

欧盟跨边界合作倡议对波罗的海地区环境治理空间尺度重构的影响

The Influence of European Transnational Cooperation Initiatives on the Spatial Rescaling of Environmental Governance in the Baltic Sea Region

王碧玥 孟梦 孟延春 多米尼克·斯特德
Wang Biyu, Meng Meng, Meng Yanchun, Dominic Stead

摘要：空间尺度重构是欧洲规划近期最重要的关注点之一。因为许多空间规划的问题和发展机遇越来越具有跨边界属性，尤其是环境问题，促使解决问题和实施规划的空间尺度发生了变化，并引发了一系列的权力转移，出现新的地理范围、新的行动者组合和新的决策治理方式等。本文以波罗的海地区的环境治理为例，深入研究了欧盟跨边界合作倡议如何重构该地区的空间尺度，期望能为我国的跨边界地区区域协调发展和治理提供参考与借鉴。

Abstract: Spatial rescaling is arguably one of the most significant focuses in European planning. The increasingly transboundary nature of many spatial planning issues and development opportunities, particularly environmental issues, has led to changes in the spatial scales at which problems are solved and planning is implemented. Spatial rescaling often gives rise to a combination of changes, including shifts in powers to other layers of decision-making, the emergence of new geographical scales, the appearance of new actor constellations, and new forms of governance. This paper focuses on the environmental governance of the Baltic Sea region as the case study and examines the influence of the European transnational cooperation initiative on the spatial rescaling of the region. The research findings provide experience and lessons for China's coordinated development and governance of cross-border regions.

关键词：空间尺度重构；柔性空间；环境治理；跨边界治理；欧盟

Keywords: Spatial Rescaling; Soft Space; Environmental Governance; Transnational Governance; European Union

中国博士后（境）外交流项目引进项目（337939），清华大学“水木学者”计划（2023660091），国家自然科学基金青年项目（52108050），中国博士后科学基金面上项目（2021M701238），广东省基础与应用基础研究基金项目（2023A1515011653），广州市基础与应用基础研究项目（202201010503），粤港澳大湾区发展广州智库2022年度课题（2022GGBT09），气象促进国家区域协调发展相关重大问题研究（20202662083）

作者：王碧玥，博士，清华大学公共管理学院，助理研究员
孟梦（通信作者），博士，华南理工大学建筑学院，助理研究员。
mmeng@scut.edu.cn
孟延春，博士，清华大学公共管理学院，副教授
多米尼克·斯特德，博士，阿尔瓦阿尔托大学建成环境学院，教授

引言

环境问题往往影响着多个国家和地区，其空间影响不能根据政治边界简单划分，因为生态系统的边界往往与行政辖区的边界不一致。在欧洲，各种环境问题的跨边界属性越来越明显，这给环境政策和环境规划的制定带来了重大挑战，需要不同行政部门和不同体制之间的协调合作。事实上，这种协调往往很复杂，因为不同行动者有不同的目标、利益和责任。同时，环境政策的地理空间布局通常不整齐、不连贯，甚至断裂。其结果是环境治理的过程被不同的体制所阻碍，行动者之间缺少正式体制规则外的合作和交流空间来沟通和协商环境治理的政策。

二战结束后，欧洲政治、经济、社会和文化的一体化进程和欧盟的成立为环境政策的空间尺度重构（spatial rescaling）奠定了良好的基础。首先，一体化进程为新环境政策的制定创造了新的跨境地理边界，如“欧盟波罗的海地区战略”和“欧盟多瑙河地区战略”。其次，欧洲建立了处理环境问题的新组织，如欧洲环境署（European Environment Agency）。第三，欧盟提供了解决环境问题的新政策工具，如“欧盟环境空气质量指令”和“欧盟水框架指令”。随着欧洲一体化进程加速和欧盟的扩大，超越国家空间尺度制定的环境政策变得越来越重要。欧洲国家在空间规划中的一些角色和任务正在被转移到超越单一国家的空间尺度。欧洲一体化重构了环境政策的空间尺度，削减了国家在环境政策制定中的垄断地位，改变了决策层的权力关系，创造了新的规划空间，带来了新的行动者组合和新的治理方式^[1]。

本文以波罗的海地区的环境治理为例，着重关注该地区由环境治理“欧洲化”导致的空间重构，产生的新的行动者组合和超越单一国家的政策议程和合作倡议。1970年代开始，跨边界政府间合作就在波罗的海地区的环境政策和规划中发

挥重要作用。冷战结束后，国际和跨境政府间合作机构得以创建，如波罗的海国家理事会。1990年代末，欧盟逐渐成为该地区最重要的国际行动者，跨境环境治理问题开始在这一层面得以讨论。本文主要关注欧盟成为主要行动者后带来的波罗的海地区环境治理的空间尺度重构。文章以欧盟区域合作基金（Interreg）和欧盟波罗的海地区战略（EUSBSR: European Strategy for the Baltic Sea Region）为例，从地理空间范围、行动者组合和治理方式三个方面展现波罗的海地区空间尺度重构的过程和影响。

1 研究框架：空间尺度重构作为分析模型

基于对欧洲各种政策领域中空间重构的观察，一些学者将空间尺度重构狭义地定义为权力和控制力从一个尺度转移到另一个尺度的过程^[2]；而另一些学者采取更广泛的观点，认为空间尺度重构的过程可能意味着功能、政治或制度的转变^[1]。正如博任纳（Brenner）在其研究中指出的，空间重构的过程中存在去领土化与再领土化，即原有边界的突破与新边界的产生，并随之带来新的政治、经济、文化、生态条件的改变^[3]。杰索普（Jessop）指出空间重构正在重新塑造欧盟区域内的国家权力、机构形态和法规能力，使得一些行动者可以跳出原先的尺度，越级发声，以争取更大的利益^[4]。本文的研究主要根植于麦康（McCann）的理论框架，其提出空间重构是指原本发生在一个空间尺度上的政策制度和政治议题被转移到其他尺度上的过程，这种方式重塑了治理过程，导致原先不同尺度之间的互动发生了改变^[5]。

1.1 产生新的地理空间边界

麦康指出空间尺度重构过程产生了众多影响，其一是新的地理“空间”或者“领土”概念出现，这些新的空间边界可能是有争议的。在欧盟的政策中，不同地区的空间重构往往具有“模糊的边界”，可以延伸、修改并随着时间推移而变化；具体的行动和政策干预通常基于区域和地方行动者的合作安排，欧盟不具有强制力。这些行动和政策干预的后果可能导致重新划定或重新调整地缘政治、制度或法律体系、交易和文化价值或信仰方面的空间边界^[6]。

而由于原先的功能边界、制度安排和机构设置与新的空间并不总是完全一致，政策和政治参与者在新的空间范畴内会出现治理范围和权力分配的重新调整，例如在决策过程中纳入某些行动者而排除其他行动者^[1]。一些学者认为这会对社会公平造成挑战；另一些学者则认为，欧盟新的空间合作边界与国家边界的不一致是一种有意义的尝试，可以促进超越国家边界的新体制的建立，并促进劳动力和资本在欧盟的“无摩擦流动”，同时促进合作区域内大都市地区的国际竞

争力^[7]。这引发了对于新的行动者、新的治理模式与新的规划工具的探讨^[8]。

1.2 出现新的行动者组合

一些学者认为，空间尺度重构的过程既是“正式国家权力的重新分配”，也是“政府和社会监管模式的重组”，这其中涉及国家与社会之间关系的转变及其对空间关系的影响^[2]。规划实践往往“不是一个生产物质的技术过程，而是一个涉及众多行动者之间相互学习的过程”^[9]。一些欧洲国家可能在空间重构中失去某些决策领域的旧有垄断，但欧洲一体化并不简单意味着这些权力会直接转移到欧盟层面（即超国家尺度）。在制定宏观区域战略的地区，权力、权威和合法性有向其他政府级别和行动者转移的趋势（尺度上移、下移或者不变），但国家的作用仍然至关重要。

欧洲的跨境合作计划导致国家层面之上和之下都出现了新的治理模式。国家层面之上出现新的行动者组合是国际组织或双边和多边战略联盟，国家层面之下出现的次国家行动者组成新的联盟和网络。这两类新的治理模式的案例遍布欧洲大部分地区，第一类是跨国家边界规划的例子，如位于瑞士西北部与德国和法国交界处的巴塞尔欧洲区规划。另一类是次国家（区域层面、省层面或市层面）空间尺度的跨区域规划，如法国的“新领域计划”（Projet de Territoire）是由相邻的城市联合起来，在经济文化等方面为共同的发展目标制定规划，重点是让所有行动者参与其中。在这些规划战略中，政府通常不再是战略背后的主要发起者或主导者，而主要负责协调有关公共行动者和市场行动者达成协议。这种国家或政府参与较少的规划形式，与传统的政府主导的规划方式有很大不同——政府试图建立合作框架，通过公共部门与私有部门的合作来促进空间发展。

1.3 出现“柔性空间”与柔性规划

空间尺度重构导致“柔性空间”（soft space）和“柔性规划”（soft planning）的出现，这被认为是欧洲规划中最新、最重要的变化之一。为了协调新空间带来的新挑战与新问题，行动者常常会根据需要，利用一些灵活性的、自由裁量的以及非正式的方法，给体制与程序之间或之外留足空间（有时也被称为灰色空间或者模糊空间），以方便谈判、协商和讨价还价。此时，这个基于特定议题形成的空间被称为“柔性空间”。笔者认为也可以称之为“柔性机制”——具有双重属性，即物理空间上的“非正式性”与谈判过程的“非体制性”，而这一决策过程也被称为“柔性规划”^[10]。例如：欧盟本身可以被视为一个“柔性空间”，因为它的目标是减少分离边界的阻碍，并通过创造新的合作空间增加区域的凝聚

力^[9]。欧盟的政策和倡议并不是为了消除边界，而是改变这些边界对不同社会、经济和政治体系的意义和影响^[11]。与之相对的是“硬空间”与“硬规划”，它们是正式的可见领域和程序，通常是法定的，可以被民主程序和地方政治势力影响^[11]。在欧洲的各种例子中，“柔性空间”被用作一种规划手段，以摆脱原有低效官僚工作模式的桎梏，或修正没有反映出问题和机会的地理边界。因此，这些“柔性空间”可能是重叠的，并且不一定与国家或次国家行政部门的边界相关。这种趋势一方面被认为是一种更“基于地方”的规划方法，可以对特定环境或生态系统的特殊性作出反应；另一方面，它被看作新自由主义的一种形式，试图用来缩短低效的、官僚的决策过程^[11]。

“柔性空间”中规划（通常是非法定的和无约束力的规划）的出现并不意味着规划不再关注“硬空间”（即强制性和监管性规划）。相反，空间规划需要同时处理“硬空间”和“柔性空间”。规划的“柔性空间”是对“硬空间”的补充，为其发展过程提供润滑剂，在正式程序、根深蒂固的观点以及体制内的摩擦之外发挥作用^[10]。更普遍的观点是，这些新的“柔性空间”区域往往比由“硬”行政边界界定的区域更能真实地反映问题或发展潜力。

值得一提的是，“柔性空间”也引发了一定的争议，因为在管理层面可以通过允许某些行动者参与并排除其他行动者的方式来影响政策结果^[1]。例如：行动者为了优先考虑经济发展的目标，可能忽略了许多规划责任（如社会公平）^[12]。此外，也有一些学者认为这种新的治理方式、新的行动者组合并不总能更综合、更包容或者更好地解决跨部门的复杂问题^[13]。

2 波罗的海地区环境治理的演变

波罗的海地区包括：(1) 4个北欧国家（瑞典、丹麦、芬兰和挪威）和德国；(2) 5个前中央计划国家（俄罗斯、

爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和波兰）（图 1）。这些国家具有丰富的地理、政治和文化多样性，各个国家的体制非常不同，导致整个地区环境治理方式的巨大差异和合作上的困难。首先，北欧国家和德国的环境政策建立在长期的环保经验之上，享有全球环保先锋的声誉；与之相反，5个前中央计划国家制定环境政策的经验较少，而且面临更加严重的污染问题。其次，这些国家的经济体制、政治体制以及对社会和政治问题的公开程度也都非常不同。

在过去 50 年，波罗的海地区的环境治理已经被欧洲的一体化所改变。虽然国家在环境治理中仍然发挥着非常重要的作用，但次国家级别的政府、跨边界联盟和非政府行动者的角色变得越来越重要^[14]。如图 2 所示，波罗的海地区环境治理的演变可以被总结为三个不同转型阶段^[15]。



图 1 波罗的海地区示意图

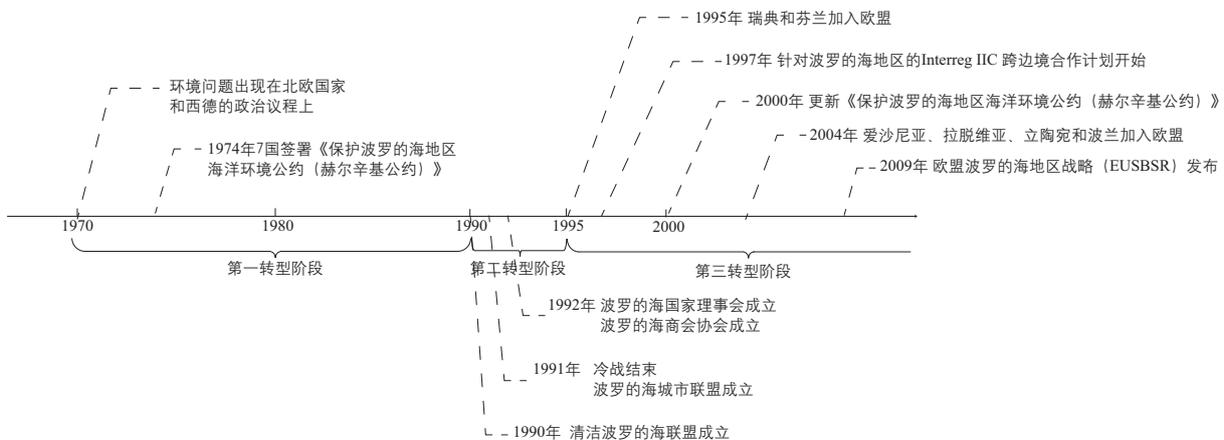


图 2 波罗的海地区环境治理的三个转型阶段

2.1 第一转型阶段

在北欧国家和西德，受当时社会运动的影响，环境问题早在 1970 年代就出现在政治议程上；5 个前中央计划国家对环境问题的政治讨论和政策制定则出现较晚。尽管环境运动在中欧和东欧的一些国家发挥了重要作用，但在环境治理上，该地区仍然受到旧“铁幕”的影响而分为两个不同的国家阵营。而该地区在治理的总体质量方面也有明显的分化^[16]，这影响了波罗的海地区环境政策和倡议的性质，以及为实施这些政策和倡议需要做的制度和组织安排。

1970 年代，波罗的海地区的环境治理逐步进入第一个转型阶段，国际环境和政府间合作在波罗的海地区的环境政策和规划中发挥了重要作用。即使在冷战时期，该地区国家之间在环境政策方面的合作也相对密切。例如：1974 年，当时 7 个沿海国家（丹麦、芬兰、东德、西德、波兰、瑞典和苏联）之间达成了一项关于波罗的海周围所有污染源的法律公约——《保护波罗的海地区海洋环境公约（赫尔辛基公约）》，该公约由赫尔辛基委员会实施。1990 年代初，随着苏联的解体、德国的统一和爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛的独立，该公约被修订、更新并扩大范围，内容包括保护内陆水域、管理沿海地区和保护生物多样性。1992 年各方达成协议，新公约由当时波罗的海沿岸国家以及欧洲共同体签署，并于 2000 年生效。

2.2 第二转型阶段

冷战结束后，跨边界的政府间合作迅速增加。这方面的例子包括 1992 年成立的波罗的海国家理事会（the Council of Baltic Sea States），它是区域政府间合作的政治平台，目标是加强该地区国家在处理环境、经济发展、能源、教育以及公民安全等问题上的合作和协调。同时，波罗的海地区也出现了一系列非政府的跨边界合作组织，折射出该地区治理的新活力。这些跨边界合作组织包括社会组织（如 1990 年成立的“清洁波罗的海联盟”）、经济组织（如 1992 年成立的“波罗的海商会协会”）和次国家组织（如 1991 年成立的“波罗的海城市联盟”）。“清洁波罗的海联盟”是一个非营利组织，致力于促进保护和改善波罗的海地区的环境和自然资源。“波罗的海城市联盟”是一个由 100 多个城市组成的组织，致力于促进和加强波罗的海地区内城市在各种政策问题上的合作和经验交流。

2.3 第三转型阶段

自 1990 年代中后期，欧盟逐步成为波罗的海地区重要的决策者和行动者^[17]。瑞典和芬兰于 1995 年加入欧盟，2004 年爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和波兰加入欧盟，进

一步加快了该地区与欧洲其他地区的一体化进程。除了俄罗斯飞地加里宁格勒地区，波罗的海几乎成为欧盟的内部海域。欧盟的扩大也意味着波罗的海地区的大多数政府和非政府行动者在制定政策时越来越倾向于欧盟。

2.4 小结

综上，波罗的海地区环境治理的演变过程可以总结如下。在第一转型阶段，传统的国际和政府间的决策和公约给予了非政府和次国家行动者参与决策的机会，如“赫尔辛基委员会”。在第二转型阶段，新型政府间组织的建立旨在将非政府和次国家行动者引入决策过程，如“波罗的海国家理事会”；同时，非政府和次国家行动者的跨边界组织可以更积极地参与促进该地区的可持续发展和解决环境问题，如“清洁波罗的海联盟”和“波罗的海城市联盟”。在第三转型阶段，欧盟逐渐成为波罗的海地区重要的决策者和行动者，该地区的环境治理越来越受到欧盟政策的影响。

3 波罗的海地区环境治理中的空间尺度重构

以波罗的海地区政府间和非政府间的合作为基础，随着欧盟成为波罗的海地区的重要决策者和行动者，欧盟推出了一系列的跨边界领土合作计划和倡议，它们导致了波罗的海地区环境治理的空间重构。本文着重介绍两个对波罗的海地区环境治理影响最大的欧盟跨边界合作倡议，即欧盟区域合作基金（Interreg）和欧盟波罗的海地区战略（EUSBSR）。它们为欧洲、各个国家和次国家行动者提供了塑造政策和合作行动的机会，促成了波罗的海地区宏观区域层面和项目层面的合作，并推动产生了正式法定政策决策过程之外规划和政策中的“柔性空间”。

Interreg 和 EUSBSR 是密切相关的，经常协同工作，都旨在促进波罗的海地区的合作来解决一些共同的问题，如改善水质、保护生物多样性和促进可持续交通发展等。目前这些区域战略已取得阶段性的成就，例如波罗的海地区的氮和磷的年均浓度分别下降了 28% 和 42%，水质富营养化的问题得到了改善。在保护生物多样性方面，波罗的海地区海豹数量从 1970 年代的 4 000 只左右增加到现在的超过 40 000 只。此外，Interreg 项目投资 3.2 亿欧元，修建了超过 12 000 km 的欧洲自行车道网络，其中包括环波罗的海自行车道，使得自行车成为连接波罗的海地区的一种更环保的交通方式^[24]。

由于 Interreg 和 EUSBSR 的制定时期不同，欧盟的发展阶段也不同，导致这些计划有不同的重点，并且在不同的层面上运作。Interreg 是一个资助项目，支持具体的跨境、跨国和区域间合作，而 EUSBSR 是一个宏观区域战略，为波罗

的海地区国家和地区之间的政策协调和合作提供一个框架；Interreg 为具体项目和行动提供资金和支持，EUSBSR 则提供战略框架和政策协调（表 1）。

3.1 Interreg 带来的空间尺度重构

Interreg 于 1990 年首次启动，旨在促进欧盟内部成员国的跨边界合作，以加强统一的内部市场的发展。该基金目前已经有六个独立的规划期，每个规划期都有不同的优先事项、资金条件和地理覆盖范围。欧盟通过该基金支持跨边界合作，在卫生、环境、研究、教育、交通、可持续能源等领域寻求共同解决问题的方案。Interreg 包含 A、B、C、D 四种合作类型^[18-19]。Interreg A 是欧盟范围内相邻边境地区之间的合作（cross-border cooperation），如德国和波兰边境地区，目的是促进具有共同陆地和海洋边界的相邻地区（border regions）之间的综合和谐和和谐发展。Interreg B 是较大的跨国地区合作（transnational cooperation）或围绕海域的合作，旨在促进领土合作和一体化，主要涉及欧盟成员国家、区域和地方层面，如阿尔卑斯山地区，北海地区、波罗的海地区，有时也会涉及临近的非欧盟国家如冰岛。Interreg C 是区域间合作（inter-regional cooperation），主要在泛欧盟层面实施，覆盖所有欧盟成员国和欧盟的合作伙伴，目的是组成合作网络交流经验和创新，以促进区域的网络发展（如知识网络、能源网络、交通网络等）和凝聚力。Interreg D 是欧盟最外围地区之间以及至少与一个相邻的非欧盟国家的合作^①。四个合作类型因主要目标不同，所涉及的国家、区域和城市有时会相互重叠，体现在实际项目中会出现空间覆盖的情况。

3.1.1 Interreg 产生新的地理空间边界

从 1997 年的第二个计划期（Interreg II）开始，就有一个专门针对波罗的海地区的 Interreg 跨边界合作计划。在第二计划期，波罗的海地区跨边界合作计划（BSR Interreg IIC）属于 C 行动领域，第三、第四、第五、第六波罗的海地区跨边界合作计划（BSR Interreg IIIB、IVB、VB、VIB）都属于 B 行动领域。从 C 行动领域变为 B 行动领域体现了欧盟对波罗的海地区的重视，并试图通过关注不同地区之间的差异来

加强经济、社会和空间的凝聚力，提供更多可支配经费，来达到波罗的海地区一体化水平的提高，并形成欧洲的可持续部分^[20]。

Interreg 的地理边界在每一个规划期都经历了各种变化，其政策覆盖的领土范围变化不仅与每个时期欧盟成员国的增加有关，还与欧盟寻找领土范围以外合作机会的目标有关。例如：波兰于 2004 年正式加入欧盟，波罗的海地区 Interreg 的第三个计划期（Interreg IIIB）就将规划范围扩大，囊括了整个波兰；而在波罗的海地区 Interreg 的第四个计划期（Interreg IVB），就将其规划范围进一步扩大到俄罗斯的西北部和白俄罗斯；Interreg 的第六个计划期（Interreg VIB）范围有所缩小，去掉了非欧盟国家俄罗斯西北部、白俄罗斯地区和挪威北部的小部分地区。

3.1.2 Interreg 产生新的行动者组合

Interreg 有助于加强整个欧洲环境问题的决策者、非政府组织和研究人员的跨边界联系和合作。私营企业和产业组织被允许参与 Interreg 项目合作，特别是在经济发展、创新与竞争力等方面的项目。这有助于将企业的需求和能力纳入波罗的海地区发展战略。高等教育与研究机构被鼓励参与 Interreg 项目，特别是在人才培养、知识转移、创新等方面开展跨境合作。这可以带来更为专业和咨询性的政策建议。Interreg 开放民间非政府组织参与项目申请和实施，这有助于利用非政府组织在公民社会的影响力与作用，并纳入更为基层的视角。在波罗的海地区，政府官员加强了在废水处理、城市污染、环境保护和港口管理等特定问题上与其他行动者的合作。进而该地区的政策制定者、高等教育与研究机构、非政府组织和专业组织等行动者之间形成了一个紧密合作网络，并与更大的泛欧和全球机构进行联系^[21]。

3.1.3 Interreg 创造“柔性空间”

表 2 展示了不同时期波罗的海地区 Interreg 计划中的优先事项、资助条件和地理范围。如表 2 所示，尽管环境问题在所有波罗的海地区的 Interreg 计划中都占有重要地位，但对不同问题的强调程度是不同的。二三期注重强调跨边界合

表 1 Interreg 和 EUSBSR 空间尺度重构的对比

| 欧盟合作倡议 | 地理空间范围 | 行动者组合 | 柔性空间与规划 |
|----------|--------------------------|---------------------------------------|---|
| Interreg | 模糊边界，随时间变换边界，超出欧盟范围 | 政府决策者、非政府组织和研究人员的跨边界联系和合作 | 产生了超越国家边界的“柔性空间”，规划和治理方法采用柔性行动来推动，包括研讨会、交流最佳实践方法等 |
| EUSBSR | 模糊边界，建立时超出欧盟范围，目前边界在欧盟内部 | 欧盟成员国。许多项目都是由国家政府机构主导，有一些项目是由相关行业组织领导 | 超越国家边界的“柔性规划”由欧盟委员会担当管理者和协调者 |

① 受利益回报不确定性的影响，近年来欧盟逐渐将重心移出 Interreg D。

作体系的建立，第四期开始创新能力和技术的发展被放在第一位，第五、六期开始关注能源和气候相关的问题，而与海域和水资源相关的可持续发展在六期规划中一直占有最重要的地位。

以 GRASS 研究项目为例——作为 Interreg 五期波罗的海地区 2014—2020 年计划中探索自然资源有效管理的项目之一，聚焦资源节约型蓝色增长^①。项目的部分内容是对波罗的海地区人为活动和环境数据进行分析和监测，旨在为种植大型藻类的地点选址、生态保育和生产方法建议作出贡献，其内容非常贴近实践服务，而非战略性研究。项目的参与者来自瑞典、芬兰、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、德国等国的学术科研机构、政府部门和广泛的社会利益相关者。项目编制的关于大型藻类培育、收获和应用的综合知识，有效帮助了有关地区和国家公共部门深入了解大型藻类生产的好处，并为波罗的海地区发展蓝色生物经济提供了大量建议。

Interreg 促使波罗的海地区环境规划“柔性空间”的出现。首先，合作计划中制定的发展愿景和战略往往具有模糊的地理边界，导致新的地理空间边界的出现。其次，在第四—第六规划期中，合作计划中的规则允许更多的行动者参与合作，如私营企业和专业组织，高等教育、研究机构和非政府组织，这使得波罗的海地区合作中出现了多种多样的行动者组合，进一步扩大了地区合作的基础，使政策与项目更贴近地区发展的实际需求。

事实上，这些“柔性空间”的出现并没有导致其他空间尺度上原有的规划被取代，而是对其他空间尺度的资源分配产生了一些影响。在欧盟层面，Interreg 有助于实现欧盟内部市场的深化集成，特别是在欧盟外部边境和相隔较远的地区。通过消除边境障碍，加强各国在环境、交通、通信、贸易等领域的互联互通，实现资源要素在更大范围内的自由流动。在国家层面，Interreg 鼓励不同国家在边境地区采取协

表 2 Interreg 计划第二—第六规划期的优先事项和措施

| Interreg 计划规划期 | 优先事项 | 相应措施 |
|-------------------------------------|----------------------|---|
| Interreg 二期 波罗的海地区 1997—1999 年计划 | 促进波罗的海地区的可持续空间发展措施 | 促进波罗的海城市的系统发展并优化城市结构；改善沟通方式以促进可持续能源解决方案的形成；促进沿海地区、岛屿和其他特殊地区的综合管理和可持续发展 |
| | 改善波罗的海地区的空间发展方法 | 进一步发展空间规划战略，并交流空间规划领域的经验；管理空间规划关系，特别是自然和文化遗产与旅游的关系 |
| Interreg 三期 波罗的海地区 2000—2006 年计划 | 促进特定地区和部门的空间发展方法和行动 | 支持宏观地区的联合战略和实施行动；促进特定部门的可持续空间发展；加强沿海地区、岛屿和其他特定地区的一体化发展 |
| | 促进支持可持续波罗的海地区发展的领土结构 | 促进平衡的多中心结构；建立可持续的沟通机制，改善空间一体化；加强对文化和自然遗产以及自然资源的良好管理 |
| Interreg 四期 波罗的海地区 2007—2013 年计划 | 波罗的海地区的跨国和双边体制和能力建设 | 促进跨国机构和能力建设；促进跨波罗的海的双边海洋合作 |
| | 促进创新 | 为创新来源提供支持；促进技术转让和知识在整个波罗的海地区的传播；加强产生和吸收新知识的社会能力 |
| | 内部和外部可达性 | 促进运输和信息通信技术的发展，提高可达性，实现可持续的社会经济增长；进一步融入现有的跨国开发区并建立新的开发区 |
| | 波罗的海是一种共同资源 | 水资源管理（特别关注日益增长的经济活动和气候变化带来的挑战）；开阔海域的经济管理和海洋资源的可持续利用；改善海上安全；一体化发展近海和沿海地区 |
| Interreg 五期 波罗的海地区 2014—2020 年计划 | 具有吸引力和竞争力的城市 and 地区 | 加强大都市地区、城市和城区作为经济发展的引擎；为波罗的海地区的综合发展以及社会经济和领土凝聚力提供战略支持；加强地区和城市发展的社会条件和影响 |
| | 创新能力 | 研究和创新基础设施；智能专业化；非技术创新 |
| | 自然资源的有效管理 | 清洁的水；可再生能源；能源效率；资源节约型蓝色增长 |
| | 可持续交通 | 交通模式的无缝换乘；偏远地区和受人口变化影响地区的可达性；海上安全；环保型航运；环境友好的城市交通 |
| Interreg 六期 波罗的海地区 2021—2027 年计划 | 宏观地区合作的体制能力 | 种子资金；宏观地区合作的协调 |
| | 创新型社会 | 有韧性的经济和社会；顺应民意的公共服务 |
| | 节水型社会 | 可持续的水域；蓝色经济 |
| | 气候中立型社会 | 循环经济；能源转型；智能绿色交通 |
| | 治理合作 | 平台；宏观地区治理 |

① 这一概念由欧盟倡导，意指通过资源节约的方式可持续利用海洋和水资源，推动经济增长。“蓝色增长”意味着以可持续的方式利用海洋、海域和沿海地区的经济潜力来创造就业和实现增长。添加“资源节约”一词意味着在追求蓝色增长的同时优化资源利用和减少对环境的影响。

调一致的政策和投资。例如：波罗的海地区在环境保护和经济发展等领域采取协同的发展战略（表 2）；通过项目合作共同开展基础设施建设，保护环境资源，实现资源的共享利用。这有助于减少资源在国家之间的重复投入和浪费。在地区层面，Interreg 促进了波罗的海国家边境区域内资源的共享和联合管理。例如：通过建立跨境水资源管理体系，提高水资源利用效率；通过建立跨境公共交通网络，优化波罗的海地区内交通资源配置。此外，Interreg 产生的跨国合作网络有助于波罗的海国家之间传播最佳治理和管理资源的实践经验。合作倡议从一开始就侧重于“柔性行动的治理方法，如研究、经验交流、最佳实践方法交流、联合领土战略和研讨会”^[22]。波罗的海各国可以相互学习和借鉴，推动资源在更广泛层面上的高效配置，将环保成果最大化。

另外，Interreg 的推进也促使欧盟成员国在地方、区域和国家层面的政策话语发生变化^[20]。在地方和区域层面，Interreg 致力于解决波罗的海边境区域共同面临的环境和发展问题，促使区域内的政策主体形成共识，采取协调一致的环保和发展政策。这有助于打破原有的国家边界思维，转而采取面向同一地域可持续发展的政策视角。在国家层面，Interreg 鼓励波罗的海国家就共同关心的环境政策议题展开对话和合作，达成一致的政策立场。这有助于约束国家片面的政治考量，增强共同体意识，促进波罗地海地区环保政策的融合趋同。此外，Interreg 推动各成员国采用共同的政策工具和规则，如项目申报、资金管理、效果评估等。这些共同规则催生出一更为一致的政策理念和行政文化，使波罗的海各国政策制定者在这一互动过程中产生共鸣，转变政策话语。

学者们认为，欧盟委员会在经济发展和空间规划方面刺激新的跨边界区域间、城市间和跨国合作的目标，导致了一系列合作倡议的出现和欧洲跨边界合作空间上的重叠^[7]。他们认为跨边界合作与国家边界不一致导致了空间治理尺度的转变，其目的是催生超越国家边界的“柔性空间”，在这些“柔性空间”里可以产生新的合作体制和政策。这可以促进劳动力和资本在欧盟的“无障碍流动”，进而提升合作领域内各地区的国际竞争力。此外，学者们还发现欧盟试图将合作倡议的空间尺度扩展到欧盟的边界之外，如在合作倡议中包含俄罗斯和挪威等国家，这可以被视为“出口”欧盟治理模式的尝试^[23]。

3.2 欧盟波罗的海地区战略（EUSBSR）带来的空间尺度重构

欧盟波罗的海地区战略，早期是由欧洲议会和欧盟委员会与 8 个欧盟成员国（瑞典、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、拉脱维亚、立陶宛和波兰）以及两个非欧盟国家（挪

威和俄罗斯）于 2009 年合作发布的，超出了欧盟的范围。因为地缘政治的原因，现在该战略仅限在欧盟内部开展（图 3）。EUSBSR 的目的是促进波罗的海地区各国之间更深入的合作，它试图为应对波罗的海地区面临的关键发展挑战提供一个协调的、包容性的解决框架，并在地区内各国之间以协调的方式开展工作。Interreg 为 EUSBSR 旗下的众多项目提供重要的资金来源。

3.2.1 EUSBSR 产生新的地理空间边界

EUSBSR 主要涵盖三大目标：拯救海洋、增加区域连接和促进地区繁荣。每个目标都涵盖广泛的政策措施，并对其他目标产生影响，它们是相互联系和相互依存的。在这三大目标下，参与国家同时划分了 14 个政策领域（图 4）。其中解决波罗的海生态和环境衰退问题被认为是最紧迫的，所以环境目标在该战略中被放在首位并赋予高度优先权。每个政策领域下参与国家还制定了 2~4 项具体行动。政策领域覆盖的广泛主题为不同类型的利益相关者提供了参与和提出各种活动的机会。然而，EUSBSR 中边界和利益仍然是多重和模糊的——三大目标覆盖的地理空间区域不同，每个行动的参与者组合也不同，形成了复杂的、地理空间上重叠的政策。图 5 展示了 EUSBSR 空间规划政策领域最新的政策成果，即 2040 年波罗的海地区的领土发展概念规划，重点涉及 8 个欧盟成员国与挪威在城镇体系、土地利用、交通运输、生态

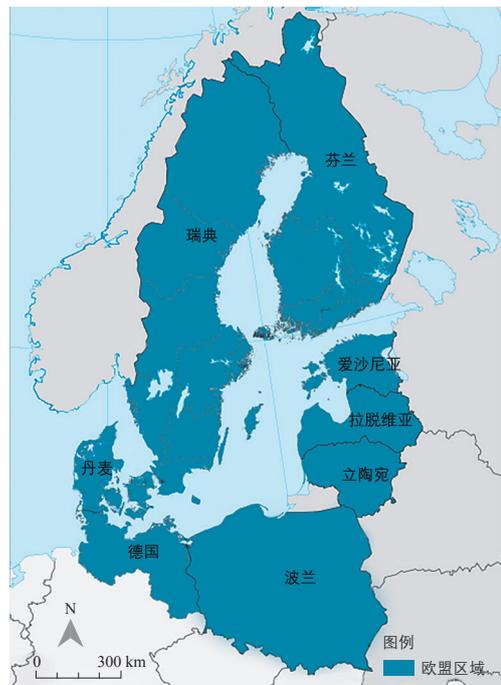


图 3 EUSBSR 战略 2021 年的空间范围
资料来源：作者根据 EUSBSR Action Plan 2021 翻译



图 4 EUSBSR 实施的三大目标和 14 个政策领域
资料来源：作者根据 EUSBSR Action Plan 2021 翻译

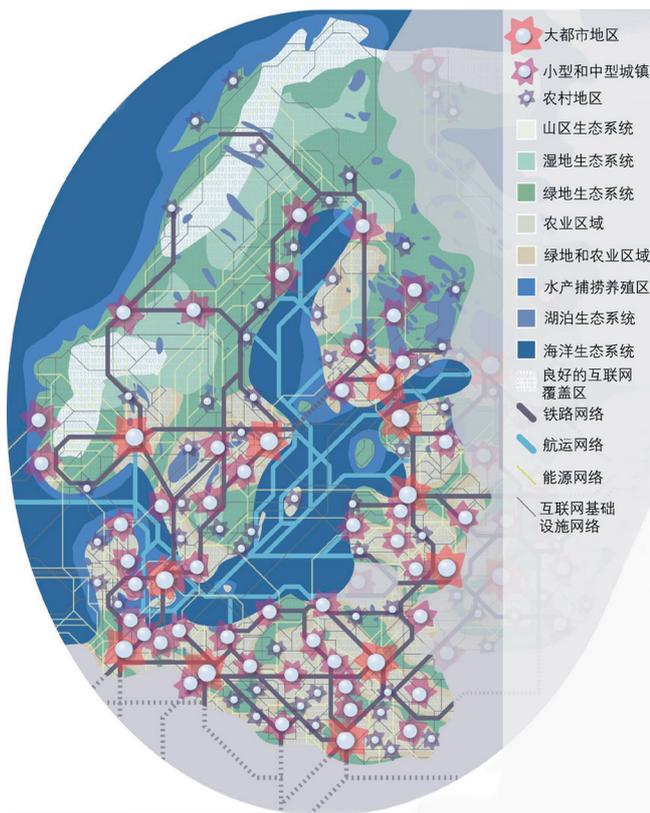


图 5 2040 年波罗的海地区概念规划
资料来源：作者根据 Vision for the Territorial Development of the Baltic Sea Region in 2040 翻译

环境、航运网络、能源网络、互联网设施等方面的整体战略。与俄罗斯、白俄罗斯地区相应内容的衔接也作为部分考量因素，隐含在该规划愿景中。

3.2.2 EUSBSR 产生新的行动者组合

EUSBSR 中大部分项目由国家政府机构主导，但有一些项目是由相关行业组织领导。EUSBSR 包含了新老欧盟成员

国，并曾经超越了欧盟边界，这与宏观区域代表了一个政治空间或联合政治行动的观点相对应。波罗的海地区的许多挑战都与俄罗斯直接相关，确保俄罗斯参与相关工作至关重要。然而，在相当长的时期内，俄罗斯只在有限的程度上参与了该战略的制定和实施。自 2022 年 2 月以来，俄罗斯与乌克兰的战争严重影响了该地区的地缘政治局势与 EUSBSR 开展的政策背景，项目中与俄罗斯和白俄罗斯的所有合作都已暂停。

3.2.3 EUSBSR 创造“柔性空间”

EUSBSR 是一个合作与协调的平台，具有开放和透明的参与性、包容性和多层次的治理。EUSBSR 强调形成跨行政部门的共识和共同行动，这与“通过讨价还价、灵活性、自由裁量 and 解释来实施”的柔性空间观点密切吻合^[10]。该战略的一个基本原则是尽可能不强加于人，并试图覆盖更广泛的波罗的海地区，目的是促进该地区所有倡议之间的协调和实施，从而促进欧盟领域内的整体发展。

EUSBSR 包含广泛的行动以及各种行动者的组合，因此如何在复杂分散的多治理环境中协调和落实战略中的举措至关重要。解决此类问题需要新的治理模式，即采用“柔性空间”来填补组织和正式制度上的空白。作为对这一空白的部分回应，欧盟委员会在某种程度上从发起者和促进者转变为管理者和协调者。如图 6 所示，欧盟委员会在 EUSBSR 的协调中占据重要地位。具体而言，欧盟设立了一个新的组织——波罗的海地区政策总局 (DG-REGIO)，它是所有事项的信息交流中心，并承担了互动的协调者和监督机构的角色。因此，协调和促进战略实施的治理安排带有元政府方法的印记，通过区域政策总局将欧盟委员会置于波罗的海地区元治理的推动者位置^[17]。

EUSBSR 协调治理有三个主要支柱，除了区域政策总局，第二个治理支柱是由欧盟 27 个成员国的官员和波罗的海地区委员会的代表组成的高级别小组，其就所有重大发展向委员会咨询。欧洲投资银行 (EIB) 也被邀请参加会议。第三个治理支柱是由 8 个成员国组成的国家协调员小组 (NCPs)，以协助该战略在国家层面的实施。

4 我国区域协调发展可借鉴的经验

2005 年以后，中国逐渐融入全球资本体系，为了应对国际、国内环境的转变，基于激发国内发展动力，区域协调发展和宏观调控的需要等，中央政府开始了新一轮推动区域规划的工作，突出表现在出现了主体功能区规划、国土规划等新类型，还集中批准了众多的“国家战略区域规划”^[25]。中央政府希望赋予这些战略区域制度创新的权利，



图6 EUSBSR的治理模式
资料来源：作者根据 EUSBSR Action Plan 2021 翻译

经济和资源要素的投入，以加强区域经济，促进区域协调发展，提升区域的国际竞争力^[26]。然而，学者们发现这些区域规划的推进过程中面临很多问题，大量已获批的区域规划并不能真正地统筹区域协调发展，其治理过程混乱，不仅没有实现区域内部的协同发展，反而加剧了各省之间的恶性竞争^[25]。

欧洲宏观区域战略的制定通常是为了实现更有效的资源利用和更大的政策协调与整合。这些宏观区域战略的主要作用是为具有共同地理、文化或经济等特征的地区建立沟通机制和行动计划，来共同面对挑战或创造发展机遇，目前已经取得了良好的治理结果。因此，欧盟区域战略及其带来的空间尺度重构和“柔性规划”能为我国战略区域的发展战略提供重要的参考价值。基于前文，我们将主要经验总结为以下三点。

第一，利用空间尺度重构这一工具，使用基于地方的规划方法划定政策边界，允许模糊和灵活的地理空间边界，允许同一地区不同主题的规划跨越不同的空间边界并重叠。该建议的目标并不是消除我国行政区划的硬边界，而是改变这些边界对环境、经济、社会和政治体系的影响。欧洲的合作倡议，如 Interreg 和 EUSBSR，促进了波罗的海地区空间尺度的重构，建立了新的边界模糊的政策和规划空间。这些倡议是对正式行政区域规划的补充，虽然对各个国家环境政策的决策过程产生了影响，但是许多权力仍在国家和次国家政府层面。

第二，逐步通过新的机制和政策给予次级政府和非政府行动者参与决策的机会，将其引入决策过程，让其在相关问题上发挥更大作用。波罗的海地区在冷战后的合作类型由政府间合作转向了新形式的跨国合作，涉及不同空间尺度中的公共和私人机构。随着时间的推移和各种跨界组织出现，私人 and 公共行动者逐渐开始合作。Interreg 和

EUSBSR 通过提供资金支持和融资，创造合作平台和网络以及提供知识和技术来促进不同行动者之间的沟通和协调。此外，在该地区的发展过程中，欧盟一直将非欧盟成员国纳入欧洲领土合作战略的制定和实施，让欧盟边界以外的各方参与进来，改善欧洲的环境质量，最终促进经济与社会发展。

第三，注重“柔性空间”“柔性规划”的塑造，根据地方实际需求，采用“正式”决策体系以外的方法来应对新需求。波罗的海地区的环境治理是典型的多层次治理结构，涉及欧盟委员会、波罗的海地区、国家和地方政府以及各种非政府机构。欧洲跨界合作倡议为欧洲、国家、次国家的行动者提供了塑造环境政策、沟通和合作的“柔性空间”，并造成了空间治理尺度的转变。柔性空间有助于建立新的、更广泛的、与环境治理有关的行动者联系网络，并加强他们的互动。这促使了大量的双边和多边战略联盟、网络和伙伴关系的形成，在性质和规模上往往相互重叠^[27]。欧洲跨界合作倡议造成了空间治理尺度的转变，这些跨国合作倡议通过“柔性空间”制定了宏观区域范围内的规则、目标和优先事项，这样即使在国家层面和次国家层面缺乏相应的制度，次国家行动者也可以根据这些规则制定相应的环境政策和规划实践。

5 结论

本文以波罗的海地区的欧洲领土合作和发展战略为重点，讨论了这些战略如何促进空间重构，以及这些战略如何被视为一种柔性规划的形式。基于本研究成果，我们认为如果中央政府和地方政府能够利用好空间尺度重构这一工具，吸引更多的行动者积极地行动起来，同时通过“柔性空间”来弥补现行法规中的空白，可以为我国国家战略区域带来更多的解决问题和发展的可能性和灵活性，从而使这些区

域在全球竞争中更有吸引力，有助于持续推动我国的经济繁荣。**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] KEATING M. Rescaling Europe[J]. Perspectives on European politics and society, 2009, 10(1): 34-50. <https://doi.org/10.1080/15705850802699995>.
- [2] GUALINI E. The rescaling of governance in Europe: New spatial and institutional rationales[J]. European planning studies, 2006, 14(7): 881-904. <https://doi.org/10.1080/09654310500496255>.
- [3] BRENNER N. Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union[J]. Urban studies, 1999, 36(3): 431-451. <https://doi.org/10.1080/0042098993466>.
- [4] JESSOP B. Time and space in the globalization of capital and their implications for state power[J]. Rethinking Marxism, 2002, 14(1): 97-117. <https://doi.org/10.1080/089356902101242071>.
- [5] MCCANN E J. Framing space and time in the city: urban policy and the politics of spatial and temporal scale[J]. Journal of urban affairs, 2003, 25(2): 159-178. <https://doi.org/10.1111/1467-9906.t01-l-00004>.
- [6] FILTENBORG M S, GÄNZLE S, JOHANSSON E. An alternative theoretical approach to EU foreign policy: ‘network governance’ and the case of the Northern Dimension Initiative[J]. Cooperation and conflict, 2002, 37(4): 387-407. <https://doi.org/10.1177/001083602762574478>.
- [7] DEAS L, LORD A. From a new regionalism to an unusual regionalism? the emergence of non-standard regional spaces and lessons for the territorial reorganisation of the state[J]. Urban studies, 2006, 43(10): 1847-1877. <https://doi.org/10.1080/00420980600838143>.
- [8] SIELKER F, STEAD D. Scaling and rescaling of EU spatial governance[M] // Regional governance in the EU. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2019: 124-139.
- [9] FALUDI A. A turning point in the development of European spatial planning? the ‘Territorial Agenda of the European Union’ and the ‘First Action Programme’ [J]. Progress in planning, 2009, 71(1): 1-42. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2008.09.001>.
- [10] ALLMENDINGER P, HAUGHTON G. Soft spaces, fuzzy boundaries, and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway[J]. Environment and planning a: economy and space, 2009, 41(3): 617-633. <https://doi.org/10.1068/a40208>.
- [11] HAUGHTON G, ALLMENDINGER P, COUNSELL D, et al. The new spatial planning[M/OL]. Routledge, 2009[2022-12-19]. <https://www.taylorfrancis.com/books/9781135210793>.
- [12] GALLAND D. Is regional planning dead or just coping? the transformation of a state sociospatial project into growth-oriented strategies[J]. Environment and planning c: government and policy, 2012, 30(3): 536-552. <https://doi.org/10.1068/c11150>.
- [13] COHEN A. Rescaling Environmental governance: watersheds as boundary objects at the intersection of science, neoliberalism, and participation[J]. Environment and planning a: economy and space, 2012, 44(9): 2207-2224. <https://doi.org/10.1068/a44265>.
- [14] REED M G, BRUYNEEL S. Rescaling environmental governance, rethinking the state: a three-dimensional review[J]. Progress in human geography, 2010, 34(5): 646-653. <https://doi.org/10.1177/0309132509354836>.
- [15] KERN K. Governance for sustainable development in the Baltic Sea Region[J]. Journal of Baltic studies, 2011, 42(1): 21-35. <https://doi.org/10.1080/01629778.2011.538517>.
- [16] European Commission. Regional government matters: a study on regional variation in quality of government within the EU[M]. Brussels, Belgium: European Commission Directorate-General for Regional Policy, 2012.
- [17] METZGER J, SCHMITT P. When soft spaces harden: The EU strategy for the Baltic Sea Region[J]. Environment and planning a: economy and space, 2012, 44(2): 263-280. <https://doi.org/10.1068/a44188>.
- [18] European Commission. Interreg B-Transnational cooperation[EB/OL]. [2023-04-16]. https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/trans-national_en#:~:text=Transnational%20cooperation%2C%20known%20as%20Interreg,territories%20or%20around%20sea%20basins.
- [19] Territorial cooperation in Europe: a historical perspective[R]. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.
- [20] WATERHOUT B, STEAD D. Mixed messages: how the ESDP’s concepts have been applied in INTERREG IIIB programmes, priorities and projects[J]. Planning practice and research, 2007, 22(3): 395-415. <https://doi.org/10.1080/02697450701775216>.
- [21] VANDEVEER S D. Networked Baltic environmental cooperation[J]. Journal of Baltic studies, 2011, 42(1): 37-55. <https://doi.org/10.1080/01629778.2011.538516>.
- [22] STEAD D. Rescaling environmental governance—the influence of European transnational cooperation initiatives: rescaling environmental governance[J]. Environmental policy and governance, 2014, 24(5): 324-337. <https://doi.org/10.1002/eet.1649>.
- [23] CLARK J, JONES A. The spatialities of Europeanisation: territory, government and power in ‘Europe’ [J]. Transactions of the Institute of British Geographers, 2008, 33(3): 300-318. <https://doi.org/10.1111/j.1475-5661.2008.00309.x>.
- [24] European Union. EU Strategy for the Baltic Sea Region[EB/OL]. [2023-04-16]. <https://interreg-baltic.eu/about/eusbsr/>.
- [25] 张京祥. 国家—区域治理的尺度重构：基于“国家战略区域规划”视角的剖析[J]. 城市发展研究, 2013, 20(5): 45-50.
- [26] 黄银波. 超越边界：尺度重组中的跨境区域空间演化与治理转型——基于粤港澳大湾区的案例研究[J]. 城乡规划, 2020(1): 9-19.
- [27] SCOTT J. Cross-border governance in the Baltic Sea Region[J]. Regional & federal studies, 2002, 12(4): 135-153. <https://doi.org/10.1080/714004777>.

(本文编辑：许致)