



MPA 肯尼迪模式政府管理全书

政府城镇建设管理

——经典理论与案例分析

策 划 中国哈佛管理研究院
主 编 郭 成 杨友孝 石 谦
副主编 程爱学 尤丽霞 王冀平

文本名称:MPA 肯尼迪模式政府管理全书·政府城镇建设管理经典理论与案例分析

文本主编:郭成 杨友孝 石谦

光盘出版发行:当代中国音像出版社

出版时间:2004 年 6 月

光盘出版号:ISBN 7-900106-12-8

定价:998.00 元 (1CD 赠配套资料三册)

顾问委员会

- | | |
|-----|-----------------|
| 郭 成 | 中国哈佛管理研究院院长 |
| 李述一 | 建设部管理干部学院教授 |
| 陈志楣 | 中国社会科学院管理学博士 |
| 汤因武 | 中共中央党校教授 |
| 徐耀同 | 国家行政学院教授 |
| 晓 韦 | 北京大学政府管理学院教授 |
| 付如良 | 中国人民大学公共政治教授 |
| 邢 颖 | 清华大学公共管理 MPA |
| 石 谦 | 北京师范大学公共管理博士 |
| 尤丽霞 | 北京师范大学公共管理 MPA |
| 罗述勇 | 南开大学社会管理学博士 |
| 万向东 | 中山大学公共管理学院教授 |
| 李 骥 | 南京大学公共管理博士 |
| 姜新浩 | 复旦大学政治学院博士 |
| 王健康 | 首都师范大学政法学院教授 |
| 程爱学 | 中国哈佛管理研究院常务副院长 |
| 庞 胜 | 美国加州大学洛杉矶分校教授 |
| 刘林平 | 法国里昂大学公共管理博士后 |
| 唐 亮 | 日本庆应大学公共政治博士 |
| 王冀平 | 中共中央党校函授学院命题办主任 |
| 王国华 | 武汉工业大学公共管理学教授 |
| 杨友孝 | 北京大学城市环境学博士 |

主 编 寄 语

江泽民主席尝言：先有哈佛，后有美国。推而广之，我们也可以说，先有哈佛大学的肯尼迪政府学院，后有现代意义上的美国政府。因为正是设立于20世纪30年代的哈佛大学肯尼迪政府学院，为罗斯福新政之后的现代美国政府，培养了一批又一批出类拔萃的高级政府管理人才。

自肯尼迪学院设立至今80年来，培养高端政府管理人才的肯尼迪模式已经在全球范围内得到了广泛认同。不仅欧美日各发达国家的政府高端管理人才均依此模式培养，新加坡、韩国等东亚国家的公共管理人才的高端培养，也均采用了此一模式。实际上，自1997年我国第一期高级官员进修班在肯尼迪政府学院开班，就意味着我国也已经认可了此一高端政府管理人才的培养模式的内在价值。而自2001年MPA（公共管理硕士）教育在我国全面推广，此一模式的有效性与普适性更是得到了我国社会各界的普遍承认。然而，纯粹依靠学院教育培养规模毕竟有限。据推算，即使要达到韩国目前30%的公共管理人员均拥有MPA学位的水平，我国就需要有1000万人接受此一培养。而按目前我国的院校培训能力和规模来计算，要达到此一目标在我国竟需要整整4000年！正是需求与可能之间的这种巨大反差，促使我们组织我国熟悉MPA肯尼迪政府管理人才培养模式的有关专家编撰了此书，以为广大政府及NGO公共管理人员学习的参考。不当之处，望指正！

目 录

第一篇 MPA 肯尼迪模式:政府建设管理概论

第一章 政府城镇建设管理机关的法律地位与职能	(3)
第一节 政府建设管理机关的法律地位	(3)
一、国家建设部是国家建设行政主管部门	(3)
二、国家建设部的主要职能	(8)
第二节 政府建设管理机关的机构设置与权限	(9)
一、国家建设部机构设置与权限	(9)
二、省(市)自治区建设厅机构设置与权限	(11)
案例一 孙长根状告县政府	(18)
思考题 ①县政府具备对医生进行处理的主体资格吗?为什么?	
②你认为县政府的处理决定是越权行政行为吗?为什么?	
③孙长根为什么胜诉?它说明什么?对你有什么启发?	
案例二 林曦为什么胜诉	(21)
思考题 ①林曦认为区政府侵犯了自己的权益,为什么?他有权提起诉讼吗?	
②区政府履行了法定职责吗?为什么?	
③区政府败诉说明了什么?说说你的感受。	
第二章 城镇规划行政管理	(25)
第一节 城市规划的实施和管理	(25)
一、城市规划编制的程序	(25)
二、实施城市规划的管理机构和管理体制	(27)
三、实施城市规划的管理活动	(28)
第二节 村庄和集镇规划建设管理	(33)
一、村庄和集镇规划的制定	(33)

二、村庄和集镇规划的实施	(35)
三、房屋、公共设施、村容镇貌的管理	(36)
第三节 违法责任	(41)
案例一 王某与李某宅基地纠纷强制执行案	(42)
思考题 ①你如何认识这一案件的性质? 从中可以得到什么样的启发?	
②建房许可证制度的意义在哪里? 通过本案例 请你说明?	
案例二 某县房地产开发总公司房屋买卖因	(48)
思考题 ①你怎么看待这一案例? 能受到哪些启示?	
②本案中的买卖得以实现说明了什么?	
试想一下,如果城镇规划通过某种程序已经公示于众后果会有 所不同吗?	

第二篇 MPA 肯尼迪模式:政府建设管理实践(上)

第一章 城镇土地行政管理	(53)
第一节 土地管理概述	(53)
一、土地管理法基本概念	(53)
二、土地所有权	(54)
三、土地使用权	(55)
第二节 城镇建设中的土地政策	(57)
第三节 建设用地	(59)
一、建设用地的概念	(59)
二、乡(镇)村建设的建设用地	(60)
三、国家征用土地	(61)
四、国有建设用地	(64)
五、临时用地	(66)
第四节 违反土地管理法的责任和处理	(66)
一、违反土地管理法的责任	(66)
二、违法案件的处理	(68)
案例一 一桩严重的土地非法转让案	(74)
思考题 ①你认为德成公司“炒地”利用了哪些条件和便利? 为什么?	

②德成公司“炒地”国家管理方面有没有漏洞?为什么?	
③你认为德成公司“炒地”的警示作用是什么?	
案例二 一起无效的拍卖案	(78)
思考题 ①你如何看待这一桩无效的土地拍卖案?从中得到哪些启示?	
②公证处发挥了什么样的作用?教训是什么?	
第二章 城镇建设工程勘察设计行政管理	(79)
第一节 建设工程勘察设计管理概述	(79)
一、建设工程勘察设计的概念	(79)
二、建设工程勘察设计法规立法概况	(80)
三、工程建设标准的制定与实施	(81)
第二节 施工图设计文件审查	(83)
一、施工图设计文件审查的概念	(83)
二、施工图审查的范围及内容	(83)
三、施工图审查机构	(84)
四、施工图审查的程序	(85)
五、施工图审查各方的责任	(86)
第三节 建设工程勘察设计监督管理	(87)
一、建设工程勘察设计的监督管理	(87)
二、法律责任	(88)
案例一 光明监理公司遇到的难题	(91)
思考题 ①该监理合同是否已包括了主要的条款内容?	
②在该监理合同草案中,拟订的几个条款是否有不妥?为什么?	
③如果该合同是一个有效的经济合同,它应具备什么条件?	
④你是否同意他们对监理规划的作用和编制原则的看法?为什么?	
⑤监理单位讨论中提出的监理规划基本内容,哪些项目不应编入 监理规划?	
⑥给业主提出交监理规划文件的时间安排中,哪些是合适的,哪些 是不合适或不明确的?如何提出才合适?	
⑦监理工程师在施工阶段应掌握和熟悉哪些质量控制的技术依 据?	
⑧监理规划中规定了对施工队伍的资质进行审查,请问总包单位	

和分包单位的资质应安排在什么时候审查?

⑨如果在施工中发现总包单位未经监理单位同意,擅自将工程分包,监理工程师应如何处置?

⑩投资控制措施中第几项不完善?为什么?

⑪施工单位提出的费用索赔计算是否合理?为什么?

⑫施工单位提出的工期索赔要求是否合理?为什么?

案 例 二 一位总监理工程师面临的问题 (95)

思考题 ①你认为以上哪些做法不妥?

②总监理工程师接到业主通知后应如何处理?

第三章 城镇建筑行政管理 (96)

第一节 建筑行政管理概述 (96)

一、狭义与广义的建筑法 (96)

二、建设工程法 (97)

第二节 工程项目建设程序 (99)

一、工程项目建设程序的概念及性质 (99)

二、工程项目建设程序 (99)

第三节 建筑工程许可 (103)

一、建筑工程许可制度 (103)

二、建筑工程从业者资格 (104)

第四节 建设工程招标投标 (105)

一、建设工程招投标概述 (105)

二、建设工程招标 (106)

三、建设工程投标 (116)

四、建设工程开标、评标、中标 (118)

五、招投标的管理与监督 (123)

第五节 建设工程合同 (125)

一、建设工程合同种类 (125)

二、建设工程勘察、设计合同 (126)

三、建设工程施工合同 (128)

第六节 建设工程监理 (131)

一、建设工程监理制度概述 (131)

二、我国实行强制监理的范围 (132)

三、工程监理单位的资质许可制度	(133)
四、建设工程监理合同	(133)
第七节 建设工程质量	(135)
一、工程质量监督管理制度	(135)
二、建设工程质量责任和义务	(138)
第八节 建设工程安全	(147)
一、建设工程安全管理的方针	(147)
二、建设工程安全管理的基本制度	(148)
三、建设工程安全责任	(150)
四、工程建设重大安全事故的处理	(156)
案例一 监理公司为什么对业主说“不”	(162)
思考题 ①设计变更的工程价款应由()编制,由()审核,由()批准。	
a. 专业监理工程师 b. 项目总监 c. 业主代表 d. 设计院 e. 承包商	
②根据以上合同条款,由业主方确认的设计变更是否都可以调整合同价格?	
③监理工程师是否有权审定设计变更的工程价款调整,为什么?	
④该工程有 40 根 H 型焊接钢柱,原设计面漆为二遍醇酸磁漆,每吨钢结构油漆定额基价为 110 元/吨。根据消防部门要求,设计改为 4mm 厚的防火涂料,其价格经确认为 110 元/㎡(按钢柱表面积计算),应如何调整该设计变更的工程价款,并列出具计算公式。	
⑤上述项目在选定屋面工程施工分包时,业主方坚持选定 × × 分包单位。而总承包商坚决反对,而监理方有充分的理由不同意选定 × × 分包单位,而业主也不肯让步,作为监理方是否能使用否决权? 该怎样协调为好?	
案例二 建华工程公司为什么索赔	(164)
思考题 ①监理工程师应对该桥的网络进度计划提出什么建议?	
②监理工程师应如何处理以上索赔?	

第三篇 MPA 肯尼迪模式:政府建设管理实践(下)

第一章 城镇工程建设标准行政管理	(167)
-------------------------------	-------

第一节 工程建设标准管理概述	(167)
一、标准的构成及主要内容	(167)
二、工程建设标准的作用	(168)
第二节 工程建设标准的种类	(169)
一、根据标准的约束性划分	(169)
二、根据内容划分	(170)
三、按属性分类	(171)
四、国家标准的分级	(171)
第三节 工程建设强制性标准	(173)
一、《工程建设标准强制性条文》实施的意义	(173)
二、工程建设强制性标准的监督管理	(174)
三、工程建设强制性标准执法检查	(175)
四、违反工程建设强制性标准的法律责任	(175)
案例一 一起被及时制止的质量事故	(179)
思考题 ①分析比较该工程现场监理机构选择矩阵制还是直线制结构形式更合理?	
②总监理工程师不批准施工单位开工报审表的具体理由是什么?	
③上述基础工程质量问题由谁承担责任? 损失由谁承担? 如何索赔?	
④业主在会议上的决定是否正确? 为什么?	
⑤分析质量监督机构的行为是否恰当。	
⑥监理工程师对以上基础工程质量问题如何处理?	
案例二 一位见习工程师遇到的问题	(181)
思考题 ①承包商对以上事件可否索赔? 为什么?	
②(1)简述监理工程师计量承包商申报的已完工程量的程序。	
(2)承包商报送的申报款的计算及组成是否合理? 为什么?	
第二章 城镇房地产行政管理	(184)
第一节 城市土地管理概述	(184)
一、城市土地及其特性	(184)
二、城市土地管理机构及其管理手段	(186)
三、城市土地管理的内容	(188)
第二节 城市土地市场及其管理	(190)

一、中国城市土地市场体系的建立	(191)
二、中国城市土地市场	(192)
三、城市土地市场管理	(194)
第三节 城市住房管理	(196)
一、我国城市住房管理概述	(197)
二、我国城市住房制度的改革	(198)
三、现阶段我国城市住房管理的内容	(199)
第四节 物业管理	(202)
一、物业服务概述	(202)
二、新建住宅小区管理	(203)
案例一 房地产买卖和互换无效纠纷案	(205)
思考题 ①你如何认识这一纠纷案? 有哪些启示?	
②产权过户手续的作用是什么?	
案例二 刘某诉某食品商店房屋	(210)
思考题 ①你如何看待这一纠纷案? 其中的教训是什么?	
②你认为原、被告的理由是否充分,你认为应该怎样处理这一纠纷? 理由是什么?	
第三章 城镇风景名胜区行政管理	(214)
第一节 风景名胜区管理概述	(214)
一、风景名胜区的概念	(214)
二、风景名胜区管理法规现状	(216)
第二节 风景名胜区的保护	(217)
一、风景名胜区的审定	(217)
二、风景名胜区保护的原则和措施	(218)
第三节 风景名胜区的规划与建设	(220)
一、风景名胜区的规划	(220)
二、风景名胜区的建设	(221)
第四节 风景名胜区的管理	(224)
一、风景名胜区的管理体制	(224)
二、风景名胜区的管理职责	(225)
案例 临海“卖古”尝到甜头	(226)

思考题 ①你怎样评论临海市的上述作法?	
②从上述案例中怎样看待中国化管理体制及其可能的完善?	
③你还有什么更好的管理,临海市的古遗产、古文化、古城墙、古街区、古民宅的方法?	
第四章 城镇基础设施与环境行政管理	(229)
第一节 城市基础设施概述	(229)
一、城市基础设施的含义和范畴	(229)
二、城市基础设施的分类	(231)
三、城市基础设施的作用	(232)
第二节 城市基础设施管理	(234)
一、城市基础设施管理的机构	(234)
二、市场经济体制下城市政府对城市基础设施的管理职能	(235)
三、城市基础设施管理的内容	(236)
四、城市基础设施的经营与管理	(237)
五、城市基础设施产业化	(239)
第三节 城镇市容和环境卫生法律制度	(241)
一、城市市容管理	(241)
二、城市环境卫生管理	(245)
三、违反城市市容和环境卫生管理的法律责任	(250)
案例一 三峡库区的大扫除	(253)
思考题 ①巫山环保部门的做法是否可以从根本上确保库区水面清洁?	
②怎样把库区移民工作与环境管理工作更好的结合起来?	
③你怎样看待三峡工程对环境保护的影响?	
案例二 黄浦江昨遭遇恶性排放废油污染	(254)
思考题 ①你认为此次事故的主要原因是什么?	
②上海市环保部门对于此次事故是否有责任?	
③怎样从根本上防止此类事故的发生?	
第五章 政府城镇建设管理的改革与展望	(256)
第一节 政府建设管理的现状与改革	(256)
一、中国城市管治的回顾	(256)
二、中国城市建设行政管理体制思考	(275)

三、发展中国家城市管治对我国的启示	(287)
第二节 政府建设管理的改革与展望	(300)
一、向市场经济转型中的中国城市治理	(300)
二、中国城市规划的制度环境及其创新	(305)
三、全球化世界中的城市竞争与城市管治	(314)
案例一 乡政府自行强行拆除村民 违法建房越权行政行为案	(320)
思考题 ①你怎样看待这一案件?	
②乡政府为什么会当被告?	
③你怎样从这一案例中体会到依法行政的重要性?	
案例二 铁本事件背后的逻辑轨迹	(322)
思考题 ①是个别还是普遍现象?	
②为什么中央的态度与地方对“调控”会有不同?	
③态度不同使落后的法制矛盾应是什么?	
④法制矛盾方面的利益冲突又是什么?	

第四篇 MPA 肯尼迪模式:政府建设管理创新

第一章 经营城市	(329)
第一节 经营城市的理念及内涵	(329)
一、“经营城市”理念的产生	(329)
二、经营城市的概念和内涵	(330)
第二节 经营城市目标的层次性	(333)
一、第一层次目标:缓解政府在城市建设资金上的困窘	(333)
二、第二层次目标:促进城市建设效率的提高	(333)
三、第三层次目标:推动政府职能的积极转变	(334)
四、第四层次目标:促进城市的可持续发展	(334)
第三节 现阶段我国城市政府经营城市的基本思路	(334)
一、“城市是重要的资产”	(334)
二、城市基础设施建设走向市场	(335)
三、盘活城市土地资产	(336)
四、建立良性循环的经营城市投资体制	(337)

第四节 在现行体制下政府经营	
城市需要注意的几个问题	(338)
一、规划先行	(338)
二、必须重视法律法规的建设“城市资产”的市场化运营,实际上是 计划经济和市场的	(339)
三、避免“一刀切”式的市场化经营	(339)
四、地方政府在经营城市中,应实行有效的开源节流	(340)
案 例 昌乐转变政府职能的故事	(341)
思考题 ①三“权”分离可以建设高效、廉洁政府吗? 为什么?	
②“经营城市”是政企不分吗? 为什么?	
③建设高效、廉洁、阳光型的政府除上述途径外,还有更好的措施 吗?	
④本案例可以给你带来哪些启迪?	
附 中华人民共和国土地管理法	(343)
附 中华人民共和国自然保护区条例	(359)
附 中华人民共和国土地管理法实施条例	(361)
附 基本农田保护条例	(378)
附 中华人民共和国矿产资源法	(384)
附 矿产资源勘查区块登记管理办法	(393)

第五篇 MPA 肯尼迪模式:政府公共管理

第一章 公共管理概述	(403)
第一节 什么是公共管理	(403)
一、公共管理的内涵	(403)
二、公共管理学的兴起与发展	(406)
三、公共管理的研究途径	(413)
第二节 公共管理面临哪些挑战	(416)
一、新时代对公共管理的要求	(416)
二、公共管理面临的挑战	(416)
案 例 联邦调查局的新局长	(422)

- 思考题**
- ①联邦调查局是否需要更多的外部监督?
 - ②联邦调查局与私人部门组织的区别何在?
 - ③全球化与联结的概念怎样运用于联邦调查局?
 - ④如果你在 1993 年出任联邦调查局局长,那么你的短期与长期目标是什么?
 - ⑤你将采取什么样的特定措施来达到这些目标?

第二章 公共行政组织 (426)

第一节 行政组织概述 (426)

一、行政组织的含义和作用 (426)

二、行政组织的构成要素 (428)

三、行政组织的特点 (429)

四、行政组织的分类 (429)

第二节 行政组织结构形式 (431)

一、行政组织结构的涵义和表现 (431)

二、行政组织结构的基本形态 (432)

三、行政组织中的非正式结构 (436)

第三节 行政组织活动 (439)

一、行政组织活动原则 (439)

二、行政组织改革 (444)

案 例 白宫西翼的“行政”布局 (448)

- 思考题**
- ①假设一个为总统作计划安排的组织,你会如何选择?
 - ②图 2 假设了白宫西翼内不同职能办公室的布局,你会将哪些职能部门安排在 2 楼?
 - ③你的指导思想是什么?

第三章 公共行政领导 (452)

第一节 公共行政领导概述 (452)

一、公共行政领导的内涵 (452)

二、公共行政领导的特点和类型 (454)

三、公共行政领导的地位和作用 (455)

第二节 公共行政领导职能、原则与过程 (456)

一、公共行政领导的职能 (456)

二、中国行政领导活动的原则	(458)
三、公共行政领导过程	(459)
第三节 公共行政领导的方法	(461)
一、基本方法	(461)
二、日常工作方法	(465)
三、领导方式	(470)
第四节 公共行政领导体制	(474)
一、领导体制的作用	(474)
二、领导体制的内容	(475)
三、领导体制的改革	(476)
案 例 “挑战者号”航天飞机	(484)
思考题	
①政治环境是如何影响发射“挑战者号”的决定的?	
②造成这些政治压力的根源在哪里?	
③在你看来,在决定发射太空船的问题上,应该由谁负最终的责任?	
④根据你对本案例的分析,你认为在处理政治和行政这两者的关系上,公共行政官今天面临的最重要的问题是什么?	
第四章 公共决策	(500)
第一节 公共决策概述	(500)
一、公共行政决策的含义和特点	(500)
二、遵循原则	(501)
三、公共决策的类型	(503)
第二节 公共决策程序	(505)
一、发现问题 确定决策目标	(505)
二、分析预测 拟制可行方案	(507)
三、比较选优 择定决策方案	(510)
四、实施反馈 修正完善决策	(513)
第三节 行政决策的方法	(514)
一、调查研究法	(514)
二、预测法	(515)
三、方案前提分析法	(515)
四、实验与模拟法	(516)