

世界银行贷款项目

贵州农村发展项目
少数民族发展计划

贵州省扶贫开发办外资项目管理中心

二〇一四年五月

目 录

摘要	i
1 引言	1
1.1 项目概况.....	1
1.2 社会评价概要.....	1
1.3 少数民族发展计划范围界定.....	2
1.4 少数民族发展计划编制目的.....	3
1.5 本项目少数民族发展目标.....	3
2 项目区少数民族概况.....	4
2.1 少数民族人口状况.....	4
2.2 少数民族宗教信仰及文化特征.....	7
2.3 少数民族社会经济概况.....	9
2.3.1 收入状况.....	9
2.3.2 种植状况.....	10
2.3.3 养殖状况.....	11
2.3.4 土地资源状况.....	12
2.3.5 基础设施状况.....	12
2.4 少数民族贫困状况.....	13
2.4.1 项目村少数民族贫困现状.....	13
2.4.2 少数民族生计来源.....	13
2.4.3 少数民族贫困户参与合作社的情况.....	14
2.4.4 少数民族贫困户参与优势产业情况.....	14
2.5 现行少数民族政策框架.....	15
2.6 项目区正在实施的少数民族发展相关项目	18
3 公众咨询与发展认知.....	19
3.1 准备期少数民族社区参与过程与方式.....	19
3.2 少数民族对农村发展的认知.....	21
3.3 社区公众参与计划.....	24
4 少数民族差异性 & 脆弱性分析.....	26
4.1 少数民族差异性分析.....	26
4.1.1 民族间差异性分析.....	26
4.1.2 性别差异性分析.....	29
4.2 少数民族脆弱性分析.....	32
5 少数民族合作社分析.....	36
5.1 少数民族专业合作社.....	36
5.2 少数民族对农民专业合作社的认知与态度.....	42
5.3 少数民族农民专业合作社问题与致因.....	44
5.3.1 少数民族农民专业合作社存在的问题.....	44
5.3.2 问题致因.....	45
6 项目对少数民族的影响分析.....	47
6.1 正面影响.....	47
6.2 风险分析.....	48
7 行动计划.....	51

7.1 少数民族行动计划.....	51
7.2 实施机构与时间计划.....	54
7.2.1 实施机构及能力建设.....	54
7.2.2 实施计划.....	56
7.2.3 资金预算.....	57
7.3 抱怨申诉机制.....	57
8 监测与评估.....	65
附件一 调查村落.....	67
附件二 项目区正在实施的少数民族发展相关项目	68
附件三 少数民族发展计划前期参与情况一览表.....	69
附件四 田野调查照片.....	70

表 目 录

表 1-1 少数民族发展计划的编制范围一览表.....	2
表 2-1 少数民族项目县民族人口统计表.....	5
表 2-2 少数民族项目村人口统计表.....	5
表 2-3 少数民族项目县农民人均纯收入构成表（2012）.....	9
表 2-4 少数民族项目村内少数民族与汉族经济收入情况表.....	9
表 2-5 少数民族项目县种植情况表（2012）.....	10
表 2-6 少数民族项目县养殖状况表（2012）.....	11
表 2-7 少数民族项目县土地资源情况表（公顷）.....	12
表 2-8 少数民族项目县基础设施状况表（2012）.....	12
表 2-9 少数民族项目村贫困状况表.....	13
表 2-10 少数民族贫困户主要收入来源情况表(%).....	13
表 2-11 少数民族贫困户参加合作社情况统计表(%).....	14
表 2-12 少数民族贫困户特色优势产业技术掌握情况表.....	14
表 2-13 少数民族贫困户参与特色优势产业意愿表.....	15
表 3-1 公众参与活动分布情况表.....	20
表 3-2 少数民族项目支持程度.....	21
表 3-3 少数民族项目参与意愿.....	22
表 3-4 少数民族对增加收入首要来源的看法（%）.....	22
表 3-5 少数民族对农产品收益不好主要原因的认知（%）.....	23
表 3-6 少数民族对相关专业培训必要性的认知（%）.....	23
表 3-7 少数民族对农民专业合作社的支持态度（%）.....	24
表 4-1 彝族普通话能力.....	28
表 4-2 少数民族脆弱性及项目减弱性表现.....	34
表 5-1 少数民族农民专业合作社基本信息.....	37
表 5-2 少数民族农民专业合作社注册时间分布情况.....	41
表 5-3 少数民族对农民专业合作社了解程度（%）.....	42
表 5-4 少数民族参加农民专业合作社的意愿（%）.....	42
表 5-5 少数民族对农民专业合作社作用的期望（%）.....	43
表 5-6 少数民族对影响合作组织发展突出因素的认知（%）.....	43
表 5-7 少数民族对农民专业合作社培训的认知（%）.....	44
表 5-8 少数民族对农民专业合作社培训内容的需求（%）.....	44
表 7-1 各项目县领导小组成立情况.....	55
表 7-2 实施时间计划.....	57
表 7-3 少数民族发展行动计划（性别行动计划）.....	59
表 8-1 贵州省农村发展项目少数民族发展计划监测与评估大纲.....	66

图 目 录

图 7-1 项目组织管理结构图.....	55
----------------------	----

摘要

A.项目概况

世界银行贷款贵州农村发展项目是世界银行直接与贵州省合作的第一个扶贫项。本项目的建设期为5年，建设内容包括农业支柱产业和现代化、公共基础设施和服务支持、培训和能力建设、项目管理、监测和评价等4个分项目。项目覆盖贵州乌蒙山、武陵山2个集中连片特困地区的3市11县63个乡镇241个村。本项目发展目标是开发和实施贵州贫困片区农业部门结构调整和现代化模式，改进组织安排，通过采用公平和社会可接受的方式来增加农民收入，进而加强贵州贫困地区公共服务的传递。

B.社会评价概要

本次社会评价的范围覆盖贵州省武陵山、乌蒙山两个集中连片特殊困难片区的3市11县的63个项目乡镇和241个项目实施村及与产业发展有关的合作社。社会评价工作组在2014年1月份期间，在3个市11个县22个乡镇49个村开展了为期15天的社会调查，主要采取了文献研究、参与式观察、关键信息人访谈、深度访谈、座谈会、问卷调查等7种社会研究方法。座谈会涉及11个县49个项目村，共计召开焦点组座谈会98次，其中一般座谈会49个，妇女座谈会49个，各占50%。进行个人深度访谈169人次，其中少数民族85人，占50.3%；妇女78人，占46.2%；贫困群体64人，占37.9%。对乡镇干部、村干部等关键信息人访谈219次，与项目县扶贫办、民宗局、妇联、农业局等相关机构共计召开机构研讨会14次。问卷调查选取了7个县22个乡镇36个项目村，发放问卷1080份，共回收问卷1013份，占93.8%；其中，男性537份，占53%；女性476份，占47%；贫困户336份，占31.1%。

社会经济调查结果显示：（1）在项目建设态度方面，90.5%的被调查者支持项目建设；（2）在农民合作组织参与方面，赞同（包括“非常赞同”和“赞同”）成立农民合作组织的达到94.3%，96.1%的被调查者愿意加入农民合作组织，96.3%的被调查者认为有必要（包括“非常有要”和“必要”）开展合作社培训；（3）在项目重要性认知方面，认为项目对家庭重要（包括“非常重要”和“重要”）的被调查者达到92.0%，并有98.03%的被调查者愿意在项目中实现就业；（4）但也有81.5%的被调查者反映不掌握特色优势产业技术或掌握不足。针对问卷调查和实地访谈遇到的问题，社会评价小组在尊重项目受影响人意愿的基础上，与项目县项目办、实施机构及相关机构充分沟通、协商，制定了切实可行的社会行动计划予以减缓或规避社会风险。

基于社会评价报告中对少数民族的识别、筛查，为了更好地了解少数民族对项目的真实需求和建议，确保项目活动以少数民族文化适应性的方式组织、实施，因此需要编制少数民族发展计划。

C.少数民族项目区界定及人口概况

按照少数民族识别的依据，本次少数民族发展计划的编制范围为贵州省 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村，其中民族乡镇 10 个，占 26.64%。其中遵义市有 2 个县 7 个乡镇 16 个村；毕节市有 3 个县 10 个乡镇 15 个村；铜仁市有 4 个县 22 个乡镇 107 个村。

少数民族项目区内（少数民族聚居村）直接受益人口共 266385 人，其中少数民族人口 202820 人，约占 76.14%；在少数民族人口中，苗族 98863 人，约占总人口的 37.11%；彝族 7114 人，约占总人口的 2.68%；土家族 56253 人，约占总人口的 21.12%；仡佬族 34679 人，约占总人口的 13.02%，其他民族 5911 人，占 2.22%。

D.少数民族发展计划的目标

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）了解少数民族的项目认知和需求，以少数民族文化适应性的方式建设少数民族农民专业合作社；（4）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。

E.现行少数民族政策框架

本项目少数民族发展计划的编制是以中华人民共和国少数民族的相关法律法规，贵州省的有关条例以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）等为依据。主要政策包括中国相关法律法规及贵州省的有关条例，合作社法相关条例，国家扶持政策，贵州省区域发展规划以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）等。

在保障公民基本权益，维护少数民族政治、经济、文化、法律平等地位，确保少数民族使用本民族语言文字权利和宗教信仰自由权利等方面，中国和贵州及项目区所在地各级政府现有的政策法规已有充分的考虑和明确的规定，这些政策法规与世界银行安保政策特别是少数民族政策（OP4.10、BP4.10）的精神是完全一致的。在项目实施过程中，只要严格遵循这些政策法规，有效执行少数民族发展行动计划，项目区少数民族的各项权益就能够得到切实保障。

F.少数民族差异性分析

一、苗族

苗族的信仰主要有自然崇拜、祖先崇拜等，尊重族内长辈权威。在项目准备和实施阶段，在乌蒙山区苗族聚居的村落，苗族长辈权威人士在族内管理、纠纷解决等方面发挥着不可替代的作用。

近年来，外出务工的苗族逐渐增多，务工收入成为农业收入的重要补充，但是苗族打工人数及比例要低于汉族。同时，由于交通设施落后，农产品运输成本高，独具苗族特色的农产品销售范围受到很大的限制，农产品优势难以体现，收入水平较低。

乌蒙山片区纳雍县项目区苗族聚居区苗族多说苗语写汉字，普通话能力较弱；武陵山片区务川县、道真县的苗族由于长期与汉族、仡佬族、彝族等多个民族彼此交错杂居，在经济结构、经济水平、语言等方面并没有明显的民族差异。

二、彝族

项目区彝族聚居区彝族的“家支”观念和作用均已弱化，没有得到很好保留，现在主要是村委会发挥社会组织管理作用。贵州彝族村落地理位置偏远，地处高原山区，自然条件恶劣，耕作技术简单，缺乏必要的机耕道、水利设施等农业生产基础设施，经济收入低，经济结构单一。

项目区彝族有本民族的语言彝语和文字彝文，问卷调查显示 60% 的被调查彝族不会说普通话；项目区彝族的节日主要有“火把节”、“彝族年”等。开展项目宣传与培训活动时，要使用当地人能够接受的语言及方式，避开这些节庆时间。

三、土家族

土家族传统文化主要表现在土司制度、保甲制度、婚丧嫁娶等方面；目前，形成了以烤烟、茶叶、蚕桑、中药材等多品种的种植结构，但是由于基础设施落后、种植技术传统，土家族总体收入水平较低；外出务工的土家族年轻人不掌握实用技能；土家族的民族语言已基本消失，均以汉语为交际工具，看得懂并书写汉字。

四、仡佬族

农业劳动收入是目前仡佬族家庭的主要经济来源，由于交通设施不足，种植技术落后的原因，仡佬族经济收入普遍低于当地的汉族家庭。项目区仡佬族之前有本民族的语言，但在民族发展过程中已逐渐消失，目前只有少数老人会说仡佬语，项目区仡佬族均以汉语为交际语言；传统节日有敬雀节、吃新节、朝山节等。

G.少数民族脆弱性分析

一、自然环境脆弱，公共基础设施不完善

自然环境的脆弱性表现在，一方面，项目区地处贵州乌蒙山、武陵山 2 个连片贫困区，发展资源的匮乏直接导致少数民族很难依靠个体能力摆脱贫困风险；另一方面，调查显示 70.7% 的少数民族认为当地种养殖配套设施不足，项目区公共基础设施不完善，尤其是欠缺交通设施和农业生产设施。

二、经济脆弱性

1、生计模式单一，抵御经济风险的能力偏低。一方面，项目区喀斯特地貌特征导致项目区土地产出率低，加之少数民族尤其是贫困家庭仍然以农业为主要生计来源，未能摆脱靠天吃饭的命运；少数民族社会经济调查显示 55.3% 的少数民族收入来源依靠务农，依赖外出务工的占 35.4%，对农业劳动和外出务工的依赖性强。另一方面，由于缺乏必要的人力资源培训和现代化的种植技能培训，导致少数民族生计来源单一，因此，这两方面都直接导致少数民族风险抵御能力较低。

2、产业链条短，市场竞争力弱。由于教育程度低的原因，项目区懂经营、管理的少数民族农户很少，少数民族获取市场信息的途径较少，农户市场信息失灵，与市场对接不够；而且农户收入主要集中在生产环节，农产品附加值低，难以与市场对接谈判。

三、社会脆弱性

1、教育程度偏低，综合素质不高。少数民族高中/中专及以上学历比例仅为 18.9%，少数民族综合素质不高，对项目发展理念的理解存在一定的困难，参与项目的能力较弱；对市场开发和农业现代化技术的掌握程度弱，自我发展能力不足。

2、缺少风险预防和共担机制。一方面，项目区少数民族居住在偏远山区，信息闭塞，市场与商品意识较弱，综合能力不足以应对市场风险；另一方面，由于少数民族项目区贫困发生率较高，达到 37%，缺少防范资金用于抵御风险；此外，实地调查得知，少数民族项目区没有代表广大农户利益的农民专业合作社或团体，单个农户防范风险的能力低。

H.少数民族合作社分析

一、少数民族专业合作社现状

实地调查了 11 家少数民族专业合作社，根据运行模式划分标准，合作社 +农户类型的有 2 个，占 18.2%；合作社+基地+农户类型的有 8 个，占 72.7%；公司+合作社+农户类型的有 1 个，占 9.1%；公司+合作社+基地+农户类型的农民专业合作社有 2 个，占 25%。

根据产业划分，少数农民专业合作社主要有种植合作社、养殖合作社。种植合作社包括蔬菜种植专业合作社、大葱合作社、烟草合作社等，养殖合作社主要是蛋鸡养殖专业合作社。

二、少数民族专业合作社特征

1、合作社的成立时间较晚。在调查的 11 个少数民族农民专业合作社中，从发起的内源力量角度看，由经济能人带动成立的有 6 个，占 54.5%；由村干部发起成立的有 5 个，占 45.5%。从成立注册的时间分布来看，在 11 个少数民族专业合作社中，有 7 个成立于 2010 年及其之后，成立时间较晚，仍处于探索阶段。

2、实地调查发现，大多数少数民族农民专业合作社的规章、财务管理制度多由上级政府部门统一制定，由于少数民族地区传统文化的异质性，外界文本规范的规章制度并不一定符合少数民族村落组织管理的传统习惯。

3、在被调查的 11 个少数民族合作社中，除了 1 个未正式注册之外，其他 10 个少数民族合作社都有自己明确的利益分配办法，分配方式主要有入股资金返利、土地（资金）入股分红、获得股息，奖励等。在利益分配方面，少数民族农民专业合作社注重对贫困脆弱群体的帮扶。

三、少数民族对农民专业合作社的认知与态度

1、知晓程度。调查结果显示，67.8%的少数民族对合作社不了解（包括“不了解”和“知道一点”），其中，仡佬族对合作社的了解程度（包括“很了解”和“了解”）最高，为 44.7%，苗族的知晓程度最低，不了解或很不了解的占 35.6%。

2、支持程度。96.4%的少数民族赞同（包括“非常赞同”和“赞同”）合作社的建设，可见少数民族非常支持农民专业合作社的建设。

3、参与合作社意愿。问卷调查显示，尚未加入合作社的少数民族有430人，占71.2%，其中97.7%的未加入合作社的少数民族愿意通过项目加入合作社。

4、对合作社的期待。在对农民专业合作社作用期望的调查中，85.3%的少数民族希望提供市场信息，79.2%的少数民族希望提供种养殖技术指导，68.2%的少数民族希望开拓产品销路，67.3%的少数民族希望优惠购进生产资料，41.4%的少数民族希望合作社进行分红。

5、对合作社培训的认知和需求。问卷统计结果表明，98.5%的少数民族认为有必要（包括“非常必要”和“必要”）加强农民专业合作社培训；78.6%的少数民族认为合作社应该加强产业技术方面的培训。

I.项目对少数民族影响

一、正面影响

（1）增加项目区就业机会，提升少数民族生活水平。在项目实施和运营阶段，由于基础设施建设及产业延伸带动相关加工企业发展，项目区将产生很多的就业机会，经与项目机构协商，这些就业机会的40%将优先提供给少数民族、妇女、老人等弱势群体。

（2）增强少数民族自身能力，提升组织化程度，增强少数民族主体意识。少数民族通过参加项目组建的合作社，一方面可以增强自身的组织能力，培养合作精神；另一方面，少数民族加入合作社，参加合作社及技能培训，通过自我管理、自我组织、自我发展，主体意识不断增强。

（3）完善基础设施，提升少数民族项目区内农民的生产生活水平。项目的实施能够改善项目区基础设施落后的状况，完善项目区内少数民族发展特色优势产业所必须的基础条件，尤其是项目区交通设施和农业生产设施。

（4）促进少数民族妇女的发展。首先，农业生产基础设施的完善可以降低妇女的劳动强度，减轻妇女的耕种负担。其次，通过项目实施，少数民族妇女能够参加到合作社、产业技术培训中，有助于开阔视野、增强自我发展能力。最后，部分外出务工的少数民族妇女可以选择合作社提供的就业机会，能更好地照顾到家庭，改善“务工经济”造成的妇女与老人、孩子分离的局面。

（5）促进项目区各民族间和谐相处，实现项目可持续性发展。项目的实施一方面可以通过优先提供各种工作机会给少数民族，提高他们的经济收入，另一方面，通过共同合作社参与组建和维护合作社，以及共同参与各种技能培训，在此过程中，民族间的社会交往增加，社会关系趋于融洽，进一步促进项目区各民族间和谐相处。

二、负面影响及风险

（1）少数民族合作社认知风险。首先，由于项目前期宣传和动员不到位，导致少数民族对合作社的知晓程度低；其次，由于文化程度偏低，对合作社难以有全面的认知；此外，

由于缺乏科学的认知，合作社参与可能会流于形式。

(2) 少数民族项目平等参与的风险。1) 缺少参与途径的风险。一方面居住偏远、交通不便的少数民族难以参与到项目活动中；另一方面由于少数民族在教育程度、综合能力等方面的脆弱性，可能会缺少公平的项目参与和受益机会。2) 不适应参与方式的风险。如果不尊重少数民族特有的社会交往方式和语言生活习惯等，少数民族则会不适应。3) 参与能力不足的风险。少数民族受教育程度偏低，缺少项目参与的经验 and 知识，不懂得如何有效参与到项目活动中，尤其是少数民族贫困户更具有脆弱性。

(3) 少数民族公平受益的风险。项目支持建设农民专业合作社，项目资金发放给合作社以发展特色优势产业，项目资金能否通过合作社公平分配到少数民族农户尤其是贫困农户中存在一定的风险，在汉族或外来企业组织筹建的合作社中，可能会存在少数民族不能公平获得项目资金的风险。

(4) 少数民族生计风险。一方面，本项目部分产业投入成本较高，而少数民族农户经济收入普遍较低，缺乏启动产业或扩大产业规模的必要资金，投入成本的高低与支付能力将直接影响农户参与的积极性和项目的经济效益。另一方面，少数民族群体生计来源单一，主要依赖于传统种养殖业和零星的务工，这将对少数民族群众的生活来源、收入水平带来挑战。

(5) 少数民族合作社运营阶段的风险。作为新鲜事物，农民专业合作社的运营、管理有自身的规则和逻辑。少数民族地区缺少合作组织运营、管理、发展的可借鉴经验，且少数民族受教育程度和综合素质普遍较低，少数民族建立或加入合作社后，可能会不知道如何参与到合作社日常的运营、管理工作中，不知道如何通过合作社开发市场，也可能存在资金管理不当的风险。

J.少数民族发展行动建议

(1) 赋予少数民族平等的参与权利，增强他们对合作社的认同感，培养他们的主体意识。加强合作社宣传，保证宣传效果，确保少数民族的项目知晓率不低于 80%；在合作社章程设计方面要听取少数民族的意见和建议；项目实施阶段产生的非技术性就业岗位中，不少于 40% 优先提供给少数民族、妇女、老人等脆弱群体；配备熟知少数民族传统文化和风俗习惯的合作社辅导员；建立完善、便于操作的抱怨申诉机制。

(2) 促进少数民族农户公平受益和可持续发展。在少数民族项目村，合作社成员中确保少数民族比例不低于 50%，合作社理事会、监事会中至少确保 1 位少数民族、1 位妇女及 1 位贫困人口；通过召开社员大会协商确定合作社收益分配的具体方式；改造旧有的合作社产权结构，建立广泛、包括少数民族在内的农户共有的股份制合作社；定期公开收益分配结果，合作社财务建档存档，接受少数民族成员的监督和质疑；各县级项目办指定一名人员负责少数民族发展计划的实施。

(3) 开展各类培训活动，加强少数民族能力建设。对少数民族实施有针对性的普通话、实用技能及合作社培训，在各项培训活动中保证妇女的参与比例不低于 30%；在少数民族项

目村，少数民族参与率不低于 50%，少数民族贫困人口参与比例不低于 40%。注重对培训人员开展培训，开发受少数民族欢迎的培训方案；针对培训效果及时评估，进行反馈。

(4) 宣传和培训避开少数民族传统节日，尊重少数民族传统习惯。动员和培训的时间选择应遵循少数民族特殊的风俗习惯，避开节庆时间；宣传和培训活动要通过少数民族能够接受的语言开展，或配备少数民族翻译；宣传和培训的地点尊重少数民族的习惯和选择；培训方式应当多样化，内容要通俗易懂。

具体的少数民族发展行动建议详见本报告第 7.1 章节及表 7-3。

K. 实施计划与监测评估

本项目的实施责任主体为省、市、县级扶贫办，根据项目建设的准备与实施活动进度，少数民族发展计划的实施计划将项目的主要工作阶段分为准备期和实施期及实施期结束后半年内。准备期，少数民族发展相关的工作内容包括：项目公示，识别项目对少数民族人口的影响，少数民族项目支持率调查，编制少数民族发展计划并征求少数民族的意见，发放少数民族计划信息册等。实施期，少数民族发展相关的工作内容主要包括：项目区相关机构的协作实施，内部监测和外部独立监测。实施期结束后半年内，开展总结评价。

少数民族发展监测包括内部监测与外部监测。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。少数民族发展计划监测与评估的方法、内容、机构及监测评估周期等详见表 8-1《贵州省农村发展项目少数民族发展计划监测与评估大纲》。

1 引言

1.1 项目概况

世界银行贷款贵州农村发展项目是世界银行直接与贵州省合作的第一个扶贫项目，于 2012 年 7 月 25 日正式列入国家发改委、财政部利用世界银行贷款 2013-2015 年项目规划(发改外资[2012]2208 号)。2012 年 11 月贵州省扶贫办外资中心启动了项目前期准备工作。

本项目的建设期为 5 年，建设内容包括农业支柱产业和现代化、公共基础设施和服务支持、培训和能力建设、项目管理、监测和评价等 4 个分项目。项目覆盖贵州乌蒙山、武陵山 2 个集中连片特困地区的 3 市 11 县 63 个乡镇 241 个村。本项目发展目标是开发和实施贵州贫困片区农业部门结构调整和现代化模式，改进组织安排，通过采用公平和社会可接受的方式来增加农民收入，进而加强贵州贫困地区公共服务的传递。

本项目总投资 85714 万元人民币，其中拟申请世界银行贷款 10000 万美元，折合 60000 万元人民币（折算汇率：1 美元=6 元人民币），占项目总投资的 70%；国内配套资金 25714 万元人民币，占项目总投资的 30%。

1.2 社会评价概要

本项目社会评价的目的，旨在通过深入系统的调查研究，了解项目区内产业发展现状、农民专业合作社的发展现状及其利益相关者对项目的看法与需求，识别项目存在的潜在社会风险，并通过制定行动计划规避或减缓社会风险，帮助完善项目设计和实施方案，使那些可能受项目活动最直接影响的个人和群体支持和有效参与到项目活动中。

本次社会评价的范围覆盖贵州省武陵山、乌蒙山两个集中连片特殊困难片区的 3 市 11 县的 63 个项目乡镇和 241 个项目实施村及与产业发展有关的合作社，主要针对项目实施村内受影响村民尤其是贫困村民开展社会评价。社会评价的主要内容包括：社会经济发展状况、利益相关者分析、合作社分析、贫困分析、社会性别分析、少数民族分析、信息公开与公众参与分析、行动计划制定及实施等八个部分组成。

社会评价工作组在各级项目办的大力支持和配合下，在 3 个市 11 个县 22 个乡镇 49 个村开展了为期 15 天的社会调查，主要采取了文献研究、参与式观察、关键信息人访谈、深度访谈、座谈会、问卷调查等 7 种社会研究方法。座谈会涉及 11 个县 49 个项目村，共计召开焦点组座谈会 98 次，其中一般座谈会 49 个，妇女座谈会 49 个，各占 50%。进行个人深度访谈 169 人次，其中少数民族 85 人，占 50.3%；妇女 78 人，占 46.2%；贫困群体 64 人，占 37.9%。对乡镇干部、村干部等关键信息人访谈 219 次，与项目区扶贫办、民宗局、妇联、农业局等相关机构共计召开机构研讨会 14 次。问卷调查选取了 7 个县 22 个乡镇 36 个项目

村，发放问卷 1080 份，共回收问卷 1013 份，占 93.8%；其中，男性 537 份，占 53%；女性 476 份，占 47%；贫困户 336 份，占 31.1%。

社会经济调查结果显示：（1）在项目建设态度方面，90.5%的被调查者支持项目建设；（2）在农民合作组织参与方面，赞同（包括“非常赞同”和“赞同”）成立农民合作组织的达到 94.3%，96.7%的被调查者愿意加入农民合作组织，96.3%的被调查者认为有必要（包括“非常必要”和“必要”）开展合作社培训；（3）在项目重要性认知方面，认为项目对家庭重要（包括“非常重要”和“重要”）的被调查者达到 92.0%，并有 98.03%的被调查者愿意在项目中实现就业；（4）但也有 81.5%的被调查者反映不掌握特色优势产业技术或掌握不足。针对问卷调查和失地访谈遇到的问题，社会评价小组在尊重项目受影响人意愿的基础上，与项目区项目办、实施机构及相关机构充分沟通、协商，制定了切实可操作的社会行动计划予以减缓或规避社会风险。

社会评价小组工作人员在各市县项目办及相关机构的大力支持配合下，根据世行 OP4.10 导则标准，通过现场调查、查阅文献、关键信息人访谈等多种方法识别少数民族，并对识别的结果进行了细致的筛查，具体识别、筛查程序和结果见《贵州省农村发展项目社会评价报告》第 7 章少数民族分析。筛查结果表明项目区内少数民族集体依附项目区的地区有：遵义市务川仡佬族苗族自治县、道真仡佬族苗族自治县，毕节市纳雍县、赫章县、威宁彝族回族苗族自治县，铜仁市德江县、石阡县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族苗族自治县。项目区存在苗族、彝族、土家族、仡佬族集体依附于项目区。

基于社会评价报告中对少数民族的识别、筛查，为了更好地了解少数民族对项目的真实需求和建设，确保项目活动以少数民族文化适应性的方式组织、实施，因此需要编制少数民族发展计划。

1.3 少数民族发展计划范围界定

按照少数民族识别的依据，本次少数民族发展计划的编制范围¹为贵州省 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村，其中少数民族自治县 5 个，占 55.56%；民族乡镇 10 个，占 26.64%。其中遵义市有 2 个县 7 个乡镇 16 个村；毕节市有 3 个县 10 个乡镇 15 个村；铜仁市有 4 个县 22 个乡镇 107 个村。详见表 1-1。

本少数民族发展计划的少数民族项目区是指按照少数民族识别依据所筛选出的 9 个县内 138 个少数民族聚居村的集合；项目区是指 9 个县的所有项目村（203 个）的集合。

表 1-1 少数民族发展计划的编制范围一览表

项目市	项目县	项目乡镇		项目村		备注
		乡镇(个)	其中：民族乡	村	少数民族聚居村	
遵义市	务川	2	0	7	7	仡佬族、苗族、土家族

¹ 少数民族发展计划的编制范围，即项目区内少数民族集中聚居区，以下统一称为少数民族项目区。

项目市	项目县	项目乡镇		项目村		备注
		乡镇(个)	其中:民族乡	村	少数民族聚居村	
	道真	5	0	9	9	仡佬族、苗族
合计		7	0	16	16	
毕节市	纳雍	6	4	16	8	苗族、彝族
	赫章	2	1	6	3	彝族、苗族
	威宁	2	1	13	4	彝族、苗族
合计		10	6	35	15	
铜仁市	德江	7	2	42	42	土家族
	石阡	3	2	7	7	仡佬族、苗族
	印江	7	0	33	33	土家族、苗族
	沿河	5	0	25	25	土家族
合计		22	4	107	107	
总计		39	10	158	138	

数据来源：项目办提供

1.4 少数民族发展计划编制目的

本项目少数民族发展计划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。编制该计划的目的是为了**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。

少数民族发展计划将阐明项目区少数民族群体的人口、社会和文化特征；项目对少数民族群体的影响；以及确保少数民族群体公平受益，减轻任何不利影响的措施等，这些措施包括了改善生活水平的措施、减少贫困的措施、提高少数民族综合素质的措施、保护少数民族文化和传统的措施、对弱势群体的扶助措施，提出缓解负面影响的行动计划。

1.5 本项目少数民族发展目标

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，了解他们对项目的需求和建议；(2) 通过公共基础设施和服务支持，改善项目区生产生活环境，提高农业现代化水平和少数民族生活质量；(3) 了解项目区内少数民族农民专业合作社建设和发展状况，以适应少数民族文化习俗的方式建设少数民族农民专业合作社；(4) 通过参与式方法，增强少数民族的参与意识，提升少数民族的自我发展能力；(5) 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，并让少数民族能享受到符合其文化特性的社会和经济利益。

2 项目区少数民族概况

2.1 少数民族人口状况

贵州是一个多民族共居的省份，世居民族有汉族、苗族、布依族、侗族、土家族、彝族、仡佬族、水族、回族、白族、瑶族、壮族、畲族、毛南族、满族、蒙古族、佤族、羌族等 18 个民族，全省现辖 6 个地级市、3 个自治州（黔西南布依族苗族自治州、黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州），民族自治地方占全省总面积的 55.5%。据第六次全国人口普查结果，全国 56 个民族中，除塔吉克族和乌孜别克族外其他 54 个民族在贵州省均有分布，少数民族人口总数为 1254.80 万人；各少数民族人口中数量排前 5 位的依次为苗族（397 万）、布依族（251 万）、土家族（144 万）、侗族（143 万）和彝族（83 万）。

据第六次全国人口普查结果显示，贵州省现有人口 3474.65 万人，其中少数民族人口 1254.80 万人，约占 36.12%。少数民族人口中，苗族 397 万人，约占总人口的 11.43%；彝族 83 万人，约占总人口的 2.39%；土家族 144 万，约占总人口的 4.14%；仡佬族 49.52 万人，约占总人口的 1.43%。

根据各项目提供统计资料数据显示，少数民族发展计划编制项目县内共有人口 599.76 万人，其中汉族人口 307.1 万人，约占总人口的 51.2%；苗族人口 61.89 万人，约占总人口的 10.32%；彝族人口 26.92 万人，约占总人口的 4.94%；土家族 120.09 万人，约占总人口的 20.02%；仡佬族人口 48.65 万人，约占总人口的 8.11%；其他民族 32.39 万人，约占总人口的 5.4%。详见表 2-1。

少数民族项目区村直接受益人口共 266385 人，其中少数民族人口 202820 人，约占 76.14%；在少数民族人口中，苗族 98863 人，约占总人口的 37.11%；彝族 7114 人，约占总人口的 2.68%；土家族 56253 人，约占总人口的 21.12%；仡佬族 34679 人，约占总人口的 13.02%，其他民族 5911 人，占总人口的 2.22%。详见表 2-2。

表 2-1 少数民族项目县民族人口统计表

地区	总人口(万人)	汉族		苗族		彝族		土家族		仡佬族		其他民族	
		人口(万人)	%	人口(万人)	%	人口(万人)	%	人口(万人)	%	人口(万人)	%	人口(万人)	%
贵州省	3474.65	2219.85	63.88	397	11.43	83	2.39	144	4.14	49.52	1.43	581.28	16.73
少数民族项目县	599.76	307.10	51.20	61.89	10.32	29.62	4.94	120.09	20.02	48.65	8.11	32.39	5.40
务川县	45	1.62	3.60	18	40.00	/	/	5.4	12.00	19.8	44.00	0.18	0.40
道真县	30.31	3.57	11.78	7.76	25.61	/	/	1.65	5.44	14.54	47.99	2.79	9.18
纳雍县	96	66	68.75	10.44	10.88	5.79	6.03	/	/	/	/	13.77	14.34
赫章县	79.24	62.44	78.80	4.46	5.63	10.96	13.83	/	/	/	/	1.38	1.74
威宁县	143.79	110.03	76.52	8.05	5.60	12.8	8.90	/	/	/	/	12.91	8.98
德江县	53.8	8.42	15.65	1.17	2.17	/	/	43.90	81.6	0.14	0.26	0.17	0.32
石阡县	41	20	48.78	3.77	9.20	0.07	0.17	1.88	4.59	14.17	34.56	1.11	2.71
印江县	43.76	12.47	28.50	7.33	16.75	/	/	23.92	54.67	/	/	0.04	0.08
沿河县	66.84	22.55	33.80	0.91	1.31	/	/	43.34	64.84	/	/	0.04	0.05

资料来源：各项目县提供

表 2-2 少数民族项目村人口统计表

地区	总人口(人)	汉族		苗族		彝族		土家族		仡佬族		其他民族	
		人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%
贵州省	3474.65	2219.85	63.88	397	11.43	83	2.39	144	4.14	49.52	1.43	581.28	16.73
少数民族项目村	266385	63565	23.86	98863	37.11	7114	2.68	56253	21.12	34679	13.02	5911	2.22
务川县	28559	5088	17.82	13805	48.34	/	/	3083	10.80	6583	23.05	/	/
道真县	34891	7389	21.18	8139	23.33	/	/	1861	5.33	17502	50.16	/	/
纳雍县	12838	4370	34.04	5377	41.88	2921	22.75	/	/	/	/	170	1.32

地区	总人口 (人)	汉族		苗族		彝族		土家族		仡佬族		其他民族	
		人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%	人口(人)	%
赫章县	8413	4716	56.06	1549	18.41	2148	25.53	/	/	/	/	/	/
威宁县	7637	3903	51.11	1563	20.47	2045	26.78	/	/	/	/	126	1.65
德江县	64887	8692	13.40	56195	86.60	/	/	/	/	/	/	/	/
石阡县	29311	6408	21.9	3223	11.0	/	/	3062	10.4	10492	35.8	5586	19.1
印江县	44178	9249	20.94	8238	18.65	/	/	26691	60.42	/	/	/	/
沿河县	34872	13621	39.06	/	/	/	/	21251	60.94	/	/	/	/

注：贵州省数据来源为第六次人口普查，人口单位为万人；少数民族项目区数据由各县项目办提供，各县的数据是各县所识别出的少数民族聚居村的数据。

2.2 少数民族宗教信仰及文化特征

（一）苗族

总体特征：苗族是历史悠久的古老民族之一，古代有“九黎”、“三苗”等称谓。目前，在我国境内主要聚居于贵州、湖南、云南、陕西西乡镇巴、重庆、广西等省（区）。苗族同胞，大多数都居住在高山、半高山或偏僻的山区，聚族而居，村寨大小不一。

饮食服饰：项目区苗族食物以玉米、水稻为主，杂以小麦、红苕、洋芋、豆类。肉食以猪肉为主，兼食牛、羊肉，过年时要宰杀“过年猪”。苗族服饰从总体来看，保持着中国民间的织、绣、挑、染的传统工艺技法。根据实地走访观察得知，项目区苗族除了常年在家的年轻人和老年人，年轻人一般不穿民族服饰，多在重大节日或传统仪式时才穿本民族的服饰。

节庆文化：项目区苗族主要的传统节日有：踩山节、年节、砍火星、赶苗场等。但是在不同地区，苗族的传统节日也不尽相同，地区之间既有相同的节日也有不同的节日，体现为同一地区共同的节日多，不同地区共同的节日少。

语言文字：项目区苗族属于汉藏语系苗瑶语族苗语支，乌蒙山片区的纳雍县项目区苗族聚居区苗族多说苗语，普通话能力较弱。

宗教信仰：苗族过去信仰万物有灵，崇拜自然，祀奉祖先；因而主要的信仰有自然崇拜、图腾崇拜、祖先崇拜等原始宗教形式；也有一些苗族信仰基督教、天主教；苗族信仰佛教、道教的主要是东部方言苗族。

（二）彝族

总体特征：彝族是古羌人南下在长期发展过程中与西南土著部落不断融合而形成的民族，主要分布在云南、四川、贵州、广西等省（区）内。彝族在贵州境内主要聚居在黔西北的毕节市和六盘水市，安顺市、贵阳市、黔西南自治州也有部份彝族居住。贵州彝族的居住特点为大分散、小聚居。住房有柱房、土墙房和石墙房。

饮食服饰：彝族生活中的主要食物大部分是玉米，次为荞麦、大米、土豆、小麦和燕麦等。肉食主要有牛肉、猪肉、羊肉、鸡肉等，喜欢切成拳头大小煮食，汉族称之为“砣砣肉”。彝族喜食酸、辣，嗜酒，有以酒待客的礼节。酒为解决各类纠纷，结交朋友、婚丧嫁娶等各种场合中必不可少之物。彝族服饰种类繁多，色彩纷呈，是彝族传统文化和审美意识的具体体现。

节庆文化：彝族民间传统节日很多，主要节日有十月年、火把节及区域性的节日和祭祀活动。彝族有自己的语言文字，世代传承。音乐独具特点，舞蹈从来与歌相伴。

语言文字：彝语属于汉藏语系缅语族彝语支，彝族有本民族的语言和文字。调查发现，彝族间交流均使用彝语，普通话的普及率不高，60%的被调查彝族不会说普通话，仅有一些年轻的彝族人可以用普通话进行交流。

宗教信仰：彝族宗教具有浓厚的原始宗教色彩，崇奉多神，主要有自然崇拜、图腾崇拜

和祖先崇拜。“毕摩”和“苏业”是彝族宗教活动的主持者，特别是毕摩，不仅是宗教活动的主持者，而且是彝族文化的传播者。

（三）土家族

总体特征：土家族族源与古代巴人有渊源关系，土家族主要集中在湖南、湖北、重庆、贵州4省（市）的毗连地区。贵州的土家族主要分布在黔东北地区。大都选择依山傍水、避风向阳、视野开阔的地方。

饮食服饰：土家族日常主食除米饭外，以玉米饭最为常见，玉米饭是以玉米面为主，适量地掺一些大米用鼎罐煮，或用木甑蒸而成。

节庆文化：土家族节日民俗较多，“赶年”（即提前一、二天过年），是土家族的重要节日。“摆手舞”、“祭风神”、“肉莲花”，是土家族最具代表的文化习俗，傩文化、哭嫁也颇具特色。

语言文字：土家族有自己的民族语言，属汉藏语系藏缅语族。现在使用土家语的人口已很稀少，贵州土家族的民族语言已基本消失，仅在一些地名或称谓中保留部分语音，项目区土家族普遍说汉语，用汉文。

宗教信仰：土家族处于原始宗教崇拜阶段。有祖先崇拜、自然崇拜、英雄崇拜、图腾崇拜等多种形式。受汉族影响在宗教方面，主要迷信鬼神，崇拜祖先。这些神不是他们自己的神。过去有巫师驱鬼。

（四）仡佬族

总体特征：仡佬族是中国西南最古老的少数民族之一，其先民曾是历史上的“濮”和“僚”。贵州境内的仡佬族主要分布在遵义市的务川、道真仡佬族苗族自治县，安顺市平坝、普定县，关岭布依族苗族自治县，铜仁市石阡县，毕节市黔西县。

饮食服饰：仡佬族人生活的地区，大多数在云贵高原向四川盆地过渡的斜坡地带，以玉米和水稻为主要粮食。仡佬族一般以大米、玉米混食，并兼食豆类、薯类等杂粮。多数人家喜吃油茶，尤喜吃辣菜食。善酿酒，自酿自吃，也用于待客。

节庆文化：仡佬族主要的传统节日有“三月三”和“吃新”节。仡佬族“三月初三”（古历）祭“山神”，祈求山神保佑村寨老幼得平安。这天不动土，祈求山神保佑。“吃新”节指仡佬族每年农历七八月新谷成熟即将要收割时，仡佬族便选择一个日子进行吃新（也叫尝新），祭祀祖先，感谢祖先的恩德，保佑来年风调雨顺。务川仡佬族禁忌较多，主要表现在春节过年的时候。忌扫地，不准将污水、垃圾倒出门外，不准动用菜刀。

语言文字：仡佬族有本民族的语言，但在民族发展过程中，民族语言逐渐消失，目前也只有少数老人会说仡佬语。项目区土家族均说汉语，看得懂并书写汉字。

宗教信仰：仡佬族崇拜祖先，奉祀蛮王老祖；认为万物有灵，故信奉多种神灵。仡佬族把生产好坏、生活的幸福与否、身体是否健康、养牲畜是否顺遂等等，都寄托于祖先的保佑。仡佬族口头文学丰富，傩戏和地戏仍在仡佬族地区流传。

（五）小结

少数民族项目区内苗族和彝族由于民族渊源上的特殊关系，之间具有很强的认同性，他们在语言、思想观念、种植习俗、经济生活等方面相互影响，关系和睦。共同的生活地域、相似的文化生活背景，使得苗族与彝族之间能够相互通婚，民族群众之间交流密切而和谐。在毕节市威宁县、纳雍县、赫章县 3 个项目县，苗族和彝族共同生活在一起，社会交往频繁，民族之间互相尊重相处融洽。在务川县、道真县、石阡县等 3 个县，仡佬族和苗族往来频繁，交流活跃，有着共同的生活领域，民族间有较强的趋同性和认同性。

2.3 少数民族社会经济概况

2.3.1 收入状况

《贵州省统计年鉴 2013》统计年鉴显示，2012 年，贵州省农村人均年收入为 4753.00 元，其中，工资性收入为 1977.73 元，家庭经营收入为 2249.21 元，转移性收入为 454.53 元，财产性收入为 71.54 元。

在少数民族项目县内，有 6 个县的农民人均纯收入在 4000 元以上，占 66.67%；其中赫章县农民人均纯收入最低，为 2157 元。详情见表 2-3。

表 2-3 少数民族项目县农民人均纯收入构成表（2012）

项目县	农民人均纯收入	工资性纯收入	家庭经营纯收入	转移性收入	财产性收入	
遵义市	务川	4285	1360	2171	263	488
	道真	4439	/	/	/	/
毕节市	纳雍	3703	663	2345	283	398
	赫章	2157	1281	480	136	260
	威宁	4812	/	/	/	/
铜仁市	德江	4206	1186	1908	915	333
	石阡	4676	2147	1370	370	703
	印江	4369	1943	1697	711	45
	沿河	3713	1476	1881	344	12

数据来源：可行性研究报告；印江县、沿河县数据来自于 2012 年统计年鉴

社会经济调查统计结果表明，2012 年，少数民族项目区内的汉族家庭年收入在 10001-20000 元区间内的人数最多，为 105 人，占被调查汉族人口的 34.7%；少数民族家庭总收入在 10001-20000 元内的人数最多，为 128 人，占被调查少数民族人口的 21.2%。少数民族项目区内，家庭总收入在 10000 元以上的汉族占其所在人口组的 62.2%，少数民族占其所在人口组的 50.0%。从 2012 年人均纯收入来看，低于国家贫困线 2300 元的汉族人数为 124 人，占 40.9%；少数民族有 299 人，占 49.5%。

从总体来看，少数民族项目村内少数民族的家庭收入水平低于汉族，少数民族的贫困人口多于汉族，少数民族在比汉族更加需要发展，以提高收入水平和家庭生活质量。

表 2-4 少数民族项目村内少数民族与汉族经济收入情况表

收入		汉族		少数民族	
		人数	比例	人数	比例
2012 年 家庭总 收入	≤1000 元	3	1.0	19	3.1
	1001-2000 元	14	4.6	39	6.5
	2001-5000 元	46	15.2	123	20.4
	5001-10000 元	52	17.2	121	20.0
	10001-20000 元	105	34.7	128	21.2
	20001-30000 元	52	17.2	83	13.7
	30001-50000 元	29	9.6	76	12.6
	>50000 元	2	0.7	15	2.5
合计		303	100.0	604	100.0
2012 年 人均纯 收入	≤1500 元	23	7.6	123	20.4
	1501-2300 元	101	33.3	176	29.1
	2301-5000 元	115	38.0	182	30.1
	5001-10000 元	53	17.5	92	15.2
	10001-30000 元	10	3.3	29	4.8
	>30000 元	1	0.3	2	0.3
合计		303	100.0	604	100.0

数据来源：社会经济调查

注：此处少数民族是指少数民族发展计划范围界定范围内的苗族、彝族、土家族和仡佬族；汉族的人数是社会所有调查村内的汉族。

2.3.2 种植状况

2012 年贵州省农作物总播种面积为 5182.86 千公顷，其中粮食作物播种总面积为 3055.56 千公顷，粮食作物总产量为 1079.50 万吨。

项目县内农作物总播种面积为 160649 公顷，其中粮食总播种面积 114432 公顷（占农作物总播种面积的 71.23%），粮食总产量 268985 吨，经济作物播种面积 27217 公顷。少数民族项目县的种植情况详见表 2-5。

通过实地调查得知，少数民族项目县内各少数民族与汉族在种植农作物的种类上并无太大差异，种植的农作物都以玉米、马铃薯、水稻为主，经济作物以中药材、烤烟、茶叶、核桃为主。

表 2-5 少数民族项目县种植情况表（2012）

项目县		粮食作物			经济作物播种面积 (公顷)
		农作物总播种面积 (公顷)	粮食总播种面积 (公顷)	粮食总产量 (吨)	
遵义市	务川	6257	4483	30395	2504
	道真	22655	13985	40888	4842
合计		28912	18468	71283	7346
毕节市	纳雍	33645	25636	66609	8743
	赫章	38149	31581	/	6568
	威宁	42405	27081	87768	95
合计		114199	84298	154377	15406
铜仁市	德江	4808	2834	6834	982
	石阡	1019	568	10343	314

项目县	粮食作物			经济作物播种面积 (公顷)
	农作物总播种面积 (公顷)	粮食总播种面积 (公顷)	粮食总产量 (吨)	
印江	1882	1412	8469	471
沿河	9829	6852	17679	2698
合计	17538	11666	43325	4465
总计	160649	114432	268985	27217

数据来源：可行性研究报告

2.3.3 养殖状况

根据《贵州省统计年鉴 2013》，2012 年贵州省大牲畜年末存栏数为 541.03 万头，其中，猪年末存栏数为 1604.09 万头，羊年末存栏数为 290.09 万头。贵州省大牲畜当年出栏数为 1734.76 万头，其中猪出栏数为 1734.76 万头，羊出栏数为 206.78 万头。

项目县内大牲畜年末存栏数 137.52 千头，猪年末存栏数 450.99 千头，羊年末存栏数 240.19 千头，小家禽年末存栏数 1802.97 千头，饲草面积 16478.92 公顷。少数民族项目县养殖情况表见表 2-6。

在实地调查中发现，少数民族项目县内少数民族都有养殖传统。在苗族聚居区，苗族主要养猪、鸡、牛，养牛用于犁地。在彝族聚居区，主要养羊、猪、牛、鸡等，养牛主要用于农业生产活动，养的猪、羊、鸡主要用于食用。土家族以养牛、猪、羊、鸡为主；印江县的土家族“林下养鸡”取得积极成效，加快了养殖业的发展，沿河县的土家族养牛和养羊的较多。仡佬族也有养猪、羊、鸡的传统。总体来看，少数民族有着传统的养殖习惯，但是畜牧产品商品率较低。

表 2-6 少数民族项目县养殖状况表（2012）

项目县		大牲畜年末存栏数 (千头)	猪年末存栏数 (千头)	羊年末存栏数 (千头)	小家禽年末存栏数 (千只)	饲草面积 (公顷)
遵义市	务川	9.57	18.04	11.30	108.92	155.00
	道真	13.67	62.36	11.44	296.66	3098.00
合计		23.24	80.4	22.74	405.58	3253
毕节市	纳雍	21.36	30.17	9.99	288.40	0.00
	赫章	9.86	14.20	15.36	56.23	9580.00
	威宁	39.05	202.89	37.32	455.24	0
合计		70.26	247.26	62.67	799.87	9580.00
铜仁市	德江	18.00	35.07	120.95	146.39	251.00
	石阡	3.06	6.00	4.90	127.30	225.60
	印江	8.57	35.54	7.19	230.72	3121.00
	沿河	14.39	46.72	21.74	93.11	48.32
合计		44.02	123.33	154.78	597.52	3645.92
总计		137.52	450.99	240.19	1802.97	16478.92

数据来源：可行性研究报告

2.3.4 土地资源状况

少数民族项目县土地总面积 394983 公顷，其中占据土地总面积比例前三位的依次是林地、耕地和荒地，分别为 128735 公顷（32.59%）、81420 公顷（20.61%）、60624 公顷（15.35%）。少数民族项目县土地资源情况详见表 2-7。

表 2-7 少数民族项目县土地资源情况表（公顷）

项目县		土地总面积	耕地	林地	草地	水域	荒地
遵义市	务川	41945	9209	22764	95	240	2105
	道真	82881	18916	55445	3947	2185	23943
合计		124826	28125	78209	4042	2425	26048
毕节市	纳雍	68768	14529	21059	/	/	31632
	赫章	84192	25433	29467	25766	573	2944
	威宁	117197	13333	/	/	/	/
合计		270157	53295	50526	25766	573	34576
铜仁市	德江	9580	3265	4580	1151	200	2265
	石阡	17925	3302.19	3912	393	10	655
	印江	14310	1882	7187	2169	14	2036
	沿河	27094	2933	8968	2714	317	3528
合计		79653	11968	29141	7073	670	9353
总计		394983	81420	128735	29808	2998	60624

数据来源：可行性研究报告

2.3.5 基础设施状况

少数民族项目县内不通公路的自然村有 167 个，不通电话的自然村有 19 个，不通广播电视的行政村有 126 个，没有卫生室的行政村有 27 个。另外，约有 16.62 万村民没有安全饮用水。少数民族项目县的基础设施情况见表 2-8。

表 2-8 少数民族项目县基础设施状况表（2012）

项目县		不通公路自然村数（个）	没有安全饮用水人（人）	不通电话的自然村（个）	不通广播电视的行政村（个）	没有卫生室的行政村（个）
遵义市	务川	5	3844	/	9	/
	道真	23	48963	/	2	/
毕节市	纳雍	98	17021	/	/	19
	赫章	/	37748	19	72	/
	威宁	8	/	/	/	/
铜仁市	德江	13	4580	/	/	6
	石阡	/	11480	/	/	2
	印江	20	3385	/	43	/
	沿河	/	39202	/	/	/
合计		167	166223	19	126	27

数据来源：可行性研究报告

2.4 少数民族贫困状况

2.4.1 项目村少数民族贫困现状

在项目所覆盖的 203 个项目村中，扶贫工作重点村 131 个，占 64.53%。各项目村内贫困户数共计 68155 户，贫困人口 23.36 万人，贫困发生率为 37%。贫困发生率最高的是石阡县，为 89.59%；最低的是赫章县，为 20.02%。详情见表 2-9。

表 2-9 少数民族项目村贫困状况表

项目县	项目村(个)	扶贫工作重点村(个)	贫困户(户)	贫困人口(万人)	贫困发生率(%)	
遵义市	务川	7	5	6850	2.11	33.12
	道真	9	9	3463	1.39	39.71
毕节市	纳雍	20	20	5214	1.99	62.78
	赫章	18	18	7266	1.37	20.02
	威宁	30	25	27442	9.95	31.73
铜仁市	德江	42	16	2753	1.17	32.77
	石阡	19	5	6718	2.41	89.59
	印江	33	15	5107	1.68	37.09
	沿河	25	18	3342	1.29	42.16
合计	203	131	68155	23.36	37.00	

数据来源：可行性研究报告

2.4.2 少数民族生计来源

问卷统计表明，少数民族项目村内少数民族贫困户以“务农”为主要收入来源的占 68.3%，以“外出务工”为家庭主要收入来源的占 29.2%，以“低保”为家庭主要收入来源的占 0.5%，以“个体”为主要收入来源的占 0.5%，选择“其他”的占 1.5%。由此来看，少数民族贫困户的生计来源主要是农业生产，其次是外出务工，极少数的贫困户主要生计来源是低保或其他方式。相比于汉族贫困户，少数民族贫困群体务农的比例高一些，外出务工的比例相对低一些。

从座谈和访谈中了解到，相较于富裕农户和一般农户，少数民族贫困户生计模式较为单一，主要以传统农业为主要收入来源。例如，在沿河县晓景乡晓景村，当地的土家族贫困户的主要收入来自种植水稻、玉米、红薯、洋芋等农作物，农业收入占其总收入比例的 70% 左右，零星的打临时工收入占其总收入比例的 30% 左右。另外，一些贫困户会养几只羊、猪、牛等，养殖规模很小，不会作为主要收入来源。详情见表 2-10。

表 2-10 少数民族贫困户主要收入来源情况表(%)

民族	务农	外出务工	低保	个体	其他	合计
汉族	60.7	32.1	0.0	3.6	3.6	100.0
少数民族	苗族	67.9	32.1	0.0	0.0	100.0
	彝族	68.8	31.3	0.0	0.0	100.0

民族	务农	外出务工	低保	个体	其他	合计
土家族	66.7	28.4	1.1	1.0	2.9	100.0
仡佬族	72.1	27.9	0.0	0.0	0.0	100.0
合计	68.3	29.2	0.5	0.5	1.5	100.0

数据来源：少数民族社会经济调查

2.4.3 少数民族贫困户参与合作社的情况

统计数据表明，在被调查的少数民族贫困户中没有参加农民专业合作社的占 74.0%；只参加 1 个农民专业合作社的占 21.9%，参加 2 个农民专业合作社的占 4.2%，参加 2 个以上合作社的占 0.5%。与汉族相比，少数民族贫困户参加合作社的比例明显低于汉族（26.0% < 57.1%）。在各民族中，土家族参加农民专业合作社的比例最低，为 18.1%；苗族、彝族、仡佬族分别为 28.6%、31.3%、41.8%。

由此可见，少数民族贫困户参加合作社的人数较少，参与程度非常弱，项目建设合作社需要保障少数民族贫困户的参与。

表 2-11 少数民族贫困户参加合作社情况统计表(%)

民族	参加 1 个	参加 2 个	参加 2 个以上	没参加	
汉族	50.0	7.1	0.0	42.9	
少数民族	苗族	28.7	3.7	0.0	71.4
	彝族	18.8	12.5	0.0	68.7
	土家族	14.3	3.8	0.0	81.9
	仡佬族	37.2	2.3	2.3	58.2
	合计	21.9	4.2	0.5	74.0

数据来源：少数民族社会经济调查

2.4.4 少数民族贫困户参与优势产业情况

对优势产业技术的掌握程度是反映少数民族贫困户参与优势产业能力的重要指标。调查结果表明，认为自己掌握发展特色优势产业专业技术的少数民族贫困户占 27.6%，认为没有掌握的占 33.9%，认为“掌握一部分，还有不足”的占 38.5%。少数民族贫困户掌握优势产业技术比汉族贫困户高出 9.7 个百分点。由此可见，少数民族贫困户对特色优势产业专业技术掌握能力比汉族好一些，但总体上看，少数民族优势产业技能掌握较弱，参与能力还有待提高。

表 2-12 少数民族贫困户特色优势产业技术掌握情况表

民族	是		否		掌握一部分，还有不足		
	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	
汉族	5	17.9	14	50.0	9	32.1	
少数民族	苗族	6	21.4	4	14.3	18	64.3
	彝族	5	31.3	4	25.0	7	43.7
	土家族	37	35.2	38	36.2	30	28.6

民族	是		否		掌握一部分，还有不足	
	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)
仡佬族	5	11.6	19	44.2	19	44.2
合计	53	27.6	65	33.9	74	38.5

数据来源：少数民族社会经济调查

少数民族贫困户参与优势产业的意愿能够反映他们对产业的认同度。在问及“项目发展特色优势产业，您愿意参加吗”，表示“愿意”的被调查少数民族贫困户比例高达 97.4%，表示“不愿意”的占 2.1%，表示“看情况”的占 0.5%。与汉族贫困户相比，少数民族愿意发展特色优势产业的比例与汉族相近。统计数据表明，少数民族贫困户对发展特色优势产业进而增加收入的期望比较强烈，项目建设内容切实能满足少数民族贫困户发展优势产业的需求。

表 2-13 少数民族贫困户参与特色优势产业意愿表

民族	愿意		不愿意		看情况		
	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)	
汉族	27	96.4	1	3.6	0	0.0	
少数民族	苗族	28	100.0	0	0.0	0	0.0
	彝族	16	100.0	0	0.0	0	0.0
	土家族	101	96.1	3	2.9	1	1.0
	仡佬族	42	97.7	1	2.3	0	0.0
	合计	187	97.4	4	2.1	1	0.5

数据来源：少数民族社会经济调查

2.5 现行少数民族政策框架

在少数民族自治区，务川仡佬族苗族自治县、道真仡佬族苗族自治县、威宁彝族回族苗族自治县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族县作为少数民族自治县，享有民族自治权，具有自治发展经济、文化教育及使用本民族语言文字的权利。各个少数民族自治县的自治机关要贯彻执行国家的教育方针，办好民族中学、小学；自治县的自治机关尊重各民族的传统节日，支持各民族人民开展有利于民族团结和身心健康的各种活动；其中在威宁彝族回族苗族自治县，对汉语教学有困难的少数民族聚居地方的小学，可以实行双语教学。

本项目少数民族发展计划的编制是以中华人民共和国少数民族的相关法律法规，贵州省的有关条例以及世行少数民族政策（OP4.10、BP4.10）等为依据。主要政策包括中国相关法律法规及贵州省的有关条例，合作社法相关条例，国家扶持政策，贵州省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 2-14。

在保障公民基本权益，维护少数民族政治、经济、文化、法律平等地位，确保少数民族使用本民族语言文字权利和宗教信仰自由权利等方面，中国和贵州及项目区所在地各级政府现有的政策法规已有充分的考虑和明确的规定，这些政策法规与世界银行安保政策特别是少数民族政策（OP4.10、BP4.10）的精神是完全一致的。在项目实施过程中，只要严格遵循这些政策法规，有效执行少数民族发展行动计划，项目区少数民族的各项权益就能够得到切实

保障。

表 2-14 少数民族政策框架

类别	主要政策法规名称	主要政策内容和要点
中国相关法律法规	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》、《中华人民共和国民族乡行政工作条例》、《中华人民共和国村民委员会组织法》、《少数民族事业“十二五”规划》	<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>
	《中华人民共和国农民专业合作社法》	<p>①国家支持发展农业和农村经济的建设项目，可以委托和安排有条件的有关农民专业合作社实施。</p> <p>②中央和地方财政应当分别安排资金，支持农民专业合作社开展信息、培训、农产品质量标准与认证、农业生产基础设施建设、市场营销和技术推广等服务。对民族地区、边远地区和贫困地区的农民专业合作社和生产国家与社会急需的重要农产品的农民专业合作社给予优先扶持。</p>
	贵州省有关条例	《贵州省实施〈中华人民共和国民族区域自治法〉若干规定》、《贵州省国家通用语言文字工作条例》、《务川仡佬族苗族自治县自治条例》、《道真仡佬族苗族自治县自治条例》、《威宁彝族回族苗族自治县自治条例》、《印江土家族苗族自治县自治条例》、《沿河土家族苗族自治县自治条例》

类别	主要政策法规名称	主要政策内容和要点
国家支持政策	国务院《关于进一步促进贵州经济社会又好又快发展的若干意见》	<p>①贫困和落后是贵州的主要矛盾，加快发展是贵州的主要任务。贵州尽快实现富裕，是西部和欠发达地区与全国缩小差距的一个重要象征，是国家兴旺发达的一个重要标志。</p> <p>②发展目标：到 2015 年，以交通、水利为重点的基础设施建设取得突破性进展；产业结构调整取得明显成效，综合经济实力大幅提升，工业化、城镇化带动作用显著增强，农业现代化水平明显提高；单位地区生产总值能耗明显下降，主要污染物排放总量得到有效控制，环境质量总体保持稳定；石漠化扩展趋势得到初步扭转，森林覆盖率达到 45%；社会事业发展水平明显提升，扶贫对象大幅减少，全面建设小康社会实现程度接近西部地区平均水平。</p> <p>③战略定位：扶贫开发攻坚示范区：按照区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展的新思路，创新扶贫开发机制，以集中连片特殊困难地区为主战场，全力实施扶贫开发攻坚工程，为新时期扶贫开发工作探索和积累经验。</p> <p>④民族团结进步繁荣发展示范区：认真落实民族政策，支持民族地区加快发展，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的民族关系，促进各民族交往交流交融，实现经济跨越发展和社会和谐进步。</p>
区域发展规划	贵州省	《贵州省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《毕节市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《铜仁市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《遵义市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《乌蒙山片区区域发展与扶贫攻坚实施规划（各市县）》、《武陵山片区区域发展与扶贫攻坚实施规划（各市县）》。
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</p>

类别	主要政策法规名称	主要政策内容和要点
		<p>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>

2.6 项目区正在实施的少数民族发展相关项目

本项目建成后,其社会效益的实现和最大化将依托于项目区内现有的一些发展项目。咨询专家通过召开与各利益相关者的研讨会,了解到了项目区正在实施的少数民族发展项目。在实施的包括以下几类:(1)扶贫办的整村推进、雨露计划、以工代赈、贴息贷款、资金互助等项目;(2)农业局的阳光工程、农业科技培训等项目;(3)妇联的妇女创业就业培训、妇女小额担保贷款等项目;(4)民宗局的国家少数民族特色村寨项目、少数民族发展资金项目等。关于项目的实施机构、经费来源等详见附件二“项目区正在实施的少数民族项目”。

3 公众咨询与发展认知

2012年11月以来，贵州省启动了项目前期准备工作，各级有关部门组织开展了一系列的调查及公众意见咨询。同时，在本项目准备期间，可研编制单位（各县扶贫办）、社会评价编制小组、少数民族发展计划编制小组、环境影响评价编制单位等针对项目的相关信息进行了公示和告知，在少数民族社区进行了前期的、充分的知情协商和公众参与。

少数民族发展行动计划的编制是建立在入户调查、焦点组座谈、村民深度访谈、关键信息人访谈以及机构研讨会等公众参与活动的基础上。

3.1 准备期少数民族社区参与过程与方式

（1）项目相关信息的告知、公示

- 1) 2012年11月，世行贷款贵州农村发展项目被国家发改委、财政部列入世行贷2013-2015财年备选项目规划。
- 2) 2012年11月，贵州省启动了项目的前期准备工作。扶贫办外资中心下发了《关于世行贷款扶贫项目前期准备工作的安排意见的通知》（黔开办外发[2012]35号），主要内容围绕世行贷款农村发展项目实施范围，组织遴选项目实施县和实施的具体发展项目。
- 3) 2013年4月，贵州省扶贫办外资中心提交了《世界银行贷款贵州农村发展项目建议书》，省发改委予以批复。
- 4) 2013年5月，根据贵州省扶贫办的安排和部署，各项目市、县开展项目前期准备工作，并组织编制了项目县《世界银行贷款贵州农村发展项目综合建议书》。
- 5) 2013年8月底，各项目县按照世行的要求和项目前期工作计划安排，以项目建议书为基础，编制了项目可行性研究报告初稿。
- 6) 2013年12月27日，世界银行贷款贵州农村发展项目环境影响评价（EIA-B类）进行公众参与第一次公告。
- 7) 2014年1月中旬完成了项目可行性研究报告的编制工作。

（2）实地考察

- 1) 2013年6月，世界银行分别派出项目识别团、技术准备团考察了贵州省的项目准备情况，并达成贷款支持的意向性协议。
- 2) 2013年9月，世行专家代表团一行再次到贵州考察，并与省外资项目管理中心、各项

目县对相关项目设置的合理性、可行性等问题进行研讨。根据世行专家组的意见，各项目县进一步修改完善项目可行性研究报告。

3) 2013年12月19日至12月26日，贵州省环境科学研究设计院到项目区进行调查。

(3) 少数民族发展计划编制参与活动

2014年1月2日至1月16日，少数民族发展计划编制小组对项目涉及的贵州省9个少数民族聚居县的项目区进行了实地的考察，通过发放问卷、开展座谈及访谈等多种方法，对项目受影响户的生产生活、贫困状况进行深入细致的了解，详细咨询了群众对于项目实施的意见和建议，以及参与意愿，并做如实记录。

①**社会经济入户调查**。少数民族发展计划编制小组抽取了7个县15个乡镇26个项目村进行社会经济入户调查，发放问卷780份，共回收问卷722份，占92.56%；其中少数民族问卷635份，占87.95%；少数民族发展计划识别出的主要受影响4个民族问卷共604份，其中苗族121份，彝族40份，土家族273份，仡佬族170份。问卷调查的内容主要了解项目区居民（包括少数民族、妇女和贫困群体）家庭基本经济情况、目前的农业生产状况、产业与合作社的认识情况与存在的问题，了解他们对项目的支持情况、需求以及参与意愿。

②**焦点组座谈会**。少数民族发展计划编制小组在9个少数民族聚居县的部分项目点进行了居民广泛参与的组座谈会，座谈会涉及18个乡镇32个项目村，共计召开焦点组座谈会64次，其中一般座谈会32个，妇女座谈会32个，各占50%。重点了解项目区内的居民对扶贫项目的期望、需求、建议以及合作社与产业的参与意愿。

③**村民深度访谈**。少数民族发展计划编制小组针对9个少数民族聚居县的部分项目村村民（包括少数民族、家庭妇女、贫困户等）90人进行了个人深度访谈，其中少数民族68人，占75.56%；妇女43人，占47.78%。主要了解项目区内居民的生产生活状况、对合作社的认识、项目对他们的影响以及他们对项目设计、实施的态度与看法，参与意愿等。

④**关键信息人访谈**。少数民族发展计划编制小组对9个少数民族聚居县的项目村所在乡镇干部、村干部、宗教人士、合作社负责人、农业技术人员等进行了65次关键信息人访谈，主要了解项目区的少数民族发展状况、妇女发展状况、贫困状况，以及产业与合作社发展状况。

⑤**机构研讨会**。在各市县扶贫办的大力配合下，少数民族发展计划编制小组与项目县扶贫办、民宗局、农业局、畜牧局、妇联等相关机构共计召开12次利益相关者研讨会（包括3次市级机构研讨会，9次县级机构研讨会），就项目潜在影响、降低风险的措施以及相应的行动建议进行沟通探讨。

少数民族发展计划公众参与活动分布情况详见表3-1，少数民族发展计划前期公众参与情况详见**附件三**。

表 3-1 公众参与活动分布情况表

项目县		乡镇(个)	村(个)	入户问卷调查(份)	焦点组座谈会(次)	村民深度访谈/少数民族(人)	关键信息人访谈(人)	利益相关者研讨会(次)
遵义市	务川	2	4	116	6	9	7	1
	道真	2	4	114	8	13	10	1
毕节市	纳雍	2	2	/	4	5	5	1
	赫章	1	1	30	2	3	3	1
	威宁	1	2	60	4	6	4	1
铜仁市	德江	1	3	/	6	10	7	1
	石阡	2	6	120	12	15	10	1
	印江	4	4	120	8	11	8	1
	沿河	3	6	162	12	18	11	1
合计		18	32	722	62	90	65	9

数据来源：少数民族实地调查、社会经济调查

注：此表中利益相关者研讨会指在县级召开的机构研讨会

3.2 少数民族对农村发展的认知

在项目准备期间，各级项目单位会同少数民族发展计划编制单位、社会评价编制单位以及环境影响评价编制单位等，在少数民族社区进行了前期的、充分的知情协商和公众参与，重点了解少数民族社区村民对农村发展的看法、态度、需求和建议，并与项目所在市/县民宗局、扶贫办、妇联、农业局、畜牧局、国土局、民政局、社保局、统计局、相关乡镇、相关村委会等进行沟通，同时征求民族、宗教人士的意见和看法；在此过程中与各相关部门进行沟通 and 反馈，将少数民族对农村发展的需求和建议融入到项目的设计中。

通过上述的少数民族社区公众参与活动，旨在使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加强少数民族自身能力建设，增加少数民族从项目中获益的机会。少数民族对农村发展的认知有：

(1) 对发展项目的支持与参与度

本项目是农村发展项目，少数民族对本项目是否支持、是否愿意参与是项目能否顺利实施、促进农村发展的重要前提。统计数据表明，有 97.7% 的被调查少数民族表示支持本项目建设，4 个少数民族对项目的支持率均在 90% 以上。持无所谓态度的被调查少数民族的比例为 1.8%，持不支持态度的占 0.5%。在实地走访中，少数民族普遍表示支持本项目的建设，也非常愿意配合政府实施项目。

表 3-2 少数民族项目支持程度

民族	支持		不支持		无所谓	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例
苗族	118	97.5	0	0	3	2.5
彝族	37	92.5	0	0	3	7.5
土家族	267	97.8	1	0.4	5	1.8
仡佬族	168	98.8	2	1.2	0	0.0
合计	590	97.7	3	0.5	11	1.8

数据来源：少数民族社会经济调查

问卷调查显示，有 96.8%的少数民族愿意参与项目，觉得无所谓的占 2.5%，认为不知道的占 0.5%。数据表明，绝大多数的少数民族愿意参与项目。在实地访谈中，项目村少数民族普遍反映很认同本项目，非常愿意参与到项目中来，认为农村发展的过程也是他们自身发展和能力提高的过程。

表 3-3 少数民族项目参与意愿

民族	愿意		不愿意		无所谓		不知道	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例	人数	比例
苗族	119	98.3	0	0.0	2	1.7	0	0.0
彝族	34	85.0	0	0.0	3	7.5	3	7.5
土家族	267	97.8	1	0.4	5	1.8	0	0.0
仡佬族	165	97.1	0	0.0	5	2.9	0	0.0
合计	585	96.8	1	0.2	15	2.5	3	0.5

数据来源：少数民族社会经济调查

(2) 发展方向认知

提高项目村少数民族的收入水平是本项目的一个重要目标。87.3%的被调查少数民族认为增加收入的来源是发展特色种养殖业；其次是发展农家旅游等第三产业，占 7.1%。在实地走访中发现，绝大多数的被调查少数民族认为要实现农民增加收益，主要是要发展特色的种养殖业，产业化、规模化发展是关键，也是发展的大方向和趋势。其次是对农牧产品进行深加工，建立品牌，延长产业链。同时，要与所发展产业相关的企业或合作社合作，开拓销售渠道。本项目建设内容中的农业支柱产业重组和现代化，正好符合少数民族对发展方向的认知。

表 3-4 少数民族对增加收入首要来源的看法 (%)

民族	发展特色种养殖业	转移就业	发展农家旅游等第三产业	个体经济收入	其他
苗族	94.2	4.1	1.7	0.0	0.0
彝族	75.0	20.0	5.0	0.0	0.0
土家族	79.5	3.7	13.9	1.8	1.1
仡佬族	97.6	1.8	0.6	0.0	0.0
合计	87.3	4.3	7.1	0.8	0.5

数据来源：少数民族社会经济调查

(3) 基础设施发展认知

完善的基础设施是促进产业良好发展、方便村民生产生活的重要保障。长久以来，公共基础设施不完善是制约农村，尤其是偏远地区农村发展的重要因素。问卷统计结果显示，有 79.1%被调查少数民族认为农产品收益不好，他们认为农产品收益不好的前三位主要原因依次是农产品产量低、地处偏僻交通运输不便、不了解销售渠道和市场交易规则，分别占 36.2%、26.2%、24.7%，详见表 3-5。通过对他们中的部分人深度访谈得知，农产品产量低的原因一方面是因为耕田处于喀斯特地区，土壤不够肥沃；另一方面是因为耕田缺乏灌溉设备，

只能靠天吃饭，缺乏机耕路没法进行机械化耕作。而且很多项目村距离农贸交易市场距离较远，道路质量不好，农产品的运输不方便。

另外，从实地走访中了解到少数民族迫切希望改善基础设施。例如，在遵义市道真仡佬族苗族自治县阳溪镇阳坝村，村民普遍反映连村组、连户道路质量差，存在“通路不通行”的情况，地理位置偏远的村民小组甚至没有路。在农业生产方面，机耕道路、生产便道、田间小路通达性不足，运输农业生产资料需要“人背马驮”，费时费力。

总体来看，项目区内少数民族聚居村大多地处偏僻，公共基础设施滞后性明显。建设通村道路、产业道路、生产便道、灌溉设备、农贸交易市场等基础设施都是项目村少数民族尤其是贫困少数民族所需求的，也是产业发展所急需的。公共基础设施建设是本项目建设内容的重要组成部分，包括农产品交易市场、生产道路、产业配套基础设施等。本项目的实施有利于改善项目区公共基础设施，为少数民族尤其是贫困群体脱贫致富创造有利条件。

表 3-5 少数民族对农产品收益不好主要原因的认知（%）

民族	农产品产量低	农产品质量不过关	不了解销售渠道和市场交易规则	不掌握价格谈判权	自然灾害	地处偏僻交通运输不便	其他
苗族	45.6	0.9	18.4	6.1	1.8	27.2	0.0
彝族	69.6	4.3	17.4	0.0	0.0	8.7	0.0
土家族	34.4	3.1	21.4	4.9	4.5	31.3	0.4
仡佬族	23.9	17.9	38.5	0.0	0.9	18.8	0.0
合计	36.2	6.3	24.7	3.8	2.7	26.2	0.2

数据来源：少数民族社会经济调查

（4）专业技术培训的认知

要想发展特色种养殖业，完善基础设施是保障，掌握专业技术是关键。统计数据表明，95.1%的被调查少数民族认为非常必要或必要进行相关专业培训。少数民族对专业技能培训有着强烈的需求。实地访谈得知，少数民族对专业技术的掌握程度普遍偏低，认为应当加强发展当地特色产业技能培训。例如在道真仡佬族苗族自治县阳溪镇四坪村，村民在座谈会中反映对中药材栽培、田间管理、病虫害防治等技术掌握程度不够。村民刘先生自费到贵阳学习天麻种植技术，但是仍觉得自己掌握的不够好，非常希望相关部门能多举办一些中药材种植技能培训。本项目中“培训和能力建设”包括农民实用技术技术培训、专业技术骨干培训，可以满足少数民族对专业技术培训的需求。

表 3-6 少数民族对相关专业培训必要性的认知（%）

民族	非常必要	必要	一般	不必要	非常不必要
苗族	90.9	9.1	0	0	0
彝族	67.5	25	7.5	0	0
土家族	81.7	13.2	4	0.7	0.4
仡佬族	54.5	38.8	7.6	0	0
合计	74.7	20.4	4.4	0.3	0.2

数据来源：少数民族社会经济调查

(5) 合作社建设的支持度

建立合作社是提升农民在市场交易中话语权、实现农业产业化的迫切要求，也是加强农民自我能力建设、提高农民组织能力的有效途径。问卷统计表明，90.4%的少数民族表示非常赞同或赞同成立合作社。在实地访谈中，少数民族普遍反映支持项目建设，赞同通过建设合作社带动产业发展、增加经济收入的方式。他们认为合作社在产业过程发展中起着很重要的作用，因为合作社可以提供种养殖技术指导、以更加优惠的价格购进生产资料、开拓产品的销路。另外，合作社可以及时提供灵通的市场信息，这对于地处偏远山区、市场信息敏感性不强、不懂得使用计算机网络的少数民族农户尤其是贫困农户来说尤其重要，能够起到降低市场风险、增加收益的作用。

表 3-7 少数民族对农民专业合作社的支持态度 (%)

民族	非常必要	必要	一般	不必要	非常不必要
苗族	68.6	28.9	0.8	1.7	0.0
彝族	47.5	47.5	5.0	0.0	0.0
土家族	58.6	35.5	5.9	0.0	0.0
仡佬族	44.7	54.7	0.6	0.0	0.0
合计	56.0	40.4	3.3	0.3	0.0

数据来源：少数民族社会经济调查

3.3 社区公众参与计划

为了使贵州省农村发展项目给当地少数民族群体带来的社会经济效益得到最大程度的实现，同时规避项目可能存在的潜在风险，有必要在项目实施以及运行期间采取各种措施，以确保当地受影响少数民族群体的充分知情参与。具体的少数民族参与计划详见《贵州省农村发展项目社会评价报告》第 8.1.3 章节公众参与计划。

在公众参与计划实施阶段，为保证少数民族的公平、充分参与，要注意以下几方面问题：

(1) 项目准备阶段，在少数民族项目村，项目宣传、动员和培训活动中要确保有不少于 50%的少数民族、妇女及贫困群体的参与，并以少数民族能够接受的方式开展。

(2) 项目设计阶段，在特色产业选定、基础设施设计、合作社章程设计等项目活动中，要通过召开村民代表大会或座谈会的方式征求村民意见，要确保不少于 40%的少数民族代表参加，召开专门的少数民族座谈会，征求少数民族意愿。

(3) 项目实施阶段，要确保项目村的不同少数民族、妇女以及贫困群体充分参与，在少数民族项目村，合作社成员中少数民族代表不少于 50%，合作社管理人员中要确保至少有 1 位少数民族、1 位妇女及 1 位贫困人口，对结果进行公开唱票公示；确保项目施工等活动尊重当地少数民族的文化和生活习惯，产生的非技术性就业岗位中不少于 40%优先提供给少数民族、妇女、贫困人口等脆弱群体；在村民普通话、实用技能、合作社培训中，参加人员中要确保不少于 30%的妇女，在少数民族项目村要确保不少于 50%的少数民族及 40%的少数民族贫困人口。

(4) 项目运行阶段，抱怨申诉机制要便于少数民族操作，要在少数民族容易接触到的地方进行公示，如聚会场所、村委会等。

(5) 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，各项目机构要认真对待，同时应注意发挥村委会、合作社、社区长老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。

4 少数民族差异性分析及脆弱性分析

4.1 少数民族差异性分析

4.1.1 民族间差异性分析

（一）苗族

据史料记载，贵州的苗族大约在宋、元时期迁入，距今已有千年历史。毕节地区民族成分多，彼此交错杂居，苗族显得较为分散，呈现“大杂居，小聚居”的状态。纳雍县的苗族多分布在六冲河流域，大体成为一片区。威宁、赫章两县苗族共约 8 万人，主要分布在乌蒙山地区。据清代有关文献记载，遵义地区苗族遍及各府、州、厅、县，清代到民国年间他们为避免歧视和欺诈，服饰逐渐变成汉族样式，讲汉语，隐瞒苗族成分。中共十一届三中全会后，隐瞒民族成分的纷纷申请恢复为苗族。务川、道真二县为目前遵义地区苗族人口最多的两个县，但居住很分散：务川分布于县境的南北两端，道真分布在县境周围与邻县接壤地带。铜仁地区的苗族分布，以松桃东半部的腊尔山区最为集中，但居住很分散，印江、思南两县的各乡镇都有分布。

从史料记载和实地调研情况来看，乌蒙山区的苗族保留着较为完整的文化、语言、习俗、宗教信仰等传统，武陵山区的苗族由于长期与汉族、仡佬族、彝族等多个民族彼此交错杂居，在经济收入水平、经济结构、经济活动方式等方面并没有明显的民族差异，但在传统文化、风俗习惯等方面，苗族与其它民族还存在少许差别。所以，苗族差异性分析主要面向乌蒙山区的聚居苗族。

一、传统文化

项目区苗族大多生活在深山密林地区，恶劣的生存环境培育了苗族吃苦耐劳、互相帮助的优良传统；苗族的信仰主要有自然崇拜、祖先崇拜等，尊重族内长辈权威。在项目准备和实施阶段，在乌蒙山区苗族聚居的村寨，在合作社管理方案的制定等方面可以征求苗族长辈权威人士的意见，当成立后的合作社在分红等方面出现纠纷时，在通过规章制度约束外，可以邀请他们进行协商解决。

二、经济

实地调查发现，农业劳动收入是项目区内苗族的主要生计来源，恶劣的自然条件致使生计来源具有一定的不稳定性。近年来，项目区外出务工的苗族逐渐增多，务工收入已成为农业劳动收入外的重要补充，但是项目区苗族打工人数及比例要低于汉族。同时，由于交通设施落后，农产品运输成本高，独具苗族特色的农产品销售范围受到很大的限制，特色农产品

优势难以转化为经济效益，收入水平较低。项目区苗族对基础设施条件改善和发展特色优势产业的需求非常迫切。

三、风俗习惯

1、语言。项目区苗族属于汉藏语系苗瑶语族苗语支，乌蒙山片区的纳雍县项目区苗族聚居区苗族多说苗语写汉字，普通话能力较弱。因此，在纳雍县苗族聚居区开展项目宣传、培训等活动时，要使用当地人能够接受的语言，或者配备少数民族翻译。

2、传统节日。项目区苗族的传统节日有苗年、龙舟节等，其中苗年的日子有经协商按顺序进行的习惯，时间在农历的十月、十一月期间，节期在三天到半月不等，苗年是苗族人民最隆重的传统节日，项目活动的安排需要尊重苗族的传统习俗，避开这些节庆时间。

（二）彝族

一、传统文化

据史料记载，贵州彝族与古代羌族有密切关系，由于人口繁衍，先民迁徙频繁等因素，彝族大约在公元3世纪以前，陆续扩展至今滇南、滇东北和黔西等地。恶劣的自然环境，造就了彝族吃苦耐劳、互帮互助的优良传统；同时，为保证族群繁衍，族内成员有赡养和帮扶的义务。这些都为彝族聚居区内合作社的组建提供了社会基础，保证少数民族合作社的正常运行。

与四川凉山彝族自治州的彝族相比，贵州毕节市一带的彝族由于明末清初皇帝赐彝族土司和土目汉姓，且受到吴三桂剿水西、改土归流、多民族杂居和汉文化的影响而有所变异，“家支”的观念和作用均已弱化，没有得到很好保留，现在主要是村委会发挥社会组织管理作用。在现实生活中行为准则、道德伦理等主要参照本地的村规民约。

二、经济

1. 经济收入低。项目区彝族聚居村落地理位置偏远，地处高原地区，自然条件恶劣，尤其天气条件十分恶劣。实地调查发现，项目区彝族耕作技术简单，机械化程度低，缺乏必要的机耕道、水利设施等农业生产基础设施，这些都导致了他们的低收入水平。

2. 经济结构单一。调查发现，虽然项目区彝族外出务工的人数逐渐增多，但并未改变传统的小农经济；同时，养殖的少量鸡鸭牛羊也都是自己消费，规模小商品率低；由于饮食、语言、文化习俗等差异，彝族外出务工从事的行业领域存在一定的局限性，多为技术含量较低的劳动密集型行业，经济收入结构较为单一，经济收入普遍偏低。

三、风俗习惯

1. 语言。彝语属于汉藏语系缅语族彝语支，项目区彝族有本民族的语言和文字。调查发现，项目区彝族互相之间交流均使用彝语，普通话的普及率不高，60%的被调查彝族表示不会说普通话，仅有一些年轻的彝族人可以用普通话进行交流。因此，在彝族聚居区开展宣传、培训等活动时，要使用彝族村民能够接受的彝语，或者配备彝语翻译；同时，在同等条件下，合作社的辅导员应优先招聘了解彝族文化的会说彝语者。

表 4-1 彝族普通话能力

民族	会		不会	
	人数	比例	人数	比例
彝族	16	40	24	60

数据来源：少数民族社会经济调查

2. 传统节日。项目区彝族的传统节日主要有“火把节”、“彝族年”等，火把节是彝族最大的传统节日，在每年的农历六月二十四；彝族年一般定在农历的10月份。这些传统节日对于少数民族来说非常重要，在节日期间，一般只会举行庆祝活动，项目活动时间的安排需统筹考虑少数民族地区的实际情况，尊重他们的风俗习惯，避开这些节庆时间。

（三）土家族

一、传统文化

据史料记载，贵州地区的土家族族源与古代巴人有关，主要分布地为古巴国之南境，范围包括今重庆市的酉阳、秀山、黔江、彭水、石柱和贵州省的沿河、德江、务川、印江、思南等县。独特的民族发展历史，造成了土家族特殊的民族性格和传统文化，主要包括土司制度、保甲制度，婚丧嫁娶等。

二、经济

1. 种植结构趋于多元化，但经济收入仍然相对较低。项目区土家族农业种植起源较早，目前形成了以烤烟、茶叶、蚕桑、中药材等多品种的种植结构，但由于落后的交通等基础设施和传统的种植技术，这些种植品种的经济优势并未能得到最大程度发挥，土家族收入水平低下。因此，建设基础设施和加强产业技能培训成为增加土家族经济收入，改善生活质量的重要手段。

2. 项目区土家族外出务工人员数量增多，但并未改变农业为主的生计模式。调查发现，近年来，项目区外出务工的土家族尤其是年轻人逐渐增多，在一定程度上，外出务工增加了家庭经济收入，开拓了视野。但由于自身能力缺乏等种种限制，在土家族聚居区，大部分土家族家庭经济收入主要依赖农业生产，而农业生产依赖传统的种植技术。因此，拓展单一的收入来源，增加就业机会就成为项目的重要目标之一。

三、风俗习惯

土家族的民族语言已基本消失，项目区土家族均说汉语，看得懂并书写汉字。在婚丧嫁娶、家庭抚养等风俗习惯方面，土家族与汉族的差异不明显，都遵循尊老爱幼、长幼有序等中华民族传统美德。这些民族间的相似性，为土家族平等参与项目、共同分享项目带来的效益提供了必要的社会基础；同时，通过项目的平等受益，更加促进了项目区各民族间的和谐相处。

（四）仡佬族

一、传统文化

据史料记载，古代仡佬族的先民主要分布在江汉流域及今川、滇、黔交界一带。现在贵

州地区的仡佬族主要分布在铜仁地区的石阡、思南、德江、印江等地区。在仡佬族历史发展的过程中，形成了包括土司制度、屯田制度、保甲制度等制度在内的社会制度；农业、手工业、商贸等在内的经济制度以及婚姻、亲属、家庭等制度在内的文化制度；这种特殊的土家族传统文化保证了该民族的传承和发展。

二、经济

在收入来源方面，项目区仡佬族家庭对农业劳动的依赖性较强；在民族文化遗产方面，项目区仡佬族保留了少量传统手工艺，由于外出务工人员的增多而逐渐被年轻一代的土家人淡忘；由于项目区交通设施落后、种植技术传统，仡佬族家庭的经济收入普遍低于当地的汉族家庭。因此，增加项目区少数民族经济收入是项目的重要目标之一。

三、风俗习惯

1、语言。仡佬族有本民族的语言，但在民族发展过程中，民族语言逐渐消失，目前也只有少数老人会说仡佬语。调查发现，项目区内的仡佬族均以汉语为交际语言。

2、传统节日。项目区仡佬族有许多传统节日，如敬雀节、吃新节、朝山节等，其中敬雀节是在每年农历二月初一，吃新节大多在农历六月至九月间农作物成熟期间举行，朝山节分农历六月初六、六月十九两次。在项目实施过程中，项目实施机构应尊重仡佬族的传统风俗习惯，项目活动的时间安排应避开仡佬族的传统节日时间，如技能培训活动应尽量选择在仡佬族农闲季节举办。

4.1.2 性别差异性分析

(1) 少数民族妇女受教育情况

问卷统计结果表明，少数民族项目村内女性受教育程度低于男性。具有小学文化程度的男性比例（16.3%）低出女性（27.1%）10.8个百分点；具有初中文化程度的男性比例（57.8%）高出女性（49.5%）8.3个百分点；具有高中/中专文化程度的男性（20.5%）高出女性（17.2%）3.3个百分点。详见表 4-2。

表 4-2 少数民族受教育情况性别统计

受教育程度	男		女		合计	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例
大专及以上	9	2.8	9	3.1	18	3.0
高中/中专	64	20.5	50	17.2	114	18.9
初中	181	57.8	144	49.5	325	53.8
小学	51	16.3	79	27.1	130	21.5
文盲	8	2.6	9	3.1	17	2.8

数据来源：少数民族社会经济调查

从不同的民族受教育程度来看，苗族、土家族、仡佬族女性上过初中的比例相差不大，分别为 57.1%、50.0%、50.0%；上过初中的彝族女性比例为 18.7%，远低于其他 3 个民族。彝族女性受教育程度最低，上过小学的女性比例为 68.8%，远高出其他 3 个民族的女性。在

不同民族男性受教育程度上的差异与女性基本相同，但是在同一民族的男女性之间，男性的受教育程度高于女性却是很普遍的现象。详情见表 4-3。

表 4-3 少数民族受教育情况性别统计

受教育程度	苗族		彝族		土家族		仡佬族	
	男	女	男	女	男	女	男	女
大专及以上	2.8	6.1	4.2	0.0	4.6	4.2	0.0	0.0
高中/中专	16.7	18.5	0.0	0.0	14.5	16.9	38.3	20.2
初中	72.2	57.1	50.0	18.7	55.7	50.0	51.2	50.0
小学	8.3	16.3	37.5	68.8	20.6	26.8	10.5	26.2
文盲	0.0	2.0	8.3	12.5	4.6	2.1	0.0	3.6

数据来源：少数民族社会经济调查

(2) 少数民族妇女对项目的认知

根据少数民族社会经济调查，61.8%被调查少数民族听说过本项目，38.2%的没听说过项目，其中听说过本项目的少数民族男性和女性各占其人口组的比例 61.0%和 62.5%。在听说过项目的被调查少数民族男性中，很了解本项目的占 7.8%，了解、了解一点的比例分别为 13.0%、44.0%；女性对项目很了解、了解、了解一点的比例分别为 9.2%、12.5%、29.4%。就项目对家庭的重要性而言，认为项目对家庭非常重要或重要少数民族男性和女性比例分别为 91.7%、91.4%。

统计数据表明，就对项目的认知与重要性而言，少数民族女性与男性不存在较明显差异性。

表 4-4 少数民族妇女对项目的认知

项目认知		男		女		合计	
		人数	比例	人数	比例	人数	比例
项目知晓程度	听说过	191	61.0	182	62.5	373	61.8
	没听说过	122	39.0	109	37.5	264	38.2
项目的了解程度	很了解	22	7.8	24	9.2	46	8.5
	了解	37	13.0	33	12.5	70	12.8
	了解一点	125	44.0	77	29.4	202	37.0
	不了解	80	28.2	120	45.8	200	36.6
	很不了解	20	7.0	8	3.1	28	5.1
项目对家庭的重要性	非常重要	159	50.8	134	46.0	293	48.5
	重要	128	40.9	132	45.4	260	43.0
	有点重要	20	6.4	16	5.5	36	6.0
	不重要	5	1.6	6	2.1	11	1.8
	无所谓	1	0.3	3	1.0	4	0.7

数据来源：少数民族社会经济调查

(3) 少数民族妇女对合作社的认知

统计数据显示，对合作社很了解、了解、知道一点的少数民族男性比例分别为 6.7%、22.0%、45.7%，少数民族女性比例分别为 7.2%、20.3%、46.7%。对合作社不了解、很不了解的男性分别为 21.1%、4.5%，女性比例分别为 22.0%、3.8%。由此可见，少数民族男性和女性在合作社的认知了解程度差不多，不存在较明显差异。

在召开少数民族妇女座谈会时，当问及合作社的相关情况时，大部分女性表示听说过合作社，但是对于合作社运行机制、入股方式、规章制度、所提供的服务等具体的情况不太了解。有些女性尤其是老年女性表示根本没听说过合作社，只有很少的女性表示对合作社有所了解。总体来看，少数民族女性对合作社的认知度不高，需要加强合作社的宣传工作，让更多的少数民族妇女了解合作社的基本情况。

表 4-5 少数民族妇女对合作社认知

合作社认知	男		女		合计	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例
很了解	21	6.7	21	7.2	42	6.9
了解	69	22.0	59	20.3	128	21.2
知道一点	143	45.7	136	46.7	279	46.2
不了解	66	21.1	64	22.0	130	21.6
很不了解	14	4.5	11	3.8	25	4.1

数据来源：少数民族社会经济调查

📖 毕节市威宁县乐居村妇女座谈会

大多数妇女表示没有听说过合作社，只有 2 位表示听说过合作社。再告知合作社的相关信息后，妇女均表示希望能组建合作社，打开市场，提供培训，提高种植技术。

(4) 少数民族妇女产业技能掌握情况

调查结果显示，有 43.8%的少数民族男性和 32.6%的女性认为自己已掌握产业技能，40.3%的少数民族男性和 43.3%的女性认为自己掌握了一部分技能，16.0%少数民族男性和 24.1%的女性认为自己没有掌握产业技能。由此可见，少数民族男性掌握产业技能的程度比女性好一些，性别之间存在较为明显的差异性。但是对茶叶产业而言，实地调查发现由于从事该产业的劳动力以女性为主，女性对茶叶生产技能掌握情况比男性好。在务川县黄都镇高洞村，村级负责人表示村里现有茶园 4900 多亩，从事茶园管理的人员中女性所占比例为 80%，女性的茶园管理技术水平比男性高一些。

通过焦点小组座谈了解到，在丈夫外出务工的家庭中，所有的农业生产劳动都由妇女负责。在农业生产活动中存在性别分工，男性一般负责耕种和收割，而妇女不仅参与播种和收割，还主要负责除草、施肥和灌溉。

表 4-6 少数民族妇女产业技能掌握情况

产业技能掌握情况	男		女		合计	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例
是	137	43.8	95	32.6	232	38.4
否	50	16.0	70	24.1	120	19.9
掌握一部分,还有不足	126	40.3	126	43.3	252	41.7

数据来源：少数民族社会经济调查

(5) 少数民族妇女参加培训的意愿

统计数据显示，在被调查少数民族人口中，96.1%的男性和 95.9%的女性表示愿意参加

本地优势产业培训，96.5%的男性和96.2%的女性表示愿意参加合作社有关方面培训。由此可知，少数民族男性和女性在参加培训的意愿程度相差无几，不存在明显差异。

从座谈和访谈中了解到少数民族项目村内女性参加培训的比例不高，大部分女性表示都是丈夫去参加相关培训。但是，少数民族女性参与培训愿望强烈，因此在开展产业技能和合作社培训时应在充分尊重少数民族意愿的基础上，保证妇女的参与率不低于40%。

表 4-7 少数民族妇女参加培训意愿

项目认知		男		女		合计	
		人数	比例	人数	比例	人数	比例
参加本地优势产业培训	愿意	301	96.1	279	95.9	580	96.0
	不愿意	3	1.0	4	1.3	7	1.2
	无所谓	9	2.9	6	2.1	15	2.5
	不知道	0	0.0	2	0.7	2	0.3
参加合作社培训	愿意	302	96.5	280	96.2	582	96.3
	不愿意	4	1.3	6	2.1	10	1.7
	无所谓	5	1.6	4	1.4	9	1.5
	不知道	2	0.6	1	0.3	3	0.5

数据来源：少数民族社会经济调查

(6) 少数民族妇女投工投劳的意愿

如果项目提供合适的工作机会，有98.4%的被调查少数民族男性和97.9%的女性表示愿意投工投劳。在投工投劳方面，不存在较明显的少数民族性别差异性。

表 4-8 少数民族投工投劳的意愿

投工投劳	男		女		合计	
	人数	比例	人数	比例	人数	比例
愿意	308	98.4	285	97.9	593	98.2
不愿意	5	1.6	6	2.1	11	1.8
合计	313	100	291	100	604	100

数据来源：少数民族社会经济调查

总体来看，在对项目的认知、合作社的认知、参加培训的意愿、投工投劳的意愿方面，少数民族男性和女性不存在较明显的差异性。从文化程度看，少数民族女性的受教育程度普遍低于男性；从产业技能掌握情况来看男性掌握产业技能的程度比女性好一些，存在较显著的差异性。因此，应当在充分尊重其意愿的基础上，要确保至少40%的少数民族妇女参加到各项培训活动中。

4.2 少数民族脆弱性分析

一、自然环境脆弱，公共基础设施不完善

自然环境的脆弱性表现在：一方面，项目区地处贵州乌蒙山、武陵山2个连片贫困区，发展资源的匮乏直接导致少数民族很难依靠个体能力摆脱贫困风险；另一方面，公共基础设施不完善，尤其是欠缺交通设施和农业生产设施，调查显示70.7%的少数民族认为少数民族项目区种养殖配套设施不足。

项目建设内容包括农业支柱产业重组和现代化、公共基础设施和服务支持、培训和能力建设等，项目的实施对于改善少数民族项目区的基础设施条件，促进项目区产业结构调整，拓展产业链条增加附加值，增强人的自我发展能力，对降低经济与社会发展的脆弱性具有重要作用。

表 4-9 少数民族对种养殖配套设施不足的认识情况

民族	是		否	
	人数	比例	人数	比例
苗族	67	55.4	54	44.6
彝族	36	90.0	4	10.0
土家族	198	72.5	75	27.5
仡佬族	126	74.1	44	25.9
合计	427	70.7	177	29.3

数据来源：少数民族社会经济调查

二、经济脆弱性

1、生计模式单一，抵御经济风险能力偏低

少数民族社会经济调查显示，55.3%的少数民族收入来源依靠务农，依赖外出务工的占35.4%，对农业劳动和外出务工的依赖性强。实地调查发现，一方面，喀斯特地貌特征也直接导致了项目区土地产出率低，加之少数民族尤其是贫困少数民族家庭仍然以农业为主要生计来源，未能摆脱“靠天收”的传统；另一方面，由于缺乏必要的人力资源培训和现代化的种植技能培训，直接导致少数民族生计来源单一，因此，这两方面都直接导致少数民族抵御风险的能力较低。

表 4-10 少数民族收入来源（%）

民族	务农	外出务工	运输	旅游业	靠低保	个体户
苗族	64.5	20.7	0.8	0.0	0.0	13.2
彝族	60.0	37.5	0.0	0.0	0.0	2.5
土家族	53.6	34.0	4.4	0.4	1.1	4.0
仡佬族	58.5	39.7	0.0	1.2	0.0	0.6
合计	55.3	35.4	2.2	0.5	0.5	4.8

数据来源：少数民族社会经济调查

2、产业链条短，市场竞争力弱

产业发展基础差，农业种植及牲畜养殖方式较为粗放，开发水平低，产业链条较短，附加值不高，产品竞争力弱。懂经营、管理的少数民族农户很少；少数民族获取市场信息的途径较少，主要是通过邻里乡亲、商贩的告知，这造成农户市场信息失灵，与市场对接不够。项目区农业生产面临土壤贫瘠、缺少灌溉水源等自然环境的制约，产业发展基础较差，农户收入主要集中在生产环节；养殖产业中缺少规范化的交易市场和加工企业，产品附加值低，难以与市场对接谈判。

三、社会脆弱性

1、教育程度偏低，综合素质不高

少数民族高中/中专及以上学历比例仅为 18.9%，少数民族综合素质不高，对项目发展理念的理解存在一定的困难，参与项目的能力较弱；对市场开发和农业现代化技术的掌握程度弱，自我发展能力不足。实地调查发现，一方面，少数民族由于自身能力的缺乏，缺乏必要的参与能力，如读、写、听表达的能力，而不能表达自己的利益诉求；另一方面，虽然少数民族传统文化提倡互助合作，但由于少数民族项目区基础设施的不完善，种养殖技术的落后，缺乏必要的启动资金和自我组织能力，少数民族仍然不能组织起来，难以发挥集体经济的规模优势。

表 4-11 少数民族教育程度一览表 (%)

民族	大专及以上学历	高中/中专	初中	小学	文盲
苗族	4.1	17.4	66.1	11.6	0.8
彝族	2.5	0.0	37.5	50.0	10.0
土家族	4.4	15.8	52.7	23.8	3.3
仡佬族	0.0	29.4	50.6	18.2	1.8
合计	3.0	18.9	53.8	21.5	2.8

资料来源：少数民族社会经济调查

2、缺少风险预防和共担机制

少数民族农户是少数民族项目区自然灾害、市场风险、社会风险等的直接承担者，由于资金匮乏、文化素质不高、互助组织不健全等原因，导致少数民族项目村没有建立起来应对产业发展风险的防范机制。

一方面，项目区少数民族由于多居住在偏远山区，缺乏市场信息来源渠道，信息闭塞，对外交流、学习的机会少，市场与商品意识较弱；另一方面，风险防范机制不仅针对风险出现前的应对，也针对风险出现后的补救。在项目覆盖的少数民族项目区，少数民族贫困发生率较高，达到 37%，缺少防范资金用于抵御风险；此外，实地调查得知，少数民族项目区没有代表广大农户利益的农民专业合作社或团体，单个农户防范风险的能力低。

少数民族的脆弱性及项目活动的减弱性表现见表 4-10。

表 4-2 少数民族脆弱性及项目减弱性表现

序号	脆弱性类型	脆弱性现状	项目减缓脆弱性的表现
1	自然环境脆弱性	公共基础设施不完善，尤其是交通和农业生产设施落后	新建道路，尤其是产业路、机耕道、生产便道
2		信息闭塞，抵御市场风险能力不足	以合作社为组织形式，发挥集体经济的规模效益，共同抵御市场风险
3	经济脆弱性	生计来源中农业比重大；种养殖技术落后	建立合作社，增加非农收入来源；培育特色产业、引进新的种养殖技术
4		产业链条短，市场竞争力弱	通过建设专业合作社，延伸产业链条，增加利润空间；抵御市场风险，提升自我组织能力

序号	脆弱性类型	脆弱性现状	项目减缓脆弱性的表现
5	社会脆弱性	少数民族文化教育程度低，综合素质不高，自我发展能力不足	开展少数民族亟需的各种培训、教育
6		缺少风险预防和共担机制	一方面，项目资金投入和相关培训活动开展；另一方面，专业合作社建设提高少数民族组织化程度，共同防御风险

5 少数民族合作社分析

由于少数民族地区社会、经济、文化、组织结构等的差异，与汉族或其它地区的农民合作社相比，少数民族农民合作社从成立、运营、管理到利益分配等方面都呈现了不同的特点，划分少数民族农民合作社种类，从少数民族差异性和脆弱性的视角认识少数民族农民合作社存在的问题和问题成因，了解少数民族对农民合作社的认知与态度，对于完善少数民族农民合作社，建设符合少数民族实际需求的农民合作社具有积极意义。

5.1 少数民族专业合作社

（一）农民专业合作社的类型

在实地调查的 11 个少数民族农民专业合作社中，根据运行模式划分标准，合作社 + 农户类型的有 2 个，占 18.2%；合作社+基地+农户类型的有 8 个，占 72.7%；公司+合作社+基地+农户类型的农民专业合作社有 1 个，占 9.1%。

根据产业划分，少数民族农民专业合作社主要有种植合作社、养殖合作社。种植合作社包括蔬菜种植专业合作社、大葱合作社、烟草合作社等，养殖合作社主要是蛋鸡养殖专业合作社。调查的少数民族农民专业合作社基本信息见表 5-1。

表 5-1 少数民族农民专业合作社基本信息

序号	运行模式	案例	运行情况	各主体分工	注册时间	管理人员	入股及收益分配	业务
1	合作社+基地+农户	可乐彝族苗族乡可乐村蔬菜合作社	运行一般	2014年1月9日种植面积500多亩，租金500元一亩，合同签了5年。没有流转土地的，有底价进行回收，种子由合作社提供。	2009年成立，注册资金5万	5个股东，以大户为主，管理人员是主要是彝族。	能人带动，流转土地的人，在合作社打工，第一年每天40元，第二年往后是50元每天，一年能工作100天左右。	大葱的种植、销售等
2	合作社+基地+农户	可乐村永丰烟农专业合作社	运行一般	主要对烟农进行技术指导，督促烟农加强田间管理，提升种植水平，提高烟叶质量，共同抵御市场风险和自然灾害。同时协助烟草公司进行烟叶收购，指导烟农进行分级扎把，增加烟农收入。	注册成立于2013年6月，注册资金12万元	6人发起，于2013年4月10日召开设立大会，赵勇为合作社理事长，办公场设在赫章县朱明乡田坝村院子组。该合作社现有服务人员98人，服务对象857户3856人。	干部和能人，涵盖全乡的4个收购站，协助烟站收购干烟叶171万斤，烟农收入达2052万元，创造财政收入450余万元。	烟草的种植、加工和销售等
3	合作社+农户+基地	洛龙镇大塘村磨盘云海蔬菜合作社	运行不佳	社长是重庆的菜贩子陈世云。合作社给菜农发放菜种，菜农负责种菜，卖给合作社，由合作社销售，社长获得最大的利益，相当于还是菜贩子雇佣农民生产。	还没有正式注册管理人员5人，社员没有	管理人员8人，社员10人，主要是苗族和仡佬族。	能人带动，现在有5人在管理6000亩的蔬菜基地。	蔬菜的收购和销售

序号	运行模式	案例	运行情况	各主体分工	注册时间	管理人员	入股及收益分配	业务
4	合作社+基地+农户	阳溪镇阳坝村党参农民专业合作社	休眠	提供的服务：①无偿技术咨询与服务；②发放肥料等；③收购中草药。④解决销售问题	2013年注册	管理人员8人，社员10人，主要是苗族和仡佬族。	大学生成立的合作社，种植大户带动，入股收取一定的费用。	党参的种植、收购和销售。
5	合作社+基地+农户	阳溪镇阳坝村盐坪蔬菜合作社，	运行相对较好	提供的服务：①无偿技术咨询与服务；②发放肥料等；③收购蔬菜。④解决销售问题	2007年注册成立	管理人员8人，主要是苗族和仡佬族。	干部和能人带动，土地肥沃一点，管理得好，有盈利，主要是市场对接好，管理科学（包括施肥、打药等）。	蔬菜的种植、收购和销售
6	合作社+农户	阳溪镇阳坝村盛鑫烟草合作社	运行较好	合作社实行公司化运作，合作社有偿提供烟草分级、做有机肥、烟叶烘干、田间耕种等服务。大部分农户也愿意加入管理阶层。技术培训和咨询，拓宽销售渠道，管理技术。	2012年成立	种植烤烟的农户加入，主要是苗族和仡佬族。	干部和能人带动，社员和非社员的区别就是社员享有服务优先权，但是交的服务费一样入股方式：土地入股和资金入股都可以。	烟草的种植、收购和销售
7	合作社+农户	阳溪镇四坪村好未来中药材专业合作社	运行不好	目前收购中药材，没有加工，主要是收购起来再卖给大户，有盈利但不多。	2011年4月份注册运营的	涉及农户比较多，组织起来，没有加工，主要是苗族和仡佬族。	个人自发	收购中药材

序号	运行模式	案例	运行情况	各主体分工	注册时间	管理人员	入股及收益分配	业务
8	公司+合作社+基地+农户	黄都镇高洞村仙龙坪探春茶叶专业合作社	运行良好	15 人的责任: 一是负责技术指导、产品销售; 二是为合作社社员争取项目。社员的义务: 一是按照合作社的要求进行标准化生产; 二是茶叶必须卖给合作社。有基地 2400 亩, 凡是加入合作社的农户茶园都算作基地。办工场所和加工厂加工后的茶叶卖到浙江。	2012 年 11 月成立, 出资 74 万元, 现在有资产 300 多万。	现在有 180 多户, 其中贫困户 50 多户。理事长是村支书, 主要由 15 人管理, 15 人均均为男性, 少数民族。理事会有 5 人, 监事长 1 人, 没有监事会。主要是苗族和仡佬族。	15 人出资 74 万元。分红: 准备按照股份分红。入股: ①原始股: 每股 2 万, 共 37 股, 社长占 9 股, 是最大股东; ②阶梯股: 理事会讨论, 以现在合作社的资产和产值估价股价, 预计是 10 万/股。	茶叶种植、加工、销售等
9	合作社+基地+农户	黄都镇大竹村彭家寨茶叶专业合作社	运行一般	大户 1000 亩茶叶, 转交给彭忠明 (村委会副主任), 2013 年 3 月种植茶叶。加工厂面积 20 多亩。合作社收购、加工和销售。销售出国, 新鲜茶叶 100 元/斤, 干茶叶 1000-2000 多每斤。	2012 年 9 月份	4 人, 200 多户, 老百姓种茶叶, 入股有 2 种方式, 一以土地入股, 土地租金合作社拿, 老百姓种茶, 用工优先。二以资金入股, 5 万元每股, 包括土地入股, 20 股左右。他们都参与合作社, 除去劳动力, 管理费用。少数民族居多。	理事长叫罗克荣, 流转老百姓土地, 不参与分红的话, 合作社以市场价收购茶叶; 参与分红, 按股份进行分红。	茶叶的种植、加工和销售

序号	运行模式	案例	运行情况	各主体分工	注册时间	管理人员	入股及收益分配	业务
10	合作社+基地+农户	黄都镇大竹村大山茶叶专业合作社	运行一般	没有加工厂，这个合作社就是将茶叶卖给合作社。共 500 亩茶叶，主要是白茶，茶苗免费给村民，肥料农药，还提供免费的技术指导。中年人。规划：3 年以后自己建设加工厂，可以受益，修建机耕道。	2012 年 9 月份，注册资金 90 万元	理事长，理事会 5 个人，监事会 7 人。股东 5 万元每股，共 18 股，贫困户 7 户，村民自己的房子办公，没有会计，有 2 个技术员。男女比较各占一半。少数民族居多。	干部带动，村组长发展起来的，以土地和以资金入股，	种植茶叶
11	合作社+基地+农户	锅厂村黔芙蓉养殖专业合作社	运行较好	合作社统一品种、统一选育、统一防疫、统一饲料联系、统一销售给农户、统一分级包装、合作社统一去找销路、联系淘汰鸡厂家到村里收购。合作社坐在地 3600 平方，硬件设施投入了 130 多万，算是现代化的养殖基地。品牌：黔芙蓉，绿色无公害产品，通过农业部认证的	2011 年 6 月份建立的，注册资金 200 万元现金。	成员有 12 个人，理事长出了 120 万，有出 3000 元、5000 元、2 万元不等，也有将 1000 个绿壳蛋交给合作社，折算成 1000 元，理事会有 3 个人、监事会 3 人、财务 2 个、采购 1 个、驾驶员 2 个。将 1000 元钱作为 1 股，年终分成。没有土地入股。	干部和能人带动，土地流转土地和机动地。一盒鸡蛋成本 36，净利润 52 元，20 元用于乡公益事业；6.3 元用于社员分红；剩下 25.7 元中的 2.57 元分给 12 个成员，2.57 元再分给农户再进行分红，剩下的用于合作社的滚动资金。	蛋鸡的养殖、包装、销售

（二）农民专业合作社特征

（1）合作社的成立的时间比较晚

在调查的 11 个少数民族农民专业合作社中，从发起的内源力量角度看，由经济能人带动成立的有 6 个，占 54.5%；由村干部发起成立的有 5 个，占 45.5%；从发起的外源力量角度看，实地访谈发现大多数少数民族农民专业合作社都是在政府部门的倡导下成立的，对于政府政策、项目帮扶的依赖较强，政府部门在合作社的成立、运营、管理等工作中起着重要的指导作用。

从成立注册的时间分布来看，根据实地调查，在 11 个少数民族专业合作社中，有 1 个正在申请成立，有 1 个在 2007 年注册，1 个在 2009 年注册，2 个在 2011 年注册，2012 年注册的有 5 个，1 个在 2013 年注册，还有 1 个正在注册。2006 年制定了《农民专业合作社法》，于 2007 年 7 月 1 日起开始施行，而少数民族专业合作社多成立于 2010 年及其之后，说明少数民族地区专业合作社成立时间较晚，仍处于探索阶段。

表 5-2 少数民族农民专业合作社注册时间分布情况

注册时间	数量	比例 (%)
2007 年	1	9.1
2009 年	1	9.1
2011 年	2	18.2
2012 年	5	45.4
2013 年	1	9.1
正在申请	1	9.1
合计	11	100.0

数据来源：实地访谈

（2）合作社的规章制度

实地调查发现，大多数少数民族农民专业合作社的规章、财务管理制度多由上级政府部门统一制定，由于少数民族地区传统文化的异质性，外界文本规范的规章制度并不一定符合少数民族村落组织管理的传统习惯。在实地调查过程中得知，锅厂村黔芙蓉养殖专业合作社主要由干部和能人带动，在合作社规章制度主要是由干部和能人商量之后制定的，并未和社员进行商量。另外，在阳溪镇阳坝村党参农民专业合作社的实地走访中得知，该合作社是由大学生发起，由种植大户带动，大学生主要根据镇政府和县级有关部门的政策制定合作社的规章制度，并未和社员协商，也并未结合该合作社的实际情况，因此缺乏实际运作中的可操作性。

（3）利益分配办法

在被调查的 11 个少数民族合作社中，除了 1 个尚未正式注册之外，其他 10 个少数民族合作社都有自己明确的利益分配办法，分配方式主要有入股资金返利、土地（资金）入股分红，获得股息、奖励等。在利益分享方面，少数民族农民专业合作社注重对贫困脆弱群体的帮扶。

5.2 少数民族对农民专业合作社的认知与态度

在项目准备阶段，项目实施单位、少数民族咨询专家等通过问卷调查、座谈、访谈等方式，了解项目区少数民族对农民合作组织的认知与态度，这对于改进完善农民合作组织，保障少数民族权益具有积极意义。

(1) 少数民族对合作社的知晓程度

根据实地调查，少数民族地区农民专业合作社数量较少，发育程度较低，大多农户知晓合作社，但了解程度一般。少数民族社会经济调查结果显示，46.2%的少数民族对合作社知道一点，21.6%的少数民族不了解，21.2%的少数民族了解，只有6.9%的少数民族对此很了解。

在各少数民族中，仡佬族对农民专业合作社的了解程度（包括“很了解”和“了解”）最高，占44.7%；苗族对合作社的知晓程度最低，不了解或很不了解的占35.6%。

表 5-3 少数民族对农民专业合作社了解程度（%）

民族	很了解	了解	知道一点	不了解	很不了解
苗族	0.8	5.0	58.7	30.6	5.0
彝族	7.5	25.0	37.5	25.0	5.0
土家族	8.8	18.3	41.0	26.0	5.9
仡佬族	8.2	36.5	47.6	7.1	0.6
合计	6.9	21.2	46.2	21.6	4.1

数据来源：少数民族社会经济调查

(2) 少数民族对合作社的支持程度

问卷统计结果表明，对于“项目建设要成立合作社，您的态度”一题，56.0%的被调查少数民族表示非常赞同，40.4%的少数民族表示赞同，3.3%的少数民族表示无所谓，仅有0.3%的少数民族表示反对，可见各少数民族都非常支持农民专业合作社的建设。在实地访谈中，被调查少数民族普遍反映支持项目建设，赞同通过建设合作社带动产业发展，提高合作能力，增加经济收入。详情见表 3-7。

(3) 少数民族参与合作社的意愿

社会经济调查结果显示，尚未加入农民专业合作社的少数民族有430人，占71.2%。在尚未加入农民专业合作社的少数民族中，愿意加入的占97.7%，其中苗族、彝族、土家族、仡佬族的比例分别为98.2%、100.0%、95.6%、100.0%；不愿意加入的占2.3%。统计数据表明，各民族加入农民专业合作社的意愿非常强烈。

在实地调查时，大多数少数民族虽然对合作社不太了解，但都认为成立合作社可以带动当地产业发展，增加经济收入，表示愿意加入合作社。

表 5-4 少数民族参加农民专业合作社的意愿（%）

民族	愿意	不愿意
----	----	-----

	人数	比例 (%)	人数	比例 (%)
苗族	108	98.2	2	1.8
彝族	36	100.0	0	0.0
土家族	174	95.6	8	4.4
仡佬族	102	100.0	0	0.0
合计	420	97.7	10	2.3

数据来源：少数民族社会经济调查

(4) 少数民族对合作社的期待

在座谈和访谈中发现，少数民族希望通过建立合作社来解决发展产业时碰到的种养殖技术、产品销路、市场信息等方面的难题。他们希望通过加入合作社可以得到种养殖技术的指导，获得灵通的市场信息、开拓产品的销路，以及通过更优惠的价格购买生产资料。

在对农民专业合作社作用期望的调查中，79.2%的少数民族希望提供种养殖技术指导，69.4%的少数民族希望提供市场信息，68.2%的少数民族希望开拓产品销路，67.3%的少数民族希望优惠购进生产资料，41.4%的少数民族希望合作社进行分红。详见表 5-5。

表 5-5 少数民族对农民专业合作社作用的期望 (%)

民族	种养殖技术指导	开拓产品销路	合作社分红	优惠购进生产资料	提供市场信息
苗族	83.5	76.0	28.9	71.9	73.6
彝族	72.5	60.0	45.0	70.0	55.0
土家族	75.0	71.3	47.1	68.0	59.9
仡佬族	85.3	68.2	41.2	48.9	85.3
合计	79.2	68.2	41.4	67.3	69.4

数据来源：少数民族社会经济调查

在对制约合作组织发展突出因素的调查中，53.5%的少数民族认为产业规模太小，43.6%少数民族认为基础设施条件差，35.4%的少数民族认为政府扶持力度小，29.5%的少数民族认为农户缺乏参与的积极性，29.1%的少数民族认为缺乏带头人，21.4%的少数民族认为运行机制不顺畅，26.8%的少数民族认为政策法规不完善。

实地调查得知，在少数民族项目村，需要扩大产业规模带动区域整体协调发展，通过项目及国家、地方的相关扶持带来外部资源，并努力改善项目区种植业及畜牧业生产的基础条件，通过教育与培训提高农民专业合作社负责人的综合素质。

表 5-6 少数民族对影响合作组织发展突出因素的认知 (%)

民族	产业规模太小	扶持力度小	缺乏带头人	缺乏积极性	政策法规不完善	运行机制不顺畅	基础设施差
苗族	29.7	19.5	18.6	20.3	9.3	11.9	68.6
彝族	90.0	67.5	7.5	2.5	7.5	7.5	37.5
土家族	56.9	33.3	33.3	27.0	24.7	13.1	35.2
仡佬族	58.8	44.1	36.5	47.6	48.2	45.3	39.4
合计	53.5	35.4	29.1	29.5	26.8	21.4	43.6

数据来源：少数民族社会经济调查

(5) 少数民族对合作社培训的认知与需求

少数民族社会经济调查结果显示,60.6%的少数民族认为农民专业合作社培训非常必要,37.9%的少数民族认为必要,1.3%的少数民族认为一般,0.2%的少数民族认为不必要,统计数据说明少数民族对农民合作组合培训的需求非常强烈。

表 5-7 少数民族对农民专业合作社培训的认知 (%)

民族	非常必要	必要	一般	不必要	非常不必要
苗族	71.1	28.1	0.0	0.8	0.0
彝族	27.5	65.0	7.5	0.0	0.0
土家族	70.7	27.5	1.8	0.0	0.0
仡佬族	44.7	55.3	0.0	0.0	0.0
合计	60.6	37.9	1.3	0.2	0.0

数据来源:少数民族社会经济调查

根据实地调查得知,少数民族农牧局等相关机构开展了一系列的合作组织培训,指导完善管理章程、财务制度等,但是加强需培训力度,拓展培训内容,增强培训效果。根据问卷调查,少数民族对培训需求的排序依次为:产业技术、市场信息合作、章程和管理知识、项目的宣传与推广,所占比例依次为78.6%、12.2%、6.6%、2.6%。由此可见,少数民族对产业技术、市场信息的培训需求比较强烈。

表 5-8 少数民族对农民专业合作社培训内容的需求 (%)

民族	产业技术	市场信息	章程、管理知识	项目宣传与推广	其它
苗族	90.9	2.5	5.8	0.8	0.0
彝族	35.0	55.0	10.0	0.0	0.0
土家族	74.0	14.3	6.2	5.5	0.0
仡佬族	87.6	5.3	7.1	0.0	0.0
合计	78.6	12.2	6.6	2.6	0.0

数据来源:少数民族社会经济调查

总体来说,少数民族对农民专业合作社的了解程度不高,不熟悉合作社的组织规章制度,但大多都非常支持合作组织建设;并希望通过加入农民专业合作社推动产业发展,实现脱贫致富;在合作组织建设和培训方面,统计数据说明少数民族普遍希望合作组织在种养殖技术指导、提供市场信息、开拓产品销路等方面发挥作用。

5.3 少数民族农民专业合作社问题与成因

5.3.1 少数民族农民专业合作社存在的问题

一、农民专业合作社内部

(1) 少数民族农户认知不足,参与率不高。只有28.1%的被调查少数民族非常了解或了解合作社,参加合作社的少数民族农户只占到28.8%。根据实地访谈,整体来说,少数民族农民专业合作社中的农户参与度不高,参与水平较低,参与收益率不高。原因主要包括两方面,一方面,多数少数民族对合作社不了解,文化素质偏低,不知道如何参与;另一方面,

在现有的少数民族合作社中，能人带动型较多，普通农户多通过土地流转及在合作社产业基地中打工获得收益，合作社效益对贫困户的覆盖率较低。

遵义市务川仡佬族苗族自治县黄都镇高洞关键信息人访谈

村里在 2012 年 11 月成立了茶叶合作社，当时是 15 人一起的。一些村民不敢加入，他们知道有合作社，但是具体怎么样，如何运行、收益他们都不去清楚，今年看到效益了，加入的人就多了。所以要想让村民加入，向他们多宣传，让村民看到能多赚钱。

(2) 发育程度较弱，组织化程度低，对农户的辐射带动能力弱。一方面，少数民族农民专业合作社多成立于 2010 年及其之后，成立时间较晚，仍处于探索阶段，发育程度较弱，发展经验不足；另一方面，项目区少数民族尤其是彝族地区的社会发育程度较弱，农民专业合作社的先天发育条件不足；此外，少数民族地区农民专业合作社缺少稳定的内源力量，如启动资金、市场、基础设施的配套支持。

(3) 缺少专业的合作组织人才，尤其是缺乏技术人才。一是缺少具有合作意识和专业能力的领导核心，合作社的理事长要具有一定的威信和号召力，愿意为合作社成员服务；二是没有专门的财务、市场开发及产业技术人员。

毕节市纳雍县猪场乡湾子村农经站站长访谈

我在这里工作了有些年了，县里开会有时也讨论，现在农民专业合作社碰到的问题很多，但是有一点很重要，就是合作社没有专业的人才，都是乡村的能人和村委会的人，管理水平和组织能力还是不够强，需要加强。

二、农民专业合作社外部

(1) 支撑产业基础薄弱。产业基础薄弱主要表现在以下几方面：1) 少数民族地区地理位置偏远，交通不便，信息闭塞，产业发展基础较弱，农民专业合作社的成立与发展缺少健康持续的产业支撑；2) 少数民族项目区受制于交通和信息的原因，农产品、畜产品的商品化程度低，农业及畜牧业专业化、现代化水平与发达的汉族地区存在很大差距。

(2) 启动资金缺乏，技术支持不足，人力资本匮乏。1) 少数民族贫困地区财政资源有限，财政对农民专业合作社的支持力度有限；2) 少数民族受教育程度低，缺乏必要的产业技术；3) 调查发现，项目村少数民族专业合作社从事的产业主要是与种植业相关，特色农业规模小，导致合作社的自身资金积累能力不高。

(3) 制度结构缺陷。由于信息滞后及产业发展落后的原因，少数民族地区的合作社成立时间一般较晚，为了能够登记注册，使用的规章制度、管理方案多由上级部门统一制定，存在与当地实际需求不符合的情况。少数民族地区有自身独特的传统文化、组织结构，农民专业合作社的成立、运营、管理等需要尊重少数民族的习惯和需求。

5.3.2 问题致因

(1) 地理位置偏远，地形条件差，气候条件恶劣。交通不便，通常存在水资源不足或

土壤贫瘠的困境，产业发展的基础较弱，少数民族农户收入低，专业合作社缺少产业和资金支持；对外信息不畅通，产业及合作组织的发展缺少对外连接的桥梁纽带。实地调查发现大多数少数民族村落没有网络，还有部分村落电视覆盖率和利用率较低，农户对市场信息的了解主要依赖互相打听、小商贩或到乡镇了解，了解外界市场信息的渠道单一、不准确。

📖 铜仁市沿河土家族自治县晓景乡晓景村王先生（53岁，土家族）

这我们里交地理位置偏僻，通不便，到县里坐车都得好长时间，要1个多小时吧。我们平时卖东西都是看别人去卖才去的，也没有人给我们提供市场信息，都是别人什么价我们是什么价。村里一些困难户连电视机都没有，更别说什么网络了。

(2) 多数少数民族对市场信息和数字不敏感。在少数民族项目区范围内，大多数少数民族地区农户居住在偏远落后山区，市场化进程落后，对市场信息和数字非常不敏感。对市场 and 数字的信息不敏感一方面说明少数民族农户难以开发利用现有的资源，另一方面也说明参与市场的能力比较弱，有待提高。

(3) 文化程度较低，外出机会少，不了解农民专业合作社的具体内容；合作组织初期的效益一般不理想，对农户的示范带动性弱；村庄中能人大户与精英较少，懂管理、营销、财务的专业人才更少，部分选择到城镇定居不再返乡，而且村里的大多数年轻人外出务工，缺乏具有合作精神的专业人才；少数民族农户缺乏自我组织的能力和经历。所以致使少数民族合作组织参与度不高，参与水平和能力受限，人力资本不足。

📖 铜仁市印江土家族苗族自治县晓新业乡锅厂村黔芙蓉养殖专业合作社社长访谈

现在合作社虽然在发展壮大，但是面临的问题也挺多的。村里年轻人出去打工了，村里有文化的、头脑灵活的人不多。上年纪的村民大都文化素质不高，没有什么组织能力。说白了，就是村庄缺少能做事的人才。

(4) 在少数民族项目区内，社会发育及组织化程度较低，文化差异性明显。项目区少数民族缺少承接外部资源、信息的有效组织载体，外界项目的进入、实施对当地政府部门的依赖性强，农户对新事物、新理念接受需要一个渐进的过程；民族文化的多样性使得对新事物的理解也不同，项目的实施也需要实现地方知识和文化的适应性。

6 项目对少数民族的影响分析

6.1 正面影响

1、增加就业机会，提升少数民族生活水平

在项目实施和运营阶段，由于基础设施建设及产业延伸带动相关加工企业发展，项目区将产生一些非技术性就业岗位，一方面，在道路硬化、机耕路修建、交易市场、规模养殖场等基础设施建设过程中将产生一些非技术就业岗位，这些非技术性就业岗位都是少数民族可以胜任的；另一方面，合作社建成后，少数民族项目区特色优势产业规模将大面积扩大，需要更多的劳动力，少数民族可以到合作社基地务工，提高家庭收入水平。经与项目机构沟通协商，不少于 40% 的非技术性就业岗位将优先提供给少数民族、妇女、贫困人口等弱势群体，以提高他们的收入水平，降低经济脆弱性。

毕节市赫章县可乐乡可乐村李先生（34 岁，苗族）

我前几年在外地打工，没攒下什么钱。孩子也上小学了。今年回来了，这种蔬菜种植效益还可以，在村里包了几亩地种蔬菜，效益还不错。村里也有几个同龄人准备明年回来搞种植。主要是大家看到效益，在心里会算个账，只要赚的多会回来的。

2、增强少数民族自身能力，提升组织化程度，增强少数民族主体意识

实地调查发现，少数民族项目区农民专业合作社数量较少，而且大多数运行不规范，效益一般；同时，少数民族参加合作社的比率较低，少数民族社会经济调查结果显示仅有 40.6% 的少数民族加入了合作社。因此，少数民族通过参加项目组建的合作社，一方面可以提高合作意识，培养合作精神，增强自身的合作组织能力；另一方面，以合作社为依托引进良种，有助于提高农产品、畜产品的质量，少数民族农户通过参加产业技术、市场信息等方面培训，有助于增强抵御市场风险的能力；此外，少数民族加入合作社后，通过自我管理、自我组织、自我发展，主体意识不断增强。

因此，以合作社为项目实施的载体，少数民族加入合作社既可培养其合作精神，提升其自身能力和组织化程度，又能通过合作社内的民主参与增强主体意识。

3、完善基础设施，提升少数民族项目区生产、生活水平和质量

基础设施建设是项目建设内容的重要组成部分，尤其是道路、灌溉排水、通讯、公共市场等都是少数民族群众所必需的，也是产业发展所急需的。调查发现，项目区少数民族对基础设施改善的愿望十分强烈，落后的基础设施成为项目区经济社会发展的瓶颈。在贵州省毕节市赫章县项目区，苕麻及其相关产品当地少数民族的特色产品，但受制于交通条件的落后，苕麻的销售范围仅仅局限于赫章县城，仅有少部分外销到毕节市等地，苕麻产品的经济效益难以充分实现。因此，项目的实施改善项目区基础设施落后的状况，能够完善项目区内

少数民族发展特色优势产业所必须的基础条件，尤其是项目区交通设施和农业生产设施，进而提升生产、生活的水平和质量。

遵义市道真仡佬族苗族自治县阳溪镇阳坝村张先生（51岁，仡佬族）

我们村这几年有了一些发展，赚的钱也多了一些，但是我们自己种的包谷、党参这些中药材不好卖，这是因为道路质量不好，人家商贩不愿意过来，我们自己运出去也没啥交通公路。这里有的自然村道路质量差甚至没有路，存在“通路不通行”的情况，田里也没有、生产便道、田间小路不足，自己把化肥运到地里都费劲。对了，还没有灌溉，全部靠天吃饭。希望你们能来给我们解决这些问题啊。

铜仁市沿河土家族自治县中界乡中界村村民座谈会

村里发展养羊产业，但是道路不好，也是逢集的时候才去卖，一半的养羊户会选择自己把羊赶到市场。在附近建个交易市场挺好。

4、促进少数民族妇女的发展

在少数民族项目区，少数民族妇女很少参与公众活动，活动范围较窄，社会交往圈封闭，自我发展的能力不足，脆弱性更加明显。项目对少数民族妇女发展的影响主要表现在以下几方面：首先，生产便道、灌溉设施等农业生产基础设施的完善可以降低妇女的劳动强度，减轻妇女的耕种负担；其次，通过项目实施，少数民族妇女能够参加到合作社、产业技术培训中，有助于开阔她们的视野，增强她们的自我发展能力。项目通过发展经济效益好的特色优势产业，能够提高少数民族妇女的收入水平，改善生活质量；再次，项目实施后，合作社基地或相关加工企业的发展将产生一些新的就业岗位，部分外出务工的少数民族妇女可以选择返乡实现就业，能更好地照顾到家庭，改善“务工经济”造成的妇女与老人、孩子分离的局面，促进少数民族妇女及其家庭的综合发展。

铜仁市德江县沙溪乡舒家村妇女座谈会

我们在家都干活，没有什么具体分工，都是谁有空谁做。要是给我们田里修路就好了，去种田就方便了。要是项目能提供工作机会，我们也都愿意参加。大家在一起干活，也有人说话，也能在闲时赚点钱补贴家用。

5、促进项目区各民族间和谐相处，实现项目可持续性发展

实地走访中发现，与项目区汉族相比，项目区少数民族自身综合素质普遍偏低，使得少数民族家庭的经济收入普遍低于汉族家庭，项目的实施通过优先提供各种工作机会给少数民族，能够提高他们的经济收入；另一方面综合素质间的差异也不利于各民族间的社会交往，项目的实施给项目区各民族间的社会交往提供了机会，在此过程中，各民族通过共同参与合作社组建和管理，以及各种技能培训等项目活动，民族间的社会交往机会增多，社会关系趋于融洽，有助于促进项目区各民族间和谐相处，实现项目可持续发展。

6.2 风险分析

1、少数民族合作社认知风险

合作社认知风险是指由于少数民族对作为新鲜事物的合作社一时无法接受而导致的合

作社空心化运作。具体而言，合作社认知风险主要体现在以下几个方面：首先，少数民族社会经济调查结果显示，67.8%的少数民族对合作社知道一点或不了解，由于项目前期宣传和动员不到位，导致少数民族对合作社的知晓程度低，缺乏参与的信心，参与能力不足；其次，项目区部分少数民族之前都没有听说过或不了解合作社，加之他们受教育程度和自身综合素质普遍偏低，接受新鲜事物的能力较低，对合作社很难有一个科学全面的认识；此外，即使加入合作社之后，由于少数民族缺乏科学的认知，在合作社参与和管理等方面可能会流于形式，无法享受项目最大化成果。

2、少数民族项目平等参与的风险

少数民族在项目参与中面临的风险主要表现为无法参与、参与能力不足，其中无法参与又表现为缺少参与的途径、不适应参与的方式两种情况。

1) 缺少参与途径的风险。项目区少数民族多居住在偏远山区，居住分散，少数民族项目区多为大杂居、小聚居的分布结构，随着自然村合并为统一的行政村，如果项目宣传与培训以行政村为单位，那么居住偏远、交通不便的少数民族将无法参与到项目活动中；另一方面，由于少数民族在受教育程度、综合能力等方面的脆弱性，可能会缺少公平的项目参与和受益机会；此外，如果培训的内容不是少数民族迫切需求的，或不符合当地特色产业，则达不到培训的效果，如果培训次数较少，也起不到应有的培训效果。

2) 不适应参与方式的风险，具体表现为项目宣传与培训过程中少数民族被排斥的风险。与主流汉族相比，项目区少数民族有本民族自身的社会交往方式和习惯，也有自己的语言文字、风俗习惯。项目区彝族和乌蒙山苗族不会说普通话，部分少数民族听不懂普通话，如果培训人员与少数民族无法有效沟通并没有配备地方语言翻译，可能会因为语言不通造成即使参加培训也起不到应有的效果；项目活动时间与少数民族日常的生产生活安排有冲突，少数民族则可能会由于没有时间参与到项目活动中；如果培训方式不容易操作，内容繁琐难懂，那么少数民族在项目参与中则会不适应，致使不能充分参与到项目活动中。

📖 毕节市赫章县水塘乡水潮村座谈会

现在主要的问题是找不到农产品销路，只能自己吃或拿来喂猪、喂鸡等等，洋芋种植技术以前也曾经向别的乡镇学习过，但是效果不是很明显，因为路程太远，学习时间很短，起不到实际的效果，而且村里的水泥路还没有全部修通，只有部分村组能享受水泥路的便利，很多村民还只能是走泥路，去一趟水塘乡要很久，希望项目可以在村子里开展培训，培训的时间长一些。

3) 参与能力不足的风险。少数民族社会经济调查结果显示，项目区 75.3%的少数民族为小学或初中学历，少数民族受教育程度偏低，缺少项目参与的经验 and 知识，不懂得如何有效参与到项目活动中，尤其是少数民族贫困户更具有脆弱性。在项目初期，如果不采取相关措施提高少数民族的参与度，随着项目建设推进，参与项目的要求提高，难度加大，少数民族尤其是贫困户参与项目的难度更大，积极性也会降低。

3、少数民族公平受益的风险

实地调查得知，少数民族项目区农户普遍反映缺乏资金发展生产，农业生产效益较低，

希望能够通过参加项目，发展金银花、天麻、太子参等中药材及马铃薯良种等特色优势产业，对项目资金的需求意愿非常强烈。项目支持建设农民专业合作社，项目资金发放给合作社以发展特色优势产业，项目资金能否通过合作社公平分配到少数民族农户尤其是贫困农户中存在一定的风险，在汉族或外来企业组织筹建的合作社中，可能会存在少数民族不能公平获得项目资金的风险。因此，项目资金如何通过合作社公平分配，确保少数民族从中公平受益，可能会影响到项目的实施。

在可乐彝族苗族乡可乐村蔬菜合作社，合作社发起人是汉族，有 5 名汉族管理人员，所雇佣的工人都是苗族群体，他们主要从事大葱种植，但不能参与合作的运营和管理，一天收入 40—50 元，一年能工作 100 天左右。在实地访谈中，他们表示希望能参与到合作社的管理中，增加在合作社的发言权，因此，在合作社建立过程中存在少数民族公平受益的风险，即少数民族群体无法最大化享受合作社效益等项目成果。

4、少数民族生计风险

由于本项目部分产业投入成本较高，而少数民族农户经济收入普遍较低，缺乏启动产业或扩大产业规模的必要资金，投入成本的高低与支付能力将直接影响农户参与项目的积极性。另外，部分少数民族项目所发展的产业，如核桃、空心李等产业发展周期长、见效慢，存在一定的市场风险。实地走访得知，少数民族群体生计来源单一，主要依赖于传统种养殖业和零星的外出务工，这将对少数民族群众的生活来源、收入水平带来挑战。

5、少数民族合作社运营阶段的风险

作为新鲜事物，农民专业合作社的运营、管理有自身的规则和逻辑。少数民族地区缺少合作组织运营、管理、发展的可借鉴经验，且少数民族受教育程度和综合素质普遍较低，少数民族建立或加入合作社后，可能会不知道如何参与到合作社日常的运营、管理工作中，不知道如何通过合作社开发市场，也可能会存在资金管理不当的风险。如在毕节市威宁县龙场镇构座村村民座谈会中，被访苗族反映村子里没有合作社，希望成立农民专业合作社，但是不知道加入合作社后，如何参与到具体的工作中，如何通过加入合作社增加收入，不知道怎样出去开发产业市场等，希望合作社成立后，在合作社运营、管理、市场开发等方面加强培训。

7 行动计划

由于历史传统和地理环境等因素的影响，相对比主流汉族，在传统文化、习俗、组织结构、治理结构、宗教信仰、生活习惯等方面，项目区苗族、彝族、土家族、仡佬族都具有文化的异质性特征。在项目准备、实施及运行阶段，设计单位、实施机构等相关单位需要关注少数民族的实际需求，运用他们能够接受的活动方式、开展项目活动，项目实施尊重地方性知识，以实现项目在少数民族地区的可持续发展。

实地调查发现，项目区少数民族在脆弱性方面具有一些共同特征，如自然环境的脆弱，受教育程度不高，自身能力缺乏，自我组织能力欠缺等，这些就需要在项目实施阶段中加以特别关注。在少数民族行动计划中，部分行动建议已包括在项目设计中，需要在少数民族聚居村予以更加关注；在合作社宣传、普通话、实用技能、合作社等培训活动的开展以及新的培训方案的开发等方面，项目实施机构需要与民宗局、妇联、农牧局等相关机构积极沟通、相互配合，整合资金共同完成相关项目活动的实施。

7.1 少数民族行动计划

1、赋予少数民族平等的参与权利，增强他们对合作社的认同感，培养他们的主体意识

让少数民族平等享受发展的权利是本项目的目标之一，与主流汉族相比，鉴于少数民族能力不足，他们在合作社建立和发展过程中被排斥在外的风险更大。在项目实施过程中，要赋予少数民族平等的参与权利，增强他们对合作社的认同感，培养他们的主体意识。

建议：

1) 加强合作社宣传，保证宣传的效果。合作社宣传的工作人员要了解少数民族的语言、文化等传统风俗，项目宣传、培训、实施等项目信息要通过村民大会、广播、宣传栏等多种渠道告知包括少数民族在内的所有村民，保证居住偏远少数民族的知情权，应保证少数民族知晓率不低于 80%；

2) 在合作社章程设计方面，要通过召开少数民族座谈会的方式听取少数民族的意见和建议，座谈会代表中要确保少数民族代表比例不低于 40%，设计适合少数民族参与的管理机制；

3) 对于项目实施阶段产生的非技术性就业岗位中，其中不少于 40%的岗位优先提供给少数民族、妇女、老人等脆弱群体，保证他们能平等地从项目中获益；

4) 配备熟知少数民族传统文化和风俗习惯的合作社辅导员，对合作社辅导员进行统一上岗培训、学习，内容包括合作社管理、产业管理、项目管理及少数民族传统文化等；

5) 建立完善、便于操作的抱怨申诉机制，并以少数民族能够接受的方式告知。在毕节市纳雍县、赫章县、威宁县的彝族聚居区、乌蒙山纳雍县苗族聚居区的抱怨申诉机构需要配

备懂汉语和少数民族语言的接待人员。

2、促进少数民族农户公平受益和可持续发展

让少数民族农户在项目实施过程中公平受益、获得项目资金扶持是实现项目目标的基础，是促进少数民族可持续发展的重要保障。在合作社筹建、收益分配等方面，要确保少数民族公平受益。

建议：

1) 依法成立少数民族自己的合作社，确保少数民族公平参加，在少数民族项目区，合作社成员中确保少数民族比例不低于 50%；合作社理事会、监事会中至少确保 1 位少数民族、1 位妇女及 1 位贫困人口；

2) 召开社员大会，保证参与少数民族比例不低于项目村少数民族比例；协商确定合作社收益分配的具体方式，对结果进行公开、公示；

3) 改造旧有的合作社产权结构，建立广泛、包括少数民族在内的农户共有的股份制合作社；

4) 定期公开收益分配结果，合作社财务建档存档，接受少数民族成员的监督和质疑；

5) 各县级项目办应指定一名人员负责少数民族发展计划的执行，确保少数民族发展计划的顺利实施。

3、开展各类培训活动，加强少数民族能力建设

由于历史传统和地理环境等因素的影响，相对比主流汉族，少数民族项目区苗族、彝族、土家族、仡佬族在传统文化、习俗、组织结构、治理结构、宗教信仰、生活习惯等方面，都具有文化的异质性特征。实地调查发现，项目区少数民族具有一些相同的脆弱性表现，如自然环境的脆弱，受教育程度不高，自身能力缺乏，自我组织能力欠缺等。对此，项目实施过程中需要加以特别关注，以最大限度的降低脆弱性。与汉族相比，少数民族自我发展能力不足，尤其是语言方面的差异直接导致少数民族外出务工、参加合作社受限，因此，加强少数民族能力建设就显得十分重要，能力的提高不仅有助于增加少数民族个体和家庭的经济收入，也是整个项目目标实现的基础。

建议：

1) 开展普通话培训。对少数民族实施有针对性的普通话培训，增强与汉族交流的能力，提升少数民族的社会交往能力。调研组实地走访发现，少数民族不会说普通话的现象十分普遍，甚至很多人听不懂普通话。问卷调查显示，有 48.2%的少数民族不会说普通话，74.6%认为这会给外出务工带来不便；86.6%的少数民族认为有必要（包括“非常必要”和“必要”）开展普通话培训。因此，加强少数民族群体的普通话培训，提高他们的社交能力就显得特别重要。

2) 开展实用技能培训。与主流汉族相比，少数民族因缺乏必要的实用技能而不能外出务工的现象更加普遍，在实地调查中发现，很多少数民族都希望通过学习一门实用技能，掌

握一技之长。因此，本项目应结合地方产业特色，在充分了解少数民族群体需求的基础上，有针对性地开展实用产业技能培训。如中药材、魔芋、苕麻等种植、田间管理技术培训以及蛋鸡等养殖技术培训，提高他们参与项目的能力，实现项目的可持续性。

3) 开展合作社培训。由于文化教育程度不高，合作组织经验不足，少数民族建立或加入农民专业合作社后，在合作社管理、市场开发等方面存在一定的风险。因此，本项目应该在了解少数民族需求意愿和内容的基础上，开展合作社运营管理、资金管理、市场开发、组织合作等方面的培训，增强少数民族参与农民专业合作社的能力和积极性。

4) 在各项培训活动中保证妇女的参与率。少数民族妇女能力明显弱于男性，因此，保证妇女的参与率是保障妇女权益的重要措施，在各项目培训活动中应确保妇女参与比例不低于 40%。

5) 在充分尊重少数民族意愿的基础上，各项培训活动中需保证不少于 30%的妇女，在少数民族项目区要确保不少于 50%的少数民族及 40%的少数民族贫困人口。

6) 注重对培训人员进行培训，培训内容包括基本业务、培训技巧、交往方式、少数民族文化风俗等，提高培训人员的业务能力和综合素质；在了解少数民族群众需求和意愿的基础上，开发受少数民族欢迎具有操作性的培训方案。

7) 针对培训实施效果及时评估，实行“一培训一评估”，对培训效果进行及时反馈和评估。

4、宣传和培训避开少数民族传统节日，尊重少数民族传统习惯

问卷调查结果显示，少数民族的项目知晓率（61.8%）不高，对合作社了解程度较低，仅占 28.1%；同时，作为民族认同的重要方式，少数民族的传统节日与汉族不同。因此，在项目实施阶段，通过少数民族能够接受的语言、方式、时间、地点等开展项目宣传和培训是保障项目实施成效的重要关注点。

建议：

1) 项目宣传和培训的时间选择应遵循少数民族特殊的风俗习惯，避开节庆时间。

a.苗族。项目区苗族有自己的传统节日苗年，苗年是苗族人民最隆重的传统节日，时间在农历的十月、十一月期间，节期在三天到半月不等，项目宣传和培训活动应避开这些节庆时间。

b.彝族。项目区彝族有“火把节”、“彝族年”等传统节日，在传统节日时间，彝族一般只会有节庆活动。因此，项目宣传与培训活动安排需统筹考虑彝族聚居区的实际情况，尊重他们的习俗，避开这些节庆时间。

c.土家族。项目区土家族十分重视祭祀和祭祖等民俗活动，在开展项目宣传与培训活动，要提前了解土家族的时间安排，尊重他们的传统习俗，避开祭祀时间。

d.仡佬族。项目区仡佬族的传统节日包括敬雀节、吃新节、朝山节等，大部分仡佬族老人都会参加这些节日。因此，项目宣传与培训活动的应避开与这些节日发生直接冲突。

2) 项目宣传和培训活动要通过少数民族能够接受的语言开展，或配备少数民族翻译。语言作为民族认同的一种重要方式，在日常交流中发挥着重要的作用，实地调查发现很多少数民族（特别是彝族和乌蒙山区的苗族）不会说普通话，少数人甚至听不懂普通话。建议在彝族聚居区、乌蒙山区纳雍县苗族聚居区内开展项目宣传和培训活动时，用彝族和苗族能够接受的彝语、苗族，或者配备少数民族翻译，以确保宣传和培训的效果。

3) 宣传和培训的地点尊重少数民族的习惯和选择。选择少数民族经常集会、就近到达的地点，如村委会、广场；充分考虑少数民族住所的集聚情况，按需确定以自然村，或行政村，或少数民族聚居地为组织单位。

4) 培训方式应当多样化，内容要通俗易懂。为达到培训效果，培训方式应当采取课堂讲授、现场讲解、田间示范相结合等多样化的方式；同时，考虑到项目区少数民族受教育程度、综合素质普遍较低的现实状况，培训内容需要通俗易懂、容易接受，符合少数民族实际需求。

7.2 实施机构与时间计划

7.2.1 实施机构及能力建设

(1) 实施机构

根据本项目的管理需要和提高农民组织化的创新性特点，项目的组织管理机构按照项目领导体系、项目执行体系、项目技术支持体系设置。项目领导机构由各级扶贫领导小组牵头，发改、财政、扶贫办、审计及其他相关业务部门领导组成；项目执行机构设在各级扶贫办外资项目管理中心，具体负责项目管理和实施工作；项目支持体系由省、市、县各级财政、发改、审计等相关部门和省、市大、专院校、科研机构及县、乡相关业务部门的技术人员组成。

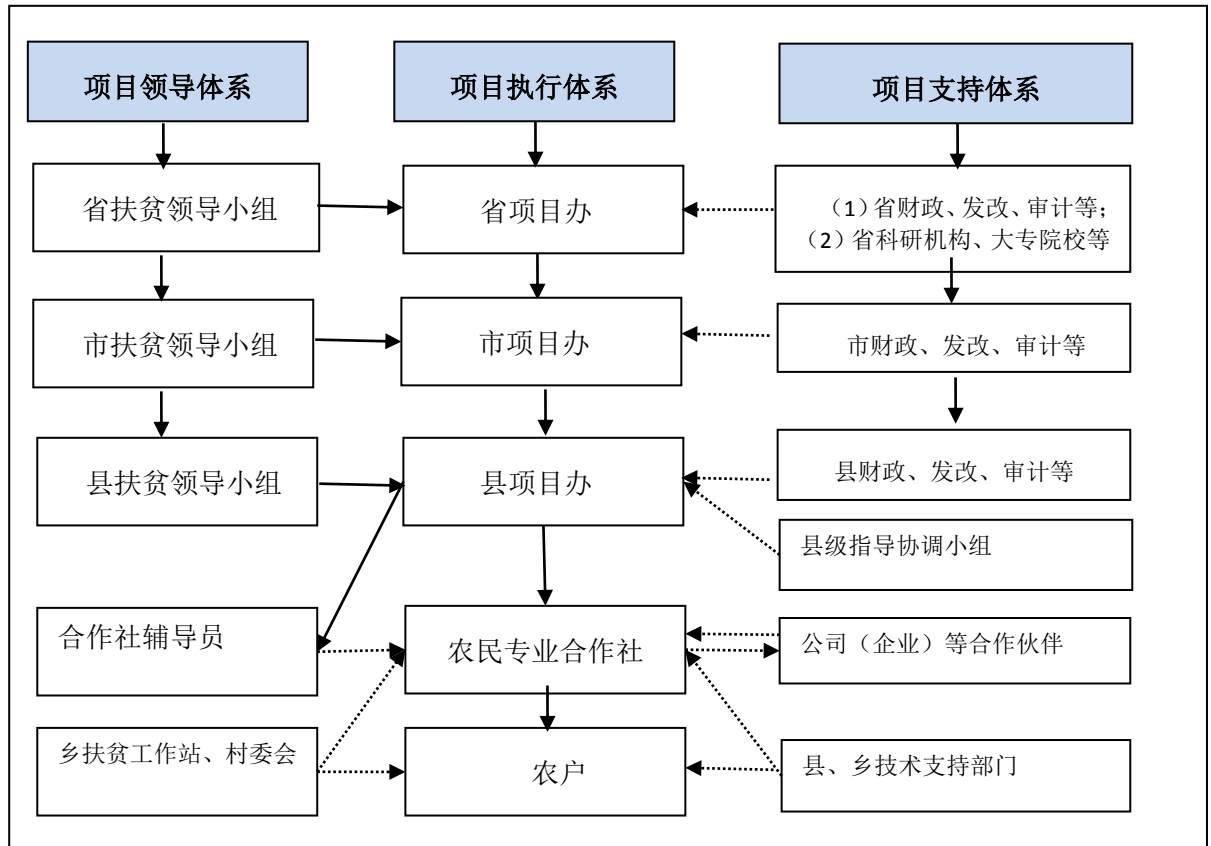


图 7-1 项目组织管理结构图

为了做好项目的准备与实施的组织领导工作，各项目县都成立了项目工作领导小组，并设立了项目管理办公室，办公室都配备了专职管理人员，负责项目的协调和具体工作。强有力的组织实施管理机构保证了扶贫项目目标的实现，同时也保障了少数民族在项目中的参与。

表 7-1 各项目县领导小组成立情况

省	市	项目县	管理办公室所在单位	联络员	办公电话
贵州省	毕节市	纳雍县	县扶贫办外资项目管理中心	邹 静	0857—3522653
		赫章县	县扶贫办外资项目管理中心	贺 悦	0857—3222337
		威宁县	县扶贫办外资项目管理中心	廖忠志	0857—6233639
	遵义市	道真县	县扶贫办外资项目管理中心	郑江林	0852—5828685
		务川县	县扶贫办外资项目管理中心	徐保权	0852—5624315
	铜仁市	沿河县	县扶贫办外资项目管理中心	肖向明	0856—8229375
		印江县	县扶贫办外资项目管理中心	饶 毅	0856—6223189
		德江县	县扶贫办外资项目管理中心	何 林	0856—8521953

省	市	项目县	管理办公室所在单位	联络员	办公电话
		石阡县	县扶贫办外资项目管理中心	杨 勇	0856—7628378

资料来源：各项目办提供

(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，各项目办的主要人员参加了由世行组织的各类相关培训。具体的培训内容涉及可研报告编制、项目设计、财务分析、环境评价、社会评价等方面。详情见《贵州省农村发展项目社会评价报告》8.1.5 章节表 8-5。

通过召开利益相关者座谈会得知，各项目县都利用国内资金实施过不同类型的扶贫项目，工作人员扶贫项目经验丰富，具有较强的项目执行能力。在项目准备期间，通过组织、开展财务分析、项目管理、报告编制等一系列相关的专业培训，各项目县实施机构工作人员对项目的前期准备、世行的政策及相关程序都有一定程度的理解和掌握。然而，由于各项目县都没有实施过世界银行扶贫项目，在后续项目实施期间，要继续加强开展项目培训活动，提高组织机构运作效率，增强专业化水平，以确保项目实施的连续性和高效性。

在项目实施期，为推动项目和少数民族发展计划的顺利实施，项目实施机构拟开展一系列有关项目管理、运营和少数民族发展监测、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，项目少数民族发展计划的细节、管理、汇报程序、监测评估、报告、申诉的处理等。

7.2.2 实施计划

根据项目建设的准备与实施活动进度，拟定本项目少数民族发展的实施计划（见表 7-2）。具体实施时间可能会因项目整体进度有偏差而作适当调整。项目的主要工作阶段分为准备期和实施期及实施期结束后半年内。

(1) 准备期，少数民族发展相关的工作内容包括：通过会议、传单、媒体、宣传栏等方式进行项目公示，在村的公示必须在村务公开栏和各村民小组的显著位置上进行，识别项目对少数民族人口的影响，进行少数民族支持率调查，编制少数民族发展计划并征求少数民族的意见，发放少数民族计划信息册等。

(2) 实施期，少数民族发展相关的工作内容主要包括：

1) 协作实施：在项目实施期间，项目区各相关机构要协助实施机构开展各项少数民族发展活动，保障少数民族的项目参与，以推进项目活动顺利开展，扩大项目成果。

2) 内部监测和外部独立监测。内部监测由项目办负责，每半年编制 1 期内部监测报告提交给世界银行；由项目业主聘请的第三方独立监测机构对少数民族发展情况进行监测评估，在项目开始实施之前，编写工作大纲、调查大纲与表格，建立监测系统，明确任务，选

定监测点，运用参与式的社会评价方法进行基底调查和跟踪调查，项目实施期内每年向世行提交 1 期外部独立监测评估报告。

(3) 实施期结束后半年内，向世行提交 1 期少数民族发展总结评价报告。

表 7-2 实施时间计划

项目阶段	工作内容	时间计划
准备期	项目相关信息告知、公示	2012.11-2013.11
	少数民族人口的公众参与	全过程
	识别项目对少数民族人口的影响	2014.1
	少数民族人口对项目的支持率调查	2014.1
	编制少数民族发展计划并征求少数民族的意见	2014.1—2014.2
	少数民族发展计划公示	2014.5
	少数民族发展计划批准	2014.6
	少数民族发展计划信息册	2014.7
实施期	协作实施	2014-2018
	监测评估	2014.5 月-7 月第一期外部监测评估报告（含基底调查），实施期内（2014-2018）每半年提交 1 期内部监测报告，每年提交 1 期外部监测报告
实施期结束后半年内	总结评价	项目完工后的半年内提交 1 期少数民族发展总结评价报告

7.2.3 资金预算

贵州省农村发展项目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、各级政府财政预算、相关部门的专项资金以及社会筹集资金。

具体的资金预算请见表 7-3 《贵州省农村发展项目少数民族发展行动计划（性别行动计划）》。

7.3 抱怨申诉机制

在本次少数民族计划编制和实施过程中，始终重视少数民族群体参与，建立申诉机制。少数民族人口对项目建设有任何不满意，或认为在项目建设过程中遭受到不合理、不公正的待遇时，可以通过有关程序寻求解决。

由于少数民族计划是在向项目区少数民族群体充分参与下进行的，所以，巨大的争议可能不会出现。然而，为了少数民族群体有渠道能够对执行少数民族计划中的相关问题各个方面提出申诉，贵州省农村发展项目少数民族编制和实施过程中，建立了申诉机制。由于少数民族申诉抱怨机制与汉族无明显差异，详见《贵州省农村发展项目社会评价报告》8.4 章节抱怨申诉机制。但应特别注意以下问题：

-
- 1) 在村委会设定专人担任投诉受理人;
 - 2) 向项目村公布各级项目受诉人的通讯地址、联系电话、邮箱等;
 - 3) 公布的文字选择应结合汉字和少数民族自身的文字,确保每一个少数民族的知情权;
 - 4) 在少数民族容易接触到的地方进行公示,如聚会场所、村委会等;
 - 5) 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。

表 7-3 少数民族发展行动计划（性别行动计划）

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
一、赋予少数民族平等的参与权利，增强他们对合作社的认同感，培养他们的主体意识						
1、加强合作社宣传，保证宣传的效果	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 合作社宣传、培训等信息要通过村民大会、广播、宣传栏等多种渠道告知，不落下偏远地区的少数民族群体，应保证少数民族知晓率不低于 80%； 2) 宣传的、培训方式多元化，通俗易懂，如采取图画等方式； 3) 语言应使用少数民族能够接受的语言。	培训和能力建设经费 6240 万元	1) 少数民族合作社知晓程度； 2) 少数民族合作社认知度； 3) 项目宣传、培训的方式、语言和地点的选择。
2、在合作社章程设计方面也应积极听取少数民族的意见和建议	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 召开少数民族代表座谈会，听取少数民族意见，少数民族代表不低于总人数的 40%； 2) 保证至少 40%的少数民族群体参与到合作社章程和制度的建设中去； 3) 设计适合少数民族参与的管理机制。	培训和能力建设经费 6240 万元	1) 召开少数民族座谈会的次数，参加人数及民族比例； 2) 合作社章程和制度建设中少数民族的参加人数及比例统计； 3) 少数民族对合作社章程的认同度。
3、项目实施阶段应尽量提供适合少数民族的工作岗位，保证他们能平等地从项目中获益	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 在项目设计阶段，要通过召开座谈会的方式征求少数民族的需求和意见； 2) 项目实施阶段，要确保至少 40%的就业岗位优先提供给包括少数民族、妇女在内的弱势群体； 3) 在项目实施阶段，鼓励有能力、有意愿的少数民族为施工人员提供餐饮等服务； 4) 项目就业就会的职位公布和人员招聘应	/	1) 项目设计阶段召开少数民族座谈会的次数及具体建议； 2) 少数民族、妇女在项目实施的非技术岗位中就业人数及比例； 3) 项目实施期间为施工人员提供餐饮等服务的少数民族人数及比例； 4) 人员招聘的公示方式，语言选择。

²少数民族发展行动计划所需的资金来源于项目总预算及项目所在地的政府财政预算

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
				使用汉语和当地民族语言。		
4、配备熟悉少数民族传统文化和风俗习惯的合作社辅导员	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	<ol style="list-style-type: none"> 1) 招聘懂得少数民族地区传统文化、风俗习惯的合作社辅导员； 2) 同等条件下，优先聘用会说少数民族语言或地方方言，有少数民族工作经验者优先； 3) 招聘具有较高受教育水平和综合素质的辅导员； 4) 加强合作社辅导员培训与学习，内容包括合作社管理、产业管理、项目管理及少数民族传统文化等。 	培训和能力建设经费 6240 万元	<ol style="list-style-type: none"> 1) 合作社辅导员的受教育水平、少数民族工作经验； 2) 合作社辅导员的民族身份，是否会说少数民族语言或者地方方言； 3) 合作社辅导员是否掌握少数民族地区传统文化、风俗习惯等地方性知识； 4) 合作社辅导员培训的次数和参加人数统计； 5) 合作社辅导员培训的内容。
5、建立完善、便于操作的抱怨申诉机制，并以少数民族能够接受的方式告知	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、民宗局、媒体监督机构、项目相关乡镇、村委会	项目实施期间	<ol style="list-style-type: none"> 1) 在村委会设定专人担任投诉受理人； 2) 向项目村公布各级项目受诉人的通讯地址、联系电话、邮箱等； 3) 抱怨申诉程序要在合适的时间通过面对面口述的方式告知少数民族村民； 4) 对抱怨申诉机制在容易接触到的地方进行公示，在彝族聚居区用汉字、彝族文字两种文字；在乌蒙山区苗族聚居区用汉字和苗文两种文字。 	项目管理费用 2934 万元	<ol style="list-style-type: none"> 1) 投诉受理人设定的人数； 2) 进行抱怨和申诉渠道公示和告知的形式、地点、语言、次数、时间； 3) 少数民族对申诉抱怨程序的知晓情况； 4) 少数民族项目意见反馈记录等。
二、促进少数民族农户公平受益和可持续发展						
尊重少数民族意见，成立少数民族自己的合作社，保证少数民族公平受益，实现可持续发展	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	<ol style="list-style-type: none"> 1) 依法成立少数民族自己的合作社，确保少数民族公平参加，在少数民族项目区，合作社中少数民族成员不低于 50%，合作社管理阶层中至少确保 1 位少数民族、1 位妇女及 1 位贫困人口； 	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	<ol style="list-style-type: none"> 1) 参加合作社的少数民族农户数及比例； 2) 合作社管理人员中少数民族、妇女、贫困人口的人数及比例； 3) 旧有合作社产权改造结果；

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
	202820 人			2) 召开社员大会，保证参与少数民族比例不低于项目村少数民族比例；协商确定合作社收益分配的具体方式并进行公开、公示； 3) 改造旧有的合作社产权结构，建立广泛、包括少数民族在内的农户共有的股份制合作社； 4) 定期公开收益分配结果，合作社财务建档存档，接受少数民族成员的监督和质疑； 5) 各县级项目办指定一名人员负责少数民族发展计划的执行。		4) 收益分配机制具体内容的公示结果，少数民族的知晓情况； 5) 各县级项目办是否制定专人负责少数民族发展计划的实施。
三、加强少数民族能力建设，特别是普通话培训和实用技能培训						
1、对少数民族实施有针对性的普通话培训，增强与汉族交流的能力，提升少数民族社交能力。	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 实施普通话培训意愿调查； 2) 普通话培训方案的设计要征求少数民族的意见； 3) 培训时间、地点、语言的选择要符合少数民族地区的实际情况。	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	1) 培训次数，参加人数及民族比例统计； 2) 培训方案的选择是否征求少数民族意见； 3) 会说普通话的少数民族人数变化情况； 4) 培训时间、地点、语言等方式的选择。
2、开展实用技能培训	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 进行农业、畜牧业产业技术培训，如中药材、魔芋、苕麻等种植、田间管理技术培训以及蛋鸡等养殖技术培训等； 2) 市场和商品经济意识培训； 3) 其它劳动技能培训； 4) 与农牧局、民宗局、妇联、扶贫办等机构合作，协同配合开展实用技能培训活动。	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	1) 开展产业技术培训的次数，参加的人数及比例； 2) 开展市场和商品经济意识培训的次数，参加的人数及比例； 3) 其它劳动技能培训的类型、次数，参加人数； 4) 培训时间、地点、语言等方式的选择。

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
3、开展合作社培训	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 实施合作社培训意愿和内容需求调查； 2) 培训内容包括合作社运营管理、资金管理、市场开发、组织合作等方面，方案的设计要征求少数民族的意见； 3) 培训时间、地点、语言的选择要符合少数民族地区的实际情况； 4) 与各项目区的农牧局、阳光工程办公室等机构合作，协同配合开展合作社培训活动。	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	1) 培训次数，参加人数及民族比例统计； 2) 培训内容及方案的选择是否征求少数民族意见； 3) 培训时间、地点、语言等方式的选择。
4、保证妇女在各项培训活动中的参与率	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 尊重妇女参与培训意愿和需求； 2) 保证不少于 30%的少数民族妇女参与到培训活动中； 3) 设计专门针对妇女的培训课程。	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	1) 培训内容记录； 2) 培训活动中少数民族妇女人数及比例； 3) 少数民族妇女对培训活动的意见记录。
5、保证少数民族和贫困人口的参与	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 保证少数民族参与到各项培训培训活动中的比例不低于 50%； 2) 少数民族贫困人口参加培训的比例不低于 40%。	培训和能力建设经费 6240 万元，地方财政预算	1) 培训内容记录； 2) 培训活动中少数民族人数、比例及意见记录； 3) 培训活动中少数民族贫困人口的人数、比例及意见记录。
6、注重对培训人员进行培训，开发培训方案	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 同等条件下，培训人员选择了解少数民族文化的少数民族； 2) 对培训人员的培训内容包括基本业务、培训技巧、交往方式、少数民族文化风俗等； 3) 开发受少数民族欢迎具有操作性的培训	培训和能力建设经费 6240 万元	1) 培训人员中少数民族人数及比例； 2) 对培训人员开展培训的次数、内容记录； 3) 培训人员对培训的需求和意见记录；

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
				方案。		4) 是否开发新的培训方案。
7、保证评估效果得到及时反馈	少数民族项目区3个市、9个县、39个乡镇、138个项目村 202820人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 实施“一培训一评估”的评估机制； 2) 反馈评估效果，适当性调整符合少数民族需要的培训课程，比如魔芋、烤烟、中药材等种植业。	培训和能力建设经费6240万元	1) 评估机制是否建立，实施情况； 2) 少数民族通过参加普通话培训，普通话能力改善情况； 3) 少数民族通过参加技能培训实现就业的人数统计。
四、宣传与培训避开少数民族传统节日，尊重少数民族传统习惯						
1、项目宣传和培训的时间选择应遵循少数民族特殊的风俗习惯，避开节庆时间。	少数民族项目区3个市、9个县、39个乡镇、138个项目村 202820人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 在苗族聚居区，项目宣传和培训避开传统的苗族年等节庆时间； 2) 在彝族聚居区，项目宣传和培训避开传统的彝族年等节庆时间； 3) 在土家族聚居区，项目宣传和培训避开土家族的祭祀活动； 4) 在仡佬族聚居区，项目宣传与培训避开传统的敬雀节、吃新节、朝山节等节庆时间。	培训和能力建设经费6240万元	1) 项目宣传动员记录； 2) 项目宣传与培训的时间、方式的选择情况； 3) 培训的种类，开展各类培训的次数，参加的人数及民族比例； 4) 少数民族对宣传培训的需求和意见记录。
2、项目宣传和培训活动要通过少数民族能够接受的语言开展，或配备少数民族翻译。	少数民族项目区3个市、9个县、39个乡镇、138个项目村 202820人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 在彝族聚居区，项目宣传与培训要使用彝语或者配备彝语翻译； 2) 在乌蒙山苗族聚居区，项目宣传与培训要使用苗语或者配备苗语翻译； 3) 培训人员优先选择符合条件的熟知少数民族传统文化的本土专家，懂得少数民族语言或者配备民族翻译。	培训和能力建设经费6240万元	1) 项目宣传与培训语言、文字的选择情况； 2) 培训人员的民族身份，是否熟知少数民族传统文化； 3) 少数民族对宣传培训的需求和意见记录。

行动建议	目标人群	实施机构	时间	具体行动	资金来源 ²	监控指标
3、宣传和培训的地点选择尊重少数民族的习惯和选择	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 宣传和培训的地点选择少数民族经常集会、就近到达的地点，如村委会、广场； 2) 充分考虑少数民族住所的集聚情况，按需确定以自然村，或行政村，或少数民族聚居地为组织单位。	培训和能力建设经费 6240 万元	1) 宣传和培训地点的选择； 2) 少数民族对宣传和培训地点的意见、建议。
4、培训方式应当多样化，内容要通俗易懂	少数民族项目区 3 个市、9 个县、39 个乡镇、138 个项目村 202820 人	项目办、设计单位、农牧局、民宗局、妇联等相关机构，相关乡镇政府、村委会	项目实施期间	1) 培训方式应当采取课堂讲授、现场讲解、田间示范相结合的方式； 2) 培训内容要切合项目实际和少数民族特色。	培训和能力建设经费 6240 万元	1) 培训次数和内容记录； 2) 培训方式的选择； 3) 少数民族对宣传培训的需求和意见记录。

8 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。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。少数民族发展计划监测与评估的方法、内容、机构及监测评估周期等详见表 8-1《贵州省农村发展项目少数民族发展计划监测与评估大纲》。

表 8-1 贵州省农村发展项目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>①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>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。</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少数民族和少数民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少数民族和少数民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 监测和评估机制？是否有效？</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>各项目办负责监测评估的全部费用。</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> <p>具体外部监测评估报告周期如下：</p> <p>2014 年 5 月~2014 年 7 月第一期外部监测评估报告（基底调查）；</p> <p>项目实施期间（2014-2018 年）每半年提交 1 期内部监测报告，每年提交 1 期外部监测报告；</p> <p>实施结束后，提交总结评估报告。</p>

附件一 调查村落

焦点组座谈会、妇女座谈会、关键信息人访谈、农民专业合作社负责人访谈以及少数民族社会经济调查覆盖贵州省的 3 个市，9 个县的 32 个村。详情见附表 1-1。

附表 1-1 调查村落分布情况

市	县	村	少数民族
遵义市	道真县	大塘村、阳坝村、四坪村、五一村	仡佬族、土家族、苗族
	务川县	高洞村、大竹村、田村村、茶坪村	仡佬族、土家族、苗族
毕节市	纳雍县	杓座村村、湾子村	苗族、彝族
	赫章县	可乐村	苗族、彝族
	威宁县	桂平村、乐居村	苗族、彝族
铜仁市	德江县	万坝村、舒家村、四堡村	土家族
	石阡县	乞比村、公鹅坳村、凤凰屯村、老寨村	苗族
	印江县	团山村、塘口村、冷草村、锅厂村、燕子岩村、凤仪村	土家族、苗族
	沿河县	黄龙村、马脑村、中界村、东流村、龙兴村、晓景村	土家族

附件二 项目区正在实施的少数民族发展相关项目

项目名称	实施机构	经费来源	备注
整村推进项目	扶贫办	扶贫办专项资金	产业化扶贫、转移培训、新农村建设
贫困村互助资金		财政资金	10-15 万/村
雨露计划		国家财政	相关产业技术骨干和致富带头人
扶贫攻坚示范县项目		省财政	毕节市织金县：重点抓特色蔬菜、脱毒马铃薯种植、中药材续断种植等项目
“帮县、联乡、驻村”活动		省财政与地方财政	组建同步小康驻村工作组，成建制对全省 6000 个行政村进行集中帮促
特色民族文化村寨建设项目	民宗局	国家和省市扶贫资金的整合	在民族乡村修建了生态垃圾池、生态小广场、民族文化广场、安装排污管道等配套设施等，形成“一村一品、一村一景、一村一韵、一村一业”的格局
“美丽乡村”建设活动	农委	省财政专项资金	建设小康路、小康水、小康房、小康电、小康讯、小康寨六项行动计划
农民专业合作社经济组织专项扶持资金		省财政专项资金	贵州省每年 400 万元专项扶持资金
农民专业合作社税收减免政策	财政局	国家财政	对农民专业合作社销售本社成员生产的农业产品，视同农业生产者销售自产农业产品免征增值税。
农民专业合作社融资信贷利率优惠	金融机构	金融机构	农民专业合作社作为农业信贷重点，帮助解决其生产、季节性和临时性的资金需要，对种植业、养殖业等生产领域的贷款利率适当给予优惠。
妇女创业就业培训	妇联、扶贫办	国家扶贫资金、省财政	巾帼创业、致富女能手等
妇女小额担保贷款	妇联	省财政	为符合条件的农村贫困妇女提供小额贴息贷款，优先提供给农村女能手、妇女经济合作组织带头人等

附件三 少数民族发展计划前期参与情况一览表

序号	参与类型	时间	地点	参加者	备注
1	项目相关信息的告知公示	2012年11月~2014年1月	贵州省项目区	贵州省扶贫办外资中心、世行专家、各县项目办、项目区村民、可研编制单位、环评编制单位	贵州省环境科学研究设计院编制贵州省环境评价报告；项目可研单位对项目区进行实地调查，进行项目可行性研究报告的编制。
2	实地考察	2013年6月~2013年12月	贵州省项目区	世行专家团、贵州省扶贫办外资中心、环评编制单位	1) 2013年6月世界银行分别派出项目识别团、技术准备团考察了贵州省的项目准备情况，并达成贷款支持的意向性协议。2) 2013年9月下旬世行专家代表团一行再次到贵州考察，并与省外资项目管理中心、各项目县对相关项目设置的合理性、可行性等问题进行研讨。根据世行专家组的意见，各项目县进一步修改完善项目可行性研究报告。3) 2013年12月19日至12月26日，贵州省环境科学研究设计院到项目区进行调查。
3	问卷调查	2014年1月2日~1月16日	项目相关村、居民家里	贵州项目区村民、少数民族社会经济调查小组、各县项目办	问卷调查的内容主要包括：目前农业发展情况、参与农业合作社的情况、对合作社的需求、对项目的知晓程度、个人信息等方面。共有有效问卷722份，其中，少数民族有635份，占87.95%
4	关键信息人访谈	2014年1月2日~1月16日	项目相关村	项目区关键信息人、少数民族社会经济调查小组	了解项目区的社会经济情况，农业畜牧业发展情况，以及妇女发展情况和贫困情况，咨询当地的需求，征询对项目的态度，询问其意见和建议，共计65人次。
5	居民深入访谈	2014年1月2日~1月16日	项目区相关村、居民家里	项目村村民、少数民族社会经济调查小组	对项目区内的居民进行深入访谈，了解他们的生活情况，项目对他们生活的影响，以及他们对项目的态度和建议，对受影响的村民代表开展90人次深度访谈
6	焦点小组座谈会	2014年1月2日~1月16日	项目区相关村、居民家里	项目村村民、少数民族社会经济调查小组	对村的基本情况作了解，征询他们对项目的态度、意见，以及对项目的需求，共开展了64次焦点小组座谈会
7	机构研讨会	2014年1月2日~1月16日	项目区各市/县相关机构	社会评价调查小组、各市/县机构负责人	开展机构研讨会12次，了解项目区内基本情况、少数民族及妇女发展概况、各部门相关的政策和实施的项目，了解他们对项目的意见或建议。

附件四 田野调查照片



毕节市纳雍县猪场乡湾子村妇女座谈会



毕节市威宁县新发乡乐居村村民座谈会



赫章县可乐乡可乐村村民座谈会



铜仁市德江县机构座谈会



铜仁市石阡县石固乡仡比村产业道路现状



铜仁市石阡县石固乡仡比村入村道路



铜仁市沿河县官舟镇马脑村村民座谈会



铜仁市印江县畜牧局访谈



铜仁市印江县新业乡黔芙蓉绿壳蛋鸡养殖专业合作社



务川县丰乐镇茶坪村村民座谈会



遵义市道真县洛龙镇大塘村关键信息人访谈



遵义市务川县丰乐镇田村村妇女座谈会



遵义市务川县机构座谈会



遵义市务川县江一龙头企业