张雨涵

2015200477

摘要

通过政府府际合作化解地区争端的理论分析及区域污染治理的模拟解决措施

案例分析作业

苏鲁微山湖地区百年争端与协调

1. 微山湖问题分析

问题描述

微山湖地区属于山东和江苏交界地区，其百年来不断发生群体械斗等恶性事件的主要原因是两省在微山湖的边界模糊不清，导致微山湖两侧的多个村庄为争夺湖田等资源不断发生冲突。根据案例信息，微山湖地区问题的主要原因可以归为以下几个方面

1. **微山湖地区自然条件**

微山湖向南深入江苏省铜山县腹地约１５公里，呈“Ｕ”字 形，湖岸线长约６０公里，其东西两岸属铜山县辖地。由此地处江苏徐州市和山东济宁市的微山湖区，接壤江苏沛县、铜山县和山东微山县等县市，边界曲折而复杂，某些勘界糊不清。[[1]](#endnote-1)正是由于微山湖地区复杂的地理环境，导致微山湖地区的边界划定模糊的问题从历史上就未得到彻底解决，这就为之后湖两侧的村民的冲突埋下了伏笔。

微山湖地区的另一特点就是自然资源丰富，从材料来看，微山湖作为我国北方最大的淡水湖，自然资源丰富，对两岸工农业发展至关重要。从历史渊源来看，晚清时期山东灾民和沛县难民的冲突就是由于对湖畔的大量优质肥沃的良田的争夺，1958年山东兴建二级坝是为了占据使用上级湖的水资源，1959年由于天气干旱湖水后退出现的大片湖田又引发了沛县和微山县村民的“抢种”争端，此后的争端也都多是出现在耕种收割时节。

由以上的分析可见，微山湖地区的争端根源是对自然资源使用权的争夺，这也是解决微山湖不断发生群体械斗问题的主要着力点。

1. **边界不清的历史遗留问题**

纵观微山湖湖区争端政府干涉解决问题的过程可以发现，政府始终都在试图通过两个省份之间的沟通来划清湖区两省各个村的界限，但是都未能得到理想的结果。

第一次尝试是晚清在双方交错地区修建南北长堤，以此划分山东难民与沛县灾民的居住界限；

1952年设立的微山县，将江苏的15个村划给山东，试图集中管辖边界争议地区，但两省的边界仍是模糊的“以湖田为界”，两省对此的认识并不一致，也没有进行共同的实际勘界；

1959年的争端最后以江苏山东各退一步，厘清了湖田作物的归属为暂时解决；文革期间南京会议《关于处理微山湖地区纠纷会议纪要》对湖田，居民陆居，水产水利等问题达成协议，但文革期间党政机关瘫痪，协议并未落实；

1980年针对械斗问题采取了收缴枪支弹药、暂停收割的措施；

1984年中央通知规定有争议的湖产沛县所属的14个村庄划给山东，煤炭资源开发权属于江苏，前丰乐6个村庄仍属沛县，但群众不再进入湖区经营湖产……一系列细则将湖区的自然资源使用权问题进行了较为明确的划分，纠纷减少；

2003年以后，两省政府加强合作，多次召开联席会议，各级政府加强交流合作，湖区争端最终得以化解。

可以看到，厘清湖区两省的边界，将湖产、湖田、各种资源的归属进行细致的划分，才能从物质层面上解决两省的矛盾。

1. **政府协作的不成熟**

在本案例中，苏鲁政府之间典型的矛盾是对“沛县划给微山县的15个村”这一问题纠缠不清，成立微山县后本来已经划给山东的15个村，在之后群体械 斗事件再次爆发时候又被重新提出，政策反复，缺乏科学长远的规划，两政府历史上多次协调械斗事件都没有理想的结果，反而是将民怨越积越多，越积越深。微山县作为原本以调节两方矛盾、统一管理争议湖区而设立的一级政府机构，最后演变成加入到各村之间的利益纠缠中，擅自将“属于沛县的湖田分给本县群众 ”“将争议土地分给群众耕种”。原本应该调节矛盾的机构并没有起到应有的作用，反而激化了矛盾。另一方面，中央几次派遣工作组调查，却没有很好地引导两省政府沟通协作，未能发挥中央的指挥作用。中央政府，省政府，以及下设的市县政府整个政府体系对地区化的争端没有成熟的解决方案，各级政府在地域和功能上彼此交叉重叠，合作碎片化，治理中又缺乏协调合作“头痛医头脚痛医脚”的片面性、暂时性措施没有“疗效”。

1. 府际关系相关理论

微山湖区争端整个解决的过程中，两省的政府都发挥着主导作用。江苏、山东政府之间的协商、沟通直接影响着湖区的利益划分，通过分析这两个政府之间的互动关系，我们可以了解地区争端解决的理论基础。

1. **竞争性府际关系理论。**

“美国经济学家蒂布特提出了政府间竞争的原因，在于公共物品的特殊性造成他人的消费即意味着自己消费的减少”。江苏和山东两政府争夺的正是微山湖区的湖区自然资源，这部分资源在历史上一直处于两省共享的状态，如果理想化地将有争议的地区的资源全部划给一个省管辖自然可以解决争端，但显然两方政府都不可能在资源问题上进行让步，湖区村民之间湖田资源的争夺，体现的正是两地政府在湖区资源争夺上的博弈，在边界模糊不清的情况下，政府事实上默许甚至支持村民通过抢种的做法去抢占耕地资源，作为资源竞争的手段。这也导致了湖区争端长久不绝。

1. **府际合作与协同治理理论**

府际合作的概念：[[2]](#endnote-2)是指为实现公共利益，政 府 部 门和非政府部门等公共治理主体之间彼此合作，在相互依存的环境中分享权力，共同管理公共事务的过程，是中央与地方、地方与地方及公私部门共同构成的政策网络。府际合作的主要形式包括信息的共享与交换、共同学习和讨论、相互审查与监督、联合规划、开发与经营、共同筹措财源等[[3]](#endnote-3)

在本案例中，发生冲突的江苏和山东两省政府最后是通过政府之间的主动沟通协商来解决湖区群体械斗和湖田争夺的事件。这事实上是一种地区的府际合作。从本案例中我们可以看到我国府际合作开展中的一些问题。

地方保护主义对府际合作的阻碍。案例中的两省在解决争端、划定两省的湖区边界问题上拉锯，都试图争得更多的湖区资源；

合作协调机制不健全，两省政府多次派人调查协商，但都未能解决问题，可见政府之间虽然有共同协作解决地区问题的需求和实践，但却没有科学可靠的制度保障，因此合作总是短暂临时的应急手段，“治标不这本”，一旦群体械斗平息就退回原点。合作组织往往是出于共同的经济目的或行政目标而产生，又因目标的达成而消失，也可能是由于某一项经济计划、某一次会议甚至是某位领导人的推动而产生，具有临时性和短期性的特点，合作的组织化程度低。长效议事规则的缺乏是地区问题拖延积累的主要制度原因；

中央政府角色缺位[[4]](#endnote-4)，从案例中可以看到，每当微山湖区的村民发生严重的械斗商伤人事件都会引起中央的高度关注，发文督促两省协商解决，但都未能提供制度、政策的保障。当然，这与我国央地关系在各个历史时期发展的状况有关，尤其在文革期间，政治制度遭到严重破坏，阻碍了两省府际合作的推动。除文革期间外，中央政府与地方政府之间“上有政策下有对策”的政策落实现状，即使中央对微山湖区的群体械斗事件已经引起足够重视并屡次落实解决，政策落地的效果在落地时也会打折扣。

府际合作强调的是政府间的协同合作，而协同治理的概念更为广泛，强调治理主体的多元化，即政府领导下的各种其他社会组织共同参与治理。

治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。[[5]](#endnote-5)综合国内外学者的代表性观点来看，协同治理主要具有治理目标的一致性、治理主体的多元性、治理系统的协作性和协同过程的有序性等特征。[[6]](#endnote-6)

回顾微山湖区纠纷的解决过程，在政府主导的一系列合作的作用下，两地区由原本的敌对关系转变为各种层次各种方式的不断合作，更调动了两地的各种社会资源（如中国矿业大学）来互相配合，助力地区矛盾的科学解决，同时将该地区的治理经验上升到理论层面进行研究，为以后其他地区的地区争端的解决提供借鉴。

政府协同治理充分认识了中国的政治环境。在我国现有的政治框架下，政府仍然是改革的主导者和主要推进者，要实现政府传统治理范式的[[7]](#endnote-7)转变，必须充分利用政府力量。

1. 流域污染的治理

**1流域治理**

流域是一类特殊的自然区域：流域是以河流为纽带的带状、多纬度的区域，整体性极强、关联度很高。从公共经济学的角度看,流域水环境是介于纯公共物品和私人物品之间的准公共物品。[[8]](#endnote-8)

**2流域污染治理存在的问题**

流域的整体性和行政区分割的矛盾，使得流域水污染治理具有很强的外部性。排污成本和治污收益的非对称性，使得单个地方政府并不承担其流域污染行为产生的大部分成本，也不能排斥对方享受其流域生态环境保护行为所产生的利益。地方政府为了最大化自身利益，在流域生态环境保护方面选择搭便车的行为，同时对各自的污染行为缺乏节制，最终酿成“公地悲剧——流域生态环境的退化”。[[9]](#endnote-9)

从地理条件来看，微山湖是南水北调工程的东线重要的调蓄水库，也是京杭大运河的组成部分，假设微山湖地区发生了流域的污染，那么受污染影响的除了两侧的两省村民，其下游地区的也将面临威胁。与对资源的争夺相反，一旦微山湖水体收到了污染，处于两省边界的位置很可能会使污染治理工作被两个政府推诿，在这样的现实条件下，仅靠某一方政府单方面对污染水体进行治理是不现实的，只有江苏、山东、连同污染源在内的上下游省政府合作，协同治理，才能真正有效。由于水体环境质量直接关系到沿岸水资源的利用，这就在各省之间产生了共容利益，这使得流域府际合作治理成为可能。

**3解决措施**

我国行政分割体制下流域水污染的解决，依然要靠前文提到的协同治理。

（1）需要一个强有力的流域管理机构，该机构必须拥有协调水利部门与环保部门的权限，[[10]](#endnote-10)能够调动两省的相关环保机构，对污染企业、污染行为予以处罚，同时支持水体环境保护的开展。

应用于本案例中的微山湖地区，由于从制度上对我国目前的环保水利机构布局是困难的，可以先由中央成立一个微山湖地区水污染治理专项小组，治权在两省政府之上，直接调配资源对污染源控制、利益补偿等相关问题作出快速的决策和响应，控制当地的污染，防止污染范围的进一步扩大。在进行利益补偿时要根据此前对湖田的划分结果，精确评估污染对当地村民带来的损失进行响应的补偿，评估指标公示，避免两方村民由于补偿问题产生次生的冲突。

（2）可以建立上游生态补偿机制，将水域污染治理的成本在上下游之间进行合理分配，激励上游政府采取措施进行水环境保护。

在本案例中，可以看到在1958年的二级坝修建争端中，两省在上下游的水资源利用上就存在不均衡，一旦水体污染发生，势必应该增加上游山东政府的污染成本，迫使其进行水体污染治理，避免出现上游政府的污染成本低而在治理中“搭便车”的情况。同理，如果污染发生在微山湖下游，那么下游的江苏省政府相对于更下游位置的省份就要承担更多的污染责任，由此层层推进，通过生态补偿机制的建立来填补上下游地区污染成本的差距，实现高效的治理污染。

（3）引入环保融资。

流域污染治理是一项投入巨大的长期工作，单纯依靠拨款不仅会增加国家的财政压力，也会降低污染治理的效率。政府应当积极拓展环保融资的渠道，引入市场竞争机制鼓励社会资金注入。[[11]](#endnote-11)

在本案例中，可以发布环保债券等，引进资金，治理污染。

（4）引导社会公众参与。

这一项措施可以作为协同治理的一个方面，通过引进社会组织，如环保领域的NGO组织等加强流域水体质量监督，甚至可以组织微山湖两侧村民加入监督委员会，鼓励村民对湖区企业进行监督，湖区水体安全涉及村民的切身利益，在对村民进行相关环保知识科普的基础上让村民成为政府污染治理的合作者，开通热线对违规排污行为进行检举，这样既降低了政府的监督成本，又提高了流域水体安全的监督力度，也能使村民参与到自身权益维护的进程中来，不再成为被动的水体污染受害者。

（5）行动激励

将环境污染治理成果纳入地方政绩评价的重要指标，通过激励机制来推动地方污染治理。合理确定流域环保投入与 GDP之间的恰当比例关系 ,将这一指标作为地方官员政绩考核的指标之一。

在本案例中，一方面中央从长期来看应改革涉及流域治理的主要省份官员政绩评价体系；另一方面苏鲁政府可以与当地企业合作，一方面通过政策优惠等方式鼓励环保企业的发展，挤压高排污的企业，促使企业转型。

1. 总结

本案例是由地区资源争夺引发的群体械斗事件解决的整个过程。一道前后延续百年的难题最后依靠两省政府的通力合作得以解决。除了争议资源得到合理分配之外，此事件所引起的苏鲁政府之间建立的长期可持续的协同合作也为微山湖区的村民带来了切实的利益，交通状况的改善使村民获得了便利的医疗服务，基础设施的完善进一步促进了当地经济的发展，而不断完善的维护治安、解决矛盾纠纷的处置机制也促进当地行政制度完善、保证了目前的治理成果，不会走“回头路”。可见良性的区域府际合作能够带来一个地区持续发展的良性循环，这也为我国其他地区省际资源分配和共同长远发展提供了借鉴。无论是流域环境治理，还是其他区域治理难题，府际合作协同治理，或许都是一条可行之路。

1. 王义保,谢菁.府际关系视域下的边界治理——以苏鲁微山湖边界纠纷治理为例[J].社会主义研究,2012(05):57-61. [↑](#endnote-ref-1)
2. 薛立强.府际合作机制创新及其在京津冀协同发展中的应用[J].中共天津市委党校学报,2015(04):100-106. [↑](#endnote-ref-2)
3. 闫柄伏. 跨域水污染治理中的府际合作研究[D].内蒙古大学,2017. [↑](#endnote-ref-3)
4. 汪伟全,许源.地方政府合作的现存问题及对策研究[J].社会科学战线,2005(05):294-296. [↑](#endnote-ref-4)
5. 姬兆亮,戴永翔,胡伟.政府协同治理:中国区域协调发展协同治理的实现路径[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2013,43(02):122-126. [↑](#endnote-ref-5)
6. 王俊敏,沈菊琴.跨域水环境流域政府协同治理:理论框架与实现机制[J].江海学刊,2016(05):214-219+239. [↑](#endnote-ref-6)
7. 姬兆亮,戴永翔,胡伟.政府协同治理:中国区域协调发展协同治理的实现路径[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2013,43(02):122-126. [↑](#endnote-ref-7)
8. 黎桦林.流域府际合作治理机制文献综述[J].学理论,2013(30):15-17. [↑](#endnote-ref-8)
9. 李正升.从行政分割到协同治理:我国流域水污染治理机制创新[J].学术探索,2014(09):57-61. [↑](#endnote-ref-9)
10. 罗宏斌,陈一真.我国流域污染治理的体制机制创新研究[J].学术界,2009(05):188-192. [↑](#endnote-ref-10)
11. [↑](#endnote-ref-11)