

# 跨域水体治理中的府际控制权共生模式选择

## ——以长三角示范区跨界水体联保专项为例

毛春梅 王佳琦<sup>1</sup>

(河海大学 公共管理学院, 江苏 南京 211100)

**【摘要】:** 区域现代化治理进程中呈现出跨域公共问题外部性与行政区划刚性的冲突, 重塑权力互动逻辑成为厘清横向府际行为、重构区域制度安排的关键。在“控制权共生”解释框架下, 地方政府单元的共生组织模式可以归纳为价值导向、互信导向、互嵌导向。长三角示范区跨界水体联保专项行动的开展是长三角项目协同走向一体化制度创新的重要举措。应区别性组合地方政府的共生模式, 促成府际控制权共生合力, 保持制度的长效性与稳定性, 同时更好地发挥中央政府、企业、公众等广义共生单元的积极作用, 达成交流阻力最小化, 实现区域权力共生、利益共享、发展共赢。

**【关键词】:** 长三角示范区 跨域水污染 府际协作 共生模式

**【中图分类号】:** F124 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1001-4403(2022)03-0029-12

### 一、引言

随着市场经济和区域一体化的推进, 各类资源要素突破行政壁垒在行政区划间自由流动, 区域府际互动不断纵深化的同时也催生了以大气污染、流域污染等为典型的跨界公共事务问题。地方政府间互动存在两种形式, 一种是基于行政辖区刚性约束产生的纵向“政治锦标赛”式绩效竞争, 另一种是基于地缘关系与共同利益产生的横向府际协作。<sup>1</sup> 横向府际协作是区域治理的重要载体, 即通过对不同地方政府在区域公共事务中的责任划分, 协调政府间权力, 明确主体义务, 约束主体行为, 构建长效互信的横向府际关系, 从而达成理念共识、建立协作机制, 进而解决跨域问题。在国家治理现代化进程中, 区域治理现代化占据核心位置, 而横向府际协作是区域治理的重要内容, 区域治理不断科学化、制度化的过程也是横向府际协作理念、权力结构不断调整适应的过程。<sup>2</sup> 因此, 实现区域治理现代化必须重视横向府际协作治理的研究。

近年来, 长三角区域跨界河流上下游、左右岸水污染成为群众关心的焦点。为此, 江浙沪两省一市地方政府采取了多种措施, 加强水污染联合治理, 并取得了一定成效。太湖流域管理局发布的 2020 年上半年水环境质量显示, 长三角 333 条地表水国考断面水质优 III 类及以上比例达到 85.9%, 无劣 V 类断面。<sup>3</sup> 但是长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“长三角示范区”)“三湖一河”、太湖流域等重点跨界水体污染防治压力仍然较大, 太浦河水质预警、太湖流域蓝藻防治等体制机制问题依然有待解决。针对上述情况, 2020 年 10 月 16 日江浙沪两省一市生态环境局会同水利部太湖流域管理局等 9 个部门, 制订《长三角生态绿色一体化发展示范区重点跨界水体联保专项方案》, 开展水体联保联治工作行动。本文拟以长三角示范区跨界水体联

<sup>1</sup> **作者简介:** 毛春梅, 河海大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要从事区域发展管理、技术经济及管理、资源与环境管理研究;王佳琦, 河海大学公共管理学院研究生, 主要从事资源与环境管理研究。

**基金项目:** 国家社会科学基金重点项目“长三角区域生态协同发展的利益共享和补偿机制研究”(项目编号: 20AGL036);中央高校基本科研业务费项目“跨域水污染治理中横向合作与纵向嵌入研究”(项目编号: B210203019);中央高校基本业务费人文社科专项“跨界水污染合作治理困境及利益均衡研究”(项目编号: B220207005)的阶段性成果

保行动为例，提出跨域水污染府际协作中的控制权共生框架，揭示不同共生模式的策略组合及其背后的权力共生逻辑。

## 二、文献综述

20 世纪 80 年代以后，随着能源危机的爆发，各国跨域问题层出不穷，政府治理革新势在必行，西方国家对政府间关系发展的研究由联邦主义过渡到府际管理阶段，并开始注重跨界公共事务治理的研究。<sup>4</sup>Oates 基于对政府行为的模型推演，提出跨界污水排泄、废弃物排放等问题由单一政府难以解决，地方政府间合作在以环境治理为典型的跨界公共事务治理中是必要的。<sup>5</sup>

地方政府间合作路径可以概括为共设机构、完善机制供给两大方面，Byomkesh 根据对五大湖流域的案例研究，认为建立分权式跨界水体治理机构有利于因地制宜、降低制度建设成本，但不利于提升治理效果的可持续性和跨界水体的生态系统恢复力。<sup>6</sup>Moore 以美国东北部特拉华流域为例阐述了建立集权式跨辖区委员会可以保障中央政府与地方政府的行动力，提升面对重大挑战时治理制度框架的调整适应能力<sup>7</sup>，是实现流域综合治理的有效路径。Ladel 整理了可持续发展背景下联合国跨界公共事务治理的主要府际协作机制，涵盖利益共享机制、风险防范机制等，并提出当前各国普遍存在信息共享机制供给不足的问题<sup>8</sup>，而完善机制与策略工具供给可以有效破除府际协作中的集体行动困境。<sup>9</sup>

我国《行政区域界线管理条例》规定，任何地方政府都应当在行政区划的地理空间范围内制定战略发展规划与采取执法行动。既无权干涉辖区边界以外的行政事务，也无法享受其他行政区基于当地经济、环境开发所带来的地方政绩效益。伴随中国市场化经济的改革与发展，主要府际联系开始由垂直向横向转变，区域府际协作旨在通过资源再分配和优势互补弥补行政区划带来的禀赋差距，从而降低共同处理跨界公共问题的难度。

我国区域府际协作需求产生的时间较晚，跨界公共事务协作实践的经验稀缺。<sup>10</sup>导致区域协作中地方政府间关系，成为地方政府与中央政府关系的延伸。<sup>11</sup>区域间权力配置和制度安排缺位，区域合作主体职责划分不明晰，致使在现实情境中，行政辖区的刚性约束与竞争局面往往凌驾于共建区域利益之上，尤其在区域生态环境治理这一典型跨界公共事务协作中呈现出以邻为壑、互相推诿的集体行动失范。不仅无法从根本上解决区域环境问题，同时阻隔了地方政府间的行政资源要素流动，不利于构建良好的横向府际互动格局，影响区域生态长效管护和区域协作体制的长效稳定。

2018 年长三角一体化发展上升为重要国家战略，当前我国区域府际协作鼓励地方政府发挥自主性，由中央赋予地方政府更多自主权。以地方政府间的横向约束机制为主，通过签订协议或共设组织等形式构建区域性权威，旨在减轻纵向依赖，实现横向主体互相规制的权力运作，平等共担责任义务以开展“去中心化”的区域间协调。但由于合作主体异质性，以及公共问题界限模糊性与行政区边界刚性的冲突，致使在横向协商交易成本高昂的情况下，各地方政府将辖区利益摆在优先序列，在跨域经济、环境治理中采取责任推诿等手段以谋求更高的经济、政绩收益，出现激烈的政府间环境竞次。<sup>12</sup>

基于上述现实情境，部分学者认为解决跨界公共问题的关键就在于对横向权力的深度协调<sup>13</sup>，也有部分学者认为，在中国的实践情境下应当发挥纵向权力的嵌入作用，才可能有效降低交易成本。<sup>14</sup>有学者针对我国区域治理现状，提出应从打破横向府际关系困境入手，破除区域治理障碍。<sup>15</sup>打破区域治理中的横向府际关系困境，即跳出传统理论惯于从主体性视角出发解决区域治理问题的策略，将区域视为地理位置联结形成的组织场域，重点关注场域不同位置主体所形成的互动关系网络及其存在的理念、制度、组织性问题，运用意识形态共识、合作机制共建、法律制度规范等方式重塑区域府际协作体系。<sup>16</sup>

在我国，随着改革开放和市场经济体制的确立，打破行政边界的经济流通催生了政治、环境等其他公共领域问题兴起，由此引发了学界对区域公共事务管理中府际协同模式的关注。陈瑞莲等认为，区域横向府际关系理论发展落后于实践进程主要受到以下因素的影响：一是我国公共行政研究专注于实践层面，疏于构建中国实践下的中国语境；二是长期处于计划经济体制下偏狭的服从式府际关系视角，无法适用于协商合作关系下宽泛的跨界公共问题；三是中国政府管理尚未跟上经济快速转型的市场化步伐，体制转轨供给不足。因此，区域横向府际协同理论的发展将极大地丰富公共行政学研究。<sup>17</sup>

彭彦强以行政权横向协调的程度与区域地方政府间合作的深化为逻辑,构建了地方政府合作连续谱,认为合作机制的不断完善与权力的横向让渡奠定了区域合作治理的权力基础。<sup>18</sup>张怡等基于行政权协调提出行政协议、地方政府协会、特别区三种都市圈地方政府合作模式,对比西方治理模式的选择路径,认为应当提升我国行政权协调的权威性、健全法律保障、发展多元主体参与。<sup>19</sup>饶常林认为,当前区域府际协作因各地方政府追求短期利益,存在流于形式、稳定性差的困境。<sup>20</sup>基于此,他将府际协作的实践归纳为契约、网络、协同三种模式,在遵循府际协同生命周期的基础上,实现不同时期、不同情境下府际关系模式的动态适应。<sup>21</sup>但这种模式的划分主要依据协同工具的安排和权力集散差异,仍缺少其背后权力维度与互动行为的进一步思考。

综上,现有文献多采用“让渡”“上交”等词语作为府际协作过程中权力互动行为的描述,且治理模式的划分与选择往往依循协同工具的使用和府际协同关系深化的程度,呈现为一种权力运行的单向度、妥协和治理模式划分与选择的阶段性限制。本文将基于共生理论为跨域公共问题治理中的现实情境构建“控制权共生”解释框架,旨在发掘府际协作的模式组合选择趋向和权力共生逻辑,实现区域合作主体权力共生、利益共享、发展共赢的长效格局。

### 三、跨域府际协作“控制权共生”框架构建

#### (一) 共生框架构建

共生理论原应用于现代生态学,指不同种属因某种联系依附生存,种属间的相互关系称为“共生”。<sup>22</sup>在生物学领域,共生理论用于描述种属间信息、能量的传递和交流行为,以及其生存模式与生存环境。近年来,共生理论开始被广泛应用于社会科学领域,形成共生经济学系统、共生哲学系统、共生社会学系统等。<sup>23</sup>共生单元、共生模式、共生环境是共生理论中的核心概念,生成共生系统的重要条件是存在潜在的共生单元,且共生单元间具备交换信息、能量以解决生存困难的需求,各共生单元间由于内在性质的不同,在处理信息、能量的过程时存在处理方式的差异性,也因此承担了不同的功能。共生模式涵盖共生行为模式和共生组织模式,是反应共生单元联结强度和联结稳定性的重要指标。接触面积、交流频率、共生环境的外部作用等因素,影响共生单元的交流阻力进而影响其共生模式的选择和解决生存困难的能力。共生单元、共生模式、共生环境相互作用,将共同决定整个共生系统的演变方向。

地方政府(Local government)作为共生单元,因要素禀赋的差异性,在跨域治理过程中扮演不同的角色,承担不同的功能。通过控制权交流、资源交流以解决存在的公共难题。主要共生行为模式包括偏利共生与互惠共生,共生组织模式包括价值导向、互信导向和互嵌导向。共生单元由点共生向间歇共生、连续共生演进,促成了府际协作阻力从  $\lambda = +\infty$  向  $\lambda = 0$  到递减。而公共问题复杂程度、自然地理环境、交易风险成本和人文历史背景则共同组成了外部共生环境,在现实情境下可能提供正向积极引导也可能造成反向消极压力,从而影响地方政府协作解决公共问题的难度和协作模式的选择。可见,跨域公共问题治理中的府际协作实际上组成了一种典型的共生系统,构建“控制权共生”框架,如图1所示。

#### (二) 共生框架阐释

##### 1. 共生单元

共生单元是在共生系统中进行能量生产、信息交换的基本单位,是共生系统得以衍生和存在的基础。不同类型的共生单元在生产能量与处理信息的形式上具备差异性,因此在共生系统中扮演不同角色、承担不同功能。质参量是阐述共生单元内部特征的一项重要指标,具备同质度的共生单元间质参量兼容难度与信息交流难度更低,建立共生关系的可能性更高、稳定性更强。

在“控制权共生”框架中,首先,跨域治理涵盖的共生单元从利益共享的广义角度来看,包含中央政府、地方政府、社会组织、企业和公众等多元主体,但在控制权力共生的狭义角度上则主要指进行横向协作的同一层级或斜向层级的省、市、县地方政府。

其次，地方政府进行控制权信息交流的维度主要包括战略规划权、事务执行权和监督验收权。<sup>24</sup> 战略规划权，即为跨域公共问题的解决方向制定共同愿景的权力，以多边地方政府协商、承诺的形式产生，往往成为合作主体进行控制权交流、共生的首要和基础信息；事务执行权，指基于解决区域公共事务问题的出发点而采取行动、组织实施、调度属地资源的权力；监督验收权，指对区域协作实施全过程监管、实施结果验收评估的权力，同时通过惩罚、激励等机制约束个别主体可能出现的自利行为。

最后，同质性地方政府单元间较异质性地方政府单元间更易建立互信关系，且权力信息与利益信息交流难度更低<sup>25</sup>，地方政府间的同质度受到资源要素禀赋、经济发展基础等因素影响。例如，长三角区域上海、江苏、浙江、安徽地方政府的经济发展水平平均位居全国前列，且均具备治污设施建设基础和治污能力基础，呈现为地方政府间的同质性。

同时，三省一市在城市功能定位上又具有差异性，上海市金融贸易产业发达、国际影响力高，在长三角区域合作中扮演龙头引领式角色。江苏省制造业发达、开放程度高，能充分发挥协调功能。浙江省和安徽省数字经济领先、创新势头强劲，可为区域合作提供技术支撑。因此，三省一市在经济、环境等多项领域实现了区域价值理念的兼容，形成了合作共生系统。

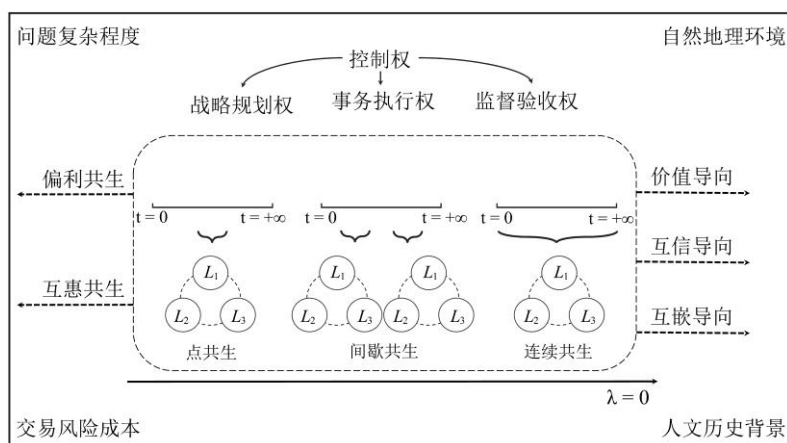


图1 跨域府际协作“控制权共生”框架

(来源：作者自绘)

## 2. 共生环境

共生环境是除共生单元同质度等内部影响因素以外的、对共生系统发展造成影响的所有外部作用因素的统称，是共生单元、共生单元间关系与共生模式存在的重要依托。共生环境对共生系统发展的作用类型可能是正向积极的、反向消极的，亦可能是中性存在的，在共生单元交流过程中，其作用具体呈现为对信息媒介或载体选择路径以及信息处理效率的影响。在“控制权共生”框架中，共生环境由问题复杂程度、自然地理环境、交易风险成本、人文历史背景共同组成。

一是覆盖主体的多样性、跨界范围、问题发展阶段等现状共同决定了跨域问题的复杂程度，较为简单的跨域问题通过主体自主协作和简要程序即可得到有效解决，而较为复杂的跨域问题可能需要建立协议与机制对合作主体行为加以约束，甚至需要中央政府高层权威的纵向嵌入。

二是区域合作机制选择会受自然地理环境的影响，在不同区域间不再具备普适性，而需要进行适应性调整。例如，太湖流域河网密布且地势平坦，污染源在河流上下游、左右岸极易快速转移，难以区分地方政府间的污染者和被污染者，导致生态补偿主客体的区分也更为复杂，传统的生态补偿模式无法实现公平的成本分摊和利益分配，因此需要建立地方政府间责任共担的双向

生态补偿模式。

三是复合型交易风险导致的高额交易成本，例如京津冀碳排放权交易体系的风险类型主要包括法律风险、操作风险、市场风险和信用风险<sup>26</sup>，其中信用风险发生的不确定性增加了共生单元的信息交流成本和顾虑。

四是区域历史背景和文化背景也将对区域政治、经济协作关系产生深远影响，达成区域文化认同有利于提升城市间凝聚力，促进城市间要素流动。<sup>27</sup>在绝对理想状态下，区域问题应当是简单常规的，自然地理环境应当是服务于能量迁移的，交易风险成本应当是最小化的，人文历史背景应当是相近的，从而为共生系统提供正面积极的影响。但在现实情境下，区域问题可能是复杂多变的，自然地理环境可能不利于资源有效配置，交易风险成本可能是受异质性影响而较高的，人文历史背景可能是差异化的，因此策略组合适当的共生模式成为必要选择。

### 3. 共生模式

共生模式包括组织模式和行为模式，在跨域公共事务治理中，共生组织模式可归纳为价值导向、互信导向和互嵌导向，组织模式选择所产生的共生频率不同，使共生关系呈现出阶段性特征，根据合作情境需求选择区别性组合的共生组织模式，能够实现交易成本最小化与合作收益最大化。

价值导向模式中，由地方政府各自独立运行全部控制权或共生部分战略规划权，旨在积累初步的对话经验和凝聚目标共识。从将属地的经济、政治效益视为首要价值逐步过渡到对区域公共价值的交涉及认知，但在一定程度上仍将辖区外的其他共生单元视为竞争与利益博弈的对象。该模式是一种彼此相对独立、联结性较低、程序简便的横向府际权力共生模式。

在现实情境中适用于短周期阶段性协作或长期机制建设前的目标确立；互信导向模式中，地方政府间实现了战略规划与事务执行的控制权共生，旨在通过联动机制降低信用风险、积累协作经验。于治理价值取向方面，将区域战略中的公共愿景置于优先序列，在行政协议约定范围内对属地行政资源、自然资源、经济资源、社会资源等进行集中调配。主体协同行动、责任共担，是一种深度互信的横向府际关系模式。

在现实情境中适用于地缘关系相近、已初步达成价值共识的合作主体共同处理外部性较强、交易成本较高的长期跨界公共问题；互嵌导向模式中，地方政府间实际达成了战略规划、事务执行与监督验收全维度的控制权共生，通过构建由共设机构、示范区执委会牵头或地方政府周期性轮流牵头组织的联合监督执法机制，对地方政府间协作的资源调配过程与目标达成效果进行全周期质量监管和验收评估，旨在提升区域整体竞争力。横向府际关系在经济、环境、社会领域实现深度一体化互嵌，属地利益服从于区域公共价值，是现实情境中涉及纵向权力嵌入的、有利于达成区域长效协同的共生组织模式选择。

在跨域公共事务治理中，偏利共生、互惠共生是两种最主要的共生行为模式，偏利共生即共生单元之间存在双向互动的信息流动行为，但基于信息流动产生的能量收益具有很强的偏利性，只对一组共生单元有激励作用，对另一组共生单元的生存与发展没有显著影响。例如，在太湖流域江浙界河“清溪河”水污染事件后，盛泽镇和嘉善县两地制定污水周期性常规检测管理办法。为改善下游嘉善县的生活生产用水水质，地处上游的盛泽镇承担污染治理责任，其印染企业的污水排放量受到严格限制。而互惠共生行为模式中，基于双向或多向互动产生的能量收益具有很强的溢出效用，不仅将能量收益平均或不等地分配给共生系统内的共生单元，甚至惠及系统外的其他单元，其中收益分配不等的互惠共生行为称为非对称互惠，收益分配均等的则称为对称互惠，例如区域环境质量改善不仅对地方政府有益还为公众身体健康带来积极影响。

共生关系是组织模式与行为模式的有机结合，控制权共生组织模式选择是利益分配行为模式形成的前序环节。在跨域公共事务治理中，组织模式由价值导向到互嵌导向过渡，将提升共生单元间权力信息交流频率、加深共生单元间互信程度。权力信息交流不对等往往导致偏利行为模式的出现，即权力信息的充分共生有利于实现利益能量的均等化分配，进而推动行为模式由偏

利共生向对称互惠共生发展。而对称互惠共生的行为模式有利于促进资源要素的合理分配，不断缩小共生单元的基础差距，提升共生单元间的同质度和兼容性，反作用于组织模式，进一步降低权力信息共生难度，最终实现共生关系长效稳定的可持续发展，逐步达成共生系统最为理想的演化趋势，互嵌导向型对称互惠共生是理论上的最佳共生模式。

#### 四、长三角跨区域水体联治中的权力共生及共生模式选择

##### (一) 长三角跨区域水体联治中的权力共生及共生模式特征

水体联治是指治理主体对由于人为破坏或自然活动引起的江、河、湖水体，以及水体中的悬浮物、底泥、水生生物等采取水生态联合涵养、水环境共同保护与水污染协同预警等举措展开协作治理。跨界水体问题具有外部性和扩散性，传统科层制受限于行政区划边界约束，无法适用于跨区域治理。而地方政府自发组织的短期横向协作则常常面对交易成本高昂、利益分配掣肘等障碍，难以解决长期、复杂的水污染问题。因此，通过采用区别性组合的共生模式，实现控制权信息的密切共生，促成地方政府间一体化长效协作，成为解决跨界水体问题的现实需要。

长三角地区是我国河网密度最高的地区，但基于区域人口密集并伴随城市经济高速发展，工业、农业、生产生活、资源开发对水生态空间造成诸如空间挤占、污染物排放等突出困境。<sup>28</sup> 长三角示范区水体联保涵盖多样问题，共生模式的选择采取多重组合，控制权信息交流的共生维度高度复合。长三角一体化发展要求高质量建设长三角生态绿色一体化发展示范区，进行水体共保联治，必然通过价值导向模式实现战略规划权的共生交流，通过阶段性目标设定逐步构建生态绿色一体化的共同战略愿景。

其次，长三角示范区水体联保涉及江浙沪两省一市，因三地经济发展和产业结构等基础条件存在差异，其中的利益关系较为复杂，因此需要在选取价值导向模式的同时组合互信导向模式，具体到协作实践中需要两省一市政府达成联合行动机制，降低交易成本。

再次，长三角示范区水体联治涉及的任务类型较为复杂，任务数量庞大，包含摸排并形成排污口清单等短期任务、完善流域监测信息共享平台等持续推进任务等，因此需要在纵向权力的嵌入下组合互嵌导向模式，加入监督验收控制权的交流共生，两省一市地方政府与太湖流域管理局、示范区执委会联合执法监督，实现多条任务全过程质量把控、任务结果全面检验评估。长三角示范区水体联保即是通过三类共生模式的区别性组合来促进地方政府的控制权力稳定共生、合作成果长期共享。

##### (二) 案例分析：长三角跨区域水体联治中的共生模式选择

尽管 2020 年上半年长三角区域水环境质量得到了显著改善，但太湖流域蓝藻爆发、水葫芦暴发式增长、太浦河污染离子浓度超标等问题仍有待进一步解决。为巩固治污成效，推动长效协作机制的建成，两省一市生态环境局、水务局会同水利部太湖流域管理局、长三角生态绿色一体化发展示范区执委会等相关部门共同发布了《长三角生态绿色一体化发展示范区重点跨界水体联保专项方案》<sup>29</sup>，进一步强调跨界水体联保需要重点实施的工作内容，较好地体现了共生组织模式组合选择下控制权的共生逻辑，以及利益分配行为模式的演化趋势。

在《联保专项方案》中，共生模式的组合应用贯穿水体联保工作始终，主要涉及工作前期的重点规划、清单建立，工作中期联合巡河、联合防控以及执法监督、损害评估等。而视公共问题性质以及交易成本的不同，选择的共生模式也有所不同。当涉及的公共问题处于初步交涉阶段，需要目标确立时，采用价值导向模式。当涉及的公共问题具备前期合作经验，且交易成本较高，影响范围较广时，则组合互信导向、互嵌导向模式。本文以联保专项方案为例，对跨界水体联保共生模式的组合选择进行分析。

表 1 长三角跨界水体联保专项方案主要任务与具体措施

| 主要任务       | 具体措施                             |
|------------|----------------------------------|
| 建立联合河(湖)长制 | 召开协商会议, 形成年度工作重点                 |
|            | 轮值牵头部门组织“一河三湖”和重点跨界水体联合河(湖)长共同巡河 |
| 完善联合监测机制   | 形成监测信息表                          |
|            | 开展重点跨界水体沿线饮用水源监测试点建设             |
| 健全数据共享机制   | 持续推进已有跨界水体监测信息共享, 完善共享平台         |
| 开展联合执法机制   | 两省一市开展联合执法巡查                     |
|            | 生态环境损害评估                         |
| 深化联合防控机制   | 推进跨界水体连片养护                       |

续表

| 主要任务     | 具体措施                     |
|----------|--------------------------|
| 实施联合监管机制 | 建立重点跨界水体沿线排污口清单          |
|          | 重点跨界水体区域生态环境应急联动合作       |
|          | 明确重点跨界水体沿线水源地分级环境管理和准入要求 |
|          | 重点跨界水体水质预警监管             |
|          | 重点跨界水体流动源污染监管            |

资料来源: 根据《长三角生态绿色一体化发展示范区重点跨界水体联保专项方案》整理。

## 1. 价值导向型

推动合作各方凝聚理念共识是促成一切协作的重要前提。在跨界水体联保中, 价值导向型的共生模式主要应用于构建合作机制时的初期阶段, 省市地方政府和河长制办公室往往会牵头组织编制跨界联合河(湖)长制规划并建立联合会商机制, 创造沟通协商机会以推动跨界水污染治理合作。

首先, 为推动长三角示范区协同治水, 青浦、吴江、嘉善已联合发文互聘联合河长, 示范区省际交界河湖联合河长制规划方案全面推行。其次, 太浦河、淀山湖、汾湖及元荡等“一河三湖”在2020年完成联合河(湖)长制的建立工作, 共同制定目标任务、持续推进重要工作。在《联保专项方案》中明确提出“要先行建立一河三湖联合河(湖)长机制, 其他重点跨界水体由相关地市参照一河三湖的模式, 完成联合河(湖)长制的建立工作, 制定年度工作重点并形成问题清单”。最后, 《联保专项方案》还提出“要推进相关地市人民政府实行年度轮值, 推进一河三湖与重点跨界水体定期召开联合河(湖)长协商会议, 建立线上会商平台”, 这种协商平台的搭建将有助于提高长三角跨界水体联保的统筹协调能力, 实现规划互推、办法互鉴、进度互通、文件互传、

精神互认，有效促进跨界水体环境质量稳步提升。

长三角“一河三湖”及重点跨界水体联合河(湖)长机制在跨界水体联保中的共识寻求、任务协商和责任划定上起到了重要作用。一方面，形成治理问题清单可以强化主体责任分工，既往由各级党政主要负责人担任河长，实行属地责任制的河长制可能会带来职责交叉、责任推诿等问题，而通过制定标准化工作流程形成治理任务书，促成河湖联合共治项目化推进，从整体治理的角度协同筹划治理范畴、治理时间、投资标准等事项，将有效降低协作各方的交易成本。另一方面，由合作主体周期性牵头召开的协作会商为合作各方在相互讨论中发现问题提供了交流平台，也为各主体充分表达利益诉求提供了沟通渠道。通过设置议题、展开对话来增进各方了解、制定共同协作愿景，实质上增强了区域战略规划权的共生，为进一步实现多维度权力信息共生奠定了理念共识和互信基础。

建立联合河湖长制需要注意的问题是要保障协商会议中各合作主体的话语权对等，任务指标规划公平合理，有利于促进战略规划权力信息的平等共生，从而促成利益信息互惠分配，进而防止合作主体在后续联合事务执行与监督环节中出现偏利行为。

## 2. 互信导向型

互信导向模式具有常态化、持续化等特点，在权力信息共生中的应用更为普遍。在《联保专项方案》中，互信导向模式主要表现为两方面具体措施：一是建立联合巡河湖机制；二是持续推进联合保洁机制以及联合防控机制。

《联保专项方案》提出要实施联合巡河湖机制，并在2021年度工作计划中明确部署进度安排，详细阐述需要完成的次数指标，由轮值牵头部门组织一河三湖联合河(湖)长在第二、三季度完成第一次联合巡河，在第四季度完成第二次联合巡河，其他重点跨界水体开展至少一次联合巡河并最终形成整改报告，联合巡河打破了既往一地自治的流域行政分界。依据《联保专项方案》规定，联合河(湖)长在巡河过程中主要实地视察生活及工业用水排污状况、水域环境问题，及时掌握交界河湖水事情况。同时重点聚焦河岸垃圾违规倾倒、废弃物违规堆放问题，视察河道是否新增取水口、排污口，取水口、排污口设置是否规范等相关情况。

通过对发现的问题及时现场拍照取证、现场协商并交换意见，最大限度提升交界河湖问题处理效率，避免责任推诿。在联合保洁机制与联合防控机制方面，《联保专项方案》要求“共同推进清洁小流域建设，探索推广上下游、左右岸跨界水体连片养护”，即在建立联合会商机制与联合巡河机制的基础上，增加河湖联合保洁与防控流程。目前各市县水务局已签订保洁责任书，明确河道保洁主体，依据河道上下游分段、左右岸分区划分保洁责任范围，制订轮值养护和经济补偿方案，通过战略规划权力信息的共生，规范协作流程，避免责任相互推诿。

《联保专项方案》还提出要“持续推进水葫芦联合防控工作，开展清剿水葫芦、美化水环境联合专项整治行动”，在战略规划权共生的基础上，进一步促进事务执行权信息交流，提升水葫芦清剿常态化治理水平。青浦、吴江、嘉善三区地方政府联合招标选定保洁单位，灵活结合人工与机械设备在上游联合设立拦截网，在全河段联合打捞河面漂浮物、蓝藻和水葫芦。同时三地还建立了协作微信群，一方面可以对日常打捞情况实时通报，及时发现污染物在不同区域间的流动转移，维系上拦、中清、下净的行动成效；另一方面有助于重点攻坚水域打捞人员的联动互助，当上游面临较大的拦截打捞压力时，只需要在微信群中发布求助，下游两地地方政府就会派专业人员和设备前来支援。联合保洁与联合防控机制的持续推进通过减少河湖污染物数量，有效减轻了长三角跨界水体联保的外源输入压力。

互信导向共生模式在跨界水体联保过程中的组合次数相对更多，通过事务执行权的多次共生促使合作主体建立长期持续的联合行动机制，有利于各方在实地磋商中进一步降低契约风险、积累合作经验，从而提升两省一市地方政府进行跨界水体联保的协作效率。



### 3. 互嵌导向型

互嵌导向模式在跨界水体联保共生模式中作用效果最强，重点突出监督验收权的权力共生，是涉及控制权信息交流维度最为全面的共生组织模式，通过一体化指标体系的设定与联合监督保障利益分配对称互惠。在《联保专项方案》中，互嵌导向模式主要体现为完善联合监测体系、开展联合执法、实施联合监管机制等。

首先，《联保专项方案》指出“初步建设太浦河沿线饮用水水源自动预警监测体系，优化重要水体水环境和水污染联合监测断面及相关监测体系”，过去由于三地的监测手段或设备使用不同往往导致监测数据不一致、监测结果不统一，如今在长三角“一河三湖”范围内已经建有省界巡测段，设置水生态监测站点9个、水质监测站点16个，充分利用一体化示范区先进监测基础设施并结合手工监测，为流域监测信息共享平台的完善提供数据基础。为进一步推进示范区联合监测机制建设，《联保专项方案》要求两省一市多部门统一水质监测频次、统一三地采集分析办法，三地地方政府工作人员实地监测、同时在场，确保监测数据真实可靠、监测结果实时共享。同时要求两省一市统一联合监测污染指标内容、统一水质检测评价标准，以高标准倒逼产业结构优化升级，其中重点关注太浦河镉浓度超标问题，旨在增加太浦河优质水资源供给。为延续“太浦河水源地连续三年水质零异常”的治理成效，自2018年起开始实施的太浦河水资源保护省际协作机制也被写入了《专项方案》，旨在推动省际协作历久弥新。至此，长三角跨域水体环境协同监测机制已初具雏形，为联合执法与联合监管奠定了信息基础。

其次，在联合执法方面，以前因交界水域跨行政辖区且各地方政府都设置有严明的执法边界、管理体系相对独立，导致非法采砂等交界水域违规违法行为钻异地执法空隙、流动作案，各方单独打击难度极大，水体联治迫在眉睫。《联保专项方案》通过设立两省一市联合执法巡查队伍、定期开展联合执法巡查专项行动、研讨落实整改巡查问题，从而打破三地执法边界与行政体制限制。同时组织生态环境赔偿取证和损害评估，根据生态损害的评估结果量化损害数额，严厉打击各辖区内的水事违规违法行为，有利于提升水域周边群众的法律意识和生态环境保护意识，延长水质保护周期寿命。

最后，在联合监管方面，《联保专项方案》提出共同实施一河三湖及重点水体流动污染源监管，明确水源地一体化准入要求。通过落实太浦河区域船舶污水零排放专项行动，优化水资源联合调度模式，同时严格管控各辖区企业空间布局和污染物排放量，限制企业大规模、高强度的生产建设行为，也限制了地方政府对辖区企业违规生产排放的包庇行为。此外，在《联保专项方案》的要求下，示范区两省一市建立太浦河水生态保护应急联动合作机制，模拟企业火灾诱发次生环境污染的真实情境，开展太浦河突发水污染事件应急处置演练，检验相关部门在面临跨界水源地水质污染事件中的应急响应和应急处置能力，证实了应急预案和联动方案的实际操作可行性。

跨界水体联保中的互嵌导向共生模式为两省一市地方政府提供了透明的监测数据互通互享平台，同时在联合执法与联合监管过程中实质上达成了地方政府间的相互约束和相互规制，减少地方政府的属地自利倾向和机会主义行为，并通过太湖流域管理局、示范区执委会牵头组织，涉及纵向权力的嵌入，保证合作主体利益对称互惠分配，从而巩固长三角水体治理效果，实现控制权全维度共生与区域深度一体化互嵌。

综上所述，共生模式的组合选择在长三角跨界水体联保专项行动中得到充分的体现，为长三角示范区生态保护领域创造了重大的制度创新成果。随着共生模式的选择由价值导向向互信导向、互嵌导向叠加，地方政府在区域层面的战略规划权、事务执行权和监督验收权实现多维度共生，使得地方政府行使控制权的独立性不断降低，在统一阶段性协作规划和建设长三角生态绿色一体化示范区的长期愿景下，地方政府逐渐将区域内的其他合作主体视为互利共生的单元群落，通过事务执行与资源调配过程中的规制统筹，将跨界水体问题的外部性内部化，不断提升跨界水体污染的协作治理效率。此外，受控制权充分共生影响，环境效益的对称互惠演化趋势将不断渗透到现有的治理体系中，从而解决合作主体利益掣肘问题并完善利益共享机制，弥合地方政府间发展基础差距，保持各方协作行动的制度性和稳定性，进而保障治理成果的长效性。

## 五、结论与启示

本文以长三角跨界水体联保专项行动为例，对地方政府协作中的共生模式及其背后的权力共生逻辑进行分析，揭示不同共生模式的控制权配置维度及作用机理。得到如下主要结论：一是区域治理中的府际协作实际上组成了一种典型的共生系统，地方政府间的控制权协调实则是一种权力信息的交流与共生，而非权力的“上交”或“让渡”。二是在跨域公共事务的治理中，共生模式往往是策略性的组合选择，以降低交流阻力、减少交易成本为目标，而非受地方政府共生深化程度等因素的影响呈现出时间上的阶段性或选择上的唯一性。三是共生模式使用的原则是地方政府与组织机构共同协作，在实践中并未由区域共设机构独立牵头、独立监督，而是两省一市地方政府与流域管理机构等主体分别牵头展开周期性工作和联合监督，实则为多主体权力的共生而非权力分散或集中于某一主体。在其他跨域公共事务治理的现实情境中，也应尝试跳出区域协作的横向府际框架，发挥中央政府、社会组织、企业、公众等广义共生单元的积极作用，推动中央政府纵向嵌入并提供专项资金激励，同时促进社会组织、企业、公众等多元参与、联合监督等，实现跨域公共事务的长效共治。

长三角跨界水体联保对于解决类似的跨域水污染、大气污染问题，创新区域生态协同体制机制具有借鉴意义。我国行政区划的刚性约束在一定程度上抑制了地方政府协同的自主性，同时地方政府发展基础的差异化和互动行为的外部性也导致了合作主体往往存在价值排序分歧、利益分配掣肘。因此，我国在跨域公共事务治理中，只依靠地方政府独自行动和非正式化的规则，往往导致行动滞后与短期“运动式治理”局面。只有依据公共问题性质、交易成本等共生环境因素组合选择共生模式、保证共生频率，推动一体化长效制度创新，才能促成区域层面上地方政府控制权的紧密共生，有效解决各类跨界公共问题。

#### 注释：

1 锁利铭、阚艳秋、涂易梅：《从“府际合作”走向“制度性集体行动”：协作性区域治理的研究述评》，《公共管理与政策评论》2018年第3期，第83-96页。

2 费广胜：《区域治理体系现代化视阈下府际关系再调整》，《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期，第57-64页。

3 太湖流域管理局. 长三角区域水环境质量持续改善. <http://www.tba.gov.cn//slbthlyglj/mtjj/content/5942388f-f5fe-46e3-b373-a318c2787dd3.html>.

4 汪伟全：《论府际管理：兴起及其内容》，《南京社会科学》2005年第9期，第62-67页。

5 Wallace E. Oates and Robert M. Schwab. Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?. *Journal of Public Economics*, 1988, 35(3), pp. 333-354.

6 Byomkesh Talukder, Keith W. Hipel. Diagnosis of sustainability of trans-boundary water governance in the Great Lakes basin. *World Development*, 2020, 129(C), p. 104855.

7 Moore Scott. Toward effective river basin management (RBM): The politics of cooperation, sustainability, and collaboration in the Delaware River basin. *Journal of Environmental Management*, 2021, 298(298), p. 113421.

8 Julie Ladel, Mahendra Mehta, Georges Gulemvuga, Lemmy Namayanga. Water Policy on SDG 6.5 implementation: Progress in Integrated & Transboundary Water Resources Management Implementation. *World Water Policy*, 2020, 6(1), pp. 115-133.

9 Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions. *American Journal of Political*

---

Science, 2002, 46(1), pp. 148-163.

- 10 崔晶:《大都市区跨界公共事务运行模式:府际协作与整合》,《改革》2011年第7期,第82-87页。
- 11 谢庆奎:《中国政府的府际关系研究》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2000年第1期,第26-34页。
- 12 张华:《环境支出、地区竞争与环境污染——对环境竞次的一种解释》,《山西财经大学学报》2018年第12期,第1-14页。
- 13 彭彦强:《行政管辖权交易:地方政府合作的权力基础》,《中共四川省委党校学报》2009年第4期,第41-44页。
- 14 邢华:《我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择》,《政治学研究》2014年第5期,第37-50页。
- 15 米鹏举:《我国区域治理与地方政府横向府际关系:现实困境与调整策略》,《内蒙古大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期,第23-29页。
- 16 倪永贵:《区域治理合作的困境与突破——基于组织社会学的视角》,《城市发展研究》2016年第8期,第101-106页。
- 17 陈瑞莲、张紧跟:《试论我国区域行政研究》,《广州大学学报(社会科学版)》2002年第4期,第1-11页。
- 18 彭彦强:《论区域地方政府合作中的行政权横向协调》,《政治学研究》2013年第4期,第40-49页。
- 19 张怡、李维娜:《基于行政权协调的都市圈地方政府合作模式研究》,《中国行政管理》2016年第1期,第23-26页。
- 20 饶常林:《中国地方政府合作的博弈分析:困境与消解》,《北京理工大学学报(社会科学版)》2014年第5期,第59-64页。
- 21 饶常林:《府际协同的模式及其选择——基于市场、网络、科层三分法的分析》,《中国行政管理》2015年第6期,第62-67页。
- 22 马远军、张小林:《城市群竞争与共生的时空机理分析》,《长江流域资源与环境》2008年第1期,第10-15页。
- 23 冷志明、张合平:《基于共生理论的区域经济合作机理》,《经济纵横》2007年第7期,第32-33页。
- 24 周雪光、练宏:《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》2012年第5期,第69-93页。
- 25 Sung Wook Kwon, Richard C. Feiock. Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. Public Administration Review, 2010, (6), pp. 876-884.
- 26 张墨、王军锋:《区域碳排放权交易的风险辨识与监管机制——以京津冀协同为视角》,《南开学报(哲学社会科学版)》2017年第6期,第76-81页。
- 27 陈安国、柴哲涛:《重建区域文化认同,促进城市区域经济合作》,《河北经贸大学学报》2012年第3期,第73-76页。

---

28 中国环境网. 湖泊高水平治理助力长三角地区高质量发展. [https://www.cenews.com.cn/public/wgc/202011/t20201111\\_962765.html](https://www.cenews.com.cn/public/wgc/202011/t20201111_962765.html)。

29 中国环境网. 长三角一体化示范区跨界水体联保方案出台. [https://www.cenews.com.cn/environment/202010/t20201022\\_961015.html](https://www.cenews.com.cn/environment/202010/t20201022_961015.html)。