基于府际关系视角下的苏鲁微山湖边界治理研究

邓茜 2015200469 行政管理专业

徐彤彤 2015200438 行政管理专业

【摘要】基于江苏省和山东省微山湖边界纠纷治理的案例，笔者从府际关系视角出发，结合理论与实践，对微山湖边界两地政府关系从竞争冲突到协调共治的过程进行了梳理分析，归纳了百年边界冲突的因素及对社会、经济、生态产生的影响，并探索了府际关系视角下流域跨界生态治理的可能路径。

关键词 府际关系；边界治理；流域跨界治理

**1 府际关系**

 府际关系最早源于20世纪30年代的美国。当时美国政府为对付经济大恐慌时期的极度萧条状态，“使联邦政府与州政府之间放弃过去分权、独立的态度，开始采取主动积极，密切合作精神，共同建立一种全新的公共服务供给和输送系统管道，以推动新政顺利进行”。这种在政府之间的新型互动关系被称为府际关系。

 府际关系是指政府之间在垂直和水平上的纵横交错的关系，以及不同地区政府之间的关系。这里的政府指的是狭义的政府，即各级行政机关。府际关系的表现形式多样、内涵丰富，所包含的行政关系也十分广泛，但归纳来说，府际关系实际上是政府之间权力配置和利益配置的关系。

 在实际的运作过程中，府际关系呈现五个特点：第一，府际关系超越了宪法上所规范的政府参与型态，包括全国与地方，区域与地方，全国与区域，地方与地方，及准政府组织与私人组织的关系变化；第二，府际关系是一种人性因素的考察，同时重视在不同治理单位的官员关系之活动和态度；第三，府际关系更涉及到官员之间持续接触与资讯或意见交换关系；第四，府际关系在运作过程中涵盖了在不同政府层级之所有参与者，如立法者、法官、执行者在决策过程中所扮演的角色；第五，府际关系是一种政策面向，涉及到跨区域且在政策形成，执行与评估过程中行动者的互动关系。也就是说，府际关系讨论的是从中央到地方的横向、竖向关系上的静态、动态互动关系，并且主要考察对象是政府参与者在其中的互动关系。

**2 苏鲁微山湖边界的府际关系**

 本文讨论的苏鲁微山湖边界纠纷主要涉及不同地区地方政府之间的关系。这种府际关系应该是协商合作的、互相支援的、互通有无的、互惠互利的关系，而不能是互相封锁的、损人利己的关系。苏鲁微山湖边界的治理也是从竞争冲突迈向协调合作的府际关系。

**2.1竞争冲突的府际关系**

**2.1.1府际竞争关系理论**

 美国经济学家蒂布特从经济学角度提出了政府间竞争的原因：“当居民不满意这一地方政府提供的公共物品的质量和数量时，居民就可以采取‘用脚投票’的方式，离开这一区域而选择公共产品的质量和数量符合其偏好的区域来居住。”而居民的这种流动性使得政府之间存在一种制度竞争。德国学者阿波尔特从公共选择理论视角提出制度竞争就是把竞争压力始终置于政治行为主体之上，而且旨在不断地提高一个国家或地区民众的福祉。这一理论强调了制度竞争与选民选举行为相结合，弥补了“用脚投票”的缺陷。地方政府聚焦于各自利益的争夺行为构成了竞争性府际关系的主要内容。资源的有限性会加剧地方政府之间的竞争，而且这种纠纷常见于地方政府的边界区域。

**2.1.2群众、基层政府的利益竞争**

微山湖区位于江苏省徐州市和山东省济南市，接壤江苏沛县、铜山县和山东微山县等县市。微山湖地区边界复杂，部分地域勘界不清。乡镇之间土地交错、居住交叉，同时约有40万亩湖田界限不明。自古以来，微山湖区的百姓过着“靠湖吃湖”的渔耕生活。湖田和湖产是湖区百姓生产生活资料的重要来源，生存空间的高度依赖性致使纠纷与冲突不断发生。1958年山东方面未经与江苏协商同意，在微山湖拦湖兴建二级坝，把南四湖整个水资源的90%截留在上级湖，由于山东超蓄，而下级湖经常蓄不到水，江苏沛县10条通湖河道有8条由山东控制，当江苏沛县、铜山两县用水紧张时，上级湖不给放水，江苏沿湖地区缺水受旱；沛、铜不用水时，上级湖却开闸放水，使江苏沿湖地区工农业生产遭受损失。自1959年至1987年，沛县群众被打死打伤375人，其中死亡13人，终生致残24人，微山县群众也有伤亡，其中死亡4人。沛县沿湖群众的经济利益受到严重损失。自微山县成立并统管湖面以来，沛县的46万亩湖田湖产，累计失去32.5万亩，其中划出4.8万亩，山东方面建二级坝后，上级湖淹没沛县7.1万亩。山东方面搞湖腰扩大及安口切滩工程，挖压沛县3.4万亩，被微山县沿湖群众占去17.2万亩，每年直接经济损失7000余万元，沛县沿湖群众湖田湖产的经营面积由原来的人均3.5亩减少到0.5亩，严重影响了沛县沿湖群众的生产生活。

**2.1.3中央与地方政府的关系**

在这种竞争压力下，不相隶属的地方政府之间产生的冲突无法避免又难以解决。因此，地方政府开始寻求更大的中央政府的权威试图解决这些纠纷。在中央和地方的关系上，中央政府和有关领导对微山湖地区的竞争与稳定情况一直高度关注，多次批复文件对于苏鲁边界微山湖地区的行政区划和资源归属进行划定。但是中央政府在对地方政府问题进行处理的时候，难免出现倾斜的现象。因此，利益受损的地方政府又会向中央政府再次争取，在这个过程中又形成了地方政府之间的间接竞争关系。1984年2月10日，国务院办公厅批转了国务院工作组《关于解决微山湖争议的意见》，提出把湖西大堤作为两省实际上的分界线，把两省有争议的湖产连同经营这些湖产的陆上村庄一并划给山东。江苏省委、省政府随即向中共中央、国务院递呈《关于苏鲁边界南四湖地区问题处理意见的报告》，提出江苏在南四湖的水资源利用和湖西大堤管理上不能再让，南四湖的资源两省共有分享的状况不能改变。

**2.2协调共治的府际关系**

**2.2.1府际共治关系理论**

 在利益纠纷和冲突的情况下，边界双方同时陷入“囚徒困境”，对边界双方的利益都造成损害。利益分配关系是府际关系的本质，为构建和谐发展的地方政府合作关系，建立以利益协调为核心、以沟通共享为纽带的合作关系是关键。这种地方政府关系即为府际共治。府际共治，是追求整体利益的最大化，在此前提下，使得各方利益达到最大化，实现“帕累托最优”。

**2.2.2苏鲁边界双方的共治**

 改革开放后，苏鲁边界双方开始尝试为合作的关系做出努力。1999年微山县、沛县

司法局通过电话互通打开了封闭十余年的两县司法行政大门。2002年两地召开了苏鲁接边地区第一次稳定工作联谊会议，真正实现了握手联合。2003年，山东省济宁市与江苏省徐州市签订《关于加强联系，密切合作，共同建立稳定协作机制的五项协议》，加强沿湖县、市区的联系与沟通，开展以“联系促友谊、联络促发展、联系促稳定、联谊促团结”为主要内容的“四联四促”活动。随后，微山县与沛县建立友好联系县，逐步消除了微山湖区社会治安稳定的不利因素。微山县为了避免边界地区群众抢收产权不清的小麦，每年从县财政拿出约80万元对群众的损失予以补偿。2003年麦收时，为避免小麦收割时双方发生争斗，沛县的50多名公安干警和20多名保安把守着大屯镇丰乐村的所有渡口，不许农民提前介入湖区，双方商定麦收实行错时收割，即微山县先行收割，两天后沛县再开镰。2005年9月底微山湖区降暴雨发大水，沛县五段镇约2000亩丰收在手未及转运的稻谷面临灭顶之灾时，“毗邻的微山县渭河村党支部组织20艘船50余人，冒雨连续干了15个小时，将1000余吨稻谷安全送到五段镇群众手中。微山县部分群众房屋被淹，沛县村民纷纷腾出房子、拿出新棉花套的被褥，帮助受灾群众渡过难关”。

苏鲁两省在微山湖地区采取积极的措施，为双方合作共治的关系做出努力，使得边界的冲突对峙得到改善，从竞争冲突走向合作共治，双方政府逐步建立了互利互赢、和谐共治的局面。

**3 微山湖边界百年冲突的由来及影响**

**3.1 微山湖边界冲突的由来**

**3.1.1 历史地形因素：土客纷争的演变**

微山湖位于江苏、山东两省接壤边界之处，和南阳湖、独山湖、昭阳湖形成一个狭长的串湖，地理上通称“南四湖”。南四湖在地图上仅有大致范围，未有明确的界线。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围绕湖区犬牙交错，边界曲折而复杂，某些勘界模糊不清。微山湖地区湖产丰富、资源众多，且沿湖地区群众历史上一向是依湖为生、靠湖发展，因此，界限不明的湖田成为了湖区村民的争夺点。

晚清时期，微山湖地区的两次黄河决口导致了湖西地区村民的迁出以及山东西部村民的迁入。洪水退却后出现的大片适宜耕种的土地成为了地区发展的重要资源，引发了归家的江苏地区村民与移民至此的山东村民之间的冲突。由于分管界限模糊，湖区两侧的村民经常为了争夺湖区资源爆发斗争，积怨不断，土客纷争成为了微山湖边界冲突的历史因素。

**3.1.2 行政区划变动频繁：行政区划与传统耕作习惯的冲突**

建国后，微山湖地区的行政区划经历了多次变动，主要经历了以下几个阶段：

建国初期：根据两省协商将属于江苏沛县的15个村庄划给山东，边界按照“基本上以湖田为界”的原则。1953年，在中央的批复同意下，山东省设立微山县集中管辖边界争议地区。但是“湖田”是一种动态的边界，随着涨水期、枯水期的水位而变化，且当时也没有勘定界线，为后来的边界纠纷埋下了隐患。

建国初期至文化大革命期间：“大跃进”、三年自然灾害使得微山湖地区经济遭遇重创，湖区农田再次成为争夺的焦点，随之爆发了大量的械斗，江苏方面向中央提出要求“将原从沛县划给微山县的15个村庄划回沛县”。文革期间，虽然中央、江苏山东方面对湖田、湖产、水利等具体问题达成协议，但由于党政系统遭到破坏，协商内容未能得到贯彻执行。

文革结束至今，中央改变了“基本上以湖田为界”的划分方式，将有争议的属于沛县的村庄全部划给微山县管辖，地下煤炭资源的开采权仍属江苏，并下发了三个文件确定了具体的行政区划调整，至此才在两省的共识下划分了大致的边界。

由于建国以来行政区划频繁变动、边界勘测不清、行政区划与湖区村民历史耕作习惯的不同、湖产利益交叉等原因，江苏、山东的微山湖利益争执不断发生。据统计，从1953年起，湖区发生过大大小小的冲突400余次，造成数十人死亡，数百人受伤，有时候矛盾尖锐到受害人尸体停放10年无法火化的地步。

**3.2 微山湖边界冲突的影响**

第一，影响微山湖地区和谐稳定，妨碍两地村民正常交往。湖区长期以来的湖田湖产纠纷扰乱了正常的生产生活秩序，使“打砸抢烧”风气盛行，不利于社会的和谐稳定。纠纷一旦发生，就会对人民的生命财产造成重大损失，政府和相关部门需要花费大量的人力物力财力应付，其正常的运行工作无法保证。且从现实看来，微山湖地区的矛盾是由来已久、反复发生的，湖区两县人民积怨不断、互相仇视，斗争行为越来越激烈，每到耕种和收获的季节，村民都处于恐惧之中。

第二，阻碍地区经济发展。经济发展需要安定的社会环境，微山湖地区纠纷频发，党政机关的大把精力都在解决纠纷、维护社会稳定上，村民也专心于湖产抢夺斗争，使得微山湖地区丰富的资源得不到开发利用，阻碍了地区经济发展。微山湖地区本是一个发展整体，沿湖各县共享湖区利益，但两地村民互不往来，政府间的交流也甚少，导致两地的经济交流不畅，经济发展受阻。

第三，不利于微山湖流域的的统一管理与利用。微山湖流域是一个整体的生态系统，却因为两省边界地区势不两立的形势被强行割裂。沿湖各县区争夺湖田、抢引湖水灌溉等抢夺竞争行为对湖区生态系统造成了很大的压力，严重超出了湖区的承载力。再加上湖区管理体制混乱，湖区被分割管理，两地都出于自身的利益对湖区进行尽可能多的开发掠夺，不仅流域内的资源得不到合理的利用与配置，还会受到因过度开发带来的负面影响，造成两败俱伤。

**4 府际关系视角下的流域跨界生态治理**

如上文所说，微山湖流域是一个整体的生态系统，其治理应该在协调利益各方、共治共享的基础上实现。微山湖地区村民依靠水进行生产、生活活动，流域内各种资源是保障该地区经济、社会和文化发展不可替代的重要资源，在很长的一个历史时期内，湖区内的资源利用都存在过度开发、不注重科学环保的情况，一旦发生生态环境污染，对整个流域内村民的正常生产生活产生很大的影响，也不利于该地区的永续发展。因此如何在流域跨界的基础上治理微山湖的生态环境污染至关重要，其治理方式也可供其他地区借鉴。

**4.1 重塑府际关系，协同治理环境污染**

跨界生态治理问题上的府际关系主要有两点，一是中央政府与地方政府之间的纵向合作，中央政府做好牵头人、指导者的角色，在重大决策上掌握决断权，为流域跨界治理提供法律保障和必要的经济、政策支持，具体的实施方案由地方政府间协商产生；二是地方政府之间的横向合作，构建跨行政区域的环境污染防治合作机构，将流域内各个政府领导成员、中央政府有关部门人员和专业技术人员纳入机构之中，保证机构的权威性、合法性、专业性，一方面负责协调地方政府间的利益争端，组织协商会议，另一方面对流域内实现全面的监控，把握宏观方向，对各市县的不当行为进行纠正，制定统一的法律规章制度，督促各地方政府制定科学发展的规划，落实环境治理的目标。

**4.2 将环境污染防治纳入政绩考核体系，转变政府职能**

传统的地方政府以经济发展为首要任务，往往以牺牲生态效益为代价，造成地区生态环境的破坏。在流域跨界治理的问题上，环境治理还存在着外部性问题，地方政府基于发展自身的考量，会尽可能多的进行开发，而无限制的开发是生态环境污染的重要原因之一。当环境污染发生时，地方政府往往会选择不作为等待流域内其他政府开展治理活动，妄想坐享其成。只有将整个流域的环境污染防治纳入地方政府的政绩考核体系，才能破除地方割据、垄断和地方保护主义等不良行为，引起政府对流域整体环境保护的重视。

**4.3 建立流域内生态补偿机制，构建利益共同体**

生态补偿机制可有效解决生态环境的外部性，使流域内各地方政府处于利益共同体之中。其基本原则是:当流域上游呈现水环境正外部性时，应由下游区域补偿上游；当流域上游呈现负外部性时，应由上游区域补偿下游区域。具体操作可分为以下四点：一是建立流域内生态环境评估体系，这是补偿机制运行的前提条件；二是鼓励上游地区植树种草涵养水源，保证中下游地区的水质水量，并对植树种草的村民实行一定的补偿；三是对各市县乡镇进行水质检测评估，对排放污水超标的地区进行罚款，补偿下游受污染地区；四是设立流域内环保基金，根据各市县乡镇的不同特点发展当地的绿色经济、循环经济，上下游之间协同发展、全力合作。

**4.4 建立流域内环境污染的问责监督机制，强调社会公众的力量**

建立流域内环境污染的行政问责监督机制可有效减少为维护地区利益导致的环境污染。问责是指对官员片面追求经济效益而破坏生态环境的不当行为进行责任追究，监督则强调的是将社会公众加入污染防治的行动。传统的监督主要来自上级政府和相关环保部门的监督，忽视社会公众的力量，而流域内的生态环境与社会公众的生产生活息息相关，且公众监督又具有全面、迅速的特点，因此强调社会公众的监督是必要的。这就要求地方政府在污染防治上主动、及时，并定期进行信息公开，在整治生态环境的同时提高政府公信力。

**4.5 以信任为基础，改善地方政府间的合作伙伴关系**

百年来的边界冲突使得江苏、山东两省边界地区村民互相仇视，地方政府之间也不存在信任与合作，而是互相竞争、防范。构建长久的合作共赢体系需要以信任为基础，增强流域内各地方政府之间的信任关系。同时，还要努力消除政府间的竞争关系，加强政府间信息交流与平等对话，实现流域内的共治共享。

**5 参考文献**

[1] Wright. Deil S, Understanding Intergovernmental Relations, Belmont: Wadsworth, Inc. 3rd ed, 1988, p.50.

[2]谢庆奎.中国政府的府际关系研究[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2000(01):26-34.

[3] Tibeout. A. Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy, 1956(64), p.422.

[4]任勇. 地方政府竞争:中国府际关系中的新趋势[J]. 人文杂志, 2005(3):50-56.

[5]江苏省地方志编篡委员会编. 江苏省志·民政志. 北京方志出版社,2002:157.

[6]山东省微山县地方史志编篡委员会编. 微山县志（1991—2005）. 山东画报出版社,2009: 60.

[7]崔永刚,吕光社. 成功建立边界稳定长效机制：微山湖畔“和谐歌”. 大众日报,2006年7月18日.

[8]丁秀娟. (2007). 建国后微山湖地区的省际湖田湖产纠纷情况研究. (Doctoral dissertation, 山东大学).

[9]王义保, & 谢菁. (2012). 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. 社会主义研究(5), 57-61.

[10]葛丽婷. (2018). 协同治理视角下流域跨界水污染防治模式的构建——以引滦入津工程水污染防治为例. 中国农村水利水电(2).

[11]易志斌, & 马晓明. (2009). 论流域跨界水污染的府际合作治理机制. 社会科学(3), 20-25.