

南澳大利亚州政府 (Government of South Australia)

南澳大利亚州 土地多重利用 框架

(South Australian Multiple Land Use Framework)



www.yoursay.sa.gov.au



Government
of South Australia

南澳州州长致辞



南澳州虽然有着广阔的土地，但仍然要妥善利用，才能确保它们继续成为可持续的社会、环境和经济价值之源。

近年来，由于利益竞争和南澳州经济的迅速变化的特点，土地使用问题变得更具挑战性。

为了恰当地平衡这些利益，为了打造有利于共同福祉的长远财富，南澳州政府制订了这一初步的《南澳大利亚州土地多重利用框架》。

本文件包含了11项指导原则，目的是提供相关信息，帮助社区磋商和决策。它也概述了我们必须在其中运作的法律架构。

它鼓励在可行的情况下考虑土地的多重使用。它承认土地产权的重要性，承认土地所有者、社区和机构及时参与的必要性。

重要的一点是，《框架》承诺帮助我们实现本州“十大经济优先”划定的领域，包括：

- 我们清洁环境出产的优质食品和葡萄酒，并出口到全世界；
- 南澳州——最佳的营商之地；及
- 释放南澳州资源、能源和可再生资产的全部潜力。

自然资源使我州成为适于生活的美好之地，对于希望我州繁荣发展，同时又可持续地管理自然资源的全体公民，我推荐这一《框架》。

A handwritten signature in blue ink that reads "Jay Weatherill". The signature is fluid and cursive, with the first name "Jay" and the last name "Weatherill" clearly distinguishable.

魏杰
州长

《框架》的背景

南澳州是土地多重利用和顺序利用成果方面的开拓者，且跨越各种不同的土地用途，包括偏远自然保护区的多重利用、海洋公园系统和乌莫让禁区 的成功开放。在使用这些土地的时候，土地的可利用性是南澳州长期可持续发展和国际竞争力的关键。合作和共同的承诺又是维持乡村和偏远地区经济并使之多样化的关键。

在2015年下半年《南澳州土地多重用途框架》向各利害关系者征求意见后，收到了58份提案。这些提案来自于个人、社区组织、本地市议会、州和联邦政府部门及委员会、农业组织/机构、保护和土地管理机构、土著人合作组织、原住民理事会或代表、矿业公司、产业机构、州议员和旅游业理事会。

一个跨部门的小组撰写了三份报告，概括了提案中的意见，回应了各利害关系者的主要意见及其关心的问题。这三份报告《我们收到的建议》、《提交的建议及对意见的回复》和《对东南部提案的回复》，可以从“您的意见”网站下载 (yoursay.sa.gov.au/decisions/yoursay-engagements-south-australia-multiple-land-use-framework/outcome)。《框架》已根据提交的建议作了修订。

在土地使用和土地用途改变问题上，《框架》鼓励在各政府部门、本地和偏远地区社区、及关键的社区、农业、商业和产业等相关利益方之间保持公开和透明。这将给本州、环境、土地所有者和我们的社区带来更大的确定性。

《框架》既能为参与土地多重用途项目的人士所用，也可通过以下方式监管者、决策者和个人提供帮助：

- 提供清晰的指导，说明在项目的早期阶段考虑土地多重使用的重要性。
- 提供工具和一般政策指引，帮助监管者、决策者和个人改善相关利益方的参与（参加“指导原则”和“关键参与机制”）。

本《框架》是针对南澳州制订的，它比“全国土地多重利用框架”更全面。在南澳州涉及土地利用和土地用途改变的项目中，建议最好使用本《框架》中的指导原则和关键参与机制。

南澳州的土地利用

南澳州人口为168.5万，大约38万人居住在“大阿德莱德市”之外的地区（澳大利亚统计局2014年数据）。“南澳州战略规划”¹的目标是到2027年增加本州人口至200万，包括到2020年时居住在大阿德莱德市之外的居民人口增加2万人。

南澳州的土地利用是多种多样的，包括娱乐、自然保护、农业、渔业、水产养殖、林业、生物多样性、矿产和能源勘探、可再生能源生产、居住、国防、旅游、加工业和基础设施等等，不一而足。在土地使用问题上，土地所有权、环境保护、原住民产权及原住民和非原住民遗产等都是需要考虑的重要问题。

所有这些土地用途都是有价值的，并对本州的环境、社会 and/或经济作出了贡献。南澳州的财富是由自然资产构建的，这些自然资产支撑了我们长期的繁荣。南澳州的各地区在例如矿业、旅游业和优质食品和葡萄酒等行业都打造了坚固的经济基础。如今，我州的边远地区对本州经济的贡献在两百亿澳元以上，并生产了一半以上的出口产品。

保护区

南澳州陆地边境内所有受保护区域（即划定为自然保护区的土地）的总面积为210,991平方公里（21.5%）。此外，南澳州政府在2009年宣布的19个海洋公园，占全州海域面积（26,936平方公里）的45%（DEWNR, 2016）。南澳州划定保护区的目的是保护自然和历史景观，维护原住民群体对土地的文化、精神和传统使用，保护动植物，支撑旅游、娱乐、休闲和商业捕鱼（在海洋公园内），并且在某些公园和保护地可进行牧业生产、矿产和石油勘探及生产。

原住民产权土地

目前已有14个“土著人产权认可裁定”和25个已登记的主张在进行中，占南澳土地的大约69%。原住民所有权。原住民所有权及其利益可包括在该地区居住的权利，为传统目的而进入的权利，如宿营或举行仪式，访问并保护重要地点，从事狩猎、打鱼或采集传统资源比如水、木材和赭石，传授民族传统律法和风俗的权利等。土著人产权可根据其他人享有的权利而不同，也可以与其他权利同时存在（称为“共存”）。

¹ saplan.org.au/targets

南澳州多重土地利用框架

“阿南古 皮詹塔扎若 亚昆扎扎若”和“玛拉令嘎 扎若扎”地区

“阿南古 皮詹塔扎若 亚昆扎扎若”和“玛拉令嘎 扎若扎”地区位于南澳州的西北部和西部，包括大约206,000平方公里土地（即本州面积的20.9%）。这些土地是完全永久产权，根据《1983年阿南古 皮詹塔扎若 亚昆扎扎若土地权力法》和《1984年玛拉令嘎 扎若扎土地权利法》进行管理。

“原住民土地托管会”拥有的土地

“原住民土地托管会”在南澳拥有64处地产，面积在5,000平方公里以上。土地托管会的核心职能是拥有、经营和管理土地。托管会通过出租土地给社区和管理自然资源项目来履行职责。

州政府致力于加强与南澳州原住民的关系，已着手制定新的政策和法律框架，认可原住民与土地、海洋不可分割的联系，认可在制定涉及原住民的决策的时候，南澳州原住民的文化权威和参与决策权应该得到尊重。在土地问题上，和目前的要求一样，州政府将继续邀请原住民利害关系者的参与。如恰当地利用本《框架》，可有助于使各利害关系者在土地使用问题上进行更富有成效的磋商。这将给原住民带来更大的机遇，确保在协商中尽早商谈并慎重考虑他们的就业、商业和其他利益。重要的是，社区成员个人可以决定他们参与这一过程的程度。

国防用土地

南澳州对于联邦国防部的国防战略和军事活动具有极高的重要性。国防部在南澳州拥有数量可观的土地（大约124,150平方公里）和相关基础设施，包括乌莫日试射场、卡尔塔拉训练场、墨累桥训练场，以及大阿德莱德市区的重要设施，包括艾丁堡防卫区、基斯文克军营和武萨德军营（国防，2016）

表1显示的是南澳州所有的保护区、国防土地、原住民产权主张和裁定、原住民土地委托会拥有的土地、阿南古 皮詹塔扎若 亚昆扎扎若 和玛拉令嘎 扎若扎人拥有的土地。

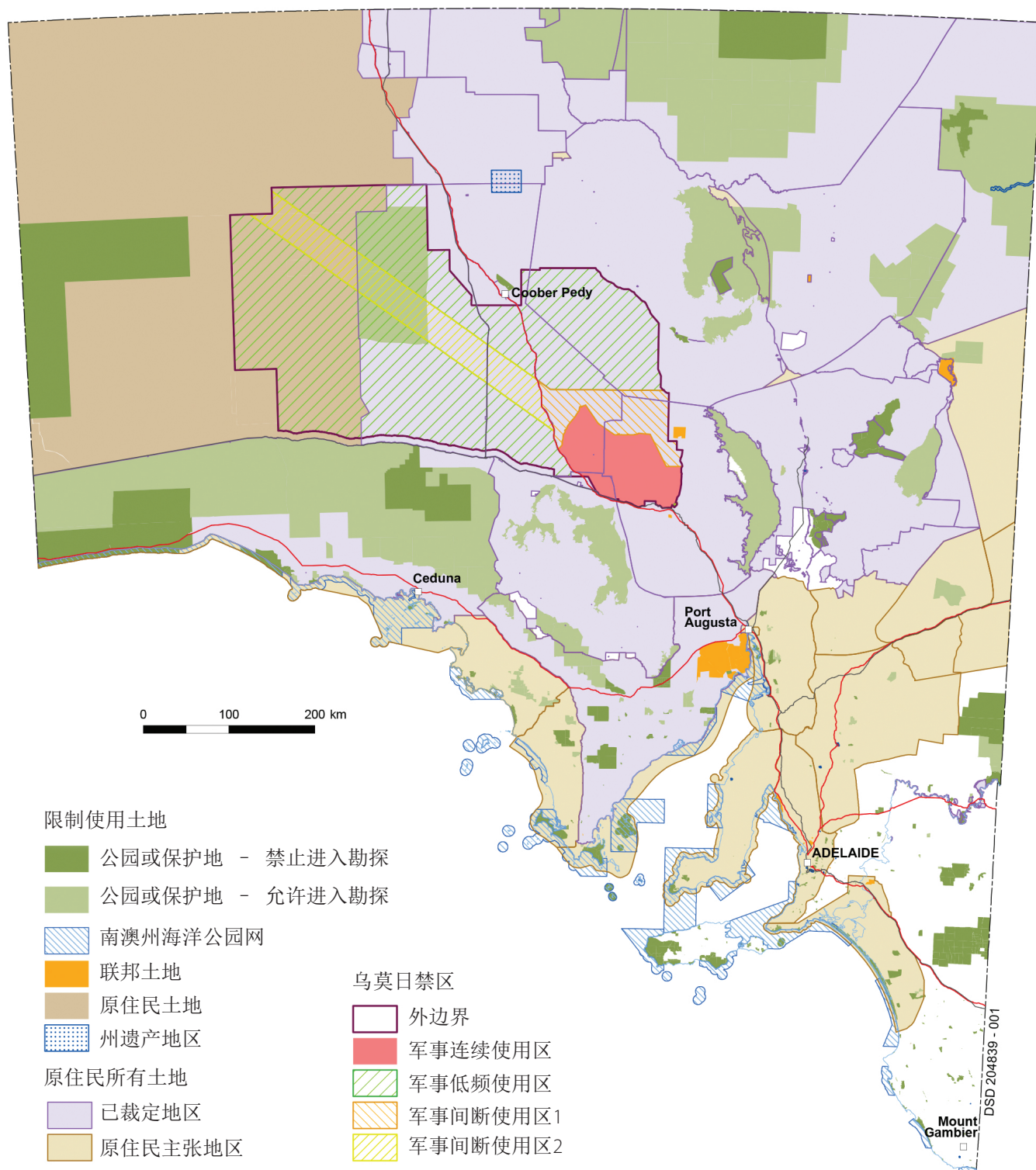


表1 南澳州的保护区（陆地和海洋）、国防土地、原住民产权主张和裁定、原住民土地托管会拥有的土地、阿南古 皮詹塔扎若 亚昆扎扎若（APY）和玛拉令嘎 扎若扎人拥有的土地

牧场土地

牧场和牧区占南澳州土地面积的43%²，既有巨大的经济价值，又有文化和生态上的重要性，也是许多珍稀和濒危原产物种生活的家园（DEWNR, 2016）。土地的多重利用在牧场是常见的做法

农业、商业渔业和水产养殖业

在2015/16年的生长季，南澳州的农民在3,885,400公顷（38,854平方公里）的土地上生产了7,171,700吨谷物²。2014-15年家畜家禽的生产，包括肉、蛋生产，为南澳州创造了46亿澳元的产值（据PIRSA网站，2016）。2014-15年野生捕捞和水产养殖，生产了大约6万吨海产品，创造产值8.76亿澳元。南澳州有大约76,000公顷的葡萄园，2014-15年收获了73万吨葡萄，产值4.7亿澳元³。南澳州的食物和葡萄酒行业的产值超过182亿澳元，占南澳全部出口商品的46%⁴。

2 www.pir.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/279122/PIRSA_Crop_and_Pasture_Report_July_2016.pdf

3 www.pir.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/272880/PIRSA_Agriculture_Food_and_Wine_in_SA_April_2016_vFLR.pdf

4 www.pir.sa.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/271208/SA_Food_and_Wine_Key_Messages_Fast_Facts.pdf



人工种植的森林

南澳州拥有约1,881平方公里的人工种植的森林，由州政府和商业植树机构管理。这一行业每年为南澳直接和间接产生的经济活动产值达28亿澳元以上。此外，每年有约20万人到森林保护区内休闲娱乐，从事从野营、徒步远足到骑车、骑马等各种活动，增加了本地区的旅游业机会⁵。

提供饮用水的水库

在南澳州，各种供水者依靠的不是地下水就是地表水流，他们从水井或者水库取水，或者直接从墨累河取水。南澳水务局（SA Water）是本州最大的供水机构，为南澳州大约150万客户提供饮用水。它最主要的用水来源（~80%）是天然地表水和地下水系。为了确保向南澳州所有农村和城市社区供应安全、清洁的水，南澳水务局管理着约76,000公顷的土地，在本州主要地表水（水库）和地下集水区周围形成水质保护缓冲带。尽可能地保护和维持其天然集水区，构成了南澳水务局供水战略的关键环节，以便最大限度地利用天然环境提供的净化水过程。南澳水务局也积极提升和贡献本州更广大的社会和经济利益，并在保护供水安全的同时，在个案处理的基础上考虑可替代的开发方案。

5 www.pir.sa.gov.au/forestry



南澳州多重土地利用框架

划定的地下水资源

水是一种宝贵的资源。可以供我们持续使用的水的数量是有限的，因此，给予现在和未来的用水者特别是那些生计依赖于水的人们以一种确定性，就非常重要了。在南澳州，重要的水源通过《2004自然资源管理法》的“划定”得到了保护。一旦得到“划定”，就需要制定一个资源分配规划，这就给了用水者一种确定性，同时也考虑了环境、社会和经济需要。在南澳州，有19项划定的水源分配规划，其中17项包含有划定的蓄水层（地下水）。

勘探与矿业

矿产资源和能源属于公共财产，由州政府代表全体南澳人进行管理。现已发放720个探矿执照和51个石油勘探执照，占南澳州土地和海洋面积的47.6%（SARIG, 2016）。本州土地不足1%目前正在根据采矿许可进行采矿和石油生产（SARIG, 2016）。2015年矿石出口占全州出口额的29%，矿业产值达54亿澳元⁶。矿业和农业合在一起占南澳州出口额的74%，这说明了持续支持边远地区社区的重要性

6 www.minerals.statedevelopment.sa.gov.au/exploration/mineral_exploration_in_south_australia



旅游业

到2016年6月为止的12个月内，南澳州旅游业的经济产值达到59亿澳元，比上年增长11.4%。这要归功于国际游客类的强劲增长（9.44亿澳元，比上年增长22%），以及跨州旅游、州内旅游和本地一日游的增长。南澳州旅游的60%以上都会包括前往边远地区，同期南澳过夜游客达到650万人次，其中390万人次会前往南澳边远地区。

可再生能源

南澳州大量兴建可再生能源产能，到今天已转化为达66亿澳元的对本州的投资，其中24亿澳元（即40%）投资于边远地区⁷。到2016年12月为止，南澳州的风力发电能力达到全国的35%，拥有16个以上的发电厂，总量达1,473兆瓦。

7 www.renewablessa.sa.gov.au/



有关土地准入和土地可持续管理的法律

南澳州和联邦制定了一系列法律，根据土地的各种不同用途规定了土地准入和对土地进行可持续管理的原则。主要的法律有这些：

- 1988年原住民遗产法
- 2005年阿德莱德海豚保护区法
- 1972年海岸保护法
- 2009年国有土地管理法
- 1903年国防法（联邦）
- 1993年环境保护法
- 1999年环境、保护和生物多样性保护法（联邦）
- 1993年遗产原址法
- 2007年海洋公园法
- 1971年采矿法
- 1972年国家公园和野生动法
- 1993年原住民产权法（联邦）
- 1991年原生植物法
- 2004年自然资源管理法
- 1995年蛋白石开采法
- 1989年放牧用地管理和保护
- 2001年石油和地热能源法
- 2006年规划、开发和基础设施法
- 2003年墨累河法
- 2012年水务业法
- 1992年荒野保护法

以上这些法律都规定了磋商和参与的要求，但不一定具体规定监管者和有关个人如何与土地所有者或其他相关利益方恰当地协调互动。州政府认为有必要制定一个一般性的有关土地使用的协调参与的框架，以鼓励参与的最佳做法，并为政府改变土地用途的决策提供指导。

例子

自然资源管理（NRM）委员会有责任制订一个全面的、地区性的NRM规划，作为指导本地区NRM的主要文件。这些规划要按照《2004年自然资源管理法》的要求制订。

规划由NRM委员会在与边远地区社区和重要利害关系者（包括本地政府和产业团体）进行磋商之后制订。《2004年自然资源管理法》要求NRM委员会进行广泛的社区参与和磋商过程，包括邀请公众提出书面意见和参加公开会议。NRM委员会需要向部长提交一份报告，报告相关社区参与过程取得的结果。

本《框架》的制订，是为了在现有法规和政策框架内，在涉及改变土地用途的项目中，提供如何与利害关系者协同参与的最佳实践。本《框架》与相关的州政府政策、规划文件和部门指导原则保持一致，但并不取代上述政策文件，也不改变现存土地权利或覆盖现存法律。

重要的一点是，本《框架》的目的不是重复现有或未来的有关参与的要求，而是清楚地解释政府对于土地利用和土地用途改变项目中有关参与的最佳实践。本《框架》与现存监管程序一起使用，可以成为确保土地用途改变项目中最佳实践的另一个工具。

《2016年规划、开发和基础设施法》要求制定一个“社区参与章程”，目的是确保在依据该法律制订或修订规划工具时，或在部长（通过规划委员会）要求有公众参与的情况下，确保有适当的社区参与。规划工具包括《州规划政策》、《边远地区规划》、《规划和设计准则》和《设计标准》。该“章程”也可用于基础设施计划中的磋商目的。

规划工具可以由规划部部长、州规划委员会或联合规划理事会来制订。对工具的修订可以由部长或部长批准的其他指定机构进行。

“章程”不适用于开发项目的评估程序，因为法律和法规已经明确了其必须的咨询磋商的要求。如有必要，本《框架》可以用来补充法律和法规所规定的磋商要求。本《框架》不能覆盖法定的公众参与要求或法定的咨询告知程序，规划制度中也不存在使用本《框架》的提示。



本《框架》的制订与南澳州政府的《携手就更好：参与的原则》的文件精神保持一致。《携手就更好》有助于政府在决策时能听到有利益牵扯的有关各方的声音。



事实

《携手就更好》中提到的参与的原则来源于“国际公众参与协会”（IAP2）的公众参与谱（告知、磋商、参与、合作、赋权）。

《携手就更好》提倡六大良好参与原则，即：我们知道我们为何参与并且能清楚地表达这一点；我们知道与谁一起参与；我们知道背景和历史；我们从一开始就参与；我们是真诚的；我们不拘泥、有相关性，并积极参与。

本《框架》就是根据这些良好参与原则制订的

《框架》的目的

本《框架》致力于增加决策中的透明度和连贯性，以鼓励土地使用中的多重利用和顺序利用，及在土地用途改变过程中增强参与的有效性和针对性。

《框架》的目标是确保：

- 土地所有者和土地使用者获得认可，并且有机会尽早、真实、全面和受尊重地参与。
- 土地多重使用者的权益得到承认，并在现有法律制订过程中得到切实的考虑。
- 参与是创新性的，并允许利害关系者在土地多重使用对话过程中贡献价值。
- 决策过程是透明的，并公平公正地考虑有关土地使用的建议。
- 平衡经济发展与自然资源长远管理的需要。

我们希望《框架》能达到：

- 给政府、社区、土地拥有者、企业和产业界提供一个《框架》，以有效、快速地解决我州的土地准入和土地使用中的挑战、预期和机遇，包括我州的海底土地和地下蓄水层上面的土地⁸。
- 支持对土地多重使用和顺序使用的共同承诺，同时考虑现有的合法土地使用及其对环境、社会、区域及经济的影响。

⁸ 地下蓄水层是许多土地利用系统的内在部分，任何土地利用或土地用途改变计划都需要考虑到它。但是地下蓄水层（及地表水域）的使用权却受到现有的相关自然资源管理和水源分配计划的规范；地下蓄水层（及地表水源）的使用权，不受本《框架》的影响。

- 确保利害关系者按照南澳州《携手就更好：合作的原则》得到信息并参与进来
- 在有关土地使用和土地用途改变的项目中，协调统一州政府各部门的工作方法，对现行监管和政策框架作出补充。

不过，在决定土地多重利用和顺序利用时，并非所有的土地用途都可以被包括在内。这一点已获承认。在某些情况下，全面考虑了所有因素之后，可能土地的单一使用才是最恰当的。

（参阅第15和17页的“资产的最佳利用”和“公平”的指导原则）

如何应用《框架》？

监管部门将继续与社区、农民、土地所有者、产业机构、环境组织、基层政府、州政府和联邦政府、传统拥有者包括原住民土地拥有组织、原住民产权所有人和主张人、其他原住民组织和其他利害关系者合作，以确保：法定义务得到满足，利害关系者有适当的参与，环境、社会、区域和经济事务得到充分的考虑。

《框架》设计的是在现有监管和政策框架内运行，适用于南澳州的各种土地使用和土地用途改变项目的（在地产和景观层面），无论其面积大小或潜在的土地使用冲突。《框架》的指导原则和关键参与机制不具有强制性，但却是有关土地利用和土地用途改变的项目中的指导，是州政府致力于最佳参与实践的承诺。

鼓励决策者和利害关系者考虑使用《框架》，在土地利用和土地用途改变项目的参与程序中，采纳这些指导原则和关键参与机制。这可能就要求修改参与程序和过程，以便和《框架》的指导原则和关键参与机制保持一致。而《框架》又和州政府的《携手就更好：参与的原则》（<http://bettertogether.sa.gov.au/principles-of-engagement>）及“改革民主：共同决策、设计和实施的政策”（<http://bettertogether.sa.gov.au/reforming-democracy>）相一致。这两份文件描绘了州政府作出的最佳实践承诺。

归根结底，土地利用的合理性将通过利害关系者的参与和相关法律和政策背景来决定。

在任何一项涉及土地使用和土地用途改变的项目中，监管者、项目经理、顾问和承包商都有责任确保：

- 所有有关的土地所有人和利害关系者得到确认。
- 所有涉及利害关系者参与的法律规定得到遵守。
- 《框架》的指导原则和关键参与机制得到实行。

要做到这一点，监管者和相关利益方需要做到：

- 承认土地所有权的重要性，并切实地与土地所有人和相关利益方进行协调。
- 共同合作，规划和开发土地多重使用和顺序使用结果，目的是将土地使用的现有及未来的社会、区域、经济或环境利益最大化。
- 鼓励人们接受这一观点：一般而言，土地的多重利用是有益的、积极的，符合南澳州及其人民的最大利益。

这将构建一个负责任的、高效的、参与性的文化。在这一文化中，决策者、企业、产业界和土地使用经理共同合作，不断改善与土地所有人、社区和利害关系者进行协调互动的方式。州发展部将与其他部门合作，监督和考量《框架》的实施，并定期对其进行评估。

以下所述的指导原则（14-18页）简要列出为了取得土地多重和顺序使用效果所应该采取的关键行动。关键参与机制（20-24页）是基于《框架》的主要实践指导原则和《携手就更好》的良好参与原则而制定的。实施土地多重使用和顺序使用原则而获得成功的一些案例，可以从“你的意见”（yourSAy）网站下载。



指导原则

以下的指导原则是为决策者或参与协调利害关系者的人员提供重要的实践方法。如何实施这些指导原则的进一步的建议，可以在《框架》中的“关键参与机制”部分和“你的建议”网站的信息手册中找到

1. 责任



确保土地所有者和利害关系者⁹切实地参与到土地用途改变的提议中。

确保土地所有者的权利得到尊重。

就有关的决策过程提供清晰的责任和管理。

确保政府评估过程是透明的、连贯的，并考虑了整体的景观方法，可能的土地多重利用和顺序利用，及土地用途改变（包括相邻土地用途改变）的累积效应，以及相关的问题比如水、原住民和非原住民遗产与文化价值。

包括土地用途改变提议可能带来的后果，包括社会、文化、区域、环境和经济上的变化的清晰而简洁的信息。

必要的情况下，告知土地所有者、社区和利害关系者现有法律中的仲裁程序的存在，使所有人从土地用途改变谈判一开始都清楚知道他们的权利。

维护对决策者的信心，确保评估过程明确指出谁负责规划、评估、批准、监督和合规的过程。

维护对监管者的信心，确保必要时开展对相关项目的合规和执法程序，并且根据适用的法律和法规将合规程序的结果公之于众。

在运用快速程序时，确保问责制不受影响。

⁹ ‘土地所有者’ 和 ‘利害关系者’ 这两个词指的是受拟议中的土地使用计划直接或间接影响的任何人，可包括社区、农民、土地所有者、产业组织、企业机构、矿业公司、环保组织、地方政府、州政府、联邦政府、传统主人包括原住民土地持有组织、原住民产权所有人和主张人、其他原住民组织和其他利害关系者。

2. 资产的最佳使用



把南澳州现有和潜在的社会/文化、经济、区域、环境、原住民和非原住民的遗产、公共和私人资产中产生的利益最大化。

在土地用途改变中，考虑现在和未来的南澳人的需要。

在土地使用计划中，确保依据适用的法律法规，充分地考虑了相关社会、区域、环境和经济问题（包括现有企业的健康和长期运作的可行性）。

从社会、区域、环境和经济效益的角度，考量如何评估相冲突的土地用途。注意：环境效益可以从经济或社会角度来衡量。

在决定土地多重利用和顺序利用效果时，我们承认并非所有的土地用途都可以得到包容，在全面考虑所有因素之后，有时候土地的单一用途可能是最恰当的（包括把土地以其自然状态保存下来）。

3. 共存



承认并尊重现有土地所有者的合法权利和利益。

在土地用途改变提议中，确保尽早评估是否需要缓冲区或其他边界管理措施。

承认其他土地使用者有可能对同一块土地也拥有利益。

考虑不同的土地用途可否互相补充。

承认在某些区域，由于当地独特的生物物种的聚集、存在重要的生态保护价值、初级生产、遗产价值或其他因素，土地多重利用有可能并不适宜。

4. 利益冲突



所有的监管者都要遵守南澳州公务部门的“职业操守规范”和《2009年公共部门法》。

在评估土地用途更改方案时，参与决策的监管人员须确保维护一种卓越服务、可信赖、中立、负责任和专业诚信的有力的文化。

我们认可司法审查、监察员（南澳）和廉政公署（南澳）及公务廉政办公室是打击利益冲突、不当行为、滥用职权和腐败的保障。

5. 高效的过程



确保采用高效便捷的程序，减少官僚主义和繁文缛节，确保土地所有者的权益和总体问责制得到维护。

6. 环境的可持续性



认可环境可持续地、明智地利用土地对于南澳州的长期繁荣是至关重要的。

认可自然环境是确保南澳州土地可持续利用的主要推动力，在评估土地多重利用决策时应考虑自然环境这一因素。

对有关的区域自然资源管理规划、水源分配规划（如适用）、公园管理规划（如适用）、和依据《2016年规划、开发和基础设施法》（如适用）及“2015-2050南澳州气候变化战略”制订的区域规划，给予考虑，以确保和这些规划保存一致¹⁰。

¹⁰ 有关依据《2016年规划、开发和基础设施法》制订的区域规划的更多信息，请参阅“规划、交通和基础设施部”网站 www.dpti.sa.gov.au/planning/planning_reform；有关自然资源管理规划、水源分配规划、公园管理规划和“2015-2050南澳气候变化战略”的信息，请参阅州“环境、水和自然资源部”网站 www.environment.sa.gov.au

7. 公平



认可并尊重现有土地所有者的合法权益。

做有关土地利用决策时，将努力公平公正地对待土地所有者和其他各方，并承认在决定土地多重利用和顺序利用结果的时候，并非所有土地用途都能得到包容。

寻求灵活、有创意的解决方法，同时清楚地说明达到目前和今后最佳土地用途所需付出的代价。

在可能的情况下寻求平衡，为土地所有者、社区和利害关系者创造双赢的局面。

有关相冲突的土地用途的决定，将通过现有的参与机制和法定程序进行。

8. 以证据为基础



就有关的土地多重利用和顺序利用结果，提供机会使土地所有者、社区和利害关系者分享信息，确定可能的问题和机遇。

为维护公众利益，以现有最新科学成果、证据和可持续发展原则为基础，使用风险为本（即考虑不良损害发生的概率及其后果）的最佳实践方法。

在现行法律之下，使用最佳实践的科学方法来考量给本州带来社会、区域、环境 and 经济收益。

在可能并恰当的情况下，从整体景观角考虑相关方案及其累积效应。

在方案涉及改变政府服务（包括引入可能对一个或以上区域产生影响的新服务项目）时，考虑州政府的“区域影响评估说明（RIAS）”相关政策及其指导原则，并制订RIAS。

9. 所有利害关系者的参与



确保受土地利用决策直接或间接影响的土地所有者、社区和利害关系者能够尽早、切实、全面和受尊重地参与决策，为土地多重利用和潜在的共存寻找问题、机会和解决方法。

根据现有法律，确保制订一个各方同意的、合理的时间，以便各方参与。

在参与和决策过程中，确保各利害关系者（包括土地所有者和社区）的角色是清晰的。

为保证成功的、富有意义的参与，考虑聘请有技巧有经验的人员与利害关系者协调互动。

确保参与是富有创意的，随着计划逐步展开，允许土地所有者、社区和利害关系者随时作出反馈。

10. 报告与透明



根据州和联邦法律，监管者有义务公布某些文件和数据，并公布利害关系者参与后做出的决策。

为满足报告和透明，监管者要考虑尽可能的公布报告、数据和其他相关文件。

11. 共同的承诺

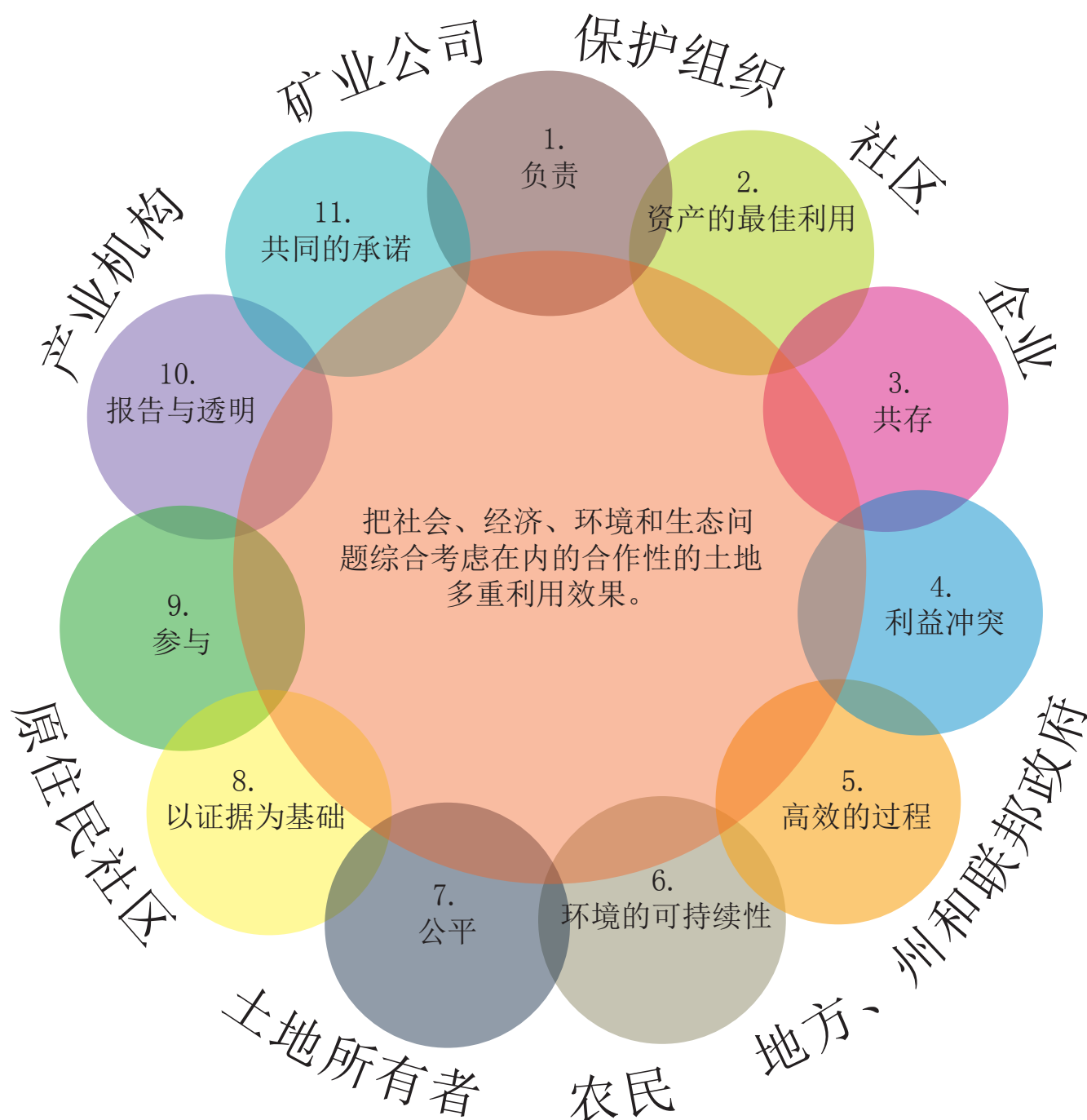


在制订富于创意的土地多重利用和顺序利用选项方案时，承认政府、土地所有者、社区和利害关系者了解合作的益处。



南澳州多重土地利用框架

图2 列出了《框架》的关键的利益相关群体、指导原则和目的(即把社会、经济、环境和生态问题考虑在内的合作性的土地多重利用效果)



原住民社区包括土地持有机构、传统主人、原住民产权拥有群体、社区理事会及其他原住民组织。

图2 《框架》的目标、指导原则和关键的利害相关群体。

关键参与机制

有效的参与依赖于对建立关系的执着，包括理解、联系、能力、信任和加强对话。参与是一种双向的过程，应该得到尊重，也是政策、项目开发、服务设计和实施过程中不可缺少的一部分。有效的参与是一个持续进行的过程：良好的参与的关键是给希望参与的人以这样的机会。

关键参与机制的基础是《框架》中的主要实践指导原则。这些原则的目的是改善土地所有者、社区、政府和利害关系者¹¹之间的关系，通过认可人们的关切和清晰、透明和受尊重的互动，确保人人有机会参与对他们有影响的决策。

《携手就更好》中描述的六大良好参与原则构成了《框架》的基石。这些关键参与机制中的每一项都包括如何达至上述原则的建议，会在以下的相关“携手就更好”原则部分列出。

¹¹ ‘土地所有者’ 和 ‘利害关系者’ 这两个词指的是受拟议中的土地使用计划直接或间接影响的任何人，可包括社区、农民、土地所有者、产业组织、企业机构、矿业公司、环保组织、地方政府、州政府、联邦政府、传统主人包括原住民土地持有组织、原住民产权所有人和主张人、其他原住民组织和其他利害关系者。





“携手就更好”原则一
我们知道为何要参与，我们清楚地表达这一点

关键参与机制

- 认识到与土地所有者，社区和关键利益相关者协调的好处。协调参与允许新的想法出现，降低方案出现问题的风险，潜在地改善了底线。
 - 在就有关方案作出决策前，建立关系、扩展能力和知识。
- 认识和尊重现有土地所有者的利益。
 - 聆听人们的关切并做出回应。
 - 通过明确，开放和透明建立起信任。
 - 履行承诺
- 判断参与过程将使用IAP212谱¹²（告知、磋商、参与、协作、赋权）的哪一部分。
 - 告知土地所有者，社区和利益相关者将使用IAP212谱的哪一部分，确保所有参与和拟议中的参与水平相一致。
- 确保方案的前景是明确的，并为现有土地所有者、用途和未来的土地利用负责。
 - 重要的是，土地所有者、社区和利益相关者都知道方案及其影响。
 - 提供有关方案的详尽的、一贯的信息。
 - 根据需要对方案作出修改。



“携手就更好”原则二
我们知道和谁一起参与

关键参与机制

- 确定关键的土地所有者（即知道谁拥有土地并具有合法权益）、社区和利益相关者。
 - 确认和理解社区的问题、利益、愿望、关切，以界定对社区最重要的事务。
 - 检索土地产权登记办公室的档案，确定土地产权。
 - 通过不同的方式（如：邮件或电话调查、信息发布会、专门的论坛、咨询小组、社区工作室、社区咨询委员会、社区通报、开发参观、公共会议或听证会、一对一通报、现场访问、现场展览、社区合作或赞助等）来了解社区 [尽管这些方式花费时间和精力，其收益却是长久的]。
 - 确认代表某群体的个人或联系人，以确保有恰当的人选、在恰当的时间参与了决策。
 - 定期审核和更新利害关系者名单。
- 关键的利害关系者可包括直接受影响的土地所有者和社区，相邻的土地所有者和社区，政府监管者，特殊需要群体，公民组织，社区组织，环保组织和NRM委员会，其他倡导团体，产业团体，议员和急救服务等。

¹² International Association for Public Participation (www.iap2.org.au/home).



“携手就更好”原则三 我们了解历史背景

关键参与机制

- 理解土地所有者、社区成员和利害关系者如何与土地联系在一起，了解土地（及其周边地区）的历史。
 - 通过调查研究（如媒体、互联网或社交媒体），了解该地区及社区在此之前的项目及社区此前的参与互动。
 - 从本地市政理事会、相关政府部门和社区征求建议。
 - 在可能的情况下，鼓励相关项目的共同所有权和社区的参与。
 - 展示积极的倾听技巧，对土地、社区成员和利害关系者关心的问题敏感。
- 考虑任何土地用途改变方案对今天和未来的南澳人的影响，包括对社会、区域、环境和经济的影响（也包括现有企业的健康和长期可行性）。
 - 请有恰当技巧的人来撰写有关的潜在影响报告。
 - 定期向社区作出汇报。
- 考虑从社会、区域、环境和经济效益的角度，如何评估相冲突的土地用途。注意：环境效益可以从经济或社会角度来衡量。
 - 与社区密切协作，评估这些效益。
 - 必要时对方案作出修改。



“携手就更好”原则四 我们尽早开始

关键参与机制

- 参与：尽早而切实地与受相关方案影响的土地所有者、社区成员和利害关系者进行协调参与，建设合作伙伴关系和能力（如社区领导力）。
 - 确保参与程序对相关社区是适宜的，并且可根据土地所有者、社区成员和利害关系者的需要进行调整。
 - 考虑时间安排是否合适，以方便土地所有者、社区成员和利害关系者参与。
 - 安排充足的时间，以便土地所有者、社区成员和利害关系者能够提出问题并得到回应，订出清晰并现实的时间段以便人们提出意见，重要的时间点和截止日期要清晰无误。
 - 确保在参与过程中信息可以随时获得并为土地所有者、社区成员和利害关系者所用。



“携手就更好”原则五 我们是真诚的

关键参与机制

- 考虑聘请有技巧有经验的人员与利害关系者协调互动，以保证成功的、富意义的参与。
- 告知土地所有者、社区和利害关系者，他们的意见在决策过程中如何得到考虑。
 - 明确告知参与程序的性质，从一开始就说明哪些决定不在本程序的范围。
 - 在参与程序中明确告知哪些可以商量的，哪些不能谈判，并给出理由。
 - 尽早确定现实性的预期，并取得一致。
- 允许有充分的参与机会，按照现行法律，给土地所有者、社区和利害关系者以提出意见的最佳机会。
 - 清晰的划定交流方式，可能时考虑双向交流。
 - 承认并尊重土地所有者、社区和利害关系者的多样性。
 - 尊重本地社区的文化和遗产。
 - 制定恰当的制度，以使少数族群和其他边缘群体有机会获得平等的、适于其文化的参与方式。这将使那些代表不足或难以接触的群体有能力参与进来。

– 接受社区和利害关系者有不同的诉求，避免只有主流群体的声音被听到。

– 及时回应 – 反馈是改善方案和提高方案知晓度的方式。

- 考量土地用途改变方案可能带来的社会、区域、文化、经济和环境的变化，并以清晰简练、易于理解的方式告知土地所有者、社区和利害关系者。

– 在可行的情况下，采纳独立专家的建议。

- 如有必要，告知土地所有者、社区和利害关系者，在现有法律下可用的仲裁程序，以使各方从土地用途改变谈判之初就知晓各自的权利。

- 采纳以最先进科技、证据和可持续发展原则为基础的风险为本的最佳实践方法。

- 使用最科学的方法来确定给本州带来的社会、区域、经济 and 环境的利益（与现行法律保持一致）。

– 可行的情况下，提供技术上和科学上可靠的相关信息和分析，帮助人们参与。

– 信息的表达方式易于为目标人群所理解，并切实地有助于人们理解和据此作出决策。

– 必要时采纳独立专家的建议。

“携手就更好”原则五 - 续 我们是真诚的

- 确保评估程序是透明的、一贯的，并考虑土地的多重利用和顺序利用。如可能要考虑景观一体化方式和土地用途改变的累积效应。
 - 让信息容易获得。
 - 留足充分的反馈时间。
 - 承认、尊重并包容对划定的时间段的必要改变。
- 报告相关事宜，及时向土地所有者、社区和利害关系者提供监测和评估结果。
 - 定期、准确和及时地报告方案的进展。
 - 记录土地所有者、社区和利害关系者会议所做的决定和结果。
 - 必要时修改方案。
- 在土地所有者、社区和利害关系者互动或评估土地用途改变项目时，展示卓越服务、信任、负责和专业操守的强大文化。
 - 认可并回应土地所有者、社区和利害关系者的关切。
 - 公平待人，没有歧视。
 - 尊重人在法律、道德上的权利和人权。
 - 任何时候都要诚实坦白。
 - 重视和支持合法的社区关联团体。
 - 承认合作并不意味着大家在每一件事上都能达成一致，而是寻求和培养共同利益。



“携手就更好”原则六 我们有创造力、相关性并积极参与

关键参与机制

- 清楚说明参与的原因，以有创意的和吸引人的方式交流沟通。
- 以有创意的方式进行协调互动，随着方案的进展给土地所有者、社区和利害关系者提出反馈意见的机会。
 - 提供符合需要的、清晰、准确的信息。
 - 以符合其文化的恰当方式提供信息。
 - 使用一系列技巧使参与者参与到方案中，并为他们提供表达意见和关切的机会。
 - 提供机会让土地所有者、社区和利益方相关提问或要求澄清得到的信息，及贡献自己的经验和信息。
- 提供信息给土地所有者、社区和利益方及媒体，分享有关的土地使用改变的方案。
- 寻求容纳灵活的、有创意的解决方案的协议或结果。
 - 清晰地说明为达到今天和未来土地利用的最佳效益而需要做的妥协。
- 考虑同一块土地灵活的多重利用，以便最大化共存和最大程度减少对现有企业的干扰（比如要考虑土地的可分享利益及长期规划，包括为一个项目建造的基础设施的设计和位置能否兼顾土地所有者和其他各方的利益）。

常见问题

问：《框架》适用于南澳州的哪些地区？

答：《框架》适用于南澳全州，包括本州的海底土地，地下蓄水层（及地表水域）和“领空”（以保护跑道地域和航空管治场地线）。

问：现在《框架》已公布，下一步做什么？

答：参与土地用途改变项目的所有人，都应该参照《框架》，确保他们的参与程序与《框架》中的指导原则和关键参与机制保持一致。这可能会要求修改其参与程序，以便与《框架》中的指导原则和关键参与机制相一致。而《框架》又和州政府的《携手就更好：参与的原则》（<http://bettertogether.sa.gov.au/principles-of-engagement>）及“改革民主：共同决策、设计和实施的政策”（<http://bettertogether.sa.gov.au/reforming-democracy>）相一致。这两份文件描绘了州政府作出的最佳实践承诺。

《框架》可从以下网站下载：yoursay.sa.gov.au/decisions/yoursay-engagements-south-australia-s-multiple-land-use-framework/outcome。

州发展部和其他政府部门一起合作，监督和评估《框架》的实施，并定期对其审核。

问：应该怎样使用《框架》？

答：《框架》设计的是在现有监管和政策框架内运行，适用于南澳州的各种土地使用和土地用途改变项目的，无论其面积大小或潜在的土地使用冲突。《框架》的指导原则和关键参与机制不具有强制性，但却是有关土地利用和土地用途改变的项目中的指导，是州政府致力于最佳参与实践的承诺。

《框架》不影响对地下蓄水层或地表水域的使用权；现有的相关自然资源管理和水分配方案等安排继续有效。

问：《框架》如何与目前的州政府规划改革相结合？

答：《框架》与《携手就更好》保持一致，并以良好参与原则为基础。《框架》也和众多的州政府政策、规划文件和部指导原则等保持一致。《框架》并不取代这些原则，也不改变现有土地权利或取代现有法律。虽然《框架》并不用于制订或修订《2016年规划、开发和基础设施法》之下的立法工具，比如州规划政策，区域规划，规划和设计守则，设计标准等，但《框架》可以用于补充法律法规规定的开发评估程序中的磋商要求。详情请参阅《框架》中有关“土地准入和可持续管理相关法律”一节。

问：我住在阿德莱德都市区 ----- 《框架》是否会影响到我？

答：都市的土地用途改变方案需要得到批准，必须符合相关的开发规划（开发规划一旦制定并实施，就会由《2016年规划、开发和基础设施法》之下的“规划和设计规则”所代替）。如需更多信息，请参见“规划、交通和基础设施部”网站<www.dpti.sa.gov.au/planning/planning_reform>.

问：《框架》是否允许他人未经我的许可进入我的土地？

答：不。只有相关政府部门才有权进入私人 and 公共土地。现有的州和联邦法律中关于土地准入的安排仍然有效。

问：《框架》是否改变我经营的方式？

答：除了现有州和联邦法律规定的许可之外，《框架》并不要求额外的许可，也不改变现有的许可或批准。《框架》鼓励在有关土地多重使用和土地用途改变方案中利害关系者更好的参与。

问：《框架》是否会改变目前我和州政府打交道的方式？

答：你会继续与监管部门打交道。在土地利用和土地用途改变项目中，《框架》鼓励决策者尽早、切实地、全面地和尊敬地与土地使用者互动，它并不改变法律或规划文件，也不改变现有土地权利。

问：《框架》为何不包括有关争端解决、仲裁程序或赔偿事宜的内容？

答：争端解决、仲裁程序或赔偿事宜由相关的州和联邦的议会立法解决，因此并不包括在《框架》之内。

问：有关法律会不会根据《框架》作出修订？

答：南澳州议会法案认可利害关系者参与的重要性，本《框架》中的指导原则目的是最大程度促进利害关系者参与与合作，以提高南澳人的福祉。修订法案时，如有可能，最好考虑《携手就更好》和《框架》中提出的利害关系者参与土地多重利用概念。

词汇解释

以下词汇表所给的定义，专门适用于《南澳州土地多重利用框架》文件，这些词汇在本文件之外可能有其他的含义。

原住民遗产：

受《1988原住民遗产法》保护的原住民遗址、物品、原住民传统中重要的祖先遗迹、考古学和人类学遗存。

批准：

指与土地使用（即某一特定土地用途的全过程）相关的任何评估程序。包括从相关许可、土地使用、监管和复原，到恢复土地至先前的用途或为了另外的用途开发土地。

资产：

有用或有价值之物。从土地准入角度讲，可以包括社会的、经济的、环境的、公共或私人的资产，可以是有形的（即物质的）也可以是无形的（即荒野的价值或原住民文化景观）。

收益

因某种选择或行动而给个人、团体或人口带来的好处。可以从经济上衡量（可用货币数量表示，比如收益、净现金流或净收入）或用三重底线效益表示。

生意：

商业活动或个人的日常职业或行业。

社区：

在同一地点、村、镇、或城市及附近居住和生活的一群人，或由于财务的、精神的或其他关系而对土地及其周边拥有利益的一群人。

生态：

依赖（或贡献给）某一相关地块的健康而生存的全部动植物。

环境：

包括土地、空气、水、微生物、生态系统、原生动物和其他自然环境的组成部分、建筑、结构和其他基础设施、文物，现有或允许的土地使用，公共卫生，安全或福利，及一个地区的地质遗产价值或美学或文化价值。

公平考虑：

在某一方案中拥有利益的个人（包括土地所有者及相邻土地所有者）其观点得到考虑的机会的这一概念。

农民：

拥有并管理农庄（农业企业）、种植庄稼或饲养牲畜的个人。

政府：

南澳大利亚州政府或其部门。

产业：

与经营企业相关的任何活动，可包括农业、矿产、能源勘探或生产、可再生能源生产、国防或旅游业。

利益：

个人或利害关系者关切或涉及的事情。利益可涉及所有权或认知所有权（如某一遗址的美学价值）。

关键的利害关系者：

参见利害关系者。

土地：

南澳州境内的任何地区，包括地下蓄水层和州海洋下的土地。本《框架》中的土地也包括空域，以保护机场跑道和空中交通控制区线。

土地所有者：

符合以下条件的个人：拥有已登记的地产，或在土地上拥有利益并有可立即接受土地的权利；拥有原住民土地所有权；合法地占据该土地或照看、控制或管理该土地。

景观：

一块土地的特征，地形及其与天然或人工特征相融合的方式。

土地的合法使用：

对土地的合法或有效的使用和管理。

土地的多重利用：

一块土地同时并可持续地用作不同的用途。目的是保留目前和未来利用的选项，以便现在及未来的人们能够最大化从各种土地用途获取的收益。

原住民产权：

澳大利亚法律承认原住民对他们的土地拥有权利和利益，这些权利和利益来自他们的传统律法和风俗。原住民产权可以和非原住民所有权同时并存，在某些情况下几个不同的原住民群体可以对同一块土地拥有产权。

土地顺序使用：

一块土地用作不同用途，但并非在同一时间。可包括土地恢复到先前的用途或者开发作另外的用途。

利害关系者：

在某一定义的群体或机构名义下组织起来的人们，经常代表更广泛的群体。例如，南澳商会（Business SA），一个本地环保社团或者任何受土地使用计划影响（无论直接还是间接影响）的个人，都被《框架》视为利害关系者。

州海洋水域：

离海岸最近的近陆水域，正式的名称是“海岸水域和南澳州界限内水域”，范围为从海岸低水处往海上延伸3海里，也包括斯宾塞湾和圣文森特湾的水域。

可持续：

可以维持在某一特定水平，从而支持长期生态平衡的事物。《框架》承认并非所有的土地用途都可以得到包容，经过仔细考虑全部因素，有时土地的单一使用（可包括把土地保持在其天然状态）才是最合适的。

传统主人：

就土地而言，指的是按原住民传统，对土地及其任一部分拥有社会、经济和精神联系（并为之负责）的原住民个人。

地下蓄水层：

蓄水层是地下的含水岩层，充满水，可通过天然泉水或人工泵水的方式提到地面。

整体景观法：

用整个大区域（地区）一体化的方式，考虑对土地的多重利用（包括天然和人工建造）管理，而不是孤立地考虑各个地块。

联系方式

电话: +61 8 8 8463 3317

电子邮件: DSD.MultipleLandUseFramework@sa.gov.au

yoursay.sa.gov.au/decisions/yoursay-engagements-south-australia-s-multiple-land-use-Framework/outcome

