

地方政府环境协同治理的模式选择：横向、纵向、跨界与混合协同的比较研究

王歆妍

西南民族大学公共管理学院，四川 成都

收稿日期：2025年3月14日；录用日期：2025年3月27日；发布日期：2025年4月30日

摘 要

近年来，随着工业化、城市化进程加速，大气污染、水污染、土壤退化等环境问题加剧，地方政府环境协同治理在日益发展中逐渐呈现出四种模式：横向协同治理模式、纵向协同治理模式、跨界协同治理模式、混合协同治理模式，尽管跨界和混合协同治理模式是当前趋势，但横向协同治理模式和纵向协同治理模式作为跨界协同治理模式和混合治理模式的基础，在实践中的某些场景下这两种基本模式可能更为高效，因此地方政府选择何种模式来解决环境问题成为本文探讨的重点。迄今为止，地方政府对于以上各种模式的选择缺乏系统性比较与探讨，因此本文探讨并比较地方政府环境协同治理的四种模式，最后提出地方政府环境协同治理模式合理选择的优化路径与策略。

关键词

地方政府，环境协同治理，环境协同治理模式

Mode Selection of Local Government Environmental Collaborative Governance: A Comparative Study of Horizontal, Vertical, Cross-Boundary and Hybrid Collaboration

Xinyan Wang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Mar. 14th, 2025; accepted: Mar. 27th, 2025; published: Apr. 30th, 2025

Abstract

In recent years, with the acceleration of industrialization and urbanization and the aggravation of

文章引用：王歆妍. 地方政府环境协同治理的模式选择：横向、纵向、跨界与混合协同的比较研究[J]. 现代管理, 2025, 15(4): 359-369. DOI: 10.12677/mm.2025.154119

environmental problems such as air pollution, water pollution, soil degradation, etc., local governments' collaborative environmental governance has gradually presented four modes in its increasing development: horizontal collaborative governance mode, vertical collaborative governance mode, cross-boundary collaborative governance mode, and hybrid collaborative governance mode, and despite the fact that the cross-boundary and hybrid collaborative governance modes are the current trend, horizontal collaborative governance mode and vertical collaborative governance mode serve as the basis of cross-boundary collaborative governance mode and hybrid collaborative governance mode may be more efficient in certain scenarios in practice, so what kind of scenarios the local government chooses to solve the environmental problems becomes the focus of this paper. So far, there is a lack of systematic comparison and selection basis for local governments' choice of the above modes, so this paper explores and compares the four modes of local governments' collaborative environmental governance, and finally proposes an optimization path for the choice of local governments' collaborative environmental governance modes.

Keywords

Local Government, Collaborative Environmental Governance, Collaborative Environmental Governance Model

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景与意义

1.1. 研究背景

在 20 世纪 80 年代以前, 我国的环境治理主要是由中央政府主导, 地方政府执行中央政策, 地方政府在环境治理中缺乏主动性和协同机制, 治理手段单一, 地方政府治理环境问题主要以依靠行政命令的纵向协同治理模式为主。20 世纪 80 年代至 90 年代, 随着经济快速发展带来的环境压力, 地方政府开始重视环境保护, 同时经济的改革使得地方政府获得了更多的自主权, 环境治理开始了地方分权治理阶段, 地方政府承担环境治理责任, 但各地治理水平不一, 仍然缺乏区域合作。20 世纪 90 年代末至 21 世纪初, 中央政府推动区域协调发展, 地方政府意识到了纵向单一治理的局限性, 开始探索合作机制, 同时跨区域环境问题促使地方政府开始尝试区域间的横向协调治理, 区域合作机制初步形成。21 世纪初, 环境问题复杂化, 单一的政府治理难以有效应对, 逐渐引入社会力量参与环境治理, 地方政府与市场、社会组织等多方合作, 形成多元主体参与的跨界协同治理模式, 环境治理的公众参与度日渐提升。2010 年至今, 中央政府积极推动生态文明建设, 生态文化建设成为国家战略, 地方政府在政策框架下加强区域合作, 引入大数据等技术手段提升治理效率, 在环境治理中更加注重系统性、整体性, 跨区域、跨部门协同治理成为常态。自此, 我国地方政府在环境协同治理中逐渐完善形成了四种常见的协同治理模式: 横向协同治理模式、纵向协同治理模式、跨界协同治理模式、混合协同治理模式。

当前, 随着环境问题越来越严峻和复杂, 污染源多样化, 污染区域扩大, 环境问题交织, 科技挑战下一些新的环境问题出现。环境问题的复杂性和经济性决定着其解决方案的复杂性和重要性。党的二十大报告中提出, 尊重自然、顺应自然、保护自然, 是全面建设社会主义现代化国家的内在要求。在新发展理念引领下, 实现更高水平的区域协调发展还需要增强发展韧性和可持续性, 建立推动区域协调发展的长效机制。高水平的区域协调发展应建立在可持续发展的基础上, 始终坚持生态优先、绿色发展, 不

断提高区域绿色低碳转型发展能力,促进地区人口、经济与资源环境承载能力相适应,实现区域间人口、经济与资源、环境的协调发展[1]。我国经济迈向高质量发展的关键时期,离不开经济增长和生态环境保护的协同并进,地方政府在环境协同治理中需同时兼顾成本与效率,因此,地方政府在环境治理中合理选择环境治理模式变得尤为重要。

1.2. 研究意义

1.2.1. 理论意义

首先,本文通过探讨横向、纵向、跨界、协同四种协同治理模式,明确每种模式的适用场景、优势和局限,完善相关理论框架。通过对四种协同治理模式的比较,揭示不同模式的实践逻辑与模式选择的影响因素,弥补现有研究对协同治理模式选择机制的系统性探讨不足。

其次,本文运用府际理论和多中心治理理论来探讨四种地方政府环境协同治理模式,分析地方政府不同层级间、地方政府间、地方政府与各种社会组织间的角色互动,为府际关系理论与多中心治理理论注入新的思考,可以丰富府际关系理论和多中心治理理论的相关研究,为相关理论提供新的研究视角和思路,同时启发更多学者从不同角度和层面对相关理论进行探索和研究。

1.2.2. 实践意义

首先,通过对四种环境协同治理模式的适用场景、优势和劣势进行比较,可以为地方政府进行环境治理时提供科学的模式选择依据和科学决策工具。建立模式选择的评价框架,帮助地方政府根据制度结构、资源依赖、政府属性和主体间关系,选择最优协同治理模式。

其次,通过优化地方政府对四种环境协同治理模式的选择,可以提升地方政府的环境治理能力,服务国家生态文明战略。总结不同模式的适用场景和优劣势,提出模式选择的影响因素和优化路径,兼顾效率与效益,为地方政府环境协同治理模式的选择提供实践指导,破解协同过程中出现的“合作难”“执行弱”等现实问题,推动地方政府跨层级、跨部门、跨区域环境合作,助力实现“双碳”目标与“美丽中国”建设,回应人民群众对美好生态环境的迫切需求。

最后,研究跨界协同治理模式和混合协同治理模式可以促进环境治理的公众参与。跨界和混合协同模式强调企业、社会组织与公众的参与,可推动环境治理从“政府主导”向“社会共治”的转型,提升治理透明度与公信力。

2. 相关概念和理论基础

2.1. 相关概念

2.1.1. 协同治理

“协同治理”的定义和内涵在不同学者的研究中有所差异。安塞尔和加什(Ansell & Gash)认为“协同治理是”一种治理安排,其中公共机构或非国家行为者直接参与正式的、以共识为导向的、协商的决策过程,旨在制定或执行公共政策,或管理公共项目或资产[2]。其核心特征包括多元主体参与、正式协商过程、共识导向决策、共识目标。埃默森(Emerson)等人将协同治理定义为“公共政策决策和管理的过程和结构,通过跨部门、跨层级的多元主体参与,共同行使权力、制定规则、分配资源,以实现单一组织无法独立完成的公共目标”[3],其模型强调三个维度:系统情形(如权力关系、资源分布)、协作能力(如信任力、领导力)、行动产出(如政策创新、社会资本积累)。约翰·多纳休(John D. Donahue)认为协同治理是“政府与非政府主体(如企业、非营利组织)通过正式协议或非正式网络,共享资源、信息和风险、以解决公共问题的合作模式。”其核心在于公私角色融合、风险共担与利益共享、适应复杂性与不确定性[4]。对此,国内学者俞可平在《治理与善治》中从本土化的视角提出“协同治理”是政府、市场与社会通过制

度化的互动机制,形成资源共享、责任共担的治理网络,以应对公共事务的复杂性和动态性[5],其关键要素包括:主体平等性(去中心化)、规则共识性(协商民主)、目标公共性(公共利益优先)。郁建兴结合中国实践在《从行政推动到内源发展:中国地方政府治理转型研究》中提到协同治理是在党委领导、政府负责的基础上,通过体制内外资源的整合与互动,构建多元主体合作共治的治理格局,尤其适用于跨区域、跨部门的公共问题[6]。郁建兴认为“协同治理”在中国的特殊情形下具有三个特点:党建引领(政治整合功能)、纵向统筹与横向协作结合(如“河长制”）、政策试验与扩散(如“长三角生态绿色一体化发展示范区”）。

本文将“协同治理”的概念定义为:公共部门为实现某一公共管理的目标,公共部门各层级间、公共机构横向各部门间、公共部门与市场、社会力量间等多元主体通过协商、共识、契约等方式形成合作规则、根据具体问题情境动态调整治理策略以解决复杂公共问题。

2.1.2. 环境协同治理模式

结合前文提到的“协同治理”的定义,本文将“环境协同治理模式”定义为地方政府为解决跨区域、跨部门或跨层的复杂环境问题,通过制度化机制整合多元主体(如政府、市场、社会组织、公众等)的资源和行动,形成的具有特定功能、结构及适用场景的合作治理形式。其核心特征包括:1. 问题导向性和公共属性,强调治理目标与问题特征的适配性。2. 主体多元性,打破单一政府主导的环境治理格局,通过横向(同级政府间)、纵向(上下级政府间)、跨界或混合(多模式嵌套)的协作网络整合多方力量。3. 机制协同性,依托正式制度或非正式规则,构建利益协调、信息共享、责任共担的协同机制。4. 动态适应性,根据环境问题的演变、政策目标调整及外部条件变化,灵活调整治理模式的结构与策略。

基于协同主体关系与治理结构,本文将环境协同治理模式划分为四类:横向协同治理模式、纵向协同治理模式、跨界协同治理模式、混合协同治理模式。横向协同治理模式是指同级地方政府(如省与省、市与市)通过平等协商建立合作机制,共同应对跨行政区的环境问题(如流域污染、区域大气联防联控),主体间无行政隶属关系,依赖横向协议与利益协调。纵向协同治理模式是指上下级政府间,如中央与地方,省级与市级通过政策传导、资源分配与监督考核形成的层级化协作,旨在强化环境政策的执行力。主要依托行政权威与科层制结构,强调目标一致性与责任传导。跨界协同治理模式是指突破行政区划、部门职能或领域界限,整合政府、企业、社会组织等多元主体,应对跨区域、跨领域或跨系统的复合型环境问题(如流域生态修复、生物多样性保护),强调整合性与系统性,依赖跨界合作平台(如“河长制”“区域环保联盟”)典型案例如“京津冀生态环境协同治理”。混合协同治理模式的定义为综合运用横向、纵向、跨界协同中的两种或多种模式,通过嵌套或联动机制解决高度复杂的环境问题,如跨省流域生态补偿中的“政府主导 + 市场激励 + 公众参与”,这种模式具有灵活性与复合性,强调机制创新与资源整合,典型案例如“新安江流域生态补偿试点”。

2.2. 理论基础

2.2.1. 府际关系理论

府际关系理论(Intergovernmental Relations Theory)是研究不同层级、不同区域政府之间互动关系的理论,核心关注政府间的权力分配、利益博弈、协作与冲突机制。政府并非单一实体,而是由中央、省、市、县等多层级构成的复杂网络。府际关系理论聚焦于:

纵向关系:上下级政府间的权力配置(如中央集权与地方分权)、政策执行(如“压力型体制”下的任务传导)和资源分配(如财政转移支付)。

横向关系:同级政府间的竞争与合作(如区域间经济竞争、跨省环境治理协议)。

斜向关系:不同层级、不同区域政府间的非对称互动(如某省政府与邻省某市的环境纠纷协调)。

府际关系理论的核心是解释政府间“如何分权、为何冲突、怎样合作”，强调治理效能取决于权力结构、利益协调和制度设计的平衡。在环境治理中，该理论常被用于分析“为何地方政府各自为政”“如何通过制度设计推动协同”等问题。

2.2.2. 多中心治理理论

多中心治理理论(Polycentric Governance Theory)由诺贝尔奖得主埃莉诺·奥斯特罗姆提出，主张通过多个独立但相互关联的决策主体(如政府、企业、社会组织、社区等)共同解决问题，而非依赖单一权威。其核心是去中心化的协作，强调灵活性和适应性[7]。其核心特点有：一、多元参与。政府、市场、社会等多方共同决策，避免“一家独大”。如：环境治理中，政府制定政策、企业减排、公众监督污染，三方协同。二、分散决策。每个主体在自身领域有自主权，能灵活应对本地问题。如：某社区自主制定垃圾分类规则，政府仅提供指导。三、动态协调。主体间通过协商、竞争或互补形成合作，而非固定上下级命令。如：跨省河流治理中，多地政府、环保组织、企业签订协议，动态调整责任。多中心治理认为“人多力量大”，通过多元主体平等参与、分散决策、灵活协作，解决单一政府难以应对的复杂问题(如环境污染、公共资源管理)。

3. 国内外研究现状

目前，学术界对地方政府协同治理的研究存在多种不同的视角和切入点。然而从现有的文献来看地方政府协同治理主要包括四种模式：

第一种模式是横向协同模式。胡春艳等在研究跨区域环境治理如何实现携手共进时提到横向协同治理可以打破“条块分割”状态，实现跨层级、跨系统、跨部门的协同治理。随着区域性公共环境协同治理议题不断涌现，地方政府在跨区域各类的环境治理行动中的横向协同非常重要[8]。横向协同模式主要指地方政府间尤其是地域相邻的地方政府间由于共同的利益问题而产生的协同。通过地方政府间的横向协同治理，可以有效实现地区之间资源的合理配置、产业的合理布局、基础设施的共享以及环境污染的共治等。通过地方政府间的横向协同治理，可以有效实现地区之间资源的合理配置、产业的合理布局、基础设施的共享以及环境污染的共治等。此外，横向协同治理可以打破“条块分割”状态，实现跨层级、跨系统、跨部门的协同治理。但在运用横向府际协同治理模式时也面临了许多问题，如吕志祥在黄河流域水环境的治理中提到的府际协同难以达到共识，府际协同决策难，由于监督问责缺位和评价考核不健全导致的府际协同执行难，关于具体问题的横向协同治理的法律条文的实践操作性不强等[9]。横向协同模式具有平等性，各地方政府在合作中地位平等，不存在上下级关系；灵活性，可以根据具体环境问题快速调整合作策略；互补性，不同地区可以发挥自身优势，共同解决环境问题。

第二种模式是纵向协同模式。纵向协同治理涉及从中央到地方不同层级政府的协同。也就是“等级制模式”，依托政府组织内部自上而下的行政命令及相应的奖惩制度来促进地方的合作[10]。在上世纪90年代初以前，我国大都采用此种模式，由中央政府主导地方的合作。这一模式的优势具有权威性、公正性、信息的全面性、治理外部效应的有效性、社会成本低。在改革初期，由于长期计划集权体制下形成的路径依赖，该模式容易被各方所接受。该模式至今仍有一定的生命力。但其优势的实现有一定的前提条件，即上级政府是完全理性的，拥有完全信息，能够摆脱地方利益集团的干扰，做出合理的政策安排，并拥有绝对的权威，能随时发现下级的阳奉阴违行为进而对之加以惩罚等。但是现实中很难同时具备，上级政府的信息主要来自于下级的填报，下级政府可以将于己不利的信息过滤掉，导致上级的信息失真。同时，上级政府做出的决策安排也不一定全部理性，现实中有些地方之间的利益矛盾恰恰是因为上级制度安排的不合理才产生的。该模式未能有效照顾到地方实际利益需求，地方政府在自身利益最大化的驱使下采取“上有政策，下有对策”的策略，在很大程度上会消解上级政府的努力[11]。陈晓峰在以数字化赋

能协同治理的法治逻辑与路径中提到纵向协同治理的运用需解决政府层级不同、掌握的各类资源差异不同所带来的信息不对称、统筹协调难、治理行动迟缓等问题[12]。

第三种模式是跨界协同模式。跨界协同治理是指地方政府与非政府部门间的跨界协同,产生于单一治理主体在具体操作过程中往往会走入失灵的困境。基层政府与社区、企业、社会组织和公民之间的协同是基层政府治理在体制内有效协同的基础上进行的外向性拓展,属于跨域协同,是对府际协同的有效补充。有利于很好地解决当下复杂化和多样化的社会公共问题[13]。王有强在分享杭州市协同治理的“上城经验”时采用了跨界治理模式,这一模式下,治理领域更加扩大,治理模式更加灵活多样,非政府部门参与更加广泛深入,治理主体的主动性和独立性更强,共享利益、共担风险的合作理念广泛形成,治理主体还可以参与多个治理网络并在它们之间变动。该模式强调政府与非政府部门(如企业、社会组织、公众等)之间的协同合作,共同应对环境治理等公共问题。通过跨界协同,可以充分发挥各方的优势和资源,形成合力,提高治理效果。市场监管、灾害救援和社会管理三个领域的学者们认为,在当前的环境下,政府应当承担起“同辈中的长者”的角色,在协同治理中发挥主导作用。从中可以发现,在容易出现市场失灵、政府失灵和社会失灵的领域,跨界协同治理可以成为一种有效的战略性解决方案[14]。

第四种模式是混合协同模式。混合协同治理模式指的是协同治理的主体既包括同级的两个及以上地方政府,也包括非政府部门。与跨界协同治理模式不同的是,混合协同治理模式本质是纵向、横向与跨界协同的嵌套结构,例如中国的“河长制”同时包含中央环保督察(纵向)、跨省流域协议(横向)与公众参与(跨界)。左其亭在分析黄河下游滩区的治理时利用了多部门、多行业、多层次、多区域、多学科协同,提出一套系统的黄河下游滩区协同治理体系,包括治理目标、指导思想、治理主体、治理客体,治理主体针对多部门、多行业、多层次、多区域、多学科协同治理客体,包括保护开发协同、工程建设协同、金融投资协同、政策制度协同、行政管理协同、文化旅游协同、技术研发协同[15]。在混合协同治理模式下,全社会的资源能够有效地调动并得以整合以应对复杂的环境问题。此外,混合协同还强调多元主体之间的平等协商和通力合作,共同管理社会公共事务,以维护和增进公共利益为目标。提炼环境协同治理的各类模式既是将中国鲜活环境治理实践探索进行理论抽象的必要途径,也是推进区域协调发展和环境治理体系现代化的内在需要。

综上所述,针对环境协同治理的四种模式各具特点,且在我国地方政府在环境协同治理中发挥重要作用。然而,协同模式只是一种公共管理的范式,每一种模式都不是“万能药”和解决问题的终极方案,它只是面临具体情形的一种选择。各类协同模式都有其自身的缺陷,适用于不同的治理情境和治理问题。在实践中,地方政府应根据具体情况选择合适的协同治理模式,以提高治理效果和满足公众需求。因此在面对社会环境问题时,选择适当的协同治理方式将会极大地促进了目标的实现效率。而采用哪种治理模式,取决于区域环境的具体问题以及协同过程中的利益倾向、协同风险、成本等多重因素。但现有学者在进行环境问题的协同治理研究时,对各模式的应用情景、优缺点和影响各模式选择的因素分析较少。因此本文对地方政府环境协同治理的四种模式进行比较分析,分析其模式选择的影响因素,最后提出模式合理选择的优化路径。

4. 地方政府环境协同治理四种模式选择的实践逻辑

4.1. 地方政府环境协同治理四种模式的比较分析

横向协同模式主要指地方政府间尤其是地域相邻的地方政府间由于共同的利益问题而产生的协同。通过地方政府间的横向协同治理,可以有效实现地区之间资源的合理配置、产业的合理布局、基础设施的共享以及环境污染的共治等。横向协同治理模式具有平等性、灵活性、互补性。具体表现为各地方政府在合作中地位平等,不存在上下级关系,可以根据具体环境问题快速调整合作策略,不同地区可以发

挥自身优势，共同解决环境问题。但协调难度大、成本高、合作稳定性不足。各地方政府利益诉求不同，责任划分模糊，容易出现责任推诿现象，缺乏长期稳定的机制保障，合作易受短期利益影响，最终影响治理效果。

纵向协同治理涉及从中央到地方不同层级政府的协同。这种模式依托政府组织内部自上而下的行政命令及相应的奖惩制度来促进地方的合作。在上世纪 90 年代初以前，我国大都采用此种模式，由中央政府主导地方的合作。这种模式具有权威性和信息全面性，上级政府具有绝对权威，能够有效推动政策落实。此外，上级政府能够掌握更全面的信息，做出更合理的决策。但由于信息不对称，上级政府可能对基层实际情况了解不足，导致政策执行偏差。其次，基层自主性受限，下级政府在执行过程中可能缺乏灵活性，难以根据本地实际情况调整策略。最后，如果激励机制设计不合理，也可能导致下级政府积极性不高。

跨界协同治理是指同级地方政府与非政府部门间的跨界协同。这种模式具有资源多样性和灵活性的特点，整合政府与非政府部门的资源，形成合力，且非政府部门的参与使治理模式更加灵活多样。但由于协调难度极大，涉及多个主体和多个领域，协调成本和难度极高。并且，利益平衡困难，不同主体利益诉求差异大，难以达成一致，机制不完善，缺乏成熟的跨界协同治理机制，容易出现合作漏洞。

混合协同治理模式结合了横向协同和跨界协同的特点。混合协同治理与跨界协同治理的区别是：跨界协同治理的主体是同一级政府与多个领域的社会组织之间的合作，而混合协同治理的范围相较于跨界协同治理更大，既涉及纵向多个层次的地方政府，也涉及横向多个政府部门，还涉及政府与非政府部门之间的协同。例如，黄河下游滩区的治理中，提出了多部门、多行业、多层次、多区域、多学科协同的治理体系。该模式可以整合多种治理资源，应对复杂环境问题。同时该模式强调多元主体合作，多元主体之间的平等协商和通力合作。但该模式协同复杂性高，涉及多种协同方式，参与主体众多，沟通成本增加，不同主体的资源禀赋和利益诉求存在差异，利益分配不均衡可能会产生冲突，“搭便车”现象严重降低协同治理的整体效率，由于制度和机制的不完善，新兴的混合治理模式可能因缺乏配套制度和成熟的运行体系，难以发挥其应有的优势，信任机制的缺失，不同主体之间的信任机制难以建立会影响协同治理的效率。此外，劣质示范的负面效应可能通过协同网络扩散，侵蚀整个协同治理体系的正向效能。

Table 1. Comparison of horizontal, vertical, cross-boundary and hybrid collaborative governance models
表 1. 横向、纵向、跨界和混合协同治理模式的比较

模式类型	主体	协同机制	优势	劣势
横向协同治理模式	同层级地方政府	平等合作、协议签订	提高治理效率、促进信任	面临“集体行动困境”
纵向协同治理模式	不同层级政府	政策引导、资源分配	提供政策方向、降低交易成本	层级过多导致效率低下
跨界协同治理模式	多领域、多区域主体	跨领域合作、资源整合	整合多领域资源、形成综合方案	协调难度大、利益冲突
混合协同治理模式	多层次、多领域主体	多层次、多领域合作	发挥各主体优势、优化治理	需要高度制度化和协调

随着环境问题的日益复杂和多样化，单一的协同治理模式难以满足治理需求。地方政府环境协同治理模式逐渐从单一的横向协同、纵向协同或跨界协同模式向混合协同治理模式演变。在一些项目中，最初可能主要采用纵向协同治理模式，由中央政府统一规划和部署，地方政府负责具体实施。随着治理的深入，发现需要地方政府之间的横向协同合作，引入非政府部门的参与，实现多种治理资源的整合和多

元主体的共同参与。传统的协同治理模式相对较为静态和孤立,缺乏对动态变化的适应性和灵活性。随着环境治理实践不断发展,地方政府环境协同治理模式逐渐从静态模式向动态模式演变。动态模式强调协同治理过程中的动态调整和适应性,能够根据环境问题的变化和治理需求的调整,及时优化协同机制和治理策略。地方政府横向协同治理模式、纵向协同治理模式、跨界协同治理模式和混合协同治理模式的主体、协同机制、优势和劣势的比较情况见表1。

4.2. 地方政府环境协同治理模式选择的影响因素分析

府际关系理论关注不同层级政府(纵向)及同级政府间(横向)的互动逻辑与权力配置,其核心在于解释政府间如何通过协作应对复杂治理问题。多中心理论主张通过多个独立但相互关联的决策主体(如政府、企业、社会组织、社区等)共同解决问题,而不是依赖单一权威。其核心是去中心化的协作,强调灵活性和适应性。基于此,本文从制度结构、资源依赖、政策属性、主体间关系四个维度构建分析框架,以此解释横向、纵向、跨界与混合协同治理模式的选择。

4.2.1. 制度结构维度

从制度结构维度来说,影响地方政府环境协同治理的主要因素具体体现在三点:一是权力配置,具体来说中央集权或地方分权体制下的权威分配方式;二是规则约束,正式制度(法律、政策)与非正式制度(传统、惯例)对协作的激励或限制;三是问责机制,纵向垂直问责(如上级考核)与横向社会问责(如公众参与)的平衡性。对于各国政府来说,制度具有刚性约束的作用,在中央集权国家(如中国),纵向协同模式因权力势差与资源集中度成为“默认选项”;而在联邦制国家(如美国),横向协同更依赖州际契约(如《区域温室气体倡议》)。中国京津冀协同发展中的“领导小组+部际联席会议”机制,也体现纵向权威主导下的混合协同治理模式。

4.2.2. 资源依赖维度

协同治理的各个主体间具有资源互补性,协作主体间的资金、技术、信息等资源的互补需求会影响协同治理模式的选择。其次,资源集中度如关键资源(如财政拨款)是否由单一主体(如中央政府)垄断也成为影响地方政府协同治理模式选择的影响因素。除此之外,协作中的谈判、执行与监督成本也是四种模式选择的重要影响因素。具体来说,当地方政府高度依赖中央财政转移支付时,纵向协同成为理性选择;若地方资源自主性强,则更倾向横向协作。欧盟结构基金通过资源分配激励成员国协作,形成“纵向资源激励-横向执行协同”的协同治理模式是一个很好的例子。

4.2.3. 政策属性维度

政策属性如问题边界、公共性强度、政策的模糊性会影响地方政府间的协同治理模式,具体来说问题的地理范围(跨区域、跨层级)与功能范围(单一部门或多部门)、政策目标的公共物品属性(如环境保护 vs 地方产业政策)、目标与手段的清晰程度(技术性政策 vs 价值争议性政策)。技术性强、目标清晰的议题适合纵向协同,价值争议性议题(如生态补偿)需跨界协商,在长三角大气污染治理中,因技术复杂性高,则采用“中央标准设定-地方联合监测”的纵向与横向混合模式。

4.2.4. 主体间关系维度

从主体关系维度来说,一是权力势差,协作主体间的权威不对等性(如中央与地方);二是信任水平,历史合作经验与社会资本积累程度;三是利益共识,目标兼容性与利益分配的可接受性。从主体间关系的动态演化来说,长期协作中信任积累可降低交易成本,可以推动从纵向强制协作转向横向自愿协作,如欧盟成员国从“硬法”到“软法”协作的演变和成渝双城经济圈通过多次合作试验,逐步从中央主导

转向地方自主协同。

4.3. 协同治理模式选择的逻辑解释

1) 横向协同治理资源互补性高,政策问题边界限于同级政府,利益共识强、权力势差小,属于分权化体制,如长三角城市群环境联防联控,依托平级政府间的资源整合与契约化协作。横向协同治理模式强调地方政府之间的平等合作,适合跨区域的环境问题治理,但协调难度较大,需要建立长期稳定的机制来保障合作的持续性。

2) 纵向协同治理资源集中度高(如中央财政主导),政策公共性强(全国性事务),权力势差大,属于集权化体制,如精准扶贫中的“中央统筹-地方执行”,依赖垂直权威与目标考核驱动。纵向协同治理模式依靠上级政府的权威推动,适合需要统一协调和资源调配的场景,但信息不对称和基层自主性受限是其主要问题。

3) 跨界协同治理的问题边界跨越地理或功能领域,资源依赖多元主体,政策模糊性高,属于网络化治理,如流域治理需协调环保、水利、地方政府,依赖跨部门委员会或专项领导小组。跨界协同治理模式引入非政府部门参与,适合复杂多样的社会公共问题治理,但协调难度极大,需要完善的机制来保障合作的有效性。

4) 混合协同治理政策属性复杂(兼具跨层级、跨部门特征,制度环境碎片化,交易成本可控,属于复合型问题,如城市更新涉及中央政策、地方政府、企业与社会组织,需多层次嵌套协作机制。混合协同治理模式综合了多种协同方式的优势,适合复杂的、多主体参与的环境治理问题,但其复杂性和协调难度也更高,需要完善的制度和信任机制来保障其顺利实施。

5. 地方政府环境协同治理模式选择的优化路径

地方政府在环境协同治理中面临多种模式选择,每种模式都有其独特的优势和局限性。为了实现高效、可持续的环境治理目标,地方政府需要根据具体情境灵活选择和优化协同治理模式。

5.1. 建立“三维评估”决策框架

主要从问题属性、资源禀赋、制度环境三个维度来综合评估,明确模式选择优先级。问题属性评估主要通过地理边界、公共性强度来进行分析,具体来说:单一行政区(如城市工业污染)适合采用纵向协同治理模式,如上级监督结合属地执行,跨行政区(如流域污染)适合横向协同或混合协同;强公共性适合采用纵向协同,如中央统筹,地方性公共物品(如垃圾处理)适合横向协同或跨界协同。资源禀赋评估通过资源互补性和资源集中程度来进行:高互补性(如发达地区技术+欠发达地区生态资源)适合横向协同(资源置换协议),低互补性且依赖中央资源适合纵向协同(财政转移支付+专项政策);中央垄断关键资源(如碳排放配额)以纵向协同为主导,地方分散自主(如地方环保基金)以横向协同为先。制度环境评估从权力配置和社会资本水平来进行:强中央集权地区适合纵向或混合协同(中央主导框架+地方协作),地方分权地区适合横向或跨界协同(自主协商);高信任度地区(如长三角)适合横向协同(契约化合作);低信任度地区适合纵向协同(强制约束)结合跨界协同(第三方调解)。

5.2. 构建“动态适配”调整机制

根据治理阶段、外部环境变化灵活切换或组合模式,危机应对期采用纵向协同(上级紧急指挥)结合混合协同,确保快速响应。常态治理期转向横向协同(地方政府间协议)或混合协同(中央监督+地方执行)。若横向协同失效(如地方保护主义),则嵌入纵向问责机制(如环保督察约谈),形成混合压力。若纵向协同僵化(如政策一刀切),则引入跨界社会参与(如公众监督委员会),增强灵活性。

5.3. 完善“差异式制度保障”体系

针对不同地区、问题类型,设计差异化制度工具包。发达地区推行“环境治理积分银行”,允许跨市交易污染治理配额。欠发达地区建立“横向生态补偿基金”(如云南-广东跨省水源保护),由受益方直接补偿治理方。资源匮乏地区中央设立“环境治理专项债”,定向支持地方(如西北防沙固沙项目)。政策执行薄弱地区实施“环保垂直管理+地方考核捆绑”(如县级环保局由省级直管,但治理成效纳入市县政绩)。跨部门问题成立“环境大部制协调办公室”整合部门职能。跨主体问题(如工业园区污染治理)强制企业签署“环境责任联盟协议”,政府提供技术认证与合规奖励。复杂问题场景(如碳中和目标)设计“中央目标分解-地方试点创新-区域市场联动”三级嵌套机制。

5.4. 强化“能力建设与激励相容”

地方政府定期开展“环境协同治理专项培训”,重点培养跨域谈判、资源整合能力。建立“环境治理案例库”,推广最佳实践(如浙江“河长制”经验)。对成功案例给予财政奖励或政策倾斜(如协同治理成效纳入转移支付系数)。对协作不力地区实施“环保一票否决”或区域限批。

6. 结语

在地方政府环境协同治理的过程中,四种模式各有优劣,其选择应根据具体的治理情境和目标进行灵活调整。协同治理模式的选择是制度结构、资源依赖、政策属性与主体间关系四维动态博弈的结果。横向协同依赖平等主体间的资源互补,适合解决区域内地方政府之间的合作问题,纵向协同依托权力势差与资源集中,适用于在层级体系中推动政策落实,跨界协同适合应对跨领域或跨区域的复杂环境问题,混合协同则需平衡多重逻辑,用于需要整合多层次、多领域资源的复杂治理场景。在未来实践中,应进一步探索如何提高地方政府环境协同治理的效率和效果,结合具体案例,进一步验证该框架的解释力与边界条件。

参考文献

- [1] 魏后凯. 学习贯彻党的二十届三中全会精神 实现高质量、全面、可持续的区域协调发展[J]. 国家治理, 2024(16): 3-4.
- [2] Ansell, C. and Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [3] Emerson, K., Nabatchi, T. and Balogh, S. (2011) An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- [4] Donahue, J.D. and Zeckhauser, R.J. (2021) Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton University Press.
- [5] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [6] 郁建兴. 从行政推动到内源发展: 中国地方政府治理转型研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013.
- [7] Ostrom, E. (2010) Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *American Economic Review*, 100, 641-672. <https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641>
- [8] 胡春艳, 周付军. 跨区域环境治理如何实现“携手共进”?——基于多案例的模糊集定性比较分析[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2023, 25(3): 67-76.
- [9] 吕志祥, 邵佳惠. 黄河流域水环境府际横向协同治理机制研究[J]. 河北环境工程学院学报, 2023, 33(5): 14-20.
- [10] 张紧跟. 当代中国地方政府间横向关系协调研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 103.
- [11] 吕丽娜. 区域协同治理: 地方政府合作困境化解的新思路[J]. 学习月刊, 2012(4): 149-151.
- [12] 陈晓峰. 以数字化赋能协同治理的法治逻辑及路径[N]. 民主与法制时报, 2023-02-15(020).

-
- [13] 周定财. 基层社会管理创新中的协同治理研究[D]: [博士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2017.
 - [14] 王有强, 叶岚, 吴国庆. 协同治理——杭州“上城经验” [M]. 北京: 清华大学出版社, 2015.
 - [15] 左其亭. 黄河下游滩区治理的关键问题及协同治理体系构建[J]. 科技导报, 2020, 38(17): 23-32.