

参与式可持续流域管理模式的实践和经验总结^{*}

何兴照, 王还珠

(黄河上中游管理局, 西安 710021)

摘 要:黄土高原水土保持世行贷款项目成功实施之后, 由英国国际发展部提供赠款, 在甘肃省黄土高原水土保持二期世行贷款项目区实施了英国赠款小流域治理管理项目。其主要目的是总结黄土高原世行贷款项目的成功经验, 提出完善的水土保持监测评价体系, 研究开发注重减贫效果的可持续水土保持流域管理模式, 并在国际国内类似项目中推广, 并简要介绍了该项目围绕项目目标所开展的主要活动及成果。

关键词:参与式; 流域管理; 经验总结

中图分类号: F323

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0263-03

Practices and Experience of Participatory Model in Sustainable Watershed Management

HE Xing-zhao, WANG Huan-zhu

(Upper-Middle Reaches Bureau, Xi'an 710021, China)

Abstract: After the successful implementation of the Loess Plateau Rehabilitation Project financed by the World Bank, the UK government agreed to implement the UK Trust Fund China Watershed Management Project in Gansu project area of the Loess Plateau Rehabilitation Project Phase II. The objective of the project is to summarize the best practices of the Loess Plateau Rehabilitation Project, improve M & E system applied in the Loess Plateau Rehabilitation Project, develop best watershed management models with an emphasis on poverty reduction and disseminate the models in loess plateau area and other similar projects. The paper also briefly introduces the main activities and outcomes.

Key words: participatory approach; sustainable watershed management; experience summary

为加速黄土高原水土保持治理步伐, 拓宽水土保持治理投资渠道, 引进学习国际先进管理方法和理念, 提高黄土高原水土保持工作管理水平, 从 1994 年开始, 由水利部统一组织, 在山西、陕西、甘肃、内蒙古 4 个省(区)实施了以控制水土流失, 减少入黄泥沙, 增加当地农民收入, 改善生态环境为宗旨的黄土高原水土保持世界银行贷款项目。经过十余年艰苦努力, 先后完成了黄土高原水土保持一、二期项目, 两期项目共利用世行贷款 3 亿美元, 加上国内配套, 总投资达 42 亿元人民币; 治理水土流失面积 92 万 km², 修建骨干工程和淤地坝 1 600 多座, 谷坊等小型水保工程 5 400 多处。各项治理措施年增产粮食 30 万 t, 减少泥沙 6 000 万 t, 农民人均纯收入比项目实施前增加 2 倍以上, 取得了显著的经济、社会和生态效益, 得到了世界银行和国家有关部门的高度评价, 被世界银行誉为世行农业项目的“旗帜工程”, 并荣获 2003 年度世行行长杰出成就奖。

项目在实施中引进和吸收了国内外大量先进管理理念和经验, 以全新的管理模式推动了黄土高原水土保持工作的发展。为了全面总结黄土高原水土保持世行贷款项目的成

功经验并在类似项目中推广, 从 2004 年起, 由英国政府国际发展部提供赠款, 世界银行管理, 水利部组织实施, 在甘肃省黄土高原水土保持二期世行贷款项目区 4 县(区)实施了“英国赠款中国小流域治理管理项目”(以下简称 CWMP 项目)。CWMP 项目特别注重在规划和实施过程中引进使用参与式等全新的理念和方法, 提高水土保持项目管理水平和实施效果, 探索可持续流域管理的有效方法和模式。经过四年多的实施, 大部分项目活动接近完成, 已经进入了全面总结阶段。

1 CWMP 项目基本情况

CWMP 项目的目标是帮助世行和其他援助机构正确理解流域整治和管理项目对减贫所产生的影响, 其主要成果和产出包括: ①通过强调参与式的方法, 完善世行贷款支持的黄土高原二期水土保持项目的监测和评估体系; ②总结探索以减贫为重点的新的最佳流域管理模式; ③在相关的中国及国际援助项目中宣传和推广该模式; ④通过项目实施以及赠款所提供的培训、考察、研讨等内容, 提高各级项目办和相关机构的能力。

^{*} 收稿日期: 2008-06-24

作者简介: 何兴照(1964-), 男, 陕西户县人, 理学硕士, 高级工程师, 主要从事水土保持监测及管理工作。E-mail: hhjchx@126.com

CWMP 项目区涉及甘肃省庆阳市的环县、华池和平凉市的崆峒、静宁 4 个县(区)。英国国际发展部提供赠款总额 494.8 万英镑,项目实施期为 2003 年 7 月 1 日至 2008 年 7 月 31 日,关账日期 2008 年 11 月 30 日。后根据项目实施需要,经与世行和 DFID 商定,将项目实施期延长至 2008 年 12 月 31 日,关账日期也相应后延。

为保证项目顺利执行,水利部成立了由分管副部长担任主任委员,部国科司、规计司、水保司、外资办、黄委国科局、黄河上中游管理局、甘肃省水利厅有关领导参加的项目指导委员会;指导委员会下设秘书处;黄河上中游管理局成立了“英国赠款小流域治理管理项目执行办公室”,负责项目实施和专用账户管理。项目涉及的甘肃省、市、县各级也按照要求成立了相应的项目领导小组和办公室,负责各自的项目实施。

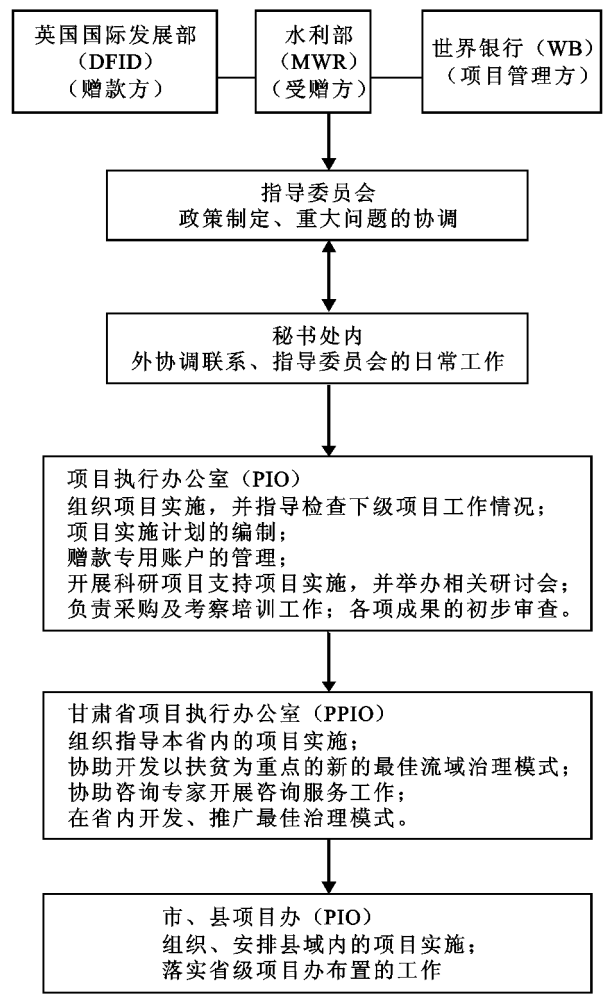


图 1 CWMP 项目组织管理及实施机构图

2 CWMP 项目主要成果

2.1 开发完善的监测评价体系

围绕项目目标——“开发完善的监测评价体系”,项目开展了一系列相关活动。特别是针对黄土高原水土保持监测评价工作的薄弱环节,相继开展了监测评价体系以及水沙、生物多样性、贫困与生计监测等监测评价体系构建、应用和完善活动内容。同时,为提高黄河流域乃至全国水土保持监测评价整体水平,设计并实施了“黄河流域水土保持生态

监测能力建设”。在水利部监测中心和黄委的大力支持下,经过各方一年多的共同努力,各项活动进展情况良好,按照项目设计要求完成了阶段工作任务并取得了相应成果。

其中由英国赠款小流域治理管理项目执行办公室和黄河水土保持生态监测中心承担的黄河流域水土保持生态环境监测能力建设工作,主要针对黄河流域水土保持生态监测工作中需要解决的问题,提出了“研究探讨小流域数据交换共享机制”、“小流域监测评价规范和指南研究”、“小流域监测评价方法研究和系统建设”等几方面的研究内容,设计了相应的 13 项项目活动。在实际工作中,将实施方案的落实与黄河水土保持生态监测总体规划以及黄河水土保持监测二期工程建设结合起来,注重研究内容的创新和可持续性。在实现监测数据资源共享、规范监测手段方法、建立科学的评价体系等方面进行广泛的研究探索,以实现全面提升黄河流域水土保持生态监测能力的目的。

目前,“黄河水土保持生态监测评价能力建设”的各项主要活动已基本完成。由于实施方案在设计中充分考虑了黄河水土保持生态监测的需要,以全面提升黄河流域水土保持监测评价整体能力为目标,瞄准了黄河水土保持监测评价体系存在的不足和弱点,紧紧围绕着黄河乃至全国水土保持监测评价体系中亟待解决的问题进行,在工作过程中得到了水利部和黄委有关部门的及时指导,各项活动卓有成效,取得了多项具有创新意义和推广价值的成果。主要包括:(1) 现有小流域监测评价数据资源的调查与评价;(2) 现有小流域监测评价相关标准和规范的调查与评价;(3) 小流域监测评价共享机制的探索;(4) 小流域监测评价共享平台建设;(5) 小流域监测评价元数据研究及元数据标准编制;(6) 小流域监测评价管理办法和数据采集指南的编制;(7) 小流域综合评价方法和模型研究;(8) 小流域综合评价系统建设。

2.2 最佳治理模式的总结和开发

作为项目核心内容之一——“最佳模式开发”,在项目所在县(区)政府的重视支持下,在咨询专家帮助和各级项目机构,特别是县级项目办和相关部门以及示范流域内社区和农户的全面参与下,CWMP 项目选取华池县樊庄、环县高沟、崆峒区甲积峪、静宁县北岔 4 条示范小流域开展了参与式的小流域规划,并在示范流域内进行了初步的资源整合、建立了部门协作机制,全面推行以社区为主导的示范工程建设管理。通过对参与式流域规划和实施、管理过程的全面记录和总结,在土地退化和生活贫困的流域内,探讨了以参与式的方法制定经济、社会、环境可持续发展的综合治理规划的方法和途径,提高流域治理规划的可行性和实施效果。同时通过以社区为主导的示范工程建设的实施管理、项目采购和财务管理等,提高社区的自主管理能力并总结相关经验。

为保证以社区为主导的示范工程建设管理的顺利进行,根据项目实施需要,在各个示范社区建立了由农户公开推举产生的参与式实施管理小组、财务管理小组和监测评价小组,编制了相应的操作手册,并对县级相关部门业务人员和农户开展了一系列内容广泛的能力建设活动。在县项目办技术人员的指导下,各示范社区完成了示范工程措施的实施

和采购计划编制,按照管理手册中规定的采购方式和程序开展各项措施的招标采购,全面启动了以社区为主导的示范项目实施建设和管理。

社区参与式实施管理和财务管理小组在示范项目建设中起到了非常重要的作用。其主要工作内容包括:组织招标采购;制定实施管理办法;组织项目实施活动;选聘村技术指导人员;组织中标商和农户开展施工建设;协调解决实施中的困难和问题;收缴自筹资金;材料收验分发;实施过程跟踪监评;填写施工日志和工作记录;组织全面验收;公示实施情况接受群众监督;投劳折资核算;财务收支记账;申请报账支付;配合上级检查等。

为确保项目示范工程建设顺利进行,充分发挥社区/农户在示范工程建设中的主导作用,在 4 条示范流域中还倡导并开展了社区主导的监测评价工作。社区开展的监测评价工作内容主要包括几个部分:一是前期工作阶段采用参与式方法成立社区监评小组。明确监测内容和方法,开展能力培训;二是根据实施进展,开展相关内容监测,如实施进度、工程质量等的监测,取得相应监测信息;三是根据得到的监测信息进行分析评价,得出相应评价结果;四是把监测评价结果反馈给社区实施和财务小组以及上级项目管理机构,作为财务支付和报账的依据,并向群众公布接受监督。

社区监测评价小组在具体工作过程中,按照《社区参与式监测评价操作手册》的要求,主要针对招标和采购过程、所采购物资数量和质量、工程进度和质量、资金使用和支付等方面进行了全面监测。同时社区监测小组还坚持作好施工日志、按要求填写农户(措施)监评卡,及时了解项目进展和资金使用情况,向社区群众公示、接受群众的监督和投诉,及时发现和解决项目实施存在的问题,较好地履行了监督职责,发挥了重要作用。

2.3 宣传推广

对项目相关成果和理念的大力宣传和全面推广,是项目三大目标之一。随着项目各项活动的全面开展,按照宣传推广计划的整体安排,各级项目机构积极组织开展了各种宣传推广活动。包括项目宣传网站建设;举办并参加各种国际国内研讨会;利用各级新闻媒体广泛宣传报导项目创新成果,印制各种形式的宣传材料,制作项目宣传 DVD 等,向不同层次、各个部门发放,取得了良好的宣传效果。

特别是项目宣传推广计划中安排的 4 项相关政策研究的内容,经过 1 年多时间的深入研究,已基本完成研究工作。这几项研究成果的提出,对于促进我国水土保持工作相关政策法规的完善,提高水土保持管理工作效率,加速水土保持项目成果管护和可持续运行管理机制的建立和完善,进一步推动我国水土保持工作的发展将起到积极作用。

2.3.1 中国水土保持生态功能补偿机制研究

主要研究探索建立有效的水土保持生态功能补偿机制,为中国《水土保持法》的修订提供支撑,推动中国水土保持事业规范发展。研究围绕确立中国水土保持生态功能补偿机

制的原则与性质、范围与标准、主体与客体、途径与方法等开展研究,并提出建立与完善水土保持生态功能补偿机制的建议方案。采取理论与实地调查相结合、国外经验与国内实际相结合、宏观研究与典型案例分析相结合的方法,研究提出水土保持生态功能补偿机制的指标体系和评价方法,并对水土保持生态功能补偿典型案例进行重点分析。

2.3.2 中国水土保持与农村可持续发展研究

主要通过对典型地区的调查研究,分析研究现有水土保持政策和措施的实施效果和受欢迎程度;在认真调研的基础上,对中国主要水土保持政策的实施情况进行后评估并对水土保持措施进行经济分析,掌握水土保持政策和措施方面存在的主要问题;分析水土保持与农村可持续发展两者之间的关系和发展面临的问题,探索推进两者共同发展的有效途径和具体措施。

2.3.3 水土保持对水文水资源与水环境影响研究

深入分析国内外在水土流失分布式模型研究、水土保持的水文水资源效应方面的研究进展;剖析黄土高原不同水土保持措施对水文水资源和水环境的作用机理,探索水土保持环境效应定量评价的技术体系;选择具有一定前期工作基础、具有完整坡面产流、侵蚀产沙、沟道输水输沙系统、水环境监测资料以及较强代表性的小流域,以地理信息系统为平台,建立黄土高原典型小流域分布式模型;并对水土保持的水环境效应进行模拟,在相似小流域进行验证。通过广泛研究为区域资源环境综合管理提供支撑,为提高国家和各级水土保持管理部门的规划和决策水平提供依据,同时为当前正在开展的面源污染控制和饮用水源地保护工作提供借鉴。

2.3.4 生态建设项目的运行管理机制与可持续发展研究

研究的主要目标是通过黄土高原生态建设项目目前运行管理机制现状的调查和分析,揭示制约项目可持续发展的因素;基于项目可持续发展理念,探讨有效的项目管理运行模式;提出促使项目管理可持续运行、效益可持续发挥的模式并推广,提出相应的保障措施及政策建议;为政府和相关部门的决策提供支持并在今后的项目中推广借鉴,促进水土保持项目的可持续发展。

3 结 语

历史的发展已经进入了 21 世纪,地球生态保护问题引起了越来越多的重视,水土保持已经上升为保障国土安全的一项重要举措。英国赠款小流域治理管理项目在充分借鉴吸收黄土高原水土保持世行贷款成功经验的基础上,通过在水土保持工作领域引入参与式方法、可持续生计等全新的理念并将其与水土保持工作的具体实践相结合,探索可持续的水土保持流域管理方法和模式,取得了多项具有推广和借鉴意义的成果。随着这些成果的全面总结和广泛推广,对于进一步充实和完善黄土高原水土保持理论体系,规范水土保持工作方法和手段,提高管理水平,增强项目实施效果,推动黄土高原水土保持工作向更加科学、规范、高效的方向发展,将做出积极的贡献。