

青海西宁环境综合治理  
利用世行贷款项目

## 少数民族发展政策框架报告

西宁环境综合治理利用世行贷款项目管理办公室

中国·青海·西宁

二〇一三年十月

# 目 录

<b>1 前言 .....</b>	<b>1</b>
1.1 项目背景 .....	1
1.2 项目内容 .....	1
1.3 编写少数民族发展框架的目的 .....	2
<b>2 少数民族计划准备和批准.....</b>	<b>3</b>
2.1 少数民族识别与筛查 .....	3
2.2 社会评价 .....	3
2.3 少数民族发展计划准备 .....	4
2.4 少数民族发展计划的批准 .....	5
2.5 少数民族计划实施 .....	5
<b>3 项目区少数民族概况 .....</b>	<b>4</b>
3.1 少数民族人口状况 .....	4
3.2 少数民族主要特征 .....	4
3.3 现行少数民族政策框架 .....	7
<b>4 项目对少数民族的影响分析.....</b>	<b>11</b>
4.1 正面影响 .....	11
4.2 负面影响 .....	11
4.3 结论 .....	12
<b>5 咨询与参与 .....</b>	<b>13</b>
5.1 项目准备阶段无限制性的前期知情协商及结果 .....	13
5.2 项目实施各阶段无限制性前期知情协商的框架 .....	13
5.3 实施后期的公众参与调查 .....	14
5.4 抱怨与申诉机制 .....	14
<b>6 实施机构安排 .....</b>	<b>16</b>
6.1 实施机构 .....	16
6.2 实施机构的能力建设 .....	16
<b>7 监测与评估 .....</b>	<b>17</b>
<b>8 信息公开安排 .....</b>	<b>18</b>

# 1 前言

## 1.1 项目背景

在青海省发改委的大力支持下，西宁市从 2006 年底开始筹备青海省第一个独立的世界银行贷款项目——西宁市防洪及流域管理利用世行贷款项目，该项目已于 2009 年底正式开工实施。该项目的实施在一定程度上完善了西宁市的防洪体系和小流域管理体系，同时也促进了项目建设理念和人才培养。然而，西宁市仍然存在河道内水质不达标、小峡口控制断面水质较差等问题，水质呈现出“污染严重、泥沙含量大”的特征。为解决此问题，西宁市拟向世界银行贷款申请贷款实行青海西宁环境综合治理利用世行贷款项目，贷款额为 1.5 亿美元（约合人民币 9.2 亿元，占总投资的 60%），国内配套资金约 1 亿美元（约合人民币 6.1 亿元，占总投资的 40%）。

本项目的实施，旨在通过城市污水收集管网及低冲击开发及河岸环境修复工程、再生水回用示范工程、沟渠综合整治工程等工程对湟水（西宁段）流域进行综合治理，改善西宁市城市水环境基础设施，减少西宁市水污染和示范西宁市中水利用。把三河六岸建成集生态防护、休闲绿地、旅游景区、文化展示、自然生态环境恢复功能为一体的绿色景观生态廊道，水质达到四类水质功能区标准，实现湟水流域（西宁段）“水清、流畅、岸绿、景美”的整体目标，形成亲水、近绿、怡人的生态环境新格局。

## 1.2 项目内容

青海西宁环境综合治理利用世行贷款项目的主要建设内容包括：雨污收集管网工程、再生水回用示范工程、低冲击开发及河岸环境修复工程及沟渠综合整治工程四个子项目，其中（1）雨污收集管网工程新建污水及雨水收集管网 128km，同时配套道路等市政设施；（2）再生水回用示范工程主要是新建第五污水再生水处理厂 1 座及配套再生水管网，规模 5000m<sup>3</sup>/d；（3）低冲击开发及河岸环境修复工程主要是建设 LID 雨水系统、河岸环境修复、可渗透漫步道、照明、环卫设施等；（4）沟渠综合整治工程主要是刘家沟、深沟行洪沟道出口段、朝阳电渠引水渠道全线治理。青海西宁环境综合治理利用世行贷款项目主要建设内容见表 1-1。

表 1-1 青海西宁环境综合治理利用世行贷款项目主要建设内容

序号	子项目名称	建设内容与规模
----	-------	---------

序号	子项目名称	建设内容与规模
1	雨污收集管网工程	新建污水及雨水收集管网 128km，其中：北川河两岸（宁大路收费站-大通污水处理厂）污水收集管网约 34Km；西川河（杨家湾村-多巴）污水收集管网约 16Km；北川河片区污水收集管网约 34Km 及配套道路、雨水管网等市政设施；配套雨水管网 44km。
2	再生水回用示范工程	建设第五污水厂再生水处理厂 1 座及配套再生水管网，规模 5000m <sup>3</sup> /d。
3	低冲击开发及河岸环境修复工程	1) LID 雨水系统建设：可渗透路面、生物滞留草洼，生物滞留池、乡土植被种植、雨桶等； 2) 河岸环境修复：河岸修复整理、岸坡及河岸植被； 3) 可渗透漫步道； 4) 照明、环卫设施、绿化给水系统、宣传指示牌等。
4	沟渠综合治理工程	对刘家沟、深沟沟口段、朝阳电沟引水渠道全线治理。其中，刘家沟综合整治 0.9km，深沟综合整治 0.9km，朝阳电沟综合整治 10.4km。

### 1.3 编写少数民族发展框架的目的

根据项目可研与调查结果，由于一些管网的位置还没有最终确定，该项目可能存在不确定的少数民族影响，所以编制了少数民族发展政策框架。

本项目少数民族发展发展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《少数民族的业务手策》的一系列条文加以制定的。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、最大限度减轻和缓解这些负面影响，或对这些负面影响给予补偿。

## 2 少数民族计划准备和批准

### 2.1 少数民族识别与筛查

#### 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<sup>1</sup>，它不同程度地具有以下特征：

- (a) 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；
- (b) 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；<sup>2</sup>
- (c) 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；
- (d) 有区别于本国或本地区官方语言的少数民族语言。

#### 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。

#### 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。

### 2.2 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：

---

<sup>1</sup> 本政策没有设定最低的数字门槛，因为少数民族群体的人口有可能会很少，而人口少会使得他们更加脆弱。

<sup>2</sup> “集体依附”是指已有数代人存在于这些归相关群体所有、使用或占用的土地和领地，并与之存在经济联系，包括具有特殊意义的地区，如圣地。“集体依附”也指游牧民族群体对其季节性或循环性使用的领地的依附。

(a) 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；

(b) 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；

(c) 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；

(d) 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；

(e) 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。

## 2.3 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，那么项目办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，那么借款国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：

(a) 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；

(b) 社会评价概要；

(c) 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；

(d) 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；

(e) 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；

(f) 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；

(g) 少数民族规划的费用概算和融资计划；

(h) 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，借款国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；

(i) 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。

## 2.4 少数民族发展计划的批准

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。

## 2.5 少数民族计划实施

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。

## 3 项目区少数民族概况

### 3.1 少数民族人口状况

西宁市是多民族聚居的城市，少数民族成分多、人口多、比重大，居住有壮、回、满、撒拉、土家、蒙古等 34 个民族。根据西宁市 2012 年统计年鉴显示，2011 年年末，全市少数民族人口为 57.82 万人，占总人口的 25.95%。在少数民族人口中，回族人口 36.23 万人，占 62.65%；藏族人口为 12.26 万人，占 21.20%，土族 5.78 万人，占 10.00%；撒拉族 8620 人，占 1.50%；蒙古族 13810 人，占 2.39%；其他少数民族 13101 人，占 2.27%。

本项目所在的城北区中少数民族所占的比例在西宁市各区县中是最小的，仅占全区总人口的 9.67%。在全区 30.1 万的少数民族中，回族 1.33 万人，占 45.95%；藏族人口为 8198 人，占 28.16%；撒拉族 597 人，占 2.05%；土族 2760 人，占 9.48%；蒙古族 1546 人，占 5.31%；其他 2636 人，占 9.05%。大通县多巴镇主要居住有汉、藏、回、蒙古、土、撒拉、东乡、苗、白、满族等 10 个民族，少数民族人口 7716 人，占全镇总人口的 12%。其中：藏族 3100 人，占 40.18%；回族 4448 人，占 57.65%；其他 168 人，占 2.18%。2011 年，大通县长宁镇总人口为 41076 人，其中农业人口 36879 人，非农业人口 4197 人，有汉、回、土、藏等 6 个民族，少数民族人口 15822 人，占总人口的 35.82%。在项目直接服务范围内，受影响的少数民族人口为 964 人，占项目直接服务范围内总人口的 2.33%。

本项目中少数民族发展的目标在于：（1）以符合项目区少数民族传统文化、习俗的方式提供一切有关项目的信息，进行充分的沟通和协商，分析他们的需求；（2）为有助于项目目标的实现，要将少数民族对项目的需求融入项目设计中；（3）通过采取措施和行动将项目对少数民族的潜在负面影响和风险降到最低，同时以少数民族群体可以接受的方式和方法，增强少数民族从项目中获益的机会。

### 3.2 少数民族主要特征

项目区内主要少数民族特征详见表 3-1。

表 3-1 项目区主要少数民族情况表

民族	民族主要特征	聚居/散居
回族	①历史：来源比较复杂，唐、宋时期，回族的先民们就已在青海地区有活动，至元代有大量回族人集体移居河湟地区。明清以来，由于极其	散居

民族	民族主要特征	聚居/散居
	<p>复杂的社会历史原因,移居青海的回民不断增多。其主要是从阿拉伯、波斯等国和新疆、甘肃、陕西、南京、北京等地而来的穆斯林人,经过长期同当地其他各兄弟民族的友好相处,逐步发展繁衍,成为回回民族共同体的一个组成部分。</p> <p>②语言:回族通用语为汉语。在日常交往及宗教活动中,回族保留了大量的阿拉伯语和波斯语的词汇。</p> <p>③宗教:信奉伊斯兰教,在居住较集中的地方建有清真寺,由阿訇主持宗教活动,经典主要是《古兰经》,信徒称“穆斯林”。生活习俗固守回族传统,遵循教规,讲究卫生,不吃猪肉,狗肉,动物的血液等。伊斯兰教在回族的形成过程中曾起过重要作用。</p> <p>④经济:以农业为主,兼营商业和小手工业,农业经济中以种植为主,并有相当的牧业经济成分。他们或联合开馆,或个体经营,从繁华的西宁到边远的州县小镇,在通往四面八方的公路沿线站口,到处开着挂篮布招儿的清真饭馆。至于西宁街头的地方风味小吃,则几乎为西宁回族所包办。</p> <p>⑥其他:回族以伊斯兰教的三大节日——开斋节、古尔邦节、圣纪节为自己的节日,其中最隆重的节日要算开斋节。所有节日都与其他穆斯林保持高度一致有着密切的联系。</p>	
土族	<p>①历史:史学界多主张土族是以吐谷浑人后裔为主体,经过长期的历史演变,融合蒙古、藏、汉、回等民族成分,在明清时期形成的民族。但也有人认为其族源主要来自阴山室韦、吐谷浑、奚或沙陀突厥等族融合后,以白鞑靼入青唐蒙古族等。</p> <p>②语言:有本民族语言,属阿尔泰语系蒙古语族。但以前没有本民族文字,长期使用汉文和藏文。1979年创制了土文,现正在实行和推广。</p> <p>③宗教:在历史上,曾信仰原始宗教萨满教,明代中期后开始信奉藏传佛教格鲁派,同时,受道教影响也较大。</p> <p>④经济:土族曾为游牧民族,从明朝开始逐渐转变为农耕民族。现以农业为主兼营牧业,农作物品种主要有小麦、青稞、土豆等。</p> <p>⑤其他:土族的传统节日,除了春节、端午节与汉族相同外,还有本民族的节日和庙会等。如观经会、擂台会、转山会、“花儿会”、“纳顿会”(又名庆丰收会),还有晒佛节、灯会、麻子沟刀山会、鸡蛋会、邦邦(Biang)会、祭祖节、五月二十八东岳庙会、六月鲁若等。其中以“擂台会”、“花儿会”和“纳顿会”最有特色。</p>	散居
撒拉族	<p>①历史:撒拉族自称“撒拉尔”,史称“撒拉族”、“撒喇”、“撒拉回”。原本与中亚的土库曼族,土耳其,鞑靼族和阿塞拜疆族是同一民族,元代迁入青海的撒马尔罕人与周围蒙、回、汉、藏等民族长期相处,相互融合,发展而成撒拉族。</p> <p>②语言:有本民族的语言,属阿尔泰语系突厥语族西匈语支,与维吾尔、乌孜别克等族语言相近,同属于粘着语类的语言。大多数青年人都兼通汉语,少数人通藏语。撒拉族史上用通用突厥文(以阿拉伯字母为基础的文字),只到近几年消失。</p> <p>③宗教:信仰伊斯兰教。教内有教派的划分,教派较多,但是在基本信</p>	散居

民族	民族主要特征	聚居/散居
	<p>仰上并无不同，只是对教义、教律有不同解释或仅礼仪细节稍有差异。</p> <p>④经济：早期多从事狩猎、伐木、畜牧业，自清代前期逐渐转向农业，至后期集镇、手工业随之出现，园艺业有了较大的发展。</p> <p>⑤其他：主要节日有开斋节、古尔邦节、圣纪节三大节日。此外，撒拉族还有一些节日：“拜拉特夜”节、“法蒂玛”节、“盖德尔”节。</p>	
藏族	<p>①历史：青海藏族祖源属于古代游牧民族羌人，羌族居住的中心在青海、甘肃的河湟一带。东汉时，由于河湟地区大规模的战乱，迫使这里的烧当羌部和迷唐羌部迁居青藏交界的发羌部落占据的地区。后来他们同雅隆部落、苏毗部落、羊同部落逐步融合。</p> <p>②语言：有自己的语言和文字。藏语属汉藏语系藏缅语族藏语支，分为藏、康、安多三种方言，西宁藏族全都使用安多方言。现行藏文是7世纪初根据古梵文和西域文字制定的拼音文字。</p> <p>③宗教：信仰大乘佛教。大乘佛教吸收了藏族土著信仰本教的某些仪式和内容，形成具有藏族色彩的“藏传佛教”，又被称为喇嘛教。</p> <p>④经济：史料称壮族为“农耕民族”或“稻作民族”。重视农业、林业、水利、畜牧业、渔业、手工业的发展，项目区壮族群众，在经济方面与汉族已经没有差异。</p> <p>⑤其他：藏族的传统节日主要有藏历新年、六月欢乐节、拉伊会、亮宝会、雪顿节、萨噶达瓦节、汲桑介曼曲、鲁热节、插箭节、祭拉卜孜、祭佛节、望果节、赛马节和塔尔寺四大观经会、酥油灯会（灯节）、晒佛节、燃灯节等。也过汉族的端午节和八月中秋节。</p>	散居
蒙古族	<p>①历史：“蒙古”最初只是蒙古诸部落中的一个部落名称。正史始见于《旧唐书·北狄传》，称“蒙兀室韦”。13世纪初以成吉思汗为首的蒙古部统一了蒙古地区诸部，逐渐形成了一个新的民族共同体。“蒙古”也就由原来的部落名称变成为民族名称。约在13世纪20年代进入青海。</p> <p>②语言：青海蒙古语属蒙古语卫拉特方言，同以正蓝旗为代表的察哈尔语音为标准的蒙古语相比较基本一致，但也有自己的特点。文字使用“胡图木”蒙古文，即同内蒙古、黑龙江、吉林、辽宁等省区的蒙古族使用同一文字。</p> <p>③宗教：信仰佛教，普遍崇奉藏传佛教格鲁派。</p> <p>④经济：从事农业，则以粮食、蔬菜为主要食物。</p> <p>⑤其他：。藏族的民间节日有藏历新年、酥油灯节、浴佛节等。藏族民间最大的传统节日为每年藏历正月初一的藏历年。蒙古族节日主要是大年（汉族人的春节）、祭俄博、那达慕大会和十月二十五日灯节。大年是青海蒙古族最隆重的传统节日。</p>	散居

资料来源：西宁市民族宗教委员会及民族宗教网

项目区虽居住有多个少数民族，但是从对西宁市及各区县民族宗教委员会的访谈及实地考察来看，项目区内的回族、藏族、土族、蒙古族与撒拉族等少数民族与主流民族（汉族）混住，不存在聚居现象；在日常交流中都使用汉语，都使用汉字作为书面文字；族际通婚也是普

遍现象。此外，根据项目社会评价小组的调查研究结果表明：项目区内少数民族总体上没有明显的独特性和脆弱性。在项目准备阶段由于时间和地域的限制以及本项目中相关联项目的不确定性，我们无法进行全面的筛选，在项目的申报过程中如果项目涉及到独特性和脆弱的少数民族群体，项目申报单位将按照本框架的要求准备项目的申报材料。

### 3.3 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、青海省的有关条例以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）以及非自愿移民政策（OP4.12、BP4.12）等为依据。主要政策包括中国相关法律法规及青海省的有关条例、国家扶持政策、青海省和西宁市的区域发展规划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 3-2。

表 3-2 中国、青海以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 相 关 法 律 法 规 及 青 海 省 有 关 条 例	<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“十二五”规划》</p> <p>青海省有关条例：《青海省语言文字工作条例》、《青海省、民族乡、镇人民代表大会工作条例》</p>	<p>①民族区域自治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，组建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>
国 家 支 持 政 策	《扶持人口较少民族发展规划（2011—2015年）》	<p>①在 55 个少数民族中，对 28 个人口在 30 万人以下的民族进行扶持。其中包括撒拉族。规划的期限为 2011—2015 年。</p> <p>②发展目标：到 2015 年，人口较少民族聚居行政村基本实现</p>

类别	政策法规名称	主要政策内容和要点
		<p>“五通十有”，人口较少民族聚居区基本实现“一减少、二达到、三提升”。人口较少民族聚居区贫困人口数量减少一半或以上；农牧民人均纯收入达到当地平均或以上水平；1/2左右的民族的农牧民人均纯收入达到全国平均或以上水平；基础设施保障水平、民生保障水平、自我发展能力大幅提升。到2020年，人口较少民族聚居区发展更加协调、生活更加富裕、环境更加美好、社会更加和谐，全面建成小康社会。</p> <p>③主要任务：加强基础设施建设，大幅提升发展保障能力；发展特色优势产业，促进群众增收；保障和改善民生，促进基本公共服务均等化；发展文化事业和文化产业，繁荣民族文化；加强人力资源开发，增强自我发展能力；促进民族团结，建设和谐家园。</p> <p>④政策措施：加大资金投入力度、加大金融服务力度、加大对口帮扶力度、加大人才队伍建设力度、加大已有政策法规落实力度。</p>
	国务院《关于支持青海等省藏区经济社会发展的若干意见》	<p>①支持青海等省藏区经济社会发展，从青海等省藏区实际出发，以加强生态保护和建设为重点，以改善民生为核心，把生态建设、改善民生、发展经济与维护稳定更紧密地结合起来。</p> <p>②支持目标：争取到2015年，使这些地区生态环境局部有明显改善，城乡居民收入接近或达到西部地区平均水平，基础设施进一步加强，重点产业和特色经济初具规模；到2020年，生态环境总体改善，城乡居民收入接近全国平均水平，基础设施比较完善，特色优势产业形成规模，全面实现小康社会目标。</p> <p>③重点工作：强化生态保护和建设；加大扶贫开发力度，切实改善农牧区生产生活条件，增加农牧民收入；大力发展社会事业，提高公共服务能力；加强基础设施建设，提高区域发展支撑能力；促进优势特色产业发展，培育新的经济增长点。</p>
区域发展规划	《青海省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《西宁市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《青海省环境保护“十二五”规划》、《青海省“十二五”水利发展规划》	
世界银行	世行少数民族业务政策(OP4.10)和世行程序(BP4.10)	<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</p>

类别	政策法规名称	主要政策内容和要点
		<p>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> <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>

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负面影响。

## 4 项目对少数民族的影响分析

本项目是一个公益性建设项目，通过本项目的建设将改善西宁市，为提高人民群众的健康水平发挥重要作用。根据社会调查结果、项目预期目标，本项目的实施对少数民族的生产生活可能会产生以下影响。

### 4.1 正面影响

(1) 西宁市雨污收集管网工程的实施，将有助于完善西宁市污水收集系统，提高西宁市污水处理能力，从而减少污水与干净用水的接触机率，确保项目区少数民族居民的用水卫生与安全，进而改善少数民族群体的身体健康状况，减少与水相关传染病的发病几率。

(2) 有助于改变项目区污水无序排放的现状，同时大量削减污染物的排放量，同时结合片区规划进行环境综合整治。可有效减轻区域内水环境的有机负荷，涵养水源、调节小气候、改善下游河流水质，改善少数民族的居住环境，提高少数民族居民的生活质量。

(3) 本项目建设周期较长，施工期间将增加部分非技术性就业机会，如为工地运输石料、妇女在施工营地为工人做饭；项目运营期间，项目区少数民族居民可以通过管网维护、绿化、清洁等实现就业。

(4) 项目的实施将大大改善区域的环境条件，进一步提升城市形象，优化引资环境，提高招商引资的数量和质量，并将会催发河岸两侧农家乐行业加强行业建设，为北川河两岸丰富得旅游资源的开放创造很好的条件，使少数民族从中获益。而企业的发展旅游资源的开发，则可以以为当地少数民族居民提供更多的就业机会。

(5) 项目实施后，北川河在整体上将形成一带、两区、多点的景观结构，河道及两岸环境将得到极大的改善，将为少数民族提供一个休闲娱乐的好场所。

(6) 在实施过程中，也有助于提高项目区居民的节水环保意识。

### 4.2 负面影响

(1) 对居民而言，为维持污水处理设施的正常运行，需要收取污水处理费，对于收入较低的普通家庭而言，污水处理费是一笔不小的负担。这将有可能造成少数民族弱势群体的贫困。

(2) 项目实施后，项目区的污水直接排放变为将污水排入污水管网。如果污水管网出现故障，将影响到项目区的污水排放，给少数民族居民的日常生活造成不便，而对工商企业的正常经营造成负面影响。

(3) 项目施工期间产生的扬尘、噪音及垃圾、污泥的临时堆放将给项目区环境的整洁带来暂时不利影响，给少数民族居民的日常生活造成负面影响。同时施工车辆出行、施工场所的废渣、废土、废水等问题都可能给当地少数民族居民尤其是老人、儿童、孕妇等人身安全构成威胁。

### 4.3 结论

总体而言，青海西宁环境治理利用世行贷款项目给少数民族群众带来的正面影响，远远大于负面影响。而这些负面影响，通过当地的法律、法规和业主的替代性措施，可以将之规避。通过无限制的前期知情参与，少数民族群众多认为，本项目能够改善他们生活环境。所以，该项目对少数民族群众的影响是积极的。

## 5 咨询与参与

### 5.1 项目准备阶段无限制性的前期知情协商及结果

本项目从2013年3月至2013年4月，由项目聘请的社会评价组专家主持和示范，市县项目办相关人员配合，在城北区廿十里铺镇、大堡子镇、马坊办事处、小桥办事处以及大通县的长宁镇和湟中县的多巴镇进行了参与式调查，对项目区中的少数民族进行了包括社区居民代表座谈会、家庭问卷调查、焦点人群访谈等多种形式的深入调查，就本项目利弊及居民愿望要求等与社区各类居民进行了比较充分的沟通，说明本项目调查操作较好地体现了无限制性的前期知情协商的目的和要求。根据前期准备工作的经验，各项目单位请按以下基本程序进行公众参与调查：

(a) 参与式调查由乡镇干部、村委会干部协助动员，召开村民大会，使社区居民特别是妇女、老人、贫困人员等弱势群体得以充分参与；

(b) 参与式调查围绕问题识别、需求分析、项目活动、组织建设、实施与管理、监测与评估等问题，先由社区居民充分发表意见，然后通过讨论、分析、表决，形成需求、意见、建议集中度的排序，并将社区讨论结果公诸于众；

(c) 由社区居民推选出来的社区代表与项目办、农牧渔等专家根据项目性质等因素，确定社区项目活动方案；

(d) 社区代表将方案及时传达到社区居民当中，听取意见反馈；

(e) 最后形成活动方案定案并再次在报纸上公示。

### 5.2 项目实施各阶段无限制性前期知情协商的框架

目前选定的项目活动是在与社区和居民进行无限制性的前期知情协商的前提下形成，得到社区居民的普遍认可，也经过相关领域专家确认。但是，借款方认识到，由于这些项目活动是一种预先设计，实际操作中，随着各种情况的变化，客观上可能存在调整、完善的需要。因此，有必要在项目实施周期内的不同阶段，为利益相关各方就遇到的具体问题开展无限制性的前期知情协商做出相应的安排，以求最大限度实现各方利益，特别是维护少数民族群体及少数民族社区中的其他弱势群体的权益。

项目实施各阶段无限制性的前期知情协商框架如下：

(a) 项目进入实质性施工阶段以后，在施工周期之内，凡遇到涉及少数民族社区居民切身利益的问题，当地项目办和施工方都必须于事前通过社区规划小组和/或村委会向社区居民通报，征得绝大多数社区居民的同意后才能实施；

(b) 社区中少数人的不同意见不等于无理，对于少数社区成员的不同意见，项目办、施工方要认真对待，同时应注意发挥村委会、社区志愿服务小组、社区长老、家族等基层社会组织及个人的影响力，做好说服、解释工作，避免产生对立情绪甚至引发冲突；

(c) 无限制性的前期知情协商的场所必须选择在社区内，以方便社区居民；时间须安排在大多数社区居民生产生活的闲暇时段，以确保居民能够参与。

### 5.3 实施后期的公众参与调查

按照国家少数民族政策和世行安全保障政策的规定，项目承担单位须在项目实施后期协助项目办进行公众参与调查，监测项目建设过程中是否完全尊重少数民族的尊严、权利、经济和文化，是否实现了促进世界银行实现扶贫和可持续发展的使命，考察少数民族成员从项目开发中受益情况。实施公众参与有以下几种：

——问卷调查。根据各子项目的不同的实施内容，编写公众调查表，内容包括项目可能进行的主要活动，社会影响，采取的减缓措施，向公众征求意见，征求意见表发至与项目有直接关系的人员，各项目调查表数量不少于 50 份。并汇总各方面的意见。

——专家咨询。邀请项目省、市县的各方面专家，环境保护、生态保护、文物保护、农委、水利、国土资源局等方面专家，就本项目实施可能带来的少数民族发展问题进行专项技术咨询和研讨。了解在项目中可能产生的影响，在项目进行中应该注意的问题，以及应采取的减缓措施。

——征求非政府组织意见。向项目省、市的非政府机构征求意见，包括少数民族组织和其他社会团体，以召开座谈会、电话访问和函件等形式进行。

项目承担单位必须按照世行和国内的相关要求，邀请各方面的专家、受项目影响的群众、技术人员、社会学专家、政府部门等发表建议或填写公众参与调查表。参与调查组工作人员需做好记录：如公告时间，会议时间地点，咨询提供材料，参会人员名单，会议结论和纪要等。

### 5.4 抱怨与申诉机制

为了确保受项目影响少数民族群体的利益，需要建立申诉机制，保障少数民族群体有渠道能够对项目的相关问题各个方面提出申诉。抱怨申诉分四个阶段：

**阶段 1:** 如果项目区少数民族群体对项目实施感到不满，可以向社区志愿服务小组、村委会或项目实施机构提出口头或书面申诉；如果是口头申诉，则应由村委会或项目实施机构作出处理并书面记录。村委会或项目实施机构应在 2 周内解决；

**阶段 2:** 项目区少数民族群体若对阶段 1 的处理决定仍不满意，可以在收到决定后向街道/乡镇志愿者领导小组、相关机构提出申诉，管理机构应在 2 周内作出处理决定；

**阶段 3:** 少数民族群体若对阶段 2 的决定仍不满意，可以在收到决定后，可根据《中华人民共和国行政诉讼法》，逐级向具有管辖权的行政机关申诉，进行仲裁。

**阶段 4:** 少数民族群体若对仲裁决定仍不满意，在收到仲裁决定后，可以根据民事诉讼法，向民事法庭起诉。

少数民族群体可以针对项目建设中的任何方面提出起诉。上述申诉途径，将通过会议和其它方式告知项目区少数民族，使少数民族充分了解自己具有申诉的权利。同时将利用传媒工具加强宣传报道，并将各方面对少数民族工作的意见和建议整理成信息条文，由各级项目管理以及实施机构及时研究处理。各机构将免费接受少数民族群体的抱怨和申诉，由此发生的合理费用将从项目的不可预见费中支付。另外，各阶段将配备懂双语的接待人员，同时，少数民族抱怨的工作人员的电话、地址将进行公开。

## 6 实施机构安排

### 6.1 实施机构

为加强对本世行项目工作的协调和管理，确保本项目的顺利实施，西宁市于 2012 年 9 月成立了青海西宁环境综合治理利用世行贷款项目协调领导小组，下设项目协调领导小组办公室和项目管理办公室，项目协调领导小组办公室设在市发改委，项目管理办公室设在湟水流域（西宁段）综合治理管委委员会。其中，项目协调领导小组的职责为全面负责项目的组织领导协调和解决有关重大问题，负责项目实施的指导和协调工作；小组办公室的职责为负责项目的组织、管理、协调、督促、监测评价等日常管理工作，并负责向领导小组及世行进行汇报和沟通；项目管理办公室职责为负责项目的建设实施工作，建立项目工作进度例会制度，根据项目建设具体要求，成立相关工作小组，具体承担相关工作任务。强有力的组织实施管理机构将保证青海西宁市环境综合治理利用世行贷款项目目标的实现，同时也保障少数民族在项目中的参与。

### 6.2 实施机构的能力建设

为了推动项目的顺利进展，增强项目实施机构的能力，从 2012 年开始至今，项目办的主要人员参加了由世行组织的相关培训。具体的培训内容涉及项目管理、采购管理、项目绩效系统和管理、移民安置计划和监测、环境保护和监测、公众参与、少数民族以及社会性别等方面。

在项目实施期，为推动项目的顺利实施，保障受影响群众的利益，项目实施机构拟开展一系列有关项目管理、运营和项目评估的相关培训。培训内容具体包括项目概况及背景，世行和国内相关法律法规，公众参与方法等。

## 7 监测与评估

为确保少数民族发展计划得到有效的执行并达到预期目标，业主单位需对少数民族发展计划的实施情况进行监测和评估，监督和监测结果在季度报告中加以记录，以便向世界银行报告。少数民族发展监测包括内部监测与外部监测。

少数民族发展计划的内部监测由项目办来实施，检查少数民族发展计划的实施进度以及实施过程。同时，项目办将通过公开招标方式委托独立机构对整个项目的少数民族发展活动进行外部监测和评估，直到项目完工。独立机构或个人可以是学术或机构单位，非政府组织(NGO)，或独立的咨询公司，但要有合格且有经验的工作人员，同时他们的任务大纲为世界银行所接受。

少数民族内部监测每年两次，外部监测每年一次，并编制少数民族发展计划外部监测报告。

表 7-1 少数民族发展计划监测与评估大纲

监测方法	监测内容	监测评估机构	监测周期和报告
<p>监测与评估采用现场调查、抽样调查、计算分析和专家综合评估相结合的方法；</p> <p>②现场调查工作以点面结合方式进行，对少数民族发展计划实施的进度、资金落实、效果、机构与管理等面上情况要进行全面调查；</p> <p>③对项目受益区和影响区家庭（尤其是项目影响区家庭和少数民族家庭）进行抽样调查。抽样调查采用分类随机抽样等方法，对典型少数民族样本家庭进行定点跟踪调查。</p> <p>④每次抽样比例不低于项目受影响人口的 20%，其中少数民族家庭所占比例不得低于样本家庭的 50%；为了收集相关资料，填写影响表格以同现在少数民族发展计划数据相比较，需要进行社会经济调查和移民调查。</p>	<p>外部监测机构在少数民族发展计划实施期间，进行每年一次的定期跟踪监测。主要监测下列活动：</p> <p>①少数民族和少数族群平等参与项目的权利是否得到切实保障？</p> <p>②少数民族的语言、文化权利是否受到尊重？</p> <p>③根据 MEGDP 的要求，地方项目办采取了哪些具体措施？这些措施的实际效果如何？</p> <p>④少数民族和少数族群对于这些措施评价如何？</p> <p>⑤主体人群对于这些措施有什么具体评价？</p> <p>⑥有没有建立 MEGDP 监</p>	<p>内部监测由项目办负责；外部监测由项目办委托独立由资质的监测评估机构进行。</p>	<p>每半年的内部监测评估报告由项目单位提交给世界银行；外部监测报告由聘请的独立监测评估机构每年提交给世界银行。</p>

监测方法	监测内容	监测评估机构	监测周期和报告
⑤除文字资料外，注意收集照片、录音、录像、实物等资料，建立公众参与与结果的数据库。	测和评估机制？是否有效？		

## 8 信息公开安排

为了让少数民族群体了解项目的内容，意识到项目对自己的正负面影响，更多地支持并参与到项目建设中来，在项目开展的整个过程中应注重信息的公开，让利益相关者拥有共同的信息基础，有利于更加理性的决策和反应。

信息公开的责任方主要是业主和地方政府。公开的信息包括项目的基本情况；项目实施的必要性和紧迫性；建设期和运行期的受影响群体，以及明确说明各利益相关人群参与这次项目的建设、设计和实施过程的办法和渠道；树立良好环保意识和行为；项目运行期的环境数据。

信息公开的方式：①以当地少数民族可以接受的语言制订项目的宣传手册，分发给各利益相关人群；②结合宣传车、报栏等基础设施加大项目的宣传力度；③地方媒体，包括电视台、报社、网络都应配合进行更为广泛的宣传，争取使更大范围各利益相关人员了解项目；④在回族、撒拉族等少数民族经常做礼拜的清真寺等场所，是开展信息公开的比较好的选择，但要尊重少数民族群体的意愿和需求。

同时，为确保项目预期目标的实现和持续，需进一步提高全民的公共环境卫生意识，有必要对其进行环境卫生教育。环境卫生教育可由政府有关部门组织开展，联合宣传部门、教育局、环保局、广电局、报社、街道/乡镇及居委会/村庄等各部门协助，面向全民，开展节约用水、污水及垃圾文明处理、水疾病预防、废弃物循环利用、国家和地方相关环境指标、环境保护法规等方面的宣传。