

参与式小流域治理在新农村建设中的应用 ——以英国赠款中国小流域治理管理项目为例^{*}

张永国

(甘肃省水利厅水土保持局, 兰州 730000)

摘要: 英国赠款中国小流域综合治理项目将参与式理念引入到项目的规划与实施中, 充分体现了农民在农村发展中的主体地位, 促进农民的能力建设、尊重乡土知识和保障各方的利益分享, 其参与式理念的体现在社会主义新农村建设的时代背景下具有重要的示范意义, 为新农村建设的进一步发展提供可供借鉴的小流域综合治理模式。

关键词: 参与式; 小流域治理; 新农村建设

中图分类号: F323

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0242-03

Role of Participatory Watershed Management in Construction of New Socialist Countryside

—A Case Study of the UK Trust Fund China Watershed Management Project

ZHANG Yong-guo

(Water and Soil Conservation Bureau, Water Conservancy Department of Gansu Province, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The UK Trust Fund China Watershed Management Project has introduced the concept of participatory approach into the planning and implementation of the Project, fully addressing the farmers' role in the rural development, facilitating the capacity construction of villagers, respecting indigenous knowledge and guaranteeing the stakeholders interests. And the manifestation of concept of participatory approach is of great importance in demonstration under the times background of constructing the new socialist countryside and the comprehensive watershed management pattern can be referenced for further development of new socialist countryside.

Key words: participatory approach; watershed management; construction of the new socialist countryside

参与式发展理论起源于对传统发展模式的反思, 成长于对发展中国家援助的国际发展实践中。这一理论在国际上形成于20世纪70年代末, 引进中国并逐步应用已有近30a的历史, 现已广泛应用于与农村发展有关的扶贫、资源管理、环境保护、小流域治理等国际援助项目中并显示出许多优越性, 取得了显著的效果^[1]。

英国赠款中国小流域综合治理项目(以下简称英赠项目)是水利部代表中国政府组织实施的由世界银行负责管理的英国国际发展部(DFID)赠款项目。项目旨在今后国内流域治理和其他援助机构正确理解流域治理和管理项目对减贫所产生的影响。项目的一个重要产出是开发、示范和记录一个系统的、参与式的、综合的小流域管理模式。该模式在甘肃省庆阳市的华池、环县和平凉市的静宁、崆峒等四县区示范, 如若可行, 将在国内流域治理项目、相关的国际援助项目和国家项目中推广应用。

不同于以往自上而下的规划、设计和实施过程, 英赠项

目将参与式理念贯穿于项目的可行性研究、规划设计、实施、管理和监评的全过程, 这是该项目区别于传统的流域治理管理项目的创新之所在, 也是在新农村建设中新的时代背景下的一次有益尝试, 在新农村建设中具有重要的示范意义。

1 项目目标与新农村建设的二十字方针相契合

十六届五中全会提出了社会主义新农村建设, 这是党中央为进一步解决农业、农村和农民问题所提出的新理念。“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的20字方针, 概括了现阶段社会主义新农村的基本内涵和要求^[2]。

而参与式小流域规划和示范项目设计工作包括3个目标: 改善生态环境; 改善社区农民生计; 提高社区自我发展和管理能力。这些目标与新农村建设的二十字方针相契合, 比如, 通过推动当地的产业发展改善社区农民的生计, 这与“生产发展”与“生活宽裕”的目标相一致; 而通过坡改梯等项目的实施可以有效改善流域内的生态环境, 减少水土流失, 特

^{*} 收稿日期: 2008-06-24

作者简介: 张永国(1963-), 男, 甘肃兰州人, 工程师, 从事水土保持规划设计、项目管理及水土保持外资项目管理工作。E-mail: z8493639@126.com

别是与水保项目相配套的道路建设可极大地促进流域内的“村容整洁”。通过农民进行组织培训,使农民更多地参与项目规划、实施、监测与评估的过程中,提高社区农民的自我发展和管理能力,为“乡风文明”和“管理民主”打下了基础。

2 参与式理念的体现与新农村建设中的农民参与

“参与”是英文“Participation”的中文译法,但并不能确切地反映出英文表达的含义。人们往往从字面上将其简单地理解为“介入”或“群众的参加”。事实上,“参与”反映的是一种基层群众被赋权的过程,而“参与式发展”则被广泛理解为影响人们生活状况的发展过程中或发展项目的有关决策过程中,发展主体能够积极、全面介入的一种发展方式^[3]。

所谓参与式,就是对社区的赋权,即主要利益相关群体能够影响和共同控制他们的发展方向和资源利用、共同进行决策的过程。参与式理念鼓励当地人自主参与项目的决策、设计、实施、利益分配和监测评估。通过建立当地群众的决策能力、管理能力和发展能力,自己帮助自己,实现社区自主可持续发展^[4]。

英赠项目以小流域为单元,以行政村或社区为主体,统一规划,整合各个方面的资源,由村民特别是贫困群体广泛参与决策对项目的选择、实施及资金的使用。项目所倡导的参与式理念鼓励当地人自主参与项目的决策、设计、实施、利益分配和监测评估。通过建立当地群众的决策能力、管理能力和发展能力,自己帮助自己,实现社区自主可持续发展^[4]。这一过程体现了农民是新农村建设的主体,并充分发挥了农民的决策地位、促进农民的能力建设、尊重乡土知识和保障各方的利益分享。

2.1 农民是新农村建设中规划与决策的主体

农村发展实践的经验和教训使人们越来越清醒地认识到农村发展的主体应该是当地农民,农村发展的成功,归根结底,还是要取决于当地人民的自我觉悟、自我意识、自我决策、自我组织和自助能力^[5]。发展的主体——农民充分参与发展的全过程,充分认同并接受发展的决策与选择,并把发展项目当成是自己的发展承诺,这既增加了农民对其社区发展的拥有感,同时农民也会把所有外部的信息、技术及资金等方面的支持(在发展领域里称为外部干预)变成自己内源的发展动力^[6]。因此,无论是农村生产发展项目还是进行村容整洁方面的规划项目都需要农民的积极参与,充分尊重农民的意愿来实现农村的整体发展。

农村建设包括问题分析,目标确定,发展方案的选择,项目确定、实施、监测和评估等一系列的过程和步骤,而在每一个过程和步骤中都需要进行不断的选择和决策,因此,农村建设就是一个不断决策和不断选择的过程。参与式要求建设主体——农民(男性、女性)能参与农村建设的每一个过程的决策和选择。即男性、女性农民及其他角色群体都能参与到发展项目的全部循环过程中去,如项目确立、可行性研究、项目设计与实施以及项目监测等,只有这样才能使他们的需求得到充分的考虑和满足^[7]。

在英赠项目的调研与规划过程中,农民不仅是信息提供者,更是流域问题的发现者与规划活动的设计者。规划小组

成员与农民一起讨论一起决策,在流域问题识别、规划活动设计中保证了农民的充分参与。在社区贫富分组的基础上选出三至五名村民代表(特别强调妇女在其中的比例),然后由这些村民代表本社村民在全村问题识别与项目活动规划时代表全社村民发展意见,最终确定全村的初步项目活动规划。流域内所有村的初步项目活动规划确定后,在规划小组成员协调下,村民代表与技术人员论证项目的可行性,最终确定项目活动包,经上级相关部门的批准后,确定项目活动的初步方案。此外,与流域内的全体村民代表共同商量项目资金与活动的分配方案与实施的具体方案,形成一个既以农民需求为导向,又能兼顾各方面利益的小流域规划,然后再到社区公示,征求全体村民的意见并落实项目的实施与监测评估等。

在这一过程中,每一个环节都要征询农民的意愿,听取村民代表的意见,并且农民的意见是最终决定项目内容与资金分配、实施方案等关键环节的重要参考。充分体现了农民不仅是农村建设的参加者和受益者,也是管理者和决策者,他们不仅要参与项目的规划与设计,也要参与项目的实施、管理、监督和评价,最终实现参与式的小流域综合治理目标。

2.2 重视农民的能力建设与自我组织

新农村建设中农民参与意识的提高与能力建设也是实现农民参与的重要方面。参与式发展的重要目标之一就是让农村广大群众通过参与发展活动和项目,不断学习、不断接受培训,从而提高他们自身的能力,加强其自身的能力建设。只有这样,他们才能更清晰、更正确地分析和判断自己的情况,更好地组织自己,从而对社区的发展起到创新性的作用^[6]。新农村建设中,农民通过参与到各项建设项目中,在乡风文明、村容整洁等项目的实施过程中,不断促进自身能力的提高,并在参与的过程中不断认识新农村建设对社区发展及农民自身发展的意义,进而进一步提高其参与新农村建设的意识,调动更多农民的参与积极性,形成良性循环,最终实现新农村建设的目标。

英赠项目除了做好流域综合治理外,还有一个重要目标就是实现社区自我发展能力的提高与培养。因为只有社区能够建立自我发展的动力机制,才能变外援式发展为内源式发展,才能保证流域的良性长远发展。因此,在项目规划与实施中,除调动农民的参与积极性外,还特别注重社区村民的能力建设,一切事务尽可能地让村民自己组织实施,并且成立村民实施小组与监测评估小组,在项目实施与测评阶段完全依靠农民的努力来实现项目目标,推动当地自然、经济的良性发展。即在参与式设计和实施过程中,形成社区凝聚力,建立社区自我组织和对社区资源的自主管理制度和能力,推动社区可持续的自我发展能力的提高。

2.3 尊重农民的乡土知识与创新能力

农民长期生活在极其复杂(有时十分艰苦)的环境中,为了生存和发展,他们拥有相当丰富的技能和对事物的判断以及生存发展战略,即被发展学科领域称为“乡土知识”。农民的乡土知识应该得到充分的认识,但在实践中往往被外部人员所忽略。在农村建设中,农民对发展和技术路线的选择不

一定符合专家的“科学理性”，但他们面临复杂的社会、经济及自然、文化环境，他们的选择是有其理由的。因此，不能只因为他们的选择不具“科学理性”，就不去研究和分析其选择的理由。事实上，只有深入研究这些选择的理由，才能更深入地体会到农民的真实世界^[7]。

在英赠项目规划与实施过程中，发挥农民的乡土知识也是非常重要的原则。农民自己的乡土知识往往是更符合当地实际情况，更有利于资源节约与资金合理利用的。农民的聪明才智与技术人员的专业知识相结合，共同融合形成适合当地条件又具有技术优势的项目活动。比如崆峒区在解决甲积峪小流域内村民吃水难这一问题中，当地农民就有运用有限的资金将山下的山泉水通到清真寺里的经验，这给项目活动设计时提供了重要参考，最终设计出在资金节约的前提下解决农民吃水问题的项目活动方案。

2.4 利益分享

新农村规划建设一定要在充分考虑农民的切身利益和农民广泛参与的基础上进行，不尊重农民意愿，新农村建设试点不会有好的效果，不动农民积极性，新农村建设不会有生命力^[2]。

不同群体的参与是保证利益分享的前提，而那些处于弱势地位的群体的利益保障更是需要特别重视，因此，关注贫困人口，注重妇女的参与也是英赠项目的一个重要原则。在项目规划过程中，不仅在村民代表的选择中考虑弱势群体比例，即贫困户要占村民代表的一半以上，每个社都有至少一名妇女代表，而且项目的设计和实施应鼓励边远社区和贫困人口、妇女和少数民族人口的广泛参与，特别是在家庭经济发展项目中优先给予贫困户以支持，资助贫困户的经济发展。

总之，英国赠款中国小流域综合治理项目通过参与式的项目规划与实施，力争使示范小流域内的水土流失和农民贫困状况得到改善，农民的生活水平和自我发展能力得到提高。在此基础上，探索出一种以扶贫为重点的可操作的参与式流域治理管理规划模式和以社区为主导的可持续发展的参与式流域治理管理实施模式，即为实现经济、社会、生态环境可持续发展的一个系统的、参与式的、综合的小流域管理模式，为促进中国小流域治理管理工作做出贡献。而这些经验与模式也必将为新农村建设的进一步发展提供示范和借鉴，进一步推动农村发展。

参考文献:

[1] 陈建平, 林修果. 参与式发展理论下新农村建设的角色转换问题探析[J]. 中州学刊, 2006(3): 42-46.

[2] 罗建军. 社会主义新农村建设的若干问题探讨[J]. 科技情报开发与经济, 2006(8): 104-106.

[3] 李小云. 普通发展学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.

[4] 参与式小流域规划指导手册编写组. 参与式小流域规划指导手册[Z]. 2006.

[5] 许文娟. 参与式发展方法在社会主义新农村建设中的应用[J]. 沈阳农业大学学报: 社会科学版, 2006, 8(3): 480-482.

[6] 叶敬忠, 陆继霞. 论农村发展中的公众参与[J]. 中国农村观察, 2002(2): 52-60.

[7] 叶敬忠, 杨照. 参与式思想与新农村建设[J]. 中国农村经济, 2006(7): 40-41.

(上接第 241 页)

沙监测人员岗位职责》以及《甲积峪流域水沙监测技术操作规程》4 项制度，保证了站点工作有序开展和正常进行。对监测站收集到的资料进行汇总建立健全档案，为今后水沙监测工作奠定基础。

同时在经过一段时间的运行也发现一些问题，主要是：(1) 建站时间短，监测到的实测资料很有限。无法用实测资料分析计算该流域的径流模数、输沙模数和径流小区水土保持治理效果。(2) 监测费用低。监测设施只布设了梯田、造林、种草、坡耕地 4 组径流小区，一组荒山荒坡对照小区。径流小区数量太少，涵盖面不全，监测所得数据有限，不能全面反映流域降雨产生径流造成的坡面侵蚀量，也不能反映不同措施的拦蓄、截留量，建议在今后的水土保持监测站点建设中增加投资，按照水土保持监测技术，分不同类型严格开展

监测工作。(3) 常规观测和高新技术结合。建议在今后的水土流失监测中监测方法和监测技术以常规为主，在水位自记、泥沙取样等方面尽可能引进先进仪器设备，以提高观测精度，分析水平；在径流小区配置自记雨量计，以便分析降雨过程对土壤入渗、坡面产流和侵蚀的影响。(4) 监测站点的选择上要慎之再慎。原型水土流失观测点选址要考虑以下几个方面的内容：一是流域内不要涉及大的开发建设项目；二是在相邻区域一定下垫面相似的对比流域；三是选择的流域要交通方便，便于监测人员生产生活；四是布设的监测措施不一定大而全，面面俱到，在资金有限的情况下，以少而精，能够观测某一方面的内容。(5) 严格管理、加强培训。加强监测人员的管理十分必要，特别是农户雨量观测人员认识不足，责任性不强，我们对这些人员采用观测数据与劳动报酬挂钩，十分有效。