

SHUI LI , NONG YE DE MING MAI

水利, 农业的 农田水利与乡村治理

罗兴佐 著

命脉

学林出版社

水利, 农业的命脉

SHUI LI, NONG YE DE MING MAI

农田水利与乡村治理

罗兴佐 著



学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

水利, 农业的命脉: 农田水利与乡村治理 / 罗兴佐
著. ——上海: 学林出版社, 2012.3

ISBN 978-7-5486-0293-4

I. ①水… II. ①罗… III. ①农田水利建设—研究—
中国 IV. ①S279.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 020048 号

水利, 农业的命脉: 农田水利与乡村治理



著 者 / 罗兴佐

责任编辑 / 吴伦仲

特约编辑 / 子 林

装帧设计 / 福山设计工作室

封面设计 / 陈新光

出 版 / 上海世纪出版股份有限公司

学林出版社 (钦州南路 81 号 3 楼)

电话: 64515005 传真: 64515005

发 行 / 上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

电话: 64515012 传真: 64844088

印 刷 / 上海豪杰印刷有限公司

开 本 / 890×1240 1/32

印 张 / 9

字 数 / 25 万

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5486-0293-4/C · 16

定 价 / 28.00 元

前言

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,提高可灌溉耕地的土地生产率,是保证中国粮食安全的有效措施。新中国成立以来,我国一直致力于农田水利建设,增加可灌溉面积,使粮食生产取得长足发展。肇始于 21 世纪初的农村税费改革,被人们视为新中国成立后继土地革命、家庭联产承包制后农村的第三次重大改革,这一改革对我国的农田水利产生了怎样的影响,我们如何去应对,很显然,这是一个值得及时调查并加以深入研究的问题。本书就是我们对这一问题进行调查研究的初步总结。

一、研究意义

在学术界与政策部门,农村税费改革前后,农田水利成为其关注的焦点问题之一。综合来看,有三方面的研究成果值得关注。一是将农田水利看作可以私人化的物品,主张通过拍卖、租赁、承包等方式来建构一个市场化的水利投资与管理机制。这种观点的代表人物有林万龙和党国英。^①二是关注到税费改革对农田水利建设的冲击,尤其注意到原有的以“两工”(劳动积累工与义务工)为重要筹资筹劳方式的农田水利建设模式,因税费改革瓦解后给农田水利建设带来的困境。陈锡文和朱克成进行过这方面的研究。^②三是罗兴佐和贺雪峰等人以湖北荆门区域

① 林万龙:《中国农村社区公共产品供给制度变迁研究》,中国财政经济出版社,2003;党国英:《农村发展的公正与效率可以兼得》,《南方都市报》,2004 年 6 月 22 日。

② 陈锡文:《我国农田水利建设形势严峻》,三农中国网 2004 年 11 月 13 日;朱克成:《税费改革后农村水利持续发展的策略》,《中国农村水利水电》2002 年第 5 期。

的农田水利调查为素材,探讨了乡村水利的组织基础与社会基础,以及大水利与小水利的关系。^①但上述研究仍存在不足:一是主张通过市场化方式解决农田水利供给与管理的观点,更多是出自一种理念或想象,缺乏对不同类型水利设施相互关系的研究,尤其缺乏对农田水利与区域的关联性研究,与中国农村的现实相距太远;二是虽有研究者注意到了税费改革对农田水利的影响,有宏观上的数据,也有微观上的个案研究,但因为缺乏对全国不同区域水利供给与管理的比较,而使宏观与微观未能很好结合。本项研究力求逐渐摆脱抽象的,尤其是盲目套用西方相关理论的伪实证研究,以丰富的个案调研为基础进行比较研究。

农村税费改革后,农田水利的建设和管理环境发生了重大变化,其中最显著的是乡村组织退出农业生产领域,农田水利在设施投资、运作机制及灌溉组织等方面,均面临重大挑战:1、近年来,以农户投资为主导的小型水利设施建设掀起高潮,小型水利设施投资大幅度增加。但是,由于缺乏规划,小型水利设施的增加,不仅没有缓解农田水利的困境,反而构成了对大中型水利设施的切割,使大中型水利设施更难发挥作用;2、国家加大对农村大中型水利设施建设的投入,但在乡村组织退出农业生产领域后,却无法解决大中型水利设施与分散农户的衔接问题,从而使大中型水利设施不能有效地发挥作用,这进一步刺激了农户投资小型水利的热情;3、风调雨顺年景,农户修建的以堰塘、机井、小型拦水坝为主的小型水利设施,可以满足农业生产的需要。但若出现大旱,大中型水利设施又不能发挥作用,将造成严重的农业减产;4、作为农村税费改革相配套的“一事一议”及近年来水利部门寄予厚望的农民用水协会,因无法解决少数农民的搭便车难题而在多数村庄难以有效发挥作用。如何应对这些挑战,关系到农民的收入增长、乡村社会的稳定和我国的粮食安全。

本项研究的意义有二:一是通过实证调查,弄清楚农村税费改革以

① 罗兴佐、贺雪峰:《乡村水利的组织基础》,《学海》2003年第6期;罗兴佐、贺雪峰:《乡村水利的社会基础》,《开放时代》2004年第2期。

后,农田水利的投资及运作机制发生了怎样的变化,包括大中型水利与小水利的关系、大中型水利设施的运作机制,以及大中型水利设施运作与小型水利投资之间的关系。这一研究将有助于防止目前民间盲目投资小水利的状况,尤其可以防止当前全国相当部分地方政府鼓励以农户为基础投资小水利的政策,也将有助于改善国家水利投资的重点与方向,从而防止大旱之年出现农业严重减产的后果;二是通过比较,寻找不同区域水利建设与管理的共性与差异,在深刻理解中国农村区域差异的基础上,为相关部门提供一套解决农田水利投资方向及改善运作机制的政策建议。

二、研究思路、框架与方法

1. 研究思路

本研究按照以下程式展开:首先,选定个案村进行全面调查,掌握税费改革后农田水利的现实状况。具体而言,通过在湖北、安徽、陕西、河南、四川、湖南 6 省选择 8 个个案村调查,^①了解和掌握不同地区农田水利与农业生产的不同关联性;了解和掌握不同地区农村农民的组织状况与农田水利供给水平的关系;了解和掌握不同地区的基层政府提供公共产品和服务职能的状况,尤其是了解和掌握不同地区农村税费改革对农田水利的不同影响,从而形成对不同区域农村及政策与农田水利供给水平关系的一般认识。其次,比较研究,解剖内在机制。比较湖北、安徽、陕西、河南、四川、湖南 6 省 8 村农田水利供给状况的异同,寻找农田水利的供给状况与地区社会背景和经济结构的相关关系;比较湖北、安徽、陕西、河南、四川、湖南 6 省 8 村村委会在提供公共产品和服务职能中所起作用机制的差异;比较湖北、安徽、陕西、河南、四川、湖南 6 省 8 村农村税费改革对农田水利的不同影响,从而提供一种自下而上认识税费改革对农田水利的影响的研究成果。再次,深入分析,提出相关政策

^① 原设计调研方案是在湖北、安徽、陕西、河南各选 2 村调查,由于课题组人员的变化,课题主持人将调研村调整为湖北、安徽、陕西、河南、四川、湖南 6 省 8 村。

建议。以全面调查和比较研究为基础,并结合课题组自2002年一直参与的湖北荆门村庄水利工程建设实验,分析农村税费改革对农田水利的影响,提出增强基层政府和村级组织提供农田水利供给能力的对策,找出农田水利有效供给的机制,最终为巩固税费改革的成果和提高农田水利的供给水平提供可行的政策建议。

2. 研究框架

本项研究采用时间维度和区域维度相结合的研究框架。时间维度就是将农田水利问题置于农村税费改革前后加以考察,重点分析农村税费改革对农田水利的影响;区域维度就是通过在全国不同区域选点调查,着重探讨不同区域的农田水利在农村税费改革前后所呈现出的共性与差异,及构成这种共性与差异的内在机制。时间维度和区域维度相结合,既能体现本项研究的侧重点,又能将区域比较建立在扎实的个案研究之上,从而能在政策建议上避免抽象的原则论证而直面活生生的中国现实。

3. 研究方法

本项研究主要采用人类学田野调查和比较研究相结合的方法。人类学田野调查主要运用于个案调研上,每一位个案报告撰写者均驻村调查;比较研究则是以个案调查为基础,对不同地区农村税费改革对乡村水利的影响进行比较研究。在进行比较研究时,还辅之档案调查方法,用以深化对区域差异的认识。

本项研究方法上的一大特色是,项目主持人和多位课题组成员参与了湖北荆门村庄水利工程建设实验。实验不仅构成了本项研究本身,而且构成了与其他个案调查点情况的对比,从而有助于课题组从另一个视角来观察其他个案村的水利供给情况,加深课题组对当前不同区域农村税费改革对乡村水利影响整体状况的研究深度。

三、调研过程与本书写作

项目立项后,首先,我们成立了一个来自多个部门、多个学科的课

课题组。课题组内,既有高校研究人员,也有地方党校教师和地方政府工作人员;同时,人员的学科背景涵盖了政治学、社会学、法学、管理学,形成了较强的资源互补性;其次,根据课题组人员的实际情况和课题设计要求,在全国的若干省市进行选点,确定 12 个村为前期调研点,在此基础上,经课题组讨论,最后确定了涉及 6 个省份的 8 个村作为本项研究的样本村;再次,课题组成员对个案村进行全面深入的农田水利调查,内容包括:调查当前农田水利的基本状况,尤其是调查大中型水利设施运作的状况、农户投资小型水利设施的状况、农村税费改革(尤其是收取税费方式、数量的改变,取消“三提”的后果、“一事一议”的开展)对农田水利的影响、不同地区因为农村税费改革方式的不同和农村社会结构的不同(比如有无宗族组织等)而形成的农田水利供给水平的差异;调查大中型水利运作机制与小型水利设施投资的关系,尤其是大中型水利设施不能良性运作对小型水利设施投资的刺激,及小型水利设施分割大中型水利设施的问题;调查农村税费改革后,农田水利的制度变迁,包括水利管理体制、水利施工单位以及水费收缴改革等,尤其注重考察不同时期的农村政策与制度对农田水利的影响;调查乡村组织在税费改革前后,在农田水利供给中所起作用的差异,尤其是不同区域的乡村组织在组织农户灌溉上的差异及原因。另外,在展开调研的同时,课题组继续参与湖北荆门五村的村庄水利工程民主建设实验,及时总结经验,从中获得更多研究启示,形成研究报告和实验报告,提出政策建议。最后,以前期选点调查和参与村庄实验为基础,课题组分工负责写出个案报告,并进行比较研究和理论总结,提出相应的政策建议。

本书包括四个部分。前言部分概述了项目研究的意义、项目的实施及研究方法、分析框架;第一部分为综合分析;第二部分为个案报告;第三部分为调研论文,收入的是罗兴佐近年来发表的有关农田水利方面的文章。

本项研究是集体合作的结果,它凝聚了 10 余位学者近三年的心血。

最终成果除项目主持人外,还有6位学者撰写了个案报告,他们是:西南交通大学的王习明、湖北荆楚理工学院的罗义云和陈涛、华中科技大学的杨华、河南安阳市委党校的郭鹏群、安徽省合肥市司法局的袁学康。他们克服各种困难,驻村调查均在30天以上,不仅写出了详细的个案报告,还收集了大量相关区域的文献资料,为主持人进行综合报告写作提供了扎实的资料基础,在此,项目主持人表示由衷的敬意和感谢。同时,在整个项目研究中,我们还得到个案村的农民朋友以及个案村所在区域相关部门的大力帮助,在此也感谢他们。最后,还要感谢教育部人文社会科学研究项目给予本项研究的立项与资助。

总 序

自 1996 年来,我们一批有着共同志趣的中青年学人先后走到一起,以乡村问题为中心展开一系列的田野调查和研究工作。如今,我们分别汇聚于西南政法大学“中国社会稳定与危机管理研究中心”和江西省委党校(江西行政学院)“地方政府与公共政策研究中心”,以重庆市和江西省内的学术资源为主要依托,并与国内外学术机构合作,进行地方治理与公共政策的理论研究、政策研究和学术交流。

我们关注的核心问题为:理解和分析中国地方社会与政治发展和转型的基础、动力、条件与路径。过去,我们解剖得更多的是乡村基层治理的实态与逻辑,从宗族到村庄、村民委员会、再到乡镇,从农民到村干部再到乡镇干部,皆是如此。不过,从微观上观察和理解基层社会运作和底层群体生存的实态,并不是我们唯一的或主要的目标。我们的主要目标乃在于,以此为基础,更好地透视和分析中国的宏观体制与整体社会,期望通过研究、培训、实验等方式推动其发展和转型。经过十余年来的辛勤耕耘,如今我们已有足够的信心,将中心研究的视野从乡村内部扩展到其外部,从微观社会扩展到中观和宏观社会,从基层社区扩展到县市和省区及其外的层面,期望因此而得到对地方社会与政治运作实态及其变迁的贯通性理解和把握。

两个中心的人员尽管有着共同旨趣,但广泛地分布在正式体制的内外,且学科背景迥异。无疑,这种学术资源的组合,十分有助于我们观察、分析和理解当今中国地方社会与政治运作的实态及其变迁。我们研究的立场,既有体制内的体验,也有体制外的旁观。我们调查与研究的

工具和方法,将体现多学科交叉和综合,既有政治学、法学的方法,也有社会学、人类学的方法,还有经济学的方法,等等。对自身研究的具体领域,我们主要定位在以下方面:(1)乡村建设与治理研究;(2)社会政治发展与稳定研究;(3)公民文化与干部队伍素质分析;(4)经济发展的社会政治分析;(5)当代中国公共政策分析;(6)都市管理与社区建设研究。这些领域也即本丛书选题的范围。

在这些年,对江西地方社会与政治变迁的研究中,我们经常碰到这样的尴尬:虽费尽九牛二虎之力,也难以找到可资参考的可信史料。反观学界对20世纪上半叶华北和华南社会的研究,它们之所以能兴盛,其中一个重要原因即在其史料的充实。有鉴于此,我们便将中心的研究活动定位为:期望通过长期扎实的课题研究,为今人和后人理解、研究当今中国地方社会累积可信的第一手资料。我们不希望,我们这代人在研究中所遭遇的资料缺失困境,同样发生在后来者身上。因此,本丛书尽管不排斥理论性的学术著作,但推出的将更多是资料性的学术著作。在当今言必称理论的浮躁时代,这样既不宏大也不诱人的目标,应是平实却必需的。我们深信,经过多代学人长期而扎实的基础性工作,来源于理解中国本土社会的理论创新,最终会耀眼于世界学术之林。我们如能在其中发挥一粒细微卵石的功能,则于愿足矣。

目 录

前 言 / 1

第一篇 综合分析 / 1

- 第一章 税费改革前农田水利的基本体制 / 3
- 第二章 税费改革后农田水利面临的困境 / 12
- 第三章 税费改革后农田水利的制度选择 / 33

第二篇 个案报告 / 39

- 农田水利市场化改革的隐忧 / 41
 - 湖北 L 村调查
- 规则、权威与村庄水利供给 / 82
 - 陕西新庄村调查
- 税费改革前后的村庄水利供给 / 107
 - 湖北艾村调查
- 农业用水市场化改革的困惑 / 130
 - 安徽朱桥村调查
- 农田灌溉、土地制度与乡村治理 / 142
 - 四川井村调查
- 宗族性村落的农田水利 / 167
 - 湖南水村调查
- 农民行动单位与村庄水利供给 / 180
 - 河南东吕村调查
- “井长”：乡村水利供给的权威与秩序 / 189
 - 河南 D 村调查

泵站经营权拍卖能解决什么问题 / 203

——湖北荆门友好泵站调查

旱灾是如何形成的 / 208

——湖北荆门 2006 年旱情调查

抗旱中的水利设施、村级组织和农民 / 213

——湖北荆门市农村抗旱调查及相关思考

“渠成”为何不能“水到” / 223

——大碑湾泵站“卖水难”解析

资源输入、泵站改制与农民合作 / 231

——湖北荆门市新贺泵站转制实验总结

农民合作灌溉的瓦解与近年我国的农业旱灾 / 241

税费改革前后农田水利制度的比较与评述 / 246

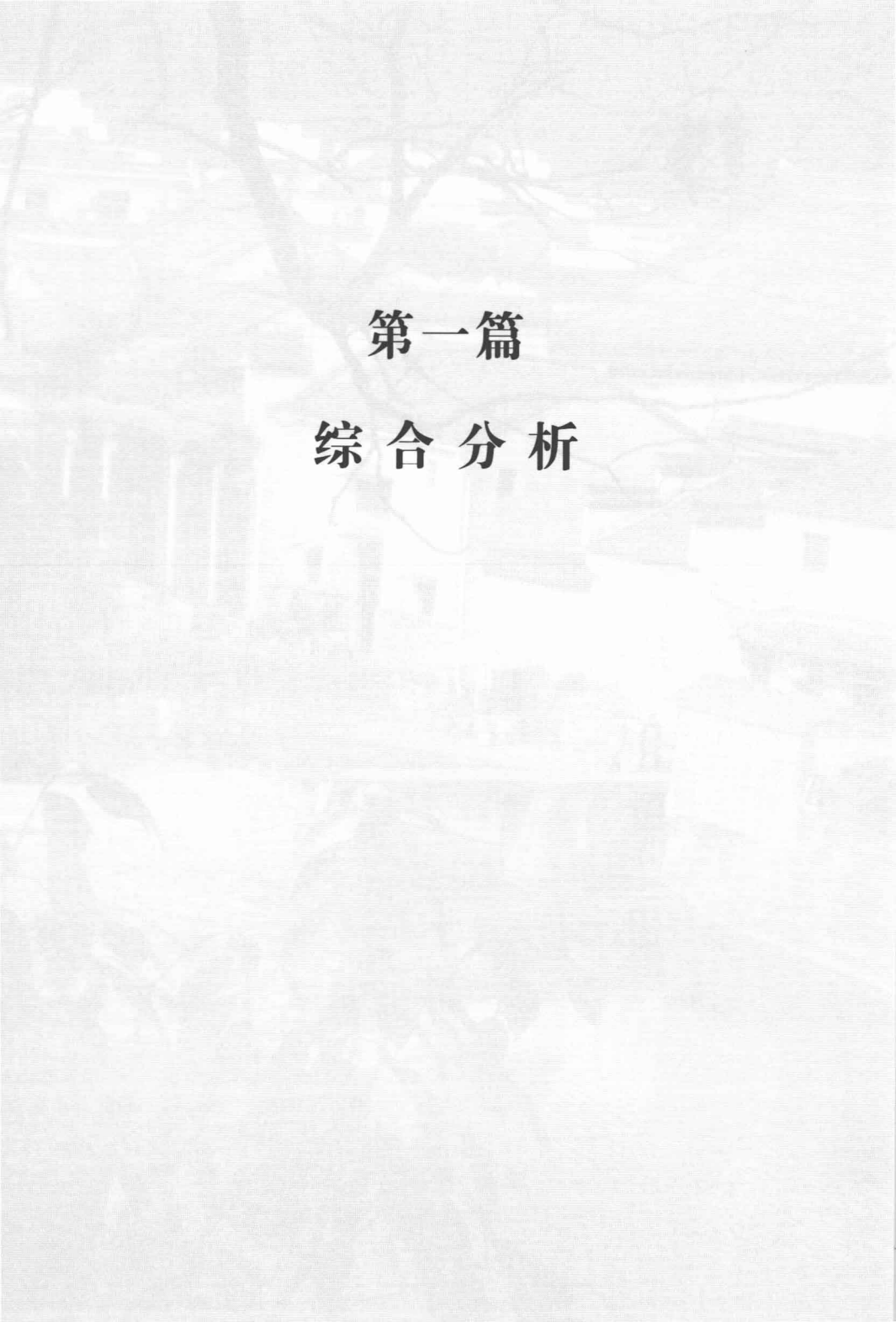
村庄水利灌溉是如何实现的 / 256

——四川省井村调查及相关思考

论政府在农业灌溉中的角色定位 / 261

——安徽长丰县农业用水制度改革

参考文献 / 268



第一篇

综合分析

第一章

税费改革前农田水利的基本体制

中国是水旱灾害多发性国家。据历史资料,从公元前 206 年至 1949 年新中国成立前的 2155 年间,共发生过较大水灾 1029 次,较大旱灾 1056 次,水旱灾害共 2085 次,平均每年发生一次较大的水灾或旱灾。^① 频繁的水旱灾害,不仅给社会带来了巨大灾难,也造成了政治的动荡不安。新中国成立后,党和政府十分重视农田水利建设和管理,使整个中国的农业生产条件得到了显著改善。

基层水利行政管理体制

新中国成立之初,党和政府就致力于构建完善的水利行政管理体制,其中最显著的是在乡镇专设水利机构。以湖北荆门为例,1951 年山区和湖区分别成立“水利委员会”和“堤工委员会”,由区或镇长任主任,以行政、农会等方面人员兼任组成,其任务主要是掌握方针、布置工作,有的区(镇)在水利工程地点设置“水利合作社”或“工程处”,组织小型水利工程施工。1957—1959 年,各公社先后设水利干事 1 人,配水利员 1~2 人,具体抓全社水利工作,并有一名社(区)副职干部分管水利。自 1973 年起,各公社先后设立“水电组”,由水电干事、水利员、会计、出纳组成。有的公社则设立“农田基本建设指挥部”,由区(社)行政干部、水电干事组成,主管全社农田水利建设。1975 年撤区并社,撤销“农田基本建设指挥部”,保留并扩大“水电组”,配水电干事

^① 朱尔明、赵广和主编:《中国水利发展战略研究》,北京:中国水利水电出版社,2002 年,第 16 页。

1人,下设水利员、会计、出纳等7~8人,由大公社副职干部1人分管水电工作。^①

1985年,经国家编委和水利电力部批准,全国建立乡镇水利水保管理站,作为县级水利部门派出机构,每站配备5~7名水利干部,负责乡镇的水利、小水电、水土保持工作的建设与管理,行政归乡镇政府领导,业务归县水电局领导。同年,水利电力部发布《关于加强农田水利设施管理工作的通知》,要求“加强基层水利队伍建设,挑选热爱水利工作的职工充实水利基础机构,不要把基层水利管理单位变成安排老、弱、病、残的地方。对基层水利职工的福利待遇方面的实际困难,要采取切实措施积极给予解决”。

1988年,全国推广山东“莱芜经验”,水利站人、财、物的管理权下放到乡镇,实行块块为主的管理体制。这次改革表面上看起来是水利行政管理体制内部的一项改革,实质是将原来至少在县一级进行规划的水利建设与管理下放到了乡镇一级。

由于乡镇财政无力支撑水利建设任务,1988年,水利部《关于依靠群众合作兴修农村水利的意见》指出,国家提倡和鼓励农户或联户按照统一规划兴建农村水利,坚持“谁建设、谁经营、谁受益”的原则,要求各地水利部门做好服务、加强技术指导,这是在国家试图将农村水利社会化过程中赋予水利部门尤其是水利站的一项主要职能。1989年,国务院颁发《关于大力开展农田水利基本建设的决定》,要求对农田水利实行管理责任制,加强农村水利的统一管理,赋予乡镇水利站农田水资源的统一调配职能。但是,随着水利工程管理单位的进一步下放及转制为企业化经营,水利站的这一职能逐渐虚化。1996年国务院颁发《关于进一步加强农田水利基本建设的通知》,要求“各级水利部门要依法治水,加强水资源的统一管理、统一规划、统一设计调度、统一发放取水许可证”。这一要求表明水利站的工作重心进一步上移。然而,正是由于工作重心上移,水利站僧多粥少的局面立即

^① 《荆门水利志》,1985年。