

农田水利的三种模式比较及启示^①

——以湖北省荆门市新贺泵站为例

田先红 陈玲

(南昌航空大学 文法学院, 江西 南昌 330063)

摘 要: 新贺泵站的变迁史启示我们, 能否有效整合分散农户、克服搭便车难题, 是乡村水利体制顺利运转的关键。尽管组织模式能够将水利体制与基层治理紧密结合、克服搭便车难题, 但在人民公社走向终结、原有治理体制解体的情况下, 组织模式已经无法继续维系下去。在农户个体数量众多且呈高度分散状态、农民分化程度日益加剧的状况下, 水利供给的市场化和合作化都因为缺少相配套的制度体系和技术手段而无法对分散农户进行整合以克服搭便车难题。为走出当前农田水利困境, 既需要强化国家及其基层代理人在水利供给中的组织者角色, 使水利体制嵌入进乡村治理之中, 又要求优化和重构农田水利的社会基础, 加强农村社会核心价值观建设, 培育具有权利义务平衡观念的、适应社会主义新农村建设和现代国家建构需求的新型农民。

关键词: 农田水利; 组织模式; 市场模式; 合作模式

1980 年代以来, 中国农村水利启动了以市场化为取向的改革, 总体思路是“简政放权、放开搞活”。历经 30 年改革之后, 农田水利困境日渐凸显, 近几年来频繁发生的“两灾”更加使得农田水利体制和水利建设问题成为学界乃至整个社会关注的焦点。本文以湖北省荆门市新贺泵站的历史变迁与现状为叙述对象, 展现分田到户以来泵站所经历的几个主要阶段及其所遵循的管理模式, 解读泵站陷入困境的内在逻辑。

新贺泵站坐落在湖北荆门市沙阳县新贺村, 位于黄荡湖北岸, 距离国家大(二)型电力网灌站——大碑湾泵站不远。新贺泵站于 1975 年底开始动工修建, 历经 9 个月密集施工完成主体工程, 并于 1976 年 6 月开始投入运营。泵站有一条深 3 米、长 2800 米的引水河跟汉江相连, 它的水源就来自汉江。泵站提水扬程达 28 米, 配备有两台电机, 功率都是 280 千瓦, 每秒钟提水量为 1.6 立方米。泵站结构涵盖渠道、泵房、前池、消力池、进水闸和引河等六个部分。渠道分为主渠和支渠两部分, 其中, 主渠长度为 480 米,

^① **作者简介:** 田先红(1981-), 男, 江西赣州人, 博士, 硕士生导师, 现任职于南昌航空大学文法学院, 研究方向: 农村社会学与农村基层治理问题。

陈玲(1981-), 女, 湖南湘潭人, 南昌航空大学文法学院教师, 硕士。

支渠由原漳河渠道三干渠一支干二分干改建而成。引河长度为 2.8 千米，河底高程 35.5 米，堤坝高程 41 米，底宽 5 米，堤面宽 2 米。泵站设计灌溉面积是 1.4 万亩，基本覆盖了附近的新贺村、贺集村、吕集村和季桥村等四个村的农田用水。

一、组织模式：集体时代的泵站管理

新贺泵站的性质属于国营泵站。在泵站建成的最初几年，它主要划归当时的荆门市（1983 年改为荆门市）水利局进行管辖。当时，泵站并没有设置专门管理人员，而是由泵站所在灌区内各个村庄农民兼职管理，管理人员由县水利局最后确定。管理人员除了可以在其所属生产队按照同等劳动力记工分、并参加生产队分红之外，还可以享受官桥人民公社给他们额外发放的每人每月 6 块钱补贴。

从泵站建成到人民公社解体之前，泵站运营遵行着组织模式，亦即依靠当时健全且强有力的组织网络来维系泵站的运转。首先，在泵站管理方面，管理人员的推荐、工资待遇与当时的社队组织体制紧密结合在一起，主要由社队组织负责。

其次，在用水方面，泵站灌区用水秩序依赖于基层社队组织进行统筹安排。由于水利既具有公共品性质，同时又有一定程度和范围的排他性，某一部分人用水的时候，就会妨碍另一部分人群用水。当灌区内的各利益主体在用水上发生矛盾纠纷时，就需要有更高层次的机构来进行协调，新贺泵站正是通过基层社队组织解决了这一问题。当时，官桥人民公社设置有专门管理用水的水利员，水利员代表公社协调安排各生产大队用水。同时，在每个生产大队内部，各个生产小队的用水顺序又可以通过该大队分管水利工作的副大队长进行统一调度。如此，灌区内四个大队及各个生产小队之间的用水秩序能够得到相对合理安排。

再次，在水费收取方面，水费收取工作由基层社队组织统一核收。虽然当时各大队、生产小队也需要以粮食等形式按田亩上交水费，但它都是以生产队为单位进行统一核算，由每个生产队负责收取本队社员水费，再逐级往上缴纳。

由上可见，人民公社时期，农田用水是典型的以集体为单位供给的公共品性质。这样，既可有效解决用水秩序问题，又可以成功地避免水费大量拖欠。党和国家强大的组织动员能力和健全的基层治理体制不仅为众多水利设施的兴建提供了组织保障，而且给这些水利设施的高效运转提供了组织基础。可以说，新贺泵站之所以能够顺利运行，在很大程度上得益于它嵌入进了基层治理体制之中，使得泵站管理运营与当时的农村基层治理体制紧密结合在一起，得到来自体制的强有力支撑，不至于陷入无组织困境。当然，

随着人民公社体制的解体，原来支撑组织化水利模式的政治体制环境已经不复存在，所以，组织模式也随之走向终结。

二、市场模式：改革时期的泵站运营

1976年新贺泵站修建成功后，周边的新贺村、贺集村、吕集村和季桥村的灌溉用水问题得到了较好解决，此后很长一段时期内当地农业生产不再遭受旱灾威胁。时至1981年底，当地拉开了以分田到户为标志的农村改革帷幕。借着这股改革的东风，新贺泵站的管理和运营变革问题也逐渐被提上议事日程。改革的总体趋势是将泵站逐步推向市场，使之日益脱嵌于乡村基层治理体制。在这一脱嵌的过程中，新贺泵站的运转逐渐陷入困境。

（一）步入困境：分田到户至税费改革之前的新贺泵站

1、泵站运营模式日益市场化

早在1980年代，山东莱芜率先实施水利体制改革，将水利站的人、财、物下放给乡镇管理，名曰“简政放权”。随后，水利部在全国开始推广“莱芜经验”。在这次改革浪潮中，新贺泵站也于1986年从当时的荆门县下放给沙洋区管理。至1995年，泵站再次下放给了高阳镇水利站。这次改革产生了两方面效应，一方面，可以减轻县级财政负担，使他们能够腾出资源和精力抓好重点水利工程建设，同时还有利于各水利设施放开搞活，获得更为充分的经营自主权；另一方面，它所产生的弊端也很明显，在泵站归口管理级别不断下降的情况下，其所能获得的财政资源也日益减少。这种情况在1990年代后期乡镇企业纷纷破产倒闭、乡镇财政捉襟见肘的背景下表现得更为严重，许多泵站由于无法得到充足资源支持而陷入运转困境。

在从政府获得资源日益减少的情况下，泵站不得不自寻出路，而水利管理体制市场化改革恰好在有意无意中迎合了这一需求。1985年，国务院办公厅颁发了《关于改革水利工程管理体制和开展综合经营问题的报告》的文件，按照这一文件规定，全国许多水利管理单位被租赁、承包、拍卖，或者定性为企业，统统推向了市场。随着改革步伐的推进，新贺泵站内部也引入了企业化经营模式，实行自负盈亏，由泵站根据抽水量向用水的村组收取水费，收费标准由湖北省物价局确定。由此，新贺泵站逐渐变成一个完全的市场主体，泵站的维修费、电费、工作人员工资等等，都由泵站通过卖水解决。此时，泵站最初的国营性质已经被改变，它一步步被推向市场，成为自寻生路的企业化单位。

2、水费拖欠问题日渐严重

伴随着市场化改革步伐的推进，泵站成为自负盈亏的单位，从政府获得财政资源的

难度越来越大，甚至无法获得财政支持。为了维持泵站的运转，它必须按照比之前水价更高的标准向村民收取水费。于是，我们看到，自改革以后，泵站的水价开始大幅度上扬。见下表：

表 1 1977-2003 年新贺泵站水价变化趋势表^①

年份	水价（元/小时）
1977-1982	23
1985-1990	52.2
1991	58.59
1992	58.3
1993	109
1994-1995	124
1996-2002	219.8
2003	180

从表 1 可知，1982 年以前，新贺泵站的水价一直都维持在 23 元/小时水平上，而自 1985 年以后，水价突然猛涨至 52.2 元/小时，比之前翻了一番多。1993 年，水价进一步上涨到 109 元/小时，至 1996 年再涨到 219.8 元/小时的高峰。水价的大幅度上扬超出了农民的意愿和承受能力，大大加重了农民负担。不过，尽管如此，在此后的十几年里，水费的上交一般都不存在太大的问题，村组干部能够按时将水费收齐交到泵站。时至 1998 年，水费的收取制度由随征代扣制度转变为“户买户结”，村干部必须挨家挨户去收取水费。村干部一般以共同生产费的名义去收水费，此时，他们就有可能乘机以收水费名义搭车收取其它费用，从而导致共同生产费年年攀升，到最后最高达到亩均 100 多元。一些村民认为村干部乱收费，从而开始拒交或者拖欠，因此产生了越来越多的尾欠，水费收取难度也逐年加大。由于村里要应付各项检查达标任务，或者填补农业税费的窟窿，村干部很可能将这些收上来的水费拿来垫付窟窿，从而拖欠了泵站的水费。从道理上说，村里拖欠泵站水费，泵站作为一个自负盈亏的市场主体，有充足的理由不给村里抽水，但是，由于农业生产是一件事关民生的大事，当天旱需水时，农民要求乡村干部解决用水问题，为保持社会稳定和安定民心，高阳镇政府也会介入，“命令”泵站抽水。迫于政治压力，泵站不得不给农民抽水。因为村里即使不交钱泵站也必须抽水，村组干部便更加有了拖欠泵站水费的冲动，形成恶性循环，导致村里欠泵站的债务日益沉重。到最后，

^① 本表数据转引自罗兴佐：《泵站是如何陷入困境的——以湖北省荆门新贺泵站调查为例》，《调研世界》2004 年第 9 期。

贺集村和新贺村欠泵站水费总额竟然攀升到 20 多万元。

3、用水秩序愈发混乱

分田到户之后，农田水利灌溉不再以村组为单位进行，而是以农户为基本需求单位。不过，在统分结合的双层经营制度下面，虽然农业生产实行单干，但由于村组集体的存在，乡村干部对农户仍然有较大的支配权，农户用水必须交纳水费，即使有少量农户拖欠水费的现象，村组干部也将其作为债务入账。所以，分田到户之后，农户用水是以村组集体为单位进行统筹的，水利供给仍然具有较强的公共品性质。

不过，分田到户也带来了一些新问题，主要是各个村组之间无法再像以前那样进行有机协调诸如偷水、漏水之类的问题。在人民公社时期，放水是以生产队为单位进行，偷水、漏水问题可以在生产队和大队之间统筹解决。比如，每次抽水时，水流必须经过新贺村（大队），新贺村可以“近水楼台先得月”，它即使不抽水也可以利用漏水来满足灌溉用水需求。与此相对照，季桥村和吕集村距离泵站较远，中途可能有水流损失，这时候，官桥公社可以按照实际用水受益情况来在各个大队之间确定水费征收额度。另如，新贺村四队距离泵站较近，能够通过获得泵站抽水的漏水来解决很大一部分农田的用水问题，而新贺村七队距离泵站较远，需要抽水的时间更长，此时，村里也可以进行统筹，在全村范围内平衡水费负担。

但分田到户之后，分散的农户都有了用水的需求，也因此容易产生搭便车的冲动。由于各个村组的田块距离泵站远近不一，且有的农户放水时需要经过他人的田块，此时，有农户为了用水便在其他村组放水时暗中偷水。而由于沿途偷水的农户数量非常多，加大了村组干部进行管理的难度。于是，对于那些距离泵站较远的村组而言，如何防止别人偷水便成为一个难题。比如，处于泵站主渠道末端的吕集村，每次放水时都要派出大批劳动力到水渠沿途守水，整晚都要熬夜在渠道边上巡逻，常常是一连守几天几夜。守水时还常常跟偷水者发生纠纷，打架事件屡见不鲜。即使这样，大家也无法有效杜绝偷水行为。村民们说，“你人一走，别人马上又扛着铁锹来把口子一扒，根本没法守。渠道都是土渠，扒起来也不需要怎么用力”。距离泵站较远的新贺村七组、季桥村也面临着同样的问题。至今，每当回忆起那时守水的情景，村民们都感叹放水的艰难。由于无法有效制止偷水行为，每次抽水时到达季桥、贺集、吕集的实际水量越来越小。这些村的村民因为出了钱而放不到水，便越来越不满。

上述问题不仅导致泵站自身经营越来越困难，而且使得农户无法顺利获得灌溉用水。于是，灌区内越来越多的农户与泵站脱离了关系（可见表 2）。截止到 2001 年，新贺泵站的灌溉面积已经缩小到不足 5000 亩。由于泵站经营困难，职工工资待遇难以兑现，最后

仅剩站长 1 人在维护泵站，其余 5 名职工都先后放了“长假”。

表 2 各村组退出泵站用水先后顺序情况表

村组名称	季桥村	贺集村	新贺七组	吕集村	其他村组
退出年份	1985	1995	1999	1986	2001

综上所述，农村改革以来，在国家主流改革思路的引导下，新贺泵站渐渐走上了市场化改革的道路。在改革的过程中，泵站日渐脱嵌于乡村基层治理体制，自身运转日益艰难。究其根本原因，在于水利管理体制改革背离了水利的原初性质，使得水利体制的运转无法得到农村基层治理体制的强有力支撑。一方面，市场化改革之下自主经营、自负盈亏的机制使得水利设施运营成本大大提高，水价一路上扬，大大超出了用水农户的承受限度；另一方面，随着泵站逐渐脱嵌于基层治理体制，水费征收、用水秩序协调以及农户搭便车行为渐渐成为一个难以克服的难题，而这些恰恰是泵站维持运转的基础性条件。由于这些难题无法解决，最后导致作为大水利的新贺泵站日渐远离人们的生产生活，越来越多的农民选择了退出新贺泵站的用水队伍，泵站渐渐被人们所抛弃。

（二）陷入绝境：取消农业税后的新贺泵站

2000 年，农村税费改革试点工作在安徽省全面展开。2001 年 3 月，国务院颁发《关于进一步做好农村税费改革试点工作的通知》，试点范围进一步扩大。在此背景下，中共湖北省委、湖北省人民政府于 2002 年 7 月发布《湖北省农村税费改革试点方案》，拉开了农村税费改革的帷幕。在减轻农民负担的同时，基层治理体制改革也被提上议事日程，其内容包括合村并组、撤销村民小组长等等。2003 年，湖北省发布了《中共湖北省委、湖北省人民政府关于推进乡镇综合配套改革的意见（试行）》（鄂发[2003]17 号），以精简机构、以钱养事为主要内容，以市场化为主线的“咸安改革”经验开始在全省范围内推广，掀起了一股乡镇机构改革热潮。对于农村社会而言，税费改革和乡镇综合配套改革不仅仅是减轻农民负担、缓解干群关系紧张状态那么简单，而更意味着乡村基层治理体制的一场深刻变革。这种变革不仅表现在乡村基层组织资源的日益紧缺，而且体现在他们治理权力的进一步弱化。^{[1][2]}在乡村基层组织治权弱化的过程中，农田水利也遭受到直接而深刻的影响。新贺泵站运转的人力、资源、组织和体制基础被进一步抽空，泵站运营进一步陷入困境。

首先，税费改革进一步加大了水费征收的难度。在税改之前，村干部以共同生产费的形式向农户收取水费，尽管征收工作面临很大困难，但是由于乡村集体的存在及农户对公共服务的需求，乡村干部可以通过提供公共服务（比如调解纠纷等）的形式跟农户达成交易，农户交纳水费。所以，总体而言，当时的水费还是有一定的保障。一直到 2001

年，新贺泵站还在为新贺、贺集两村农户抽水，村里向用水户以共同生产费形式收取水费。税改之后，共同生产费被取消，农户拥有拒交税费的理由，水费征收工作失去了政策和体制支持。在农户数量众多且利益分化日益加剧的情况下，由于无法克服搭便车难题而导致一事一议政策成为一纸空文，水费征收工作无法通过农户协商来解决。同时，随着农民个体权利的进一步被强调和保护，乡村干部也无法组织农民，完成水费集资工作。

其次，税费改革进一步抬升了泵站的运营成本。在税费改革之前，泵站管理和运营对于农户而言在很大程度上属于一项公益事业，可以依托于乡村集体组织进行，比如乡村干部每年都会定期不定期地组织村民出义务工疏通、维护渠道，这些义务工是不计劳力成本的。正是依靠集体的力量，新贺泵站可以动员全体村民参与到泵站管理和维护之中，而不必另外花钱雇人，从而节省了大笔开支，有利于维系泵站运转。当然，农民所付出的义务工尽管没有直接获得金钱报酬，但可以从享受农田水利公共品中得到回报。税费改革后，泵站与乡村集体组织进一步脱钩，再加上义务工制度的取消，泵站再也难以获得来自乡村集体的支持，其所有的管理运营环节都必须通过市场交易方式进行，比如泵站必须雇工疏通和维护渠道、负责看水等等。在市场劳动力价格不断上涨的情况下，泵站运营成本必然大大抬升。增加的成本要么由政府埋单，要么以提高水价方式转嫁到用水农户头上。在政府无法埋单、农户又不愿承受高额水价的情况下，泵站只能停止运转。

再次，税费改革瓦解了泵站运转的体制基础。这主要表现在以下三方面：其一，税费改革后，乡村干部不必再向农民收取农业税费，与此同时，他们也更加缺乏向农民提供服务的动力，再加上村干部激励考核机制的不健全，无法激励村干部为农民提供公共服务，乡村组织成了“维持会”，对村庄事务往往抱着“多一事不如少一事”的消极态度。当新贺泵站运转陷入困境、农民需要灌溉用水时，乡村干部也无法顾及那么多。他们没有激情、没有动力去组织村民修渠挖沟，去重新盘活泵站。其二，村民小组长的取消，削弱了用水秩序协调的组织基础。在税改前，村民小组长的存在，为协调农户间及小组与小组之间的用水秩序问题提供了稳固的组织保障。税改后，村民小组长被撤销，组内事务无人管理。尽管许多村实行了村干部包组制度，由村干部代理原组长职责，但因为村干部自身时间精力有限，难以照顾到各组事务。其三，市场化、拍卖风将泵站推入绝境。税费改革的同时，水利管理体制改革也进一步推进，乡镇的水利站被改制为水利服务中心，成为一个民办非企业单位。在体制上，乡镇水利部门从原先的公共管理变为提供水利服务的私人市场主体，被下放的新贺泵站更加失去了依靠。同时，各地掀起一股

拍卖集体资产的风潮，荆门当地也不例外。由于新贺泵站日益破败，需要投入大量维修资金，再加上其历年所欠沉重债务，要想重新运转已经困难重重，所以，地方基层政府都欲迅速将其抛弃而后快。高阳镇政府曾经出价 10 万元将该泵站拍卖，但是无人接手。此后，镇政府又想将泵站丢给新贺和贺集村管理，但是这两个村也不愿意惹火烧身。于是，泵站最后被体制所抛弃，落入无人理会的境地。

综合上文的论述可知，在后税费时代，新贺泵站已经基本被乡村基层组织和水利管理体制所抛弃。与泵站脱嵌于乡村基层治理体制相伴的，是其渠系维护、水费征收、用水秩序协调等工作更加无法开展。于是，在缺失乡村基层组织这双腿的支撑之下，泵站随之陷入困顿之中。

三、合作模式：改制实验后的泵站运营^①

令人意想不到的是，农村税费改革仅仅持续一年时间，新贺泵站便重新进入灌区农户的视野。2003 年春夏之交，当地遭遇一场旱灾，这让人们再次意识到泵站的重要性，许多农户希望能够盘活泵站。泵站转制实验工作由农村问题研究知名学者贺雪峰和罗兴佐两人牵头组织。他们通过深入调研之后将泵站情况及农户心声向高阳镇和沙洋县主要领导进行了反映，并获得了政府领导的大力支持。为抵御旱情，高阳镇政府也表态，只要新贺、贺集两村能够将泵站重新运作起来，就可将泵站使用权免费赠送给这两个村。考虑到泵站水费、债务拖欠情况严重，镇政府还许诺，如果这两个村接手新贺泵站，便可先将此前债务锁定。

时至 2004 年 4 月，经过紧锣密鼓的筹备工作之后，新贺泵站转制实验正式拉开帷幕，该实验还被列入 2004 年度中日合作利民工程项目，获得 10 万元援助资金。4 月 5 日，泵站转制实验启动大会隆重召开，参加实验的 11 个村民小组代表和两村主任、书记都参加了会议。大会成立了泵站民主管理委员会，选举产生了泵站理事会，正式接手泵站管理运营工作。在会上，大家一致同意通过了转制实验方案。实验方案主要包括五方面内容：第一，改制后的新贺泵站产权归新贺村、贺集村和荆门职业技术学院农村发展研究所三方共有；第二，农户以村民小组为单位加入转制实验，每组选举 1 名代表，组成泵站民主管理委员会；第三，加入实验的每户农户除了要交纳抽水水费之外，还需按受益田亩每年平摊 10 元泵站日常管理和维护费用；第四，泵站工作人员被拖欠工资及其转制安置费用待筹集到资金之后再分期、按步骤兑现；第五，泵站由新成立的管理委员会进行管

^① 有关泵站转制过程的详细介绍，还可参看罗兴佐、贺雪峰：《资源输入、泵站改制与农民合作——湖北省荆门市新贺泵站转制实验总结》，《水利发展研究》2006 年第 6 期。

理，同时由泵站管理委员会聘请 1-2 名泵站原工作人员负责泵站日常管护工作。

泵站转制实验启动之后，主要解决了新贺村三个村民小组和贺集村五个村民小组的灌溉用水问题。转制实验曾经运行了 2 年，帮助农户战胜了旱情，挽回了大量损失。但最后因为搭便车难题无法克服并迅速蔓延、泵站管委会缺乏足够的权威、农户对泵站水费交纳标准持有异议、管委会与村两委之间就泵站管理权分割问题产生矛盾以及一些泵站管委会成员抱怨工作量和难度太大等问题致使泵站再次停止运营。^①

四、三种模式的比较及启示

以上已经对新贺泵站变迁史上各个时期的运作模式进行了梳理，下面对这三种模式进一步作简要的比较和分析。

首先，在国家角色与作用方面的差异。在人民公社时期的组织模式中，国家在农田水利中发挥着主导作用，作为国家代理人的基层组织承担了具体的水利统筹协调工作任务。而在随后的市场模式和民主模式中，国家的对于水利的调控作用大大削弱。在市场化模式中，国家试图将农田水利灌溉的组织问题交予市场进行，国家权力仅起辅助作用甚至从中完全退出。在合作模式中，已经难以看到国家直接参与的身影，仅仅通过灌区（村庄社区）内的农户之间的自愿协商合作来完成农田水利灌溉的组织 and 运营问题。

其次，在水利性质定位上的差异。组织模式和民主模式都将水利定位为公共品（或者准公共品），水利供给的目的在于为农业社区提供公共服务，试图通过组织合作及规模效应来节约水利灌溉成本，更好地应对各种自然灾害。而市场模式则将农田水利定位为私人品，将泵站视作自负盈亏的市场化主体，其所遵循的是市场交易和利益最大化原则。

再次，运作机制的差异。组织模式强调通过国家及其基层代理人的强力来实现水利的统筹协调安排，克服水利供给中的搭便车问题，其所对应的主要是国家与农民关系，且在水利供给中形成一种等级差序。市场模式通过水利买卖双方利益主体基于平等基础上的交换方式来获得水利供给服务，其所结成的主要是水利单位与农民之间的交换关系。民主模式则基于农民平等协商基础上的合作机制来获得水利服务，农民个体之间关系主导了水利供给制度安排。运作机制的差异也导致了成本付出方式的差异。组织模式需要国家和基层组织付出组织成本，市场模式需要水利买卖双方付出交易成本，而合作模式则需要农民个体付出较多的协商谈判成本。

最后，运营成本的差异。适度的运营成本是泵站得以顺利运转的基础。从前述三种运

^① 有关泵站转制实验所遭遇难题的详细阐释可参见拙作《理解当前农田水利困境的四维框架》，《中共杭州市委党校学报》2011 年第 2 期。

营模式来看，集体化时期的组织模式和转制实验后的合作模式的运营成本相对较低，而市场化模式的运营成本最高。在组织模式中，泵站运营管护费用、抽水成本支付和用水秩序协调等都由乡村基层组织和水利管理部门统一协调，可以有效避免各个环节的摩擦和冲突，使资源能够得到合理有效配置，因而能够极大地降低泵站运营成本。在市场化改革时期，泵站管护难度加大、用水秩序协调工作更为繁杂以及市场机制下的利益最大化原则等因素，都使得泵站运营成本大大提升。根据表 1 可知，在市场化改革时期，新贺泵站水费价格一路上扬，最高时达到 200 多元/小时。而实施转制实验后，泵站每小时的水费标准仅有 100 元左右。^{[3]P214}可见，市场化改革时期的水费价格要明显高于转制实验的水费标准。在开展泵站转制实验时，管委会正是让农户看到了转制所带来的经济效应，从而吸引了一些农户参加。因为只有水费标准适中，并且要低于农户通过其他途径解决灌溉用水问题所付出的成本，才能激起农户参与合作实验的热情。这正是转制实验能够吸引农户积极参与的基础动因。

从新贺泵站的变迁史可以看到，主导农田水利变化因素主要有两个方面，一是国家改革战略和思路的变化，二是乡村社会转型和农民自身利益的分化。在水利服务供给中，能否有效克服搭便车问题是水利制度安排能否顺利实施的关键。这又涉及到如何通过一整套制度安排来设计科学合理且行之有效的组织体系，使水利供给能够克服个别搭便车者，达到“少数服从多数”的目标。人民公社时期的组织模式之所以能够有效地协调农民之间的用水安排，克服搭便车问题，是因为在当时的总体性支配^[8]氛围里面，国家依靠强有力的组织网络和意识形态将农民整合进入水利体制中，并能够在体制内进行统筹协调。如此，水利体制不会因为搭便车难题而无法运转。随着人民公社体制解体，乡村社会快速变迁和农民自身的日益分化，农田水利的体制环境和社会基础都发生改变，组织模式面临着组织成本升高、组织难度加大的难题，并最终走向了瓦解。当然，组织模式的瓦解并非其自身的困境使然，而是宏观政治背景变化所带来的结果。

在市场模式中，新贺泵站被简单地推向了市场，成为以盈利为目的的市场化单位。本来，按照改革设想，用水农户与新贺泵站之间结成买卖交易关系，只要农户交钱，就可享受水利服务，水利体制照样能够运转。但是，由于缺少相应的制度设计和技术手段，分散农户无法统一整合，搭便车难题无法解决，市场模式最终陷入困境。我们设想一下，如果供水单位能够发明一套技术设施，仿照城市自来水用水体制，将水表、水阀直接安装定位到每家每户，农户用水根据水表流量计费，若农户拒交水费，可以马上关掉水阀让其停止用水。如果有这样的技术体系支撑，那么市场模式也能够运转下去。问题也恰恰在于，由于农户田块分散且形状不规则等原因，要发明这样一套制度体系必然要支付

极高的成本，而这样的成本是供水单位和农户都难以承受的。

在民主合作模式中，农户基于自身利益考量采取行动。在农户数量众多且利益分化较大的情况下，肯定会有一些农民因为自身利益考虑而退出合作或者企图搭便车，这些行为又会迅速蔓延而致使合作平台崩溃。换言之，合作模式因为无法将所有农民整合进入用水体制中而走向解体。如果我们能够依靠某种制度支撑，将所有农户都纳入合作平台里面，排除搭便车者，那么合作模式也许同样能够运作。

可见，新贺泵站的市场化改革和合作化运营模式都未能使泵站持续运转下去，但这也并不意味着市场模式和合作模式本身存在问题，而是由于缺乏相应的有效组织手段和技术体系使然。若要使市场模式和合作模式能够运转，必须创制出一系列相配套的制度、技术来将分散农户整合起来，克服搭便车难题。无论是组织模式还是市场模式跟合作模式，都需要将农户整合进入用水体制之中，只是每一种模式整合的方式不一样，所需要的技术手段也存在差异。

五、结语

目前，学界关于农田水利方面的主流观点和主张主要有三种，一是市场化思路，这一思路主张将水利单位和设施推向市场，自负盈亏，并认为目前水利问题是由于市场化不足而导致的；二是多中心思路，主张政府、社会共同参与，其实质是削弱国家的作用，这跟市场化思路有异曲同工之妙；三是合作化思路，即通过农民自身合作，比如组建用水户协会等，来解决农田用水问题。

新贺泵站的变迁史告诉我们，能否有效整合分散农户、克服搭便车难题，是乡村水利体制顺利运转的关键。尽管组织模式能够将水利体制与基层治理紧密结合、克服搭便车难题，但在人民公社走向终结、原有治理体制解体的情况下，组织模式已经无法继续维系下去。在农户个体数量众多且呈高度分散状态、农民分化程度日益加剧的状况下，水利供给的市场化和合作化都因为缺少相配套的制度体系和技术手段而无法对分散农户进行整合以克服搭便车难题。为走出当前农田水利困境，需要从两个方面着手：

其一，要强化国家及其基层代理人在水利供给中的组织者角色，使得水利体制嵌入进乡村治理之中。比如，可以通过制定一些奖惩措施重塑农村基层组织的治理责任，使其切实履行为农民提供公共服务的义务，做好农田水利灌溉的组织协调工作。尤其可以考虑恢复村民小组长，让他们分担一部分水利组织工作，并给他们一定报酬。此外，还可以考虑由政府出面在基层建立用水合作组织，搭建合作平台，将分散农户整合进入用水

体制中。

其二，要优化和重构农田水利的社会基础，加强农村社会核心价值观建设，培育具有权利义务平衡观念的、适合社会主义新农村建设和现代国家建构需要的新型农民。对于那些企图搭便车、破坏合作的行为，必须制定一些惩罚措施，坚决予以处置。同时，更为根本和长远的是，需要尽快创制出一系列制度安排和技术手段来根除搭便车行为产生的土壤。

参考文献：

- [1]申端锋. 乡村治权与分类治理：农民上访研究的范式转换[J]. 开放时代, 2010(6).
- [2]田先红. 息访之道：国家转型期的桥镇信访治理研究[D]. 武汉：华中科技大学博士学位论文，2010.
- [3]罗兴佐. 治水：国家介入与农民合作[M]. 武汉：湖北人民出版社, 2006.
- [4]贺雪峰、罗兴佐等. 乡村水利与农地制度创新[J]. 管理世界, 2003(9).
- [5]田先红. 理解当前农田水利困境的四维框架[J]. 中共杭州市委党校学报, 2011(2).
- [6]罗兴佐、贺雪峰. 资源输入、泵站改制与农民合作——湖北省荆门市新贺泵站转制实验总结[J]. 水利发展研究, 2006(6).
- [7]罗兴佐. 泵站是如何陷入困境的——以湖北省荆门新贺泵站调查为例[J]. 调研世界, 2004(9).
- [8]渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析. 中国社会科学, 2009(6).

The Revelation from Comparing Three Modes of Rural Water Conservation

——Make Xinhe Pumping Station in Jingmen City in Hubei Province as an Example

Tian Xianhong Chenling

(School of Humanities and Law, Nan Chang Hang Kong University, Nanchang

Jiangxi ,330063)

Abstract: The history of changes of Xinhe pumping station reveals that whether we can effectively integrate the scattered farmers and overcome the problem of free riders is the key to the operation of rural irrigation system. Although the organizational mode can combine the rural irrigation system with the grassroots governance and overcome the problem of free riders,

it can't maintain any longer when the People's Commune came to the end and the original governance system disintegrated. When the number of farmers is so large and disperse, and the interest of them is increasingly differentiate, the market mode and cooperation mode can not solve the problem that how to integrate the scattered farmers and solve the problem of free riders. In order to jump out of the rural irrigation wood, we should not only strengthen the function of the state and its grassroots agents, but also optimize and restructure the social basis of the rural irrigation. For this purpose, we should strengthen the construction of rural core values, and foster a kind of new peasants who own balanced rights and obligations concept and adapt to the requirements of construction of new socialist countryside and the modern state build.

Keywords: rural water conservation; organizational mode; market mode; cooperation mode

原载:《南京农业大学学报（社会科学版）》（CSSCI）2012 年第 1 期

文章来源: 作者投稿