

# 中国小流域管理项目示范活动的实践意义\*

冯 省<sup>1</sup>, 张永国<sup>2</sup>

(1. 黄河上中游管理局, 西安 710021; 2. 甘肃省水利厅水土保持局, 兰州 730000)

**摘 要:** 结合中国小流域管理项目示范活动的实践, 介绍和分析示范项目运用参与式方法和社区主导式发展模式的实践特点, 总结提炼了项目的实践经验, 提出了开展和应用参与式方法和社区主导式发展方法的建议。

**关键词:** 示范项目; 实践; 中国小流域管理

中图分类号: S157; X171

文献标识码: A

文章编号: 1005-3409(2008)05-0255-04

## The Pilot's Significance of Guidance to Practice Under CWMP

FENG Sheng<sup>1</sup>, ZHANG Yongguo<sup>2</sup>

(1. Upper Middle Reaches Bureau, Xi'an 710021, China; 2. Water and Soil Conservation Bureau, Water Conservancy Department of Gansu Province, Lanzhou 730000, China)

**Abstract:** In this article, with combination of the pilot practice under UK Trust Fund China Watershed Management Project (CWMP), the merits and characteristics of application of participatory approach and Community driven Development (CDD) under the pilot package are introduced and analyzed. Some practical experiences are drawn and distilled and suggestions on applying participatory approach and CDD are put forward.

**Key words:** pilot project; practice; UK Trust Fund China Watershed Management Project

中国小流域管理项目是由英国国际发展部提供赠款, 委托世界银行管理, 由水利部组织实施的国际合作项目, 项目区位于甘肃省平凉市的崆峒区和静宁县以及庆阳市的华池县和环县。探索黄土高原地区开展流域管理的最佳实践模式是该项目的主要目标之一。为此, 在项目区选择 4 个小流域, 开展参与式小流域管理的示范活动。示范活动主要包括参与式小流域规划和利用社区主导式发展模式开展流域治理管理实践 2 部分内容。示范活动为在黄土高原地区采用参与式发展模式开展流域管理工作进行了有益的探索。该文结合示范活动的实践, 分析和阐述项目实施的特点以及对开展流域管理工作的实践指导意义。

### 1 参与式流域规划的特点及分析

#### 1.1 参与式的特点

项目的参与式小流域规划示范活动是在参与式咨询专家的指导下, 利用参与式方法和工具, 由流域管理的利益相关者共同参与制定流域治理和发展规划的过程。与传统的规划方法相比, 项目的参与式小流域规划示范活动有 2 个显著的特点。一是强调参与式方法的应用, 二是利益相关者的共同参与。这里的利益相关者不仅包括政府部门各从事流域管理的职能机构, 而且强调将流域内的村民纳入参与主体当中。村民作为参与主体, 是通过各流域内的村民, 召开村民大会的途径, 选举村民代表来实现的。政府部门各流域管

理职能机构的技术骨干和社区所选的村民代表, 组成规划小组, 在参与式专家的指导下开展流域规划工作。

项目的参与式流域规划示范工作的开展坚持三个原则, 一是社区居民的充分参与, 二是注重资源整合, 三是关注弱势群体的参与。

项目应用的参与式理念的出发点是流域内的农户是流域内资源的管理者和使用者。基于此理念, 制定流域发展规划是为流域内的居民服务的。因此, 必须了解流域内居民的需求。参与式方法为实现这一目的提供了一种有效的手段。项目参与式方法的应用具有一定的深度。这种深度体现在: 一是项目区群众参与的普遍性, 二是参与的有效性。参与的普遍性是指项目的各项活动每户均至少有一名代表参与, 使每一户有机会表达自身的诉求。参与的有效性是指在各项活动中每户均将自己的需求得到表达, 并被规划小组记录, 作为规划的重要依据。规划小组组织村民, 由村民进行了贫困排序, 将本村的人口按贫困状况分成三类, 富裕户, 中等户, 贫困户。规划小组分组进行座谈, 以避免信息的片面性, 比如弱势群体的需求呼声被淹没或受左右。

这种深度是建立在项目区群众自愿、主动及充分参与的基础之上。规划前期充分有效地动员是群众主动自愿参与的前提。动员工作主要有 3 个任务, 第一首先让社区群众了解并理解我们要做什么, 所做内容与他们有着怎么的关系;

\* 收稿日期: 2008-06-24

作者简介: 冯省(1968-), 男, 陕西长安人, 工学硕士, 高级工程师, 从事水土保持外资项目管理。E-mail: fengxing1968@hotmail.com

第二,我们怎么开展工作,包括用通俗易懂的语言说明参与式方法是什么;第三,社区农户要做什么,如何参与。

项目的参与式流域规划示范工作体现了一种大参与的理念,所谓大参与是就参与的广度而言,参与式小流域规划示范活动具有广泛的参与性特征。在示范活动开展过程中,政府机构职能部门包括水务局、林业局、农牧局、水保局等。这种参与具有一定的组织性。在参与式规划启动阶段,在各项目县成立了规划领导小组,组长由各项目县主管农业的副县长担任,成员由相关部门的领导组成,这种安排首先从行政管理层面上提供组织保障。这种组织性为规划工作提供专业技术上的保证。在规划中,各单位派出技术骨干作为规划小组的成员,参与规划全过程。在参与的过程中,各个成员具有各自的职能分工,如水务局负责有关供水问题的技术设计,林业局负责有关植树造林的规划及技术标准设计等等。这种基于利益相关的大参与,发挥了各部门的技术优势,使以小流域为单元的规划更具综合性和科学性。

### 1.2 参与式方法应用的特点

参与式方法在项目区其它行业的工作中也采用,作为本项目,在具体的参与式方法的应用过程中,注意将规划目标与项目目标统一起来,注意培育项目区群众有关项目所秉承的理念和项目的意识。探索以扶贫为重点的最佳的流域管理模式,作为中国小流域管理项目的主要产出成果之一,其核心理念是关注环境改善与流域社区居民的生计改善之间的联系,以替代生计为手段,将改善生态环境与流域社区居民的脱贫有机地结合起来,以生计的改善促进流域生态环境的改善,将发展建立在环境友好型举措上,走可持续发展的道路。在规划的过程中,项目通过召集村民小组会议,通过让村民参与绘制“问题树”与“目标树”这种形式,在村民意识中建立环境与生计手段之间互动的关系,培育环境友好型生计的意识。“问题树”是一种反映存在问题的树状图,“目标树”是一种根据对问题的分析结果,找出相应的解决方法,以树状结构图反映结果直观的表达方式。“问题树”和“目标树”是分析、解决问题在不同阶段对树状表达方式的形象称呼。首先,让村民以头脑风暴(畅所欲言)的形式,说明自己生产生活方面存在的困难和影响或制约本社区发展的问题,在规划小组的帮助下,通过规划小组的现场归纳,找出问题的根源,标示于“问题树”的根部。接下来,将“问题树”转化成“目标树”,引导村民讨论提出解决问题的办法,将这些办法分门别类,列在“树”的枝干上,而所对应的各项措施作为“果实”“挂”在枝头。比如,最典型的问题是“没有钱花;种粮食劳动强度大;粮食产量低”,针对这一问题,首先由表及里,引导群众认识问题的根源是水土流失以及生计方式与环境的关系:黄土高原地区沟壑纵横,地形破碎,是水土流失形成的,陡坡耕种,劳动强度大是自然的。陡坡耕种,土地跑水跑肥,不仅产量低,还加剧水土流失;养羊(生计手段之一)是一种增加经济收入的手段,但自由放牧,不仅跑的路越来越远,草越来越少,越养越难养,而且造成更大的水土流失。这期间进一步引导群众认识到自身哪些生计方式还会造成水土流失。在此基础之上,提出水土保持这一总体解决方

法。接着从因果关系出发,以替代生计理念为指导思想,动员和启发群众说出他们认为有利于保护环境同时提高他们生活水平,增加收入的办法,比如封禁与项目舍饲养畜(项目资助畜棚建设与提供良种牛)的结合,梯田建设,饲草种植等。这样,既增强社区村民的环境意识,加深对项目举措意义的理解,也为项目的下一步顺利实施创建了良好的社会基础,因为这些举措是农民所乐于接受的。

作为一个项目,不可能解决一个流域内所有的问题。它有项目本身的关注点。中国小流域管理项目,在最佳流域治理模式开发部分,它所关注的是流域环境的改善模式,同时这种模式以扶贫为重要的切入点。因此在筛选参与式流域规划的内容时,强调措施与环境改善之间的紧密关联性。在参与式规划活动伊始,需向村民将项目的要求解释清楚,以避免误解,挫伤其参与的积极性。

### 1.3 参与的有效性

作为参与式方法,当农户看到自己的意见被采纳,自己说话可以算数时,他们的自豪感常溢于言表,农户感受到参与的有效性。这种有效的参与极大地激发了项目区农户的主人翁意识,增强了农户对项目的拥有感,为项目的实施和后续管理奠定了良好的基础。

一般情况下,农民关心最现实的问题。他们更为关心项目给他们带来的直接效益,可以说农户的参与受着强烈的利益驱动,但我们不能以这种参与动机具有功利性而否定参与的价值,相反,流域治理管理项目本身就是解决流域内农户所关切的问题,为流域内农户服务。项目的参与如果仅停留在具体的措施筛选上,这种参与从有效性方面而言,应该说不是完整意义上的有效参与,还应包括项目所秉承的理念传输。比如,作为本项目来说,将建立贫困-生计-环境之间关联的意识也作为项目参与式流域规划的重要产出之一。如何从意识培育入手,增加今后行为的自觉性,为项目成效的可持续性创造良好的社会条件,项目在此方面作了有益的尝试。

### 1.4 参与的本质及参与的优化

参与式方法的本质是赋权于民,这里的“权”包括社区农户的选择权和决策权。但并不是说所有的事都是农户说了算,而应是一种基于科学分析基础之上的决策权,也即让作为规划决策者的社区农户明明白白地决策。这种科学的分析包括可行性分析,风险分析,机会成本分析等。比如荔枝是一种人人喜爱的水果,市场上很畅销,果农获得较好的经济效益。但我们不能因农户要求种植荔枝,就将种植荔枝树作为一种地区产业发展的规划。实际上,在规划过程中出现过类似的问题。如相邻地区的苹果产业发展良好,作为一种产业调整的发展规划,项目区是否适合发展苹果产业,就要作具体分析。如何体现赋权于民?作为外来者,根据农户发展的需求,结合流域内的资源状况,应通过科学的分析,向农户提供一个菜单式的项目清单,让农户选择。

分析的深入性对规划的科学性和可行性以及效益的可持续性有着至关重要的作用。这一点在项目的植树造林活动得到充分体现。植树造林是项目规划的公共产品建设活动,将植树造林作为一种有效的水保措施规划。在规划实施

之后,世行聘请林业专家就树木成活低的问题进行了调研。专家的调研报告认为“影响项目造林成活率的主要因素既有自然及技术因素,也有经济及管理方面的因素”,建议“选择树种既要考虑到当地群众的生产与生活习惯,又要考虑未来的开发潜力”,“在项目区选择经济性树种需要相关的市场,特别需要相关的后续产业链的强力支持,否则难以产生较大的、稳定的经济效益”。报告举例分析到,在山西、宁夏、陕西等黄土地区发展的沙棘、仁用杏等水土保持经济林,是以相关加工产业的支持得到较大的发展作为前提的,而在项目区却仅仅是作为生态林来经营。正如报告总结的“对于树种的选择要考虑综合因素,不是一个纯技术问题,而是一个技术、经济与社会问题。”

利用参与式方法开展小流域规划,作为规划小组,不能仅作为信息的收集者,更应是信息的处理者、分析者、提炼者。作为参与主体的农户,其参与主体地位的体现应是一种选择性决策权的运用。

从示范项目实践来看,必须强调一点,就是参与式工具的应用。在参与式规划示范实践过程中,参与式专家的指导,目的在于更为有效地利用参与式的工具,更为有效地获取农户的需求信息和使农户更为有效地参与规划活动。因此,参与式工具应用的目的性应明确,包括它的使用条件,解决什么问题,优缺点等,避免规划过程中工具使用的盲目性。

## 2 资源整合作法及特点分析

### 2.1 资源整合的意义

资源整合是实施中国小流域治理管理项目参与式发展示范活动的指导思想。它强调从事流域治理的各个政府职能机构,共同行动,全方位着手,发挥各自的资源优势与技术优势,形成合力,进行流域治理。

资源整合是实现流域治理目标的客观要求。一条流域所存在的问题往往是多方面的,是由多方面的因素造成的。这就要求采取多样化的治理措施,而一个部门的资金是有限的,技术方面有专长,但也有局限。因此,必须进行资源整合。同时,一个流域所存在的各类问题之间存在着内在的联系,孤立地解决一个问题往往是事半功倍,甚至使问题得不到彻底的解决。

### 2.2 资源整合的作法

在参与式流域规划阶段,即将资源整合确立为编制规划的一条原则。在规划的过程中,在对项目区群众需求分析的基础上,通过群众的参与确定项目的措施,之后通过规划小组走访相关部门,了解各相关部门的项目资源和资金资源情况及整合意向(相关单位可提供的整合资金资源或项目资源情况),为编制实施方案做准备。接下来由项目县政府组织成立的规划小组成员单位召开资源整合协调会,明确资源整合的方案,最后由各相关单位出具资源整合的承诺书。在实施阶段,相关部门按照承诺的内容和规划的标准实施。

### 2.3 资源整合分析

中国小流域治理管理项目倡导资源整合,一方面是由于项目本身的资金资源有限,不能满足项目区群众发展的需要,更为重要的是,通过示范项目的途径,探索建立一种资源

整合的机制。

项目示范活动的实践表明,政府部门协调职能的有效发挥是资源整合实现的关键。这是由现行管理体制决定的。在现行体制下,资源管理呈现一种条块分割的状态。各个部门独立确定资金使用计划和安排,并要履行一定的行政报批手续。只有政府具有这样有效的协调能力。在中国小流域管理项目参与式小流域规划中,有的需由相关部门整合资金实施的项目,由于规划与各部门报批计划在时间上的错位,要相关部门调整资金计划和项目计划,给资源整合带来了困难。按照项目实施要求,实施资源整合,只能由政府领导部门协调。本项目是由项目规划领导小组召开协调会,落实资源整合的方案。

中国小流域治理管理项目中的资源整合,是这一外援项目本身实施理念的要求,从某种程度上说,仅是一种权宜之计,在目前的体制之下,还没有资源整合的长效机制,但是中国小流域治理管理项目参与式流域规划的做法是值得推广的,这种做法为资源整合奠定了技术上的基础,从资源整合的模式借鉴意义上讲,这种示范活动向我们揭示了资源整合的一种模式,即理念优先,政府牵头,核心部门组织,各利益相关部门共同参与的模式。具体而言,在流域规划伊始,将资源整合作为规划编制的指导原则;在协调运作上由政府牵头;在具体的规划过程中,根据治理的某个目标,由相应的业务部门组织实施(如本规划示范活动由水保局牵头);在规划过程中,以部门间人力资源整合为纽带,各相关部门共同参与,为资源整合形成共同的行动纲领。

## 3 参与式流域规划与 CDD 示范项目实施中参与式的比较

参与式流域规划是 CDD 示范项目实施的基础,这个基础不仅是工作流程意义上的基础,更重要的是 CDD 这种模式运用的基础。社区主导的发展(CDD)是世界银行项目运营评估部在 20 世纪 90 年代初提出的一个新的发展模式,通过这一过程,社区能够支配和利用影响他们生存与发展的资源,并享有控制和决定这些资源利用方式和管理方式的决策权<sup>[1]</sup>。参与式小流域规划和 CDD 示范项目实施在参与的本质上是血脉相承的,即赋权于民。在实践中,作为参与主体的社区,在其参与的角色上又有着各自的特点。

在参与式流域规划中,作为主体参与的项目区农户,他们的作用是需求信息的提供者以及规划内容的决策者。他们参与的目的是使规划内容更为客观,更准确地解决他们所关注的问题。从工作成效上讲,他们不决定工作成果的合理性程度,他们参与的主体意义体现在决策上,执行层面上的主体意义并不显著,可以说是环节层面上的参与主体。在 CDD 示范项目实施中,社区的参与是全方位的。在这种模式中,社区作为参与的主体,这种主体是决策和执行的统一体。比如在中国小流域管理项目的 CDD 模式示范中,需要通过公开招投标的形式选定承包商来实施的项目,承包商是由项目成立的实施小组来确定的;为了强化项目区社区对项目的拥有意识,对项目资助的私有产品(如水窖、梯田等)要

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《参与式实施管理操作手册》、《参与式财务管理手册》和《参与式监测评估操作手册》,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<sup>[1]</sup>。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.