**府际关系视角下的边界治理**

——以苏鲁微山湖地区跨界危机治理为例

行政管理 施正莽 2015200509

【摘要】边界治理是地方政府之间经常产生摩擦和分歧的重要领域。江苏省和山东省微山湖边界的纠纷是典型的跨界危机治理的案例。在纠纷初期，纠葛于边界利益基础上的苏鲁两地地方政府是竞争关系；近些年来，两地地方政府通过协商与沟通实现了区域内的和谐发展，通过合作与共治才能解决区域内未来发展的问题。本文以利益诉求为主线，府际关系为视角，基于江苏省和山东省微山湖地区跨界危机治理案例，分析当代中国地方府际关系视角下的边界治理。

【关键词】府际关系；府际合作；跨界治理；跨界危机

1. 苏鲁微山湖地区百年争端——跨界性的公共危机

在现代社会高度复杂性和高度不确定性的条件下，当代公共危机除了具备传统公共危机的特征外，区域关联性、要素流动性、资源依赖性和风险叠加性等特性显著增强，使其越来越具有跨界特性。跨界性的公共危机已成为当代公共危机的常态。跨界危机具有跨行政区分布、行政管辖权难以确定、超出地方应急预案、存在溢出效应和涟漪效应等特点。

* 1. 跨行政区分布

传统的公共危机主要局限在一定地理范围和行政区划内，而跨界性的公共危机最显著的特征就是跨越地理界限。例如，发生在我国东部沿海地区持续性暴雨引发的水灾，使得遭受灾害的各个城市居民的日常生活生产活动受到影响，是城市交通系统陷入瘫痪；2008年的世界金融危机从美国华尔街爆发，随后迅速波及世界各地，对各国的经济造成或轻或重的影响；还有H1N1流感也并不仅在一个国家或地区内传播，而是快速向全世界蔓延，给各个国家和地区人民带来健康危机，对当局政府来说也是一场公共危机。

微山湖位于山东与江苏接壤之处，边界达204公里，主要涉及山东省济宁市的微山、鱼台、金乡三县和江苏省徐州市的沛县、丰县、铜山三县。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。两侧六县所下辖的乡镇和村庄围绕湖区犬牙交错。边界曲折复杂，某些勘界模糊不清。微山湖地区湖产丰富、资源众多，湖区有鱼类资源约15科72种，水生植物多达70余种。沿湖地区群众历史上一向是以湖而生、靠湖发家。由于湖田界限不明，湖区周围县乡民众经常性地爆发利益争端，造成人力和物力的严重损失。

* 1. 行政管辖权难以确定

我国在处理公共危机所遵循的原则是分级管理和属地管理原则，也就说各地方政府在各自的行政管辖范围内享有对公共危机的处置权，于此同时还要对公共危机负责。跨界危机的处理需要各方政府协同治理，而行政区划的界限限制了行政管辖权的协调。公共选择理论认为，自利性是政府难以避免的本质属性。当跨界性的公共危机发生的时候，各地方政府往往更加追求自己管辖区域内群众的利益，难以考虑整个危机区域的集体利益。特别是发生在行政区划交界地带的公共危机，行政管辖权难以确定；此外，在危机爆发的初期，其本质属性、发展趋势以及波及范围也比较难以确定，也就无法确定该公共危机应该归哪一级别的行政区划处理。

在苏鲁微山湖地区跨界危机中，在江苏省沛县和山东省微山、鱼台两县在微山湖地区相接壤的地区是爆发争端的主要地区。1952年11月15日，中央人民政府会议通过《关于调整省、区建制的决议》以解决历史遗留的边界矛盾，这些地区被为山东省的行政区划，设立微山县统管，打破了之前存在的行政区划的界限以及明确了该地区的行政区管辖权，但苏鲁双方对“以湖田为界”的认识并不一致，加之双方没有共同对边界进行实地勘测，为后来的矛盾争端留下了隐患。

* 1. 超出地方政府应急预案

2003年，为了应对突发事件，我国各地政府在中央地倡导和带领下制定各自行政区划内公共突发事件的应急预案，但是由于地方政府的应急预案一般是从本行政区的具体情况出发，按照自身所能调动的人力、物力、财力等来进行规划的，所以在跨界危机的应对中存在短板。因此，跨行政区划的危机只有通过危机区域内的各地政府的合作才能得到有效缓解和解决。

1958年到文革前夕，苏鲁微山湖地区争端激励爆发。1958、1959年，山东方面在微山湖拦湖兴建二级坝，二级坝的兴建使得90%的水资源被拦截在上级湖，严重影响了徐州市铜、沛两县的农业用水；1959年，微山湖地区天气干旱，沛县境内湖水退去，出现大片湖田，沛县县委为了争夺微山湖畔肥沃的湖田，建立抢种湖田指挥部，在纠纷初期，徐州市对沛县的行为的持支持的态度，两地矛盾激化；“大跃进”时期，区域内的经济都受到重创，三年的自然灾害也波及到微山湖地区，1961年，为了解决行政区域内群众的饥荒，微山县将有争议的地区分给群众耕种，而沛县提出“向大湖进军”的口号，重新组织群众抢种微山县的湖田，引发群众冲突。

由以上苏鲁微山湖地区争端事件发展历程中，显而易见地是，在危机爆发的时候各地政府在提出应急预案的时候都遵循地方“本位主义”。

* 1. 具有溢出效应和涟漪效应

由于跨界危机的处理过程中存在明显的溢出效应，一方面，难以排除一方政府对危机的积极应对所产生的效益被“不作为”的另一方政府共享，另一方面，作为“经济理性人”的地方政府，在面对跨界危机时，难免对解决危机所要花费的成本做出核算，总是希望自己能够尽可能的减少危机处理成本。所以，在危机发生后，各地方政府可能会采取“搭便车”策略或者互相推诿与扯皮。

同时，跨界危机不同于地方性的危机，不仅影响范围广，其影响也是深远的，如果不及时解决会引发一系列后续问题，具有涟漪效应。

文革期间，两省党政系统遭到破坏，由此面对冲突并没有发挥显著的作用。文革结束后，虽然中央政府各部门和地方各级政府多次对微山湖地区争端进行调节，但是由于前期政府有效调节职能的缺位，两地群众积怨太深、旧恨新仇不断叠加，始终没办法得到有效缓解。

1. 协商与沟通——跨界危机处理的有效途径

所谓跨界治理，是指“针对两个或两个以上的不同部门、团体或行政区，因彼此之间的业务、功能和疆界相接及重叠而逐渐模糊，导致权责不明、无人管理与跨部门的问题发生时，借由公部门、私部门以及非营利组织的结合，透过协力治理、社会参与、公私合伙或契约协定等联络方式，可以解决难以解决的问题”[[1]](#footnote-1)。

跨界危机的处理，属于跨界治理的范畴，是跨界事务最典型的代表。跨界性的公共事务出现的频率越来越高，涉及的范围越来越广。所以寻求一条有效路径对跨界危机进行有效处理，逐渐成为公共管理领域的一个重要议题。整合多元力量，加强多元主体之间的合作，是跨界危机治理的必然选择与最佳路径。政府作为跨界危机治理的核心，在跨界危机的治理中发挥着关键作用，所以，探讨政府之间的关系成为核心议题。

府际关系，也就是政府之间的关系，是指中央政府与地方政府之间在垂直和水平上的纵横交错的网络关系，它既包括纵向的中央政府与地方政府、个级地方政府之间的关系，也包括同级地方政府之间以及不存在行政隶属关系的非同级地方政府之间的关系[[2]](#footnote-2)。政府作为最基本的治理主体，政府间的关系是府际关系的核心。但是由于“经济人”理性诱发的政府本位主义，传统科层制强调的专业化分工以及行政区行政产生的区域分割等原因，造成政府间的合作困难。但是解决跨界危机，走出困境，那么政府间的沟通和合作就不可或缺。1997年英国首相布莱尔提出一种政府治理的新模式——协同政府。建构整体政府的具体策略是让不同部门间目标和主张能在开放过程中充分沟通，拜托地方政府本位主义的狭隘。

苏鲁微山湖地区争端不断的根源追溯于边界行政管辖权的不明晰与碎片化，权力过于分散。沿湖地区群众历史上一向是以湖而生、靠湖发家。由于湖田界限不明，湖区周围县乡民众经常性地爆发利益争端，造成人力和物力的严重损失。1958年到文革前夕，苏鲁微山湖地区争端激励爆发。1958、1959年，山东方面在微山湖拦湖兴建二级坝，二级坝的兴建使得90%的水资源被拦截在上级湖，严重影响了徐州市铜、沛两县的农业用水；1959年，微山湖地区天气干旱，沛县境内湖水退去，出现大片湖田，沛县县委为了争夺微山湖畔肥沃的湖田，建立抢种湖田指挥部，在纠纷初期，徐州市对沛县的行为的持支持的态度，两地矛盾激化；“大跃进”时期，区域内的经济都受到重创，三年的自然灾害也波及到微山湖地区，1961年，为了解决行政区域内群众的饥荒，微山县将有争议的地区分给群众耕种，而沛县提出“向大湖进军”的口号，重新组织群众抢种微山县的湖田，引发群众冲突。

从上述案例描述中可以看出，在初期，两地政府没有实现沟通和协商，而是片面强调自身的利益诉求。磋商、联合、参加双方利益和矛盾的关注点，排除湖区两岸相互破坏与腐蚀的政策情境，促使湖区领域中不同的利益主体达成合作，增加两地政府各个部门、各个层次的交流，才能比较好地消除相互间隔离的利益壁垒，联合使用和共享湖区内资源。

2003年，微山湖争端的两市各自组织友好互访团，两市主要领导都向对伐起发出携手共建和谐社会的信号，并签订了《关于加强联系密切合作共同建立稳定协作机制的协议》，着手建立维护接壤地区稳定的长效机制。通过两地积极主动合作，共同促进边界平安和谐的机制创新和制度建设，促进边界治理和微山湖地区的和谐。在政府的倡导与带头下，两市民间的交流合作也日益广泛。

为持续推进微山湖地区两地的和谐共同发展，两市积极探索联防联调的矛盾化解机制，每年根据形势变化赋予新的内涵。目前，在市级层面成立了边界维稳协调小组，定期召开协商会议、联合出台文件，及时准确推动工作。自上而下推动调和小组的建立，面对跨界矛盾，实行双方问责制。

1. 共治与合作——边界治理的长效和谐发展

跨界地域内利益繁复交错，解决边界矛盾是一个棘手的过程。过往实践证明，恶性竞争和本位主义只会使双方不可避免的陷入困境。只有相互合作、利益共享和联合治理，才能够优势互补、降低成本，实现府际和谐发展的长久共治。

* 1. 中央与地方政府间“疏放式管理”

中国幅员辽阔、地域问题具有多样性，中央政府的单一控制在实际情况中无法解决现存问题。疏放式的管理是指在不威胁中央集权管理的前提下，赋予地方更多的权力，使得地方政府拥有更多的自主权，在处理地方事宜中，充分发挥自主性，结合当地实际情况发展有效地治理。

* 1. 府际共治、无缝隙联结的区域合作与发展

各方利益诉求是发生争端的根源，利益分配关系是府际关系的真谛和本质所在。构建促进区域和谐发展的地方府际合作关系，建立以利益协调为核心、以沟通共享为纽带的地方政府合作机制和模式。

府际共治的形成过程是一个利益博弈的过程，其中充满着各方利益主体的竞争、协调与平衡。博弈最大的优势在于它是一个各方利益主体不断竞争、妥协与平衡的过程，它最终所追求的是整体利益最大化，而不是其中某一方利益的最大化。所以在府际共治的过程中，双方应遵循双赢、共赢的意识，在整体利益最大化的前提下，各方获得尽其可能的最大发展，走出困境，实现帕累托最优。

在微山湖地区未来的发展过程中，面对新的危机，最好的治理方案依旧是寻求府际共治。只有江苏省和山东省双方地方政府积极主动采取相关措施以推进和平相处、互利共赢、共同发展，才能在面对新的危机与挑战的时候，改善局面，走出困境，使得双方更加良好的发展。

同时，在府际共治的过程中，建立和健全相关的监督机制体制，对治理过程中利益分配进行监督，以促进双方利益分配的平衡。

【参考文献】

[1]边晓慧,张成福. 府际关系与国家治理:功能、模型与改革思路[J]. 中国行政管理,2016(05):14-18.

[2]金华. 我国跨界危机府际协作治理存在的问题及其对策[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版),2016,36(03):40-43.

[3]张紧跟. 府际治理:当代中国府际关系研究的新趋向[J]. 学术研究,2013(02):38-45.

[4]孙涛,温雪梅. 动态演化视角下区域环境治理的府际合作网络研究——以京津冀大气治理为例[J]. 中国行政管理,2018(05):83-89.

[5]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.

[6]田雷. 中央集权的简约治理——微山湖问题与中国的调解式政体[J]. 中国法律评论,2014(02):159-174.

[7]杨龙,郑春勇. 地方合作在区域性公共危机处理中的作用[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2011,64(01):57-68.

[8]张伟,杨安华,徐元善. 跨界危机的兴起及其对公共管理者的新挑战[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2011,32(02):72-77.

[9]崔晶. 水资源跨域治理中的多元主体关系研究——基于微山湖水域划分和山西通利渠水权之争的案例分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2018,57(02):1-8.

[10]张玉磊. 跨界危机治理中的府际合作研究[J]. 上海大学学报(社会科学版),2018,35(02):130-140.

[11]汪建昌. 政府部门跨行政区划设置:解决跨域公共问题的第三种思路[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2017,38(04):46-51.

[12]林鸿潮. 公共应急管理中的横向府际关系探析[J]. 中国行政管理,2015(01):39-43.

1. 林水波，李长晏.跨域治理.台北：五南图书出版股份有限公司，2005：3 [↑](#footnote-ref-1)
2. 陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径.北京：中国人民大学出版社，2003：145. [↑](#footnote-ref-2)