

安大略省北方发展与矿产部的原住民运行参与模型

背景

原住民参与模型最初于 2000 年由安大略省北方发展与矿产部 (MNDM) 所属安省地质调查局 (OGS) 制定。是为了针对原住民希望参加和参与政府地质调查活动的期望。了一个。该模型建立完成以后，已经在安省北方发展与矿产部的其它运行部门得到广泛使用。

1999 年，安省地质调查局在实施地质测会项目时遇到了一起矛盾事件，这促使安省地质调查局和原住民参加者共同开发了这个模型。

实施的措施描述

安省地质调查局的参与模型是为了与原住民社区中不同群体进行沟通而设计的：a) 酋长对酋长；b) 技术对技术；c) 社区对社区。为此，模型考虑了下列因素：

- 一个多年的地质调查局地球科学测绘活动需要与活动所在地区原住民社区的各种层次的群体保持长期关系。（可能涉及一个或两个以上原住民社区）；
- 相互学习、参与、关系建设、信息分享、合作与协商的重要性；
- 当前的法律、技术和运行要求；
- 目标是通过建设关系和开展合作达到社会的认可；
- 从项目开始到结束的过程中，调查局的管理和技术参与会不断变化。

模型是由原住民领导者通报给安省北方发展与矿产部的。模型是建立在共同利益、联合计划并完成信息和通讯活动，社区多层次群体的长期参与、社区学校参与科学专业的活动基础之上，而所有这一切都是在部落指导下完成的。活动可以包括：a) 开放参观活动；b) 编纂语言词汇；c) 现场参观；d) 在学校组织的课堂活动；e) 赞助地球科学和矿产业会议，例如 PDAC 年度会议或当地地球科学讨论会和学校活动；f) 广播和有线电视节目；g) 在当地原住民报纸上发表科学主题的文章；h) 与当地院校开展合作，设计并讲授原住民族要求的培训课程；i) 资助社区层次的传统生态测绘项目；j) 创作由原住民高度控制的信息类录像。只要模型实施的活动满足部落兴趣并在安省地质调查局的职责范围之内，模型活动的实施具有完全的灵活性。对于在北方发展与矿产部职责之外的兴趣，将尽力介绍相关职能部门参加协商过程。

虽然参与模型的实施过程中分享地球科学知识可以帮助提供很多社区需要的信息，但模型不是为了提供与矿产行业活动和在某地区的开发相关的信息或协商情况的。模型的设计是为了政府实施的地质勘查活动提供必须的步骤，地质勘查活动可能在某个原住民社区附近在 1 到 10 年的时间内进行。

勘探前	勘探	开发	运行	关闭	关闭后
牵头部门： 安省政府					
在矿产开发周期中所处阶段： 勘探前					
主要发现： 原住民运行参与模型在原住民和非原住民各方之间建立了深度相互尊重，可以被视为社区参与的良好实践规范。					

结果

北方发展与矿产部的参与和关系建设模型取得了以下结果：

- 与四个原住民部落分别签署了合作备忘录（第一个是由副部长签署，最后三个是由部长签署的）；
- 与几个原住民社区中的很多人建立了深厚关系；
- 据报道，“政府柔和及人性化的一面”得到展示并为人所知，这帮助为很多艰难而又不在部门职责范围内的讨论题目打下了基础（例如，协定及行政管辖权的解释）；
- 社会对以合作方式实施技术项目的认可；
- 主要原住民和非原住民相关方的相互深层尊重；
- 200 多人接受了切线（line cutting）艺术与科学的培训，其中一些人进入矿产行业工作。

学到的经验

学到了几条主要经验：

- a) 原住民参与和关系建设是一种投资，而不是成本；
- b) 需要耐心和长期承诺；
- c) 这是关系建设，需要时间；
- d) 社区水平的参与很重要；
- e) 没有部落支持的项目（即社会认可）有很大风险；
- f) 建立人与人之间的关系，而不是机构与机构之间的关系；
- g) 保持机构的长期一致性是非常重要的；
- h) 参加沟通和关系建设的人必须有适当的技能和能力水平，包括文化意识和兴趣；
- i) 部门高级管理人员的支持是成功的关键因素。

更多信息请联系：

Andy Fyon

处长

安省北方发展与矿产部(mndm.gov.on.ca/en)

安省地质测绘局

Andy.fyon@ontario.ca

Lori Churchill

高级政策顾问，社区能力与经济开发

火环（Ring of Fire）秘书处

安省北方发展与矿产部 (mndm.gov.on.ca/en)

Lori.churchill@ontario.ca

维多利亚金矿公司 (VIT): 综合勘探协议 (CEA)

背景

鹰黄金项目 (The Eagle gold project) 位于加拿大育空中心地区的 Mayo 矿区，是在维多利亚公司的 Dublin Gulch 地产上。这个地点在 Mayo 村西北大约 85 公里处，位于 Na-cho Nyak Dun (NND) 原住民的传统领地内，项目的一部分是在 B 种土地上。¹

维多利亚黄金公司 (VIT) 与 NND 原住民于 2012 年 9 月签订了综合勘探协议 (CEA)，描述了公司从鹰黄金项目勘探阶段早期开始对 NND 的承诺，该承诺关系将持续到发现资源为止。协议包括提供在 B 类土地项目区和鹰黄金项目区各建立一个 NND 环境监测站和一个社区联络点的资金。在育空地区的 Mayo 举行了社区庆祝和正式签字仪式，庆祝这个历史事件。

勘探公司与相关的原住民签署早期协议越来越常见，为的是照顾到短期内勘探活动的预期影响和出现的机会。在发现资源之前签署更加广泛的协议对于矿产勘探业是比较独特的，它被视为 VIT 和 NND 之间的重要里程碑。

在这项综合协议的整个谈判过程中，公司显示出对与 NND 在整个采矿项目的生命周期内合作的长期承诺，和从一开始就致力于建设牢固关系的决心。如果找到资源，双方将洽谈一项社区综合合作利益协议 (CCBA)，该协议的起始部分已经在 CEA 中确立。

勘探前	勘探	开发	运行	关闭	关闭后
牵头单位: 企业 (育空地区) 矿产开发阶段: 勘探 主要发现: Having 签署一份开发协议就建立了一个有力的基础，并使当地社区放心：公司有决心在整个项目过程中与他们紧密合作。					



落实的措施

综合勘探协议的签署建立了一个牢固基础，同时向 NND 提供了保证，即 VIT 将与社区在整个项目中紧密合作，并在双方之间发展与鹰黄金项目（具体而言是在 NND 的 B 类土地上）的勘探相关的工作关系。

VIT 和 NND 面临的主要挑战之一是，他们谈判的采矿项目将来可能存在，也可能不存在，因为当时尚未开始勘探工作，是否有资源无从确认。

因此，很难界定协议谈到什么程度，同时协议将为勘探行业创建一个先例。

1 B 种定居地是育空一支原住民拥有地面所有权的一片土地

结果

NND 对综合勘探协议感到满意，酋长和委员会签署了协议。综合勘探协议适用于 VIT 及 VIT 的代理人进行的勘探活动，或划定了勘探区域，有效期至社区综合合作利益协议（CCBA）开始执行或按协议条款终止为止。这个协议并不授权在 NND 定居地上进行任何勘探活动，勘探活动只在勘探区域进行。协议也不构成 NND 同意 VIT 在勘探区域内从事生产活动。因此，双方承认这个协议只是为了勘探活动。



协议为进一步谈判提供了一个基础，协议也在将来一旦提出建矿时为双方的关系提供稳定性。双方从一开始就建立和谐的工作关系，明确提出自己的期待，尽可能降低将来出现冲突和关系破裂的可能性。这样如果公司或原住民方面发生任何变化，协议则向双方领导层提供了有力的指引，降低了项目进行过程中可能出现的误解。随着时间的推移和双方情况的变化，有可能进一步进行谈判。

学到的经验

VIT 在这个过程中都在学习，公司花了很多时间来确定推进的方向和如何有效地建立与 NND 的关系。最初，公司着力于制定一个标准勘探协议，并且如果事先知道谈判将走向哪里，本来会节省很多时间和资源。由于该阶段的综合勘探协议涉及了不少细节问题，法律服务相关成本上升，准备协议的时间拉长。

在谈判的过程中，NND 获得了经验，对鹰黄金项目也有了更好的理解，VIT 获得了与原住民社区打交道的更多知识。

VIT 的综合勘探协议表明，与原住民社区打交道时采取更加综合和长期的视角对当地社区和项目单位都是有益的。

如需更多信息：

Kelly Arychuk

副总裁，矿山支持服务

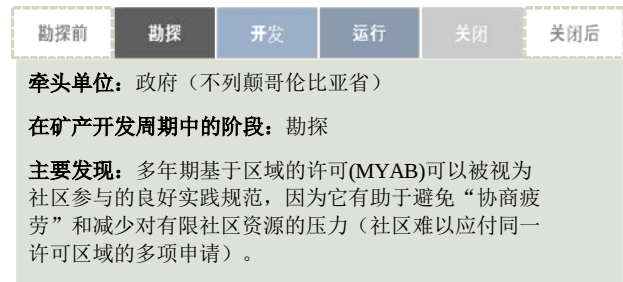
维多利亚黄金公司 (vitgoldcorp.com/s/home.asp)

karychuk@vitgoldcorp.com

以区域为基础的多年期许可证 Multi-Year Area-Based Permitting

背景

不列颠哥伦比亚省能源与矿产资源部 (MMRD) 历史上向矿产与煤炭勘探项目发放年度许可证，以准许企业在某地开展具体工作。近年来，人们认识到加大灵活性的必要，原住民社区也表达了对于必须应付同一许可区域的多项申请的忧虑。这样，逐渐出现了转向签发以区域为基础的多年期许可证 (MYAB)。



以区域为基础的多年期许可证是允许在批准的勘探活动区域内开展勘探地下蕴藏的矿物或煤，通常是五年时间。勘探者有灵活性，可以在许可证批准的整个区域内开展勘探项目，或在许可证批准的周期内根据实地勘探结果和市场条件选择勘探活动。MYAB 项目的年度进展报告跟踪批准项目是否遵守了批准的工作范围，并指明下一年可以完成的勘探工作。

这个政策不是要限制检查员的法定决定权。检查员有权根据建议的勘探工作的性质，包括勘探区域的地理或地质条件、对企业情况的了解、野生动植物和其它有关该区域的数据，来确定以区域为基础的多年期许可证方式是否是可接受。

2013 年 1 月之前，以区域为基础的多年期许可证在几个矿藏丰富地区采用，但并没有正式实行，没有进行传播，也没有全面展开。为将以区域为基础的多年期许可证确立为更广泛采取的许可方式，政府采取了几个行动。

实施的措施

MYAB 许可机制是在本省西北地区的 Smithers 办公室最初搞试点的。由于这个程序能够有效减少每年提交上来的申请数量，随之确立了在全省鼓励企业提交以区域为基础的多年期许可证申请的政策。

2012 年 11 月到 2013 年 1 月间，该部通过很多工作，提高了对以区域为基础的多年期许可证价值的理解以及如何在每个具体区域有效实施这一政策。该政策在 2013 年 1 月被批准并正式施行。

这项政策推出以来，能源与矿产资源部 (MMRD) 一直与不列颠哥伦比亚矿产勘探协会合作，鼓励勘探者转向申请以区域为基础的多年期许可证。

结果

以区域为基础的多年期许可证推广与具体地理区域的原住民协商的概念。这可以让协商过程针对更大区域上的利益关系，这是考虑到在几年中可能在上述区域开展各种不同工作的可能。在更好地理解对较大区域上的原住民及其权利的影响的基础上，企业和政府能够更好地在整个批准期内采取适当行动。

*以区域为基础的多年期许可证*数量的扩大简化了行政管理过程，减少了每年需要审核的申请数量。*以区域为基础的多年期许可证*使企业可以根据项目总的预测影响开展长期工作，从而为公司提供了更大的稳定性。它给予公司在许可证的批准范围内根据实际情况要求改变勘探活动顺序和更改勘探计划的灵活性。

*以区域为基础的多年期许可证*的实施消除了为了在同一区域内进行相同或类似工作重复推荐给原住民部落、社区、客户、能源与矿产资源部人员和其它政府机构。通过持续不断地分享批准勘探活动的进展信息，*以区域为基础的多年期许可证*改善了与原住民的信息交流。

学到的经验

对具体活动的监督对于确保健康和安全是重要的，但就与原住民协商和向其它部门转介而言，多年基于区域的方式有效地减少了对同一勘探项目重复的年度协商和向其它部门重复转介。它可以被视为社区参与上的一项良好实践做法，因为它有助于避免“协商疲劳”，大大降低对有限社区资源的压力，避免社区被迫应付相同区域上的多重项目申请的协商工作。

如需更多信息：

Mark Haines

资深政策分析师，矿山与矿产资源司
B.C.省能源与矿产部（负责核心评审）
(gov.bc.ca/ener/) mark.haines@gov.bc.ca

联邦对 Stornoway 钻石公司的 Renard 钻石矿项目的环境评估与监管过程

背景

根据《加拿大 2012 环境评估法》实施的联邦环境评估过程主要是与公众和原住民协商机制。联邦政府通过该机制听取公众和原住民对矿产开发项目的建议。实际上，联邦环境评估过程是设计作为一个有效工具来达到以下目标：

- 理解项目对目前原住民传统土地和资源使用的影响；
- 理解对原住民权利的潜在影响和确保考虑应对这种影响的缓解措施；
- 利用原住民传统知识更好地理解项目的环境影响，改进项目规划。

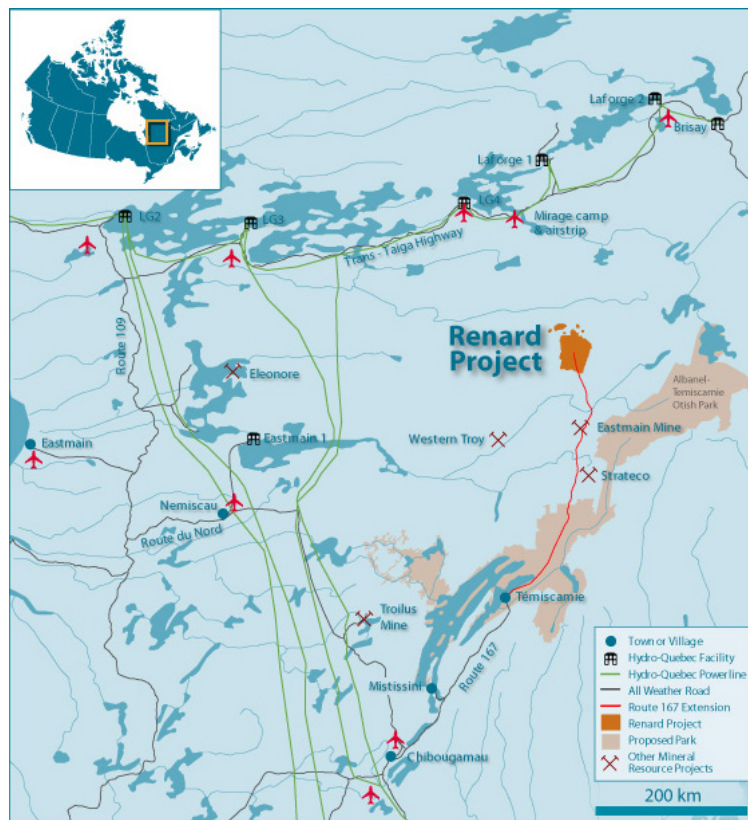
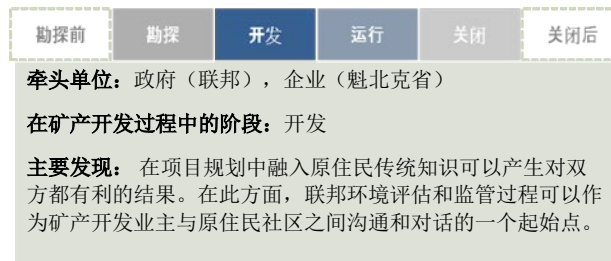
一个典型例子是联邦对 2013 年竣工的 Renard 钻石项目的环境评估过程。Stornoway 钻石公司的旗舰资产项目位于魁北克省中北部靠近 Otish 山的地方，距离 Mistissini 克里族居住地 250 公里，它将成为魁北克省第一个钻石矿。

实施的措施描述

为满足联邦环境评估和监管要求，也因为 Renard 项目位于克里族拥有明确的打猎、捕鱼、围猎权（根据《詹姆斯湾和北魁北克协议》）的地区，Stornoway 与联邦政府、克里族大委员会、及 Mistissini 克里族合作工作，确定并缓解环境影响。最初的一步就是设立了环境交流组(EEG)，该机构于 2010 年 10 月建立。直到今天，这个非正式论坛式机制依然被利益相关各方采用，就项目的不同方面交换信息。

环境交流组（EEG）对于鱼类栖息地赔偿计划（根据《渔业法》35(2)(b)的规定要求）的设计和实施以及在准备项目的环境和社会影响评估书(ESIA)中起到了实际作用。赔偿计划的目的是抵消对鱼类和鱼类栖息地的任何严重影响。

在鱼类栖息地赔偿计划的设计中，Stornoway 公司在两年期间与克里族人讨论协商，在他们对该地区的传统知识基础上发展。这个方式包括向资源的使用者询问，为了他们的利益应该在哪里和如何进行赔偿。



两年之中，Stornoway 公司与 Mistissini 的克里族和克里族大委员会以及来自加拿大渔业海洋部和环境部的专家合作，提出最佳方法，减轻因项目建设和运行对鱼类栖息地造成的损失，以及减轻项目对环境压力的措施。克里族人参加了这一过程并提出了不同的干预可能，包括改善现有的产卵地和在一个废弃的铜矿矿址上修一条分流渠。

结果

通过与 EEG 的紧密合作，一个着眼于可持续发展的最佳项目设计了出来。最终将要实施的赔偿计划包括了在 Renard 矿址地区和 Mistissini 克里族地区部署多项措施，并为湖鳟鱼、河鳟鱼和鲈鱼部署了针对性措施。Stornoway 公司还与 Mistissini 克里族及克里族大委员会合作设立了一个中长期监测项目，监测钻石矿项目对鱼类栖息地的影响和赔偿计划的有效性。

获得的经验

加拿大的原住民社区对矿产开发项目有不同的期待。因此，矿产开发商与受到影响的社区早期开始对话会有极大受益。另外，在项目规划中融入原住民传统知识也能对双方产生有益结果。在此方面，联邦环境评估和监管过程可以作为矿产开发商与原住民社区沟通与对话的起点。

Renard 钻石矿项目的鱼类栖息地赔偿计划的磋商过程是社区参与导致双方受益的范例。在此例中，作为环境评估和监管程序审批的一部分，矿业开发企业与社区早期沟通与协商为 Stornoway 最终的积极结果贡献了力量 - Stornoway 取得了运行其 7.52 亿加元项目的社会许可。

欲知更多信息：

请访问 Stornoway 钻石公司网址，点击环境与社会问题部分 (stornowaydiamonds.com/renard/esia/) 或访问 Mistissini 网址 (mistissini.ca/en/home.html) 或克里族大委员会网址 (gcc.ca/gcc/gccnav.php)。

西北地区政府社会经济协议

Government of the Northwest Territories Socio-Economic Agreements

背景

在西北地区，当一个主要资源开发项目的环境评估开始时，地区政府要求以社会经济协议(SEA)的形式落实后续计划。他们在环境评估期间列明公司的承诺和预测，并包括以下各项：

- 就业与商业机会；
- 文化健康延续与传统经济；
- 社区、家庭、和个人正常生活；
- 对政府的净效应；和
- 可持续发展。

西北地区政府 (GNWT) 监督这些协议的实施并协调每项协议下的政府工作，同时监督每家公司执行自身责任的程度。

勘探前	勘探	开发	运行	关闭	关闭后
-----	----	----	----	----	-----

牵头单位：政府（西北地区）

矿产开发周期中所处阶段：开发，运行

主要发现：社会经济协议（SEA）确保西北地区居民和当地企业从新开发机会中受益，同时缓解潜在负面影响。协议有助于构建社区参与矿业开发的能力并进而培养社区的准备性。

实施的措施描述

目前，De Beers公司的 Gahcho Kué 项目、Snap湖矿、加拿大锌公司的草原溪矿，Dominion 钻石公司的Ekati矿、和 Diavik 钻石矿业公司（2012）实施了社会经济协议。

协议的目的是建立方法和程序，以求

- 各方合作将经济效益机会最大化，发现和确定影响，将项目带来的负面社会经济影响最小化并缓解之；
- 各方合作根据各方收集和报告的监测数据推行针对性管理，以便继续改善协议的实施；
- 落实就项目的社会经济方面的问题做出的承诺，协议将由西北地区政府监督执行。

例如，De Beers 加拿大公司通过其社会经济协议的条款每年报告在西北地区的就业和支出等情况。报告描述了矿山的活动，包括矿山的安全报告（即可报告的工伤、损失的工时）、社会经济情况（按群体优先级统计的就业）、矿山的招聘计划、支出（总计、北方、原住民）、运行和培训活动。

Diavik 钻石矿业公司每年报告两次北方的就业和支出情况。每年两次的报告提交给 Diavik 社区咨询委员会（根据社会经济协议建立的）和西北地区政府。报告概述公司的与社会经济协议有关的活动。Diavik 项目社区咨询委员会审阅和监督项目的社会经济影响，向社区、政府和矿山运行者提供建议。

结果

1996 年以来，在每个社会经济协议中作出的承诺指引下，西北地区的矿业项目为加拿大北方创造了重要和前所未有的效益。三个钻石矿为北方提供了 18 000 人年的就业。他们还从北方当地企业采购了大约 100 亿加元的商品与服务，为支持北方工人技能发展提供了数百万的赞助和培训。

获得的经验

社会经济协议本着合作的精神规定了各方维持有效和持久关系的条款，提供了有效沟通、协商和合作的机制。协议向居民提供了参加培训和进修，提高他们的现有技能或发展新职业的机会。随着对对口技术工人需要的增加，它们对于当地经济的发展显得十分重要。协议保证了居民和当地企业从新开发机会中受益，保证了减轻潜在的负面影响。它们有助于发展社区参与矿业开发的能力，进而培育了社区的准备性。

欲了解更多信息：

Gahcho Kué 矿最新社会经济协议可以在下面的网址找到：

news.exec.gov.nt.ca/wp-content/uploads/GahchoKue_SEA_June2013.pdf

Gustavo Oliveira

工业行动经理

西北地区工业部旅游与投资处 (iti.gov.nt.ca/) Gustavo_Oliveira@gov.nt.ca

矿山地面租赁协议

背景

采矿业是萨斯喀彻温省经济的重要组成部分，占该省总出口的大约 20%。2011 年仅铀的出口就超过 10 亿加元，这个数字因与印度和中国新的铀贸易协议的签署可能还会增加。世界上铀矿蕴藏最丰富的地区是在萨省的北半部。六家铀矿以及两家黄金矿项目在萨省北部运行，在矿山现场雇佣 4000 多工人。

除了市政和印第安人保留地以外，萨省北部多数土地是省有土地。萨省北部的采矿企业与环境部及政府关系部签署矿山地面租赁协议 (MSLA)。MSLA 提供省有土地的长期租赁，用于矿山企业运行，同时也要求矿山运行者尽其最大努力为当地社区带来最大利益。对于铀矿而言，MSLA 还强化了对这些矿的省级监管，这类矿是由联邦作为“核设施”进行监管。

实施的措施描述

萨省北部现有 12 个执行中的 MSLA，每个 MSLA 覆盖从矿山建设到矿区复垦的全生命过程。

根据 MSLA 条款，每个矿山运行者承诺尽其最大努力最大程度地提供北方就业、当地企业参与、教育和培训机会，以及向传统的土地使用者提供商业收入损失赔偿，这些传统的土地使用者过去持有土地租约或使用许可。另外，给铀矿开采公司的租约包括公司对教育促进、社区活力、雇员服务和公众参与的承诺。

每个 MSLA 要求矿山运行者与省经济部另外谈判一个覆盖项目整个周期的人力资源发展协议。这个协议确立了一个合作的方式，方式的设计是为了给萨省北部居民最大限度地提供招工、培训和发展机会，它同时也帮助发展社区对未来开发的“准备性”。

矿山运行者每年向政府报告他们的进展，这有助于政府的劳动力规划和其他经济发展行动。政府则发布一个年度报告，总结并与公众分享前一年企业在北方主要行动方案的信息。

勘探前	勘探	开发	运行	关闭	关闭后
牵头单位： 政府（萨斯喀彻温省）					
在矿产开发周期中的阶段： 开发、运行、关闭、关闭后					
主要发现： MSLA 的作用是作为采矿企业与萨省北部政府关系的一个平台。政府、企业和北方居民间的经常性沟通对于建设和保持关系至关重要。另外还有其他重要因素，包括监督企业的成就并向公众传播，这有助于建立和保持北方居民对所收到信息的信任与信心。					



结果

萨省北部矿山企业一直欢迎这些协议的意图。这使得萨省北部矿产企业成为原住民雇用和当地采购的行业领先者。平均来讲，矿区工人的 47% 是从萨省北部招聘的，全部工人的 42% 是原住民族裔。2012 年，萨省北部采矿业的工资及商品服务采购为本省经济贡献了 17.8 亿加元。北部的企业和合资企业销售收入为 6.24 亿加元，即全部商品与服务支出的 40%。

政府和矿山运行者在矿产项目的全生命周期中紧密合作，这有助于发展和保持双方的和谐工作关系。公司也受益于北方发达和具有竞争力的商业环境、联合出资的培训项目和经过培训的当地劳动力。

获得的经验

MSLA 的作用是作为采矿企业与萨省北部政府的一个平台。MSLA 的条款经过仔细磋商确立，使采矿公司早在开发之前就理解他们的责任，为企业提供了稳定性并为社区带来最大利益。政府、企业、和北方居民之间的经常性沟通对于建设和保持关系至关重要。其他重要因素包括监督企业成就和将成功事例传播给公众，这有助于建立和保持北方居民对所收到信息的信任与信心。

地面租赁协议是一项常青文件，功能逐渐演变，从满足北方社会经济目标、土地租赁目标到满足政策目标。这样的设计特点对 MSLA 的成功有很大贡献，包括其长远着眼点、整个行业中的统一性和对培训、公众参与和报告制度的承诺。这些特点已经演进了 40 多年，最初主要是回应 1970 年代末期和 1980 年代末期就新铀矿项目建议的系列公开听证上提出的建议。在过去的五年中，政府简化了协议的谈判和批准过程，使批准时间缩短了几个月。对 MSLA 的语言和内容的更新在持续进行，以便反应当前的情形、简化了的过程和不断加强责任机制的要求。



La Ronge 黄金项目的 Roy Lloyd 矿

了解更多信息：

Terri Franks

矿山地面租赁协议经理

北方协调参与司

萨省政府关系部 (gr.gov.sk.ca/) Terri.Franks@gov.sk.ca