|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | 环境和社会管理框架草案(ESMF) |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **项目名称:**  增强中国湿地保护地网络的管理，推动东亚—澳大利西亚迁飞路线（EAAF）迁徙水鸟的保护 | | | |
| **国家：**中国 | **实施伙伴：**国家林业和草原局 | | **执行模式***:* NIM |
| **联合国发展援助框架/国家项目成果：**  **优先领域：**改善和可持续的环境；**成果2**：环境保护改善及可持续绿色增长使更多人享受更清洁、更健康和更安全的环境 | | | |
| **联合国开发计划署社会和环境筛查类别：**中 | | **联合国开发计划署性别标识：***GEN2* | |
| **Atlas Award 编号:** *00096248* | | **Atlas 项目编号:** *00100224* | |
| **UNDP-GEF PIMS 编号:** 6110 | | **GEF 项目编号:** 10073 | |
|  | | | |

目录

[执行摘要 iii](#_Toc38543093)

[缩略语表 iv](#_Toc38543094)

[1 前言 1](#_Toc38543095)

[1.1 项目描述 1](#_Toc38543096)

[1.2 该框架的目的和范围 1](#_Toc38543097)

[1.3 潜在社会和环境影响 2](#_Toc38543098)

[2 环境和社会方面的法规和机构框架 4](#_Toc38543099)

[2.1 国家法律，政策和规章制度 4](#_Toc38543100)

[2.2 国际协定和条约 5](#_Toc38543101)

[2.3 联合国开发计划署的社会与环境标准 5](#_Toc38543102)

[2.4 政策框架的差距 7](#_Toc38543103)

[3 社会与环境影响的审查、评估与管理步骤 7](#_Toc38543104)

[3.1 审查 7](#_Toc38543105)

[3.1.1 确定的潜在影响 7](#_Toc38543106)

[3.1.2 新增保护区 7](#_Toc38543108)

[3.1.3 当前未明确的项目活动 8](#_Toc38543109)

[3.2 评估 8](#_Toc38543110)

[3.2.1 确定的潜在影响 8](#_Toc38543111)

[3.2.2 拟议新增保护地 9](#_Toc38543112)

[3.2.3 当前未明确的项目活动 10](#_Toc38543113)

[3.3 管理 10](#_Toc38543114)

[4 机构安排与能力建设 11](#_Toc38543115)

[4.1 ESMF实施方的角色与责任 11](#_Toc38543116)

[4.2 能力建设 15](#_Toc38543117)

[5 利益相关方参与和信息公开 16](#_Toc38543118)

[6 问责和申诉修正机制 16](#_Toc38543119)

[6.1 UNDP问责机制 16](#_Toc38543120)

[6.2 项目级申诉修正机制 17](#_Toc38543121)

[7 ESMF执行预算 19](#_Toc38543122)

[8 监测与评估安排 19](#_Toc38543123)

[9 附件 22](#_Toc38543124)

[9.1 SESP 模板 22](#_Toc38543125)

[9.2 目标环境和社会影响评估（ESIA）/报告的指示性大纲 22](#_Toc38543126)

[9.3 环境和社会管理计划（ESMP）指示性大纲 24](#_Toc38543127)

**表格列表**

[**表 1. 项目准备期的审查触发的保护措施总结** 6](#_Toc38543942)

[**表 2. 筛选、评估和管理要求汇总** 11](#_Toc38543943)

[**表 3.申诉修正机制（大纲）** 18](#_Toc38543944)

[**表 4. ESMF实施的项目级成本明细** 19](#_Toc38543945)

[**表 5. ESMF 监测与评估及预算** 20](#_Toc38543946)

# 执行摘要

本环境和社会管理框架（ESMF）是为联合国开发计划署（UNDP）向全球环境基金（GEF）提交的“增强中国湿地保护地网络的管理，推动东亚—澳大利西亚迁飞路线（EAAF）迁徙水鸟的保护”项目而编制的。其目的是协助评估潜在的环境和社会影响。该框架是制定环境和社会管理计划（ESMP）的基础，以确保充分遵守UNDP社会和环境标准的要求。ESMP将由国家林业和草原局（NFGA）实施，由UNDP项目经理和官员监管，并在整个项目期间进行监督。

在项目开发阶段通过UNDP的社会和环境筛选程序（SESP）进行的初步分析和筛选确定了与项目活动有关的潜在社会和环境风险。筛选程序确定，项目被评定为中等风险，通过筛选模板中详细说明的缓解措施，社会和环境风险的影响是可管理的，详见**附件9.1**。

强调了三个重大风险：

**1. 当前确定的项目产出的潜在风险**

SESP是在广泛的项目活动和产出的基础上进行的，并已查明潜在风险。在此基础上，对项目进行了“中度”风险评价，并制定了进一步的评价和管理措施。需要进行高水平的筛选，以便在特定地点确定每个风险的重要性，以适当地确定进一步评估和管理的目标。

**2. 新增保护地**

该项目计划建立新保护地，以实现项目信息登记表（PIF）中220,914公顷的目标。根据全球濒危鸟类、超过其全球或迁飞路线种群1%的鸟类以及种群丰富度，提出了湿地清单。该清单作为项目文件附件21B列入。尚未对特定区域的环境和社会影响进行筛选，这些区域目前被视为候选场地。为符合纳入项目的条件，有必要证明，在不产生重大或不可逆转影响的情况下，或在利益相关者参与过程中可能引起潜在受影响社区和个人重大顾虑的影响的情况下，可将这些地点作为保护区。SESP将用于筛选候选场地，以确定风险，并确保在不自愿或非自愿迁移社区、重大经济转移所或对权益、土地、领土、资源、少数民族的传统生计造成不利影响的情况下，将这些场地指定为新保护区。若不符合要求，国家林草局将用同等面积的适当替代地区替换它们。

**3. 项目活动尚未确定**

确定了指示性项目活动和产出的广泛范围。然而，随着项目活动的进一步定义，将需要额外的评估，以确定潜在的影响，并确定哪些相关人员可能受到影响。任何可能具有中等或高度风险的干预措施，产生的不利影响都将接受进一步研究冰进行利益相关者咨询，以确定并在可能的情况下量化此类影响对受影响个人/社区的程度和严重程度。将制定和实施避免、尽量减少、减轻或管理此类影响的措施。在采取适当的、商定的缓解措施之前，此类可能导致资源使用限制的项目活动将不会开展。

本环境、社会和环境管理框架是在这些风险分类的基础上制定的，目的是具体说明项目将开展的过程，以便根据UNDP的社会和环境标准，进一步评估潜在影响，确定和制定适当的风险管理措施。

本ESMF还详细说明了其实施的作用和责任，并包括详细的预算、监测和评估计划。

# 缩略语表

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| C-PAR | China’s Protected Area System Reform | 中国保护地体系改革 |
| ESIA | Environmental and Social Impact Assessment | 环境和社会影响评估 |
| ESMF | Environmental and Social Management Framework | 环境和社会管理框架 |
| ESMP | Environmental and Social Management Plan | 环境和社会管理计划 |
| FPIC | Free, prior and informed consent | 自由、优先和知情同意 |
| GEF | Global Environment Facility | 全球环境基金 |
| METT | Management Effectiveness Tracking Tool | 管理有效性监测工具 |
| MOF | Ministry of Finance | 财政部 |
| NFGA | National Forestry and Grassland Administration | 国家林业和草原局 |
| PA | Protected Area | 保护地 |
| PIF | Project Identification Form (GEF) | 项目识别表（全球环境基金） |
| PIR | GEF Project Implementation Report | 全球环境基金项目实施报告 |
| POPP | Programme and Operations Policies and Procedures (UNDP) | 项目和操作政策与流程（联合国开发计划署） |
| PPG | Project Preparation Grant (GEF) | 项目准备金（全球环境基金） |
| PRC | Peoples’ Republic of China (PRC) | 中华人民共和国 |
| SECU | Social and Environmental Compliance Review Unit (UNDP) | 社会与环境审查部门（联合国开发计划署） |
| SES | Social and Environmental Standards (UNDP) | 社会与环境标准（联合国开发计划署） |
| SESP | Social and Environmental Screening Procedure (UNDP) | 社会与环境筛选程序（联合国开发计划署） |
| SRM | Stakeholder Response Mechanism (UNDP) | 利益相关方响应机制 |
| UNDP | United Nations Development Programme | 联合国开发计划署 |
| UNDP-GEF | UNDP Global Environmental Finance Unit | 联合国开发计划署全球环境金融部门 |

# 前言

本环境与社会管理框架（ESMF）是与中华人民共和国政府一起为联合国开发计划署（UNDP）向全球环境基金（GEF）提交“增强中国湿地保护地网络的管理，推动东亚—澳大利西亚迁飞路线（EAAF）迁徙水鸟的保护”项目而编制的。

UNDP是本环境与社会管理框架所适用的GEF项目执行机构。

## 项目描述

中国东部沿海湿地为东亚-澳大拉西亚去迁飞路线（EAAF）上约250种的数百万迁徙水鸟提供越冬、繁殖和中途停留的栖息地。然而，EAAF正以惊人的速度失去许多这些具有全球意义的水鸟种群。EAAF穿越人口稠密的中国东部，在那里，经济快速增长、自然资源的不相容利用和不断的人口爆炸式增长严重影响了沿海生态系统和物种：从2003年到2013年，中国估计损失了1,361,200公顷的近岸和沿海湿地。因此，中国东部沿海地区是整个迁飞路线的严重威胁区，危及许多物种的生命周期。该项目的目标是通过在中国建立一个强大、有弹性和管理良好的跨EAAF保护湿地网络，确保濒危迁徙水鸟的保护，从而解决这一问题。这将通过三个相互关联的组成部分来实现：

1. 推动东亚—澳大利西亚迁徙路线（EAAF）保护地网络规划、（财务可持续性）及主流化；
2. 在项目点开展栖息地适应性管理和重建示范活动，促进迁徙水鸟的保护；
3. 知识管理，提高公众意识，性别平等主流化，监测与评估。

该项目应带来全球环境效益，包括：沿EAAF的国家湿地保护地系统扩大，减少缺口，并为迁徙水鸟增加220,914 公顷重要湿地；提高沿EAAF的保护地系统的管理效率、融资和可持续性；更好地协调迁徙水鸟的数据管理和公众查阅支持养护的数据；加强现有全球重要湿地保护地的管理305,505公顷；减少对关键湿地和保护地的威胁；改进管理和使用包括保护地体系外的60万 公顷的迁飞路线湿地；所有这些都有助于改善全球受威胁的迁徙水鸟在中国的地位，有助于整个迁飞网络的稳定种群。

## 该框架的目的和范围

根据UNDP社会与环境标准（SES）的要求，本框架（ESMF）是一个管理工具，项目活动相关的潜在不利社会和环境影响。项目的执行伙伴和管理单位的相关成员将在项目开始实施时遵循本框架，以确保环境和社会风险和影响在相关项目执行前获得充分评估并具备相应管理措施。

本框架确定了详细筛选和评估项目潜在目前已确认的社会和环境风险的步骤，以及制定和批准所需的管理计划的步骤，以在风险无法避免时，减轻和管理这些不利影响，还规定了适用于项目启动阶段的额外保障措施，包括但不限于：

i) 筛选新增保护地，以便纳入该项目，以达到220，914公顷的项目目标，同时确保此类额外面积符合纳入标准。

ii) 对项目活动和尚未完全充分说明的具体干预措施/产出进行筛选，以确认项目的总体风险等级。即任何计划的活动都不会造成重大或不可逆转的不利社会或环境影响，或在利益相关方参与过程中，潜在受影响社区和个人中引起重大顾虑的影响。

本环境和社会管理框架构成了实施伙伴制定其具体环境和社会管理计划的基础，以确保重大不利环境和社会影响缓解和管理措施按要求得到实施和监测。

本ESMF构成了执行伙伴制定其具体环境和社会管理计划或其他计划（根据SES）的基础，以确保遵守UNDP的SES。

根据UNDP的信息公示政策和社会与环境标准，该环境和社会管理框架将进行公示。对任何可能对少数民族产生不利影响的活动，将遵循自由、事先知情同意（FPIC），包括但不限于实施环境和社会管理框架。

## 潜在社会和环境影响

UNDP利用其社会和环境筛选程序（SESP）来确定所申请项目的潜在社会和环境风险和机遇。对每个项目的类型、地点、规模、敏感度以及其潜在的社会和环境影响进行详细审查。所有项目活动都被审查，包括规划支持，政策建议，能力建设以及针对具体场所的物理干预。项目配套资金下将完成的活动也在本评估的范围内。

在项目开发过程中，该项目通过了UNDP的SESP审查。该分析确定了与项目活动相关的一系列潜在的社会和环境影响。

针对具体项目的SESP模板（附件4）详细说明了适用于每个项目的具体环境和社会风险。基于其发生概率和影响程度，每种风险的重要性被评估为三等，即低、中或高。根据这些个别风险的重要性，该项目总体SESP风险分类等级为“中等”，总体风险类别从任意个别风险的最高等级中选取。即如果一个项目有一个或多个高风险，它总体风险分类则为高。如果最高等级的风险为中等风险，则整个项目风险被视为中等风险。

**中等风险:** 由UNDP社会与环境标准定义为“*项目活动有一定限度规模的潜在负面社会与环境风险和影响，具有一定程度的确认性，可以在项目实施过程中通过标准最佳实践、缓和措施与利益相关方参与来解决。*

“中等”风险分类是由于SESP（附件9.1）中确定的以下风险：

**风险 1:**  加强对现有保护的管理可能会限制当地社区获得和使用湿地资源，影响生计。这可能包括限制弱势/弱势群体的进入/使用。这种新的管理计划有可能限制/改变社区目前对资源的使用，包括可能处于不利地位/弱势群体。由于进一步确定加强管理措施，在启动阶段需要进行额外的评估，以确定可能对某些个人、群体或社区产生不利影响的湿地资源获取和使用的限制/变更。此类评估将通过与利益相关方协商确定哪些相关人员可能受到影响，影响的范围和严重程度，并制定和实施避免、最小化、减轻或管理此类影响的措施。对保护地管理的变化若被认为有可能导致对资源使用限制，在适当的、商定的管理措施到位之前，将不会开始。

**风险 2:**  气候变化的影响会降低沿海湿地的有效性和质量，并使迁徙水鸟种群处于危险之中，对项目目标的实现产生不利影响。项目活动旨在建立新的湿地保护地，提高现有保护地的管理效率，包括气候变化脆弱性评估和适应措施，提高湿地资源利用的可持续性，支持湿地恢复。

**风险 3:**  加强大山包保护区的管理可能会限制项目影响区少数民族对湿地资源的获取和利用。这可能导致项目驱动的非自愿搬迁、进入具有重要文化意义的地点。项目开始时将进行进一步评估，以确定少数民族是否仍留在大山包项目点。如是，将进行额外评估确定他们是否可能受到项目的不利影响。如果少数民族仍然存在，则项目风险评级将改为“高”。将需要一个有针对性的ESIA，并且不会开展任何可能使少数民族无法继续居住的活动。全球环境基金将不资助任何导致少数民族被要求搬迁的活动，也不资助那些使他们无法在项目区继续居住的活动。无论少数民族是否仍在项目区内，项目将倡导少数民族保留对其祖先领地的文化权利，包括继续参观具有文化意义的地点，如墓地或具有精神重要性的地方。这些权利应扩大到项目开始前已搬迁的少数民族，以及今后迁离该地区的任何人。

**风险 4:** 在项目设计/实施过程中，并非所有项目涉及的湿地资源的关键用户群体都得到咨询。项目活动可能会影响一系列利益相关者目前对湿地的使用，这些利益相关者在项目设计期间需要进行咨询。在项目准备金阶段已经咨询了当地社区和湿地使用者，制定了利益相关者参与计划，并将其纳入ESMF（附件7）中，以供进一步的持续磋商。利益相关者参与计划将确保所有项目利益相关者，特别是贫穷和边缘化群体。这些措施将酌情包括非正式的湿地使用者和弱势家庭。项目监测将确保充分征求这些团体的意见，了解申诉机制，并将他们的需求纳入项目设计。

**风险 5:** 加强对保护地的管理可能限制湿地资源的使用，使妇女处于不利地位。项目准备金阶段已经开展了性别分析，同时制定了性别主流化计划，以确保在项目中考虑到妇女的角色和需求，并确保妇女有效参与项目活动。已女利用现有湿地资源的情况已得到确定，上文A部分所述的针对性别的角色和责任将纳入ESMF。项目期间正在进行的利益相关方协商将包括与妇女协商，其具体目的是确定对妇女的任何潜在不同程度的影响，以及避免、减轻和管理这些影响的行动。将在整个项目中持续监测性别影响。

**风险 6:** 由于以前用作油田的残留物，可能会使在受污染的土地上工作的项目人员带来风险。辽河口国家级自然保护区和黄河三角洲国家级自然保护区包括位于原油田土地。土地恢复应在土地纳入国家自然保护区之前进行。危险品可能留在现场，对保护地工作人员构成潜在风险。在土地正式纳入保护地之前，将从石油公司获得一份独立的污染评估，证明土地已恢复，且不存在任何危害。项目实施单位保障工作人员将检查评估是否符合SES。

**风险 11:** 在项目过程中提议和执行的项目产出/活动所产生的社会和/或环境风险目前尚不明确，它们可能得不到充分的筛选、评估和管理以确保符合开发计划署的社会和环境标准。

**风险 12:** 在尚未分考虑与特定地点有关的环境和社会风险的情况下，可能会建立新保护地。这些地点升级为保护区后可能会产生重大的社会和/或环境影响，引起潜在受影响社区和个人的重大顾虑，或对物理、生物、社会经济或文化资源产生重大影响。

风险7-10评级为“低”。

**风险 7:** 项目活动可能对全球重要候鸟关键栖息地产生不利影响，对项目目标的实现构成挑战。该项目旨在加强对这些重要湿地的保护和管理。在项目准备金阶段，活动产生反作用和对这些地点产生负面影响的可能性非常低，并且利益相关者和专家已经进行审核。即使在干预措施不成功的情况下，对环境的任何负面影响都将通过未实现增强保护而非不利影响本身来感受。

**风险 8:** 为了减少水土流失，引进外来入侵物种或种植非本地种的水稻或红树林被认为是低风险。

**风险 9:** 控制外来入侵物种的项目活动可能会失败或误用，导致外来入侵物种在湿地中的进一步扩散。该项目将开发更强有力的方法来控制沿海湿地的高风险外来入侵物种。有一种可能性是，如果这些措施设计不当或不够科学严谨，它们将失败或被土地所有者滥用，从而使外来入侵物种扩张。

**风险 10:** 可持续渔业活动和认证可能会失败或导致不正当的激励措施，给海洋、沿海和湿地资源带来额外压力。该项目将鼓励中国东部沿海地区采用可持续的渔业、水产养殖和海水养殖方法。这些措施可能会失败或应用不当，从而给鱼类种群带来额外的压力。这种情况发生的可能性很低。项目活动将由专业人员参与设计，了解当地条件和此类风险的程度。将向渔业社区提供培训和能力发展，在总体捕捞压力太大的情况下，项目将提供替代生计方案。

关于项目特定风险的更详细信息，见附件9.1中的完整版SESP。

任何可能导致非自愿经济转移、减少获得土地或资源的活动，或可能需要为包含少数民族的社区的搬迁和/或失去生计提供生计恢复支助的项目活动，在完成并批准所需的进一步研究和ESMP以及确定的管理措施到位之前，才可以开始。具体而言，在进行适当的保障措施筛选之前，不得开始对新增保护地开展审批程序。

由于项目活动在启动阶段将得到进一步的明确，因此需要更详细的评估，以确定项目区湿地资源的潜在限制/权限和使用、任何非自愿经济转移相关影响，并确定哪些相关人员可能受到影响。

将确定对土地使用的任何新限制或土地使用的变化，并对受影响社区或个人给予充分补偿。如果评估表明存在不利影响，将为受影响的区域制定生计行动计划。

# 环境和社会方面的法规和机构框架

## 国家法律，政策和规章制度

以下法律法规和项目实施有关。

《建立国家公园体制总体方案》于2017年9月26号由中华人民共和国国家发展和改革委员会起草，并做如下陈述：

* 摘要：按照自然资源特征和管理目标，合理划定功能分区，实行差别化保护管理。重点保护区域内居民要逐步实施生态移民搬迁，集体土地在充分征求其所有权人、承包权人意见基础上，优先通过租赁、置换等方式规范流转，由国家公园管理机构统一管理。其他区域内居民根据实际情况，实施生态移民搬迁或实行相对集中居住，集体土地可通过合作协议等方式实现统一有效管理。探索协议保护等多元化保护模式。

**总体环境保护**

**环境保护法**（2015）是国内目前最严格的环境法，该法律强调自然保护。以此为目的，该法律提倡“构建生态文明”并宣扬将环境保护作为“基本国策”。该法律构建了一系列关于生态保护的法律文书，例如生态功能区划分，生态恢复和生态补偿。尤其是第29条规定，国家有权在重点生态功能区、环境生态敏感区和脆弱区划定生态保护红线，并给予严格保护措施。

**环境影响评价法**（2003，2016修改）规定两类环境评估：一类针对规划（包括土地使用规划），一类针对建筑工程。

**土地权利 (安置)**:

在居民迁移安置方面，中国有建立和执行相关法律法规的长期历史，很多和水力发电项目有关。国家建设土地征用措施，1953年发布，是我国第一部在土地征用，建筑拆除，搬迁安置方面的法规。该措施概述了土地征用的原则和章程并建立了征地补偿的标准，为后来的土地管理法建立了基础。**土地管理法**经历了多次更新和修正，添加了多项条例，包含了针对中大型水保工程（1991与2006）的征地和安置规定。2006年规定为安置户提供补贴和工作培训，搬迁后将持续20年每年每人提供600元补助[[1]](#footnote-1)，并为安置户提供所需的社区基建设施。后增添了2006年指导方针—规定了为失去土地的农民提供就业培训和社会保险–规定了转为城市户口的农村户口，其补偿安置协议里需要包含社保并且提供长期补助。1991年和2006年的规定目的在于为居民提供相等的，或超过安置以前生活标准的补偿，使我国的安置政策与国际机构标准保持一致，例如世界银行和亚洲开发银行[[2]](#footnote-2)。

**安置管理:** 安置政策的实施和管理主要使用分散式模式。在这种模式下，各省在国家指导方针和规定内实施各自的管理标准。不同省份乃至不同区县可以实施各自补偿标准。区县级政府在国家设立的标准内设定补偿计算规则。国家重大项目，例如高速公路，能源设施（包括大坝），补偿标准会低于商业项目。水稻田的补偿系数高于山区林地，果园的补偿系数高于经济林地。2006年规定偏重将补偿作为恢复居民的权利而不是分享利益或开发。

对于以生物多样性保护为目的的土地征用，国家并没有特定的法律规定对土地所有者或拆线家庭的补偿细则。所以生态迁徙项目将运用之前讨论的安置规定。

**少数民族**:

中国有56个民族，主要从祖先，语言，社会和文化来区分。在56个民族当中，汉族是多数族裔，其他55个民族则作为少数民族。在中国，“土著民族”的概念并不适用。

**宪法（1982年,2004年修改）**指出了有关保护区的问题并强调，土地和资源作为国家的集体财产，应有国家担负起保护环境和资源的责任。宪法强调了在中国各个民族是平等的。国家保护少数民族的合法权益并支持发展各个民族间的平等、团结、与互助。国家会根据当地的民族特性与需求，帮助少数民族地区加速经济和文化发展。在社区集中的地区实行自治；在这些地区自治政府可以建立行政机构。假如在国家自治区开采自然资源和建立企业，将由国家给予适当考虑。所有相关规定可以参照**民族区域自治法**（1984年，2001年修改）[[3]](#footnote-3)。

**中华人民共和国民族区域自治法实施细则**（2005）[[4]](#footnote-4) 规定国家减轻贫困并加强发展民族自治区，并强调了在自治区的贫困农村建立基础设施和农田设施，包括改善水、电、道路、无线电、电视等方面，茅草屋和危房改造，并改善生态迁徙。所有措施将居民愿意的基础上实施。

## 国际协定和条约

中国已签订与该项目相关的多个多边合约，其中包括但不仅限于：

* 1971, 国际重要湿地公约（拉姆萨尔公约）
* 1972, 保护世界文化和自然遗产公约
* 1992, 生物多样性公约
* 1992, 联合国气候变化框架公约
* 1995, 北京宣言 (1995年9月15日联合国第四次世界妇女大会结束时通过的一项决议，颁布了一套关于男女平等的原则)
* 1998, 公民权利和政治权利国际公约(ICCPR); 1998年签署，尚未批准
* 2000, 《生物多样性公约》卡塔赫纳生物安全议定书
* 2007, 联合国土著人民权利宣言(UNDRIP)

## 联合国开发计划署的社会与环境标准

在ESMF内的该项目将会遵守UNDP的社会环境标准（SES），该标准于2015年1月1日起生效。这些标准表达了UNDP对社会与环境可持续性的承诺，并把可持续性发展当做项目质量保证和风险管理评估的重要指标。

SES的目的是:

* 加强项目的社会与环境贡献
* 避免向居民和环境带来负面影响
* 最小化，减轻与管理不可避免的影响
* 加强UNDP与合作伙伴管理社会环境风险的能力
* 确保利益相关方全面有效的参与，包括解答来自受项目影响群众的投诉的机制

为与UNDP的SES保持一致，项目在开发阶段使用了社会与环境评估程序（SESP）。基于UNDP社会环境政策，将根据发生几率、影响程度将出现的潜在风险评估为“中度”或“高度”，并“触发”相应SES原则。“低度”风险则不会触发相应的原则或规定。

评估表明在项目开发阶段，关于项目的九个社会环境标准中的四个被“触发”因为其“中度”和“高度”风险：

* 原则1:人权（由于新建保护区加强对这些地区或连接/缓冲的关键生境地区的管理可能会影响土地使用权和资源使用权）
* 原则2: 性别平等与妇女权益 (由于在试点的性别差异)
* 标准2: 减缓与适应气候变化（项目成果容易受到气候变化的影响）
* 标准5: 搬迁与安置（由于新增保护区和对现有保护区加强管理导致的自愿搬迁和非自愿经济转移）
* 标准6: 土著民族（在包括大山包黑颈鹤国家级自然保护区核心区项目示范点，由于少数民族的潜在长期存在，可能会受到移民安置和/或非自愿经济转移的影响）

根据UNDP社会和环境标准的要求，在项目准备期完成了该SESP。SESP为该项目确定了13个在缺乏保障措施的情况下可能产生潜在负面影响的风险，其中**4个风险被评为低风险**，**8个风险被评为中等风险。因此，本项目的总体SESP风险分类是中等的。**

**表1**总结了每个SES原则和标准下的风险重要性，以及项目层面的保障标准（用勾号表示）。

**表 1. 项目准备期的审查触发的保护措施总结**

| **首要原则/ 项目标准** |
| --- |
| 原则 1: 人权 | **✓**  **中** |
| 原则2: 性别平等与妇女权益 | **✓**  **中** |
| 原则3: 环境可持续性 | **✓**  **中** |
| -标准1: 生物多样性保护和自然资源可持续性管理 | **✓**  **中** |
| -标准2: 气候变化减缓与帮助 | **✓**  **中** |
| -标准3: 社区健康，安全和工作环境 | **✓**  **中** |
| -标准4: 文化遗产 | **✓**  **中** |
| -标准5: 搬迁与安置 | **✓**  **中** |
| -标准6: 土著民族 | **✓**  **中** |
| -标准7: 污染预防和资源效率 | N/A |
| **风险评分类别中的风险数量** |
| **高** | 0 |
| **中** | 8 |
| **低** | 4 |
| **项目的总风险数量** | 12 |
| **项目总体风险分类** | **中** |
| **触发的保护措施标准数量** | **6** |

## 政策框架的差距

对适用于本项目的法律和政策框架的进一步分析将在本ESMF实施期间完成（即在完成进一步研究/目标评估期间）以确定每个风险领域必须遵循的标准（国家、国际或UNDP的SES）。

# 社会与环境影响的审查、评估与管理步骤

下列事项要求进行社会和环境影响的筛选、评估和管理：

1. 已知潜在影响：SESP目前根据项目活动的广泛范围确定的潜在影响，以便在特定地点进一步定义和评估其相关性和相对重要性;
2. 新增保护区；
3. 现阶段尚未完全明确说明的进一步项目活动目前造成的未知影响。

对于每一种情况，都需要采取以下措施，以确保符合社会和环境标准。

## 审查

### 确定的潜在影响

### SESP已经确定了可预见的项目影响，这些影响或多或少地适用于已确定的示范点。这是基于目前确定的项目活动、产出和成果的广泛范围，低或中等的风险评级是基于预防性方法，反映了最坏的情况。

### 新增保护区

该项目包括将现有的保护区再扩大或新增其余保护区共达20万公顷的计划。（拟议湿地清单见**附件21B**）。在这些提议的地点可纳入项目之前，需要一个审查潜在社会和环境影响（与SESP一起）的过程，以便：

1. 确定地点是否适合纳入项目。这主要包括确定自愿或非自愿移民是否会/可能会因纳入项目而产生，以及：
2. 在评估过程中，使新增保护地与示范区同步。即已进行了SESP筛选过程，确定了与地点相关的风险/影响，并且已经确定了进一步影响评估工作的任何要求。

该项目不支持在可能导致自愿或非自愿移民的地方建立新保护地。如果任何预期的搬迁或安置被证明是由新建保护地推动或与之相关（与其他不相关的政府举措相悖，例如扶贫），并且进一步评估表明此类影响不可避免，则地点将不符合纳入项目的条件，不会提供全球环境基金的支持。全球环境基金将不资助任何需要或导致当地居民个人、社区或企业重新安置的现有保护地扩大或新保护地的建立。

SESP还将用于筛选拟议的新增保护地，以确定是否定义进一步的重大（即“中等”或“高”）影响，例如非自愿经济转移，并确定地点的影响范围内是否存在少数民族。少数民族的存在本身并不妨碍在该项目下建立新保护地，但不允许对其权益、土地、领土、资源和传统生计构成风险的活动。

这种筛选的结果将决定候选地点是否列入项目。如果提议的地点不符合这些要求标准，国家林草局将在实施期间提议新的候选地点，总面积相当。其他地点将接受相同的筛选程序。

在选址确认并进行完整的SESP之后，新保护区将与示范现场处于标准保证过程的同一阶段。新增保护地将包括在本文件所述的已确定影响的评估和管理程序范围内，以及目前尚未明确的项目活动内。

候选地的初步SESP筛选将在项目启动时开始，由UNDP PMU进行。

### 3.1.3 当前未明确的项目活动

在项目过程中，活动和产出，目前没有具体说明，因此不包括在现有的SESP中，将按每个地点（或可能跨越多个地点）提出和制定，以实现项目目标。一旦出现此类拟议活动，将需要使用SESP方法进行筛选，以确保确定任何影响及其重要性，并制定和实施任何所需的特定影响管理行动。

作为活动/产出规划的一部分，在活动/干预措施开始之前，项目活动的初步SESP筛选将在第一年内进行。并在确定实地项目产出的情况下，进行进一步筛选。

过程中确定的环境和社会风险将纳入整个项目SESP和ESMP。

## 评估

根据上述3.1进行审查后，可能需要对项目影响进行进一步的有针对性的评估，将项目影响分为中或高，以评估并在可能的情况下量化个人、社区和/或企业受影响的严重程度。需要在与已识别风险的重要性相称的水平上对特定不利影响进行评估，评估范围可能从全面ESIA到对特定方面的有限或重点研究，以确定所需缓解或管理措施的水平和类型。有关这方面的进一步指导，请访问<https://info.undp.org/sites/bpps/ses_toolkit/default.aspx>

评估在三个场景中进行，如下所述。在每种情况下，都将编制评估报告，详细说明所需的影响管理方法。（另见下文3.3）。

### 确定的潜在影响

通过在示范点进行的研究和协商，SESP确定了三个需要进一步有针对性研究的实例，以评估影响的重要性，并确定缓解战略。这些风险的详细情况见附件9.1中的SESP

评估将包括与受影响的社区就潜在影响和管理措施进行协商，包括必要时与少数民族进行FPIC协商，并确保社区参与规划、实施和监测。

此类评估将通过利益相关者协商确定哪些群体可能受到影响，其程度和严重性，并制定和实施避免、最小化、减轻或管理此类影响的措施。评估报告将为SESP的修订和管理计划的制定提供参考。

以下情况需要进一步评估：

**风险1：***“加强现有保护区管理可能会限制当地社区获得和使用湿地资源，影响生计。这可能包括限制弱势/弱势群体的进入/使用。”*

由于进一步确定了拟议加强管理的措施，在启动阶段需要进行进一步评估，以确定可能对某些个人、群体或社区产生不利影响，湿地资源获取和使用方面的任何拟议限制/改变。此类评估将通过利益相关者协商确定哪些用户个人、群体可能受到影响，影响的程度和严重程度，以及避免、最小化、减轻或管理此类影响的措施。

“上游”和“下游”项目活动都会因限制获取湿地资源而产生风险，因为项目组分1包括加强国家和省级法规和政策的活动。因此，评估应考虑包括针对政策一级的潜在影响的高级别战略评估方法，以便将社会和环境因素纳入政策和计划。战略环境和社会评估指南见[SES程序指南](https://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/Social-and-Environmental-Policies-and-Procedures/UNDP-Social-Environmental-Screening-Procedure-1January2015.pdf)。

在采取适当的、商定的缓解影响和管理措施之前，将不会开始对保护地管理层进行可能会对资源获取造成限制的变更。

***风险3：****加强大山包的管理可能限制项目影响区少数民族对湿地资源的获取和利用。这可能导致项目驱动的非自愿搬迁，包括进入具有重要文化意义的地点。*

需要进行初步筛选，以确定少数民族是否仍居住在大山包保护区。如是，他们是受到具体限制和/或项目活动可能影响他们的权益、土地、领土、资源和传统生计。

如果是这种情况，项目需要进行有针对性的ESIA，以系统地识别和评估这些风险、受影响社区和/或个人的程度和严重性，并制定有效的影响缓解措施。措施可能包制定少数民族计划（也称为土著民族计划）和应用FPIC咨询要求。不会开展使任何少数民族在受影响项目中无法继续居住的活动。全球环境基金将不资助任何要求少数民族迁移的活动，也不资助那些使他们无法在项目区继续居住的活动。

如果少数民族仍然存在，则整个项目风险评级改为“高”。

无论少数民族是否留在该地区，该项目都将倡导各民族保留对其祖先领地的文化权利，包括继续有权参观墓地或具有重要文化意义的地方。这些权利应扩大到项目实施前已搬迁的少数民族，以及今后迁离该地区的任何人。

***风险6****：由于前油田的残留物而造成土地污染，可能对项目工作人员构成风险。*

辽河口国家级自然保护区和黄河三角洲国家级自然保护区包括目前位于油田上的土地。尽管在土地由保护区接管之前将对其进行净化，但现场仍有可能存在有害物质，对项目工作人员构成潜在风险。在这些地区开展项目活动之前，石油公司必须提交一份独立的污染评估报告，证明土地已经恢复，没有危险。评估将由PMU保障专家批准，以确保SES合规。

评估（风险6项下的评估除外，该评估由石油公司负责）应在UNDP保障专家的指导下，委托合格、独立的当地专家进行。保障专家还负责起草评估的任务书。社会和环境评估指导说明中提供了有关所需程序的完整指导。

将就评估过程的范围及其结果（包括拟议的缓解和管理措施）征求受项目影响的利益相关者的意见。可能需要进行有针对性的协商，以确保受项目影响的边缘化或弱势群体和个人有机会参与。

在开展任何可能造成不利社会和环境影响的项目活动之前，必须完成、公示评估报告和采取适当的缓解计划/措施，并与利益相关者进行讨论。

风险2、4和5也被评为中等风险，无需进一步评估，可通过应用标准最佳实践和SESP中描述的措施进行管理。然而在SESP中，它们被标记为具有中等重要性，并将特别包括在项目ESMP中（见下文3.3）。同样，风险7-10（低风险）也很重要并需要在项目ESMP中进行适当考虑。

### 拟议新增保护地

如果发现拟议的新增保护地存在自愿或非自愿移民、非自愿经济转移或对当地居民产生不利影响的风险，则可能需要进一步评估，以确定是否可以通过项目设计或缓解影响的方法消除风险。如果这是不可能，该地点将不会被选中列入本项目，并将要求国家林草局提出一个替代方案。这种评估将考虑到所涉及的风险水平、地点对项目成果贡献的重要性，以及在这些方面相对于合适的替代方案的优势。

### 当前未明确的项目活动

上述3.1.2的审查过程将识别与项目活动相关的风险，以及进一步有针对性评估的任何要求。评估应在UNDP保障专家的指导下，委托合格、独立的当地专家进行，评估的范围应与设想的影响的重要性和规模相称。保障专家还负责起草评估的任务书。社会和环境评估指导说明中提供了有关所需程序的完整指导。

SESP是一个可重复使用的工具，适用于整个项目周期。按需，在必要的评估过程中按照项目ESMP或独立管理计划的规定，与UNDP SESP一起对项目活动进行重新筛选；必要时，由各自项目经理（在考虑了负责保障措施的项目办工作人员的建议后），项目指导委员会、项目协调官员（将在项目一级为保障措施提供支持）或UNDP确定；和/或当项目情况发生实质性或相关变化时进行确定。

## 管理

改项目将制定一个全面的ESMP，SESP、评估报告和其他管理计划（包括性别行动计划）将为其提供信息。它们将包括：

* 避免、减少、减轻和管理潜在影响的有时限措施
* 利益相关方的参与，包括酌情与少数民族的FPIC协商，以及实施管理措施期间利益相关方参与的计划
* 针对每个已识别的风险和影响采取缓解措施的行动
* 监测和报告计划
* 已识别出的不利社会和环境影响，以及在尽量减少影响后无法避免或仍然存在的风险的总结
* 能力发展和培训安排
* 角色和责任
* 实施时间表、成本估算和资金来源。

此外，将为每个项目点创建总体ESMP的附录，概述具体的影响、缓解和管理方法。每一项都是动态的，需要随着新项目活动的确定、筛选、评估和实施而进行修改。必须将所需的其他缓解和影响管理措施纳入管理计划，在某些情况下，可能需要性别问题专家参与，并且项目能从中受益。。

影响管理将遵循“缓解层次”模型。在可能的情况下，将“避免设计”不利影响，即修改或调整项目活动的设计，以避免确定的影响。如果不可能，将与利益相关方一起制定措施，以减少、最小化、减轻或管理这些影响。

如果有针对性的评估需要，将编制一份独立的管理计划（如生计行动计划、少数民族计划），以落实这些管理措施。

关于独立管理计划的进一步资料，可在UNDP网站上查阅： <https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SitePages/Guidance%20and%20Templates.aspx>.

本文件附有一个指示性模板，概述了所需的ESMP章节。

**必须根据这些计划，在新增保护地或启动任何可能造成不利影响的项目活动，特别是可能导致少数民族搬迁或非自愿经济转移的任何活动之前，编制上述要求的评估和管理计划，并采取缓解措施。**

下表2总结了所需的筛选、评估和管理过程。

**表 2. 筛选、评估和管理要求汇总**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **类别** | **过程** | | |
|  | **筛选** | **评估** | **管理** |
| **示范区** | 为广泛活动完成。 | 1.查明和评估失去资源获取机会  2.对少数民族的影响（大山包）  3.油田污染及风险评估  时间：  （1） 在项目开始时，在活动开始之前。  （2） 在油田活动开始之前。  责任方：PMU | * 执行性别行动计划 * 生计恢复（如需） * 少数民族计划（如需） * 防止搬迁措施（如果ESIA要求） * 利益相关者参与计划 * 申诉机制   责任方: 国家林草局 |
| **新增保护区** | 1. 筛选以确定无搬迁、非自愿经济转移或对少数民族造成不利影响。  2．初步项目计划的SESP。  时间安排：  （1） 在项目开始时。  （2） 项目第一年  然后新增保护区将遵循目前尚未确定产出的过程。  时间：项目开始时。  责任方：国家林草局/UNDP | 根据现有和特定区域SESP的规定。  时间：完成SESP和林草局安全协议后，省级和/或国家级确定新增保护区。  责任方：PMU | * 如上所述；以及 * 根据特定SESP和任何进一步评估报告的规定。   责任方: 国家林草局 |
| **目前尚未确定产出/活动** | 提出了按规定产出所需的SESP。  时间：根据需要，在活动开始前。  责任方：国家林草局/UNDP | 根据SESP筛查结果。  有针对性的ESIA（如果产出/活动有可能在大山包非搬迁少数民族（以及发现少数民族的任何其他地点）  时间：根据需要。  责任方：PMU | 根据SESP和（如适用）后续目标评估报告。 |

# 机构安排与能力建设

## ESMF实施方的角色与责任

该ESMF实施方的项目人员和相关代理有以下的角色和责任。该ESMF并不负责实施后新增的ESMP或独立管理计划；根据此份ESMF规定，它们将会在各自项目的附加管理计划中得到阐释。

**实施伙伴：**

本项目的实施伙伴是国家林业和草原局（国家林草局）。国家林草局将负责：

* 确保在项目实施过程中制定、公示和批准所需的评估（ESIA或目标评估，如上所述）和评估报告以及所需的管理计划（ESMP和/或独立管理计划，如上所述），并采取和整合管理措施；
* 项目规划、协调、管理、监测、评价和报告；
* 根据报告时间表和所需格式，根据商定的工作计划，公平、准确地报告项目进度；
* 根据签署的项目文件和适用的法规和程序（如SES），保存描述适当和谨慎使用项目资源的文件和证据；
* 确保满足UNDP SES的所有要求以及国家监管/政策框架和相关国际标准（例如减轻已查明的不利社会和环境影响）；
* 采购货物和服务，包括确保遵守本ESMF所需的人力资源；

**项目利益相关方和目标群体：**

* **技术咨询小组（TAG）**将提供一个机制，供利益有关者审查项目计划和执行情况，并就技术问题与政府机构、非政府组织和专家进行协商。该小组还将包括其他捐赠方和项目，特别是全球环境基金在生物多样性和自然资源管理领域的其他项目，以确保能力发展需要的协调性和一致性。项目经理将协调并征求小组成员的必要意见。TAG将由NFGA主持，成员包括政府机构、非政府组织、大学和政府机构的技术专家以及相关项目和倡议的代表。TAG的成员资格将在项目开始期间进行微调和确认。在项目实施期间，经TAG成员同意，可增选其他成员加入TAG。指示性职权范围如下。项目启动期间，PSC将对这些文件进行审查，并在必要时予以延长。
* 审查已规划的活动，确保这些活动在技术上是健全的，并确保在规划和执行过程中，在可能的情况下，各项目组成部分之间有整合和协同；
* 必要且有机会协同和分享经验教训的情况下，促进各机构之间的技术协调；
* 就生物多样性保护的具体问题提供技术咨询和指导；
* 与相关利益相关方分享有关项目进展和经验教训的信息；
* TAG或其一部分成员的可被要求承担与项目有关的具体任务，例如编写或审查分析报告、战略和行动计划、缓解措施和评估等；
* 项目委员会指示的其他任务。
* 将成立**工作组**，由少数技术专家和主要利益相关方组成，领导具体项目产出的执行。工作组会议将根据工作计划和产出中活动的持续时间按需要举行。
* 将召开**年度利益相关方论坛**，分享项目成果，讨论来年计划，审查主题技术主题或问题，包括与SES评估和标准合规性监测有关的主题或问题。
* **地方利益相关方委员会**将支持示范点的项目活动，包括共同管理、可持续生计发展和推广、参与监测活动等，并为包括社区在内的地方利益相关方提供协商和参与机制。
* 将在项目示范点的选定社区设立**村共管委员会**，以便为制定和执行社区共同管理协议、可持续生计示范、HWC缓解和补偿示范等提供平台。

**UNDP:**

这一项目的执行由UNDP对GEF负责。这包括监督项目执行，以确保项目按照商定的标准和规定执行。UNDP提供GEF项目周期管理服务，包括项目批准和启动、项目监督和监管、项目完成和评估。UNDP还负责项目指导委员会起到项目保证对作用。UNDP的作用包括：

* 监督与保障措施有关的所有事项；
* 向参与或可能受到GEF资助项目的正面或负面影响的所有利益相关方和权利持有人通报UNDP的机构问责机制（如下所述）；
* 确保合规审查和利益相关方应对机制在项目周期内运作；
* 确保使用通过UNDP账户提供的资金开展的项目活动遵守SES，并采取适当措施解决任何不足之处；
* 核实并记录UNDP的所有SES要求均已得到满足；
* 就本ESMF的实施提供技术指导，并在招聘和承包专家保障服务方面按需提供行政支持，并监测每个项目是否遵守ESMF和UNDP的政策和程序。

**项目管理办公室：**

* 监督和管理本ESMF规定措施的实施；
* 向项目管理办公室的工作人员分配执行本ESMF的具体职责，包括监督和社区协商管理计划草案；
* 确保与环境和社会风险管理相关的记录，包括更新的SESP、影响评估、申诉日志以及实施的管理措施文件；
* 向执行伙伴、项目指导委员会和UNDP国别代表处提交关于ESMF执行情况的报告；
* 确保告知所有服务提供商其日常遵守ESMF的责任。

如上所述，项目的后续ESMP和独立管理计划（如需要）将描述这些计划实施过程中的角色和责任。这些新的作用和责任将酌情作为项目参与性决策和执行程序的一部分加以评估和综合。

项目组织结构如下图7所示。

**项目经理**

**（执行伙伴）**

**项目指导委员会**

**发展伙伴**

***财政部、国家林草局国合司副司长、 辽宁、山东、上海、云南省（市）级林草局副局长； UNDP驻华代表***

**项目主管**

***国家林草局湿地管理司司长***

***国家林草局调查规划设计院院长***

**受益方代表**

***阿拉善SEE基金会秘书长***

**项目保证**

***UNDP***

***生物多样性和生态系统项目主任, UNDP 驻华代表处***

***区域技术顾问, UNDP亚太区域办公室***

***首席技术顾问, UNDP 总部***

**项目支持**

**（项目团队、顾问、分包服务提供者）**

**项目组织结构**

***辽河口国家级自然保护区协调员***

***崇明东滩国家级自然保护区协调员***

***黄河三角洲国家级自然保护区协调员***

***大山包国家级自然保护区协调员***

**图7. 拟议的GEF迁飞路线项目管理结构**

**项目指导委员会：**

项目指导委员会为项目的实施提供战略指导，包括监督保障措施和ESMF的实施。它还负责根据需要采取纠正措施，以确保项目达到预期结果。为了确保UNDP的最终责任，项目指导委员会的决定应按照标准作出，这些标准应确保对发展成果、最有价值的资金、公平、正直、透明和有效的国际竞争进行管理。

项目指导委员会的具体职责包括：

* 为项目提供全面指导和指导，确保项目受具体限制；
* 解决项目经理提出的项目问题；
* 就新的项目风险提供指导，并就解决具体风险的可能缓解和管理措施达成一致；
* 在UNDP-GEF设定的范围内，根据需要商定项目经理的职责范围，并在超出项目经理职责的特殊情况下提供指导和建议；
* 在UNDP-GEF规定的范围内，就项目的重大和次要修正提出意见；
* 确保与各政府机构协调并参与项目活动；
* 在执行伙伴认证之前审查综合交付报告；
* 解决项目级申诉；
* 在项目结束审查会议期间审查最终项目报告包，讨论经验教训和扩大规模的机会。
* 监测本ESMF的执行情况以及遵守国家和国际条例以及UNDP社会和环境标准的情况；
* 决定采取必要措施，包括将管理措施充分纳入项目产出和年度工作计划；
* 建立并支持GRM机制，以解决任何申诉。

项目指导委员会的组成必须包括以下作用：

1. **项目主管：**代表项目所有权并担任项目指导委员会主席的个人。该主管通常是执行项目的国家对应部门。项目执行人：国家林草局湿地管理司司长；国家林草局规划设计院院长。
2. **受益人代表：**代表项目最终受益方利益的个人或团体。他们在项目指导委员会内的主要职能是从项目受益人的角度确保项目成果的实现。民间组织的代表往往可以发挥这一作用。受益人代表为：SEE基金会秘书长。
3. **发展伙伴：**代表为项目提供资金和/或技术专长的有关各方利益的个人或团体。发展合作伙伴为：财政部，国家林草局国际合作司司长，辽宁省、山东省、上海市、云南省林业部门主管和UNDP驻华代表。
4. **项目保证：**UNDP发挥质量保证作用，通过执行客观和独立的项目监督和监测职能，支持项目指导委员会和项目管理单位。这个角色确保适当的项目管理阶段性任务管理和完成。项目指导委员会不能将任何其质量保证职责委托给项目经理。UNDP提供三级监督服务，涉及UNDP国别办公室和区域办公室和总部。项目保证完全独立于项目管理职能。

* 考虑到上述要求的项目指导委员会拟议成员如下**框1**所示。可邀请观察员参加项目指导委员会的会议。

|  |
| --- |
| **框 1. . 项目指导委员会成员**  主席：  国家林业和草原局湿地管理司 司长（国家项目主任）  副主席：  国家林业和草原局调查规划设计院 院长（国家项目副主任）  成员：  财政部  国家林业和草原局国际合作司 副司长  省（市）林业和草原局副局长 （辽宁、山东、上海和云南）  UNDP驻华代表  SEE基金会秘书长 |

## 能力建设

将聘用在社会和环境保障方面具有相关专门知识的专家，以支持完成对非自愿经济转移及其他风险的有针对性的评估，以及随后制定的ESMP和任何独立的管理计划。这些专家将为项目管理单位（并视需要为执行伙伴）提供一次关于保障监督责任和方法的介绍会。

UNDP-GEF将根据需要向项目小组提供咨询意见，以支持本ESMF的执行以及社会和环境管理计划/措施的编制、执行和监测。

项目指导委员会将最终负责在项目执行过程中整合ESMP/独立管理计划。这些计划的整合需要在实施ESMP的实施框架内考虑特殊的机构需求，包括审查每项措施所需的预算拨款，以及不同行政级别（如地方、区域和国家）机构的权力和能力，以及管理和监控ESMP实施的能力。必要时，将包括能力建设和技术援助活动，以便适当实施ESMP。

# 利益相关方参与和信息公开

每个项目的发展初期应与项目利益相关方进行讨论，包括项目地的本土社区。参与协商的利益相关方列表已附在项目文件里。每个项目还有单独的利益相关方参与计划和性别平等行动计划附在项目文件里。遵照这些计划可确保利益相关方切实参与项目执行工作，特别是未来社会和环境影响的评估和适用管理手段的开发。基于遵照ESMF的评估和管理计划，项目利益相关方参与计划将在项目执行过程中保持更新。

每个项目受到潜在影响的利益相关方也将参与ESMF执行工作，包括少数民族的FPIC磋商会。

作为利益相关方参与计划的一部分，UNDP SES要求项目利益相关方能够获取相关信息。SES特别规定，在UNDP发布的政策流程中，UNDP必须确保以下几项信息公开：

* 利益相关方参与计划和利益相关方协商总结报告
* 项目文件中的社会和环境审查报告
* 社会和环境评估草案，包括任何初步管理计划
* 社会和环境评估最终结果和相关管理计划
* 任何所需社会和环境监控报告。

如SES和UNDP SESP所列，评估和管理计划的形式和时间取决于计划相关的社会和环境风险等级以及社会和环境评估时间安排。

本ESMF（和项目SESP）将根据UNDP SES政策通过UNDP中国官网公开。后续项目ESMP或独立管理计划草案也将通过UNDP中国网站发布，并在规定的发布时间段之后最终确定与采纳。

在实施本ESMF、随后实施由此产生的ESMP和任何独立管理计划期间，将遵守利益相关方参与和公示的这些要求。

# 问责和申诉修正机制

## UNDP问责机制

UNDP SES认为再完善的计划和利益相关方参与政策也可能会产生突发问题。因此SES需从两个关键方面得到巩固：

* 1. 对于UNDP未能遵守相应环境政策的投诉，社会与环境合规审查部门（SECU）将做出解释；
  2. 利益相关方响应机制（SRM）需确保受项目影响的居民或社区团体能够进入申诉解决流程，以听证并解决的投诉和争论。

UNDP责任制适用于所有UNDP项目利益相关方。

社会与环境合规审查部门将针对项目利益相关方违反UNDP社会与环境标准的现象进行调查，并提出建议以解决这些现象。

利益相关方响应机制帮助受项目影响的利益相关方、UNDP合作者（政府、非政府组织、企业）共同解决与UNDP支持的社会环境项目相关的投诉和争论。

如果需要更多信息，包括如何向社会和环境合规审查部门或利益相关方响应机制提出申请，请访问UNDP官方网站：<http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/accountability/secu-srm/>

## 项目级申诉修正机制

如项目文件所述，NFGA将建立并实施一个由利益相关方批准的透明、公平和自由使用的项目级申诉修正机制（GRM），并在开展初期实施。利益相关方可随时向项目管理办公室、实施机构、执行机构（UNDP）或GEF提出申诉。

GRM的主要特点详见下表3。需要两种GRM模型：

* 修正保护区内和周围社区提出的申诉；以及
* 来自更广泛的公众。

GRM的全部细节将在项目开始时商定。

**表 3.申诉修正机制（大纲）**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **参与方式和行动** | **目标** | | **主要利益相关方** | **主要责任机构** | **地点** | **时间** | **资金来源** |
| 1. **针对保护区内和周围社区提出申诉的修正机制** | | | |  |  |  |  |
| 第一步：向受项目影响的社区和社区活动管理委员会提供保护区的详细联系方式 | 使受影响社区能够获得项目信息，并尽快解决任何投诉 | | 项目影响社区、男女农民、少数民族农民 | 项目实施单位 | 相关社区  项目实施单位 | 启动会后即刻 | 项目监测与评估预算 |
| 第二步：受影响的利益相关方向其委员会或社区提交投诉 |  | |  |  |  | 项目实施期间任何时候 | 项目监测与评估预算 |
| 第三步：社区管理委员会先沟通和解释/澄清/解决投诉，并在需要时提交给PIU |  | |  |  |  | 收到投诉两周后 | 项目监测与评估预算 |
| 第四步：保护区解释/澄清/解决投诉 |  | |  |  |  | 收到投诉两周后 | 项目监测与评估预算 |
| 1. **公众申诉修正机制** | | |  |  |  |  |  |
| 第一步：向公众提供保护区热线 | | 使受影响社区能够获得项目信息，并尽快解决任何投诉 | 项目影响人群，男性或女性，汉族或少数民族 | 项目实施单位 | 无 | 启动会后即刻 | 项目监测与评估预算 |
| 第二部：向保护区管理委员会提出投诉（如有） | | 项目实施期间任何时候 | 项目监测与评估预算 |
| 第三步：提出解决方案 | | 收到投诉两周后 | 项目监测与评估预算 |
| 第四步：与投诉人沟通，解决问题 | | 收到投诉两周后 | 项目监测与评估预算 |

# ESMF执行预算

ESMF执行资金包含在项目预算里。估算成本如表4所示。由项目管理单位成员协调实施ESMF或UNDP支持的成本未体现在表格里。

**表 4. ESMF实施的项目级成本明细**

|  |  |
| --- | --- |
| 国际顾问，保障、ESIA 及安置专家 | $30,000 |
| 国内顾问， 保障和ESIA 专家 | $30,700 |
| 国内顾问、社区发展专家（兼职） | $8,596 |
| 咨询差旅费 | $21,000 |
| 音像及印刷出版物费用 | $1,500 |

# 监测与评估安排

项目季度报告和年度项目实施报告（PIR）将记录本ESMF的实施进度和问题。在ESMP和独立管理计划到位之前，UNDP国别办公室负责编写关于ESMF执行情况的报告，并向项目指导委员会报告。关键问题将在每次委员会会议期间提交给项目指导委员会。

独立项目管理团队和其他未来计划的伙伴将有责任完成后续社会与环境管理计划（高风险计划）和独立管理计划（所有涉及计划）的执行工作。

后续所有项目（视需要而定）ESMP和独立管理计划的实施，将由各项目管理团队以及在这些未来计划中商定和描述的其他合作伙伴负责。

ESMF监测和评估计划如下**表5**所示。

**表 5. ESMF 监测与评估及预算**

| **监测活动及相关项目** | **描述** | **频率/时间范围** | **预期行动** | **角色与责任** | **成本（每个项目，不包括员工时间** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 跟踪ESMF实施进度 | 为每个项目协调本ESMF的实施，并每年向每个项目指导委员会报告结果 | 每季度（直到ESMP和管理计划到位） | 及时完成所需的ESMF步骤。 | 项目经理，由项目监测与评估官员/保障官员支持 | 无 |
| 制定有针对性的影响评估和报告，以及ESMP | 以参与方式进行，深入分析潜在的社会和环境影响，以及确定/验证缓解措施，以参与方式起草 | 项目实施期的第1、2季度 | 在外部顾问的支持下，在项目团队和利益相关方的参与下，对风险和潜在影响进行评估；确定管理行动并将其纳入项目实施战略。 | 外部服务提供商（环境和社会）  由UNDP、项目经理和项目监测与评估官员/保障官员指导 |  |
| 实施缓解措施，监测目标评估和后续ESMP中确定的潜在影响 | 根据环境与社会管理计划，对影响和缓解措施进行永久性和参与性的实施和监测（与目标评估一起编制） | 一旦目标评估完成并且ESMP到位就开始持续进行 | 实施ESMP；参与性监测目标评估结果（即识别指标、监测潜在影响和风险）；将ESMP纳入项目实施战略。监测环境和社会风险，以及相应的管理计划（提交给国家研究所、当地顾问、CSO或服务提供商） | 项目经理、监测与评估官员/保障官员、试点协调员、UNDP 、PSC | 待定，基于目标评估。 |
| 制定有针对性的评估和报告，并根据需要制定生计恢复计划 | 以参与方式进行，有针对性地分析与保护地建立/加强管理相关的潜在生计影响，以及确定/验证缓解措施，以参与方式起草 | 项目实施期的第1、2季度 | 在外部顾问的支持下，在项目团队和利益相关方的参与下，评估保护区周围与非自愿经济转移相关的潜在影响；完成有针对性的评估报告；如果根据有针对性的评估结果证明合理，将制定生计行动计划；管理行动将被确定并纳入项目实施战略。 | 外部服务提供商（环境和社会）  由UNDP、项目经理和项目监测与评估官员/保障官员指导 |  |
| 管理措施的实施和目标评估中确定的潜在影响的监测 | 根据有针对性的评估结果（和生计恢复计划，如制定）对管理措施的永久性和参与性实施和监测 | 一旦目标评估完成并且ESMP到位就开始持续进行 | 独立管理计划的实施；参与性监测；将管理计划纳入项目实施战略 | 项目经理、示范区协调员、由UNDP 、PSC指导 | 待定，基于评估。 |
| 学习 | 定期收集社会和环境风险管理方面的知识、良好做法和经验教训，并积极从其他项目和合作伙伴处获取经验，并纳入项目。 | 至少一年一次 | 相关的经验教训由项目团队收集并用于为管理决策提供信息。 | 项目经理 | 无 |
| 年度项目质量保证 | 将根据开发计划署的质量标准对项目质量进行评估，以确定项目的优缺点，并通报。 | 每年 | 将审查优势和劣势领域，并将其用于为改善项目绩效的决策提供信息 | UNDP、项目协调官员，由项目经理和监测与评估官员支持 | 无 |
| 评审并修正 | 对所有监测行动的数据和证据进行内部审查，以便为决策提供信息 | 至少一年一次 | 绩效数据、风险、经验教训和质量将由项目指导委员会讨论，并用于项目进展修正 | 项目指导委员会 | 无 |
| 年度项目执行报告 | 作为向项目指导委员会和主要利益相关方提交的进度报告的一部分，该报告将包括风险管理的分析、更新和建议 | 每年 | ESMF/ESMP的最新进展将在项目的年度PIR中报告。避免和减轻潜在社会和环境影响的总结将包括在项目年度报告中，分享整个项目的最佳实践和经验教训。 | UNDP 国别办公室、区域技术顾问、项目经理 | 无 |
| 项目评审 | 项目指导委员会将在所有会议上审议最新的风险分析和建议的风险缓解措施 | 至少一年一次 | 国家机制或项目团队未充分处理的任何风险和/或影响将在项目指导委员会中讨论。提出、讨论和商定建议。 | 项目指导委员会、项目经理 | 无 |

# 附件

## SESP 模板

## 目标环境和社会影响评估（ESIA）/报告的指示性大纲

UNDP Social and Environmental Standards:

ESIA Report – Indicative Outline

Please refer to the [UNDP SES Guidance Note on Assessment and Management](https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/Final_UNDP_SES_Assessment_and_Management_GN_-_Dec2016.pdf) for additional information.

An ESIA report should include the following major elements (not necessarily in the following order):

**(1) Executive summary:** Concisely discusses significant findings and recommended actions.

**(2) Legal and institutional framework:** Summarizes the analysis of the legal and institutional framework for the project, within which the social and environmental assessment is carried out, including (a) the country's applicable policy framework, national laws and regulations, and institutional capabilities (including implementation) relating to social and environmental issues; obligations of the country directly applicable to the project under relevant international treaties and agreements; (b) applicable requirements under UNDP’s SES; and (c) and other relevant social and environmental standards and/or requirements, including those of any other donors and development partners. Compares the existing social and environmental framework and applicable requirements of UNDP’s SES (and those of other donors/development partners) and identifies any potential gaps that will need to be addressed.

**(3) Project description:** Concisely describes the proposed project and its geographic, social, environmental, and temporal context, including any offsite activities that may be required (e.g., dedicated pipelines, access roads, power supply, water supply, housing, and raw material and product storage facilities), as well as the project’s primary supply chain. Includes a map of sufficient detail, showing the project site and the area that may be affected by the project’s direct, indirect, and cumulative impacts. (i.e. area of influence).

**(4) Baseline data:** Summarizes the baseline data that is relevant to decisions about project location, design, operation, or mitigation measures; identifies and estimates the extent and quality of available data, key data gaps, and uncertainties associated with predictions;assesses the scope of the area to be studied and describes relevant physical, biological, and socioeconomic conditions, including any changes anticipated before the project commences; and takes into account current and proposed development activities within the project area but not directly connected to the project.

**(5) Social and environmental risks and impacts:** Predicts and takes into account all relevant social and environmental risks and impacts of the project, including those related to UNDP’s SES (Overarching Policy and Principles and Project-level Standards). These will include, but are not limited to, the following:

*(a) Environmental risks and impacts*, including: any material threat to the protection, conservation, maintenance and rehabilitation of natural habitats, biodiversity, and ecosystems; those related to climate change and other transboundary or global impacts; those related to community health and safety; those related to pollution and discharges of waste; those related to the use of living natural resources, such as fisheries and forests; and those related to other applicable standards.[[5]](#footnote-5)

*(b) Social risks and impacts*, including: any project-related threats to human rights of affected communities and individuals; threats to human security through the escalation of personal, communal or inter-state conflict, crime or violence; risks of gender discrimination; risks that adverse project impacts fall disproportionately on disadvantaged or marginalized groups; any prejudice or discrimination toward individuals or groups in providing access to development resources and project benefits, particularly in the case of disadvantaged or marginalized groups; negative economic and social impacts relating to physical displacement (i.e. relocation or loss of shelter) or economic displacement (i.e. loss of assets or access to assets that leads to loss of income sources or means of livelihood) as a result of project-related land or resource acquisition or restrictions on land use or access to resources; impacts on the health, safety and well-being of workers and project-affected communities; and risks to cultural heritage.

**(6) Analysis of alternatives:** systematically compares feasible alternatives to the proposed project site, technology, design, and operation – including the "without project" situation – in terms of their potential social and environmental impacts; assesses the alternatives’ feasibility of mitigating the adverse social and environmental impacts; the capital and recurrent costs of alternative mitigation measures, and their suitability under local conditions; the institutional, training, and monitoring requirements for the alternative mitigation measures; for each of the alternatives, quantifies the social and environmental impacts to the extent possible, and attaches economic values where feasible. Sets out the basis for selecting the particular project design.

**(7) Mitigation Measures:** Inclusion or summary of (with attachment of full) Environmental and Social Management Plan (ESMP) (see indicative outline of ESMP below.) The ESMP identifies mitigation measures required to address identified social and environmental risks and impacts, as well as measures related to monitoring, capacity development, stakeholder engagement, and implementation action plan.

**(8) Conclusions and Recommendations:** Succinctly describes conclusion drawn from the assessment and provides recommendations.

**(9) Appendices:**  (i) List of the individuals or organisations that prepared or contributed to the social and environmental assessment; (ii) References – setting out the written materials both published and unpublished, that have been used; (iii) Record of meetings, consultations and surveys with stakeholders, including those with affected people and local NGOs. The record specifies the means of such stakeholder engagement that were used to obtain the views of affected groups and local NGOs, summarizes key concerns and how these concerns addressed in project design and mitigation measures; (iv) Tables presenting the relevant data referred to or summarized in the main text; (v) Attachment of any other mitigation plans; (vi) List of associated reports or plans.

## 环境和社会管理计划（ESMP）指示性大纲

UNDP Social and Environmental Standards:

ESMP – Indicative Outline

Please refer to the [UNDP SES Guidance Note on Assessment and Management](https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/Final_UNDP_SES_Assessment_and_Management_GN_-_Dec2016.pdf) for additional information.

An ESMP may be prepared as part of the Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) or as a stand-alone document.[[6]](#footnote-6) The content of the ESMP should address the following sections:

**(1) Mitigation:** Identifies measures and actions in accordance with the mitigation hierarchy that avoid, or if avoidance not possible, reduce potentially significant adverse social and environmental impacts to acceptable levels. Specifically, the ESMP: (a) identifies and summarizes all anticipated significant adverse social and environmental impacts; (b)describes – with technical details – each mitigation measure, including the type of impact to which it relates and the conditions under which it is required (e.g., continuously or in the event of contingencies), together with designs, equipment descriptions, and operating procedures, as appropriate; (c)estimates any potential social and environmental impacts of these measures and any residual impacts following mitigation; and (d) takes into account, and is consistent with, other required mitigation plans (e.g. for displacement, ethnic minorities).

**(2) Monitoring:** Identifies monitoring objectives and specifies the type of monitoring, with linkages to the impacts assessed in the environmental and social assessment and the mitigation measures described in the ESMP. Specifically, the monitoring section of the ESMP provides (a) a specific description, and technical details, of monitoring measures, including the parameters to be measured, methods to be used, sampling locations, frequency of measurements, detection limits (where appropriate), and definition of thresholds that will signal the need for corrective actions; and (b) monitoring and reporting procedures to (i) ensure early detection of conditions that necessitate particular mitigation measures, and (ii) furnish information on the progress and results of mitigation.

**(3) Capacity development and training:** To support timely and effective implementation of social and environmental project components and mitigation measures, the ESMP draws on the environmental and social assessment of the existence, role, and capability of responsible parties on site or at the agency and ministry level. Specifically, the ESMP provides a description of institutional arrangements, identifying which party is responsible for carrying out the mitigation and monitoring measures (e.g. for operation, supervision, enforcement, monitoring of implementation, remedial action, financing, reporting, and staff training). Where support for strengthening social and environmental management capability is identified, ESMP recommends the establishment or expansion of the parties responsible, the training of staff and any additional measures that may be necessary to support implementation of mitigation measures and any other recommendations of the environmental and social assessment.

**(4) Stakeholder Engagement:** Outlines plan to engage in meaningful, effective and informed consultations with affected stakeholders. Includes information on (a) means used to inform and involve affected people in the assessment process; (b) summary of stakeholder engagement plan for meaningful, effective consultations during project implementation, including identification of milestones for consultations, information disclosure, and periodic reporting on progress on project implementation; and (c) description of effective processes for receiving and addressing stakeholder concerns and grievances regarding the project’s social and environmental performance.

**(5) Implementation action plan (schedule and cost estimates):** For all four above aspects (mitigation, monitoring, capacity development, and stakeholder engagement), ESMP provides (a) an implementation schedule for measures that must be carried out as part of the project, showing phasing and coordination with overall project implementation plans; and (b) the capital and recurrent cost estimates and sources of funds for implementing the ESMP. These figures are also integrated into the total project cost tables. Each of the measures and actions to be implemented will be clearly specified and the costs of so doing will be integrated into the project's overall planning, design, budget, and implementation.

1. 4国务院：为由于中大型水库建筑施工所导致的安置居民提供帮助的相关规定，2006年5月17日http://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content\_389912.htm [↑](#footnote-ref-1)
2. 5 Wilmsen, B. 2011. 关于中国水坝项目的居民迁徙安置问题的进展，问题和预期。中国信息报，第25（2）期。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 中国国家民族事务委员会。 民族区域自治法*(第二修正案)，* 2001年2月28*。*  http://www.seac.gov.cn/art/2011/6/29/art\_4901\_128701.html [↑](#footnote-ref-3)
4. 国务院办公厅。中华人民共和国民族区域自治法实施细则。2005年5月11日颁发。<http://www.gov.cn/xxgk/pub/govpublic/mrlm/200803/t20080328_31650.html> [↑](#footnote-ref-4)
5. For example, the Environmental, Health, and Safety Guidelines (EHSGs), which are technical reference documents with general and industry-specific statements of Good International Industry Practice. The EHSGs contain information on industry- specific risks and impacts and the performance levels and measures that are generally considered to be achievable in new facilities by existing technology at reasonable cost. Available at [www.ifc.org/ehsguidelines](http://www.ifc.org/ehsguidelines). [↑](#footnote-ref-5)
6. This may be particularly relevant where contractors are being engaged to carry out the project, or parts thereof, and the ESMP sets out the requirements to be followed by contractors. In this case the ESMP should be incorporated as part of the contract with the contractor, together with appropriate monitoring and enforcement provisions. [↑](#footnote-ref-6)