

柬埔寨海洋空间用途管控研究

赵奇威,滕欣,张盼盼,董月娥

(国家海洋技术中心 天津 300112)

摘要:用途管控是海洋空间规划的核心内容,也是海洋空间规划实施的重要工具。文章构建了以人类活动为基础的《柬埔寨海洋空间规划(2018—2023年)》功能区用途管控清单。首先,综合分析柬埔寨海洋与海岸带发展战略、资源环境条件、开发利用现状、用海需求和未来发展趋势,确定柬埔寨现有及潜在用海活动总清单;其次,根据各海洋功能区主导功能、兼容功能及管理要求确定主导性、兼容性和禁止性用海活动;再次,结合用海活动目的、对资源消耗和环境影响程度设置准入条件,形成各功能区的用途管控清单,以实现柬埔寨海洋空间用途的有效管控。

关键词:海洋空间规划;用途管控;用海活动;主导功能;兼容功能;柬埔寨

中图分类号:X37;P748

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2020)03-0003-05

Study on the Usage Activities Control of Cambodia Marine Space

ZHAO Qiwei, TENG Xin, ZHANG Panpan, DONG Yuee

(National Ocean Technology Center, Tianjin 300112, China)

Abstract: Usage activities control is the core of marine spatial planning, as well as an important tool for implementing marine spatial planning. Marine space usage activities control list was built in this paper based on human activities for each functional zones of Cambodia Marine Spatial Planning (2018—2023). Basing on the comprehensive analysis of Cambodia marine and coastal develop strategy, the environment and resources conditions, the development and utilization status, sea use demands and future development trends, the existing and potential sea usage activities list in Cambodia was firstly identified. Then, the dominate, compatible and prohibit sea usage activities were determined according to the dominate functions, compatible functions and management requirements of each marine functional zones. Finally, combining with the sea usage activities' purposes, their degree of resource consumption and environment impact, entry conditions were set and therefore forming the sea use activities control list for each zone to achieve the effective management on Cambodia marine space use.

Key words: Marine Spatial Planning, Use activities control, Sea usage activities, Dominate function, Compatible function, Cambodia

收稿日期:2019-08-06;修订日期:2020-03-09

基金项目:中国外交部东亚海洋合作平台—柬埔寨海洋空间规划编制研究(Y2160DY01)。

作者简介:赵奇威,助理工程师,硕士,研究方向为海洋与海岸带综合管理

通信作者:滕欣,副研究员,博士,研究方向为海洋空间规划与政策评价

0 引言

海洋空间规划是分配和调整人类活动在海域的时空分布,以实现生态、社会和经济目标的公共决策过程^[1],是国际社会公认的开发海洋资源和保护海洋环境的有效工具,为合理开发利用海洋、实现海洋可持续发展提供了基础和保障。目前,世界上约有70个国家开展了或正在开展海洋空间规划实践^[2],规划范围涉及全球除南极洲以外的所有6个大陆和4个大洋^[3]。绝大部分国家采取的是多目标的海洋空间规划,既要保护海洋生态环境,又要满足人类对海洋资源的不同需求,区划成了分配海洋空间资源的惯用方法,而区划的终极目的就是管控用途、分类保护。

我国的海洋空间规划具有多元化特征,其中海洋功能区划是法定的用海活动审批依据。我国海洋功能区划经过40余年的发展,形成了较为完善的制度体系、功能区分类体系、层级体系和用途管控体系^[4-5]。它要求科学划定海洋功能区,确定功能区的主要功能,明确其空间布局、开发保护重点、环境保护要求和管理措施^[4]。目前,我国正在构建统一的空间规划体系,实行“山水林田湖草”等自然资源要素统一管理,对所有国土空间进行综合管控。我国国土空间用途管控正在经历由分散到统一的重要阶段,海洋空间规划也正经历从海洋功能区划到陆海统筹的国土空间规划的重要变革^[6]。

《柬埔寨海洋空间规划(2018—2023年)》是由中柬两国合作编制的柬埔寨第一个海洋空间治理的指导性法律文件。编制中借鉴我国海洋空间规划的技术体系,充分考虑柬埔寨海洋相关法律制度,以科学的数据收集、评估和预测方法为依托,注重生态系统的保护和用海活动的协调,设置海洋经济、生态环境和治理目标,建立了适用于柬埔寨的功能区分类体系,划分海洋功能区,制定管理要求、行动方案和用途管控清单,实现了自上而下公众参与的海洋空间规划编制过程,形成了“发展目标+功能分区+用途管控+实施引导+决策系统”的空间规划编制和实施模式^[7],它具有控制性规划的特征,用途管控科学与否、是否实用直接影响规划的实施效果和管理部门的决策。《柬埔寨海洋空间规

划(2018—2023年)》是我国自然资源管理经验走出去的重要实践,是构建海洋命运共同体的有益摸索,我国作为世界上最早进行海洋空间规划的国家之一,有责任参与全球海洋治理,将我国的海洋空间规划经验分享给更多的“一带一路”国家。

1 用途管控

规划作为科学合理分配利用海洋和土地资源的重要手段被世界上许多国家认可和使用。用途是海洋和土地利用的核心要素,实行用途管控是实施海洋和土地利用规划的重要途径。世界上多个国家或地区实施了以空间规划为载体的用途管制制度,通过功能分区、差异化管制措施和规划许可决策,对土地和海洋的开发利用进行政府管控。在国际上分区用途的明确大致有两种模式:一种是固定规划用途模式;另一种是弹性规划用途模式。在固定规划用途模式下,每个分区都详细规定了准许的用途和需要在一定条件下获得许可的用途^[8],如香港城市规划体系的法定图则,即通过用途分区和明确分区中准许用途来进行土地用途管控^[9];在弹性规划用途模式中,关于用途的规定较为原则化,给管理者留有一定范围的弹性管制空间。

我国土地和海洋的空间用途管控以空间规划作为载体落地实施。土地利用总体规划和年度计划是我国进行土地用途管控的依据,土地管理制度的核心就是用途管控,在保护耕地和明确建设用地指标的基础上确定了每块土地的用途,从利用方向、用途转用、利用程度和利用效益4个方面形成合力,促使我国的土地利用方式由粗放型向集约型转化^[10]。就海洋而言,《中华人民共和国海域使用管理法》是海洋空间用途管控的法律支撑,规定所有用海项目必须符合海洋功能区划,将海域进行空间分区,明确各区管理要求^[4]。经过海域使用论证、用海预审和审批取得海域的使用权,再从行业的角度进行用海的准入管理^[11]。形成了海域空间准入、海域用途转用和海域利用监管多种制度构成的制度体系^[12]。总体来说,城乡规划、土地规划、生态功能区划和海洋功能区划都注重对空间的分而管控,也就是通过划定空间界限、明确安全底线、设置控制指标对空间资源用途进行分区分级的差别化管理

和控制,有效调节资源配置,优化生态、生产、生活空间格局,促进产业协调发展^[13]。

柬埔寨海洋空间规划遵循可持续发展、海洋资源利用多元化、空间管理和监管、协调和包容的原则,期望通过科学的保护、利用和管理海洋,实现海洋资源的可持续利用。规划参照我国海洋空间规划技术体系,以柬埔寨现行法律制度为依据,因地制宜,在综合分析柬埔寨海洋开发现状与未来需求的基础上建立了一套完整的功能区分体系,将柬埔寨领海海域划分为渔业区、港口和航运区、工业区、盐田区、油气区、社区和生态旅游区、海洋保护区、特殊区、多用途区等9类33个海洋功能区^[7],以海域用途为依据确定不同类型功能区,并从政策制定、科技发展和能力建设等方面分别制订了行动计划。本研究以柬埔寨海洋功能区差异化的管控规则、准入条件、用海方式和生态环境保护管理要求为依据,提出柬埔寨海洋空间规划用途管控思路,研究功能区用途管控清单制定方法,确定用途管控清单,旨在完善柬埔寨海洋空间规划的政策措施,为《柬埔寨海洋空间规划(2018—2023年)》的实施提供工具。

2 柬埔寨海洋空间规划用途管控技术思路和内容

2.1 用途管控清单制定技术思路

从柬埔寨海洋空间规划用途管控的目标入手,以海洋环境资源、开发利用现状和未来发展需求数据为基础,确定用海活动清单^[14-15],并按功能区功能进行分类,以用海活动目的、对资源消耗和对环境影响为准则,确定不同功能区的用海活动准入及许可条件,最终形成海洋空间用途管控清单(图1)。

2.1.1 建立柬埔寨用海活动清单

对柬埔寨海洋和海岸带开发利用现状和未来可能存在的用海活动进行收集和整理。主要采用遥感影像解译法、实地调查法、问卷法和访谈法掌握柬埔寨现有用海活动类型^[8]。通过海洋相关部门和利益相关者访谈,综合分析柬埔寨海洋和海岸带发展战略、资源环境条件、开发利用现状、用海需求和未来发展趋势,结合文献研究,预测柬埔寨海域未来可能出现的用海活动,建立柬埔寨用海活

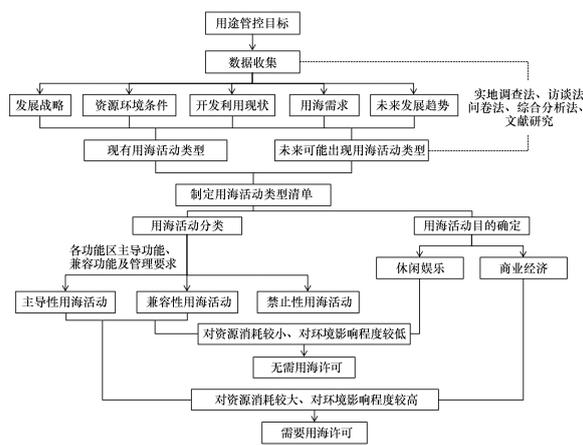


图1 用途管控清单制定技术路线

动类型清单。

2.1.2 用海活动分类

柬埔寨海洋功能区分类体系依据主导功能原则和差异性原则将柬埔寨海域划分为9类功能区,确定了每类功能区的主导功能。在不对海域自然属性造成破坏、不与主导功能产生冲突的情况下,每类功能区除主导功能外,也具有兼容性功能,如渔业区和海洋保护区可兼容休闲娱乐用海活动、油气区可兼容可再生能源开发。

以用海活动清单为基础,确定各功能区主导功能和兼容功能所对应的用海活动,对与主导功能契合的用海活动,划分为主导性用海活动,对与兼容性功能契合的用海活动,划分为兼容性用海活动,对于不符合本功能区主导功能、兼容功能以及管理要求,或可能对海域自然属性或社会属性造成损害的用海活动,列入禁止活动类型。

2.1.3 确定各用海活动主要目的

根据各用海活动主要目的是否为获得经济效益,将用海活动类型分为休闲娱乐型和商业经济型两大类^[15]。

2.1.4 确定用海活动许可

不同类型的用海活动对资源的消耗程度不同。对于允许在各功能区开展的用海活动(包括主导性用海活动和兼容性用海活动),依据其活动主要目的、对资源的消耗和对环境影响程度判断是否需要取得用海许可。对于主要目的为取得商业利益或对资源消耗较大、对环境影晌程度较高的用海活动,在进行活

动之前需要取得相关许可资质或证明。以休闲娱乐为主要目的且对资源消耗较小、对环境影晌程度较低的用海活动可自由进入指定的功能区。

2.1.5 确定用途管控清单

对功能区的主导性用海活动、兼容性用海活动、用海活动许可和禁止用海活动进行综合,每类功能区设置一张用途管控清单。

2.2 用途管控清单主要内容

通过实地调查和利益相关者咨询,确定了柬埔寨 29 种用海活动,分析了每一种用海活动的特征,针对每一类功能区制定了用海活动管控清单。以渔业区为例,将 29 种人类活动首先按照主导、兼容和禁止进行分类,然后将主导性和兼容性活动按照是否需要许可证进行划分(表 1),并在规划文本后附表对每种用海活动进行了详细说明。

表 1 渔业区用途管控清单

要求		用海活动
主导性 用海活动	可以直接进入	乘舟捕捞、潜水捕捞、岸边捕捞、赶海、离岸海藻收获
	需要许可证	拖网捕捞、围网捕捞、养殖
兼容性 用海活动	可以直接进入	潜水、游泳、水面滑板类运动、划桨、帆船运动、有发动机的船只活动、野生动物观赏、海岸休闲活动、文化活动、教育和科研活动
	需要许可证	可再生能源开发、航行、军舰活动、围填海、建设、海水摄入设施、污水排放设施、水下电缆管线
禁止性用海活动		矿产开采、油气开采、海洋倾倒

3 结论与讨论

《柬埔寨海洋空间规划(2018—2023年)》用途管控运用系统思维,以功能区主导性功能和兼容性功能为基础,构建了以人类活动为核心的用途管控清单,为柬埔寨海域使用提供多种选择和可能性,增强用途管控的适应性,同时结合许可证赋予用途管控更多的灵活性。

(1)柬埔寨海洋空间规划用途管控清单制定过程具有科学性。此次用途管控清单的确定是在进行了充分的实地调研及利益相关者咨询后确定的,

既包括了柬埔寨现有用海活动,也包括了其根据国家发展战略及未来需求可能发生的潜在用海活动。并且,在未来的研究中管理者可以进行人类用海活动归类以及更加精细的二级类划分,根据社会的发展适时更新、调整和细化活动,在实践中发现问题并解决问题,使管理不断精细化和高效化。

(2)柬埔寨海洋空间规划用途管控清单具有可操作性。满足全覆盖、易识别和易管理的特点。海洋相关管理部门可以直接判断此活动是否可以在本功能区进行,是否需要申请准入许可证等。作为管理海洋空间的第一道关卡,为后续管理规章制度和审批规则等的制定打下基础。

柬埔寨海洋空间规划不仅仅是管理者的管理辅助工具,更要易于被社会公众理解,进而遵守相关规则。用途管控清单的制定使各方利益相关者及社会公众对各种用海活动的许可范围及要求具有充分的了解,便于其根据规划提前做好准备或调整用海活动。

(3)柬埔寨海洋空间规划用途管控清单具有动态适应性。一方面,随着柬埔寨海洋开发程度不断加深,用海活动复杂性的增加,可能出现新的用海类型;另一方面,海洋本身的流动性特质和易受全球气候变化影响的特点可能导致未来功能区的改变或功能区主导功能的改变。基于此种考虑,海洋空间规划用途管控清单适时调整变化,动态适应社会发展、人民生活和海洋生态环境保护的需要。

参考文献

- [1] EHLER C N, DOUVERE F. Marine Spatial Planning: a Step-by-step Approach toward Ecosystem-based Management[M]. Paris: IOC Manuals and Guides, 2009.
- [2] Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO. Status of MSP[EB/OL]. [2019-08-06]. http://msp.ioc-unesco.org/world-applications/status_of_msp.
- [3] SANTOS C F, EHLER C N, AGARDY T, et al. Chapter 30—Marine Spatial Planning[M/OL] // Sheppard C. World Seas: an Environmental Evaluation (Second Edition). Academic Press, 2019: 571—592 [2019-08-06]. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805052-1.00033-4>.
- [4] TENG X, ZHAO Q W, ZHANG P P, et al. Implementing marine functional zoning in China[J]. Marine Policy, 2019.

- [5] 王权明,马红伟,付元宾,等.全国海洋功能区划的分区体系研究[J].海洋环境科学,2014,33(3):472-476.
- [6] 黄征学,祁帆.从土地用途管制到空间用途管制:问题与对策[J].中国土地,2018(6):22-24.
- [7] 滕欣,赵奇威,董月娥,等.柬埔寨海洋空间规划研究与实践[J].海洋技术学报,2019,38(4):108-113.
- [8] 祁帆,贾克敬,邓红蒂,等.自然资源用途管制制度研究[J].国土资源情报,2017(9):11-18.
- [9] 王卉.香港用地分类和用途管控的方法和借鉴[J].建筑与文化,2017(7):211-213.
- [10] 许迎春,刘琦,文贯中.我国土地用途管制制度的反思与重构[J].城市发展研究,2015,22(7):31-36.
- [11] 杨辉,周鸿权,武小勇,等.我国海域使用论证与陆域土地利用审批依据的比较研究[J].海洋开发与管理,2011,28(5):16-21.
- [12] 李彦平,刘大海.海域空间用途管制的现状、问题与完善建议[J].中国土地,2020(2):22-25.
- [13] 林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.
- [14] Great Barrier Reef Marine Park Authority.Great Barrier Reef Marine Park Zoning Plan 2003[EB/OL].(2004)[2019-08-06].<http://hdl.handle.net/11017/382>.
- [15] National Marine Protected Areas Center.A Common Language of Ocean Uses[EB/OL].(2013)[2019-08-06].<http://www.marineprotectedareas.noaa.gov>.