政企社合力，助力村民做好乡村振兴事业主人翁

——贵州省威宁县以村民为主体的灌溉工程建设管理试点项目案例

摘要：招商局慈善基金会作为招商局集团具体落实定点帮扶任务的主要抓手，在帮扶中注重整合多方力量参与，不断创新帮扶方式，全面推进乡村振兴。在贵州省威宁县的帮扶工作中，重点支持和推动当地政府、社会组织共同实施、村民参与的产业项目，做好灌溉系统设计、建设和后期管理，增强群众的参与机会，提升群众的自主管理能力，政企社合力探索产业振兴与治理有效相结合的乡村建设路径。

一、项目简介

贵州省毕节市威宁县金钟镇位于河谷地带，气候温和，日照时间长。该镇农村的收入来源除外出务工外，主要是种植业，尤以蔬菜因品质佳，在本地和周边几个县市闻名。然而灌溉用水严重缺乏限制了当地农业产业化的发展，村民增收陷入瓶颈。为了破解这一难题，地方政府积极争取上级政府和帮扶单位援建项目，于 2021 年落实了由毕节市水务局援建的灌溉系统主管道建设项目。在此基础上，招商局集团作为定点帮扶企业援建灌溉系统支线管网工程项目。

该项目覆盖金钟镇寨营村和新田村两个行政村，约 500 余户人，土地 610 亩。除了提供资金支持，作为招商局集团定点帮扶的具体落实单位招商局慈善基金会希望该项目在促进村民参与、提高资金使用效率和村民满意度方面进行试点，通过政府和社会组织合作，探索以村民为主体的乡村振兴基础设施建设管理工作模式。

招商局慈善基金会多次与威宁县乡村振兴局、金钟镇人民政府和当地相关业务主管部门交流协调。多方达成共识：目前农村基础设施建设项目面临的主要问题是，硬件工程资金投入量大，但村民的参与度低、拥有感弱，建成后一旦出现质量问题就将责任推给政府，由于缺乏有效地后续自主管护，村民难以持续受益，从而降低了资金使用效率，损害了村民的满意度和获得感，也影响了干群关系。

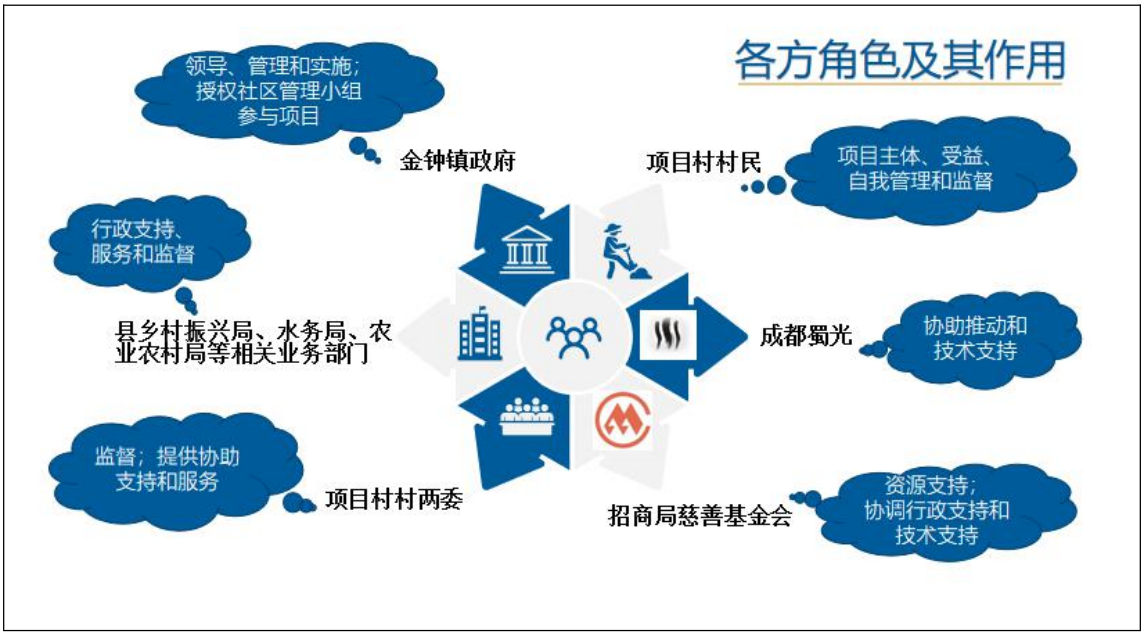
为了避免以上问题，招商局慈善基金会引入第三方社会组织成都蜀光社区发展能力建设中心，配合威宁县乡村振兴局和金钟镇党委政府，开展项目区的村民能力建设工作，通过协助村民在灌溉系统的设计、建设监督、后续管理机制建设等关键环节的有效参与，增强了资金投入效率，极大地提升了村民的满意度和获得感，融洽了干群关系。

二、基本做法

该项目将工作重心放在推动村民参与方面，通过以下三个方面的做法，保障村民的有效参与。

1. 理清参与各方角色作用，相互支持形成合力

与以往的硬件建设项目不同，该项目的参与方较多，包括地方党委政府、业务部门、项目村村两委、受益群众、资金援助方和社会组织等。在项目开展过程中，各方召开多次交流协调会，就参与各方的角色作用和职责边界达成共识：项目村受益群众作为主体，享有和承担参与项目关键环节的权利义务；地方党委政府、业务部门和村两委在各自层面发挥领导和监督作用，提供行政支持和服务；招商局慈善基金会代表招商局集团提供资源，发挥协调作用，搭建政府和社会组织合作平台；成都蜀光作为技术支持方，在促进村民参与方面提供具体的村民能力建设和陪伴支持服务。项目的各参与方就角色作用和职责边界达成共识，切实保障了后续各方发挥所长，合力推动项目顺利开展。



参与各方的角色作用

最重要的是政府不大包大揽大建，让群众真正觉得项目是我的，不是村两委的、政府的，我要监督做得怎么样。

——金钟镇政府负责该项目的工作人员

外部资金支持，政府领导，村两委配合，社会组织协助指导，管理小组发挥积极作用，老百姓参与，才能一起把事情做好。

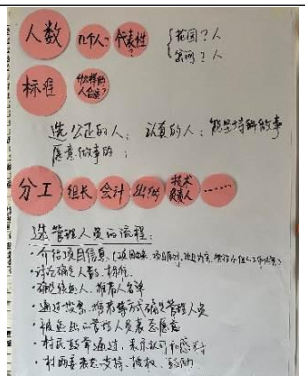
——寨营村管理小组成员

2. 建立受益群众管理小组，为落实村民参与打下基础

村民参与需要有带头人，而村两委日常工作较繁重，难以全程参与特定项目在村中的具体落实，因此该灌溉项目需要在两个村分别选出管理小组。通过充分地宣传动员，在村民清楚了解了管理小组和村两委的关系、管理小组可以发挥的作用，以及选人标准之后，寨营村和新田村各自选出了项目管理小组。镇党委政府和村两委授权管理小组在该项目中充分发挥组织协调作用。管理小组是受益群众的代表和带头人，负责带领村民参与管线走向和给水桩的布点设计、讨论后续管理制度，代表村民监督工程质量等具体事项。建立管理小组，为该项目的村民参与打下了切实基础。







宣传动员和选出管理小组

选出负责任的、村民信任的管理小组人员很重要，光靠村支部不行，他们其他事情

忙，难以把这件事做好，管理小组对地块、农户、地形地貌也很熟悉，能很好的开展工作。

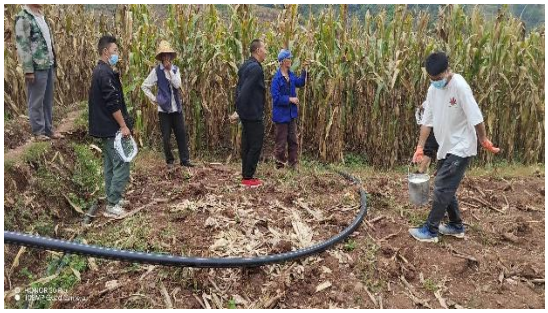
——寨营村管理小组成员

大家信任我们，也支持配合我们。站桩、管线布局确定是由管理小组3人组织项目涉及到的村民一起去实地看，然后一起到地里和大家讨论，听村民提的意见。

——新田村管理小组成员

3. 找准关键环节，提供能力建设，陪伴村民有效参与

在该项目中，村民主要参与了规划设计、质量监督和后续管理制度制定等关键环节。规划设计方面，受益群体参与了管道进入地块的走向设计，以及给水桩的数量和布局设计；灌溉工程的质量监督方面，管理小组进行实时监督，发现施工质量问题，积极与村两委和镇政府沟通，或直接督促施工方整改；建立后续管理制度方面，管理小组首先收集村民意见，形成制度初稿，再在村民中广泛宣传发酵，听取意见建议，最终确定了受益群体达成共识的后续用水和工程维护管理制度。



管理小组参与规划设计



管理小组进行工程质量监督



管理小组讨论后续管理制度初稿

新田村灌溉工程后续管理制度

一、管护和维修

1. 管理小组人员负责检查水源、蓄水池、主管道、支管、进地的管道和站桩等设施损毁情况。对布置管道埋埋的地方和接头处，要做好巡查检查维修，除自然损毁、自然灾害损毁以外，如发现人为损毁，由管理小组人员上报村民委员会，能处置的由村民委员会组织管理小组及当事人处理，不能处置的由村民委员会上报上级党委政府处理，并追究相关人员的责任，管理小组要定期对灌溉工程每2个月至少检查1次，特殊情况除外。
2. 用水户发现问题可向管理小组成员报告，管理小组发现问题后及时向组长报告，在能自行解决的情况下，争取组长和出纳员的同意后方可施工解决，并及时报会计员记账报销。

二、水费收取和使用

1. 水费由各灌区管理小组人员负责按村民灌溉用水面积合理收取，组长协助收取，按每年每亩收费，预计按40元/亩/年标准收取水费，每户具体灌溉面积需要由用水户参与确定，待项目完工后，农户用水正常后，再具体按亩积核算收取水费标准。管理小组人员收取水费（附用水户用水名单）后交给会计记账，出纳保管。
2. 收取的水费使用：
   （1）维护维修灌溉设备设施，包括小型的支管、闸阀开关、PE管道、站桩龙头（30%）。
   （2）管理小组成员的误工补贴。误工补贴按照投工量计算，按水费的一定比例抽取误工补贴（60%）；
   （3）社区公益金（照顾老弱病残、开展社区公共活动等）（10%）。
3. 每笔水费支出需经过组长同意，会计做账，出纳员签字。
4. 每半年通过村委会公示栏、村微信群、人员密集的住宅区域、广播公开公示水费的收取情况、水费的支出清单、会计账单、维护维修的记录、管理小组的工作内容（时间、参与人员、工作内容等）。

灌溉工程后续管理制度（部分）

管理小组年龄最大的一位老人，全程跟施工方一起走地块，参与管线设计、划线和给水桩布点。施工方根据群众意愿做出很大调整，给水桩从上次协调增加到的91个的基础上又增加了六、七十个。还有一位管理小组成员也是村里的监委主任，主要负责调解施工方和涉及施工地块村民之间的纠纷，发挥了很大的作用。

——寨营村党支部书记

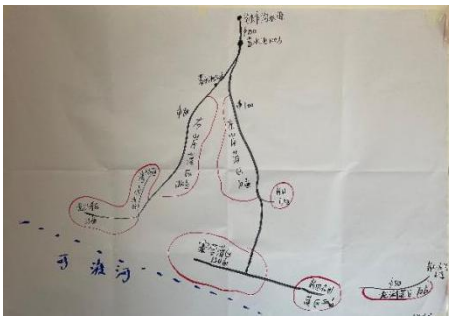
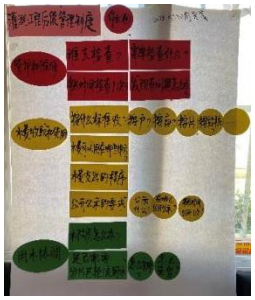
管理小组成员轮流去现场监督工程质量，比如铺设管道时，是管理小组看深度够了才叫施工方放管子。发现问题要施工方及时整改，比如管道固定的地方有开裂要返工；路上因为管道经过变得不好走路要整改等等。

——寨营村管理小组成员

自己管理好，不然烂了没人管。和以前相比，这种方式要好一些，以前是烂了没人管，现在烂了的话有人管，大家出钱修，能永久用。

——新田村管理小组成员

为了让村民更有效地参与，社会组织开展了大量的村民能力建设。例如在规划建设阶段，将专业的规划设计“转译”为村民能够看懂、理解的设计方案，以便村民在此基础上表达意见、参与具体设计；在质量监督方面，梳理出监督的内容和技术标准，以方便管理小组有的放矢的开展监督；在制定后续管理制度方面，不是直接给出制度内容，而是将制度框架拆解成一个个村民能够思考和回答的问题，比如谁来进行后续管理？管理哪些内容？水费按照什么标准收取？水费的使用要求有哪些等等。让村民针对这些具体问题充分协商讨论，达成共识并形成制度内容。

<table>
<tr><td>
</td><td>
</td></tr>
<tr><td>宣传和解释工程设计方案</td><td>宣传和解释工程质量监督内容和技术标准</td></tr>
<tr><td>
</td><td></td></tr>
<tr><td>培训管理小组制度框架</td><td>协助管理小组进一步讨论制度初稿</td></tr>
</table>

三、经验与启示

本项目通过企业支持，政府、社会组织实施、村民参与的方式，改善了援建项目的治理，让援建项目有更多的村民参与机会，提高了资金使用效率，增强了受益群体的获得感和满意度。以下将从三个方面浅述该项目的经验和启示。

1. 村民的内生动力来源于开放村民的参与机会

援建项目要向目标群体开放参与机会，包括公开资金和项目信息；搭建平台、降低门槛，让村民参与到项目设计中；在建设过程中响应村民监督，让质量监督不走形式化；移交后续管理权责给村民等等。让受益群众参与项目治理，不但能

够建好硬件设施，让工程设施有效持续使用，也能激发村民自主管理的积极性和自主发展的内生动力，最终贡献于有效治理和乡村振兴。当然，本项目的村民参与仍有可加强的部分，例如由于政府采购方面的政策要求，大型项目必须由有资质的单位进行材料采购和施工，这限制了村民自主采购和施工的机会。要开放这部分机会是很难的，但是未来不是不可能的。

2. 受益群众越早参与，可持续管理越容易落实

硬件建设从一开始就要关注和逐步建立可持续管理机制，包括管理人员、管理资金、管理规则、管理技术等方面的落实。受益群众前期没有参与，“交钥匙”之后也很难进行自主管理。受益群众越早参与到项目的设计和建设过程中，就越容易建立起拥有感和责任心，好的参与过程不但建立了主人翁意识，也培养了大家协商讨论的行为习惯和能力，以及有助于形成讲道理、明是非的村庄风气，后续才能实现有效的持续管理。

3. 引进社会组织，强化村民自主管理能力

社会组织作为第三方，在该项目中发挥了能力建设、陪伴村民边做边学边成长、及时与多方沟通促进合作的积极作用。通过提供能力建设和及时有效的支持，提高了村民自主管理能力。在乡村振兴战略背景下，未来农村将有更多的基础设施建设投入，各级政府可以参考该模式，引进社会组织，扎实做好具体的群众工作，使政府能够抽身出来，从政策制定、资源协调、领导监督等宏观层面发挥更大作用。