

王盈,应婉云,罗小龙. 欧盟跨界区域发展的历程、制度特征与启示. 世界地理研究, XXXX, XX(X): 1-15. [WANG Ying, YING Wanyun, LUO Xiaolong. Governing cross-border regions: History, characteristics, and implications from the European Union. World Regional Studies, XXXX, XX(X): 1-15.]

DOI: 10.3969/j.issn.1004-9479.XXXX.XX.20222442

# 欧盟跨界区域发展的历程、制度特征与启示

王盈<sup>1</sup>, 应婉云<sup>2,3</sup>, 罗小龙<sup>2</sup>

(1. 伦敦大学学院巴特莱特规划学院, 伦敦, 英国 WC1H 0NN; 2. 南京大学建筑与城市规划学院, 南京 210093; 3. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司, 广州 510060)

**摘要:** 在全球化与区域一体化的发展趋势下, 跨界区域不断涌现, 形成以合作互利为制度基础的区域治理新主体。作为全球发展最早、规模最大、行政边界层次最为丰富也是最具代表性的跨界区域之一, 欧盟跨界区域为世界各地的跨界发展与治理提供了经验范本。本文在概述欧盟跨界区域研究背景的基础上, 详细分析了其发展历程, 指出欧盟的跨界区域发展与欧洲一体化的宏观趋势紧密相关, 主要可以划分为四个阶段: 空间导向的跨界发展萌芽期、法律导向的跨界发展成长期、经济导向的跨界发展拓展期以及制度导向的跨界发展深化期。在此基础上, 本文分析了欧盟跨界可持续发展的制度特征, 重点关注了其多层次的治理结构与稳定保障政策的形成过程与实施路径。以此为借鉴, 结合笔者对长三角区域一体化的观察, 本文对长三角区域跨界协同发展的政策实践进行了反思并提出了相应的建议, 包括推动项目化的资金支持和运营制度的建立; 丰富治理尺度, 强化跨界组织和基层政府的治理参与; 以及推动临界地区的合作发展。通过欧盟经验与长三角区域一体化实际行动的具体结合, 笔者希望对长三角跨界区域发展提供理论与实践指导, 以此对我国跨界区域发展的支持机制、治理逻辑及空间落点的制度化提升有所启发。

**关键词:** 跨界区域; 多层次治理; 政策启示; 欧盟; 长三角地区

## 0 引言

随着全球化与区域一体化的不断深入, 不同领土当局之间为协调和拟定共同的行动计划, 纷纷开展了跨越国家与地区边界的制度合作<sup>[1-3]</sup>。本文所界定的跨界区域正是承载上述合作的空间实体, 即处于同一个制度框架下, 由地理邻近但隶属于两个(或多个)行政主体的地区所共同构成的合作发展区域<sup>[4]</sup>。在具体实践中, 这类区域所跨越的行政边界既可以是国界, 例如包含瑞典、芬兰等国的波罗的海区域<sup>[5]</sup>、跨越美墨边境的圣地亚哥-蒂华纳<sup>[6]</sup>等; 也可指一个国家内部的行政区划, 尤其体现在我国近年来推动的大量跨界区域构建实践中。

在全球化、市场化、分权化、城镇化的综合影响下, 我国城市与区域发展进入了深度转型期, 区域协调发展成为越来越多政府机构与经济组织的共识<sup>[7,8]</sup>。其中, 在包含多个省或(和)特别行政区的层面, 京津冀、粤港澳大湾区、长三角等跨界区域建设已跃升为国家战略。同时, 省及以下单元也进行了广泛的跨界合作尝试<sup>[9]</sup>, 例如跨省界发展的临沪地区<sup>[10-12]</sup>和长

收稿日期: 2022-11-25; 修订日期: 2023-03-14

基金项目: 国家自然科学基金项目(42271198); 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司科研课题 2023 科研(院)22

作者简介: 王盈(1990—), 女, 博士, 研究方向为城市治理与社区发展, E-mail: wyiriss@gmail.com。

通信作者: 应婉云(1991—), 女, 博士, 研究方向为区域与城市治理, E-mail: yingwanyun@163.com。

三角生态绿色一体化示范区<sup>[13]</sup>、跨市界发展的江阴-靖江产业园区<sup>[14]</sup>和临平-海宁区域<sup>[15]</sup>等。

在这些跨界区域的构建过程中,如何合理配置资源、协调增长需求、推动分类管控、构建长效合作机制、保障可持续发展,已成为我国规划界与学术界共同关注的议题。针对这一问题,本文通过对发展最早、规模最大、行政边界层次最为丰富的欧盟跨界区域的背景、实践历程与制度构建进行分析,有所扬弃地对以长三角为代表的我国跨界区域的发展提供具体的政策建议。值得注意的是,跨界区域的发展根植于其所处的区域环境,深受区域文化、制度形态、以及合作的物质激励等影响<sup>[1,2]</sup>。这也是我们比较中欧跨界区域,借鉴欧盟发展经验时需要考虑的因素。

## 1 欧盟跨界区域的研究背景

欧盟是跨界制度合作最早出现、也是分布最广的地区,拥有丰富的跨界区域发展实证案例。从1958年首个跨界区域(EUREGIO)起,欧盟跨界区域的蓬勃发展对整个欧盟的政治、经济和社会发展产生了深远的影响。欧洲民意调查数据显示,截至2015年6月,围绕38个内部边境构建的跨界区域吸纳了37.5%的欧盟人口,创造了30%的欧盟GDP。在娱乐购物、探亲访友、求职经商等需求的驱动下,接近200万的欧盟居民每月至少跨越一次国境,构建起了紧密相连的跨界生活共同体。

针对这一多尺度、多主体的经济调控与政治治理过程,西方学者从不同视角提出了多种理论解读。对于跨界合作的产生与跨界区域的发展,Castles基于流动空间的视角将跨界社区的出现归咎于科技发展与经济全球化下的多向资本转移与频繁人口流动<sup>[16]</sup>。Scott从区域一体化的研究视角提出了跨界区域主义(cross-border regionalism)的概念,并以此来描绘跨界区域的发展历程<sup>[2]</sup>。他认为跨界发展过程既来源于自上而下的区域发展战略协调,也来源于自下而上的地方合作意识。从全球与区域治理的角度出发,尺度理论被广泛用于解读跨界合作<sup>[17,18]</sup>。跨界区域的形成被视为一种尺度重构的过程,包含政治动员、治理建构以及策略联合三个阶段<sup>[19]</sup>。随着跨界区域建构所演进的是不断完善的跨界合作制度。学者们从整体视角出发,追溯欧盟跨界合作制度发展的过程,指出从早期以“双协会”为代表的双边合作、专项协调模式<sup>[20]</sup>,到近期跨界合作基金主导下的多层次、多主体的跨界行动计划与合作项目,以及以空间规划为抓手的空间协调制度,欧盟跨界合作逐渐搭建起了多尺度、多层次的制度化合作体系<sup>[2][39]</sup>。近年来的移民危机、英国脱欧以及新冠疫情使得欧洲各国重新加强边界管控,欧盟跨界发展产生了新的特征,体现出跨界区域发展的新趋势与跨界合作制度构建的新方向<sup>[22]</sup>。在区域协调与一体化发展之外,越来越多的学者开始强调地方特质、多元发展、以及跨界发展的相对性<sup>[23,24]</sup>,并提出了不同的跨界融合模式,如强调双边互信的北欧模式、着眼跨界流动的西欧模式、以及依赖欧盟政策工具的中欧模式等<sup>[25]</sup>。

我国学者对欧盟区域一体化与跨界发展的关注可以追溯到20世纪90年代。早期研究主要来源于政治学与经济学领域,对欧洲一体化的理论基础与发展趋势进行了探讨<sup>[26,27]</sup>。随着欧盟的东扩与欧洲跨界合作不断扩展,我国学者关于欧盟跨界区域的讨论也逐渐深入。在一体化制度研究的基础上<sup>[28,29]</sup>,学者们比较了不同跨界合作机制,指出欧盟的跨界发展更多着眼于国土的平衡开发与区域多中心发展,因此不同于北美与东南亚以发挥产业集聚效应为首要目的的跨界合作<sup>[3]</sup>。在此基础上,大量学者从欧盟跨界发展中吸取经验,对我国都市圈与城市群<sup>[30-32]</sup>、区域协同发展<sup>[33-35]</sup>与环境治理<sup>[36]</sup>等提出了诸多政策建议。与此同时,随

着欧洲空间规划愿景的发布,“空间规划”也成为了我国规划学者讨论的热门话题。在案例研究的基础上,学者们总结了欧盟空间规划的理念内涵<sup>[37]</sup>、主要内容<sup>[38-40]</sup>与实施手段<sup>[41,42]</sup>,探讨了我国区域规划与国土空间规划的启示。

总体而言,我国学者对欧盟跨界发展的研究已取得了一定成果,然而政治学与经济学视角研究较多,跨学科研究视角较少;具体案例研究较多,整体经验研究较少;针对某一截面的特征研究较多,对特征形成原因、制度变迁过程关注较少。整体性视角与历史比较视角的缺失使得我国学者对于欧盟跨界发展的理解与经验借鉴往往流于表面,难以从制度演化的角度对我国跨界发展提出系统性的、切实可行的政策建议。因此,本文从制度形成与发展的视角系统地回顾欧盟跨界区域的发展历程,总结提炼出现阶段欧盟跨界区域治理与规划的核心特征与实施路径;以此为借鉴,对长三角区域跨界协同发展的政策实践进行了反思并提出相应的建议。通过对欧盟及作为我国区域一体化先行者的长三角地区的发展经验的比较扬弃,笔者希望抛砖引玉,对我国跨界区域治理的理论及实践贡献一定的知识补充。

## 2 欧盟跨界区域的发展历程

自1958年首个跨界区域成立以来,经过七十余年的蓬勃发展,欧盟内部已经形成了超过两百个大大小小的跨界区域(图1),在安全、交通、教育、就业等方面展开了合作与交流,成为欧盟领域制度合作与区域政策实施的主要空间载体<sup>[42]</sup>。总体而言,欧盟的跨界区域发展与欧洲一体化的宏观趋势紧密相关,主要经历了以下四个发展阶段:萌芽期、成长期、拓展期以及深化期。

### 2.1 跨界发展萌芽期:功能区导向的合作初现

二战后的大规模重建为欧洲跨界合作的出现提供了重要的历史契机。如同McCormick<sup>[43]</sup>所言,战后的欧洲整合以重建以法、德等为代表的欧洲大国友好关系为起步。跨界区域的出现,正是上述区域整合探索的微观体现。这也解释了为何大部分早期的跨界区域伴随着法德和解的历史进程,大多集中在两国及其相邻的边境地区,如1958年成立的EUREGIO(德国-荷兰边境)、1963年的Regio Basiliensis(法国-德国-瑞士)、1968年的Saar-Lor-Lux(法国-德国-卢森堡)等。

受空间邻近性影响,临界区域具有构建共同功能区域的巨大潜质,即“区域性”(regionness)<sup>[20]</sup>。对这一潜质的追求是推动欧洲早期跨界合作的动因之一,也是欧洲早期跨界合作的主要目标。释放联动发展潜力、打破边界桎梏、推动跨界空间协调发展成为早期跨界合作关注的重点。在空间导向下,参与跨界合作的双方(或多方)政府针对边界地带的诸多问题,合作出台了大量的交通与基础设施规划以及区域发展政策。

以国家(而非地方)为主体的跨界区域制度构建是早期欧洲跨界区域的另一个重要特征<sup>[44]</sup>。在国家政府的积极推动下,跨界区域不仅成为跨界合作的发生空间,也是跨界合作的实施主体<sup>[45]</sup>。以首个跨界区域EUREGIO为例,早期的跨界合作大多采用经典的“双协会”模式:合作双方首先在各国的法律框架内分别成立跨界协调协会;在此基础上,双方协会联合签署跨界协议,合作建设跨界区域<sup>[20]</sup>;针对具体合作事项,双方常常合作成立专项协调委员会,如EUREGIO的跨界规划协调会等。

经过二十年余的发展,欧洲的跨界区域在70年代中后期进入了减速乃至停滞期。究其原因,一方面,战后重建浪潮已过,70年代的两次石油危机使得欧洲各国内部面临巨大的经



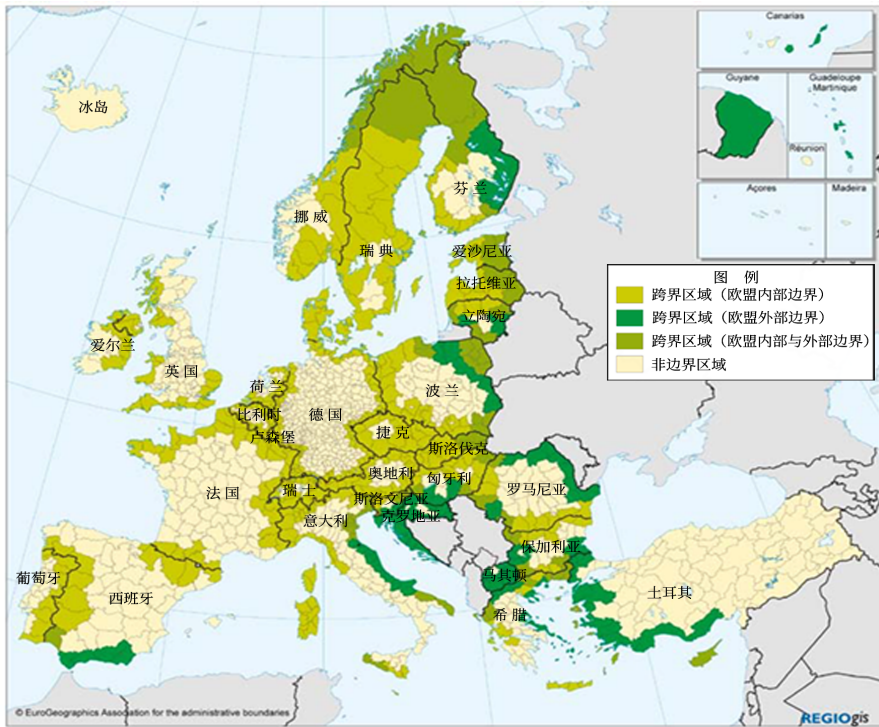


图1 欧盟跨界区域空间分布

Fig.1 The distribution of cross-border regions in the EU

资料来源:根据欧盟区域政策相关资料改绘 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/focus/2011\\_01\\_typologies.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/focus/2011_01_typologies.pdf)

济压力,区域整合与跨界发展的能力与意愿都大幅降低;另一方面,主权原则仍是欧洲主要国家制定社会经济政策的首要因素。如何协调国家主权原则与欧洲一体化发展趋势,成为跨界发展萌芽期的主要瓶颈之一,也是下一阶段跨界发展关注的重点。

## 2.2 跨界发展成长期:跨界合作法律基石的奠定

进入20世纪80年代,全球化的不断深入带来了新一波区域整合的浪潮,也被称为“新区域主义”(New regionalism)<sup>[46]</sup>。与上一阶段不同,此阶段的跨界发展与区域整合不仅呼应“区域性”与“空间性”的追求,而更是一种全球化驱动下区域发展战略的转型<sup>[47]</sup>。在此背景下,欧洲委员会出台了一系列与跨界区域相关的法律条例与规约,为隶属不同国家的地方政府参与跨界合作提供了制度框架,标志着跨界发展进入了成长期。

1980年《欧洲领土共同体或当局之间越境合作纲要公约》(也称为《马德里公约》,后文简称为《公约》)的签订是欧洲跨界区域发展成长期的标志性事件,奠定了跨界区域作为一个政治与行政实体的法律基石。《公约》规定,“缔约方承诺促进共同体或当局之间跨越边境的合作(即跨界合作)”(条款1)。至此,“跨界合作”一词首次正式出现在欧洲委员会的官方文件中,标志着跨界发展法律框架的建立<sup>[48]</sup>。《公约》明确将推动跨境合作、缔结跨界协定确立为签署国的法律义务,并展示了代表性的跨界合作操作框架与实施路径(条款3-7)<sup>①</sup>。

①条款细则详见 European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities(<https://rm.coe.int/1680078b0c>)。

表 1 欧盟跨界区域发展历程(1958—2020 年)

Tab. 1 The development of cross-border regions in the EU (1958-2020)

阶段	跨界发展萌芽期 (1958—1979)	跨界发展成长期 (1980—1989)	跨界发展拓展期 (1990—2006)	跨界发展深化期 (2007—2020)
发展背景	战后重建	全球化推动欧洲一体化	冷战结束,欧元区的建立	欧盟机构改革,深化区域整合
参与范围	主要强调国家政府	主要强调国家、区域与地方政府	主要强调区域与地方政府	国家、区域与地方政府,企业,NGO、研究机构、市民组织等
主要特征	空间导向,出台跨界空间规划等(主要涉及具体跨界基础设施),推动跨界功能区的形成	法律导向,出台跨界合作的法律框架	经济导向,建立跨界合作基金支持的项目平台,空间规划作为超国家层面的整体治理手段,涵盖基础设施、城乡发展、生态保护等诸多方面	制度导向,从跨界合作到领域合作,形成多层次治理体系
标志事件	1958年成立首个跨界区域 EUREGIO	1980年签署马德里公约	1990年成立跨界合作基金;1999年出版《欧洲空间发展展望》	2007年签署里斯本条约,出台新一轮区域与社会凝聚政策
面临的问题	国家主权原则与一体化发展的冲突	未能调和国家主权原则与一体化发展的冲突	跨界合作项目以经济导向为主,制度建构不足	如何简化程序与机构设置,打破制度瓶颈

随着跨界合作法律框架的明晰,跨界合作参与范围不断扩大,地方政府与区域政府越来越多地参与到跨界合作的政策制定与实施之中<sup>[49]</sup>。不同于以国家政府为主体、国际条约为载体的“高政治”(high politics)下的国际合作,跨界合作逐渐成为地方政府间问题导向下的“低政治”(low politics)活动<sup>[20]</sup>,并受到相应法律保障,如1985年批准的欧洲地方自治宪章等。

然而,尽管《公约》以及其附加协议赋予了跨界合作主体(如跨界协会等)潜在的法人身份,但是该身份仍受参与合作国法律框架约束,并没有形成超越国内法(Domestic Law)的共同法(Community Law)。这一原则表明,在法律层面,国家主权原则与欧洲一体化发展趋势仍然无法完全协调,这是造成后期欧盟跨界合作形式多样、跨界治理体系复杂的主要原因之一<sup>[43]</sup>,也间接导致了在随后的发展中,这一法律导向的跨界区域整合路径被更加实际的、经济导向的整合路径取代<sup>[50]</sup>。

### 2.3 跨界发展拓展期:合作基金的诞生

20世纪80年代末的冷战结束与东欧剧变,对欧洲乃至国际的政治经济格局都产生了深远的影响。东欧社会主义国家的解体、区域一体化的加速、以及强调国家管控经济的新凯恩斯主义的衰落,无一不显示出国家主权的部分瓦解<sup>[51]</sup>。与此同时,伴随着全球化席卷下开拓新市场、提高竞争力的压力,欧洲各国逐渐接受了局部让渡国家主权以建立超越国家的政治经济联盟的构想,并通过欧盟以及与之相关的欧洲单一市场、欧洲货币联盟等体系建立了一个超国家的治理层级。在这些超国家组织的推动下,跨界区域被赋予了试验欧洲单一市场的重要职责,因此也被称为“欧洲一体化的实验区”<sup>[42]</sup>。这一“实验区”的跨界整合效应随着

1990年以来的跨界合作结构性改革而不断深化,标志着欧盟跨界合作进入快速拓展期。

欧盟跨界合作基金(或译为跨国区域发展倡议,International Regional Initiative, Interreg)的设立是跨界合作拓展期结构性改革的重要标志。与早期的单一项目、参与国家政府投资为主的跨界合作模式不同,欧盟跨界合作基金获得了来自欧盟成员国共同筹资的欧盟地区开发基金(European Regional Development Fund, ERDF)的大力支持,建立了跨界合作项目平台。通过跨界合作基金,欧盟(早期为欧共体)期望通过大规模的资金注入激活边境地区地方政府潜力,使其在创造“没有边界的一体化欧洲”中发挥核心作用,以消除边界对经济流动的消极影响,发挥单一市场的巨大潜能。

大量实证研究表明,合作基金通过“资金杠杆”撬动了欧盟跨界合作项目的增长(表2)。据不完全统计,仅该基金推行的前十年(1990—1999年),欧盟跨界区域的数量较前一阶段(成长期)已翻三倍有余,在1999年末达到了73个。更为重要的是,在跨界合作基金的支持下,跨界发展不再仅仅集中于少数国家与地方,而是通过大大小小的跨界行动计划(Cross-border Action Programmes)与跨界合作项目(Cross-border Action Projects)延伸到不同国家的边境地区。同时,跨界合作基金也催生了大量跨界合作组织,以对跨界基金的运行与跨界项目的落实实施有效的日常监管。

表2 欧盟跨界合作基金(Interreg)的阶段、项目与资金

Tab. 2 The phases, programmes and investment of Interreg

阶段	Interreg I	Interreg II	Interreg III	Interreg IV	Interreg V
时间	1990—1993	1994—1999	2000—2006	2007—2013	2014—2020
法律地位	地方发展倡议		欧盟结构基金(Structural fund)管理规章的一部分		单独的管理规章
成员国数量	11	11(后来发展到15)	15(后来发展到25)	27(后来发展到28)	28
跨界行动计划	31项	59项	79项	92项	100项
预算(欧元,按当前汇率)	11亿	38亿	58亿	87亿	101亿

资料来源:根据相关材料整理 [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/cooperate/cooperation/index\\_en.cfm](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/cooperate/cooperation/index_en.cfm)

与此同时,随着跨界合作的拓展,传统的基础设施导向的整合已经不能完全满足区域协调发展的需求,空间规划应运而生——这是跨界发展拓展期结构性改革的另一个重要特征。欧盟各成员国与欧盟委员会经过10年的合作研究,于1999年正式出版了欧洲空间发展愿景(European Spatial Development Perspective, ESDP)。与传统的总体规划不同,该愿景在超国家层面对于欧盟内部城乡发展、交通廊道、生态保护等提供总体框架、空间指导与技术支持,并通过相关法律、政策、倡议与指导文件推动相关发展愿景的落实,因此被视为是推动欧洲一体化的“空间治理工具”<sup>[39]</sup>。

值得注意的是,尽管近年来跨界区域在合作基金推动下蓬勃发展,学术界从未停止对于这种合作模式的批判性探讨。争论的核心在于:1990年之后不断涌现的跨界合作项目是为了争取欧盟经济资助的“权宜之计”,还是“真正的”制度化的治理模式创新?针对这一制度构建的问题,下一阶段的跨界发展将进行进一步探索。

## 2.4 跨界发展深化期:多尺度治理框架的成熟

2007年签署的《里斯本条约》吹响了欧盟机构改革的号角,也推动了深化跨界合作制度构建的脚步。欧盟在经济整合基础上进一步加大了在政治与社会领域的整合力度,逐渐形成了超国家-国家-地区的多尺度治理体系。伴随着治理体系的拓展与治理关系的复杂化,跨界合作升级为多尺度的“领域合作”(territorial cooperation),标志着欧盟城市与区域合作进入了以“多尺度的制度化”(multilevel institutionalization)<sup>[2]</sup>为特点的跨界发展深化期。

这一变革可从欧盟跨界合作基金的项目名录中窥见一斑(表3)。欧盟对跨界合作项目的资金支持和对标准行动路径的设计表现在了地方、跨国和超国家三个空间尺度。

表3 不同尺度的欧盟跨界合作基金概述

Tab. 3 A summary of cross-border regions in the EU at different scales

	Interreg A	Interreg B	Interreg C
空间范围	两国(或多国)边境区域	跨国区域	超国家大尺度区域
跨界行动计 划(以 Inter- reg V 为例)	88项(其中合作项目60项,预备 接纳援助项目12项,欧洲睦邻 伙伴项目16项)	15项	4项
合作重点	空间邻近性(如通过跨界设施共 享改善居民生活水平)	空间规划(通过空间协调手 段,解决不同地区面临的共 同空间挑战)	网络与交流(城市/区域之间 的能力建设与合作,不强调 空间性)
参与主体	地方与区域政府	超国家、国家、与区域政府	超国家、地方与区域政府

其中,Interreg A(Interreg cross-border)主要针对地理空间相邻的微观尺度跨界区域(通常跨度约50~100km),重点关注地方企业发展、劳动力市场整合、基础设施网络与基本公共服务等,如关注跨界农产品产业链的Filière AD-T项目、关注跨界劳动力流动的CBP-TLMJ项目、关注跨界教育资源共享的Centrum vzdelávania项目等。与微观尺度(Interreg A)的跨界合作不同,国家尺度(Interreg B)与超国家尺度(Interreg C)的区域合作则更加关注“合作性”而较少强调“空间性”,即参与项目的国家与区域并不一定地理空间紧密相连。其中,Interreg B(Interreg transnational)主要针对中观尺度、涉及数个国家的区域合作项目,这些项目通常基于与空间规划有关的区域发展问题,如关注西欧高速铁路建设的HST Connect项目,关注城市公共空间的Lively Cities项目等。更大尺度的超国家区域合作Interreg C(Interreg interregional)是2006年后欧盟领域合作的新重点<sup>[1]</sup>,通常涉及大区域层面的技术革新,旨在建立覆盖多数欧盟成员国的跨区域协作与交流网络<sup>①</sup>,如关注低碳城市与交通的2050 ClimobCity项目、关注海上风能合作开发的4 POWER项目等。

跨界合作基金等项目的扩展与深化为不同尺度、不同类型、不同主体之间的区域合作构建了一系列精细的制度框架。尽管近年来围绕这些“精细化制度设计”的不足仍有很多讨论,如繁复的程序与制度设计阻碍沟通、降低合作效率<sup>[52]</sup>,但总体而言,它们仍被视为欧盟一体化的成功范例<sup>[42]</sup>,在消解边界冲突、推进资源共享等方面发挥了重要作用,建立了纵向跨越尺度与横向跨越边界的区域合作体系,以最终实现治理模式创新的“积极的一体化”<sup>[53]</sup>。

①与国家尺度的区域合作(Interreg B)关注临近区域的空间协调与规划不同,超国家尺度的区域合作(Interreg C)通常面向普遍型的发展问题提出“泛欧洲”的解决方案,并不以空间临近为必须条件。



### 3 推动欧盟跨界区域可持续发展的制度特征

欧盟跨界合作的发展见证了区域一体化浪潮下以国家为主体的治理过程的重构以及多元主体参与的多层次治理制度构建。由于篇幅所限,本文接下来的讨论无法涵盖所有欧盟跨界合作框架与机构设置,而是着眼于代表性的跨界区域,归纳出目前欧盟跨界区域制度框架可持续发展的两点成功经验:决策多元化与保障长效化。

#### 3.1 决策多元化

欧盟跨界发展的历程也是多元治理发展与深化的历程。从战后重建中国家政府主导的跨界合作,到80年代分权化改革下大量地方政府开始走向国际或区域合作的舞台,再到21世纪以来欧盟等超国家组织的影响日益加大,同时各类企业、非政府组织、市民团体也在区域合作中开始扮演越来越重要的角色。除了多元主体之外,多元跨界治理同时根植于跨界区域嵌套的空间结构与权力关系中,产生了多主体、多尺度的决策框架。伴随着跨界合作的拓展与深化,欧盟跨界治理从单一的国家尺度的合作与协调,扩展到了兼具超国家尺度(涉及欧盟等超国家组织)与次国家尺度(涉及各层级的地方政府)的多层次跨界治理结构,推动跨界项目决策主体多元化与决策实施层次化,通过增大集体利益的方式来兼顾各方利益、促进集体决策、推进区域合作、提高治理效能。

以德国-波兰边境的跨界区域建设过程为例。在欧盟的跨界合作基金框架下,德国-波兰边境区域分属于四个跨界行动计划:北部的梅克伦堡-勃兰登堡-波兰计划(Mecklenburg-Vorpommern/ Brandenburg/ Poland programme),中部的波兰-勃兰登堡计划(Poland/Brandenburg programme)、南部的萨克森-波兰计划(Saxony/Poland programme)、以及南波罗的海行动计划(South Baltic Operational Programme)。在国家与州层面,两国政府成立了若干总体协调机构以推进空间规划与环境保护方面的合作,包括波兰-德国政府间委员会、以及针对每个跨界行动计划的联合秘书处、审批以及监察部门等。在地方层面,两国边境40-80km范围内的市镇均成立了联合市政府或城市协会,与各个项目的领导组织与参与组织共同推进跨界合作项目的实施与资金的落实(图2)。

基于这一决策框架,德国-波兰跨界区域合作开展了两百余项具体的跨界合作项目。考虑到项目目标与地方特征,每个项目所涉及的治理主体及其决策模式存在一定差异。例如,许多涉及教育、文化、旅游与基础设施的跨界合作项目在地方层面广受欢迎,如跨国旅游景点的开发、自然和文化遗产保护、跨境流域设施共建以及边境教育设施共享等。但是在空间规划等领域,受发展意愿与规划重点差别、地方行政体系不同、数据不兼容等因素制约,跨界合作主要还是在两国政府间展开,由两国共同成立的跨国规划协会执行,基层政府与社会的参与十分有限<sup>[54]</sup>。值得注意的是,尽管跨界机制的产生与发展是德国、波兰相关政府与利益方共同决策的产物,但是这一多元决策机制并非总是导向均衡发展。经济实力、行政能力与城镇化发展水平的较高的地区或城镇往往对跨界发展更为积极,因此在决策中具有相对较大的话语权,从而更能从跨界合作项目中有所收获。因此,尽管欧盟跨界制度构建旨在促进多元合作、兼顾各方利益,不同参与主体在社会、经济、政治、历史等方面的诸多差异对跨界决策与实施的切实过程影响深远。在具体的跨界项目实施中,并不存在统一的合作形式与机构设置,需要“一事一议”因地制宜的分析。



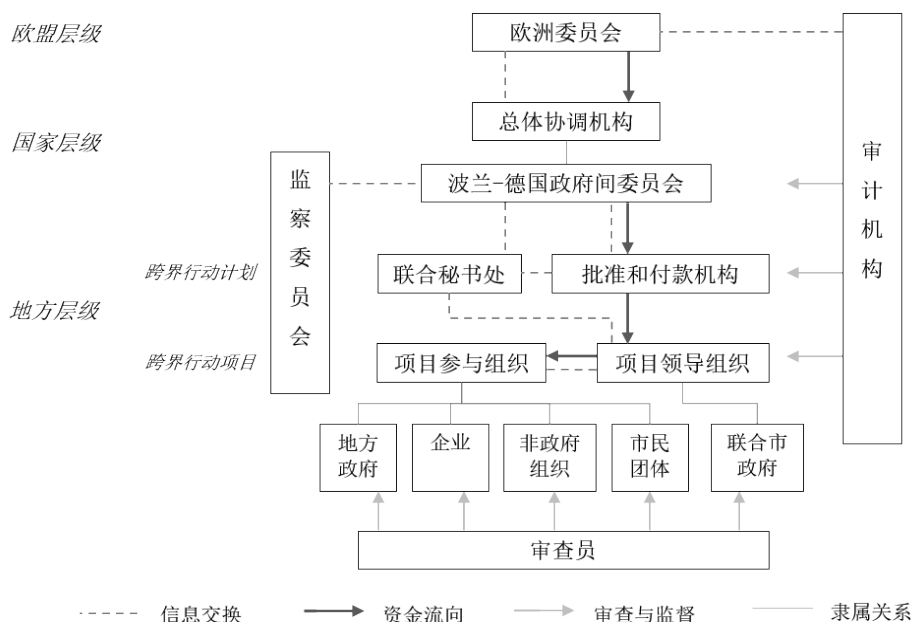


图2 德国-波兰跨界区域机构设置示意图

Fig. 2 Cross-border institutions at the German-Poland border

资料来源: 根据德国-波兰跨界区域相关资料改绘, <https://interregva-bb-pl.eu/programminstitutionen/>

### 3.2 保障长效化

与多层次的治理体系相配套的是面向跨界区域发展的各项社会经济政策。其中, 包括欧盟地区开发基金(ERDF)、社会发展基金(European Social Fund)与凝聚基金(Cohesion Fund)在内的欧盟结构基金(Structural Fund)对跨界区域发展影响最为直接与显著。这些基金通过经济杠杆引导跨界建设与投资项目, 有效激活了边境地区的发展潜能, 其中尤以欧盟地区开发基金支持的欧盟跨界合作基金(Interreg)为甚。

欧盟跨界合作基金对跨界发展的促进作用主要体现在以下三个方面。首先, 基金机制的建立对跨界项目的开展起了明显的激励与调控作用。自1990年设立以来, Interreg 累计已为数千项跨界合作项目提供了超过295亿欧元的资金援助。这些欧盟官方基金也刺激了地方政府与私人企业对于跨界建设的投资热情——仅在2014-2020周期内, 这些非欧盟途径的投入就达到了近1000亿欧元, 形成了跨界发展的长效激励机制, 有效推动了跨界合作网络的深化。以波兰-斯洛伐克跨界区域为例。2015年2月, 该跨界行动计划在欧盟委员会正式立项, 获得了来自欧盟Interreg VA基金超过1.5亿欧元的支持, 推动了近300项跨界合作项目的开展。其中政府主导的标准跨界项目(standard projects)73项, 占总资助额的88%; 预算较少、申请流程简化的微观跨界项目(micro-projects)共221项, 更多吸引地方政府与各类非政府组织<sup>[54]</sup>。强势的资金注入大大激活了跨界区域的发展潜力; 该跨界计划在不到3年的时间里已经基本完成了原计划需要6年实现的规划目标。其中, 跨界休闲步道与交通基础设施的完工数量更是达到了原定目标的五倍以上<sup>[54]</sup>。

与此同时, 跨界合作基金的长效申请机制很好地保障了跨界区域项目的延续性。在波兰-斯洛伐克跨界行动计划中, 波兰与斯洛伐克两国分属于波罗的海跨界区域(2009年设立为Interreg C项目)与多瑙河流域跨界区域(2010年设立为Interreg C项目)。波兰-斯洛伐克

跨界行动计划不仅在起草与申请阶段吸取了大量波罗的海与多瑙河跨界区域的成功经验,在执行阶段确立的主要目标与优先领域也是对这两个项目的补充和提升<sup>[54]</sup>,充分体现出了 Interreg 项目在时间与空间上的延续性。

此外,欧盟为跨界区域项目运转制订了严格的合作规程,为跨界合作项目的整合效果提供了长效的保障。不论是政府主导的标准跨界项目还是非政府组织参与较多的微观跨界项目,均需要严格遵守欧盟制定的跨界合作规程,包括合作完成项目申请、合作参与项目实施的每一步骤、联合人事管理以及设立共同预算与共同筹措项目资金<sup>[55]</sup>。与此同时,跨界合作基金设立了长效运作与监督机制,要求确保项目完成后5年内实施效果不打折,以确保合作效果的长期性,推动跨界区域合作的可持续发展。

## 4 结语:对我国跨界区域制度构建的启示——以长三角为例

欧盟跨界合作的发展体现了区域一体化制度构建在地方/国家主义与全球化的浪潮中不断演进与完善的过程。作为跨界合作的空间载体,欧盟跨界区域在主权国家不断互动与博弈之间通过空间整合、尺度重构等方式构建了区域合作的制度安排,提高区域整体的竞争性。尽管欧盟跨界区域的诸多背景与特征迥异于我国的跨界区域,但是其跨界合作的发展历程,尤其是如何跨越行政边界形成有效的合作机制以及如何维持长效的合作激励,仍然为我国城市合作与区域协同发展提供了启示。

作为我国经济社会发展最为活跃的地区之一,长三角地区在推动我国区域一体化政策实践发展方面起到了先锋和示范的作用。尤其是随着长三角区域一体化于2019年起上升为国家战略,在江浙沪皖范围内,跨越省、市行政边界的区域发展和合作政策项目层出不穷。其中,既包含以长三角生态绿色一体化发展示范区为标志的临界地区的治理探索,也存在以沿新安江、环太湖等生态区域和G60科创走廊等经济区域为代表的大尺度、多类型的跨界区域合作。丰富的政策探索与实践创新为这一系列项目的发展提供了坚实的基础,然而目前的跨界区域发展在资金支持、机构设置和合作机制等方面仍存在提升空间。本文基于对欧盟跨界区域发展的经验总结,主要提出了以下三点政策建议:

### 4.1 推动项目化的资金支持和运营制度的建立

长期可靠的资金来源和良性的资金运营管理制度是保障跨界区域合作项目可持续发展的重要前提之一。目前,尽管国家、省、市等各级政府已为长三角区域一体化发展及专项跨界合作项目提供了大量的资金支持,然而仍存在市场力量动员不足、资金投入、运营和分配机制不健全、过度依赖政策热度等问题,无法保障跨界合作长期稳定的发展。针对这一问题,笔者建议长三角地区可参考欧盟跨界合作基金,依托长三角一体化投资基金的现有基础,拓展基金参与主体,由政府、企业和社会组织三方进行共同投资。同时,完善基金运行和管理体系,根据合作项目运营主体的差异,设置梯度化的资助比例,推动“基金支持+自筹经费”的投资模式。例如,公共部门主导的项目欧盟跨界合作基金一般给予总经费85%的投资,而私有非营利部门的项目一般资助75%的款项,其余部分主要由参与合作的组织自筹经费。此外,基金的分配应与合作项目的推进紧密结合,钱随事走,根据合作项目具体的进程设立预算,进行阶段式的评估,介入项目投融资过程,监督项目经费的合理利用。

### 4.2 丰富治理尺度,强化跨界组织和基层政府的治理参与

欧盟跨界区域的发展见证了地方主义和国家主义,以及全球化与区域一体化浪潮的博

弈过程,其中以欧洲理事会以及各类跨界协会为代表的共同决策与执行机构是实现跨界合作的制度保障。目前,长三角区域一体化总体实施“三级运作、统分结合”的制度框架,由三省一市主要领导座谈会进行顶层决策,由长三角区域合作与发展联席会议负责合作重难点的协调推进,由联席会议办公室和专题合作组执行具体的合作事项。尽管这一制度名义上强调“统分结合”,但在实际政策制定和项目实施中仍处于分庭治理的阶段,各机构分属各省市管辖,缺乏超越地方利益的跨界宏观组织进行长期稳定的政策输出和项目管理<sup>①</sup>。在这一背景下,于2018年抽调三省一市公职人员成立的长三角区域合作办公室,具备了部分统合总领的跨界政府机构的功能。相较于传统的联席会议和专题合作组,长三角区域合作办公室不直接隶属于任一省市政府,其政策制定和实施更倾向于从长三角全局利益最大化出发,对不同省市资源及诉求进行集中讨论和宏观调配。但值得注意的是,与波兰-德国政府间委员会等正式的跨界政府机构相比,长三角区域合作办公室尚不具备独立的人事和财税权力,是配合政策浪潮产生的临时组织,权责尚未清晰。对此,笔者建议对其推行进一步的制度化改革,赋予其相对独立的政府组织管理权责,侧重给予一定跨省资源的调配和统筹权限。同时,基层政府也应当更多地融入这一治理体系,形成自上而下和自下而上相结合的项目发展路径,而非仅仅作为顶层决策的实施主体。例如,借鉴欧盟案例,跨界政府的公共部门可自发形成城市协会联盟,主动推进彼此之间的合作项目,上层政府组织可帮助其进行政策的制定并配合其筹集项目实施的资金,同时从宏观层面寻求和更大区域项目的衔接与共赢。

#### 4.3 推动临界地区的合作发展

作为跨界区域发展最重要的空间载体之一,临界地区的合作对于促进区域经济的快速扩散、减小区域不平等具有显著意义。长三角范围内的临界地区合作存在丰富的政策和实践基础,从改革开放以来临沪地区的快速发展,到浙皖交界和苏皖交界地区近十年多样化的合作尝试,直至2019年长三角生态绿色一体化发展示范区的正式设立。在这一过程中,地方政府角色凸显,体现出了更为积极主动的参与热情和治理能力。然而,由于缺乏资金保障和制度协作,很多合作项目仍停留在规划和框架性协议的层面。针对这一点,笔者建议将临界地区作为跨界合作基金投资和跨界治理制度革新的先发地,以此开始推动由点及面的区域合作进程。参考欧盟跨界合作基金中的Interreg A平台,临界地区政府在形成伙伴关系的前提下,可联合申请基金对其跨界项目进行资金支持。但与此同时,为了防止出现只是为了争取上级政府经济资助的“假合作”行为或者合作当中严重的利益分配不均,还需在地方层面以上建立有效的项目审核和监督机制,这一功能可由独立的跨省区域合作组织来承担。此外,临界地区政府也可如上文所述,积极成立长期稳定的跨界合作机构,与上级跨界组织协作,主导临界地区合作的决策制定和实施管理,推动形成“地方主导+上级扶持与监督”的临界地区合作发展机制。

长三角作为我国区域合作与融合发展的先行地区,其政策实践的提出与创新,对反哺我国区域治理理论,促进相关实践在全国范围内的推广具有重要的意义。因此,通过欧盟经验与长三角区域一体化实际行动的具体结合,笔者希望最终能够对我国跨界区域发展的支持机制、治理逻辑及空间落点的制度化提升有所启发。

<sup>①</sup>信息来源为上海人民政府“关于长三角一体化发展体制机制建设情况的报告”<http://www.spesc.sh.cn/n1939/n2440/n7267/u1ai206627.html>及笔者于2019年1月对长三角区域合作办公室有关人员的访谈。

**参考文献(References):**

- [ 1 ] DURÀ -GUIMERÀ A, GONZÁLEZ X O. Recent dynamics in European cross-border cooperation : Towards a new period?. Regional Studies Association Annual International Conference. 2010.
- [ 2 ] SCOTT J W. European and North American contexts for cross-border regionalism. *Regional Studies*, 1999, 33(7): 605-617.
- [ 3 ] 朱惠斌. 联合跨界合作演进特征及驱动机制研究. *人文地理*, 2014(2): 90-95. [Zhu H. Cross-border cooperation evolution feature and driving mechanism research. *Human Geography*, 2014, 29(2):90-95. ]
- [ 4 ] CAVES R W. *Encyclopedia of the City* (1st edition). New York: Routedge, 2004.
- [ 5 ] SCOTT J W. Cross-border governance in the Baltic Sea Region. *Regional and Federal Studies*, 2002, 12(4): 135-153.
- [ 6 ] SPARROW G. San Diego-Tijuana: Not quite a binational city or region. *GeoJournal*, 2001, 54(1): 73-83.
- [ 7 ] 罗小龙, 沈建法. 长江三角洲城市合作模式及其理论框架分析. *地理学报*, 2007, 62(2): 115-126. [LUO X, SHEN J. Analysis of urban cooperation models in the Yangtze River Delta and their theoretical frameworks. *Acta Geographica Sinica*, 2007, 62(2): 115-126. ]
- [ 8 ] LI Y, WU F. Understanding city-regionalism in China: regional cooperation in the Yangtze River Delta. *Regional Studies*, 2018, 52(3): 313-324.
- [ 9 ] LUO X, SHEN J, CHEN W. Urban networks and governance in city-region planning: State-led region building in nanjing city-region, china. *Geografiska Annaler, Series B: Human Geography*, 2010, 92(4): 311-326.
- [10] 熊健, 孙娟, 王世营, 等. 长三角区域规划协同的上海实践与思考. *城市规划学刊*, 2019(1): 50-59. [Xiong J, Sun J, Wang S, et al. Shanghai practice and reflections on regional planning cooperation in the Yangtze River Delta region. *Urban Planning Forum*, 2019(1): 50-59. ]
- [11] 王绍博, 罗小龙, 唐蜜, 等. 基于共生理论的临京临沪地区跨界融合发展对比研究. *地理科学*, 2019, 39(11): 1681-1690. [WANG S, LUO X, TANG M, et al. Development of Cross-border integration of Beijing and Shanghai based on symbiosis theory. *Scientia Geographica Sinica*, 2019, 39(11): 1681-1690. ]
- [12] 唐蜜, 罗小龙, 王绍博. 大都市区跨界地区空间演化及动力机制研究. *人文地理*, 2022, 37(2): 103-111. [TANG M, LUO X, WANG S. Study on the evolution and dynamic mechanism of cross-boundary regions' development in metropolitan regions. *Human Geography*, 2022, 37(2): 103-111. ]
- [13] 曹卫东, 曾刚, 朱晟君, 等. 长三角区域一体化高质量发展: 问题与出路. *自然资源学报*, 2022, 37(6): 1385-1402. [CAO W, ZENG G, ZHU S, et al. High-quality integrated development in the Yangtze River Delta region: Problems and solutions. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(6): 1385-1402. ]
- [14] 罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长——以江阴经济开发区靖江园区为例. *地理学报*, 2006, 61(4): 435-445. [LUO X, SHEN J. Urban growth between cities: the case of Jiangyin economic development zone in Jingjiang. *Scientia Geographica Sinica*, 2006, 61(4): 435-445. ]
- [15] 王盈, 罗小龙, 许骁, 等. 双子城跨界融合研究——杭州临平与嘉兴海宁跨界发展的实证研究. *经济地理*, 2015, 35(8): 89-97. [Wang L, Luo X, Xu, X, et al. Cross-boundary integration of a twin city: A case study of Linping and Haining. *Economic Geography*, 2015, 35(8): 89-97. ]
- [16] CASTLES S. Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 2002, 36(4): 1143-1168.
- [17] JESSOP B. *Theories of New Regionalism*[G]//SÖDERBAUM F, SHAW T M. *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave, 2003: 179-196.
- [18] CHAN R C K. Cross-border regional development in Southern China. *GeoJournal* 1998 44:3, Springer, 1998, 44(3): 225-237.
- [19] PERKMANN M. Construction of new territorial scales: A framework and case study of the EUREGIO cross-border region. *Regional Studies*, 2007, 41(2): 253-266.
- [20] PERKMANN M. The rise of the Euroregion: A bird's eye perspective on European cross-border co-operation[EB/OL]. : 1-19(2003)[2020-06-18]. <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Perkmann-Rise-of-Euroregion.pdf>.
- [21] 刘小丽. 跨界合作下的欧盟空间规划实践经验及对珠三角规划整合的启示[D]. 华南理工大学, 2012. [Liu X. The practice experience of European Union spatial planning under the cross-border cooperation and their inspiration to the Pearl River Delta integration planning. South China University of Technology, Guangzhou, China, 2012. ]
- [22] LUKÁŠ NOVOTNÝ . Effects of 'Covidfencing' on cross-border commuting: a case of Czech-German borderland. *European Planning Studies*, 2022, 30(4): 590-607.



- [23] NIENABER B, WILLE C. Cross-border cooperation in Europe: a relational perspective. *European Planning Studies*, 2020, 28(1): 1-7.
- [24] LEWIS J. DOWLE . Toward a (co)relational border? Order, care, and chaos at Nordic borders. *Political Geography*, 2021, 90: 102455.
- [25] DURAND F, DECOVILLE A. A multidimensional measurement of the integration between European border regions. *Journal of European Integration*, 2020, 42(2): 163-178.
- [26] 王昱. 论当代欧洲一体化进程中的文化认同问题——兼评欧盟的文化政策及其意向. *国际观察*, 2000, 37(6): 120-126. [Wang Y. On the problem of cultural identity in the contemporary European integration process - With a critique of the European Union's cultural policy and its intentions. *International Review*, 2000, 37(6): 120-126. ]
- [27] 佟家栋, 王芳. 欧盟经济一体化及其深化的动力探讨. *南开经济研究*, 2000(1): 29-32. [Tong J, Wang F. Exploring the dynamics of EU economic integration and its deepening. *Nankai Economic Studies*, 2000(1): 29-32. ]
- [28] 金日. 欧洲一体化的政治分析[D]. 复旦大学, 2004. [Jin R. The political analysis of european integration. Fudan University, Shanghai, China, 2004. ]
- [29] 吴志成, 李客循. 欧洲联盟的多层级治理:理论及其模式分析. *欧洲研究*, 2003, 021(6): 100-113. [Wu Z, Li K. Multi-level governance in the European Union: an analysis of theories and their models. *Chinese Journal of European Studies*, 2003, 021(6): 100-113. ]
- [30] 叶元. 欧盟促进区域经济协调发展对武汉城市圈的启示. *江汉大学学报(社会科学版)*, 2010, 27(1): 34-37. [Ye Y. Revelation EU in promoting regional economy co-development to the Wuhan Urban Cluster. *Journal of Jiangnan University (Social Sciences)*, 2010, 27(1): 34-37. ]
- [31] 孙友祥, 安家骏. 跨界治理视角下武汉城市圈区域合作制度的建构. *中国行政管理*, 2008(8): 57-59. [Sun Y, An J. Construction of regional cooperation system in Wuhan Urban Circle with a view of transgovernment approach. *Chinese Public Administration*, 2008(8): 57-59. ]
- [32] 陶希东. 中国跨界都市圈规划的体制重建与政策创新. *城市规划*, 2008(8): 36-43. [TAO X. Institutional reconstruction and policy innovation for cross-border metropolitan area planning in China. *City Planning Review*, 2008(8): 36-43. ]
- [33] 王再文, 李刚. 区域合作的协调机制: 多层治理理论与欧盟经验. *当代经济管理*, 2009, 31(9): 48-53. [Wang Z, Li G. The coordination mechanism of regional cooperation: Theory of multi-level governance and EU experience. *Contemporary Economic Management*, 2009, 31(9): 48-53. ]
- [34] 卓凯, 殷存毅. 区域合作的制度基础:跨界治理理论与欧盟经验. *财经研究*, 2007(1): 55-65. [Zhao K, Yin C. The institutional infrastructure of regional cooperation: Theory of transborder governance and EU experiences. *Journal of Finance and Economics*, 2007(1): 55-65. ]
- [35] 杨逢珉, 孙定东. 欧盟区域治理的制度安排——兼论对长三角区域合作的启示. *世界经济研究*, 2007(5): 82-85. [Yang F, Sun D. Institutional arrangements for regional governance in the European Union - An implication for regional cooperation in the Yangtze River Delta. *World Economy Studies*, 2007(5): 82-85. ]
- [36] 王颖, 杨利花. 跨界治理与雾霾治理转型研究以京津冀区域为例. *东北大学学报(社会科学版)*, 2016, 18(4): 388-393. [Wang Y, Yang L. Study on cross-border governance and transformation of haze and fog governance - Based on Beijing-Tianjin-Hebei region. *Journal of Northeastern University (Social Science)*, 2016, 18(4): 388-393. ]
- [37] 钱慧, 罗震东. 欧盟"空间规划"的兴起、理念及启示. *国际城市规划*, 2011, 26(3): 66-71. [Qian H, Luo Z. Understanding the "spatial planning" approach in recent EU and the implications for China. *Urban Planning International*, 2011, 26(3): 66-71. ]
- [38] 刘慧, 樊杰, 王传胜. 欧盟空间规划研究进展及启示. *地理研究*, 2008, 27(6): 1381-1389. [Liu H, Fan J, Wang C. Progress in the study of European Spatial Planning and the inspiration to China. *Geographical Research*, 2008, 27(6): 1381-1389. ]
- [39] 谷海洪, 诸大建. 公共政策视角的欧洲空间一体化规划及其借鉴. *城市规划*, 2006, 30(2): 60-63. [Gu H, Zhu D. Unified European spatial planning in perspective of public policy: introduction and implication. *City Planning Review*, 2006, 30(2): 60-63. ]
- [40] 程遥. 欧盟跨境协作政策述要——以 Interreg III计划和 Centrope 项目为例. *国际城市规划*, 2009, 24(5): 72-78. [Cheng Y. Regional cross border cooperation policies in EU: the case of the Interreg III and Centrope Program. *Urban Planning International*, 2009, 24(5): 72-78. ]
- [41] 施雯, 王勇. 欧洲空间规划实施机制及其启示. *规划师*, 2013, 29(3): 98-102. [Shi W, Wang Y. European spatial planning implementation mechanism. *Planners*, 2013, 29(3): 98-102. ]

- [42] WASSENBERG B, REITEL B, PEYRONY J. Territorial Cooperation in Europe - A Historical Perspective[R]. 2015.
- [43] MCCORMICK J. Understanding the European Union: A concise introduction. 第7th版. Red Globe Press, 2017.
- [44] AYKAÇ A. Transborder regionalisation: an analysis of transborder cooperation structures in Western Europe within the context of European integration and decentralisation towards regional and local governments. Sindelfingen: Libertas, 1994.
- [45] SCHMITT-EGNER P. 'Grenzüberschreitende Zusammenarbeit' in Europa als Gegenstand wissenschaftlicher Forschung und Strategie transnationaler Praxis. Anmerkungen zur Theorie, Empirie und Praxis des transnationalen Regionalismus// BRUNN G, SCHMITT- EGNER P. Grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Europa: Theorie - Empirie - Praxis. Baden-Baden: Nomos, 1998.
- [46] HETTNE B. The New Regionalism Revisited//SODERBAUM F, SHAW T. Theories of New Regionalism: A palgrave reader. London: Palgrave Macmillan, 2003: 22-42.
- [47] TELO M. European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era. Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 2001.
- [48] COUNCIL of EUROPE. European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. Madrid: 1980.
- [49] GOLDSMITH M. The Europeanisation of Local Government. Urban Studies, 1993, 30(4-5): 683-699.
- [50] PERKMANN M. Cross-Border Regions in Europe. European Urban And Regional Studies, 2003, 10(2): 153-171.
- [51] DE SENARCLENS P. Governance and the crisis in the international mechanisms of regulation. International Social Science Journal, 1998, 50(155): 91-104.
- [52] PUCHER J, STUMM T, SCHNEIDEWIND P. Easing legal and administrative obstacles in EU border regions[R]. Luxembourg: 2017.
- [53] SCHARPF F. Governing in Europe: Effective and Democratic?. Governing in Europe: Effective and Democratic? Oxford: Oxford University Press, 1999.
- [54] SCOTT J W, COLLINS K. Inducing transboundary regionalism in asymmetric situations: The case of the German-Polish Border. Journal of Borderlands Studies, 1997, 12(1-2): 97-121.
- [55] KUROWSKA-PYSZ J, CARGNIN A P, DE OLIVEIRA LEMOS B. et al. The Assessment of the INTERREG VA Program: Support for the Polish-Slovak Cross-Border Projects[G]//CASTANHO R A. Cross-Border Cooperation (CBC) Strategies for Sustainable Development. IGI Global, 2020: 43-69.

## Governing cross-border regions: History, characteristics, and implications from the European Union

WANG Ying<sup>1</sup>, YING Wanyun<sup>2,3</sup>, LUO Xiaolong<sup>2</sup>

(1. The Bartlett School of Planning, University College London, WC1H 0NN, UK; 2. School of Architecture and Urban Planning, Nanjing University, Nanjing 210093, China; 3. Guangzhou Urban Planning Survey and Design Research Institute Co., Ltd., Guangzhou 510060, China)

**Abstract:** The recent development of globalization and regionalization has witnessed the emergence of a new form of regional governance - cross-border cooperation. The European Union hosts some of the most representative cross-border regions and provides good examples of cross-border region-building. In this paper, we review the institutionalization process of cross-border cooperation in the EU (formerly European Community), focusing on how multilevel governance was structured and how relevant policy packages were formulated and played out on the ground. Based on key actors involved in and main characteristics of cross-border institutionalization, we divide the process of cross-border cooperation into four phases: initiation (characterized by cross-

border spatial planning), growth (characterized by cross-border legal frameworks), expansion (characterized by INTERREG initiatives) and deepened cooperation (characterized by the EU Cohesion Policy and multilevel governance). Spatial, legal, and economic issues were the priorities of different phases, leaving national sovereignty as the main hurdle for further institutional integration. Drawing on the lessons from the EU and the observations in the Yangtze River Delta, we made several suggestions on how the Yangtze River Delta would build its own cross-boundary regions. Although regions in the Yangtze River Delta are not separated by hard borders and are thus free from most political issues faced by EU cross-border regions, they encountered many spatial, economic, and institutional issues in regional development that are similar to EU cross-border regions. We, therefore, suggest a couple of aspects that they can learn from the EU cross-border development, including the establishment of project-based cooperation platforms supported by stable funding, the inclusion of multiple stakeholders in multilevel governance, particularly grassroots governments and cross-boundary organizations, and the promotion of cooperation between adjacent regions. We hope these suggestions would further contribute to the development of regional cooperation in China, which may extend from cross-boundary cooperation between neighbors to multifaceted cooperation and multilevel governance.

**Key words:** Cross-border regions; multilevel governance; policy implication; European Union; Yangtze River Delta