

**黔西南农村交通基础设施项目 (158545)  
环境与社会管理体系评估报告(ESSA)**

**2017.3**  
世界银行

---

## 缩写

DLI	与支付相关联的指标
EIA	环境影响评价
EPB	环保局
EPL	环境保护法
ESSA	环境与社会体系评估
MEP	环保部
NPC	全国人大
PforR	结果导向型规划贷款
PLG	项目领导小组
PMO	项目管理办公室
RAP	移民行动计划
SA	社会评价
SC	国务院
TB	交通运输局
WRB	水利局/水务局
WSB	安监局

# 目录

摘要	1
1.1 背景	4
1.2 环境与社会体系评估的目标和范围	4
1.3 评估方法	5
2.1 项目内容	6
2.2 实施机构安排	7
第三章 潜在的环境与社会影响	8
3.1 环境与社会影响筛查	8
3.2 潜在的环境效益和风险	8
3.3 潜在的社会效益和风险	10
第四章 环境管理体系	14
4.1 适用于本项目的法律框架	14
4.2 环境管理体系的实施	19
4.3 环境管理机构和能力	22
4.4 环境管理体系与世行政策一致性评估	26
第五章 社会管理体系及执行机制评估	29
5.1 社会管理体系的法律框架	29
5.2 社会管理组织机构	38
5.3 社会管理系统的运行	43
5.4 社会管理系统执行机制的评估	50
第六章 环境与社会体系评估摘要	58
第七章 利益相关方咨询协商	63
第八章 建议	64
附件 2: 环境与社会评估报告咨询会纪要	70
附件 3: 黔西南州社会经济背景	73

## 摘要

本报告概括总结了世界银行结果导向型规划贷款——黔西南农村交通基础设施项目的环境和社会管理体系评估的主要结论和建议。该项目主要资助贵州省黔西南州既有农村道路的提等和改造。项目的实施将依靠国内、省内现有的环境与社会管理法律框架和机构体系。本评估报告旨在全面评估中国以及贵州黔西南的相关环境与社会管理体系，比较该体系与世界银行结果导向型规划贷款政策及指南的一致性，并针对相关不足提出建议，强化项目的实施效果。

本评估报告的结论认为中国和贵州省的相关环境与社会管理法律法规体系与世界银行的政策和指南原则上是一致的。但在个别方面的具体实施以及机构能力建设方面还有进一步改进的空间。为此，本报告提出了几点建议，这些建议将纳入项目行动计划或者与支付相关联的指标中。

本项目的总体环境与社会风险等级为中等水平。

## 环境与社会影响

### *环境效益和风险*

本项目将极大地改善黔西南州农村交通的联通性与安全性，带动贵州省边远贫困地区的脱贫工作，对支持贵州省 2020 年实现小康社会的国家目标具有极其重大的意义。

鉴于本项目属于既有农村道路提等改造的性质，项目的施工活动带来的生态足迹有限，产生的环境影响比较小。此外，项目道路均避开了环境与社会敏感地区（即项目不包括新建道路和处于敏感地区的道路建设），因此，预计本项目将不会产生严重的环境影响。

根据初步环境筛查的结果，本项目可能产生的主要环境影响包括：地表植被的破坏和水土流失；生态系统影响；区域排水和河流水文影响；河流水质和水生生物的影响；施工扬尘和噪声；废弃物处置；交通干扰；施工队伍进驻以及对社区生活的干扰；地下文物的发现；道路安全等等。这些影响对于本项目中的农村道路项目来说是常见的，影响的程度不大，通过采取成熟的缓解措施，加强施工管理等手段，完全可以对这些潜在的影响进行有效地控制。

### *社会效益与风险*

项目下所要升级和改良 104 条道路连接着少数民族聚居区的贫困社区。道路条件的改善将为当地居民提供更多的外部信息、市场资源以及工作机会，从而有助于缓解当地的社会闭塞、消除长期的贫困和促进社会经济的全面发展。这些道路将使 781 个村社直接受益，并惠及近 30 万农村人口。

项目的社会评价认为项目活动不会引起重大的负面影响和社会风险，因为首先农村道路的完善是当地社区热切盼望、鼎力支持的事。同时项目下所有 113 条道路的升级和改造，都是在原有的基础上进行，不会额外再征用土地或封闭区域。项目活动也不会引起社会冲突，因为所有通县、通乡或通村道路，无论其权属关系及管理养护方式如何，均属公共交通，免费提供使用。但是社评也指出项目可能存在的潜在社会风险。因为道路维修改善、提升等级毕竟要从事土方工程，临时占用土地施工在所难免；如果需要道路裁弯取直，拓宽路面，也会要求新地的置换甚或占用。另外，道路所在区域多是少数民族聚居区，他们的意愿、支持和参与，将是项目活动能够与当地社会文化相协调和融合的关键因素。稍有疏忽或不经意也会引发社会风险。事实证明这些考虑和关注都融入在黔西南州过去的实践中。如在本社会管理体系评价报告中分析的，黔西南州在这方面的实际工作与世行的结果导向融资贷款政策（OPCS5.04 POL0.1）及相关的社会安全保障原则的要求是一致的，其目的就是要齐心和力推动少数民族知情参与和平等受益，尽可能消除和缓解负面影响和潜在风险。

## 咨询和信息公示

世界银行项目团队在评估报告准备期间与黔西南州以及四个项目县政府的相关部门进行多次的会谈。针对评估报告的初稿，世行项目团队于 2017 年 3 月 6-9 日于黔西南州府兴义市举行了咨询协商会谈，相关的政府各个部门参加此次会议，对评估报告草稿中结论和建议进行了讨论，并提出了相应的反馈意见。关于咨询会的具体情况，详见本报告附件 3。

## 关于强化环境与社会管理体系的建议

本项目适用的环境与社会管理体系与世界银行的政策基本一致，下列建议旨在进一步强化该体系的机构能力和实施效果，并将纳入项目行动计划或者与支付相关联的指标中。

**建议 1:** 鉴于交通质量监督站在施工过程中环境、健康与安全监督方面发挥着重要的作用，望谟、贞丰以及册亨县交通运输局应尽快设立质监站，配置相应的人员和设施，并取得黔西南州交通运输局的相关资格认证。

**建议 2:** 在施工期间，应充分发挥监理单位对环境保护的监督作用。对环境保护的监督应明确列入工程监理的招标及合同中。承包商环境表现应充分地反映在监理单位的监理报告中，并提交给建设单位。

**建议 3:** 应对州项目办、县级项目办以及州县交通运输局其它相关部门人员（尤其是建设管理站、质监站）开展全面的环境管理培训，以加强本项目下农村道路建设过程中环保工作的有效监督和管理。

**建议 4:** 当本项目遵照国内对重大投资项目的要求在项目准备阶段做社会稳定风险评估时，项目业主及其咨询团队在社评工作的基础上帮助建立起项目受益人参与框架，尤其帮助少数民族妇女参与能力的培养和提高，使她们能从项目中平等受益。同时使项目实施不仅有助于社会维稳，而且帮助在少数民族地区建立可持续发展的前景。

**建议 5:** 项目业主和各个项目县紧密配合，在各县国土资源局建立起项目征地拆迁的监测机制，并对业主提供半年度监测报告。作为项目征迁的管理手段之一，外部监测机制的建立可以帮助确保征地拆迁实施的质量。

**建议 6:** 尽管目前农村社区建设使用本村土地一般经过“一事一议”的民主协商，本项目仍应该要求地方主管和村社协助建立起农村土地管理中的农民用地变化的协商和补偿机制，并使其成为正规程序。这样可以在村社建设中确保公平透明的土地使用的变化过程。

# 第一章 概述

## 1.1 背景

### A. 国家背景

中国在过去 30 年间经历了前所未有的快速经济发展，但全国发展不均衡。超过 1.5 亿人仍然生活在每天 1.90 美元的国际贫困线以下，更繁荣的东部/沿海地区与西部和中部省份之间的差距日益扩大。“十三五规划纲要”于 2016 年 3 月发布，旨在促进区域协调发展，新型城镇化和扶贫。特别是，落后的西部和中部地区被确定为优先发展地区，并为农村地区的基础设施建设提供财政支持。

贵州省（人口 3500 万）按人均 GDP 计算是中国第二贫困省份，2014 年人均 GDP 约为 4,000 美元，仅为全国平均水平的 57%，北京人均 GDP 的 26%。这种贫困部分缘自贵州地处中国西南部的多山、内陆地区。

黔西南布依族苗族自治州位于贵州省西南部，由 8 个县组成，是国家级贫困地区。黔西南人口 340 万，主要是少数民族，95% 的面积为丘陵和山地地区。为了克服这些地形发展障碍，贵州省政府和黔西南州政府一直致力于通过“十二五”和“十三五”规划完善农村公路网。

### B. 行业和机构背景

**国家“十三五”规划推进农村交通运输。**“十三五”规划强调不同运输模式之间的衔接以及建设多模式交通系统。为了促进农村发展，该计划要求建设和升级数百万公里的农村公路，加强安全设施和改善桥梁。

**黔西南农村公路发展第十三个五年规划。**部分由于其地理位置的原因，黔西南道路开发落后于国内其他地区，II 级及以上道路只占路网的 4.4%，56.8% 的道路没有硬化。落后的道路不仅带来道路安全问题（2014 年，有 95 起交通事故造成伤亡，32 起造成死亡），也造成了持久的贫困。十三五期间，黔西南农村公路发展将集中在以下四个方面：

（a）改善公路养护，改善管理制度，改善机构人员编制，提供维修资金；（b）在施工期间通过改善安全和保护设施来延长道路使用寿命；（c）进一步扩大农村道路的覆盖面，增加农村道路与主要运输网络之间的联系；（d）协调城乡一体化发展，“实现建设，管理，维护和运输的一体化”。

## 1.2 环境与社会体系评估的目标和范围

作为一个规划导向型贷款业务（PforR），项目的实施将依赖于当地现有的国家和地方法律框架和体制系统来管理环境和社会安全保障问题。本评估报告目的是对中国和贵州

省黔西南州的相关环境和社会保障制度和程序进行全面审查，确定国家/地方系统在多大程度上符合世行政策的核心原则和要求，并建议采取必要的行动弥补不足，提高实施绩效。

具体来说，本评估将：

- 审查与适用于本项目的环境和社会保障有关的国家和省级法律政策框架；
- 审查黔西南州和贵州省环境和社会保障制度的管理和实施程序，特别是与本项目相关的程序；
- 审查项目实施各有关部门的机构能力；
- 根据国家体系要求以及 PforR 的核心原则，为改善现有体系的实施效果提出建议。

### 1.3 评估方法

本评估报告由世行工作人员和顾问在对现有项目材料和现有文件的审查、与政府工作人员的访谈以及与主要利益攸关方和专家的磋商基础上编制的世界银行文件。项目准备过程中，世行与黔西南有关部门进行了多轮的会谈，了解相关环境与社会管理体系，听取各方的意见和建议。此外，世行于 2017 年 3 月 7 日在黔西南州府兴义市召开了一次由各主要相关部门参加的磋商会。会议听取的反馈意见被纳入了本报告的最终修改稿。

## 第二章 项目描述

### 2.1 项目内容

**政府规划。**黔西南农村交通一体化项目（“政府规划”由黔西南州政府牵头，由黔西南交通运输局负责实施。规划旨在支持农村公路基础设施落后的四个贫困县之间农村公路连通性的改善，即贞丰、望谟、册亨和晴隆县。（项目内容见附件1）

政府规划包括约 1,392 公里的提等或改造道路，包括改善道路安全和中小型桥梁。部分项目直接源自“黔西南农村公路十三五发展规划”。

这项规划是一个新的规划，目前正在编写可行性研究报告。可研将进一步细化政府规划的组成内容，包括设计标准、经济分析、财务分析以及优先排序结果等。

**结果导向型规划贷款（PforR）。**拟议的 PforR 贷款项目将资助上述政府规划中的一部分。尤其是，本项目将支持政府规划中最优先的（第一批）项目，这些优先项目的选择基于如下原则：包含在黔西南州十三五规划中；道路目前的破坏程度；对农村可达性的潜在影响；预期的经济影响；当前道路安全风险水平；以及潜在的负面环境和社会影响。

**项目成果领域：**政府规划和本项目将支持实现下列两个方面的成果：

**成果领域 1：改善农村地区可达性。**本项目计划将在出行时间和道路安全性方面改善农村地区的可达性。项目将增加可在合理的时间内通过公路进入市场和关键服务的村民的百分比。例如，如果目前有 46% 的望谟县村民可以在 60 分钟内到达县城，或者 40% 的人能在 30 分钟内到达医院，则本项目可以支持增加这些百分比，以达到全省平均水平（分别为 71% 和 86%）。在本项目准备过程中，将对选定的政府规划道路进行 iRAP 调查，以识别特别高风险的活动内容。本项目将通过有针对性的道路安全基础设施和设施投资来缓解这些风险。

**成果领域 2：能力建设。**黔西南可能具有满足世行信托和安全保障标准的机构能力。然而，在实践中，这些风险缓解措施可能没有充分应用于村级道路的建设。在本项目中，黔西南将在村级农村道路上试点使用国内的管理体系，尤其是社会影响和环境管理以及竞争性招标采购。此外，黔西南州没有积极地协调项目参与县的培训和安全最佳实践经验交流。通过本项目，黔西南将建立一个正式的规划协调办公室作为黔西南交通运输局的常设单位，以保证政府规划的协调工作，以及安全和道路维护培训和学习活动。

表 1 为项目发展目标成果指标以及与支付相关联的指标。

**表 1. 项目成果指标**

成果领域	成果指标	与支付相关联的指标 (DLI)
农村可达性	<ul style="list-style-type: none"> <li>• % 村民到达 X 地需要 Y 分钟 (%)</li> <li>• 具备安全设施的农村路里程 (km)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>DLI 1.1:</b> 道路提等里程(km)</li> <li>• <b>DLI 1.2:</b> 道路维护里程(km)</li> </ul>
机构加强	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 社会与环境管理体系的改善(y/n)</li> <li>• 农村可达性和安全加强改善 (y/n)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>DLI 2.1:</b> 令人满意的社会和环境外部 监理报告 (#)</li> <li>• <b>DLI 2.2:</b> 协调办公室配备人员, 连续 运转(y/n)</li> <li>• <b>DLI 2.3:</b> 参加培训的人数 (#)</li> <li>• <b>DLI 2.4:</b> 完成的研究数量 (#)</li> <li>• <b>DLI 2.5:</b> 令人满意的审计报告和财务 报表 (#)</li> <li>• <b>DLI 2.6:</b> 通过竞争性招标签署的合同 数量 (%)</li> <li>• <b>DLI 2.7:</b> 年度农村路网指标及对标报 告 (#)</li> </ul>

## 2.2 实施机构安排

黔西南州政府成立了项目领导小组 (PLG), 由州长担任组长, 参见成员包括州政府主要部门的领导 (包括发改委、交通运输局、财政局、环保局、国土局、林业局、规划局、水务局、审计局) 以及四个项目县的主要领导。领导小组下设项目管理办公室, 主任由州交通运输局长担任, 其它相关部门的主要领导和工作人员参加。所有的项目县也各自成立了县里的项目领导小组, 组长由县长担任, 成员由各相关部门的主要领导担任。项目办负责整个项目实施的总体管理, 以及与四个项目县的协调工作。

在县级层面, 所有四个县都建立了县级领导小组, 组长由县长担任, 成员由各相关部门的主要领导担任。所有这四个县都建立了子项目办, 由县交通运输局作为主要实施主体, 负责项目的实施管理。

## 第三章 潜在的环境与社会影响

### 3.1 环境与社会影响筛查

本项目在预鉴别和鉴别期间充分考虑了世界银行政策中对环境与社会影响筛选的原则要求，在此基础上确定了政府规划中的优先项目纳入本规划贷款。在项目概念文件阶段，世行项目团队开展了初步的环境与社会影响筛查，旨在（1）识别那些由于可能产生严重的环境与社会影响而不适于纳入本规划贷款的项目内容；（2）确定需要进一步开展环境与社会体系评估的领域。根据初步筛查：

- 本规划贷款资助的项目为现有农村道路（包括位于这些道路上小桥）的提等和改造，并且这些项目不涉及敏感的环境和社会区域；
- 本规划贷款不包括新建道路，也不包括位于敏感的环境区域内（如自然保护区、水库、重要的自然栖息地、文物等）以及任何以支持自然资源开发为目的改造道路。
- 本项目将完善现有农村交通基础设施，改善农村社区获取医疗、教育服务和联通市场的便捷性，进而提供项目地区农村生活水平，因而具有巨大的社会效益。
- 位于非环境敏感地区的现有农村道路的提等和改造所产生的环境和社会影响属于中等或较低的水平，因而适合于结果导向型规划贷款形式。

初步环境与社会影响筛查表见附件 2。

### 3.2 潜在的环境效益和风险

鉴于本项目属于既有农村道路提等改造的性质，项目的施工活动带来的生态足迹有限，产生的环境影响比较小；项目道路均避开了环境与社会敏感地区，即项目不包括新建道路和处于敏感地区的道路建设；通过良好的施工管理和采取成熟的环保措施可以有效地应对这些环境影响，因此，预计本项目将不会产生严重的环境影响。

本项目不包括那些位于环境敏感地区或者以开发自然资源为目的道路改造项目，因此本项目将不会导致重要自然栖息地的侵蚀和退化。

根据筛查，本项目将可能会带来下列中等或较小程度的环境影响：

- **地表植被破坏和水土流失：**现有道路的提等改造会涉及到施工场地的清表、局部路段的拓宽和裁弯取直，因此会涉及地表树木、灌丛和农作物的损失。清表和土石方开挖会扰动地表，产生水土流失。由于本项目仅包括现有农村道路的提等改造，施工活动基本上位于既有的道路线位上，仅有个别地方需要局部地拓宽，因此项目产生的额外地表扰动数量很少，植被损失和水土流失规模也很小，并且这些影响可以通过良好的施工管理得到有效的缓解。
- **生态影响：**道路建设可能对生态系统产生负面影响，如自然栖息地的损失和转化。取自河床或采石场的沙石材料可能会对自然栖息地或敏感生态系统造成影响。施工工人也有可能带来非法采集或者偷猎的问题。道路改造也可能会由于可达性的改善而对自然栖息地、森林或其它敏感的生态系统带来间接影响，导致自然资源的开发。本项

目不包括位于敏感地区的道路，以及以开发自然资源为目的的道路，因此不会产生为原来无法进入的环境敏感地区开辟进出道路的情况。

- **排水和河流水文形势:** 农村道路建设可能会导致项目地区排水的形势，桥梁的建设也可能影响河流的水力特征。本项目在这方面的影响微乎其微，因为项目内容均为现有道路的改造，不会开辟新的道路，因此不会严重地改变地表形态，造成项目地区地表排水的形势。现有道路上小桥的改造也不会改变河道，并且国内有相应的防洪评价和审查机制。通过良好的施工管理，本项目不会对区域排水和河流水文形势造成大的影响。
- **河流水质和水生生物的影响:** 靠近水体的施工活动可能会产生水土流失，导致水体浑浊，对河流或水库中的水生生物造成影响。本项目不包括涉及敏感水体的项目（水库、饮用水源保护区）。现有道路改造的建设规模有限，通过良好的施工管理，水土流失和对河流的污染可以得到有效地控制，因此这方面的影响不大。
- **扬尘和噪声:** 道路施工中的土石方开挖、材料加工和运输等活动会产生扬尘。施工设备的尾气也会对施工区域产生一定的污染。施工机械也会产生噪声污染。这些都是道路施工对附近社区产生的典型的影响。本项目由于仅包括现有农村道路的提等和改造，因此不会产生大规模的土石方，也不会涉及爆破这类的高噪声施工方法。通过良好的施工管理，扬尘和噪声问题可以得到有效的控制。
- **废弃物的处置:** 道路建设会产生一定数量的废弃物，如不能有效地处置，将会对环境造成影响，产生水土流失。本项目的道路提等改造涉及的土石方量较小，单独的每条道路不会产生大量的弃土弃渣。因此，本项目的废弃物数量不大，通过对弃土弃渣的合理处置，这方面的影响可以得到有效控制。
- **交通干扰:** 现有道路的改造将不可避免地对当地居民的交通出行造成干扰。由于农村路对于当地村民的出行来说是重要的通道（有些道路可能是个别村庄的唯一出入道路），因此交通干扰可能会带来较大的社会影响。因此需要在施工过程中采取适当的施工组织安排，提供临时通道等措施来减少交通出行干扰。
- **社区和职业健康、安全和施工营地影响:** 工人的健康、安全以及营地的质量也是农村路施工的一个潜在问题。外来的施工人员可能对当地社区带来潜在的健康和安全影响。这些影响需要充分的公众沟通、工人培训教育，强化健康和安法律法规的实施以及良好的施工营地管理措施。
- **物质文化资源的影响:** 本项目内容在设计时考虑了避开环境与社会敏感地区，包括避开文物。初步筛查时未发现项目涉及已知的文物，因此项目不会对任何现有的文物造成破坏。但是，在施工中有可能偶然发现地下文物。这方面的影响需要充分预计到，并采取相应的保护措施。
- **运营期的道路安全:** 农村道路的改善可能会导致私家车的增长以及车速的增加，因此，道路安全问题时运营期的主要考虑因素。针对这个问题，本项目在设计之初就将道路安全作为项目内容的一部分加以考虑。道路安全将贯穿在所有道路的全过程管理之中，包括设计、施工、管理措施、机构能力以及监测与评价。

总之，本项目的活动不大可能会对环境造成重大影响。典型的影响基本是与施工活动相关，属于临时性和局部性的影响，通过采取的成熟的缓解措施和良好的施工管理，这些影响可以得到有效的缓解和控制。

### 3.3 潜在的社会效益和风险

#### 3.3.1 社会效益

##### 3.3.1.1 社会经济背景（详见附录4）

黔西南布依族苗族自治州位于贵州省西南部，珠江上游，云贵高原东南端。辖区面积约 16805 平方公里，东西长 210 千米，南北宽 177 千米，地跨东经 104° 35' — 106° 32'，北纬 24° 38' — 26° 11'。黔西南州处于滇黔桂三省（区）结合部，东与黔南布依族苗族自治州罗甸县接壤，南与广西隆林、田林、乐业 3 个县隔江相望，西与云南省富源、罗平县和六盘水市的盘县毗邻。此州是中国 30 个少数民族自治州中最年轻的成员之一，于 1981 年 9 月 21 日，在原兴义地区的基础上建立。1982 年 5 月 1 日，黔西南布依族苗族自治州人民政府正式成立，州府驻兴义。

全州辖 1 市、7 县、1 区，即兴义市、兴仁县、安龙县、贞丰县、普安县、晴隆县、册亨县、望谟县和顶效开发区。下设 14 个街道办事处，74 个镇、49 个乡（其中 3 个民族乡，即兴仁县鲁础营回族乡、晴隆县三宝彝族乡、望谟县油迈瑶族乡），共 137 个乡镇级政区。辖有 119 个居民委员会、1097 个村民委员会，下设 962 个居民小组、12810 个村民小组。

2015 年末全州常住人口 282.16 万人（户籍人口为 351.68 万人），其中男性人口有 145.23 万人，占 51.47%；女性人口为 136.92 万人，占 48.57%。城镇人口 79.45 万人，占 28.15%；乡村人口 202.81，占 71.85%。去年全州城镇常住居民人均可支配收入为 23342 元，人均消费支出为 15183 元；农村常住居民人均可支配收入为 7059 元，人均消费支出 6339 元。全州共有布依族、苗族、汉族、瑶族、仡佬、回族等 35 个民族。其中少数民族人口 112.06 万人，占 39.70%。汉族人口 170.22 万人，占 60.30%。

##### 3.3.1.2 受益层面

项目下所要升级和改良的 104 条道路连接着少数民族聚居区的贫困社区。道路条件的改善将为当地居民提供更多的外部信息、市场资源以及工作机会，从而有助于缓解当地的社会闭塞、消除长期的贫困和促进社会经济的全面发展。

根据这 104 条道路的地理分布，它们连接 781 村社，直接受益人口有 294,864 人。其中 181 村是贫困村，贫困人口达 68,213 人。同时，这些村中 553 村是少数民族社区，包括苗、布依、彝、瑶等各族。少数民族社区人口总共达 207,092 人，占总受益人口的 70%。下面表 2 显示从这些道路受益的人口和社区的基本状况。

表 2  
项目下受益社区和人口

道路类型	通县公路	通乡公路	村村通路	总计
受益人群				
受益村社（个）	126	207	448	781
其中：少数民族村社	76	181	296	553

贫困村社	32	50	99	181
受益人口（人）	75,908	108,964	109,995	294,867
其中：				
少数民族人口	43,092	89,996	74,004	207,092
贫困人口	19,156	24,796	24,261	68,213
妇女人口	31,382	43,758	54,032	129,172

总体而言，项目的实施将为贵州省 2020 年全面脱贫及顺利完成十三五经济发展规划提供助力。其受益层面涵盖以下几点：

- 1) 项目建设完工后，可有效提升当地的交通基础设施水平，改善当地商品流通和人员出行条件，提升当地人的生活质量。
- 2) 项目实施可有效改善区域内招商引资的硬件水平，促进当地经济的繁荣和发展。
- 3) 项目建设还可为区域扶贫提供交通支持，推动当地特色农业种植、养殖和旅游业的发展，并改善当地电商物流条件，为当地居民收入增长提供帮助。特别是旅游业的发展，将有力的推动当地自然资源和人文旅游资源的保护和传承，项目区少数民族及妇女的生产生活条件也将得到同步提高。目前，黔西南州组织开展“金州娘子军”脱贫攻坚行动，从七个方面入手（即：抓引领、强培训、助创业、推巧手、促互助、送关爱、聚能量），带领广大妇女群众脱贫致富，确保与全国全省实现同步小康。同时，正在组织妇女发挥农村妇女传统特色手工刺绣的优势，开展“十万绣娘行动”，该行动是响应落实贵州省统一实施妇女发展计划——“锦绣计划”的具体行动。项目的建设，为项目区域内实施的各类妇女发展计划的落实提供了交通条件的支持。
- 4) 项目实施后当地中小学义务教育阶段适龄儿童出行安全将获得提升。
- 5) 交通条件的改善还将为当地居民疾病救治，特别是突发疾病的抢救治疗争取到宝贵时间。

### 3.3.2. 负面影响及社会风险

项目的社会评价认为项目活动不会引起重大的负面影响和社会风险，因为首先农村道路的完善是当地社区热切盼望、鼎力支持的事。同时项目下所有 104 条道路的升级和改造，都是在原有的基础上进行，不会额外再征用土地或封闭区域。项目活动也不会引起社会冲突，因为所有通县、通乡或通村道路，无论其权属关系及管理养护方式如何，均属公共交通，免费提供使用。但是社评也指出项目可能存在的潜在社会风险。因为道路维修改善、提升等级毕竟要从事土方工程，临时占用土地施工在所难免；如果需要道路裁弯取直，拓宽路面，也会要求新地的置换甚或占用。另外，道路所在区域多是少数民族聚居区，他们的意愿、支持和参与，将是项目活动能够和当地社会文化相协调和融合的关键因素。稍有疏忽或不经意也会引发社会风险。所以根据世行的社会安全保障原则和结果导向融资贷款政策（OPCS5.04 POL0.1）的要求，知情参与和少数民族平等受益，以及占用土地影响的消除和补偿等规范适用于本项目，并且是保障本项目消除和缓解可能的负面影响和潜在风险的最佳指导。

### 3.3.2.1 征地占地的风险和影响

通县和通乡的道路：这样的道路一般是国有的财产，由县交通局管理。建设所用土地经过政府统一规划，通过法律程序或由国有土地划拨（及有偿使用）、或由集体土地征用，由县国土资源局登记造册，批准使用。项目下的县乡公路并非新建，而是在原有的路基上改善或提高等级，所以基本上没有新的土地划拨或征用。这方面的负面影响会降到最低。但是，由于道路等级提升，路面加宽、裁弯取直在某些地段有可能超出原有地基范围，小面积的新增用地便不能完全被排除。另外施工的临时占地也在所难免。因此，按照国家有关法律法规和世行结果导向融资政策要求，必要的征地准备和相关的移民文件都需要及时地完成，并在项目实施过程中认真履行。

通村道路：通村道路一般是指乡村中的连接村庄（行政村或自然村）的村级路，常被称为“村村通路”。这种路属村社集体的财产，一般村社自己修建自己管理。由村民（代表）大会通过“一事一议”决议，村社集资村民投劳。在贫困地区往往县乡政府尽可能对通村路做些补贴投入，帮助贫困社区建路。在这种情况下，虽然农村土地权属不变，没有土地征用问题，但是道路的建设改善，仍有可能由于村社土地使用方式的改变而影响到个体村民承包地或自建房屋的使用，从而对当事农户的生产生活会产生负面冲击。即使在项目下只是通村路的改良和地面硬化，对有关农户的负面影响仍有可能存在。因此，村社内部的充分的知情协商以及对受影响农户的合理补偿，成为通村路社会安保政策的主要关注。在地方村社管理中建立起这种安保机制以及确保这种机制的执行，便成为项目下通村路实施的重要内容之一。

### 3.3.2.2 少数民族社区和当地社会条件

黔西南州是少数民族聚居的区域，布依族、苗族和瑶族村落散落在区域的大部分地区，包括边远的山区。由于历史的原因，这些少数民族社区的经济的发展落后于贵州省的整体发展，基础设施建设相对滞后，社会相对闭塞，商贸活动和信息交流都受到限制。在这种社会条件下，项目的实施存在一些潜在的风险，举例如下：

- 通村路的设计和改造未能通达到边远少数民族村落，而同时项目下通县、通乡路设计比重过重。如果没有通村路的覆盖，通县和通乡路的改造和升级则不能真正惠及边远村落。这样有背于项目的初衷；
- 由于信息闭塞，边远少数民族社区对项目了解不够，缺乏参与。农村路本身的改造也没有真正造福于他们的村庄，他们仍然处于比较边缘的状态；
- 由于语言和习惯的不同，少数民族社区和项目的交流互动不够，他们的意愿没能充分反映到农村路的改造和升级过程中，这样会影响到他们的参与和受益程度，项目因而也可能不能得到少数民族社区的广泛支持；

- 社会上的其他弱势群体，如妇女、儿童、老人的利益未能充分考虑和关注。这样将继续遗留甚至加重社会的不平衡和不平等，影响到整体的包容性发展的努力；
- 或许由于缺少必要的敏感和沟通，项目的某些活动触犯或违反了当地民族社区的传统和习俗，引起当地人的反感，使社区觉得没有得到应有的尊重。这样项目缺乏合作，并不能真正融合到当地社会之中，甚至引起抵制，也会给项目的实施本身带来很大的社会风险。

### 3.3.2.3 输入劳动力

道路的提升改造、尤其是通县通乡公路的提等完善需要专业队伍来实施。专业队伍的进场，将会带入许多外来技术工人并且雇佣当地劳工作业。这些由于项目施工而带来的输入劳动力以及尾随他们而来为其服务的各种人群，有可能对当地社会产生不利的有负面性质的影响，比如人力资源方面的竞争和自然资源方面的争夺，以及甚至疾病的传播和犯罪活动的增加。而对这方面关注的缺失将会对项目活动和当地社群生活产生潜在的风险和不利的影晌。

## 第四章 环境管理体系

### 4.1 适用于本项目的法律框架

自 1979 年《环境保护法》初次颁布以来，中国已经逐步建立了一套综合的环境管理法律框架。这一体系在国家层面大约包括超过 80 部法律、120 部门规章以及一千多部标准和技术规范，涉及污染控制、自然资源保护和环境管理等各个方面。针对安全生产以及职业健康，中国也具有一套与环保相似、复杂的法律法规、标准和规范体系。除了国家层面以外，地方层面也制定了大量的地方法规和实施规范。

总的来说，这个法律框架包括三个方面：(1) 全国人大和国务院发布的法律和规章；(2) 各部委发布的规章、标准、技术规范；以及 (3) 地方人大和地方政府发布的法律法规和规章制度。中国的环境管理体系注重预防为主、综合治理的原则。

本项目内容为现有农村道路的提等改造，因此建设项目的环境管理框架适用于本项目，主要包括环境影响评价，健康和安全生产管理体系。主要的相关法律法规如下：

#### (1) 建设项目的环境影响评价

##### 《环境保护法》(全国人大, 2014 年修订)

本法（2014 年修订）被称为中国史上“最严格”的环境法，它规定了环境保护的总体原则和重要的管理手段。环保法明确了“保护和改善环境，防治污染和其他公害，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”的目标，也确定了“保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则”。

它要求编制有关开发利用规划，建设对环境有影响的项目，应当依法进行环境影响评价。未依法进行环境影响评价的开发利用规划，不得组织实施；未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。

本法规定了国家和地方环保部门的执法权利。

环保法要求“国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护”。“开发利用自然资源，应当合理开发，保护生物多样性，保障生态安全”。

环保法规定了信息公开和公众参与有关条款，明确了“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”。它要求“对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向可能受影响的公众说明情况，充分征求意见”。“建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见”，否则将不予批准。

## 《环境影响评价法》(全国人大, 2002)

环评法是针对开发规划和建设项目环境影响评价的专门法。2002年10月原环评条例升级为环评法,并于2003年9月正式实施。

环评法对规划和建设项目环境影响评价提出了法定的要求,要对潜在的环境影响进行评价,制定预防和缓解措施,并对落实情况进行监督。环境影响评价必须客观、公开、公正,综合考虑规划或者建设项目实施后对各种环境因素及其所构成的生态系统可能造成的影响,为决策提供科学依据。

建设项目根据环境影响的程度被划分为三类,即报告书(A,可能造成重大影响)、报告表(B,可能造成轻度影响)和登记表(C,影响很小)三类项目。

环评法要求建设单位在环评报告准备期间征求专家和公众的意见,并对是否采纳进行说明。

环评法确立了环境影响评价咨询服务单位的资质体系。只有符合资质要求的第三方环评机构才可以为项目提供环评服务。

环评法还要求环境保护行政主管部门应当根据环评结论对建设项目投入生产或者使用后所产生的环境影响进行跟踪检查。

结合环评法,中国还制定了一整套的法规、实施程序和技术导则,形成了一套全面的环境影响评价体系,涵盖了建设项目和规划相关环境问题的方方面面。

为了环评体系的实施,《建设项目环境保护条例》规定了环评的分类、内容要求以及分级审批的规定。本条例也规定了环评资质的要求。

为了指导环评分类,环保部发布了《建设项目环境保护分类管理名录》。最新版(2015)的名录规定了23个类别(199类项目)的具体分类情况(综合考虑项目类型、规模、所在地区的环境敏感性)。

为规范环评文件的编制,中国还发布了24个环评技术导则,为各类项目及重点行业的环评提供了具体的方法和技术支持。这套导则包括一个总纲,和一系列针对具体环境要素(水、大气、噪声、生态、风险评估)及重点行业的导则。《环境影响评价技术导则——总纲》对环评文件提出了一般性要求,包括:

- 环境影响评价应尽早介入前期工作,重点关注选址(选线)、工艺或施工方案的必选;
- 广泛的公众参与,包括公众、专家和政府部门;
- 资源的合理利用;
- 分析有利与不利、长期与短期、直接与间接、累积影响等;

- 社会影响评价包括征地拆迁、人群健康、文物古迹、基础设施；
- 对涉及健康、社会及生态风险的建设项目进行环境风险评价；
- 全过程公众参与；
- 制定环境管理措施、监测指标，给出投资估算；
- 制定管理与监测计划，包括管理制度、机构人员、监测因子/频率等。

作为环评体系的一部分，《环境影响评价公众参与暂行办法》规定了公众参与和信息公开的具体细节：

- **两轮公示:** (1) 建设单位应当在确定了承担环境影响评价工作的环境影响评价机构后7日内，向公众公告环评启动信息，包括项目概况和征求公众意见的主要事项；(2) 建设单位在报送环评报告前进行第二轮公示，披露环评主要结论和措施，公示环评报告简本，征求公众反馈。建设单位应将简本放置于特定场所或网站或其它利于公众获取的渠道。
- **公众咨询:** 建设单位或者其委托的环境影响评价机构应当在发布信息公告、公开环境影响报告书的简本后，采取调查公众意见、咨询专家意见、座谈会、论证会、听证会等形式，公开征求公众意见。

按照本办法的要求，环保部门在受理环评报告书后，在其政府网站或者采用其他便利公众知悉的方式，公示环境影响报告书全文，以及公示审批结果。

### 《水土保持法》（全国人大，2010）

对可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位应当编制水土保持方案，作为项目审批的前置条件。水保方案在整套环评文件提交环保部门前需报水保部门审批。

### 《野生动物保护法》（全国人大，1988）

国家保护野生动物及其自然栖息地。严禁任何单位或个人非法盗猎。国家保护珍稀、濒危野生动物。政府应为国家和地方级保护动物建立陆域、水域自然保护区。建设项目对国家或者地方重点保护野生动物的生存环境产生不利影响的，建设单位应当提交环境影响报告书；环境保护部门在审批时，应当征求同级野生动物行政主管部门的意见。

### 《森林法》（全国人大，1998）

建设项目应避免或尽量减少森立占地。占用林地，需要县级以上政府林业主管部门审批，履行征地手续，支付森立恢复补偿费。森立恢复补偿费由林业部门统一管理，专款专用。林地恢复面积不得少于占用面积。禁止毁林开垦和毁林采石、采砂、采土以及其他毁林行为。

### 《自然保护区条例》（国务院，1994）

凡具有下列条件之一的，应当建立自然保护区：典型的自然地理区域、有代表性的自然生态系统区域以及已经遭受破坏但经保护能够恢复的同类自然生态系统区域；珍稀、濒危野生动植物物种的天然集中分布区域；具有特殊保护价值的海域、海岸、岛屿、湿地、内陆水域、森林、草原和荒漠；具有重大科学文化价值的地质构造、著名溶洞、化石分布区、冰川、火山、温泉等自然遗迹；经国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准，需要予以特殊保护的其他自然区域。自然保护区一般划分为三个区域：核心区（禁止任何单位和个人进入）、缓冲区（可以进入从事科观测）和实验区（不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施）。禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动。

### 《文物保护法》（全国人大，1998）

对各级保护文物，地方政府划定保护区域。保护区域外可以划定建设缓冲带。保护区内不得进行与文物保护无关的建设项目。必要的建设活动需经当地政府及上级文物部门批准。保护区和建设控制地带内不得建设污染排放设施。

尽可能采取替代方案避免对不可移动文物造成影响。因特殊情况不能避开的，对文物保护单位应当尽可能实施原址保护，并经文物部门批准。必须迁移异地保护或者拆除的，应当报省、自治区、直辖市人民政府批准。所有费用列入项目预算。

进行大型基本建设工程，建设单位应当事先报请省、自治区、直辖市人民政府文物行政部门组织从事考古发掘的单位在工程范围内有可能埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。所需费用由建设单位列入建设工程预算。

在进行建设工程或者在农业生产中，任何单位或者个人发现文物，应当保护现场，立即报告当地文物行政部门。发现重要文物的，应当立即上报国务院文物行政部门。

### 《防洪法》（全国人大，1997）

要求所有位于洪水影响区的项目由有资质的专业单位开展防洪影响评价。评价报告由相关水行政部门审批，作为项目可研审批的前置条件。

### 《地质灾害防治条例》（国务院，2003）

要求所有位于地质灾害易发区的项目由有资质的专业单位编制地质灾害评价报告。评价报告由相关国土资源管理部门审批，作为项目可研审批的前置条件。

### 地方层面相关法规

除了国家层面的法律法规之外，贵州省内也制定了很多的环境保护相关的规章条例，进一步明确了国家法规在省内实施的具体安排。主要包括：

- 《贵州省环境保护条例》；
- 《贵州省大气污染防治条例》；
- 《贵州省建设项目环境管理规范》；
- 《贵州省生态文明促进条例》；
- 《贵州省建设项目环境影响评价文件分级管理目录》；
- 《贵州省环境保护厅关于进一步加强环境影响评价管理工作的通知》；
- 《贵州省环境保护厅关于进一步加强环境影响评价机构管理与考核的通知》；
- 《贵州省环境保护厅关于进一步加强环境影响评价从业人员职业道德规范的通知》；等等

## (2) 职业健康和安全生产

在中国，职业健康和安全生产有另外一套管理体系，其中也包括了一系列的法律法规，以及相应的实施办法、技术规范和标准。主要的行政主管部门是国家安全生产监督管理总局以及地方各级安监局。安监部门作为主管，主要负责总体的监督工作，具体对于交通行业来说，交通主管部门（交通部以及地方各级交通运输局）对交通建设项目的安全生产负有直接的监督管理责任。

这一体系主要的法律框架和实施机制包括：

### 《劳动法》（全国人大，1994）

本法要求在劳动合同中保障健康和他安全。用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，对劳动者进行劳动安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品，对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。

### 《劳动合同法》（全国人大，2007）

要求在劳动合同中保证工作条件和职业危害防护条款。具体由人力资源和社会保障部门负责监督，接受投诉。

### 《安全生产法》（全国人大，2002）

本法为安全生产的基本法，要求生产经营单位履行安全生产法律法规，建立安全生产规章制度，改善安全生产条件，确保安全生产。它规定了生产经营企业的安全生产主题责任，包括建立制度，设立机构，明确职责，人员资质和培训，安全生产设施“三同时”，安全评价，安全设计和施工，安全标志，应急预案，个人防护用品等等。本法还明确了安全生产监督机构的职责。

### 《建设工程安全生产管理条例》（国务院，2003）

本条例是针对建设工程安全生产的重要法规，规定了在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动及实施对建设工程安全生产的监督管理所必须遵守的总体框架和程序。该条例明确了建设单位、施工单位、工程监理单位及其他相关部门依法应承担的建设工程安全生产责任。条例对建设工程的安全设计、安全审查、施工和监管等全过程的安全生产做出了规定。其中，条例对施工单位的安全管理做出了详细的规定，包括设立安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员，制定安全生产规章制度和操作规程，施工组织设计中编制安全技术措施，特种作业人员持证上岗，施工现场采取相应的安全施工措施，职工的膳食、饮水、休息场所等应当符合卫生标准，向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装，人员培训等等。条例还明确了建设行政主管部门建设工程安全生产实施总体监督管理，交通部门负责交通专业建设工程安全生产的具体监督管理。

### **《贵州省交通建设工程质量安全监督条例》（2014）**

在国家条例之下，贵州省制定了适用于本省交通建设工程的安全监督条例。该条例在国务院条例基础上进行了细化，提出了更为具体的要求。条例明确了交通运输主管部门及其交通建设工程质量监督机构应当建立健全交通建设工程质量安全监督制度，对建设、勘察、设计、监理、施工、试验检测等从业单位遵守有关法律、法规和工程建设强制性标准的情况进行监督检查。同时，条例还要求质量安全监督人员应当具备相应的专业知识和业务能力，经上级交通建设工程质量监督机构考核合格，并按照规定参加行政执法岗位培训，取得行政执法证件，方可从事交通建设工程质量安全监督工作。

## **4.2 环境管理体系的实施**

本项目内容为现有农村道路的提等改造，与之相关的环境管理体系如下：

### **4.2.1 建设项目环境影响评价**

#### **环评报告的准备**

考虑到每个县都有很多条道路项目，作为一个打捆项目，目前的安排是每个县准备一份环评报告书/表，该报告涵盖县域内所有包含在项目库中的农村道路。根据行政审批权限，本项目环评报告的审批权限在县级环保局。

在中国，环保部建立的环评体系统一适用于全国各省。提供环评服务的单位需要通过环保部的资质评审，授予相应的证书。根据《建设项目环境影响评价资质管理办法》，环评证书分甲乙两级。环保部定期审核环评单位资质，根据结果可以暂停、降级或取消资质。不仅环评单位需要资质，提供环评服务的个人也通过注册环评师制度来管理。所有从业人员必须通过相应考试，方能授予注册环评师证书。

对于本项目，四个项目县已经委托了两个环评单位进行环评报告的准备，分别是：广州环境保护工程设计院有限公司和贵州绿宏环保科技有限公司。两家单位分别拥有甲级和乙级环评资质，可以为本项目提供环评服务。每个县一本环评报告，共四本报告，分别提交给各县环保局审批。

根据与州县环保局乙级两家环评单位的会谈，这些环评报告的准备将严格遵循国家相关的法律法规和技术规范，充分重视公众参与和信息公示。此外，还将充分借鉴目前正在贵阳市实施的世行贷款贵阳农村路项目的环评经验，特别是将充分借鉴该项目环评报告中的环境实施规程。

### **环评审查和批准**

根据贵州省环保部门的行政安排，本项目的环评属于县环保局审批的范畴。县环保局在受理环评文件后，将在网站上公示环评文件受理信息，并公示环评文件，征集公众意见。环评报告的评审由独立专家组成的委员会进行。这些专家都从黔西南州环保局建立的专家库中随机抽取。县环保局委托州环境工程评估中心负责组织评审，一般至少包括 3 名专家。通过专家评审，县环保局将签发批准文件。

在批复环评之前，县环保局还将公示拟批复意见，并在批复之后公示批复意见。

### **验收**

根据环评文件审批，项目业主黔西南交通运输局及四个县交通运输局负责环评要求的措施的落实。建设期间，施工单位负责实施，业主和监理单位负责监督。项目完工时，需由批准环评的县环保局进行环保验收。

建设期间，县环保局有关部门（通常为环境监察大队）可能定期或不定期地进行现场检查。

### **承包商管理**

承包商负责施工期间环境保护措施的实施。《中华人民共和国标准施工招标文件》（国家发展和改革委员会、财政部、建设部、铁道部、交通部等联合编制，2007 年）要求技术规范中包含环境保护篇章，将环评文件中的环保措施纳入其中。在施工标准合同的通用条款中，专门设有安全生产和环境保护一章，明确安全、健康、现场管理和环境保护措施。

施工合同签订后，承包商需要制定具体的施工组织设计方案。该方案为承包商的具体施工计划，必须包含一系列的管理计划，其中包括环境保护方案和安全生产管理方案。

根据规定（如《公路工程监理规范》JTGG-10-2006），监理单位应监督承包商施工质量、安全和环境保护工作情况。建设单位和监理公司在开工前审查承包商的施工组织设计，并在施工期间对承包商的工作进行监督。

### 其它相关文件

除了环境影响评价这一主要安全保障文件之外，根据具体项目的规模和地理位置，还有可能需要准备其它一些相关文件，包括：

- 水土保持方案: 按照《水土保持方案编报审批管理规定》的要求，凡从事有可能造成水土流失的开发建设单位和个人，必须编报水土保持方案（即凡征占地面积在一公顷以上或者挖填土石方总量在一万立方米以上的开发建设项目，应当编报水土保持方案报告书；其他开发建设项目应当编报水土保持方案报告表）。水土保持方案必须先经水行政主管部门审查批准，开发建设单位或者个人方可办理土地使用、环境影响评价审批、项目立项审批或者核准（备案）等其他有关手续。与环评体系类似，水保方案的编制也有相应的一套资质认证管理体系，由水资源管理部门负责管理。在项目验收环节，水资源管理部门也参加验收。
- 防洪评价: 根据地方防洪规划，当项目处于容易发生洪涝的地区时，由持证机构进行防洪评估。报告应由相关水资源部门批准，作为批准可行性研究的前提。
- 地质灾害评价: 当项目位于易受地质灾害影响的地区时，作为可行性研究的一部分，项目应开展地质危害评估。进行此类评估的机构由国土资源管理部门的资质管理制度进行管理。

### 4.2.2 健康和安全管理体制

根据《建设工程安全生产管理条例》和《贵州省交通建设工程质量安全监督条例》，健康和安全的建设工程的重中之重，其全过程实施和监管已经形成了一套完整的体系，主要包括：

- 设计单位应当考虑施工安全操作和防护的需要，建设单位在编制工程概算时，应当确定建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用；
- 建设单位应当严格安全评价，按照有关规定在交通建设工程初步设计阶段以及开工前组织有关单位、专家对设计单位的质量安全风险进行评估报告进行评审；
- 建设单位在领取施工许可证或者办理开工报告前，应当按照规定到交通建设工程质量监督机构办理交通建设工程质量安全监督手续；
- 建设单位负将施工过程中对环境保护和水土保持的具体要求列入招标文件和合同条款，并督促施工单位具体落实；
- 监理单位审查承包商施工组织设计中的相关安全措施，并监督实施；
- 施工单位主要负责人对本单位施工质量安全工作全面负责。施工单位应当建立健全安全生产责任制度和安全生产教育培训制度，制定安全生产规章制度和操作规程，保证本单位安全生产条件所需资金的投入，对所承担的建设工程进行定期和专项安全检查，并做好安全检查记录；

- 施工单位的项目负责人应当由取得相应执业资格的人员担任，对建设工程项目的安全施工负责。施工单位应当设立安全生产管理机构，配备专职安全生产管理人员。专职安全生产管理人员应当经有关部门考核合格后方可任职；
- 作业人员进入新的岗位或者新的施工现场前，应当接受安全生产教育培训；
- 垂直运输机械作业人员、安装拆卸工、爆破作业人员、起重信号工、登高架设作业人员等特种作业人员，必须按照国家有关规定经过专门的安全作业培训，并取得特种作业操作资格证书后，方可上岗作业；
- 建设工程施工前，施工单位负责项目管理的技术人员应当对有关安全施工的技术要求向施工作业班组、作业人员作出详细说明，并由双方签字确认；
- 施工单位应当在施工现场入口处、施工起重机械、临时用电设施、脚手架、出入通道口、楼梯口、电梯井口、孔洞口、桥梁口、隧道口、基坑边沿、爆破物及有害危险气体和液体存放处等危险部位，设置明显的安全警示标志；
- 施工单位应当将施工现场的办公、生活区与作业区分开设置，并保持安全距离；办公、生活区的选址应当符合安全性要求。职工的膳食、饮水、休息场所等应当符合卫生标准；
- 施工单位应当向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装，并书面告知危险岗位的操作规程和违章操作的危害；
- 施工单位的主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员应当经建设行政主管部门或者其他有关部门考核合格后方可任职。
- 施工单位应当对管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训，其教育培训情况记入个人工作档案。安全生产教育培训考核不合格的人员，不得上岗；
- 县级以上人民政府交通运输主管部门及其交通建设工程质量监督机构应当建立健全交通建设工程质量安全监督制度，并进行监督检查。质量安全监督人员应当具备相应的专业知识和业务能力，经上级交通建设工程质量监督机构考核合格，并按照规定参加行政执法岗位培训，取得行政执法证件，方可从事交通建设工程质量安全监督工作。
- 等等

在本项目建设期间。黔西南州和四个县交通运输局为环境、健康与安全监督的主要管理部门。现场的监管工作主要通过州交通运输局公路处和质监站，以及县交通运输局的下属的建设管理站和质监站负责。

### 4.3 环境管理机构和能力

根据项目环境与社会影响的筛查以及对相关管理体系的评估，经过与黔西南州/县相关政府部门的会谈了解到，与本项目环境安全保障密切相关的政府部门主要包括四个项目县的环保局和交通运输局，以及黔西南州环保局和交通运输局。

#### 4.3.1 环评审批部门

根据本项目的环评工作安排，每个县分别准备一份环评报告，报各自县里环保局审批。对于环评报告的技术审查，四个县环保局都是依托州环保局工程评估中心来进行。

在州政府的统一领导下，四个县的环保局都有相类似的内部机构和下属单位设置。根据现场与各县的会谈交流，得知所有环保局的内部设置十分类似，基本上都包括办公室、政策法规、环评、污控、核与辐射安全管理等内部股室，以及环境监察大队、环境监测站等下属机构。

根据评估，与本项目实施有关的机构主要包括：

- 县环保局环评股：承担规划环境影响评价、政策环境影响评价、项目环境影响评价工作；对环境影响评价机构进行监督检查；负责环境影响报告书（表）的审批；负责新、改、扩项目设计中环保篇章的审查；负责环保设施运行情况的监督检查；负责环保设施的竣工验收；生态保护方面的有关工作等；
- 县环境监察大队：贯彻国家和地方环境保护的有关法律法规、政策和规章；依据环境保护局的委托依法对辖区内单位或个人执行环境保护法律；组织实施建设项目环境保护“三同时”制度；组织拟定重特大突发环境事件和生态破坏事件的应急预案；负责污染事故的调查，并参与处理农业及自然生态环境监察工作。
- 州环保局工程评估中心：隶属于州环保局，负责组织建设项目的环境影响评价文件的专家评审工作。目前该中心有 4 名工作人员，建有一个包括 30 余名专家的环评专家库。

县环保局受理环评报告后，将在政府网站上公开受理信息。同时委托州环境工程评估中心开展技术评审。为开展技术评审工作，州评估中心将从专家库中随机抽取至少 3 名专家组成专家组，并组织召开评审会。当环评报告通过专家评审后，县环保局将通过网站公示拟批复意见，征求公众意见，并在正式批复后再次公示最终批复意见。

中国已经建立了一个全国性的环保投诉体系，即环保热线 12369，公众可以在任何地方拨打电话进行环保投诉。除此以外，每个县政府都设立了投诉渠道（例如县长信箱等），接收公众的投诉，其中也包括环保相关投诉。

经过体系评估以及与相关部门的座谈讨论，可以得出结论，即黔西南州及四个项目县已经在建设项目环境影响评价管理方面建立了完善组织机构和制度。针对本项目相关的农村路建设环评工作，当地具备完善的法律框架和行政管理程序，合格的专家评审机制，保证环评文件的质量。

#### **4.3.2 施工期间的管理和监督**

##### **项目领导小组**

黔西南州政府高度重视本项目，已经设立了项目领导小组，为项目的实施提供强有力的政治支持。领导小组由州长担任组长，参见成员包括州政府主要部门的领导（包括发改委、交通运输局、财政局、环保局、国土局、林业局、规划局、水务局、审计局）以及四

个项目县的主要领导。所有的项目县也各自成立了县里的项目领导小组，组长由县长担任，成员由各相关部门的主要领导担任。

通过与黔西南政府相关部门的座谈，可以充分感到各部门对世行贷款项目给予高度的热情和强有力支持的，并对高质量地完成项目的实施工作表示了坚定的决心。

## 州项目办和各县子项目办

为了项目的实施，黔西南州成立了项目办公室，由州交通运输局作为实施主体。办公室下设综合管理部（3人）、工程部（3人）、财务部（3人）、采购部（2人）、征地拆迁部（3人）、环保部（3人）。每个县子项目办也都设立了同样的部门，每个部门配置的人员基本上是工程部（3-4人）、征地拆迁部（2-4人）、环保部（2-4人）。

黔西南州项目办环保部负责整个项目的总体环境管理工作，各县子项目办则主要负责具体项目实施过程中的环境管理和监督。这些工作人员都来自州县交通运输局，对农村路建设的管理有着丰富的经验，包括安全和环保方面的经验。但是，并不是所有这些工作人员都是原来就专职从事环保工作的，因此，对于项目办的这些工作人员还需要开展大量的环保工作培训，以便他们能更好地开展环境管理工作。

## 交通运输局

州县项目办环保部的工作人员是项目实施过程中环保工作的对口管理人员，而施工过程中日常的现场监督检查来说，州县交通运输局也发挥着十分重要的作用。

黔西南州交通运输局总体负责州内交通行业的管理工作，包括制定交通规划、监管交通行业市场、基础设施建设和安全监督、交通应急管理等等。道路建设的管理和监督是交通运输局的主要职责之一，包括环境、健康和安全的监管。州交通运输局涉及施工环境管理的部门主要包括两个：

- 州公路处: 负责编制全州农村公路建设规划和建设计划，组织建设项目报批及验收，督促指导全州农村公路建设进度、质量、安全和资金管理等等。目前公路处有 18 名员工。对农村公路建设项目，主要的现场监管是日常巡查，一般至少每月一次到各县以及项目现场进行检查，检查内容包括安全与环保工作形势。
- 州交通运输局质监站: 主要负责交通项目施工的督察，确保符合质量、安全和环保标准。目前质监站有 9 名员工，都获得了省交通厅颁发的质监资质。其现场监管采取日常巡查，每月例行检查的方式。根据职责划分，州质监站主要负责县乡道路的监管，村级道路一般由县交通运输局负责。对于未成立交通质监站的县，州质监站也一并管理。

在四个项目县，县交通运输局负责县域内农村道路建设的直接管理。四个县交通运输局内部组织机构设置基本类似，一般都包括办公室、法规安全股、建设管理站、公路管理站等部门。目前只有晴隆县交通运输局正式成立了质监站，获得了州交通运输局的资质验

收，而其它三个县都成立了质监组，配备了相应的人员，但是尚未正式成立质监站（即通过州交通局的验收）。县交通运输局的环保工作一般安排如下：

- **办公室**: 办公室负责农村道路建设期间的环境、安全检查相关的综合协调、资料上报等工作；
- **法规安全股**: 监督执行交通运输业安全生产、劳动保护规章制度；对安全施工进行统计分析，负责全县交通工程建设环境、安全教育和指导相关工作等等。
- **建设管理站**: 负责全县交通工程建设的监督管理，包括环境、安全相关工作的监督管理。各县交通运输局建设管理站人数不等，册亨县 2 名，其它几个县分别为 6-7 名。具体的工作方式是日常现场巡查，频率一般为每周一次。

目前只有晴隆县交通运输局质监站通过了州交通运输局的正式验收，共配备了 6 名人员。贞丰、望谟、册亨县交通运输局成立了质监组（每县 2-3 名人员），但是尚未通过验收。根据现场考察和访谈，了解到这些质监站的工作方式一般采取日常现场巡查，每月一次综合大检查。

另外，现场调查了解到不是所有质监站的工作人员都得到了州交通运输局的资质认证。因此，这些工作人员还需要相关的培训和认证。

## **监理单位**

作为建设项目的标准做法，建设单位聘用施工监理负责监督承包商的施工活动。根据国家有关监理的规定，监理有责任监督承包商的环境与安全工作。在施工期间，监理进行现场巡查，记录监理日志，并定期向建设单位提供报告（通常为监理月报）。

世行项目组随机审阅了类似农村路建设的一些监理月报，发现环保工作情况在这些报告中反映得不够充分。一般来说，监理比较重视工程质量、进度和支付等方面，而承包商得环境表现不太受到重视，特别是对低等级得农村路建设项目来说更是如此。

根据现场考察得一些国内资金修建的农村路项目的情况看，环保工作总的来说是可以的。考察的道路都是既有道路的改善项目，施工对线路红线以外的扰动很少。对于已经完成的项目来说，基本没有看到明显的环保遗留问题。但是，基于世行在贵州省其它地方的农村路项目的经验，一些问题还是比较常见的，例如弃土弃渣的及时妥善处置、现场的整洁等问题。这些问题一般可以通过有效的监督得到避免和缓解。因此，在本项目中加强监理单位对承包商环境表现的监督是非常重要的。

## **环保局**

项目建设期间，县环保局的监察大队有权利监督项目的环保工作。根据与县环保局的座谈了解到，环保局的监察大队主要关注的是辖区内的工业企业污染源，道路建设并非关注重点。一般来说，只有项目处于敏感的环境地区或者出现了公众的投诉，监察大队才

会对农村路项目进行检查。所以，农村路项目的环保监督主要还是由交通部门作为行业主管单位来开展的。

#### 4.4 环境管理体系与世行政策一致性评估

近年来，中国的环境管理体系越来越完善，与国际水平渐趋接轨。法律法规、政策标准以及实施机制全面覆盖了环境、安全与健康领域的方方面面。总的来说，这一套管理体系与世行政策和导则的要求原则上是一致的，可以有效地应对本项目可能带来的环境、健康与安全问题。

具体评估结论如下：

**世行政策要求 (a): 促进项目设计的环境与社会可持续性；避免、较少或减缓负面影响；促进项目环境与社会影响的知情决策。**

中国的环境管理体系包含了全面的法律法规以及制度体制，其最终目标是促进环境与社会的可持续发展。对此，中国政府给予了最高的政治支持，制定了生态文明的国家战略目标。这一体系注重预防为主，综合评估以促进知情决策。总的来说，中国的环境管理体系与世行的政策是一致的。

**世行导则要求：在项目层面，法律框架和管理机构能够充分地指导环境与社会评估。**

中国已经形成了一套完整的建设项目环境与社会影响评价法律框架，包括完善的法律法规、技术导则、标准、机制以及管理程序。几十年来，这一体系不断完善，已经逐步与世界水平接轨。本评估认为，适用于本项目的环境与社会影响评价体系是充分的。

**世行导则要求：环境与社会影响评价包括如下元素：(i) 早期影响筛查；(ii) 考虑战略、技术和场地备选方案(包括无项目方案)；(iii) 诱发、累积和跨境环境影响评价；(iv) 制定措施避免、减少和减缓环境影响；(v) 明确实施减缓措施的机构职责和资源预算；(vi) 通过公众参与、信息发布和投诉机制，听取公众意见。**

中国的环评制度提供了明确、完整的影响筛查原则和指南，在项目准备的早期识别影响并对环境进行分类。

环评导则明确要求考虑技术和场地备选方案。项目环评中最适合考虑的是选址、技术、设计和运营方式等方案。环评导则中要求对诱发、累积和跨境环境影响进行评价。

环评体系强调预防措施。根据影响预测，会相应地制定减缓措施。这些措施被要求纳入施工合同，并在项目竣工时经过环保部门验收。

环评报告要求明确机构安排和职责以及预算。

环评法规要求及时公示项目和环评信息。对于存在受影响人群的项目，要求开展公众参与，并且在环评文件中说明公众意见的采纳情况。环保局在收到报告之后通过网站将全文公示报告，听取公众意见。针对环保投诉，中国已经建立了广为人知的投诉热线，此外，在项目州县还又其它的投诉渠道，如州县长热线和信箱等。

总之，本项目的环境影响评价体系与世行政策导则在筛查、方案必选、影响评价、环境措施、机构安排、公众参与等要求方面是一致的。

然而，本评估认为在具体实施方面，还有一些方面还可以进一步强化：

- 望谟、贞丰和册亨县交通运输局应正式成立质监站，并通过州交通运输局验收；
- 充分发挥工程监理单位在环保工作方面的监督作用，并将结果充分反映在监理报告之中；
- 应为州县项目办、州县交通运输局相关部门的人员提供全面的环境管理培训，特别是建设管理站和质监站的工作人员。

**世行政策要求 (b): 环境和社会管理体系能够避免、减少或减缓本项目活动对自然栖息地、文物资源的影响。**

**世行导则要求: 包括适当的措施在项目准备早期识别和筛查对重要生物多样性和文物资源的潜在影响; 支持、促进自然栖息地的保护、维护和恢复; 避免引起重要栖息地的转化或退化; 如技术上不可避免引起自然栖息地的退化, 则实施相应的补偿措施。**

环评导则对环境敏感点和文物资源的识别和筛查提供了详细的指南，包括地质、地表水、野生生物、森林、湿地、渔业资源、珍稀濒危物种、自然保护区等环境敏感点的背景调查。文物资源通过走访有关管理部门和现场调查进行识别。因此，中国的环评体系对环境敏感点和文物资源的识别和筛查建立了完整的体系，与世行的要求是一致的。

中国的环保体系通过一系列的法律法规、指南、标准等注重自然栖息地的保护、维护和恢复。绕避这类环境敏感点是环评最优先考虑的措施，在无法绕避的情况下，要求开展专项评价，并在管理计划中制定必要的补偿措施。这一点与世行的要求也是一致的。

针对本项目来说，由于项目只包括非敏感地区现有农村道路的提等改造，不包括新建道路，也不涉及环境敏感地区（保护区、文物保护单位等）。因此，这方面的影响非常小。

**世行导则要求: 充分考虑对文物资源的潜在影响, 实施适当的措施避开、减少或减缓对文物的影响。**

中国的文物法为环评过程中保护文物提供了足够的法律框架。如果涉及任何受影响的文物，则环评必须进行评价，必须与文物主管部门咨询并取得批准，环境管理计划中必须包括必要的保护措施。文物法中也对施工中偶然发现文物做出了明确的规定，这些都与世

行的要求是一致的。

**世行政策要求(c): 环境与社会管理制度在下列活动中保护公众和工人安全, 包括 (a) 项目中设施的建设和运行; (b) 暴露于有毒化学品、危险废物或其他危险物品; (c) 在自然灾害易发地区建设或恢复基础设施。**

**世行导则要求: 通过项目设施安全设计、施工和运营, 或在开展项目活动中采取安全措施、安全检查和必要的补救措施保证社区、个人和工人的安全。**

中国已经建立了一套复杂的安全生产体系。该体系保证了在项目准备、设计和验收过程中的安全和健康, 以及运行中的监管。企业对安全生产负有最终责任, 并接受工程监理、州县交通运输局的监督, 以及安监局的监管。这与世行的要求是一致的。

本评估认为, 黔西南交通运输局已经建立了良好的安全监督机制(主要通过公路处和质监站)。在四个项目县中, 只有晴隆县正式成立了质监站, 获得了州交通运输局的验收。其它几个县交通运输局质监站尚待成立或通过验收。

**世行导则要求: 针对项目活动中涉及的有害物质的生产、管理、储存、运输和处置采取良好实践; 鼓励采用综合病虫害防治手段管理和控制病虫害或病媒; 为涉及危险化学品生产、采购、使用和处置的工人提供符合国际指南和条约的培训。**

本项目活动不涉及生产、管理、储存和处置危险化学品和杀虫剂。

**世行导则要求: 在自然灾害易发区(如洪水、飓风、地震或其他气候事件)的项目活动, 应采取措施避免、减少或减缓社区、个人和工人的风险。**

环境和安全生产体系包括了环境与工作相关风险的评价, 要求在项目设计及实施中采取必要的措施。此外, 中国针对自然灾害易发区还建立了其他的风险评价体系, 如防洪、地灾等, 以避免、应对项目给社区、个人和工人带来的风险。这些与世行的要求是一致的。

## 第五章 社会管理体系及执行机制评估

### 5.1 社会管理体系的法律框架

地方上有关农村交通规划和建设，首先要合法依规。顶层有国家层面的法律法规指导，下面也有省市地方的有关法规的执行条例及具体政策规范。除了在层次上的递进，法律法规的涵盖面也是全方位的。与基础设施建设相关的法律法规涉及面既包括基建、科技和财务，又包括环境和社会管理。所有发展项目即是在这样的法律框架之下进行准备和实施管理。

根据本项目的基地建设内容，它直接关系到社稷民生，尤其是少数民族社会的发展。它的社会影响将是多方面的和复杂的，因而在社会管理层面上遵循有关的法律法规是项目执行的第一要务和可靠保障。根据项目潜在社会影响的类别，本节将主要从三个方面阐述有关法律框架的内容，包括少数民族地区的发展，项目可能的占地用地问题，以及对项目可能吸引的外来劳工与当地社会相互作用的关注。

#### 5.1.1. 少数民族地区发展方面

《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日实施）：这是中国最基本的大法。它规定中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的民族国家。国家尽一切努力，促进全国各民族共同繁荣。中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。

《中华人民共和国民族区域自治法》（1984年10月1日施行）指明，民族区域自治是在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。少数民族聚居的地方，根据当地民族关系、经济发展等条件，并参酌历史情况，可以建立以一个或者几个少数民族聚居区为基础的自治地方。民族自治地方内其他少数民族聚居的地方，建立相应的自治地方或者民族乡（第12条）

民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，根据本地方的特点和需要，制定经济建设的方针、政策和计划，自主地安排和管理地方性的经济建设事业，合理调整生产关系和经济结构，努力发展社会主义市场经济。（第25、26条）

民族自治地方的自治机关自主地发展民族教育，扫除文盲，举办各类学校，普及九年义务教育，采取多种形式发展普通高级中等教育和中等职业技术教育，根据条件和需要发展高等教育，培养各少数民族专业人才。自主地发展具有民族形式和民族特点的文学、艺术、新闻、出版、广播、电影、电视等民族文化事业，支持有关单位和部门收集、整理、翻译和出版民族历史文化书籍，保护民族的名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产，继承和发展优秀的民族传统文化。（第 37、38 条）

民族自治地方的自治机关在处理涉及本地方各民族的特殊问题的时候，必须与他们的代表充分协商，尊重他们的意见。民族自治地方的自治机关保障本地方内各民族公民都享有宪法规定的公民权利，并且教育他们履行公民应尽的义务。（第 51、52 条）

《中华人民共和国民族乡行政工作条例》（1993 年 9 月 15 日）：中华人民共和国民族事务委员会为了促进民族乡经济、文化等项事业的发展，保障少数民族的合法权益，增强民族团结，根据宪法和法律的有关规定，而制定的条例。它规定，民族乡人民政府在执行职务的时候，使用当地通用的语言文字；县级以上地方各级人民政府依照税收法律、法规的规定及税收管理权限，可以采取减税、免税措施，扶持民族乡经济的发展；在分配支援经济不发达地区专项资金及其他固定或者临时专项资金时，对经济发展水平较低的民族乡给予照顾；应当帮助民族乡加强农业、林业、牧业、副业、渔业和水利、电力等基础设施的建设，扶持民族乡发展交通事业；在师资、经费、教学设施等方面采取优惠政策，帮助民族乡发展教育事业，提高教育质量；积极帮助民族乡创办广播站、文化馆（站）等文化设施，丰富各族人民的文化生活，保护和继承具有民族特点的优秀文化遗产；采取各种措施，加强对少数民族干部的培养和使用，引进人才参加本乡的社会主义建设事业。

“国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定”（2005 年 5 月 30 日实施）：各级人民政府应当加强《中华人民共和国民族区域自治法》以及相关法律、法规和民族政策的宣传教育，依法制订具体措施，保护少数民族的合法权益，妥善处理影响民族团结的问题，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。上级人民政府及其职能部门在制订经济和社会发展中长期规划时，应当听取民族自治地方和民族工作部门的意见，根据民族自治地方的特点和需要，支持和帮助民族自治地方加强基础设施建设、人力资源开发，扩大对外开放，调整、优化经济结构，合理利用自然资源，加强生态建设和环境保护，加速发展经济、教育、科技、文化、卫生、体育等各项事业，实现全面、协调、可持续发展。上级人民政府应当根据民族自治地方的实际，优先在民族自治地方安排基础设施建设项目。中央财政性建设资金、其他专项建设资金和政策性银行贷款，适当增加用于民族自治地方基础设施建设的比重。

“贵州省实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定”（2005 年 9 月 23 日）：各级国家机关应当加强《中华人民共和国民族区域自治法》以及相关法律、法规和民族政策的宣传教育，督促和检查法律、法规的执行，切实尊重和保障各民族的合法权益，巩固和发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系。上级国家机关应当依法履行职责，保障民族自治地方的自治机关依法行使自治权，根据民族自治地方的特点和需要，帮助民族自治地方加快经济发展和社会进步。上级人民政府及其职能部门在制订和实施国民经

济和社会发展规划时,应当照顾民族自治地方的特点和需要,支持和帮助民族自治地方发展经济和社会各项事业,优先安排促进民族自治地方经济社会发展的重点项目,采取措施加大投入和扶持。在民族自治地方开发资源和进行建设,应当充分考虑民族自治地方的利益,有利于民族自治地方的经济建设和环境保护,照顾当地居民的生产生活。(第3、4、6条)

上级人民政府应当根据民族自治地方的实际,优先在民族自治地方安排基础设施建设项目。上级人民政府及其交通行政部门应当加大投入,加快民族自治地方的交通基础设施建设;制定优惠措施,帮助民族自治地方多渠道筹集资金,采取合资合作、股份制和贷款修路等多种方式进行交通基础设施建设;支持和加强对民族自治地方公路的养护和管理,保障民族自治地方公路的畅通。上级国家机关鼓励、支持和引导民族自治地方采取多种形式,开发具有民族特色的旅游项目和旅游产品。上级国家机关应当加大对民族自治地方贫困地区的扶持力度,在扶贫资金和项目安排上对民族自治地方倾斜。重点支持民族自治地方贫困乡村以通水、通电、通路、通广播电视和茅草房危房改造、生态移民等为重点的基础设施建设和农田基本建设,动员和组织社会力量参与民族自治地方的扶贫开发。上级国家机关应当帮助民族自治地方从当地民族中大量培养各级干部,重视培养少数民族年轻干部、妇女干部,加大对少数民族和民族自治地方干部的培训力度。(第14、15、20、21、36条)

《贵州省“十三五”少数民族事业发展规划》(2016年10月编制完毕,通过评审,正在完善):总结“十二五”时期贵州省少数民族事业发展主要成绩,分析“十三五”时期面临的重大机遇和需要关注的主要问题。提出“十三五”时期贵州省少数民族事业发展的指导思想、基本原则、发展定位和发展目标,为全面推进少数民族地区进入小康社会制定时间表和路线图。同时要求强化组织保障、明确责任分工、加强督查评估等措施,确保规划的落实。《规划》涉及面广,不仅事关全省少数民族经济社会发展问题,而且关系到少数民族合法权益的保障。

### 5.1.2. 关于土地使用和征用方面

《中华人民共和国土地管理法》(1987年1月1日实行,2004年8月28日修改):中华人民共和国实行土地的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地,除由法律规定属于国家所有的以外,属于农民集体所有;宅基地和自留地、自留山,属于农民集体所有(第2条、第8条)。

国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。土地利用总体规划属于宏观土地利用规划,是各级人民政府依法组织对辖区内全部土地の利用以及土地开发、整治、保护所作的综合部署和统筹安排,是国家实行土地用途管制的基础。根据我国行政区划,规划分为全国、省(自治区、直辖市)、市(地)、县(市)和乡(镇)五级,即五个层次。上下级规划必须紧密衔接,上一级规划是下级规划的依据,并指导下级规划,下级规划是上级规划的基础和落实(第4、18、19条)。

根据当地土地利用总体规划，国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用；任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。征收基本农田、基本农田以外的耕地超过 35 公顷的、其他土地超过 70 公顷的，应当报国务院批准。临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。临时使用土地期限一般不超过二年。（第 9、43、44、45、57 条）。

国家实行占用耕地补偿制度。非农业建设经批准占用耕地的，按照“占多少，垦多少”的原则，由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，应当按照省、自治区、直辖市的规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的 6 至 10 倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的 4 至 6 倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前二年平均年产值的 15 倍。征收其他土地的土地补偿费和安置补助费标准，由省、自治区、直辖市参照征收耕地的土地补偿费和安置补助费的标准规定。被征收土地上的附着物和青苗的补偿标准，由省、自治区、直辖市规定。（第 31、47 条）。

《中华人民共和国物权法》(2007 年 10 月 1 日起实施)：为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其它不动产。征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其它不动产，应当依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件（第 42 条）。

《中华人民共和国农村土地承包法》（2003 年 3 月 1 日起施行）：农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。承包期内，发包方不得收回承包地；承包期内，发包方不得调整承包地（第 6、26、27 条）。

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第 590 号）：第 17 条规定作出房屋征收决定的市、县级人民政府对被征收人给予的补偿包括被征收房屋价值的补偿，搬迁、临时安置的补偿；停产停业损失补偿。第 19 条规定对被征收房屋价值的补偿，不得低于房屋征收决定公告之日被征收房屋类似房地产的市场价格。第 21 条规定被征收人可以选择货币补偿，也可以选择房屋产权调换。第 22 条规定因征收房屋造成搬迁的，房屋征收部门应当向被征收人支付搬迁费；选择房屋产权调换的，产权调换房屋交付前，房屋征收部门应当向被征收人支付临时安置费或者提供周转用房。第 24 条规定市、县级人民政府

作出房屋征收决定前，应当组织有关部门依法对征收范围内未经登记的建筑进行调查、认定和处理。对认定为合法建筑和未超过批准期限的临时建筑的，应当给予补偿；对认定为违法建筑和超过批准期限的临时建筑的，不予补偿。

《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）：县级以上地方人民政府要采取切实措施，使被征地农民生活水平不因征地而降低。要保证依法足额和及时支付土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使被征地农民保持原有生活水平的，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，省、自治区、直辖市人民政府应当批准增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。省、自治区、直辖市人民政府要制订并公布各市县征地的统一年产值标准或区片综合地价，征地补偿做到同地同价，国家重点建设项目必须将征地费用足额列入概算（第12条）。

关于被征地农民安置途径，县级以上地方人民政府应当制定具体办法，使被征地农民的长远生计有保障。对有稳定收益的项目，农民可以经依法批准的建设用地土地使用权入股。在城市规划区内，当地人民政府应当将因征地而导致无地的农民，纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度；在城市规划区外，征收农民集体所有土地时，当地人民政府要在本行政区域内为被征地农民留有必要的耕作土地或安排相应的工作岗位；对不具备基本生产生活条件的无地农民，应当异地动迁安置（第3条）。

在征地过程中，要维护农民集体土地所有权和农民土地承包经营权的权益。在征地依法报批前，要将拟征地的用途、位置、补偿标准、安置途径告知被征地农民；对拟征土地现状的调查结果须经被征地农村集体经济组织和农户确认；确有必要的，国土资源部门应当依照有关规定组织听证。要将被征地农民知情、确认的有关材料作为征地报批的必备材料。要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制，维护被征地农民和用地者的合法权益。经批准的征地事项，除特殊情况外，应予以公示。（第14条）

《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》（国土资发〔2004〕238号）：被征地农民可以选择以下安置途径：1）农业生产安置。征收城市规划区外的农民集体土地，应当通过利用农村集体机动地、承包农户自愿交回的承包地、承包地流转和土地开发整理新增加的耕地等，首先使被征地农民有必要的耕作土地，继续从事农业生产。2）重新择业安置。应当积极创造条件，向被征地农民提供免费的劳动技能培训，安排相应的工作岗位。在同等条件下，用地单位应优先吸收被征地农民就业。征收城市规划区内的农民集体土地，应当将因征地而导致无地的农民纳入城镇就业体系，并建立社会保障制度。3）入股分红安置。对有长期稳定收益的项目用地，在农户自愿的前提下，被征地农村集体经济组织经与用地单位协商，可以以征地补偿安置费用入股，或以经批准的建设用地土地使用权作价入股。农村集体经济组织和农户通过合同约定以优先股的方式获取收益。4）异地动迁安置。本地区确实无法为因征地而导致无地的农民提供基本生产生活条件的，在充分征求被征地农村集体经济组织和农户意见的前提下，可由政府统一组织，实行异地动迁安置（第2条）。

《国土部关于进一步做好征地管理工作的通知》，2010年6月26日：推进征地补偿新标准实施，确保补偿费用落实到位。全面实行征地统一年产值标准和区片综合地价。制定征地统一年产值标准和区片综合地价是完善征地补偿机制、实现同地同价的重要举措，也是提高征地补偿标准、维护农民权益的必然要求，各类建设征收农村集体土地都必须严格执行。各地应建立征地补偿标准动态调整机制，根据经济发展水平、当地人均收入增长幅度等情况，每2至3年对征地补偿标准进行调整，逐步提高征地补偿水平。

为防止拖欠征地补偿款，确保补偿费用及时足额到位，各地应探索和完善征地补偿款预存制度。在市县组织用地报批时，根据征地规模与补偿标准，测算征地补偿费用，由申请用地单位提前缴纳预存征地补偿款；对于城市建设用地和以出让方式供地的单独选址建设项目用地，由当地政府预存征地补偿款。用地经依法批准后，根据批准情况对预存的征地补偿款及时核算，多退少补。

采取多元安置途径，保障被征地农民生产生活。主要有：优先进行农业安置。在一些通过土地整治增加了耕地以及农村集体经济组织预留机动地较多的农村地区，征地时应优先采取农业安置方式，将新增耕地或机动地安排给被征地农民，使其拥有一定面积的耕作土地，维持基本的生产条件和收入来源；规范留地安置。在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内实施征地，可结合本地实际采取留地安置方式，但要加强引导和管理。留用地应安排在城镇建设用地范围内，并征为国有；涉及农用地转用的，要纳入年度土地利用计划，防止因留地安置扩大城市建设用地规模；留用地开发要符合城市建设和有关规定要求。实行留用地安置的地区，当地政府应制定严格的管理办法，确保留用地的安排规范有序，开发利用科学合理。推进被征地农民社会保障资金的落实。各级国土资源部门要在当地政府的统一领导下，配合有关部门，积极推进被征地农民社会保障制度建设。

《征收土地公告办法》中华人民共和国国土资源部令〔2001〕10号：征收农民集体所有土地的，征收土地方案和征地补偿、安置方案应当在被征收土地所在地的村、组内以书面形式公告。其中，征收乡(镇)农民集体所有土地的，在乡(镇)人民政府所在地进行公告。被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对征地补偿、安置方案有不同意见的或者要求举行听证会的，应当在征地补偿、安置方案公告之日起10个工作日内向有关市、县人民政府土地行政主管部门提出。有关市、县人民政府土地行政主管部门应当研究被征地农村集体经济组织、农村村民或者其他权利人对征地补偿、安置方案的不同意见。对当事人要求听证的，应当举行听证会。确需修改征地补偿、安置方案的，应当依照有关法律、法规和批准的征收土地方案进行修改。

《国务院办公厅转发劳动保障部关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作指导意见的通知》国办发〔2006〕29号：将做好被征地农民就业培训和社会保障工作作为征地制度改革的重要内容。地方各级人民政府要从统筹城乡经济社会和谐发展的高度，加强就业培训和社会保障工作，将被征地农民的就业问题纳入政府经济和社会发展规划及年度计划，尽快建立适合被征地农民特点与需求的社会保障制度，采取有效措施落实就业培训和社会保障资金，促进被征地农民实现就业和融入城镇社会，确保被征地农民生活水准不因征地而降低，长远生计有保障。

《土地利用现状分类》（GB/T21010-2007）规定：土地利用现状分类采用一级、二级两个层次的分类体系，共分 12 个一级类、56 个二级分类，包括耕地、园地、林地、设施农用地等。设施农用地是指直接用于经营性养殖的畜禽舍、工厂化作物栽培或水产养殖的生产设施用地及其相应附属用地以及农村宅基地以外的晾晒场等农业设施用地，但不包括附属的管理和生活用房等永久性建筑用地。农田水利设施是指主要用于农田灌溉和群众生活水源的坑塘、水库、沟渠和河道等

《贵州省土地管理条例》（2009 年 9 月 22 日）：此条例是根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》及有关法律、法规的规定，结合本省实际而制定。省人民政府国土资源行政主管部门统一负责全省土地的管理和监督工作。县级以上人民政府国土资源行政主管部门负责本行政区域内土地的管理和监督工作。各有关部门应当依照各自职责，配合国土资源行政主管部门做好土地管理工作。本省依法实行土地登记发证制度。依法登记的土地所有权、使用权受法律保护。农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。各级人民政府应当依据有关规定组织编制土地利用总体规划。土地利用总体规划实行分级审批（第 1、4、5、8 条）。

非农业建设经批准占用耕地的，占用耕地的单位和个人应当负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地；没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的，按照下列规定缴纳耕地开垦费，专款用于开垦新的耕地。建设征收土地，由县级人民政府国土资源行政主管部门受理建设用地申请，经县级人民政府审核同意后，按照审批权限逐级上报批准。建设占用土地，涉及农用地转用的，由县级人民政府国土资源行政主管部门根据土地利用总体规划和土地利用年度计划提出申请，经县级人民政府审核同意后，按照审批权限逐级上报批准（第 19 条）。

征收土地的补偿费用，按照下列标准执行（第 20 条）：

土地补偿费：1、征收稻田、菜地(鱼塘、藕塘)的土地补偿费标准，为该耕地年产值的 8 至 10 倍；2、征收旱地的土地补偿费标准，为该土地年产值的 6 至 8 倍； 3、征收其他土地的土地补偿费标准，为征收旱地年产值的 2 至 4 倍。土地年产值，由县级人民政府国土资源行政主管部门根据被征(拨)耕地的前 3 年平均年产值及其类别、各类作物的主、副产品的常年产量，参照国家收购牌价和市场价格综合拟定，经同级人民政府审核，报市、州人民政府或者地区行政公署批准。

安置补助费：1、征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位人均占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前 3 年平均年产值的 4 至 6 倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前 3 年平均年产值的 15 倍；2、征收其他土地的安置补助费，为征收耕地安置补助费的一半；3、征收未利用土地的，不给予安置补助费。需要安置的人员由农村集体经济组织或者村民委员会安置的，安

置补助费支付给农村集体经济组织或者村民委员会;由其他单位安置的,安置补助费支付给安置单位;不需要统一安置的,安置补助费支付给被安置人员个人或者征得被安置人员同意后用于支付被安置人员的保险费用。

青苗及地上附着物补偿费:1、被征收土地上有青苗的,按照当季该作物的实际产值补偿;2、被征收土地上的建筑物、构筑物、树木等,按照有关规定或者双方约定的标准给予补偿;没有规定、约定或者约定不成的,由县级人民政府根据实际损失价值确定;3、征收预告通知发布后,在拟征收的土地上抢种的农作物、树木或者抢建的设施,不予补偿。青苗和地上附着物补偿费应当支付给土地承包经营者或者地上建筑物的产权人。

《黔西南州人民政府办公室关于公布各县市征地统一年产值标准和区片综合地价的通  
知》(2009年221号):黔西南州征地统一年产值标准和区片综合地价已经省国土资源  
厅《转发<省人民政府关于贵州省征地统一年产值标准和征地区片综合地价成果的批复>  
的函》(黔国土资函(2009)624号),从2010年1月1日起实施。请各县(市)人民  
政府按批准的标准在2009年12月31日前向社会公布,并将公布文件送州人民政府和州  
国土资源局备案。通知包括4个附件:1.贵州省征地统一年产值补偿标准;2.贵州省征地  
区片价补偿标准;3.贵州省征地统一年产值补偿标准汇总表;4.贵州省征地区片价补偿标  
准汇总表。

《中华人民共和国村民自治法》(2013年7月23日施行)根据宪法,本法的制定是  
为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,促进  
农村社会主义物质文明和精神文明建设。村民大会是行政村的最高决策形式,由本村十八  
周岁以上的村民组成(具有本行政村户籍,或者户籍不在但在本行政村有固定住所,并连  
续居住一年以上者,可称为本村村民)。村民大会、村民代表会议、村民委员会都是村民  
自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,它们决定问题实行少数服从多数  
的原则。乡、民族乡、镇的人民政府对村级自治组织的工作给予指导、帮助,但不干预依  
法属于村民自治范围内的事项(第1、2、4、5条)。

村民大会的召开,应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加,或者有本村三分之二  
以上的户的代表参加,所作决定应当经到会人员的过半数通过。必要的时候,可以邀请驻  
在本村的企业、事业单位和群众组织派代表列席村民会议。村民大会可以制定和修改村民  
自治章程、村规民约,并报乡、民族乡、镇的人民政府备案。村民自治章程、村规民约以  
及村民大会决定的事项不得与宪法、法律相抵触。村民代表会议是村民大会的常设机构,  
每届任期三年,由每个村民组选举一人组成。村民代表会议对村民大会负责。村民委员会  
是村的行政执行机关,执行村民大会及其常设机关依法决定的事项。村民委员会由主任、  
副主任和委员共三至七人组成,每届任期三年(村民委员会成员每年可以从村财政获得相  
当于成年村民年平均收入四个月的补贴)。村民代表会议代表,村民委员会主任、副主  
任,村民组长、副组长均由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤  
换以上人员(第5、6、8、11、19条)。

村民委员会负责设立本村财政，编制本村年度财政预算、进行决算；办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助公安部门维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境（第 12、13 条）。

### 5.1.3.关于输入劳工的影响

国家发展改革委《重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》（发改投资〔2012〕2492 号）：国家规定建立和规范重大固定资产投资项目社会稳定风险评估机制，目的是为了在重大社会经济发展事件中，促进科学决策、民主决策、依法决策，预防和化解社会矛盾。办法规定由项目所在地人民政府或其有关部门指定的评估主体组织对项目单位做出的社会稳定风险分析开展评估论证，根据实际情况可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等多种方式听取各方面意见，分析判断并确定风险等级，提出社会稳定风险评估报告。评估报告的主要内容为项目建设实施的合法性、合理性、可行性、可控性，可能引发的社会稳定风险，各方面意见及其采纳情况，风险评估结论和对策建议，风险防范和化解措施以及应急处置预案等内容。评估主体作出的社会稳定风险评估报告是国家发展改革委审批、核准或者核报国务院审批、核准项目的重要依据。评估报告认为项目存在高风险或者中风险的，国家发展改革委不予审批、核准和核报；存在低风险但有可靠防控措施的，国家发展改革委可以审批、核准或者核报国务院审批、核准，并应在批复文件中对有关方面提出切实落实防范、化解风险措施的要求（第 5、8 条）。

贵州省黔西南州发展改革委通知（2014 年 10 月 27 日）：《国家发展改革委关于印发国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法的通知》。评估内容包括：（1）合理性。重大事项是否符合经济社会发展规律，是否符合以人为本的科学发展观，是否符合大多数群众的根本利益诉求，是否超越当地财力和绝大多数群众的承受能力，是否把改革的力度、发展的速度和社会可承受程度有机地统一起来；是否得到大多数群众的理解和支持，是否兼顾了人民群众的现实利益和长远利益。（2）可行性。重大事项是否经过严谨科学的可行性研究论证，是否充分考虑到时间、空间、人力、物力、财力等制约因素；方案是否具体、详实，配套措施是否完善；重大事项出台的时机是否成熟；重大事项出台后是否会造成其他地方、其他行业、其他人群的攀比。（3）安全性。当地群众对该项目的建设有无强烈的反映和要求；重大事项的制定和出台是否会引起较大的影响社会治安和稳定的事件，实施过程中可能出现哪些较大的社会治安问题；是否会给周边的社会治安带来重大的冲击；对可能出现的影响社会治安和社会稳定的问题，是否有相应的应急处置预案。（4）重大事项实施过程中可能出现的其他影响社会稳定的重大问题。

《中华人民共和国劳动法》（1995 年 1 月 1 日施行）：劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利以及法律规

定的其他劳动权利。劳动者应当完成劳动任务，提高职业技能，执行劳动安全卫生规程，遵守劳动纪律和职业道德。国家采取各种措施，促进劳动就业，发展职业教育，制定劳动标准，调节社会收入，完善社会保险，协调劳动关系，逐步提高劳动者的生活水平。（第3、5条）

劳动者就业，不因民族、种族、性别、宗教信仰不同而受歧视。妇女享有与男子平等的就业权利。在录用职工时，除国家规定的不适合妇女的工种或者岗位外，不得以性别为由拒绝录用妇女或者提高对妇女的录用标准。残疾人、少数民族人员、退出现役的军人的就业，法律、法规有特别规定的，从其规定。禁止用人单位招用未满十六周岁的未成年人。用人单位违反本法对女职工和未成年工的保护规定，侵害其合法权益的，由劳动行政部门责令改正，处以罚款；对女职工或者未成年工造成损害的，应当承担赔偿责任（第12、13、14、15、95条）。

劳动合同是劳动者与用人单位确立劳动关系、明确双方权利和义务的协议。建立劳动关系应当订立劳动合同。订立和变更劳动合同，应当遵循平等自愿、协商一致的原则，不得违反法律、行政法规的规定。劳动合同依法订立即具有法律约束力，当事人必须履行劳动合同规定的义务。国家通过各种途径，采取各种措施，发展职业培训事业，开发劳动者的职业技能，提高劳动者素质，增强劳动者的就业能力和工作能力。各级人民政府应当把发展职业培训纳入社会经济发展的规划，鼓励和支持有条件的企业、事业组织、社会团体和个人进行各种形式的职业培训。用人单位应当建立职业培训制度，按照国家规定提取和使用职业培训经费，根据本单位实际，有计划地对劳动者进行职业培训。（第16、66、67、68条）。

《中华人民共和国村民自治法》（2013年7月23日施行）根据宪法，本法的制定是为了保障农村村民实行自治，由村民群众依法办理自己的事情，发展农村基层民主，促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。（详见上一节）

## 5.2 社会管理组织机构

### 5.2.1 少数民族发展方面

#### 5.2.1.1 政府职能部门

黔西南州人民政府及下属县政府：负责宪法和国家法律法规的执行和当地政治经济和社会文化系统的全面运行。由于黔西南州是布依族苗族自治州，按照宪法和少数民族区域自治法，州人民代表大会和政府在国家计划的指导下，根据本地方的特点和需要，制定全州经济建设的方针、政策和计划，自主地安排和管理地方性的经济建设事业，合理调整生产关系和经济结构。政府的职责是要确保少数民族地区的发展跟上全国发展的大势，改变贫困和弱势地位，开创一个可持续发展的局面。

**黔西南州民族和宗教事务委员会：**州人民政府管理全州民族、宗教工作的职能部门。主要职责包括：（1）负责民族、宗教法律、法规 and 政策的宣传教育、督促、检查，推动民族、宗教政策和法律法规的贯彻实施。（2）参与民族区域自治制度的建设和民族区域自治条例的贯彻实施；依照国家宪法和法律法规，积极参与上级民族、宗教部门对民族、宗教工作政策和行政法规的拟定工作，并在全州组织实施和监督检查。（3）做好民族成份的识别、恢复、更改工作；协调处理民族和宗教方面的关系，配合有关部门处理好民族、宗教方面的突发事件和影响社会稳定的问题。（4）依法保护公民宗教信仰自由和宗教团体及宗教活动场所的合法权益，保护宗教教职人员履行正常的教务活动，推动宗教界进行爱国主义、社会主义、拥护祖国统一和民族团结的自我教育工作，巩固和发展同各民族和宗教界的爱国统一战线，团结和动员广大少数民族和信教群众为改革开放和经济建设服务。（5）参与制订促进自治州发展的特殊政策和措施，以及国民经济和社会发展的中长期规划；参与对少数民族专项经费的分配和管理；协同有关部门做好民族地区的扶贫和对外协作工作。（6）参与少数民族和民族地区教育、文化、科技、卫生、体育等事业的建设，促进民族地区社会全面发展。（7）依法加强对宗教事务的管理，推动宗教团体在宪法、法律、法规 and 政策的范围内开展工作，办理宗教团体需由政策协助或协调的事务，调查研究各种宗教情况，掌握动态和发展趋势，提出政策意见。（8）配合组织人事部门做好少数民族干部和宗教工作干部的培养、选拔和使用工作。（9）协助少数民族和民族地区对外宣传工作，组织接待少数民族和宗教界人士学习、参观、考察等事宜。（10）支持、帮助宗教界开展对外友好交往，抵制境外敌对势力利用宗教进行渗透活动，协同有关部门处理宗教方面的涉外事宜；配合有关部门揭露和打击利用宗教进行的破坏活动和其他犯罪活动。（11）承办州人民政府、省民族事务委员会和省宗教事务局的其他事项。

**州民宗委内设科室：**委办公室，政策法规科，经济建设科，文化教育科，宗教一科，宗教二科，宗教事务执法支队，监察室，民族研究中心等9个科室。

**县民宗局：**县级人民政府管理民族、宗教工作的职能部门。接受州民宗委的业务指导，职责相同。

**黔西南州扶贫开发办公室：**作为州人民政府工作部门，其主要职责为：（1）贯彻执行党和国家，省委、省人民政府，州委、州人民政府有关扶贫开发工作的方针、政策、措施和法律法规，组织开展全州扶贫开发调查研究、统筹协调、检查指导。（2）拟订全州扶贫开发中长期规划，提出全州扶贫开发工作目标、任务、政策和措施并组织实施。（3）负责扶贫资金和项目的监督管理。拟订中央、省下达的各类扶贫资金与项目的分配方案，负责扶贫资金使用与项目的上报审核、监督管理、绩效考核和检查验收。（4）组织、协调社会力量参与扶贫开发。承担州外、境外帮扶我州的联系、协调服务及交流与合作工作；参与中央、省、州各单位及驻州部队的定点帮扶工作。（5）负责联络协调州领导挂点扶贫及其他涉及扶贫工作的重大事项。（6）负责特殊困难地区的扶贫开发综合治理、连片开发工作，不断创新政府向社会力量购买公共服务方式，提高基本公共服务均等化水平。（7）统筹、协调信贷扶贫工作。负责扶贫开发龙头企业的资格审核上报、引进和扶贫考核管理工作；组织开展贫困地区产业化扶贫、科技扶贫和生态建设工作。（8）组织实施贫困地区干部培训、贫困地区人力资源开发工作。（9）负责协调、指导全州革命老

区和少数民族地区扶贫开发工作。（10）组织开展扶贫开发的统计监测、动态分析、成果宣传教育和经验交流工作。（11）承担州扶贫开发领导小组的日常工作。（12）承办州委、州人民政府和省扶贫开发办公室交办的其他事项。

州扶贫办内设科室：综合科（行政审批服务科、法律顾问室），信贷扶贫科，规划统计科，项目科，培训科，社会扶贫科，信息科，审计科等8个科室，22名工作人员（行政和参公编制）。另外有事业单位如州外资项目管理中心、州扶贫开发技术指导中心、州社会扶贫捐赠款物管理中心和州中药材产业发展办公室等（均为正科级事业单位），隶属州扶贫开发办公室管理。

县扶贫办：县人民政府减贫扶贫工作部门。接受州扶贫办的业务指导，职责相同。

黔西南州民政局及下属县民政局：州和县民政局是州和县人民政府主管社会行政事务的职能部门，具体办理优待抚恤、双拥工作、军休安置、退伍安置、救灾减灾、社会捐赠、城乡低保、医疗救助、村民自治、社区建设、婚姻登记、区划地名、社会福利、救助管理、福利彩票、殡葬改革、民间组织、慈善事业、老龄工作、收养登记、村务公开等二十一項工作业务。

### 5.2.1.2 社会组织

村民委员会：村民委员会是基层农村在行政村一级的行政执行机关，执行村民大会及其常设机关村民代表会议依法决定的事项。村民大会、村民代表会议、村民委员会都是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，它们决定问题实行少数服从多数的原则。村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成，每届任期三年。村民代表会议代表，村民委员会主任、副主任，村民组长、副组长均由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换以上人员。

村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。村民委员会支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

州、县妇联：工作主旨是在引领妇女思想、推动妇女参与社会管理和创新、促进妇女创业就业、维护妇女儿童合法权益、推动解决妇女儿童切身利益问题等方面发挥积极作用。州妇联内部设5个职能部、室：办公室、儿童权益部、组织宣传部、农村工作部、妇儿工委办。县级妇联具有同样的功能和作用。

## 5.2.2 征地用地方面和外来劳力输入对当地社会可能产生的影响方面

### 5.2.2.1 政府职能部门

黔西南州国土资源局：州政府土地资源管理部门，主要管理职责包括：

(1) 贯彻执行国家、省有关土地、矿产资源、测绘管理的法律、法规和方针、政策，起草土地、矿产资源和测绘管理的规范性文件，根据《立法法》规定和授权，结合本行政区实际，拟定并组织实施土地、矿产、测绘管理的有关规章、制度和措施。

(2) 根据省级规划组织编制和实施全州国土规划、土地利用总体规划和年度计划、矿产资源规划、测绘规划和其他专项规划；审核县（市）土地利用总体规划、矿产资源规划和测绘规划；参与审核报省人民政府和州人民政府审批的城市、乡（镇）、区域总体规划；参与重点项目审核。

(3) 监督检查州及州以下国土资源行政主管部门行政执法和土地、矿产资源规划及测绘行业发展规划的执行情况；统筹协调州行政区域内国土整治和矿业秩序治理整顿工作；依法保护土地使用权人、矿业权人的合法权益；组织调处土地使用权、矿权权属和地质灾害责任纠纷；查处国土资源重大违法案件；负责有关土地、矿产、测绘的行政复议和诉讼工作。

(4) 贯彻国家对耕地实行特殊保护和耕地开发的政策，组织实施农用地用途管制和基本农田保护工作；加强对建设项目统一征地和“四荒”土地的管理；承办农用地转用、土地征用和土地开发整理的审查、报批工作；组织、指导未利用土地开发、土地整理、土地复垦和耕地开发工作。

(5) 贯彻执行国家地籍管理的有关规定；组织土地资源 and 地籍调查、动态监测、变更调查及土地统计；组织实施土地确权、城乡地籍、土地定级、土地登记发证与土地证书查验等工作。

(6) 贯彻执行国家土地使用权出让、租赁、评估、转让、处置和政府收购等行为的有关规定；承担国有企业改制的土地资产处置工作；指导基准地价、核定地价评测；确认土地使用权价格和土地评估结果；组织实施国有土地划拨使用目录指南和乡（镇）村用地管理办法；统一管理农村集体土地使用权的流转；指导、组织实施国有土地使用权的招标拍卖工作，建立和监督管理土地交易市场。

(7) 监督管理矿产资源开发利用和保护工作；依照有关规定负责采矿审批登记发证工作；审查矿产资源开发利用方案；负责矿山地质环境的监督管理，依法开展矿产品运销环节的监督管理，负责矿山督察和采矿业的统计工作。

(8) 负责地质勘察工作的监督管理；协调处理地质勘查纠纷，保护探矿权人的合法权益；培育和管理探矿权市场，指导编制和审查地方勘查项目申请书，并对勘查基金项目的实施进行监督管理；负责矿产资源储量登记，统计工作。

(9) 负责地质环境及信息的监督管理工作，组织和协调本辖区地质灾害防治和地质环境监测工作，监督防止地下水的过量开采与污染；负责地质遗迹保护、监督管理工作。

(10) 管理基础测绘、地籍测绘、行政区域界线测绘等工作；负责工程测量、房地产测绘及其他测绘的行业管理；负责对本行政区域内测绘单位的测绘资格的初审和复核工作，管理测绘任务登记及测绘质量监督工作；负责本行政区域内测绘成果保密监督管理及测绘成

果目录（副本）的收集、整理上报工作；负责测量标志的保护；负责对行政区域内地图的审检上报工作。

（11）依法征收、收缴土地、矿产、测绘法律法规规定的各项规费、价款。

（12）组织开展有关土地、矿产和测绘工作的宣传、教育、科技推广及对外合作与交流工作。

（13）领导县、市国土资源行政主管部门的业务工作，协助县、市管理国土资源行政主管部门的正副职领导干部。

（14）承办州人民政府及省国土资源厅交办的其他事项。

黔西南州国土资源局内设机构：办公室，人事教育科，政策法规科，规划科，计划财务科，耕地保护科等 6 科室。

县国土资源局和乡镇国土所：县国土局是县级政府管理土地资源的职能部门，接受州国土资源局业务指导，职责与州局相同。直接负责监管县内土地（包括国有和农村集体所有）的使用，以及依法审批土地征用或占用的变化。乡镇国土所直接执行县局的指令，规划监管乡里的土地使用，具体参与征地拆迁的测量和实施。

黔西南州人事和社会保障局：州政府管理劳动和社会保障事宜的职能部门。主要职责包括：（1）贯彻执行国家和省有关劳动和社会保障工作的方针、政策、法律、法规及劳动和社会保障制度改革的总体方案。（2）编制州劳动和社会保障事业发展规划和年度工作计划并组织实施。（3）组织实施和监督检查社会保险法规和规章及基本标准。（4）综合管理和指导全州劳动保障监察工作，负责中央和省在州单位以及州直各类用人单位的劳动保障监察工作。（5）依法指导、帮助和督促各类企业建立和完善劳动合同制度；负责劳动合同鉴证和集体合同的审核工作；监督实施企业职工工作时间、休息休假制度和女工、未成年工特殊劳动保护政策及时性相关办法；负责政策性安置和调整转移工作，参与评定州级劳动模范。（6）综合管理、指导全州劳动争议处理和劳动争议仲裁工作，组织实施劳动争论处理制度和劳动仲裁的规定、规则、承担州劳动仲裁委员会的日常工作。

（7）依法对州属各类参保人员的劳动伤残鉴定、退休、退职实施审批和管理职能，承担州劳动鉴定委员会日常工作。（8）调查、分析和管理工作城乡就业及劳动力资源开发工作；规划指导和管理劳动力市场建设，组织建立、健全就业服务体系；合同有关部门组织实施再就业工程协调、指导和组织实施农村剩余劳动力开发就业、农村劳动力跨地区有序流动。（9）组织实施职业分类、职业技能标准和行业标准；建立职业资格证书制度，落实国家和省职业技能鉴定的政策措施；综合管理全州职业技能鉴定机构，技工学校（班）和社会力量举办的就业培训机构；制定并组织实施企业在职职工技能培训和失业人员培训以及就业训练中心，社会力量举办的职业培训机构规划；组织实施劳动预备制度；负责机构事业单位工人技术考核。（10）指导全州企业职工工资管理工作；组织实施企业工资制度改革方案，工资指导线的有关政策，行业工资收入调节政策，最低工资标准政策和经营者收入分配政策；审核州直企业的工资总额，经营者年薪和其他主要负责人工资标准。（11）

对社会保险基金的收缴、发放、管理和运营实施行政监督。（12）承担全州劳动和社会保障的统计和信息工作，组织建设劳动和社会保障信息网络。

州人社局有 20 个内设科室，包括与本项目相关的综合法规科，劳动关系科，职业能力建设科（教育培训科），农民工工作科，就业促进科，社会保险基金监督科，调解仲裁管理科等。

县人社局：县级政府管理劳动人事和社会保障的职能部门，接受州人社局的业务指导，直接负责全县基层劳动关系、技能培训、社保养老等诸方面的协调落实。

县、乡政府：县乡政府是中国行政管理体系中最基层的单位，乡是最底下的一层。在上级政府中有条条分工的职能部门，在基层往往落在一起，多数部门兼容，行政综合统办。这种情况下，县里凡有重大事件或项目活动，则由县政府挑头，产生相关的领导小组/委员会，下设工作班子，必要的话从各个有关专业科室和乡镇调集人员会战。所以，从宏观的角度讲，基层政府是当地社会管理系统的首要支撑者、运行者和体现者。这也有助于解释本项目下针对少数民族地区的发展、土地的使用和征用、以及劳力输入对当地社区的影响等诸方面所关注的社会管理系统的运行和作用。

用地业主单位的征地拆迁部门（如州交通局项目办征地拆迁部）：本项目设在州交通局的项目办，下设 6 个职能科室，其中之一是负责征地拆迁事宜的，包括一位部门负责人和两位工作人员（另外还有一部门负责环保）。下面县里交通局有同样的设置。他们的主要职责是结合项目进程配合土地主管部门和地方政府管理征地拆迁工作，以业主身份支付征地费用，监督征地拆迁的形象进度、财务进度及结果。

### 5.2.2.2 社会组织

村民委员会：如前节所解释的，村民委员会以及它的基础村民大会和村民代表会议都是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。村民代表会议代表，村民委员会主任、副主任，村民组长、副组长均由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换以上人员。村民委员会依照法律规定，管理本村属于农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。村民委员会支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。

非政府组织：如大专院校、科研院所或设计单位的研究团队受聘协助社区发展规划和实施、以及准备或监测/监理征地拆迁活动等等。本项目下参与项目设计和准备的咨询机构“林同棧国际”以及其下的负责社评和征地拆迁调查的“中国电建集团昆明勘测设计院”。

## 5.3 社会管理系统的运行

### 5.3.1 少数民族地区社会经济发展运行模式

### 5.3.1.1 既定方针的落实

#### 整体发展过程

黔西南州是布依族和苗族自治州。作为少数民族自治区域，黔西南州的社会经济发展有一定的特殊性。黔西南州常住人口 282 万人，共有布依族、苗族、汉族、瑶族、仡佬、回族等 35 个民族。其中少数民族占 39.70%。汉族占 60.30%。由于地处低纬度高海拔山区，历来当地经济发展受到地理环境的制约，相对落后。随着改革开放和国家地方法律法规政策的落实，近十几年来全州社会经济得到快速发展，综合实力显著跃升。“十二五”之后，全州生产总值从 2010 年的 307.13 亿元增加到 2015 年的 786.97 亿元，年均增长 14.9%，增速从全贵州省第 8 位跃居第 1 位。人均生产总值从 10940 元增加到 27939 元。一般公共预算收入从 28.78 亿元增加到 108.23 亿元，年均增长 30.3%。城镇、农村居民人均可支配收入分别达到 23363 元、7089 元，年均增长 9.3%、16.9%。

经济的发展使扶贫减贫的力度增大，实现全州 65.95 万贫困人口脱贫，75 个贫困村退出，70 个乡镇、5 个县“减贫摘帽”。“要致富，先修路”，交通建设步伐更在加快。高速公路通车里程由 2010 年的 56 公里增加到 2015 年的 400 公里，实现了县县通高速的目标。另外改造国省道 185 公里，建成通村油路（水泥路）5228.9 公里。公路通车里程达 16963 公里。行政村通畅率提高到 75%、乡镇通畅率提高到 100%。山区少数民族村社从中受惠颇多。作为一个少数民族自治区域，这样强劲的发展得益于自治州自身在各个产业、金融业和社会事业中全力推进后发赶超、奋力创新和同步小康的理念和措施，同时也离不开国家对民族地区的政策优惠和大力支持，以及其它地区的友好帮助。

#### 少数民族特殊发展项目

在落实“十二五”发展规划之初，黔西南州政府特别推出州民宗委关于黔西南州贯彻落实《贵州省“十二五”民族事业发展十大推进计划》实施方案。这个方案是州民宗委为响应和执行国家和贵州省发展少数民族社会经济和文化方针而特别提出的具体步骤。内容包括（具体见附录 2）：

- （1）推进省定 500 个民族地区贫困乡镇扶持计划中在本州的 76 个的扶贫工作。
- （2）推进全省 500 个特色民族文化村寨中本州入围的 58 个特色民族文化村的建设。
- （3）协调落实民族用品定点企业各项优惠政策；争取专项资金，扶持民族用品定点生产企业扩大生产，做大做强。
- （4）争取上级支持的民族博物馆和我州民族文化中心修建。
- （5）加大力度打造我州传统的、有规模、有特色、有影响的少数民族节庆，大力弘扬我州优秀的民族节庆传统文化。
- （6）推进民族教育扶持计划，围绕着力提高民族地区办学水平，不断缩小民族地区与非民族地区的教育差距。
- （7）推进民族古籍抢救计划，继续做好少数民族古籍普查工作；加快少数民族民间口传古籍传承人的抢救工作。

- (8) 推进少数民族人才培训培养计划，加大对我州少数民族和民族地区党政人才、经营管理人才、专业技术人才、技能人才、农村实用人才、社会工作人才的培训培养力度。
- (9) 推进民族团结宣传教育和民族团结进步创建计划。牢牢把握各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的民族工作主题，不断巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。

在“十二五”期间，这些实施方案的具体内容通过系统的措施得到一一落实。总结具体管理措施，首先是建立起民族工作联席会议制度和部门沟通协调制度。州人民政府每年召开一次民族工作联席会议，州民宗委兼职委员和成员单位参加，听取州民宗委兼职委员和成员单位开展民族工作的情况汇报，检查相关部门实施贵州省“十二五”民族事业十大推进计划工作情况。由州民宗委牵头，每半年召集州民宗委兼职委员和成员单位召开会议，交流各兼职委员和成员单位履行职责、开展民族工作的情况和经验，听取各相关部门对民族工作的意见和建议，加强与州民宗委兼职委员和成员单位的联系和沟通，共同形成做好民族工作的强大合力。

同时，在实施过程中细化工作任务，加大投入力度。各地、各相关部门结合各自工作实际，把推进计划的内容纳入本地、本部门“十二五”规划，并确定年度工作的具体目标任务，制定具体措施扎实推进。各地、各相关部门按照“普惠项目优先安排，特惠项目倾斜安排”的要求，在资金、项目的安排上向推进计划倾斜，解决好项目推进的具体困难和问题，确保推进计划顺利实施。

最后，加强组织领导和督促检查。各县（市、顶效开发区）、州直各相关部门将此项工作列入重要的议事日程，主要负责人为此项工作的第一责任人，分管领导具体抓，层层落实工作责任。州委、州政府把十大推进计划工作落实情况作为对各地、各有关部门年度目标绩效考核的重要内容，严肃考核奖惩。州委州政府督查室对十大推进计划落实情况纳入专项督办内容，定期不定期开展督促检查，发现问题及时进行纠正，对工作落实不力，推进情况不理想的，则对有关单位和人员进行通报批评。总之，这些项目的实施，是特别针对少数民族地区社会经济发展、民族文化遗产的支持和促进。它们的规划和实施结果，结合当地的整体发展，表现了这种政府主导下社会管理系统运行的成功。

在“十二五”收官的2015年，全州一年中围绕民生和加快少数民族地区经济的发展，争取到中央和省少数民族发展资金2571万元、项目161个。同时实施58个民族地区特色民族村寨建设推进计划，投入资金580万元，整合建设资金3.08亿元。在开展特色民族村寨十三五规划编制普查工作中，普查统计少数民族特色村寨587个，向国家民委上报30个特色小镇、146个特色村寨。另外抓紧民贸民品优惠政策的落实，举办了2015年民贸民品工作培训会 and 推进会，设立扶持基金5000万元，新认定民贸民品企业235家，年度贷款共21.02亿元，并贷款贴息额1484.44万元。同时做好竞争性项目申报工作，申报项目45个，资金831.43万元，其中产业发展710万元、贷款贴息121.43万元。在这些基础上，2016年以后这方面的社会管理工作将继续紧紧围绕州政府中心工作，加强民族团结进步、加速民族经济发展、加大民族文化保护的力度并维护社会稳定。

### 5.3.1.2 本项目的准备

为促进服务民族团结进步繁荣发展示范州建设，确保黔西南州建设成为承接产业转移、旅游休闲度假、民族文化保护和生态文明示范区，州交通运输局提出一个服务民族团结进步繁荣发展示范州交通运输建设项目的整体规划。围绕这个整体项目规划，有关社会管理方面的工作将如下展开。

#### 需求调查

全州高速和省道已由交通部和省厅规划并实施。通县、通乡的路，尤其是通村的村村通路，还有不少要建设、要翻新、要提高和要完善的。除了图纸策划和实地勘察，对当地乡镇、村社和住户的公众咨询协商都是必不可少的。在项目提出建议书和可行性研究阶段，所有通县和通乡路的初步建议要和各县及有关乡镇举行各类的大小咨询协商会议。至于村村通的村路，条条都是和当事村社协商而定，从道路的方位、走向、规模，到投资、务工、用地，都要与村委会、村民代表会、村民小组及农户仔细磋商、反复讨论，在达成共识的基础上，才可能有结论。通过广泛的征求意见，项目规划不但符合发展理念，而且日益切合实际需求，得到村社农户的热烈支持。

#### 社会稳定风险评估和社会评价

根据国家发改委的要求，重大投资项目要做社会稳定风险评估。此次黔西南州交通运输项目的规划，也包括了对整体交通运输项目可能对当地社会稳定产生的影响或潜在的社会风险做了分析评估。项目业主（州交通运输局）邀请了专业咨询团队（林同棣咨询公司）做了这项工作。论证项目设计的合理性在于各县扶贫减贫经济发展的需要，惠及千家万户，因而得到当地群众的广泛的支持。它的可行性在于当前时机成熟，技术、资金、物力等各方渠道畅通有道。它的安全可控性在于它首先是民生项目，为民众的生计开发创造机会而不会引起社会不均和冲击社会治安。尤其经过公众咨询和参与意见，项目有牢固的群众基础，不会在实施过程中出现影响社会稳定的重大问题。

另外，本项目还邀请了社会学家小组专门做了项目的社会评价研究。通过在项目区各层次的有关领域和社区、特别是少数民族村落做的田野调查，专家分析和论证项目及其受益人之间的相互影响和互动，将如何充实项目的动力，确保项目目标的实现，以及提供当地可持续发展的机会。尤其项目要能保证当地少数民族社区可以获得同样的机会发展生计，而这种发展使他们如愿以偿，并与他们传统文化和习俗相得益彰。除了搜集文献资料和案头分析，专家做了 1,361 个体问卷和 231 团体问卷调查，收集了 6,302 个抽样村户资料，召开了 246 村组会和专题会。受益人的充分协商和参与，辅以科学的调查分析手段，保证了本项目的社会评价研究的客观性和真实性。

更进一步，社评专家小组还对项目的潜在的负面影响做了充分的调查和分析。首先是道路的升级改造是否会引起征地占地问题。对 104 条世行资助项目的道路改善中的县道和乡道全部做实地考察，论证哪些地方有征占地或拆迁的需要，从而和业主、受影响村组及政府主管部门一道做征迁的准备工作，包括核准实物指标、用地协商、制定实施计划并

上报审批。对于村村通道路，权属仍然在村，通过充分的民主协商过程确定用地的方式，并在全村建立起公正透明的补偿机制，确保受道路用地影响的农户保持利益平衡。使村村通项目真正既造福于集体全体又有益于所有各户。除了尽力规避征占地方面的负面影响，社评专家还特别关注到由于修路引起的劳力输入对当地社区生活的影响。预计总会有一些技术工人进入这个项目下的四个县参与施工。尽管劳工进出时间会有先后，但对当地自然和人力资源的竞争、居民生活、卫生健康以及社会治安和民族民俗风情等方面均会产生一些搅动和压力。社评组建议在这方面加强社会管理的力度，业主和承包商加强对输入劳工不仅仅是上岗和在岗的技术和施工安全培训，而且有尊重民俗、维护社区和谐和社会安全的法制教育和专项培训，并建立起明确的规章制度以严格所有职工的行为规范。

### 5.3.2 土地使用和征地占地的管理

#### 5.3.2.1 征用农村集体土地的程序

根据《土地管理法》，国家建设（公益事业或商业用地）使用农村集体土地，先要由政府征为国有土地再搞建设。如前所述，国家制定了一系列法律法规管理征地，由国土资源部门审批执行。针对公路建设征地（如省余安高速公路在黔西南州望谟至安龙段项目建设征地），黔西南州制定了一整套管理规程，在征地过程中执行如下：

#### 黔西南州征用土地管理规程

##### （一） 做好前期准备工作：

（1）包括组建工作机构“征拆协调办公室”。人员从州交通局、国土局、林业局和住建局等相关部门调遣。（2）完善办公条件。拟定《征地补偿安置方案》：方案有专业人员制定，经被征地农村集体村民大会或代表大会同意后，由县人民政府公布并组织实施；征地补偿标准按照省政府批准并公布实施的征地统一年产值标准和征地区片综合地价标准公布执行。（3）设计工作表格：结合工作实际制定土地勘丈表，征地汇总表，征地及青苗补偿公示表，补偿兑现表等工作表格；同时制定有关征地制度、财务制定等工作制度。（4）做好宣传动员工作：将土地管理的相关法律法规及政策的有关规定，宣传到村组和农户，认真做好被征地单位和农民群众的思想工作。统一制作宣传资料，发放张贴到村/组，到农户，做到家喻户晓，人人皆知，使全社会都来关心征地工作。（5）加强业务培训：对从事征地工作的人员进行业务培训，增强服务意识，明确征地工作的职责和任务，确保征地工作顺利开展。

##### （二） 实地勘测工作：

（1）组建勘测队伍：项目实施所涉及的县的征地工作领导小组要迅速组建征地工作机构，全面开展土地勘测工作。（2）实地勘测用地面积和地类：用统一的、科学正确的测量方法进行实地测量。（3）实地勘测用地的原则：必须严格按照施工设计确定的用地范围进行勘测。不得随意增大用地范围，增加征地补偿费用。实地勘测用地必须事实求是、公平公开，勘测结果必须权属合法、界址清楚、地类面积准确。（4）

实地勘测工作注意事项：10项技术要求。（5）征地补偿范围：解释5个方面的用地属于征地补偿范围（如公路正线用地，包括匝道、联络线等用地；管理服务设施用地；专项设施迁建用地；拆迁安置用地、由业主单位负责的施工便道、取弃土场等施工用地）。

### （三） 征地补偿方式：

严格落实《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》，征地补偿须在已确定的预算总额内采取货币补偿与多途径补偿相结合的方式进行。（1）货币补偿：按照贵州省政府《关于贵州省征地统一年产值标准和征地区片综合地价成果的批复》（黔府函〔2009〕255号）的标准，根据征收（占用）土地的地类、面积和征地货币补偿标准计算补偿。（2）多途径补偿：按照省国土资源厅、省人力资源和社会保障厅《关于妥善解决征地统一年产值标准和征地区片综合地价实施后有关问题的通知》（黔国土资发〔2010〕60号）的规定，建设项目征占用基本农田，在征地统一年产值标准区域的征地补偿费按统一年产值的30倍计算；在征地区片综合地价区域的，征地补偿费按耕地区片地价的1.2倍计算。货币补偿安置按一般耕地标准补偿后，余额部分用于多途径安置。

多途径补偿主要充以下几个方面考虑，确保被征地农民生活水平不降低，长远生计有保障：（1）完全失去土地的农民调整土地；（2）被征地农民养老保险和医疗保险按有关政策办理；（3）对被征地农村集体和农民剩余的土地进行调整，改善农业生产条件；（4）对被征地农民集中安置的基础设施进行配套投入；（5）办村集体企业等；（6）处理货币补偿中的遗留问题。

### （四） 征地前公示、土地现状确认和听证工作：

（1）征地前公示：征地补偿标准和安置途径确定后，县级政府要将拟征土地的用途、位置、征地补偿标准、安置途径和有关规定以书面形式告知被征地的农村集体和农户。（2）土地现状确认：征地工作小组实地勘测时，征地工作人员、村组干部、被征地农户、施工单位和业主代表（5方代表）要对所测量或丈量的土地面积、地类、权属共同签字确认。（3）听证：在征地依法报批前，县级国土部门要告知被征土地的农村集体和农户，对拟征土地的补偿标准、安置途径有申请听证的权利。当事人申请的，应按《国土资源听证规定》的程序和有关要求组织听证。

### （五） 土地登记汇总和征地补偿公示工作：

（1）各地征地机构要按统一制定的工作表格逐一登记经被征地农村集体和农户确认的测量或丈量的各项内容，分类汇总统计。其中涉及林地的部分，要经县级林业主管部门确认。（2）登记汇总工作结束后，县级征地工作机构要对勘测登记结果进行复查、核实，确保勘测登记工作准确无误，并逐级以村或村组、乡镇、县委单位进行汇总。（3）征地补偿费兑付前，县级征地工作机构要将以村组为单位的征地补偿标准

和征地补偿费用在上述同一地方进行公示，并告知领取征地补偿费的时间、地点、方式和要求等。（4）征地补偿费兑付时，县级征地机构工作机构要将《征地补偿拨付通知书》交由县级银行，银行对被征地农村集体（代表）和农户的合法身份进行确认并由其签字后按有关规定进行兑付。（5）土地登记公示和补偿期间，县级征地工作机构应同时公布值班和联系电话，接待、解答被征地群众提出的问题。按现行政策规定解答，做好思想工作。不能解答和解决的问题，要汇总整理，逐级上报研究解决。（6）占用国有土地实地勘测，登记汇总，登记公示及补偿费兑付等工作，比照征用土地的程序和要求进行。（7）征地工作进展情况实行季报制度。

#### （六） 征地补偿费用的使用和管理

各级征地工作机构要按财经管理的有关规定，统一管理和使用好征地补偿费和征地工作经费。统一征地工作经费根据州政府与项目业主单位签订的《征地工作协议》，按照征地工作的进度拨付，专项用于该项目征地工作的费用开支。

#### （七） 资料归档和竣工验收资料移交工作

（1）资料的收集整理：公路征地工作开始后，县级征地工作机构要对原始档案进行收集整理。（2）资料的归档：建设用地资料既是建设用地审查报批的基础，又是建设用地单位依法使用土地，维护自身合法权益的法定依据，也是当前和今后调解处理各类土地纠纷和财务审计的重要证据。因此，必须按照《保密法》、《档案法》的有关规定，指定专人妥善归类，存档。（3）竣工验收材料的移交：公路建设工程建设完成后，征地工作机构要按照有关规定办理移交手续，将建设用地批准文件及全部附件资料，移交用地单位。用地单位凭此办理土地登记手续。

### 县级土地征用管理程序

农村土地的征用，主要是由县国土局和乡国土所负责管理执行。遇到公路建设的项目需要征用土地，一般如州国土资源局的《征地规范》所要求的，在县政府中成立征迁工作领导小组，其下设征迁办公室或移民局，由国土部门牵头，各有关科局参与。交通运输局内也成立项目指挥部，内设专门负责征地拆迁工作小组，与县拆迁办对接协作。拆迁办应工作需要，下设征地科、拆迁科、综合科、生产安置科、财务科等分工合作。

针对公路建设的征地，拆迁办要提出《征地拆迁安置计划》作为工作方案，报县政府和上级业务部门批准。按照批准的工作方案，拆迁办和乡镇工作人员到被征地的村社宣传、调查，并与村委会、村民代表和农户协商。拆迁办还要派遣测量队实地勘察实物指标，以决定补偿内容、份额和方式方法。在生计影响和恢复方面，还要和县人社部门及扶贫办协调，确定有效方式帮助受影响农户和村庄发展生产或享受社保扶持。县里督查室和审计局也会介入监督征迁工作的进展状况和结果，审计征迁经费的使用和效果。总体来看，黔西南州在征地拆迁方面的社会管理工作，从法律法规的设立和遵循，到管理机构的运行及执行能力，都基本上反映出这个管理系统的有效性。

### 5.3.2.2 农村土地的集体使用

农村集体土地归村社所有。村村通一类的通村、通组的道路，主要是方便当地村民生活的便道和生产建设的机耕道，一般是建在村里的土地上，由村集体主持，是村集体的财产。村委会主要通过村民“一事一议”的方式讨论和决定这些道路的修建。“一事一议”是中国农村免去农业税和“三提五统”征用负担之后，村民自主决定村集体非常规事务的民主协商的办法。针对修路这样的事，村民民主决策，结合当地实际，从节约集约用地出发，从保护耕地的角度，考虑道路的选址、土地的调整、投资和投劳的方式等等。村里资金不足，政府在村村通统一规划中安排资金相助（如从交通局或扶贫办整合资金来源）。

经过协商农户会自愿调整土地满足村社建设需要，或经过村里帮助以其它方式获得补偿。这样的由集体管理的便民利民的公益性建设，所用土地的权属并未改变，仍属村集体，因而不涉及外部征地的的问题。另外，根据《土地管理法》，农村集体土地也分两类，即农用地和农村建设用地。此二类之间的划分也有一定之规，在县国土局登记。而这些项目下的村庄便道和机耕道，假如需要修建在农用地上，其占用土地面积较小，属农用地中的农田设施用地，土地用途并未发生变化，地类仍属农用地（其他农用地），因此不占用农村新增建设用地指标。如果需占用农户承包地，多数情况下

在黔西南州以往的村社道路修建的经验中，遇到占用农户承包耕地不多的情况下，经过村集体协商劝导，农户往往会主动捐献自家土地，认为是集体大伙儿的事，自家也受益，是应该做的。同时村委会在有其它受益项目或福利事业时，会注意向这些捐献土地的农户倾斜。如果占用农户土地过多，确实影响了农户的农业生产和经济收入，村里会及时设法调配村里土地或其它资源来补偿受影响农户。如在贞丰县的皎贯村和里秀村，以及册亨县的石灰村，村集体会重新划拨村里共有土地补给受影响农户，或依法动员支配有关资金弥补受影响农户的损失。在以往村里自主掌握的村路用地的过程中，尚未出现过村民冲突事件。村集体用地有公示的程序，也有不满申诉的渠道。乡镇政府也要监督村民自治的活动。

## 5.4 社会管理系统执行机制的评估

### 5.4.1 社会管理系统要素评估

根据本章前三节的描述和分析，黔西南州的社会管理系统的基本状况和性质已经比较清楚了。与本项目相关的社会管理系统中的几大要素，从法律法规和政策的制定，执行机构的设立，到运行过程的规范和方法措施的落实以及监测监理的安排等，在黔西南州现行体制和社会实践中可谓一应俱全。这些要素的体现，也多与世行向来倡导和要求的包容性和可持续性发展的社会管理的理念相符合，为世行对本项目的融资增添了有利的客观条件。

由于本项目将在黔西南布依族苗族自治州实施，如第三章所解释的，它的社会影响，无论是正面的或负面的，都会与当地少数民族社区的发展有直接的关系。因此，与本

项目相关的社会系统，主要是指有关少数民族地区发展的社会空间、政经脉络、管理程序和运行方式；同时也包括针对项目潜在负面影响的社会管理和制约的过程——尤其是对项目可能的征地拆迁影响的法律管束、行政规范和补偿恢复措施，另外也包括对项目引入的外来劳工可能带来的社会矛盾和竞争的调解和适应。

中国对少数民族地区的发展非常重视。从民族平等和区域自治立法，到政府管理和民间参与，再到项目投入和政策优惠，总体上这方面的社会系统建立完备，运行有方。如本章前三节所述，这些在黔西南州的社会管理上有充分的体现。世界银行在少数民族发展这方面的要求，主要反映在它的结果导向的融资贷款（OPCS5.04 POL0.1）及其执行政策 OP4.10 土著居民/少数民族中。其中有两个关键点。首先一点，是要求与少数民族社区开展无约束的、前期的和知情的协商参与的过程。这个过程实际上是要少数民族参与决策的过程。再一点，是设立《少数民族计划》。这是执行 OP4.10 政策的法律文本，是政策应用的体现。《计划》本身为的是确保少数民族在发展中受益。这些也代表了在结果导向融资政策的原则中强调的在何种程度上体现少数民族的利益。在其诸多要素中，有两个主要关注点。第一点是建立少数民族参与发展全过程的总体框架。它是基于少数民族社区无拘束的、前期知情的参与的执行。它能确保少数民族社区对发展的拥有感和对发展活动管理和实施的参与。第二点是设立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行动计划。行动计划设计的行动和措施，既可以是针对少数民族社区的单独的活动，也可以联系当地统一的发展活动。对比黔西南州在这方面社会管理系统的运行，可以看到它的各个要素与世行原则的符合，世行的政策要求已经比较明显地反映于其中了。本节中表 3 具体梳理了反映在少数民族地区发展方面黔西南州社会管理系统的基本要素及其主要内容，并评议其与世行在这方面的要求的相关性。

关于当地社会管理系统对于发展活动可能带来的负面影响的反应、防范和治理，与本项目相关的主要是针对潜在的征地拆迁所引发的后果。本项目下的交通基础设施建设，均是对已有县、乡、村路提高等级和改造，所以不会像新建公路一样需要大面积征地。但是道路的提等改造需要裁弯取直或拓宽措施，也难免占用路边附近的新地和临时工程用地。所以征地占地的影响不能完全排除。这种情况下黔西南州及其下各县的社会管理系统对可能出现的征地影响的治理就显得尤为重要。本章前三节对此作了详尽的阐述，包括国家、省、州县各级对征地拆迁制定的法律法规和政策规定，以及州县职能部门和实施机构具体执行这些法规政策的程序规范和操作措施。分析说明在国家法律政策的统一指导下，黔西南州对征地拆迁执行一套严谨的社会管理方法，尽力将征地拆迁的负面影响降到最低。

世行的有关非自愿移民政策适用于非自愿的土地占用和在法定公园或保护区的非自愿的活动限制的情况。政策的目的在于在可行的范围内避免非自愿移民（包括征地拆迁和对经济行为的影响），或最大限度地减少和缓冲它在社会和经济方面的负面影响。世行政策推动受影响人群参与移民项目的规划和实施。它的关键经济目标是帮助受影响人群共同努力去恢复和改善他们拆迁之后的经济收入和生活水平。这项政策阐明以补偿及其它移民措施来赢得所确立的目标，并要求贷款方要在世行批准其建议的项目之前准备好充分的移民安置规划和执行文件。以上概括了世行有关非自愿移民安全保障政策的适用范围、实施目

标、操作方法、推动措施、文件准备以及规划落实等原则性规范和总体要求。可以看出，黔西南州在针对征地拆迁等负面影响方面的社会管理，与世行的原则和目的是一致的。并且与世行一样，许多具体的有关政策规定和执行方法都是围绕着这些原则和要求而展开的。本节表 4 梳理汇总了黔西南州与此相关的社会管理系统的基本法律法规内容和执行机构的操作运行方法。对照世行的政策原则和规定，当地的社会管理系统能够比较全面地满足要求。同时也满足世行结果导向融资贷款政策中要求的对征地拆迁可能的充分关注。某些在实施方法和操作途径上或许有不同之处，这些将在下一节中分析论述。

表 3  
有关少数民族社区发展管理系统的评论

黔西南州少数民族地区发展管理系统		对照世界银行相关政策原则和内容
系统要素	相关内容	
<p><b>法律、法规、政策</b> (代表性):</p> <p>《中华人民共和国宪法》</p> <p>《中华人民共和国民族区域自治法》</p> <p>《中华人民共和国村民自治法》</p> <p>《中华人民共和国民族乡行政工作条例》</p> <p>“国务院实施《中华人民共和国民族区域自治法》若干规定”</p> <p>《贵州实施民族区域自治法若干条例》</p> <p>《贵州“十三五”少数民族发展规划》</p>	<p>中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。</p> <p>民族自治地方的自治机关在处理涉及本地方各民族的特殊问题的时候，必须与他们的代表充分协商，尊重他们的意见。民族自治地方的自治机关保障本地方内各民族公民都享有宪法规定的公民权利，并且教育他们履行公民应尽的义务。</p> <p>上级人民政府应当根据民族自治地方的实际,优先在民族自治地方安排基础设施建设项目。上级人民政府及其交通行政部门应当加大投入,加快民族自治地方的交通基础设施建设;制定优惠措施,帮助民族自治地方多渠道筹集资金,采取合资合作、股份制和贷款修路等多种方式进行交通基础设施建设;支持和加强对民族自治地方公路的养护和管理,保障民族自治地方公路的畅通。</p> <p>上级国家机关应当加大对民族自治地方贫困地区的扶持力度,在扶贫资金和项目安排上对民族自治地方倾斜。重点支持民族自治地方贫困乡村以通水、通电、通路、通广播电视和茅草房危房改造、生态移民等为重点的基础设施建设和农田基本建设,动员和组织社会力量参与民族自治地方的扶贫开发。</p>	<p>世界银行在其结果导向投资政策中特别关注包容性和可持续性发展，提倡当事人的知情决策。为此也强调环境和社会安保政策的落实。其中关于不同民族同等待遇、对弱势群体要特别关注的政策原则突出体现在有关土著居民/少数民族 (Indigenous Peoples) 政策中。此政策旨在通过确保项目开发过程完全尊重土著居民/少数民族的尊严、人权、经济和文化，促进世行实现扶贫和可持续发展的使命。</p> <p>中国政府在这方面的大政方针和所实施的法律法规，与世行的社会发展和少数民族政策原则一致，内容相通。</p> <p>中国各级政府在执行项目的过程中，要遵循法律法规同时能体现世行的宏观的社会管理原则和具体的少数民族发展的要求。</p>
<p><b>执行机构</b></p> <p>州、县人民政府</p> <p>州民宗委</p> <p>县民宗局</p> <p>州、县扶贫办</p> <p>州、县民政局</p>	<p>州、县人民政府是当地社会管理系统的主要主持者，负责宪法和国家法律法规的执行和落实。民宗委/局是政府全州/县民族、宗教工作的职能部门；职能包括参与民族区域自治制度的建设和民族区域自治条例的贯彻实施；依照国家宪法和法律法规，积极参与上级民族、宗教部门对民族、宗教工作政策和行政法规的拟定工作，并在全州组织监督和监督检查。参与制订促进自治州发展的特殊政策和措施，以及国民经济和社会发展的中长期规划；参与对少数民族专项经费的分配和管理；协同有关部门做好民族地区的扶贫和对外协作工作。参与少数民族和民族地区教育、文化、科技、卫生、体育等事业的建设，促进民族地区社会全面发展。</p> <p>扶贫办作为州、县政府扶贫主管部门，其主要职责包括：贯彻执行党和国家，省委、省人民政府，州委、州人民政府有关扶贫开发工作的方针、政策、措施和法律法规，组织开展全州扶贫开发调查研究、统筹协调、检查指导。拟订全州扶贫开发中长期规划，提出全州扶贫开发工作目标、任务、政策和措施并组织实施。负责扶贫资金和项目的监督管理。拟订中央、省下达的各类扶贫资金与项目的分配方案，负责扶贫资金使用与项目的上报审核、监督管理、绩效考核和检查验收。组织、协调社会力量参与扶贫开发。承担州外、境外帮扶我州的联系、协调服务及交流与合作工作；参与中央、省、州各单位及驻州部队的定点帮扶工作。</p>	<p>法律法规和政策的执行机构，是整个社会系统的第二个关键点。中国及其地方政府在这方面的建制还是比较健全的。政府网络覆盖全社会的方方面面。</p> <p>许多政府职能部门有专门的工作机制和服务对象，而在少数民族地区，它们的任务往往相互交叉和协作，如民宗局、扶贫办、民政局和人社局等，可以从不同的角度着力于民族社区的发展。另外还有妇联和其它民间组织配合工作，这样的服务网络有利于达到法律和政策要求的目的。</p> <p>同时，符合世行的要求，向少数民族提供发展服务的政府主管机关的能力也在不断地加强，由此也能更好地推动政府、少数民族和民间社会组织</p>

<p>乡政府</p> <p>州、县妇联</p> <p>村委会</p>	<p>州和县民政局是州和县人民政府主管社会行政事务的职能部门，有关职能包括办理优待抚恤、救灾减灾、社会捐赠、城乡低保、医疗救助、村民自治、社区建设、社会福利、救助管理、民间组织、慈善事业、老龄工作、村务公开等工作业务。</p> <p>妇联工作主旨是在引领妇女思想、推动妇女参与社会管理和创新、促进妇女创业就业、维护妇女儿童合法权益、推动解决妇女儿童切身利益问题等方面发挥积极作用。</p> <p>州、县妇联工作主旨是在引领妇女思想、推动妇女参与社会管理和创新、促进妇女创业就业、维护妇女儿童合法权益、推动解决妇女儿童切身利益问题等方面发挥积极作用。</p> <p>村民委员会是基层农村在行政村一级的行政执行机关，执行村民大会及其常设机关村民代表会议依法决定的事项。村民大会、村民代表会议、村民委员会都是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，它们决定问题实行少数服从多数的原则。</p>	<p>私营部门之间的合作来促进少数民族地区的建设。</p>
<p><b>运行措施</b></p> <p>政府发展少数民族地区既定方针和政策落实的步骤和措施：</p> <p>民委系统发展少数民族地区社会、经济、文教、卫生以及民族文化的特别项目的实施：</p> <p>《少数民族发展基金》实施</p>	<p>黔西南州是少数民族自治州，由于地处低纬度高海拔山区，历来当地经济发展受到地理环境的制约，相对落后。随着改革开放和国家地方法律法规政策的落实，近十几年来全州社会经济得到快速发展，综合实力显著跃升。作为一个少数民族自治区域，其相对快速的发展与国家对民族地区的政策优惠和大力支持分不开，在此基础上州县各个部门机构的全力推进后发赶超、奋力创新的努力得以获得最大的成就。“十二五”之后，全州生产总值增加到786.97亿元，增速跃居全贵州省第1位。人均生产总值27939元。城镇、农村居民人均可支配收入分别达到23363元、7089元。全州65.95万贫困人口脱贫，75个贫困村退出，70个乡镇、5个县“减贫摘帽”。</p> <p>在“十二五”期间，黔西南州政府特别推出并落实贵州省“十二五”民族事业发展十大推进计划。这些计划的实施，包括国家、省、州对少数民族地区的带帽投资和特别项目，对当地布依族、苗族等少数民族的社会经济和传统文化的发展起到了很大的帮助作用。总结这十大推进计划的具体管理措施，首先是建立起由民宗委牵头的民族工作联席会议制度和部门沟通协调制度。同时，在实施过程中细化工作任务，加大投入力度。各地、各相关部门结合各自工作实际，把推进计划的内容纳入本地、本部门“十二五”规划，并确定年度工作的具体目标任务，制定具体措施扎实推进。最后，加强组织领导和督促检查。各县（市、顶效开发区）、州直各相关部门将此项工作列入重要的议事日程，主要负责人为此项工作的第一责任人，分管领导具体抓，层层落实工作责任。这些项目的实施，是特别针对少数民族地区社会经济发展、民族文化传承的支持和促进。它们的规划和实施结果符合当地民族社区和人民的要求。</p> <p>为促进服务民族团结进步繁荣发展示范区建设，确保黔西南州建设成为承接产业转移、旅游休闲度假、民族文化保护和生态文明示范区，州交通运输局提出一个服务民族团结进步繁荣发展示范区交通运输建设项目的整体规划。围绕这个整体项目规划，有关社会管理方面的工作将如下展开：首先做需求调查，了解当地社会的要求和愿望。然后做会稳定风险评估和社会评价，在充分协商的基础上，分析可能的社会风险和发展机会，并制定社区和公众参与的框架。社评专家小组还对项目的潜在的负面影响做了充分的调查和分析，包括征地拆迁问题；并针对性地提出补偿和发展受影响农户和社区生计的“征地安置计划”。另外，除了尽力规避征地方面的负面影响，社评专家还特别关注到由于修路引起的劳力输入对当地社区生活的影响。为此建议在这方面加强社会管理的力度，业主和承包商加强对输入劳工不仅仅是上岗和在岗的技术和施工安全培训，而且要有尊重民俗、维护社区和谐和社会安全的法制教育和专项培训，并建立起明确的规章制度以严格所有职工的行为规范。</p>	<p>世行要求在发展过程中更多地包容少数民族，如发展项目的设计和扶贫战略的制定要体现少数民族的意愿，通过政策和立法、能力建设及前期的、无限制性的、知情的协商过程和参与方式为少数民族提供机会，使他们更充分地分享发展项目带来的利益。</p> <p>无论何种形式的发展，基础设施建设、经济增长、文教卫生或社区发展等，首先要能享有少数民族社区的广泛认可和支持。这些发展内容要和当地的传统文化相兼容，从而确保少数民族得到与其文化相适应的社会和经济利益。</p> <p>为达到以上目的，发展项目要准备以社会评价为基础的《少数民族计划》，建立确保少数民族社区协商和参与的指导框架。同时制定确保少数民族从发展中受益的措施行动计划（如有必要，这些措施应包括提高发展执行机构能力的内容）。</p> <p>如果发展项目可能会在某些方面产生负面影响，在对少数民族潜在的负面影响确定之后，发展执行机构要为避免、最大限度地减轻、缓解这些影响或对这些影响给予补偿而采取措施，并为此制定适当行动计划。</p> <p>分析贵州省“十二五”少数民族发展规划和黔西南州力推这项发展计划的十大措施，可以看出这些计划和项目的实施，是特别针对少数民族地区社会经济发展、民族文化传承的支持和促进。它们的结果既直接促进了民族社区的发展，也完善了当地整体的包容性发展，表现了这种政府主导下社会管理系统运行的成功。</p> <p>由此可见，从促进少数民族发展的角度来说，黔西南州县整体发展的布局及具体发展项目的运行，还是比较周密的，能够应和世行的要求</p>
<p><b>监测评价</b></p> <p>州、县政府，民宗局</p> <p>州、县督查室督查</p> <p>州、县审计局审计</p>	<p>由于黔西南州是少数民族自治州，地方政府和主管部门对少数民族发展项目有专业的检测和评审。</p> <p>督查室照例行驶对当地政府行政职责和具体任务的监督，审计局负责财务方面的审查和监督。</p>	<p>世行要求在发展过程中建立适合于具体项目的关于少数民族计划执行的监督、评价、报告机制和指标体系（包括与受影响的少数民族社区进行无限制性的、先期的知情协商的安排）。</p> <p>在这方面，州县督查室的监测督查恐怕还不够具体和系统化；而审计局对每个发展项目的财务审计应该说还是相当细致严谨的。</p>

**表 4**  
**有关土地使用管理系统对照评论**

<b>黔西南州土地管理系统</b>		<b>对照世界银行相关政策原则和内容</b>
<b>系统要素</b>	<b>相关内容</b>	
<b>法律、法规、政策</b>	包括国家、省、市/地/州等几个行政层面	
<p><b>关于公建征地：</b></p> <p>《土地管理法》</p> <p>《农村土地承包法》</p> <p>《物权法》</p> <p>《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》</p> <p>《国土部关于完善征地补偿安置制度的指导意见》</p> <p>《贵州省土地管理条例》</p> <p>《黔西南州人民政府办公室关于公布各县市征地统一年产值标准和区片综合地价的 通知》</p> <p>国家发展改革委《<u>重大固定资产投资项 目社会稳定风险评估暂行办法</u>》</p>	<p>中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市市区的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。</p> <p>根据当地土地利用总体规划，国有土地和农民集体所有的土地，可以依法确定给单位或者个人使用；任何单位和个人进行建设，需要使用土地的，必须依法申请使用国有土地；建设占用土地，涉及农用地转为建设用地的，应当办理农用地转用审批手续。</p> <p>征收土地的，按照被征收土地的原用途给予补偿。征收耕地的补偿费用包括土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗的补偿费。征收耕地的土地补偿费，为该耕地被征收前三年平均年产值的 6 至 10 倍。征收耕地的安置补助费，按照需要安置的农业人口数计算。需要安置的农业人口数，按照被征收的耕地数量除以征地前被征收单位平均每人占有耕地的数量计算。每一个需要安置的农业人口的安置补助费标准，为该耕地被征收前三年平均年产值的 4 至 6 倍。但是，每公顷被征收耕地的安置补助费，最高不得超过被征收前二年年平均年产值的 15 倍。</p> <p>征收集体所有的土地，应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，安排被征地农民的社会保障费用，保障被征地农民的生活，维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其它不动产，应当依照给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。</p> <p>县级以上地方人民政府要采取切实措施，使被征地农民生活水平不因征地而降低。要保证依法足额和及时支付土地补偿费、安置补助费以及地上附着物和青苗补偿费。依照现行法律规定支付土地补偿费和安置补助费，尚不能使被征地农民保持原有生活水平的，不足以支付因征地而导致无地农民社会保障费用的，省、自治区、直辖市人民政府应当批准增加安置补助费。土地补偿费和安置补助费的总和达到法定上限，尚不足以使被征地农民保持原有生活水平的，当地人民政府可以用国有土地有偿使用收入予以补贴。地方政府要加快建立和完善征地补偿安置争议的协调和裁决机制，维护被征地农民和用地者的合法权益。</p> <p>省人民政府国土资源行政主管部门统一负责全省土地的管理和监督工作。县级以上人民政府国土资源行政主管部门负责本行政区域内土地的管理和监督工作。各有关部门应当依照各自职责，配合国土资源行政主管部门做好土地管理工作。本省依法实行土地登记发证制度。依法登记的土地所有权、使用权受法律保护。农民集体所有的土地，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权。农民集体所有的土地依法用于非农业建设的，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认建设用地使用权。各级人民政府应当依据有关规定组织编制土地利用总体规划。土地利用总体规划实行分级审批。</p> <p>国家规定建立和规范重大固定资产投资项 目社会稳定风险评估机制，目的是为了在重大社会经济发展事件中，促进科学决策、民主决策、依法决策，预防和化解社会矛盾。办法规定由项目所在地人民政府或其有关部门指定的评估主体组织对项目单位做出的社会稳定风险分析开展评估论证，根据实际情况可以采取公示、问卷调查、实地走访和召开座谈会、听证会等多种方式听取各方面意见，分析判断并确定风险等级，提出社会稳定风险评估报告。评估报告的主要内容项目建设的合法性、合理性、可行性、可控性，可能引发的社会稳定风险，各方面意见及其采纳情况，风险评估结论和对策建议，风险防范和化解措施以及应急处置预案等内容。</p>	<p>世行银行根据过去的经验，认为发展项目中的非自愿移民和征地拆迁常常导致严重的经济、社会和环境风险，诸如生产体系解构，人民失去生产资料或收入来源，面临贫困的威胁；他们搬迁到其生产技术可能不太实用而且资源的竞争加剧的环境中，社区团体和社会网络力量削弱，亲族被疏散；文化特征、传统权威及互助的可能性减小或丧失。鉴于非自愿移民可能会造成长期的严重困难、贫穷和对环境的破坏，世行提出 <b>OP4.12 非自愿移民政策</b>，其整体目标如下：</p> <p>A) 探讨一切可能的项 目设计方案，及尽可能避免或减少非自愿移民；</p> <p>B) 如果移民不可避免，移民活动应作为可持续发展方案来构思和执行。应提供充分的资金，使移民能够分享项目的效益。应与移民进行认真的协商，使他们有机会参与移民安置干 预的规划和实施；</p> <p>C) 应帮助移民努力提高生计和生活水平，至少使其真正恢复到搬迁前或项 目开始前的水平。</p> <p>整体政策要点：</p> <p>—移民要被告知自己的权利，要参与安置方案的制定过程；</p> <p>—按重置价补偿移民的财产损失，不应考虑建筑或财产的折旧和材料的残值；</p> <p>—移民在搬迁期间应获得帮助；</p> <p>—移民在过度期应获得帮助；</p> <p>—特别关注弱势群体；</p> <p>—先补偿安置，后拆迁、用地；</p> <p>—恢复和提高移民生计和生活水平；</p> <p>—建立移民便利的申诉机制；</p> <p>—在安置区提供必要的基础设施和公共服务，建立相应的社区组织模式。</p>
<p><b>关于村自用地：</b></p> <p>《土地管理法》</p> <p>《农村土地承包法》</p> <p>《物权法》</p>	<p>农村土地承包，妇女与男子享有平等的权利。承包中应当保护妇女的合法权益，任何组织和个人不得剥夺、侵害妇女应当享有的土地承包经营权。承包期内，发包方不得收回承包地；承包期内，发包方不得调整承包地</p> <p>村民委员会负责设立本村财政，编制本村年度财政预算、进行决算；办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助公安部门维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所</p>	<p>世行认为在针对社区的项 目中，社区自身有权对其项 目活动做出决定，即使包括在某种程度上对其自然资源使用的变化和限制，比如社区土地使用的变化。但这样的决定必须经过符合世行要求的评估，确认社区决策过程充分完全，是基于与社区民众的广泛协商和咨询并得到赞同和支持。同时，如果出现任何不利于社区中弱势成员的影响，能够制定消除这些影响的相应措施。</p>

《村民自治法》	有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。	
<b>执行机构</b>	<b>包括项目区所在州、县、乡、村等层面</b>	
<b>关于公建征地：</b>  州、县国土资源局  州、县人社局  州、县业主单位项目办   县、乡政府   村委会	<p>作为政府管理土地资源的机构，国土局贯彻执行国家、省有关土地、矿产资源、测绘管理的法律、法规和方针、政策。根据省级规划组织编制和实施全州国土规划、土地利用总体规划和年度计划、矿产资源规划、测绘规划和其他专项规划。贯彻国家对耕地实行特殊保护和耕地开发的政策，组织实施农用地用途管制和基本农田保护工作；加强对建设项目统一征地和“四荒”土地的管理；承办农用地转用、土地征用和土地开发整理的审查、报批工作；组织、指导未利用土地开发、土地整理、土地复垦和耕地开发工作。贯彻执行国家地籍管理的有关规定；组织土地资源和地籍调查、动态监测、变更调查及土地统计；组织实施土地确权、城乡地籍、土地定级、土地登记发证与土地证书查验等工作。贯彻执行国家土地使用权出让、租赁、评估、转让、处置和政府收购等行为的有关规定；承担国有企业改制的土地资产处置工作；指导基准地价、核定地价评测；确认土地使用权价格和土地评估结果；组织实施国有土地划拨使用目录指南和乡（镇）村用地管理办法；统一管理农村集体土地使用权的流转；指导、组织实施国有土地使用权的招标投标工作，建立和监督管理土地交易市场。</p> <p>人社局调查、分析和管理工作城乡就业及劳动力资源开发工作；规划指导和管理劳动力市场建设，组织建立、健全就业服务体系；合同有关部门组织实施再就业工程协调、指导和组织实施农村剩余劳动力开发就业、农村劳动力跨地区有序流动。</p> <p>县乡政府是中国行政管理体系中最基层的单位，乡是最底下的一层。基层政府是当地社会管理系统的首要支撑者、运行者和体现者，任何专业机构落实执行法律法规离不开基层行政部门的支持和协作。</p>	<p>针对征地拆迁和移民工作的全部过程，世行要求要有明确的组织机构管理和负责实施。在涉及征地的项目发展项目实施前，政府主管、用地单位和项目业主要确定负责征地拆迁和移民安置的机构和为移民和受影响人群提供服务的组织机构（包括可能在项目实施中起作用的非政府组织），并确保征地拆迁和移民实施机构与其管辖权限之间的协调一致。这些部门还要评价负责征地拆迁和移民安置机构和提供服务的机构的能力，提出加强他们有关方面能力的步骤以便更好地设计和实施征地拆迁和移民安置。</p>
<b>关于村自用地：</b>  村委会   县、乡政府   县国土资源局	<p>村民委员会是基层农村在行政村一级的行政执行机关，执行村民大会及其常设机关村民代表会议依法决定的事项。村民大会、村民代表会议、村民委员会都是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，它们决定问题实行少数服从多数的原则。</p> <p>村民委员会负责设立本村财政，编制本村年度财政预算、进行决算；办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助公安部门维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。村民委员会依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产，教育村民合理利用自然资源，保护和改善生态环境。</p> <p>县乡政府和国土资源部门负责指导、帮助和监督村社的土地利用和权益保障。</p>	<p>无论在何种情况下改变土地的用途，土地的所有者和使用者都要知情参与这个变化过程。村集体是全村土地的所有者，村委会代表村集体管理村里的土地和各类资源以及负责生产生活的安排。村民承包和经营土地的权利收到法律保护，村委会在做任何安排时要依法行事，与当事农户充分协商。同时在村社自身对农户可能遭受的损害建立起的补偿机制。</p>
<b>运行措施</b>	<b>包括项目区所在州、县、乡、村等层面</b>	
<b>关于公建征地：</b>  黔西南州征用土地管理规程和步骤；  各县征地操作程序；	<p>针对公建征地，黔西南州以高速公路建设为例，执行一整套管理规程和运行措施，主要包括前期准备的程序，实地勘测的内容，土地状况的确认，补偿方式的认定、公示和听证协商，征地经费的督查和审计，不满申诉的渠道，以及征地过程的造册和存档等。这套运行措施有力地保证了国家法律法规的落实和省市相关政策的执行。</p> <p>农村土地的征用，主要是由县国土资源局和乡国土所负责管理执行。遇到公路建设的项目需要征用土地，一般如州国土资源局的《征地规范》所要求的，在县府中成立征迁工作领导小组，其下设征迁办公室或移民局，由国土部门牵头，各有关科局参与。交通运输局内也成立项目指挥部，内设专门负责征地拆迁工作小组，与县拆迁办对接协作。拆迁办应工作需要，下设征地科、拆迁科、综合科、生产安置科、财务科等分工合作。</p> <p>针对公路建设的征地，拆迁办要提出《征地拆迁安置计划》作为工作方案，报县政府和上级业务部门批准。按照批准的工作方案，拆迁办和乡镇工作人员到被征地的村社宣传、调查，并与村委会、村民代表和农户协商。拆迁办还要派遣测量队实地勘察实物指标，以决定补偿内容、份额和方式方法。在生计影响和恢复方面，还要和县人社部门及扶贫办协调，确定有效方式帮助受影响农户和村庄发展生产或享受社保扶持。县里督查室和审计局也会介入监督征迁工作的进展状况和结果，审计征迁经费的使用和效果。</p>	<p>世行规定凡有征地拆迁和移民的发展项目，首先要编制移民安置规划（或移民安置政策框架）以指导和确保项目实施中征地拆迁及移民安置活动的负面影响减少到最小，同时受影响人的损失得到及时合理的补偿。</p> <p>所制定的移民安置计划的主要内容和措施包括：</p> <p>项目影响，安置目标，社调调查，法律框架，机构框架，补偿资格，补偿标准，安置措施，恢复计划，社区参与，申诉程序，实施进度，经费预算，监测与评价，权利表。</p> <p>实施阶段移民安置计划的落实（过程四要素）</p> <p>--- 移民安置计划：行动方案；</p>
<b>关于村自用地：</b>	<p>农村集体土地归村社所有。村村通一类的通村、通组的道路，主要是方便当地村民生活的便道和生产建设的机耕道，一般是建在村里的土地上，由村集体主持，是村集体的财产。村委会主要通过村民“一事一议”的方式讨论和决定这些道路的修建。“一事一议”是中国农村免去农业税和“三提五统”征用负担之后，村民自主决定村集体非常规事务的民主协商的办法。针对修路这样的事，村民民主决策，结合当地实际，从节约集约用地出发，从保护耕地的角度，考虑道路的选址、土地的调整、投资和投劳的方式等等。村里资金不足，政府在村村通统</p>	<p>--- 各级项目办和移民机构（政府相关部门和民营组织合作）：负责组织实施，落实行动方案；</p> <p>--- 移民监测和评估机构：监督过程，评价后</p>

<p>村委会咨询协商过程;</p> <p>村民“一事一议”管理方式;</p>	<p>一规划中安排资金相助(如从交通局或扶贫办整合资金来源)。</p> <p>在黔西南州以往的村社道路修建的经验中,遇到占用农户承包耕地不多的情况下,经过村集体协商劝导,农户往往会主动捐献自家土地,认为是集体大伙儿的事,自家也受益,是应该做的。同时村委会在有其它受益项目或福利事业时,会注意向这些捐献土地的农户倾斜。如果占用农户土地过多,确实影响了农户的农业生产和经济收入,村里会及时设法调配村里土地或其它资源来补偿受影响农户。这样的情况在四个县的乡村建设中比较普遍,有的是村社和农户签订协议,有的是记录存档。</p>	<p>果:</p> <p>--- 移民和受影响人群:继续保持知情协商,参与移民活动不同阶段的决策、实施及监督与评价。</p>
<p><b>监测评价</b></p>	<p>包括项目区所在州、县、乡、村等层面</p>	<p>世行要求的移民实施的监测与评价:移民监测评价,是根据项目移民安置行动计划对移民安置实施活动进行持续地调查、检查、监督和评价工作。它是项目管理的重要组成部分,分为内部监测和外部监测。</p>
<p>关于公建征地:</p> <p>州、县督查室督查</p> <p>州、县审计局审计</p>	<p>对于本县本州发生的公路征地这样的有影响的大事,州县督查室推行例行的督查和跟踪检查,但未见得是系统、全面的有规律的监理和监测,而往往是问题反馈式的督查,趋于被动。</p> <p>对征地移民的审计工作例往往比较全面、系统,自成一体。这是国家统计部门的统一要求和规定,比较能保证经费使用的计划性和保障性。</p>	<p>--- 内部监测:由业主和移民实施机构依靠自身管理系统对移民安置行动计划的实施进行连续的内部监控,目的在于全面、及时、准确地掌握移民的进展,发现和解决问题。</p> <p>--- 外部监测:由独立于业主及移民执行机构的具有移民监测评价能力的组织或机构,对移民活动进行周期性的监测和客观评价。它的关注点与移民实施管理是相一致的,但要通过现场调查、访问等方法,对移民安置实施活动进行数据和信息收集,在此基础上对移民安置实施工作进行客观评价。</p>
<p>关于村自用地:</p> <p>村民代表会议监察</p> <p>县、乡政府监督</p>	<p>根据村社的集体性质,村社活动对村民大会及其代表会议负责,因而村民代表会议对村委会关于土地问题的决定和措施有权进行监督、协调或纠正。但在实际操作中的力度,将会由于各个村民代表大会自治完善的程度不同而不同。这方面村里的民主自我管理还会得到县乡政府的指导和监督。</p>	

### 5.4.2 社会管理执行机制评估

如上面第二节“机构设置”所介绍的,政府职能部门的业务配备都是精干的,无论从专业科室和人员安排来看,都能满足社会发展管理的需要。在少数民族地区,除了一般性政府管理,还特别设有民族宗教管理委员会/局,以示特别重视当地的民族和宗教问题。同时,根据宪法的要求,少数民族聚居的地区可以实行民族区域自治,基于国家的统一部署和帮助,少数民族更有条件自主发展。同样,在宪法允许的范围内,少数民族民间和宗教组织,如手工艺品和旅游协会,也可以积极参与发展和社会活动,使发展与传统更加协调一致。世行强调“少数民族计划”在发展中的作用,在黔西南州,总体上规划有“十三五”少数民族发展计划;具体在社会经济、文教卫生、传统开发等各方面有细致的针对当地少数民族的项目实施计划。这些都是由当地少数民族参与讨论制定和执行的,效果也都很明显。所以在少数民族发展方面,黔西南州的社会管理执行能力证明是相当强的。

关于针对可能的负面影响、尤其针对征地拆迁方面的社会管理,如前所述,黔西南州也有很强的执行能力。同时历来的执行结果也都不错,没有引起群众不满或任何社会问题。而在这个领域中黔西南州与世行有关做法不太相同的地方大致有三至四个方面:

- 征地拆迁规划:这方面世行强调业主和执行单位要做详细的“移民安置计划”(RAP),并在征地拆迁和移民过程中严格按照计划实施,达到生活生产的全面恢复发展。和国内其它项目类似,黔西南州基础设施建设征地移民,主要由县乡组织专业

办公室执行，称为“拆迁办”或“移民局”。按照州征地拆迁规范要求，拆迁办要在县政府领导下准备“征地拆迁安置规划”，由县里批准实施。这个规划与世行的RAP相比，总体原则和指导思想相同，实物指标和补偿恢复要求类似，而对于达到目的的途径、方法和措施，并非那样细致完整，面面俱到。所以世行的RAP叫“行动计划”，国内的叫“规划”，其下仍有分层次的到村到户的明细余地在基层。但是，作为规划本身，似并不非得包括这些明细，它们会由乡镇村社自己去安排稳妥了。

- 征地拆迁监测：世行非常强调对征地移民过程和结果的监测，认为这是移民管理的重要步骤和方式。尤其外部监测，强调由第三方即非政府组织执行监测，更具有独立性和客观性。在这方面黔西南州没有要求得像世行那样严格。一个具体项目没有设定本身特定的征地监测机制，特别是外部独立监测的要求。因为征地拆迁多是政府行为，体制内在州、县级有督查室建制，督查依法行政包括监督一般的政府运行和具体的各类政府主导的活动和社会事件始末。这样多是政府的宏观监督，不像是项目本身运行的一部分，其有机性、细致性、前瞻性和时效性都是和专业的征地移民外部监测不能相比的。
- 村内集体用地：黔西南州农村村里土地的使用由村集体依法管理调配。在村社自身的基础设施建设诸如修村路或公用建筑可能占用农户承包地的情况下，村委会会与当事农户和村民代表协商解决。这样的村内用地土地所有权未变，没有外来征地之虞。如果每户被占地不多，现有得经验是绝大多数农户会将土地捐助给村里搞建设。从世行的角度看，承包权也是一种物权。即使农户自愿捐助，作为村集体的土地管理的一种制度，应该建立起明确的公正透明的机制。应确保村委会和农户的决定是经过充分讨论协商的，而且这种协商包括相应的补偿机制的设立，保证每一个受影响的农户能得到应有的补偿机会，包括何种条件下以何种内容、何种方式及何种来源来补偿，而不仅仅只是提倡为集体牺牲。
- 外来劳动力的社会影响：世行对这方面的全面关注也只是在近年国际上发生的一些较有代表性的发展项目引来外来劳力对当地环境和社区生产生活产生负面影响的事件之后。这些负面影响包括对当地公共资源的竞争，增加社会矛盾，传播疾病，堵塞交通和公共场所，以及破坏生态系统等等。黔西南州对这方面的问题尚不很敏感，因为历史上这样的问题并不突出。但是世行要求对此要做充分的评估和适当的准备，使其影响降到最低。这里的关键原则包括以下三项：（1）工程施工尽量使用当地劳动力从而减少外来劳力；（2）以适当的手段评估和管理外来劳工影响的问题（如果不能完全避免外来劳工的进入）；（3）将制约外来劳工社会和环境影响的缓冲机制汇入项目土方工程的合同中去。

## 第六章 环境与社会体系评估摘要

世界银行结果导向型规划贷款政策和指南规定了一套环境与社会影响管理核心原则。项目的准备和实施应避免、减少或缓解环境与社会影响，并争取实现环境与社会效益的最大化。

根据世行政策要求，本评估报告分析了黔西南农村公路项目适用环境与社会管理体系与世行结果导向型贷款政策在如下方面的一致性，即：

- (1) 促进环境与社会可持续性；避免、减少或减缓负面影响，促进知情决策；
- (2) 避免、减少或减缓对自然栖息地、文物资源的影响；
- (3) 保护公众和工人健康，包括：(i) 项目活动的建设、运营；(ii) 在项目活动中暴露于有毒有害化学品、危险废物及其他有毒物质；(iii) 在自然灾害易发区建设或修复基础设施；
- (4) 管理征地和限制自然资源获取，避免或减少移民，帮助受影响群众改善，或至少是恢复生计和生活水平；
- (5) 充分考虑少数民族的权益以及弱势群体的需求；
- (6) 避免激化社会矛盾，特别是在脆弱国家，冲突后地区或有领土争端的地区。

本评估报告认为，总体来说，本项目适用的环境与社会管理体系法律法规与世行政策和世行政策导则是一致的，但是在具体落实环节，一些机构的能力还可以进一步加强。因此，本评估提出了若干建议，并列入了“项目行动计划”或“与支付相关联的指标”中。相关的评估结论综述如下。

**Table 5 环境与社会管理体系与世行政策原则符合性评估**

<b>(a) 促进项目设计的环境与社会可持续性；(b) 避免、较少或减缓负面影响；(c) 促进项目环境与社会影响的知情决策。</b>		
<b>重点要求</b>	<b>国家和贵州省管理体系</b>	<b>主要结论</b>
在项目层面，法律框架和管理机构能够充分地指导环境与社会评估。	中国已经形成了一套完整的建设项目环境与社会影响评价法律框架，包括完善的法律法规、技术导则、标准、机制以及管理程序，已经逐步与世界水平接轨。本评估认为，适用于本项目的环境与社会影响评价体系是充分的	一致。
环境与社会影响评价包括如下元素：(i) 早期影响筛查；(ii) 考虑战略、技术和场地备选方案 (包括无项目方案)；(iii) 诱发、累积和跨境环境影响评价；(iv) 制定措施避免、减少和减缓环境影响；(v) 明确实施减缓措施的机构职责和资源预算；(vi) 通过公众参与、信息发布和投诉机制，听取公众意见。	中国的环境评体系针对影响筛查、方案比选、影响分析、制定缓解措施、管理计划、公众参与等方面制订了详细的技术导则和规范。	一致。  一些机构的能力有待进一步强化： - 望谟、贞丰、册亨县交通运输局应尽快完成质监站的建立和验收； - 加强监理单位在环境保护方面的监督； - 为州县项目办、交通运输局以相关部门提供环境管理培训。
<b>(b): 环境和社会管理体系能够避免、减少或减缓本项目活动对自然栖息地、文物资源的影响。</b>		
<b>重点要求</b>	<b>国家和贵州省管理体系</b>	<b>主要结论</b>
包括适当的措施在项目准备早期识别和筛查对重要生物多样性和文物资源的潜在影响。	环评导则对此做出了详细的规定，确保对环境敏感区的识别以及影响评价。文物资源通过走访有关管理部门和现场调查进行识别。  针对本项目来说，由于项目只包括非敏感地区现有农村道路的提等改造，不包括新建道路，也不涉及环境敏感地区（保护	一致。  本项目不涉及重要生物多样性地区以及文物保护单位。

	区、文物单位等)。因此,这方面的影响非常小。	
支持、促进自然栖息地的保护、维护和恢复;避免引起重要栖息地的转化或退化;如技术上不可避免引起自然栖息地的退化,则实施相应的补偿措施。	中国的环保体系注重自然栖息地的保护、维护和恢复。绕避这类环境敏感点是环评最优先考虑的措施,在无法绕避的情况下,要求开展专项评价,并在管理计划中制定必要的补偿措施。	一致。  本项目不涉及这样的环境敏感地区。
充分考虑对文物资源的潜在影响,实施适当的措施避开、减少或减缓对文物的影响。	中国的文物法为环评过程中保护文物提供了足够的法律框架。如果涉及任何受影响的文物,则环评必须进行评价,必须与文物主管部门咨询并取得批准,环境管理计划中必须包括必要的保护措施。文物法中也对施工中偶然发现文物做出了明确的规定。	一致。
<b>环境与社会管理制度在下列活动中保护公众和工人安全,包括 (i) 项目中设施的建设和运行; (ii) 暴露于有毒化学品、危险废物或其他危险物品; (iii) 在自然灾害易发地区建设或恢复基础设施。</b>		
<b>重点要求</b>	<b>国家和贵州省管理体系</b>	<b>主要结论</b>
通过项目设施安全设计、施工和运营,或在开展项目活动中采取安全措施、安全检查和必要的补救措施保证社区、个人和工人的安全。	中国已经建立了一套复杂的安全生产体系。该体系保证了在项目准备、设计和验收过程中的安全和健康,以及运行中的监管。  本评估认为,黔西南交通运输局已经建立了良好的安全监督机制(主要通过公路处和质监站)。在四个项目县中,只有晴隆县正式成立了质监站,获得了州交通运输局的验收。其它几个县交通运输局质监站尚待成立或通过验收。	一致。  望谟、贞丰、册亨交通运输局质监站尚待成立/验收。  相关工作人员需要培训,获得相应资质认证。
针对项目活动中涉及的有害物质的生产、管理、储存、运输和处置采取良好实践;鼓励采用综合病虫害防治手段管理和控制病虫害或病	本项目活动不涉及生产、管理、储存和处置危险化学品和杀虫剂。	本项目活动不涉及生产、管理、储存和处置危险化学品和杀虫剂。

媒；为涉及危险化学品生产、采购、使用和处置的工人提供符合国际指南和条约的培训。		
在自然灾害易发区（如洪水、飓风、地震或其他气候事件）的项目活动，应采取避免、减少或减缓社区、个人和工人的风险。	中国已经建立了针对易受自然灾害影响地区建设项目的风险评价体系（如地灾评价、防洪评价），以及相应的机构和实施机制。	一致。
<b>以规避或最大限度减少移民的方式管理征地和失却自然资源的问题，并且要帮助受影响人群改善或至少恢复他们的生计和生活水平：</b>		
<b>重点要求</b>	<b>国家和贵州省管理体系</b>	<b>主要结论</b>
规避或最大限度减少征地和相关的负面影响；识别并应对由于征地和失却原有自然资源所带来的经济和社会影响，包括那些可能对他们使用的资产或资源没有全部法律权利的受影响的人。	中国国家有关土地管理的法律法规，以及贵州省和黔西南州的有关执行条例和政策都严格规范土地使用，尽量避免和减少征地，减缓征地对以土地为生的农民造成的负面的社会经济影响。如果征地不可避免，则要建立明确的补偿条款。各级国土部门及其它有关部门与地方土地所有者、经营者和农民合作，对土地的使用和变化采取系统严格的管理。	一致。
提供的补偿足够用于购买同等价值的重置资产和满足必要的过渡期消费，而且在征地和限制条例之前要预付补偿。	国务院根据法律法规要求地方政府采用可行有效的措施，确保受征地影响的农民的生活水平不因此而下降；同时对征地补偿费、生产安置费、过渡期补助费、青苗费及对土地附着物的补偿费等征用土地或其它财产之前要及时足量付给。贵州省和黔西南州的征地实施条例以及具体实践中都是照此要求操作的，	一致。
如果征地导致丧失收入机会（如失去种植收入或失业），提供补充的生计改善	县政府等地方当局被要求制定具体措施保障受影响农民的长期生计。从城乡一体化发展的角度，它们要强化对农民的职业培训和社保工作。将失地农民的就业问题纳入政府社会经济发展规划和	一致。 实际上本项目征地影响有限，不会导致失地农户的

或恢复的手段。	年度计划中。在农村地区，当地政府则要为农户寻求必要的新地或安排相应的工作。	出现。项目下如果为道路的升级维修用少量的新地地，则一定严格按照法律章程办理。
回复或重置可能受到项目不利影响的公共基础设施和社区服务。	任何公共的集体的专项和社区服务受到项目影响，都会按照法律法规和执行规范的要求得到补偿、恢复和重置。这也是国内项目实施的一贯作法。	一致。
<b>要考虑项目效益和实利的文化适宜性和公平受益性，特别要关注少数民族的权利和利益，关注弱势群体的需求和思绪。</b>		
<b>重点要求</b>	<b>国家和贵州省管理体系</b>	<b>主要结论</b>
如果少数民族群体收到影响（积极的或负面的），实施前期的、无拘束的和知情的协商以判定是否本项目收到广泛的社区支持。	中国宪法和民族自治区法规定相应的少数民族在其民族自治的区域内有自治的权利。黔西南布依族苗族自治州实施了许多发展项目，包括一些专门为少数民族社会经济文化发展的项目，都经过当地民族群体的充分协商，并为他们所欢迎和支持的。许多项目也是他们提议和力主的。	一致。
确保少数民族能够参与创新机会从而从开拓习俗资源或乡土知识中获益，而乡土知识包含着当地少数民族的认同。	根据相关的法律和政策要求，在黔西南州的许多项目都是在当地少数民族社区参与下实施的。特别是那些专门为开发少数民族传统文化的项目，使民间习俗、传统语言和工艺，以及乡土知识得以开拓和发展。许多项目是由当地人一起开发主持的。	一致。
要关注那些在艰难和不利条件下处于弱势的群体，包括相关的贫穷人口，残疾人，妇女儿童，老人，或边缘化的族群。如果必要，要采用特殊的方法区促进项目的公平受益。	中国扶贫开发工作的中心，有些事专门针对少数民族地区和弱势群体的，包括贫困家庭、妇女儿童、孤寡老人和残疾人等。他们同时也是许多职能部门的工作对象，如民政、人社、民宗、妇联等。在政府统一安排、多部门协调合作的条件下，发展项目往往凝聚特殊的关注和措施帮助这些人群，效果很好。	一致。

## 第七章 利益相关方咨询协商

在编制环境与社会评估报告期间，世行项目团队与黔西南州、县的交通局、环保局、国土局、林业局、水务局、规划局、扶贫办、民族宗教局等相关部门进行了多轮磋商。在磋商期间，世行工作小组介绍了 PforR 政策和环境与社会体系评估要求，收集了有关环境和社会管理体系的法律框架、实施机制、机构设置以及绩效表现等信息。

世行将环境与社会体系评估报告草稿（中文版）提供给黔西南项目办，并随后于 2017 年 3 月 7 日在黔西南兴义市召开了由相关部门参加的咨询研讨会，来自州、县交通局、环保局以及其它相关单位参加了会议。研讨会的目的是：（a）在 PforR 项目中环境于社会管理体系评估的方法；（b）征求关于《环境与社会体系评估报告》草案主要结论和建议的意见和反馈；和（c）确定项目行动计划中可能提出的建议。

结论：参会者同意《环境与社会体系评估报告》草案的结论，并表示了对贷款项目实施的坚决支持。一些与会者就《环境与社会体系评估报告》描述的准确性以及最近政府改革进展带来的法律和制度变化的最新情况提供了宝贵的意见。《环境与社会体系评估报告》中的建议得到了利益相关方的广泛同意，有利于加强现有环境和社会系统实施的有效性。

信息公开：世行团队根据利益相关者在磋商研讨会期间的反馈进一步修订了《环境与社会体系评估报告》。修订后的《环境与社会体系评估报告》在国内和世界银行总部进行了公布，即中文版的报告在世界银行驻华代表处网站进行了公开，英文版在世行总部的信息中心进行了披露。

## 第八章 建议

本评估认为，适用于本项目的环境与社会管理体系是全面的，能够充分地应对项目实施相关的环境、健康、安全、征地拆迁以及少数民族问题。这一体系原则上与世行的政策和导则要求是一致的。本项目涉及的内容是在非环境与社会敏感地区的现有农村路改造，因此，不太可能产生重大的环境影响，其整体环境与社会风险属于中等水平。

虽然本项目的环境与社会管理体系与世行政策原则上是一致的，但是在具体实施环节和一些机构的能力建设方面还存在着进一步改善的空间。因此，本评估报告提出：以下几点建议，有些将纳入项目行动计划或与支付相关联的指标中。

**建议 1：**鉴于交通质量监督站在施工过程中环境、健康与安全监督方面发挥着重要的作用，望谟、贞丰以及册亨县交通运输局应尽快设立质监站，配置相应的人员和设施，并取得黔西南州交通运输局的相关资格认证。

**建议 2：**在施工期间，应充分发挥监理单位对环境保护的监督作用。对环境保护的监督应明确列入工程监理的招标及合同中。承包商环境表现应充分地反映在监理单位的监理报告中，并提交给建设单位。

**建议 3：**应对州项目办、县级项目办以及州县交通运输局其它相关部门人员（尤其是建设管理站、质监站）开展全面的环境管理培训，以加强本项目下农村道路建设过程中环保工作的有效监督和管理。

**建议 4：**本项目社评研究的正规化：国内对重大投资项目要求项目准备阶段做社会稳定风险评估。世行推荐本项目及其黔西南农村交通整体项目严格按照国内法律法规要求做全面的项目社评。在社会经济研究的基础上，项目社评工作能够帮助建立起项目受益人参与框架，尤其是少数民族妇女的参与和受益。从而不仅仅有助于社会维稳，而且帮助在少数民族地区建立可持续发展的前景。

**建议 5：**本项目准备“征地拆迁安置规划”：在有潜在的征地拆迁的情况下，世行建议本项目业主积极配合各个项目县，严格按照国家法律法规要求为项目征地拆迁做好准备，包括“征地拆迁安置规划”。这样的规划要在县乡村的协助下请专家将所有征迁基本信息和工作任务汇总，使这项征迁指导文件的编辑成为整体项目准备的有机部分。

**建议 6：**移民外部监测机制：项目业主和各个项目县紧密配合，在各县国土资源局建立起项目征地拆迁的监测机制，并对业主提供半年度监测报告。作为项目征迁的管理手段之一，外部监测机制的建立可以帮助确保征地拆迁实施的质量。

**建议 7：**使农村集体土地使用的协商和补偿机制正规化：尽管目前农村社区使用本村土地一般经过“一事一议”的民主协商，本项目仍应该要求地方主管和村社协助建立起农村土地管理中的农民用地变化的协商和补偿机制，并使其成为正规程序。这样可以在村社建设中确保公平透明的土地使用的变化过程。

**建议 8:** 注和管理劳工流入的影响：黔西南政府和本项目业主应当关注可能出现的由项目引发的外地劳工流入施工地区的影响。关于这方面的建议主要如下三条：（1）项目工程尽量雇佣本地劳工以减少外部劳工的流入；（2）项目和有关单位利用适当方法评估和管理外来劳工影响的问题（如果确实不能避免引入劳工）；（3）项目业主将限制和缓冲劳工流入对环境和社会产生不利影响的条款写入项目工程合同中。

## 附录

附件 1: 农村道路项目库清单

序号	路线名称	所属区县	改造类型	路线长度 (km)	公路等级
1	羊场至洛凡	册亨县	大修	15	四级
2	石灰窑至干坝	册亨县	改建	3.7	四级
3	平寨至桥边	册亨县	改建	4.2	四级
4	11 公桩至下卡麦	册亨县	改建	8	四级
5	坪位至纳相	册亨县	改建	8.73	四级
6	S312 至洛色	册亨县	改建	3.1	四级
7	高寨至洛达	册亨县	改建	5.7	四级
8	老讯地经关塘至岜达	册亨县	改建	15.8	四级
9	李家坨至立坪	册亨县	改建	3.5	四级
10	坡桥进组公路	册亨县	改建	5.1	四级
11	秧凡至王家坨	册亨县	改建	1.5	四级
12	洛凡經巧洛至下洛王	册亨县	改建	10	四级
13	邱家营至顶校	册亨县	改建	7	四级
14	宜哨至弼佑	册亨县	大修	16.2	四级
15	坡佑至贞册公路	册亨县	改建	1.95	四级
16	者王至洛凡	册亨县	改建	15.77	四级
17	秧佑至八达	册亨县	改建	11.84	四级
18	纳桃至者随至洪江	册亨县	改建	12.2	四级
19	白房子经大洞子偏岩	册亨县	改建	6	四级
20	东风桥至高峰	册亨县	改建	9	四级
21	文达至顺汉	册亨县	改建	10.11	四级
22	板坝至尾阳沟	册亨县	改建	21.831	四级
23	尾贤至尾芽	册亨县	改建	5.27	四级
24	新场至尾酒	册亨县	改建	5.7	四级
25	册阳至大沟	册亨县	改建	4	四级

26	冗渡至铁厂	册亨县	改建	14	四级
27	岩老至尾远	册亨县	改建	13	四级
28	者术至红光	册亨县	改建	6	四级
29	纳坡至关塘	册亨县	改建	5.1	四级
30	秧项经秧六至秧干	册亨县	改建	16	四级
31	者岳至纳界	册亨县	改建	3.5	四级
32	纳岩桥至伟仁	册亨县	改建	6	四级
33	板街村东阳组公路	册亨县	改建	6.4	四级
34	坡温至落孟	册亨县	改建	8	四级
35	坝或至纳孟至巧卡	册亨县	改建	17	四级
36	央友至赖子山	册亨县	改建	5	四级
37	巴金至秧庆	册亨县	改建	9	四级
38	巧洞至平静	册亨县	改建	6.4	四级
39	宜哨至尾用	册亨县	改建	3.8	四级
40	洛达经小洛统至挂榜	册亨县	改建	6	四级
41	洛达丫口至尾好	册亨县	改建	4	四级
42	伟帮至内弄	册亨县	改建	5	四级
43	巧巧至上纳桑	册亨县	改建	5.2	四级
44	弄丁垭口经八路至伟标	册亨县	改建	5.06	四级
45	林木至团寨	册亨县	改建	14	四级
46	上尧至巧棒	册亨县	改建	14.8	四级
47	巧洛至小洛统	册亨县	改建	4	四级
48	岩架至纳塘	册亨县	改建	5	四级
49	茶园至者相	册亨县	改建	3	四级
50	落晚至高峰	册亨县	改建	9.3	四级
51	巧相至伟细	册亨县	改建	10	四级
52	伟细至秧结	册亨县	改建	4	四级
53	秧干至平外	册亨县	改建	7	四级
54	落晚丫口至八贺	册亨县	改建	10	四级

55	丫他至板其	册亨县	大修	25	四级
56	纳坝水库至乐旺	望谟县	改建	36	四级
57	纳夜至上亭	望谟县	改建	19.1	四级
58	凉厅至郊纳河边	望谟县	改建	29.84	四级
59	打尖至下云	望谟县	改建	30.6	四级
60	乐旺经猫寨至白花	望谟县	改建	18.2	四级
61	新屯至石屯	望谟县	大修	23	四级
62	桑郎至昂武(上亭至打乐段)	望谟县	大修	26	四级
63	打岩至打尖	望谟县	大修	22.1	等外级
64	大观至纳岸	望谟县	大修	12.24	等外级
65	纳坝经打便至小米地	望谟县	改建	8.6	等外级
66	羊玉水库至绞妹	望谟县	改建	7	等外级
67	磨拉坳经纳怀至竹山	望谟县	改建	8.95	等外级
68	纳碰坳至卡法路口	望谟县	改建	10.1	等外级
69	岩相路口至岩相公路	望谟县	改建	2.7	等外级
70	弄林至利八	望谟县	改建	4.12	等外级
71	大观至岩里	望谟县	改建	7.3	等外级
72	S318 至洛帆公路	贞丰县	改建	13.56	四级
73	坡者至林用	贞丰县	改建	5	四级
74	青杠林至董畔	贞丰县	改建	5.02	四级
75	江育至坝岩	贞丰县	改建	10.1	四级
76	干海经白石马至打蒋	贞丰县	改建	8.001	四级
77	石鹅至坡桌至下寨	贞丰县	改建	7.557	四级
78	长田乡政府至水银洞	贞丰县	改建	7.3	四级
79	毛山经兴隆至坡们小寨	贞丰县	改建	11.714	四级
80	者央至贞望路	贞丰县	改建	4.5	四级
81	新盘坡至纳坡	贞丰县	改建	6.504	四级
82	大碑至陇燕山	贞丰县	改建	3.849	四级
83	福味至福怀	贞丰县	改建	3.683	四级

84	翁麻经芭蕉湾至马中	贞丰县	改建	7.517	四级
85	鹅田至必克	贞丰县	改建	5.292	四级
86	破岩经板昌至龙论	贞丰县	改建	10.923	四级
87	纳坎至向家寨	贞丰县	改建	11.878	四级
88	孔桃至坝围	贞丰县	改建	14.579	四级
89	前一至岩鱼	贞丰县	改建	2.808	四级
90	鲁贡至管路	贞丰县	大修	3.4	四级
91	纳哈田至小花江	贞丰县	大修	25	四级
92	卡子至牛场	贞丰县	大修	11.46	四级
93	者相经瓦场至长田	贞丰县	大修	9.218	四级
94	龙场至三河	贞丰县	大修	4.5	四级
95	三河至者塘	贞丰县	大修	22.7	四级
96	毛安经坝桥至董箐	贞丰县	大修	34.116	四级
97	鲁贡至弄洋	贞丰县	大修	19.6	四级
98	花贡至五里碑	晴隆县	改建	21	三级
99	中营至龙吟	晴隆县	改建	20	四级
100	哈马至麻沙河	晴隆县	大修	23	四级
101	沙余经紫马至桐木田	晴隆县	大修	18	四级
102	竹塘至龙吟	晴隆县	改建	13	四级
103	田湾至白桥	晴隆县	大修	13	四级
104	紫马至兴仁	晴隆县	改建	18	四级
合计				1123.39	

## 附件 2：环境与社会评估报告咨询会纪要

世行将环境与社会体系评估报告草稿（中文版）提供给黔西南项目办，并随后于 2017 年 3 月 7 日在黔西南兴义市召开了由相关部门参加的咨询研讨会，来自州、县交通局、环保局以及其它相关单位参加了会议。

研讨会的目的是：（a）在 PforR 项目中环境于社会管理体系评估的方法；（b）征求关于《环境与社会体系评估报告》草案主要结论和建议的意见和反馈；和（c）确定项目行动计划中可能提出的建议。

在磋商期间，世行团队介绍了 PforR 项目中环境与社会体系评估的方法，以及《环境与社会体系评估报告》报告草案中的主要结论和建议。各参与者在报告描述的充分性和准确性以及建议的相关性和对进一步报告完善方面提供了意见和反馈。主要反馈概述如下：

评估报告内容	反馈意见
质监站在交通项目设计和施工环节对环境、健康于安全的监督作用。	质监站并不是唯一主导项目设计文件审查的机构。其在设计环节的作用主要通过质监站的专家参与交通局组织的工程技术委员会对项目设计文件进行审查。
贞丰、望谟县成立了质监站，但尚未通过州交通局的验收。册亨县尚未成立质监站。	册亨县最近已经成立了质监站，配备了三个工作人员的编制。但是尚未通过州交通局的资质验收。
项目完工后，由批准项目环评的县环保局进行环保验收。	根据最近的环评制度改革，项目结束后，由业主单位委托第三方开展验收，并报环保局备案。

结论：参会者同意《环境与社会体系评估报告》草案的结论，并表示了对贷款项目实施的坚决支持。一些与会者就《环境与社会体系评估报告》描述的准确性以及最近政府改革进展带来的法律和制度变化的最新情况提供了宝贵的意见。《环境与社会体系评估报告》中的建议得到了利益相关方的广泛同意，有利于加强现有环境和社会系统实施的有效性。

### 附件 3. 黔西南州社会经济背景

#### 社会经济

黔西南布依族苗族自治州位于贵州省西南部，珠江上游，云贵高原东南端。辖区面积约 16805 平方公里，东西长 210 千米，南北宽 177 千米，地跨东经 104° 35′ —106° 32′，北纬 24° 38′ —26° 11′。黔西南州处于滇黔桂三省（区）结合部，东与黔南布依族苗族自治州罗甸县接壤，南与广西隆林、田林、乐业 3 个县隔江相望，西与云南省富源、罗平县和六盘水市的盘县毗邻。此州是中国 30 个少数民族自治州中最年轻的成员之一，于 1981 年 9 月 21 日，在原兴义地区的基础上建立。1982 年 5 月 1 日，黔西南布依族苗族自治州人民政府正式成立，州府驻兴义。

全州辖 1 市、7 县、1 区，即兴义市、兴仁县、安龙县、贞丰县、普安县、晴隆县、册亨县、望谟县和顶效开发区。下设 14 个街道办事处，74 个镇、49 个乡（其中 3 个民族乡，即兴仁县鲁础营回族乡、晴隆县三宝彝族乡、望谟县油迈瑶族乡），共 137 个乡级政区。辖有 119 个居民委员会、1097 个村民委员会，下设 962 个居民小组、12810 个村民小组。

2015 年末全州常住总人口 282.16 万人（户籍人口为 351.68 万人），其中男性人口有 145.23 万人，占 51.47%；女性人口为 136.92 万人，占 48.57%。城镇人口 79.45 万人，占 28.15%；乡村人口 202.81，占 71.85%。去年全州城镇常住居民人均可支配收入为 23342 元，人均消费支出为 15183 元；农村常住居民人均可支配收入为 7059 元，人均消费支出 6339 元。全州共有布依族、苗族、汉族、瑶族、仡佬、回族等 35 个民族。其中少数民族人口 112.06 万人，占 39.70%。汉族人口 170.22 万人，占 60.30%。

2015 年全州地区生产总值（GDP）为 801.65 亿元，作为“十二五”规划收官年，比“十二五”规划目标（660 亿元）超额完成 141.65 亿元。全州地区生产总值中，第一产业增加值 168.30 亿元，第二产业增加值 273.29 亿元；第三产业增加值 360.06 亿元。第一产业、第二产业、第三产业增加值占地区生产总值的比重分别为 21.0%、34.1%、44.9%。全州人均地区生产总值 28464 元。农业生产主要包括粮食、烤烟、蔗糖、茶叶等。工业有矿业、电力、铁合金、水泥、化肥等。服务业近年发展迅猛，餐饮、住宿、批发零售业、以及金融服务业均有大幅度增长以至翻番。

#### 文教卫生

全州各级各类学校 1620 所。各级各类学校在校学生 73.55 万人；各级各类学校专任教师 3.98 万人。小学学龄儿童入学率 99.93%，初中阶段毛入学率 105.5%，高中阶段毛入学率 85.3%。全州共有公共图书馆 9 个，文化馆和群众艺术馆 9 个，博物馆(陈列室)8 个，乡镇文化站 126 个。全州共拥有 10 座调频广播转播发射台，9 座调频电视转播发射台；广播电视地面卫星接收站 5.18 万座,广播综合覆盖率 96.1%，电视综合覆盖率 95.2%。

全州共有卫生机构 1957 个。其中，医院、卫生院 230 个；妇幼保健院（所、站）9 个。卫生机构床位数 12655 张，技术人员 12626 人。其中执业（助理）医师 4137 人；注册护士 4862 人。新型农村合作医疗参合农民 277.84 万人，参合率 99.2%。

## 妇女状况

2015 年末全州常住总人口 282.16 万人（户籍人口为 351.68 万人），其中男性人口有 145.23 万人，占 51.47%；女性人口为 136.92 万人，占 48.57%。长期以来，以农业为生的农村妇女约占全州妇女总人口的 93%，她们中的 70%以上是文盲或半文盲。随着改革开放的不断深入，部份妇女加入集约耕种土地，发展种植、养殖、加工、运输、建材、商业、饮食服务等行业，职业上初步改变了单一从事农业生产和家务劳动的状况。

截止 2015 年，与经济社会发展水平相适应，黔西南州妇女发展总体水平在不断提高。妇女在健康、教育、经济、社会保障方面接近或达到全国中等水平；在参与决策和管理、获得法律保护、环境方面达到全国中等水平。贯彻男女平等基本国策，将社会性别意识纳入法律体系和社会公共政策，推动妇女平等依法行使民主权利，平等参与经济社会发展，平等享有改革发展成果。妇女普遍享有公共卫生保健服务，健康水平明显提高；平等享有教育资源，整体素质提升迈上新台阶；平等分享经济资源和获得就业创业机会，经济地位得到新提高；广泛参与社会事务管理与决策，参政议政比例达到新水平；全面享有社会保障，社会福利状况实现新改善；合法权益得到及时有效维护，保护妇女权益的法制建设实现新发展；普遍享有生活和生产的良好条件，生存保护和发展环境的可持续状况出现新面貌。注重公正和平等，公平分配资源，城乡和区域之间妇女在收入水平、生活质量、文化教育、医疗服务、社会保障和福利方面的差距明显缩小，推进妇女全面可持续发展、与男性平等和谐发展、与经济社会同步发展。

## 贫困状况

黔西南州在“十二五”规划期间社会经济得到长足的发展，但从历史的角度看，它是全国重点贫困地区，同时又是少数民族聚居区，脱贫攻坚任务艰巨。全州目前有 7 个重点扶贫县、88 个贫困乡镇，629 个贫困村，43.23 万贫困人口，贫困发生率 15%。“十二五”规划发展期间脱贫攻坚成效显著（形成“三招两式一提升”扶贫开发新举措，成立村级“五人小组”，实施“减贫包干”，推进“龙头企业+农户+基地”和扶贫产业示范园区建设，实施扶贫生态移民易地搬迁工程，投入资金 20 余亿元），减少贫困人口 15.17 万人，兴仁、安龙、贞丰、普安 4 个国家级贫困县、42 个贫困乡镇实现减贫摘帽。至 2020 年，所有贫困乡村和人口要全部摘帽脱贫，贫困发证率降到 3%以下，与全国同步全面建成小康社会目标。

## 交通基础设施

在经济发展的基础上，全州交通基础设施也在不断完善。黔西南州素有“西南屏障”和“滇黔锁钥”之称，是黔桂滇三省（区）毗邻地区重要的商品集散地和商贸中心。州境内交通运输，铁路有南昆线、威红线（南昆线境内长 187 千米，威红线境内长 9 千米）；公路有沪昆高速、汕昆高速公路和 342 和 320 国道（其中沪昆高速公路境内长 65 千米，汕昆高速公路境内长 127 千米）。另外，州境内的晴兴高速公路也建成通车。全州通航河道 50 条，航道总长 1017.33 千米。航空业兴义万峰林机场客运航线已先后开通了兴义-北京、兴义-上海、兴义-广州等东西南北方向的各路航线。骨干交通骨架的建立，进一步带动了商贸往来和政经交流。地方县乡的交通网络也开始随之搭建，这样才能使地方乡村分享到城市和中心地区发展的辐射影响，使农村特别是边缘山区有机会与外界通达致富。

黔西南州 95%的地域是丘陵和山地，各县乡道路只有 4.4%的是二级及其以上等级的路，而 56.8%的路是非硬化的土石路。其交通条件比全国其它地方都差。州“十三五”规划对其交通基础设施建设的目标之一，即是要扩展农村路的覆盖面，并增强其与州里主要交通网络的连接，达到城乡路网统筹发展、实现道路建设和维护、交通管理和使用的统一格局。为此州政府提出全州农村交通通达的规划，为的是支持最偏远贫穷县区道路的建设 and 提高农村交通的通达率。

世行项目融资于州政府的农村交通通达规划，资助贞丰、晴隆、册亨和望谟四个县内公路条件改善和等级提升，包括 113 条道路的升级和改造（94 条升级，长 920 公里；19 条改造，长 424 公里），其中涉及通县公路和通乡公路，但主要是通村公路，全长达 1234 公里。这四个县都是国定贫困县，贫困人口（低于国定贫困线标准）占各县人口的 33.8%至 50.3%不等。此农村交通通达规划的实施将进一步创造机会帮助这些县减贫扶贫。