

 **公共管理案例分析**

**期末论文**

**府际管理视角下的边界治理**

**——以苏鲁微山湖边界纠纷为例**

**公共管理学院 行政管理学系**

**隆梦洁 2015200499**

**摘要**

 府际管理（Intergovernmental Management，IGM）作为新的政府关系模式，20世纪70年代起源于美国。其理论模型的形成经历了联邦主义（Federalism，FED）、府际关系（Intergovernmental Relations，IGR）等理论的发展和实际的应用，最终形成府际管理理论。府际管理是以目标为导向，以协商合作为基础的新型政府间关系模式。其协调性的网络问题解决结构，以多元主体协商合作机制，政府官员间的良性互动以及各级政府间的联系沟通克服了传统官僚体制的弊端，打破了传统政府管理的区域和层级观念，有助于争端纠纷的解决，推动公共政策的实施。

 边界纠纷涉及到的政府关系层次多重，边界纠纷同样也是政府、民间组织、公民等多元主体之间产生分歧的重要领域，边界纠纷的核心争端在于利益分配不均。本文以苏鲁微山湖边界的百年争端为例，以府际管理的视野从政府关系结构、公共产品和服务的多元化供给、府际之间项目和管理功能的转移、多方协商的合作机制、目标导向网络沟通的冲突解决方式以及政府官员自由裁量权和联系互动等角度出发分析苏鲁微山湖边界争端如何得以解决；并通过对此案例的分析，总结解决区域争端的府际管理新模式、如何以府际管理的视角分析跨流域生态环境污染治理，以及为其他跨流域和跨区域治理提供新思路。

【关键词】：府际管理 微山湖 案例分析 边界纠纷 生态环境污染 跨流域治理

**目录**

1.绪论 4

1.1府际管理 4

1.1.1府际管理的兴起 4

1.1.2府际管理内容 5

2.案例回顾与分析 6

2.1微山湖边界纠纷始末 6

2.1.1纠纷根源 6

2.1.2矛盾升级与爆发 7

2.2 2003年之前的政府措施 7

2.2.1调解历程 7

2.2.2失败原因 8

2.3 2003年至今的政府措施 10

2.3.1调解措施 10

2.3.2 府际管理视角分析成功原因 10

3.微山湖流域环境问题治理 12

3.1多元主体参与 12

3.1.1多元主体参与的协商与利益协调的合作机制 13

3.1.2邻里政府和邻里议会 13

3.2目标导向 14

3.3可借鉴的经验 14

4.参考文献 15

# 绪论

 府际管理作为一种政府关系的新模式，通过各级政府间的协商合作，多元主体参与等途径解决问题，其打破了传统官僚体制的限制和区域观念，形成协调沟通合作、多层次、多主体的互惠互利的府际治理体系。[[1]](#footnote-1)问题解决、应对能力以及网络结构是府际管理体系的三大特征。府际管理理论体系来源于联邦制和府际关系理论。自1988年起，美国学者Wright对此项理论体系进行研究，Wright在研究中认为政府关系可归纳为三种，即联邦制（federalism ，FED）、府际关系（Intergovernmental Relations ，IGR）以及府际管理（Intergovernmental management ，IGM）。[[2]](#footnote-2)本文主要从府际管理的理论角度对苏鲁微山湖边界纠纷案例进行分析。

## 1.1府际管理

### 1.1.1府际管理的兴起

府际关系理论由联邦主义和府际关系理论发展而来，联邦主义的起源可追溯至美国建国之初，在美国三权分立的体制下，联邦制能够保证地方拥有高度的自治权。联邦主义强调联邦政府与州政府之间分权、独立和自治，但是也造成了同级政府间的关系在实践过程中仍有摩擦，联邦对地方自治机构和在政府间关系中的地位不够重视，公民和地方自治机构的权力受到掠夺。因此在20世纪初，以协商合作为基础的府际关系取代联邦主义成为政府间关系的新模式，政府在提供公共服务和实施公共政策中形成联系互动合作机制。

Durham认为府际关系的起源是政治行政二分的消弭，其构成需要三个基础因素，一是被认可的行政长官；二是政治和行政在政府中的共生关系；三是能够产生强烈社群意识的有凝聚力的公共管理网络。[[3]](#footnote-3)Wright在1988年《Understanding Intergovernmental Relations》中写道，府际关系理论的关注点不仅在全国和地方、地方与地方之间，还涉及到了区域与地方、全国与区域、地方与地方以及政府和私人组织之间的关系变化。除上述宏观关系的变化，府际关系治理架构中，不再只以政府和自治机构作为提供服务和实施公共政策的主体，而是将政府公务员纳入考量中，关注官员在执行过程中的认知态度和行为以及官员之间联系和接触信息交换信息的关系，府际关系中的官员不再指单一的行政官员，而是包括了司法系统和执法系统中参与公共政策和问题解决的公务员。府际关系中，核心主体仍是政府，强调各级政府在水平和处垂直关系网中的互动关系以及政府在解决问题、政策产生过程和利益协调活动等，在此类关系网中强调了各类官员的互动和联系。[[4]](#footnote-4) 但是在府际关系治理体系中，其忽略了多元主体之间的关系，以及多元主体的参与，忽视了企业、非营利组织和其他社会团体在公共政策实施和公共服务提供中的作用，因此需要更新政府关系治理的理论体系。

### 1.1.2府际管理内容

府际管理起源于20世纪70年代的美国，在全球化背景下，各国政府开始建立地方政府间伙伴关系，以推动政府间的合作。府际管理作为一种新的跨区域、跨部门的，以解决问题为导向，以协商合作为基础的政府关系模式取代了原有的府际关系模式。府际管理中以问题为导向是指以问题解决为焦点，以目标最终导向来引导各级政府的行动，以及政府官员的态度行为；其次府际管理强调政府间的联系沟通以及政府官员之间的协商沟通以及网络发展；府际管理较之府际关系更强调了多元化的参与主体，包括社会组织和公民的参与。

府际管理的网络发展以及多元化主体的参与突破了原有的府际关系中的传统官僚制层级的限制，形成了具有协调性、依赖性的网络型结构，整个行政组织被看作是网络状组织，各政府都处在信息联系和交换的中心枢纽中，突破了原有的科层制所带来信息传达的失误，不同区域和层级的政府都可在网络状的组织形态中达到信息和资源的共享，并能对重大舆情事件做到调控作用。上文中提到，府际管理突破了府际关系中主体的限制，将企业、非营利组织、公民都纳入到参与主体之中。尤其在政府提供公共服务领域，府际管理将部分公共服务外包至私人企业，采取公司部门的多元混合主体，为公民和社会提供公共服务。

府际管理中多元化主体的参与以及网络状的组织结构要求府际管理需要以协商合作为基础的多方协调的合作机制。也就是说，政府通常在多方协商合作的过程中充当主导全局、协调分配利益和议程设定的角色，而非参与、控制每个环节；同时多方参与合作的机制要求社会组织和政府组成公私联盟，这也体现了新公共管理中政府角色的转变从掌舵者变换成服务者。

府际管理以目标导向、解决争端问题为焦点。与联邦主义和府际关系治理体制不同，府际管理摒弃了原有的以上级政府权威和法律裁判的方式，而以目标导向、府际联系沟通、多方参与、协商合作的方式解决问题争端。[[5]](#footnote-5)因此，在地缘冲突边界纠纷中，府际管理相较于联邦主义和府际关系而言聚焦问题，更能有效地解决纠纷。

府际间项目和管理职能的转移。府际管理形成的网络状结构使得提供公共服务和生产公共物品的效率提高，不同的地区能够发挥其优势。除此之外，府际间项目和管理职能的转移还需要考虑公共物品的外部性，政府必须采取措施限制负外部性的影响。府际管理相对于府际关系而言，强调信息和府际资源共享，资源的优化配置，开放和区域间的合作模式，共同开放规划，有利于建立多中心枢纽多层次的公共物品和服务供给格局。

# 2.案例回顾与分析

 苏鲁微山湖边界纷争持续了百年，微山湖苏鲁边界不明，从而导致苏鲁边界民众享有的微山湖所带来的自然资源不均，利益分配不均导致两边界的民众分歧摩擦不断，甚至导致人员伤亡。各级政府百年来从中斡旋调解却没有真正的解决争端，甚至使纠纷越演越烈，直至本世纪初徐州市政府和济宁市政府破冰才使得微山湖边界纠纷得到缓和。因此本文以解决问题纠纷为导向，以合作协商为基础的府际管理分析本案例，为府际边界纠纷案例提供新的思路。

## 2.1微山湖边界纠纷始末

### 2.1.1纠纷根源

 微山湖湖域广阔，湖田湖产丰富，地理位置位于山东和江苏两省之间。苏鲁微山湖边界纠纷持续了一百多年，其根源需追溯至咸丰年间的该地区移民争端。因自然灾害导致的涝灾，使得山东境内的移民迁至江苏境内，而因洪涝迁至其他地方的江苏难民在灾害过后迁回其家乡，这就导致了移民至此的山东灾民和还乡的江苏灾民产生争端。清政府为解决该地区双方民众的械斗和纷争，采取了修筑长堤分割两处民众的做法，在随后的几十年间，微山湖区域由山东和江苏两省的8县分管，但是分管的边界模糊，并且一直没有得到清晰的边界划分，从而导致双方民众因抢夺土地和水产的争端不断升级。[[6]](#footnote-6)

### 2.1.2矛盾升级与爆发

建国后1952年江苏和山东两省派代表就微山湖边界问题进行协商，但成果不显著，双方边界仍然模糊，为之后双方争端埋下隐患。1958-1959年间，山东在微山湖拦湖修建二级坝截留90%的水资源于上游，严重影响了江苏省内徐州市沛县和铜山县的工农业用水。山东省微山县渔民在江苏省铜山县境内围湖兴建鱼塘，导致双方矛盾爆发。随后为抢种大片湖田，微山县和沛县两县的政府和民众发生激烈冲突。大跃进和三年自然灾害波及到了微山湖地区，为了解决饥饿问题，微山县政府和沛县政府组织群众抢种湖田，从而引发群众冲突，造成人员伤亡。在之后的几年期间，每到耕种时节，微山县和沛县群众都会爆发冲突，微山县政府将原属沛县的湖田分给本县群众耕种导致冲突全面爆发。在文革期间，微山县群众对沛县群众围攻射击，人员伤亡惨重；铜山县群众打砸抢烧微山县群众财物，事后被逮捕判刑。在文革结束后至2003年期间，多级政府联动协调望解决争端，但收效甚微，每到耕种时节，双方经常发生纠纷械斗，且造成部分群众伤亡。 [[7]](#footnote-7)

## 2.2 2003年之前的政府措施

### 2.2.1调解历程

在行政上，微山湖由山东省济宁市的微山、鱼台、金乡三县和江苏省徐州市的沛县、丰县、铜山三县分管，微山县、沛县和铜山县是冲突爆发的主要县区。1952年中央出台了《关于调整省、区建制的决议》，1953年山东和江苏两省为解决边界争端派代表进行商谈，进行划界治理。但因双方对“以湖田为界”的认识不一致，且没有进行实际勘界，导致边界冲突仍然没有得到解决，反而埋下隐患。1956年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，双方依照决议和商谈结果，没有发生大规模的纠纷，保持了一段时间的和平。在大跃进三年自然灾害期间，双方爆发的冲突最后由省政府排出两省的副省长协商处理，冲突得以缓和。在1961年至1965年期间，国务院涵华东局组织苏鲁两省就微山湖边界问题进行协商，但未达到预期结果。在文革期间，周恩来总理委托南京军区政委着急苏鲁两低相关代表召开解决微山湖地区纠纷的协商会议，形成《关于处理微山湖地区纠纷会议纪要》，但是会议内容并没有得到执行。文革结束后，中央下发指导文件要求苏鲁两省贯彻落实。在1980年冲突发生后，国家民政部、水利部调查后提出重新对微山湖进行划界。苏鲁两省的民政部门和水利部门进行了座谈，达成《关于加强微山湖地区安定团结的几项临时决议》，但没有得到落实。1982年，国务院下发《关于解决山东、江苏微山湖纠纷问题会议纪要》；1984年国务院转批《关于解决微山湖争议的意见》，提出重新划分两省边界线、湖产、矿产开发权、湖区经营权。1985年，两省根据中央意见和通知划分边界和分配资源，冲突大量减少。但随后十几年间，意见和通知未能有效地贯彻落实，两地纠纷时有发生。[[8]](#footnote-8)

### 2.2.2失败原因

在2003年之前，从中央到地方的县级政府望通过出台调解边界纠纷文件、召集协商会议、派出调查小组对边界纠纷情况进行调查等手段来缓和苏鲁微山湖边界群众的冲突，解决百年来的边界纠纷；但从事实来看，这些措施和出台的政策基本没有得到贯彻落实，苏鲁微山湖边界双方仍然持续爆发冲突。究其原因，如下：

一是苏鲁两省政府为同级政府，山东济宁市政府和江苏徐州市政府为同级政府，山东微山县、江苏的沛县和铜山县为同级政府，无隶属关系。同级政府之间竞争在所难免，竞争形势和内容多样，而苏鲁微山湖边界的百年争端除了历史遗留问题和双方民众积怨已久之外，还有双方政府之间的竞争以及对自然资源的抢夺。因为在传统的官僚制以及府际关系治理体系下，省域之间的竞争将竞争的压力置于政府主体上，以期望政府通过竞争为民众带来资源的优化配置。因此苏鲁两省从省级政府、市级政府、县级政府以及基层都不愿作出让步，以期望在边界划分和自然资源分配中占据有利地位。如沛县和微山县成立抢种湖田指挥部，群众在县政府的授意和组织下对微山湖的湖田抢种。

二是我国政府间的关系从水平关系（与同级政府）和垂直关系（上下级政府关系）处于府际关系治理体系中，下级政府矛盾通常寻求上级政府权威和法律裁判的方式处理来消弭纷争，从而忽略了多元主体之间的关系。因此在2003年之前，中央政府多次要求华东局、苏鲁两省政府对微山湖边界问题进行指导调解。但是处理微山湖边界纠纷的主体仍然是各级政府和部分党委和军委，各级政府是仍公共事务的掌舵者。在重新划定微山湖边界、划分自然资源开发权限时，群众、相关的民间组织、社会团体等均未参与其中；即使政府重新划定边界，但双方的群众对此边界不认同以及历史遗留问题。重新划定的边界和重新划分的自然资源开发权益对于两省边界的群众来说，也是一纸空文，不会贯彻执行。

三是府际关系治理体系下，仍未打破传统官僚制的局限，各级政府在传达信息、官员在联系沟通时仍收到层级限制，造成信息传达的效率低下。在处理微山湖边界为题时，苏鲁两省在中央政府的批复下进行协商沟通，相关信息基本只能在此种会议中传达，但是这样的座谈会往往持续的时间短，具体问题未得到很好的研究讨论。

四是府际关系强调了在执行过程中官员的认知行为和态度，接触信息和交换信息的能力。同时在传统官僚体制下，更多的规章制度意味着官员拥有更多的自由裁量权。因此在本案例中，官员的自由裁量权如何正确的行使，官员在执行过程中如何形成正确的认知行为和态度是影响边界纠纷问题解决的重要因素。如在1953年，微山设县以解决边界争端，但苏鲁两省派出代表进行磋商时，对湖田为界的认知不一致；此外，双方官员只是在原有的资料基础上对边界进行划分，未进行实际勘界。又如在1990年麦收之际，两地的村领导商定共同行动，村干部在边界维持秩序。官员的在处理纠纷中的自由裁量权的行使以及其对边界问题的认知和态度往往造成不同的结果。

## 2.3 2003年至今的政府措施

### 2.3.1调解措施

 2003年，徐州市市委书记为改变因微山湖边界争端而导致双方对抗的状态，提出以对话代替对抗，两市组织友好互访团，签订《关于加强联系密切合作共同建立稳定协作机制的协议》。双方政府通过密切对话和加强联系合作，建立联席会议制度，在敏感时期加强工作力度，主动化解矛盾，建立淮海地区治安联防协作机制。随后济宁市和徐州市成立边界维稳协调领导小组，定期召开协商会议，微山县和沛县党政主要领导定期会晤，在县级层面建立矛盾纠纷联合化解组织，在乡、村成立联合调委会，实行首问责任制。同时双方形成全方位、立体化覆盖行政、司法部门的联动协作体制。除各级政府、村民基层组织、法院等参与边界矛盾纠纷化解体系外，其他社会组织如大学、科研机构等也参与其中，以微山湖为试点，推进专业性调节组织建设的研究课题。市级层面政府不仅在边界问题实行两市联动，还在县级层面为两县群众的社会保障问题如就医、入学、就业问题签订共建协议，真正实现两县全方位、立体化协作。[[9]](#footnote-9)

### 2.3.2 府际管理视角分析成功原因

 2003年至今苏鲁两省通过徐州和济宁两市在各级政府以协商合作为基础，以边界纠纷问题解决为目标导向，多层次全方位实现了市县乡村联动，多元化主体参与，密切联系沟通，建立纠纷化解联动机制，形成协调性的网络型结构，化解了苏鲁微山湖边界争端。究其原因，如下：

 一是府际管理的新型政府关系模式下，多层级主体的积极参与和密切联系沟通突破了府际关系中层级的限制以及信息沟通不畅的缺点，公共部门和各层级政府不再是单一独立的点，而是完全被置于网络状的组织体系中，各级政府和公共部门成为网状结构中不同的信息中心枢纽以达到信息和资源的共享。如徐州市和济宁市签订稳定协作机制协议，双方政府召开联席会议，会议的参与包括两市委书记、市长、政法委书记、市人大成为会主任、市公安局局长、司法局、两县委书记、县长等，涵盖了党政、人大的领导。双方成立了县乡村联合调查委员会，从横向建立全方位、立体化的覆盖综治、公安、检察院、法院、司法行政、民政和社保部门，从垂直关系上建立贯穿市县乡村的协作机制。因此水平关系上的公共部门和垂直关系上的市县乡村形成了网络状结构，各主体成为网络中的节点，针对焦点问题采取灵活的组织形式，解决了原有的沟通不畅的问题和联动协作的阻碍，实现资源的优化配置，实行危机联动管理，有效的遏制了群体性事件和村民暴动冲突。如在市级层面形成领导小组落实签订的稳定协议、县区建立矛盾纠纷联合化解组织、乡村成立联合调委会等。

二是府际管理的新型政府关系模式下，多元化主体的参与和协作使得各方利益诉求得以表达。在本案例中，除政府等公共部门参与之外，还有村民自发组织形成的民间组织如联合调查委员会以及大学和科研机构等社会团体。多方参与以及多元化主体之间的联动关系，使得苏鲁微山湖边界群众的诉求得以表达，大学和科研机构也为两地化解纠纷矛盾更好地利用微山湖的自然资源提供了专业和科学的指导。多元化主体的参与也意味着公共服务的多元化供给。私人企业、社会组织与政府等公共部门形成的公私联盟使得政府在提供公共物品时的成本降低。在本案例中徐州和济宁市签署了《苏鲁边界微山湖地区由平安稳定向文明富裕发展的共建协议》，力图解决两县群众就业医疗教育等问题，而这些问题也需要多元主体参与以及公私合作。

三是府际管理强调以多元主体协商利益协调的合作机制。府际管理中构建的多元主体参与网络状机构的组织模型为利益协调和协商合作提供了基础。在本案例中，2003年之后徐州市委书记提出了以对话来代替对抗，两市签订的协作机制中也建立联系会议，市级层面的维稳协调小组定期进行协商会议等都体现了双方为达到共同的化解边界纠纷的目的，政府通过协商的方式与其他的社会组织和群众协同行动，以寻求解决方案。在此过程中，政府成为议程设置和过程的统筹者，表达直接的利益群体的利益诉求，同时直接利益群体也有机会到谈判桌前表达诉求，从而促成纠纷的化解。

四是府际管理强调以目标为导向，以解决纠纷冲突为焦点的问题解决形式。在前文中提到府际管理摒弃了府际关系中处理冲突时的上级政府权威和司法审判的方式，而是以目标为导向，突出冲突解决的焦点，实行目标管理，多元化主体参与和协商合作解决纠纷。在本案例中，市级层面、县级层面的维稳协议签订，以及乡村联合调委会的确立，两县结为友好县协同发展等措施都是以苏鲁微山湖边界争端缓和和矛盾化解为目标导向，重新划分微山湖边界和实现两县之间利益和自然资源的最优配置。

# 3.微山湖流域环境问题治理

本文以府际管理为视角分析苏鲁微山湖百年来的边界纠纷始末以及政府应对的应对措施。对于自然资源丰富，湖域辽阔，且有两省行政区域分别治理的微山湖而言，流域内的环境污染问题涉及到流域中所有的行政市县。流域污染问题的根源是经济发展与水环境治理难以同步，政府执法不力，流域管理与行政管理体制间存在冲突。本文认为流域污染问题仍可在府际管理的指导下以治理环境污染为目标导向，以多方参与、协调合作为基础协同解决流域内纠纷。

## 3.1多元主体参与

 微山湖地处山东和江苏两省之间，并由济宁市微山、鱼台、金乡三县和徐州市沛县、丰县和铜山县共同管理。山东境内的三县为微山湖上级湖，处于整个流域上游，江苏省境内三县为微山湖下级湖。因此治理微山湖的环境污染问题，两省必须形成多元主体网络结构的联动机制。对于公共部门而言，流域污染问题涉及到参与主体较多。从垂直管理关系而言，微山湖流域涉及到苏鲁两省的水利、环保部门，徐州、济宁两市的环保水利部门，其上级部门为南四湖水利管理管理局[[10]](#footnote-10)，以及国务院下属的水利部[[11]](#footnote-11)和生态环境部[[12]](#footnote-12)，其监督部门为华东监察局。市级人大针对流域污染问题，完善流域环境管理行政法律法规。南四湖水利管理局作为水利综合管理部门应该发挥统筹全局的作用，形成在其管理下，各省市县水利环保部门权责明晰。除上述的公共部门参与之外，环境污染可能会涉及到流域中污染企业违规排放等问题，因此法院也需要纳入至参与主体中。府际管理强调公私合作，多方参与，因此在处理微山湖环境问题时，生态环境保护的社会团体、非营利组织、科研机构、流域内群众都应参与其中。



图1：作者自绘

### 3.1.1多元主体参与的协商与利益协调的合作机制

 府际管理的治理体系下，横向府际关系包括了同层级的公共部门，垂直府际关系下包括了省市县乡等，除此之外还包括上文提到的社会参与主体，由此构成网络状的组织结构，各级政府成为网状机构中的信息交流节点和联系枢纽。府际管理重视建立多元主体协商合作的组织结构，主张利用对话协商和协调各利益团体利益分配，从而解决流域内环境污染问题。措施包括各级政府中的环境和水利部门建立联合治理领导和调查小组，针对流域内环境污染根源问题进行调查分析；同时各级政府环境水利部门在南四湖水利管理局指导下对污染水域进行专项治理，并受华东督查局的监督。除此之外，大学和科研机构成立专家针对水域内的环境污染进行科学分析，推进微山湖湖域生态环境保护课题。对于其他的社会组织而言，生态环境保护的非盈利组织、环保企业以及群众都可对政府专项治理小组进行监督，并向政府提出意见。为了保证微山湖流域内生态环境不受污染，流域内的市县级政府达成可持续治理保护协议，同时每年召开联席会议，针对新出现的污染问题进行多方协商。

### 3.1.2邻里政府和邻里议会

 在美国洛杉矶，针对消防、跨流域污水处理、供水等跨区域问题，州政府创设了邻里政府（neighborhood government）和邻里议会（neighborhood councils）。[[13]](#footnote-13)邻里政府的属性与我国的基层民主自治组织相同，具有半自治性和半权威性的特点，社区内的公民可以自主处理社区的公共事务，但一旦邻里政府作出决定时，公民就必须服从。因此在微山湖流域环境污染治理中，流域内的村委会、居委会可通过自治来解决部分污染问题。如部分村民在微山湖中排倒生活污水和生活垃圾，对微山湖的生态环境造成影响；又如村民在休渔期间仍过度捕捞湖中鱼虾，违规围湖造田，兴建鱼塘，建房陆居等，村委会可通过“邻里政府”和“邻里议会”的方式在村内部举行协商会议，并建立村规民约约束村民行为。

## 3.2目标导向

 府际管理强调以目标为导向，聚焦冲突矛盾的问题解决方式。针对微山湖流域内的污染问题，前文已提到，市级政府、华东督查局以及南四湖水利管理局成立专项调查小组，对水域污染根源进行调查；为解决水域污染问题，市县级政府水利部门和环保部门联合公安部门成立专项领导小组，对流域内的水污染企业进行惩处，并对流域中因农业用水以及村民违规围湖造田、私自截流引水、兴建鱼塘等违规建设进行改造和销毁。府际管理中的目标管理、多方参与、对话协商都是以目标结果为导向，强调在此过程中监督、执行和评估。因此在目标结果的导向下，解决微山湖环境污染问题，需要对流域内的资源进行整合，通过地方政府间的行政协议和固定会议的模式达成长期合作的关系，发挥综合效益，提升治理效率。

## 3.3可借鉴的经验

 前文提到多项措施对微山湖流域内的污染问题及性能综合和专项治理，改善流域内的生态环境，微山湖跨流域治理经验对其他跨流域管理有借鉴意义，如下：

一是流域内涉及到的省市县，在省级和市级人大应针对流域的生态环境问题出台相关的流域水环境管理行政法规条例。二是流域水资源综合管理部门发挥作用，并联合市级县级环境水利部门对流域污染问题进行科学的治理。在常规状态下，形成由流域水利综合管理部门进行指导，流域内的省市县加强合作，建立流域和区域相结合的运行机制，确保全责划分清晰。三是在流域发生污染问题时，应该以目标为导向，整合流域内资源，使流域内省市县级环保和水利部门达成合作。四是多元化的参与主体，在前文提到，跨流域环境污染治理，不仅需要各级政府、流域综合管理部门等公共部门的参与，还需要联动科研机构、第三方生态环境保护组织、群众、基层群众自治组织，甚至是行业协会等社会团体。五是以协商对话为核心的合作机制，在网络状的组织模型中，联系各方和信息沟通顺畅，因此在多方主体参与下，召开治理污染的协商会议和固定会议，能够将合适的利益代表推到谈判桌前，进行利益分配协商；而通过协商对话的方式能够协调各方利益，营造对治理污染的共同态度。

# 4.参考文献

[1] Durham, Politics and Administration in Intergovernmental Relations p6

[2] Wright.D., Federalism, Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons[J] Public Administration Review, March/April 1990 p168-178

[3]Wright. D ., Understanding Intergovernmental Relations, Belmond, CA:Brooks/Cole Publishing Company,1988, p15-24

[4] 汪伟全 论府际管理：兴起及其内容[J] 行政学研究 2005（9）-0062-06 p62-67

[5]张紧跟 府际治理：当代中国府际关系研究的新趋向[J] 学术研究 2013（2）0038-08 p38-44

[6] 案例：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

[7] 南四湖水利管理局官网http://www.yss-nsh.org.cn

[8] 中华人民共和国水利部官网http://www.mwr.gov.cn

[9] 中华人民共和国生态环境部官网http://www.zhb.gov.cn

1. 汪伟全 论府际管理：兴起及其内容[J] 行政学研究 2005（09）0062-06 p62-67 [↑](#footnote-ref-1)
2. Wright.D., Federalism, Intergovernmental Management: Historical Reflections and Conceptual Comparisons[J] Public Administration Review, March/April 1990 p168-178 [↑](#footnote-ref-2)
3. Durham, Politics and Administration in Intergovernmental Relations p6 [↑](#footnote-ref-3)
4. Wright. D ., Understanding Intergovernmental Relations, Belmond, CA:Brooks/Cole Publishing Company,1988, p15-24 [↑](#footnote-ref-4)
5. 张紧跟 府际治理：当代中国府际关系研究的新趋向[J] 学术研究 2013（2）0038-08 p38-44 [↑](#footnote-ref-5)
6. 案例：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 [↑](#footnote-ref-6)
7. 案例：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 [↑](#footnote-ref-7)
8. 案例：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 [↑](#footnote-ref-8)
9. 案例：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 [↑](#footnote-ref-9)
10. 南四湖水利管理局官网http://www.yss-nsh.org.cn [↑](#footnote-ref-10)
11. 中华人民共和国水利部官网http://www.mwr.gov.cn [↑](#footnote-ref-11)
12. 中华人民共和国生态环境部官网http://www.zhb.gov.cn [↑](#footnote-ref-12)
13. 汪伟全 论府际管理：兴起及其内容[J] 行政学研究 2005（09）0062-06 p62-67 [↑](#footnote-ref-13)