

城市

CHENGSHI

绿化

LUHUA

管理学

GUANLIXUE

上海城市管理学院 主编

王 燕 寇怀云 编著

中国林业出版社

城市绿化管理学

上海城市管理学院 主编

王焘 寇怀云 编著

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国林业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市绿化管理学/王焘等编著. —北京: 中国林业出版社, 2002. 1
ISBN 7-5038-3029-8

I. 城… II. 王… III. 城市-绿化-管理学 IV. TU985.14

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 011337 号

出版: 中国林业出版社 (100009 北京西城区刘海胡同 7 号)

发行: 新华书店北京发行所

印刷: 北京市百善印刷厂

版次: 2001 年 12 月第 1 版

印次: 2001 年 12 月第 1 次

开本: 850mm×1168mm 1/32

印张: 9.0

字数: 220 千字

印数: 1~8000 册

定价: 14.50 元

前 言

城市绿化是一项重要的环境建设工程，是创建健全的生态环境、提高人民生活质量和保障可持续发展的重要条件之一。改革开放以来，随着经济的发展和人们环境意识的提高，我国城市绿化得到了前所未有的发展。在新的形势下，研究城市绿化与经济、社会发展的关系，显得越来越迫切。努力掌握城市绿化的特点和规律，科学地运用政策、法规和经营管理方法，以推进城市绿化事业的发展，城市绿化工作者任重道远。

这本书是以城市绿化管理的基本理论为基础，以国家和地方对城市绿化管理现行的方针、政策、法规、条例为主线，结合多年来尤其是改革开放以来的实践经验编写的，目的是为城市绿化工作者和相关专业院校师生提供一本适宜的学习参考资料。编写中力求联系实际，提高可操作性。

本书简述了人类社会对城市园林绿化的功能和目的的认知由观赏、游憩为主向生态环境维护、可持续发展这一更高层面转变的历程，阐述了当今城市绿化业的性质、作用和在经济社会发展中的地位及其特点和发展对策，介绍了我国城市绿化建设和管理的现行法规、条例以及有关地方的规范性规定，阐述了在市场经济体制下城市绿化业市场的发展和对市场的引导机制，对城市绿化建设的宏观措施以及对园林专业生产、经营单位微观管理的概念和方法，并扼要介绍了城市绿化业深化改革中有关的探索和思考。

城市绿化管理是一门正在发展中的新学科，随着市场经济的发展和体制改革的深化，也将不断向前发展。随着时间的推移本

学科会在实践中不断受到验证，不断更新完善。愿同好者携手共创城市绿化管理学科的新水平。

本书编写过程中，得到园林绿化界专家程绪珂、吴振千、严玲璋等的指导，得到上海市绿化管理局、上海市风景园林学会的领导和有关部门的支持，他们提供了不少宝贵的参考资料，在此深表感谢。

编著者

2001年12月

目 录

前 言

第一章 绪论	(1)
第一节 城市绿化管理是一门探索中的新学科.....	(1)
第二节 我国园林的缘起与生态保护.....	(6)
第三节 环境的警示	(16)
第二章 城市园林绿化业的特点和发展对策	(25)
第一节 法制性和社会性	(25)
第二节 城市基础设施	(26)
第三节 生产性和产业性	(28)
第四节 土地是园林绿化的载体	(30)
第五节 绿色植物是城市园林绿化的主体	(31)
第三章 城市园林绿化功能的演进	(33)
第一节 观念的改变	(33)
第二节 发展中的园林绿化理论	(35)
第三节 功能的延伸	(38)
第四节 城市园林绿化对社会经济和人民生活的积极 影响	(41)
第四章 城市园林绿化效益评估与计量	(49)
第一节 城市园林绿化效益评估与计量的意义	(49)
第二节 城市园林绿化价值主体是环境效益	(51)
第三节 环境效益的换算和参考数值	(52)
第四节 环境效益评估与计量实例	(57)
第五节 推行环境效益评估与计量	(59)

第五章 城市园林绿化建设指标管理	(63)
第一节 绿地分类	(63)
第二节 制订城市绿地指标的理论依据	(64)
第三节 城市绿化水平的综合评价	(66)
第四节 我国现行的城市绿化规划指标	(68)
第五节 各类建设项目绿化配套指标	(70)
第六节 城市绿化指标的实施重点	(73)
第七节 绿化指标实施中的再思考	(74)
第六章 法制建设与法制管理	(76)
第一节 国外法制建设与绿化发展	(76)
第二节 我国有关园林绿化的法律、法规正在逐步建立健全	(77)
第三节 现行法律、法规对政府工作的调控措施	(79)
第四节 现行法律、法规对社会的调控措施	(80)
第五节 依法保护古树名木	(86)
第六节 法制建设任重道远	(91)
第七章 宣传教育和激励机制	(94)
第一节 树立爱护绿地的社会风尚	(94)
第二节 在人民群众中的倡导措施	(96)
第三节 国际性的激励机制	(99)
第四节 政府倡导创建国家园林城市	(100)
第五节 国家建设部颁布《创建国家园林城市实施方案》(摘要)	(101)
附: 国家园林城市标准(摘要)	(104)
第八章 行业与行业管理	(108)
第一节 产业的划分及园林绿化行业的定位	(108)
第二节 园林绿化行业的回顾	(110)
第三节 当今园林绿化行业剖析	(112)

第四节	行业管理是市场经济的需要·····	(116)
第五节	建立行业组织·····	(120)
附:	日本行业组织简介·····	(122)
第九章	城市园林绿化产业政策 ·····	(124)
第一节	制定产业政策的意义·····	(124)
第二节	产业政策对城市园林绿化的定位·····	(125)
第三节	产业政策对城市园林绿化的保障政策·····	(127)
第四节	重点支持、限制和禁止政策·····	(132)
第十章	园林绿化建设工程管理 ·····	(136)
第一节	园林绿化建设工程的特点·····	(136)
第二节	建设项目的论证与决策·····	(139)
第三节	园林绿化建设工程的主要程序·····	(142)
第四节	园林绿化建设工程的行政管理·····	(144)
第十一章	公园建设与管理 ·····	(150)
第一节	公园的诞生史话·····	(150)
第二节	公园的功能·····	(154)
第三节	公园工作的特点·····	(155)
第四节	公园建设的法规、条例和技术政策·····	(159)
第五节	公园管理业务的主要内容和规章·····	(161)
第六节	公园经营管理中的几个经济现象·····	(171)
第七节	公园类型的演进·····	(176)
附:	美国一位公园经理的一天·····	(178)
第十二章	绿化材料生产与经营 ·····	(180)
第一节	绿化材料是绿化的物质基础·····	(180)
第二节	绿化材料的生产特点·····	(181)
第三节	绿化材料市场化·····	(183)
第四节	加强生产经营者的调控能力·····	(184)
第五节	蓬勃兴起的花卉生产·····	(188)

第十三章	体制改革的实践与探索	(191)
第一节	体制改革的认识基础.....	(191)
第二节	回顾体制改革历程.....	(194)
第三节	转变行政主管机关的职能.....	(197)
第四节	改革养护管理体制.....	(201)
第五节	生产单位的体制改革.....	(205)
第十四章	科学技术管理	(210)
第一节	科学技术的重要地位.....	(210)
第二节	园林绿化业需要科学技术.....	(212)
第三节	园林绿化科学技术的特点.....	(214)
第四节	加强科学技术管理.....	(216)
第五节	园林绿化科学技术现代化.....	(218)
第十五章	质量管理	(222)
第一节	质量管理的意义.....	(222)
第二节	园林绿化业质量管理的特点.....	(223)
第三节	园林绿化业质量管理.....	(225)
第四节	质量管理系列化与标准化.....	(227)
第十六章	生产经营单位的基础管理	(232)
第一节	基础管理是管理的基础.....	(232)
第二节	计划管理.....	(237)
第三节	财务管理和经济核算.....	(249)
第四节	劳动管理.....	(259)
第五节	物资和机具管理.....	(270)
附录：某园林绿化工程施工企业按照 ISO9002，1994 年		
标准提出的贯彻质量管理体系的框架.....		(275)
参考文献		(279)

第一章 绪 论

第一节 城市绿化管理是一门探索中的新学科

（一）管理的意义

自从有了人类社会，管理就随之产生了，可以说管理无时不在，无时不有。原始的人类，面对大自然，为谋自身的生存，需要抵御大自然的威胁，靠个人的力量是难能应付的，于是人们不得不形成群体，以求得生存和发展。当群体形成的时候，为了达到共同的目标，需要协调群体的行动，使每个人都有效地劳作，此时就要求发挥管理的作用。

随着生产力的发展，管理的重要意义日益显现出来。当今社会科学高度发达，人类驾驭自然的能力大大提高，但是，筹划未来、协调社会、迎接新的挑战，都离不开管理，管理已成为人类社会进步必要的环节。

管理的定义是什么？有科学管理之父之称的泰罗给管理下过这样的定义：管理就是“确切地知道你要别人去干什么，并使他用最好的方法去干”。诺贝尔经济学奖获得者赫伯特·西蒙教授对管理概念有一句名言：“管理即制订决策”。管理所做的一切工作归根到底是面对现实与未来，面对环境与员工不断地做出决策，以达到使人满意的目标。对管理的定义有重大影响的是法国人亨利·法约尔。他认为：管理是所有的人类组织不论是家庭、企业或政府，都有的一种活动。这种活动有 5 项要素组成：计划、组织、指挥、协调和控制。计划包括预测未来和拟定行动计划；组

织包括建立从事活动的机构；指挥包括维持组织中人员的活动；协调就是把所有的活动结合起来，使之统一并和谐；控制是使所有的事情都按照已定的计划和指挥来完成。法约尔的这一看法使人们相信当你在从事计划、组织、指挥、协调和控制工作时，你便是在进行管理。

这些论述对探索园林绿化的管理，有一定的启发。但是，我们这里要结合时代特征和行业特点来研究中国的城市绿化管理问题。

（二）园林管理的历史回眸

我国的造园技艺世代相传，有深厚的艺术底蕴。但是，在漫长的封建社会里，无论是皇家园林、私家庭园、寺庙园林等所有园林，都是供少数人享用的私家财产。园林的建造由园主自己筹划、监造，其风格往往因园主的爱好和文化素养而异。至于如何管理，更是任其所好，没有一定规范。《红楼梦》第五十六回“敏探春兴利除宿弊”曾经描述过探春支配奴婢们如何经营大观园一节。但是那不过是曹雪芹笔下虚拟的一段故事罢了。漫长的园林历史，可以说是处在没有管理的管理中。

在半封建半殖民地的旧社会里，园林建设在继承中华民族的造园传统技艺的同时，也吸收了国外造园的理论和技术，出现了各种风格类型的花园和绿地。以受资本主义影响较早的上海为例，在外国租界里首先造起了公园，殖民当局对园林管理的办法，本质上是以维护殖民者利益为出发点。那时上海的园林处于公共租界、法租界和华界三足鼎立的局面，园林布局、园艺风格、管理规章各不相同，分散管理，各自为政。那时的所谓园林管理，无非是千方百计剥夺中国人的游园权利，保护外国人享用公园的特权；对内任意欺凌剥削中国雇工，强迫他们为外国统治者出卖劳动力，公园管理是半封建半殖民地中国社会经济的缩影。

新中国成立后，人民成了国家的主人，建国初期确立了“为

生产服务、为劳动人民服务，首先是为工人阶级服务”的城市建设方针，园林管理的方向发生了根本变化。为人民群众服务的管理规制逐步健全；企业内实行民主管理一定程度上发挥了职工的积极性和主动性。但是，在计划经济体制下，管理的职能长期停留在游览、观赏的功能要求上，因而偏重于系统内部的管理而对面向社会的全面的绿化管理缺乏相应的认识和机制。

随着经济社会的发展和科学进步，园林绿化已被列为国土整治的措施之一，成为城市基础设施和环境建设工程的重要组成部分。它是以丰富多彩的园林植物及其科学配置，构建完整的城市绿化系统；以优美的景观，完善的设施，发挥改善城市生态，美化城市环境的作用，从而创造良好的生存环境，提高人民的生活质量，为提高社会生产力，为城市的可持续发展服务。在新的历史条件下，社会对园林绿化的功能要求在不断提高，工作范围扩大了，实行科学管理的要求显得更加迫切。

（三）管理的时代要求

我国园林绿化行业的现状是：在自然科学范围内，诸如规划、设计、植物繁殖、栽培、植物保护等从理论到实践，可以说已经形成了一套比较完整的体系，当然还在不断发展之中。但是属于社会科学范围里的经济与管理问题，还没有形成科学的体系，许多问题有待于探索。从日常工作中我们可以体会到制约事业发展的诸多因素中，经济与管理问题显得更加突出。

园林绿化业的发展要靠科学，其中也包括管理科学。越来越多的事实使我们认识到，管理科学是一种资源，同样的投入，由于管理水平不同，所取得的效益有天壤之别。管理科学包括对人的管理，也包括通过人运用科学的管理技术，合理的调整管理体制，发挥人、财、物的最大效用。

实践需要理论的指导。由于长期以来对园林化管理问题的研究滞后于事业的发展，存在着理论与实践不相适应的矛盾。迫

切需要加强对园林绿化管理问题的研究，以提高管理水平，增强自觉性，减少盲目性。

随着改革开放政策的贯彻执行和市场经济的发展，园林绿化的生产性、产业性被更多的人所共识。经济与环境问题，为当今社会所关注。在城市里园林绿化是构成城市环境的主体之一。仅以国家建设部颁布的《国家园林城市标准》为例：绿化覆盖率要求达到 35%，绿地率要达到 30%。从对绿地面积数量要求看，将近 1/3 的城市土地需要通过绿化工程来营造。这不过是起码的下限要求。面临这样巨大的绿化工程，不能不研究它与国民经济的关系，与社会各部门的关系，与人民群众的关系。针对这样浩大的建设工程以及建后的养护管理工程，需要研究它在市场经济体制下，应该采取的发展策略和管理机制。

园林绿化作为一门产业，有其构成的要素。它的主体是人，一切生产经营活动，都是为了给人类创造良好的生存环境。它的客体是人类赖以生存的环境。建立在主体与客体之间的行政机关和相关的经济实体，它们的任务是解决人与环境之间的矛盾。也就是常说的创造人与自然和谐的生存环境。这就是当今园林绿化的涵义。为了解决人与环境之间的矛盾，则要运用法制的、行政的、经济的、技术的手段，以达到相对的协调和统一。经济理论与环境理论相结合，来揭示行业的运动规律和发展规律，运用法制、法规、政策、投资、分配、市场、服务等手段推动产业的发展，这就是城市园林绿化管理的基本任务。

城市园林绿化管理大致包括两个层次：

一是研究本行业与全社会各行各业之间相互关系，通过立法、行政和宣传发动的手段调动全社会各行各业和广大人民群众的力量，共同实现城市绿化规划目标。这方面的工作，是提高城市绿化水平的关键，也是以往工作中比较薄弱的环节，需要着重开拓。

二是研究园林绿化业生产单位和经营单位供、产、销、建设、养护、管理、服务之间的关系，以及经济实体内部的经营管理问题。

相对而言前者属于面向社会的问题，后者属于面向产业内部的问题。

园林管理的研究要掌握以植物群落为主要劳动对象的特点，根据经济规律和自然规律，科学地组织、指挥、协调各项生产建设业务活动，调动生产者和经营者的积极性和创造性，发展生产力，以尽可能少的投入获取尽可能高的效益。

现在正面临着深化改革的大好形势，为了准确地贯彻执行改革开放的政策，一方面要深刻领会党和政府的方针政策，另一方面要认真研究园林绿化业的实际情况，研究它的基本情况、基本问题、基本特点、基本规律，从而逐步形成符合中国现实情况的管理理论和管理模式。

（四）在探索中前进

园林化管理问题的学术研究历史比较短。20 世纪 80 年代初党的工作重点转向以经济建设为中心，广大园林工作者认识到现有的经济管理水平跟不上事业的发展，缺乏符合行业特点的经济管理理论和相应的发展对策，尤其不能适应向市场经济体制转变的要求。1983 年在南京举行的中国园林学会（后改名中国风景园林学会）成立大会，决定建立中国风景园林学会经济与管理专业委员会。1986 年在上海召开了第一届学术研讨会，全国各省市几乎都有代表参加。在那次会上第一次提出了园林绿化的产业性质和公共商品属性的总概念。以全新的观点探讨了园林绿化的性质、作用和地位。可以说，那次会议是把经济管理问题作为科学理论进行研究的开端。

园林管理的研究有许多有利条件，党的十一届三中全会以后，在邓小平理论指引下，贯彻执行改革开放政策，园林绿化业的发

展速度和规模都是前所未有的。据统计资料显示,1990~1999年的10年间,是建国以来城市基础设施建设投资规模最大,发展最快,成果最显著的10年。城市园林绿化建设同步快速发展,“九五”期间尤为显著。1999年全国城市人均公共绿地面积达到6.52平方米,比1996年增长1.23平方米;建成区绿地率22.9%,比1996年增长5.85个百分点,建成区绿化覆盖率27.4%,比1996年增长3个百分点。全国公园达到4197个,面积76784公顷,比1996年增加567个,扩大面积8729公顷。

大量生动丰富的实践经验,为理论研究提供了丰富的资料。建国以后几十年园林绿化事业的发展历程,成功的喜悦、失误的痛苦都值得去分析研究,从中找出带规律性的经验来丰富园林绿化管理理论,以理论与实践相结合的原则,在实践中探索前进,不断充实提高。

第二节 我国园林的缘起与生态保护

(一) 园林是随着生产力的发展逐步发展起来的

最早出现的园林,它的建园目的是为了供少数人休闲娱乐。但是,建造园林需要相当富裕的物力、相当多的人力和一定水平的工事能力。这些条件要具有一定的生产力水平和相当的经济能力才能实现。在旧石器时代原始社会人们以采集和渔猎维持生活,为了生存而与大自然搏斗,过着游移不定、逐水草而居的生活,生产力低下,没有多余的物质资料,没有造园的条件,也不可能形成造园的需求和动机。

随着生产方式的演进,人们大量饲养牲畜,农业和手工业发展起来了,社会生产开始有了分工,出现了脱离劳动的奴隶主这个特殊阶层。奴隶主的财富不断增加,他们的思维和兴趣发生了变化,主观上滋生了游手好闲,追求享乐的生活需求。当有了一

定的生产力水平，有了可供驱使的劳动力的时候，客观上具备了造园的条件。

我国有史料记载的历史，是从商朝开始的。商是国家机构已经形成的朝代，它有政权机构、有官吏、有刑法、有牢狱、有军队、有强烈的宗教迷信、有强烈的求富思想。根据历史学家对商殷出土文物和甲骨文的研究，大都认为殷已是奴隶制度占主要地位的时代。当时，农业的地位已经超过了畜牧业，手工业开始兴起，由于分工的出现，商业也发展起来了，同时形成了许多城市。商殷时代确已具备了营造园林的社会、经济条件和技术条件。

可以说我国园林的兴起，是从奴隶经济已经相当发达的商殷时期开始的。当狩猎不再是社会生产主要劳动的时候，统治者为了重温过去的生活方式，把再现狩猎生活作为享受，于是狩猎成了当时脱离生产的贵族们的一种礼仪化、娱乐化的行为。对于统治阶级来说这种特殊享受，形成了建造囿的动机。所谓囿就是把一定的地域加以范围，让天然的草木和鸟兽滋生繁育，成为供贵族们狩猎和游乐的用地。在囿中，除夯土筑台、挖沼养鱼外，是一片天然的景象。因此，可以称为古代朴素的园林。《说文》对囿的解释是：“囿，养禽兽也”，后人从周朝对灵囿的描述中，可以知道囿是繁殖和放养禽兽以供狩猎、游乐的场所，是游息生活的园地。

随着封建制度的发展，生产力水平大大提高，社会财富集中在封建主手中。我国土地的自由买卖在春秋末期已经开始，战国时代，名田制度（土地归私人所有）已经盛行。秦统一中国后，名田制度成为定制，到了汉朝土地兼并更加剧烈，土地集中到少数人手中，皇帝是最大的地主，宗室外戚、诸侯王公都是大地主，依靠手中的土地，剥削农民而富裕起来。具备了营建园囿的权势和经济条件。

从秦朝开始，统治阶级已经重视商业，到了汉朝，商业已相

当发达，富商大贾非常有钱，生活奢侈不下于王侯，也崇尚营造园囿。根据史书对两个园林的记载，可以知道当时的园林已具有相当规模。

一是，《西京杂记》载：“茂陵富人袁光汉，藏镪巨万，家童八、九百人，于北邙山下筑园，东西四里，南北五里，激流水注其内，构石为山，高十余丈，连绵数里。奇禽怪兽，委积其间，积沙为洲屿，积水为波潮。其中致江鸥海鹤孕雏产卵，延漫林池，奇树异草，靡不具植，屋皆徘徊连属，重阁修廊，行之移晷，不能遍也。”

二是：《西京杂记》载：“梁孝王（汉武帝刘彻之弟）好营宫苑囿之乐，作曜之宫、筑兔园，园中有百灵山，山有肤寸石、落猿岩、栖龙岫，又有雁池，池间有鹤洲凫渚，其宫观相连，延亘数十里，奇果异树，瑰禽怪兽毕备。旺日与客人宾客弋钓其中。”

仅就对这两个园的描述来看，当时贵族、富商的园囿跟帝王宫苑的内容和形式，没有什么不同，只是名称上叫做园，规模有所不同罢了。

几千年的封建社会，园林是统治阶级的私有财产，广大群众无缘享用。现存的皇家园林，私家宅园、庙园不少，都可以作为历史的见证。

（二）民族繁衍与生态保护

我国人民从古代开始，在与大自然斗争中为了谋求生存和发展，就懂得了运用自然规律，保护环境，保护自己的道理。长期实践经验的积累形成了朴素的生态意识，维护了中华民族的繁衍生息。古代哲学思想宝库中，对人与自然的关系有许多深刻的论述。对现代生态科学的研究仍然有重要的指导意义。所谓“天人关系”或“人地关系”。这方面主要有3种说法：一是以庄子为代表因任自然的思想；二是以荀子为代表改造自然的思想；三是以《易传》天人合一的思想。