

---

# 从碎片化到一体化： 跨区域生态治理转型研究

李宁<sup>1, 2</sup> 李增元<sup>31</sup>

(1. 常熟理工学院 马克思主义学院, 江苏 常熟 215500;

2. 南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350;

3. 曲阜师范大学 政治与公共管理学院, 山东 日照 276826)

**【摘要】:** 跨区域生态环境问题往往爆发于不同行政区域或地理区域间, 行政区划的刚性限制和生态系统整体性之间的内在张力使得跨区域生态治理呈现“碎片化”的现实样态, 亟需找寻新的治理模式予以化解。跨区域生态一体化治理作为新兴的治理模式, 能够促进区域间对生态治理理念的共同理解, 实现区域间生态利益的协调与均衡以及增强跨区域生态治理制度系统的稳定性。因此, 以生态一体化治理破解跨区域生态“碎片化”困境, 助推跨区域生态治理转型具有必要性与可能性。以生态一体化治理助推跨区域生态治理转型需要强化区域间对绿色发展理念与生态共治理念的认同, 构建跨区域利益协调共享机制与权责清单机制以及优化跨区域生态共治制度体系。

**【关键词】:** 碎片化 一体化 跨区域生态治理 长三角

**【中图分类号】:** D63 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2022) 03-0096-11

## 一、问题提出与文献回顾

改革开放 40 多年, 长三角、京津冀与珠三角等区域社会发展与经济建设取得了举世瞩目的成绩, 成为中国经济实现跨越式发展的引擎与助推器。然而, 这些区域对于经济效益的追求往往建立在牺牲生态环境的基础上, 在享受改革发展红利的同时需要面对区域生态系统遭受破坏的压力。

跨区域生态问题因涉及不同行政区域使其解决的复杂性与不确定性远远超过其他区域治理难题。跨区域生态环境问题是某一区域生态环境问题通过媒介扩散传播至其他区域, 造成不同行政区域或地理区域间跨区域生态环境污染。

---

**作者简介:** 李宁, 男, 河南商丘人, 常熟理工学院马克思主义学院副教授, 南开大学周恩来政府管理学院政治学博士后, 主要研究方向: 环境治理与生态文明建设; 李增元, 男, 山东莒县人, 曲阜师范大学政治与公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 基层社会治理。

**基金项目:** 国家社科基金重点项目“新时代农村重大社会风险及其治理能力提升研究”(项目编号: 21AZZ009); 泰山学者工程专项经费资助项目“中国特色社会主义乡村振兴战略中的乡村治理新体系研究”(项目编号: TSQN201909105)

---

跨区域生态环境问题的复杂性与棘手性根源于行政区划的刚性壁垒与生态系统整体性之间的内在张力，使得跨区域生态治理面临严峻挑战。行政区划是国家通过行政区域划分并设置地方管理机关对国家公共事务实施分级管理。

传统跨区域生态治理强调在行政区划基础上实施属地管理模式，各行政区域分别负责处理各自区域范围内的生态环境问题。但是，生态环境系统的整体性与关联性使得生态环境问题的扩散不以行政区域划分为转移。

区域间生态系统的整体性与行政区划的分割性之间形成巨大张力，从而使得传统跨区域生态治理中的“属地管理”模式难以有效化解跨区域生态环境问题，亟需创新生态治理模式予以化解。

伴随着区域间生态系统的日益紧密，跨区域生态治理问题日渐引起学界的重视并展开深入研究，取得了丰富的理论研究成果。首先，基于规范研究视域阐释跨区域生态协同治理的合理性。学界分别从社会成本和资源配置效率视域<sup>[1]</sup>、社群主义视域<sup>[2]</sup>与体制改革创新视域<sup>[3]</sup>展开分析跨区域生态协同治理的合理性。

与此同时，跨区域生态协同治理中受到政治系统错误政绩观、企业创新能力的缺失与利益竞争博弈等因素的制约，普遍存在“口号多于实效、多元但未协同”的问题，协同治理成效并未有效释放。<sup>[4]</sup>其次，基于经验分析视域剖析跨区域生态环境问题实践案例并提炼总结实践经验。

国外学者苏珊·卢里<sup>[5]</sup>与布朗<sup>[6]</sup>在分析“卡弗德项目”与澳大利亚区域森林协议时指出，信息与知识共享、政府接受更多协同者角色、有效激励与高层政治家的期待是跨区域治理取得成功的关键。与此同时，国内学者则基于共生理论视角<sup>[7]</sup>、体制机制视角<sup>[8]</sup>、制度创新视角<sup>[9]</sup>以及多元共治视角<sup>[10]</sup>探究京津冀跨区域生态环境问题并提出有效的化解对策。

针对长三角跨区域水污染治理难题，学界着重对长三角跨区域水污染治理机制进行剖析并从预警机制、补偿机制与交易机制等方面提出跨区域水污染治理对策。<sup>[11]</sup>

既有的理论与政策研究从多方面进行集思广益，汲取国内外相关理论研究成果，为后续跨区域生态治理的决策制定提供理论基础与实践支撑，对于化解跨区域生态治理难题提供了重要参考与有益借鉴。

然而，已有研究成果在推进跨区域生态治理方面存在以下局限性：伴随着国家对于区域生态一体化的日益重视，学界部分学者对此展开深度研究，并提出推动实现区域生态一体化的制度举措。<sup>[12]</sup>除此之外，针对跨区域生态一体化治理研究的代表性专著与文章可谓凤毛麟角，这也折射出学界对于这一领域的关注度明显缺失。

其次，现阶段学界对于跨区域生态治理的研究更多的侧重对于协同合作治理现状、问题与对策的关注，而对于跨区域生态一体化治理的研究较少，同时对于跨区域生态一体化治理的逻辑机理与实现路径缺乏整体性审视。

本文基于跨区域生态一体化治理与跨区域生态环境问题的内在关联，探究跨区域生态一体化治理的内在机理，并在此基础上探索以生态一体化治理助推跨区域生态治理的转型路径，不断提升跨区域生态治理现代化水平。

## 二、碎片化：跨区域生态治理的现实样态

区域间生态系统的整体性与行政区划的分割性之间形成的内在张力决定了跨区域生态环境问题的有效治理依赖单一行政区域无法实现，需要各个行政区域间的互信、互动与共治才能得以达成。

按照“集体行动逻辑”的分析，跨区域生态治理“集体行动”的达成与实施离不开认知统一、利益协调与制度约束三个影

---

响变量。然而，跨区域生态治理实践表明，行政区域间在社会经济发展水平、生态治理认知水平、绿色发展理念认同度与生态利益结构等方面存在巨大差异，加上行政区域划分切割与纵向分权体制的束缚，使得跨区域生态治理呈现“碎片化”的现实样态。各区域间在生态治理目标与生态治理决策制定方面存在张力与冲突，使得跨区域生态共治的达成面临诸多挑战与风险。

### （一）跨区域生态治理中的理念碎片化

跨区域生态治理理念碎片化是指区域地方政府由于生态绿色发展认知、生态绩效与生态共治共享等方面的差异引发的生态治理理念分歧。长三角、京津冀与珠三角等区域是我国社会经济发展优先的区域，成为引领我国经济增长的高度增长极，同时该区域也是生态环境风险的高度增长极。

区域城市间社会经济发展水平的差异，“发展主义”与“GDP至上”理念的引领使得各地方政府在经济发展与生态治理之间难以抉择，从而引发经济发展优先抑或生态治理优先的内在认知张力。

行政区域间在社会经济发展与生态绿色发展间的理念认知差异使得彼此间在跨区域生态治理方面难以形成合力，无法实现跨区域生态共治与生态共享。

第一，区域间对经济发展优先抑或绿色发展优先认知的冲突。

区域城市间对于经济发展优先抑或绿色发展优先认知的冲突根源于区域城市间社会经济发展阶段的巨大差异。区域城市间社会经济发展阶段的不同意味着彼此阶段性发展目标存在差异性，同时与阶段发展目标相对应的产业结构、产业布局与经济发展重心必然存在显著差异。

处于后工业发展阶段的发达城市在饱受环境污染苦果后更加注重生态治理与绿色发展，而处于工业化发展中期的欠发达城市在“发展主义”与“GDP至上”理念的引领下注重社会发展质量与经济发展提速，使得区域城市间呈现经济发展优先抑或生态治理优先的内在认知张力。

长三角区域内的上海市连续启动实施八轮《上海市环境保护和建设三年行动计划》，2017年至2019年上海市的环保投资总计高达2300亿元，占到上海市GDP的比重超过3%。<sup>[1]174</sup>

2017年上海市、江苏省与浙江省等经济发达省份对于各自的工业污染治理投资总额分别为448240万元、447999万元与369011万元，而同一时期的安徽省的工业污染治理投资总额仅为258955万元。<sup>[1]312</sup>同一区域内的二三线城市基于地方经济发展的迫切需求，对于引进本区域内的高污染与高耗能企业予以接纳，对其环境污染行为采取漠视、纵容甚至包庇的态度。

区域城市间对经济发展优先抑或绿色发展优先认知的冲突，加上生态环境系统的整体性、关联性与外部性的特征使得环境污染在区域间扩散与转移，引发区域连片污染，大大增加跨区域生态治理难度。

第二，区域间生态共治与生态共享理念的缺失。

在“GDP锦标赛”与生态考核机制下，各行政区域在承担经济发展职能的同时也承担生态环境治理与促进绿色发展的双重职能。跨区域生态环境问题往往爆发于地理界限与行政边界较为模糊的区域，而且跨区域生态环境问题形成的责任界定涉及主体广泛，责任主体的权利与地位难以划分与厘清。

责任主体的广泛性与责任厘定的模糊性，加上制度机制约束缺失的情况下，各行政区域则采取“搭便车”的策略，以非合作

---

博弈逃避推卸自身的责任。同时，将跨区域生态环境问题的预防与治理成本转嫁他人，尽可能降低本行政区域的生态治理成本。“我污染、他治理”“搭便车”与“以邻为壑”策略往往成为跨区域生态治理中地方政府的最佳选择，从而削弱了跨区域生态共治的整体合力，使得区域生态“公地悲剧”频频上演，直接带来“有组织的不负责任”的负面效应。<sup>[14]</sup>

## (二) 跨区域生态治理中的利益碎片化

马克思指出，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”<sup>[15]</sup>伴随着改革开放的推进以及中央政府对于地方政府权力的下放，各行政区域间日渐形成独特的利益结构。跨区域生态治理实践表明，各行政区域在各自利益结构的支配驱使下，以实现自身利益最大化作为参与实施跨区域生态共治的逻辑起点。

这种现实样态不仅塑造了跨区域生态治理中复杂多变的利益格局，而且各行政区域在经济利益与生态利益，地方局部利益与区域整体利益方面产生冲突，阻碍了跨区域生态共治与跨区域生态治理整体性目标的实现。

### 第一，区域间经济利益与生态利益的冲突与对立。

区域间存在共同的利益有助于跨域生态共治集体行动的达成，利益的变化不断制约跨区域生态治理成效。区域间对经济发展优先抑或绿色发展优先认知的冲突使得彼此间利益目标呈现分散化与非均衡性，加之区域间自然资源禀赋与环境系统容量的不尽相同使得各行政区域在制定实施生态环境功能区划时往往体现其“个性化”追求。

行政区域间缺乏利益调节机制极易引发生态利益分配与生态利益共享的相互掣肘，导致跨区域生态治理陷入“囚徒困境”。新安江下游地区的杭州人均 GDP 高达 113063.20 元，处于后工业化发展阶段的杭州更加注重生态环境保护与绿色发展，而处于上游地区的黄山人均 GDP 仅为 38793 元，正处于工业化发展中期的黄山更注重依赖钢铁、水泥与化工产业提升经济增速。<sup>[16]</sup>

新安江下游的杭州为推动绿色发展与生态治理，而满足生态环境质量要求就无疑会抑制处于上游地区黄山的经济发展，使得上下游之间经济利益诉求与生态利益诉求严重相左，各行政区域间便存在严重的利益冲突。

### 第二，区域间生态治理权利与生态治理责任的失衡。

现阶段跨区域生态治理遵循传统“属地管理”模式处理生态环境污染难题，区域内的各地方政府依旧是跨区域生态治理的主体。各城市间社会经济发展水平与自然资源禀赋存在差异，生态系统容量的不尽相同，使其在制定实施区域生态功能规划时呈现“差异化”与“个性化”的特征。

不同行政区域间发展阶段的差异使得彼此间的发展目标与发展模式不尽相同，相同的生态治理标准对于发达城市与欠发达城市的适用性存有差异。在跨区域水环境污染治理中，上下游地区划定的水环境功能区及其相关标准各不相同，上游地区的划定明显宽于下游地区。<sup>[17]</sup>

与此相对应的就出现上游跨区域集中建设化工园区集聚区，而下游跨区域设置水源取水口的矛盾，对于下游群众的饮水安全与生命健康构成威胁，甚至使得整个区域的水环境安全面临巨大风险。区域城市间生态系统功能规划的不衔接与不一致使得跨区域生态环境问题形成的责任无法厘定，引发行政区域间的冲突与对立，不利于跨区域生态共治的推进。

## (三) 跨区域生态治理的制度机制碎片化

习近平总书记指出，“推动绿色发展，建设生态文明，重在建章立制，用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境。”<sup>[18]</sup>

---

为有效应对日益加剧的生态环境难题，长三角、京津冀与珠三角等区域城市间借助区域环境保护合作联席会议制度、区域生态治理应急联动方案与区域大气污染联防联控工作机制等制度机制推动跨区域生态治理。然而，跨区域生态治理危机的显现表明，传统制度机制的运行难以胜任跨区域生态治理的目标与任务，亟需予以完善。

第一，跨区域生态共治制度体系亟需完善。

《中华人民共和国环境保护法》虽要求“跨界行政区的环境污染和环境污染的防治工作，由有关地方政府协商解决，或由上级人民政府协调解决”<sup>[19]</sup>，但是这一要求在跨区域生态治理实践中难以执行与落地。

针对跨区域生态共治中的生态治理权限明确、生态治理责任厘定以及生态共治的内容与方式等具体要求并无法律规定，存在极大的不确定性。与此同时，传统的跨区域生态共治制度更多的运用于跨区域生态环境污染以及跨区域生态环境污染之后的协商解决。

然而，跨区域生态环境污染的预警、跨区域生态治理数据信息的共享、跨区域生态治理的联合执法、跨区域生态环境污染的补偿与跨区域生态污染的应急救援等涉及跨区域生态共治的合作机制与制度设计更多的处于起步阶段或宣传呼吁阶段，亟需予以健全完善。

第二，跨区域生态共治机制运行效率低下。

现阶段跨区域生态治理中构筑的联席会议制度与联防联控工作机制，如长三角环境保护合作联席会议制度与长三角区域大气污染联防联控工作机制，属于松散性、临时性与自愿承诺性的协商对话机制，在跨区域生态治理实践中缺乏稳定性与持续性。

此外，区域城市间的生态环保机构属于平行层级，彼此间的生态治理模式与生态治理侧重点略有差异，而经联席会议制度与联防联控工作机制达成的协议缺乏强制性与可执行性，使得跨区域生态治理制度机制的运行效率大打折扣。

跨区域生态共治机制主要是纵向垂直运行机制，跨区域生态环境问题出现后逐级向上汇报，随后上级政府的决策再逐级向下传达。纵向垂直运行机制使得跨区域生态治理决策信息共享网络呈现闭塞状态，联席会议制度与联防联控工作机制难以发挥协调整合作用，使得机制运行效率低下。

### 三、生态一体化治理对跨区域生态治理碎片化的回应

伴随着长三角区域生态绿色一体化发展进程的不断推进，跨区域生态治理逐渐由分割治理与各自为政的碎片化状态开始向生态一体化治理转型。在生态环境问题呈现跨界扩散频发的背景下，生态一体化治理已经成为推动跨区域生态一体化的路径，也成为促进跨区域社会经济可持续发展的实现路径。

跨区域生态一体化治理是以尊重行政区域间生态环境系统的整体性规律为前提，在充分考虑生态环境系统承载力的基础上，有效统筹区域生态环境空间与区域功能规划，制定实施区域间跨域生态环境问题处置的层级化与系统化运行体系，引导区域产业布局向绿色化、生态化与集约化转型，促进区域间经济与生态协调发展。作为跨区域生态治理模式的创新，生态一体化治理是化解跨区域生态环境难题，实现区域间绿色可持续发展与生态公平正义的有效路径。

(一)生态一体化治理能够促进区域间对生态治理理念的共同理解

行政区域间在社会经济发展水平、生态资源禀赋、绿色发展理念与生态治理价值取向等方面存在较大差异，使得他们对于跨

区域生态环境问题缺乏共同理解。“区域生态环境治理问题上存在着一个最基本的矛盾，即区域生态环境是一体的，而各种治理主体的文化——认知却是分裂的。”<sup>[20]</sup>生态一体化治理通过协调与整合使得行政区域间在民主协商、理性对话与包容妥协的氛围中对跨区域生态治理与跨区域绿色发展形成共同认知，强化区域间生态环境保护意识，从而促进彼此间的共同理解。“共同理解意味着对问题界定达成一致。

或者，意味着对解决问题所需知识的一致同意。”<sup>[21]</sup>跨区域生态治理作为集体行动需要以对治理理念的共同理解为前提，正如斯科特指出的，“共同理解是使行为者顺从制度的基础”<sup>[22]</sup>，区域间对于生态治理理念的共同理解是达成跨区域生态共治的思想基础。

对于跨区域生态共治而言，区域间对绿色发展理念与生态共治理念的共同理解意味着彼此间对推动绿色发展与生态治理方案的认同，为化解跨区域生态治理难题奠定行动基础，助推跨区域生态共治集体行动的达成。

生态共治共享理念与绿色发展理念作为行政区域间自觉认同的价值，是促进跨区域生态一体化治理的行动纽带，能够衔接起行政区域间对跨区域生态治理的认同。京津冀、长三角与珠三角等城市间区域一体，文化一脉，受到地缘关系与历史因素的影响，区域内形成塑造了“燕赵文化”“吴越文化”与“潮汕文化”。

城市间对于区域文化有着较高的认同度，有助于增进区域城市间对于生态共治理念与绿色发展理念的共同理解，从而助推跨区域生态一体化治理。“燕赵文化”“吴越文化”与“潮汕文化”具有的兼容并蓄、海纳百川与和谐共生的精神气质有助于促进区域城市间营造合作共赢与和谐共生的价值理念与行为准则。

对于生态共治理念与绿色发展理念的共同理解是解决跨区域生态治理认知难题，推动跨区域生态共治的粘合剂，有助于化解行政区域间的认知分歧与价值偏好，减少跨区域生态共治的阻力。由此可知，生态一体化治理能够运用区域的共同文化促进区域城市间对于跨区域生态环境难题的共同认知与共同理解，进而有效化解跨区域生态治理困境。

## (二)生态一体化治理能够维护区域间生态利益的协调与均衡

利益是个人与群体的目标追求，同时是促成人们实施集体行动的重要动力，对于生态利益的追求是推动跨区域生态一体化治理的桥梁与纽带。行政区域间的多元利益诉求与不同的价值偏好使得跨区域生态治理错综复杂，而生态一体化治理“面对的往往是多种目标共存甚至目标间存在冲突的情况，能够达成共同目标的同时发挥价值平衡的功用”<sup>[23]</sup>。

生态一体化治理之所以能够有效协调平衡区域间不同生态利益诉求，其关键点在于构建具有包容性与开放性的前置性协商决策机制，保障行政区域间对于针锋相对的利益矛盾展开协商。生态一体化治理正是借助民主协商机制与互动对话平台引导区域城市间理性有序的表达彼此的利益诉求，对于不同的价值偏好与利益矛盾进行包容，以民主协商、平等对话与理性包容不断弱化行政权力的主导与控制，促使各利益群体做出妥协让步，增进区域城市间生态利益共识，维护区域生态正义。

与此同时，生态环境系统的整体性、外部性与关联性的特征使得行政区域间呈现唇齿相依的关系，扭转传统的条块分割式治理模式，促进区域间围绕生态共治展开良性互动，对跨区域生态治理转型具有重要意义。生态一体化治理要求各行政区域间在化解跨区域生态环境难题时遵循“生态治理责任共担、生态治理能力协同促进、生态治理投入均衡配置、生态环境利益互惠共享”的价值准则，以区域最大生态承载力为生态绿色底线，保障生态系统安全稳定的运行，通过生态利益协调机制、生态利益补偿机制与生态利益共享机制最大限度的促进发达城市与欠发达城市间经济效益与生态效益的协调发展，消解区域城市间生态治理的冲突根源。

以生态一体化治理化解跨区域生态治理难题的关键在于以区域城市间生态利益共生为核心，构建跨区域生态共建共治共享

的治理格局。生态一体化治理通过运用生态利益调节机制促进区域间生态利益与经济利益，局部利益与整体利益实现有机融合，规避“合作博弈”失败的风险，激发跨区域生态共治的内在动力，保障区域间经济、社会与生态均衡协调发展。

### (三)生态一体化治理能够增强区域间生态治理制度系统的稳定性

制度安排是跨区域生态治理中的第一机制，跨区域生态治理问题的本质就是利益问题，区域城市间生态利益结构的不同与生态利益制度机制的不健全使得彼此间不可避免的产生摩擦。在处理错综复杂的利益关系时，跨区域生态治理需要以制度体系创新为前提。

跨区域生态环境问题的治理需要以制度体系为保障，“制度的重要功能就是使复杂的交往行为过程变得易理解和更可预见，起着有效协调和信任的作用”<sup>[24]</sup>，从而增强跨区域生态治理的稳定性与持久性。着力创设完善基于激励约束的制度体系，不断为跨区域生态治理提供持久的合作动力。

生态一体化治理以追求生态正义为价值取向，生态正义本身就是跨区域生态治理制度系统的应当具备的优良德性。跨区域生态制度系统如果与生态正义相违背，其自身的合法性与稳定性难以得到保障。生态一体化治理基于区域城市间生态环境系统的整体性与关联性，充分考虑生态环境承载力，遵循“谁开发谁保护、谁破坏谁恢复、谁排污谁付费、谁受益谁补偿”的基本准则创设跨区域生态联保共治制度体系、生态补偿制度体系与生态治理财政支付转移制度体系，充分将生态正义融入渗透其中。生态一体化治理正是通过区域间生态利益的协调与平衡，实现区域生态正义保障跨区域生态治理中制度系统的稳定性，消除区域城市间生态利益冲突，推动实现区域经济发展与绿色发展的双赢目标。

与此同时，跨区域生态一体化治理需要以生态法律体系保障生态治理系统高效稳定的运行。正如亚里士多德所言，“法律是最优良的统治者”。<sup>[25]</sup>法律是推动跨区域生态一体化治理的重要手段，能够有效维护区域城市间生态治理秩序，协调生态利益关系，预防跨区域生态环境风险，增进区域生态公共利益。

跨区域生态法律制度一体化能够对区域城市间的权力行使、权责厘定与承担、生态治理费用分摊和跨域生态污染损害赔偿等相关内容进行明确规定，克服传统分割式与各自为政的生态治理模式弊病。跨区域生态一体化治理正是通过法律制度的约束推动跨区域生态治理朝着规范化、制度化与有序化的方向发展，助推跨区域生态治理的现代转型。

## 四、跨区域生态一体化治理的实现路径

面对着跨区域生态治理中存在的“碎片化”难题与集体行动困境，跨区域生态一体化治理在处理日渐复杂的跨区域生态治理难题时具有独特的优势。跨区域生态一体化治理通过强化区域间对绿色发展理念与生态共治理念认同，构建跨区域利益协调共享机制与权责清单机制以及优化跨区域生态共治制度体系等方式不断提升跨区域生态治理水平，助推跨区域生态治理转型。

### (一)强化区域间对绿色发展理念与生态共治理念的认同

社会的进步与理念的更新密切相关，跨区域生态治理同样需要在先进的价值理念引领下不断推进。党的十八大以来，习近平总书记关于生态文明建设的讲话中提及“理念”的频率高达 57 次，理念反映了跨区域生态治理的价值取向与发展方向，因而推动跨区域生态治理现代转型必须以体现现代化的生态治理理念作为引领。

跨区域生态治理在体现绿色发展价值导向的同时又需要坚持包容性与协同性，以生态共治共享推动跨区域生态治理的现代转型。因此，以生态一体化治理推动跨区域生态治理现代转型在价值理念层面需要不断强化区域间对绿色发展理念与生态共治理念的共同理解。

第一，树立培育绿色发展理念。

跨区域生态治理需要以“绿色”为价值引领，“绿色是永续发展的必要条件和人民对美好生活追求的重要体现”<sup>[26]</sup>，体现着跨区域生态治理价值标准与价值规范的内在有机统一。推进跨区域生态一体化治理一方面要树立人与自然和谐共生的生态自然理念，扭转地方政府“发展主义”和“GDP至上”的政绩观，更加关注区域绿色发展指数、公众生态幸福指数与居民绿色生活质量等相关内容，从而实现生产、生活与生态的有机融合。另一方面，跨区域生态一体化治理在对区域地方政府进行政绩考核时应当兼顾其对周围区域生态环境做出的贡献或造成的损失，从而对其进行奖惩，引导地方政府践行落实“两山理论”，实现经济发展与绿色发展的协调与统一。

第二，强化跨区域生态共治理念。

生态环境系统的整体性、关联性与外部性使得跨区域生态治理需要地方政府间的协同配合与合作共治，打造跨区域生态共建共治共享的治理格局，构建跨区域生态命运共同体。行政区域间因其地缘相近与文化相亲，可以借助区域文化中兼并包容与和谐共生的精神气质塑造合作共赢与互惠共生的价值理念，从而为跨区域生态共治与共享绿色发展成果提供价值理念支撑。跨区域生态一体化治理以构建跨区域生态命运共同体为目标，在生态共治共享理念的推动下达成跨区域生态治理的集体行动，加快构建合作共治与权责清晰的生态治理格局，实现跨区域生态治理能力与治理体系的现代化。

## (二)构建跨区域利益协调共享机制与权责清单机制

行政区域间生态利益的共融与共享是推动实现跨区域生态一体化治理的内在动力，对于自身利益的向往与追求是推动跨区域生态共治的桥梁与纽带。奥斯特罗姆指出，“任何时候，一个人只要不被排斥在分享由他人努力所带来的利益之外，就没有动力为共同的利益作贡献，而只会选择做一个搭便车者。如果所有的参与人都选择搭便车，就不会产生集体利益。”<sup>[27]</sup>为此，跨区域生态一体化治理需要构建灵活高效的跨区域利益协调共享机制与权责清单机制，保障区域城市间生态利益的协调与均衡，破解跨区域生态治理中的“囚徒困境”。

第一，构建跨区域生态利益协调共享机制。

由于区域内地方政府间平行层级的关系使得成立超越行政区域层级的跨区域生态利益协调机构显得尤为必要，如长三角生态绿色一体化发展示范区执委会，这是构建跨区域生态利益协调机制的保障。跨区域生态利益协调机构以“效率优先”为基本准则，整合区域城市间相关机构的职能，从而不断提升利益协调的权威性与合法性。

同时在国家立法层面强化跨区域生态利益协调机构的规范性、法治化与权威性，在跨区域生态治理层面有效发挥生态利益协调平衡的价值功能。与此同时，行政区域间需要以“相互认同、彼此尊重、合作共赢”的利益共享理念为引领促进平等互惠，以区域生态利益共享制度机制为保障，通过找寻区域城市间生态利益契合点推动生态利益共融，促进跨区域生态利益共享机制良性运行，为实现生态利益共享创造可能。

第二，构建跨区域生态治理权责清单机制。

厘清区域城市间生态治理权责关系，构建跨区域生态治理权责清单机制是推动跨区域生态一体化治理，实现跨区域生态治理转型的应有之义。构建跨区域生态治理权责清单机制一方面要明确区域城市间共同承担的生态治理责任，另一方面，对于不同城市间的利益结构进行点对点的分析与调整，公正合理划分各自权责。在以合作共治推动跨区域生态一体化治理的前提下，根据公平公正的原则构建跨区域生态治理权责清单机制，确保区域城市间有区分的承担生态治理责任。同时加强跨区域生态治理问责网络建设，理顺问责渠道，健全问责流程，根据失责程度对于相应城市追究法律责任与政治责任。

### (三) 优化跨区域生态环境共治制度体系

跨区域生态一体化治理的实施与推进需要以制度体系为保障, 优化跨区域生态治理制度体系, 构建跨区域生态治理体制机制是打造跨区域生态共治共享格局的关键。习近平总书记指出, “保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。只有实行最严格的制度、最严密的法治, 才能为生态文明建设提供可靠保障”。<sup>[18]</sup>通过完善国家层面跨区域生态共治法律体系, 探索建立跨区域生态共治运行机制, 使得跨区域生态治理在高效有序的环境中实施推进, 从而保障区域生态系统的安全稳定运行。

#### 第一, 完善国家层面跨区域生态共治法律体系。

针对《中华人民共和国环境保护法》中涉及跨区域生态治理的相关内容条款进行补充完善, 对于跨区域生态治理中的监测预警、联合执法、应急驰援、信息技术共享与生态破坏影响的情境修复等具体内容予以明确规定, 增强跨区域生态共治法律体系的可操作性。

与此同时, 在法律制度层面应当明确规定在跨区域生态共治实践中应征求区域城市群的意见并召开立法或决策听证会, 在此基础上出台实施“跨区域生态合作共治法规”、“跨区域生态合作共治条例”与“跨区域生态合作共治章程”, 对于跨区域生态合作共治的内容、程序与方法予以明确规定。<sup>[28]</sup>健全跨区域生态共治法律体系有助于增强跨区域生态共治的法律制度保障, 进而将其纳入法治化轨道。

#### 第二, 探索建立地方政府跨区域生态共治运行机制。

跨区域生态共治运行机制构建的关键在于建立超越地方行政层级的跨区域生态共治执行机构, 并对其执法权限与法律地位予以明确规定。在国家法律层面赋予跨区域生态共治执行机构参与区域城市间生态环境治理决策以及监管跨区域生态环境污染问题的相应权限, 充分保障其生态治理执法权。

同时跨区域生态共治执行机构对于区域地方政府在合作共治中的权责配置、责任追究与问责、治理费用分担和生态破坏补偿等相关事项要做出清晰明确与可操作化的规定, 从而借助区域性生态共治运行机制推动跨区域生态共治沿着法治化、规范化与制度化的轨道运行。

#### 参考文献:

- [1]周学荣, 汪霞. 环境污染问题的协同治理研究[J]. 行政管理改革, 2014(6): 33-39.
- [2]余敏江. 区域生态环境协同治理的逻辑——基于社群主义视角的分析[J]. 社会科学, 2015(1): 82-90.
- [3]司林波, 聂晓云, 孟卫东. 跨域生态环境协同治理困境成因及路径选择[J]. 生态经济, 2018(1): 171-175.
- [4]李红松. 当代中国环境协同治理能力提升的内在逻辑[J]. 广西社会科学, 2017(3): 149-154.
- [5]Usan D. Lurie. Interorganizational Dynamics in Large-Scale Integrated Resources Management Networks: Insights from the CALFED Bay-Delta Program[D]. University of Michigan, 2004: 266-269.
- [6]A. J. Brown. Collaborative Governance Versus Constitutional Politics: Decision Rules for Sustainability from Australia's South East Queensland Forest Agreement[J]. Environmental Science & Policy. 2002(5): 19-32.

- 
- [7]乔花云,司林波,彭建交.京津冀生态环境协同治理模式研究——基于共生理论的视角[J].生态经济,2017(6):151-156.
- [8]王喆,周凌一.京津冀生态环境协同治理研究——基于体制机制视角探讨[J].经济与管理研究,2015(7):68-75.
- [9]王宏斌.制度创新视角下京津冀生态环境协同治理[J].河北学刊,2015(5):125-129.
- [10]王泽波,王鸿雁.多中心治理理论视角下京津冀区域环境协同治理探析[J].生态经济,2016(6):157-163.
- [11]黄德春,华坚,周燕萍.长三角跨界水污染治理机制研究[M].南京:南京大学出版社,2010:112-176.
- [12]席恺媛,朱虹.长三角区域生态一体化的实践探索与困境摆脱[J].改革,2019(3):87-96.
- [13]周冯琦,胡静.上海资源环境发展报告:共建生态绿色长三角(2020)[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [14]薛晓源,周战超.全球化与风险社会[M].北京:社会科学文献出版社,2005:23.
- [15]马克思恩格斯列宁斯大林著作中共中央编译局.马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,2012:95.
- [16]刘铮,张宇恒.基于共享发展理念的生态补偿机制研究——以新安江流域为例[J].毛泽东邓小平理论研究,2017(5):51-56.
- [17]刘国才.如何应对跨界区域环境问题?[N].中国环境报,2014-03-18(2).
- [18]中共中央文献研究室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:110.
- [19]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.
- [20]余敏江.论区域生态环境协同治理的制度基础——基于社会学制度主义的分析视角[J].理论探讨,2013(2):13-17.
- [21]Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory. 2007(4): 543-571.
- [22]W·理查德·斯科特.制度与组织——思想观念与物质利益[M].姚伟,王黎芳,译.北京:中国人民大学出版社,2010:59.
- [23]马雪松.结构、资源、主体:基本公共服务协同治理[J].中国行政管理,2016(7):52-56.
- [24]汪伟全,许源.地方政府合作的现存问题及对策研究[J].社会科学战线,2005(5):294-296.
- [25]亚里士多德.政治学[M].吴寿涛,译.北京:商务印书馆,2017:132.
- [26]习近平.切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N].人民日报,2014-01-01(1).

---

[27]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达, 译. 上海: 上海三联书店, 2000: 178.

[28]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.