



如何有效治理“公地悲剧”？

——基于湘东 Q 镇 R 村农田灌溉水资源争夺的个案分析

罗 敏

摘要:公共事物治理是一项普遍性的社会难题。公共资源的分配与使用是公共事物治理的重要方面,公共资源中“搭便车”行为导致的“集体行动困境”,又往往造成“公地悲剧”。基于湘东 Q 镇 R 村农田灌溉水资源争夺的个案,从产权、管理、秩序及利益四个方面探寻造成农田灌溉水资源争夺的根源及其治理困境。以“信任—合作—共生”为分析框架,以产权共有、水源共治、秩序共守、利益共享为基本原则的农田灌溉共生模式是有效治理“公地悲剧”的一条可行性路径。

关键词:公地悲剧;基层治理;农田灌溉;互信合作;共生秩序

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2024.0414

收稿日期:2023-12-28

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“数字技术赋能基层减负增效的实现路径研究”(23CZZ039)的阶段性成果。

作者简介:罗敏,男,湖南攸县人,中共湖南省委党校(湖南行政学院)讲师,E-mail: romin2013@sina.com。

公共资源的分配与使用作为公共事物治理的重要内容是学者们关注的焦点。加勒特·哈丁在《科学》杂志上发表的文章阐述了“公地悲剧”,认为在一个信奉公地自由的社会里,每个人都追求自己的最佳利益。为避免“公地悲剧”的产生,他提出了产权确定和政府干预两种可能的解决途径^①。后来,迈克尔·黑勒提出了著名的“反公地悲剧”理论:“当太多个人拥有使用稀缺资源的特权时,就会发生公地悲剧。而悲剧就在于,理性的个人单独行动,可能集体过度消耗稀缺资源。”^②类似于这样的“公地悲剧”或“反公地悲剧”实质上都是公共资源产权的问题,产权的模糊性造成公共资源分配与使用不合理,进而引发社会矛盾。很明显,公共资源(公共林地、池塘、水资源等)的分配与使用既具有公共物品的非排他性,也具有市场经济的可竞争性。那么,如何才能有效治理“公地悲剧”?基于对公共资源分配与使用的认知与思考,课题组成员于2017年12月至2018年2月,通过参与式观察的方式,对湘东 Q 镇 R 村农田灌溉水资源分配与使用进行调研,并于2019年6月、2021年11月进行了补充调研。经过长期的田野跟踪调查,结合深度访谈获得的第一手数据资料,本文试图揭示农田灌溉水资源分配与使用的有效途径,探寻有效治理“公地悲剧”的可行性路径,为其他地方性农田灌溉水资源的有效分配与使用提供借鉴,对实现公共资源的“适度治理”具有一定的启示意义。

一 文献回顾与分析框架

党的二十大报告指出,要“统筹水资源、水环境、水生态治理”^③。水资源作为公共资源的重要组成部分,

^①Garrett Hardin, “The Tragedy of the Commons,” *Science, New Series* 162, no. 3859 (December 1968): 1243-1248.

^②Michael A. Heller, “The Tragedy of the Anticommons: Property in the Transition from Marx to Markets,” *Harvard Law Review* 111, no. 3 (January 1998): 677.

^③习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》(2022年10月16日),《人民日报》2022年10月26日,第1版。

在分配和使用的过程中极易出现“公地悲剧”。那么,公共资源的治理是服从于国家的制度安排,还是顺从于市场的自我调节,抑或是不同于国家,也不同于市场的另一种治理逻辑?围绕这一议题学界展开了大量的讨论与研究。

一是从产权归属的视角探讨如何有效治理“公地悲剧”。产权制度是新时代水资源治理体系改革的重要制度基础^①,以产权制度为核心的社会信任程度决定着水资源共生治理的程度。水资源作为一种公共资源,它的产权归属是水资源能够被有效利用的关键,这是因为产权归属决定了利益归属^②。农户既是灌溉用水的最终用户和受益人,又是田间灌溉系统的直接管理人,无论灌溉系统的产权如何分配,他们都是使用权的实际行使者^③。但在很多时候,由于公共灌溉水资源产权归属不明晰,导致灌溉水资源的利用效率低下。产权途径是解决公共池塘资源的有效制度安排,明晰流域初始水权是落实最严格水资源管理制度的重要途径和技术支撑^④。基于“准市场”机制,在地方政府的主导下,农业灌溉用水的水权转换发展出一种“以水生财、以财治水”的区域水资源问题治理模式^⑤。对于地域性共有资源的利用而言,“共”的管理方式比“公”或“私”的管理方式更能有效地实现资源的可持续利用^⑥。可见,这种“共”的管理方式实质上与“共生”的理念是一脉相承的,是通过有效地实现公有产权的整合,实现对公共资源的治理。

二是从制度供给的视角探讨如何有效治理“公地悲剧”。中国农田水利基础设施的建设主要由乡镇政府负责,而农田水利设施的管理和使用主要由村民自治组织负责。相比于计划经济时期的“国家进场”而言,市场经济体制下的“国家退场”更应注重在农田灌溉实践中的制度供给,政府强权干预模式对“公地悲剧”现象的治理具有较强优势^⑦。其中,最严格水资源管理制度作为中国水利改革实践中一项重要的制度创新,更是一个制度创新与制度供给的过程^⑧。从目标来看,水资源长期供求均衡的目标需要借助有效的制度供给来实现^⑨。在水资源分配与使用的冲突中,中央政府的介入与管制是解决此类问题的必由之路^⑩,可单纯的政府大包大揽,或以农民主体为依托,抑或期望社会市场性投入,均非制度供给的替代“良方”。从制度生态看,公共管理制度生态“共生”样态呈现出和谐均衡、人与制度共存的生态情境^⑪。“公地悲剧”的本质是人在行为上的失范和社会制度的失语。农村争水纠纷内生于农村复杂的矛盾网络体系,分水和争水的制度供给、治理实践与矛盾冲突一直韧性存在,并且具有一定的历史延续性^⑫,因而需要正式制度的有效供给和非正式制度的调节。相较于正式制度,非正式制度表现出在地化、灵活性和非正式的特征^⑬。信任作为一种重要的非正式制度,其建立和提升需要秩序来提供保障,依靠制度的有效供给进一步规范不可预见行为和机会主义行为。

三是从集体行动的视角探讨如何有效治理“公地悲剧”。集体行动理论认为,在缺乏信任与合作的情况下,行动者在集体行动中会减少对集体的“贡献”,导致不责任和“搭便车”现象的发生,而高水平的信任将

① 田贵良《权属改革引领下新时代水资源现代治理体系》,《环境保护》2018年第6期,第53页。

② 李天姿、王宏波、金栋昌《马克思农业合作思想的三维阐释:理论内涵、历史探索与新时代实践》,《内蒙古社会科学》2021年第2期,第126页。

③ 胡雯、李萍、张毓峰《博弈视角下的灌溉系统可持续治理:嵌套分层的多中心治理结构》,《经济体制改革》2012年第1期,第93页。

④ 张丽娜、吴凤平、贾鹏《基于耦合视角的流域初始水权配置框架初析——最严格水资源管理制度约束下》,《资源科学》2014年第11期,第2240页。

⑤ 刘敏《“准市场”与区域水资源问题治理——内蒙古清水区水权转换的社会学分析》,《农业经济问题》2016年第10期,第41页。

⑥ 肖盼晴《实质公平:共有产权良性治理的实现逻辑——以安徽唐湾村公山治理为个案》,《学习与探索》2018年第8期,第91页。

⑦ 胡北明、雷蓉《政府强权干预与遗产旅游地“公地悲剧”现象的治理——以世界遗产地九寨沟治理经验为例》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2014年第4期,第59页。

⑧ 王慧敏、陈蓉、许叶军等《最严格水资源管理过程中政府职能转变的困境及途径研究》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2015年第4期,第65页。

⑨ 周玉玺、葛颜祥《水资源供求均衡机制与政府管理能力的提升》,《改革》2008年第4期,第142页。

⑩ 牛文娟、王慧敏、牛富《跨界水资源冲突中地方保护主义行为的演化博弈分析》,《管理工程学报》2014年第2期,第64页。

⑪ 教军章、杜威《公共管理制度的理性悖异及其整合进路》,《行政论坛》2020年第4期,第57页。

⑫ 余耀军、刘超《桎梏与突破:解决农村争水纠纷的制度资源探析》,《郑州大学学报(哲学社会科学版)》2012年第6期,第59页。

⑬ 项继权、王春艳《党建何以引领基层治理效能提升——基于“整合—回应—参与”的动态分析模型》,《湖湘论坛》2024年第2期,第25页。

约束农户在集体行动中的“搭便车”行为,激励农户集体行动的达成^①。合作问题的核心是公共资源配置问题,即如何在集体行动中有序协商,避免产生互害模式,达成有效配置^②。水资源的公众共用物属性决定必须重塑政府、市场和公众之间权力与权利的分配秩序,其实质是共同维护水资源作为公众共用物属性的分配秩序,实现资源的有效分配与使用。换言之,基于共识或利益互补达成的承诺协议,不仅需要具体行动方案 and 规则对协同主体权责明确界定,还需要完善监督和冲突解决机制,通过建立信任与合作观念,以互利共生的方式,促进并维持农户集体行动,避免机会主义行为^③。

四是从利益关联的视角探讨如何有效治理“公地悲剧”。在一个群体里,具有共同利益的个体会自愿地为促进他们的共同利益采取行动,而多元主体的利益博弈促成了公私合作管理水资源的诞生。基于“经济人”理论假设,流域内地区在面对“公共池塘资源”问题时,为实现自身良性发展,会产生与利益相关地区协同治理的动机^④。然而,不同利益主体地位的非对称性和公共资源开发的外部性,公共资源开发多利益主体的合作博弈可能导致对弱势群体利益的侵害,形成合作博弈“陷阱”^⑤。在水资源使用权益的转换过程中,由于农民的用水权益经常被忽视,灌溉水资源权益的转换可能导致农民利益的损害,使其陷入生计困境,并造成地方政府和群众的对立,引发水事纠纷^⑥。在水事纠纷中,水资源初始分配存在利益固化、调整难度和阻力大的障碍^⑦。以水利益共享代替分水的理念有利于充分发挥水资源效益和减少区域矛盾冲突^⑧,各方利益主体在相互信任的基础上通过相互协调、积极合作,才能最大限度减少公共资源的浪费。

在产权归属、制度供给、集体行动以及利益关联方面,学者们已达成了一定的共识,即通过明确公共资源的产权归属,强化正式制度和非正式制度的有效供给,最大限度地均衡各方主体利益,促成公共资源使用者之间有效的集体行动,从而有效治理“公地悲剧”,最终实现公共资源的有效治理。一方面,已有研究遵循“公地悲剧”的有效治理要以信任为基础,通过构建利益相关者的合作关系,实现公共资源合理分配与使用。另一方面,已有研究过于“碎片化”地关注产权、制度、行动、利益的单一视角对有效治理“公地悲剧”的重要性,即使意识到了以信任为基础构建利益相关者的合作关系,推动公共资源有效治理的重要性,但缺乏基于产权、制度、行动、利益综合分析视角的理论关怀,分析框架的理论延展性受限。本研究试图将产权、制度、行动、利益纳入整体性的研究场域中,并引入共生理论,构建基于“信任—合作—共生”的分析框架,从农田灌溉水资源产权、管理、秩序及利益的维度建立关联性分析,旨在回应如何有效治理“公地悲剧”的现实困境。

二 “公地悲剧”产生的根源及治理的现实困境:来自湘东 Q 镇 R 村的田野观察

湘东 Q 镇 R 村是一个以水稻种植为主的村庄,该村由 7 个村民小组组成,村庄内仅有一条小河穿村而过,其水量远远满足不了 R 村农作物的灌溉需求,尤其是在农忙的“双抢”季节,为争夺农田灌溉水资源,村与村(主要与 M 村^⑩)、小组与小组、村民与村民之间经常产生矛盾纠纷。田野调查发现,R 村农田灌溉矛盾纠纷问题主要涉及产权、管理、秩序、利益四个方面,这是 R 村农田灌溉水资源争夺的根源及治理的现实困境。

(一) 产权模糊衍生“关系产权”

① 蔡起华、朱玉春《社会信任、关系网络与农户参与农村公共产品供给》,《中国农村经济》2015 年第 7 期,第 63 页。

② 张鑫鑫、郭伟和《文化、理性与互动:从“公共牧场”合作机制引出的问题》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2022 年第 8 期,第 226 页。

③ 张文松《从管制到合作:环境法合作原则下水污染治理模式的反思与重构》,《中南大学学报(社会科学版)》2017 年第 1 期,第 49 页。

④ 左喆瑜《水资源约束下农户灌溉技术选择与集体行动——基于华北地下水超采区的农户微观数据》,《农村经济》2019 年第 7 期,第 70 页。

⑤ 朱仁显、李佩姿《跨区域流域生态补偿如何实现横向协同? ——基于 13 个流域生态补偿案例的定性比较分析》,《公共行政评论》2021 年第 1 期,第 186 页。

⑥ 黄涛珍、商波《生态优先的公共资源开发多主体合作博弈及利益共享研究 ——基于水电能源基地建设的分析》,《河海大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 6 期,第 73 页。

⑦ 石腾飞《灌溉水权转换与农户利益的关联度》,《重庆社会科学》2015 年第 1 期,第 15 页。

⑧ 田贵良、李晓宇、印浩等《跨界水资源冲突协调的产权路径、博弈模型与案例仿真》,《管理工程学报》2020 年第 6 期,第 173 页。

⑨ 刘艳丽、赵志轩、孙周亮等《基于水利益共享的跨境流域水资源多目标分配研究 ——以澜沧江—湄公河为例》,《地理科学》2019 年第 3 期,第 387 页。

⑩ M 村位于 R 村的上游,同属于 Q 镇管辖。受地理区位的影响,如果按照传统自上向下的“灌溉秩序”,M 村占据着水资源分配与使用的绝对优势。

农村集体资产是在具体的制度和实践下形成的一种不断变迁的产权形态^①。河流灌溉水资源作为一种天然形成的由全体村民共同所有的集体资产,它的产权具有模糊性,而在农田灌溉水资源的分配和使用过程中,这种模糊性的产权往往会衍生出一种以人际关系为基础的“关系产权”,其“关系产权”中的“关系”包括村民与村民之间的合作博弈、利益交换关系以及村干部对某些村民的庇护关系。诚如费孝通所言,“在西洋社会里争的是权利,而在我们却是攀关系、讲交情”^②。从基层社会的现实情形来看,在公共资源产权不明晰的情况下,这种“关系产权”的运作可以使村民获得非市场化的公共资源和“圈内人”的身份信号,通过强化“关系圈”的内部关系,而排斥“圈外人”的公共资源获取,造成公共资源分配和使用的不平衡,进而引发村民之间的矛盾纠纷。可见,模糊性的公共水资源产权衍生出的“关系产权”不仅激化了村民之间的矛盾,还打破了传统自上而下的“自然灌溉”秩序,严重影响了农村社会的和谐与稳定。R村村民 LX说:“村里的王某整天游手好闲,在他周围有一种强大的社会关系网络,村民们不敢与他直接对抗,连村干部都对他敬畏三分。每年农忙时节,他们家的农田灌溉总享有优先权,村民们多次向村委会和镇政府反映情况,但王某强大的社会关系总会把事情压下来。”(访谈记录:011607)随着全国扫黑除恶专项斗争的开展,尽管“村霸”的行为被遏制,但在农田灌溉水资源的分配和使用过程中,依然存在以血缘、亲缘、友缘等为基础的“关系产权”,造成公共水资源的分配不均和浪费。概言之,由产权模糊衍生“关系产权”的运作逻辑,既是引发村民各类矛盾纠纷的关键诱因,又是有效治理“公地悲剧”的难点。

(二)管理无序造成“无人管理”

田野调查发现,R村通过修建河流拦水坝在一定程度上缓解了村民争夺灌溉水资源的矛盾,但村民们为赶在最佳时间完成播种,“抢夺”水源的情形依然存在。针对R村农田灌溉的问题,县政府、县水利部门和Q镇政府曾多次在R村开展现场办公会,但事实上由Q镇政府牵头和R村村委会负责日常管理的农田灌溉模式,并不能很好地处理村民之间的争端。R村村民 WXY回忆说:“对于这种天然的灌溉水资源的管理,镇政府一般是放权给村委会,而村委会很多时候都是任由村民们自行协调,各村小组轮值负责管理,等到矛盾纠纷升级时,政府和村委会才会介入,管理非常混乱。”(访谈记录:011709)这种管理无序的现实造成了当地政府部门的管理和协调成本很高,使得Q镇政府对解决R村农田灌溉问题力不从心。自河流拦水坝项目完工以来,由于管理方面的问题,已经发生过两起水淹农田的事件,导致村民们对河流拦水坝的管理非常不满。R村村干部 LHW介绍:“经村委会讨论决定由R村7个小组轮值负责河流拦水坝的管理,但由于轮值负责人的流动性较大,一些经验不足且责任心不强的村民也会轮值上岗,导致出现无人管理的‘真空’时段。目前为止,R村已经发生了两起因操作不当导致水淹农田的事件,不但激化了村民之间的矛盾,还引发了村民对Q政府和R村村民委员会共同管理河流拦水坝的不信任,一度造成河流拦水坝的‘无人管理’。”(访谈记录:011703)可见,无论是以往R村对农田灌溉水资源的分配和管理,还是当前对河流拦水坝的轮值负责管理模式,都存在诸多的弊端与不足,而这些弊端与不足恰恰是导致“公地悲剧”产生的重要因素。

(三)制度缺乏导致“秩序混乱”

公民的规则意识即公民意识到人的社会存在的规则约束性,并遵从规则的要求而行动^③。农田灌溉秩序需要这种规则意识,它是一种政府权力和村民道德互动形成的水资源分配和使用的形态,即正式制度和非正式制度的有效互动的形态,这种农田灌溉秩序对全体村民有较强的约束性。可是,在农田灌溉的过程中,由于水资源的稀缺性,加之正式制度的“缺位”与非正式制度的约束较弱,往往会出现试图打破原有“灌溉秩序”的“理性占有者”,即产生上游“截水”、下游“偷水”、全民“抢水”的机会主义行为,进而产生为争夺农田灌溉水资源而引发的矛盾纠纷。R村退休老干部 LSP说:“村里以家族关系、私交关系等方式合谋‘霸占’灌溉水资源的现象十分普遍,他们经常不遵守规则,引发了许多邻里纠纷。在‘双抢’时节,上游村小组的村民们往往会采取各种手段截留水源,下游的村民经常顾不上吃饭,蹲守在田间以免水被截留或被‘抢走’,要时不

①管兵《农村集体产权的脱嵌治理与双重嵌入——以珠三角地区40年的经验为例》,《社会学研究》2019年第6期,第164页。

②费孝通《乡土中国》,湖南人民出版社2022年版,第31页。

③周兴国《公民的规则意识与培养》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第60页。

时地到上游巡查水源是否被截留,为了这个事情上下游的村民经常发生口角。”(访谈记录:012311)事实上,对于农田灌溉“约定俗成”的秩序,镇政府及村委会很难强行介入,主要依靠村民之间建立的相互信任关系和道德约束,达成一种心照不宣的“自然灌溉”秩序,而这种“自然灌溉”秩序却往往经不起人们自利的本性及机会主义的考验,造成农田灌溉秩序的混乱,成为有效治理“公地悲剧”的痛点。

(四)利益关联形成“多重博弈”

作为基层治理的重要场域,农村既是产生利益博弈、引发社会冲突的重要源头,也是利益关系调适、社会纠纷调解的核心场域。非合作博弈理论认为,假设行动者在没有可能的联合协议之下行动,他们通常会追求自身的个人利益最大化^①。田野调查发现,R 村农田灌溉水资源争夺存在着复杂且多重非合作利益博弈关系。如 R 村与 Q 镇政府之间的博弈、R 村与 M 村之间的博弈、R 村各小组之间的博弈、村民之间的博弈以及其他各类利益相关者(亲缘、族缘等)之间的博弈等。农田灌溉水资源的分配本质上是一种利益分配。R 村与 M 村都隶属于 Q 镇,两个村庄为争取农田灌溉资源必然会形成一种强烈的博弈关系,无论是进一步巩固村委会在 Q 镇的权威,还是最大化维护村民的利益,这种博弈关系都是现实存在的。在 R 村内部,不断“原子化”的村民个体出于对自身利益的考量,与其他村民形成一种无形的博弈关系,且大部分以各类关系联结的“组织化”形式出现,构成了强大的组织之间的博弈关系,加剧了农田灌溉水资源的争夺。M 村村民 LSK 说,“通过‘抱团取暖’的方式去争抢农田灌溉水资源在我们这里是非常普遍的现象”(访谈记录:012326)。在信息化、网络化和智能化的社会,村民的思想和认识发生了巨大变化,村民思想和认识上的差异性也在不断增大,自我的理性意识更强,村庄的集体观念却逐渐减弱,村民个体间的信任相对不足,造成村庄各类矛盾纠纷频发。R 村一位长期在外务工的农民工 ZY 补充说:“如果没有一种平衡各方利益的灌溉模式,再要好的邻里都会产生矛盾。平衡各方利益是核心,这也是从源头上彻底解决农田灌溉水资源争夺问题,避免引发各类矛盾纠纷的关键。”(访谈记录:020613)利益关联形成的多重博弈关系不仅是引发村民争夺农田灌溉水资源的深层原因,也是有效治理“公地悲剧”首当其冲要克服的困境。

三 有效治理“公地悲剧”:基于“信任—合作—共生”的实现路径

农田灌溉是农业生产的重要环节。中华人民共和国成立之前,农田灌溉主要按照灌溉的需要,农民依次轮流取水,通常的次序是从渠道口到渠道尾,并且是由宗族、家族等自行管理村级水利设施,这种管理方式可以理解为宗族管理模式。中华人民共和国成立后至改革开放之前,人民公社介入农田灌溉事务,以“公社化”管理的模式呈现^②。20 世纪 80 年代初至农业税费改革之前,农村村民委员会承担起小型农田水利设施的管理责任,实行自治管理。2000 年之后,许多大型灌区逐渐建立了农民水协会,由农民自愿组织、自我管理、自我负责,形成了农民水协会治理的模式。R 村农田灌溉水资源争夺问题是在农田灌溉管理模式演变的过程中形成的,在管理上依然是通过“自组织”^③治理农田灌溉水资源。

传统的农田灌溉行为本质上是一种集体行动,在缺少信任、监督和激励的机制下,行动者在集体行动中会尽量增加对集体的索取,而减少对集体的回报,这会导致不负责任和“搭便车”现象的发生^④。如何才能把村民组织起来并进行自治,使所有人在面对搭便车、规避责任或其他机会主义行为诱惑的情况下取得持久的共同利益,这是值得深入探究的问题。塞缪尔·亨廷顿在《文明的冲突与世界秩序的重建》中认为,“军事同盟和经济联盟要求成员国之间进行合作,而合作有赖于信任,信任最容易从共同的价值观和文化中产生”^⑤。不难看出,信任作为共同的价值观和文化的产物,可以促进交易、合作,走出囚徒困境和避免公共品投资中的“搭便车”问题。在传统乡土社会里,这种信任关系显得尤为重要,村民由彼此熟悉的过程获得信任的基础,达成某些合作关系,从而避免矛盾和冲突。

为化解村民在农田灌溉水资源分配和使用中产生的矛盾纠纷,R 村以互信合作、平等对话、集体协商等

① 李文钊《行动者中心制度主义:探究政策过程中的互动效应》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 3 期,第 30 页。

② 王惠娜《团体特征与灌溉自组织治理:两个村庄的比较研究》,《公共行政评论》2013 年第 6 期,第 38 页。

③ 本文中“自组织”主要指的是农田灌溉水协会、农村水利协会等民间管水治水组织。

④ 罗敏《从“自治”到“共治”:党建引领社区治理的运行机制与创新模式》,《中共天津市委党校学报》2023 年第 3 期,第 38 页。

⑤ 塞缪尔·亨廷顿《文明的冲突与世界秩序的重建》,周琪等译,新华出版社 1998 年版,第 136 页。

形式,与Q镇政府、M村在日常互动(如打招呼、拉家常、逛集市等)的过程中不断增强了彼此之间的信任关系,为多方共同管理农田灌溉水资源奠定了合作基础,并通过产权共有、水源共治、秩序共守、利益共享的方式,构建了一种基于“信任—合作—共生”的农田灌溉共生模式。在这种模式中,村民通过日常生活中的话题交流、互动交往、物质交换等维持了彼此间良好的信任关系;依靠法律法规、村规民约等形成了广泛的社会信任,为乡村治理达成合作协议奠定了基本前提;在此基础上,基于村民主体间的合作、管理方式上的合作、灌溉秩序下的合作、利益分配中的合作,最终形成农田灌溉的主体共生、治理共生、秩序共生以及利益共生。

(一)产权共有:农田灌溉水资源由村民共同所有

“公地悲剧”的产生往往是因产权的不明确引发的,这是造成“公地悲剧”难以实现有效治理的难点。在农田灌溉水资源市场化背景下,私人承包是有效治理“公地悲剧”的一种尝试,但过分强调“私人主义”势必会损害公共利益,即农田灌溉水资源的集体利益与私人承包的个人利益矛盾难以调和。主要原因在于,产权为人们的经济行为提供了相应的激励机制,从而保证了资源分配和使用的效率^①。如果产权私有,人们缺少利益相关性,难以形成利益共生关系;如果产权共有,占有者之间就会形成很强的利益共生关系,容易达成一种稳定的农田灌溉利益共同体。产权共有的核心是将所有权与使用权分离,即农田灌溉水资源的所有权归属国家,全体村民共同拥有农田灌溉水资源的使用权。不同于以往农田灌溉水资源的使用和水量的分配由国家统一规划和部署,产权共有实现了村民自行统筹分配和有序使用农田灌溉水资源。一方面,产权共有意味着每个村民都拥有使用和保护农田灌溉水资源的权利和职责,可以有效规避多级代理和管理者的机会主义行为;另一方面,产权共有既是村民构建利益共同体的经济基础,也是达成集体行动的重要动力。对于农田灌溉水资源而言,产权共有方式不同于私有产权的方式,它是某个区域内村民共同拥有的权利,任何私人不可独自占有,并且区域以外的人不能享有,使村民之间形成一种“隐形契约”,形成主体共生,从而确保农田灌溉的良好秩序。总之,通过产权共有的方式,根据灌溉需求的现实情况,动态合理安排农田灌溉水资源的分配、使用以及监管等环节,不但可以解决水资源产权模糊的现实,还可以通过全民共同监督的方式,有效破解由亲缘、业缘、友缘、学缘等为基础衍生的“关系产权”,真正实现农田灌溉水资源的自主治理,从而有效治理“公地悲剧”。

(二)水源共治:农田灌溉水资源由村民共同管理

共治是指公民、社会组织、自组织等积极参与社会治理,实现公正、平等、协商和共赢,它离不开公众的有效参与,而公众参与是提高治理绩效的重要措施和必然要求。农田灌溉水资源共同管理是一种以自治为基础的共治模式,由村委会、农田灌溉水协会、村民三者共同参与,并以相互信任、平等对话、协同合作为共治原则,可以有效地化解“公地悲剧”和“反公地悲剧”,是农田灌溉水资源实现“善治”的重要治理模式。水源共治格局的形成需要全体村民达成一种集体行动的协议,即由村委会牵头、村民共同参与组建农田灌溉水协会,每个小组推荐一名“公道”的村民以“半志愿”^②的形式加入农田灌溉水协会,村委会和村民委托农田灌溉水协会统一管理农田灌溉水资源,包括河流拦水坝的日常管理、设备维护以及协调村民们因农田水资源灌溉问题引发的各类纠纷。如果村民们发现农田灌溉水协会成员的不负责、不担责、不履职的行为,可以通过全体村民大会表决将其辞退,并在五年内不再接受其加入农田灌溉水协会。另外,水源共治离不开基层政府的“场外”指导,如在农忙时节,镇政府通过派驻干部进村,能够有效地规范村民的“集体抢水”行为,确保基层社会的秩序稳定。在基层政府指导下,农田灌溉水资源的共同管理是由村委会、村民和农田灌溉水协会等多元主体组成的一个互惠、开放、复杂的共治系统,注重经济效益和社会效益的平衡,以村民共同利益为价值取向,以信任、对话、合作为前提的共治机制。

(三)秩序共守:农田灌溉自然秩序由村民共同遵守

在既有农田灌溉秩序的基础上,如何构建一种由村民共同遵守、行之有效的新型农田灌溉秩序,需要根据现实情形动态优化。由村民共同遵守的良好灌溉秩序的维系需要一定的社会土壤,即基于信任为基础而

^①周雪光《“关系产权”:产权制度的一个社会学解释》,《社会学研究》2005年第2期,第1页。

^②村委会可以根据村务财政收支的具体情况给予水协会会员相应的补贴,因而称为“半志愿”。

达成的合作环境。在传统“熟人社会”的乡村治理场域中,村民知根知底,彼此熟知,具有较高的熟悉度和信任度,很容易达成合作。村民之间的信任水平越高,合作的可能性越大,并且合作本身也会带来信任。从农田灌溉的实际情况看,除了构建一种以相互信任为基础的合作关系外,还需要一些其他非正式制度的安排。R 村通过制定“村民公约”约束利益相关者的行为,保证了农田灌溉秩序的稳定;通过推行“自然灌溉”和“交替灌溉”相结合的灌溉方式,即在非农忙时节实行自上游而下的“自然灌溉”秩序,而在“双抢”农忙时节,实行“交替灌溉”的方式(如上游农田单数日灌溉、中下游农田双数日灌溉),保障了农田灌溉秩序的时效性。“村民公约”式农田灌溉非正式制度可以有效推动农田灌溉水资源实现善治,达成农田灌溉秩序共守的愿景。秩序共守作为村民之间达成的一种集体行动,走出“集体行动困境”需要遵循两个原则。一是要对遵守灌溉秩序的村民进行合理的激励。如通过开展“评先进”、“树典型”、“选优秀”等活动,从精神上给予激励,通过奖金、生活物品、参与福利等从物质上给予奖励。二是要对打破灌溉秩序的村民进行相应的惩罚。在农田灌溉水资源分配和使用的过程中,水协会依据“村民公约”对违背农田灌溉秩序的村民进行口头批评教育、罚款和其他实物处罚,进而形成一种“人人遵守、人人监督、人人有责”的秩序。

(四)利益共享:农田灌溉治理效能由村民共同分享

利益本质上是一种社会关系的集中体现和内在反映,是人类个别地或者在集体社会中谋求满足的一种欲望或要求。利益而不是理念,直接控制着人的行动^①。作为水资源治理的一种重要治理模式,共生治理同样由利益决定,每个利益关联者之间的利益分配是有效实现水资源共生治理的基础,即利益由村民共同分享是解决农田灌溉水资源争夺的关键。换言之,公共利益的实现以利益相关者协商对话、平等沟通为基础条件,对公共利益的维护需要不断地整合、协调、均衡各种利益博弈关系,推动多重博弈关系之间“互”与“利”的有效共生,最终形成利益“共生圈”。要解决好农田灌溉水资源争夺的问题,必须厘清村民之间复杂且多层次的利益博弈关系,除了尽可能地满足村民对于农田灌溉水资源的需求以外,还应注重村民的其他利益诉求,如农村公共文化、生活环境等。从成本效益的角度看,在解决农田灌溉水资源争夺问题上,农田灌溉水资源的有效分配和可持续使用需要一种良性的集体行动,而这种集体行动必然产生集体成本和利益。在共享集体利益的同时,也需要村民共同分摊集体成本,包括村民纠纷协调成本、设备维护成本以及其他治理成本。如在农田灌溉设备维护与管理、渠道疏浚与修复等集体工程中,通过在场“出力”、在线“出钱”的方式,农田灌溉治理成本由村民共同分担,既实现了成本的共担和利益的共享,又稳固了农田灌溉的利益共生模式。

四 结论与启示

农田灌溉水资源争夺是一种普遍存在的社会现象,需要深刻认识和理解农田灌溉水资源争夺的“地方性叙事”。本研究通过参与式观察和深度访谈的方法跟踪了湘东 Q 镇 R 村农田灌溉水资源争夺的发展过程,提出了“信任—合作—共生”的农田灌溉共生模式是有效治理“公共悲剧”的一种可行性路径。基于理论的延展性与实践的延续性,本研究可以为其他类似问题的“适度治理”提供一种有益的思路 and 方向。

第一,在国家权力“退出”的社会转型实践中,农田灌溉水资源的稀缺性和村民的机会主义行为导致了传统“自然灌溉”秩序经常被打破,并引发一系列争夺农田灌溉水资源的社会纠纷。为解决这类纠纷,乡村治理要注重自治、德治、法治的“三治融合”。一是要让乡村真正回归自治。在现实中,乡村过度行政化和自治功能的不足,限制和压缩了村民参与乡村治理的空间,大多数村民缺乏参与乡村治理的意愿、条件及渠道,这是乡村社会纠纷频发的重要原因。因此,既要厘清基层政府、自治组织、乡村社会的权责边界,让“政府的归政府、组织的归组织、社会的归社会”,也要防止政府向村(社区)转嫁责任,压缩村(社区)的自治空间,加重村(社区)的工作负担。二是要让乡村真正实现德治。在乡村治理场域中,村民的日常行为主要依靠充盈于整个社会中的道德性约束而实现^②,因此要进一步强化乡村治理的道德涵养,发挥道德在乡村治理中的价值导向作用。通过深入挖掘乡村社会中蕴含的道德元素,大力提倡乡村文明风尚,广泛宣传乡村“好人好事”,积

^① 马克思·韦伯《儒教与道教》,王容芬译,商务印书馆 1995 年版,第 19 页。

^② 黄鹏进、王学梦《乡村生活的规则化治理:转型趋势与现实困境——基于 X 区乡村积分制治理方式的研究》,《湖湘论坛》2023 年第 6 期,第 122 页。

极传播乡村最美能量,不断增强乡村德治的内驱力。三是要让乡村真正迈向法治。农田灌溉秩序需要规则意识,它是一种国家权威和社会道德互动形成的水资源分配和使用的制度形态,即正式制度(“硬法”)和非正式制度(“软法”)有效互动的形态。在乡村治理场域中,既需要正式制度的“刚性”,保障乡村治理秩序,也需要非正式制度的“弹性”,让乡村治理更有“温度”。

第二,在公共资源产权不明晰的情况下,衍生出的“关系产权”使村民获得非市场化的公共资源和“圈内人”的身份信号,通过强化“关系圈”内部关系,排斥“圈外人”的公共资源获取,造成公共资源的分配不平衡。对于区域性公共的农田灌溉水资源的分配和使用而言,农田灌溉水资源“共有”方式能够促进水资源的科学分配和合理使用,有效地防止“公地悲剧”和“反公地悲剧”现象的发生,形成一种良性的、可持续的农田灌溉秩序。一是要改善和创新乡村治理的方式方法。坚持和发展新时代“枫桥经验”,学习借鉴“千万工程”经验,以全民参与、共同监督的方式,有效破解由亲缘、业缘、友缘、学缘等为基础衍生的“关系产权”,有效遏制以往依赖“关系”获取公共资源的行为,推动形成平等、公正、互助的社会氛围,构建乡村共建共治共享的社会治理格局。二是要建立健全利益共享和责任共担的合作机制。乡村治理效能的高低在一定程度上取决于村民集体行动的强弱。在集体行动过程中,利益的共享和责任的共担是集体行动有效的核心,需要构建镇与镇、镇与村、村与村等多主体间共益共责的复合治理机制,不断激发村民参与乡村治理的内生动力。三是要建立激励与惩罚双轮驱动的乡村治理共生秩序。坚持正向激励和负向惩处问责并举的原则,建立村民守信联合激励和失信联合惩戒的发起与响应机制,确保乡村治理秩序的稳定、健康、可持续。

第三,在原子化的社会背景下,人们往往会出于对自身利益的考量,与其他村民形成一种无形的博弈关系,且大多数都是以亲缘、业缘、友缘、学缘等关系联结的“组织化”形式出现,构成了强大的组织与组织之间的多重博弈关系。在乡村治理实践中,要充分发挥基层党组织、村委会、自组织等在乡村治理中的作用,防止村里的事镇里插手、市场的事行政替代、群众的事政府包办,让党建引领乡村回归自治。尤其是在类似于农田灌溉这类“小型”公共事物治理实践中,更要发挥好党建引领的核心作用,寓党建于治理之中,通过发挥基层党组织引领的功能优势,切实提高基层党组织协调乡村各方利益的能力,引导村民合理使用农田灌溉水资源,最大限度地减少村民为了争夺水资源而引发的纠纷,让村民既共同分享治理效能,又共同分担治理风险和成本。以党建引领激活乡村治理的自主权和自主性,避免乡村自组织被行政吸纳(即村级组织行政化、村级干部科层化),要全面激发农村自组织的活力,建立组织与组织、组织与村民、村民与村民之间的互信合作、平等对话和集体协商为前提的共治机制,最终达成高效率的集体行动。

[责任编辑:钟秋波]