



2009 年同等学力人员申请硕士学位
学科综合水平全国统一考试

公共管理试卷

第一部分 公共基础部分

第二部分 专业知识部分

I. 公共行政学

II. 社会保障学

III. 教育管理学

IV. 卫生事业管理学

V. 土地资源管理学

考生须知

1. 本试卷满分为 100 分，包括公共基础部分和专业知识部分。公共基础部分满分 30 分，每位考生必答；专业知识部分含公共行政学、社会保障学、教育管理学、卫生事业管理学、土地资源管理学五部分，各部分满分 70 分，考生可根据自己拟申请硕士学位的专业选择其中一部分作答，多选者只按前选部分计分。
2. 请考生务必将本人考号最后两位数字填写在本页右上角方框内。
3. 必答题部分的单项选择题的答案一律用 2B 铅笔填涂在指定的答题卡上，凡做在试卷或答题纸上的答案一律无效；其它题一律用蓝色或黑色墨水笔写在答题纸指定位置上按要求作答，未做在指定位置上的答案一律无效。
4. 在答题卡上正确的填涂方法为：在答案所代表的字母上划线，如[A]  [C] [D]。
5. 监考员收卷时，考生须配合监考员验收，并请监考员在准考证上签字（作为考生交卷的凭据）。否则，若发生答卷遗失，责任由考生自负。

9. 英国实行的是_____。

- A. 行政监察制度
- B. 议会监察制度
- C. 监察院制度
- D. 专职监察员制度

10. 菲德勒的领导理论属于_____。

- A. 伟人论
- B. 魅力论
- C. 行为论
- D. 权变论

二、简答题（每小题 10 分，共 20 分）

1. 简述行政文化的功能。
2. 简述扁平化组织的优势与弊端。

第二部分 专业知识部分

(每位考生根据所学专业，选择其中一个专业作答)

I. 公共行政学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 公共行政
2. 古典学派
3. 行政立法
4. 行政监督
5. 行政文化

二、简答题 (10 分)

简述西蒙有限理性决策理论的基本观点。

三、论述题 (每小题 15 分, 共 30 分)

1. 试述非正式组织的功能。
2. 试述行政规范性文件的法律效力。

四、案例分析题 (10 分)

“我不想听你讲任何借口，你要做的就是星期三把文件草案拿出来！”王局长冲着他的办公室主任严厉地说道。王局长半年前从发达地区调到欠发达地区任某市财政局长，他试图开创该单位工作的新局面，提高办事效率，改善服务。但是，大家私下里议论：“他以为他这么严厉训人，事情就会有所改观，但我们并不这么认为。”“有人总是担心自己会受到严厉指责。”当问王局长他与下属之间有什么困难时，他回答：“困难是我们很少交流。”

为什么说王局长存在沟通问题？如何评价王局长的工作？并给王局长提出一些建议。

II. 社会保障学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 社会互助保障
2. 罗尔斯 (Rawls) 公平论
3. 福利国家
4. 生命周期假说
5. 职业病

二、简答题 (10 分)

简答建立最低生活保障制度的原则。

三、论述题 (每小题 15 分, 共 30 分)

1. 试述社会保障与劳动就业之间的关系。
2. 试述现收现付制与完全积累制及其转轨的再分配效应。

四、案例分析题 (10 分)

某地为了解决贫困人口“看病难、看病贵”的问题,探索实行社区贫困免费医疗。主要做法是由贫困救助资金和社会慈善基金共同出资建立社区贫困医疗基金。社区卫生服务中心按事前制定的贫困医疗基本药物目录和基本诊疗目录,为贫困人口提供免费医疗。制度试行一年来,效果非常好,深受贫困人口的欢迎。

请分析这一制度设计的合理性。

III. 教育管理学的

(本专业满分 70 分)

一、名词解释（每小题 4 分，共 20 分）

1. 课程标准
2. 行为科学
3. 教育从政行为
4. 德育管理
5. 捐资助学

二、简答题（10 分）

简述泰勒目的达成评价模式。

三、论述题（每小题 15 分，共 30 分）

1. 联系实际，列举并阐述教师激励的五种基本策略。
2. 试述学校组织机构设置的原则。

四、案例分析题（10 分）

李校长素以治校严厉而著称，到八中就任不到一年，就将这所管理混乱、纪律涣散的学校治理得井然有序。但是，近期有教师写信到局里反映他工作作风不民主，学校里的所有事情都由他说了算。为此，局领导找李校长谈话，并建议他到民主管理卓有成效的五中取经。李校长第二天便去了五中，五中的陈校长介绍了该校的一些做法：“我们学校制订了详尽的民主管理条例，除了健全教职工代表大会这一重要的民主管理制度以外，还具体规定了党政工团等各个组织在实行民主管理中的职责，要求凡事都要让群众了解，听取教职工的意见。”离开五中时，李校长感到此行收获颇丰。下班回家的路上，李校长碰到了五中的王老师，便聊起了五中民主管理的情况，不料王老师向他大叹苦经，说什么事情都要让教师发表意见、参与决策，教师感到不胜其烦，这样的民主管理成了教师的一种负担。王老师还反问李校长：“大小事情都要教师讨论决定，那还要校长干什么？”王老师的话让李校长感到困惑与茫然。

请用参与决策的有关理论分析此案例。

IV. 卫生事业管理学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 效率
2. 卫生服务需求
3. 住院率
4. 直接成本
5. (卫生人力预测) 卫生需求法

二、简答题 (10 分)

目前我国卫生费用的主要来源或筹集途径有哪些?

三、论述题 (每小题 15 分, 共 30 分)

1. 根据卫生服务供给的概念, 分析我国农村“看病难”的原因。
2. 阐述卫生服务需要量的影响因素。

四、案例分析题 (10 分)

2009 年 3 月中旬, 有媒体报导某县瞒报手足口病疫情。对此, 卫生部十分重视, 先后两次派出工作组赴该县调查有关情况和指导防控工作。3 月 28 日, 卫生部召开全国手足口病防控电视会, 通报相关疫情, 同时向各省提出若干防控措施, 要求各类医疗卫生机构密切合作, 任何单位不得瞒报、谎报和缓报疫情。

结合上述案例, 说明医疗卫生机构在传染病防治中的作用。

V. 土地资源管理学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 级差地租
2. 基准地价
3. 土地抵押权
4. 土地利用
5. 城市土地收购储备制度

二、简答题 (10 分)

我国城市土地资产经营中, 政府、企业和个人的目标各是什么?

三、论述题 (每小题 15 分, 共 30 分)

1. 试述土地登记实践中产权登记制度的特点。
2. 为什么要实行土地用途管制? 怎样才能做好土地用途管制工作?

四、案例分析题 (10 分)

甲开发商将某块城市土地转让给乙开发商, 在双方签订转让合同后, 甲开发商又将此地块再次转手, 与第三方签订转让合同。于是, 纠纷便产生了。

1. 甲开发商与第三方所签定的转让合同是否有效?
2. 乙开发商是否可以主张甲开发商与第三方所签定的合同无效, 而要求甲方继续履行合同?

2009 年同等学力人员申请硕士学位
学科综合水平全国统一考试
公共管理试卷答案

第一部分 公共基础部分（共 30 分）

一、单项选择题（共 10 分）

- | | | | | |
|------|------|------|------|-------|
| 1. C | 2. D | 3. D | 4. B | 5. A |
| 6. C | 7. C | 8. A | 9. B | 10. D |

二、简答题（共 20 分）

1. 目标导向（2分）；凝聚（2分）；激励（2分）；约束（2分）；阻抑（2分）。
2. 优势包括：幅度增宽，层次减少，成员积极性高（2.5分）；组织内信息通畅（2.5分）；管理成本减低，效率提高（2.5分）。弊端是可能造成权力分散，管理控制减弱（2.5分）。

第二部分 专业知识部分参考答案（共 70 分）

（每位考生根据所学专业，选择其中一个专业作答）

I. 公共行政学

（本专业满分 70 分）

一、名词解释（每小题 4 分，共 20 分）

1. 指国家行政机构依法管理社会公共事务的有效活动。
2. 也称程序学派和制度学派。主要兴起于20世纪初至30年代，70年代又有所复兴。其研究出发点和目标是“效率和经济”，注重行政程序、组织结构和行政原理的研究，着重规划、组织、人事、指挥和控制这些管理功能。
3. 指行政机关根据法定权限并按法定程序制定和发布行政法规和行政规章的活动。
4. 有狭义和广义之分。狭义的行政监督是指上级行政机关对下级行政机关的行政活动所进行的督促和检查；广义的行政监督是指一切行政机构的活动同时受到行政机构内部的监督和整个政治体系包括立法机关、司法机关、社会利益集团与公众舆论的监督。
5. 指文化在行政活动中表现出来的一种独特的文化形式，它借助行政主体、行政活动、行政对象而体现相应的特质。

二、简答题（10 分）

西蒙认为现实生活中，作为管理者或决策者的人是介于完全理性与非理性之间的“有限理性”的“管理人”。（2分）

“管理人”的价值取向和目标往往是多元的，不仅受到多方面因素的制约，而且处于变动之中乃至彼此矛盾状态；“管理人”的知识、信息、经验和能力都是有限的，他不可能也不企望达到绝对的最优解，而只以找到满意解为满足。（4分）

在实际决策中，“有限理性”表现为：决策者无法寻找到全部备选方案，决策者也无法完全预测全部备选方案的后果，决策者也不具有一套明确的、完全一致的偏好体系，以使他能多种多样的决策环境中选择最优的决策方案。（4分）

三、论述题（每小题 15 分，共 30 分）

1. 非正式组织有两种功能：正功能和负功能。非正式组织的正功能主要表现为：
(1) 调节、弥补正式组织的不足；

- (2) 加强组织内部的意见沟通;
- (3) 增强成员内部凝聚力;
- (4) 促进组织成员遵从团体的文化价值规范, 进而增进团结;
- (5) 加强对组织成员的控制;
- (6) 给组织成员以社会满足感;
- (7) 改善组织气候, 有利于组织目标的实现, 促进人的全面发展。

非正式组织的消极功能主要有:

- (1) 反对变革;
- (2) 任务冲突;
- (3) 传播谣言;
- (4) 顺应沟通。

(以上要点每点 1 分, 另 4 分按阐述情况酌情给分)

2. 行政规范性文件的法律效力主要体现在行政管理和行政诉讼领域。

(1) 行政规范性文件在行政管理领域的法律效力:

- ①行政规范性文件一经发布, 相应文件所调整的个人、组织必须服从、遵守, 对相应文件所确定的义务必须履行。(3 分)
- ②行政规范性文件一经发布, 行政机关非依据法定程序不得任意撤销、改变、废止。且发布行政规范性文件的行政机关及所属的下级行政机关必须遵照执行。(3 分)
- ③复议机关审理复议案件时, 不仅要以法律、法规、规章为依据, 还要以上级行政机关依法制定和发布的具有普遍约束力的决定、命令为依据。在复议过程中发现行政规范性文件与高层次规范性文件抵触的, 复议机关应提请上级行政机关或其他有权机关依法处理, 不得自行撤销和改变。(3 分)

(2) 行政规范性文件在行政诉讼领域的法律效力

- ①行政诉讼当事人可以以行政规范性文件作为论证相应的行政行为违法或合法的根据。(2 分)
- ②人民法院在审理案件时, 应审查相应的行政规范性文件的合法性。(2 分)
- ③人民法院在审理案件时, 对相应的行政规范性文件审查合法的, 应作为认定违法与否的一个依据。(2 分)

四、案例分析（10分）

1. 王局长存在沟通问题，例如，他喜欢命令式的分配工作，甚至训人，造成下属对他不理解，甚至很害怕。（3分）
2. 王局长的工作动机是好的，因为其目标在于提高本单位的工作效率；但工作方式有问题，由于缺乏必要的沟通，致使其与下属的关系紧张，下属不理解、不配合，因而实际效果不好。（3分）
3. 建议：（4分）
 - （1）让下属了解提高工作效率的重要性；
 - （2）主动把自己的想法告诉下属；
 - （3）了解下属的想法；
 - （4）请下属多提建议，等等。

II. 社会保障学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 是由政府提倡引导, 企业或社会团体组织举办, 社会成员自愿进行互助互济的一种保障制度 (2 分)。社会互助保障主要有企业和单位内部的职工互助会, 行业和地区工会举办的职工保障互助会, 社会团体举办的帮困基金组织, 农村居民组织的保险合作社, 以及社会组织开展的劳务、实物及现金的互助帮困活动及成立的互助帮困组织 (2 分)。
2. 罗尔斯 (Rawls) 认为, 社会公平是制度的基本目标。他认为所谓公平就是通用的 (不针对某一特殊文化, 无需一种特殊文化加以解释), 而且能通过每一个人都能同意的过程所得到的结果 (2 分)。罗尔斯认为应当依据这一原则来进行基本物品的分配, 包括经济物品、地位、机会、技能、自由和自尊等 (2 分)。
3. 现代福利国家传达了政府对社会保护负有重要责任这样一种观念 (2 分), 从这个意义上说, 所有现代工业国家都是福利国家。这些国家都运用政府干预来保证市民的生活机会既不完全取决于运气不佳或经济不景气, 也不完全取决于社会弱势, 所有这些国家都已建立明确指向, 以应对不幸和提升机会 (2 分)。
4. 消费者在其任何年龄上的消费支出与即期收入完全无关 (2 分), 而是要依赖于其一生的全部收入 (2 分)。
5. 职业病是由国家立法规定的 (2 分), 指那些因所从事职业所必然直接带来的对身体造成较大损害的疾病 (2 分)。

二、简答题 (10 分)

- (1) 保障最低生活需求的原则 (2.5 分);
- (2) 普遍性原则 (2.5 分);
- (3) 法制化原则 (2.5 分);
- (4) 维护个人尊严的原则 (2.5 分)。

三、论述题（每小题 15 分，共 30 分）

1. (1) 社会保障促进就业：①社会保障通过为陷入生活困境或暂时失去收入来源的社会成员能够在维护体面的情形下尽快渡过难关，重新进入劳动力市场，有利于积极就业。②可以通过教育福利的实施和对劳动者的职业和技能培训，提高劳动者素质和劳动能力，使之能够应付繁复多变的市场风险。③统一完善的社会保障体系的建立，有利于形成统一开放的劳动力市场（5 分）。
 - (2) 就业促进社会保障发展。每一个社会成员都面临着社会化的风险，为社会保障提出了更高的水平和规模要求。另一方面，就业为社会保障提供了发展和运行的经济和财政支援（5 分）。
 - (3) 利用社会保障促进就业的措施。①建立统一健全完善的社会保障体系。②建立就业导向型的失业保障制度，变失业保障为就业保障。③努力提高社会保障制度促进就业的功能（5 分）。
2. 在老龄人口剧增的条件下，现收现付制必须征缴年轻一代的超出他们日后福利的费用，以满足老一代的福利水平，而积累制就不必如此（5 分）。20 世纪 80 年代中后期以来，由于老龄化的问题，社会保障不得不面临基金安排转轨的事实。如果从现收现付制转向积累基金制，那么积累基金制的第一代参加者除了要为自己缴费之外，还要为他们的上一代再缴一次费。相对于现收现付制而言，转轨一代的福利必然因为转轨而恶化（5 分）。通过公共债务的方式实行基金制度安排的转轨，如果利率大于经济增长率和人口增长率之和，转轨时的年轻一代将会从中受益，但这是以转轨时的退休一代以及将来各代的福利损失为代价的；反之，则转轨时的年轻一代要蒙受福利的损失（5 分）。

四、案例分析题（10 分）

- (1) 降低和消除了贫困人口医疗“门槛”（3 分）；
- (2) 清晰了筹资与服务（2 分）；
- (3) 以价格低廉的有效服务，提高了资源使用效率（3 分）；
- (4) 救助与慈善相衔接（2 分）。

III. 教育管理学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释（每小题 4 分，共 20 分）

1. 以纲要形式规定了各学科的内容、体系和范围，体现了国家对各学科课程内容与教学的基本要求（2 分），它是国家管理和评价课程的基础，也是编写教材、进行教学和考试评价的直接依据（2 分）。
2. 运用社会学、政治学、经济学、心理学、人类学等多种学科知识，探讨人的行为问题的学科（2 分）。20 世纪 60 年代后进一步发展成组织行为学（2 分）。
3. 教育行政机关在行使行政职权（2 分）、对教育事务进行组织和管理过程中作出的具有法律意义的行为（2 分）。
4. 根据德育的目标、任务和学校教育教学以及管理的总体要求（2 分），对德育工作系统以及德育活动过程进行的规划、组织、指挥、监督与协调等活动（2 分）。
5. 境内企事业单位、社会团体和其他社会组织、公民个人，以及境外民间组织和个人（2 分），向教育机构捐资兴建校舍、购置仪器、设备、图书资料、设立教育基金会、奖学金及其他以促进教育事业发展为目的的捐赠（2 分）。

二、简答题（共 10 分）

泰勒模式是以教育目标为中心的课程编制和评价模式，至今仍是最常用的模式之一（2 分）。

其评价步骤为：确定广泛的教育目标；用行为术语加以表述；提供显示目标成就情境和学习经验；采用多种手段全面收集信息；把结果与目标作比较，对活动、方案的效果作出判断，说明原因，提出解释，检验假设；根据反馈信息，修正方案，重复新一轮的循环过程（6 分）。

泰勒模式以目标为中心，结构严密、简洁，实施具有可操作性。缺点是对目标本身未进行评价，忽视非预期的结果，对过程评价重视不够（2 分）。

三、论述题（每题 15 分，共 30 分）

1. 教师激励的基本策略包括：物质激励、目标激励、制度激励、情感激励、榜样激励以及信息激励等等。

- (1) 物质激励主要包含两个方面的内容：一方面是通过普遍提高全体教师的经济收入和福利待遇来调动教师积极性；另一方面是通过建立一定的物质奖励机制。对于工作成绩突出的教师给予必要的物质奖励，以鼓励教师为教育事业作出更大的贡献。
- (2) 目标激励是指通过设置科学合理的学校发展目标，让教师看到未来美好的前景，并将这一前景与教师当前的工作学习和未来的个人发展联系起来，从而激励教师为实现预定目标而积极投身于学校的各项工作。
- (3) 制度激励是指基层中小学校长通过校内民主制度的建设，充分发挥教代会的作用，使教师有机会参与学校重大决策和工作计划的制定，并通过建立沟通制度，经常与教师沟通情况。
- (4) 情感激励是指学校领导通过与教师谈心、家访、探病、交朋友与教师建立正式或非正式的情感联系，了解他们的发展愿望和遇到的种种困难，真诚地帮助他们解决问题，使教师心情舒畅、情绪高昂地投入教育教学工作之中。
- (5) 榜样激励是通过领导者的以身作则和率先垂范或通过发现、总结和宣传校内先进人物的典型事迹，为广大教师提供积极工作、努力进取的参照和范例，从而激发教师为效法榜样而奋发向上。
- (6) 信息激励是通过组织教师外出参观先进学校、请外校教师来学校传授经验，以及向教师推荐报纸杂志有关教改的信息资料，使教师在不断的信息交流中，体会社会变化之迅速和教育改革之紧迫，由此而促进教师产生抓住机遇、奋起直追、力争上游的积极心态。

(列举出上述任意五种策略均可，每种策略3分。如未能联系实际进行阐述，扣1分)

2. (1) 精简机构，讲求效率：学校机构设置要精简干练，因事设人，而不是因人设事，可设可不设的坚决不设。(3分)
- (2) 集权与分权相结合：实行岗位责任制，上下左右各司其职，各负其责，主动处理自己职权范围内的事。(3分)
- (3) 分工与协作：各个机构之间，既要有明确的分工，又要积极协作，建立良好的横向关系。当问题一时难以确定应由哪个机构管或与好几个机构有关时，协作比分工显得更重要。(3分)
- (4) 信息联系渠道畅通：要考虑学校信息联系的特点以及信息联系的方式，有效地运用现代化的信息手段，做到上情下达，下情上达，左右通气。(3分)
- (5) 因校制宜：各校校情不同，机构设置要考虑到学校的具体情况，切莫盲目攀比，强求一律。如学校是否设置政教处、校办公室，可以根据各校自身的情况决定。(3分)

四、案例分析题（10分）

教职工参与决策是学校民主管理的重要体现。教职工参与决策有助于消除组织成员的不信任感，克服不合作的阻力，提高教职工的士气和工作的积极性。但教职工不期望也不想参与每一个决策。因此，教育领导者应当根据问题的性质，来选择参与决策对象和时机，以收到参与决策的最佳效果。（4分）

具体而言，学校领导在确定教职工参与决策的程度时，要把握如下三个原则：

- （1）相关原则——该决策是否与参与者的利益相关。若相关，教职员工参与决策的积极性就高。如有些问题只与组织有关，而与教职工无特定联系，只需领导或有关人员作决定即可。（2分）
- （2）能力原则——参与者的专业能力，即能对有关决策的问题提出建设性意见，否则，既是一种人力浪费，也会给其他决策者带来干扰。（2分）
- （3）权限原则——参与决策者对所决定的事项是否有管辖权。如果参与决策者虽有兴趣和能力，但决策作出后，并不交与他们执行，也可能会影响到他们的情绪以及下次再参与决策的积极性。（2分）

IV. 卫生事业管理学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释 (每小题 4 分, 共 20 分)

1. 指卫生规划或活动的成果同花费的人力、财力、物力及时间之间的比率关系。
2. 指个人在一定时间内, 在可能价格下能够购买某种卫生服务数量。
3. 前一年全部住院人(次)数, 除以调查人数, 乘 100%。
4. 指用于卫生服务所消耗的资源或所花的代价, 一般包括与伤病有关的预防、诊断、治疗、康复等所支出的费用, 及人力、物力的消耗。
5. 指按人口结构、人们收入水平及健康状况的预期变化, 预测卫生服务需要量, 并按卫生人员劳动效率标准将卫生服务需要量转化为卫生人力需要量, 以此估计计划期的人力需求量。

二、简答题 (共 10 分)

- (1) 国家与地方财政支出 (4 分);
- (2) 企事业单位的支出 (3 分);
- (3) 个人支付, 主要在医疗方面 (3 分)。

三、论述题 (每小题 15 分, 共 30 分)

1. (1) 卫生服务供给是在一定时期内, 在一定价格下, 愿意并有能力提供一定数量和质量的卫生服务项目 (5 分);
(2) 农村的医疗卫生机构虽有意愿提供足够和一定水平的卫生服务, 但因人力、物力、财力资源的限制, 尤其人力资源的质量水平的限制, 因而缺乏提供客观服务需求的必要能力 (10 分), 因而成为农村看病难的重要原因之一。
2. (1) 人口的总数量 (3 分);
(2) 人口的年龄结构 (3 分);
(3) 医疗质量 (2 分);
(4) 预防保健工作水平 (2 分);
(5) 文化教育水平 (1 分);
(6) 自然气候地理环境 (1 分);
(7) 居住地点与条件 (1 分);
(8) 婚姻与家庭 (1 分);
(9) 行为心理因素 (1 分)。

四、案例分析题（10分）

- (1) 老百姓有病首先到医院求治，因此医院是发现传染病的“前沿阵地”，并及时报告卫生行政部门或疾病预防控制机构，并由后者进行流行病学调查（3分）。
- (2) 对传染病患者或可疑患者进行隔离治疗，首先切断了患者向他人传播的机会（2分），同时治愈一名患者等于“消灭”一个传染源（2分）。因此传染病防控的三个重要环节：消灭传染源、切断传播途径、保护易感人群，医疗机构至少在两个环节中发挥重要作用（3分）。

V. 土地资源管理学

(本专业满分 70 分)

一、名词解释（每小题 4 分，共 20 分）

1. 级差地租是指优、中等土地的个别生产价格与劣等地生产价格所决定的一般生产价格之差。
2. 基准地价是指按照城镇不同的土地级别或均质区段分别评估的商业、工业、居住等各类用途的单位面积土地使用权平均价格。
3. 土地抵押权是土地受押人对于土地抵押人不移转占有并继续使用收益而提供担保的土地，在债务不能履行时可将土地的拍卖价款作为受清偿的担保物权。
4. 土地利用是指人类通过一定的行为，以土地为劳动对象或手段，利用土地的特性来满足自身需要的过程。
5. 城市土地收购储备制度是指城市政府依照法律程序，运用市场机制，按照土地利用总体规划和城市规划的要求，对通过收回、收购、置换、征用等方式取得的土地进行前期开发、整理，并予储存，以供应和调控城市各类建设用地的需求，确保政府切实垄断土地一级市场的一种管理制度。

二、简答题（10 分）

我国城市土地资产经营的目标是保证城市土地资产的保值和增值。

从政府的目标分析，城市土地资产的经营是为人民谋幸福的，应当促进城市居民福利的最大化，实现社会的经济效率，经济公平和经济增长。政府出让土地是政府经营土地资产，取得土地收益的主要形式（2 分）。而政府划拨土地给土地使用者使用，则是政府为实现其公共政策目标，而必须付出的代价（1 分）。政府出让土地的收入，最少应当能够满足补偿城市土地取得费用，包括能够支付无偿划拨的城市公共用地、公益性用地的取得费用（1 分）。

企业依法取得城市土地使用权后，也是城市土地经营的主体。企业作为经济主体，对城市土地进行投资，其目的主要是获得营利性的固定资产，即把土地作为生产或者服务的经营场所，通过生产或者服务来获得利润；或者进行房地产开发，通过土地资产的价值增长，获得投资报酬（3 分）。

个人对城市土地进行投资，主要是购买住宅，为了满足自己的居住需要（2 分）。在一些私营经济比较发达的地区，有许多居民购买土地，开办企业，其对土地资产的经营和管理，与上述企业的行为基本一致（1 分）。

三、论述题（每小题 15 分，共 30 分）

1. 产权登记制度又称登记成立要件主义，起源于德国，主要特点有：
 - (1) 登记成立要件主义。土地权利的取得或变更，非经官方正式登记，不发生效力、不得对抗第三人，登记作为权利成立的要件，故为强制性登记（3 分）。
 - (2) 实质审查主义。登记机关对土地登记申请、权利变更的原因和事实以及是否符合相关法令规定等进行实质性审查（3 分）。
 - (3) 登记以物编排，实行物的编成主义，以土地为纲。以登记先后顺序编成登记簿，只对当事人之间的契约进行注记、验证，不颁发权利凭证（3 分）。
 - (4) 登记具有公信力。一经登记，具有法律效力，即使是对于善意第三人，仍具有法律效力（3 分）。
 - (5) 以静态性登记为主。土地应先登记现在的权利状态，有变动的，再登记变动时的状态（3 分）。
2. 土地用途管制是指国家依法对土地使用和土地用途变更的管理和限制（2 分），它带有一定的强制性（1 分）。土地用途管制是土地利用总体规划实施的重要保证，它要求土地使用者按土地利用总体规划规定的用途合理使用土地，对于合理配置土地资源，优化生产布局，维护土地开发空间秩序具有重要的意义（2 分）。土地用途管制对土地进行分区管制，也有利于控制建设用地总量和界限，保证耕地保护任务的落实（2 分）。它使得各地建设用地总量不得超过上一级土地利用总体规划确定的控制指标，耕地保有量不得低于上一级土地利用总体规划确定的控制指标。土地用途管制限制农地转为非农用地，特别是严格限制耕地转为非农用地，要求建设用地充分利用现有建设用地、不占或少占农用地（2 分）。建设用地必须集约利用，投资强度和建筑容积率均符合各种土地用途的规定标准（2 分）。
要作好土地用途管制，必须做到：
 - (1) 建立激励机制，充分调动地方各级政府保护耕地和合理用地的积极性（1 分）。
 - (2) 强化土地利用规划，实现由“分级限额审批”到“土地用途管制”的转换（1 分）。
 - (3) 建立、完善服务于土地用途管制的政策体系和管理体制（1 分）。
 - (4) 建立、完善土地监察网络，增大土地执法力度（1 分）。

四、案例分析（10 分）

1. 甲开发商与第三方所签定的转让合同是否有效，首先要明确是甲开发商所转让的土地是否符合法律规定的转让条件（3 分）。土地要合法转让，必须依法取得土地使用权证（1 分），并且按出让合同规定的期限和条件投资开发、利用，否则不能进行转让（1 分）。如果甲开发商所转让的土地不符合转让的条件，则其与乙方、第三方所签定的转让合同都属于无效合同，不受法律的保护。

2. 土地转让的除了要符合法律条件，还要履行法定的变更登记程序（3分）。如果乙开发商只和甲开发商签定了转让合同，而没有办理登记，虽然转让合同生效，但合同的标的物（即争议的土地）不发生转移的效力（1分）。甲开发商与第三方既签定了转让合同，又办理了土地变更登记，则乙开发商是很难主张甲开发商与第三方所签定的合同无效，得不到合同规定的转让土地，而只能够要求甲开发商赔偿自己的经济损失（1分）。