

项目信息文件 评估阶段

报告编号：AB3065

项目名称	中国—甘肃文化与自然遗产保护与开发项目
所属地区	东亚与太平洋地区
所属行业	其它社会服务（57%）；一般性交通运输业（30%）；一般性供水、环境卫生和防洪（10%）；固体废物管理（3%）
项目号	P091949
借款人	中华人民共和国
执行机构	
	甘肃省人民政府
	甘肃省发展和改革委员会 地址：甘肃省兰州市城关区中央广场1号 邮编：730030 电话：+86 931 846 4760 传真：+86 931 848 4190 电子邮箱：gansupmo@126.com
环境类别	A
项目信息文件编制日期	2007年6月25日
授权评估日期	2007年6月20日
执董会审批日期	2008年3月20日

1、国别与行业背景

甘肃省位于中国西北部，省会兰州，全省总人口 2600 万。传统上，该省经济依靠农业生产、丰富的矿藏开采和重工业发展。落后的基础设施和远离沿海的地理位置在很大程度上致使甘肃省在过去二十年中没能像中国其它省份一样迅猛发展。因此，以人均 GDP 衡量，甘肃是中国第二大贫困省。而且，中国政府全国贫困人口登记结果显示，中国最贫困地区中，部分位于甘肃省。

甘肃省扶贫与经济结构调整战略的重点内容之一是发展可持续性旅游业。甘肃文化与自然遗产丰富，为依托旅游业发展经济提供了强大平台。其独特的核心遗产——长城、丝绸之路和黄河，组成了中国三大文化象征。甘肃省地貌包括戈壁沙漠、祁连山脉以及无数重要绿洲、湿地和河流。因此，甘肃拥有部分中国最重要的自然文化遗产地，包括两个联合国教科文组织世界遗产地（莫高窟和嘉峪关长城）。目前，丝绸之路也获得了联合国教科文组织世界文化遗产线路提名。

甘肃众多遗产地的一大特点是它们并不是单独存在的。许多遗产地幅员广阔（几十平方公里），包括大量文化资产、不同的生态系统和植根于此的众多社区。由于贫困和民族划分因素，许多社区都很脆弱。这些社区大多依靠土地为生，因此开发旅游业会给当地经济发展带来新的重要机遇。不少遗产地都已经小规模地开展了此类活动，当地社区居民开

办了旅馆、餐馆，组建了手工艺协会，也开展了其它旅游活动。在这些地区，人们的收入和生活水平都有了很大提高。

保护和管理甘肃文化遗产是甘肃省政府的职责，甘肃省文物局在国家文物局的领导之下代表甘肃省行使此职责。在中国，各级政府依据文物珍贵程度对文物进行分级管理。文物保护规划与管理要求高低和融资责任大小根据各文物级别高低依法确定。国家级文物由地方政府进行日常管理。甘肃省拥有约 60 处国家级文物。

甘肃省许多重点文物面临着诸如潮湿、沙尘暴、水灾和土壤侵蚀等环境影响以及因安全性较差引发的盗窃和人为破坏行为的严重威胁。总之，文物保存和保护水平较低，主要原因是缺乏融资和机构能力，地方层面尤为如此。直到最近，甘肃省都未能为省内重点遗产地编制文化保护规划，导致其在非紧急状况下得不到国家文化保护资金。此外，甘肃省体制障碍重重，文物管理单位和文物所在地政府经常发生冲突或职权不明。在很多情况下，旅游管理单位管理遗产地，但不负责遗产地文物的保护，导致在文物周围过度修建旅游基础设施，对文物本身却保护不力或根本没有保护。

甘肃省将旅游业视为创收以资助遗产保护工作的一种途径和当地经济发展的动力源。但是，尽管拥有丰富的旅游资源，但旅游业目前对甘肃省 GDP 的贡献率仅为 3%。在有数据可查的近几年，甘肃省仅吸引了 1/176 的外国来华游客和 1/113 的国内游客，这主要归咎于当地住宿和交通运输等基础设施有限或标准较低、规划、管理和营销能力较差以及支持旅游业的地方商业活动有限。

本项目并不打算解决制约甘肃省遗产保护和旅游业发展的所有问题，而是被设计成了一个“消除障碍”和“示范”项目，以便甘肃省建立省内能力并测试减少甘肃省重点遗产地体制、规划和融资障碍的方法。

在项目筹备阶段，甘肃省通过试行精心编制且统一的省级、市级和遗产地旅游、发展和保护规划，在解决遗产和旅游部门无规划这一大障碍上取得了显著进展，从而首次为甘肃省，更具体地说，为项目区内的遗产保护和文化旅游业奠定了可持续性基础。此外，甘肃省已经开始将此规划工作扩大到项目区外的其它文化旅游地区，说明项目在这方面的设计内容已经在全省实施。

本项目也将为单个遗产地消除一些文化旅游业可持续发展的主要工程性障碍，确保项目区与周围社区以及游客能直接从供水、环境卫生、供电、固体废物管理和通往市场交通等基础设施的改善中获益。本项目将资助保护工程以及重点文化和自然遗产保护工作，包括建立安全防卫系统、有效消除项目区遗产保护的障碍。此外，项目还将通过为游客提供旅游设施与展览、改进旅游管理与规划以及加强遗产研究、介绍和展示等措施对旅游基础设施进行升级改造。

最后，本项目将通过实施培训计划以及马蹄寺风景区“民间文化中心”和麦积山“地方手工艺发展中心”等重大活动支持当地更广泛地参与和接受可持续旅游，并通过在商业

规划、接待技巧、营销和宣传等方面的技术援助和社区培训支持开展基于旅游业的地方创业活动（如手工艺品、家庭旅馆和导游等）。

2、项目目标

本项目的发展目标是通过开发甘肃省可持续文化旅游业使当地社区获益。

3、世行介入项目的理由

世行介入本项目的理由十分充分，因为该项目拟成为甘肃省乃至全中国的典范。世行将与甘肃省分享其在全球和中国遗产保护、可持续旅游业、机构建设和财务管理方面的广泛经验。世行参与中国文化遗产保护工作历史悠久，合作很成功，具体包括乐山大佛、沈阳故宫、重庆湖广会馆和历史名城绍兴等项目。此外，世行还通过 2000 年和 2006 年在中国举办的两次国际会议与中国国家文物局、建设部和其它政府部门开展合作，传播国际和中国国内遗产保护、融资以及旅游业可持续发展等方面的最佳实践经验。世行还从包括秘鲁、埃塞俄比亚和摩洛哥在内的世界其它地区类似项目中获得了广泛经验，并将把这些经验适时引入本项目。

本项目实质上是跨行业的。世行有能力支持甘肃省政府协调众多相关主体，确保可持续旅游业成功发展。此外，由于甘肃省是中国最贫困省份之一，世行能够给这一行业提供大量资助，使甘肃得以在多个地级市成功实施本项目，从而最大限度地提高能力和认识。尽管在其它行业也有合作，但本项目是甘肃省与世行在遗产和旅游行业的首个合作项目。为制定最佳项目设计方案，世行项目筹备与评估工作分析严谨，甘肃省得以从中获益。项目实施期间的附加值包括通过世行指南指导下的采购实现成本降低、项目管理改进以及建设质量提高等。

最后，依照中央政府工作重点，世行有能力协助中国将其在这一行业，尤其是在这一项目中的经验向全球推广。由于遗产与旅游行业是中国的一个新兴重点行业，对促进落后内陆地区的经济发展有着巨大潜力，因此世行协助推广项目经验将有助于中国将来为遗产和旅游行业吸引更多资金。

4、项目描述

本项目由两个子项目构成。子项目 1 在甘肃省以下 6 个地级市的所有 9 个重点文化和自然遗产地实施：西部酒泉和嘉峪关市、中部张掖、白银和兰州市、东部天水市。子项目 2 是机构加强和能力建设项目，将惠及所有 9 个项目市的居民与省市官员及其他人员。这两个子项目是：

子项目 1——重点地区保护与开发：以下活动拟在所有 11 个项目区展开：

1.1 遗产保护与展示——保存与保护重点文物，研究、介绍与展示文化和自然遗产。

1.2 基础设施、旅游服务和环境保护——投资于能提高当地生活质量并拥有巨大潜力依托旅游业促进当地经济发展的重点工程性基础设施。

子项目 2——机构加强和能力构建包括加强项目管理、对遗产地管理者、工作人员和当地居民进行遗产保护、遗产地管理和旅游业开发培训、开展全省旅游市场开发研究以及对遗产地物质和非物质文化遗产进行有针对性研究并制定有针对性规划。

5、项目融资

来源：	(单位：百万美元)
借款人	19.35
国际复兴开发银行	38.40
合计	57.75

6、项目实施

项目管理。由甘肃省一位副省长兼任组长的甘肃省领导小组将为本项目提供高层指导，并负责协调与项目相关的政策和制度事宜。甘肃省发改委社会发展处已成立一个省级项目管理办公室，并已安排足够人手对项目进行全面管理。来自工程、规划、文化遗产和其它领域的13位技术专家组成的专家组将协助该办公室开展工作。专家组成员都是甘肃省政府相关部门和相关大学聘请的知名专家。

为了筹备与实施本市项目，兰州、酒泉、嘉峪关、张掖、白银和天水 6 个地级市仿照甘肃省领导小组和省级项目管理办公室建立了市级领导小组和市级项目管理办公室。以下市政机构设立了市级项目管理办公室：酒泉市发改委、白银和张掖市旅游局、兰州市文化局、嘉峪关市文化、广播和电视局以及天水市麦积山风景区管理局。这些管理办公室的职责是在其权限范围内指导子项目的筹备和实施，并与省级项目管理办公室协调开展工作。此外，9 个项目风景区内也都建立了项目实施单位，在各自区域负责项目实施、施工监理和管理。

7、可持续性

甘肃省重视发展可持续文化旅游业。甘肃省副省长、各局局长和各委员会主任、6 市副市长及其他省市级高级官员在项目筹备和评估阶段都积极参与了同世行代表团的讨论。

但是，拟议投资自身并不能实现可预测的经常性收入流，如公用事业费。大部分拟议子项目试图在不存在或很少存在的基础上开展文化旅游活动。除了市场对项目区作为旅游目的地认可度和认可时间等不确定性因素之外，可能对国内外旅游产生重大影响的宏观经济形势变化（例如：燃料价格变动、汇率浮动、影响国内家庭可支配收入的各类事件和政策等）都是项目实施单位或甘肃省政府根本无法控制的。

本项目设计考虑到了市场不确定性因素，强调遗产保护、提高当地生活水平和环境保护应与旅游服务基础设施保持平衡。对旅游需求的保守估计已被用于评价拟议投资的可持续

续性，将关键维护设备纳入项目支持了运行与维护工作。此外，为促进甘肃省旅游业发展，营销及信息系统也被纳入项目资助范围。

此外，本项目还包括针对约 100 名遗产地当地管理人员和工人以及 4000 多名社区成员的培训。社区培训将提高人们对旅游业效益和影响的认识以及传授辅助当地社区成功参与旅游业发展的商业技能。

8、以往国别或行业项目的经验教训

过去十五年中，世行已从一系列支持中国遗产保护的项目和近期一份《中国城市文化遗产管理：行业概况》¹分析报告中积累了很多经验。本项目设计从中汲取的主要经验教训如下：

综合协调规划。《行业概况》与项目经验表明，对处理不同土地使用类别间影响与互换规划的制定工作加大援助力度可使中国规划部门获益。项目筹备期间，项目组发现地方遗产保护、城市升级改造和旅游开发计划制定工作通常缺乏必要的一致性和协调性。这些问题中，许多已在项目筹备期间通过对全部计划进行旨在提高适用性与一致性的筛选和完善得到解决。本项目在实施过程中将继续指导规划事宜。

遗产地保护与介绍的国际标准。世行东亚可持续发展局以往在华实施的项目表明，地方官员和从业人员采用的遗产保护与介绍方法在国内往往已经过时，适用的标准也低于现行国际标准。为了鼓励与国际接轨，本项目活动将重视“中国遗产地保护原则”的应用。该原则是中国国家文物局和国际古迹遗址理事会分会近期发布的一系列国际最佳实践指南。本项目也将支持国际专家指导项目区遗产保护与介绍活动。

旅游业可持续发展。近期关于中国遗产地与旅游业发展趋势的研究显示，文化遗产存在过度开发的倾向，政府对旅游业负面影响认识不足。为了解决可持续旅游业规划问题，本项目将汲取浙江城市环境项目中绍兴和宁波文化遗产旅游业发展战略的经验教训。这些战略包括：（1）加强与协调核心机构；（2）加强旅游市场研究分析；（3）基于实际游客数量，适度发展旅游业；（4）制定规划，强调合作而不是地方旅游目的地间的竞争。

社区利益与减贫。为了减贫和争取社区支持项目保护目标，以往的遗产和环境保护项目都确立了实现邻近社区负面影响最小化与利益最大化的重要性。本项目将通过以下方式关注社区利益：（1）为邻近项目区的社区提供基本基础设施服务（例如：供水、环境卫生和道路改造等）；（2）支持地方经济活动培训，如纪念品销售、餐馆和旅馆经营培训等。

甘肃省财政能力。过去，甘肃省曾参与过几个世行项目，主要是农村及交通领域的项目。这些项目的经验表明，由于缺乏可用配套资金，项目实施常常被推迟。本项目试图通

¹ 世界银行，2005。《中国城市文化遗产管理：行业概况》。城市发展工作论文第二号，东亚基础设施局，华盛顿特区。

过以下方式解决这一问题：（1）将世行项目贷款比例提升至 70%；（2）筹备期间，制定配套资金计划；（3）与当地政府达成一致，确保配套资金适时到位。（详情参见《财务分析报告》有关章节）

9、安全保障政策（包括公众协商）

本项目适用的安全保障政策	是	否
环境评价 (OP/BP 4.01)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
自然栖息地 (OP/BP 4.04)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
病虫害管理 (OP 4.09)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
物质文化遗产 (OP/BP 4.11)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
非自愿移民 (OP/BP 4.12)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
少数民族 (OP/BP 4.10)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
森林 (OP/BP 4.36)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
大坝安全 (OP/BP 4.37)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
在有争议地区实施的项目 (OP/BP 7.60)*	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
在国际河道上实施的项目(OP/BP 7.50)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

10、项目档案文件

1. 项目文件

- a. 《项目建议书》
2. 《采购评价报告》
3. 《采购能力评价报告》
4. 《财务管理评价报告》
5. 《环境评价/环境管理计划综合报告》（中英文版）
6. 《移民安置行动计划与移民安置政策框架综合报告》（中英文版）
7. 《可行性研究综合报告》（中文版）
8. 《马蹄庙少数民族计划》（中英文版）
9. 信函、法规和政策文件
10. 各类报告及研究
 - a. 《战略概况报告》
 - b. 《固体废弃物管理投资回顾》

11、联系人

Mara K. Warwick

职衔：高级城市环境专家

电话：5788+7772 / 86-10-5861-7600

*对拟议项目的支持并不意味着世界银行对有争议地区声明所属方存有任何偏见。

传真：5788+7800 / 86-10-58617800
电子邮箱：mwarwick@worldbank.org
工作地点：北京

12、了解更多情况，请垂询：

世界银行信息处
地址：美国华盛顿特区西北区 H 大街 1818 号
邮编：20433
电话：(202) 458-4500
传真：(202) 522-1500
电子信箱：pic@worldbank.org
网址：<http://www.worldbank.org/infoshop>