

“稻田治理模式”： 中国治水体系中的基层水利自治^{*}

——基于“深度中国调查”的事实总结

郝亚光

内容提要：治水作为重要的社会管理职能，在中国的国家产生和演进中扮演着重要角色。中国的国家治水体系是双层治理体系：一是政府主导的国家治水，主要是大江大河的治理；二是当事人的自我治理，主要是日常生产用水的治理。中国作为世界最大的稻作区，历史久远且范围广泛的稻作区治水事实却一直被忽略，甚至被既有的理论遮蔽。本文基于田野调查资料发现，与自上而下的政府主导的国家治水不同，稻作区内用水当事人在小块水田经营上的独立性、自主性以及依赖性和共同性，不但形成了多层次多样式的自愿的联合，而且通过自我决策、自我管理和自我监督的水利自治，塑造了行之有效的“稻田治理模式”。每种生产形式都产生出它所特有的法权关系、统治形式，广大范围的稻田治理模式，因此成为政府主导治水的有益补充，与政府主导治水共同构成了中国双层治水体系，共同浇灌了中华文明，形成了双向国家治理结构。

关键词：稻田治理模式 自愿联合 水利自治 中国经验

国家的产生及其之后的演进，与其职能密切相关。治水作为重要的社会管理职能，在中国的国家产生和演进中扮演着重要角色。从久远的“大禹治水”的国家起源传说，到当今推行各个层级的“河长制”，都昭示着治水与国家的演进有着密切的关联。“治国必先治水”“治水即治国”等治水共识，为中国治理体系打上“政府治水”的烙印。正如习近平总书记所说：“我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”^①在中国治水体系中，除了国家通过集权的形式对大型水利工程的治理之外，还有基层水利自治。特别在南方水稻种植区，大量的基层治水实践事实及其“稻田治理模式”，一直被忽略甚至被既有理论所遮蔽。为此，本文通过华中师范大学中国农村研究院“深度中国调查”^②，对中国双层治水体系中的“稻田治理模式”及其政治效应进行研究。

* 本文为国家社会科学基金项目“‘河长制’设立背景下地方主官水治理责任问题研究”(17BZZ044)的研究成果。

① 《习近平谈治国理政》，第105页，人民出版社，2014年版。

② 华中师范大学中国农村研究院以实证调查为主要方法，对中国农村问题的研究经历了三个阶段。一是自1986开始的个案调查。二是自2006年开始的“百村观察计划”，对300个村庄5000个农户进行每年跟踪观察，为政策提供依据。三是自2015年开始的“深度中国调查”，为基础性调查，目的是建构中国理论。其中包括以传统社会形态为主要内容的七大区域村庄调查。现已调查华南、长江、黄河三大区域16个省份185个村庄，每个村庄住村调查2个月以上，并形成了5千余万字的调查材料。本文的事实材料取自于这一调查，特此说明并致谢！

一、中国的双层治水体系与稻田治理

“农业是整个古代世界的决定性的生产部门”^①,而水利是农业的命脉。^②通过治理活动,将水转化为为民造福的水利,成为国家治理的重要功能,并在不同国家地域内展现出丰富的样式和多样的特性。马克思对东西方国家的治水及其政治效应有过深刻的描述:“节省用水和共同用水是基本的要求,这种要求,在西方,例如在佛兰德和意大利,曾促使私人企业结成自愿的联合;但是在东方,由于文明程度太低,幅员太大,不能产生自愿的联合,因而需要中央集权的政府进行干预。所以亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能,即举办公共工程的职能。这种用人工方法提高土壤肥沃程度的设施归中央政府管理,中央政府如果忽略灌溉或排水,这种设施立刻就会废置,这就可以说明一件否则无法解释的事实,即大片先前耕种得很好的地区现在都荒芜不毛。”^③

对于地处东方的中国而言,兴水利、除水害历来是治国安邦的大事。“水资源时空分布极不均匀、水旱灾害频发,自古以来是我国的基本国情。我国独特的地理条件和农耕文明决定了治水对中华民族生存发展和国家统一兴盛至关重要。”^④因此,从中央到地方政府,历代都曾设有直管或兼管治水机构,治水官员负责治河事务。据记载,西周时期已设置了主管水土等工程的司空^⑤一职。不管朝代如何更迭,水利机构与水官的称呼如何变化,兴修水利、防治水患一直是中央政府和地方政府的重要职能。由于治理黄河、开凿运河、改善区域灌溉条件等大型水利工程,需要大量的人力、财力和物力投入,中央政府不得不承担治水的功能,而且将其变成“政府的事业”。正如费正清所看到的,“要有效地进行灌溉和防洪,必须有中央机构加以控制。灌溉和河堤到整个地段必须按总体规划维护。对于那些用于围垦的大堤,也必须如此。”^⑥如果中央政府不履行治水的公共职能,发生水患,不但会出现“大片先前耕种得很好的地区现在都荒芜不毛”的现象,而且会造成社会危机,还会影响政权的建立和稳定。因此,韦伯精辟地指出,“治水的必要性,在中国,和在埃及一样,是一切合理的经济的决定性前提。回顾一下中国历史,便不难发现,治水的这一必要性是中央政权及其世袭官僚制之所以成立的关键所在……至少在中国北方——帝国的政治生殖细胞——首要的任务是筑堤以防水患,或开凿运河以通内河航行。”^⑦

正是基于以上事实和逻辑,不少学者在马克思关于东方国家治水论断的基础上,将中国的国家治水推向极致,视中国为单一的政府主导的国家治水。然而,囿于事实材料的限制,马克思没有注意到,在遥远的东方中国,一直存在着国家治水的双层治理体系。一是政府主导的国家治水,主要是大江大河治理;二是当事人的自我治理,主要是直接的日常生产治水的治理。用水当事人的自我治理,多存在于中国历史久远且区域辽阔的水稻种植区。然而,中国如此大规模的稻作社会和大量的基层治水事实,政治学界却从未关注过,这些事实还没有被纳入政治学研究的视野。作为中国国家治水双层体系的重要内容,稻作社会的基层水利自治,应该成为

① 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第165页,人民出版社,2012年版。

② 《毛泽东选集》,第1卷,第132页,人民出版社,1991年版。

③ 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第850~851页,人民出版社,2012年版。

④ 陈雷:《新时期治水兴水的科学指南——深入学习贯彻习近平总书记关于治水的重要论述》,《求是》,2014年第15期。

⑤ 司空是中国古代官名,西周始置,位次三公,与六卿相当,与司马、司寇、司士、司徒并称五官,掌水利、营建之事。

⑥ 费正清:《美国与中国》,第29页,世界知识出版社,1999年版。

⑦ 马克思·韦伯:《儒教与道教》,第23~24页,江苏人民出版社,2008年版。

研究国家治理的政治学所关注的对象,特别是“生产形式”产生的特定的“法权关系”和“统治形式”。

水稻作为以水为生的农作物,一年大部分时间泡在水里,^①甚至须臾不可离开水。灌溉成为日常工作,几乎伴随水稻生长的整个过程。然而,囿于国家财力的限制,政府治水的职责范围只能限于大江大河等大型水利工程。倘若政府把水引入每一块农田,必将依托一个庞大的机构体系,而供养这一机构体系所需的费用,必将大大超出民众的承载能力,因为“强有力的政府和繁重的赋税是一回事”^②。因此,面对水稻对持续水源的要求,从事稻作生产的当事人,既不能靠政府包办,也不能靠天吃饭,只能是自己的事情自己管自己办。也正是在稻田生产用水的过程中,产生出多样的当事人自我联合的基层水利自治形式,形成国家治水体系下的“稻田治理模式”。

二、稻田治理的生产基础

马克思指出:“每种生产形式都产生出它所特有的法的关系、统治形式等等。”^③统治形式以生产形式为根基。不可否认,专制主义政体对于修建大型水利工程确有成效,但是,修建大型水利工程并不是一种生活常态,往往只是在水患成灾时才注重修建,^④对于作为常态的小农稻作生产用水,国家并不介入,也不可能干预。因此,囿于水稻生产的本性,独立经营的农户,不得不依赖与相邻地块的农户开展治水的自愿联合。这种生产方式经过长期的反复的再生产,最终形成稻田治理的社会基础。

(一) 稻作生产的独立性、自主性

中国“几千年来都是个体经济,一家一户就是一个生产单位”^⑤。这种家户经营传统使与印度、俄国等同为“东方国家”的中国,孕育出不同于村社制的“家户制”^⑥,造就了独立、自由的生产经营主体。家户经营主体的核心特点是独立性和自主性,其中独立性是前提,自主性是结果。

在旱作区,政府有时基于财政收入的考虑,会“要求迫使种植者栽种标准作物或受欢迎的代替作物。有时候,特别是在受节制的农业秩序中,政府可能明确规定应种何种作物或树木(大米、玉米、橄榄、大麻、棉花或桑树);这种情况下,业主丝毫不能自由决定如何利用其土地”^⑦。而在稻作区,农户可以安排自主农事,独立完成。对于稻农而言,一小块水田,便构成一户农家的生命来源和生活根基。

囿于地形的限制,稻田地块较小且分散。在如此细碎的稻田里,“从技术上说,使用铁耙耕作使得大部分劳动成为非常个体性的。集体工作不比个体劳动增加多少收成。效率也不会提高很多”^⑧。因此,稻作生产的全部过程,基本依靠自家劳动力独立完成。每户的家长在长辈的指导下,经过多年的学习、训练和积累,对家庭农业生产各个环节非常熟悉,对整个家庭的农业生产

① 费正清:《美国与中国》,第5页。

② 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第766页。

③ 《马克思恩格斯选集》,第2卷,第688页,人民出版社,2012年版。

④ 徐勇:《东方自由主义传统的发掘——兼评西方话语体系中的“东方专制主义”》,《学术月刊》,2012年第4期。

⑤ 《毛泽东选集》,第3卷,第931页,人民出版社,1991年版。

⑥ 徐勇:《中国家户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照》,《中国社会科学》,2013年第8期。

⑦ 魏特夫:《东方专制主义》,第305页,中国社会科学出版社,1989年版。

⑧ 费孝通:《江村经济:中国农民的生活》,第152页,商务印书馆,2002年版。

计划和安排烂熟于胸,某个季节需要做什么、应该分配几个人去做、如何做,都会安排得恰如其分。如拔秧、插秧、收割、砍草、锄草等劳动强度不大的弯腰性工作,常常由家中女性劳动力承担;耕地、耙地、车水、挑稻谷等劳动强度大的直立性工作,由男性劳动力承担。每逢秋忙夏忙,劳动力相对短缺时,不但“绣女下床”,而且全家老人小孩齐上阵。

为了维持一家的生存、生活,各个农户用田埂将稻田围起,小心翼翼地耕作经营。“精耕细作对人的意义,可从依赖水稻的经济生活看得最为明显。水稻是长江流域和南方各处中国人生活的支柱。在整个次大陆的水稻田里,这项工作一直在进行着——肯定是世界上体力的最大花费。”^①为了保证稻田丰收,各个农户不但要精心耕犁、插秧、施肥、除草,而且要密切关注稻田的水面和墒情,肥力不足时,及时施肥,水位过低时,及时灌水。如在江西省炭埠村,95%以上的田地均要依靠人工踏水来完成灌溉环节,踏水以家户为基本单元。^②在江苏省开弦弓村,“灌溉过程中户的成员,包括女人和孩子都在同一水车上劳动”^③。水位过高时,要及时排水,力图保证水稻各个生长期不同的用水需求。其他农户一般不会在意邻居稻田的水位高低,而只关注邻家稻田的水是否流到自家田里,或自家稻田是否跑水。在冬闲时,各家积极积粪、挖塘,为来年的稻作生产做充足的准备。

(二) 稻作生产的依赖性、共同性

稻作生产的“田”是“水田”,不是旱地,水必须流动,田不动而水动。水和田的分离,使得小块稻田的灌溉不能由各家各户单独完成,因此生产者必须节约用水和共同用水。稻田之水的排与灌,必须借助沟、渠、堰、塘、堤等在内的水网体系。而水网体系的建设和维护,并非一家一户所能完成。任何生产者都必须依赖这一水网体系,同时又必须参与这一水网体系的建设和维护,形成治水的共同性。

1. 水网,灌溉体系的共建。俗话说,“有田必有沟”,特别是在地势较为低洼的平原地区,江河密布,水田耕作经常面临洪涝灾害威胁,必须修建一定数量的沟渠进行排灌,方能构筑稻田完整的管护体系。^④在大片水田和塘、坝、湖之间,需要较宽、较深的洪沟作连接。为方便车水灌溉、运输肥料和粮食,需要开凿能够在里面行船的洪沟。这类沟渠属于村域内所有稻农共同使用的公共水利工程,不论是开挖,还是遇到淤塞,均需要集体出工开凿、清洗。从洪沟到稻田,还需要沟和支沟(小沟)的有效衔接。连接洪沟与支沟的沟,属于覆盖较小范围的公共沟渠,其开挖和维护,常由沟渠两侧的用水田主采用“近田水利、利者修渠”^⑤的原则共同承担,自带锄头、铁锹、竹筐、镰刀上工,直到工程结束。而对于通往自家稻田的支沟,均为稻农单独使用,遇到支沟长草或者淤塞,以家庭为单位自行管护。对于共同需要的修堤筑坝,所需人工、物资及费用,按照“对等”的原则,根据受益田亩的比例大小进行分摊。如在湖北的青泛湖垸,出工修堤时,按照“劳七土三”的比例计算土方量并分摊,即“劳动力占七股,土地面积占三股,事先计算土方数量,再进行分摊。如1亩田占7股开,1个劳动力占3股开,田多多挑,田少少挑。田多的地主也要

① 费正清:《美国与中国》,第12页。

② 调查者:陈燕芽,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

③ 费孝通:《江村经济:中国农民的生活》,第152页,商务印书馆,2002年版。

④ 调查者:李松友,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ 根据沟渠两侧稻田的耕种者的不同,将沟渠分为无数个长度不一的小段,分别维护。如果农户A的稻田使用第1段沟渠,则独自承担第1段沟渠的维护;如果农户A、B、C的稻田共同使用第1段沟渠,那么由A、B、C三个农户共同维修第1段沟渠。

出工修堤,如果不挑,就出钱请穷人挑堤。没有田的,则没有挑堤任务”^①。而在江西的上坪村,修坝时按照田多出劳力多、田少出劳力少的原则,平均摊派劳力。田亩较多的地主、富农,必须请人来代工;没有劳力或者劳力弱的农户,可以不参加。为确保公平,每个村选出一个监工来负责监督每天农户的出工情况,并按照“一天两记”的方法将每个出工者的劳动时长记录在册,待河坝修完时,统一计算。^②

2. 分水,持续用水的共享。基于共同的用水需求,地域相邻的稻农共同修建了沟、渠、堰、塘、堤等水网体系,为保证水网体系的正常运转,所有用水当事人形成了共同认可的规则和惯习。在需要灌溉时,若水源充足,所有耕作者平等按照“自流灌溉”的自然取水顺序,先近后远,依次灌溉。水源不足时,或采用“上灌下沥”的灌溉方式,由近及远地依次灌溉^③,或先采取抽签的方式决定先后顺序,再用焚香定时的方式进行分水^④,或按照先上后下的顺序进行“分轮子”灌溉^⑤,即“每天24小时,沿堰自上到下的三个保,每个保8个小时去按水”。对于利用天然的地势共同开挖的水塘,除了自然降雨,便只能依靠水塘贮水。利用此水塘灌溉的稻农,成为一个水利共同体。为维持这一共同体的共同利益,常常借助用水组织(如塘会),通过“同干同湿”的机制,安排专职放水人,不但保证每块田在丰水期能及时获得浇灌(“同湿”),而且确保所有用水成员免遭颗粒无收的灭顶之灾,即当遇到干旱且非人为因素造成部分田块歉收时,歉收部分经社员大会讨论确定后,由其他田块共同分担补齐(“同干”)。

3. 过水,相邻为好的依赖。由于水稻生长期间对持续稳定的水源要求较高,水多时需要排水,水少时需要灌水,无论排水还是灌水,均需要借用邻居田地“过水”。而田埂相连、地界相接的大小田地分属于不同的所有者和经营者,若要将多余之水排出稻田或他处之水引入稻田,需要经过他人之田。而水流经他人之田,便可能给他人造成一定的损失。一般而言,田埂将稻田围起后,可以保持田间的水面处于最佳的高度,而被过水时,有可能将稻田的水带走,既定的理想水位难以维持。尤其是刚施过肥(豆饼或粪肥),肥力尚未被水稻吸收,过水将直接把肥料带走,影响水稻的生长和产量。为此,所有的稻农都面临着共同的过水难题。如果互不相让,每家每户的稻田用水不能得到保障,甚至出现“一损俱损”的局面。俗话说,“与人方便,自己方便”,为了实现共同的过水需求,相邻地块的稻农经过长期的合作、磨合,形成共同认可、相对稳定的合作机制。如过水前征得对方同意后,还需要在被过水者的田里打“水折子”或“平水印”^⑥,即用一根草或者一根竹篾测量对方田间水位,做好水位标记后,开口子过水,待自家的田水灌满,将田口堵塞好,再用做好标记的折子重新测量相邻田的水位。对照过水前后的水位,若比过水前高出一点没有关系,但不能高出太多,否则可能造成邻居家的禾苗淹死或者容易生虫;如果水位低于原来的标记,便需要用水车车水帮其灌水,直到水位和原来的高度平齐,最后,帮其将稻田的进出水口关好塞实,不能漏水。

① 调查者:李松友,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

② 调查者:张彪,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

③ 调查者:赵普兵,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

④ 调查者:董帅兵,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ 调查者:刘思,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑥ 平水印,就是做一个标记,用锄头或其他农具在水田田埂上沿水面划出一条印记,以便过水后使被过水的稻田水面还原。

三、稻田治理:水利自治形式

正如稻米理论所发现,“水稻种植与小麦种植对应着迥然不同的耕作体系,其中以灌溉方式和劳动力投入最为突出:稻田需要持续的供水,农民需要相互合作建设灌溉系统,并协调各人的用水与耕作日程,因此稻农倾向于建立基于互惠的紧密联系并避免冲突。”^①囿于一家一户治水能力不足,且治水同他们的利益有关,不但产生了当事人自愿联合的动力,而且形成了多层多样的自愿联合的形式。

(一) 自愿联合:稻田治理的多种形式

1. 田地相邻的初级联合治水。田地相邻的土地所有者、耕作者为破解降水与稻田用水的供需矛盾,常自愿结成初级治水组织,这种合作多为临时、短期行为,一项任务完成后便立即解散。如每年冬闲田大户^②牵头,与其他农户共同商定河(渠)道清淤具体事宜,并按照受益水田的比例划分清淤河(渠)段,清除阻塞水路的淤积泥沙,以确保河渠引水顺畅。遇到缺水时,常常由最为缺水的几位农户提议,与其他同样缺水的农户商议后,迅速组成临时的车水联合^③,到附近的江(河)边车水,有水车者出车,有人力者出工。他们以半炷香或一炷香为计时单位,采取两班倒或三班倒的形式保证“歇人不歇车”,争取在既定时间内车得最多水量。与此同时,休息的人轮流负责敲锣或打鼓,^④不但统一了多人同时踩水车的步伐,提高了效率,而且减轻了疲劳。对于车来之水,根据共同的约定,常按照“先远后近、先高后低、先滩后垅”^⑤或“先近后远、先正荫后反车(先低后高)、先主后次”^⑥的原则,依次放水,确保每块田都能及时用上水。

2. 堰塘组织的次级联合治水。在附近没有河流的稻作区,堰塘便是必不可少的灌溉设施。为此,居住相对集中的一村或多村居民自愿组成塘会、堰会等自组织,合理安排几十位甚至上百位成员共同修筑和维护堰塘。为保证所有成员公平用水及堰塘灌溉功能的正常发挥,所有成员不但共同推选出堰塘委员会、堰塘长,而且聘请了“职业经理人”(看水人)。如在湖南湘潭^⑦,共用一个水塘的几个村落,以田份、水份^⑧为基础,共同组建了社员大会(又称“塘会”)。其中,由所有成员共同参加的社员大会为最高权力机关,决定社员共同关心的用水规则、看水人的选择、偷水抢水等违规行为的处置、受灾损失的分担以及放鱼等诸多问题;再由若干名社员代表组成股东委员会,作为塘会的执行机构,负责塘会的日常管理工作,如协调社员因用水发生的纠纷、监督看水人的工作以及执行塘会的其他决议等。

3. 堤垸组织的高级联合治水。处于沿江湖等多水地区的村落,为抵挡洪水需要建立起大小不等的堤垸。由于涉及垸田少则数百亩,多则千余亩甚至万余亩,形成的垸围少则三四里,多则

① Talhelm, T., Zhang, X., Oishi, S. etc., “Large-Scale Psychological Differences Within China Explained by Rice Versus Wheat Agriculture”, *Science*, Vol. 344, Issue 6184, 2014.

② 指水田多的农户。

③ 调查者:陈涛,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

④ 调查者:李华胤,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ 因远田车水费时费力,近田放水与车水均相对方便,故“先远后近”;因高田会沁水至低田处,为防止水量过多流失,故“先高后低”;因滩田易旱,而垅田易于蓄水且地势较低,故“先滩后垅”。

⑥ 调查者:唐丹丹、李博阳,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑦ 调查者:李博阳,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑧ 在当地有“一份田、一份水、一份鱼”的说法。堰塘灌溉范围内的每亩田,便有对应的一份用水权,以及利用堰塘养鱼分得的一份鱼肉。

二三十里不等,众多垸落自愿组成治理范围更大的垸堤委员会。如在湖北荆州等地,由十几个甚至几十个垸落的垸首自愿联合组成堤委会^①,再由堤委会选出垸总,定期组织垸民对堤垸进行维修、加高和加固;聘请专门的看堤人,长期监测水位,确保水位安全。为保证其长期驻闸台监测水位,堤委会为看堤人提供闸田。^②每逢修固堤垸或突遇险情,垸总组织书办^③、各垸垸首^④和小跑^⑤以及块首^⑥召开堤委会,按照受益田亩的数量为各垸分配护堤、固堤长度。各垸垸首根据堤委会下达的指令,统筹安排落实本垸任务,具体工作由“小跑”监督完成。块首负责各村落民夫的上堤以及土方的计算和验收。^⑦正是这样一个层级分明、分工明确的自愿联合的水利自治体系,才使众多的堤垸免遭河患。

(二)自我管理:稻田治理的内部机制

基于自愿联合的动力,有共同治水需求的稻农形成多层多样的联合形式,从小范围的初级的临时性的初级联合,到稍大地域范围的固定的次级联合,再到更大地域范围的高级联合,不论合作的时间长短,均有内在机制保证这些自愿的联合持续、有效地运转。这种内部机制,便是基层用水当事人进行的自我管理,包括自我决策、自我约束和自我监督。

自我决策。与在国家治水下被奴役的单向度角色不同,自愿联合治水的当事人作为参与人、责任人和受益人的同一体,具有个体治水的内在需求。同时,“联合治水”弥补了个体农户治水能力的不足,这是个体农户参与联合治水的根本动力。^⑧为实现治水利益最大化,治水当事人积极讨论、共同决策,并愿意将“同意权力”^⑨让渡给共同选举的代理人或委员会。如在湖北青泛湖垸,由垸首召集垸主、块首等建立修堤委员会,共同商定修堤具体工作安排。当坝堤处于溃决的危急时刻,由修堤委会根据险情需要,决定就近在田里依次起土,甚至挖掉附近的屋台、禾场^⑩;在安徽板桥村,由村民共同推选一名办事公道、能力强、经验足的男性担任“圩长”^⑪,负责滁河河堤的安全;在湖南省七鸭子村,由村民民主推荐一位有威望的人担任“首事”,负责打坝的所有工作^⑫。在联合治水的过程中,治水当事人总是拥有和其他参与人一样的平等权力。因此,治水当事人自愿遵守“同意权力”,期望联合治水持续运行,长期保障个体的治水利益。

自我约束。与反映国家意志的法律不同,在治水当事人契约基础上形成的水利自治规则,经过多年的实践和积累逐渐成为自然法则,成为“一种社会化了的主观性”^⑬。不同治水环节如过水、车水、洗沟、固堤、保坝等,均有相应的自我约束机制,规范着所有治水参与者的行为,确保水利共同体的有序运行。以水稻生产中发生频率最高的过水为例,在丰水期,需遵循“过水不带

① 调查者:董帅兵,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

② 闸田,意指供养看堤人的田地。看堤人免费耕作,稻田所得收入不需上缴,作为看堤人的工资。

③ 相当于文书、会计。

④ 调查者:史亚峰,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ 相当于监工。

⑥ 指垸内各村落的负责人。

⑦ 调查者:李松友,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑧ 郝亚光:《“河长制”设立背景下地方主官水治理的责任定位》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期。

⑨ 费孝通:《乡土中国》,第57页,上海人民出版社,2013年版。

⑩ 调查者:李松友,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑪ 调查者:郝亚光,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑫ 调查者:付振奇,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑬ 布迪厄、华康德:《实践与反思:反思社会学导论》,第170页,中央编译出版社,1998年版。

水”的原则,通过打“平水印”的形式,保证过水前后“淌田”^①的水位不变;在缺水期,需遵循“缺水带水”的原则,通过“上灌下沥”的方式,在“淌田”用水后方能过水;^②在施肥期,“肥水不流外人田”成为拒绝过水的最佳理由,但“稳肥期”过后,双方协商后仍可过水。所有治水当事人只有遵守约定俗成的规则,方能实现“相好得益”,否则将陷入无法用水或不能用水的尴尬境地。

自我监督。虽有各种约束机制试图保证水利自治的持续运行,但仍有个别参与者为了一己私利而损害共同体的利益。为尽量减少和避免违规行为的发生,水利共同体的所有参与人共同监督,并授权堤委会、塘委会、坝委会等自治组织和堤长、坝长、堰长、圩长、垵主等负责人行使“同意权力”,对违规者施以惩罚。这与国家治水中的外部性强制性惩罚不同,在水利自治中,违规者因违反共同的约定而甘愿受罚。与此同时,对违规行为的惩罚,不但是对违规行为的纠偏,而且是对其他参与者的教育,以更好地维护共同体的利益。比如,若放水人执法不公,一经被投诉且由塘会查明后,根据情节轻重,或罚没工资,或取消看水人资格,另选他人;在干旱时节,若有成员偷水,一经发现,除批评教育外,还要将其偷来的水浇灌水田所产出的稻谷作为罚金充公;在公平抢水期间,抢水人可遵照“落槽为私”^③的惯例用水。若在抢水中发生矛盾,一般由沟长、渠长、堰长、坝长或垵长等协调处理,情节严重者,交由村落依族规、村规处理,也可交由官府依法处理,甚至“搬官下场”^④。

由此不难发现,中国南方广大稻作区的治水,与传统意义上的东方治水有着本质的差异,不是国家专制权力的统一行为,而是在国家专制政权之下的基层水利自治,并形成特有的稻田治理模式。在这种治理模式下,治水当事人面对的不是大江大河的巨大水利工程,而是水网体系下的堰塘沟渠等小型水利工程。为了共同治水的目标,单家独户的稻农共同让渡出“同意权力”,形成共同认可的行动规则,通过自我决策、自我约束、自我监督,实现稻作农业生产用水的自我治理。这种基层水利自治,有助于正确认识中国国家治水的特点,同时是对中国治水体系的有益补充。

四、“稻田治理模式”在中国国家治理中的影响

中国作为世界产稻最多的国家^⑤,自魏晋南北朝时期开始,“以水稻生产为中心的南方水田农业迅速发展,淮河以南、长江中下游地区成为最大的水稻生产区”^⑥。在如此大范围的稻作区,稻作农业生产过程中的用水并非依赖国家政权主导下兴建的大型水利工程,而是用水当事人基于“节省用水和共同用水”的共同要求,依赖自愿联合的稻田模式才得以实现。也正是基于自我治理的稻田治理模式,中国南方稻作区生产用水的自治实践,对中国的国家治理产生了重大影响。

(一) 稻田奇迹:国家持续运转的基础

在中国稻作区,为了实现共同治水目标,当事人基于自身的内在发展需求和客观用水要求,

① 江西等地称被过水的田为“淌田”。

② 调查者:张旭亮,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

③ 池塘底部的水坑,即“水槽”。在只剩下塘底之水时,(水槽)靠近哪家的田地,便归哪家所有和使用,其他人不能使用。调查者:郝亚光,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

④ 把县官请到案发现场,进行现场判案。调查者:孙云龙,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ “世界上95%的水稻种植面积分布在亚洲。其中,中国和印度栽培最广,约占世界总面积的二分之一以上。”参见沈学年:《水稻》,第1页,科学出版社,1955年版。

⑥ 王利华:《中国农业通史》(魏晋南北朝卷),第102页,中国农业出版社,2009年版。

自发形成多层次的水利自治组织。这种水利自治组织,既不是昙花一现,也不是偶然性的联合,而是众多治水当事人基于共同议定的规则进行的长期“自愿联合”。这些治水规则,成为稻作生产方式的“自然法则”,如“相邻为好”^①、“权责对等”^②、“同干同湿”^③、“落槽为私”^④等过水、用水、放水、抢水规则,维系着水利共同体的持续运转,为稻作农业提供了稳定而持续的水源。即使在政府“忽略灌溉或排水”的情况下,联合治水不但能够保证水利共同体及其当事人自身的利益最大化,而且为国家治理提供持续不断的经济来源,还为中国文明长期延续提供了经济保障。布罗代尔毫不吝啬地将此誉为“稻田的奇迹”^⑤。因此可以说,稻田治理模式不但保证了稻作农业生产的持续进行,而且为国家治理提供持续不断的经济来源,有利于中国文明的长期延续。

(二) 自主性人格:惰性社会的规避

政府举办的工程,主要依靠徭役强制。这种奴役和强制,不但“使东方人处于一种愚昧迷信、幼稚野蛮,只有奴性缺乏人性的精神状态”^⑥,建构了“主奴”关系,塑造了屈从者人格,而且使整个经济和社会长期处于停滞状态。因为政府对劳动者人身奴役同时,还侵占了劳动者的生产时间,影响正常的农业生产。^⑦不少地方因此出现“汉家山东二百州,千村万落生荆杞。纵有健妇把锄犁,禾生陇亩无东西”的萧条景象。

对于用水高度依赖的稻作农业生产者而言,既不能靠天降雨,因为即使“请龙王”也不会确保下“及时雨”;也不能靠政府治水,因为政府“忽略灌溉或排水”便能将先前耕作很好的地方变成荒芜不毛之地,何况政府没有能力将水送至每一块稻田,所以只能依靠自己,形成自愿联合的治水。在长期的合作治水中,反复的自我决策、自我管理和自我监督的自治训练,不但塑造了“严格的社会纪律”^⑧,而且锤炼出中国民众的主动性、积极性和创造性,培育出民众的自主性人格与合作精神,并使“最专制的政府也能够与某些最民主的形式结合在一起”^⑨。治水当事人根据稻田需水规律主动与邻居商量灌水、过水、排水,而不是被动等待。在合作治水的过程中,不但创造了多层次的合作类型,而且创造了保证合作持续运作的机制。当事人全程参与的联合治水,不但建构了平等关系,塑造了自主性人格,而且使农村基层社会内生和保持着活力,而不是使其染上了惰性。^⑩

(三) 稻田治理:双向治理结构的塑造

每种生产方式都会孕育出其特有的统治形式。规模庞大的公共水利工程,由于组织成本过高,自愿的联合难以形成,政府出于自身统治的需要而在提供相应的公共服务时,形成了以“横暴权力”^⑪为基础的政府纵向层级治理。而稻作生产方式孕育了多层次治水类型以及与此相对应的多层次治水体系,并形成了以“共同权力”为基础的社会横向自治。一方面,基于稻作生产的共同内在需求,在公共水利工程规模有限、组织成本不高的情况下,自愿的联合比较容易形成;

① 调查者:吕进鹏,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

② 调查者:陈燕芽,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

③ 调查者:李博阳,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

④ 调查者:郝亚光,华中师范大学中国农村研究院农户调查数据库。

⑤ 费尔南·布罗代尔:《15至18世纪的物质文明、经济和资本主义》(第一卷),第165页,商务印书馆,2017年版。

⑥ 周宁:《天朝遥远:西方的中国形象研究》,第545页,北京大学出版社,2006年版。

⑦ 张守军:《中国古代的赋税与徭役》,第148页,商务印书馆,1998年版。

⑧ 费尔南·布罗代尔:《15至18世纪的物质文明、经济和资本主义》(第一卷),第165页。

⑨ 托克维尔:《旧制度与大革命》,第90页,商务印书馆,1997年版。

⑩ 费正清:《美国与中国》,第21~22页。

⑪ 费孝通:《乡土中国》,第56页。

另一方面,由于“横暴权力有着这个经济的拘束,于是在天高皇帝远的距离下,把乡土社会中人民切身的公事让给了同意权力去活动了”^①。由此,政府主导治水与稻农自愿联合自治治水并存的中国治水体系形成,不但共同浇灌了中华文明,而且塑造了政府纵向治理与社会横向自治的双向国家治理结构,共同保障了水治理的有效性。^②

当今的国家治理结构,正是由长期历史演化而成,因为“极为相似的事变发生在不同的历史环境中就引起了完全不同的结果”^③。同为治水,东西方国家在不同的历史环境条件下,却要求不同的治理方式,在西方促成“自愿的联合”,在东方“需要中央集权的政府进行干预”。但是,随着东方中国分工体系的不断发展,“同意权力”的范围不断扩大,社会横向自治的规模亦不断扩大。特别是国家权力的人民性,使得国家治水与水利自治都成为“人民的事业”。因此,“幅员太大”的中国,既没有像荷兰因自愿联合排水而发展为“协商共治”的“圩田模式”,也不完全具备“东方专制社会”的治理特征,而是基于稻作生产、麦作生产以及游牧生产等复杂多样的生产方式,产生政府纵向治理与社会横向自治的双向国家治理结构。

作者:郝亚光,华中师范大学中国农村研究院(武汉市,430079)

(责任编辑:孟令梅)

① 费孝通:《乡土中国》,第56页。

② 孟祥晓:《清至民初卫河流域水灾及其社会原因》,《河南师范大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期。

③ 《马克思恩格斯选集》,第3卷,第730页,人民出版社,2012年版。