

# 跨区域生态协同治理合作动力研究

——以长三角生态绿色一体化发展示范区为例\*

## Research on the Driving Forces of Cross-regional Ecological Collaborative Governance: A Case Study of the Demonstration Zone of Green and Integrated Ecological Development of the Yangtze River Delta

**摘要** 随着国家治理现代化的推进,传统碎片化治理模式难以满足跨区域生态治理需求,跨区域生态协同治理模式应运而生。动力机制是实现跨区域生态协同治理有效运转的关键要素。本文以长三角生态绿色一体化发展示范区为例,探讨跨区域生态协同治理合作动力机制,构建起正向作用力与反向作用力模型,并剖析了各因素的作用机理。研究发现:合作动力源于利益诉求与契合点的结合,并依托正向作用力(引力、压力、推力)和反向作用力(阻力)等多维动力因素形成合作场域,推动跨区域生态协同治理的实现;在横向和纵向维度上,各种驱动因素与跨区域生态协同之间分别具有同时性、历时性关系。研究结果可为跨区域生态协同治理提供理论依据,促进协同治理效能的提升。

**关键词** 跨区域生态协同治理;动力模型;驱动因素

■文/俞鹏

随着国家治理体系和治理能力现代化的推进,传统碎片化的地方政府治理模式滞后于当代中国治理场域。在公共治理过程中,出现了越来越多的跨区域、跨领域的复杂问题,其中包括跨区域生态协同治理问题。因此,建立有效的跨区域治理合作机制成为解决这些问题的重要途径<sup>[1]</sup>。以长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)为例,其形成了以中央或地方行政权力为核心的环保机构或工作部门,如“长三角区域生态示范区执委会”,以及以合作交流为原则的协调组织或协商会议,如“长三角地区环保合作联席会”等。但是,从整体来看,我国跨区域生态协同治理的水平仍然较低<sup>[2-4]</sup>。

跨区域生态治理涉及不同地域、不同部门、不同利益主体之间的协同合作与互动,为实现跨区域生态协同治理的目标,亟须建立健全动力机制<sup>[5]</sup>,以促进各方之间的有效合作。

基于此,本文构建了一种跨区域生态协同治理合作动力模型,以推进跨区域生态协同治理的实践与发展。

### 跨区域生态协同治理合作动力机制

在跨区域生态协同治理合作动力机制中,正向作用力(引力、推力、压力)和反向作用力(阻力)相互影响,决定该机制的方向和效果,如图1所示。

#### 引力:市场驱动力

在跨区域生态协同治理中,引力是由区域内各行政区的利益诉求所形成的区域协同的驱动力<sup>[6]</sup>。跨区域生态协同治理实质上是各行政区政府在追求地方利益及发展的基础上参与整个区域生态协同治理的过程,这一过程在市场驱动力的作用下得以实现。市场驱动力源于各行政区的生态要素与城市发展定位之间的差异,使得合作利益大于分散治理的利益。以长三角三省一市(浙江省、江苏省、安徽

省和上海市)为例,生态资源的差异和生态发展定位的不同是推动长三角区域生态一体化发展的市场驱动力之一,而竞争机制、补偿机制、合作机制、共享机制等的不断完善成为三省一市生态协同治理的主导动力。

#### 推力:地方政府自然生长力

推力是指地方政府基于跨区域生态协同治理的外部积极环境,对服务型政府改革的呼应,起着催化合作的作用。在区域生态协同治理中,推力的形成主要受两方面影响:一是政策导向的驱动;二是行政区自身的自然生长动力。生态协同治理的演进可类比为有机体的自然生长,这一过程不仅受到各行政区行政体制改革的影响,还受到服务型政府改革所催生的内部生态治理拓展力的推动。内部生态治理拓展力是指单一行政区基于自身生态治理需求增长所形成的外延驱动力,它不断激发并促使区域主体间的互动

\*基金项目:安徽省社会科学规划一般项目(AHSKY2024D001)

与合作。在长三角地区，推力主要来源于行政区之间日益增长的合作需求以及对可持续发展共同利益的追求。此外，行政区划调整与政府体制改革为生态协同治理提供了制度保障与政策指引，而政府部门对公众环境诉求的积极回应及其治理作为则构成推动生态协同治理的重要动力。

### 压力：中央政府调控力

压力主要存在于跨区域生态府际协同的外部环境中，其对各地方政府施加了一种“不得不为”的紧迫感和约束力，使其从被动应对转化为积极行动<sup>[7]</sup>。中央政府调控力是我国跨区域生态协同治理中重要的外部压力来源之一，其影响体现在国家战略的制定、体制机制的建设、领导层的关注及绩效考核等一系列政府行为中，其对跨区域政府合作也产生了系统性影响。虽然中央政府并非以直接干预的方式全面管控区域生态协同治理，但其政策导向和治理行为通过影响区域合作方式、补偿机制和考核体系，最终作用于区域空间结构，形成一股深远而强劲的治理动力，同时也会对跨区域生态一体化进程带来一定的制度性约束。

### 阻力：碎片化行政

阻力是跨区域生态协同治理动力机制中的制约因素，主要包括地方政府的理念阻力、公共产品属性阻力、体制机制阻力和技术阻力等，这些因素直接影响协同合作的推进与成效。首先，地方政府在发展目标、政策导向及利益诉求上的差异，导致其在协同治理过程中出现立场分歧和利益冲突，从而形成理念上的阻力。其次，由于公共产品的供给与需求在不同区域间存在不匹配的情况，地方政府在资源分配、治理投入等方面难以形成共识，从而阻碍协同合作的顺利推进。

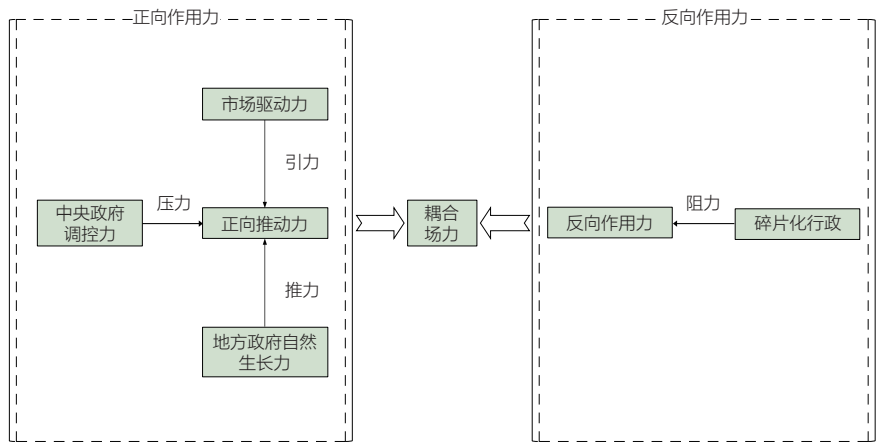


图1 跨区域生态协同治理合作动力机制

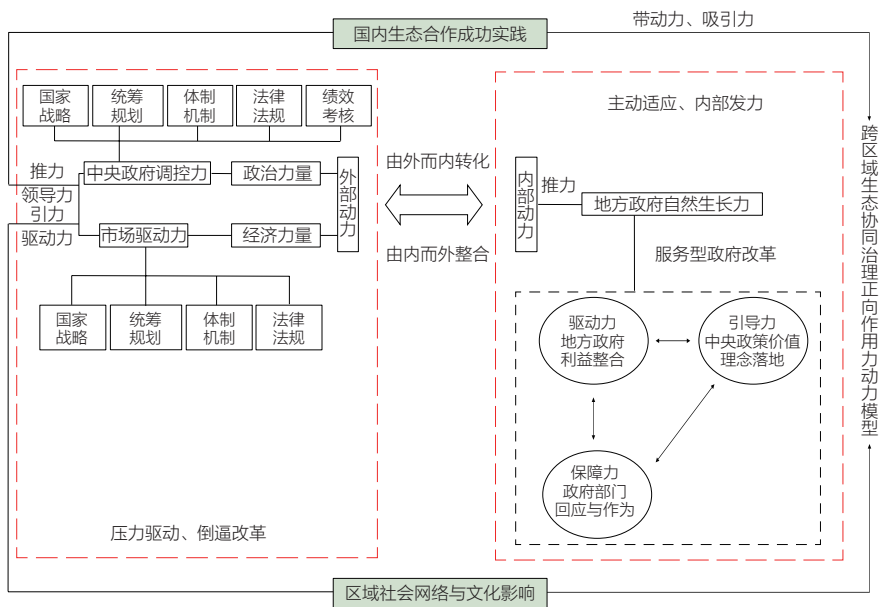


图2 跨区域生态协同治理正向作用力动力模型

再次，跨区域合作涉及权责划分、政策协调机制及利益分配机制等复杂因素，不同区域治理体系的不兼容性会限制合作的深度与广度，甚至导致治理碎片化问题。最后，各区域在技术水平、数据共享、信息互通等方面存在差异，导致治理协同的技术门槛提升，影响区域间的有效互动与合作效率。总体而言，合作阻力的大小直接影响区域生态一体化的顺利程度与实际效果，削弱阻力、提升协调治理能力是推动跨区域生态协同治理可持续发展的关键。

## 跨区域生态协同治理合作动力模型 正向作用力动力模型

跨区域生态协同治理的实现是多重动力因素共同作用的结果，这些动力因素既包括外部环境的压力驱动，也包括政府系统内部因改革需求增长所形成的内生驱动，如图2所示。

### （1）外部动力要素

一是中央政府调控力。中央政府调控力代表着政治力量对区域生态协同发展的强制性和约束性影响。首先，中央政府通过制定政策、提供资源和推动行动等方式，为区域生态协同治

理的发展提供强有力的动力和支持。以示范区为例,长三角生态一体化作为区域发展的重大战略和中央政府的前瞻性国家战略,在推动长三角跨区域生态协同治理方面发挥了重要作用。近年来,中央政府陆续发布了《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》(2019年)、《长江三角洲区域一体化发展纲要》(2019年)、《关于支持长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展的若干政策措施》(2020年)等政策文件,明确了长三角地区在生态治理中的定位和职责,推动区域内各行政区在生态治理方面开展协同行动。其次,体制机制在中央政府的调控下发挥着重要作用。示范区不断创新体制机制,推动区域内各地方政府进一步加强生态合作。例如,为解决吴江区跨界湖泊污染问题,江苏省苏州市吴江区、上海市青浦区和浙江省嘉兴市嘉善县联合创建了跨界联合河长制度,促进示范区在水资源治理方面的协同合作。这些配套性体制机制的不断创新和完善,推动了跨区域生态协同治理的发展。最后,中央政府将区域生态治理纳入绩效考核体系,成为推动地方政府生态合作治理的动力源之一。这种考核方式使得地方政府更加关注跨界河湖的特殊性,从整体性视角出发,建立新的发展理念和治理模式,加强合作,以实现区域的可持续发展和整体利益的最大化。

二是市场驱动力。一方面,共同利益的驱动是市场驱动力的重要来源。区域性生态环境问题具有关联性、外部性和不可分割性的特征,跨区域生态环境问题的解决需要地方政府之间的合作,从而塑造了地方政府之间的共同利益。为了追求最大限度的共同利益,提升跨区域生态治理的绩效,

地方政府开始从分散治理转向合作治理,打破行政壁垒,构建协商合作机制,统一各地方政府的生态治理策略,并制定互补的政策措施。另一方面,公共危机的驱动也是市场驱动力的一部分。碎片化的治理方式难以全面有效地解决具有跨区域性、扩散性和无界性特征的社会公共问题,还可能会使这些问题演变为危害社会稳定的公共危机事件<sup>[8]</sup>。例如,当出现突发的跨界污染问题时,地方政府在治理资源、能力和理念方面存在差异,不仅导致跨区域生态环境问题得不到彻底解决,还易引发跨界冲突,造成区域生态环境持续恶化。在这种情况下,跨区域生态协同治理成为有效应对危机的重要途径。

#### (2) 内部动力要素

伴随国家治理体系和治理能力现代化,服务型政府改革创新不断转化为跨区域生态协同治理的内生动力。

其一,碎片化治理无法满足跨区域治理要求是生态协同治理的根本内生动力。碎片化治理模式具有“封闭性”和“内向性”的特征,已无法适应跨区域公共事务“无界性”和“外向性”的治理要求<sup>[9]</sup>。跨界生态环境治理属于区域性公共事务,涉及重大的治理任务和复杂的治理环境,其治理难度远超出单一行政区域地方政府的治理能力,需要各地方政府之间达成合作,形成合力,才能从根本上解决跨区域生态环境问题。

其二,地方政府之间的利益整合是生态协同治理的驱动力<sup>[10-11]</sup>。为了追求地方经济的发展,不同行政区之间不可避免地存在利益分化、利益互斥甚至利益对抗的情况,这削弱了区域的整体利益。地方政府对利益整合的需求不断激发跨区域生态合作,推动地方政府间建立利益补偿、利益妥

协和利益共享机制。通过整合区域整体利益,促进资源的合理配置,实现区域和行政单元利益的最大化。

其三,中央政策价值理念落地是生态协同治理的引导力。在国家治理体系和治理能力现代化的持续推进下,中央政府深化改革,推行放权与分权并举的治理理念,强化地方政府和社会力量在生态治理中的自主性和执行力。尽管分权化改革在一定程度上削弱了中央政府的直接调控能力,可能导致地方政府在政策执行过程中出现偏差,但通过绩效考核、环境治理责任倒查、财政激励及社会监督等多维度治理机制,中央生态政策的核心理念和实践要求不断向地方渗透,并在地方治理体系中得到逐步落实。同时,政治升迁的约束与激励机制增强了地方政府对中央生态政策的响应,推动其在区域协同治理中更加积极地贯彻中央生态政策。由此,中央生态政策价值理念不仅规范了地方政府的治理行为,也在跨区域生态协同治理中发挥了稳定秩序、协调利益、增强合作动力的关键作用。

其四,政府部门回应与作为是生态协同治理的保障力。随着服务型政府体制改革的推进,政府部门对公众的回应能力不断增强,建立和完善了信息公开、政务清单、公众反馈等制度,从制度层面确保了区域政府部门对跨区域生态治理的响应和行动。此外,互联网技术的快速发展和广泛应用推动了区域各政府之间建立电子政务合作,拓宽了公众参与生态环境治理的渠道,丰富了政府回应生态环境治理的方式。

#### 反向作用力动力模型

跨区域生态协同治理合作动力除了正向作用力外,还存在反向作用力,具体体现为理念阻力、公共产品属性



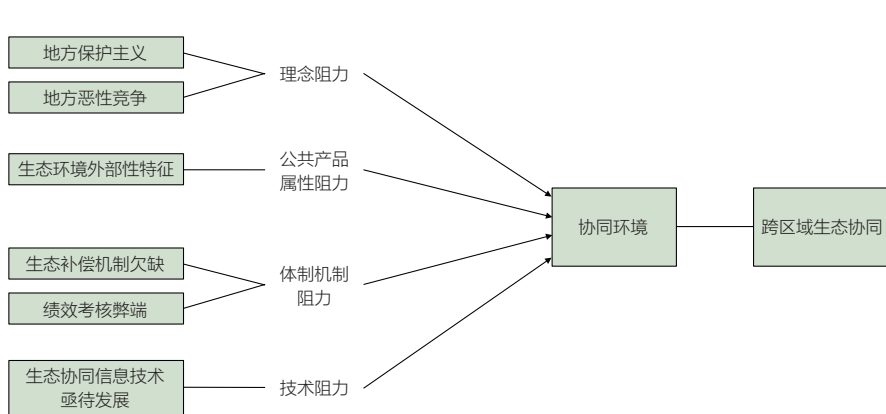


图3 跨区域生态协同治理反向作用力动力模型

阻力、体制机制阻力和技术阻力，如图3所示。

#### （1）理念阻力

各行政区的利益独立并存在竞争博弈，面临理念不统一的阻力。为促进生态协同治理，需要考虑地方行政官员升迁心理，破除利益窠臼。一是地方保护主义。当面对跨界生态治理问题时，地方政府在行政决策中往往以自身利益为出发点，追求本地区经济利益的最大化，有时会牺牲区域整体利益，导致地方保护主义的形成，阻碍了跨区域生态合作的发展。二是地方恶性竞争。行政分割导致各行政区域之间的利益独立，进而加剧彼此间的竞争。这种恶性竞争会产生一系列问题，如强势地方政府为追求更高的经济发展水平而过度占用生态资源，但支付的生态补偿不足以弥补损失，从而破坏了区域的整体生态，并阻碍了弱势地方政府在生态和经济方面的发展。

#### （2）公共产品属性阻力

跨区域生态是一种典型的跨区域公共产品，需要2个或以上地方政府联合供给，其消费的外部性一般会溢出一定的地域界限，其地域特征和受益范围具有复杂性和模糊性<sup>[11]</sup>。跨区域生态环境问题具有显著的公共产品外部性特征，一个行政单元对于区域生态资源的开发利用和污染不仅直

接影响本地的可持续发展，还对整个区域产生影响，所产生的生态收益或生态污染问题由整个区域共同承担。因此，区域内各行政单元之间存在互动关系。然而，由于跨区域生态资源产权的模糊性及生态效益与损害的整体性，单一行政区很难准确核算区域生态治理所带来的收益。同时，上级政府也难以明确跨界污染治理的责任。因此，在区域生态治理中形成了一个无法分割的利益共同体。在这种情况下，基于理性经济人的特性，地方行政单位可能存在“搭便车心理”，从而阻碍了跨区域生态合作。

#### （3）体制机制阻力

目前，区域生态联防联控机制仍处于探索阶段，尚未形成稳定、高效的治理体系，区域生态协同治理往往呈现出“应急响应式”和“运动式”的治理特征，缺乏制度化、长效化的机制保障，制约了府际间的深入合作。一方面，生态补偿机制的不完善导致合作激励不足。由于区域间生态治理责任和成本分担机制尚未健全，生态资源输出地往往承担较大的生态环境保护成本，而受益地区难以形成有效的回报机制，使得部分生态保护压力较大的地方政府因利益受损而选择回避或退出合作，进一步削弱了区域协同治理的可持续性。另一方面，绩效考核机制的局限性影响了跨区域生态

合作的稳定性。目前，地方官员的晋升考核体系仍主要围绕短期经济增长与环境治理成效展开，而跨区域生态治理通常是一个长期、渐进的过程，难以在短期内显现直接成效。因此，若合作难以迅速促进环境改善或经济增长，地方政府对跨区域治理的积极性将显著降低。同时，受政绩观影响，地方官员更倾向于推动短期内可见、能够快速产生经济效益的项目，而对涉及多个行政区、治理周期较长的生态治理合作意愿较低，这进一步加大了跨区域生态协同治理的难度。

#### （4）技术阻力

在跨区域生态治理中，技术作为支撑治理体系高效运作的关键要素，发挥着至关重要的作用。然而，在实践中，生态治理技术层面的障碍仍然较为突出，一方面，技术标准和治理方案的不统一导致监测指标、数据采集和分析方法存在差异，影响了政策的科学性与精准性。同时，由于数据共享机制不完善，各地缺乏统一的技术接口，生态信息流通受阻，加大了治理难度。另一方面，地方技术能力的差距影响治理均衡。部分地区技术储备不足，难以与技术先进的地区形成对等合作，影响协同性并加剧责任与成本分担的不合理性。此外，科技治理体系尚不健全、政策协调不足、跨部门合作受限等因素导致先进技术推广缓慢，决策权责不清，进一步阻碍了跨区域生态治理进程。

### 跨区域生态协同治理动力驱动因素的作用机理

#### 横向维度驱动因素的作用机理

在横向维度上，各种动力因素与跨区域生态协同之间具有同时性关系。跨区域生态协同成功与否取决于4种动力因素之间的博弈（见图4）：

当正向作用力超过反向作用力时，跨区域生态协同能够成功实现并促进区域生态治理取得成效；反之，跨区域生态协同将面临阻碍，政府间合作可能出现矛盾，甚至加剧区域生态环境的破坏。此外，4种动力因素的相互作用对跨区域生态协同治理产生不同的影响。其中，推力即地方政府自然生长力，是跨区域生态协同治理最基本和最原始的动力因素，当推力足够强大时，通过自上而下的行政推动，就能促进跨区域生态协同的顺利实现和长期发展；当地方政府自然生长力不足时，跨区域生态协同的实现取决于正向作用力和反向作用力之间的力量对比。因此，需要不断强化外部力量的作用，如创造良好的制度环境、制定更明确的生态考核标准等，以推动地方政府间进行生态协同治理，促

进区域整体利益的最大化。

#### 纵向维度驱动因素的作用机理

在纵向维度上，各种动力因素与跨区域生态协同之间具有历时性关系。跨区域生态协同是一个不断发展的动态过程，可以将其划分为跨区域生态协同初始酝酿阶段、达成建立阶段和稳步发展阶段3个阶段（见表1）。在不同的发展阶段，主导区域生态协同的关键因素有所不同。

跨区域生态协同初始酝酿阶段是区域生态合作的最初阶段。在这个阶段，地方政府官员发挥着重要的领导推动作用，他们基于碎片化治理无法满足跨区域治理的需求，积极倡导合作以改善整个区域的生态环境。各行政区政府要对本辖区和整个区域的生态环境、经济发展状况和生态治理能力等因素进行全面评估，促进合作达

成。此外，区域社会网络和文化也对跨区域生态协同有着重要影响，如彼此间的互信和认同、对整体利益的追求及生态一体化命运共同体理念等。总之，在跨区域生态协同初始酝酿阶段，地方政府官员的治理需求是推动跨区域生态协同的主导因素，其次为区域社会网络和文化，二者共同推动区域生态一体化的实现。

跨区域生态协同达成建立阶段是跨区域生态一体化从理念转向实际的关键阶段，其显著特征是区域内地方政府通过协商谈判签署相关的制度协议。协议的签署不仅体现了跨区域政府间达成共识的制度化表达，更是各地方政府间利益的妥协和让步。在此阶段，中央政府的调控力发挥着关键作用，其通过传导压力并建立区域内生态协同的制度机制，推动地方政府超越辖区利益，向生态一体化迈进。

在跨区域生态协同稳步发展阶段，区域生态治理逐步实现一体化并不断深化，建立了完善的合作制度体系和治理框架，实现了信息、技术、资金等要素的一体化。因此，基于地方政府自然生长力进行利益整合，形成跨区域生态协同治理的体制机制，成为此阶段的主导因素。与地方政府自然生长力相比，中央政府调控力、市场驱动力等对区域生态协同的影响是隐性的，它们在这个阶段发挥辅助作用。

#### 结论

跨区域生态协同治理是一个涉及多方面的复杂系统，要求不同地域、不同部门和不同利益主体之间的协调与合作。本文构建的跨区域生态协同治理合作动力模型通过有效调动各区域政府的积极性和资源，推动跨区域生态协同治理的顺利开展。地方政府

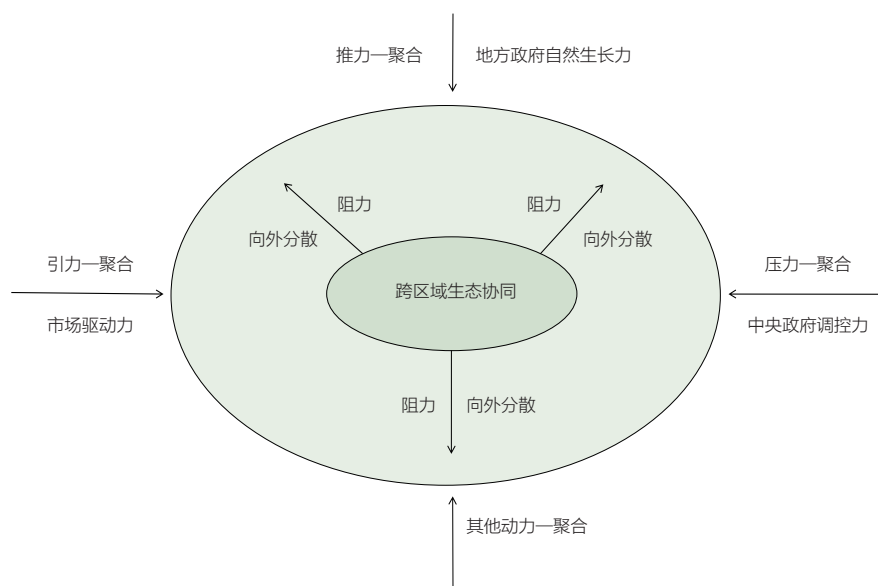


图4 横向维度生态协同治理动力驱动因素的作用机理

表1 纵向维度生态协同动力驱动因素的作用机理

| 动力因素      | 初始酝酿阶段 | 达成建立阶段 | 稳步发展阶段 |
|-----------|--------|--------|--------|
| 地方政府领导    | ●      | ○      | ○      |
| 区域社会网络和文化 | ●      | ○      | ○      |
| 中央政府调控力   | ○      | ●      | ○      |
| 地方政府自然生长力 | ○      | ○      | ●      |

注：●表示发挥显著作用；○表示发挥辅助作用。



> 跨区域生态治理涉及不同地域、不同部门、不同利益主体之间的协同合作与互动

的自然生长力、市场驱动力与中央政府调控力等正向作用力与理念阻力、公共产品属性阻力等反向作用力在不同维度上不断耦合，最终构建起一个系统化的跨区域生态协同动力机制。在实践中，跨区域生态协同治理的实现依赖于各方的共同努力，寻找利益契合点与建立有效的合作机制是其中的关键环节。同时，各方必须充分认识到阻力是不可避免的，应及时优化调整政策与策略，以应对潜在的困难和挑战。此外，应根据实践情况不断优化跨区域生态协同动力机制，以确保其持续有效性与适应性，从而更好地促进跨区域生态治理的协同发展，最终实现生态环境的可持续保护与治理。 HB

#### 参考文献

[1] 杨妍, 孙涛. 跨区域环境治理与地方政府合作机制研究 [J]. 中国行政管理,

2009(1): 66-69.

[2] 党秀云, 郭钰. 跨区域生态环境合作治理: 现实困境与创新路径 [J]. 人文杂志, 2020(3): 105-111.

[3] 汤学兵. 跨区域生态环境治理联动共生体系与改革路径 [J]. 甘肃社会科学, 2019(1): 147-153.

[4] 唐学军, 陈晓霞. 从协调到协同: 跨区域环境治理中的监管体制改革与路径——基于万达开川渝统筹发展示范区视角 [J]. 中国环境管理, 2021, 13(2): 72-79.

[5] 郑杭生. 社会学概论新修 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[6] 张京祥. 城镇群体空间组合 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2000.

[7] 王超奕. 跨区域绿色治理府际合作动力机制研究 [J]. 山东社会科学, 2020(6): 124-129.

[8] 彭澎, 梁显佳. 整体性治理视角下中国跨域公共治理转型: 问题讨论、动力机制与推进策略 [J]. 广西社会科学, 2020(1): 47-54.

[9] 周伟. 跨域公共问题协同治理: 理论预

期、实践难题与路径选择 [J]. 甘肃社会科学, 2015(2): 171-174.

[10] 周伟. 合作型环境治理: 跨域生态环境治理中的地方政府合作 [J]. 青海社会科学, 2020(2): 76-83.

[11] 毛春梅, 姚清. 成本—收益视角下府际生态治理合作的类型与机制——以长三角示范区为例 [J]. 中南大学学报(社会科学版), 2023(6): 125-136.

(作者单位: 安庆师范大学马克思主义学院)