



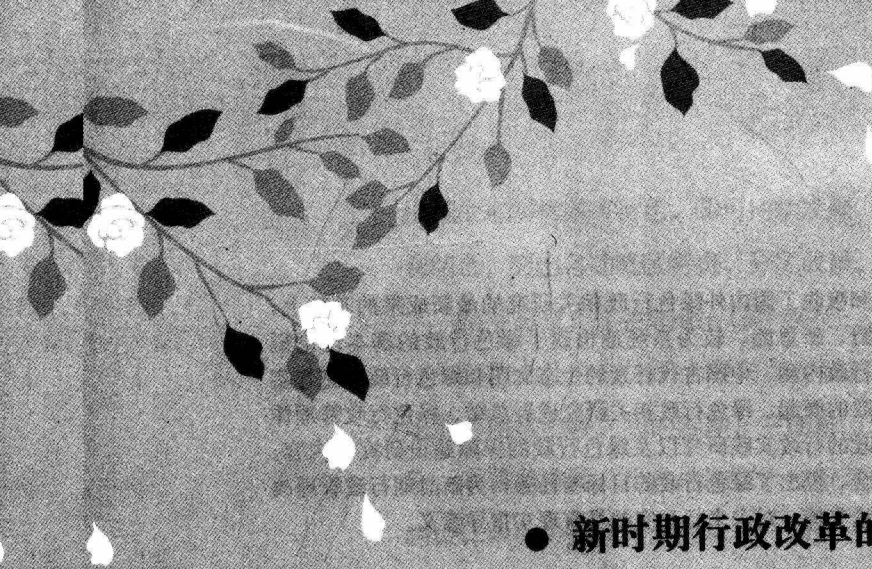
- 新时期行政改革的**理论支持**
- 未来行政实践的**方法指导**
- 实现和谐社会可持续发展的**关键**
- 破解公共领域未来难题的**钥匙**

绿色行政

GREEN ADMINISTRATION 陈建成 张玉静 编著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



- 新时期行政改革的理论支持
- 未来行政实践的方法指导
- 实现和谐社会可持续发展的关键
- 破解公共领域未来难题的钥匙

绿色行政

GREEN

陈建成 张玉静 编著

ADMINISTRATION



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

本书在参考和吸收了国内外绿色行政相关研究的最新成果的基础上,以新角度、新视野、新思路,较为系统地构建了绿色行政的基本理论框架,探讨了绿色行政内涵、中国古代朴素的生态文明和绿色行政思想与实践、现代绿色行政的缘起、绿色行政相关研究进展总结、绿色行政管理体系建设、绿色行政的行政实践研究以及绿色行政的保障建设研究等内容。理论与实践相结合,提出了绿色行政的目标与任务,为新时期行政管理改革提供了新的理论支持,对未来行政实践具有现实指导意义。

图书在版编目(CIP)数据

绿色行政/陈建成,张玉静编著. —北京:机械工业出版社,2011.5
ISBN 978-7-111-34134-5

I. ①绿… II. ①陈…②张… III. ①行政管理—理论研究
IV. ①D523

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第064014号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

策划编辑:谢欣新 责任编辑:邝鸥 谢欣新

封面设计:吕凤英 责任印制:杨曦

保定市中国画美凯印刷有限公司印刷

2011年5月第1版第1次印刷

169mm×239mm·13.75印张·206千字

标准书号:ISBN 978-7-111-34134-5

定价:36.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心:(010)88361066

门户网:<http://www.cmpbook.com>

销售一部:(010)68326294

教材网:<http://www.cmpedu.com>

销售二部:(010)88379649

读者购书热线:(010)88379203

封面无防伪标均为盗版

前 言

绿色行政，乍一看似曾相识，文字和发音也如此相似——也许，你最熟悉的是“绿色新政”一词，而且它相当具有权威性，因为这是 2008 年 10 月联合国环境规划署提出的一个新概念。很遗憾，两个词并不完全相同，当然，有很多共同之处。

“绿色新政”与金融危机相伴而生。2008 年，全球经济深受国际金融危机冲击，迫切需要找到新一轮增长的突破口，而“绿色新政”适时提出，被寄希望成为世界经济增长的助推器，已得到许多国家的积极响应，欧、美、日、韩、中……媒体也铺天盖地报道。而事实上，绿色行政先已有之。让我们也来看看相关报道。

2002 年 11 月，《新华日报》头版报道：“张家港，‘绿色行政’在行动”，其中，时任张家港市市长曹福龙说，“现在政府的主要工作是‘做环境’，一个是经济发展的环境，一个是最适合人居的环境。在做环境中，张家港把生态平衡、节约资源的理念贯彻到政府决策和执法过程中，我们称之为‘绿色行政’。”2004 年 2 月，《中国环境报》以题为《“绿色行政”在延伸》，再次报道了张家港，还有 2005 年 7 月的《光明日报》；2006 年 10 月，《中国环境报》题为《“绿色行政”搭起枣阳生态发展“骨架”》的报道介绍了湖北省枣阳市的绿色行政工作；2005 年 9 月人民网之《“绿色行政”看临海》；2006 年 12 月《甘肃法制报》之《绿色行政 阳光执法》……还有绿色行政的学术研究作品，这些可详见本书的第一章和第四章。

绿色，绝不是栽几棵树的问题。绿色是应对生态与环境问题从而实现可持续发展的理念与行动。绿色行政就是运用现代哲学观念，科学统筹协调社会、经济、环境等问题，以人为本，倡导生态文明，促进可持续发展

的政府管理。绿色行政是政府对环境问题的回应，从行政角度就如何解决环境问题而展开的考虑和行动；是对环境友好的行政，目标是可持续发展。而“绿色新政”是对环境友好型政策的统称，主要涉及环境保护、污染防治等与人和自然可持续发展相关的重大问题，只是它的目的是应对当前的经济危机，通过大力发展环保产业来扩大需求，刺激经济增长，可视为绿色行政发展的一个新阶段。

那么，现阶段，笔者认为，对于绿色行政的理解需要把握三点，那就是绿色行政：高在生态文明，大在气候变化，实在绿色经济。

首先来看“高在生态文明”。中国共产党十七大报告中首次提出：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”其实，中华文明精神与生态文明内在一致，中国传统文化中固有的生态和谐观是实现社会主义生态文明坚实的哲学基础与思想源泉。中国特色社会主义选择科学发展作为发展战略，就意味着中国的发展不是黑色的发展而是绿色的发展。党的十七大将生态文明建设提升到执政理念高度，为中国绿色行政奠定了坚实的政治基础，这也是绿色行政的重要指导思想。

再来看“大在气候变化”。绿色行政的兴起根源于人类环境保护的需求。国际公认的气候变化科学评估组织——联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）2007年公布的第四次评估报告显示，近百年来，地球气候正经历着以全球变暖为主要特征的显著变化，已经并将持续对全球的自然生态系统和经济社会发展产生重要影响。气候问题不是某个地区、某个国家的问题，而是全人类都必须面对的全球性问题，是全球最大的挑战。应对这一挑战，政府调控是重要途径；而解决气候变化等环境问题又属公共服务，政府也应承担更多责任。因此，气候变化问题也成为国际政治、外交和国家安全领域的一个热点问题，甚至变成各主要西方国家的对华外交

主题。中国政府宣布到 2020 年将单位 GDP 二氧化碳排放量比 2005 年降低 40%~45% 的减排目标,是中国这样一个发展中国家的自觉行动,树立了我国高度负责任的大国形象。气候变化问题,这是绿色行政的基本着眼点。

最后看“实在绿色经济”。气候变化既是环境问题,也是发展问题,但归根到底是发展问题。可从历史来看,经济发展与气候变化似乎存在矛盾。而“绿色经济的发展表明,人类社会可以找到一种既保护气候,符合环境要求,又有利于提高经济效益,促进发展的新模式”。这是李克强副总理在绿色经济与应对气候变化国际合作会议上的讲话中指出的一个科学论断。绿色经济涵盖循环经济和低碳经济。发展绿色经济不仅可以节能减排,且能更加有效地利用资源,扩大市场需求,培育新的经济增长点,这是保护环境和促进发展的重要结合点。绿色行政,需要借助发展绿色经济这个方法和工具。

不过,作为一个比较前沿的研究领域,目前绿色行政理论研究相对缺乏,实践总结更是鲜见。本书希望能弥补这一缺憾,借助第一章的一些探索性研究,本书形成三部分的一个主体框架:

第一部分为绿色行政的绿色理念研究,包括第二至第四章,“谈古论今”,涉及中国古代朴素的生态文明和绿色行政思想与实践,到现代绿色行政缘起以及绿色行政相关研究进展总结。

第二部分为绿色行政的行政实践研究,包括第五至第八章,“四海内外”,涉及绿色行政管理体系的理论构建,着眼于“大在气候变化”,着重介绍了国际社会、各主要工业化发达国家以及中国的绿色行政实践活动。

第三部分为绿色行政的保障建设研究,以第九章来呈现,“万无一失”,涉及意识形态建设、法律体系建设乃至管理体制建设,确保绿色行政的顺利推行。

理论与实践相结合,在本书的附录部分,提供了若干案例。这些并非是一篇报道的简单摘抄,而是经过了本书作者们的精心整理和编辑,以

飧读者。

在本项研究及成稿过程中，得到了北京林业大学研究生院和经济管理学院领导的大力支持，也受到来自北京林业大学研究生院研究生课程教学创新项目、北京林业大学科技创新计划经费的部分资助，北京林业大学农林经济管理学科博士生徐超和行政管理学科方宜亮、李慧、胡庆淑、杨晓东、史婧、郝荟智等硕士研究生参与了研究和写作，行政管理学科及农村与区域发展专业的部分研究生如王鹏等以及人力资源管理专业本科生鲍皓昕参与了案例部分的编辑和整理；本研究还有幸得到北京林业大学人文社会科学学院的林震老师、高兴武老师等的技术支持，以及受益于书中所直接或间接引用、参考的诸多学者的智慧成果和观点，在此一并向他们表示衷心感谢！你们也是我们坚持绿色行政研究的主要动力！

绿色行政研究已然开始，本书的问世向这一领域迈出了勇敢探索的一步，作为新生事物，需要您的关注和关爱，也需要您的批评和指导。当然，由于学术水平和研究写作能力所限，本研究成果也难免存在错误、不足或缺憾，真诚希望得到行政管理学研究尤其是绿色行政领域的学术前辈、同行以及读者的批评指正，期待您的宝贵意见，共同推进绿色行政研究！

陈建成

前言

引 言

第1章 导论

1.1 绿色的含义	4
1.2 绿色行政的含义	7
1.2.1 绿色行政的不同理解	7
1.2.2 绿色行政概念的一个实证研究	10
1.3 绿色行政的意义和作用	13
参考文献	16

第1部分 绿色理念

第2章 中国古代朴素的生态文明和绿色行政思想与实践

2.1 中国古代朴素的生态文明思想与实践	19
2.2 中国古代朴素的绿色行政思想与实践	24
2.2.1 起源时期（先秦时期）	24
2.2.2 发展时期（汉朝—清朝时期）	28
2.2.3 古代朴素的绿色行政思想与实践的现实意义	31
参考文献	32

第3章 现代绿色行政的缘起

3.1 经济发展与环保的不平衡	33
3.2 气候变化	36
3.3 生态危机	37
3.3.1 环境污染严重	38
3.3.2 资源消耗短缺和能源危机	39
3.3.3 生态系统的破坏	42
3.4 生态文明的兴起	44
3.5 绿色经济的出现	47
3.6 政府改革的需求	49
参考文献	51

第4章 绿色行政领域的主要研究进展

4.1 林业行政、环境行政、生态行政的发展状况	53
4.1.1 林业行政	53
4.1.2 环境行政	58
4.1.3 生态行政	63
4.2 国内外绿色政府的研究与实践	66
4.2.1 国外绿色政府的研究与实践	66
4.2.2 国内绿色政府的研究与实践	72
4.3 绿色行政的研究进展	76
4.3.1 绿色行政的概念研究及相关概念辨析	76
4.3.2 绿色行政的实施路径研究	78
参考文献	80

第2部分 行政实践

第5章 绿色行政管理体系

5.1 绿色行政的实施前提	85
5.2 绿色行政管理体系	87
5.2.1 绿色办公	87
5.2.2 绿色行政组织	89
5.2.3 绿色行政决策	91
5.2.4 绿色行政执行	94
5.2.5 绿色行政监督	97
5.3 绿色行政管理体系的特点	100
5.4 绿色行政管理体系的建设方法	101
参考文献	105

第6章 绿色行政实践一

6.1 国际应对	106
6.2 《京都议定书》	107
6.2.1 《京都议定书》出台背景和概况	107
6.2.2 《京都议定书》对中国的影响	109
6.3 哥本哈根世界气候大会	111
6.3.1 大会背景和概况	111
6.3.2 中国的贡献及大会对中国的影响	113
6.4 坎昆联合国气候变化大会	116
6.4.1 大会背景和概况	116
6.4.2 中国对大会的贡献	117

参考文献	119
------------	-----

第7章 绿色行政实践二

7.1 各国应对	121
7.2 美国应对气候变化，发展低碳经济行动	122
7.3 德国应对气候变化、发展低碳经济行动	124
7.4 英国应对温室气体减排和气候变化	129
7.5 应对全球气候变化 澳大利亚发布降低碳污染计划	132
参考文献	134

第8章 绿色行政实践三

8.1 中国应对	136
8.2 国家能源委员会	137
8.3 应对气候变化和节能减排工作领导小组	138
8.4 对中国应对气候变化的政策与行动的解读	139
8.5 中国为减缓气候变化作出的显著贡献	142
8.6 《应对气候变化林业行动计划》	145
8.7 中国着力发展绿色经济	148
参考文献	150

第3部分 保障建设

第9章 绿色行政的保障体系建设

9.1 绿色行政意识形态建设	155
9.1.1 政府部门绿色行政意识形态建设	155

9.1.2 绿色意识在大众的宣传	156
9.2 绿色行政法律体系建设	158
9.2.1 全国人大、国务院、各部委、各省市的环保努力	160
9.2.2 环境保护法规定	163
9.2.3 国际 ISO14001 环境管理标准	164
9.3 绿色行政管理体制建设	166
9.3.1 行政管理体制范式选择	166
9.3.2 行政管理环境经济政策体系建设	171
9.3.3 行政管理监督体制建设	173
参考文献	176

附录案例

附录 A

全国生态市张家港 首推绿色行政受益	179
-------------------------	-----

附录 B

绿色会议	184
------------	-----

附录 C

事事园林思维，处处绿色行政	189
---------------------	-----

附录 D

园林垃圾处理	195
--------------	-----

附录 E

一组案例	203
------------	-----

引言

第 1 章 导 论

当前,气候变化所带来的后果正在变得越来越严重。北冰洋的冰层正在消融,海平面正在上升,海洋酸度日益增高,台风日趋频繁猛烈,冰川消融以及干旱和洪水等气象灾害的增多正在给水源供应造成越来越严重的威胁。这些影响已不再仅仅是预报,而是已经正在发生且确有记录的变化;全球气候变暖所引发的一系列生态环境和经济社会问题日益引起国际社会的广泛关注,并成为国际政治、经济、外交和国家安全领域的一个热点问题^①。面对地球所面临的严重威胁,为减少温室气体排放,世界各国都在作出重大努力。事实上,对于气候变化、生态危机等环境问题,公众、企业及其他非政府组织明显心有余而力不足,政府调控是解决的重要途径,只有政府通过各种法律、经济和宣传教育等手段发挥调控及引导作用才能予以解决;而且生态环保多属于公共服务,政府也应当承担更多责任。时任国家环保总局副局长的潘岳曾在接受《人民日报》记者采访时指出:构架绿色理念的环境经济政策体系,以绿色为导向的市场、社会和政府将构成绿色责任、绿色参与、绿色行政的有机主体,将构成落实科学发展观的巨大合力。惟其如此,“绿色中国”才有望实现^②。可见,政府是绿色行政的有机主体。

世界各国在治理环境、建设资源节约型、环境友好型及发展和谐型社会方面正作出各种努力,绿色行政的提出表现了一种新的行政理念。20 世

① 参见:江泽慧教授在“中国环境与发展国际合作委员会 2010 年年会”主题论坛上的引导发言,2010.11.

② 参见:环保总局副局长:环保制度建设比“风暴”更艰辛 [DB/OL]. (2007-12-18)
<http://china.rednet.cn/c/2007/12/18/1398412.htm>.

纪以来,在全球气候变化、社会公共管理需求增加、政府职能急剧扩展、政府对经济和环保等日益增多的领域进行积极干预和调控的背景下,国际标准化组织推出环境管理体系标准,被视为绿色行政的一种工具和保证。建立绿色行政,适应保护资源、环境要求,实现社会、经济持续发展是当代行政管理的重要命题。

1.1 绿色的含义

绿色化已经成为当前最大的环境、社会和经济主题之一。时下流行的相关词汇包括低碳、绿色经济、碳足迹、绿色生产、绿色消费、绿色行政、绿色工作、可持续能源等。中国绿色发展与“十二五”规划前期研究专家委员会主要成员、清华大学国情研究中心主任胡鞍钢认为可以用一个关键词来概括“十二五”规划,也是“绿色”。由此得到的结论是:第一,全球气候变化,不仅是全球的最大挑战,也是中国未来发展的最大挑战;第二,中国需要积极地参与第四次工业革命,即绿色工业革命;第三,中国是世界最大的“黑猫”之一,如今要与国际社会一道努力实现从“黑猫”向“绿猫”的转变;第四,要积极促进全球的绿色合作,为人类作出绿色贡献^①。

在“十二五”规划中,对约束型经济指标的考核,经济类发展指标权重从 60.7%降至 22.7%,社会发展指标从 39.3%提至 77.3%。“十二五”规划将具体拟出 24 个绿色发展考核指标,除了单位能耗下降 20%,碳排放也要下降 20%,可再生能源利用的比例上升。胡鞍钢认为,西方自 1750 年到 20 世纪走过了一条“黑色”发展道路,中国不能再走这条“老路”,必须“先行一步”,实现发展方式的转变,引导市场主体行为,实现

① 参见:胡鞍钢.“十二五”规划与绿色发展 [DB/OL]. (2010-07-04). <http://www.expo2010.cn/a/20100704/000006.htm>.

绿色发展，使“十二五”成为绿色现代化的重要起点^①。

绿色有无公害、健康的意思，在中国文化中有生命的含义，绿色亦是环保的象征。和绿色相关的名词众多。

绿色革命：狭义绿色革命是指发生在印度的“绿色革命”。1967～1968年，印度开始了靠先进技术提高粮食产量的“绿色革命”的第一次试验，结果粮食总产量有了大幅度提高，使印度农业发生了巨变。广义的绿色革命是指在生态学与环境科学基本理论的指导下，人类适应环境，与环境协同发展、和谐共进所创造的一切文化与活动。

绿色计划：指日本与加拿大制定的“防止地球变暖计划”、“绿色行星计划”，主要是为了提示与预测因地球变暖而进行观测的研究计划。

绿色设计：指设计出的产品可以拆卸、分解，零部件可以翻新、重复使用等，这样既保护了环境，也避免了资源的浪费，减少垃圾数量。

绿色投资：指用于防治环境污染与治理被污染环境的投资。

绿色技术：指根据环境价值，利用现代科学技术全部潜力的无污染技术，要求企业在选择生产技术、开发新产品时，必须考虑减少从生产原料开始到生产全过程的各环节对环境的破坏，即必须作出有利于环境保护、有利于生态平衡的选择。

绿色产业：指生产环保设备的有关产业，它们的产品称为绿色产品。

绿色贸易：与环保有关的服务、技术与设备的进出口贸易。

绿色企业：指以制造与销售“无害环境”产品为前提，开发清洁生产工艺，推出“三废”较少的产品企业。

绿色消费：指引导消费者如何判断商品是否重视或符合环保标准。

绿色标志：指在商品上印制特定的图形，以标明该商品的生产、使用及处理全过程符合环保要求，不危害环境或危害程度极小，有利于资源的

① 世博南京论坛传来时代足音 低碳之路需政府先行一步 [DB/OL]. (2010-07-05). http://news.xinhuanet.com/local/2010-07/05/c_12298834.htm.