

当地民族

前言

1、本指令阐述世界银行¹关于影响当地民族项目的政策和处理程序。它规定了基本定义、政策目标、设计和实施涉及当地民族项目的条款或内容的指导方针以及对处理程序和文件的要求。

2、本指令提供政策指导，以便 (a) 确保当地民族能从开发项目中获益，以及 (b) 避免或减缓世界银行援助活动给当地民族带来的潜在不利影响。如果世界银行的投资影响到当地民族、部落、少数民族或其他团体（其社会和经济状况局限了坚持自己的利益和对土地及其他生产性资源的权利），则需采取特别的行动。

定义

3、“当地民族”、“当地少数民族”、“部落团体”以及“已确定部落”是指那些与主体社会有着不同的社会和文化特点，并在开发过程中处于不利地位的社会团体。本指令所用“当地民族”是对这些团体的统称。

4、世界银行许多借款国的国内宪法、法令以及有关法律都包括一些具体定义条款和法律框架，可为确定当地民族提供初步的基础。

5、由于当地民族的形成背景各不相同，而且在不断变化，因此没有一个简单的定义能概括当地民族的多样性。当地民族通常是人口中最贫穷的那一部分。他们所从事的经济活动有在森林中或其附近进行的季节性农业，有挣取薪水的劳动，甚至也有一些小规模的市场导向性活动。往往可以在一些特定的地理区域找到当地民族，他们在不同程度上具有以下特征：

(a) 十分依恋祖先领土以及这些领土上的自然资源；

(b) 自己和他人认为他们是不同文化群体的成员；

¹ “世界银行”包括国际开发协会，“贷款”包括信用。

- (c) 有当地的语言，通常不同于官方语言；
- (d) 有自己习惯的社会和政策机构；以及
- (e) 以自给自足的生产为主。

任务经理（TMs）须作出判断，确定本指令适用的人口，并应在整个项目过程中使用人类学和社会学专家。

目标及政策

6、如同对其成员国的所有人民一样，世界银行对当地民族的广泛目标是，确保开发过程能充分促进尊重当地民族的尊严、人权以及文化的独特性。具体而言，本指令的中心目标是确保当地民族不会受到开发项目，尤其是世界银行融资项目的不利影响，以及他们能获得文化上可接受的社会和经济利益。

7、如何处理好受项目影响的当地民族是一个有争议的问题。争议往往可以说成是在两个对立立场之间的选择。一方意见是，把由于其文化和经济习惯使其难以与强大的外界相处的当地民族人口隔绝开来。这一方法的优点是，可以为当地民族提供特别保护并保存其文化的独特性；但成本是失去开发规划的好处。另一种观点则认为，当地民族须适应主流社会价值和经济活动，从而可以参与整个国家的发展行列。这一观点的好处包括社会和经济机会的改善，但成本通常是文化特性的逐步消失。

8、世界银行的政策是，解决与当地民族有关问题的策略须基于当地民族本身的**自主参与**。因此，通过直接磋商确定当地偏好、将当地情况纳入到项目方法之中以及尽早使用有经验的专家，是那些影响当地民族及其对自然和经济资源权利的项目的核心活动。

9、会出现这样一些情况（尤其是在与最为封闭的群体打交道时）：负面影响不可避免，而且没有制订充分的缓解计划。在这种情况下，在借款方制定出适当的计划并呈交世界银行审核之前，世界银行将不会对项目进行评估。还有一些情况，当地民族可能希望而且也可以参与开发过程。总而言之，借款方采取的各种积极行动必须确保当地民族能获益于开发投资。

世界银行的作用

10、世界银行通过以下方式处理当地民族问题：(a) 国别经济和部门工作，(b) 技术援助，

以及 (c) 投资项目的内容安排或规定。当地民族问题可能会在世界银行关注的一系列部门中发生；应仔细审查涉及农业、公路建设、林业、水力发电、采矿、旅游、教育和环境的问题。² 与当地民族有关的问题通常是通过环境评估或社会影响评估程序发现的，并应根据环境缓解措施（参见 OD 4.01, 《环境评估》，即发）采取适当的行动。

11、国别经济和部门工作。国别部门应跟踪政府关于当地民族政策和处理当地民族事务机构趋势方面的信息。涉及当地民族的问题应明确地在部门和子部门的工作中解决，并应纳入世行一国别对话中。国家的开发政策框架以及处理当地民族事务的机构通常需得到加强，以便更好地为设计和处理涉及当地民族内容的项目奠定更坚实的基础。

12、**技术援助**。世界银行可以提供技术援助，帮助借款方提高解决当地民族问题的能力。技术援助通常是在筹备项目的背景下提供，但加强有关政府部门或支持由当地民族自己提出的开发倡议可能也需要技术援助。

13、**投资项目**。在影响当地民族的投资项目中，借款方应制订一份与世行政策一致的当地民族开发计划。任何影响当地民族的项目均需包括含有此计划的内容或条款。当大部分直接项目受益人是当地民族时，世界银行的关注将由项目本身解决，因此，本业务指令的条款将适用于整个项目。

当地民族开发计划³

前提条件

14、一项成功的当地民族开发计划的前提条件如下：

- (a) 项目设计的关键步骤是在充分考虑受项目影响的当地民族提出的选择基础上，制订一份适合当地文化的开发计划。
- (b) 研究应尽一切努力对项目可能造成的负面趋势进行预测，并制订措施避免和减少损害。⁴

² 迁移当地民族的破坏性可能特别大，因此应通过特殊努力来加以避免。涉及当地民族迁移问题的详细政策指导，可参见 OD 4.30 《非自愿迁移》（Involuntary Resettlement）。

³ 编制当地民族项目的地区性技术准则和最佳做法案例研究，可向地区环境处 (REDs) 索取。

⁴ 关于当地民族和环境评估程序方面的指导，参见 OD 4.01, Environmental Assessment, 和世行 Environmental Assessment Sourcebook, Technical Paper No. 139 (华盛顿特区, 1991年)。

- (c) 负责当地民族事务的政府机构应具备开展拟议开发活动所需的社会、技术和法律技能。执行安排应较简单。这些安排通常应由有关现有机构、当地组织和在与当地民族有关事务方面有专长的非政府组织参与。
- (d) 在计划的设计中应考虑到当地社会组织形式、宗教信仰和资源的使用。
- (e) 开发活动应支持适应当地民族需要和环境的生产体系，而且应帮助处于困境中的生产体系实现可持续的水平。
- (f) 计划应避免形成或加剧当地人对项目单位的依赖。计划应鼓励尽早将项目管理转交给当地人。需要时，计划应在项目的一开始就包括对当地人的一般教育和管理技能的培训。
- (g) 为当地民族制订的成功计划往往要求有较长时间的前期过渡，还要有一定时间的后续安排。对于那些偏远或被忽视而且没有先前经验的地区，往往需作更多的研究，并需要开展一些试点项目，对开发建议进行微调。
- (h) 在那些有效的方案已经起作用的地方，世行的支持可以采取逐步扩大投资的方式来加强这些方案，而不是制订全新的方案。

内容

15、开发计划的制订应与主要投资的准备相一致。在许多情况下，有效地保护当地人的权利要求实施特殊的项目事项，而这些事项可能超出了项目基本目标。这些事项可能包括与卫生和营养有关的活动、生产设施、语言和文化的保护、对自然资源的权益和教育。帮助当地民族开发的一些项目内容应根据需要包括下列一些方面：

- (a) **法律框架。** 计划应包括评估 (i) 该国宪法、立法和补充立法（条例、行政命令等）所规定的本指令涉及的那些团体的法律地位；和 (ii) 这些团体掌握和利用法律制度捍卫其权利的能力。应特别注意当地民族使用和开发他们所占居的土地、保护不受非法入侵和取得对他们的生存和繁衍必不可少的自然资源（如森林、野生动物和水）的权利。

- (b) **基本数据。** 基本数据应包括 (i) 项目影响地和当地民族居住地准确、最新的地图和空中照片； (ii) 社会结构和人口收入来源分析； (iii) 当地人使用资源的储量和生产体系技术数据； 以及 (iv) 当地民族和地方及国家其他团体的关系。十分重要的是，基本数据研究应全面反映当地人从事生产和销售活动。合格的社会和技术专家应进行实地考察，对一些补充数据进行审核和更新。
- (c) **土地所有权。** 在当地立法需加强的情况下，世行应主动提供咨询，并帮助借款方从法律上确认当地民族习惯或传统土地所有权制度。在当地民族传统土地已被法律确定为国家所有而且将传统的权利转化为法律所有权是不适当的情况下，应作出替代性安排，赋予当地民族长期、可延续的管理和使用权。这些措施应先于其他以土地权益确认为前提的计划措施。
- (d) **当地参与策略。** 应设计和维护当地民族参与整个项目计划、实施和评估决策的机制。许多较大的当地人团体都有自己的代表机构，这些机构提供了有效地表达当地愿望的渠道。传统的领袖占居着动员群众的重要地位，这些人应参与计划过程，反映群众的意愿，确保当地居民意愿得到真实的反映。⁵ 但是，不存在一种简单的方法，可以保证当地的完全参与。往往需要通过地区环境处 (REDS) 进行一些社会学和技术方面的咨询，来制订适合项目地区的机制。
- (e) **开发和减缓活动的技术评定。** 技术建议应来自于世行认可的合格专业人员所作的实地研究。对于诸如教育、培训、卫生、信贷和法律协助等服务方面的建议应有详细的说明，并需作出评估。对于生产性设施的投资计划，也应有计划说明。根据当地经验制订的计划往往比那些引入全新原则和机构的计划要更为成功。例如，传统医疗提供者的潜在贡献在研究医疗保健提供制度时应加以考虑。
- (f) **机构能力。** 被指定负责当地民族事务的政府机构往往较弱。对这些机构的过去业绩、能力和需要进行评估是一项基本要求。需通过世行的援助加以解决的组织方面问题有： (i) 投资和现场业务所需资金； (ii) 有经验的专业人员的配备； (iii) 当地民族自己组织、地方政府和当地非政府组织与政府专业部门打交道的能力； (iv) 执行机构调动其他参与计划执行机构的能力； 以及 (v) 现场机构的配备。

5 还可参见世行所编 *Environmental Sourcebook*, Technical Paper No. 139 (Washington, D.C., 1991) 中 "Community Involvement and the Role of Nongovernmental Organizations in Environmental Assessment"。

- (g) **实施时间表。** 项目安排中应包括一个实施时间表，以及可定期对进度进行检查的标准。往往需要一些试点项目，以为当地民族主要投资的项目阶段性安排提供信息。此计划应寻求投入完成后项目活动的长期可持续性。
- (h) **监督和评估。**⁶ 在负责当地民族事务的机构管理不力的情况下，往往需要有独立的监督能力。从项目的管理上看，当地民族自己组织代表的监督，是一种有效的吸收当地受益人意见的方式，也是世行所鼓励的。监督单位应配备有经验的社会科学工作者，并应制订适合项目需要的报告格式和时间表。监督和评估报告应由执行机构的高级管理人员和世行共同审核。评估报告应向公众提供。
- (i) **成本概算和融资计划。** 计划应列出计划活动和投资的成本概算。此概算应按财务年度细化到单位成本，并应与融资计划相挂钩。向当地人提供投资资金的方案，如循环信贷资金，应说明其会计程序和财务转帐和资金提供的机制。通常，对于涉及当地民族的项目安排，世行以尽可能高的比例直接参与融资是有帮助的。

项目处理和文件

确定

16、在项目确定阶段，应向借款方通报世行关于当地民族的政策。可能受影响群众的估计人数和他们的分布应予确定，并在项目地地图上标出来。任何受影响团体的法律地位也应予以说明。任务经理应查明有关政府机构以及他们的政策、程序、方案以及关于受项目影响民族的计划(参见第11和15(a)段)。任务经理还应进行必要的人类学方面的研究，以查明当地的需求和偏好(参见第15(b)段)。任务经理应商地区环境处在《项目初步概要》(IEPS)中说明当地民族问题和总的项目策略。

准备

17、如果《项目初步概要》审议会议认为需要采取特殊的行动，在项目准备期间应制订当地民族开发计划或项目安排。必要时，世行应帮助借款方编制大纲，并提供专门技术援助(参见第12段)。人类学家和当地在当地民族事务方面有专长的非政府组织早期介入有助于有效参与机制和当地开发机会的研究。在涉及当地民族土地权利的项目中，世行应与借款方一起澄清尽早将土地所有权纳入正常化轨道所采取的措施，因为土地方面的争议往往

⁶ 参见 OD 10.70, *Project Monitoring and Evaluation*。

会拖延那些以土地权益的妥善解决为前提的措施的执行(参见第15(c)段)。

评估

18、当地民族开发安排计划应与项目总的可行性报告一起在项目评估前提交世行。评估事项应包括计划的完整性、政策和法律框架的合适性、负责执行计划部门的能力以及配备的技术、财务和社会资源的充分性等。评估组应确保当地民族已按第14(a)段(还见第15(d)段)的规定充分参与了计划的制订。十分重要的是,对土地进入权和使用权正规化的建议进行评估。

执行和监督

19、监督计划应规定:在项目执行期间,世行的监督团中应有有关人类学、法律和技术方面的专业人员(参见第15(g)和(h)段,以及OD 13.05, *Project Supervision*)。任务经理和专业人员的实地考察十分重要。期中和期末评审应评估进度并提出必要的纠正行动建议。

文件

20、借款方对执行当地民族开发计划所作的承诺应体现在贷款文件中;法律条款应向世行工作人员提供监督中可参照的明确基准。《工作人员评估报告》和《行长备忘录和建议》应对计划或项目的安排加以说明。