**从竞争冲突到合作共治：地方府际关系与社会治理**

**——基于苏鲁微山湖地区百年争端与协调的案例分析**

公共管理学院 陈懿 2015200497

【**摘要**】府际关系是行政管理领域的重要研究对象。本文以通过对苏鲁微山湖地区百年争端与协调的案例分析，明确由竞争冲突到合作共治是地方府际关系和谐发展的必然趋势。在域流域治理中，地方政府间的合作尤为重要。而合作的关键在于挖掘地方政府之间的价值共同点，通过沟通协商建立责任明确的合作机制，最终实现“共赢”。

【**关键词**】府际关系；博弈论；竞争；合作

**一、导论**

府际关系（Intergovernmental Relations）是公共行政学领域的研究前沿[1]，是分析政府行为互动的重要理论工具。府际关系，即政府之间的关系，起源于20世纪30年代，鉴于美国萧条时期“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与输送系统管道，以推动新政顺利进行”。[2]在此基础上，国内学者谢庆奎提出：府际关系就是政府之间的关系，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[3]，因此可将府际关系划分为四种类型：中央政府与地方政府之间的府际关系、地方政府之间的府际关系、政府部门之间的府际关系以及各地区政府之间的府际关系。

改革开放以来，为适应经济体制转型过程中社会发展的需要，我国不断深化行政体制改革，如90年代推行的分权改革增加了地方政府经济发展的自主性和主动权。随着行政体制改革，中央政府与地方政府的关系、地方政府之间的关系等府际关系不断成为当代中国公共行政领域共同关心的话题。总的来看，在已有府际关系研究中我国学者们主要关注央地关系的研究（纵向关系），而对区域经济发展中联系日益紧密的各地方政府之间的横向关系关注不够。

出于界限模糊和历史遗留等原因，苏鲁微山湖地区边界争端是一个棘手的治理难题，因此本文通过案例中竞争冲突到合作共治演变过程的研究分析，为我国地方府际关系治理提供有益借鉴，具有较强现实意义。

**二、府际关系理论**

**（一）博弈论：囚徒困境**

府际关系的内涵和表现形式丰富多样，但权力配置和利益分配是府际关系发展中的重要因素，即“地方政府存在着自身的特定利益，所以政府的发展始终存在着政治与经济约束，从而政府的行为自始至终也都存在着竭尽全力从社会环境提取资源来克服这些约束，为自己争取更大的生存与发展空间”。[4]于是在当代区域经济发展中，各地方政府为实现本地方利益的最大化展开了诸多恶性竞争，最终导致各方陷入了地方主义的泥淖。而这就是博弈论中的经典模型——囚徒困境。

首先假定地方政府的施政目标是本辖区内的政治经济文化协调发展和人民生活福利的提高，为此目标它选择最有利于本地区发展的策略；其次假定某一区域仅有两个地方政府；再次假定地方政府的行为是对具有宏观效应的政策做出抉择，两种选择——合作与冲突。[5]当任何一方单独决策时，并不确定对方会采取何种策略，因而只能从己方立场出发进行判断和决策，并且受本位理性驱使，决策的原则是实现己方利益的最大化。同时任何一方选择自己的策略时，虽然无法确定对方将采取何种策略，却不能忽视对方的策略对己方利益造成的影响，因此需要考虑到对方合作或冲突两种可能的选择，并分别考虑自己相应的最佳策略。

此时，地方政策的决策行为就被抽象为经典的囚徒困境模型，而冲突和合作便是简化后的选择策略。而囚徒困境的结局便是双方都采用“冲突”的最优策略，造成总体效用的损失，即个体的理性导致集体的非理性。具体反映到区域内地方府际关系上便是每个地方分别追求自身利益的最大化的结果却是两败俱伤，即整体的非理性。

**（二）竞争与冲突**

公共选择理论认为，自利性是政府难以避免的本质属性。而资源的有限性常常加剧地方政府之间的竞争，这种纠纷在地方政府的边界区域更为明显。行政区划的复杂性导致边界地带的利益主体各自为政，竞争性府际关系应运而生。[6]

竞争性府际关系理论溯源有很多，较为典型的有:美国经济学家莱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，消费者在不同区域存在着流动性，当地方政府存在竞争时候，消费者可以流动到物品配备相对较多的区域。“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。这样做的直接结果是，每一区域的居民可以通过自由流动而对本地区的公共产品达到满意，从而达到了帕累托最优状态”。[7]

地方府际冲突的出现是地方利益勃兴后出现的一种府际关系行为，这种行为的产生有着深刻的体制根源，其核心是地方利益获得机制的不规范与不完善。即便地方政府都知道自己在区域内的经济扩张行为必然会导致经济过热，导致宏观失控，但谁都在继续扩张，如果谁先停下来，谁就会失去眼下的发展机会，并且宏观失控的后果谁都有份。这时理性的地方政府就会不顾一切地追逐眼前的利益，而把宏观控制的责任让给中央政府去管。[8]

在前面关于府际间的博弈分析中，不难看到两个地方政府之间如果有完善的沟通与交流机制，还可能因为合作的交易费用较低而具有较大理性合作的可能性，那么如果在区域内多个地方政府之间由于共谋合作的交易成本较高，投机的机会大增，理性合作的可能性只会减少。总而言之，地方利益获得机制的缺位或不完善这个制度背景导致了激烈的府际冲突。

**（三）合作与共治**

适度的竞争有利于激励地方政府更有效率地提供服务，但是恶性竞争所导致的纠纷与冲突会使得双方不可避免地陷入囚徒困境，只有冰释前嫌、利益共享和联合开发，才能够优势互补、降低成本，实现府际和谐发展的长久共治。[9]

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，关键在于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。拉塞尔·林登提出的无缝隙政府理论认为政府应该是一个流动的、灵活的、完整的、透明的、连贯的组织[10]，在一定程度上否定了韦伯传统官僚科层制下旧有的劳动分工、专业化及权力和功能的分割所导致的政府四分五裂、指责重复和无效劳动，更为关注的是外部顾客的需求、相互间的积极沟通、通力合作而共同完成同一目标的关系。府际共治同样地强调联合与预防、政府间需求和结果导向，以满足区域发展的整体需求为主导理念，将地方政府组织的合作重点转移到建立连贯的、灵活的、完整的、透明的合作共治模式，以解决区域经济发展、文化繁荣、社会和谐为区域地方政府运作和努力的核心，是促进区域全面和谐发展的重要途径。[11]

**三、案例分析**

微山湖横亘在山东、江苏两省的边界上，丰富的自然资源为湖区群众发展农林牧副渔各业提供了有利条件。同时依托湖区资源该地区政府可以开发湿地公园等旅游项目。也正因为这一点，历史上微山湖区两侧群众为争夺湖田湖产经常发生大规模争端，造成两地群众重大人员伤亡和财产损失，危及两地社会安定和经济发展。

微山湖地区边界问题的解决可以划分为两个阶段：第一个阶段是1953年-2003年，国家主要领导人、中央政府相关部门、地方各级政府和部门多次对该地区争端进行协调，但是争端悬而未决，竞争与冲突依旧存在；第二个阶段是2003年至今，两市通过创建常态化联席会议制度、共建立体化治安防控体系、打造协同化矛盾调解机制、创新区域化公共服务供给，实现了合作与共治。

**（一）竞争与冲突**

利益冲突是竞争性府际关系的重要原因，本案例较好地证明了该论点。

*1959年沛县县委为了争夺微山湖畔肥沃的湖田，建立了抢种湖田指挥部，这一行为引起了微山县的不满，微山县派人到沛县宣布不准沛县播种，已播种的由微山县群众收割，正在播种的要立即停止，并组织微山县群众抢种，由此引发了双方纠纷和械斗。*

沛县和微山县同是我国县级地方政府，但分属两省，因此两个主体的关系属于不同地区政府之间的府际关系范畴。由于微山湖地区边界未达成统一共识，两县便从自身经济利益出发抢夺湖田这一生产资源。但是此次纠纷的应对并未从根源出发，而是选择“指标不治本”的暂时性缓解策略，即在省级地方政府介入下两县互相妥协，沛县收割播种的小麦后将湖田返还山东。这也不难理解这种矛盾和冲突会再次迅速爆发。

*“大跃进”给当地经济造成重创，三年自然灾害也波及微山湖地区。1961年，为解决饥饿 ，微山县将1959年的争议地区分给群众耕种，而沛县提出“向大湖进军”口号，重新组织群众抢种微山县的湖田，引发群众冲突。*

由于自然灾害，湖田作为紧俏的生产资源再一次成为地方政府争夺的热点。

地方政府基于区域利益的考量，在促进本地经济发展的目标诱导下，限于经济、社会资源的匮乏性，在彼此之间因资源争夺而产生矛盾和冲突是不可避免的。

**（二）合作与共治**

2003年之后，徐州和济宁地方政府意识到两市在经济社会发展方面有着很多共同的利益共识以及合作的领域和空间。但是，长期存在的边界争端不仅造成微山湖区两侧群众的互相仇视、隔阂，更是影响两地的进一步发展。换句话说，地方政府认识到相比于两地优势互补、互促发展的潜在利益，微山湖资源只是蝇头小利，因此两地经协商沟通后均采用“合作”的博弈策略去实现共赢。

需要特别注意的是，两县长期存在的冲突并不只是地方政府所引起的，很大一部分是由边界地区群众自发产生的。因此地方政府间交流合作日益紧密的同时，还需要共同治理群众的边界纠纷。一方面两地地方政府通过积极主动合作，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。在制度建设的同时，两地地方政府还合作提供公共服务，解决微山湖区两地群众出行难、就医难、入学难、就业难等民生问题，实现两地从谋求稳定到共同富裕。

通过协商沟通带动合作，通过官方合作带动民间合作，微山湖区政府和民众不断沟通合作共同开发微山湖经济资源，减少了暴力冲突的发生，实现秩序稳定、经济繁荣的和谐社会发展要求。

**四、环境污染的合作治理**

环境污染不以行政区划为限，而是区域性的。在跨行政区环境治理实践中，却面临着区域环境的整体性与属地环境管理碎片化的矛盾。跨行政区环境治理本身具有高度渗透性、不可分割性、相互依赖的竞争性、跨区域的外部性特征，环境保护的正外部性和环境污染的负外部性使区域环境治理政策缺乏效率，基于地方利益的环境治理策略表现为自扫门前雪、以邻为壑，地方政府间相互扯皮、相互埋怨情况屡见不鲜。环境问题的空间性、整体性和复杂性决定了地方政府间需要从“分界而治”走向多元化、动态化的伙伴协作，在政府间形成纵横交错的公共事务合作治理体系。[12]本文提供以下政策建议以协调各方保证治理成效：

**1.完善合作组织会商机制。**政府合作的建立离不开组织会商机制，通过会商协调、统一理念，为治理流域污染行动确定方向和目标。流域污染的治理是一个长期的、阶段性的艰巨任务，只有确立明确的政府协作组织会商机制，各部门才能够有效地对流域的各区域综合把握，尤其是要保证各地方政府间合作治理的可持续性，这就需要强化政府合作价值认同，完善政府合作组织机构，加强污染治理会商决策，去除“各扫门前雪”、“搭便车”的旧有治理理念。

**2.完善合作信息共享机制。**信息共享是地方政府间合作的必要前提。流域污染问题是一项系统性和全局性的复杂工程，所以必须要加强政府交流合作，促进信息资源共享。如实行流域水质全网通告制度，实行污染事故信息通报制度和推行环境影响信息报告制度等。

**3.完善资源投入与成本分担机制。**环境污染治理具有较强外部性，治理的投入通常和收入不成正比，通过市场调节无法有效配置。区域环境治理中，成本分担能够减少交易成本，限制合作中的机会主义行为。经由义务、期望和值得信赖感的建立和约束力规范，将构成对地方政府有用的府际资本。府际资本的营造可以成为资源投入与成本分担的管理机制。其一，通过协作的资源投入与成本分担机制建立资本的信任关系，可以使地方政府因相互依赖而更愿意合作。其二，成本分担机制下的互惠规范不仅明确了正确的行动，而且伴以各种赏罚措施，通过明晰的奖励和惩罚，使地方政府按照区域环境利益行事，可以有效限制地方的机会主义行为。

**4.完善污染治理责任追究机制。**在我国水污染治理中，存在着地方保护主义现象，以至于政府和环保部门监管不力，违法不究，甚至纵容企业违法行为，再加上行政执法人员责任不明确，权责不统一，政务透明度不高等问题，可能导致政府和环保部门的不作为或者行为轻率。因而，要构建执法人员责任追究机制，追究相关执法人员的责任。域流域治理需要更加注重责任追究机制的建立和完善，而域流域涉及多个地方政府，难以对单个政府追究责任，因此在治理过程中可以“政绩共享，责任共担”。

不同地区地方政府之间开展合作，上级政府的行政命令是一方面，但更为重要的是挖掘地方政府之间的价值共同点，通过沟通协商等方式建立分工明确、责任明确的合作机制，最终实现“共赢”的目标。

**五、结语**

马克思·韦伯的官僚制越来越难以满足当今公共管理和社会治理的需要，因此地方府际关系必然会经历一个从竞争对立到合作共赢的发展过程。当今社会问题的整体性和复杂性将决定地方政府间需要从“分界而治”走向多元化、动态化的伙伴协作，形成纵横交错的公共事务合作治理体系。而如何建立合作、如何将合作落到实处等问题值得我们共同探讨。

**参考文献**

[1] Stoker G. INTERGOVERNMENTAL RELATIONS[J]. Social Service Review, 1995, 73(1):101-122.

[2] Wright D S. Understanding intergovernmental relations [J]. Acoustics Speech & Signal Processing Newsletter IEEE, 1988, 19(1):196.

[3] 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(1):26-34.

[4][8] 毛寿龙. 中国政府功能的经济分析[M]. 中国广播电视出版社, 1996.

[5] 张孝文. 论区域经济发展中的地方府际关系及其治理[D]. 上海师范大学, 2004.

[6][9][11] 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(5):57-61.

[7] Tiebout C M. A Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64(5):416-424.

[10] Lieberthal K, Lampton D M. Bureaucracy, politics, and decision making in post-Mao China /[M]. University of California Press, 1992.

[12] 胡佳. 跨行政区环境治理中的地方政府协作研究[D]. 复旦大学, 2011.