

# 生态受益圈·生态供给圈

——中国生态文明实践中毗邻关系的新范式

陈 涛<sup>1</sup> 郭雪萍<sup>2</sup>

**【内容摘要】** 以环境正义和环境权益维护为理论关怀的区域/群体生态关系研究，长期秉持“受益圈·受害圈”的逻辑框架，揭示了环境问题中的不平等性。但这种建基于粗放型发展阶段的理论，已经很难解释中国当下生态文明建设实践中的毗邻关系。为此，基于对既有理论的反思和中国当下生态文明建设实践的考察，提出毗邻关系的新范式——生态受益圈·生态供给圈理论。通过导入时域尺度，将生态受益圈·生态供给圈分为分离型、松散关联型和高度关联型三种类型，借此可以重新理解高位推动的任务环境与互惠驱动的利益契合所构成的不同类型关系存在与变化的基本动力。这一理论范式立足发展正义基础上的环境正义，有助于推动毗邻地区持续构建以环境善治和绿色发展为目标的责任共担与利益共生关系。

**【关键词】** 生态受益圈 生态供给圈 跨界治理 绿色发展 毗邻关系

**【作者】** 1 陈 涛，河海大学社会学系/环境与社会研究中心教授；  
2 郭雪萍，河海大学社会学系/环境与社会研究中心博士生。（南京 211100）

**【基金项目】** 国家社科基金“农村河湖治理的‘最后一公里’难题及其破解机制研究”（23BSH038）；江苏省研究生科研创新计划项目“富民视角下乡村生态价值转化的实践及逻辑研究”（KYCX24\_0798）；中央高校基本科研业务费“生态何以‘富民’？”（B240205037）

工业化与城市化的叠加促进了财富的快速增长和积累，也催生了诸如环境污染、生态恶化等难以逆转的现代性难题。当下，全球范围内的环境事件仍处于多发或频发态势，环保形势依然严峻。从国内来看，由于涉及多个行政区域以及多方利益主体及其利益诉求的不一致性，毗邻地区的环境治理往往面临着更大挑战，甚至在府际高度竞争的背景下催生了不少负面问题，以“环境竞次换取 GDP 增长”导致生态环境的加速恶化便是其中的典型。国际学界关于区域生态关系的





①《财政部 生态环境部 国家发展改革委 水利部 国家林草局关于进一步健全横向生态保护补偿机制的意见》，《中华人民共和国财政部公告》2025年第5期；《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》，《人民日报》2024年8月12日第01版。

②习近平：《推进生态文明建设需要处理好几个重大关系》，《求是》2023年11月16日第22期。

③余敏江、杨旭：《“以邻为壑”如何走向“同衾共枕”——一项基于黄河流域的跨行政区划合作治理研究》，《公共治理研究》2021年第6期。

研究已经形成了“污染避难所假说”“生态不平等交换”“公害输出”“加害—受害结构”“受益圈·受害圈”等重要理论。这些理论立足于环境冲突视角，揭示了不同国家/区域/群体相互对立或冲突的生态关系，也常被用来解释一国之内的跨域环境冲突。

近些年来，我国加快构建府际生态保护补偿与绿色发展协作机制。<sup>①</sup>尤其在生态文明建设的实践中，强调处理好“重点攻坚和协同治理的关系”，不断推进部门协同、区域协同以及政策协同，增强环境治理的系统性、整体性和协同性。<sup>②</sup>针对跨域环境问题，国家通过制度和机制建设采取了一系列新举措，在很大程度上破解了传统的跨界环境难题。在此形势下，过去以竞争、博弈为常态的地方政府逐渐打破行政区划壁垒，出现了彼此“求合”的趋势。<sup>③</sup>特别是对于扩散性广、流动性强的大气污染和水污染问题，越来越多的毗邻地区不再局限于“各扫门前雪”，而是通过探索“联防联控”“生态保护补偿”等机制进行协同共治。这突出表现为府际以协同合作为纽带，围绕“上下游”“左右岸”“干支流”等环境问题共商治理举措、共担治理责任，实现从经济层面的常态竞争走向环境层面的竞合。在此意义上可以说，合作与互惠已经成为毗邻地区生态关系的新常态。

那么，我们如何看待和解释这种新常态背后区域生态关系的变化？为什么上下游之间的环境治理协作逐渐具有了自发性和主动性？为什么有些区域的环境治理协作开启了数十年，直到近些年才取得实质性进展？对此，既有研究习惯于从压力型体制的视角予以解释。事实上，压力型体制虽然构成地方政府环境治理协作的重要外部机制，但并不是地方政府自发且持续开展环保协作的内生源泉。面对中国近年来不断涌现的跨界环境共治，以及由此带来的区域/群体生态关系的新变化，学界亟需构建新的理论范式。换言之，区域生态关系纵深发展的背后，或存在一种超越政治或社会舆论压力的更为直接的激励性力量。因此，从理论上重释区域生态关系以及从政策上打破行政藩篱，推动地方政府构建以跨域环境治理为核心的利益共同体，构建以跨域共治为纽带的毗邻地区生态关系，已然成为一项重要的理论议题。

为深入理解这种变化及其背后的过程性驱动机制，区别于既往单纯从环境冲突或任务压力视角解释区域生态关系的研究，本文从新的时期、新的视角出发，旨在提出有关府际或区域生态关系的一个新理论范式，用以解释中国当前毗邻地区环境治理实践及生态关系的新变化。具体来说，在模型建构上，我们将在反思环境社会学界提出的以受益圈·受害圈为代表的理论并考察本土毗邻地区环境共治实践的基础上，提出生态受益圈·生态供给圈理论；重点围绕毗邻地区形成的“生态受益—生态供给”关系阐释理论要义及其形成机制，在此基础上进一步探索这一理论在实践向度的演变及发展。

## 生态受益圈·生态供给圈：环境共治下毗邻地区的生态关系转向

毗邻地区生态关系指的是地理边界相接或位置相邻的两个（或多个）区域基于环境问题的产生或治理所形成的关系。本质上看，这种关系并不是指人与环境之间的关系，而是指人类社会内部人与人或地区与地区之间的关系。在理论脉络上，毗邻地区生态关系是区域生态关系的一种特殊类型。因此，要探究这一议题，需要先回到区域生态关系的理论谱系。

### （一）受益圈·受害圈：理论背景及其反思

20世纪中后期以来，全球环境问题的高发态势与日趋严峻的污染转移为学界研究区域生态关

系提供了契机。“污染避难所假说”“生态不平等交换”“公害输出”“受益圈·受害圈”等生态关系理论纷纷涌现，这些理论的着眼点不尽相同，但逻辑起点都是揭示现代化进程中不同国家/区域/群体之间生态关系的不平等性。

20世纪70年代起，学界从环境规制视角出发探究国家之间特别是发达国家与发展中国家之间的生态关系，指出国家间环境规制的结构性差异使得在全球生产与贸易自由化过程中，环境规制相对宽松的发展中国家沦为“污染避难所”。<sup>①</sup>随着议题讨论的深入，相关研究进一步关注国家内部不同地区之间因环境规制差异引发的污染避难所效应。20世纪80年代，学界在世界体系理论基础上阐释国际社会在生态向度上的不平等及其交换，强调发达国家与发展中国家之间在经济水平、专业化分工以及贸易交往等方面存在的不平等，使得前者不断将资本积累的成本外化到后者，后者则不断承接来自前者的污染负担。<sup>②</sup>到了20世纪90年代，公害输出理论直接挑明了发达国家在对外投资与开发过程中的污染转移问题，并指出随着对外投资与开发的增加，发达国家对他国特别是邻国环境的负面影响会持续增加。<sup>③</sup>

这些理论揭示了不同国家或地区在生态维度的关联及其不平等性，但对于国家或地方社会内部人与人（群体与群体）之间的生态关系关照甚少。事实上，不平等的生态关系并不完全体现在国家或地区之间，还体现在国家或地区内部人与人（群体与群体）的关系上。如果仅从宏观层面进行研究，很难深刻地洞悉国家或地区内部不同群体之间的生态关系及处境，也无助于理解这种不平等的生态关系可能诱发的种种环境争端和社会问题。相比较而言，日本环境社会学界提出的加害—受害结构论与受益圈·受害圈理论，进一步将研究重点聚焦到人与人（群体与群体）的生态关系上。

饭岛伸子提出的加害—受害结构论，揭示了加害者与受害者之间不平等的结构关系，亦从受害结构角度出发，指出了污染对于社会（特别是底层社会）民众的多重损害（个人生命/健康损害，家庭范围内的生活、人格、人际关系以及家庭范围外的地区环境与地方社会的损害等）。<sup>④</sup>但是，她对加害者与受害者在空间上如何分布、二者之间的利害关系如何演变等问题揭示不足，而这往往是造成区域性、群体性环境冲突的根源。船桥晴俊等人提出的受益圈·受害圈（也称受益圈·受害圈）理论，则致力于解释环境问题的社会影响在不同区域或同一区域的不同群体中如何分布的问题。该理论秉持的基本假设是，环境问题中通常会分化为两类群体，一类是受益的人群，另一类是受害的人群，前者被称为受益圈，后者被称为受害圈。<sup>⑤</sup>两个圈域在利益的流动与分配上是相对封闭的，形成的是一种“受益—受害”的区隔与分化结构。<sup>⑥</sup>当我们探究环境问题的产生及社会影响时，不仅要甄别哪些群体处于受益圈或受害圈，还要分析他们处于怎样的关系格局，是分离型还是重合型。<sup>⑦</sup>这一理论指明了环境问题的制造者与承受者在空间分布上并不完全重合，这种分离使得环境问题的社会影响难以被制造环境问题的人群所完全感知，从而阻碍了受益者与受害者之间的对话与沟通。由于感受、体验和利益诉求的分异，分属不同利害空间的受益者和受害者可能会诱发利益排斥甚至对立，进而加剧环境治理的不确定性。综观既有理论，本质上都是将分属不同利害空间的区域或群体划分成二元分割甚至对立的两个圈域——受益圈与受害圈。

“受益—受害”逻辑框架探讨的区域生态关系主要发生在环境问题白热化时期，尤其伴随着污染转移与污染扩散，不同区域/群体环境权益的分异和不平等促成了“受益—受害”结构的形成与发展。在这个意义上可以说，它是对环境影响在不同区域或群体之间不平等分布的一种理论

① Ingo Walter, Judith L. Ugelow, "Environmental Policies in Developing Countries," *Ambio*, vol. 8, no. 2/3, 1979.

② Stephen G. Bunker, "Modes of Extraction, Unequal Exchange, and the Progressive Underdevelopment of an Extreme Periphery: The Brazilian Amazon, 1600-1980," *American Journal of Sociology*, vol. 89, no. 5, 1984.

③ 饭岛伸子：《环境社会学》，包智明译，北京：社会科学文献出版社，1999年，第30页。

④ 滨本笃史：《受害结构论与日本环境社会学：缘起、意义与发展》，《环境社会学》2022年第1期。

⑤ 堀川三郎：《受益圈·受害圈论的理论构成及当下意涵》，夏多曼、朱安新译，《学海》2022年第3期。

⑥ Harutoshi Funabashi, "The Duality of Social Systems and the Environmental Movement in Japan," in J. Broadbent and V. Brockman (eds.), *East Asian Social Movements: Power, Protest, and Change in a Dynamic Region*, New York: Springer, 2011, pp.37-61.

⑦ 包智明：《环境问题研究的社会学理论——日本学者的研究》，《学海》2010年第2期。



① 堀川三郎：《受益圈·受害圈论的理论构成及当下意涵》，夏多曼、朱安新译，《学海》2022年第3期。

② 张玉林：《环境抗争的中国经验》，《学海》2010年第2期；陈涛、谢家彪：《混合型抗争——当前农民环境抗争的一个解释框架》，《社会学研究》2016年第3期。

③ 余敏江：《生态理性的生产与再生产——中国城市环境治理40年》，上海：上海交通大学出版社，2019年，第13页。

④ 赖利·E. 邓拉普、罗伯特·J. 布鲁尔主编：《穹顶之下的战役：气候变化与社会》，洪大用、马国栋等译，北京：中国人民大学出版社，2019年，第129页。

回应。这一框架本质上是以单边受益/受害为逻辑起点，隐含着环境问题发生时关联区域或群体“受益—受害”的逻辑假设。在此假设下，环境问题本身隐匿着社会不公平，这种不公平受到政治经济结构、社会结构等复杂要素的整体性影响。如果忽视或弱化两个圈域之间的不公平，尤其是未合理回应受害圈的利益诉求，将可能演化为严重的社会冲突。<sup>①</sup>对此，这一框架下的相关研究给出的解决之道是基于受害者立场，重视受害者的环境诉求及其社会处境，并为之探寻环境正义。在中国，环境抗争研究长期以来亦集中在这一框架下。相关研究揭示了因环境污染的不公平影响而造成的区域/群体对立或冲突式生态关系。<sup>②</sup>

然而，对于如何突破这种生态关系，特别是如何直面中国跨界治理实践及由此展现出的区域/群体生态关系的新变化，学界尚未在理论层面作出有力的回应。尤其随着“环境大治理”时代的到来，面对区域/群体生态关系的新变化，既有理论框架的解释力明显不足，其突出地体现在以下几个方面。第一，囿于空间视角的静态描绘，该理论对于区域/群体生态关系在时间尺度上的动态变迁及其驱动机制缺少系统性分析，导致无法回应和解释区域/群体生态关系中的新变化与新趋向。第二，偏重在冲突论视角下强调不同区域/群体的二元对立与冲突关系，该理论框架回避或忽略了建构多方协同治理秩序的可能性，这在某种程度上造成了其对环境共治实践及其效能置若罔闻。第三，局限于就环境正义论环境正义，该理论框架忽视了环境正义背后的发展正义，无力回应环境共治中生态保护方的发展诉求及由此带来的新问题。

## （二）从“受益圈·受害圈”到“生态受益圈·生态供给圈”

既有理论在理解社会实践及其新变化上的局限与乏力，是新理论产生的关键诱因。在环境污染白热化时期，群体之间的对立与冲突以一种“熵增”状态伴生于社会转型过程中。其中，一部分群体的“生产性环境权益”挤压或损害了另一部分群体的“生存性环境权益”，<sup>③</sup>由此催生了“受益—受害”型生态关系理论。环境危机带来的人与人（群体与群体）关系的失衡，特别是由此引发的受益圈·受害圈的争端与冲突，倒逼环境治理进程的加快。近年来中国全面推进生态文明和美丽中国建设。环境问题的解决越来越依靠多元主体协同共治，环境公正的实现也越来越强调重建关系和互惠共生的价值，而不单是对过错方的惩罚。<sup>④</sup>这意味着面对环境问题，不能仅仅以“惩罚一方、保护一方”作为解决之策，而是要重建多方利益关系，变传统的对立者为合作者，促进各方协同努力、共同受益，这才是化解冲突性生态关系的因应之道。

在生态文明建设实践中，我国毗邻地区积极从“以邻为壑”走向“以邻为伴”，通过开展“联防联控”“生态补偿”“水权交易”等实践，让一部分地区（毗邻区下游）成为生态价值受益区，一部分地区（毗邻区上游）成为生态价值供给区，或是让毗邻地区共同成为生态价值受益区与供给区（即彼此之间既是生态价值受益区，亦是生态价值供给区），凸显了传统的受益圈与受害圈从“关系对立”到“关系重建”的现实可能。我们将这种基于“生态受益—生态供给”实践形成的区域/群体关系范式称为“生态受益圈·生态供给圈”，以区别于传统的“受益圈·受害圈”。作为一种新的理论范式，“生态受益圈·生态供给圈”意味着区域之间或上下游之间并非二元分割或对立，而是存在着彼此关联和相互需要的关系。此外，这一理论范式还预测了一种扭转人与人（群体与群体）关系失衡的新的环境治理机制，强调分属不同圈域的群体或组织可以通过合作与互惠的方式，形成一种多元主体共同参与的治理机制与治理结构。

在理论的构成要件上，借鉴“受益圈·受害圈”的构成要素并结合中国毗邻地区环境共治实践，本文提炼出“生态受益圈·生态供给圈”如下要件。一是“责任分工”。我们将提供生态价值

与担负环保责任的一方称为“生态供给方”（也称保护方），而将从环境保护与生态价值供给中获益并提供生态保护补偿的一方称为“生态受益方”（也称补偿方）。二是“圈域”。受益圈·受害圈理论中的“圈域”这一要件，既指涉一种具有空间扩展意义的地域集合体，也代表着一种社会性圈域。<sup>①</sup>生态受益圈与生态供给圈理论范式具有同样意涵。其中，生态受益圈指的是位于这一圈域的人们能够共享环境保护与生态价值供给的利好，生态供给圈则指人们由于位于这一圈域而要承担保护环境与提供生态价值的责任。生态受益圈与生态供给圈不仅是物理空间层面的圈域划分，也是一种治理网络的隐喻，代表着不同地区、不同群体联结而成的一种环境共治网络，不同圈域之间角色定位、责任分工与利益分配的平衡性决定着环境共治的可持续性。三是“时域”。它原本是一个数学与物理学意义上的概念，通常指涉的是某种数学函数或物理信号随时间的演变，具有“强弱”“快慢”之分。我们将之引入生态受益圈·生态供给圈理论范式中，意在说明两个圈域之间的关系既非一蹴而就，也非一成不变，而是处于动态的演变与发展之中。这种演变与发展并不能自然而然地发生，而是存在“拐点”，并需要特定条件加持，由此推导出下面两个要件。四是“任务环境”。这指的是地方政府在推进环境共治过程中所面临的外部政治形势及制度环境，具有较强的约束力和多变性。在生态受益圈·生态供给圈理论中，分属不同圈域的责任落实与分工合作能否得到有效执行，通常需要特定的任务环境作为契机。当这种任务环境处于高位推动的态势时，责任落实与分工合作的动力更强，反之更弱。五是“利益契合”。任务环境能够增加不同圈域责任分工有效落实的可能性，但不能决定其可持续性。决定其可持续性的关键是在不同的经济社会条件下，两个圈域之间能否找到利益契合点。利益契合点越多，两个圈域之间的责任落实与合作持续性越强，反之则持续性越弱。

上述五个要件共同促成了生态受益圈·生态供给圈这一理论范式的构建，其与受益圈·受害圈在深层意涵上显著不同。首先，受益圈·受害圈的出发点是从环境正义与环境权益维护的视角出发，主张给予污染受害方更多的注意力。相比之下，生态受益圈·生态供给圈则是从发展正义和发展权益维护的角度，主张给予生态供给方（保护方）更多的关注。在区域经济社会发展不平衡的情况下，需要充分关照生态供给方为保护生态而在发展机会上作出的牺牲和贡献。其次，受益圈·受害圈是基于环境问题及其影响所形成的一种关系图景，两个圈域之间以对立和冲突为常态。生态受益圈·生态供给圈则是围绕环境共治和利益共享而形成的一种关系图景，两个圈域之间并非二元对立，而是一种以环境改善与绿色发展为目标的责任共担和利益共生关系，能够通过寻找利益契合点，从分化走向合作。再次，受益圈·受害圈主要是从空间和社会结构视角解释区域生态关系的形成机制，但随着环境议题的变化，各个圈域或同一圈域内的不同群体之间的关系状况已然发生很大变化。尤其是在中国，这种变化通常是由特定的政治环境、经济社会发展环境等要素共同促成，因此，单纯从空间和社会结构视角进行解释显然难尽全面。而生态受益圈·生态供给圈理论引入了时域尺度，揭示了在不同时期、不同阶段的政治与经济社会发展环境下区域生态关系的形成与演变机制。

总之，生态受益圈·生态供给圈将既有理论范式中高度关联却彼此独立甚至对立的两个圈域，共同纳入环境治理的结构当中，通过促进两个圈域生态关系的重建推动跨区域和跨群体的环境共治。这一理论意在强调可持续发展离不开开际的合作共治，而这种共治的发生亦不能脱离自上而下的政治逻辑与由内而外的发展逻辑。质言之，这一范式揭示了当前中国毗邻地区的生态关系是政治逻辑与发展逻辑共同作用的结果。

① 堀川三郎：《受益圈·受害圈论的理论构成及当下意涵》，夏多曼、朱安新译，《学海》2022年第3期。

## 生态受益圈·生态供给圈关系的生成

跨界污染一直是环境治理中的“老大难”问题。由于关联不同行政辖区，跨界治理常常面临着诸多复杂性和不确定性。如果简单地依循属地化逻辑，很容易造成治理失灵，甚至衍生出难解的受益圈·受害圈问题。近年来，我国不断推动毗邻地区跨界环境共治，从地方实践来看，这种跨界共治打破了毗邻地方政府长期以来的分治局面，促使一种根植于环境共治并指向生态共富意义上的“生态受益—生态供给”关系形成，并持续作用于跨界治理与协同发展。

### （一）跨界污染中的府际共治

随着我国毗邻区域一体化发展进程的不断深入，毗邻区域整体的经济发展水平与活力得到显著提升。但在曾经的粗放型发展阶段，这种由区域一体化促成的产业集聚与经济辐射在带来经济效益的同时，也在行政区隔与毗邻效应的交织下增加了区域间的环境风险，跨界倾倒垃圾和偷排污水就是其中的典型案例。因此，毗邻地区环境治理常常被视为区域一体化发展中的“洼地”。<sup>①</sup>

在生态文明建设的背景下，以“联防联控”“跨省生态保护补偿”为代表的毗邻地区环境共治实践在很多地方渐次展开。其中，“联防联控”源自地处“吴根越角”的江苏省吴江区与浙江省秀洲区，“跨省生态保护补偿”则发源于新安江流域的安徽省黄山市与浙江省杭州市，它们都是一种通过体制机制创新来重建区域生态关系的制度，本质上是生态受益圈·生态供给圈在跨界污染治理领域的典型实践。比如，江苏吴江区与浙江秀洲区的“联防联控”，源自两地界河污染与跨界矛盾的倒逼。两地水系相通，清溪河作为两省跨界河流之一，自西向东从吴江区盛泽镇流经秀洲区王江泾镇，最后流向京杭大运河。20世纪90年代开始，受河流功能定位与环境规制差异的影响，上游盛泽镇与下游王江泾镇因为清溪河跨界污染，发生持续长达十年的“纷争”，下游甚至通过沉船等方式截断河流以阻止上游污水。为化解跨界污染矛盾，在中央政府的协调下，两地不断探索建立健全联防联控机制，最终形成了“区域联合治水的样板”。

毗邻地区围绕跨界污染构建的环境共治机制，在本质上是以生态环境保护为目标的一种责任共担、利益共享机制。这种机制通常由地方政府引导，府际主要是通过制度、组织和资金等协作达成环境共治的目标。首先，制度协作主要表现为毗邻地区通过联合签署并发布相关制度协议，对跨界共治过程中的区域划定、责任分工和目标绩效等加以明确。比如，吴江与秀洲先后签订《联合治理清溪河（麻溪港）合作协议》和《交界区域水环境保洁联防联控联席工作机制协议》，浙皖两地政府共同签订《共同建设新安江—千岛湖生态保护补偿样板区协议》等。这种联合性政策协议推动了传统意义上部门性或地区性政策向区域性协同政策的转变，<sup>②</sup>降低了合作过程中的不确定性，为府际协同行动迈向常态化建构了制度共识。其次，组织协作是跨界环境共治的前提，它通常是以相应的组织机制作为必要条件。这种组织机制本质上充当着一种联结纽带，为促成毗邻地区由分散治理迈向合作治理奠定了重要的组织基础。在表现形式上，毗邻地区之间的组织协同要么依托于正式的“领导小组”“协同机构”“联席会议”，要么通过非正式的、不定期的日常沟通得以实现。再次，从资金协作来看，不同于传统意义上的“谁污染、谁治理”，为保证生态保护区与生态受益区之间的利益平衡，毗邻地区按照“谁受益、谁补偿”“谁保护、谁受偿”原则合作开展环境治理。比如，以安徽和浙江为代表的上下游之间围绕水质展开“生态对赌”，由上下游地区各自拿出一部分资金作为补偿资金，根据水质考核结果分配资金。若考核达标，补偿资

① 任克强、卢义桦：《毗邻地区社会治理一体化的现实功能、创新探索与实现路径——以南京都市圈为例》，《河海大学学报》（哲学社会科学版）2023年第6期。

② 谢宝剑、陈瑞莲：《国家治理视野下的大气污染区域联防防治体系研究——以京津冀为例》，《行政管理》2014年第9期。

金划归上游，反之则划归下游，由此通过资金协同的方式，促进上下游合力加强生态环境保护。上述三种协同方式相互补充、相互协调，共同构成毗邻地区跨界环境共治实践的基本样态，为破解毗邻地区的污染治理困局起到重要作用。而随着流域生态环境的整体性改善，生态红利随之不断释放，生态共富的成效不断凸显。比如，浙皖两地各类生态产业（生态农业、生态旅游业、生态农产品加工业等）和生态价值交易（碳汇交易）随之发展，为地方经济社会发展的绿色转型提供了新契机。

## （二）“生态受益—生态供给”关系的建立

面对跨界污染，地方政府过去习惯于属地治理，但事实证明，这种“各行其是”“各管一段”的碎片化治理根本无法应对和解决流动性的跨界污染。一方面，属地治理虽然明晰了地方政府的责任边界，但在跨域公共问题上府际的责任边界时常陷入模糊状态。另一方面，毗邻地区虽然地缘相近，但是治理能力、治理意愿以及环境规制不尽相同，这在很大程度上促成了污染治理的“地方壁垒”，导致相应责任付之阙如。<sup>①</sup>因此，尽管污染扩散的边界是清晰的，但从地方政府的角度看，“由谁负责、谁来负责”却存在很大的认知和商榷空间，责任边界难以明确。在此情形下，“上游污染、下游受害”“上游发展、下游埋单”的局面难以打破，这也是毗邻地区常常由“邻家”变“冤家”的肇因。

跨界环境共治机制的建立打破了毗邻地方政府各行其是的局面，推动了毗邻地区逐步建立生态受益圈·生态供给圈关系。从地方实践来看，生态受益圈·生态供给圈关系的表现形式主要包括两种。第一种是“一方供给、共同受益”。考虑到生态供给（保护）方可能失去的发展机会，按照“保护者受偿、受益者补偿”原则，在生态供给方提供生态保护的同时，由生态受益方给予生态供给方一定补偿。比如，新安江流域生态补偿就提供了这一类型的典型实践。从补偿方式来看，早期主要由下游为上游提供资金补偿，随着补偿机制的深化，这种生态补偿逐步从单纯的资金补偿拓展到多元化的发展协作（园区共建、产业协作、人才交流等）。第二种是“共同供给、共同受益”，指的是按照协同治理与绿色发展原则让毗邻的两个或多个地区共同成为生态供给（保护）者和生态受益者。比如，江苏吴江和浙江秀洲联合开展的生态共治实践，不但形成了符合双方利益需求的治理机制，而且促进了区域一体化发展和高质量发展。上述两种路径都旨在建构一种互惠型生态关系。在此意义上，“联防联控”“生态保护补偿”实践可以看作生态受益圈·生态供给圈在跨界环境共治中建构互惠型生态关系的生动体现。

这种关系模式在实践中还呈现出三个重要特征。其一，双边受益而非单边受益的行动原则。在生态受益圈·生态供给圈这一理论范式中，环境治理不再局限于维护某一方的环境权益，而是立足地方经济社会发展状况和公众的生产生活体系进行综合考虑，在维护一方环境权益的同时兼顾另一方的发展权益，特别是注重为生态环境保护作出一定牺牲的地区和民众提供更多发展层面的关照。其二，边界治理责任融合而非排斥的行动框架。属地边界一度是跨界环境治理的梗阻，边界排斥常常成为引发跨界治理失灵的导火索。而生态受益圈·生态供给圈的关系建构，则在很大程度上促进各方在达成利益共识的基础上，通过各让渡一部分利益、各担起一部分责任，实现从边界排斥走向边界融合，从区隔性对立走向联动性协作。其三，多元化而非单一化的行动主体。在生态受益圈·生态供给圈关系中，环境治理的行动主体不单是地方政府，企业、地方民众等都是重要的协同力量，在持续推动区域环境保护和深化互惠型生态关系中发挥着重要作用。比如，在新安江流域生态补偿实践中，两地政府积极联动企业推动上下游从“资金补偿到产业协

① 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》，《江苏社会科学》2022年第1期。

作，从协同治理到共同发展”。不仅如此，黄山市在很多行政村还推出“生态美超市”，通过“积分换物”形式激发民众的环保自觉。生态受益圈·生态供给圈关系中的地方政府具有较强的合作性和利他性。一方面，地方政府更有意愿推动府际以及同企业、社会组织之间的合作。另一方面，地方政府不仅关注属地利益，还对与之合作的毗邻地区利益给予一定关照。处于生态受益圈·生态供给圈中的毗邻地方政府，在某种意义上形成了“互惠互利、合作共生”的共同体意识。在这种意识下，边界成为联结和促进毗邻地区互动与合作的桥梁，推动着区际生态关系迈向协调与共生。

### 生态受益圈·生态供给圈的关系类型及其变化

生态受益圈·生态供给圈的形成既非一蹴而就，也非一成不变，而是一个动态发展的过程。通过导入时域尺度，生态受益圈·生态供给圈关系在现实中可以分为三种主要的类型，即分离型（Ⅰ）、松散关联型（Ⅱ）、高度关联型（Ⅲ）。毗邻地区生态受益圈·生态供给圈关系总体经历着从类型Ⅰ到类型Ⅲ的变化，其中，地方政府面临的任务环境态势与利益契合程度是驱动这一变化的基本动力。

#### （一）生态受益圈·生态供给圈的关系类型

从理论上讲，毗邻地区生态受益圈·生态供给圈存在圈域（空间）与时域（时间）上的多种关系类型。但从实际来看，圈域分布上的重叠或分立，对于“生态受益—生态供给”关系的形成与演变的影响并不大。相比之下，不同时期地方政府所处的任务环境及所达成的利益契合程度才是推动这一关系形成与变化的关键。这也是本文引入时域尺度进行类型建构的主要原因。在时间演化上，两个圈域所对应的毗邻地区生态关系类型——分离型（Ⅰ）、松散关联型（Ⅱ）、高度关联型（Ⅲ），总体上呈现出循序渐进、持续发展的态势（见图1）。

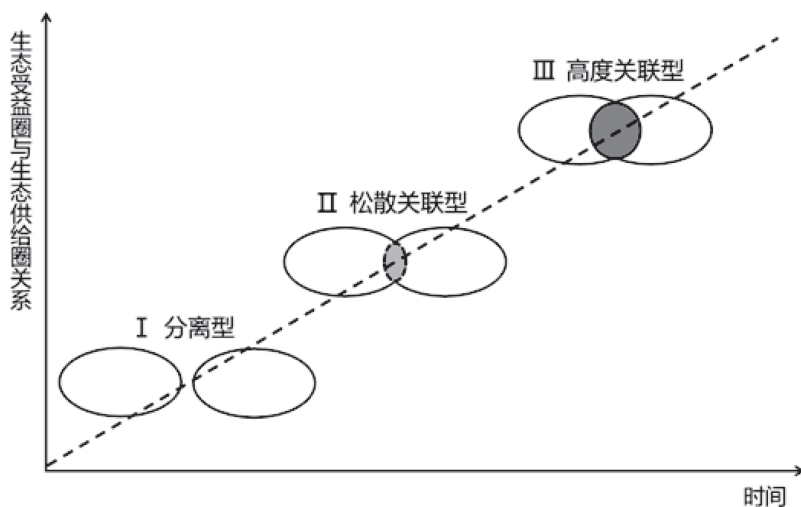


图1 生态受益圈·生态供给圈时域尺度的类型演变

注：阴影部分的面积代表合作范围的大小，两圆交叉部分边框的虚线与实线分别代表区域联结的松与紧，颜色深浅代表合作程度，坐标轴45度虚线代表两个圈域之间关系随时间的演化趋势。

不同的关系类型代表着毗邻地区生态关系发展的不同阶段。在分离型阶段，毗邻地区虽然需要共同承担环保之责，但总体上沿循属地化治理原则。面对跨界污染，地方政府仍然“各管一段”“各扫门前雪”，这一阶段容易诱发“自治而不治”效应，导致理想图景中环境共治意义上的互惠合作关系难以达成。在松散关联型阶段，毗邻地方政府开始走向合作，但是这种合作往往是浅而窄的，在主体上局限于政府层面，在范围上限于环境治理领域。虽然毗邻地区构建了跨界环境治理的合作机制，但在组织联结上是松散的，总体稳定性较弱。在高度关联型阶段，毗邻地区走向深而广的融合性合作，治理主体不再局限于政府层面，而是政府、企业、公众等共同参与，合作范围也从污染治理延展到更大范围的高质量发展与产业链优势互补协作，形成了多方位、多层次、多领域的互惠合作网络，府际的组织联结更加紧密，合作的稳定性也更高。府际合作及其组织关联程度由弱到强的变化往往会带来毗邻地区生态关系从“失谐”到“和谐”、从“排斥”到“共生”的转型。这三种类型是一种理想型的概括，不同类型的存在和转化在现实中是非常复杂的，通常需要一定的条件加持。

## （二）生态受益圈·生态供给圈关系变化的动力

毗邻地区生态受益圈·生态供给圈关系从分离型（Ⅰ）到松散关联型（Ⅱ）再到高度关联型（Ⅲ）的变化，至少要经历两个“拐点”。通常情况下，拐点一发生在从分离型（Ⅰ）到松散关联型（Ⅱ）的过程中，实现的是府际从“不合作”到“浅而窄的合作”。拐点二则发生在从松散关联型（Ⅱ）到高度关联型（Ⅲ）过程中，实现的是府际从“浅而窄的合作”到“深而广的合作”。在不同阶段，毗邻地区生态关系转机出现的动力条件并不完全一样，主要包括两个方面。

### 1. 高位推动的任务环境

在从分离型（Ⅰ）到松散关联型（Ⅱ）再到高度关联型（Ⅲ）的生态关系变迁中，高位推动的任务环境提供了重要契机，推动毗邻地方政府不断打破属地边界、走向跨界合作。高位推动通常表现为高层政府或高层领导人通过自上而下的政策指导或任务指示，对地方环境治理直接进行干预，旨在形成高位压力下的任务环境，倒逼或促进地方政府达成特定的任务目标或实现预期的治理效果。

不同区域、不同时期的毗邻生态关系变迁都不可避免地会受到来自高位推动的任务环境的影响。通常情况下，问题的显著性越强、社会关注度越高，越有可能吸引领导的注意力。<sup>①</sup>譬如，前述江浙之间的跨界污染引发的社会矛盾曾经达到比较激烈的程度，甚至出现某种程度的失序与失控，引发社会舆情。此种情况下，单靠地方政府已无力回应和解决问题。囿于经济社会发展水平差异，地区之间对于“要保护还是要发展”的诉求也存在显著差异。这导致府际出现种种分歧，单靠地方政府自主应对，常常悬而未决。尤其在跨界污染白热化时期，一些跨界污染问题长期得不到重视，陷入积重难返的境地。此类情况下，必须依靠更高层级的政府介入和协调。

当然，不同地区或同一地区在不同时期所面临的任務环境属性不一，有的是高层领导直接作出指示予以推动，有的则是伴随国家整体的制度转型而实现推进。譬如，前述江苏吴江与浙江秀洲跨界共治就受到中央政府的推动，两省在中央政府督促下签订了《关于江苏苏州与浙江嘉兴跨界水污染与水事矛盾的协调意见》。<sup>②</sup>在中央政府指导下，两地开始加强合力治污，跨区域治理的联防联控机制也应运而生。党的十八大之后，毗邻地区生态关系的转型与变化更多受到整体性生态环境保护制度的影响。尤其是2012年后，环境治理成为地方政府的中心任务之一。对于毗邻

① 庞明礼：《领导高度重视：一种科层运作的注意力分配方式》，《中国行政管理》2019年第4期。

② 《吴江市水利志》编纂委员会：《吴江市水利志》，扬州：广陵书社，2014年，第250页。



地区而言，地方政府不仅要解决好属地污染问题，还要对可能出现或已经出现的跨界污染进行有效治理。在这种任务环境下，跨界污染治理成为地方政府新的风险规避与政绩生产场域，地方政府之间由于共同面临着更高层级政府的监督与考核，成为“一荣俱荣、一损俱损”的利益共同体，不断迈向以“共治”促“共赢”的局面。

尽管高位推动的任务环境能够对地方政府形成政治压力，推动府际不断走向合作，但在不同阶段，这种政治压力所发挥的功能并不完全一致，由此催生的府际合作动机亦有分殊。在府际生态关系从分离型（Ⅰ）走向松散关联型（Ⅱ）过程中，高位推动往往是一种倒逼机制。相应地，彼时的府际合作更多是地方政府出于避责导向的一种被动选择。受此影响，府际合作的组织联结往往是松散的，合作亦是不稳定的。相比之下，在府际生态关系从松散关联型（Ⅱ）到高度关联型（Ⅲ）的过程中，高位推动转化为一种激励机制。此时的府际合作更多是地方政府出于高质量发展导向的一种主动选择，通常府际合作越深化，这种主动性越突出。在这一阶段，府际合作的组织联结越发紧密，稳定性持续提升。

## 2. 互惠驱动的利益契合

高位推动的任务环境虽然能促成毗邻地方政府之间的合作意向，但是无法解释他们之间可能存在的不合作状态。对于处于同一任务环境的毗邻地方政府而言，其所处的激励机制与倒逼机制几乎都是相同的，但也会出现合作的不稳定，或者双方可能在一段时间里合作的积极性高而在另一段时间里合作的意愿弱。可见，高位推动的任务环境无法独立解释毗邻地区府际合作与生态关系变化，而利益契合对于跨界合作与生态关系转机的生成至关重要甚至是根本驱动力。

府际的利益契合不会自然生成，需要在持续的互惠合作中形成并累积。在属地化原则下，地方政府往往具有明显的边界意识，即“你的事归你、我的事归我”。<sup>①</sup>这种边界意识强化了一些地方政府“一亩三分地”的思维藩篱，使之只习惯于对辖区内的问题负责，而对边界以外的问题则缺乏行动意愿。譬如，上游的边界意识体现在他们认为依照属地管理规则，下游污染理应由下游地方政府负责治理，而不该归由上游负责。下游的边界意识则体现在他们坚持认为谁产生污染谁就该为污染买单，即下游污染的源头在于上游，因而治污责任也应该归由上游。在此情境下，谈“互惠合作”几乎是不现实的。可见，府际互惠合作的意愿一致还是相斥，取决于能否实现互惠互利，但凡一方利益受损，利益契合都很难达成。

近年来，在我国大力推进绿色转型与生态产品价值实现的背景下，毗邻地区在与国家政策和生态日益增长的美好生态环境需求的对接中开始迎来新的发展契机。特别是生态产业的蓬勃发展，促使毗邻地区从“环境共治”进一步走向“生态共富”。近年来，府际在互惠合作中所能体验和获得的利益契合点越来越多。受此影响，越来越多的地方政府意识到互惠合作行为更有助于追求长远的利益，特别是经历了过去府际不合作带来的跨界污染困局，“合则两利”越发成为地方共识，这进一步增强了府际推进跨界合作的意愿和主动性。例如，随着新安江流域生态环境持续向好，生态红利共享使得两地政府和民众逐渐认识到“守绿”亦能“生金”。这种互惠成效增加了两地政府和民众能够体验到的利益契合点，增强了彼此对于跨界合作的认同感和响应力。在此形势下，两地联合开展的生态保护补偿机制持续得到升级，府际合作的紧密度持续加深。

总之，互惠驱动的利益契合机制在毗邻地区生态关系的演变中发挥着重要作用。其中，在府际生态关系从分离型（Ⅰ）走向松散关联型（Ⅱ）的过程中，互惠驱动的利益契合通常需要依附于高位推动的任务环境发挥作用，通过促进毗邻地区形成环保利益一致的治理共同体，推动跨界合作与生

① 乔治·戴德：  
《自我边界》，李  
菲译，南京：江苏  
凤凰文艺出版社，  
2019年，第1页。

态关系的初步转型。而在松散关联型(Ⅱ)走向高度关联型(Ⅲ)的过程中,由于环境共治带来的生态互惠成效不断显现,互惠驱动的利益契合逐渐超过高位驱动的任务环境成为激励地方政府深化国际合作的内在动力。在此情形下,互惠驱动的利益契合机制亦从促进毗邻地区形成治理共同体,逐渐转向以发展共同体为基础推动府际跨界合作与生态关系向更稳定和更可持续的局面迈进。

### 生态受益圈·生态供给圈研究的未来展望

揭示环境问题中的社会不公平或重建环境正义是学术界的共同追求。<sup>①</sup>以环境正义和环境权益维护为理论关怀的区域/群体生态关系研究,是环境社会学的经典研究议题。传统环境社会学主要是从环境问题视域出发建构理论。伴随中国生态文明建设的纵深推进,单纯以环境正义和环境权益维护为理论关怀的区域/群体生态关系研究的局限性愈益凸显,相关理论无法解释变化中的实践,亟须加以修正。

当前,中国充满活力的环境治理实践为检验和发展传统环境问题视域下的区域/群体生态关系理论提供了机缘。特别是以互惠互利为特征的跨界环境共治,打破了受益圈·受害圈下不同区域/群体之间相互对立与排斥的二元关系格局。本文立足于中国毗邻地区的环境共治实践,对环境问题视域下的受益圈·受害圈理论模型加以修正和推进,提出生态受益圈·生态供给圈这一新的理论范式(表1),从理论上阐明了生态受益圈·生态供给圈作为生态关系理论的一种新范畴,区别于传统理论秉持的环境向度上二元对立的区域或群体关系认知,指明了毗邻地区之间环境高度关联且相互需要的复杂关系。与受益圈·受害圈主张“谁污染、谁负责”不同,生态受益圈·生态供给圈强调环境保护应当落实“谁受益、谁补偿”和“谁保护、谁受偿”的原则,同时鼓励多元主体共同参与,分摊治理压力和运行成本,形成行动者网络。

① 陈占江,《迈向行动的环境社会学——基于反思社会学的视角》,《社会学研究》2017年第3期。

表1 受益圈·受害圈与生态受益圈·生态供给圈理论之比较

|         | 受益圈·受害圈       | 生态受益圈·生态供给圈    |
|---------|---------------|----------------|
| 时代背景    | 粗放型发展与环境大污染时期 | 生态文明建设与环境大治理时期 |
| 受益/受害差异 | 单边受益/受害       | 双边/多边受益        |
| 圈域关系    | 对立与对抗         | 互惠与合作          |
| 关怀视角    | 环境正义          | 发展正义           |
| 关注重心    | 污染受害者/受苦者     | 生态保护者/供给者      |

作为一种新的理论范式,生态受益圈·生态供给圈理论强调区域/群体生态关系的研究重心需要从过去关注受害圈转向更多关注生态供给圈,研究视角需要从关注单边受益/受损转向探究实现双边/多边互惠共益,以及从关注环境正义视角下的社会不平等转向关注发展正义视角下的社会合作与社会团结。之所以强调发展正义,主要是考虑到不同地区的经济社会发展差异。特别是在梯度发展格局的作用下,毗邻地区的经济社会发展并不完全同步,通常存在先发与后发之别。而受传统发展观念影响,地方政府常常认为环境保护必然意味着发展机会与发展权益的阻断,在此情形下,如何让生态保护者的价值和贡献得到充分关照和体现,便成为激发其持续开展环境保护与生态供给动力的关键。在此意义上,要想实现真正的环境正义,必须要确保发展正义。一方



面,要鼓励和引导生态受益地区对生态保护地区开展多种方式的利益补偿,形成并落实“谁保护、谁受偿”“谁受益、谁补偿”机制;另一方面,要支持和推动生态保护地区依托自身生态资源优势探索开展生态价值转化,提升生态保护地区的内生性发展能力,更大程度地满足生态保护地区对于经济发展与民众增收的现实需求。

生态受益圈·生态供给圈强调发展正义,但并不意味着拒绝观照环境正义,而是主张“发展正义基础上的环境正义”。在地区间发展差距仍然存在的现实情况下,我们既不能走“先污染、后治理”道路,也不能陷入“唯环保、轻发展”泥淖,环境保护与经济发展应该是相辅相成、相互支撑。在这一理论范式中,不同地区或群体在共享生态红利基础上的互惠合作,更有助于改变过去环境污染中“受益—受害”的不平等结构,推动迈向可持续的环境公正。

当然,这种以毗邻地区跨界环境共治为基础而建构的生态受益圈·生态供给圈理论也存在解释边界。首先,从适用范围来看,这一理论更多适用于分析毗邻地区的跨界环境共治逻辑,生态受益圈·生态供给圈的建立在很大程度上受到毗邻地区在经济社会发展与生态环境保护方面“一荣俱荣、一损俱损”的关联效应影响。本文基于时域向度提出了生态受益圈·生态供给圈的三种关系类型,还需要进一步考察和界定其他类型的生态受益圈·生态供给圈关系及其实际运行。其次,从实际应用来看,生态受益圈·生态供给圈的形成及其关系类型的变化并不能自然而然地发生,而是需要依托特定的制度和社会情境。其中,外部高位推动的任务环境与地区内在互惠驱动的利益契合共同构成了毗邻地区生态关系变化的基本动力,两者缺一不可。在此意义上,生态受益圈·生态供给圈在多大程度上能够在更多的毗邻地区形成并推广,是一个需要进一步深化讨论的问题。再次,生态受益圈·生态供给圈尽管激活了府际跨界环境共治的内生动力,但也需要看到,生态受益圈·生态供给圈的建构过程还充满着不确定性。比如,安徽省与江苏省联合建立的滁河上下游横向生态补偿机制亦遭遇了“一边整治问题、一边暴露问题”的窘境,特别是2024年“滁河水体污染事件”的爆发致使原本互益互惠的生态补偿面临着严峻挑战。

那么,如何避免或化解生态受益圈·生态供给圈之间的“互惠中止”“合作中断”问题呢?首先,需要持续完善相应的制度保障。生态受益圈·生态供给圈的建立离不开国家和地方政府有效的制度保障,毗邻地区“生态受益—生态供给”关系的形成并不意味着制度保障可以退场。在推动跨界环境共治与善治的过程中,更加完善的制度支持与制度保障仍然至关重要。其次,凝聚更广泛的环境共治合力。地方政府之间要想建立可持续的“生态受益—生态供给”关系,除了发挥政府职能部门的作用外,更需要推动企业和公众的主体性参与,避免囿于“政府包干”或“政府依赖”,从而能够有效应对关系构建过程中复杂多变的“环境—社会”问题。再次,建立可持续的利益互惠与利益共享机制。这需要国家和地方政府围绕利益分配与利益协调开展更为科学化、公平化的制度设计,探索更加多样化的利益互惠与利益共享模式。

当下,推进“十五五”时期朝向的生态补偿和生态产品价值实现,我们尤其需要对上游的利益诉求给予更为充分的关照,进而构建利益均衡的生态受益圈·生态供给圈关系。这对于制度化推进生态补偿与经济社会发展全面绿色转型,以及破解生态产品“难度量、难抵押、难交易、难变现”等问题都具有重要意义。一言概之,在满足生态受益方利益诉求的同时,政策设计需要确保生态保护方的价值和贡献得到充分体现,建构并形成更加高效和可持续的跨界环境治理与绿色发展范式。

编辑 李梅 校对 刘高翔