

“关系水权”与社区水资源治理*

——内蒙古查村的个案研究

石腾飞

摘要: 基于产权的社会视角, 本文分析了水权的社区实践及其运作机制, 提出了“关系水权”概念。“关系水权”嵌入地方社会的制度背景和村民的灌溉管理实践中, 是以村庄社区为中心演绎出的一种非正式的水权运作方式。“关系水权”中的“关系”包括村民个体间的合作、交换关系以及村干部对村民的庇护关系。作为一种非正式的产权制度安排, “关系水权”与正式水权制度是一种共生关系, 是村庄共同体对制度环境的适应机制。同时, “关系水权”也是一种自主治理机制, 是村民借助村干部的庇护, 凭借自身所具备的社会资本重新界定水权, 实现水资源社区自主治理的实践。“关系水权”的运作是一把“双刃剑”, 存在均衡性与非均衡性两种结果: 一方面, 可以帮助村民获得制度外的额外水资源, 满足其自身的用水需求; 另一方面, 也存在由不均衡利用带来的水权纠纷及灌溉用水危机。农村水权制度改革应凸显村庄社区和村民的主体能动性, 依托农民用水户协会, 将“关系水权”中的积极因素制度化, 最终在“社区水权”层面实现农村灌溉水资源的有效治理。

关键词: 水权运作 社区实践 “关系水权” 水资源治理

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A

一、引言

(一) 问题的提出

公共事务如何治理一直是学术界关注的焦点。Hardin (1968) 用“公地悲剧”来形容公共资源的过度利用和枯竭问题, 认为其实质是个体的理性行为导致了资源利用的非理性后果。为缓解“公地悲剧”和促进公共资源的可持续利用, 相关研究者 (例如 Demsetz, 1967; Hardin, 1978; Smith, 1981) 提出国家干预以控制人口和产权私有化以克服公共资源的外部性这两种解决途径。然而, 实践表明, 在自然资源的开发过程中, 公共资源的治理困境并没有因为国家的介入而得到解决; 同样, 产权私有化不仅没有缓解“公地悲剧”, 反而由于理性的增长和“技术的外部性”问题导致更严重的资源枯竭

*本文研究受到国家社会科学基金重点项目“民族地区的环境、开发与社会发展问题研究”(编号: 12AMZ009) 以及中国博士后科学基金第 61 批面上资助项目“牧区城镇化进程中的草原生态治理研究”(编号: 70450608) 的资助。

(Clark, 1980)。基于此,埃莉诺·奥斯特罗姆(2000, 1992)提出“公共池塘资源”的社区自主治理模式,主张在较小规模的公共池塘资源系统内部,通过行动者彼此之间的沟通和交流构建自主和民主的合作机制。

受埃莉诺·奥斯特罗姆的启发,近年来,社区自主治理和社区参与式管理模式引起了较多关注,建基于此的中国经验也在丰富着公共事务治理的相关知识。例如,荀丽丽(2009)在分析草原生态治理时,主张回归“社区”,并对在人类历史中持续存在和行之有效的社区“共有产权”持肯定态度。陈秋红(2013)通过引入一个社区主导型草地共管案例,从社会资本视角分析了影响其内在机制的因素,论证了社区主导型草地共管模式促进了牧民增收、草地资源的保护和社区治理的改善,是一种有效的草地资源可持续管理模式。朱冬亮(2013)将集体林权制度改革的研究落实到村庄社区场域,指出应重新整合村庄变迁过程中积累和传承下来的有适用意义的社区产权价值观,彰显村庄社区在产权实践中的主体能动性。

水权是产权理论在水资源治理领域的具体应用,水权制度建设被认为是提高水资源配置与利用效率的有效手段。从农村集体水权制度改革的现状看,以农民用水户协会为组织依托的灌溉水资源社区自主治理已经成为大多数国家的路径选择。农民用水户协会的制度安排虽然突出了村落、社区的重要性,体现了对历史和传统习俗的尊重,但是,无论从宏观的产权制度安排来分析,还是从微观的社区自治实践来看,在中国农村灌溉水资源的治理过程中,地方政府都发挥着积极的主导作用,水资源社区自主治理的效果并不明显。在内蒙古西部地区的调查中,笔者发现,中央政府将水资源指标逐级分配到地方后,地方政府便有了较大的操作空间,并直接参与到村庄社区层面的水资源治理中。地方政府对社区水资源的直接治理不仅影响了水权的社区实践,同时也带来了农业灌溉用水不足、农民用水权益受损以及水权纠纷不断等社区水资源治理问题。在这一情境下,通过什么路径和机制实现社区水资源有效治理,成为当前中国农村集体水权制度改革中需要思考的关键问题。而对这一问题的探讨无疑需要对水权社区实践的具体过程进行深入的实地研究。

本文关心的问题是:在当前政府主导的水权制度建设过程中,水权的社区实践呈现出什么样的逻辑?这种逻辑对社区水资源治理能起到什么作用?在村庄社区层面,水资源的社区自主治理何以可能?农民用水户的主体能动性和用水权利又该如何实现?

(二) 研究定位: 产权的社会视角

对产权的研究一直融合了多学科的维度,其中以经济学和社会学视角的研究较为集中。经济学家主要关注产权分配对经济绩效和经济不平等的影响,认为“产权是一束权利”(Coase, 1960; Carruthers and Ariovich, 2004; 道格拉斯·C·诺思, 1991; 柯武刚、史漫飞, 2002)。与经济学的产权解释路径不同,社会学相关研究将产权置于复杂的社会情境中考虑,在社会关系结构中重新认识产权的界定过程。这一研究路径被称为“产权的社会视角”(曹正汉, 2008)。

基于产权的社会视角,社会学家注意到产权制度实践过程中复杂的“社会关系”,并提出诸多有解释力的分析性概念,例如“关系合同”(刘世定, 1999)、“社会性合约”(折晓叶、陈婴婴, 2005)、“复合产权”(张小军, 2007)等,并认为产权中的“关系”不仅包含人与物之间的权利和义务关系,

还包括围绕着资源的占用行为发展出来的人与人之间的社会关系。在“产权是一束关系”这一观点的基础上,申静、王汉生(2005)认为,产权不是划明确且一经形成便相对稳定的关系结构,相反,产权界定与不同主体之间的资本运作、权力博弈等密切相关,是个体行动者通过与其所处社会环境不断互动,对产权进行重新建构的过程。折晓叶、陈婴婴(2005)认为,产权是一种社会基本权利关系的制度表达,实践中的产权不是一种条文、律例或规定,而是一种留有解构和建构空间的制度安排。相关研究还在更微观的层面注意到了农民的产权感知对其行为决策的影响,指出农民的产权安全感并非来自法律赋权,而是取决于自身的经济收入、政治资本等社会性因素(Ma et al., 2013; Broegaard, 2005; Gelder, 2007)。张佩国、王扬(2011)从农民自身的习惯和观念出发,揭示了水权背后的民间秩序,指出建立在村界观念基础之上的水资源相关共有习俗构成了水权制度的核心内容。马道明等(2011)基于对安徽省某村庄的田野调查发现,农业用水的“公地悲剧”及水权纠纷的解决需要在对乡村社会关系网络有完整认知的基础上,清晰划分使用权,并建立制度约束。

社会学视野中的产权研究同样注意到产权实践中的“权力关系”。例如,张静(2003)在研究中国农村土地使用规则时,注意到了权力关系在土地利用中的作用,指出土地使用权的界定遵循政治权力竞争的原则。马良灿(2009)的研究同样表明,地权可以因政治权力的强迫或社会观念的改变而发生改变,农村集体地权问题的解决需要关注不同权力主体之间关系的动态平衡。曹正汉、冯国强(2016)则将国家的治理结构引入产权社会视角的分析框架中,认为政府权力的组织和运作方式对产权的社会建构具有影响。Bues and Theesfeld(2012)注意到了不平等的权力分配对水权的形塑作用,展示了在政府和外来资本共同运作下农户水权被转移的社会过程。李华(2014)则通过研究市场化背景下支配村庄水资源分配的社会权力关系,将工业对农业水资源的掠夺和攫取现象归因于资本和村民之间不平等的权力关系,认为乡村社会的水资源短缺本质上是一个关乎分配的政治问题。

总之,在产权的社会视角研究中,产权是社会建构的结果,是不同主体之间社会关系、权力关系的体现和反映。产权在不同社会主体、国家与社会、正式制度与非正式制度的复杂互动过程中被反复界定。基于对产权的社会视角研究中“社会关系”与“权力关系”的综合考虑,周雪光(2005)提出了“关系产权”的概念,用以分析中国国有企业和乡镇企业间的产权关系。以“关系产权”为学术起点,臧德顺(2012)提出“关系地权”,分析了当下中国乡村社会的地权制度。

水权是水资源的所有权、使用权、占有权和支配权等组成的权利束(沈满洪,2005)。受产权的社会视角研究脉络的启发,本文将“社会逻辑”^①引入对水权的分析中,以一个发生在中国乡村社会中的水资源利用与管理案例为基础,提出“关系水权”概念,以期拓展“关系产权”的研究领域。本研究的目的在于揭示自上而下的水权制度在社区实践过程中遵循的社会机制,并对其社会关系结构层面的分析与解释,以期为新时期中国农村社区的灌溉水资源治理提供理论指导和政策参考。

在本文研究中,社区水资源治理的涵义是,在地方政府主导水权制度建设的背景下,村民通过“关系水权”的运作,对水资源进行重新配置,以满足自身灌溉用水需求,并实现社区层面水资源有效配

^①除包含社会关系的意涵外,还蕴含水权运作的社会机制及其他社会性因素等。

置的社会过程。

（三）资料收集方法与调查地点

本文使用的资料来源于笔者自 2011 年起在内蒙古西部清水区展开的长期实地调查。资料收集方法主要有参与观察和深度访谈。清水区^①是一个以蒙古族为主体的省级开发区，下辖 9 个牧业嘎查（下文统称“村”）、8 个农业村和 1 个社区居委会，总人口 1.4 万人。本文的研究个案——查村为其中的一个农业村。清水区水资源短缺，境内无地表径流，多年平均降雨量为 148.9 毫米，平均蒸发量为 2717.9 毫米。1990 年，经水利部批准，跨省（区）建设引黄灌溉工程，清水区的批准年用水量为 5000 万立方米。这成为清水区经济社会发展的核心资源。

二、地方政府主导的“水权转换”与农业节水实践

清水区地处中国少数民族聚居的边境地区，由于基础设施建设滞后、生态环境脆弱、产业结构单一，在很长一段时间里，清水区都是内蒙古乃至全国经济较为落后的地区。因此，对清水区地方政府而言，在产业承接和产能转移的过程中加快工业化进程，是实现区域经济持续快速发展的重要途径。然而，由于地处干旱的北部边疆地区，缺水是制约清水区地方工业发展的“瓶颈”，大量涉水工业企业因无取水指标而无法立项。为解决“水困”难题，2005 年，地方政府提出“水权转换”的思路，以期促进水资源的高效利用和优化配置。所谓水权转换，是指水资源使用权由农业部门向工业部门的转换。在这一过程中，需水工业项目相关企业对打算出让水权的农业灌区进行投资，开展灌区节水改造工程，主要包括渠道衬砌和渠道建筑物改造两方面，而通过节水改造工程节省下来的水量就可以转换给投资进行节水改造的企业。水权转换的实质是工业企业高价向农业部门“买水”，注重的是水资源的经济资本属性。

在“准市场”机制的影响下，通过水权转换，西部少数民族地区逐渐发展出“以水生财，以财治水”的水资源治理模式（刘敏，2016）。在水权转换过程中，“水权”为地方政府招商引资提供了筹码，而“转换”则最终要落实到村庄社区场域，通过村民出让农业灌溉水权，换取工业项目的用水权。在清水区，为了顺利推进水权转换，鼓励村民积极转让灌溉水权，地方政府主要采取了以下措施：第一，积极促进村民转产转业，实现其由农民到工人的身份转换；第二，从强耗水工业项目中提取部分资金用于灌区渠道衬砌等节水改造工程建设。

然而，通过实地调查，笔者发现，到清水区投资的工矿企业大多带着其原所在省的工人过来，很少雇佣清水区当地人。由于工资低、工作量大，加之文化程度不高、技能缺乏等原因，清水区当地人自身也不愿意到这些工矿企业工作。因此，村民的转产就业并不顺利，绝大部分村民依然需要靠农业经营为生。此外，渠道衬砌等灌区节水改造工程进行得也不顺利。企业支付的节水改造资金不直接补贴给农户，而是被纳入地方政府财政，交由地方政府调配。然而，自 1994 年分税制改革后，地方政府的财政收入来源减少，尤其是 2006 年取消农业税后，地方政府能够获得和支配的财政收入进一步减少，

^①本文对地名、人名进行了匿名化处理。

造成了地方政府的谋利倾向（杨善华，2009）。调查发现，在清水区节水改造工程的具体运作过程中，资金被不同利益部门分割，最终分配到农田水利建设方面的款项已经不足以保障渠道衬砌的顺利开展。

清水区的水资源总量固定，每年通过国家制度性配给获得 5000 万立方米。在水资源总量不变的前提下，工业用水量增加就意味着农业用水量减少。为了节约更多的水资源，顺利推行水权转换工作，同时也为维持农业生产，当地政府开始强力推行农业节水方案，在农业水权分配上实行“水权限额”政策。“水权限额”政策主要包括以下几个方面的内容：首先，限制耕地总量。以 2008 年耕地面积统计量为标准，对村民新开垦的耕地不再确权登记，也不提供灌溉用水。其次，按照农作物种类差别化分配水权。由于不同农作物的需水量不同，地方政府结合农作物自身特点以及灌区水资源总量，对不同农作物进行差别化水资源配置：一个生长周期内，玉米配水 540 立方米/亩，葵花配水 420 立方米/亩，西瓜配水 340 立方米/亩。因为玉米耗水量比其他农作物多，为了尽可能多地结余水资源，清水区政府规定，在村民的实际种植面积中，玉米种植比例不得超过 50%。最后，按照每户实际耕地面积的 80% 配置水资源，剩余 20% 不予配置水资源。

在地方政府一系列清晰、明确的水权安排中，正式制度设计将灌区共有的集体水权明晰化为各家各户的私人水权。按照以上严格的政策规定，每家每户实际分配到的用水量以及种植结构等基本清晰，可以量化。然而，在查村，笔者发现，与政府“水权限额”政策的预期结果不同，村庄内基本上不存在 20% 的耕地无法施灌的村民，很多村民家的玉米种植比例也高于 50%。并且，这种背离政策规定的现象并未造成政府与村民之间的明显冲突。出现这种现象的逻辑究竟是什么？在每户用水指标固定的情况下，村民是如何突破正式制度的限制从而获得额外灌溉用水的？

对此，笔者将基于查村水资源利用与管理案例，分析相关主体在“水权限额”制度下，如何通过一系列社会行动，实现社区水资源治理的动态平衡，并建构出“关系水权”的运作逻辑。下文的案例分析主要从以下两个层面展开：一是个体层面的水权实践，考察村民如何通过彼此间的互惠、合作与交换来实现符合自身水权诉求的水资源配置；二是社区层面的水权实践，考察作为共同体的社区对地方水权管理制度的应对策略，特别分析村干部如何通过人情与庇护等方式，实现社区内部水资源治理的动态平衡。

三、水权的社区实践：查村的案例分析

在中国乡土社会漫长的历史进程中，水权问题具有相当普遍的意义。只要有农田灌溉，就存在水资源利用与管理以及由此衍生的水权问题。因此，灌溉水资源的权利界定、管理规则制定及其制度实践一直受学界关注。通过实地调查，笔者发现，查村灌溉水权的社区实践呈现出明显的“社会治理”属性。地方政府的水权转换政策将总量有限的水资源一分为二，引发工业部门与农业部门对水资源的竞争性使用。“水权限额”这一灌溉管理制度进一步限制了村民的灌溉水权，村民无法通过正式制度设计获得足够多的灌溉水资源。为了满足并维护自身的用水需求，在水权的社区实践过程中，村民通过对水权进行“关系性”运作来获得灌溉水资源。在这一过程中，存在于村庄社区中的“共同体意识”“关系”“人情”等，成为詹姆斯·C·斯科特（2007）笔下的“弱者的武器”，为村民在正式制度之

外获取额外的灌溉水资源提供了条件。

（一）村民个体层面的水权实践

由于玉米的价格相对较高且稳定，在条件允许的情况下，村民更愿意通过大面积种植玉米来增加收入。为了突破玉米种植比例不得超过实际种植面积 50% 的制度限制，村民以指标倒换的方式对水权正式制度进行非正式运作。所谓指标倒换，即一户村民将自家得到的玉米种植面积指标部分或全部转移给另一户村民的行为，以间接实现水资源使用权的转移。由于某些原因^①当年不想种植玉米的村民通过指标倒换，将自家玉米种植面积指标部分或全部私下转移给其他村民，就可以实现某些村民想多种玉米的愿望。

需要注意的是，村民个体层面上的指标倒换得以成功操作的条件有以下两个：一是村民自己能够找到进行指标倒换的合适人选；二是倒换指标双方所承包的土地分布在同一条斗渠^②旁。这是因为每年给村庄配置水资源是以斗渠为单位进行的，每条斗渠的配水总量是一定的，而不同斗渠之间所配水量并不相同，如果和承包地分布在其他斗渠灌溉范围内的村民倒换指标，则无法保证灌溉的顺利进行。因此，村民个体层面上的指标倒换需在保证自家承包地所在斗渠配水总量不变的前提下进行，即指标只能在同一条斗渠灌溉范围内倒换。为成功进行指标倒换，村民需在斗渠长（下文简称“斗长”）^③统计当年农作物种植面积和各种农作物种植比例之前，充分调动自身的社会关系资源，在自家承包地所在斗渠灌溉范围内寻找合适的指标倒换人选。诚如受访者所言，想要多种玉米的村民要提前多方打听，双方私下协商好（自家亲戚和邻居通常是最优人选），然后一起向斗长上报农作物种植面积和各种农作物种植比例。

除了限制玉米种植比例外，当地政府按照每户实际耕地面积的 80% 配置水资源，对剩余 20% 的耕地不予配置水资源。为突破这一制度限制，在可操作范围内多上报耕地面积是大部分村民的又一策略行为。例如，访谈个案罗某家共有耕地 90 亩，但在斗长的土地登记册上，其登记的耕地面积为 120 亩，这多出来的 30 亩即为虚报的耕地面积。因为灌溉用水按照土地登记册上耕地面积的 80% 来配置，因此，即使削减掉 20%，罗某家依然可以分配到 96 亩耕地的用水指标，对于实际耕地面积为 90 亩的罗某家来说，这些用水指标已经完全可以满足其灌溉需求。村民虚报耕地面积虽然可以得到额外的用水指标，但也需多付出一定的成本：一是多付水费，二是多出义务工清理灌溉渠道。不过，对于大多数村民来说，他们宁愿多付水费、多出义务工，因为与最后的实际收益相比，多付出这些都是值得的。

^①通过访谈了解到，村民不想种玉米的原因主要有以下几个方面：第一，玉米生长周期长，较之于清水区主要种植的其他农作物，不仅灌溉次数多，而且成熟时间晚，比较费功夫；第二，有的村民虽然有承包地，但因质量差等原因没有耕种，承包地被撂荒，有剩余的玉米种植面积指标；第三，干旱、虫害等外在自然因素的影响。

^②清水区的灌溉水渠分为干渠、支渠、斗渠和农渠，斗渠直接与农户的承包地相连，是用来承载灌溉用水的渠道。

^③在水资源配置过程中，斗长的职权包括：第一，负责所管斗渠灌溉范围内耕地面积的统计工作，对村民种植的农作物种类、种植面积等进行登记；第二，按村民的用水计划收取水费；第三，为村民配置水资源，安排灌溉；第四，引导村民调整种植结构；第五，组织村民按时按量完成渠道清淤及维护工作。

然而，作为一种一般意义上的非正规行为，村民倒换玉米种植面积指标、虚报耕地面积得以实现的基础是什么？村集体和当地政府难道不会对村民的实际种植结构和实际耕地面积进行核实吗？究竟是一种什么样的逻辑和机制，将村民个体层面的水权实践上升为村庄整体层面的集体行动，并使村内灌溉秩序得到有效运行？

（二）村庄整体层面的水权实践

灌区的水资源首先由政府相关部门工作人员分配到各斗口，斗口以下的水资源配置工作则由斗长完成。从统计整个斗渠灌溉范围内的耕地面积、村民各家种植的农作物种类及其面积，到水资源配置以及水费收取等诸多环节，斗长都参与其中并发挥关键作用。每年年初，村民以户为单位把当年要种植的农作物种类及其面积上报给承包地所在斗渠的斗长，斗长以此为依据统计出每条斗渠的配水总量后上报至相关政府部门。正因为斗长在社区水资源配置中具有以上较多职权，水权的社会实践在村庄层面才得以围绕斗长展开，这体现为斗长对村民指标倒换、虚报耕地面积行为的庇护以及在村庄层面对农作物种植结构和耕地面积的整体协调配置。

指标倒换作为村民间的一种互惠式交换行为，是一种不同于正式制度的非正式的资源配置方式。然而，在指标倒换过程中，政府与村民之间并不是直接对话关系，双方需借助斗长等基层干部完成上传下达的工作。这意味着，村民之间的横向互动需要在基层组织的庇护下才能发挥效力。对于想倒换指标并且私底下已经协商好的村民，斗长会尽量帮助他们调整相关农作物的种植面积和比例；对于想倒换指标但是私底下没有协调成功的村民，斗长在统计完整条斗渠灌溉范围内各类农作物种植面积和比例后，在保证该斗渠灌溉范围内玉米种植比例不超过 50% 的前提下，会将剩余的玉米种植面积指标转给想要增加玉米种植面积的村民。斗长向相关政府部门上报农作物种植情况时，会按照每户应该种植的玉米面积和比例上报，而不上报已经倒换过指标的实际情况。这样一来，相关政府部门会将水足额分配到各斗渠，斗长再负责协调村民之间具体的灌溉事宜。

与指标倒换类似，村民上报耕地面积也并不能随心所欲，想报多少就报多少，斗长利用实际耕地面积与实际种植面积之间的差额对其进行调控。村民的耕地面积必定有多有少，各不相同。并且，部分村民的土地证上虽然登记了一定量的土地，但可能并没有耕种或只耕种了一部分。以查村某一条斗渠为例，该条斗渠灌溉范围内相关土地证上登记的耕地面积合计为 2260 亩，但实际种植面积为 1980 亩，这多出的 280 亩就给了斗长可操作的空间。在实际运作过程中，斗长会将一些村民多报的耕地面积分摊到种植面积少或只登记实际不种植的村民名下，这与其在村庄层面对指标倒换进行整体协调中所遵循的逻辑类似。通过这种方式，斗长对斗渠灌溉范围内的耕地面积和玉米种植面积进行平衡，并最终实现社区层面水资源动态供需平衡。

斗长具有双重身份：一方面，作为地方政府灌溉管理制度执行的“代理人”，斗长在村内协调安排村民灌溉用水；另一方面，斗长本身也是村民，需要面对熟人社会中的人情请托，同时还作为基层干部担负着村民“保护人”的角色。这种集“代理人”与“保护人”于一身的角色使斗长发展出一套独特的行动逻辑：既执行政府下达的各项灌溉管理制度，又在制度缝隙中寻求突破，通过各种途径帮助村民获得“关系水”。然而，斗长对待村民也并非一视同仁，处于斗长关系网络中的村民更具有水

权获取上的优势。例如，查村村主任曾某共有承包地 200 多亩，但从未因灌溉用水不足发生过缩减种植面积的情况；而普通村民李某，即使只有 40 亩承包地，却因为灌溉用水不足实际的种植面积只有 32 亩。这种情形即为斗长选择性地运用自己的庇护权力的结果。

四、“关系水权”：水权运作的社会逻辑

灌溉水资源属于乡村社会的公共物品。长期以来，以传统村庄社区为基本单位的水权是以村民共有、共享与共用为特征的集体产权，其实质是一种共有产权。然而，随着当前中国以产权明晰化为导向的水权制度建设的推进，乡村社会的水资源治理日益演化成为一种由地方政府主导配置的“准私有”实践，这直接影响到村庄社区内部的水权运作。在查村，虽然村民难以参与到地方政府主导的水权转换过程中，但是，这并不意味着村民在水权建构中缺位。在村庄社区场域，村民通过“关系水权”的运作，对“水权限额”制度进行非正式的调整，以满足自身的水权诉求。

（一）查村“关系水权”的运作逻辑

查村“关系水权”嵌入地方社会的制度背景和村民的灌溉管理实践中，是一种共有和共管的公共产权在“准私有”实践过程中，以村庄社区为中心演绎出的一种非正式的水权配置方式。综合来看，查村“关系水权”中的“关系”主要包括两类关系：村民个体间的合作、交换关系以及村干部对村民的庇护关系。

所谓村民个体间的合作、交换关系指的是村民通过倒换玉米种植面积指标、虚报耕地面积等方式，在实现彼此水权诉求的基础上，建立起的一种互惠式关系。在这种合作、交换关系中，村民并不期待得到即时的、等价值的回报，存在于乡村社会中的道德规范、关系人情等使村民可以在彼此间的长期互动中期待获得付出与回报上的相对平衡。例如，获得了额外玉米种植面积指标的村民，在玉米指标出让方未来需要相应指标时，有予以提供的义务。村干部对村民的庇护关系则是以斗长为核心的村干部利用自身具有的资本优势等，为村民倒换指标、虚报耕地面积等提供庇护的一种特殊人情关系。在这一过程中，村干部不仅可以在正式制度缝隙中维持整个村庄社区用水量的动态平衡，而且还能赢得村民的信任和忠诚、社会声誉等社会性回报。值得注意的是，与学术界广泛讨论的产权明晰到户、确权到户从而最终实现“水权明晰”的制度设计不同，“关系水权”使水权在村庄社区成员间的具体分配变得模糊，在通过斗长开展的指标倒换中，倒换双方具体是谁并不一定明确，倒换后水资源的受益者具体是谁也并不一定清楚。

以村庄整体为单位，村民通过彼此间的合作、交换，借助村干部的庇护，在正式水权制度安排之外，对水权进行非正式运作，即为“关系水权”的运作逻辑。“关系水权”既能在最大程度上满足村民的实际用水需求，又能避免与正式水权制度正面冲突。正如折晓叶（2009）谈到的，各自具有独立产权诉求的个体行动者被嵌入村庄共同体的组织结构中，使整个村庄社区进行着一种有秩序的集体行动。而这种集体行动的逻辑营造了一个“风险共担”的环境，整个村庄社区进入一种“法不责众”的集体情境（折晓叶、陈婴婴，2005）。在这一过程中，集体情境中的个体行动者致力于维系并扩大彼此间的关系，因为“关系水权”深植于行动者的互动网络中，个体间的关系网络越稳定、规模越大，

越有利于个体水权诉求的实现。

（二）“关系水权”与正式制度的共生性

在查村灌溉水权的社区实践过程中，政府的水权分配政策是一种正式的产权制度，“关系水权”是一种非正式的产权制度。在现实情景中，正式制度能否得到认同与执行，依赖于这一制度设计能否满足制度承受者的实际需求。作为一种社区内生性的水权实现方式，“关系水权”与正式水权制度是一种共生关系。

两者的共生性表现如下：一方面，水权的正式制度设计在村庄社区中能否得到落实，依赖于“关系水权”对正式制度的调试，倘若仅依靠正式制度本身，村庄社区并不能建立起能正常运转的灌溉秩序^①。当地方政府对农作物种植面积和玉米种植比例所做出的统一、固化的制度安排无法满足村民的现实需求时，村民在总体上执行制度有关要求的同时，通过倒换玉米种植面积指标等方式，在社区内部根据具体情况对农作物种植面积和比例进行灵活调整。另一方面，“关系水权”的自我创造和维持依赖于正式制度的包容性和其中的政策缝隙，这为水权的非正式运作提供了操作空间。村民倒换指标、虚报耕地面积等行为之所以能实现并得以维持，一是因为地方政府并没有过于严格地核实村民各类农作物的实际种植情况及耕地面积情况；二是因为正式制度赋予了斗长在村庄社区层面的灌溉管理职权，使其可以为村民的指标倒换等行为提供庇护。

（三）“关系水权”运作的均衡性与非均衡性

“关系水权”的运作具有双重性，对灌溉水资源治理产生了积极与消极两种影响，表现出均衡性与非均衡性两种属性。如前文所述，村民在水权运作方面的某些策略并没有破坏政府整体上的水权分配制度，却可以结合其个体的具体种植情况，满足其对灌溉用水的现实需求。这是“关系水权”运作均衡性的表现。

“关系水权”运作非均衡性的表现是个体理性造成了集体非理性后果。在地方政府的水权分配方案中，共有水权都被清晰分割，村民可获得的“私有”水权量清楚了、具体可测。这种几乎“固化”的水权设计强化了村民自身的水私产意识。然而，作为一种流动性资源，水资源具有自身的特殊性。一方面，水的流动特点使水权与地权、林权等不同，水资源必须在适宜的时间被及时利用才能发挥其效益，即水权具有时效性。另一方面，水的流经特点使水资源在使用上具有先后顺序，不仅包括村庄社区间的先后顺序，也包括村民个体间的先后顺序。因此，在灌溉过程中，村庄社区之间、村民之间需要就取水时间、取水量以及灌溉顺序等达成合作协议。而一旦这种合作协议在某一节点被破坏，便会造成“关系水权”运作上的非均衡性。

^①此处所说的“落实”并不一定指一丝不苟地按照正式制度设计的安排严格执行，对正式制度进行适合自身需要的调试，使正式制度保持形式上或者说整体上的贯彻，也属于政策落实的范畴。从查村水权利用与管理案例来看，虽然有“关系水权”存在，但是，水权分配的正式制度仍然占绝对主导地位，从整体上规定着整个村庄社区的水权分配，村民也只能在正式制度框架内对水权进行关系化运作。正式水权制度与“关系水权”同时运行时，整个村庄才能保持灌溉秩序的正常运转。

例如，某一村民在灌溉过程中的取水量超出了自身可获得的指标而其他村民又没有减少相应的取水量时，社区层面水资源配置的平衡就会被破坏，超水量灌溉同时也会延长农作物灌溉时间和灌溉轮期。随着这种非均衡性行为的累积，农作物灌溉轮期便会被拖延得越来越长。从查村的实践看，原本16天的灌溉轮期，在大家的“集体合力”下曾被拉长到28天，部分农作物因长时间得不到灌溉而被旱死，灌区农业欠收情况也时有发生。这说明，虽然“关系水权”的运作能够维持村民当下时段的灌溉，却将村庄社区内部水资源的有效治理押注在这一集体公产的代理人——斗长身上。一旦斗长无法在村庄整体层面协调水资源配置，那么，“关系水权”的运作就会演化为“个人主义的悲剧”，带来整个灌区的水资源危机。

五、总结与讨论

查村水权实践案例表明，尽管水资源配置是一项自上而下的制度安排，但水权不能被当作一个简单的经济或制度问题来处理，相关社会实践赋予了水权更深刻的内涵。水权运作不仅遵循市场水权、权力水权的逻辑，还遵循基于社会关系法则的“关系水权”逻辑。在地方政府主导的“水权转换”过程中，部分农业灌溉水资源被转变为工业用水，而农业水权的权利主体——村民却因“水权限额”面临灌溉用水短缺问题。为满足自身的水权诉求，在村庄社区场域，村民通过“关系水权”的运作获取制度外的额外灌溉水资源。基于“关系水权”的运作，查村村民不仅丰富和发展了水权的社会建构方式，同时也在实践和丰富着当代中国的水权制度建设。

作为社区内生性的水权实践方式，“关系水权”是一种与水权正式制度共生的非正式产权制度安排，是村庄共同体对正式制度的适应机制。同时，“关系水权”也是一种自主治理机制，是村民在村干部的庇护下，凭借自身所具有的社会资本对水权进行重新界定，实现自主治理的实践逻辑；是以集体为单位进行的一种自下而上的反控制实践。“关系水权”的逻辑表明，在公共资源的利用和管理过程中，物与人的关系是表，附着在物之上的人与人、国家与社会之间的关系才体现了产权问题的本质与核心。“关系水权”将水与人之间的关系转化为人与人之间的关系，为实现包括水在内的流动性自然资源的有效治理提供了有益的启发，有利于深化、拓展公共池塘资源研究。但是，值得注意的是，“关系水权”的运作是一把“双刃剑”：一方面，“关系水权”可以帮助村民获得制度外的额外灌溉水资源，满足自身的灌溉用水需求；另一方面，“关系水权”也存在由不均衡性造成的水权纠纷及灌溉用水危机。面对以上情况，如何在政府治理与社区自主治理之间寻求一种平衡，满足村民的实际用水需求，成为当前农村集体水权制度改革的关键。

在研究集体林权纠纷时，朱冬亮（2013）提出，应凸显“村庄社区”在产权实践中的主体能动性，将“村庄社区产权”作为一种有别于集体产权的更具包容性的农村产权制度安排，发挥村民在村庄社区产权配置中的主导作用。这种产权改革思路给本文研究带来了有益的启发。“关系水权”的实践逻辑已经表明，在行政力量涉足范围外，道德、传统、习俗等非正式制度因素可以发挥维持区域共同体内生秩序的功能。因此，接下来的农村水权制度改革应该因地制宜地凸显村庄社区和村民的主体能动性，将“关系水权”中的积极因素制度化，赋予其合理性和合法性，最终在“社区水权”层面实现农

村水资源的有效治理。

从水资源治理的历史嬗变看，以农民用水户协会为组织依托的水资源社区自主治理作为一种协商民主式的水资源治理方式，在理论上应该是一条提高村民参与灌溉管理能力、实现社区水资源有效治理的途径。然而，与西方社会基于长期的私有产权实践和健全的社区自治所发展出来的公共资源社区治理模式不同，中国现有的农民用水户协会在性质上模糊，更多地体现为是灌区下属的管理机构，而非“社区水权”的代理人。因此，在集体水权制度改革过程中，要想充分发挥农民用水户协会的作用，长期维持一个由规则治理的公共池塘资源管理体系，政府需改变在灌溉水资源治理中的角色定位，由以前的主导变为引导。在这一过程中，政府应赋予村庄社区充分的自主权，允许村庄社区成员自主决定如何处置水权，包括根据现实需要进行彼此互惠式的水权交换，甚至包括借助市场手段实现水权在社区内部的交易等。

水、森林、草原等公共资源的治理是公共事务治理中的经典课题。这类资源的产权制度在社区实践过程中遭遇阻力或困境，并非仅由正式制度的缺陷或地方政府自身因素所致，其背后有复杂、多元的社会机制。因此，“关系水权”除了对当代中国的水权制度建设和社区水资源治理有启发外，还对森林、草原等自然资源的产权制度改革与治理模式创新具有借鉴意义。在中国共产党第十九次全国代表大会提出要继续深化农村集体产权制度改革的宏观背景下，应继续强化村庄社区在公共事务治理中的作用，尊重并重视村民在这一过程中的主体性，挖掘乡村社会传统文化、价值规范、地方性知识等非正式制度因素所蕴含的内在价值，进而推进农村集体产权制度改革，实现乡村公共事务的有效治理。

参考文献

- 1.埃莉诺·奥斯特罗姆，2000：《公共事务的治理之道：集体行动制度的演进》，余逊达译，上海：三联书店。
- 2.埃莉诺·奥斯特罗姆，1992：《制度安排和公用地两难处境》，载V·奥斯特罗姆、D·菲尼、H·皮希特（编）：《制度分析与发展的反思——问题与抉择》，王诚等译，北京：商务印书馆。
- 3.曹正汉，2008：《产权的社会建构逻辑——从博弈论的观点评中国社会学家的产权研究》，《社会学研究》第1期。
- 4.曹正汉、冯国强，2016：《地方分权层级与产权保护程度——一项“产权的社会视角”的考察》，《社会学研究》第5期。
- 5.陈秋红，2013：《中国北方草地资源可持续管理：基于制度和政策视角的研究》，北京：中国社会科学出版社。
- 6.黄宗智，2000：《长江三角洲小农家庭与乡村发展》，北京：中华书局。
- 7.柯武刚、史漫飞，2002：《制度经济学：社会秩序与公共政策》，韩朝华译，北京：商务印书馆。
- 8.李华，2014：《隐蔽的水分配政治——以河北宋庄为例》，中国农业大学博士学位论文。
- 9.刘敏，2016：《“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》第10期。
- 10.刘世定，1999：《嵌入性与关系合同》，《社会学研究》第4期。
- 11.马道明、高慎林、张好薇，2011：《传统农村水资源利用的公私解读——基于安徽绩溪Y村的田野调查》，《浙江学刊》第3期。

12. 马良灿, 2009: 《地权是一束权力关系》, 《中国农村观察》第 2 期。
13. 道格拉斯·C·诺思, 1994: 《经济史中的结构与变迁》, 陈郁、罗华平等译, 上海: 三联书店。
14. 申静、王汉生, 2005: 《集体产权在中国乡村生活中的实践逻辑》, 《社会学研究》第 1 期。
15. 沈满洪, 2005: 《水权交易与政府创新——以东阳义乌水权交易案为例》, 《管理世界》第 6 期。
16. 荀丽丽, 2009: 《“失序”的自然——一个草原社区的生态、权力与道德》, 中央民族大学博士学位论文。
17. 杨善华, 2009: 《体制对社会主义新农村建设的影响》, 《广东社会科学》第 1 期。
18. 臧德顺, 2012: 《臧村“关系地权”的实践逻辑——一个地权研究分析框架的建构》, 《社会学研究》第 1 期。
19. 詹姆斯·C·斯科特, 2007: 《弱者的武器: 农民反抗的日常形式》, 郑广怀、张敏、何江穗译, 南京: 译林出版社。
20. 张静, 2003: 《土地使用规则的不确定: 一个解释框架》, 《中国社会科学》第 1 期。
21. 张佩国、王扬, 2011: 《“山有多高, 水有多高”: 择塘村水务工程中的水权与林权》, 《社会》第 2 期。
22. 张小军, 2007: 《复合产权: 一个实质论和资本体系的视角——山西介休洪山泉的历史水权个案研究》, 《社会学研究》第 4 期。
23. 折晓叶, 2009: 《合作与非对抗性抵制——弱者的“韧武器”》, 载王晓毅、渠敬东(编): 《斯科特与中国乡村》, 北京: 民族出版社。
24. 折晓叶、陈婴婴, 2005: 《产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本》, 《社会学研究》第 4 期。
25. 郑振满, 1987: 《明清福建沿海农田水利制度与乡族组织》, 《中国社会经济史研究》第 4 期。
26. 周雪光, 2005: 《“关系产权”: 产权制度的一个社会学解释》, 《社会学研究》第 2 期。
27. 朱冬亮, 2013: 《村庄社区产权实践与重构: 关于集体林权纠纷的一个分析框架》, 《中国社会科学》第 11 期。
28. Broegaard, R. J., 2005, “Land Tenure Insecurity and Inequality in Nicaragua”, *Development and Change*, 36(5): 845-864.
29. Bues, A., and I. Theesfeld, 2012, “Water Grabbing and the Role of Power: Shifting Water Governance in the Light of Agricultural Foreign Direct Investment”, *Water Alternative*, 5(2): 266-283.
30. Carruthers, B., and L. Ariovich, 2004, “The Sociology of Property Rights,” *Annual Review of Sociology*, 30(1): 23-46.
31. Clark, C., 1980, “Restrict Access to Common-property Fishery Resources: A Game-theoretic Analysis”, in Liu, P. T. (ed.): *Dynamic Optimization and Mathematical Economics*, New York: Plenum Press.
32. Coase, R., 1960, “The Problem of Social Cost,” *Journal of Law and Economics*, 3 (10): 1-44.
33. Demsetz, H., 1967, “Toward a Theory of Property Rights”, *The American Economic Review*, 57(2): 347-359.
34. Gelder J. L., 2007, “Feeling and Thinking: Quantifying the Relationship between Perceived Tenure Security and Housing Improvement in an Informal Neighborhood in Buenos Aires”, *Habitat International*, 31(2): 219-231.
35. Hardin, G., 1968, “The Tragedy of Commons”, *Science*, 162(3859): 1243-1248.
36. Hardin, G., 1978, “Political Requirements for Preserving Our Common Heritage”, in Bokaw, H. P.(ed.): *Wildlife and American*, Washington DC: Council on Environmental Quality.
37. Ma, X., N. Heerink, E. van Ierland, M. van den Berg, and X. Shi, 2013, “Land Tenure Security and Land Investments in Northwest China”, *China Agricultural Economic Review*, 5(2): 281-307.
38. Smith, R. J., 1981, “Resolving the Tragedy of the Commons by Creating Property Rights in Wildlife”, *CATO Journal*, 1(2):

439-468.

(作者单位: 中央民族大学民族学与社会学学院世界民族学人类学研究中心)

(责任编辑: 陈秋红)

“Relationship Water Rights” and Community Water Resources Management: A Case Study of Cha Village

Shi Tengfei

Abstract: Based on the social perspective of property rights, this article analyzes the community practice of water rights and their operation mechanisms, and puts forward the concept of “relationship water rights”. “Relationship water rights” are embedded in the institutional environment of local society and the irrigation management practices of villagers. The “relationship” in “relationship water rights” includes cooperation and exchanges among villagers and a patronage relation between village cadres and villagers. As an informal arrangement of property rights, “relationship water rights” forms a symbiotic relationship with the formal water rights system, being an adaptation of village community to institutional environment. At the same time, “relationship water rights” represents a self-governance mechanism. That refers to a kind of practical logic in which villagers make use of the patronage relation with village cadres to redefine water rights by their own social capital, and realize self-governance of community irrigation water resources. It is worth noting that the operation of “relationship water rights” is a “double-edged sword” with both balanced and unbalanced results. On the one hand, its operation can help villagers to get extra water resources outside the formal system to meet their own water needs. On the other hand, it can also cause water rights disputes and irrigation water crisis because of uneven utilization. The reform of water rights should highlight main initiatives of the community and villagers, support water user associations, institutionalize the positive factors in “relationship water rights”, and finally establish an effective governance of rural water resources at the level of “community water rights”.

Key Words: Water Rights Operation; Community Practice; “Relationship Water Rights”; Water Resources Governance