

· 问题讨论 ·

震灾之后对当前土地利用规划的反思*

秦明周, 张鹏岩, 卢红岩

(河南大学环境与规划学院, 开封 475004)

摘 要 首先分析了汶川地震灾后暴露的缺少灾害评估、避难场所设施用地、基础设施维护用地、交通设施薄弱等土地利用规划缺陷。其次, 借鉴国内外防灾经验, 分析了这些问题的形成原因, 指出规划管理理念中不重视灾害管理、资源紧缺的约束、灾害防御的高成本、缺少法律制度的刚性约束, 最后提出了震灾后的新规划的建议。

关键词 地震 土地利用规划 问题 建议

地震过后, 震中的汶川、北川等县城几乎夷为平地, 数个乡镇也遭受严重创伤。不少泥石流爆发堵塞河道, 道路桥梁被毁, 交通中断; 通讯基站被毁, 光缆被毁, 通讯中断; 高压输变电被毁……。这虽然是大地震引发的次生必然灾害, 但我们的规划建设又该如何防患于未然, 减少灾害的损失呢? 特别是对于土地利用规划者而言, 有许多值得我们反思。对照国外一些成功的做法与经验^[1-3], 结合我国规划建设布局实际, 针对当前规划编制存在的问题, 研讨合理避灾减灾对策, 对科学编制灾后土地利用总体规划、恢复重建灾区社会生产秩序、完善规划内容与方法有十分显著的现实与理论意义。

1 灾后暴露的问题

2008年2月开始的南方大雪冻雨灾害以及“5·12”四川汶川大地震许多灾害的发生, 虽然有许多自然环境、自然条件等决定因素, 但深入分析灾害发生的背景、原因, 不难发现存在以下土地利用及其规划问题。

1.1 规划编制缺少对灾害的深度评估

城镇居民点、交通干线布局在特殊地区, 如地震断裂带、泥石流多发区、高山峡谷区缺少灾害研究, 没有灾害风险评估分析。特别是强调全国所有县级单位完全按照《规程》编制规划, 成果格式统一、内容规范, 忽略了不同地域的差异性, 与自然地域分异规律相违背。应该形成独立和公民参与型的土地利用规划编制^[4]。虽然新一轮规划增加了环境影响评价, 但作为长期区域规划的土地利用总体规划, 评价很多未来过程及其灾害无法准确预测。目前的环评只能是偏重对植物动物、大气、水资源等生态环境质量的影响, 没有对可能存在或发生的灾害进行风险评估, 没有预测其发生时间、地点、范围、强度及可能的危害, 所有规划方案都是唯一的优化方案, 但优化中缺少减灾预案, 没有编制减灾规划。

1.2 重要基础设施规划建设, 没有配套的维护设施用地

高压走廊、交通干线、通讯设施基站等只有所谓的“线路规划”, 建设用地指标安排有限。如高压走廊征用实际是空间不连续的点(铁塔占地), 缺少连续平缓相对容易进出维护的走廊; 通讯中继站发射塔没有自备电机。因此, 一旦电网被毁, 不仅缺少最起码的、最基本的求救时间; 灾害发生后, 通讯输变电线维护没有基本的通道, 维修非常困难。如还要利用原始的肩扛手拉人工运输笨重设备材料, 效率不高,

收稿日期: 2008-07-31 秦明周为教授 张鹏岩、卢红岩为硕士研究生

* 基金项目: (1) 国家科技支撑计划子课题“村镇土地利用评价与可持续利用关键技术研究示范(2006BAJ05A14-3)”; (2) 河南大学特聘教授项目“土地资源管理学科学科建设(HNDX20040625)”。

使得快速恢复建设很困难。

1.3 人口密集的城镇缺少避难设施场所用地

规划及其实施过程中,过分强调经济效益,追求建筑密度与容积率,忽视人口密集建筑群或小区中避震减灾的开阔空间或用地。规划中只是强调绿化率,几乎没有提及开阔空间避灾减灾用地。实际上,二者不矛盾,关键是规划建设的理念缺少减灾意识。因此,灾后的各类学校体育馆操场就成了受灾者集居地。公厕、用水等起码生活设施—城市生命线^[5]缺乏,无疑又增加了救灾难度,增加不少的劳动与物资调配等。

1.4 居民点分散零星,通行难度大

高山峡谷,居住零星是西南山区的特点。因此,交通问题始终是发展的制约因素。“蜀道难,难于上青天”生动地说明了交通的艰难。震后次生灾害如泥石流,山体滑坡、崩塌等又为救灾增加极大困难。

2 问题形成的原因

从管理、民众参与到个体行为等不同层面分析,从制度、文化等不同角度分析,可以将造成以上问题的原因主要归结为4个方面。

2.1 规划管理理念中不重视灾害管理

现行所有土地利用规划编制理论与指导原则中都极少有减灾防灾的内容,实际工作中又由于严峻的耕地保护形势、快速经济发展的用地压力而忽视土地利用规划中的地震灾害防御内容。虽然我国近期也颁布有地质灾害防御法规,但与综合性的规划比较,它强调的是单项专业规划,与土地利用及其他规划衔接存在一定差距。

2.2 资源紧缺的约束

我国耕地紧张,可利用资源有限,特别是西南高山丘陵区,土地资源更是紧张;高山峡谷的巨大高差、水深流急的险峻河谷,几乎很难找到大面积平地(坝子),多是沿河弯、靠山的小型平地(坝子)。这些坝子即成为当地居民居住生活、社会经济活动的场所,形成村镇或小城市,山地坝子则成为零星的农村居民点。正常情况交通建设投资大,建设困难。震灾过后,各类设施的毁坏、恢复,其重建难度可想而知。

2.3 灾害防御的高成本

地质灾害防御是高投入活动。先期的地质灾害普查,灾害预测预报(预警)、治理工程等均需大批的专业技术人员、物力财力的投入。特别是在西南高山峡谷、降水较多的地区,治理泥石流、山体滑坡、崩塌等灾害工程,地质结构复杂,施工难度大,需要很大的资金投入。在目前社会经济快速发展,资金技术需求旺盛的条件下,无直接经济效益的灾害防御投资,无疑在一定程度上受到限制,影响到地质灾害治理进程。

2.4 缺少法律制度的刚性约束

地震中主要的直接财产与生命损失,某种意义上与毁坏建筑物关联。因此,才有规划建筑设计减灾防震理念与要求。《全国防震减灾工作规划(2006~2020年)》中指出:“多数城市和重大工程地震灾害潜在风险很高”。然而,当前建设、建筑规划设计中虽然有防灾规划,但隶属地震局编制,与土地、城市规划衔接协调性差。而法律上也没有防御严重地震灾害的规划要求。因此,建立健全法律,编制防震减灾规划,制订地震应急预案等是重要的非工程性减灾措施。

3 新规划的建议

3.1 修改规划编制规程,增加特殊地区的安全性评估

按照现行的抗震防震及其他灾害防御法规修改完善土地利用总体规划编制规程。加强灾害防御,合理

编制土地利用总体规划,应因地制宜。如西南高山区,地震多发区或活动地震带增加特别标准要求。规划中注重地质现状调查,开展安全性评估,合理判断该地区的各类地质灾害程度与范围,确定适合用地规划类型。在规划审批中切忌统一格式,一个标准的教条化操作,要考虑特殊地区预防灾害的措施,特殊防御规划方案等。在土地利用总体规划的编制及实施管理的基础上建立相应的资源环境经济核算体系,将优化土地利用结构、发展区域经济和改善生态环境质量有机地结合起来^[6]。

3.2 有计划搬迁零星农村居民点,集中建设中小城市

结合农村居民点整治,被毁村庄等应逐步迁出地震多发区域,异地集中建设中小城镇。要根据以前发生地震的经验,科学地考虑灾后重建。在重建的选址上要避免地震带、地质灾害等多发区域;在住房建筑结构上要提高抗震系数。对于地震后所诱发的次生灾害地区,更应该全部迁出,合理规划,将零星居民点集中建设中小城镇,以便管理和有效地制定防灾应急预案。

3.3 增加灾害风险评估与减灾预案,增加与其他专业规划的协调

全面调查普查灾害环境,研讨预测其灾害可能发生的范围、程度、危害类型等进行风险评估,制定防灾减灾预案。在各级土地利用规划中增加紧急避难场所,修建紧急避难设施等用地。同时,与地震、水利、林业等相关部门协商,协调土地利用总体规划与其他减灾工程设施建设规划、用地规划等方案,共同编制灾害多发区防灾预案。预案应从在当地灾害防范经验基础上,分析预测灾害多发区的范围和险情,提出包括监测、报警、撤离及应急抢险等内容的预防措施,落实有关单位和人员的责任。

3.4 强化灾害意识,增加减灾防灾教育

全民开展地震、泥石流、山体滑坡等防灾减灾教育,普及急救常识、防御灾害心理教育等。对有可能参加救援的人员开展救灾技术方法教育。对中小學生要有效地进行如何应对自然灾害的教育,进一步提高对自然灾害的认识,增强防灾、减灾的意识。平时应进行关于应对自然灾害知识的宣传教育并开展多种形式的培训,以提高人们的防灾减灾意识,增强人们对自然灾害应急管理的认识和应对自然灾害的能力及水平。

4 结语

土地利用规划编制需要不断完善。随着人们对自然环境及其与土地利用关系的认识逐步深入,对人类活动的核心—土地,会更加合理地安排。震后研究土地利用规划的缺陷,借鉴国际社会防御灾害与土地利用规划编制的成功经验,不断完善我国土地利用规划编制技术与理论,推动我国土地利用规划理论研究的进步。土地利用规划作为综合性较强的资源开发利用与管理手段,在复杂的社会经济形势下,如何适应耕地保护、又好又快发展、减灾防灾等要求,需要学术界共同应对。

参考文献

- 1 Topping Kenneth C, Eeri M. Land use and tenure factors in earthquake disaster mitigation and recovery. 100th Anniversary Earthquake Conference. 2006. <http://mdl.csa.com/partners/viewrecord.php>. 2008—6—6
- 2 周文斌. 发达国家城市综合防灾的启示. 城市与减灾, 2007, (3): 17~19
- 3 张翰卿, 戴慎志. 美国的城市综合防灾规划及其启示. 国际城市规划, 2007, 22(4): 58~64
- 4 秦明周. 美国的土地利用规划与保护的启示. 中国农业资源与区划, 2001(6): 36~38
- 5 奚江琳, 黄平, 张英. 城市防灾减灾的生命线系统规划初探. 现代城市研究, 2007, (5): 75~81
- 6 刘萍, 付梅臣, 任忠宝. 浅谈土地利用规划中的资源环境经济核算. 中国农业资源与区划, 2006(6): 15~18

THOUGHTS ABOUT PRESENT LAND UTILIZATION PROGRAMMING AFTER EARTH QUAKE

Qin Mingzhou, Zhang Pengyan, Lu Hongyan

(Environment and Layout College of Henan University, Kaifeng 475004)

Abstract First of all, this paper analyzes the disfigurements in land utilization programming revealed after Wenchuan earth quake; running short of disaster evaluation, land for refuge facility and for maintenance of basic establishment, poor transportation facility, etc. Secondly, it uses for reference the internal and external experiences for disaster prevention, analyzes the causes of these problems; points out the limitations in management thought; neglecting disaster management, running short of resources, high cost for disaster prevention and lacking of rigidity restriction of law system. Before ending, it puts forward suggestions for a new programming after the quack.

Keywords earth quack; land utilization program; problem; suggestion

(上接第27页)

及时进行工程审计,及时交付使用,尽快发挥效益;对在“兴边富民工程”实施过程中工作做得好、完成相应目标和任务的部门和单位给予奖励,充分调动各方面参与建设的积极性。

参考文献

- 1 秦光荣.云南“十一五”规划战略研究.昆明:云南人民出版社,2005
- 2 云南省人民政府办公厅、云南省统计局.云南领导干部手册.昆明:云南人民出版社,2007,4
- 3 云南省社会科学界联合会.建设富裕民主文明开放和谐云南.昆明:云南人民出版社,2007,12
- 4 车志敏,罗林.中国连接东南亚南亚国际大通道建设及融资方案.昆明:云南人民出版社,2004,1
- 5 张凤平.我国东部地区推进新农村建设典型分析.中国农业资源与区划,2006,(2)

MEASURES AND POLICY ENSURE FOR COMPLETING A NEW ROUND PROGRAM IN THRIVING BORDER AREAS ECONOMY AND ENRICH LOCAL PEOPLE IN YUNNAN

Cheng Zhenhuang

(Post Graduate School of CAAS, Beijing 100081)

Abstract “Thriving Border Area’s Economy and Enrich Local People Engineering” is a border area development engineering for implementing the general strategy of developing the western part of China. Its implement will play a very important role in thriving border area economy, enriching the local people, having good relationship with neighborhood, strengthening countries power and consolidating border defense. On the basis of summarizing the achievements of Yunnan Province and the existing difficulties, this paper expounds the necessity of implementing the new round “Thriving Border Area’s Economy and Enrich Local People Engineering”, the implementing thoughts and its strategic keystone. Before ending, it puts forward the ensuring measures for implementing the new round “Thriving Border Area’s Economy and Enrich Local People Engineering”.

Keywords new round; Thriving Border Area’s Economy and Enrich Local People; engineering