

生态环境公共价值创造:理论框架与个案检视

韩晓莉¹

【摘要】: 在“五位一体”的发展战略下,生态文明建设与经济社会发展融为一体,生态环境公共价值实现成为公共治理的重要目标。作为公共治理的主体,地方政府在生态环境公共价值创造中发挥着主导作用。解析环境公共价值的实现过程,可以以“两山论”为中线、政府绩效管理理论和马克·穆尔的公共价值创造理论为两翼,建构具有中国特色的“战略—平台—绩效”分析框架。由对苍南县乡镇考绩的分析可知,生态文明建设、生态环境保护在国家力量推动下已成为地方治理公共价值选择的共识,如何满足人民对美好生态环境的需求和如何把生态环境优势变为生产力已经融入地方政府治理创新全过程,“理念—目标—项目”的战略管理和“价值—愿景—效率”的绩效管理有效地推进了这一过程。

【关键词】: 生态环境 公共价值 “两山论” PV-GPG 苍南县

【中图分类号】: D63 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1003—854X (2021) 12—0040—06

一、问题的提出

在“五位一体”发展战略的指引下,生态文明建设与社会经济建设融为一体,环境治理成为公共治理的重要组成部分,生态环境公共价值实现成为公共治理的重要目标。作为公共治理的主体,地方政府在生态环境保护与利用中发挥着主导作用,同时担负着主要责任,资源消耗、环境保护、生态效益等情况作为考核评价的重要内容影响着党政干部的选拔任用。2016年底中办、国办联合印发《生态文明建设目标评价考核办法》,由中央牵头有关部委对各省、自治区、直辖市开展生态文明建设年度评价和目标考核。从目前公布的数据来看,国家统计局仅发布了2016年各地生态文明建设目标年度评价结果,后续结果无从查找。但是从地方上来看,生态文明建设评价与地方绿色发展指标悄然融合,各地相继开展生态文明建设差异化考核和绿色发展统计报表制度。生态文明建设不仅体现在资源利用、环境治理、环境质量、生态保护上,更体现于增长质量、绿色生活、公众满意程度等方面。当生态文明建设成为“提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”¹的时候,环境治理也应该回归它的价值理性。

新发展理念下公共部门如何建构与探索公共价值正被国内公共管理学界所关注。近十年来,一些学者对西方公共价值创造理论进行了介绍与引入。董礼胜、王少泉对马克·穆尔(Mark H. Moor)的公共价值理论进行了专门介绍,认为该理论以价值理性为主、工具理性为辅,“在一定程度上实现了这两种理性的融合,缓和了公共行政中民主和效率的矛盾,从而推进了西方公共行政理论的发展”²;韩兆柱等人对穆尔(Mark H. Moor)、波兹曼(Barry Bozeman)、斯托克(Gerry Storke)等西方学者的公共价值管理理论作了全面梳理,认为“可以将公共价值管理理论的核心思想应用到我国公共管理中,进行公共管理价值重构、公共价值创造的流程设计、政府管理工具创新、公共服务递送机制的构建”³。一些学者致力于新时期中国公共价值的重构。在新的“以人民为中心”的公共行政形态下,竺乾威提出国家治理能力应包含维护社会秩序的能力、合作治理能力、公共服务能力和创造公共价值的能力四个方面,创造公共价值的能力“要求公共管理者在他们提供的公共服务中认识到什么是最有价值的,以及有效的管理如何产生最好的价值”⁴;朱德米、曹帅认为“中国公共价值的重构需要深入研究‘以人民为中心’的价值语义,以公共性和有效性为双轮驱动人民性的实现,探寻公共管理理论与实践同一的价值基础”⁵;袁祖社指出“公共价值与美好生活内在旨趣上是相互因应、有机统一的”,“公共价值是制度化实践的‘公共理性’共识,指向人类共同福祉,旨在变革不平等

¹作者简介:韩晓莉,海南大学公共管理学院教授,海南公共治理研究中心研究员,海南海口,570228。

基金项目:国家社会科学基金项目“环保督察背景下地方政府生态文明绩效考核—问责联动机制研究”(18BGL207)

的社会关系,是人类生存实践自我约制的内在尺度”⁶。同时,一批学者长期关注以公共价值为基础的政府绩效管理理论(PV-GPG)及其应用。王学军认为公共价值认同是公共部门中影响个体绩效和组织绩效提升的重要因素,重视公共价值管理可以激发政府绩效治理的内生动力⁷。保海旭、包国宪通过对能够反映政府治理价值选择的代表性材料的筛选与分析,从结果导向和共识主导两个层面建构了我国政府环境治理公共价值类别,为研究政府环境治理绩效提供了重要依据⁸。

生态环境是经济学意义上的纯公共物品,在管理学中环境问题是具有价值、制度、文化、实践公共性的大问题,伦理学认为人类具有环境的公共价值自觉。在当今社会科学的丰富著述中,生态环境公共价值得到普遍认可,但是关于生态环境公共价值创造的实践研究却少之又少。在复杂的公共事务治理中,各种矛盾交织,各种利益相轧,生态环境公共价值如何得以确立?又是如何被公共部门锁定为目标愿景?最后又是如何得以实现?本文将穆尔的公共价值创造理论、PV-GPG理论与“两山论”相融合,建构具有中国特色的适用于环境公共价值创造过程的分析框架,并对浙江省苍南县乡镇考绩实践进行深入分析,揭示地方政府在经济社会发展中如何创造环境公共价值。

二、理论基础与分析框架

(一) 理论基础

1. 公共价值创造:

政府管理成功的标志。穆尔的公共价值学说构建了“公民的期望—公共部门管理者(政府)的使命感—战略管理—创造公共价值”的理论框架,即政府“应该怎样根据所处的环境来思考和行动,以创造公共价值”⁹。该理论对公共管理者的定位“是受社会委托来寻找公共价值的探索者”⁹,政府管理的成功不是个人声望、组织规模和偏好的政策被采纳,而是创造公共价值。“为了认识公共价值,管理者必须找到一条道路以将政治、实质和管理三者统一起来”⁹。为此,穆尔构建了公共价值创造的“战略三角”:目标是否有公共价值?是否会得到政治支持(向上获取政治资源)?是否有可行性(向内、向下激发执行能力)?在穆尔看来,具有公共价值的战略目标是金字塔式的抽象目标和具体目标的结合,虽然单纯具体的目标具有可执行性,但是适度抽象的目标富有弹性,可以缓解冲突、增加使命感和提供创新的空间。公共价值创造离不开政治环境的加持,对于如何获取政治资源,穆尔提出了倡导、政策管理、谈判、公议、社会学习和公共部门营销等管理技巧,他主张管理者应“随时学习”,就各种目标与反对者商讨,并能根据商讨的结果进行调试。穆尔是从战略角度来看政府的执行管理,像战略管理者一样思考和行动,承担外部政治责任、组织结构与人员安排、确定内部责任、获得更多的资源、采取重大行动并公之于众、再造基本运作程序、围绕合作和回应性进行组织是运作管理必不可少的环节。综上,穆尔的公共价值理论关注集体偏好、看重政治资源、强调网络学习、引导社会公共精神聚合,是公共管理价值理性的回归。

2. PV-GPG:

行政绩效与公共价值的有机协同。穆尔的公共价值理论认为公共部门的战略管理是从目标探索、政治资源利用和运行维护中创造公共价值,但是对公共价值目标锁定和政治环境把控的过程论述并不适用于中国的现实国情,以公共价值为基础的绩效治理理论(PV-GPG)对其进行了有效弥补。该理论对公共价值协同领导角色和作用的论述与层次分明的中国政府十分契合,它认为绩效领导系统的良性运转能够帮助化解价值建构中管理程序的各类冲突,从而实现整体性的绩效领导目标¹⁰。价值领导、愿景领导和效率领导构成了自上而下的应对公共价值建构的各个阶段。(见图1)价值领导的主体是对社会发展具有决策权和影响力的政治家和社会精英,决定着政府发展的根本价值取向,它承担着对社会公共价值进行筛选和对基本公共价值进行排序的责任。愿景领导在领导系统中处于中间环节,起着承上启下的作用,把价值领导所倡导的抽象的公共价值具体化并以政府绩效管理的形式在行政过程中呈现出来,即为效率领导提供一套可操作化的行事准则和路径参考。效率领导处于领导系统最为具象的位置,通过落实和执行愿景领导的战略部署实现公共价值,通过计划、组织、激励、控制等环节产出高性能并使之不偏离公共价值的轨道是效率领导的主要职责。三个层次的领导在公共价值实现与绩效达成的过程中都存在这样或那样的矛盾冲突,设置特定的协

同领导必不可少。虽然 PV-GPG 理论并没有指出协同领导具体以何种形式出现或者说存在于政府的哪个层次，但是对于统一认知达成价值共识、建立对话沟通机制协调冲突，协同领导的设置和作用都无可替代。PV-GPG 只是在理论上建构了一般的领导体系框架，在具体的绩效管理战略中，各个层次的领导有着不同的指向和具体内容。

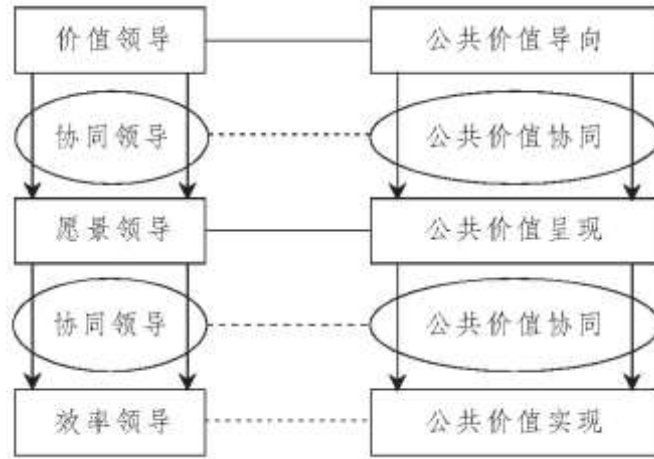


图 1 PV-GPG 绩效领导体系的结构

3. “两山论”：

生态环境公共价值的实现。“两山论”是习近平在浙江任职期间提出并不断发展完善的治国理论，该理论以绿水青山和金山银山做比，结合我国长期发展实践，揭示了生态环境保护与经济社会发展的辩证统一关系。“两山论”对生态环境公共价值的实现作了清晰的阐释：首先，生态环境是代际性公共物品，具有无法替代的公共价值。“金山银山换不来绿水青山”，如果只要金山银山不管绿水青山，就是“吃了祖宗饭，断了子孙路”¹¹。其次，生态环境保护和合理利用可以产生经济价值。“绿水青山可带来金山银山”¹¹，良好的生态优势是生态产业发展的基础。第三，“两山”转换必须通过地方善治得以实现。“这‘两座山’作为一种发展理念、一种生态文化，体现到城乡、区域的协调发展中，体现出不同地方发展导向的不同、生产布局的不同、政绩考核的不同、财政政策的不同”¹¹。如果说前面两点是生态环境保护的认识论，那么第三点就是如何实现在保护中发展的方法论。

融入环境公共价值的地方治理是经济发展与环境保护双赢的治理，是既有绿水青山又有金山银山的治理，这种在矛盾中的治理创新需要公共管理者树立生态理念，完善生态环保制度，结合生态环境状况作出相应的发展规划、产业结构调整，倡导社会践行绿色生活方式。同理，对地方政府的绩效管理，也要既看金山银山又看绿水青山，生态环境公共价值必须一以贯之。以环境公共价值实现为基础的政府绩效管理是对地方干部的有效约束，是“两山”转化的有力保证。

（二）“战略—平台—绩效”分析框架

上述三个理论融汇交织，为厘清地方政府如何实现生态环境公共价值创造提供了合理的分析进路。从“两山论”出发，可以分析出地方政府适合自己的环境治理内容与平台：省级政府把握社会公共价值实现的根本矛盾与问题，分析确定生态环境与经济和谐发展的政治方向；市县结合区域实际制定具体发展目标，把环境公共价值用行政手段固定下来并负责绩效管理的实施；乡镇政府在上级考核评价下开展创新竞赛，通过项目落地最终实现生态环境公共价值。PV-GPG 理论对地方政府生态环境公共价值绩效管理进行任务输入，省、市县、乡镇政府分别对应价值、愿景、效率管理职能，为了实现价值协同化解矛盾，一般需要设置专门的领导机构进行干预斡旋。穆尔的公共价值管理理论为地方政府生态环境公共价值实现提供了工具路径，处于中层的市县运用战略管理向上获取政治资源、向下推进能力提升，集中实现具有公共价值的战略目标。由此，可以形成以“两

山论”为中线、PV-GPG 和公共价值管理理论为两翼的“战略—平台—绩效”分析框架（见图 2），环境公共价值融入的绩效管理是任务平台建立的前提，将环境公共价值纳入战略管理是任务平台实现的保证。

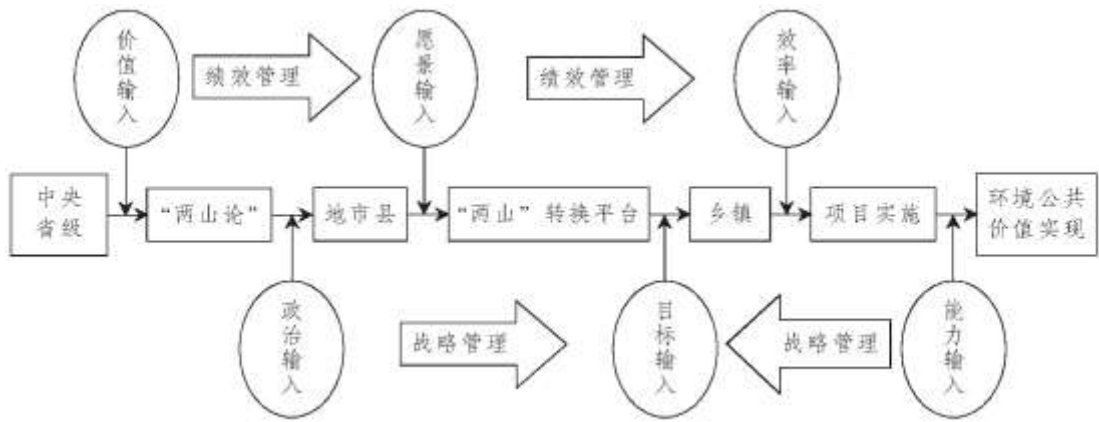


图 2 生态环境公共价值创造分析框架

三、典型案例：苍南县乡镇考绩与生态环境公共价值创造

在单纯的生态文明建设实践研究领域，苍南并非典型，但是生态文明建设从来不是独立的，它和经济建设、政治建设、文化建设、社会建设密不可分，正是在这个意义上，处于产业结构倒逼式调整的“美丽苍南”建设才具有宝贵的研究价值。十三五以来，苍南县每年对县政府各部门和全县 18 个乡镇进行绩效考核，分设县直单位和乡镇两类考核指标。鉴于乡镇一级任务落实更为具体，结果更为明显，这里我们主要探讨乡镇考核。

（一）理念—目标—项目：生态环境公共价值创造的战略管理

“美丽中国”是生态环境公共价值的理念传达，“美丽浙江”是“美丽中国”的组成部分。2016 年颁布的浙江省十三五规划把绿色发展、建设生态文明作为重要指导思想，提出建设“美丽浙江”“照着绿水青山就是金山银山的路子走下去”¹²。省规中环境公共价值实现表现在两个层次上，一是生态环境保护，通过资源节约和永续利用、改善环境质量、实行最严格的环境保护制度、环境综合治理、提高应对气候变化能力、建立生态文明制度体系等措施得以实现；二是发展绿色产业，节能环保、健康、旅游、时尚等具有“两山”转换特色的产业成为重点培育的产业主体，突出生态循环农业项目创建，依托山水地貌优化城乡形态，绿色城市与美丽乡村连接形成一道致富线，都市区、海洋经济区和生态功能区协同发展，实现生产空间集约高效、生活空间舒适宜居、生态空间山清水秀。

“美丽浙江”的生态环境公共价值理念在县域发展规划中得到具体化，成为基层政府的行政目标。苍南县位于浙江省的最南端，山多地少，全县土地面积 1252.9 平方公里，山区占了近 80%，东与东南濒临东海，海域面积是土地面积的三倍。一方面是土地资源严重短缺，一方面是山海生态优势明显，保护绿水青山，换来金山银山，实现生态环境公共价值是苍南政府的不二选择。因此，从十三五到十四五时期，苍南“浙江美丽南大门”的总定位不变，“两山”科学转换融入县域“一核四组团”发展规划：突出县城中心城区首位度，全力做强以县城新区、灵溪镇和工业园区为主体的中心城区，打造大核心；按照产业镇、生态镇、民族乡特色分类，打造四大组团，推动乡村振兴、全域旅游发展和美丽城镇建设。东部产业组团以金乡、钱库、宜山为重点，联动望里、炎亭和大渔等周边乡镇，发展新型轻工业；西部生态组团以桥墩为核心，联动莒溪，以玉苍山风景名胜核心区为核心，联动玉龙湖景区、莒溪景区、五凤茶园，放大生态旅游效应；南部绿色组团以马站为核心，联动赤溪、沿浦、霞关和岱岭等周边乡镇，发展清洁能源综合利用、滨海休闲旅游、会议会展和精致农业四大产业；中部特色文化组团以矾山为重点，联动南宋、凤阳等周

边乡镇，深挖矾矿工业文化、畲族少数民族文化等特色资源。

“美丽苍南”的生态环境公共价值目标最终在各个乡镇项目建设中得到实现。苍南县对乡镇的考绩已经连续进行了六七年，每年年底，准备一到两个项目看点成为乡镇绩效考核的加分项，加分项虽只占10%的分值，但却是重头戏，在各乡镇干部中间形成了“比学树”的竞争氛围，乡镇干部的公共行政能力在项目创新中得到极大提升。笔者亲历并整理了2020年的项目看点，18个乡镇的19个项目中几乎全部涉及“两山”转换。

在穆尔的战略管理理论中，公共价值体现在战略目标中，该战略目标的选择提炼离不开政治资源的运用，该战略目标的实现离不开行政能力的释放。一方面，“美丽浙江”或者“美丽苍南”的建设，是对“两山论”的价值认同，也是回应人民对美好生活（包含美好生态）的向往。“正如私人消费选择是私人价值的最后仲裁者一样，政治是公共价值的最后仲裁者”⁹，生态环境公共价值在公共权力的加持下被凝练并凸显在省域和县域发展战略之中。另一方面，“美丽中国”“美丽浙江”“美丽苍南”形成了金字塔式的目标体系，这些目标抽象性与具体性相结合、柔性性与刚性相结合，既增加了基层政府行政的使命感和责任感，又给予了它们一定的创新空间。县域层面通过连续的绩效考核、激励机制和不断调适的指标体系调动乡镇积极性。在把握目标总方向的前提下，乡镇政府主动寻求项目创新，实现生态环境公共价值。

（二）价值—愿景—效率：生态环境公共价值创造的绩效管理

生态环境公共价值体现在经济社会的绿色发展中，是否绿色发展需要可操作、可视化的绿色指标体系来衡量。国家《生态文明体制改革总体方案》要求把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，根据不同区域主体功能定位，实行差异化绩效评价考核。浙江省十三五规划针对如何建立差异化绩效考核评价体系进行了部署，一方面是修订基层党政领导班子和领导干部综合考核考评实施办法及其指标体系，另一方面根据不同区域的主体功能定位，实行发展要求、评价指标和权重不同的差异化考核。根据PV-GPG理论，在中央和省一级层面，环境利益优先作为公共价值输入到政府绩效管理之中。

苍南考绩办法将价值领导的意图转换成基层政府及其部门具体的行政任务。乡镇当年考绩指标设置与考核办法主要依据是《温州市2020年度县（市、区）考绩办法分项考核细则》和《苍南县2020年“六重”清单》。从内容设置来看，生态环境公共价值融入主要绩效考核指标，根据区域发展定位采取差异赋分、分类定档、专项激励。全部考绩项目中五项重点工作赋分最高，重大平台一级指标下专门设立了“‘两山’转换平台”二级指标，在重大项目中包含水环境治理、城区改造、大建大美等环境整治内容，在重大产业发展指标中，侧重新型产业和“文旅农”，体现出经济发展中绿水青山的第一性价值。19项负面清单扣分项中，明确涉及生态环境保护治理方面的有9项。从考核办法来看，苍南考绩注重全年全过程监督，日常监管、动态赋分和年末考核有机结合。县委设立专门的考绩办进行任务协同，按各清单上的时间节点开展全过程跟踪督办。因为考核结果与实实在在的奖励评优挂钩，乡镇干部对考核结果充满期待而不是逃避，这从一个侧面反映出他们对平时付出的自信。综上，苍南县委、县政府作为愿景领导，把价值领导的公共价值意图通过具体任务和工作细则传导下去，由市、县、镇（乡）三级考绩办负责协同领导，保障生态环境公共价值在公共行政过程的“变现”。

四、结语

“五位一体”发展战略强调的是一体化协同发展，“两山论”强调的是“两山”科学转换，从这个意义上讲，生态文明建设、生态环境保护不是政府某一部门的职能或者是单纯的一项政府职能，通过地方经济社会整体发展和政府整体治理可以更完整、更全面地把握生态环境公共价值是如何得以实现的。对苍南县乡镇考绩的考察说明，生态文明建设、生态环境保护与利用在国家力量推动下已成为地方治理公共价值选择的共识，如何满足人民对美好生态环境的需求和如何把生态环境优势变为生产力已经融入地方政府治理创新全过程。同时，地方政府对“两山”理念的认识把握以及任务转化的能力和方式制约着该地区领导干部的行政效能，也影响着环境公共价值的实现，因此以公共价值为基础的政府绩效考核显得尤为重要。

注释:

- 1 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。
- 2 董礼胜、王少泉:《穆尔的公共价值管理理论述评》,《青海社会科学》2014年第3期。
- 3 韩兆柱、翟文康:《公共价值管理理论及其在中国语境下的应用研究》,《公共管理与政策评论》2016年第4期;韩兆柱、郭红霞:《公共价值管理理论的研究进展与前瞻》,《河北大学学报》(哲学社会科学版)2017年第6期。
- 4 竺乾威:《行政生态与国家治理能力:政治-行政角度的分析》,《求索》2021年第1期。
- 5 朱德米、曹帅:《公共价值理论:追寻公共管理理论与实践的同一性》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2020年第4期。
- 6 袁祖社:《公共价值的信念与美好生活的理想——马克思哲学变革的理论深蕴》,《中国社会科学》2019年第12期。
- 7 王学军:《公共价值认同何以影响绩效:理论框架与研究议程》,《行政论坛》2019年第2期;王学军:《我国政府绩效管理的治理转型》,《理论探索》2020年第6期。
- 8 保海旭、包国宪:《我国政府环境治理价值选择研究》,《上海行政学院学报》2019年第5期。
- 9 [美]马克·H·穆尔:《创造公共价值——政府战略管理》,伍满桂译,商务印书馆2017年版,第15、384、34、58页。
- 10 包国宪、摩根:《政府绩效管理学:以公共价值为基础的政府绩效治理理论与方法》,高等教育出版社2015年版,第214页。
- 11 习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第13、153、187页。
- 12 《浙江省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,《浙江日报》2016年2月1日。