**环境和社会管理框架（ESMF）**

**(草稿)**

**中国市场伙伴实施基金赠款项目管理办公室**

**2024年11月**

**中国市场伙伴实施基金赠款项目**

目 录

[摘要 I](#_Toc56247266)

[首字母缩写 4](#_Toc56247267)

[1 项目描述 5](#_Toc56247268)

[1.1 项目背景 5](#_Toc56247269)

[1.2 项目描述 7](#_Toc56247270)

[1.3 项目实施安排 11](#_Toc56247271)

[1.4 框架的目的及适用范围 11](#_Toc56247272)

[2 适用的环境社会政策法律框架 13](#_Toc56247273)

[2.1世界银行环境社会框架 13](#_Toc56247274)

[2.2 中国国内环境管理体系法律框架 15](#_Toc56247275)

[2.3 社会保障管理框架 19](#_Toc56247276)

[3 环境与社会风险分析与管理 26](#_Toc56247277)

[3.1 环境与社会风险分析 26](#_Toc56247278)

[3.2 环境与社会风险管理 31](#_Toc56247279)

[4 环境社会风险管理程序 33](#_Toc56247280)

[5 机构安排及能力建设计划 35](#_Toc56247281)

[5.1 项目环境和社会管理组织架构 35](#_Toc56247282)

[5.2 环境和社会管理能力建设计划 37](#_Toc56247283)

[6 项目监测和报告 40](#_Toc56247284)

[6.1 项目实施监测 40](#_Toc56247285)

[6.2 报告制度 40](#_Toc56247286)

[7 利益相关者参与 41](#_Toc56247287)

# 摘要

中国政府计划与世界银行合作实施支持中国碳定价工具实施。项目的目标是旨在支持完善中国碳定价工具国家碳排放交易体系和国家核证自愿减排量的设计、实施和管理，包括它们与《巴黎协定》第六条下的国际碳交易的兼容性，同时对采用碳税来补充国家ETS的可能性进行分析。项目拟包括四个子项目：（1）碳定价政策分析和建议；（2）加强国家ETS、 CCER以及碳税的设计、实施和管理分析；（3）加强MRV和登记/交易基础设施；（4）沟通、协调和项目管理。

项目由中国生态环境部负责总体项目的总体规划、实施、协调和监测职责。中国政府将成立一个项目指导委员会、一个技术专家组和一个项目管理办公室，项目管理办公室设在生态环境部对外合作与交流中心。

项目活动均为技术援助类的研究项目(按照世行技援导则属于II类和III类技援活动)，主要涉及分析碳定价政策作用并提出政策建议、分析碳定价工具的政策监管框架并提出加强监管框架建议、分析国家ETS和CCER的优势和挑战并制定和提出总体/综合路线图、探讨采用碳税机制的可能性、开展将国内碳定价工具与国际碳交易机制进行联接的战略评估、分析国家ETS和CCER下当前MRV的不足并制定和提出措施、为国家ETS下的第三方核查机构以及CCER的审定和核查机构/个人提出并设计培训教材、筛选和试行创新监测技术以及数据质量控制和保证技术、提出国家ETS和CCER现行注册和交易系统的改进措施等方面的内容。其中，有些政策研究的成果和建议，如果被政府采纳，则其后续的实施可能会产生潜在的下游环境与社会风险。

本《环境与社会管理框架》即为项目活动而编制的管理工具。其编制遵循了世界银行《环境与社会框架》（ESF）以及中国国内法律法规体系的要求。本框架为项目活动的环境与社会风险管理提供了一整套程序和内容要求。

本框架重点内容包括：

**环境与社会风险和影响初步分析**

项目本质上是保护环境、减少污染、加强污染治理体系和治理能力的活动，本身具有内在的巨大正面环境和社会效益。本项目共包括四大任务和12项研究和能力建设类活动，不涉及任何土建工程、设备安装（除可能涉及小型的示点性监测设施安装）等实际工程内容，因此没有直接的环境与社会风险和影响。但是，某些政策、规划的研究成果所包含的建议内容，如果得到采纳并被付诸实施，则可能会带来潜在的下游环境与社会风险，因此，需要在研究过程中对可能存在的下游影响予以关注。值得明确的是，本项目技援活动并非直接为中国政府起草相关政策、规划、标准、制度，只是建议研究。这些政策、规划、标准及制度的正式起草、评估、实施不在本项目范围之内。

**环境与社会风险管理**

对于存在潜在下游环境与社会影响的政策研究类的技援活动，需要在研究的工作任务大纲阶段，提出报告编制过程中对环境与社会潜在影响的分析的要求及环境和社会专家的投入。在研究成果报告中设立专门的章节，来分析可能存在的下游潜在影响，并提出应对措施。研究的工作任务大纲需提交世界银行审查，以确保相关环境与社会风险的考量纳入了工作任务大纲。

**能力建设计划**

本框架制定了项目办、技术专家组、咨询机构（项目承担单位）及其他利益相关方等多受众的能力建设培训计划，以提高项目实施过程中环境与社会管理绩效表现。

**利益相关方参与计划**

本框架包括了《利益相关方参与计划》，该计划分析识别了主要利益相关方（包括弱势群体）的需求，拟定了信息披露和磋商计划，明确了资源安排，制定了抱怨申诉机制。项目办和项目实施单位将确保SEP在项目生命周期内得以实施。

项目办在《环境与社会承诺计划》（ESCP）中承诺将遵循本程序的要求，对子项目的环境与社会风险和影响进行管理，并向世界银行提供定期的进展情况报告。

# 首字母缩写

|  |  |
| --- | --- |
| **E&S** | 环境与社会 |
| **EIA** | 环境影响评估 |
| **ESA** | 环境和社会评价 |
| **ESCP** | 环境和社会承诺计划 |
| **ESF** | 环境和社会框架 |
| **ESMP** | 环境与社会管理计划 |
| **ESMF** | 环境和社会管理框架 |
| **ESS** | 环境和社会标准 |
| **EHSG** | 世界银行集团环境、健康和安全指南 |
| **EMEF** | 少数民族参与框架 |
| **EMDP** | 少数民族发展计划 |
| **FECO** | 生态环境部对外合作与交流中心 |
| **GRM** | 申诉机制 |
| **MEE** | 生态环境部 |
| **MOF** | 财政部 |
| **M&E** | 监测和评估 |
| **PMO** | 项目管理办公室 |
| **PSC** | 项目指导委员会 |
| **SAP** | 社会行动计划 |
| **SEP** | 利益相关方参与计划 |
| **TA** | 技术援助 |
| **ToRs** | 工作任务大纲 |
| **USD** | 美元 |
| **WBG** | 世界银行集团 |

# 1 项目描述

## 1.1 项目背景

中国的快速经济发展显著减少了贫困，但同时也导致温室气体（GHG）排放增加和环境挑战。中国在历史累计排放中约占15%，相比之下美国和欧盟合计占41%；如今中国目前CO2排放占全球的三分之一，占全口径温室气体总排放量的28%。因此，在全球排放量大的国家和经济体当中，中国减排努力和缓解气候风险的贡献显得尤为关键。同时，气候变化和环境问题的程度和影响促使中国向绿色和低碳发展方式转型，寻求经济发展同资源利用、碳排放和环境退化相脱钩。中国于2020年正式对外宣布，于2030年前达峰和2060年前碳中和，并提高了气候公约下的国家自主贡献（NDC）的承诺。

碳定价通常以碳税或碳排放交易系统（ETS，也称碳市场）的形式实施，可以有效地将气候变化的成本纳入经济决策，从而激励气候行动。碳定价可以向排放者、投资者和消费者发出信号。它也是增加公共收入、引导国际资金流动和推动创新的重要工具。在长达十年的地方ETS试点之后，中国于 2021 年 7 月启动了国家ETS。虽然这个系统目前只覆盖电力行业，但它已经是世界上最大的碳排放交易体系，预计覆盖超过 40 亿吨二氧化碳，占全国温室气体排放量的 40% 以上。随着时间的推移，该系统的覆盖范围将扩大到其他行业。预计2024年年底，国家ETS还将纳入钢铁、水泥、电解铝等重点排放行业。

中国更新的国家自主贡献（NDC）和“1+N”政策体系，勾画了2030和2060气候目标的路线图。尽管 "1+N "政策体系将ETS描述为实现碳中和的重要工具，但由于其目前的设计和运行的早期阶段，还存在诸多需要改进的方面。首先，目前仅覆盖电力行业，ETS 无法充分释放碳市场在调动资源和降低减排成本方面的潜力。其次，由于没有绝对排放上限，企业缺乏足够的减排动力。第三，由于可交易产品有限(即只允许现货交易)，市场参与者有限(即只允许排放企业购买或出售)，市场流动性相对较低且季节性强，大多数企业只在每个履约期结束时购买或出售，以履行其履约义务。最后，由于配额免费分配，而不是拍卖的，因此没有利用创收的机会来采取进一步的气候行动和/或进行公正转型。此外，政策互动和能源市场扭曲也会影响碳市场的潜在效果，需要对数据质量和数据完整性进行进一步干预。

国家核证自愿减排体系（CCER）于 2024 年 1 月 22 日启动，将为减少或消除温室气体排放提供一个重要机制，同时推动对基于自然的解决方案（NbS）和绿色创新的投资。目前，已批准了四种项目方法，包括植树造林、红树林培育、并网太阳能热发电和并网海上风力发电。在 CCER 下产生的信用额度可用于抵消ETS排放交易计划参与者高达 5% 的履约义务。随着国家排放交易计划扩大到更广泛的行业，对抵消的需求将呈现增长趋势。

同时，中国国内碳定价工具与国际机制之间的相互作用和潜在联系也非常值得关注，但需要更深入的分析来为决策提供信息。这包括中国未来是否和/或如何参与依据《巴黎协定》第 6 条所设立的自愿合作(cooperative approach)和机制(mechanism)碳市场，是否允许通过新方法向国际航空碳抵消和减排计划（CORSIA）机制提供CCER 碳信用。

针对这些问题与挑战，中国政府高度重视全国碳定价机制建设工作。为应对目前依然有待完善的政策设计、监管机制、信息管理、基础设施和机构能力等方面的问题，中国政府计划与世界银行合作实施支持中国碳定价工具项目实施项目。项目建立在中国参与2014-2020年市场准备伙伴关系（PMR）的基础上。PMR项目支持了国家碳排放交易体系关键组成部分的设计，并为碳排放交易体系的正式运行提供了有利的环境。该项目旨在支持完善中国碳定价工具国家碳排放交易体系和国家核证自愿减排量的设计、实施和管理，包括它们与《巴黎协定》第六条下的国际碳交易的兼容性，同时对采用碳税来补充国家ETS的可能性进行分析。

本项目拟包括四个子项目：（1）碳定价政策分析和建议；（2）加强国家ET、 CCER以及碳税的设计、实施和管理分析；（3）加强MRV和登记/交易基础设施；（4）沟通、协调和项目管理。预期将有助于制定部门规章、规范性文件、相关技术规范和大规模能力建设培训，进一步深化中国的国家ETS及CCER，以实现其国家自主贡献目标及长期脱碳战略。

本报告即专门为项目活动而制定的环境与社会风险管理工具。

## 1.2 项目描述

项目的总体目标是支持完善中国碳定价工具的设计、实施和管理。

子项目一将分析碳定价政策在中国发展相关政策中的作用，重点分析其与能源行业、近期可能扩大国家排放交易机制的行业和行业政策的互动，并在此基础上提出政策建议。进一步分析碳定价工具的政策监管框架，包括分析碳定价政策在“1+N”框架中的地位、国务院常务会议通过的《碳排放权交易管理暂行条例》的作用以及找出差距，并就进一步加强监管框架提出建议，使其在更广泛的政策框架中发挥最大作用。

子项目二将分析国家ETS和CCER当前的运行优势和挑战，并制定和提出短期、中期和长期的总体/综合路线图，以加强国家ETS和CER的设计和实施。本部分还将探讨采用碳税机制的可能性，并在设计、实施和管理方面进行具体考虑。这一子项目还将对与国际碳交易机制的联接进行战略评估。子项目二包括5个活动，分别为：（1）制定扩大国家ETS覆盖范围的技术路线图；（2）制定加强国家ETS总体设计的技术建议报告；（3）制定加强国家CCER的技术建议报告；（4）就碳税和选定的间接碳定价工具的设计、实施和管理提出政策建议；（5） 开展关于将国内碳定价工具与国际碳交易机制进行联接的战略评估。

子项目三将分析国家ETS和CCER下当前MRV要求的差距，并制定和提出提高MRV及相关数据管理与监督的措施，包括对当前技术指南的拟议修订。此外，该部分将为国家ETS下的第三方核查机构以及CCER的审定和核验机构/个人提出并设计培训教材。该子项目将在现有数据管理平台上筛选和试行创新监测技术以及数据质量控制和保证技术。最后，该部分将确定国家ETS和CCER当前注册和交易基础设施的差距，并提出改进措施。子项目三包括5个活动，分别为：（1）全面提高国家ETS的MRV和国家ETS第三方核查机构的管理流程；（2）加强CCER 数据质量和机构/个人开展CCER的审定和核验程序的能力；（3）在选定的企业试行创新监测技术；（4）在现有数据管理平台上试行基于技术的数据质量控制和保证机制；（5）提出国家ETS和CCER现行注册和交易系统的改进措施。

子项目四在项目生效的前三个月内,成立PMI 项目指导委员会，由相关部门和机构组成。项目指导委员会将对子项目一到三的每项活动的设计和产出提供反馈和决策。项目指导委员会还将主持关于公正转型的政策对话，以确保公正转型考虑因素在整个碳定价政策中得到讨论和一致解决。该子项目还将设立一个项目专家组（专家将作为个人顾问进行采购），就技术事项提供支持和咨询。设在生态环境部对外合作与交流中心的项目管理办公室（PMO）将实施该项目。

活动均为技术援助类型的研究活动，其中包括政策研究和能力加强活动。项目总预算为500万美元，实施期为3年。

具体项目活动内容见下表。

**表 1-1 项目活动表**

| **子项目** | **活动内容描述** |
| --- | --- |
| 1. 碳市场政策分析与建议 | 分析碳定价政策在中国发展相关政策中的作用，重点分析其与能源行业、近期可能扩大国家排放交易机制的行业和行业政策的互动，并在此基础上提出政策建议。进一步分析碳定价工具的政策监管框架，包括分析碳定价政策在“1+N”框架中的地位、国务院常务会议通过的《碳排放权交易管理暂行条例》的作用以及找出差距，并就进一步加强监管框架提出建议，使其在更广泛的政策框架中发挥最大作用。 |
| 2. 加强国家ETS、CCER、碳税的设计、实施和管理分析 | 1. **制定扩大国家ETS覆盖范围的技术路线图：**该模块旨在分析备选行业的碳排放特征、减排潜力、技术可用性和相关成本、MRV系统的现状、扩大覆盖范围对特定行业的社会经济影响、对中国整体发展和绿色转型的影响，包括行业包容性的国际实践。在此基础上制定技术路线图，优先考虑行业包容性。 |
| 1. **制定加强国家ETS总体设计的技术建议报告**：该模块旨考虑到上述覆盖范围的扩大和中国的气候承诺，近期（三年内）、中期（十年内）和以后（十年后）的绝对排放上限。完善配额分配方法，提高不同类型配额的分配计划。考虑到上述覆盖范围的扩大，为国家ETS所涵盖的行业提出加强配额分配的方法。在国家ETS中实施配额拍卖的计划。分析扩大碳衍生品等可交易产品范围和投资公司、金融机构等交易主体范围的潜在影响，对市场流动性的潜在影响、产生市场冲击的潜在风险以及相应的监管机制。 |
| 1. **制定加强国家CCER的技术建议报告：**该模块对当前CCER设计进行差距分析并提出建议。制定方法学审查程序和国际国内专家库，用于评估新的方法学。评估当前CCER和国家ETS之间的关联。 |
| 1. **就碳税和选定的间接碳定价工具的设计、实施和管理提出政策建议：**该模块利用碳税补充排放交易机制的国际经验以及两者的协调，在此基础上就碳税设计提出建议，如行业覆盖范围、税基、税率、收入用途，以促进公正转型和绿色创新，并解决竞争力问题。此外，根据国际经验和中国其他税收项目（如环境税）的经验教训，就实施和管理方面的考虑提出建议。 |
| 1. **开展关于将国内碳定价工具与国际碳交易机制进行联接的战略评估**：该模块针对中国的战略评估将涵盖《巴黎协定》第6条下的合作方法（中国可以是碳信用的卖方或买方）、通过CCER向CORSIA提供合格的减排量以及其他基于成果/结果形式的气候融资。将创建一个供需模型，为中国准备开展国际信用减排交易提供决策信息。。 |
| 3加强国家ETS及CCER的MRV及注册登记系统 | 1. **全面提高国家ETS的MRV和国家ETS第三方认证机构的管理流程：**该模块将确定国家排放交易系统范围内的行业（即电力行业）或需要报告和验证其排放的行业（如石化、化工、水泥、钢铁、有色金属、造纸和商用航空）的MRV要求的差距。还将提出一个认证计划，其中包括资格审查和筛选，以及强制性培训和考试。 |
| 1. **加强CCER 数据质量和实体/个人开展CCER的核查核证认证程序：**该模块将确定当前CCER下四种新方法的MRV要求的差距，并在需要时确定数量有限的其他备选方法学。提出加强MRV的措施，并对适用的技术指南和方法提出修订建议（或为备选方法学制定具体的MRV条款）。提出一个管理程序，其中包括针对核查及核查机构的资格审查和筛选、利益冲突评估和绩效评估。为选定方法下的核查和核查过程设计培训材料和相关考试。 |
| 1. **在选定的企业试行创新监测技术：**该模块将筛选国际和国内市场上可用的监测技术，并确定创新技术，从石化、化工、水泥、钢铁、有色金属和造纸行业中选择最多两家企业进行试点，优先考虑ETS范围扩大的行业。经修订的技术准则的执行情况将在同一企业进行试点。MRV的技术准则将根据试点获得的经验教训进行修订。为监测技术编写操作和维护手册。 |
| 1. **在现有数据管理平台上试行基于技术的数据质量控制和保证机制：**该模块确定可用于自动获取、智能分析和监测碳排放数据的信息技术，以实现质量控制和保证目的。在选定区域试行当前碳排放数据管理平台中最有前景的技术，以评估其有效性和挑战。编写一份技术报告，总结试点后的试行结果和建议。 |
| 1. **提出国家ETS和CCER现行注册和交易系统的改进措施：**该模块将根据对平台用户的采访，确定国家ETS和CCER注册和交易平台的当前运营状态。将编写一份技术报告，总结试行结果和改进平台的建议。请注意，改进本身不在本活动的范围内。 |
| 4沟通、协调和项目管理 | 在项目生效的前三个月内,成立PMI 项目指导委员会，由相关部门和机构组成。项目指导委员会将规划和决定组成第1至3部分中每项活动所述的项目咨询。项目指导委员会还将主持关于公正转型的政策对话，以确保公正转型考虑因素在整个碳定价政策中得到讨论和一致解决。该组成部分还将设立一个项目专家支持小组（专家将作为个人顾问采购），就技术事项提供支持和咨询。设在生态环境部对外合作与交流中心的项目管理办公室（PMO）将实施该项目,包括：（a）项目准备阶段准备各类财务、采购、环境和社会管理文件并在实施阶段进行相关管理；（b） 组织采购与招聘，以支持所有项目活动的实施，包括基于第1至3部分中产生的可交付成果，制定加强中国碳定价工具的国家ETS设计、实施和管理的技术路线图及政策建议等；（c） 项目的监督、验证、审查和评估；（d）开展项目宣传和传播活动；以及（e）组织开展考察。 |

## 1.3 项目实施安排

中国生态环境部负责总体项目的总体规划、实施、协调和监测职责。

中国政府将成立一个项目指导委员会为项目活动的实施提供整体战略和政策指导，并在各政府机构间进行协调。委员会由生态环境部牵头组建，应对气候变化司为主任单位，部科技财务司、国际合作司以及财政部、市场监管总局等相关部委的对口司/局为成员单位。

生态环境部已经建立了一个项目管理办公室，办公室设在生态环境部对外合作与交流中心（FECO）。该项目办将在项目实施期间承担整体实施、协调、监测和报告。

项目办还将组建一个技术专家组，为项目办提供相关政策、规划、标准研究以及环境与社会风险管理提供咨询建议。

## 1.4 框架的目的及适用范围

本项目旨在完善中国碳定价工具的设计、实施和管理。项目活动均为技术援助类，主要是研究活动，其本身没有直接的环境与社会风险。但是某些研究的成果和建议，将来若付诸实施，可能会产生潜在的下游环境与社会风险。本项目采用《环境与社会管理框架》作为项目环境与社会风险和影响管理工具。

本《环境和社会管理框架》将适用于项目下所有活动。在项目实施期间，任何项目的活动从内容确定到实施的全过程都需要遵守本框架所规定，开展相应环境与社会影响分析和评估工作，编制相关文件，开展利益相关方参与活动，落实跟踪监测并定期完成相关报告。

# 2 适用的环境社会政策法律框架

本项目的实施需要符合世界银行《环境与社会框架》的要求，同时也需要遵守中国国内在环境与社会风险管理领域的有关法律法规的要求。本章总结了世界银行《环境和社会框架》在本项目中的适用要求，同时也梳理了中国现有的与项目最为相关的环境和社会管理法律法规、技术规范、适用标准等框架要求。这些构成了本项目环境与社会管理框架的法律基础。

## 2.1世界银行环境社会框架

世界银行的《环境社会管理框架》（ESF）适用于本项目，表2-1总结了ESF中十个环境和社会标准（ESS）在本项目上的相关性和适用性。

**表2-1 世行环境社会标准适用性分析**

| **编号** | **ESS标准** | **适用性** | **评述** |
| --- | --- | --- | --- |
| 1 | ESS1: 环境和社会风险和影响的评价和管理 | 是 | * 本项目的活动总体而言属于技术援助类的活动，其中研究活动本身没有环境与社会风险，但某些研究成果中建议如果在将来被采纳实施时，可能存在潜在的下游环境与社会风险。 * 鉴于项目拟开展的研究活动的工作任务大纲尚待明确，因此编制了本《环境与社会管理框架》，为项目实施期间具体活动的环境与社会影响评估制定原则、程序和措施要求。 * 作为法律文件的一个部分，项目办编制一份《环境与社会承诺计划》（ESCP），承诺在项目实施过程中确保项目符合ESMF的措施和行动。 * 项目受益人在项目实施全过程中持续开展利益相关者参与和信息披露活动。 |
| 2 | ESS2: 劳工和工作条件 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，不涉及实体工程，不涉及供应商工人以及社区工人，只涉及项目办的直接工作人员及/或外部临时专家以及子项目咨询单位的合同工作人员（技术人员以及管理人员等）。但是，某些研究成果中的建议如果将来付诸实施，其下游的活动则有可能涉及所有类型的劳工。 * 考虑到项目的性质和中国有关劳动保护的全面规定以及各地方政府日益加强的劳动监督，以及项目办以及咨询机构一般都有按照规定建立的劳工管理办法，本项目工人风险是极低的。 * 对项目办的直接和工人和合同工人，建立适宜的劳工管理程序及劳工申诉机制。 |
| 3 | ESS3: 资源效率与污染预防和管理 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，因此，本身不涉及资源效率和污染预防与管理问题。 * 但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，有涉及资源效率和污染预防问题的可能性，但应发挥积极性的作用和影响。 * 对这些问题的关注将在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以体现。在相关技术援助活动的研究成果中，将包含对潜在下游项目的资源效率和污染防治 管理措施的建议。 |
| 4 | ESS4: 社区健康与安全 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，不涉及社区健康与安全问题； * 但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，有可能会涉及实体工程，因此下游活动可能存在与交通和道路安全、社区健康与安全、性剥削与性骚扰相关的风险。 * 对这些问题的关注将在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以体现，确保包含对上述风险和影响的评估以及符合ESS4所建议的缓解措施。 |
| 5 | ESS5: 土地征用、土地使用限制和非自愿移民 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，不涉及土地征用和移民问题。 * 但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，有可能会涉及实体工程，存在土地征用、限制使用和非自愿移民的下游风险。 * 对这些问题的关注将在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以体现，确保包含对潜在下游土地征收和移民安置风险和影响的评估以及符合ESS5所建议的缓解措施。如有需要，为项目制定的移民安置政策框架(RPF)。 |
| 6 | ESS6: 生物多样性保护和生物自然资源的可持续管理 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，不涉及生物多样性和资源管理问题； * 但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，有涉及实体工程及自然资源管理问题的可能性，因此存在下游的生物多样性保护及资源管理风险。 * 对这些问题的关注将在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以体现，确保包含对潜在的下游活动所涉及的生物多样性影响及风险分析以及符合ESS6所建议的缓解措施。 * 本项目及其研究成果中建议潜在相关的下游活动如涉及实体工程及自然资源管理事项，必须确保不涉及“生态敏感区域排除清单”（见表2-3）。 |
| 7 | ESS7: 原住民/撒哈拉以南非洲长期服务不足的传统地方社区 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，活动本身不涉及实体工程，但研究项目的影响范围覆盖全国。根据第六次人口普查结果（2020年），中国有55个少数民族，我国少数民族总人口为12576.72万人,约占全国总人口的8.89%。 * 研究以及能力建设需要关注少数民族的需求，确保少数民族参与到项目中。 * 为了确保少数民族群体以其文化适应性的方式在项目中受益，在项目实施过程中可根据需要将少数民族参与框架（EMEF）及土著居民（少数民族）计划框架（IPPF）纳入SEP。 |
| 8 | ESS8: 文化遗产 | 是 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，不涉及文化遗产的影响问题； * 但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，有可能会涉及实体工程，因此存在下游的文化遗产影响风险。 * 对这些问题的关注将在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以体现，确保包含对潜在的下游活动所涉及文化遗产影响以及符合ESS8所建议的缓解措施。 |
| 9 | ESS9: 金融中介机构（FI） | 否 | * 本项目均为研究和能力建设活动，本身不涉及实体工程，不涉及金融中介机构的影响问题。 * 不适用。 |
| 10 | ESS10: 利益相关方参与和信息公开 | 是 | * 在项目准备过程中，评估前制定了利益相关方参与计划（SEP）。 * 在SEP之后，项目办及项目咨询机构将在整个项目生命周期内与所有利益相关方接触，注意将弱势和少数民族群体包括在内，以便向利益相关方提供及时、相关、可理解和可访问的信息，并按要求建立项目申诉机制。 |

世行《环境与社会框架》还要求项目应用世行集团的《环境、健康和安全指南》的相关要求。世行集团的《环境、健康与安全指南》包含一般建设活动和一些具体工业行业项目通常可以接受且可操作的绩效水平和环境、健康与安全防护措施。但由于本项目活动均为技术援助类活动，不涉及任何实体工程内容，因此，世行集团的《环境、健康与安全指南》在此项目中不直接适用。但是，研究成果中的建议存在潜在的下游活动，间接地将会涉及实体工程，因此存在下游的环境、健康与安全风险。而这些环境、健康与安全问题将在在相关研究工作的任务大纲以及成果报告中予以关注，相关的世行指南要求也会反映在研究的工作任务大纲以及成果报告中。

## 2.2 中国国内环境管理体系法律框架

自从1979年颁布环境保护法以来，中国逐渐建立了全面的环境管理框架。在国家层面，围绕环境质量、污染控制、自然资源和生态保护等方面，制定了80多项法律、120多项法规和超过1000多项环境质量排放标准和技术导则。在省级和地方一级，各省、直辖市出台了大量的环境保护法规，并且地方环境和排放标准比国家标准更严格。

涉及本项目环境管理的法律法规主要包括：

**表2-2 适用于本项目的国内环境相关法律法规**

| **序号** | **法律法规名称** | **版本** | **相关性分析** |
| --- | --- | --- | --- |
| **一、通用环境保护污染治理法律** | | | |
| 1 | 《中华人民共和国环境保护法》 | 2015-01-01 | 中国的基本和最“严格”的环境保护法规，规定了环境保护的一般原则，并描述了环境管理的关键工具。 |
| 2 | 《中华人民共和国环境影响评价法》 | 2018-12-29 | 建设项目和某些规划需要进行环境影响评价，开展公众参与，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施。 |
| 3 | 《中华人民共和国大气污染防治法》 | 2018-10-26 | 该法为保护和改善环境，防治大气污染，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。  企业事业单位和其他生产经营者应当采取有效措施，防止、减少大气污染，对所造成的损害依法承担责任。  公民应当增强大气环境保护意识，采取低碳、节俭的生活方式，自觉履行大气环境保护义务。 |
| 4 | 《中华人民共和国清洁生产促进法》 | 2012-02-29 | 该法律为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济与社会可持续发展。 |
| 5 | 《中华人民共和国循环经济促进法》 | 2018-10-26 | 国家促进废物减量化、再利用和资源化的根本法律。 |
| 6 | 《中华人民共和国环境保护税法》 | 2018-12-26 | 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域，直接向环境排放应税污染物的企业事业单位和其他生产经营者为环境保护税的纳税人，应当依照本法规定缴纳环境保护税。 |
| 7 | 《中华人民共和国湿地保护法》 | 2021-12-24 | 适用于在中华人民共和国领域及管辖的其他海域内从事湿地保护、利用、修复及相关管理活动。 |
| 8 | 《中华人民共和国森林法》 | 2019-12-28 | 适用于在中华人民共和国领域内从事森林、林木的保护、培育、利用和森林、林木、林地的经营管理活动。 |
| 9 | 《中华人民共和国草原法》 | 2021-04-29 | 适用于在中华人民共和国领域内从事草原规划、保护、建设、利用和管理活动。 |
| 10 | 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》 | 2020-04-29 | 这部法律与环境风险管理密切相关，通过建立完善的法律制度体系，为固体废物污染环境防治提供了全面的法律保障，对于预防和控制环境风险具有重要意义。它不仅规范了固体废物的产生、收集、贮存、运输、利用、处置等环节，还建立了相应的监督管理制度，为环境风险管理提供了法律依据和制度保障。 |
| 11 | 《中华人民共和国水污染防治法》 | 2017-06-27 | 这部法律是中国水环境保护和水污染防治的基础性法律，通过建立完善的法律制度体系，为水环境风险管理提供了全面的法律保障。它不仅规范了水污染防治的各个环节，还建立了相应的监督管理制度，对于预防和控制水环境风险具有重要意义。通过不断修订完善，该法律已经形成了较为完整的水环境风险管理体系，为保护水环境、防治水污染提供了有力的法律支撑。 |
| 12 | 《中华人民共和国土壤污染防治法》 | 2018-08-31 | 这部法律将环境风险管理贯穿始终，通过系统性的风险防控措施，建立了全面的土壤环境风险管理框架，为保护土壤环境安全提供了法律保障。 |
| **二、节能降碳相关政策法规** | | | |
| 13 | 《全国人民代表大会常务委员会关于积极应对气候变化的决议》 | 2009-08-27 | 明确了从我国基本国情和发展的阶段性特征出发，采取有力的政策措施，积极应对气候变化。 |
| 14 | 《中华人民共和国节约能源法》 | 2018-10-26 | 国家实行有利于节能和环境保护的产业政策，限制发展高耗能、高污染行业，发展节能环保型产业。 |
| 15 | 《中华人民共和国可再生能源法》 | 2009-12-26 | 国务院标准化行政主管部门应当制定、公布国家可再生能源电力的并网技术标准和其他需要在全国范围内统一技术要求的有关可再生能源技术和产品的国家标准。  国家鼓励和支持可再生能源并网发电。 |
| 16 | 《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》 | 2023-10-19 | 该法规适用于全国温室气体自愿减排交易及相关活动的监督管理。是本项目实施的主要法律框架之一。 |
| 17 | 《碳排放权交易管理暂行条例》 | 2024-01-25 | 本条例适用于全国碳排放权交易市场的碳排放权交易及相关活动。是本项目实施的主要法律框架之一。 |
| **三、职业健康与安全相关法律法规** | | | |
| 18 | 《中华人民共和国劳动法》 | 2018-12-29 | 对职业健康安全风险管理的一般要求，包括明确各方和职责，管理过程和不符合规定的情况给与处罚。 |
| 19 | 《中华人民共和国合同法》 | 1999-10-01 |
| 20 | 《中华人民共和国安全生产法》 | 2014-12-01 |
| 21 | 《中华人民共和国职业病防治法》 | 2017-11-05 |
| 22 | 《用人单位职业病防治指南》 | 2010-08-01 | 中国OHS风险管理的方法和技术指南。 |
| 23 | 《职业健康安全管理体系要求及使用指南》 | 2018-03-12 |
| 24 | 《职业病危害项目申报办法》 |  |
| **四、环境影响评价制度** | | | |
| 25 | 《建设项目环境影响评价分类管理名录》 | 2021-01-01 | 规定了实施建设项目环境影响评价分类管理的各项原则及要求，包括对环境敏感区域的规定。 |
| 26 | 《环境影响评价技术导则》包括总纲和二十多个具体环境要素和行业的环评导则 | 2017-01-01 | 规范了具体的环境要素和行业项目提出了环境范围、深度以及技术方法的要求。 |
| 27 | 《环境影响评价公众参与办法》 | 2019-01-01 | 鼓励公众参与环评工作。要求进行三轮信息公开（项目初始信息、环评报告书初稿、环评定稿、征求意见书） |
| 28 | 《生态环境标准管理办法》 | 2021-02-01 | 本办法适用于生态环境标准的制定、实施、备案和评估。 |
| **五、环境行政处罚与信息披露相关法律法规** | | | |
| 29 | 《生态环境行政处罚办法》 | 2023-07-01 | 明确公民、法人或者其他组织违反生态环境保护法律、法规或者规章规定，应当给予行政处罚的，依照《中华人民共和国行政处罚法》和本办法规定的程序实施。 |
| 30 | 《企业环境信息依法披露管理办法》 | 2022-02-08 | 本办法适用于企业依法披露环境信息及其监督管理活动。 |
| 31 | 《环境监察办法》 | 2012-09-01 | 本办法适用于环境保护主管部门依据环境保护法律、法规、规章和其他规范性文件实施的行政执法活动。 |
| 32 | 《环境监察执法证件管理办法》 | 2014-03-01 | 本办法适用于环境监察执法证件的申领、使用和管理。 |

根据2020年11月30日生态环境部公布的《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021年版）》（生态环境部令第16号），根据建设项目特征和所在区域的环境敏感程度，综合考虑建设项目可能对环境产生的影响，对建设项目的环境影响评价实行分类管理。依据该管理名录对环境敏感区的相关规定，制定了“生态敏感区域排除清单”。本项目研究成果建议所涉下游活动如涉及实体工程及自然资源管理事项，必须确保**不涉及**以下“生态敏感区域排除清单”所描述的区域或范围：

**表2-3 生态敏感区域排除清单**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **分类** | **依据** | **依法设立的各级各类保护区域和对建设项目产生的环境影响特别敏感的区域** |
| 第一类 | 生态环境部令第16号  第三条第（一）款 | 国家公园、自然保护区、风景名胜区、世界文化和自然遗产地、海洋特别保护区、饮用水水源保护区 |
| 第二类 | 生态环境部令第16号  第三条第（二）款 | 除（一）外的生态保护红线管控范围，永久基本农田、基本草原、自然公园（森林公园、地质公园、海洋公园等）、重要湿地、天然林，重点保护野生动物栖息地，重点保护野生植物生长繁殖地，重要水生生物的自然产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道，天然渔场，水土流失重点预防区和重点治理区、沙化土地封禁保护区、封闭及半封闭海域 |
| 第三类 | 生态环境部令第16号  第三条第（三）款 | 以居住、医疗卫生、文化教育、科研、行政办公为主要功能的区域，以及文物保护单位。 |

## 2.3 社会保障管理框架

中国建立了系统的社会保障管理体系。主要包括对针对项目社会风险的管理体系，包括项目征地拆迁的社会管理体系、少数民族的管理体系以及劳动力的管理体系，以及信息公开体系。项目社会风险管理体系要求，项目必须符合大多数群众的根本利益诉求，对重大决策、重大固定资产投资项目等进行社会稳定风险评估。

中国项目社会稳定风险评估建立了完善的管理机构。项目单位负责编制或委托咨询机构编制社会稳定风险评估分析报告；由项目所在地人民政府应该审查和评价项目单位做出的社会稳定风险分析开展评估论证，提出社会稳定风险评估报告。

中国社会稳定风险评估与ESS1的社会影响评价的要求部分一致。中国社会稳定风险评估更加关注项目建设与决策带来的社会稳定风险，但对社会的包容性，可持续性等关注较少。为了加强对本项目社会管理，实现项目的社会目标，通过项目的建设，促进社会公平、社会包容以及社会可持续发展，项目研究中需要进行项目的贫困与社会评价，关注项目的社会风险，贫困人口、性别发展，促进社会发展以及人民福祉。

**劳工管理。** 用人单位聘任工作人员时，都按照平等自愿、协商一致的原则，与其签订书面聘任合同，确定双方的权利和义务。严格遵守《中华人民共和国劳动法》(2018年修订)和《劳动合同法》(2012年修订)以及中华人民共和国《女职工劳动保护特别规定》。法律规定工资分配应当遵循按劳分配、同工同酬原则。劳动者每周工作时间不得超过44小时，平均每天不得超过8小时。未成年工人（16-18岁）不应参与加班工作。以及在用人单位与劳动者就劳动合同的基本条款和条件或其他工作方面发生争议时，劳动者可以自行解决争议等等，这完全符合ESS2的相关要求。考虑到项目的性质和中国有关劳动保护的全面规定以及各地方政府日益加强的劳动监督，以及各项目办以及咨询机构一般都有按照规定建立的劳工管理办法，本项目工人风险是极低的。

**公众参与，**《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》、《国务院办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》以及环境影响评估（EIA）以及社会稳定风险评估过程中，都要求重大决策与重大项目调查范围应覆盖所涉及地区的利益相关者，充分听取、全面收集群众和各利益相关者的意见，并对于重大建设项目批准和实施过程中的信息要尽可能对外公开，以公开推动提升项目批准、实施的透明度和效率。

中国政策与实施没有要求项目层面制定并实施利益相关者参与计划 (SEP)，描述在整个项目生命周期中与利益相关者接触的时间和方法。因此，在项目准备过程中，评估前制定了利益相关方参与计划（SEP）。在SEP之后，项目办以及咨询机构将在整个项目生命周期内与所有利益相关方接触，注意将弱势群体，妇女和少数民族群体包括在内，以便向利益相关方提供及时、相关、可理解和可访问的信息，并与他们充分的协商。

**少数民族**：关于少数民族区域发展，根据第六次人口普查结果（2020年），中国有55个少数民族，少数民族总人口为12576.72万人,约占全国总人口的8.89%。中国已经制定了《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》、《少数民族事业“十四五”规划》、《城市民族工作条例》等，其目标是充分尊重少数民族的尊严、权力、经济和文化；注重少数民族的平等和发展，并在经济、社会、文化各项事业发展过程中给予特别关注，以维护少数民族权益，促进少数民族社会经济地位的提高。但在项目层面上，没有要求编制少数民族发展计划（EMDP）。

本项目若涉及少数民族聚居区，若对少数民族群体产生负面影响，需要编制少数民族发展计划；为了确保少数民族群体以其文化适应性的方式在项目中受益，本项目将在SEP实施过程中充分考虑少数民族的参与度。

考虑到社会标准在本项目中的相关性，以下社会法律/法规或政策适用。

**表2-4 适用的国内社会管理法律法规**

| **序号** | **国内法律法规** | **版本** | **相关性分析** | **世界银行ESS的要求** | **一致性评估和补救措施** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **一、社会风险管理的一般法律文件** | | | |  |  |
|  | 《重大行政决策程序暂行条例（713号）》 | 2019 | 中国要求做出重大行政决策应当遵循民主决策原则，充分听取各方面意见，保障人民群众通过多种途径和形式参与决策。  重大行政决策的实施可能对社会稳定、公共安全等方面造成不利影响的，决策承办单位或者负责风险评估工作的其他单位应当组织评估决策草案的风险可控性。 | 世界银行要求借款国/受援方应根据ESS1开展项目的环境和社会评价，以评价整个项目周期各阶段的环境和社会风险与影响，确保项目的环境和社会风险与影响得到识别、避免、最小化、减轻或缓解。 | 部分一致。  中国要求重大项目编制社会稳定风险评估报告，世行要求制定社会影响评价报告，但考虑到本项目不涉及实体工程，因此从项目层面本项目没有编制社会影响评价报告（SIA）。  作为法律文件的一部分，项目办编制一份《环境与社会承诺计划》（ESCP），承诺在项目实施过程中确保项目符合ESMF的措施和行动。 |
|  | 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 | 2012 | 中国要求点围绕拟建项目建设实施的合法性、合理性、可行性和可控性等方面开展社会稳定风险评估，调查范围应覆盖所涉及地区的利益相关者，充分听取、全面收集群众和各利益相关者的意见，包括合理和不合理、现实和潜在的诉求等。  在风险调查的基础上，针对利益相关者不理解、不认同、不满意、不支持的方面，或在日后可能引发不稳定事件的情形，全面、全程查找并分析可能引发社会稳定风险的各种风险因素。根据风险识别和风险估计的结果，研究提出风险防范化解措施。 |
| **二、劳动管理法律文件** | | | |  |  |
|  | 《中华人民共和国劳动法》 | 2018年修订 | 在中华人民共和国境内的企业、个体经济组织（以下统称用人单位）和与之形成劳动关系的劳动者，适用本法。　国家机关、事业组织、社会团体和与之建立劳动合同关系的劳动者，依照本法执行。  中国的劳动法明确禁止使用强迫劳动，并宣布任何强迫劳动合同都是非法的。 它还明确规定，对劳动力使用武力、威胁或非法限制人身自由，或以侮辱、体罚、殴打、非法搜查/拘留等方式使用劳动力，均应受到刑事指控。 | ESS2的应用范围取决于借款国/受援方与项目工作人员之间雇用关系的类型。分为直接工作人员、合同工、主要供应商工作人员和社区工作人员，也适用于项目工作人员。  借款国/受援方应制定并实施适用于项目的书面劳动管理程序。  ESS2提出，项目禁止强迫劳动 | 中国的劳工没有按照世行标准分类；  在项目从层面上中国没有要求编制LMP  为了和世行保持一致，按照世行标准将所有劳动者分为四类，并编制LMP  一致 |
|  | 《中华人民共和国劳动法》  《中华人民共和国劳动合同法》 | 2018修订；  2012修订 | 中国的劳动法规定建立劳动关系应当订立劳动合同，劳动者与用人单位确立劳动关系、明确双方权利和义务。  用人单位招用劳动者时，应当如实告知劳动者工作内容、工作条件、工作地点、职业危害、安全生产状况、劳动报酬等情况。  用人单位在制定、修改或者决定直接涉及劳动者切身利益的规章制度或者重大事项时，应当经职工代表大会或者全体职工讨论，与工会或者职工代表平等协商确定。 | ESS2提出，借款国/受援方应向项目工作人员提供能明确清晰地说明雇用条款和条件的信息和文件；应根据国家法律和劳动管理程序要求定期为项目工作人员支付薪资。在国家法律或劳动管理程序要求的情况下，项目工作人员将及时收到书面解雇通知和解雇费明细。 | 一致 |
|  | 国务院《劳动保障监察条例》 | 2018修订；  2004 | 中国有完善的劳动争议调解制度，通过正式工会制度下的企业委员会进行调解。工人也可以直接通过劳动局提出申诉。  对企业、个体工商户、民办非企业单位（以下统称用人单位）实施劳动保障监察；对职业介绍机构、职业技能培训机构和职业技能考核鉴定机构进行劳动保障监察。  对用人单位的劳动保障监察，由用人单位用工行为所在地的县（市、区）或者设区的市人力资源社会保障主管部门管辖。  劳动保障监察采取日常巡视检查、书面审查、专项检查、举报投诉调查等形式。 | ESS2要求必须为所有直接工作人员和合同工（如需要，其组织）提供申诉机制，以便提出对工作场所问题的申诉。 | 一致 |
|  | 《中华人民共和国工会法》 | 2009年第二次修订 | 中国法律规定，所有企业、事业单位、机关中以工资收入为主要生活来源的体力劳动者和脑力劳动者，不分民族、种族、性别、职业、宗教信仰、教育程度，都有依法参加和组织工会的权利。企业、事业单位应当在开业或者设立一年内依法建立工会组织。  工会应当督促企业、事业单位依法为职工缴纳养老、失业、医疗、工伤、生育等各类社会保险费用。  工会应当协助企业、事业单位和机关办好职工集体福利事业，做好工资、社会保险、劳动安全卫生等工作。 | ESS2对工作人员组织提出了规定：如果项目所在国法律承认工作人员享有自由、不受干涉地组建并参加工作人员组织以及进行集体谈判的权利，项目将根据国家法律实施。在此情况下，必须尊重依法组建的工作人员组织和合法工作人员代表的角色，并及时为其提供进行有效谈判所需的信息。 | 一致 |
|  | 《中华人民共和国妇女权益保障法》  中华人民共和国《女职工劳动保护特别规定》 | 2018修订  2012  2017 | 劳动法要求对妇女和儿童给予特别保护，禁止一系列危险的工作岗位雇用妇女和儿童工人。  国家法律规定保障妇女享有与男子平等的劳动权利和社会保障权利。在劳动报酬方面，实行男女同工同酬。  任何单位均应根据妇女的特点，依法保护妇女在工作和劳动时的安全和健康，不得安排不适合妇女从事的工作和劳动。 妇女在经期、孕期、产期、哺乳期受特殊保护。  用人单位应当结合本单位劳动生产特点，预防和制止对女职工的性骚扰；在处理女职工性骚扰申诉时，应当依法保护女职工的个人隐私。  浙江省规定县级以上人民政府人力资源和社会保障、安全生产监督管理、卫生和计划生育等有关行政部门应当按照各自职责，做好女职工劳动保护监督管理工作。 | ESS2提出提供适当的保护和援助措施，解决项目工人，包括妇女、残疾人、移徙工人和法定工作年龄儿童等特定工人群体的脆弱性问题。 | 一致 |
| **三、信息公开与公众参与相关政策** | | | |  |  |
|  | 《国务院办公厅关于推进重大建设项目批准和实施领域政府信息公开的意见》 | 2017  2019 | 涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私及其他依法不予公开的内容外，重大建设项目批准和实施过程中的信息要尽可能对外公开，以公开推动提升项目批准、实施的透明度和效率。公开重点内容包括批准服务信息、批准结果信息、招标投标信息、征收土地信息、重大设计变更信息、施工有关信息、质量安全监督信息、竣工有关信息等。重大建设项目批准和实施过程中产生的政府信息也应该按照要求公开。  全面推进政务公开，要求把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。实行重大决策预公开制度，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开、重点领域信息公开。  推进政府数据开放，加强政策解读，扩大公众参与。把政务公开工作纳入绩效考核体系，鼓励支持第三方机构对政务公开质量和效果进行独立公正的评估。 | ESS10要求借款国公开项目信息，让利益相关方了解项目的风险和影响以及潜在机会。在世界银行开展项目评估之前，在与利益相关方就项目设计进行有意义的磋商的时间期限内，尽早向利益相关方提供包括项目风险、参与过程、申诉流程在内的项目内容。  ESS10要求，与所有利益相关者进行有意义的磋商。为利益攸关方提供及时，相关，易懂和易获取的信息，并以适当的方式与他们协商，确保其不受操纵，干涉，胁迫，歧视和恐吓。  在项目层面制定并实施利益相关者参与计划 (SEP)，描述在整个项目生命周期中与利益相关者接触的时间和方法。 | 部分一致。  没有要求项目层面制定并实施利益相关者参与计划 (SEP)，描述在整个项目生命周期中与利益相关者接触的时间和方法。 |
|  | 《国务院办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》 | 2016 | 公共资源项目基本信息、配置（交易）过程信息、中标（成交）信息、合同订立、合同履约等信息由管理或实施公共资源配置的行政机关、企事业单位按照掌握信息的情况分别公开；相关行政部门要按规定把公共资源配置领域违法失信行为记录同步公开。 | ESS10要求在世界银行开展项目评估之前，在与利益相关方就项目设计进行有意义的磋商的时间期限内，尽早向利益相关方提供包括项目风险、参与过程、申诉流程在内的项目内容。 | 一致 |
|  | 《信访条例》 | 2005 | 中国的申诉渠道透明，对申诉不满的进一步申诉也有执行办法。公民、法人或者其他组织可采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理。  县级以上人民政府信访工作机构收到信访事项，应当予以登记，并区分情况。有关行政机关应当自收到转送、交办的信访事项之日起15日内决定是否受理并书面告知信访人，并按要求通报信访工作机构。信访事项应当自受理之日起60日内办结；情况复杂的，可以适当延长办理期限，但延长期限不得超过30日，并告知信访人延期理由。信访人对行政机关作出的信访事项处理意见不服的，可以自收到书面答复之日起30日内请求原办理行政机关的上一级行政机关复查。收到复查请求的行政机关应当自收到复查请求之日起30日内提出复查意见，并予以书面答复。 | ESS10要求建议并实施申诉机制，以接受和促进解决受项目影响各方的意见和申诉。保留利益攸关方参与的记录，包括对所咨询的利益攸关方的说明、收到的反馈摘要以及如何考虑反馈意见的简要说明，或未考虑反馈意见的原因。 | 一致 |
| **四、少数民族政策** | | | |  |  |
|  | 《中华人民共和国民族区域自治法》 | 1984 | 少数民族自治地方政府在处理与本地方民族有关的特殊问题时，必须广泛征求本地方民族代表的意见，尊重他们的意见。地方各级人民政府应当保障本地方各族人民享有宪法规定的公民权利，教育他们履行宪法规定的义务 | ESS7要求在项目所在的少数民族地区进行自由、事先和知情同意 (FPIC) 的协商。  编制少数民族发展计划 | 虽然中国的政策强调通过制定一系列的措施确保：受影响的少数民族得到符合其文化习惯的社会和经济利益；采取措施避免、最大限度减轻和缓解对少数民族的潜在负面影响。但在投资项目时，没有要求编制少数民族发展计划（包括少数民族参与框架） |
|  | 《中华人民共和国民族乡行政工作条例》 | 1993 | 少数民族自治地方政府执行职务，应当使用当地语言文字;实施教师、经费、教学设施等方面的优惠政策，支持民族乡教育的发展;协助民族乡建设广播电台、文化馆(站)等文化设施，丰富各民族的文化生活，保护和继承少数民族特色文化遗产;采取措施，加强少数民族领导人的培训和任用，引进人才参与地方建设 |

上表所列仅仅为部分主要相关的法律法规、技术规范和标准。具体适用的法律框架及标准需要在具体项目的社会影响评价中最终确定，并进行详尽的分析，按照要求制定相应的减缓措施。

# 3 环境与社会风险分析与管理

## 3.1 环境与社会风险分析

项目国家层面的活动为技术援助类的研究项目，主要涉及碳定价政策研究、国家ETS和CCER以及碳税制度研究、碳市场相关MRV和注登交易基础平台建设、碳定价机制框架建设及实施过程中的宣传动员和能力建设等方面的内容。

目前，根据初步项目建议，本项目一共包括四大部分，共12项具体活动建议。本框架报告针对这些研究课题的潜在环境与社会影响做出了初步的识别分析，并提出了管理工具要求。

总体来说，项目本质上是支持完善中国碳定价工具的设计、实施和管理、加强能力建设的活动。项目为技术援助类的研究活动，其本身没有直接的环境与社会风险。项目的成功实施将有助于完善中国碳市场建设相关的政策、规划、标准和治理能力，促使中国向绿色和低碳发展方式转型，助力实现其国家自主贡献目标及长期脱碳战略。

本项目研究类活动均为软课题性质，在开展课题研究的过程中，不涉及任何土建工程、设备安装（除可能涉及小型示点性监测设施安装）等实际工程内容，因此没有直接的环境与社会风险和影响。但是，某些政策、规划、治理体系的研究成果所包含的建议内容，如果得到采纳并被付诸实施，则可能会带来潜在的下游环境与社会风险，例如碳定价机制的实施可能会导致未来排放效率最低企业的倒闭、职工下岗，以及替代品生产企业建设过程中的征地拆迁风险，新产品使用的成本增加；能源低碳转型过程中可能对当地居民生活和消费方式带来的影响，如生态、噪音、景观等，因此，需要在研究过程中对可能存在的下游影响予以关注。

下列表3-1对项目建议的活动进行了初步的环境与社会风险定性梳理，并列举了可能适用的ESSs及管理工具。

为便于归纳梳理，表3-1根据世界银行针对技术援助项目的分类方法对本项目的项技术援助活动进行了分类：

* “类型I”—支持未来基础设施或其他行业投资项目的准备，例如可研、设计、安保文件或者为实施其他有可能产生环境与社会风险的活动而提供准备工作；
* “类型II”—支持政策、规划、方案、法律框架的制定，而这些政策、规划、方案和法律框架的实施可能存在潜在的直接或间接环境与社会影响；
* “类型III”—借款人/受赠人能力加强活动，很少或没有环境与社会影响。

项目的12项技术援助活动根据均为政策研究和能力建设性质，即“类型II”和“类型III”，没有属于“类型I”性质的活动。

**表3-1 项目活动一潜在环境与社会风险和影响分析**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **项目活动** | **环境风险和影响分析** | **社会风险和影响分析** | **技援类型** |
| **一、碳市场政策分析与建议** | | | |
| 分析碳定价政策在中国发展相关政策中的作用，重点分析其与能源行业、近期可能扩大国家排放交易机制的行业和行业政策的互动，并在此基础上提出政策建议。进一步分析碳定价工具的政策监管框架，包括分析碳定价政策在“1+N”框架中的地位、国务院常务会议刚刚通过的《碳排放权交易管理暂行条例》的作用以及找出差距，并就进一步加强监管框架提出建议，使其在更广泛的政策框架中发挥最大作用。 | * 现状评估用以支持后续的政策建议研究，属于软课题研究性质。无负面环境影响。 * 分析中国ETS与能源行业、近期可能扩大国家排放交易机制的行业和行业政策的互动，并在此基础上提出政策建议。其建议如被采纳实施，则存在下游潜在环境风险影响，例如产业转型及能源系统转型过程中可能带来的环境风险，替代化石燃料发电的可再生能源产业本身的环境风险等。 * 系统分析中国应对气候变化的“1+N”政策体系，充分研究市场机制在我国应对气候变化战略中的地位及其发挥的独特作用，评估市场机制的优缺点。这些建议的后续采纳和实施可能将会产生下游活动，如生产企业的建设活动等等，因此存在相应的环境和安全健康风险。 * 将国务院常务会议通过的《碳排放权交易管理暂行条例》的作用以及找出差距，并就进一步加强监管框架提出建议，使其在更广泛的政策框架中发挥最大作用。这些建议的后续采纳和实施可能将会产生下游活动，如生产企业的建设活动等等，因此存在相应的环境和安全健康风险。 | * 各利益相关者参与，包括少数民族群体（语言、文字等），老人，妇女，贫困群体等 * 评估碳定价政策对高排放企业的影响，对产品成本的影响及消费者消费行为的影响（如碳价传导等） * 各利益相关者参与，包括少数民族群体，老人，妇女，贫困群体、发电企业、其他耗电大户等 * 建议如被采纳实施，则存在下游对已实施碳市场的电力行业以及即将扩容的水泥、钢铁、电解铝等其他纳入碳定价机制管理的行业的生产、流通消费、末端处置利用潜在社会风险影响，例如因实施绿色低碳技术导致水泥行业的成本增加；以新型低碳为主体的新型水泥生产对其消费用户的影响；水泥厂转型过程中造成职工下岗或转岗；以及新建低碳水泥生产设施的社会风险（如征地、拆迁，邻避）等。 * 形成碳定价机制效果评估报告。无负面社会影响。 * 形成碳定价监管框架建议。无负面社会影响。 | II |
| **二、加强国家ETS、CCER、碳税的设计、实施和管理分析** | | | |
| **2.1制定国家ETS扩大覆盖范围的技术路线图** | * 分析备选行业现状，评估扩大覆盖范围对特定行业的社会经济影响、对中国整体发展和绿色转型的影响，在此基础上制定技术路线图。这些建议的后续采纳和实施可能将会产生下游活动，如生产企业的建设活动等等，因此存在相应的环境和安全健康风险。 | * 各利益相关者参与，包括少数民族群体，妇女，流动人口，贫困群体等 * ETS扩大行业覆盖范围，可能存在下游的潜在社会影响，如产业转型/重组、处理设施时建设的征地拆迁，邻避效应等。 | II |
| **2.2制定加强国家ETS总体设计的技术建议报告** | * 关于ETS扩围、配额总量设定和配额分配方案，会导致下游的活动，包括纳管行业企业、碳金融机构及市场参与主体受到影响，因而存在下游的潜在环境风险。 | * 各利益相关者参与，包括少数民族群体，妇女，贫困群体等 * ETS扩围及相关政策建议，可能存在下游的潜在社会影响，如产业转型/重组、处理设施时建设的征地拆迁，邻避效应等。 | II |
| **2.3加强国家CCER的技术建议报告** | * 关于国家CCER抵消作用分析及能力建设相关建议该模块对当前CCER设计进行差距分析并提出建议的活动可能存在潜在的环境风险。 | * 考虑各利益相关者参与，包括少数民族群体，妇女，贫困群体等 | II |
| 2.4**就碳税和选定的间接碳定价工具的设计、实施和管理提出政策建议** | * 就碳税设计提出建议，如行业覆盖范围、税基、税率、收入用途，存在下游的潜在环境风险。 | * 考虑各利益相关者参与，包括少数民族群体，妇女，贫困群体等 | II |
| 2.5**开展关于将国内碳定价工具与国际碳交易机制进行联接的战略评估** | * 基于供需模型创建，为中国准备开展国际信用减排交易提供决策信息，可能存在潜在的环境风险。 | * 考虑各利益相关者参与，包括少数民族群体，妇女，老人，贫困群体等 | II |
| **三、加强国家ETS及CCER的MRV及注册登记系统** | | |  |
| 3.1**全面提高国家ETS的MRV和国家ETS第三方认证机构的管理流程** | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |
| 3.2**加强CCER 数据质量和实体/个人开展CCER的核查核证认证程序** | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |
| 3.3**在选定的企业试行创新监测技术** | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |
| 3.4 **在现有数据管理平台上试行基于技术的数据质量控制和保证机制** | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |
| 3.5**提出国家ETS和CCER现行注册和交易系统的改进措施** | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |
| 四、沟通、协调和项目管理 | | | |
| 在项目生效的前三个月内,成立PMI 项目指导委员会，由相关部门和机构组成。项目指导委员会将规划和决定组成第1至3部分中每项活动所述的项目咨询。项目指导委员会还将主持关于公正转型的政策对话，以确保公正转型考虑因素在整个碳定价政策中得到讨论和一致解决。该组成部分还将设立一个项目专家支持小组（专家将作为个人顾问采购），就技术事项提供支持和咨询。设在生态环境部对外合作与交流中心的项目管理办公室（PMO）将实施该项目,包括：（a）项目准备阶段准备各类财务、采购、环境和社会管理文件并在实施阶段进行相关管理；（b） 组织采购与招聘，以支持所有项目活动的实施，包括基于第1至3部分中产生的可交付成果，制定加强中国碳定价工具的国家ETS设计、实施和管理的技术路线图及政策建议等；（c） 项目的监督、验证、审查和评估；（d）开展项目宣传和传播活动；以及（e）组织开展考察。 | 无负面环境影响 | 无负面社会影响 | III |

## 3.2 环境与社会风险管理

综上所述，在所有12项活动中，有6项活动属于技援“类型II”，其他6项属于技援“类型III”。

**类型II项目活动**

项目中有6项研究活动属于类型II，其目的是为中国政府的政策、规划、标准和管理制度提供建议。

值得明确的是，这6项研究活动并非为中国政府直接起草相应政策、规划、标准或制度以便颁布，即本项目不直接支持中国政府起草、出台并实施这些相关的政策、规划、标准或制度。现实情况是，本项目的研究成果仅仅是为这些领域未来的政府决策提供建议和参考。研究涉及的相关政策、规划、标准或制度的真正制定工作，将由中国政府相关的部门专门组织专家和机构另行起草，并遵循国家规定的相关程序完成评估和发布过程，而这一过程不在本项目的资助范围之内。因此，该过程不必要遵守世行的ESF的标准的要求。然而，由于本项目所支持的研究活动为这些相关政策和规划提供参考基础，因此，这些研究活动的识别的潜在下游环境和社会风险及影响及提出的应对措施应该在制定相关政策和规划时给与考虑。

针对类型II研究工作的**环境与社会管理要求**是，需要在研究的工作任务大纲阶段，提出报告编制过程中对环境与社会潜在影响的分析的要求。具体体现在研究成果报告中就是设立专门的章节，来分析可能存在的下游潜在影响，并提出应对措施，包括对中国政府未来起草相关管理办法和行动方案时需要如何考虑环境与社会影响提出建议，例如建议政府在起草相关政策时开展战略环境与社会影响评价的要求。在开展这些研究之前，研究的工作任务大纲需提交世界银行审查，以确保相关环境与社会风险的考量纳入了工作任务大纲。

**类型III项目活动**

项目其余的6项类型III活动均为能力加强活动，没有直接环境与社会风险，也没有可预见的下游负面环境与社会影响，因此，无需采取额外的环境与社会风险管理措施。

# 4 环境社会风险管理程序

根据前一章对本项目活动潜在的环境与社会风险的梳理，本框架针对需要关注潜在风险的技援活动，制定了以下实施过程中环境与社会风险管理程序。项目办在《环境与社会承诺计划》（ESCP）中承诺将遵循本程序的要求，对项目活动的环境与社会风险和影响进行管理，并向世界银行提供定期的进展情况报告。

1. 在每个II类研究活动的开始之初，项目办负责编制此项研究的工作任务大纲。工作任务大纲中应要求咨询单位安排环境和社会专家的投入，并对研究成果中的政策、规划、标准、实施方案、管理机制等方面的建议对潜在的下游环境与社会风险和影响进行充分的分析，设立专门的章节进行战略环境与社会影响分析和评价。
2. 对于每个III类研究活动，项目办应向世行团队提交研究活动的具体内容，由世行团队审查并确定其与ESF的关联程度。一旦确定其与相关的环境社会标准有关联，则应对工作任务大纲进行相应的设计。
3. 项目办将上述的工作任务大纲提交世界银行进行审查。只有世界银行审查确认之后，方可进行下一步的咨询活动招标工作。
4. 咨询单位按照工作任务大纲的要求开展研究工作。在研究成果报告中，设立战略环境与社会影响分析专门的章节，分析研究成果建议的行动如果付诸实施可能引发的下游活动所带来的潜在环境与社会风险，并提出应对这些风险的措施建议（包括对中国政府下一步的可能的政策和规划正式编制和颁布工作中需要开展的政策（或战略）环境与社会评价提出建议）。
5. 在研究过程中，项目办负责跟踪监督研究工作进度。在适当的环节（如中间成果评估）跟踪监测环境与社会风险/影响分析工作的落实情况。
6. 研究成果报告在最终通过评审之前，需提交世界银行进行审核，确保报告针对潜在的下游环境与社会影响进行了符合世行政策要求的分析与评价，并提出了合理可行的应对措施建议。一旦涉及项目支持法律法规等的制定的情况，法律法规的草稿应提交世行，由世行的法律部门进行审查。
7. 在整个项目结束后，项目办在完工报告中设置专门的章节论述项目总体建议的潜在下游环境与社会风险，以及给出的应对措施和建议。
8. 在项目实施过程中，项目办通过定期的报告制度，向世界银行报告相关环境与社会风险管理工作的进展，包括《环境与社会承诺计划》落实情况的进展。

# 5 机构安排及能力建设计划

## 5.1 项目环境和社会管理组织架构

项目的环境与社会管理工作的组织构架如图5-1所示。

生态环境部/

项目指导委员会

（PSC）

对外合作与交流中心

（PMO）

项目办专家组

子项目研究活动咨询单位/

示范活动实施单位

**图5-1 环境和社会管理组织架构图**

**涉及项目活动环境与社会管理的各个部门的主要职责包括：**

**（1） 生态环境部/项目指导委员会（PSC）：**

* 指导项目实施，为环境与社会管理工作提供战略决策；
* 协调各相关单位配合，为环境和社会管理框架的编制和落实提供组织保障；
* 督导项目办环境与社会管理工作，使项目实施符合世界银行与中国国内法律法规和政策要求；
* 确保项目办机构设置、人员安排和资源配置，使之有效开展向相关环境与社会管理工作。

**（2）对外合作与交流中心/项目办（PMO）：**

* 负责环境与社会管理框架的编制，指导、监督项目咨询机构（项目承担单位）按照本框架要求开展项目活动的相关环境和社会管理工作；
* 设置一名专职人员协调环境和社会管理框架的实施，并在实施期间与世行环境与社会专家保持联络；
* 项目实施期间，确保项目办专家小组包括至少一名环境专家和一名社会专家，对本项目环境社会事项进行技术把关和咨询服务；
* 确保招标文件中纳入环境与社会管理相关的要求；
* 对本项目活动实施单位进行环境和社会管理方面的能力建设；
* 监督项目实施过程中环境和社会管理要求的落实；
* 编写包括环境和社会管理工作绩效表现的项目进展报告，并每六个月向世界银行报告一次。

**（3）项目办专家组：**

* 除了相关专业的技术专家外，还包含有能力和经验的环境和社会专家，作为外部技术顾问为项目办提供技术建议；
* 协助项目办编写或审查研究工作任务大纲，确保环境与社会管理相关要求体现在工作任务大纲中；
* 协助项目办对具体活动咨询单位以及其他相关方开展环境和社会管理能力培训。

**世界银行**在项目实施过程中，将负责：1）指导环境和社会管理框架和工作任务大纲的编制；2）监督项目环境和社会管理框架的实施情况；3）审查项目成果质量，包括报告中环境与社会风险分析和建议的相关内容；（4）对项目办以及相关示范活动实施单位进行相关业务能力培训和能力建设。

## 5.2 环境和社会管理能力建设计划

生态环境部高度重视本项目的实施，在其下属单位对外合作与交流中心设立项目管理办公室，任命一名中心分管领导担任项目主任，兼任项目经费提款签字人；中心合作一处负责人担任项目经理。中心财务处提名两名财务管理人员。

项目办还包括项目协调员一名、项目助理一名、项目环境和社会风险管控顾问一名、项目采购和财务管理顾问一名。其中，项目环境和社会风险管控顾问负责环境与社会管理工作的实施管理，并与世行相关专家的对接。

项目办还将组织领导一个技术专家组，小组成员包括碳市场建设相关领域的多位技术专家，其中包括至少一名环境与一名社会风险与影响管理方面的专家（即由上述提及的项目环境和社会风险管控顾问兼任），负责对项目实施过程中的环境与社会管理提供技术支持。

专家组环境与社会风险与影响管理方面的专家的资历要求：（1）在环境风险和影响评估领域、社会发展和社会风险管理领域有较深造诣,熟悉这些领域的国内外情况和动态；（2）熟悉世界银行的环境与社会管理要求及中国有关法律、法规和政策，掌握环境影响评价（社会影响评价）审查技术规范和要求；（3）具有高级专业技术职称，具备从事相关专业领域工作10年及10年以上经验。

项目办人员熟悉世行的工作流程和财务管理与采购政策，实践证明其表现满足世行要求。

为加强针对世行新的《环境与社会框架》的了解，提高项目办及参与项目实施的相关部门的环境与社会风险管理能力尤为重要。为此，制定如下环境与社会风险管理能力建设计划。

**表5-1 环境与社会管理能力培训计划**

| **培训对象** | **主要培训内容** | **目标** | **资源/培训者** | **人数**  **(人/次)** | **方式** | **时间**  **(天)/次** | **频次** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 项目办 | 1. 世行ESF； 2. 项目ESMF； 3. 国内环境与社会政策法规要求； 4. 有关环境保护和社会管理措施及要求； 5. 潜在的环境和社会保障问题的筛选； 6. SEP的实施。 | 加强项目办人员对ESF的理解，熟悉项目ESMF的要求，完善项目实施能力。 | 有世行项目经验的专家 | 10 | 讲座 | 1 | 项目启动后，项目实施期间至少每年一次。 |
| 项目办外部专家组 | 1. 世行ESF要求和项目ESMF； 2. 国内政策法规要求； 3. 有关环境保护和社会管理措施及要求 | 加强外部专家对世行ESF和项目ESMF的了解，提高环境和社会管理的知识和能力。 | 有世行项目经验的专家 | 10 | 讲座 | 1 | 项目活动开展之前。 |
| 项目研究活动咨询单位 | 1. 世行ESF要求和项目ESMF； 2. 国内政策法规要求； 3. 有关环境保护和社会管理措施及要求； 4. SEP的实施； | 加强项目研究咨询单位对ESMF的要求理解。 | 外部环境和社会专家，其他国内外专家 | 100 | 研讨会 | 0.5 | 项目活动开始之前 |
| 研究涉及的其他利益相关方（如地方政府、其他部门等） | 1. 世行ESF要求和项目ESMF； 2. 国内政策法规要求； 3. 有关环境保护和社会管理措施及要求； 4. SEP的实施； | 了解项目环境与社会管理措施要求 | 项目办人员  外部环境和社会专家，其他国内外专家 | TBD | 外部专家咨询服务 | 0.5 | 项目活动开始之前或过程当中 |

## 

# 6 项目监测和报告

## 6.1 项目实施监测

**项目办**负责监督项目实施过程中环境与社会表现。项目办专职负责人员负责及时收集、整理与环境/社会管理相关的信息，定期跟踪各个活动环境与社会绩效表现，发现问题并提出改进建议。

项目实施过程中，世界银行也将针对项目的环境与社会表现进行专门的监督，为确保环境与社会的合规性提供指导。

## 6.2 报告制度

**半年进度报告**

为了让生态环境部以及世界银行知悉执行进度，项目办将准备半年进度报告。进度报告将包括单独的一个环境与社会管理章节，报告本环境与社会管理框架的落实状况，出现的问题以及整改计划。项目办将每年准备两次半年报告。在六个月结束后的一个月内，项目办将把半年报告提交给财政部、国家生态环境部以及世界银行。第二个半年进度报告将作为年度进度报告。

**年度进度报告**

在日历年结束后的两个月内，项目办将准备详细的当年项目年度进度报告，提交财政部、生态环境部以及世界银行。同样，进度报告将包括单独的一个环境与社会管理章节，总结一年来环境与社会管理框架的落实状况。

**项目完工报告**

项目结束时，项目办将准备一份详细的项目完工报告。完工报告中将包括专门的环境与社会管理章节，总结项目实施全过程的环境与社会管理工作绩效表现，包括组织机构、措施落实、成果表现，以及发现的问题和经验教训总结。

# 7 利益相关者参与