

水土保持、减贫与可持续发展

——英国赠款小流域管理项目的创新和影响^{*}

高健翎, 王还珠

(黄河上中游管理局, 西安 710021)

摘 要: 英国赠款小流域治理管理项目自 2004 年 3 月正式启动实施以来, 围绕项目目标及有关各个方面, 开展了一系列研究、探索和实践, 取得了具有创新意义和推广价值的成果。该文简要介绍了项目所取得的主要创新经验, 包括在水土保持、流域治理项目中应用参与式工作方法, 强调可持续生计途径, 倡导部门协作和资源整合, 推行社区主导式的管理和发展模式, 以及建立完善的监测评价体系等。通过英国赠款小流域治理管理项目的实践可以证明, 这些创新性的作法, 对于今后水土保持等类似项目的实施, 特别是对于调动农民主动参与、提高资源和资金使用效率, 加强项目的扶贫效果, 实现水土保持和流域管理的可持续发展, 都具有宝贵的借鉴意义。

关键词: 水土保持; 减贫; 可持续发展

中图分类号: S157

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0226-03

Soil and Water Conservation, Poverty Reduction and Sustainable Development: Innovation and Effects of the UK Trust Fund China Watershed Management Project

GAO Jian ling, WANG Huan zhu

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

Abstract: Since the UK Trust Fund China Watershed Management Project was formally initiated in March 2004, the project has conducted a series of investigations, exploration and practices and achieved some innovative outcomes in realizing the project objective. This paper briefly introduces the main innovative experience achieved by the project, including employing the participatory approach in soil and water conservation and watershed management, focusing on sustainable livelihood development, initiating the inter sectors collaboration and resource integration, carrying out the CCD management and development pattern and improving the monitoring and evaluation system. The practices of the project has suggested that the innovative practices are of great value as for the similar soil and water conservation projects in the future, especially in terms of arousing the active participation of villagers, improving the use efficiency of resources and funds, facilitating the effects of poverty reduction and realizing the sustainable soil and water conservation development and watershed management.

Key words: soil and water conservation; poverty reduction; sustainable development

英国赠款小流域治理管理项目(以下简称 CWMP 项目)作为一个以引进推广先进工作方法和理念, 研究探索全新的管理模式为主要目的的外资赠款项目, 经过几年的成功实践, 围绕项目目标及水土保持工作相关的各个方面, 开展了一系列卓有成效的研究、探索和实践, 总结出了一系列具有创新意义和推广价值的研究成果, 对提高我国水土保持行业管理水平, 促进水土保持小流域可持续管理, 具有重要意义。

1 项目创新点及影响

1.1 应用参与式工作方法

参与式方法是 20 世纪后期确立和完善起来的一种主要用于农村社区发展项目的新的工作方法和手段, 其显著特点

是强调发展主体积极、全面地介入发展的全过程。具体到有关生态环境和流域恢复等项目, 就是要变传统的“自上而下”的工作方法为“自下而上”的工作方法, 使发展主体——流域内的社区和农户积极、主动、全面地参与到项目的选择、规划、实施、监测、评价、管理中来并分享项目的成果和收益。参与式方法不仅有利于提高项目活动和规划设计的合理性, 同时也更易得到各相关利益群体的理解、支持与合作, 从而保证项目实施的效果和质量。CWMP 项目在选择的 4 条示范小流域中, 运用参与式工作方法, 发动流域内相关社区和农户广泛参与, 通过深入细致的问题分析和目标选择, 制定

^{*} 收稿日期: 2008 06 24

作者简介: 高健翎(1964-), 男, 陕西定边人, 硕士, 高师工程师, 主要从事水土保持规划设计及管理工作。E-mail: Gjling9577@126.com

出内容全面的小流域综合治理规划。由于此规划在实现水土保持流域治理目标的前提下,最大限度地考虑了当地社区发展以及农民脱贫需要,因此极大地调动了社区和农户的参与热情,为规划的顺利实施奠定了坚实基础。

参与式方法是CWMP项目大力倡导并贯穿始终的核心工作方法。通过项目实施过程和参与式工作方法的具体实践,加深了各级项目办和相关机构对参与式方法的理解,提高了其运用参与式方法的能力,同时,积累了较为丰富的实践经验,对以后类似项目的实施将会提供良好的借鉴。

1.2 强调可持续生计途径

可持续生计理念在帮助实现贫困农村/社区的发展方面,有着不可低估的作用。可持续生计是自然资源、乡土知识、社会资本、技术手段、价值观、相关群体协作、社区认同及其所处的政策和市场环境良性互动的结果。流域治理和生态环境恢复项目在帮助农民改善生产生活条件方面的作用和效益,已经得到了大家公认,但如何将其上升到“可持续生计”的高度来认识,还需要一个过程。CWMP项目强调在流域治理和生态恢复项目中通过参与式方法的应用,从增加农民生存的手段和加强农民生活的支持体系来理解“生计”这一概念,在项目规划制定和措施实施中注重加强项目在帮助农民建立有效的可持续生计方面的功能和效益,通过可持续生计途径促进社区发展,特别是帮助社区中贫困和弱势群体的公平发展。在项目规划实施过程中,强调“以人为本”的理念,把人作为发展的核心,分析确定项目发展的目标、范围和重点,从而增强流域治理和生态恢复项目的减贫效果,提高农户特别是贫困弱势群体抵御应对疾病和自然灾害等事件影响的能力,在拓宽农户可持续生计途径、促进农户和社区可持续发展的基础上,推动可持续流域管理目标的实现。

1.3 加强部门协作和资源整合

CWMP项目开展了“基于GIS技术支持的县级资源整合和规划系统开发”以及“参与式小流域规划和示范实施”等内容。强调在流域规划和治理措施布设中“综合”的概念,注重在小流域规划和示范实施中发挥地方政府的协调作用,通过县域内各相关部门的协作和已有资源/项目的整合,支持地方政府积极地将各方资源、知识、能力协调起来,为各部门、社区、群众团体和其他服务机构的有效合作提供可行的政策和环境,实现各部门资源共享。使流域内相关的项目、资金、资源在统一的规划指导下,围绕统一的项目目标,发挥项目和资金的最大效益,帮助农户减贫、改善生产生活条件、推动流域和社区可持续发展。通过CWMP项目的实践,提高了县级政府和各相关部门之间的协调协作观念,提高了小流域综合治理规划的可行性和综合效益,其经验对于其他类似项目的实施管理,具有宝贵的借鉴意义。

1.4 倡导社区主导式管理和发展

CWMP项目在示范工程的建设实施过程以及后期管理中,倡导社区主导式管理和发展的理念,注重通过参与式的项目规划和实施过程,培养社区自我管理、自我发展能力,运用参与式的工作方法,帮助社区建立有效的能为社区服务并实现自主管理的社区自助管理组织。CWMP项目在示范工

程实施过程中建立的由社区农户民主推举产生的实施管理小组、财务管理小组、监测评价小组,分别负责示范项目的实施、财务管理和监测评价。在县项目办的帮助指导下,农民自主制定工程建设实施计划和采购计划,组织招标采购和项目措施的实施,收缴自筹资金,自主管理项目建设资金,对实施过程跟踪监评,组织措施验收,申请报账支付,开展自主监测监督,有效地保证了项目实施的公平、公开、透明,保证了资金使用安全,也提高了项目实施的质量和效果。同时,通过对项目实施过程的全程自我管理,极大地锻炼和提高了社区、农户的能力,为保障项目效益持续发挥,实现社区/农户的可持续发展管理奠定了基础。

1.5 建立完善的监测评价体系

黄土高原水土保持世行贷款项目开创了我国水土保持工作开展全面监测评价的先河,其确立的水土保持监测评价体系已在黄土高原乃至全国水土保持行业得到推广应用。但由于当时的环境和条件所限,该监测评价体系中还存在着一些不足,如对项目实施改善当地生态环境、减少泥沙等方面效益监测评价指标较为全面,方法基本完善;但对于项目实施对当地经济社会发展变化产生的影响和效果监测方面的指标和方法还不够全面和完善,特别是对于项目减贫效果、贫困弱势群体在项目中的参与和受益情况、妇女参与、生物多样性监测等方面指标比较欠缺,无法全面完整地展示和评价项目的实施效果;另外,在监测数据采集、评价方法、相应评价标准和规范的制定等方面也存在一些不足,需要予以加强。CWMP项目在黄土高原水土保持世行贷款项目监测评价体系的基础上,针对目前水土保持监测评价工作现状,特别是针对存在的不足和需要完善的地方,经过大量的研究、探索、实践,提出了一套较为完整的可用于水土保持监测评价的体系、指标和方法。该体系在全面监测评价水土保持生态、社会、经济效益的同时,着重增加了农户参与、贫困弱势群体参与、生物多样性、项目减贫和可持续发展等方面的评价内容和指标,并完善了相应的评价方法,为今后其他类似项目开展全面的监测评价工作提供了有益的参照。

2 几点体会

CWMP项目通过一系列成功实践,总结出具有推广价值的创新经验,对今后的水土保持、流域治理、农业开发等类似项目的实施产生积极影响。对于在当前农村经济政治体制全面改革以及水土保持投资管理体制变化的新形势下,进一步推动黄土高原水土保持工作的发展具有重要意义。

2.1 坚持生态环境改善和区域经济社会可持续发展的有机结合

新一届党和国家领导人对于农村经济社会发展以及广大农民群众生活水平改善非常重视,党的十七大提出了“实现全面建设小康社会目标”的新要求。生态恢复和流域治理项目在坚持改善生态环境、治理水土流失目标的前提下,应将帮助群众脱贫和促进区域经济发展作为重要目标,通过项目实施带动项目区农村基础设施加强,土地利用结构合理调整,农业生产水平和农民综合素质提高,促进项目区农业生产条件的可持续发展,推动区域经济的可持续增长,为全面

建设小康社会的宏伟目标服务。

水土保持项目在规划设计中应坚持生态环境改善和区域经济可持续发展的有机结合,为当地区域经济发展和小康社会建设服务,保证项目按照预定的目标健康发展。各级政府和业务部门在项目规划和设计中,应当重视并引进“可持续生计”的理念,在统一的综合流域治理规划框架下,开展多部门协作和资源整合,实现自然资源和社会资源的高效利用,提高资金利用效率,增强项目实施效果,促进经济、社会、生态效益并重。将解决群众生计困难,拓宽群众生计途径作为项目的重要内容,通过实现农民群众生计的可持续发展,实现水土保持治理措施和效益的可持续发展。

2.2 注重农民参与是水土保持项目顺利实施的需要

水土保持项目不同于其他的工程建设项目,其单项工程投资小但工程涉及面广、地域分散,如没有项目所涉及的社区、农户的积极和广泛的参与,是根本无法实施的。CWMP 项目在实施中积极引进参与式工作方法,探索引导农民积极主动参与项目过程,经过几年项目实践,已经初步展现了其无法替代的优越性。

首先,农民的充分参与,使得农民的意愿和要求在项目规划设计和实施、收益中得到充分体现。项目在规划阶段,采用技术人员走村入户,采用召开村民大会、小范围座谈、入户访谈等不同形式,充分吸纳农民群众的想法和意愿,分析存在问题,寻找发展机遇,共同制定合理可行的项目规划。由于农民群众对当地情况最为了解,通过其参与有助于提高项目目标与当地社会环境的适应性、避免社会风险,并为合理确定项目内容、正确设计项目措施奠定了基础。农民的广泛参与,使项目规划设计具有更加广泛的社会基础,为项目按照计划顺利实施及预定目标的实现提供了保证。

其次,农民群众的积极参与是应对目前农村经济政治体制改革形势的需要。从 2000 年开始,我国政府在部分省、市实施农村税费改革试点,特别是 2004 年后,各省纷纷取消了多年以来由农民固定负担的“两工”(积累工和义务工),长期以来形成的“政府投资+农民投劳”的管理模式受到挑战,过去无偿调动社区劳动力的做法已不可行,水土保持工作的主体出现“缺位”。参与式方法的引进,可以大大增强农民群众对项目的拥有感和主人翁意识,充分调动起农民群众参与水土保持治理的积极性和热情。所以,按照形势发展的需要,改变传统工作方法,引导农民自觉自愿地参与项目建设过程,已成为必然的选择。

2.3 倡导社区主导式发展,培养社区自主管理和自主发展能力,是确保项目效益持续发挥的保障

CWMP 项目倡导社区主导式的项目实施管理,注重对于社区和农户的能力建设,通过项目实施过程,培养社区自主管理和自主发展能力。根据实际需要,制定了专门用于社区主导式管理的《参与式实施管理手册》、《参与式监测评价手册》、《参与财务管理手册》,并成立了由农民推举产生的社区管理和监测评价小组,初步探索出一套可用于水土保持和农村发展项目参照的社区主导式管理和发展的有效机制。

在倡导社区主导式管理的过程中,需要注意几方面的工作。一是支持鼓励建立有效的社区自助管理组织,推选具备一定管理经验和能力,能热心为社区服务的农户参加;二是在鼓励社区组织放手工作的同时,项目管理机构和业务部门要为社区组织提供必要的支持和服务,并为社区农户及社区自助组织成员提供必要的培训和学习机会,加强其自主管理能力;三是强调公平广泛的参与,要保证妇女、老人、少数民族、贫困弱势群体等不同层次在社区组织和项目活动中的参与权和发言权,保证不同层次的农户公平参与项目决策、实施、管理以及获得项目收益的权利;四是完善社区主导式管理的机制、制度,规范管理程序,做到项目信息的公开、透明,建立有效的管理和监督机制,保障项目资金的合理、高效利用,杜绝项目实施和资金使用过程中可能出现的漏洞,保障资金安全。

3 结语

英国赠款小流域治理管理项目通过引入参与式方法、可持续生计途径等新的理念和方法,着重探索水土保持项目在完成生态环境改善的同时,提高其减贫效果,帮助社区建立自主管理和自我发展能力,增强项目的可持续性并取得了可喜的经验。参与式方法、可持续生计等理念的运用,对于水土保持和生态建设项目的顺利实施,提高项目效益起到了重要作用,具有积极的推广价值。同时,也是以人为本科学发展观的充分体现,是积极践行建设社会主义新农村的宏伟目标的具体实践。但是,对于水土保持这样一项长期、艰巨、复杂的系统工程来说,这些全新的工作方法和理念的实践,还仅仅是一种尝试,其过程还存在着许多不足和需要改进的地方,在今后的工作中还要进行长期的试验和总结,以进一步完善和改进水土保持管理体制和方法,促进水土保持工作的可持续发展。