

规则流变视角下农村基层治水体系建设*

——以福建省永春县农田水利设施管护改革为例

周 茜¹ 郑林颖²

摘要：实施乡村振兴战略以来，各级政府对农村水利的投入不断增加，然而“政府管不到、集体管不好、市场管不了”的现象仍然存在，跨村水利管护机制缺失、基层治水规则与秩序失范问题亟待解决。本文以福建永春县吾峰镇农田水利设施管护改革为例，分析基层村镇场域中治水规则的建立与变革，从边界、身份、选择等7项规则入手剖析其对基层治水有效性的作用机制。研究发现，治水规则深刻影响了吾峰镇水利管护的行动情境：边界规则突破了原有以行政边界划定的资源治理边界，并鼓励企业等新行动主体进入；身份规则、选择规则明晰了管护主体的合约关系，确定了权责监督机制；偿付规则实现了良好的激励作用；信息规则推进了基层治水的公开、透明化运营；聚合规则创新了基层民主的可实现形式；范围规则通过试点选择创造了政策空间。在7项基层治水规则的共同作用下，吾峰镇农田水利设施管护改革摆脱了管护主体缺失困境和跨域治水合作困境，实现了治水行为的规范有序和管护绩效的稳步快速提升，促进了农村基层治水能力的现代化建设。

关键词：跨村水利设施 规则流变 治水能力 水利改革

中图分类号：F062.6 **文献标识码：**A

一、引言

农田水利设施作为重要的农村公共品，是增强农业抗风险能力、提高粮食综合生产能力的关键农业基础设施，是实现中国乡村振兴战略目标的核心动力（叶兴庆，2018；吕德文，2018）。农田水利设施供给不足带来的农村经济、社会和生态问题，已引起中国各级政府的高度重视。随着政府财政支持力度不断加大，农田水利设施的建设和投入在各地显著加强。然而，学者和政策实践者发现，在农田水利设施建设投入多年高水平供给的情况下，在许多农村地区，尤其是跨村区域，水利服务供给效率

*本文研究得到国家自然科学基金项目“复杂政策网络结构视野下农村基层治水组织的治理困境及发展机制研究”（项目编号：71503218）、中央高校基本科研业务费专项资金项目“中国公共政策的理论建构与实践创新”（项目编号：20720171004）、福建省软科学研究计划项目“政策工具选择与运用的逻辑研究——来自美丽乡村建设的实践经验”（项目编号：2019R0006）的资助。作者感谢匿名审稿专家和编辑部老师的意见和建议，但文责自负。

低下甚至无效供给等问题依然存在，所谓“政府管不到、集体管不好、市场管不了”的基层治水组织管理困境继续留存（王亚华等，2016）。

现有研究已认识到跨村水利基层治理问题的严重性和紧迫性，但切实解决跨村治水问题的政策实践和研究工作仍较缺乏。对于基层水利，“治理有效”不仅囊括村内的小水利（如山围塘、拦水坝、机井、村内水渠），也关系到如何增强跨村水利的管护合作，通过大中型水库、提水泵站、引水渠道等实现大水利与不同村庄小水利的有效对接（陈靖，2012）。

对于基层水利“治理失效”问题，学者们做出过一些探索性的解释：一方面，农村税费改革弱化了村集体经济基础和组织基础（杜威漩，2017），使得村内小水利管护都成问题，更无力协调跨村水利的管理与维护（李灵、吴毅，2016）；另一方面，乡镇政府尚未建立起基层水利管护的微观治理基础，使其缺乏联合多个村庄开展集体行动的政策空间。因此，有学者提出，国家应重视和积极参与跨村水利的制度建设与管护工作（罗兴佐、贺雪峰，2004）。也有学者指出，在大小水利对接层面，水利设施建管活动已经超出某一独立治理单元的作用限度，可采取联合管理方式（史亚峰，2017）。

然而，在国家项目资源密集下乡和用水户协会林立的现实背景下，许多村内外水利设施仍然无法实现有效治理，这说明单纯的资金输入和主体建设并不是解决跨村水利治理问题的充分条件。如何构建有效的水利管护机制，摆脱基层治水组织管理困境，克服基层治水规则与秩序失范，成为亟待解决的问题。

鉴于此，本文以福建永春县吾峰镇农田水利设施管护改革为例，分析基层村镇场域中治水规则的建立与变革，剖析规则对基层治水有效性的作用机制。从规则建构的角度讨论基层治水情境，深入分析基层治水规则对治水有效性的影响，有助于增进政策决策者对基层治水规则的理解，为进一步完善农村基层治水体系建设提供决策依据。

本文余下部分的结构安排如下：笔者在第二部分以7项通用规则为基础，结合中国农村基层治水实践，提出了一个新的基层治水规则分析框架；在第三部分笔者通过深入观察福建省永春县的农田水利设施管护改革治理效果，力图找到解决跨村水利治理问题的中国实践样本；在第四部分笔者对基层治水规则展开动态分析并作微观解构；在第五部分得出本文的研究结论。

二、基层治水规则的分析框架

随着国家农田水利事业由重建轻管向建管并重转变，关于如何构建有效的水利设施管护机制的政策探索和地方实践越来越多。相应地，基层治水问题的研究方向也发生了改变。循着规则研究的进路，笔者尝试构建基层治水规则的分析框架，以期更好地回应中国农村基层的治水问题。

（一）基层治水问题研究的规则转向

近年来，关于农村基层治水问题的研究已出现“规则转向”（敬义嘉，2013），即从讨论资金投入和主体建设转向讨论基层治水规则的构建和有效性。在农村基层治水体系建设滞后的情况下，设计科学合理的宏观制度框架、发掘基层农田水利设施管护改革实践经验并总结规律，已成为基层治水能力建设的重要议题（陈辉、朱静辉，2012；罗诚、秦鹏，2015）。

基层治水规则的重要性不言而喻：一方面，失去良好的规则约束，即使拥有丰富的资源也可能导致“公地悲剧”和“囚徒困境”（毛寿龙、杨志云，2010）；另一方面，已有实践和研究表明，自治组织能够发挥良好效用的村庄一定是建章立制好的村庄（刘敏，2015）。具体来说，农村基层治水规则包括村庄的非正式规则和国家政策法律等正式规则（韩庆龄，2016）。当下，随着私人利益的不断扩大和宗族意识的淡化，非正式规则正在失效；而由于远离行政中心，正式规则的落实也往往因难以监控而流于纸面（高万芹、龙斧，2016）。因而，探讨农村基层治水场域中的规则流变，能切中村社结构与治理实践的要害，并抓住基层治水问题的本质（狄金华、钟涨宝，2014）。

现有研究多从规范视角讨论村庄治水规则，较少分析规则在基层治水情境中的作用机制，即具体哪项规则在治水实践中可以发挥效用，哪项或哪几项规则是实现基层治水有效性的关键。鉴于此，笔者将构建一个基层治水规则分析框架，对农田水利设施管护改革前后基层治水规则展开比较和微观解构，从而剖析规则对中国农村基层治水有效性的影响，为治水模式的进一步优化，以及基层治水体系的建设完善提供相关理论和经验参考。

（二）基层治水规则分析框架

新制度经济学学者将制度界定为规则（rules），强调通过制度改革改善公共资源治理，其实就是在制定或调整具体行动情境的规则（Ostrom，2005）。如果将其投射到中国的基层治水情境中，则体现为基层村镇场域中治水规则的建立与变革。笔者将从公共资源治理的7项通用规则入手，构建一个基层治水规则分析框架（见图1），剖析规则对基层治水有效性的作用机制。7项规则共同型构基层治水情境，其中每项规则都有明确的目标和指向，通过规则型构与流变，共同影响基层治水有效性的实现。

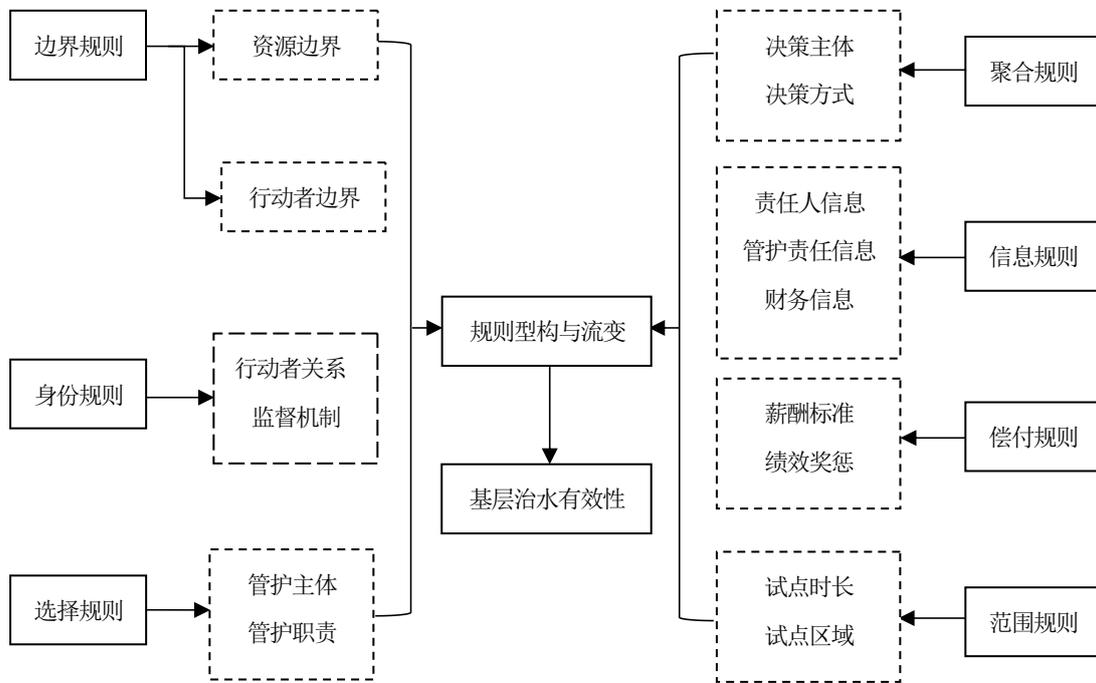


图1 基层治水规则分析框架

1.边界规则。边界规则是对行动情境中资源边界和行动者边界的规定。通过清晰界定资源边界和行动者边界，可以克服行动者群体中的“非法访问”和“搭便车”问题（章平、黄傲霜，2018），为村民自主治理提供制度门槛保障（谭江涛、彭淑红，2013）。在基层治水情境中，资源边界和行动者主体的清晰化能够有效地避免用水分配等冲突（刘辉，2014）；而模糊和过于松散的边界规则，则可能导致准入不公、政府干预错位等问题出现（罗诚、秦鹏，2015）。后文中笔者将从农田水利管护的资源边界和使用者边界两方面考察案例中的边界规则。

2.身份规则。身份规则规定情境中不同行为主体的角色及其数量。只有当行动者清楚自己在组织中的位置和职能时，才有可能通过结果预判确定其行为取向。例如，基层治水过程中基层政府的缺位或不作为，会使基层治水秩序缺乏监督维护，是导致水利设施供给无效的重要原因之一（毛寿龙、杨志云，2010）。笔者在后文中将对基层治水情境中各行动者主体之间的关系进行分析，并特别关注监督者身份的确立。

3.选择规则。选择规则是对情境中行动者行为的规定，譬如允许做什么，禁止做什么，应该做什么。管护主体的选择等规则明晰有助于降低交易成本，确保基层治水行动者之间对彼此行为有较为可靠的预期，以确定自己的行动选择（龙子泉等，2018）。既有研究（例如郝亚光，2018）中谈到的“自流灌溉、上灌下沥”和多村协调轮灌等，均体现了选择规则在基层治水实践中的作用。结合案例，笔者在后文中将从管护主体和管护职责是否明晰来分析该规则。

4.聚合规则。聚合规则确定集体决策的形成机制，包括决策主体范围、决策方式等（李文钊，2016）。一般来说，用水户协会和社会化机构参与治水工作，会形成多中心决策模式，弥补权力集中制度下本土信息的缺失（柴盈，2014）。但也有研究反映，在中国农村基层治水情境中，集体决策大多由政府或村集体制定，用水户协会等自组织则是空壳运作（刘敏，2015），公众的参与权未获得充分体现（孙海涛，2016）。笔者在后文中将从决策主体范围和决策方式两方面阐述行动情境中的聚合规则。

5.信息规则。信息规则决定行动情境中哪些信息可被获取，以及可被获取的程度。它反映了行动情境中所有行动者之间信息沟通渠道的建立问题。在用水情境中，学者们认为，用水户需求表达机制越完善，水利供给效率越高（罗兴佐、房红磊，2013）。但在传统治水体制下，大部分村民无法参与决策，也无法获知管理信息，信息黑箱严重影响了基层治水效率。譬如，由于信息不对称，一些项目花大力气覆盖位置偏远或易被荒废的农田，而这样的水利工程是毫无农业经济收益的（罗诚、秦鹏，2015）。笔者在后文中将以案例中的责任人信息、管护责任信息和财务信息是否公开为标的，对信息规则的变化展开讨论。

6.偿付规则。偿付规则决定个体的报酬和可能的惩罚性支出。研究者认为，对违规者进行及时惩戒，有助于对潜在的“搭便车”者予以反面示范，以维持集体行动（Ostrom，1999）。现有研究呈现了乡村场域中由资源使用者自发形成的多种惩罚机制，如请酒赔礼（靳永翥、赵龙英，2010）、小组连坐（龙子泉等，2018）、惩罚性赔偿（许君清、黄菊文，2016）等。回报和激励机制的有效性也是多元供给模式下农村基层治水的要点，如对弱势群体的扶持政策和促进节水的水价政策（王贵作等，2016）等。笔者在后文中将从是否有规范的薪酬标准和绩效奖惩两方面对偿付规则展开分析。

7.范围规则。范围规则通过改变范围参数来改变参与者的行为，从而确定在行动情境中可能出现的结果集合（史亚峰，2017）。在基层治水实践中，政策试点导向的水利投入差异是约束各地农田水利建设的普适变量（华坚、马殷琳，2014），因此试点地区、试点方案和推广方式经由审慎的政策选择，确定政策资源投放的力度和效度。在后文的案例分析中，笔者将选用试点时长和试点区域等范围参数分析基层治水情境中的范围规则。

三、福建省永春县农田水利设施管护改革实践

永春县地处福建省东南部，是典型的农业县，农业人口占全县人口的比例超过 52%^①。该县属于亚热带季风气候，全年降水量在 1100~1600 毫米。2014 年，永春县被确定为全国农田水利设施创新运行管护机制试点县。2015 年，该县吾峰镇在县水利局指导下开始开展农田水利设施管护改革。吾峰镇位于永春县城西北 12 公里处，辖 8 个行政村，总面积 32.2 平方公里，常住人口 1.4 万人。全镇登记在册的农村小型水利工程有水渠、拦水坝、山围塘等，以小、多、散为特点。2015 年吾峰镇建立了清平水利工程维护中心（以下简称“维护中心”）。维护中心由 1 名中心主任（即法人），3 名片区负责人和 10 名管护人员组成^②。片区负责人一般由村干部兼任，管护人员则聘请在家务农的普通村民担任。以维护中心为依托，全镇水利设施实现了管护责任主体全覆盖，通过责任牌或责任区定位可以快速确认并联系责任人处理水毁水患，提高了水利管护效率。

本文所用数据主要来自于课题组 2017 年、2019 年两次赴福建省永春县的实地调查。2017 年，课题组在永春县水利局对水利局副局长及基层水利管理人员进行了访谈。在访谈中获得了永春县和吾峰镇的人口、耕地等基础数据资料，了解了永春县农田水利设施管护改革前后的政策变化和水利设施建设情况，并围绕吾峰镇开展的政府购买社会化企业服务等创新管护模式展开了深入讨论。在 2017 年和 2019 年，课题组两次通过对维护中心负责人的访谈获得了吾峰镇的水利建设情况，以及中心的制度建设、组织建设、管护效果等信息，并对 2017~2019 年维护中心的运行情况做了跟踪了解。此外，课题组分别在 2017 年和 2019 年对吾峰镇各村村民进行了初访和回访，获取了农田水利设施管护改革前后村民对水利设施管护的认知和效果评价等信息。根据调查资料，下面笔者将从经济效益和社会效益两个维度描述福建省永春县吾峰镇农田水利设施管护改革的治理效果。

（一）管护改革前永春县吾峰镇的治水状况

从经济效益的维度看，与中国很多农村地区类似，永春县基层治水面临历史欠账太多、管护成本过高而导致的基层水利灌溉效率低的问题。以吾峰镇为例，水利设施大多从 20 世纪 90 年代起就没有进行过大范围修缮，日常管护时有时无，设施完好率低，渠道硬化率不足 50%。这使得该镇水利设施的输水能力有限，引水能力不足 40%，无法满足农业生产的用水需求。吾峰镇枣岭村书记谈道：“那

^①数据来源：泉州市统计局、国家统计局泉州调查队，2017：《泉州统计年鉴》，北京：中国统计出版社。

^②片区的设置，是维护中心为了便于日常管理工作和考核问责，综合全镇水系特征和行政村分布情况，对全镇登记在册的农村小型水利工程实施分区域管理的内部工作制度。

时候山上水是不少啦，但是渠道引过来就少掉很多了，旱季水根本不够用，会起纠纷的”^①。据了解，由于预算有限，永春县仅能对部分农田水利设施管护给予财政补助，剩余的大部分管护经费（包括人工和材料设备费用）都无法保证，需要基层兜底。这给镇财政造成了沉重负担，也致使基层治水能力失去保障。

从社会效益的维度看，永春县基层治水的群众基础流失，农田水利作为公共品的社会价值无法实现。农田水利设施管护属于公益性强、初始投入规模大且投资回报周期长的一类农业基础设施管护行为。随着大量农村劳动力流向城市以及农村家庭收入结构的改变，村民的农业用水依赖程度降低，管护意愿进一步弱化，使得村集体难以整合多样化的用水需求并有效监督“搭便车”行为（周茜等，2018）。尤其是在跨村治水领域，由于传统水利管护责任不明确，各村之间相互推诿，不利于跨村合作治水行为的发生与合作机制的建立。

（二）管护改革后永春县吾峰镇的治水状况

2015年，为了解决农田水利设施产权不明和缺乏日常管护等问题，永春县在吾峰镇成立了维护中心，试点专业化集中管理的农田水利管护模式。维护中心作为社会化企业，向镇政府承包负责全镇的农田水利日常管护工作。自此，吾峰镇的水利建设逐渐有了起色，供水不仅满足了农业生产所需，还为基层水利管护工作者带来了收益，而基层治水规则的重新构建也为形成合作治水的用水环境打下了基础。

首先，在经济效益方面，水利设施得到了良好的日常维护。设施的一般性损坏问题在3天内基本能得到解决，渠道硬化比例达到80%；水利设施的供水能力显著增强，灌溉绩效由原来的40%提升到70%；水资源的丰足不仅保证了本地的双季稻种植，还为村民种植蔬菜、建果园、搞苗木、发展观光农业提供了条件，从而增加了村民收入。

其次，在社会效益方面，基层治水的参与主体增加了，也落实了管护责任。维护中心作为社会化企业，通过市场配置人力资源的方式吸引村民参与，聘请本地村民担任管护人员；维护中心的成立落实了跨村水利的管护责任，减轻了各村的经济负担和组织成本。随着基层治水规则的完善和村民参与意识的增强，镇村各级之间的监督机制逐渐完善，优化了基层治水体系，为基层公共事务治理提供了治理范本。

概言之，从永春县吾峰镇农田水利设施管护改革前后的治水状况可以看到，该镇已从管护改革前的水利设施年久失修、无人管护阶段，进入管护改革后的水利设施得到良好和有序维护阶段：政府、村集体和社会化企业成为基层治水的积极行动者，基层水利设施管护责任得到落实；管护改革确立了行之有效的基层治水规则，使得基层治水体系得到完善。

四、规则流变分析

2015年永春县开展了农田水利设施管护改革，为吾峰镇的农田水利设施管护打开了新局面，也引

^①来自对吾峰镇枣岭村书记的采访，2017年2月。

致该镇基层治水行动情境中诸多规则的改变。洞察基层治水规则变迁，有助于理解管护改革后治水规则对基层治水有效性的作用机制。

（一）边界规则：调整资源边界，扩展行动者边界

永春县吾峰镇实施农田水利设施管护改革后，对资源边界和行动者边界规则都做了变更：一方面，通过设立维护中心，将资源边界由原来的行政边界调整为水文边界，据此提供基层水利服务；另一方面，新承接基层水利管护职责的维护中心，作为由个体法人经营的社会化服务管护主体，可通过政府购买服务等形式在基层治水工作中实现市场主体的准入。

2015年以前，吾峰镇的跨村水利设施管护在税费改革后由于乡镇财政问题而被搁置一旁，处于治理失效状态。企业等第三方主体在农村基础设施市场准入方面受到限制：由于水利设施尚未确权，产权不明晰，企业难以成为合法的承包方；而且吾峰镇的许多跨村水利工程已超过规定使用年限，改造更新不但需要投入较多资金，而且投入回报周期较长，严重影响了企业等新服务主体的参与积极性（罗琳、李晓晓，2017）。概言之，权责不明晰和营商环境恶劣直接阻碍了企业等新水利服务主体进入基层治水场域。

2015年之后，吾峰镇成立了维护中心，将全镇的水利工程维护工作打包交给维护中心负责，并明确镇政府为发包方，由县、镇两级政府共同拨付承包款，使得维护中心能够顺利进入基层治水场域，从而形成了政府、维护中心和村集体多方参与的共治结构。维护中心在提供服务过程中以水文边界为依据，打破了原有的村级行政边界，实现了管护服务的全范围覆盖；通过采取分片区管护的方式，解决了跨村水利管理的交互推诿问题，实现了大小水利设施管护的有效衔接。

（二）身份规则：明确参与主体间关系，重塑监督机制

在吾峰镇的治水情境中，行为主体主要有3类：政府、维护中心和各村集体。

2015年以前，维护中心尚未建立，地方政府在基层治水事务上与村集体是委托代理关系。县政府水利主管部门通过申报和承接上级政府的水利项目，向各乡镇拨付农田水利治理资金。关于农田水利经费使用在何处、如何使用、项目实施效果评估等工作，县里通常不代为制定具体明确的政策方案，而是只做出一些基本指引。这造成了县政府与各村集体之间的委托代理关系权责不清晰，无法对资金使用效率和政策落实做到有效问责，跨村水利设施管护问题也无人问津。

2015年之后，维护中心的出现解决了跨村水利设施管护主体缺位的问题。跨村主要水利设施的维护由镇维护中心负责，毛渠等小水利设施的维护由各村负责，做到了职责分明，也减少了各村之间的用水矛盾，形成了较为和谐的用水、治水环境。维护中心的企业法人身份，使其可以在营业范围内进行自主决策。

特别地，维护中心重塑了基层治水场域的监督机制。在管护改革前，由于打工经济等外在环境因素的变更，农业的共同生产秩序（包括集体灌溉行为）受到了挑战，使得原有的低成本的用水者相互监督机制被破坏。管护改革后，基层农田水利设施的管护责任交由维护中心，维护中心与村民和镇政府之间重新建立起新的监督关系：一方面，村民作为基层水利设施的使用者，可应用消费问责的市场逻辑，在操作层面形成对维护中心日常工作的监督；另一方面，政府作为基层治水服务的发包方，可

从绩效评价角度监督维护中心的管护工作。

（三）选择规则：确立管护主体，明晰管护责任

选择规则接续身份规则，进一步在微观层面明确基层治水场域中行动者的行为选择和取向。在案例资料的基础上，笔者以跨村治水情境中管护主体的确立为例介绍选择规则。

2015年以前，由于缺乏明确的基层管护主体，明晰管护责任无从谈起。当水利设施出现问题的时候，村民通常只能找村主任。“管水员是镇上那个中心成立以后才有的啦，以前就找村主任找书记咯，他们忙得很啦”^①。由于村里的综合事务繁杂，而且存在资费紧张等问题，只有当水利设施实在无法使用、村民的用水需求强烈、产生水事纠纷时，村里才会投入人力物力解决问题。

2015年之后，农田水利设施管护人员采用聘用制，由吾峰镇各村或用水户协会等负责选聘工作，并对管护人员的职责作规范化、书面化管理^②。在维护中心，管护工作依照水文边界分片区开展，全镇的水利设施被划分到3个片区，各片区根据工作量大小聘请1~2名管护人员，形成管护人员一片区负责人—中心主任的层级负责制。村民日常如发现跨村大水渠需要清淤、修复驳岸等可直接联系中心管护人员前去；各村内部的小水利一般由受益角落^③的村民以半投工的方式参与管护。如此，村集体与维护中心之间分工明确，形成较顺畅的沟通机制。

（四）聚合规则：弥补跨村水利决策者缺位，下沉资源鼓励多主体参与

在基层治水情境中，谁参与决策、如何决策等聚合规则都会直接影响治水的有效性。决策主体范围和决策方式的前后变化可以体现聚合规则的流变。

2015年以前，基层公共事务原则上要求依照“一事一议”制度处理。然而，“一事一议”制度在落实执行过程中存在“事难议、议难决、决难行”的三难问题（项继权、李晓鹏，2014）^④；同时，该制度的协商范围仅限于村内，不覆盖跨村治水事宜。因此，在基层治水中，“一事一议”的决策机制难以发挥效用，跨村水利决策主体缺失。

2015年之后，吾峰镇开展农田水利设施管护试点工作，企业和村集体在市场机制的作用下，各自拥有了选择由谁担任企业负责人、聘请谁为管护人员的权利。全镇统一的管护模式减轻了村集体的负

^①来自笔者2019年3月对吾峰镇村民的访谈。

^②具体来说，管护人员的职责包括：①加强工程的巡查和管护，并做好相应记录。非汛期每个月至少一次，汛期每半个月至少一次；暴雨过后，及时清理杂物；在冬春修期间，进行一次全面的除草和清淤。②对工程小水毁进行日常维修养护，水泥等材料根据统一购买标准向中心报销，发现较大水毁情况立即报告。③保护工程不受破坏，并配合做好工程的水毁修复与防渗衬砌工作，监督工程施工，保证工程质量。

^③受益角落，是在中国南部农村地区对“自然村”的另一种广为使用的民间表述。

^④根据福建省“一事一议”奖补政策，水利设施建设必须达到国家规定的法定标准（譬如土地连亩面积大），而且要村民通过“一事一议”的方式先筹资修建起来，政府才能给予适当的补贴，这不利于吾峰镇这种地处丘陵地区、经济不发达、土地“小散乱”的农村地区分享政策红利。因此，在吾峰镇，“一事一议”缺乏落地的制度环境，各村很难获得资金补助用于水利建设。

担，也大幅度降低了跨村协商的成本。维护中心按片区开展管护工作，聘请本地村民担任管护人员，与具体受益村民半投工管护相联动。可以看到，聚合规则的变化，解决了跨村协商治水的制度困境，同时将部分决策权切实下沉到了村集体和企业中，进而增强了基层民主决策的生命力。

（五）信息规则：公开管护责任信息，增强财务信息透明度

基层治水信息，尤其是财务信息、管护责任人及其管护责任信息的公开、透明，有助于村民合理用水与参与管护。

2015年以前，基层治水管理信息模糊。对于水利管护的职责范围、奖惩机制，以及村内有哪些水利设施等，很多村民都说不清楚，在访谈中也表示从未见过关于此类信息的公示。关于水利建设的投入，在村级财务信息公开栏中能够找到关于政府划拨专项水利资金情况的介绍，但对于资金支出情况则未有明确信息。

2015年之后，由维护中心负责的各条渠道上都立了告示牌，告示牌上清楚地写明了管护责任人姓名、电话和管护职责，以及该村归属的管水片区的片区负责人。这样，村民可以很方便地通过电话和责任人联系，要求其开展管护工作。同时，在镇维护中心的宣传栏中，还公告了维护中心主任的联系方式，以及维护中心工作人员的职责内容。村民还可通过宣传栏清楚地了解管护工作的进展。此外，在维护中心办公场所内所张贴的条例上，可以看到维护中心和管护人员的划档奖惩机制、全镇登记的水利设施的分布和数量。维护中心的财务信息，则须接受镇政府工作人员的查阅，在绩效评估时用作参考。村级财务信息公开状况与改革前一致。

（六）偿付规则：实现薪酬标准化，明确奖惩措施

要想提高基层水利服务质量，除了要保障水利设施的有效供给，更要注重建后管护人员薪酬标准化建设与管护主体（如维护中心）的绩效考核工作。

2015年以前，镇政府在进行项目发包时，通常只关注预算内容是否与水利建设有关，而对于水利工程建设中的人工费用标准、工程实施效果等均缺乏规范化指导。在访谈中，枣岭村的村书记谈道：“之前村民来做工，工资比较随意，50~60元一天也有，150元一天的也有”^①。薪酬标准的不统一、不规范，再加上没有绩效考核，使得基层治水工作中“临时搭班子”简单应付的现象很普遍。

2015年之后，永春县制定了《永春县小型农田水利工程管理实施细则（试行）》，明确了农田水利工程维修养护定额标准，详细规定了基层水利工程承包款的计算方法、工资拨付标准、绩效考核办法和奖惩制度^②。据此，吾峰镇成立由镇、村工作人员共同组成的考核工作组，对镇辖区内农田水利设施管护情况定期考核。同时，该镇创新实施了“微信群组”考核模式，即组建一个由工程管护责任人、考核工作组成员、志愿者服务队成员等组成的微信群，日常巡视时考核组成员线上及时向维护中心通

^①来自笔者于2017年2月对吾峰镇枣岭村村书记的访谈。

^②对维护中心负责的基层水利设施管护工作，县里按照统一的水利工程标准计算补贴。具体而言，渠道每年每公里补助1000元，引水坝和泵站每年每座补助500元，等等。管护人员的基本工资按照每月每人600~800元的标准拨付，其中若有较大规模维护工程（以1天以上工期为准），则附加每日80元的补助。

报管护情况或水毁情况，以便于管护人员及时处理和反馈。

对于维护中心，在基层农田水利设施管护效果方面有明确的考核标准和奖惩措施，具体而言：需保持过水断面无塌破、无淤积、无农作物种植，且配套水利设施完备等。维护中心的考核结果划分为4个等级（优秀、良好、合格和不合格），并由此确定当季承包款的奖励比例^①。对于管护人员，维护中心除了要求其完成岗位职责外，还规定每月接到的群众对其的举报数量不得超过3次。可见，吾峰镇的薪酬标准化和绩效考核措施，既规范了管护人员的工作行为，也对其服务质量有所要求，有利于提升全镇的基层治水水平。

（七）范围规则：集中投入试点区域，保障试点成效

在一定时间和区域范围内进行试点工作，有利于政府集中投放政策资源，以保障试点工作的顺利实施和效果评估。在试点区域的选择上，永春县仅选择了吾峰镇和岵山镇。在试点区域，政府通过购买社会化服务的方式实现了专业化集中管理的农田水利管护模式。在试点时长的选择上，政府购买服务的合同有效期是3年。对此，维护中心的负责人表示担心：“试点已经运作近4年，效果也还不错，但是合同到期后也没有续签，政府对中心未来的发展更没有透露过其他信息，中心以后也不知道会怎么样”^②。诚然，如果缺乏稳定的资金扶持或者合同保障，该种政策创新实践即使效果不错，也将难以为继^③。因此，试点效果亟待评估和推广论证，以突破试点项目在时间和空间上的局限。

综合来看，表1总结了在永春县吾峰镇水利设施管护改革前后基层治水场域中边界、身份、选择、聚合、信息、偿付和范围7项规则的流变情况。

表1 吾峰镇农田水利设施管护改革前后的规则流变

	规则内容	2015年管护改革前	2015年管护改革后
边界规则	资源边界	以行政村为边界管理各自村内水利设施，不含跨村水利设施。	从以村为边界，调整为以水文为边界落实管护责任，覆盖跨村水利设施。
	行动者边界	缺乏产权保障和盈利空间，企业难以进入。	成立清平水利工程维护中心，采用政府购买服务方式，为社会化企业主体进入水利市场开创政策空间。
身份规则	各主体关系	政府与村集体是权责不清的委托代理关系	企业、村集体和政府基于合同，实现合作治理。
	监督机制	农业共同生产秩序被破坏，用水者相互监督机制被破坏。	政府和村民对维护中心工作分别实行绩效监督和消费问责。
选择规则	管护主体	村内水利设施无明确管护人，跨村水利无管护主体。	合同明确各农田水利设施的管护责任人。

^①当维护中心考核结果获评为“优秀”时，会从镇政府得到当季承包款的10%作为奖励；获评“良好”时得到5%的奖励，“合格”时无奖励、仅拿到承包款，“不合格”时则不拨付承包款。

^②来自笔者于2019年3月对维护中心主任的采访。

^③据维护中心负责人介绍，由于镇里的财政收入太少，合同中约定的镇一级配套部分无法实现，这进一步限制了维护中心的盈利空间，使得中心不得不相应缩减人工成本和材料成本等开支，导致的直接结果就是管护人员的收入减少和工作责任心弱化，进而对管护工作实效的发挥产生了不利影响。

规则流变视角下农村基层治水体系建设

	管护责任	管护责任未书面化	管护责任书面化
聚合规则	决策主体 决策方式	跨村水利设施决策主体缺失 “一事一议”制度难以发挥效用	决策权下沉到村集体和企业 维护中心协调解决跨村治水事宜
信息规则	责任人公示 管护责任公示 财务信息公示	无 无 政府划拨资金使用情况公示	于各水利设施旁公示 镇维护中心宣传栏上公示 村级财务信息公开与改革前一致；维护中心财务由镇政府审计、评估。
偿付规则	薪酬标准 绩效奖惩机制	薪酬标准随意性较大 无明确的绩效奖惩	全县统一的养护定额工资标准 建立微信群等多渠道考核，通过划档考核规范绩效奖惩。
范围规则	试点时长 试点区域范围	无 无	合同有效期为3年 仅在吾峰镇和岵山镇

五、结论和讨论

当代中国的农村基层治水能力建设，已由过去单纯地加大资金投入和加强基层主体建设等方向，转为通过深化农田水利设施管护改革塑造更为完善的规则体系，以落实和实现“规则之治”。本文提出了一个新的基层治水规则分析框架，通过一个成功解决跨村水利治理问题的中国实践样本，分析了基层村镇场域中治水规则的建立与变革及其对基层治水有效性的作用机制。

通过对永春县吾峰镇水利设施管护改革前后基层治水规则的流变分析，笔者发现治水规则深刻地影响了永春县吾峰镇的治水情境。在边界规则方面，通过打破资源治理的边界，跨越村级行政边界，解决了跨村水利设施管护责任的推诿问题；通过建立市场准入规则，鼓励和支持社会化企业进入，实现了多元合作治理。在身份规则方面，通过明晰主体身份、主体之间的关系和设立监督者身份，重塑了基层治水主体关系和基层治水逻辑。在选择规则方面，通过落实每一项水利设施的管护责任人，实现了管护服务全覆盖。在聚合规则方面，通过维护中心落实跨村水利设施管护主体，使其有效参与到基层治水决策情境中来，消解了“一事一议”协商范围有限的问题，创新了基层民主的可实现形式。在信息规则方面，通过公开责任人信息、管护责任信息、财务信息等方式，实现了基层治水的公开、透明化运营，便于村民日常监督，并有助于村民合理用水与参与管护。在偿付规则方面，通过划档考核的绩效奖惩机制实现了对管护人员的正向激励，并对维护中心定期进行绩效考核，以提高基层治水服务质量。最后，在范围规则方面，试点时长和试点区域的选择，确定了管护改革的力度和效度，为有效提升基层治水能力创造了政策空间。

具体来说，永春县吾峰镇的农田水利设施管护改革摆脱了以下困境：

第一，管护主体缺失困境。吾峰镇在进行农田水利设施管护改革以前，政府、市场和村集体三方对水利管护都处于不参与或弱参与的状态，全镇的水利设施管护陷入主体缺失的困境。随着治水情境中规则的改变，尤其是边界规则和身份规则的调整和变更，政府、市场和村集体都成为了积极的行动者，并且分工明确、合作良好。从政府方面看，制度变革使水利工作绩效在政绩考量中的占比不断增加，镇政府成为水利管护工作的发包方。从市场方面看，政府认识到市场在配置资源方面的重要作用；

改革试点打开了市场主体进入管水情境的大门，使企业具有合法且合适的身份参与基层水利管护，加之相应的绩效激励和规范约束，促使企业在基层治水情境中积极作为。从村集体方面看，新主体的加入能合理支持、减轻村集体的工作，激发了村集体对集体行动的积极性。由此可见，规则的改变通过明确政府责任、允许并鼓励市场主体进入、加强村集体参与感3个方面促成了多主体合作治水的局面，改变了主体缺失的困境。

第二，跨域治水合作困境。吾峰镇在进行农田水利设施管护改革之前，由于灌溉设施的产权没有明确，且各村缺乏共议公共事务的激励，不同村庄之间对于水利设施维修和管理责任的对接和分配存在分歧、推诿，导致一些多村共用的水利设施（如拦水坝、干渠）因为得不到管理和维修，甚至因为村民竞争用水而被破坏性地使用，如私自挖渠引水等。管护改革之后，由政府支持、市场参与组建的镇一级社会化企业——清平水利工程维护中心统管全镇干渠等主要渠道的维护工作，超越了行政村治水的管护边界，弥补了吾峰镇没有镇级管水单位的不足，解决了各村之间争议的公共资源管护问题。同时，维护中心明确规范了其自身和各行政村的责任范围，形成了维护中心负责跨村主干渠，村集体负责毛渠、斗渠的分工格局，各村再通过村内制度规则划分受益角落，从而实现管护责任的全覆盖，并在全镇形成了政府、企业、各村村民交互监督的网络，化解了行政村之间、村内村民之间的用水冲突。由此可见，规则的改变通过将争议区域收归管理和落实制度规范责任的方法，摆脱了跨域合作的困境。

总体而言，福建省永春县吾峰镇的基层治水管护效果显著。然而，试点经验暂未得到及时推广，作为吾峰镇基层治水场域中的重要主体，维护中心如今也处于“无合同运行”的状态。不难想象，资金缺位和试点项目的“短时集聚”效应是造成这一问题的主要原因。一方面，管护改革要求镇政府承担部分外包费用，这就使本就困难的镇财政更加紧张，而作为承包方的企业，因为受限于政府财政投入无法拓展基层治水业务，更无力投入更多资金扩大生产、提升水利服务质量。另一方面，永春县被评为全国农田水利设施创新运行管护机制试点县已逾5年，政府在基层水利管护工作方面的注意力逐渐转移，使得基层治水长效机制的运转缺乏驱动力。

针对以上问题，笔者建议政府应放松对基层水利社会化企业既有的行政压力，可尝试由企业自主与镇政府乃至村委会进行议价谈判，支持维护中心自主开拓业务，运用市场力量配置好基层治水资源、扩散管护改革经验和促进企业再生产投资。同时，政府应当认识到农田水利设施管护改革的紧迫性和基层治水规则完善和夯实的必要性，加强制度建设并保障长效机制运行的政策投入和资金投入。

参考文献

- 1.柴盈，2014：《南方地区农田水利政府支出效率及地方性制度比较分析》，《农业经济问题》第6期。
- 2.陈辉、朱静辉，2012：《村庄水利合作的逻辑困境——以安徽长丰县薛村、李庄为个案》，《中国农村观察》第5期。
- 3.陈靖，2012：《基层水利的系统性与节点治理——一个中部农村的渠堰型水利治理分析》，《水利发展研究》第1期。
- 4.狄金华、钟涨宝，2014：《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》第5期。
- 5.杜威漩，2017：《小农水无效供给的生成机理与治理路径》，《华南农业大学学报（社会科学版）》第2期。

- 6.高万芹、龙斧, 2016:《村民自治与公共品供给的权利义务均衡机制——以Z县G乡L村为个案》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第5期。
- 7.韩庆龄, 2016:《规则混乱、共识消解与村庄治理的困境研究》,《南京农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 8.郝亚光, 2018:《“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》,《政治学研究》第4期。
- 9.华坚、马殷琳, 2014:《我国农村水利建设投入机制研究综述》,《淮海大学学报(哲学社会科学版)》第1期。
- 10.靳永翥、赵龙英, 2010:《贫困乡村准公共物品自主提供的动态协调机制——基于集体行动理论视角的“滑竿原理”》,《甘肃行政学院学报》第6期。
- 11.敬义嘉, 2013:《立以规矩成以方圆——评〈规则社会的十项原则:提升中国的治理能力〉》,《中国行政管理》第9期。
- 12.李灵、吴毅, 2016:《治权弱化抑或制度不匹配:转型期农业水利供给问题再分析》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第5期。
- 13.李文钊, 2016:《制度分析与发展框架:传统、演进与展望》,《甘肃行政学院学报》第6期。
- 14.刘辉, 2014:《制度规则影响小型农田水利治理绩效的实证分析——基于湖南省192个小型农田水利设施的调查》,《农业技术经济》第12期。
- 15.刘敏, 2015:《农田水利工程管理体制改革的社区实践及其困境——基于产权社会学的视角》,《农业经济问题》第4期。
- 16.龙子泉、徐一鸣、周玉琴、范如国, 2018:《社会资本视角下小型农田水利设施管护效果——湖北省当阳市两个农民用水户协会案例研究》,《中国农村观察》第2期。
- 17.罗诚、秦鹏, 2015:《农村水利设施的善治逻辑与制度回应》,《中国软科学》第6期。
- 18.罗琳、李晓晓, 2017:《新型农业经营主体参与农田水利建设和管理存在的问题及对策》,《中国农村水利水电》第1期。
- 19.罗兴佐、房红磊, 2013:《农村公共物品供给效率的影响因素分析——基于重庆市12个村庄道路和水利设施的调查》,《重庆邮电大学学报(社会科学版)》第5期。
- 20.罗兴佐、贺雪峰, 2004:《论乡村水利的社会基础——以荆门农田水利调查为例》,《开放时代》第2期。
- 21.吕德文, 2018:《乡村治理空间再造及其有效性——基于W镇乡村治理实践的分析》,《中国农村观察》第5期。
- 22.毛寿龙、杨志云, 2010:《无政府状态、合作的困境与农村灌溉制度分析——荆门市沙阳县高阳镇村组农业用水供给模式的个案研究》,《理论探讨》第2期。
- 23.史亚峰, 2017:《自主性治水:基层多单元水利治理的内在机制研究——基于洞庭湖区湖村的深度调查》,《学习与探索》第11期。
- 24.孙海涛, 2016:《水资源管理中的公众参与制度研究》,《理论月刊》第9期。
- 25.谭江涛、彭淑红, 2013:《农村“公共池塘”资源治理中的集体行动困境与制度分析——基于安徽桐城市青草镇黄砂资源过度采集问题的个案研究》,《公共管理学报》第1期。
- 26.王贵作、刘江、郎励贤, 2016:《农田水利改革发展的思考》,《中国人口·资源与环境》第S1期。

- 27.王亚华、高瑞、孟庆国, 2016:《中国农村公共事务治理的危机与响应》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 28.项继权、李晓鹏, 2014:《“一事一议财政奖补”:我国农村公共物品供给的新机制》,《江苏行政学院学报》第2期。
- 29.许君清、黄菊文, 2016:《引入惩罚性赔偿制度实施水资源管理》,《中国人口·资源与环境》第S2期。
- 30.叶兴庆, 2018:《新时代中国乡村振兴战略论纲》,《改革》第1期。
- 31.章平、黄傲霜, 2018:《城镇公共池塘资源治理:两个制度发育案例的比较分析》,《经济与管理评论》第1期。
- 32.周茜、郑林颖、周治强, 2018:《乡村基层水利跳出社会—生态陷阱实践研究——以广西灵山县Y村为例》,《兰州大学学报(社会科学版)》第4期。
- 33.Ostrom, E., 1999, “Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework”, in P. A. Sabatier (eds.) *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 35-71.
- 34.Ostrom, E., 2005, “Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies”, Discussion Paper, <https://www.wider.unu.edu/publication/unlocking-public-entrepreneurship-and-public-economies>.

(作者单位: ¹厦门大学公共政策研究院;
²清华大学公共管理学院)
(责任编辑: 张丽娟)

A Dynamic Analysis of Rural Irrigation Governance Based on Ostrom's Governance Principles: A Case Study from Yongchun County, Fujian Province

Zhou Qian Zheng Linying

Abstract: The Chinese government has been making great efforts to invest in irrigation projects, yet policy failures have been reported, in particular when it is related to inter-village water conservancy work. Based on a case study in Yongchun County, Fujian Province, this article uses Ostrom's seven governance principles to analyze the water reform and its impact on the effectiveness of grass-roots water control. The study finds that water control rules have a profound impact on the action arena of water conservancy management and protection in Wufeng Town. This was the first attempt to deal with collective action dilemma among villages, thus making Yongchun a model case for other rural districts to follow. It has established a new irrigation entity named “Qingping Maintenance Center” to provide water-use service to local people, which has greatly improved local irrigation performance, making a huge contribution to the modernization of rural irrigation governance.

Key Words: Irrigation Infrastructure at Inter-village Level; Rule Change; Irrigation Governance; Water Reform