

世界银行贷款项目

甘肃丝绸之路经济带文化传承创新发展项目
少数民族发展框架

甘肃省世行贷款文化传承项目管理办公室

二零一八年十一月

目录

A 编写少数民族发展政策框架目的.....	1
B 少数民族发展计划准备和批准.....	2
1. 少数民族识别与筛查.....	2
1.1 识别依据.....	2
1.2 识别方法.....	2
1.3 筛查.....	2
2. 社会评价.....	3
3. 少数民族发展计划准备.....	4
4. 少数民族发展计划批准.....	5
C 现行少数民族政策框架.....	5
D 实施过程.....	8
E 公众参与和信息公开.....	8
附件 1 世行贷款甘肃丝绸之路经济带文化传承创新发展项目涉及少数民族情况筛查表.....	9

A 编写少数民族发展政策框架目的

世行贷款甘肃丝绸之路经济带文化传承发展项目（简称本项目）旨在深入挖掘甘肃省作为丝绸之路“黄金段”的文化内涵、传承保护优秀民族传统文化、加强文化生态环境保护、提升文化遗产机构管理能力，扩大甘肃文化的国家影响力和国际传播力，建设文化强省，助力扶贫开发。它采用多部门协作的方法，将社区发展、交通运输、自然文化旅游、环境修复、能力建设领域整合起来。着力：1) 提升当地居民的生活条件；2) 修复传统民居、改善公共环境，吸引更多游客参观，促进当地经济水平；3) 为当地居民提供小额贷款的机会，创建新型小微企业，或对已有的小微企业进行扩建（如家庭旅馆、非物质文化遗产的展示），提高他们的经济生活水平；4) 通过基础设施提升和市场发展，把修复过的地区和重要旅游景点连接，吸引更多的游客来这里消费。

本项目包括 8 个县区的 8 个子项目：1) 定西市临洮县马家窑文化展示中心及大遗址景区项目；2) 酒泉市肃州区丝绸之路文化研究中心及酒泉市图书馆项目；3) 酒泉市敦煌市悬泉置遗址保护和展示建设项目；4) 天水市麦积区雕漆技艺传承与发展项目；5) 定西市通渭县翰墨文化艺术中心项目；6) 张掖市甘州区文化遗产保护传承开发建设项目；7) 天水市秦安县大地湾遗址项目；8) 天水市武山县山丹镇鸳鸯玉原产地特色文化小镇项目。

目前，由于该项目尚在项目评估准备阶段，其 8 个子项目的详细设计尚处在深化完善阶段，它们的建设内容、建设地点、建设规模等因详细设计、优化与调整或者其他原因，还存在一定的变动可能性。若在项目实施过程中建设地点和范围发生变更后，由此导致项目建设期可能会发生目前设计项目影响范围以外的的地区，一旦项目建设地涉及到潜在的少数民族聚居区，由于他们有可能属于世行 Indigenous Peoples 的范畴，则会触发世行导则 OP4. 10。因此，需要编制少数民族发展计划框架文件。

本项目少数民族发展计划框架是根据中华人民共和国国家和地方的相关法律法规以及世界银行业务导则 OP4. 10《少数民族的业务手册》的一系列条文加以确定的。编制该框架的目的是为了确保：a. 受项目影响的少数民族得到符合其文化习惯的社会和经济利益；b. 在确定项目对少数民族存在潜在负面影响的情况下，采取措施避免、最大限度地减轻和缓解这些负面影响，或对这些负面影响给予补偿。

B 少数民族发展计划准备和批准

1. 少数民族识别与筛查

1.1 识别依据

“少数民族”一词指一般意义上的少数民族，即独特的、弱势的社会文化群体，它不同程度地具有以下特征：

- 自我鉴定为某一独特的少数民族文化群体的一员，且该特性为他人所承认；
- 集体依附于项目区内具有独特地理特征的居住区或祖传领地，并依附于这些居住区和领地的自然资源；
- 具有区别于主流社会和文化的传统文化、经济、社会或政治制度；
- 有区别于本国或本地区官方语言的少数民族语言。

1.2 识别方法

(1) 现场调查——通过现场调查，了解各项目村的人口、民族构成，少数民族村识别，少数民族是否聚居等状况。

(2) 资料收集与文献查阅——通过收集反映项目区人口、民族、文化、风俗习惯的统计年鉴、报表、市志、县志等文献资料，了解项目区少数民族特征以及与汉族群众在生产生活等方面是否存在差异。

1.3 筛查

在已经确定的子项目准备初期，项目办需要按照少数民族识别的依据进行筛查工作以确定项目区内是否存在少数民族或少数民族是否集体依附于项目区。为开展筛查工作，世行聘用合格的、具备项目区社会和文化群体专业知识的社会科学家来进行技术评判。

甘肃省是少数民族散杂居省份，一些地区有少数民族人口零星或簇状分布。本项目涉及的丝绸之路沿线的 4 个地级市 8 项目县（市/区）的少数民族影响鉴别情况，详见附件 1。

在 8 个拟建项目县（市/区）辖域内的少数民族具有如下特征：（1）他们均呈零星分布，多数是因婚嫁、工作调动进入项目区的回族、蒙古族、壮族、裕固族等零星的散杂居少数民族人口；但由于这类人口数量极少，他们没有形成固定的居住社区、没有共同的语言、没有共同的文化，在社会福利、权利、保障、文化风俗和生活习惯等方面，与项目区主流群体——

汉族并没有区别；同时，项目实施区域中的少数民族与汉族享受同等的社会公共服务。(2) 拟建项目区的零星少数民族，没有形成固定聚居点，也没有传统的祖先领地。(3) 拟建项目的征地、拆迁并不涉及到少数民族人口，少数民族是项目建设的间接受益人口，而非直接受影响人口，拟建项目几乎不对少数民族人口产生任何负面影响。

因此，从目前来看拟建项目暂无需制定少数民族发展计划。不过基于项目建设内容和范围所面临的不确定性，若在项目实施过程中建设地点和范围发生变更后，一旦项目建设地涉及到聚居的少数民族群体，触发世行导则 OP4. 10。则需要根据编制的少数民族发展行动政策框架，编制单独的少数民族发展行动计划，以更好的维护少数民族权益和促进少数民族共享社会发展成果。

2. 社会评价

社会评价中分析的宽度、深度和类型，与建议项目对少数民族的潜在影响的性质和规模大小相匹配。根据需要，社会评价包括以下要素：

- 以适合于项目的规模对适用于少数民族的法律和制度框架进行审查；
- 收集关于受影响少数民族社区人口、社会、文化和政治特征、他们传统上拥有、使用或占用的土地和领地以及他们赖以生存的自然资源的基线信息；
- 在考虑审查结果和基线信息的基础上，识别项目的关键相关利益方，为项目准备和实施的各个阶段制定详细的、文化上适宜的少数民族咨询程序；
- 在与受影响少数民族进行自由、事前和告知咨询的基础上，评价项目的潜在正面和负面影响。鉴于受影响少数民族社区的不同情况、与土地和自然资源的密切联系以及相对于其生活的社区、地区或国家社会中的其他社会团体而言机会的缺乏，因此分析它们的相对脆弱性和对其带来的风险对于确定潜在负面影响至关重要；
- 在与受影响少数民族进行自由、事前和告知咨询的基础上，确定和评估避免负面影响的必要措施，或者如果此类措施并不可行，就应确定最大限度减少、缓解此类影响或对此类影响给予补偿的措施，同时确保少数民族能够以文化上适宜的方式从项目中受益。

3. 少数民族发展计划准备

根据筛查结果，如果世行发现项目区内存在少数民族或少数民族集体依附于项目区，那么甘肃省世行贷款文化传承项目管理办公室（简称“甘肃省世行贷款项目办公室”，下同）就要开展社会评价工作以评估项目对少数民族的潜在正面和负面影响，并根据社会评价及与受影响少数民族社区的咨询结果制定少数民族规划。

项目办根据社会评价和自由、事前和告知的咨询的结果，确定受影响的少数民族社区是否对项目给予广泛支持。如果少数民族社区提供这种支持，那么借款方要准备详细的少数民族发展计划报告，根据需要，少数民族规划包括以下要素：

- 信息概要。对适合于项目的规模对适用于少数民族的法律和制度框架进行审查；收集关于受影响少数民族社区人口、社会、文化和政治特征、他们传统上拥有、使用或占用的土地和领地以及他们赖以生存的自然资源的基线信息；
- 社会评价概要；
- 自由、事前和告知的公共咨询成果概要。该咨询针对少数民族社区进行，在项目准备期内开展，为项目赢得了广泛的社区支持；
- 确保项目实施期内与受影响少数民族社区进行自由、事前和告知的咨询的框架文件；
- 确保少数民族得到文化上适宜的社会和经济利益的措施行动计划，如有必要，这些措施也包括提高项目执行机构能力的措施；
- 在对少数民族的潜在负面影响确定之后，为避免、最大限度地减轻、缓解这些影响或对这些影响给予补偿的措施而制定的适当行动计划；
- 少数民族规划的费用概算和融资计划；
- 用于处理因项目实施而引发的少数民族社区申诉、适合于项目、易于理解的程序。在设计申诉程序时，借款方考虑少数民族内部是否具备司法追索权和解决争端的常用机制；
- 适合于项目的关于少数民族规划执行的监测、评价和报告机制。监测与评价机制应包括为与受影响少数民族社区进行自由、事前和告知的咨询而作出的安排。

4. 少数民族发展计划批准

在确定各相关项目或子项目是否有资格获得世行资助前，项目办要在项目实施前2个月向世行提交由当地政府承诺的子项目的少数民族计划，供其审查。审查批准后，相关项目或子项目才能真正开始实施。批准的少数民族发展计划必须通过当地报纸以及政府网站在实施前进行公示。

c 现行少数民族政策框架

本项目少数民族发展计划的编制应以中华人民共和国少数民族的相关法律法规、项目受影响的甘肃省的有关条例以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）为依据。主要政策包括中国相关法律法规及项目受影响的甘肃省的有关条例、国家扶持政策、以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）等。具体政策框架和主要内容见表2。

中国有关少数民族的各项政策法规和世界银行对少数民族的关注目标是一致的：即充分尊重少数民族的尊严、权力、经济和文化；注重少数民族的平等和发展，并在经济、社会、文化各项事业发展过程中给予特别关注，以维护少数民族权益，促进少数民族社会经济地位的提高。

中国的政策与世界银行政策都关注少数民族社区的公众参与、协商及行动计划。在项目准备、实施以及监测等各个阶段，注重积极的以符合少数民族文化习惯的方式提供一切有关项目的信息，听取少数民族的意见、态度和期望等，获得少数民族社区的广泛支持。这要求在整个项目周期中，关注公众参与，特别是妇女、贫困人口等弱势群体，以确保其能够从项目中受益。

中国的政策与世界银行的政策都强调通过制定一系列的措施确保：受影响的少数民族得到符合其文化习惯的社会和经济利益；采取措施避免、最大限度减轻和缓解对少数民族的潜在影响。

表 1 中国及世界银行有关少数民族政策框架

类别	政策法规名称	主要政策内容和要点
国内相关法律法规	<p>国家法律法规：《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国民族区域自治法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国民族乡行政工作条例》、《少数民族事业“十三五”规划》、《城市民族工作条例》、《中央关于深化文化体制改革若干重大问题的决定》</p>	<p>①民族自治区域除了享有同等地方政府的权力外，自治地方权力机构还享有以下权利：自治立法权；自主管理地方政治事务、地方经济、财政事务、地方科学、教育和文化事务等，组件地方性的公共安全力量、使用和发展少数民族语言等。</p> <p>②中华人民共和国公民有宗教信仰自由，国家和民族自治地方的自治机关保障各民族公民有宗教信仰自由。</p> <p>③制定民族行政工作条例以促进民族乡经济、文化等项事业的发展，保障少数民族的合法权益，增强民族团结。</p> <p>④除被剥夺政治权利的人外，年满十八周岁的村民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。</p> <p>⑤国家从财政、物资、技术等方面帮助各少数民族加速发展经济建设和文化建设等各项事业。</p> <p>⑥坚持各民族语言文字平等的原则，保障各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，提倡和鼓励各民族互相学习语言文字。</p> <p>⑦繁荣发展少数民族文化事业，开展少数民族特色文化保护工作，加强少数民族语言文字党报党刊、广播影视节目、出版物等译制播出出版。</p>
世界银行	<p>世行少数民族业务政策 (OP4.10) 和世行程序 (BP4.10)</p>	<p>世行少数民族政策旨在确保项目开发过程完全尊重少数民族的尊严、权力、经济和文化。主要政策内容包括：</p> <p>(1) 世行认识到少数民族的特征和文化总是同他们生活的土地和他们赖以生存的自然资源有着不可分割的联系。这些特殊的情况将少数民族置于开发项目带来的各种不同类型的风险和不同程度影响之下，如丧失民族特征、文化和传统生计，并且面临疾病侵袭等。少数民族中的性别和代际问题也是十分复杂的。作为其特征与社会主流群体存在明显差异的社会群体，少数民族经常属于当地人口中最边缘化和最脆弱的群体。同时，世行还认识到，少数民族在可持续发展中发挥着至关重要的作用，国内和国际法律都日益重视保护他们的权益。</p>

类别	政策法规名称	主要政策内容和要点
		<p>(2) 世行资助项目采取的措施包括：a) 避免对少数民族社区带来潜在的负面影响，或 b) 如不可避免，应最大限度降低、缓解这些影响，或对这些影响给予补偿。同时，世行资助项目旨在确保少数民族得到与其文化相适应的，并具有性别和代际包容性的社会和经济利益。</p> <p>(3) 如果项目影响到少数民族，世界银行项目组应协助借款人在整个项目周期内就所建的项目与受影响社区进行无限制的前期知情协商。在项目准备和实施的各个阶段，以符合少数民族文化习惯的方式向少数民族社区提供一切有关项目的信息。并根据社会评价和前期的、无限制性的知情协商的结果确定受影响的少数民族社区是否对项目给予广泛支持。</p> <p>(4) 《少数民族发展计划》的制定要灵活、务实。根据需要，《少数民族发展计划》包括以下要素：适用于少数民族的法律和制度框架；有关受影响的少数民族社区人口、社会、文化和政治特征，少数民族传统上拥有、使用或占用的土地和领地以及他们赖以生存的自然资源的信息；社会评价概要；在项目准备期内与少数民族社区开展的无限制性的前期知情协商结果概要，该协商为项目赢得广泛的社区支持；确保项目实施期内与受影响少数民族社区进行无限制性的前期知情协商的框架；确保少数民族得到与其文化上相适应的社会和经济利益的措施行动计划；在对少数民族潜在的负面影响确定之后，为避免、最大程度地减轻、缓解这些影响或对这些影响给予补偿的措施而制定的适当行动计划；少数民族计划的费用概算和融资计划；适合于项目的处理因项目实施而引发的少数民族社区申诉的程序；适合于项目的少数民族计划执行的监测、评价、报告机制和指标体系。</p>

D 实施过程

少数民族发展计划应当对所有需要开展的活动提出具体的实施进度表，安排责任机构，确定资金来源。在项目实施阶段，项目办负责少数民族发展计划的实施，通过公众参与，关注受影响少数民族的项目需求和建议，并采取相关措施增强项目的正面效益，减缓负面影响。

少数民族发展计划实施过程中所需资金主要来自项目预算、各级政府财政、相关部门的专项资金以及社会筹集资金。

E 公众参与和信息公开

少数民族发展计划必须对所采取或将要采取的措施进行描述，要让受影响的少数民族参与被提议的项目活动；在整个项目周期内就所建的项目与受影响社区进行无限制的前期知情协商；在项目准备和实施的各个阶段，以符合少数民族文化习惯的方式向少数民族社区提供一切有关项目的信息。并根据社会评价和前期的、无限制的知情协商的结果确定受影响的少数民族社区是否对项目给予广泛支持。

在少数民族发展初稿和终稿阶段，甘肃省世行贷款项目办、各地子项目办还应该在项目所在地特定的场所以特定的语言向受影响人和公众公开少数民族发展计划。少数民族发展计划初稿的公开至少先于世界银行评估 1 个月。在世界银行认可后，少数民族发展计划终稿必须再次公开。

在本项目公众参与、少数民族发展计划公开的同时，本政策框架也征求了受影响人的意见，同时在受影响县市、企业以及社区进行了公开。

附件 1 世行贷款甘肃丝绸之路经济带文化传承创新发展项目涉及少数民族情况筛查表

项目 县区	项目	乡镇	行政村/ 居委会	项目区涉 及少数民 族总人口	总人口	回族	撒拉族	东乡族	保安族	藏族	蒙古族	其他	少数民族人口/ 总人口	
秦 安 县	1. 秦 安县大 地湾遗 址	五营镇	邵店村	0	1847	0	0	0	0	0	0	0	0	
			陇城镇	娲皇村	0	1624	0	0	0	0	0	0	0	0
		凤尾村		0	2447	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		略阳村	0	1636	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
临 洮 县	2. 临洮 马家窑 文化研 究展示 中心建 设项目	洮阳镇	马家窑村	0	1585	0	0	0	0	0	0	0	0	
			河口村	0	2264	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			祁家滩村	0	1521	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			杨家店村	0	1504	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			车刘家村	0	1810	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			李范家村	0	1760	0	0	0	0	0	0	0	0	0
			颜吴家村	0	1715	0	0	0	0	0	0	0	0	0
王家嘴村	0	1946	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
张 掖 市	3. 张掖 市文化 遗产保 护传承 开发建	南关街 道	东湖社区	137	7840	30	0	9	0	70	13	15	1.75%	
			西来寺社 区	57	12010	50	0	0	0	7	0	0	0	0.475%

	设项目	碱滩镇	古城村	0	1753	0	0	0	0	0	0	0	0
敦煌市	4. 敦煌市世界文化遗产悬泉置遗址保护与展示利用	莫高镇	新墩村	5	1894	0	0	0	0	5	0	0	0.26%
酒泉市	5. 酒泉市丝绸之路文遗研究中心（图书馆）		飞天路社区	319	24700	257	0	0	0	27	0	35	1.29%
天水市	6. 天水雕漆技艺传承与发展项目	甘泉镇	西枝村	0	1902	0	0	0	0	0	0	0	0

通渭县	7.通渭县墨香小镇书画文化产业孵化基地项目	平襄镇	宋堡村	0	1636	0	0	0	0	0	0	0	0
武山县	8.武山县山丹镇鸳鸯玉原产地特色文化小镇项目	山丹镇	山丹村 车川村 贺店村	13	5023	13	0	0	0	0	0	0	0.25%
合计				531	78417	350	0	9	0	109	13	50	0.67%