

文章编号:1007-2284(2012)04-0008-06

组织化视角的乡村水利困境解读及破局 ——基于对荆门王桥村农村水利状况调查

路冠军,邢成举

(中国农业大学人文与发展学院,北京 100193)

摘要:王桥村用水方式的历史转变使人们清楚地看到,农村基层组织是逐步地退出了乡村水利的供给、组织与协调工作,与此同时也就呈现出了村庄水利困境日益严重的危机。要解决这个问题不仅要加强水利基础设施的建设,更需要在水利建设和维护中加强基层组织的建设,这在以往的水利建设中对水利的社会组织基础是有所忽略的,这正是今后的水利建设中必须加强的。王桥村基层组织的现状不能适应乡村水利发展需求,要找回村委会的水利职责,同时也要加强农村的党组织建设,实现基层党组织对村庄工作中的指导和领导;此外还要恢复村民小组长,同时加强上级财政的转移支付。

关键词:乡村水利;解困;组织合作;基层组织回归

中图分类号:F321 **文献标识码:**A

The Plight of Rustic Water Conservancy and its Resolution: A Survey of Wangqiao Village's Water Conservancy Plight in Jingmen

LU Guan-jun, Xing Cheng-ju

(College of Humanities and Development Studies, China Agricultural University, Beijing 100084, China)

Abstract: Looking back on the history of usage of water in Wangqiao Village, we can know that rural foundational organizations have dropped out of the providing, organizing and coordination of water conservancy slowly; and at the same time, Wangqiao Village has presented a water crisis. To solve the problem, we need not only to enhance the construction of water conservancy, but also to make the grassroots organizations enhance construction. We have ignored the social and organizational foundation, which is the focus emphasized in this paper. Wangqiao Village's current situation of foundational organizations can't satisfy the needs of rural water conservancy, so we need to look back the foundational organizations, enhance the leadership of the party and give directions in the work of foundational governance. Besides, we should also resume the position of team leader among the villagers and intensify financial diversion defray.

Key words: rustic water conservancy; solving plight; collaborate among organizations; grassroots organizations' restoration

2011年发生在西南地区的大范围干旱,使得人们对当前乡村水利建设现状极为担忧,同时也开始反思自改革开放以来我国水利体制的改革过程。大旱中的水利困境是有天灾的成分,但是基层组织若能及时组织解决问题并维护好已有的基础水

利设施,则可以最大程度降低大旱的损失。2010年1月和2011年5月在荆门对农村水利进行调查后发现,乡村基层组织已经基本从水利的供给与组织协调工作中退出,而这是造成当地农田水利困境的最关键因素。江汉平原水资源相对是很丰富的,但是2011年5月份发生的干旱却几乎让荆门市沙洋县中稻的种植陷入瘫痪。据不完全统计,截止到5月底全县有将近一半的耕地即3万hm²的田地还没有完成插秧工作。如此反差就更让人们反思农田水利到底是出现了什么问题?通过对笔者所调查的王桥村改革开放以来的用水方式的历史回顾,发现要重建乡村水利并解决当前水利的困境,必须要有基层组织的回归。下面首先对笔者所调查村庄的基本情况作一个基本的介绍。

收稿日期:2011-12-14

基金项目:湖北省发展与改革委员会委托华中科技大学中国乡村治理研究中心进行的农田水利项目的阶段性成果。

作者简介:路冠军(1983-),男,讲师,博士研究生,主要从事农村社会发展研究。

通讯作者:邢成举(1984-),男,博士研究生,研究方向:农村社会与中国乡村治理。E-mail:xcj1012@yahoo.com.cn。

2010年中央“一号文件”指出“加强和改进农村基层党的建设。推动农村基层党组织工作创新,扩大基层党组织对农村新型组织的覆盖面,以明确责任、考核监督、保障服务为重点,加强乡、村党组织领导班子管理,及时调整软弱涣散农村基层党组织班子。加快村级组织活动场所、农村党员干部现代远程教育网络建设。深入开展党性党风党纪教育,加强农村基层党风廉政建设。”深入调查后发现,将基层组织的建设放在乡村水利困境的视野进行分析是十分必要的。基层组织在农民的生活和生产中发挥着重要的作用,在农田水利问题上更是发挥着指导、统筹与协调的作用,基层组织的瘫痪和无为是导致农田水利无人组织和协调的重要原因。在这个意义上看,基层组织与农田水利的关系是颇为密切的。大集体时期遗留下来的农田水利设施并不是各家各户可以单独使用的,而统筹与合作使用就成为一种现实的选择。在本文中,笔者所讲的基层组织主要是指村级党支部和村民委员会组织。

1 村庄概况及其水利情况

1.1 村庄概况

王桥村位于拾桥镇中心的东北方向,全村共有2800多人,共668户。总耕地面积为420 hm²,人均耕地0.13 hm²稍多。现有土地当中的绝大部分是水田,只有不足6.67 hm²的旱地。根据乡镇水利站的统计资料显示,2002年前后,镇水利局的统计资料显示王桥村共有堰塘86口,共计4.8万m³。泉井村共有堰塘101口,共计4.8万m³。根据调查得知,合并后的王桥村目前共有堰塘300余口。按照以往堰塘大小的平均数值计算,新增堰塘容量5万m³左右。而且现在打井灌溉的现象非常普遍,村干部估计,目前王桥村共有灌溉水井50余口。村干部也知道,村民当中打井的人越来越多了,但是他们也没办法,这也许就是调查中所听到的“新井田制”^{*}的含义了。

1.2 村庄水利环境介绍

一般来说,王桥村周边的农用水资源还是优良的,可以获取的水资源是比较充裕的。王桥村北有杨场水库、漳水库干渠支渠;南有拾桥泵站,西有桥河港,东南有红土港。

杨场水库是小(一)型水库,设计灌溉面积为800 hm²,实际灌溉面积为333 hm²。王桥村正好处于杨场水库下流可以自流灌溉的灌区范围内,村内的十四组、九组、十二组、十三组、十一组、十五组都有联结水库主渠道的支渠。拾桥泵站位于村庄南边的桥河岸边,设计灌溉面积为433 hm²。2005年水利部门投入财政资金14.17万元维修了1座泵房和1套机组设备,在原灌溉面积的基础上,增加了133 hm²的灌溉能力。村内一半以上的小组都建有2级泵站,但是如今基台和橡胶管已经毁坏。此类设施被废弃的原因大多不是不能用,而是没有人愿意组织大家出钱出力对设备和基台进行维修。大量的渠道被废弃和破坏了,农民用水都是自己顾自己的,堰塘和水井明显增多。农民不是算不来这笔账,大家都清楚集体用水的情况下,667 m²耕地需要的水费和电费大约是70元,而自己使用堰塘和机

^{*}注:“新井田制”在农民的话语中就是指越来越多的田地旁边都新挖了机井。集体退出用水协调机制后,为了解决农田用水困难,农户都是自己想办法。当前这种想象有蔓延的趋势,很值得反思。

井的成本在100元左右。农户之所以还是采用以家庭为单位的小型水利设施是因为看不惯有人搭便车,也懒得跟其他人生气。集体用水的方式下,不交钱的村民大约占村民总数的5%,这样比例的搭便车者让一直按时按量交钱的村民很是不满,但是在有小组长的那一段时间里还得以维持,因为小组长通过人情、面子等各种工作让一些搭便车者也要相应地付出成本,这种成本有社会成本和经济成本两种。税费改革之后,村民小组长被取消,以小组为单位的统筹用水的方式也就走向了终点。与此同时,以家庭和联户为单位的用水模式开始快速发展,农民的用水成本也不断提高。

王桥村周边水资源基础不错,但是现实却令人担忧。拾桥镇水利服务中心张主任说,“试想,如果这些水利设施可以顺利衔接起来并保持渠道的通畅该有多好,这样就根本不会出现用水困难的情况”。不过王桥村的村民却在接受访谈的过程中一直强调其用水困难的情况。2010年王桥村将近133 hm²土地减产1/3,有13.3 hm²土地的粮食产量是往年的1/10。现在虽然王桥村周边有多处水源,但是村民都是各自搞各自的,或者挖堰塘,或者打井,其用水成本是集体时期的2~3倍。如此看来村民们一直强调的用水困难是真实存在的。

2 村庄用水方式的历史转换

从上面论述可知,王桥村的周围可用水源是相当丰富的,村子所有小组都可以被现有的仍可使用的水利设施的灌溉区域所覆盖,但是悖谬的是,到每一个村民小组去调查的时候,村民都说“我们小组用水条件是最差的,全村最差”。为了更好地认识王桥村现存的水利困境,必须了解1949年以来王桥村曾经存在的主导性的用水方式,这样就可以对该村当前的用水方式有更加全面和深刻的把握。笔者将以农田水利的供给主体和使用水资源的组织单位为分类标准,对改革开放以来王桥村的农田用水供给方式进行梳理。

2.1 国家供给、国家组织模式

国家组织模式的出现是伴随着国家农业合作化运动开始的。政权合一的人民公社体制在实践中证明了自己的强大力量和优势。全盘考虑、规划设计、整体推进和配套跟进的水利设施建设与水利资源的计划性配置都是从县人民委员会到生产队这样的一体化行政系统组织实施的。这个时候的农田用水不需要使用者交钱,而且也将水利事业纳入了国家的计划经济体系,并将粮食生产作为了一段时期内的战略安全工作。以上是体现了国家供给的特色,那么从需求的组织层面看又如何呢?因为那个时候的基础生产单位是生产队,其用水需求是逐层上报的。由于土地和生产的集体所有制性质,农业生产用水也是由国家来组织和统一调配的。

王桥村周边的水利工程单位都是在这一个时期建设并投入使用的。当时的王桥村是一个生产大队,村组内的8个2级泵站及其配套渠道都是在生产大队书记的带领下建设的。村里的老人们都说,这一时期的用水矛盾是最少的,水足够使用。当然,这一阶段也出现了水资源的大量浪费,同时一些水利设施的布局和使用并没有考虑太多的经济因素。

2.2 国家供给、基层组织自组织模式

1978年开始,拾桥人民公社改制为拾桥镇人民政府,公社

原管辖范围内的生产队也先后实行家庭联产承包责任制。这一时期农田用水的供给仍是由国家负责的,农田用水设施的维护、水资源的管理和调配仍是由水利工程单位和水利管理部门共同进行的。

从使用水源的组织单位看,这一阶段的基本组织单位是村社自治组织。基层党组织开始从水利的组织角色中脱离,尽管此时的村支书每年都要协调村庄生产用水,但是从整体上看,基层党组织对村庄具体事物的指导和影响是日益减少了,所谓政治方向上的把握和思想层面的领导都成为了文本上的话语,党员并没有发挥什么模范带头的作用,更别提发挥党员的先进性作用了。具体的事物则是村委会来组织的,村干部和小组长在此时期发挥了重要作用。这个时期明显地体现了家庭联产承包责任制统分结合的双层经营体制,其分的方面在于农田经营权已经下放给各个农户,农户可以自主地安排农田的种植作物、种类和面积,在农业生产上有不小的自由决定权;同样,这一时期也体现了统的方面即村委会对农户征收共同生产费、村提留并组织农户进行“两工”^{*}等工作。农户生产用水的费用从村委会征收的共同生产费和村提留中支出。这个时期,漳河水库是王桥村最重要的水源供给来源。每年春播之前,村支书都要到漳河干渠杨场管理段去开会,上报用水量 and 用水时间,以便管理段可以给各个村庄排出用水次序。

2.3 市场供给、基层组织自组织模式

在上一个阶段的后期,水利供给方的运行就遇到了严重的危机。造成这种情况,原因是水价偏低,加上政府承诺的经费不能及时到位,同时村委会因为不能及时收取水费,形成大量的水费债务等原因,农田用水的国家供给模式困难重重,无以为继。村委会原有的如收税、收费、组织义务工等权威性的职能逐渐消失,同时服务性职能如统计作物面积、宣传上级政策等开始成为其工作职能的主要体现。村委会权威的丧失是税费改革的直接后果,在税费改革前夕,乡村两级组织被丑化为农民负担沉重的“罪魁祸首”,而实际上,乡村两级只是政策的执行者。乡村两级收取的税费等大部分是上缴给了上级政府的,“罪魁祸首”的标签让乡村两级背负着沉重的压力,而税费的取消并没有减轻其压力。谈起农业税的取消,农民们都讲说,“中央政府真是好,中央的政策本来很好,都是让下面这些歪嘴和尚给念歪了”。这里谈及的“下面这些歪嘴和尚”主要是指乡村两级的工作人员。村委会权威的消失是税费改革后上级政策改变其职能的直接结果,更是其失去村民信任的最终表现。

税费改革的同时,国家也酝酿了水利管理体制改革。2002年国务院体制改革办公室印发了《水利工程管理体制改革的实施意见》,水利体制改革全面开始。2003年荆门市依据上级文件的意见和精神制定了《荆门市农业灌溉管理改革试行意见》。其核心思想是:农业用水应当进一步商品化、农业灌溉要走市场化道路。经过这场改革,拾桥镇的水利工程单位由企业管理型事业单位变成了自负盈亏的准企业单位,农业生产所需的水

资源由准公共品变成了商品,之所以称农业用水为准公共品是因为其不具有完全的排他性和竞争性,农业用水具有保障性的色彩,而不是完全市场逻辑的产物。水费征收成为一种纯粹的市场经营行为,市场化对于提升水资源的利用率并实现水资源的合理配置是有利的,但是市场逻辑却无法相对均衡成本地供给农业用水。王桥村处于渠道上游的小组,用水成本在750元/hm²左右,而到渠道末端的小组,用水成本则超过1500元/hm²。不少村民都在感慨:“同样是一个村子的人,为什么我们用水的成本就比别人高出许多?”集体统筹用水的模式一定程度上满足了农民心理上的均平主义思想,尽管不同小组的水费还是有差异,但是差异很小,在大家可以接受的范围之内。市场化运作不能完全发挥其优势也是与农田用水的非完全商品属性紧密联系的。设想,若是每家的地头都有一个水表和水龙头,那么市场化手段的优势就可以实现了,而这样的做法是不现实的。市场逻辑以经济为中心,在大旱之年,其一般都是选择先交钱再放水。2011年5月份,荆门市发生的伏旱让不少村民对乡村两级政府充满了期待,由其与镇内的水库承包者商量,最后在镇政府先行垫付资金的情况下,水库才答应放水。除此之外,水利的市场化改革让众多的小型水利设施被农户承包以用来养鱼和卖水。在干旱发生时,经常发生承包人保鱼而不放水的现象。小水库从公器转变为私器的过程,也是市场化改革中“丢包袱”和“以库养库”思想的具体体现。

改革之后,农田用水的供给者是水库、泵站等水利工程的承包人,这种供给性质的转变使得承包人以最小的水利供给成本和最高的水利经营收益为目标。从组织方看,这一阶段仍有集体组织收取水费的情况,但是这个集体下降到了村民小组一级。村民小组内10多户到30多户的规模降低了集体收取费用的难度,也最大程度上抹平了农户之间农田用水量的差异。当然,这个时候也有村出面组织用水的,但是这样的情况很少见,一般是在遇到比较明显的旱情时才在全村范围内组织收费和调水。这一用水模式随着2005年底村民小组长的被撤销而宣告退出历史舞台。正如上文中谈及的,税费改革工作的配套改革工作也从2003年就开始了,这项配套改革被称为是乡镇综合配套改革。这项改革的中心任务是裁撤工作人员和机构以防止农民负担的反弹。

2.4 市场供给、农户自组织模式

由于税费改革之后取消了两工、禁止征收村庄共同生产费用和村提留,所以以往模式中强制性的水费征收办法是无法行得通了,如果要维持的话,只能依靠农户的主动和自愿。原本每年还组织的渠道维修和养护工作也终止了,因为中央政策已经深入人心,村干部的动员是无力的,村两委对于村庄的治理能力很弱。这种治理的弱化是基层资金空虚和人员消减的共同后果。各种税费取消后,村庄进行了合并,小组也进行了合并,村干部的补贴则来自上级财政的转移支付。合并小组和村庄其本意是减轻农民负担,但是从实际效果来看,农民负担可能轻了,但是农民们办事不方便了。社会变动的加快,加上基层党组织工作的涣散,村级党支部的作用就日益低微了。村民们对于村庄中党员的评价不高,党员自己也对自己的身份和责任意识模糊。

^{*}注:“两工”即通常说的“义务工”和“积累工”,这是组织农民出力参与公共工程建设的重要手段。

由于农户田地都“插花田”，地块的位置、保水性和地势的差异，农户之间的利益难以协调。村民要达成自发的合作相当困难，其需要很严格的前提条件。基于上述各个方面的原因，这一阶段农田用水的供给方仍然是水利工程的承包人，而需求一方则成为了分散的个体农户或是个别农户之间的联合。

王桥村用水模式的历史发展显示，供给方从国家供给到市场供给，用水方也从村社集体到村民个人。由此看到基层组织是逐步地从用水的供给与组织方中淡出了。供需双方的个体化，使得彼此的交易成本急剧升高，以往建立的合作与信任关系也破裂了。在王桥村前两个阶段的用水方式上，上级政府和基层党组织和政府发挥了重要的作用，但是到后来基层党组织的作用就没能体现了，同时乡村水利的困境也越发突出了。王桥村 2010 年有农业用机井 38 口，而到 2011 年 5 月份，统计显示，该村农业机井增加了 1 倍。机井的深度也由 2010 年的 30 m 左右，扩伸到现在的 50 m 左右。2011 年 5 月份，王桥村的 6、7、8 三个村民小组饮用水断水达到 20 多天，截至 6 月 8 日笔者结束调查时为止，王桥村三个村民小组饮用水危机的状态始终没有得到解决。2011 年，在全镇动员的情况下，在端午节的时候全镇还是 1/3 的稻田还没有插秧。村民说，“过了端午，即使插上了秧，也是要减产的，大概减产 30%”。原本的组织间的合作状态已经无法再继续维持，村庄内的基层组织逐步从水利供求中退出，最后只剩下市场化供水单位和需要水利灌溉的个体农民。

纵观王桥村 1949 年以来存在的 4 种用水方式，发现用水的健康进行是需要组织间融洽的合作的。具体来讲，这里讲的组织主要包括基层政府及其水利管理部门、水利工程管理单位和用水的村社。通过王桥村用水方式的历史演变，可以看到组织间的合作是逐渐断裂的。从最初的组织间各方的通力合作到最后的某一组织单方面的期望合作，从一个层面上说明了王桥村用水困难的成因。到目前阶段为止，王桥村的用水方式就走到了市场与农户直接对接的阶段。通过对上面 4 种用水方式的分析，可以清晰地看到，次第阶段的改革使得基层政府、水利管理部门、水利工程管理单位和村社基层组织（或是村组）逐步退出了原有的组织合作状态下的农田用水方式。这让人们不得不思考，体制改革给农田用水供给与需求方面的组织合作机制带来的深刻影响，也使得人们反思水利体制改革本身。

3 集体水利与个体水利用水成本的比较

集体水利指的是按照组织规模和使用范围，其单次的组织规模和用水范围超越于小组农户联合的用水方式。具体来讲，可以依据王桥村集体用水的水源所在，将集体水利分为 3 种，即漳河水源的集体用水方式、杨场水库为水源的集体用水方式和拾桥泵站为水源的集体用水方式。依据沙洋县水利局对农田年需水量的多年统计，得出了平均标准 $5\ 115\ \text{m}^3/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 的统计数值。这是姑且将这一数值放大到 $6\ 000\ \text{m}^3/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ ，并以此水量为依据进行不同方式下水利成本之比较。首先，要说明的是这些集体用水方式下成本是理想类型下的计算，但是也可以在现实中实现。为了使得对理想状态下用水成本的计算更加合理，在计算中允许出现一定比例的水量损失。

以下就是具体方式下水成本的展示。

(1)漳河水库之集体用水方式。漳河水库的来水可以覆盖王桥村的各个小组，所以这样的集体用水是涉及全村的。按照上面的统计需水量值，同时依据漳河水库在两部制水价下的实际操作水价即 $0.053\ \text{元}/\text{m}^3$ 的价格计算，稻田需要水量的水费标准是 $318\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ ，加上水在路途上大约 20% 的损失，稻田的水费为 $384.6\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。因为漳河用水需要 12 个人在供水渠道上守水，每人每天的费用是 50 元，守水需要 2 天 2 夜，守水费用的总计就是 1 200 元。将这 1 200 元的守水费用分摊在全村 $400\ \text{hm}^2$ 的土地上，稻田的用水成本就在原基础上增加了 $3\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。即按照这样的用水方式计算，稻田的水费是 $387.6\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。这是比较理想状态下的用水费用，要保证这种用水方式的成本不至于升高，需要做好两个方面的工作：第一，必须将沿途损耗的水量控制在 20% 左右，要组织对漳河干渠的岁修和养护，要减少沿途的偷水行为，要保证水利管理部门在水量的输送上真实无虚；第二，必须由村庄内部系统完善的分支渠道与堰塘保证，要由村干部可以组织协调水资源在不同小组内的分配。如果可以达到上面两个方面的需要，漳河水库来水的用水方式是相当理想的用水模式。但是，目前村庄用水情况是村民距离漳河水库的用水模式越来越远了。大部分的村民组已经有 6、7 年没有用过漳河水了，同时又相当多的村民小组有了可以替代的其他供水来源。

(2)杨场水库之集体用水方式。杨场水库主要涉及王桥村的十二组、十五组、十四组、十三组、十组、九组和十一组。其中十二组需要 2 级提水，其成本是一级提水的两倍。按照县物价局和水利局给水库制定的供水价格即每立方水 $0.045\ \text{元}$ 来计算， $6\ 000\ \text{m}^3/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 的需水量的费用是 270 元。同样的偷水与渗漏问题也要考虑进去。按照 20% 的水量损耗，用水成本增加之后就变为了 $324\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。如果再考虑到部分土地无法进行自流灌溉而必须从供水渠道里再抽水的话，加上 3 h 的水泵电费，按照 750 W 水泵功率的计算，3 h 的电费大约是 1.5 元，稻田的用水成本就变为了 $346.5\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ ，这是没有计算人力成本的。如果每一个小组都要一个人专门来负责提水的话，每一个供水周期最多需要 2 天，因为大部分的田地都可以进行自流灌溉。这样每个周期每个小组增加供水成本 100 元，每年按照 3 个供水周期计算，这 7 个小组一年增加的人员费用共有 2 100 元。将这部分成本按照这些小组共有的 $200\ \text{hm}^2$ 土地（这是 7 个小组土地面积的总和）平均分摊又增加用水成本 $10.5\ \text{元}/\text{hm}^2$ 。这样的话，稻田的用水成本就最后显示为 $357\ \text{元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。同样的，要实现这种用水方式的普遍被接受，首先要有坚实的农村基层组织，要有村民的共同协作和互助，因为自流灌溉要进行的是漫灌作业，如果村民不允许水从彼此的田地中流过，这样的方式也是不可行的。小组范围内要有一个权威人物出面组织整个小组的用水，这个人物非小组长莫属。所以，乡村水利的健康运行是呼唤农村基层组织能够茁壮成长的。

(3)拾桥泵站之集体用水方式。依据泵站的灌区设计，目前王桥村的一到八组都可以被覆盖在泵站的灌溉区域内。但是其中一组、八组需要 2 级提水，才可以将泵站的来水输水到

自己小组内。恰巧的是,一组和八组都拥有一个自然水源,这正好可以弥补他们因为二级提水所带来的成本上升。按照上级部门制定的水价为 $0.065 \text{ 元}/\text{m}^3$ 的价格,这样计算得出 $0.6 \text{ 万元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 用水量的费用是390元。如果将输水过程中水量正常情况下20%的损耗,那么用水成本就增加到468元。正如上面一段对于杨场水库用水方式当中小组内部专门人员负责提水事情带来的用水成本也是有的,这部分成本的计算方法是同于上面的。每一个供水周期最多需要2天,因为大部分的田地都可以进行自流灌溉。这样每个周期每个小组增加供水成本100元,每年按照3个供水周期计算的话,这8个小组一年增加的人员费用共有2400元。将这部分成本分摊在 220 hm^2 土地之后(这8个小组共有土地 220 hm^2),土地的用水成本增加 $10.5 \text{ 元}/\text{hm}^2$,那么最终获得的用水成本就是 $478.5 \text{ 元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。实现这种用水方式,除了要求上面用水方式要求的条件外还需要对几个小组内的泵站进行维修,这部分费用大约要5万元,可以修缮5个泵站和基台。如果加上这部分成本的话(泵站的使用寿命按10a来设计),那么每年就又增加 $9.0 \text{ 元}/\text{hm}^2$ 的成本。最后,这种用水方式下土地的用水成本是 $487.5 \text{ 元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。

最后,来看看农户个体方式进行的用水成本。首先以堰塘用水为例进行计算,一个 667 m^2 的堰塘其充盈状态下可以灌溉 0.2 hm^2 的稻田。堰塘的正常使用年限是 $3\sim 5 \text{ a}$, 667 m^2 大小堰塘的建造成本大约是1200元。按照5a的使用寿命,每年堰塘折旧费为240元,平均到堰塘可以灌溉的土地上,其用水成本中的堰塘折旧费就为 $1200 \text{ 元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。但是一般一年内村民要使用堰塘灌溉2次,所以用水成本当中包含的堰塘折旧费就是 $600 \text{ 元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 了,加上灌溉时候所带来的电费开支 $30 \text{ 元}/\text{hm}^2$,一般的用水成本就是 $630 \text{ 元}/(\text{hm}^2 \cdot \text{a})$ 。即便是这个数字,也还没有考虑农户自己投入的劳力成本。如果按照当地劳动力市场的价格,即每天50元,那么一个人一天的劳动大概就是 0.2 hm^2 土地的灌溉面积,这样的话,用水成本就是 $870 \text{ 元}/\text{hm}^2$ 了,但是一般的村民不会考虑自己的劳动力成本。这样的一种成本计算是在风调雨顺的情况下才可以实现的,很多的村民都已经开始考虑将水井与堰塘配合使用。农民打井一般都会选择在冬季,因为农闲有时间,其次就是冬天是农田用水的淡季,此时打井可以提前将地下水储备在堰塘里,待春耕的时候正好用上。现在的一口井一般深度为30m,其造价约2000元。按照水利部门对灌溉机井使用寿命的统计得出,一口井的平均使用寿命为5a。这样计算的话,每年因为井的折旧费用导致用水成本要增加400元,按照王桥村户均 0.667 hm^2 土地计算,每年要承担的机井折旧费用是 $600 \text{ 元}/\text{hm}^2$,再加上所需要水量从地下到地上过程中所需要的 $30 \text{ 元}/\text{hm}^2$ 电费,稻田每年的用水成本是 $1500 \text{ 元}/\text{hm}^2$ 。

相比于以上几种集体用水的方式,个体用水方式下土地的用水成本要高出许多。严重的情况下,个体用水方式下稻田的用水成本是漳河水库用水方式下水费的近4倍。尽管如此,但是仍有更多的村民继续沿着这种用水方式前进,这似乎已经成为村庄中用水的流行方式,如果不能及时制止的话,这样方式运行的加速度就会越来越大。杨场水库和拾桥泵站两种集体

用水方式可以在共同配合的情况下将水流输送到每一个小组,所以,两者的联合也同样可以达到漳河水库供水的效果,而且其灌溉成本是相差不大的。但是其组织范围越大其所要求的组织基础越高,为组织集体用水付出的成本也越高,难度就越大。显然,漳河水库的用水方式在组织难度上是要高于杨场水库、拾桥泵站以及个人用水方式所带来的用水成本的。但是组织成本也可以认为是基层组织人员工作的本来内容,只要村委会和党支部可以在用水组织方面起到带头作用,组织成本就会消融在基层组织的工作之中。

4 弱化的基层组织

在本文中谈及的基层组织主要涉及村委会和党的村支部。按照目前的形势看,当乡村社会逐步进行改革的时候,村组作为乡村内部一个基础单位的行动能力越来越弱化了。村庄合并后小组长被取消了,村干部也减少为5人。据村干部自己讲,税费改革后自己的工作量并没有明显减轻,因为没有了小组长。与此相应的,基层党组织的动员力、先进性和治理能力都弱化了,村支部书记更多是扮演着村主任的角色。村民委员会的成员尽管有多年的工作经验,但是村干部后备人选严重缺失。谈起选举,现任的村会计说,“我们这里的选举很平淡,基本上没有什么人来跟我们竞争,村民投票的时候代为投票的现象十分普遍。很多村民都不愿亲自投票,因为他们觉得这个事情并不是直接涉及他们个人利益的,而这类的村民大多都是外出的打工的农民,王桥村常年在外打工的村民有700余人,他们或将自己的土地流转或是将自己的土地交给亲友耕种。选举当中的代替投票现象非常严重,一个人拿着10张、8张选票的事情很常见。”这与本项目在镇里了解到的情况是一致的:“很多村子都是一些大龄的村干部,年轻人没有愿意当村干部的,因为钱少杂事还多。大学生村官在这个地方也没有实行,即使实行也不能留住人。我们这里经济发展水平比较低,待遇也比较差,大学生怎么会留下来呢!”镇里相关领导谈起这件事情的时候也担心当现在的这些老干部退了之后,没有人愿意当村干部怎么办。还有与此相关的一个问题就是,如果村中没有品行端正的人来担任村干部,而混混力量参与竞选村干部的话,到时候的问题就严重了。村民委员会作为一个自我管理的组织,如果因为混混人物的当选而改变性质的话,党和政府的执政基础就变了,人民的利益就很难得到切实的保证。以王桥村为例,全村共有党员51人,其中在村党员28人,不在村的党员23人。村内的党员每年都交党费,而村外的党员则是很多年都没有交党费了。村内党员的组织生活一年有两次,即春节党员集训和“七一”建党节的集训,集训的内容由上级党组织安排,基本上是年度的党的精神学习。对于村庄范围内的具体事物,基层党组织很少开会商讨,村子也连续3年没有发展党员了。如此种种情况,基层党组织的模范带头作用和先进性就无从体现,还因为村支部书记与村委会主任是一个人担任的,村委会也就难以有效发挥作用了。

乡村水利的困境与乡村基层组织的建设密切相关,乡村的基层组织是水利健康运转的组织基础,如果没有了这个基础,水利自上而下的链条就不能对接,更没人可以组织村庄范围内

的水利配套设施了。如果基层干部和党员不能在乡村水利的发展中做出贡献,那么一般的村民又怎么会自觉地给乡村水利做出贡献呢。乡村基层组织要加强建设,不仅要加强在其工作能力,更要提升其思想境界。集体用水模式的维持和健康发展是离不开村级基层组织的,而村级基层组织的糟糕现状,则使其无法发挥其应该承担的组织与协调工作,基于此,加强基层组织建设就是一个可取的思考方向。

5 水利破局需加强基层组织建设

王桥村用水方式的一个演变以及基层组织在农田水利发展中的角色变迁,给人们留下了一个深刻的印象:村庄用水困境的形成是与村委会和基层党支部的动员能力、工作权威和组织形象的弱化分不开的。因此乡村水利解困需要乡村基层组织的强力回归,要加强基层组织的建设。以村庄的水利困境为例,就足以体会到基层党组织和村委会在村庄生产和生活中的重要地位了,但是现实留下的却是基层组织发展面临的诸多困境。

王桥村村委会自税费改革后已经基本丧失了有效动员村民进行水利设施建设和维护的能力。这种能力的丧失不仅是税费改革后基层村组织财政空虚和乡村治理资源有限性带来的,同时也与中央惠民政策对农民权利意识的培育所致,更是市场化的水利体制改革思路带来的客观效果。小组作为一个天然的生产和生活单位具有重要的经济和社会意义,但是却因为减负的原因将小组长给取消了。从当前的情况看,小组长是被取消了,却多出了不少的信息员,上级所要承担的总费用并没有减少。因此农民的负担并没有从根本上得到减轻,用水成本的提高就是一个明证。所以加强村委会建设,笔者建议恢复小组长,同时加强上级财政的转移支付。

如上所述,王桥村有将近一半的党员是不在村中的,党员大会根本无法进行,所以基层党组织对村庄的带动和影响作用是十分有限。2010年的中央“一号文件”指出:“要进一步完善符合国情的农村基层治理机制。发展和完善党领导的村级民主自治机制,规范村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督程序。总结各地实践经验,因地制宜推广本村重大事项由村党支部提议、支委会和村委会联席会议商议、全村党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议以及决议公开、实施结果公开”等做法。这个方法确是不错的设想,但是问题是这种工作法的实施在不少农村是比较困难的。就像笔者调查的王桥村,有将近一半的党员都长期不在村中,党员大会如何开得起来?党员的民主生活十分的缺乏,一年也就有2次的集中学习,党员之间的沟通和协商缺乏制度化的保障。党组织作为我国各项建设的核心和改革事业的坚强领导力量,在乡村水利的历史上发挥过不可替代的作用,如今似乎在基层建设事业中很少见到党组织的身影,这是需要深入反思的。必须将农村的基层党建工作放在重要的位置上,不但要在思想上重视,更要在行动中实施。

中央尽管给了农民大量的政策补贴和优惠措施,但是其并没有直接改变乡村治理所固有的一些问题。如果说基层组织在税费改革之后出现了在村民和上级政府要求下的倒逼,那么这种夹缝中的生存对村干部是不公平的,也是不能解决问题

的。在大量资源输入村庄的情况下,由于与基层组织无法进行对接,这些资源的最初设计功能都被扭曲了,种粮补贴和粮食综合补贴最后变成了村民麻将桌上的赌资。同时,由于基层组织治理能力的弱化,村庄内外的灰黑势力开始进入乡村治理的体系,在这里看到的堰塘被霸占和水库承包等都是乡土灰黑势力泛起的重要表现。这种势力的泛起实际上是与村民争夺下乡的资源,如此情境下国家的财政投入只能陷入补贴和投资的怪圈,同时基层组织却在这种输入资源下不断地丧失着自己的合法性,最终出现的是乡村治理的内卷化,即中央政府虽然不断地将大量资源投入到乡村治理的过程中去,但是其却没有获得乡村治理状态的改善,反而是导致大量治理资源向村庄内外灰黑势力的流失,并不断地又强化着中央政府对乡村治理的投资行为。找回集体是解决水利困境的当务之急。调查发现,不论是公塘的被侵占、水渠的损坏,还是水库、泵站的承包,这些事件的过程中都有混混力量的介入。强行侵占公共堰塘这是混混力量侵入乡村社会秩序的最赤裸的表现,此外还存在着诸多的不明显的混混介入乡村水利的事件。例如,利用混混人物到各个分水口守水,或是在混混人物的支持下由一般村民出面承包水库或是泵站。然而,混混人物为什么在这一时期很快就进入了乡村水利系统?混混力量的介入又给乡村水利带来了什么变化?

首先,税费改革以及农村综合配套改革的进行极大地削弱了基层组织的权威和活动能力,村庄与小组范围内出现了一定程度的权威真空,这为混混力量的介入提供了空间;其次,混混人物一般都是一些敢惹事、不怕事的人物,所以守水这样的事情还真是这类人物可以胜任的。同时,这类人物的各类打架、违法事迹也在村民中间到处传播。村民们遇到混混人物的时候都很客气,更谈不上顶撞和拆台了,所以村民们有时候就是眼睁睁地看着混混把公共堰塘分掉的。最后,因为混混人物一般通过各种手段积累了一些资本,他们的经济基础较好,同时他们可以使用暴力手段对付各种复杂、棘手的问题,所以水利设施的承包商中混混占相当多的一部分。怎么看待混混力量对乡村水利的介入呢?混混力量在当前的村庄构成了一种“扭曲”的权威结构,虽然从性质上看,这种结构并不是人们期望的类型,但是它的存在在一定程度上填补了乡村水利的部分断裂,尽管可能给村民的水费进行加码,但是其好于没有水利供给。这种现象带来的问题最主要的不是给用水农户造成的利益损失,而是这种力量给村庄秩序带来的混乱。如果村庄内的正气不能生长,村民就会失去了是非观念和正义的力量,那么还有谁敢于维护集体的正义和财产,也就没有人敢于承担责任。一旦混混的气焰开始在村庄蔓延,村庄原有的和谐、有序和传统的运作规则就会被强力、高压和是非颠倒的规则取代。这一现象必须要有步骤地进行制止,不然一旦发展蔓延,基层政治的性质就被改变了,国家的政权基础也就被置换了。

6 建议与结语

(1)完善乡镇水利基础设施与村庄水利输送渠道的建设。主要是建立与完善村庄外水利到村庄的用水渠道,如果可能的话要使得水利设施的供水口可以达到每个小 (下转第17页)

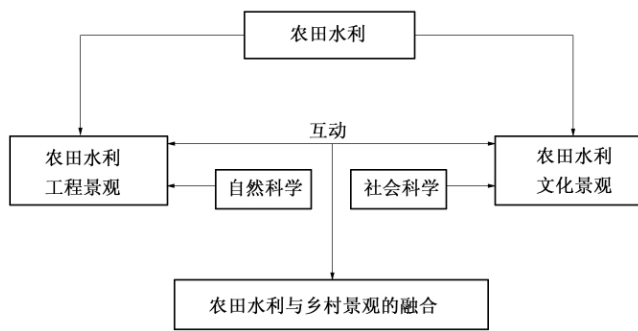


图1 农田水利融入乡村景观过程图
Fig.1 The process chart of farmland water conservancy integrate into rural landscape

4 农田水利融入乡村景观设计的启示与展望

4.1 多学科人员共同交流

农田水利与乡村景观的融合研究是一项涉及景观设计、水工设计、建筑设计等多学科融合的课题,因此需要各个领域的工作者共同研究、相互交流、协调,才能更好地把农田水利融入乡村景观之中。这样才有助于乡村景观健康、和谐、可持续发展,才能设计出引人、动人、发人深省、惠人以久的乡村景观,才能推动我国社会主义新农村的建设。

4.2 科学与艺术的融合,多种艺术手段体现

著名科学家李政道说:“科学与艺术是一个硬币的两面。”著名艺术家吴冠中说:“科学揭示宇宙的奥秘,艺术揭示情感的

奥秘。”两位学者虽然身居不同的创造领域,但是他们的思想表述却不约而同地指向了一个主题:人类生存和存在的终极境界——科学与艺术的融合^[5]。农田水利与乡村景观的融合也正式科学与艺术融合典型例子,以水利文化为中心,调动文字学、音乐等艺术手段,紧紧围绕“治水”和“亲水”的主题,通过农田水利基础设施这个载体,将工程景观和文化景观有机结合成一个整体,分层次展开,以达到是人驻足浏览的效果。作为景观的设计者们,应该竭尽全力为公众创造一个由物入景,由景生情,由情悟道的乡村景观。 □

参考文献:

[1] 国务院. 中共中央 国务院关于加快水利改革发展的决定[R]. 北京:2011.
 [2] 张庆华,李天科. 农村水利与节水灌溉[M]. 2版. 北京:水利电力出版社,2010:1-11.
 [3] 陈 威. 景观新农村:乡村景观规划理论与方法[M]. 北京:中国电力出版社,2007:55-87.
 [4] 李代鑫. 最新农田水利工程规划设计手册[M]. 北京:中国水利水电出版社,2006:1-108.
 [5] 刘冠美. 水工美学概论[M]. 北京:中国水利水电出版社,2006:215-292.
 [6] 王 贇. 上善若水,谦和之美——中国传统农村景观中水之意象探析[J]. 新美学,2007,(5):101-102.
 [7] 丁 枢,黄江涛. 水利旅游资源的文化内涵及开发思路[J]. 中国水利,2009,(2):49-51.
 [8] 靳怀堵. 治水与中华文明[J]. 国学,2011,(8):7-11.

(上接第13页) 组一个。要建立以小组为单位的集体用水模式,如果供水渠道无法达到小组,这项工作就难以展开。完善水利基础设施建设不单纯是为了让国家公权力进入乡村水利建设,同时也是为了调动村民建设水利的积极性。水利设施的建设必须要有收益村民的参与,这样才可以做到用养结合,不然的话,水利建设就是一个无底洞。

(2)中央财政和地方财政共同出资对农民进行用水补贴或是从现有的粮食直补和农资综合补贴中拿出一部分作为水费补贴。这项补贴不能直接发给农民个人,而是要交个村民小组,由小组拿这部分钱进行水利设施的养护并组织集体水利的发展。因为补贴按照土地面积来确定,所以这部分资金的数额村民会很清楚。加上,集体水利要求对水利设施进行岁修,没有岁修就会影响集体用水,所以这笔钱会在村民的监督下被透明地使用掉。其实之所以进行集体水利并对用水进行补贴就是为了平衡小组和村庄内部因为自然条件的差异而导致的用水成本的差异过大。集体用水方式最大的困境是不同的村民的用水成本差异较大,渠道上游与下游的成本就是这样的情况,所以用水补贴很重要,它可以让村民在共同合作的基础上最大限度地降低用水成本。 □

参考文献:

[1] 张 军,何寒熙. 中国农村的公共产品供给:改革后的变迁[J]. 改革,1996,(5):50-57.

[2] 赵鼎新. 集体行动、搭便车理论与形式社会学方法[J]. 社会学研究,2006,(1):1-22.
 [3] 黄志冲. 农村公共产品供给机制创新的经济学研究[J]. 现代经济探讨,2000,(10):35-40.
 [4] 胡红霞. 新农村建设中的农村基层党组织建设途径探析[J]. 陕西行政学院学报,2009,(5):102-104.
 [5] 何精华. 农村公共服务满意度及其差距的实证分析[J]. 中国行政管理,2006,(5):91-95.
 [6] 范方志,汤玉刚. 农村公共品供给制度:公共财政还是公共选择[J]. 复旦学报,2007,(3):77-82.
 [7] 罗兴佐,贺雪峰. 乡村水利的组织基础[J]. 学海,2003,(6):38-44.
 [8] 罗兴佐. 治水:国家介入与农民合作——荆门五村农田水利研究[M]. 武汉:湖北人民出版社,2006.
 [9] 邢成举. 水利困境突显基层组织建设软肋[J]. 水利发展研究,2010,(6):19-23.
 [10] 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.
 [11] 奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M]. 余逊达,陈旭东译,上海:上海三联书店,2000.
 [12] 孔祥智. 农村公共品供给现状及农户支付意愿研究[J]. 中州学刊,2006,(4):54-58.
 [13] 邢成举. 没有底限的上访政治和水利困境[J]. 中国老区建设,2011,(6):18-19.