

CWMP

英国赠款中国小流域治理管理项目

流域发展最佳模式探索与实践

英国赠款小流域治理管理项目执行办公室 编

中国计划出版社

CWMP

英国赠款中国小流域治理管理项目

流域发展最佳模式探索与实践

英国赠款小流域治理管理项目执行办公室 编

江苏工业学院图书馆
藏书章

 中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

流域发展最佳模式探索与实践 / 英国赠款小流域治理
管理项目执行办公室编. —北京: 中国计划出版社,
2008. 12

(英国赠款中国小流域治理管理项目)

ISBN 978-7-80242-273-5

I. 流… II. 英… III. 流域开发—研究—中国 IV. F127

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 184912 号

流域发展最佳模式探索与实践

英国赠款小流域治理管理项目执行办公室 编

☆

中国计划出版社出版

(地址: 北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码: 100038 电话: 63906433 63906381)

新华书店北京发行所发行

北京盛通印刷股份有限公司印制

787×1092 毫米 1/16 7.75 印张 131 千字

2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

印数: 1—1000 册

☆

ISBN 978-7-80242-273-5

定价: 23.00 元

编辑委员会

主任：周月鲁
委员：刘震 高波 庞进武 于兴军
 刘晓燕 汪习军 魏宝君

主编：何兴照 朱 伟
副主编：王 越 冯 省 贾 敏 蔡满堂
主要编写人员：何兴照 朱 伟 王 越 冯 省
 贾 敏 蔡满堂 董雁飞 张永国
 安新平 朱存喜 祁永新 王兴中
 杜 卿 谢艳芳 贺 林 田 硕
审 定：周月鲁 徐 平

黄土高原严重的水土流失是制约这一地区经济社会发展和环境建设的重要因素之一，历来受世人所关注。

中国对黄土高原水土保持工作高度重视，投入大量资金，进行水土流失研究与治理，取得了明显的效果。

1994 年开始，由水利部统一组织，在山西、陕西、甘肃、内蒙古 4 省（区）实施黄土高原水土保持世界银行贷款项目，是我国首次利用外资的大型水土保持生态建设项目，该项目以控制水土流失，减少入黄泥沙，增加当地农民收入，改善生态环境为宗旨，项目实施取得了显著的经济、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，引起了国际社会的广泛关注。

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，在黄土高原水土保持二期世行贷款项目区甘肃省的崆峒、静宁、环县、华池 4 县（区）实施了“英国赠款中国小流域治理管理项目”。项目的主要目标是总结完善黄土高原世行贷款项目的监测评价体系，研究以扶贫为重点的可操作的最佳流域治理模式，并在中国以及国际类似项目中推广。

经过 5 年的项目实施，全面完成了项目设计的各项任务，实现了项目目标，特别是在规划和实施过程中引进使用参与式理念和方法、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等方面进行了大量有益的尝试，开展了一系列卓有成效的研究、探索、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，对提高水土保持行业管理和水平，促进流域可持续发展具有重要意义。在应用参与式工作方法、探索可持续生计途径、加强部门协作和资源整合、倡导社区主导式管理和发展、建立完善的监测评价体系等诸多方面，实现了创新与突破。

为了更好地回顾项目实施的全过程做法与体会，记录项目实施所取得的成果，以便与水土保持界的同行们在今后的工作中，进一步地研究与探讨。英国赠款小流域治理管理项目执行办公室对项目成果进行了梳理，组织编辑了《参与式小流域管理与可持续发展》、《黄土高原小流域水土保持监测评价》、《小流域水土保持监测评价技术手册》、《生物多样性监测评价》、《流域发展最佳模式探索与实践》、《小流域监测评价数据共享机制研究》、《小流域综合评价方法和模型研究》、《参与式小流域管理培训教程》等书籍，希望能对进一步的研究探讨有所帮助和启迪。在编辑过程中，得到了相关机构和专家的帮助和大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

英国赠款中国小流域治理管理项目所涉及研究领域广、内容繁杂，项目实施管理的经验和成果十分丰富，由于我们的水平有限，加之时间仓促，在编纂中难免有缺漏和讹误之处，敬请批评指正。

编 者

2008 年 11 月

目录

CONTENTS

	1 概述
1	1.1 黄土高原项目 (LPP)
2	1.2 中国流域管理项目
3	1.3 实现目标的途径
3	1.3.1 目标
3	1.3.2 方法论
3	1.3.3 预期成果
	2 概念框架
6	2.1 发展进程
8	2.2 连贯发展逻辑
9	2.3 层级结构
10	2.4 权力分散式的流域发展
	3 流域发展回顾
12	3.1 全球范围的回顾
12	3.1.1 流域的定义
12	3.1.2 流域管理途径
13	3.1.3 流域的现实情况
13	3.1.4 水政策和基础产业
14	3.1.5 农业产品的水资源管理
14	3.1.6 流域管理的目标
15	3.1.7 流域发展
16	3.2 流域发展的关键问题

16	3.2.1 参与和充分合作
18	3.2.2 对穷人和女性的优先选择
19	3.2.3 安全的和可持续的生计
20	3.3 反映最佳实践的判断标准
20	3.3.1 参与、授权和权力分散式
21	3.3.2 适应性的管理和能力建设
	4 中国流域发展的经验
22	4.1 背景
23	4.2 西部地区
24	4.3 政策举措
26	4.4 行政体制
27	4.5 流域发展的现状
28	4.6 流域发展的主要问题和挑战
29	4.7 前期的成果和目前的初步行动
29	4.7.1 江西“山江湖工程”
31	4.7.2 干旱生态系统土地退化伙伴项目
31	4.7.3 云南环境发展项目
33	4.7.4 扶贫工程
	5 黄土高原项目的流域发展实践
38	5.1 项目规划
39	5.2 项目实施
39	5.3 项目监测和评估
40	5.4 总结

	6 流域发展的最佳实践
41	6.1 流域发展的基本原则
41	6.2 流域发展的最佳实践途径
42	6.3 流域发展的原则、途径和策略
43	6.4 流域发展的最佳实践技术
44	6.5 流域发展最佳实践框架
	7 黄土高原项目的最佳实践
45	7.1 黄土高原项目的流域发展内容
46	7.2 最佳实践途径与黄土高原项目
46	7.2.1 综合
47	7.2.2 分权
48	7.2.3 参与
50	7.2.4 自然资源管理
52	7.2.5 减少贫困
53	7.2.6 市场导向
53	7.2.7 性别平等
54	7.2.8 适应性管理
54	7.2.9 能力建设
55	7.3 将最佳实践应用于黄土高原项目
55	7.3.1 情况分析
56	7.3.2 框架和行动计划
56	7.3.3 实施和监测
56	7.3.4 回顾、评估和再规划
56	7.3.5 最佳实践在黄土高原项目中应用的案例

59	7.4 黄土高原三期项目的重要注意事项
	附 件
61	1. 部分国际流域管理项目的最佳实践
81	2. 中国流域管理项目组对黄土高原项目和国际 计划中国项目的实地考察报告
98	3. 案例分析选录:黄土高原项目实施经验
101	4. LP2 (1999 ~ 2005)的经验与建议
104	5. CWMP 总结 - 工作计划 A、B 和 C 部分
107	6. CWMP 流域管理最佳实践总结小组与 DFID/ WB 关于初始任务的总结会议报告
109	参考文献

1 概 述

1.1 黄土高原项目 (LPP)

延绵中国西北部6个省份的黄土高原,是由经地质年代长期风蚀而成的沉积岩组成的。在过去的几千年里,黄土高原的自然资源一直被高强度地利用着,现在,黄河上游地区由于大量的水土侵蚀造成土地裸露、环境退化、肥沃土壤流失,并导致下游地区河流淤积和泛滥,处于无规则降雨以及频发干旱和洪水灾害的状况。

缺乏灌溉、土壤侵蚀和低有机质导致土壤贫瘠限制了黄土地区的农业生产,结果,这个环境脆弱区域的生计是不安全的,缺乏粮食保障和缺乏得到饮用水的途径是普遍存在的问题,并且由于没有足够的非农就业机会,农村人口外迁的比例很高。自然资源基础退化是这个区域农村贫困和生计机会减少的主要原因,但是,只要对土地加以合理的管理以提高它的生产能力,退化的黄土高原仍然有希望恢复成一片沃土。

从1994年到2005年,世界银行资助了两期黄土高原流域恢复项目。项目覆盖了6个黄土高原省份中的4个。除了减少黄河的泥沙沉积,项目村也明显地表现出了土壤侵蚀减少、农业生产力提高、农民收入增加和当地社区生计改善。

虽然过去十年这些项目的实践为未来的政策和项目提供了有价值的经验,但是这种银行资助项目的机制却未能成就一个对减贫影响的综合评估,也未能确定如何加强项目的某些手段(如增加农民的参与)以惠及贫困人口或弱势群体。

同时也难以确定如何让这些项目活动主流化和制度化，在项目结束后仍继续发挥作用。

1.2 中国流域管理项目

英国国际发展部设立一个“信任基金”并与世界银行达成“协议备忘录”，在中国建立了“中国流域管理项目”，以大力支持帮助世界银行、其他捐赠人和中国政府更好地理解流域管理和恢复项目中减贫的影响。

(1) 这个“信任基金”的目标是：

- 1) 评价世界银行资助的项目对减贫的贡献；
- 2) 确定如何才能改善这些项目的短期效应；
- 3) 总结和发展流域管理最佳实践模式；
- 4) 加强现有世行项目的管理单位、其他中国政府机构和非政府组织的能力。

(2) “中国流域管理项目”的目标是：

- 1) 帮助评估黄土高原项目的项目干预对贫困的影响；
- 2) 发展强调减贫和穷人参与的流域管理的最佳实践模式；
- 3) 帮助未来的中国的和其他捐赠人资助的相关项目从中国流域管理项目的经验中受益和采用它发展的最佳实践模式。

由于河流泥沙沉积、洪水泛滥、缺水、乡村贫困等等这些问题，中国流域管理工作面临着严峻的挑战，因此，流域管理和减贫是当务之急，受到了国家和国际的高度重视和支持。这些挑战在沿黄河中上游区域显得尤为严峻，典型地代表了中国西部省份在生活水平和发展速度方面正越来越落后于东部省份。

尽管做项目的固有方式是设定操作指南和注重硬件产出的成果，但是，负责流域管理和减贫工作的部门之间却存在一个明显的共识，那就是如果要乡村社区结合到项目中来或者要让减贫措施更有效的话，参与式方法是必需的。

在这样的一个背景之下，“中国流域管理项目”以影响人们对综合流域管理的思考和学习为主要目的，并特别注重改善自然资源管理和乡村贫困。

1.3 实现目标的途径

1.3.1 目标

直接关系到“中国流域管理项目”第2项成果（即注重减贫的最佳实践模式）的实现，本任务要覆盖两个方面的活动：1)流域管理经验回顾；2)最佳实践模式开发。

这个任务的目标是为综合流域管理的规划和实施提供最佳实践模式。这里所说的综合流域管理，在影响自然资源管理的同时还注重减轻贫困。

1.3.2 方法论

在最初阶段，由“回顾工作组”开始从国内和国际流域管理项目经验中总结成功流域发展实践的要素。工作组采用了一个发展进程框架来概括这些要素。这个发展进程框架与所有的流域发展项目都经常使用的“四步进程”（即识别、设计、实施和评估）是一致的。

这个框架也被用于对黄土高原项目进行简要的回顾，识别项目在解决关键问题和寻找改进机会这些方面做得好的地方，特别是在减贫和能力建设方面。接下来，通过在重要省份进行一系列详细的项目实地检查，对识别出来的好的实践内容加以深入的分析，最终提出由案例分析支持的关于流域恢复的建议和“最佳实践模式”。

这些“最佳实践模式”强调自然资源管理、减贫、用参与式方法实施、性别平等和瞄准贫困和弱势群体。它们能够用于相关的致力于流域管理的国家项目或由捐赠机构资助的项目，包括可能的黄土高原续期项目。在2005年10月举行的第二届“黄河国际论坛”上，展示了最佳实践模式的重要内容。

1.3.3 预期成果

本项任务包括两套活动和预期成果：

（1）经验回顾。在各国的由世界银行或其他捐赠机构资助的项目（包括正在进行的和规划当中的）中识别优秀范例，特别是与以下方面相关的项目：

- 1) 流域规划：包括在每一个阶段都有关键利益相关者适当参与的；
- 2) 性别平等；
- 3) 实施；

- 4) 瞄准贫困家庭;
- 5) 监测和评估;
- 6) 学习经验和反馈。

针对以上几个方面,在黄土高原项目区选择了4个县进行更为详细的回顾调查,识别黄土高原项目中的好的实践和存在的差距。调查活动包括以下内容:

- 1) 在一开始的时候,访问项目县和项目点,与项目管理办公室、当地社区开展讨论;
- 2) 识别关键的区域和关键问题,为下一步更详细的现场调查做准备;
- 3) 通过详细的现场调查和讨论,弄清楚项目实践和项目成果之间的联系。

(2) 最佳实践模式。在回顾了国际和国内关于最佳实践的经验之后,对黄土高原项目、中国政府或其他捐赠机构的项目进行更加详细的现场调查,总结出最佳实践模式。最佳实践模式注重实施过程,并特别强调参与式方法在以下几个方面的运用:

- 1) 在流域规划和管理的过程中鼓励参与;
- 2) 瞄准贫困家庭;
- 3) 鼓励不同性别的参与;
- 4) 贫困影响监测和评估;
- 5) 为实施和推广最佳模式建设机构能力。

最佳实践模式将运用综合的手段来实施项目干预以及一些更“软性”的项目措施,同时考虑将其他一些服务也结合进来以增强减贫效果,虽然这超出了黄土高原项目的范围。这些服务包括饮用水提供、用于改善基本健康状况的公共卫生设施、以社区为基础的服务性合作(信贷、投入、市场等),以及能使农村生计多样化的增值性产业。在这里,需要识别这些服务的相对优先顺序,以及将它们结合到最佳实践模式中的方式。

以上所述的这些将影响到“中国流域管理项目”的其他区域,并将指导黄土高原项目采用新的途径、策略和技术管理它的流域发展进程。这种指导将涉及以下几个方面:

- 1) 以订立合同的形式将一些乡村发展工作交给非政府组织;
- 2) 把流域发展的规划和实施交给农户、社区和县级的管理部门;
- 3) 特别优先对待贫困家庭和妇女;

4) 在县级水平进行综合区域发展规划,协调对各项目村提供帮助和服务,以及与其他同时也在该县开展工作的项目合作;

5) 利用经验交流学习和反馈来建设当地机构和人员的能力;

6) 创造机会与其他项目和捐赠人一起实现联合增效,特别是在能力建设 and 政策改进方面。

2 概念框架

“流域发展”涉及的内容非常广泛，包括与自然资源管理、农村发展和减轻贫困相关的大量的问题、知识和活动。这些内容还会不断地演变发展。一个由三个元素组成的三维的概念框架能够覆盖这么广泛的范围并能被有效地用于分析流域发展的最佳实践。用第一和第二个元素列出一个表格，就形成了一个二维的“框架”。通过这个框架，（流域）发展的进程看起来就一目了然，且易于分析进程的各个阶段所运用的原则、途径、策略和技术。第三个元素给出了框架的第三维，它反映的是控制的各个层次或者说是发展管理的各个水平。

2.1 发展进程

这个三维概念框架中的第一个元素，是一个循环进行的“四步发展进程”。它也是概念框架的基础元素，建立在“行动-反映-行动”这样一个循环过程的基础之上。所有的发展项目都可以根据这个循环过程设立项目进程的基本步骤（见图2-1）。

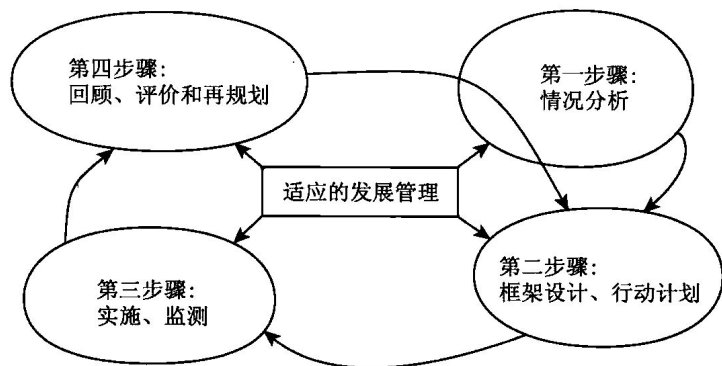


图 2-1 发展进程循环

发展进程开始于针对农村家庭、乡村、城镇、县级、省级和国家级这样多层次的情况分析。分析的目的在于识别环境、经济和社会各方面需要优先考虑的问题和限制因素。接下来的第二个步骤是：就如何解决或改善做出规划。

通常情况下，规划最好是按照这样的两个步骤进行：首先，用一段比较长的时间作出一个全面“框架设计”，确定哪些工作是需要做的以及做这些工作的先后顺序。然后，作出第一个年度行动计划，详细明确活动内容、时间安排和费用预算，以及如何监测实施过程，跟踪进展状况。年度计划经常还会被分解为季度计划，进一步细化每一个活动的任务和完成时间期限、每一项任务的主要和次要责任，以及对每一个活动的详细投入和费用预算。

第三个步骤就是实施，并对实施进行同步监测，及时地发现问题和提出解决的办法，掌握实施过程的真实情况。

第四个步骤是对整个进程特别是实施过程进行回顾，总结经验，重新分析情况，在有必要的情况下修改框架，准备下一个年度计划及季度工作计划。

发展进程明显地反映出：各个层次的管理者都需要直接地参与；需要授权下层以使农村社区能完全参与到当地的发展管理之中（如图2-2）。

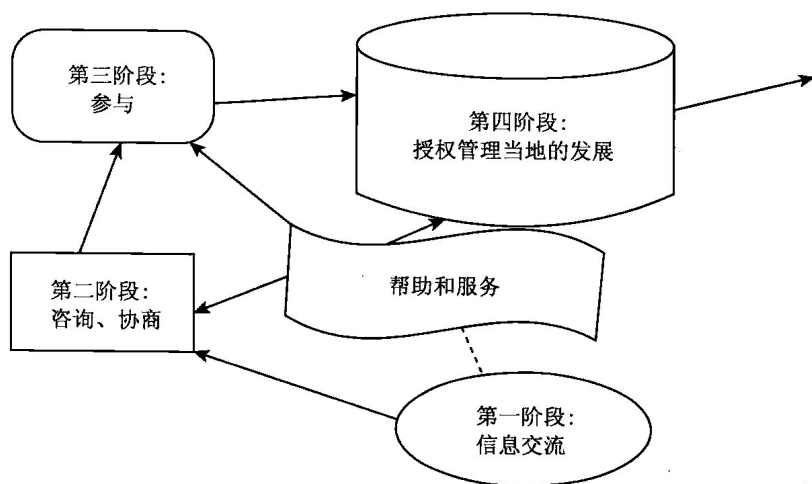


图2-2 当地社区介入发展管理的几个阶段