

园 林 管 理 概 论

徐 德 权

北 京 市 园 林 学 校

一 九 八 七 年

说 明

《园林管理概论》(修改稿),是在北京市园林学校原来使用的《园林管理与经济》讲义的基础上,根据一九八六年八月讨论制定的中等专业园林学校园林绿化专业(四年制)《园林管理概论》教学大纲(修改稿),重新修改写成的,修改稿对原讲义作了较大的修改、补充和调整。有以下几点说明。

一、管理是一门应用科学,《概论》应偏重于应用,因此,写了一些具体的管理内容和方法。但为了保持教材的相对稳定性,根据理论与实际相结合的原则,也从理论上作了一些阐述,目的是为了更好地了解管理的原理,以便在实际工作中,运用理论,创造新的管理方法,提高园林管理水平。

二、作为全国通用教材,应尽量写共同性的东西,因此教材内容比较广泛,但各地园林部门管理范围大小不一,业务繁简不同,管理工作又受地区条件,历史和传统习惯等因素的影响,有不同的内容和方法。《概论》的全部内容,可能会超过规定的学时,这就给各地留有充分的选择余地,因此应结合本地区的园林业务,有重点地进行讲授,内容也应结合本地的实际,作适当的补充。

三、管理作为一门课程,应有其完整性、系统性和科学性。因此《概论》参照其他行业的管理,既写了各项园林业务管理,也写了诸如计划管理、技术管理、劳动管理、物资设备管理、财务管理以及机构体制等内容。其中有的是大多数园林部门的现行制度规定的,有些虽未执行,但却是将来应该参照改进的,在讲授时也应结合具体情况

加以补充或修改。

四、园林绿化的技术经济政策，是为了开阔管理思路和更好地贯彻执行而写的，可以作为参考章节，不列教学课时。

五、当前正在积极慎重地进行城市经济体制改革，有关方针、政策、管理体制、制度、方法等都会随改革形势的发展，不断有所调整，因此，现行的规定和做法，毕竟是有时间性的，在讲授时应紧密结合党和国家的方针、政策以及当地园林改革的形势，作相应的补充。

六、由于当前园林管理工作普遍存在基础较差，缺乏标准化和规范化规定，如何组织管理，大力提高园林的综合效益，尚待不断地进行探索。因此，本教材定有很多不足甚至错误之处，望使用时多提出意见。

编 者

一九八七年三月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 管理科学的重要性	1
第二节 现代管理科学简介	3
第三节 园林绿化事业的性质及其 在城市建设中的地位作用	5
第四节 园林管理的研究对象、内容和方法	7
第二章 园林绿化建设	10
第一节 城市绿地的分类及指标	10
第二节 城市园林绿化发展的制约因素	22
第三节 园林绿化建设的方针和决策	24
第四节 园林绿地建设的一般程序	27
第五节 发动群众绿化城市	31
第六节 园林建筑施工企业管理	34
第三章 城市绿化管理	38
第一节 绿化管理的意义	38
第二节 绿化管理的主要内容	39
第三节 全面管理城市树木	43
第四节 城市绿化管理法规	44
第四章 公园管理	48
第一节 公园的基本任务和管理方针	48
第二节 公园管理工作的基本内容	50

第三节	专类公园的管理	55
第四节	风景名胜区的管理	63
第五节	公园风景区商业服务和旅游业务的管理	65
第六节	游人调查	67
第七节	公园管理规章制度	75
第五章	园林植物材料的生产与管理	77
第一节	园林植物材料生产和苗圃建设的重要性	77
第二节	树种规划和育苗规划	78
第三节	苗圃的经营管理	82
第四节	花卉的生产和经营管理	86
第五节	发动群众育苗	88
第六章	园林绿化的计划管理	91
第一节	计划管理的意义	91
第二节	计划的种类和内容	93
第三节	计划编制的依据和方法	108
第四节	计划的实施和管理	112
第五节	园林统计	114
第七章	园林技术管理	149
第一节	技术管理的意义	149
第二节	园林技术管理	150
第三节	园林质量管理	156
第四节	园林科研、园林科技情报、园 林技术档案	159
第八章	园林劳动管理	163

第一节	劳动管理的主要内容	163
第二节	劳动定员、定额	165
第三节	职工教育培训	168
第四节	劳动组织和劳动保护	171
第五节	职工的工资、奖励和劳动竞赛	174
第九章	园林物资设备的供应管理	177
第一节	园林物资的供应与管理	177
第二节	园林机械化和园林设备的供应与管理	179
第三节	园林机具生产修配企业的管理	182
第十章	园林财务管理与核算	185
第一节	财务管理的意义与任务	185
第二节	财务管理的主要工作	187
第三节	园林经济核算	197
第四节	经济活动分析	204
第五节	园林综合效益评价	206
第十一章	园林管理的机构体制	217
第一节	机构体制设置的原则	217
第二节	园林机构系统	213
第十二章	园林绿化的技术经济政策	224
第一节	园林绿化的技术政策	225
第二节	风景名胜区的技术政策	227
第三节	园林技术经济交流与协作	228

第一章 绪 论

第一节 管理科学的重要性

管理是人类社会活动和生产活动中普遍存在的社会现象。凡有人群活动的地方，都有管理问题。没有管理，人们便无法从事社会生产活动。人类社会便不能存在和发展。人类改造社会、改造自然，都是在当时人们所能认识的范围内有目的的活动。这种有目的的活动就是管理。通俗地说，管理就是领导集团或领导人应用各种方针、政策、法令和各种原理和方法，指挥、协调、控制大家的力量和活动，实现共同的目标。因此，管理不只体现一定的生产关系，而且具有生产力的性质。

管理工作源远流长。从原始氏族社会进行简单的协作劳动时起就有了原始的管理。随着社会生产力的发展，人类社会的不断进步和社会经济的复杂化，管理活动的内容也日益丰富。管理工作也从简单到复杂，不断地从低级向高级发展。但是系统的管理理论的形成，并作为一门科学，则是二十世纪的产物。

一般认为管理科学的发展，经历了三个阶段。十九世纪末二十世纪初，形成了古典管理的理论，是为发展的第一阶段。代表人物有被资本主义世界称为“科学管理之父”的美国工程师泰勒和法国的约尔、德国的韦伯等。古典管理理论对以后管理科学理论的发展起了重要作用。二十世纪二十年代开始的“人际关系”——“行为科学”理论，是为发展的第二阶段。人际关系学说强调严格管理，认为管得严才能

出效率。行为科学学说则强调人的行为，认为只有从人的行为本质中激发出动力才能提高效率。代表人物有梅奥、罗特利·斯伯格。第二次世界大战后，资本主义经济回升，西方一些从事管理研究的学者发现，增加效率固然重要，增加效率管理则是更重要的。前者注意增加生产速度，减少成本和疲劳，后者注意正确的方针、政策。如果方针不对，就是有最高的效率也是浪费的。注意正确的方针和政策以增加效果的趋向，带来了管理学上的一个新学科，后来称为“管理科学”。它是综合了科学管理和行为科学的理论，吸收了现代科学技术的新成果和新手段而形成的现代管理科学的理论。随着这门科学的日益繁荣，又产生了许多分支，其中有社会系统学派、管理科学学派、决策理论学派、系统管理学派等不同的学派。

随着管理科学的发展，管理在世界范围内已引起人们越来越大的重视，管理工作的好坏，已经对社会经济的发展产生了重大影响。世界上那些经济发展速度较快的国家，除重视科学技术的提高外，特别重视管理技术的研究和推广应用，在某种程度上比对科学技术甚至更为关心。日本人把先进的生产技术和先进的管理方法，称为经济高度成长的两个车轮，缺一不可。还有的把管理比作软件，强调没有先进的管理方法，就没有经济的高速度发展，把管理、科学、技术称为现代文明的“三鼎足”。把人的能力的开发，管理技能的发展，看作是当代最迫切的问题。

一九四二年的美国曼哈顿工程，是制造原子弹的，它围绕一个目标，动员了15万名科技人员，耗资20亿美元，用三年时间制造出第一批原子弹。工程总负责人奥本海默教授说：“使科学技术充分发挥威力的是科学的组织管理。”挪威的一经济学家研究了他本国的情

况后指出，一九〇〇—一九五五这半个世纪中，固定资产每增加1%，生产只提高0.2%，劳动力每增加1%，生产可增加0.76%，而经过训练的管理人员每增加1%，生产就可提高1.8%。

日本工业速度发展较快，有很多原因，如政局稳定；美国侵略朝鲜、侵略越南战争期间对日本经济的扶植与刺激；日本政府在每个时期都有重点发展经济的指导方针；为了缓和阶级矛盾把企业和职工的利益拴在一起等。此外有一个不容忽视的重要原因就是从国外引进先进的技术装备和先进的管理技术，特别是先进的管理技术起了决定性的作用。日本从五十年代起就从美国引进先进的生产技术，但管理技术并没有引起普遍的重视，不像重视科学技术那样重视科学管理，而是靠老传统，靠上司行政命令，层层照搬照转，靠所谓“精神管理”、“鞭策管理”，缺乏从上到下现代化管理。因此生产、质量、生产率、成本均落后于美国，这和我们今天的情况很相似。五十年代后期，总结经验教训，普遍学习外国的管理方法，结合本国的传统进行消化，创造了一套适合日本本国国情的，以提高产品质量、服务质量为中心的管理工作现代化的管理方法。这样就赢得了六十年代、七十年代初的高速度，“东洋货”成了世界第一流的产品。

管理科学发展至今天，其普遍性和重要性已不仅限于工商企业，同样在企业行政部门和政府机关部门管理也成为十分重要的。

第二节 现代管理科学简介

管理是一门软科学、边缘科学和应用科学，在社会科学中的地位。

类似技术科学在自然科学中的地位，但更偏重于实际应用。

有人把管理工作分为五种类型，即：主观唯心管理类型（凭主观想象进行管理）；现象管理类型（发现一个问题处理一个问题）；经验管理类型（凭经验进行管理）；公理管理类型（用公认的有一定成效的办法管理）；现代科学管理类型（信息、控制、系统管理）。无疑五种类型中现代科学管理是最先进的管理方法。

现代科学管理，是在管理领域中运用数学模型，对投入的人力、设备、材料、资金和产出的产量、质量以及成本等问题作系统的、定量的分析，并作出最优的安排。它运用系统论、控制论和信息论的原则，把运筹学、系统工程、电子计算机等现代科学技术的新成就，综合地、全面地运用于经济管理和企业管理。主要内容有：管理思想现代化，管理组织现代化，管理方法现代化和管理手段现代化。

管理思想现代化，对企业管理现代化起指导作用。主要是要树立市场观念，按照价值规律办事。树立投入产出观念，切实把提高经济效益的思想贯彻到生产经营的全过程。树立金融观念，学会用财之道，使企业获得较大的经济效益。树立竞争观念，增强企业开发能力，要以物美价廉的产品，优质的服务，良好的信誉在竞争中取胜。树立智力开发的观念，把智力开发、人才培养放到战略位置上考虑，尊重知识，尊重人才。这是决定企业管理现代化成败的关键。

管理组织现代化，是推行企业管理现代化的保证。从提高生产经营效率出发，按照职责分工明确，指挥灵活统一、信息灵敏准确和精兵简政的要求，合理设置组织机构，配备人员，并建立健全以责任制为中心的、科学的、严格的规章制度，以保证生产经营工作有条不紊地进行。

管理方法现代化，是推行企业现代化的措施。在计划管理中，运用方针目标管理、市场预测、滚动计划、网络计划、线性规划、决策技术等方法。在财务管理中运用价值工程、量本利分析、全面经济核算、经济效益分析等方法。在物资设备管理中，运用全面设备管理、A B C分类管理等方法。在生产管理中，运用投入产出分析、全面质量管理、优选法、成组技术、看板管理等方法。

管理手段现代化，是推行企业现代化的工具，就是运用电子计算机作为主要工具。

随着我国社会主义现代化的迅速发展，推行管理现代化势在必行。但基础工作是管理现代化的起点，没有基础工作管理现代化就是一句空话，基础工作不过硬，就无从运用现代化的管理方法和手段。如：标准不规范，制度不健全，就无法实现管理方法的现代化。职工教育跟不上，素质提不高，就不能实现管理人才的现代化。因此，只有扎扎实实地做好基础工作，才是实现管理现代化的基本保证。

园林管理工作，如何实现管理现代化，还需要进行认真的研究和探索，当务之急是积极做好各项基础工作，为实现管理现代化打好基础。

第三节 园林绿化事业的性质及其在城市建设中的地位作用

确定园林绿化在现代化城市建设中的性质、地位和作用是非常重要的，它不但对园林绿化建设的发展战略决策有很大影响，而且对管

理方针、方法也产生一定作用。最初人们把园林绿化仅仅看作是点缀和装饰城市和建筑物，是纯点缀、纯观赏、纯娱乐的非生产性设施。以后又一度把它当作生产事业，强调“园林绿化结合生产”。极左思想则把园林绿化看作是封资修的东西，极力否定。随着城市建设的发展，特别是工业和城市交通的发展，城市环境质量恶化，开始认识到它有防治污染、保护环境的作用。环境科学和生态科学的出现，使人们对园林绿化的认识耳目一新，认识到城市绿化是有关城市环境质量和人民身心健康必不可少的生存条件，是现代化城市的重要组成部分。由于在一段时期内，对园林绿化的地位和作用缺乏全面的正确的理解和认识，园林绿化也就处于可有可无，可上可下，可以给其他城市建设让路的从属地位，造成园林绿化建设几经曲折，受到不应有的损失。

园林绿化的功能作用，首先是它可以改善城市环境，健全城市生态。其次是它可以给城市居民创造自然环境，给人们提供休息和锻炼的场所。第三它可以防灾避难，有利于城市的安全。第四它可以美化市容，给城市增加色彩和生机。第五它还是重要的旅游资源。

由于园林绿化具有以上的主要功能作用，因此，可以说园林绿化是利用绿色植物，在城市中创造自然环境，健全城市生态的一项重要重要的环境建设事业。是其他非生物设施所代替不了的有利当代、造福子孙的城市基础设施。它既是社会主义物质文明建设的重要组成部分，又是精神文明建设的重要方面。在建设现代化城市中占有重要地位，对整个城市以至整个社会的经济发展具有相应的推动作用。

对于园林绿化事业的性质，长期以来一般都认为园林绿化是不以盈利为主要目的的事业单位，它要产生大量的难以估量的综合效益和间接的经济效益，因此它是属于社会公共事业或是社会公益事业的性

质。在城市经济体制改革中，有人提出了一些新的见解，有人认为是人民公共使用、公共享受的文化事业，也有人认为在旅游城市中属于旅游事业。对园林经济的属性，有人认为园林产品是用于以交换为目的的产品，同样具有使用价值和价值，其类型有物质形态的，劳务的和环境服务的（即非物质形态的）无形商品，是社会主义商品经济的组成部分。园林产品的生产过程是一种商品生产的活动，因此，园林经济也是商品经济。也有人认为在城市中进行园林绿化建设只是创造一种环境，提供人们短期欣赏享受，它也是一个经济现象，经济过程，有产出，但没有物质形态的商品出售，因而园林不是商品。也有人认为园林产品具有商品属性，但现阶段以不提为好，而可以把商品经济的思想引入园林管理中，加强经济核算。也有人提出园林是多功能、多性质、多行业复杂的综合体，不能一概而论，园林内部各行各业，应区别不同单位分别确定其性质。作为理论研究，对不同观点进行探索，对发展园林管理科学以及园林经济改革无疑是有益的。

第四节 园林管理的研究对象、内容和方法

管理是一个大概念，它包括的内容十分广泛，诸如政治、经济、军事、文化、科学、教育、卫生、体育、外事等各个领域，社会生产各个方面都存在着管理。在社会生产中管理主要表现为决策、计划、组织指挥、协调和控制生产环节的活动等一系列的职能活动。管理有二重性，既有科学组织生产力的职能——自然属性。又有调节和完善社会生产关系和上层建筑的职能——社会属性。也就是说它不但要研

究生产力的组织，而且要研究上层建筑及经济关系问题。

园林管理学就是以政治经济学为理论基础，结合园林科学技术，研究园林事业发展建设、经营管理和园林经济的客观规律的一门科学。园林管理的主要任务就是要最佳地组织人力、物力和财力，取得最好的园林绿化的综合效益，在城市建设和健全城市生态环境中发挥更大的作用。因此它也同样既要研究合理地组织生产力，也要研究上层建筑（方针、政策、法令、计划、规划设计、机构体制、规章制度等），还要研究生产关系，调整内部经济利益和社会利益（价格、经济核算、经济分配、经济承包责任制、奖金分配等）。

管理工作的内容，因性质不同而有很大差别。就一个企业而论它的管理内容也十分广泛。一般大体有：计划管理、信息控制和管理、调度工作、质量管理、财务管理、生产或业务管理、科学技术管理、设备管理、安全管理、物资管理、基建管理、劳动管理等多个方面。园林绿化单位虽和生产企业不同，但它们管理的基本理论和方法，有很多也应适用于园林管理工作。

我国有计划地进行城市园林绿化建设，虽然已有三十多年的历史，但由于思想上对管理的重要性认识不够，对已有的管理经验缺乏科学地系统地进行总结和提高，因此，不论在管理理论上、管理方法上，还是管理工具上都处于落后状态。

园林管理是一门新的科学，目前尚处于发展阶段，积极研究探索园林管理的理论、方法，大力提高园林管理水平，已是摆在广大园林工作者面前的迫切任务。研究方法应该是一方面学习借鉴其他行业和事业行之有效的管理经验，进行消化吸收，结合园林实际创造适合自己特点的管理办法。一方面要本着一切从实际出发的精神，不断总结

自己的实践经验，加强各项基础工作建设，大胆改革创新，使管理工作标准化、规范化、科学化、系统化、为管理手段、管理工具现代化创造条件。此外还要认真学习现代管理科学，实现园林管理现代化。

本书所论述的内容，凡其他事业行之有效能够为园林所用的均作了借鉴和引用，有园林事业特殊性的，按照园林事业的实际情况进行了综合归纳，力求能够作为园林管理一个初步的阶梯，以期广大园林工作者进一步发展提高。

由于我国地域广阔，各城市之间在自然条件和社会条件上差异很大，管理工作的传统方法和社会习惯也不相同，特别是当前正在大力进行经济体制改革，随着改革的深入，将会带来许多新的变化，因此在时间空间上均应留有余地，在讲授时还应强调理论和实际相结合，以应用为主；共性和个性相结合，给个性留有余地。总之，就是应结合自己特点加以应用发挥，创造适合当地具体情况的管理方法。

复习思考题

- 一、管理科学的内容及其重要性。
- 二、什么是现代管理科学。
- 三、对园林事业的性质、地位、作用的认识。

第二章 园林绿化建设

园林绿化建设，就是指新建、改建、扩建公园绿地、风景区，道路、河道绿化植树，营造防护绿地等增加公共绿地和防护绿地面积。新建、扩建苗圃、花圃，增加园林绿化生产能力。发动机关、工厂、学校普遍绿化庭院，增加城市专用绿地面积，提高城市绿化覆盖率。园林绿化建设是发展城市园林绿化事业的前提条件，是城市园林绿化的基础建设。只有不断地建设新的园林绿地，才能促使城市环境质量不断改善，城市生态不断健全。

第一节 城市绿地的分类及指标

一、城市绿地的分类。城市绿地分类的目的，是为了确定不同绿地的性质、功能作用、服务对象，以便确定其建设内容、投资标准，作为规划设计，安排建设和组织管理的依据。根据现有资料，国内曾先后有过以下几种划分方法：

(一) 一九七五年国家建委城市建设局关于《城市建设统计指标计算方法》规定：城市园林绿地主要分为公园、公用绿地、专用绿地和郊区绿地四类。

1. 公园：包括全市性的区域性的公园、植物园，以及常年开放以园林为主的文化宫、展览馆、陵园等。

2. 公用绿地：包括街道绿地、广场绿地、滨河绿地、防护林带等绿地，以及园林部门管理的苗圃、花圃。

3. 专用绿地：系指工厂区、居住区内和机关、学校、医院等单位内的绿地。

4. 郊区绿地：系指城市郊区风景区，包括园林部门和文物系统管理的供游览的风景区及名胜古迹。

(二) 一九八〇年国家建委颁发的《城市规划定额指标暂行规定》中规定：城市公共绿地定额采用三级，即市级、居住区级、小区级。公共绿地的内容包括全市性公园、区域性公园、动物园、开放性的植物园、儿童公园、街头绿地、小区级绿地和不少于8米宽的林荫带，但不包括行道树、防风林带和远郊风景区。

(三) 一九八二年十二月城乡建设环境保护部颁发的《城市园林绿化管理暂行条例》把城市园林绿地规定为五大类。

1. 公共绿地：供群众游憩观赏的各种公园、动物园、植物园、陵园以及小游园、街道广场的绿地。

2. 专用绿地：工厂、机关、学校、医院、部队等单位和居住区内的绿地。

3. 生产绿地：为城市园林绿化提供苗木、花草、种子的苗圃、花圃、草圃等。

4. 防护绿地：城市中用于隔离、卫生、安全等防护目的的林带和绿地。

5. 城市郊区风景名胜区。

此外还有划分为公共绿地、防护绿地、园林生产用地、环境绿地、郊区风景区、交通绿地六类的，也有划分为公共绿地、生产防护绿地、