微山湖边界区域的协同治理

——基于府际关系理论的分析

国际关系学院 政治学与行政学 王彤 2015200580

1. 微山湖百年边界冲突的发展演变

微山湖地区边界争端的起源阶段：最早可以追溯到晚清时期：由于自然灾害而导致的移民事件的发生，区域之间人员非控制下的自由流动使得原有的区域生存格局被打破，再加之区域分管界限的模糊，该地区丰富的湖区资源使得该地区“炙手可热”，一方面有可以争夺的必要性，一方面有可以争夺的条件性，由此酿成了矛盾冲突的焦点。

微山湖地区边界争端的发展阶段：大致可以归为从解放后到1958年，在该阶段关于微山湖地区的行政区划变动有所调整，但关于行政区划中“以湖田为界”的原则并没有达成一致，形成共识，再加之其属于不同行政区的交界地段，基层工作基础和工作能力薄弱[[1]](#footnote-2)，该地区的边界争端依然在不断酝酿发展，并未产生实质性的进展。

微山湖地区边界争端的矛盾升级阶段：大致可以归为1958年到文革前夕，二级坝修建、1961年“向大湖进军”以及耕种收割时节纠纷都使得微山湖地区边界争端升级，引发了频繁、影响波及范围广、后果严重的群体性冲突事件。

微山湖地区边界争端的矛盾爆发阶段：大致可以归为文革期间到2003年，主要分为两个部分，矛盾爆发时以文革期间为主要节点，爆发后以文革后到2003年为节点。在文革期间，由于两声党政系统所遭到的破坏，使得政府在冲突解决中的实际功效大打折扣，于1973年发生的枪械群体性事件以及1976年发生的“铜山县马坡公社丁集大队”群众性事件，都显示了矛盾爆发的危害性、严重性。自文革之后，在偶有群体性事件发生的前提下，多级政府开始就微山湖地区的争端进行调查和多方协调，中央下发指导性文件，以及两地的基层单位在农忙时节会进行一定的预防性工作，矛盾冲突有所缓和但依然没有得到有效的解决。

在该案例中所涉及的利益主体是不同地区的民众，以微山县和沛县为主的两地民众，因历史遗留问题，边界区域划分问题等产生的围绕微山湖区域的利益争夺，微山县和沛县不过是利益争夺主体的缩影，通过沛县和微山县下辖的镇级村级民众作为直接的利益争夺者，上升到沛县和微山县政府之间的利益争夺，再上升到江苏省和山东省政府之间的矛盾，以及中央和地方之间的矛盾，而关于争端的解决涉及到了不同区域政府之间的协同联动所以针对此案例，我采用的是府际关系的理论。

1. 微山湖百年边界冲突的理论分析
2. 府际关系理论

府际关系，又称政府间关系。关于府际关系的概念，最早由美国学者 William Ander-son 提出，主要是针对联邦制下政府的实际运作。我国关于府际关系的内涵研究主要有4种观点：在本案例中主要以谢庆奎的府际关系含义为分析基础：谢庆奎提出的“府际关系即政府之间的关系，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”，包括中央政府与地方政府之间、地方政府与地方政府之间，政府部门与政府部门之间，各地区政府之间的关系。[[2]](#footnote-3) 在综合分析国内研究的关于府际关系的内涵基础上，我们认为府际关系实际上就是政府之间的权力配置和利益分配的关系。

1. 基于府际关系理论的过程分析

矛盾起源发展阶段：在我国府际关系的传统中，我国是中央统一下的单一制国家，各级地方政府必须服从中央的统一领导和指挥，案例中“1956年7月11日国务院批复：微山湖湖面由山东省微山县统一管理，在此期间两地基本遵照中央文件精神和双方协议”反映了在我国传统府际关系的运作下地方政府对于中央政府的下发的政策进行执行；在我国的府际关系传统中，地方政府之间的联系是比较少的，政府与政府之间的关系主要涉及中央与地方政府之间的纵向联系，行政和经济事务是由中央逐级下发到基层政府的层级，且还需要注意到的是地方政府有时候也会出现一定的选择性执行上级政府政策的执行情况，如在案例中1952年在中央人民政府会议通过《关于调整省、区建制的决议》的指导下，根据文件精神，山东和江苏两省代表进行商谈，主张划界治理，然而两地对于以“湖田划界”的认识并不一致，通过该点就可以反映出，同级地方政府之间缺乏有效的沟通机制，缺乏互动的联系，以导致政策施行的基础，即两地对政策的共识上都出现了严重的分歧，这恰恰反映出传统府际关系中，同级政府之间联系缺乏的问题。案例中反映出的矛盾争端解决并无成效的问题其原因还在于由于在传统府际关系的影响下，政策执行的效果主要是以基层政府的行政能力为依托的，而在当时的微山湖边界地区，显而易见，基层工作基础和工作能力薄弱，由此来解释该地区群众纠纷和械斗频发不止则是合理的。

矛盾升级阶段：在我国府际关系的传统之中，上级政府与下级政府之间处于领导和被领导的地位，下级政府有服从、执行上级行政机关的决定命令的义务，在案例中：在二级坝修建引发争端时，起初在纠纷之初，徐州对 沛县的行为予以支持，而在江苏省委调查之后，则认为沛县政府应该对此次事件负有全部责任，责令沛县进行检查报告并通报江苏全省，体现出了上级对下级负有的领导、监督的权力以及下级（沛县政府）对上级（江苏省政府）决定的服从。

我国的府际关系传统中曾有在省以上设立过大行政区建制，共分为6个大区，由中央人民政府授权各大行政区人民政府或军政委员会对其所辖的省市区实施领导和监督，是中国共产党在全面执政所形成的大战略区格局的自然延伸和发展的必然结果，大区建制于1953、1954年撤销，各大区将权力部分上交至中央，大部分移交给省一级行政机关，华东局与1945年产生，在1954年12月撤销，于1960年11月恢复设立中国中央华东局，此次大区恢复设立主要是为了发展经济，进行社会主义建设，大区只设立了党的中央局，并没有设立政权机构。在案例中，“向大湖进军”纠纷发生后，苏鲁两省三级政府和华东局多方介入，两省的副省长按照华东局的只是继续会谈，以及1963和1965年的两次冲突，国务院函告了华东局尽快组织苏鲁两省协商，随后华东局组成工作组到沛县和微山县两县调查，这都体现了我国传统府际关系中传统大区建制对于我国政治工作的重要影响。大区政府一层设立与省一级政府之上，对省级政府具有领导作用，在1954年之前的大区政府，符合下级政府对上级政府的领导，而在案例中所体现的是党对国家事务方方面面的领导，在案例中的华东局在行政建制方面与省政府并不存在事实上的政府上下级之间的关系，华东局之所以可以组织苏鲁两省进行协商，是发挥了中国共产党对国家行政事务的领导作用。

矛盾爆发阶段：在传统的府际关系中，文革期间我国各地普遍建立了一元化的革命委员会，而在案例中所体现的1967年所举办的解决微山湖地区纠纷的协商会议中所出席南京会议的相关部门分别有省军区军事管制委员会、省革委会水利局、，都体现了此时我国府际关系的变化，党政军一体化的情况出现，其次还需要从中注意府际关系也包括同级政府不同部门与部门之间的关系，在案例中，江苏民政厅和水利厅同时出席南京会议，反映了部门与部门之间为了解决争端所作出的努力。

案例中，矛盾爆发后时期，中央政府各部门和地方各级政府多次就微山湖地区进行调查和多方协调，体现着府际关系理论，在1980年的纠纷解决中，苏鲁两省的公安、民政、水利厅进行协商，体现了政府部门之间水平上的协同合作关系，1982年的纠纷解决中，国务院召集山东省、江苏省就解决微山湖纠纷进行研究，体现了政府之间在垂直和水平上的协同合作关系。

针对本案例中矛盾的解决手段，主要是采用了全方位协作治理的办法，有效对微山湖边界争端问题进行解决，徐州和济宁两市组织友好互访团，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》开始着手建立维护接边地区稳定的长效机制，进行相应的制度建设，两地不同层级政府和民间的交流合作也更加广泛，在市级层面成立边界维稳协调领导小组，定期召开协商会议，联合出台文件，全方位构建起覆盖综合治理、公安、检察院、法院、司法行政、民政和社保等部门，纵向贯穿市、县、乡、村四级的边界稳定协作机制，开展合作。[[3]](#footnote-4)在改革开放后，我国的行政建制基本形成了四级建制的稳定格局，即省、市、县、乡四级建制，所以全方位的协作治理模式中，边界稳定协作机制为四级建制，不同政府部门之间也建立了有效联动的组织形成，上下级政府之间关系有效协调，政府与民众的关系也有所改善，这都是在调整府际关系的前提下所进行的改变。

1. 关于构建微山湖区域生态环境污染协同治理模式

基于微山湖特殊的地理位置，如果区域发生生态环境污染，传统的中央政府和地方各级政府负责的属地治理模式不适用与当地的具体状况，且生态环境污染主要是以水污染为表现形式的，水污染具有流动性，所以属地治理的模式不适用于微山湖区域生态环境污染，所以在本文中，笔者为了解决区域生态环境污染提出了建立协同治理的模式。

1. 构建区域联动的共治生态环境污染组织

由于生态环境污染治理的特殊性，对于区域政府的合作程度要求更深，一方面要求两地政府拥有先进的环境治理理念，另一方面需要两地政府拥有强烈的合作意识。江苏省和山东省两省、徐州市和济宁市两市、沛县和微山湖两县要形成强烈的合作意识，形成上级政府对下级政府的有效领导和监督，下级政府对上级政府的有效服从，同级政府之间的协同治理格局，形成深层次、多方面、全面化的立体化的治理格局。

其次，在认识到跨区域协同治理必要性的基础上，还要成立专项的协同治理组织，成立微山湖流域生态环境专项治理小组，该小组由江苏省发展改革委员会、山东省发展改革委员会，江苏省环境保护厅、山东省环境保护厅、江苏省水利厅、山东省水利厅，徐州市环境保护局、济宁市环境保护局、以及两县环境保护局和两县县政府，所下辖的镇政府、乡政府、村委会等单位联合组成，抽调以上单位的部分人员，按照行政层次从上到下的方式人员有所递增，委派环境污染研究专家充当小组技术顾问。其组织架构主要包括协调机构（主要由两地三级政府部门、企事业单位、民众组织等）、咨询机构（主要由生态染监测部门、环保组织、研究专家等组织组成）、监督机构对整个组织中各个部门的工作运行进行监督，以及执行机构负责人关于微山湖区域内环境污染的联合整治行动。专项协同治理组织的创立有效打破了传统的思维模式，即环境治理的属地模式，专项治理小组所负责的是整个微山湖区域的生态环境整治，使得区域整体的利益得到了有效的保障，上下级政府之间、同级政府之间、部门与部门之间的协调关系，形成了府际治理的向心力，针对微山湖地区的环境治理能够得到针对性的、有效性的解决。

从理论的基础上来讲区域内参与治理的各个地方政府或政府部门将部分权力让渡于协同治理组织，并保证其不受行政干扰，使之具备独立进行区域治理的权力和能力[[4]](#footnote-5)，以山东和江苏两省省政府、徐州和济宁两市市政府以及沛县和微山县两县县政府之间形成的合力圈要将部分权力让渡到专项治理组织中，对专项治理组织进行协调，并对组织提供咨询和反馈意见。两地省市县三级政府围绕微山湖区域环境污染的有效治理主题形成了伙伴型的横向府际关系，通过部分权力让渡转移形成专项治理组织，能够有效提高区域环境治理水平。

1. 促进区域利益协调和信息共享

在构建区域联动的共治生态环境污染组织的前提下，还需要认识到要想实现微山湖地区生态环境的良好治理还需要协调两地的利益冲突，在配合专项组织的前提下，构建横向的、常态化的制度化的生态补偿机制，进行制度化的环境治理成本分担、环境治理成效利益分配、共享生态补偿、共享公共效益。要实现治理成本的公平分担，就要形成良好的协调沟通机制，避免相关基础设施的重复建设与资源浪费，通过专项资金拨付、生态政策又会、相应资源支持、综合税费制度等多种方式，在资金上对环境治理中薄弱的地区和部门进行相应的补偿，在人才、技术等各个方面进行共享，在整个区域内共享生态补偿，其次处理好微山湖地区的生态环境治理成果，并对生态环境治理成果进行合理的分配能够带来有效的公共利益，以及提升协调组织内部的积极性和持续性，所以在此前提下就必须确立生态环境污染治理成果的明确性、可测量性指标，使得治理成果具有可监督、可见性的特点，将可测量华的治理成果真正落实到整个区域涉及到的政府主体的考核机制中来，各个部门，政府层级之间有效联动，形成良好的监督机制，以促进伙伴型府际关系的利益协调。

建立健全微山湖区域生态环境治理的信息共享机制，对于微山湖区域生态环境的协同治理具有重要意义，有利于有效控制府际合作成本与风险成本，提升区域治理的效率，一方面要建设生态环境污染数据的统一检测发布处理平台，这对环境治理成效利益分配具有重要意义，对生态污染数据的固定化、常态化监测发布，也能够及时发现问题并解决问题，一方面要促进污染治理的经验分享机制，最后要建立污染治理的联合预警机制，使得各政府主体、各部门、民众能够及时有效的接收到预警消息，针对生态污染进行提前防范，并采取有效措施。

1. 促进法律保障

仅仅在制度上保障伙伴型的府际关系是不足的，还需要形成法律上的有效保障，首先要在法理地位上认同微山湖区域专项组织的地位，改变属地治理的规定，使得专项组织获得合法性的保障，其次要通过立法促进各主体之间的利益协调，对于环境治理成本、环境治理成效、生态补偿机制等有严格化的程序和实体法规定，根据微山湖地区的实际情况，在《宪法》和《环境保护法》的基本框架下，对原有两地的环境保护法进行更新，对涉及到组织制度等方面的内容进行调整，建立和健全区域性的环境治理法律体系。要充分关注到形成与区域具体情况相配套的污染物排放控制等，立法应从污染源的控制到污染结果的治理等各个方面进行立法，其次在立法中也要注意对于环境治理行政隔阂的去除化，促进微山湖区域的协同治理。再次在法律执行方面，也要对执法主体、执法标准和执法程序进行统一，在此基础上对执法方式进行创新，统一执法主体来源于专项组织中统一派出或任命执法的执法人员组成，对于同一环境违法行为，应采取微山湖区域内一致的处罚标准，在对生态环境污染进行检查和处罚的过程中应采用一致的行政处理程序，切忌不能有执法标准不一致、执法主体混乱的情况，这会对微山湖地区府际伙伴关系有所影响。

**参考文献**

1. 案例来源：中国专业学位教学案例中心

谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，北京大学学报（哲学社会科学版）2000年第1期

杨龙 彭彦强.理解中国地方政府合作—行政管辖权让渡的视角[J].政治学研究，2009(4).

郭施宏,齐晔.京津冀区域大气污染协同治理模式构建——基于府际关系理论视角[J].中国特色社会主义研究,2016

翁文阳.府际关系研究的阶段性特征与多维视角[J].重庆社会科学,2014

1. 《府际关系视野下的边界治理—苏鲁微山湖地区百年争端与协调》案例主体 [↑](#footnote-ref-2)
2. 谢庆奎：《中国政府的府际关系研究》，北京大学学报（哲学社会科学版）2000年第1期，

   第26～34 页 [↑](#footnote-ref-3)
3. 《府际关系视野下的边界治理—苏鲁微山湖地区百年争端与协调》案例主体 [↑](#footnote-ref-4)
4. 杨龙 彭彦强.理解中国地方政府合作—行政管辖权让渡的视角[J].政治学研究，2009(4). [↑](#footnote-ref-5)