

# 情境转向、协议工具与行动者网络 —— 荷兰西南三角洲的适应性跨界治理

Scenario Shifts, Agreement Tools and Actor Networks:  
Adaptive Practice of Cross-border Governance in the Southwest Delta of the Netherlands

苏冬 刘健  
Su Dong, Liu Jian

**摘要 :** 位于莱茵、默兹、斯海尔德河下游交汇处的荷兰西南三角洲地区承担着洪水防御、淡水供应、空间利用等多重任务,复杂的行政跨界状态使其流域管理颇具挑战,被认为是“跨界治理实验室”。近年来,该地区作为荷兰“国家三角洲计划”中的特定战略分区,提出“努力在2050年前成为世界上第一个具有气候适应能力的地区”的雄心目标,并为此不断深化跨界治理探索。本文将多元治理观嵌入跨界区域,从治理情境、治理工具和治理网络三个维度,分析荷兰西南三角洲跨界流域治理的治理情境变化及其话语转向与决策模式转变的适应逻辑;探究其协议工具运用和行动者网络构建的最新实践;总结其面向气候变化和水资源管理的跨界治理经验;并着眼于我国现代化跨界治理实践及其理论化诉求,提出基于复杂治理情境认知进行“图景共筑”,提升区域协议工具的规范度和长效执行力,扩大网络治理并发挥行动者在跨界治理网络中的转译能力三个方面的启示和建议。

**Abstract:** The Southwest Delta of the Netherlands, standing at the confluence of the Rhine, Meuse and Scheldt rivers, is considered as a “laboratory” for cross-border governance, because of its multiple tasks in flooding control, water supply and spatial planning and its complex transboundary status, both of which make its watershed management quite challenging. In recent years, as a specific policy zone of the Dutch National Delta Program, it has continued its explorations in cross-border governance, targeting at the ambitious goal of “becoming the world’s first climate-resilient region by 2050”. Adopting the idea of pluralistic governance and the perspectives of governance scenarios, governance tools and governance networks, this paper analyzes the shifts of this transboundary region’s governance scenarios and the corresponding adaptation of its discourses and decisions, and summarizes its latest expertise in the application of protocols and the construction of actor networks. Based on the Dutch experience of cross-border governance of climate change and water management and in view of China’s practice and theorization of cross-border governance, this paper puts forward the following suggestions: promoting “spatial image building” based on the understanding of complex governance scenarios; enhancing the regulative authority and long-term implementation of regional agreement tools; expanding the network governance and strengthening the translational capacity of actors.

**关键词 :** 治理情境; 行政协议; 行动者网络; 荷兰; 西南三角洲

**Keywords:** Governance Scenario; Administrative Agreement; Actor Network;  
The Netherlands; The Southwest Delta

住房和城乡建设部软科学研究项目 (2022-R-032), 国家自然科学基金面上项目 (52278067)

**作者 :** 苏冬, 清华大学建筑学院, 博士; 浙江大学学生职业发展培训中心, 讲师。  
13702195508@163.com  
刘健 (通信作者), 博士, 清华大学建筑学院副院长, 教授, 博士生导师。  
liujian@tsinghua.edu.cn

## 引言

荷兰作为低地国家,有近1/3的领土海拔低于海平面,26%的地区易受洪水侵扰,一半以上的领土和人口、2/3的经济活动面临洪涝灾害威胁<sup>[1]</sup>,因此水资源管理始终是关系荷兰国家安全的议题。这使得荷兰高度城市化的三角洲地区面临双重复杂性:一方面,作为河流和海洋的交汇处,需要对随时变化的河水流量和水质等自然属性进行动态应对;另一方面,作为经济、政治、文化和社会生活多重条件影响下的城市化空间,需要不断探寻适宜的可持续发展模式和政策战略。位于莱茵、默兹、斯海尔德河下游交汇处的西南三角洲地区(ZWD: the Zuidwestelijke Delta)覆盖了荷兰3个省、14个市和3个水务局的管辖边界,以及邻国比利时安特卫普的市政范围(图1),不仅面临着洪水防御、淡水供应和空间利用等多重任务,复杂的跨界特性也使其流域管理颇具挑战性,从而成为荷兰跨界治理的典型实例。

自1953年严重洪水事件后,为确保西南三角洲的安全与发展,荷兰开始了漫长的流域治理实践。21世纪初以来,继经济扩张、政治、生态、文化和空间的可持续发展,气候变化和能源转型成为推动区域治理情境转向的新要素<sup>[2-3]</sup>。西南三角洲作为荷兰“国家三角洲计划”(Nationaal Deltaprogramma)中的特定战略分区和三角洲流域水资源管理的重要分区,承担着洪

水防御、环境保护、城市与港口经济发展、能源布局等多重任务<sup>[4]</sup>，创造条件以适应不断变化的自然和社会环境成为其空间治理的关键<sup>[2]</sup>。在2020年发布的《西南三角洲议程2050》中，中央政府、地方政府、居民、社会团体、智库机构和企业家共同制定了该地区的发展任务，提出了“努力在2050年前成为世界上第一个具有气候适应能力的地区”的雄心目标。随着近年来带动区域繁荣与经济发展的一系列跨界治理行动的实施，西南三角洲被越来越多的学者认为是“跨界治理实验室”<sup>[2,5]</sup>，是观察和探索适应性协同治理的适宜空间。因此，本文尝试从治理视角探究荷兰西南三角洲地区在面向气候变化和水资源管理挑战中的跨界治理流变与最新方法，以期我国的跨界治理实践及其理论化诉求提供有益启示。

## 1 研究视角：将多元治理观嵌入跨界区域

在同一个跨界空间中，相关各方的差异化目标及其各项决策会对彼此产生直接影响，这意味着跨界空间治理相比其他治理有着更加强烈的协调与合作需求<sup>[6-8]</sup>。从治理视角看，治理目标的选择确定取决于某一历史断面的特定治理情境；治理目标的实施路径有赖于能够整合分散的资源要素的治理工具；治理目标的实现程度则依托于具有主体依赖度和关系联结性的治理网络。本文基于多元治理观，以情境、工具和网络三个治理要素为切入点，分析荷兰西南三角洲的跨界治理路径（图2）。

### 1.1 治理情境

情境性是政策科学三大基本属性之一，关注现实场景对治理模式选择的影响<sup>[9]</sup>。情境效应对解释真实世界运行的客

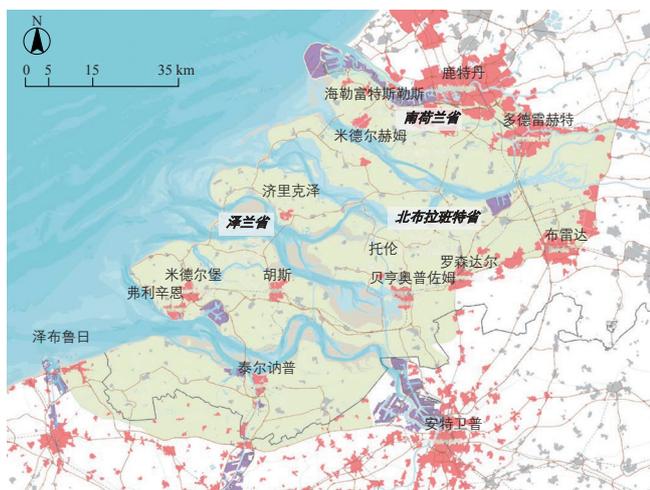


图1 荷兰西南三角洲的跨界区位  
资料来源：作者根据《西南三角洲地区议程2050》(Gebiedsagenda Zuidwestelijke Delta 2050) (www.zwdelta.nl/strategie/gebiedsagenda-zuidwestelijke-delta-2050) 改绘

观规律有重要作用。治理情境指治理行为背后存在或发生的复杂环境，治理模式对治理情境的适应性是治理目标能否有效设置的重要前提<sup>[9-10]</sup>。对国际案例研究来说，一切治理经验离开特定的治理情境皆为空谈。因此，在荷兰跨界治理的相关研究中引入各阶段的治理情境实为必要。元治理倡导者、荷兰学者穆尔曼(Louis Meuleman)认为，面向可持续发展的治理关键是根据不同的治理情境匹配适当的治理模式，并对相应的治理工具进行组合运用<sup>[11]</sup>。由于治理模式只能随着时间的推移而被识别<sup>[12]</sup>，因此具有历时性特征的单一案例分析对识别一定治理情境下的治理模式转向较为适合。本文将治理情境作为着重分析的第一治理要素。

### 1.2 治理工具

治理工具是制度体系的组织方法和技术工具，包括决策、规划、实施、协调分工、监督评估、应用技术等，是制度执行主体可以掌握的权力手段<sup>[13]</sup>，在自上而下、自下而上以及纵横协调中发挥着重要作用。如何恰当选择和应用强制性治理工具(如规制处罚、协议契约、绩效管理、预算)和柔性治理工具(如信任和价值观念)等，以及如何使这些治理工具发挥作用，是治理研究的关键环节，故本文将此作为着重分析的第二治理要素。

### 1.3 治理网络

治理结构网络化是现代治理的主要特征之一<sup>[14]</sup>，有关网络化治理范式的若干理论均突出了对网络中的行动者以及行动者之间利益关系的协调<sup>[15]</sup>。鉴于行政边界本身的内生社会与政治含义，跨界空间作为跨越行政边界的区域，带有浓烈的社会与政治属性，离不开对行动者及其关系的探讨。以跨界行动者为节点，以跨界关系为节点间的联结，即可构建一个跨界社会网络。国内外学者越来越多地将政策科学框架和社会网络方法与三角洲的物理运作系统框架结合起来<sup>[6,12,16,17]</sup>，例如社会学家拉图尔(Bruno Latour)提出了行动者网络理

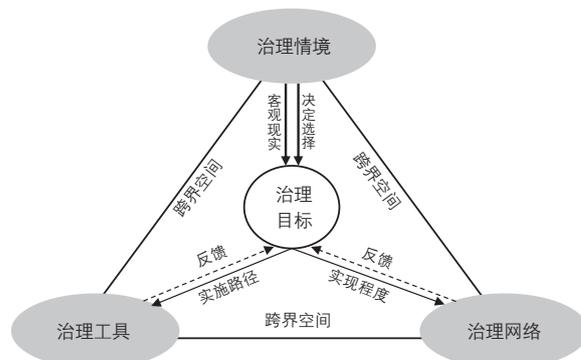


图2 “情境—工具—网络”治理要素分析

论 (ANT: Actor Network-Theory), 提倡通过追踪各种不确定性来“展现社会”, 跟随行动者去解决由不确定性造成的争论, 并“承继处理办法”, 将社会重组为一个“共同世界”(common world)<sup>[18]</sup>, 该理论为三角洲的跨界治理网络构建提供了社会学视角。治理网络将作为本文着重分析的第三个治理要素。

本文遵循元治理理论的基本逻辑<sup>[19]</sup>, 即面向转型发展的治理情境, 治理模式——包括治理工具与治理网络在内的治理策略组合——会反复调整, 从“情境—工具—网络”三个治理要素出发, 对西南三角洲进行历时性案例研究, 分析和识别荷兰在不同治理情境下的治理模式转向。

## 2 西南三角洲跨界治理情境转向

### 2.1 治理情境与话语转向

1953年的特大洪灾是荷兰治水历程的重要起点。此后, 自然灾害的反复发生和社会背景的不断变化, 推动着西南三角洲治理情境和话语的转向(图3)。

#### 2.1.1 特大灾害后开始“与水抗争”

1953年, 一场风暴潮席卷西北欧陆, 导致此片区域遭遇了自1570年来最严重的特大洪水<sup>[20]</sup>, 北海周围国家的沿海低洼地区被淹没, 特别是荷兰西南三角洲地区。荷兰1/3国土位于海平面以下, 因此在这场风暴潮中损失惨重, 超过1800人丧生, 20万hm<sup>2</sup>土地被淹, 基础设施遭到灾难性破坏<sup>①</sup>。这场历史性的自然灾害成为荷兰战后国土开发的重大

转折点, 使得荷兰在保障国家安全和经济社会发展的治理情境下, 开始了“与水抗争”的治理实践。

1957年, 荷兰开始实施三角洲规划(Delta Plan), 西南三角洲进入了规划1.0阶段<sup>[5]</sup>。此阶段的规划明确设置了目标, 并在跨界空间内规划了大量水安全基础设施项目。1960年, 荷兰政府颁布第一份空间规划报告, 强调国家将关注人口分布问题。此时, 兰斯塔德地区的住房已高度短缺, 以鹿特丹为代表的港口城市迅速发展, 一系列以项目建设为中心的三角洲工程带动了西南三角洲的人口增长、经济发展和空间建设。

#### 2.1.2 公民意识崛起后“与水抗争”受阻

1969年东斯海尔德第一个人工岛的开发建设, 对当地水体环境和水产行业造成了负面影响, 引发了包括渔业代表、牡蛎养殖者、虾商和环保主义者等各利益团体的联合抵制。1974年7月, 东斯海尔德大坝工程被搁置<sup>[3-5]</sup>。事实上, 与多数西方发达国家一样, 从1970年代起, 荷兰社会对自然环境的关注与日俱增, 环保意识日渐高涨, 公民在空间规划领域的意识逐渐崛起<sup>[19]</sup>, 自下而上的环境运动由此发展, 从前以应对自然灾害为目标的大规模水利工程开发建设开始受阻。

#### 2.1.3 气候变化与环境认识推动“与水合作”

20世纪末的荷兰, 大坝、水闸、防洪堤、淡水盆地等一系列三角洲工程的建设使得海岸线缩短了数百公里<sup>[5]</sup>, 再次

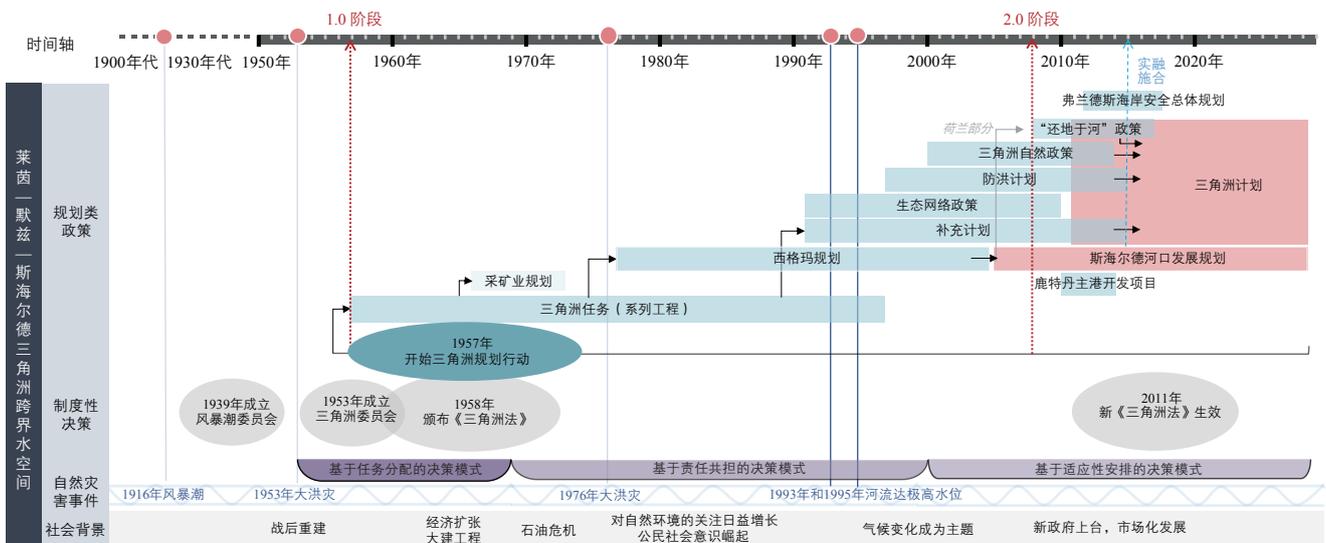


图3 西南三角洲的跨界空间治理情境及其话语转向

① 数据来源于荷兰洪水博物馆 (ntr.nl)。

发生洪水的概率显著降低，但与此同时，气候变化带来了新的挑战——冰盖融化速度加快，海平面持续上升，干旱期时间更长，短时降雨更加强烈。由此，人与自然和谐共生，提升物质空间的气候适应性，开始成为新的治理情境，治理理念也从“对抗现代社会来保护自然”变为“与现代社会一起提升自然”<sup>①</sup>——主张更好地利用自然环境，既为自然的动态演变过程提供足够的空间，也为人类的生活环境争取更大的话语权<sup>[21]</sup>。2008年，西南三角洲进入规划2.0阶段<sup>[5]</sup>，以保障防洪安全作为单一目标，旨在促进荷兰经济、环境和社会的全面复兴，国家推动规划语境从“与水抗争”转向“与水合作”，从“防御洪水侵蚀人类空间”转向“还地于河”（Ruimte voor de rivieren）<sup>②</sup>。

为提高三角洲的韧性和适应性，荷兰国家水务局和各省、市、地区水务局结成合作伙伴，联合开展综合水资源管理，强调跨界合作，以提升三角洲的整体空间质量。从2002年成立西南三角洲委员会开始，西南三角洲不断重新考虑合作形式，从而将国家的水务任务与区域综合发展结合起来<sup>[22]</sup>。《2015年国家三角洲计划》（Nationaal Deltaprogramma 2015）中首次制定“首选战略”（De voorkeursstrategieën），明确了包含西南三角洲在内的七个战略分区的各自不同的洪水风险管理、淡水和空间适应等任务以及年度实施计划，将空间规划与水管理结合，促使空间设计师与土木工程师在同一框架下开展工作，聚合了政策制定者、利益相关者和专家群体等，通过区域联盟建设、知识学习等方式一起开展跨学科决策<sup>[16]</sup>。

## 2.2 决策模式与治理情境的适配

由于水环境往往跨越不同类型的界限，包括水体和山脉的自然和地理界限，各级地方的行政界限和政府部门的体制界限，以及社会群体和经济实体之间的社会界限，因此行动者往往要使用多样化的决策模式来应对生态系统的动态性和社会系统的复杂性<sup>[17]</sup>。在不同治理情境的转向过程中，西南三角洲形成了三类差异化的决策模式。

### 2.2.1 基于任务分配的决策模式

这种决策模式盛行于1950年代—1960年代。20世纪以来，荷兰国家水务局在二战后的全面重建中发挥了重要作用，成为1953年洪灾后进行灾后重建和第一版三角洲规划的主导者；相比之下，地区水务委员会在三角洲规划决策中几乎

没有发挥作用<sup>[5]</sup>。由于项目管理的组织边界判断严密，各种利益相关者之间没有非正式互动和知识交流<sup>[16]</sup>，因此在此时期，决策模式的特点是根据原有的科层化模式进行工程任务分配，这使得科层化决策模式得到强化，跨界三角洲治理逐渐僵化，公众批评此起彼伏。

### 2.2.2 基于责任共担的决策模式

该模式盛行于1970年代—21世纪初。由于社会对三角洲工程的抗议日益加剧，且石油危机导致经济大幅下滑，加之民主呼声和公民意识的觉醒，人们开始越来越多地关注自然、水质和文化的发展。1990年代—21世纪初，中央政府将许多责任下放至省、市两级政府以及地区水务局，激发了市场在空间领域的作用。然而，区域的重要性虽得到认识，但跨界尺度上没有绝对权威的主体和产权所有者，这导致中央政府在气候变化、洪水风险和空间规划方面的责任超越了行政界线。换言之，缺乏明确的机构承担具体的责任，成为此阶段的最大问题<sup>[3]</sup>。结果就是，由于责任被分散到各个主体，国家资源投入减少，分散化的权力和责任使区域利益相关者的互动仅限于无止境的交流，难以对三角洲产生共同决策结果<sup>[16]</sup>。

### 2.2.3 基于适应性安排的决策模式

该模式始于21世纪初。适应性指系统针对难以预见或极具不确定性的外部环境条件进行调整的能力，可催生一系列新的治理安排，并以自下而上的协作、交流，灵活和自组织性为典型特征<sup>[2,4]</sup>。气候变化、海平面上升和河流流量的长期不确定性，导致有关部门难以对50~100年内的防洪设施高度和强度作出准确决策；而在较小规模尺度上，地方决策主要侧重实现短期和中期目标（1~10年），无法应对区域性大型基础设施建设需要的远期规划和建设周期。由于小规模尺度上的、相对短期的决策可能会与大规模尺度上的长期项目相互掣肘<sup>[2]</sup>，故需不断寻找决策子系统之间的目标联系点和潜在的支持契机。面向气候变化的治理情境转向与水合作的规划语境，西南三角洲的跨界决策成为对特定区域的适应性功能整合。例如：在2015年后的历版《国家三角洲计划》框架下，西南三角洲始终作为七个战略分区之一，针对洪水风险管理、淡水供应和空间适应三个方面开展跨界治理；在法律和土地利用规划的正式框架下，三角洲项目越来越多地被分解为临时性安排，如地区特定项目计划等属于可操作

① 详见《2014年国家自然愿景——与现代社会一起提升自然》（Rijksnatuurvisie 2014 ‘Natuurlijk verder’）。

② 2008年荷兰开始实施“还地于河”计划，在30个地点为河流创造更多空间。例如：将堤坝迁移到更远的内陆地区并建造高水位航道；降低洪泛区，使其在高水位期间可以被淹没，从而暂时为河流提供更多空间，缓解堤坝的压力。

性层面的临时方案，并允许启动临时决策和资金程序，其中涵盖许多具体利益与责任，尽可能地包容所有实际利益相关者的参与<sup>[5]</sup>。2022年6月，《2023年国家三角洲计划》(Nationaal Deltaprogramma 2023)发布，特别将治理能力提升和社会网络构建作为西南三角洲的主要任务(图4)，灵活化的协议工具和区域行动网络由此成为西南三角洲多方利益和责任适时联合的重要方式：不同行动者在不同空间尺度和时间范围内的差异化目标得以产生“同步性”<sup>[2]</sup>联系，并通过关键行动者进行跨越边界的聚集和互动，实现跨界子系统之间的协同黏合。

### 3 协议工具在当前跨界治理中的协调作用

在荷兰的法律法规体系中，“行政协议”<sup>①</sup>作为《联合条例法》(Wgr: Wet gemeenschappelijke regelingen)规定的五种公法合作形式之一，用于调整公法领域内相关方(如市际之间)的合作关系，属于公法协议范畴。行政协议的条款细则对权责关系、人员编制、资金投入、空间边界范围等均有明确约定，且需要缔约方共同签署，以防止或解决未来的潜在纠纷，是有着明确空间界限和时间界限以及权责利关系的权利让渡形式。在西南三角洲，为提升三角洲对水和气候的适应韧性，三个国家机构、三个省、三个水务局以及区域内相关市镇政府代表、社会团体等，于2021年共同签署了

《西南三角洲行政协议 2022—2027》(Bestuursovereenkomst Samenwerkingsverband Zuidwestelijke Delta 2022-2027，下称ZWD协议)，对跨界区域治理的组织架构、权责关系、人员编制、预算投入等作出了协议安排，对三角洲的区域合作进行了约束性规范。这一协议已成为当前西南三角洲跨界治理中的重要协调工具。

#### 3.1 设置互嵌型区域协调机构及权责边界限制

ZWD协议旨在将区域合作内容具体化，形成一个互嵌型跨界协调组织架构，并对合作资金和行政工作进行安排，对各缔约方的权责边界进行规定。跨界协调组织架构由区域协商委员会、区域小组、政策小组、工作小组和计划经理共同组成。其中，区域协商委员会处于组织架构的核心位置，由各利益相关方授权并协商确定区域的一致性目标；区域小组和政策小组分别代表社会团体和政府主体，作为嵌入或联结枢纽保障社会参与和政府联络，并与区域协商委员会一同提供咨询服务；工作小组则为整个跨界合作议程提供运行保障和支持；计划经理作为独立征召人员，是整个组织架构的关键协调者(图5)。各协调机构的人员构成和具体职责如下。

(1) 区域协商委员会由三个国家机构即国家基础设施和水管理部(IenW: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)，

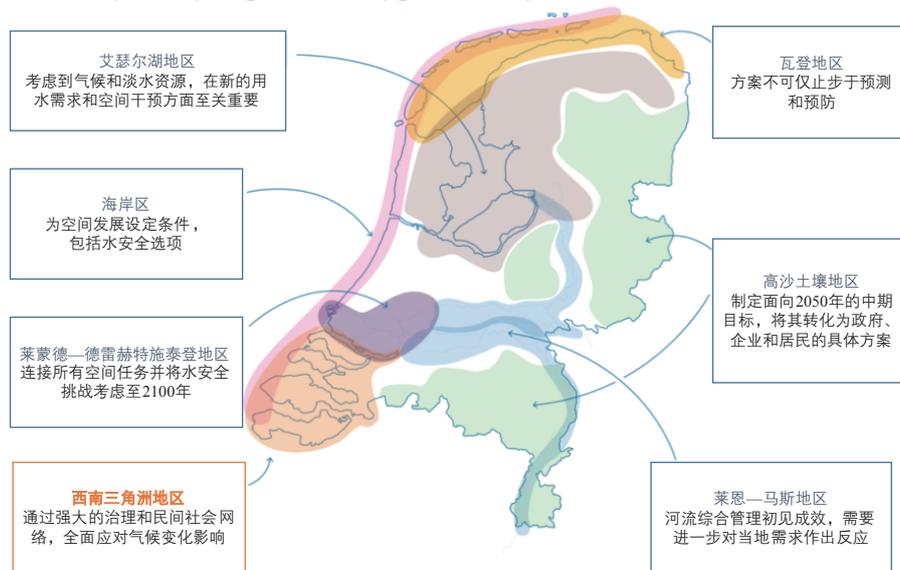


图4 荷兰的七个战略分区及其面对的主要挑战

资料来源：作者根据《2023年国家三角洲计划》改绘

① 根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》(法释〔2019〕17号)，我国“行政协议”以调解行政机关与行政相对人之间的关系为目的，包括土地征收补偿协议、政府特许经营协议、PPP合同等形式，不含行政机关之间因公务协助而订立的协议。荷兰、德国等国家的行政协议属“公法协议”(Publiekrechtelijke samenwerkingsovereenkomst)，以调解公法领域(如行政主体之间)的关系为目的，与私法相对。

农业、自然和食品质量部 (LNV: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), 经济事务和气候部 (EZK: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat) 的代表; 三个省即泽兰省 (Zeeland Province)、北布拉班特省 (Noord-Brabant Province) 和南荷兰省 (Zuid-Holland Province) 的行政长官及三省各市镇政府代表; 三个水务局即布拉班茨三角洲 (Brabantse Delta) 水务局、荷兰三角洲 (Hollandse Delta) 水务局、斯海尔德斯特伦 (Scheldestromen) 水务局; 以及区域小组代表负责引导并推动跨界议程。

(2) 区域小组由来自自然、环境、航运、娱乐、农业和市政等行政部门和社会团体的代表组成, 一方面保证所代表的行政部门和社会团体的最大化参与, 另一方面与区域协商

委员会一起就区域问题开展工作。区域协商委员会任命区域小组主席, 后者主持区域小组的工作并参与合作协议签署, 以代表各方利益集团对协议内容的支持和参与。区域小组每年举行至少四次会议, 在区域协商委员会和民间社会组织之间发挥嵌入联结作用, 并有权要求工作小组提供支持。

(3) 政策小组由各级政府选派的代表组成, 为参与协议的各方政府提供联络服务和政策咨询, 并非跨界协商的参与者。政策小组成员不可同时参加工作小组, 以保证工作小组的独立性。

(4) 工作小组由上位规划负责人、政策专项人员、专题顾问、沟通顾问等人员组成, 为整个协调组织架构的运作提供支持。

(5) 计划经理由国家三角洲委员会提名, 同时担任政策小组和工作小组的主席, 负责制定 ZWD 协议的工作计划、预算 (业务预算), 审核年度财务账目, 召集工作小组筹备区域协商委员会、区域小组、政策小组和工作小组的会议等任务。计划经理对跨界协调组织架构履行“蛛网式”职责, 是治理网络中的关键协调者, 同时对区域协商委员会负责, 在被赋予协调权限的同时受到制衡。

此外, ZWD 协议还对各协调机构的协商任务、协调机制 (频率、授权、在场规定等)、主席任命及任职期限、人员不可重叠性、人员编制、场所提供、财务运作和采购等作出了规范性条款约束。

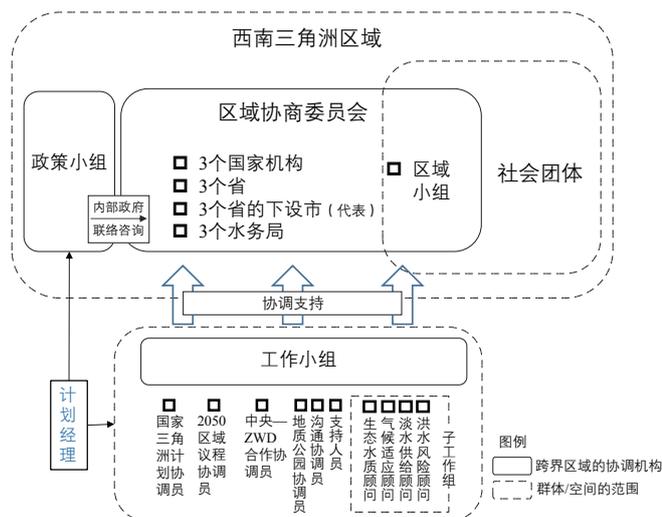


图 5 西南三角洲的跨界协调组织架构

### 3.2 跨界治理中的国家资源投入力量显著

ZWD 协议对各缔约方的人力资本投入额进行建议, 并对各方财政投入额进行约束 (表 1)。例如在工作小组的人力资本投入方面, 中央政府的总计投入为 1.5 fte, 地区水务

表 1 工作小组的人力资本投入额构成

| 工作组构成   | 承诺要求 (或同等财政贡献)         | 责任方   | 资金来源 |
|---------|------------------------|---|------|
| 计划经理    | 0.6 fte                | 区域协调委员会的各缔约方  | 工作预算 |
| 知识顾问    | 0.5 fte                |   |      |
| 交流协调员   | 0.85 fte               |   |      |
| 国家调派人员  | 1.5fte (或 148 500 欧元)  | 四个国家部门 (国家基础设施和水管理部, 农业、自然和食品质量部, 经济事务和气候部, 国家水务局)  | 中央政府 |
| 各省调派人员  | 0.5 fte (或 49 500 欧元)  | 三个省政府 (南荷兰省、北布拉班特省、泽兰省)   | 省政府  |
| 初级政策官员  | 0.8 fte (或 60 000 欧元)  |   |      |
| 秘书支持    | 0.4 fte (或 32 000 欧元)  |   |      |
| 水务局调派人员 | 0.6 fte (或 59 400 欧元)  | 三个水务局 (布拉班茨三角洲水务局、荷兰三角洲水务局、斯海尔德斯特伦水务局)  | 水务局  |
| 各市调派人员  | 0.45 fte (或 44 550 欧元) | 三个市 (戈里·奥夫拉基市 [Goeree-Overflakkee]、舒文·杜伊夫兰市 [Schouwen-Duiveland]、卑尔根奥普佐姆市 [Bergen op Zoom]) | 市政府  |
| 总计      | 6.2 fte                | —   | —    |

注：“工作组构成”表示在合作协议签订时的工作小组组成；fte 全称为 full time equivalent, 即全职人工工时；1 欧元 ≈ 7.86 元人民币。

资料来源：作者根据《西南三角洲行政协议 2022—2027》整理绘制

局为 0.6 fte, 各省调派人员为 0.5 fte, 各市为 0.45 fte, 显然, 中央政府是各级政府中对跨界协调人力支持投入最多的一方。同时, 区域协商委员会确定每年各方实施跨界合作计划的业务预算投入, 以保证实施合作伙伴关系方案所需的资金(表 2)。其中, 国家基础设施和环境部的年度财政投入是各省政府、各地区水务局投入的近 10 倍, 是各市政府投入的百余倍, 由此可见国家权力在跨界治理中的协调枢纽角色。

总体来看, 国家行动者在跨界合作议程中的人力资本投入和财政投入远超其他行动者, 且各缔约方在跨界治理中的资源投入额度与其行政层级成正比。国家行动者作为最大投入者, 可根据区域合作运行程度进行灵活的投入裁量, 对整个跨界治理网络运行起监测和调整作用。

### 3.3 设立信息交换及终止退约条款

自主意愿是保证跨界合作议程可持续性和可执行性的关键要素。ZWD 协议的“最后条款”对数据交换、修订、退约、履约、评估、生效和期限等内容作出了规定, 要求各缔约方原则上公开交换或将要交换的信息, 如果一方要求保密, 其他各方应同时对该信息保密, 除法律、法院判决和协议规定外, 不向任何第三方披露全部或部分信息; 任何一方都可以提前 6 周以书面的形式提出退出合作协议, 并在 6 周通知期结束后终止合作协议; 如果缔约方中的任何一方没有及时和/或全额提供协商的财政投入, 未能遵守合作协议条款或存有异议, 其他各方有权终止与该方的合作协议。信息对等交换, 任何一方可终止协议也可被其他缔约方终止协议等规定, 表明了平等自愿的跨界合作基础, 使跨界合作议程得以脱离原有三级行政体系下的权威约束, 显现出一定的区域自组织特征和网络化治理特征。

表 2 2022—2027 年工作预算中各缔约方财政投入额度(单位: 欧元)

|               |                |
|---------------|----------------|
| 国家基础设施和水管理部   | 425 000        |
| 南荷兰省          | 45 000         |
| 北布拉班特省        | 45 000         |
| 泽兰省           | 45 000         |
| 斯海尔德斯特伦水务局    | 45 000         |
| 荷兰三角洲水务局      | 45 000         |
| 布拉班茨三角洲水务局    | 45 000         |
| 各市政府/各市政府合计总额 | 2 500 / 45 000 |

注: 国家基础设施和水管理部投入的 425 000 欧元中, 100 000 欧元为对联合运营预算的直接捐款; 此外, 每年额外出资 325 000 欧元用于实施工作小组每年制定的工作方案内容。

资料来源: 作者根据《西南三角洲行政协议 2022—2027》绘制

## 4 行动者网络中的区域行动者转译过程

在行动者网络理论中, “转译”(translation)是解释行动者之间如何相互理解、建立关系的关键方法, 是将不同角色的行动者联结在一起的方式。关键行动者可以通过转译过程将其他行动者的问题和兴趣用自己的语言转换出来<sup>[23]</sup>, 使各方行动者的角色得到界定, 从而在不断的转换、定义和组合中建立起稳定的行动者网络。下面笔者将从问题界定、利益赋予、外部征召和知识动员四个转译过程<sup>[24]</sup>切入, 分析当前关键行动者在西南三角洲跨界行动者网络运行中的作用。

### 4.1 问题界定: 明确跨界合作问题与愿景的规划机制

问题界定的核心是关键行动者综合上位政策、各类信息和各方关心的问题, 对群体的共同行动和共同目标设置边界, 促进合作联盟的形成。西南三角洲在制定跨界合作议程的过程中设置了五个核心问题: (1) 各方希望共同实现什么愿景;

(2) 目前有哪些议题需要各方进一步明晰锐化; (3) 各方有哪些在未来 15 年内想要解决的紧迫问题; (4) 各方需要为此进行哪些创新; (5) 各方在哪些方面还缺乏能够支撑共同决策的知识。西南三角洲区域协商委员会在《西南三角洲地区议程 2050》中综合了国家环境愿景和区域议程、乡村计划、无天然气社区计划、国家三角洲计划、自然 2020 计划等政策计划, 将水资源管理与气候适应、能源转型、循环农业和循环经济等领域的任务进行整合, 将“努力在 2050 年前成为世界上第一个具有气候适应能力的地区”作为缔约方共同的合作目标。在跨界合作议程框架下, 西南三角洲区域协商委员会组织编制了《西南三角洲 2022 实施方案》

(Uitvoeringsprogramma Zuidwestelijke Delta 2022), 明确了实施行动的基本原则——即使是某个地方的发展问题, 也可以成为启动所有利益相关者共同参与进程的理由。西南三角洲区域协商委员会作为关键行动者, 明确共同的跨界合作愿景, 传导上位规划战略指引, 并以整体空间目标为导向, 构建跨界规划组合。

### 4.2 利益赋予: 责任共担、利益共享的资金机制

在一个行动网络中, 关键行动者会通过利益赋予的方式来增加网络的黏合度<sup>[24]</sup>。在西南三角洲, 区域协商委员会的利益赋予方式是“责任共担、利益共享”。《西南三角洲 2022 实施方案》特别要求了一项基本原则: 西南三角洲的规划内容与国家及地方的规划内容不可重合, 各缔约方需要避免重复在各自地方已经采取的行动, 所有规划内容必须符合集体利益, 以防止在差异化目标下的合作异化。此外, 为实现地

区整体的空间安全、经济和生态价值，区域协商委员会成员共同协商制定了跨界治理目标，明确了用于三角洲跨界空间建设的公共资金方案，罗列各成员的差异化资金投入并达成共识；同时简化流程，明确民间社会组织的参与方式，以承担共同责任，实现共同收益。

#### 4.3 外部征召：稳定场域组织的协调机制

在外部征召方面，西南三角洲的跨界协调组织架构主要通过内部机构人员抽调和外部人员招选来完成。一方面，区域协商委员以区域小组为联结，将外部社会团体嵌入跨界行动者网络；另一方面，跨界协调机构的组成人员并不局限于内部的科层体系，而是同时融入了外部的行动者（表3），同时联络区域协商委员会、政策小组和工作小组的计划经理也由专门聘请的人员担任。征召外部行动者不仅保持了协调机构在跨界联系、跨界决策过程中的中立意志，而且有效避免了跨界缔约方在协调组织中发生争端，保障了协调场域的组织稳定性。

#### 4.4 知识动员：周期性互动共通的工作机制

对于具有概念吸引力但难以维持长期实践的“适应性治理”而言，跨界治理参与者的多样性使“动员”至关重要<sup>[2]</sup>，因此必须重视公众参与、社会学习和各利益相关方之间的跨界知识建设<sup>[6,17]</sup>。首先，为保证跨界治理的长效运转，西南三角洲设立了诸多创新学习项目。例如基于东斯海尔德

河和西斯海尔德河的堤坝项目进行知识生产和知识转移，确保项目之间的连贯性，并将其作为项目评估标准之一<sup>[21]</sup>。其次，西南三角洲利用不同行动者对水空间治理的异质性偏好，发挥协同组织的动员功能，通过知识平台搭建建立联系，提供信息，使来自不同教育背景、职业领域和话语体系的行动者了解彼此的做法、概念、愿景和工作方式，建立了必要的信任纽带，加强了对社会的环境教育与环保训练，提高了行动者在跨界治理过程中的表达能力、参与能力和商讨能力<sup>[25]</sup>。例如设计面向全社会的工作会议、小组讨论、工作坊，建立了周期性交流机制，搭建“知识社区”作为知识共享平台，每年组织一次知识日，汇集政府人员、协调人员、专家顾问、社会组织和社会公众讨论最近的工作见解和研究成果，主题涵盖三角洲沉积物的管理与可持续利用、海平面上升知识项目、广义的生态系统服务等内容，在转译过程中使行动者明晰彼此的行动内涵，增进了行动者网络的合作黏性。

### 5 对中国跨界治理的启示

综上，自1953年特大洪水席卷西南三角洲以来，该地区经历了三个阶段的治理情境与规划话语转向和决策模式调适——治理情境从应对重大洪涝危机到顺应公民社会的环境意识觉醒，再到促进面向气候变化的综合空间治理；规划话语由“与水抗争”转向“与水合作”；决策模式从纵向任务分配，到放权式责任共担，再到基于适应性安排的调整。当

表3 跨界协调组织内的工作人员部署来源示例

| 职能主体   | 通过参与方机构人员部署 / 调派 | 通过预算财政资源进行部署 / 外包                               | 说明   |
|--|------------------|---|--|
| <b>工作小组</b>  |                  |   |  |
| 西南三角洲经理  | —                | 0.6 fte   | 独立性的外部招聘，列入预算的金额   |
| 了解各主题（水安全、淡水、空间适应、生态系统）的高级工作人员；负责国家三角洲计划（负责西南三角洲）的次级计划经理 | 3 fte            | —   | 三个中央政府部门共同提供 1.5 fte（包括负责西南三角洲计划的次级计划经理）；水务局共同提供 0.5 fte；各省共同提供 0.5 fte；各市共同提供 0.5 fte |
| 知识型人员  | 0.5 fte          | —   | 来自其中一个参与方的 fte；此外，由知识伙伴创建和维护知识议程外包（包括最多 50 000 欧元）                                     |
| 沟通协调员  | —                | 高级沟通顾问 0.35 fte；初级沟通顾问 0.35 fte；高级参与顾问 0.15 fte | 根据现有协议，考虑资源和能力   |
| 支持人员   | 1.2 fte          |   | 与主持方（现在的北布拉邦特省）相关  |
| 工作小组（总计）   | 4.7 fte          | 1.45 fte  | 4.7 fte 通过参与方主体安排，1.45 fte 通过外包，共计 6.15 fte  |
| <b>政策团队</b>  |                  |   |  |
| 参与机构的政策官员  | ±0.1 fte         | —   | 战略解释咨询，并在参与主体之间进行协调（为相关政策官员的常规工作）  |
| <b>子工作组</b>  |                  |   |  |
| 由参与方的人员参加有关领域或主题的工作组                                     | 每个组织最多 0.4 fte   | —   | 灵活安排，也可以被视为常规工作  |

注：“—”表示不涉及。

下,西南三角洲正在致力于成为2050年前世界上第一个具有气候适应能力的地区,协议工具的规范运用和行动者网络的完备构建成为最新情境转向下的重要跨界治理实践。

在我国,面对国家治理现代化目标和世界百年未有之大变局,以城市群、都市圈为典型代表的跨界区域面临着向统筹经济社会发展,应对资源环境约束,促进人与自然和谐共生的高质量发展转型挑战,也涌现出一系列具有中国特色的跨界治理实践,如长三角生态绿色一体化发展示范区的批复和执委会的成立,上海大都市圈空间协同规划的联合编制等。诚然,囿于国家地理尺度的甚大差距,荷兰的治理规模与大国治理无法相较,但作为拥有独立国家主权和完整行政体系且同时面对多重复杂挑战的国家,荷兰的西南三角洲作为具有代表性的“跨界治理实验室”,其适应性空间治理的制度基因或可为中国跨界治理的现代化路径和人民城市建设探索予以“以小窥大”的观察视角。

### 5.1 基于治理情境认知调适,从“图景共绘”到“图景共筑”

情境认知能力是国家治理者的基本能力<sup>[26]</sup>。在面对发展与保护目标并行、府际条块关系交叉、行动者存在异质性偏好的背景下,不存在可以同时满足多样性、确定性和灵活性的多重跨界治理需求的唯一治理模式,兼具科层、网络和市场导向的混合治理模式已常见于包括荷兰西南三角洲在内的跨界治理实践<sup>[2]</sup>。在跨界空间内,如何采用灵活且稳定的治理工具和行动者网络形成混合治理模式,以形成共同认知,并及时应对当下治理情境成为关键。基于治理情境认知的规划话语,可以引导绘制跨界地区的共同愿景,继而通过治理工具制定共同实施方案,并建立行动者网络以推进实施,由此完成跨界地区的“图景共筑”。伴随治理情境的变化,西南三角洲发生了适应性治理策略转向,在一系列适应性安排中,通过治理工具和治理网络促进跨界主体之间的同步性(synchronization)成为其重要治理特征。与协同性(coordination)相比,同步性的意义没有那么深远,但是成为促进持续性共生关系和共同进化的关键<sup>[2]</sup>。

在我国城市群、都市圈和流域治理中,区域规划与流域规划已成为常见的治理工具,使用战略性规划话语体现区域目标设置,一定程度上实现了跨界地区的“图景共绘”。然而,在后续实施和执行阶段,缺乏将各方关系持久联结的实质工具和牢固的行动者网络。在复杂的治理情境之下,需要治理工具同步创新和治理网络同步构建,搭建可使跨界相关方能够及时认识的平台,承认各子系统间的不同特征和不同发展速度,以调适各自行动,完成从“图景共绘”到“图景共筑”的跨越。

### 5.2 提升区域协议工具的规范度和长效执行力

以“备忘录”“战略合作框架”“实施方案”等为代表的各类区域合作协议,已成为促进中国跨界合作的常见治理工具,一定程度上加强了政府间关系和政企关系的联结能力。然而在规范性方面,囿于对行政主体间签署的协议无明确司法解释,因而跨行政区的政府间协议约束效力并不明确。我国常见的地方政府合作协议的性质偏向“意向书”范畴,类似合作前的双方或多方的意向表达,多战略性条款和原则性、理念性内容,规范性的条款规定相对薄弱<sup>[27]</sup>,为后续合作的有效落实造成障碍。此外在执行力的存续性方面,由于我国各类经济、产业和一体化合作协议层出不穷且命名多样,对协议终止限度不明,同一行政主体在多年行政过程中存在重复缔约现象,且政府人员更迭也会对协议的存续性造成影响,致使我国地方间协议的长效执行力不足。根据荷兰《联合条例法》和公法协议工具的使用经验,需从行政法视域对我国政府间协议工具的结构体例和必备条款进行规范,如强化相关方权利义务范围的规定,明确人员编制和预算投入分配,设置生效终止和续约条件条款,规定行政协议文件清理的长效工作机制<sup>[28]</sup>等,提升协议工具在跨界治理中的法律效应,以强化我国跨界合作关系的规范性和长效性,增强区域尺度应对跨界环境挑战的整体效能。

### 5.3 扩大网络治理,将中国特色跨界治理实践理论化

随着以区域协调、一体化、流域生态保护为政策主题的规划和研究的丰富,近年来我国在构建跨界区域合作网络方面积累了丰富的实践经验,如长三角区域合作办公室、长三角生态绿色一体化示范区执委会、上海大都市圈规划研究联盟的设立和运行,在联结跨省行动者、构建制度化合作体系方面发挥了重要作用。从模式特征来看,我国的跨界合作主要基于科层治理模式,在区域性任务的上传下达和推动各方执行能力与效率方面具有显著优势。自改革开放以来,市场要素的流动大大加强,生态补偿、财政补贴等工具应用增多,且地方企业主体也在区域合作组织中逐步扩大参与,市场治理模式显露头角。然而,由于我国区域性组织在任务内容上与各地方政府的既有任务有较多重叠,工作模式依靠纵向指标分配及任务分工,人员构成来自各地政府内部人员的兼职或抽调,决策权仍多集中在省级政府层面,区域性任务的完成动力多基于原有科层体系内部的政治部署和考核压力,少有市场组织和社会公众参与区域议程的讨论或主动学习。

为进一步打破原有各行政地域、专业领域和社会场域的行动者的认知边界和参与边界,构建平等互动的行动者网络,荷兰西南三角洲在利益赋予、外部征召和知识动员方面的做法具有一定参考价值。在利益赋予方面,可通过区域资金安

排和利益共享机制，对各方进行差异化的资源和利益配置，提升各方合作的主动性，避免因区域任务与原有地方条块任务的重合而降低行动者网络的黏合性。在外部征召方面，目前我国跨界协调组织架构中，多关注各级各地政府的网络化联结，非政府的外部主体在跨界事务中的参与相对不足，未来可扩大跨界协调行动者构成，如专家委员会、社会团体和公民协会等，发挥区域性组织作为行动网络的关键行动者，在跨越边界建立关系、帮助子系统之间开展协同行动的作用<sup>[2]</sup>，在组织设计中有意识地嵌入社会团体或外部征召管理人员，以保持关键行动者在协调中的意志独立性。在知识动员方面，可发挥社会知识学习在跨界治理尺度上的动员凝聚功能；在“人民城市人民建”的理念下，我国在微观社区层面已经产生有益实践，如街道责任规划师和社区规划中的居民动员；在跨界层面上，规划公示流程和人大代表座谈等也在通过民主集中制等正式制度保障着公民参与权益。未来，我国还需将微观的非正式社会学习场域和知识共享平台推广到更大尺度，强化公民社会在地方面伙伴关系中的参与度和影响力，以促进弱势利益相关方对跨界问题的主动学习和知识建设进程，真正激发跨界治理主体的共同协商活力。同时，我国还需将跨界治理的实践成果和行动者网络构建经验及时地进行理论化总结，使人民主体地位得到国际社会的更多认可。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

## 参考文献

- [1] OECD. Water governance in the Netherlands: fit for the future[R]. Paris: OECD Publishing, 2014.
- [2] HAN M, BREGT A, DAMMERS E, et al. New perspectives on urbanizing deltas: a complex adaptive systems approach to planning and design[M]. Amsterdam: MUST Publishers, 2015.
- [3] HAN M. Reinventing the Dutch Delta: complexity and conflicts[J]. Built environment, 2009, 35(4): 432-451.
- [4] HAN M, NIJHUIS S. Urbanized deltas in transition[M]. Amsterdam: Techne Press, 2014.
- [5] DE VLIETGER B. The New Delta: The Rhine-Meuse-Scheldt-Delta in transition[M]. London: Jap Sam Books, 2017.
- [6] HUITEMA D, MOSTERT E, EGAS W, et al. Adaptive water governance: assessing the institutional prescriptions of adaptive (co-)management from a governance perspective and defining a research agenda[J]. Ecology and society, 2009, 14(1): 26.
- [7] KOPPENJAN J, KLIJN E H. Managing uncertainties in networks: public private controversies (1st ed.)[M]. London: Routledge, 2004: 289.
- [8] PETERS B G. Managing horizontal government: the politics of coordination[J]. Public administration, 1998, 76(2): 295-311.
- [9] 李兵, 昌硕. 社会政策问题的情境主义框架: 政治性、情境互动与元治理[J]. 社会工作与管理, 2022, 22(3): 92-100.
- [10] 宋雄伟, 张翔, 张婧婧. 国家治理的复杂性: 逻辑维度与中国叙事——基于“情境—理论—工具”的分析框架[J]. 中国行政管理, 2019(10): 69-74.
- [11] MEULEMAN L. Metagovernance for sustainability: a framework for implementing the sustainable development goals (1st ed.)[M]. London: Routledge, 2019.
- [12] VAN POPERING-VERKERK J, VAN BUUREN A. Decision-making patterns in multilevel governance: the contribution of informal and procedural interactions to significant multilevel decisions[J]. Public management review, 2016, 18(7): 951-971.
- [13] 苏冬, 刘健. 规划机构改革与空间治理现代化的路径选择[J]. 城市规划, 2020, 44(12): 18-27.
- [14] 薛澜, 李宇环. 走向国家治理现代化的政府职能转变: 系统思维与改革取向[J]. 政治学研究, 2014(5): 61-70.
- [15] 何植民, 齐明山. 网络化治理: 公共管理现代发展的新趋势[J]. 甘肃理论学刊, 2009(3): 110-114.
- [16] VERMOOLEN M, HERMANS L. The influence of interdisciplinary collaboration on decision making: a framework to analyse stakeholder coalitions, evolution and learning in strategic delta planning[J]. EGU General Assembly Conference Abstracts, 2015: 9644.
- [17] VAN MEERKERK I, VAN BUUREN A, EDELENBOS J. Water managers' boundary judgments and adaptive water governance. an analysis of the Dutch Haringvliet Sluices case[J]. Water resources management, 2013, 27(7): 2179-2194.
- [18] 吴莹, 卢雨霞, 陈家建, 等. 跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会: 行动者网络理论》[J]. 社会学研究, 2008(2): 218-234.
- [19] 苏冬, 刘健. 调解中枢与协调平台——荷兰空间规划中的国家权力地位回归与角色再塑[J/OL]. 国际城市规划, 2022[2023-07-17]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2022.612>.
- [20] GERRITSEN H. What happened in 1953? the big flood in the Netherlands in retrospect[J]. Philosophical transactions of the Royal Society a: mathematical, physical and engineering sciences, 2005, 363(1831): 1271-1291.
- [21] CRAEYMEERSCH J A, TANGELDER M, YSEBAERT T, et al. Borging van systeemkennis en geïntegreerde aanpak van leerprojecten in de Zuidwestelijke Delta: Een studie in kader van de Natuurambitie Grote Wateren[R]. Yerseke: Wageningen Marine Research, 2017.
- [22] VERKERK J. Verbindende programmasturing in de Zuidwestelijke Delta[J]. Public administration, 2010.
- [23] 艾少伟, 苗长虹. 从“地方空间”、“流动空间”到“行动者网络空间”: ANT视角[J]. 人文地理, 2010, 25(2): 43-49.
- [24] 汪雪. 基于行动者网络理论的历史街区更新机制[J]. 规划师, 2018, 34(9): 111-116.
- [25] 余敏江, 邹丰. 让社会活力激发出来: 长三角水环境协同治理中的行动者网络建构[J]. 江苏社会科学, 2022(1): 43-51, 242.
- [26] 刘祖云, 杨华锋. 政府的“三种能力”: 情境认知、组织调适与社会治理[J]. 上海行政学院学报, 2009, 10(1): 57-65.
- [27] 周大然, 曾爱娟. 府际治理视阈下地方政府合作协议的规范化——以成渝双城经济圈为例[J]. 西南石油大学学报(社会科学版), 2022, 24(4): 30-37.
- [28] 吴伟达. 府际行政协议: 一种长三角区域主要治理机制的选择和完善[J]. 宏观经济研究, 2020(7): 153-164.

(本文编辑: 顾春雪)