

构建地方政府绿色行政模式

赵新峰 李水金

【摘要】良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。依托绿色行政模式应对环境治理问题,其间蕴含着丰富的环境正义价值。将环境正义与绿色行政结合起来构建地方政府绿色行政模式,具有重要的理论价值和现实意义。共同利益观照下的环境正义是绿色行政达成的价值基点,也是绿色政府建设的重要思想来源。环境正义对绿色行政的影响,主要表现为对绿色行政价值、政府绿色决策和政府绿色执行的影响。而价值体系的塑造、机制框架的建构以及循环系统的达成,是构建地方政府绿色行政模式的核心要义。价值层面、组织层面、机制层面、操作层面等要素的协同运转,则是地方政府绿色行政模式的生成路径。

【关键词】环境正义;绿色行政;环境治理

【作者简介】赵新峰,首都师范大学教育学院教授,北京大学国家治理研究院研究员;李水金(通讯作者),首都师范大学管理学院副教授(北京 100089)。

【原文出处】《国家现代化建设研究》(京),2022.5.99~113

“绿色”是生态环境的底色,寄寓着生命和希望。绿色治理代表着人与自然的和谐共生,经济生态的协同共荣,治理主体间的合作共赢。生态环境的绿色发展既关系到公民的健康福祉和幸福指数,影响着中国经济社会的可持续发展,也关乎应对全球环境问题的责任担当与国际形象。正因如此,习近平总书记多次强调:“良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。”^①绿色发展直面社会关系和社会结构的正义性,注重用先进的治理模式解决生态环境可持续发展问题,强调人类及环境权利的平等分配及代际公平,其间蕴含着重要的环境正义价值。环境正义是立足于“可持续发展”和“命运共同体”确立起来的发展理念,这一理念构成了绿色治理的价值遵循。将环境正义融入地方政府环境治理的整体制度安排及政策执行过程中,构建起符合环境正义价值的绿色行政模式,是地方政府和学界面临的重要课题。

一、文献回顾

国外学者对环境正义与绿色行政思想的研究可以追溯到18世纪末,早在1798年,马尔萨斯的《人口

学原理》就指出了人口指数增长对自然资源的潜在性威胁。恩格斯的《自然辩证法》等著作论述了人与自然关系的重要性,提出了人类实现绿色治理的重要意义。第二次世界大战后的“绿色运动”促成了“生态行政学”的兴起。1947年,哈佛大学的约翰·高斯(John Gaus)提出了“绿色行政”的思想,将生态学引入了行政学领域。20世纪80年代,生态环境问题研究出现了一个重要的理论转向,即环境正义运动的兴起。环境正义运动使得公平、公正、平等、正义等价值议题开始进入到环境研究领域,众多学者围绕环境正义的维度^②、环境正义的公共政策及公民参与^③、环境正义与社会正义的关系^④等开展了研究讨论。研究表明,环境正义的实现不仅需要全社会的普遍参与,更需要政府在其中扮演关键的角色。因而,有学者将研究视野转向了政府的绿色行政职能,试图构建起一个“绿色政府”“生态政府”“低碳政府”。莱西哈特(Reichhardt Tony)使用“绿色行政”^⑤的概念来概括克林顿政府的环境治理。沃尔夫(Kevin Wolfe)以如何减少能源消耗和降低成本为视角对绿色行政进行界定。^⑥海辛(Eric Hysing)与奥尔森(Jan

Olsson)则从公共行政内部、绿色政府政策和绿色内部活动家展开分析,阐发了绿色政府的有效性。^⑦

关于绿色正义及环境正义的研究,国内学者认为,环境正义关乎当代人之间、代际之间以及人类与自然之间关系的调适,其所包含的分配正义、矫正正义需要政府履行绿色行政职能;环境正义不仅要处理好人与自然和谐发展的问题,还要推动环境权益的公平配置,促进责任义务的平等。2000年,汪劲等在《绿色正义环境的法律保护》中提出要从法律的角度来保护绿色正义的环境。进而,学者从不同的视角对于环境正义的实质^⑧、环境正义的实现途径^⑨、环境正义的理论体系和分析框架^⑩等问题进行了思考和分析。

关于绿色行政,早在2001年,就有学者对其概念进行了研究,指出绿色行政即是对环境友好的行政,绿色的行政管理活动是对保护资源、环境,实现社会、经济持续发展有利的活动。^⑪此后,学者的研究聚焦于绿色行政的内涵^⑫、绿色行政体系^⑬和绿色管理体系^⑭的构建、绿色政府的建设^⑮与实现路径^⑯等。

总之,国内外关于绿色行政思想的研究文献非常丰富,其中国外研究的焦点主要集中在绿色政府、绿色行政职能、环境正义、生态危机治理等方面;国内研究视角主要集中于绿色政府、绿色正义、低碳行政、生态行政等方面。相关研究形成了具有重要借鉴价值的观点,但依然存在以下方面的不足:一是缺乏将环境正义与绿色行政结合起来进行研究的成果。政府的绿色行政需要有明确的价值指向,这一价值取向直接影响到政府的行政模式,因此将环境正义与绿色行政结合起来进行研究显得尤为重要。二是从政府职能的角度来构建绿色行政模式的成果不多。国内外文献剖析了绿色行政的内涵,但是大部分研究成果侧重于绿色行政职能某个方面的研究,缺乏系统性和协同性,呈现出松散化、碎片化的状态,亟待从政府职能的整体视角来协同构建绿色行政模式。环境问题不仅是一个技术问题,更是一个价值问题,如何从环境正义的视角来

研究政府的绿色行政,成为学界需要直面的重大理论问题。

二、环境正义与政府绿色行政

(一)环境正义运动的兴起

环境正义运动(Environmental Justice Movement)是环保主义运动及公民权利运动相互结合的产物。^⑰环保主义运动源于19世纪末欧洲与北美由工业革命带来的技术、经济以及社会的变化,这些变化包括科学解释力的提高、个人流动性的增加以及人类居住范围的不断扩大,从而对自然造成威胁。^⑱

源于欧洲与北美的环保主义运动有两个发展阶段:传统环保主义及现代环保主义。其中传统环保主义从19世纪末到20世纪中期,主要涉及两个主题:自然资源保护主义及环境保护主义。自然资源保护是控制自然资源的过度使用以便其为后代所用,其主张的哲学是“多用途利用和可持续生产”;环境保护主义则主张自然的美与价值不能用于人类的商业用途,人类有责任和义务保护自然世界并维护其本有的价值,依据这一主张,环境保护主义者认为森林、沙漠、草地以及其他自然资源不能被人为地干预,而应让其自生自灭。由此可见,传统环保主义运动处理的主要是人与自然的关系,其关注点集中于“野生动物保护议题及国家文化与自然资源保存方面的公众注意力及组织努力”,^⑲旨在通过人类享受自然或限制自然资源商业用途的方式来满足人类的各种需求。

现代环保主义运动始于第二次世界大战以后,20世纪50年代,美国“洛杉矶光化学烟雾事件”、英国“伦敦雾霾事件”和日本“四日市污染事件”等促成了“绿色环保主义运动”的兴起。其中美国海洋生物学家蕾切尔·卡尔森(Rachel Carson)的《寂静的春天》、德内拉·梅多斯(Donella Meadows)等的《增长的极限》、威廉·莱斯(William Leiss)的《自然的控制》和《满足的极限》等著述基于绿色环保主义的思想,探讨了现代科技发展下片面追求经济增长及工业化资本主义导致的恶果,指出了“控制自然”意识形态造

成的生态环境及人类生存环境的破坏,呼吁环境保护刻不容缓。环保主义运动还促成了具有深远影响的世界“地球日”的诞生。马克·格罗斯曼(Mark Grossman)认为“这一天使美国人清晰地理解并深深地担忧日益恶化的环境以及他们在无意识中耗尽的自然资源。”^②与传统环保主义主要维护自然生态的平衡不同,现代环保主义将环保运动与人类经济、社会和生存紧密结合起来,指出人类在发展经济的同时必须保护环境、防治污染,维持人类共同体的生存发展。1972年,联合国在瑞典斯德哥尔摩召开了联合国人类环境会议,通过了《人类环境宣言》,充分体现了现代环保主义的思想。与此同时,现代环保主义基于少数群体面临更多污染负担及环境代价的现状,开始日益关注少数群体的环境权益问题。

环境正义运动蓬勃兴起的另一动力源于公民权利运动。事实上,公民权利运动是与环保主义运动相辅相成的。公民权利运动最早可以追溯到1955年,美国亚拉巴马州一位非裔女裁缝在公交车上拒绝给白人让座,这一事件引发了持续一年的公民抵制运动。此后,非裔美国人的抵制、抗议甚至暴力运动此起彼伏,这些运动不仅追求政治权利,同时追求环境的平等权利,最终导致了1957年《投票权利法案》、1964年《公民权利法案》和1968年《公平住房法案》的通过。环保主义运动与公民权利运动合力促成了环境正义运动的兴起。20世纪80年代以来,草根环境运动开始关注社会上大多数的弱势群体,他们认识到,贫困阶层及少数族裔被诸如环境污染、发展失控、资源耗尽等社会问题所威胁,环境正义运动因而进一步受到广泛关注。环境正义运动兴起的标志性事件是1982年美国北卡罗来纳州少数族裔的“瓦伦县抗议运动”,这一运动直接导致了1991年第一届有色人种环境领导人高峰会议上一项重要原则的通过:所有人都应免于任何形式的环境歧视或偏见,都有免于核试验、有毒有害废物生产和处理伤害的权利。此后,环境正义开始进入政府视野,成为绿色政府建设的重要思想来源。

(二)环境正义的目标与内涵

环境正义的目标是,实现环境公共产品及环境权利在社会共同体之间、社会当代与后代成员之间的公平与正义的分配。作为一个非排他性的公共产品,环境正义的维护离不开共同利益的观照,基于共同利益的环境正义是绿色行政得以达成的价值基点。存在共同利益的共同体,会受到收益率、依赖度、参与度、实力对比及共同体制度建设等多重因素的制约,由于发展不均衡、损益不公平、地位非对等因素,共同利益并不会轻易转化为集体行动,因而需要在环境正义行动中厚植利益因子,形成合作共识,达成共同愿景。

环境正义的重点不是惩罚及其替代办法的处置,而是侧重所有受到与环境有关决策及行为影响的人或组织之间利益和负担的分配。在彼得·温茨(Peter Wenz)看来,环境正义的主要议题不仅涉及在富裕国家与贫困国家之间自然资源的分配,而且涉及当代人与子孙后代之间的分配以及人类与非人类、特别是濒危物种之间的分配,还涉及社会中穷人与富人之间环境保护负担的分配。^③罗伯特·布拉德(Robert Bullard)则认为环境正义是指在环境法律、法规和政策的发展、制定及执行方面,不论种族、肤色、出身和收入,所有人都要受到公平对待而且有实质性的参与。他认为环境正义涉及三个细分领域:程序平等、地理平等及社会平等。程序平等即是治理规则、评价标准及执行过程的非歧视性;地理平等是在造成环境危害的区域应对贫困等弱势群体加以平等保护;社会平等则是在环境决策过程中要充分考虑到种族、身份、地位以及政治权力等社会因素。^④戴维·纽顿(David Newton)认为环境正义是对现存环境不平等进行纠正及预防的政策实践活动,其议题涉及对现存环境种族主义及环境歧视的识别并揭示其存在的原因、对现有环境规则的执行及革新、由消除环境种族主义及环境不平等而带来的意识形态变化等。^⑤施瑞德—弗雷切特(Kristin Shrader-Frechette)指出:环境正义试图对环境污染、有毒排放以及资源耗尽的负担进行公平配置,它要

求对好的环境行为(或坏的行为)进行更平等的分配,并且在这些商品的评价与分摊中享有更广泛的参与权。^④综上所述,学者们关于环境正义内涵的阐述,主要涉及穷国与富国、穷人与富人、当代人与下代人以及人与自然之间关于环境权利与环境负担的平等分配。

从本土化语境来看,环境正义是中国式现代化过程中必然经历的一个重要文明阶段,是人类“生命共同体”在环境正义领域的体现,环境正义的核心是共同利益下的分配正义在环境领域的反映。主要包括以下几点:一是共同利益下人类与自然的和谐共生。这一原则强调生态的统一性,摒弃人类中心主义,认为生态具有免遭破坏的权利,人类与自然环境之间不是征服与被征服的关系,而是一个相互作用、相互依存的“生命共同体”。二是共同利益下环境权益及环境负担的平等分配。公共政策建立在对所有人一视同仁的正义基础之上,人类不管出身、地位、种族、贫富如何,均公平地享有环境权益,共同追求人类福祉,同时环境负担也应公平地在穷人与富人、弱国与强国之间加以均衡配置。三是共同利益下环境参与权的平等分配。这一原则强调作为伙伴关系的平等权利,任何个体和组织均享有在环境事业中的平等参与权,包括需求评估、规划设计、执行落实、评估考核等方面的决策权利。四是共同利益下环境分配的代际公正。在环境决策与执行中,不仅要考虑到当代人的利益,还要考虑到后代人的利益。当代人的发展不能以危及和损害后代人生存和发展所需求的环境条件为代价,这种平等关系既表现为代际之间平等分享环境利益,也表现为当代人对未来人的伦理关怀。五是共同利益下能满足全体人民对良好生态环境的美好向往。正如习近平总书记指出:“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福。”^⑤良好生态环境是最公平的公共产品,是满足人民对美好生活需求的重要民生福祉。六是共同利益下环境文明的持续健康发展。“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”^⑥一部人类文明史,也是一部人与自然关系的发展史。环境正义作为中国特色社会主义

的重要组成部分,推动着中国特色社会主义对人类文明新形态的创新。

(三)环境正义对绿色行政的影响

绿色行政倡导环境正义具有可行性和必然性,环境正义引领绿色行政具有指向性和驱动性,绿色行政与环境正义之间有着内在的相互契合性。环境正义是绿色行政的思想源头,对绿色行政的影响主要表现在对绿色行政理念、绿色行政价值、政府绿色决策和政府绿色执行等方面。

一是对绿色行政理念的影响。环境正义的内涵包括正义、绿色、公民权利等,对绿色行政理念的影响主要表现为:其一,对正义理念的影响,要求政府在绿色行政过程中遵循公平正义的原则,重视公民的环境参与权,使得绿色行政成为环境正义的重要推动者与实践者;其二,对绿色理念的影响,要求政府在追求经济效益的过程中不能以牺牲环境为代价,特别是政府追求GDP增长过程中,要从单纯追求经济效益转向追求经济效益与环境效益并重的层面上来;其三,环境正义还秉承绿色行政的行政理念,要求政府在绿色行政过程中,要体现低碳行政、环境友好型行政,而不是单纯的执行和控制。

二是对绿色行政价值的影响。从环境正义的内涵可以看出,环境正义的价值涉及绿色、低碳、公平、正义、可持续发展等核心要素。在政府绿色行政过程中,必然需要以某种价值理念为先导。以往政府绿色行政行动效果不佳,究其原因,主要在于缺乏正义价值方面的激励导引,特别是容易忽视弱势群体的环境权益。环境正义不仅关注人与自然的平等,关心子孙后代的环境利益,而且还关注环境权益及环境负担的公平分配问题,更关注公民的环境参与权。因此,环境正义价值驱动能够更有效地保护公民的环境权益,促进环境责任的担当。对环境资源的公平配置促进了代内环境正义和代际环境正义的实现,彰显了绿色行政的正义价值取向。

三是对政府绿色决策的影响。任何一项政府决

策,必须考虑到环境正义的因素,考虑到环境正义理念在绿色决策中的贯彻和实施。决策理念和思路直接影响着决策效果和民心向背。如果背离了绿色发展的价值先导,偏离了公平正义的价值追求轨道,忽视了可持续发展的价值方向,政策失效和政府失灵就会频繁发生。只有将环境正义思想贯穿绿色决策的全过程,才能使绿色决策真正体现环境正义的价值诉求,促使决策主体尽职尽责,履行绿色使命,关注民生社会,主动谋求环境资源的优化配置,尊重公民的环境权益,追求人与自然生命共同体的价值和尊严。

四是对政府绿色执行的影响。环境正义导向的驱动机制为绿色执行提供了行动策略。在这一思想和机制的引导下,公共利益的实现和公共价值的创造成为政府第一要务,公平承担责任的制度安排和政策工具成为当务之急。环境正义对由主体结构、资源配置、流程设计、制度规则以及政策协调等行政要素构成的地方生态执行力影响深刻。环境正义指导思想下的绿色执行不仅可以保障生态环境保护方面责任担当的公平性,促使执行主体公平、公正、公开地处理复杂性、棘手性环境治理问题,有效强化政府环境政策执行的公信力,而且可以有效推进环境标准、环境许可、环境监测、环境评价、环境处罚、环境预防和修复等方面的具体措施,激励绿色生产和绿色消费,促进环境资源的科学开发、生态补偿机制的顺利落地和环境绩效评价的有效实施,促进环境资源在当代人和后代人之间的分配和矫正,进而实现利益相关者之间的公平配置。

三、地方政府绿色行政模式的运行体系

地方政府推行绿色行政具有迫切的现实要求,刻不容缓的生态现实、社会现实、政治现实和国际现实,要求地方政府以公平的公共产品和普惠的民生福祉为诉求,秉承公平正义的价值理念推进绿色行政。厘清了正义的价值追寻,明确了正义和绿色行政之间的关系,塑造什么样的价值体系、建构什么样的体系框架、达成什么样的循环系统,就成为地方政府绿色行政模式建构的主要方略。

(一)地方政府绿色行政模式的价值体系

价值理念决定着价值选择,价值选择决定着行动策略。“价值是决策制定的核心,因为价值强烈地影响着个体追求的目标及实现目标的手段。”^②地方政府绿色行政需要以良好的环境道德价值为取向,那么良好的环境道德价值取向何以达成?“最可接受的道德观点必须清晰、足够精确、全面且逻辑一致,并且与科学理论及实践效果相一致,与最深刻的、无偏见的、具体的道德信念相一致。”^③莱蒙特·汉普尔(Lamont Hempel)认为,没有单个的环境道德可以赢得决策的持久,“在环境行动方面有三个至关重要的术语组成了道德框架:共同遗产、共同平等和共同安全。”^④共同遗产是人类共同思想的传承,共同平等是政治单元及代际之间的分配正义,共同安全则是国际间的相互依存与共同体之间的平衡。绿色行政的道德价值是多元的,在环境正义视角下,地方政府绿色行政必须遵循以下价值理念:以绿色价值为出发点,以公平正义价值为立足点,以可持续价值为着力点,以生命共同体价值为落脚点。

1. 绿色价值。绿色价值是指地方政府在行使行政职能过程中需要树立绿色发展理念,尊重自然、保护生态,坚持系统性、整体性、可持续性原则,科学处理整体与局部、集体与个人、公平与效率、当前与长远等关系。这一价值追求旨在实现人与自然生命共同体的和谐共生,实现人与自然的可持续发展。“绿色价值观(Green Concerns)超越了人类前景并关注非人类的自然,绿色政治的一个关键特征,属于环境道德方面,是在人类中心主义(Homocentrism)与生态中心主义(Ecocentrism)之间的辩论。”^⑤绿色价值观的培育和养成将推动地方政府形成新的价值诠释体系,丰富政府治理的道德伦理内涵,促使决策者坚定不移走“绿色兴国”“绿色惠民”之路,进而树立起引领社会行为的绿色标杆。绿色价值对地方政府绿色行政过程中的行动形成强有力的驱动,进而引导企业走低耗能、低排放、低污染的集约式绿色发展道路,协同公民和社会组织树立绿色增长的理念,使绿色

消费、绿色出行等绿色生活方式成为人们的自觉行动,共同建设低碳型、资源节约型与环境友好型的政府。

2. 公平正义价值。公平正义是绿色行政的内在价值诉求,也是政府治理的题中应有之义。基于伦理学、政治学、经济学视角探讨的环境公平,追求一种公平正义关系的达成。伦理学意义上的环境公平表达了人类在环境问题上共同的价值诉求,政治学和经济学上的环境公平成为伦理学上环境公平愿景达成的手段。当经济层面合理原则、政治层面合法原则与伦理层面合情原则高度一致时,就达成了环境公平的“理想状态”。环境公平可以划分为代际公平和代内公平,绿色行政应致力在实现代内公平的基础上,遵循代际在享有资源、环境、机会三方面的公平性原则,通过维持代际平衡来实现整体互惠,即代际公平。公平是绿色发展的正义底线,是绿色行政的重要价值理念,针对环境治理领域权利不平等、机会不平等、程序结果公平正义缺失等问题,亟待建立以权利公平、机会公平、规则公平为取向的价值导向体系,公共政策的价值分配向弱势群体加以倾斜,消除环境歧视,保障平等发展的绿色权利,创设和谐正义的绿色氛围,建立公平正义的绿色社会环境。正义价值要求地方政府在绿色行政推行过程中尊重公民环境权,关注环境权益与环境负担方面的公平分配,即社会的制度安排应在机会均等的情况下向弱势群体平等开放。绿色惠民、人民利益至上的发展理念具有天然的正义性。

3. 可持续价值。可持续价值主要体现在地方政府绿色行政中对待自然的态度方面。人类对待自然的态度不是把自然作为工具而是作为共存共享的目标。“人类的自我实现及幸福只有在充分正视人类对自然系统及生物存在威胁并尊重自然的基础上实现,而不只是把自然作为工具来满足人们的需要。”^⑧可持续发展本质上要求地方政府树立一种新的价值观,可持续发展价值观蕴涵着代内可持续发展和代际可持续发展的双重价值,强调尊重当代人与后代人的双重利益。此外,可持续发展价值还体

现为对生物多样性的尊重。1992年签署的《生物多样性公约》强调了生物多样性的内在价值,提出了生物多样性的生态、遗传、社会、经济、科学、教育、文化和美学价值,认为生物多样性对保持生物圈的生命支持系统不可或缺,可持续价值对生物多样性的尊重也为政府推行绿色行政提供了价值遵循。可持续价值和绿色价值、公平正义价值具有一致性和契合性,政府以可持续社会价值为己任,可以有效彰显绿色价值,摒弃排斥和缺乏公平正义的根源,在绿色治理进程中形成价值共创。绿色行政基于可持续价值对于环境正义问题的治理之道,主要在于有序有度利用自然,立足产业结构优化、空间结构整合、生态功能区调整,通过新治理格局的塑造来实现生态环境的可持续发展。

4. 生命共同体价值。关于人与自然的关系,主要存在两种争论,即人类中心主义和非人类中心主义。在人类中心主义者看来,人作为高级生物,是自然的中心,是唯一具有内在价值的存在物,其他存在物都只具有工具价值。大自然的价值只是人的情感投射的产物,即使部分学者认为要对人的主体地位进行限制,体现的也是弱人类中心主义。而非人类中心主义者则以动物权利、生物中心和生态中心为核心理论,认为自然、生物、生态等是人类之前的存在状态,人类应当服从自然的安排,不应以破坏或征服自然为目的。但是不管是人类中心主义还是非人类中心主义,都存在不足之处。人类中心主义对自然的破坏与掠夺已经给人类带来了灾难,而非人类中心主义只注意到人类作为自然存在物的自然属性,却忽视了人类作为社会存在物所具有的理性,未能将人类对自身与自然的关系的认知作为一个发展的历史过程来看待,“它无异于人与自然关系问题上的社会达尔文主义”。^⑨马克思主义则认为人与自然存在辩证关系,自然是早于人类的客观存在,而人是“能动的自然存在物”,二者是辩证统一的。习近平总书记在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上发表主旨讲话中阐述的“生命共同体”思想,继承了马克思主义关于人与自然不可分割、互为

一体的思想,是关于人与自然关系问题认识的重大理论创新,“对于新时代建设人与自然和谐共生的现代化、实现中华民族伟大复兴的中国梦、建设清洁美丽世界,具有十分重要的理论意义和实践价值。”^③生命共同体价值将对政府绿色行政模式的建构产生深远的影响。

(二)地方政府绿色行政模式的机制框架体系

地方政府绿色行政模式运行机制框架应基于政府内部运行绿色化、政府职能履行绿色化、政府监督体系绿色化加以建构。

1. 地方政府内部运行的绿色化。其一,地方政府的绿色理念。地方政府在绿色行政过程中要始终树立绿色发展理念,坚持人与自然和谐的价值取向,秉持绿色低碳循环发展的原则,坚定走生态文明发展道路,用绿色理念指导行动实践,在绿色行政实践中把绿色发展转型作为内生性的政策变量加以考量。其二,地方政府的绿色办公。绿色办公是指地方政府绿色行政实践中运用先进的技术推动无纸办公、数据共享、电子政务等,发挥公共部门在全社会节能减排中的表率作用,节约资源,循环利用,推行简约适度、低碳环保的办公方式。其三,地方政府的绿色消费。绿色消费是助力供给侧结构性改革的现实需要,要求地方政府在日常消费中实施绿色采购清单制度,健全政府绿色采购制度,全面打造绿色消费型政府,强化公民绿色消费观念,并引导整个社会的绿色消费。其四,地方政府的绿色出行。政府需要积极制定相关政策法规,完善公共交通体系,使用新能源交通工具,推行共享出行,构筑低碳化、共享化、数字化的智慧交通格局。政府推行绿色交通,鼓励绿色出行,引导公民选择低排放甚至零排放的交通方式出行,可以在节能减排方面挖掘出巨大潜能。

2. 地方政府职能履行的绿色化。政府职能的绿色化涵盖了政治、经济、文化和社会职能,在这其中,绿色政治职能关涉立法、决策、参与、问责等方面的绿色化。我国地方政府绿色政治职能在价值层面将生态价值融入了执政思维,在制度层面把生态建设

纳入“五位一体”总体战略布局,在实践层面提出了生态环境治理体系和治理能力现代化的推进方略。绿色经济职能包括财政、投资、产业、GDP等方面的绿色化。地方政府行使绿色经济职能时追求以可持续发展为导向的净财政收入,积极筹措绿色资金,为社会提供绿色公共产品和绿色公共服务。如依托绿色采购制度和强大的采购力量,彰显绿色发展方向,拉动绿色生产和绿色消费。又如本着“谁受益谁付费”的原则推进地方政府间横向生态转移支付。地方政府在追求绿色GDP方面要更加注重社会的永续发展,决策者需要倡导绿色投资,大力发展绿色产业,树立绿色政绩观,坚守“生态红线”,履行生态和资源保护的绿色职能。绿色文化职能是在绿色价值观引领下,以实现人与自然和谐发展为目标,依托绿色文化设计、宣传教育引导、生态文化塑造等手段,促进生产、生活、消费行为的绿色化,实现生态文化实践与理念精神的绿色统一。绿色文化职能包括教育、宣传、科技、建筑等要素的绿色化。绿色社会职能是指政府通过强化对企业、社会组织和公众等社会主体绿色行动的激励引导,激发社会主体生态环境政治参与的热情,拓宽多元主体决策参与渠道,创新社会生态环境治理机制,巩固绿色职能的社会基础,提升绿色职能的外部效应,致力打造政府主导、多元主体协同治理的生态环境治理新格局。利益相关者协同治理共同体达成的基本契合点就是绿色职能的社会化。绿色社会职能则包括服务、社区、家庭等要素的绿色化。绿色社会职能将服务范畴从社会环境领域拓展至生态环境领域,进而实现了从关注社会正义到关注环境正义的转变。

3. 地方政府监督体系的绿色化。我国绿色监督体系主要包括绿色法律监督、绿色财政监督、绿色审计监督、绿色社会监督等。^④地方政府监督体系绿色化相应表现为法律监督、财政监督、审计监察和社会监督的绿色化。其一,法律监督绿色化需要创新和完善立法、执法、监管三位一体的协同机制,针对生态环境领域的突出问题形成整体性、系统性、科学性

的法律法规体系,明确执法监督标准,让绿色监督体系关涉的各领域各环节有法可依。完备的法律体系是地方政府绿色监督职能有效运行的保障。立法制定和推进过程中要注重细化优化,追求落地实施,强调具体性、实用性和可操作性,协同相关领域和部门打造绿色法律监督合作网络。其二,相较于传统财政监督事后反应性的处置思路,财政监督绿色化则侧重事前预防性的应对策略。层级分明的专业性、复合型绿色财政监督体系是保障,绿色监管机构职责的协同运转机制是核心,整体协同绿色监督治理新格局的形成是地方政府财政监督绿色化发展的方向。其三,地方政府审计监察绿色化关涉地方审计部门、内部审计机构和第三方审计组织等多元主体,涉及政府环境问题决策、环保财政资金使用及效益、环保投资建设项目收支等多领域,审计主体的协同化、审计内容的精准化、绿色会计核算体系现代化是地方政府审计监察绿色化治理体系建构的关键。其四,社会监督绿色化实现的标志是绿色社会监督体系的建构,绿色监督主体的多样化和绿色监督渠道的广泛性是目标达成的基础保障。公民、社会团体组织、国家授权的第三方社会中介结构、媒体网络等舆论监督部门等通过多种途径和方式,对政府环保政策、环保项目和行政行为绩效加以监督,从环保项目审批立项到政策发布执行,从过程推进到执行效果评估进行全方位全过程的监督。政府主导下多元监督主体的互动协同成为政府绿色职能外部化得以实现的社会基础。

(三)地方政府绿色行政模式的循环系统体系

绿色行政模式要持久地发挥作用,需要借鉴企业质量管理方法建立起一个闭路循环系统,即PDCA系统。PDCA是全面质量管理应遵循的合乎逻辑的科学程序,它是计划(Plan)—实施(Do)—检查(Check)—处理(Act)的总称,贯穿绿色行政模式运行的全过程。计划是指目标方针的确定,在地方政府绿色行政中,必须有明确的绿色发展方向和指导思想,特别是在决策制定过程中,必须将绿色理念及绿色的顶层设计融入政府日常行为和决策中,从而使

政府计划体现绿色发展要义。实施是指绿色方案的执行,在政策方案的执行过程中要体现绿色原则,让计划中的策略得以实施,使绿色决策得到彻底的贯彻执行。检查即是总结计划的执行结果,注重问题导向和结果导向,发现是否有偏离绿色发展轨道的行为,是否有背离环境正义的行动,找到问题的症结所在。处理即是对总结检查结果加以处理,对可推广、可复制的经验加以肯定和正向激励,达成标准化的行动方案。对于运行过程中失败的教训进行总结和反思,引以为戒,把环境正义作为重要考量指标,保障和推进绿色决策、绿色执行、绿色检查、绿色监督的顺畅运行。尚未解决的问题或者运行中出现的新问题进入下一轮PDCA循环,PDCA循环系统在周而复始的循环中实现绿色行政模式的阶梯式上升。

四、地方政府绿色行政模式的实现路径

基于环境正义的价值追寻,地方政府绿色行政模式的实现应该致力于多重价值的融合、多元主体协同机制的整合和多层面合作网络的建构。这一治理模式不是传统模式的简单修正,而是基于正义、绿色、可持续价值理念,在价值层面、组织层面、机制层面、操作层面生成要素互动互融、共生共治的基础上达成的地方政府治理模式。

(一)在价值层面,确立地方政府绿色行政模式的价值诉求

环境正义的最高价值、绿色发展的现实价值和可持续发展的基础价值构成了地方政府绿色行政模式路径选择的价值基点。以公平正义为中心,改变了有违社会发展进步的价值倾向;以绿色发展为取向,克服了单一经济价值导致的治理困境;以可持续发展为诉求,修正了急功近利发展模式带来的弊端。通过公平正义导向下绿色、可持续行政价值理念的确立、传导和引领,依托三重价值融合体的协同推进,有助于对制度安排、组织架构和机制创新提供发力方向和激励约束,有助于地方政府把绿色行政理念全方位融入政治、经济、文化、社会、生态文明建设的全过程。在环境与经济的关系上,“环境应该优

先于经济收入”“经济政策的根本目标是实现可持续发展的经济发展与环境保护。”^⑧环境与经济、绿色与发展本身并不矛盾,在本质上是相互促进、和谐统一的。正义、绿色、可持续三重价值是在摒弃单一价值导向等惯性思维模式的基础上,基于协同治理的价值层面和工具层面生成的融合体,这不仅意味着地方政府治理结构的变革,也是治理观念的创新优化。基于多重融合价值理念共识性框架的生成,彰显出地方政府行政模式的公共理性和价值共创特征。

(二)在组织层面,建设网络化的绿色行政组织结构

环境正义为绿色行政的价值选择提供了方向,要求绿色行政实现绿色、低碳、公平、正义、可持续等价值。为了促进这些价值理念的落实,需要建立网络化的组织结构,从组织层面上加以保障。绿色行政涉及环境治理的方方面面,需要多主体、多领域、跨部门的联动,需要系统的耦合与功能的协同,建立网络化的组织结构顺应了绿色行政复合性的发展趋势。伙伴关系的建立、集体行动的达成、供给联盟的建立、供给模式的组合则体现了网络化、联动化、聚合性的特征,催生了绿色行政网络体系的形成。绿色行政的网络化组织可以根据实际情况,选择性运用共享型、核心组织管理型和行政机构管理型等组织结构类型。依托共享型网络结构把利益相关网络成员纳入网络决策和治理体系中,实现网络内部关系与网络外部关系协同;依托核心组织管理型网络结构中的协同对象,为共享网络目标的达成协同发力,促使网络成员互联互动,核心网络成员在决策和行动中充分发挥协调者的功能,驱动网络中的各个节点之间、各个节点与“核心组织”之间产生较强的互动关联,在绿色合作网络体系中发挥枢纽作用,进而盘活疏通整个合作网络的运行;依托行政机构管理型网络,设立专门的绿色行政机构负责网络合作治理及其运行,这一机构不属于网络中的成员,但绿色行政机构负责合作网络伙伴关系的维系、利益关系的协调和集体行动的达成。此外,网络化绿色行

政组织结构的达成还需要有良好的制度安排,需要法律法规以及绿色行政制度的保驾护航,需要充足的资金保障、灵活的供给机制、持续的技术创新和严格的绩效评价体系。只有从组织结构和组织制度上入手,才能保证地方政府的绿色行政真正体现环境正义的价值理念。

(三)在机制层面,构建地方政府绿色行政模式的运行机制

其一,绿色绩效考核评价机制。绿色考核评价涉及一个重要的考核指标,即绿色GDP。绿色GDP不仅仅关注个人财富与经济的增长,还关注经济发展对环境的影响,是一种摒弃以牺牲环境为代价换取经济增长的发展模式。“当获取个人财富及经济增长在影响人们行为的公共政策中占支配地位时,可持续发展只是一个美好的理想而对我们的生活影响微乎其微。”^⑨结合中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态文明建设目标评价考核办法》和《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》,重点参照绿色发展指标体系,聚焦资源利用效益、环境治理力度、生态环境质量、增长方式、绿色生活、公众满意程度等方面的成效,生成地方政府绿色发展指数,建立绿色绩效考核评价机制,将评价结果纳入政绩体系。其二,绿色问责机制。对违反绿色发展的行为加以问责,对生态环境领域存在的体制、机制、政策方面的问题加以追究,对背离绿色发展、盲目决策并造成严重后果的行为依规依纪依法严肃处理,保证绿色行政理念在地方政府层面得到贯彻落实。要把绿色绩效考核评价机制与绿色问责机制有机结合起来,本着党政同责、一岗双责、终身追责、权责一致的原则,将生态环境治理保护工作开展不力、存在突出问题的地区和部门纳入环保督察范围,对不作为、乱作为、不担当、不碰硬的行为严厉问责,加强自然资源资产离任审计,对相关责任干部实行终身追责。其三,绿色协同机制。绿色行政的系统性和全局性决定了多部门、跨层级、多主体协同的必要性。绿色行政不仅关涉环保部门,而且涉及广泛的利益主体及数量众多的部门,需要跨部门、多主体的合作、协调

与整合。不同政府职能部门之间的横向协同对于绿色行政协同机制的建立具有助推作用。此外,还要着力推进不同层级政府间的纵向协同、不同地方政府之间的横向协同,下大气力把非政府部门纳入协同体系中来,推进部门之间、地区之间、上下层级之间的有效协同。其四,绿色参与机制。绿色参与权强调公民权,注重公民责任,与环境正义高度相关。康纳利(James Connelly)认为,“生态公民权(Ecological Citizenship)是以自我强化的公民责任而不是权利为特征。因为责任是一种要求自由实践德行以至于识别及履行它们的承诺”。^⑧生态公民权既不同于以权利为核心的自由理论公民观,也不同于以地域为核心的共和公民观,特别是在区域一体化背景下,生态公民权是超越地域局限的,其环境责任“超越了共同体边界”,超越了国家、城市和社区某一特定领域。多布森(Andrew Dobson)强调公民个体要秉承环境正义的善行,促进生态空间在不同个体间的公平配置,生态公民权的核心是肩负起对不可持续性生态行为的责任。公民个体与组织在行动过程中享有环境平等权利,同时必须分摊环境负担,力求达成绿色责任分摊机制。^⑨因而,个体基于环境正义价值和公民责任对可持续公共服务活动的认同和参与,成为绿色参与机制建构的价值遵循和逻辑起点。

(四)在操作层面,强化地方政府绿色行政模式的决策执行

对环境公共问题解决过程的选择过程遵循群体决策,是地方决策机构和利益相关方的共同行为结果。地方政府决策执行的过程是环境正义驱动下,政府—企业—社会组织—民众对绿色治理问题的良治互动。在公共性、公平性和全局性的设定下,绿色行政决策执行良治局面的达成,需要重点考量利益相关者的诉求,对政府决策系统的结构、功能、方略加以优化组合;需要在执行环节致力打造绿色行政系统的执行链,建立起由多个微观执行单元构成的合作执行网络;需要结合民意调查、决策公示、专家咨询和第三方评估等制度安排和政策工具,探索把

专业化的智库机构和社会组织纳入绿色行政决策体系中来,使之在利益整合、政策评估、质量监督、绩效考核等环节发挥重要作用。良好的决策需要有效执行,绿色行政模式的达成需要道德性的考量和政治上的行动。道德上的思考意味着绿色行动的动机并非个体朝外去处理棘手的环境问题,而是向内去调整自己的道德罗盘;而政治上的行动意味着环境问题也是政治问题,需要公共政策的变化而不仅仅是个体行为的变化。^⑩

价值层面的正义性诉求、组织层面的网络化结构、机制层面的协同性考量和操作层面的良治互动,协同铸就了地方政府绿色行政模式的实现路径。

注释:

①《习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编》,北京:中央文献出版社2017年版,第4页。

②Peter S. Wenz, *Environmental Justice*, Albany: State University of New York Press, 1988.

③Touché, George E, and Rogers G O, "Environmental Equity and Electric Power Generation: Disparate Community Outcomes within Texas?", *Journal of Environmental Planning and Management*, Vol.48, No.6, 2005, pp.891-915.

④ Ramona Beltrán, Alice Hacker, and Stephanie Begun, "Environmental Justice Is a Social Justice Issue: Incorporating Environmental Justice into Social Work Practice Curricula", *Journal of Social Work Education*, Vol.52, No.4, 2016, pp.493-502.

⑤Reichhardt T, "A Green Administration? the Clinton-Gore Era Should Be Good for Environmentalists", *American Journalism Review*, Vol.15, Issue 4, 1993, pp.40-43.

⑥ Kevin L. Wolfe, "Green Administration: How to Reduce Energy Consumption and Cut Administrative Costs", *Benefits & Compensation Digest*, Vol.46, Issue 4, 2009, pp.22-24.

⑦Eric Hysing, Jan Olsson, "Who Greens the Northern Light? Green inside Activists in Local Environmental Governing in Sweden", *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol.29, Issue 4, 2011, pp.693-708.

⑧宫笠俐、王国锋:《环境正义的公共政治向度:环境物

品分配体系的制度安排》，《学习与探索》2012年第5期；张斌：《环境正义：缘由、目标与实质》，《广东社会科学》2013年第4期。

⑨张成福、聂国良：《环境正义与可持续性公共治理》，《行政论坛》2019年第1期。

⑩李德营、司开玲：《“中国式”环境正义困局：以济宁市的煤炭开采问题为例》，《中国农业大学学报(社会科学版)》2017年第6期；戴其文、李毅等：《环境正义研究前沿及其启示》，《自然资源学报》2021年第11期。

⑪杨作精：《“绿色行政”与ISO14001环境管理》，《环境保护》2001年第10期。

⑫刘铮、雷志松：《绿色行政的定位、价值及其实施路径》，《江汉大学学报(社会科学版)》2005年第2期。

⑬付永胜、朱杰：《绿色行政体系的建设研究》，《环境保护》2004年第12期。

⑭王琦等：《绿色政府管理体系的构建思路与实践》，《生态经济》2011年第7期。

⑮殷方升：《我国绿色政府建设的探索与实践述略》，《辽宁省社会主义学院学报》2011年第4期。

⑯曹雪梅、周恩毅：《生态文明视域下的绿色政府建设探讨》，《理论导刊》2016年第3期。

⑰ David E. Newton, *Environmental Justice: A Reference Handbook*, Santa Barbara: Instructional Horizons Inc., 1996, p.15.

⑱ John McCormick, *The Global Environment*, West Sussex: John Wiley and Sons Ltd., 1995, p.1.

⑲ Russell J. Dalton, *The Green Rainbow: Environmental Groups in Western Europe*, New Haven and London: Yale University Press, 1994, p.45.

⑳ Mark Grossman, *The ABC-CLIO Companion to the Environmental Movement*, Santa Barbara: ABC-CLIO Inc., 1994, p.85.

㉑ Peter S. Wenz, *Environmental Justice*, Albany: State University of New York Press, 1988, p.4.

㉒ Robert D. Bullard, *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*, Boulder, CO: Westview Press, 2008, p.137.

㉓ David E. Newton, *Environmental Justice: A Reference Handbook*, pp.4-5.

㉔ Kristin Shrader-Frechette, *Environmental Justice: Creating Equality, Reclaiming Democracy*, New York: Oxford University Press, 2002, p.6.

㉕《青山就是美丽蓝天也是幸福》，《人民日报》2020年8

月12日第5版。

㉖习近平：《推动我国生态文明建设迈上新台阶》，《求是》2019年第3期。

㉗ William R. Mangun, Daniel H. Henning, *Managing the Environmental Crisis: Incorporating Competing Values in Natural Resource Administration*, Durham and London: Duke University Press, 1999, p.57.

㉘ Donald Van DeVeer, Christine Pierce, *The Environmental Ethics and Policy Book: Philosophy, Ecology, Economics*, Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1994, p.15.

㉙ Lamont C. Hempel, *Environmental Governance: The Global Challenge*, Covelo, CA: Island Press, 1996, p.209.

㉚ Douglas Torgerson, *The Promise of Green Politics: Environmentalism and the Public Sphere*, Durham and London: Duke University Press, 1999, p.x.

㉛ Robert Elliot, Arran Gare, *Environmental Philosophy: A Collection of Readings*, State College: The Pennsylvania State University Press, 1983, p.93.

㉜南海：《对人与自然的关系和人与人的关系的哲学思考》，《科学技术与辩证法》2002年第3期。

㉝洪晓楠、闻速：《习近平“命运共同体”理念对马克思主义生态哲学的创新与发展》，《行政论坛》2021年第6期。

㉞白瑞：《“绿色发展”背景下政府绿色监督体系的构建》，《长春市委党校学报》2014年第5期。

㉟ Frank J. Dietz, Frederick van der Ploeg, and Jan van der Straaten, *Environmental Policy and the Economy*, New York: Elsevier Science Publishing B.V., 1991, pp.2-3.

㊱ Angela Espinosa, Jon Walker, *A Complexity Approach to Sustainability: Theory and Application*, London: Imperial College Press, 2011, p.301.

㊲ James Connelly, *The Virtues of Environmental Citizenship*, Andrew Dobson and Derek Bell(eds.), *Environmental Citizenship*, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 2006, p.63.

㊳ Andrew Dobson, *Justice and the Environment: Conceptions of Environmental Sustainability and Dimensions of Distributive Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

㊴ Frederic C. Rich, *Getting to Green: Saving Nature: A Bipartisan Solution*, New York: W. W. Norton and Company, 2016, pp.281-282.