

内 容 提 要

这是一本比较系统地阐述城市规划管理理论与实践的教材。全书分为管理篇、法治篇和法规篇三部分。管理篇侧重于理论阐述,首先,介绍了中外行政管理思想和理论的发展,其中包括我国传统行政管理思想的要点和外国近现代行政管理理论的主要流派,对于作为行政管理范畴的城市规划管理具有继承和借鉴的意义。其次,比较全面地阐述了城市规划管理的内涵、性质、特征、原理、原则、职能和方法,特别是建构了城市规划管理三维系统结构,分析了城市规划管理活动的构成要素,从而在理论层面上揭示了城市规划管理工作的内在规律。这对认识城市规划管理,进一步提高管理水平,具有指导意义。法治篇侧重于管理操作,从依法行政的高度分别阐述了城市规划组织编制和审批管理、城市规划实施管理和城市规划实施监督检查管理的特点及其主体、客体、内容、程序等合法要件的操作内涵,把城市规划管理依法行政具体化了。法规篇侧重于法规介绍,分别介绍了城市规划法规体系、现行的城市规划法律规范和城市规划相关法律法规规范的要点。

本书是我国高等学校城市规划专业系统教材之一,也可作为在职城市规划人员继续教育的读物。

图书在版编目(CIP)数据

城市规划管理与法规/耿毓修编著. —南京:东南大学出版社, 2004. 6

(高等学校城市规划专业系列教材/顾朝林主编)

ISBN 7-81089-463-3

I. 城... II. 耿... III. ①城市规划—城市管理—高等学校—教材 ②城市规划—法规—中国—高等学校—教材 IV. ①TU984 ②D922.297.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 051799 号

东南大学出版社出版发行

(南京四牌楼 2 号 邮编:210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销

兴化市印刷厂印刷

开本:700mm×1000mm 1/16

印张:18.25 字数:338千字

2004年8月第1版

2004年8月第1次印刷

印数:1~3000

定价:25.00元

(凡因印装质量问题,可直接向发行部调换。电话:025—83795801)

上篇 · 管理篇

管理,就是借助他人的工作实现组织目标。

——(美)玛丽·福莱特

1 城市规划管理研究的对象

1.1 城市规划管理的含义

城市规划管理属于行政管理的范畴。在国外,行政管理也称公共管理。要深入了解城市规划管理的含义,还需要理解管理、行政管理等相关概念。

1.1.1 管理

我国古代把开锁的钥匙称为管,《左传·僖公三十二年》中就有“郑人使我掌其北门之管”的说法。所谓管理,从字面上理解是管辖和治理的意思。主其事为管,治其事为理。在英语中,管理(management)是指驾驭的技术。这个词被美国人最早用于管理学中。管理是人类社会基本活动之一,是人类社会中普遍存在的现象。历史上,许多管理学家从不同角度对管理下过不同的定义。近年来,我国出版的许多管理学著作对管理的含义也有许多大同小异的解释。我们认为,管理的概念可以做如下表述:管理是社会组织为了实现预期的目标,以人中心进行的决策、指挥、协调、组织、控制和监督等活动的过程。

1.1.2 行政管理

行政管理与行政是一回事。行政是随着国家的产生而产生的,是国家的一种基本职能形态。在我国古代,行政是指执掌政务、推行政令的意思。在西方,一般把行政理解为国家事务的管理活动。但是,由于不同时期、不同国家和地区的政治、历史和实践的不同,许多政治学家、行政学家从不同的角度和层面理解行政,对行政的解释众说纷纭,迄今仍无统一的定义。张永桃主编的《行政管理学》,综合各家之言,将行政解释为:行政“是国家政府机关和其他行政组织,依据国家法律和运用国家法定的权力,为实现国家的社会目标和统治阶级的利益,对社会事务所进行的一系列组织和管理活动”。

1.1.3 城市规划管理

关于城市规划管理的概念,《城市规划基本术语标准》(国家标准 GB/T50280—98)第3.0.16条的解释是:城市规划管理“是城市规划编制、审批和实施等管理工作的统称”。这是以概念的外延解释概念的内涵的一种表述方法。综合上述管理的解释,城市规划管理的内涵可以表述为:城市规划管理是国家政府机关为实现一定时期城市经济、社会发展和建设目标,依据国家法律法规和运用国家法定的权力,制定城市规划并对城市规划区内的土地使用和各项建设进行组织、控制、协调、引导、决策和监督等行政管理活动的过程。

1.2 城市规划管理的性质

任何管理都具有自然属性和社会属性的双重属性,城市规划管理概莫能外。

1.2.1 城市规划管理的自然属性

首先,城市规划管理是城市建设活动的客观需要。一个城市的建设包罗万象。既有为满足市民生活需要的住宅、商场、学校、医院等的建设,又有满足城市社会经济生活需要的办公楼、展览馆、运动场、剧场、工厂、仓库、码头、车站等的建设。如果没有城市规划管理,一切建设活动就要发生混乱,都不可能正常进行。正如马克思在《资本论》中所说:“一个单独的提琴手是自己指挥自己,一个乐队就需要一个乐队指挥。”可见城市规划管理是城市建设活动的客观需要。其次,城市规划管理也是生产力。任何社会的生产力是否发达,都取决于它所拥有的各种经济资源、各种生产要素是否做到有效的利用。城市对于经济发展的聚集效应,不是取决于各种经济资源和生产要素的简单的堆砌,而是取决于他们在空间上的优化配置,而这正是制定城市规划的目的和城市规划应发挥的作用。再次,城市规划管理的成败,与任何管理一样,决定于是否尊重、遵循事物发展的客观规律。城市规划管理的自然属性,并不以人的意志而转移,也不因国家制度和意识形态的不同而有所改变。这完全是客观存在的,故称之为自然属性。

1.2.2 城市规划管理的社会属性

管理从来就是为统治阶级、生产资料占有者服务的。管理是一定社会生产关系的反映。在社会主义条件下,城市规划管理要从全社会、全体人民的利益出发,正确处理局部利益与全局利益的关系。管理者应当自觉地成为人民的公仆。另一方面,社会、经济的发展对管理影响巨大,一部管理思想史折射着社会、经济发展的

变化。改革开放以来,城市社会、经济发展出现了许多新情况、新问题,例如土地使用制度改革、住房制度改革、城市建设投资主体的多元化、房地产业的兴起等等。社会、经济的变化促使城市规划管理从管理的观念、模式到方法都需要相应改革,与时俱进。社会主义是一个发展过程,当它尚处于初级阶段时,由于封建主义、资本主义意识形态的影响,总要在管理实践中不同程度地表现出来。城市规划管理也和整个社会一样,总要经过一定的历史阶段,才能逐步发展成熟。

1.3 城市规划管理的特征

城市规划管理它既属于行政管理范畴,又是一项城市规划工作,自然带有行政管理和城市规划的特点。我国正处于由计划经济向社会主义市场经济转型的时期,城市规划管理又具有时代的特征。择其要者,城市规划管理具有以下基本特征。

1.3.1 综合性

城市规划管理的综合性,是由于城市这个有机综合体,具有多功能、多层次、多因素和错综复杂、动态关联的本质所决定的。城市规划管理与城市政府其他方面的行政管理,诸如土地管理、环境保护管理、消防与交通管理、文物保护管理、公共卫生管理和绿化管理等相互联系、相互交织在一起,共同构成了城市政府行政管理的脉络。城市规划的制定和实施涉及土地的利用和各项建设的综合安排,因其区位和性质的不同,会涉及相关行政管理部門的要求。再者,每一项城市建设工程与本城市相关或相对的建设工程都存在着千丝万缕的关系,例如对环境有污染的工业建设工程与对环境要求较高的高新技术建设工程不能相互干扰;建筑工程的建设与使用又与相关的水、电、通讯等市政设施有密切关系;市政道路建设与市政管线建设相关;各类市政管线建设又需要综合平衡等等。这些情况说明城市规划管理是一项综合性的管理。

认识城市规划管理的综合性的目的是:城市规划要运用系统方法进行综合管理,系统分析、综合平衡,妥善协调有关问题。

1.3.2 科学性

现代城市规划是伴随着工业化、城市化的发展而产生的一门新兴学科。首先要认识到,城市的发展受到社会、经济发展和自然地理条件的制约。其次城市建设的多样性、综合性又涉及社会、经济、工程、建筑、生态、景观等多学科内容,因此城市规划是一门综合性很强的学科。城市的建设与发展必须遵循城市发展的客观规

律,必须符合有关方面的技术要求。第三要充分认识社会主义市场经济转型期各种新情况、新问题,并依照社会主义市场经济发展规律的要求,不断地改革和调整管理方式。城市发展的历史证明,只有尊重科学、尊重城市发展的客观规律,才能保持城市协调、有序和可持续发展;一切违反科学客观规律的城市规划决策和建设行为,必将造成难以挽回的后果。

认识城市规划管理具有科学性的目的:城市规划管理人员必须具备广泛的科学知识,管理行为必须尊重知识、尊重科学。要不断认识和把握不同地域城市的发展规律、各项建设事业的发展规律、管理活动本身的客观规律,并按照客观规律的要求组织有效的管理。

1.3.3 法制性

依法治国是我国的治国方略。依法行政是依法治国的核心。现代国家的行政管理,就是依法运用法定的国家权力,管理国家事务和社会事务的活动。城市规划管理的法制性,首先是由城市规划管理是一项行政管理活动所决定的。其次是由城市规划的制定、实施必须反映公众利益这一基本要求所决定的,因为只有通过法的形式把反映社会公众利益的相关内容固定下来,使其成为城市规划管理的准则和依据,才可能促使其实现。再次是由城市规划管理综合性的特点所决定的,在城市规划制定和实施过程中需要综合协调、平衡相关方面的关系,在社会主义市场经济条件下,这种相互关系表现为利益关系,只有通过法定的形式进行调整,才能奏效。

认识城市规划管理法制性的目的:加强法制建设是城市规划管理的必然要求。一是城市规划管理要有健全的法律规范,做到有法可依;二是城市规划管理机构必须依法设立,其行政权力都是法律授予的,要在法律赋予的权限范围内实施管理活动;三是城市规划管理对所管理的事务必须以有关法律为依据,并承担相应的法律责任。城市规划管理人员必须严格按照有关法律规定行事,并自觉接受监督,做到违法必究。

1.3.4 服务性

我国宪法规定了我国是人民民主专政的国家性质,决定了我国只有人民才是国家和社会的主人。一切权利属于人民,一切为了人民的利益出发,这是我国行政管理制度的核心内容和根本准则,对于城市规划管理亦然。城市规划的编制是对城市未来社会、经济发展的空间安排,保障城市社会、经济在城市空间中的协调和可持续发展,体现人民群众的根本利益。城市规划的实施管理面对的是一项项具体的建设工程,这些建设工程的安排,既影响社会、经济的发展,又影响到城市的合

理发展,还涉及周围相关方面的合法权益。严肃认真地实施城市规划,正确处理局部与整体、近期与远期、城市建设与历史文化遗产保护等方面的关系,妥善协调相关方面的矛盾。促进社会、经济的协调发展和维护公共利益、保护等相关方面的合法权益成为城市规划管理中的重要工作内容。在城市规划管理活动中为了保护公共利益而提出的相关的控制措施,是一种积极的制约。其目的也是使相关建设不致影响人民的根本的、长远的利益,制约也是为了更好地服务。

认识城市规划管理的服务性的目的:要求城市规范管理人员全心全意地为人民服务。在城市规划管理活动中实行政务公开,提倡公众参与,接受公众监督,维护人民群众的利益。在管理中,要正确处理服务与制约的关系,强调服务为先,管在其中。

1.3.5 政策性

社会、经济的发展是一个漫长的历史过程。城市作为社会、经济发展的载体,其形成和发展也是一个漫长的历史过程。城市规划是为了实现一定时期的社会、经济发展的目标而制定的城市空间发展战略。城市规划管理作为政府的一项职能,要体现政府对社会、经济发展的意图。城市规划实施的时间、空间跨度很大。由于社会、经济发展的动态变化,政府会适时地制定相关政策加以指导。这些政策有些具有长效性,有些具有阶段性。城市规划的制定与实施需要贯彻执行这些政策。

认识城市规划管理具有政策性的目的:城市规划管理应充分认识城市建设与发展是一个动态的过程,应根据社会、经济的发展需要适时地依法制定或修编城市规划,正确处理近期规划与远期发展的关系,使城市建设用地的安排和各项建设行为既不妨碍城市远期发展目标,又能适应近期社会、经济建设的需要。

1.3.6 地方性

由于城市社会、经济发展的不平衡性,决定了各个城市的发展速度、规模和建设的内容不尽一致。例如经济发达地区城市化进程较快,其中有些地区形成了城市连绵地区;有些经济发展滞后的地区,城市建设规模不大、速度不快。又如有些历史悠久的城市,历史文化遗产比较丰富,而新兴城市则相对较少。另外,各城市所在地区的自然地理条件不同、历史文化传统的不一,也造成城市发展形态各异,城市建筑精彩纷呈,城市建设的要求也不一样。处于寒带和温带的城市,居住建筑日照要求较高,处于热带的城市居住建筑并无日照要求,更多地强调通风良好。山地城市与平原城市也有不同的建设要求。因此,城市规划的制定和实施必须适应各地方的不同特征,不能千篇一律。

认识城市规划管理具有地方性的目的:城市规划管理必须适应地方特点,要不断研究探索本地城市的发展规律,要因地制宜地进行管理;要根据本地具体情况,实事求是地借鉴外来经验,切忌千篇一律地生搬硬套。城市规划和建设要反映地方特色,切实保护反映地方特点的自然景观和历史文化遗产。

复习思考题

1. 如何理解城市规划管理的自然属性和社会属性?
2. 城市规划管理的主要特征是什么? 了解这些特征有什么意义?

2 行政管理思想和理论的发展

管理的实践和理论是与各个民族的文明史和各个国家的社会文化背景相联系的,并且伴随着社会的进步、经济的发展而演进。本章本着“古为今用、洋为中用”的精神,对中国传统行政管理思想和西方近代行政管理理论作简要的介绍。

2.1 中国传统行政管理思想

任何管理思想都是根植于一定的社会文化土壤之中的,而一定的社会文化又都割不断与历史传统的联系,并且总是在继承中发展,在发展中继承。只有这样,才能形成适合本国国情的特色,才能具有强大的生命力。所以,我们在研究现代管理思想的时候,不能不首先研究中国传统的管理思想。

中国是世界上历史最悠久的文明古国之一。她的生存、延续和发展,本身就体现了管理的神奇力量。历代统治者的功过是非应当由历史学家去研究和评述,但从管理学的角度来看,历史也给我们留下了管理国家、巩固政权、统帅军队、组织战争、治理经济、发展生产、安定社会等方面的极为丰富的经验、理论,其中许多管理思想至今对管理还有着重要的启发和指导作用。遗憾的是,与外国管理理论相比,我们对本民族的管理思想与实践还缺少系统的整理和提高。本书不可能对古代的管理思想作详细的介绍,只能从行政管理方面涉猎其主要的代表人物及其思想。需要指出的是,这些思想受到历史的局限性,应该取其精华,去其糟粕,批判地吸收。

2.1.1 儒家管理思想

孔子、孟子是中国儒家文化的主要代表。儒家管理思想是中国传统管理思想的主流。中国的儒家思想实际上不仅在中国有着深远的影响,并且早在1000多年前的唐朝就已越出国界,传播到了日本、朝鲜和东南亚各国,成为世界东方文化的渊源之一。在近100年来特别是最近30年间,许多东南亚国家和地区如日本、韩国、泰国、新加坡、台湾等都相继走上了现代化的道路,社会经济得到了高速发展,企业管理也达到了世界先进水平。他们都没有走否定儒家思想为核心的东方

文化、实行全盘西化的道路。而恰恰是在吸收东西文化中有益的东西与本国实际和传统文化相结合的方面取得了成功。

儒家思想极其浩瀚,其代表作是“四书”、“五经”。所谓“四书”,是指《大学》、《中庸》、《论语》、《孟子》四本书;“五经”则指《诗经》、《书经》、《易经》、《春秋》、《礼记》五部经典。在封建社会漫长的发展过程中,许多从政者和学者在其传世的著作中又继承和发展了儒家思想。其行政管理的指导思想和主要原则,可以概括为如下一些要点。

1) 仁政

“仁”是儒家学说的思想核心。什么是“仁”?孔子并没有给予明确的定义。《中庸》解释“仁者,人也。”《论语·颜渊篇》解释“仁者爱人”。可以说,“仁”是关于人的学说。为了维持当时封建社会的安定,孔子围绕“仁”这个概念,提出了一系列伦理规范,作为“为人”、“从政”的标准;提出了“礼治”、“德治”的主张。他认为:“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”(《论语·为政篇》)其意思是,用政法来诱导人民,用刑罚来整顿人民,人民只是暂时地逃避制裁,免于罪过,却没有羞耻之心;用道德来启发人民,用礼教来整顿人民,人民就不但有羞耻心,而且自然会归顺。孟子也提出行王道,施仁政的主张。他认为“王如施仁政于民;省刑罚,薄税收;深耕易耨;壮者以暇日,修其孝悌忠信,人以事其父兄,出以事其长上”,就可以“王天下”。他认为应使“贤者在位,能者在职”,实行王政就能得民心。

何为“礼治”、“德治”呢?孔子所主张的“礼”是统治阶级规定的等级秩序;孔子所主张的“德”,是为维持等级秩序服务的道德规范。要求执政者“克己复礼”,“非礼勿视,非礼勿听,非礼勿言,非礼勿动”。他更要以“礼”来约束人民,不犯上作乱,保持“君君,臣臣,父父,子子”的宗法等级秩序。孔子把当时的社会关系概括为五种:君臣、父子、夫妇、兄弟、朋友。每个人都处于这五大社会关系之中。这五种关系的道德规范应该是“为人君止于仁,为人臣止于敬,为人子止于孝,为人父止于慈,与国人交止于信”。从这五个基本方面(称为“五伦”)出发,又可推演出“十义”,即父慈、子孝;兄良、弟悌;夫义、妇听;长惠、幼顺;君仁、臣忠(《礼记·礼运篇》)。孔子认为,由人构成“家”,由“家”构成了“国”,由“国”组成了天下。孟子又说“天下之本在国,国之本在家,家之本在身。”(《孟子》),即管好个人是管理好社会的起点。所谓“身修而后家齐,家齐而后国治,国治而后天下平。”(《礼记·大学》)说的就是这层意思。

从政如何做到“仁”呢?孔子主张“能行五者于天下,为仁矣”。五者即“恭、宽、信、敏、惠”。《论语·阳货篇》进一步阐述“恭则不悔,宽则得众,信则任焉,敏则有功,惠则足以使人。”也就是说,恭敬就不致遭受侮辱,宽厚就能得到众人拥护,讲信

用就能受到信任,勤勉就能成功,慈惠就能用人。这五方面就是对执政者的道德规范,能做到这五件事就是“仁”了。就可以使“近者悦,远者来”,使天下归“仁”。

孔子把“仁”推广到政治上就是要实行“仁政”。施行仁政以恢复礼制,通过礼制以实现仁政的目标。其实质是只要人们遵守各自的道德规范,就可以缓和和社会矛盾,维护统治阶级的宗法秩序。

2) 民为贵

儒家思想认为,得民是治国之本,欲得民必先为民谋利。《论语·学而篇》说:“节用而爱仁,使民以时”,意思是爱惜人才,在用人时,必须考虑他们的利益,避开农忙季节。《论语·尧曰篇》又说:“因民之所利而利之,斯不亦惠不费乎?择可劳而劳之,又谁怨?”这段话的意思是,借着人民能够得利的事情使他们得利,不就是给人以恩惠却又不破费吗?选择可以役使人民的事情和时机来役使人民,还会有谁抱怨呢?《孟子》进而提出了“民为贵”的观点,他认为“民为贵,社稷次之,君为轻”。《管子》说:“政之所兴,在顺民心,政之所废,在逆民心”,国家必须“令顺民心”,“从民所欲,去民所恶”,乃为“政之宝”(《管子·牧民篇》)。西汉贾谊说:“闻之于政也,民无不为本也。国以为本,君以为本,吏以为本”,“国家的安危存亡兴坏,定之于民;君之威侮、昏明,强弱、系之于民;吏之贵贱,贤不肖,能不能,辨之于民;战争的胜败,亦以能否得民之力以为准。”(《新书·大政上》)这些思想都是为了维持封建统治的地位,逐步成为管理国家的准则。

3) 顺“道”

儒家思想中的“道”有多种含义,属于主观范畴的“道”,是指治国的理论;属于客观范畴的“道”,是指客观经济规律,又称为“则”、“常”。这里用的是后一含义,“顺道”,或者“守常”、“守则”、“循轨”,是指管理要顺应客观规律。

《管子》认为自然界和社会都有自身的运动规律,“天不变其常,地不易其则,春夏秋冬,不更其节。”(《管子·形势篇》)社会活动如农业生产、人事、财用、货币、治理农村和城市,都有“轨”可循,“不通于轨数而欲为国,不可。”(《管子·山国轨》)人们要取得自己行为的成功,必须顺乎万物之“轨”,万物按自身之“轨”运行,对于人毫不讲情面,“万物之于人也,无私近也,无私远也”,你的行为顺乎它,它必“助之”,你的事业就会“有其功”,“虽小必大”;反之,你如逆它,它对你也必“违之”,你必“怀其凶”,“虽成必败”,“不可复振也”(《管子·形势》)。

司马迁把社会经济活动视为个人为了满足自身的欲望而进行的自然过程,在社会商品交换中,价格贵贱的变化,也是受客观规律检验的。他写道“贱之征贵,贵之征贱”,人们为求自身利益,“以得所欲”,“任其张,竭其力”,“各劝其业,乐其表,若水之趋下,日夜无休时,不召而民自来,不求而民出之。岂非道之所符,而自然之验邪”?对于社会自发的经济活动,他认为国家应顺其自然,少加干预,“故善者因

之”，顺应客观规律，符合其“道”，乃治国之善政（《史记·货殖列传》）。

4) 重人

重视人的因素是儒家管理思想的一大要旨，故我国历来讲究用人之道。《论语·子路篇》说：“先有司，赦小过，举贤才。”《吕氏春秋·求人篇》说：“得贤人，国无不安；……失贤人，国无不危”。诸葛亮总结汉的历史经验说：“亲贤臣，远小人，此先汉之所以兴隆也；亲小人，远贤臣，此后汉之所以倾颓也。”（《前出师表》）《晏子春秋》则把对人才“贤而不知”、“知而不用”、“用而不任”视为国家的“三不祥”，其害无穷。

用人要量材适用。司马迁在《史记·货殖列传》里说：“人各尽其能，竭其力，以得所欲”。意思是，只要每个人都能各尽所能，各尽其力，就能实现管理的目标。用人要调动人的积极性，各展所长。《论语·雍也篇》有这样的话：“子曰：‘知之者不如好之者，好之者不如乐之者。’”孔子指出，对于任何事业和学问，懂得它的人不如喜爱它的人，而喜爱它的人又不如以亲身从事以它为乐的人。这就是用人“乐此不疲”的策略。事业的未来是掌握在不成熟的年轻人手中，用人还要重视对年轻人的使用。《论语·子罕篇》说：“后生可畏，焉知来者不如今也。”

5) 天时、地利、人和

天时、天利、人和就是办事要从实际出发，要考虑时间、地点、条件。这是思想方法和行为的准则。儒家提出“守正”的原则，看问题不要偏激，办事不要过头，也不要不及。“过犹不及”，过了头，超越客观形势，要犯冒进错误；不及于形势又错过时机，流于保守。两种偏向都会坏事，应该防止。

《管子》提出“动必量力，举必量技”，“不为不可成，不求不可得”。指挥作战，要知道自己兵力，装备的承受能力。“量力而知政”，“不知任，不知器，不可”。切不可不顾主观条件的“妄行”、“强进”、“妄行则群卒囚，强进则锐士挫”。（《管子》牧民、霸言、形势等篇）

办事要注意时间（时机）和地点等客观条件。“事以时举”，“动静”，“开阖”，“取予”，“必因于时也，时而动，不时而静。”（《管子·宙合》）管理、办事不顾时间的变化，用老一套的办法，不注意“视时而立仪”（《管子·国准》），“审时以举事”（《管子·五辅》）必然招致失败。空间不同，政策措施也应有别，不可将一套办法到处运用，治家、治乡（农村）、治国（城市）各有特殊性，“以家为乡，乡不可为也；以乡为国，国不可为也；以国为天下，天下不可为也。”（《管子·牧民》）

《孟子》说：“天时不如地利，地利不如人和。”人和就是调整人际关系，讲团结，上下和，左右和。对行政管理来说，和能兴邦；对企业管理来说，和气生财。孔子说：“礼之用，和为贵”（《论语·学而篇》）。《管子》说：“上下不和，虽安必危”，“上下和同”，“和协辑睦”，是事业成功的关键。战国时赵国的将相和故事，妇孺皆知，被

传颂为从大局出发讲团结的典范。人和不是盲目附和。孔子在《论语·子路篇》中说：“君子和而不同，小人同而不和。”意思是，有修养的人讲协调，不盲目附和，而没有修养的人盲目附和，不讲协调。怎样才能求得人和呢？我们可以从孔子弟子的回答寻求答案。子禽问师弟子贡：我们的老师每到一处参加政治讨论，怎么总是受到对方欢迎呢？子贡回答说：“夫子温、良、恭、谦、让以得之。”（《论语·学而篇》）意思是说，孔子靠温和、善良、严肃、节俭、谦虚取得人们的尊重。《论语·卫灵公篇》说：“君子自重而不争执，合群而不闹宗派。孟子还主张君臣之间相互尊重。”他在《孟子》中说：“君之视臣如手足，则臣视君如腹心；君之视臣如犬马，则臣视君如国人；君之视臣如土芥，则臣视君如寇仇。”

6) 对策

我国有一句名言：“夫运筹于帷幄之中，决胜于千里之外。”（《史记·高祖本纪》）说明在一切竞争和对抗的活动中，都必须统筹谋划，正确研究对策，以智取胜。研究对策有两个要点：一是预测，二是运筹。

有备无患，预则成，不预则废。《孙子》认为：“知彼知己，百战不殆；不知彼而知己，一胜一负；不知彼，不知己，每战必殆。”《管子》主张“以备待时”，“事无备则废”（《管子·霸言篇》）。治国必须有预见性，备患于无形，“唯有道者能备患于无形也”（《管子·牧民篇》）。

中国古代有许多系统运筹成功的实例。战国时期，田忌和齐王赛马屡败，后来他按照谋士的筹划，按马力的强弱，以己之下马对彼之上马，己之上马对彼之中马，己之中马对彼之下马，结果二胜一负，转败为胜。宋朝丁谓奉命修复焚毁的皇宫，需从远处运土和建材，他挖开大路取土，引水成河，船运各种建材，宫室修好后又以建筑垃圾填河恢复道路。一项正确决策使取土、运料、处理垃圾结合起来，“一举而三役济，计省贯以亿万计”（《补笔》卷二）。在军事上通过运筹对策，以计谋取胜者更是不胜枚举。历史上的著名战役，如三国时代孙权、刘备对曹操的赤壁之战，诸葛亮的空城计，孙膑的“减灶骄敌”，都是运用战略、策略以弱胜强的典范。

2.1.2 道家管理思想

老子是道家的主要代表人物。老子认为自然、社会的一切事物都存在矛盾的两面性。他提出“道”和“德”这两个基本范畴。所谓“道”，是指万物之母。它是一种抽象的概念，一种规律，但又确实存在，并且是浑然一体的东西；所谓“德”，就是天地万物从“道”这个整体得到一份感悟，并表现为具体事物。所以“德”是“道”的体现，“道”是“德”的抽象、综合。“道”的属性是常无，又是常有。它“独立而不没”，“周行而不殆”。这就指出“道”是处于矛盾运动状态中的，它本身就是一个矛盾的两面体。通过“道”的运动，产生出世界万物。万物之“德”不同，然而万物又不能离

开“道”。进而又引出“道”与“德”的矛盾。这种朴素的唯物对立统一的思想，就是老子的世界观。

老子把他的世界观用到行政管理上，归结出一个基本的管理思想：“人法地，地法天，天法道，道法自然”。所以，管理之道应遵循自然客观规律。“道”既然是无为而无不为，那么，对社会的管理也应该如此。所以老子的管理思想核心是主张无为而治。他认为“道常无为而无不为，侯王若能守，万物将自化”。他认为一切混乱、罪恶，皆源于“有为”。“我无为而民自化，我好静而民自正，我无事而民自富，我无欲而民自朴”。这就是老子所提倡的管理思想。

2.1.3 法家管理思想

中国的法家思想起源于先秦法家。法家的主要代表人物是韩非。韩非在论证“法治”优于“人治”时，举传说中舜的例子。舜事必躬亲，亲自解决民间的田界纠纷和捕鱼纠纷，花了三年时间纠正三个错误。韩非说这个办法不可取，“舜有尽，寿有尽，天下过无已者。以有尽逐无已，所止者寡矣。”如果制定法规公之于众，违者以法纠正，治理国家就方便了。他还主张法应有公开性和平等性，即实行“明法”、“一法”原则。“明法”，就是“著之于版图，布之于百姓，使全国皆知。”“一法”，即人人都得守法，在法律面前人人平等，“刑过不避大臣，赏善不遗匹夫。”各级政府官员不能游离法外，“能去私曲就公法者，民安而国治”（《韩非子·有度》）。

韩非博采众家之长，形成了以专制主义为特色的管理思想体系。他扬弃了老子的柔弱无为，主张刚强有为；吸取了老子所提出的治术——驾驭臣民之术；吸取了法家中法、术、势三派之长，提出了法、术、势三者结合的法治理论。

韩非反对“人治主义”或贤能政治，主张“立法为教”。只要“法不败”，就能保持政治的常轨。但是虽有善法，如果“主（按：指人主，即君主）无术以知奸”，还不行。所以，他认为人主要有善于驾驭臣下的“南面之术”。不过，术必须要以法的有效性为依据，也就是要保证法的效力。法虽立，术亦备。如果缺乏“势”（即强制力），即使有法也会无效而不可依，有术也难保证群臣会服从他的管理。因此，法的执行还得靠“势”。在这三者之中，法是中心，术与势是行使法的必要条件。

韩非认为，实行法治，中人之君也可使国治。靠人治，则非要靠贤人、能人、上等智慧之人不可，而这种人又“千世一出”，很不容易找到，其结果是要等千世才有一治。如果“抱法处势”，中人和上人都一样能治。所以，韩非坚持法制，抨击人治主义。韩非关于法制的思想，对于行政管理有着重要的启发意义。

2.2 当代西方行政管理理论主要流派

当代西方行政管理理论是在西方古典管理理论基础上逐步走向成熟,并凸现出两大特色:一是把社会科学、自然科学、技术科学的一些最新成果广泛地应用到行政管理理论的研究中来,使行政管理学日益成为一门多种学科相互渗透的综合性学科。二是发展迅速、学派林立,呈现出一种日新月异、五彩缤纷的局面。当前西方行政管理学派,自成体系的至少有十多个,如科学管理学派、经验主义管理学派或案例学派,人际关系学派、组织行为学派即团体行为学派、社会协作系统学派、社会技术系统学派、决策理论学派、系统管理学派、管理科学学派即数量学派、权变理论学派即情境学派、管理程序学派、比较公共政策学派、公共选择学派,等等。各种学派,互相竞争,互相争辩,自成一统。本章择其要者,对不同学派的主要代表人物及其理论观点加以介绍。

2.2.1 管理过程学派

威廉·H·纽曼(William H. Newman)、乔治·特里(George Terry)、哈罗德·孔茨(Harold Koontz)、西里尔·奥唐奈(Cyril O. Donnell)等人。1950年,纽曼出版了《经营管理的原则》一书。其主要贡献在于:

(1) 明确了管理过程的要素,将其确定为计划、组织、激励、协调、指挥和控制。这些要素就是管理的主要职能。

(2) 突出了目标实现在管理中的首要地位,并强调目标的经济价值,由此演化出目标管理学说。

(3) 将管理定义为“通过其他人来做好工作的职能。”注重人的因素在管理过程中的作用。

西摩·蒂尔斯(Seymour Tillers)、约翰逊(Johnson)、卡斯特(Kast)、罗森茨韦克(Rosentzweig)、理查德·法默(Richard Farmer)、巴里·里奇曼(Barry Richman)、普雷斯顿·莱布雷顿(Preston Lebreton)等人。他们的主要工作在于:

(1) 将组织定义为不仅是一个社会系统和情报决策系统,而且是一个由许多相互作用的部分所组成的开放系统。

(2) 试图将一般系统理论和管理过程相结合,追求产生更有效的管理。他们认为:系统方法可以阐明系统目标,确定评价系统工作成绩的标准,将各种不同的子系统联结成为一个整体系统,并可将系统与外部环境更好地联系起来,以考察外界环境对管理决策的影响。

(3) 试图把管理过程的诸原则纳入一般系统理论的框架,将传统的管理过程

的分析同新的系统管理的概念结合起来。他们指出:组织是一个由物质的、人力的、信息的资源相互作用的综合体。它可以在观念上被看成是一个输入—输出系统,并按这样一个系统来进行管理。

(4) 从多文化、多制度、多学科的角度对管理过程进行了比较分析,并发展了比较管理理论。

2.2.2 现代行为科学学派

(1) 20世纪20年代,美国著名女政治哲学家玛丽·派克·福莱特(Mary Parker Follett)创立行政动态管理学派理论,再次在管理中给人及心理的因素以高度重视。1918年,她出版《新国家》一书,1924年,她出版《创造性的经验》一书,同年,她在美国人事行政局为工商界经理人员所举办的讲习班上发表了总题目为“企业管理的科学基础”一组四篇论文。福莱特解释和说明了企业组织及企业行为的心理因素,侧重于对发号施令、执行权威、企业中的个人冲突及人群之间的冲突的分析。从基层分析入手的动态行政理论由此产生。它包括的主要内容为:

① 团体原则。强调个人只有在团体组织之中才能发现真正的自我,一个人的真正自我就是团体的自我。个人的潜在在被团体生活释放出来之前,始终只是一种潜能。人只有通过团体才能发现自己的真正性质,得到自己的真正自由。追求一种以团体原则而不是个人主义为基础的新社会。

② 以团体原则为基础的新心理学。否定有关个人独立地思考、感觉和行动的观念,认为处于团体中的人,由于与团体中的同伴相联系,其思想与行动将为团体的影响所支配。

③ 人员意见冲突与调和的理论。团体中人员意见的冲突是必然的现象,应当予以重视并加以整合。只有将各种意见融合在一起,才能使每个人的欲望得到满足,同时也就产生了集体意志。以此为基础,才有有效的行动。

④ 关于权威的“形势原则”。福莱特认为人类非常敏感,只有环境与事实的需要即形势的需要,他们才肯接受权威。人们的摩擦产生于不以形势为基础地滥用权威。因此,权威的运用一定要去掉人事作用即人的主观意志因素,纯粹根据形势的需要而运用。用人们“共享的权力”代替“统治的权力”,把权威转向客观知识即形势的基础上,才能最佳地实现团体结合的统一性。

⑤ 每个人在自己工作的范围内,都有其特殊的责任与职权,也相应享有自己工作范围的最后权力。因此团体的权力,是团体内许多小权力的综合。团体的最后决策,只是整个决策过程的最后一刻。福莱特学说的中心,在于探求团体结合的统一性、意志的共同性和人群的合作,以使每个人既从属于团体,又可在团体中对于行政和管理做出自己的有效贡献,而不仅仅是被动的适应。

(2) 亚伯拉罕·马斯洛(Abraham Maslow)、基思·戴维斯(Keith Davith)、克里斯·阿吉里斯(Chris Argyris)、道格拉斯·麦格雷戈(Douglas McGregor)、弗里德里克·赫茨伯格(Fredervick Herzberg)等社会心理学派将分为科学的管理理论推进到一个崭新的阶段。

马斯洛是美国著名心理学家和行为科学家,其主要著作有《动机与人格》、《人的潜能》、《存在主义心理学》、《人的自我实现》等等。通过这些著作,他创立了新型的人本主义心理学,又称为人道主义心理学体系,并将其成功地运用于经济与行政管理。马斯洛认为,人的需求按其重要性和先后次序可分为五个层次:一是生理的需求,即维持生命的需要;二是安全的需求,即免除危险和威胁(包括生活、职业、劳动条件的保障等等)的需要;三是感情和归属的要求,也称之为社会性的需要。包括和同事、团体保持良好的关系,能帮助别人并接受别人帮助,能爱别人并得到别人的爱等等;四是地位和受人尊敬的需要,即荣誉的需要;五是自我实现的需要,即发挥个人最大潜能,实现自己最高理想和最高成就的需要。马斯洛认为,人的愿望不断变化,这种变化对行为的支配关系可归纳为五条法则:

①一个人的行动受本人当时最高愿望和最强烈欲望的支配。

②个人愿望按上述五个层次从低级向高级发展。

③原有的愿望一经满足,就不再成为能激发人的行动的动力,另一较高层次的愿望就将取代之并支配人的行动。

④人会由于高级愿望被激发而产生热情。

⑤人的愿望是从外来的报酬(经济与荣誉的)向内在报酬(自我实现)转化的。

马斯洛强调,应在管理中注重与贯彻上述规律与原则。行政与经济管理应当满足人们生理安全等心理上的多层次需要。

(3) 麦格雷戈结合了福莱特和阿吉里斯的思想并进行了创造性发展,创立了Y理论。他将Y理论称之为“个人目标与组织目标的结合”的理论,并称Y理论追求“创造出使组织成员为组织的成功而贡献自己的力量时,能最好的实现其自己目标的条件。”Y理论提出:

①人运用体力和脑力工作,如同游戏和休息一样是自然的,人并非天生厌恶工作。

②控制与惩罚不是实现组织目标的惟一手段,甚至也不是有效手段,人对自己所参与的目标能实行自我指挥和自我控制。

③最有意义的报酬是自我意识和自我实现需要的满足,这种满足可能是为了达到组织目标而进行努力的直接结果。

④一般人在恰当条件下不但能接受,而且会追求责任。

⑤解决组织问题的高度想像力、创造力和智慧广泛存在于人群之中。