

# 水利民主改革与水资源公共性的彻底实现

## ——以山陕地区水利社会史的变革为中心

祁建民

**【摘要】**水是人类社会最重要的公共资源，其公共性的实现是保证公平、合理用水的先决条件，但是在传统社会里这种公共性却无法得到彻底实现。在新中国土地改革中通过水利民主改革从根本上实现了水资源的公共性本质，因而极大地解放了生产力并保障了农民生活用水。在对土地改革及其意义重新审视的今天，有必要从水利社会史的角度对水利民主改革及其历史意义加以认识和总结。

**【关键词】**水利民主改革 水权 水利管理 水利习惯 水资源公共性

**【中图分类号】** K271 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000 - 114X (2018) 03 - 0125 - 11

水利民主改革是土地改革的重要组成部分。土地改革是对封建土地制度的彻底否定，其中当然也包括对过去在水资源利用上的各种不合理制度和习惯实行改革，其历史意义同样重大，这一点在山陕这样的干旱地区尤为重要。山西省在当时进行了“灌区民主改革”，陕西省则实行“小型水利民主改革”，由此使得水利资源的公共性彻底实现。本文站在土地改革的这一历史节点上，利用山陕地区水利社会史和土改方面的资料，对两地的水利民主改革作一梳理，从水利社会史角度总结水利民主改革的成果，以阐明这场改革对于解放生产力的重大作用及其在水利社会史上的根本变革意义。通过这场水利民主改革，传统水利社会发生了巨大变化，以公共权力和阶级划分代替了传统社会中的水利共同体和等级区分，这就打破了以往不同水利共同体之间即上游与下游、左岸与右岸、大村与小村、豪强与百姓间的对立与纷争，水资源彻底得到了统一、公平、合理地利用。

### 一、水利民主改革是土改的一部分

对于农业来说，水与土地密不可分，这是不言自明的道理，特别是在山西、陕西这样的内陆旱作农业地区，水利灌溉对于农耕尤其重要。在历次农民运动当中，水利问题和土地问题一样都是属于要求解决的核心问题。1924年，孙中山在《三民主义十六讲》中就提出解决吃饭问题除

了要实行“耕者有其田”外，还应有七个增加农业生产的方法，其中就包括水利问题。<sup>①</sup>在1920年代的大革命时期，农民提出了要解决水利公平问题。毛泽东在考察湖南农民运动时就注意到了水利公平对水利建设的促进作用，他在总结农民协会领导下所办成的14件大事时，提到农会迫使地主出钱修理塘坝的成果。<sup>②</sup>

在土地革命战争时期，中共更加明确了水利问题是解决土地问题的一个重要组成部分。1927年中共中央临时政治局《关于土地问题党纲草案的决议》中就提出“水利的使用上，也有极剧烈的阶级斗争。”<sup>③</sup>在革命根据地，水利同土地一样也实行了改革。在1930年的《苏维埃土地法》中规定“菜园、河坝、荒地（能耕种杂粮的）要分配，大规模池塘不便分配的，归苏维埃管理营业或定价出租。”<sup>④</sup>1931年《中华苏维埃共和国土地法》中进一步规定：水利、江河、湖沼等，由苏维埃管理，来便于贫农、中农的公共使用。<sup>⑤</sup>苏维埃政权通过立法来保证水资源公共性的实现。在寻乌调查中毛泽东关注到了池塘的分配问题。指出了革命之后，苏区池塘的“所有权归苏维埃，使用权归农民。”池塘实现了公有和民主管理。<sup>⑥</sup>在兴国调查中毛泽东发现这里对于池塘的管理是以村为单位进行的。而那些“放不得鱼的，跟着田走，田归哪个，塘归哪个。”<sup>⑦</sup>在苏区初步实现了水利民主改革。

在解放战争时期和建国初期的土地改革中，水利问题得到高度重视。1947年中共中央《为实现耕者有其田向各解放区政府的提议》中要求“一切原来附属于耕地之非耕地及水利（如山林、宅地、池塘、水井、沟渠等）均随同耕地处理之。”<sup>⑧</sup>1950年《中华人民共和国土地改革法》规定“没收和征收之堰、塘等水利，可分配者应随田分配。其不宜于分配者，得由当地人民政府根据原有习惯予以民主管理。”大水利工程及湖、沼、河、港等，均归国家所有，由人民政府管理经营之。<sup>⑨</sup>经过土改，大型水利收归国有，小型水利实行民主改革。封建水权占有以及不合理的用水制度被彻底废除。正是由于地权和水权一同实行改革，农村生产力得到了巨大解放。

## 二、传统水利制度的不合理性

同旧中国土地制度的不合理一样，解放前的传统水利制度，在水权占有、水利管理和用水习惯上也存在着许多不合理之处，这同样是限制和阻碍农业生产力发展的基本原因之一。

### 1. 水权占有的不合理

在封建社会里水权占有极不合理。水权主要由封建国家及其王公贵族、官僚豪绅以及一些有实力的人掌握。水权的获得方式有依靠国家权力强行占有、官僚和大型宗族通过特权霸占、民间依仗斗勇好狠靠实力抢夺控制等。

依靠国家权力对于水权的强行占有，是指封建王朝和王公贵族对于水资源的强行霸占，也包括屯军时，军队对于水源的占夺。<sup>⑩</sup>过去山西晋水流域的一些村庄如小站营、五府营等，为明代大兴军屯时，围绕土地开发而成的村落，因属于明代晋王府和宁化府所有，故在用水方面享有特权。至清代，这种用水惯例仍未被打破，该五村在水量分配上向来比较充裕，不容他村分享。水权的不平等占有造成了流域内有水村庄与缺水村庄间的用水纠纷。<sup>⑪</sup>

在陕西清峪河水系中，本来清峪河源澄渠开渠在前，据说源澄渠在曹魏太和元年已开渠，用水“实在地香，相依不乱。”<sup>⑫</sup>但是，自唐初建献陵后，要开挖八復（浮）渠引水润陵，加上初九日改归第五氏渠用以酬业等，使得源澄渠灌溉时间大为缩短，如遇干旱，用水严重不足。这种水规一直延续到解放前。

乾隆年间乡绅岳翰屏在《清峪河各渠始末记》中就说“至今遇八浮水日期，上皆闭堵。如有倒失，立即有祸。横强若此，莫思当日各渠封斗者，原为润陵，非为灌田也，今不润陵而溉田，八浮水是田，各渠未始非田，彼自行本渠之水足矣。”<sup>⑬</sup>岳还揭露说在清代袁二公任三原县丞时，“与八浮首人，通同作弊，卖水弄钱，遂将沐涨初一日至初八日所用之漏眼浮水，禁令封堵。”其他灌渠利夫如果截用灌田，则以盗水论处。农民急需用水时要与县官和八浮水首人商量，“出钱多少，才得用水浇田，至后官愈吃愈腥，独断独行，并八浮水首人亦不通知，该首人亦无如官何。”<sup>⑭</sup>

至于官僚、豪强大族霸占水源，在过去更是比比皆是。土改之前，山西榆次潇河官甲渠的水权掌握在郭嘉堡村郭姓一家手里，郭家的寡妇改嫁，使水权随人带走。这条渠的上营村，本来位居下游，因出了个号称“晋王”的大官，官甲渠的水要隔过其他村庄给“晋王”的花园浇水。襄汾有“雷鸣水地”。因为襄汾豁都峪洪水渠的中游村庄中在明朝出了个吏部尚书李瑾，此后便把水霸占为中游所有，他们可以先使水，不兴工，不负担。并且规定打雷下雨，河里有水，就要浇地。<sup>⑮</sup>

晋绥根据地河津三、四两区之瓜峪、神峪、遮马峪有三条长流水沟，两条大洪水沟，由乡宁山南流往河津平川，灌溉本极便利，但是受不合理的水权占有和水规限制，水利不能有效利用。例如各村用水天数不公。西磴口村有地七百亩，每年分水四十二天。另一个村庄有地五百多亩，每年只分水六天半。水权为少数人掌握，如南芹村共五百三十多户，有水户只有八十多家（多为地主富农），没水户（贫苦农民）要浇地，得向有水户买水。<sup>⑯</sup>

造成水权占有不合理的另一个重要原因，是在封建社会里法制不彰，以强凌弱十分普遍。依仗斗勇好狠，通过实力也可以抢占水源。在山西霍州和洪洞交界的四社五村水利组织中，用水村落按照兄弟大小排行和主村与附属村的区别来决定用水上的差别。势力最大的是首社仇池社。其社首就说“这个水规，是老先人通过千辛万苦斗争统一得来的。”<sup>⑰</sup>这位社首还说“我们村子大、人多、说话也算数，也有人力，也有物力，可能也敢打。”另外义旺社副社首也说“老大一个是势力大，一个是打死人的过多。”<sup>⑱</sup>首社的地位就是打架打出来的。

山西洪洞县通利渠上游有两个渠首村集团，一个是石止、马牧和辛村三村，一个是登临、安定、好义三村。中下游有十五个村庄。一个水源有两个渠首村，而且都要按照传统惯例享受自由取水的待遇，这就成了所有矛盾的焦点。根据早期水碑记载，马牧三村是原定的渠首村，后因好义三村民风强悍，拼命占水，马牧三村抵挡不过，只好退让。按古碑的规定，通利渠应该自下而上轮流管理用水，但在调查中，村民反映，由于好义村势力强大，碑刻的规矩一直没有实行过。到了晚清时期，干旱频发，争水激烈，是通利渠刻石立碑的最盛时期，但是这些碑刻内容很难实现。<sup>⑲</sup>

另外，由于土地私有和水权可以买卖也加剧了水权的不合理占有。民间对于水权的买卖很早就有。一旦水可以买卖，就必定会出现超出自己灌溉需要的争夺、霸占行为，大大限制了水资源公共性的实现。早在明代，就有人指出了水权买卖所引出的弊端。明代万历年间山西介休知县王一魁在《介休县水利条规碑》文中就说到：当地用水“强弱不均，乱狱滋丰”。其原因“是以有卖地不卖水、卖水不卖地之说。自此端一开，遂令富者雨积沟浚，而止纳平地之粮，贫者赤地相望，而尚共水地之赋。利归富室，害归穷檐，久之，富益富，贫益贫，而民间之大利始变而为民间之大害矣。”<sup>⑳</sup>满铁调查资料也显示，解放前把持卖水者多是一些恶霸、土匪，不是好人所为。<sup>㉑</sup>

还有一些历史上形成的水权占有习惯也十分不合理。如遮马峪清水渠，刘家塬浇完后，即使水横流满道，邻近的长豪村也不能使用。因镇的渠水宁愿流入黄河，也不准别村浇灌，<sup>②</sup>造成水资源浪费。

## 2. 水利管理上的不合理

近代水利学家李仪祉曾指出过去水利管理中的严重缺陷，“往往有的是良法，可以增加灌溉的量，可以使大家都得利益，他们偏固执不化，惟知甲乙相争眼前一点利益，甚至互相斗殴，杀伤人命，所以常有水利变成水害之叹。这是人的不好，非水之罪。”<sup>③</sup>

首先，水权占有的不平等是形成水资源利用不合理的根本原因。解放前山西怀仁“平川各村大小渠道，过去均为地主、富农编制，等他们浇完了，剩下的水才卖给农民，并且往往因为争水引起村间纠纷，大峪口与尚希庄曾为水煽动农民打架，打死了五个人。”<sup>④</sup>过去通利渠上渠三村即石止、马牧、辛村在马牧村大地主许敏弟兄掌握下，随便浇地，天旱时更迎渠做堰，不使渠水下流，而下渠十五村虽然出工出钱，但浇不上水。<sup>⑤</sup>

山西代县四区金街等村都浇中解口流出来的水，水权掌握在地主手中，规定按香浇水，不按地浇水。全中解口有香四百多柱，山水头村张家寨虽然只有四顷多水地，却有香七十多柱，这本来能浇七顷多地。这些香都掌握在地主富农手里，他们的水用不完，把香出卖，农民有地没香就得向他们买。再有按香浇水，不按地的远近顺序浇，忽上忽下，忽东忽西，隔着地浇，水的大部分都在流淌时渗透水渠中，造成水源大量浪费。<sup>⑥</sup>

陕西关中清浊河灌区，由于水利管理不合理，造成水资源不能有效利用。如浊河八复渠原灌溉四万八千九百余亩，到解放初只能灌溉三万五千三百余亩。在清峪河方面，沐涨渠中的高墙司村用水两天，只浇地二百余亩，郝家堡一天则要浇地三百余亩，由此造成卖地不卖水现象，土地与浇灌时间在分配上存在极大悬殊。在工进渠中东沟村有“赔房水”灌地19市亩。所谓“赔房水”是以前东沟村某家娶其邻村东里堡村某富户之女为妻，该富户曾赔送土地若干亩作为嫁妆，并特于工进渠付大笔金钱注册取得此土地用水权，此权尚优越于该东沟村其他人家的份内水程。这一规定世代相沿，至1951年土改前时仍享受19亩地的优先用水权。<sup>⑦</sup>

关中清浊河五渠灌区内部分农民遗失水权或有地无水或有水无地，兼之灌溉面积大，花插地多，渠道复杂。当地卖水现象普遍，如上王堡乔某得棉花700斤，将6小时水卖给东里乡高渠刘士元。还有将水分给别村，再如王家堡地高不能浇，把水分给骆家村，新李村分给孟店等，造成花插浇地，严重影响灌溉效率。每年洪水时除堰口五村引用外，其余水均卖给淡村、木流、刘买卖等村，下游很少见水。<sup>⑧</sup>造成用水不均。

在关中冶峪河灌区，过去分水定时辰的办法各种各样，有用点香、看太阳或月亮、日晷、抓瓦砾、按劳力、吃饭或者听鸡叫、看天色等。如此不科学的办法弊端丛生。如天津渠、上王公渠，个别村庄用点香制度，每一尺香一个时辰，而每一寸有浇地3亩者，有浇地40亩者，还有浇地70亩者，相差极为悬殊。况香的材料不同，如遇气候转变湿干有别，放置方法不同（立香或卧香），均影响香的燃速。同时香为小甲管理，一人看水，一人看香，香烧到限度时鸣锣为号，马上停水。有钱有势的人以摆酒席、请客、贿赂、仗势威胁的办法，可以延长烧香多浇田地。无钱无势的农民不但连香不能看，甚至于地也不能浇，很多人纳的是水粮钱，种的却是旱地。<sup>⑨</sup>

据当时清浊河小型水利民主改革工作组的调查报告说，各大渠道的地亩除剩余水外，本程水

均是每月一次，独上王公渠共浇 28 个村庄，内有上游 24 个村庄部分地有用水程两次者。追其原因，年代久远其理不明，据推测可能是当时封建势力的促成。下游 4 个村薛马、寨子、高村、甘泽里和下游各渠均感不合理，要求平均享受。<sup>②</sup>

### 3. 陈旧水利习惯的不合理

说到古代不合理的水利习惯，我们首先想到战国时期魏国人西门豹禁止河伯娶妻的恶习，惩治地方恶霸势力、禁止巫风的故事。其实解放前这种不合理的水利习惯各地多有存在。

首先就是过去公共水利的管理上一直由一少部分人掌握、控制。例如山西四社五村的社首，“从调查看，在 1949 年以前，正社首多届连任或隔届连任的，而隔届连任也是正、副社首之间轮换担当，所以一村社正社首大致就是那么几个人。”<sup>③</sup>

解放前陕西关中泾河内各渠都有渠长、督工（副渠长）、小甲、夫头等。这类组织“如同封建时代帝王之位，是直系家属世袭制，父传子，子传孙。”当地人所谓是“他祖先给他制下的铁纱帽”。各小甲每年轮任渠长、督工，专管每年修渠时组织民众。民众每当修渠完毕之后，大设宴席请他们吃一次，以示酬劳。<sup>④</sup>

其次就是过去掌握水利管理权的少数人借祭祀“水神”等活动大肆盘剥农民。过去晋南霍家渠的乡绅搞祭“大郎（当地水神 笔者）”活动。每年旧历三月十八日，南、中、北三渠受益村庄全部参加祭祀，即所谓“会祭”。唱戏、请客、大吃二喝，每年花费小麦八百余石。南霍渠道觉村管水的“三十夫头”每年向下八村每村要 120 斤重的肥猪一口。<sup>⑤</sup>

过去山西临汾龙子祠每年在掏渠时，各渠掌握水权的豪绅在龙子祠设立公馆，自带厨夫和猪羊、美酒，肥吃大喝半个月。每年旧历四月十四日祭祀龙神也同样安排吃喝，仅祭品就要向各村索要肥猪三十四口，羊三十四只。<sup>⑥</sup>这些费用都要摊在广大用水农户身上。

过去四社五村每年大祭也是劳民伤财。据道光六年的水利簿记载“因旧规，大祭之日，主祭口老龙神、山神楼并各村神楼，一并请回。戏毕，锣鼓送回。往返徒劳，神人不安，大祭定要祭祀日，次日又要会亲友，拘泥成规，多费戏钱。次日赴席，各偿钱数十文，不成体统。席毕，又请后坐拣席饮酒，每致酒后失言，多起猜疑。席毕天晚方才散席，似觉太迟，俱系古规，甚属不便。”当时就已经提出要进行改革。<sup>⑦</sup>

## 三、水利民主改革的内容

在土地改革过程中，广大农民强烈要求废除地主、豪绅把持的水权，取消封建水规，解决用水上的不公平、不合理问题。在中共领导下，山陕地区进行了水利民主改革。

### 1. 宣布水权归公，废除封建水规

只有实行水权归公，才能从根本上实现水资源的公共性。山西省解放后即开展了以“水权归公，水尽其用，统一管理，众享其利。废除上游克制下游，大村卡小村，以及送礼请客，借水敛钱的封建水规。废除飞水、罐罐水等陋习”为内容的水利民主改革。<sup>⑧</sup>1947 年 4 月和 6 月，四社五村所在的赵城县和洪洞县相继解放，人民政府结合土改废除了旧的渠道管理机构 and 制度。<sup>⑨</sup>

针对封建水规造成的不公平和浪费问题，1949 年 10 月山西省人民政府发出《关于秋冬季水利工作的指示》，要求各地在水程的掌握分配上，要多方面防止自流浪费，发挥小利益服从大利益的水利原则，认真消解纠纷，大力提倡并发动干部与群众全面统一思想，以扩大浇地面积。<sup>⑩</sup>1951 年 3 月，山西省人民政府发出《关于春季水利工作的指示》，要求“根据农作物的需要，贯

彻‘按地形地势，顺水灌溉’的合理使水方针，并通过各种群众会议或水利代表会，进行讨论酝酿，逐渐推广，以期走向群众性的公约化、合同化，形成一套新的使水规章。”在水利兴工上则废除一切不合理的土方负担办法。<sup>③</sup>

陕西省土改时向各灌区派出工作队领导水利民主改革。首先登记灌溉地亩，“取消了各渠的五婆水、赔房水、四季水、隔月水、地多水少、水多地少等不合理的用水制度，和点香按工分水方法”。<sup>④</sup>传统的封建水权、水规均被废除。

## 2. 破除迷信，否定神权性水规和剥削

在传统社会水权往往与神权结合在一起。一些人为了保护其水权，编造出种种神话信仰和传说，通过水神祭祀活动来巩固其对水资源的控制。花塔村张姓世代充当渠长，该村每年都要祭祀张姓祖先张郎。这来源于当地张郎舍身跳油锅的传说，说是他用生命争来了水权。但是，有人研究，花塔张姓乃当地望族大姓，明清之际，多出文官武举。张郎跳油锅的传说其实具有政治历史背景。<sup>④</sup>是为张姓控制水权而编造出来的。

中共在根据地时期就反对迷信，破除神权，主张消除打着宗教旗号的封建剥削。早在1944年，《解放日报》的社论就说“巫神与新民主主义的社会是不能相容的。”<sup>④</sup>在1950年公布的《土地改革法》中规定要征收祠堂、庙宇、寺院等在农村的土地。把那些管理祠、庙、会、社土地财产的称为“管公堂”的，指出“管公堂是一种剥削行为。”这种破除迷信，没收迷信设施、土地，把从事迷信活动管理的人定性为剥削者的做法，沉重打击了农村中的神权，对于那些依赖神权而掌握水权的势力当然也是一个打击。在四社五村的水利民主改革中，政府要求废除封建水规，反对封建迷信，禁止祭神唱戏、求雨还愿等“陈规陋习”。<sup>⑤</sup>

## 3. 解散传统水利组织，建立水利委员会和水利代表会

1950年2月，山西省水利局颁布《山西省河系水利委员会组织通则》，统一河系水利组织名称，划分水系级别与相应行政机关的领导关系以及主管业务事项和职权范围。全省在汾河、潇河、滹沱河建立三个甲级河系水利委员会。组成灌区和县水利代表会，一切新的用水规章、水量分配、水费负担、渠工摊派等都须经过代表会讨论通过方能执行。<sup>④</sup>关于渠民代表的条件，《通利渠章程·组织》中规定必须是那些积极热心、大公无私、为全渠忠诚服务者才有资格当选。<sup>⑤</sup>

1952年临汾专区制定的《霍泉渠渠章·会议制度》规定：霍泉渠全渠渠民大会负责组织群众研究决定掏渠兴工、交纳水费、浇地、调剂使水等事宜。洪洞、赵城两县政府各派水利主任，代表两县政府参加渠民代表大会及常务委员会，协同解决在两县境内浇地、水费、兴工等工作。<sup>⑥</sup>在四社五村也建立渠民代表会制度，农民选举那些敢说话、会办事、能争取到水的人做渠民代表。<sup>⑦</sup>

在陕西省冶峪河灌区，“解放后经过反霸、反特及土地改革，群众觉悟提高了一步，个别渠道如天津、高门、下北泗等渠，都由群众自动重新改组”。水利民主改革工作队来到后，“以行政（国家干部——笔者）为领导，组织冶峪河灌溉管理委员会，各渠组织分会，统一领导，彻底实行改革。”<sup>⑧</sup>成立了新的民主水利组织。

## 4. 整顿河道渠系，合理灌溉使水

在水利民主改革中，废除了不平等、不合理的用水秩序，山西各灌区创造和推广了上下游、左右岸团结灌溉的浇地合同制与先浇高地后低地，先浇青苗后白地的合理使水方法。特别是通过水利工程来改造过去不合理的用水方法。

在晋中，汾河灌溉在历史上一贯沿用大水倒甲漫灌。由于土地不平，管理不善，致使地下水位上升，土壤盐碱化加剧，庄稼绝收。解放后，废除大水漫灌、倒甲漫灌，进行盐碱地改良。<sup>④</sup>洪洞各水利会根据各地情况进行整顿，解决了过去渠系分散、多渠灌溉、上下游争水等问题。润源渠六渠合一，统一使水。五一渠合并了三干渠等多条渠道，使汾河东岸多渠归一，打破村界，由水利会统一组织灌溉，使水资源得到了充分利用。<sup>⑤</sup>

陕西省在小型水利民主改革中，修整了渠道，将渠道“截弯取直”，提高用水效率。为了节约、合理用水，当时还调整了农作物品种。如冶峪河上游淳化县过去历年增开稻田，用水大增，导致下游缺水。这次水利民主改革工作组建议淳化县人民政府自1952年起宣传发动稻田区群众以稻改棉，限制增开稻田，保证了下游用水。<sup>⑥</sup>

山西灌区民主改革后，不但水资源得到充分利用，灌溉面积大幅度增加，水利纠纷也逐年减少。水利纠纷，1949年为286件，1950年减少为231件。晋中汾河灌区，1950年尚发生争水纠纷15件，1951年则减少为4件。通过水利民主改革，用水农民之间也实现了团结合作。历史上因为用水纠纷“多少村庄不结亲不交友（变为）相互来往，多年嫌仇大怨，言归于好。”<sup>⑦</sup>

#### 四、水利民主改革在水利社会史上的重大变革意义

土地改革时期的水利民主改革，是中国水利史上划时代的根本性变革，这种变革的重大意义主要体现在如下三方面。

##### 1. 水资源的公共性得以真正实现

由于水对人类的不可或缺性和流动性，决定了水的公共性质。《中华人民共和国土地改革法》规定水资源属于国家所有并由国家管理。通过土改，山陕地区彻底实现了“山水归公”。这个“公”包括两层含义，既不但规定水资源归国家所有，还要求由国家机关这种公权对水利实行统一管理。这是因为要保证公平合理用水，只有通过公共权力的最高代表即国家进行管理，才能根本实现。

水的公共性首先体现在其所有权方面。在中国古代，人们很早就认识到水的公共性质。古人认为水是生养万物的，因而是世间至善至尊的东西。比如“上善若水，水善利万物而不争。”<sup>⑧</sup>“上天则为雨，下地则为润泽”，所以“是谓主德”。水为天然，水为至善，水生万民。也就是水来源于天，天下为公。这就强调了水的公共属性。水资源应该归全体社会所有。

要实现水的公共性，必须要由公共权力进行管理。当代西方学者就认为“从传统来看，水的协调管理是一项由地方机构、国家或由二者共同负担的公共事物。”这是“由于水资源的有效管理要求必须拥有稳定、完善、擅长规划的管理机构，因此，国家作为政治组织的作用大大加强。”<sup>⑨</sup>冀朝鼎曾指出，中国古代的大型水利事业从“一开始就起到了国家的公共职能的作用。”<sup>⑩</sup>另一方面，古代国家虽然组织公共水利活动，但是工程完工后多交民间管理，或者懒政、怠政，放弃对于水利工程和水利秩序的稳定管理。

历史上水利纠纷发生的根本原因恰恰就在于水的公共性质无法实现。赵世瑜就认为，古代在水利问题上“官府处理的所有纠纷都只是在短期内保持了平衡，没过多久又烽烟再起，原因就在于对这种公共资源的产权界定问题一直没有很好的解决办法。”<sup>⑪</sup>在封建社会和私有制条件下，水的公共性无法完全实现。

解放后人民政府宣布水资源属于全民所有，统一由人民政府管理，使得水资源的公共性质得

到彻底实现。国家水利部当时提出：河流湖泊均为国家资源，为人民公有，应统一水政，统筹规划，统筹建设，统筹管理，互相配合。<sup>57</sup>1952年制定的《通利渠渠规》规定“通利渠水利委员会应直接由专署水委会领导。”<sup>58</sup>确立了水资源国家所有和由各级政府管理的原则。

在陕西清浊河灌区，水利机构都改由人民政府管理。由此“加强了水利干部与行政干部的联系，消除了行政与水利以前的部分脱节现象”。<sup>59</sup>《清浊河灌溉管理组织规程草案》中规定“灌委会由咸阳专署、三原、泾阳两县政府、灌区公所，民主人士（各渠民选之代表）、管理处合组之。”<sup>60</sup>

## 2. 公共权力真正延伸到水利社会的最基层

水资源公共性的真正实现，还要求公共权力能够延伸到水利社会的末端并对基层水利组织进行改组，否则水的公共性也得不到巩固保证。中国古代水利史证明，虽然国家兴修水利并进行一些管理，但是由于国家公权没有延伸到水利社会最基层，使得水利纠纷得不到彻底解决。

关于清代晋水流域水利纠纷，行龙指出，虽然官府曾几次大力整顿水利秩序，但是均不能彻底解决种种弊端，即使“官府所做的努力似乎已达到了极限。”但用水弊端却“成为贯穿于清代地方水利事物之中的‘恶瘤’”。<sup>61</sup>李仪祉在总结中国水案发生原因时说“中国民间水利大抵由地方官吏代为兴设，成立后即交人民自管，亦有组织而颇不健全，以致工程废弛，水利日微，甚至全废，如此类者其例甚多。”<sup>62</sup>

国家权力在基层社会的缺位，是造成水利纠纷不断的原因。张俊峰在对历史上长期存在的山西洪（洞）赵（城）“三七分水”争端的分析中认为，由于自然界变化和灌溉面积的变迁，“三七分水”已经无法保障“均水”的实行，但正是由于官府的消极、不作为，始终勉强维护这一制度，才造成了水利争端长期无法解决的困局。<sup>63</sup>魏丕信曾提出中国古代王朝治水动态的三阶段论，即在王朝初期大规模兴修水利，中期则成为水利争议的仲裁者，到了后期，王朝的干预能力下降，一代王朝也就衰落了。<sup>64</sup>

封建时代国家权力在用水秩序上虽然有“均水”原则，但是在私有制和等级社会中，这种原则很难实现，官府只能提倡用水者之间要“相互忍让”。对于民间依靠特权、武力获得的水权，封建国家一般是采取消极的、息事宁人的“依旧制”态度，对民间习惯一般是加以认可或默许的。对于中国封建王朝的经济政策，劳思光曾提出“传统观念以为，社会之发展不必由政府推动；政府之任务只是维持秩序，使天下安定。”这是因为“一方面，君主及其政府拥有绝对权力，另一方面，这种权力的使用范围却非常有限。”<sup>65</sup>

通过土地改革，新中国基层社会的权力结构得到了根本改造，公共权力控制到社会基层，各层级的水利管理都完全纳入到公权的控制之下。1951年3月，山西省人民政府发出《关于春季水利工作的指示》，要求“在春浇中，应严肃批判‘群众会浇地，不需要领导’的自发论调，加强浇地具体领导，组织河系与行政干部，跟水行浇，以期开展全面的春浇运动”。<sup>66</sup>政府认真担负起管理水利的责任。

1952年制定的《通利渠渠规》规定：临汾、洪洞和赵城三县政府各派水委员会主任代表各县政府参加渠民代表大会及常务委员会，协同帮助解决在各县境内所发生的与本渠有关的一切困难问题。<sup>67</sup>渠务完全纳入人民政府的有效领导之下。

在陕西清浊河灌区，由政府组成的灌委会代表国家对水资源进行管理。灌委分会由该渠“灌区内乡政府乡长参加，灌委会的代表、渠长（原系分会会长）、斗长合组之。”“分会主任委员

由灌区地亩较多者该乡乡长担任，其余乡长为副。”政府要求“所有行水人员（渠长、斗长）和队长、代表等，均由管理处结合行政领导。”<sup>⑥</sup>政府权力深入到了最基层的水利组织之中。

### 3. 传统水利共同体造成的利益区分被打破

水的公共特性和对其管理的公共事务性质要求所有利用水资源的人们必须能够团结与协作，由此才能完全实现用水的公平与合理。但是，在解放前即使是使用同一水源或水系的人们也是按照地域、村庄、渠岸等划分为不同的用水利益集团即水利共同体。在水利资源的利用上存在着上游与下游、左岸与右岸、大村与小村、豪族与百姓之间权益上的对立与争夺。而土地改革则是以阶级划分取代了传统水利共同体之间的不平等区分。土改中有一个响亮的口号，就是“天下农民是一家”，这大概是中共早期发动工人运动时针对工人中存在的帮会和同乡团体而提出的“天下工人是一家”口号的转用。在水利民主改革中提出这一口号，就是要在斗倒少数水霸后，号召所有用水的农民团结一致，强调大家都是农民（阶级）兄弟，应互相帮助、合理用水。1949年11月，山西省委在《关于执行华北局“新区土改决定”的指示》中提出要“十分注意农民团结问题”，“须强调从思想上、政治上划清农民与地主的界限”，“从而使农民完全了解‘天下农民是一家’大道理。”<sup>⑦</sup>

通过土改进行阶级划分，使得前近代社会中存在的地域、身份、血缘和信仰差别被阶级观念代替，有助于传统水利特权和地位的被取消。旧的水利共同体及其社会关系被打破，成为人民政府提出的“统一管理，统一使水”<sup>⑧</sup>方针得以实现的新的社会基础。在陕西省清浊河灌区，通过民主改革，“消除了过去上下游群众因用水的成见与对立，达到了农民是一家的思想。”<sup>⑨</sup>

在前近代社会中，阶级关系往往被地域、血缘、宗教以及特权等关系所掩盖。在水利问题上，过去封建时代的阶级关系是被各种水利共同体所分裂和掩盖的。旧社会的水利纠纷一般是在上下游、左右岸、村庄甚至宗族等不同形式的水利共同体之间展开，由此便掩盖了阶级关系和剥削的存在。这是由于过去中国农村的权力结构是将政治性的统治与共同体性质的公共事务管理合为一体的。正像日本学者内山雅生所指出的那样，在村落内存在着“双重的统治结构”。因为在村落中仅仅依靠赤裸裸的暴力机关是不能完全维持其统治的，这种暴力统治往往要裹上一层有多数村民参加的集体性“共同合作事业”的外衣。<sup>⑩</sup>村落统治集团把政治统治与对共同体性质合作事业的管理，以及把利用生产手段（包括水权）的占有而实行的剥削与对社区公共财产（水资源）的管理而得到的利益巧妙地混同起来。毛泽东在农村调查中曾提出“公共地主”的概念，包括有“祖宗地主”、“神道地主”和“政治地主”等。<sup>⑪</sup>就说明了前近代的阶级统治与阶级剥削往往带有血缘、地缘和信仰上的色彩。

在前近代社会里进行阶级划分，必须要有无产阶级政党的教育启发。土地改革中关于阶级、剥削、政权、压迫等观念的灌输，促进了农民阶级意识的形成。正如卢卡奇所指出的那样“阶级意识与历史的关系在前资本主义时期是完全不同于资本主义时期的。”在前近代，“经济的因素和政治的、宗教的等等因素不可分割地结合在一起。”<sup>⑫</sup>解放前的水利共同体内部存在着阶级与剥削的关系，但是这种关系往往为水利公共事物所掩盖。在水利民主改革过程中，通过这种新的阶级划分，使得上下游、左右岸、大小村之间的水利共同体区分意识被削弱，传统共同体的统治人物被打倒，代之而起的是天下农民一家人、都是阶级兄弟的观念，这就为整个灌区和水系从整体上合理统一用水和互相合作提供了社会基础。

## 余论

本文所议内容涉及到水利社会史上的重大变革问题，站在水利民主改革的这个历史节点上，我们可以对近年的水利社会史研究以及关于土地改革的评价重新进行思考。

近年的水利社会史研究重点在历史水权、水利共同体和水利信仰上的研究<sup>⑤</sup>，其问题意识大多是从水争的发生及其解决机制来探讨国家与社会的关系。一些研究为了强调水利社会的自律性，往往将传统的水利组织、惯例和习俗描写成秩序井然，祥和安宁。另一方面，对于官府的断案，一般根据水利碑文或官方记载，认为就此便会消弭一切纠纷。但是，不论是官方记载还是地方精英的传说，对于水利社会中最底层即水利共同体内部的种种不合理的甚至剥削和压迫关系往往注意不多。

从土改中对于传统水利制度种种不合理问题的改造，我们可以多视角从总体认识土地改革的历史意义。近年来在对土地改革的研究中，重点在诉苦斗争、参军动员和打击扩大化问题上，强调阶级斗争的方面<sup>⑥</sup>，对于土改给予封建制度的根本否定和对生产力的巨大解放则关注较少。而水利民主改革，取消不合理水权，破除传统水规，实现了公平合理用水，大大促进了农业生产力的发展，这是土改的一个重要方面，亦不可忽视。

① 《孙中山文集》，北京：团结出版社，1997年，第282~284页。

② 《毛泽东选集》（一卷本），北京：人民出版社，1971年，第41页。

③④⑤⑧⑨于建嵘主编《中国农民问题研究资料汇编》第一卷下册，北京：中国农业出版社，2007年，第536、581、598、659、1044页。

⑥⑦⑩《毛泽东农村调查文集》，北京：人民出版社，1982年，第167、237、106~112页。

⑪胡英泽《引渠用汲：明清黄土高原日常生活用水研究》，山西大学中国社会史研究中心编《社会史研究之二 山西水利社会史》，北京：北京大学出版社，2012年。

⑫⑬行龙《以水为中心的晋水流域》，太原：山西出版集团，2007年，第18~19、21页。

⑭⑮⑯⑰⑱⑲⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲白尔恒、[法]蓝克利、[法]魏丕信《沟洫佚闻杂录》，北京：中华书局，2003年，第93、76、74~78、154、153~158、158~164、160、159~160、156、162、157~163、151、168、168、149~161页。

⑳㉑员守谦《建国初期山西的灌区民主改革》，太原《山西水利》，1987年第2期。

㉒㉓㉔㉕㉖《封建水利制度之彻底改革》，《〈晋绥日

报〉资料汇编》，孙晓忠、高明编《延安乡村建设资料》（一），上海：上海大学出版社，2012年，第570、570、571、575、571页。

⑳㉑㉒㉓㉔㉕㉖董晓萍、[法]蓝克利《不灌而治 山西四社五村水利文献与民俗》，北京：中华书局，2003年，第220、155、181~183、189、53、193、193页。

㉗山西省水利厅《汾河志》，太原：山西人民出版社，2006年，第388页。

㉘中国农村惯行调查刊行会编《中国农村惯行调查》第六卷，东京：岩波书店，1958年，第239~240页。

㉙㉚李仪祉《李仪祉水利论著选辑》，北京：水利电力出版社，1988年，第708、612页。

㉛段友文《黄河中下游家族村落民俗与社会现代化》，北京：中华书局，2007年，第570~571页。

㉜㉝张树德《恢复时期和社会主义改造时期的水利建设（1949至1957年）》，太原《山西水利》，1986年第1期。

㉞陈振先主编《洪洞县水利志》，太原：山西出版集团，2008年，第29、407页。

㉟㊱㊲山西省史志研究院、山西省档案馆编《当代山西重要文献选编》第一册，北京：中央文献出版社，2004年，第42~43、349、349、69~70页。

④李红武 《晋水记忆——一个水利社区建设的历史与当下》，北京：中国社会科学出版社，2011年，第125~126页。

④②《开展反对巫神的斗争》，延安 《解放日报》，1944年4月29日。孙晓忠、高明编 《延安乡村建设资料》（三），上海：上海大学出版社，2012年，第618页。

④④⑨山西省史志研究院编 《山西通志》第十卷《水利志》，北京：中华书局，1999年，第683~684、685页。

④⑤④⑥⑤⑦⑤⑧⑦⑦陈振先主编 《洪洞县水利志》，第412、412~413、411、411、412~413、413、411页。

⑤③老子 《道德经》。

⑤④佩特拉·多布娜著 《水的政治——关于全球治理的政治理论、实践与批判》，强朝晖译，北京：社会科学文献出版社，2011年，第2页。

⑤⑤冀朝鼎著 《中国历史上的基本经济区与水利事业的发展》，朱诗鳌译，北京：中国社会科学出版社，1981年，第61页。

⑤⑥赵世瑜 《分水之争：公共资源与乡土社会的权力和象征——以明清山西汾水流域的若干案例为中心》，行龙、杨念群主编 《区域社会史比较研究》，北京：社会科学文献出版社，2006年，第61页。

⑥③⑦张俊峰 《水利社会的类型——明清以来洪洞水

利与乡村社会变迁》，北京：北京大学出版社，2012年，第65~70、269~311页。

⑥④〔法〕魏丕信著 《水利基础设施管理中的国家干预——以中华帝国晚期的湖北省为例》，魏幼红译，陈锋主编 《明清以来长江流域社会发展史论》，武汉：武汉大学出版社，2006年。

⑥⑤劳思光 《中国文化要义新编》，香港：香港中文大学出版社，2009年，第164、213页。

⑥②内山雅生 『現代中国農村と「共同体」——轉換期中国華北農村における社会構造と農民』，东京：御茶の水書房，2003年，第68页。

⑥④〔匈〕卢卡奇著 《历史与阶级意识》，杜章智等译，北京：商务印书馆，2012年，第118、114页。

⑥⑥李放春 《“华北难题”与土改“阶级斗争”——评胡素珊的“统治阶级论”》，北京 《近代史研究》，2013年第2期。

作者简介：祁建民，山西大学中国社会史研究中心特聘教授，日本长崎县立大学教授，历史学博士、哲学博士。太原 030006

[责任编辑 李振武]