

中国 农村 研究

CHINA RURAL
STUDIES

中文社会科学引文索引CSSCI来源集刊
中国期刊网(CNKI)入选集刊
教育部人文社会科学重点研究基地
华中师范大学中国农村研究院

2017年卷·上

华 中 师 范 大 学 中 国 农 村 研 究 院

中国 农村研究

CHINA RURAL
STUDIES

2017年卷·上

中國社會科學出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2017 年卷. 上 / 徐勇主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1126 - 7

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济—研究报告—中国—2017
IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 244688 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风等
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 9 月第 1 版
印 次 2017 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 237 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《中国农村研究》编辑委员会

主 编 徐 勇 邓大才
执行主编/编辑 李华胤
编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 文	马 华	邓大才	王 静	王 勇
王义保	石 挺	卢福营	冯春风	刘义强
刘金海	刘筱红	李海金	朱敏杰	任 路
汤晋苏	肖盼晴	何包钢	应小丽	吴晓燕
陆汉文	陈军亚	杨 嫒	张向东	张利明
张晶晶	胡平江	郝亚光	徐 勇	徐 剑
徐小青	徐增阳	董江爱	黄振华	詹成付
彭正德	熊彩云			

目 录

农村水利与治理

层级公平：水资源紧缺背景下的水权分配机制研究

——基于湖南省回龙村的形态调查 魏 晨 (3)

梯级治理：自流灌区的传统水权分配机制

——基于川西南汪家村的调查与研究 陈 涛 (17)

村民自治的探索与创新

他治与自治互动下村民自治基本单元的变迁以及启示 杨 媛 (59)

回顾与展望：步云实践对基层民主发展的影响及反思

——以“步云直选”再回访为基础

..... 沈乾飞 吴晓燕 任中平 (74)

兴起、遇冷与回暖：村民代表会议的变迁研究

——基于山东省招远市石棚村的调查 陈国申 李金锦 (89)

农村发展与治理现代化

地方政府治理现代化的内涵、挑战及走向

——以资源型地区为例 张嘉凌 董江爱 (111)

乡村治理体系的完善与治理能力现代化

——湖北省恩施州“村医村教进两委”基层体制

改革研究 吴文琦 田子耕等 (124)

社员能力对农民合作社规范化的影响

——基于湖北省农民合作社示范社的调查

..... 林 星 吴春梅 (138)

“控制权”、基层政府行为与精准扶贫目标的实现和偏离

——以豫西 Y 县为例 李文君 (155)

海外农村研究

印度村社制传统的变迁与乡村治理转型研究 施远涛 刘筱红 (173)

农村研究述评

关中农村社会研究述评 郭占锋 李 卓 (193)

农村水利与治理

◆ 层级公平：水资源紧缺背景下的水权分配机制研究——基于湖南省回龙村的形态调查

在对回龙村传统时期水权分配的调查中发现，该村在水源紧缺时因为两个层级公共堰塘的存在产生了两个层级的水权分配，且每个层级的水权分配又发挥着不同的功能。在阐述水权分配的主要过程中，深度剖析水权分配的层级与机会公平的基本关系及其内在机理，并提出“层级公平”的概念。在此基础上，分析层级公平的三个实现条件，即多层级的指导原则、多层级的资格认定以及多层级的补偿机制。基于历史的延续性，层级公平的实现方式及其指导原则，可为当下的社会分配制度提供有益的指引和思路。

◆ 梯级治理：自流灌区的传统水权分配机制——基于川西南汪家村的调查与研究

水稻灌溉中的水权分配过程就是一个梯次递接的治理过程。本文以川西南一个自流灌区的稻作村庄为典型，分析其从河流到大堰再到稻田的灌溉过程，三个层级分别匹配着不同的治理模式。流域水权以“官督民理”的方式集中治理，河堰水权由灌区内受益田户合作治理，邻田水权依靠田户自主治理。由此，在三个梯级递接的层级上，上层的治水国家、区域社会中的水利共同体，以及最直接的用水田户都参与到了水治理之中，依次构成了一个完整的治理链。这一梯级式的治理过程，充分展现了传统社会基层水权分配的灵活性，它所具有的自主治理、协同治理、系统治理的制度优势，对于当下探索水权制度改革、流域治理等都具有重要启示。

层级公平：水资源紧缺背景下的 水权分配机制研究*

——基于湖南省回龙村的形态调查

魏 晨

(华中师范大学中国农村研究院, 湖北武汉 430079)

内容提要：在对回龙村传统时期水权分配的调查中发现，该村在水源紧缺时因为两个层级公共堰塘的存在产生了两个层级的水权分配，且每个层级的水权分配又发挥着不同的功能。在阐述水权分配的主要过程中，深度剖析水权分配的层级与机会公平的基本关系及其内在机理，并提出“层级公平”的概念。在此基础上，分析层级公平的三个实现条件，即多层级的指导原则、多层级的资格认定以及多层级的补偿机制。基于历史的延续性，层级公平的实现方式及其指导原则，可为当下的社会分配制度提供有益的指引和思路。

关键词：层级公平；水权分配；历史形态；实现条件

一 问题的提出

自古以来，公平就是政治学和社会学领域研究的重要命题。就这一命题，东西方学者都做出了孜孜不倦的探索。

在数千年传统社会的进程中，中国早已发展出了具备自身特色的公平

* 基金项目：教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目资助“水生态补偿机制研究”（16JZD015）；教育部人文社会科学研究青年基金项目“乡规民约与农村基层治理法治化的对接机制研究”（16YJC810011）。

作者简介：魏晨（1989—），男，汉族，河南驻马店市人，华中师范大学中国农村研究院2015级博士研究生，主要研究乡村治理与基层民主。

理念。对此,徐勇教授提出了“祖赋人权”的重要论断,从权利来源的角度阐述了社会成员对于公平追求的逻辑起点。他认为,在中国这个超大型的农业社会中,人们的自然权利来源于自己的先祖。“赋予每个后人以平均的权利,这种与生俱来的权利是不言自明的自然权利,每个人都有在人世上生存的正当性,应该公正地对待每一个人。”^[1]同时,以单家独户为基础的小规模经营模式,也让生产环境和产出能力相当的传统农业家庭较易产生“均贫富”的思想。

然而,家户制能保障效率,却难以规避分化难题。在灾害频发的自然状况下,在分家析产的继承方式下,在资源紧缺的社会竞争下,在国家高汲取弱保护的制度背景下,家户制的运行不可避免地带来了土地和财富的分布不均,甚至出现两极分化的极端现象。“这一极端化的后果会触及农民的‘公平’底线,‘民不聊生’,而产生反叛。”^[2]当然,反叛所带来的不仅仅有朝代的更迭,还有土地和财富的重新分配。不过在家户制没有改变的基础上,这种均分只是将人们重新拉回同一起点,其既是财富分配的起点,又是下一次社会分化的起点。

徐勇教授所提出的“祖赋人权”的观点更多侧重于权利平等的论述,其论证了中国传统社会存在起点公平。但是,徐勇教授还认为家户制度本身的局限加之其他社会和自然偶然因素的影响,使得每次回归同一起点的农业社会,又会历经下一次分化,最终难以实现结果上的公平。那么,在家户制主导下的中国传统社会是不是只存在起点公平?在临澧县回龙村水权分配的过程中,当地村民通过两次水权分配,让符合特定资格的村民不仅具备了平等的用水权利,也得到了充足的灌溉用水。显然,其折射出的不仅仅是起点公平。

在中国社会背景下发生的基本事实,是否能从西方理论中得到解释?经过梳理不难发现,西方式的公平强调起点公平和机会公平。然而,社会和自然因素的差异性,导致在一个竞争激烈的市场环境中,不能实现真正的机会均等。为此,罗尔斯、德沃金、罗默等学者均试图对其进行修正,而分配正义的集大成者罗尔斯则是其中的代表。

罗尔斯将“公平”定义为一种包含规则的合作体系的基本特征,并认为这种合作体系之所以是“公平”的,主要是基于其以全体成员合理需求为理念,以互惠互利为目标,以自愿接受的规则为规范^[3]:“我们寻求的是在一套背景制度内部发挥作用的分配原则(狭义的),而这种背景

制度既确保了基本的平等自由，也确保了公平的机会平等”^[4]。

为了实现社会公平，罗尔斯提出了两个“正义原则”，其中第一正义原则为“平等自由原则”，第二原则又由“差别原则”和“机会的公平平等原则”组成。其在第一正义原则中要求确保“每个人对与其他人所拥有的最广泛的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利”^[5]。这里，他将自由和平等作为公平的基本保障，认为只有人人都享有与他人自由相兼容的平等和自由权，才能享有平等的机会。与第一原则主要关注形式公平不同，罗尔斯的第二原则重点关注实质公平。“社会的和经济的不平等应这样被安排，使它们被合理地期望适合于每一个人的利益；并且依系于地位和职务向所有人开放”^[6]。换言之，他坚信保障权力地位和领导性职务向所有人开放的基础上，社会价值应尽可能平等分配。同时，第一原则又以一种“词典式次序”优先于第二原则，这主要是，“因为如果第一条原则所保护的基本平等与自由受到损害，是无法用更大的社会和经济利益来辩护或者补偿的”^[7]。

罗尔斯以“最不利者”的角度去分析公平，认为人人都应享有均等的机会。正因为如此，他才主张通过补偿或者再分配，缩小甚至拉平天赋不同的社会成员在出发点的差异，从而实现具有相似动机、禀赋、资源的人们都能获得均等机会的目的。但是，罗尔斯的理论建立在西方语境之下，强调市场之外国家的适度调节^[8]。同时，罗尔斯的理论将社会成员置于相同的竞争环境之下，即使通过补强，社会中仍会存在弱者无法与其他人进行竞争，比如残疾人。与此相对，回龙村水权分配基于“皇权不下县”的传统社会，在村落自我运转的过程中发展出一套约定俗成的分配模式，显然西方语境下公平理论无法对其解释。

在回龙村水权分配的过程中，公共堰塘在层级上的区分形成了两个层级的水权分配。同时，在第一层级分配中已经获得充分用水机会的村民排除在第二次分配之外。基于对该村水权分配过程的动态描述以及分配方式的整体把握，本文提出了“层级公平”的概念。层级公平以保障机会公平为核心要求，其意味着在某一社会领域内层级式的机会公平实现方式，符合特定资格的社会成员在低层级中如果已经获得了充分的机会，那么其将被排除在更高层级的机会创造过程之外，直到符合特定资格的社会成员均能实现自己的目标。

二 公共堰塘水权的分配形态

传统时期,该村村民用于水稻生产的灌溉水源多来自于公共堰塘^①。参与分配的资格,水源的分配顺序,分配方式的选择构成了影响村民分配行为的基本准则。同时,水权分配与公共堰塘内水源存量有着密切的联系,存量的多与少直接导致了分配策略的差异。

(一) 公共堰塘层级及分配次序

该地公共堰塘共分为两个层级:第一个层级是数量众多的小型公共堰塘,第二个层级是龙池堰。龙池堰是该村与周边6个村庄共用的公共堰塘,在小型公共堰塘干涸之前,并不能对龙池堰内的水源进行分配,由此将水权分配过程划分成了两个层级。

1. 参与层级水权分配的基本资格

“只要资源的边界和(或)具体可以使用这些资源的人依旧是不确定的,就没有人知道管理什么以及为谁管理”^[9]。公共堰塘虽多为自然形成,但不是任何村民都能利用其中的水源进行灌溉。在水权分配的过程中,该地形成了判定水源使用资格的具体规则,其在明确资源边界的同时,也为分配策略的执行奠定了基础。堰塘内的水源多是来自于周边田地中的雨水,因此,“谁排水,谁吸水”就形成了判定村民是否具有一处公共堰塘用水资格的基本原则。换言之,村民的田地向一处公共堰塘排水,其才能利用此处堰塘内的水源进行灌溉。不过,面积达到1810亩的龙池堰,并非简单地遵循这一原则。一方面,田地内的雨水直接排向龙池堰的村民,可直接使用龙池堰的内水源。也就是说,龙池堰的水权分配也要遵照“谁排水,谁吸水”的原则。另一方面,龙池堰还要遵循第二原则,即田地内的雨水间接排向龙池堰的村民也能使用其中水源。过去,周边多数小型公共堰塘往往通过沟渠等间接与龙池堰连为一体。在雨水丰沛的季节,小型公共堰塘能将多余的水源不断地输往龙池堰。因此,自家田地间接向龙池堰排水的村民,也可在特殊情况下使用堰内水源。

^① 该村的“公共堰塘”基本是天然形成的堰塘。这些堰塘多处于地势低洼之地,经雨水反复冲刷形成了能储备水源的深坑,后经村民加固就变成了可供灌溉的公共堰塘。同时,也有少数公共堰塘是由村民共同开挖而来,其性质与天然形成的公共堰塘类似。

2. 分配的基本次序

通常情况下,村民用水灌溉采取就近原则。如果村民的田地直接向一处公共堰塘排水,那么其必须优先使用该堰塘的水源进行灌溉。换言之,某一村民的田地直接排向某一小型公堰,那么其在此处公堰内还有存水的情况下不能直接使用龙池堰内的水源。不过,在小型公堰都干涸的情况下,田地内的雨水间接排向龙池堰排水的村民将具备在龙池堰内取水灌溉的资格。因此,小型公共堰塘的水源分配构成了水权分配的第一个层级,而龙池堰则是第二个层级。

3. 公共堰塘水源存量与分配方式选择

对于小型的公共堰塘一般分为三个阶段,即雨水丰沛时、水位开始下降但基本能保证堰塘周边农户正常灌溉时以及不能保证周边农户灌溉时。这三个阶段,公共堰塘内的水源存量的不同将导致村民水权分配方式的不同。同时,在小型堰塘干涸的情况下,田地间接向龙池堰排水的村民将获得在龙池堰取水的资格,然而此时所采取的分配方式与在小型公共堰塘内的分配方式又有所不同。

(二) 第一层级的分配:保障性分配

虽然小型堰塘的水源分配分为三个时期,但是在雨水丰沛时并不涉及水源的分配问题。因此,本文将主要展现在水源稀缺的背景下小型公共堰塘如何进行水源分配。在这两个时期,无论村民选择什么分配策略,其都以保障每个人都有平等的用水权利为核心。

1. 堰塘的分配权的归属

围绕每一个小型公共堰塘都有一个默认的管理者,管理者将自动获得堰塘水源的分配权。具体而言,管理者要具备以下的条件:其一,必须来自田地最多的姓氏^①。例如,一个小型公共堰塘由张、王、李、赵四个姓氏共同使用(无论每一姓氏包含多少小家庭),其中张姓共有10亩地向此公共堰塘排水,王姓共有7亩地,李姓共有6亩地,赵姓共有4亩地,那么管理者通常只能在张姓中产生。其二,管理者是田地最多的姓氏中的长辈。获得公共堰塘的管理权,必须具备一定的辈分和年龄,否则不能服众。其三,管理者必须办事公道,不能在管理的过程中有所偏私。

^① 所谓“田多”,主要是指向一处公共堰塘内排水的田地面积,而不是指一个姓氏实际拥有的土地面积。同时,田多的姓氏必须是拥有血缘关系的同一姓氏。

2. 水量开始下降但基本能保证周边村民灌溉时的水权分配

到了灌溉期,如果堰塘存量只能大致保证周边村民的用水需求,则按贡献率进行分配。例如,一个公共堰塘周边的土地由赵、叶、刘三个姓氏的田地构成(都向此公共堰塘内排水),其中赵姓共有20亩地、叶姓共有12亩地、刘姓共有8亩地,那么此时要由土地最多的赵姓先行灌溉,赵姓灌溉完成之后才能轮到叶姓进行灌溉,赵姓和叶姓均灌溉完成之后才能轮到刘姓灌溉。这主要因为田地面积较多的村民,排向公共堰塘内的水也相对较多,因此其对堰塘的贡献率也相对较高。采取这种分配策略虽然将贡献率纳入其中,但其前提是存量大致能满足周边村民需求,因此其仍默认周边村民可以获得足够的灌溉用水,而不是将“田少”的村民排除在外。不过,由于人为估算失误等问题,后取水的村民可能无法获得充分的用水机会。此时,他们并不会完全丧失用水资格,而是获得龙池堰的用水资格,也就是获得参与龙池堰水源再次分配的资格。

3. 水量无法保证堰塘周边村民灌溉时的水权分配

如果一段时间没有降雨,在灌溉期时一些小型公共堰塘可能无法储蓄足够的水量。显然,采用田多者先行灌溉的分配方式,已经无法保证每户村民都能使用水源灌溉的要求。此时,一般采取竞争用水的方式进行水源分配,当地村民俗称为“抢水”。“抢水”并不是无序地抢夺公共堰塘内的水源,而是基于特定的规则。在“抢水”之前,管理者必先与各家就抢水时间达成一致,通常要预留1—3天的准备周期。准备期主要是为了给各家组织劳动力和借用水车预留时间。同时,事前管理者必先与大家约定“抢水”开始的具体时间。

“抢水”正式开始之前,各家要架好水车,并安排好人员的具体分工。“抢水”以管理者放鞭或者敲锣为开始的信号,无号令不能擅自开始。清朝时,该村附近曾有一公共堰塘(脱锹堰)发生村民不遵守“抢水”时间的情况。在“抢水”时,有一位村民率先开始,而另一位村民的水车还没有安放好。未安放好水车的村民十分恼怒,便将对方用铁锹砸死。不过,用铁锹砸死了人,却不用负任何责任。此事,官府也曾介入其中并按照当地“抢水”规则判定砸死人的村民无罪。

“抢水”以放鞭(敲锣)为起点,以堰塘内的水源被全部用完为终点。但是,“抢水”虽然必须保证参与抢水的家庭在同一时间开始,却对过程不做严格规定。当地,最常使用的水车为6人车,也就是需要6个人

同时踏动才能有效运作。在“抢水”时，一般家庭只能组织6个劳动力，而财力较强的家庭却能组织12个劳动力，进行“两班倒”式的灌溉。

“抢水”的前提是存量不足，为保证大家都有平等的用水机会，才要力保开始时间的一致性。但是，在各家能力不同的情况下，必然有村民能顺利灌满自家的土地，而有些村民却与此相反。与轮流灌溉的方式类似，未能获得足够水源的村民将获得参与龙池堰水源分配的资格。

（三）第二层级的分配：补偿性分配

通常情况下，只要田地间接向龙池堰内排水的村民，就能在小型公共堰塘干涸之后使用龙池堰内的水。然而，实际操作过程中仍存在其他的限定条件。

1. 参与龙池堰水权再分配的基本资格

虽然间接地向龙池堰内排水的村民都能在龙池堰内取水，不过这还要受到两个条件限制：其一，其他的小型公共堰塘都已经干涸；其二，在小型公共堰塘内未能得到足够的灌溉用水。由于这两个条件的限制，在小型堰塘内水权初次分配时，灌溉需求得到了满足的村民将被排除在龙池堰再次分配的过程之外。因此，第二次分配实际是对没有得到充分灌溉机会的专有补偿。

2. 龙池堰分配权的归属

在相当长一段时间内，龙池堰并无人管理，造成无序抢水的情况经常发生。为了有效管理龙池堰的水权分配，龙池堰边多位地主便联合推选了双龙村的一位保长担任龙池堰的管水员，此人名为苏群普。不过，苏上任之后并没有立刻得到村民们的认同。随着时间的推移，村民发现由苏群普来管理的确能提高水源使用的效率，便认可了他的管理行为。

苏作为管理者，只管理车步^①的分配，围绕每一个车步仍然会存在一个相应的管理者，并具体负责水权的分配。一般情况下，具体的分配者多是特定范围内田地^②最多的姓氏的长辈。所谓特定范围多指利用车步灌溉时所能覆盖的最大范围。然而，如果“田多”的姓氏已经在小型公共堰塘的第一层级的分配中获得了足够的灌溉水源，那么其将不能再承担管理

① 车步是安放水车的平台，拥有车步的使用权，才能将水车架放在车步之上，并在龙池内取水。在龙池取水时，默认附近村民都具有车步的使用权。

② 指田地向龙池堰内排水面积的多与少。

职责。此时,应由田地数量第二多的姓氏进行管理。

3. 龙池堰再次分配的具体流程

作为龙池堰的管理者,苏群普主要负责安排具体的灌溉时间以及车步的工作周期。通常情况下,在龙池内灌溉采取合作的方式,没有灌满水的村民将利用多台水车将水由近处的田地输送至较远的田地。在开始之前,苏要事先通知每个车步的管理者具体的开始时间,一般预留1—3天的准备期。同时,每个车步与相连的车步不能在同一天取水。比如,1个车步在灌溉开始后的第一天取水,那么其第二天就不能取水,直到第三天才能恢复取水作业。

从每个车步的组织情况来看,管理者要找寻没有灌满水的家庭参与取水,而已经灌满了水的村民则没有参与资格。在合作取水时,各家按照需要灌溉田地的面积提供劳动力。比如,一户村民需要灌溉3亩地,那么其就需要提供1个劳动力;而如果一户村民需要灌溉9亩地,则需要提供3个劳动力。龙池堰取水采取合作的方式,此过程还涉及其他一些规则,这里不再详细叙述。

取水以苏群普事先通知的时间为起点,一般从早上开始,直到所有需要取水的村民将自家的田地全部灌满为止。在合作取水时,采取由前到后的顺序依次灌溉。但是已经将自家田地灌满水的村民并不能将水车和人力撤回,他们只有等到离龙池堰较远的村民全部将田地灌满之后才能正式结束。通过在龙池堰的再次分配,在初次分配时没有得到足够水源的村民一般都能得到充足的水源。

三 “层级公平”:一种新的公平形式

(一) 层级公平的内在机理

回龙村在两级公共堰塘的基础上建立了一套动态化的分配机制,在促进用水权利平等的基础上做到了人人有水用。可见,这套机制有效运转与保障用水公平有着内在的联系,而要找到这种联系有赖于对分配过程的深度剖析。

在两个层级水权分配的过程中,第一层级的分配以保障符合用水资格的村民均能享有均等的用水权利为前提。从广义上来看,起点公平指权利上的平等。但是,在自然天赋和社会偶然因素不平等的前提下,起点公平

似乎又难以实现。然而，围绕某一社会领域，实现起点上的公平似乎也并非不可能。“人与人之间的某些差异，有时比较小，甚至小到可以忽略不计。在这个意义上，起点的平等又是存在的。”^[10]在回龙村水权的初次分配过程中，灌溉水作为一种稀缺资源，难以在同一时间满足所有村民的不同需求。同时，贡献率又是必须纳入考虑的要素。在这种背景下，偏向强者或是偏向弱者，或是平均分配，都会对整个分配体系带来挑战。基于此，当地村民选择了用水权的平等，而不是水量的均分或者是水权的倾向性分配。无论存量是否满足每一村民的需求，所有村民均能在第一轮获得用水的机会。只是贡献率以及自由竞争等要素的纳入，促使能力较强者能率先获得充分的机会。从这个角度讲，起点公平未能带来机会公平，更没有带来结果的公平。此时，第二次分配则正好起到了弥补第一次分配的不足之处的作用。

第二层级的分配，以补偿未充分获得用水机会的村民为核心。在第一次分配的基础上，第二次分配运用排他原则，将第一次分配中已经获得了机会的村民排除在外，促使了整个水权分配的过程公平。过程公平不仅是指个体或群体在社会活动中获得发挥自身能力的机会平等，还涉及活动中在公平原则和公平操作下的竞争公平。在村民能力存在差异的情况下，第二层级分配将强者排除在外，剩下能力相当的村民处在一个新的竞争环境之下，获得机会均等的可能性自然也较第一层级的分配强。

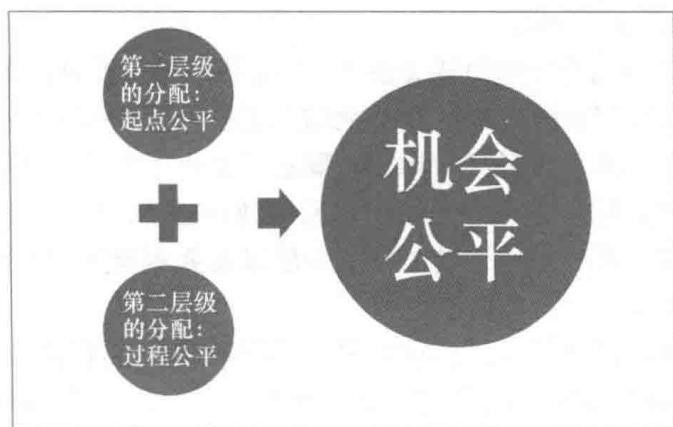


图1 层级公平运转的内在逻辑