系统等五大主要建设任务，体现了渤海环境保护任务的综合性、战略性与长期性，并强调在海洋开发过程中，全面推进节水、节能、节地、节材和综合利用，确保引进项目为低消耗、低排放、低污染和高效益的企业和产品，促进海洋环境的可持续利用。

2. 2009年4月，中共中央总书记、国家主席胡锦涛在视察沿海某省时提出“要大力发展海洋经济，科学开发海洋资源，培育海洋优势产业，打造半岛蓝色经济区”。截至2008年，我国海洋经济生产总值接近3万亿元，占GDP总量的9.87%，并且提供了数以千万计的就业岗位。我国沿海已初步形成包括环渤海、长三角、珠三角在内的“三大五小”的经济区域整体布局，为进一步发展海洋经济奠定了坚实基础。据预测，到2010年，我国海洋生产总值占国内生产总值比重有可能达到11.11%，2020年将达到15.84%。

与传统海洋经济相比，承载蓝色经济发展的经济区是以海洋、临港、涉海产业发达为特征，以科学开发海洋资源、保护生态环境为导向，以区域优势产业为特色，以经济、社会、生态协调发展为前提，具有较强综合竞争力的经济功能区。根据《实施集中集约用海打造半岛蓝色经济区草案》，蓝色经济区将被打造为黄河流域出海大通道经济引擎、环渤海经济圈南部隆起带、贯通东北

读书札记

老工业基地与长三角经济区的枢纽、中日韩自由贸易先行区。但是，该省目前存在着实施“集中集约用海”的障碍，所谓“诸侯经济”发展态势明显。沿海各地申请用海项目大都局限于本地区经济社会发展的需求，“诸侯经济”催生的“诸侯港口、诸侯船厂、诸侯电厂”遍地开花，重复建设及海岸线资源浪费严重，打造半岛蓝色经济区则有望打破这一瓶颈。

该省知名专家W分析：“如果从全国乃至全球发展的大格局来审视，需要明确一个在国内外具有核心竞争力的重大战略；放在黄河流域来定位，则需要一个便捷的出海大通道和能带动整个流域发展的龙头。”他认为：“把半岛蓝色经济区建设成为黄河流域的大港口、大交通、大钢铁、大能源、大电力、大石化、大造船基地，将拉动整个黄河流域社会经济迅猛崛起……半岛蓝色经济区的战略定位并非仅仅成为黄河流域经济发展的龙头，要争取把半岛蓝色经济区纳入国家发展战略。”目前，环渤海地区的天津滨海新区、河北曹妃甸工业区等都已陆续进入国家战略。曹妃甸地处唐山市南部沿海，它依托唐山雄厚的产业基础和京津等大城市的区位、人才优势，发展潜力极大。根据国家批准的《曹妃甸循环经济示范区产业发展总体规划》，其工业区的功能定位是：能源、矿石等大宗货物的集疏港，新型工业化基地，商业性能源储备基地和国家级循环经济示范区。W呼吁：“我省也必须积极争取国家重大政策支持，为今后的经济发展定位一个高起点。另一方面，环渤海地区产业集聚能力已经相当高，为我省环渤海区域经济发展带来了不可多得的机遇。”

有识之士都赞同把原来分散发展的海洋经济区域整合起来，打造一个产业集聚区，最大程度地实现资源优势互补，在半岛地区形成具有核心竞争力的产业集群。据悉，该省拟打造蓝色经济区主体区——“两城七区”，包括两个海上新城以及重化工业集聚区、机械制造业集聚区、海洋高新科技产业集聚区、海洋装备制造业集聚区、海洋化工业集聚区、海洋新能源产业集聚区、石油产业集聚区7个工业区。“两城七区”的功能定位有交集，但主导产业在原有发展的基础上各有所异，海洋高科技产业在半岛蓝色经济区产业中的比重将得到大幅提高，以实现开发与保护并重的目的。

3. 日本濑户内海是半封闭的内海，曾是天然的鱼仓，日本列岛最富足的海湾。上世纪40年代末，日本为全力发展经济，将濑户内海沿岸选为最重要的工业基地，此后，这里便逐渐成了工业部门的下水道，工厂把未经处理的工业废水随意排入内海。1955年以后，濑户内海的污染日甚一日，原来十几年一次的赤潮，后来发展到一年几百次，鱼虾绝迹。在这个过程中，发生了震惊世界的水俣病。熊本县水俣湾的百姓吃了从濑户内海中捕捞的被高毒性的汞污染的海产品，导致痴呆麻痹、精神失常，只有4万居民的水俣湾镇，竟有1万人得了这种病，更可怕的是水俣病还具有遗传性。水俣病震惊了世界。上世纪70年代开始，日本下决心着手治理濑户内海，首先，颁布实施《水质污染防治法》、《海洋污染及海上灾害防治法》，还针对濑户内海特别制定了《濑户内海环境保护临时措施法》，决定对于排入濑户内海及其邻近海域的工业废水负荷量减少一半，并规定3年之内，逐步将与工业废水有关的污染负荷量减少到规定程度。该《措施法》实施了3年，又延长了2年，事实证明它对恢复该海域的良好环境起到很大的作用，为了不使前功尽弃，日本国会通过决议，将《濑户内海环境保护临时措施法》改为永久性的法律，更名为《濑户内海环境保护特别措施法》。为了切断污染源头，政府将污染严重的化工厂迁离濑户内海，并大大减少填海造地的面积，濑户内海的大部分区域都被规划为国家公园，建立了800多个野生动物自然保护区。政府还协调建立了该海区沿岸13个府县和5个市的知事、市长参加的环境保护工作会议制度。在治理海洋污染的过程中，这种联席会议发挥着非常重大的作用。同时，有关部门大力加强内海环境调查与监视、监测的投资，各种自动化监测设备可以一年到头连续在海上观测，并多次开展大规模的海洋污染综合调查，对濑户内海的污染现状、如何治理了然于胸。通产省成立了防止濑户内海水质污染研究会、海洋生物环境研究所等科研机构，其他许多省厅和地方政府的研究所以及大学和民间团体也都从事着与治理海洋污染有关的环境科学研究工作。半官方的濑户内海环境保护协会也扮演了重要角色，民间环保组织更是大量诞生，规模之大居世界之首。社会各阶层都在宣传保护濑户内海的重要性和必要性。经过30年社会各界的共同努力，濑户内海水质已基本恢复到良好状态，海洋渔获量明显增加。日本有关专家指出，现在回头看，以前日本在海洋利

读书札记

用的环保问题上，的确缺乏先期的规划和管制。现在，“综合性海域管理”已经成为世界学者都很重视和关注的课题，一些国际学者最担忧的情况是对海洋的无序开发，希望各国政府能以此为鉴，因为无序开发将给海洋环境带来难以估量的严重后果。

4. 2009年10月，荷兰内阁批准一项“退耕还海”方案，位于荷兰南部西斯海尔德水道两岸的部分堤坝将被推倒，一片围海造田得来的3平方公里的“开拓地”将再次被海水淹没，恢复为可供鸟类栖息的湿地。这项“退耕还海”计划是对西斯海尔德水道疏浚工程的“补偿”。西斯海尔德水道位于荷兰南部，是比利时重要港口安特卫普港的出海通道，由于湾长水浅，进出安特卫普港的大型油轮只能在海水涨潮时通过西斯海尔德水道。据称，因此每年给安特卫普港造成损失7000万欧元。疏浚西斯海尔德水道对于荷兰、比利时两国无疑都具有重要的经济意义。但是，要疏浚水道，必然拓宽水岸，岸边的湿地面积就会受到侵占。在环保组织看来，西斯海尔德水道两岸的湿地，首先是候鸟们在北非与西伯利亚之间迁徙的落脚点、中转站，其次才是可供人类利用的水道。为了人类船的利益侵占候鸟栖息的湿地，实属不义之举。环保组织锲而不舍的抗争，促使荷兰政府作出决定，让几十户农民迁出100多年前围海造田得来的家园，以供候鸟们栖息，以此换取环保组织对水道疏浚工程的支持。

经过700多年的与海奋斗，荷兰人不仅用堤坝为自己营造出一个安全的家园，围海造田的面积更是占到荷兰国土面积的五分之一。这样一个在与环境不懈战斗中立足的国家，如今却要为候鸟让出部分家园，应当说，这样的抉择是值得称赞的。其实，类似“围海造田”这样的词汇，中国人并不陌生。自上世纪50年代以来，在“向湖泊要良田”的思想指导下，经过几十年的围湖造田运动，我国鄱阳湖和洞庭湖两大淡水湖面积均大幅度减小。到上世纪末，两湖面积比上世纪40年代末分别减少了1400平方公里和1700平方公里，减少比例分别为26%和40%。1998年肆虐整个长江流域的洪水，以一种惩罚性方式，向围湖造田发出了最后的控诉。按照国家部署，1999年有关省市开始实行大规模的“退耕还湖”，至2001年，“退耕还湖”已使昔日中国第一大淡水湖鄱阳湖水面面积增加了1000多平方公里，大大提高了蓄水抗洪能力。据称，鄱阳湖水面面积因此大致恢复到了1949年的水平。荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷，而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省。还应注意到，荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及3平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的。

5. 1962年，在“与海争地海让路，向山要粮山听遣”的鼓舞下，南方某市数万士兵、学生大搞围海造田，历时4年，西郊牛田洋筑堤拦海工程全面完成，10多平方公里的大海变成了一个大型军垦农场。1969年7月28日，一场12级台风突袭，数层楼高的海浪涌入海堤，市区平均进水一两米，一艘外轮甚至被从港口抛到了山上。牛田洋军垦农场的海堤被削剩无几，抢险队员们以肉身筑成人堤，欲阻挡滔天巨浪，结果，一眨眼队伍便被冲入海中。30多个小时后，他们耕作的地方成为一片汪洋，533名部队官兵和大学生殉难。一场台风，大海夺回了本就属于它的土地，夺回的速度比数万狂热军民围海造田的速度快了几千倍。“沧海桑田—桑田沧海”一个轮回只有7年！这真是奇迹，一个让人不堪回首的奇迹！

6. 根据《联合国海洋公约》规定和我国《专属经济区和大陆架法》的主张，我国管辖的海域面积约300万平方公里（包括内海、领海、专属经济区等）。我国领海包括渤海、黄海、东海和南海的全部海域，总面积约38万平方公里。领海内分布着大大小小几千个岛屿，最大的为台湾岛，面积3.578万平方公里；其次是海南岛，面积3.22万平方公里。保护和开发海岛，是树立现代国土意识的重要组成部分。2009年6月，十一届全国人大常委会第九次会议上，《海岛保护法（草案）》首次提请审议，10月27日，再次提请人大常委会第十一次会议审议，预计该法案于年底出台。

阳光、沙滩、蔚蓝色的海水，珊瑚礁石垒成的渔村，停泊着几艘小渔船的海港，这里是南海的西岛。2002年以来，南海某市制定与实施了一系列海岛管理制度，涉及海洋海岛开发保护规划的编制、海岛开发项目的审批程序、属地对海岛的有效监控等等。从某种意义上来说，西岛能出现令人欣喜的现状，正是该市通过尝试一些新的制度和做法，协调了海岛开发和保护关系的结果。

读书札记

海岛资源具有很大的开发潜力，但又非常脆弱，一旦破坏，恢复非常困难。比如珊瑚礁，它是岛屿生态环境的重要组成部分，对环境有很高的要求，要在清洁且温度适宜的海水中才能生存，珊瑚礁受到污染、破坏，不但岛屿的整体环境会恶化，海岛的存亡也会受到威胁。有关专家指出，《海岛保护法（草案）》体现了一个非常重要的思想，就是把海岛和海岛周边的环境看做一个整体来保护，这里面既包括陆地，也包括海岸带、珊瑚礁、红树林以及海域等等。陆地周边的环境对于海岛同样有重要的意义，共同组成一个不可分割的整体。同时，在海岛资源环境保护的范围和性质上也有了很大的扩充，从岛陆扩展到整个海岛环境及各种资源，从有居民的海岛扩展到无居民海岛的行为，保护的目标更加充实和明确。可以这样说，《海岛保护法（草案）》提供了一种认识海岛价值的新思维，它所产生的社会意义是极为重大与深远的。

三、作答要求

（一）认真阅读给定材料，简要回答下面两题。（20 分）

1. 给定资料 1 提到，权威部门指出，如果再不采取果断措施，渤海将在十几年后变成“死海”。这里的“死海”是什么意思。（10 分）

要求：准确、简明。不超过 100 字。

2. 请结合给定资料中的具体事例，谈谈你对“海洋的污染将毁灭鱼儿的家园，但让人类不寒而栗的毁灭绝非仅此而已！”这句话的理解。（10 分）

要求：准确、简明。不超过 100 字。

（二）根据给定资料，谈谈你从下面一段文字中得到哪些启示。（20 分）

荷兰的“围海造田”与我国的“围湖造田”有着相似的初衷，而“退耕还海”与“退耕还湖”都反映了人类可贵的自省；还应该注意到荷兰人的“退耕还海”虽然只涉及到 3 平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的。

要求：分析全面，条理清晰。不超过 300 字。

（三）假设你是沿海某省省政府工作人员，请结合给定资料，草拟一份《关于将半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的报告》的内容要点。（20 分）

要求：

1. 内容全面，有针对性；

2. 条理清楚，表达简明。不超过 400 字。

（四）参考给定资料，围绕“海洋的保护与开发”，自选角度，自拟题目，写一篇文章。（40 分）

要求：

1. 思想深刻，观点明确；

2. 内容充实，结构完整，语言畅达；

3. 总字数 900～1100 字。

四、参考答案

（一）

1. 此处的“死海”是指由于人类污染海洋、过度开发海洋资源等使海水水质恶化、赤潮频发，进而导致海洋生物大幅减少甚至灭绝的海域。“死海”是对生态系统遭到严重破坏且自身恢复清洁能力有限的海域的生动写照。

【简析】本小题是一道概括定义题，通过对给定资料的概括提炼，揭示“死海”的本质含义。要特别注意“权威部门指出，如果再不采取果断措施，渤海将在十几年后变成‘死海’”一句前后的资料内容，同时注意给定资料 1 中第四自然段开始的部分内容。

2. 海洋污染不仅仅导致海洋生物数量减少甚至绝迹，阻碍海洋经济发展，更为严重的是，它所引发的疾病将直接威胁沿海地区居民的身体健康和生命安全，还会威胁海岛的存亡。加之过度捕捞、填海造地、盲目攫取海底资源等，破坏了海洋生态的平衡，造成自然资源减少、自然灾害

读书札记

增多，影响人类的生存和可持续发展，甚至是毁灭人类自身。

【简析】本小题的考察意图就是让考生列举海洋污染对人类的其他危害，警醒人们加强海洋保护。给定资料中的具体事例主要有：渤海渔民打渔困难（资料1）、日本水俣病事件（资料3）、珊瑚礁被毁（资料6），从中提炼概括出海洋污染对人类的各种危害，但后三者是重点内容，因为有“绝非仅此而已”的提示语，还要上升到“人与自然”的高度。注意一定要综观全文，同时作相应取舍，如资料4中我国的“围湖造田”内容就不属于海洋污染的内容。

（二）

① 荷兰的“围海造田”和我国的“围湖造田”根本原因都在于人、地关系失衡带来的拓殖本能；② “退耕还海”和“退耕还湖”都反映了人类认识从“人定胜天”到“实现人与自然和谐发展”的可贵转变，力求把经济发展、资源开发与环境保护结合起来；③ 荷兰“退耕还海”表面看是政府缠不过环保人士和环保组织的锲而不舍、喋喋不休，其实更多是源于环保观念深入人心，源于人类在自然面前的谦恭之心；④ “退耕还湖”是在滔天洪水的冲击之下，人类出于自身利益的权衡，而“退耕还海”是出于对鸟类生息条件的呵护。人类自身的利益固然仍将占据主体位置，但必然有更多诸如候鸟迁徙等非人类的问题进入未来人类的环保议题之中。

【简析】本题属于启示类分析题型，2008年国考已出现过。首先要根据给定资料归纳出“围海造田”与“围湖造田”的“相似的初衷”，在此基础上揭示出“退耕还海”与“退耕还湖”所共同反映的“人类可贵的自省”的本质含义。倘若注意到“退耕还海”虽然“只涉及到3平方公里的海域，但留给人们的思考却是很宝贵的”，自然就要把“退耕还海”的前瞻意义当作答题重点，并置于人与自然的和谐发展或生态文明的背景之下加以深层次挖掘。

（三）

1. 战略定位

黄河流域出海大通道经济引擎、环渤海经济圈南部隆起带、贯通东北老工业基地与长三角经济区的枢纽、中日韩自由贸易先行区。

2. 必要性

我省沿海各地申请用海项目大都局限于本地区经济社会发展的需求，“诸侯经济”催生的“诸侯港口、诸侯船厂、诸侯电厂”遍地开花，重复建设及海岸线资源浪费严重。

3. 可行性

与我省毗邻的天津滨海新区和河北曹妃甸等都已陆续进入国家战略。我省发展海洋经济区位优势明显，海洋资源类型多样且海洋科技优势得天独厚。环渤海地区产业集聚能力已经相当高，为我省环渤海区域经济发展带来了不可多得的机遇。

4. 初步设想

遵循海陆统筹、海洋开发与保护并重、集中集约用海和综合配套改革的原则，最大程度地实现资源优势互补，形成具有核心竞争力的产业集群。蓝色经济区主体区——“两城七区”包括两个海上新城以及重化工业集聚区等7个工业区，其主导产业在原有发展的基础上各有所异，海洋高科技产业比重将得到大幅提高。

【简析】根据2001年1月1日起实施的《国家行政机关公文处理办法》，报告适用于“向上级机关汇报工作，反映情况，答复上级机关的询问”。本题只要求写出内容要点，故不需过多考虑报告的格式。以“沿海某省省政府工作人员”的虚拟身份，要求站在“我省”省政府的角度向上级机关说明把半岛蓝色经济区纳入国家发展战略的理由和设想，具体包括半岛蓝色经济区的战略定位、必要性、可行性、初步设想等，以获得国家战略的地位和相应的资源支持。

（四）

【参考例文】

让“蓝色家园”更美好

——正确处理海洋开发与保护的关系

今天，面对陆地资源短缺的压力，人类又把目光转向海洋，大规模开发利用海洋资源的浪潮

读书札记

一浪高过一浪。但由于忽视了海洋环境的保护，海洋生态环境不断恶化。上述资料中所言的“救救渤海”并非危言耸听。这种重资源开发、轻环境保护的错误观念和行为，已经影响到人类的可持续发展。因此，正确处理海洋保护与开发之间的关系，实现适度有序开发，才是治本之道。

纵观世界历史，一定程度上是人类认识、开发和利用海洋的历史，也是海洋上激烈争夺和连绵战争的历史。海洋的核心问题是经济，早期发生的是商业战争，现在是现实和潜在的资源争夺，海洋资源成为各国激烈争夺的战略目标，是潜在的点燃海洋战争的“导火索”。由于各国竞相开发海洋，无序地滥采海洋资源，又把人类的家园当作广纳废料的垃圾场，导致沿海的海水不再清澈、海鸟不能飞翔、生命不再存在！于是，人们开始思索如何避免世界性的争夺海洋资源而带来新一轮的战争，如何共同来保护海洋的健全和纯洁，以保障人类的可持续发展。最现实而最有效的途径是以“适度”和“有序”来规范海洋开发行为。

“开发海洋，适度有序”是海洋环境保护与海洋资源开发关系的深刻体现。海洋的保护与开发是辩证的矛盾统一体，两者相互联系，相互依存。一方面，只注重海洋保护，不敢开发海洋，畏手畏脚，就会望洋兴叹，裹足不前。开发海洋资源的能力是海洋强国的主要标志，决定着一个国家综合国力和经济发展持续力的强弱。另一方面，只看到海洋开发，无视海洋保护，缺少规划盲目上马，就会造成生态破坏和环境恶化。简言之，海洋环境保护是海洋资源开发的前提，保护是为了更好地开发。海洋资源开发是海洋环境保护的必要体现，是海洋经济发展的基础。日本濑户内海的治理、荷兰“退耕还海”的方案、我国蓝色经济区的推进等，都是人们在吸取血的教训之后，重新认识保护与开发关系而作出的正确战略选择。

摆正保护与开发关系贯穿在海洋经济的整个发展过程中，既要“站得高看得远”，又要“该出手时就出手”，在开发中保护，在保护中开发，实现开发与保护并重。就世界而言，遵循《联合国海洋法公约》，建立世界性的法律新秩序，以限定、规范人类的海洋行为。就我国而言，必须牢固树立并坚决贯彻科学发展观，以科学开发海洋资源、保护生态环境为导向，以区域优势产业为特色，以经济、社会、生态协调发展为前提。要真正把海洋开发的思想和行动统一到海洋环境保护上来，统一到实现海洋经济可持续发展上来，使海洋生态文明观深入人心。具体措施包括：增强海洋经济意识，实施海洋开发战略；建立海洋规划体系；推进海洋高科技产业化进程；有效遏止和治理陆源污染；理顺海洋管理体制；加大海洋环保的执法力度；积极支持、发动和动员广大公众参与海洋环境管理等等。

21世纪是海洋世纪，是人类全面开发、管理海洋的新世纪，也是各国海洋竞争最为激烈、竞相争夺海洋优势的一个世纪。只有正确处理海洋开发与保护之间的关系，做到适度有序开发，海洋才能成为造福人类的“蓝色家园”，人类才能真正“面向大海，春暖花开”。

【简析】本题要求围绕“海洋的保护与开发”这一主题，自选角度，自拟题目，仍属传统的自主命题作文。问题的关键是对这一贯穿全篇资料主题的准确理解，“海洋的保护与开发”既包括海洋环境的保护，又包括海洋资源的开发。两者是一对辩证关系，需要结合给定资料论证透彻，并上升到海洋生态文明、人类的可持续发展的高度，如此才能做到命题者所要求的全面、深刻与高远。从上述例文看，第三段是重中之重。那种“第一二段简写，第三段起将对策进行到底”的结构安排显然不符合命题者的意图。试问，若这样写，将如何体现“思想深刻，观点明确”？主题的安排上也可以二者选其一，可以写深写透，但要注意无论选择“保护”还是“开发”构思行文，都不能割裂两者之间的辩证关系，否则有可能会偏题跑题。也可以选择更小的角度，如世界各国的联合行动、我国政府的责任、拯救渤海、打造半岛经济区、日本濑户内海治理的启示等，但都要紧紧围绕“保护与开发”这一主题。

读书札记

2010年国考申论真题及参考答案——市(地)以下综合管理类和行政执法类

一、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. 监考人员宣布考试开始时，你才可以开始答题。

3. 请在题本、答题卡指定位置填写自己的姓名，填涂准考证号。

4. 所有题目一律使用现代汉语作答在答题卡指定位置。未按要求作答的，不得分。

5. 监考人员宣布考试结束时，考生应立即停止作答，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。

严禁折叠答题卡！

二、给定资料

1. 海洋是人类家园的重要组成部分，为人类社会的发展提供了丰富而宝贵的资源。海洋资源包括旅游、可再生能源、油气、渔业、港口和海水六大类。我国海域内，有海洋生物两万多种，其中，海洋鱼类3000多种。天然气资源量14万亿立方米，滨海砂矿资源储量31亿吨，海洋可再生能源理论储量6.3亿千瓦，海洋石油资源量约240亿吨。

随着工业化、城市化的快速发展和人口数量的增长，全球海洋污染愈益严重。海洋污染的治理难度非常大，特别是像渤海这样的内海，海水封闭性强，自身交换能力差，一旦污染，它的自我更新周期至少需要15年。渤海素有我国“鱼仓”、“盐仓”和“海洋公园”的美誉，但近30年来污染加剧，情况堪忧。调查显示，1983年渤海鱼类有63种，2004年只有30种，带鱼、鳓鱼、真鲷、银鲳等几乎绝迹。2000年至2007年，渤海发生赤潮灾害87次，累计赤潮面积2.05万平方公里。

2001年，国务院正式批准由国家环保总局、国家海洋局、交通部等有关部门和天津、河北、辽宁、山东四省联合制定的《渤海碧海行动计划》(以下简称《碧海计划》)，旨在促进渤海近岸海域海洋环境质量的改善，努力实现海洋生态环境良性循环。《碧海计划》总投资500多亿元，实施项目427个，主要包括城市污水处理、海上污染应急、海岸生态建设、船舶污染治理等内容。实施区域包括天津、河北、辽宁、山东辖区内的13个沿海城市和渤海海域。以每五年为一个阶段实施。近岸海域环境保护拟分阶段推进，分为近期、中期和远期目标。2001年至2005年要实现的近期目标是：渤海海域环境污染得到初步控制，生态破坏的趋势得到初步缓解。

科学调查与监测结果证明，陆源污染对渤海威胁最大，入海河流流域周边的生活污水、工业废水、农药及化肥污染是三大陆源污染源；此外，船舶石油产品泄漏、海上石油开采和海水养殖中的添加剂也会对海洋造成严重污染。在近期治理阶段，为遏制陆源排污，做了大量工作，但我国四大海区中，渤海沿岸超标排放的入海排污口最多，比例高达90%以上。渤海沿岸有分属在三省一市的13个城市，渔、盐、农、航运、石油、旅游、工业等众多行业在渤海进行经济开发活动。

海洋、环保、农业、交通等政府管理部门以及三省一市地方政府又各自具有相关的管理职能，因此，很难进行海陆一体化的综合治理。有人戏谑这是“群龙闹海”——“海洋部门不上岸，环保部门不下海，管排污的不管治理，管治理的管不了排污。”众多主体分享渤海的环境效益与经济效益，这就使渤海成为典型的“公地”，直接影响沿海地方政府治理的积极性，造成治理工作效率低下。《碧海计划》只是一个政策性文件，不具有法律强制性效应，执行过程中，难以借助法律手段实现管理体系、监测体系、投资体系、统计体系、评价体系的对接统一，这也直接影响了治理的效果。

有关权威部门发布的2004年渤海环境质量公报显示：“污染范围比上年扩大。未达到清洁

读书札记

海域水质标准的面积约 2.7 万平方公里，较上年面积增加约 0.6 万平方公里，占渤海总面积的 35%。其中，轻度污染、中度污染和严重污染海域面积较上年分别增加了 44%、56%和 57%，污染程度明显加重。近年来的连续监测结果显示，进入 21 世纪以后，渤海环境污染仍未得到有效控制，轻度、中度和严重污染海域的总面积呈上升趋势。”显然，《碧海计划》近期目标难以如期实现。但是很多专家也指出，不能否定实施《碧海计划》的积极意义，它毕竟为其后《渤海环境保护总体规划(2008～2020 年)》的制定提供了可借鉴的经验教训。

2008 年 11 月，国务院批准了《渤海环境保护总体规划(2008～2020 年)》。规划确定了加强重点环节和关键领域保护与防治，建立渤海污染防治与生态保护系统，面源点源治防联动，建立陆域污染源控制和综合治理系统，全面实施节水治污战略，建立流域水资源和水环境综合管理与整治系统等五大主要建设任务，体现了渤海环境保护任务的综合性、战略性与长期性，并强调在海洋开发过程中，全面推进节水、节能、节地、节材和综合利用，确保引进项目为低消耗、低排放、低污染和高效益的企业和产品，促进海洋环境的可持续利用。

2. 1996 年联合国第二次人居大会提出了“宜居城市”的概念。在现代化城市建设中，首先要考虑经济、文化、社会环境、自然环境的协调发展，只有这样，才能打造良好的人居环境，进而满足居民物质和精神生活的需求，使城市成为适宜所有居民工作、生活和居住的家园。

扼守渤海海口的 W 市曾被联合国有关机构授予“宜居城市”称号。W 市为了进一步建设“宜居城市”，准备扩大城市的“宜居”范围，决定把污染海水的养殖业逐步取消或迁出市区，此项计划已进入实施阶段。如 W 市城区东侧的海湾，以前有成片的养殖区，自从开发附近岛屿为旅游风景区，先前的海水养殖区迁到了 70 公里以外的外海，最近 W 市又着手将污染环境的渔港码头搬迁到郊区。渔港码头搬迁后的新址在市区最北端的远遥村。记者看到村边到处都是生活垃圾、海产垃圾和建筑垃圾，刚刚下过大雨，污水冲刷着垃圾堆，向大海直扑下来，沙滩脏得没处下脚，海水散发出扑鼻的恶臭。新码头的修建已经动工，眼下正在用建筑垃圾填海，渔港码头搬迁到这里，引起了当地村民的不满。村民们说，它们会转移污染，会把这里的海水弄脏，村子弄脏，村子里的小渔船也将没有生存空间。另外，远遥村的村民们还养着几千亩扇贝，等渔港搬来后，这项生产也难以为继了。W 市对海岸环境的整治，是从“景观治理”的角度来搞的，而市区周边的渔村，没有主打的旅游项目，常年以传统的渔业、海水养殖业为经济支柱。“远遥村的人也是 W 市人呀，他们什么时候也能过上‘宜居’的日子?”

W 市所辖的银滩自然环境优美，于 2002 年 11 月被国家旅游局批准为 4A 级旅游区。银滩开发初期的定位是建一个旅游区，后来外省某大油田在此处投资 4 亿元买地盖房，准备将 4000 户油田职工家属搬迁过来。紧跟着，又有几家石化企业也来开发房地产，盖楼卖给自己的职工，相关石油、石化产业也准备搬迁过来。大喜过望的 W 市提出口号：“把银滩打造成不出石油的石油城!”据称，如果这些油田所开发的楼盘全部售出，可以安置 60 万人，现在整个银滩开发区大约只有 2 万居民。银滩管委会宣传科科长告诉记者：“某大油田投资 5 亿元，正在银滩以北建一个工业园，已经奠基了。”

W 市今后怎样发展，怎样建设“宜居城市”，引起社会的极大关注。很多市民认为，这里的城市建设年年上项目，名气越来越大，收入肯定越来越多，前景应该看好。一位出租车司机说，十年前 W 市还破破烂烂的，现在真像个大城市了，来这儿旅游的人很多了，钱也好赚了。记者问他：“你们就不担心人多了，这里就不再清静了吗?”这位司机说：“挣不到钱，怎么生活，光清静有啥用?”

3. 兵库县是日本重要的工业区和港口区，沿海岸线的许多地区，工厂林立，许多海岸都被砌成了高大笔直的混凝土大坝，而这些工厂所在的陆地，很多都是填海形成的。20 世纪中期，日本经济高速发展，人口迅速增加，国土面积狭小的日本开始规划填海造地，从 1945 年到 1975 年，日本政府总计填海造地 11.8 万公顷(相当于两个新加坡的面积)，并统一进行工业布局，将炼油、石油化工、钢铁和造船等资源消耗型企业配置于东京湾以南的沿太平洋带状工业带上，使原料码头与产品码头成为工厂的一部分，减少中转运输费用。日本有关专家指出，港口与工业区紧密结合

读书札记

在一起的布局不仅使能源消耗量大的钢铁、水泥、制铝、发电和汽车工业等成本下降，促进了这些行业以及造船、机械和建筑等工业部门的发展，而且使以石油为原料的石油冶炼、石油化学、合成纤维、塑料制品和化学肥料等工业飞速发展。据统计，占日本国土总面积31%的临海地带，汇集了全国52%的人口和58%的工业产值。

在获得巨大收益的同时，大肆填海造地发展工业经济，也给日本带来了巨大的后遗症。最明显的问题就是海洋污染，很多靠近陆地的水域里已经没有生物活动。整个日本的近海海域经历了20世纪六七十年代的严重工业污染，尽管后来政府立法要求工厂和城市限制排污，情况得到了一些缓解，但要恢复到以前的情况非常困难。由于工厂和城市长期排放污染物，海底大量滋生细菌，导致赤潮频发。其次是滩涂不断减少。日本环境厅发表的调查数字显示，1945年至1978年，日本各地的沿海滩涂减少了约3.9万公顷，后来每年仍然以约2000公顷的速度消失。过度的填海还导致日本一些港湾外航道的水流明显减慢，天然湿地减少，海岸线上的生物多样性迅速下降，由于海水自净能力减弱，水质日益恶化。因此，日本政府现在又不得不投入巨资，希望能恢复生态环境。国家为此设立了专门的"再生补助项目"基金，并且引导地方政府、居民、企业、民间组织等社会各界积极参与改变和修复被破坏的海洋环境。例如20世纪80年代，地处神户地区的日本钢铁公司搬走后，兵库县及下辖尼崎市政府马上把工厂空地买了下来，经过20年的改造、建设，原来的大型钢铁厂变成了一块综合性绿地。在治理工作中，兵库县政府还鼓励大家在自己家周围和工厂区种植植物，所有费用都由政府提供，并且在树木种植之后政府还提供三分之一的管理经费给一些民间公益组织进行维护和管理。当地官员表示："我们计划用100年来彻底改变和恢复这一地区的生态环境。"难怪环保专家这样说："兵库县堪称'环保错位'的典型。"现在，日本的各种海洋环保研究机构正在不断进行各种实验，希望能够找到恢复海洋生态环境的更好的办法，这些实验包括人造海滩及人造海岸、人造海洋植物生存带等等。经过把各种技术组合起来进行实验，各种小鱼小虾、贝壳和海洋生物已经出现在人造海滩、海岸周围，显示着环境的改善。日本专家介绍说："我们已经感受到这项工作的难度，这是一项漫长的工作，而且所需要的资金和技术投入是非常巨大的。"关于恢复海洋环境的工作思路，日本专家表示："必须充分考虑自然、海洋和人类三者的和谐，恢复生物的多样性的生态环境。"

4. A市早在宋代就享有"东海明珠"的美誉。眼下，这里正在打一场保卫"蓝色国土"的扫黑战役。此"黑"非黑社会势力，而是污染所致的"黑水"，A市海岸带流淌的黑水是漂染、造纸、电镀等企业排放的废水。J市与S市均为A市所辖的县级市。早在1997年濒临海湾的J市准备在郊区西滨镇兴建"电镀集中控制区"。当时环保专家对选址作了这样的评估："西滨镇位于J市城市上风向，地面水的下游，沿岸海域养殖较多，若从环境角度考虑，建设污染型企业并不适宜。但在J市现有的条件中，相对于其他地区，此处还是相对较好的选择，在不增加污染的情况下，选址是可行的。"于是J市便决意将"电镀集中控制区"建在西滨镇。当时，J市考虑的只是本辖区的环境尽量不受污染。至于会不会危及下游S市，那是其次的问题。事实上兴建"电镀集控区"，可能造成一系列严重后果。一是集控区电镀、造纸、漂染、制革等企业排放的工业废水具有严重化学毒性，对水产资源有毁灭性的破坏。二是A市所属的几个海湾是内海腹地浅水湾，海水自净能力差，工业污水将随潮落排出，随潮涨返回，难于排向深海。三是海湾一带是省级蛏苗生产基地，也是红膏鲟、海鳗和虾类的产卵、成苗地，海水污染不仅严重损害上述珍贵水产资源，也给该地区群众生产、生活造成严重危害。四是贝类具有附集金属的特点，受污染的贝类上市后影响人民群众的身体健康。为此，省水产厅发文，明确提出"按环保的条件评估，不宜在J市西滨镇设立电镀集控区。"但是，就在为选址争议期间，西滨镇已经陆续兴建了一些严重污染环境的工厂，使下游S市附近的水头村深受其害。水头村曾是远近闻名的蛏苗生产基地，80%的村民从事水产养殖，正常的年景，全村的养蛏收入都在四五千万元，所缴税款比一些乡镇的数额多得多。自从村里的溪流注入了来自上游西滨镇的污水，就成了墨汁般的臭水沟，几千苗滩涂养殖区被污水渗透沉积，已经一片荒芜。据村民介绍，他们村所受的污染已经有好几年了，蛏苗的养殖面积及产量逐年下降，至2004年，全村蛏苗近乎绝收，经济损失三四千万元。村民们失去了固定收入，年轻人被迫

读书札记

外出打工。多数人健康状况每况愈下，癌症患者呈逐年上升趋势。省渔业环境监测站对滩涂养殖区蛏苗死亡原因进行监测的结论是：受蛏苗培育区内海水中高浓度铜的影响，其他超标污染物铅、锌、挥发酚、多氯联苯等也起了协同作用，这也是培育区内水质、底质环境逐年恶化的结果。

2006年1月，A市人代会通过《关于加强近海水域环境污染治理的决议》，确定将“A市近海水域的污染整治”列为政府必须无条件完成的一项“铁任务”。《决议》内容简洁明了，几乎一句话就是一个措施和目标：市政府组织开展近海水域环保状况勘察调查，制订年度治理计划；加快环保基础设施建设，控制近海陆源污染物排放；加强环境监管，巩固治理成效；按照“谁污染谁治理”的原则，征收超标排污费；监督企业完善治污设施并保证正常运行，确保达标排放；落实县（市、区）长环保目标责任制和重点乡镇领导干部环保绩效考核制度，督促本地区污染源治理。2月，市政府通过了市环保局主持编制的《A市近海水域污染专项整治方案》。3月，有关部门完成了全市近海水域的污染源调查。4月，市政府出台了对近海海湾沿岸进行综合治污的具体规划。5月，市中心区的生活污水有望得到妥善处理。最令人鼓舞的是“西滨镇电镀集中控制区”项目已被市政府彻底否决，污染源头将被切断。S市政府也出台了“专项整治方案”，将全市70家企业列入污染源监控名单。市政府还计划在四五年内投入3.4亿元用于海水治污，并将在今后5年内逐步淘汰全市的畜禽养殖业，尽力减少污染源。该市政府呼吁，对一些重污染企业将要拿出“壮士断腕”的勇气，如此作为，方可保证将整治工作“进行到底”。

5. 天津地处环渤海中心，拥有153公里的海岸线，其中滨海新区是海洋开发的主要地区，在临港工业区的施工工地，记者看到，一根硕大的管道将几公里外港口疏通航道的泥沙源源不断地抽吸过来，在这里吹填造陆。工程负责人说：“这样做的话既疏浚了航道，又进行了吹填造陆。”临港工业区总体规范填海造陆80平方公里，而工业区在建设之中就始终坚持科学选址，科学规划，科学围填。目前一期20平方公里已全面完成建设，成为国家级现代化的循环经济示范区。天津临港工业区主任说：“天津的南面污水一直影响到整个滩涂，形成一个浅滩，适度围海，会改造这块的生态环境又达到发展经济的需要。”那么在这里围海造地，到底有没有改善当地的生态环境呢？记者注意到在新建的陆地上，原来被污染的海滩已经变成了绿洲，草坪树木随处可见，码头作业区的海水也变得清澈碧绿。

假日的天津港东疆港区，人们纷纷来到海边游泳度假，孩子们在柔软的沙滩上嬉戏游玩，但谁也想不到脚下金黄色的沙滩是人造的，沙子是天津港的建设人员千里迢迢特意用船从广西运过来，这又是为什么呢？天津港负责人介绍：“东疆港区在建设之初就充分考虑生态环境的要求，港口布局按三大块布置，既有生产区又有物流加工区，还给天津市民留下十公里的生态岸线。”发展工业与环境保护融为一体，是天津滨海新区在发展海洋经济上的一大亮点，而在规划中将陆地与海洋的开发取长补短，有机结合形成互补，则是滨海新区海洋开发的又一特色。采访中记者了解到，天津市海洋部门为了鼓励围垦企业考虑环境保护，制定了一定的鼓励政策，如“对于企业预留生态岸线，给予使用金的相应减免”等等。

三、作答要求

（一）认真阅读给定资料，回答下面两题。（20分）

1.《渤海碧海行动计划》近期目标难以实现有多方面的原因。请依据给定资料1分别进行概括。（10分）

要求：准确、全面。不超过200字。

2. 给定资料3中环保专家认为“兵库县堪称‘环保错位’的典型。”请结合资料内容，对“环保错位”的实质进行阐释。（10分）

要求：准确、简明。不超过150字。

（二）针对W市在进一步建设“宜居城市”过程中存在的具体问题，参考给定资料，提出解决这些问题的具体建议。（20分）

要求：

读书札记

1. 准确全面，切实可行。

2. 条理清楚，表达简明。不超过300字。

（三）A市市政府准备大力宣传推进对近海水域的污染整治工作，请你结合给定资料，以市政府工作人员的身份，草拟一份宣传纲要。（20分）

要求：

1. 对有关宣传内容的要点进行提纲挈领的陈述；

2. 体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作；

3. 通俗易懂。不超过400字。

（四）结合给定资料中的具体事例，以“海洋的健康”为题目，自选角度，写一篇文章。（40分）

要求：

1. 中心明确，事实与观点紧密结合；

2. 语言畅达，条理清楚；

3. 总字数800～1000字。

四、参考答案

（一）

1. ① 渤海封闭性强，自身交换能力差，自我更新周期长；② 渤海沿岸超标排放的入海排污口多；③ 参与渤海经济开发活动的城市及行业众多；④ 政府管理部门管理职能交叉，难以进行海陆一体化的管理；⑤ 众多主体分享渤海的环境效益和经济效益，渤海的“公地”性质影响了当地政府治理的积极性，治理效率低下；⑥《碧海计划》只是政策性文件，缺乏法律的强制性效用，执行过程中难以借助法律作用形成有效的统一管理。

【简析】本小题是一道典型的原因概括题，集中在给定资料1的第二、四、五自然段，只要找点全面，适当提炼，应该说难度不大。

2. 兵库县早期大肆填海造地，在获得巨大收益的同时，也带来了海洋污染、生物灭绝、滩涂减少等后遗症。日本政府不得不投入巨资恢复和治理。这种“先污染、后治理”的做法是“环保错位”的典型，没有兼顾经济发展和环境保护以及自然、海洋和人类三者的协调。无序开发将给海洋环境带来难以估量的恶果，中国应从中吸取教训。

【简析】本小题要求结合资料内容对“环保错位”的实质进行阐释，注意不能仅囿于给定资料3，要结合相关的给定资料1、4，不难看出兵库县“环保错位”的实质在于走了一条“先污染，后治理”的老路。

（二）

存在的具体问题：① “宜居城市”定位有偏差，随意变更规划；② 简单转移污染；③ 面子工程；④ 不顾当地居民利益；⑤ “宜居”意识并未深入人心。

具体建议：① “宜居城市”建设要考虑经济、文化、社会环境、自然环境的协调发展，召开专家论证会和民众座谈会，集思广益，制订科学合理的发展规划并严格执行；② 迅速治理远遥村的环境污染问题；③ 海岸环境的整治要重视当地的传统渔业、海水养殖业，并积极发展旅游项目；④ 对外来定居者要有所限制，否则人流、城市噪音、空气污染也会随之增加，“宜居”城市有可能变得不宜居；⑤ 避免“景观治理”式的面子工程；⑥ 加大宣传教育力度，提高市民生态环保意识，提高其建设“宜居城市”的责任感。

【简析】本题是典型的基本对策能力的考查题，作答分成两步走：第一步归纳概括出“存在的具体问题”，第二步针对这些问题提出“具体建议”。只要细心查找，发现问题不难做到“准确全面”，但提出相应的具体建议时应力避大而空，尽量“切实可行”。

（三）

1. 整治工作的必要性

我市早在宋代就享有“东海明珠”的美誉，海洋资源和滨海旅游资源十分丰富。但是，长期以

读书札记

来由于部分工业废水和大量生活废水未经处理直接排入近海，近海和滩涂受到严重污染。因此，必须加快近海水域环境污染的治理，提高我市海岸线的环境质量，维护近海居民的经济利益与生命安全。

2. 整治工作的目标

整治近海水域环境的近期目标是到2006年底前，近海水域水质有所改善。中期目标是经过四至五年整治，基本解决我市近海水域水污染问题，

3. 我市高度重视整治工作

《关于加强近海水域环境污染治理的决议》、《A市近海水域污染专项整治方案》以及具体规划已经出台。已完成全市近海水域的污染源调查。“西滨镇电镀集中控制区”项目已被否决。市政府计划在四五年内投入3.4亿元用于海水治污。

4. 举全市之力打一场攻坚战

(1) 加大环保宣传教育力度。

(2) 加快环保基础设施建设，有效控制近海陆源污染物排放。

(3) 加大环保执法和监管力度，依法打击违法排污行为。

(4) 加强组织领导，形成合力。

5. 人人有责，共同参与

提倡居民和外来务工者的科学生活方式，避免和减少不必要的污染排放，用实际行动为整治工作做出自己的努力。

【简析】宣传纲要(宣传提纲、宣传要点)也是机关的常用事务文书之一，一般用于某一中心工作或专项工作的前期造势或释疑解惑，前者如本题，后者如自来水价格调整等。就本题而言，宣传纲要的目的在于体现政府精神，使全市各界关心、支持污染整治工作，结合给定资料，应该包括整治工作的必要性和目标、整治工作已取得的成效、下一步整治措施、全员参与等内容。这是机关宣传纲要最为常见的一种思路。同样，与前文省级以上(含副省级)综合管理类职位的报告一样，本题只要求写出内容要点，故不需过多考虑宣传纲要的格式。

(四)

【参考例文】

海洋的健康

——保护“蓝色国土”，是时候了！

海洋是我们共有的家园，为人类的生存发展提供了丰富而宝贵的资源，被誉为“蓝色国土”。然而，人类对海洋资源的过度开发致使海洋生态环境遭到严重破坏，本来纯洁健康的海洋却“遍体鳞伤”：赤潮频发，物种绝迹，渔民致贫……如何合理开发海洋，保护“蓝色国土”，是摆在我们面前一项迫在眉睫的任务。

曾几何时，海洋养育了人类，提供了生存与发展的财富、资源，营造了舒适的现代化生活环境。由于人类的无计划增殖，资源需求激增，各国极度地抢夺、滥采资源，自然资源日趋枯竭。人类为追求舒适的生活而肆意排放各种废物，海洋污染已使正常的生物链遭受破坏。虽然海洋广袤无垠，但承载能力绝非无限，如果人类不去珍惜和善待，海洋环境将发生异常或激烈变化，会给世界带来麻烦甚至造成毁灭性的灾害。因此，我们必须改变传统工业文明的发展模式，摆脱“先污染，后治理”的老路，走出海洋保护与开发并重的海洋生态文明发展道路。

建设海洋生态文明是落实科学发展观的内在要求，体现了人与海洋以及经济与环境的协调发展，是协调人与自然关系的落脚点和最终结果。日本兵库县的“环保错位”以牺牲海洋环境换取经济增长，不仅给当代人带来了破坏性的影响，也给子孙后代带来了无法弥补的损失，所付出的代价比事前污染防治投资高出数十倍以上。就其实质而言，是人与海洋、人与自然关系失衡的结果。历史的教训不能忘记。只有坚持保护与开发并重，才能最终实现海洋资源的可持续利用，为人类发展谋利，为子孙后代造福。

“爱护海洋就是爱护人类自己，保护海洋就是保护人类未来”，已经成为人类对海洋的共识。

读书札记

1998年世界地球日的主题:“为了地球的生命——拯救我们的海洋”;2004年世界环境日主题:“海洋存亡,匹夫有责”;2009年世界海洋日的主题:“我们的海洋,我们的责任”。在河北省山海关的老龙头,有一座澄海楼,当年乾隆皇帝在那里写了一副对联:“日曜月华从太始,天容海色本澄清”,赞美了大海的清澈,感悟要爱护海洋。

中国面临大海,既享受到了海洋的恩惠,也尝到了海洋灾害的苦涩,深深懂得保护海洋的重要性、急迫性。这就要使生态文明观深入人心,彻底摒弃“先污染,后治理”的错误发展观,转变经济发展方式,推进产业结构优化升级;加强重点环节和关键领域保护与防治,建立海洋污染防治与生态保护系统;面源点源治防联动,建立陆域污染源控制和综合治理系统;理顺海洋管理体制;完善相关的法律制度并加大惩处力度;形成“保护海洋,人人有责”的社会舆论监督机制等等。

保护“蓝色国土”,建设海洋生态文明是全社会共同的理念,也是全社会共同的责任。我们必须懂得“善待海洋、保护资源”、“珍爱环境,义不容辞”的深切内涵,从现在做起、从自己做起,自觉维护大海母亲襟怀的纯洁,永续保持蓝色海洋生生不息的活力。

【简析】本题尽管是命题作文,但“海洋的健康”的主旨仍然是“海洋的保护与开发”,可以加一副标题以凸显文章的中心论点。对人类过度开发海洋的现状及其后果要阐述清楚,结合日本兵库县“环保错位”的具体事例论证建设海洋生态文明的必要性与重要性,但无需着墨太多,因为只要“中心明确”即可。在具体对策方面,侧重于我国现实,要注意从材料中提炼对策。这样的文章若写得有文采,可有效提高得分,这在第四段中有所体现。

2009年国考申论真题及参考答案

一、注意事项

1. 本次考试包括给定资料和作答要求两部分。总时间为150分钟,建议阅读资料为40分钟,作答时间为110分钟。总分100分。

2. 第一题和第四题要求所有考生必须作答。第二题仅限报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。第三题仅限报考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生作答。

二、给定资料

1. 去年(注:指2007年),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中指出,加快转变经济发展方式,推动产业结构优化升级,这是关系国民经济全局紧迫而重大的战略任务,要坚持走中国特色新型工业化道路,鼓励发展具有国际竞争力的大企业集团。同年5月1日,胡锦涛总书记在郑州煤矿机械集团有限公司考察时,肯定了该集团产品在国内市场、国际市场所取得的成绩,并进一步指出,我们要创品牌,让郑煤机的产品具有国际竞争力。

今年(注:指2008年)9月8日~10日,胡锦涛同志前往河南焦作市农村考察粮食生产,在玉米丰产示范田,询问乡亲们对国家惠农政策有什么要求。一位村民回答,希望粮食价格提一点,政府补助多一点。总书记表示一定把这些意见带回去。他指出,发展粮食生产,一靠政策,二靠科技。在温县农科所,总书记勉励科技人员为粮食高产稳产进一步发挥作用。在焦作市隆丰粮食储备有限公司,总书记要求有关部门进一步把储备粮食管好。

9月30日,胡锦涛同志前往安徽考察。在滁州市凤阳县小岗村,他说:我要明确告诉乡亲们,以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制是党的农村政策的基石,不仅现有土地承包关系要保持稳定并长久不变,还要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。同时,要根据农民的意愿,允许农民以多种形式流转土地承包经营权,发展适度规模经营。

党的十七届三中全会决议指出,当前国际形势继续发生深刻变化,我国改革发展进入关键阶段,我们要抓好和用好重要战略机遇期,把握农村改革这个重点,在统筹城乡改革上取得重大突破,给农村发展注入新的动力,为整个经济社会发展增添新的活力。

读书札记

2. 今年(注:指 2008 年)10 月,记者就广东产业转型问题进行专访,决策专家 C 说,改革开放以来,广东一直是我国经济发展的"排头兵",它所取得的成绩是激动人心的。去年,广东的 GDP 达人民币 30673 亿元,经济总量首次超过台湾地区。这是广东继 1998 年超过新加坡、2003 年超过中国香港之后,又一次超越"亚洲四小龙",预计 2010 年间将超过韩国。这种变化是非常惊人的。一句话,广东的成功也是中国的成功。然而,广东的问题也是中国的问题。广东的产业结构有硬伤。这种结构模式支持了过去二三十年广东及东部沿海经济的快速成长,现在则遇到严峻挑战。在加工制造产业的发展中,过去 30 年主要是模仿国外早期的某种经济发展模式,"两头在外,中间加工"。比如广东的东莞,一段时间生产了全世界 70%的电脑电源线,怎么生产的呢?无非是大量购买原材料,经过一道至数道工序制成零部件,组装成半成品卖到海外市场。在严格意义上说,东莞只是一个制造"车间",而不是"工厂"。因为"工厂"对定价有决定权的会计和设计部门全在国外。结果,同一件衬衣在美国卖近百美元,而我们的出口价仅七八美元。

有关人士告诉记者,现代化重工业的启动将成为广东新一轮经济增长的重要特色,珠三角地区改革将利用湛江、汕头等地缘优势,向南拓展东盟合作,向东搭上台海经济合作快车。正在进行前期工作的湛江钢铁厂一期建设规模为钢产能 1000 万吨;广州南沙开发区中国船舶工业集团 300 万吨造船基地也已开工生产。此前广州地区船厂只能制造 6 万吨的船舶。广东省以轻工业起家,在改革开放初期,重工业增长一直处于较低水平。但近年来重工业投资持续增长,2002 年全省重工业比重首次超过了轻工业。

在广东省近期公布的新十大工程规划中,规模庞大的高速轨道交通项目引人注目。湛江、汕头、韶关等相对边远地区与珠三角核心区之间的运输时间,将控制在两小时左右。2010 年前后,湛钢到广州市铁路交通用时仅为一个半小时。这些,将珠三角传统的产业链条大大扩大,同时也将减少石油消耗及汽车尾气的排放。

3. 东莞某鞋厂的林老板,2003 年来东莞办厂前,在台湾地区打拼了 20 多年。他说现在很糟,最近赔了几十万元。他已经不再接美国鞋子大卖场和贸易商的订单了,觉得风险太大。他给记者算了一笔账,2007 年,受人民币升值、原资料上涨等影响,合计增加的成本超过 20%。

"广东山区对我来说太陌生,我没有太大的兴趣内迁,到一个地方又得从头再来,需要很多时间。供给线拉得很长,对我来说将是致命的打击。"林老板这样回应记者提出的是否借这次广东产业转移的机会,内迁到粤北山区投资的问题。

有朋友劝他将工厂迁移到越南,但林老板看得很清楚:"越南劳动力缺乏,税收各方面跟这里差不多。我一些朋友搬到那里,也没好到哪里去,做几年我估计他们也会走。"当记者问林老板,有没有考虑走出低端化生存,增加企业的研发能力,推出高端产品,林老板有点无奈地笑着说:"还没有这个能力。"

4. "13 年了,回想起来,当时的决定很正确。"作为香港电子集团董事、总经理,徐老板一脸庆幸。他一再跟记者提起依然在东莞等地办厂的朋友们利润空间越来越小的尴尬境遇,庆幸自己提前 13 年向广东山区罗定市的迁移。

该电子集团 1971 年成立于香港,是电源供应器制造商。1988 年,出于生产成本和人力资源两方面考虑,集团进入深圳宝安区开设工厂。但到 1995 年,徐老板发现深圳本地可供调配的资源越来越少,生产成本已经很高,于是决定将工厂迁入罗定。

1995 年深圳已提出着重培育和引入高科技企业,加工生产型企业受到重视的程度越来越低。而罗定地区的综合生产成本要比珠三角和其他内陆城市低很多。集团迁到罗定后,劳动力成本减少了 30%,运输成本只增加了 5%,节约了 25%的生产成本。另外,集团的产品过去主要是出口,但今年以来内销的部分有所增长。因此,将工厂迁到罗定,实际为这部分内销产品节省了不少物流成本。集团在罗定 13 年,从 1 亿元的规模发展到现在的 20 亿元,以后还要扩大到 40 亿元的规模。徐老板到东南亚地区做过详细考察,他认为,不管人力还是其他各方面的资源支持,中国依然是最佳选择。

目前让徐老板最为头疼的是高级技工的缺乏。他建议市政府想办法把在珠三角务工的技术

读书札记

成熟工人吸引回家乡就业，特别是吸引那些走出去的大学毕业生们回来建设家乡。

5. 东莞在解放初期，属东江行政区管辖，1988 年升格为地级市。当时，在成本上升的不断挤压下，香港繁荣了几十年的出口加工业迫切需要转移，一线之隔的广东成为首选。改革开放初期，广东采取简政放权措施，吸引外资的审查权下放给各个地级市，东莞则进一步把招商引资权下放到乡镇。凭借地缘优势，全国各地的廉价劳动力以及外资提供的资金、技术和管理经验，东莞迅速从一个无足轻重的农业县发展成为闻名国际的世界工厂。有个说法令东莞人自得不已，“不管在世界上什么地方下订单，都在东莞制造。”2007 年，东莞的 GDP 达到了创纪录的 3151 亿元。东莞的经济奇迹，是中国近 30 年经济奇迹的典型代表。

其实 2004 年后，东莞已面临巨大危机。先是“民工荒”，接着是人民币不断升值、出口退税政策调整等因素，增加了加工成本。由于村各自为战，东莞土地的利用效率越来越低，却无法整合，电和水的资源也很紧张，电厂污染也很厉害。在这一系列因素影响下，2007 年，东莞出现了让人担忧的企业迁厂或倒闭现象。有关部门估计，倒闭、迁移或不辞而别的企业大概占总数的 10%～20%。

种种迹象表明，“东莞模式”已到了不得不改的地步。但如何实现转型，目前还没有明确的路径。低水平的劳动力、旧产业离开东莞，高层次的劳动力、新产业从何而来？

有人认为，外资企业，特别是世界 500 强企业的技术水平比较高，他们会成为东莞转型的推动者。但也有人尖锐指出，外资企业是逐利而动的，哪里有利可图就到哪里去，不大可能费心费力地参与自主创新。只有培养一批扎根本土的当地企业，才更有可能和本地经济同甘共苦。港资企业没有转型的历史，只会搬迁或倒闭；台资企业的设计、研发都在台湾地区，大陆只是制造部门而已。

某专家认为，东莞为了产业转型不断探索而仍不得其门而入，全国其他地方的“东莞化”却如火如荼地进行。长三角地区被人津津乐道的“昆山模式”，其实和“东莞模式”并无本质差别，只是引进的制造业相对环保、高端而已。其他地方，包括武汉、成都、重庆、天津这些城市的新特区，也不乏类似“东莞化”的克隆者。内地省区提出“欢迎沿海地区产业转移”之类口号，实非明智的选择。

6. 在日本战后经济崛起中，稻盛和夫是一位靠加工制造创业的著名企业家。他 1932 年出生于鹿儿岛一个贫寒之家，1959 年与一批志同道合的年轻人聚集到一起，凭借自己研发的新型精密陶瓷原材料技术，在十几年间，便把一个小规模的工厂发展成一个大型跨国集团公司。

稻盛和夫说，早期，日本制造的产品在欧美市场的评价是：虽然便宜，但质量不好。他认为，没有技术开发上的革新就一定要碰壁，不断学习、创新，掌握世界最好的技术，这是日本经济能够持续发展到现在的关键所在。

1973 年和 1978 年全球范围内出现两次石油危机，日元急剧升值，全面抬高了日本产品的生产成本和出口价格，过去曾以经济实惠驰名世界市场的日本产品，一下子变成了商品世界中的贵族。日本企业如何面对高成本的挑战呢？稻盛和夫说，当时订单减了一半，公司受到毁灭性的打击。他的办法就是跟员工一起共同克服这个难关。为了削减成本，员工们充分发挥智慧和才智，提出了很多改善的建议。当时日本政府曾经有一些支援，但更多的还是取决于企业自身的努力。重要的问题是，企业选择一个什么样的路径实现超越。困难，往往成为产业升级的一个最好的推进器。

7. 生产加工涉及的范围很广，如汽车、仪表、电器、电子、服装、鞋帽，以及医药、食品、粮油等等，几乎涵盖国计民生的各个方面。

有关人士指出，随着外资的进入，跨国公司在我国建立粮食加工企业，粮食流通领域的竞争会愈演愈烈。从一定意义上讲，这也能促进粮食加工业的体制改革，但迫切需要我们加强管理，尽快出台应对措施。在这个问题上，食用油加工业的情况发人深省。

同粮食市场不一样，我国食用油市场是一个开放的市场，许多油品和主要原材料从国外进口。Y 集团是国外某大公司在华投资的以粮食加工为主的企业集团，也是国内最大的粮油加工

读书札记

集团，上世纪80年代在深圳蛇口设厂，为中国引进了小包装食用油的概念。此后十几年间，Y集团先后在深圳、青岛、天津、广州、上海、武汉、西安、成都等主要城市投资设厂和开设贸易公司，成为国际知名的粮油加工贸易商，成功塑造出一批著名品牌，为推动中国粮油行业发展作出了贡献。

随着城乡居民生活水平不断提高，2000年以后，小包装食用油逐渐取代散装食用油成为市场主角，也成为整个食用油市场附加值最高、最赚钱的行业。有数据显示，Y集团国内小包装食用油的市场占有率超过50%。

令人关注的是，Y集团先后在中国累计投资40余家粮油食品以及相关的生产加工企业，经销商超过2000家，遍布全国400个大中城市，构成了在中国庞大的经销网络。有关人士认为，Y集团的利益扩张，使中国的粮油企业失去了一次千载难逢的市场机遇，换来一个无比强大的竞争对手。

8. 当前，粮食问题举世瞩目。联合国秘书长潘基文最近说，全世界新增加了1亿缺粮人口；联合国粮农组织说，37个国家因粮价飙升而导致骚乱；今年4月，世界银行发表报告称，过去3年，国际市场小麦价格上涨181%，食品价格上涨83%。4月19日，全世界最不发达的49个国家发表联合声明，呼吁国际社会共同解决粮食危机问题。

阿根廷的潘帕斯地区素称世界级粮仓之一，人们一直坚信，那里肥沃的土地和充足的食物都是上帝赐给阿根廷人的礼物。但在现实的冲击面前，阿根廷政府不得不考虑再次提高大豆、玉米、小麦的出口关税。

莫尼克是埃及的一名清洁工，每月工资80美元。“带5美元去市场，只能买到3千克大米，剩不下几个钱，根本买不了其他东西。”莫尼克说，因为有好几个孩子要养活，她家里现在每天只吃一顿饭。

国际粮食市场的这一巨变，让很多大米进口国处境艰难，在菲律宾首都马尼拉市，400家国营粮店门口，每天一早就排起等候的长队。由于粮食工作不力，H国总理在一片指责声中黯然下台。

9. 下面是记者就我国粮食问题对国家粮食局领导Z先生的采访摘录。

记者：您能不能介绍一下目前国家粮食库存的情况？

Z先生：这几年粮食供求是基本平衡的，因为连续几年大丰收，所以到年末库存相对稳定。国有粮食的销售，不算2008年的收购，也可销售1年多。

记者：现在有一种声音认为我们的粮食库存有假，您怎么看待这种声音？

Z先生：我们这几年的抽查，包括我们当前掌握的情况，都表明我们的粮食库存量是真实可靠的。

记者：人均耕地面积在减少，您对此怎么看？

Z先生：耕地是在减少，但党和国家对这个事情非常重视，18亿亩耕地的红线是不能破的，这是一个最基本的保证。18亿亩耕地，意味着我们能够保证粮食产量至少在1万亿斤以上，从现在的消费水平看，这能让我们的粮食供求基本平衡。

记者：2008年大家对粮价问题都非常关心，您觉得粮价什么时候会见底，大概会是一个什么样的价格水平？

Z先生：2008年供求基本平衡，主要粮食品种小麦、稻谷、玉米供大于求。在这种情况下，粮价很难涨得很高，如果说出现了粮价涨得很高的情况，国家也一样有能力采取措施来平抑。我们有足够的库存，使价格保持基本稳定，对此我们很有信心，也请大家放心。但是对于有关部门来说，要解决好粮价问题，归根结底还是要想方设法提高农民种田的积极性。一方面要提高农民种田补贴，另一方面要通过技术手段调控好农业物资的价格。如果这两方面的问题解决好了，粮价问题或许根本算不上一个问题。

10. 据悉，今年（注：指2008年）我国粮食总产量有望超过历史最高水平，实现改革开放以来首次连续5年增产。但某专家认为，我们绝不可高枕无忧。他说，从长期来看，我们必须清醒地意识

读书札记

到，农产品作为发达国家重要的金融工具，将一直被作为掠夺发展中国家的工具使用。伴随着生物能源大面积铺开的农产品价格上涨，就是明显的例子。美国前国务卿基辛格几十年前曾说：“如果你控制了石油，你就控制住了所有国家；如果你控制了粮食，你就控制住了所有的人。”转基因产品，是美国控制粮食的手段之一。比如玉米，原产墨西哥，是当地人的主食，美国利用高科技手段研制出的转基因玉米大量进入墨西哥，结果是墨西哥农民必须向美国购买转基因玉米种子，而美国则把自己的转基因技术当成受保护的专利。这是要挟以此为生的其他国家农民的专利。

他认为，国内情况不容乐观。近年随着农资价格大幅上涨，农民的生产成本不断提高，越来越多的农民选择外出打工，致使大面积耕地荒废，我国农民的种粮意愿在下降。政府补贴赶不上化肥、农药等农资上涨的速度，近年，化肥与农药等价格均处于上涨期，即便在政府预算安排“三农”投入5625亿元的前提下，部分双季稻主产区仍有双季稻改种单季稻的趋势。

11. 今年（注：指2008年）9月胡锦涛同志前往河南考察后，网上有作者发表了一篇谈粮价的文章。其中提出如下政策建议：

要鼓励粮食生产，基本的政策取向是提高粮价和补贴，降低农资成本。但种粮补贴受制于财政状况，不可能无限扩大。所以，粮价才是粮食政策的关键。对于增加农民收入而言，粮价上涨比增加补贴要实惠有效。按2007年的粮食产量，中央财政1028亿元的种粮补贴摊到每公斤上0.2元。也就是说，粮价每公斤再上涨两毛，农民兄弟就能把从中央财政获得的种粮补贴挣回来。这两毛钱的涨幅，按2006年城镇居民人均消费75.92公斤粮食来算，人均支出仅增加15.2元。如果每公斤涨五毛呢，那么就可以增加农民收入2570亿元，而这换成财政补贴可能需要好几年才能实现。因此，只要粮价上去了，农资价格涨一点没关系，补贴低一点也没关系。

我们现在之所以不敢大幅提高粮价，是担忧粮价上涨影响低收入人群，其实这种担忧是不必要的。因为农民基本上不需要买粮，完全可以种粮来满足自己吃的需要。因此，真正受粮价上涨影响的是城镇居民，尤其是城镇居民中的低收入者。但这种影响完全可以通过补贴来避免，而且这种补贴，要远比种粮补贴少。我们可以测算一下，2006年城镇低收入居民的人均粮食消费为78公斤，按占城镇人口比例20%计，为11541万人。假设粮食价格每公斤上涨0.2元，那么低收入人群每人增加粮食消费15.6元，如果这部分钱全部由财政来补贴，仅需18亿元，远远低于1028亿元的种粮补贴。即使财政给所有国人都补贴，上涨0.2元，也仅需支出200亿元，还是要比种粮补贴节约。

粮价上涨的受损者，一是政府，因补贴低收入人群而支付财政资金，但前面算过，规模不大，政府完全可以承受；另外的受损者则是城镇居民中的中、高收入人群。但这部分支出对他们的消费总支出来讲并不大，相信不会产生重大影响。农村支持城市那么多年了，现在确实该城市反哺农村了，提高粮价其实是效应最直接的一个反哺政策。

因此，在当前的政府框架中，提高粮价是关键之策、点睛之笔。

三、作答要求

（一）我国改革开放三十年，取得了巨大成绩，也面临许多问题。请概述给定资料反映的我国当前经济发展要解决的主要问题。（20分）

要求：紧扣给定资料，全面，有条理，不必写成文章，不超过300字。

（二）本题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答：

1. 对给定资料3中林老板的心态进行分析，并指出他的心态所反映的本质问题。（20分）

要求：观点明确，分析恰当，不超过200字。

2. 给定资料11提出了解决我国粮食问题的对策，认为提高粮食价格是关键之策，对城镇低收入人群的影响可以通过财政补贴来避免。他的这种观点有没有道理，为什么？请谈谈你的见解。（20分）

要求：观点明确，分析恰当，条理清楚，不超过400字。

（三）本题仅供报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答：

读书札记

1. 给定资料5对内地省区“欢迎沿海地区产业转移”的口号提出质疑。请对此进行分析，谈谈你的见解。要求：观点明确，分析恰当，条理清楚，不超过300字。(20分)

2. 某学术团体为贯彻党的十七届三中全会精神，就我国粮食问题召开研讨会，在关于解决问题对策的讨论中，有人发表了“四点对策”：

其一，建议加大农业投入以使粮食产量满足人类不断增长的需求，我国粮食生产有很大的潜力，只要持续加大农业投资，我国的粮食产量就不仅完全可以在中长期内满足国内需求，而且可以保证出口。

其二，建议科学地分配全球有限的粮食。近年随着全球能源供需矛盾凸显，石油价格上涨，一些国家把粮食加工成生物燃料。当欧美一部分人填满他们油箱的时候，很多人正为如何填饱他们的胃而苦苦挣扎。要优先满足人类最基本的需求，科学地解决全球有限粮食合理分配的问题。

其三，建议大力倡导节约粮食。根据某市调查显示，该市饮食行业及单位食堂的就餐者，平均每人每天浪费大米14克，每天浪费大米多达7000公斤，如果在全国调查，粮食浪费一定是个惊人的数字。要厉行节约，这是我国可持续发展能力不断增强的重要保证。

其四，建议切实加强国际合作。发达国家、国际组织要向发展中国家提供相关政策和指导。世界银行和国际货币基金组织应向受到粮价攀升冲击严重的发展中国家提供近期紧急粮食援助，并对如何促进发展中国家在中长期提高粮食生产能力给予切实帮助。

这“四点对策”，内容上、表达上都存在问题。请指出这份“对策”存在的问题，并提出修改意见。(20分)

要求：

(1) 明确指出存在哪些问题。

(2) 写出相关的修改意见(包括写出需要补充的内容)。

(3) 条理清楚，表达简明，不超过400字。

(四) 胡锦涛总书记到河南、安徽考察，引发我们许多思考。请联系给定资料，整理自己的思考，自拟题目，写一篇文章。(40分)

要求：

1. 观点明确，内容充实，结构完整，语言生动流畅。

2. 报考省级(含副省级)以上综合管理类职位的考生，要深入思考，紧密结合给定资料所反映的问题，写一篇视野开阔、见解深刻的文章。

3. 报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生，可结合给定资料中所反映的一个主要问题，写一篇见解比较深刻的文章。

4. 1000～1200字。

四、参考答案

(一)

在工业经济方面，产业结构不尽合理，结构单一，生产能力落后，自主创新能力不足，缺乏品牌意识和核心技术，对外依赖度高，不仅使我国长期处在世界产业链的低端，而且导致环境污染、资源浪费的严重后果，影响经济的可持续发展。这以“东莞模式”最为典型，而且有向内地转移的趋势。因此，必须按照科学发展观要求，转变经济发展方式，推动产业结构优化升级。

在农业经济方面，随着农资价格大幅上涨，农民的生产成本不断提高，加之粮食价格较低，农民种粮积极性下降；农业产业结构不合理，产业化及市场化水平低；尽管粮食供求基本平衡，但国际粮食危机对我国粮食安全提出挑战。这就需要从政策、科技等多方面入手，发展粮食生产，确保我国粮食安全。

【简析】概括能力最基本的要求是“锁定材料，不得引申”，即在仔细阅读材料的基础上加以提炼，而不能超出材料范围。本题题干中“我国改革开放三十年，取得了巨大成绩，也面临许多问

读书札记

题”的这一表述可以看作是引言，提示了“改革开放三十年”的宏大背景。题干要求概括“我国当前经济发展要解决的主要问题”，这就意味着一是“当前”，二是“经济发展”。开篇的给定资料1就提醒“主要问题”的两个方面：工业方面的产业升级转型和农业方面的粮食生产问题，契合“改革开放三十年”的宏大背景，沿着这两个方面找点并加以文字整合，应该说难度不大。

（二）

1. 林老板抱有一种既不愿意出口也不愿意内迁企业的等待观望心态。一方面，他的企业因产品科技含量较低、生产成本和劳动力价格攀升等因素，已不堪重负，另一方面，由于国际市场产品需求降低而风险较大、人民币升值和原材料上涨等因素，他不太愿意再出口。由此，其心态所反映的本质问题是制鞋以及其他低端行业面临产业结构调整的困境——缺乏自主创新能力。如果不加快产业结构调整，提高产品科技含量，提升自主创新能力，必将被淘汰出局。

【简析】本题首先要求分析“林老板的心态”，需要概括材料表层信息，然后要求“指出他的心态所反映的本质问题”，即抽象分析，揭示出具有普遍意义的东西。若纠缠于给定资料3中的细枝末节，难以发现“本质”。若结合给定资料2、4、5、6，就可发现命题者的意图很明显：产业结构升级背景下一个群体的矛盾困境。本题再次提醒考生对本质类问题的分析一定要把握材料之间的内在关联。江苏2008年申论第二题要求“对这则材料所蕴涵的‘中国制造’的有关现象与问题，做出必要的分析”，即为经典一例。

2. 提高粮食价格作为解决我国粮食问题的方法之一，既能提高农民种粮积极性，又能保证粮食有效供给，但绝不是“关键之策”。提高粮食价格要统筹兼顾到粮食的生产者和消费者之间的利益关系。提高粮价时，农民会得到相应的收益，但若农资价格同步大幅上涨，农民多得收益就被抵消。作为粮食的消费者，尤其是城乡中的低收入群体，他们的生活成本会相应提高，反而会伤害他们的利益，所以粮食价格一定要定在合理的水平之上。再者，粮食是基本的生活和生产资料，上涨幅度太大有可能引发通货膨胀，不利于社会的稳定和谐。所以，即使粮价上涨，也只能是小幅度、周期性的，可以每年让每斤粮食上涨两三分钱，并建立相应的机制保证粮价逐年小幅提高，使粮价上涨不至于引发通货膨胀。特别是要对城市低收入人群进行政策补贴，做到既不谷贱伤农，又不谷贵伤民。因此，解决我国粮食问题的对策，关键在于深化农村改革，严格保护耕地，加大政策支持与科技投入，着力提高粮食综合生产能力。

【简析】本题其实是2005年国考申论对策有效性分析题型的变种。此类题型的作答思路一般是：判断正确与否（全错或部分错误）→正确部分加以肯定→错误部分说明理由→提出正确对策。但难点在于“错误部分说明理由”，这需要把握材料的表层信息和深层内涵，条分缕析。本题给定资料1中的胡锦涛总书记指出的“发展粮食生产，一靠政策，二靠科技”以及“把握农村改革这个重点”，可以说是解决我国粮食问题的关键之策，由此就可作出“不全面”的判断。给定资料11中网友文章的最大问题在于仅限于“提高粮价和补贴，降低农资成本”，缺少宏观思维和大局意识，没有站在党中央、国务院的立场看问题。有些“深层内涵”已脱离了材料本身，这对考生的政策理论水平以及经济学基本知识（如通货膨胀）提出了挑战，提醒考生平时多关注并准确理解中央的重大方针政策。

（三）

1. “沿海地区产业转移”思路（如把“东莞模式”引入内地）可使内迁企业能够降低劳动力价格和生产成本，同时也能使内地省区地方政府推动地方经济发展，解决部分劳动力就业问题。但是，在这些加工产业存在着产品科技含量较低、国外市场需求下降、国内市场饱和等问题，如不进行产品的升级换代，加快结构调整，对内迁企业而言必将“好景不长”，对原沿海地区的经济发展也有不利影响；对内地省区地方政府而言，将陷入“落后—引进—再落后—再引进”的恶性循环状态，反而拉大了我国的地区发展差距。只有以科学发展观为指导，选择并开发符合本地实际和世界潮流的节能、环保、高效、高附加值的产品，以此带动产业升级，才能促进本地经济又快又好地发展。

【简析】本题其实是2006年国考申论判断说明性分析题型的变种，此类题型的作答思路一

读书札记

般是：判断正确与否（全错或部分错误）→正确部分加以肯定→错误部分说明理由，若有可能，指出其实质及其消极意义→重申正确观点或提出正确的解决方案。本题需要结合其他给定资料，置于“加快转变经济发展方式，推动产业结构优化升级”的背景下加以分析，只不过需要涉及两个方面：内迁企业和内地省区地方政府，在分析方法上需要两点论与重点论的结合。最后，还要提出正确的解决方案。

2. 对策一

问题：“只要持续加大农业投资”为必要条件，而非充要条件；我国粮食战略定位不准。

修改意见：除持续加大农业投资，最关键要靠政策和科技。我国粮食战略应立足于首先满足国内需求，而不是出口。

对策二

问题：“全球粮食合理分配”不具有可行性。

修改意见：“全球粮食合理分配”有一个前提条件，“不与人争粮”，即控制粮食生物能源化。但鉴于欧美等国家的强权政治和各国情况的差异，故此建议不可行。应不断开发低廉、环保的新能源，减少生物燃料对粮食的消耗，同时大力发展贫困地区经济，通过国际援助等方式优化粮食的合理配置。

对策三

问题：粮食节约措施不全面，而且仅仅是一个倡议，不具有可操作性。

修改意见：节约粮食不仅体现在消费环节，也体现在加工、储运环节，应提高粮食综合利用效率，减少粮食损耗。同时大力倡导节约粮食，制定具体节粮措施，全面推广节粮技术。

对策四

问题：行为主体不当，提供相关政策和指导易使粮食成为一件“政治武器”，进而产生新的霸权。

修改意见：发达国家要向发展中国家提供农业技术、农产品市场等方面的帮助，世界银行和国际货币基金组织提供货币、贷款等，世界粮农组织应提供近期紧急粮食援助。

【简析】本题仍属对策有效性分析题型的变种，也可以看作是2008年国考申论答复初稿改错题的翻版。只不过2008年的改错题并不要求指出表述方面的失误，而2009年则要求表述与内容问题一并指出，并提出具体的修改意见，即“指出这份‘对策’存在的问题，并提出修改意见”，难度无疑加大。本题分析的对象是“四点对策”，内容较多，每一条对策的表述又较长，而且与此相对的作答字数的限制也比较严格。因此，考生分析时可对每一个对策中的合理部分一笔带过甚至忽略，重点是指出主要问题，写出相关修改意见时要针对自己指出的问题具体修改，达到两者的统一。

（四）

【省级（含副省级）以上综合管理类职位·参考例文一】

从“狼来了”到“与狼共舞”

——中国粮食安全不能操于他人之手

Y集团先后在中国累计投资40余家粮油食品以及相关的生产加工企业，经销商超过2000家，遍布全国400个大中城市，构成了在中国庞大的经销网络。随着外资的进入，跨国公司在我国建立粮食加工企业，粮食流通领域的竞争会愈演愈烈。有关人士指出，如果不加警惕，中国粮食流通控制权就会旁落，农民、农村就会成为外资廉价的粮食原料产地。由此看来，外资的进入已对中国粮食产业产生极大的安全隐患。在“狼来了”的汹涌态势下，中国何以在“与狼共舞”中掌控粮食安全的主导权与主动权？

几千年之前，中国伟大的思想家老子就说过“民以食为天”。吃饭问题对于我们这样一个人口大国来说，始终是第一大问题。纵观中国历史，历次的农民起义都是因为饥荒而引起的。所以，解决人民的吃饭问题，让社会能够和谐稳定地前进，也就成了历朝历代、历届政府最根本的任务。新中国成立后，我国一直重视加强农业基础地位和粮食生产。改革开放以来，基本解决了温

读书札记

饱问题，又首次连续5年实现粮食增产，但绝不可因此而高枕无忧。我们必须清醒地意识到，农产品作为发达国家重要的金融工具，将一直被作为掠夺发展中国家的工具使用。正如美国前国务卿基辛格几十年前所言的：“如果你控制了石油，你就控制住了所有国家；如果你控制了粮食，你就控制住了所有的人。”当今世界已变成了“地球村”，蝴蝶效应日益凸显，“利之所在，天下趋之”。那些跨国粮商一方面利用自己超强的经济实力和掌控的市场话语权，给自己打造一个水泼不进、针插不进的“金钟罩”。另一方面又以市场经济为幌子，要求我们开放市场，任由他们用“前期大举渗透，后期控制垄断”的办法来图谋夺取中国的粮食市场。如果我们稍不小心，被他们的幌子晃晕了，任由他们长驱直入，随意作为，他们就有可能成为“刀俎”，我们就有可能成为“鱼肉”。

尽管改革开放已经进行了30年，我国粮食安全形势总体良好，但从中长期看，我国面临人口增加、自然灾害频繁、耕地面积减少、农资价格上涨、农民种粮积极性下降等多重压力，粮食安全保障面临严峻挑战。与那些跨国粮商相比，我们应对国际市场的经验还比较匮乏，粮食生产规模还较为分散，市场规则意识还不太健全。两相比较，有如狼群之于羊群。在这种情况下，如果我们完全相信在市场的风浪中搏击才能壮大，在市场的风雨中洗礼才能成长的理论，过度信任市场这只无形的手，把粮食生产、粮食供应完全交给市场，任由跨国粮商的幕后之手来操控，则无异于把羊群的命运交给狼群摆布。

我国粮食战略的立足点，在国内自保的基础上，放眼全球，在更大范围和宏观局势中，重新审视与完善中国的粮食战略，一方面强化国内保障能力与国内安全，另一方面要发挥粮食在世界政治经济中的特殊作用，为国家利益服务。所以，在应对跨国粮商的“前期大举渗透，后期控制垄断”的做法时，政府不应该被那些所谓的市场经济应该完全交给市场机制的口号所忽悠，而应该敢于伸出“有形之手”。就粮食生产而言，坚持以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制长期不变，夯实农业基础地位，加强对农业的投入。继续推行惠农政策，加大对种粮农民的财政补贴，提高农民的种粮积极性。保护现有耕地，提高土地利用率。大力推进农业技术研究，推广优良品种和先进耕作技术，提高粮食单产水平。调节好粮食储备来稳定粮价，管理好粮食、农资市场来保障农民持续增收，着力扶持国有粮食企业的发展。国家要保证诸如港口、码头、粮库等粮食基础设施在自己手里，切不可将其轻易地失落到跨国粮商的手中。只有这样，才能有效保证我国的粮食安全。

列宁曾说过：和狼在一起就要学会狼叫。只有立足于国内粮食生产的持续稳定增长，我们才能掌握主导权，才会有市场的主动权，粮食安全保障才无风雨如磐之忧，我们的国家才会长治久安。可怕的不是“狼来了”，真正可怕的是我们会成为狼群中“沉默的羔羊”。

【行政执法类、市（地）以下综合管理类职位·参考例文二】

让科技成为粮食生产的助推器

当前，粮食问题举世瞩目。联合国秘书长潘基文最近说，全世界新增加了1亿缺粮人口，37个国家因粮价飙升而导致骚乱……世界粮食危机问题再次成为一个热门话题。在中国开放的程度不断加深的背景下，关乎我国国计民生的粮食是否安全，是一个关系全局、值得思考的大问题。

无农不稳，无粮则乱，这已是被人类社会历史证明了的真理。粮食，不是一般的食用商品，而是特殊商品。何谓“特殊”？因为它关乎社会的发展和稳定，关乎国家的安全。粮食问题，不仅是一个经济问题，更是一个重大的政治问题。近年来，我国粮食生产稳步发展，连续5年获得丰收。我国坚持基本立足国内实现粮食供给，粮食自给率多年来保持在95%左右。在世界性的粮食危机面前，我国采取了一系列措施力保粮食供应充足、价格基本稳定。但是，我们不能沾沾自喜。要确保粮食生产的稳定和粮食安全，必须按照胡锦涛总书记“发展粮食生产，一靠政策，二靠科技”的指示，把政策支持和科技进步作为提高粮食生产能力的根本措施。在长期坚持并完善以家庭承包经营为基础，统分结合的双层经营体制的前提下，努力使科技进步成为巨大推动力量，充分发挥科技在我国粮食生产中的支撑和引领作用。

自18世纪第一次产业革命以来，人类在机械装备技术、能源技术、化工技术以及遗传育种技

读书札记

术方面不断取得突破，构建了一个支撑农业不断发展、粮食产量不断提高的技术体系。这一技术体系对于解决粮食问题发挥了重要作用。化肥、农药、种子、农业机械成为这个技术体系之下最基本的生产要素。正是考虑到这样一个体系，又考虑到当前我们农业生产特别是粮食生产面临的新形势，在面向未来时，有必要对制约我国粮食生产的因素加以考量。具体而言，这些制约因素有：一是土地资源数量有限，快速工业化和城镇化又造成大量耕地“非农化”；二是全球气候变化在极大地影响农业生态系统的同时，也对未来的粮食生产产生深切而全局性的影响；三是全球正经历深刻的农业生产方式变革，不仅包括传统机械，特别是信息化与机械化相结合，导致智能化技术的出现，极大地带动了农业生产方式的变革。这场新的科技革命，尤其在生物技术、信息技术、智能化机械技术方面带来的挑战，对我国未来农业生产尤其是对农业产业链的升级带来巨大影响。这些制约因素既有传统的，更有非传统的。加之我国农业生产方式的落后和激烈的国际竞争，这些都为我国粮食生产敲响警钟。

应对粮食生产和农业发展面临的新挑战，根本出路在于加强粮食的科技进步、科技创新。首先，应树立坚持农业科技自主创新的基本理念。作为一个把粮食安全作为基本国策的国家，考虑到它要受到育种、农药、农业机械等方方面面重要产业的影响，要真正保障粮食安全必然要求加强我国农业科技自主创新，这是夯实粮食安全的基石。其次，统筹部署科技创新。实现自主创新，必须在基础研究、前沿技术研究方面有所发现、创造和发明，才能争取主动，不断夯实自主创新基础。还应加强相关共性关键技术的研究。在科技部署上，既要考虑前沿技术和共性关键技术的研究，也要考虑产业化问题。再次，统筹部署创新行业。从构建现代农业产业体系、包括构建以粮食为主体的粮食产业体系来看，粮食有很大的公益性，但由于粮食产业涉及到的面非常广泛，与之密切相关的化肥、农药以及后端的精深加工各个产业确实又是一个与市场化、产业化发展密不可分的。因此，在重视创新的同时，也应积极支持农业农村的创业行为，逐步缩短与发达国家之间的差距。第四，加强人才培养和能力建设。面向未来，面向新的挑战，必须培养一大批适应未来发展的新一代科学家和科学家团队，让他们支撑未来持续的农业自主创新。第五，加强国际合作。合作不仅包括与世界各国、尤其是与发达国家开展多方面的交流，共同研究、探讨一些重大的科学和前沿技术问题，还包括通过引进、消化、再吸收，不断提高共性关键技术的水平。

历史经验表明，谁能在科技创新方面占据优势，谁就能够掌握发展的主动权。只有我们始终坚持加强粮食的科技进步、科技创新，才能让粮食丰收的好势头延续下去，才能确保我国的粮食生产和粮食安全。

【行政执法类、市（地）以下综合管理类职位·参考例文三】

培育新型粮农，发展粮食生产

随着我国产业结构的调整，专门从事粮食生产的农民在减少，粮食生产的效率在提高。在这个过程中，新型粮农发挥了重要作用。进一步发展粮食生产，必须大力培育新型粮农。

新型粮农是指从事粮食生产的新型农民，也就是有文化、懂技术、会经营的粮食生产者。与传统粮农相比，新型粮农的主要特征有：生产经营方式不再是小而散的传统状态，而是通过扩大耕作面积、利用市场配置生产要素进行规模经营；粮食生产不再以自给自足为目的，而是面向市场，追求利润最大化；生产过程不再主要依据经验和自然变化情况进行简单的管理，而是依靠对自然规律、生产规律和市场规律的科学认识，实施全过程、全方位的专业管理和控制；作业方式不再主要依靠手工劳动，而是大量应用机械化、自动化手段；生产标准不再主要依据传统经验，而是日益科学化、标准化。

新型粮农正日益成为粮食主产区粮食生产的重要力量。他们通过扩大耕种面积、利用现代生产方式提升粮食综合生产能力，促进粮食产量稳定增长；通过筛选优良品种、采用现代技术，努力减少化肥和农药使用，降低粮食生产成本，提高粮食质量，对保障国家粮食生产、满足经济社会发展对粮食日益提高的要求具有重要作用。进一步发挥新型粮农的作用，应在以下几个方面着力：

积极培养新型粮农。政府应利用公共资源和公共财政，采取多种形式引导全社会大力培养

读书札记

新型粮农。全社会应为新型粮农的成长、创业创造良好环境，努力解决新型粮农在粮食生产中遇到的实际问题。粮食生产组织与协会应积极发挥作用，大力开展针对新型粮农的培训工作，并不断增强培训的针对性、实效性。

有针对性地增加粮食生产补贴。国家粮食生产补贴制度极大地调动了农民生产粮食的积极性，促进了粮食生产稳定增长。今后，应有针对性地增加对选购优良种子，扩大耕种面积，购置新型农具，提高复种指数，采用节能、节水、节肥、节药等新技术和新方法的直接和综合补贴，提高补贴政策效益，鼓励新型粮食生产发展。

促进土地适度规模经营。促进土地承包经营权流转，有利于优化资源配置，提高土地生产能力，是新型粮农发展生产的基础。目前，新型粮农扩大耕作面积的方式主要是租赁其他农户的土地、代管集体的土地、接管亲戚朋友的土地和转包他人承包的土地等。这些方式虽然在一定程度上满足了新型粮农扩大经营规模的需要，但存在着土地流转面积和范围不确定、流转期限短、流转程序和行为随意以及流转成本不好控制等问题。适应粮食生产的新趋势，有关政府部门应进一步完善土地流转制度，规范和引导土地流转中介服务组织的发展，增强土地流转的规范性和经济性。

加强功能园区建设。在粮食主产区，由于农村劳动力流动性强、转移度高，土地流转空间大、成本低，粮食生产规模化水平高，粮农素质好，因而新型粮农得以产生和发展。这种自然发展模式，可以说是现代经济社会发展对改进粮食生产方式的一种倒逼。顺应农业发展和粮食生产趋势，进一步发挥新型粮农的作用，可以考虑在粮食主要生产区域建立新型粮食生产功能示范园区，引进和培养新型粮农，发挥其典型示范作用，积极推进新型粮食生产模式发展。

【简析】本次国考申论试题围绕两个主题：产业结构优化升级和粮食安全。考生首先遇到的一个难题是论证产业结构优化升级问题还是粮食安全问题。如果审题时注意题干中的表述：“胡锦涛总书记到河南、安徽考察，引发我们许多思考”，再仔细阅读给定资料1中的第二、三自然段，就可发现胡锦涛总书记谈话的主要内容是发展粮食生产（河南焦作）和长期坚持并完善党的农村政策的基石（安徽凤阳），两者的契合点在于“发展粮食生产，一靠政策，二靠科技”，即发展粮食生产的一个关键就是：长期坚持并完善以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制，最后，结合给定资料7～11，不难看出论证的重点是粮食生产和粮食安全问题。当然，根据给定资料1第一自然段中的表述：“同年5月1日，胡锦涛总书记在郑州煤矿机械集团有限公司考察时，肯定了该集团产品在国内市场、国际市场所取得的成绩，并进一步指出，我们要创品牌，让郑煤机的产品具有国际竞争力”，也可以考虑围绕“产业结构优化升级”这一主题下笔，但与“粮食安全”主题相比，份量轻了一些，所以多少有些偏题。为保险起见，也可兼顾“产业结构优化升级”和“粮食安全”两大主题，但可能中心不突出，自然就难以深刻，而且整合材料难度较大。

对报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生而言，“视野开阔”意味着必须置于国际粮价上涨、全球粮食危机的宏大背景下，着眼我国的粮食安全问题，要加快构建供给稳定、储备充足、调控有力、运转高效的粮食安全保障体系，把发展粮食生产放在现代农业建设的首位；“见解深刻”表明可选择的论题一定要体现党的十七届三中全会精神，如农民收入翻番、农村基本经营制度、坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度、促进城乡经济社会发展一体化等。如参考例文一。

对报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生而言，“一个主要问题”意味着可从强化政策扶持、加大科技投入、加快构建现代农业产业体系、充分调动农民种粮积极性等其中一个方面展开论证；“见解比较深刻”表明只要说清楚所选择的切入点即可，不必过多地深层次挖掘，同时在对策写作上可具体一些。同上述“产业结构优化升级”和“粮食安全”两大主题兼论一样，若同时论证“政策扶持”与“科技进步”也不合适，只要论证其中之一即可。如参考例文二、三。

读书札记

2008年国考申论真题及参考答案

一、注意事项

1. 本试卷由给定资料与申论要求两部分构成。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、第二题所有考生都必须作答。

第三题、第四题仅限报考行政执法类、市(地)以下综合管理类职位的考生作答。

第五题、第六题仅限报考省级(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。

3. 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。

4. 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。

二、给定资料

1. 我国的水能资源丰富，能用于发电的将近5.4亿千瓦，居世界第1位。截至2006年，实际开发的水电在1.29亿千瓦左右，利用率不到25%，大大低于发达国家50%～70%的开发利用水平。水电是一种可再生能源，但相当长一段时间，我国用电负荷比较集中的东部省市，火电项目四处开花。大量利用煤炭发电，对我国社会的可持续发展带来严重隐患。

我国水能资源主要集中在西南地区。在我国水电水利规划设计的大幅项目地图前，可以清楚地看到，西部几乎所有的江河都被大坝拦腰斩断。例如：在岷江，正在建设的紫坪铺电站装机76万千瓦，坝高156米，紧邻世界文化遗产都江堰。大渡河整个流域规划建设356座电站，最大的瀑布沟电站装机330万千瓦，估计移民15万。在澜沧江规划了14级梯级开发，已建成的漫湾电站装机125万千瓦，目前是云南最大的电站。怒江的原始生态流域相对保存完好，但也已规划开发。

2. 2004年8月，云南省怒江州的规划报告提出以松塔和马吉为龙头水库，与丙中洛、鹿马登、福贡、碧江、亚碧罗、泸水、六库、石头寨、赛格、岩桑树和光坡等梯级组成2库13级开发方案，总装机容量可达2132万千瓦，超出三峡工程装机容量300多万千瓦。报告指出，13个梯级电站的开发，总投资896.5亿元，如果2030年前全部建成，平均每年投入30多亿元，国税年收入增加51.99亿元，地税年收入增加27.18亿元。896.5亿元的总投资，可带来40多万个长期就业机会，同时带动地方建材、交通等二、三产业的发展，促进财政增收。实施这一方案，将使电力成为地方新兴的支柱产业，由此带来的社会经济效益将远远超过电力行业本身。

3. 怒江州是全国唯一的傈僳族自治州，少数民族占全州人口的92.2%，一些地方至今还保留着刀耕火种、人背马驮等原始生产方式和纹面部落等原始社会痕迹。怒江58.3%的区域面积纳入自然保护范围，丰富的木材资源和矿产资源不能开发，没有支撑地方经济增长的支柱产业。2002年，怒江州全年的财政收入只有1.05亿元，全州4县均为国家扶贫重点县。2004年怒江州人均年收入在625元以下的贫困村有11个，农民人均年收入978元。

位于滇西横断山脉纵谷的怒江、澜沧江、金沙江3条大江，在东西150公里内紧密地排列依偎着，群山高耸，峡谷深切，构成地球上独一无二的地理奇观。整个区域达4.1万平方公里，雪山和冰川环抱其间，古老的孑遗植物在这里延续生命，珍稀的动植物在其间繁衍生息，这是地球精心营造的一个最雄奇瑰丽的自然宝藏。2003年联合国教科文组织第27届世界遗产大会决定，将我国这一“三江并流”自然景观列入联合国教科文组织的“世界遗产名录”。准备在这里实施的

读书札记

“2库13级”怒江水电开发方案刚一出台便引发巨大争议。

4. 2006年，云南省国民经济和社会发展“十一五”规划纲要写道：力争珠江、金沙江、澜沧江、怒江等大江大河的上游地区，九大高原湖泊流域区，水土保持重点预防保护区和重点监测区的生态系统和生态功能得到保护与恢复。在生态脆弱区，严格控制开发，建立以保护生态功能为主的政绩考核标准。

对引起巨大争议的怒江水电工程，2006年水利部门某负责同志表示，完全不开发、保持原生态是不可能的，因为事实上怒江已不是原生态河流，但原先提出要充分利用怒江水资源，建设13级水电站，是一种掠夺性的开发。虽然当地希望尽早开发，但即便是没有争议的一两个水电站，也要在严格前期工作审查的基础上实施开发。要严格遵循先规划、后开发的原则，确保工程方案安全可靠、经济合理，有序推进开发工作。

5. 怒江峡谷全长316公里，以其2800米至3800米的相对高差，被誉为“东方大峡谷”。其间高山湖泊星罗棋布，江河瀑布奇丽壮观，处处有雄关要隘、奇峰异石、飞瀑流泉、急流险滩、雪山雄峰和茫茫原始森林。怒江区域分布着植物130多科，900余属，3000多种。其中，竹类10属50种；花卉250多种，光杜鹃花就有90多种，兰花150多种；药用植物近1200种；动物505种，被誉为“物种基因库、活的博物馆”。这里是“三江并流”核心区域，是亚欧和印支两大板块的接合部，地质结构复杂，峡谷两岸山体、断层以及岩层的破碎、变质、旁侧牵引现象分布广泛，构成丰富多彩的地质构造遗迹景观。傈僳族、怒族、独龙族、普米族是怒江地区特有的土著居民，传统民俗文化极具特色。如傈僳族的阔时节、同心酒、澡塘会、沙滩埋情人、“上刀山，下火海”、无伴奏多声部合唱；怒族的桃花节、仙女节、密期节；独龙族的纹面女；普米族的吾昔节、火塘文化，此外还有各民族各具特色又互融共生的歌舞说唱文化、饮食文化，以及怒江特色的过江工具——溜索等等。

怒江州提出“3年打基础、5年创品牌、8年建支柱”的旅游业发展目标，旅游经济持续增长。1997年至2006年10年间，怒江州旅游业收入年均增长率达27.9%，国内旅游者年均增长率达18.6%，海外旅游者年均增长率达73.13%，旅游业保持了较好的增长势头，已成为怒江州新的经济增长点。

6. 某水利水电职能部门收到反对怒江水电开发的大量意见。

政协委员A先生说：有什么根据认为建水坝就可以提高怒江老百姓的生活水平？这并不是直接的因果关系。当然一部分人可以致富，水电公司的人可以致富，地方官员可以搭车致富，但当地老百姓真能致富吗？完全靠水电站发电，用救济的方式解决移民问题不是长远之计，长远之计是必须给老百姓一个生计。他认为，移民问题不是轻易能解决的。现在报道大量三峡移民特别是到外省市的移民出现回流问题，就是证据。当然牺牲一部分人利益不可避免，但要权衡。另外还有污水问题，修了水库后，活水变成死水，污染会加剧，怒江也会有类似的问题。

著名环保人士B女士根据有关统计数字指出，全国1600万水库移民现在仍有1000万人生活在贫困当中。她说：这1000万贫困移民都没有解决，我们有什么理由说怒江建坝就能改变怒江老百姓的贫困？怒江被人类学家认为是民族的走廊，说明有很多民族，有很多的传统，有各自的生活方式。B女士说：老百姓为什么喜欢在那里生活，为什么政府在沿江给他们盖房子他们不住，而要回到山上去？如果只看到了一个季节的怒江，而且根据几天的考察就认为老百姓不能在那里生存，是欠缺考虑的。

某学报C主编提出：怒江是目前我国仅存的原生态江河之一，应从国家生态安全长期目标出发，将其作为一条生态江予以保留，不予开发。这样，一方面可使其成为国家的自然遗产得到永久保护；另一方面，把怒江作为一个江河生态的对照物和参照系，开展长期、全面和系统的环境观测活动，取得原始生态环境系统的各种相关数据，与人类已经开发的江河进行对比，为国家进行环境影响战略评价提供依据。他说，目前西方发达国家已经认识到水电开发对生态环境的破坏，基本停止了大坝的建设。

环保专家D教授认为，不反复论证地质情况的可行性就贸然施工已经带来了无法弥补的损失。在金沙江建水坝，不是要解决能源问题，三峡上游所有的电站都是为了拦截泥沙，这只能说

读书札记

是在为三峡工程埋单。很多研究三峡泥沙的专家都持这样的看法。但是，真的修了多梯级水库就能解决泥沙问题吗？泥沙一层层拦上去，上游该怎么办呢？

7. 云南大学E教授说："怒江中下游水电开发的确不是解决当地群众贫困和经济发展的唯一途径，但是，怒江州可供开发利用的自然资源十分有限，怒江地区生存条件的恶劣超出了一般人的想象，水电开发至少是迄今为止一条可实现的对怒江社会经济发展具有重要作用的途径。"

某经济研究所F所长认为，只有开发怒江才能有资金进行生态移民，也才有可能使植被不再被当地百姓出于生存需要而破坏，怒江水电建设完全符合循环经济的要求。上海某大学地理研究所G所长指出："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。"

云南省政府某研究室H主任说，滇西北的怒江地区经济发展缓慢，至今仍是云南乃至全国最贫困的地区。该地区72万亩耕地大部分是挂在陡坡上的"大字报"地，每亩地的产值回报仅33元，10亩地养活不了一口人，全州唯一支撑地方经济的森工产业也在环保工程实施后退出了历史舞台。

中科院I院士在接受记者采访时明确表示，怒江建水电站能解决老百姓的生活问题。老百姓的贫困不可能靠国家救济解决，库区5万移民的代价还是比较低的。从发电角度说，怒江的装机容量可以达到2100多万千瓦，超过长江三峡1800多万千瓦的装机容量，而怒江的投资只有长江三峡的一半，因为怒江的地理条件好，可以用较小的投资产生较大的回报。I院士强调指出："2100多万千瓦不是小量。"他还认为，云南少数民族地区应该是优先发展的地方，这里发展水电，一部分输出华东、华中，一部分可输出缅甸，从国际形势看，有其战略意义。

8. 在瑞典，几乎所有未被大坝截断的河流均被法律保护起来，以免受到人为开发的破坏。在美国，大约有16000千米的"杰出"河段在1968年通过的联邦《国家自然与风景河流法案》(National Wild and Rivers Act)中得到了保护，还有许多河流也受到州一级的立法保护。

在加拿大和美国等一些国家和地区，考虑到生态资源一直是当地居民在使用，所以采用居民以生态资源入股的办法，个人入股大约占30%。只要电站还在发电，还在创造经济效益，失去土地的当地居民就不会为生存担忧，他们一直与电站、与电力企业贫富与共。

20世纪70年代初，埃及建成了阿斯旺水坝。这座水坝给埃及人带来了廉价的电力，控制了水旱灾害，灌溉了农田，然而也破坏了尼罗河流域的生态平衡。几千年来定期泛滥的尼罗河水带来的肥沃土壤，冲积形成了富饶的三角洲。阿斯旺大坝建成后，截断尼罗河，阻挡了尼罗河夹带的大量淤泥。使两岸土地日渐贫瘠，尼罗河两岸绿洲失去了肥料的来源，没有足够的淡水冲刷土壤中的盐分，土地盐渍化、沙漠化倾向越来越严重，埃及这片美丽富饶的绿洲日渐消失。同时，高坝下游河段沉积物日积月累，使污染情况更加严重，水生动植物生存环境受到影响。1965年地中海产沙丁鱼1.5万吨，而大坝建成后的第二年(1971年)，埃及海域已见不到沙丁鱼了。尼罗河下游成了静止的"湖泊"，为血吸虫、蚊子的繁殖提供了条件，阿斯旺地区附近居民的血吸虫发病率高达80%～100%。

9. 漫湾水电站，是澜沧江梯级电站开发中的第一期工程。现在国家财政每年可从漫湾电厂获利1亿多元，其中，云南省财政获利5000多万元，所涉及的4县获利5000多万元。漫湾电厂和云南省电力公司共获利1.2亿多元。漫湾电站对国家的贡献是巨大的，但对移民的扶持显得十分微弱。漫湾电站实际移民7260人，移民经费实际支出5500万元，其前期补偿严重不足，人均不到8000元，远远不能满足实际需要。据调查，在库区淹没前，漫湾地区移民人均纯收入曾高出全省平均值11.2%，1997年库区淹没后，这些移民人均纯收入仅为全省平均值的46.7%，收入大幅下降。

田坝村距离漫湾电站大坝800米，漫湾大坝截流，村庄被淹没，村民们不得不东一家西一家地搬至群山众壑之间。有的村民说："以前在河边的土地灌溉很方便，而现在山上的土地没有水，种不了粮食，要抽水上山就必须买设备、付电费，可是我们哪里有钱呢？"由于无工可做，无地可耕，一些人只能翻山越岭，背井离乡去打工，有的人只能依靠拣电厂的垃圾为生。

读书札记

漫湾水电站规划在计划经济时期，修建在计划经济向市场经济转轨时期，运行在市场经济时期。漫湾电站的周边地区，类似田坝村的例子还有很多，他们的困难悬在空中，反映、上访多次都得不到解决。

漫湾水电站建成后出现的许多问题，超出了工程建设者的预料。移民普遍搬到了山上，开垦坡地，砍伐树木，导致环境退化，水土流失加剧，滑坡与泥石流等灾害频发。在1993年蓄水后的很短时间内，就发生了100多处崩塌滑坡，财政拮据的当地政府找电厂交涉，电厂认为这是后期滑坡，自己没有责任。

10. 田纳西河位于美国东南部，是密西西比河的二级支流，流域面积10.5万平方公里，干流全长约1050公里，地跨弗吉尼亚、密西西比、田纳西和肯塔基等7个州。在20世纪20～30年代，该地区经济落后，工业基础薄弱，由于森林被破坏，水土流失严重，洪水泛滥成灾；加之交通闭塞，水运不通，环境恶化，疾病流行，文化落后，成了美国最贫困的地区之一。1933年，该流域人均收入不足全国平均水平的一半。

在第二次世界大战期间，美国国会立法，成立田纳西流域管理局(Tennessee Valley Authority，通称TVA)，开始了规模宏大的田纳西流域管理工程。从在田纳西流域建设水电设施开始，到40年代末，TVA成为全国最大的电力供应者。目前，TVA电力经营年收入达57亿美元。TVA通过植树造林等措施，保持水土，改善生态环境，控制洪水泛滥，扩大灌溉面积，通过航道建设，形成了1000多公里的水运通航能力。1945年以来，水道吸引了30多亿美元的私人投资，加速了地区工业的发展。沿河两岸的工厂为当地居民直接提供了44000多个就业机会以及更多的服务性工作机会。

经40多年的规划和建设，田纳西流域的自然资源得到了综合利用和合理的开发，区域经济得以振兴。到1977年，全流域平均国民收入比1933年增加了34倍，可以说，正是从水电工程建设开始，TVA改变了田纳西人的生活，把一个贫穷的田纳西，建成为以工业为主、全面发展的现代化的田纳西。水电工程带动了田纳西流域农、林、渔、煤矿、旅游等行业全面发展，彻底改变了这里的贫穷落后面貌，使其成为经济充满活力的地区之一。

11. 负责水电的某职能部门就反对在怒江建设水电站的意见(即给定资料6)准备予以答复。讨论后，形成该部门答复意见的初稿。下面是初稿的基本内容：

慎重考虑生态问题。力求对每条河、每座大坝的规划设计都慎重对待生态问题，严格按2003年9月1日正式实施的《中华人民共和国环境影响评价法》做好环评报告，就每座大坝的生态问题，制定出合理的、可持续发展的解决方案。在不宜进行水电项目建设的国家自然保护区、世界遗产区、国家生态功能区等需要进行保护的区域内，划定保护河段和保护流域区，禁止进行水电工程建设和其他大型工程建设，彻底改变“技术经济最优”的工程目标。水电建设必须与生态建设结合起来，实现工程效益和环境效益的统一。

慎重对待资源开发问题。在生态脆弱、生态具有特殊价值的地区，尤其是不能走片面的资源开发道路。某些经济落后地区有资源优势，但这些地区的资源优势被利用后是否一定能带来地区的全面发展，在什么样的条件下能带来地区的全面发展，这些问题必须弄清。对以前那些资源开发规模上去了，但经济发展水平并未相应提高的案例要总结教训，单纯开发资源、输出资源的模式是不可取的。对资源输出的价格是否合理，资源开发的利润流向是否公平以及地区经济结构方面的相关问题，都要在规划中给予高度重视。地区资源开发的规模上去了，老百姓却没有相应地富起来，这种情况不允许再发生。

江河流域的资源开发，要从对生态有利和综合效益最大化着眼，要努力保护生态、文化的完整性。对这些地区的开发，国家要给予必要的帮助。不搞盲目开发，不能竭泽而渔，不能不给当地以可靠的未来。水电开发要强调以人为本，统一规划，综合平衡。要按照生态环境保护综合效益统筹、协调与可持续发展的原则，严格慎重地进行可行性研究和开发方案的实施。

有关怒江水电开发的争议、讨论，使我们越来越认识到经济发展与环境保护同等重要，可持续发展才是我国经济的必由之路。重要的不是最后得出怎样的结论，而是该结论是否合法，是否

读书札记

按照法律规定的程序得出来的——既然我们现在有《中华人民共和国环境影响评价法》作为依据。

通过怒江大坝之事，我们高兴地看到，大坝虽然并未离我们而去，但自然奔涌的江河已流淌在更多人心中。

【参考文献】

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》摘录：

坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现快速和结构、质量、效益相统一，经济发展和人口资源环境相协调，使人民在良好生态环境中生产生活，实现经济社会永续发展。

建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在社会牢固树立。

三、申论要求

（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。要求：指明“焦点”，概述全面，条理清楚，语言流畅，不超过500字。（20分）

（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。要求：分析简明扼要，条理清楚，不超过200字。（15分）

（三）

1. 本题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。

（1）给定资料7引述了上海某研究所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，这表明了G所长怎样的观点。要求：简明、准确地阐释观点，不超过200字。（10分）

（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。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。（15分）

2. 本题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。

给定资料11列出了某职能部门准备对反对意见（资料6）给予答复的基本内容，请指出这样的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。要求：① 不从格式、语言上谈问题，仅从内容上指出主要问题；② 分条作答，指出一个问题，接着写出修改补充的内容；③ 不超过500字。（25分）

（四）

1. 本题仅限报考行政执法类、市（地）以下综合管理类职位的考生作答。

请以“从‘怒江水电开发’说开去”为题，写一篇文章。要求：① 结合给定资料，自选角度；② 符合题意，观点明确，内容充实，结构完整，语言流畅；③ 总字数在800～1000字。（40分）

2. 本题仅限报考省级（含副省级）以上综合管理类职位的考生作答。

请以“人与自然”为题，写一篇文章。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。（40分）

四、参考答案

（一）

争议的焦点在于当地政府提出的“2库13级”怒江水电开发方案是否合理可行，是否符合当地经济社会的实际情况与环境保护要求。

读书札记

主张怒江水电开发的理由主要有：① 给当地带来明显的社会经济效益，可增加就业机会，促进税收增长和财政增收，对解决当地群众贫困和经济发展具有重要作用；② 符合循环经济的要求，利用水电开发资金进行生态移民，可以使该地区的植被等得以保护，避免当地生态环境被居民破坏；③ 有利于云南少数民族地区优先发展，输出水电具有战略意义；④ 若采用居民以生态资源入股的办法，可以使当地居民致富。

反对开发的理由主要有：① 怒江地区的生态环境目前保存完好，水电开发会造成该地区的生态环境恶化；② 水电开发与提高怒江老百姓的生活没有直接因果关系，而且移民问题易解决，开发所得的利益真正惠及普通民众的极少；③ 水电开发将改变怒江多民族地区的民俗传统和生活方式，同时破坏“三江并流”的世界自然遗产；④ 保留怒江符合国家生态安全长期目标，可使其成为国家的自然遗产得到永久保护，并为国家进行环境影响战略评价提供依据；⑤ 目前西方发达国家已经认识到水电开发对生态环境的破坏，基本停止了大坝的建设。

（二）

给定资料9、10分别提供了水电开发的两个效果截然相反的案例。漫湾水电站开发后对该地区的环境破坏严重，人民生活贫困；而田纳西河整治获得了良好的社会和经济效益。由此可知，开发水电资源必须从提高当地居民的生活水平出发，妥善解决移民补偿和移民安置问题，享受开发带来的好处；必须坚持社会效益、经济效益与生态效益三者的平衡，科学规划、合理开发、完善管理，使自然资源得到综合利用和合理的开发，以全面振兴区域经济。

（三）

1.（1）G所长认为，发达国家和欠发达国家由于国情不同，处理问题的标准和方法也不同，不能一概而论，要具体问题具体分析。发达国家居民追求更高水平的生活和精神满足，欠发达国家居民要首先解决温饱问题，因此，对鲸鱼乃至水电开发问题分别采用环保或生存优先标准，两种选择都是从国情出发，符合各自的实际情况，因而都是无可厚非的。怒江地区非常落后，亟须发展经济以满足当地居民的生存需求，因此，应该根据实际情况开发怒江水电。

（2）C主编：

您好！

您的意见我们已经收到并认真作了研究，现对您的意见答复如下：

第一，从目前的状况来看，怒江已经不是原生态河流。因此，不开发怒江可以使其作为国家的自然遗产得到永久保护和充分发挥怒江的科研价值的理由也就不成立。

第二，合理地开发与有效保护并不矛盾。田纳西河的成功开发就是最好的例子。在推进开发的同时，我们将进一步加强环境保护工作，认真制定并落实环保工作制度和措施，接受社会各界人士和舆论的监督，使怒江水电工程的环保工作收到实效。

第三，怒江在科学研究和环境检测等方面具有重要的学术价值，这一点十分重要，我们将在开发利用的过程中给予足够的重视。

最后，对您的关注表达我们诚挚的谢意。

2. 作为职能部门对反对意见所作的答复，初稿虽然覆盖了需要解释的原因，但是回答问题却缺乏鲜明的倾向性，态度比较模糊，而且不全面。具体如下：

首先，“慎重考虑生态问题”的答复观点不鲜明。应改为：在怒江水电开发过程中，将采取有效措施，确保生态环境不受破坏。

其次，“慎重对待资源开发问题”的答复观点含糊。应改为：对资源开发问题要具体问题具体分析，开发应能真正促进当地经济发展，并使当地居民共享开发成果。

再次，答复的内容不全面。补充如下：

在实际的保护开发过程中，确实有少数地方政府部门在履行行政审批职能的过程中，没有按照科学发展观要求进行深入调研论证，我部门将吸取其中的经验教训，严格审批。

第一，从目前的状况来看，怒江已经不是原生态河流。因此，不开发怒江可以使其作为国家的自然遗产得到永久保护和充分发挥怒江的科研价值的理由也就不成立。

读书札记

第二，合理地开发与有效保护并不矛盾。只有开发怒江才能有资金进行生态移民，也才有可能使植被不再被当地百姓出于生存需要而破坏。田纳西河的成功开发就是很好的例子。

第三，怒江在科学研究和环境检测等方面具有重要的学术价值，这一点十分重要，我们将在开发利用的过程中给予足够的重视。

（四）

1.

【参考例文】

我们需要的是保护性开发

——从“怒江水电开发”说开去

进入工业化时代以来，经济发展和环境保护就一直是一对似乎“不可调和”的矛盾，存在于我们人类的发展过程中。而在我国的西南方，有着“水无不怒古，山有欲飞峰”之称的怒江流域，围绕着怒江水电开发问题，同样面临着“经济发展”和“环境保护”的艰难“抉择”。

诚然，怒江流域的人民群众苦“贫”已久，大家都在急切地盼望着找到一条脱贫之道。有关的地方政府和部门提出的“怒江水电开发”的方案，在出发点上其实并无不妥，水电开发对当地经济发展所起到的是“立竿见影”的作用。但面对众多环境专家学者的告诫，我们犹豫了，因为不顾生态保护的开发无异于是“杀鸡取卵”式的冒险。或许，主张“开发”的人们会批评环保专家们是“站着说话不腰疼”，一味地强调保护却无视当地人民致富的愿望。而环保专家也会点出“开发者”们“短视”的目光，将在未来导致无穷的“祸害”。在“站着说话不腰疼”和“短视”之间，我们该选择的是什么？

两个答案我们都不选。因为我们既需要“开发”，也需要“保护”。那么我们应该如何实现怒江的“保护性开发”呢？笔者认为主要有以下对策：

首先，通过招商引资，加上国家经济政策的支持，大力发展生态旅游。我们的怒江大峡谷，素有“十里不同天，万物在一山”之称，动植物资源极为丰富，在得天独厚的自然和人文资源基础上，怒江流域绝对可以通过发展生态旅游来解决当地的贫困问题。

其次，国家要加大科研投入，组织有关的专家学者加大对怒江流域经济发展和生态平衡的研究工作，并通过自然生态保护基金会的方式，以社会途径募集保护资金。在实现生态平衡的前提下，有选择性地兴建中小型的水电工程，保障地方财政收入。

第三，扩大对外联系，加大基础设施的投入力度，通过投标招商的方式，修建公路和铁路，加强与沿海省份的联系，使怒江流域的丰富资源能迅速到达全国各地，从而增加当地人民群众的收入。

第四，加大社会监督的力度。国家有关部门应完善有关的法律和环境信息披露制度，对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目，要通过听证会、论证会或社会公示等形式，听取公众意见，强化社会监督。

第五，组织“经济与环境”的学习研讨活动，改变部分地方官员的传统的政绩观，赋予其以科学的发展观，使得地方政府的经济决策能兼顾社会长期发展与短期发展的需要，并通过网络公示等方式推行国家的政务公开、政务透明政策，接受地方人大及政协委员的民主监督。

“既要金山银山，也要绿水青山。”在经济与环保的两难抉择中，我们的地方政府既不能把“振兴经济”当做“尚方宝剑”而大兴土木，同时也不能浅层次地理解环保就是“保持原样”，而应该意识到环保也是“发展的”。马克思主义哲学观点中，矛盾是既有对立性，也有统一性。环保与经济发展是否冲突，关键在于发展模式的选择。所以，我们需要的是“开发”，一种合理的“保护性开发”。

2.

【参考例文一】

人 与 自 然

——不要过分陶醉于对自然界的胜利

表面上看，怒江水电开发引起争议的焦点在于当地政府提出的“2 库 13 级”怒江水电开发方

读书札记

案是否合理可行。但就其实质而言，它深刻反映了人与自然如何相处的问题。要实现人与自然和谐相处，就必须正确认识人与自然的关系。恩格斯指出：“我们不要过分陶醉于我们人类对自然界的胜利。对于每一次这样的胜利，自然界都对我们进行报复。”这一论断再次提醒我们：不要过分陶醉于对自然界的胜利。

古代人早就对人与自然关系产生了朴素认识。《周易》中有“裁成天地之道，辅相天地之宜”的提法，老子也曾言：“人法地，地法天，天法道，道法自然。”人与自然的关系是一体性的，即“天人合一”。虽然人同其他事物相比具有很大的独立性，但是人并非生活在自然之外，更不能把自己凌驾于自然之上，否则就难以实现人与自然的和谐相处。人类为了生存和发展，需要在一定范围内改造和利用自然。但是因为人与自然之间具有一体性，对自然的任何改造都会直接或间接影响人自身，所以绝不能把自然当做可以被随意改造的对象。自然的某些部分通过改造能够更好地为人类所利用，另一些部分则只有保持原貌，避免被人类改造和破坏，才能为人类所利用。人类改造自然的范围、方式和程度应当有一种自我约束。

然而，自古以来就存在着把人与自然对立起来的观点，特别是到了近代社会，人们改造自然的能力迅速增强，往往把自己摆在自然的对立面，宣称要战胜和征服自然。针对这种观点，恩格斯明确指出：我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界和存在于自然之中的。随着工业文明的发展，日趋严重的人口资源环境问题迫使人们深刻反思人与自然的关系，与之相关的研究也应运而生。自上世纪60年代以来，对人与自然关系的系统认识，深刻揭示了工业繁荣背后的人与自然冲突，对传统的“向自然宣战”、“征服自然”等理念提出了挑战。1962年，美国生物学家卡逊出版了《寂静的春天》一书，用触目惊心的案例、生动的语言阐述了大量使用杀虫剂对人与环境产生的危害，敲响了工业社会环境危机的警钟。综观整个社会发展史，人类对于自然的每一次不合理使用，都导致了自然界作出报复性的反应。资料中所说的阿斯旺水坝的建设就是自然界报复人类的一个典型事例。

自然的报复只是一种拟人化的说法。自然是按照客观规律运行，本来不存在什么恩赐和报复。但是因为我们人类宣称要征服和战胜自然，常常违反客观规律，结果遭受损失，在观念中被认为是自然的报复。不论怎样看，人类都需要冷静地反思自己的观念和行为。自然具有无限的广阔性和复杂性，总是存在未知领域，在一定的历史条件下，人类认识、改造和利用自然的能力是有限的；自然规律具有客观必然性，无论古代和现代，人类都必须遵循自然规律，违反自然规律最终会自食其果。现代人无须回到过去敬畏自然和盲目崇拜自然的状况，但在自然面前保持谦虚谨慎，虚心向自然学习，在按自然规律办事的前提下充分发挥人的能动性和创造性，不失为明智的态度。

协调人与自然的关系，已成为当今世界高度关注的议题之一，更是我国建设资源节约型、环境友好型社会的必然要求。人类目前所面临的人与自然不和谐问题比历史上任何时期都要复杂和严峻，但是人类绝不可能退回到被动适应自然的道路上去。只有依靠发展，才能实现新形势下的人与自然的和谐，实现资源的合理可持续利用和生态环境的有效保护。如此，怒江水电开发带给我们的将不是“尼罗河上的惨案”，而是一幅人与自然和谐相处、共生共赢的生动图景。

【参考例文二】

人与自然

——实现人与自然的和谐相处

建设社会主义和谐社会是我们党顺应历史发展变化，为推进中国特色社会主义伟大事业采取的重大战略举措。在和谐社会的整个架构中，人与自然和谐相处是一个重要环节。正确处理人与自然的关系，进而达到生产发展、生活富裕、生态良好，要求我们必须实现自然观念、价值观念、伦理观念、生产观念的转变。

自然观念的转变。传统的自然观是建立在人类社会与自然界对抗的基础上，认为人类社会的发展过程就是不断征服自然的过程，人类物质生活要提高，就得不断向自然索取；索取越多，物质财富就越丰富，物质文明的程度也就越高。这种观念导致了人类对自然无穷无尽的掠夺，可利

读书札记

用资源日益枯竭，生态环境日趋恶化。事实上，大自然是承载人类文明大厦的基石，是人类社会产生、发展的基础。自然界中包括动植物在内的各类物质是一个相互影响、有机联系的整体。人类从来就处于生态系统之中而不是置身其外。因此，要达到人与自然的和谐相处，建设社会主义和谐社会，我们就应当懂得：自然资源是有限的，对自然的索取应当保持一种理性的节制，人类社会生产生活所产生的废弃物不能超出大自然的自净能力；爱惜资源、爱护环境是人类必须承担的责任。当人类不再被饥饿困扰时，就应当在保持经济持续发展的同时，着力优化自然生态。

价值观念的转变。在工业文明中，消费主义和享乐主义逐渐主宰了人们的经济社会生活。在工业社会中，由于生产能力迅速提高，物质财富激增，在一些时候形成了“供过于求”的虚假现象，消费主义、享乐主义的价值观也因此大行其道。这种价值观把人们精神上的满足完全构筑在物质消费基础上，实际上是把人的尊严和价值与消费画等号，消解着人们应有的人文精神。建设社会主义和谐社会，实现人与自然的和谐相处，要求我们树立正确的价值观，将个人的价值体现在为祖国和人民的奉献之中，融入国家和民族的伟大事业中；将自身的幸福体现在和谐消费之中，寻找消费行为与理性需要的平衡点，用人类应有的理性去约束无限扩张的消费欲望。

伦理观念的转变。一般说来，任何社会形态都有与之相适应的伦理支持系统。传统伦理观所指向的是人与人的关系、个人与社会的关系，其目的是为了维护社会秩序。建设社会主义和谐社会，实现人与自然的和谐相处，要求我们把伦理的指向扩大到人与自然的关系，尊重自然，爱护环境，确立人与自然之间和谐相处的新的伦理观念。要使人们认识到，自然界的生态系统是一个历经亿万年形成的整体，在这个系统中，所有生命都有一定的位置，都有持续生存的权利，和谐有序的生态系统是人类社会存在和发展的前提。适应和谐社会发展要求的伦理观，事实上是传统伦理观念在自然生态领域的深化、扩展和运用。在和谐伦理的视野中，人类的最大幸福与价值，不再是通过蛮横地支配自然万物而获得，而是运用和谐智慧理性地实现万物的平衡发展。人类只有成为有利于人与自然和谐的因素时，才是善的；否则，就是恶的。生态问题的日益恶化实际上折射着人类的道德危机。把自然的万物包容在和谐的伦理关系下，无疑是伦理学发展史上的一大进步。

生产观念的转变。在原始文明、农业文明和工业文明时代，生产被当做谋取基本生活资料的手段和满足自身需要的活动。从某种意义上说，这种工具性生产的发展和工具理性的张扬是自然生态系统遭受破坏的主要原因。和谐社会是以自我身心、人与人、人与自然的高度和谐为特征的社会，支持和谐社会的生产观念应当也必须是：人类在认识自然、尊重自然、保护自然和博爱万物的前提下利用自然，使人类与自然万物在高度和谐统一中相互转换物质和能量，最终实现人类与整个自然生态系统的和谐发展。

第二节　2011 年国考申论试卷分析

一、2011 年国考申论话题及特点

2011 年国考申论综合管理类试卷和行政执法类试卷话题分别围绕黄河治理与黄河精神、由基础教育中农民工子女的教育问题而引发的乡土文化精神的缺失而展开。纵观此次话题，加强了对人类精神层面的探究。这一点改变了过去的申论偏重于具体的公共管理问题，这是本次考试的新变化。两个话题本质上都在论述一个基调：重塑人类精神世界。这无疑加大了考试的难度，考生仅仅就事论事显然不能从更加宏观的高度去理解申论的主旨。

报考副省级综合管理类申论试卷中：各国对生态危机都进行了治理，例如密西西比河和尼罗河，请谈一下国外的治理经验对我国治理黄河的启示。报考地市级申论试卷中：根据材料 4 中的有关内容，谈谈对文中“困境中的不绝希望”这一表述的理解。题目的切入视角更加独特，黄河和密西西比河、尼罗河均为世界长河，但治理的现实又不尽相同，这就需要考生从中找出适合我国治理的新思路。而针对“困境中的不绝希望”这句话的理解也是暗示考生不能局限于材料，要跳

读书札记

出材料的预设，从教育的长远来思考这句话的含义。

而2011年国考申论难度较大的两个申论作文更加趋向于人文精神考查，考生需要从话题中抽出材料的论点，加入自身的思考。以黄河精神为例，考生需要在黄河的精神上有这样的思考：在人类文明发展中期，黄河精神表现为人越来越具有能力和意识去改造自然，表现为战天斗地，征服自然，希望将黄河驯服的一种大无畏精神。但关于黄河精神与黄河治理中的对策建议也要重点论证。如：黄河远景规划、黄河的污染治理、黄河生态保护工程、黄河的水利工程建设等等都可以作为对策建议。

针对报考地市级考生，申论试卷话题没有严格限制，其中引述一位学者对乡土文化的控诉：乡村作为文化存在的虚化，直接导致乡村少年成长中本土资源的缺失。乡土文化成为了社会危机下的一种表现，如何改变教育的危机现状是此次话题的作答要点。考生可以从教育的重大作用展开分别论述，继而谈到人面临的价值观缺失、民族文化的失守、道德体系的整体滑坡等。以这个逻辑线条来写出对策，如以教育作为突破口加大对传统文化的保护与传承，让乡土文化成为最后的一方净土等。

二、2011年国考申论试题及解析

省级以上（含副省级）综合管理类题目：

（一）认真阅读给定资料，简要回答下面两题。（20分）

1. 给定资料4写道：“黄河健康生命的主要表现形式就是‘三善’，即‘善淤、善决、善徙’，这是一个为几千年历史所反复证明的基本事实。”请结合对这句话的理解，谈谈对黄河自身规律的认识。（10分）

要求：简明、完整。不超过200字。

“善淤”指的是因为有大量泥沙，不堪重负而淤积；“善决”指频繁地决口；“善徙”即是指其河道摆动不定，不仅是主流线不稳定，整个河道流路也要发生大的变迁。黄河的规律表现为冲积形成的平原地貌，成为人类生存繁衍的基础。但同时黄河也给人类带来了灾难。黄河造福人类的同时，如何利用好黄河水给人们提供生产、生活便利，这将是人类孜孜不倦的追求。在大自然面前，生态文明和经济发展的博弈需要人类时刻去调整。科学规划、合理开发、尊重资源承载力，为人类造福。

2. 给定资料5介绍了汉代王景治理黄河的思路和做法。请概括王景治河后黄河安澜800年的主要原因。（10分）

要求：简明扼要，条理清楚。不超过200字。

（1）人力物力投入巨大，王景亲率民众及兵士，耗时一载，花费亿万金钱。

（2）选择的路线合理，东汉河道河深短、地势低。

（3）采取措施有力，利用沿河大泽放淤的工程措施。

（4）期间河患少，暴雨少，天气助力，黄河下游有分支，多湖泊洼地。

（5）输沙量减少，黄土高原人口减少，植被再次恢复。

（二）给定资料3介绍了密西西比河、亚马逊河、尼罗河等流域出现的生态危机以及各国政府的治理举措。请对这些材料进行归纳，并说明我国治理黄河可以从中受到哪些启示。（20分）

要求：内容具体，表述清晰。不超过300字。

我国在治理黄河时可以借鉴：① 密西西比河：要及时完成计划工程；考虑大坝可能出现的负面影响，考虑航运与其他活动的相容性；必须解决泥沙淤积问题，减少渠化、船闸、大坝等设施对泥沙冲击的拦截，关注湿地减少的问题；整体规划，充分考虑航运和环境的关系，实现综合治理。② 禁止过度的采伐，有周期性地对林木合理开发，减少化学类产品对河流的污染，严格执行保护性规定。③ 对人口增长可能带给河流环境的变化做好预期，减少污染源，及时治理河流的问题。给人民创造健康的生活环境。

（三）国家某部门拟编写一本以黄河为主题的宣传手册，作为对青少年进行爱国主义教育的

读书札记

材料。宣传手册由四个部分组成，依次为："黄河之水天上来"、"黄河与中华文明"、"黄河的治理与开发"、"黄河精神万古传"。请参考给定资料，分别列出每个部分的内容要点。(20分)

要求：(1) 切合主题；

(2) 全面，表述准确，有逻辑性；

(3) 本题作答不超过400字。

1. 黄河之水天上来

黄河的源头、黄河所处的地理位置、黄河流域的简单介绍；

黄河流域的人文景观及自然风光。

2. 黄河与中华文明

黄河的历史变迁；在治理黄河和利用黄河上的先进人物；

黄河的文化底蕴、文化价值、文化产品。

3. 黄河的治理与开发

黄河的自然属性与自然规律；

千百年来治理黄河的经验；

当代对黄河的开发与利用。

4. 黄河精神万古传

黄河精神的内涵——奔腾不息、奋勇前进、坚忍不拔、勤劳智慧；

黄河精神的传播；

黄河精神的发展与弘扬。

(四) 请参考给定资料，以"弘扬黄河精神"为主题，自选角度，自拟题目，写一篇文章。(40分)

要求：(1) 中心论点明确，有思想高度；

(2) 内容充实，有说服力；

(3) 语言流畅，1000字左右。

传承黄河精神 保护"母亲"健康

黄河奔腾不息，以激荡的"身影"，"流淌"在每个中国人心中。黄河的繁荣与衰败给我们留下了许多可歌可泣的篇章。千百年来先辈们在治理黄河和利用黄河时谱写了那动人的一幕幕，先辈们治理黄河洪灾与泥沙的奋斗中所体现出的"团结、拼搏、求实、开拓、奉献"精神不正是黄河精神的最好体现吗？这十个字所代表的黄河精神，正是脱胎于数千年形成的中华民族精神，是对黄河文化的最高概括。可以说，黄河精神是植根于优秀传统文化、黄河文化土壤和民族精神之中的，是具有鲜明的黄河地域特色的，是富于时代气息的对治黄者的本质写照。

虽然黄河带给我们众多生计上的实惠，但是黄河之"病"仍然令人心忧，单靠治水治不好黄河。黄河的"病"表现在河里，病源却在岸上。一些地方"铺摊子、拼资源、抢速度"的旧有发展模式，以牺牲环境为代价，让黄河积"小病"成"大病"。时至今日，这种旧的发展模式，仍存在巨大的发展惯性，为保护黄河埋下了长久的隐患。

治理黄河的根本目的是为人类造福，实现"人水和谐"的良性互动。以"维持黄河健康生命"为治理开发的最高目标。而黄河问题主要体现在：缺水断流、水质污染、河道萎缩、生物多样性被破坏，一旦任其长久发展，黄河就可能变成内陆河、季节河。

在实现黄河的"人水和谐"方面，以黄河水利委员会为主导的机构开展了一系列重大实践。例如：通过全河水量统一调度，保持黄河多年不断流；持续性调水调沙，冲走了下游河道众多泥沙，河道生态系统恶化的趋势被遏制。

如何保持母亲河的健康与发展？

一方面实施最严格的水土保持监督监测制度。核心内容是在多沙粗沙区、粗泥沙集中来源区和生态极度脆弱区、生态敏感区严格限制开发建设活动；对于开发建设项目，严格督促实施水土保持"三同时"制度，坚决查处违法违规行为；严格监测评价，定期发布水土保持公报，客观反映

读书札记

水土流失动态及水土保持建设进展。

另一方面我们的黄河治理观念也应该有很大的转变，由过去的人定胜天转向尊重自然；由人和水的抗争转向相互依存；从单一的索取转向在开发利用中更注重保护，治黄思路转变才是保护黄河的重要支撑点。

而黄河治理的难点在于黄河的合理开发。为了实现黄河治理开发的目标，谋求黄河长治久安，黄河开发需要构筑多重安全体系，主要工作重点包括：建设防洪减淤体系，水资源管理、利用和保护，水土保持，科学研究与技术进步，构建水沙调控体系，黄河下游河道治理等方面的重点工作。

在探索黄河治理与开发的蓝图上平衡黄河开发与黄河资源承受力之间关系时，必须遵循黄河的自然规律。只有充分认识黄河的河情，尊重并遵循黄河存在和发展的规律，在此基础上治理、开发与管理黄河，才能收到事半功倍的效果。

市（地）级以下行政执法类题目：

（一）认真阅读给定资料，简要回答下面两题。

1. 给定资料1和给定资料2集中反映了进城务工人员随迁子女受教育的诸多问题，请根据这两则资料，对这些问题的具体表现进行概括和归纳。

要求：准确、全面，有条理，不超过200字。

流动人口子女学校缺乏有效资金支持，针对打工人员子女接受教育的法律与规定还不健全，农村教师大量流失，在公立学校学费高昂，学生受到不公正歧视，人格尊严受到伤害。受制于户籍制度的束缚，城乡间的教育资源难以流动。家长对孩子的教育不重视，读书无用论再次泛起。

2. 根据给定资料4的有关内容，谈谈对文中“困境中的不绝希望”这一表述的理解。要求：准确、简明，不超过150字。

流动人口子女受教育遇到了“困境”，一方面大学生就业难，另一方面教育是唯一能改变人命运的“救命稻草”。教育成本高、家庭负担重、生存压力大，教育的投入与产出不成正比。但人们依然对教育抱有希望，寄希望于基础教育在未来能给人们带来惊喜。

（二）L县政府拟进一步宣传寄宿制学校的办学模式，以期更好地提高办校效益与质量，请根据给定资料3，以县教育局的名义，草拟《给各村中小学生家长的一封信》。（20分）

要求：（1）内容具体，符合实际。

（2）用语得体，通俗易懂。

（3）不超过400字。

给中小学生家长的一封信

尊敬的各位家长：

你们好！我县的中小学布局分散，中小学生上学难，办学条件差，教学资源分配不均，乡村孩童流失率大，针对我县的办学条件，我县结合国家推行寄宿制的政策，正在推进寄宿制办学模式。

加大资金投入是保证教育教学的先决条件，我县地处边远地区，属于贫困地区，但政府对教育相当重视，我们通过多方申请，将其教育资金主要投入到教学用房、学生宿舍楼、学生食堂、学生厕所等方面建设上。本着统筹规划和立足我县的现实状况，我们将逐步推行寄宿制办学模式。首先对规模型中小学进行合并，学生进行整合，继续利用国家寄宿制财政补贴为边远地区的孩子提供全额或更多资助。其次，我们针对我县民族村众多的情形，联村办寄宿制学校、民族寄宿制学校、边境形象学校，力求降低失学率。

创办寄宿制学校可以有效地集中优势师资和学生，减少分散带来的弊端。同时，我县在创办寄宿制学校时坚持公开、透明、民主原则。欢迎广大家长对我们的教育工作进行监督指正。

××县教育局

××××年×月×日

（三）假定你是一名派到农村的支教人员，请根据给定资料简要分析希望小学遭废弃的原因，并提出解决希望小学遭废弃问题的具体建议，供上级有关部门参考。（20分）

读书札记

要求：(1) 对原因的分析准确、全面，不超过 100 字。

(2) 所提出的建议具体、有针对性，切实可行，不超过 300 字。

(3) 条理清楚，表达简明。

新的农村教育布局调整让很多农村小学陷入“沉睡”状态。这也殃及部分希望小学，表现为希望小学遭到废弃。越来越多的人外出务工，部分学龄儿童只好随着家长迁移，异地就读。儿童跟随家长异地就读，农村税费改革引发了农村学校经费的紧张，学校过多让有限的经费投入像撒胡椒面一样，有效投入降低，于是进行大撤并。即农村税费改革引发农村经费紧张，财政经费的有效投入降低。

解决希望小学遭废弃的具体措施包括科学规划、合理利用和宣传引导等方面：首先，科学合理规划，因地制宜，新建希望小学的选址务必符合当地农村中小学教育布局调整计划，在捐建希望小学之前，首先要了解当地教育部门未来的发展布局，一旦被撤并，要及时进行资产置换，保证捐方利益，在新学校里也要保留捐方曾经捐赠过的痕迹。其次，合理利用。废弃小学的校舍属于集体财产，应该最大限度地利用起来，采取积极措施建立乡村图书馆、村文化活动中心等村民文化娱乐场所，提高农村居民生活质量，实现废弃校舍的零闲置率。第三，宣传引导。通过增加就业岗位，增加学校基础设施建设等方面的努力，鼓励农民工在家乡务工，子女在本地就学，保证希望小学生源情况。

(四) 给定资料画线部分写道：“有位知识分子说，我已经无家可归。我在城市是寓公，在家乡成了异客”。这样，无论在乡村少年身上，还是在农民工那里，以及这些出自农村的知识分子的群落里，我们都发现了“无根”的危机。请结合你对这段话的思考，参考给定资料，自拟题目写一篇文章。(40 分)

要求：(1) 自选角度，立意明确。

(2) 联系实际，不拘泥于给定资料。

(3) 语言流畅。

(4) 字数 800～1000 字。

让教育成为乡村文化重建的基础

乡村文化的“失根”现象不是偶然的，当经济高速发展时，教育的基础地位被撼动时，乡村文化距离瓦解也更近了一步。近年来，城乡间的农民工流动带来了流动人口子女入学的一个困境。乡村教育衰落了，师资比例失衡，城市公立学校容量有限，城市打工子弟学校遍地开花，却遇到了许多政策性难题，如资金投入少，教学设施不达标，教师流动性大等问题。同样在乡村中，中小学教育的尴尬局面也在延续着。城市价值体系已经打破了乡村价值体系的本真，农村的教育问题不再停留在物质保障上，更核心的问题在于：乡土文化观念的瓦解。

乡村教育中暴露出的问题主要原因在于：其一，是农村与城市，农业文明与工业文明，乡村文化与城市文化的二元对立，二者具有不相容性，必须作出非此即彼的选择；其二，主要体现在“文明进化论”上，采集文明、渔猎文明、农业文明、工业文明是一个直线的进化运动，后者比前者具有绝对的优越性、进步性；其三，这是一个取代，以至消灭另一个的过程，所谓“体现了历史发展方向”的文明，只有通过前一种“已经落伍于时代”的文明的毁灭，才能取得自己的历史性胜利。

乡村文化衰落直接源于教育的没落。教育的基础性作用被现行的价值观念所左右。因此，重建乡村文化的价值观才是解决教育问题的根源。如何构建乡土价值观，实现教育的振兴是值得思考的问题。

重建乡土文化观念，要重新确认乡村文化在整个社会、民族文化中的价值和地位，重新确认乡村文化作为乡村教育和整个国家教育的文化资源的价值和作用。而把文化重建和教育重建联系起来，也包含着从乡村教育入手，强化其对乡村文化的“庇护和培育”功能的设想。

改变当前的教育现状必须从中小学教育起步。基础教育传授给人的价值观必须是正义且积极向上的一种观念。针对流动人口的子女受教育问题，国家教育规划要因地制宜，加大资金投入，以流入地为主接收农民工子女入学。建立全国性电子档案，发放教育消费券，以立法形式保

读书札记

护打工子女的受教育权落到实处。

同时，加大对乡土文化教育的力度，发展特色教育，边远地区开展寄宿制办学，城市郊区开展划区师资轮换制度，乡村实行教学资源整合，集中优势力量提高教学质量。

教育的根基牢固了，乡土文化才能坚守住，重建道德价值体系才可能实现。

三、申论考试趋势

随着国考和各地省考话题的深入，申论考试越来越成为一门重点测试考生思维能力和实践能力的科目。相比历年的申论话题的切入点，2011 年国考申论话题不仅仅局限于公共管理角度，选材的思维开始涉及社会学角度，这告诉我们时刻关注社会变革，关注热点话题对复习备考将更为重要。此外，申论的命题提问方式每年都在创新中前进，传统的归纳、概括、对策、作文的命题方式在各地省考中都渐进式改革。结合历年江苏省考命题的趋势来看，江苏省考命题的鲜活性和人文性将在未来更加突出。

考生在备考时重点加强写作论证能力和综合分析能力的有意识的培养，其中对真题的反复练习，不断提高应试思维水平，是快速提高的一个“捷径”。特别在常用文体议论文中的论证环节可以用类似因果分析法、假设分析法、意义分析法、比较分析法、内涵分析法、引申分析法等进行论证。尤其需要掌握一些经典的论证结构，考试中充分利用所给材料，结合自身的储备，提高文章的说服力。

图书在版编目(CIP)数据

申论 / 王强，张方华主编. —南京：江苏人民出版社，2010.1
（“公考”红宝书）
ISBN 978-7-214-05482-1

Ⅰ.①申… Ⅱ.①王…②张… 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(2010)第 013111 号

书　　名	**申　论**
主　　编	王　强　张方华
出版统筹	韩　鑫
责任编辑	石　路
责任监制	王列丹
出版发行	江苏人民出版社(南京市湖南路 1 号 A 楼　邮编：210009)
网　　址	http://www.book-wind.com
集团地址	凤凰出版传媒集团(南京市湖南路 1 号 A 楼　邮编：210009)
集团网址	凤凰出版传媒网 http://www.ppm.cn
经　　销	江苏省新华发行集团有限公司
照　　排	南京紫藤制版印务中心
印 刷 者	江苏苏中印刷有限公司
开　　本	880×1 230 毫米　1/16
印　　张	20.5
字　　数	580 千字
版　　次	2011 年 2 月第 3 版　2011 年 2 月第 1 次印刷
标准书号	ISBN 978-7-214-05482-1
定　　价	55.00 元

（江苏人民版图书凡印装错误可向本社调换）

天策年度培训计划一览表

	名　称	时　间	培 训 内 容
国考（公考）	暑期班	6月底—8月底	行测、申论（兼顾国考和省考2—3期）
	笔试特训班	每月一期（小班教学）	行测、申论
	国庆班	国庆黄金周	行测、申论
	双休班	9—11月双休日	行测、申论
	强化班	大纲公布后	行测、申论
	冲刺班	考前1—2周	行测、申论
	面试班	笔试成绩公布后一周	小班辅导，全真特训
江苏省考（公考）	基础班	元旦前后	行测、申论、公共基础
	笔试特训班	每月一期（小班教学）	行测、申论
	强化班（全省开班）	大纲公布后	行测、申论、公共基础
	冲刺班	考前一周	行测、申论、公共基础
	面试	笔试成绩公布后一周	小班辅导，全真特训
招警考试培训	笔试班（全省开班）	考前一个月	围绕招警考试大纲，针对性系统培训
	面试班	笔试成绩公布后一周	小班辅导，全真特训
军转培训	基础班（南京、无锡等）	大纲公布前	结合往年考题，全面系统讲解考试内容，注重考点的梳理
	提高班	大纲公布后	针对考试趋势，分析、讲授考点、难点与重点，注重训练
	模考冲刺班	考前一周	全真模拟考试，针对考试重点，命题思路分析，考点串讲
村官考试培训	面试班	考前一个月	小班辅导，全真特训
基层选调培训	笔试班	考前半个月	围绕基层选调考试大纲，针对性系统培训
	面试班	笔试成绩公布后一周	小班辅导，全真特训

http://www.tiance.com.cn　　电话：025-83217847　83217817　83204173