

慎思农田水利建设的方向

吕德文

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

摘要: 江汉平原地区的水利困境, 并非独例, 事实上, 全国大部分地区的水利基础设施不断退化已是不争的事实, 而农田水利建设家庭化的趋势也渐成主流。当前, 我国水利建设应该借鉴都江堰水利建设的经验, 第一条是走大水利建设的路子; 第二条则是水利建设从来都是和基层组织建设相结合的, 没有强有力的基层组织, 大水利就不可能。

关键词: 农田水利; 基层组织; 农村

中图分类号: S27(263)

文献标识码: B

文章编号: 1671-1408(2010)04-0039-05

1 荆门农村水利现状

荆门农民现在面临一个异常吊诡的境地, 尽管拥有较为完备的水利灌溉设施, 水库和泵站一应俱全, 但当地民众却在这几年掀起了打井的高潮, 几乎户户有井, 人们弃水库和泵站的水不用, 改用机井灌溉。谁都清楚, 打井灌溉对于普通农户而言, 并不是一个很好的选择, 不仅成本奇高, 且严重破坏地下水资源, 以至于当地政府 2009 年已发出公告, 禁止打井。

地方政府的通告, 应该是对当前农田水利建设的现状摆出的一种姿态。之所以说是一种姿态, 一方面是指当地政府已经认识到, 当下的局面必将是不可维系的, 重新启用大中型水利设施, 才是解决农业灌溉用水的治本之道; 另一方面则指, 地方政府尽管清楚问题的严重性, 却苦于找不到解决办法, 而无法遏制人们打井的热情。

当地农民和地方政府都在纠结着一个共同的问题: 为什么短短的几年时间, 人们竟然就都莫名其妙地放弃了大水利(集体抽水灌溉), 选择了小水利(单家独户打井灌溉); 当人们蓦然发现小水利终究不可靠, 不划算, 以图重新回到大水利时, 却发现没有了回头路——至少在短期内, 人们看不到解决问题的办法, 这又是为什么?

问题的起点应该回归到 10 年前。我所调查的

村民小组, 在 2000 年左右, 共同生产费和农业税费几乎同时达到了历史的最高点, 农民负担加重导致干群之间的矛盾不断加大, 由此导致的后果是, 不仅农业税费越来越难以提取, 而且, 共同生产费的收取也变得越来越困难。如果说农业税费提取困难最终导致了基层治理陷入困境的话, 那么, 共同生产费的收取困难则使得农业生产步入了困境。因此, 我们过后讨论的三农问题, 不应仅仅指乡村治理的危机, 而还应包括农业生产上的危机。后一个危机主要表现在水利灌溉系统慢慢步入了窘境, 2000 年左右, 这个小组已有几户人家因疲于应付合作抽水的困难而开始打机井, 只不过, 由于当时的打井技术并不过关, 且成本极高, 打井的风险极大, 并没有很快推广开来。

解释了共同生产费居高不下的原因, 也就解释了这几户农户为何要冒险打井的原因。如果能对当地农村的堰塘做一个详细的调查, 应该是能说明问题的。荆门农村基本上可以算是低丘陵地带, 堰塘本来是共同生产的基础, 是引水入田的中转站, 因而, 大中型水利设施要发挥作用, 前提是能够“引水入堰”。集体时代, 农田水利建设的主要精力除了花在兴修各种大中型水利设施上外, 还花在

收稿日期: 2009-12-02

作者简介: 吕德文(1981—), 男, 福建武平人, 博士。

改造堰塘上, 尽量让堰塘能够积蓄更多的水, 以防大旱。因而, 所谓良田, 一定要有相应的堰塘保证其引水方便, 也因此, 即便是分田到户后, 堰塘也必然是集体所有。集体如果利用得好堰塘, 不仅可以保证农田旱涝保收, 且还可以用于养殖水产品, 创造财富。但是, 现在荆门农村的很多堰塘, 人为地划分出了纵横交错的各块, 一些人将堰塘占为己有, 不仅损害集体利益, 更可怕的是, 一旦遇到大旱, 这些堰塘往往是造成各种纠纷的源头, 农田灌溉因此受到影响。

占有堰塘的人, 往往是当地人所称的“滑稽”的人, 尤其是霸道的人。这种人占有集体和他人的利益, 不仅表现在将堰塘据为己有上, 更表现在引水入田的过程中, 这些人往往善于搭便车。搭便车主要表现在两个方面, 一是往往拒缴共同生产费, 搭了集体的便车; 二是往往利用有利的地形, 坐等他人引水入田的同时占据便宜, 搭了他人的便车。搭便车的结果必然导致普通农户用水成本的提高, 一是由于这些钉子户的共同生产费无法收缴上来, 导致其余农户事实上分摊了他们的生产成本。世纪之交农民负担不断提高的根源其实不在于通常人们所言的乡村干部的腐败, 而在于这些钉子户不断侵蚀集体利益。

如果说普通农户在农业税费的征收过程中, 没有正常的退出机制, 导致大部分农户不得不分担钉子户拒缴农业税费所造成的巨额尾欠, 农民负担因此急剧加重; 那么, 在共同生产费的收取上, 农户则有了正常的退出机制。共同生产费并不如农业税费一样, 具有强制性, 理论上, 农户可以拒绝承担共同生产费, 并因此而放弃享受水利上的公共服务; 并且, 农田水利的灌溉的确可以有多种选择。在打井热潮到来之前, 普通农民之所以不断拖延缴纳共同生产费的时间, 是因为人们总是对上天的恩泽抱一线希望, 一旦上天下雨, 就可以不用“共同生产”。当机井这样的更加便捷的水利灌溉设施出现时, 人们更是找到了退出的理由。这些退出的理由归结为一点就是可以有效防止钉子户的搭便车行为。

这种理由是有一定合理性的。客观上, 如果不选择这种主动的退出形式, 普通民众最终也将被迫退出, 并且, 这种退出将显得很窝囊。一旦有第一家钉子户成功地占尽了集体和他人的利益, 那么, 一定就会有第二家、第三家, 剩余农户的生产成本

必然随着钉子户的增加而不断增加, 最终也必将拖垮。打井灌溉的成本尽管很高, 但相对于靠天吃饭的无奈, 以及被钉子户拖垮的窝囊而言, 却要来得保险、体面得多。也因此, 我们就不难理解, 为何荆门农民这几年如此热衷于打井。

2 农田水利建设家庭化的忧虑

但是, 打井热潮掀起的开始几年, 地方政府和水利主管部门似乎也乐于看到这种情景, 甚至每年都可以看到新闻媒体以一种欣喜的口吻报道此事, 并总是千篇一律地得出结论: 国家政策好了, 农民的农业生产热情高涨。殊不知, 这种“热情”和“高涨”的背后, 隐藏了农民的多少无奈, 而政策部门对此却缺乏足够的敏感性, 甚至还出台了鼓励这一做法的政策。这种政策取向无论如何都应该为荆门农村近年来的农田水利建设状况负责, 也因此, 当地方政府意识到问题的严重性时, 发现回头路已经没有了。

很显然, 解决农田水利建设家庭化的问题, 已经刻不容缓。这基于两个理由, 一是农田水利建设家庭化说到底还是一定程度上的靠天吃饭, 并不保险, 无法抗大旱; 二是小水利的成本数倍于大水利, 对一家一户的小农生产而言, 是一个巨大的负担, 更可怕的是, 它还同时造成地下水资源的浪费和原有水利基础设施的荒废, 这是一笔无法估量的社会成本。我对一个普通农户历年来的灌溉成本进行了一个简单统计, 可以简略看出农田水利家庭化所带来的成本。

这家农户一共有 12 亩地。2007 年, 这家农户打了一口机井, 这是这家农户所在村民小组的所有 15 户农户中最后打井的一家。户主介绍, 这口井有 47 m 深, 一共花了 4 500 元左右 (包括放在井下的潜水泵和各种配件), 2009 年, 抽水所花的电费达 300 多元。

而历史上, 该小组的共同生产费的最高水平也就只有 20 元/亩, 按 12 亩计算, 该户共同生产费的最高年份也只有 240 元, 换言之, 利用机井灌溉, 单单电费就要远远超过集体抽水的成本, 这还不算固定资产折旧。

如果算上固定资产折旧, 则农户的灌溉成本将大幅增加。该小组最早打的四口井都已报废, 其中有两口井因为塌陷, 连潜水泵也没有拿起来。这四口井的平均使用年限只有 7 年左右。如果按 10 年

的使用年限计算,按2009年的打井成本,则这家农民平均一年得花费450元左右的固定资产折旧。如此计算,一个仅仅只有12亩地的农户,每年的灌溉成本就达750元。

750元基本上是耕种2亩地一年的纯收入,换言之,这家农户得将农业收入中的1/6用于生产灌溉,这甚至远远超过当年农民负担的水平。如果现在没有各种惠农政策,农民种不起田几乎是一个不争的事实。

在这种情况下,荆门农民突然发现,尽管解了窝囊气,避免了因合作带来的各种矛盾,也回避了集体共同生产带来的各种纠纷,但却付出了极高的代价,农业生产成本并不比三农问题最严重的时候少;地方政府也开始回过神儿来,如还对农业水利家庭化的趋势视若无睹,则最终将使新中国几十年来好不容易建立起来的水利系统毁于一旦,政府的不作为给农民带来的恶果要比有作为(尽管很多时候这些作为并不尽善尽美)大得多。

3 应充分重视水利建设的都江堰方向

问及为何在灌溉成本明显偏高的情况下,农田水利家庭化的趋势仍无法遏制时,荆门农民的回答一脸无奈:没有人组织(集体抽水灌溉)。

税费改革以后,湖北省很快进行了乡镇体制改革,其中一个做法是合村并组,精简乡村干部,受影响最大的是村民小组一级,村民小组长被撤销。而实际上,村民小组长与农民的生产生活最接近,如果说农民需要组织的话,那么,首先是要村民小组及小组长这一级组织,荆门农民的无奈,即无奈于此。

农民表达了对基层组织缺失的无奈,地方政府却似乎一脸无辜。当地政府和水利主管部门的一纸通告表明,他们担心农田水利家庭化带来的隐忧,但是,对于农民对组织的诉求,短期内还无能为力。也因此,地方政府事实上只能默许这一隐忧继续存在,很难想像全省统一推广的基层组织改革,在短短几年时间内即走回头路。反过来,对于农民而言,既然地方政府无法提供另外的选择,那么,带着赌博的心态一条道儿走到黑就成为必然。

荆门农民的这种心态,典型地反映了机会主义的路线:走一步算一步,说不定最后会有难以预见的转机,一如当年,每家每户都盼着上天下雨,最后真有可能依靠上天吃饭。我的访谈对象是其所在

小组最后打井的农户,他显然很清楚打井灌溉意味着什么,因而,一直在等待发生变化的时机,即便是刚刚打井,也在思考如何能最终解决农田水利灌溉问题。既然依靠组织已不可靠,那么,就得寻求别的路径:能否将水渠修到农田中,直接引水入田?

这是一个大胆的想法,也是很有创意的想法。荆门农民利用机井灌溉几年后发现,将水管直接将地下水抽入各家各户的田中,的确显得方便快捷,它避免了与其余农户可能发生的纠纷,如果不是机井灌溉存在无法解决的高成本和高风险问题,那么,就这样维系下去倒也解决了10年前困扰荆门农民的问题。而实际上,高风险和高成本早已为水库和泵站解决,因而,很自然的,荆门农民盼望着能够将已有的水利设施进一步改造,让每一块田都能够单独引水。

荆门农民没有考察过都江堰灌区那令人叹为观止的水利灌溉系统,否则,直接引水入田的想法一定会更加强烈。我曾经两次赴都江堰灌区农村调查,发现其水利系统至今仍在有效运转,基本上做到了“引水入田”。只要都江堰的水不缺,那么,就可以保证灌区内的农田不缺水——这几年川西平原的主要水利问题,倒不在于水利灌溉设施的荒废问题,而在于水源已越来越缺乏,以至于一旦遇到大旱之年,下游地区的农田就难免遭受干旱。事实上,我们的水利主管部门应该总结的是都江堰灌区的农田水利建设经验,而非依靠单家独户打井灌溉的经验,几乎可以肯定的是,只有都江堰这样的大水利建设经验才具有普适性,小水利建设的若干成功经验具有极大的特殊性,只有在华北平原的若干严重缺水的地区才不得不采取这种措施——即便如此,这些地区地下水资源枯竭的警告已不是一年两年的事情。在号称鱼米之乡的江汉平原放弃都江堰经验,却转而依赖华北平原局部地区的经验,让人难以理解。

不过,话又说回来,之所以说江汉平原的水利建设会出现这一问题,在于人们没有真正理解都江堰水利建设的经验。人们只是看到都江堰水利工程技术上的成功,却没有看到支撑都江堰水利枢纽工程发挥作用的另一个基础在于,当地有效运转的基层组织体系,让“引水入田”成为了可能。实际上,荆门农民不知道的是,将水渠修到每一块田里,只是“引水入田”的前提,如果没有完备的用水秩序,

同样无法保证每户农户都可以廉价地使用大水利的水。也因此,如果要总结都江堰水利建设的经验,那么,毫无疑问,第一条是为水利建设找到了一条正确的方向,也即走大水利建设的路子;第二条则是水利建设从来都是和基层组织建设相结合的,没有强有力的基层组织,大水利就不可能。

我 2006 年及 2007 年在处于都江堰灌区的都江堰市和德阳市农村调查的时候,对当地的基层组织建设经验深有体会。尤其是在全国各地争先恐后要弱化基层组织能力的时候,四川省却保持了相对稳健的政策,不仅保留了各级行政建制,且进一步充实了基层组织建设的内容。都江堰市的香花村尽管与邻村合了村,但是,当地的村民小组却被完整地保留下来,村支部甚至还相当重视党小组的建设,不仅为党小组活动提供资金上的支持,还不断注入活力,比如,创造性地将老党员组织起来,让这些有党性、有经验、有能力、也有时间的老同志发挥余热;德阳市的高兴村,每个小组甚至都还存在生产队遗留下来“队委会”,“队委会”在解决村民小组内部的公共事务中发挥了重要作用,每年的“一事一议”,因为事先都有村民小组长和队委会的相对成熟的论证,从而能够在户主大会上获得通过,并有效执行。应当说,两地都在创造性地进行基层组织建设,尤其在有意继承和转化制度遗产上获得了成功。如此,我们就不难理解,尽管香花村只是一个普通村庄,没有任何的集体经济收入,但在新农村建设还没有实质性开展的时候,就实现了村级道路“户户通”,将水泥村道修到每家每户门口,村支书甚至在我访谈的时候,非常诚恳地宣布该村已是社会主义新农村。类似地,尽管处于全国减轻农民负担、惠农政策不断出台的浪口中,高兴村也一如既往地收取“农民负担”,不仅成功地将水费收取,且成功地进行“一事一议”,组织村庄公共建设,甚至还冒政策风险,加大力度清遗留,清理历年留下的农业税费尾欠——尽管阻力不小,但基层组织却因为有能力克服钉子户的问题,赢得了民心。有研究表明,甚至在 2008 年的汶川地震期间,基层组织的有效运转也是保证抗震救灾工作顺利推进的关键。可以想像,当地基层组织既然有能力办好别的事,就不可能没有能力管好水。

如此,有朝一日,如果江汉平原的大型水利设施能够建设成为都江堰灌区一样的精细程度,真正

实现荆门农民“引水入田”的梦想的话,那么,荆门农民最终仍将发现,他们还得继续寻找组织,否则,即便是将水渠修到田边,他们也只能望水兴叹。

4 基层组织是水利建设的基础

荆门农民很清楚,对于水利灌溉而言,基层组织的最大作用在于能够将分散的农户组织起来,进行水利基础设施建设,并共同分享大水利提供的廉价服务。因此,不仅让农户出钱出力需要组织,即便是共享成果,也需要组织提供服务。如果说人民公社时期,基层组织成功地实现了分散的农户进行农田水利建设的话,那么,分田到户以后,基层组织在组织农民分享水利建设的成果方面并不成功(更不用说组织农户进行水利建设了),这不能不引起我们的反思。

造成现在的僵局,应该说与历史上的遗留问题有关,比方说,长期以来积累的三农问题,给基层组织能力造成巨大的冲击,导致农村社会中的钉子户逐渐侵蚀多年来建立起来的农民合作体系,并最终让水利合作体系崩溃。但是,在更大程度上,政策失误应该对现今的水利状况负责。湖北省近几年推行的乡镇改革,不仅彻底地将乡镇事业服务单位(当然包括水利部门)推向市场,且彻底地弱化了基层组织,这对农村中小型水利设施的顺利运转而言,几乎是双重打击,如果用都江堰水利建设经验来衡量的话,则这种改革方向显然是背道而驰。之所以如此,一方面,这种改革误判了形势,把当年农村水利(共同生产)陷入困境的原因归结为基层组织过于强大的结果,而事实上,问题的根源恰恰在于基层组织能力太过弱小,以至于无法治理钉子户,从而让农村水利合作体系瓦解;另一方面,这一改革过于激进,一刀切和过于彻底的改革让基层组织建设失去了别的可能,尤其是让继承和转化原有的制度遗产没有了可能。因此,错误的乡镇改革即便不能对当前江汉平原水利建设的僵局负全责,也要负大部分责任。

解铃还需系铃人。在荆门农民普遍存在机会主义心态的情况下,指望他们在痛定思痛后主动破解当前的农田水利建设问题,几乎是不可能的——而实际上,政策部门恰恰是这样想的,他们以为,一旦农民不再依赖基层组织,就必然会合作起来解决

(下转第 80 页)

重新认识和了解,用水户了解如何对供水量的改变做出响应。

为提高水文模型的质量并扩展其应用范围,SWAQ确定了有关机构应采取的关键行动:

(1)对现有水文模型进行加强、整合及转化,使其成为在流域和子流域层面的决策工具;

(2)在可允许的程度范围内,水文模型应与在大范围地理区域和长时间段内对水循环进行模拟的气候模型相关联;

(3)水文模型应与机制模型进行耦合,从而为水资源管理机构提供完整的自然、经济和技术决策工具;

(4)先进的水文模型应通过设立“公共水文预报系统”转化为公共服务。

4 结 语

国家水资源的现状会随着人口增长、城市化进程、工业和农业生产的改变以及气候变化而改变。科学可以帮助我们了解水资源现状,并预测水政策和水资源管理决策对这些资源可能产生的影响。

SWAQ致力于与州、部落和地方政府等水资源管理机构进行协作。SWAQ确定联邦机构将科技用于制定水资源管理政策和决策方面的作用。SWAQ确定的水科技组合主要围绕近期即可见效的研究以及对未来水问题的预测,该研究包括树立并普及水资源的基础知识,为保护并扩展可供水源开发新技术。该研究通过与州政府及地方政府、部落、私营部门、大专院校及其他教育机构和其他利益相关方的合作得以实施。

未来,水资源管理机构需要对政策和措施进行更新,从而应对不断变化的水资源情况,并反映新的知识。我们的目标是确定有关水资源科技方面的联邦战略投资,这些投资的产出对于创建新型的、灵活的管理方案非常有用。对国家水资源的成功管理要求科学和工程能够满足水资源管理机构的需求,要求水资源管理机构能够根据新的信息采取行动,还要求科学家、工程师及管理机构共同努力维护我们赖以生存的水资源。

(*本文由水利部发展研究中心姜斌,夏朋编译)

(责任编辑 韩丽宇)

(上接第42页)

问题。殊不知,不仅至今为止看不到农民合作起来灌溉用水的迹象,而且,即便相信他们最终将合作起来解决农田水利建设家庭化的问题,也为时晚矣,到时,已经花费和必将花费的社会成本将不可估量。

5 慎思农田水利建设的方向

江汉平原地区的水利困境,并非独例,事实上,全国大部分地区的水利基础设施不断退化已是不争的事实,而农田水利建设家庭化的趋势也渐成主流。吊诡的是,这本应遏制,至少是不能鼓励的做法,却被当成是水利建设的业绩来加以宣传,这不能不让人引起怀疑:我们迷失了农田水利建设的方向。

是慎思水利建设方向的时候了。中国农村区域差别极大,水利环境各不相同,客观上,有些地区适合发展小水利,水利建设家庭化是有一定道理的,但是,这绝不应成为全国所有农村的普适经验。况且,水利建设家庭化的做法并不需要花费精力去总结经验,荆门农村近年来的水利建设热潮,并无政府的引导,完全是自生自发的结果——话又

说回来,如果政府可以引导,就不会出现水利建设家庭化的趋势。应该总结的是类似于都江堰灌区的水利建设经验,它不仅实现了人与自然的和谐,且实现了水利建设与社会建设的相统一,这才是人类集体智慧的结晶。

大水利作为农田水利建设的正确方向,不仅被都江堰等水利工程成功地证明,且为新中国水利建设史证明。大水利不仅在保证农业安全上具有不可替代的地位,且在充分保护、利用水资源上具有无可比拟的优越性,它还有利于培育农民的民主合作精神,加强基层组织能力建设。

实际上,在当前的经济条件下,国家完全有能力完善大中型水利设施,也完全有能力实现荆门农民“引水入田”的期望。从历史和现实经验来看,当务之急并非大水利建设上的物质投入,而在于与大水利相配套的社会建设,尤其是基层组织能力建设——当然,这已脱离了单纯水利建设的范畴。

水利建设是一个社会工程,明确大水利建设的方向,并切实加强基层组织建设,是当前和今后相当长一段时间刻不容缓的任务。

(责任编辑 尹美娥)