
世界银行结果导向型规划贷款型黄河流域生态保护修
复和环境污染治理示范项目

环境与社会系统评估

世界银行
2022年1月

目录

1. 项目描述	4
1.1. 目标和方法	4
1.2. 项目内容和边界	5
1.2.1 政府规划	5
1.2.2 PforR 活动和边界	6
1.3. 项目实施安排	10
2. 项目环境与社会影响筛选	11
2.1. 环境与社会影响排除清单	11
2.2. 项目环境与社会风险及影响评级	12
2.2.1 PforR 项目活动及潜在关联活动	12
2.2.2 环境与社会影响及风险评级	13
3. 项目环境管理体系评估	21
3.1. 环境管理体系描述	21
3.1.1 生态环境保护和污染防治体系	21
3.1.2 健康与安全生产管理体系	36
3.1.3 农药管理体系	42
3.1.4 森林病虫害防治和防火管理体系	45
3.2. 环境管理体系与世行政策一致性分析	50
4. 社会管理系统评估	54
4.1. 世行原则相关性分析	54
4.2. 社会法规政策评估	58
4.2.1 核心原则 1: 在项目设计中促进社会可持续性; 避免、尽量减少或减轻不利影响, 并推动与本项目社会影响相关的知情决策	58
4.2.2 核心原则 2: 社会管理系统应能够避免、减少和减缓对物质文化遗产的影响	60
4.2.3 核心原则 3: 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 (iii) 在自然灾害易发地区建设或恢复基础设施。	61
4.2.4 核心原则 4: 以避免或尽量减少流离失所的方式管理土地征用和失去获取自然资源的机会, 并协助受影响人民改善或至少恢复其生计和生活水平。	62
4.2.5 核心原则 5: 充分考虑项目福利的文化适宜性和公平获取, 特别关注土著人民的权益和弱势群体的需求或关切。	64
4.2.6 核心原则 6: 项目环境社会体系尽量避免加重地区社会冲突, 特别是对于脆弱的地区, 冲突后地区或有领土争议的地区。	66
4.3. 社会管理机制与能力评估	67
4.3.1 社会风险评估管理机构	67
4.3.2 文物保护机构	68
4.3.3 征地拆迁机构	68
4.3.4 公众安全、劳动者健康安全和应急管理机构	70
4.3.5 少数民族管理机构	72
4.3.6 弱势群体权益保护机构	72
4.4. 社会实践效果评估	74
4.4.1 核心原则 1: 项目设计中促进社会可持续性	74

4.4.2.	核心原则 2: 社会管理体系能够避免对文物资源的影响.....	77
4.4.3.	核心原则 3: 项目实施过程中保护公众安全和劳动者安全.....	78
4.4.4.	核心原则 4: 以避免或尽量减少流离失所的方式管理土地征用和失去获取自然资源的机会, 并协助受影响人民改善或至少恢复其生计和生活水平。.....	80
4.4.5.	核心原则 5: 对少数民族和弱势群体的关注.....	83
5.	公众参与和申诉机制.....	86
5.1	公众参与.....	86
5.1.1	已开展的参与.....	86
5.1.2	ESSA 报告的公众参与.....	87
5.2	申诉机制.....	87
6.	实施管理与监测.....	88
6.1	项目实施方.....	88
6.2	世行方面.....	89
7.	建议与行动计划.....	90
7.1.	结论.....	90
7.2.	建议.....	91
7.3.	行动计划.....	91

1. 项目描述

1.1. 目标和方法

本环境与社会管理体系评估报告是为世界银行结果导向规划贷款型黄河流域生态保护修复和环境污染治理示范项目而准备。

该项目旨在支持中国政府在黄河流域生态保护和环境污染治理领域的重点行动，促进项目子流域水源节约、水污染防治和生态管理。项目采用结果导向型贷款工具，支持国家层面和地方层面的投资和技援活动，重点关注水资源节约、水污染防治、生态环境保护 and 恢复以及综合流域管理。

本 PforR 项目将主要依据国家及地方现有的法律框架和机构体系来管理环境和社会安全保障问题。同时，通过本环境和社会管理体系评估，全面梳理国家和地方相关的环境与社会安全保障体系和程序，评估国家/地方体系在多大程度上符合世行 PforR 政策的核心原则和要求，并针对评估过程中识别的问题，提出弥补差距的行动和改进实施效果的建议。评估的主要任务如下：

- 评估适用于结果导向型规划贷款的国家 and 地方环境与社会安全保障相关的政策法律框架；
- 针对结果导向型规划贷款支持的活动，描述和评估省级及地方相关的环境和社会安全保障体系的管理 and 实施程序；
- 调研并评估项目实施中参与环境和社会影响管理各有关部门的机构能力；
- 提出行动建议，按照国家体系要求和世行结果导向型规划贷款核心原则改善现行体系的绩效水平。

本评估工作采取了综合的评估方法，包括（1）对现有国家及地方法律法规、政策、指南以及相关文献资料的审查和评估；（2）对河南、陕西两省项目区域样本县的实地考察，了解基础环境与社会管理体系的部门分工 and 实际实施效果；（3）全过程的利益相关方咨询，对项目涉及环境与社会评估的所有省级和部分样本市、县、镇的各级政府进行了访谈，并与在样本地区可能受影响的农村社区领导及居民代表、妇女代表、贫困人口代表 and 少数民族代表等开展了咨询。咨询形式包括面对面的会议、网络视频会议、现场访谈等；（4）环境与社会评估报告草稿的咨询。关于利益相关方参与及评估报告的咨询活动，详见第五章及附件 6-10。

1.2. 项目内容和边界

1.2.1 政府规划

本 PforR 项目将支持中国政府《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》的实施。黄河流域的生态保护和高质量发展成为中国的国家战略，国家于 2021 年 10 月 8 日发布了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，为流域内九个省制定省级的规划和行动提供了框架。《规划纲要》要求中央政府成立中央领导小组，并于国家发展和改革委员会下设立办公室，负责指导实施、审查规划、政策和协调重大跨区问题。省级人民政府负责组织实施，市县级人民政府负责实施。此外，规划指定黄河水利委员会负责流域范围内的监测、管制、监督和防洪管理。黄河委员会还为中央领导小组提供技术支持。

根据《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，河南省和陕西省分别制定了各自的省级黄河保护规划，具体情况如下：

河南省：在国家层面的《纲要》框架下，河南省已经制定了省级层面的《河南省黄河流域生态保护和高质量发展规划》。为加强流域管理，推动高质量发展，河南黄河保护规划的重点包括五个重点领域：

- **加强节水：**加强对水资源利用的管控，落实节水行动，优化水资源分配；
- **加强防洪：**推广综合河道管理，并加强减灾能力；
- **加强生态系统保护和修复：**恢复生态廊道，加强湿地保护和修复，推进综合空间规划，因地制宜加强生态系统管理；
- **加强污染防治：**加强城乡生活污水处理，推进农业领域的综合污染防治；
- **推进能力建设和机构改革：**推进跨区域合作和跨行业协调，加强黄河流域保护的地方立法，撬动社会资本和私营资金支持生态保护和高质量发展。

陕西省：省级规划依据为《陕西省渭河流域水生态恢复“十四五”规划（2021-2025 年）》。渭河是黄河最大的支流，流域面积 13.5 万平方公里，占黄河流域总面积的 18%，流经甘肃、宁夏、陕西三省，承载流域径流的 19% 和泥沙的 30%。陕西境内流域面积约 6.7 万平方公里，占流域总面积的 50%。陕西渭河流域占全省国土面积的三分之一，却提供了 56% 的耕地和 72% 的灌溉面积，占全省人口和 GDP 的三分之二。陕西省渭河流域水生态恢复规划提

出六方面重点任务：

- **水资源节约集约利用：**灌溉基础设施改造、水库扩容和调水工程；
- **水生态治理：**河道整治、河岸加固与生态修复、疏浚、生态廊道建设、湿地修复、水源涵养林人工林等；
- **水生态环境提升：**水库疏浚、除险加固工程，河湖水体连通工程等；
- **水安全体系构建与完善：**饮用水源地保护、污染控制、水源隔离保护；
- **水文化传承：**生态旅游园区及服务设施建设，水文化遗址保护，建设文化驿站、教育示范基地；
- **现代化水管理创新：**水监测系统和智能平台，信息技术设备升级，机构能力建设等。

1.2.2 PforR 活动和边界

PforR 项目活动

本 PforR 项目拟对河南省和陕西省黄河流域保护规划下选定子流域的相关项目活动提供支持，其目标是改进这些子流域的生态保护、水资源节约和污染防治。项目活动的结果领域包括：（一）改善水资源利用；（二）改善水质；（三）恢复重点生态系统；（四）推进综合战略规划。规划将涉及三个层面的措施：（a）流域层面的协调、技术指导和能力建设；（b）开发升级层面的综合流域管理方法；（c）子流域层面生态保护和综合水资源管理。

具体 PforR 项目是为河南省三门峡段和陕西省渭河子流域的政府规划提供支持。通过对三门峡段和渭河子流域规划项目活动的筛选，按照规划活动与世行 PforR 项目结果领域的符合性、以及排除具有潜在环境与社会“高风险”活动的原则（具体筛选和排除过程见附件 3），确定了 PforR 项目边界内的活动如下：

表 1- 1 PforR 边界内项目活动

结果领域	典型活动内容
1. 改善水资源利用效率	<ul style="list-style-type: none"> • 改善和修复灌溉系统：灌溉渠道改造、泵站和蓄水池等。 • 改进农业节水措施 • 制定并实施目标值配水方案（TVAP） • 建设或修复农村供水系统和管道 • 通过向用水者协会（WUA）提供培训来提高社区的农业用水管理能力 • 增强妇女在用水者协会中的领导作用
2. 改善水质	<ul style="list-style-type: none"> • 对现有城市污水处理厂（中型 10,000-50,000m³/d）的处理设施进行升级改造，以满足升级后的出水标准 • 安装农村污水处理系统（典型容量约为 500m³/d，最大 5,000m³/d），含接户 • 修复农村污水处理管道 • 改善畜禽粪便管理，即提高粪便收集和处理率 • 推广有机肥和化肥精准施肥
3. 改善生态系统	<ul style="list-style-type: none"> • 综合景观管理规划 • 流域层面的流域管理和生态系统恢复，重点是： <ul style="list-style-type: none"> - 重新造林/造林，增加本土物种的多样性， - 退化森林的恢复，促进自然再生 - 水土保持措施，包括坡改梯 - 湿地保护与修复
4. 加强生态系统和水资源管理的综合战略规划	<ul style="list-style-type: none"> • 编制项目省示范子流域的生态系统和水资源管理综合规划 • 编制生态系统和水资源管理综合规划的省级指导方针，以编制省级综合规划 • 针对黄河流域开发基于耗水量的水资源管理方法并在子流域试行 • 开发并运行黄河流域的生态和水资源综合信息管理平台，用于辅助决策 • 编制黄河流域保护的技术标准和指导方针 • 在省和流域层面实施生态系统和水资源管理的培训和能力建设

其中，成果领域 1-3 活动将在陕西、河南省示范子流域开展，成果领域 4 活动将在子流域、省级和整个黄河流域层面开展，促进在政府规划中应用综合水和生态系统管理方法。流域层面的技术援助活动（成果领域 4 下的活动 3 以及流域层面的相关培训和能力建设活动）将由黄河水利委员会根据政府的国家计划开展，该计划将采用基于消费的水平衡分析，以更好地了解流域水平衡并为区域用水量监测和调节提供信息。黄委提出的具体技术援助活动如下：

表 1-2 中央子项目技援活动

项目任务	
1	黄河流域水资源节约集约利用技术创新与示范
1.1	广义水资源量及可耗水量评价技术研究
1.2	以耗水量为基础的灌区节水管理技术研究
1.3	黄河流域水资源经济模型 II 期建设
1.4	取水许可监管技术创新
1.5	示范区建设
2	黄河流域生态保护监测与评价能力提升
2.1	黄河源区水资源动态演变趋势分析技术研究
2.2	黄土高原生态修复效果评价方法及关键技术研究
2.3	中游小北干流防洪工程安全监测与分析
2.3	黄河下游及河口三角洲水生态多要素调查与评估
3	项目协作与能力建设
3.1	黄河流域水利及区域标准体系框架研究
3.2	黄河流域生态保护基础数据库
3.3	项目管理能力建设

地理边界

本 PforR 活动地理覆盖范围分为三个层次，即黄河流域层面、省级层面和示范子流域层面：

(1) 黄河流域层面：项目“智慧黄河”平台覆盖整个黄河流域。项目将使用基于遥感的耗水量测量，进一步开发适合黄河流域的水平衡分析方法。

(2) 省级层面：将在陕西省（以渭河流域为重点）和河南省推广水资源和生态系统综合管理方法。项目将推广创新方法，特别是水资源评估和战略性、成本效益规划方面的创新，以推动省级项目取得成功。

(3) 子流域层面：

- 河南省 PforR 活动覆盖三门峡市下辖的义马市、渑池县、湖滨区、陕州区、灵宝市等五个市县，范围包括黄河 18 条支流全流域，总面积 6900km²，重点实施范围为弘农涧河流域、青龙涧苍龙涧流域、涧

河流域。(图 1-1)



图 1-1 河南省三门峡市黄河子流域项目范围

- 陕西省 PforR 活动覆盖铜川市和咸阳市两个市（包括咸阳下辖兴平、旬邑、礼泉、乾县、永寿县，铜川市下辖的耀州区、王益区、印台区、宜君县），流域范围为渭河流域的四大支流石川河、北洛河、泾河、漆水河以及小支流白马河流域，总面积为 911.14km²。(图 1-2)

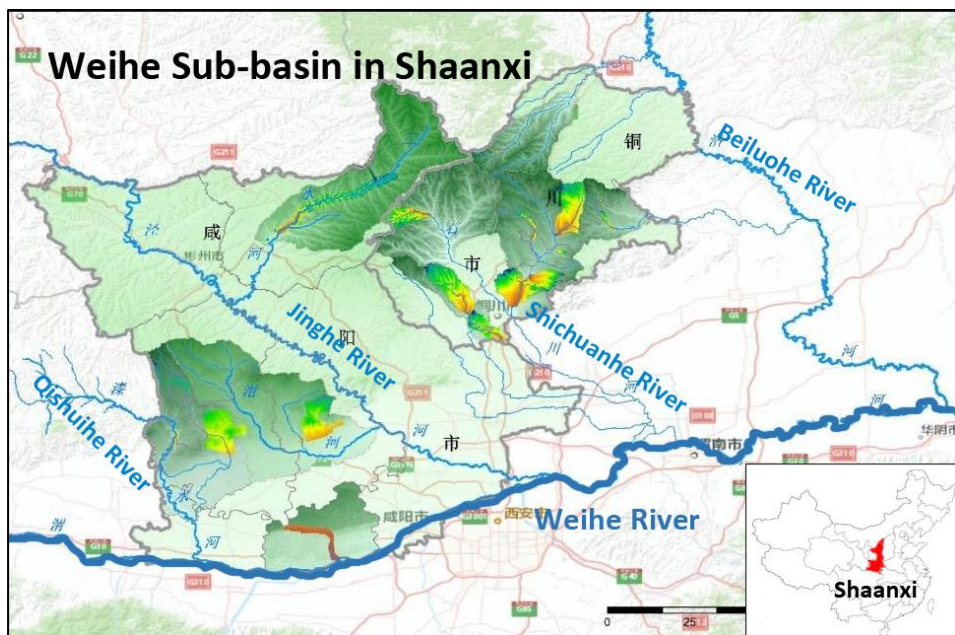


图 1-2 陕西省渭河子流域项目范围

时间跨度

本 PforR 项目时间跨度将与河南省、陕西省两个省的政府规划实施时间表保持一致。PforR 项目准备期与政府编制流域级总体规划和其他部门规划的工作时间表以及“十四五”规划（2021-2025）实施期相吻合。这种吻合能够使得世行适时地参与到政府规划的制定和实施中，引入世界银行的知识 and 经验，以创新技术和最佳国际实践支持政府规划的实施。

1.3. 项目实施安排

国家发改委将成立项目领导小组，由发改委其他部门的领导组成，包括水利部、生态环境部、农业农村部、自然资源部等。领导小组将负责对项目的准备和实施提供指导和监督。

项目将设立一个中央项目管理办公室。中央项目办负责实施中心组成部分活动，并为省级项目设计和活动提供指导。

河南和陕西两个省的 PforR 项目活动分别由两个省各自负责实施。实施安排如下：

河南省：在省级层面设立一个项目领导小组，成员包括财政、发改、水利、生态环境、林业、农业农村、自然资源等有关厅局，负责省内 PforR 项目实施过程中的部门、地区协调及指导。在领导小组之下设立办公室，办公室设在河南省水利厅。此外，省级设立一个专家组，为项目实施提供技术咨询和建议。专家组成员将包括水利、林业、水污染防治、农业等领域的专家。

陕西省：陕西省的 PforR 实施安排与河南省类似，在省级层面也将设立一个项目领导小组，其成员包括省水利厅、生态环境、林业、农业农村等厅局部门。在领导小组之下设立项目管理办公室，办公室设在省水利厅下辖的省水土保持和移民工作中心，具体负责项目的准备和实施。同样，项目办也将设立一个专家组，为项目实施提供技术咨询和建议。专家组成员将包括水利、林业、水污染防治、农业等领域的专家。

2. 项目环境与社会影响筛选

2.1. 环境与社会影响排除清单

本项目在概念鉴别和环境与社会管理体系评估过程中，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，对政府规划中纳入本规划贷款的项目活动进行了筛选，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。

本 PforR 范围的界定首先考虑了环境与社会筛选的排除原则，即凡是属于以下排除清单的活动内容，均排除在 PforR 范围之外：

- 1) 将导致重要的自然栖息地或重要的文化遗产地发生重大转化或退化；
- 2) 对空气、水或土壤造成污染，从而对个人、社区或生态系统的健康或安全造成重大不利影响；
- 3) 使工人面临健康和人身安全重大风险的工作环境；
- 4) 对受影响的人产生重大不利影响的征地拆迁，或强制拆迁；
- 5) 导致大规模土地利用转变或对土地/自然资源获取方式产生重点变化；
- 6) 在较大的地理区域内产生重大的环境与社会不利影响；
- 7) 导致重大的累积、诱发或间接环境与社会影响；
- 8) 涉及强迫劳动或童工的活动；
- 9) 导致社会（包括种族和种族）群体内部或之间的边缘化，歧视或冲突；
- 10) 对受传统所有权或习惯使用或占用的土地和自然资源产生不利影响的 活动；导致原住民从传统拥有权或习惯使用或占领下的土地和自然资源中迁出；对土著居民的文化遗产具有重大影响。
- 11) 根据国家《建设项目环境影响评价分类管理名录》分类为报告书类的活动。

同时，对其他规划活动，也进行了进一步的环境与社会影响分析。排除了潜在“高风险”的项目活动，包括：

- （1）存在较高环境风险的老旧矿山的治理活动；
- （2）可能涉及大规模征地的湿地公园建设；
- （3）生态调水；
- （4）水库清淤及病险库加固等高风险活动；
- （5）城市污水处理厂（超过 5 万吨/天）或涉及工业废水处理的设施等。

(6) 其他根据最新的《建设项目环境影响评价分类管理名录》列为报告书类的活动，如环境敏感区河道整治（含疏浚）、涉及受污染的疏浚物的疏浚活动。

2.2. 项目环境与社会风险及影响评级

2.2.1 PforR 项目活动及潜在关联活动

2.2.1.1 PforR 项目活动

依据河南省三门峡段和陕西省渭河子流域相关规划，以及根据世行的 PforR 项目目标和环境与社会筛选原则，本 PforR 项目确定了具体活动类型，见表 1-1。其中：

- **河南省：**主要活动类型包括灌渠改造、泵站和蓄水池、节水厕所改造、农村饮水供水设施和管网建设/改造、调整种植模式以生产更高价值的作物、植树造林、水土保持工程、沟壑治理、生态梯田整治、绿色廊道沿河种植、河岸生态修复、河道修复、乡镇和农村污水处理厂和收集管网、通过为用水者协会提供培训提高农村集体用水管理、现有城镇污水处理厂提标改造、改善畜禽粪便管理，提高畜禽粪便收集处理率、湿地保护和恢复、推广有机肥和精准施肥等。
- **陕西省：**主要活动类型包括调整种植模式以生产更高价值的作物、灌区规划改造、河道整治、生态护岸、河道清淤、水源地保护、水土保持、水源涵养、植树造林、通过为用水者协会提供培训提高农村集体用水管理、现有城镇污水处理厂提标改造、改善畜禽粪便管理，提高畜禽粪便收集处理率、湿地保护和恢复、推广有机肥和精准施肥以及体制机制改革。

根据这些类型典型活动的规模和性质，以及对河南省和陕西省多个县、乡镇和农村社区的实际考察结果，这些类型的典型活动不太可能属于上述排除清单界定的情形。两个省机构加强和能力建设活动均为技术援助类活动，其目的是改善环境管理、促进生态保护，也不属于排除清单的范围。此外，中央子项目活动均为技术援助类的研究活动，不涉及具体的土建工程。因此，这些类型的项目可以纳入 PforR 范围，进行进一步的环境与社会影响及管理体体系分析。

2.2.1.2 潜在的关联活动

通过对上述典型活动的识别和分析，评估团队针对可能涉及关联项目的情况进行了分析。分析中借鉴了ESF对“关联设施”的定义（即为实现项目目标所必需的，但却没有包含在项目范围之内的设施），以下被确定为与当前规划活动相关的活动：

农村供水活动可能存在关联项目的情况，即河南省的农村供水水源转换和供水设施改善以及灌区改造活动可能需要依托水库作为水源。为此，世行评估团队专门进行了调查。通过对河南省三门峡市项目区几个县的现场考察，评估团队发现所有拟议的农村供水和灌区改造项目都是依托现有的水库，没有针对PforR项目供水活动而需要专门新建水库大坝的情况。因此，与本PforR项目活动相关的关联活动的环境与社会风险很小。现有的水库大坝安全运行情况是与项目潜在的环境与社会背景相关的风险，世行团队对此开展了尽职调查（调查的结论见附件4），评估将在下面小节综合论述。

其他活动也不存在需要新建关联设施的情况，例如污水处理厂将包括污泥处理内容，或者利用现有的固体废物处理设施进行处置，例如焚烧厂或填埋场。

总而言之，本评估分析了所有可能的关联活动，只有部分现有设施（用于农村供水活动的水库/水坝和用于最终处置乡镇和农村污水处理厂污泥的固体废物处理设施）属于关联活动。本评估报告的系统评估也包括了这些关联活动的管理系统评估。

2.2.2 环境与社会影响及风险评级

经过上述排除步骤之后，世界银行团队对纳入PforR范围内的活动进行了初步定性的环境与社会影响分析。分析过程综合考虑了：（1）潜在的环境与社会影响；（2）潜在的环境与社会背景风险；（3）潜在的机构风险；以及（4）潜在的政治和声誉风险等四个方面的因素。

纳入范围的每项活动都针对上述四个因素进行了逐一分析，结果显示，纳入PforR范围的各项活动存在不同等级的环境社会风险，等级从低、中等到较高风险均有，可以通过现有的环境社会管理体系加以管控。个别类型的具体项目活动可能会因其规模或位置而存在潜在的高风险，需要加以排除。

上述四个方面的初步分析如下（详细分析过程见附件3）：

（1）潜在的环境与社会影响

根据项目发展的目标，通过生态修复和污染治理的系列活动，将对区域环境和社会带来巨大的正面效益，包括流域内生态环境的恢复和改善、水

土流失得到治理、河流湖泊水质改善、乡镇和农村污水排放的减少等，这些都将是极大地改善项目区的生态环境和人居环境质量，为黄河流域的生态恢复做出积极的贡献。

项目的多数活动本身即是保护和修复生态环境，防止水土流失，减少污染的活动，例如绿化植树、生态护岸、公测节水用具改造等，因此其环境风险和影响很小或基本没有。另有一些项目活动在实施过程中则可能随者一定程度的环境和社会风险和影响，其中包括乡镇和农村污水收集和处理设施的建设和运营，畜禽粪便处理设施、河道整治、灌渠改造等土建工程的施工、植树造林后的森林病虫害防治、农田改造后的农药安全、湿地公园基础设施建设、生态观光园区的运行等活动。经现场调查考察和分析，这些活动可能存在的潜在环境与社会影响主要包括以下一些方面：

潜在环境影响：

- **施工活动环境影响：**包括扬尘、噪声、地表植被的破坏、土壤侵蚀、施工废水、固废垃圾、水体干扰、野生动物生境的干扰、交通干扰、工人的安全与健康等。这些影响基本都是短期临时性质的，规模不大，局限于施工现场附近，通过良好的施工管理可以妥善地应对。在施工结束后，这些影响随即消失，被扰动的河岸带生态环境将逐步恢复和改善。河流修复可能涉及疏浚活动，这将对水质和水生生物栖息地造成影响。然而，本计划中的河流修复活动主要针对农村小河流，以及恢复受到严重破坏的自然河流水文和生态的目标，特别是考虑到黄河流域的巨大泥沙负荷。随着河流整治的实施，暂时受到干扰的水生栖息地将逐渐恢复并最终得到改善。同时，该项目制定的排除标准明确排除了环境敏感区域的任何疏浚活动或涉及处置受污染的疏浚物等属于中国环评体系下的报告书类的活动。应用这样的排除标准，疏浚的影响将是有限的，并且会被修复后生态环境的改善所抵消。
- **项目设施运营期环境影响：**主要包括污水处理设施企业日常运行过程中噪声、臭气、污水排放、污泥处置、潜在运行事故风险以及工人安全与健康等。本项目下主要包括乡镇和农村污水处理设施（一般小于500m³/d, 最大 5000m³/d），也包括县级污水处理厂的提标改造（中等规模，1-5 万吨/天）。根据实地考察结果，项目区生活污水处理厂的建设和管理受现行国家法规（包括但不限于中国的环评制度）的约束，包括选址、技术选择、人员配置等方面的考虑。本项目下城镇和农村污水处理厂均属于中、小规模，相应的风险和影响都是为人所知，可

以明确预见并采取熟知的技术和措施可以应对的，不会产生重大的环境风险。

- **农药使用的安全风险：**主要是老旧梯田改造可能会涉及农业作物和耕作的改变，从而带来农药使用方式的改变。此外，植树造林会涉及林业病虫害防治，也可能涉及农药的安全使用问题。中国已经建立了一套专门的农药管理体系，具备完善的法律法规、安全规范、监管机制以及明确的淘汰、限制使用清单，可以保证在农产品生产领域的农药使用安全风险是可控的。
- **森林防火的风险：**项目建设的水保林、水源涵养林等森林日常管理涉及火灾风险的防控。森林火灾是森林管护的一个风险，被列为各级政府和社区的重点工作。中国已经建立起一套现行的综合森林防火与应急机制，几十年来一直在发挥其功能。因此，这类风险很低。

总之，本 PforR 项目下的活动基本上都是生态环境修复和改善、环境污染削减类的活动，项目活动本身可以预见环境风险基本都属于低风险或中等风险水平。这些影响都是可以清晰地被预见，并可以通过成熟、广为人知的技术和管理措施加以有效应对的。因此，本项目活动潜在的环境影响总体上属于中等水平。

潜在社会影响：

- **文物影响：**虽然纳入 PforR 项目包括部分建设活动，但均为小规模乡镇及农村污水收集处理设施、水土保持、粪污处理设施或原有设施范围内的提升改善，如河道及护岸整治绿化等，影响文物的可能性很低。
- **劳工影响：**施工单位和运行管理单位工人的权益维护，营地和工人生活区生活环境风险，对周边社区扰民的风险，工人职业健康与安全风险等；此外，童工是一个世界性问题，即使在农业领域也应避免此类问题。。
- **社区影响：**污水处理设施选址可能产生邻避效应，如影响到社区居民的生活环境、财产价值，外来施工人员进入社区存在疾病控制风险，施工过程和运行过程可能存在影响社区环境、交通和安全问题。
- **非志愿移民：**陕西和河南两省规划涉及部分建设活动将需要使用土地，可能存在非志愿移民的影响。其中，新建湿地、新建道路（如滨江滨河路、乡村道路）等活动的征地数量不易控制，且用地指标问题较为

敏感，存在较高风险，建议排除。其它活动的用地规模较小，有的仅为临时用地。例如：

- ✓ 现有城镇污水处理设施提升通常在现有设施范围内实施，或者仅涉及小规模用地，如用于现有设施的扩建通常需额外征用 10 亩左右土地等；
 - ✓ 农村污水处理设施建设，包括每个设施 100-400m² 占地以及地下式的接户管网涉及临时占地；
 - ✓ 现有畜禽养殖场范围内 20 亩左右占地，用于畜禽粪污的处理；
 - ✓ 农村供水站建设，占地规模月 20 亩；单个占地 5m² 左右的阀室，且大部分选址在未利用或废弃的土地上建设；供水管网的临时占地；雨水收集池通常运营现有的水塘，少数涉及新建的蓄水池占地面积在 200-700m²，大部分选址村集体未利用的土地建设；
 - ✓ 水土保持建设项目用地，包括 1) 沟壑加固工程通常使用崖体或现有岸线土地，很少占用农用地；2) 水源保护工程通常在现有水源控制范围内用地，很少需额外占用农用地；3) 土地平整仅帮助提升现有农民土地质量，并通常选择在 11 月到第二年 2 月施工，避免影响农业活动；
- **生计影响：**有机肥替代化肥可能在一定时期内带来成本增加、农户需要一定的指导等问题。此外，调整种植结构，如缺乏管理，也可能影响农民的生计。因此，这些活动都应进行合理地设计和管理，确保农民的生计能得到改善，或至少不能低于项目开展前的水平。
 - **少数民族影响：**部分项目活动位于少数民族聚居区，项目设计、建设、维护需认真听取少数民族的意见，同时要避免和减少对少数民族造成重大负面影响，尊重少数民族文化和风俗习惯。
 - **弱势群体的权益：**项目建设可能会增加弱势群体的生活成本，如污水处理收费，污水接户成本等；另一方面，不能忽视弱势群体对工程设计、施工和运营管理方面的权益，如污水处理设施选址等，要确保公平项目设计要考虑公平性
 - **妇女权益：**大量农村妇女将从污水治理中受益，项目设计、建设、维护需认真听取女性的意见。

除了实体活动之外，中央子项目以及两个省的能力建设活动还包括一些技术援助活动。其中中央子项目主要是开展水资源评估、监测、标准体系和

数据库建设以及管理能力建设。两个省的技援活动则主要是编制农业灌溉节水规划、生态恢复和水土保持规划以及开展人员培训等活动。其中规划、标准等研究活动的成果，如果付诸实施，则存在潜在的下游间接环境与社会影响，需要在具体研究过程中予以识别和分析。但可以预见，由于研究的是以生态环境改善和公众健康保护为目标的政策，其结论建议基本不可能建议一些会对生态环境和公众造成重大负面影响的行动，因此，技术援助活动的环境与社会风险水平很低。这类影响可以通过在研究或制定过程中充分考虑技援成果的直接、间接、累积影响进行应对，并将结论和应对措施反映在成果报告中。在项目实施过程中，世行工作组将在准备和实施这些技术援助活动方面提供技术支持，以确保充分纳入下游环境与社会影响考虑因素，包括审查工作任务大纲和成果报告。

累积性环境与社会影响

除上述项目具体的环境和社会影响外，鉴于本项目包括两个省多个县的众多活动以及黄河流域内当地政府实施的非世行项目的多项活动，在总体可能环境和社会影响分析中也考虑了世行 PforR 以及非世行活动的累积影响。在这个方面，值得注意的是，PforR 项下的各项活动都是通过环境与社会筛选、支持环境保护的活动。根据项目设计，本项目不涉及环境敏感区域，其发展目标是支持黄河流域选定区域的综合用水效率、水污染控制和生态系统管理。因此，本项目活动重点是恢复和增强自然环境和生态功能，产生累积性的积极的环境和社会效益。它不包括可能对自然环境或河流水文产生不利影响的大型基础设施，或任何可能导致区域工业/城市发展的活动。鉴于计划活动的性质和规模，该项目与两省的其他活动相互作用以在区域范围内加剧/累积负面环境和社会影响的风险较低。因此本项目的累积性环境与社会影响主要体现在极大地促进两省的污染削减和环境改善方面。累积性正面环境效益主要体现在以下方面：

- **污染物排放的减量：**乡镇污水处理厂及配套管网的建设将显著减少每个乡镇进入地表水体的污染物数量。目前两省各个城市的污水处理设施基本完备，而农村乡镇的污水收集和处理设施还远未完善，成为流域水污染的主要因素之一。因此，本项目下的众多的乡镇污水收集和处理设施活动将极大地削减生活污水污染物的排放，对整个项目流域产生积极的累积影响；
- **水土流失状况的改善：**陕西、河南均属于黄河中上游水土流失严重的地区，项目将在两省项目流域内大力建设水保林、涵养林、水保设施

将有效地削减水土流失总量，对改善黄河流域水质产生正面的累积影响；

- **河流生态环境改善：**本项目将致力于众多数量的河流河道整治、生态护岸等活动，将有效地改善每条河流的总体生态环境质量，改善水质，增强生态功能，减少水土流失，削减入河垃圾总量，进而对整个项目流域产生巨大的叠加累积环境效益；
- **管理能力提升：**项目的体制、机制改革活动更会在整个流域层面完善组织体系、健全规范制度、提升管理能力，从而产生长期的正面效益。

本项目的政府规划，即《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》及两个省的省级规划本身就是从战略层面对黄河流域环境保护和发展的综合评估，将环境保护、生态恢复整合进入黄河流域的发展规划。因此，项目活动本身即是实施这一战略的具体措施，也必将为整个流域的正面累积环境效益做出巨大的贡献。

然而，随着 PforR 活动与政府计划的实施，潜在的负面 E&S 累积影响仍然需要在子流域层面的规划中进行评估和解决，特别是考虑到各种类型的措施和现阶段跨辖区和部门的生态和水管理行动协调不足。在人口密集的项目区，应仔细分析经济产出和环境保护之间的权衡，以确保实现积极的环境影响，同时避免和尽量减少项目实施的累积结果对流域各种用水者的潜在负面影响。因此，考虑到将在两个项目省（河南和陕西）试点和扩大子流域水平的水资源与生态系统综合管理的评估和规划，该项目的总体可能的 E&S 风险水平为“较高”。

(2) 潜在的环境与社会背景风险

本项目的实体活动分别位于河南省三门峡市的黄河子流域以及陕西省咸阳市和铜川市下辖的渭河子流域范围之内。大多数活动基本都是在各县下辖的小城镇和农村地区开展。

其中，水保林和涵养林建设、水保设施建设、生态护岸、河道整治、灌渠设施改造等活动基本都是位于农村背景环境，即主要是农田或已经经人为干扰破坏而退化的栖息地和一般意义的自然栖息地。黄河及其支流被视为中国的“母亲河”和“中华文明的摇篮”，长期以来受到人类活动的高度干扰，特别是在项目区的黄河中游。而活动的目的是恢复、改善这些地方的生态环境质量，而不是破坏或改变其生态服务功能。乡镇与农村供水、乡镇与农村污水处理设施和管网建设等活动则主要集中在人群聚居的小城镇或村庄，这

些活动对黄河流域的用水和污染负荷具有重要的潜在影响。项目地区基本不具备重要的生态敏感性，而项目活动将极大地改善黄河流域的生态质量。在中国已经建立了覆盖全国的生态红线保护红线区划的背景之下，本项目的活动不会涉及划定为生态保护红线范围内的比较重要自然栖息地，涉及一般自然栖息地及也已改造的栖息地的活动都是以恢复和改善原有生态环境质量为目标的环境改善类活动，因此，本项目所处区域的生态环境背景风险为中等水平。

在河南省的项目活动中，村镇供水工程活动可能涉及由地下水源转换成地表水源，因而需要依托现有的水库设施。现有水库大坝的安全情况成为项目相关环境与社会背景风险的因素。为评估此类风险，世行项目组对三门峡市现有水库/大坝安全进行了尽职审查（附件4）。根据尽职调查结果，三门峡水利局辖88座水库，其中1座大型、5座中型、82座小水库。大多数大坝建于1960年代至1970年代。2000年至2010年期间，所有大坝均通过大坝除险加固和/或修复计划进行了升级。根据最新的大坝安全评估结果，大多数大坝现在被列为A级大坝。水库运营和维护或水库管理单位已经建立并配备了足够的人员，除了那些村级运营的小（二）型水库。大、中、小（一）水库运行维护资金来源市有保障。由于编制了完善的运行和维护手册，并严格遵守和执行，在过去的几十年里没有发生过任何事故或溃坝。市政府计划在“十四五”期间再次开展检查整治，确保辖区内大坝安全运行。因此，预计所有大坝将在2022年底之前完成进一步的除险加固或升级工程。因此，可以得出结论，这种与大坝安全相关的背景风险属于中等至较高水平。

从社会角度来看，项目的活动均位于乡镇或农村地区，农业生产收入仍是当地家庭的主要收入来源。农业生产存在小农户、个体户、生产合作社经营等多种生产模式，而且越来越多的小农户通过土地租赁、入股等方式结合在一起，由过去主要种植玉米小麦作物逐步过渡到已种植苹果、桃等经济作物为主。农户除通过土地租赁或入股受益外，平时还通过种植或到合作社务工等方式，还能赚取工资收入，使农户的收入得到提升，特别是有利于农村地区老年人、妇女、贫困人口获得就业和收入。除种植外，各地的农业生产还把种植和养殖有机结合起来，既能减少化肥使用和增加有机肥使用，提高农作物的品质。正因如此，水土保持、农业灌溉、畜禽粪污处理等项目的发展，有利于完善当地农业生产条件，促进农民增收。

项目位于陕西和河南两省偏北地区，农户过去普遍使用旱厕，污水收集和设施不够完善，厨房和浴室的污水传统上是散排处理。以此同时，普通农户既缺乏环境保护的意识，又缺乏相应的资金、技术来进行设施改造提

升，因此，本项目的开展有利于改善当地生活环境，提高农村居民环境保护意识和知识。

综上所述，考虑到最可能的项目地点/背景，环境背景风险被认为是中等的。考虑到整体社会效益和可控的社会背景风险，社会背景风险也被认为是中等的。因此，本项目总体的环境与社会背景风险等级为“中等”。

(3) 潜在的机构风险

本项目的环境和社会影响管理将牵涉诸多政府部门，如生态环境、城建、自然资源、水利、农业农村等。因为项目本身与政府规划相契合，与各部门的职责和行动目标具有高度的一致性，因此，各个相关部门对于项目活动的实施具有极高的政治承诺和支持力度。基于现今中国省、市、县各级政府的机构设置，各个相关部门都依照现有法规规章进行管理，设置了对应的机构和人员。作为政府部门，其机构人员安排和预算都有保障。

由于项目活动涉及流域保护的多个领域，覆盖范围较广，涉及不同地区和众多的管理机构，不同部门之间的沟通协调需要一定的努力。因此，项目总体行业风险等级为“中等”。

(4) 潜在的政治和名誉风险。

项目将帮助提高生态环境和减少环境污染，与国家 and 地方政策和规划一致，是各地贯彻落实最高决策层关于黄河流域保护和高质量发展的重要举措，因此具备高度的政治保障，没有政治风险。过去的项目提高了项目所在地区水环境和生态环境，当地居民从项目中大量受益。因此，政治和名誉风险等级为“低风险”。

(5) 综合环境与社会风险

总体而言，基于上述四个风险维度的评估，与拟议的规划活动相关的直接环境与社会风险预计不会严重，因为该项目的设计是为了符合国家黄河保护规划的明确环境保护目标，并且已建立排除标准以排除所有具有潜在高风险的活动。然而，在规划子流域层面的具体项目措施时，仍需要评估和解决潜在的负面环境与社会累积影响，特别是考虑到各种类型的干预措施以及在现阶段跨辖区和部门的生态和水管理行动协调不足的因素。在人口密集的项目区，应仔细分析权衡，特别是考虑到经济产出和环境保护之间的权衡，以确保实现积极的环境影响，同时避免和尽量减少对流域内各种用水者的潜在负面影响。因此，本计划的环境与社会风险总体评级为“较高”。

3. 项目环境管理体系评估

3.1. 环境管理体系描述

基于第二章所述主要环境影响分析，结合中国国内相关法律法规和机构职能分工，本结果导向型规划贷款项目活动的环境风险和影响管理主要涉及以下几个管理体系：

表 3-1 与项目活动相关的环境管理体系

潜在环境影响	环境管理体系	主要监管部门
<ul style="list-style-type: none">- 施工期间的环境影响，包括扬尘、噪声、废气、废水、垃圾、植被破坏、自然栖息地和生物多样性影响、水土流失、交通干扰、社区安全等；- 设施运行期的废气、废水、噪声、固废排放的影响	<ul style="list-style-type: none">- 生态环境保护和污染防治体系（包括环境影响评价体系、污染排放监管体系）- 水土保持管理体系	<ul style="list-style-type: none">-生态环境部门-水利部门
<ul style="list-style-type: none">- 施工期和运营期工人和社区的安全和健康风险	<ul style="list-style-type: none">- 安全生产管理体系- 职业病防治体系（本部分主要在第四章社会管理体系中讨论）	<ul style="list-style-type: none">-各行业主管部门-应急管理部门-卫生健康管理部门
<ul style="list-style-type: none">- 农药、化肥施用过程中的环境与安全风险	<ul style="list-style-type: none">- 农药管理体系- 化肥管理体系	<ul style="list-style-type: none">- 农业农村管理部门
<ul style="list-style-type: none">- 森林火灾风险	<ul style="list-style-type: none">- 森林防火管理体系	<ul style="list-style-type: none">- 林业部门- 应急管理部门

本节重点针对上述的生态环境保护和污染防治体系、健康与安全管理体系和农药、化肥管理体系、森林防火和病虫害防治等几个主要环境管理体系的法律法规、实施机制和表现，以及机构设置和能力进行描述分析。其他有关社会稳定风险、征地拆迁、少数民族等影响的社会管理体系描述见第四章社会管理体系评估部分。

3.1.1 生态环境保护和污染防治体系

3.1.1.1 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生态环境保护和污染防治管理法律框架。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。这个体系构成了

管理本项目活动涉及的环境风险和影响的主要监管框架，涵盖了环境影响评价、污染防治措施实施监督和监测、生态环境和生物多样性保护等多个领域。

《环境保护法》是中国环境保护与污染防治体系的根本法律。其 2014 年修订版被称为中国史上“最严格”的环境法，其根本目标是为了保护和改善环境，防治污染，保障公众健康，促进可持续发展。法律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。此外，还规定国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度，建立、健全生态保护补偿制度，“三同时”制度¹，生态红线保护制度，重点污染物排放总量控制制度，排污许可管理制度等，成为中国环境安全保障体系的主要工具。其要点包括：

- 环境影响评价制度：所有建设项目和有关开发规划²需要开展环评。
- 污染防治“三同时”制度：防治污染的设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。三同时制度由相关级别的地方环保部门负责监督落实。
- 总量控制制度：实行重点污染物排放总量控制制度。重点污染物排放总量控制指标由国务院下达，省、自治区、直辖市人民政府分解落实。企业事业单位在执行国家和地方污染物排放标准的同时，应当遵守分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标。
- 排污许可制度：依照法律规定实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当依照《排污许可管理条例》规定申请取得排污许可证，未取得排污许可证的，不得排放污染物。。
- 生态保护红线制度：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。
- 环境影响评价信息公开和公众参与的制度：包括政府部门依法公开环境信息、完善公众参与程序、环境影响评价报告书编制过程中公众参与等要求。

在《环保法》建立的总体管理体系下，与本项目活动环境风险和影响管理相关的体系主要有以下几个方面：

(1) 环境影响评价体系

《环境影响评价法》：本法为环保法下针对环评的专门法。环评法以及一系列的技术规范形成了项目和规划环评的完整体系。

¹“三同时”制度：防治污染的设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。三同时制度由相关级别的地方环保部门负责监督落实。

²指土地利用的有关规划，区域、流域、海域的建设、开发利用规划。

《环评法》对建设项目和某些类型的规划的环境影响评价提出了法定的要求，要对潜在的环境影响前期的筛选、对项目影响进行评价，制定预防和缓解措施，开展公众参与，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。其核心要素包括：

- 分类管理：建设项目根据环境影响的程度被划分为三类，根据影响程度的大小开展相应深度的影响评价工作，即报告书（可能造成重大影响）、报告表（可能造成轻度影响）和登记表（影响很小）三类项目。
- 公众参与：对环境可能造成重大影响、应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在报批建设项目环境影响报告书前，举行论证会、听证会，或者采取其他形式，征求有关单位、专家和公众的意见，并对是否采纳进行说明。
- 开工前置条件：建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审批的，建设单位不得开工建设。
- 责任制度：建设单位应当对建设项目环境影响报告书、环境影响报告表的内容和结论负责，接受委托编制环境影响报告书、环境影响报告表的技术单位对其文件承担相应责任。
- 事中事后监管：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政策、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。其中主要包括：

- 《建设项目环境保护管理条例》（2017年修订）：规定了环评的分类、内容要求以及分级审批的详细规定，明确了建设单位公示环保设施验收报告的要求。
- 《建设项目环境保护分类管理名录》（2021年更新）：规定了55个行业（173类项目）的具体环境影响评价分类指南。该名录综合考虑项目类型、规模、所在地区的环境敏感性，提出了划分重大影响、中等影响和很小影响的划分标准。
- 《环境影响评价技术导则》：为规范环评文件的编制，中国还发布了二十多个环评技术导则，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、生态和生物多样性、风险评估）及重点行业的导则。其中《环境影响评价技术导则——总纲》对环评文件提出了总

体要求，包括：尽早介入前期工作选址（选线）、工艺或施工方案的比选；广泛的公众参与；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；环境经济损益分析；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等。

- 《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》（2015年）：要求建设单位对项目环评信息的全过程、全覆盖公开，包括：环评文件编制前的信息公示，报告书（和报告表）编制完成后的全本公示，以及开工前、施工中和完工后的情况公示。方案还要求环保部门在受理环评报告书和报告表后，公示受理情况并公示全本报告，并在受理后公示审批信息。
- 《环境影响评价公众参与办法》（2018年修订）：明确了建设单位三轮公示要求，即环评工作开始信息公示，报告书草稿公示，报告书最终报批稿（连同公众参与说明）公示。同时，本办法还规定了对于存在较多质疑和/或专业问题的项目，开展深度公众参与的要求，包括两轮公示、座谈会/听证会准备要求。此外，办法还规定了政府部门受理环评文件及审批过程和审批结果全过程的公示要求等。

此外，还有大量的行业法律法规，其对建设项目的要求直接或间接地支持反映在建设项目环境影响评价过程之中，其中主要包括：

- 《自然保护区条例》（2017年修订）：对重要的栖息地，设立自然保护区。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。禁止任何人进入自然保护区的核心区（经批准的科研活动除外）。在自然保护区的核心区和缓冲区内，不得建设任何生产设施，实验区内不得建设污染环境、破坏资源或者景观的生产设施。任何涉及自然保护区的建设项目，均需要在环评中进行详细的影响分析，并提出避让、减缓措施，并需要获得保护区管理部门的批准。
- 《野生动物保护法》（2018年修订）、《野生植物保护条例》（2017年修订）：规定了对野生动物及其自然栖息地、野生植物及其生长环境的保护要求。建设项目对野生动植物及栖息地的影响及减缓措施，是环境影响评价文件的重点关注内容。中国的《环评导则—生态影响》明确要求环评文件关注生态不利影响和有利影响，直接、间接和累积影响，减缓措施遵循避让、减缓、补偿和重建的次序来制定。

- **《文物保护法》（2017年修订）**：该法要求对各级保护文物划定保护区域。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。大型基建项目开工前，必须报请文物部门开展专业考古调查和勘探。关于建设项目对文物资源的影响分析及保护措施，都包括在环境影响评价文件之中。同时，文物法也明确规定了偶然发现文物的法律要求，即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，应当停止施工，保护现场，立即上报文物行政部门。
- **《防洪法》（2016年修订）**：该法禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。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。同时，关于洪水风险及相关防范措施，也会包含在环评文件和项目设计之中。
- **《地质灾害防治条例》（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。同时，关于地灾风险及相关防范措施内容，一般也会反映在项目设计和环评文件之中。
- 其他法律法规，例如《土壤污染防治法》、《关于实施“三线一单”生态环境分区管控的指导意见》等等

(2) 污染排放监管体系

前述环评体系主要针对的规划/项目前期准备阶段的影响评价过程，其实际建设和运营期间的环境保护和污染治理措施的实施和监督，则主要受到污染排放监管体系的监管。涉及的主要法律法规包括：

《水污染防治法》（2017年修订）：规定了水污染防治标准和规划，在省、市、县、乡建立了河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境治理等工作。新建、改建、扩建直接或者间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施，应当依法进行环境影响评价。本法还规定了工业、城镇、农业农村污水防治措施要求。

《固体废物污染环境防治法》（2020年修订）：本法要求所有产生固废的项目需开展环评和“三同时”。产生、收集、贮存、运输、利用、处置固体废物的单位和个人，应当采取措施，防止或者减少固体废物对环境的污染，对所造成的环境污染依法承担责任。本法规定了工业固废、生活垃圾、建筑垃圾、农业固废、危险废物的管理要求。

《大气污染防治法》（2018年修订）：本法是大气污染防治的基本法。它要求排污企业达标排放，遵守重点大气污染物排放总量控制要求。新建对大气环境有影响的项目需要依法开展环评。

《噪声污染防治法》（2021年修订）：新建、改建、扩建可能产生噪声污染的建设项目，应当依法进行环境影响评价。建设项目的噪声污染防治设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。建设项目在投入生产或者使用之前，建设单位应当依照有关法律法规的规定，对配套建设的噪声污染防治设施进行验收，编制验收报告，并向社会公开。未经验收或者验收不合格的，该建设项目不得投入生产或者使用。

《环境行政处罚办法》（2009）：本办法详细规定了生态环境部门针对违反环境保护法律、法规或者规章规定的公民和单位应当给予环境行政处罚的细则，包括警告、罚款、停产整顿、停业关闭、行政拘留等等措施。

《环境信访办法》（2006）：规定了公众针对环境问题的申诉抱怨机制，要求环境主管部门设立公众投诉渠道，规定了信访的受理、督办的流程和时限。

（3）水土保持管理体系

建设项目的水土保持影响和措施除了在环评体系中得以反映之外，中国还同时建立了一套与环境影响评价并行的、由水利部门主管的建设项目水土保持监管体系，包括数百个法律法规、政策、管理办法、技术规范等。其中主要的包括：

《水土保持法》（2010年修订）：该法要求对可能造成水土流失的生产建设项目，建设单位需要编制水土保持方案，报水保部门审批。未编制水保方案或未经批准的，不得开工。

《水土保持方案编报审批管理规定》、《水利部关于进一步深化放管服改革全面加强水土保持监管的意见》：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。凡征占地面积在5公顷以上或者挖填土石方总量在5万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；征占地面积在0.5公顷以上5公顷以下或者挖填土石方总量在1千立方米以上5万立方米以下的开发建设项目应当编报水土保持方案报告表。水行政主管部门审批水土保持方案实行分级审批制度，由相应级别的水行政主管部门审批。

《开发建设项目水土保持技术规范》：规定了各种水土保持方案措施的技术细节。

《水土保持综合治理技术规范》：包括一个规划通则和六个专项技术规范，涵盖坡地、荒地、沟壑等不同情形的治理技术细节。

《生产建设项目水土保持方案技术评审细则》：规定了建设项目水保方案评审的程序要求。

《生产建设项目水土保持监督管理办法》：规定了水保方案落实检查、验收报备即主管部门监督管理职责。

(4) 其他相关行业及地方法律法规、政策、行动计划

除了上述生态环境部门主管的环境影响评价和污染防治体系，水土保持部门主管的水土流失防治体系三个与本项目环境风险管理相关的主要体系外，还有大量的行业、部门及地方法律法规、政策、规划等，直接或间接地支持项目的正面环境效益发挥及负面影响的管理。其中主要包括：

- **《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015）**：提出严守生态保护红线的要求，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红线，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。随后中国政府陆续出台了《生态保护红线划定技术指南》、《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》、《“三线一单”³编制技术指南》等。截至 2020 年底，全国各省市均已完成了生态保护红线的划定。
- **《关于全面推行河长制的意见》（2016）、《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》（2017）**：建立了省、市、县、乡各级河长/湖长制。建立了河、湖长责任考核制度，考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据。建立河湖管理保护信息发布平台，通过主要媒体向社会公告河长名单，在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌，标明河长职责、河湖概况、管护目标、监督电话等内容，接受社会监督⁴。
- **《水污染防治行动计划》（2015）**：该计划从十个方面提出了加强水污染控制和改善生态系统服务的措施，旨在到 2020 年将七个重点流域（包括黄河流域）的水质达到 III 类及以上的比例提高到 70%，到 2030 年提高到 75%。
- **《畜牧规模养殖污染防治条例》（2013）**：该条例规定了养殖场和养殖区畜牧业污染防治要求。对具有潜在重大环境影响的大型养殖场和养殖区，应当编制环评报告；其他养殖场、养殖区应当填报环评登记表。养殖场、养殖区应当建设畜禽粪便处理回收设施。鼓励粪污回用、沼气发电、有机肥生产等方式综合利用畜禽粪便。

³ 指资源消耗上线，环境质量底线，生态保护红线，环境质量负面清单。

⁴ According to a report on the enforcement of the water pollution prevention and control law submitted in August 2019 to the Standing Committee of the National People's Congress (NPC), China now has over 1.2 million river and lake chiefs with more than 200,000 in the Yangtze River Basin.

- 《畜禽粪污资源化利用行动方案（2017-2020年）》（2017年）：为贯彻落实国务院办公厅《关于加快畜禽废弃物资源化利用的若干意见》，农业部制定了该计划。方案要求建立畜禽粪便资源化系统，减少和回收利用畜禽粪便，实现无害化。到2020年，全国畜禽粪污综合利用率达到75%，规模养殖场处理设备配套率达到95%。
- 《畜禽粪便无害化处理技术规范》（GBT36195-2018）、《畜禽粪便还田技术规范》（GBT25246-2010）、《畜禽养殖业污染物排放标准》（GB18596-2001）、《畜禽粪便土地承载力测算技术指南》等，为畜禽粪便的处置和资源化利用提供了全面的技术指导。

在国家层面的环境管理法律框架之下，省级政府也制定了相应的地方法律法规和实施办法。例如：

河南省制定了一系列相关的地方法律法规和实施细则，包括：《河南省建设项目环境保护条例》，《河南省水污染防治条例》，《河南省大气污染防治条例》，《河南省黄河流域水污染物排放标准》，《河南省黄河河道管理办法》，《河南省全面推行河（湖）长制三年行动计划（2018-2020年）》，《河南省生态保护红线划定方案》等等。

陕西省也制定了类似的一系列相关的地方法律法规和实施细则，包括《陕西省建设项目环境保护条例》，《陕西省渭河流域水污染防治条例》，《陕西省大气污染防治条例》，《陕西省渭河流域管理条例》，《陕西省渭河流域生态环境保护办法》，《陕西省渭河流域水生态修复规划（2021-2035）》，《陕西省生态保护红线划定方案》等等。

总之，中国已经建立的比较完善的生态环境保护、污染防治的法律法规体系，涵盖了项目影响的初期筛选，影响评估，制定措施，公众参与，事中事后的监管等全过程。对于本项目下的活动类型来说，这套体系构成了比较全面的法律框架，基本上可以保证项目的环境影响得到全过程的管理。

3.1.1.2 实施机制

(1) 环境影响评价体系的实施

环评文件准备

如前所述，中国制定了非常细致全面的建设项目环评分类管理名录，按照与风险水平相适应的原则，综合考虑项目的行业、性质、地点、规模、环境敏感性等因素，在项目环评准备阶段根据环评等级目录进行筛选，确定环评文件等级和准备要求。

对于可能造成重大环境影响的项目，应准备全面的环境影响评价报告书；对于可能造成轻度影响的项目，准备环评报告表；对于环境影响很小的项目，填报环评登记表。

按照最新的《建设项目环境影响评价分类管理名录》（2021），本规划项目涉及的主要活动的环评分类情况如下：

表 3-2 PforR 项目的环境影响评价分类

活动及编号	报告书 (A类)	报告表 (B类)	登记表 (C类)
94. 自来水生产和供应（不含供应工程；不含村庄供应工程）	/	全部	/
95. 污水处理及再生利用	新建、扩建日处理10万吨及以上城乡污水处理的	新建、扩建日处理10万吨以下500吨及以上城乡污水处理的；	其他（不含提标改造项目；不含化粪池及化粪池处理后中水处理回用；不含仅建设沉淀池处理的）
125. 灌区工程（不含水源工程的）	涉及环境敏感区的	其他（不含高标准农田、滴灌等节水改造工程）	/
126. 引水工程	跨流域调水；大中型河流引水；小型河流年总引水量占引水断面天然年径流量1/4及以上；涉及环境敏感区的（不含涉及饮用水水源保护区的水库配套引水工程）	其他	/
128. 河湖整治（不含农村塘堰、水渠）	涉及环境敏感区的	其他	/

其他一些活动，例如水保林涵养林建设、封育、水保设施、梯田改造、生态护岸、绿化景观建设等活动，因其本身潜在环境影响很小甚至没有，或者本身就是生态环境恢复和改善措施，因而按照规定，无需准备单独的环境影响评价文件。通过项目设计和相关技术规范，如植树造林、水土保持技术导则（如第 1.1.1.1 节所述），这些活动中本身即包含了环境保护措施。

根据《建设项目环境影响评价分类管理名录》的分类指南，本 PforR 项目在河南和陕西两个省的活动不涉及报告书类的项目。其中，城乡污水收集和处理设施均属于乡镇和农村级别的小规模处理设施，灌渠改造均为现有的灌渠改善，河湖整治均不涉及环境敏感区。河流修复中的疏浚将根据环评指南在具体的环评文件中进行评估，以确保评估风险并制定适当的缓解措施。因此，总的来说，本 PforR 中的项目活动属于中国国内环评体系中报告表（B类）、登记表（C类）或无需环评的项目，没有需要编制报告书类的项目。

环评审查和批准

对于环境影响评价管理，生态与环境部制定了全国统一的管理体系。根

据中国的环境分级审批的规定，根据项目立项、投资规模以及环境敏感性等因素，由不同级别的生态环境部门负责审批。本规划项目活动，一般均属于县（区）生态环境局审批的范畴。市级局仅审查严重污染或跨区县的项目，而省生态环境厅主要审查严重污染或跨市域的大型项目的审批，这类项目在本规划支持的项目中基本没有。

对于环评报告，目前中国采取了全国统一的环评工程师资质制度，即负责编制环评文件的技术人员，必须通过国家的资质考试，取得注册环评工程师的资质。

环评报告准备期间，业主单位（环评单位）按照《环境影响评价法》和《环境影响评价公众参与办法》要求开展公众参与，一般通过访谈、会议和问卷调查的方式。对于需要准备报告书的项目，环评准备过程中，建设单位需要开展三轮公示，即环评工作开始信息公示（7日之内）；报告书草稿公示（不少于10日）；报告书最终报批稿（连同公众参与说明）公示。对于存在较多质疑和/或专业问题的项目，需要召开座谈会/听证会，开展深度公众参与。对于需要编制环评报告表的项目，法律没有强制要求开展公众参与。但是，在实际操作中针对选址可能对周边敏感点产生影响的报告表项目，地方生态环境部门一般会要求或建议业主开展公众参与活动。

在受理环评报告文件后，按照《环境影响评价公众参与办法》的规定，生态环境局将把受理情况以及报告进行公示，征求公众意见，期限不少于10天。此外，生态环境局还在对环境影响报告作出审批决定前以及审批后还需要向社会公开审批意见和审批决定。

环评报告书的评审由独立专家组成的委员会进行。对于环评报告表项目的评审，有些县也由专家委员会评审，有些县则由生环局环评股室的工作人员自行审查。环评评审专家都从省、市生态环境局建立的专家库中随机抽取。市县生态环境局组织的评审一般至少包括3名专家。

验收

根据环评文件审批，项目业主负责实施环评要求的措施。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，项目业主负责聘请有能力的技术机构开展环保验收，编制验收报告。只有验收合格后（还包括其他验收，如工程、安全、职业病等），项目才可以正式运行。

按照法规要求，业主单位在验收报告编制完成后5个工作日内，公开验收报告，公示的期限不得少于20个工作日。公开上述信息的同时，应当向所在地县级以上环境保护主管部门报送相关信息，并接受监督检查。验收报告公示期满后5个工作日内，建设单位应当登录全国建设项目竣工环境保护

验收信息平台，填报建设项目基本信息、环境保护设施验收情况等相关信息，环境保护主管部门对上述信息予以公开。

各级环境保护主管部门按照《建设项目环境保护事中事后监督管理办法（试行）》等规定，采取随机抽取检查对象和随机选派执法检查人员的方式，对建设项目环境保护设施“三同时”落实情况、竣工验收等情况进行监督性检查，监督结果向社会公开。

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》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。施工过程中，监理单位负责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安全和环境保护工作进行监督。

以上建设项目环境影响评价管理体系在中国已经实施了几十年，形成了比较完善的全过程管理体系。通过在项目准备期间对河南省三门峡市的渑池县、陕州区和灵宝市，以及陕西省铜川市的王益区、咸阳市的旬邑县和永寿县等几个代表县的现场考察得知，本项目可能涉及的建设项目类别，如污水处理厂、污水管网、人工湿地、有机肥生产等，在前期都按地方生态环境部门的要求开展了相应的环境影响评价工作。部分报告表类项目，由于周边存在村屯等敏感点，建设单位也自行或按地方生态环境局的要求或建议开展公众参与，并在区县人民政府网站公示环评相关信息，征求公众的意见。项目的建设活动，均按照标准的建设工程合同要求，纳入环境保护篇章，并通过独立的监理单位进行监督落实。项目完工也都按照要求自行组织环保验收，并将验收结果上报生态环境局备案。

(2) 污染防治监管体系的实施

根据《环保法》、以及水污染、大气污染、固废污染和噪声污染防治法的规定，企业向环境排放污染物要符合国家规定的污染排放标准以及重点污染物总量控制指标。产生污染排放的单位要依法申请排污许可证，方可排放污染物。

按照《排污许可证管理条例》，排污单位应当遵守排污许可证规定，建设规范化污染物排放口，并设置标志牌。依法开展自行监测，并保存原始监

测记录。原始监测记录保存期限不得少于 5 年。对于重点监控单位，必须安装污染物排放自动监测设备，并与生态环境主管部门的监控设备实时联网。

生态环境局负责对污染排放管理的事中事后监管。除了重点监控污染源安装在线监测设备监控之外，省市县/区生态环境局也开展现场检查监督（通过监察执法队伍）。对于小企业，不必安装连续监测设备，地方环保部门不定期进行监管（双随机一公开）。

本项目下涉及日常运行和污染管理活动主要是乡镇和农村污水处理厂。其中：

- 乡镇及农村污水处理厂（站）由地方生态环境局负责行业管理，其污染排放按照排污许可制度进行监管，其日常排水均有定期（或实时的）监测，并接受地方生态环境局（监察执法大队）的定期监督检查。河南省三门峡市和陕西省铜川市、咸阳市目前所有县城均已经建成污水处理厂，且均安装了在线监测设备（辅以日常人工抽检），并将监测数据实时传送至县生态环境局。建制镇的污水处理设施尚未达到全面覆盖，少数建制镇尚未建成污水收集和处理设施。由于规模比较小（规模一般为几十吨/天至几百吨/天），尚未要求乡镇和村级污水处理设施安装在线监测仪器。特别是村级污水处理设施，大多采用的都是简单成熟的工艺及成套设施，基本上不需要每日的日常维护。农村污水处理的几种方式：（1）户厕改造，用于还田；（2）一体化设施；（3）人工湿地。乡镇及农村污水处理厂排水采用人工采样监测，一般频率为每季度或半年一次。区县生态环境局作为主管部门在日常管理工作中会对污水处理厂的达标运行进行日常的监督。县生态环境局下属执法大队也会采取“双随机、一公开⁵”的方式不定期地对污水处理厂运行情况进行检查。通过陕西省铜川市王益区、咸阳市旬邑县、永寿县等地方的考察，评估团了解到建制乡镇基本建成了污水处理站，例如永寿县、王益区所有乡镇均建有污水处理站（规模一般在 100-300m³/d），旬邑县 18 个乡镇中只有一个没有建成污水处理站。村级污水处理站尚在建设之中，按照陕西省“十四五”规划，具备成熟条件的村级要建成污水处理设施，到 2025 年覆盖率达到 60%。其他不能集中处理的村屯通过厕所改造实现污水处理，定期清淘用于还田。河南省三门峡市的渑池县 12 个乡镇已建设 11 座污水处理设施，农村地区已建设污水处理设施 17 座（全县共 236 个村），对于 20 吨/d 以上的 WWTP 要求监测，每季度或半年一次。陕州区全区 256 个村，其中

⁵ 随机即在监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。

建成农村生活污水处理设施（包含综合利用设施）或将污水接入城市污水管网的村达到 85 个。值得注意的是，对于现有的乡镇污水处理设施，由于资金不足和技术能力不足，存在可持续运营问题的情况并不少见。

- 本项目支持对现有小型畜禽养殖场粪便处理设施进行改造，实现粪便有机肥生产的充分资源化利用，实现零污染排放。现有农场/户负责实施粪便处理/回收设施升级改造，县级农业农村局负责组织管理和监督。陕西省高度重视畜禽粪便资源化利用，制定了到 2020 年畜禽粪污综合利用率达到 75%，规模养殖场处理设备配套率达到 95% 的目标，并颁布了一系列的政策和实施方案。为此成立了领导小组，并在各市县制定了实施方案。省农业农村厅每年对全省畜禽粪污资源利用情况进行考核评价，随机抽取一定数量的养殖场（包括规模养殖场和规模以下养殖户）进行考核。除农业主管部门的监督管理外，县生态环境局的监督执法大队还将按照“双随机一公开”的方式，不定期对养殖场的环境管理进行监督。

(3) 水土保持管理体系的实施

按照《水土保持法》及相关的规定，凡从事有可能造成水土流失的开发建设项目，必须编报水土保持方案。

项目的水土保持报告提交水利部门（通过行政审批大厅）审批。本项目下的建设项目均属于区县级水利局审批的范畴。

水保措施的落实由项目业主负责，承包商负责实施，在实施过程中按照水保方案开展监测工作。项目完工后，业主单位须按照《生产建设项目水土保持监督管理办法》完善水土保持设施监测，并组织验收工作。项目水保验收结论报水利局备案⁶。

水土保持的监督检查由水利部门负责，主要手段包括遥感监管、现场巡查、书面报告、“互联网+监管”的方式。现场检查全面推行“双随机一公开”，随机确定检查对象，每年现场抽查比例不低于 10%。

3.1.1.3 机构设置和能力

由于中国全国统一的机构设置体系，河南省和陕西省在各级政府部门的设置方面基本是一样的，相对应的机构名称、职责划分也基本是类似或一样的。涉及本项目实施过程中环境管理的部门主要包括：生态环境部门（总体环境保护、建设项目环境影响评价管理和日常污染防治监管）、水利部门（河道整治、水保设施及水土流失监管）。具体如下：

⁶水土保持设施自主验收报备应当提交水土保持设施验收鉴定书、水土保持设施验收报告和水土保持监测总结报告。其中实行承诺制管理的报告表项目，只需要提交水土保持设施验收鉴定书。

(1) 生态环境部门

上述环境管理体系的主要监管部门为生态环境部门。在省级层面设有生态环境厅，在市、县设有生态环境局。在乡镇政府一级，一般设置 1-2 名环境专职干部，负责对接上级生态环境部门的管理工作。

河南省生态环境厅负责统一行使全省生态保护和城乡各类污染排放监管与行政执法职责。生态环境厅内设 18 个部门和下辖 8 个直属单位。其中涉及项目环评管理与执法的主要包括环境影响评价与排放管理处（环境影响评价工作，组织实施建设项目“三同时”制度的监督），省生态环境执法监察局（主要负责针对排污单位和经营者环保执法监察）。陕西省生态环境厅内设 19 个处室和 13 个直属单位，涉及项目环境管理的部门包括环境影响评价处、省环境工程评估中心、省生态环境执法监察局等。

河南省三门峡市市级生态环境局的机构设置与省厅的架构基本类似，包括内设的 14 个科室和 5 个直属单位。涉及本项目活动环境管理的主要对应相关的科室包括环境影响评价与排放管理科和市生态环境综合执法支队。在市级之下，每个县也均设有生态环境局。本项目下的活动按照项目类型、规模，基本都属于县级生环局管辖的范畴。县级生态环境局内部设有专门负责环评审批的股室（一般在 1-6 人左右），其环评文件的评审借助于省/市生环局的环评专家库。此外还下设环境综合执法大队（人员一般在数十人），负责对污染源单位及建设项目环境保护措施的落实开展监督和执法。陕西省铜川市和咸阳市均设有市级生态环境局，其设置架构和职能与河南省三门峡市情况基本一致。例如，三门峡市渑池县生态环境局中内设政务服务股（人员 6 人），负责环评审批、排污许可审批、三线一单、企业正面清单。县局下设环境执法大队，人员 80 人，负责施工管理、环保督察、环保验收及三同时等。陕州区生态环境局内设环评股，配备 3 人；环境综合执法大队配备人员 30 名。陕西永寿县生态环境局内部综合股负责环评审批，配备 1 名人员，县局下设环境执法大队，人员 20 名。县生态环境局预算均为政府财政拨款，资金充足。

针对本项目下有环境影响评价要求的项目活动，主要包括乡镇和农村污水处理设施、乡镇与农村供水工程等，其建设和运营阶段的具体监管都在区县生态环境局这一层面。一般由区县生态环境局下属的监察执法大队根据“双随机一公开”的原则通过网上监测数据和现场巡查等方式进行监管。

关于环保投诉方面，中国已经建立了一个全国统一的环保投诉热线 12369，公众可以在任何地方拨打电话进行环保投诉。此外，每个县政府都通过网站设立了公众抱怨申诉渠道和全国统一的政府服务热线 12345，以接收公众反馈，包括环境投诉。每个县生态环境局都设有一个专门处理公众信

访的股室（一般设在执法大队），接受公众的环保投诉和抱怨，按照《环境信访办法》受理和督办相关投诉。根据河南省三门峡市生态环境局的资料，上述三种渠道的解决时限分别是：（1）“12369”紧急污染举报 3 日办理，重要污染举报 15 日办理，一般污染举报 30 日办理；（2）“12345”政府热线重要污染 3 日办理，一般污染 5 日办理；（3）群众信访件，10 日办理。根据在陕西省铜川市生态环境保护综合执法支队的考察情况，铜川市 2019 至 2021 年上半年共受理群众反映问题 713 件，处理 713 件，满意率 98%。

根据对代表区县的现场了解的情况，区县生态环境局按照政府定编方案配备的相应的工作人员，按照职责开展相应的工作，效果令人满意。政府机构预算充足，能保证环境工作的正常开展。

（2）水利局

本项目活动涉及的主要是区县级水利局。区县级水利局主要职责包括县水资源规划和监督管理、指导水利工程、水资源保护、河湖保护、水土保持、农村饮水、水旱灾防治等等。根据对河南省三门峡市的渑池县、陕州区和灵宝市以及陕西省咸阳市旬邑县、永寿县的考察得知，一般区县水利局内设业务部门负责建设项目水保方案审批（流程通过行政审批大厅进行），下设水保站负责水保方案实施的监督检查。例如陕西省永寿县水利局内设业务部（3 名工作人员），下属水保站配备 15 名工作人员，旬邑县水利局下的水保站配备 20 名工作人员。河南三门峡市的渑池县水利局下的水保监督站配备工作人员 30 人，灵宝市水利局水保中心配备工作人员 9 名，另外还有 10 人的执法大队。在实际工程中，水保措施的落实由项目业主负责，承包商负责实施，在实施过程中按照水保方案开展监测工作。水土保持监督检查由县水保站负责，现场检查全面推行“双随机一公开”，随机确定检查对象，根据季节或项目情况对现场抽查监管。

中国自 2016 年开始在全国已经陆续建立了省、市、县、乡各级河长/湖长制，由地方政府领导干部担任河长，对属于本辖区内河段的生态保护、污染防治直接负责。河长制办公室设在各级行政主管本门（一般为水利局），负责日常管理工作。在河湖岸边显著位置竖立河长公示牌，标明河长职责、河湖概况、管护目标、监督电话等内容，接受社会监督。

从现场考察情况看，每个县都成立了河长办公室（设在水利局），配备了专职人员，在所有河流都设置了公示牌，接受公众的监督。

综合考察结果，与本项目活动相关的各个行业主管部门机构设置和人员配备完整，预算充足，具备合适的知识和能力管理与本项目活动相关的环境影响。

（3）其他行业主管部门

与项目相关的部门还包括城镇污水、畜禽粪便资源化利用主管部门。在省一级，城镇污水和生活垃圾处理的主管部门是省住房和城乡建设部门，而城镇污水处理、垃圾收集处理等具体建设和管理职能在县级。省级畜禽粪便资源化利用主管部门为农业农村部门，具体管理职责由县农业农村局承担。具体安排如下：

- **城镇污水处理管理：**县级污水处理主管部门为住房和城乡建设局（一般 10-15 人）。某县住房和城乡建设局下设多个下属机构，包括建设管理站和质量监督站（通常有几十名技术人员），对建设项目的质量、安全和环境绩效进行监督。通过对两省的实地考察，发现各县住房和城乡建设局人手充足，预算充足，职责明确，对污水处理厂运行进行有效监督。

3.1.2 健康与安全生产管理体系

3.1.2.1 法律框架

在中国，安全生产有专门一套管理体系，其中包括了一系列的法律法规，以及相应的实施办法、技术规范 and 标准。国家已经制定超过 80 个法律法规，数百个安全生产标准和规范，形成了一套综合完整的安全管理体系。这一体系主要的法律框架包括：

《劳动法》（2018 年修订）：本法要求在劳动合同中保障健康和安全。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》（2012 年修订）：要求在劳动合同中保证工作条件和职业危害防护条款。

《安全生产法》（2021 年修订）：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，建立安全生产责任制和规章制度，改善安全生产条件，确保安全生产。它规定了生产经营单位主要负责人对本单位的安全生产全面责任，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”⁷，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。法律明确要求生产经营单位生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，必须执行有关法律、法规和国家标准或者行业标准，建立专门的安全生产管理制度，采取可靠的安全措施，接受有关主管部门依法实施的监督管理。县级以上地方人民政府应急管理部门负

⁷ This is further elaborated in the Regulations on Supervision and Management of Three Simultaneousness for Safety Facility in Construction Projects (SAWS, amended in 2015). Work safety facility be designed, constructed and operated simultaneously with the main project.

责对本行政区内安全生产进行综合监督管理，各有关部门在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理，各个行业部门在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。

《建设工程安全生产管理条例》（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。

《危险化学品安全管理条例》（2013年修订）：本条例涵盖了危险化学品的生产、储存、使用、经营和运输的安全管理。明确了相关单位的责任：企业负有危险化学品安全管理的主体责任；应急管理、公安、质检、环保、交通、卫生、工商行政以及邮政部门各自负有相关职责，其中应急管理部门负责综合牵头管理责任，对新建、改建、扩建生产、储存危险化学品的建设项目进行安全条件审查，核发危险化学品安全生产许可证、危险化学品安全使用许可证和危险化学品经营许可证等。法律要求使用危险化学品的企业具备许可证，具备符合国家标准和规范的安全设施、管理制度及人员。生产、储存、使用危险化学品的企业要求每三年开展安全评价，上报地方应急管理部门备案。法律还明确要求接触危险化学品的工人需要接受强制性的培训。运输危险化学品需要特殊的许可证，相关人员（驾驶人员、装卸人员、押运人员等）必须经过资格认定。县以上应急管理部门需要制定危险化学品应急预案。企业需要制定自身的应急预案，配备人员和设备，组织定期演练。

此外，还有大量的行业、部门法律法规，也构成安全管理的重要组成部分，包括：前面已经提到的《防洪法》、《地质灾害防治条例》，以及《消防法》（2019年修订）；《道路交通安全法》（2011年修订）；《突发事件应对法》（2007）；《特种设备安全法》（2013）等等。

在上述国家层面的法律法规基础之上，各个省地方政府也颁布了一系列安全管理相关的法规制度及实施细则。其中河南省颁布了《河南省安全生产条例》（2019）、《河南省安全生产风险管控与隐患治理办法》（2019）、《河南

省建设工程施工安全生产标准化实施指南》、《河南省建设工程项目施工安全文明标准化建设工地管理办法（试行）》、《加强安全生产责任落实若干制度》（2021）等等。类似地，陕西省也出台了一系列相关的政策和规定，包括：《陕西省安全生产条例》（2017）、《陕西省建设工程质量和安全生产管理条例》（2020）、《全省安全生产专项整治三年行动实施方案》（2020）、《陕西省应急管理厅安全生产行政执法工作制度》（2020）等等。

上述安全生产体系涵盖了工程建设和企事业单位日常运营的总体安全与健康的管理，由各个相关行业主管部门负责行业安全生产管理，由安全监督部门负责综合监督。在这一总体框架之下，具体涉及到工人职业病防治方面的管理，中国还有一套基于《职业病防治法》的专门管理体系，主要由卫生健康部门负责监管。主要法律框架包括：

《职业病防治法》：本法规定了工作中接触粉尘、放射性物质和其他有毒有害物质因素而引起的职业病防治的要求。建立了另一套“三同时”制度，即职业病防护设施与主体工程同时设计，同时施工，同时投入生产和使用。本法还建立了职业病害申报制度，要求用人单位设有依法公布的职业病目录所列职业病的危害项目的，应当及时、如实向卫生行政部门申报，接受监督。为落实这一评价制度，《建设项目职业病危害风险分类管理目录》规定了十二大类风险类别（84个行业，281个具体生产活动），职业病危害评价按照这个分类进行，并向卫生健康行政部门提交职业病防护设施验收方案。

在职业病防治框架下，《工作场所职业卫生管理规定》要求企业在员工上岗之前和工作中提供职业卫生培训；制定职业病防治计划；提供个人防护设备；安装报警和应急救援设施等。《用人单位职业健康监护监督管理办法》进一步明确了对用人单位的要求，包括健康年检，上岗前和离岗时的职业健康检查。

职业病管理体系在第四章社会管理体系中有进一步的描述和评估。

3.1.2.2 实施机制

根据上述法律框架，安全管理成为项目建设和设施运行管理工作中的重中之重，其全过程实施和监管已经形成了一套完整的实践体系。主要做法包括：

设计阶段：

- 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；
- 建设单位在科研评审和施工前的施工方案审查中组织专家对安全风险进行评审；

- 建设单位在申请领取施工许可证时，应当提供建设工程有关安全施工措施的资料；
- 涉及职业病防护设施的项目需要开展“三同时”，即职业病防护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时运营。

施工阶段：

- 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；
- 施工单位设立安全生产管理机构，配备相应执业资格管理人员；
- 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，应急救援设施，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；
- 工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任；

运营阶段:

- 生产经营单位必须建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度、操作规程，明确责任人员，保证安全生产条件所必需的资金投入；
- 生产经营单位督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患
- 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案，并定期演练；
- 主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力；
- 从业人员进行安全生产教育和培训，未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。
- 生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品，并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。
- 用人单位应当按照《用人单位职业健康监护监督管理办法》的规定，为劳动者建立职业健康监护档案。

项目建设业主单位和企事业生产经营单位是安全生产管理责任主体，各自行业主管部门（例如水利部门、林业部门、农村农业部门等）负有监管职责，而全面综合监管由各级应急管理厅/局负责。

通过在中国多年的项目经验和本次项目的实际调研，我们了解到上述的安全生产管理程序和措施在实际项目建设和运行过程中都能够得到较好地落实。在建设过程中，安全生产是项目管理的重中之重，承包商都必须成立专门的机构，安排专职人员，制定安全计划，落实安全措施。监理单位都配备专职的安全监理工程师，监督承包商的安全措施落实情况。

本项目下存在日常运营管理的主要是乡镇和农村污水处理厂（站）、乡镇和农村供水设施等。通过对河南省三门峡市的渑池县、陕州区和灵宝市，以及陕西省铜川市王益区、咸阳市旬邑县的实地考察，世行评估团认为这些单位都将安全生产作为首要任务对待，能够按照上述运营阶段的措施落实到位。例如，王益区润发现代农业有限公司（有机肥厂）和永寿县云集益寿实业有限公司（荞麦醋厂），运营企业设立的安全管理机构，安排专职人员，制定了完善的管理安全制度，并针对具体的岗位和作业制定专项安全操作规程。在现场，各个相关设备旁边的明显位置上都张贴着相关的安全操作规程和安全标识。同时，企业也制定了详细的应急方案，配备了应急设备和物资，并每年开展一次演练。

关于**职业病防治**方面，本项目下主要是污水处理厂涉及职业病危害风险（危害因素是噪声和化学危害因素为主）。企业按照要求向卫生部门进行报备。在运行过程中，企业必须采取下列职业病防治管理措施：1）设置或者指定职业卫生管理机构或者组织，配备专职或者兼职的职业卫生管理人员；2）制定职业病防治计划和实施方案；3）建立、健全职业卫生管理制度和操作规程，保障个人防护用品；4）建立、健全职业卫生档案和劳动者健康监护档案；5）建立、健全工作场所职业病危害因素监测及评价制度；6）建立、健全职业病危害事故应急救援预案。其职业病防治监督由主管部门负责，由县卫生健康委进行监督检查。例如河南浉池县对于污水处理厂等一般企业，每三年监测一次。

本项目下其他活动没有正式列入职业病危害风险名录，不属于职业病防治体系，其工人健康问题纳入一般的安全生产管理体系。

3.1.2.3 机构设置和能力

本项目活动的实施主体主要是县级（和乡镇）政府相关部门。安全管理主要涉及项目建设期间的施工安全，以及乡镇和农村污水处理和供水设施以持续运行中的安全管理。

对于项目施工期的安全管理，除了承包商负责落实具体措施，监理单位开展安全生产监督之外，每个项目的行业主管部门都负有安全生产的监督管理职责。根据《安全生产法》，每个行业主管部门在负责本行业管理的同时，都必须同时负责本行业的安全生产监管，即“党政同责、一岗双责”，“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全”的原则。

通过现场考察得知，在区县政府层面，每个县都设立了安全生产委员会，由县党政主要领导担任主任，各部门领导担任成员。委员会负责指导、监督全县的安全生产，每季度召开一次全体会议，至少每季度开展一次全面的督察。委员会下面还设有十几个专业安全生产委员，涵盖了各个领域，包括工业制造、矿山、危险品、建筑施工、道路安全、农林牧渔等等。本项目下的所有活动，主要由各行业主管部门负责管理，县应急管理局负责综合督察。

区县政府每个行业主管部门内部均设有安全生产领导小组，由部门首要领导担任组长，对本部门主管的项目建设和设施运营的安全生产监督负责。行业主管部门一般在每个月的例行督察中会检查安全生产。在日常对建设项目和运营设施检查工作中，均包括安全生产措施落实绩效的检查。

除了行业部门监督之外，各区县的应急管理局负责安全生产的综合监督和管理，定期对各个行业部门的安全生产管理绩效进行督察和考核，一般为每年一次。

例如旬邑县安全生产委员会由县长担任主任，副县长为副主任。管业务、行业，办公室设在应急管理局，34个成员单位局长。委员会负责指导、监督全县的安全生产，每季度召开一次全体会议，至少每季度开展一次全面的督察。县安委会下面还设有14个安全生产专业委员。负责企业行业主管部门是工信局，内部均设有安全生产领导小组，由部门首要领导担任组长，对本部门主管的项目建设和设施运营的安全生产监督负责。行业主管部门一般在每个月的例行督察中会检查安全生产。在日常对建设项目和运营设施检查工作中，均包括安全生产措施落实绩效的检查。县应急管理局负责综合综合监管职能，督促各行业职能部门履行安全生产监督管理职能。县应急局下设安全生产监察大队。在每个乡镇设有应急管理站，每个站3-5人。下面每一个村里有一名安全联络员，一般村主任兼任。

通过现场考察，评估团队了解到各级政府高度重视安全问题，均设立了相关的安全管理机构，建立了相关的制度，配备了专门的工作人员，保障了充足的资金预算。对于本PforR下的项目活动，这一机构体系能够为安全管理提供充足的保障。

3.1.3 农药管理体系

本PforR项目活动中涉及梯田改造等活动，因此可能涉及农药使用，进而存在潜在的农药安全使用风险。在中国，农药安全管理已经形成了一套覆盖生产、销售、使用全过程的管理体系。其法律框架、实施管理机制一级涉及的管理机构及能力情况如下：

3.1.3.1 法律框架

涉及农药管理的主要法律包括：

《农药管理条例》（2017修订）：条例要求建立一个涵盖农业和林业两方面病虫害防治农药管理的总体框架，规定由农业主管部门对农药的使用进行监督管理，即县级（及以上）农业主管部门负责本辖区内的农药监管。

条例规定国家实行农药登记制度，确保所有农药进入市场之前获得批准。同时规定国家实行农药生产许可制度和经营许可制度，农药经营者必须从县级（及以上）农业主管部门取得经营许可证，载明：(i)有具备农药和病虫害防治专业知识，熟悉农药管理规定，能够指导安全合理使用农药的经营人员；(ii)有与其他商品以及饮用水水源、生活区域等有效隔离的营业场所和仓储场所；(iii)有与所申请经营农药相适应的质量管理、台账记录、安全防护、应急处置、仓储管理等制度。

农药经营者采购农药应当查验产品包装、标签、产品质量检验合格证以及有关许可证明文件，不得向未取得农药生产许可证的农药生产企业或者未

取得农药经营许可证的其他农药经营者采购农药。条例也不允许农药经营者加工、分装农药。

条例明确规定县级农业主管部门应当组织植物保护、农业技术推广等机构向农药使用者提供免费技术培训，同时要求林业主管部门就森林农药使用提供技术指导。

条例明确强调国家通过推广生物防治、物理防治、先进施药器械等措施，逐步减少农药使用量。要求县级政府应当制定本行政区域的农药减量计划，乡、镇政府协助开展农药使用指导、服务工作。

条例要求农药使用者应当保护环境和野生动植物，不得在饮用水水源保护区、河道内丢弃农药、农药包装物或者清洗施药器械，严禁在饮用水水源保护区内使用农药。

国家鼓励农药使用者妥善收集农药包装物等废弃物，要求农药生产企业、农药经营者应当回收农药废弃物。

此外，其他一些法律法规也包含涉及农药的生产、使用、废弃物回收的规定，例如《土壤污染防治法》、《水污染防治法》、《危险化学品管理条例》、《农产品质量安全法》、《农业技术推广法》、《食品安全法》等。这些法律法规都直接或间接地对农药的安全管理提出了相应的要求，构成了农药管理体系的法律框架。

在上述法律框架之下，中国已经针对具体农药安全管理的实施制定了一系列的具体实施办法、指南、规范和标准，包括：《农药登记管理办法》、《农药生产许可管理办法》、《农药经营许可管理办法》、《农药包装废弃物回收处理管理办法》、《农药安全使用规范（NYT 1276-2007）》、《农药使用环境安全技术导则》，以及数量繁多的技术规程。此外，农业农村部还定期更新《限制使用农药名录》，动态更新禁止使用和限制使用的农药名录。

近年来，中国政府大力推进农药使用量零增长行动，于 2015 年制定了《到 2020 年农药使用量零增长行动方案》，提出了“到 2020 年，初步建立资源节约型、环境友好型病虫害可持续治理技术体系”，“力争实现农药使用总量零增长”的目标。同年，河南省、陕西省分别发布了各自的《到 2020 年农药使用量零增长行动实施计划》。截至 2020 年，两个省在农药使用量零增长行动上，都取得了显著的成绩，例如河南省已经连续四年实现了农药使用量负增长。

3.1.3.2 实施机制

农药《农药管理条例》及相关管理办法，农药经营者均需取得农药经营许可证，并且按照规定必须具备相应的农药和病虫害防治专业知识，其工作

人员至少要有农业、植物、农药等相关学科背景的大学文凭，或者，至少取得了由专门的农药使用培训机构发给的 56 小时培训证书。经营者必须具备合适的经营场所和仓储设施，建立台账记录，并制定进货、仓储、销售、安全防护、应急、农药废弃物回收等制度。经销限用农药的单位必须拥有具备相关农药使用专业知识并在农业、植保和农药使用领域有两年以上工作经验的技术人员。根据要求，所有经营单位都必须为农药产品来源和终端使用购买者建立台账记录，同时还要向购买者提供详细说明和指导。

具体的监督管理由农业农村部门负责。对于本 PforR 项目下的活动来说，涉及农药安全管理的具体负责部门为县级农业农村局。县农业农村局（通过下辖的农业综合执法大队）对农药经营者的质量和安全管理进行监督检查。

例如铜川市市农业农村局推荐了低毒、低残留农药品种名录。王益区农业综合执法支队负责相关的行政检查和处罚，8 家农药经营门店，通过执法支队行政执法进行监管。农药经营者需要取得农药经销经营许可证，每年培训和考试，农技中心和执法大队都会对市场门店监管农药安全管理情况。河南省农业厅也制定有低毒、低残留农药名录，各县农业局负责监督执行。县农业局下都设有行政执法大队负责行政检查和处罚。例如澠池县农业局下设两个农业执法中队，分别负责种植和养殖的行政检查和处罚。县内有 25 家农药经营门店，县农业农村局发布和每年审验，执法中队行政执法进行监管。

作为总体农药管理体系的一部分，中国所有的县农业农村局都设有县级农业技术推广站（或植保站、农培站），负责向农户提供技术服务和培训，包括农药安全使用方面的培训。譬如，陕西省铜川市王益区农业局 2020 年以来开展各种农业技术培训 13 次，520 人次。旬邑县农业局根据农民需求提供培训，每个月培训六七次，几十人到几百人，培训方式灵活。河南澠池县农业局 2021 年前 9 个月已经开展各种农业技术培训 26 次、发放 5 万份材料。

3.1.3.3 机构设置和能力

涉及本项目活动有关的农药管理机构是农业农村部门。在省级为农业农村厅（涉及的部门包括农药管理处，农药检定站，省农业执法局，植保植检站），但是省级农业农村厅主要负责省级层面的政策指导和监督，具体的管理活动均在县级农村农业局层面。

县级农业农村局一般配有工作人员 10 人左右，内设几个股室，分别管理种植、养殖、农产品质量安全、农田建设管理等方面的工作。县局均有下设机构，包括县农业农村局综合行政执法大队、农业技术推广中心、区畜牧推广站、区农机站等机构。

县农业农村局综合行政执法大队，负责日常的农药、化肥等投入品质量和安全监督检查。农业技术推广中心主要负责对农户和农村企业提供农业生产技术、化肥农药安全使用方面的培训。根据对陕西省旬邑县、永寿县及王益区的考察，评估团了解到这些县的农业局均由健全的机构设置，配备了足够的人员，并有充足的政府预算保障。如永寿县农业局农业股配有4名工作人员，负责种植业管理。县农业执法大队配备20名人员负责日常监督检查。在乡镇一级，每个乡镇还设有乡镇有畜牧站、农业办，配合县农业局进行相关工作管理。

综合现场考察的结果，可以认为，在农药安全管理方面，河南、陕西省项目地区各县农村农业局及相关单位具备适当的机构设置、合格的人员安排和足够的资金保障，可以为本项目活动相关的农药安全使用管理提供机构保障。

3.1.4 森林病虫害防治和防火管理体系

河南、陕西两个省的PforR项目活动中都涉及水土保持林、水源涵养林的种植活动，其目的在于扩大森林覆盖面积，改善森林生态环境质量，不是为了商业化木材生产。这类活动本质上是保护和改善环境的活动，不会产生很大的环境不利影响和风险。因此，这些活动免于环境影响评价文件编写的要求。针对造林过程中造成的地表扰动、土壤侵蚀和野生动植物栖息地干扰等暂时的影响，相关的减缓措施已经融入到现有的造林/再造林技术规程之中。

因此，本项目植树造林活动涉及的主要环境风险是日常森林管理过程中的病虫害防治和森林火灾风险的防范。其涉及的法律框架、实施机制和机构安排情况如下：

3.1.4.1 法律框架

《森林法》(2019修订)：本法规定了“生态优先、保护优先、保育结合、可持续发展”的原则。国家实行森林资源保护发展目标责任制和考核评价制度，即上级人民政府对下级人民政府完成森林资源保护发展目标和森林防火、重大林业有害生物防治工作的情况进行考核。法律要求要建立护林组织，督促相关组织订立护林公约、组织群众护林、划定护林责任区、配备专职或者兼职护林员。同时，这部法律规定县级以上人民政府林业主管部门负责本行政区域的林业有害生物的监测、检疫和防治；县级以上人民政府组织领导应急管理、林业、公安等部门按照职责分工密切配合做好森林火灾的科学预防、扑救和处置工作。

《森林病虫害防治条例》(1989)：条例提出了“预防为主，综合治理”的方针，要求采取综合病虫害管理的模式，实施以营林措施为主，生物、化

学和物理防治相结合的综合治理措施，同时具体规定县级（及以上）林业主管部门负责本辖区内的森林病虫害防治，其下属病虫害防治机构具体实施。乡镇政府林业站负责组织落实本乡镇的森林病虫害防治工作。条例要求在造林、抚育和采伐过程中必须采取森林病虫害预防措施。任何人一旦发现病虫害应当及时向地方政府或林业主管部门报告，由他们及时组织病虫害控制行动并向市/省林业主管部门报告。条例还要求县级（及以上）林业主管部门制定森林病虫害防治计划并定期开展监测。条例要求施用杀虫剂必须遵守有关法规及规定，预防环境污染，确保人类和生态系统安全。

《森林防火条例》（2008）：条例规定森林防火工作实行地方各级政府行政首长负责制，要求县级以上地方政府成立森林防火队伍，编制防火计划和应急预案。森林经营单位应当建立森林防火责任制，指定专人负责监测，并配备必要的防火设施和设备。各级政府以及林业企业、乡村/社区应当在林区成立火灾扑救队伍，定期进行培训和演练。各级政府应当建立火警系统、报告和应对系统。条例规定建立武装警察森林部队，负责按照县级（及以上）政府的指挥执行救火任务。此外，人民解放军应当依照《军队参加抢险救灾条例》的有关规定执行森林火灾扑救任务。

此外，还有一系列的林业相关的技术规程，包括《林用药剂安全使用准则》（LY/T2648-2016）、《林业检疫性害虫除害处理技术规程》（GB/T26420-2010）、《林业植物及其产品调运检疫规程》（GB/T23473-2009）、《林业常用药剂合理使用准则》（LY/T 2842—2017）、《森林防火技术规程》（DB21 / T 2732-2017）等等。

除了国家层面的法律法规之外，河南、陕西两个省也分别制定了一系列相关的地方法规，包括《河南省森林防火条例》、《河南省森林病虫害防治条例》、《河南省森林防火责任追究办法》、《陕西省实施森林防火条例办法》、《陕西省林业有害生物防治检疫条例》等等。

总体来说，森林病虫害防治和森林防火是森林日常管理的重点，为此中国已经对此制定了系统的法律法规、政策、指南以及相关技术规程，为森林病虫害防治和森林防火提供了比较完善的法律框架。

3.1.4.2 实施机制

森林病虫害防治

《森林病虫害防治条例》建立了一套综合的病虫害防治系统，形成了以综合病虫害管理为原则的病虫害管理体系。这个体系通过三级努力得到落实：病虫害源头预防、病虫害监测和病虫害治理。

- **病虫害源头预防：**中国拥有一套严格的林业有害生物检验检疫制度，用于苗圃的种子和种苗。苗圃生产的所有种子和种苗都必须经过检验，以防止植树造林过程中病虫害蔓延。法律严禁种植患有危险病虫害的树木。

- **病虫害监测预报：**日常病虫害监测是每天森林规范管理工作的一部分。各级林业主管部门都有病虫害防治计划，并在本行政区域内开展日常病虫害监测。在县一级，林业局负责总体病虫害监测与防治。县森林病虫害防治站、乡镇林业站及各村的森林巡护员具体从事日常的病虫害监测工作。一旦发现病虫害，就要及时向县政府或县林业局报告。县政府或县林业局须及时组织控制行动，并向市、省林业部门报告。

- **病虫害防治行动：**在县林业主管部门、乡镇林业站或村森林巡护员的日常监测中，一旦发现病虫害，他们必须向县林业局/县森林病虫害防治站报告。如果虫情范围较大，县森林病虫害防治站负责组织实施病虫害控制措施。如果是小规模偶发性虫情，一般不需要采取更多行动，只是保持监测。

根据《森林病虫害防治条例》的指导，病虫害防治作业以综合病虫害管理模式、按照优先顺序采取如下措施：

- **营林措施：**采用适当营林技术如卫生抚育、透光抚育，人工移除单株病死木等措施。

- **物理措施：**手工摘除虫害、人工移除单株病死木、设置粘板、使用杀虫灯、等等。

- **生物措施：**使用天敌物种控制病虫害。

- **生物制剂：**这种制剂是由活体微生物或其代谢物制成的，也叫做天然杀虫剂。

- **化学杀虫剂：**化学杀虫剂是作为最后的措施使用的，仅用于严重的大范围病虫害爆发。

这种综合病虫害管理模式是由国家林业和草原局管理实施的。为了促进无害化病虫害防治规范做法，国家林业和草原局发布了《森林病虫害防治推荐农药产品及安全设备名录》，强调综合病虫害管理模式，并提供了一份天然生物、低毒合成农药以及一系列安全、性能良好设备的综合清单。

基于实地考察和与省/县病虫害防治站及乡镇林业站讨论，评估团了解到河南省和陕西省在森林病虫害防治工作开展得卓有成效，很少有病虫害发生。日常主要是针对松线虫、美国白蛾等进行监测，林场基本上每年喷洒生物、低毒农药进行防治。例如，陕西省王益区共有林地 4000 亩左右，很少

有病虫害，也没有常见的松线虫，日常对美国白蛾等进行监测，采用诱捕剂等，很少用杀虫剂，100%无害化。河南灵宝市依托全市 400 余名专兼职病虫害测报员开展监测工作，秉持“绿色防治、环保防治、低碳防治、无公害防治”的原则，不使用化学防治手段，连续多年无公害防治率、成灾率均完成省级目标任务。

森林防火体系的实施

防火救火是林业管理中极其重要的一部分。根据《森林防火条例》，各级地方政府行政首长对本行政区内的森林火灾防控负责。县级（及以上）政府成立森林防火机构（指挥部），由政府第一把手担任机构领导，相关政府部门作为其成员。县级（及以上）林业局负责日常防火监测、预警，森林防火应急指挥协调职能则划归县应急管理局。森林业主/农户负责本林地的森林火灾防控。

所有县级（及以上）政府都已经制定了防火应急预案。县政府也组织乡镇政府制定他们自己的防火应急预案，并在乡镇和村级做了详细的安排。

在市、县、乡、村四级成立了森林防火网络，在市、县两级设有专门得森林防火机构，在乡镇和村设置防火网格员，防火工作落实到村、组、村民。如旬邑县，县林业局设有林业稽查防火队，主要负责宣传、防火、巡查。乡镇有林业工作站，每个村里设有护林员。

在应急管理部门之下，中国还专门建立了森林消防队伍（原武装警察森林部队），专职负责森林防火，在发生重大火灾时县政府可以调用他们。此外，如遇重大火灾中国人民解放军也可以随时执行森林火灾扑救任务。

乡镇林业站和村级巡护员实施日常的森林巡护及火情监测。同时，省级有一个覆盖全省的热感影像监控系统，对易发生森林火灾的重点地区进行监测。此外，国家林业和草原局还有一套覆盖全国的卫星实时森林火情监测系统。一旦发生火灾，它可以提供高分辨率的图像和及时的报告。

通过对河南、陕西两省项目县得实地考察，评估团了解到河南省和陕西省建立了一个完整的森林防火体系，设置了市、县、乡、村四级防火机构和人员安排，并定期组织应急演练。这一体系能够有效地应对森林防火工作得需求。

3.1.4.3 机构设置和能力

森林管理的主要机构为省、市、县三级林业部门，其中省、市级林业部门主要负责行业和下级林业部门的指导和监督，涉及本项目下具体森林管理工作相关的主要是县级林业局、县森林病虫害防治站、县防火队⁸以及乡镇层

⁸ 各个县具体的名称可能不同，有些为县林业稽查防火队，有些为森林防火监测中心等。

面的林业工作站。

县林业局具体负责组织落实本县的造林、抚育和封育活动，监督指导苗木防疫与病虫害防治，编写并实施森林病虫害防治计划，指挥本县的森林防火等活动。具体涉及的部门如下：

森林病虫害防治

县森林病虫害防治站负责实施本级病虫害防治与植物检疫活动、制定病虫害防治计划和治理措施、提供病虫害防治技术指导与服务、组织病虫害防治结果核查等。通常，县级病虫害防治站平均配备有 3-5 名工作人员。这些员工定期接受省、市级林业部门提供的技术培训。

在乡镇一级，还有一层林业机构，即乡镇林业站，帮助开展病虫害防治工作，包括日常病虫害巡查监测。每个村配备至少一名专职护林员，负责日常巡护，以监测虫情，火情、非法砍伐、偷猎等活动。

通过现场考察了解到，河南、陕西省各个项目县均设有县级森防站，配备专门的工作人员，开展森防工作。例如河南省三门峡市设有市级森防站，下面的各个县均设有县级森防站（有些区县与林业工作站合署办公），各县森防站工作人员 2-7 人不等。陕西省情况也与河南类似，例如陕西省旬邑县林业局下设森防站，共有工作人员 30 人左右，每个村都设有护林员（全县共有护林员 200 多人），负责日常得森林巡查，包括防火和病虫害监测。森防站对林场、护林员提供不定期得培训

森林防火

防火是林业管理的重要一环，属于林业部门机构建制的组成部分。县林业局负责具体森林防火、预警等工作。省、市、县各级政府都设有防火指挥办公室，设在县应急管理局其主要职责是组织指导本级森林防火应急协调指挥工作。

县林业局一般编制在 10 人左右，一般都下设防火队伍（人员在 10-20 人左右）。例如陕西旬邑县林业局下设林业稽查防火队，人员约 20 人左右。此外，还有半专业得森林防火队伍 17 支，人员 300 多人，主要由林场职工和林业系统干部职工担任。在乡镇设有林业工作站，每个工作站人员一般 1-3 人。另外，每个村里有 3-5 个护林员，共有 200 多护林员。河南淅川县林业局内设防火办公室 4 人，负责前期预防、宣传教育和培训（每年开展十几次培训和演练）。有一支 15 人的森林消防队；国营林场有一支 15 人的森林消防队；重点乡镇段村乡、坡头乡、仁村乡各有一支 30 人的半专业消防队；其他乡镇各有一支 20 人的半专业消防队。各村由村三委干部及部分群众组成的义务扑火队。森林防火采用市县镇村四级网格化管理，市、县、乡镇有

林业站，全县村设置护林员 600 多人（每个村 2-3 人），由地方政府领导负责，落实到村、组、村民。应急管理部门管大火，林业部门管理初火但必须先报应急管理部门。

县应急管理局一般配备人员 8-10 人，按照职责配置，与各个部门协调开展各类应急管理工作，包括与林业部门配合开展工作森林火灾防治工作。

除了这些安排，地方政府可以调动随时待命的县级（及以上）地方消防队。此外，还有隶属于应急管理部门的专门的森林消防队伍，在火情严重时县政府可以调用。中国人民解放军也可以作为后备力量，应对重大火灾。

县级政府由应急管理局、林业局牵头每年至少开展一次森林火情演练。国有林场则每年自行组织演练达 3-5 次。县级（及以上）政府有一个建成的火情值班体系，拨打专用热线就可以联系上正在值班的专职工作人员。

综上所述，可以认为，河南省、陕西省在森林病虫害管理、森林防火方面具有完备的机构设置和人员安排，形成了完整的实施机制，也取得了有效的成绩。这一体系基本能够有效地管理本 PforR 涉及的森林病虫害防治和森林防火工作。

3.2. 环境管理体系与世行政策一致性分析

通过以上对与本项目活动环境影响相关的环境管理体系的系统描述，本节对这些环境管理体系与世界银行 PforR 政策中的原则和关键要素进行了对比分析⁹。

下表 3-3 总结了国内环境体系与世行原则和要素对比分析的结论摘要，具体详细的对比分析内容详见附件 4。

表 3-3 环境管理体系与世行政策一致性分析

关键要素	国家和地方环境管理体系	一致性
原则1：在规划设计中促进环境和社会可持续性；避免，尽可能减少，或减缓不利影响；促进有关规划环境和社会效果的知情决策。		
1. 在规划项目层面，法律框架和管理机构能够充分地指导环境和社会影响评估。	针对本规划项目所涉及的潜在环境影响，中国已形成了完整的环境影响评价管理体系，如法律法规、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。同时，建立了完善的环境管理机构，落实环境影响评价的全过程管理。这一体系在管理本结果导向型规划贷款活动有关的潜在环境影响方面的实际表现是符合世行原则要求的。	一致

⁹世界银行 PforR 政策中 6 项原则中的后三项（即原则 4、5 和 6）主要针对征地、少数民族和冲突地区等社会问题，因此这些原则的对比分析包含在本报告的第五章社会管理体系评估中。

关键要素	国家和地方环境管理体系	一致性
<p>2. 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、累积和跨境环境与社会影响评价；(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。</p>	<p>如本文3.1.1所述，中国环境影响评价体系包括了早期的影响筛查要求，根据影响程度确定分类。《环评技术导则》详细规定了影响筛选、方案比选、影响分析（包括有利与不利、长期与短期、直接与间接、累积影响等）、制定措施、明确管理职责，给出预算，开展广泛的公众参与，信息公示，听取公众意见的要求。《环境影响评价公众参与办法》更是详细地规定了公众参与的具体方式、渠道和反馈要求。</p> <p>在实际执行中，需要开展环评的项目（如污水处理厂、供水设施、人工湿地、农产品加工企业等）均按照环评体系的要求开展了相应的工作，其实施的全过程都有监管部门的有效监管。</p>	一致
<p>原则 2：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。</p>		
<p>3. 纳入适当的措施，早期识别和筛选潜在重要生物多样性和文化资源区域。</p>	<p>生态要素（包括野生动植物、重要栖息地、生物多样性）和文化资源是《环评技术导则》定义的环境保护目标，是环评文件要求的重要内容。</p> <p>在实际环评文件准备过程中，识别重要的自然栖息地、文化资源是必须的内容。对于涉及的自然栖息地或文化资源，都是按照避免、减少、减缓和补偿的顺序制定措施，纳入环境管理计划。此外，凡是涉及自然保护区或文物保护单位的项目，都必须取得相关主管部门的批准。</p>	一致
<p>4. 支持、促进自然栖息地的保护、维护和修复；避免对关键自然栖息地造成显著变化或退化，如果对自然栖息地造成显著变化技术上无法避免，纳入减缓或抵消规划活动影响的措施。</p>	<p>中国制定了严格的自然保护制度，对于重要的自然栖息地，基本都设立了保护区，予以严格保护。此外，从2015年开始，中国又大规模地推行生态保护红线的划定工作，截至2020年底，全国各省市均完成了辖区内生态保护红线的划定，对于重要的栖息地进行保护。</p> <p>在项目环境影响评价过程中，对自然保护区和生态保护红线区域均需避让。对于不可避免的其他生态环境影响，需要制定减少、减缓或者补偿措施。</p>	一致
<p>5. 考虑对物质文化财产的潜在不利影响，为安全保障起见，提供充分的措施避免，尽可能降低，或减缓此类影响</p>	<p>中国的《文物保护法》对于重要的文化资源划定了各种级别的文物保护单位，保护区内不得进行与文物保护无关的建设项目。建设项目环评时，需要开展环境保护目标调查。大型基建项目开工前，必须报请文物部门开展专业考古调查和勘探。关于建设项目对文物资源的影响分析及保护措施，都包括在环</p>	一致

关键要素	国家和地方环境管理体系	一致性
	境影响评价文件之中。涉及影响保护文物的项目，必须经过文物部门的批准。同时，文物法也明确规定了偶然发现文物的法律要求，停止施工，保护现场，立即报告当地文物行政部门。	
原则 3：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。		
6. 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。有相应措施应对童工和强迫劳动问题。	如前面3.1.2节所述，中国已经建立了一套全面的安全生产管理体系，针对项目的设计、施工和运营阶段已经形成了成熟的安全生产措施和管理体系（具体见3.1.2.2）。在实际项目实施过程中，安全管理是重中之重。其措施的落实情况受到各个行业主管部门的行业监管和应急管理（安全生产主管部门）的综合监管。除了在项目施工单位、建设运营单位都必须设立安全管理机构、配备人员、落实措施之外，各行业主管部门都设立安全生产管理机制，监督本行业项目的安全生产绩效表现。应急管理局（安全生产主管部门）更是对所有的行业 and 重点领域进行督察监管。这个体系能够保证本PforR下项目活动的安全监管。关于童工和强迫劳动方面，请见第四章部分。	一致
7. 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。	作为安全生产管理体系的一部分，中国已经建立了完善的危险化学品管理体系。对生产、经营和使用危险化学品的建设项目都需要许可证。使用危险化学品的企业必须具备符合国家标准和规范的安全设施、管理制度及人员。接触危险化学品的工人需要接受强制性的培训。运输危险化学品需要特殊的许可证，相关人员（驾驶人员、装卸人员、押运人员等）必须经过资格认定。本PforR下，只有污水处理厂运营涉及危险化学品（酸或消毒剂）的使用。根据现场考察结果，现有污水处理厂都能够严格遵守安全生产的法律法规、技术规范，均建立了相应的管理体系、设置专职人员、制定了安全操作规范、配备工人防护设备、制定了应急方案并定期开演练。行业主管部门和应急管理局对污水处理厂的运行开展了定期的巡查和监管。	一致
8. 鼓励采用综合病虫害防治手段管理和控制病虫害或病媒；	本结果导向型规划贷款中的农业、林业病虫害防治措施遵循综合病虫害管理方法，凭借成功的实施经验，尽可能降低化学杀虫剂的	一致

关键要素	国家和地方环境管理体系	一致性
	用量。如果使用化学杀虫剂，也是按照国家级规程采用无毒和低毒杀虫剂。中国有一整套杀虫剂生产、运输、储藏、销售以及使用的综合管理体系。	
9. 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。	中国的安全管理体系要求对接触危险化学品的工人提供安全培训。其落实情况受到行业主管部门和安全生产监督的部门的监管。	一致
10. 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。	针对自然灾害风险方面，中国建立了预防体系。对于存在洪水风险、地质灾害风险地区的项目，需要开展防洪风险评价、地质灾害风险评价，制定相应的避免、减少或减缓措施，并由经过行业主管部门审批，方可实施。	一致

基于 3.1 小节对与本 PforR 活动相关的中国国内环境管理体系、实施机制和机构设置的描述以及 3.2 小节与世行 PforR 政策要求的对照，可以认为中国国内的相关环境管理体系与世行 PforR 政策和关键要素的要求是一致的，能够为本 PforR 项目活动的实施提供一个有效的管理框架。

在项目准备的现场考察中，世行团队也发现了农村污水处理设施运行方面的不足。一些乡镇和农村污水处理设施面临可持续运营困难的情况并不少见，主要是由于缺乏资金支持运营成本，以及缺乏设施运营维护的技术能力，因而存在处理、出水不稳定的情况。另外，评估团还发现，由于缺乏子流域生态环境保护规划，在区县层面各政府主管部门的实施活动之间缺乏有效的协调。

4. 社会管理系统评估

表 1- 1 显示河南和陕西项目 (program) 活动涉及的社会影响与风险类型有：综合性社会影响（如社会冲突、公平性、透明性、邻避效应等），物质文化遗产影响，公众安全与劳动者安全，征地移民，少数民族和弱势群体非包容性影响。

为管理社会风险，中国从中央到地方通过制定并执行一系列的法律和政策，建立并运行相应管理机构与机制，实现整个社会的和谐发展。社会管理体系由法律法规、管理机构及机制、以及管理实践三部分构成。在中国社会管理系统中，不同社会影响与风险依托于不同的政府机构进行管理（见表 4- 1）。

世行结果导向型贷款环境和社会管理系统评估指南（PforR ESSA Guidance）为系统评估借款国的环境和社会系统制定了一套政策与原则。本章将根据项目主要社会影响与风险类型，对照指南要求的 6 项核心原则（core principles）和 13 个要素（elements），分别对本项目相关的社会管理法规、管理机制与能力、实施管理效果进行系统评估。

4. 1. 世行原则相关性分析

总的来说，结果导向环境和社会系统评估的 6 个核心原则均与项目社会管理系统相关。世行中国社会管理系统与世行政策的相关性分析如表 4- 1 所示。

表 4- 1 中国社会管理系统与世行政策相关性分析

社会影响和 风险	世行政策 原则	中国社会风险与影响管理系统	
		相关社会法律法规	社会管理机构
综合性社会影响，如社会冲突、公平性、透明性、邻避效应等	原则 1：社会影响和 风险评价 及管理体 系	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发改投资（2012 年 2492 号）	国家：国家发改委； 河南、陕西省： <ul style="list-style-type: none"> • 领导部门-省市县各级发改委和政法委、各县市政法委、信访办、水利部门、信访部门等； • 评估主体-市县主管部门（例如污水处理厂的主管部门，县住建局）及其委托的第三方评估机构
		《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知（发改办投资【2013】428 号）》	
	河南省水利厅关于印发《河南省水利厅重大决策事项社会稳定风险评		

社会影响 和风险	世行政策 原则	中国社会风险与影响管理系统	
		相关社会法律法规	社会管理机构
		估机制的实施意见（试行）》的通知（2013.2） 陕西省发展和改革委员会中共陕西省委维护稳定工作领导小组办公室关于印发《关于加强重大固定资产投资社会稳定风险评估工作的意见》的通知（陕发改项目〔2012〕1749号） 《重大行政决策程序暂行条例》（2019.9.1） 《信访条例》（2005.5.1）	<ul style="list-style-type: none"> • 备案机构-省级政法委（涉及跨地区和跨部门的项目），或市县政法委 • 决策部门-市县党政领导办公会 • 实施机构-评估主体及其委托的运营单位 • 监督机构-市县人民政府及其下属基层机构（如乡镇政府等）
物质文化 遗产	原则 2： 文物保护	《文物保护法》（2017年修订） 《文物保护法实施条例》（2017）	国家： 国家文物局 河南、陕西省： 省、市、县级文物保护部门
公众安全 与劳动者 安全	原则 3： 劳工及职业健康	《中华人民共和国民法典》（2021.1） 《中华人民共和国安全生产法》（2021） 《中华人民共和国职业病防治法》（2017.11） 《用人单位职业病防治指南》（2010.8） 《职业健康安全管理要求及使用指南》（2018.3） 《职业病分类和目录》（2021） 《河南省女职工劳动保护特别规定》（2018.111） 《中华人民共和国安全生产法》（2014.12） 《传染病防治法》（2020） 《中华人民共和国突发事件应对法》（2007.11.1） 《地质灾害防治条例》（2004.3.1） 《气象灾害预防条例》（2010.4.1） 《中华人民共和国防汛条例》（2005.7.15） 《防震减灾法》（2009.5.1）	公众安全： 国家： 应急管理部 河南、陕西省： 省市县级人民政府、应急管理局及其他部门、生产经营单位、有关协会组织、为安全生产提供技术管理服务的机构等 劳动者安全： 国家： 国家卫健委； 河南、陕西省： 省市县卫健委、省职业病防治研究院、职业健康检查机构等 劳工管理： 国家： 人力资源社会保障、中华全国总工会 河南、陕西省： 省市县各级辖区总工会；各级产业工会；企事业单位工会
征地、移	原则 4： 土	《建设项目用地预审管理办法》	征地：

社会影响 和风险	世行政策 原则	中国社会风险与影响管理系统	
		相关社会法律法规	社会管理机构
民	地征用， 生计恢复 和受影响 人参与	(2008. 11)	国家： 自然资源部 河南、陕西省： 省市县人民政府，各级自然资源主管部门 城镇房屋拆迁： 市县级人民政府、住建局、房屋征收实施单位 农村房屋拆迁： 市县级农业农村部门、自然资源部门、乡镇政府、村委会 生计恢复： 国家： 人力资源与社会保障部 河南、陕西省： 省市县各级人力资源保障部门、县乡人们政府、居民委员会、村民委员会
		《土地管理法》(2020. 1)	
		《土地管理法实施条例》(2021 年修订)	
		《国有土地上房屋征收与补偿条例》(国务院令【2011】590 号)(2011. 1. 21)	
		《国有土地上房屋征收评估办法》的通知(建房【2011】77 号)(2011-6-3)	
		《关于完善征地补偿安置制度的指导意见》(国土资发【2004】238 号)	
		《关于做好被征地农民就业培训和和社会保障工作的指导意见》(国办发【2006】29 号)	
		《劳动和社会保障部土地资源部文件关于切实做好被征地农民社会保障工作有关问题的通知》(劳社部发【2007】14 号)	
		《河南省人民政府关于调整河南省征地区片综合地价标准的通知》(豫政(2016)48 号)	
		河南省人民政府关于印发河南省实施《国有土地上房屋征收与补偿条例》若干规定的通知(豫政(2012)39 号)	
		陕西省人民政府关于公布全省征收农用地区片综合地价的通知(陕政发(2020)12 号)	
		《关于印发〈陕西省国有土地上房屋征收房地产价格评估机构选定办法〉等办法的通知》(陕建发(2018)121 号)	
		河南省自然资源厅关于推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知(豫自然资办发[2019]2 号)	
关于进一步优化建设项目用地预审与规划选址踏勘论证工作的通知			

社会影响 和风险	世行政策 原则	中国社会风险与影响管理系统	
		相关社会法律法规	社会管理机构
		(豫自然资办发[2021]23号)	
		河南省人民政府关于征收农用地片区综合地价有关问题的通知(豫政【2020】16号)	
少数民族 与弱势群 体	原则 5: 少 数民族和 弱势群体	《宪法》(2018年修订版)	少数民族: 国家: 民族事务委员会 河南、陕西省: 省、市、 县各级地方民委(或民宗 局) 妇女: 国家: 中华全国妇女联合 会 河南、陕西省: 各级妇女 联合会 儿童: 县级以上政府职能部门、 乡镇政府、街道办事处、 居民委员会、村民委员会
		《中华人民共和国民族区域自治法》(2001修正)。	
		《国务院实施民族自治法若干规定》(2005.5)	
		《国务院关于印发“十三五”促进民族地区和人口较少民族发展规划的通知》(国发〔2016〕79号)	
		《河南省少数民族事业“十三五”规划》	
		《陕西省人民政府办公厅关于印发省少数民族事业“十三五”规划的通知》(陕政办发〔2016〕62号)	
		《中华人民共和国妇女权益保障法》(2018.10.26修订版)	
		《河南省实施〈中华人民共和国妇女权益保障法〉办法》(2008.11.1)	
		《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》	
		陕西省人民政府关于进一步完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的实施意见(陕政发〔2016〕2号)	
		关于印发《河南省乡村振兴战略规划(2018—2022年)》的通知(2018.10)	
《关于印发陕西省“十三五”农村脱贫攻坚规划(2016—2020年)的通知》(陕扶办发【2016】33号)			
《陕西省乡村振兴战略实施规划(2018—2022年)》(2018.10)			

4.2. 社会法规政策评估

中国法律框架包括三个方面：1) 全国人大和国务院颁布的法律法规；2) 部委颁布的规章、标准和技术规范；3) 地方人民代表大会和地方政府颁布的法律、法规。总体而言，国家层面、河南和陕西两省及市县政府在征地和移民、少数民族发展、劳动权益、公众参与及咨询和申诉抱怨等方面已建立以并实施相关的法规、标准和政策，系统管理项目周期内潜在的社会影响和风险。

附件 2 详细对比了世行政策和项目适用的社会管理法规。本节对照各项核心原则与要素，逐一总结对比分析了相关社会管理法规与世行政策的符合性，进而识别出现有社会法规政策方面存在的差距，并提出改进的行动计划和建议。

4.2.1. 核心原则 1：在项目设计中促进社会可持续性；避免、尽量减少或减轻不利影响，并推动与本项目社会影响相关的知情决策¹⁰

核心原则 1 包括两个要素，均与社会法规政策相关，以下总结社会政策与其一致性。

要素 1：在项目层面，法律框架和管理机构能够充分地指导社会评估。

社会稳定风险评估：中国政府以社会稳定风险评估为工具对重大项目、重大政策、重大政策以及重大改革等可能涉及的关键的(substantial)社会影响和风险进行综合性管理。通过建立和实施一整套社会稳定风险评估体系，主动对社会影响进行化解和管理，从而推动科学决策和项目与社会可持续发展。

- 国家发展改革委于 2012 年出台了重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法。该办法要求，项目单位在组织开展重大项目前期工作时，应当对社会稳定风险进行调查分析，征询相关群众意见，查找并列出现风险点、风险发生的可能性及影响程度，提出防范和化解风险的方案措施，提出采取相关措施后的社会稳定风险等级建议。
- 国务院办公厅 2012 年颁布了《关于建立健全重大决策事项社会稳定风险评估机制的指导意见（试行）》，要求对重大决策事项，重大工程项目建设、重大政策制定等也应进行社会稳定风险评估。
- 河南和陕西省分别出台了《河南省水利厅重大决策事项社会稳定风险评估机制的实施意见（试行）》的通知和《关于加强重大固定资产投资项目社会稳定风险评估工作的意见》的通知（陕发改项目〔2012〕1749 号），明确了实施社会稳定风险评估的要求。
- 《土地管理法》（2020 年 1 月 1 日起实施）要求项目土地征收和拆迁开展前也应开展社会稳定风险评估。

评估：社会稳定风险评估是项目申请和可行性研究过程中的重要程序要求。中国及河南和陕西已制定和实施相关政策、机制、标准以及管理程序用以规范社会稳定风险评估。通过调查和评估了解到，相关市县部门重视社会稳定风险评估的实施，政府决策时也会参考风险评估的结论和风险分级。但是，目前还缺乏有效的监测机制对风险化解措施的实施情况和效果进行跟踪和实施支持。

¹⁰ 本报告第 5 部分引用了《结果导向型贷款环境和社会管理系统评估指南》中核心原则和要素与社会系统分析相关的内容，以便进行一致性对比分析。

建议：借款方应建议和实施社会监测和报告机制，对项目的社会影响与风险、风险措施实施情况及社会绩效进行定期监测和评估。

要素 2：社会评估和管理过程中采用良好实践，包括 6 项元素(aspects)。

根据社会风险筛查结果（附件 3），河南和陕西相关活动不涉及诱发、累积和跨境社会影响，社会影响评价的一致性分析见以上要素 1。以下分别分析与要素 2 中 5 项元素的一致性。

(i) 早期影响筛查：项目选址和可研过程中应协调各相关部门（如自然资源局、文物局等）进行联合踏勘，对影响和风险进行筛查。例如，《建设项目用地预审管理办法》（2008）和《土地管理法》（2020 年 1 月 1 日起实施）要求从建设项目符合土地利用规划和避免征用基本农田的角度进行筛选。《文物保护法》（2014 年修订）要求项目选址前应开展文物调查尽量避免影响文物。《地质灾害防治条例》（2004）要求项目选址尽量避开灾害区域，通过开展地质灾害评估明确灾害防治要求，从而减轻公众安全风险。

(ii) 方案比选：项目选址和可行性研究过程中要求对方案进行比选分析。《中华人民共和国行政许可法》和《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》要求，项目可行性研究应比较不同方案的环境与社会影响程度，避免或尽量减少项目实施对当地环境和社会的负面影响。《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知》（2013）中还明确，在规划选址、土地房屋征收补偿、移民安置、环境保护等方面，项目实施单位及其评估机构要征求项目所在地政府、有关部门及基层组织、社会团体等对拟建项目的支持态度，从而选取社会稳定风险可接受的方案。

(iii) 制定措施避免、减少和减缓社会影响：《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知（2013）》要求提出防范和化解风险的方案措施。《关于建立健全重大决策事项社会稳定风险评估机制指导意见（试行）》中规定，评估报告认为决策事项存在高风险，应当区别情况作出不实施的决策，或者调整决策方案、降低风险等级后再行决策；存在中风险的，待采取有效的防范、化解风险措施后，再作出实施的决策；存在低风险的，可以作出实施的决策，但要做好解释说服工作，妥善处理相关群众的合理诉求。社会稳定风险评估还应评估决策事项的合法性、合理性、可行性和可控性，并要求制定相应的应急处置预案。

(iv) 明确实施减缓措施的机构职责和预算来源：《关于建立重大决策事项社会稳定风险评估机制指导意见（试行）》在关于制定影响和风险管理措施部分，要求拟给予的补偿、安置或者救助是否合理公平及时，实施是否具备相应的人力物力财力进行评估。

(v) 公众参与、信息公开和申诉机制：河南和陕西省社会稳定风险评估政策均要求对各方案涉及的利益相关方进行公众咨询，听取各方面的意见和建议，包括调查大众媒体包括网络媒体及移动媒体等新兴媒体对拟建项目的意见、诉求和舆论导向等。《重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲（试行）的通知（2013）》中明确，项目实施单位及其评估机构要征求项目所在地政府、有关部门及基层组织、社会团体等对拟建项目的支持态度。另外，该文件还要求对项目的公众参与完备性进行评估，包括拟建项目是否按照有关规定履行了公众参与、专家咨询、信息公开等程序性的要求。涉及征地和拆迁的项目，《土地管理法》（2020 年 1 月 1 日起实施）要求，依照法定程序批准后，由县级以上地方人民政府予以公告并组织实施，并将征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式和社会保障等在拟征收土地所在的乡（镇）和村、村民小组范围内公告

至少三十日，听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。申诉方面，土地法要求，土地所有权和使用权争议，由当事人协商解决；协商不成的，由人民政府处理。当事人对有关人民政府的处理决定不服的，可以自接到处理决定通知之日起三十日内，向人民法院起诉。在土地所有权和使用权争议解决前，任何一方不得改变土地利用现状。建设单位或者个人对责令限期拆除的行政处罚决定不服的，可以在接到责令限期拆除决定之日起十五日内，向人民法院起诉。自然资源部 2019 年 6 月 27 日印发了《农村集体土地征收基层政务公开标准指引》，对项目征地政策、前期准备、报批、组织实施整个过程中公开的内容、时限、渠道和方式进行了详细规定。

评估：国家及河南、陕西相应的社会方面法规主要以社会稳定风险评价和征地拆迁实施方面对主要的社会影响进行评估和管理。社会评估和管理过程中有明确的机制安排进行早期影响筛查、方案比选、并明确主要社会风险（如征地和移民、社会稳定风险等）的管理措施。法规系统明确了相应机构针对特定的影响进行管理。社会稳定风险管理及征地和拆迁相关法规建立了详细的体系要求进行信息公示、公众参与和申诉处理。因此，社会法规政策总体上与要素 2 一致。但是，社会法律法规中对公众参与、信息发布、投诉机制运行情况等进行记录的规定不够具体。

建议：1) 在项目文件（如合同、协议等）中明确文档管理的要求，包括（但不限于）做好项目公众参与、信息发布过程和结果记录，对申诉机制的运行情况进行记录等。

4.2.2. 核心原则 2：社会管理系统应能够避免、减少和减缓对物质文化遗产的影响

核心原则 2 下的要素 3 和要素 4 明确了自然栖息地管理要求，是环境管理系统的内容。社会法规评估仅评估与要素 5 的一致性。

要素 5：充分考虑对物质文化遗产的潜在负面影响，实施适当措施避开、减少或减缓影响。

文物保护：河南和陕西活动会涉及小型土建活动，如建设农村污水收集处理系统等。根据社会影响筛查（附件 3），本项目涉及物质文化遗产的可行性很低。中国已经建立并实施了完善的文物保护法对建设活动可能涉及的文物影响进行评估和管理。《文物保护法》要求文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业，且在建设工程选址时，应尽可能避开不可移动文物。如确需开展建设项目，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。在文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。在进行大型基本建设工程，建设单位应当事先报请省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。

评估：《文物保护法》及《文物保护法实施条例》已充分考虑了对文物资源的潜在影响，确保文物避免因项目建设而受到影响的的风险。中国与河南和陕西有关物质文化遗产保护的法规与要素 5 一致。

4.2.3. 核心原则 3：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 (iii) 在自然灾害易发地区建设或恢复基础设施。

核心原则 3 下的要素 7 明确了有毒有害物质和病虫害管理要求，为环境系统分析的内容。社会法规分析及评估与要素 6 和要素 8 中有关劳工安全要求的一致性。

要素 6：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。

劳动者安全管理：项目活动不可避免地涉及劳动者健康和安全风险，包括污水处理企业及其员工职业健康管理，产业基地配套设施建设和河道湿地提升改造开展过程中的承包商工人健康和安全管理等。中国建立并实施一整套制度管理劳动者安全：

- 中国《劳动法》（2018 年修订）、《民法典》等针对童工、歧视、强迫劳动。比如，禁止用人单位招用未满 16 周岁的未成年人；对女职工和未成年工（16-18 岁）实行特殊保护；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；禁止强迫劳动。
- 《安全生产法》要求，生产经营单位必须建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，确保安全生产。该法还要求向公众公开举报电话、邮箱，欢迎居民、居委会/村委会监督生产经营企业的安全生产违法行为。
- 《民法典》要求新建、改建、扩建工程的劳动安全卫生设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。
- 2020 年出台的《职业健康安全管理体系要求及使用指南》要求企业致力于全面系统地识别、控制组织潜在的职业健康安全危险源，尽量使组织活动过程中可能产生的安全事故能消灭在萌芽状态，达到保护职工健康安全的目的。有关企业可以申请进行“职业健康与安全管理体系”认证，通过建立系统化、规范化的管理体系，对危险源进行源头识别和全过程控制，做到持续改进，持续守法。但是，“职业健康与安全管理体系”并非强制性的要求

评估：中国及河南和陕西两省已建立并实施一整套有关劳动者健康和安全的法规，以充分保障劳动者权益。法规也要求项目在设计、施工和运营期间应该采取恰当的安全措施、检查和补救措施来保障工人的安全。相关劳动者安全的法规与要素 6 基本一致。

要素 8：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。

灾害安全管理机制：项目位于河南省和陕西省，活动可能会涉及自然灾害易发区，可能的自然灾害有洪水、雷电、山体滑坡等。项目实施过程中，外来务工人员流动可能导致疾病传播（如 COVID-19）。在进行城乡规划和重大建设工程过程中，《气象灾害预防条例》要求县级以上人民政府要充分考虑气象因素和自然灾害的风险，并提出避免、减轻灾害的影响。另外，《气象灾害预防条例》规定新建、改建、扩建建（构）筑物、场所和设施的雷电防护装置应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。《中华人民共和国防汛条例》针对洪涝灾害，从组织机构、防汛准备、实施与抢险、善后工作、经费、奖惩等对抗洪防汛进行了系统安排。《地质灾害防治条例》对地质灾害的调查、预防管理进行了系统化安排，如地址灾害预防、地质灾害应急、地质灾害治理、法律责任。《防震减灾法》要求新建、扩建、改建建设工程，应当达到抗震设防要求，并对有关建设项目的

地震安全评价，防震、抗震要求提出具体规定。《传染病防治法》（2020年4月）规定，县级以上人民政府制定传染病防治规划并组织实施，建立健全传染病防治的疾病预防控制、医疗救治和监督管理体系。新闻媒体应无偿开展传染病防治和公共卫生教育的公益宣传。根据国家卫生健康委员会发布的《关于做好精准健康管理推进人员有序流动的通知》（联防联控机制综发〔2020〕203），应根据各地疫情风险等级，依法依规、精准划定防控区域范围，及时采取限制人员流动、核酸检测、健康监测等综合防控措施。中高风险等级地区要尽量避免进入项目区域，避免人员聚集；进入项目区域的人员在测温正常且做好个人防护的前提下可自由有序流动。如无必要，尽量避免前往中高风险地区。

评估：有关项目活动的自然灾害防控措施的法规与要素8的要求一致。

4.2.4. 核心原则 4：以避免或尽量减少流离失所的方式管理土地征用和失去获取自然资源的机会，并协助受影响人民改善或至少恢复其生计和生活水平。

核心原则4下要素9从6方面对结果导向项目的征地和移民进行管理，这6个元素（aspects）均与本项目社会法规政策相关，以下分别分析一致性。

(i) 避免和减少征地相关负面影响：如以上要素2下关于“早期影响筛查”的分析，建设项目用地预审管理办法》（2008）、《土地管理法》（2020年1月1日起实施）以及社会稳定风险评估的相关法规均要求项目和企业要求提高节约集约用地，尽可能利用存量建设土地，尽量避免占用农用地（特别是永久基本农田），通过优化方案减少征地和移民搬迁影响，从而可以降低项目实施社会稳定风险。项目前期自然资源部门也会参与踏勘确认项目用地情况，可行性研究报告对不同方案征地和移民影响进行比选。政府部门在审查项目用地和可行性研究过程中，也会审查项目用地方案是否合理。

(ii) 识别并解决因征地或丧失自然资源而造成的经济和社会影响。《土地管理法》（2020年1月1日起实施）要求“拟征收土地的所有权人、使用权人应当在公告规定期限内，持不动产权属证明材料办理补偿登记。县级以上地方人民政府应当组织有关部门测算并落实有关费用，保证足额到位”。河南和陕西相关的征地补偿办法按照《土地管理法》的要求，对征地补偿安置的实施流程进行了系统安排，其中对于缺乏充分法律权利的人也进行了规定。征地过程中，受影响人应对实物量调查指标进行确认，项目报批前土地征收单位应对“与拟征收土地的所有权人、使用权人就补偿、安置等签订协议”。此外，从基层的农村或社区，到乡镇、到县级以上政府，已建立起一整套有关征地补偿的申诉处理机制。如果受影响人对其权益影响的识别、补偿和安置处理不满意，村民可向社长或村委会申诉，并请求处理，也可以向镇政府和县市市政府申请处理。根据《中华人民共和国信访条例》（2005），县级以上政府部门要履行受理、交办、承办、协调、处理、督办等职责。如申诉者对申诉结果不满意，也可以通过法律诉讼解决纠纷，维护其合法权益。

(iii) 项目用地前按照重置价足额支付补偿款和过渡费。《土地管理法》（2020年1月1日起实施）从政策层面明确了不同类型用地形式的补偿政策、标准、原则、流程、时间等。第47条要求，征收土地应当给予公平、合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障；征收土地应当依法及时足额支付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用，并安排被征地农民的社会保障费用。按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，尊重农村村民意愿，采取重新安排宅基地

地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿，并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿，保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。

各省、县/市根据经济发展水平和市场行情，通常每两到三年对各地征地补偿标准进行一次调整，如河南省 2016 年出台了《河南省人民政府关于调整河南省征地区片综合地价标准的通知》（豫政〔2016〕48 号），并于 2020 年 6 月发布《河南省人民政府关于征收农用地区片综合地价有关问题的通知》（豫政〔2020〕16 号），再次确认征地补偿标准；陕西省于 2020 年 12 月对本省征地补偿标准也进行了更新，出台了《陕西省人民政府关于公布全省征收农用地区片综合地价的公告》（陕政发【2020】12 号），并明确各市（区）人民政府应根据本地经济发展水平和实际情况，制定本地区被征收土地上的附着物和青苗补偿标准并上报省自然资源厅备案。同时，新的《土地管理法》明确要求项目征地和移民应先补偿后占地或用地。

对于国有土地上房屋，征收补偿安置方式相对比较固定，均通过第三方市场评估结果，签订补偿安置协议后实施，国家出台了《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令【2011】590 号）和《国有土地上房屋征收评估办法》的通知（建房【2011】77 号）等文件，对土地评估政策、流程管理、公众参与、补偿支付、安置政策等都有系统的安排。各省、县/市还根据本地区的实际，向拆迁户提供搬迁补贴、过渡补偿、安排新宅基地、停产停业损失补偿等支持性措施，如《河南省实施〈国有土地上房屋征收与补偿条例〉若干规定》（2012）以及陕西省住房和城乡建设厅 2018 年发布《关于印发〈陕西省国有土地上房屋征收房地产价格评估机构选定办法〉等办法的通知》（陕建发〔2018〕121 号），对房屋评估机构选定、停产停业损失补偿、住房保障等进行了明确。。

（iv）生计恢复的政策安排：《土地管理法》（2020）明确要求应保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。总体而言，征地农民安置方式主要包括 5 种：农业生产安置、重新择业安置、入股分红安置、异地移民安置（《关于完善征地补偿安置制度的指导意见（国土资发【2004】238 号）》）、养老保险安置（《土地管理法》（2020）第 48 条，等）。在提供以上 5 中安置方式的同时，国家政策，如《关于做好被征地农民就业培训和社会保障工作的指导意见（国发【2006】29 号）》，还要求各地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平不因征地而降低，长远生计有保障，对符合条件的被征地农民按规定落实各项就业创业扶持政策，进一步加大职业培训力度，优化公共就业服务，努力帮扶被征地农民就业创业。

（v）公共设施恢复的政策安排：对于征地拆迁可能造成的公共设施影响，《土地管理法》和《土地管理法实施条例》中均规定，在征地方案批准和公告后，有县级人民政府组织征地范围内的土地调查，并将结果向公众公示至少 30 天。新的《土地管理法》（2020）第 47 条要求，“对其中的农村村民住宅，应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则，……，予以补偿”。

（vi）信息公示、公众参与和知情决策。公众参与贯穿项目全过程，是征地移民安置活动取得成功的重要保障。自然资源部 2019 年 6 月出台了《农村集体土地征收基层政务公开标准指引》，全面梳理公开事项、明确公开内容、规范公开流程、完善公开方式，切实维护人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。征地移民过程公众参与不同环节的主要目的如下：

- 项目前期及方案论证和比选过程中，项目单位和设计单位应对移民和其他利益相关方进行有意义磋商，根据反馈的诉求和意见完善工程措施和确定项目用地范围，避让重要的、敏感的影响对象，尽可能降低征地和移民影响。
- 实物量调查阶段的参与包括征地公告、实物指标调查宣传、调查过程参与、调查成果签字确认以及调查成果公示和复核。
- 社会稳定风险评估阶段，通过与利益相关方进行有意义的磋商，评估项目征地拆迁可能产生的重大社会风险，包括其他与项目无直接关系但也可能对项目产生重大影响的风险。
- 补偿方案的拟定过程中，需要对方案进行公示、听取和征求受影响人意见，必要时召开听证会。
- 实施过程中的公众参与主要包括生产安置、生活安置、补偿资金的分配和使用等环节的信息公开透明，并听取和征求移民的意见、谈判并达成协议。

评估：中国制定并形成了完整的土地征用、房屋拆迁、移民安置和补偿的法律框架和政策体系。涉及农村征地和拆迁主要依据《中华人民共和国土地管理法》（2020年）、河南和陕西省出台的土地管理法实施办法和相关补偿安置标准。涉及城镇范围内拆迁的主要依据《国有土地上房屋征收与补偿条例》（2011年）。2019年8月26日对《土地管理法》进行修订（2020年1月1日生效），在很大程度上统一了农村和城镇征地拆迁做法。新的《土地管理法》明确了公共利益征地的范围，加强了土地征用的前期风险管理，强化了征地和拆迁过程中的信息公示和公众参与（含听证会），并要求在土地报批前与土地所有权人和使用权人签订协议，并提前安排征地补偿安置资金。新法要求按照“区片综合地价”（Block Comprehensive Land Price）确定征地补偿标准，并至少每三年调整或重新公布一次。明确征收土地应给予受影响人公平、合理的补偿，“保障被征地农民原有生活水平不降低”。因此，新的土地管理法将更有利于全面保障受影响人的权益、生计可持续和居住条件的改善。总体上，有关征地和移民的法规与核心原则4和要素9的要求相一致。

4.2.5. 核心原则5：充分考虑项目福利的文化适宜性和公平获取，特别关注土著人民的权益和弱势群体的需求或关切。

核心原则5下三个要素分别与本项目社会法规系统相关，以下分别分析一致性。

要素10：如果少数民族可能受到（正面或负面）影响，则进行有意义的磋商，以获得广泛的社区支持该计划的活动。

少数民族咨询的政策要求：河南省和陕西省为少数民族散杂居省份，少数民族成分较多，其中世居河南的少数民族主要有回族、蒙古族、满族和维吾尔族等，陕西省少数民族主要有回族、满族、蒙古族、苗族、土家族、水族、羌族等。我国《宪法》明确，中华人民共和国各民族一律平等。《中华人民共和国民族区域自治法》规定，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。基于这些法律基础，如果少数民族受到类似征地拆迁影响时，不仅能与普通公民一样享受同等权益，而且在必要时各地方政府还将按照符合少数民族文化的方式开展免费、事

先和知情的协商。另一方面，根据《社会稳定性风险评估》规定，项目可行性研究阶段，实施单位（委托专业机构）开展社会风险评价，进行影响识别、公众咨询、提出减缓措施并编制《项目社会稳定性风险评价》；对于县级以上地方人民政府拟申请征收土地的，应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。在省级层面，各市/县根据相关法规制定了本地区的政策制度，例如河南省 2013 年出台了《河南省水利厅重大决策事项社会稳定风险评估机制的实施意见（试行）》的通知，陕西省 2012 年颁发了《关于加强重大固定资产投资项目社会稳定风险评估工作的意见》的通知（陕发改项目〔2012〕1749 号）。

评估：国家和河南省、陕西省制定了尊重少数民族意见、维护民族平等、尊重风俗习惯的一系列综合性的少数民族发展政策。与核心原则 5 和要素 10 的要求一致。

要素 11：确保少数民族可以利用传统资源或文化，通过项目创造工作机会，其中，使用少数民族地区文化资源的，应征得相关少数民族的同意。

保障少数民族发展权益的政策依据：《中华人民共和国民族区域自治法》明确，国家在民族自治地方开发资源、进行建设的时候，应当照顾民族自治地方的利益，作出有利于民族自治地方经济建设的安排，照顾当地少数民族的生产和生活，且上级国家机关应当把民族自治地方的重大生态平衡、环境保护的综合治理工程项目纳入国民经济和社会发展规划。从公众咨询的角度看，《重大行政决策程序暂行条例》规定，制定经济和社会发展等方面的重要规划和决定在本行政区域实施的重大公共建设项目时，要开展事先公众参与，并对公众参与的时间、形式、流程、记录等进行了系统规定。根据以上两步法规，河南陕西两省均编制少数民族事业发展五年规划，例如《河南省少数民族事业“十三五”规划》（2016）提出了十三五期间河南省民族工作部门的十四项重点任务，包括基础设施建设、产业结构优化升级、城乡协调发展、脱贫、教育、文化体育、科技创新、医疗卫生、就业创业和社会保障体系、人才、法律法规体系等。陕西省也颁发了《陕西省人民政府办公厅关于印发省少数民族事业“十三五”规划的通知》（2016），目标是充分利用现有政策和少数民族发展资金，大力改善少数民族和民族聚居地方公共基础设施和生产生活条件，加快发展优势产业和特色经济；加大对少数民族企业发展的扶持力度，打造品牌企业；创新工作方式方法，推动教育、科技、文化、卫生、体育等事业快速发展；加强法治建设，保障少数民族群众合法权益等。此外，两省少数民族事业发展“十四五”规划编制中，也计划在 2021 年发布。

评估：国家、河南省和陕西省对少数民族发展，为少数民族居民创造就业机会、提升生活水平上，进行了自上而下系统的规划和安排，且依据《重大行政决策程序暂行条例》的要求，相关规划和项目均须开展事先公众咨询。因与核心原则 5 和要素 11 的要求一致。

要素 12：关注困难群体或受到歧视的群体，包括贫困人员，残疾人，妇女和儿童，留守老年人或被边缘化的族群；并在必要时采取特殊措施，以促进公平地获得项目收益

贫困及扶贫制度：贫困的原因较为复杂，如因病、因残、因学等。目前国内贫困主要指已脱贫，那些生活未达到最低生活保障线的贫困家庭，分为两类：a) 城乡居民最低生活保障对象，指以户为单位家庭人均月收入低于当地最低生活保障标准的群体。各省每年都要公布低保标准和政策，河南省 2020 年城市地区低保线为 570 元/人/月，农村地区

最低 4260 元/人/年，陕西省并没有统一的标准，因为各地情况不同，所以标准也是不一样的，如铜川市城市低保标准提高到 630 元/人月，农村低保标准提高到 4830 元/人年。b) 特困人员，无劳动能力、无生活来源、无法定义务赡养或抚养人，或法定义务赡养或抚养人无履行义务能力的老年人和残疾人和未满 16 周岁的儿童。对这部分人，国家全额保障，做到“一超、两不愁、三保障”，其中“一超”指对象户的收入水平超过当地最低人均收入，“两不愁”指不愁吃、不愁穿，“三保障”指保障其医疗服务、住房和子女教育。根据贫困情况，各地对贫困户进行建档立卡，并提供如生活补贴、建房补贴、儿童免费教育、免息贷款、特殊职业培训和优先安排就业等。

妇女权益保障：关于性别平等与妇女发展，《中华人民共和国妇女权益保障法》(2018 修正)要求，要保障妇女的合法权益，促进男女平等，并在明确国家保障妇女享有与男子平等的劳动权利和社会保障权利。例如，该法规定妇女在农村土地承包经营、集体经济组织收益分配、土地征收或者征用补偿费使用以及宅基地使用等方面，享有与男性平等的权利。任何组织和个人不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶等为由，侵害妇女在农村经济组织中的各项权益。2021 年国务院颁布了《中国妇女发展纲要(2021-2030 年)》，促进妇女全面发展目标任务纳入国家和地方经济社会发展总体规划，纳入专项规划，纳入民生实事项目，同部署、同落实。促进男女平等和妇女全面发展的制度机制创新完善。妇女平等享有全方位全生命周期健康服务，健康水平持续提升。妇女平等享有受教育权利，素质能力持续提高。妇女平等享有经济权益，经济地位稳步提升。妇女平等享有政治权利，参与国家和经济文化社会事务管理的水平逐步提高。妇女平等享有多层次可持续的社会保障，待遇水平稳步提高。支持家庭发展的法规政策体系更加完善，社会主义家庭文明新风尚广泛弘扬。男女平等理念更加深入人心，妇女发展环境更为优化。法治体系更加健全，妇女合法权益得到切实保障。

评估：基于以上分析，在关注少数民族、贫困和妇女等弱势群体权益和发展方面，国家、河南省、陕西省有系统的管理规划、措施和相应的机构安排，能确保有关群体平等的参与，并公平的从项目发展中受益。因此，有关弱势群体和妇女发展的政策与核心原则 5 和要素 12 的要求一致。

4.2.6. 核心原则 6：项目环境社会体系尽量避免加重地区社会冲突，特别是对于脆弱的地区，冲突后地区或有领土争议的地区。

要素 13 要求项目要考虑冲突的风险，包括分配不均和文化敏感性。总体上，要素 13 与本项目不相关。此外，如核心原则 1 和要素 1 分析结果，中国以社会稳定风险分析为工具，对各种社会影响和风险进行综合性管理，因此本项目不会加剧当地社会冲突。

4.3. 社会管理机制与能力评估

世行结果导向型贷款环境和社会管理系统评估指南》(PforR ESSA Guidance) 核心原则 1 下要素 1 和要素 2 对实施单位的相关社会机构的职责和能力提出了原则性的要求。此外, 各风险对应的核心原则也是对应机构能力的依据。一方面, 是确保相关机构有法规和行政职权可以承诺资源投入及实施相应措施管理社会风险(要素 1)。另一方面, 影响评估和管理要求有明晰的机构职责和资源, 从而可以支持相关方案实施(要素 2 下 V)。

如表 4-1 所示, 河南和陕西省市县相关政府部门针对不同社会风险已经设置了明晰的管理机构, 配备了有资质的人员。本节分析各社会管理体系对应的机构设置情况, 并评估目前的机构设置是否合理, 是否存在需要加强的地方。主要分两个层面分析: 首先, 通过调查和咨询了解各社会管理系统的机构设置; 其次, 针对每一个社会管理系统评估当前机构安排的合理性和能力, 分析与核心原则 1 下的要素 1 和要素 2 的一致性, 对于存在不足的地方, 提出行动要求和建议。社会评估团队, 在评估的过程通过充分的咨询(见附件 8 至 10 关于咨询的详细记录), 重点分析各机构的行政职责、工作规程/程序、人员安排及能力、跨部门协调等。

针对不同的社会风险, 本部分对相应机构或机构功能团进行分析和评估。附件 5 汇总了详细的利益相关方分析结论。

4.3.1. 社会风险评估管理机构¹¹

- **各级发改部门:** 负责根据项目社会稳定风险情况审批、核准重大固定资产投资项目; 项目核准申请报告时, 应当附该项目社会稳定风险评估报告。
- **省政法委:** 牵头做好稳评工作的综合协调和督促指导。对存在跨地区跨部门的项目, 召集各地区政法委和相关部门共同讨论, 提出社会稳定风险评估的要求, 必要时强调典型风险点, 指导相关部门的稳评流程。
- **市县人民政府:** 对全县有关项目的社会稳定风险进行评估、决策、落实和督导。其中稳评报告由市县党委办公会讨论决策通过。
- **市县政法委:** 稳评备案, 并督导评估主体、实施部门开展工作。
- **评估主体-**组织社会稳定风险评估, 或委托第三方评估机构开展稳评, 组织各项稳评措施的落实。
- **第三方评估机构:** 各地要求有所不同, 总体而言, 需参与和通过国家发改委组织的社会稳定风险评估培训及考核, 并提前在省级政法部门备案。

以河南省三门峡灵宝市为例, 自 2012 年以来, 出台了《灵宝市社会稳定风险评估实施方案》(灵信领〔2012〕14 号), 明确了评估工作的流程、界定了风险评估的责任主体、评估范围和内容, 规范了评估程序, 成立了“灵宝市社会稳定风险评估工作领导小组”, 由市委常委、政法委书记任组长, 成员包括市人大副主任、副市长、信访、公安、法院、发改、自然资源、环保、农业农村等各主管部门一把手组成, 形成了较为完善的重大事项社会稳定风险评估工作体系, 逐步建立起全市、乡、村三级稳定风险评估机制。

¹¹ 本部分总结了相关机构与项目社会风险管理有关的职责, 因此可能不是相关政府部门的全部职责。

评估：国家和地方的法规赋予了相关机构明确的职责，并两省的主管部门（省政法委）要求从业人员参与相关培训，另外，在社会稳定评估时要求确保有充足预算确保相关措施得以落实。因此，河南和陕西两省的社会稳定风险评估和管理的机制有效，符合世行政策原则的要求。另一方面，在项目风险管控措施的落实上，虽然由评估主体负责组织和实施，市县相关主管部门负责监督，例如自然资源部门仅监督征地拆迁补偿安置有关事项，而同一的其它社会风险，例如对公众参与（如征求受影响人对项目选址的意见建议等）落实情况则由其它单位负责，例如信访局等。因此，还未建立起针对具体项目的第三方监测机制。

建议：世行贷款项目建立社会监测和评估安排，定期对社会风险（含征地移民）进行监测，综合评估项目的社会绩效，并根据评估结果有针对性地动态完善项目社会风险管理措施。

4.3.2. 文物保护机构

- **省文化与旅游厅**内设文物保护处负责协调、指导文物保护和利用、考古、重大项目的实施工作，组织开展文物资源调查相关工作。
- **各市、县（区）人民政府**是文物安全属地管理的责任主体。
- **各市县文物主管部门：**通常包括文管所 1 个和文化综合执法队 1 个，其中文管所 3 名职员，负责协调和指导文物保护工作，履行文物行政执法督察职责，配合有关部门做好基本建设涉及文物保护的工程项目的审核工作，配合上级文物考古部门实施工程范围的文物调查、勘探及考古发掘等工作；执法大队 8-10 人，负责文物违法和安全管理。对于项目建设选址无法避开地下文物埋藏区的，由省文物局组织考古发掘单位进行考古调查、勘探，所需经费由项目方承担。
- **各市县发改委：**组织建设项目可行性研究评审，在涉及文物主管部门参与，确保建设项目设计不影响文物。
- **自然资源部门规划处：**在制定地方规划和建设项目选址阶段，依法依规征求文物部门的意见，配合文物行政部门划定文物保护单位的保护范围和建设控制地带。

评估：对物质文化财产的潜在不利影响，国家和地方法规有相关规定来避免、减少或减轻这种影响。国家和地方现有的机构能够对项目涉及的文物风险进行有效管理，与世行政策原则 2 一致。

4.3.3. 征地拆迁机构

- **用地审批机构：**
 - **自然资源部：**负责审批具体项目的基本农田征用；
 - **省级自然资源厅：**负责审批具体项目的永久征收集体土地（基本农田除外）；
 - **地市级自然资源厅：**承担需报批永久性土地用途转用的审核、报批工作；

- **县级自然资源局：**受理建设项目用地申请，指导项目单位准备必要的用地审批文件，并向有审批权限的人民政府提交用地审批材料。
- **土地征收**
 - **县级以上人民政府自然资源主管部门或土地与房屋征收部门：**贯彻和执行有关法律法规，拟定本区域内土地利用规划，指导用地单位提交用地申请材料，并进行审查和向上级主管部门申报；组织安排有关项目土地和房屋征收补偿安置领导小组；公示有关征收公告；拟定市县范围内相关项目征收补偿安置计划；组织土地和房屋征收听证；与受影响人或单位签订征地协议，并实施补偿安置。
 - **征地所在乡镇、村社参与并协助实施征地拆迁，**特别是实物量调查、入户走访、政策宣讲、安置措施讨论、申诉处理等。
 - **县市或区人社部门：**对征地后人均耕地面积不足规定数额的人口进行社会保障。通常由被征地农民提出申请，由村集体经济组织讨论，乡镇政府或街道办事处核定并公示七天，经自然资源部门会同公安部门审核，当地政府部门批复，当地财政局组织、拨付被征地农民政府补贴资金，最后由人社局办理登记。参保人员自愿选择参加职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险。
 - **第三方评估机构：**在自然资源部门指导下，由受影响村或社区委托有资质的房地产评估公司，对房屋补偿标准进行评估。
 - **财政局：**根据自然资源部门和用地单位提交的征地拆迁安置费用申请，准备和提供必要的预算资金。
 - **审计局：**依据法定规定和流程，定期开展征地查清安置费用的使用情况审查，并提出审计意见。

以对陕西省王益区自然资源局的调查为例，该县自然资源局“土地征收服务中心”负责集体土地征收工作。对具体项目的土地和附属设施的征收，“土地征收服务中心”与负责实施该项目的主管部门、所在乡镇政府和村委会共同组成项目征地管理小组，例如水利局负责某农村供水站项目时，水利局为主管部门，供水站所在的具体乡镇政府和村委会安排人员参与。工作小组的人数根据项目征地和拆迁的规模各不相同，通常在5-10人，大项目参与的人员更多。涉及房屋拆迁的，由工作小组根据法定流程聘请第三方评估公司，开展房屋评估，出具评估报告，其中包括房屋资产在评估时的市场价格。总体流程是先有项目实施单位向自然资源局委托土地征收服务，由自然资源部门进行土地征收公告，然后启动土地实物调查登记和评估，同时启动社会稳定风险评估，随后对实物调查结果进行公示和依申诉复核，再进行最终公示，另外此事还要对土地补偿安置方案进行公告，然后则可以启动预征地协议的谈判和签署，完成后将资料报送省级自然资源部门审批，批复后，由实施机构依据补偿协议将资金支付给县财政局（土地补偿部分）和人力资源与社会保障局（养老保险部分），由财政支付给农户，且社保局负责按政策和与农户达成的协议办理养老保险。

评估：国内已建立起一套成熟的土地征收管理机构，各管理措施均有对应的机构安排，由县自然资源局领导，各乡镇和村社共同参与管理，责任明确，且《土地管理法》要求项目征地和移民应先补偿后用地，并由财政和审计确保相关预算并

进行定期审核。此外，在调查过程中，相关部门每年都要实施或参与实施不同类型项目的征地或占地、补偿与安置工作，相关经验丰富，能够有效实施和管理土地征收补偿工作，与世行政策原则 4 的要求一致。

■ 3) 生计恢复

- 生计恢复措施实施的机构较灵活，包括农业安置、重新择业安置、入股分红安置、异地安置、社会保障安置等安置方式，各种方式对应的组织管理机构不尽相同。其中，**农业生产安置**：通常由本集体经济组织，根据本组织的土地情况和村民集体意愿来确定，如本集体有未分配的土地，集体经济组织可自行决定是否可以分配给被征地影响农户，如本集体没有未分配土地，可以通过村民大会讨论决定，是否要进行土地调整。**重新择业安置**：由受影响农户根据自己的需求决定，由县级劳动就业部门提供各种免费培训，并提供就业招聘支持。**入股分红安置**：由项目单位判断是否可行，并与受征地影响农户协商确定。**异地安置**：由农户提出要求，地方政府判断是否可行，并与受征地影响农户及接收该农户的集体经济组织协商后实施。**失地农民社会保障安置**：由县级社会保障部门组织实施，征地所在乡镇和村社配合。在第 4.4.4 节结合现场考察和咨询的结果，对生计恢复进行了详细的讨论，包括案例分享。

评估：生计恢复是征地拆迁与安置工作的一部分。不同的生计恢复措施涉及的实施部门各不相同，如村集体、政府社保部门、就业部门、企业等，基本上各部门之间的职责分工明确。政府财政资金对生计恢复措施的落实提供保障，同时不同的生计恢复措施，资金来源存在差异，例如入股分红由用地单位与村委会或农户达成协议，按约定分红，但生计恢复的措施、部门安排和资金保障都在法规上有规定，并在实践中各部门具有丰富的实施经验，各地均能按地方特色落实生计恢复措施，与世行政策原则 4 中要素 9 的要求一致。

4.3.4. 公众安全、劳动者健康和应急管理机构

1) 劳动者健康安全

- **国家卫健委**：制定、调整并公布职业病的分类和目录，负责全国职业病防治的监督管理工作。
- **河南省和陕西省卫健委**：负责全省范围内职业健康检查机构备案的组织实施。
- **市、县卫生健康主管部门**：负责本辖区职业健康检查工作的监督管理，负责加强对职业病的监督管理，确保劳动者依法享受职业健康安全权益。
- **医保部门**：负责工伤保险管理和理赔。
- **市县劳动行政部门**：与工会和企业方面代表协调劳动关系三方机制，共同研究解决有关劳动关系的重大问题。
- **职业健康检查机构**：负责全省职业健康检查机构质量控制管理工作的机构要求取得《医疗机构执业许可证》并在省级卫健委备案的医疗卫生机构，主检医师

应有执业医师证书、中级以上资格、具有职业病诊断资格、从事职业健康检查相关工作三年以上等条件。

- **工会：**工会帮助、指导劳动者与用人单位依法订立和履行劳动合同，并与用人单位建立集体协商机制，维护劳动者的合法权益；
- **妇联：**县级以上妇联为负责妇女儿童工作的机构，负责协调有关部门做好妇女权益的保障工作。

各县市的卫健委的科室设置比较类似。以河南省灵宝市为例，该市卫生工作主要通过卫健委的三个机构来管理：1) 卫生计生监督所，2) 疾病预防控制中心（含实验室），3) 城南医院（职业健康体检）。

- 卫生监督所 5 人（2 人专职，3 人兼职），对辖区内企业进行随机抽查，通常是一年一次，监督企业是否根据规定在“全国有毒有害申报系统”进行主动申报。对未申报的，或者申报后存在得到，提出处罚和整改意见；
- 疾控中心（8 人，另加实验室 2 人）对企业的危害因素按照毒物种类分类（分五类，尘肺类、化学性、生物性、物理因素、放射性）。根据分类，上级每年要求完成一定数量的企业，例如 2021 年是 35 家，各类型的企业数量根据当地企业类型数量，适时调整。
- 城南医院，灵宝市卫健委委托的一家职业健康体检机构。有毒有害因素企业和相关岗位的员工，在上岗前、在岗、离岗时均应开展职业健康体检。有问题的，书面告知企业和本人，企业不上岗，或者在岗患病的，企业要调岗，治疗。

2) 社区安全管理

- **生产经营单位：**主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责，工会依法对安全生产工作进行监督。
- **危险物品的生产、经营、储存单位：**设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。
- **安全监督部门：**安全监督等具有公共事务管理职能的事业组织，受县级以上人民政府安全生产监督管理部门的委托，开展有关安全生产行政执法活动。河南省和湖南省安全生产都实行“生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督”的机制，将安全知识普及纳入国民教育，并将安全生产监督管理纳入各级领导干部培训内容。

3) 自然灾害应急管理

- **省减灾委员会：**为省人民政府的自然灾害救助应急综合协调机构，办公室设在省应急厅，成员单位包括省应急厅、财政厅，以及相关职能部门，如农业农村厅、水利厅、自然资源厅、住房城乡建设厅、生态环境厅统计局、气象局、地震局、卫生健康委、广电局、红十字会通信管理局、消防救援总队。根据评估情况决定启动省级救灾预警响应，启动后，省减灾办立即启动工作机制，组织协调预警响应工作，如灾后救助与恢复重建包括过渡期生活救助、冬春救助和倒损住房恢复重建等。
- **市、县（区）人民政府：**在发生自然灾害后，视情启动本级自然灾害救助应急预案，根据自然灾害预警预报启动本行政区域内的预警响应；对可能出现影响

多地的自然灾害，省减灾办

评估：对于自然灾害的管理，河南和陕西两省均明确了的部门职责，能够对突发自然灾害实施有效管理，符合世行政策原则 3 中要素(8)的要求。

4.3.5. 少数民族管理机构

- **省民族宗教事务局：**负责按省人民政府要求制定本省少数民族事业发展规划，维护少数民族和合法权益，监督办理有关少数民族权益保障事宜。
- **州民宗局：**贯彻落实民族宗教工作的方针、政策、法律、法规以及省委、省政府和市州委和政府的决策部署；负责起草有关民族宗教事务的地方性法规、规章草案，组织拟订民族宗教相关工作政策、规划，并督促检查落实；指导实施和完善民族区域自治制度建设，保障少数民族的合法权益。参与拟订少数民族干部人才队伍、宗教工作队伍建设规划，研究、管理和指导少数民族干部队伍建设政策建议。
- **县民宗局：**市县少数民族人口身份统计，落实少数民族发展项目申报。负责管理民族干部的培养，拟定每年全县有少数民族干部发展指标。

评估：从省、市州到县，对少数民族地区经济社会发展和民族干部培养均明确了部门职责，满足世行政策原则 5 中的要求。

4.3.6. 弱势群体权益保护机构

国家、省、县市均设置了扶贫办（2021 年后改称“乡村振兴局”）、妇联、民政局，负责制定扶贫政策和计划，统筹安排扶贫任务、妇女发展规划、残疾人、留守老人和儿童管理等，各部门均进行了人员安排和预算，并对工作效果进行考核。

- **民政局：**负责管理行政管辖范围内的留守老年人，留守、困境儿童事务，包括调查统计、建立档案及台账，建立留守（或困境）儿童地方管理机制，养老服务机制，以及资金保障。
- **妇联：**负责组织引导妇女在生产生活中发挥独特作用、维护妇女儿童合法权益，为受侵害的妇女儿童提供帮助、组织开展文明家庭创建等。
- **残联：**负责维护残疾人的公民权利，听取残疾人意见和需求，为残疾人服务。宣传残疾人事业，动员社会理解、尊重、关心、帮助残疾人，消除歧视、偏见和障碍。协助政府制定实施残疾人事业发展纲要，促进残疾人康复、教育、劳动就业、扶贫、维权、文化体育、社会保障、科技信息化应用和残疾预防等工作，改善残疾人参与社会生活的环境和条件。
- **乡村振兴局：**承担全市巩固脱贫成果任务，持续建立完善常态化监测帮扶机制，确保不发生规模化返贫。

- **乡镇政府、社区/村：**配备了留守（或困境）儿童督导员，村居配备了儿童主任。乡镇成立区域性养老服务中心；村居成立养老服务站点。乡镇府建立基础妇联办公室等组织，社区/村建立妇女主任机制。

关于留守老人和儿童工作由各县市对老年人和儿童工作由“社会福利股”或“儿童福利和养老服务科”负责，该股配置员工 3-4 人。以陕西省旬邑县民政局为例，该县民族局设立了“社会福利股”，职责包括 1) 建立留守老人和儿童台账，截止 2020 年末，全县 10 个镇办均有分布，其中留守老人 1938 人，留守儿童 1259 人。2) 拟定全县养老服务建设规划并组织实施。3) 负责全县养老服务、老年人福利、互助幸福院建设与管理。4) 承担全县老年人福利和特殊困难老人救助工作，协调推进农村留守老年人关爱服务工作。5) 拟定全县儿童福利事业发展规划并组织实施，负责孤弃儿童保障、儿童收养管理、儿童救助管理保护工作。6) 负责全县儿童福利机构、未成年人保护机构、特困人员供养救助机构管理工作。7) 健全农村留守儿童关爱服务体系和困境儿童保障制度。此外，民政局社会福利股与各乡镇政府和社区/村配合实施，每个乡镇和村/社区都要配置至少一名负责留守老人和儿童事务的人员。

各县市脱贫攻坚通常有乡村振兴局负责，配置人员 10 人左右，但各县市都在县市政府成立了类似“脱贫攻坚推进指挥部”“脱贫攻坚领导小组”等协调机构，由县市政府和各政府部门主要领导组成，根据工作需要和推进情况，不定期组织召开行业部门会商会议。在单个项目点，动员的社会机构和人员更大，例如河南省三门峡陕州区，该区对某项脱贫工作通常包括了行业扶贫单位、乡镇党委政府、村级脱贫攻坚责任组、第一书记、驻村工作队、帮扶责任人以及定点扶贫单位的职责，构建起县级层面领干督干、行业部门牵干帮干、乡镇层面主干实干、村级层面包干精干的责任体系。对于特殊项目，区级层面还成立“5+N”脱贫攻坚指挥专班（“5”指对全区脱贫攻坚工作负总责的区委书记、区政府区长，分管扶贫工作的区委副书记、政府副区长，以及区扶贫办主任，“N”指区四大班子成员及其他县级领导，负责全区脱贫攻坚工作组织、协调、推进、督导等各项任务的落实）；乡级层面：在全区 13 个乡镇成立了 13 支脱贫攻坚战队，并创新建立了“2+2+N”乡镇脱贫攻坚指挥专班（“2”指各乡镇党委书记、乡镇长，“2”指各乡镇主管扶贫工作的党委副书记、副乡镇长，“N”指 5-7 名专职扶贫干部）；行业部门：区直各重点行业部门分别成立了主要领导负责的“1+1+2”行业扶贫专班，明确专人负责脱贫攻坚工作；村级层面：全区 256 个行政村全部成立脱贫攻坚责任组暨脱贫攻坚特战队。在全区范围内，政府相关单位科级干部都要带头帮扶贫困户，组织单位干部与派驻村贫困户建立结对帮扶关系，原则上每名机关干部分包 3 户贫困户，做到对建档立卡贫困对象帮扶全覆盖。截止 2020 年末，全区 13 个乡镇党委书记应遍访贫困户 15742 户。

评估：对不同类型弱势群体的管理，国内都有专门的管理部门，如贫困问题由扶贫办或乡村振兴局主管，残疾人由残联，留守老人和儿童由民政局主管，妇女权益由妇联维护。各部门人员配置较灵活，除政府在编人员外，各地可根据实际需要聘用额外工作人员，且预算资金能够保障。因此，国家和地方在对弱势群体权益的保护和扶持上，机构分工明确，且各单位的管理能力满足世行政策原则 5 中的要求。

4.4. 社会实践效果评估

社会实践效果评估，主要依据样本县获得的资料以及对类似活动社会风险管理过程和效果的考察了解。在实地考察的县均对主要的利益相关方进行访谈，交叉了解他们对相关活动的态度和实施满意情况。社会风险评估以典型样本案例为切入点，重点分析与世行原则一致的政策落实情况，评估是否能满足核心原则和要素规定的目标。因此，本部分将对照 6 个核心原则和社会相关性要素，进行分析评估。

4.4.1. 核心原则 1：项目设计中促进社会可持续性

要素 1：在项目层面，法律框架和管理机构能够充分地指导社会评估。

通过对河南和陕西两省的调查，所有涉及征地/移民的项目均开展了社会稳定风险评估，例如供水站等。部分项目的社会稳定风险评估是与其它项目联合编制的，例如区域水土保持工程、乡村污水处理设施（占地 300-600m²）等，这些项目单个活动影响小，也不采取永久征收土地，而采用临时占用土地、或者在县级自然资源部门获得备案审查许可后占用村集体闲置建设用地。例如，《陕西省铜川市印台区漆水河（印台城区段）生态保护修复工程社会稳定风险评估报告》包括漆水河沿线乡村污水设施建设改造、河道整治、水土保持等。2020 年，铜川市王益区共完成重大决策社会稳定风险评估报备任务 9 个，咸阳市旬邑县共开展了 3 项，永寿县 2 项等，项目内容包括污水处理设施建设河道治理等。《河南省三门峡市陕州区菜园乡桃王村饮水安全巩固提升工程社会稳定风险评估》，对饮水工程的建设及涉及的社会风险，如土地使用，开展了社会稳定风险评估。按政策要求，三门峡市各县相关项目的社会稳定风险每年都在实施，以灵宝市为例，2021 年 1-9 月已开展 18 起涉及征地拆迁、饮水工程等社会稳定风险评估。

稳评报告对各场地可能造成的社会影响及风险，以及社区居民意见进行调查和分析，如永久征地、临时占地及地上青苗附属物等影响，对各影响和风险的级别进行研究判定，并基于实际调查研究和村社居民的意见制定了风险化解和管控措施确保项目可能造成的社会风险得到识别和管控。

评估：对河南和陕西省样本县进行实地调查和咨询表明，有关项目根据法定程序开展了《社会稳定评估》，对项目可能产生的社会风险进行了识别和定级，并制定了对应的风险化解和管控措施，各项目的《社会稳定风险评估报告》通过了专家评估和政府主管部门的备案。同时，调查中发现，部分农村污水设施、供水设施、畜禽粪污处理设施、以及沟渠生态保护等单个项目规模也较小，因此在项目评估阶段没有开展社会稳定风险评估。

建议：针对单个项目规模小等建设活动，要按法律法规要求落实好社会稳定风险评估工作。可根据实际情况，采取一个地区若干小项目打包评估的方式。

要素 2：社会评估和管理过程中采用良好实践

(i) **早期影响筛查：**两省及调查县的自然资源部门提供的资料及现场调查证实，项目前

期需要各部门联合踏勘确定影响。所有涉及征地的建设项目均须完成土地预审程序。项目的可行性研究报告一般需发改部门组织各有关部门和行业专家进行评审，确认项目选址符合土地利用相关规划。

陕西省王益区与河南省三门峡市渑池县自然资源局介绍，对于 100 吨以上的污水处理厂需要开展征地拆迁的建设项目，自然资源部门在收到实施机构的委托前，需要实施机构向自然资源部门提供发改委关于项目可研的批复（含土地预审批复和选址意见书批复）、征地红线图、所征收土地分类表以及社会稳定风险评估报告等。仅在风险等级中等以下，或采取风险化解措施将风险等级降至中风险及以下时，社会稳定风险评估报告才能获得专家评审通过。由此可见，社会风险的筛选与风险评估在实施过程中，已通过相关机制的运行得到有效执行和管理。

(ii) 方案比选。建设项目可行性研究过程需要对不同方案进行比选。例如，河南省三门峡市渑池县农村生活污水治理计划对全县 12 个乡镇的农村污水开展治理，为此编制了《渑池县域农村生活污水治理可行性研究报告》，其中包括了对村级和镇区污水处理设施选址的原则。例如镇区污水处理厂的选址应考虑：1) 地势，污水处理厂设在地势较低处，便于污水自流入厂内，厂址选择应与排水管道系统布置统一考虑，充分考虑地形的影响。这些原则有利于尽量降低运行维护成本，最大程度利用已有资源，避免重复建设；2) 敏感目标，厂址必须位于集中给水水源的下游，并应设在城镇、工厂及居住的下游和夏季主导风向的下方。厂址与城镇、工厂和生活区应有一定安全防护距离，设卫生防护带，并应满足声环境质量标准，控制污水处理设施对周边产生的噪音污染。3) 地段与农田保护，厂址尽可能少占或不占农田，但宜在地质条件较好的地段，便于施工、降低造价。充分利用地形，选择有适当坡度的地段，以满足污水在处理流程上的自流要求。对陕西省和河南省有关项目实施部门、咨询机构的调查显示，通常项目可行性研究都有项目选址原则，并对潜在的选址方案进行评估，选择最优方案。

(iii) 制定措施避免、减少和减缓社会影响。根据对陕西省政法委和河南省三门峡市政法委、以及各县政府负责社会稳定风险评估的主管部门访谈，项目的社会影响识别、分析和管理措施都要求必须在可行性研究报告或类似的项目前期评估文件中进行分析。对于法律规定必须开展社会稳定风险评估的项目，如涉及永久征收房屋或土地的项目等，在社会稳定风险评估中须有专门的风险识别、分析、防范与化解的管理计划。例如，陕西省咸阳市永寿县在开展生活垃圾填埋场设施建设项目社会稳定风险评估时，针对项目施工过程中可能对周边社区造成的污水、扬尘、噪音的影响，制定的措施包括按照文明施工的规定，如施工过程污水收纳、机械冲洗，通过合理确定施工场地实现降尘、降噪等。河南省三门峡市陕州区菜园乡桃王村饮水安全巩固提升工程项目的社会稳定风险评估，识别的主要社会影响是征地影响，为此，项目的管理措施包括尽量占用建设用地和荒地，不占或少占农用地，认真听取居民意见，严格执行国家和地方土地管理法规。稳评备案表分别报相关部门审查，签署同意实施或可以实施结论性意见，如**附件 9**的附图 4。

(iv) 明确实施减缓措施的机构职责和预算来源。陕西省和河南省在项目涉及的供水、灌溉、农村污水、固废和面源污染控制工作的政府职责分工较类似。其中农村生活污水收集处理是生态环保部门负责；畜禽粪污资源化利用是农业农村部门负责。各省级部门在省政府的统一协调下推进工作，且有省政府安排相关厅局代表省政府在部门间协调，如本项

项目在河南和陕西两省，由省政府指定水利厅负责协调。县级管理部门的安排大致与省级安排一致。

在实施具体某个建设项目的征地拆迁工作方面，在两省各县走访时发现各地的实施方式也基本类似。以陕西省旬邑县为例，由县自然资源局代表县人民政府实施土地征收工作，对单个具体项目而言，自然资源局指派 2-3 名工作人员，与项目实施单位制定的 2-3 人（例如实施供水站建设项目时，县水利局为实施单位）、项目所在的乡镇政府指派的 2-5 人、以及所在村社干部，共同组成项目土地与房屋征收安置工作小组，实施具体项目的土地征收安置相关工作。在河南省三门峡市各样本县走访时，各县征地拆迁管理流程基本类似。

根据对县综合部门的访谈，各单位的项目准备、建设和运营管理要接受生态环保、自然资源、劳动就业、卫生与健康、财政、审计等部门的日常指导和监督，确保环境和社会管理措施得到落实。

(v) 公众参与、信息公开和申诉机制。对陕西省铜川市印台区、王益区，河南省三门峡市渑池县、陕州区等政法部门的调查，以及对样本项目《陕西省铜川市印台区漆水河（印台城区段）生态保护修复工程社会稳定风险评估报告》、《河南省三门峡市陕州区菜园乡桃王村饮水安全巩固提升工程社会稳定风险评估》的分析，陕西省相关项目在开展社会稳定风险评估过程中，按要求开展了公众咨询。例如在《河南省三门峡市陕州区菜园乡桃王村饮水安全巩固提升工程社会稳定风险评估》显示，该项目在社会稳定风险评估阶段，咨询了 158 户村民的意见，占全村总户数的 60%，受调查农户对项目的支持度为 100%。各地的项目社会稳定风险评估均通过了专家评审，并在政府进行了备案。

此外，各地自然资源部门表示，根据 2020 年修订的《土地管理法》，征地拆迁过程也包括了全过程的公示、实物调查。如陕西省旬邑县介绍，自然资源部门在获得实施机构的委托并确认必要的法定手续后，要向当地受影响地区公示“土地征收与公告”，随机开展土地现状调查和实物登记，同时实施部门启动社会稳定风险评估工作并开展入户咨询；实物调查完成后，调查结果要在当地公示，对受影响农户提出的申诉进行复核和解决；根据实物调查结果，制定“土地补偿安置方案，并向受影响社区公告；与受影响农户签订预征地协议；在所有协议均签订后，向省级以上人民政府及自然资源部门申报农用地转为建设用地批复；批复后还要向当地社区公示正式的土地征收公告，并向受影响农户支付补偿金。

在对陕西和河南各县的调查证实，各地政府部门完全按照信访条例实施，有一整套完善的申诉信访机制。以陕西省永寿县和河南省三门峡市灵宝市为例，居民申诉机制包括三个层次：一是向有关实施单位直接反映情况并寻求解决；二是通过村委会或居委会反映，由乡镇政府或街道办事处协调处理；三是通过县/市或三门峡市政府信访办或县/市长热线/邮箱等方式投诉处理，流程包括收集、7 天内启动，2 个月内处理完成并反馈的机制。此外，居民还可以通过法院的民事诉讼来解决较大的争议。整体而言，申诉机制程序规范，机制有效。

评估：对陕西和河南省及有关项目县的实地调查表明，相关设施，如供水设施，在项目前期都按要求开展了相关评估和审批，有关项目实施的前期准备阶段，包括了社会风

险筛选流程，如《社会稳定风险评估》、可行性研究和项目方案比选等。根据法规要求，相关的评估在开展过程中，开展了公众咨询和信息公开。因此，最终选定的方案通常是考虑了包括环境、社会、经济等综合效益的最佳方案。在项目设计阶段，对相关部门的评审意见和公众参与的合理建议，项目设计进行了充分考虑。在本报告开展现场咨询过程中，评估小组走访和咨询了大量普通社区居民和社区管理人员，总体而言，各方面对社会风险的管理体制和运行情况表示满意。调查过程同时发现，一些项目对公众咨询和信息公开过程不重视记录和存档，各项目单位的落实情况也参差不齐。包括 1) 社会稳定风险评估公众咨询过程，特别是填写的问卷样本，稳评报告备案表，2) 项目实施过程中开展的听证会记录和照片、申诉记录、公示照片等，3) 其它体现项目公众参与的材料。

建议：建议加强项目公众咨询和信息公开，申诉机制运行等过程的记录和存档。

4.4.2. 核心原则 2：社会管理体系能够避免对文物资源的影响

要素 5：充分考虑对物质文化遗产的潜在负面影响，实施适当措施避开、减少或减缓影响。

在与陕西和河南两省省省级、市级和县级自然资源部门和文物保护部门的交流中了解到，地方的土地利用规划在制定期间，规划部门咨询和听取了文物管理部门的意见，包括获取区域文物分布资料，将文物普查成果融入进当地土地利用规划中。例如陕西省王益区介绍，该区根据新国土空间规划要求，将本区范围内 64 项文物点的保护列入了国土空间规划中。在项目土地预审和选址阶段，项目选址要符合地方土地总体利用规划，这就确保了《文物保护法》所要求的文物保护单位的保护范围内不得进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的规定。在项目评审阶段，地方发改委会邀请文物保护部门专家参与项目可研的评审。如果相关建设项目选址在规定的文物保护单位范围内，就需要由文物部门委托有资质的文物勘探机构实施文物保护措施，先考古后实施土地出让或交易。对于未知区域，要先进行文物勘探；勘探未发现但开挖时发现文物，由文物部门委托有资质的文物勘探机构实施文物保护措施。发现文物后，建设单位将会依据《文物保护法》的规定，及时报告县级文物部门，县级文物部门逐级报请省人民政府文物行政部门组织考古发掘的单位在工程范围内对埋藏文物的地方进行考古调查、勘探。据陕西省王益区、旬邑县和永寿县文物保护部门介绍查，对于不破土的项目，不需要做文物勘探。河南省三门峡市陕州区文物管理部门介绍，本地文物保护工作分为地上、地下两部分：地上不可移动文物级别分为国家重点文物保护单位、省级文物保护单位、市级文物保护单位、县级文物保护单位及一般不可移动文物。项目选址时遇到国家重点文物保护单位、省级文物保护单位、市级县级文物保护单位及一般不可移动文物时需要变更项目选址；地下文物在项目选址时，需提供项目选址文件，经文物部门核实、钻探考古部门调查后，项目方可实施。通过对两省样本县的调查可以看出，两省各地的在文物管理的系统基本一致，包括了项目前期选址管理和项目实施过程中文物保护与管理，相关文物管理系统能够避免项目对文物资源的影响。

附件 9 图 5是永寿县文物局就一个天然气管线及阀室建设项目的选址审查意见。虽然本项目不涉及天然气方面的任何建设活动，但农村污水处理设施、供水设施、粪污处理设施的规模跟天然气阀室及管线的用地形式较类似，文物部门的审查过程和结果也是一样的，能够展示文物部门对相关建设项目审查的情况。

评估：项目管理的过程中，各相关部门按照文物保护法规的要求充分考虑了对文物资源的潜在影响，通过方案优化尽可能避免对文物影响。对于不可避免的影响，需要制定和批复严格的管理方案后方可实施。

4.4.3. 核心原则 3：项目实施过程中保护公众安全和劳动者安全

要素 6：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。

各级政府都建立了劳动管理系统，包括如 4.2 节所述的法律法规，4.3 节梳理的机构安排。对样本县的调查表明，劳动管理系统的运行是有效的。调查中并未发现任何单位存在使用童工的问题。

对陕西省铜川市王益区、印台区、咸阳市旬邑县、永寿县，河南省三门峡市渑池县、陕州区和灵宝市的调查表明，各项目在设计上要经过省级和市县主管部门审查，确保符合法规的各项要求。例如，河南省灵宝市卫健委介绍，该县各类建设项目在设计阶段，要委托第三方对建设项目的建设、运营期间的危害因素开展职业病健康评估，并组织专家评审。存在危害因素的话，企业需要在工程设计和建设中实施职业健康“三同时”措施，且企业要向“全国有毒有害申报系统”主动申报。如不申报，各乡镇人民政府采取网格化管理，进行调查摸底，发现后，将向卫健委通报，卫健委检查和处罚；同时，卫健委也会对已申报和未申报的企业采取随机抽查。各地根据企业分布情况，每年卫健部门抽查数量不同。例如灵宝市 2021 年 1-8 月抽查了 35 家。在运行阶段，各县卫健部门、人力与社会保障部门、劳动部门和卫生部门每年要对重点企业进行检查，对检查中发现的问题，督促企业处理和整改；卫健部门就职业健康进行检查评估，评估相关职业健康与安全措施是否到位，“三同时”的落实情况，企业职业健康台账落实情况，开展职业病危害因素监测。例如河南省三门峡市渑池县和灵宝市，对于污水处理等相关企业，职业病危害为“一般”，要求企业应当委托具有相应资质的职业卫生技术服务机构，每三年至少进行一次职业病危害因素检测；对于涉及职业病危害等级为“严重”的企业，每年开展一次职业病危害因素检测。现场调查期间发现，陕西省和河南省农村供水设施、畜禽粪污资源化利用企业设施，规模较小，运行管理人员较少，这类设施并未纳当地卫健部门的职业健康申报、评估及职业病危害因素检测管理系统。

从企业到县政府，设置了三级劳工纠纷解决机制，分别是企业内部劳动纠纷申诉机制、乡政府劳动纠纷调解中心和县政府劳动调解中心。职工还可以通过法律途径进行法庭调解。例如河南省三门峡市人社部门介绍，全市共有 70 个劳动纠纷调解中心，90%左右的纠纷都能够通过调解得到处理，10%的需要通过仲裁或者法律渠道进行。2021 年 1-8 月，三门峡市人社部门通过劳动纠纷调解机制，接收和处理了 340 次工资纠纷，涉及劳动者 2076 人，工资额 453.88 万元。另外，劳动部门还表示，工会制度也是保障工人劳动安全的一个有效机制，工会能帮助员工获得安全培训、健康检查、工作环境和生活需求等方面争取权益。三门峡市劳动部门介绍了详细的劳动人事纠纷调解和仲裁流程：发生劳动人事纠纷的，员工可向劳动部门的劳动监察大队寻求帮助，也可直接提请劳动仲裁。劳动监察部门在收到投诉后 5 日内立案，对符合受理原则的案件（例如违法行为发生在 2 年内等）要求 2 个月

内调查，复杂的经批准可以延长 30 个工作日。如员工对处理结果不满意的，可在 6 个月内提请劳动仲裁。申请劳动仲裁的有效期为一年时间。劳动仲裁包括两个层次，包括劳动调解和申请仲裁。通常情况下，优先推荐进行劳动调解，15 日内调解完成，如调解成功，劳资双方签订调解协议，如调解不成功，自动转入劳动仲裁流程。仲裁庭裁决案件应当自仲裁委员会受理仲裁申请之日起 45 日内结束。案情复杂需要延期的，经仲裁委员会主任批准，可以延期并书面通知当事人，但延长期限不得超过 15 日。其结果包括三种案前调解、立案受理、不予受理三种，对于不予受理的，应向申请人出具《不予受理告知书》。附件 10 的附图 6 包含了三门峡市渑池县劳动部门提供的劳动监察执法流程和劳动仲裁流程。

对畜禽粪污资源化利用企业走访时，各企业均表示从事相关工作的工人均进行了培训，并配置必要的个人防护设施。例如河南省三门峡市程宇奶牛养殖有限公司与其员工签订的劳动合同中，明确规定了公司和员工的责任义务，包括公司必须为员工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，安排员工从事有职业危害因素的工作时，要定期为员工提供健康检查。

评价：从对样本县的调查看，各实施机构在建设或运营期间遵循了法规要求；同时，在实施过程中，对于农村供水设施、畜禽粪污资源化利用等规模较小，运行管理人员较少、存在职业病危害因素的企业，存在未纳当地卫健部门的职业健康申报、评估及职业病危害因素检测管理系统的情况。

建议：根据法律法规要求，农村供水设施、畜禽粪污资源化利用设施的运营企业的职业健康申报、评估和职业病危害因素监测纳入卫健系统的日常管理。包括：1) 相关设施开展了职业健康申报与评估，并可以查询；2) 市县卫健委将相关项目设施纳入日常检查监督范围，并保留检查记录。

要素 8：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。

在对建成的各类设施的走访发现，各地各单位均非常重视社区居民和工人的安全，例如陕西省印台区和王益区的畜禽粪污资源化利用设施都建设在社区内相对独立的空间里，设施设置了安全防护栏，且有专人负责日常安全管理。见附件 10。

陕西省永寿县和河南省三门峡灵宝市农村生活污水处理设施建设在社区空闲的建设用地或荒地上，周围修建了围栏，由乡镇或村委会安排专人负责管理。如附件 10 的图 9

这对新冠疫情的防控，陕西和河南两省及各市县严格按照《传染病防治法》（2020）的要求履行，并制定了适合本地的新冠疫情防控制度。例如河南省三门峡灵宝市卫健委专门制定了《新冠病毒感染的肺炎防控与救治工作预案》，并根据工作预案，对该系统内各科室在新冠肺炎疫情防控上的职责进行了细致划分。如附件 10 图 11。

评价：在建设阶段，有关措施的落实也进行了要求。通过对相关县市项目设施的调查表明，相关单位对自然灾害管理实施过程进行了充分管理。

4.4.4. 核心原则 4：以避免或尽量减少流离失所的方式管理土地征用和失去获取自然资源的机会，并协助受影响人民改善或至少恢复其生计和生活水平。

以下从要素 9 包括的 6 个方面分析征地和移民实施效果。

在陕西省与河南省各类项目设施调查中国发现，PforR 中可能涉及土地使用的活动包括农村供水设施如供水站、管网、泵站、蓄水设施，现有城镇污水设施升级改造，农村污水设施建设、畜禽粪污资源化利用设施，建设或改造农村饮用水设施，水土保持活动中相关的沟渠工程、涝池/雨水收集池，土地平整等。其中，部分设施，如新建或扩建城镇污水处理设施和供水站等，可能涉及永久征地，除此之外其他绝大部分活动的土地均没有采取永久征用的方式，而涉及部分 1) 临时占地，如管线和施工场地，2) 使用集体建设用地或集体未利用地开展建设；3) 设施农用地使用，如畜禽粪污利用设施可按政策要求还在当地自然资源局办理了“农用地备案”；4) 土地流转，如部分植被恢复项活动等。

对于以上各类用地形式可能造成的负面影响，国内和地方均建立了相应的管理机制。以下从要素 9 包括的 6 个方面分析征地和移民实施效果。

(i) 避免和减少征地相关负面影响

对于可能需要办理永久征地手续的项目，根据陕西省自然资源局和三门峡市自然资源局介绍，各类项目均办理了“建设用地预审批复”和“选址意见书”，这意味着项目在前准备阶段，依法进行了部门审查和筛选，确保项目符合当地土地利用规划，且避免占用基本农田和其它影响大的敏感设施。

对于可能涉及的农业设施用地，如畜禽粪污资源化利用设施，通过与样本县自然资源部门核实，此类用地需事先获得相关利益单位确认，如项目所在村社村委会确认同意，乡镇自然资源所确认项目符合用地规划，县水利部门确认项目是否位于重要水源保护地附近，县林业局确认项目是否占用林地，县交通局确认是否在有关公路两次 2km 存在畜禽养殖设施，县文旅部门确认项目是否位于风景名胜区范围内，县自然资源局确认是否涉及基本农田和生态红线问题，文物局确认是否位于文物保护单位范围内等。根据对陕西省王益区和永寿县畜禽粪污资源化利用设施的调查，当地自然资源局颁发了有关设施的农业设施用地备案文件。农村污水收集处理设施的用地方式大多是占用集体未利用地。如确需占用农用地，通常通过村集体内部土地调整，或通过影响影响的农户协商占地补偿来解决用地问题。协商用地是基于自愿的原则，如果农户不同意，项目选址则需调整。

对于涉及土地流转的活动，主要涉及林果业发展或经济作物种植，同时也能解决水土保持，增加农民收入的问题。根据 2021 年 3 月 1 日生效的土地流转管理办法，土地流转只适用于农业目的，且陕西河南两省的自然资源和农业农村部门有相应的执法大队，确保土地流转依法实施。

(ii) 识别并解决因征地或丧失自然资源而造成的经济和社会影响

各地自然资源部门均确认了这其征地实施步骤与法规一致。对陕西省王益区、印台区、旬邑县和永寿县，河南澠池县、陕州区和灵宝市各地走访发现，水土保持工程通常是短期施工，大部分都是临时占用沟道内土地，有时也会临时占用农民耕地。针对临时占用农民耕地的，通常有施工单位与项目所在村社或农户协商，签订临时占地协议，注明面积、青苗补偿标准、费用总额、支付方式、占用时间、土地复耕要求等，将对农户的影响降至最低。一些小型污水处理站、畜禽粪污资源化利用等设施不涉及将农用地转为建设用地，通

常采取租用的方式，与设施所在村委会/用地单位和农户协商，签订土地租赁合同，按合同约定的方式和期限支付租金，通常租金直接支付给农户。在进行土地租赁时，农户和设施企业会对土地面积和地面附着物进行确认。附件 8 附图 xx 是陕西省永寿县甘井镇杜家庄村村委会代表农户，与咸阳正大食品有限公司签订的土地流转协议。图 xx 是永寿县自然资源局审核通过的“农用地备案通知”。正大食品有限公司流转土地后，用于经果林种植、畜禽养殖，并建设和经营畜禽粪污资源化利用设施。根据该土地流转合同，土地流转按照“依法、自愿、有偿”的原则签订，土地租金首年为 500 元/亩/年，从第二年开始，每年上涨 10%。地上青苗附着物根据补偿标准一次性补偿。土地流转金每年 2020 年 10 月 30 日支付。

对于需要永久征收农用地和未利用地的项目，各市县均根据国家和省级自然资源部门公布的补偿标准执行。该标准由各地自然资源部结合当地农用地年均收入的市场情况而制定，通常 2-3 年根据市场行情更新一次。例如 2020 年陕西省人民政府印发了《关于公布全省征收农用地地区片综合地价的通知》（陕政发〔2020〕12 号），颁布了全省各地农用地征收补偿的最新标准。对于永久征地后农民的生计恢复问题，各地自然资源、人力和社会保障等部门也有系统的安排，这部分在接下来的（iv）部分详细阐述。

在各县走访期间，调查小组与村民代表进行交流中得知，村民代表普遍对征地补偿安置的实施流程、补偿支付表示满意。对于实施过程中，受影响人的问题能够向村委会或项目实施机构反馈，受采访的村民反映，问题都能获得解决。

（iii）项目用地前按照重置价足额支付补偿款和过渡费

根据对陕西河南两省及有关县级实施单位、自然资源局等部门的咨询，如各州市对县城规划区范围内的房屋征收与补偿时，按市场评估价确定补偿金额，确保补偿价格与市场重置成本一致。

（iv）生计恢复

国内社会管理体系中包含了生计恢复机制：

针对征地影响，各州市政府通过自然资源部门，依赖既有的征地及安置管理机制对相关的影响进行管理。除根据法律法规进行补偿安置外，对失地农民还通过养老保险制度、失地农民就业培训和扶持政策等的实施，确保失地农民在征地后不会因为征地而失去生活依靠。失地农民可根据其实际需求，选择参与不同类型的社会保障系统，如 1）城乡居民基本养老保险：2021 年陕西省和河南省的城乡居民养老保险基础养老金最低标准均为每人每月 100 元，具体由各市结合实际确定。未到达退休年龄人员的社保补贴，由当地政府一次性支付发放到其养老保险个人账户，到达退休年龄后由人社局按月发放养老金。到达退休年龄的人员，在享受养老金的同时，社保补贴一次性支付给本人。。受影响人口可以自愿使用选择提高其缴费水平，以便在达到法定年龄时获得更高的养老金；2）城镇职工养老保险，自愿选择企业职工基本养老保险的，按缴费一年补贴一年，以现金的方式补贴给个人，鼓励个人缴费参加城镇职工养老保险，以便在达到退休年龄后领取养老金，缴费标准越高，退休时养老金越高。2021 年河南和陕西省平均每人每月 3000 元。没有达到退休年龄的，每年可以参与当地政府组织的就业培训、就业支持，从而获得就业收益。例如，在陕西省王益区、旬邑县，河南省三门峡陕州区等地，当地引入农业合作社或种植大户后，通过土地流转向农户支付租金，同时农业合作社等还招聘本村农户参与水果种植和经营，

吸收了本村劳动力务工。以河南省三门峡市陕州区二仙坡苹果基地为例，该项目从当地社区流转了 3 万亩耕地，用于苹果种植和经营，除向农户支付土地流转金外，吸收大量当地农民务工，按整日或按量计算工资，农民收入在 90-200 元/天。该基地一年能吸收 3000 多农民参与务工，包括正式工人和临时工人，其中正式工每年收入在 5 万元左右；临时工每年能参与 4-5 个月。在各地走访期间，类似二仙坡苹果基地的项目很多，是带动当地农民务工、增收的主要形式。其它典型项目还包括：陕西省铜川市王益区孟姜源村仙桃沟桃种植基地、咸阳市龙泉公社生态治理等。附件 10 图 13 是 ESSA 团队对河南省三门峡市陕州区二仙坡苹果种植企业走访期间遇见的农户参与该大户工作的场景。

对于其它不涉及土建工程的活动，可能不会直接造成农户征地拆迁影响，但会提升农民环保意识，改善农民的耕作习惯或生产生活习惯，例如对用水协会的培训、用高附加值农业替代高耗水种植业，有机肥替代化肥等。这些活动从长远来讲，将促进农村环境改善，提升农民的生活水平，但在短期也会造成一些影响，如有机肥替代可能增加成本、节水灌溉收费等。对于这些潜在的影响，现有体系的管理机制包括：

培训。农业农村部门从省到市县建立了农民免费培训体系，且各地还在探索有效的措施，帮助农民尽快提升意识和管理水平。例如，陕西省 2019 年高素质农民培训，河南三门峡市 2020 年实施高素质农民培训的计划等。以三门峡为例，2020 年共有 1800 名农民参加新型农业种植和养殖培训。这些培训不仅包括种养课程，还包括了化肥减量和节水相关的内容。

咨询和技术援助。对于种植模式的调整，或对有关服务收费，如农业灌溉、污水处理等，都需要经过完整的公众咨询和参与的流程。如陕西省王益区农业农村局介绍，对于种植结构调整，需要在前期开展详细的可行性评估，并先通过试点后再推广，农户而根据自愿的原则参与；此外除政策性支持，农业农村部门还安排了专门的技术专家，对参与项目的农户提供密切的支持。根据对河南和陕西两省的调查，目前的农业灌溉用水价格是 0.1 至 0.42 元/m³，具体价格有地方根据灌溉设施建设运维成本而定：对于大型灌区，灌溉设施通常较完备，水价在 0.2 元至 0.42 元/m³，价格通常由当地区县政府在履行必要的听证咨询，咨询对象包括农户、用水协会和其它单位；对于灌溉设施不够完备的灌区，水价在 0.1 元至 0.3 元/m³ 之间，价格主要有所在村的村委会通过内部协商确定。如果需要调整价格，根据 2019 年 10 月颁布的价格听证挂历办法，开展听证会进行咨询是必须的法定流程，如第 17 条规定，公众听证应包括向公众说明价格评估的结果和可能的经济社会影响。

加强用水协会能力。用水协会是促进农业用水管理和节水行动的有效渠道。据三门峡市一位水利局专家介绍，三门峡市截止 2021 年底共有 23 个用水协会。用水协会的主要职责是灌溉设施的维护管理；用水协会不制定水价，但是水价咨询的主要利益相关方。在各种节水活动开展过程中，用水协会起到越来越重要的作用，包括节水政策和支持的宣传，对农民开展农业用水培训等。根据这位专家的介绍，由于持续不断的努力，用水量已从 2016 年的每亩 80-120m³ 降到了 2021 年的 30-80m³。

(v) 公共设施恢复的政策安排

对于征地拆迁可能造成的公共设施影响，在对陕西和河南省三门峡市自然资源部门，以及各县自然资源局沟通咨询过程中，各部门确认县级人民政府组织征地范围内的土地调查，对征地范围内造成的任何社会影响和风险要由专业机构进行识别、评估，并制定管理

计划。另一方面，项目在准备阶段还需开展《社会稳定风险》评估，也会对项目可能造成的相关社会影响都将进行识别，该过程中包括听取公众意见和建议。通过这些措施，可以确保项目影响到的公共设施和社区服务能得到保护，或在影响后尽快恢复，甚至结合公众参与的意见建议进行提升。

(vi) 信息公示、公众参与和知情决策

据陕西省和河南省三门峡市自然资源部门介绍，听证是土地和房屋征收过程中必须开展的，因为听证材料是用地批复申请材料的必要材料之一。如确实受影响单位不愿意参加听证的，必须由所在村委会或社区居委会出据书面声明，表明自愿放弃听证。

评估：陕西河南两省在移民安置管理上，依据相关法规要求，在涉及移民安置的项目管理中包括有系统性的影响筛选机制，项目对个人造成损失的，各地已有成熟的解决机制，包括补偿安置和生计恢复政策和支持系统，实施机构责任落实和财政支持等，这些机制及其有效运行确保了用地影响得到妥善管理。有关法律规定对那些缺乏充分法律认可的财产人的权益也进行了规定。在征地拆迁补偿层面，已建立系统的重置价补偿政策和实施办法，且对搬迁过渡等损失也作了具体安排。通过调查，各地各种活动开展过程中，尽量通过参与务工等形式，从项目中获得收益。通过对样本县的村民代表进行调查，人们普遍对征地补偿安置的实施流程、补偿支付表示满意。

4.4.5. 核心原则 5：对少数民族和弱势群体的关注

要素 10：如果少数民族可能受到（正面或负面）影响，则进行有意义的磋商，以获得广泛的社区支持。

陕西和河南两省的少数民族情况比较相似。截止 2020 年底，陕西省少数民族人口 164574 人，占全省人口 0.47%，人口较多的是回族、满族、壮族、藏族、朝鲜族、蒙古族、维吾尔族等，其中回族人口最多为 13.45 万人，占全省少数民族人口的 84.1%。在地域分布上是分散，小集中，城镇多，农村少。全省 107 个县、市、区都有少数民族。居住在城镇的占 70%，居住在农村的占 30%。全省有 3 个回族镇，37 个少数民族聚居行政村。在 PforR 地理边界内的铜川市和咸阳市没有少数民族镇和少数民族村，但咸阳市有三个少数民族聚居村：旬邑县马栏镇马栏村、乾县关头乡永久村、礼泉县城关镇西关村。河南省是少数民族杂散居地区，属内地少数民族人口较多的省份之一。全省少数民族人口 1441968 人，占全省总人口的 1.36%，其中回族 1231858 人，占少数民族总人口的 85.4%；蒙古族 91079 人，占少数民族总人口的 6.3%；满族 75148 人，占少数民族总人口的 5.2%，其他少数民族 43883 人，占少数民族总人口的 3.0%。全省现有民族区县 3 个；民族乡 13 个，民族镇 8 个。其中 3 个少数民族区县分别在开封、郑州和洛阳。三门峡市没有少数民族区县，也没有民族乡镇，有 15 个民族村，其中：渑池县 3 个、灵宝市 2 个、陕州区 2 个、卢氏县 8 个。

在与两省各县的民族事务管理部门的访谈了解到，从两个方面阐述了在项目管理中咨询少数民族的管理：一方面，遵守《宪法》和有关民族管理法律法规，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；另一方面，遵守一般性建设项目评估管理的有关要求，开展相应的公众咨询。各县针对本地的少数民族地区发展特点制定了发展规划，并实施了民族地区发展和文化保护项目。

评估：通过对江西省级和县级管理方式的调查发现，在少数民族地区实施项目时，少数民族权益能够在法律和实施层面得到了充分尊重，包括保障少数民族事先的知情权和发展权，例如，少数民族地区经济发展、文化遗产保护等。事实上，各地每年都按规划在实施相关项目。而在项目管理上，在少数民族的项目沿用现有的管理机制，能够确保少数民族得到尊重。因此，实践效果证实与世行的政策原则一致。

要素 11：确保少数民族可以利用传统资源或文化，通过项目创造工作机会，其中，使用少数民族地区文化资源的，应征得相关少数民族的同意。

项目地区民族事业发展主要体现在两方面，一是尊重少数民族人员文化和宗教信仰，每周五的“主麻日”和本民族“开斋节”、“古尔邦节”等民族节日；建设清真寺，方便少数民族人员开展宗教活动。例如河南省三门峡市共有 21 坊清真寺，其中：渑池县有 2 坊清真寺；陕州区有 2 坊清真寺；灵宝市有 8 坊清真寺。二是为少数民族人员的经济发展提供便利，结合回族居民开设餐饮店较多去情况，规范和促进清真餐饮事业发展。例如《陕西省少数民族事业“十三五”规划》中，贯彻落实《陕西省清真食品生产经营管理条例》和《清真食品认证通则》，建立健全清真食品认证工作体制，整合清真食品资源，培育和发展清真食品市场等。

评估：各地项目所在地区少数民族文化的物质文化和非物质文化不尽相同，各地均有针对少数民族文化进行保护的规划，并每年都在实施相关项目。项目的实施不会对少数民族文化造成破坏和负面影响。

要素 12：关注困难群体或受到歧视的群体，包括贫困人员，残疾人，妇女和儿童，留守老年人或被边缘化的族群；并在必要时采取特殊措施，以促进公平地获得项目收益。

对陕西省和河南省三门峡市各地妇联的调查显示，女性跟男性的社会地位和工作福利等方面享有同等待遇，甚至针对女性的特点和需求，还有特殊的政策照顾，比如陕西省每十年都会编制《陕西省妇女发展规划》。各市县也有本地区妇女发展的五年规划。例如河南省三门峡灵宝市，十三五期间对妇女的工作主要关注妇女健康、教育、经济发展和参与社会管理等方面。对于妇女健康，通过随机走访等形式，加强高危孕产妇的筛查和管理，敦促社会各单位开展妇女两癌筛查，随访率达到 90% 以上；妇女教育和发展方面，2018 年以来，各类妇女培训达 1.8 万余人次，促进妇女就业；在妇女参与社会管理方面，鼓励妇女参与管理，截止 2020 年 4 月，市委领导中女性 2 名，市政府 27 个领导部门中，配备女性领导干部的达 14 个，占比 51.9%。对于侵害妇女权益的行为，灵宝市充分运用“维权合议庭”、“特邀陪审员”，由市妇联干部担任人民陪审员，2020 年参与案件审查、审判 26 次，有效地维护了妇女的合法权益；此外，灵宝市还成立了县法律援助中心妇联工作站，为需要的妇女提供法律服务；三是在各单位、乡镇招募妇女维权志愿者，把维权网络延伸到基层组织在全市 15 个乡镇成立妇女法律援助工作站，全面覆盖三级维权网络，使信访工作领导到位，责任到人。

在陕西和河南三门峡各地区都存在留守儿童和老人现象，但比例都不高。造成留守儿童和老人是多方面的，其中主要原因是家庭年青夫妇外出务工和经济问题等。对于留守老人和儿童，国家分别建立了信息管理系统，对全省各地留守老人和儿童信息进行实时更新。根据陕西省民政厅提供的数据，该省截止 2020 年底有留守老人 4.3 万人，不满 16 周岁的农村留守儿童约 1.3 万人。从单个县市看，根据各地区人口规模留守老人和儿童的规模各不相同，例如截止 2020 年底，陕西省旬邑县留守老人 1938 人，留守儿童 1259 人，河南省三门峡市陕州区 2021 年上半年统计，留守老人 162 人，农村留守儿童 92 人。通过了解，各地对留守儿童和老人的管理系统基本类似，均由县政府的民政部门负责管理，整体上比较完善。以三门峡市为例，1) 规划，三门峡市先后印发了《关于进一步做好关爱农村留守儿童、留守妇女、留守老人工作的通知》（三办〔2015〕13 号）、《三门峡市民政局关于进一步加强农村留守老人关爱服务工作的通知》（三民〔2015〕44 号），对留守儿童和老人的管理制定了目标和工作机制，2) 机构建设，成立三门峡市关爱农村“三留守”人员（留守儿童、留守妇女、留守老人）工作联席会议，下设三个协调小组。每个乡镇配备一名儿童督导员，每个村（居）委会配备一名儿童主任，例如河南省三门峡市渑池县民政局儿童福利股配置 2 名工作人员、养老股配置 3 人工作人员，各乡镇和村委会另外配置老年、儿童督导员各 1 名。以儿童工作为例，渑池县 2020 年通过“把爱带回家”活动，支助了 50 名儿童，资金达到 3 万元。

调研显示，陕西河南的各市县都建立了十分完整的贫困人口及家庭的数据库。虽然 2020 年各地陆续脱贫，但地方政府仍然对包括每个村脱贫人口和家庭姓名，家庭状况有完整的记录；同时，政府针对各脱贫户，政府坚持有序调整、平稳过渡原则。要用五年过渡期来巩固拓展脱贫攻坚成果，在主要帮扶政策保持总体稳定的基础上，分类优化调整，包括帮扶频率、资金指导力度和时限等更加精准实施。另一方面，对各脱贫人口的年龄、教育程度、技能和工作状况、家庭人口、健康状况都已包含在数据库中。对于各脱贫户扶贫项目的实施情况，各村对应有专员跟踪记录，对于项目实施效果不佳的农户，还有分析报告和改进措施。2021 年开始，扶贫进入脱贫攻坚阶段，各市县制定了乡村振兴政策和措施。以陕西省咸阳市为例，全市原四个贫困县长武、旬邑、淳化和永寿已于 2018 年年底全部摘帽，即便如此，咸阳市对已脱贫户的状况通过“建档立卡”进行持续跟踪管理，截止 2020 年 12 月底，全市四个县共有建档立卡脱贫户 47347 户、168629 人。针对脱贫后建档立卡户仍享受的主要政策包括：1. 教育扶贫，贫困户家庭的子女，从学前教育开始，每人每年可以享受不同标准的生活补助；同时对于普通高中学龄以上的学生，除了会发放不同标准的助学金外，还可以享受资助和国家助学贷款，在校期间的利息由财政补贴；2. 金融扶贫，给贫困户提供 5 万元以下、三年内免抵押、免担保、全贴息的小额贷款，用于贫困户产业发展。3. 就业创业扶贫，除了上面说的贫困学生享受的资助外，还通过资助、引导农村贫困家庭劳动力，免费接受职业教育和各类技能培训，扶持和帮助贫困户增加就业发展机会，提高劳动收入，给予贫困户创业补贴等；4. 健康扶贫，对贫困户大病、慢性病、重病治疗提供补贴，提高贫困户住院、门诊、大病的报销比例，代缴贫困户新农合参保费用等等。局河南省三门峡市乡村振兴局介绍，各县均根据自身情况都建立有脱贫攻坚及乡村振兴项目库，这些项目进入实施均要按照国内一般项目立项、可研、设计等严格的管理流程，例如，某县一个扶贫项目的建议书和可行性研究需该县脱贫攻坚领导小组评审，评审通过后颁布立项批复，一般是乡镇招标实施（专项工程，如水利等，由主管部门

招标实施，跨地区的由县里组织实施)。对于各类的资金管理，从中央到省、市县的各级政府财政设立有专用账户管理。

陕西省和河南省农业农村部门介绍，由政府或肥料生产企业每年都对一定区域的耕地进行测土配方，并向农户免费推荐已配置好的混合肥料。陕西省十三五期间（2016-2020）全省测土配方施肥技术覆盖率达到 90%以上，在 16 个县区实施有机肥替代化肥试点项目，建成果菜有机肥替代化肥示范区 63.3 万亩，示范区内化肥施用总量减少 10%以上，有机肥施用总量增加 20-50%。有机肥的成本较传统的化肥高，例如化肥通常 150 元/亩，有机肥 300 元/亩，主要是因为有机肥使用量较化肥大。但每年通过政府和企业支持，如免费提供或成本价提供有机肥，农户实际没有增加成本。而另一方面，通过使用有机肥，农户的土壤质量得到了提升，产品品质得到了市场认可，农户收入在增加，特别是弱势群体家庭。

对于农村户厕改造，主要是将传统的农村旱厕改造成无害化卫生厕所（如三格式化粪池），将厕所、厨房和浴室的污水连接到统一的污水系统，通过自然沉淀和净化后再排出。对于农户而言，这种形式是以政府加农户的投资模式推进实施的，其中政府出资金，农户投工投劳。以陕西省王益区为例，一户厕所三格式改造费用为 3500 元，其中中央和省级资金 2000 元，区级资金 1500 元，农户自己投工投劳。

评估：在妇女发展和权益保护方面，通过妇联组织、企业女职工工作机构、基层妇女组织，能够全面保障妇女发展权益。对于留守儿童和老人，政府主要通过民政建立起相关数据库，并结合各乡镇和村/社区开展及时帮助。国家和地方对贫困家庭的支持，从政策到预算，再到机构安排都已建立完备的体制机制，不仅能保障贫困户在各类项目中的合法权益，还能够有效管理贫困家庭的扶持与发展问题。

5. 公众参与和申诉机制

5.1 公众参与

利益相关方的参与是本 ESSA 报告的重要内容，也是世行政策的要求。评估中按照受影响活动影响、对活动感兴趣、影响活动几个类型，识别了各相关利益方。主要包括各级政府主管机构、乡村及社区、活动实施运行机构、妇联等社会组织、受影响人等。详见附件 4。在评估及报告的编制过程中，在两省及相关县区已经开展了大量的参与协商活动，包括 8 月 30 日-9 月 3 日在陕西省、9 月 13 日-17 日在河南省召开了省、县级单位对 ESSA 报告的咨询会。

5.1.1 已开展的参与

在项目准备阶段，世行项目团队和 ESSA 咨询团队 2020 年 11 月至 2021 年 9 月多次对河南省和陕西省级政府部门进行培训，介绍世行 PforR 贷款工具的相关规定、环境和社会的政策、实施管理方法、操作流程和评估文件准备等。

自 2020 年 11 月起，在河南省、陕西省先后分别召开了多次省级政府部门咨询会议，参加的部门包括省发改委、财政厅、水利厅、住建厅、生态环境厅、自然资源厅、农业农村厅、妇联、民宗局等厅局。县级现场考察访问了陕西省铜川市王益区、永寿县、旬邑县，以及河南省三门峡市陕州区、池绳县、灵宝市，与不同的利益相关方座谈，包括政府主管

部门、污水处理/畜禽养殖企业领导和员工代表、村委会干部及村民代表等，并实地考察了污水处理设施、畜禽养殖场、畜禽粪污资源化利用企业等典型活动现场。详细参与活动见附件 7。公众参与主要的考察和访谈内容包括：

- 各部门的职责和机构设置
- 现行行业主要政策与规定
- 各部门工作关于污水收集处理、农业面源污染管理和河道治理等活动的具体实施内容、政策要求、实施进展、效果和主要问题
- 相关企业规模、工人招聘方式、工人福利待遇、安全和技术培训、主要职业健康危害和检查、安全防护设施设备到位情况、设施用地审批、环评、稳评、安评、地灾以及管理情况等。
- 社区生活垃圾收集、转运、分类和处理（含回收利用）情况
- 村民就业务工情况，特别是参与垃圾、污水和河道治理等项目实施的情况
- 污水收集处理的状况、接户情况、收费情况、问题和建议
- 农村化肥和有机肥使用和效果
- 河流垃圾清理和管理机制
- 河湖环境公众参与的形式和开展情况

5.1.2 ESSA 报告的公众参与

根据世行的规划贷款政策，本报告在草稿完成后于 11 月 15 日和 12 月 10 日分别与河南省和陕西省进行了公众咨询。由两省项目办分别召集省和县两级相关的政府部门与世行 ESSA 团队进行讨论协商。由于新冠疫情的原因，讨论协商主要采取在线的方式进行。会议的有关意见已经纳入报告修改稿。会议记录见报告的附件 7。

会议参与方包括河南省和陕西省政府相关部门，陕西铜川市、王益区、永寿县、旬邑县和河南省三门峡市、陕州区、渑池县、灵宝市的相关政府部门等。会议介绍了世行黄河生态保护结果导向型项目和 ESSA 报告，包括环境和社会系统评估的目的、任务、内容、研究方法、结论和建议。会议讨论的主要问题包括：

- 1) 报告引用的法律法规是否准确、完整；
- 2) 报告对法律法规的分析、评估是否符合实际情况；
- 3) 报告关于机构设置的描述是否准确，关于机构能力的评估是否恰当；
- 4) 与会代表对于报告的结论，特别是报告中发现的关于国内环境与社会系统与世行 PforR 政策的差距是否认可，提出的行动建议是否可行。

会议期间，所有参与方对 ESSA 报告给予积极评价，对拟定的行动建议表示认可，并对报告提出了一些宝贵的修改意见（如部分政策文件的时效性问题、机构设置的最新调整、机构职能的分配等）。世行团队认真听取了有关意见，并对有关意见进行了记录和研究，并在报告中做出了相应的修改。咨询会议期间各方提出的有关意见总结和 ESSA 报告进行的修改在附件 7 进行了详细记录。

5.2 申诉机制

现有申诉机制。通常包括两种类型，一种是社区申诉机制；二是企业申诉机制。社区

申诉机制，包括三个层次：一是向有关实施单位直接反映情况并寻求解决；二是通过村委会或居委会反映，由基层政府负责联络处理，通常在两周内处理完成；三是通过县政府信访办或县长热线/邮箱等方式投诉处理，流程包括收集、7天内启动，2个月内处理完成并反馈的机制。此外，居民还可以通过法院的民事诉讼来解决争议。企业申诉机制包括两个方面：一是员工申诉。员工申诉主要“三级劳工纠纷解决机制”来处理，分别是企业内部劳工纠纷申诉机制、乡政府劳动纠纷调解中心和县政府劳动调解中心。企业内部申诉机制主要通过信箱/厂长信箱，或者通过企业工会反映诉求，并寻求解决；企业内部无法解决的，通过政府劳动纠纷调解机制来处理。企业员工也可直接提请劳动仲裁来解决问题（详见4.4节原则3下的要素8）。二是企业设置对外联络部门，确定联系人和联系电话，负责接收社会对企业的投诉和建议。

申诉机制评估：通过对村委会和村民代表的访谈，整体而言，村级申诉机制程序已经比较成熟，绝大部分（村委会反映95%以上）申诉可以在社区层面得到有效解决，极少反映通过民事诉讼解决的。企业的员工申诉机制管理规范，能解决员工申诉问题。调查期间也发现部分企业在建设和运营期间未建立申诉机制，有些企业的申诉机制运行情况缺乏日常记录。

建议：确保企业建设和运营期间建立申诉机制，并对申诉机制的运行情况进行日常记录监测。

6. 实施管理与监测

根据世行政策，以及世行与项目贷款方的约定，在项目实施期间，双方将从不同角度管理与监测项目的实施。

6.1 项目实施方

借款方负责具体实施项目，监测项目进度，评价完成指标，履行项目法律文件中确定的包括PAP中的相关承诺责任。这些责任包括借款方应维持环境社会管理系统，监测行动计划实施，发现问题，并及时有效地处理问题。借款方应重点做好以下相关工作：

- 实施PAP中包含的任何商定的环境和社会行动，并将环境社会管理系统及其能力维持在与ESSA评估结论相一致的水平。
- 每半年提交包含环境社会PAP实施情况的进度报告，以证明继续遵守了适用的环境和社会管理机制。
- 根据需要，对系统绩效进行定期监测、评估和审计。
- 实施机构应定期审查申诉机制的绩效、程序和投诉处理情况。具体申诉案例的处理进度需要反映在进度报告中。
- 在实施期间对适用的环境社会管理系统进行任何更改之前，先与世行进行磋商。

6.2 世行方面

提供实施支持，关注项目实施的环境社会管理绩效与 ESSA 文件要求的一致性，尤其是与 PAP 要求的一致性。世行将监测借款人遵守环境和社会风险管理的承诺，包括加强机制和能力建设的行动等。世行将基于准备阶段确定的风险评估来定期评价整个项目，利用该风险评估响应及帮助借款方处理预知的、新的风险，并对风险评估提出改进建议。世行还会进行实地考察，与利益相关方一道为项目实施方提供适当的支持，审查项目审计报告、进度报告。世行项目团队定期用备忘录的形式向管理层报告项目实施情况，内容包括文件审查、与项目实施方及利益相关者协商情况、现场考察情况等。主要活动如下：

- 核实任何商定行动的执行情况，包括任何商定的能力建设活动和任何指定的环境社会影响缓解措施；
- 进行定期监测，以确保借款人的环境社会管理系统在整个实施期间的绩效可被世行接受；
- 确保建立与环境社会有关的任何支付关联指标（DLI）的实现机制；
- 确定可能需要采取的任何额外管理措施，以解决执行中的绩效不佳或意外挑战；
- 审查发生的申诉案例；
- 世行将定期进行实地考察，作为实施方自我监督的补充，还将提供双方同意的其他支持。

7. 建议与行动计划

7.1. 结论

黄河流域生态保护修复和环境污染治理示范项目旨在支持中国政府在黄河流域生态保护领域的重点行动，促进项目子流域的经济、环境与社会恢复力。根据对项目活动适用的环境和社会管理系统的评估，总体来说，中国及陕西和河南两省在相关领域已经建立了全面而有效的环境和社会管理系统来识别、评估、减缓、管理和监测本项目活动有关的环境和社会风险及影响，包括：1) 完备的法规体系：在国家和地方层面都制定和发布了相应的法律法规、政策、标准和技术指南；2) 清晰的实施机制：针对环境和社会风险及影响管理有明确的行政程序、机构安排和职能划分，各级岗位已配备专业人员和财务资源；3) 实施管理效果：多个样本区过往典型案例的随机考察表明环境和社会风险及影响管理措施的能够得到有效落实且实施效果较好。经系统评估，与本项目相关的环境与社会管理系统与世行结果导向型贷款的政策和导则要求总体是一致的。

本项目不包括可能被认定为环境和社会“高风险”的活动。就单个子项目活动来说，其环境与社会风险基本属于“中等”级别。鉴于本项目的子项目活动种类繁多，地理分布范围较广（两省内 7 个子流域，涵盖 13 个县），其累积风险可能达到“较高”水平。根据项目活动内容以及地方环境与社会风险管理系统的实际能力，项目不会对环境和社会造成重大的负面影响。

环境和社会系统评估结果也表明，环境和社会管理在以下方面存在提升空间：

- 1) 国家级和省级层面均已编制并发布了黄河流域生态保护和高质量发展规划，为在全国以及两个项目省（河南和陕西）范围内实施黄河战略提供了明确指导。但在子流域层面，跨行政区划和跨部门的生态保护和水利管理行动仍缺乏协调，进而产生环境与社会风险管理方面的影响。预计项目下流域和省级技援活动将在这方面有所改善。
- 2) 虽然近年来黄河流域农村污水处理设施的建设快速推进，污水处理能力大幅提升，但绝大多数建成的村镇污水设施存在专业维护不到位，技术人员配备不足等问题，致使故障多发，难以保障设施稳定运行。除了由此导致的直接环境和社会影响外，这些污水处理设施还面临职业安全与健康、社区意识等问题。通过有针对性和有意义的培训（以及额外的技术和财政资源）将会大大提高技术能力，从而改善这些设施运营的最终结果。
- 3) 公众咨询、信息披露和申诉机制运行的文件记录相对薄弱，部分企业尚未针对项目建设和运营建立抱怨申诉机制。

7.2. 建议

上述三个方面的环境和社会问题，主要涉及制度和绩效方面。因此，已经从以下角度设计解决这些问题的建议和行动：提供政府导向的培训措施，以提高参与意愿和能力；加强企业和地方主管机关保护工人健康和安全的责任；采取管理能力提升并利益相关方参与措施，从而改善实施监测、信息披露、协商和参与等。提出了以下建议：

- 1) **建议 1:** 针对项目下的七个示范子流域，协调省市县各级相关主管部门（包括水利、自然资源、农业、林业、生态与环境保护等）共同参与，编制子流域层面的生态系统与水资源保护综合规划（即本项目结果领域 4 涵盖的活动内容）。
- 2) **建议 2:** 提供针对农村污水处理设施运维人员的定期培训，以提升其专业运维能力和职业健康安全意识。
- 3) **建议 3:** 加强公众咨询和信息公开等过程的记录和申诉机制管理，在项目文件（如合同、协议等）中明确文档管理的要求，包括（但不限于）做好公众参与、信息发布过程和结果记录，对申诉机制的运行情况进行记录等。

7.3. 行动计划

为有效实施上述建议，建议将下述内容作为项目行动计划（PAP）：

序号	行动描述	责任部门	时间安排	完成标志
1	为农村污水处理设施运维人员提供专业运维能力与职业健康安全方面的定期培训。	项目实施单位	项目实施全过程	陕西和三门峡项目办向世行提交半年度进展报告，报告中包括相关培训的开展情况。
2	建立项目公众参与、申诉处理以及监测和报告机制，加强项目社会风险管理中的信息和记录管理	项目实施单位	项目实施全过程	陕西和三门峡项目办向世行提交半年度进展报告，报告中包括项目选址和有关用地批复信息公开和公众参与记录、申诉解决情况和对弱势群体支持的情况。