

CWMP 示范小流域的选择和参与式小流域规划过程*

谢艳芳, 贺林, 杜卿

(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是一个着重理念创新的项目。本文在介绍项目目的以及项目区基本情况的基础上, 叙述了示范小流域的设立目的和选择标准; 着重阐述了小流域规划过程, 突出了参与式的特点, 为类似项目的实施提供了参考。

关键词: 小流域治理; 参与式; 规划

中图分类号: S157

文献标识码: A

文章编号: 1002-3409(2008)05-02532-02

The Pilot Subwatershed Selection and the Process of Participatory Subwatershed Planning Under CWMP

XIE Yanfang, HE Lin, Du Qing

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

Abstract: UK Trust Fund China Watershed Management Project (CWMP) features innovation of concepts. Based on introduction of the project objectives and the basic status of the project area, the article expounds the objectives of selecting watershed pilot and selection criteria. The article focuses on the process of subwatershed planning, with highlight on the characteristics of participation, providing references for implementing similar projects.

Key words: subwatershed control; participatory approach; planning

1 背景

英国赠款小流域治理管理项目(简称 CWMP)是基于黄土高原水土保持世行贷款项目的一个总结、探索和实践性的创新性项目。旨在加强中国和国际援助机构在流域整治和管理项目等方面的合作, 探索以扶贫为核心的可持续性发展模式, 促进中国流域治理管理工作。

经过水利部、世界银行和英国国际发展部官员对黄土高原水土保持世行贷款项目甘肃省项目区的多次实地考察和论证, 确定二期黄土高原水土保持世行贷款项目区的甘肃省平凉市的崆峒、静宁, 庆阳市的华池、环县共 4 县(区)的四条小流域为中国小流域治理管理项目区。

4 条小流域位于甘肃省东部, 属于黄土高原丘陵沟壑区和高塬沟壑区。年降雨量 400~530 mm, 为典型的半干旱区。4 条小流域均为水土流失中强度侵蚀区, 现有流域治理程度约为 35%。种植的主要农作物有冬小麦、玉米、粟、豆、马铃薯和荞麦, 生产力低下。农民人均耕地 0.36 hm², 人均产粮 338 kg, 年人均纯收入在 800~1500 元。

在过去的 10 a 中, 除黄土高原水土保持世行贷款项目外, 4 县还开展了很多国内项目, 如水土保持项目、扶贫项目和绿色食品项目, 都取得了一定的成效。

2 示范小流域的选择

2.1 目的

为了更好地实现/总结探索出以扶贫为重点的最佳的流域治理可操作模式0 的目标, 为/在相关的中国及国际援助项目中宣传和推广该模式0 提供现实的模型, CWMP 在甘肃省四县各选择了一个示范小流域, 用以示范并记录针对土地退化和贫困流域进行可持续性发展治理的过程, 并在此过程中探索一个参与式的、系统的、综合的流域管理模式。在 4 个小流域内, 示范的主要内容有: (1) 应用并检验完善后的监测评价体系, 建立反馈和推广机制; (2) 在参与式咨询专家的指导下, 基层项目办、项目区其他相关部门工作人员和社区农民共同完成小流域规划工作, 从而实现农民意愿与科学方法的有效结合, 提高基层人员的工作能力和社区农民对本地资源的管理能力; 开展针对贫困和弱势群体、强调贫困与环境关系的参与式小流域规划; (3) 在规划的基础上, 以社区为主导, 进行项目实施和财务管理; (4) 推动基层各部门在小流域规划和示范工程建设中的协作和信息共享, 实现资源整合。

2.2 示范小流域的选择

结合项目区的基本情况和示范活动的目标内容, 项目管理部门在与专家和当地部门商讨后, 确定示范小流域的选择

* 收稿日期: 2008 06 24

作者简介: 谢艳芳(1980-), 女, 山西长治人, 硕士, 工程师, 现从事英国赠款小流域治理管理项目管理工作。E-mail: xyf801227@yahoo.com.cn

标准为:(1)取得当地政府的支持和承诺,易与县内各个部门进行资源整合;(2)小流域面积应控制在 30 km² 左右,具有清晰的边界,易于管理;(3)小流域中水土流失和环境退化严重,综合治理程度小于 40%;(4)小流域内农民生活水平较低,收入低于全县平均收入;(5)小流域内社区群众团结,具有凝聚力,农户具有参与流域规划和自我发展的内在需求;(6)有可与 CWMP 结合的国内项目,能够实现资源的优化与整合。

据此标准,CWMP 的示范小流域确定为崆峒区的甲积峪小流域、静宁县的北岔小流域、环县的高沟小流域、华池县的樊庄小流域。

以北岔小流域为例,该流域位于静宁县的西北部,涉及界石铺镇和三合乡的 6 个行政村,总人口 5 433 人,全部为农业人口,总户数 1 075 户,人口密度 242.5 人/km²,农村劳动力 2 045 个。该流域总面积 25.1 km²,水土流失面积 25.1 km²,占总面积的 100%。截止 2005 年底,流域内共完成水土流失治理面积 7.54 km²,治理程度为 30.05%。其中基本农田 5.435 km²,水土保持林 1.181 km²,经果林 0.416 km²,种草 0.51 km²。流域内 2005 年农村经济总收入 581 万元,粮食总产量 183.54 万 kg,农业人均产粮 320.5 kg,农民人均纯收入 898.3 元,低于静宁县平均水平(以上统计数据以 2005 年为基准)。目前世界宣明会在该流域内有修建小学、机推梯田等投资项目。

静宁县政府领导也对 CWMP 给与了高度重视,同时由于该县先后成功地组织实施了整村推进、水保世行贷款等项目,在项目初设论证、监测评估、财务管理、培训等方面,形成了一整套行之有效的运作机制,为项目实施积累了一定经验。流域内群众有艰苦奋斗,自力更生的优良传统,干群关系融洽。近年来,随着扶贫开发项目的实施,群众思变求富愿望强烈,为项目的顺利实施提供了良好基础。

3 参与式小流域规划过程

参与式示范小流域规划是项目主要内容/开发新的最佳的流域治理实践模式的重要组成部分,目的是通过专家指导、相关部门和社区群众参与,提高县级项目办和县级主要业务主管部门,相关乡村政府,特别是小流域社区群众进行参与式小流域规划与示范项目设计和实施全过程的能力,包括提高当地干部和群众参与小流域综合管理的意识,提高社区群众自我管理和利用流域资源的能力。在此过程中,要确保小流域规划制定的参与性和科学性,确保项目设计成果的技术、经济、环境的可行性;同时帮助县级项目办和社区系统地记录和总结出一套参与式小流域治理与开发的机制与模式,以及各相关部门间的协作机制。

CWMP 为指导、促进参与式小流域规划,提高相关部门人员和社区群众的能力,为 4 个示范小流域聘请了参与式小流域专家。专家的主要任务包括:(1)参与制定和完善参与式小流域规划指导手册;(2)评估主要利益相关者能力需求,并有针对性进行参与式能力培训;(3)实地指导参与式小流域规划和示范项目设计和实施全过程。参与式小流域规划主要经过了以下几个阶段:

3.1 编写规划操作指南,成立县级规划小组和社区规划小组
为更有效地指导参与式小流域规划过程,确保农户和其他利益相关者,特别是贫困和弱势群体在项目设计和建设过程中的充分参与和有效受益,把科学和可持续发展观以及/以人为本和建立/和谐社会0的理念融入小流域规划中,从而实现示范活动目标,项目管理机构与参与式发展专家组编写了参与式流域规划指导手册。指导手册一方面简明扼要地介绍了参与式小流域规划设计的程序与步骤,另一方面介绍了规划的具体方法和要求,并提供了必要的背景知识,以便规划小组人员在开展参与式小流域规划设计活动时有一个可参照的工具。它是开展小流域规划必须遵循的程序指南,并在实践中得以不断地充实和完善,现已具有较强的可操作性,成为本项目模式推广中的重要组成部分。

与此同时,四县分别成立了由主要项目相关部门的技术骨干组成的县级规划小组,成员主要来自县项目办、县相关部门(农业局、畜牧局、水利局、扶贫办、林业局、妇联、土管局等)以及乡(镇)主管干部或乡(镇)驻村干部。并且在县级规划小组的协助下,通过民主公开选举的方式,成立了由村民代表组成的社区规划小组。在此基础上,形成了由县相关部门技术骨干、乡镇主管干部和农户代表组成的小流域规划小组,在充分尊重农户意愿的基础上完成参与式小流域规划任务。

3.2 参与式流域调查与问题分析

在与县/乡相关机构座谈,并对规划小组成员进行培训后,参与式发展专家与规划小组进驻 4 个示范小流域,通过召开村民代表大会入户访谈、流域踏查等形式,开展项目区初步问题诊断,对项目区社会经济状况、水土流失危害、农户急需解决的生产生活困难,以及农户的项目意愿和可能开展的项目活动有一个初步了解,同时也帮助农户进一步熟悉项目特点。随后,调研人员与农户应用参与式农村评估方法对示范小流域的基本情况、生态环境退化与水土流失的成因、贫困与环境的关系,以及如何恢复重建生态环境、保持水土、改善当地生计、解决贫困、提高社区应对因环境脆弱导致贫困的能力等问题进行讨论和分析,找出流域发展存在的主要问题及制约因素,为确定流域发展目标和制定发展规划提供依据。

3.3 参与式流域规划和项目设计

基于在参与式流域调查中识别出来的流域问题和发展需求,在专家的指导下,规划小组与农民以及其他利益相关者共同讨论,理出对流域农民生计和流域发展影响较大的问题。结合县、乡(镇)发展的总体目标,以及治理水土流失、改善生态环境的要求,确定流域发展目标,包括流域长远发展目标、流域规划期发展目标和 CWMP 实施期规划目标。并在此前提下,寻求解决问题措施,即开展识别项目活动。然后对各项目活动作经济可行性、社会可行性、环境可行性和技术可行性分析后,进行项目初步设计。再对各个子项目进行科学设计和合理布局,完成流域项目的详细设计。

3.4 资源整合和信息反馈

在参与式流域规划和项目设计过程中,强调资源整合和信息反馈。因 CWMP 有其特定的目标和有限的资金,而示
(下转第 258 页)

求受益户自筹一部分资金,这增加贫困户和弱势群体的经济负担,从而将一些贫困户和弱势群体排除在项目之外。这一问题的解决是由项目实施小组召开村民大会,确定减免贫困户的名单和减免的额度。在这一过程中,社区充当着执行者的角色,对实施中出现的问题由社区负责解决;在投犊还牛项目中,良种牛的采购也是由社区负责采购的。同时社区还成立了监评小组,对示范活动的实施效果进行监评。两种参与形式均体现了社区主人翁的角色。但在参与规划过程中,主人翁是一种配角的作用,而在 CDD 模式实施项目过程中,主人翁则是主角地位。

无论哪种阶段的参与,都离不开有关政府部门支持和帮助。在参与式流域规划中,规划过程中的分析等技术性工作主要由规划小组完成;在 CDD 模式实施项目的初期,项目机构协助社区制定了项目实施管理办法,监测评价工作操作指南,财务管理办法等,提供相关的培训,如如何开展招标工作等。这种支持对项目活动的成功实施有着重要的作用,可明确参与各方的职能定位与工作重点,以便更有效地开展工作。

(上接第 254 页)

范流域所面临的问题却是多种多样的,所需要投入的资金、技术和项目活动涉及到多个领域,所以在流域规划和项目设计过程中需要进行多部门资源整合,以实现资金、技术和人才的互补。因此规划小组与多部门协商后,在最终的项目活动清单中,对项目活动、实施时间连同资金来源方式,如 CWMP 资助式、当地政府和社区自筹式等,做了统筹安排。

CWMP 注重各方的参与性,为此,在规划和项目识别过程中通过公开透明和社区接受的方式,广泛征求项目相关利益群体,特别是流域社区农民的意见。规划小组对反馈意见进一步调查研究,与各方充分讨论协商,达成共识。并以此修改完善初步设计方案,确定最终规划方案和项目活动。

3.5 项目活动的管理和监评

为了保证项目活动的顺利进行,确保社区群众的参与,并对项目进行有效监督和合理评估,CWMP 制定了 5 参与式实施管理操作手册⁶、5 参与式财务管理手册⁶和 5 参与式监测评估操作手册⁶,并在社区选举成立了项目实施管理小组、财务管理小组和监测评价小组。社区严格按照三个手册的规定实施项目活动。

3.6 上报审批

规划审批采取分级审批。首先,县项目领导小组审批规划小组最终确定的规划报告和示范活动安排;然后,县项目领导小组以正式文件形式报省项目办和项目执行办审批;再

4 结语

评价是否是社区主导发展的关键指标是社区在多大程度上能够自主支配和管理能够实现社区共同目标的内外部资源^[1]。中国小流域管理项目的 CDD 模式示范运用,以援助项目为载体。整合资金项目的实施是由相关单位独立完成的,没有纳入 CDD 的实施模式之中。CDD 模式意味着任何发展项目的提议、规划、实施、管理、维持和评估等履行主体的权利、义务和责任。从这个意义上讲,真正实现社区主导式发展还有很长的路。中国小流域管理项目的示范活动与实践层面上揭示了如何更有效地应用参与式的方法论,推行 CDD 流域管理的实践模式,示范项目为探索建立这种参与式发展的长效机制提供了有益的借鉴。

参考文献:

- [1] 郑宝华,张兰英.中国农村反贫困词汇释义[M].北京:中国发展出版社,2004.

由项目执行办上报项目指导委员会审批。

4 结语

CWMP 是一个着重理念创新的项目,示范小流域是所有理念和措施的实践和检验之地,也是理念得以推广的生动范例,因此,它的选择极为重要。参与式小流域规划的过程也是创新理念实施的过程,它吸取了国内外其他一些小流域治理管理项目的先进经验,注重各方尤其是弱势群体的参与,提高了当地相关部门和社区群众参与及管理资源的能力;同时,注重各种资源的整合和信息反馈,搭建了信息共享的平台和相互沟通的桥梁,提高了资金的利用效率,最大化避免了相关群体的利益冲突,及时修正了规划中存在的不足,保证了规划成果的科学性和实用性,符合当地群众的意愿。CWMP 通过对参与式小流域规划过程的总结、研究和完善,得出可用于一般流域治理项目的、起减贫效果的最佳流域治理模式,推动了水土保持小流域治理工作的发展。

参考文献:

- [1] 静宁县北岔示范小流域规划小组、静宁县项目管理办公室.英国赠款小流域治理管理项目:静宁县北岔示范小流域规划[Z].2006.
- [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.