

新中国公共政策的演进逻辑与运行轨迹

史云贵

摘要 新中国成立以来，中国公共政策演进有着内在的逻辑、轨迹与动力。在“为人民谋幸福”的使命引领下，遵循着“生存”—“生活”—“美好生活”的逻辑理路，公共政策演变有一个“绿色化”的演进轨迹。中国公共政策演进逻辑与“绿色化”轨迹背后是需求驱动、使命驱动、正当性驱动的共同推进。作为国家治理的基本工具，公共政策在“绿色化”中日益走向绿色政策，推动着国家治理的绿色转型，并以基于绿色政策的绿色政策网络回应人民美好生活需要。弘扬绿色正义、与时俱进供给绿色政策、加快绿色空间营造、打造绿色政策网络共建共治共享机制，是以绿色政策网络实现人民美好生活的创新性路径。

关键词 公共政策 演进逻辑 运行轨迹 运行动力

DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.000565

作者史云贵，广西大学公共管理学院特聘教授（广西南宁 530004）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2023)01-0081-14

新中国成立以来，尤其是党的十八大以来，中国经济、政治、社会、文化、生态等方面都发生了举世瞩目的变化。这些变化同公共政策的供给与演变有着极其密切的关系。作为国家治理基本工具的公共政策，随着一系列“新理念”“新思想”“新战略”的实施而发生了一些“轨迹”性的变化。作为审视国家治理的重要维度，本文从新中国成立以来公共政策演进的使命引领出发，深入探讨公共政策演变的逻辑理路、演进动力与人民美好生活的关系，进而提出以基于绿色政策的绿色政策网络推进人民美好生活的创新性路径。

一、使命引领下公共政策演变的逻辑理路

尽管对“公共政策”的诠释可谓仁者见仁智者见智，但学术界就公共政策作为“利益和价值权威性分配的工具”还是达成了基本的共识。作为治理的工具，公共政策是实现国家治理目标的基本手段，并充分彰显着国家治理的价值取向。“在一党长期执政的历史条件下，执政党的领导水平和执政能力是决定一个国家公共政策制定的科学性、有效性和灵活性程度的关键变量。”^①新中国的公共政策凸显了中国共产党治国理政的理念、宗旨与使命。立党为公、执政为民的中国共产党始终把“为人民谋幸福”作为国家治理的使命。从历史和现实来看，人民幸福与人民美好生活是高度统一的。从某种程度上来说，人民美好生活就是人民的幸福生活。十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在“以人民为中心”的工作导向下，把不断满足人民美好生活需要作为国家治理的根本目标。可以说，“为人民谋幸福”的使命推动着新中国公共政策不断发展完善，进而持续推进着人民美好生活的胜利实现。

^① 唐皇凤：《使命型政党：新时代中国共产党长期执政能力建设政治基础》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第3期。

（一）“为人民谋幸福”的使命引领

作为一个使命型政党^①，中国共产党“为人民谋幸福”的使命始终在肩。党从诞生那天起，就一直把“为人民谋幸福”“为中华民族谋复兴”确立为自己的初心使命。这种初心使命是深植中华民族深厚的历史文化与血脉营养、立足中国国情，深得全体中国人民拥护的中国共产党人特有的政治追求与责任担当。而作为命运共同体的中华民族是由亿万中华儿女组成的，因此，“为中华民族谋幸福”是“为人民谋幸福”的政治前提。也就是说，“为中华民族谋幸福”本质上也是为了“为人民谋幸福”。因而，“为人民谋幸福”就历史性地成为了中国共产党人的初心使命，它激励着一代又一代党的优秀儿女为让人民生活得更加美好而不懈奋斗。

追本溯源，“为人民谋幸福”的治理使命源于中国悠久的“重民”传统。《孟子·尽心》中以“民为贵，社稷次之，君为轻”^②充分表达了儒家思想对人民群众力量的重视。《尚书·五子之歌》中“民惟邦本，本固邦宁”体现出人民是固国安邦的基础。《荀子·王制》中以“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟”充分彰显了国家治理必须充分重视并发挥好人民群众的力量。由此，“政之所兴在顺民心，政之所废在逆民心”，“天子者，有道则人推而为主，无道则人弃而不用”。^③北宋张载“为天地立心，为生民立命，为往圣继绝学，为万世开太平”的名言进一步揭示了掌握权力的儒家官吏必须为人民谋福利。基于中华民族“重民”的历史文化传统，孙中山认为，“民族主义是对外人争平等的，不允许外国人欺负中国人；民权主义是对本国人争平等的，不允许有军阀官僚的特别阶级，要全国男女的政治地位一律平等；民生主义是对于贫富争平等的，不允许全国男女有大富人和大穷人的分别，要人人都能做事，人人都有饭吃”。^④可见，孙中山“三民主义”的实质是“为人民谋幸福”，它是对中国几千年重民传统的承袭与发展。

中国共产党“为人民谋幸福”的使命尽管扎根于中国重民的历史文化传统，但它直接源于“为人民服务”的理念。中国共产党一以贯之的使命性决定着其性质与宗旨的人民性和服务性。1944年毛泽东在张思德的追悼会上首次提出了“为人民服务”的口号，并在不断丰富和深化后把它确立为党的执政宗旨。此后，邓小平的“三个有利于”标准、江泽民的“三个代表”重要思想、胡锦涛的科学发展观都是中国共产党“为人民谋幸福”治理使命的时代具象化。中国特色社会主义进入新时代，习近平总书记提出了“以人民为中心”的工作导向，并把“为人民谋幸福”进一步落实到国家“五位一体”“四个全面”“七大战略”的治国方略中。党的十九大报告把“为人民谋幸福”作为党的初心使命。由此观之，“不管是革命还是建设和改革，中国共产党的使命就是一件事：为人民谋幸福”。^⑤

正是这个初心使命的驱动，才能使全党同志砥砺前行、矢志不渝，“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。从“为人民服务”“三个有利于”“三个代表”重要思想、“科学发展观”到“为人民谋幸福”，再到“实现人民美好生活”，是中国共产党人不忘初心、牢记使命，全心全意“为人民谋幸福”的过程体现，是一个使命型执政党的历史使命与时代担当的过程表现，也是新中国公共政策演变过程中一以贯之的使命引领。

（二）颜色隐喻视角下公共政策演变的逻辑理路

作为一种重要的比喻，隐喻是在彼类事物的暗示之下感知、体验、想象、理解、谈论此类事物的心理行为、语言行为或文化行为。“隐喻渗透于日常思维和活动中。我们借以思维和行动的概念系统在本质上是隐喻的。”^⑥它是通过建立源概念与目标概念之间的隐喻映射，利用直观生动的具体概念来表达复杂的

① 杨光斌最早提出了“使命政党”的概念，唐亚林、李海青、唐皇凤等正式使用了“使命型政党”的说法。

② 杨伯峻：《孟子译注》，北京：中华书局，2005年，第328页。

③ 参见吴兢：《贞观政要·政体》，上海：上海古籍出版社，1978年。

④ 《孙中山选集》，北京：人民出版社，1981年，第903页。

⑤ 齐卫平：《担当新使命，必须明确共产党人的初心和使命》，《党建》2018年第2期。

⑥ George Lakoff and Mark Johnson, *Metaphors We Live By*, University of Chicago Press, 1980, pp. 10.

抽象内容。颜色隐喻将颜色和隐喻有机结合，将直观的颜色词赋予抽象概念隐喻表征，以期表达更深层次的意涵。比如，直观意义的白色在隐喻下可表达圣洁、天真、和平、端庄等含义；草和树叶般的绿色亦可表达生命、健康、希望、力量、成长等意蕴，在政治思想中还被赋予“生态、尊重多样性、权力下放、可持续性、女性主义、社会正义、非暴力、个人与全球责任、基层民主与社群为本的经济”等内涵。^①对承担国家治理基本工具功能的公共政策而言，通过颜色隐喻能够更直观地展现出我国不同阶段的主导性公共政策的价值取向与变迁轨迹。

逻辑，是研究思维规律和客观规律的科学。^②逻辑学就是关于概念、判断与推理的学问。^③逻辑理路指的是通过梳理事物发展脉络，剖析事物本质和演进过程并总结内在逻辑和演变规律，进而为当下公共政策过程提供指导与参考。从新中国建国之初千疮百孔的落后东方大国，到如今有着重大国际影响力的新时代世界强国，其背后是党和国家对公共政策供给与运行的精准把握，充分彰显了中国共产党作为一个使命型的执政党，在探索国家公共政策演变及治理模式转型过程中高超的政治技术和政治艺术。系统梳理新中国成立以来中国公共政策的演变历程，就应厘清公共政策演变的逻辑理路。纵观中国共产党履行自身使命与公共政策供给的历史，我们不难发现：在为人民谋幸福的目标引领下，新中国政策演变基本上遵循着“生存”—“生活”—“美好生活”的逻辑理路，并在承袭与演进中呈现出了鲜明的“绿色”化轨迹。

二、新中国成立以来公共政策演变的“绿色”化轨迹

公共政策是回应时代需求的产物，并充分彰显着时代的特征。新中国成立以来，以满足人民“生存”—“生活”—“美好生活”为逻辑理路，国家公共政策的演进大致可划分为中国特色社会主义艰难探索期（1949—1978年）、改革开放中前期（1978—中共十八大）和中国特色社会主义新时代（中共十八大以来）三个阶段。新中国公共政策在不同历史阶段的历史背景、目标任务和治理绩效不尽相同，呈现出了明显的阶段性特征。各阶段的公共政策既彰显着不同时代的阶段性特征，又有着一脉相承的导向逻辑，在颜色隐喻表征下有着一个较为明显的“绿色化”的轨迹。

（一）满足人民“生存”的红色政策

红色作为一种鲜艳的颜色，象征着吉祥、喜庆、火热、幸福，后来又被赋予了“革命”性的政治文化内涵。主导国家公共政策有效供给的中国共产党作为一个不忘初心的使命型执政党，这就必然会在新中国公共政策“绿色”化的进程中始终坚持并传承着“红色”基因。实际上，科学社会主义从诞生那一天开始就内蕴着追求社会正义和生态正义两个主题，即展现出一部马克思和恩格斯共同为共产主义运动谱写了红色革命与绿色革命的人类社会命运交响乐^④。进入和平建设时期，有着红色基因的绿色，更是高质量发展和美好生活的底色。

在新中国的历史和现实中，红色蕴含着极其丰富的革命精神和厚重的革命文化内涵，是对中国共产党带领人民群众在实现民族独立和人民解放过程中形成的精神文化的高度概括，具有强大的凝聚力与感召力。历经十四年抗日战争和三年解放战争的浴血磨难与艰苦抗争，新中国成立初期，国家经济凋敝、物资短缺、百废待兴，稳定政权、恢复生产、保障民生就成为当时我国亟待解决的重大战略策略问题。这一阶段的国家公共政策鲜明地承袭了革命年代的红色基因，红色政策由此产生，并为新中国公共政策演变奠定了红色底蕴和红色路径依赖。红色政策是在特定的历史背景下，以爱国主义为核心，以革命英雄主义精神为特质，制定和执行的政策明显打上了革命的烙印。红色政策的基本内涵如下：一是基于隐喻视角的红色

① 丹尼尔·A. 科尔曼：《生态政治：建设一个绿色社会》，梅俊杰译，上海：上海译文出版社，2006年，第96页。

② 《现代汉语词典》（第7版），北京：商务印书馆，2016年，第861页。

③ 鞠实儿：《逻辑学的问题与未来》，《中国社会科学》2006年第6期。

④ 参见王建明、王爱桂：《红色经典的绿色视野——〈共产党宣言〉中的社会正义与生态正义》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2008年第5期。

被赋予了革命精神和爱国情怀，是对新中国初期时代背景的直观映射。二是红色政策表现为对特定历史时期革命精神和革命意识形态的充分彰显。三是红色政策以满足人民的“生存”需要为目标。生存需求是各种需求层次中最基本的需求，也是其他层次需求得以满足的基础与前提。革命的最初或直接动机就是为了解决革命者和人民群众的“生存”问题。即使建立了中国共产党领导下的新生政权，处在帝国主义包围中的新中国同样面临着在民族国家丛林中的“生存”问题。为此，受革命年代影响的逻辑惯性，新中国初期的政策往往都以满足国家和人民的“生存”需要为治国理政的价值旨归。

红色政策作为以弘扬革命精神和爱国主义情怀为主旋律的国家治理工具，是对新中国成立初期的时代背景和内外环境深刻体悟后做出的政策抉择，也是对国家治理政策的时代诠释。红色政策以满足国家和人民的生存需要为现实目标，以充分彰显革命精神和爱国主义情怀为主旋律，是我国特定历史时期、特定环境下的国家治理在政策层面的彰显。建国初期的红色政策不仅是时代的必然要求，也确立了新中国公共政策的红色基因和政策“绿色”化的政治前提，为新中国公共政策演进奠定了国家治理的逻辑基础与中国特色政策运行的路径依赖。

（二）满足人民“生活”的混色政策

在新中国公共政策“绿色”化的过程中，基于改革开放中前期的时空经历了一个混色政策时期。从混合颜色上讲，灰色是几种颜色的混合色。混色政策被喻以灰色政策显得更为形象。颜色隐喻下的灰色政策是以灰色、红色、绿色、黑色等多种颜色的混合色为喻体的政策隐喻，是不同特质的政策共同作用下的政策集合体。对于执政为民的中国共产党而言，公共政策就是用来回应人民群众需求的。生存需求是一种低层次、兜底性的需求。当人民群众获得了生存需求后，必然会追求更高层次的需求。而更高层次的需求无疑是建立在强大的经济基础上面的。改革开放不久，生存需要得到基本满足的中国人民在党的领导下开始了以经济快速增长追求体面“生活”的快车道，经济建设由此成为党和政府的中心工作。这一时期，新中国建国初期的红色政策在一定的范围依惯性继续存在并继续引领着政策变迁方向。同时，“发展是硬道理”，“以经济建设为中心”的刺激经济增长的探索性政策更符合那个时代经济社会发展的迫切需要。鉴于西方国家快速工业化、现代化中的环境污染问题与陷阱，警惕工业污染的环境政策也时不时地被考虑到政策过程中。因此，在改革开放后的相当长时间内，中国公共政策呈现的是多种“颜色”政策的混合。其一为灰色政策。隐喻下的灰色具有模糊不清、不明朗的意涵。灰色政策的概念源于灰色地带，指的是因制度规范与经济发展水平不匹配而产生现有制度难以规范的一些政策。改革开放带动了经济体制转轨，单一的计划经济逐步转向更为灵活的市场经济，而国家政策和制度规范仍在实践中不断探索。那时候“政治上的首要问题就是政治制度化的发展落后于社会和经济变革”。^① 制度规范同经济社会发展不匹配就会产生一些边界不清晰或难以定位的区域与问题，灰色地带由此出现。基于灰色地带，就出现了灰色政策，乃至有了“灰色收入”的说法。改革开放初期，为刺激经济快速发展，对一些灰色地带、灰色政策、灰色收入在政策上确实不好准确拿捏。中国曾经也不得不在承认灰色收入合法的前提下，强调要尽可能“规范灰色收入，逐步形成公开透明、公正合理的收入分配秩序”。^② 其二为黑色政策。黑色是指像煤或碳的颜色。^③ 黑色政策一方面可以直接指改革开放初期的那些高炭性经济政策。在隐喻表征下，黑色可表达否定性的政策意涵，指的是那些为经济一时增长而忽视其他方面（生态环境等）并需要为之付出巨大代价的某些政策，如那些高投入、低产出的政策或碳排放高、污染重的经济政策。另一方面，黑色政策在特定的背景下也指某些地区和行业受黑恶势力影响甚至左右的政策。改革开放初期，一些地方党委政府习惯“用经济办法解决政治问题、社会问题”。^④ 这种“经济决定论”在让中国一些地方很快取得巨大经济成就的同

① 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，上海：上海人民出版社，2015年，第4页。

② 贺超：《政府工作报告强调取缔非法收入 规范灰色收入》，《中国日报》2010年3月5日。

③ 倪文杰等：《现代汉语辞海》，北京：人民中国出版社，1994年，第373页。

④ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第195—196页。

时,也付出了沉重的代价:过度开采导致资源匮乏;“先污染后治理”导致部分地区生态环境恶化并难以恢复;区域发展不平衡、城乡二元分离等矛盾凸显;一些灰色空间的黄色化、黑色化与黑势力的滋生蔓延。毋庸置疑,灰色政策和黑色政策都是在经济转型与体制转轨过程的时空中很难完全避免的一种全球性的政策失范现象。对于中国这样一个超大型的发展中国家来说,发展的初级性几乎是无法跳过的,代价是无法完全避免的。^①短暂性与区域性的灰色政策、黑色政策并没有也不可能阻止使命型执政党主导的公共政策的绿色化进程。其三为绿色政策。隐喻表征下的绿色具有环保、健康、生命、活力等含义。改革开放中前期的绿色政策主要指的是为保护生态环境、促进生态可持续发展而制定的一些政策。早在改革开放之初,邓小平就倡导全民义务植树造林,并直接推动了“植树节”政策的出台。^②这一时期国家相继出台了《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国森林法》以及《排放污染物申报登记管理规定》等相关法律法规,建立了生态环境补偿机制,为减少资源浪费、促进生态可持续发展做出不懈努力。但在不断满足人民体面“生活”的压力和经济绩效正当性面前,改革开放中前期的绿色政策实施效果往往是苍白无力的。由于彼时环保政策自身内涵与绿色质量的缺憾,现实中经常表现为一种形式大于内容的浅绿色政策。也就是说,这一时期的绿色政策更多的时候表现为一种倡导环境保护的口号性政策,很难发挥绿色主导性的功能,部分起到了辅助性与纠偏性的作用。

鉴于红色、灰色、黑色、绿色四种颜色的混合色呈现出来的颜色一般是灰色或暗灰色,按照颜色隐喻的逻辑,我们有时候也把红色政策、灰色政策、黑色政策、绿色政策的混合政策称为“灰色政策”。

改革开放中前期的灰色政策具有以下特征。一是混合性。随着改革开放的不断深入与信息化的不断推进,市场经济逐步打破了计划经济体制的桎梏,经济形态多样、社会分工加快、阶层分化与流动加剧等新情况对国家制度规范带来了前所未有的冲击与挑战。在高度复杂与高度不确定的内外环境下,该时期出现了红色政策、灰色政策、黑色政策和浅绿色政策等多种特性政策混合运行的局面。二是过渡性。该时期不少灰色政策成为助推经济突飞猛进的催化剂,让我国一些区域经济一度处于两位数的高位增长。但作为时代交替的产物,灰色政策显然是不够科学规范的,只能是一种过渡性的政策混合体。灰色政策一度长期存在的主要原因在于改革开放中前期中国经济发展相对滞后,但又潜藏着巨大的社会需求。开启市场经济后,巨大的国内市场需求吸引了大量国际资本集聚中国,并快速激活了国内的各种“内需”,进而推动着我国经济一度高位增长。然而制度结构的现代性不足与政策失范,导致这一时期国家公共政策处于亟待健全和完善的过渡性状态。三是发展性。发展性是指该时期的公共政策体系依然坚持为人民谋幸福的目标引领,有着鲜明的红色底蕴与路径依赖,在剧变的内外环境下始终遵循人民群众的基本需求而不断发展与完善。

这一时期,在满足人民群众生活需要的压力下,党和政府提出了“以经济建设为中心”的发展战略。但在经济快速发展中,鉴于部分环境遭受严重破坏,又适时提出了保护生态环境的绿色政策,体现出中国公共政策在艰辛探索中的“绿色化”曲折发展。

改革开放前,公共政策合法性供给基本是靠意识形态化的政治动员;改革开放后,这种合法性供给方式就难以奏效了。^③改革开放中前期国家公共政策表现为多种“颜色”政策相互作用,国家治理模式也由新中国前期的红色治理转变为多种颜色隐喻下的混合治理或灰色治理。灰色治理模式是在部分适应国家经济转轨下的一种过渡性治理模式,表现为由过去的“政府—公民”二元模式向“政府—市场—社会—公民”多元并存的混合型治理模式转型。政府、市场、社会、公民等多元主体间的摩擦成本与协调效果决定着灰色治理模式的复杂度与艰巨性。从公共政策视角来看,显然,处在改革开放中前期的新中国,现代国家的制度建构与治理模式转型依然任重道远。国家治理体系和治理能力现代化要求我国公共政策必然在自身绿

① 郑杭生:《改革开放三十年:社会发展理论和社会转型理论》,《中国社会科学》2009年第2期。

② 参加樊宪雷:《邓小平批示:飞播造林要坚持二十年》,《党的文献》2012年第3期。

③ 《邓小平文选》第3卷,北京:人民出版社,1993年,第255页。

色化进程中走向进一步满足人民美好生活需要的绿色政策。

(三) 满足人民“美好生活”的绿色政策

绿色隐喻生命、环保、健康，亦可表征积极向上、和谐、美好、可持续等意涵。党的十八大开启了中国特色社会主义新时代，人民群众的社会需求逐步从体面“生活”转变为高质量的美好生活。而绿色政策正是党和国家对人民美好生活需要的科学回应。新时代的绿色政策是国家绿色发展战略的政策体现，是一种推进人与自然和谐共生的深绿色的政策。新时代绿色政策是以党委政府为中心的多元政策主体在绿色价值理念的引导下，为满足人民美好生活需要，综合运用法律、行政、道德等手段，逐步把获得各种社会主体认同的绿色共识，通过法定程序变成方针、路线、规划、条例等，以实现经济、政治、文化、社会、生态等健康、协调、可持续发展的一系列绿色活动或绿色活动过程。

新时代的绿色政策具有以下几个方面特征。第一，政策主体多元性。多元性是绿色政策的重要特征。新时代的绿色政策，是一个由政治主体、市场主体、社会主体等多元政策主体依法合作共治环境生态及其相关问题的政策活动或政策活动过程。作为元政策的供给者，党委政府以绿色价值理念引导多元政策主体，为公共政策奠定了绿色基因与绿色底蕴，在协调政策活动中充分彰显了政策的绿色性。第二，目标全局性。党的十八大以来，遵循“五位一体”的战略布局，我国把政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设与经济建设并列，从宏观政策上开始了以“经济建设为中心”向经济、政治、社会、文化、生态全面、全方位、全过程的绿色化转变。不同于改革开放中前期的浅绿色政策，十八大以来，新时代绿色政策运行的目标是要实现绿色发展理念引导下政治、经济、文化、社会和生态的全方位可持续发展，是在生态学视角下构建人类命运共同体的全局性政策方案。第三，价值追求的时代性。党的十九大提出了中国社会主要矛盾转变的科学论断为国家政策的绿色导向指明了科学方向。进入新时代，人民群众对生态和健康提出了更高的要求，绿色政策将促进人与自然和谐共生，不断满足人民美好生活需要作为价值旨归，是对新时代绿色发展战略的时代应答与行动自觉。

不同于改革开放中前期的混合（灰色）政策，新时代绿色政策的强有力运行稳固了国家治理的绿色导向，并推动着国家治理走向中国特色的绿色治理。绿色治理就是多元政策主体基于互信互赖和共建共治共享原则，以绿色价值理念为引导，对公共事务进行合作共治，以实现“经济—政治—社会—文化—生态”和谐持续发展的治理活动或活动过程。^①基于绿色政策的绿色治理是对满足人民美好生活需要的治理逻辑的时代回应。从红色政策、灰色政策到绿色政策，我国的公共政策始终以为人民谋幸福为使命引领，遵循满足人民“生存”—“生活”—“美好生活”的发展逻辑并与时俱进地演进。

任何事物的演进背后都有着动力的驱动。公共政策的绿色化背后一定有着某些动力驱动着政策沿着内在的逻辑进行绿色演进。正是基于复合动力推动的绿色政策的演进，才相应地推动着国家治理逐渐走向了基于绿色发展的绿色治理。

三、新中国公共政策演进的动力解析

任何事物的发展变化都有着一定的动力驱动。新中国公共政策演进轨迹的背后无疑也有着动力的推动。研究我国公共政策演进的动力支撑，首先要明晰动力的内涵。动力，原是物理学名词，即是做功的各种作用力。现代意义上的动力泛指对事物运动、变化和发展起到推动作用的一切力量。^②研究新中国公共政策演进的动力就是要探寻自新中国成立以来推动公共政策变化和发展的关键性驱动因素，尤其是要阐释公共政策演变如何体现为人民谋幸福的使命引领，从而更好地满足人民美好生活的需要。众所周知，需求是社会发展的基本动力之一。人们在不断满足需求过程中推动着社会不断发展。而人们的社会需求是历史的、具体的，不同时代的人们有着不同的需求，同一时代的人们在同一时期也有着多样性的需求。需求的

^① 史云贵、刘晓燕：《绿色治理：概念内涵、研究现状与未来展望》，《兰州大学学报（社会科学版）》2019年第3期。

^② 郑敬斌、刘敏：《中国特色社会主义文化自信生成的动力机制》，《山东大学学报（哲学社会科学版）》2019年第5期。

多样性与差异性揭示了回应社会需求的政策驱动力必然具有多元性与差异性。如同任何事物发展演变的动力一样，支撑公共政策演进的动力不是唯一的，而往往是多种动力的复合。新中国公共政策演进的驱动力主要包括需求驱动力、使命驱动力与正当性驱动力。每一种驱动力都以独特的作用方式推动着中国公共政策的演进。而这些驱动力在推动公共政策运行中又汇成了动力流，共同构成了新中国公共政策演进的复合动力。

（一）公共政策演进的需求驱动

一个人做或不做什么事情的主要原因在于他的需求动机。作为引起社会主体行为的内在动力，需求是社会主体感到某些事物缺乏时所产生的内在心理状态，这种心理状态能够驱使社会主体为得到某种满足而采取一定的行动。马斯洛将人的需求分为生理需要、安全需要、归属和爱的需要、自尊需要和自我实现需要等五个层次；这五种需要由低到高，具有明显的层次性，前者得到了满足才会产生后面的需要。^①任何一个国家和地区，人们需求也同样随着时代发展而变化升级。公共政策的基本功能就是要及时回应社会主体的多元性需求，因而满足在不断变化中渐次升级的多样性需求就构成了公共政策演变的基本动力。新中国成立前期，物资匮乏、生活艰辛，生存就成为人民彼时最迫切的需求。生存需求催生了巩固政权、发展生产、保障生活等一系列的红色政策。改革开放中前期，基本解决了生存需求后的中国人民开始追求较高水平的生活，有助于做大蛋糕的经济建设因此成为该时期的中心任务。“以经济建设为中心”“发展是硬道理”就成为公共政策供给的基本原则与发展导向。开启市场经济大门后，社会环境的复杂化与利益结构的深刻调整要求公共政策势必在探索中前进，一些公共政策供给处于“摸着石头过河”的状态，由此就出现了灰色政策、红色政策、黑色政策和浅绿色政策并存的局面，进而形成了基于混合政策的灰色政策。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，满足了体面“生活”需求的人们开始追求个性化、多层次、丰富型、高品质的“美好生活”。一部分人以追求物质财富为主要需求导向，一部分人将文化水平的提升或拥有公平正义的社会环境作为对美好生活的主要向往，亦有部分人追求简约低碳生活。更多的人们追求的是一种集经济发展、政治清明、社会公平、文化繁荣、生态良好、个人富足于一体的复合性需求。这种蕴含了经济、政治、文化、社会和生态等多领域、多层次的复合性社会需求，势必作为公共政策演变的催化剂，成为绿色政策生成的重要驱动力。

“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”^②“利益是需要主体以一定的社会关系为中介，以社会实践为手段，使需要主体与需要对象之间矛盾状态得到克服，即需要的满足。”^③而人的自利性造成了“凡是属于大多数人的公共事务是最少受人照顾的事务，人们关怀着自己的所有，而忽视公共的事务：对于公共的一切，他至多只留心到其中对他个人多少有些相关的事务”。^④只有以“为人民谋幸福”为使命的中国共产党才能始终代表中国最广大人民群众的根本利益，没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益。^⑤新中国公共政策演进所遵循的“生存”—“生活”—“美好生活”逻辑理路，正是各级党委政府在不断满足人民根本利益的进程中，与时俱进地跟进人民需求的变化而不断发展变化的。“天地所以能长且久者，以其不自生，故能长生”，“后其身而身先；外其身而身存。非以其无私邪？故能成其私”。^⑥正是因为中国共产党的“不自生”、始终与国家和人民“同呼吸共命运”，与时俱进地供给不断满足人民美好生活需要的绿色政策，党才会永远得到人民群众的认同与支持，从而就成为了老子所言的“长且久者”。绿色政策以绿色为政策底色，折射出新时代我国新发展理念，在经济、政治、文化、社会、生态各领域都具有积极向上的可持续意涵。绿色政策驱动的国家绿色治

① 亚伯拉罕·马斯洛：《动机与人格》，许金声等译，北京：中国人民大学出版社，2012年，第15—24页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第187页。

③ 参见王伟光、郭宝平：《社会利益论》，北京：人民出版社，1988年，第68页。

④ 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，北京：商务印书馆，1965年，第48页。

⑤ 卓高生：《党的百年奋斗开辟了实现中华民族伟大复兴的正确道路》，《光明日报》2022年1月24日。

⑥ 陈鼓应：《老子注译及评介》，北京：中华书局，1984年，第87页。

理模式,把满足人民美好生活需求作为治理宗旨,是“为人民谋幸福”的使命引领在新时代社会现实中的治理具象,与新时代人民群众的根本利益完美契合。

(二) 公共政策演进的使命驱动

使命是中国公共政策演进的基本动力。“不忘初心、牢记使命”为中国公共政策的理性演进提供了强有力的思想逻辑与运行动力。“初心”体现的是思想逻辑,就是在思想和价值层面上始终将满足人民美好生活需要作为国家公共政策的出发点和落脚点;“使命”体现了公共政策的运行逻辑,就是要践行“为人民谋幸福”的宗旨,为人民创造美好生活。进入新时代,“我们的人民热爱生活,期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境,期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”。^①作为对人民美好生活需求的回应,代表最广大人民群众根本利益的中国共产党的使命担当决定了中国的公共政策供给要能够“给所有的人提供健康而有益的工作,给所有的人提供充裕的物质生活和闲暇时间,给所有的人提供真正的充分的自由”。^②事实上,新中国成立以来,国家公共政策的演进也始终是在为人民谋幸福的使命驱动下进行的。马克思曾说,“历史承认那些为共同目标劳动因而自己变得高尚的人是伟大人物;经验赞美那些为大多数人带来幸福的人是最幸福的人”^③,“世界上最大的幸福莫过于为人民幸福而奋斗”,“如果我们选择了最能为人类福利而劳动的职业,那么,重担就不能把我们压倒,因为这是为大家而献身;那时我们所感到的就不是可怜的、有限的、自私的乐趣,我们的幸福将属于千百万人,我们的事业将默默地、但是永恒发挥作用地存在下去”。^④在马克思看来,选择“最能为人类福利而劳动”的职业才能最受人们的尊重。立志选择“最能为人类福利而劳动”这样的职业,这正是中国共产党人一直所坚守的“造福人民,为绝大多数人谋福利”这一核心价值观。^⑤实际上,我们党的百年奋斗史就是为人民谋幸福的历史。“正是为了人民的幸福,一代代共产党人不惜以生命赴使命,甘愿牺牲‘小我’成就‘大我’……以最大的公心造福人民。”^⑥

新中国初期,国家公共政策宗旨是“为人民谋幸福”,目标是在实现民族独立和人民解放的基础上彻底解决城乡居民的“生存”问题,由此出现了以宣传爱国主义和艰苦奋斗精神为基本内容的红色政策,并推动着红色治理模式在探索中艰难推进。改革开放前期,实现生存目标后的中国人民迫切希望过上体面“生活”。党和政府顺应了人民需要,把工作重点适时转向经济建设,确立了以“一个中心,两个基本点”为主要内容的国家基本政策。在改革开放中前期,不少地方一度盛行的“GDP 决定论”导致了红色政策、灰色政策、黑色政策和浅绿色政策杂糅并存的混色(灰色)政策局面。这种颜色杂糅的混色政策催生了一种过渡性的灰色治理模式。进入新时代,中国社会主要矛盾的转变使得国家公共政策宗旨进一步明确了“为人民谋幸福”的内涵与外延。高质量的经济、清正廉洁的政治、繁荣多元的文化、公平和谐的社会、绿色健康的生态成为了构成人民美好生活的内在要素。蕴含着丰富美好要素的“绿色”成为这一时期国家公共政策的主流性颜色导向,也由此促成国家治理模式逐渐走向了绿色治理。

“始终追求人类自由解放,这是马克思主义的核心价值追求,也是共产党人始终不能忘记的初心。”^⑦“人类的自由解放”不是一蹴而就的,需要历代共产党人不忘初心、牢记使命、砥砺前行,不断推进社会革命和自我革命。中国特色公共政策的演进历程在一定程度上充分彰显了中国共产党自我革命和领导社会

① 习近平:《在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的十九大”专题研讨班开班仪式上的讲话》,《人民日报》2017年7月28日。

② 《马克思恩格斯全集》第21卷,北京:人民出版社,1965年,第570页。

③ 《马克思恩格斯全集》第40卷,北京:人民出版社,1982年,第7页。

④ 《马克思恩格斯全集》第40卷,第7页。

⑤ 参见张全景:《始终坚守共产党人的初心》,《红旗文稿》2019年第14期。

⑥ 《光明日报》编辑部:《我们党的百年奋斗史就是为人民谋幸福的历史》,《光明日报》2021年6月25日。

⑦ 张全景:《始终坚守共产党人的初心》,《红旗文稿》2019年第14期。

革命有机融合的过程。中国特色社会主义进入新时代，中国共产党在新时代正以习近平新时代中国特色社会主义思想指导中国人民不断推进伟大的社会革命，开辟中国式现代化新道路，创造人类文明新形态，以更好地满足人民美好生活需要。新时代新使命驱动下的绿色政策成为新时代主导性的国家公共政策，有着其历史逻辑与现实逻辑。从历史逻辑来看，在为人民谋幸福的使命驱动下，新中国前期出现了以人民生存为导向的红色政策；改革开放初期，在满足生存需要后，为提高人民生活水平，在以经济建设为中心的目标导向下出现了红色政策、灰色政策、黑色政策和浅绿色政策并存的混色政策；新时代的人民不满足于生活水平的简单提高，开始向多层次、高质量的美好生活迈进，党和国家推动着公共政策绿色化日益走向深入，深绿色政策日益形成。从现实逻辑层面，党的十八大以来，绿色发展作为新发展理念之一，内嵌在新时代我国可持续发展战略之中。以绿色发展理念为引导的新时代绿色政策是对人类命运共同体的理性思考和现实国情的深刻把握，是推进人与自然和谐共生的现代化的必然要求，与为人民谋幸福为己任的中国共产党的执政使命不谋而合。

（三）公共政策演进的正当性驱动

“正当性”（Legitimacy），也称“正统性”或“合理性”^①，一般是指人们的行为方式、利益愿望等符合社会生活中现行规范和政策的要求，或者符合社会发展的客观需要和人民的利益。^②在人民当家做主的社会主义国家，正当性与公共性、人民性密切相关。换言之，公共政策的正当性凸显为公共性与人民性。公共政策作为对社会利益进行权威性分配的工具或手段，其正当性寓于国家治理之中。作为国家公共政策演进的基本动力之一，正当性驱动力主要源自意识形态正当性、程序正当性和绩效正当性^③三个方面。就意识形态正当性而言，绿色政策以满足人民美好生活需要的人民性为意识形态导向，与为人民谋幸福的使命宗旨具有内在的逻辑自洽性；打造命运共同体的价值追求也对人民群众具有强烈的凝聚力与号召力。就程序正当性而言，“政治现代化最基本的方面就是要使全社会的社团得以参政”。^④中国公共政策的程序正当性表现为多元主体参与，凸显出全过程人民民主的特征，这也高度契合了“打造共建共治共享的社会治理新格局”的新时代治理使命。绿色政策是一种多元政策主体在博弈中理性妥协的合作型政策，能够充分发挥人民群众的主体地位，体现出对人民意志的遵从和公共利益的敬畏。就绩效正当性而言，长期以来，政府正当性与经济绩效密切相关，政府通过发展经济，改善公共服务和社会福利以获取其正当性。^⑤在新时代背景下，充分彰显新发展理念的绿色发展与绿色治理日益成为公共政策实现绩效正当性的重要内驱力。

基于绿色价值理念的绿色政策，在意识形态正当性、程序正当性、绩效正当性方面与新时代绿色发展和绿色治理的理念相契合，实现了价值理性、形式理性与工具理性三者的有机统一，并充分彰显了绿色政策的公共理性价值。绿色发展战略下的绿色政策以经济、政治、文化、社会和生态的健康、协调、全面、可持续发展为目标，与时俱进地提升人民群众的安全感、获得感、幸福感与可及性，进而不断满足人民美好生活需要。

在为人民谋幸福的使命驱动下，新中国公共政策的演进呈现出红色政策、混色（灰色）政策、绿色政策在交叉糅合中次第演进的变化轨迹。需求驱动、使命驱动、正当性驱动是推动中国公共政策绿色化的基本动力。三种驱动力耦合成为复合型的动力流，在相互作用中形成了政策驱动合力。这种复合动力在推动公共政策演进成为绿色政策的基础上，也推动着国家治理模式从红色治理，经灰色治理，转向新时代的绿色治理。需要指出的是，这三种驱动力并非是一成不变的，而是随着时代演变而不断发展变化。科学引导

① 刘杨：《正当性与合法性概念辨析》，《法制与社会发展》2008年第3期。

② 吕世伦、文正邦：《法哲学论》，北京：中国人民大学出版社，1999年，第295页。

③ Zhao, Dingxin, “the Defensive Regime and Modernization,” *Journal of Contemporary China*, 1994, pp. 28-46.

④ 塞缪尔·P.亨廷顿《变化社会中的政治秩序》，第28页。

⑤ Dingxin Zhao, “The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China,” *American Behavioral Scientist*, 2009, Vol. 53, No. 3, pp. 416-433.

新时代国家公共政策演进和治理模式的转型，必须正确发挥三种公共政策驱动力的协同作用，进而形成绿色政策网络，才能更好地满足人民美好生活需要。

四、绿色政策网络：实现人民美好生活的新路径

科学回应人民美好生活需要是实现人民美好生活的前提。进入新时代，满足人民美好生活需要必须直面人民美好生活需要的多方面、多层次、多样性的现实问题。绿色生活是美好生活的基础与底蕴。而充分彰显公共性、人民性、多样性、合作性、共享性的绿色政策是对人民美好生活的时代回应。而基于绿色政策的绿色政策网络就是当前科学回应人民美好生活需要的新型治理工具。绿色政策的形成不是一蹴而就的，它不能被简单地理解为“绿色”的政策，而应是“绿色化”的政策，或者在某种程度上可以说是公共政策从非绿色到绿色的一系列政策绿色化过程。作为绿色发展与绿色治理的基本工具，绿色政策是以政府为基础的多元政策主体，为实现人民美好生活需要，以绿色价值理念为引导，以发展绿色经济、构建绿色政治、培育绿色文化、建设绿色社会、促进绿色生态为基本内容，以绿色治理为治理逻辑，综合运用法律、行政、市场、道德等手段，在把多元社会主体形成的绿色共识法定化的基础上，制定和执行一系列方针、路线、规划、条例、办法等，实现经济、政治、社会、文化、生态等领域的全面、健康、协调、可持续发展的系列绿色活动或绿色活动过程。^①

与政策相比，政策网络更加强调政策间的互动性、协同性与整体性。绿色政策网络更能凸显新时代公共政策的绿色性与正义性。作为理念、价值、思想的现实具象，公共政策也充分彰显着一定历史时期的理念价值。公共政策的演进历程也是主流理念、价值、思想与时俱进的演进过程。从人类命运共同体视角看来，任何国家、地区、民族的原有政策价值都会失去绝对价值的地位，只有从体现“绿色正义”的“类伦理”中才能得到对问题的透彻认识和科学求解。^②“绿色正义的落实关涉社会正义的两个维度：一是分配正义，二是参与正义”^③，而分配正义和参与正义都离不开绿色政策网络的有效供给与科学完善。因此，基于绿色政策的绿色政策网络就为提升新时代人民美好生活质量提供了新的思维与路径。政策网络是在一群互赖行动者之间建立的某种稳定程度的社会关系形态，以促成政策方案的形成和发展。^④它主要研究政策过程中相互依赖的行动者的稳定社会关系模式对公共政策的影响。在政策网络中，行动者在网络中的地位、政策参与者关系的强弱以及网络的开放程度都会影响公共政策的后果。^⑤社会需求是形成政策网络的基础与前提，政策网络是满足和达成公众需求的工具与手段。在复合型治理语境中，政策网络是以公民为中心编织的协作关系，是受公民偏好驱使的路径创新，是一种网络性的社会资本。作为一种需求体系和扩散网络，政策网络有助于提升公共服务供给的正当性。在“治理就是服务”的新时代，从一定程度上来说，具备效能化、便利化、标准化和在地化的政策网络能让公共服务充分化供给和均等化供给成为可能。^⑥“绿色政策网络”就是在政策网络系统中融入生态主义的绿色理念，使绿色生态主义的方式成为政策网络主体间的共同价值判断，以实现对传统政策网络的超越与升华。与传统政策网络相比，绿色政策网络更能充分彰显公共政策的生态性、合作性、整体性与正义性。因此，绿色政策网络更有利于生活正义的价值实现，进而满足人民美好生活的绿色正义需求。绿色政策网络蕴含的绿色政治精神，本质上是一种在生态中心主义视角下的民主、可持续的社会发展模式选择，切合人与自然和谐共生的中国式现代化。绿色政策网

① 史云贵：《县级政府绿色治理体系构建与质量测评研究》，北京：中国社会科学出版社，2021年，第232—233页。

② 参见余潇枫、王江丽：《“全球绿色治理”是否可能——绿色正义与生态安全困境的超越》，《浙江大学学报（人文社科版）》2008年第1期。

③ 余潇枫、王江丽：《“全球绿色治理”是否可能——绿色正义与生态安全困境的超越》，《浙江大学学报（人文社科版）》2008年第1期。

④ 于常有：《政策网络：概念、类型及发展前景》，《行政论坛》2008年第1期。

⑤ 蒋硕亮：《政策网络：政策科学的理论创新》，《江汉论坛》2011年第4期。

⑥ 陈潭等：《顾客导向、政策网络与公共服务》，《中国行政管理》2015年第12期。

络的倡导,旨归于政府与公民、国家与社会的良性互动与功能分化、重组,实现以权利制约权力和合作型治理模式。^①而权利本位与合作共治恰是绿色政策网络的现实需求和功能性具象。

那么,如何以绿色政策网络促进人民美好生活的实现呢?从绿色政策推动绿色治理进而实现人民美好生活的视角来看,就是要借助绿色政策网络,分别从坚持绿色正义理念、推进绿色政策、打造绿色空间形态、完善共建共治共享机制等维度全面打造共建共治共享的绿色网络治理新格局。

(一) 要始终坚持绿色正义理念

理念是行动的先导,以绿色政策网络推进人民美好生活实现,必须一以贯之地坚持以绿色正义理念指导绿色政策网络活动。正义简单地说就是一个人应得到他作为人应得到的东西,即正义与一个人的基本权利需求是密切相关的。正义实际上是“得其应得”与“得其需得”的内在统一。“得其应得”主要体现底线之维的正义,它彰显了正义在形式层面的本来含义;而“得其需得”则体现了正义的实质内涵,它不仅扬弃了“应得”的任意性和不平等性,而且赋予正义以仁道的规定。^②在这个高度不确定的现代社会,正义的价值要求我们必须重申生命价值的优先性。这种生命价值的优先性应“不再从个人主义的角度去考虑利己还是利他的问题,而是把人的生命价值纳入社会生活以及社会治理的风险意识之中,作为人的共生共在的原则确立起来”。^③长期以来,正义的原则与价值都是围绕着“以人类为中心”而进行设计与实施的,很少有人把正义的原则和价值推广到“非人类”的事物,即人类以外的事物几乎不在“以人为中心”的正义设计里面。过于强调人类的至上性和夸大人的主观能动性难免会造成日益严重的生态问题。“主体实践能力的‘异化’以及建基于‘利益论’基础上的人类中心主义是生态问题的始作俑者。”^④“生态正义是在承认人与自然之间处于平等的基础上,人类给予自然以应有或应得。”^⑤而生态正义偏重于强调对自然环境的平等性,又有可能走向影响人类主观能动性的另一个极端。基于生态正义的绿色正义是对生态正义的超越与提升。

新时代公共政策视域下的绿色正义是指借助绿色政策达到公平的、可实现的、没有后遗症的正义,是真正实现程序正义与实质正义有机统一的正义。“绿色正义的价值取向使我们的生存理念从‘人类自身’转向‘生物圈’”,“从‘自我中心’转向‘与非人类物种’。”^⑥这就意味着绿色正义抛弃了长期以来“人类中心主义”思想的指导地位,转而寻求一种人与自然共生、共存、共荣的“生态家园”理念。而这种超越“人类中心主义”的生态家园理念,推动人类在践行“命运共同体”过程中加快治理方式的绿色化,即日益走向基于绿色政策的绿色治理。

(二) 要与时俱进推进绿色政策

绿色政策是落实绿色发展理念、践行绿色正义的基本工具。绿色政策的生态性、多元性、合作性、可持续性更加符合人民美好生活的高层次、多元性需求。生态性是绿色政策的元特征,是保证政策绿色性的基础。多元性是绿色政策的重要特征,是区别长期以来公共政策政府供给单一性的重要表现。政策的绿色性在很大程度上也表现为对多元政策主体形成“绿色共识”的法定化确认。作为绿色性的重要表现,合作性是绿色政策的重要特征,它贯穿了政策绿色化的全过程。作为政策绿色化的结果,绿色政策在一定程度上是基于绿色共识的政策主体合作化的结果。当前,迫切需要加快绿色政策供给侧改革。一要科学制定衡量政策“绿色”性的标准,“量化”生产、生活的绿色“程度”;二是完善相关法律和制度,努力扭转政策绿色化过程中市场扭曲与政策失灵现象,引导投资者、生产者和消费者的绿色偏好;三是加强绿色技术

① 石国亮:《基于生态主义语境的绿色政策网络探析》,《人文杂志》2011年第6期。

② 参见杨国荣:《重思正义——正义的内涵及其扩展》,《中国社会科学》2021年第5期。

③ 张康之:《论文风险社会中人的生命价值》,《社会科学战线》2020年第8期。

④ 谢欣然:《空间生态价值的审美取向及其实践反思》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期。

⑤ 徐海红:《历史唯物主义视野下的生态正义》,《伦理学研究》2014年第5期。

⑥ 参见余潇枫、王江丽:《“全球绿色治理”是否可能——绿色正义与生态安全困境的超越》,《浙江大学学报(人文社科版)》2008年第1期。

驱动绿色生产、绿色生活的步伐,进一步提升产品和服务的“绿色”质量;四要充分发挥绿色金融的杠杆作用,加快绿色金融引导资源凝聚、技术提升、产业升级、结构优化、低碳生态的能力与水平。实现新时代人民美好生活,要求党委政府必须与时俱进地推进政策绿色化进程,加快绿色政策从“浅绿”走向“深绿”的步伐。作为绿色政策网络的基础,绿色政策是以绿色政策网络推进人民美好生活的基石。新时代要始终坚持以人民为中心的工作导向,以绿色政策与时俱进地回应人民对美好生活的迫切需要。

(三) 要以绿色空间形态推进基于绿色正义的人民美好生活

社会正义无疑都是基于一定空间的正义。作为“事物产生和社会关系演变的‘容器’”^①,空间应是一种由不同事物按照一定的规则形成的布局或结构形态。“空间正义是正义观在空间中的体现,它代表了一种人类社会普遍认可的具有公正性和合理性的空间价值观。”^②“作为社会正义的形塑,空间正义表达同时也创生着社会正义。”^③公共政策是创造并形塑空间正义的重要力量。政策正义是空间正义的基础。充分彰显社会正义的绿色政策的供给与绿色政策网络的营造都是一种基于一定空间绿色生产与绿色形塑的绿色活动。长期以来,受西方“空间正义”理论的影响,资本主导的“空间世界”难以有效诠释中国以绿色发展推进人民美好生活的绿色治理之路。为此,要在不断完善“绿色空间”实践中,丰富和发展中国特色的绿色空间理论,指导中国特色绿色空间共建共治共享实践,打造实现人民美好生活的绿色空间形态。中国特色的绿色空间形态,应充分彰显着中国特色的空间正义,充分回应人民美好生活需要的正义需求。绿色空间形态不能简单地理解为绿色的空间形态,而应理解为运用绿色价值理念去经营打造的一种新型生态空间形态。这是因为,“空间资源既具有空间属性又具有生态属性,在空间生产、分配和消费领域都蕴含着生态价值诉求”,为此,“空间正义应超越资本逻辑主导的空间生产,建构起一种规范人与人、人与自然之间新型空间关系的价值准则,即空间公正和生态正义的统一”。^④有鉴于此,我们认为,新时代的绿色空间形态应是以绿色价值理念为引导,以生态空间为基础,以合作共治为逻辑,以共建共享为路径,以科学回应人民美好生活为目标的一种新型的生态空间形态。

(四) 要完善绿色政策网络的共建共治共享机制

首先,共建是绿色政策网络的重要特征,只有借助共建机制才能有效完善绿色政策网络。“共建”明确了完善绿色政策网络“依靠谁”的问题。以人民为中心的工作理念客观上要求必须动员一切社会力量参与到绿色政策网络构架中来。在现代社会,绿色政策过程无疑包含着妥协、退让与利益交换等一系列的政策博弈活动。现代公共政策“已不可能完全通过政府动员将政策信息进行分散的、零碎的传输,而是需要依靠政府机构之外的社会合作者与参与者、社会资源投入者的加入,通过彼此之间不同程度与整合度的互动与联系,形成一种紧密地社会关系模式,而这样的一种人与人、人与自然、人与社会、人与自身的关系脉络,本质上就是绿色政策网络”。^⑤为此,绿色政策网络本质上是多元政策主体基于生态主义的政策共建网络。

共建导向下的绿色政策网络建设需要集成“多元协同的政策共同体”。亦即要在党委领导、政府主导、社会动员、公众参与的治理新格局下,基于利益相关主体的“协商—融合—共享”逻辑链来调适共同参与机制、优化集体行动机制、创新服务增效机制,以此充分调动各方力量参与社会治理的积极性、主动性与创造性,激励利益相关主体能动地参与社会治理,形成人人有责、人人尽责、人人享有的政策共同体。而绿色政策网络也充分彰显了国家与社会基于绿色政策的合作善治,以期实现人与自然、人与社会的和谐互动与可持续发展。

其次,合作共治是绿色政策网络的重要特征与现实表征。进入合作共赢的新时代,传统的政府单中心

① PIRIE G. H., "On spatial justice," *Environment and Planning*, 1983, A (15): 471.

② 李佳依、翁士洪:《城市治理中的空间正义:一个研究综述》,《甘肃行政学院学报》2018年第3期。

③ 胡潇:《空间正义的唯物史观叙事——基于马克思恩格斯的思想》,《中国社会科学》2018年第10期。

④ 张佳:《论空间正义的生态之维》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2020年第1期。

⑤ 石国亮:《基于生态主义语境的绿色政策网络探析》,《人文杂志》2011年第6期。

治理已无法适应当前社会治理的高度复杂性与不确定性，政府、市场、社会、公众等多元治理主体走向合作共治是人民美好生活对社会治理提出的新要求。基于共生、共存、共治、共荣的绿色治理就成为人民美好生活的治理新期待。绿色治理是一种由治理主体参与、治理手段实施和治理机制有机协同的绿色公共事务性活动。中央强调新时代要“加快构建政府企业公众共治的绿色行动体系”，即意味着新时代要打造绿色治理共同体，走中国特色绿色治理之路。作为绿色治理的基本模式，中国特色“绿色共治”模式是一种“以绿色发展理念为指导，对生态环境等绿色公共事务处理，对治理成果共同分享的模式”，“它更强调治理主体的平等、融合与分享”。^①中国特色“绿色共治”逻辑明确了绿色政策网络应如何发挥合作共治功效的问题。新时代的合作共治网络是多元主体平等参与的社会治理结构，多元主体在合作共治网络中地位平等，共享社会治理权，能够充分利用平等协商的方式促进合作行动的有效开展，并借助共治规则矫正或规制强势主体的权力任性。完善绿色政策网络的共治机制，要求我们应在社会网络治理结构中科学发挥不同社会主体的资源优势，“政府的领导能力是统合网络协作的中心要素，非政府主体在目标议题的建议、治理过程的参与和治理行动的监督方面起到更为重要的辅助作用”。^②要不断增进多元主体对基于绿色政策网络的社会治理共同体的认同，并在绿色政策活动中不断提升社会治理共同体的治理韧性。

共治导向下的绿色政策网络要求在党委领导下集成政府、市场、社会与公众等多元主体聚力打造共同治理的新格局，旨在促进整个社会实现从高度稳定向充满活力与秩序井然相统一的新型社会治理模式转变，是实现社会治理现代化的理性路径。众所周知，决策是治理的核心环节，必须以合作决策提升共治的能力和水平。因此，新时代的“共治”不仅意味着多元社会主体一般性地参与政府主导的政策过程，更意味着多元社会主体能够以平等的身份广泛、有序、有效地参与政策过程，并在全面践行全过程人民民主中以“合作决策”推进绿色政策共同体建设。为更好地以绿色政策网络提升多元主体共治能力，必须在全面推进“民主选举、民主管理、民主决策、民主监督”中充分借助“民主协商、法治保障、科技支撑”等治理手段，以全面落实全过程人民民主为契机，坚持一切公职人员必须由人民通过民主方式产生，一切管理行为应遵循人民的意志，依靠人民共同治理国家和社会，在落实全过程人民民主中充分体现人民对民主、法治、公平、正义和个人价值实现的意愿。

再次，共享性是绿色政策网络的基本特征，也是绿色政策网络的价值所在。绿色政策网络作为促进绿色正义的工具，充分彰显了社会主体在生产、生活、生态中享受“分配正义”的价值。“共享”明确了打造绿色政策网络“为了谁”的问题。共享作为绿色政策网络的价值追求，必须体现“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”的“人民至上”理念，从而做出更有效的制度安排，使全体人民在绿色政策网络营造中有更多的获得感与可及性。因此，共享价值目标的实现，既需要在全社会形成一种共享深化改革与社会发展成果的绿色政策价值观和舆论环境，让弱势群体能够通过绿色政策网络获得支持，实现保障基本民生的需求；也需要始终坚持普惠性、均等化和可持续方向，增加公共服务的绿色供给，以提高公共服务共享性为导向来进一步提升公共政策网络的绿色性。因此，绿色政策网络的目标不仅是协调利益冲突、维持社会稳定、化解社会矛盾、构建良好社会秩序，更重要的是让人民能够共享绿色发展成果、共享绿色治理下的美好生活。

在绿色政策网络“共建共治共享”中，共建是基础，是共治共享的前提；共治是关键，是共建共享的保障；共享是目标，是共建共治的结果。借助绿色政策网络的共建共治共享机制，能真正保证中国特色的绿色正义是长期的、真正的正义、可行的正义，是实现程序正义与实质正义有机统一的正义，是真正以公平促进和谐的正义。

基于绿色政策网络，社会主体更容易通过合作与和谐的方式方法走向绿色治理，充分彰显人民美好生活的绿色正义。而绿色正义原则要求社会主体必须倡导并践行绿色经济、绿色政治与绿色生活，让绿色行

① 李政大等：《基于公众参与的绿色共治实现路径研究》，《现代财经》2021年第6期。

② 宋慧宇：《协作共治视角下公共安全网络治理结构研究》，《社会科学战线》2021年第10期。

为成为一种约定俗成的绿色习惯，加快推进人与自然的和谐共生的绿色空间形态。因此，基于绿色政策的绿色政策网络应成为也必然会成为实现人民美好生活的一种新型路径。

（本文为国家社科基金重点项目“中国特色郊区绿色空间形态共建共享研究”（21AZD124）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

The Evolution Logic, Evolution Track and Operation Power of Public Policy of the People's Republic of China

SHI Yungui

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the evolution of public policy in China has its inherent logic, track and motivation. Under the guidance of the mission of “seeking happiness for the people”, “for survival - for life – for better life” is the evolution logic of public policy, which reveals “greening” evolution track. Evolution logic and “greening” evolution track of China's public policy is the results of demand-driven, mission-driven and legitimation-driven. As a basic tool for governance, in the process of “greening” public policy is increasingly moving towards green policy, which promotes the green transformation of governance and responds to the needs of people's better life with green policy network. Building green policy network which contains promoting green justice, providing green policies, accelerating the creation of green space, and creating joint construction mechanism is the innovation path to realize people's better life. It is of great theoretical value and practical significance to systematically study the evolution logic, evolution track, operation power and innovation path of new China's public policy for deeply exploring the policy path of realizing people's better life and comprehensively promoting the modernization of national governance system and governance capacity.

Key words: policy evolution, evolution logic, evolution track, running power, innovation path