

## 参与式流域规划中相关利益群体的角色分析\*

何兴照, 杜 卿

(黄河上中游管理局, 西安 710021)

**摘 要:**以《英国赠款小流域治理管理项目示范工程参与式规划》为例,阐述了相关利益群体参与流域规划的重要性,介绍了不同相关利益群体在规划过程中扮演的角色及其职责,并为相关利益群体参与流域规划提出了进一步的建议。

**关键词:**相关利益群体;参与式;流域规划

**中图分类号:**S157

**文献标识码:**A

**文章编号:**1005-3409(2008)05-0250-03

## Analysis on the Roles of Stakeholders in Participatory Watershed Planning

HE Xing-zhao, DU Qing

(Upper-Middle Reaches Bureau, Xian 710021, China)

**Abstract:** In this article, setting the Participatory Watershed Planning Pilot under UK Trust Fund China Watershed Management Project as an example, the importance of stakeholders' participation in the watershed planning is expounded. The roles and responsibilities different stakeholders play and assume are introduced and suggestions on stakeholders' participating in the participatory watershed planning are put forward.

**Key words:** relevant stakeholders; participation; watershed planning

### 1 引 言

英国赠款小流域治理管理项目(CWMP)的示范工程在甘肃省的四个县进行,目的是通过一系列的示范活动,探索出一套适合黄土高原地区的小流域综合治理管理模式,这也是项目的主要目的之一。由于CWMP强调参与式理念的运用,整个示范过程从规划、实施、监测到后续管理都鼓励相关利益群体积极参与,通过整合流域内的环境治理、生计改善和基础措施改善项目,达到小流域综合治理管理的目标。而在项目示范工程的参与式规划中,相关利益群体通过多渠道的参与,制定出的规划能更好地反映出他们的需求,这将保证项目示范工程的顺利实施,更有利于项目的可持续发展。

### 2 相关利益群体参与规划的重要性

#### 2.1 相关利益群体概念

相关利益群体是指与某项计划、政策和项目有一定利害关系的组织、群体或个人,利益相关者既影响政策和计划的制定和实施,又受政策和计划的影响。

#### 2.2 重要性

CWMP示范工程建设的相关利益群体包括社区农户、政府以及专家,相关利益群体通过一系列的活动参与到示范工程规划中,从而有机会影响和共同控制流域内的资源利

用,共同进行决策。

由传统的“自上而下”——政府规划项目,安排农民去做(会出现农民不理解、不清楚政府的意图,不情愿和敷衍了事的做法项目;或者政府的规划没有充分考虑到农民意愿和当地的实际情况。这两种情况都使项目效果不佳和达不到项目可持续发展),变为“自下而上”——农民决定做什么项目,政府和相关部门给出政策指导和服务支持,即“政府搭台,农民唱戏”。

因此,参与式规划过程成为农民和政府沟通的渠道,双方相互理解和相互影响。农民的主人翁意识和对项目的拥有感增强,对项目实施和后续管理起到了重要作用。同时政府和相关部门的服务意识和能力得到了增强,在保证规划符合政策发展和科学可行性的前提下,规划也得到了农民的认可,从而增强了规划编制的公开性、透明性,体现了政府“执政为民”、“以人为本”的新时代特征。

### 3 相关利益群体的角色分析

CWMP首先确定了示范工程建设的相关利益群体为社区农户、政府官员和专家。在参与式的规划中,这三个相关利益群体被赋予了全新的角色定位,同时随着参与程度的提高,工作量随之加大,三个群体的职责也相应发生了变化。各群体的角色如图1所示,各群体的职责如表1所示。

\* 收稿日期:2008-06-24

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

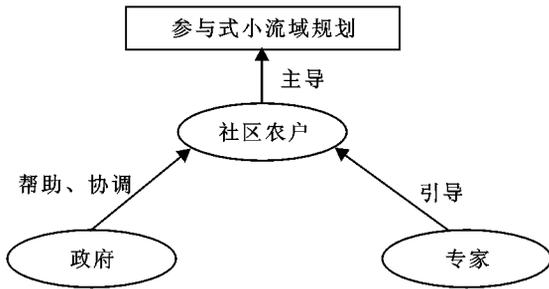


图 1 参与式小流域规划的相关利益群体角色定位

表 1 参与式小流域规划的相关利益群体职责

相关利益群体		职责
专家		制定规划方法
		编制培训教材
		专业分析
项目办		项目培训
		多方宣传
		组织协调和日常管理
		信息提供
政府	县相关部门	技术咨询
		政策支持
		资金整合
	县、乡、村干部	宣传发动各部门和社区 协调社区农户与其他群体沟通
社区农户		主导规划全过程 自身能力建设

3.1 专家

从科研机构 and 高等院校聘请的涉及多个专业领域的专家参与到小流域规划中,目的是更专业地分析小流域环境退化和社区贫困的原因,帮助各方认识到环境和贫困的相关性,从而进一步引导规划内容能瞄准生态环境改善和减贫双重目标。

专家的研究领域不仅仅是过去传统的以自然科学(如水保、林业、生态学)为主,还增加了社会学。因此在考虑当地生态环境改善的基础上,同时考虑到乡村贫困问题,注重分析当地社区生计手段与环境退化之间的关系,注重建立替代生计来保障水土流失的治理成果。

在 CWMP 参与式小流域规划中,社会学专家起到了重要的作用。他们能熟练运用参与式方法,制定参与式规划方法,帮助其他相关群体分析小流域现状,提出改善生计的规划措施;同时,他们编制了参与式规划培训教材,对由社区农户和政府官员组成的规划小组人员进行培训。

3.2 政府

政府作为一个利益群体,管理着小流域内自然和社会资源,对当地的发展有着决策权。在项目参与式小流域规划过程中,政府要本着“为人民服务”的宗旨,协助社区农民进行小流域规划,推动发展当地新农村建设。

3.2.1 项目办

为了管理需要,项目通常设立多级别的项目办。CWMP 设立了项目执行办、省项目办、市项目办和县项目办 4 级项

目管理机构,垂直管理项目的实施。

由于项目在理念和方法上是创新和探索,为了增强相关利益群体对项目目标和方法的理解,提高各级项目办对项目管理和执行的能力,培训和宣传工作非常重要。同时多方的参与使项目组织、协调和管理难度加大。项目办的职责如下:

(1)项目培训。在规划设计活动正式开始之前,项目执行办对省、市、县各级项目办组织了多次培训活动,还通过研讨和考察其他相关项目的形式,促使各级项目办对项目理念统一认识。在此基础上,各县项目办在县级政府领导和协调下,分群体组织了对县级相关部门、小流域所在乡镇政府、行政村村委等利益相关机构的代表以及社区农户的大量培训和研讨活动,使各方对参与式小流域规划理念和方法有了一定的理解和把握。

(2)多方宣传。宣传的主要对象是政府部门和社区农户。对政府部门的发动主要是通过举办研讨和培训的方式,靠项目的参与式创新理念和资金的支持,吸引政府部门参与项目规划过程,从而学习新的规划方法,进行资源整合,同时使其自身能力相应的得到提高。对社区农户的发动是参与式小流域规划设计乃至整个项目实施的一个非常关键的环节。在县级政府的支持下,各县项目办在项目社区及全县范围开展了形式多样的项目宣传发动工作,方式包括标语广告、宣传画册、电视专题片以及社区群众喜爱的传统说唱和表演方式。宣传活动促使社区农民普遍理解了项目的目的意义,极大地提高了农民参与项目规划和实施的积极性。

(3)项目组织协调和管理。CWMP 项目是一个小流域综合治理管理项目,项目规划所采用的是参与式的、“自下而上”的社区主导、多部门参与的模式,项目管理和协调的难度较大。各级项目办的负责人和工作人员认真负责地投入到工作中,以学习的态度对待新情况、新问题,用平等参与的机制协调各个相关利益群体之间的关系,使得小流域规划的一系列活动得以顺利进行。与此同时,通过项目管理和学习,各级项目办的能力也得到了提高。

3.2.2 县相关部门

与示范项目相关的县级政府部门包括县水保局、林业局、农牧局、计委、财政局、交通局、国土局、教育局、卫生局、妇联等机构,其中水保局、林业局、农牧局、交通局、妇联等是与本项目直接相关的部门,选派了技术骨干作为规划小组成员,参与了规划的全过程。

各政府相关部门参与小流域规划设计过程,了解小流域的需求和规划内容,有利于协调和调动各部门的资源和资金,避免重复建设和各自为政的做法,体现了小流域综合治理的规划理念。同时,参与式规划要求参与规划的政府部门转变角色,从过去的规划活动中“指挥者”和“领导者”的角色转变为“协调者”和“服务者”的角色,为规划提供信息、技术、政策的支持。

在 CWMP 的参与式规划中,相关政府部门的作用有:(1)信息提供。支持流域和社区基本情况的历史资料和现状信息的收集,同时提供正在当地开展的其它环境治理或农业生产项目的经验或信息;(2)技术咨询。支持环境治理和替

代生计必要的专业知识和技术可行性方案;(3)政策支持。提供相关政策信息,支持有效地利用相关政策的子项目规划,同时支持社区与商业机构建立产销关系。(4)资金整合。规划在此流域内开展的本部门项目,提供相应的资金支持。

### 3.2.3 县、乡、村干部

县级干部在发动和协调各相关部门的参与方面起着重要作用。县级干部领导(如县长)熟悉整个县的项目资源情况,了解各部门正在开展和计划开展的项目,对全县的项目资源规划设计起着决策作用。所以在县级领导干部的发动和协调下,各相关部门就能走到一起参与到项目规划中。

乡、村干部作为“当地人”的代表,熟悉当地的自然情况(地形地貌、土地利用等)和社会情况(当地语言、人文和风俗等),与社区农户能很好地交流和沟通,所以他们是“当地人”和“外来者”之间沟通的桥梁。这些干部的沟通能力,对规划活动是否能在社区顺利开展并取得实质性的效果起着至关重要的作用。

### 3.3 社区农民

社区农民是规划设计的“主导者”,不仅是参加者和受益者,也是管理者和决策者。在项目参与式规划的理念下,相关利益群体都参与到项目的规划设计中,社区农民作为项目的“主导者”,主导规划的全过程。从对流域/社区基本情况的调查、存在问题的分析、目标的识别,到最终规划的形成。

当地农民对项目产生拥有感和主人翁意识被认为是规划项目能否顺利实施的关键。为实现这个目标,CWMP 十分重视规划前准备阶段的社区宣传发动,通过民主公开选举村民代表组成规划小组,其核心成员从农民代表中产生。规划过程中各项活动注重“互相尊重、平等对话、共同决策”机制的运用,特别要求项目办和政府官员作为“外来者”尊重社区农民,尊重他们的思想观念、风俗习惯和乡土知识。

为了使社区农民成为项目的主导者,各利益相关群体需要转变观念,改变工作方式,从思想到行动都力求“以民为本”,这一转变赋予了项目更深的社会和人文意义。当社区农民主导作用被肯定、被支持、被理解并接受之后,农民的参与积极性被激发出来,专家引导之下的各项具体活动也因此得以顺利地进行,信息采集、需求和问题分析及规划项目决策等都将富有成效,形成的规划更加可行。

与此同时,通过社区主导的参与式规划过程,社区农民实现了自身能力的建设。社区农民对环境和生计的认识提高,自身的逻辑思维、分析能力、表达能力也得到了加强,社区农民彼此之间的认同和团结互助精神加深,社区凝聚力得以加强,项目逐步实现自我维持和自我管理的可持续发展。

## 4 应注意的问题

在参与式规划过程中,相关利益群体通过多种方式的参

与,制定出的规划更好地反映了他们的需求,为规划的顺利实施奠定了基础,同时也有利于项目的可持续发展。现根据 CWMP 示范工程参与式规划实际经验,提出以下几点需要注意的问题。

(1)专家专业领域的全面性。在项目参与式规划中,应全面考虑各专业领域专家的参与。要在传统水土保持规划以水保学、林学专家为主的基础上,增加农村发展学、社会学、经济学等学科专家的参与,在强调水土保持治理和生态环境改善目标的同时,注重农民生计改善和社区经济发展。

(2)要帮助社区农民树立生态环境改善和生计改善这个双重目标。在规划的过程中,要帮助和引导农民正确理解项目目标和内容,帮助农民了解水土流失、环境退化与当地发展和自身生活贫困的必然联系,了解流域生态环境治理对改善自身生存环境和脱贫的重要作用,同时给出生计改善项目配套环境治理项目的相关鼓励政策。从而使社区农民主导的规划结果不仅包括生计改善项目,还包括生态环境治理项目。

(3)加强相关部门参与项目的力度。在参与式规划中,相关部门应指派一到两名固定的人员参与规划过程,从而提高自身能力,使相关部门中存在对参与式规划全面掌握的人员。同时,相关部门在规划活动中不仅是参加者,更是参与者,要多发表意见和建议。所以,在县政府的协调下,应进一步规定各相关部门的职责,要求他们提供相对稳定的人员支持,能积极参与项目活动,提供相关行业的信息(政策、技术、资金),并从本行业角度分析措施的可行性和发展潜力。

(4)公平参与和发展。在规划中,要充分识别出当地贫困农户,重视贫困农户参与规划,保证处于社区弱势地位的贫困农户的利益,从而体现公平参与和发展。更为重要的是,在规划后的项目分配上,要避免由于非贫困户(特别是村长干部及其亲属、相对富裕户)的强势地位、项目要求自筹资金的限制等因素,导致大多数项目落入中等及偏上水平的农户,少数项目落实到当地贫困农户,最终多数贫困农户排除在项目之外。所以,要进一步研究出一套方法,保证项目从规划到实施,真正瞄准到贫困农户,让贫困农户从项目中受益,逐步摆脱贫困。

此外,相关利益群体不仅要参与规划过程,还要参与到示范项目实施、监测和后续管理中。所以如何分析相关利益群体在实施、监测和后续管理中的角色,更好地体现项目效果和实现项目目标,有待进一步的思考。

### 参考文献:

- [1] 项文化,王海燕,胡韶芳.英国赠款小流域治理管理项目:参与式小流域规划设计和实施总结回顾[Z],2008.
- [2] 参与式小流域规划指导手册编写组.英国赠款小流域治理管理项目:参与式小流域规划指导手册[Z].2006.