# 苏鲁微山湖地区百年争端与协调案例分析

尹蔚源 2015200447 杨业伟 2015200482

**【摘要】**本文从资源稀缺性和权力分散性角度分析了微山湖地区百年争端的历史根源，并使用府际关系理论和协同理论对其进行梳理。最后，应用分析结果，并结合生态污染治理的三个一般特征，提出了建立跨区域责任认定机制、建立府际合作治理和制度治理、完善地方政府财政能力三条针对性建议。

**1.苏鲁微山湖地区争端原因分析**

**1.1历史遗留问题与行政边界勘定不清**

苏鲁微山湖地区的边界争端首先是由历史遗留问题和地理位置的复杂性导致的。微山湖位于苏鲁边界，历史上曾经发生过大规模的移民事件，使得该地区历史归属不明，缺乏有历史传承的长久稳定的利益分配和协调机制，为该地区的长期争端埋下了隐患。

从地理位置上看，微山湖位于苏鲁两省的交界处，接壤长度达到204公里，涉及山东省与江苏省共六个县，六县所辖的乡镇和村庄犬牙交错，界限不明，存在大量边界模糊地带。建国后，由于微山湖地区行政区划变动比较频繁，而且未能明确勘分行政边界，没有有效解决历史遗留问题，加剧了该地区长期存在边界争议。在2003年之前的政府协调解决措施中，最核心的工作内容就是行政边界的勘定，而行政边界的勘定工作也直接决定了政府协调工作的效果。例如在1953年设置微山县时，政府提出的“以湖田为界，采取水面与陆地分开的划界方法，不符合经济发展规律，也不符合一把陆地与水面管辖范围的习惯，因此并没有解决两地的纠纷问题。而1984年有国务院主导的边界勘分工作将微山湖区边界问题进行了较为彻底的解决，这虽然没有彻底解决两地的纠纷问题，却让两地的纠纷大为减少，在一定程度上证明了行政边界勘定不清是导致微山湖两地矛盾的重要原因。

**1.2资源的稀缺性导致的府际之间的竞争是冲突的根本原因**

公共选择理论认为，自利性是政府难以避免的本质属性，而资源的稀缺性更是会加剧政府之间的竞争。在苏鲁微山湖地区争端中，虽然行政边界问题是争端与纠纷的导火索，但是我们发现，即使在1984年行政边界勘分清晰之后，该地区依然发生了严重的械斗事件，并造成了较为严重的人员伤亡。这说明地区边界勘分不清虽然是冲突的导火索，却不是冲突的根本原因。微山湖作为北方最大的淡水湖，水域面积大，资源丰富，对促进地区经济发展具有重要意义，自古以来就是湖区居民赖以生存的重要资源。特别是在以农业为主的经济结构中，微山湖地区丰富的土地资源和渔业资源，为农业经济发展提供了良好的条件。正是因为微山湖地区的优良发展条件，使得两地政府和民众之间为争夺湖区资源而产生争斗。地方政府从利己性的角度出发，自然要努力保护本地区的经济发展条件，从而主动参与到微山湖地区争端中，使得该问题添加了政府的因素。在苏鲁微山湖地区冲突中，我们可以清晰看到政府在冲突中的影子——建国以来该地区出现的两地冲突，很多都是地方政府从地方利益出发采取单边行动导致的，例如1959年两地的冲突就是由沛县县委为争夺微山湖畔的胡天而组织公社成员抢种湖田引发的。

资源对本地区相对重要性决定了地区间冲突的激烈程度。在苏鲁微山湖地区冲突中，冲突的激烈程度与当地经济发展状况密切相关。当地区经济发展困难时，微山湖地区的丰富资源所带来的相对重要性也就会提高，苏鲁两地对该地区的争夺与冲突也就越激烈。1959年、1961年的两次冲突就充分印证了这一点。1959年，微山湖地区天气干旱，这就使得微山湖的水资源重要性提高，苏鲁双方对水资源的竞争性增强，必然会导致冲突的激化。而1961年，苏鲁两地地方政府则共同面临着恢复“大跃进”造成的经济创伤的压力，因此都急于利用微山湖拉动地区经济发展，由此引发冲突加剧。而随着工业化、城市化发展，微山湖地区所具有的农业和渔业资源优势重要性相对下降，在地方政府的发展优先度上不在占有突出位置，这可能是2003年以来微山湖地区冲突弱化的根本原因。

**1.3权力分散导致边界管理权限的碎片化是冲突的制度因素**

政府的层级制设置使得政府的上下级信息沟通较为顺畅，且上下级之间存在严格的等级关系，指挥较为流畅，但同级政府的横向沟通则较为困难。地方政府又具有代表上级机关和代表地方利益的双重属性。因为上级行政机关一般只在宏观层面对下级行政机关进行指挥控制，因此在具体事项方面，地方政府一般会按照维护本地区利益的原则自主处理本地区事务。但在微山湖地区，由于行政边界为界分清楚，双方地方政府以本地区利益最大化为原则处理问题时必然会面临冲突。而微山湖地区又是江苏与山东的交界地带，两省下辖的县横向沟通缺乏有效机制，从而使地区管理碎片化，管理权限界分不清晰，冲突成为必然。基于这一点，要解决该地区的地区冲突，就得破解边界管理权限碎片化的问题，增强地区政府治理的整合与合作。而这离不开地方政府之间有效的沟通交流与协调。

**2基于府际关系理论和协同理论视野下的边界治理**

**2.1府际关系理论**

府际关系，概指同一国家内的所有政府间相互关系，包含纵向的从中央到地方再到基层的上下关系，也包括同级或不同级的互不隶属的政府或政府部门之间的横向关系，可谓千端万绪。微山湖地区的百年争端治理史就是一部府际关系史，大大小小的各级政府用他们不同的行动推动着故事的发展，以至今天的局面。要厘清纷繁的事件表象，探寻案例中府际关系的内在逻辑，不能简单地归纳复述各个政府的行动，需要有一个整体的分析结构。研读材料发现，政府间横向关系带有纵向的特征，即省级、市县级和乡村级三个层次的政府机关与同级政府的互动有不同的模式。把握这种区别，是破解微山湖争端治理难题的关键。

由于中央政府是单一主体，所以在此事件中最高层面的府际关系发生在省级层面，也就是江苏省与山东省之间。省级政府级别高、管辖范围广、权力大。省级领导干部视野比较宏观，思维有统筹性，政治觉悟也较高。这就意味着，此级政府往往是作为一种积极力量来平息矛盾、督促下级机关、求取共同发展的。从案例材料中可以发现，尽管基层矛盾冲突不断，两个省政府之间的协商交往一直是友好的，在状况可能走向失控时，也各自向下施加了不少压力。但是，省级政府存在它难以避免的局限性——由于处在整个行政链条的上端，获取的信息往往不是一手的，采取的行动也多数是间接的方式，需要通过层层传达才能发挥影响。而且，省级政府牧守一省，事务繁多，不可能在一地的问题上倾注过多的精力进行持续干预，更多的只是在关键节点上加大关注或者在事后进行问责。因此，微山湖问题的解决根本环节不在省际政府关系。

与高大上的省级政府形成对比的是在整个链条最下端、最接地气的乡镇政府及它们下辖的村委会。如果说上级政府是一种外来的干预力量，那最基层的政府才是整个微山湖争端的剧中人。百年以来，微山湖畔每次冲突都发生在基层政府的眼皮底下，甚至有时他们就是冲突的参与者和策划者。基层政府自然是对情况一清二楚的，一些基层政府人员内心可能也知道这样下去不是办法。但问题在于，他们处在利益冲突的核心位置，带有强烈的立场性，无法完全跳出来以中立态度协商解决问题。综上可得，无论是省级政府还是基层政府，都难以通过同级的府际关系协调解决微山湖的长期争端。

事实上，自2003年以来，解决微山湖争端所取得的进展主要是由市县级政府之间的互动取得的。从两市领导互访开始，到建立常态化联席会议制度、打造协同化矛盾调节机制，一系列的成果和创新点都出现在市县一级的府际互动之中。微山湖问题的答案在一定程度上已经被回答了，虽然这个答卷还没有写完，那就是通过市县级政府的协作来克服省一级和基层一级政府合作中的固有缺陷：既有真实的信息也有高效的行动，既有持续的关注又有中立的态度，以合作友好的精神化解矛盾冲突，打造互利共赢的新局面。说关键在市县一级，是指市县一级拥有做出突破进展的潜能，这种潜能能否发挥出来还取决于具体的环境和领导者的素质。微山湖争端延续百年，到了21世纪后才出现实质性转机，既有历史必然性，也不能忽视我们政府治理能力的提升和当时两市政府领导的智慧和汗水。

**2.2协同理论**

协同理论赫尔曼提出的系统学科，其内容简单而言就是系统内部要相互协调、共同作用。协同理论认为当主体之间相互合作时能从质和量两个方面放大系统功效，从而创造出局部没有的新功能，实现效率最大化。在社会科学领域，李汉卿归纳了协同理论的四个主要特征：一是治理主体的多元化特征，二是各子系统的协同性，三是组织间的协同，四是有共同的规则制定，并认为在社会多元化且开放的时期，将协同理论引入我国政治实践中，能够加强主体之间的关系，达到治理效果的改善。在本案例中，政府在一定程度上遵循了协同理论的要求。首先，苏鲁微山湖地区的争端具有开放性的特征，双方时常发生的械斗和造成的伤亡对整个社会造成了严重的不良影响，威胁到周边地区的居民正常的生产和生活，也给地方政府治理带来的困难。特别是随着经济发展，两地拥有很多的共同利益共识和合作领域与空间，继续进行对抗对双方都没有好处，因此，双方协同解决争端就具有了利益基础。

在地方政府具体解决这一争端时，基本遵循了李汉卿所提出的协同理论四个主要特征。首先是治理主体的多元化特征，微山湖地区处于两省交界处，负责具体处理地区事务的地方县级政府互不统属，之前也缺乏相应的沟通协调机制。且在具体管理中，该地区还受到传统习惯的影响，因此治理主体具有多元化的特征。2003年以来，两地政府主动接触，组织友好互访团，合作建立协作机制协议等维护地区稳定的长效机制，则在实现各子系统和组织间的协同。实现协同治理需要不同组织间目标和主张的充分沟通，摆脱部门主义和狭隘的本位视野。在之前的争端解决措施中，虽然在国务院和省政府、省委的督促下，微山湖两岸县政府进行过一定的沟通协调，但是两地县政府和地区之间一直没有建立直接的沟通协调渠道，导致部门交流沟通不畅，加剧了治理的碎片化，2003年以来，两地党和政府机构主动直接接触，建立边界维稳协调小组，定期召开协商会议，实际上就是建立了一套常态化的利益协调沟通机制。最后，两地政府在协调沟通双方立场的基础上，共同出台文件，共同组建联合化解组织和联合调查委员会，双方相互配合，实现贯穿市、县、乡、村的边界稳定合作截止，逐步实现共同的规则制定，从而实现了两地的共同稳定和共同发展。

**3生态治理对策**

**3.1生态治理与资源争夺的异同**

生态治理与交界地区的资源争夺一样，都需要处理好府际关系，进行有效的协同合作。但是不能把应对微山湖争端的手段照搬于污染治理之上，两者间至少存在以下几点差异：1.权益分配与责任分配类型不同。一者是抢夺资源，大家唯恐自己得到的少了；另一者是明确责任，大家避之不及，都想推诿掉。2.关系的均衡度不同。在资源争夺中，两边是大体平等的竞争者，各显神通。但是在污染问题上，可能存在污染源与受害地的分离，比如水体污染和空气污染都会出现污染物的转移。受害地政府一般会比污染源地政府态度更加积极，行事更加被动，处在一个相对不利的地位。3.根据相关研究（王猛，2015）结论，地方政府的环保支出是“能力导向性”而非“需求导向型”，事权与财权之间存在不匹配，因此，治理污染的支出从何而来是个重要问题。

**3.2治理措施**

依据上文提到的污染治理的三条特征，分别提出三个针对性治理措施。由于这三条措施与其说立足于微山湖的具体污染状况，不如说立足于跨区域污染的普遍情形，具有一定的推广性。

1. 建立跨区域责任认定机制：由省级领导组成领导小组加以协调，购买第三方服务（如高校、科研机构和环保NGO）进行科学评估认定。污染治理有一个责任分配的环节，如果没有权威的裁定，地方政府之间会陷入不断的扯皮中，无法得出定论。因为各地出于自利动机都不愿意承认责任在己，对待他地的诉求，态度不会积极，更谈不上自愿付出代价去为受害地治理污染了。由各省的高层领导牵头组成的污染治理小组可以在一定程度上解决这个问题。但是，光有上级的督促是不够的，要让制造污染一方心服口服，需要借助科学的独立力量。由拥有相应技术知识的第三方进入是一个常见的手段，只要评估过程是科学中立的，那么被追责一方就无话可说了。
2. 地方政府之间组成联席会议，制定普遍的分工标准、治理流程和时间表。分配责任的目的最终是为了分配治污的任务，来源地政府与受害地政府需要摒弃私利，精诚合作。因为双方的位置并不是一成不变的，一次污染中的角色可能在另一次污染中就会完全颠倒。为了保证治理污染的常态化，需要把分工标准和治理流程等事项提前明晰，形成预案，到有需要时直接套用即可。比如，分工上可以让受害地政府出人出力进行直接治理，污染源地政府负责提供一定资金，并查处整改污染源头。对于不同级别、不同类型的污染，处理的办法、治理的时间步骤，也应当有所区别。总之，一要合作治理，二要按制度治理。
3. 优化生态治理资金的来源结构，提高财政能力，以需求为导向进行治理。如今治理污染的事权大部分由地方承担，而主要资金来源却是中央的转移支付，这反映出地方财政的相关支出不足。支出不够的原因往往是地方财政能力有限，这会导致治污能力难以满足现实需求，“手长袖子短”。破解的关键在于地方财政能不能优化资金来源结构。中央拨付的资金不受地方政府控制，地方政府需要自己提高财政能力。一来按照近年来出台的相关规定，对污染的企业从重罚款，用作治污资金。二来按照前文提到的责任认定结果，由来源地政府提供一部分治污资金。三来创新创收渠道，例如让NGO在社会上进行筹资，让其在治污中发挥更大的作用。

**4.参考文献**

[1]胡佳. (2010). 迈向整体性治理:政府改革的整体性策略及在中国的适用性. 南京社会科学(5), 46-51.

[2]王猛. (2015). 府际关系、纵向分权与环境管理向度. 改革(8), 103-112.

[3]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.

[4]谢庆奎. (2000). 中国政府的府际关系研究. 北京大学学报:哲学社会科学版(1), 26-34.