

# 中 国

# 公务员备考申论讲义

(国家及各省公务员考试备考通用本)

中国公务员考试网

[www.cngwy.net](http://www.cngwy.net)

制作: 中国公务员考试网 网址: [www.cngwy.net](http://www.cngwy.net)

**本站声明:** 本备考材料免费向考生赠阅, 仅作学习交流使用, 不作商业使用, 故本站不承担由此材料引发的各类版权及经济纠纷。特此声明!

## 申论讲义

- 申论是一门什么样的考试
- 申论考试解题环节与技巧提示
- 年度热点提示

### 一、申论是一门什么样的考试

#### 1. 申论的性质

申论是体现公务员岗位的需求,具有模拟公务员日常工作性质的能力测试。它首先是为竞争上岗而进行的考试。应试者必须在考试中体现出具有符合岗位需要的较强的能力。这些能力主要表现在阅读理解能力、分析概括能力、提出问题解决问题的能力以及文字表达能力。

由于申论模拟了公务员日常工作的性质,应试者在考试时首先应该具有鲜明的角色认定,即“我是一个国家公务员!”也就是说,在考场中的应试者不是学生、不是公司职员、不是任何其他身份的人,而是一个堂堂正正的国家公务员。作为国家公务员的应试者必须:(1)体现政府行为;(2)切实解决问题。政府行为,应该是协调政府各部门共同做好工作,使百姓生活安定,社会各项工作稳定发展。而体现政府行为的关键在于切实解决问题。

由于申论考察的目标非常明确,相对而言,申论考试有比较固定的试卷形式,结构比较规范。其一般形式是给出一段1500字-5000字左右的资料,要求应试者在阅读、理解资料的基础上概括材料所反映的主要问题、提出解决方案或对策、就某些问题或对策进行论证。大体说来,申论考试在卷面上主要包括“注意事项”、“资料/材料”和“申论要求”三个部分。而“申论要求”一般涉及概括、对策、论证三个方面的内容。

#### 2. 申论的特点

综合分析几年来中央、国家公务员申论考试以及地方公务员申论考试试卷,不难看出,申论考试具有三大特点,即(1)考试所给定的资料具有极大的广泛性;(2)关注中观问题;(3)考试所要求提供的对策具有较强的针对性。(4)命题的规范性。

##### (1) 给定资料的广泛性

给定资料的广泛性首先表现在材料涉及的内容非常广泛,一个材料本身涉及的层面也很复杂,测试的内容不会对某一专业特别倾斜。

##### (2) 关注中观问题

申论材料关注的往往是一些中观问题:即那些涉及千家万户的焦点或热点问题,是有一定的影响范围、又具有一定现实意义的问题。像环境污染、网络、生产安全等等这种有一定影响范围、又具有一定代表性的问题。

##### (3) 所提的对策具有较强的针对性

针对性和可行性是申论考试的两个主要的基本要求,认识和抓住了这两点,才算是真正领会了申论考试的精髓,找准了答题的突破口,从而能够高屋建瓴地建构思路和完成论证。

##### (4) 命题的规范性

尽管每年的内容、题目要求都不尽相同,但是在格式上、考察目标上都是比较规范的。格式上三大块:注意事项、资料、申论要求。虽然每年的申论要求都不同,尤其近两年新题型不断推出,但是申论考察目标的确定性决定了要求考生作的事情是一样的,都不外乎概括、方案、论证三个题。

#### 3. 申论命题趋势分析

通过七年的申论考试试题分析,尤其是近两年申论试题,在命题上表现出这样一些特点:

##### (1) 倾向于使用综合型材料

从资料反映情况的性质上来看,有单一型和综合型两种情况。单一型材料是指给定资料

的性质比较单纯,或者是教训资料,或者是成绩资料。综合型材料是指给定资料既有正面资料也有方面资料,既可以总结教训,也可以总结成绩。综合型材料是后来才出现的类型,所给信息量大,涉及面更广泛,出题的余地更广泛,所以从发展趋势上看,综合性材料复现的比率会更高。

#### (2) 要求从分立式转向综合性

分立式试题对受试者所掌握的知识或技能进行分项测试,以考察应试者各个单项的能力。综合性试题使对受试者的整体能力进行综合性的测试,它可以全面考察应试者的能力。前三年的申论试题都是通过概括、对策、论述这三个题,分别考察应试者的分析概括能力(包括发现问题的能力)、解决问题的能力、文字表达能力,而后两年的试题多是综合性的。一个题中可能要求应试者表现出几种不同的能力。

#### (3) 阅读难度在增加

给定资料的分量越来越多,就资料形式来说,以资料汇编形式为多,也无形中加大了阅读的难度。

### 4. 申论应试的三个原则

- (1) 明确申论的主旨。
- (2) 明确角色认定。
- (3) 按照要求答题。

申论中的常见失误:

- (1) 违背客观公正原则。
- (2) 违背申论思路顺序。
- (3) 违背申论表达要求。
- (4) 技术性错误。

复习中应避免的三个误区:

- (1) 不要忽视、轻视考前复习准备工作。
- (2) 不要认为上培训班或看辅导书能解决一切问题。
- (3) 不要形成一些惯性思维。

## 二、申论解题环节与技巧提示

申论考试,一般要经过阅读材料、进行概括、提出对策、加以论证四个基本环节。每个环节或者说答题步骤都有一些方法技巧以及一些需要注意的事项。下面分别说明。

### (一) 阅读材料

阅读材料是申论考试的最基础的环节,是完成其他任务的前提条件,也是判断应试者阅读理解能力强弱的基本手段。阅读给定的资料,就是审题。只有读懂了资料,弄清了资料所提供的环境、条件,才能把握事件的性质,概括出反映的主要问题,保证下面环节的进行。

#### 1. 关于给定资料

综观几年来申论考试试卷,从形式上看,申论考试所给定的材料主要表现为两种主要形式,一是案例型材料,二是资料汇编型材料。

其一,案例型材料。所谓案例型材料,是指所给定的材料主要是集中反映一个有一定影响又亟待解决的具体问题。这种资料一般就是围绕一个主题客观叙述,把案例涉及的情况详细加以说明。2000年申论考试所给定的材料就属于这一类。

**中央、国家机关与海关、公安边检系统从高等院校**

**2000年应届毕业生中考试录用国家公务员《申论》试题(卷)**

#### 一、注意事项

(略)

#### 二、材料

某省某市红星新村5号楼居民H状告××印刷公司的事情,历时一年多,始终难以妥善解决,人们议论纷纷。这件事,关系到居民切身利益,涉及到方方面面,引起人们广泛关注。

省政府调研室经反复调查,全面了解各方面的情况,整理出如下材料:

(1) 1998年10月17日,50多岁的H,在家中突发脑溢血,虽经抢救,还是留下了严重后遗症。市医学院法医学鉴定:H的后遗症达一级伤残,超标噪音是导致其脑溢血的诱因之一。于是,与“红星新村”大门距离不远的××印刷公司,便成了众矢之的,红星新村居民原有的不满越来越强烈。

(2) 红星新村,位于该市的城乡接合部。近十年来,这里日益成为人口密集的繁华地区。新村院内的5号楼,与××印刷公司的车间大楼平行,相距仅1.8米,而且只隔一道砖墙。1997年2月,车间引进安装了四台最新设备,投产后,经济效益大幅度提高;但从那以后,沉重、刺耳的机器轰鸣声便令小区居民不堪忍受。

(3) 在机器开动时,居民们多次向110报警。干警对居民们的烦恼非常同情,多次制止车间夜间作业。但干警们也表示,对此类纠纷,实在爱莫能助。一些住户,纷纷想办法搬走。其中有的还是××印刷公司的职工家属。

(4) 大多数搬不走的居民,只好求助于环保部门,不断向区环保局反应情况。区环保局在1997年6月和1998年9月两次实地勘测,都表明噪音严重超标。于是正式向××印刷公司发出限期整改的通知,并限定夜22时至晨时6时不得进行作业。

(5) ××印刷公司很快将车间临近新村的窗户全部砌砖封闭,并提交了一份设置隔音墙的设置,但居民并不满意。他们反应噪音没有减少,车间生产还常持续到凌晨两三点,也一直没见过建什么隔音墙,噪音仍是每夜的噩梦之源。

(6) 1998年12月,H经抢救终于脱险,便与其爱人,向市环保局提交了《环境污染损害赔偿处理申请书》,提出要求印刷公司依照环保法赔偿其各项损失12万元的申请。环保局作出处理决定,认定印刷公司应承担部分责任,赔偿H夫妇直接经济损失的30%,即21500元。但H夫妇迄今未拿到任何赔偿。

(7) 由于不服环保局的决定,印刷公司于1999年6月首先诉诸该区法院,认为环保局的决定无事实论据,应予撤销。紧接着H夫妇也将诉讼状递到区法院,要求印刷公司赔偿各种经济损失74000元。

(8) 经过四个月的调查,区法院于1999年10月对H一案作出一审判决:印刷公司的噪音影响周边住户是客观事实,但被告已经有所整改,而噪音也只是原告生病的诱因之一,两者没有直接因果关系,故决定驳回诉讼请求。

(9) H夫妇不服,立即上诉。他们的律师认为,区法院的判决是错误的。因为一个结果可能由多种原因造成,H的脑溢血就属于这种情况,所以环保局的决定是合乎情理的;而区法院的判决存在矛盾,不能体现法律对公民的保护。

(10) 印刷公司请的律师认为,红星新村地处市区,抛开印刷公司来说,其他噪音有的也已超标。没有直接证据可以证明印刷公司的噪音与H的疾病有直接因果关系。要严格按照法律办事,就不能让居民只从印刷公司一方找原因。该公司属国有大型企业,是经济改革的重中之重,需要全社会的关心和支持。

(11) H案判决时,合议庭考虑到,如果H胜诉,住在××印刷公司附近的住户会纷纷效仿,雪片般的经济赔偿要求可能会把该公司逼上绝路。该法院正受理一起小区住户状告小区内建停车场,影响他们生活的案子,H案如胜诉,市区汽车停到哪里的问题可能立即带来更大麻烦。

(12) 自1999年10月H夫妇向市中级人民法院提出上诉以来,又过去3个多月。市中级人民法院感到此案难度很大,至今没有开庭审理。

### 三、要求

1. 用不超过150字的篇幅,概括出给定资料所反应的主要问题。(20分)

2. 以省政府调研员的身份,用不超过350字的篇幅,提出解决给定资料所反应问题的方案。要有条理、有说明,要体现针对性和可操作性。(30分)

3. 就给定资料所反应的主要问题,用1200字左右的篇幅,自拟标题进行论述。要求中心明确,内容充实,论述深刻,有说服力。(50分)

其二,资料汇编型材料。所谓资料汇编型材料,是指所给定的材料主要是围绕某一个热点问题摘录组装而成。这种形式的材料往往没有什么顺序可言,上一条和下一条没有什么因果关系。如2005年申论考试所给定的材料大致可归入这一类。

### 2005年中央、国家机关考试录用国家公务员

#### 公共科目考试《申论》试题(卷)

#### 一、注意事项(略)

#### 二、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养活与经济增长的弹性系数为-0.8,即GDP每增长一个百分点,农村贫困人口就降低零点八个百分点。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,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个县被定为全国扶贫开发重点县,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 and 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,有些乡镇政府常打着农业结构高速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,因为极其散的小农经济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6.1万美元,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,县乡村三级具体负责人就可能遭受丢掉“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力问题的时候,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作了修改,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。即便最高法院作了这种裁决,但实施起来也非常困难,五十年过去了,这个裁决虽得以实现,但仍然存在一些问题。

10. 我国农民对国家经济发展的贡献是双重的。广大农民工,为务工城市做出了贡献,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,据不完全统计,带回家乡的大体上是64个亿。信阳市的实际财政收入才11个亿,农民工创造的价值相当于它的6倍。四川是全国劳务输出最多的省份,每年有800多万人实现异地就业,通过邮局寄回家的资金每个月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,信阳的农民工是做了很大贡献的。从另一个方面来讲,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,新疆自治区检察院、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: 不执行项目审批计划, 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%。

### 三、申论要求

(一) 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, 其中不正确的是那几项? 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。(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, 城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漏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。

(二) 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。概述文字要简明扼要, 不超过 200 字。(25 分)

(三) 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。(20 分)

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。(35 分)

这两种类型的资料在阅读时的侧重点是不一样的。对于案例资料来说, 阅读时问题发生的起因也就是造成案例的环境和条件是非常重要的, 一般需要纠它的“类”, 看它反映了哪一类的问题。而资料汇编形式阅读的时候一定要有“归类”的思想。

根据材料反映情况的性质, 可以把申论给定的材料大体划分为三种类型: 其一是总结教训的问题资料, 其二是突出成绩、总结经验的成绩资料, 其三是教训与成绩兼而有之的综合性资料。前两种可以归为单一性资料。

所谓总结教训的问题资料, 就是给出的材料是在目前社会发展中影响人民生活比较大的需要改进的问题。如 2000 年申论题。

所谓突出成绩、总结经验的成绩资料, 是指给定材料所反映的现象多是积极的、正面的东西, 并且在目前社会中具有一定的典型性和代表性, 是需要总结经验加以推广的东西。如:

#### 关于广州番禺地区民营经济问题

##### (一) 所给资料

今天, 当站在一个新的历史高度回顾改革开放以来广东经济发展种种“奇迹”的时候, 人们的注意力再一次聚焦在广州市番禺区, 在番禺这块民营经济发展最早、最迅猛的土地上, 曾经出现波折却自始至终渗透着一种执著, 20 多年的实践, 生动地验证了党的“十五大”、“十六大”对非公有制经济的科学论断。在这 20 多年当中, 番禺由县到市再到区, 不平凡的发展过程中创造了不平凡的民营经济:

- 世界最大的夜间动物园在“长隆”;
- 世界最大的鳄鱼养殖场在“香江”;
- 亚洲最大的钟制造厂在“明珠星”;

- 国内最大的安防产品专业生产基地在“新视宝”;
- 被誉为“新生活的领跑者”的是奥林匹克花园;
- 全国最大热轧钢网生产线在“裕丰”;
- 全国最大口径直缝焊管生产线在“珠江钢管”;
- 国内首家荣获“欧洲之门质量奖”的民营电缆企业在“番缆”; ... ..

民营经济已经成为中国特色社会主义经济的一支劲旅。

1. 改革开放之初,一批受惠于家庭联产承包责任制的农民“洗脚上田”,办起了一批小五金、小冶炼、小化工、小塑料等个体私营企业,番禺的民营经济由此起步。据不完全统计,到1989年,番禺有个体工商户13856户,从业人员32759人;民营企业有49家,从业人员只有1086人。从1978年到1989年,在这11年的发展中,番禺民营企业只是露出尖尖角的小荷。从1989年起,番禺的民营经济进入快速发展时期。在这一阶段中,恰逢小平同志发表南巡讲话,又赶上番禺国有集体企业转制3年期的关键时期,这为番禺民营经济的发展提供了千载难逢的发展契机。这一时期的典型代表有易发商场、香江野生动物园、裕丰钢铁、珠江音响、福田化工等,所生产的产品也由以前简单的五金、家具,发展到有电器、钢铁、化工、钟表等,成为番禺民营企业向现代化转型的关键时期。1999年底,番禺共有个体工商户30674户,从业人员82339人,注册资金9.5亿元;民营企业1716户,从业人员22756人,注册资金19亿元。全市民营企业产值约为192.8亿元,占全市工业产值38.5%,交纳税金3.5亿元,占全市税收的11%。从1999年至今,番禺的民营经济发展呈现合理化、规范化、集聚化、科技化、新型化等特点,由以前的一舟急进到百舸争流,进入全新的更高的发展阶段,并打造和培育出许多广东省知名企业、全国知名企业和世界知名企业。到2002年底,全区个体工商户和民营企业共有4.56万户,比1997年增长65.3%。上缴税金14.53亿元,占全区税收总额的18.3%,比1997年增长9.99倍。由小变大,民营经济成为番禺经济发展的重要支柱和新的经济增长点。

更为可喜的是,在由弱变强的过程中,番禺民营经济经历了从小作坊式发展转向扩张式发展转变、由劳动密集型向技术密集型转变、由家族管理向科学管理转变、从“洗脚上田”族向现代企业家转变,不仅实现了量的变化,还实现了质的飞跃。

2. 广州省委省政府一向十分重视民营企业的发展。2003年春天,广州省委省政府召开了民营经济工作会议,做出了关于加快民营经济发展的战略部署,提出了:“政治平等、政策公开、法律保障、放手发展”的工作方针,并制定了切合广东实际的实施办法,努力促进广东民营经济大发展,大提高。

2003年9月,胡锦涛总书记在广东考察时强调,要紧紧抓住和用好本世纪头20年这个重要战略机遇期,加快发展、率先发展、协调发展。中共中央政治局委员、广东省委书记张德江指出:广东今后怎么发展?靠什么发展?从广东省实际出发,关键是加快民营企业发展。

广州市委、市政府也提出,要努力营造民营企业良好的发展氛围,鼓励支持民营企业的发展。

番禺区委领导班子认为,总书记的要求为进一步发展指明了方向,番禺要继续当好排头兵,必须认真学习贯彻广东省民营经济工作会议精神,紧紧抓住发展民营经济前所未有的发展机遇,倍加珍惜现在的发展环境,倍加珍惜所取得的成就,倍加珍惜良好的发展机遇,努力营造企业和社会上有地位、政治上有荣誉、经济上有实惠的良好发展氛围,坚持在加快发展中提高,在提高中发展,不断做大做强民营经济,使番禺地区的民营经济走上一个更高的台阶。

番禺区委区政府始终把发展民营经济列为全区经济社会发展总体规划,逐年加大扶持力度。1994年,出台了《关于加快个体和私营经济发展的若干规定》,对民营企业从思想上重视、从政策上优惠、从发展上提高,对个体工商户和私营企业放宽经营范围、放宽财税政策



和信贷政策;支持个体私营企业扩大出口;给予符合条件的民营企业以进出口权,支持个体私营企业出国考察和从事经济活动;对设立个体私营企业试验区等问题做了明确规定。

1996年,颁布了《关于减轻企业负担,支持经济发展的若干措施》,以地方法规形式对私营企业的生产经营活动以及合法财产权等合法权益的保护。

1997年又做出了《关于进一步促进个体、私营经济发展的补充规定》,支持、引导个体私营企业参与高新技术产业开发;鼓励下岗人员和大、中专毕业生到私营企业工作;给来此开办个体工商户或私营企业中具有突出贡献的外地人员申请入户。

1998年出台了《关于进一步加快个体和私营经济发展的补充规定》,支持个体工商户和私营企业购买、兼并国有、集体企业;对安置下岗、失业人员的个体商户和私营企业给予优惠;要求金融部门扶持私营企业大户。

1999年又做出了《关于加强个体、私营经济工作的若干意见》,积极扶持个体私营经济的发展;改革前置审批,推行“并联审批”和备案管理的政策;依靠技术创新,发挥私营高新技术企业的的作用;建立担保机制,为个体私营经济发展提供信贷服务;查处无照经营,加强规范管理。

2000年,政府出台了《关于进一步促进民营科技型企业发展的若干规定》,制定支持民营经济发展的40条规定。

所有这些都有力地促进了民营经济的发展。2003年,新一届班子又制定出切实可行的新的购房入户政策,迅速拉动了番禺第三产业的发展。

20世纪80年代以来,番禺共计投资50多亿元。修建了280多座桥梁与一批交通主干道,形成了四通八达的交通网络。

区委区政府还非常注重发挥工商联的桥梁作用和番禺的“侨乡”优势。得天独厚的地理位置和多年形成的优良经商环境,不但造就了一大批土生土长的杰出民营企业企业家,还吸引了来自全国各地的精英到番禺投资创业。

番禺民营经济已经成为番禺改革开放最富生命力的新生事物。她不但成为国有经济的骨干力量,还是经济发展中最具有活力的部分,也为整个社会提供了大量的就业机会。

(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。

教训和成绩兼而有之的问题,指的是给定的材料中既有问题的一面,又有成绩的一面,一方面可以总结成绩,推广经验;另一方面又需要总结教训,解决存在的问题。如2005年申论题。

## 2. 阅读材料的注意事项

应试者必须认识到:阅读材料是申论考试的一个非常重要的基础性环节。为此,应试者必须:充分利用阅读时间,透过现象抓住本质。

读什么?第一,材料的性质是什么;第二,材料的主要倾向是什么;第三,材料的主要内容是什么。

怎么读?建议分三步走:第一步,通读。第二步,细读。第三步,精读。

一般来讲,常常是先通读一遍全文,然后在此基础上带着问题细读、精读。根据个人实际情况以及问题的难易,反复进行多遍细读、精读。

还要敏于感触(即灵感)。

## 实例分析

### (1) 资料汇编型材料

这种材料在阅读的时候一定要“归类”的思想,先从整体上归类,再把材料按问题或性质分类,以便于进一步作概括等题目。

以2005年申论试题为例,先通读一遍,大概需要五分钟。通读时,应注意整体性,不要时断时续,不要把注意力过多地用在数据、人名、地名等某些细节上,而应抓住关键词

语和关键词句阅读全文,了解材料的主要内容、主要问题以及主要问题的类别和性质。

试题的第二个申论要求,就需要在全文中圈定要概括的是哪几条材料。然后细读、精读这几条材料。进行细读、精读时,要进一步明确材料的主要内容和主要事实,弄清材料中事情发展的前后逻辑联系;弄清主要问题形成的特殊原因和条件,把握其主要矛盾;挖掘隐含在材料中的深刻涵义,归纳出可资论证的观点。

## (2) 案例型材料

这种材料阅读时候要特别注意环境、条件等方面的材料,还要注意给定材料的倾向性,即流露出的一些“主观性”因为这往往是论述时建立论点的依据。

以 2000 年申论试题为例。

## (二) 概括材料

概括材料是一个承上启下的重要环节,它一方面是对阅读环节的小结,另一方面又是提出针对性对策、阐述有关问题的基础。因此,概括材料在申论考试中具有十分重要的意义。

### 1. 概括材料的两种题型以及应对技巧

概括材料大体可分为两种题型:概括主要问题或精神实质、概括主要内容或主要经验。这两种类型的概括题,在答题原则和方法上都不尽相同。

第一种题型对于问题材料而言,是概括主要问题;对于成绩材料而言,是概括精神实质。这种类型就是抓“本质”,找出材料的实质所在,往往需要透过现象看本质。其答题原则是要抓“准”。例如 2000 年申论考题的概括题就属于这种类型,它要求:用不超过 150 字的篇幅,概括出给定资料所反映的主要问题。

在回答这类题目的时候,有两种答题方式值得推荐。一是“开门见山”式,一是“篇末点题”式。所谓开门见山式,就是一上来就直指材料的本质,采用的句式往往是“该资料反映了……”“该资料说明……”等。后面用简明的文字做以申述说明,使观点更加丰满。例如下面一份考卷是当时一份比较优秀的考卷,就是采用了这种方式:

该资料反映了现代城市发展过程中经常遇到的一个带普遍性的问题:传统遗留和盲目建设造成的城市工农业生产布局不合理给居民生活造成了严重的影响。而这种影响一时又很难加以消除。但是,随着居民法律意识的增强和社会环保日趋迫切,这种由城市布局不合理所诱发的社会矛盾不断激化,成为当前城市建设的中心议题之一。

这种方式的优点是论点鲜明,眉目清晰,而且字数上比较容易控制。一般而言,多是对问题、要求理解得非常透彻,非常肯定的时候选用这种方式。

篇末点题式,就是先陈述资料的主要内容,在此基础上,点出该资料的主要问题或者本质。采用的句式往往是:“……这说明了……”“……这反映了……”“……这暴露了……”等。例如下面一份考卷就是采用了这种方式:

某省某市红星新村 5 号楼居民状告 × × 印刷总公司噪声超标要求赔偿的事情,由于关系到居民切身利益和涉及面较大,至今尚未得到妥善解决。该事件充分暴露出城市规划的缺陷,居民生活区与工业区交错并存,严重影响城市居民的日常生活和健康水平,也使得工业发展重重受阻。

这种方式相对于开门见山式来说,“安全系数”较高,如果不能肯定是概括主要内容还是概括主要问题的时候,可以采用这种方式。但是这种方式的缺点在于字数上不好把握。

前面给出的番禺地区民营经济的材料是一个关于精神实质的概括题:

### (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。

参考答案:改革开放 20 多年来,民营经济从无到有、由弱变强,成为中国特色社会主义的一支劲旅。广东省委、省政府十分重视民营经济的发展,今年春天做出了关于加快民营

经济发展的战略部署,并制定了切合广东实际的实施办法,努力促进广东民营经济的发展提高。广州市番禺地区认真学习贯彻广东省广州市关于加快发展民营经济的精神,坚持在加快发展中提高,在提高中发展,民营经济得到了迅速发展。实践说明,良好的环境对民营经济发展来说至关重要。

第二种题型是概括主要内容。这种类型的题目要求对资料或者资料对某一话题的主要内容、主要观点进行概括。其答题原则是要抓“全”。例如2001年的申论要求就属于这种类型,它要求:有条理地概括这些材料的主要内容,字数不超过200字。它是关于PPA事件的,材料中涉及到了事件的缘起、各国各阶层的连锁反应、我国的情况,要求对材料的内容进行概括。

**2001年中央、国家机关考试录用机关工作人员  
和国家公务员公共科目考试《申论》试题(卷)**

**一、注意事项**

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表达能力并重的考试。
2. 作答参考时限:阅读材料40分钟,作答110分钟。
3. 仔细阅读给定的资料,按申论要求依次作答,答案书写在指定位置。

**二、材料**

2000年10月19日,美国联邦食品和药物管理局的一个顾问委员会紧急建议:应把含苯丙醇胺(英文缩写“PPA”)的药物列为禁药。这以后的一段时间,PPA问题成为一个全球性“热点”。

我国有的传媒称为:一石激起千层浪,PPA让全球“大感冒”。

(1) PPA在治疗感冒、咳嗽以及一些减肥的非处方类药品的成份中十分常见。美国耶鲁大学的霍尔兹博士及其同事对2000个成年人(包括702个脑中风病人)进行了长达5年的跟踪研究,得出结论:服用含有PPA药物的病人容易发生脑中风,应禁止使用。美国联邦食品和药物管理局接受了这一建议。

(2) 一些美国公司第二天便推出了新药。据透露,他们此前已知道耶鲁大学在作有关研究,便暗中研制不含PPA的新药,以便一旦PPA禁用,立即把新药推向市场。一些著名的药品经销公司除立即把相关药品撤下货架,还张贴告示,同意顾客退货且全额退款。有些公司却不愿采取行动,他们辩解道:“食品和药品局只是提出建议,而没有声明回收药品,我们没有理由把药品撤下货架。但“PPA事件”越炒越烈,他们怕砸自己的牌子,最终还是不得不把所有相关药品撤下货架。

(3) 一些美国律师认为很有必要问一问:制药公司是否早知道或者应该知道PPA对人体的危害。知道或应该知道,都是一种过失。如果知道而没有告诉大众,就可以认定是故意过失,这意味着这些公司应受惩罚。

(4) 英国有关部门对PPA进行了调查,认为PPA导致脑出血的证据很不充分,只是有加大中风危险的可能。有关发言人说,英国治感冒和咳嗽的药品虽含PPA,但对其含量的限制比美国严得多,所以英国患者面临的风险可以忽略不计,尽管如此,卫生部门还是列出了14种药中常见的含有PPA的药品名称。

(5) 日本厚生省统计,目前日本市面上销售的药物中有65种含有PPA。日本媒体迅速向社会公布了这些药物的名称,提醒公众选择药物注意安全。日本厚生省表示,虽然美国已开始回收含PPA成份的药物,但日本暂不采取类似行动。因为在美国PPA被广泛用于减肥药,在日本只允许用于感冒药,而服用此类药物引发脑溢血的概率极低(仅有一例)。不过日本许多冒患者却无视政府的表态,坚决拒服含有PPA成份的感冒药。

(6) 墨西哥在2000年11月10日宣布禁售53种与PPA有关的药品,“感冒药”立即成为墨西哥的主要话题之一。不少患者宁愿高烧不退或咳嗽不止,也不敢使用任何一种抗感冒药品。许多医院和药店纷纷向制药厂退货,有关厂家和销售商损失惨重。

(7) 含PPA的感冒药从美国市场撤出后,不含PPA感冒药立即成为抢手货。加利福尼亚州一位名叫维克多利娅的小学教师用几年时间研制出一种不含PPA的抗感冒药,不仅堂堂登上加州药店柜台,而且受到全美6000多家药店的青睐。

(8) 2000年11月16日,中国药品监督管理局发出紧急通知,要求立即暂停使用和销售PPA的药品



制剂,同时,对含PPA的新药、仿制药、进口药的审批工作也暂停,进一步处理意见正在研究中。生产“康泰克”的中美史克制药有限公司表示服从药品监督管理局的相关决定。

(9)康泰克原是很多北京人感冒后的首选药,一夜之间成了过街老鼠。不少读者纷纷向药品管理部门或新闻媒体咨询“药品不良反应有多严重”“以前吃了康泰克这种含有PPA的药怎么办”“药品有不良反应为何还让它上市”“应不应向厂家索赔”等,一时间,老百姓对再简单不过的感冒吃药犯上了迷惑。

(10)北京市药物不良反应监测中心负责人说,近五年,接到过数例使用康泰克或康得不良反应的报告,一例为头痛,一例为呕吐,其余的均为皮疹。迄今为止,还没有吃了康泰克引起心律失常、高血压、急性肾炎、失眠等不良反应的报告,更没有造成脑中风等严重后果的个案。

(11)专家指出,药品不良反应一般要滞后很长时间才被发现。例如听力残疾的致聋原因绝大多数和用药有关,但发现这些患者的致聋是由于基本药品的不良反应,已经是几年甚至十几年之后的事了。国家建立药品不良反应监测机构,主要目的就是避免药品不良反应的重复发生,减少药害事件,提高用药的安全性。

### 三、申论要求

1.有条理地概括这些材料的主要内容,字数不超过200字。(20分)

2.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)

3.根据上述材料,自选某一角度,自拟题目,写一篇1000字左右的文章。要求:联系实际,观点明确,条理清楚,语言流畅。(50分)

试比较下面两份答卷:

#### 答卷1

由于美国有关部门接受了一个研究小组根据其研究成果提出的应禁止使用含PPA药物的建议,于是美国药品公司便忙活起来,其中明显有商业竞争的因素。风波所及,各国都很重视,有的态度理智,有的出现惊慌。中国药品监督局也谨慎提出要暂停使用此类药品。对此,不少民众产生迷惑,甚至拒服含PPA的感冒药。有关检测部门指出并未发现由于服用此类药品而导致不良后果,专家则认为药品不良反应一般具有滞后性,提醒要加强药品监督检测,提高用药安全性。

#### 答卷2

该材料反映了一个带有普遍性的社会问题:即如何加强对药品使用的监测工作。PPA对人体有害,药品生产厂商早已知道却不公开,这是对公众健康权力的侵害。PPA事件说明,药品监测工作需要透明、公开。同时,该事件也说明,一旦发现类似PPA这样的事件,药物科技人员应立即研制新药,以便能投放市场,补充这方面需求。此外,假如我们在含PPA药品未进入市场或进行审批生产是就予以查实禁止,那么PPA事件就会成为无源头之污水。国家在这一方面应予以高度重视。

答卷1对药品的缘起、连锁反应、我国情况三个方面的情况都有概括,而且概括中有分析,具有相当的分类能力,是一份比较优秀的答卷。答卷2基本上不是对给定材料内容的概括,而是沿着材料所反映的问题这一思路越走越远,完全背离了要求。

这种类型的概括题,一定要有“归类”的思想。可以尝试使用以下两种方法。

(1)层析法。对于案例型材料,也就是以时间阶段性为序或逻辑上的逐层深入为序的材料,可以按照因果关系的顺序,层层分析,环环解剖。有的材料虽然是资料汇编型的,但是材料中所涉及的事件是一环扣一环的,各个事件之间有明显的因果关系,这时也可以采用层层剖析法。再如关于食品安全问题的一份资料,食品安全涉及到源头——原材料的生产,



中间环节——包括加工、包装、运输、销售各环节，以及终点——消费者，可以就这些环节依次概括。

(2) 类分法。对于材料所涉及的是不同类别的人或事物，可以进行分类表述。2002 年国家公务员申论考试的材料是关于网络的影响问题的，网络的影响有利处也有弊端，概括的时候就可以把影响分为这两个方面再进行概括：“以先进技术为内核的网络发展是一把双刃剑，给人类社会带来了正负两方面的影响。从正面看，网络以方便快捷的信息交流与沟通推进了社会经济、政治、文化等各个领域的快速发展，给人们的日常工作和生活提供了便利。从负面看，网络在一定程度上造成了社会犯罪率的上升，影响了个体生活的安全与社会的稳定。因此，网络的发展和普及，一方面有助于提高我们的生活水平和生活质量，另一方面也向我们的传统生活方式提出了挑战。”再如 2001 年的关于 PPA 事件的概括也是运用到了分门别类具体概括的方法。

其他可能出现的概括题：简述解决主要问题的重大意义；分析主要问题产生的原因；分析主要问题的表现和危害。

## 2. 概括材料的注意事项

**(1) 要分清题目要求，是概括主要问题还是概括主要内容？是概括全部资料还是部分资料？**

有时候概括的对象要求中给出了规定，比如只分析原因，比如成绩问题综合性资料中要求概括成绩等。

例如，2000 年的申论试题要求概括出给定资料所反映的主要问题。下面这份答卷却答成了概括主要内容，所以得分不高：

某省某市居民 H 因脑溢血留下严重后遗症。超标噪声是其致病诱因之一。H 向市环保局提出向噪声主要来源——住处附近某印刷总公司索赔要求。该印刷公司不服环保局要求其赔偿的决定，诉诸区法院。区法院做出有利于印刷公司的判决。H 又上诉至市中级人民法院。市中级人民法院对解决保护居民利益和支持国企改革、促进市政建的矛盾感到棘手。

这份答卷主要是概述事实，不是概括主要问题，表现出分析概括能力较差。

### (2) 针对材料概括

概括的内容要基于给定资料的基础上，不能无中生有。前面一份答卷非常优秀，几近满分，但在一个地方上被扣掉 1 分，就是因为“套话”：

该资料反映了现代城市发展过程中经常遇到的一个带普遍性的问题：传统遗留和盲目建设造成的城市工农业生产布局不合理给居民生活造成了严重的影响。而这种影响一时又很难加以消除。但是，随着居民法律意识的增强和社会环保日趋迫切，这种由城市布局不合理所诱发的社会矛盾不断激化，成为当前城市建设的中心议题之一。

下面这份答卷是属于比较差的，其缺点也在于没有针对材料概括：

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。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。第五，法律监督、执政监督的力度不够。

这份答卷就事论事，反映了一定的概述能力，但是分析概括能力差。表述不清，或无中生有。有些是缺乏根据，相当牵强的套话。

### (3) 注意字数的要求

字少点要比字超出题目要求要好得多。这一题注意一定要严格控制字数，做到一个字不

超。

### 实例分析

1. 2005 年试题第二题: 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。概述文字要简明扼要, 不超过 200 字。

第三题: 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. 2006 年中央招考公务员申论试题第一题:

#### 2006 年中央国家机关公务员录用考试申论试题

资料

[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, 2005 年江苏淮安氨气泄漏、安徽疫苗事件、四川猪链球菌事件, 今年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, 新华网将邀请国务院发展研究中心社会发展研究部部长 D 部长做客“新华访谈”, 就危机预案对经济社会安全稳定发展的意义、如何打造应急预案的“经济基础”、如何提高社会各界的危机意识、如何利用经济手段介入应急预案等相关话题, 与网友在线交流。欢迎网友踊跃参与提问。

[主持人] 有网友问: D 部长, 现在自然灾害和疾病发生越来越频繁, 各级政府有没有把建立突发事件的机制列为考核指标。请嘉宾介绍一下, 谢谢。

[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, 有人把他混为一般的事故, 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, 政府对于一般情况下的各种自然、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踩踏事件等等。

[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] 首先我们理解什么是突发公共事件的概念。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集体的诉讼、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,欧洲普遍发生橙色革命,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。

[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。

[主持人] 网友“七子之歌”:如何提高社会各界危机意识?我们还是应该从思想意识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,由于没有明确的居民协调机制,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,我国的快速反映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,实事求是的说,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。

[主持人] 网友: D 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。

[主持人] 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,交通部门怎么疏散交通,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、地震过后往往有大病,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突发期,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。

[主持人] 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响应?

[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四分之一,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。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。

[主持人] 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,有一些防御性成本产生的措施。前两天台风“麦莎”在浙江沿海登录的时候,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的很快,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款、国家物资用来大吃大喝,把钱装在腰包里这更是浪费。

[主持人] 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、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,很容易形成大家迅速疏散。

[主持人] 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? 大家都会稳定的意义非常重大,请您指导下。

[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。

[主持人] 网友“池塘边的小草”:请问 D 部长,中国人的危机意识如何? 如何提高国人的危机意识? 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。

[主持人] 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] 今年国务院提出为十一五准备的社会保障材料,我国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手段,如果没有就业就没有收入。就业是不脱离社会的重要媒介,如果没有就业,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贝尔提出后工业社会的来临就没解决就业问题。西方人口开始只有 1.4 亿,我们国家解放后 6 亿,改革开放 10 亿,巨大的人口又不可能到国外移民。西方两次世界大战消灭了很多人口,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。

[主持人] 还有其他的吗?

[D 部长] 西方国家看,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。西方经济学教科书书写的是失业率低于 4% 就是充分就业。

[主持人] 网友“报国忧无门”: 请问嘉宾: 1. 你能给我们描述一下我国应对突发事件的机制吗? 2. 你觉得我国在应对突发事件时具有那些优势与不足? 3. 在应对国际恐怖活动的突发事件时, 我们有些什么措施? 谢谢!

[D 部长] 第一个问题。我国现在在国务院建立国家总体突发事件应急预案之后, 应对突发公共事件的总体框架已经建立。我国动员能力很强, 我个人认为, 矛盾不出在应对突发公共事件的问题上, 而是如何建立预警机制和常态性防止、预防机制。特别是社会根源的、经济根源的突发公共事件, 这是更重要的。我国对社会主义市场经济的制度建设可能是防止社会根源的突发公共事件最根本的措施。

[主持人] 网友“莲花伊人”: 政府在处理危机管理方面处于什么样的地位? 网友“大院里长大的孩子”: 政府面对突发事件的危机处理能力, 很大程度上取决于哪些方面?

[D 部长] 任何一个国家、任何一个民族, 它的政府就代表一种有组织的力量。而在突发事件中, 有组织力量比无序的民众更能有效的抑制突发公共事件的蔓延。所以政府在突发公共事件中的作用是非常关键的, 应当起到主导的作用。政府面对突发公共事件的处理能力, 取决于政府常设机构官员的素质和能力。

[主持人] 人的因素非常的重要。

[D 部长] 对。

[主持人] 网友“枉评天下”: D 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, 我觉得老百姓主要认为还是安居乐业好好工作、享受生活。

[主持人] 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映, 不能对未知的自然灾害或者社会根源的问题做出反映。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, 还是需要政府作出反映。如果政府没有能力做出反映, 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, 尽一个公民的本份。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能力。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》

[主持人] 网友“缘圆”:从云娜到麦莎,我国在应对台风方面的危害方面有哪些经验和教训启示?

[D 部长] 台风是有规律的、可以预报的,我国已可以采取预防措施,通过预防减轻台风灾害,台风已经不是一种引起大规模突发公共事件的根源了。在中国目前应对台风的体制下,气象部门能够比较准确的预测;第二,北京市政府的预案是采取避风,尽管会产生一定的经济代价,起码可以大量减少人员和财产损失,这点我们已经做到了。

[主持人] 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利。

[主持人] 政府部门应当反思。

[D 部长] 政府不但要吸取教训,而且应当在今后大型节庆活动中,防止这种事件的发生。

[主持人] 网友“二月份的那场雪”:北京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,但是放射性的路太少,不利于疏散交通。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,教育工作等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、尝试教育是需要,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。但是作为普及性尝试教育我认为需要的,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什么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。

题目一:如果你是新录用的国家公务员,请你用简练的语言概括 D 部长的谈话,呈领导阅。字数控制在 500 字以内。

题目二:以下是六位网友的评论,其中有一些可能与 D 部长的观点不一致,请你指出哪几个不一致,并在各自的下面说明你的理由和原因,每条说明字数在 300 字以内。(六位网友的评论略)

题目三: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课题,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,论证有理。字数控制在1000—1200之间。

06年申论试卷给出的资料数量很大,而且是以访谈的形式出现,难度确实很大。第一个题要求概括谈话内容,显然是个概括主要内容的题目。先进行分类,看他主要讲了哪些方面的内容。部长的谈话虽然涉及内容很多,但是都是围绕着一个内容说的,那就是建立突发公共事件危机处理机制。

D部长的讲话围绕“如何提高政府应对突发公共事件的能力”这个中心展开,主要谈了三个方面的内容:

一是关于各级政府在应对突发公共事件的能力方面的缺陷,如常设机构官员的素质和能力机制等方面存在的问题。

二是提高政府应对突发公共事件能力的原因:(1)政府是有组织的力量,在处理突发公共事件中的作用是非常关键的;(2)是为了有效应对海啸、地震、飓风等重大自然灾害;(3)是为了有效应对日趋增多的由社会矛盾引发的突发公共事件。

三是如何提高政府应对突发公共事件能力的对策:(1)树立落实科学发展观,处理好经济增长同资源、环境的关系,处理好不同利益群体间的关系,处理好改革、发展和稳定的关系;(2)提高政府常设机构官员的素质和能力;(3)建立完善的预警机制和常态性预防机制;(4)鼓励非政府的民间机构的积极参与;(5)加强对群众的有关常识的宣传教育;(6)搞好商业保险;(7)必要的物资储备;(8)建立健全预防突发公共事件有关法律法规,如“食品安全法”等。

### 3. 修改练习:

一段时间里,我国赌博严重,境内外赌场有大批中国人参赌,一些赌场甚至为参赌者提供便利,而公安部对赌博也经常采取一阵风式的打击方式。很多人对赌认识混淆,赌博已严重危害党的执政能力建设。

参考:

一段时间里,我国赌博现象严重,境内外赌场有大批中国人参赌,一些赌场、旅行社、金融机构甚至为参赌者提供便利,公安部门在打击赌博活动时,没有把赌博违法犯罪活动和群众娱乐区分开来,经常采取一阵风式的打击方式。社会上很多人对赌博认识混淆,部分地区赌博已危及人们正常的生产生活,赌博已严重危害党的执政能力建设。

### (三) 提出方案

**提出方案**是申论的关键环节,重点是考查应试者解决实际问题的能力。这方面的题型有:提出对策;观点分析。给出部分观点,找出与给定资料观点不相符的或错误的观点,对不相符的或错误的观点加以论证;对策有效性分析。对给定的解决问题的措施,找出有错误的解决问题措施并对错误的加以论证;用调查报告、起草讲话稿、通报等公文应用形式提出自己的对策、方案或见解。

#### 1. 方案的写作格式

提出方案或对策对大部分应试者尤其是在校生是比较生疏的。那么怎样写一份方案或对策,要遵循什么原则呢?

(1) 方案一般有两部分:开头和正文。开头是一个“帽子”,指明所要解决的问题是什么。正文是各项措施。

(2) 各项措施以排序列项的形式给出。

(3) 各项措施的排列是有层次的。例如本方案1-5条是对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。

(4) 各项措施体现了针对性和可操作性。一份可行的方案、对策必须具有针对性和可



操作性。这是提出方案对策的原则、基本要求,也是应该注意的两条重要事项。

(5) 在语言上使用的句式大都是祈使句,如“要……”等等。

下文是中央针对禽流感疫情而发布的一个文件,全文如下:

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。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。

8. 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。

## 2. 提出方案的方法

要善于提出方案,有这样一些技巧值得借鉴。首先,要找准材料中反应的主要问题,找准问题发生的环境和条件。这是提出可行性方案的前提。因为只有找准了主要问题,才能保证对策是否具有针对性;而找准了问题发生的环境和条件,才能保证解决问题的方案具有可行性。

然后,再根据环境和条件,从不同层面或角度提出解决方案。大体上有这样几种方法值得借鉴:

(1) 实虚法:一般

说来,党政机关解决问题提出的方案大都包含这样两方面的内容:1、具体措施;2、保障措施。具体措施有加强管理、制定相关法规等;保障措施有加强监督、加强宣传教育等。

(2) 职责分配法:把问题所能涉及到的方面,分别对相关职能部门或责任人提出要担当的责任,形成方案。

(3) 抓住“当事人”法:就材料中所涉及的关键元素,发散思维,提出解决方案。

(4) 环节分析法:分析材料所反映问题涉及到的环节,就每个环节提出针对性的方案。例如,食品安全问题涉及到的环节有原料的生产、加工、包装、流通、消费等环节,那么依次对这些环节制订出方案。例如原料生产环节,可以加强使用农药、化肥的管理;加工环节,要加强卫生监督、使用添加剂的监督管理、卫生许可证的管理等;包装环节上,有加强食品包装、标识印制业整治等;流通环节,有加强进货时的检查验收、完善有问题食品的召回制度、加强出入境的检验检疫等;而消费环节,可以想到加强食堂、餐厅的卫生管理、提高消

费者安全消费意识和法制意识(如知情权等)等。

当然在具体一个问题上有时需要从不同角度交叉思考,形成方案。例如一份某市关于加强图像信息管理系统建设工作的方案包括:

#### 一、具体措施

(一)建立图像信息管理系统建设工作协调机制,由市、区县应急指挥系统的图像信息管理平台主管部门牵头,各级政府相关部门配合,共同组织实施。

(二)由市应急办牵头,组织市信息办等有关部门制订本市图像信息管理系统布点的详细规划,确定建设范围。

(三)由市应急办负责督促市有关部门按整体进度完成现有图像信息采集资源整合工作。

(四)由市质量技术监督局、市信息办、市公安局负责,在本市应急指挥部门目前使用的图像信息管理系统的基础上制订本市图像信息管理系统建设规范和标准,指导本市图像信息管理系统建设。

(五)市应急办会同市有关部门组织研究制订本市图像信息管理系统的监督管理和信息共享机制。

(六)按照布点详细规划,由市政府负责本市行政区域内重要部位、重点公共场所、市级道路和城市重要基础设施等重点部位图像信息管理系统的建设、使用和管理。

(七)市政府各主管部门负责监督本行业图像信息管理系统的建设和联网整合工作,要根据市政府的统一规划和要求,积极推动、督促行业图像信息管理系统的建设、使用和管理工作的。

(八)由市政府法制办会同市相关部门抓紧做好制订相关法规的前期调研和准备工作,为本市图像信息管理系统建设、管理和使用的制度化、规范化提供法律保障。

#### 二、保障措施

(一)提高认识,加强领导。各地区、各部门和各单位要以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,高度重视此项工作。各区县政府和市政府相关工作部门要建立健全加强图像信息管理系统建设工作的组织领导机制,要由主要领导负责,并明确一位主管领导负责组建专门工作班子,组织开展工作。

(二)细化方案,明确责任。各地区、各部门和各单位要认真组织,周密部署,进一步分解工作任务,结合实际尽快制订具体实施方案,做到工作任务、责任单位和责任人“三落实”。

(三)加强协作,稳步推进。负有牵头责任的单位要切实担负起统筹协调的责任,其他责任单位要主动配合,共同完成所承担的任务。

(四)加强管理,保障经费。要按照“谁管辖,谁建设,谁投资,谁管理”的原则落实经费。

(五)要根据实际需要开展图像信息管理系统建设和改造工作,严肃纪律,坚决杜绝乱摊派、乱收费的现象滋生。对借机进行乱摊派、乱收费的,监察部门要依照有关规定严肃查处。

### 3. 两类方案的写作

大体可分两类:一是善后型,一是治理型。当一个突发事件出来的时候,常常需要善后。善后的方案要注意按照现场善后、中长期预防的时间顺序进行安排。如2001年申论试题第2题试卷要求应试者以“某职能部门的工作人员”身份“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”。

PPA事件发生得比较突然,我国应沉着冷静、实事求是地解决问题。

首先,药品专家应及时分析PPA药物的有害程度,可以通过各种媒体,如药店门前广告、广播、电视、网络等,详情告知群众不要误传,不要造成各种谣言。

其次,药物科技人员应立即研制不含PPA的新感冒药,以便能投放市场,补

充这方面需求。

再次,无论是现在还是以后,如有发现是因服用含PPA药品而产生不良反应的,国家医疗部门应给予特殊照顾治疗(强调仅限此类药品)。

另外,从这件事可以反映出,我国科技水平还有待于提高,尖端科研应积极推进,国家在这一方面也应予以高度重视。

这是一份相对比较成功的答卷。应试者从多个角度提出了善后意见,这些意见针对性很强,涉及到药品专家、药物科技人员、国家医疗部门、新闻媒体、一般群众等不同对象,对不同对象提出了不同的要求,具有层次性。

日常工作常常是对某问题进行进一步的管理监督检查,进行治理。这种情况常分机构体制建设、法律法规建设、监督惩处、思想建设等方面。下面是关于商业贿赂的治理方案:

### **工商行政管理机关治理商业贿赂专项工作实施方案**

(一)成立组织机构,加强组织领导。各地工商行政管理机关要成立相应的领导小组和工作班子,建立由主要领导亲自抓、分管领导具体抓、各有关职能部门共同参与的工作机制和责任机制;要结合实际制定详细的工作计划,明确工作责任和要求,并对治理商业贿赂专项工作进行动员部署,切实做到思想认识到位,组织领导到位,工作落实到位。

(二)建立健全投诉举报制度,对不正当交易行为特别是商业贿赂线索认真进行排查。各级工商行政管理机关要公布举报电话或者投诉网站,充分发挥工商行政管理系统“12315”行政执法网络体系的作用,畅通发现案件线索渠道,进一步扩大案件来源。对举报投诉的商业贿赂案件线索,市场监管和行业自查中发现的涉嫌商业贿赂问题,已掌握的商业贿赂案件线索,要组织力量抓紧排查,并确定查处重点,做到件件有落实。各地对掌握的重大线索和正在处理的重大案件,要及时上报总局治理商业贿赂领导小组办公室。

(三)加强重点检查,严肃查办大要案件。各级工商行政管理机关要按照中央治理商业贿赂领导小组的统一部署,并在当地治理商业贿赂领导机构的组织协调下,认真履行职责,进一步强化对重点地区、重点行业、重点单位、重点环节的检查力度。对顶风作案以及其他性质恶劣、影响面大、严重损害群众利益的大要案件,要严格依照《反不正当竞争法》等法律法规从严处理。严格办案责任制,建立健全大案联办协作机制。一般性商业贿赂案件,由辖区工商行政管理机关查处;涉案区域广、情节严重、社会影响大的案件,各地要逐级上报,由总局组织协调相关省、自治区、直辖市工商行政管理局联合查处,必要时会同有关部门进行督办。总局及各省、自治区、直辖市工商行政管理局要确定一批涉案金额巨大、案情复杂、危害严重、影响大的商业贿赂案件作为督办案件,加大督办和指导力度。

(四)坚持标本兼治,建立长效机制。要进一步健全“经济户口”管理制度,把市场主体的准入和退出关,及时了解和掌握重点行业企业的经营动向。继续大力推进企业信用体系建设,建立和完善包括是否有不正当竞争行为、是否有商业贿赂行为的企业信用档案,深化企业分类监管。充分运用企业信用激励机制、预警机制、惩戒机制、淘汰机制,促进企业依法经营,加大对严重商业贿赂行为的打击力度。

(五)加强法制宣传教育,营造良好的公平竞争环境和执法环境。各级工商行政管理机关要把宣传《反不正当竞争法》、宣传禁止商业贿赂的法律知识作为“五·五”普法的一项重要内容;要强化对执法人员的业务培训,进一步提高查处商业贿赂案件的能力和水平。总局将举办工商执法人员查办商业贿赂案件专题培训班,编发治理商业贿赂行政执法手册,各地工商行政管理机关也要开展相应的执法培训。要充分利用广播、电视、报刊、杂志等各种新闻媒体,开展形式多样的法制宣传,广泛宣传治理商业贿赂专项工作,宣传禁止商业贿赂的法律知识,总局和省级工商行政管理局适时公布查处的商业贿赂典型案件,大力营造反商业贿赂的社会氛围和良好的公平竞争环境与执法环境。

(六)做好监督检查,确保专项工作取得成效。总局将统一组织力量,分阶段、分地区



对各地开展治理商业贿赂专项工作进行检查督导;各省、自治区、直辖市工商行政管理机关也要采取有效措施,对本地区专项工作的开展情况进行检查督导,确保专项工作取得成效。

(七)积极配合立法部门做好《反不正当竞争法》的修订工作,完善有关禁止商业贿赂的内容,加大对商业贿赂行为的惩戒力度。

#### 4. 提出方案的注意事项

##### (1) 方案必须具有针对性

方案具有针对性,就是必须要针对问题提出方案。这种针对性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。

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”。例如2000年申论试题有位应试者在对策中这样写:

对于资料所反映的问题,首当其冲应该解决印刷总公司噪声严重超标问题;这个问题是直接引起其他问题的根源。……

这份答卷从一开始就把问题的关键搞错了,自然得分不会高。

那么怎样进行原因分析呢?可以从这几个方面进行分析:1、法律法规因素:有关规章制度不健全,机制不完善,有关制度(技术措施、操作规程、资金投入)未落实。2、职责因素:失职、渎职;不作为、乱作为;弄虚作假、欺报瞒报;执法不严、监督不力;违反法定程序,盲目决策等。3、利益因素:为了获取经济利益人与人关系不协调。4、监管因素:管理不到位,执法乏力;管理监督不严;责任查处、追究不到位;全程监管不够,重视事后查处,忽视事前审批、事中管理。5、认识因素:思想认识不到位;法律、法规、制度意识淡薄;安全、环保、公共秩序等观念欠缺,从业人员素质不高、技能低下,措施不到位。6、财力因素:财政投资不足,资源配置紧张、基础设施薄弱、决算不科学等。

##### (2) 方案必须具有可操作性

一般而言,具有可操作性的对策方案是指: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。

下面是2000年中央、国家机关公务员录用考试申论试卷第2题的两份答卷:

##### 答卷1

关于某市红星新村居民状告某印刷厂一案,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、政府拨款为辅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,由市人大、市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。



这是一份被专家认定为几近满分的对策方案。该应试者在方案中角色认定非常准确,鲜明地突出了政府行为。在此基础上,有针对性地抓住了主要问题,由近及远地提出了五条切实可行、标本兼治的措施。

## 答卷 2

针对此案复杂情况,可作如下解决方案:

(1) 红星新村 5 号楼居民 H 在家中突发脑溢血并留下严重后遗症的情况属实。超标噪声是其诱因之一。\*\*印刷总公司的噪声显然不是唯一噪声源,但也是主要原因。因此为保护公民权益,印刷总公司应按环保局处理决定予以赔偿。

(2) 印刷总公司应按规定时间,及时给予 H 赔偿,并进行停产整改,建立隔音墙。在区环保局勘测合格之前,公司附近居民不得再提出赔偿要求。

(3) 在区环保局勘测合格以后,如附近居民多数仍反映噪声问题,应由政府部门和印刷总公司出资进行居民拆迁,以维护居民生活的安定。而印刷总公司可利用原居民地区进行扩大再生产。对其他和以后建立的公司也要进行严格勘测后才可以进行生产。

这份答卷与答卷 1 形成鲜明的对比。该应试者所提出的对策方案,其他毛病先不说,就“居民搬迁”和“利用原居民地区进行扩大再生产”难以兑现,不具有可操作性。

总之,应试者在构想对策方案时,要通盘考虑,尽力克服与之相悖的因素,使方案合理、具体,便于落实,切忌脱离实际、坐而论道,提出一些很难付诸实施的对策,力避大而空、难以操作的虚话、套话。

### (3) 要注意身份定位

应试者在根据主要问题提出对策方案时,首先必须明确自己的这个虚拟身份,即自己在以什么样的职位上提出方案。明确给定角色,主要包含两层意思:其一,应试者必须体现政府行为,这一点应试者从进入考场的那一刻就应该意识到了;其二,也是比较难于把握的一点是,应试者必须确定自己体现的是什么样的政府行为,即哪一个级别、哪一种职位的政府行为。不同的身份,所提对策方案的角度是有明显区别的。一旦应试者对自己的角色定位失当,其他一切都将无从谈起。当应试者明确身份之后,应试者思考问题的角度,甚至包括语言都要与自己的虚拟角色相吻合。

首先领导者身份还是普通公务员身份在措词上不同。请看下面 2000 年中央、国家机关公务员考试录用中申论试卷第二题的一份答卷:

经研究,解决红星新村噪声污染问题的可行性方案如下:

一、责令某印刷总公司立即停业整顿,等候处理。

二、市政府要做好群众的安抚工作,积极配合市中院的审理工作。

三、市中院应立即开庭审理案件,维护法律的尊严。

四、加强环境保护宣传,使企业认识到发展生产不应以牺牲环境为代价。

五、某印刷总公司限期整改重新开业后,应尽快研究论证迁出居民区的可行性方案。在公司搬迁之前,应采取切实有效措施把噪声控制在国家标准以下。

就这份答卷而言,撇开其他问题不论,单就应试者的措词来看,除第五条外,其余四条都显得口气太大,语气太硬,与“调研室工作人员”这一特定身份很不相称。

其次调研员和职能部门的身分不同。下面这份答卷就是混淆了调研员和职能部门的身分:

对于资料所反映的问题,首当其冲应该解决印刷总公司噪声严重超标问题;这个问题是直接引起其他问题的根源。首先应有环保局下文勒令该印刷总公司在最短时间内采取有效措施降低或消除噪声影响,最起码要使生产噪声音量达到国家环保规定标准,并派专人下到车间去监督执行。对于印刷总公司来讲,应该在车间与小区之间修建隔音墙,并在车间内采取如设置隔音玻璃的措施;另外,公司抓效益应该把提高单位时间产量摆在首位,而不应强调

延长劳动时间。其次,在妥善解决印刷总公司噪声问题的基础上,应由中级法院对居民H的申诉作出如下判决:印刷总公司的噪声影响周边住户是客观事实,但被告已经有所整改,经核查其整改并取得一定效果,而噪声也确实只是原告生病的诱因之一,故决定由被告对原告做出公开的书面道歉,不做任何经济赔偿。第三,对于法院判决带来的社会影响及相关问题,如小区停车场问题,就应由当地政府从城市长远规划角度出发着手解决。

应试者在这里代替法院拟定判决书,不合适。

第三,政府工作人员和一般人也不一样。下面这份答卷读起来就像是小区一个普通老太的口吻,不像是一个政府人员:

某省某市红星新村5号楼居民H状告某印刷总公司的事情,历时已经一年多了,该事件由于涉及面广,原因众多,始终难以妥善解决,引起了人们的广泛关注。

事情越闹越大,脱了这么长时间仍未解决,不由得让人们感到深深的遗憾。市中级法院至今仍未开庭,或许有它的难处,但总拖下去也不是办法。此问题必须尽快解决。

首先,我们应再从法医那里全面地了解情况,进一步明确H的病的起因。噪声是直接或间接原因。市中级法院应在掌握各方面情况之后,本着公平、公正的原则,尽快开庭审理此案,尽快给双方一个满意的答复,要以事实为依据,兼顾双方的利益。

这份答卷形式上完全不符合方案的基本要求。在方案中,不应出现主观性的字眼。

此外,应试者在虚拟身份时,还应该注意使用国家公职人员的“行话”。再看下面一份答卷:

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。

该应试者在答卷中所提供的对策方案(1)由一连串的“如果”构成,看似谨慎,实则模棱两可,与其给定角色省政会调研员的身份不符。该方案倘提交上去,无异于废纸一张。

### 实例分析

1. 2005年试题第一题:(一)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,其中不正确的是那几项?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.要加大大县乡两级的财政投入。近年来,乡镇撤并,农村税改,城乡财政收入逐年减少,只有加大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漏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。

## 2. 评析:关于垃圾短信的申论:

针对目前我国手机短信市场存在的各种问题,本调研室在充分的调查研究以后,提出如下方案:

- 1、政府相关主管部门应对电台、电视台、报纸等媒体、运营商及互联网内容提供商进行联合整顿,要求其在推介短信业务时,短信内容应包含收费与否、如何取消该项服务、收费标准以及订制手续,杜绝暗设开关或者强制开通的情况。对整顿后再犯者,处以巨额的罚金,使其得不偿失,断其根本。
- 2、加大技术研发,实行技术屏蔽,对一些短信进行过滤。
- 3、在新的法律、法规出台以前,以《消费者权益保护法》中的相关规定和民法中的公平、诚实信用原则,对这一问题进行法律规制,以切实保护手机用户的合法权益,并在总结经验的基础上,及时制订出规范手机短信市场的法律规范。

提出的解决方案,总体来说写得不错。注意到了自己的身份,措辞得当。但有的条款过于罗嗦。应该再把条款写简洁些,再多写些条款。只说立法/管理,还可以从监督处罚,对广大群众教育宣传,揭露批判等方面找对策。

## 3. 修改练习

以下是关于赌博问题的一个方案,试作修改:

- 1、通过各种媒体,宣传赌博危害,教育大家不仅不参赌,而且要积极同赌博违法犯罪作斗争。
- 2、建立完善的防赌、禁赌制度,严格区分赌博违法犯罪与群众正常活动界限,对于为赌博者提供便利的严厉查处,坚决地打击。
- 3、我们要建立禁赌机构,加强班子建设,充实禁赌队伍,组织强有力的公安干警、政法干部进入禁赌机构,将长期禁赌与短期打击相结合。
- 4、严厉打击组织、容留参加大赌、豪赌人员,要严控银行资金,控制大量资金流入境外赌场。

参考修改:

赌博已严重危害人民的正常生产生活,危害党的执政能力建设,我们要严厉打击赌博现象。

一、各级政府都要成立以公安部门为主、其他部门协同作战的禁赌专项行动小组,由公安部门领导任组长,抽调强有力的公安干警、政法干部进入禁赌小组,充实禁赌队伍。

二、建立完善的防赌禁赌制度,严格区分赌博违法犯罪活动与群众正常娱乐活动界限,将长期禁赌与短期打击相结合。

三、公安部门要重点打击组织、容留、参加大赌、豪赌人员,要严格控制银行资金流入境外赌场渠道。对为参加赌博提供各种方便的,要严加查处。

四、新闻宣传部门要通过各种媒体,宣传赌博是一种犯罪,具有严重的社会危害,教育大家不仅不参赌,还要积极同赌博违法犯罪作斗争。

## (四) 进行论证

申论的最后一个环节是进行论证,但在一定意义上,它才算是申论的真正开始。论证环节是应试者综合素质的全面体现,而且所占篇幅最大,一般而言分值也最高。

### 1. 论证要求的类型



对于论证这一块的要求,尽管每一年几乎都不一样,但大体上可以分为两类:一是自拟标题进行论证,一是给定标题进行论证。前者又分为两种情况,一是自选角度进行论证,一是对提出的方案进行论证。自选角度、自拟标题进行论证的题目最自由。所以在考场上仔细看清楚题目要求是非常重要的。

近年来对于论证的文体的要求也越来越多。有的要求议论,有的要求评论。公文体裁也多见,有时要求写一篇报告,有的写一篇演讲稿等等,花样不断翻新。但是不论文体要求是什么,他们在写法上还是有一定规律的。

## 2. 议论文的两种论证方式

议论文大致可分为命题作文和自拟题目作文两种类型。从这几年申论考试的情况来看,主要是自拟题目作文。就写作方法而言,自拟题目的作文大体上有两种形式,一种是就所给资料,自选角度,从理论上生发,这种形式可以称之为申发式。另一种写法是针对提出的对策加以申述说明,这种方式可以称之为申说式。

### (1) 申发式

通过材料阅读,尤其是概括主要问题之后,在某一点上有所触动,从这一点上升到理论高度,申发开去,论述成文,这种论说方式就是申发式。

运用这种方式作文一定要注意选好一个“点”。应试者在选择“点”时,最简单也是最经济的方法是按照概括中所发现的主要问题确定论证论点。这样可以使整个申论答卷按一个思路顺下来,不必专门在论述问题这一步重新选角度思考。请看下面这份答卷:

#### 论发展经济与保护环境

某市发生了这样一件事:某小区居民与邻近一家工厂一直因噪声污染问题而存在矛盾。一位居民因脑溢血而住院并留下了后遗症,经查那家工厂的噪声便是罪魁祸首之一。事后该居民申请赔偿并得到批准,工厂不服,将批准方环保局送上法庭,而后该居民因不服法院作出的撤消决定又进行上诉,双方“你来我往”,公说公有理,婆说婆有理。居民认为厂方的噪声污染使其致病,赔偿理所应当;而厂方认为两事无因果关系,而且为了国家经济发展,居民也应理解支持。一时间,法院也难下结论。其实事情并不复杂,可发展经济和保护环境谁应该先行一步呢,这还真是个难题,合理的观点是两者应该和谐统一的共同进步、共同发展。

社会主义的主要目的是发展生产力,而发展生产力就难以离开经济的持续发展,这是大家普遍接受的观点,但发展经济就可以将生活环境、自然环境置之不理了吗?答案是否定的。先从发展经济的目的说起吧,发展经济,发展生产力,归根结底,目的是为了人民的生活。而人民的生活环境如果是恶劣的,人民的心情不是愉悦的,人民的生活质量、生活水平的提高又从何谈起呢?这样的教训世界上曾有过许多。60年代的日本,畸形儿的比例很高,原因就是不注意保护环境,水中含有过量的重金属元素,现在日本好多中老年人还在谈“汞”色变。我国现在正处于经济飞速发展的时期,也是经济转型的时期,完善法律法规,保障经济与环境协调发展十分重要。

环境如此重要,是否为了保护环境就一定要牺牲经济呢?那也未必。随着科学技术的飞速发展,一大批以牺牲环境为代价的产业也都找到了合理的利用资源、保护环境的新方法,就拿冬天的取暖来说吧,已经经历了从烧木头到烧煤再到烧油几个阶段,现在北方的一些城市甚至还采用了天然气、电等无公害能源。相信在不久的将来,太阳能、核能说不定也会融入我们的生活当中。

另外,从另一个角度看,优美的环境本身就是一种经济资源,古代有人“归隐山林”,现代人热衷于外出旅游,热衷于花钱买健康就充分说明了这一点。良好



的环境能使人精神愉快, 身体健康, 会以更充沛的精力、更饱满的热情投身于经济建设中去。这样说来, 清新空气、静谧的氛围、优美的环境本身就是带动经济持续稳定增长的一种保证。

那么, 如何解决现实中发展经济与保护环境的矛盾, 使它们和谐统一呢? 首先要使保护环境的思想深入人心。一方面要加强保护环境的教育, 使可持续发展的思想观念更加普及, 使人人具有保护我们周围环境的意识。另一方面要加强法律法规建设, 使环境保护有法可依, 同时也要加大执法的力度。其次, 要积极发展有利于环保的技术, 加快科技成果产业化, 以出现更多的环保产业、无污染产业, 尽快淘汰不利于可持续发展的产业。再次, 要推动环境产业化的进程, 利用环境发展经济、大力发展旅游经济等无公害经济。

人类社会的发展离不开经济的发展, 也离不开环境的保护, 这就好像人的双腿一样, 只有共同发展, 共同努力, 我们才会少跌跟头, 少走弯路, 大踏步地奔向美好的未来。

这份答卷的论题便是从概括材料部分中直接引申过来的, 它抓住了一个应该申而论之的大问题——“经济与环境”——发表见解, 立意很可取。答卷在论述中基本上紧扣住了经济发展与环境保护的关系这一中心论点展开, 条理比较清楚。

## (2) 申说式

申说式是在提出对策的基础上, 就提出的所有对策或其中几条加以申述说明, 使之更加丰满充分的论说方式。下面这个例子是遗传专家李振声实现粮食恢复性增长的建议, 就是采用的这种方法:

### 必须实现粮食恢复性增长

从 1952 年到 2003 年, 总的粮食播种面积是下降的趋势, 可是 1998 年以后出现的是急剧下降的情况。其原因主要有两个方面, 一是耕地面积的减少影响到粮食播种面积的减少。另外一个就是其它作物明显的增加。粮食减产深层次的原因在于粮价低, 粮田投入的报酬效率低, 农民自然会将较多的农用物资投入到报酬效率高的作物上去。目前中国的粮食安全已经到了非常严峻的地步, 粮食生产今年必须回升。

一是应认真贯彻落实中央支农政策措施, 切实调动农民种粮的积极性。今年的一号文件制定了促进农民增收的九项政策措施, 其中第一条就是集中力量支持粮食生产区发展粮食产业, 促进种粮农民增加收入。两会期间温家宝总理在政府工作报告中宣布五年取消农业税和今年中央增拨支农资金 300 亿元以上等措施。3 月底, 胡锦涛总书记又主持召开中央政治局会议, 专门研究支持粮食生产的具体措施。现在关键是把措施落到实处。

二是尽快恢复可能恢复的粮食播种面积。2003 年粮食播种面积比 1998 年减少了 17345 万亩, 要恢复这么大的面积决非是一件容易的事情。

三是加大对与提高粮食单产有关措施的支持力度。农用物资的保证应是提高单产的物质基础。农业技术的推广与普及是实现稳产高产的技术保证。前者政府已经制定了一系列的具体有效措施, 而农业技术推广工作目前还存在不少问题, 不能适应当前生产发展的需要。据对 7 省 28 个县农业技术推广体系的调查, 发现普遍存在着投资严重不足, 非专业人员多且知识老化。农技推广体制不合理, 推广方式不适应市场经济需要, 推广政策有缺陷等问题, 希望能引起有关部门的重视。

这份建议谈到了三点, 每一条都是先提出看法, 然后加以说明阐释。

## 3. 论述问题的基本原则和写作技巧提示

一般而言,仍然是高中时候学习的关于议论文写法的一些原则,如论点正确、重点突出、论证充分等等,这里只强调几点:

### (1) 标题——题目新颖、旗帜鲜明

标题是一篇文章的旗帜。所谓题好一半文。一个醒目的标题,往往能够给人一种先声夺人的气势,一下子吸引住读者的目光,抓住读者的心,引起读者进一步阅读和评论的兴趣。一个好的论文题目必须旗帜鲜明,必须准确精当、生动贴切、内容丰富而具体地表明作者论述主要问题的基本立场。

应试者在确定文章标题时必须注意:(1)文章标题必须与文章内容相契合,不能让人看后不知所云甚至发生歧义;(2)文章标题应当简明、精炼、生动、贴切,不仅读起来铿锵有力、琅琅上口,而且又能言简意赅地点出作者的鲜明态度和文章所要论述的基本内容;(3)文章的标题不能干瘪无物,应当体现丰富的意蕴和哲理,但同时又不能流于大而无当、空泛乏味。

标题的拟定因文而定,没有固定的格式。议论文中常见的标题的拟定方法主要有如下几种:

(1)标题直接点明主题。这种标题开门见山,一目了然,使读者一看就能把握文章的题目。申论考试中一般用这种方法拟定标题,即把中心论点高度凝练和概括,旗帜鲜明地表明自己的立场。如:“让教育乱收费搬起石头砸自己的脚”“坚决打好禽流感防疫战”“加快建设节约型社会”等。这种标题的好处是让人一看便知论述的内容或主题。

(2)标题概括文章的话题。这种标题只说明文章涉及的内容和范围,并不表明作者对这些问题的态度和观点。申论考试中若用这种方法拟定标题,就要使给定材料所反映的主要问题成为论题,并附表示议论文体裁的语词。如:“论环境保护和经济发展的关系”“从“民工荒”看构建和谐社会”等。

(3)标题运用设问、比喻或象征的手法。这类标题针对性强,引人注目,能启发人思考。如:“你能承受多大的噪声?”“救救孩子!”等。

(4)标题引用语录或诗句,这类标题的拟定一般引用革命导师、英雄人物的话或现成的诗句、俗语等。如“爱拼才会赢”“民以食为天”等。

建议使用前两种标题形式。在标题中也可以巧用副标题。如下面一份答卷:

#### 这事不是小事 ——论经济效益与社会效益

印刷公司与居民楼仅一道砖墙之隔,这边劳累了一天的居民想要休息,那边车间机器轰鸣声沉重刺耳。印刷公司是国有企业,需要改革,国有企业改革需要关心和支持;居民是合法公民,需要安静,不需要噪音,这是法律赋予每一个公民的合法权益。公民H把此事闹大了,他拿起法律的武器保护自己的合法权益。

其实,这事是小事吗?说它小,是因为人们以前一直不在乎这个,工厂生产挣钱事大,自家事小,何况居民楼里还住着公司员工家属呢。

这实在不是小事。

印刷公司把它当成小事一桩了。区环保局不是限期整改吗?把车间的窗户用砖头一砌,好,效率真高。这就是它所承诺的隔音墙。公司要生产,要赚钱,要技术改进,所以引进先进设备,加班加点,精神可嘉,效益也上云了,这是好事。但印刷公司却忘记了,经济效益的获得不能以牺牲社会效益为代价,搞生产不能以环境污染为代价。何况,拒绝噪音污染,享受生活的安宁是公民的人身自由,不容侵犯。

居民H没把它当成小事。对H来说,确实不是小事,日夜浸在超标噪音里,最终导致脑溢血的突发,虽经抢救,仍有后遗症。人命关天,这事儿小吗?不小!H

知道该如何保护自己的合法权益。遂向环保局申请赔偿,未果又诉之区法院,未果又上诉。这是社会的进步。他的行为并不表示他不关心支持国有企业改革。

我们是要坚持一个中心,以经济建设为中心。所有问题都要为这个中心服务。但经济建设必须与其他社会方面的建设相结合。经济发展是可持续性发展,不能以环境污染为代价。这是我们国家的路线方针政策中所强调的。概而言之,企业的发展必须是经济效益与社会效益的统一。制订环境保护法规,加强环境保护是政府在保证社会效益的一项措施。这应是大事吧?从新闻报道中,我们经常可以看到一些企业或单位给人们造成的污染危害事件。这说明这不是小事,积小成多,也早成大事了。如果说,某印刷总公司的噪音污染仅仅导致了H居民一人的生命危险或这一带居民楼的生活麻烦,那么,许多个这样的印刷公司如果得不到惩罚和有效治理,受到危害的就决不是H居民一人,也决不是红星新村5号居民楼的居民们了。

认识到兼顾经济效益与社会效益的关系,远远不够。某印刷公司仅堵塞车间窗户来塞责,也只是将社会效益看得像他们公司的一道砖墙一样可有可无。怎样才能做到经济效益与社会效益的相统一呢?这是企业在改革中所要想,想而后所要做的。尤其是国有企业,它所肩负的社会效益与社会任任何其大。为什么中央将国有企业的改革看成是工作的重中之重?这难道不足以说明国有企业的社会责任之大吗?印刷公司单纯地引进了先进设备,却没有引进先进的管理技术,先进的企业理念。这种简单的改革并不是真正的改革。

21世纪是信息技术的时代,国有企业的改革仍是一大难题。具体到企业,必须依靠科技进步。科技进步不仅仅应用在经济效益的获得上,还应应用到社会效益的保护上。环保问题是科学技术引进工业生产中所造成的客观后果之一,科技是一把双刃剑,用得不得当会有害。环境污染,最后仍是“解铃还需系铃人”,还需要依靠科技进步。这是企业自己要做好的事。

市场经济是法治经济。法律的监督、引导不可或缺。法律作用的实现还靠公民能够知法、用法、护法。居民H就是个榜样。

法院觉得这是麻烦事。不是麻烦事,谁还去找法院?法院也不许偷懒。

政府不觉得这是小事,也不觉得这是麻烦事,需要的是切实解决问题,不解决老百姓的咋叫政府呢?

这事儿的确不是小事。

这份答卷选择日常口语“这事儿不是小事”为标题,看似平淡却透着新奇,有点独具匠心、出人意料,既鲜明地表达了作者的观点,又起到了引人入胜的作用。同时,作者以副标题“论经济效益与社会效益”作为补充,更加让人对作者的论点一目了然。

## (2) 结构——层次分明、结构严谨

一篇好的文章,层次要明确,条理要清楚,让人一目了然。首先,层次之间要有一定的顺序,层次之间存在着某种内在的连贯性,层次与层次之间界线要清楚,不可彼此重复或相互矛盾。

申论的结构虽然没有一定的框架,但是一般来讲,常使用总——分——总的格式,具体有:是什么(论点)——为什么(分论点提出论据)——是什么(结论);是什么(论点)——为什么(原因分析或者意义分析)——怎么样(对策)——是什么(结论,这部分也可省),是什么——为什么(分论点提出论据)——怎么样(对策)——是什么(结论)。如:

### 加快建设节约型社会

最近,国务院发出《关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知》。《通知》从节能、节水、节材、节地和资源综合利用五个方面提出了今明两年建设节约型社会的重点工作,并提出了加快节约资源的体制机制和法制建设七个方面的措施。这个《通知》,充分体现了科



学发展的要求,是贯彻落实科学发展观的重大部署。我们一定要从实现全面建设小康社会宏伟目标和中华民族伟大复兴的战略高度,充分认识建设节约型社会的重要性和紧迫性,下大气力加快节约型社会建设,促进经济社会可持续发展。(是什么)

建设节约型社会,实现可持续发展,是总结现代化建设经验、从我国的国情出发而提出的一项重大决策。我国是一个人口众多、资源相对不足、生态先天脆弱的发展中国家。随着经济快速增长和人口不断增加,努力缓解资源不足的矛盾,不断改善生态环境,实现可持续发展,已经成为十分紧迫的任务。长期以来,我国高度重视节约型社会建设,取得了积极成效。2004年与1990年相比,全国每万元GDP能耗下降45%,累计节约和少用能源7亿吨标准煤;火电供电煤耗、吨钢可比能耗、水泥综合能耗分别降低11.2%、29.6%和21.9%,与国外先进水平的差距逐步缩小。但是粗放型的增长方式并没有从根本上转变,经济增长在相当程度上仍然是主要依赖资源的高投入来实现的,能源、淡水、土地、矿产等资源不足的矛盾越来越突出。(论据一)

经济的发展离不开资源的支撑。我国经济已进入新的快速增长阶段,而粗放式的增长使得我国能源、淡水、土地、矿产等资源不足的矛盾进一步凸显。与此同时,生产和消费方式不合理的问题相当突出,脱离实际、贪大求洋,追求奢侈、挥霍浪费的现象还大量存在。现实告诉我们,如果不改变传统的高投入、高消耗、低效率的粗放型增长方式,如果不在全社会进一步强化节约资源的意识,经济的发展必然会越来越多地受到资源的制约,生产生活环境会越来越恶化,这将直接影响着全面建设小康社会宏伟目标的顺利实现。(论据二)

建设节约型社会,就要树立和落实科学发展观,坚持资源开发与节约并重,把节约放在首位的方针,紧紧围绕实现经济增长方式的根本性转变,以提高资源利用效率为核心,以节能、节水、节材、节地、资源综合利用和发展循环经济为重点,加快结构调整,推进技术进步,加强法制建设,完善政策措施,强化节约意识,尽快建立健全促进节约型社会建设的体制和机制,逐步形成节约型的增长方式和消费模式,以资源的高效利用和循环利用,促进经济社会可持续发展。(怎么样)

“强本而节用,则天不能贫。”坚持勤俭节约,加快建设资源节约型和环境友好型社会,不仅是现代化建设的迫切要求,也是中华民族的优良传统;不仅是经济发展的客观需要,也是和谐社会建设和社会主义精神文明建设的必然要求;不仅是党和政府的一项重要工作,也应成为生产企业和广大人民群众的自觉行动。我们要认识到,每个人浪费一点资源,数额就非常巨大;每个人节约一点资源,就是一笔巨大财富。各级党委和政府要坚决贯彻《通知》精神,加强对建设节约型社会的领导和协调,抓紧建立科学的政府绩效评估体系,保证建设节约型社会的各项部署落到实处。要在建设节约型社会中率先垂范、先行一步,带动全社会广泛开展各种建设节约型社会的活动,加大宣传教育力度,努力营造建设节约型社会的良好氛围。要在全社会形成崇尚节俭、合理消费、适度消费的理念,用节约资源的消费理念引导消费方式的变革,逐步形成文明、节约的行为模式,形成人人为建设节约型社会尽责、人人为建设节约型社会出力的良好风尚。(怎么样)

地球只有一个,资源极其宝贵。未来15年,我国仍将处在工业化和城镇化快速发展的阶段,国民经济的快速发展将进一步增大资源消耗的程度。我们面临人口不断增加、资源约束突出、环境压力加大的严峻挑战。为了加快我国现代化建设、实现全面建设小康社会的宏伟目标,为了子孙后代的福祉和人类社会的可持续发展,让我们行动起来,坚定自觉地把科学发展观贯穿经济社会发展的全过程,为加快建设节约型社会做出应有的贡献。(是什么)

开头常用的方式主要有:戏剧性描写、直陈观点、引用名言警句等,总之要能“吸引读者的眼球”,引起阅读的兴趣。对于申论作文来讲,经常使用的方法是:简单概括材料,略做分析,提出论点。

结尾部分的写作方法一般有:重申中心论点、归纳中心论点、展望未来、发出号召等。



这一部分注意不能出现新论点。

### (3) 论点——主题鲜明、重点突出

文章要鲜明地表现出反对什么、赞成什么，不要模棱两可，空洞无物。

要做到重点突出，一个比较好的办法是使用主题句、段旨句。主题句说明的是全文的中心论点，一般在开头推出，结尾重申。重申的时候当然不必照抄，而采用“变奏”的形式。段旨句是每段都要说明的中心问题。这个段旨句一般在段落开始的地方，当然也可以在段中或段末点题。对于申发式文章来说，主题句=段旨句 1+段旨句 2+……，即几个段旨句用来共同说明主题句。

怎样选择论点？(1) 在多条对策中选择一条或几条展开论述。一定注意论有侧重点地论述，而不是追求面面俱到。例如，PPA 事件中一份答卷对策中出现加强药品使用的监测工作这一条，文章就以“加强药品使用的监测工作”为题。

(2) 针对概括的主要问题提出论点。

(3) 选择文中的一个比较熟悉的话题。例如 2005 年试题中有“劳务经济”这个词，对此比较熟悉的应试者可以选择这一点展开论述。

当然，如果是命题作文就必须按照要求作题，不能随便更改。

## 5. 进行论证的注意事项

### (1) 注意自己的身份。

自己是以某一职位的国家公务人员的身份在论证问题；国家公务员论述问题的目的在于解决问题，而不是一般的“不平则鸣”，空发议论。

下面是 2001 年申论试卷第 3 题的一份答卷：

#### 为“康泰克”鸣不平

一日我的一个朋友给我来了一个电话，电话末了补上一句：“唉，可别再吃康泰克了，含 PPA，有毒！”放下电话我老半天觉得别扭，心理琢磨：这康泰克怎么就成了 PPA 的代名词了呢？！我真是为康泰克鸣不平！

“……药力可以持续十二个小时……”这是过去康泰克的一句广告词，也正是因为这句广告词，我们中的大多数人才把康泰克作为自己感冒后的首选药。为什么？四个字，“药力持久”。这四个字意味着我们不用为忘记吃药而发愁，因为吃一次可以管“十二个小时”，简单、方便、实用，这也正是当今快节奏生活所需要的。人们天天为了各种乱七八糟的事而烦恼，难道还要为吃药而发愁吗？

“哪些药含有 PPA？哪些药不含 PPA？”这成了如今我们感冒吃药最烦恼的问题。康泰克一夜之间成了 PPA 的代名词，“老鼠过街，人人喊打”。我不明白当初不知道的时候大家为什么不说它“有毒”呢？就是吃了康泰克过敏或引发了其他不良反应的也没见谁去向厂家索赔呀？哦！人家现在被禁了，你又是指责，又是索赔的，这难道不是乘人之危吗？

有人要说了，康泰克确实含有 PPA，PPA 也已被证实容易引发脑中风，这是事实。对，我同意。可是，大家都知道真理有其绝对性也有其相对性。当初吃康泰克能治感冒，而且效果很明显，这也是事实，也是真理，不过也是相对当时来说。现在说康泰克成分中的 PPA 有不良作用却是事实。但是在发展和实际中总结出来的真理，是绝对的，也是相对的。我们的猜想，如果有一天科学研究证明推翻了“服含 PPA 成分药品容易引起脑中风这一结论，那我们该怎么办？再去找“康泰克”，去哪找？它早就被打入“十八层地狱了”！当我们自己做事情做错了，也是很希望别人的理解的。难道“康泰克”不希望消费者理解吗？同样希望而且需要。

我们再来看看康泰克的生产商中美史克制药有限公司。我们看到了墨西哥的药品生产商和销售商损失惨重，同样我们的中美史克也面临同样的问题。产品积

压,“人人喊打”,指责声讨,企业又面临开发新产品,所以我们不应该再给他们太多的压力了。我们应该客观地看待关于PPA的风波,不能跟着瞎起哄,坐那儿杞人忧天。

“有其短必有其长”。我们不能死盯着康泰克含PPA不放,像小孩子摔倒了要报复性地狠踩地面才满意那样,把康泰克置于死地;我们应看看康泰克为我们作的贡献,毕竟我们没有出现吃了康泰克就脑中风的,而是能把我们的感冒治好。给康泰克一些理解和支持,让它能重新站起来(当然不能再含PPA),为我们继续作贡献,再次成为我们感冒的首选药品。

不管文章深度如何,但就文章本身而言,这位应试者的论述算得上一家之言。问题在于该应试者不是在撰写自由评论,而是在做申论考试的答卷。文章极力为“康泰克”鸣不平。这一思路未必有不妥,如果能在正视“PPA”的不良影响的前提下就积极开发研制新型“康泰克”药品的必要性进行论述,并提出有关的建设性意见,文章很可能因为视角独到而会出彩。但作者对自己定位不准,思路走偏,没有抓住给定材料所反映的主要问题,论证当然也就很难到位。

## (2) 要紧扣材料答题

申论考试大都是自拟题目,但要解决的主要问题却是由给定材料限定的,在拟定题目论证问题时必须充分利用给定的材料,紧紧抓住材料的主题或主要问题,突出主旨进行论证,而不可以天马行空,任意挥洒。应试者在确定论题时必须明确:(1)自己所要论证的主题是材料中已经给定的;(2)给定材料在锁定论证主题时已经限定了应试者的基本态度和主导倾向;(3)材料中给定的主题已经体现在自己对材料的概括之中。

做到紧扣材料答题,一般采用的方法是在文章的开头用一段或者两段的篇幅简单概括材料中的主要内容或有关事实。但是要注意的是,不要叙述太多,不要陷在材料中,而要及时从材料中跳出来,要具有一定的高度。比较下面两份答卷,就可以明白这一点。

### 答卷1: 论发展经济与保护环境

某市发生了这样一件事:某小区居民与邻近一家工厂一直因噪声污染问题而存在矛盾。一位居民因脑溢血而住院并留下了后遗症,经查那家工厂的噪声便是罪魁祸首之一。事后该居民申请赔偿并得到批准,工厂不服,将批准方环保局送上法庭,而后该居民因不服法院作出的撤消决定又进行上诉,双方“你来我往”,公说公有理,婆说婆有理。居民认为厂方的噪声污染使其致病,赔偿理所应当;而厂方认为两事无因果关系,而且为了国家经济发展,居民也应理解支持。一时间,法院也难下结论。其实事情并不复杂,可发展经济和保护环境谁应该先行一步呢,这还真是个难题,合理的观点是两者应该和谐统一的共同进步、共同发展。

社会主义的主要目的是发展生产力,而发展生产力就难以离开经济的持续发展,这是大家普遍接受的观点,但发展经济就可以将生活环境、自然环境置之不理了吗?答案是否定的。先从发展经济的目的说起吧,发展经济,发展生产力,归根结底,目的是为了人民的生活。而人民的生活环境如果是恶劣的,人民的心情不是愉悦的,人民的生活质量、生活水平的提高又从何谈起呢?这样的教训世界上曾有过许多。60年代的日本,畸形儿的比例很高,原因就是不注意保护环境,水中含有过量的重金属元素,现在日本好多中老年人还在谈“汞”色变。我国现在正处于经济飞速发展的时期,也是经济转型的时期,完善法律法规,保障经济与环境协调发展十分重要。

环境如此重要,是否为了保护环境就一定要牺牲经济呢?那也未必。随着科学技术的飞速发展,一大批以牺牲环境为代价的产业也都找到了合理的利用资源、保护环境的新方法,就拿冬天的取暖来说吧,已经经历了从烧木头到烧煤再到烧油几个阶段,现在北方的一些城市甚至还采用了天然气、电等无公害能源。相信在不久的将来,太阳能、核能说不定也会融

入我们的生活当中。

另外,从另一个角度看,优美的环境本身就是一种经济资源,古代有人“归隐山林”,现代人热衷于外出旅游,热衷于花钱买健康就充分说明了这一点。良好的环境能使人精神愉快,身体健康,会以更充沛的精力、更饱满的热情投身于经济建设中去。这样说来,清新空气、静谧的氛围、优美的环境本身就是带动经济持续稳定增长的一种保证。

那么,如何解决现实中发展经济与保护环境的矛盾,使它们和谐统一呢?首先要使保护环境的思想深入人心。一方面要加强保护环境的教育,使可持续发展的思想观念更加普及,使人人具有保护我们周围环境的意识。另一方面要加强法律法规建设,使环境保护有法可依,同时也要加大执法的力度。其次,要积极发展有利于环保的技术,加快科技成果产业化,以出现更多的环保产业、无污染产业,尽快淘汰不利于可持续发展的产业。再次,要推动环境产业化的进程,利用环境发展经济、大力发展旅游经济等无公害经济。

人类社会的发展离不开经济的发展,也离不开环境的保护,这就好像人的双腿一样,只有共同发展,共同努力,我们才会少跌跟头,少走弯路,大踏步地奔向美好的未来。

### 答卷2: 加强环保, 时不我待

读罢红星新村居民被噪声污染、迟迟得不到最终的一个说法的案例,不由得对红星新村居民感到同情,同时也深刻地感受到了些许的忧虑。

联想昨日《今日说法》中的案例,与所给材料如同出一辙。讲的是一居民老太太家附近新建了一幢饭店,其一面墙安装的全是玻璃,玻璃将太阳光集中反射,正好全部照进了她的卧室,打破了老太太的平静生活,整得她即使挂上厚窗帘也夜夜坐卧不宁。相比之下,这两个案例竟有多出相似之处:其一,事情的根源都是客观存在的无形污染,或光,或声,都对居民造成了事实危害;其二,肇事者对客观事实均反应冷淡,以己方的利益为出发点,没有切实的行动,居民老太太现仍生活在不该有的强烈的日照下;其三,两个案例都悬而未决,没有一个令人满意的公正答案,《今日说法》也仅是在最后做了几声呼吁,至于有没有人理会和响应,将又是一个悬而未决的问题。几多艰难,几多无奈,是该认真反思一下的时候了。

不容置疑,在建立社会主义市场经济体制的过程中,各个企业、经济实体愈加清晰其目标是追求利益的最大化。从这个角度出发,就不难理解\*\*印刷总公司“一心一意”“旁若无人”地“认真”抓效益,其用心可谓良苦。然而,规律总是无情的,不认真加以遵循必将会受到规律的惩罚。\*\*印刷总公司的效益是上去了,但客观上却把代价转移给了附近的居民,其做法是以牺牲别人的利益为前提来实现自身的利益。其实,从本质上讲,\*\*印刷总公司是不顾整体利益而只顾个人利益,一桩、两桩可能危害并不明显,可一旦极少成多,其后果真的是不堪设想。

事实上,人们已经在为这种短期行为而付出代价,土地沙化、洪水泛滥、地震频繁……接踵而至的一个又一个灾难在不断地向人们敲响警钟。事实一再证明,人类在发展自身的同时,如不从大局出发,不照顾到生态效益,人们将侵害同类、损坏自然,从而最终毁灭人类自己。殊不知,红星新村居民所遭受的痛苦正是这种只顾自身的短期行为造成的。

人先立而后凡是举。归根结底,问题还是出在人们的思想意识上。正是因为受物质利益的利诱,人们往往难以从大局出发,真正做到先整体再局部。如果说\*\*印刷总公司的全体职工能够认识到噪声的危害,采取一些必要的措施,相信就不会有居民H的不行、人们的怨声载道了,但这也是一相情愿。事实告诉我们,从人们的思想意识抓起,加强环保意识,已经时不我待。

然而,思想建设工作是一个长期、艰苦的过程,是一种“软”科学,还需要我们辅之以必要的“硬”措施。众所周知,法制建设是目前我国的主要任务之一,而类似这种环境污染的案例也是因为执法者找不到一定的法律依据、无章可循而造成的。这说明我们的法之间建设还有很多不够健全的地方,需要我们采取切实的补救措施。更进一步,立法是一个环节,



要想法律观念深入人心,又得需要一个较长的过程了。

综上,事实不容乐观,还有很多困难和挑战,但前途是光明的,我们应该充满信心。让我们少干点虚的,多干点实的,拿出行动来!

前一份答卷是一份优秀答卷,文章开头交代了谈这个问题的缘起,概述之后马上提出自己的论点:发展经济与保护环境应该协调发展。而答卷2没有及时“跳”出来,到第二段了,还在“几多艰难、几多无奈”,没有及时上升到一个高的层次,使得文章的格调不高。

### (3) 尽可能地利用给定资料

例如2004年第一题要求根据材料写一份关于我国汽车工业的现状和发展趋势的文章,一份答卷为:

#### 我国汽车工业的现状和发展趋势

综观我国汽车工业的现状喜忧参半,展望我国汽车工业的未来风险与机遇并存。

改革开放以来,特别是近几年我国汽车工业发展势头强劲。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3723.82亿元,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221.90亿元,同比增长51.14%。主要经济指标增长都比较大,实现了增产增收。汽车产业作为国民经济支柱产业的地位越来越突出。去年交通运输设备制造业对工业增长的贡献率首次跃升至40个工业行业之首。以汽车制造业为主的交通运输设备制造业已取代电子信息通信业,成为名副其实的领头羊。

随着市场需求的不断扩大,我国汽车工业的发展潜力也非常之大。据有关部门分析,近几年我国汽车消费市场的消费结构已发生了很大变化。载货汽车的需求量仍将持续增长,特别是次发达地区,如西部地区对中重型货车、多种专用汽车、矿用车和大中型客车的需求将明显增加。农村汽车市场对轻、微型客货车需求也会有较大增长。随着国家有关鼓励私人购车政策的出台,预计个人购车比例将逐年快速增长。特别是轿车、客车,尤其是微型客车的需求量会有较大增长,市场份额将进一步提高。为此,国家将积极发展售价八万元左右的经济型轿车,以满足中国家庭的需要。此外,国家还将大力推进发展汽车工业的相关环境:至2005年,中国公路里程将增加至160万公里,其中高速公路2.5万公里。各地还将加大发展城市基础设施建设,增加停车场等交通配套设施。所有这些,都无疑会大大促进我国汽车工业的发展。

汽车工业发展形势喜人,但同时也面临着巨大的风险和挑战。特别是“入世”以后,国门完全打开,我国的轿车产业与国外发达国家的汽车企业处于同一个大市场,将不可避免地面临激烈的竞争与挑战。我们现在的主要问题是:缺乏完整的轿车开发能力和自主的品牌,零部件制造体系相对薄弱,汽车产业的管理和服务体系仍十分落后,企业规模还难以与国外大公司抗衡。所有这些问题必须认真面对。

打通国际大市场,也给中国汽车工业的发展带来了新的机遇,使我们可以有机会在与强手的合作与竞争中学习他们先进的技术、先进的管理和服务经验,不断完善自己。同时也逼迫我们把自己做大做强。为了应对国际汽车市场的激烈竞争,国家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。同时,我们还可以充分利用“入世”后对幼稚工业的“保护期”进一步加大力度,开放市场,加强对汽车产业的管理,努力降低成本,提高竞争力:抓紧清理减少不合理税费,鼓励百姓的汽车消费。预计6年内我国轿车价格可与国际初步接轨,10年内可完全接轨。只要我们自强不息,艰苦奋斗,中国汽车工业的发展前景还是十分乐观的。

这份答卷充分利用了给定的资料,对我国汽车工业的发展做了深刻分析。该文从我国汽车工业强劲的发展态势和面临国际竞争的巨大挑战两个方面,对我国汽车工业的发展现状做了生动而具体的描述。同时又从开放的市场给我国汽车工业发展带来的机遇的角度,对我国



汽车工业的发展趋势做了比较透彻的分析和预测。所使用的材料观点几乎全部出自于试卷中的给定资料。是一份比较优秀的答卷。

#### (4) 注意形式美

第一, 标题的形式美。不要写太长的标题。

第二, 结构的形式美。善于使用序号。

第三, 卷面清晰整洁。要字迹端正。字不求漂亮, 但求清晰端庄易辨别。这虽是老生常谈, 却实在是与应试者休戚相关。另外还有错别字问题、如何修改的问题。

#### (5) 用词规范, 在说清楚的基础上“锦上添花”。

#### 实例分析 1: 关于垃圾短信的答卷

##### 如此行为没违法?

手机短信的兴起, 不但挽救了很多网络公司, 也方便了用户。很多年轻人更是沉迷于此, 由此产生的巨大的经济效益被人们戏称为“拇指经济”但作为一种新兴的业务, 手机短信消费也存在很多不合理的地方。其中以短信骚扰和短信陷阱为著。

运营商们为了获取经济利益, 不停的骚扰用户, 不断设置陷阱, 那么, 他们的行为是否合适呢? 运营商们的回答是肯定的。运营商声称, 广告短信并没有规定在用户与他们订立的服务合同中, 而且这些短信都是免费的, 不会给用户带来任何经济损失; 此外, 法律并未明确规定不允许运营商给用户发送广告短信, 因此, 他们的行为并不违法。但是, 他们的行为真的不违法吗?

我国《消费者权益保护法》第四条明确规定, 经营者与消费者进行交易, 应遵守自愿、平等、公平、诚实信用原则。另外, 该法还规定, 经营者不得强迫消费者接受商品或者服务。我国刑法为此还规定了强迫交易罪。根据一项调查显示, 82%的用户很反感这些垃圾短信, 感到运营商发出的短信对自己没有用, 甚至影响到了手机的正常使用, 骚扰到了自己的生活。由此, 运营商向用户发送广告短信, 明显是违背用户的意志, 显然属于强迫交易行为, 违反了《消费者权益保护法》的规定。

在我国实践中, 广告短信的内容往往十分简单, 有的甚至只有一句话, 如“搞定十大美女, 发短信 A1 到 3355 开始超时空浪漫爱情!”或者“快快发送短信 M 到 8188 相约联通倾城之恋, 与全国百万会员同欢乐!”等等。短信内容既未说明收费与否, 也没有说明取消该项服务的方法; 有的广告短信甚至暗设开关、强制开通。我国《消费者权益保护法》规定, 经营者应当向消费者提供有关商品或者服务的真实信息, 也就是提供真实信息义务。经营者的上述行为, 符合这一义务吗? 答案显然是否定的。

虽然如同运营商所说, 大量用户因为看到了这些宣传业务的短信而订购了这些服务, 得到了一定的市场认同度, 但其行为本身因为不规范, 确实已经损害了消费者的权益。对于这样的行为, 不仅对手机用户极为不利, 同时也不利于手机短信业务的长远发展。解决问题的关键在于:

1、运营商等广告短信提供者要加强行业自律, 使广告短信规范化, 尤其是对短信陷阱, 彻底改变目前手机短信消费市场中的混乱局面。

2、通过加大普法教育的力度, 提高消费者的自我保护意识, 使消费者学会运用法律武器保护自己的合法权益, 对抗侵害自己权益的不当行为。

3、在充分调研的基础上, 制定出规范手机短信市场的法律规范, 对于广告短信的内容, 业务开通和取消等方面作出原则的规定, 以供参考; 尤其是要规定违法发送广告短信的法律后果, 使运营商付出相应或者更大的代价, 从根本上掐灭违法的意图, 釜底抽薪。

评析: 提出问题部分写的过多, 分析问题部分写的过少。解决问题部分写的也稍显简单, 而且解决问题部分写的既没有联系到宏观政策, 又没有什么很强的可操作性。大论述是一篇完整的

文章,写文章的要素都要体现出来。这篇文章的题目写得就不好,既不上口,又没有表达出作者的观点,只是一个反问句,应该写能够表达观点而又精练上口的题目。结尾也很重要,但这篇却没有结尾,结尾虽然字数不多,但却是全篇得分的重要部分,不可不写。结尾应该控制在三行字以内,以简洁精炼的文字点出主题、升华全篇。文章批改时,结尾对阅卷者的影响是最大的,不可不重视。

## 6. 几种常见的党政机关公文文体的写作

### (1) 公文的特点与基本要求

公文的特点是:

- (1) 政治性。
- (2) 权威性和行政的约束力。
- (3) 严格的实用性和时效性。
- (4) 特定的格式和语体。

由于公文的这些特点,就决定了公文的写作具有不同于一般文章写作的特点:

- (1) 政策性。
- (2) 受命性。
- (3) 唯实性。
- (4) 明晰性。表现在以下三个方面:第一,公文一般一文一事。第二,公文的主题一定要明确。第三,标题要醒目。

### 公文的表达方式

一种题材的文章采用什么样的表达方式是有其功能决定的。公文的功能在于说理办事,进行公务管理,因此,它的表达方式以说明为主,兼有叙述和议论。

### (2) 几种常见党政机关公文文体的写作

公务员录用申论考试中的公文写作有一个基本格式。一般公文格式是:第一,概括问题的基本状况,做一个简要的描述。一般来说,需首先点明中心、提出核心,有时需要用基本统计数据辅助证明;第二要挖掘问题产生的原因;第三是对解决问题提出对策和建议。原因和对策一般是公文的主要内容。但是对于不同的文体要求也有细微的差别。下面就几种常考的文体加以说明。

#### 第一、报告

报告的结构形式一般是:

标题

主送机关(没有注明的,可以省略)

正文 概述问题

分析问题

提出对策

结尾:特此报告

制发机关与成文日期

如前面 2004 年申论的一份应试者的答卷:

#### 关于我市交通拥堵情况的报告

我市是一个拥有 700 万人口的大城市。全市车辆拥有量××万辆。城市交通流量每天××万辆。城市交通拥堵一直是困扰我们的一个老大难问题。造成我市交通拥堵的主要原因:一是历史原因造成的道路狭窄,布局不合理;二是城市交通管理手段落后,管理水平低;三是公共交通满足不了城市大众的乘车需要;四是市民自觉维护城市交通的法制意识差,违规

占道、违规穿行现象较为普遍。因此,要解决我市交通拥堵现状,必须动员全市方方面面的力量,共同努力才能奏效。为尽快改进我市交通拥堵状况,特提出以下建议:

#### 1. 提高认识、转变观念,把搞好城市交通工作提到重要日程

我市是北方的一个大城市,但市场经济的发展与南方沿海城市相比,差距仍很大。不仅经济落后,观念也落后。交通是城市的血脉,是城市经济发展重要基础,的观念还未在全市完全形成。因此,建议市政府通过交通工作会议等形式,向全市党政干部讲清我市的交通状况及与经济发展的密切关系,彻底转变一些部门和单位认为交通发展和交通管理与己无关或无足轻重的观念,树立全市人民关心交通、重视交通、支持交通的新局面,为全面加强我市交通建设、改善我市交通管理,奠定坚实的思想基础。为配合这一活动,市交通管理部门拟举办一次城市交通展览会。展览会的主要内容是:展示我市改革开放以来交通建设和交通管理方面的巨大成就;揭示我市交通建设与管理方面的问题,特别是对经济发展的制约;介绍国外发达国家和我国沿海先进城市交通建设和管理的经验。展览会拟在五月份举办。

#### 2. 举全城之力,修路架桥,彻底缓解城市交通拥堵状况

目前,我市交通拥堵的一个重要原因是历史遗留下来的城市道路狭窄,布局不合理。因此,建议市政府增加城市交通建设的财政投入,同时也可通过引进外资共建共享的办法,进行城市主干道的改建、扩建、新建。建议在三环路的基础上再建一条四环路,减缓城区车辆的压力。同时在××区、××区二个城市中心区的××路××路等十条主干道建造5座高架桥。积极筹建高架轻轨,力争在3~5年建成,从而彻底缓解我市道路拥堵状况。

#### 3. 引进先进管理模式,科学管理城市交通

目前,我市交通管理十分落后,建议市政府增加投入,扩建市交通指挥中心,配备现代化的交通监控系统,对全市交通实行微机监控。同时引进国外先进城市的交通管理办法,对市内的街路按功能划分为高速路、快速路、主干道、次干道、支路、生活区路,进行分级管理,限定不同的时速。

为解决市内乱停车问题,建议在年内制定出台“××市车辆停放管理条例”。同时建议市政府对全市新建、扩建的大型广场、商厦的停车场建设规模、功能等做出限制性规定,增加地下停车空间,缓解地面压力。

#### 4. 强化市民素质教育,动员全市人民维护城市交通秩序

城市交通与全市人民的生活息息相关。维护城市交通秩序不仅是城市交通管理部门的事情,也是全市人民的事情。为解决目前市民交通意识薄弱,行人和自行车违章穿道等问题,建议由市政府办公厅牵头,组织全市有关部门开展一次全市人民关心交通、维护交通的宣传教育月。充分利用电台、电视台、报纸、宣传板等媒体及专题讲座、交通知识竞赛、“当一天交通警察”(协勤)等活动,对全市人民进行一次深入的城市交通管理教育。

同时,加大对交通违章违规行为的处理力度。在主要路段增加交通协勤人员,强化交通秩序管理力度。

#### 5. 大力发展城市公共交通事业

我国的国情与国外发达国家不同,城市人口密集、国民收入低,城市交通应该以公共交通为主。鉴于我市公共交通还很落后,企业长期亏损,财政暂时拿不出更多资金的情况,建议采取与外资合作经营城市公共交通的办法,解决资本来源问题,发展城市公共交通。可先选择部分线路试点,成功后再全面铺开。另一个方案是改变目前的乘车管理办法,取消月票,采用IC卡计费的方法。缓解公共汽车公司的经营压力,使其扭亏为盈,增加再生能力。

预计采取该办法后,每年可增加收入××万元,二年左右可将市内现存的陈旧车辆全部更新。但这个办法,可能要增加部分市民的生活支出,有可能引起社会反响。因此,应在广泛征求各方面意见,取得共识的情况下实施。



这篇文章,在简要介绍情况和分析城市交通拥堵原因的基础上,把重点放到了解决问题的对策上,符合试卷要求。而且解决问题的五条建议,均是针对存在的主要问题提出来的,全面、明确、可行。不失为一篇好的报告。不足的是对原因的分析,所占份量略显薄弱,如适当展开会更好。

## 第二. 建议

建议的结构形式是:

标题

主送机关(可省略)

主体 概述问题

分析问题

提出对策

结尾:如上报的意见,需请上级机关批准,批复或予以批转等

制发机关与成文日期

中央国家机关公务员录用考试 2003 年的申论有一个要求是写一份建议:

2003 年中央、国家机关考试录用机关工作人员  
和公务员公共科目考试申论试题(卷)

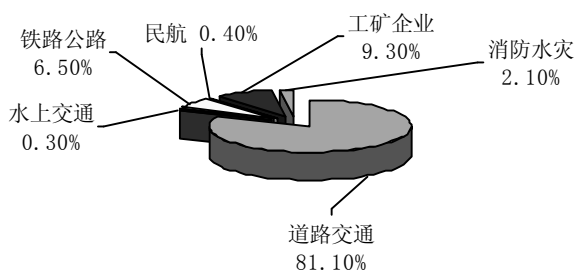
### 一、注意事项

### 二、材料

材料 I: 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,依稀死亡 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 人特重大事故 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:

全国各类事故死亡人数比例图



材料 II: 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爆竹厂发生爆炸。距离现场五六公里处,既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。治警务六十厘米、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、重点消灭的办法,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。

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经有上千年历史,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,其中黄茅镇和朱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采访。”言语间充满不屑。

在万载县烟花鞭炮局,一名女干部回答记者的提问,竟说:“2001年是灾荒年嘛!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。盖房占地面积约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做饮食小商铺用。2001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、无办理报检手续、无资质设计、无资质施工,2001年加层又没有办理报建手续,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,水沟边用松木桩最基础,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、消防人员及医务人员到现场参与营救,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、水泥块等一并铲进铲车运离现场,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”胡东大桥特别重大事故的柳州

市政维护管理处的9名责任人作出一审判决: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;民工组长潘艳阳离开工作岗位,是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1300m、岳渡村南200m出开挖岳渡坑口。经灵宝市黄金办等单位协调,义寺山景况与岳渡村就五坑口和日处理100吨矿石的选址鉴定《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时左右,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方向漂来,民工出现头晕体软、轻度中毒症状,随机返回地面。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,750m沙卵石构造段部分木质护腐朽,导致冒顶;冒落岩石砸坏电缆,引起短路失火,引燃塑料水管和坑木,造成着火点两侧5~8m巷道上部沙石冒落,致使通风不畅,坑木再不能充分燃烧的情况下,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二人共同设计。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,共冲出水及尾砂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放的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,深圳坂田中新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, 一楼的茶水家里发生了第二次爆炸。据一位送货的男士讲, 爆炸发生市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, 电池的政绩与电线连在一起。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。

#### 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, 山西省阳泉市盂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二零九煤矿 (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, 确保生产安全

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, 开创安全生产的新局面。

王显政指出, 全国的安全生产形势仍不容乐观, 部分地区和单位重、特大事故仍然是有发生。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市灵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窑工作力度。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。

#### 三、申论要求

1. 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)

下面是一位应试者第一题的答卷:

#### 关于“减少事故, 保障安全”的建议

近几年, 各种安全事故问题频频发生, 原因是多方面的。既有普遍存在的安全意识差的问题, 也有管理落后和欠缺的问题, 以及法规不健全对违法违章行为缺乏制约的问题, 也有监督查处不力、处理不力的问题。因此, 要减少事故, 保障安全, 必须从多方面入手和努力。

为此提出以下对策建议:

(1) 责成各地政府安全职能部门在近期内立即组织专人,对本地安全状况进行一次认真排查,特别是对矿井、违规建筑、大型公共场所要重点排查。对发现的事故隐患,要限期排除,重大隐患要上报省级安全监督部门备案。对在施工或作业中的一些违规违章行为要予以坚决纠正。对不符合国家规定的一些小煤矿要坚决关闭。以后每年都要搞一次这样的排查活动,争取把事故隐患降到最低点,同时要把排查情况逐级上报给上级安全主管部门。

(2) 进一步完善安全事故责任追究制。建议以政府名义制定《关于安全事故责任追究制的规定》,对业主应负的法律责任,地方政府及其相关部门的行政责任,及处罚细则都一一作出明确规定。事故一旦发生,对违法、违规责任人要一查到底,严惩不贷。

(3) 加强对违反国家法律、法规行为的监督查处工作。各市都要在年内,以安全主管部门为主,联合规划、城建、工商等有关部门,开展联合执法活动,对违反国家有关法律法规的行为进行坚决查处。对城市内严重的违章建筑和有重大事故隐患的建筑要坚决拆除。对违反国家有关规定,无安全保障措施的生产项目、建筑项目坚决停产,限期达到安全标准;限期达不到标准的予以关闭。

(4) 加强日常安全的管理工作。保障安全更重要的是做好日常防范工作。只有这样才能从根本上减少事故的发生。各地方政府在发展经济建设的同时,要把所辖区域的安全防范工作列入重要日程,加强对地方安全保障工作的指导,建立健全各项相关的规章制度,每季度至少要组织相关部门对重点施工项目、重点企业进行一次安全工作的检查和指导。

同时要加强全民的安全防范教育,对重要安全岗位要施行执证上岗制度,严格执行上岗前的安全生产教育和训练,所有企业都要把事故隐患消灭在萌芽状态。

### 第三. 讲话稿(演讲稿)

讲话稿是把准备在会议上的发言和报告的事项事先写出来的一种机关应用文字材料,有个“现场效果”的问题。主题鲜明,切中要害,用语得体,感情真挚的讲话,听众便乐于接受进而静心思考,这就是“现场效果”好。

讲话稿的格式:

标题

称谓

主体 概述问题 或者 第一个方面(问题)

分析问题 第二个方面(问题)

提出对策 .....

结尾 总结、号召..... 谢谢大家

前面给出的中央 2003 年公务员申论考试的第二个申论要求就是要求写一个发言稿。具体要求如下:

2. 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其间。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。

审题时要注意到“现场讲话稿”和“电视讲话稿”的讲话对象不同。情境一,抚慰的话必须讲,初步可行的善后工作必须讲,号召群众与政府同心协力调查事故原因的话必须讲。

指斥、煽情的话，一句也不能讲。对法律裁决的处理意见，绝不能转化为行政部门的决定；情境二，必须以强化安全教育生产教育为主体，而不能有意无意地激化当地群众与政府与工矿企业的矛盾；对事故的原因，要分析到位，对处理意见，则不能讲得过细或越俎代庖。

称谓必须有，要精心设计，第一句话，要压得住场，结束语不必客套、自谦，要暖人心、鼓正气。

下面是供参考的答卷：

情景一：

### **牢记惨痛教训，重建安全家园**

各位老乡、各位干部、各位同志：大家好。

今天我怀着很沉重的心情来到这里，面对着黄茅镇遍地的瓦砾、弥漫的硝烟和心中充满悲痛的大家，首先我代表党和政府想在市府中死亡的同志表示深切的哀悼，向受伤职工、死伤人员的家属以及在事故中遭受损失的广大群众表示深切的慰问，你们将按照相关政策获得赔偿和救助，政府将保障你们的生活。

其次，对于这次烟花厂爆炸事故，我将对此作出调查和处理。这次爆炸事故造成了14人死亡、61人受伤，还有暂时无法统计的经济损失。这是一次由于安全意识不强、长期忽视安全隐患的典型事故。我们将对事故责任追究到底，尽快妥善解决。希望各位干部同志负起责任，做到心中有群众，协助解决事故的调查和处理善后工作。

然而，我最希望能引起大家注意的是，大家能够真正吸取这次事故的惨痛教训，在以后的生产生活中真正关注安全问题。我知道，咱们黄茅镇是江西乃至全国的烟花生产中心，烟花爆竹的生产给咱们镇和大家都带来了实实在在的经济利益。但是，致富不能只看眼前，不顾安全，我们的经济利益是用多大的血的代价换来的啊！这攀达公司建厂至今就发生了4次爆炸，远的不说，1999年就死了42人！烟花工厂、公司的安全责任我们一定会严厉追查，但同时最主要的是群众加强安全意识，因为真正处于危险而不自知的是你们啊！以后希望大家，第一，在生产中严格遵守安全规定，不要顾及经济效益忽视安全；第二，发现事故隐患立即向有关部门反映，寻求解决，才是自我保护的最有效的手段。

最后，我要说的是政府部门干部同志们的安全意识问题。烟花爆竹业是我县的支柱产业，但目前的安全状况严峻，这次事故表明，只有规范了安全生产，烟花工业才能真正成为安全快速发展的产业。这个关系理顺了才能实现我们的可持续发展。因此，哪怕牺牲眼前的经济利益，也必须让我们的人民获得长久的利益和安定。

各位干部、群众，事故的发生令人难过，但我们可以通过妥善解决这次事故，并从中吸取教训来减少更大的损失。亡羊补牢未为晚也。希望大家能牢记惨痛教训，重建安全家园。在新世纪为实现小康目标而努力奋斗。

情境二：

### **关于烟花厂爆炸事故的讲话**

同志们：大家好！

万载县黄茅镇攀达公司烟花爆竹厂发生爆炸一事，经媒体报道已传遍大江南北，震惊全国。这次事故造成14人死亡、61人受伤，直接经济损失××万元、间接损失××万元。这次事故对万载县黄茅镇攀达公司来说并不是偶然的，该公司自1992年建厂至这次烟花爆炸前，就已经先后发生了四次爆炸。对万载县来说，近几年也曾发生过多起重大的事故。因此，这起事故不仅给万载县的200多家生产爆竹的企业敲响了警钟，也给全省的安全工作敲了警钟。现在最重要的问题，一是查清事故原因，做好善后工作；二是总结教训，举一反三，采取切实有效的措施，消除事故隐患。

这次事故的直接起因，经初步调查，是由于在该公司打工的一个女职工在敲装药筒时用



力过猛引起的。但事故的原因远远不止如此。

通过调查分析,事故发生的直接原因有三:一是操作工人违规操作,由于用力过猛出现明火,引起爆炸。但经调查发现这种野蛮作业情况在一线工人中并非该女工一人。许多工人都存在一种侥幸心理。二是作业现场缺乏严格的防范措施,如作业隔离带的设置不够严格、不合规范,缺乏必要的符合安全要求的劳动工具和劳动保护等。三是缺乏紧急处置机制,是个发生后没有能力采取有效措施,将事故控制在最小范围内。

这类事故在万载县屡屡发生,还有更深层的原因:一是安全防范意识普遍淡化。万载县有200家生产爆竹的企业,又有近千年的历史,生产销售形势都很好,已成为万载县的支柱产业。但是相当一部分人,包括一些政府部门和企业的领导者,在抓经济发展的同时,忽视了安全防范工作。甚至有一些说法,搞爆炸生产的,一年死几个人是很正常的事,因此对一些事故隐患已经到了熟视无睹的状态。一些企业甚至只顾经济,不顾安全,只顾挣钱,不顾民生。这种状态不能再继续下去了。

二是企业安全管理不严格,缺乏规范化的管理。虽然爆炸生产在万载县有近千年的历史,但是许多企业还未完全摆脱手工生产方式和小作坊式的生产模式,基本是经验管理型,还缺乏现代管理手段和规范的管理程序,不能把事故限制在最小程度。从政府角度看,也缺乏对这类企业违法违规行为的制约和制裁措施。

三是缺乏相关的法律法规,特别是对爆竹这样的高危险品生产的产品品种、生产过程、质量要求等还缺乏严格的规范。

上述问题不解决,就难以从根本上消除爆炸事故的隐患。对黄茅镇攀达公司烟花爆竹厂发生的事故,我们一定会本着实事求是的态度,在深入调查的基础上,采取切实有力的措施,从根本上减少类似事故的发生。省劳动保障厅在接受这次事故教训的基础上,将出台《关于加强全省爆竹生产企业管理的若干规定》,经省政府批准后实施。规定主要包括三个方面:一是由政府职能部门牵头,每年定期对爆竹生产企业进行一至二次安全大检查,及时排除各种事故隐患;二是进一步完善安全生产责任追究制,对违法违规企业和地方政府职能部门的行政责任实行追究;三是加强对违法违规行为的监督检查,对不合格的项目坚决制止,对不具备安全生产条件的企业坚决关闭;四是在全省开展安全生产教育活动,提高全民的安全生产意识。

安全生产与广大市民的切身利益息息相关,希望市民都能关心安全生产问题,支持监督我们的工作,一起努力把这项工作做好。谢谢大家!

评析:本文所谈角度符合所给情景和“上一级安全生产管理监督机构的主要负责人”的身份。从讲话的内容看,主要侧重于对事故原因的分析,既分析了直接原因,又分析了深层次的原因。同时,作为上级主管部门的负责人,还对市民交代了对事故的处理及加强爆竹生产企业的管理方面的意见。讲话基本上达到了试卷的要求,是一篇合格的讲话稿。不足之处在于,缺少与群众互动的内容,如对市民关心的问题缺少必要的回应。

#### 第四. 消息、报道

消息可分为一般消息和综合消息,申论应试者应该注意的是综合消息这种类型。

其一般结构是:

标题

导语

主体 时序结构(按事件发生的时间顺序)

逻辑结构(先主后次,逐层粗略,即倒金字塔式)

背景(可省略)

结尾(可省略)

例如山东省 2005 年公务员申论试卷中四个申论要求的第三题就是：通过材料三，假定你是记者，写一篇报道，报给向市委、市府。下面是一份答卷：

### **重庆黔江发生特大交通事故 已 27 人亡 4 人重伤**

2005 年 4 月 19 日 2 时 50 分左右，重庆黔江区境内一辆载有 33 名乘客的大巴客车发生事故，截至记者发稿时，已有 27 人死亡，另有 4 名重伤员还在全力抢救之中。

这辆三湘牌卧铺大客车是 18 日 19 时从重庆发往黔江区的，车牌号为渝 H00182，属渝运集团黔江分公司所有，核载 35 人，实载 33 人。事故发生在黔彭二级路黔江境内香山隧道至狮子峰隧道之间的沙湾特大桥处，客车冲出大桥，跌入垂直距离达 40 余米的山坡上，酿成特大交通事故。

据介绍，失事的大客车已经完全散架，当场造成 25 人死亡，另有两人分别在送往医院途中和抢救中死亡。事故原因现已查明，主要是当时气候条件恶劣，夜雾浓重，路面因下雨变得湿滑；同时，驾驶员车速过快，在紧急情况下处理不当，从而造成车辆侧滑后冲击桥栏坠入桥下。

据介绍，车内“黑匣子”记录的驾驶数据显示，客车失事前的车速超过了 60 公里/小时，而发生事故的路段属于山区二级公路，道路交通管理部门限定的安全时速为 40 公里/小时，说明当时驾驶员没有严格遵守安全规定。另外，根据现场目击者的描述以及进一步查证，失事车辆在浓雾的情况下，还强行超车，最后导致车辆失控酿成大祸。

事故发生后，黔江区委书记刘学普和区政府负责人立即组织安监、公安、交警、消防、武警等部门负责人迅速赶往现场，成立工作组，全力开展施救工作，在对现场进行清理的同时，对事故幸存者进行及时救治。

### **第五. 调查报告**

调查报告也是极为常见的一般公文，按照内容分，有两种：报告式和总结式。为申论做准备的应试者应该注意报告式这种调查报告的写作方式。

所谓“报告式”就是像报告那样，既反映情况，又分析问题，而且还提出解决问题的意见。其格式有标题、正文两部分。

(1) 标题。一般有两种写法：一是一般文章标题式写法，如《虚假广告何时休？》；二是公文标题式写法，如《天津自行车在国内外市场地位的调查》。

(2) 正文。一般包括四方面的内容：前言、情况、分析（性质和原因）、意见（建议和对策）。

下面一篇例文以供参考（由于全文较长，多有删略）：

#### **xx 市猪肉、蔬菜产销情况的调查研究**

最近，我们深入到全市一些有关单位和部门，就我市猪肉、蔬菜的产销情况，发展趋势以及其对策进行了调查研究。现将综合情况整理报告如下：

##### **一、近几年猪肉、蔬菜产销基本情况**

###### **1. 市场供应情况**

（略）

###### **2. 生产情况**

（略）

###### **3. 农贸市场发育情况**

（略）

##### **二、发展趋势和对策**

通过对以上情况的分析研究,我市猪肉、蔬菜的产购销发展趋势将有以下几个方面:

1. 在改革开放的形势下,农贸市场发展较快,而且销量还将逐年增加;国营商业经营效益很不理想,销售量正在下降而且还将下降。

(略)

总之,经过各方面的努力,全市肉菜开放经营已基本具备条件,一旦时机成熟,即可开放经营。现在必须做好工作。

肉菜放开经营可能遇到的问题及需要采取的对策是:

(1) 下气力抓好肉菜经营生产基地建设,完善优惠政策,鼓励国营、集体、个人一起上,特别注意扶持专业大户的发展以保障市场供应。

(2) 进一步搞活商品流通,统筹安排,搞好外进工作,以弥补地产之不足,并起到平抑市场的作用。

(3) 充分利用国营商业的冷库、恒温库、场地、专业线、专门人员多的优势,建立肉菜批发市场,转换经营机制,积极参与竞争,以充分发挥国营商业的主导作用。

(4) 逐步减少政策性亏损补贴,节省的资金用于帮助商业企业卸掉历史包袱,为多余人员转产提供扶持,作为市场条件基金和畜牧、蔬菜生产发展基金。

(5) 加强对经营工作的领导,搞好组织协调,使肉菜放开经营在平稳势态中实现。

(xx 市政府经济研究中心 1992 年 4 月)

广东省 2005 年公务员申论考试试题是关于现在的教育情况的,其申论要求有三个,其中之一就是:根据材料,写一篇 600 字左右的《关于我市未成年人犯罪情况的调查》。所以对这种文体也应该加以注意。

## 第六. 倡议书

倡议书是某些个人或集体就当前迫切需提高群众认识从而得到解决的问题,首先向社会或有关方面公开提出号召性建议,以推动某项活动的广泛开展的专用书信。倡议书具有群众性,可以在更大范围内调动人们的积极性。格式一般都由标题、称谓、正文、落款组成。

标题一般都只写“倡议书”三个字,也有的在前面加上倡议的对象范围,如“给全省林业青年科技工作者的倡议书”。也有一般文章标题写法。

称谓对象是泛指名称,如“全市中学生朋友们”之类,在正文前顶格写,占一行。

正文一般有三方面的内容:开头是倡议的背景、条件、理由或目的,可用“为此,我们倡议如下(提出如下倡议)”等过渡,然后引出倡议的内容。内容多时可分条列项;最后写决心和希望。

正文结束后落款,写倡议的发出者,即哪些人或哪个集体;最后写倡议的具体时间。

例如,下面是一份 x 市关于节约用电的倡议书:

### 节约每一度电 为节能做贡献

全市法人单位:

目前,随着我市经济社会持续健康发展和人民生活水平的不断提高,全市电能的消耗日益增长,电力供应紧张局面没有缓解。2005 年我市电力供需矛盾非常突出,我们将面临安全供电确保迎峰度夏的严峻考验。兄弟省市正在以高尚的奉献精神和实际行动来确保我市供电,但我市仍有不少单位节约用电意识不强,存在不合理用电及浪费现象。

为保证我市安全供电,市政府采取多种措施,开源增供、改造电网、增加电力资源,调整峰谷,引导用户削峰填谷,但解决电力供应紧张更重要的是全社会树立节电意识。社会各法人单位都应应将节约电力作为自觉行动。市政府号召各法人单位行动起来,增强节约意识,



从现在做起,从自身做起,从每件小事做起,节约每一度电。

各党政机关、事业单位要发挥表率作用,以身作则带头节能节电,尽量采用自然光,使用高效节电照明产品,杜绝“长明灯”,做到人走灯灭;电器在不使用的时候应关掉电源,避免待机状态的耗能,办公室及公共活动场所夏季空调温度都要设定在 26 摄氏度以上。

工业企业要合理安排工作时间,主动错峰、避峰用电。制定节电目标和措施,采用节能设备和节电新技术,减少电力消费,降低万元工业总产值能耗。

宾馆饭店要将空调温度调高到 26 摄氏度以上。调节电梯运行系统,提倡三层以下走楼梯。运用节电技术,提高节电水平,改善电力消费结构。大型公建的景观照明、广告灯箱按照规定减少照明亮度和时间。

各单位要加强科学管理,建立严格的监督检查制度,开展节能节电大检查。要对本单位所有用电设备、设施进行全面检查,堵塞资源浪费的漏洞。要从经济节约实用的角度出发,挖掘潜力,请专业部门进行诊断,实施节能技术改造。

要切实发挥各部门职能作用,加强监督管理。对节电措施不力、浪费严重现象,有关部门依法实施超限额加价收费。新闻媒体要积极宣传节电节能的先进典型,对浪费严重的行为,予以曝光批评。

节约用电是全社会的共同责任,让我们积极行动起来节能节电,同心协力,积少成多,为促进我市经济社会的可持续发展,为建设资源节约型城市贡献自己的一份力量。

xx 市市政府  
2005 年 6 月 4 日  
(来源:千龙网)

### 三、年度热点以及如何准备

#### 1. 如何准备

##### (1) 注意中观问题

由于申论资料的广泛性特点,需要关注的是一些中观问题:那些涉及到千家万户的焦点和热点问题,即注意本年度内那些有一定的影响范围,又具有一定现实意义的问题。

##### (2) 充分利用媒体

这两年的试题(中央、地方)从媒体、官方文件取材的频率较高。

多注意新华网、人民网、中青网、地方官方网站、半月谈杂志、南方周末、光明日报等媒体,还要注意“观点”等栏目。

##### (3) 注意积累归纳

做“有心人”,对某一类型的问题,一般的解决方法,相关的观点,最好集中归纳一下,在考场上应试者可根据给定材料反映的主要问题及其类别与自己以往收集的这一类别的社会问题进行比较和印证,认识该主要问题形成的普遍规律以及一般的解决方案,同时根据该主要问题形成的特殊原因和条件,具体问题具体分析,在一般性解决方案的基础上,提出具体的解决方案。

#### 2006 各地申论考试主题

中央:公共突发事件	江西:自主创新
广东:运输超载、运力紧张;垃圾短信	湖南:社会主义新农村建设
江苏:运用传统节日,弘扬民族文化	北京:政府执政能力、传统文化保护
天津:构建节约型社会	浙江:"公平与效率"
吉林:户籍制度改革	云南:"平价医院"
黑龙江:城市垃圾处理收费的问题	福建:有关“志愿者活动”的主题
湖北:留学生在外国	安徽:贫困生上学难问题

重庆: 中国大学排行榜  
广西: 教育乱收费问题

河北: 无偿献血, 社会主义荣辱观  
山东: 社会主义荣辱观

### 2005 年各地申论考试话题

中央: 三农问题  
江西: 鄱阳湖湿地保护  
四川: 奥运会对中国经济的影响及对策  
江苏: 政府诚信  
湖北: 拆迁赔偿  
安徽: 人才市场的造“假”现象  
湖南: 粮价上涨  
上海: 关于行政许可法的  
辽宁: 个人所得税改革

广东: 教育, 未成年人犯罪; 食品安全  
广州: 助学贷款回收难。  
吉林: 城市违法拆迁  
山东: 安全(食品安全、矿难、重庆交通事故)  
重庆: 环保(医疗垃圾回收利用造成二次污染)  
杭州: 水资源污染  
河北: 公车货币化改革的难点及对策  
广西: 医疗改革  
四川: 以环保问题为主题(城市垃圾处理)

### 2. 本年度内值得注意的几个问题

下面提出一些本年度内值得注意的热点或焦点问题, 仅供参考。

出现频率较高的字眼是“建设节约型社会”“建设和谐社会”“建设服务型社会”“依法治国”。这些词组包含的内容实际上非常广泛。例如节约问题涉及到: 水、电、土地、矿产、木材等等各种各样的资源、能源利用问题。凡是涉及到社会稳定方面的都可以属于“和谐社会”这一类。比如: 关心弱势群体像农民问题、民工子女入学问题、下岗职工问题、残疾人问题、艾滋病人问题、吸毒问题、大学生心理健康等问题。再比如一些突发性事件的处理, 例如食品中毒、煤矿爆炸、交通事故、自然灾害等等, 也都可以归结到这一类。

①安全问题。(饮用水安全、食品安全、药品安全等。社会现象如: 阜阳奶粉(劣质)、苏丹红(含有致癌物质)、雀巢奶粉(超碘)、孔雀石绿(可导致人体致癌、致畸、致突变的化学制剂)、变质奶(光明牛奶返厂加工再销售)、冠生园月饼(过期原料返厂加工再销售)、欣弗事件等事件。)

②腐败问题。(商业贿赂、学术腐败、行政腐败等。例如商业贿赂问题, 社会现象: 有关主体利用职权(医生、采购人员及主管、产权交易人员、土地及资源审批人员、工程招投标主管部门及人员等)收受回扣、接受服务或其它利益。)

③科技创新问题。(知识产权保护等。社会现象如: 盗版、商标侵权、国际贸易中的纠纷等)

④文教卫生。(教育、医疗卫生问题。乱收费问题如: 各种名义(借读、资料、培训、住宿费等)违反有关规定向学生额外收取费用; 医疗机构以各种名义(乱检查、大处方、贵处方、昂贵治疗费、住院费)等违反有关规定向就医者收取费用。就业问题。如: 大学生毕业就业形势严峻; 人才供求失衡; 大学教育滞后等)

⑤新农村建设问题。(基层党组织廉政建设等, 社会现象如村官变村霸等)

⑥道德规范建设问题。(如公共秩序问题。医闹、号贩子等群体扰乱机关、团体、企业、事业单位的秩序, 致使工作、生产、营业、医疗、教学、科研不能正常进行; 恶性案件(校园案)、重、特、大事故(交通事故)频发(吉林、山西爆炸案)。再如诚信问题。学术、文凭造假; 考试作弊; 贷款期诈; 大学生还贷)

⑦环境保护。("建设环境友好型社会")。社会现象: 江河海洋水质污染、大气污染、工业废物污染、城市生活垃圾污染、草原、森林、植被破坏、稀有动植物减少灭绝等)

⑧政府执政能力问题, 或者建设服务型政府的问题(如政府公信力问题。西安宝马彩票案(公证、监管); 牙防组织案(假冒); 矿难事故瞒报; 形象、政绩、面子工程; 舆论、信息虚假、不规范执法等。再如政府监管问题。“齐二药品案”; 松花江水质污染案; 多起煤矿关、停、并、转期间生产矿难事故; 食品安全案; 教育、医疗乱收费; 假冒、伪劣产品充斥市场)

等。另外还有政绩观问题等。)

⑨资源能源问题(建设资源节约型社会。社会上工业生产“高投入、低产出”;规模经营、科技含量低;社会节约意识差、浪费现象严重;资源开发、利用效益低;能源紧张、利用方式单一等)

另外社会公平、网络问题、房价控制(经济适用房)问题也值得关注。

## 申论模拟试题

### 一、注意事项

(略)

### 二、给定资料

[1] 衣食住行,是老百姓关注的头等大事。然而这些年,“衣”已经被医院的“医”所取代。老百姓看病贵、看病难成了当前最关注的问题。1985年启动了以市场化为导向的医疗改革,20年后的2005年7月底,国务院的一份研究报告认为:我国医改基本上是不成功的。卫生部有关负责人表示,市场化改革并非医疗改革的方向。

[2]2003年,卫生部进行了第三次全国卫生医疗调查,结果显示:我国城乡居民应就诊而未就诊的比例由1993年的36.4%上升到48.9%;患者应住院而没有住院的比例高达29.6%;在住院患者中,主动提出提前出院的比例为43.3%,其中六成以上是因为支付不起相关费用而提前出院的;农民应住院而没有住院的比例更是从1998年的63.7%上升到75.4%;因病致贫、因病返贫的农民占全部贫困农民的比例上升到33.4%;在西部地区农村,62%的患者因为经济困难应治疗而没有治疗,75.1%的患者还没有治愈就要求提前出院。

[3]在18日召开的“中国医院协会报告会”上,卫生部部长高强表示,当前老百姓反映强烈的“看病难、看病贵”的问题是多种原因长期积累造成的,而要解决现在的医患矛盾也不能指望“毕其功于一役”。

高强分析说,导致现行卫生系统“病况”的“病因”有如下六个:第一,医疗卫生事业发展不均衡。目前,医疗卫生领域的高新技术、先进设备和优秀人才基本集中在大城市大医院。第二,财政投入严重不足,并且呈逐年下降趋势。上世纪八九十年代,卫生支出曾经一度占到政府总支出的6%,而到2002年,这个数字已经下降到4%。第三,医疗保险发展缓慢。据统计,2005年,只有不到两亿的城镇居民有医疗保障。在农村地区,1/4不到的农民人口参加了新型合作医疗的。第四,药品和医疗器械生产流通秩序混乱,药品价格不可能不节节攀高。第五,公立医院运行机制不合理,存在逐利倾向。第六,政府对医疗市场的监管不力。

[4]上海从上世纪九十年代中期就开始探索社区卫生事业改革。由于原本的武术服务系统非常健全,“地段医院”没有在“发展的浪潮”中被出售或分租,因此,改革初始,这些过去与三级医院争抢病人的“一、二级医院”很顺利地转型成为社区卫生服务中心。

2005年下半年,上海市在一些城区启动了社区卫生服务中心第二期综合改革。长宁区卫生局局长张平说,综合改革有三大目标:一是保障群众基本医疗,减少医药费用浪费,杜绝不合理检查,切实减轻病人的经济负担;二是完善医疗保险基金管理和支付办法,年底医疗保险基金费用发生数控制在核定的预算经费内;三是促进社区卫生服务中心可持续发展,充分发挥医疗、预防、保健、康复、健康教育和计划生育技术指导“六位一体”的观念,凸现社区卫生服务公益性,使社区居民得到综合、连续、价廉、便捷、优质的社区卫生服务。

[5]银川社区卫生工作与1997年开始试点,2000年全面推进,目前已经建成社区卫生服务中心5个。社区卫生服务站34个。银川卫生局局长李春虹说,宁夏社区卫生服务需要政府主导,否则公益性难以保证。

银川市突破口是“药品零利润”。因为社区卫生服务中心不做手术,其利润的主要来



源是药品销售,只要控制住了药品销售上的获利可能性,就有可能让社区卫生从业人员顺利转型。为此,银川专门安排资金,全额保证城市社区卫生服务人员的工资;改革了社区卫生服务的补偿机制,对从事公共卫生工作的社区卫生服务机构,各级其所提供的改革卫生服务项目、服务人口、服务质量,由政府购买的方式给予补助;将社区卫生服务机构业务用房和配套设施列入公共卫生建设规划,从2006年开始,政府在每年新增财力中安排一定比例的资金用于发展城市社区卫生事业。

[6]社区卫生工作起步后,又出现了新的问题。上海长宁区北新井社区卫生服务中心主任赵晓鸣说:社区卫生服务重点是做好“居民家庭健康守护人”,因此必须建立以全科团队为主体的服务模式。我们急需培养更多的全科医生和社区护士。

为了缓解人才紧张的局面,2002年,宁夏自治区在宁夏医学院建立了全科医学培训中心,为全科医学教育及全科医师、护士的系统化培训工作建立培训基地。先后对全区800余人次的社区卫生服务机构的技术人员和管理人员进行培训,使社区卫生服务机构的服务水平和管理水平都有所提高,但是,人手仍旧严重不足。

[7]发展社区卫生事业,经济实力不是最重要的问题。只要政府下定决心,社区卫生事业就能够得到健康发展。上海卫生部门的人,喜欢说“让病人下沉到社区”,宁夏卫生部门,则一直在引导社区居民“小病在社区,大病进医院,康复在社区”。“上海经验”可以复制,“宁夏探索”也很有发展前途。他们都有一个共同的目标,就是为群众提供廉价、便捷的医疗保健服务。

[8]北京市政府决定今年投资21亿元,用于改善基层医疗服务。这笔资金将主要用于城市的社区卫生站和乡镇卫生院建设。今后5年,北京将要大力发展社区卫生服务,让老百姓所有的常见病、多发病、小病都能在社区诊治,大医院就管住院服务,急诊和疑难重症。

[9]北京天安中医院正酝酿打出“平价”牌,让“天使”回到百姓身边。据该院有关负责人介绍,现在看病难,一直是困扰百姓一个解不开的心结。老百姓切身体会到的“就医难”,主要是再简单不过的一个字“贵”。眼下的医疗事业已经明显商业化和市场化了,据业内人士透露,现在造成看病贵的原因就是药价高,而药价高的一个主要原因就是药商与医生勾结,医生开了药商的药可以得到回扣,而这个回扣又被加进药价,由此增加了病人负担,实际上许多药品的成本价还不到零售价的30%。该负责人强调,该院要为老百姓就医打开一条方便之门,让老百姓看得起病。医院将从“为患者节约每一分来之不易的钱”为宗旨出发,运用灵活的机制搞好经营,让患者在他们周到、细致的服务中,感到“白衣天使”又回到了身边。

[10]在全国政协医卫组第一小组的讨论中,大部分委员的发言都会提到“看病难、看病贵”这6个字。针对目前大家广泛讨论的医疗高收费、医疗体制改革、社区医疗机构发展、天价医药费等问题,委员们都谈了自己的看法。林玉权代表说:目前基层医疗机构设施跟不上,医务人员水平不够,老百姓有病挤到大医院,不仅人多难看得上病,而且医疗费用高。应加大投入解决乡镇医院基础建设问题,创造条件引进技术过关的医疗人员,让百姓有病在基层卫生医疗机构就能解决问题。

栾文民委员认为,看病贵看病难这个问题提了很多年,但一直解决得不好,主要是没有确定一个整体的全面的发展规划,头痛医头,脚痛医脚。这个问题虽然是从医院体现出来的,但根本原因和主要的责任不在医院。即使把大处方、红包都取消了,看病的医药费还是下不来。解决这个问题是一个系统工程,不是一两年就能达成的。他提出四点建议:社会医疗保险不仅要锦上添花,更应雪中送炭,要首先解决贫困人群的医疗保障问题,同时允许参保人定期自愿选择定点医院;农村合作医疗针对目前赔偿比例过低,农民受益不大,资金结余过多等问题,政府需要增加基金投入和加强监管体系;在药品流通领域存在医药代表数量多、成分复杂,国家应出台专门的管理办法,给这个特殊的从业人员定“规矩”;对城市和农村

的意外伤残和突发事件,国家应对医疗紧急救助费用及时补偿,挽救起每一个临危生命。

李连达委员认为,我们应该实事求是地考虑问题,根据目前中国的实际情况,建立公费医疗是不现实的。因此,他建议把居民分为三种类型,一类是无收入群体和农村的贫困人口,这部分人的医疗费用由政府买单;绝大部分中等收入的人可以按照目前的方式参加医保,个人和政府各出一部分买单;对于一些高收入者,政府就不用买单,或者降低买单的比例,这样就可以提高社会保障系统的公平性。

[11]读者“nanajian”通过电子邮件向记者反映,前两年因鼻子不舒服,去了海南某家大医院看病,结果医生先要做了CT,又要做抽血和做病毒检查,一下就花了三四百元,抽血结果还没出来,医生又让去做活检。后来家里人拿着CT片和抽血结果找了个熟人医生看,结果根本就没啥大毛病。

[12]国家卫生部有关负责人介绍说,今后百姓看病将先进社区服务中心首诊,然后在社区医生的指导下到大医院看病。实行双向转诊和社区医院首诊制以后,大医院和社区医院各司其职。在社区开展首诊能够合理分流门诊病人。大家现在说看病难,最突出的是到大医院排队挂号。实际上在国外,大医院几乎没有门诊部,到大医院看病都是由社区医生转诊,这样,社区医生能够帮助病人找到更合适的地方和医生。

[13]目前,北京市正在从政府投入、医保报销比例、医疗技术培训三个方面加强城市社区卫生服务的职能。今年起,北京的社区卫生服务中心和卫生服务站将逐步取消病床,扩充正规全科医生的诊疗力量,增强社区医生对传染性疾病、大病临床症状的鉴别、处置及报告能力;并将加大医保药品的使用,对在社区医院看病取药的居民增加医保报销额度。目前,在西城区的汽南等四个社区,已经开始试点推行一些计划。北京市卫生局表示,希望通过加强社区卫生服务的网络力量,逐步改善目前北京医疗卫生资源过度集中于大型医疗机构的失衡状态,缓解群众看病贵看病难。

[14]在广州市医学会去年接受的医疗事故鉴定中,仅有11%的案件构成医疗事故。为何高达89%的病人误以为自己遭遇了医疗事故去告医生?日前,钟南山在广州地区医疗卫生系统模范人物事迹报告会上指出,“医生的主要职责是治病救人,并非为医院增加收入。”

在题为《为构建和谐医患关系而努力》的讲演中,钟南山把目前医患关系紧张概括为“看病贵、看病难、看病气”。“为什么那么多的患者一出问题就要告医生?”钟南山说,医生和患者和家属沟通不及时、不恰当;言语粗暴、表达不清;夸大疗效,对预后估计不足;抬高自己,贬低别人;对家属反映情况置若罔闻是造成病人“看病气”的主要原因。钟南山说,医生和患者的关系不是雇主和买卖的关系,而是双向的人际关系。医生只有秉承“爱心、责任心、进取心”,才能获得患者或家属的理解和支持。

[15]据报道,“十一五”期间,我国将从七个方面解决看病难看病贵问题:一是深化医疗卫生体制改革。二是整合医疗卫生资源。三是构建新型城市卫生服务体系。四是加强政府宏观调控,严格大型医疗设备购置,防止医疗机构以此乱收费。五是深化城市医疗服务体制改革试点。六是加快医疗保险和救助制度建设。七是加强政府监管,改进药品、医疗器材和医疗服务价格管理。

### 三、申论要求

1. 用200字篇幅概括材料的主要内容。
2. 假定你是某省卫生部门的负责人,就材料反映的主要问题提出解决方案,不超过450字。
3. 材料给出了很多解决看病难问题的思路和一些具体做法。就一种思路或做法写一篇评论文,字数在1500字以内。

#### 四、参考答案

1. 看病贵、看病难问题近年来成为群众反映强烈的热点问题,它是多种原因长期积累造成的,涉及医疗服务体系、基本医疗保障体系、药品价格监管体系、政府投入等诸多方面,需要各方同心协力,齐抓共管。目前这个问题已经成为政府、百姓关注的热点问题,国家十一五计划中也将其列为一个重点内容,上海、北京、宁夏等地正在进行有益的实践,做了大量工作,取得一些成效,但与人民群众满意度之间还有差距。

2. 一是大力发展农村卫生,提高农民健康水平。继续推进新型农村合作医疗试点;加强农村卫生服务体系建设;建立适应农民收入水平的农村医药价格管理体系和农村医疗服务规范;加强农村卫生人才培养,组织城市医生对口支援农村。

二是积极发展城市社区卫生服务,深化城市医疗卫生体制改革,努力构建新型城市卫生服务体系。主要措施有:加大政府投入,建立规范合理的收支管理机制,保障其公益性质;将符合条件的社区卫生服务机构纳入城镇职工基本医疗保险定点范围,按规定报销医药费用;推动社区首诊制度试点,引导患者到社区就医;加强以岗位培训为重点的社区卫生人才队伍建设,制定倾斜政策,吸引医学人才进社区。

三是切实加强医院管理,提高医疗服务质量,端正医疗服务作风;。在全省开展“医院管理年”活动。同时,总结推广临床检查结果“一单通”、按病种收费、单病种限价收费、高值医用耗材招标采购、平价医院和病房等成功经验和做法。积极规范医疗收费,从严核定医用设备检查治疗价格,积极配合有关部门改革药品价格管理方式,扩大政府定价药品范围。

四是加快建立贫困群体的医疗救助机制,增强大病救助能力。

3.

#### 利国利民的事业

##### ——大力发展社区卫生服务

胡锦涛总书记指出,发展社区卫生服务,对于解决群众看病难、看病贵问题,为群众提供廉价、便捷的医疗保健服务,提高全社会疾病预防控制水平,具有重要意义。中央决定将发展社区卫生服务作为推进城市卫生综合改革和缓解群众看病难、看病贵的基础性工作,摆到重要位置,集中精力,集中推进。这是我国城市医疗卫生体制改革思路的一个重大转变,是执政为民、服务人民,顺应民心的一件大事,也是推进卫生体制改革的基础工作。

城市卫生是卫生事业的重要组成部分,是实现人人享有初级卫生保健目标的基础环节,始终受到党和政府的高度重视。近日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛,中共中央政治局常委、国务院总理温家宝分别对发展社区卫生服务工作作出重要指示,为我国城市社区卫生体制改革指明了方向。

发展社区卫生服务工作的核心,就是要把现有的医疗卫生的力量落实到人民群众身边,落实到最基层;就是要让群众看病难变成看病易,看病贵变成合理负担,有利于人民的身心健康;就是要以维护群众健康为中心,使广大群众充分分享改革成果。

要实施好这项工作,九澳解决目前卫生体制、机制还不能完全适应我国经济社会发展和广大人民群众日益增长的医疗卫生服务需求,特别是卫生资源配置不合理,优质资源过度向大医院集中等问题;解决社区卫生服务机构医护人员不足,医疗设备相对简单、陈旧,卫生资源严重不足,服务能力不强等难题。

应该看到,为解决人民群众看病难、看病贵问题,党和政府已经采取了许多措施,从建立大病统筹到建立社会保障制度,从治理药价虚告倒推行平价医院等等。改革开放以来,我国医疗卫生体制进行了许多改革,取得了很大成绩,社区卫生机构也为解决人民群众看病难问题作出了积极贡献。但我们也应该承认,看病难、看病贵仍然是我国卫生事业发展中的一个突出问题。解决这些问题,需要发挥人民群众中蕴藏着的巨大积极性。



上海、宁夏等地方的实践充分证明,发展社区卫生服务既是优化卫生资源配置,有效缓解群众看病难、看病贵问题的切入点,也是带动和促进卫生综合改革的交汇点。

发展社区卫生服务,要坚持社区卫生服务的公益性质,注重服务的公平、效率和可及性;要坚持政府主导,鼓励社会参与,多渠道发展社区卫生服务;要坚持实行区域卫生规划,立足于调整现有卫生资源、辅以改扩建和新建,健全社区卫生服务网络;要坚持改革卫生和基本医疗并重,中西医并重,防治结合;要坚持以地方为主,因地制宜,探索创新,积极推进。

发展社区卫生服务事业,是一项功在当代、惠及子孙的大事。各级政府要本着以人为本的精神,高度重视这一工作,加强领导,制定发展规划,有计划、有步骤地建立健全以社区卫生服务中心和社区卫生服务站为主体,以诊所、医务室、护理院等其他基层医疗机构为补充的社区卫生服务网络。

发展社区卫生服务,要积极推进,完善发展社区卫生的政策措施。特别要在量力而行的前提下,加大投入力度,建立稳定的投入机制,保证社区卫生服务机构稳步发展、正常运行。要改革机制,完善管理,不断改善社区卫生服务条件和水平,保证群众身体健康,促进经济社会协调发展。

群众利益无小事。重视人民群众的身体健康,这是社区卫生服务建设,是党中央坚持树立和落实科学发展观,构建社会主义和谐社会的重要举措,是促进社会主义现代化建设的重要举措。以民为本,惠及群众,民必乐之。促进社区卫生服务建设的实践,必将像滚滚春潮,掠过人们群众的心田,极大地振奋人民群众的精神,激发起更大的创业激情。

(来源:光明日报 2006 年 2 月 27 日)

更多免费考试资料请登录中国公务员考试网官方网站

中国公务员考试网 [www.cngwy.net](http://www.cngwy.net)