



Australian Government  
Department of Industry  
Tourism and Resources

# 社区参与及发展

矿业可持续发展最优方法计划



SOCIAL  
ECONOMIC  
ENVIRONMENTAL



## 社区参与及发展

采矿业持续发展最优方法计划



Translated by eTranslate (本文由 eTranslate 公司翻译)  
Translator (译员) - Wallace Gu  
Reviewer (校对) - Vivienne Lee & Guan-Hua Gao

2006 年 10 月

## 免责声明

### 采矿业持续发展最优方法计划

本出版物由以专家、矿产业、政府与非政府组织代表组成的工作组编制。感谢工作组各位成员所付出的努力。

本手册中的观点不一定代表联邦政府或工业、旅游和资源部部长的观点。尽管在编制过程中，已尽力确保本手册的内容真实无误，但联邦政府并不负责其内容的准确性或完整性，也不对因使用或依赖本手册内容而致的任何损失或损害承担任何义务。

本手册的使用者应谨记：本手册仅作为一般性参考材料，在一些涉及个别用户的特殊情况下，本手册不能取代专家建议。本手册所涉及的公司或产品将不被视为已经联邦政府认可的公司或其产品。

封面图像：位于新南威尔士 Newcrest 矿业公司 Cadia 金矿接待日。

© 澳大利亚联邦 2006 版权所有

ISBN 0 642 72487 3

本著作受版权保护。除了任何经《1968 年版权法》允许的用途之外，未经联邦政府事先书面许可，著作之任何部分不得以任何手段复制。任何关于复制和权利事宜的要求和询问，请写信至联邦版权管理局、司法部、Robert Garran 办公室、National Circuit、堪培拉 ACT 2600 或者发送至 <http://www.ag.gov.au/cca>

# 目录

鸣谢	iv
前言	vii
1.0 绪论	1
1.1 目标和焦点	1
1.2 商业案例	2
1.3 感谢挑战	3
2.0 主要概念	4
2.1 “社区”的定义	4
2.2 术语阐明：社区和利益相关人	5
2.3 社区参与：各种各样的方法	5
2.4 矿业背景下的社区发展	8
2.5 社区参与和社区发展的关系	9
3.0 社区参与：原则与实践	13
3.1 指导来源	13
3.2 有效参与的原则	13
实例研究：矿山与酒，考斯特煤炭公司贝尔塔那矿区	15
3.3 系统的方法	16
澳大利亚必和必拓公司的 (BHP Billiton) 雷文斯索普镍矿项目	23
3.4 支持社区参与	25
实例研究：新西兰怀悉 (Waihi) 地区的 Martha 矿区	26
3.5 社区参与面临的挑战	29
4.0 社区发展	31
4.1 社区可持续发展的行业原则	31
4.2 企业和政府的职责	32
实例研究：可持续性规划参与方法，考马克公司韦帕地区力拓 (Rio Tinto) 铝矿	33
4.3 实现社区可持续发展的重要步骤	36
实例研究：富莱尔兹克里克土地保护集团，卡迪亚山谷矿区的运营	37
实例研究：BMA 社区伙伴关系计划	38
4.4 社区发展面临的挑战	40
实例研究：MCA 和澳大利亚政府谅解备忘录	41
5.0 结论	44
参考文献	45
参考书目	46
术语表	48



# 鸣谢

可持续发展最优方法计划由澳大利亚政府工业、旅游和资源部下属的一个指导市政厅来进行管理。计划中的 14 个主题是由政府、产业、研究机构、学术机构和社区代表所组成的工作组来提出的。如果没有这些工作组成员的大力合作与积极参与，此最优方法手册是无法完成的。

我们在此谨向下列参与了社区参与和发展计划工作组的各位表示衷心的感谢，并要感谢这些人员的公司领导同意他们参与本计划并提供专业的意见。



**David Brereton 教授**

主席团——工作组  
矿物开采社会责任中心，主管  
可持续发展矿业研究所  
昆士兰大学

[www.csrmin.uq.edu.au](http://www.csrmin.uq.edu.au)



**Brett Gray 先生和 Katie Lawrence 女士**

秘书处——工作组  
可持续发展矿业部  
工业、旅游和资源部

[www.industry.gov.au](http://www.industry.gov.au)



**Deanna Kemp 博士**

Banarra 可持续性顾问公司

[www.banarra.com](http://www.banarra.com)



**Georgina Beattie 女士**

环境和社区部门副主管  
新南威尔州矿物市政厅

[www.nswmin.com.au](http://www.nswmin.com.au)



**Jim Cavaye 博士**

主管  
Cavaye 社区发展公司

[www.communitydevelopment.com.au](http://www.communitydevelopment.com.au)



**Anne-Sophie Deleflie 女士**

助理主管——社会政策  
澳大利亚矿业协会

[www.minerals.org.au](http://www.minerals.org.au)



**Frances Hayter 女士**  
环境与社会政策部门主管  
昆士兰州资源市政厅

[www.qrc.org.au](http://www.qrc.org.au)



**Catherine Macdonald 博士**  
负责人  
社会可持续性服务有限公司（私有）

[sungura@optus.com.au](mailto:sungura@optus.com.au)



**Geraldine McGuire 博士**  
负责人  
可持续性解决方案顾问公司（私有）

[www.sustainablesolutionsglobal.com](http://www.sustainablesolutionsglobal.com)



**Greg Parrish 先生**  
负责人  
BTM 顾问公司

[g.parrish@btmconsulting.com.au](mailto:g.parrish@btmconsulting.com.au)



**Brenna Pavey 女士**  
项目主管  
澳大利亚西部矿业与能源理事会

[www.cmewa.com](http://www.cmewa.com)



**Lucy Roberts 女士**  
环境和社区小组负责人  
考斯特煤炭公司 (Xstrata Coal)

[www.xstrata.com](http://www.xstrata.com)



**Fiona Solomon 博士**  
社会价值/可持续发展，研究负责人  
(澳大利亚) 联邦科学与工业研究组织 (CSIRO)

[www.csiro.au](http://www.csiro.au)





可持续发展是全球一致的追求，澳大利亚采矿业充分顺应了这一世界潮流。参与可持续发展最优方法计划，对于矿业公司从社区获取和维持其“采矿的社会许可”是至关重要的。

矿业系列可持续发展最优方法手册包括了（从探测，工程建设、开采到关闭矿区）的矿业生产所有阶段的环境、经济和社会方面的内容。最优方法的概念，简单来说，是指在特定地点作业的最佳方法。随着新的挑战不断出现，新的解决方案也不断的形成（或者说对现有问题更好的解决方案不断形成），要提出能够满足不同场所特定需要的解决方案，就必须采用灵活、创新的最优方法。在基本规范的基础之上，最优方法除了是一系列固定的操作或者一种特殊的方法，也同样体现着一种方法和态度。最优方法还包括了“适应性管理”的概念，这是指通过应用最佳的科学原理来进行不断回顾并“从实践中进行学习”的过程。

根据国际采矿与金属市政厅 (ICMM) 的定义，矿物和金属开采业的可持续发展是指其投资必须具有技术方面的适当性、环境方面的合理性，经济方面的赢利性，以及社会方面的责任感。*持久价值——澳大利亚的矿业可持续发展框架*为澳大利亚的矿产业提供了关于在运作方面执行 ICMM 原理规定的指导。

有很多组织已经成为指导市政厅和工作组的成员，这表明他们对于矿产业最优方法有着各种不同的兴趣。这些组织中包括国家工业、旅游和资源部、环境遗产部、工业与资源部（澳大利亚西部）、自然资源与矿产部（昆士兰）、第一产业部（维多利亚州）、澳大利亚矿业协会、澳大利亚矿业环境研究中心、大学院校和矿业公司的代表、技术研究机构、矿业、环境和社会顾问，以及非政府组织。这些工作组协同合作，在涉及各类阐释澳大利亚矿产业可持续发展最优方法的课题上，进行有关信息的收集与公布工作。

将此项工作成果结集出版，以使矿产业各个部门通过遵循可持续发展最优方法的原则，从而减少矿业生产对公众和环境所造成的的不利影响。这些出版物，可作为对我们经济生活中重要组成部分的可持续发展以及自然资源保护的一项投入。

伊恩·麦克法兰先生  
尊敬的工业、旅游和资源部部长





# 1.0 绪论

## 1.1 目标和焦点

本手册对社区参与和发展做了阐述，社区参与和发展为可持续发展最优方法计划中的主题之一。此计划旨在确定影响矿产业可持续发展的关键问题，提供信息和案例，阐明促进该产业可持续发展的原则。此系列还包括其他主题手册，是对本手册的补充。

在重要的产业政策条款中，可持续发展对整个社会的重要性得到了普遍认可，例如国际采矿与金属市政厅制订的可持续发展原则和澳大利亚矿业协会制订的持久价值框架计划。在其他事项上，这些框架计划的签署者还承诺“为我们采矿区内社区的社会、经济 and 制度发展做出贡献”并“通过公开磋商的方法，与利益相关者进行交流，对其要求做出答复”。同样，一些发展中的大中小型企业已经采用了一些政策框架，这些框架强调，在从设计和工程建设到开采和结束的每个采矿阶段，都要始终顾及到社区公众的利益。

本手册为矿产业从业者提供了指导，以使其在矿点将较高层次的政策承诺转化为具体的先进操作方法。手册集中讨论了公司与当地社区进行融合、追求其长期发展的过程中所遇到的挑战，通过实例研究阐明在特定情况下如何应对这些挑战。

具体目标如下：

- 概述公司和矿区与社区协同发展同时为社区做出贡献的利益所在
- 提供一个框架，帮助矿区和公司评定其当前处理社区问题的方法是否得当
- 描述对社区参与和发展进行高效规划与管理所涉及的基本步骤
- 阐述这些活动应遵循的主要原则
- 重点介绍一些不断改良的操作实例。

本手册主要供基层管理人员使用，他们处于矿业运营中贯彻最优方法的关键层。本手册也可供对矿业最优方法感兴趣的有关人员使用，包括社区关系从业者、环境管理人员、矿业咨询公司、政府和监管机构、非政府组织、矿区内外及周边的社区、以及学生等。我们鼓励手册所有的用户迎接挑战，使矿业在可持续发展方面不断改观，同时将本手册所述的原则运用于实践当中。

## 1.2 商业案例

与社区融合、同时为社区发展做出贡献不仅是公司应尽的义务，而且还具有商业意义。

首先，也是最为重要的一点，公司需要得到社区的广泛支持与接纳，以此作为保障，从而来保障其“经营的社会许可”。如“持久价值”部分中所述：澳大利亚矿物产业可持续发展框架计划中提到：

“除非公司获取了这种许可，并以良好的实际表现和社区信任为基础进行维持，否则必然将会存在负面效应。社区公众可能会想办法阻碍项目进展；员工们可能会选择与社区合作较好的公司进行工作；甚至即使获取了法律许可之后，项目还可能会受到法律挑战，从而影响项目进展”（澳大利亚矿业协会，2004年）。

那些被公众认为闭关自守、对公众要求反应较差的公司，与那些与公众分享信息、听取公众关注的问题及时作出回应、时刻表现出对于社区公众的关心、投身于社区发展中的公司相比，则较难获取社区的信任与支持。通过听取意见和参与活动，公司将会在更主动的情况下，在早期就对出现的社区问题做出甄别，从而提早着手进行处理，避免了被动。

过去的几十年里，在矿产开采方面，尤其是大规模矿区，用在规划、融资、保险和管理上的时间都已经大大增加了。在这种情况下，凡是那些严肃对待其社区公众责任的公司都可以获得实质性的经济回报（Harvey 和 Brereton，2005年）。这些益处包括：获取批准和协议谈判的时间缩短、更易取得新的资源、改善公司风险情况、以及有可能以更优惠的条件获取获得资金的能力。

另外一个需要进一步考虑的问题是，在澳大利亚，在很多矿区的所在地，土著居民具有世袭的权利和利益。与“世袭权利所有人”达成协议就更加需要矿业公司有效地参与到本土著人社区活动中去，并为其长期发展目标做出贡献。凡是没有能力或不愿意这样做、或者没有将应做的工作贯彻始终的公司，在与世袭权利所有人就进一步的协议进行谈判时，则很有可能处于极其不利地位。

对于在澳大利亚相对边远地区拥有常驻矿区的公司，另外一个业务驱动力是吸引并留住员工的这一挑战，尤其是在重复出现技术短缺的情况下。简单来说，员工及其家人，尤其是年轻人，更愿意迁到或留在一些可在长期的教育、休闲和工作机会等方面可提供高质量生活条件的社区。这样，就进一步激励公司投入时间和资源来为这些社区的发展做出贡献。

### 1.3 感谢挑战

社区参与和发展是具有挑战性的——同时也是值得的——要想成功没有捷径可走。社区是一种复杂、动态的实体，并且会对公司为参与其中所作的努力作出各种各样的反应。谁都无法保证在一种环境中起作用的方法也同样适用于另一种环境，否则，只要遵循“最佳方法”就必将产生预期效果。

公司在评估社区提议成功与否时，应该从长远处着眼，例如：某个公司可能与一个社区合作多年，保证当地居民参与到与其切身利益相关的发展事务中，结果社区公众却决定否定公司的开发提案或者提案中的某些部分。从公司的角度来看，这似乎是其社区参与的失败，但是确乎如此吗？从短期来说，公司可能会因无法获取社区对项目的支持而产生挫败感。但如果换作另外一个项目，在另外的一个地点，公司如果依照其利益进行运营并尊重当地社区的看法，直接的结果可能就是获得进入该区的权利。

关于促进社区发展的有效策略仍在不断发展之中。在一定程度上，这是由于澳大利亚许多矿业公司仅仅在最近才参与到结构化的社区发展活动中，并且对这些提议的长期影响作出估计还为时尚早。因此，要进行有效的运营，关键之一就是要有良好的体系和适当的步骤，包括定期评估，以及良好的学习能力和对环境变化的适应能力。（关于利用评估手段来获取计划发展信息的实例，请参阅本手册中的 **BMA** 社区合作计划实例研究）。

关于社区参与和发展的具体挑战会在本手册后面的章节中进行讨论，同时对如何处理其中一些挑战提出一些指导意见。



## 2.0 主要概念

### 2.1 “社区”的定义

社区的概念在矿业中通常是指与采矿区利益相关的地理意义上的社区（参见表 1）。但还会有其他同样合理的解释方式；例如，将其解释为一个地理上分散、而由共同的兴趣或经历联系在一起的人群网。在矿业中，矿区的社区概念可能要比周围人们的居住区域、住在较远的市镇的员工及其家人通过飞机或车辆出入的区域更为广泛。另外一个例子是，矿区位于世袭权利所有人拥有的土地上，这些所有人虽然保持着与土地的联系，但是却居住在较远的中心区域。

不管社区的定义究竟如何，把它看作一个同种实体十分重要的。事实上，反过来说常常也是正确的。社区中的权力机制与其在其他群体中所扮演的角色同样重要，从这种意义上来看，社区是政治性的。社区成员很可能对于矿山、采矿活动以及整个矿业会持不同的看法。社区的不同成员也将会与矿区有着不同的联系，这取决于一些因素，例如：他们是否在矿区附近居住；是否是矿区员工、当地商业人员或是世袭权利所有人。

在矿区确定当地社区的组成、与社区中的居民进行互动和融合的最佳方式时，可参考当地的历史、文化、政治和立法背景。

在参与过程的初期，公司跨地区从大范围居民中了解当地社区的构成并据此来对参与步骤进行调整是十分重要的。

性别也是了解社区时要考虑的一个十分重要的方面。矿业是趋向为以男性为主的产业，但女性作为工人、家庭成员及个人，其作用也是至关重要的，而且女性通常在社区组织中十分活跃。在有些情况下，可能需要特别努力以了解女性的看法，让她们主动地参与到社区参与和发展计划中来。

#### 持久价值对于社区的定义

社区是指居住在一个特定的区域或地区的人群。在矿业的术语中，社区通常用来指紧邻和周围区域受到公司活动影响的居民（澳大利亚矿业协会，2005年）。

## 2.2 术语阐明：社区和利益相关人

利益相关人通常被定义为与某个特定决策具有利益关系的人，可以是个人，也可以是一个组织的代表。该词包括影响、或可以影响决策的人，以及受决策影响的人（澳大利亚矿业协会，2005年）。

将此定义进行应用，则可将当地社区视作利益相关人。然而，这两个术语是不能互换使用的。一些重要的利益相关人来自于当地社区以外的地方，例如国内和国际的非政府组织、金融机构、地区或国家政府，以及媒体界。相反，并非社区中的所有人都将自己看作利益相关人——有些人认为这个术语是针对非当地居民而言的。

有些矿区为了解决这一问题，将当地的社区称为“主要”利益相关人或“关键”利益相关人。这就承认了当地社区具有特殊的重要性，同时也承认公司有义务协调与非本地社区利益相关人的关系。

由于超过 60% 的澳大利亚矿区邻近都有土著社区，所以必须特别考虑到这些澳大利亚土著的利益，将其当作“关键利益相关人”或像有些人所说的“权力享有者”，认可他们的权力、权益及其与土地和水源之间的特殊联系。

关于“原著民土地所有权”、土地权利和遗产保护方面的立法提供了一个有效的框架，可以保护上述权利，并保护澳大利亚矿产业和澳大利亚土著双方互利关系的发展。与土著社区合作手册中提供了关于土地所有权和文化遗产保护方面的更多内容，该手册也是矿业系列可持续发展最优方法中的一部分。

## 2.3 社区参与：各种各样的方法

社区与利益相关人参与已经不是新生事物，因为矿业公司一直要与各种各样的外部组织进行互动，如监管机构、政府、客户和供应商、土著居民、附近人群、当地市政市政厅和/或自己的员工。然而，近一段时期，社区参与的焦点和基础已经发生了改变，现在很多公司都将这些活动列为为自己进行可持续发展和公司社会责任(CSR)的一部分。

本节将概述两种具有潜在使用价值的框架，可以用这两种框架将矿产业社区参与的不同方法进行分类与描述。

### 2.3.1 国际公共参与协会 (IAP2) 图谱

IAP2 公共参与图谱用一系列活动对社区参与进行描述，如图 1 所示。

图 1：IAP2 公共参与图谱



(请参阅 <http://www.iap2.org.au/>)

在此图谱的一端，除当地社区最基本的接触外，社区参与可能涉及不到其他内容，如提供与矿业相关的信息。社区参与通常通过信息站、媒体发布、通讯、宣传册、寄送计划邮件、网站和热线等方式来进行。人们普遍认为使用这些手段可以将基本的信息传递给最大范围的利益相关人。随着参与过程的深入，与利益相关人更直接的接触方法可能就是聘请顾问，请他们来确定特定地区的风险和机遇。这类接触可能包括召开公众会议、成立讨论小组、投票、问卷调查和成立兴趣小组。

一旦确定了关键利益相关人，参与过程就不仅仅停留在收集和发布信息阶段了，而进入了双向互动模式。

“参与”和“合作”两个步骤代表更为活跃的，有时甚至以利益相关人为主导的互动。这两个步骤的活动形式可包括研习会和讨论小组、学习交流组、当面交流、参考小组和社区顾问市政厅。在图谱的另一端，“授权”表示社区参与可以延伸到规划和决策的参与，不仅可以参与与作业影响事项有关的规划与决策，而且可以参与关于矿区结束后社区未来发展方面的决策。一个矿区或项目的社区参与方法越先进，应用于图谱右端的方法手段就越多。

尽管 IAP2 公共参与图谱有助于全面考虑社区，与公司应用了几十年（取决于矿区的寿命）的关系相比，它仍可以更简便地应用于关于特定事件或决策的咨询过程中。有时，一些较为基本的参与方式，例如信息的提供，是完全适当的。我们应该将这些方法用作并看作是参与过程的一部分，是为了实现适合所有利益相关人的参与而设计的。授权的确重要，但这却不应作为每次与利益相关人进行互动的目的。在不同时期，对于不同的问题，需要采用各种不同的方法。

### 2.3.2 划代型框架

下面表 1 所示的为另一种专门为矿产业制定的框架。该框架（Kemp 和 Boele，2006 年）描述了矿产业利益相关人和社区参与的演变过程。此表仅强调了主要模式；事实上，每一代之间分界线并非如此严格，而且一个组织中不同方法的各种元素常常是共存的。虽然如此，此表对于总结矿产业的参与方法如何演变——并会继续演变——和确定今后存在的挑战是很有帮助的。

表 1：矿产业利益相关人参与发展阶段

	第 1 代	第 2 代	第 3 代	第 4 代
方法	传统型		新兴型	
关注问题	合法性	声誉	采矿的社会许可 (SLTO)	人性化和生态环境
受众	协调机构	有影响力的人群及中坚分子	受影响的人群	包括的少数人群和受忽略人群
亟待解决的问题	科学	信息	对话和关系	公平
意图	告知	缓和	理解	授权
管理焦点	合法性	风险	风险和机遇	权利和责任
互动	预先确定	关注反应	前瞻性和系统性	参与性
事件	问题	危机	正在发生	持续
接触途径	封闭	开放	透明、负责	双向
规定	技术方面	公共关系 (PR)	社区关系	社区发展
信息流	单向	双向	响应性	综合、多元化
交流的焦点	内部	外部	内部和外部	整体
通讯	固定	现有已建立的	量身定做的	直观的
延伸范围	地区	全球	从本地到全球	网络型

## 传统方法：第一和第二代

第一代的利益相关人参与很大程度上是从合法性/法律框架中衍生出来的。科技方面的考虑是参与的焦点，通常将监管机构视为主要利益相关人。参与方法主要是正式的和预先确定好的，其目的在于告知特定的群体，而不是让其参与其中。

在二十世纪八、九十年代，一些给环境和社会造成严重问题、影响极大的案例导致全球范围内公众对矿产业信任的削弱。此时，矿产业才开始关注其声誉，矿产公司纷纷开始扩大其关注焦点，与一系列的外部利益相关人进行接触，包括全球传媒和国际非政府组织 (NGO)。出现了以公共关系为基础的对危机和热点问题交流，并使之成为公司的一项重要职能。虽然第二代的参与方法比以前存在的方法更为开放，与利益相关人的互动主要集中在缓解现实中存在的且被感知到的紧张关系方面，而不是沟通现有的关系。

## 新兴方法：第三和第四代

在新世纪中，矿产业已经认真地调整了可持续发展议程，逐渐认识到本地社区，尤其是那些受该行业影响的人群完全可以影响本行业获取资源的能力，这在方面不断改进的公司已经由防御式、有了危机再解决观念转变为主动与本地社区进行对话。这些公司使用除公共关系以外的各种手段来了解并提前回应利益相关人的问题、当地社区关心的问题以及社区的需求。

作为对可持续发展议程的响应，越来越多的公司开始关注如何在矿区结束之后为社区发展做出贡献。第四代方法的完全实现并非一朝一夕，而且可能无法完全实现，但是很多公司正开始认识到一些很重要的方面，如将少数人群和受忽略人群纳入社区发展中，并真正认识到了人权与其他事务的关联性和重要性。

这种划代型框架强调第三代和第四代方法是最近才出现的，这就解释了为什么这两部分中的方法和途径仍处在不断演变中。

## 2.4 矿业背景下的社区发展

在矿业中，社区发展这一术语在很大程度上是与国际援助、发展部门和发展中国家联系在一起的。然而，现在这一术语在澳大利亚被越来越多地使用，这是由于政府和其他组织意识到了建立可持续发展社区与地区的重要性。

公司部分，包括矿业，现在也采用社区发展这一术语来表达一种方法，这种方法远远不是一次性给予和家长式作风那样简单，而是更关注长期效果，更具

协作性且以合作关系作为主导。在这种新兴的模式中，公司与政府和社区合作的目的是为了促进该地区社会、人性化、经济和文化资产的发展。

如本手册第二部分所详细讨论的，从根本上来说，社区发展是关于为社区做出贡献，这样就使社区不仅仅在现在，而且在将来也能够更好地实现其需要和期望。

从广义上来说，社区发展是要改善生活质量，也是要纯粹在经济方面提高生活水平。

很多矿业公司已经通过提供直接就业的机会、创造商业机遇、支付税金和矿山使用费为其所处地区做出了贡献，并为社区提供了捐赠和赞助。一些公司所做的远不止这些，它们在矿产业以外的领域也创造了工作和商业机遇，同时积极提高人们的技能与能力，从而使他们在矿区结束后，可以在其他产业和环境中获得就业机会。其他一些公司将大量的精力集中在为土著居民创造就业和商业机会上，制订一些计划来帮助他们将福利转化成工作。

社区发展包括帮助人们通过一些机构和网络建立起互相联系、互相支持的关系。社区发展同时还可能包括产业与政府、其他组织、机构进行合作，或对政府、其他组织、机构施加影响，促使它们作出一定的贡献，例如：

- 改善公共医疗和其他服务
- 优化当地环境、建立社区形象
- 巩固当地公共机构
- 与受忽略群体合作，帮助他们更全面地参与到其所在社区的发展中。

社区发展计划的焦点会根据一些因素而变化，这些因素包括社区所在地、社区成员的能力、需要和期望、社区亟待解决的问题、社区及周边更大区域的经济基础、其他机构（如地区组织和州/领地或当地政府）的能力，通常这些机构直接负责提供服务和基础设施。在澳大利亚，通常没有必要让公司成为社区发展过程中的主导者，人们甚至也没有这样期望过。公司更着力于发展与对本地区有深入研究的其他组织和政府机构的合作关系，使经营活动与已经建立的社区规划过程相一致，并对现有的成功计划和提议进行一些补充。

## 2.5 社区参与和社区发展的关系

社区参与和发展是既互相交错又截然不同的两个过程。有效的社区参与是社区发展必不可少的组成部分，但也可能是因为别的目的而进行的参与；例如为了

解决社区环境影响的问题。社区发展所涉及的内容除与社区进行互动外，还涉及其他的事项，如制定计划、与政府和其他组织建立联系等。

表 2 中提供的图例，在广义上将活动的种类归纳为这两类过程。其中给出了在一个项目周期中每个阶段的例子，来显示这些活动在整个项目周期中是如何进行的。这些例子囊括了从信息提供到授权的多种参与和发展活动。列举这些例子，是为了给各个矿区提供可供选择进行的活动，这些活动决不是规定必须进行的，因为列出的这些活动并不一定适用于每个矿区。

**表 2：社区参与和社区发展活动**

项目阶段	社区参与活动示例	社区发展活动示例
	<p>为达到以下目的进行的讨论和对话：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 寻求进入该地区的许可</li> <li>● 关于土地使用协议和其他协议进行的协商</li> <li>● 确定并处理文化遗产问题</li> <li>● 告知人们探测活动以及时间安排满足人们的期望并解决社区关注的以下问题：               <ul style="list-style-type: none"> <li>● 探测产生的影响</li> <li>● 对将来发展的潜在影响</li> <li>● 资源开发后会为社区带来哪些机遇</li> </ul> </li> </ul>	<p>为当地居民创造就业机会，或为探测工作提供产品或服务。</p> <p>帮助世袭权利所有人提高谈判能力</p> <p>支持或资助探测所在地区的基础设施开发。</p>
项目开发	<p>参与为达到下述目的而进行的讨论和协商：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 进入该地区的许可</li> <li>● 履行土地使用协议和其他协议的义务</li> <li>● 确定可能超出探测区范围的耕种问题，如绘制探测外区域的地图，对矿点进行积极保护等。</li> </ul> <p>提供关于项目开发的信息，尤其是在发展前景不明确的情况下。</p> <p>让社区参与环境、社会经济以及文化方面的基线监测。</p>	<p>进行社区需求分析和基线研究，包括了解社区的应变能力，以及社区网络和机构的能力。</p> <p>与关键利益相关人进行合作，规划公司的社区发展计划，计划可能包括：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 建立信托机构和基金会管理矿山使用费、和/或公司的社区捐款</li> <li>● 支持和/或资助改善社区的基础设施（如学校、住宅）</li> </ul>

	<p>建立咨询讨论会和组织（如社区联络市政厅）。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 为受忽略人群制订联络计划</li> <li>● 增强当地和土著向公司提供产品或服务的能力</li> <li>● 增强当地和土著居民在公司直接就业的能力。</li> </ul> <p>与政府就地区发展规划进行沟通。</p>
<p><b>工程建设</b></p>	<p>了解并解决社区大型工程建设活动对环境和社会所造成的影响。</p> <p>解决社区在矿区建设及以后阶段对就业与经济发展机会的要求。</p> <p>与邻近的居民联系，使生活条件舒适、彼此更为亲近。</p>	<p>实施计划来帮助员工及其家人融入社区中。</p> <p>与政府和其他组织合作确保为建设活动所影响的社区提供更好的服务（例如儿童看护、教育和住房等）。</p> <p>在工程建设阶段及以后为当地居民提供就业、培训和商业机遇。</p>
<p><b>开采</b></p>	<p>解决现有的生活条件和环境方面的问题，以及社区所关心的其他问题。</p> <p>建立体系来确保开采过程可以对社区关心的问题做出回应，并确保开采是符合协议并遵照承诺进行的。</p> <p>保证人们了解矿区的情况（如通过开放日、通讯报道、热线等进行了解）。</p> <p>参与咨询小组和讨论组，并一直坚持参与，对这些组织给予关注。</p>	<p>与社区合作分配社区发展基金，并确定符合社区需求分析。</p> <p>执行并支持符合已确定的社区需求的提议。</p> <p>增强当地组织的能力（如通过提供资金，为志愿者和非营利性机构提供类似的支持等方式）。</p> <p>为当地居民提供培训、工作和商业发展机会。</p> <p>与其他组织进行合作，为社区提供更好的服务。</p> <p>为社区计划的实施提供实质支持或资金。</p>

<p><b>结业规划</b></p>	<p>让外部利益相关人参与决策矿区结束后的土地使用及其他问题，最好是在开采周期的早期就进行。</p> <p>确保社区了解矿区的重大进展并了解结束的时间。</p> <p>与主要的机构进行联络（如当地政府、住房管理机构），从而减少开采活动对服务设施的破坏，减少其对社区的不利影响。</p> <p>设法解除社区和劳动力人群对于矿区结束所具有的不确定心理和焦虑情绪。</p>	<p>与社区进行合作，帮助他们筹划矿区结业后的未来，或为社区提供支持，让其独立完成该工作。</p> <p>确定矿区土地和项目基础设施可行的其他用途。</p> <p>帮助当地居民增强利用矿区结束后出现机遇的能力。</p> <p>在结束期间提供工作和商业机会（例如复垦工作和环境监测）。</p> <p>考虑以设立替代矿产业和不依赖矿业生产的商业活动的计划（如旅游、农业项目等）。</p> <p>如果适合的话，建立信托和基金会等机构，以便在矿区结束后产生经济效益。</p>
--------------------	---	---

理想的情况是，矿区结束规划需要在作业周期的早期就着手进行。关于矿区结束后的发展和参与活动应该和开采管理的同时进行。矿区结束策略的详情在矿区结束和完成手册中进行了介绍，该手册是矿业系列可持续发展最优方法手册的一部分。



## 3.0 社区参与：原则与实践

### 3.1 指导来源

有一系列方法和指导方针可用来帮助矿业公司更好地与当地社区进行融合，并且如果适用的话，还可以帮助矿业公司融入社区发展。本手册的结尾会提供关于如何获取这些资源的详细信息。

尽管这些方法和原则给出了社区参与的实际指导意见，但每个计划都应该反映出其中涉及到的各方的个别需求。矿业公司应该根据社区的反馈意见来对其参与计划进行调整。

### 3.2 有效参与的原则

一些被广泛接受的原则可以为公司提供一些指导，使之放弃过去的信息提供程序和咨询方法，而代之以更具有前瞻性的方法。

**表 3：与社区和利益相关人进行融合的产业原则**

可持续发展框架《持久价值》部分中的第 10 条原则是“与利益相关人进行有效且透明的参与、交流和独立核实的报告方式”。这可以分解为以下几点：

- 10.1 对经济、社会和环境方面的表现进行报告并为可持续发展做出贡献
- 10.2 提供及时、准确的相关信息
- 10.3 通过公开咨询方式与利益相关人进行融合并做出反应。

**矿物及石油资源政府市政厅 (Ministerial Council on Mineral and Petroleum Resources, MCMPR) 社区及利益相关人参与原则为：**

- 1. 交流——听取和讨论。
- 2. 透明——清楚、一致的信息和反馈方式。
- 3. 合作——通力合作，寻求互利的结果。
- 4. 包容——尽早并在整个过程中认识、理解并接纳社区和利益相关人。
- 5. 诚信——以可以培养双方的互相尊重和信任的方式进行参与。

## “包容性”原则

AA1000 系列是一个获得国际认可的框架，它提供了一系列有关参与的简便的沟通原则。尽管该框架更广泛地应用于利益相关人，但也同样适用于社区层面的参与。这是在利益相关人参与质量方面得到认可的国际标准之一，并不仅仅是组成参与过程的机制和方法。

AA1000 的沟通原则即是包容性原则。具有包容性即意味着让所有社区的成员，包括最受忽略的人群，具有提出意见权利，同时接受对这些意见做出回应的义务。在矿业中，包容性还要求公司确定并了解其活动和产品所造成的深远影响，以及社区的需求、期望和感受。

包容性通过 AA1000 的三个其他主要原则得以投入应用——实质性、完整性和响应性。

- 实质性是指了解社区和组织关注的最为重要的问题
- 完整性要求不仅了解社区所关心的实质问题，而且要全面了解，包括他人的看法、需求和对公司表现的期望
- 响应性要求公司对于社区关心的重要问题做出全面响应或者对不能回应的原因为做出解释。

例如：为了符合这些原则，一个存在灰尘和噪声问题的矿业机构就要认识到社区所关心的实质问题就是灰尘和噪声。该机构还应该完全了解社区的看法及其关于降低灰尘和噪音级别的需要，包括了解到什么样的性能指标可以被社区接受，以实际行动做出回应，解决这些问题，并就采取措施后的情况与社区进行再次交流。贝尔塔那矿区实例研究就是应用这些原则来处理问题的范例，这些是些社区关心的关于矿区活动对环境影响的问题。

## 实例研究：矿山与酒，考斯特煤炭公司贝尔塔那矿区

此实例研究证明，在解决项目建设对社区环境造成影响的问题上，投资于强势产业与社区合作可以给双方带来利益。

在二十世纪九十年代中期，考克斯煤炭公司位于新南威尔士的猎人谷 (Hunter Valley) 的布尔加煤矿，申请进行进一步煤资源勘探的许可，勘探区域位于40个商业葡萄园的地下，与该区的第二大水流 Wollombi 溪流毗邻。在由 200 名当地居民参加的公开会议中，大家表示强烈关注地下矿业开采对于葡萄培植和当地水源的影响，这一事件在本州出版物中进行了报道。

作为回应，该公司组织了一个特别项目小组并建立了社区咨询市政厅来处理社区对此的关注。最终，公司与社区达成协议，在现有的南布尔加地下煤矿地区建立一个模拟葡萄园，来评估地表下沉对葡萄园地基的影响。社区通过户外集会和通讯报道等方式，一直保持对勘探计划和葡萄栽培试验结果的关注。

在制订环境影响说明书 (EIS) 期间（该说明书是为了南布尔加地下矿区延伸到新的贝尔塔那露天矿和长壁开采冲孔矿而制订的），对每一被矿区波及的地块进行了一个更为具体的影响评估。据此针对每一地块制订了私有地产管理策略，并把这些信息写进土地所有人的小册子中。在项目批准之后，进一步改进了这些小册子的内容，使之成为了地表下沉管理计划方案的一部分。最终，关于贝尔塔那矿区管理的一个综合咨询计划就这样出台了。

这些提议加强了矿产业与社区之间的关系，并将矿物开采对葡萄园的环境影响降至最低。关于开发申请和作为支持的 EIS，社区方面只有两项异议，这就证明了该咨询计划的成功。

对于澳大利亚，甚至对于整个世界来说，在商业葡萄园里进行地下采矿可能都是第一次。如果不是依靠了之前的经验和研究，是不可能调查到矿区地表下沉对葡萄园潜在的影响的，葡萄园主所关心的问题也就得不到处理。正因为如此，才制订了一个世界级的葡萄园监控计划，它是通过对关键利益相关人进行咨询，并在学术机构和顾问们的协助下才得以制订的。这一正面的成果是只有通过社区咨询计划的良好协调、受到影响的土地所有人的紧密参与以及矿业公司的努力才能够实现的。这一计划取得了以下成果：

- 形成了一个矿业开采社区关系市政厅
- 进行中的综合咨询
- 形成了一个技术检查市政厅来检查葡萄园监测计划的结果
- 加强了与社区之间的关系
- 及时获得了批准。

制订了以下的试验、计划和方案：

- 葡萄棚实验
- 私人地产地表下沉管理计划
- 葡萄园监控计划。



制订葡萄园监控计划过程中项关键利益相关人进行咨询

实例研究评论：

“通过花时间听取当地土地所有人的意见并处理他们个人所关注的问题，我们可以在项目的各个阶段进行合作，从而矿区和社区都可以获得正面的成果”（David O’ Brien，考斯特煤矿新南威尔区，环境与社区小组负责人）

### 3.3 系统的方法

从当地社区和其他利益相关人处获得并维持采矿的社会许可需要始终如一的表现。对于有些公司，在一个矿点较差的社会表现，可以影响其在另一个矿点的社会许可。系统的方法将会帮助公司一直在同一次开采和各次开采之间保持一致。

系统提供了制度上的模式，从而可以将主要人员在某个特定时期（例如在探测期间）所作的承诺记录下来，并适当应用于整个开采的生命周期内，而不是在做出承诺的人员离开或开采进入周期的下一阶段时，承诺就不存在了。

有些矿业公司已经投入了大量的资源来开发和实施社区参与的管理系统。这些系统的元素主要包括利用社会经济基线研究和社会影响评估、过程规划、程序文档管理、项目交付、根据已定义的标准和目标定期检查和审核，以及强烈关注信息管理。这些元素将用于矿区生命周期的所有阶段，包括结束期。

下面的内容将概述社区参与系统方法的主要部分，其标题分别为：

- 社区与利益相关人的确定和分析
- 社会经济基线研究和社会影响评估
- 风险和机遇评估
- 参与计划
- 审核和评估。

### **社区与利益相关人的确定和分析**

社区与利益相关人的确定和分析是与利益相关人（包括当地社区）建立积极关系的第一步。它包括建立利益相关人数据库并进行绘图。

社区与利益相关人的确定应该由一个由各学科和公司各部门人员组成的小组来进行，并要从社区成员中获取大量的信息。这一过程要与上述的实质性原则相一致，并应该以确定所有相关的利益相关人群以及与之相关的问题和影响为目标。应该要考虑社区的自然、社会、历史、文化和政治等各方面因素，以及不同人群将对或已经对公司产生的依赖性级别。对性别问题的敏感性将会帮助公司确保在分析中对女性和男性进行适当的描述。

社区与利益相关人确定和分析日益成为新项目的社会影响分析（SIA）的一部分，但可以在采矿生命周期的任何一个阶段进行。不管这一操作第一次是什么时候进行的，都应该定期对利益相关人数据库和图示进行检查，从而可以对社区和采矿过程中的变动，以及新问题的出现进行追踪。

### **基线研究和社会影响评估 (SIA)**

澳大利亚的大型开发项目大都需要进行 SIA 来作为环境批准程序的一部分。历史上，这是唯一一次正式考虑社会影响问题。

然而，行业内的领先企业现在都自愿在其现有的矿区进行这种 SIA，从而对当地社区进行更好地了解并对重大事件，如矿区扩张和结束等，进行管理。各种各样的术语都被用来描述这些操作——例如社会监控、社会评估或社会经济基线研究——但是它们共同的元素就是关注项目的社会影响（正面和负面）以及与项目相关的主要社区的确认和追踪。

一份综合 SIA 的应达到以下目的：

- 确定包含或引起特定社区或地区发生改变的主要的社会、环境、人口和经济因素
- 了解矿区的建立、扩张和结束是如何对社区或地区产生影响的
- 定义主要的基线，根据这些基线可以衡量过去和将来的变化，而不管它们是否与矿区的影响相关
- 指出社区或地区从矿区经营开始所潜在的风险和机遇，并说明如何避免风险，抓住机遇
- 注意确定现有的计划、服务、项目和/或程序（如社区或地区计划），矿区可以用它们来合并将来的提议。

评估应该使用定性数据（从会面和焦点小组获取）和可用的定量数据（关于人口趋势、劳动力市场和就业数据、收入分配、教育水平和健康指标等）。

为了从社区获取资料，要尽可能广泛地收集信息，来确保所有相关的问题都得到确认。尤其是矿区要避免只让积极性高的或者影响力强的群体和个人参与其中。要使不愿意自愿参与的受忽略群体，以及“沉默的大多数”人（由于乐于发表意见的社区群体和个人的存在，这类人的感受常常被忽略）参与其中。正如之前所强调的，女性在社区和工作地也是重要的利益相关人，她们可能会带来与男性对问题不同的感受和看法。

使用的参与方法需要考虑不同的情况，以及特定情况下的交流需要。可能会需要在工余时间在不同的地方来举行一些会议，其中不同的表述和交流方式是必需的。对文化程度以及要与第一语言非英语的社区进行跨文化合作方面的考虑也是很重要的。

进行基线研究和社会影响评估的方法和途径多种多样。研究者可能会使用不同的框架，并以从一系列社会科学（包括经济学、社会学、人类学、社会地理学、社区发展、以权力为基础的框架、交流、公共事务或社会心理学）中衍生出来的方法为基础。授权进行 SIA/社会经济基线研究并撰写报告的公司或矿点代表应该了解有多种方法可供使用。

## 风险和机遇评估

一旦通过 SIA 或类似的程序确定了社会和社区问题，就应该进行一项风险和机遇评估，来根据实际的和感受到的影响，对与企业活动有关的问题进行评级。评级是十分重要的，通过评级可以将需要首先处理的问题放在优先的位置。矿区不仅应该关注其潜在的责任，而且应该努力确定对社区和地区的长期发展有建设性贡献的机遇。在此阶段，可能需要进一步的社区参与，来更好地了解这些问题并确定其优先次序，以及确定可能得到的回应。

需要定期进行风险评估和评级，因为随着项目在其生命周期中向前推进，会发生一些变动，包括公司和社区内部对项目的理解及其表现、与社区成员之间的关系、人们的亟需解决问题的变化。

## 制订社区参与计划

评估过程的目的应该是制定社区参与计划或类似计划，其信息来源于利益相关人的确定和分析、SIA、风险和机遇评估，以及其他的一些互动活动。

计划应该确保社区能够了解采矿经营活动，矿点也有自己到位的系统 and 程序来保障其能够保持对社区问题和关心事务做出了解和回应，而且要提前与社区建立关系，而不是在问题发生后建立。任何的参与计划都应包括一个争端解决办法。

矿区将需要确保其参与计划与其他重要策略文件，例如开采计划，甚至范围更广的社区、地区和国家发展计划，保持一致。计划中还应包括执行情况测评，从而可以对公司提议的有效性进行评估并按照需要进行改进。

## 进行审核和评估

矿区应该定期检查已建立的系统和程序是否一直被采用。审核结果使矿区可以对其行动、做法或系统本身进行更改，从而确保计划更加符合作业背景和社区参与成果。审核可以由第三方来进行，或者由矿区自己来进行自我评估。无论采用哪种途径，都应该明确地对标准作出定义并始终如一地进行应用。

尽管对系统和程序的检查十分重要，但与此同时，还应该进行定期的评估，从而对进行的活动或活动计划及其影响进行评定。评估结果可以帮助矿区了解并改善对与活动和计划，或今后类似活动的规划和决策，并对实际情况进行报告（昆士兰政府社区部，2004年）。社区参与和社区发展动议的评估，可以对整个项目范围内的一次性动议进行，也可以对包含有一系列相关的活动或事件的

计划进行。评估的范围应该反映评估活动或计划的范围和重要性。（请参阅本手册中的 BMA 社区合作计划实例研究）。

### 3.3.1 使用各种机制

公司不应该是只使用一种通用的参与方法，而是应该结合各种方法，包括正式的与非正式的，以鼓励社区中的不同成员挑选适合自己的方法来进行参与。

机制的选择应该取决于社区情况、方法的复杂程度、涉及的问题、文化程度、文化方面的适合性、性别方面的考虑、可利用的资源以及项目所处的阶段。机制选择所需的信息也将通过由上述的程序来获得。

提供如表 4 中所列举的多种途径，可以增加吸引各种人来参与的可能性，从有影响的权威人士，到受到影响但却没有以传统方式参与到公共对话中的人（例如受忽略人群）。

**表 4：参与方法**

#### 非正式方法

**一对一即席讨论和非正式会话：**这两种方法对于建立并维护关系、理解个人感受和获得整个社区的认同都是十分重要的。可以通过与社区成员的非正式互动中获取宝贵的信息。然而，公司需要认识到一小部分个人的非正式参与可能会被误解为对特别人群观点的偏爱。在这种情况下，首先建立公开、透明的公共参与形式可能会更为有利。

#### 正式/结构化的方法

将非正式和正式机制结合起来，可以让参与计划更加深入。

**公开展示：**在项目的早期阶段，可以在公共场合，如零售中心、集会场所、市场，展示计划中所涉及矿区的海报和模型，这样可以向很多人展示项目情况，并提高公众对与项目的兴趣。可以在较远的地点进行移动展示。无论哪种方法，应以获取公众的反馈意见为目的。

**简报：**向社区利益相关人组织，例如当地媒体、政府人员、土著领袖和员工定期做简报是传播消息的一种重要方式。应该根据每个群体对信息的需求来为其量身打造一些不同的简报内容。在某些情况下，还需要将内容翻译为其他语言；例如，在与土著社区进行交流时。

**公开会议：**这在小型社区比较有用；然而，这通常需要一位专业的组织人员认真地进行组织，从而确保每个人都有表达自己关心和感兴趣问题的机会。

**访客中心：**在访客中心搜集管理或提供资料可以使当地社区更容易获取关于矿区的资料，而且可以用作召开社区会议或简报发布的地点。

**联络点：**有些矿点设置了 24 小时电话线路以提供信息服务，将其作为记录投诉和问题的方法。

**直接邮寄和新闻通讯：**这些都是告知人们项目信息（包括公司对与社区关注问题的回应）的有效手段。这些通讯应该个人化，包含一些补充信息，否则可能就成了一个描述公司所涉及活动的定期新闻信件。

**社区关系和顾问小组：**为采矿项目特别建立的社区关系或顾问小组可以帮助矿区确定其参与计划的重心。请参阅本手册中的雷文斯索普镍矿 (Ravensthorpe) 和 Martha 矿区实例研究。这些小组可以处理一般事务，或者重点处理一些特殊方面的事物（建立社区基金会，规划矿区结束，复垦等）。小组工作的成功将主要取决于其组织构造如何，以及小组成员有明确的职务分工并清楚地了解其职责。

**网站：**因特网可以有效地提供关于项目的综合信息并可以对其活动和进展进行“实时”更新。一些利益相关人可能会宁愿选择这种技术来进行参与，或者至少可以选择这种获取信息的方式。

**研习会和焦点小组：**研习会使公司人员可以与各种各样的利益相关人进行合作，来集体讨论社区提出的问题的解决方案，这些问题在项目设计时可能没有充分考虑到。

**研究：**无论是由公司或矿区直接进行的、还是委托第三方进行的各种形式的研究，都可以提供一些关于社区需求以及对企业的评价等方面的宝贵信息。可以使用从问卷调查，到焦点小组，到进行会见等一系列的研究方法。

**预先安排的私人会面：**面对面的讨论对于和关键性的个人，如紧邻矿区周边的居民，建立和谐友好的私人关系是十分重要的。

**开放日和实地参观：**这些活动都是一些很有价值的机制，它们可以使社区和员工家属了解矿区最新动态，以及矿区是如何进行管理的。这些活动同时也创造了一个机会，来听取社区关心的事务和问题。实地参观对于特殊的利益相关人群体来说是一种重心更明确，目的性更强的选择，这种方法可以掀开笼罩在项目上的神秘面纱。

**使员工成为社区小组和市政厅的一分子：**建立矿区和其他社区组织之间的联系可以帮助社区了解项目情况，同时也帮助项目人员更多地了解矿区运作过程中应优先处理的事务和人们对项目的观感。

**员工互动：**员工是了解社区关心事务和问题的宝贵资源。他们是公司最为重要的使者，公司也应该通过各种方式，从关于安全作业的讨论到更有组织的员工论坛，让其参与到项目中来。

不管使用哪些参与机制，公司都应该尽可能利用在现有的结构、方法和机制，而不是去创造新的方法。

## 案例研究：澳大利亚必和必拓公司的 (BHP Billiton) 雷文斯索普镍矿项目

雷文斯索普镍矿项目是一项总投资 14 亿澳元的项目，地点位于西澳大利亚的东南海岸，与雷文斯索普、霍普顿 (Hopetoun) 和埃斯佩兰斯 (Esperance) 三个城镇毗邻。在未来将近 25 年里，这里正在建立的新矿区和加工设施将会生产镍钴氢氧化合物。该项目由必和必拓公司全资所有，并由雷文斯索普镍矿矿区 (RNO) 进行管理。

从 2002 年着手进行预可行性研究开始，在当地一个小型社区中，RNO 就在一直在处理由于建立矿区而引发的当地社会经济问题。在这一过程中，致力于建设与社区之间的正面关系是一个重要的因素。

该项目位于一个居民人数不足 100 人的农业区，居民中许多人都是从祖辈开始清理土地，建立起自己的农场，和土地之间有着不可分割的联系。

该地区的植物和动物具有丰富的生物多样性，其中大多数都是本地区特有的，还拥有一条原始纯净的海岸线。该项目预计有 300 名员工以及其他间接雇用的几百人，连同其家人，都将会成为当地社区的一部分。

项目为西澳大利亚的东南部地区提供了极好的发展机会。公司遇到的挑战是要在这个由农民、退休人员和夏季旅游者所组成的社区中建立一个矿区，这些人员对于乡村和该地区的生活方式有着与生俱来的保护意识。

### 建立关系

公司的项目小组将工作重点放在与当地理事会建立紧密的关系上，并和西澳大利亚及联邦政府进行合作，提供一些可供多人使用的基础设施，包括在镇区建立住宅区、改进水源、能源供应、道路状况、建立社区服务建筑，以及教育设施等。

项目小组鼓励当地和地区的企业参与到建设过程中来，并为这些企业建立在线注册服务，来确保本地区以外的大型签约企业可以了解当地的物品和服务信息。

项目小组还积极支持当地商会所提出的动议，来帮助社区成员适应大型矿业开采和加工的长期服务和维护的需要。

这将促进当地企业能力的提高、拓展技能，并使该地区更多的年轻人留在当地。而这又会进一步增强当地社区的可持续性。

在历史上，大型资源项目给社区带来的问题已经通过环境影响研究得到了

解决；然而，项目小组意识到当地的居民并非有威信的管理人员，无法完全解决自己关心的问题。**RNO** 推动设立了以下两个市政厅，来协助社区参与决策过程。在项目整个运行过程中，这两个组织都将发挥作用。

### 社区关系市政厅 (CLC)

**CLC** 是为了使更大区域内的社区来适应项目而建立的。它帮助缓解了潜在的紧张情绪，这种情绪可能是由于矿区和农业区之间存在不同之处，以及新的家庭流入这个小型社区而引起的。**CLC** 还对社区提出的赞助请求进行管理和评估，并就如何分配年度赞助款向 **RNO** 提出建议。**CLC** 的成员由来自当地企业和农业社区、当地政府、教育部门、青年和一个地区环境组织的代表组成。2006 年，来自埃斯佩兰斯的一个世袭权利所有人代表加入了市政厅。

### Jerdacuttup RNO 工作组 (JRWG)

**JRWG** 代表项目紧邻地区的区民，它的设立是为保障项目不会对社会或环境造成任何危害。该小组在项目开始前参与了环境和社区基线的确定。

**JRWG** 的主席是 **CLC** 的成员，这样就可以让 **JRWG** 一方面集中精力处理项目/相关问题，另一方面可以参加对更多提议的讨论，从而保证两个委员可以更为有效地开展工作。

### 已取得的成果

借助 **JRWG**，研究和基线确定工作已经完成，包括进行爆破试验、对空气质量和农田进行评估、制定地下水、土壤和植被计划等。

其中有些计划仍在筹划当中，包括一项社区健康情况自我评估计划、地表水流预测计划和对设计尾矿存储设施和蒸发塘提议进行独立审查的计划。

来源：BHP Billiton 必和必拓公司 2005 年可持续发展报告

[www.hsecreport.bhpbilliton.com](http://www.hsecreport.bhpbilliton.com)



**RNO 社区关系市政厅成员和  
总经理 Isak Buitendag 进行实地考察**

### 3.4 支持社区参与

社区参与要更为有效，就需要矿区很好地履行所承担的义务。正如下面所强调的，矿区运作过程中义务的履行必须首先从高级领导层开始。另外还必须有足够的财力和人力资源作为保障。

#### 高层领导的支持

尽管开放、透明的社区互动方法可以带来长远利益，但这一过程却并不简单。使社区参与过程得到支持，并且矿点高层领导对参与的支持显而易见，这一点很重要，矿点的高层领导不仅指总经理或矿区经理，而且在更广义的层面还包括了高层领导小组。这种支持体现在以积极的、人们看得到的方式加入到参与过程，例如，经常参加社区会议和利益相关人的简报发布会。

#### 内部参与和外部参与

社区参与要求公司人员在社区中进行工作，例如通过参观社区、参与会议和其他活动等方式。这种外部工作需要花费一些时间，而且对于了解社区感受和建立信任是很有必要的。然而，社区参与却不仅限于外部关系。矿区需要确保员工和公司内部系统对外部参与计划的支持。应该鼓励矿点人员参与制定社区参与计划，把社区的观点融入自己的工作当中，包括设计招聘和培训计划、制订复原计划，或设备升级设计等（这样就创造了一个新的、解决社区所关注的噪音或灰尘等问题的机会）。

#### 充分的资源保障

必须为进行社会经济基线研究和社会影响评估、建立社区关系管理系统、聘请具有相应知识和技术的员工等工作提供足够可用的资源并为他们专业的发展提供支持。

资源保障还意味着为筹划和实施参与计划提供充足的时间与财力支持，并对参与过程进行评估，来确保其取得有效、适当的成果。

#### 人员的连续性

社区参与要依靠当地的人际关系。然而，在矿产业这样的行业，出于职业发展和积累不同工作经验的需求，人员常常要在各个矿区和地点之间流动。由于与当地之间维持不间断的关系十分重要，因此在对关键人员进行调配之前，应该制定这些关键职位的继任和过渡计划。矿区还要考虑保留关键人员的制度，保证在整个高级管理小组中共享关系网信息，而不能仅依赖于关键人员个人。

#### 跨公司合作

如果一个地区有多个矿区，在这种情况下，各个公司以协作的方式进行参与会更为有利。例如：澳大利亚矿业协会和联邦政府关于土著居民就业和公司发展的谅解备忘录（请参阅第 X 页的实例研究）为保持矿区内已取得的较好的土著居民就业成果，鼓励矿产业在这方面排斥竞争，争取更深入的合作。

### 实例研究：新西兰怀悉 (Waihi) 地区的 Martha 矿区

该实例研究证明，为社区参与和增强当地实力面创造一些适用的方法，具有很大价值。

Martha 矿区位于新西兰怀悉镇（人口为 4700 人）中心，是由美国纽蒙特公司从 2000 年开始运营的。这是一个建于 1987 年的露天矿区，预计在 2009 年停止生产。

2003 年，纽蒙特怀悉金矿想要通过社区咨询的方法（由当地市政厅提出）建立一个研讨会，以便于社区参与到 Martha 矿区的结束和修复规划中。公司同意提供独立的促进人员、场地租用费和相关的运营费用。继而建立了怀悉社区咨询市政厅来作为独立的运营组织，而公司只是市政厅的多名代表之一。

这一方法的主要成果就是为社区提供了更广泛的机会，使其可以提前为实现城镇长期的社会、环境、文化和经济的可持续发展而努力。因此，该市政厅后来更名为怀悉社区远景市政厅，并组成了各个工作小组，集中处理特殊项目，并建立一个有组织的构架来使社区的想法成为现实。

这一社区参与的成功范例利益于：

- 安排了独立的推进人员，由其来树立和保持公司、社区和当地市政厅的威信。
- 高级管理层（矿点经理和市长）长期的积极参与，以及公司和当地市政厅所作的贡献
- 使用包容性的方法，努力确保听取并考虑每个人的意见
- 采用以社区为主导的方法，以达到为社区制定的目标，而不再是主要为达到公司的要求
- 进行尊重、开放性的交流

- 致力于信任和信心的建立
- 尽力为社区提供大量通俗易懂的信息，以实现全面和透明的参与
- 使用少数服从多数的决策模式。

在咨询的第一阶段，应该尽可能寻求更多可以为怀悉未来有所贡献的意见和项目。通过向公司、市政厅和公众进行说明，再把这些意见整理出来。在下一阶段，咨询者参与到了对每个项目的评估和分级的工作中，评估和分级的依据是经济上的可行性和对社区价值的贡献。他们的报告有助于评定项目合作的优先次序。于是市政厅就与来自社区、当地市政厅和公司的理事们建立了联盟，从而进一步进行项目开发。现在，该联盟还要聘请一个首席执行官，其职责是对社区项目的开发进行管理。

最初设立这些社区组织与对社区咨询方法提案的响应混为一谈。这个过程是长期的，结果不能确定，有时甚至令人感到灰心。社区咨询并不是简单地认定公司甚至社区代表中大多数人的想法，而是提供一个论坛，供大家进行包容性的、激烈的辩论和讨论。社区咨询提供了这样一个机会，使人们的态度可以发生转变以及随之而来的社区行动，有助于推进一系列不同的社区项目发展。



**Martha** 矿区和怀悉镇

实例研究评论：

### 社区艺术界代表 **BERYS DALY**

“那些夜晚真无法用语言来描述！”。我带着这样思考离开，这里发生的一切真不可思议。我想在整个范围内的不同地区存在着巨大的希望，正如我所说的，它就像是兴奋剂，吸引着人们来到这里，来为自己做些事。我认为，公司已经摆脱了对意见进行刻意支持的方式，试图消除‘他们和我们’这样的分界。

### 唐戈塔凡努阿（**tangata whenua**，澳洲土著毛利人对自己的称呼，意为“大地的子民”）代表 **JOHN MCLVOR**

“从土著居民的想法出发，进入一个非毛利人的、对毛利人持有反对意见的环境，这真充满了挑战。在毛利人看来，最理想的生活就是可以告诉别人我们自己的信仰，告诉我们部落的人民 **Pukewa**（又叫 **maunga**，意思是山峰）对我们来说意味着什么。要能给别人讲述些信仰，他们能够接受并不取笑；这就了不起了。纽蒙特公司当真表现出愿意了解并承认我们的信仰，而且愿意与我们合作，愿意了解我们的文化。我们对此十分感激。但如果他们能够停止开矿，我们当然会更加感激他们。”

### 怀悉旅游组织代表 **MARK SAMSON**

“这可能是怀悉历史上，第一次有机会为自己的未来做出规划，但这个机会是来自于社区公众，而不是权力机关。”

### 3.5 社区参与面临的挑战

以下部分将讨论矿区在与社区进行沟通时，所面临的一些具体挑战。

#### 控制群众的期望

社区参与过程会不经意地引起社区的一些期望，而这些期望却常常超出了公司所能提供的合理范围。要减少这种风险的发生，矿区必须清楚地知道他们为什么要进行社区参与，以及他们希望达到的目标是什么。只为了参与而进行参与并非有益之举，因为它会引起一些不现实的期望，而应该出现的情况是使公司可以与社区合作来确定其需求的优先等级、明确其中哪些是公司能够处理的，而那些是其他组织（如政府）职责范围内的。公司还必须准备好将参与过程的结果进行汇报，尤其是汇报给直接参与的人，报告应该明确说明哪些是要做的，而哪些是不做或者不能做到的。

#### 处理冲突

如果总是希望实现让大多数人参与的目标，这往往就是无法实现的。例如：公司和社区就是否应该允许在该区进行矿物开采这一问题，可能就存在根本的意见分歧。在其他情况下，公司可能无法直接控制相互冲突的“解决方法”（例如，这可能需要政府政策的改变）。

有效地参与方法，并不一定就是要没有冲突和异议，而是意见不同的各方能够保持进行建设性的对话。矿业公司可以通过一些措施来促进这一点的实现，包括将其行动透明化、与所有人进行沟通、表示尊重并与之公开共享信息等。

很好地处理不满情绪也是很重要的。有些公司已经建立了正式的投诉程序，其中包括让第三方来对特定问题进行调停。不管使用哪种特殊的模式，公司都应该考虑如何在问题升级之前来解决不满情绪，并确保合适的解决程序已经到位。

#### 重视非正式参与

另外一项挑战是在正式和非正式的参与中寻求适当的平衡。正如前面所强调的，好的系统和管理程序是很重要的，但是管理者需要十分小心，不能低估了非正式参与方式，例如：在体育场馆、购物中心或社区周边的其他地点与人们进行交谈。这些非正式的互动使公司获得了大量的信息，并帮助公司创造与社区居民之间的和谐气氛，这对于建立信任关系是十分重要的。例如：除非问题升级，有些社区成员都宁愿进行口头投诉，而不愿意采用文字方式。如果过多地强调正式化，这种非正式、但也是极其宝贵的反馈信息可能就会流失。

## 把理解放在优先的位置

好的社区参与是将理解放在比行动优先的位置的。然而，管理人员有时候在没有完全了解相关的社会问题和动态时就十分渴望确定解决方案，尤其是已经有了明确的技术解决方案时。这需要受过训练的管理人员进行处理，他们了解社会情况的重要性，也明白忽视或错误处理社会风险的后果。

## 其他挑战

其他需要了解的挑战包括：

- 与不稳定的社区，或存在很多内部矛盾的社区进行沟通
- 克服遗留的不信任情绪
- 处理社区中的“咨询疲劳”现象。

其中有些挑战处理起来可能很复杂，因为每个挑战都包含了一系列独特的动因和问题，这将需要公司方面采用一种反射性的方法。然而，如果公司能够遵照此部分的程序和方法，可能更容易预测到这些挑战并进行解决。报告结尾部分所列出的一些资源可以对如何解决特定挑战提供具有实用价值的意见。



## 4.0 社区发展

如绪论中所述，社区发展这个词可能包涵有各种意义，但是从事社区发展的工作者、政府和非政府组织的代表及专家之间达成一致的核心，就是社区发展包含哪些活动这一原则。

社区发展包含经济、社会和文化发展——即人类生活和良好生存的所有方面。在这个过程中，人们增强了其社区的力量和有效性，来提高其生活质量、参加有意义的决策，长时期内对自己的生活具有更大的自主性。无论男女，每天都在通过其家庭生活、谋生行为和社区责任参与到当地的发展中去。无论在什么地方，社区发展都是一个重要的概念，其中包含了对提高人们的生活标准和生活方式的关注，而不管这些人身处何方。

### 4.1 社区可持续发展的行业原则

在本手册开始时就已指出，可持续发展框架《持久价值》中的第 9 原则包括承诺要：

“为处于我们（矿业公司）作业区域中社区的社会、经济和制度发展做出贡献。”

表 5 中列出了此原则的具体规定：

**表 5：持久价值第 9 原则内容**

持久价值第 9 原则的内容如下：

- 在应用阶段初期，与可能会受到项目影响的各方进行沟通，来讨论关于社区影响管理的问题和冲突，并做出回应
- 确保相应的系统已经到位，来与受到影响的群体进行沟通，确保少数人群和其他受忽略人群可以通过公平和具有文化适应性的方式来进行参与
- 从项目开发到结束的过程中，与当地社区及其代表进行合作，从而为社区发展做出贡献
- 促进与政府和非政府组织之间合作关系的建立，从而确保对计划（如社区医疗、教育、当地商业发展计划等）进行较好的设计，并使之有效地实现
- 通过寻求机遇，解决贫困，来推动社会 and 经济发展。

## 4.2 企业和政府的职责

澳大利亚矿产业作业的环境各种各样，从都市社区到乡村城镇，再到土著社区。在城市区，通常有各种各样的经济条件和良好的政府服务。然而，在一些乡村城镇，经济两极分化，但却资源丰富；而一些土著社区对与主流经济和福利设施的依赖有限。因此，社区发展的构成和对矿业公司的期望会因为这些情况的不同而有着显著的区别。

矿区如何对社区发展做出贡献，以及应该作出哪些贡献，应该是由当地的条件（如矿区的性质和规模、可利用的政府资源和当地人民的特殊需求以及优先考虑的事务）来决定的。矿业公司应该对社区优先考虑的问题和现有的计划给予支持，而不是把预先决定好的项目或方法强加给当地社区。因此，本手册之前所描述的充分而积极的参与对与社区可持续发展是十分必要的（请参阅本手册的考马克 (Comalco) 公司韦帕 (Weipa) 实例研究）。

公司的社区发展计划可能是由一个特定的部门来进行管理的，例如社区关系部或者本土事务部，或者也可能是通过基金会或信托进行管理。其他的一些部门，如人力资源、采购或供应部门，也会常常参与进来。根据国际金融公司（IFC，2000年）掌握的情况，私人公司的大多数创新性社区发展工作都是通过公司内部跨部门合作来进行的。矿业公司具有各个领域的技术，可以与社区共享，例如贸易、行政、管理、财务、运营和机械维护等，可以提高当地供应商和承包商的能力。在处理社区发展中的挑战时，矿业公司需要将重点集中在自身的专业领域上，同时考虑到社区的需求。

在实践中，公司应该避免承担本应由他人，尤其是政府承担的职责。澳大利亚边远地区的矿业公司常常可以对当地较明显的需求做出响应，例如：改善当地医疗和教育基础设施，尤其公司有部分责任来扩展这些社区资源的时候。然而，公司需要注意不要无意中提供了一些本应由政府负责的资金，例如维护、修缮和运营费用，至少应与政府共同分担。公司如果直接参与到一些不是其本身核心业务技术的服务中，这通常不仅不能为矿区带来好处，也不能帮助当地社区来开发其自身能力和确保政府的服务到位。

换句话说，不经过政府参与独立提供服务，或者计划对责任进行转移，可能无意间会使社区陷入对矿区的长期依赖。

公司为社区发展做出贡献的最好方式之一就是作为经济和社会发展机遇的催化剂。实现这一点的方式之一是在社区和外部支援机构（如非政府组织、服务供应商、培训机构和职业中介机构）之间建立一种动态的联系（请参阅本手册中

的 BMA 社区合作计划和阿盖尔 (Argyle) 钻石矿——Beacon Foundation 公司 Kununurra No Dole 计划实例研究)。与州/国家以及当地政府就当地发展计划进行合作也是同样必要的，尤其因为大多数的政府都有自己的地区和本地发展计划（请参阅本手册的考马克公司韦帕实例研究）。

对于矿业公司来说，地区合作中可能要与一些在特定区域拥有矿区的不同公司合作进行社区发展项目，而不是单靠自己的努力来保持竞争优势。新南威尔猎人谷的煤矿和西澳大利亚皮尔巴拉 (Pilbara) 的铁矿都是在同一个地区拥有多个矿区的例子，在这些地区，合作进行社区发展是对所有人都有利的。另外一项对公司有意义的活动是，考虑通过在适当情况下提供额外的技术和资源，而不是重复别人的努力或与其竞争，从而来支持现有计划。

### 实例研究：可持续性规划参与方法，考马克公司韦帕地区力拓 (Rio Tinto) 铝矿

本实例研究描述了力拓公司在韦帕的考马克铝土矿区使昆士兰州西约克角半岛的土著和非土著社区参与到当地的可持续性规划的情况。该矿区已经运营了 50 年，而且预计至少还将再运营 50 年。

2001 年，考马克最终与矿区周边的土著社区通过谈判将西开普共存协议 (WCCCA) 定案。该协议除了其他事项以外，还承诺矿区向土著人提供工作机会并定期支付一些款项。

在制订参与方法时，需要考虑一些复杂的问题。其中最重要的就是需要执行 WCCCA，同时处理对非土著社区成员产生影响的问题。在进行外部参与之前，必须先克服一些内部组织问题，因为公司与矿点人员在历史上就已经存在对长期和策略问题缺乏沟通的现象。还要把很多个当地、州和国家举办的咨询论坛和发展提议联系起来，但不是对其进行复制。此外，了解对与当地社区，尤其是土著社区中的重要问题也是必要的，因为以前在这些社区长期存在着一些冲突并缺乏对公司的信任。

在了解了这些重要问题之后，首次论坛会议在 2004 年年中举行，与会人员包括韦帕矿区的成员、力拓铝矿和公司，以及外部顾问；另外还有独立的推进人员进行协调工作。在会上，确定了计划的范围、远景、目标、对象和行动任务。

小组在 2005 年每季进行季度会面，直到取得重大的进展。论坛成功的一个重要因素是使公司和矿点人员在意见和语言上保持一致。外部参与最初

要论坛成员参加其他的论坛（例如 WCCCA 协调小组季度会议和韦帕镇市政厅定期会议）来对计划目标进行交流或完成特定的任务。

随着该策略的成功实施，论坛成员改为每半年会面一次，最后到 2006 年，只举行了一次会面。这包括与韦帕当地的关键利益相关人举行的公开讨论会，以后就是一年在布里斯班 (Brisbane) 举行一次，有关公司人员和顾问参加。

从该方法开始采用所取得的成果如下：

- 考马克公司与昆士兰州的医疗机构和当地社区建立了合作关系，从而使旧韦帕医院得以重建，成为了新的地区医疗机构和医疗区——该项目预计在 2007 年完成
- 建立了一个谅解备忘录和关于在矿产业进行土著培训和工作的 2006 年度行动计划，这些是通过地区合作协议来实现的，其中涉及到了考马克公司、联邦和国家政府机构，以及当地服务供应商
- 考马克公司和其他当地企业参与了西开普学院教育论坛，从而增加了该地区教育成果和工作机会的联合
- 促进了韦帕地区及周边的社会和谐，包括对跨文化培训系列进行改进，以及为考马克的新员工及其家属制定的一个就职计划。

### 实例研究 阿盖尔钻石矿和培根基金会在库努纳拉 (Kununurra) 中学实施的“无救济”计划

2006 年，西澳的库努纳拉 (Kununurra) 中学引入了培根基金会的“无救济”计划。该计划旨在促进和帮助中学学生完成 12 年的学业。库努纳拉 (Kununurra) 中学的这一计划主要促进土著学生完成 12 年的学业，使他们达到进入技术和继续教育学院和大学所必需的教育要求，继而获得由教育带来的就业谋职机会。该计划有两个目的——一是为毕业生在当地谋职，使其无需领取失业救济（救济），另一个是为他们中学毕业后的生活做准备。

库努纳拉 (Kununurra) 中学的无救济计划由阿盖尔钻石矿提供资助，作为阿盖尔钻石矿社区发展计划的一个组成部分，同时也是该矿的一项义务，即在较高起点上进一步增加当地土著居民的就业率。阿盖尔钻石矿对这一计划的资助，不仅帮助了年轻人接受教育，同时也为当地居民提供了拥有一份长期工作的机会，这一工作机会其中包括已经获得认可的便捷的上岗资质培训，具有不断发展的事业前景。阿盖尔钻石矿是当地最大的雇主，为当地居民提供了直接和间接的就业机会。

作为计划的一部分，鼓励学生对自己未来的职业做出选择：

- 他们是否想要加入到有一份“真正工作”的劳动力大军中去呢？——这份工作可能包括取得已获公众认可的上岗资质所需要的的教育与培训——还是想进一步深造呢？
- 他们希望从事哪一类的职业呢？——无论是就业还是继续接受教育。

该计划帮助学生确定自己的兴趣与能力，帮助他们结合自己的兴趣和能力选择当地适合自己的就业机会。鼓励学生们在毫无压力的情况下自主决策。

“无救济”计划始于 2006 年 5 月进行的一个实业和学校的合作项目。商校合作项目的宗旨是为了建立起学生与区域内可能雇主之间的联系。除采矿业外，在奥德河灌溉计划和发达旅游业所覆盖的广大农村区域，还存在许多潜在的就业机会。

作为该计划的一部分，学校毕业生、雇主和当地所有利益相关方和支持方签署了一份“无救济协议”，承诺不让毕业生选择接受救济。通过对重要事迹的表彰，从而使得这一义务得到了普遍认可，突出了对社区所做出承诺的重要意义。2006 年 10 月 31 日，在库努纳拉 (Kununurra) 中学，由来自流行音乐组合“单身女孩”的 Tania Doko 主持了这一协议的签约仪式。

十几年来，在提升学校入学率和通过就业、完成培训计划或进一步深造等方式帮助毕业生拒绝救济等方面，培根基金会的“无救济”计划不断取得显著成效。目前，澳大利亚的 80 多所中学都在实施“无救济”计划。

### 4.3 实现社区可持续发展的重要步骤

从历史上来看，采矿业对社区的贡献往往是由社区外的规划者做出的，当地社区的居民却鲜有作为。这些规划者可能是矿业公司的经理、顾问，也可能是国家或州/地区政府部门的官员，他们往往只告知社区有哪些计划是可用的，更倾向于寻求社区的认可而不是引导社区进行参与。而国际上在社区发展方面的先进做法是——包括世界银行的要求——要求社区参与规划的制定过程，鼓励并支持社区根据自身的兴趣和能力积极参与发展规划。在发展计划的实际规划阶段，参与其中的社区成员，无论男女，都会比预想的做得更为出色。

实质上，发展工作是一项复杂、动态的工作，可通过多种多样的方式来进行，但仍有一些具有逻辑性步骤。

#### 步骤 1：对话

第一步始于社区参与，同时应当考虑到第三和第四阶段的社区参与因素（见表2）。为社区发展所做的对话，除为了解居民的需求与期望之外，否则不应有明确的议程。在对话过程中，应当努力与居民建立互信关系。缺乏诚信，发展工作就失去了根本，无法前进。赢得理解的第一步包括进行社会经济方面的的基础研究和社会影响评估，这一点在上文中已有所探讨。

#### 步骤 2：协同工作

一旦了解了居民关心的问题，社区发展工作将变得更加富有全员参与性，居民们需要引导和鼓励，协同工作，参与解决其所关心的事项。在本步骤中，社区发展工作着力于与居民建立联系，树立一种社区协作的意识。

#### 步骤 3：建立合作伙伴关系，强化组织机构

发展工作的第三个步骤是帮助在不同的群体与机构之间建立伙伴关系，为实现共同的目标而齐心协力。在一些地方，尤其是那些缺乏实施社区发展工作能力的地方，加强组织机构是必要的。（参阅富莱尔兹克里克土地保护集团实例研究）。

#### 步骤 4：建立更广泛的联系

第四个步骤是在类似问题上，与社区之外的人群建立联系。有关这一步骤的一个实例是，就一些卓有成效的土著员工就业计划方面，矿业公司与澳大利亚其他地区的世袭利益所有人共享有关的信息与经验。另一个例子是，与另外一些具有可与社区共享某些专业技术与资源的机构建立联系（参阅本手册的“BMA 社区伙伴关系实例研究”）。

## 实例研究：富莱尔兹克里克土地保护集团，卡迪亚山谷矿区的运营

卡迪尔矿区（CVO）是位于新南威尔士的一个金、铜采矿区，2003年，在其开采区周边的8000公顷农作物种植区内，实施了一项循序渐进植被恢复计划。

向本区的其他农民通报了有关植被恢复五年计划的相关信息，同时向其提供关于本计划的许多方面具有实用价值的反馈信息。

同时，CVO还发起免费植树计划，向有兴趣的土地保护集团成员免费提供50种当地的树种，该计划由护林集团执行市政厅负责管理。

免费植树计划的首要目的是便于当地土地所有者为其实施CVO恢复耕种计划的土地制定相应的计划，最终达到。

免费植树计划的第二个目的是要一些澄清根深蒂固的观念，那就是由于CVO收购了8000多公顷牧区，迫使一些活跃的社区成员从该地区迁出，使当地社区包括建立土地保护集团提议在内外的活动几乎销声匿迹。

那时，既有的帕诺拉土地保护集团对社区活动漠不关心，由于成员数量日益减少和兴趣的日益降低，斯普林塞德土地保护集团的作用也不断缩减。

人们最初对于免费植树计划几乎没有兴趣，第一年分出去的树苗还不足300株。然而经过了一段时间，人们对现有土地保护集团的兴趣越来越深厚，集团成员的数量也逐渐增多，在两年后的2005年，CVO订购的树苗已经超过了3000株。

富莱尔兹克里克土地保护集团的成立就直接得益于免费植树计划。人们对CVO在本地区重新振兴土地保护集团运动的认识不断深入，这激发了当时土地所有者在富莱尔兹克里克地区设立新的土地保护集团的兴趣。

几个土地所有人分别与CVO联系，表示他们有兴趣成立一个土地保护集团，但对如何筹划运作还没有具体意见。为满足人们的要求，CVO利用其自身优势，组织了几次社区会议，在完全不涉及采矿经营的情况下，让社区自行衡量是否支持这一提议。

经过几次磋商之后，社区会议决定将组建土地保护集团的提议进行下去。CVO提出由其向集团派遣一位秘书长，任期一年，协助组建富莱尔兹克里克土地保护集团。

集团于2005年1月成立，其宗旨是除去外来植被，使莱尔克里克及其周边地区恢复原貌，同时集团成功地获得了由澳大利亚政府环境保护基金会为该项计划提供的扶持资金。

由CVO派遣的秘书长在土地保护集团设立方面只是发挥指导作用，并没有决策权。为提高集团的自治程度，CVO在开始就做出保证，集团成立并开始实施柳树迁出计划之后，CVO就从集团的日常运作中退出。

虽然CVO拥有克里克河水用水许可证（该许可证受到最低河水流量状况的限制），它在富莱尔兹克里克地区并无土地所有权。

### 实例研究：BMA 社区伙伴关系计划

必和必拓三菱联合公司 (BMA) 拥有并经营着七家位于鲍文盆地的煤矿和位于麦基地区附近的 Hay Point 煤炭出口码头。鲍文盆地毗邻麦基，是一个地域宽广，人口稀少的内陆地区，人口多集中于为矿区而建的市镇。BMA 是该地区最大的私人雇主。

在对公司的社区支持活动进行了总结，广泛征求意见，以摸清当前该地区居民的需求之后，“BMA社区合作伙伴计划（CPP）”于2002年9月开始启动。总结得出的结论是，尽管BMA在过去不断对社区发展提供支持，但在以平等的基础上优先考虑并满足社区需求方面做得很不够，尤其是2000年1月，由于采矿活动的拖延和引发分歧，情况进一步恶化，使社区居民感到该公司全然不顾及居民利益。

值得注意的是，由于缺乏培训机会和可供选择的职业，年轻人纷纷离开该地区，这就尤其使女性倍感被边缘化。留下来的年轻人则无法象较大社区里的人一样参与一些活动。

CPP的目标是通过提供六大类支持来解决这些问题：为年轻人提供的支持、职业和技能培训、社区福利、运动与休闲、艺术与娱乐、环境。CPP的工作重点是通过与政府、社区组织和雇员建立伙伴关系，来确定不同种类的需求。BMA布里斯班办公室通过一个全职社区关系协调机构对该计划进行管理，协调机构在昆士兰总部对计划进行监控。每年用于该计划的费用支出超过250万澳元。该计划主要的受益社区为Moranbah、Dysart、Emerald与Capella、Hay Point、Blackwater、Nebo/Coppabella社区。

#### 对 CPP 计划的评估

2004年，一家以昆士兰大学为基地的独立研究中心——矿物开采社会责

任中心（**CSRM**），接受委托对该计划进行初步评估。**CSRM**得出的结论是，绝大多数通过该计划得到资助的活动：

- 已经制定适度的目标，并对如何达到目标做出计划
- 主要针对女性和年轻人开展的活动，符合 **CPP** 的优先发展原则
- 卓有成效地从这些人群中吸引了参与者/客户
- 能够列举一些证明——诸如从服务用户和个人的“成功传奇”中得到正面反馈信息——来表明人们正在受到该计划的正面影响。

**CSRM**的总结表明，**CPP**所带来的一个启示是关注与现有机构的合作关系。但是，如下问题也是显而易见的，比如在该地区运营的社区机构面临诸多问题，包括财力的不稳定、如何吸引与留住员工、招募志愿者、距离以及缺乏政府的支持。这些因素经常使得地方群体在开展和继续进行重要社区动议时举步维艰。

这一总结建议，要解决这一问题，可由 **BMA** 为当地机构所做的一些工作提供资助，如项目管理、评估和计划书的撰写、招聘并管理志愿者等工作，以帮助当前从事 **CPP** 资助的动议管理和其他社区计划管理的这些个体。

**BMA** 接受了这一建议及其他意见，并于 2006 年 5 月，资助了 **Emerald** 社区的一个为期两天的项目计划和管理研究会，该研究会由昆士兰志愿者协会举办。

来自全区社区机构的代表参加了研究会。与会者对他们了解到的情况反映积极，同样重要的是他们把这次研究会当成与来自这一广大区域志同道合的人们进行交流的机会。

计划于 2007 至 2008 年，对 **CPP** 进行更为全面的评估，那时，可集中对由 **CPP** 资助的单个活动和整个计划进行评估。

**CSRM** 评估摘要可在下述网址的出版物页面找到：[www.csrn.uq.edu.au](http://www.csrn.uq.edu.au)。

#### 实例研究评论：

“从我的角度来看，**CPP** 具有很可观的价值。这一计划使我能够同我们小社区内的年轻人打交道，通过给年轻人提供机会，建立自尊，同时使他们在社区中发挥积极作用，最终让他们为自己的生活负责，” 鲍文盆地的年轻工作人员说。

## 4.4 社区发展面临的挑战

社区发展是一个在实践中具有挑战性的概念，即使对于专门研究这一领域的机构而言，也是如此。在发达国家，比如澳大利亚，社区发展也是一项特别的挑战。

虽然矿业公司已经在政策和社区发展应尽义务层面上已经取得了很大进步——并且不断改进参与方法——但将承诺在矿区转化为状况的真正改善这一实践过程，仍是该行业面临的最为艰巨的挑战。

一些社区发展所面临的挑战可通过社区参与来解决，比如让女性参与决策过程，但是仍然存在其他挑战，受采矿业的实际状况的影响，尤其难以应对。其中一些挑战概述如下：

### 管理问题

社区发展鼓励当地的社区对与其相关的决策和方法施加影响，并参与调整这些决策和方法。在实践中，对于一向以项目管理为传统定位的矿业公司来说，这样做会有一些困难，他们的管理主要是进行高效便捷的经营，包括严格控制时限的工作方式。

同许多成功企业一样，矿业公司通过其分级管理的方式进行运营，在分级管理链中，权责划分明晰，不可更改。然而，在进行社区参与和发展工作中，尤其是在初级阶段，分级管理链和责任区就可能不甚明晰了。

### 重视本地居民的观念

社区发展对那些专家和专业人员为本位的观点提出了挑战。虽然受影响的人们有权参与自身发展计划的说法是无可置辩的，但是矿业公司真正要对当地观念提起重视时，就与采矿业的传统作法产生了分歧，传统的作法是，对一些具体问题，公司征求专家和顾问的意见，希望雇员按照符合管理要求的方式进行工作。虽然良好的管理对于经营世界级企业是至关重要的，但当从事社区发展工作时，专家的观念就必须与社区的观念和参与做到相互补充，相互妥协以便达到平衡。例如，在进行环境影响评估（EIAs）和进行监控与复原工作时，采矿业就不断融合并越来越尊重传统的生态观念。

### 计划影响范围

社区发展中最大的挑战之一是最应该获益的人获益，即让社区中那些最受冷落的、意见最不受重视的成员获益。常规的社区参与过程总是倾向于社区中最引人注目和最具影响力的人物，即那些最有能力左右一项活动的人或群体。但是，如果社区发展计划要在扶持弱势群体方面取得成功，就必须使计划普及到所有人中，使社区的所有成员都参与进来。

## 乘飞机出入的工矿区

在澳大利亚，许多矿区经营基地要乘飞机出入，员工住在离矿点较远的地方，多数在海滨地区，他们在居住地与内陆的工作地之间往返。尽管较之于有居民居住的矿点，乘飞机进行出入的矿点对周边地区造成的社会影响可能较小，但是矿区支持当地以社区发展为中心的义务并不能因此而免除。许多紧邻这类矿点的社区，经济和社会地位落后，大量人口为当地土著居民。从商业角度来看，如果对这类社区的发展有所贡献，会使将来征用土地的谈判进行得更为顺利，改变偏远、地区性区域从乘飞机出入的矿点受益寥寥的批评。适用于这一情况的发展策略包括：为当地居民提供就业和培训机会，提供方便居民在矿点工作的方便灵活的交通工具（公共汽车、本地区航线），促进当地企业的设立（如小型旅游公司），与其他机构合作优先解决当地居民迫切需要解决的问题。

### 实例研究：MCA 和澳大利亚政府谅解备忘录

遵照采矿业对可持续发展的承诺，该行业认为受采矿点影响的社区和采矿业应当共享矿业经营的的社会经济利益。通过采矿行业、政府和促进计划实施的非政府组织之间的合作，这一目标可以得到最大程度地实现。

为达到这一目标，澳大利亚矿业协会 (MCA) 与联邦政府签署了一份有效期五年的谅解备忘录 (MoU)，确立了战略合作伙伴关系，备忘录于 2005 年 6 月起生效。备忘录在政府和行业之间搭建了一座平台，使两者与土著居民联手协作，共建稳定繁荣的社区，在这样的社区中，土著居民可以创造并获得矿区内的就业机会和商业机会。

MoU 是在地区级活动指导原则的基础上制定的：

- 以相互尊重为基础的各方之间的协作与合作伙伴关系
- 以义务均担和尊重文化、习俗和价值观为基础的双方与土著居民社区之间的协作与合作伙伴关系
- MoU 是合作决策过程中的各项持续发展事务的整合
- 参与的各方共同承诺促进社区社会、经济和制度发展

采矿业认识到公司可通过提供与采矿活动有关的就业、培训机会和扶持企业发展等方式，帮助社区发展。但在向偏远和地区性社区提供综合基本社会服务方面，采矿业应当甄别明晰自身责任与政府责任，这些服务对于在土著居民社区建立良好的社会与经济秩序是不可缺少的。人们希望，通过下述经过改进的手段，MoU将在土著居民社区方面，强化政府职责与服务。

- 文字和数学教育
- 工作前的上岗培训，如工作计划的合理性
- 药品和酒类服务
- 金融服务
- 家庭帮扶服务，包括儿童保育和咨询服务
- 推动土著企业发展的人力和财力援助。

MoU 的实施为 MCA 的成员企业、澳大利亚政府、州及地区政府和土著机构提供了一个机会，使他们找到了协同工作的新途径。备忘录是在以前合作伙伴关系和实践的基础上签署的，仍需要各方就参与的原则达成一致意见，以确保优先解决的问题是为当地土著居民增加就业机会。MoU 特别鼓励各方通过签署可提供战略性方法的互补区域性合作协议来协同工作，在考虑项目细节之前，重点是各方达成高度一致的意见。

MoU 的各参与方曾从事过土著居民社区的工作，并且同意在计划的初始阶段，在八个地区先行实施计划。这八个地区为：

- 西约克角半岛（昆士兰）——涉及考马克铝矿；
- 塔纳米（北领地）——涉及澳大利亚纽蒙持公司；
- 东金伯利（西澳大利亚）——涉及阿盖尔钻石矿和罗奇矿；
- 皮尔巴拉，海德兰港（西澳大利亚）——涉及必和必拓公司；
- 皮尔巴拉，纽曼（西澳大利亚）——涉及必和必拓公司和纽克雷斯特公司；
- 皮尔巴拉、卡拉沙和罗伯恩（西澳大利亚）——涉及皮尔巴拉铁矿；
- 西南地区（西澳大利亚）、博丁顿——涉及澳大利亚纽蒙持公司，以及；
- 韦路纳（西澳大利亚）——涉及纽蒙持公司和必和必拓公司。

目前已经设立了一个国家谅解指导市政厅，以便对 **MoU** 的实施进行监管。该机构由来自土著政策协调办公室、工业、旅游和资源部、就业和工作关系部、以及 **MCA**（包括参与计划初始阶段的成员公司）的代表组成。

该机构高度重视对国家和地区级 **MoU** 的评估，这样不仅有助于很好地宣传项目的成功做法与经验，而且有助于把这些政府和行业新的工作方法推广到其他的矿点采用。



## 5.0 结论

对可持续发展的重视，进一步推动了矿产业由政策和实践方面的重大转折。可持续发展中，在社会方面至关重要的两点是社区参与和社区发展。本手册旨在从对矿业管理者和社区关系的从业者可用的角度，努力概述一些重要概念、激励机制、实例和存在问题。

社区参与采纳更为系统的方法将有助于调整，从而最终整合社区事务的管理与其他领域的管理实践之间的关系。为推广这一作法，本手册确立了大量与社区和利益相关人参与活动有关的原则与作法，从业人员可将这些原则与作法作为参考指南。

社区发展，重点是加强社区力量，改善其福祉，这就提出了社区参与的必要性，当然仅这些还远远不够。在澳大利亚，矿业公司近年来才开始涉足这一实践领域，但这也大大促进了解决社会问题手段的变革。尽管社区发展是一个复杂的过程，但仍有日渐显现的的知识体系和一些可以共同遵循的步骤，这些都已在本手册中分别述及。

## 参考文献

问责性 2005, AA1000 SES (利益相关人参与标准) 征求意见稿  
<http://www.accountability.org.uk/>

哈维 B 和布里瑞顿 D 著, 2005 年, 《澳大利亚矿产业日渐显现的社区参与模式》, 社区参与国际会议 布里斯班。

公共参与国际联合会, 2005 年, 《IAP2 参与图谱》  
<http://iap2.org/practitionertools/index.shtml>

国际采矿与金属市政厅, 2003, 《ICMM 可持续发展框架》《ICMM 原则》, 国际采矿与金属市政厅, 2003, <http://www.icmm.com>

国际金融公司 2000, 《为居民投资》: 《通过改进商业运作而造福社区》。为公司而编写的社区发展方法指南, <http://www.ifc.org>

肯普 D 和勃勒 R 著, 2006 年, 《利益相关人参与矿产业的四个阶段》, [www.banarra.com](http://www.banarra.com)

澳大利亚矿业协会, 2004 年, 《持久价值》: 澳大利亚矿物委员会(堪培拉)的矿业可持续发展框架计划。 [www.minerals.org.au](http://www.minerals.org.au) .

澳大利亚矿业协会, 2004 年, 《持久价值》: 澳大利亚矿物委员会(堪培拉)的矿业可持续发展框架计划, 执行大纲。 [www.minerals.org.au](http://www.minerals.org.au) .

矿物及石油资源政府市政厅, 2005 年, 《社区和利益相关人的参与原则》, [www.industry.gov.au/resources/mcmpr](http://www.industry.gov.au/resources/mcmpr)

昆士兰政府社区部, 2004 年, 《社区参与评价》, [www.getinvolved.qld.gov.au/share\\_your\\_knowledge/resources/guidespublications.html](http://www.getinvolved.qld.gov.au/share_your_knowledge/resources/guidespublications.html)

## 参考书目

### 澳大利亚遗产市政厅

- 第一问：《土著传统住所和价值有关问题指南》，2002 年  
[www.ahc.gov.au/publications/indigenousheritage/](http://www.ahc.gov.au/publications/indigenousheritage/)

### 公共参与科学中心

- 《采矿责任框架计划》  
[www.frameworkforresponsiblemining.org/](http://www.frameworkforresponsiblemining.org/)

### 昆士兰大学采矿社会责任中心

- 《开发社区对监督和管理策略的影响》《澳大利亚煤矿开采指导文件》，2005 年  
[www.csr.uq.edu.au/docs/CIMMS\\_Guidance1.pdf](http://www.csr.uq.edu.au/docs/CIMMS_Guidance1.pdf)
- 《社区对澳大利亚煤矿开采行业监督措施的影响资料汇编》，2005 年  
[www.csr.uq.edu.au/docs/Source%20Book%20of%20Community%20Impact%20Measures.pdf](http://www.csr.uq.edu.au/docs/Source%20Book%20of%20Community%20Impact%20Measures.pdf)

### 沿海合作研究中心（格里菲斯大学）

- 《公民科学知识指南》，2005 年  
[www.coastal.crc.org.au/toolbox/index.asp](http://www.coastal.crc.org.au/toolbox/index.asp)

### 科廷理工大学

- 弗兰克 F 和史密斯 A 著（2006 年），《社区发展与合作关系》，帕斯，科廷理工大学

### 社会与伦理责任研究所

- 《利益相关人参与手册》2005（由 UNEP 赞助出版）  
[www.accountability.org.uk/training/default.asp?pageid=226#summary](http://www.accountability.org.uk/training/default.asp?pageid=226#summary)

### 国际采矿与金属市政厅（ICMM）

- 《社区发展指南》，2005 年  
[www.icmm.com/library\\_pub\\_detail.php?rcd=183](http://www.icmm.com/library_pub_detail.php?rcd=183)

### 国际金融公司

- 最佳实践中的注意事项：关于私人领域项目的社会性，2003 年  
[www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p\\_socialGPN/\\$FILE/SocialGPN.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/AttachmentsByTitle/p_socialGPN/$FILE/SocialGPN.pdf)
- 通过有效的公共咨询与信息披露更好地开展业务，1998 年  
[www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/Publications\\_GoodPractice](http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/Publications_GoodPractice)

## 采矿、矿物和可持续发展计划 (MMSD)

- 人民、权利、参与：对采矿与社区关系的一项研究，2002 年  
[www.ausimm.com/whatsnew/csiro.pdf](http://www.ausimm.com/whatsnew/csiro.pdf)
- 为利益相关人参与矿产部门寻找新途径 (URS)，2002 年  
[www.ausimm.com/whatsnew/stake1009.pdf](http://www.ausimm.com/whatsnew/stake1009.pdf)

## 墨累达灵盆地市政厅/DAFF

- 面向整个社区的参与：实用指南，2002 年  
[publications.mdbc.gov.au/view\\_details.php?id=309&MDBC\\_Publication\\_Session=32cb11aed127c2f4435ded2b32191501](http://publications.mdbc.gov.au/view_details.php?id=309&MDBC_Publication_Session=32cb11aed127c2f4435ded2b32191501)
- 面向整个社区的参与：实用指南，2004 年  
[www.affashop.gov.au/PdfFiles/PC12804.pdf](http://www.affashop.gov.au/PdfFiles/PC12804.pdf)

## 国家遗产信托

- 改进社区参与的途径：在自然资源管理方面紧密结合本地观念，2004 年  
[www.deh.gov.au/indigenous/publications/community.html#download](http://www.deh.gov.au/indigenous/publications/community.html#download)

## 新南威威尔士州矿物市政厅

- 新南威威尔士州社区参与手册：进一步强化社区合作关系，2006 年 9 月  
[www.nswmin.com.au](http://www.nswmin.com.au)

## 澳大利亚饥荒救济市政厅

- 采矿行业标准  
[www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsdman/2002/appendix/one/index.html](http://www.oxfam.org.au/campaigns/mining/ombudsdman/2002/appendix/one/index.html)

## 昆士兰州政府昆士兰居民参与系列读物

- 社区参与导读，2005 年
- 土著社区和托雷斯海峡岛民社区工作导读，2005 年  
[www.getinvolved.qld.gov.au/share\\_your\\_knowledge/resources/guides\\_publications.html](http://www.getinvolved.qld.gov.au/share_your_knowledge/resources/guides_publications.html)

## 联合国

- 《世界人权宣言》 [www.unhchr.ch/udhr/](http://www.unhchr.ch/udhr/)

## 怀特曼 G 和迈曼 K (北南协会)

- 矿业部门的咨询与参与有何意义？对世界范围内矿业领域土著居民的咨询及参与之总结回顾，2002 年 [www.nsi-ins.ca/](http://www.nsi-ins.ca/)

## 术语表

### 适应性管理

通过学习运作计划所取得的成果，不断改进管理政策与实践的一种系统过程。《有关于采矿和生物多样性的ICMM最佳操作指南》中，提及适应性管理时，使用的是“实践——监控——评估——修改”。

### 协作

协同工作，以便共享技术与成果；联合参与项目与活动。

### 社区

定义“社区”有多种方法。在矿业术语中，社区通常指紧邻或周边区域受矿业公司采矿活动影响的居民区。“当地社区”通常指在其中进行采矿操作的社区，这其中可能居住有土著或非土著居民。“主人社区”有时用来特别指那些容忍或接纳公司采矿行为直至矿源枯竭的社区。

### 咨询

提供信息与建议、同时搜集对某实际或提议事项、活动或方法的反应情况的行为。

### 咨询疲劳

这一现象可发生于当在一个社区中出现频繁或重复的咨询动议时，不管是出自同一公司或同一运营活动的不同领域，还是出自不同的机构，包括一些政府部门。

### 发展

社区发展包括经济发展、社会发展和文化发展——即，与人类生活和福祉相关的所有方面。发展是一个过程，在这个过程中，人们使其所在社区更强大和更具影响力，使生活质量进一步提高，使自己和其他人参与重大决策，在长时期内对自己的生活具有更大的自主权。

### 参与

简言之，参与就是与影响公司经营活动（其利益相关人）或受公司经营活动影响的人群进行有效沟通。良好的参与过程通常包括识别出并优先考虑利益相关人，与其进行交谈，以了解他们对某一事项的利益和他们关心的问题，与之探讨解决这些问题的方法，并把对所采取行动的反馈意见提供给利益相关人。在更为复杂的层面上，参与是对所关注问题或共同利益进行磋商以达成一致意见的一种方式。寻求未来发展的研究会和有价值的提问。

### 采矿社会许可

社会许可是对公司由于其采矿活动而对社区所做贡献的认可与接纳，它往往超出了最基本的法定要求，它为了维持为继续从事采矿业务所必需的公司与利益相关人间的建设性关系。总之，采矿社会许可源自于在诚信与相互尊重基础之上不断努力建立和维护的关系。