

**公共管理案例分析**

**报告题目：**府际关系的理顺与跨流域治理中的多元主体关系研究——基于苏鲁微山湖边界纠纷治理的案例分析

**学院：公共管理**

**专业：行政管理**

**年级：2015级**

**学号：2017221106**

**姓名：张华香**

**2018年7月7日**

府际关系的理顺与跨流域治理中的多元主体关系研究

——基于苏鲁微山湖边界纠纷治理的案例分析

**摘要**：边界治理是地方政府之间经常产生分歧与摩擦的重要领域，利益诉求是边界治理也是理顺当代多元化的府际关系中最关键的因素。纠葛于边界利益基础上的府际关系之初往往是竞争关系，随着社会治理和谐的需要，使得边界政府之间需要协商与沟通实现资源整合，经由合作治理才能发挥区位优势。在边界冲突中，由于传统的疏放式管理，使得中央、地方政府和基层社会之间保持一种既松散又关联的关系。本文基于府际关系和水资源跨域治理的两个向度，从府际关系出发，通过对微山湖百年冲突案例的考察，探讨中国的治理结构的多元主体多向多重的构建发展演化过程，并通过水资源的跨域污染治理给国家治理创新发展提供有益的启示。

**关键词**：府际关系 水资源跨域治理 利益 边界治理 微山湖 多元主体

目录

[一、问题提出 5](#_Toc518770351)

[二、文献综述 5](#_Toc518770352)

[三、府际关系的理顺——以微山湖百年边界纠纷为例 6](#_Toc518770353)

[（一）前期：中央与地方政府间“疏放式管理” 7](#_Toc518770354)

[（二）中期：中央对地方政府调节式的向下放权 7](#_Toc518770355)

[（三）后期：地方政府之间走向共治与合作 8](#_Toc518770356)

[四、跨域治理是处理府际关系的突破口——基于跨地域边界视角的协同治理模式 9](#_Toc518770357)

[（一）跨地域按边界治理的理论渊源 9](#_Toc518770358)

[（二）生态环境污染的跨域治理 10](#_Toc518770359)

[1.微山湖跨地域边界生态环境协同治理的价值诉求 10](#_Toc518770360)

[2.跨域边界协同治理的制度保障 11](#_Toc518770361)

# 一、问题提出

府际关系，即政府间的关系，它是指政府之间在垂直和水平上的纵横交错的关系，以及不同地区政府间之间的关系。其内涵和内容丰富多样，府际关系的实质就是政府之间的权力配置和利益分配的关系，也就是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。[[1]](#footnote-1)江苏省与山东省交界处的微山湖边界问题由来已久，有上百年湖田湖产的利益纠葛与争端，经中央政府与地方政府、地方政府之间进行协商沟通到协同治理，形成了竞争——合作——共治的府际关系发展路径。

微山湖是我国北方最大的淡水湖，面积1226平方公里，周长550公里，南北长约140公里，东西最宽处约15公里、最窄处仅为5公里。微山湖像一条狭长的玉带横亘在苏鲁两省的边界上。微山湖占据极为重要的地理位置和区位优势，其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，其次作为南水北调东线工程的重要蓄水池和京杭运河的组成部分，发挥了泄洪、蓄水、灌溉和航运的综合作用，并且依托湖区资源地区政府也可以开发湿地公园等旅游项目。所以一旦微山湖发生污染将是牵一发而动全身，跨区域的水资源都将面临极大的威胁和挑战，因此水资源防污跨域治理是极其重要的，一旦出现跨流域的生态环境污染如何治理?本文从中央与地方以及基层民众关系的治理线索出发，探索中国治理的府际关系，为其他跨流域生态环境治理创新发展提供启示。

# 二、文献综述

在中国的府际关系传统中，地方政府之间是互不关联的，所有的地方政府都只和上级行政单位做纵向的联系。上级政府通过对下级政府的层层施压，来完成政策的执行。[[2]](#footnote-2)行政和经济事务由中央逐级发包到基层政府，中央政府是委托方，中间政府是管理方，基层政府是代理方和最终承包方，是各项事务的最终执行者。[[3]](#footnote-3)虽然地方政府只与其上级政府做纵向的联系，但地方政府并不是全然执行中央的决策，有时也会出现选择性的执行的情况。在横向府际关系方面，改革开放后，地方政府之间的关系更多地呈现出竞争关系而非合作关系。经济管理权和财政权从中央政府下放到地方政府，由此带来了区域竞争，这种地方政府间的竞争关系也是我国经济增长的重要原因之一。[[4]](#footnote-4)中央政府在财权分配与预算控制上的“包干制”和地方官员晋升锦标赛，也使得各个地方政府之间缺乏横向的合作联系。[[5]](#footnote-5)

# 三、府际关系的理顺——以微山湖百年边界纠纷为例

在中国的中央与地方的地方关系中，一直存在着一统体制与有效治理的矛盾。过度集权会降低有效的地方防治能力，而过度分权又会威胁中央集权的稳定性。所以在中国一直以来，纵向府际关系之间呈现出委托与代理关系，正式与非正式制度在其中互相弥合、交替使用。[[6]](#footnote-6)

微山湖位于山东省与江苏省的交界处。该地区不仅资源丰富并且承载着灌溉、航运、泄洪等多种功能，是湖区民众赖以生存的黄金宝地。但因其丰富的资源和地理位置的跨界性，也埋下了利益争夺的隐患。自1953年山东省微山县成立以来，苏鲁两省基本确定了“以湖田为界”的边界划定规则。[[7]](#footnote-7)但由于湖田会随着湖水水位的涨落而变化，况且湖田的定义和归属都无具体规定，从而导致了苏鲁双方民众为争夺湖田湖产持续发生械斗、煤炭资源、税费收入等也摩擦不断。2002年，《中华人民共和国行政区划图》出版，微山湖地区仍是全国遗留的三处未能勘定的省界之一。纠纷的起因通常都是最基层的村民之间的矛盾，但由于矛盾是省级矛盾，地方政府之间的矛盾，需要上报给中央政府。微山湖案例案例比较复杂，设计的府际关系内容较多，涉及到中央到地方的各级政府，以及多个政府部门参与的跨域治理问题。建国后，针对微山湖地区的边界纠纷，中央政府和苏鲁两省的各级政府进行了多次协商。

## （一）前期：中央与地方政府间“疏放式管理”

在建国初期，中国幅员辽阔使得行政权无法完全深入到基层地区，中央政府的控制趋向于单一制，这明显不切实际，所以只能回归于传统上的疏放式管理。[[8]](#footnote-8)疏放式管理一方面表现为郡县制基础之上的中央集权，另一方面表现为不损害中央集权情况下地方的自我管理，这种相对自治的疏放式管理一直延续到建国初期。

对于微山湖水域的划分，中央政府一直没有直截了当下决定，而是充分让地方独立自主，让其山东和江苏两省以及边界的市县进行充分的讨论然后自行决定并上报即可。1980年8月，苏鲁两省分别向国务院报告了微山湖地区的湖产纠纷，10月，民政部和水利部官员组成联合组对湖区进行调查。江苏省提出的方案要求改变“以湖田为界”的局面，而把微山湖的大部分湖面划回江苏省沛县，并按湖内南北走向的深水河卫河为界划分，河西归江苏，河东归山东。山东省提出的方案，则要求以苏北大堤为界或把江苏沿湖第一排村庄划为山东、使微山湖成为山东省的内湖。[[9]](#footnote-9)12月，江苏省向国务院呈送了《关于尽快解决苏鲁南四湖地区边界纠纷的报告》，山东省则不同意此方案。1981年9月，对于之后的方案两省都僵持不下，由于意见的不统一，国务院以湖中心划界的提议被搁置下来。在这个过程中，中央权威逐渐发挥作用经历了“以名代实”，地方性政府则从原来的代理人成为实际权力的拥有者。

## （二）中期：中央对地方政府调节式的向下放权

在微山湖划界问题的解决过程中,中央政府多次派出工作组到苏鲁两省召开会议,让两省的相关政府部门通过调解来达成共识。这种“共识型的向下分权”(delegation by consensus)[[10]](#footnote-10)中央政府处在了调解人而不是仲裁者的地位。如果下级政府间调解成功达成一致意见,中央政府就自动批准,而如果下级政府间没有达成一致意见,那么上级政府或搁置意见或再做裁决。在划界纠纷案例中,由于苏鲁两省对1981年的方案没有达成一致意见,需要再次调解。

1983年9月是芦苇收获的季节,江苏沛县和山东微山县两地群众为争夺湖产又起纷争。国务院组成了由民政部部长崔乃夫带队的工作组赴湖区调查。在会议上,崔乃夫表示“在这里,没有权威的人做结论。我们把各个方案的利弊都带回北京去,让中央领导同志兼听则明。我们来,没有带方案来,回去把不同的意见带回去”。1984年2月,国务院办公厅批转工作组《关于解决微山湖争议的意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出,湖西大堤应作为两省实际的分界线;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,把江苏杨官屯河口的一块土地(此处为江苏从上级湖引水口门)也划给山东。面对这一解决方案, 山东省认为体现了对微山湖地区的统一管理, 表示同意并接受,但江苏省委、省政府提出补充方案, 认为江苏在微山湖地区水资源利用和湖西大堤的管理上不能再让,微山湖地区的资源两省共有分享的状况不能改变。

## （三）后期：地方政府之间走向共治与合作

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。[[11]](#footnote-11)因此利益的整合导致府际共治的必然实现，其形成是一个竞争、协调、平衡的利益博弈过程。

随着改革开放后国家经济形势的好转和 人民生活水平的提高，安全的需求、情感的需求等逐渐成为了人民关注的重点，“和则两立，斗则两伤”，历史推动着苏鲁双方地方政府不断做出合作的努力。诚然，只有苏鲁两省积极主动采取相关措施以推进和平相处、互利互赢、共同发展，才能使得冲突 性对峙局面不断地得到改善，逐步走向合作建设、和谐发展的道路。和谐共治需要苏鲁两省地方政府持续不断地努 力并采取措施，微山湖区域的稳定和发展才有真正的保障。两地公安机关出于边界稳定的考虑，率先摈弃前嫌推行“警务外交”，互递情报、联合防控，携 手建立湖区稳定的协作机制。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。主动化解湖区纠纷与矛盾是深入推行边界和谐发展的重要环节，一旦发现可能性的跨区域纠纷征兆，一方首先在内部化解，并及时向对方通报。

从单一制到多元主体，从兵戎相见到和睦相处，从紧张对立到共谋发展，和谐繁荣成为了微山湖边界地区演奏的主旋律，携手合作是跨区域府际关系在互利共赢理念指导下的收获，百年微山湖畔的苏鲁边界纠纷演绎出一场从疏放式治理的竞争冲突矛盾到和谐共治的府际关的演变过程。

# 四、跨域治理是处理府际关系的突破口——基于跨地域边界视角的协同治理模式

## （一）跨地域按边界治理的理论渊源

协同治理，就是在治理体系中，多元治理主体之间针对公共事务的治理而建立起来的资源共享、系统优化和联合行动的一种治理 方式。它一般具有治理主体的多元性、治理行动的协调性、治理权威的多样性和治理系统的互动性等特征。随着公共事务的复杂化，行政区、社会主体之间的联系增多，原本属于单一行政区内部的公共事务变得日益外部化，越来越多的公共问题超越了部门边界和行政区划，跨地域边界的公共问题日益凸显。最为鲜明的例子就是苏鲁地区的微山湖，其跨流域的特殊地理位置，使得寻找公共利益和共同体普遍意识的公共价值成为首要目标，其这种协同治理模式应运而生，对于解决跨地域边界的生态环境问题具有突出的理论和现实意义。本文将从跨地域协同治理的向度下去分析出于江鲁边界的微山湖的生态环境防污治理。

## （二）生态环境污染的跨域治理

### 1.微山湖跨地域边界生态环境协同治理的价值诉求

跨地域边界协同治理强调以公共利益为导向，以治理主体共同目标和共同利益为基础，通过治理系统各要素之间的相互协作，来解决单一治理主体无法解决的、复杂的跨地域公共问题。[[12]](#footnote-12)

1. 促成各参与主体目标、行动一致。传统行政区合作的参与主体大多秉持着经济人的理性，不同程度上都存在着搭便车的心理，正如在案例中苏鲁两省都从本地区、当地民众的利益出发，以自身利益决定自己的行为方式，这种逻辑很容易引起边界的冲突，因为各方的价值观念、使命感、竞争性的发展等等存在极大差异，导致行动的不一致。因此，跨地域边界协同治理以治理系统各参与方共同利益为基础，发挥各行政区政府、市场、非营利组织和社会公众的协同优势，促成各参与主体目标和行动的一致性。
2. 实现各参与主体权力共享。传统单一主体的治理模式在公共行政实践中表现为政府的高度集权。政府依靠垄断性行政权力对整个社会公共事务进行管理，社会组织、企业和公众必须无条件服从政府的权威，导致其权力无法达到共享，因此整个社会对公共政策的认同度降低，参与公共政策的积极性自然不高，无法实现共同治理的效应。协同治理是发挥多元主体的作用，而不再依据行政组织的权威和单一性治理，而是依据各参与主体的专长与权威，通过协商、谈判和权力共享是来实现跨域公共问题的解决。
3. 促进社会组织发展。治理的一个显著的特征是主体的多元化。治理的主可以是政府，也可以是社会组织或者私营组织。当前的社会组织仍存在着诸如能力不强、参与不足、缺乏独立自主性等问题，再加上针对社会组织管理的相关法律制度的缺失，其治理功能远没有得到充分发挥。跨地域边界 协同治理需要政府、社会组织和私营组织的协同参与，即在一定条件下通过系统内部组织间的沟通与协调实现协同合作，促使整个治理系统保持良好的秩序和动态的平衡。这就要求社会组织在跨地域边界治理系统中保持自身的组织身份和独立性，进而促进社会组织的全面发展。

### 2.跨域边界协同治理的制度保障

微山湖边界问题由来已久，如果发生生态环境污染则是不分行政区的，是一个整体性的棘手问题。所以治理主体不仅仅是一个行政区，而是多元主体，在此基础之上形成协同治理模式，通过发挥各参与主体的优势，实现优势互补，资源整合，及时有效充分的解决好跨域生态环境治理问题。

1. 制定跨地域边界协同治理的法规制度。

跨地域边界协同治理的有序和有效运行，需要以系统外部正式的法律制度为保障。跨地域边界生态环境问题的协同治理的各类政策、法规以及部门规章等，在某种程度上具有与法律等效的功能，规范着各治理主体的行为选择，是跨地域边界协同治理有效运转的重要保障。同时，针对制定的相关法律和法规，制定相应的监督和惩戒机制，确保治理系统各参与主体目标与行动的协同一致性，对于违反共同法律法规的行为，进行相应的惩戒。

1. 培育跨地域边界协同治理的社会资本。

个人关系已成为跨地域边界协同治理不可或缺的资源。不同组织的领导者之间的个人关系即为社会资本，因此，必须培育跨地域边界协同治理的社会资本。一要培育公共精神。跨地域边界协同治理共同目标的达成，需要各治理主体具有以公共利益为导向的公共精神。二要培育信任机制。信任是跨地域边界合作的基础与保障，是促成合作的重要社会资本。三要培育和壮大非营利组织。非营利组织具有维护和增进信任的功能，培育和壮大非营利组织，有利于形成跨地域边界协同治理的社会资本。

1. 建立跨地域边界协同治理的参与协调机制

跨地域公共问题的治理除了需要制定相关法律制度和培育社会资本之外，还需要建立相应的参与协调机制，以使各子系统有序参与跨地域边界公共问题的决策和利益的协调。对于微山湖的生态环境污染问题最为重要的是建立一个协调机制，使得参与主体能够及时参与协调进行有效沟通避免问题的扩大化，其次也可以相互约束双发的行为，实现整体利益目标的实现。

1. 毛寿龙：《中国政府功能的经济分析》》，中国广播电视出版社，1998年版，第25-26页。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 荣敬光等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社。1998年，第28页。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 周雪光、练宏：《中国政府的治理模式：一个“控制权”理论》，《社会学研究》2012年第5期。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。 [↑](#footnote-ref-4)
5. Qian,Yingyi,and Chengang Xu.”Why China s Economic Reforms Differ:The M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector.”Economics of Transition 1,no.4(1993). [↑](#footnote-ref-5)
6. 微山县档案馆：《山东省微山县与江苏省沛县湖田水利纠纷问题文件汇编》，1991年4月。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，南京：江苏人民出版社，2010年，第52-56页。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 马克斯·韦伯：《儒教与道教》，南京：江苏人民出版社，2010年，第52-56页。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 田雷：《中央集权的简约治理——微山湖问题与中国的调节式政体》，北京：法律出版社，2014年，第296页、300页。 [↑](#footnote-ref-9)
10. Shink ,Susan.The Political Logic of Economic Reform in China :University of Califorminia Press,1993,10 [↑](#footnote-ref-10)
11. 王以宝 谢箐：《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，2012年第5期。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 何炜，《跨界治理的三种理论模式、价值诉求及其实现机制》，《中共福建省委党校学报》2006年第11期。 [↑](#footnote-ref-12)