

Ethnic Minority Development Plan

May 2018

People's Republic of China: Yunnan Lincang Border Economic Cooperation Zone Development Project

This is the Chinese translation of the English Ethnic Minority Development Plan. Should there be any difference between the Chinese and English versions, the English version will prevail.

Prepared by the Lincang Municipal Government for the Asian Development Bank.

目录

少数民族发展计划承诺函.....	VI
执行摘要.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1. 介绍	9
1.1 项目背景	9
1.2 项目简介	9
1.3 云南省的少数民族	10
1.4 项目区和少数民族受益人	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
1.5 少数民族发展计划的编制	13
2. 关于少数民族的法律和政策框架.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
2.1 关于少数民族的国家法律框架.....	14
2.2 云南省关于少数民族的政策和法规	15
3. 项目地区少数民族的人口和文化特征	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.1 临沧市的少数民族人口	20
3.2 项目县/乡镇的少数民族.....	23
3.3 项目地区少数民族的文化特征	25
3.3.1 傣族.....	25
3.3.2 佤族.....	27
3.3.3 彝族.....	28
3.3.4 德昂族.....	28

4 项目区少数民族的贫困状况	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
4.1 贫困状况	29
4.2 沿边少数民族人口的减贫	31
5 项目地区少数民族的社会经济状况	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1 少数民族家庭的收入来源	33
5.2 教育	30
5.3 土地资源	35
5.4 职业	36
6 项目对少数民族居民的影响	38
6.1 少数民族对改善环境基础设施的需求	38
6.1.1 固废管理	38
6.1.2 清水河地区河道治理	39
6.1.3 公共交通设施和服务	39
6.1.4 清水河地区供水和污水服务的改善	40
6.2 少数民族对改善社会基础设施和服务的需求	40
6.3 少数民族对于提升边贸能力的看法	43
6.4 项目为当地少数民族创造的就业机会	45
6.5 项目对少数民族的不利影响	46
6.5 其它潜在风险	47
7 少数民族发展行动计划	48

7.1 少数民族发展行动计划和行动、目标和指标.....	48
8 公众咨询和参与.....	59
8.1 少数民族发展计划编制期间的社区参与活动.....	59
8.2 少数民族对于项目的看法和偏好	61
8.3 项目实施过程中的公众咨询计划	61
8.4 信息公开	62
9 机构安排和预算.....	64
9.1 机构安排	64
9.2 预算	65
10 监测、评价和报告.....	66
10.1 内部监测.....	66
10.2 外部监测和评估.....	67
附件 1：项目创造的工作岗位.....	68
附件 2：少数民族发展计划外部监测任务大纲	69

表格一览

表 1：项目组成部分 9

表 2：云南省各民族人口（2015 年） **ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

表 3：各民族项目受益人11

表 4：少数民族法律和政策框架概要**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

表 5：临沧市和项目县少数民族人口（2016）12

表 6：项目乡镇少数民族人口（2016）16

表 7：项目地区贫困人口（2017）21

表 8：各民族受访家庭收入来源及占比24

表 9：各民族受访者受教育程度.....**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

表 10：各民族家庭拥有土地（亩）**ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.**

表 11：各民族受访者职业.....34

表 12：少数民族居民对于边贸能力提升的意见.....35

表 13：少数民族发展行动计划.....36

表 14：各民族受访家庭人口信息36

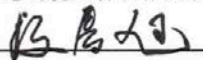
少数民族发展计划承诺函

临沧市人民政府(LMG) 通过中华人民共和国财政部向亚洲开发银行申请了“云南临沧边境经济合作区基础设施综合发展项目”。因此,该项目必须遵守并实施亚洲开发银行的社会安全保障政策。为此,临沧市人民政府专门准备了该少数民族发展计划(EMDP)。该少数民族发展计划完全遵守中华人民共和国、云南省以及临沧市的有关少数民族发展的相关法律、法规和政策,并符合亚洲发展银行安全保障政策声明(2009)中有关少数民族的相关要求。本项目将从2019年开始,到2023年结束。在项目实施期间该少数民族发展计划将完全实施并监测,以达到增强项目对少数民族人口的受益同时减缓项目对少数民族的负面影响的目的。

临沧市人民政府和临沧市项目管理办公室,在此确认少数民族发展行动计划的目标、内容、监测指标、实施时间以及实施单位,并承诺少数民族发展计划的全部内容项目实施期间按照计划规定的时间表全部执行,并且保证实施该少数民族发展行动计划的资金已经纳入项目预算。

临沧市人民政府授权临沧边境经济合作区管理委员会签署本承诺函,并负责全面实施和监测该少数民族发展计划。临沧边境经济合作区管理委员会将在该计划实施的相关政府部门的协助下,如民宗局,妇联,人社局等,负责少数民族发展计划的具体实施和监测工作。

临沧边境经济合作区管理委员会

 (签字)

2018年5月16日 (日期)

执行摘要

1 项目区少数民族人口的识别

ES1. 遵照亚洲发展银行有关原住民的社会安全保障政策，社会发展专家通过实施参与性观察，家庭问卷调查，关键信息人访谈，二手数据收集以及政府相关政策文件的分析，评估并识别了项目区的少数民族现状。社会调查结果发现临沧市和三个项目县属于少数民族居住的区域。项目区主要的少数民族包括佤族，傣族，彝族和德昂族。

ES2. 项目区居住着超过 25 少数民族。项目区少数民族人口总数为 375,866，占项目区总人口的 58.76%。在所有的少数民族人口中，佤族，傣族，彝族和德昂族人口占少数民族总人口的 84.98%。其中佤族人口占少数民族总人口的 53.84%，傣族人口占少数民族总人口的 19.19%，彝族人口占少数民族总人口的 10.84%，德昂族人口占少数民族总人口的 1.11%。其他的少数民族包括拉祜，布朗，傈僳，景颇，苗，白，回，哈尼，瑶，满族等。这些少数民族分散居住于三个项目县，与其他少数民族和汉族杂居。

2 项目区和项目受益少数民族人口

ES3. 社会调查已经识别项目内容位于三个项目县的 4 个镇。孟定镇和芒卡镇的全部人口将是项目产出 1 的直接受益人口。孟定镇全部人口将是项目产出 2 的直接受益人口。镇康全县人口以及沧源县的 1080 个学生将直接受益于项目产出 3，因为新建的镇康县综合医院将直接服务于全县境内的所有人口，虽然医院的位置只是位于南伞镇。此外，沧源新建的小学将服务于来自勐董镇的 1080 名学生。

ES4. 项目区内的 288,924 人口将直接受益于项目实施带来的城市基础设施改善和市政公共服务能力的提高。项目直接受益人口中，有 123,650 人口是少数民族，少数民族人口占受益人口的 42.8%。在少数民族受益人口中，傣族，佤族，彝族和德昂族人口

占总少数民族受益人口的 83.57%。其中佤族人口比例占受益少数民族人口比例最大，总计 34080 people or 11.8%，其次是傣族，受益人口为 33103 人和 11.46%，彝族受益人口为 32218 和 11.15%。德昂族有 3933 受益人口和 1.36%。

3 少数民族贫困状况

ES5. 2017 年临沧总计有 86,108 人是贫困人口，贫困发生率为 5.05%。沧源和镇康两个县仍然是国家级贫困县。沧源县的有 23,291 贫困人口，镇康县有 11,049 贫困人口。这两个县的贫困发生率均高于临沧市的平均水平。耿马县从 2016 年开始推出国家级贫困县，2017 年耿马县的贫困发生率明显下降，只有 1.26%。

ES6. 项目区内少数民族贫困人口最多的是佤族。佤族大量分布于边境山区。以家庭为单位的小农耕作是佤族地区普遍的农业方式。由于佤族居住于山区，贫困的主要原因是缺乏自然资源和社会资源，包括耕地，水，信贷，信息，技术，医疗，基础设施以及市场等。因此，佤族的经济基础相比较汉族，傣族，和彝族更弱一些，这些不利因素阻碍了佤族发展产业，通过产业发展增收脱贫。

ES7. 相比较其他少数民族，项目区傣族的经济发展水平更高一些。因为傣族大多数居住于平坝地区，可以获得更好的耕地资源，平坝地区的基础设施和政府的公共服务的可及性比山区更好和更充分。

ES8. 项目区内少数民族贫困的主要原因有：(i) 少数民族人口的受教育程度偏低。少数民族人口文盲率高，绝大多数成年少数民族只接受过 1-3 年的学校教育。根据社会调查，在文盲的少数民族人口中，44% 来自于德昂族，37% 来自于佤族，以及 27% 是彝族。绝大多数在农业领域工作的劳动力只接受了小学教育。因此，很多农民对农业技术的可及性是不够的，对市场信息的获得也是有限的。(ii) 少数民族人口多数居住于农村山区。山区的地理条件导致自然资源的缺乏和基础设施，公共服务的不足。居住于山

区的少数民族普遍面临着社区道路路况差和社会公共服务比如学校和基础医疗欠缺的问题。(iii) 少数民族人口的农业生产力水平偏低,他们缺乏有规模的农业产业,缺乏产业竞争力,而且技术和市场支持体系不充分,这些也是导致少数民族人口增收难的问题。

ES9. 云南省少数民族群体正在加速实现脱贫。云南省政府制定了一系列的专项支持措施来加快边境地区少数民族居民的脱贫。云南省政府在 2015 年实行了《云南省深入实施兴边富民工程改善沿边群众生产生活条件三年行动计划》(2015-2017)。临沧市相应地制定并深入实施了兴边富民工程改善沿边群众生产生活条件三年行动计划。临沧市政府划拨了边境地区少数民族专项扶贫资金,行动计划实施期间划拨资金达 7.86 亿元。行动计划包括基础设施升级、特色产业发展、房屋改造和技能发展,来支持改善边境少数民族居民的生计。

4 项目地区少数民族的社会经济状况

ES10. **教育** 28.98%没有接受过教育。大多数 45 岁以上。他们可以用中文方言和各民族交流,但不会写也看不懂汉字。在没有受过教育的受访者中,有 44%是德昂族,37%是佤族,27%是彝族,23%是汉族。傣族文盲率最低(17%)

ES11. **收入来源** 入户社会经济调查显示,家庭收入来源主要来自当地工资收入、种植收入和外出务工收入。甘蔗、橡胶和蔬菜是项目地区家庭种植收入的主体。受访家庭平均人均年纯收入为 13735 元,高于临沧市的和三个项目县的平均水平。少数民族家庭人均年纯收入平均为 12243 元,也高于临沧市和三个项目县的平均水平。

ES12. 各民族家庭收入来源有所不同:(1)和其他民族的家庭相比,德昂族和佤族家庭更依赖于当地工资收入,尤其是德昂族,当地工资收入占 42.93%。傣族人民更加擅长做小生意。傣族家庭的个人经营收入占 22.11%,远远高于少数民族家庭的平均水平(7.85%)和所有家庭的平均水平(5.95%)。佤族家庭政府补贴最高(政府每月生活

津贴)，占 6.44%，高于其他少数民族家庭的平均水平（2.73%）和所有受访家庭的平均水平（1.32%），因为受访家庭中有 26 个佤族家庭是贫困家庭。

ES13. **职业** 大多数少数民族受访者均为农民。抽样调查显示平均有 74% 的少数民族人口从事农业种植。12.3% 在当地从事建筑和服务行业。7% 进行个体经营，例如小商店、餐馆和修鞋店等。德昂族的受访者全是农民，他们农田面积大，主要种植甘蔗。

5 少数民族发展计划编制期间的公众参与活动

ES14. 2018 年 1 月至 3 月期间，调研团队通过入户调查问卷、重点小组讨论和主要知情者访谈等多种方式在少数民族居住的社区的项目县和乡镇开展了社会调查，以了解少数民族社区的贫困状况、社会经济状况、市政服务可获得性，收集少数民族对项目的意见和期望，记录少数民族参与项目活动的意愿。

ES15. 主要咨询活动和成果包括：（1）社会经济入户调查。共计调查了 132 户少数民族家庭。抽样的少数民族家庭包括佤族（78 户）、傣族（28 户）、彝族（15 户）、德昂族（9 户）、白族（1 户）、回族（1 户）。在受访的少数民族中，43.18% 为女性，56.82% 为男性；（2）重点小组讨论。调查小组与当地少数民族人口开展了广泛的重点小组讨论。在三个项目县共开展了与佤族、傣族、彝族和德昂族少数民族群体的 8 次重点小组讨论，涵盖不同的性别、年龄、家庭经济水平和职业。讨论目的在于识别当地居民对各项目内容的需求和意见，尤其是妇女和贫困人口等弱势群体。讨论还帮助识别了项目对当地少数民族的有利和不利影响；（3）访问了相关政府部门和单位。调查小组访问了县级政府部门和单位，包括民宗局、扶贫办、妇联、民政局、人社局等。与这些政府部门讨论了项目对少数民族的影响，据此来设计行之有效的措施，来扩大对少数民族尤其是妇女和贫困人口的有利影响，缓解不利影响；（4）主要知情者访谈。调查小组共与德昂族、傣族、佤族村组的干部和代表开展了 8 次主要知情者访谈。

6 少数民族人口对项目的看法

ES16. 该项目将使少数民族居民受益。(1)改善城市基础设施和市政服务,从而改善生活条件;(2)项目建设期和运营期的就业机会;(3)通过新建改造小学和医院提供更好的社会基础设施和服务;(4)更加舒适和安全的公共交通服务。此外,项目清水河国家口岸地区完成边贸设施和城市设施建设后,可以促进边境贸易增长和区域经济发展,从而给当地少数民族居民带来更多的商业和就业机会。

ES17. 少数民族居民愿意参与项目活动,特别是社区层面的环境保护教育活动。特别是妇女和贫困人口很期待项目创造的就业机会。

ES18. 受到征地拆迁影响的少数民族人口期望得到及时足额的补偿。他们还担心征地导致的收入损失。

ES19. 此外,项目地区的少数民族人口完全支持项目建设,同时还提出了一下项目实施建议:(1)项目建设不应干扰他们日常的宗教活动;(2)施工活动不能损坏圣树、水资源和敬拜地点;(3)保持施工场地和周边区域清洁,不到处丢弃建筑垃圾。

7 少数民族发展行动计划

ES20. 少数民族发展计划设定了相应的行动、目标和指标,具体包括:

ES21. *减缓征地拆迁对少数民族家庭和人口的影响。* 项目将影响4个乡镇、10个村庄/社区,共计88户439人,包括25户少数民族109人,占总人口的24.83%。征地将影响87户435人,包括24户少数民族105人。房屋拆迁将影响1户4人,为傣族。各个受影响户的详细信息及补偿标准已在移民安置计划中具体列出,包括针对受影响户的收入恢复措施。针对此项行动已制定了相应的指标和目标,包括:对受影响少数民族家庭的详细的补偿标准、金额、时间和支付方式;向所有的受影响少数民族户支付全额

补偿；为受影响少数民族家庭提供生计恢复措施，例如经商技能培训和其它发展活动；以及特别援助措施。

ES22. *加强施工现场的安全管理,缓解或避免施工对少数民族居民的干扰。* 针对此项行动制定的指标和目标包括：施工现场必须设置双语的安全标识，以及相应的安全护栏等保护措施；必须对所有工人进行施工安全培训；施工场地管理必须到位，确保完工时的场地清理，避免由于施工废物导致堵塞排水管的问题；施工场地必须采取防尘降尘措施。

ES23. *加强对少数民族居民的环保教育。* 主要措施包括：在社区和学校开展公众环保教育活动；至少 40%的当地参与者为少数民族居民，妇女不少于 40%；确保少数民族居民参与学校和医院交通设施设计的公众咨询活动；确保在宣传教育活动中和宣传材料中使用当地语言。

ES24. *施工期预防艾滋病/性传播感染和其它传染病。* 艾滋病/性传播感染问题在项目区并不严重。然而，社区干部和政府部门认为，由于项目区域外来务工人员增多，艾滋病感染数量未来可能会上升。因此，所有承包商和工人、当地居民和社区都将接受关于预防艾滋病/性传播感染和其它传染病的教育。至少 40%的当地参与者为少数民族居民，女性参与者不低于 40%。

ES25. *保证少数民族人口、少数民族妇女和少数民族贫困人口平等地参与项目。* 主要措施包括：就项目启动和培训的时间、地点和方式，与所有少数民族人口进行咨询；培训等活动采用当地少数民族语言或翻译让少数民族人口充分获取信息；为少数民族居民的参与建立完善的申诉解决机制，各个项目乡镇应任命一人作为投诉接收员；就业信息应用当地少数民族语言在少数民族社区/村庄公布；就业信息公布的时间、地点和方式应

考虑女性需求；确保少数民族贫困人口参与水费和污水处理费价格上调公众听证会，至少 10%的居民代表应来自贫困家庭。

ES26. *所有要开展的项目活动要和少数民族文化契合。*开展公众咨询活动期间，当地少数民族居民建议项目实施要有少数民族文化敏感性，一些施工场地要考虑少数民族文化敏感性。此项行动下的指标和目标包括：为所有施工工人提供少数民族文化敏感性的培训，施工工人不得损坏神圣的树木、水源、敬拜点和其它神圣地方。

ES27. *通过沧源县小学教育促进佤族文化保护和传承。*除沧源民族小学外沧源县城区的现有小学均没有开设佤语课程。在利益相关方咨询过程中，沧源县民宗局和沧源县佤族文化研究所也表示他们希望小学成为保护和发展佤族文化和传统的良好场所。因此，提出了佤族文化进校园活动，包括在国门一小和国门二小开设佤语课程，向所有学生开设佤族文化和历史公开课。

8 机构安排

ES28. 临沧市政府已认可了少数民族发展计划。临沧边合区管委会项目办主要负责少数民族发展计划的实施，并协调好县级项目办和其它主要当地政府部门。对于少数民族发展计划的实施，县级民宗局将在文化意识和监测少数民族发展计划有效性方面提供支持。少数民族发展计划实施涉及的其它主要部门和单位包括扶贫办、人社局、妇联、承包商和施工监理。少数民族发展行动计划的实施已经含在总体的项目管理中。

ES29. 临沧边合区管委会项目办和县级项目办将确保：（1）项目办指定专人负责少数民族发展计划的实施和监测；（2）分配足够的资金和其它资源用于少数民族计划的实施；（3）招聘一名国内少数民族发展专家（10 个人月）来指导和支持少数民族发展计划的实施，并帮助项目办进行能力建设，熟悉亚行关于少数民族的安全保障政策，有效实施少数民族发展计划。

9 预算

ES30. 少数民族发展计划实施资金来源包括以下四个方面：项目土建工程预算，移民安置预算，项目管理预算和政府各部门公共预算资金。少数民族发展计划各项行动措施的资金来源详见少数民族发展行动计划。具体来讲，项目管理预算将用于：聘请少数民族发展计划外部监测和评估机构(6 万美元) ;聘请一名少数民族发展专家(6 万美元)。

10 监测、评价和报告

ES31. 亚行要求对少数民族发展计划开展内部和外部监测和评估。内部监测和评估每半年开展一次。临沧边合区管委会、沧源县和镇康县项目办 ,在社会发展专家的协助下，将监测少数民族发展计划的实施进展，并向亚行提交半年度监测报告。

ES32. 外部监测每年开展一次。临沧边合区管委会项目办将委托独立的具有少数民族工作经验的独立监测，开展外部监测和评估，编制年度监测报告，并提交给临沧边合区项目办和亚行，直至项目完工。年度报告将评估少数民族发展计划各项活动的有效性，并提出相关措施建议，供项目办和实施单位跟进。基线报告应在少数民族发展计划实施后的 6 个月内编写完成。报告将向当地社区公布，并下发给少数民族发展计划实施单位采取行动。亚行将上传这些报告及相关修正性行动方案到其官方网站。

1. 介绍

1.1 项目背景

1. 临沧市位于云南省西南部，在 290 公里的边境线上与缅甸接壤。临沧市有潜力成为中国连接缅甸印度洋皎漂港的重要贸易通道，从而打通面向南亚、中东和欧洲的海上战略贸易通道。然而，临沧市落后的基础设施及其作为二三线城市薄弱的竞争力已成为发展边境贸易，实现可持续经济和社会增长的瓶颈。同时，临沧市也属于城市和农村人口贫困地区，其中包括很多居民和工作在当地的缅甸人口。
2. 临沧边合区的发展已经包含在中国和云南省区域合作和一体化战略框架下。云南省已将区域合作和一体化纳入其十三五规划，将重点建设经济走廊，提高边境连通性，同时强调边境合作在加强邻国效益，尤其是缅甸的重要性。云南省区域合作和一体化行动计划包括对临沧经济和交通走廊的一系列重点投资项目，这些项目将由多方提供融资，包括中国中央政府、云南省政府、多边发展银行和社会资本。

1.2 项目简介

3. 拟建项目将解决临沧市沧源县、耿马县和镇康县的城市社会发展问题，改善边境连通和边贸设施。拟议项目旨在支持云南省参与区域合作和一体化，特别是大湄公河次区域合作，重点强调经济走廊的建设。本项目将包括四项产出：（1）提升跨境贸易能力；（2）改善孟定和清水河国家口岸地区的城市环境综合基础设施；（3）改善社会基础设施和服务；（4）提升相关部门的机构能力。

表 1：项目组成部分

没 有	输出	项目组成部分
--------	----	--------

1	提升跨境贸易能力	(i) 建设边民交易市场, 建筑面积 107454 平方米; (ii) 建设国际产能合作区, 建筑面积 171633 平方米; (iii) 建设总长 4.55 公里的 5 条市政次干道; (iv) 新建 350 米跨南汀河大桥, 连接路和修建 523 米连接清水河和芒卡通道的现状二级路。
2	改善孟定和清水河国家口岸地区的城市环境综合基础设施	(i) 日处理 2 万方的供水系统, 包括取水点, 35 公里输水管线和 28.1 公里配水管网; (ii) 新建清水河医院, 规划床位 99 张, 建筑面积 8946 平方米; (iii) 新建沧源国门第二小学, 在校生规模 1080 人, 建筑面积 13194 平方米; (iv) 清水河 2.38 公里、南帕河 1.00 公里河道的治理, 包括生态堤防和景观绿化; (v) 购置 6 辆新能源公交车, 孟定和清水河各建设一座充电站。
3	改善社会基础设施和服务	(i) 新建镇康县中缅友谊医院, 规划床位 499 张, 建筑面积 56009 平方米; (ii) 新建清水河医院, 规划床位 99 张, 建筑面积 8946 平方米; (iii) 新建沧源国门第二小学, 在校生规模 1080 人, 建筑面积 13194 平方米; (iv) 现清水河国门小学改造扩建, 在校生规模提高至 1080 人, 新教学楼、学生宿舍楼和新餐厅等设施的总建筑面积为 7691 平方米。
4	提升相关部门的机构能力	(i) 项目实施管理和支持, 环境管理计划、移民安置计划、少数民族发展计划和社会保障行动计划的实施监测; (ii) 能力建设研究 :i. 边境贸易和物流能力建设 ;ii. 中小企业发展 ;iii. 教师培训和边境小学课程完善 ;iv. 职业技术教育和培训学校的领导 ;v. 医疗卫生服务和医院管理提升 ;vi. 区域合作和一体化发展 ;vii. 临沧边合区总体规划制定和完善研究。

1.3 云南省的少数民族

4. 云南省少数民族人口居多, 有 25 个少数民族, 其中超过 100 万人口的少数民族有 6 个, 包括彝族、哈尼族、白族、傣族、壮族和苗族。2015 年, 汉族人口占云南省总人口的 66.46%, 少数民族人口占 33.54%。

5. 少数民族中, 彝族人口最多(11.0%), 其次是哈尼族(3.6%)、白族(3.4%)、傣族(2.7%)、壮族(2.7%)、苗族(2.6%)、回族(1.5%)、傈僳族(1.5%)、拉祜族(1.0%)、佤族(0.9%)、纳西族(0.7%)和其他较小的少数民族群体例如瑶族、藏族、景颇族、布朗族和德昂族等。

表 2：云南省各民族人口（2015 年）

	民族	人口 (10,000 人)	百分比 (%)
大多数	汉族	3145.00	66.46
少数民族	彝族	522.25	11.0
	哈尼族	168.81	3.6
	白族	162.12	3.4
	傣族	126.68	2.7
	壮族	125.90	2.7
	苗族	124.59	2.6
	回族	72.34	1.5
	傈僳族	69.24	1.5
	拉祜族	49.21	1.0
	佤族	41.52	0.9
	纳西族	32.10	0.7
	瑶族	22.78	0.5
	景颇族	14.81	0.3
	藏族	14.74	0.3
	布朗族	12.08	0.3
	布依族	6.09	0.1
	普米族	4.36	0.1
	阿昌族	3.94	0.1
	怒族	3.30	0.1
	基诺族	2.36	0.0
	蒙族	2.34	0.0
	德昂族	2.09	0.0
	满族	1.40	0.0
	水族	0.92	0.0
	独龙族	0.66	0.0
	其他	0.35	0.0
	小计	1586.98	33.54
总		4731.98	100.00

来源：2016 年云南省统计年鉴

1.4 项目区和少数民族受益群体

6. 项目区包括耿马县孟定镇、沧源县勐董镇和芒卡镇、镇康县南伞镇。按照亚行少数民族安全保障政策，社会专家通过各种方法评估并识别了项目区的少数民族群体，包

括现场观察、入户调查、主要知情者访谈、二手数据收集和文献综述。调研结果显示，项目区为少数民族聚居区，主要少数民族包括傣族、彝族、佤族和德昂族。

7. 项目区的 288924 人均将从项目下提供的城市基础设施和市政社会服务中受益，其中 123650 人为少数民族，占项目受益总人数的 42.8%。在少数民族受益群体中，傣族、佤族、彝族和德昂族少数民族人口占 83.57%。其中少数民族受益群体中，佤族人数最多，为 34080 人，占项目总受益人口的 11.8%，其次是傣族，33103 人，占 11.46%，彝族，32218 人，占 11.15%，最后是德昂族，3933 人，占 1.36%。其余 20316（占总受益人口的 7.03%）名少数民族包括拉祜族、傈僳族、布朗族、白族、苗族、景颇族、回族、壮族、布依族、满族、瑶族和哈尼族等。

8. 孟定镇和芒卡镇所有居民都将从项目产出 1 中直接受益；孟定镇的所有居民都将从项目产出 2 中直接受益；镇康县的所有人口以及沧源县的 1080 名学生将从项目产出 3 中直接受益，镇康县新建医院，虽位于南伞镇，但将服务于所有镇康县的居民。此外，沧源县小学子项目将服务于勐董镇的 1080 名学生。按项目产出划分的各少数民族受益群体数据详见表 3。

表 3：项目各民族受益人（2016）

	产出 1		产出 2		产出 3	
	人口	%	人口	%	人口	%
受益总人口	107947	100	94155	100	274052	100
汉族受益人口	41549	38.49	40831	43.37	163946	59.82
少数民族受益人口	66398	61.51	53324	56.63	110106	40.18
傣族	29101	26.96	28458	30.22	32409	11.83

佤族	23393	21.67	11064	11.75	21375	7.80
彝族	4977	4.61	4918	5.22	32139	11.73
德昂族	1099	1.02	1099	1.17	3933	1.45
其他少数民族	7828	7.25	7785	8.27	20250	7.37

来源：耿马县、沧源县和镇康县 2017 年统计年鉴。

1.5 少数民族发展计划的编制

9. 少数民族发展计划涵盖 3 个项目县的 4 个乡镇，少数民族超过 15 个，最多的是佤族、傣族、彝族和德昂族。少数民族发展计划完全是基于 2018 年 1 月份和 3 月份开展的少数民族社会评估而编制的。项目开展了少数民族影响社会分析，来筛查识别项目区的少数民族群体和人口，分析方法包括少数民族文献综述、与少数民族社区干部开展的主要知情者访谈、与少数民族代表开展的重点小组讨论，以及入户调查。根据项目区少数民族识别结果，项目需要编制少数民族发展行动计划，来确保所有少数民族群体都能平等地参与项目活动，平等地获得项目效益。此外，少数民族发展计划也可以促使所有项目活动都能按照符合少数民族传统和文化的方式开展。

10. 少数民族发展计划旨在：（1）以适合当地少数民族文化和习俗的方式提供所有相关项目信息，开展充分的沟通和咨询，并分析他们的需求；（2）把少数民族对项目的需求融入项目设计；（3）建立文化适应的合作社；（4）采取行动缓解项目给少数民族带来的不利影响和风险，扩大他们从项目中受益的机会。少数民族发展计划编制的主要任务如下：

- (i) 评估项目区少数民族的社会经济状况，包括少数民族贫困情况。
- (ii) 记录少数民族的文化特征。

- (iii) 评估项目对少数民族的社会影响，特别是佤族、傣族、彝族和德昂族。
- (iv) 提出措施，避免或缓解对少数民族的不利影响，确保少数民族人口平等地从项目实施中受益，特别是德昂族这个较小的少数民族群体。相关措施包括改善基础设施和社会服务；降低少数民族社区的贫困率；加强少数民族的生计发展能力；促进少数民族妇女参与项目活动；保护少数民族的传统和文化，以及制定行动计划缓解对他们的潜在影响。

2. 关于少数民族的法律和政策框架

2.1 国家关于少数民族的法律框架

11. 《中华人民共和国宪法》(1954)明确中国是一个统一的多民族国家，各民族一律平等。宪法赋予了各民族政治参与、社会和经济、文化发展的法律权利。为了保护少数民族平等的发展权利，宪法决定在各少数民族聚居地区实行区域自治。中国宪法明确规定区域自治制度是中国少数民族事务管理的基本政策，是中国基本政治体系的重要组成部分。《中华人民共和国民族区域自治法》(1984)按照民族聚居的人口多少和区域大小，设立了不同级别的民族自治区域和自治机关，即自治区(相当于省)、自治州(市级)和自治县(县级)。法律规定了三级民族自治区域的自治权，包括立法、财政和经济自治权，优先任命少数民族干部，使用少数民族语言和发展少数民族文化的权利。

12. 除上述赋予少数民族的合法权利外，中国政府通过制定和实施《少数民族发展五年规划》大力促进少数民族在社会、政治、经济和文化上的发展。少数民族发展政策的主要原则总结如下：(1)加强少数民族平等和团结；(2)通过发展基础设施和社会服务，增加少数民族家庭的收入等改善少数民族地区的生活水平；(3)培养少数民族干

部；(4)改善少数民族地区的教育和医疗水平；(5)保护和传承少数民族语言；(6)保护少数民族地区的文化遗产。

2.2 云南省关于少数民族的政策和法规

13. 云南省少数民族发展政策是基于云南省《中华人民共和国民族区域自治法》实施办法和《云南省少数民族发展十三五规划》。规划明确了少数民族在经济增长、完善社会保障体系、改善基础设施和公共服务、改善少数民族生活质量等方面的发展目标。实现这些发展目标的支持性政策措施包括：(1)改善少数民族地区的基础设施和公共服务，包括农村路网建设、农业灌溉设施升级和供水设施改造等；(2)发展少数民族特色优势产业，包括粮食作物、甘蔗、茶树、水果、养殖、蔬菜、中草药和水产品；(3)保护民族建筑风格，发展民族文化旅游；(4)改善人口较少的少数民族村的基础设施和服务设施，包括农村公路建设、农田水利设施和饮用水设施。

14. 此外，云南省一直在大力改善边境地区少数民族人口的生计。云南省有 110 个乡镇和 814 个村委会位于边境地区，有 79.4% 的各少数民族边民。2015 年，云南省政府实行了《云南省深入实施兴边富民工程改善沿边群众生产生活条件三年行动计划》(2015-2017)，来支持边境少数民族居民在基础设施升级、特色产业发展和住房改造等方面的发展。

2.3 亚行原住民政策

15. 《亚行安全保障政策声明》(2009)保障要求3中定义“原住民”为：“与主流社会和主流文化在社会和文化认同上有显著区别的群体”(本项目的主流社会指汉族)。在现代地理区域划分之前就作为一体集体生活在特定区域的原住民有着自己的显著特

征,他们的文化和社会身份与主流或主导社会或文化不同。少数民族的其它特征还包括:

(1)对特定的土著文化群体的自我身份认同,也得到其他人或其他群体的认可,并体现出保留其文化身份的渴望;(2)与主流或主导社会不同的独特的语言;(3)与主流社会在传统文化、经济、社会和政治制度方面有显著区别;(4)经济体系更趋向于传统的生产体系;(5)对传统聚居地和祖先领土及其自然资源独有的联系和纽带。

16. 《亚行保障政策声明》(2009)承认开发过程中原住民潜在的脆弱性。《亚行保障政策声明》的制定旨在确保原住民能够参与到开发过程中,并公平享受发展成果。因此,项目活动必须确保影响原住民的发展方案行之有效、可持续并符合其文化传统。方案应在内容和结构上与受影响群众的文化、社会经济制度保持一致,并符合受影响群众的需求和抱负。在构建、计划执行方案的过程中,应当最大限度地与受影响群众进行协商,以尊重和保护原住民的尊严、人权和文化特殊性。项目应尽量避免对原住民造成负面影响。如无法避免,应采取适应其传统文化的、恰当的减缓措施。影响原住民的项目发展策略和方案必须包括用于准备客观分析项目情况的明确机制。项目的开发过程务必做到清晰透明、职责分明,并鼓励原住民积极参与项目设计和实施环节。

表 4：少数民族法律和政策框架总结

类别	法律和政策框架清单	主要内容
国家法律 和政策	1. 《中华人民共和国宪法》1954 2. 《中华人民共和国民族区域自治法》(1984)	1. 民族自治地方的权力机关除享有一般地方国家权力机关的权力外,还享有以下权力:制定自治条例;管理当地政治、经济、金融、科学、教育及文化事业;组织本地方

	3. 《中华人民共和国村民委员会组织法》	维护社会治安的公安部队以及使用并发展少数民族语言文字等。 2. 中华人民共和国人民有宗教信仰的自由权，国家和民族区域自治机构应保证所有民族公民享有宗教信仰自由。 3. 为了促进民族乡经济、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，根据宪法和法律的有关规定，特制定民族乡行政工作条例。 4. 满十八周岁的公民，除被剥夺政治权利的以外，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，都有选举权和被选举权。 5. 国家应从财政、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事业。 6. 语言文字工作必须坚持各民族语言文字平等的原则，保障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，使语言文字更好地为自治区改革开放和政治、经济、文化事业的全面发展服务，促进各民族团结、进步和共同繁荣。
--	-----------------------------	---

亚行关于 少数民族 的安全保 障政策	《亚行安全保障政策声明》SPS) (2009)/ 保障要求3 :原住民(少 数民族)	此政策旨在确保原住民的尊严、权力、经济和文化在项目 开发过程中得到充分尊重。政策要点包括： (1) 亚行认识到原住民的身份和文化是与其居住地和 他们依靠的自然资源密切联系在一起的。这些特有情况使 得原住民在建设项目中面临不同类型的风险和不同程度的 影响，包括身份、文化和传统生活方式的丧失，以及疾 病风险。原住民中的性别和代际问题也十分复杂。作为身 份通常不同于主导群体的原住民，他们容易被边缘化，是 人群中比较弱势的一部分。结果就是他们的经济、社会和 法律地位经常不利于他们维护其土地、领土和其它生产 资源权益，限制他们参与并从项目中受益的能力。同时， 亚行认同原住民在可持续发展中扮演着至关重要的角 色，他们的权益问题也在国内和国际法律的支持下逐步 得到解决。 (2) 亚行贷款项目采取的措施包括：(1) 避免对原住民 社区的潜在负面影响；(2) 当不可避免时，最大程度地 减少、缓解或补偿这种影响。亚行贷款项目的设计也要确 保原住民适应其文化的社会和经济效益，并且具有性别 和代际包容性。
---------------------------------------	---	--

		(3) 当项目影响到原住民时，项目咨询专家会协助借款人开展整个项目周期开展与受影响社区的先期的充分的咨询。在项目的所有阶段，相关咨询方可以预先以适应其文化的方式获取拟议项目内容和范围的信息。同时也可以通过社会分析和咨询，了解项目是否受到受影响社区的广泛支持。 (4) 少数民族发展计划应灵活且切实可行，并包含以下内容：适合少数民族的法律和机构框架；受影响社区的人口、社会、文化和政治特征等方面的信息，拥有、使用或占用的先祖领土，赖以生存的自然资源；项目准备阶段与受影响社区开展的前提充分咨询的结果，并显示项目得到受影响社区的广泛支持；项目实施阶段确保预先和充分咨询受影响社区的框架；行动计划，用于确保少数民族得到适应其文化的社会和经济利益；识别项目对少数民族的潜在不利影响后，要制定适当的行动计划，来避免、减少或缓解此类影响，或补偿；少数民族发展计划的资金预算和融资计划；解决项目实施期间少数民族社区抱怨申诉的程序；监测、评估和报告机制，以及适于少数民族发展计划实施的指标体系。
--	--	---

17. 通过对中国少数民族法律和政策框架以及《亚行安全保障政策声明》的总结，表明两者之间没有明显差距，两种法律框架都旨在确保全国范围内的所有少数民族群体都具有政治参与、社会和经济发展的法律权利。进而，它们都强调开发过程必须充分尊重原住民的尊严、人权、经济和文化。但《亚行安全保障政策声明》更加注重相关行动计划，采取措施避免、减少和缓解项目对少数民族的不利影响，一方面明确了要补偿损失并恢复生计，另一方面提出了增强项目对少数民族效益的措施。此外，《亚行安全保障政策》规定要建立申诉解决机制来以透明和文化适应的方式解决项目实施中当地少数民族提出的问题

3. 项目区少数民族人口和文化特征

3.1 临沧市少数民族人口

18. 官方统计数据显示，截止 2016 年，临沧市常住人口共有 237 万人，其中，城镇人口 50.44 万，农村人口 186.56 万。城镇人口占临沧市总人口的 21.3%，农村人口占其总人口的 78.7%。

19. 临沧市世居少数民族有彝族、佤族、傣族、拉祜族、布朗族、白族、德昂族、傈僳族、苗族、景颇族、哈尼族、回族等。2016 年官方统计显示，临沧市有少数民族人口 97.67 万人，占其总人口的 41.2%，人口最多的少数民族为彝族、佤族、傣族和拉祜族。

临沧市人口超过 1 万人的少数民族有 8 个。根据官方统计，2016 年临沧市有彝族人口 39.03 万，占 39.95%，其次是佤族，24.27 万，占 24.85%；傣族，12.40 万，占 12.7%；拉祜族，9.58 万，占 9.8%；布朗族，4.44 万，占 4.55%；白族 3.22 万，占 3.3%；傈僳族，1.07 万，占 1.1%；回族，1.01 万，占 1.04%。临沧市的其它少数民族有苗族、德昂族、景颇族、壮族和哈尼族，人口较少，均不足 1 万人。

20. 少数民族在临沧市呈现大杂居，小聚居（县份、乡镇和社区）的形式。彝族在云县、凤庆和永德三个县最多。佤族和拉祜族在沧源县（项目县之一）、耿马县（项目县之一）和双江县最多。傣族在双江县和耿马县（项目县之一）最多；德昂族在镇康县（项目县之一）最多。其他少数民族群体在临沧市分散居住。

表 5：临沧市和项目县的少数民族人口（2016）

		临沧市	耿马县	沧源县	镇康县
彝族	人数	390251	11614	1926 年	27221
	%	39.95	7.21	1.22	47.94
佤族	人数	242735	48636	143417	10311
	%	24.85	30.19	90.77	18.16
傣族	人数	124046	60181	7978	3951
	%	12.70	37.36	5.05	6.96
拉祜族	人数	95803	25071	3606	1252
	%	9.80	15.56	2.28	2.20
布朗族	人数	44443	5032	92	1698

	%	4.55	3.33	0.06	2.99
白族	人数	32197	2212	437	2606
	%	3.30	1.38	0.28	4.59
景颇族	人数	1186	996	8	20
	%	0.12	0.62	0.00	0.03
德昂族	人数	4850	1280	0	2891
	%	0.50	0.79	0	5.09
傈僳族	人数	10721	3149	66	3408
	%	1.10	1.95	0.42	6.00
苗族	人数	9732	400	61	2010
	%	1.00	0.25	0.04	3.54
回族	人数	10135	1073	118	822
	%	1.04	0.05	0.07	1.45
哈尼族	人数	1243	121	37	56
	%	0.13	0.08	0.02	0.09
壮族	人数	1602	371	26	54
	%	0.16	0.23	0.02	0.09
满族	人数	1827	88	17	119
	%	0.19	0.05	0.01	0.20
瑶族	人数	208	49	12	20
	%	0.02	0.03	0.01	0.03

布依族	人数	711	116	34	22
	%	0.07	0.07	0.02	0.03
其他	人数	5052	698	162	321
	%	0.52	0.43	0.10	0.57

来源：临沧市 2017 年统计年鉴。

注：上表中的百分比是占少数民族总人口的比例。

3.2 项目县/乡镇少数民族

21. 项目区位于临沧市的三个边境县，即沧源佤族自治县、耿马傣族佤族自治县和镇康县。2016 年，三个项目县的少数民族人口为 37.59 万，占总人口的 58.76%。三个项目县份中，沧源县佤族人口最多（约占少数民族总人口的 90.77%）。耿马县共有少数民族人口 16.11 万，占其总人口的 55.3%，傣族最多，占少数民族人口的 37.76%，其次是佤族，占少数民族人口的 30.19%，然后是拉祜族（15.56%）和彝族（7.21%）。镇康县少数民族占其总人口的 31.6%，彝族最多，占少数民族总人口的 47.94%，其次是佤族，占 18.16%，然后是德昂族（5.09%）和白族（4.59%）。镇康县是德昂族的世居地，有 2891 名德昂族人口，占临沧市德昂族总人口的 60%。

22. 项目区涉及四个乡镇，即耿马县的孟定镇、镇康县的南伞镇，以及沧源县的芒卡和勐董镇。项目产出 1 和产出 2 的内容位于耿马县孟定镇、沧源县芒卡镇，以及清水河国家口岸地区（也位于孟定镇辖区）。项目产出 3 内容位于耿马县孟定镇、沧源县勐董镇和镇康县南伞镇。

23. 2016 年，孟定镇有人口 9.42 万人，其中 4.08 万人为汉族（占总人口的 43%），5.3 万人为少数民族人口（占总人口的 57%）。孟定镇总人口中有 30.22%是傣族，11.75%是佤族，5.2%是彝族，4%是拉祜族，2.46%是傈僳族，1.17%是德昂族。孟定

镇的拉祜族和傈僳族大多分布在边远山区，将间接从本项目中受益。而傣族、佤族、彝族和德昂族的边境居民将受到本项目的影 响，包括有利和不利影响。孟定镇班幸村委会的三个村民小组德昂族人口居多，有 998 人，占班幸村委会总人口的 36%。

24. 2016 年，官方统计显示，南伞镇汉族人口为 2.35 万人(占总人口的 57.86%)，少数民族人口为 1.71 万(占总人口的 42.14%)。彝族占其总人口的 17.21%，其次是德昂族(占 6%)，傣族(占 5.85%)，苗族(占 3.26%)，佤族(占 3.2%)。与彝族、德昂族和佤族少数民族群体相比，南伞镇的苗族人口通常居住在丘陵地区。

25. 沧源县勐董镇和芒卡镇的主要人口为佤族，勐董镇有佤族人口 3.08 万，占其总人口的 80.00%；芒卡镇有佤族人口 1.23 万，占其总人口的 89.39%。2016 年，傣族人口占勐董总人口的 12%，占芒卡总人口的 4.66%。勐董镇有汉族人口 2719 人，占 7%；芒卡镇有汉族人口 718 人，占 5.21%。

表 6：项目乡镇少数民族人口 (2016)

		孟定	南伞	勐董	芒卡
汉族	人数	40831	23453	2719	718
	%	43.00	57.86	7.05	5.21
彝族	人数	4918	6977	74	59
	%	5.20	17.21	0.19	0.43
佤族	人数	11064	1292	30827	12329
	%	11.75	3.20	80.00	89.39
傣族	人数	28458	2371	4629	643
	%	30.22	5.85	12.00	4.66

拉祜族	人数	3768	184	286	-
	%	4.00	0.45	0.74	-
布朗族	人数	185	443	-	-
	%	0.20	1.10	-	-
白族	人数	417	1233	48	43
	%	0.44	3.04	0.12	0.31
德昂族	人数	1099	2435	-	-
	%	1.17	6.00	-	-
傈僳族	人数	2315	315	-	-
	%	2.46	0.78	-	-
苗族	人数	72	1323	-	-
	%	0.08	3.26	-	-
其他	人数	1028	511	-	-
	%	1.09	1.26	-	-

来源：耿马、沧源和镇康县 2017 年统计年鉴。

注：上表中的百分比是指占总人口的比例。

3.3 项目区少数民族的文化特征

3.3.1 傣族

26. **人口** 中国傣族总人口为126.13万人，大多分布在云南省（97%）。他们主要聚居在西双版纳傣族自治州、德宏傣族景颇族自治州、临沧市耿马傣族佤族自治县和普洱市的孟连傣族拉祜族佤族自治县。傣族在项目县和乡镇分布较为广泛。大多数生活在

沿南汀河谷的孟定镇，在坝区耕种高质量的水田。傣族长期以来在项目地区种植水稻。对着项目区经济的发展和贫困家庭金钱的需求正常，越来越多的傣族人口利用低地种植蔬菜，代替水稻。非农收入也成为大多数傣族家庭的重要来源。傣族的物理和文化特征有别于汉族，例如傣族风格的寺庙和佛塔。因此，项目实施期间尊重和保护这些文化特殊性十分重要。

27. **饮食和服装** 大米和大米加工食品是傣族人流行的饮食。傣族服装丰富多彩。男人和女人之间的着装和装饰有差别。

28. **语言** 傣族有自己的语言和文字。傣族人民日常交流使用傣语和汉语，甚至连没文化的老人都能使用汉语，这是因为一方面傣族人民擅长做小生意，尤其是傣族妇女，另一方面傣族人民生活在平坝地区，交通便利，外来进出人员众多。

29. **宗教** 傣族人民信仰南传佛教，在东南亚国家较为盛行。每个傣族社区都有一个佛寺。社会成员轮流为各自社区寺院的活佛和和尚提供日间饮食。

30. **节日** 他们重要的节日是泼水节，关门节和开门节，所有这些都与佛教有关。泼水节是傣族的新年。在傣历第 6 个月的第 24~26 天，人们开展泼水和龙舟等传统活动，以此安抚邪灵，祈祷来年丰收。

31. 关门节和开门节分别是九月中和六月中。人们通过献祭食物、鲜花、佛经、衣服和其他财富敬拜佛祖。他们还利用节日传授佛经，度过愉快的时光。

32. **婚姻** 历史上，傣族婚姻中，男方可以嫁入女方家庭，女方也可以嫁入男方家庭。异族通婚在项目地区很常见。傣族人民可以自由地同其他民族结婚。在一个傣族家庭中经常有其他民族的家庭成员，包括傣族和汉族、傣族和佤族，或者傣族和彝族等。

3.3.2 佤族

33. **人口** 云南省佤族人口居多。云南省有 40.08 万佤族人口。佤族主要聚居在普洱市和临沧市。佤族少数民族人口主要分布在普洱市西盟县、澜沧县和孟连县，以及临沧市的沧源县和耿马县。佤族人口通常居住在丘陵地区，生计依赖于农业。他们在其有限的水田上主要生产粮食作物、玉米和土豆。在广大的丘陵地区种植甘蔗、香蕉和橡胶可以为他们带来更多的收入。

34. **饮食和服装** 佤族人的主食是米饭，他们喜欢嚼槟榔和喝酒。食品是辛辣风味的。他们认为酒是招待客人或长辈的必需品。

35. 佤族人青睐红色和黑色，所以他们的衣服通常是黑色的，带与红色装饰。男人喜欢带刀，妇女大多带项链和手镯，其中大部分是用竹子或银制作而成的。由于佤族女人喜爱长发，长发翩翩加曼妙的舞姿尤其彰显她们的魅力。

36. **语言** 多年以前，佤族人有自己的语言，可划分为 3 种方言。中国政府在 1957 年帮助佤族人创造了自己的文字，但现在使用不广泛。

37. **宗教** 传统上，佤族人信奉自然力量，认为所有事物都有它们的灵魂，例如水、山脉和树木等。孟定、芒卡和勐董镇等项目地区的很多佤族人也信奉南传佛教。

38. **节日** 新米节是佤族人最重大的传统节日，人们祈祷丰收。它们在新米节期间表演击鼓进行庆祝，节日是在每年 9 月底或 10 月初。他们也和汉族人口一起庆祝春节。佤族人信奉佛教，会和傣族和德昂族少数民族一起庆祝 3 个重大的节日，即泼水节、关门节和开门节。

39. **婚姻** 佤族传统上流行同族婚姻。这种传统已经随着时间而改变。现在在项目地区他们和汉族和傣族通婚的现象很常见。

3.3.3 彝族

40. **人口** 彝族主要是分布在云南、四川、贵州的山地和盆地地区。彝族是云南最多的少数民族，占彝族总人口的 57.8%。彝族有几个分支。三个项目县散居着彝族人口 40761 人。

41. **饮食和服装** 彝族人擅长绘画、雕塑和刺绣。女性服饰通常刺有美丽的花朵，长裤带有精致的花边，裙子有大量的活褶。男性喜欢穿黑色窄袖衣服和宽松的裤子。但是在项目地区，彝族人通常和汉族穿戴一样，很少穿他们自己的传统服装。

42. **语言** 彝族在 13 世纪发明了中国最早的音节文字。但项目区的彝族人通常都说汉语方言，他们中的多数不会讲彝话。至少三代的彝族人在服装、饮食、节日和语言方面与当地汉族无异。

43. **宗教** 彝族人有多种信仰，例如信灵魂，崇拜先祖等。但项目地区彝族人的宗教和汉人无异。

44. **节日** 项目地区的彝族人 and 汉族庆祝同样的节日。彝族最大的节日是春节，而不是其它地方彝族人最重大的火把节。

45. **婚姻** 彝族人通常和项目区汉族通婚。因此没有彝族人口聚居的村庄或村民小组。

3.3.4 德昂族

46. **人口** 德昂族独居云南省，人口有 20556 人，占德昂族总人口的 98.2%，主要分布在泸西县和镇康县，和傣族、景颇族和佤族居住在一起。项目县耿马县和镇康县有德昂族人口 4171 人。

47. **饮食和服装** 德昂族的主食是大米,其次是玉米、小麦和豆类。他们喜欢种茶,喝浓茶。当他们拜访亲友、求婚、待客,甚至请求原谅时,都会上茶以表问候。
48. **语言** 德昂族有自己的语言,但没有文字。在项目地区,大多数德昂族除自己语言外还会讲汉语和傣语,因为他们和汉族和傣族长期混居。
49. **宗教** 受傣族影响,德昂族信奉佛教。每个村庄有自己的佛寺,风格与傣族寺庙一样。
50. **节日** 与傣族类似,德昂族也过泼水节、开门节和关门节。泼水节在第四个阴历月的中旬,为 3 至 5 天。在这一天,所有人在寺庙集会,听取佛经,用最净的水清洗佛像。只后,载歌载舞,互相泼水,以表祝福。
51. **婚姻** 德昂族历史上实行同族婚姻。项目地区德昂族通常与汉语、彝族和傣族通婚。

4 项目区少数民族的贫困状况

4.1 贫困情况

52. 中国在世界范围的减贫做出了巨大贡献。在改革开放 30 多年的推动下,有 7 亿中国人已成功脱贫。根据《联合国千年发展目标报告》(2015),中国的特困人口比例已经从 1990 年的 61%将至 2014 年的 4.2%。截止 2015 年底,中国仍有 5575 万贫困人口。中国政府计划通实施一系列的扶贫政策和行动,到 2020 年实现全部脱贫。

53. 云南省是贫困省份。云南省的贫困人口已从 2015 年的 470 万将至 2017 年的 250 万，降幅达 220 万，46.9%。同期云南省的国家级贫困县数量从 2015 年的 88 个减少至 2017 年的 47 个。

54. 据临沧扶贫办的官方统计，2017 年临沧市贫困人口为 86108 人，贫困率为 5.05%。沧源县和镇康县仍然是国家级贫困县，贫困人口分别为 23291 人和 11049 人，贫困率高于临沧市平均水平。2016 年以后，耿马县已脱离国家级贫困县的行列，其贫困率显著下降 1.26%。

表 7：项目区贫困人口（2017）

	国家级贫困 县	贫困镇	贫困村	贫困户	贫困人口	贫困发生 率
临沧	5	3	321	25037	86108	5.05%
沧源	是	2	61	6578	23291	18.05%
镇康县	是	1	31	3104	11049	8.22%
耿马	否	0	3	731	2548	1.26%

来源：临沧市扶贫办。

55. 总体来讲，项目地区少数民族人口贫困的主要原因包括：（1）少数民族人口受教育水平低，少数民族成人人群中未接受过教育的和只接受过 3 年小学教育的很常见。在没接受过教育的受访者中有 44%为德昂族，37%为佤族，27%为彝族。大多数从事农业的劳动力只接受过小学教育。由此，很多农民难以获取农业技术拓展服务和市场信息；（2）少数民族人口主要居住在农村山区，地理条件恶劣，自然资源缺乏，基础设施和社会设施薄弱。少数民族人口通常面临落后的社区道路条件，缺乏学校和医疗等社会设施；

(3) 少数民族居民通常农业生产力低下, 缺乏规模农业产业, 缺乏产业竞争力, 以及技术和市场支持体系。

56. 具体而言, 项目地区的佤族少数民族贫困人口占大多数。佤族的贫困很大程度上是由佤族的人口分布决定的。佤族人口大多分布在边境山地地区, 家庭农耕、小农农业、林业和畜牧业是主要的农作体系。造成贫困的原因是山区佤族人民缺乏土地、水、信用、信息、科技、医疗、基础设施和市场等资源。导致佤族人的经济基础较汉族、傣族和彝族薄弱, 进而给佤族人发展产业, 脱贫带来很多障碍。

57. 项目地区的彝族和德昂族人数民族人口有时会受到气候灾害的威胁, 生计安全愈加脆弱, 且家庭收入来源单一。调研显示, 彝族和德昂族人口严重依赖其单一的收入来源, 例如甘蔗或橡胶, 这些在很大程度上受到外部市场的影响。这些家庭更容易因为自然灾害、家人生病、高昂的教育开支等返回贫困。特别的是, 很多德昂族没有文化, 包括 40~50 年龄段的, 阻碍了他们外出寻找非农就业岗位的机会。

58. 和其他少数民族群体相比, 项目地区傣族人口的经济水平较高, 因为他们大多居住在平坝地区, 土地质量好, 基础设施和社会服务条件比丘陵地区优越。因此, 傣族的贫困主要是那些家人残疾和生病的那些弱势家庭。

4.2 边境地区少数民族扶贫计划

59. 云南省少数民族群体正在加速实现脱贫。云南省政府制定了一系列的专项支持措施来加快边境地区少数民族居民的脱贫。云南省政府在 2015 年实行了《云南省深入实施兴边富民工程改善沿边群众生产生活条件三年行动计划》(2015-2017)。临沧市相应地制定并深入实施了兴边富民工程改善沿边群众生产生活条件三年行动计划。临沧

市政府划拨了边境地区少数民族专项扶贫资金，行动计划实施期间划拨资金达 7.86 亿元。行动计划包括五个主要方面：

60. (1) 房屋改造，每户政府补贴 4 万元。截止 2017 年底同投入资金 3.22 亿元用于支持 8050 户少数民族家庭改造房屋；(2) 培育壮大特色农业产业。累计投入资金达 1.01 亿元。截止 2017 年底，大规模农产品种植达 15.5 万亩，资助 10 户边境地区少数民族村建立村级产业发展专项基金；(3) 村寨基础设施建设工程。累计投入了 3.42 亿元用于建设农村公路，升级供水系统，改善村庄卫生室的服务水平；(4) 村寨生活环境整治工程。累计投入了 1600 万元用于建设垃圾收集点和排水管（沟）。截止 2017 年底，317 个少数民族群体居住的村民小组设置了垃圾收集点和排水管（沟）；(5) 农村劳动者技能发展，累计投入资金 440 万元，完成了 6500 人次的农业技术培训，包括种植业和养殖业，完成了 200 人次的新型职业农民培训，和 1500 人次的创业培训。

61. 除综合行动计划外，2016 年临沧市政府实施了《临沧市 3 个边境县 14 年免费教育实施方案》。来自耿马县、镇康县和沧源县三个边境县的学生免交学费、住宿费和教材费，涵盖学前班、小学、中学和高中阶段的学生。该政策旨在减轻少数民族贫困家庭的经济压力，同时让贫困学生接受更高等的教育，从而从根本上实现边境少数民族家庭脱贫。

5 项目区少数民族的社会经济状况

5.1 少数民族家庭的收入来源

62. 据临沧市统计, 2016 年农村居民人均年纯收入达 8914 元。三个项目县中, 耿马县农村居民人均年纯收入为 9267 元, 高于临沧市平均水平。镇康县和沧源县农村居民人均年均收入分别为 8786 元和 8658 元, 低于临沧市平均水平。

63. 入户社会经济调查显示, 家庭收入来源主要来自当地工资收入、种植收入和外出务工收入。甘蔗、橡胶和蔬菜是项目地区家庭种植收入的主体。受访家庭平均人均年纯收入为 13735 元, 高于临沧市的和三个项目县的平均水平。少数民族家庭人均年纯收入平均为 12243 元, 也高于临沧市和三个项目县的平均水平。在少数民族家庭中, 傣族家庭的人均年纯收入达 15534 元, 其次是彝族 (14317 元)、佤族 (10515 元) 和德昂族 (10249 元)。

64. 入户社会经济调查还表明各民族家庭收入来源有所不同: (1) 和其他民族的家庭相比, 德昂族和佤族家庭更依赖于当地工资收入, 尤其是德昂族, 当地工资收入占 42.93%。调查表明了德昂族和佤族家庭当地工资收入位于前列的主要原因: 一方面很多德昂族和佤族居民, 甚至 40-55 岁的, 都看不懂汉字, 因为没有接受过学校教育, 这限制了他们外出谋生; 另一方面, 德昂族村寨位于孟定镇至清水河国家口岸公路沿线, 临近镇康县城区, 经历了多次征地。征地补偿足以支撑改善他们的生计, 无需外出务工。

(2) 和其他民族相比, 傣族人民更加擅长做小生意。傣族家庭的个人经营收入占 22.11%, 远远高于少数民族家庭的平均水平 (7.85%) 和所有家庭的平均水平 (5.95%)。(3) 和其他民族相比, 彝族和汉族家庭收入大多来自农作物种植, 因为他们拥有比其他民族更多的耕地。他们主要种植橡胶和甘蔗。彝族和汉族种植收入分别占总收入的 47.39%

和 45%。(4) 佤族家庭政府补贴最高(政府每月生活津贴),占 6.44%,高于其他少数民族家庭的平均水平(2.73%)和所有受访家庭的平均水平(1.32%),因为 26 个佤族家庭是贫困家庭,占佤族家庭总数的 33.3%和所有少数民族家庭的 19.7%。

表 8：各民族受访家庭收入来源占比

来源%	少数民族						汉族 N = 113	平均
	傣族 N = 28	彝族 N = 15	德昂族 N = 9	佤族 N = 78	其他 N = 2	平均		
当地的工资收入	27.86	18.01	42.93	39.45	15.28	33.52	16.92	24.87
养老金	0.1	0.44	0.82	0.67	0.93	0.51	0.27	0.39
种植收入	11.5	47.39	24.05	19.56	21.23	22.30	45.20	34.32
家畜饲养	0.85	0.64	0.00	5.88	1.42	3.73	0.65	2.23
土地租赁	0.09	0.00	0.00	0.56	0.00	0.30	0.00	0.14
政府补贴	1.06	0.23	0.00	6.44	0.00	2.73	0.24	1.32
个体经营	22.11	5.51	0.00	3.09	0.00	7.85	4.24	5.95
外出务工	36.44	27.78	32.20	24.35	61.14	29.06	28.85	28.95
出租房屋	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	3.63	1.82
人均年纯收入	15534.07	14317	10249	10515	12847	12243	15435.76	13735

资料来源：2018 年 1 月入户社会经济调查。

5.2 教育

65. 调查数据显示受访者中有 28.98%没有接受过教育。大多数 45 岁以上。他们可以用中文方言和各民族交流，但不会写也看不懂汉字。在没有受过教育的受访者中，有 44%是德昂族，37%是佤族，27%是彝族，23%是汉族。傣族文盲率最低（17%）

表 9：各民族受访者教育水平

教育水平	汉族		佤族		傣族		彝族		德昂族		合计	
	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
文盲	26	23.00	29	37.18	五	17.86	4	26.67	4	44.44	71	28.98
小学	55	48.67	33	42.31	14	50.00	6	40.00	4	44.44	106	43.27
初中	25	22.12	12	15.38	8	28.57	五	33.33	1	11.12	56	22.86
高中	6	5.31	4	5.13	1	3.57	0	0	0	0	11	4.49
大专	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
大学本科	1	0.9	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0.40
研究生	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合计	113	100	78	100	28	100	15	100	9	100	245	100

资料来源：2018 年 1 月入户社会经济调查。

66. 社会调查数据显示，大多数受访者接受过小学和初中阶段教育，占受访者中的比例最高。他们大多在 40 岁以下。只有 4.49%的受访者接受过高中教育 其中汉族占 5.3%，佤族占 5.1%。彝族和德昂族中很少有受访者具有同等的教育水平。主要原因在于：一方面很多人从初中毕业后就直接务农或者外出打工了，另一方面大多数年轻人很早就结婚，尤其是女性；最后，很多家庭的家长没有认识到更高等教育的重要性。他们认为孩子完成了小学和初中教育就可以找到工作了。

5.3 土地资源

67. 根据三个项目县的统计数据，2016 年沧源县人均耕地面积为 2.39 亩，为最多；镇康县人均耕地面积为 2.27 亩，耿马县市 2.25 亩。同年，镇康县南伞镇人均耕地面积

最多，为 3.53 亩。沧源县勐董镇人均耕地面积为 2.87 亩，耿马县孟定镇人均耕地面积最少，为 1.53 亩。

68. 社会经济调查显示，汉族人口耕地面积最多，户均 11.23 亩，这是因为很多汉族受访户是孟定国营农场的，有大片耕地，比个体家庭多。在少数民族家庭中，德昂族耕地面积最多，为户均 10.37 亩，这是因为孟定班幸村和南伞白岩村两个德昂族村拥有耕地面积较多。佤族家庭户均耕地面积仅有 4.22 亩，因为大多数佤族家庭，在近年来沧源县城扩张时经历了征地。

69. 傣族通常在其农田上种植蔬菜，而不是传统的水稻，来增加家庭收入。彝族和德昂族主要种植玉米和甘蔗。佤族在农田上种玉米来养猪售卖。

表 10：各民族家庭土地面积（亩）

	汉族	傣族	彝族	佤族	德昂族	平均
耕地	11.23	5.13	60.51	40.22	10.37	8.85
林地	6.21	4.15	8.63	80.34	4.12	8.48

资料来源：2018 年 1 月入户社会经济调查。

5.4 职业

70. 大多数少数民族受访者为农民。抽样调查显示平均有 74% 的少数民族人口从事农业种植。12.3% 在当地从事建筑和服务行业。7% 进行个体经营，例如小商店、餐馆和修鞋店等。德昂族的受访者全是农民，他们农田面积大，主要种植甘蔗。和其他民族相比，傣族受访者更爱做小生意。

表 11：各民族受访者的职业

职业	汉族	佤族	傣族	彝族	德昂族
----	----	----	----	----	-----

	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%	人数	%
农民	80	70.80	60	76.92	20	71.42	11	73.33	9	100
当地务工	9	7.96	10	12.83	4	14.29	2	13.33	-	-
外出务工	6	5.32	2	2.56	-	-	-	-	-	-
做小生意	9	7.96	4	5.13	4	14.29	1	6.67	-	-
领养老金	7	6.19	2	2.56	-	-	1	6.67	-	-
企业或政府雇员	2	1.77	-	-	-	-	-	-	-	-
合计	113	100	78	100	28	100	15	100	9	100

资料来源：2018 年 1 月入户社会经济调查。

6 项目对少数民族居民的影响

71. 项目通过入户调查问卷,女性、男性、贫困人口重点小组讨论,和社区干部的主要知情者访谈等方式与当地少数民族居民就项目内容进行了广泛的参与式咨询活动。少数民族居民都认识到了项目效益,包括通过改善道路条件和安全,改善市政服务可以改善当地居民的生活环境;通过建设公共交通基础设施使得孟定镇和清水河国家口岸地区的交通更为方便;通过升级扩建清水河小学和新建沧源县的一所小学改善小学教育条件;通过在镇康新建一所县级医院,在清水河国家口岸地区新建一所医院改善当地健康卫生服务水平。

6.1 少数民族对于提升环境基础设施的需求

6.1.1 固废管理

72. 该子项目下将在清水河建设 1 座垃圾中转站和 2 座垃圾收集站,在孟定镇和清水河建设 6 座带公测和垃圾箱的垃圾站。并购买相应的垃圾收运设备。孟定镇和清水河地区的垃圾管理仍然是有待解决的一个问题。当地缺乏垃圾收运服务。孟定镇和清水河地区的垃圾收集站、垃圾桶和垃圾车等设施不足。

73. 当地少数民族对于环境基础设施改善有着同样的需求。根据与傣族、佤族、彝族和德昂族的重点小组讨论,少数民族居民认为目前在孟定镇和清水河地区的垃圾收集服务落后,亟待提升。据他们反映,走道上的垃圾桶不够,垃圾收集不定期不及时,导致脏乱臭。少数民族居民反映的其它问题还包括:(1)人们扔垃圾行为不端,垃圾不扔进垃圾桶,到处乱丢,垃圾长期堆在门前,导致卫生差;(2)因为附近没有垃圾桶,人们需要走 300 米远才能到达垃圾收集点。

74. 项目通过新建垃圾中转站和收集站将显著改善孟定镇和清水河地区的垃圾处理能力。项目将通过提供足够的垃圾收运服务使所有少数民族居民受益。

6.1.2 清水河地区河道治理

75. 该子项目将治理清水河和南帕河河道，包括生态堤防、截污管线和景观绿化。绿化带的建设内容包括步道、小广场和草坪等。当地少数民族居民对环境改善和河道治理表示欢迎，可以带来很多改观，例如更清洁的河水和更多的绿化公共空间。大多数当地少数民族居民都认为该子项目将为他们提供散步、锻炼和休闲的场所，尤其是儿童和老人。

6.1.3 公共交通设施和服务

76. 该子项目将在孟定和清水河各建设一座充电站，购置 6 辆新能源公交车，为当地居民提供孟定镇和清水河口岸地区之间的公共交通服务。目前孟定镇和清水河口岸地区之间没有公共交通服务。现场调查发现当地少数民族受访者主要通过电动三轮、电动车和三轮摩托往返孟定和清水河。调研结果显示 59.9%的少数民族受访者使用摩托车出行，43.7%使用三轮摩托出行，47.5%使用电动单车出行，12%使用私家车出行。

77. 公共交通服务的提供为当地少数民族居民提供了另一种交通方式。大多数少数民族居民受访者都期望能够坐上公交车。尤其是老人和妇女更期望有公交往返，因为这些群体通常没有执照不会驾驶机动车交通工具。很多女性受访者认为乘坐公交对她们更加方便。她们解释到，“我们通常因各种目的往返孟定和清水河，例如看医生、探亲、参加重大节日活动等。有时我们的丈夫驾车带我们去，有时我们求人捎我们去，等有了公交车，我们就可以自行安排出行了”。她们也认为公交车出行比其它机动交通工具更安全更舒适，尤其是在雨季。

6.1.4 清水河地区供水系统

78. 清水河地区的市政服务设施不足以满足当前居民和商业的需求。目前的市政设施不能满足边贸活动和边境海关货物查验等不断增长的需求。与中国其它城镇相比，边境城镇的市政服务较为落后。基本公共设施不足，26%的家庭没有清洁的自来水，29%的家庭没有接入污水管网。

79. **供水系统** 该子项目包括：（1）一座取水站（21000m³/d）；（2）日处理2万方的净水厂；（3）35公里输水管线；（4）28.1公里配水管网，来解决当地居民、缅甸移民和投资者的不断增长的用水需求。目前清水河地区的市政供水管网没有覆盖所有的用户。26%的居民利用井中的地下水。尽管有74%的居民家庭已接入市政供水系统，但50%的受访家庭反映有不同程度的供水中断。

80. 该子项目将大大改善清水河地区的供水能力，所有汉族和少数民族居民都将享受到更好的市政供水服务。中断供水问题将大大得到解决。

81. **污水处理** 该子项目将建设：（1）一座污水处理厂，日处理能力1万方；（2）7.26公里的污水收集管网。目前清水河地区有29%的当地居民没有获取污水收集服务。没有接入污水系统的住户直接将生活污水排在地上，流入自家庭院或附近水沟。少数民族居民面临着同样的问题。由此引起的环境问题包括：（1）苍蝇、蚊子和老鼠滋生；（2）夏季臭味，引来更多的苍蝇和蚊子。他们担心缺乏污水收集的情况会恶化生活环境，威胁公共健康。因此，大多数受访的少数民族居民表示，升级供水系统、完善污水收集和处理是迫切需要的。

6.2 少数民族对于提升社会基础设施和服务的需求

6.2.1 小学教育设施和服务

82. **建设国门二小** 项目将在沧源县城新建一所小学，即沧源国门二小。学校建设内容包括：2幢4层教学楼，1幢5层多功能综合楼，1幢3层餐厅和2幢4层宿舍楼。目前，沧源县城共有5所小学，在校生规模为3195人，汉缅籍学生600名。但是其中一所小学只能容纳一到三年级学生，也就是说学生4-6年级需要转到其它4所小学，才能完成他们的小学阶段教育。同时，只有两所小学有学生住宿条件。在现有的5所小学中，国门一小已经超容，达1648人，占学生总数的52%，因为那里设施和学习环境最好，但其没有学生宿舍。

83. 沧源县城佤族人口很多。通过与他们的广泛咨询表明，需要学校提供住宿，因为很多家长都要工作，没有时间日间接送学生。一名接受采访的佤族妇女说，“我的孩子在国门一小上学，我全权负责日间接送孩子，每天要跑四趟，根本没时间做其它事情，孩子上小学之前我在一家公司上班，但为了孩子上学，我不得不辞去工作。如果学校能够提供住宿，我可能会继续去工作，不再做家庭主妇了”。有些家长担心学生太多，而学校容纳能力不足，会引起问题，比如学生太多会增加教师的工作负担，进而影响教学质量。大多数佤族和傣族家长希望新建的国门二小能够提供良好的学习设施和教学，像国门一小一样或者超过国门一小。

84. 通过访问教师和家长得知，除沧源民族小学外，现有小学没有开设佤语学习课程。沧源民族小学也只是四、五、六年级学生每周有一次佤语学习班，只有一名老师教授所有年级的佤语。很多佤族家长担心，如果学校不教，孩子到时候不会说自己的语言。

85. **升级扩建清水河小学** 位于清水河国家口岸地区的清水河小学将进行升级扩建，提升容量和寄宿规模。建设内容包括1幢5层宿舍楼和1幢2层餐厅。目前清水河小学能容纳88名学生住宿，其余392名学生不得不每天往返学校。现有学校的食堂太

小，很多学生不得不站在食堂外面吃饭。与少数民族家长的小组讨论表明为学生提供住宿是非常好的，因为一方面可以节省学生和家长往返学校的时间，另一方面住宿有利于孩子的学习和成长，因为孩子喜欢听老师的话。受访的彝族和傣族妇女说，“我们没有文化，帮不上孩子做家庭作业，也不能很好地教育孩子成长。”我们相信教师，也愿意让我们的孩子呆在学校。

86. 评估发现学校的挑战主要在于寄宿生的管理，因为寄宿生将从目前的 88 人增加到 480 人。少数民族代表还担心，1-2 年岁的孩子太小，难以独自生活在学校。他们希望学校能够为这些小年纪的学生提供生存技能和安全意识培训。

6.2.2 医院设施及服务

87. **清水河医院** 项目将在清水河地区建设一所综合医院，为孟定镇和缅甸滚弄的病人提供医疗服务。新建医院将替代清水河目前只提供有限门诊服务的卫生院。建设一座 U 形楼，功能包括门诊、急救、医技、办公和住院，规划床位 99 张。当地少数民族居民充分认识到了医院建设带来的便利：（1）医院将提供综合医疗服务，涵盖门诊和住院医疗，为居住在清水河地区的少数民族居民带来更多便利，目前他们只能前往 28 公里外的孟定镇医院进行住院治疗；（2）医院对于不适合长途旅行的儿童、老人、残疾人和紧急患者更加有益；（3）清水河地区附近的少数民族村组可以就近获得医疗服务，不需要到 40 公里以外的孟定镇医院。例如，德昂族千家寨，离清水河地区 10 公里，但到孟定镇要 46 公里。这个组的德昂族村民很少到清水河卫生院就医，因为太远且门诊医疗服务有限。他们宁愿自己在家吃药治病。他们希望新建医院能够提供良好的医疗服务，包括门诊和住院医疗。

88. **镇康县医院** 项目将在边境的镇康县南伞镇建设一所综合医院，服务镇康县、

耿马县部分地区和缅甸老街的病人。建设内容包括 1 幢 5 层门诊和急救楼，1 幢 5 层医技和办公楼，和 1 幢 9 层住院楼；还有一些附属建筑，例如餐厅和洗衣房，单独的感染性疾病科。新建医院将代替现有的镇康县医院（目前医院因为设施落后、医疗设备缺乏不能满足沿边居民的医疗需求）。镇康县医院县长称，镇康县医院是目前仅有的一所综合医院，设施落后和设备不足问题，随着镇康县人口和缅甸老街人口的增长，变得愈加严重。例如，目前的 789 张病床不能满足住院患者需求，根据服务人口增长预测，有必要增加 500 张床位。

89. 当地少数民族居民认为镇康县医院是镇康县城区最好的医院。少数民族居民面临的主要问题在于，因为其床位不够或缺乏医疗诊断设备，病人不得不转到临沧市的译员，导致医疗成本的增加。与德昂族居民的小组讨论中提出，每天的成本要多 300 元，包括出行成本和陪护家人的食宿费用。当地少数民族代表称，大家都在期待新建的医院，因为他们相信，可以获得更加便利便宜的更好的医疗服务，无需到县外求医。他们还表示医院建成后应引进合格的医师和先进的设备。

6.3 少数民族对于提升边贸能力的看法

90. 边境贸易能力提升子项目位于清水河地区，内容包括：（1）在清水河口岸地区建设 5 条市政道路；（2）建设边民交易市场；（3）建设国际产能合作区，包括标准厂房、仓库、办公楼和其它服务用房；（4）新建跨南汀河大桥，通过正在建设的孟定-清水河高速公路连接芒卡镇（临沧市通向缅甸南邓县的官方通道之一）和清水河地区。

91. 边民贸易是当地少数民族居民的重要商业活动。当地少数民族居民从事的边境贸易活动有以下几种：（1）利用他们的边民证，商人可以享受一系列进口农产品免税政策。根据清水河口岸海关政策，每个边民证每天可使用一次，一次 15 元价值的；（2）

出卖劳工，在货运场装卸货物，主要为男劳工；（3）在口岸区做一些生意，开饭馆等；（4）在新国门建设工地打工，包括男性和女性；（5）受雇于商人，往返边境，运输货物。

92. 本项目将完善边境贸易设施来满足边贸增长的需求，并提升边境贸易能力。这将进一步促进当地少数民族居民的生意和就业。特别是芒卡镇的佤族和傣族居民将直接从南汀河大桥的建设中受益，大大缩短去往清水河地区和孟定镇的距离，去清水河医院很方便，这是他们视为最重要的一点，因为他们目前能获取的只有芒卡镇医院有限的医疗服务。项目就提升边贸能力子项目的有利和不利影响咨询了当地少数民族居民。项目建设需要征收佤族和彝族村民的土地。主要不利影响是征地，这是佤族和彝族居民比较担心的。除征地外，少数民族居民提出的其它方面的不利影响主要在于，施工现场管理不善导致的排水堵塞和扬尘，对环境造成影响。他们对该子项目的观点详见表 12。

表 12：少数民族居民对提升边贸能力的看法

项目组成部分	有利影响	不利影响
建设城市道路	- 良好便捷的交通，不拥堵。 - 交叉路口更清晰的道路交通标识，出行更安全，对儿童和老人尤其重要。 - 项目施工期就业机会。	- 施工期间接送孩子上学不便。 - 施工扬尘导致空气污浊。 - 因征地导致收入损失。 - 教育水平低，导致难以找到农业和非农就业机会。
建设边民交易市场	- 改善的设施可以促进市场扩张，创造更多的就业机会。 - 施工期创造的就业机会。	- 施工期间接送孩子上学不便。 - 施工废物可能堵塞排水。 - 因征地导致收入损失。

	• 改善的设施可以带来经济增长，尤其是商业和服务业，使当地少数民族受益。	• 教育水平低，导致难以找到农业和非农就业机会。
建设南汀河大桥	• 清水河地区和孟定镇往返出行便利 • 连通性提高，产生更多的商业和就业机会。 • 到清水河医院就医更方便快捷，可以获取更好的医疗服务。 • 施工期创造的就业机会	• 施工垃圾和废水导致的污染问题。
建设国际产能合作区	• 通过外部投资者带来了更多的商机和就业机会。 • 在施工过程中工作的规定。	• 因征地丧失土地。 • 教育水平低，导致难以找到农业和非农就业机会。

资料来源：少数民族重点小组讨论结果总结。

6.4 项目为当地少数民族创造的就业机会

93. 项目建设期间将创造 1080 个工作岗位，其中包括 59%的非技术性岗位，更适于妇女和贫困人口。项目在运营维护期间将创造 700 个工作岗位，其中包括 31%的非技术性岗位，包括水表查表员、绿化工人、管道维修工等，更适合妇女和贫困人口。

94. 项目建设期和运营期创造的就业机会应提供给当地少数民族居民，尤其是贫困家庭和妇女。

95. 少数民族发展行动计划设定了目标行动：（1）项目建设期创造的就业机会，至少有 50%提供给当地少数民族人口，其中 10%给贫困家庭，至少 20%给少数民族妇女，特别是 60%的非技术性工作岗位将提供给少数民族人口，其中 20%提供给妇女，10%提供给贫困人口；（2）项目运营期间，至少有 50%的工作机会提供给当地少数民族人口，其中 10%提供给贫困少数民族，至少 20%提供给少数民族妇女。

6.5 项目对少数民族人口的不利影响

96. 社会评估发现，项目对当地少数民族的主要不利影响在于项目建设导致的征地和拆迁。项目将影响 88 户 439 人，包括 25 户少数民族 109 人，占受影响人总数的 24.83%。在受影响的少数民族家庭中，征地将影响 8 户佤族 42 人，彝族 10 户 33 人，德昂族 6 户 30 人。有傣族 1 户 4 人将受到沧源小学建设征地拆迁的影响。移民安置计划已开展了详细的影响评估，并制定了相应措施避免和缓解征地拆迁对当地少数民族人口的影响。

97. 其它不利影响包括：（1）居民可能受到施工噪声、扬尘的影响，日间出行有些不便；（2）施工场地管理不善可能导致很多麻烦，例如完工后场地清理不善，施工废物堵塞排水。特别是场地安全管理不善导致缺乏安全护栏，给路上行人和小孩的户外活动带来安全隐患；（3）传染性疾病，特别是艾滋病可能因为施工营地卫生健康管理不善导致发病率上升；（4）大量寄宿学生给两所小学的校园管理带来挑战；（5）改善后的市政供水和污水处理服务收费可能上涨。所有受访的少数民族人口都表示他们理解市政服务的收费。因此有 98%的少数民族受访者表示接受缴纳水费的要求。但是，尽管水费的逐步小幅上调可以被大多数家庭所接受，如果超过 2 元/吨，贫困少数民族人口可能就

负担不起了。少数民族发展行动计划已制定了目标和行动措施来避免和缓解给少数民族带来的这些不利影响。

6.6 . 其它潜在风险

98. 潜在风险包括两个方面。一是承包商和工人可能因为对少数民族文化和当地习俗不够敏感，导致有些项目活动的开展不被少数民族文化所接受。例如，离国门二小建设地点很近有一个佛教圣塔和寺庙。所有傣族人泼水节期间都必须去佛塔敬拜。有些傣族妇女担心施工给圣塔周边的环境带来影响。佛寺属于勐捧村组，村民每日敬拜。他们也希望寺庙周边能有清洁安宁的环境。

99. 另一方面是少数民族居民充分参与项目活动，例如获取项目建设期间的就业信息，受影响少数民族居民收入恢复和生计改善措施的协商等。尤其是很多佤族和德昂族人口学校教育水平低，看不懂汉字。少数民族发展行动计划已设定了目标行动来确保少数民族的参与。

100. 这些识别出的项目对少数民族人口的潜在风险已通过各种缓解措施和行动在少数民族发展行动计划中得到充分解决。

7 少数民族发展行动计划

101. 项目地区的少数民族社区有自己的文化和习俗。在项目准备、实施和运营阶段，设计单位和实施机构应注重了解当地少数民族的风俗传统和实际需求，用少数民族文化可以接受的方式开展项目活动，实现项目在少数民族地区的可持续性。少数民族发展行动计划是在与受影响的少数民族人群和少数民族受益者开展了有意义的咨询的基础上编制的，咨询内容包括项目的不利影响和有利影响，以了解少数民族居民对项目内容的看法。少数民族发展行动计划包含两部分的措施和行动：一是采取有益措施和行动，确保少数民族人口获得项目影响评估中所识别的和少数民族文化契合的那些利益；二是采取缓解措施和行动，来避免和缓解项目给他们带来的不利影响。

7.1 少数民族发展行动计划的行动内容、目标和指标

102. 少数民族发展计划设定了相应的目标和指标，具体包括：

(1) 减缓征地拆迁对少数民族家庭和人口的影响。

103. 项目将影响 4 个乡镇、10 个村庄/社区，共计 88 户 439 人，包括 25 户少数民族 109 人，占总人口的 24.83%。征地将影响 87 户 435 人，包括 24 户少数民族 105 人。房屋拆迁将影响 1 户 4 人，为傣族。各个受影响户的详细信息及补偿标准已在移民安置计划中具体列出，包括针对受影响户的收入恢复措施。针对此项行动已制定了相应的指标和目标，包括：对受影响少数民族家庭的详细的补偿标准、金额、时间和支付方式；向所有的受影响少数民族户支付全额补偿；为受影响少数民族家庭提供生计恢复措施，例如经商技能培训和其它发展活动；以及特别援助措施。

(2) 加强施工现场的安全管理，缓解或避免施工对少数民族居民的干扰

104. 妥善的施工现场管理对于缓解和避免项目的少数民族居民的潜在不利影响非常重要，少数民族居民更担忧项目施工对他们的干扰和项目实施是否能够尊重他们的传统和社会习俗。针对此项行动制定的指标和目标包括：施工现场必须设置双语的安全标识，以及相应的安全护栏等保护措施；必须对所有工人进行施工安全培训；施工场地管理必须到位，确保完工时的场地清理，避免由于施工废物导致堵塞排水管的问题；施工场地必须采取防尘降尘措施；环境安全保障和安全措施应写入招标文件和合同。

（3）施工期预防艾滋病/性传播感染和其它传染病

105. 艾滋病/性传播感染问题在项目区并不严重。然而，社区干部和政府部门认为，由于项目区域外来务工人员增多，艾滋病感染数量未来可能会上升。因此，所有承包商和工人都将接受关于预防艾滋病/性传播感染和其它传染病的教育。为了确保施工场地周边当地居民免受其潜在风险，当地居民和社区也将接受关于预防艾滋病/性传播感染和其它传染病的教育。宣传教育活动由政府疾控中心协同项目办共同开展。关于预防艾滋病/性传播感染和其它传染病的公共活动/培训应采用当地语言开展；至少 70% 的当地少数民族人口将参与培训和相关活动。针对道路修建，将提高公众的道路安全意识，以此降低潜在安全事故发生率。此项目标下有两个分项目标和相应的行动措施：在当地社区和学校开展环境保护教育活动；至少 40% 的当地参与者将为少数民族居民，女性占比不得少于 40%。

（4）保证少数民族人口、少数民族妇女和少数民族贫困人口平等地参与项目

106. 项目实施期间，少数民族居民的项目参与活动包括了解项目内容、目标、活动、效益，获取项目就业信息，参加各种公众教育活动，参与交通设施设计等相关的公众咨

询活动。此项行动的指标和目标包括：就项目启动和培训的时间、地点和方式，与所有少数民族人口进行咨询，让少数民族人口充分获取信息；为少数民族居民的参与建立完善的申诉解决机制，各个项目乡镇应任命一人作为投诉接收员；就业信息应用当地少数民族语言在少数民族社区/村庄公布 就业信息公布的时间、地点和方式应考虑女性需求；确保少数民族居民参与交通设施（即人行横道、交通信号、公交站台分布，以及学校和医院的其它交通设施）设计的公众咨询；至少要有 10%的贫困家庭少数民族代表参与水价上调的公众听证会，确保使用当地语言开展宣传教育活动和印制信息宣传材料。

（5）所有要开展的项目活动要和少数民族文化契合

107. 开展公众咨询活动期间，当地少数民族居民建议项目实施要有少数民族文化敏感性，一些施工场地要考虑少数民族文化敏感性。此项行动下的指标和目标包括：为所有施工工人提供少数民族文化敏感性的培训，施工工人不得损坏神圣的树木、水源、敬拜点和其它神圣地方。特别的是，沧源县学校建筑的施工活动必须要远离佛塔和寺庙至少 500 米。

（6）为当地少数民族，特别是贫困家庭和贫困妇女提供就业机会

108. 项目建设和运营期间创造的就业机会应提供给当地少数民族居民，特别是贫困家庭和贫困妇女。此项目目标包括两个分项目标和相应行动，即：项目建设期间，至少 50%的工作机会将提供给当地少数民族人口，其中 10%提供给贫困少数民族人口，至少 20%提供给少数民族妇女，特别的是，60%的非技术性工作岗位将提供给少数民族人口，其中 20%提供给妇女，10%提供给贫困人群；项目实施期间，至少 50%的工作机会将提供给当地少数民族人口，其中 10%提供给贫困少数民族人口，至少 20%提供给少数民

族妇女。适合女性的工作岗位已在性别行动计划中列出；确保 100%的聘用人员均和用人单位签署劳动合同；对 100%的少数民族工人，特别是女性要做到同工同酬。

109. 为了保护工人的权利和利益，中国实行了劳动保护法，其中包括施工安全、工伤保险、最低工资标准、工作时长等规定。在项目办/项目实施机构以及项目实施咨询专家的监督下，承包商应提供核心劳工标准的入职培训（即男女同工同酬、不雇佣童工、机会平等，等等）。性别行动计划和社会发展行动计划也提出了为了解决项目施工阶段和运营阶段劳工问题的各种活动。

110. 为了保障少数民族工人的劳动权益，少数民族工人和承包商之间应签署劳动合同。

（7）通过沧源县小学教育促进佤族文化保护和传承

111. 沧源县的大多数家长都担心他们的孩子在学校没有练习佤语的机会，因为除沧源民族小学外沧源县城区的现有小学均没有开设佤语课程。在利益相关方咨询过程中，沧源县民宗局和沧源县佤族文化研究所也表示他们希望小学成为保护和发展佤族文化和传统的良好场所。因此，提出了佤族文化进校园活动，包括在国门一小和国门二小开设佤语课程，向所有学生开设佤族文化和历史公开课。

表 13：少数民族发展行动计划（EMDP）

行动措施	指标和目标	责任单位	时间	预算
减缓措施				
1. 减缓征地拆迁对少数民族的影响				
1.1 受影响的少数民族获得及时和全额的征地拆迁	● 制定详细的受影响少数民族家庭／人口拆迁补偿的标准，补偿金额，补偿时间，补偿领取方式等	边合区管委会项目办；	2019-2024	项目移民安置预算

补偿。补偿款将同时支付给丈夫和妻子。	- 全部受征地影响的 24 户, 105 少数民族人口足额按时获得补偿。 1 户傣族家庭以及 4 个成员足额按时获得房屋拆迁补偿 - 共同接收补偿款的丈夫和妻子的人数。 - 与受影响少数民族人口咨询补偿意见的次数和方式, 按性别划分数据。 2017 年基线数据: 0	镇康项目办; 沧源项目办		
1.2 实施受影响的少数民族家庭/人口的收入恢复和生计发展的措施, 以保障受影响的少数民族家庭/人口的生活水平得到提高。将为严重受征拆影响家庭的妇女制定培训计划。	- 结合就业市场评估, 尤其是受影响妇女的非传统型技术性岗位, 对受影响的 25 户少数民族家庭和 109 人提供就业技能培训。至少 30% 是少数民族妇女。 - 对受影响的 25 户少数民族家庭和 109 人提供生计恢复措施。比如农业技能和职业技能培训。至少 30% 是少数民族妇女。 - 为受影响的少数民族家庭/人口提供技能培训的类型和数量, 分性别和分民族 - 参加技能培训的受影响的少数民族人数, 分性别和分民族。 - 为严重受影响的少数民族妇女提供培训的类型和次数。 2017 年基线数据: 0	边合区管委会项目办; 镇康项目办; 沧源项目办	2019-2024	政府各部门常规培训项目预算
1.3 对受影响的少数民族实施特殊救助	- 向受影响的少数民族提供工作机会的类型和数量, 分性别和分民族 - 受影响的少数民族获得特殊救助的人数, 分性别和分民族 2017 年基线数据: 0	边合区管委会项目办; 镇康项目办; 沧源项目办	2019-2024	政府各部门常规培训项目预算
2. 加强施工现场的安全和环境管理, 减缓或避免施工扰民				
2.1 确保施工现场的操作符合中华人民共和国劳动安全相关法律法规, 包括在施工现场佩戴必要的个人防护设备, 如安全帽等	- 项目招投标文件和承包合同中必须包含环境安保和安全措施 - 工程施工现场违反劳动安全相关法律法规的案例数量及具体状况记录 2017 年基线数据: 0	项目办; 工程承包商; 工程监理; 环保局; 安监局	2019-2024	项目工程建设预算
2.2 实施减缓和避免对工程建设周围的少数民族居	施工现场所采取的降尘措施的类型和数量		2019-2024	项目工程建设预算

民日常生活的干扰的措施	- 周围少数民族居民抱怨被严重打扰的次数和内容比如夜间作业,倾倒建筑垃圾导致下水道堵塞等 - 解决周围少数民族居民提出的扰民问题的措施数量 2017 年基线数据: 0			
2.3 工程施工现场必须设置道路安全提示标志和相应的防护措施,所有标志必须同时使用汉语和当地少数民族语言	- 工程施工现场和指定场地由于缺少或没有道路安全标志及防护措施,包括少数民族语言标示,而导致事故记录和其他投诉数量 - 施工现场安全标志数量和内容 - 接受施工安全相关培训的工人人数,分性别和分民族 2017 年基线数据: 0		2019-2024	项目工程 建设 预算
3. 预防项目施工期间的艾滋病、性病和其他传染性疾病				
3.1 项目招标文件和承包合同中必须包含预防艾滋病、性病和其他传染性疾病措施	项目招标文件和承包合同中包含预防艾滋病、性病和其他传染性疾病措施的数量 2017 年基线数据: 0	项目办; 工程承包商; 工程监理	2019-2024	不需要 预算
3.2 对承包商/施工人员, 当地少数民族居民使用当地语言开展有关艾滋病、性病和其他传染性疾病防控的知识宣传和培训活动和相关培训。将采用妇女喜欢的宣传途径。	100% 的承包商和施工人员接受相关培训 - 对当地居民的培训至少培训参与者 50% 是少数民族, 其中 40% 是妇女 - 开展有关艾滋病、性病和其他传染性疾病防控的知识宣传活动和相关培训的数量和类型 - 当地少数民族参与有关宣传活动和培训的人数, 分性别和分民族 - 承包商和施工人员接受相关培训的人数, 分性别和分民族 - 向参与者发放的预防艾滋病、性病的学习和宣传材料的形式(如海报、宣传册等)和数量 - 收到相关宣传资料的少数民族村子/社区。 - 至少有 60% 的女性参与者对宣传方式满意。 - 妇女对公共健康、艾滋病预防意识教育宣传和培训活动的满意度。 2017 年基线数据: 0	项目办; 工程承包商; 工程监理; 项目县疾控中心	2019-2024	政府各部门 常规培训 项目预算; 项目 工程 建设 预算
3.3 在工程施工人员集中居住区	在工程施工人员集中居住区域, 建立公共健康和卫生防控的相关措施		2019-2024	政府各部门 常

域，建立公共健康和卫生防控的相关措施（如免费发放安全套设施、月度检查并报送政府卫生部门等，考虑妇女工人的偏好。	- 为施工人员提供的健康措施的具体类型和获得服务的人员数量，分性别和分民族。 - 妇女工人对措施的满意度。 2017 年基线数据: 0			规 培 训 项 目 预 算
4. 保障少数民族工人特别是少数民族妇女的劳动权益				
4.1 保障少数民族工人的劳动权益，例如签署劳动合同、妇女同工同酬等。合同招标文件中适当体现防止工作地点性侵的内容。	- 亚行劳动安全保障培训的类型和数量。 - 少数民族参与培训的人数，按性别和民族划分。 - 少数民族工人劳动合同数量，按性别、贫困和非贫困划分。 - 少数民族工人同工同酬满意度，按性别和民族划分。 - 所有合同应包括防止性侵的措施。 2017 年基线数据: 0	临 沧 边 合 区 管 委 会 项目办；镇 康 县 项 目 办；沧源县 项目办；项 目 承 包 商 和 施 工 监 理；人 社 局；妇联	2019- 2024	项 目 土 建 工 程 预算
5. 保证所有少数民族（特别是佤族和德昂族，及少数民族妇女）平等地参与项目				
5.1 建立妥善的申诉解决机制，受理申诉并解决项目实施期间少数民族居民提出的问题。采用妇女喜欢的沟通渠道。	- 各个项目区和乡镇应任命专人负责受理申诉。 - 用汉语和当地语言向项目区少数民族居民公布申诉受理员的联系信息，例如电子邮件、手机号码和邮寄地址等。 - 申诉解决机制信息的公布应用汉语和当地语言设置在少数民族居民容易看到的开阔场地。 - 申诉受理员人数。 - 对申诉解决机制发表意见的妇女人数。 - 了解申诉解决机制程序的少数民族人口数量，按性别和民族划分。 - 申诉解决机制公布的时间、地点、语言、方式和频率。 - 少数民族居民的项目意见反馈记录，按性别和年龄划分。 2017 年基线数据: 0	各 项 目 办； 项 目 区 和 乡 镇	2019- 2024	项 目 管 理 预 算
5.2 项目建设期间和运营期间的就业信息能够便于当地少数民族居民获取，特别	- 就业信息应在少数民族社区用汉语和当地语言公布。 - 就业信息公布的时间、地点和方式应适合妇女、德昂族和佤族的习惯。	各 项 目 办； 项 目 承 包 商 和 施 工 监 理；项 目 少 数 民 族	2019- 2024	项 目 管 理 预 算

是德昂族和佤族，以及少数民族妇女。	- 发布就业信息的方式、时间、地点和内容。 - 了解就业信息的当地少数民族居民人数，按性别和民族划分。 - 德昂族和佤族居民，特别是妇女满意就业信息公开的时间、地点和方式。 2017 年基线数据：0	社区；三个项目县的人社局		
5.3 确保当地少数民族居民充分参与交通设施的设计（即即人行横道、交通信号、公交站台分布，以及学校和医院的其它交通设施）	- 至少 50%的参与者为当地少数民族居民，女性参与者不得少于 40%。 - 所有的公众咨询活动应用当地少数民族语言进行，或安排翻译，确保当地少数民族居民能够表达他们的意见。 - 参与公众参与和咨询活动的人数，按性别和民族划分。 - 当地少数民族居民提出的项目看法和建议的记录，按性别和民族划分。 2017 年基线数据：0	各项目办；设计单位；项目乡镇	2019-2024	项目管理预算
6.确保贫困少数民族人口在水费上调公众听证会上能够表达他们的意见和担忧				
6.1 确保贫困少数民族人口参与公众听证会	- 水费上涨公众听证会应听取贫困人口的意见。贫困家庭代表不应少于 10%。 - 参加公众听证会的代表人数，按民族划分。 - 参加公众听证会的贫困少数民族家庭代表人数，按民族划分。 2017 年基线数据：0	临沧边境经济合作区管理委员会；供水和污水处理公司	水费上调 3 个月前	不需要预算
7. 使所有即将开展的项目活动符合少数民族文化习俗				
7.1 建设期间要避免损坏破坏少数民族社区的神圣的树木、水源、敬拜地点和其它圣地。	- 所有施工工人都应接受少数民族文化敏感性培训。 - 应开展与少数民族社区的咨询，来识别神圣的树木、水源和其它神圣的地点。 - 开展少数民族社区咨询的次数。 - 开展少数民族文化敏感性培训的次数和参与人数。 - 因项目活动不被少数民族文化接受带来的投诉次数。 2017 年基线数据：0	沧源县项目办；沧源民宗局。	2019-2024	项目土建工程预算
7.2 学校建设施	沧源学校的建设施工活动必须在佛	沧源县项	2019-	项目土

工活动要在沧源县佛塔和寺庙至少 200 米以外开展	- 塔和寺庙神圣区域至少 200 米以外。 ● 施工场地的周边环境必须保持十分干净,确保当地少数民族日常敬拜活动。 ● 泼水节期间,佛塔 500 米范围内的施工作业应暂停。 ● 少数民族投诉次数。 2017 年基线数据: 0	目办; 沧源民宗局。	2024	建 工 程 预 算
强化措施				
1. 为少数民族人口提供就业机会,特别是贫困家庭和贫困妇女				
1.1 项目建设期和运营期招聘当地工人,给当地少数民族人口提供适当的工作岗位,特别是为贫困家庭和贫困妇女提供非技术性工作	● 项目建设期,至少 50%的工作机会将提供给当地少数民族人口,其中 10%的工作机会提供给贫困少数民族人口,至少 20%的工作机会提供给少数民族妇女。特别是,60%的非技术性工作机会将提供给少数民族人口,其中 20%提供给妇女,10%提供给贫困人口。 ● 项目运营期间,至少 50%的工作机会将提供给当地少数民族人口,其中 10%提供给贫困少数民族人口,至少 20%提供给贫困少数民族妇女。 ● 项目建设期和运营期创造的工作岗位数量和类型。 ● 项目建设期提供给少数民族人口的工作岗位数量,按性别、贫困和非贫困划分。 ● 项目运营期提供给少数民族人口的工作岗位数量,按性别、贫困和非贫困划分。 2017 年基线数据: 0	项目办、承包商和施工监理	2019-2024	项 目 土 建 工 程 预 算
2. 加强对少数民族居民的环境保护教育				
2.1 加强环境保护公众教育,例如节水、垃圾处置良好习惯、生活污水处理等,建设健康卫生和环境友好社区。确保少数民族妇女便于参加这些活动。	● 在项目区开展环境保护宣传教育活动和培训,相关活动中至少 50%的参与者将为当地少数民族居民,女性不少于 40%。 ● 向当地少数民族居民分发环境保护材料。 ● 向当地少数民族人口和社区分发环境保护宣传教育/信息材料的数量(例如海报、传单等)。 ● 学校开展环境保护培训的次数,参加培训的学生数量,按性别和民族划分。 ● 妇女对公共教育活动开展时间、地点和方式的满意度。	项目办,教育局;项目乡镇;学校。	2019-2024	政 府 经 常 性 预 算 项 目

	2017 年基线数据：0			
2.2 增强少数民族社区的环境意识通过提供以社区为基础的培训比如灾害管理培训。确保少数民族妇女能够适合地和方便地获得这些培训。	- 为少数民族社区提供灾害管理培训，至少 40%的参加者是少数民族妇女。至少每年在项目区举办 5 个培训。 - 培训的数量。 - 少数民族妇女参与培训的人数。 - 妇女对培训活动开展时间、地点和方式的满意度。	项目办，环保；项目乡镇；	2019-2024	政府经常性预算项目
3. 通过沧源县小学教育促进佤族文化保护和传承				
3.1 在现有的国门一小和新建的国门二小开设佤语课程	- 从沧源民族小学招聘 2 名佤语老师来教授佤语。 - 向所有学生开设佤语课程。 - 教授佤语的教师数量。 - 参加佤语课程的学生数量。少数民族发展行动计划实施将有 10 个人月的咨询专家投入 2017 年基线数据：0	沧源县教育局；国门一小和国门二小	2019-2024	沧源县政府教育经费预算
3.2 推广佤族文化活动进小学校园活动	- 在校园开展佤族文化相关活动，例如跳舞、唱歌等，每所学校每年至少开展 2 次。 - 向学校所有学生开设佤族历史文化公共课程学习班，每所学校每年至少 2 次 - 在学校开展佤族文化活动的次数。 - 参加公共课学习班的学生数量。 2017 年基线数据：勐董小学 2 次，沧源民族小学 5 次开展佤族文化活动	沧源县教育局；沧源城区 4 所小学；沧源佤族文化研究所	2019-2024	沧源县政府教育经费预算
4. 加强项目新建两所小学的校园管理				
4.1 为国门二小和清水河小学制定具体的校园管理措施。特别是 1-2 年级小学生的生存技能培养	- 制定校园管理措施，包括校园安全管理、用餐和住宿规章。 1-2 年级小学生的生存技能培训。 - 校园安全措施数量。 - 用餐管理措施数量。 - 住宿管理措施数量。 2017 年基线数据：0	沧源国门二小；清水河小学；沧源县和耿马县教育局	2019-2024	无需安排预算
5. 加强项目少数民族发展行动计划实施和监测的能力				
5.1 确保项目实施咨询专家团队中具有少数民族发展专家	招聘 1 名国内社会发展专家（10 个人月）来支持少数民族发展计划、性别行动计划和社会发展行动计划的实施。 2017 年基线数据：0	临沧边境经济合作区管理委员会；	2019-2024	项目预算（6000 美元*10

		镇康县项目办； 沧源县项目办		人月 = 60000 美元)
5.2 确保外部监测机构的介入	- 选聘一家合格的外部监测机构,负责开展每年的少数民族发展计划实施的监测和评估。 - 将向亚行提交 5 份监测报告,包括 1 份最终的监测和评估报告。 2017 年基线数据: 0	临沧边境经济合作区管理委员会; 镇康县项目办; 沧源县项目办。		项目预算 (60,000 美元)
6. 增强少数民族在学校教师和医院医生/护士等的专业人员				
6.1 沧源国门 2 小和清水河小学为少数民族提供教师就业岗位	- 沧源国门 2 小 50% 的教师是少数民族,其中 50% 是少数民族女教师。 2017 年基线数据: 0 - 清水河小学 10% 新增教师岗位给予少数民族,其中 50%是少数民族女性。 2017 年基线数据: 20% 教师岗位是少数民族,其中 50%是少数民族女性。	沧源国门 2 小和清水河小学; 沧源和耿马教育局	2019-2024	不需要预算
6.2 镇康县医院和清水河医院为少数民族提供医生和护士就业岗位	- 清水河医院 10% 的医生和护士教师是少数民族,其中 50% 是少数民族女教师。 2017 年基线数据: 0 - 镇康县医院 6% 新增医生和护士岗位给予少数民族,其中 50%是少数民族女性。 2017 年基线数据: 10% 医生和护士岗位是少数民族,其中 45%是少数民族女性。	镇康县医院和清水河医院; 沧源和耿马卫计委	2019-2024	不需要预算
7. 促进少数民族受益于边境贸易基础设施改善				
7.1 为少数民族提供创业培训。确保少数民族妇女参与培训	20%当地少数民族参加创业培训,其中 10%的受训者是妇女。 2017 年基线数据: 10% 少数民族受训者, 5%少数民族妇女	临沧边境经济合作区管理委员会; 镇康县项目办; 沧源县项目办	2019-2024	政府经常性预算项目

8 公众咨询和参与

8.1 少数民族发展计划编制期间的社区参与活动

112. 少数民族发展计划工作小组通过入户调查、重点小组讨论、主要知情人访谈等多种方式对 3 个项目县进行了调研，包括少数民族社区贫困情况、社会经济情况、市政服务的可用性和可获得性情况，了解了少数民族人口对项目的意见和期望，记录了少数民族人口参与项目活动的意愿。主要咨询活动和结果如下：

- (i) **社会经济入户调查。**调查在三个项目县开展。共完成 245 份入户调查问卷。抽样少数民族户为 132 户，占总抽样户数的 53.88%。在所有少数民族受访者中，59%是佤族，21%是傣族，11%为彝族，6%为德昂族。调查旨在了解项目地区少数民族家庭的社会经济状况，特别是像德昂族这样人数较少的少数民族群体，同时了解当前的市政服务状况，识别少数民族人口的需求，项目偏好和参与项目活动的意愿等。
- (ii) **重点小组讨论。**调查团队与当地少数民族居民开展了广泛的重点小组讨论。共在 3 个项目县开展了与佤族、傣族、彝族和德昂族少数民族群体的 8 次重点小组讨论。讨论目的在于识别当地少数民族居民对项目内容的需求和担忧，尤其是社会基础设施和服务项目。讨论也帮助识别了项目对当地少数民族人口的有利和不利影响。
- (iii) **与相关政府机构的访谈。**调查小组与临沧市政府部门和项目县政府部门进行了访谈，包括民宗局、教育局、卫生局、小学、镇康县医院、妇联、民政局、人社局等。与这些政府部门讨论了项目对少数民族的影响，并据此来涉及行之有效的措施最大程度地扩大项目对少数民族人口的有利影响，缓解不利影响。

- (iv) **主要知情人访谈。** 调查小组在德昂族村组、傣族村组和佤族村组与这些少数民族社区的干部和代表开展了8次主要知情者访谈,目的在于:(1)收集相关信息,包括人口、住房条件、公共设施和服务情况和问题、贫困原因以及社区层面实施的扶贫措施;(2)了解社区干部对项目内容的意见;(3)讨论少数民族社区参与项目活动。

表 14：各民族受访家庭人口信息

类别	少数民族 (N = 132)							汉族 (N = 113)		合计
	傣族	彝族	德昂族	佤族	其他	小计	%	小计	%	
受访人数	28	15	9	78	2	132	53.88	113	46.12	245
家庭人口	113	67	43	304	11	538	53.27	472	46.73	1010
贫困户	2	0	1	26	0	29	21.97	2	1.77	31
女性受访者	14	6	3	32	2	57	43.18	39	34.51	96

8.2 少数民族人口对项目的看法和偏好

113. 社会调查确认了项目设计是为少数民族社区所接受的。项目将为他们提供：(1) 改善城市基础设施和市政服务，从而改善生活条件；(2) 项目建设期和运营期的就业机会；(3) 通过新建改造小学和医院提供更好的社会基础设施和服务；(4) 更加舒适和安全的公共交通服务。此外，项目清水河国家口岸地区完成边贸设施和城市设施建设后，可以促进边境贸易增长和区域经济发展，从而给当地少数民族居民带来更多的商业和就业机会。

114. 少数民族居民愿意参与项目活动，特别是社区层面的环境保护教育活动。特别是妇女和贫困人口很期待项目创造的就业机会。

115. 此外，项目地区的少数民族人口完全支持项目建设，同时还提出了一下项目实施建议：(1) 项目建设不应干扰他们日常的宗教活动；(2) 施工活动不能损坏圣树、水资源和敬拜地点；(3) 保持施工场地和周边区域清洁，不到处丢弃建筑垃圾。

116. 受到征地拆迁影响的少数民族人口期望得到及时足额的补偿。他们还担心征地导致的收入损失。

8.3 项目实施过程中的公众咨询计划

117. 为了扩大项目对当地少数民族居民的社会和经济效益，避免项目潜在风险，有必要采取措施确保少数民族居民充分参与项目，充分获取项目信息。编制的少数民族发展行动计划明确了项目实施期间的公众咨询活动，包括责任单位和预算。此外，项目实施阶段将采取以下行动措施，保证少数民族平等充分地参与项目。

- (i) 实施阶段,有必要确保少数民族居民、妇女和贫困人口平等充分地参与项目活动。
所有公众咨询活动应在项目少数民族社区/村庄开展,确保当地少数民族居民能够充分了解项目,表达自己的意见。
- (ii) 项目建设期和运营期的就业机会应尽可能地优先提供给少数民族居民,至少50%的工作机会将提供给当地少数民族人口,其中10%提供给贫困人口,至少20%提供给少数民族妇女。
- (iii) 在实施阶段,所有项目活动应尊重少数民族的意愿,尤其是妇女和贫困人口。宣传教育、动员和培训活动至少有50%的参与者应为少数民族居民,包括40%的女性和20%的贫困人口。
- (iv) 在实施阶段,建立监测和评估机制,跟踪项目进展和对少数民族的影响,确保少数民族平等地参与项目。在亚行批准该项目的,少数民族发展计划应在亚行网站进行公示并发放给受影响社区和街道。实施前,应咨询少数民族和利益相关方代表,讨论少数民族发展行动计划的实施细节。参与和信息公开将采用通知和会议的方式。为了解决不可预见的问题,确保项目顺利建设实施,项目将建立明确有效的抱怨申诉机制。参与和反馈的监测指标已经包含在计划中。

8.4 信息公开

118. 在项目准备阶段,项目信息已经通过入户调查、重点小组讨论和主要知情者访谈等各种方式向少数民族居民进行了公开。项目实施期间应建立信息公开机制,包括亚行和政府网站、会议、访谈、重点小组讨论、向少数民族社区分发少数民族发展计划手册等。在亚行批准前,少数民族发展计划将在亚行网站进行公示,并分发给少数民族社区和受影响人。项目实施前,将充分咨询少数民族和利益相关方代表,尤其是妇女和贫困

人口，讨论少数民族发展计划的实施细节。项目将建立外部社会保障监测机制，监测少数民族发展计划的实施，提交年度报告，并核实相关情况。项目实施期间将公布少数民族发展计划外部监测和评估报告。

8.5 申诉机制

119. 鉴于少数民族发展计划将在少数民族居民充分参与的基础上进行实施，不会产生巨大的争议。但项目将为少数民族居民建立一个申诉解决机制，以高效和透明的方式解决任何实施阶段不可预见的问题。基本申诉程序如下：

- 阶段 1 :如果项目区少数民族居民对项目感到不满，他们可以向所在社区/村委会提出口头或书面申诉；提出申诉后，由社区/村委会作出处理并书面记录，两周内提出处理意见或解决申诉，并通知申诉人处理结果。
- 阶段 2 :如果申诉人对第一阶段的处理结果不满意，他/她可以在获得第一阶段的处理意见后，可以向乡镇政府提出申诉，乡镇政府在收到申诉后，应该在 2 周内作出处理决定，并通知申诉人处理结果。
- 阶段 3 :如果申诉人对乡镇政府的处理结果不满意，他/她可以在收到处理结果后向县项目办提出申诉；项目办应在 30 日内作出处理决定，并通知申诉人处理结果。
- 阶段 4 :如果申诉人对上述处理结果仍不满意，他/她可以向县政府提出申诉，县政府应在 30 日内作出处理决定或解决申诉问题，并通知申诉人处理结果。
- 申诉人还可以向外部监测和评估机构提出申诉，由外部监测机构向项目办报告。或者申诉人还可以向亚行项目团队提出申诉，请求协商解决。如果经过各方努力未成功解决问题，或者申诉是关于违反亚行原住民安全保障政策的，申诉人可以按照亚行问责机制向亚行项目办公室或者合规审查办公室提出申诉。

- 在任何阶段，如果申诉人不同意当地政府的处理意见，他/她可以向根据民事诉讼法向民事法庭提出上诉。
- 上述办公室和部门将免费接受受影响人的申诉和抱怨，发生的合理开支将由项目办从项目不可预见费中支付。
- 各阶段申诉和抱怨应进行记录，并反映在进度报告中。同时，外部监测报告应反映这些抱怨和申诉，及其处理结果和进展情况。
- 每个村委会应任命一人作为接收申诉的联系人。各级的申诉联系人信息应向项目区少数民族居民公布。
- 申诉解决机制应符合项目区少数民族的受教育水平和文化传统。

9 机构安排和预算

9.1 机构安排

120. 临沧市政府已认可了少数民族发展计划。临沧边合区管委会项目办主要负责少数民族发展计划的实施，并协调好县级项目办和其它主要当地政府部门。对于少数民族发展计划的实施，县级民宗局将在文化意识和监测少数民族发展计划有效性方面提供支持。少数民族发展计划实施涉及的其它主要部门和单位包括扶贫办、人社局、妇联、承包商和施工监理。少数民族发展行动计划的实施已经含在总体的项目管理中。

121. 临沧边合区管委会项目办和县级项目办将确保：（1）项目办指定专人负责少数民族发展计划的实施和监测；（2）分配足够的资金和其它资源用于少数民族计划的实施；（3）招聘一名国内少数民族发展专家（10 个人月）来指导和支持少数民族发展计划的实施，并帮助项目办进行能力建设，熟悉亚行关于少数民族的安全保障政策，有效实施少数民族发展计划；（4）招聘外部机构负责少数民族发展计划实施和年度监测。

9.2 预算

122. 少数民族发展计划实施资金来源包括以下四个方面：项目土建工程预算，移民安置预算，项目管理预算和政府各部门公共预算资金。少数民族发展计划各项行动措施的资金来源详见少数民族发展行动计划。具体来讲，项目管理预算将用于：聘请少数民族发展计划外部监测和评估机构（3 万美元）；聘请一名少数民族发展专家（6 万美元）。

10 监测、评估和报告

123. 亚行要求对少数民族发展计划进行监测和评估,确保计划落实到位,实现设定的目标。最终的监测和评估计划将由外部监测机构在项目实施前制定。监测和评估计划中关于少数民族的目标包括:

- 收集数据和信息 根据少数民族发展计划行动方案中的目标人群和监测指标识别项目影响;
- 确保少数民族发展计划行动方案的实施采取适当的参与性方法,项目受益人和受影响村寨/社区中少数民族女性和女性按照相应的比例参与少数民族发展计划行动方案的实施;
- 评估并核查少数民族发展计划行动方案是否按照少数民族发展计划和亚行安全保障政策得到有效实施,并实现相关目标和成果。

10.1 内部监测

124. 少数民族发展计划实施的内部监测是整个项目内部监测的一部分,也是项目管理活动的一部分。因此,临沧边合区管委会项目办和县级项目办将对内部监测负主要责任,并对项目领导小组负责。临沧边合区管委会和县级项目办和项目单位,在少数民族发展专家的协助下,将监测少数民族发展计划的实施进展情况。

125. 内部监测将监测少数民族发展计划行动方案中制定的各项活动,检查活动是否开展,是否充分有效,如果没有,原因是什么,如何解决,潜在风险有哪些,需要采取什么措施。

126. 项目实施单位将编写并向临沧边合区管委会和县级项目办提交半年度少数民族发展行动计划监测报告,之后由项目办汇总报告,提交到亚行。

10.2 外部监测和评估

127. **目标** 少数民族发展计划的外部监测和评估的目标包括：(1)确保少数民族发展计划得到妥善实施，实现了少数民族发展计划的总体目标；(2)收集进展情况和信息；(3)分析数据，论述少数民族发展计划各项措施的影响；(4)确保采取了适当的参与式措施；(5)监测各项行动，识别实施期间的问题；(6)确保申诉机制行之有效，按需更新监测指标。

128. **报告计划** 外部监测每年开展一次。临沧边合区管委会项目办将委托独立的具有少数民族工作经验的独立监测，开展外部监测和评估，编制年度监测报告，并提交给临沧边合区项目办和亚行，直至项目完工。年度报告将评估少数民族发展计划各项活动的有效性，并提出相关措施建议，供项目办和实施单位跟进。基线报告应在少数民族发展计划实施后的 6 个月内编写完成。报告将向当地社区公布，并下发给少数民族发展计划实施单位采取行动。亚行将上传这些报告及相关修正性行动方案到其官方网站。

附件 1：项目创造的就业机会

表 1：项目创造的就业机会

产出	子项目	建设期就业机会		运营期就业机会	
		合 计	非技术性工作	合计	非技术性工作
产出 1	边民交易市场	160	77	100	60
	国际产能合作区	70	40	300	200
	道路和桥梁	21	9	220	132
	小计	251	126	620	392
产出 2	供水	18	6	70	38
	污水处理	12	2	50	22
	垃圾收运	33	8	50	22
	公共交通	36	2	30	15
	河道治理	11	11	60	28
	小计	110	29	260	125
产出 3	医院	205	35	100	60
	学校	134	30	100	60
	小计	339	65	200	120
合计		700	220	1080	637

附件 2：少数民族发展计划外部监测工作大纲

1. 云南临沧边境经济合作区发展项目少数民族发展计划概述了提高少数民族参与项目的措施，以确保效益最大化，负面影响最小化。该计划作为一个独立文件以确保完全满足《亚行安全保障声明》（2009），尤其是亚行关于原住民的安全保障要求。

2. 外部监测的目标是(i) 确保少数民族发展计划行动方案的目标和行动符合国内相关法律法规和亚行的安全保障声明（2009）；(ii)评估项目对少数民族人口的影响；(iii)评估少数民族发展计划实施的总体成效；(iv)监测并评估少数民族发展计划下的性别相关的行动和目标；(v)按需提出必要的修改调整，确保少数民族能够从项目中以平等的适合文化习俗的方式受益。

方法

3. 一般方法包括二手数据采集、关键知情人访谈、住户调查数据的分析、参与式快速评估技术（PRA）等，结合现场观察、分析和总体评估等方法。通过重点小组讨论、主要知情人访谈、二手数据审查、移民安置计划监测调研数据审查等评估少数民族发展计划活动的影响、进度、资金、组织和管理等。

4. 二手数据将涵盖统计数据、年度实施计划、审查相关各部门实施少数民族发展计划的报告等。团队还将访问供水公司、污水处理公司、住建局、民宗局、扶贫办、妇联、人社局和其它相关部门的责任人，了解成效、经验和建议。

5. 入户调查将采用贫困和社会评估的入户调查问卷。整个监测期间，将选取一定数量的少数民族家庭进行调查，并定期记录家庭活动。家庭的选择将与当地部门和居民进行协商确定。这样就可以得到系统的数据来评估项目的影响。

6. 外部监测和评估的任务包括：

- (i) 定期监测抽样少数民族户的社会和经济活动;
- (ii) 在村寨开展参与性评估;
- (iii) 收集省、市、县和乡镇的二手数据;
- (iv) 监测旅游开发对少数民族文化的影响;
- (v) 评估项目对项目区少数民族的社会影响；
- (vi) 监测性别相关的行动和目标，并评估项目的性别影响；
- (vii) 向项目办和亚行报告年度调研和监测评估结果；
- (viii) 就少数民族发展计划的实施和调整，向实施机构和当地政府提出建议和反馈。

7. 最终的监测和评估报告将作为少数民族发展计划的完工报告，报告须表明少数民族发展计划：（1）符合亚行政策；（2）实现了少数民族发展计划设定的目标；（3）促进了项目地区少数民族的生活水平的提高和包容性的提升。

委托机构/专家实施监测和评估的资质要求

8. 开展外部监测和评估的机构/专家需要具有以下资质和经验：

- (i) 至少 5 年以上从事国际发展项目类似任务的经验;
- (ii) 熟悉云南省少数民族、社会科学以及参与式发展等相关知识;
- (iii) 具有设计数据收集（特别是社区层面）工具的知识和技能;
- (iv) 使用快速参与式评估技巧的经验。
- (v) 具有不同项目性别分析的经验和技能。

报告和提交

9. 外部监测机构将向亚行、临沧边合区管委会和县级项目办、相关部门提交中英文版年度监测报告。向亚行提交的报告应包括英文版和中文版。中文版报告还应发给参与少数民族发展计划实施的当地部门 ,受影响社区也应能够获取(例如通过网站、会议等)。

报告提交时间表详见表 1.

表 1：报告时间表

	少数民族发展计划监测报告	日期
1	基线调查报告	2019 年 10 月
2	监测和评估报告（第 1 号）	2020 年 12 月之前
3	监测和评估报告（第 2 号）	2021 年 12 月之前
4	监测和评估报告（第 3 号）	2022 年 12 月之前
5	监测和评估报告（第 4 号）	2023 年 12 月之前
6	最终评估报告	项目结束（2024 年 12 月）

预算

10. 外部监测和评估费用预计为 6 万美元，包括薪酬、津贴、差旅费、报告编制费和其它行政性开支。