

电子科技大学

2010 年攻读硕士学位研究生入学试题

考试科目：806 行政管理综合

所有答案必须写在答题纸上，做在试卷或草稿纸上无效。

一、辨析题（先辨别所示命题的正误，再分析辨别的理由。每题 10 分，共计 30 分）

- 1、矩阵式的行政组织结构是指组织横向分科、纵向分层。
- 2、中国国家公务员制度和西方国家公务员制度构建的动因是不一致的。
- 3、计划规则预算的做法是按政府各部门职能及施政计划，根据成本效益分析原理，通过分析以往政府财政成本效益，决定政府现在和未来的活动。

二、简述题（简明扼要地回答所示问题，每题 15 分，共计 30 分）

- 1、简述行政执行的前提及其应急状态下的表现形式。
- 2、简述电子政务的基本内容及其对提高行政效益的意义。

三、案例分析（分析所示案例，回答问题，每题 30 分，共计 60 分）

案例正文

（一）紫金山观景台的建与拆

2002 年 2 月 1 日下午，遭到市民强烈反对的南京紫金山观景台终于引爆拆除，至此，连续 4 个月闹得沸沸扬扬的南京紫金山观景台事件以政府的被动纠错而告终，但是，围绕观景台的是是非非曾经一度引起广大市民与专家讨论的话题以及留给人们的思考并没有完结。

是“建什么好”还是“根本就不该建”？

紫金山观景台建在最高峰头陀岭上，预计总造价为 3000 万元，工程于 2001 年 4 月动工。据南京中山陵园管理局介绍，它实际上是江苏省气象局的高水平观测站，规划兴建时只考虑了观测效果，曾对建筑设计在国际上进行了招标，国内外 9 个单位参加竞标，但对景观问题没有做太多的考虑。

同年 10 月，《南京晨报》率先根据读者反映刊文《头陀岭上在建什么》，在随后 10 余天连续报道并展开讨论，该不该在这里建这样一个钢筋水泥结构的建筑就成了南京市民议论的焦点，共有 4000 多个市民参与了大讨论。绝大多数市民认为，观景台作为政府修建的公共设施，是一个极大的败笔——是对紫金山整体形象的破坏。国家对紫金山风景区的建设与维护已经经历了几代人，谁也无权置国家和人民的利益于不顾，对紫金山进行“破坏性建设”。紫金山上根本就不应该出现这样的建筑。

市民对修建观景台的激烈反对是投资方之一的中山陵园管理局事先没有想到的，更是南京市政府所没有预料到的。在接受媒体采访时，管理局办公室张主任也承认没有想到市民会有这么大的意见。但在“该不该建”的质疑中，备受指责的中山陵园管理局、南京市规划

局一直拒绝公开发表言论。在市政府，一官员就此谈了两句话：第一句是：观景台的选址、规划，有法律依据，不存在违法问题；其二，方案招标、行政审批完全符合法定程序。

然而，10月17日，东南大学法律系教师施建辉、顾大松向市中级人民法院递交诉讼，起诉市规划局违法行政，要求市规划局撤销对观景台的规划许可。他们在诉状中称，观景台的钢筋水泥建筑位于连绵起伏、绿意盎然的紫金山脉的最高处，极大地破坏了南京市民引以为荣并享誉海内外的紫金山自然景观，同时也极大地影响了凭票入园的游客的游兴。购买了中山陵年票实际上就是和中山陵园管理局建立了一种临时合同关系，依据《南京市中山陵园风景区管理条例》第七条有关“保持自然景观和人文景观的原有风貌，维护风景区的生态平衡，各项建设设施应当与风景环境相协调”的规划原则，他认为南京市规划局作为南京市规划许可行政职能部门，在对观景台建设的规划许可中未能依法行政。“南京市规划局的规划许可行政行为影响了我与中山陵园管理局的民事关系，按照民事诉讼法的规定，只要你认为你的合法权益受到侵害，就可以对具体的行政行为进行起诉。”

施建辉也认为，根据我国风景名胜区建设管理条例和《南京市总体规划》、《南京市中山陵园风景区管理条例》，这里不能再搞任何建筑，特别是会影响山体轮廓线的建筑，而观景台所在位置恰恰定在轮廓线的交点。南京市规划局批准在头陀岭建设观景台，是违法行政。但是，事情并不像顾大松和施建辉想象的那样顺利和简单。一直到2002年1月27日南京市政府决定将投资3000万的观景台予以爆破拆除前，顾大松他们的诉讼都不曾被南京市中级人民法院和江苏省高院受理，因而未能进入司法程序。

虽然最终观景台是被拆除了，然而对于事情的结果，顾、施二人认为其收获并不大，他们的这场因为政府行政行为引起的官司尽管最后是靠政府行政指令来平息，但他们状告规划局的举动并不是后来导致政府纠错的决定力量。而且，他们也质疑南京市政府这次纠错行为的合法性：“政府要撤销以前的行政行为有两个理由：一是认为此行政行为不合法；二是因为公众利益的需要。如果是前者，南京市政府就要宣布规划局的规划许可是错误的；如果是后者，市政府应该给中山陵园管理局补偿。”但现在，除了一声爆炸是明确的以外，这座观景台从建到拆，整个过程都是不透明的。

观景台是怎样冒出来的？

大煞风景的观景台还未竣工，就因破坏紫金山景观而遭到了南京市民的强烈反对。那么，紫金山观景台是如何取得规划部门批准的？

最早的设想，仅仅只是建成一个纯观景平台，规模小得多。设想由中山陵园管理局提出，主要基于经济考虑。因为紫金山索道近年来游人减少，管理局有心利用索道之便，建观景台，以增加景点收入。1999年9月，还专门为“能不能建观景台”一事召开规划专家的咨询会。那次会上，一些专家提出了反对意见，其中最强烈的是南京市建设委员会顾问、东南大学建筑系老教授黄伟康。他直截了当地指出：建成后将是一处“败笔”。黄教授的反对意见，没有被采纳。会后，他也没有再被邀请参加该项目的有关咨询。那次会上，最终以大多数专家基本肯定“可以建”而结束。其后，中山陵园管理局开始征集设计方案。

此时，江苏省气象台正急于选址建多普勒雷达站。这是一个国债项目，主要用于测量汛期气象，以利防洪防灾。与全国其他城市相比，江苏的动作算慢了。所以，他们选址时很着急。雷达站对地理的要求是无遮挡、无缝隙。起初，气象台的方案是在紫金山天文台处。由于此处山体不高，为达到“全覆盖”，球状雷达站需要由一根90米高的标杆托起，设想一

提，即遭专家强烈反对，认为标杆与山体高度严重失衡。于是，气象台又开始新的选址。结果，在另一次关于观景台方案的讨论中，与会有关领导“灵机一动”：如果把观景台与气象台的雷达站结合起来，不就“两全其美”了吗？

合法程序下决策是否科学民主？

就上述经过而言，仅从程序来看，的确“合法”。但是，不少专家指出：即便如此，“合法程序的背后”，也常常有“不合理因素”。应该引起思考的是：市场经济条件下的规划项目的行政审批制度如何更科学、民主？

比如，规划部门一些人私下也承认：“体量确实太大了”，“但我们有什么办法呢？领导要求我们二合一，我们只能在这样的前提下尽可能寻找最佳方案”。这是规划部门的苦衷。有人甚至说，哪座城市没有规划败笔？而黄伟康教授则想写一部著作，主标题定为“城市的命运”，副题就是“建筑史·行政长官·老百姓”。

再比如，有专家把关，决策理应更科学。但是，对“专家咨询会”，投资方其实更多地采取“顺我者邀，逆我者弃”的态度。东南大学城市规划设计研究院副院长段进说：规划在实施前审批，就是要听取不同意见，考虑各种不利因素。有不同意见，是件好事。但是，选择什么观点的人来参加咨询，会得出可能截然相反的结论。一个项目的通过与否，必须倾听两种观点甚至多种观点，即使采纳赞同派，也应在最后审批的方案中吸纳反对派的意见。这样才能减少规划的负面效应。

又比如，公众强烈要求这一过程公开透明，尤其是对涉及公众利益的重大项目，必须在审批前公示。从事行政诉讼的顾大松建议：在行政执法中，像城市规划这样一些公共项目，应该强调公示制度必不可少，吸纳有利害关系的公众或能够代表他们利益的协会参加，并在最终方案中体现他们的想法。一个令人不解的情况是，紫金山观景台从2001年10月媒体开始报道以来，在种种疑惑、质问、建议声中，人们希望：政府公开全过程，告诉大家谁是投资方、谁是受益者，方案是如何审批的。其实，这个要求并不高。遗憾的是，“有关部门”只是沉默。至今，人们尚未听到权威的说明，政府决策如此的暗箱操作，带来的结果只会是小道消息满天飞，各种流言到处传。那么，为什么政府部门保持如此“高度一致”的沉默呢？据有关媒体报道，比较多的说法是：“这事太敏感，随便议论，会影响团结。”

谁该对纳税人的钱负责？

经过当地市民和媒体4个多月的议论后，面对各方反对意见的南京市政府最终下令爆破拆除观景台并恢复原处的山体植被。堵在南京市民心头上大“碉堡”终于搬掉了。问题是，政府为什么非得要等到错了再去纠正呢？为什么不在立项之前就做好充分的论证呢？一位不愿透露姓名的官员承认，目前政府的纠错是被动的，非得到了那种已经形成很大的压力，或者特殊人物关照，或者已经造成重大的社会影响时，政府才会纠错。

然而，据统计，这座总投资3000万元的观景台在拆除前已经花去1000多万元，而且爆破拆除费用、恢复被破坏的植被、重建原有建筑白云亭，又将耗资200万元，此次南京市纠错成本就达1200多万元，如果算上机会成本，损失会更大。一石激起千层浪。“早知如此何必当初？这样的纠错成本太高了。”这是很多纳税人对观景台事件的无奈感慨。

如此巨额超千万元的损失，试问，究竟是谁将国有资产“报销”的？事情的责任者是不是

可以不再承担责任?对于整个事件,很多市民不无讽刺地说,观景台从修建到爆破,水泥、石子、砖头从山下搬上山,再从山上搬下山,仿佛做游戏一般,把国家的钱财真的当儿戏了。

著名经济学家茅于軾不无感慨地说:“我倒觉得,南京市政府拆掉观景台,阻止了还有 2000 多万元继续投资的错误,是对错误决策的一个补救,但它的意义,主要还不是经济意义上的,它表明南京市政府摆正了自己权利义务的位置。政府对自己的错误,怎么样来消除?其基础就是要尊重纳税人的权利。很遗憾的就在于,南京市政府没有把这种尊重做在观景台立项规划之前,否则,观景台事件就不会发生了。”

财政部科研所的白景明博士从公共财政的角度提出了他的观点。“政府花钱要增强民主理财的意识。何况,每一分税款都饱含着纳税人的汗水和收税人的艰辛。”白博士认为,政府在财政支出上,特别是在对公共工程的支出这一块,近年屡屡出现决策失误,与政府财政支出缺乏透明度、搞封闭式决策有关。在建立公共财政的过程中,政府重大工程在立项和规划上应该实行预算听证会制度,充分依靠专家论证和广泛听取民众意见。因为说到底,公共财政的钱就是纳税人的钱,公共工程也是广大纳税人在使用,因此,纳税人有权利对涉及自己利益的事情享有知情权、参与权;政府也有义务增加决策的透明度,真正做到善款善用,把钱花得明白,花得科学。

观景台拆了,人们对它的议论却在继续……

请回答:

- (1)、我国公共决策系统优化的基本方向有哪些?
- (2)、紫金山观景台由建到拆暴露出政府决策存在哪些问题?
- (3)、各级政府今后应怎样预防此类事件的发生?

(二) 厦门的“水务革命”

2004 年 12 月 24 日,厦门市发生一起令世界水务界侧目的大事,厦门水务集团有限公司与国内顶级资本巨鳄上海实业控股有限公司旗下的中环保水务投资有限公司正式签约,同时宣告厦门水务中环制水有限公司和厦门水务中环污水处理有限公司正式成立。至此,厦门公用事业有史以来规模最大的一次招商引资项目终于尘埃落定。引资总金额高达 4.6 亿。从 2003 年厦门首次“水务革命”到事隔近两年的厦门最大公用事业资产转让的第二次“水务革命”,大幕是如何拉开并将如何演绎剧情的呢?

1、厦门第一次“水务革命”

随着厦门海湾城市建设进程的加快,对城市基础设施建设资金的需求越来越大,全靠财政资金已很难支撑水务企业的发展。加上传统由财政拨款建设、运营和维护的发展模式所带来的技术进步缓慢、效率低下、资金不足、人员队伍臃肿等种种问题,促成了水务企业市场化运营模式浮出水面。2003 年 6 月厦门市政府为了推进水务行业的市场化改革进程,将原水、供水、污水处理“三水合一”,成立了厦门水务集团。

厦门的“原水、给水、污水”经营原分属 14 家不同企业,不仅单体管理人力投资成本高,而且分散经营各自为政不好协调,因而此次整合旨在顺应大势,形成上下游产业链一条龙。毕竟联合是一次企业利益的再调整,尤其要触动到原有企业经营者和其他既得利益者的利益。这次厦门水务企业的重组整合,虽然带有较为浓厚的行政色彩,但如何将行政行为通过引导,

使重组整合能按照市场经济的规律健康发展，还有许多工作要做。

据厦门大学一位不愿透露姓名的专家认为，从世界水务企业发展的情况看，水务企业组建大集团是一个趋势。厦门这次将 14 家水务企业合并组建成一个更大的水务集团有限公司，这在总体上顺应了水务企业发展的大趋势，在形式上为水务集团的做大、做强创造了一定条件。这 14 家水务企业都有各自的企业文化，整合时应充分考虑其差异性，在处理兼并联合特别是多家企业的兼并联合问题上，应该慎之又慎。联合兼并应当是企业发展到一定程度的自身要求，是市场行为，应由企业和市场来决定，而不是政府拉郎配卸包袱。企业的联合重组是属于难度很大的工作，需要面临很多挑战和克服许多障碍，简单的合并经营是不够的，联合后水务集团管理层应该有明确的市场战略和准确、清晰的重新定位。

2、厦门“水务革命”一波未平一波又起

2004 年 3 月起，受厦门市政府委托，刚组建不到两年的厦门水务集团有限公司按照企业国有产权转让程序和《招标投标法》的有关规定，通过厦门产权交易中心，采取公开招标的方式进行招商引资。

经过数度反复比选，中环保出价 4.6 亿元，赢得厦门市政府和厦门水务集团的青睐。双方合资成立“厦门水务中环制水有限公司”和“厦门水务中环污水处理有限公司”两家中外合资企业。两公司占用土地的使用权资产仍归厦门水务集团，由两家公司分别向厦门水务集团租赁使用。合资公司将逐步建立科学合理的岗位管理制度、薪酬考核体系、有效的激励措施等。两合资公司涉及的 800 多名员工岗位基本不变，待遇将不会低于现在水平。

近年来，国家鼓励社会资金进入水务，打破垄断经营鼓励竞争。我国在水务方面的投入已经每年从六七百亿元增加到 2000 多亿元，但目前仍无法满足城市快速发展的要求。有资料显示：我国的污水处理率全国平均才 29%，而要达到 45% 的目标，则还需投入上千亿元资金。这些钱光靠政府投入显然不行，只能向社会资金和外资筹集。与投资领域对外开放相一致的是，我国的水务市场体制改革也将同步展开。

3、厦门“水务革命”连带效应

厦门虽然地处东南沿海，却是一个缺水城市，由于需要长距离输水，供水投资较大，因此水价相对较高。长期以来，由于排污费偏低而且水务部门长期靠政府补贴，不利于排水行业走向市场。

厦门水务集团根据国家有关政策及厦门污水处理费，提供了 4 套提价方案供听证代表参考。污水处理费收费标准调整范围为厦门市所有城市用水和排放污水的单位和个人。厦门市城区范围内的行政机关、事业单位、工商企业、工厂、个体户和居民等单位和个人均应缴纳污水处理费。同时，厦门水务集团拟对自来水价格进行结构性调整，一是实现全市“同网同价”，拟提高同安、翔安两区自来水价格；二是制订合理的二次供水抄收方案。

污水处理设施建设的规模需要不断扩大、技术需要不断完善、运营费用不断上升，这些都需要不断投入巨大的资金，而作为这些投资成果的受益人，理所应当要承担一定比例的投资成本。事实上，在相当长的时间里，厦门污水处理的资金压力相当大，所形成的资金缺口已经日益凸显出来。

4、厦门“水务革命”触动谁？

(1)对话水务团队

厦门水务集团董事长：一年来，厦门水务产业已经形成了十分清晰的产业链，水务资源整合后也发挥了最大的效益。仅原水输送一项，一年就可以为水务集团节约动力成本 1000 万元。与其他地方不一样，今后几年内，厦门市的水务基础设施建设任务还相当繁重，今后的建设资金缺口就达到了 6 亿元，未来 3 年需要 15 亿元建设资金。我们不担心团队的危机，既然走向了市场，产品价格就要体现价值，投资就要体现回报，关键是有关方面在这上面观念还有点摇摆，一方面要求产业走市场化道路，另一方面又无法真正按照市场规律办事，做到市场化运营，这也是当前水务行业一个比较矛盾的地方。比如，水务集团拥有 30 亿元的净资产，而 2004 年实现的利润总额只有 162 万元，净资产利润率几乎为零。国家建设部规定的标准是 6%-8%，深圳则为 3%。

(2)业内专家之见

刘先生：水务集团不能满足于改制成功，应该形成模式，成为国内一流的企业，在适当的时候要走出去，打入其他城市的水务行业，最后发展成为世界有名的水务公司。

何先生：在水务建设方面，政府还应该保持一定的投资，不能撒手不管，完全让企业向市场索取。否则可能使企业变得唯利是图，引发社会矛盾。

孙先生：水价听证会的社会评价功能最大限度的发挥，将极大强化水务企业的外部激励与约束机制，从而引导水务企业逐渐走上良性发展的轨道。所以我说，水务这个家不好当，应该由大家来当！

郑先生：水务集团的主要竞争威胁来自于国内和国外同类企业之间的竞争，就厦门地域来说，这一竞争威胁目前是比较弱的，将来要走出去，进行跨区域水务投资，这时候就可能产生竞争了。

(3)政府部门与领导主管部门

园林局领导认为：“厦门水务集团的改革是成功的方向也是正确的。”“水务集团的改革是在比较艰难的情况下进行的。从行业上看，改制是‘三水合一’，从体制上讲，又是连走两步——从事业单位到企业单位，又从国有企业到合资企业，员工的观念转变需要一个过程；而且，改制后，庞大的建设资金需要水务集团通过改革和加强经营管理来筹集。当然，引进市外资金，出让部分股权，这在全国也都是一种尝试，难度也很大。”

刚刚赴任的厦门市委主要领导表示，城市发展的关键是水。厦门的用水主要依赖域外水源，因此要高度重视水源保护和引水管网建设，加快补充水源的建设步伐；同时还要高度重视制订必要的应急预案，做好本市水源的保护，确保紧急情况下老百姓能用上水。对厦门水务集团推进的农村自来水进村入户工程予以肯定，“很了不起，要继续推进，让广大农民共享特区发展成果。”他提出应注意总结经验，争取把厦门的改革推广到全省去。公用事业改革要坚持国有企业的主导地位，特别是自来水、煤气等关系国计民生的重要项目一定要坚持国有控股，国有控股 51% 以上应作为一条“铁线”。

(4)居民反映

据对厦门辖区部分居民了解，总体认为厦门水务改革利大于弊，作为普通老百姓他们最关心的是自来水的水质、供应保障、水价以及污水处理费用是否取之于民用之于民等。

请回答：

- (1)、政府的基本职能及其政府职能转变的基本趋势是什么？
- (2)、你认为政府在公用事业市场化改革中需要如何定位与作为？
- (3)、从政府部门角度，你认为应如何处理公用事业(水务)改革成本的分担问题？

四、论述题（全面系统地论述所示问题，每题30分，共计30分）

试论 19 世纪末 20 世纪初，行政管理学在西方国家的兴起状况及其当时中国行政活动的演变特征。