

农田水利发展的路径与实践方向

刘 涛

(河南省郑州市社会科学院, 河南 郑州 450052)

摘 要: 对于“水文明”社会的中国来说, 农业发展的命脉就在于水利, 但是当前农村水利的发展却一直困惑不前。尤其对于当前农村来说, 以分散的小水利居多, 这种水利设施不仅难以应对较大的灾害, 而且增加了农民的生产成本, 制约了农业发展与农民增收。那么如何改善当前的农田水利设施? 本文力图在对当前农田水利发展路径进行深入分析的基础上, 探寻可行的实践方向。

关键词: 农田水利; 农业发展; 水利协会

中图分类号: S27

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2009)05-0009-04

自古以来, 抗旱就是农民头等重要的大事, 虽然国家、基层、农民都在寻求解决这一问题的出路, 但是旱灾仍然频繁发生。集体化时期通过国家干预大型水利设施得以修建, 农业产量得以迅速提高, 农业的发展也使得国家工业化体系不断完善, 中国崛起为世界大国。在实行家庭承包制以后, 国家退出了乡村水利的建设与管理, 乡村水利不仅发展缓慢, 而且公社时期的大型水利设施也逐渐荒废。尤其在取消农业税后, 乡村水利的发展逐渐私人化, 多以家庭为单位兴建小型水利设施, 这样直接导致了农民生产成本的增加, 在一定程度上成为抑制农民增收的关键因素。水利是农业的命脉, 我国 70% 的粮食来自灌溉农业, 增加可灌溉耕地面积, 提高灌溉耕地的土地生产率, 是保证粮食增产、农民增收的有效措施。因此如何设计农田水利制度, 以此降低农民生产成本、增加粮食产量就成为农业发展与农民增收的关键。基于此, 笔者试图对当前解决农田水利发展的几种路径进行分析, 并试图提出一条合理的解决方案。

1 让位于市场的水利发展策略

自改革开放以来, 由于家庭联产承包责任制的推行, 土地耕作逐渐个体化, 大型水利由于难以满足所有农民个体的需要, 而且由于小农行为的分散和搭便车行为, 很多水资源被无情的浪费, 为了提

高水资源的利用效率, 农田水利改革开始走向市场化的轨道。首先, 国家对水利事业单位进行改革, 1985 年国务院办公厅转发原水利电力部《关于改革水利工程管理体制和开展综合经营问题的报告》指出: “全国大、中、小型水利工程管理单位都要实行经费包干和经营承包责任制。由主管部门商情财政部门对水利管理单位实行包干使用、超支不补、节约留用的办法。各级主管部门对所属水利工程单位逐个落实工程安全、调度运用、综合经营等方面的经济技术考核指标和生产经营承包责任制, 并为之签订经费包干、经营承包合同。增收节支获得的效益与水利工程管理单位利益挂钩, 使其有责、有权、有利”, 这样, 水利与事业的国家供养脱钩, 水管单位为了维持自身的运作, 开始从服务型主导的单位转换为营利型的收费单位, 而且水费的收取标准不断提高。水管单位从国家供养转换为自我供养, 水资源的产权也不断通过合作、租赁、拍卖等方式市场化。例如, 在笔者调查的四川某村, 以前小型水利设施大多属集体所有, 管理落后, 效益低下, 群众投工投劳没有积极性, 水利设施建设维修难。近年来, 该县大胆推行小水利产权制度改革, 大力发展民营水利, 鼓励农民投资投劳, 采用拍

收稿日期: 2008-11-05

作者简介: 刘 涛 (1982—), 男, 山东临沂人, 助理研究员。

卖、承包等形式把过去的集体公用水变为个人经营的“市场水”。据统计,截至1998年底,在全国现有的1600万处小型水利工程中,已有264万处进行了产权制度变革,其中实行股份合作制的39万处,进行拍卖的37万处,租赁的19万处,承包出去的169万处^[1]。但是从各地的实际情况来看,效果并不理想,诸多的水利建设面临荒废的境地。党国英认为当前农村出现这些问题,大都是因为乡村组织“政府性权力太大”,而市场化不足造成的用市场化的办法实现公正与效率的统一,这是我们需要树立的解决农村问题的信念^[2]。市场虽然有利于解决水资源使用效率问题,形式上水资源得到了充分利用。但是根据笔者的调研,除了“盆景花”的典型外,市场化在大多数农村并没有起到多少作用,相反导致几个意料不到的后果:一是水费收取标准的提高,这不仅是由于水资源的缺乏,而是承包方的自我定价,导致水价的飙升;二是国家将水利工程的管理成本转嫁到农民身上,导致小水利的大量出现,农民生产成本不断提高;三是水资源的管理权力私人化,导致行政水管部门无利可图逐渐势微,在市场中走向衰退。

除了解决旱灾以外,农田水利的另一个作用就是排涝,这也是现在农民面对的难题,在排涝上任何个体的努力都很可能会损害到其他农户的利益,凭借个人力量根本无力应对。在山东、河南一些平原地区,夏季的涝情是很严重的。很多农户的庄稼由于不能及时排水,面临无收的境地。这个时候市场是不会在农民排涝上发挥作用的,因为农民排涝需要流经多数农户的土地,必然会冲刷他们的土地,这些没有受害的农户是不愿意的,市场上卖方的协调成本就会很高,最为关键的是卖方根本不会干这种没有任何利润的事情。因此,单纯依靠市场在排涝上面很难有作为。

这些后果的出现并不是市场化不足或者过度所致,而是由于小农生产的方式没有改变,市场化取向的农田水利改革,只是着眼于水利的利用效率上,忽视了这一机制得以运行的其他相关条件。因为农业用水市场的建立首先需要经营有方,有些经营方会在干旱时肆意提高用水价格,容易导致村民不满,致使合作关系破裂。此外,还需要农民能够配合水利经营方,及时上交水费,保证经营的持续性。然而,在实际运作中者两个条件都难以满足。

就前者而言,在市场中水利经营是为了牟利,提高价格在所难免,在干旱之年农民本来就歉收,提高水价必然导致他们的抵制,以至于来年就会想出许多替代性选择;后者而言,就算是平常年份,由于农民的分散性和搭便车行为,他们不会轻易上交水费,因为放水的多少也会让村民之间产生争执,争执的结果就是谁都不愿意交或者不愿多交,不但水费收不上来,收费成本的巨大也使市场化中水利部门的衰落成为必然。市场化的方案不是不合理,只是在农村的相关制度没有健全,农民仍处于“温饱有余、小康不足”的生存逻辑中,快速市场化的改革必然带来很多困境。

2 “一事一议”的实践困境

在市场化很难快速解决农田水利的困境时,国家希望通过在农民自我筹资的基础上实现农田水利的再发展,这就是“一事一议”制度。这一制度是公共品供给中的一大创新,在改革开放以前,国家通过义务工制度强行实现公共品的供给。但是分田到户后,国家强制性权力开始退出,逐渐完备农村民主政治,保证农民权利的充分实现,通过村民大会或村民代表大会,讨论与村民利益关系密切的公共品供给,由村民决定是否修建某个公共工程,修建在何处,如何修建,并由村民民主管理“一事一议”筹措的资金。

这一政策在当时引起了很大反响,很多人都认为它给农村的公共品供给问题找到了药方,也能促进农村民主政治的发展。尤其在取消农业税后,农村基础设施建设的资金不复存在,仅靠转移支付不能满足农民生产的需要(况且大量的资金并没有落实到位),“一事一议”制度非常及时。这一制度是在“村民自愿、村民受益、量力而行……”的原则上来实践的,政策实施初期,在农田水利建设上也颇有成效。时间一长问题就显露出来,农民在水利设施的占地问题、送水的多少问题上难以达成一致,大量的水利工程半途而废。其实很多村并没有真正推行“一事一议”,其作为税费改革的一项重要配套措施并没有解决诸如农田水利等村庄公共产品的供给问题。

其实决策层实施“一事一议”制度不仅是解决水利等公共品供给的问题,“一事一议”一方面通过农民筹资可以缓解基层政府在取消农业税后的资

源紧张问题；另一方面可以通过“民主决策、民主监督 保证资金的有效使用。但“一事一议 在实践中这两个问题都没有解决，由于在很多问题上难以达成一致，很少有村民愿意参加筹资会议，村干部在动员村民上就会花费很大成本，即使大部分村民达成一致，也需要花费大量时间说服其他村民，而且达成一致的村民中有很多人虽然赞同，但是又不愿意出钱，这都会导致决策失败。在很多村庄，资金虽然收上来了，村民也难以监督资金的运转，河南某村的村民反映说：“前几年非常旱，村里说要每人交 30元修水渠，但是水渠修了一半就没有人管了，村里说钱不够还需要大家交，但是大家都算着还剩不少，后来村干部再要就没有人交了，现在水渠都被别人平了。”

“一事一议”主要是通过保障农民的权利、以农民的自觉为基础来实现公共品供给，这种自觉需要农民自我之间相互监督和激励，制约农民的搭便车行为。但是从历史的发展来看，尤其是分田到户以来，乡村社会的去集体化日益加剧，乡规民约都在解体，农民呈现“原子化”趋势，村民之间很难形成约束的力量。由此，“一事一议”没有了生存的土壤，难以保证农民之间的协商合作。这种情况下只能依靠法律或者行政力量的规制，然而取消农业税后的“一事一议”制度也缺少了基层政府的支持，因为取消农业税断了乡村组织的资金来源，他们也被迫精简机构，在服务能力上不断弱化，很难有能力在广大小农面前发挥协商能力，而且由于无利可图他们也不愿意介入其中。于是在既没有乡村民约、舆论等集体力量对村民的约束，又没有国家的行政力量督导时，搭便车行为和资金运作问题都难以解决。农田水利建设要依照“一事一议”的制度落实，就需要基层政权对乡土社会有效渗入，完成基层权威主体的塑造，又需要农民变成按照现代权利规则行为处事的公民，实现这一转变并不是一朝一夕的事。

3 合作基础上的农民用水协会

在市场和国家政策的支持都难以解决农田水利问题的状况下，国家开始逐步从实践中探索适合当前农业生产的水利制度，而从农业发展的实际来看，目前大型水利设施的修建非常困难。为了改变这一现状，2005年中央一号文件指出“加快农村小

型基础设施产权制度改革，对受益户较多的工程，可组建合作管理组织，国家补助形成的资产归合作组织所有”。其实在国家政策出台之前，很多地区的农民已经实践了小型水利的策略，在河南大部分农村基层政府为了缓解修建水利设施的负担，鼓励农户自己合作打小机井灌溉，费用由村里支出部分，合作的村民分摊部分。促成小范围农民合作的原因就是用水成本的核算，小型水利的建设对于个体农户来说也是很难支付的，于是在家庭联合的基础上就会出现各种形式的用水方式。但是这种用水方式在大旱之年就难以有效，而且成本相对较高。2005年国务院办公厅转发《关于建立农田水利建设新机制的意见》，再次指出“鼓励和扶持农民用水协会等专业合作社的发展，充分发挥其在工程建设、使用维修、水费计收等方面的作用”。农民用水协会是以某一灌溉区域为范围，由农民自愿组织起来的自我管理、自我服务的农村专业灌溉管理组织，属于非营利的民间社团组织。其实用水协会的建立是水利市场化困境的结果，国家希望以农民的自主性来解决农田用水问题。

农民用水协会的建立，关键在于解决三个问题：一是在农民自愿合作、自负盈亏的基础上，以农民间的自我约束防止农民的搭便车行为，提高水资源的利用效率，降低使用成本；二是通过合作提高农民应对市场风险的能力，合作起来的农民集体有能力对抗卖方的提价行为，抑制水价的任意上涨；三是防止行政力量对农田水利资金使用的干预，可以使资金尽其所用，也可以通过农民的集体决策与自我监督来加快底层民主政治的完善。

虽然政策的规定性对农民、农业非常有利，但是在实际运作中仍有较多问题，如在湖北荆门农村，村民用水协会去向泵站买水。在一个村民小组，只要每户村民交 10元，就可以全用上水。但如果有几户村民不愿交钱，其他的农户就也不交，因为水一旦放过来，没交钱的就会白白受益。虽然即使有一半村民不交钱，其他人也只需多交 10元，但还是没一户交钱。代价是：每户村民承担减产的损失 100多元。这一行为之所以表现出如此的非理性，原因在于村民们独特的公正观。他们认为让别人白白占便宜是不行的，即使自己因此获益，甚至和吃亏相抵后仍然获益也不行。对于这种问题用水协会是没有办法解决的，农村用水协会是非行政性

社区性组织, 它的局限就在于缺少乡村传统权威的强制力量, 这样的以自愿为基础的合作因为非行政性社区组织私权力的性质, 社区组织不能强制社区内成员的行为, 从而使“少数”不去服从“多数”时, 虽然是民主的水利供给决策, 也没有办法实施。最终, 在缺少公共财政基础上的水利供给时, 农村社区也无力供给水利, 从而使农村水利供给水平远远低于理想状态, 并因此极大地损失了农民潜在的公共性收益。

这些问题的解决却都绕不过去小农的行为逻辑: 搭便车。应该说所有的政策存在的问题都集中在这一点上。此外, 不同地区的水利性质也制约着用水协会的发展, 例如, 北方和南方的种植差异, 北方以旱作物为主, 需要的水量较少, 所以农户合作的小机井就可以解决一般的灌溉问题, 又可以把搭便车的农户排除在外, 因此没有必要成立用水协会。而在南方水稻种植需要大量水源, 仅靠个别农户成本过高, 但是合作用水又会导致搭便车行为, 最终引起用水协会的破裂。这些问题的出现都是由小农生产的分散性所引起, 那么如何解决这个问题呢?

4 反思历史, 回归现实

其实回顾中国农村发展历史, 对这个问题解决最好的就是集体化时期, 那个时期通过国家主导实现了农村水利建设的历史性突破, 小农生产前所未有地联合在一起。大型水利设施在温饱不足的农村拔地而起, 不仅解决了几亿农民的生存问题, 而且支撑起了整个工业化体系。今天仍然面临着实现农田水利的历史性突破: 解决小农生产的分散性与农村发展的问题。对于这个问题的解决我们不能延续 30 年前的道路, 改革开放之前, 完全依靠国家力量实现了农田水利的发展, 在这之中虽然农田水利的发展与中国农业的分散性都得到改变, 但是却抑制了农民的创造性和乡村基层民主的发展。如果说集体化时代中国农村的一个显著特征是国家介入极其明显的话, 那么, 改革以来的中国农村的一个同样显著的特征是国家退出极其明显。在国家退出的过程中, 人民公社制度的崩溃无疑是一个最为明显的标志。作为支撑集体化时代治水辉煌的基础的人民公社制度的瓦解, 宣告了中国农村的治水步入了另一个时期。

新时期中国农业似乎又回到了传统时代, 各种

水井、堰塘等小水利逐步回归, 农民用水搭便车的行为成为制约农田水利发展的主因, 成为阻碍农田水利发展的症结, 以至于国家通过市场化改革、“一事一议”、用水协会等各种制度来破解农田水利停滞不前的问题。其实这些问题的关键在于国家退出乡村与分田到户使农民回归到小农时代, 地方社会随着市场的进入已经失序, 熟人社会的基础已经被打破, “一事一议”与用水协会等需要农民合作的基础已经不存在。小农状态的中国农民也没有与大市场对接的能力, 小农不可能联合起来构成交易一方, 因此无法与水利设施的管理者交易。当下的乡村面对的已是一个市场化的社会, 而农业生产仍然是传统的小农经济。单纯依靠国家支持或者农民个体来解决中国农村的水利问题, 都不太现实。如何实现市场与传统农业对接, 或者说小水利与大水利的对接问题, 是解决农田水利发展的关键。

我们可以发现, 农田水利政策的实施路径都是单纯按照市场、国家或者农民的简单化框架, 缺乏对乡村社会的性质、农田水利的历史等因素的反思, 这样就会引发诸多问题。笔者认为面对当前的现实, 要实现农田水利的发展切不可单兵突进, 需要统筹考虑。在后税费时代, 市场进入农村社会去参与水利建设是必然, 凭借分散的小农并没有和市场上的其他阶层谈判的能力, 利益必然会受损。而国家直接担当其个体小农和市场连接的中介, 成本是非常高昂的。这样, 要使水利的修建与使用成本尽力减低, 就需要以国家支持为前提, 鼓励农民合作, 把乡村水利供给的社会基础打牢, 这也是保证农民与市场其他阶层平等谈判的基础。这样既可以降低个体农民面对市场的无力, 也可以降低国家干预的成本。最为关键的是使得大中型水利设施又可以恢复在农业生产中的积极作用。总之, 在实践中不断寻找三者最佳的结合方式, 才能够实现水利供给的高效有序, 解决中国农村的农田水利建设面临的现实困境。

参考文献:

- [1] 林万龙. 中国农村社区公共产品供给制度变迁研究 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003.
- [2] 党国英. 农村发展的公正与效率可以兼得 [N]. 南方都市报, 2004-06-22.

(责任编辑 尹美娥)