

论中国古代的用水秩序与水纠纷的调处机制

吕海涛, 张凡, 杨英法

(河北省水生态文明及社会治理研究中心, 河北 邯郸 056038)

[摘要]我国古代关于水务的诸种问题, 虽然官方发挥了不可或缺的作用, 总体上形成了官民双方分工而又协同的格局, 但是, 用水秩序主要依靠乡规民约来维持, 发生用水纠纷, 也主要依靠民间调解来完成。我国古代水务具有深厚的民间自治传统。虽然时代条件发生了很大变化, 但这种传统在今天依然有其现实意义。古今自然条件、技术条件和社会条件均已大不相同, 还应根据当今时代的特点和需要进行适当调整。

[关键词]用水秩序; 用水纠纷; 乡规民约; 民间调解

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2017.03.001

[中图分类号]K2; DF714

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2017)03-001-05

水是生命之源, 人类生存之本。人的日常生活、农林牧渔等传统产业直接依赖于水。但是, 水在时间、空间上的分布都是不均衡的, 水量少则发生干旱, 水量多则发生洪灾。在用水问题上, 经常发生矛盾、纠纷。抗旱防洪、预防和调解用水纠纷, 就成为人类社会始终会面临的问题, 而这就必须构建合理的用水秩序。用水秩序的形成和有效运转是官民双方分工而又协同的结果, 既需要官方建章立制、监察和调处, 也需要民间各种社会力量的参与, 订立乡规民约, 自觉遵行。古代中国是农耕社会, 农业用水就成为调处用水纠纷、维持用水秩序的核心。对此问题, 学术界对于政府治理、官方行为研究较多较深, 而对社会治理、民间行为的研究则较少较浅。为补齐短板、补强薄弱, 本文基于民间样本的历史考察, 在对用水秩序中的乡规民约、用水纠纷中的乡绅调处机制做重点考察的基础上, 对中国农业用水的传统秩序与社会治理问题做了系统探讨。

一、中国古代的水利设施的兴建和维护机制

中国古代, 无论是民间还是官方, 都十分重视水的利用和治理, 建设了较为完备的水利设施。

早在西周初期, 《周礼·正文冬官考工记》就记载了当时农业用水灌溉的理想规划: “匠人为沟洫, 耜广五寸, 二耜为耦; 一耦之伐, 广尺深尺, 谓之亩; 田首倍之; 广二尺, 深二尺, 谓之遂; 九夫为井, 井间广四尺, 深四尺, 谓之沟; 方十里为成, 成间广八尺, 深八尺, 谓之洫; 方百里为同, 同间广二寻, 深二仞, 谓之浍。专达于川, 各载其名”^[1]。这段记载一般认为是水利设施的修建标准。从河道“川”之上修建名之为“沟、洫、浍”的不同层次

的干渠、支渠、斗渠, 形成层级分明、网道交错的农田管排水体系。

中国古代的农耕社会, 被西方汉学家称为水利社会, 很早就形成了农田灌溉设施、提水设备、防洪排水设施及管理等多方面的水利设施。古代的水利事务, 大体有两个要点: 一是农田灌溉, 二是防洪排水。农田灌溉系统有河灌、井灌两个系统。不管河灌还是井灌, 都需要一系列配套设施才能有效发挥作用, 需要堰坝、陂塘、沟洫、水门等等一系列配套设施才能将水源输送到农田。水往低处流, 水源高而农田低, 水可自流入农田的情况极少。很多情况下, 水在低处而农田在高处。这就需要使用桔槔、辘轳、戽斗、翻车、筒车、刮车、井车、连筒、架槽等提水机具将水从低处提到高处。^{[2] (P176)}

水虽然有利, 但也有害。为了抵御水患, 堤坝、围堰、海塘等诸多防洪设施, 被古代中国居民修建了起来。堤坝是约束河湖海的水不可溢出, 而围堰则是将水挡住, 不使其流入农田或房舍。海塘则是建在海边的堤坝, 用于挡住海潮的侵袭。黄河在古代不断决口、改道, 古代中央政府曾多次修筑黄河堤防。河北境内的漳河、滹沱河、永定河, 历史上都曾多次决口、改道, 西门豹、曹操、郭守敬、张瑄、张梦辅等都曾修筑堤防, 进行治理。^{[3] (P19)}

中国古代水利设施的兴建和维护, 是官民分工而又协同实现的。官民之间的分工, 大体是这样的: 官方负责大江大河等重大水利工程的兴建和维护, 而民间则负责中小型水利工程的兴建和维护。兴建水利工程, 一要有经费, 二要有人工。对于这两点, 总的趋势是: 在经费筹措上, 国家直接拨款趋于减少, 而地方自筹趋于增多; 在人工调集上, 无报酬

[投稿日期]2017-06-16

[基金项目]河北省教育厅人文社会科学研究重大课题攻关项目“河北省水资源问题社会治理研究”(编号: ZD201443)

[作者简介]吕海涛(1962-), 男, 河北邯郸人, 教授, 硕士生导师, 研究方向: 水生态文明及社会治理。

的徭役性征发趋于减少,逐渐被舍弃,而“雇募制”则越来越多^{[2] (P177)}。古代社会,皇权不下县,社会治理主要通过宗族自治、乡绅自治来完成。乡绅捐资成为古代中小型水利工程最主要的资金来源。某些水利工程,即便由官方出面,也需要乡绅捐资来克服资金的短缺。古时候,寻求乡绅资助兴修水利设施,往往成为地方官员为官一任的善举。如今存邯郸碑林藏石《□沙东□□水利官绅功德碑记》便记载:“追□□始功敢决为爱民如子之贤令尹倡率于□(上),热心公益之众乡绅襄赞于下,乃克成兹伟绩,利赖万也。”为了维护用水秩序,古代还成立了“渠社”等用水组织。“渠社”用于“经理挖渠丈收渠租及浇水等事。”(《河套灌区水利章程十条》)“渠社”设立“渠社的正副社长”(也称渠长、“水老”),社长之下根据灌溉用于干支渠的分级关系分设“斗夫”、“渠保”等各级管理人员。“渠社”等用水组织的职责为:

第一,水利设施的养护。“每次轮灌期间内,应由渠保督率农民巡视农渠,注意维护,水老斗夫须不时巡查,以免发生漫溢溃决事情。”“农渠及其建筑物之养护事项,由(水利)管理局督导各该渠水老、斗长、渠保,及受益农民任之。”(《陕西省泾惠渠灌溉管理规则》)“各渠遇有纤小工程渠口淤澄,社长宜随时分派地户及时修洗,如有支吾怠惰之户,准其社长禀明水利局,由局量为责罚,以为不顾公理者戒。”(《河套灌区水利章程十条》)

第二,灌溉监管。“各斗农田每亩用水时间,由水老会同斗长遵照各该斗门启闭时间,并视各斗地势与农田多寡分段规定通知渠保依据分配,各家民用水以上段用水时略少于下段为原则。”(《陕西省泾惠渠灌溉管理规则》)同时收取“渠租”作为日常管理费,遇有水利工程摊派收取费用。《河套灌区水利章程十条》曰:“各渠遇有大项工程,除收渠租不敷外,应按净地摊派。所收地户粮石,货物按时价合银,其货物、粮石盈余如数归公,社长不得私吞。”同时规定了违规处罚的决定与实施:“如有私浇堵闸筑坝者,照浇地亩数,公同议罚。”

第三,定分止争。“渠社”作为民间组织,承担着沟通社员与官府的桥梁作用,有时可以代表社员向水利主管部门反映诉求。“各渠厘订浇水章程,日后如有高地非作闸不能上水者,准地户禀知该渠社长转禀水利局派员勘验,然后准其作闸,惟不得任意私作致起争端”(《河套灌区水利章程十条》)。

“渠社”在管理中引入了一定的民主管理机制:副社长由选举产生,实行轮换制;对违规用水的社员,照浇地亩数,“公同议罚。”(《河套灌区水利章程十条》)“所有渠上花费,年初至年终公同清算分款,开单粘贴本社,以免含糊而杜私弊。”(《河套灌区水利章程十条》)“如有私浇堵闸筑坝者,照浇地亩数,公同议罚。”(《河套灌区水利章程十条》)渠长多由下游选任,这是因为:“与上游不同,中下游水权圈的权益却因上游过水村无视水规,逾越水程,截流用水而时时受损,面对获取资源的被动性和无保障性,中下游渠段在制定先后上水序的同时,确定渠长人选由下游出任,就是试图通过管理机制监控上游违规行为,正常年份这样的监控基本起到维护渠道运行的作用”^{[4] (P45)}。

二、中国古代水利事务的规章制度

中国古代水利事务的规章制度是由国家法律和乡规民约两部分构成。中国古代法律非常重视水务,历代法典都有关于水务的规定。秦代之田律规定,地方须向中央上报降雨情况,不许“壅堤水”。唐代刑典规定:水资源为公共财富,私人不得垄断,盗决堤防者予以重罚。不过,中国古代并没有专门的水务法规,水务法规散见于其他法律之中。迟至1942,国民政府才颁布了我国历史上第一部专门的水务法规——《中华民国水利法》,这部法典的主要特点是,将近代西方以“水权”为核心的水管理理念与中国传统的民间习惯相结合,形成国家对水权与水利的管理与民间治理相结合的法规体系。

古代中国,并没有系统完善的水法体系,关于水的利用和治理秩序,主要通过乡规民约来实现。这是因为,农业用水的时效性很强,相邻关系又十分复杂,人与人之间基于乡土习惯而形成的人情关系很难被统一于国家的刚性立法。而在传统中国社会,国家立法在这一领域的缺失主要原因也在于立法的强制性规定不能涵盖农田水利灌溉的所有细节,而有时这些细节问题,往往关系重大。例如上下游的取水先后,旱涝时期的水量分配,沟渠维护与保养的人工派遣与费用分摊,相邻地块之间的渠道关系,违反规定的处罚办法等等,国家法律很难做到微观调整。用水相邻各方维持相对和谐、稳定的用水秩序,双方或多方具有契约性质的乡规民约更能适应人们的这一内心需要。更为重要的是,有些习惯深入人心,原因在于这些习惯是同地方用水

的有益经验结合在一起的,同农民“公正”与“效益”的心理诉求相契合的,很多习惯看起来最“公正”同时也是管理与运行成本最低。也正是因为如此,在广大农村地区,产生了与水事活动相关的“乡规民约”,同时又从这些乡规民约中生成了各种层次的用水组织,这种组织广泛地获得了官府与民间的双重认可,在农业灌溉乃至社会治理领域发挥了重要的作用。据《汉书·召信臣传》记载,汉元帝建昭五年,南阳太守召信臣“为民作水约束,刻石立于田畔,以防纷争。”使当地用水秩序井然,效果非常好。

中华民国《水利法》规定:“水利行政之处理,及水利事业之兴办,悉依本法行之。但地方习惯与本法不相抵触者,得以其习惯。”我国传统社会中,水资源管理就处在“习惯”这种“软法”所形成的“有序”与“无序”相互交融的民间治理当中。当国家政治稳定、经济相对繁荣,特别是遇到风调雨顺的年景中,这种以人情为纽带的民间秩序更能维护用水的和谐。当然,乡规民约的效力也有明显的局限性,当社会动荡或者年景欠佳威胁到农民的生存之时,人们便不再遵守,即使是当初各方都认可的水权碑铭,也不能有效地化解各方矛盾,从而争端纷起。

乡规民约对用水当中的各种细节问题都做了规定。在汾河、渭河流域的灌区中,渠系之间,灌区内部各村之间和农户水量的分配都有明确的规定,水量分配是以“水程”为单位的。“水程”是水流的时间限定,在(过水截面)过水面积一定的条件下,水使用量的大小以水流时间来确定。例如一些水利章程中规定:“坊土追村陡门一座,高三寸八分,阔五寸五分。”(确定过水截面)“冯堡村一十二夫,使水六日;周兴村十一夫,使水五日”^{[5] (P170)}。(通过水流界面加之使水日期,便确定了各村的用水量)。近代以来,一些地方灌溉章程则直接根据水流流速测定单位过水面积,规定干渠、支渠的用水量,以达到合理分配用水份额以及倒逼各渠各用水户节约用水的目的。在山西太原晋祠周边,是以堰上凿孔确定水权划分。《晋祠志》载:晋水“源出悬瓮山麓晋祠难老泉”。“难老泉水初出之处,瓮石为塘,中横一石堰,凿圆孔十,为东西分水之限。其东西又横一石,名人字堰,为南北分水之限。北七孔,分水七分,所谓北渎是也,东流名北河;南三孔,分水三分,所谓南渎是也,下有伏流,南流

分三河,曰南河、曰中河、曰陆堡河。其西水未分之处,名金沙滩”^{[6] (P568)}。为了确保公正,在农户协议的前提下,我国古代建立了“水册”制度,并以其为基础实行用水限额制,将用水农户按照浇地数量、受水量、用水时刻登载册上,作为水权分配的依据。

水资源的分配,我国古代各种乡规民约都会力求公正,为达到这个目标,会因水势变化进行二次分配。“每月给水两次,每次灌溉各斗农田之半数。”(《陕西省泾惠渠灌溉管理规则》)这种规定就是为了公正起见,防止有的斗渠农田得以正常灌溉,而有的农田由于水势变化而在某个时段无水分润。因此实行多轮灌溉,实现风险共担。如果一条河流有5个村社,浇水从下游开始,最后交接分配至上游;下游4社为执政社,其社长轮流主持渠务,监督灌溉用水秩序;而上游的1社则不享有执政的机会,但基于上游的优势地位可以形成对下游的有效制约;每年浇水都会形成一社执政,四社监督的格局。这种格局遵循了在水事管理中“权力与利益相分离”的原则,权力最大之处,利益最小,利益最直接之处,权力最弱。实现权力与利益的中体平衡。这反应了古代社会一个基本的价值理念:不去抽象地谈公正,而是实事求是地考虑各方实际的地位与利益格局,在此基础上实现“符合天理的”具有现实意义上的实体公正。也正是在这样一个格局的推动下,“整个小社会都被动员起来参与治水。四社五村的用水管理在一个民间组织有序的轮流执政中,获得了公正的意义”。^[7]

三、中国古代水事纠纷的调处机制

水是农业生产不可缺少的资源,中国北方干旱,南方虽然总体上水源丰沛,但也会遇到干旱季节。社会各阶层居民都想争得更多的用水权益,用水纠纷便频频发生。

“昔日渠堰,水源多不充足,每至天旱,水量顿减,人民需水孔急,械斗争讼,随之而起,而水利法规,尚未制定,本省单行章则,又欠完善,关于用水纷争,从无定规”^[8]。

“泾原、高陵等县,民气素称怯懦,独于争水一事,纠众械斗不肯少让,动辄千百为队,血战肉搏。”“冶河水量,本不甚宏,经该数处一再裁夺,下流各渠往往点滴不得,名为水田,无异石田。”“下流各渠,恒无水可得也,遂不惜相率走

险,斗诸原而晔诸庭,岁无宁日。一人县境,问其械斗,则争水十居其九;问其诉讼,则水案十居其八。偶遇天旱,相争尤烈”。^{[9] (p117)}

因为用水灌溉具有极强的时效性,所灌溉耕地与水源及相邻关系错综复杂,行政或司法解决途径迁延时日,有违农时,中国传统“以和为贵”,息讼思想盛行,更为便捷、有效的民间调节便成为调处用水纠纷的主要方式。^{[10] (P98)}在中国乡土社会中,冲突与争端一般情况下,尽量争取在衙门之外解决,采用调停、和解的办法,这样能够减少诉讼花销,也不会因此牵扯精力妨碍生产。家族中的族长、绅士等人更了解一件纠纷的原委曲直,较之官府裁处更能根据问题的实质,从根本上合理地化解矛盾。道光十年下诏:“凡遇族姓大小事件均听族长、绅士判断”^{[11] (P419)}。水事争端交由地方族长、士绅区处的另外一个重要原因在于,地方水利建设往往由当时家族与地方的精英势力如士绅等倡导主持营建,而兴修水利也往往成为传统社会士绅阶层回馈乡梓的重要手段。如此一来,官绅出面调解地方的水利争端往往具有不可替代的权威。“旧有水利工程,施行方法,多依人情,随时变通,毫无定则。”在水事调解中,“如官府用正式公文令其酌借酌(水量),则非起大争端不可。其他类似者,不可胜数,此无非人情之作用也。”^[12]

民间在用水问题上,积累了一些有益的经验。如有的地方总结道:“故凡水之行也,自上而下,水之用也,自下而上。溉下交上,庸次递进,岁有月、月有日、日有时,顷刻不容紊乱。地论水,水论时,时论香,尺寸不得增减”^{[13] (P67)}。“用水之序,自下而上。最下一斗,溉毕闭斗,即刻交之上,以次递用。斗内诸利户,各有分定时刻。其递用次序亦如之,夜以继日,不得少违。有多浇者,罚亦有差等”。^{[14] (P261)}乡绅调处用水纠纷,以上下游的自然形成的强弱势地位为依据,照顾下游的利益,力求维护彼此利益格局的平衡,让矛盾各方都能接受。

直至民国时期,尽管建立了包括行政诉讼的较为完善的司法体系,地方水事纠纷仍多通过民间调处、沿用习惯解决。“尽管乡村社会为争夺水权而产生的纠纷为数众多,连年不绝,行政法院裁决的水事纠纷却屈指可数”。^{[5] (P237)}

四、我国传统水事管理于当代的适用性分析

从以上的论述可以看出,我国古代关于水务的

诸种问题,虽然官方也发挥了不可或缺的作用,总体上形成了官民双方分工而又协同的格局。但是,用水秩序主要依靠乡规民约来维持,发生用水纠纷,也主要依靠民间调解来完成。因此,我国古代水务具有深厚的民间自治传统。虽然时代条件发生了很大变化,但这种传统在今天依然有其现实意义,具有重要的启发和借鉴价值。不过,毕竟古今自然条件、技术条件和社会条件均已大不相同,必须根据当今时代的特点和需要进行适当调整。

新中国成立后,乡村治理结构发生了最大变化,就是传统社会中政府与民众之间的中间权力层——族权与绅权的消亡,以及族权与绅权为基础的民间自治组织消失,政府的行政权力直接到达乡土社会的最底层;乡村的管理机构与其他组织级权力变成政府权力的衍生。国家对农村的行政化管理成为建国后主要的管理模式。这种模式在水利事业上将国家的水务行政管理力量与国家对乡村的社会动员组织力量紧密结合,形成了适应行政一元领导的垂直管理模式。从县、乡水利主管部门到村、队等基层准行政组织,形成了领导与执行的关系,这种关系是同上世纪80年代以前国家行政主导的计划体制相统一的。

随着家庭联产承包经营制度的推行,特别是市场条件下,在经济领域农民与国家的关系已经具有了合同化的色彩,随着农村劳动力的流动,土地的流转,城乡二元户籍制度解体,农村原有的基层政权的行政权力指挥一切、包办一切的模式已经不能适应农业经济对市场的自我适应与自我选择,即使当农户个体发展的局限性凸显,需要“集体组织与力量”加以协调的时候,农户也会根据乡村社会“自治性”的原则来结社,民间力量基于市场思维发挥组织与调节作用的新的社会治理模式逐渐孕育而生。

总的来看,用水秩序的民间自治传统必须得到继承并发扬光大。不过,基于族权与绅权在建国后已经消亡,而农民协会、各种专业合作社、维权团体、妇女协会、老年协会、扶贫协会、红白理事协会、业余文化团体等各种各样的民间组织正在发育,特别是随着国家对采集地下水管控的不断加强,水资源不再是一种免费的公共资源,协调农户之间的用水量、用水时限、用水顺序以及水利设施费用的缴纳与分摊,都需要有机构来协调。基于这一趋势,民间的用水组织——“农民用水协会”在一些地区已

经应运而生。这些以乡村间的人际关系为纽带,以民间自治力量为主导、以协会的章程为行为指南的民间自治组织,正是适应了市场经济、农民用水特点,并在吸收传统水事组织优势的基础上形成的一种新兴的基层社会管理形态。今天必须充分发挥这些农村民间组织的作用,借助其来掌握水资源信息、维护水利设施、维持用水秩序、调处用水纠纷。

民间组织从事水务治理,缺乏强制性手段,必须以公正来赢得信誉,使民众能够自愿听从。民间组织要设法运用民间智慧,努力形成公正、合乎人情的民间运行机制。灌溉中的“节制”需要形成一个彼此制约的“公正”的共同体,许多大水漫灌的粗放式用水,都是基于农民互相攀比,不用就吃亏的心态。节制是实现人水和谐的前提;均平是实现在用水中人与人和谐的基础。目前,利用现代传媒技术,能够迅速实现信息的交流、主张的互动,这就有利于形成相对公正、用水各方都能接受的用水方案。如果有的用户浪费水资源、侵占他他人用水权益,就能够及时发现并获得照片、音频、视频等证据,为有效调处用水纠纷打下坚实的证据基础。水务的民间自治,要着重利用经济杠杆来自发调节各用水主体的用水行为,发挥其信息成本较低,能够充分反映各用水主体差异,决策民主程度较大等优势。

今天的社会,已经从人情社会转为法治社会。水务的民间自治,亦需依法进行,司法的介入,应当成为发挥民间治理机制的重要基础,法律是水务民间自治的坚强后盾。不仅要制定和完善有关水利事务的法律法规,而且在处理用水纠纷时,司法的保证要切实加强。

参考文献:

- [1][西周]周公旦.周礼[M].开封:河南大学出版社,1995.
- [2]杨英法,杜献宁.河北解放前历代农田水利设施状况考[J].经济视角(中旬刊),2011(12):176-177.
- [3]杨英法.冀南历代交通状况考[J].邯郸人文,2010(03):18-20.
- [4]韩茂莉.近代山陕地区地理环境与水权保障系统[J].近代史研究,2006(01):40-54.
- [5]郭成伟,薛显林.民国时期水利法制研究[M].北京:中国方正出版社,2007.
- [6][清]刘大鹏.河例1[M]//[清]刘大鹏.晋祠志(卷30),1986:567-583.
- [7]董晓萍.关于节水的一个历史个案——金元以来晋南某地社首组织研究[N].北京日报,2004-6-7.
- [8]张光廷.陕西最近二十年来农田水利纠纷之检讨[C]//陕西省水利局.陕西水利季报.汉中:汉中群益出版社,1936,1(01).
- [9]刘屏山.治峪河云阳镇设立水利管理局议案[M]//刘屏山.沟洫佚闻杂录//手写本.清峪河各渠记事簿.民国年间:117-119.
- [10]杨英法.用水纠纷的化解之道[J].人民论坛,2016(25):98-99.
- [11]瞿同祖.瞿同祖法学论著集[M].北京:中国政法大学出版社,2004.
- [12]陈靖.管理汉中水利一年来之回顾[J].水利月刊,1937,7(04).
- [13]白尔恒,(法)蓝克利,魏丕信.沟洫佚文杂录[M].北京:中华书局,2005.
- [14]刘懋官.水利·泾渠用水则例[M]//刘懋官.泾阳县志(卷4),1911:251-278.

[责任编辑 王云江]

The order of using water and water disputes settlement in ancient China

LV Hai-tao, ZHANG Fan, YANG Ying-fa

(Hebei Research Center of Water Eco-Civilization and Social Governance, Handan 056038, China)

Abstract: There were various water issues in ancient China. Even officials played an indispensable role, a coordinate pattern had developed as a whole. And the order of using water relied mostly on folk regulations. When water disputes occurred, folk mediation played a major role. So there had been a profound tradition of folk mediation of water affairs in ancient China. Even times condition changes much, the folk mediation has its practical significance at present. Since it changes much in natural environment, technology and social conditions from the ancient times, we should make proper adjustment according to times features and demand.

Key words: the order of using water; water dispute; folk regulations; folk mediation