



制度理性设计与基层实践逻辑

——基于苏北农民用水户协会的调查思考

王毅杰,王春

(河海大学 公共管理学院,江苏 南京 210098)

摘要:在农田水利设施建设市场化背景下,农村基层正式组织逐渐退出了水利事务管理领域。基于农民主体动力的激发以及灌溉扶持项目的要求,农民用水户协会作为一项新型制度衍生物在乡村社会被逐步推广。但通过成立用水户协会来解决农业用水问题的制度设计是否发挥了应有的功效在学界引起诸多争议。文章基于苏北三地的调查走访,发现用水户协会的发展与顶层制度设计的预期方向发生严重偏离;协会的实际运行容易受到来自基层政府、水管单位、农村精英以及农民自身等多元社会主体利益考量的影响。研究表明,制度的有效设计需要考虑是否有与之适应的成长土壤;在现有行政体制下,制度设计应将激励及问责机制与政策执行效果衔接起来,同时必须考虑底层需求,底层需求的实现才是检验顶层制度设计合理性与可行性的关键标准。

关键词:制度设计;用水户协会;生存困境;底层需求

中图分类号:C93;D693.09 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2014)04-0085-09

一、农村水利供给及其制度演变

农村水利作为一项重要的公共物品,如何从制度层面保证其有效供给一直受到国际社会普遍关注。新中国成立以来,随着社会运行体制的变革,我国对农村水利供给制度也不断作出调整。人民公社制度以“集权式动员体制”提供了启动、推进水利建设所必需的强有力的组织保证^[1-2]。家庭联产承包制实施后,乡镇政府利用统筹共同生产费替代人民公社承担着农村社区内公共物品供给的责任。1994年分税制改革既增加了农民的负担,导致农民与基层政权间关系的紧张,削弱了党和政府在农村社会的基层权威,又使得公共物品的供给难以满足农民真实需求。

在此背景下,中央政府启动了一整套有关农村税费改革的政策与措施。在农村公共物品供给的筹资机制上作了重大调整,为减轻农民负担,逐步

取消了乡统筹和农村教育投资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消了统一规定的劳动积累工和义务工。就本文所讨论的水利供给而言,依托农村社区的两项制度被创设出来:一是筹资方面的“一事一议”;二是组织方面的“农民用水户协会”,国家试图在乡镇政府和村两委以外建立非行政性供给农村水利的组织制度^[3]。

一项新的制度设计应该有着明确的理性目标,同时也应寻求与其实施相契合的生存土壤。纵观我国社会治理体制的历史变迁,从人民公社到税费改革之前这段时期,农村水利一直是“自上而下”的制度外安排,但供给主体依然是农民本身,只是在供给方式上由劳动力转变为货币,由隐性转向为显性,农民的相对支出感增强。时至今日,农村税费改革政策在全国范围推行已有十余年,在以加强民生为目标的主导理念下,“农民用水户协会”制度能否在农业生产中发挥实效,跳出农村水利供给

收稿日期:2014-03-03

基金项目:国家自然科学基金重大招标项目“社会管理创新与社会体制改革研究”(11&ZD028);教育部人文社科基金项目“小型农田水利供给研究”(13YJC840028)

作者简介:王毅杰,男,河海大学公共管理学院教授,博士生导师,主要研究方向为农村社会学、社会研究方法。

王春,男,河海大学公共管理学院社会学系博士生,研究方向为农村社会学。

的制度困境?该制度能否在当前农村社会环境中寻找到适宜的生存土壤?各利益相关群体如何影响其具体实施及效果?对这些问题的解答,一方面将有助于我们对农村水利供给制度的理性设计,系统了解影响政策效果的相关因素;另一方面,也可以对现阶段农村水利供给所涉及的制度运行瓶颈及合理的制度设计作出适宜性解释。

二、新型供水制度建构及实效争论

家庭承包制实施后,个体农户理应承担家庭范畴内的农业生产诸项事务,自谋发展,自负盈亏,但农村灌溉工程与用水管理仍沿袭计划经济体制下的以政府和集体管理为主的方式。乡村组织通过统筹共同生产费维持了以村民小组为单位的共同灌溉模式,相对个体农户的经营责任,农田水利基础设施的建设、管理主体出现“错位”,带来农田水利灌溉设施老化、破损,加剧了用水的无序和浪费。税费改革后,乡村政权组织退出农田水利管理,使得市场化运作的水利设施与理性化的农户之间产生了断层,农田灌溉面临组织难题。以“公地悲剧”为代表的西方公共物品供给理论认为,在公共物品供给过程中个人理性的结果却是集体选择的非理性,导致了公共物品供给的恶化和非持续发展,最终丧失了集体利益和个人的长远利益^[4]。诸多学者倾向于强权控制或者彻底私有化这两种极端路径来化解这一悲剧。如曼瑟尔·奥尔森最早提出可通过强制性的组织策略,依靠中央强权来迫使成员参与集体行动。然而,强权控制需要消耗大量行政资源,还可能引发基层民众的抵抗情绪,政治成本过高在乡村这一级更不具有可操作性^[5]。彻底私化的理念对于公共物品固有的非排他性及非竞争性的属性显得过于理想化,同时农村公共物品的产权划分最小单位是村组,很难细分到农户,故这一悲剧依然无法避免^[6]。为回应这一供给困境,奥尔森又提出了另一种“选择性激励”的方式来回应集体成员的“搭便车”行为,即成员若不参加集体行动就会受到一定形式的惩罚,难以得到或将失去某些有价值的资源^[7]。在此基础上,埃莉诺·奥斯特罗姆提出了“公共池塘资源理论”。该理论认为,“在最一般的层次上,公共池塘资源占用者所面临的问题是一个组织问题:如何把占用者独立行动的情形改变为占用者采用协调策略以获得较高收益或减少共同损失的情形”^[4],即

通过资源占用者的自组织行为来解决公共池塘资源问题。

在此背景下,从上世纪90年代起,我国积极探索各种形式的用水管理体制,并从国外引进了“农民用水户协会”这一农业灌溉管理模式。世界银行作为我国参与式灌溉管理^①的倡导者,其提供贷款的前提是必须在用水户参与式灌溉管理改革试点的项目区建立用水户协会。农民用水户协会替代乡村政权组织成为水管单位和农户之间的纽带便成了现实选择。2002年在北京召开的第六届用水户参与式灌溉管理国际研讨会,对用水户参与灌溉管理的经验进行了交流,也对其发展前景进行了展望。从此,农民用水户协会参与式灌溉管理在我国进入了一个全面推广的阶段^[8]。由此,农民用水户协会也被作为税费改革在农田水利方面的配套措施,被中央及地方政府寄予了厚望。

2005年,国务院办公厅转发《关于建立农田水利建设新机制的意见》,指出“鼓励和扶持农民用水户协会等专业合作社的发展,充分发挥其在工程建设、使用维修、水费计收等方面的作用。”同年,国家水利部、发改委、民政部联合下发《关于加强农民用水户协会建设的意见》,全面系统地阐述了加强用水户协会建设的重要性,强调协会在增强农民民主管理意识、密切供用水双方的关系、改善田间工程管理和维护状况、改进田间灌排服务水平、促进节约用水、提高水费收取率、减轻农民不合理负担、降低农业生产成本、保证农民增收等方面具有明显成效。在国家行政力量的推动下,全国各地农民用水户协会如雨后春笋般建立起来。目前在我国的30个省、自治区、直辖市组建了以农民用水户协会为主要形式的各种农民用水合作组织2万多个,灌溉管理面积近1亿亩,参与农户6000多万人^[9]。

随着农民用水户协会的推广,其实际运行效果引起了学界的广泛关注,支持与质疑的声音一直未曾间断。持肯定意见的学者认为,农民用水户协会完全替代了乡镇水管站的职能,真正成为农民用水

^① 20世纪80年代中期在发展中国家兴起了一种较为先进的参与式灌溉管理模式(PIM),它是针对灌溉工程由政府出资建设的,虽然国家负担沉重,但农民对工程状况和提高水的利用率并不关心而建立起来的一种让受益者参与灌溉管理的模式。它也是国际上灌溉管理体制和经营体制的主要改革方向。20世纪90年代初期,我国许多地方在总结过去基层群众管水组织改革成功经验和借鉴国外先进用水管理方法的基础上,试点并推广农民用水户参与灌溉管理。

户的权益代表,它的主要作用在于:杜绝了水费征收中“搭车收费”的现象^[10];加强了协会辖区内渠系工程的管理^[11];减少了农业灌溉中的用水纠纷,改善用水秩序^[12];增强农户节约用水观念,提高用水效率,减轻农民负担^[13];减少干群矛盾,增加农民的支持和信任等^[14-15]。

与此同时,也有不少研究发现用水户协会存在诸多问题。赵翠萍在总结各国实施参与式灌溉管理模式的主要做法和基本经验基础上,发现其在实施过程中仍然存在机制不顺、缺乏独立性、立法滞后、农户参与度较低等问题^[16]。赵立娟通过对内蒙古世行三期灌溉项目区内的用水户协会进行调查,发现农民用水户协会在运行中存在:法人治理结构不完善;协会虚置,合作制名存实亡;农户的参与意识淡薄;农民缴纳水费有所上升;协会成员缺乏“利益补偿机制”和激励手段;协会存在资金短缺等问题^[17]。王雷等人发现有很多地区的农民用水户协会流于形式,根本没有发挥任何作用;没有得到地方政府的支持,是迫于世行的压力而不是从实际需求出发组建起来的^[18]。周晓平等认为我国农民用水户协会存在的问题主要包括农民参与的自主性不强,工程的完好性差,计量设施缺失,缺少运作经费,人力资本缺失等^[19]。贺雪峰通过2010年前后全国普遍发生的不同程度的干旱灾害,造成严重的灌溉用水困难的事实,强调了农民用水户协会并没有发挥应有作用^[20]。

综上,农民用水户协会在学界引起了诸多争议,对其功效发挥褒贬不一。持认可态度的学者普遍停留在对税费改革配套政策的制度理性的思辨层面。这些结论的得出,与用水户协会制度设计的本位思想息息相关,认为一个好的制度的出台,在正常执行下自然可以发挥理想功效。然而,不少学者从组织运行的角度,发现协会与顶层制度设计的预期方向发生严重偏离,存在不少问题。诚然,从最初动机来看,农民用水户协会是一项在国际多数工业化国家的农民灌溉实践中产生实效的自治制度,后来被作为“舶来品”以项目嵌入的方式被引进我国,受到政府的肯定并得以普遍推广。这一过程实际上衍生了新型制度“一体两面”的结构性功效:既融入了国家对传统灌溉体制下水资源管理不善的改革愿望,又涉及到新型制度与当前乡村治理结构的衔接困境。前人研究对其价值功效的判断,无论是肯定抑或否定,都在一定层面上揭示和反映了农村基层用水户协会的发展现状,不足之处在于

其研究结论多以个案经验和直觉经验为基础。农村社会学研究需要有方法论的超越和研究方法的创新,本研究则通过对多地农民用水户协会进行抽样式实地研究,从而弥补了个案推断总体的方法论不足。

三、用水户协会的现实困境

为了解农民用水户协会的实际功效,笔者于2012年底、2013年初前往苏北三个地区(D县、S区、T市)调查走访了分布在三地的12家农村基层水利组织及农民用水户协会,在抽样时与当地水管单位沟通尽可能考虑发展层次的差异,并与水管单位及村民就用水户协会实际运行状况进行了深入调研。调研发现:从总体看,苏北各地农村水利运转基本顺利,农业生产也未因乡镇政府组织的撤离而陷入困境,基层生活秩序也并未受到显著干扰;然而笔者认为,乡村用水秩序看似一湖静水,并不意味着用水户协会可有可无,实质上却反映出质朴性村民对基层水利管理传统的一种习惯性服膺。调查中不少农民对于水费价格偏高颇有微词,却只能被动承受。农民用水户协会制度的推行,一方面为了切实节水减排、减轻农民水费负担,更深层次的制度用意在于借此激发农民民主管理意识,并渗透到乡村自治的其他领域。然而,作为制度催生的现实农民用水户协会却与制度设计的理想状态形成巨大差距,实际运行陷入了重重困境。

1. 有名无实的空壳运转

农民用水户协会是农民自主、自治、自我管理和自我服务的组织,农民的广泛认同和积极参与是协会存在和发展的社会基础和基本条件。然而,调查发现,这些协会基本上是在镇政府、水利部门的主导下组建而成的。D县SH农民用水户协会由4人构成,其中2名为村里的老党员,2名是灌区的工作人员。据了解,协会成立前,当地灌溉用水困难,村干部又未能及时上收水费,灌区关闸限水,农田受到严重影响。村里一老党员(女,70多岁)主动找灌区负责人谈判,并承诺动员村民积极上交水费,问题才得以解决。灌区顺势由她牵头组建了该协会,但其实只是发挥收水费的作用。S区水务局工作人员WKZ如是说:“协会的主要成员并非宣传时提到的选举产生,而是由灌区直接委派。其中主席一职,大部分是由各乡镇水利站站长退休后担任,一方面,他们在业务上对水利了解;另一方面,

是因为长期以来,灌区与水利站同属一个系统,彼此比较熟悉,便于处理好关系。而各个执委,则由灌区内的工作人员兼任。”

这是一种典型的“机构悬置”,究其原因,主要是基层单位在执行上级政策的过程中,因组织资源配给不足而停留于形式,其结果必然导致上级政策期望难以生效。在交流过程中,发现大多农户没有听说过“用水户协会”这个组织。用水户协会在农户观念里基本上不存在,更谈不上履行协会会员的权利与义务。由此可知,大多数协会是缺乏主体会员、职能更趋单一、便于灌区开展工作(收水费)的一种虚设机构。

2. 功能单一的发展定位

税费改革后,农民用水户协会在解决集体水管组织主体“缺位”问题上被寄予较高期待。如2005年《关于加强农民用水户协会建设的意见》指出,“用水户协会应在增强农民民主管理意识、密切供水双方的关系、改善田间工程管理和维护状况、促进节约用水、提高水费收取率、减轻农民不合理负担、保证农民增收等方面发挥显著作用。”然而,笔者在调查中发现,每个协会负责人的核心话题都是紧紧围绕“收水费”来谈。

农民用水户协会的性质是在区民政局登记注册下,受基层水管单位(灌区)主管的民间组织机构,而实际上大多数协会是依附在基层水管单位(灌区)下而成立的附属组织,其人员构成也是由基层水管单位委派。缺少乡村组织的介入,基层水管单位面临最大的难题就是能否顺利收取水费,以维持机构的正常运转。因此,收水费成了税费改革后基层水管单位借用协会之名所要执行的“第一要务”。正如D县QH灌区管理所负责人CSZ谈到,“SH农民用水户协会当初只是为了更好地发动农民积极上交水费而成立,然而,当农民形成自觉性缴纳水费的习惯后,该用水户协会便没有存在的必要了。”由于农户在协会中的主体地位缺失带来的自治性不足,协会并没有基于维护农户利益而发挥更多实际功效。

3. 资金缺乏而职责虚置

制度设计要求,协会成立后,应及时收回工程维护及经营管理的责任与权利,兼顾责、权、利的平衡。没有稳定的经费来源便难以兑付协会成员的工作报酬,更难以实现对田间沟渠工程的管护与维修。D县LN乡水利站负责人谈到,“协会成立起初,县里比较重视,拨了几万元作为协会发展与运

作的启动资金。但由于缺乏稳定的资金扶持(县里没再拨款),再后来就没有人管理了。”S区LL灌区管理所负责人LSZ说到,“农民用水户协会的成立是没有意义的,主要根源在于缺乏资金支持。灌水、维修、养护、收费等这些本应该属于协会的职责,但是没有经费这些都无法运行。所以,协会仅仅只是摆设而已。”调查了解到,绝大多数协会自成立之日起,一直就没有运转经费。不管是灌区工作人员还是农民本身,都有着强烈的利益驱动,一个没有运转资金仅徒有其名的协会是很难发展下去的。而协会的收入主要来自于水管单位委托收取的水费提成。再加上部分农民的商品意识淡薄,不愿交纳水费。而且,当前政府又缺乏针对农户拒绝缴纳水费的专门治理措施,基层水管单位在收水费时也没有行政干预能力。当不交水费的村民因不守规则却没有受到相应的惩罚,容易导致主动交纳水费的村民心理失衡,产生行为效仿,势必会影响协会的正常运行。

4. 重建轻管的引导理念

长期以来,我国行政系统内不少部门存在“重建轻管”的思想,造成了严重的资源浪费。农民用水户协会一方面是由于对参与式灌溉经验的推广,因世界银行资助项目的要求而成立,另一方面则依托于国家行政力量的推动。据了解,苏北地区早期农民用水户协会是迫于世行项目的压力而成立的。世行将组建协会作为其支持各地农业灌溉项目的必要条件,灌区为了项目获批,不得不被迫成立协会。2005年国务院三部委联合颁布《关于加强农民用水户协会建设的意见》,明确要求:“各地在总结本地经验、学习借鉴外地做法和经验基础上,及时出台地方政策法规,为农民用水户协会的建设提供良好的政策法规环境。”还强调,“在农民用水户协会的发展过程中,水行政主管部门要加强组织领导,要制定规划和实施方案,做好信息交流、技术指导、资金补助等方面的服务。”

然而,通过走访了解,各农民用水户协会自挂牌成立后,并未受到水利主管部门的任何运行监管与政策扶持。“成立当初,我们也把章程、制度、组织结构、基本职能等贴在墙上。但是从成立至今也从来没有运行过,处于无人问管的状态。”受行业特殊性和传统计划经济体制的影响,在上项目、搞建设时有资金,而工程建成后,管理和运行则往往没有稳定的投入。这种“遍地下蛋、却不孵蛋”的做法,严重阻碍了基层水利事业的发展。

以上调研表明,农民用水户协会制度作为税费改革在农田水利领域的一项重要配套措施,虽曾受顶层制度设计的积极倡导,但实际执行与政策期待相差甚远。农民并未真正被动员起来,互助合作的自主管理意识和水平也未能得到培育,农民切身利益的维护也难以得到保障。它只是一个虚设的灌溉组织形式,发挥作用的空间极为有限。这一反差性事实不得不引起人们进一步探索,农民用水户协会之所以出现“名实分离”的社会根源何在?

四、农民用水户协会为何难以维系

从表面上看,协会是一种理想模型,该模型简化了大量的实际因素,看不出有太大的问题。但在实际操作层面却凸显出很多问题,从而使得这种制度和配套的制度安排和设计在我国农村推行非常艰难^[21]。有人将关注焦点放在协会组织规范的外在形式,认为农民参与意识低,行政干预较多,经费来源缺乏等因素是导致农民用水户协会难以被推广的原因;也有人从农户价值取向的分化等角度剖析了协会缺乏存在的共同价值基础^[15]。然而,一个新事物的产生,人们总会对它可能发生的效用给予过高的预期,而忽视了现实的各种变量具有的作用能力。笔者认为,基于社会群体利益互动关系的考量,或许更能解释农民用水户协会制度为何陷入困境的社会根源。

1. 行政催生持续性动力不足

农民用水户协会的生存发展与基层政府的扶持力度直接相关。按组建性质的不同,协会大体可以分为“内源主动式”与“外生被动式”两类^[22],前者表示由相关行动者意愿强烈并积极推动协会的建立,后者表明相关行动者并没有积极意愿,只不过在外力迫使下(可能是项目建设的要求也可能是上级政府的压力),经系统环境力量的共同作用催生而成。当前,苏北地区农民用水户协会基本上都属于被动式的行政催生,是由基层政府和专业水利部门为执行国家政策而生成,并非农民自发成立。由于基层政府及水利部门对协会这一“新生事物”的管理与引导本身是缺乏经验的,受“唯上不唯下”行政观念的影响,一旦应付完上级的检查,便意味着政策执行的终结。在尚未形成“内源主动”的发展模式下,农民用水户协会不足以独立运行便成为事实。

值得关注的是,这一制度设计难以落实已是基

层政府的公开事实,他们对此却视而不见。根源在于,用水户协会的运行需要依赖基层政府的经济支持。然而在市场化制度背景下,基层政府也是参与改革的利益主体,其行政行为也需经过利益得失的考量。当国家制度推行有损于基层政府利益时,基层政府便自然会形成消极应对联盟。正如周雪光所言,“在中国行政体制中,基层政府间的共谋行为已经成为一个制度化了的非正式行为;这种共谋行为是现行组织制度中决策过程与执行过程分离所导致的结果,在很大程度上也是近年来政府制度设计特别是集权决策过程和激励机制强化所导致的非预期结果。”^[23]

2. 体制内弱势成员的生存钳制

如果把水费让渡给农民用水户协会,就会直接切断水管单位的收入的相当部分,从而威胁到依附于体制内“弱势群体”的生存问题。税费改革后,基层水管单位在主客观两方面均有承担筹建农民用水户协会任务的迫切需求。客观上,正式乡村组织退出了农业生产领域,基层水管单位不得不直接与农户打交道,协调处理农田水利资源的供给问题。主观上,面对日渐“原子化”的村落,水费的收取变得异常复杂,基层水管单位也急需借助一个中介组织协助他们联系农户,顺利完成水费的收取工作。更不可忽视的是,随着市场体制的推进,基层用水单位也面临着机构转型,计划经济时期留存的大量机构在编人员面临转岗待业。与其他事业单位一样,许多基层水管组织大多属于自收自支的事业单位,也承担着“养人”这一重要职责。机构臃肿,人浮于事是基层事业单位的共有现象。

调查发现,因在编职工人数众多、财力有限,各地基层水管单位纷纷鼓励年轻的、有技能的在编人员外出谋生,停发工资,只是替他们缴纳各类保险及年终福利。而留下来的大多属于年龄较大、生存技能弱化的人群,只能吃“体制饭”。而这些人工资来源,主要依靠水费收取后的盈余。S区ZS电灌站负责人介绍道:“由于水费现在难收,再加上电灌站经济比较吃紧,鼓励年轻员工外出务工或找其它活来做,以此来减轻电灌站的财政负担。离开电灌站的人员,由电灌站每年给他们交保险。去年水费收取180万元,其中60万元用于电费,40万元用于职工保险,管理费用提取10万元,剩余60万~70万元用于发工资。”由此可见,农户实际用水费用应远低于被收取的费用,在水费由谁收取的环节存在利益如何分配的问题。基层水管单位

通过收取水费获取利润,满足财政吃紧的员工工资与组织的日常运转。

3. 基层精英的主导与利益挤压

理论上,水费收取环节的劳务费用也足以确保农民用水户协会的正常运转,但这笔费用却被基层精英给截取了。乡村精英历来是推动农村发展的一支重要力量,“在小群体的交往实践中,那些比其他成员能调动更多社会资源、获得更多权威性价值分配如安全、尊重、影响力的人,就可称为精英。”^[24]各协会组织机构大体相同,实行的是代表大会下的执委会负责制。执委会成员应当是在当地群众中有一定的威望,是群众信得过的人,要有一定的社会经验及组织领导能力,即农村基层精英。据调查,各协会执委会主席并非制度规定的选举产生,而是由灌区直接委派担任。而执委会成员,则由各行政村干部或灌区内的工作人员兼任。

基层精英或灌区工作者代收水费,并非是无偿的。他们或多或少能获取一定的报酬,据调查,提成额度通常为水费总额的5%,这是基本诱因。以S区ZH灌区某支渠为例,每年灌溉面积为18000亩,按照当年标准水费大约72.5元/亩,折算后水费总额达130多万元。按5%比例给收费员提成约为6.5万元,当然每个协会的水费由若干收费员收取,因此,通常每人大约能够提取近万元报酬。由于农业生产受季节性影响,灌溉只是每年特定时期的工作,且基层工作一旦形成惯例,投入成本便成边际递减趋势。相对农村较低的收入水平,基层精英便牢牢把控着这份“美差肥差”。如果这些报酬以协会集体的形式留存下来,或许可以解决协会正常运转所需资金问题,实现协会的应有功效。

4. 农民对乡村集体身份认同意识的弱化

集体化时期,农民普遍享有同等的身份地位和权利义务,属于同质性较高的身份群体。改革开放以来,农业生产方式从集体生产转变为家庭经营,这一变化使得农民群体内部产生了利益分化,对集体认同意识也逐渐趋于消解,不同农户之间也弱化了合作意识。反而在市场经济的影响下,农民的私利意识逐渐膨胀起来,以往的集体意识开始退缩到单个家庭层面。此外,在城镇化进程的推动下,农村主要劳动力纷纷进城务工,生活重心也开始转向城市,他们对农村社会的集体身份认同也越来越淡漠。

协会的建立需要农民通过集体行动自主参与,自主运转,这也是用水户协会制度设计的题中之

义。当农民不再珍视所在村落共同价值时,乡村集体身份认同弱化势必会导致集体参与不足。集体行动的原始动力需发自成员的内在诉求,参与式灌溉管理模式在理论上有其可行性,然而,当每户家庭能够通过自身途径(凿挖水井、排接水泵等小农作业方式)来解决农田水利灌溉问题时,共同参与的理想合作模式也就被搁浅了。

5. 农民主体缺位与观念变迁

农村主要劳动力的流失使得体现为农民主体特色的用水户协会组建变得异常困难。协会的成立与发展,人是核心要素之一,农民用水户协会自然要让农民成为协会的主体。过去农村人力资源非常丰富并被牢牢束缚在土地上,除了从事农业生产几乎没有其他就业途径。然而随着城镇化进程的加快,现在的农村稍微有点技能的人大多数选择了外出务工,剩下的都是“九九三六八一”人群,劳动力资源极其缺乏,青壮年只有在“双抢”(农作物抢收、抢种)的时候才能返回家乡帮助生产。因为通过打工获得的经济收益要远大于被束缚在土地上的收益。当前从事农业生产的主流群体基本上年过五旬,文化程度低,他们的生活基本面向是利己的,缺乏合作意识,更谈不上如何利用协会集体力量同基层水管部门商议制定水价。调查中,部分村民反映水费较以往并无明显变化。

此外,市场经济观念已深入人心,人们生活的重心由计划经济时期的身份本位转变为时下的经济本位。以经济实力的大小来评判个体能力成了人们的惯性思维。阎云翔指出,“集体化终结之后的农村出现了道德与意识形态的真空,农民被卷入了商品经济与市场大潮中,更加强调个人欲望的合理化,以致无公德的个人在农村泛滥开来。”^[25]农民用水户协会难以组建,与农民价值观念的转变也有重要关联。S区ZS电灌站负责人ZQW谈到,“这(用水户协会)要是放在计划经济时代,我想肯定是很好的,那时候的人经济上是‘千户一面’,对经济的追求并不明显,而对身份和面子却十分关注,对于协会的会长、理事等身份特别看重。而在当今,农民用水户协会的主要负责人,既不是官,又没有钱,即便请了一些德高望重的村落权威人士做会长,一旦向老百姓收钱,德也就不高了,望也就不重了。所以,核心还是回到了‘钱’上。”

通过上述分析,在现有社会环境下,农民用水户协会的建立和运行容易受到来自于基层政府、基层水管单位、基层精英以及农民自身等多元社会主

体利益考量的影响。在组织层面,基层政府及水管单位出于对自身利益的维护,不愿主动放权让利,挤压了协会的生存空间;作为用水户协会制度的执行监督主体,其认识上的偏差及思想上的不重视是造成制度执行空泛化的重要原因。这种“不重视”可以从两个方面加以理解。其一,是“无力为之”。一个县级水管单位要长期扶持十几乃至几十个大小不等的用水户协会,单凭部门财政来维持实属不易。其二,是“无心为之”。实质上属于“重建轻管”的基层政策执行逻辑。基层政府往往谙熟乡村社会治理情形,对上级政策的实效性有着“超常”的预见。即便对政策持久性表示质疑,但基于科层体制内的政策贯彻要求,仍需按章执行。

在个体层面,基层精英与农民基于利益因素的考量,在协会发展上表现出明显的态度差异。笔者认为,一般政策的实施往往能够衍生出一定的利益空间。人是利己的理性动物,在马克思看来,“人们奋斗所争取的一切,都与他们的利益有关,”这是一个无法否认的基本事实。农村基层精英依附在体制边缘系统,固守着基层政策执行的利益空间并相对其他人有着绝对的优先占有权。面对基层政策一旦有利可图便可见缝插针,乐此不疲。而长期置身于体制外的普通农民则对基层组织治理表现出冷漠疏远感,与西方后现代社会的民众政治参与倾向极其相似。由此看来,税费改革后的农民用水户协会制度是只有政策阳光的普照,却缺乏农民主体这颗种子与地方扶植的制度土壤,自然难以茁壮成长起来。

五、基于现实的制度无效性反思

1. 制度设计缘何陷入困境

就农民用水户协会制度本身而言,其理念是好的,思路是正确的,却未能实现其预期的效果。制度执行也要受到执行主体、目标对象等诸多因素的影响。在执行主体方面,制度本身具有鲜明的利益指向,制度执行者本身的利益是影响制度执行的首要因素。林毅夫说,“政府机关中的每一个官僚机构本身都是理性个体,它的利益从来没有与统治者完全吻合过。”^[26]农民用水户协会政策的执行,直接涉及到地方水利部门、市场化水管单位的利益。协会的正常运转既需要基层政府政策及资金扶持,同时,个体化农户一旦形成合力与水管单位商议水价,对后者的盈利空间无疑是一种挤压,对基层体

制内成员的生存境遇形成威胁。受政策执行自利倾向的影响,地方水利部门不愿长期为协会提供“免费餐券”,自收自支的水管部门也不愿放弃暗含在水费收取中的利益。

正如历史学家黄仁宇所言:“一项政策能否付诸实施,实施后或成或败,全靠看它与所有文官的共同习惯是否相安无忧,否则理论上的完美,仍不过是空中楼阁”^[27]。在基层政府现有的运行机制下,如果不触及其制度异化的根本问题,那么无论是政策的改良,还是制度的改善,都很难依托基层政府加以落实^[28]。究其原因,“问责缺失”与“基层共谋”是形成政令不通的主要根源。一方面,在庞杂的科层体系下,各级基层政府每年要贯彻落实诸多上级政策指标。但从政令公文上看,基本涉及不到对执行不力的监管与惩处措施,导致基层政府“贯彻无心”。另一方面,即便面临上级检查,基层政府间也会自发形成“共谋现象”。

执行客体对政策的态度是制约基层制度推行的又一重要因素。市场观念的深入使得个体化农民的行动越来越趋于理性和功利,村庄信任、认同等社会资本严重匮乏,村庄社会关联度大为降低,精英流失、村庄权威难以形成以及规范舆论几近瘫痪,无法有效约束和规范村民,原子化、分散式的小农难以自发组建农民自己的协会也就成为必然。此外,大多数农民却依然保留着本性的朴素观念,他们对国家政策参与冷漠,缺乏敏感性,对政策执行的态度基本上逆来顺受。同时,因其自身内在的弱势感知,缺乏有效的利益表达机制,而只能选择做“沉默的羔羊”。对他们而言,用水收费这是天经地义的事。至于是否成立用水户协会,谁该参与其中,谁来收取水费,对农业生产的意义等问题已超出了他们视野所能顾及的范围。这种“温水煮青蛙”式的施政环境,为基层既得利益者在政策执行环节的独断专行提供了有利空间,同时也为乡村社会治理埋下了隐患。当政策偏离严重损害了农民利益并引发群体式疼痛时,对乡村社会秩序也必将面临严峻挑战。

2. 激励与问责机制急需纳入制度设计之中

多年来,各级政府在政策制定与推行中,普遍停留在对政策执行意义的强调上。对执行效果的具体考核及奖惩办法却少有规定,极易形成平庸政绩观。越是到基层,其政策的权威性越容易被淡化。事实证明,在中国这样一个“强国家—弱社会”的政府主导型体制框架下,基层政府作为制度

供给者理应承担着实现制度理想的责任。尤其在农村核心劳动力流失的背景下,短期内期待他们留守村落,积极参与基层组织治理颇不现实。而基层政府作为具有组织力、行动力的重要变革力量,必须要打破长期以来的“被动”执政思维,将工作重心从“注重政绩”向“追求实效”转移。在牢固领会上级政策精神的同时,勇于创造条件为政策落实扫清障碍,理顺政策利益主体之间的关系,打造有利的政策执行环境。此外,上级政府在传达政策要求的同时,更应该打破平庸执政观念,将激励措施与政策执行效果直接挂钩,并引入行政问责机制。对执行有力的基层政府予以奖励,反之则加以追责。为防止基层政府间的“共谋行为”,对其政策执行考核不能仅停留在“典型塑造”“走马观花”等常规模式上。

3. 制度设计理应考虑底层需求

中共中央关于“十二五”规划建议中,反复提到加强“改革顶层设计”这一全新概念。顶层制度设计可以确保制度本身的公正性、内涵的科学性和内容的明确性,但未必能保证制度对环境的适应以及执行的有效。农村社会制度需要顶层设计规划,但同样需要底层设计来完善^[29]。制度目的在于应对特定的社会环境和社会需求,必须要能够回应基层社会的各种问题。由于环境本身并非确定不变,伴随城镇化、市场化的推进,农村社会变得日益开放、流动,村民职业、身份、观念、利益需求的多元化以及社会关系也都发生了深刻的变化,村庄社会秩序变得日益复杂。制度设计也必须要能够适应这一动态的变革过程,做好充分调查并考虑各种相关利益群体可能会采取的因应方式。

在制度设计环节必须考虑底层元素,一方面为了增强政策执行者与目标对象对顶层设计的理解和落实,另一方面为了实现底层真实需求,也可能对顶层设计加以完善,因为有些设计在实际操作中确实难以实现,不得不改。底层的实现才是检验顶层设计合理性与可行性的标准。参与底层建设的人往往更具有实践经验,他们最清楚应用中需要什么、如何实现,只有抱着“从需求中来,到需求中去”的设计思想,才能切合实际,使顶层设计尽可能完善。英格尔斯(AlexInkeles)曾说过,“如果一个国家的人民缺乏一种能赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础,如果执行和运用这些现代制度的人,自身还没有在心理、思想、态度和行为方式上经历一个向现代化的转变,失败和畸形发

展的悲剧结局是不可避免的。最完善的现代管理方式,最先进的技术工艺,也会在一群传统人的手中变成废纸一堆。”^[30]

致谢:感谢匿名评审人提供的富有卓见的指导和修改建议,文责自负。

参考文献:

- [1]黄宗智.长江三角洲小农家庭与乡村发展[M].北京:中华书局,2000:236.
- [2]罗兴佐.治水:国家介入与农民合作[D].武汉:华中师范大学,2005:24.
- [3]罗兴佐.水利:农业的命脉:农田水利与乡村治理[M].上海:学林出版社,2012:247.
- [4]Ostrom E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* [M]. New York: Cambridge University Press, 1990:50 - 55.
- [5]Ophuls W. Leviathan or Oblivion. In *Toward a Steady State Economy*, ed. H. E. Daly [M]. San Francisco: Freeman, 1973:215 - 230.
- [6]Smith R J. Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Private Property Rights in Wildlife [J]. *CATO Journal* 1981(2):439 - 468.
- [7]Mancur O. *The Logic of Collective Action* [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1971:224 - 229.
- [8]顾向一. 农民用水户协会的主体定位及运行机制研究 [M].南京:河海大学出版社,2011:82.
- [9]韩青. 灌溉管理中的农户参与和激励机制:国际比较与借鉴 [J]. *世界农业* 2009(6).
- [10]穆贤清. 农户参与灌溉管理的制度保障研究——基于我国农民用水者协会的案例分析 [D]. 杭州:浙江大学博士学位论文,2004:115 - 116.
- [11]冯广志. 用水户参与灌溉管理与灌区改革 [J]. *中国农村水利水电* 2002(12).
- [12]张陆彪,刘静,胡定寰. 农民用水户协会的绩效与问题分析 [J]. *农业经济问题* 2003(2).
- [13]伏新礼. 关于建立农民用水户协会的实践 [J]. *中国农村水利水电* 2003(4).
- [14]全志辉. 农民用水户协会与农村发展 [J]. *经济社会体制比较* 2005(4).
- [15]罗义云. 农民用水户协会的制度理想与实践困境 [J]. *农村经济* 2012(4).
- [16]赵翠萍. 参与式灌溉管理的国际经验与借鉴 [J]. *世界农业* 2012(2).
- [17]赵立娟. 农民用水者协会形成及有效运行的经济分析——基于内蒙古世行三期灌溉项目区的案例分析 [D]. 呼和浩特:内蒙古农业大学博士学位论文,2009.
- [18]王雷,赵秀生,何建坤. 农民用水户协会的实践及问题

- 分析[J]. 农业技术经济 2005(1).
- [19]周晓平,王宝恩,由国文,等. 基于和谐用水的组织创新:农民用水者协会[J]. 水利发展研究 2008(2).
- [20]贺雪峰. “农民用水户协会”为何水土不服? [J]. 中国乡村发现 2010(1).
- [21]李强,沈原,陶传进,等. 中国水问题——水资源与水管理的社会学研究[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005:93.
- [22]王晓莉,刘永功. 农民用水户协会中的角色和权力结构分析——以湖南省 T 灌区一个用水户联合会为例[J]. 中国农业大学学报:社会科学版 2010(1).
- [23]周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究 2008(6).
- [24]全志辉. 农民选举参与中的精英动员[J]. 社会学研究 2002(1).
- [25][美] 阎云翔. 私人生活的变革:一个中国村庄里的爱情、家庭与亲密关系(1949-1999) [M]. 龚小夏,译. 上海:上海书店出版社 2006:260.
- [26]林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁[M]//R 科斯, A 阿尔钦, D 诺思,等. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集. 刘守英,等,译. 上海:三联书店/上海人民出版社, 2004:399.
- [27]黄仁宇. 万历十五年[M]. 北京:中华书局 2007:47.
- [28]赵树凯. 乡镇治理与政府制度化[M]. 北京:商务印书馆 2010:292.
- [29]刘晨. 中国乡土社会需要底层设计[J/OL]. 三农资讯网(2012-11-01). <http://www.gdcct.gov.cn/politics/thinktank/>.
- [30][美]阿历克斯·英格尔斯. 人的现代化——心理·思想·态度·行为[M]. 殷陆军,译. 成都:四川人民出版社,1985:257.

(责任编辑:刘浩)

Rational Design and Grassroots Practice of Institution: Based on WUA's Investigation in Northern Jiangsu Province

WANG Yijie, WANG Chun

(School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 210098, China)

Abstract: Under the background of marketing water conservancy facilities, rural grass-roots organizations gradually withdrew from the field of water affairs management. To activate farmers' subjective power and meet requirements of irrigation project, Water User Association (WUA) has been gradually extended in the rural area as a system's derivative. It is controversial in the academic circle whether the WUA is effective enough to solve agricultural water problems. By visiting three areas in northern Jiangsu province, it is found that the development of WUA is badly deviated from the initial expectations of top institution design. The association's operation is susceptible to the influence of considering the interests of such multiple stakeholders as local governments, water units, rural elites and farmers themselves. The investigation shows that, the effective design needs to consider whether there is favorable environment. In the context of existing administrative system, the institution design is expected to link up the incentives and accountability mechanism with implementation effect. Meanwhile, it is necessary to consider the demands from grass-roots, for its realization is the key criterion about whether the institution is plausible and feasible.

Key words: Institution Design; Water User Association; Living Predicament; Grass-roots Demand