



---

土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程\* 项目8

常设论坛今后的工作，包括经济及  
社会理事会的问题和新出现的问题

关于澳大利亚矿业发展对其土著社区影响的研究报告

秘书处的说明

根据土著问题常设论坛第十一届会议的决定(见 E/2012/43, 第 106 段), 论坛成员 Megan Davis 编写了一份关于澳大利亚矿业发展对其土著社区影响的研究报告, 现提交给论坛第十二届会议。

---

\* E/C.19/2013/1。



## 关于澳大利亚矿业发展对其土著社区影响的研究报告

### 一. 引言

1. 与很多国家一样，澳大利亚多年来经历了一系列的矿业发展，其特点是矿业投资或矿业产出大幅增加，目前正处于矿产和能源发展期。<sup>1</sup> 虽然澳大利亚并未像其他一些国家陷入所谓“富足的矛盾”或“资源的诅咒”现象造成的困境，即矿产丰富的国家遭遇法治和公共机构的衰败，而且所在区域经历极端贫穷，但土著居民居多的某些澳大利亚采矿地区的社会经济数据显示出赤贫状况。<sup>2</sup>

2. 在澳大利亚，土著人民通过各种法定土地所有权制度持有 20% 以上的土地。<sup>3</sup> 因此，60% 以上的澳大利亚采矿项目毗邻土著社区。<sup>4</sup> 这些项目多位于西澳大利亚州的皮尔巴拉地区。<sup>5</sup> 澳大利亚目前的矿业发展对土著社区产生了重大影响，本研究报告将援引矿业发展以来出版的大量文献，概述矿业发展产生的积极和消极影响。一些有利影响包括与土著人民缔结协议、推动经济发展和能力建设、创造就业机会及改善基础设施。已知不利影响包括文化和社区福祉降低、环境受损、圣地遭到破坏及生活费用上涨，以及土著人民获得可负担住房及卫生服务的机会减少。

3. 不过应当指出的是，说明矿业对土著社区影响的可靠人口数据匮乏，而且用以衡量生活质量或福祉的工具缺乏适合各种文化的标准，也缺乏土著的投入，这意味着现有数据在准确反映矿业发展的影响方面有局限性。<sup>6</sup> 土著问题常设论坛此前已提出过衡量土著福祉面临的挑战(见E/C.19/2006/CRP.3)。

---

<sup>1</sup> Ric Battellino, “Mining boom and the Australian economy”, *Bulletin* (Reserve Bank of Australia, 2010)。

<sup>2</sup> Marcia Langton and Odette Mazel, “The resource curse compared: Australian Aboriginal participation in the resource extraction industry and distribution of impacts”, in *Community Futures, Legal Architecture: Foundations for Indigenous Peoples in the Global Mining Boom*, Marcia Langton and Judy Longbottom, eds. (Oxford, Routledge, 2012)。

<sup>3</sup> Marcia Langton and Odette Mazel, “Poverty in the midst of plenty: Aboriginal people, the ‘resource curse’ and Australia’s mining boom”, *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 26, No. 1 (2008), pp. 31-65。

<sup>4</sup> Australia, Department of Industry, Tourism and Resources, *Working with Indigenous Communities: Leading Practice Sustainable Development Program for the Mining Industry* (2007), p. 3。

<sup>5</sup> John Taylor and Benedict Scambary, “Indigenous people and the Pilbara mining boom: a baseline for regional participation”, Research Monograph, No. 25 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2005)。

<sup>6</sup> Jon Altman and David Martin, eds., “Power, culture, economy: indigenous Australians and mining”, Research Monograph, No. 30 (Canberra, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, Australian National University, 2009)。

4. 本研究报告将首先回顾《联合国土著人民权利宣言》有关条款，然后分析矿业发展在缔结协议、就业和社会结构方面(包括住房、健康和福祉等因素)产生的积极和消极影响。

## 二. 《联合国土著人民权利宣言》有关规定

5. 《联合国土著人民权利宣言》载有若干相关规定。第3条规定了参与影响自身发展权的决策进程和措施的权利。第8条载有根据法律获得平等保护的权力，并力图消除和防止歧视行为。第10条载有不得被强迫迁离土地的权利。第25条强调指出与土地相关的文化和精神价值的重要性，第26条是关于基于传统所有权拥有和使用土地的权利。第28条规定了获得赔偿的权利。第29条载有使用、管理和保护资源及土地的权利，第32条提出在国家保留矿物或地下资源所有权的情况下参与决策的权利。第33条是关于确立和决定身份和成员的权利。

## 三. 矿业发展的影响

### A. 缔结协议

6. 澳大利亚的大多数采矿活动发生在土著人土地上。因此，那些位于采矿地区或毗邻采矿地区的土著社区当然可以从矿业发展中受益。采矿公司与土著社区之间缔结协议是目前矿业发展的一个特征。事实上，这次矿业发展的特点是采取了新的缔结协议的最佳做法，其中采矿公司使用了更长远的办法，包括考虑到土著人民的福祉和社会经济劣势。这意味着协议不仅涉及收入分配，还涵盖扶贫、教育、培训、健康和文化等领域。

7. 一般而言，根据1993年《土著产权法》和1976年《原住民土地权(北方领土)法》等现有法律框架，采矿行业必须依法与土著人民接触并达成协议。需要指出的是，住在矿区附近的土著社区并不一定就可借此参与缔结协议活动或分享任何协议收益。相反，包括土著产权持有人在内的产权持有人是主要参与方。实际上，公认的事实是只有很少的澳大利亚社区能够从矿业收入中获益。<sup>7</sup>

8. 关于矿业发展讨论的基本假设是，土著社区有能力从在其传统土地上进行的采矿活动中获得大量收入。在北方领土以及约克角、皮尔巴拉和金伯利地区，这种假设日益深入人心。然而，最近对土著群体和采矿公司之间协议的财务及其他规定的研究表明，许多澳大利亚土著群体及其社区仍无力坚持获得大额款项。对于那些群体而言，矿产收入是福是祸的问题还纯粹是个假设命题。

<sup>7</sup> Ciaran O'Faircheallaigh, "Curse or opportunity? Mineral revenues, rent seeking and development in Aboriginal Australia", in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds.

9. 实证表明，鉴于采矿协议的保密性，难以确定这些协议的实质及其惠益。缔结协议行为本身并不一定能确保土著社区的多数人获得有意义或公平的结果。<sup>2</sup> 此外，协议的有效性可能取决于土著管理组织及其技能和资源。因此，虽然《土著产权法》规定的谈判权确实给土著社区提供了机会，但偏远地区的就业水平、教育程度和就业准备程度低下，限制了利用矿业发展改变社区的能力。<sup>2</sup> 此外，有观点认为，澳大利亚各州政府(如西澳大利亚州政府)的不公平税收安排，以及未能重新分配这些地区产生的财富加大了这些障碍。<sup>2</sup>

10. 无论如何，权利持有人，特别是土著产权持有人使得采矿业和土著产权持有人之间缔结协议活动的增加。对土著权利的正式认可鼓励着矿业采取新方法，承认采矿业对土著社区及其应享福利的不利影响。<sup>2</sup> 这方面产生的一项重要惠益是，缔结协议做法的普及使土著社区在协议谈判方面的专门知识、技能和经验得到提高。

11. 将采矿收入分配给土著社区有四种主要方式：个人对个人的支付(现金或实物)；提供服务；投资于土著企业；以及投资于长期资本基金。错误！未定义书签。事实上，有若干理由表明信托基金是矿业发展的重要动态，包括信托基金有能力改善治理和财务管理。然而，对信托基金的局限性也存有关切，包括权益费给土著组织带来的征税影响。此外，从协议和收入中获益的一些社区对将收益存入信托基金供日后使用的做法表示关切。与矿业发展有关的另一个问题是寻求经济收益，即将竞相获取现有资源作为优先事项，而无视或弱化创造新的和更多资源的机会。错误！未定义书签。有人担心受益人会重视个人款项的获取，而非选择超越目前矿业发展阶段的可持续办法，例如收取用于社区利益的权益费。

12. 尽管存在这些挑战，目前矿业发展中最令人激动的动态是采矿公司与土著社区之间采取建立伙伴关系的办法，包括采矿公司投资于社区发展和基础设施。其根本动机是通过建立强调土著自决权的伙伴关系，确保社区从矿业发展中获得可持续收益。实际上，在位于采矿地区的许多土著社区，采矿公司正在提供州政府及联邦政府未能提供的基础设施和服务。

13. 力拓矿业集团签署的伙伴关系协议是一个范例，力拓将把皮尔巴拉矿区收入的 0.5% 分给土著社区，估计 40 年内的付款将达到数十亿美元。<sup>8</sup> 同样，《Argyle 钻石矿土著土地使用协议》被视为采矿公司和土著人民之间建立伙伴关系的良好做法模式。其结构包括设立两个信托基金账户。共 80% 的权益费存入一个慈善信托基金，用于在法律和文化、教育、培训和社区发展领域建设伙伴关系，在 2018 年矿区关闭前不得动用。其余 20% 的权益费存入一个自由裁量信托基金，在 7 个土著传统所有者群体之间分配，用于卫生、教育和商业发展等领域的能力建设。

<sup>8</sup> Karen McNab and Magaly Garcia-Vasquez, "Autonomous and remote operation technologies in Australian mining", Cluster Research Report, No. 2.5 (Brisbane, Centre for Social Responsibility in Mining, Sustainable Minerals Institute, 2011). Available from [www.csrml.uq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf](http://www.csrml.uq.edu.au/Portals/0/docs/Autonomous-and-Remote-Operation.pdf).

该协议被认为可鼓励个体企业发展和经济参与，而非沿袭积累和分发款项的普遍做法。<sup>9</sup> 此外，尽管仍然缺乏就业准备和培训，土著人民就业率几乎达到了 2005 年确定的 25% 的目标。<sup>9</sup>

## B. 就业

14. 那些毗邻采矿活动或受采矿活动影响的社区已经受益于矿业发展带来的就业机会。矿业发展使采矿公司在招聘、雇用和留用土著人民方面建立了一套良好做法。<sup>10</sup> 有许多旨在雇用土著人民的方案和伙伴关系，包括力拓矿业集团、澳大利亚就业盟约、联邦和州政府伙伴关系及昆士兰资源委员会(成员目前包括必和必拓、斯特拉塔和五矿资源有限公司)经管的各种方案和伙伴关系，以及西北昆士兰土著资源行业倡议和鲍恩盆地土著参与伙伴关系等土著方案。

15. 除了毗邻特许矿区的社区获得就业机会外，区域和城市土著人民也成为矿区的“飞进飞出”雇员。然而也有人指出，矿业就业地点通常远离土著社区，土著人不愿意为就业而迁徙。<sup>11</sup>

16. 土著组织和采矿公司发现，采矿业就业情况会受到教育程度和技能低下的影响，这些因素限制了当地土著人民的就业准备程度。<sup>2</sup> 与其说土著人就业或劳动参与率低是就业需求所致，不如说它反映了一个事实，即许多土著人民没有能力利用现有的技能就业机会。<sup>11</sup> 即使签署了被视为澳大利亚良好做法模式的协议，如《Argyle 钻石矿土著土地使用协议》，就业准备程度不足仍被看作一种挑战。<sup>9</sup> 不过，Argyle 钻石矿区发现，在参加了土著方案培训并随后离开的人员中，91% 已在其他地方就业。<sup>12</sup>

17. 土著就业方面讨论较少的一个影响是，随着采矿作业实现高度自动化和遥控化，长期就业机会减少。有一种估计认为，未来的矿场就业机会将减少 30% 至 40%。<sup>8</sup> 鉴于 50% 的土著雇员从事半技术岗位，这种大规模自动化将严重影

<sup>9</sup> Kim Doohan, Marcia Langton and Odette Mazel, “From paternalism to partnership: the Good Neighbour Agreement and the Argyle Diamond Mine Indigenous Land Use Agreement in Western Australia”, in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds.

<sup>10</sup> Tony Tiplady and Mary Anne Barclay, “Indigenous employment in the Australian minerals industry” (2007). Available from [www.csr.m.uq.edu.au/docs/CSRm%20Report\\_FINAL%20TO%20PRINT\\_singles.pdf](http://www.csr.m.uq.edu.au/docs/CSRm%20Report_FINAL%20TO%20PRINT_singles.pdf).

<sup>11</sup> John Taylor, “Measuring indigenous outcomes from mining agreements in Australia”, in *Community Futures, Legal Architecture*, Langton and Longbottom, eds., p. 60.

<sup>12</sup> See the survey of Aboriginal former employees and trainees of Argyle Diamond Mine carried out by the Centre for Social Responsibility in Mining in 2007, available from [www.csr.m.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf](http://www.csr.m.uq.edu.au/docs/Argyle%20former%20employees%20final%20report.pdf).

响土著人就业。<sup>8</sup> 最后，影响矿区土著人就业的其他因素包括健康和福祉、慢性疾病、逮捕和监禁。<sup>13</sup>

### C. 社会影响

18. 矿业发展的社会影响在澳大利亚媒体和文献中已有广泛记载。采矿业对当地社会结构产生了重大影响，<sup>14</sup> 毗邻采矿作业的土著社区可能持续经历生活不安全感。<sup>2</sup> 即使在皮尔巴拉地区，虽然当地土著人民更多地分享了目前矿业发展带来的惠益，但公司根据土地使用规定和其他协议雇用土著工人的决心，对改善当地土著人民的社会经济状况作用甚微。<sup>2</sup>

19. 各种原因造成这种不安全感或对社会结构的影响，包括非土著人迁徙到土著社区，以及存在对工作所在地缺乏真诚承诺的临时工；<sup>14</sup> 道路的改善使得交通量和游客增加；以及感知和实际收入、就业及教育机会导致社会冲突。特别值得注意的是，矿业发展表明政府对矿区服务、设施和基础设施缺乏投资，以及土著人民经济地位下降。<sup>2</sup>

20. 例如，矿业发展已导致出现住房短缺和租金上涨，使得土著人民本已困难和紧张的住房存量变得更加紧缺。此外，“飞进飞出雇员”的做法使社会住房难以获取。例如在皮尔巴拉区域，州政府将该州住房出售给一家私营建筑公司，以便建设“飞进飞出雇员”营地。这些措施会导致更多土著人民无家可归。此外，住房和无家可归的压力会导致出现家庭破裂和瓦解及其他暴行，包括暴力行为和酗酒。

21. 虽然采矿公司协助在土著社区提供基础设施和服务，包括提供卫生服务资源，但还是出现了很多与矿业发展有关的健康问题。正如一份报告所强调，皮尔巴拉地区的男性土著人民预期寿命为 52 岁至 55 岁之间，女性土著人民为 60 岁至 63 岁之间，这体现出土著人民充分投身劳动力队伍面临的生理限制问题。报告指出，“如果再考虑到土著人从青春期开始就有较高的发病率，而且发病率在整个最佳工作年龄阶段不断上升，那么，这种模式会对土著社区的很多人参与有意义和可持续经济活动的的能力形成严重的生理制约”。<sup>5</sup> 因此，澳大利亚土著人民目前的健康危机已对其充分参与劳动力市场构成障碍，一些采矿公司与土著社区的协议中力图解决的卫生基础设施资源严重不足问题也是一大障碍。

22. 此外，百日咳或肠胃炎等医疗问题在“飞进飞出雇员”营地更容易蔓延。任何医疗危机对这些营地产生的影响，都意味着当地卫生服务会更加捉襟见肘。还有对物质滥用的关切，包括采矿员工涌入城镇带来的高度酗酒和吸毒问题。这种

<sup>13</sup> John Taylor, “Data mining: indigenous peoples, applied demography and the resource extraction industry”, in “Power, culture, economy”, Altman and Martin, eds., p. 69.

<sup>14</sup> Kerry Carrington, Russell Hogg and Alison McIntosh, “The resource boom’ s underbelly: criminological impacts of mining development”, *Australian & New Zealand Journal of Criminology*, vol. 34, No. 3 (2011), pp. 335 and 340.

人员流入的必然结果是产生与酗酒特别相关的反社会及暴力行为。通常在采矿地区的生活费用相对高昂，包括粮食价格高企，这将影响土著家庭的营养摄入和对新鲜果蔬的选择。最后，很多土著人民提出的一个问题是矿业发展对其文化的影响，土著长老们指出土著领导层威信下降。矿业就业会影响到文化知识的维护。

#### 四. 结论

23. 本研究报告简要概述了目前澳大利亚矿业发展对土著人民及其社区的影响，包括积极和消极影响。采矿活动多发生在土著人土地上，资料表明，将矿业发展产生的财富重新分配给土著社区存在不公平现象。<sup>2</sup> 此外，土著人民如何做好迎接未来的准备是重要的，因为他们需要矿业发展的惠益，如就业、培训、教育、商业投资和社区发展，才能在未来具有可持续性，以免在矿山关闭或矿业发展出现任何减速后身处险境，收入来源受到影响。有观点认为，来自土著产权公司、区域服务提供商和社区理事会的支持需要发挥关键作用，以应对不公平的收益分配及矿业发展的不利后果，而且土著行政治理和领导层需要为建设能力提供能力建设和领导力发展方案。<sup>3</sup>