

区域治理的差序协同实践

——基于珠三角大气污染联防联控的案例研究

陈子韬 章 抒 吴建南*

【摘要】 中国已在国家战略层面确立了区域发展的整体格局，当前亟待对已有的成功实践进行分析。珠江三角洲（以下简称“珠三角”）大气污染联防联控的案例展现了中国区域治理的差序协同实践，即整体性合作和分散式协调的区域协同治理模式。其中，成员之间呈现出圈层嵌套式的差等网络结构，成员个体遵循多层抱团式的级序行动逻辑。这种实践模式的形成依托于上级政府底线分包的纵向介入机制，以及下级政府抱团提标的横向协商机制，并且这种模式有效地组合了利益和信任两种内在驱动。该研究表明，区域发展战略的深化推进不仅需要考虑区域整体合作，也需要重视以“都市圈”为形式的局部抱团，以“上下联动、久久为功”的思路实现区域协调发展。

【关键词】 区域治理 协同治理 差序格局 珠三角 大气污染

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2022) 05-0105-21

一、引言

在经济全球化的背景下，区域合作和协调发展成为全世界共同追求的发展目标（叶建木等，2018）。以行政区划为基础的传统区域治理模式已经无法适应日益复杂的公共事务治理需求（苏苗罕，2015），如何更好地实现区域内部的协同成为区域治理中亟待解决的问题。中国自党的十八大以来已经基本确立了区域协调发展的整体战略格局（吴建南，2020），京津冀、长三角、珠三角等区域已经率先开展区域治理实践（苏苗罕，2015）。不同于国外的“巨人政府”“多中心主义”“新区域主义”等理论（崔晶，2014；张福磊，2019），中国的区域

* 陈子韬，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生；章抒，上海交通大学国际与公共事务学院硕士；通讯作者：吴建南，上海交通大学国际与公共事务学院院长、教授，中国城市治理研究院常务副院长。感谢匿名评审专家的宝贵意见和建议。

基金项目：国家自然科学基金面上项目（项目编号：72074148）：目标设置、政策执行与综合效果提升——面向中国大陆大气污染防治的实证研究。

治理实践采用了政府为主导、市场与社会共同参与的科层制方式（汪伟全，2012），综合了自上而下和自下而上两个区域建构过程（Li & Wu，2018）。目前，已有一定数量的学者在国外理论基础上对区域治理的机制设计展开论述（邢华，2014；叶建木等，2018；蔡岚，2019；戴亦欣、孙悦，2020；周凌一，2020），然而，少有学者对实践过程进行剖析，导致相关研究在整体上缺少对中国特色实践的经验总结和理论提炼。

《“十四五”规划和2035年远景目标纲要》明确了“深入实施区域协调发展战略”的努力方向，再次强调了“健全区域协调发展体制机制”和“提升区域合作层次和水平”的目标。但是，区域社会、经济、生态环境多方面发展不平衡等问题依然突出，区域治理往往会面临合法性、统一性、公平性、利益博弈等方面的困境（宋妍等，2020），从而阻碍区域协同发展的实现。同时，由于地理空间和发展历史等原因，中国各大区域处于不同的发展阶段，发展水平也有明显差异。发展相对落后的区域在协调发展机制方面建设不足，亟待借鉴京津冀、长三角、珠三角等发展领先区域的成功经验，为形成“两横三纵”城镇化战略格局提供助力。

珠三角是中国经济社会活力最强的区域之一，城市之间有着较高的协同治理水平（赵辰霖、徐菁媛，2020）。珠三角的区域治理实践始于1994年广东省委七届三次全会，在经历长期发展后，形成了相对稳定的模式。2008年国家发改委出台《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》，明确以广东省的广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州、肇庆为珠三角的主体范围。在后续发展中，上述9个城市充分发挥地方政府的自主性，逐步演化为广佛肇（广州、佛山、肇庆）、深莞惠（深圳、东莞、惠州）、珠中江（珠海、中山、江门）三个新型都市圈。大气污染联防联控历来是珠三角区域治理的重要议题，从2002年发布的《改善珠江三角洲空气质素的联合声明》、2005年发布的《珠江三角洲环境保护规划纲要（2004—2020）》，到2010年发布的《广东省珠江三角洲清洁空气行动计划》，大气污染防治的重要性越发突出。虽然大气污染的流动性使得区域合作关系难以稳定形成（锁利铭等，2020），但从2008年开始，珠三角建立了大气污染防治联席会议，并以此为载体，开展了常态化的联防联控（广东省环境保护厅，2010）。此后，珠三角大气污染联防联控取得了良好的效果，自2013年被列为全国大气污染联防联控的重点区域，到2015年起连续4年空气质量达标且保持经济快速增长，并于2018年退出重点区域名单。

珠三角大气污染联防联控是中国区域治理中的一个成功典型，为总结中国区域治理经验提供了实践案例。案例研究在回答“为什么（Why）”或者“怎么样（How）”的问题上具有明显的优势，有助于加深对于特定理论概念或者经验原则的理解（Yin，2018）。文章后续将基于区域治理和协同治理的理论，提出差序协同的概念和框架，进而剖析珠三角大气污染联防联控案例，总结中国区

域治理的特色实践，为区域协调发展战略的深入推进提供参考。

二、文献综述

（一）区域治理理论和实践的发展

区域治理的研究起步于20世纪50年代，主要关注后工业社会 and 城市化成熟阶段中城市空间聚集的发展形态，相关理论在欧洲区域一体化、美国大都市区等实践的推动下，不断发展和完善（袁政，2011）。整体而言，区域治理的理论经历了“巨人政府”“多中心主义”“新区域主义”三个发展阶段（崔晶，2014）。“巨人政府”理论将“国家干预”作为应对区域治理碎片化问题的主要手段，通过成立统一的区域政府，实现对于区域内各地政府的整合，以此应对区域治理中各自为政、资源分配不均的问题，并且此举有助于形成统一的政策体系，实现规模经济的公共服务供给（崔晶，2014）。该理论也被称为“旧区域主义”，因其以效率和公平为价值取向，呈现了较为理想的区域治理状态（Savitch & Vogel, 2009）。然而，“巨人政府”理论却与实践有着明显的脱节，即便在研究此理论较多的美国也未得到推广应用（Kantor, 2008），对其的批判主要包括对多中心体制和市场竞争的忽略、官僚扩张后的低效率、公众认可度低等（袁政，2011）。作为“巨人政府”理论的对立观点，“多中心主义”理论在20世纪80年代逐渐占据主导地位，强调将区域作为一个公共市场，由区域内多个决策中心相互独立地提供公共服务，公民则在其中自由选择（耿云，2015）。该理论主张政府间的有效竞争能够让区域公共服务供给更有效率，通过分权实现的“准市场机制”能够更好地促进区域发展（张福磊，2019）。“多中心主义”理论认为，区域碎片化问题具有一定的合理性，并通过经验证据支撑其市场竞争的观点，但由于忽略了区域治理中的公平问题，该理论在后续实践中也逐渐没落（Savitch & Vogel, 2009）。“新区域主义”在20世纪80年代末得到了快速发展，并成为后续区域治理的主流（Kantor, 2008）。“新区域主义”尝试对于前两个阶段进行突破，在“国家干预”和“市场主导”两个取向之间寻求平衡点，主张通过区域内的协同机制处理区域公共事务（袁政，2011；崔晶，2014）。“新区域主义”汲取了多元学科的内容，以政策网络、新制度主义和协同理论为理论基础，包含网络关系、制度规则、对话协商三个核心要素（耿云，2015）。“新区域主义”以区域内主体的协同关系和机制安排为核心，即便存在概念模糊、未必能够满足实践目标等批判，但也能反映出区域治理理论的主流观点（Savitch & Vogel, 2009）。伴随“新区域主义”理论和实践的发展，区域内部的“次区域合作”逐渐受到关注（Schafran, 2014）。

由于中国制度区别于西方国家，中国区域治理实践具有一定的特殊性（Li &

Wu, 2018)。已有研究在借鉴“新区域主义”等理论的基础上,对中国区域治理实践开展了丰富的研究(崔晶,2014),其中“新区域主义”表现出一定程度的适配性,为中国区域治理实践提供了框架启发(耿云,2015;张福磊,2019)。然而,面对中国发展和转型过程中不断涌现的区域性公共问题,已有的区域治理理论需要被本土化改造,才能更好地适应本土情况,进而发挥其指导实践的价值(袁政,2011)。利益协调是区域治理中的关键内容(汪伟全,2012),协同作为实现利益协调的重要方式(耿云,2015),为区域治理理论本土化提供了切入点。

(二) 区域治理中的协同治理理论

在“新区域主义”的理念引导下,协同治理是当前区域治理理论和实践的核心内容(袁政,2011;全永波,2012)。由于“新区域主义”理论充分汲取了多元学科的知识(耿云,2015),关于协同治理的研究也形成了两个差异明显的视角。

一个是理性选择视角,其代表是 Feiock (2013) 正式提出的制度集体行动框架(后称“ICA 框架”)。该框架于 2000 年左右逐渐成型,早期用于解释美国大都市区中的政府间合作,后逐渐发展成为地方间协同的国际主流分析框架(蔡岚,2019)。该框架认为,区域地方间协同的本质是地方政府之间的集体行动,需要通过协同机制设计来破解协同的横向、纵向和功能性三类困境(Feiock, 2013)。ICA 框架假定区域内公共服务供给方的决策者具有有限理性,其参与协同与否由合作风险和净收益的预期水平决定,判断标准是协同的收益预期能否覆盖预期成本(Kim et al., 2020)。由于 ICA 框架将地方政府间协同视为理性选择的结果(Feiock, 2013),相关研究主要关注成员之间合作关系的成立与否,对于协同类型的探讨较少。ICA 框架为区域治理的协同机制设计提供了选择方案,根据协同机制的强制力由弱到强,依次为嵌入、契约、代理、权威、强制权威四种区域内部协调机制,以及依靠区域外部组织或上级政府的强制权威机制(Feiock, 2009, 2013),地方间协同实践可以组合使用这些机制(Kim et al., 2020)。

另一个是动态系统视角,该视角下的研究主要将协同治理视为复杂动态的多层系统,通过环境和条件、过程和结果、约束因素、信任和承诺等要素,呈现协同治理的环节和阶段(吕志奎,2017),核心的理论基础是 Ansell 和 Gash (2008) 提出的协同治理权变模型以及 Emerson 等 (2012) 提出的协同治理系统整合模型。该视角下的研究具有较强的事实导向,主要采用归纳的思路进行分析。该视角下的研究以协同的动态系统为核心内容(Emerson et al., 2020),将协同(Collaboration)与合作(Cooperation)和协调(Coordination)进行区别,前者强调组织之间在信息和意愿、行动和资源、权利和能力方面的共同性,以

长期稳定的关系为特征；后两者分别强调成员间短期的伙伴关系和目标任务的兼容共识（李婷婷，2018；Mu et al.，2020）。在阶段划分上，协同治理从逻辑上可以抽象出前置条件、具体过程、协同产出三个阶段，但实际表现为非线性的迭代过程（Ansell & Gash，2008）。该视角下的理论揭示出了协同治理的影响因素，包括合作历史、先前关系、相互依赖等前置条件在协同治理开启的作用（Liu et al.，2021），机制设计和催化领导对协同开展的影响（Ansell & Gash，2008），原则参与、共同动机、联合行动对互动水平的影响（Emerson et al.，2020）。其中，时间和信任两个要素在理论和实践上都被认为是协同治理运行机制的核心（Ansell & Gash，2008）。

两个理论视角的理论起点和内容逻辑有所不同，为区域治理中的协同治理提供了不同的解释，其核心差异在于看待协同治理的方式。前者将协同治理视为理性选择的现实表现，重视对于利益动机的剖析，提供了协同机制设计的底层思路；后者将协同治理视为复杂系统的动态过程，基于已有实践，呈现协同过程的迭代环节，归纳出优化协同治理的影响因素。两者呈现出了对区域治理的差异化理解，但同时两者又有着紧密的联系。一方面，两者都关注协同治理中的成员及其网络关系，如个体特征和成员距离（Feiock，2013）、相互依赖性和合作冲突历史（Ansell & Gash，2008）；另一方面，两者在解释实践现象时有一定重叠，如ICA框架亦能够用于解释协同的动态长效（戴亦欣、孙悦，2020），动态系统视角亦关注协同机制的影响（Emerson et al.，2020）。两者各自侧重于协同治理的不同方面，但均在中国情境的研究中得到了较多的应用，相关研究也证明了两者的均适用于分析和指导中国区域治理实践（Yi et al.，2018；蔡岚，2019；戴亦欣、孙悦，2020；Liu et al.，2021）。因此，两者的结合有助于更好地呈现出区域协同治理实践的全貌和内在逻辑。

（三）文献评述

从“巨人政府”理论到“新区域主义”，区域治理的理论和实践已有较好的发展。“新区域主义”作为当前区域治理的主流，将协同治理作为其核心主张（袁政，2011；张福磊，2019），并形成了两个主要视角。一个视角的研究重视协同行为的动机并给出协同机制设计的思路，更关注探究合作关系的建立；另一个视角的研究着重呈现协同过程的迭代环节并提出优化协同治理的影响因素，更强调在合作基础上实现协调的过程。然而，两者在中国实践研究中均表现出较高的适用性，这说明需要对两者进行整合才能相对完整地展现出中国实践的特征。

作为“新区域主义”的另一个理论基础，网络治理理论强调区域治理中成员个体之间的资源和权力的链接关系（耿云，2015）。网络治理与协同治理在概念上有着较大的重合，甚至在研究中也常常交替混用（李婷婷，2018）。但是，两者也存在一定的差异。相对于协同治理而言，网络治理更加强调成员网络特

征的重要性 (Wang & Ran, 2021)。协同治理的两个理论视角即便存在方法论和关注点的差异,但两者的逻辑单元均是协同中的成员个体,并且均以个体行为逻辑作为理解协同治理整体的切入点。同时,在区域治理的研究中,由于地理空间和资源基础的限制,成员网络结构成为协同开展和效果的重要影响因素 (Ansell et al., 2017; 叶建木等, 2018)。因此,成员网络的特征能够成为两个协同治理视角的连接点,使得网络治理理论为两者的整合提供可能。

三、理论建构

(一) 差序协同的基本概念

成员及其构成的网络是协同治理的载体,两个视角的协同治理研究对其均有关关注。ICA 框架认为,成员的偏好分布、异质性、距离是影响地方间协同风险的重要因素 (Feiock, 2013); 动态系统视角研究认为,成员间的相互依赖性和合作历史有助于协同开展 (Ansell & Gash, 2008)。这些成员间的相对属性和互动关系均能够表现在成员间的网络结构上,并影响协同治理 (朱凌, 2019)。一般而言,网络规模大意味着较高的复杂性和不确定性 (Wang & Ran, 2021),导致网络成员间存在非等价的关系和非对称的互动 (Ansell et al., 2017; Ulibarri & Scott, 2017)。同时,大规模网络通常拥有复杂的内部结构,能被视为由小而紧密的子群交叠耦合而成 (李响、严广乐, 2013)。子群中的成员具有相对更高的凝聚力,彼此互动相对紧密,并且具有在特定属性上的高同质性,能够实现一些目标、规则、程序的共享 (孙涛、温雪梅, 2018)。因此,考虑到成员网络结构中子群的存在,每个成员不会对其他成员采取相同的态度和行动模式,而是倾向于选择所在子群的成员开展更为紧密的合作。

在区域治理的实践中,区域成员也会以子群形式参与到区域的整体合作中 (李响、严广乐, 2013),即次区域合作的现象 (叶建木等, 2018; Schafran, 2014)。一方面,由于地理区位和资源禀赋的差异以及行政级别和政策地位的差距,区域内部各地区存在天然的发展差异,整体上的利益需求分歧明显 (汪伟全, 2012)。另一方面,由于地理距离和社会文化分化,成员之间的关系并不完全相同,地理相邻、文化相通的地区之间更易形成合作关系 (Feiock, 2013)。因此,区域内的成员会在保持区域整体合作关系的基础上,与邻近且利益相似的成员开展相对深度的合作。类似于社会网络的子群关系,这种合作模式将整个区域划分为若干个由紧密合作成员构成的圈层,并通过各个圈层内部和圈层之间的互动,实现区域整体的协同治理。从成员个体的角度出发,区域内的协同关系类似于以自身为中心朝外扩散的“同心圆波纹”,对于越靠近中心圈层的成员保持越紧密和深度的合作。

在社会学的研究中,这种类似“同心圆波纹”的社会结构被称为差序格局(童星、瞿华,2010)。差序格局的内容包含两个方面:一是反映为个体社会网络差等结构的“差”,二是强调个体行为或态度级序性的“序”(胡安宁,2018)。由于资源分配体制的历史性影响,差序格局在文化设计和经济引导下逐步演化成为一种体制,并作用于社会层面上的政治经济一体化(童星、瞿华,2010)。因此,区域治理中的差序协同反映为一种协同治理的形式,在其中,区域内所有成员均面向特定区域公共事务和共同目标而形成的集体行动关系,但成员个体会根据与其他成员的亲疏关系,表现出差异化的行动逻辑,即少数成员在目标、规则、程序等方面实现更深度的共享,以此更好地满足自身利益或回应信任关系。差序协同突出了区域治理实践中成员及其关系的天然差异(汪伟全,2012;孙涛、温雪梅,2018),描绘了整体合作中嵌套局部协调的协同治理现象(Schafraan,2014;叶建木等,2018)。差序协同将差序格局的概念引入协同治理中,有助于突出主体间的差别互补且有序的关系特质,并保持主体间网络关系的协同本质(滕玉成、臧文杰,2020)。同时,这也符合协同治理实践中成员关系不等价的现实(Ansell et al.,2017;Ulibarri & Scott,2017),回应了协同治理理论中将权力和资源失衡视为协同障碍的观点(Ansell & Gash,2008;Kim et al.,2020),并有助于回答“协同治理如何在相互依赖关系失衡的客观条件下开展和生效”的问题。

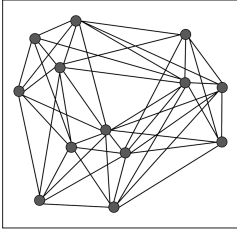
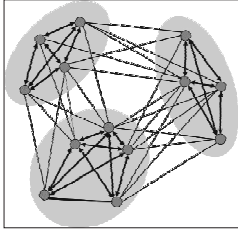
(二) 差序协同的表现形式

差序协同的表现形式为以“圈层”为代表的成员网络,该网络具有“同心圆波纹”的社会结构。在区域治理中,整个区域中的地区能够形成一个完整的网络关系,包含区域中的所有成员(Ansell et al.,2017)。由于区域中的合作密度不一致,整体网络会衍生出“次区域”的局部深度合作,以便更好地实现共性目标或解决共性问题(Schafraan,2014)。差序协同包含了协同概念的不同层次,即合作和协调两个部分(Mu et al.,2020)。一方面,区域治理的差序协同需要涵盖区域内部的所有成员,让各个地方都参与到集体行动中,保持整体层面的全员合作关系;另一方面,差序协同也允许成员根据成员网络的圈层结构,自主形成深度的互动关系,以追求更高层次的共同目标和共识水平。这两个方面分别反映出差序协同在整体和局部的特性,即整体性合作和分散式协调两个核心特点,并可以在结构和行为两个层面得到体现。网络结构和合作行为是探究分析合作网络效果的两个重要切入点(朱凌,2019),两者也对应差序格局在社会结构中的“差”和“序”两大特征(童星、瞿华,2010;胡安宁,2018)。在结构特征方面,差序协同的成员网络具有分布不均的网络密度。根据空间距离和社会经济文化关联,地区之间存在“亲疏远近”的固有关系。这形成了成员网络中耦合叠加的子群体系,在整体上则表现为圈层嵌套式的差等网络结构。

在行动特征方面，差序协同的每个成员与其他成员的互动关系也不是同质的。由于“亲疏远近”的地区间关系，区域治理的成员会以网络结构中的位置作为行动参照，与其他圈层的成员保持基本的合作互动，同时与圈层内部成员的行动表现出更高度的契合，即体现出多层抱团式的级序行动逻辑。

为了更加直观地理解差序协同的表现形式，表1呈现了差序协同与协同治理理想形式的对比。

表1 协同治理与差序协同的理想形式对比

比较内容	协同治理（理想形式）	差序协同
基本形式	集体行动、整体协调	整体性合作、分散式协调
网络结构	强调整体网络的连接性	根据“亲疏远近”划分圈层
行动逻辑	不断取得共识、实现协同目标	整体的基本合作，局部的深度共享
示意图形		

注：示意图形中，框表示协同范围，点表示成员，椭圆底色表示合作圈层，无箭头细线表示基本合作关系，箭头粗线表现紧密合作关系。

资料来源：作者结合相关文献制作。

在基本形式上，理想形式的协同治理表现为成员之间的集体行动（Feiock，2013），并且在合作关系基础上追求协调状态（Mu et al.，2020）。差序协同则对整体性合作和分散式协调进行了区别，不再强调整体协调。在网络结构方面，协同治理更加强调网络的连接性（Emerson et al.，2020），以及网络对外部成员的包容性或排他性（Ansell & Gash，2008），但较少涉及网络结构。差序协同结合了网络治理的观点，以圈层反映出成员关系的异质性和成员网络的子群特征。在行动逻辑上，协同治理强调协同行为以实现成员的共识为导向，并不断向协同目标努力（Ansell & Gash，2008）。差序协同与其逻辑相通，但是能够结合网络结构特征，进一步细化行动逻辑。

（三）差序协同的分析框架

差序协同吸收了网络治理的知识，以网络治理整合了理性选择和动态系统两个视角的协同治理理论。虽然成员网络在一定程度上能够展现出差序协同的特征和表现，但是网络特征需要在合作机制、网络复杂性等因素的共同影响下

才能对治理活动产生影响 (Wang & Ran, 2021)。除了依托于成员网络, 差序协同也受到其他因素的影响, 这些因素在两个协同治理理论视角中均有所涉及。由于协同治理可以理解成成员主体利益不断冲突、妥协、协调的过程 (宋妍等, 2020), 并且协同的开展需要依托协同的体制或机制 (Emerson et al., 2020; Feiock, 2013), 因此面向差序协同实践的分析不仅需要剖析具体协同机制的实现方式, 也需要考虑成员个体的内在驱动, 分析框架如图 1 所示。

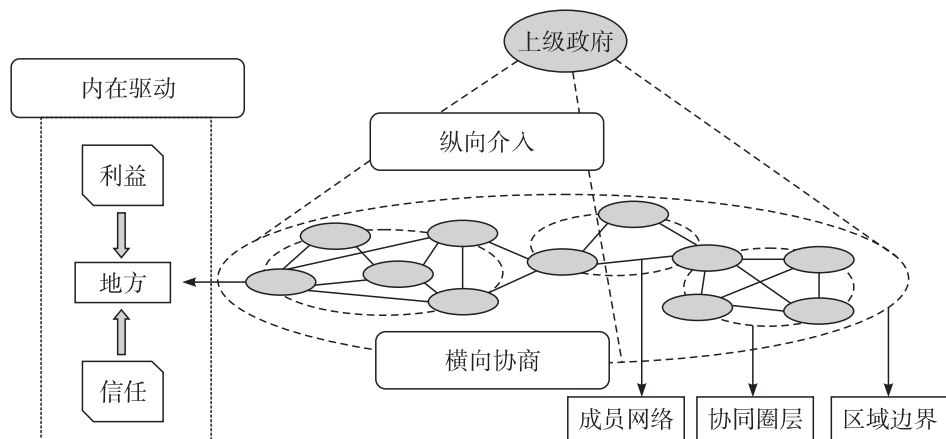


图 1 区域治理差序协同实践的分析框架

资料来源：作者自制。

协同机制主要分为两类, 分别是以地方自主为导向的横向协商机制, 以及由上级权威主导的纵向介入机制 (Feiock, 2013; 汪伟全, 2012; 宋妍等, 2020)。ICA 框架为区域协同提供了嵌入、授权、代理等自主机制, 以及以上级政府动员为代表的强制权威机制 (Feiock, 2013), 并且认为其共同在实践中发挥作用 (Kim et al., 2020)。动态系统视角的协同治理理论强调了成员内部的互动过程, 但也强调“催化领导”的积极作用 (Ansell & Gash, 2008)。在中国的实践中, 地方政府之间会通过会商、行政协议等互动机制, 实现职能性和结构性的整合, 形成横向合作关系 (苏苗罕, 2015)。同时, 在科层政府体系下, 上级政府同样会介入以下级政府为主体的区域治理中, 形成嵌入式治理结构 (邢华, 2014)。中国的区域治理实践受到了自上而下和自下而上两条路径的共同影响 (Li & Wu, 2018; 张衔春等, 2020), 差序协同的实现也需要充分考虑纵向介入和横向协商两个机制。

虽然两个理论视角的核心特征不同, 但两者均强调了个体在协同中的内在驱动。理性选择视角假定协同成员的行为是理性的, 认为利益是协同活动的核心要素, 协同行为的决策取决于特定风险下的预期净收益, 越高的预期净收益, 越容易开展协同 (Feiock, 2013); 动态系统视角立足于对已有实践的归纳, 强

调协同过程是不断构建信任关系，信任是协同活动的推动要素（Ansell & Gash, 2008；Emerson et al.，2020）。对于差序协同的实践而言，利益和信任两者均有可能形成成员协同的内在驱动，并可能在不同的协同阶段中发挥主导作用。

四、案例概况

为了更进一步地探究中国区域治理的差序协同实践，本文采用案例研究方法，对珠三角大气污染联防联控的实践案例进行分析。作为一种实证研究方法，案例研究能够揭示出特定因果的实现机制，并且有助于立足中国实践，构建本土化的理论（蒙克、李朔严，2019）。由于单案例分析的有效性取决于资料的可靠程度，资料收集过程需要重视资料来源的相互补充和验证（Yin，2018）。考虑到资料的可获取性和准确性，本文主要通过公开文本和深度访谈两种来源收集资料。公开文本包括与珠三角大气污染防治相关的政府规范性文件，如区域规划、地方规章、地方间协议等。深度访谈的对象分为三类，涉及中央、省级、地方三个层面，以便信息的交叉验证和互相补充，具体情况见表2。

表2 访谈情况汇总

材料 编号	访谈 时间	访谈 形式	对象身份（匿名处理）	访谈内容	记录字数 （时长）
C2017	2017年 9月	一对一 访谈	中央环保部门大气司 协调处L处长	中央部委对于区域大气 污染联防联控的制度设 计思路及实践参与情况	约1.1万字 （1.5小时）
C2018	2018年 1月	一对一 访谈	中央环保部门大气司 协调处L处长 广东省环保部门大气 环境处D处长	（同上） 珠三角大气污染联防联 控运行及地方间互动的	约0.7万字 （1小时）
P2020	2020年 9月	小规模 座谈会	广东省环保部门环境 监察处X科长 广东省区域大气质量 科学研究中心M所长	实际情况，以及省级层 面对于珠三角大气污染 联防联控的制度设计思 路和实践参与情况	约3.5万字 （4小时）
M2020	2020年 6月	小规模 座谈会	广州市环保部门大气 环境处Z处长及相关 工作人员	广州市在珠三角区域和 都市圈大气污染联防联 控中的参与和互动情况	约1.5万字 （2小时）

注：后文中访谈资料使用“[材料编号_段落编号_访谈对象代号]”的形式进行引用。对于访谈中部分情境性的语言内容，采用“（）”的方式进行插入解释。

资料来源：作者自制。

珠三角大气污染联防联控机制正式建立于 2008 年，以广东省政府主导的珠三角区域大气污染防治联席会议机制为主要载体，逐步融合“广佛肇”“深莞惠”“珠中江”的新型都市圈格局，形成中央政府指导监督、省级政府全局参与、地方政府自主抱团的三层治理格局，具体如图 2 所示。在中央层面，国务院及其下属部委是珠三角大气污染联防联控中的最高权威，生态环境部（原环境保护部）作为环境主管部门，负责监管珠三角大气污染工作，并协调其他部委。在省级层面，广东省政府及其下属部门是联防联控机制中的实际权威，生态环境厅（原环境保护厅）代表省政府主管大气污染联防联控并协调其他部门。在区域层面，2008 年成立的珠三角大气污染防治联席会议（简称“珠三角联席会议”）是联防联控机制的主要载体，包含珠三角 9 个地级市政府，负责区域相关工作的监督协调、定期考核和进展通报。该机制在 2014 年得到升格，由省长作为第一召集人，分管环境的副省长作为第二召集人，生态环境厅仍主持日常工作，联席会议成员包括地级以上政府及相关省级单位的第一负责人。除珠三角联席会议外，区域层面的机制还包括三个都市圈联席会议。

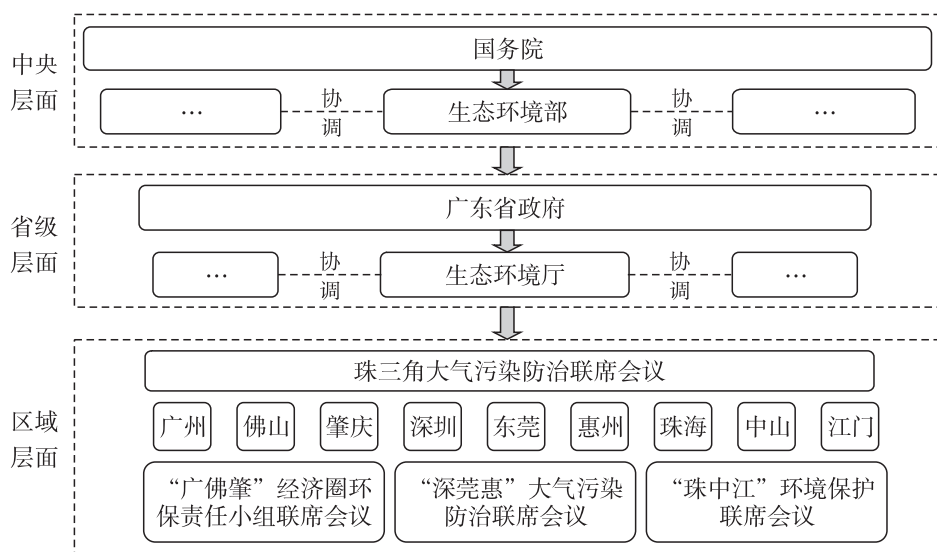


图 2 珠三角大气污染联防联控的制度安排

资料来源：作者自制。

珠三角联席会议的制度安排使得大气污染联防联控工作能够嵌套在科层体系中，并使得以中央层面和省级层面的纵向介入机制与都市圈联席会议的横向协商机制共同发挥作用。大气污染联防联控的协同过程同样具有阶段性，表现为四个周期循环的环节，分别是珠三角联席会议中的集体协商和集体承诺，以及都市圈联席会议中的抱团协商和分层执行（如图 3 所示）。参照区域治理中的

行政发包体制（张衡春等，2020），中央、省级、区域分别在珠三角大气污染联防联控过程中承担发包者、分包者、承包者的角色。

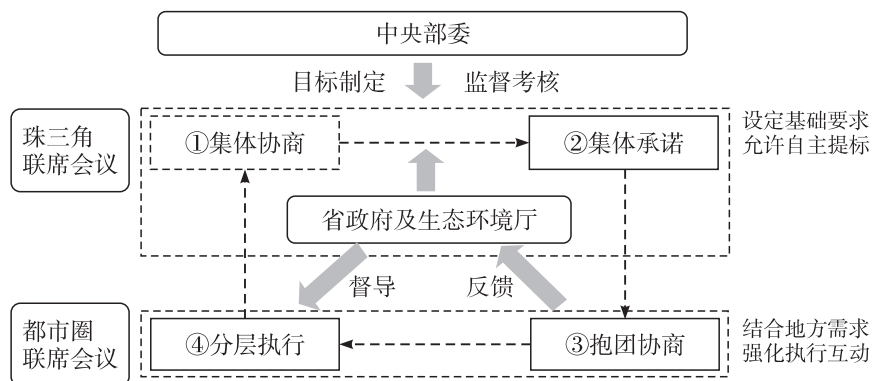


图3 珠三角大气污染联防联控的协同过程

资料来源：作者自制。

五、案例分析

（一）差序协同的结构和行动

珠三角9个城市的行政层级和发展水平具有明显差异，使其能够在保持大气污染联防联控的区域合作关系的基础上，依据“亲疏远近”关系而实现抱团发展，从结构和行动两方面表现出差序协同。

在结构方面，珠三角大气污染联防联控的制度安排具有圈层嵌套式的差等结构特征，其中珠三角联席会议保证了所有成员的全体参与，都市圈联席会议展现出成员网络的圈层属性。珠三角联席会议明确了成员网络的规模范围，同时反映出成员网络关系的基本结构，既包括省级和城市政府之间的纵向关系，也包含城市之间的横向关系。这种网络关系能够使得中国区域治理有效地匹配并嵌入科层体系中，突出中国区域治理的科层制模式特点（汪伟全，2012）。同时，这种结构也有助于实现区域治理中纵向和横向的元治理（Mu et al., 2020），为融合纵向介入和横向协商两种机制提供了可能。除了珠三角联席会议外，都市圈联席会议进一步细化了城市间的横向关系，展现了成员网络中不同圈层的构成。“广佛肇”“深莞惠”“珠中江”都市圈联席会议均由城市自身自主发起和运行，将整个珠三角区域自然地拆分为发展水平不同、空间分布紧密的三个部分。这种城市自我抱团的发展模式以城市的“亲疏远近”关系为基础，使得圈层内的城市的相互依赖性更加突出。

在行动方面，区域内所有成员均遵循同等的基础行动原则，并在此基础上遵循圈层内部的行动共识，表现出与其他圈层成员行动的差异性。虽然9个城市之间存在行政等级的差异，如深圳和广州属于副省级城市，但是其均下属于广东省政府，但在生态环境厅的协调和监督下，9个城市均以省级层面的政策为行动的目标。“我们在省级层面出台之后，全部是统一的尺度，所有的城市都要执行”[P2020_41_D]。同时，地方政府也被允许在省级政策的基础上进行自主探索，并根据自身特征，对相关要求进行适度拓展。“（各城市）可以尝试做一些突破性的东西”[P2020_15_D]，“（城市）可以走得比省里更严，但是省里面统一的尺度是你必须要执行的”[P2020_38_M]。“（城市）我们在落实的基础之上，会细化一些工作，实际上对省的或者国家的要求是有拓展的”[M2020_28_Z]。因此，城市以都市圈联席会议为载体，在圈层内部进行抱团协商，开展更加适合自身实际情况的统一行动。以“广佛肇”为例，三城依据《广佛肇经济圈生态环境保护 and 建设规划（2010—2020年）》建立联防联控机制，设立联络员机制并依托环保部门职能科室作为常设机构开展日常协调工作，同时三城也被纳入珠三角联席会议机制的成员范围内，参与整个区域的联合行动，如亚运会环境保障、黄标车整治等联合行动。“每年我们都会参加这几个城市的会，然后共同推进这些联防联控”[M2020_24_Z]。

综上，珠三角大气污染联防联控在结构和行动两个层面上均具有差序协同的特征，即整体性合作和分散式协调的特征。对都市圈内部而言，成员之间通过协商实现统一行动，达到协同的目标；但对于都市圈外的城市，成员仅会在整体区域治理框架下开展有限合作，目标共识水平低于都市圈内部的城市。这种区域治理的实践符合成员的有限理性假定。一方面，大范围协同容易出现利益不一致、行动不统一的情况，成员出于风险规避的心理，难以实现深层次的共享；另一方面，小范围协同突出了相互依赖性的作用，并且成员之间有着更强烈的共性需求，在合作历史和合作基础的推动下，更易形成深度的共享。珠三角的这种差序协同实践并非是在短期内实现的，而是从2008年机制建立至今，逐步探索演化的结果，其中包含纵向介入和横向协商两个重要机制。

（二）纵向介入：自上而下的底线分包

珠三角大气污染联防联控中包含中央政府和省级政府两个层面的纵向介入，两者分别发挥发包和分包的作用。中央政府是珠三角大气污染联防联控的发包主体，以生态环境部为代表的中央部委联合相关科研机构，给出珠三角大气污染防治的整体方向，包括年度任务、改善指标以及特定期限的长期目标，如大气污染防治行动计划中的细颗粒物浓度下降目标。由于生态环境部工作重心较

多，在珠三角大气污染联防联控中主要发挥监督和指导的作用，不参与直接的管理。“目前80%的（中央环保）精力放在京津冀及周边地区”[C2017_2_L]，“优先（考虑）京津冀”[C2018_20_L]。

在区域层面上，省级政府借助珠三角联席会议进行“集体协商”，将中央发包的任务进行分包，确定珠三角大气污染防治的整体工作方案及每个城市的工作任务。为保证协商效率，广东省政府及其生态环境厅会提前草拟方案，并向各地政府部门征集意见，进而在联席会议时进行协商研讨。“我们第一次出清洁空气行动计划的时候，是2010年，那时候也是亚运会。我们先以省政府的名义，从省层面来出（草案），但我们会充分征集相关部门和相关地市的意见。那个时候因为亚运会，联席会议开得多一些，当时我们分管副省长牵头，各个地市的人都要参加，（我们）把这个方案做成会议材料印发，（同时）还要讨论一些事情”[P2020_34_D]。

在具体协商过程中，城市政府之间的差异对形成集体承诺造成了障碍。一方面，行政级别的差异提高了协商的难度，要求省政府作为更高级的权威进行协调。“这里还有行政架构的问题，其他城市根本协调不动它们（副省级城市）。虽然都是分管环保的副市长，但是他俩是正厅，其他是副厅，很多时候都需要省里面牵头”[P2020_31_D]。另一方面，城市之间的发展水平和产业结构存在差异，导致环保偏好的强异质性，尤其是发展领先城市更加偏好环保议题。“像深圳这种城市，一直很多政策走得比较前，它一直要求我们全省或者我们整个珠三角要跟深圳保持一样的力度”[P2020_14_D]，“我们当时淘汰黄标车的时候，完完全全就是被深圳逼着走”[P2020_16_D]。

省级政府及生态环境厅在集体协商中发挥了“催化领导”的作用，保证了集体承诺的达成。在省级和市级的访谈中，多次出现“领导重视很重要”“领导一重视，大家（协商）都不一样”等类似表述[P2020_24_M, P2020_82_D, P2020_107_D, P2020_111_D, P2020_118_D, P2020_133_X, M2020_8_Z, M2020_32_Z, M2020_42_Z]。省政府及生态环境厅在上级要求和地方需求之间寻求平衡，采用“统一基础标准”的思路，能够在保证实现中央目标的同时，让珠三角所有成员都接受集体行动的要求。“……（清洁空气行动计划）方案更多是放在整个珠三角，9个城市标准要统一，工作进度要统一。我们现在也是（这样做的）……”[P2020_38_M]，“不能说深圳淘汰黄标车，东莞和佛山不淘汰……‘固定动作’（基本政策要求）一定要走完”[P2020_39_M]。

在“分包”任务后，省级政府及生态环境厅仍然会参与到区域治理的实际过程中，但参与方式转变为督导和考核，以此保证“承包”任务的完成。即便达成集体承诺，缺少监督的独立实施过程也可能导致合作产出与计划产出的差

距（赵辰霖、徐菁媛，2020）。珠三角大气污染联防联控的督导机制建立源自2010年的亚运会，以“现场会”或“调度会”为主要形式。“当时借着2010年亚运会的契机，我们印发了一个方案，当时分管的厅领导牵头，到各个地市开现场会。上午开半天会，下午去现场看一看，请相关企业发言……基本开完会后就有效果，要是效果没那么好，我们会报给省领导”[P2020_43_D]。该机制后续得到保留，并转化为常规性督导，“这个调度会现在还有，每年年度的方案或者是三年、五年的方案，都会调度”[P2020_46_D]。同时，珠三角区域内九市的年度落实情况会由生态环境厅进行考核，并形成相关材料，在下一届联席会议上进行汇报和交流。

综上，纵向介入有助于实现区域治理差序协同中的整体性合作，保证所有成员能够参与到区域治理的过程中。在这个过程中，上级政府使用达成底线共识的策略，协调不同的利益需求，即在保证整体区域治理目标实现的前提下，寻找各个城市在利益分配中的最大公约数。同时，上级政府参与到各城市的实际行动中，通过督导和考核的方式，保障整体性合作的关系和集体行动。

（三）横向协商：自下而上的抱团提标

在达成集体承诺的基础上，城市通过横向协商进一步满足各自的需求偏好。上级政府也考虑到地方之间的差异，鼓励此类“自主提标”的行为。这既满足了发展领先城市的强烈环境追求，又控制了相对后发城市的环保负担。以珠三角挥发性有机物的排放标准为例，“不同地市的主导产业不一样，（例如）佛山家具比较多，它希望家具标准松一些，其他标准严一些；可广州变成汽车制造和石化……（各城市）你可以比这个执行得更严，但不能比这个更松”[P2020_41_D]。

由于城市的“亲疏远近”关系，都市圈联席会议成为城市自主抱团协商的主要依托，以确定更符合地方发展需求的防治标准。三个都市圈内部的地理距离相对更近，并且在产业结构等方面相似性较强，更易达成深度的共识。“深圳到东莞开车最近一个小时，到惠州也差不多，所以我们就说深莞惠你们小范围自己画一个小圈子”[P2020_15_D]。“广佛肇当时就有广佛同城，肇庆承接佛山和广州的产业，城市内部有经济层面的联系”[P2020_18_D]。“珠海、中山、江门有它的地理区位，处于珠江口西岸，形成以制造业为主体的发展模式”[P2020_21_M]。从城市自身的角度出发，这种抱团协商也有助于更好地满足自身的需求，因此有着相对较强的动力。“先干好自己的活”[M2020_22_Z]，“大家也都会互相配合想做的工作，因为离很近”[M2020_25_Z]。

通过抱团协商，城市会结合区域的整体要求和自身的个体需要，明确圈层

内部的行动规则。以“深莞惠”都市圈的“黄标车”治理为例，该都市圈较早地开展了相关工作，导致较晚制定的珠三角统一标准不匹配当地的实际需要。因此，“深莞惠”都市圈在珠三角的标准之上进行自主协商，形成了高标准的政策体系，同时为后续珠三角其他城市的“黄标车”治理做出了探索。虽然城市间的抱团协商具有较强的自主性，但是也会自发地邀请上级政府参与协商或者向其汇报结果，以确保抱团行动依然能够符合区域整体的行动框架。“他们（都市圈）参照珠三角做很多事情，我们省厅会去参加和指导，他们定期组织会议。（这些会）都是自发的，（他们）会邀请我们参加。我们有时间会参加一下，没时间他们会自己弄。（他们）还会出会议纪要等一系列东西，也会发给我们”[P2020_26_D]。

综上，在整体性合作的基础上，横向协商能够以自主抱团的形式更好地满足区域内各成员的需求偏好，即分散式协调，以此实现区域治理中发展领先城市和发展落后城市的集体行动。在这个过程中，上级政府以鼓励性策略激发各个城市的自主性，允许相互依赖性相对较强的城市抱团，并且通过有限度的监督，保障了各圈层的行动均不会超出区域治理的整体框架。同时，关系更为亲近的成员之间更易达成目标、规则等方面的共享，在小范围内达成协调的状态。

（四）内在驱动：利益与信任的组合

在珠三角大气污染联防联控的案例中，不仅有各城市参与协同后的获利，也有城市之间基于互动而产生的信任，两者共同推动了区域协同治理。根据作用方式和协同阶段的不同，两类动力也发挥着不同的作用。整体而言，利益决定差序协同的范围和启动，信任促成差序协同的持续和提升，分别是实现整体性合作和分散式协调的关键。

作为协同行为的逻辑起点，利益是差序协同中成员参与协同的驱动力，强调经济理性决定成员对协同行为的态度。一方面，协同成员对于参与协同的正向收益感知为协同行为提供基本动力。在珠三角的大气污染联防联控案例中，大气污染的流动和扩散特性导致只有城市间协同才能取得较好的防治效果。“大家也都会互相配合想做的工作，因为离很近”[M2020_25_Z]。另一方面，协同成员对于不参与协同的负向收益感知能够改善对于协同的意愿。省政府及生态环境厅的介入为协同行为提供强制权威，通过督导、考核等方式强化不参与协同的负向收益感知。“在很多政策的执行上，只要是省里面明确的事情，珠三角这个片区绝对是一起行动”[P2020_139_M]。在利益的驱动下，成员之间能够在区域治理的共性需求方面达成一致，但是由于区域内部发展水平和需求的客观差异，利益仅能够保证成员之间基本的集体行动，但难以实现高水平、深

层次的共识和承诺，即利益能够保证整体性合作，但难以促成协调。

除了利益之外，成员之间的信任作为成员长期互动的结果，也在区域治理过程中发挥推动作用。在整体性合作的基础之上，成员之间的长期互动关系能够不断加深成员之间的相互认知和承诺水平，构筑信任关系，尤其是在成员之间强相互依赖的情况下。珠三角大气污染联防联控的运转不仅依托珠三角联席会议，也需要3个都市圈联席会议的支撑，强调圈层成员的自主行为。“一个是落实总的要求，再一个就是说，我们自己在省的要求之上，自己也有自己的一些工作”[M2020_26_Z]。这些成员之间的相互依赖性更强，以往已有较多的合作，起始信任即处于高水平，并且在持续抱团互动中不断强化，因而能够在都市圈内部达成对于区域治理共性目标的强烈共识，整体上实现分散式协调。如“深莞惠”都市圈相较于珠三角整体更早开展“黄标车”治理，形成了良好的合作基础，因而能够在区域行动方案出台后，通过自主协商，形成更加符合都市圈内部需要的行动共识。

六、结论与启示

本文从网络治理视角出发，整合了区域治理研究中的两个协同治理理论视角，提出了“差序协同”的概念，并分析了基本内涵和表现形式。基于珠三角大气污染联防联控的案例，本文分析了中国区域治理的差序协同实践。研究发现：（1）区域治理的差序协同实践表现出整体性合作和分散式协调的特点，呈现出圈层嵌套式的差等网络结构，个体在其中遵循多层抱团式的级序行动逻辑。（2）差序协同实践包含纵向介入和横向协商两种机制，上级政府的底线分包促成了整体性合作，下级政府的抱团提标有助于实现分散式协调。（3）差序协同实践依托于利益和信任两种内在驱动的组合，前者决定差序协同的范围和启动，后者促成差序协同的持续和提升。

区域协调战略在“十四五”规划中得到再次强调。从差序协同的视角出发，战略的深化推进不仅需要考虑区域的整体合作，也需要考虑以“都市圈”为形式的局部抱团。对于区域协调战略的具体落实，本文基于差序协同的实现机制，给出“上下联动、久久为功”的推进思路，具体如下：（1）发挥上级政府的引导作用，确立区域治理的基本框架。不论是跨省区域或省内区域，上级政府都应在区域治理中根据区域发展的实际情况，以发展规划或行动方案的形式，明确区域治理的基本框架，统一区域治理的基本目标和行动底线。同时，上级政府应当充分发挥在科层体系中的权威地位，动员下级政府充分参与到协同过程中，保证整体性合作的实现。（2）强化下级政府的自主行动，形成区域治理的

局部突破。区域治理基本框架的设计需要充分考虑下级政府的自主性，充分考虑到地方之间发展水平和需求的差异，提供下级政府之间自主构建小规模协商机制、实现小范围统一政策体系的空间。同时，上级政府在实际治理过程中不宜过多干预，应当以监督和指导的方式为地方政府行动提供保障，避免运动式的或消极的区域治理。（3）重视利益信任的有序组合，保持区域治理的长效维持。区域治理的机制设计需要充分考虑到利益和信任两种协同动力的差异化作用，促成区域治理的长期维系。在区域治理的初期，机制设计强调协同的收益性和利益分配的公平性，通过强制动员，保证区域治理的全体参与。在区域治理的成熟阶段，机制设计需要强调成员之间的信任关系，重视成员之间的协商和互动，通过自主协商确立共识，逐步实现协调发展。

本文探讨了区域治理中的差序协同实践，进一步丰富了区域治理的相关理论，将区域内部发展不平衡的现实情况纳入考虑中，通过中国区域治理的典型案列，将区域集体行动困境的解决方案在中国情境下进行了扩展，尝试构建具有中国特色的区域协同治理理论。本文同时回应了协同治理理论中“协同治理如何在相互依赖关系失衡情况下开展”的问题，从以下三个方面拓展了协同治理理论：第一，明确了协同关系在非对称的成员关系中为整体性合作和分散式协调，回应了动态系统视角对于非对称成员关系的关注；第二，发现了纵向介入和横向协商的机制组合是应对权力和资源失衡的有效机制组合，回应了理性选择视角对于特定情境中机制组合研究的不足；第三，辨析了利益和信任在不同协同阶段中的差异化作用，进一步整合了两个理论视角。

本文主要基于珠三角大气污染联防联控的案例进行了总结和分析，对差序协同的内涵和特征进行了探索。相对于已有的协同治理理论，差序协同的概念中蕴含三个新的理论假说：第一，在非对称的网络关系下，协同治理会表现为整体性合作和分散式协调；第二，在非对称的网络关系中，纵向介入能够保障所有成员的共同参与；第三，在所有成员共同参与的基础上，局部抱团的横向协商有助于降低非对称关系带来的整体合作风险，形成分散式协调。上述假设主要从区域整体角度进行分析，未来研究可以继续挖掘区域治理的局部细节，进一步丰富差序协同的内涵。例如，广州、深圳、珠海在各自都市圈中的核心地位和领导力不同，说明局部抱团的横向协商存在不同的实现模式和运行机制，有待进一步挖掘比较；广东省“十四五”规划提出广州、深圳“双城联动”发展新格局，说明核心城市的联合可能成为都市圈融合的重要方式，为探究从差序协同实践到整体协同治理的转化提供了方向。同时，京津冀、长三角、汾渭平原等地的区域协同治理也形成了各自的特色实践，未来研究可以对这些实践予以关注，进一步检验和细化差序协同的实践模式和实现机制。

参考文献

- 蔡岚. (2019). 粤港澳大湾区大气污染联动治理机制研究——制度性集体行动理论的视域. 学术研究, 1: 56 - 63 + 177 - 178.
- Cai, L. (2019). Research on Collaborative Governance Mechanism in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: From the Perspective of Institutional Collective Action. *Academic Research*, 1: 56 - 63 + 177 - 178. (in Chinese)
- 崔晶. (2014). 都市圈地方政府协同治理: 一个文献综述. 重庆社会科学, 4: 11 - 17.
- Cui, J. (2014). Local Government Collaborative Governance in Metropolitan Area: A Review of the Literature. *Chongqing Social Sciences*, 4: 11 - 17. (in Chinese)
- 戴亦欣、孙悦. (2020). 基于制度性集体行动框架的协同机制长效性研究——以京津冀大气污染联防联控机制为例. 公共管理与政策评论, 9(4): 15 - 26.
- Dai, Y. X., & Sun, Y. (2020). A Study on the Long-term Effectiveness of Collaborative Mechanism based on ICA Framework: Using Collaborative Air Pollution Control in Beijing-Tianjin-Hebei as a Case. *Public Administration and Policy Review*, 9(4): 15 - 26. (in Chinese)
- 耿云. (2015). 新区域主义视角下的京津冀都市圈治理结构研究. 城市发展研究, 22(8): 15 - 20.
- Geng, Y. (2015). Study on Governance Structure of Beijing-Tianjin-Hebei Metropolitan in Perspective of New Regionalism Theory. *Urban Development Studies*, 22(8): 15 - 20. (in Chinese)
- 广东省环境保护厅 (2010). 珠三角大气污染治理由分到合. 广东省生态环境厅: http://gdee.gd.gov.cn/hjzl/content/post_2350944.html. 2021年6月21日访问.
- Department of Environmental Protection of Guangdong Province (2010). The Cooperation of Air-pollution Governance in Pearl River Delta. Department of Ecology and Environmental of Guangdong Province: http://gdee.gd.gov.cn/hjzl/content/post_2350944.html. access in 2021 - 6 - 21. (in Chinese)
- 胡安宁. (2018). 差序格局, “差”“序”几何? ——针对差序格局经验测量的一项探索性研究. 社会科学, 1: 64 - 74.
- Hu, A. N. (2018). How Differential Is the Differential Mode of Association? An Empirical Measure. *Journal of Social Sciences*, 1: 64 - 74. (in Chinese)
- 李婷婷. (2018). 协作治理: 国内研究和域外进展综论. 社会主义研究, 3: 131 - 143.
- Li, T. T. (2018). The Research Progress and the Prospective Studies of Collaborative Governance: A Recent Literature Review in this Arena. *Socialism Studies*, 3: 131 - 143. (in Chinese)
- 李响、严广乐. (2013). 区域公共治理合作网络实证分析——以长三角城市群为例. 城市问题, 5: 77 - 83.
- Li, X. & Yan, G. L. (2013). Empirical Analysis to the Collaborative Network for Regional Public Governance: Taking Yangtze River Delta Urban Agglomeration for Example. *Urban Problems*, 5: 77 - 83. (in Chinese)
- 吕志奎. (2017). 通向包容性公共管理: 西方合作治理研究述评. 公共行政评论, 10(2): 156 - 177 + 197.
- Lyu, Z. K. (2017). Literature Review of Western Collaborative Governance Theories. *Journal of Public Administration*, 10(2): 156 - 177 + 197. (in Chinese)
- 蒙克、李朔严. (2019). 公共管理研究中的案例方法: 一个误区和两种传承. 中国行政管理, 9: 89 - 94.
- Meng, K., & Li, S. Y. (2019). Case Study in Public Management Research: One Misunderstanding and Two Tales of Culture. *Chinese Public Administration*, 9: 89 - 94. (in Chinese)
- 全永波. (2012). 基于新区域主义视角的区域合作治理探析. 中国行政管理, 4: 78 - 81.
- Quan, Y. B. (2012). Analysis on Regional Cooperative Governance from the Perspective of New Regionalism. *Chinese Public Administration*, 4: 78 - 81. (in Chinese)
- 宋妍、陈赛、张明. (2020). 地方政府异质性与区域环境合作治理——基于中国式分权的演化博弈分析. 中国管理科学, 28(1): 201 - 211.
- Song, Y., Chen, S. & Zhang, M. (2020). Local Government Heterogeneity and Regional Environmental Cooperation: Evolutionary Game Analysis Based on Chinese Decentralization. *Chinese Journal of Management Science*, 28(1): 201 - 211. (in Chinese)
- 苏苗罕. (2015). 地方政府跨区域合作治理的路径选择. 国家行政学院学报, 5: 57 - 61.
- Su, M. H. (2015). Path Choices of Local Governments in Cross-regional Collaborative Governance. *Journal of*

- Chinese Academy of Governance*, 5: 57 – 61. (in Chinese)
- 孙涛、温雪梅. (2018). 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. *中国行政管理*, 5: 83 – 89.
- Sun, T. & Wen, X. M. (2018). Network Analysis of Regional Environmental Governance under Inter-government Cooperation: An Example of the Regional Air Governance in Beijing-Tianjin-Hebei Area. *Chinese Public Administration*, 5: 83 – 89. (in Chinese)
- 锁利铭、阚艳秋、李雪. (2020). 制度性集体行动、领域差异与府际协作治理. *公共管理与政策评论*, 9(4): 3 – 14.
- Suo, L. M., Yu, Y. Q. & Li, X. (2020). Institutional Collective Action, Cooperation Field Differences and Inter-government Collaborative Governance. *Public Administration and Policy Review*, 9(4): 3 – 14. (in Chinese)
- 童星、瞿华. (2010). 差序格局的结构及其制度关联性. *南京社会科学*, 3: 42 – 48.
- Tong, X., & Qu, H. (2010). The Structure of Differential Mode of Association and Its System Relevance. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 3: 42 – 48. (in Chinese)
- 汪伟全. (2012). 区域合作中地方利益冲突的治理模式：比较与启示. *政治学研究*, 2: 98 – 107.
- Wang, W. Q. (2012). Governance Modes of Local Interest Conflicts in Regional Collaboration: Comparison and Implications. *CASS Journal of Political Science*, 2: 98 – 107. (in Chinese)
- 吴建南. (2020). 以改革创新方法论引领区域协同治理. 探索与争鸣, 10: 5 – 7 + 143.
- Wu, J. N. (2020). Leading Regional Collaborative Governance by the Methodology of Reform and Innovation. *Exploration and Free Views*, 10: 5 – 7 + 143. (in Chinese)
- 邢华. (2014). 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*, 5: 37 – 50.
- Xing, H. (2014). Regional Collaborative Governance Dilemma and the Choice of Hierarchical Embedded Governance Mechanism in China. *CASS Journal of Political Science*, 5: 37 – 50. (in Chinese)
- 叶建木、张帆、熊壮、张权、张超. (2018). 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. *中国软科学*, 4: 86 – 101.
- Ye, J. M., Zhang, F., Xiong, Z., Zhang, Q. & Zhang, C. (2018). Is Cooperation Mechanism in Provincial Sub-Regions Effective? Co-moderating Effects of Spatial Structure and Governance Model. *China Soft Science*, 4: 86 – 101. (in Chinese)
- 袁政. (2011). 新区域主义及其对我国的启示. *政治学研究*, 2: 99 – 107.
- Yuan, Z. (2011). New Regionalism and Its Implications. *CASS Journal of Political Science*, 2: 99 – 107. (in Chinese)
- 张福磊. (2019). 多层次治理框架下的区域空间与制度建构：粤港澳大湾区治理体系研究. *行政论坛*, 26(3): 95 – 102.
- Zhang, F. L. (2019). Regional Space and Institutional Restructure under the Framework of Multiple Governance: Insights into Governance System of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. *Administrative Tribune*, 26(3): 95 – 102. (in Chinese)
- 张街春、栾晓帆、李志刚. (2020). “城市区域”主义下的中国区域治理模式重构——珠三角城际铁路的实证. *地理研究*, 39(3): 483 – 494.
- Zhang, X. C., Luan, X. F., & Li, Z. G. (2020). The Restructuring of Regional Governance under the City Regionalism of China: A Case Study of the Pearl River Delta Intercity Railway. *Geographical Research*, 39(3): 483 – 494. (in Chinese)
- 赵辰霖、徐菁媛. (2020). 粤港澳大湾区一体化下的粤港协同治理——基于三种合作形式的案例比较研究. *公共行政评论*, 13(2): 58 – 75 + 195 – 196.
- Zhao, C. L., & Xu, J. Y. (2020). Collaborative Governance Between Hong Kong and the Mainland: A Comparative Case Study on the Three Forms of Cross-Border Governance. *Journal of Public Administration*, 13(2): 58 – 75 + 195 – 196. (in Chinese)
- 周凌一. (2020). 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. *公共行政评论*, 13(4): 90 – 107 + 207 – 208.
- Zhou, L. Y. (2020). How Does Hierarchical Intervention Affect Collaborative Governance in China? A Case Study of Environmental Collaboration in Yangtze River Delta Region. *Journal of Public Administration*, 13(4): 90 – 107 +

- 207 – 208. (in Chinese)
- 朱凌. (2019). 合作网络与绩效管理: 公共管理实证研究中的应用及理论展望. *公共管理与政策评论*, 8(1): 3 – 19.
- Zhu, L. (2019). Collaborative Networks and Performance Management: Applications in Empirical Public Management Studies and Future Research Agenda. *Public Administration and Policy Review*, 8(1): 3 – 19. (in Chinese)
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4): 543 – 571.
- Ansell, C., Lundin, M., & Öberg, P. (2017). How Learning Aggregates: A Social Network Analysis of Learning Between Swedish Municipalities. *Local Government Studies*, 43(6): 903 – 926.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1): 1 – 29.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3): 356 – 377.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 41(3): 397 – 425.
- Kantor P. (2008). Varieties of City Regionalism and the Quest for Political Cooperation: A Comparative Perspective. *Urban Research & Practice*, 1(2): 111 – 129.
- Kim, S. Y., Swann, W. L., Weible, C. M., Bolognesi, T., et al. (2020). Updating the Institutional Collective Action Framework. *Policy Studies Journal*, 2022, 50(1): 9 – 34.
- Li, Y., & Wu, F. (2018). Understanding City-Regionalism in China: Regional Cooperation in the Yangtze River Delta. *Regional Studies*, 52(3): 313 – 324.
- Liu, Y., Wu, J., Yi, H., & Wen, J. (2021). Under What Conditions Do Governments Collaborate? A Qualitative Comparative Analysis of Air Pollution Control in China. *Public Management Review*, 23(11): 1664 – 1682.
- Mu, R., de Jong, M., & Koppenjan, J. (2019). Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China. *Public Management Review*, 21(4): 581 – 605.
- Savitch, H., & Vogel, R. K. (2009). Regionalism and Urban Politics. In Davies, J. S., Imbroscio, D. L. (Eds), *Theories of urban politics*, London: SAGE Publications.
- Schafraan, A. (2014). Rethinking Mega-Regions: Sub-Regional Politics in a Fragmented Metropolis. *Regional Studies*, 48(4): 587 – 602.
- Ulibarri, N., & Scott, T. A. (2017). Linking Network Structure to Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(1): 163 – 181.
- Wang, H., & Ran, B. (2021). Network Governance and Collaborative Governance: A Thematic Analysis on Their Similarities, Differences, and Entanglements. *Public Management Review*, 1 – 25. doi:10.1080/14719037.2021.2011389
- Yi, H., Suo, L., Shen, R., Zhang, J., Ramaswami, A., & Feiock, R. C. (2018). Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability. *Public Administration Review*, 78(4): 556 – 566.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods (6th ed.)*. CA: Sage.

责任编辑: 叶 林