

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

毛春梅, 姚清

(河海大学公共管理学院, 江苏南京, 211100)

摘要: 日益严重的跨界生态问题已成为区域发展的主要障碍之一, 改革属地治理模式、加强府际合作, 是推动区域生态治理的必然选择。利益是驱动地方政府参与生态合作治理的关键, 作为理性决策者, 地方政府的合作动力来源于合作收益大于合作成本的预期。基于成本—收益视角, 将区域生态治理的府际合作类型划分为损失盈利型、比较利益型、共创共享型三种, 并剖析了这三种合作类型的成本—收益特征。以长三角生态绿色一体化发展示范区内的水污染治理、生态工程建设、生态文化旅游圈打造为例, 从驱动力、利益协商两方面分析了区域生态治理中不同府际合作类型的合作机制: 损失盈利型以中央政府调控力为主导, 实行的是利益补偿机制; 比较利益型以地方政府自然生长力为主导, 实行的是利益谈判机制; 共创共享型以市场驱动力为主导, 实行的是利益分配机制。

关键词: 区域生态治理; 府际合作; 成本—收益; 合作类型; 合作动力

中图分类号: D630; D64

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2023)06-0125-12

长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)是我国区域生态一体化发展的先行区。在推进长三角区域一体化发展进程中, 生态合作治理一直是促进区域一体化发展的重要措施。2019年中共中央政治局出台的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》指出: 深化长三角跨区域合作, 率先实现生态环境共保联治、基础设施互联互通、公共服务普惠共享, 推动区域一体化发展从项目协同走向区域一体化制度创新, 为全国其他区域一体化发展提供示范。作为区域生态合作治理的先行区, 示范区先后发布了一系列跨界生态联保专项方案, 以推进生态环境共同保护与协同治理。在实践中, 示范区持续推进跨界河流水污染合作治理、生态合作建设和生态

文化旅游圈共同打造等工程, 为区域生态合作治理积累了宝贵经验。

生态问题具有跨区域、跨领域的复杂特征, 传统的属地生态治理模式难以应对跨界生态问题, 府际合作遂成为解决这些问题的重要途径^[1]。府际合作驱动因素的探究、合作类型的归分及合作机制的选择等, 都取决于地方政府对成本和收益的权衡。因此, 文章基于成本—收益视角, 选择示范区内太浦河流域水污染治理、东航路—康力大道工程建设、古镇生态文化旅游圈打造等案例, 解析区域生态治理中不同府际合作类型的成本—收益特征, 分析不同合作类型的合作动力机制, 以期拓展府际合作的研究视角, 为进一步推动区域生态合作治理提供有益参考。

收稿日期: 2022-10-26; **修回日期:** 2023-08-09

基金项目: 国家社科基金重点项目“长三角区域生态协同发展的利益共享和补偿机制研究”(20AGL036); 江苏省研究生科研创新计划“跨域水污染合作治理的利益逻辑——基于成本收益的视角”(KYCX23_0637); 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”(B220207005)

作者简介: 毛春梅, 女, 江苏南通人, 河海大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 资源与环境管理、区域发展管理; 姚清, 女, 安徽池州人, 河海大学公共管理学院博士研究生, 主要研究方向: 资源与环境管理、区域发展管理, 联系邮箱: hhuyaoqing@163.com

一、文献综述

府际合作是区域生态治理的有效途径之一^[2]，随着府际合作的推进，府际合作类型日益多样化，学术界对此提出了多种归分方式。哈耶克根据合作秩序演化理论^[3]，将府际合作类型划分为共处共生型、互惠互利型、共创共享型三种^[4]；库曼、唐文玉等认为，府际合作是一种区别于社会自治和科层治理的模式，可以分为权威型与民主型两种^[5-6]；费奥克提出了府际合作中出现的四种制度性集体行动(ICA)问题，包括地方政府利益协调中的问题、规模经济条件下的问题、共有产权情况下的问题以及外部性情况下的问题^[7]，据此府际合作可划分为与之相一致的互补型、共建型、分配型和补偿型四种类型^[8]。就长三角地区而言，吴军、孙伟等认为，府际合作涵盖了旅游合作等具体事务^[9]，形成了三级合作和统分结合的协调机制^[10]；陈雯等根据长三角区域合作的发展过程和治理路径，将区域府际合作类型分为专题区域合作、跨区域园区合作和毗邻地区合作三类^[11]；张鹏等从合作主体、管理体制、空间治理、利益分享等角度，对跨区域合作园区的类型进行了探讨和研究^[12]。综上所述，学者们从多个角度对府际合作的类型进行了划分和探讨，但针对区域生态治理领域的府际合作类型尚未进行归分。

府际合作在区域生态治理过程中的达成，受地方政府决策力、沟通力和执行力等因素的影响。这些影响因素共同促使地方政府参与区域生态治理合作^[13]，进而保护区域生态系统协同发展^[14]。目前学界对区域生态治理的府际合作动力研究主要集中在政府、市场、社会三个方面：

政府对区域生态合作治理产生了重要影响^[15]。一方面，中央政府为地方政府之间的合作提供了推动力，表现在中央政府的整体规划、政治动员、政府绩效评估等方面^[16]。此外，中央政府还通过人事调配、发展战略调整、政策优惠等措施促成

地方政府之间达成合作关系^[17]。另一方面，地方政府自发产生合作动力，即内源性合作动力，这些内源性动力对区域地方政府的合作具有决定性作用^[18]。具体而言，地方政府基于地方发展的诉求，主动采取相应的政策进行支持与干预，不断深化区域生态治理的府际合作程度。然而，以政府为主导的合作模式不能长久采用，也不适宜推广^[19]。

要使地方政府间的合作持续发挥作用，各参与主体需探索一个符合市场规律、为经济发展持续注入活力的府际合作模式。因此，基于市场的府际合作模式的采用^[20]，有助于实现区域间生态资源的互补和品牌共创^[21]，从而有助于府际合作的可持续进行。进一步而言，由于区域生态资源分布的差异以及市场的驱动，地方政府通过整合资源提高了区域整体的竞争力，带来可观的经济和社会效益^[22]。

地方政府能否够合作成功不是由某一因素决定的，而是各种因素共同作用的结果^[23]。区域内相似的历史、文化等因素都会提升各合作主体的认同感和信任程度^[24]，从而驱动地方政府参与区域生态合作治理。

由此可见，学者们已对区域生态治理的府际合作动力进行了分析，但尚未将区域生态治理的府际合作动力机制与合作类型联系起来，缺少对不同合作类型的合作动力机制的分析。本文拟基于府际合作的成本—收益的权衡逻辑，将区域生态治理的府际合作类型进行归分，依托示范区的典型实践案例，揭示不同合作类型的特征，对不同生态合作治理类型的合作动力进行分析，以期拓展府际合作的研究视角和丰富府际合作的研究。

二、区域生态治理不同合作类型的成本—收益特征

(一) 成本—收益权衡逻辑

区域生态合作治理是地方政府在成本—收

益权衡的基础上做出的理性选择, 与地方政府属地管理所考虑的成本—收益不同, 生态合作治理情境中的收益是基于府际合作而产生的^[25]。在成本—收益分析框架中, 区域生态治理合作成本(C)包括进行生态环境治理的生产成本(C_a)和达成生态合作治理的交易成本(C_b), 即 $C=C_a+C_b$ 。

合作收益(R)包括本地收益(R_a)、共同收益(R_b)和公共收益(R_c)。就参与生态合作治理的地方政府而言, 首先, 需产生本行政区直接获得的收益, 即本地收益(R_a)。这类收益是辖区所独有的收益, 对每一个参与主体而言具有独享性。以流域污染合作治理为例, 上游政府的本地收益表现为下游政府向其支付生态补偿所获得的经济收益; 而下游政府的本地收益体现为水质改善带来的生态环境收益。其次, 生态合作治理可以给合作共同体(各地方政府)带来共同收益(R_b), 即任一合作主体都可以获得因参与生态合作治理而产生的收益, 具体包括经济收益、政治收益、社会收益、生态收益等。共同收益可以在合作共同体内进行分配, 具有可分享性, 如区域生态旅游文化圈带来的经济效益由参与合作的各地方政府共同享有。最后, 区域生态合作治理还能产生一种公共收益(R_c)。这种收益源自生态环境改善所产生的正外部性, 不仅可以由参与合作的辖区享有, 还可以被其他未参与生态治理的周边地区享受。据此, 区域生态合作治理的总收益由共同收益、公共收益和所有参与合作的地方政府的本地收益之和组成。其中, 参与合作的地方政府本地收益总和为 $\sum R_{ai} = R_{a1} + R_{a2} + R_{a3} + \dots + R_{aN}$ (N 为参与生态合作治理的地方政府个数)。区域生态合作治理中的总收益可以表达为 $R = R_b + R_c + \sum R_{ai}$ ($i=1, 2,$

$3, \dots, N$), 详见表 1。

区域生态治理的府际合作能否达成, 取决于合作收益是否大于合作成本。为方便分析, 假设区域生态治理的成本在地方政府之间是完全均等的, 即每个地方政府所承担的成本为 $C_i = C/N$ (N 为参与生态合作治理的政府个数, C_i 为第 i 个政府所承担的成本)。各地方政府所享受的合作收益包括本地收益、共同收益和公共收益, 其中, 本地收益具有独享性, 公共收益具有不可分割性, 而共同收益具有可分享性。各地方政府获得的具体份额, 需要依据双方达成的利益分配机制进行分配。为方便分析, 假设共同利益在不同政府间是完全均等分配的, 即每个地方政府获得共同收益为 $R_{bi} = R_b/N$ (N 为参与生态合作治理的政府个数, R_{bi} 为第 i 个政府分配所获得共同收益)。因此, 参与生态合作治理的地方政府所获得的生态收益包括本地收益、分配后的共同收益和公共收益, 即 $R_i = R_a + R_{bi} + R_c$ 。如果要促成合作, 各地方政府合作所获的合作收益就要大于其所承担的成本, 即 $R_i > C_i$ 。

(二) 生态治理的府际合作类型归分

本文根据地方政府在区域生态治理中的合作初始状态, 对区域生态治理合作类型进行归分。合作初始状态是指区域生态合作治理之初, 地方政府间呈现的利益状态。合作初始状态有三种: 一方受益, 而另一方受损; 各方利益不均; 参与方共同盈利。这三种状态形成三种不同的区域生态合作治理类型, 即损失盈利型、比较利益型和共创共享型^[8, 26]。针对不同的生态合作治理类型, 地方政府会根据成本—收益的权衡, 选择不同的合作机制, 以实现合作共赢的目标, 详见表 2。

在损失盈利型生态合作治理模式中, 不同合

表 1 区域生态合作治理的成本—收益构成

合作成本 (C)	生产成本(C_a) 交易成本(C_b)	生态环境治理的成本 达成生态合作治理的成本	$C=C_a+C_b$
合作收益 (R)	本地收益(R_a) 共同收益(R_b) 公共收益(R_c)	辖区所获独有的收益 合作共同体获得政治收益、经济收益、社会收益 参与合作与未参与合作的辖区共同享受	$R=R_b+R_c+\sum R_{ai}$ ($i=1, 2, 3, \dots, N$)

表2 区域生态治理的合作类型

合作类型	损失盈利型	比较利益性	共创共享型
合作初始状态	一方受益, 一方受损	各方利益不均	各方共同盈利
合作案例	流域水污染治理	区域生态工程建设	生态旅游文化圈打造

作主体的资源禀赋和经济发展状况各异, 受晋升锦标赛的影响, 各地方政府在合作过程中会选择差异化的生态治理目标^[27]。因此, 合作治理的本地收益(R_a)具有区域独特性, 共同收益(R_b)和公共收益(R_c)都表现为区域生态环境的改善。流域水污染治理是损失盈利型生态合作治理的代表。流域生态资源的外部性特征决定了流域生态系统服务具有效益外溢和损失转移的属性: 上游政府为追求经济发展, 可能会牺牲流域的生态资源, 其产生的流域生态功能价值折损则由下游承担; 相反, 若上游政府投入资源进行流域生态治理, 不仅需要放弃一些经济发展机会, 还会引发下游政府产生“搭便车”行为, 导致部分生态效益被下游政府所享受^[28]。此时, 通过建立利益补偿机制, 不仅可以使上游政府损害生态资源所产生的外部成本内部化, 还会对其为生态治理付出的代价进行补偿, 以确保流域生态产品的持续供给。另外, 下游受益各方需要分担相应的生态治理成本(C_a), 最终在区域各地方政府间形成优势互补、互利共赢的局面。

在比较利益型生态合作治理模式中, 地方政府通过促进生态资源的流动, 实现各参与主体的互利共赢。生态工程建设是比较利益型生态合作治理的典型代表, 各合作主体都能从中获得效益(R_b)。然而, 由于各地的土地价格存在差异, 各地政府需要支付的生态治理成本(C_a)是不同的, 使得不同合作主体的收益有多有少; 各地工程建设的审批标准也不一, 这就间接导致各地方政府所需支付的治理成本不同, 从而使各地方政府间的收益不均。因此, 地方政府需建立合理的利益谈判机制, 通过信息沟通、利益协商方式等建立府际信任, 以此协调各方的利益, 最终实现各地方政府的收益相对均衡^[29]。

在共创共享型生态合作治理模式中, 各合作主体充分利用区域资源的互补性和生态政策的创新性, 提升区域生态产品的价值, 从而实现地方政府收益的增长。区域生态旅游文化圈是共创共享型生态合作治理的代表, 其能够整合区域生态资源, 使得各地的资源优势实现互补并形成规模效益, 促进各合作主体获得共同收益(R_b), 表现为经济、政治与社会的共同发展。具体而言, 区域旅游资源的整合激发了区域生态旅游活力, 增加了经济利益; 生态旅游文化圈的建设有利于树立区域旅游品牌, 提升区域形象, 增强区域旅游文化圈影响力; 生态旅游文化圈有助于推动合作主体之间的文化交流, 提升区域文化的认同感, 加强区域社会联系。然而, 共创共享型生态合作是否能够达成, 取决于各地方政府收益的多寡。因此, 需建立完善的利益共享机制, 合理分配共有的资源和共同的收益(R_b), 从而共同推进合作共赢目标的实现。

三、典型案例分析

典型案例的选择要求排除极端或异常的情况, 选取有助于研究人员理解研究对象关键方面的案例^[30]。基于这一要求, 本文选取了示范区内太浦河流域水污染治理、东航路—康力大道工程建设、古镇生态文化旅游圈打造等, 分别作为损失盈利型、比较利益型、共创共享型的典型案例。这三个案例资料丰富、边界清晰, 且能较好地对应类型特点。

(一) 损失盈利型合作成本—收益分析

(1) 太浦河跨界水污染纠纷处理过程

太浦河横跨江浙沪两省一市, 既承担发展上游经济的职责, 又为下游提供用水。具体而言:

在上游的苏州吴江地区, 太浦河两岸分布着水泥厂、船舶厂、加油站等重工业设施, 太浦河主要为这些企业提供航运和排污通道; 而在下游的上海青浦和浙江嘉兴, 太浦河的主要功能则是供水。因此, 下游饮用水水源地建设对上游水量和水质提出了严格要求, 而这与吴江区经济的发展需求相悖, 由此引发上下游之间的利益冲突。太浦河流域的水污染冲突不断推动区域生态合作治理的探索: 1995 年的“臭鱼堵门”事件^①引起苏浙两地政府甚至中央政府的高度关注; 1996 年出台的《关于盛泽—嘉兴地区水污染纠纷处理意见的通知》推动苏浙两省联合开展治理水污染行动; 2001 年“零点行动”^②爆发后, 国务院、原国家环保总局、水利部与苏浙两省的省政府共同筹划, 最终达成《关于江苏苏州与浙江嘉兴边界水污染纠纷和水事矛盾的协调意见》, 推进了长三角区域跨界河流水污染治理的合作; 2002 年苏州市和嘉兴市首次召开跨界水污染联席会议, 正式建立水污染联防联控机制; 2019 年的“联合河长制启动仪式”进一步确立了两岸协同治水模式, 开启了河湖水环境协同治理新篇章; 2020 年《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》正式建立了联合河湖长制, 实现跨界水体联合监管、联合检测、数据共享、联合防控。一系列举措为长三角一体化制度创新做出了有益探索。为解决跨界水污染纠纷, 地方政府不断建立和创新各种合作机制, 由此促进跨界水污染的联合治理和协同行动。

(2) 流域水污染合作治理的成本—收益比较

合作前, 地方政府通常会将更多的资源投入到经济建设中去, 但在环境污染的负外部性影响和压力型体制的作用下, 地方政府在经济发展和生态合作治理中面临着选择的困境^[31]。由于苏浙两地同属太浦河流域, 基于流域的不可分割性和水污染的负外部性, 两地政府存在合作治理的可能性, 但受地方经济利益的驱使, 两地政府也有不合作的理由: 上游的吴江为了追求经济

发展, 可能会牺牲生态环境, 其产生的生态功能价值折损则由下游的嘉兴承担; 下游的嘉兴不仅要承担生态环境治理的成本, 还要承担因污染带来的经济损失, 由此两市污染合作治理呈现一方受益、一方受损的利益非均衡状态, 详见表 3。

损失盈利型生态合作在于打破上下游利益的非均衡状态, 促使其向利益均衡状态转变。区域生态合作治理的达成基于两地政府对合作成本与收益的权衡。合作后, 太浦河上下游的地方政府都需要承担一定的水污染治理成本, 包括生产成本和交易成本: 首先, 生产成本涵盖用于水污染治理的投入费用和由此而引发的收益损失^[32], 包括污染治理成本和机会成本。污染治理成本是指污染治理中直接投入的人力、物力和财力, 如污染源治理投资、基础设施建设投资、治理技术研发投资以及环保设施的管护运营成本等。在地方政府的决策过程中, 选择一种方案就意味着放弃使用其他方案的机会^[33], 上游水源区机会成本包括限制工业发展、迫使排污企业迁移、禁止资源开发以及进行水土保持建设等举措, 这造成了上游地方政府相关收益的减少; 而下游地区的机会成本主要包括因水质不达标而使生产受限的损失等。其次, 区域生态合作治理可视为各地政府围绕生态环境而展开的交易, 这种交易也涉及各种交易成本, 如信息成本、缔约成本、协调成本、监督成本等^[34]。但合作一旦达成, 上下游地区都能从中获得共同收益, 包括生态收益、社会收益和经济收益: 生态收益表现为直接改善水质促进环境状况的改善; 社会收益表现为改善人居环境, 显著提升公众的健康水平, 如相关群体人均寿命延长、发病率和死亡率等下降^[35]; 经济收益表现为良好的生态环境改善了投资环境, 从而推动旅游业、生态农业和相关服务业的发展, 促进旅游人数和旅游产业收入的显著增加, 进而推动地区产业结构的不断调整等。通过上述成本—收益的权衡, 地方政府决定是否参与流域水污染治理的合作, 详见表 4。

表3 损失盈利型合作成本—收益权衡—合作前

	上游	下游
成本	本地水污染治理成本	本地水污染治理成本 承担上游污染所至的生态功能价值折损
收益	印染企业林立, 工业设施完备, 地方经济发展	无

表4 损失盈利型合作成本—收益权衡—合作后

合作成本	生产成本(C_a)	上游	污染治理成本	污染源治理投资、基础设施建设投资、治理技术研发投资、环保设施的管护运营成本
			产业转移成本	污染企业转移、产业升级成本、限制企业发展
	下游	污染治理成本	污染治理成本、因水质不达标而使生产受限的损失	
		生态补偿成本	对上游生态治理成本及因生态保护丧失经济发展机会等进行补偿	
交易成本(C_b)	上下游	交易成本	信息成本、缔约成本、协调成本、监督成本等	
合作收益	本地收益(R_a)	上游	生态补偿收益	获得生态补偿
		下游	用水保障收益	水量充足和水质达标
	共同收益(R_b)	上下游	生态收益	改善流域水环境
			经济收益	增加生态旅游、生态农业收益
公共收益(R_c)	流域及周边	社会收益	人居环境改善、保障公众健康	
		生态收益	流域水环境改善正外部效益	

(二) 比较利益型合作成本—收益分析

(1) 东航路—康力大道建设窘境演变

以往, 上海青浦与苏州吴江两地通行需绕行 318 国道或 G50 高速, 耗费时间长且不便。为了促进两地更便利的互联互通, 两地政府合作建设东航路—康力大道示范生态工程。该项目要求上海和苏州两地政府展开合作, 在元荡湖上建造一座长 180 米的公路桥。建桥本身难度不大, 但建设过程并非一帆风顺: 由于元荡湖位于上海市和苏州市交界处, 所以两地建设单位在办理相关手续时面临较为复杂的流程, 这影响了生态工程建设的进度。此外, 由于跨区域项目权责不清, 上海和苏州两地在项目规划、设计、防洪标准以及审批流程等方面都存在差异, 导致该项目曾一度陷入停滞状态。为解决这些合作难题, 示范区执委会从 2020 年 3 月起, 多次牵头召集各地相关部门进行协商, 最后决定在元荡桥的审批流程上, 根据上海市相关的执行要求, 实行统一的审批标准。随后, 2020 年 7 月 13 日, 上海和苏州两市的水务局联合签发了“长三角生态绿色一体

化发展示范区跨域项目水务准予行政许可‘001 号’决定书”, 共同推进东航路—康力大道建设。如今, 东航路—康力大道已正式通车, 并成为示范区内首批建设的生态基础设施工程, 成功地促进两地互联互通, 为区域的可持续发展做出了贡献。

(2) 区域生态工程合作建设的成本—收益比较

东航路—康力大道成功建设使各合作主体获得共同收益, 包括经济、政治、社会三个维度。在经济收益方面, 首先, 该大桥的建设提高了交通运输效率, 加强了地区内部和与邻近地区之间的联系, 为商业发展和人员流动创造了更为便利的条件; 其次, 交通的便利性进一步提升区域对游客的吸引力, 带动旅游业的发展; 此外, 基础设施建设改善了投资环境, 增强了企业吸引力, 促进企业发展并带动当地劳动力就业。在政治收益方面, 该生态工程的建设打破了行政分割, 加快了当地政府职能的转变和政府职责体系的优化。在社会收益方面, 该大桥的建设改善了车辆

行驶环境,方便了居民出行,促进区域人员之间的交流等。地方政府所需承担的生产成本具体包括:土地征用成本,即项目建设对农田的侵占;工程建设成本,即工程建设费用及建设人工费用;环境修复成本,即项目建设过程中及建设后对生态环境破坏修复的成本,如解决施工所带来的噪音和粉尘污染等。合作交易成本包括在合作过程中进行沟通、谈判、信息交流、制定解决方案所需的费用等,详见表5。

(三) 共创共享型合作成本—收益分析

(1) “古镇生态文化旅游圈”打造历程

“古镇生态文化旅游圈”是示范区生态治理府际合作中最成功的项目之一。长三角区域拥有丰富的水乡生态资源和深厚的文化底蕴,文化旅游业发展具备得天独厚的优势。然而,长三角旅游市场受行政分割的限制,旅游车辆无法实现跨区域通行,旅游公司也无法整合、利用跨区域的旅游资源,由此阻碍了区域生态旅游的协同发展。受利益驱使,首先极具市场敏锐性的旅游企业率先开展合作,建立旅游业联合体,紧接着政府采取措施消除跨行政边界的旅游障碍:2005年9月《长江三角洲地区主要旅游景点道路交通指引标志设置技术细则》首次统一区域内旅游行业标准;2021年12月《长三角生态绿色一体化发展示范区江南水乡古镇生态文化旅游圈建设三年(2021—2023)行动计划》正式印发,该计划旨在整合长三角生态旅游资源,高质量创建国家级全域旅游示范区。目前,示范区打造古镇生态文

化旅游圈主要采取以下措施:一方面,聚焦江南水乡古镇和吴越文化这两个特色,构建水乡古镇的联动保护和开发一体化的机制;另一方面,积极探索跨区域文化旅游治理体系,形成了由行业主管部门指导,各古镇主管和多元市场主体共同参与的协同治理模式。此外,强化数字思维技术赋能,建立古镇文化旅游数据系统,以提升旅游公共事务的治理和供给效率。

(2) 生态旅游文化圈合作打造的成本—收益比较

古镇生态文化旅游圈的合作成本主要包括生产成本和交易成本:生产成本包含生态文化旅游圈打造过程中,所涉及的基础设施完善、旅游设备建造、自然景观维护等费用;交易费用包括搜集信息、谈判沟通等成本。同时,生态文化旅游圈打造使地方政府获得共同收益,包括经济、政治、社会三个维度。就经济收益而言,一方面,它能够激发各城市旅游发展活力,增加旅游客源,拓展本地旅游市场;另一方面,区域旅游圈具备规模效应,可以形成大范围的联合促销,降低地方政府在旅游品牌策划和运营方面的成本。此外,资源整合也有助于推动复合型旅游产品的创新,提升区域旅游的形象和地位。政治收益表现在一体化生态文化旅游圈的建设促进了区域旅游管理体制的创新,府际合作打破行政分割,促进了区域关系的和谐。社会收益体现在旅游文化圈进一步增进了文化交流,促进了社会稳定,详见表6。

表5 比较利益型合作成本—收益权衡

合 作 成 本	生产成本(C_a)	土地征用成本	项目建设对农田侵占产生土地征用成本
		工程建设成本	工程建设费用及建设人工费用的投入
		环境修复成本	对生态环境破坏修复的成本
	交易成本(C_b)	沟通、谈判、信息交流、制定解决方案等费用	
合 作 收 益	共同收益(R_b)		交通便利,提高运输效率,促进交通运输业发展
		经济收益	激发区域旅游活力,增强对客源吸引力,促进旅游业发展
			改善投资环境,吸引企业入驻,优化产业结构
		政治收益	打破行政分割,转变政府职能和优化政府职责体系
		社会收益	出行便利,促进区域公民交流

表6 共创共享型合作成本—收益权衡

合作成本	生产成本(C_a)	基础设施完善、旅游设备建造、自然景观维护等	
	交易成本(C_b)	搜集信息、谈判沟通,生态旅游政策制定、执行成本	
合作收益	共同收益(R_b)	经济收益	激发旅游活力、增强客源吸引力、扩展旅游市场 规模经济降低旅游品牌策划与运营成本
		政治收益	旅游资源整合提升区域旅游形象和地位 打破行政分割,创新区域旅游管理体制
		社会收益	促进文明交流

四、区域生态治理中不同合作类型的机制

本文所指的合作机制,主要包括合作的驱动力和利益的协商。合作的驱动力在推进长三角区域一体化发展中具有关键的研究价值^[36],因为它不仅是促进生态合作治理的核心,也为实现区域协同发展提供了关键动能。不同生态合作治理类型的内在驱动力有所差异,本文将区域生态合作治理动力分为中央政府调控力、地方政府自然生长力与市场驱动力,这些动力在不同的府际合作类型中发挥着各自的主导作用,共同促进区域生态合作治理。利益的协商,在不同类型的合作中,其表现也有所不同。

(一) 损失盈利型的合作机制

中央政府调控力是损失盈利型合作达成的关键动力。中央政府调控力是指中央政府通过制定跨区域生态政策和法规,采用诸如资金支持和税收政策等手段,鼓励地方政府积极参与区域生态合作治理。中央政府通过向地方政府传递压力,使地方政府产生“不得不为”的紧迫感与约束力^[37];而地方政府在“明确责任—压力倒逼”的发展趋势下,将中央政府传递的压力转为辖区发展的动力^[38]。如太浦河流域跨界水污染危机事件引起中央政府高度重视,中央政府通过设立太湖流域管理局,来统筹上下游规划对接。作为中央政府调控力代表,太湖流域管理局为流域内的各地方政府提供了协商平台,并通过合理制定太浦河水功能分区规划与水资源开发利用规划,调整流域的产业结构和产业布局。此外,太湖流域

管理局通过平衡上下游利益来促进区域生态合作治理:一方面积极引导上游纺织业的产业转型发展,鼓励上游加强水环境保护;另一方面督促下游采取补偿措施,以弥补上游由于保护水环境而损失的发展机会。

损失盈利型生态合作治理初始状态为一方受益、一方受损,因此需依靠完善的利益补偿机制,实现合作的成本—收益均衡。利益补偿机制可以弥补上游政府保护生态环境所带来的经济发展损失与水权减少损失,从而有效化解流域上下游之间的利益冲突^[39]。上下游实施利益补偿机制需遵循“谁超标、谁赔付、谁受益、谁补偿”的原则:首先,综合考虑上游的保护成本和下游的水生态收益,制定相应的补偿标准;其次,以府际交界的水质断面为考核目标,当断面水质超过规定标准时,上游需支付污染赔偿金,反之,若断面水质优于目标水质,上游将获得生态补偿金;最后,通过相互协商,尝试采用多元化的补偿方式,包括经济补偿、技术支持、产业转移等^[40]。利益补偿机制实现了太浦河流域上下游地方政府在水资源保护协作方面的协助。据统计,自2018年以来,太浦河水源地已连续三年(2018—2020)实现水质零异常,且太浦河水资源保护省际协作机制也被纳入《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》之中。

(二) 比较利益型的合作机制

地方政府自然生长力是比较利益型合作达成的主要驱动力。地方政府自然生长力体现为地方政府根据自身地域特点和资源优势,主动寻求区域生态治理合作,是区域生态治理合作的内部

驱动力。各地方政府深谙本地的生态环境、经济状况和社会发展诉求,认为进行合作治理的收益将大于不合作状态下的收益,因此更加积极地参与区域生态合作治理。受属地管理的行政许可制度影响,区域生态工程被分解成多个独立的许可过程,因而缺乏有效的协调机制,府际间的审批标准不一、审批程序繁琐且相互掣肘,给生态工程建设合作设置了障碍。因此区域内各地方政府积极优化政府职责体系,减少合作建设中出现的分歧与摩擦。在东航路—康力大道生态工程建设中,示范区执委会统合上海与苏州的规范与标准,构建一体化审批机制,解决了两地标准不一且相互制约的难题,有效推动生态工程的深入合作。同时,苏沪两地政府逐步推进区域电子政务,以消除行政审批壁垒,通过建立统一的审批受理平台、信息交换平台和对外开放平台,简化审批流程并提高办事效率,促进区域生态工程合作的建设。

比较利益型生态合作治理初期主要面临的是合作主体间收益分配不均的问题,因此需达成利益共识并实现收益均衡,利益谈判机制则是保障地方政府长期合作的关键^[41]。东航路—康力大道生态工程的合作建设,能够促进上海和苏州经济社会发展,使两地都能获得利益。然而,由于行政壁垒和地区间经济社会发展水平差异,两地在合作建设该大桥时,不可避免存在利益分歧、利益互斥甚至利益对抗等问题。利益谈判机制有助于双方实现收益均衡,并保证生产成本公平共担,它不仅是上海和江苏两地政府由不合作转向合作的重要推动力量,还能有效整合双方分散的利益,推动资源的合理配置,从而实现区域生态工程合作的顺利进行。

(三) 共创共享型的合作机制

市场驱动力是激励共创共享型合作达成的根本动因。市场驱动力是指受市场需求和行业竞争的影响,企业持续探索更具盈利潜力的生态产品和服务,由此推动地方企业发展实现规模效应,达成区域生态合作治理的目标。由于区域间的生态资源存在差异,且各地经济发展定位有所

不同,如果各地方政府仅追求短期效益,不顾区域生态环境而盲目开发,不可避免地会给区域旅游业的可持续发展带来阻力。由此区域生态旅游合作显得尤为重要,合作既能够促进要素流动和聚集,又可以实现资源的互补和有效配置,从而产生规模经济效应^[42]。古镇生态文化旅游圈打造了长三角区域共同旅游品牌,为示范区内各地方政府带来了经济和生态效益,并促使各方深度合作。

达成共创共享型生态合作的关键在于确保各合作主体共同创造的经济收益得以互惠共享,因此需建立一个较为公正合理的利益分配机制。利益分配机制的核心在于对所获利益进行合理分配,既包括资源的共享,也包括发展成果的普遍惠泽^[43]。利益分配机制以利益分配和协调为核心,是一个由多种内容组成的有机整体^[44],是共创共享型生态合作治理得以正常运转的规则和制度。示范区在建设古镇生态文化旅游圈时,依据利益分配机制,通过平等对话和协商谈判,满足了各地方政府的合理利益诉求,提高了合作的积极性并建立起长期稳定的区域生态合作治理关系。利益分配机制既能让地方政府达成生态合作治理的目标,还能产生生态合作治理的内生动力,推动生态合作治理的持续发展,详见表7。

五、结语

地方政府长期合作的制度基础是合理的利益激励机制。无论是损失盈利型生态合作治理中的生态补偿机制,比较利益型生态合作治理中的利益谈判机制,还是共创共享型生态合作治理的利益分配机制,都充分体现了地方政府间合作地位平等和利益共享的制度化合作机制。在长三角生态绿色一体化发展进程中,中央政府应当通过引导和协调,构建利益补偿与让渡、利益分配与协调并行的激励机制,真正实现各地方政府共享区域发展成果的“共赢”目标,进一步推动区域一体化发展进程。

在损失盈利型生态合作治理中,合作前地方

表7 不同合作类型合作的机制比较

合作类型	合作案例	案例特点	驱动力	利益协商
损失盈利型	太浦河流域 跨界水污染 治理	1、府际间本地收益差距过大,且产生公共收益 2、地方政府没有主动合作的积极性,需要有强大的 上级政府力量推动	中央政府 调控力	利益补偿
比较利益型	东航路—康 力大道生态 工程建设	1、合作主体主要获得共同收益,且收益较为平等, 但受府际行政束缚,使成本承担有所差异,最 终影响收益均衡 2、地方政府有较强的主动性打破行政审批束缚, 均衡合作收益	地方政府 自然生长力	利益谈判
共创共享型	“古镇生态 文化旅游圈” 打造	1、合作主体主要获得共同收益,其收益平等,府 际合作能够产生更大规模效益 2、市场及政府有强烈的合作意愿,实现收益共创 共享	市场驱动力	利益分配

政府之间存在一方受益一方受损的利益冲突格局。此情景下,中央政府的主导和推动,使利益补偿机制的建立成为必然。该机制通过有效矫正污染的外部性,推动外部成本内部化,从而解决利益冲突、维持社会公平和保障共同利益,实现流域上下游政府的长期合作。

在比较利益型生态合作治理中,合作各主体均享有合作利益,但因地方政府间合作的经济基础、资源要素基础存在差异,导致各主体利益呈现不均衡状态。此时,地方政府自然生长力成为主导推动力量,秉持公平公正和优势互补原则,通过协商谈判,建立成本分担和利益谈判机制,以均衡各方利益,实现了合作共赢的目标。

共创共享型生态合作治理中,市场驱动力成为主导推动力量。市场驱动力不仅是经济增长的催化剂,同时也推动各方参与生态合作,能够应对生态环境问题并实现经济增长。该合作类型的主要目标在于实现区域整体经济利益的最大化,以便协同发展。在这种协作模式下,市场力量激发了各方自发合作和追求共赢的动机,同时,利益分配机制的建立确保了资源和收益的公平分配。通过透明和公正的利益分配方式,各地政府受到激励,从而更加积极参与区域生态治理共同合作。

注释:

- ① “臭鱼堵门”事件:盛泽印染业废水涌入河道,致使王江泾镇的渔民遭受巨大损失,1995年,王江泾镇200多名渔民将死鱼挑至盛泽镇政府。
- ② “零点行动”事件:2001年11月22日凌晨,浙江王江泾一带的300多位村民自筹资金100万元,动用8台推土机、数万只麻袋,自沉28条水泥船,截断麻溪港,以拦阻来自江苏盛泽方向的污水。

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] 孙涛,温雪梅.动态演化视角下区域环境治理的府际合作网络研究——以京津冀大气治理为例[J].中国行政管理,2018(5):83-89.
- [3] 哈耶克.致命的自负[M].冯克利,译.北京:中国社会科学出版社,2000:34-39.
- [4] 席恒,雷晓康.合作收益与公共管理:一个分析框架及其应用[J].中国行政管理,2009(1):109-113.
- [5] JAN K. Governing as governance[M]. London: Sage Publication, 2003: 79-131.
- [6] 唐文玉.权威型合作与民主型合作——合作治理的政治社会学类型分析[J].中共浙江省委党校学报,2011(5):70-75.
- [7] FEIOCK R C. The institutional collective action framework[J]. The Policy Studies Journal, 2013(3): 34-42.

- [8] 邢华. 我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择[J]. 政治学研究, 2014(5): 37-50.
- [9] 吴军. 中国区域旅游合作时空演化特征分析[J]. 旅游学刊, 2007(8): 35-41.
- [10] 陈雯, 孙伟, 袁丰. 长江三角洲区域一体化空间: 合作、分工与差异[M]. 北京: 商务印书馆, 2019: 22-26.
- [11] 陈雯, 杨柳青, 张鹏, 等. 长三角区域合作类型、障碍和治理路径[J]. 城市规划, 2021(3): 15-20.
- [12] 张鹏, 陈雯, 吴加伟, 等. 合作园区类型、合作动力与效应的研究进展与展望[J]. 热带地理, 2020, 40(4): 589-603.
- [13] 张雪. 跨行政区生态治理中地方政府合作动力机制探析[J]. 山东社会科学, 2016(8): 165-169.
- [14] 司林波, 张锦超. 跨行政区生态环境协同治理的动力机制、治理模式与实践情境——基于国家生态治理重点区域典型案例的比较分析[J]. 青海社会科学, 2021(4): 46-59.
- [15] NORRIS D F. Prospects for regional governance under the new regionalism: Economic imperatives versus political impediments[J]. Journal of Urban Affairs, 2001(5): 557-571
- [16] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008: 15-18.
- [17] 蒋成钢, 罗小龙, 王绍博. 陷入困境的跨界区域主义——对江阴靖江跨界合作的重新认识[J]. 现代城市研究, 2018(10): 60-66.
- [18] 王路昊. 区域创新中府际合作的多重逻辑——基于成都经济区八市的话语分析[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2016, 24(4): 72-83.
- [19] 刘鑫, 邓斯嘉, 赖彦钊. 区域创新共同体的府际合作机制及其建设发展对策: 以成渝地区双城经济圈为例[J]. 科技管理研究, 2022, 42(24): 91-100.
- [20] 唐晓阳, 唐溪源. 从政府推动走向市场主导: 海外产业园区的可持续发展路径[J]. 外交评论(外交学院学报), 2019, 36(6): 39-61, 5-6.
- [21] 金利霞, 张虹鸥, 殷江滨, 等. 基于新区域主义的广东省“核心—外围”区域合作治理——以广东顺德清远(英德)经济合作区为例[J]. 经济地理, 2015, 35(4): 19-25.
- [22] 何精华. 府际合作治理: 生成逻辑、理论涵义与政策工具[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2011, 40(6): 41-48.
- [23] 叶建木, 张帆, 熊壮, 等. 省际次区域合作机制有效吗?——空间结构与治理模式的联合调节效应[J]. 中国软科学, 2018(4): 86-101.
- [24] 朱惠斌, 李贵才. 区域联合跨界合作的模式与特征[J]. 国际城市规划, 2015, 30(4): 67-71.
- [25] 席恒, 雷晓康. 公共管理的方法论基础: 从成本收益分析到合作收益分析[J]. 江苏行政学院学报, 2006(4): 87-92.
- [26] 陈雯, 王珏, 孙伟. 基于成本—收益的长三角地方政府的区域合作行为机制案例分析[J]. 地理学报, 2019, 74(2): 312-322.
- [27] 李智超, 李奕霖. 横向合作与纵向干预: 府际合作如何影响环境治理?——基于三城市群的比较研究[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(6): 36-48.
- [28] 周凌一. 纵向干预何以推动地方协作治理?——以长三角区域环境协作治理为例[J]. 公共行政评论, 2020, 13(4): 90-107, 207-208.
- [29] 林雄斌, 杨家文, 李贵才, 等. 跨市轨道交通溢价回收策略与多层级管治: 以珠三角为例[J]. 地理科学, 2016, 36(2): 222-230.
- [30] 杜专家, 杨立华. 如何防止转型期公共政策公共性的流失?——基于四种类型划分的案例比较研究[J]. 公共行政评论, 2021, 14(3): 119-140.
- [31] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013(3): 111-118.
- [32] 王玉明. 城市群环境合作治理中的利益协调[J]. 湖北经济学院学报, 2016, 14(6): 55-61.
- [33] 李齐云, 汤群. 基于生态补偿的横向转移支付制度探讨[J]. 地方财政研究, 2008(12): 35-40.
- [34] 郭斌. 跨区域环境治理中地方政府合作的交易成本分析[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2015, 45(1): 160-165.
- [35] 薛冰, 郭斌. 西部生态环境治理的成本—收益分析——基于政府职能转变的视角[J]. 上海经济研究, 2007(12): 112-114, 122.
- [36] 程建新, 胡定晗, 刘派诚. 重大公共卫生突发事件中企业与政府合作何以可能?——非对称资源依赖条件下的组织间关系动力[J]. 中国行政管理, 2022(3): 136-145.
- [37] 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.
- [38] 丁照攀, 孔繁斌. 寻找中国发展模式的公共行政学视角: 基于地方发展型政府的述论[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(3): 177-187.
- [39] 程常高, 周海炜, 唐彦, 等. 横向生态补偿对流域环境治理的重要性——基于央地协同视角的考察[J]. 中国管理科学, 2023, 31(9): 278-286.

- [40] 杨梦杰, 杨凯, 李根, 等. 博弈视角下跨界河流水资源保护协作机制——以太湖流域太浦河为例[J]. 自然资源学报, 2019, 34(6): 1232-1244.
- [41] 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.
- [42] 郝寿义, 程栋. 长江经济带战略背景的区域合作机制重构[J]. 改革, 2015(3): 65-71.
- [43] 胡锐军. 政治冲突引论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2013: 35-37.
- [44] 田艳平, 冯垒垒. 区域合作、利益共享: 区域协调发展的基础[J]. 学习与实践, 2015(1): 36-43.

Types and drivers of intergovernmental cooperation in regional ecological governance from a cost-benefit perspective: Taking the Yangtze River Delta Zone as an example

MAO Chunmei, YAO Qing

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: The increasingly severe cross-border ecological issues have become one of the main obstacles to regional development. Reforming the local governance model and strengthening intergovernmental cooperation are inevitable choices for promoting regional ecological governance. Interest is the key to driving local government participation in ecological cooperative governance, and as rational decision-makers, local governments' cooperative motivation stems from the expectation that cooperative benefits exceed the anticipated cooperative costs. This study, from a cost-benefit perspective, classifies regional ecological governance's intergovernmental cooperation types into such three types as loss-profit type, comparative interest type, and co-creation and sharing type, and analyzes the cost-benefit characteristics of these three types of cooperation. Drawing on the real-world experiences in the Yangtze River Delta's Ecological Green Integrated Development Demonstration Zone such as water pollution control, ecological engineering construction, and the construction of ecological cultural tourism circles, the analysis reveals differences in motivation of cooperation among different intergovernmental cooperation types in regional ecological governance. The loss-profit type is dominated by central government regulatory power, implementing a benefit compensation mechanism. The comparative interest type is led by local government's inherent growth power, implementing a benefit negotiation mechanism. The co-creation and sharing type is driven by market forces, implementing a benefit distribution mechanism. By analyzing the cost-benefit and behavioral strategies of different ecological cooperative governance types, this study is beneficial to expanding the research perspective on regional intergovernmental cooperation, and providing a reference for establishing a balanced interest mechanism for regional ecological cooperative governance.

Key Words: regional ecological cooperation; intergovernmental cooperation; cost-benefit; types of cooperation; motivation for cooperation

[编辑: 游玉佩]