



Kechixu Fazhan Guanli



可持续发展管理

王伟中 郭日生 主 编
傅小锋 张军涛 吕 丹 执行主编



科学出版社

www.sciencep.com

可持续发展管理



主 编 王伟中 郭日生

执行主编 傅小锋 张军涛 吕 丹

中国-欧盟环境管理合作计划(EMCP)资助

科 学 出 版 社

北 京

内 容 简 介

可持续发展管理是利用一切管理手段调节可持续发展系统运行的全过程,它是以政府为核心,企业、社会和公众广泛参与,辅之以政治、经济、管理、法律和技术的方法和手段,以实现人口、资源、环境和社会经济协调、可持续发展的过程。可持续发展管理是公共管理的重要领域,也可以说,公共管理是可持续发展管理的基石。因此,本书从普通管理学和公共管理的视角出发,构建了可持续发展管理的基本框架。

本书从组织运行和组织体系两个方面对可持续发展管理的框架进行设计;从管理过程的四个重要环节——计划、组织、领导和决策入手,分别阐述了可持续发展管理的主要内容;对目标管理、流程再造、示范管理等现代管理技术,以及现代信息技术和战略管理方法进行了诠释,全面而深入地探讨了它们在可持续发展管理实践中的应用。

本书综合了多学科的理论、技术和方法,具有案例丰富、实用性强、适用读者群广泛等诸多特点,可以作为高等院校本科生和研究生教育用书,也可以作为政府公务员、企业管理者以及相关领域专业管理人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

可持续发展管理/王伟中,郭日生,傅小锋,张军涛,吕丹编. —北京:科学出版社, 2006

ISBN 7-03-016459-8

I. 可… II. ①王…②郭…③傅…④张…⑤吕… III. 可持续发展-管理学-研究 IV. C93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 133242 号

责任编辑:李 锋 罗 吉 / 责任校对:李奕莹

责任印制:钱玉芬 / 封面设计:福瑞来书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2006年2月第 一 版 开本: B5(720×1000)

2006年2月第一次印刷 印张: 17 1/4

印数: 1—2 000 字数: 336 000

定价: 45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

前 言

可持续发展思想的提出源于人们对环境问题的逐步认识和热切关注。1987年,联合国环境与发展委员会发表了名为《我们共同的未来》的报告,提出了可持续发展的概念和定义,正式提出了可持续发展的模式。1992年6月,在巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展大会上通过了包括《21世纪议程》在内的五项文件和公约,提出了可持续发展的新议程。至此,可持续发展的思想为世界上绝大多数国家和组织相继承认和接受,很多国家制定了可持续发展战略,人类社会进入了一个新的发展观时期。进入21世纪,面对新科技进步的巨大影响、国际金融体系的变化和全球化进程加快的新形势,联合国环境与发展委员会于2002年8月26日至9月4日,在南非的约翰内斯堡召开了21世纪第一届“可持续发展问题世界首脑会议”,并通过了《约翰内斯堡可持续发展宣言》和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》。这次会议之后,国际组织、各区域组织以及各国都积极响应,采取了许多新行动,并取得了一系列新进展。

中国是世界人口大国,面临着严峻的资源和环境的挑战。伴随着国际社会可持续发展思想的发展和演变,我国的可持续发展思想和可持续发展战略也在逐步贯彻落实。目前,我国正处于一个新的历史发展时期,党的十六大提出了全面建设小康社会的宏伟目标,要求我国的经济发展应不断提高质量与水平,且必须树立新的可持续发展观。借鉴国际可持续发展的新趋势,我国的可持续发展观将集中转向“经济、社会与环境保护的协调发展”和充分体现“以人为本”两个方面。

在新的历史发展时期,如何基于管理学思想和公共管理的理念,实现可持续发展管理,是我们必须面对的新课题。因为,管理是人类各项活动中最重要的活动之一,政府、企业、社会都需要管理,以解决人类社会发展中各种有限的资源与互相竞争及无限需求之间的种种矛盾。公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量,广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法,强化政府的治理能力,提升政府绩效和公共服务品质,从而实现公共的福祉与公共利益。可持续发展管理是以政府为核心,企业、社会 and 公众广泛参与,辅之于政治的、经济的、管理的、法律的、技术的方法和手段,以实现人口、资源、环境和社会经济协调、可持续发展的过程。它既包括国家、地区对可持续发展生态社会经济关系和社会经济活动的管理,又包括可持续发展系统内部的管理。因而,可持续发展管理是宏观生态、社会、经济管理的表现形式,也是社会经济管理的重大发展。可持续发展管理是公共管理的重要领域,也可以说,公共管理是可持续发展

管理的基石。

基于管理学和公共管理学的理论与方法，我们对可持续发展管理问题进行了全面而深入的分析和阐释。本书的主要内容包括：

第一章在界定管理和可持续发展管理概念的基础上，对管理和可持续发展管理的基本问题进行了分析和论述。

第二章从可持续发展管理的组织体系和组织运行两方面，阐释了可持续发展管理的基本构架。

第三章从可持续发展管理的计划、决策、领导和控制四个环节，深入论述了可持续发展管理的过程。

第四章是对可持续发展管理方式的全面描述，由目标管理、塑造共同愿景、管理流程再造和示范管理四部分组成。

第五章以信息社会的发展和要求为背景，对可持续发展信息管理的关键技术和可持续发展管理信息系统进行了分析。

第六章结合国内外的理论与实践，分析论述了可持续发展战略管理的核心问题。

在中国-欧盟环境合作计划项目的资助下，我们从管理的视角对可持续发展管理问题进行了比较全面的分析和阐述，这是一种新的探索和尝试。我们深知，可持续发展管理所涉及的内容和领域十分广泛，许多新的理论、技术和方法也在不断涌现。尽管在写作过程中我们付出了艰苦的努力，但有些方面还显得非常粗浅，甚至会存在缺陷和不足，恳请广大读者不吝赐教。在此，我们对本书参考和引用过成果的专家学者致以最真诚的谢意。

作 者

2005年6月

目 录

前言

第一章 管理的基本问题	1
第一节 管理的概念、目标与手段.....	1
一、管理与可持续发展管理的概念.....	1
二、管理的目标与基本手段.....	5
第二节 管理者与管理创新.....	12
一、管理者的类型.....	12
二、管理者的角色.....	14
三、管理者的心智模式.....	15
四、管理者的能力结构.....	17
五、管理创新.....	20
第二章 可持续发展管理的基本构架	24
第一节 可持续发展管理的组织体系.....	24
一、可持续发展管理的组织构成.....	24
二、可持续发展管理的组织目标.....	33
三、组织设计的流程.....	38
第二节 可持续发展管理的组织运行.....	40
一、可持续发展管理的组织制度.....	40
二、可持续发展管理的运行机制.....	45
第三章 可持续发展管理的过程	50
第一节 可持续发展管理的计划.....	50
一、计划的内容与意义.....	50
二、计划的类型.....	53
三、计划的流程.....	58
四、计划的方法.....	62
第二节 可持续发展管理的决策.....	64
一、决策的概念与类型.....	64
二、决策的程序.....	67
三、决策的方法.....	70
第三节 可持续发展管理的领导.....	78
一、领导理论.....	78

二、领导风格	90
三、领导方法	93
第四节 可持续发展管理的控制	103
一、控制系统	103
二、控制模式	107
三、控制过程	109
四、控制方法	118
第四章 可持续发展管理的方式	128
第一节 目标管理	128
一、目标与目标管理	128
二、目标管理的方式	132
三、目标管理的实施	135
第二节 塑造共同愿景	139
一、组织与社会的共同愿景	139
二、构建共同愿景的方式与步骤	144
第三节 管理流程再造	150
一、流程的特征与功能	150
二、管理流程的再造	152
第四节 示范管理	162
一、示范管理的作用与功能	162
二、可持续发展试验区建设	168
三、可持续发展科技示范工程	186
四、生态示范区建设	190
第五章 可持续发展管理信息系统	201
第一节 信息与可持续发展管理	201
一、可持续发展管理信息的内涵	202
二、可持续发展管理信息的功能与作用	204
第二节 可持续发展信息管理的关键技术	210
一、信息获取与过滤技术	210
二、网络与可视化技术	218
三、信息的控制与传播	222
第三节 可持续发展管理信息系统	223
一、系统的构成	223
二、系统的特点	229
三、系统的功能	229
第六章 可持续发展战略管理	237
第一节 战略管理概述	237
一、战略管理的概念与特征	237

二、战略的地位与作用	239
三、战略的构成及其类型	243
四、公共部门战略管理效果分析	249
第二节 可持续发展战略管理.....	250
一、可持续发展战略分析	251
二、可持续发展战略设计	256
三、可持续发展战略实施	260
四、可持续发展战略评估	264
主要参考文献	268

第一章 管理的基本问题

第一节 管理的概念、目标与手段

管理是人类各项活动中最重要的活动之一，是人们社会生活的重要组成部分。个人、家庭和组织都需要管理，而且组织的管理是管理活动中更为重要的领域。组织具有三个共同的特征：每一个组织都有一个明确的目的，这个目的般是以一个或一组目标来表示；每一个组织都是由人组成的；每一个组织都发育出一种系统性的结构，以规范和限制组织成员的行为。因此，政府、企业、社会都需要管理，以解决人类社会发展各种有限的资源与互相竞争及无限需求之间的种种矛盾。

一、管理与可持续发展管理的概念

（一）什么是管理

科学管理之父泰勒认为，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：“管理即制定决策。”对管理的定义有重大影响的法国人亨利·法约尔认为，管理是所有的人类组织中都有的一种活动，这种活动由五项要素组成，即计划、组织、指挥、协调和控制。也就是说，当你在从事计划、组织、指挥、协调和控制活动时，你便是在进行管理，管理等同于计划、组织、指挥、协调和控制。

管理一词还有许多种定义，各自从不同的角度提出，但从中可以看出管理具有复杂的内涵和本质。首先，管理作为一种活动是在一个特定的组织、特定的时空环境下发生、发展，直至结束的。从时间的角度看，管理实际上是一个动态过程，因为时空环境并不是静止的。其次，管理活动的发生是有目的的，它与管理者欲达成的目标相关，该目标可以是组织的目标。第三，组织目标的实现需要人力、物力和财力等各种资源的支持，而各种资源是有限的，这样就有一个成本与效益的比较问题。第四，管理活动的根本目的是使整个组织的活动更加富有成效。

因此，可以说：管理是通过计划、组织、控制、激励和领导等环节来有效整合人力、物力、财力等各种资源，以期更好地实现组织目标的过程。

(二) 管理的特性

1. 动态性

管理活动的动态性特征主要表现在这类活动需要在变动的环境与组织本身中进行,需要消除资源配置过程中的各种不确定性。事实上,由于各个组织所处的客观环境与具体的工作环境不同,各个组织的目标与从事的行业不同,从而导致每个组织中产生资源配置的不同性,这种不同性就是动态性的一种派生。因此,不存在一个标准的处处成功的管理模式。

2. 科学性

管理活动可以分为两大类:一是程序性活动,二是非程序性活动。所谓程序性活动是指有章可循,照章运作便可以取得预想效果的管理活动。所谓非程序性活动是指无章可循,需要边运作边探讨的管理活动。这两类活动虽然不同,但又是可以转化的。这种转化的过程就是人们对这类活动与管理对象规律性的科学总结,管理的科学性也在这里得到了很好的体现。对新的管理对象所采取的非程序性活动只能依据过去的科学结论进行,否则对这些对象的管理便失去了可靠性,而这本身也体现了管理的科学性。

3. 艺术性

由于管理对象分别处于不同环境、不同行业、不同产出要求、不同的资源供给条件等状况下,这就导致了对每一具体管理对象的管理没有一个唯一的、完全有章可循的模式,特别是对那些非程序性的、全新的管理对象更是如此。具体管理活动的成效与管理主体管理技巧发挥的程度有很大的相关性。由于在达成资源有效配置目标与现行责任的过程中可供选择的管理方式、手段多种多样,因此,在众多可选择的管理方式中选择一种合适的方式用于现实的管理中,是管理主体进行管理的一种艺术性技能。

4. 创造性

既然管理是一种动态活动,对每一个具体的管理对象没有一种唯一的、完全有章可循的模式可以参照,那么,要想达到既定的组织目标与责任,就需要有一定的创造性活动,正因为它的创造性,才会有成功与失败。管理的创造性根植于动态性之中,与科学性和艺术性相关,正是由于这一特性的存在,使得管理创新成为必需。

5. 经济性

资源配置是需要成本的，因此，管理就具有经济性。首先，管理的经济性反映在资源配置的机会成本上，管理者选择一种资源配置方式是以放弃另一种资源配置方式为代价而取得的，这就有一个机会成本问题；其次，管理的经济性反映在管理方式方法选择的成本比较上，因为，在众多可帮助资源进行资源配置的方式方法中，所花费的成本是不同的；第三，管理是对资源有效整合的过程，选择不同的资源供给和配比，就有成本大小的问题。

（三）公共管理与可持续发展管理

1. 公共管理的内涵

公共管理是以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量，广泛运用政治的、经济的、管理的、法律的方法，强化政府的治理能力，提升政府绩效和公共服务品质，从而实现公共的福祉与公共利益。

公共管理包括以下含义：①公共管理承认政府部门治理的正当性；②公共管理认为社会治理的主要责任属于政府；③公共管理强调政府、企业、公民社会的互动以及在处理社会及经济问题中的责任共负；④公共管理强调多元价值；⑤公共管理既重视法律、制度，更关注管理战略、管理方法；⑥公共管理强调政府绩效的重要性；⑦公共管理以公共福利和公共利益为目标。

2. 公共管理与私人管理的区别

1) 公共管理与私人管理的使命不同。公共管理是为公众服务，追求公共利益；私人管理是以营利为目的。

2) 与私人部门相比，公共管理的效率意识不强。因为政府部门的资金大部分来自财政拨款，政府官员不必为利润担忧，他们并没有太多的削减开支和有效运作的诱因；而商业组织以有效的运作为动机，它必须市场中参与竞争从而获得生存与发展的机会。公共管理部门提供的是公共产品，而商业组织提供的是私人产品。

3) 与私人部门相比，公共部门尤其是政府管理更强调责任。在私人组织中，权威和责任划分比较清楚；而在公共部门，诸如运作的规模和复杂性，对官僚机构加以政治控制的要求，对一致性和协调性的寻求等因素导致了责任机制的扩散，这种扩散加深并复杂化了公共决策的过程。

4) 与私人部门不同，公共管理包括了广泛而复杂的政府活动，而且公共管理的运作是在政治环境中进行的，它具有明显的政治性或公共性的特征。

3. 可持续发展管理

1987年,以挪威首相布伦特兰夫人为首的世界环境与发展委员会在《我们共同的未来》一书中首次正式使用了“可持续发展”这一概念。两年后,联合国环境规划署在第15届理事会期间发表了《关于“可持续发展”的声明》。声明中说:“可持续发展是指满足当代人的需要,而又不削弱子孙后代满足其需要的能力的发展。”

可持续发展是一个动态的、发展的概念,尽管不同领域的专家、学者从自然属性、社会属性、经济属性、科技属性和空间属性等不同角度进行了解释和阐述,但是人们对于可持续发展的核心思想却是共识的,即健康的经济发展应建立在生态可持续能力、社会公正和人民积极参与自身发展决策的基础上;它所追求的目标是:既要使人类的各种需要得到满足,个人得到充分发展,又要保护资源和生态环境,不对后代人的生存和发展构成威胁。

伴随着各个国家可持续发展战略的实施,可持续发展战略的实施主体正逐步由中央政府转化为地方政府、企业和公众。实施可持续发展战略就是要改变过去依赖于外延扩大的高投入、高消耗、低产出、低效益的经济增长方式,形成有利于节约资源、降低消耗、提高效益的企业经营机制,有利于自主创新的技术进步机制,有利于市场公平竞争的资源优化配置的经济运行机制,这些也是可持续发展的核心内容。

可持续发展管理是以政府为核心,企业、社会和公众广泛参与,辅之于政治的、经济的、管理的、法律的、技术的方法和手段,以实现人口、资源、环境和社会经济协调、可持续发展的过程。它既包括国家、地区对可持续发展生态社会经济关系和社会经济活动的管理,又包括可持续发展系统内部的管理。因此,可持续发展管理是宏观生态、社会、经济管理的表现形式,也是社会经济管理的重大发展。

可持续发展管理的实质是利用一切管理手段调节可持续发展系统运行的全过程,尤其是运用经济杠杆(包括生态环境经济政策)调节有关可持续发展社会经济利益关系。通过对社会经济利益关系的调整,调动各方面保持可持续社会经济的健康运行与可持续发展的积极性和创造性,从而使人们的经济活动对可持续发展生态环境系统的负面影响限制在最低限度内,达到社会经济发展的生态代价和社会成本的最低程度。因此,可持续发展管理的基本任务和目标是,通过协调“生态-经济-社会”三维复合系统中三个亚系统的发展关系,使人们的经济活动遵循经济规律和自然规律,为可持续发展系统运行的全过程制定合理的决策和计划;加强对人们经济活动和生态环境保护与建设的组织、指挥、调控和监督,达到经济发展与人口、资源、环境相协调;以使用最少的资源(包括自然资源、经济资源和人力资源等)耗费,取得最大的经济效益、生态效益和社会效益。

可持续发展管理是公共管理的重要领域，也可以说，公共管理是可持续发展管理的基石。

二、管理的目标与基本手段

（一）管理的目标

作为一项具体的管理活动，首先要有一个要达成的具体目标，否则，管理活动或管理工作本身就没有必要存在。管理活动的具体目标给定了一项活动的方向，这个方向一定是组织总体目标规定下的产物。因为，如果管理活动的具体目标不断衔接地实现，但最终脱离了组织既定目标，那么，所谓最终要达成组织资源配置的目标是不可能的。事实上，组织既定目标的实现是通过一系列资源配置活动的衔接逐步实现的，这种衔接可以是不同活动按先后顺序进行，也可以是不同活动并行直至最终协调成功。

对于可持续发展管理而言，由于所处的国际国内环境不同，不同国家和地区可持续发展管理目标是不尽相同的。

西方发达国家经济社会高度发达，追求美丽、舒适的环境已经成为人民大众有支付能力需求的主要组成，经济增长和保护环境是同一的。因此，它们的可持续发展管理目标是相对单一的，即主要是满足人民大众对更好的环境质量的需要。然而，中国是一个发展中国家，经济欠发达，人民生活还不富裕，追求生活必需品和耐用消费品是人民大众有支付能力需求的主流，而美丽、舒适的自然环境虽然是广大人民群众普遍需求愿望，但由于支付能力的限制尚不能成为普遍的现实。经济发展和环境保护的消极联系尚不能依靠大众自发的生产和消费行为得以切断，经济发展和环境保护存在着明显的冲突。因此，中国的可持续发展管理是一个多目标、多维度的过程。

中国可持续发展管理的主要目标可以区分为三个方面：即经济目标、社会目标和环境目标。

1. 经济目标

经济是决定一个国家和地区在日益激烈的全球竞争中能否实现可持续发展的关键因素，也是一个国家和地区从不发达走向发达的决定性因素。经过 20 多年的改革开放，中国经济取得了巨大的发展，但是，在世界范围内，中国仍然是一个低收入的不发达国家，因此，发展经济，逐步赶上发达国家仍然是中国的优先目标，也是中国可持续发展管理应当始终面向的中心目标。《中国 21 世纪议程》明确提出，要保持经济快速增长，就得依靠科技进步和提高劳动者素质，不断改善发展的质量。

2. 社会目标

合理的人口规模和社会结构是国家和地区可持续发展的基础。中华人民共和国成立以来，特别是改革开放以来，我国各项社会事业取得了巨大的进展。由于计划生育、优生优育、医疗卫生保健和教育水平的提高，人口出生率在持续下降；预期寿命由 20 世纪 40 年代的乡村 35 岁、城市不足 40 岁提高到目前的 70 岁以上。随着经济的发展，人民的生活状况正在迈向小康水平。但是，我国人口体质指标尚未达到发达国家水平；由于人口基数庞大和人口生育高峰的到来，人口增长的压力还很大；全国农村尚有 5700 多万生活在贫困线以下的人口。同时，随着市场经济发展，财富和收入分配差距在不断扩大；城乡拥有 1 亿以上的显性和隐性失业人口。这些问题若得不到有效解决和协调，将严重影响到自然的平衡和社会稳定。因此，控制人口、增加就业、促进公平、消除贫困应当是我国可持续发展管理的重要目标之一。《中国 21 世纪议程》明确提出，本世纪中国可持续发展的主要目标之一是促进社会的全面发展和进步，建立可持续发展的社会基础。

3. 环境目标

环境是可持续发展的基础，保护环境是各国各地区可持续发展管理面向的共同目标，中国更应关注现实的环境问题。中国各种人均资源相对不足、生态退化严重，环境污染相当于经济发达国家 20 世纪 60 年代工业化高峰时期的水平。正如《中国 21 世纪议程》所提出的，必须把控制环境污染、改善生态环境、保护可持续利用的资源基础作为可持续发展管理的主要目标之一。

“十五”期间我国环境保护治理的资金投入占 GDP 的 1.2%，到 2005 年，我国主要污染物排放总量比 2000 年减少 10%。我国对 100 个城市实现空气质量日报，对 42 个城市空气质量实现日报和预报，对城市重点饮用水源地实行水质月报、旬报。按照预定目标，“十五”期间我国工业企业污染物排放也全面达标，建立 30 个 ISO14000 示范区，建设危险废物安全处置工程 22 个。在城市环保方面，100 个环保重点城市空气和水环境质量按功能区达标，建设 50 个环境保护模范城市和 200 个环境优美城镇。同时，针对淮河、辽河、太湖、巢湖、滇池、长江三峡库区及其以上江段、黄河小浪底库区及其以上河段、松花江干流及丰满水库以上河段等不同状况，制定了不同的环境治理标准。与此同时，建立 100 个国家级生态示范区、100 个重要生态功能区，自然保护区占国土面积的比例要达到 12%。

全面建设小康社会是党的十六大向全党和全国人民提出的奋斗目标。全面建设小康社会不仅体现在经济、政治、思想和文化等方面，同时把可持续发展放在了十分突出的地位，明确提出要“可持续发展能力不断增强，生态环境得到改

善，资源利用效率显著提高，促进人与自然的和谐，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路”。为了贯彻落实党的十六大精神，加速我国人口、资源和环境领域的技术研究开发，为可持续发展提供坚实的技术支撑，“十五”期间，我国可持续发展科技的发展目标是：突破一批人口、资源、环境领域的重大关键技术，初步具备以自主创新为主解决可持续发展重大问题的科技能力；建立一批可持续发展技术示范基地、示范区和可持续发展实验区；培育与可持续发展相关的新兴产业；初步建成与可持续发展相适应的可持续发展科技创新体系，提高我国可持续发展的科技创新能力；培育一支高素质、结构合理的科研和管理队伍，全面提高我国可持续发展决策的科技水平与决策能力。

我国可持续发展科技工作到 2010 年的总目标是：建成与可持续发展相适应的科技创新体系；具备以自主创新为主解决可持续发展重大问题的科技能力；建立和完善与可持续发展相关的技术标准与产业技术体系；形成高素质、结构合理的科研和管理队伍；全面推动我国可持续发展战略的实施，为我国第三步战略目标的实现提供技术支撑。

（二）管理的基本手段

在包括可持续发展管理在内的各种管理活动中总是存在着不确定性，它们妨碍着资源的有效配置和组织目标的实现。作为管理的主体需要在管理过程中寻找一些特殊手段或行为来帮助降低这种不确定性，使实际结果与预期的目标相一致。计划、组织、领导、协调和控制是管理的基本手段。

1. 计划

计划指管理者对他们的目标和行动事先所进行的通盘考虑，并且这种考虑是根据一定的方法、计划和逻辑分析得出的，而不是仅靠预感得出的。计划为组织设定目标并建立达到目标的最佳途径。预见未来的机遇和挑战并用现在所做出的决策来抓住机遇、战胜挑战，这正是计划的精髓。

从公共管理的角度看，计划决定了政府职责的范围、资源的配置和成本的分摊、人力的分配和公共控制的强度。当今的许多问题，如空气和水的污染，自然资源的过度利用和城市生活质量的下降，都与我们未能有效地制定计划有关。

计划可以分为专项计划、综合性计划、国家计划、地区计划、城市发展计划、企业发展计划等多种类型，指导着一个组织系统循序渐进地去实现组织的目标。例如：尽管城市计划不是医治百病的万能良药，但它是民主社会用以处理复杂的相关问题的根本机制，这些问题包括城市郊区的无序延伸、社区的恶化、景观破坏、空气和水的污染、环境破坏、稳定的税收基础和城市经济的增长等。综合性计划是城市规划过程的产物，是用来预期和促进更理想的有效增长和发展模

式的方法。

可持续发展管理需要计划。当代对西方工业化道路的批评也包含着对市场经济的批评,可持续发展要求的市场经济更不可能是“自由放任”的市场经济。事实上,发达市场经济国家的政府指导和计划不是减弱而是加强了。1995年,美国总统可持续发展理事会的“战略目标、指标和政策主题”中写道:“PCSD(即该理事会)认为,在走过25年得到不少教训后,美国现在认识到:不能把经济、环境、社会问题相互分隔来处理;通过计划、预见来预测和防止问题远比事情发生后再解决要合算得多;只有把潜在的影响因素综合起来考虑,才可能找出解决目前一些棘手的环境问题的方法。”对于正在向市场经济过渡的中国,“计划”两字难免引起一些对过去的错误与问题的回忆而不愿被人提起,但是只要具体想一想,便不难意识到“计划”对中国的可持续发展较之许多其他国家更加必要。比如,长江中上游与下游之间的生态补偿机制的建立,没有跨省、跨部门的统一规划与政策是不可能建立并付诸实施的。又比如,中国是城乡二元结构问题最严重的国家之一,这一问题是我国构建和谐社会过程中必须要解决的一个现实问题。然而,仅仅依靠经济机制,不但不可能解决这一矛盾,可能还会激化这一矛盾,因而需要政府根据经济社会的发展情况和既定的战略目标,有计划地加以解决。

2. 组织

组织是一个分配和安排组织成员之间的工作、权力和资源,以便他们能够达到组织目标的过程。不同的目标要求不同的组织结构,组织职能使组织当中的各种关系结构化,通过这种结构化的关系使关于未来的计划得以实行。例如,一个公共机关、一个非营利性机构或一家工商企业,都要把总体的任务分配给各个成员、各个部门去承担,建立起它们之间相互分工而又相互合作的关系,这种关系就形成了一种框架或结构。组织工作的目的,就是要建立这样一种能产生有效的分工与合作关系的结构。

组织工作有其特定的活动过程,这一过程可以用图1-1表示。

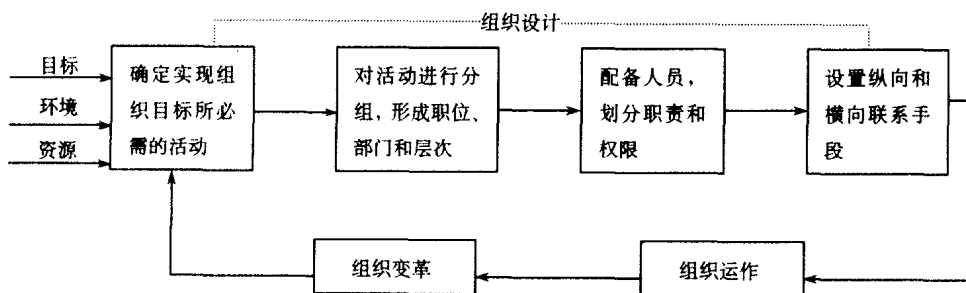


图 1-1 组织工作的过程

3. 领导

领导即指导、影响和激励员工完成基本的任务。事实上，领导是管理者通过协调与每一位属下的关系来达到目的的行为。领导有四个方面的功能：①调动组织内成员的积极性，激励他们发奋努力，为他们创造发展的机会；②及时根据外界环境的变化，指示组织内的所有人与资源配合去适应环境，并采取适当的行为；③有效地协调组织内的人际关系，使组织内有一个良好的工作氛围；④督促组织成员尽自己最大的努力，按照既定的目标与计划做好自己专职范围内的工作。

在领导过程中一个重要的手段是激励。所谓激励，就是通过一定的手段使员工的需要和愿望得到满足，以调动他们的工作积极性，使其主动而自发地把个人的潜能发挥出来，奉献给组织，从而确保组织达成既定的目标。无论从帮助个人发展的角度，还是从实现组织目标的角度看，激励都是领导人员不可忽视的一项工作。

在可持续发展管理过程中需要运用各种激励手段鼓励政府、企业、第三部门和广大公众遵守各种规章制度，减少污染物质的排放，推动循环经济发展，保护和恢复生态环境，以此来推动地方可持续发展战略的实施，逐步建立可持续发展的社会。

4. 协调

协调是指将资源按照规则和配比关系安排的一种活动，也是将专业化分工条件下各自的工作行为成果进行有序统一的活动。协调是管理活动中花费时间最多的工作，协调包括对内和对外两方面。对内协调的核心是沟通，对外协调的核心是攻关，难点是如何处理政府与企业、传播媒体以及社会公众的关系。

工商管理活动需要协调，公共管理和可持续发展管理同样需要协调。例如，引导地区经济协调发展，形成若干各具特色的经济区域，促进全国经济布局合理化，是逐步缩小地区发展差距，最终实现共同富裕，保持社会稳定的重要条件，也是体现社会主义本质的重要方面。要按照统筹规划、因地制宜、发挥优势、分工合作、协调发展的原则，正确处理全国经济发展与地区经济发展的关系，正确处理区域经济发展与发挥各省区积极性的关系，正确处理地区与地区之间的关系。各地区要在国家规划和产业政策的指导下，选择适合本地条件的发展重点和优势产业，避免地区产业结构趋同化，促进各地经济在更高的起点上向前发展。积极推动地区间的优势互补、合理交换和经济联合。《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》详细论述了可持续发展涵盖的范围，实现人口、资源环境协调发展的途径。

5. 控制

控制是指监视各项活动以保证它们按计划进行并纠正各种重要偏差的过程。