

完善减灾法制体系

建设世界城市是北京市委市政府提出的一个宏伟战略目标,这一重大战略目标无疑为首都北京未来的发展创造了一个新的历史机遇,同时也对首都的管理,特别是城市安全提出了更为严峻的挑战。世界灾害史表明,经济越发展,社会和财富对灾害就越为敏感,灾害可能造成的损失就越大;同时,在北京建设世界城市的过程中,随着环渤海经济带建设的加速,京津巨型城市群的出现,灾害的形式和危害也将会呈现出新的特点。国务院批复的《北京城市总体规划》指出:“北京是一个重点设防的城市,必须逐步建立城市总体防灾体系,确保首都安全。”增强北京综合防灾减灾能力,保护人民生命财产安全,既是科学发展观在首都建设上的具体体现,也是北京可持续发展的基本内涵之一。

世界城市作为国际活动的聚集地和对全球的政治、经济、文化等方面具有重要影响力的城市,它必然也应该是一个高度“安全”的城市。因为一个重大灾害事件的发生,不仅对北京,其危害和影响甚至可能波及全国乃至世界。因此,建立健全北京城市总体防灾体系,也是北京建设世界城市的重要内容。防灾减灾的体制、机制和法制建设是一个系统工程,而法制建设是基础。近年来,北京已制定并发布了一系列单一灾种的法规(如北京消防条例、北京防震条例、北京防汛法等),在减轻灾害危害方面,发挥了重要作用。但是,一方面,在单一灾种的法律法规下形成的分灾种的管理体制难以覆盖到灾害预防、避险、紧急救援、灾后恢复重建等灾害应对的全过程,灾害管理职能上既有交叉、重复,同时又存在许多盲点,没有明确具体的责任部门。另一方面,重大自然灾害常具有群发性或连发性,有时还伴随着衍生(次生)灾害,在同时发生或相继发生多种灾害时,由于没有一个能够统御全局的综合性的减灾法律法规,因而缺乏组织协调各方面力量(尤其是难以规范各应急管理部门之间的联动)的综合能力,难以合理调动和有效使用各种资源,使减灾行动难以发挥最大效益。因此,建立和完善北京灾害应对的综合性法制体系是当务之急。

为此建议:

1) 针对北京灾害应对法制中综合能力不足的现状,适应建设世界城市的需要,“十二五”期间应对北京综合减灾立法开展立项研究,尽快推出《北京综合减灾条例》。

2) 与单灾种的法律法规相比,《北京综合减灾条例》应在以下3个方面有所突破:一是在灾害管理上,要打破部门分割的单事件与单灾种管理体制,实现组织、资源、信息、队伍等的有机整合;二是在灾害的应对上,既要能涵盖各种灾害,又要涵盖灾害应对的全过程。即既包括正常态下对减灾工作的日常管理、灾害预防,又包括灾害态下灾害的预报预警、灾害发生期间的应急救援、灾后恢复重建等防灾减灾的全过程;三是要立足全局,着眼长远,借助国际上发达国家世界城市建设中的经验教训,对灾害可能的新形态、新特点要进行预研究,使该法规更好地适应北京世界城市建设中防灾减灾的新需求。

3) 北京减灾协会组织北京地区10余位专家经一年多的研究已完成《北京市防灾减灾条例》专家建议稿,并于2005年通过了专家评审和人大常委会法制办的验收。《北京市防灾减灾条例》专家建议稿已经为综合减灾立法奠定了一个很好的基础。建议在该专家建议稿的基础上,由市政府法制办、市应急办、市人大法制办

共同组织力量尽快着手制定并出台《北京综合减灾条例》。

——北京减灾协会 萧永生

加强河道管理

北京市山区面积占全市总面积的三分之二,分布在平谷、密云、怀柔、延庆、昌平、门头沟、房山7个区县。山区是北京市的生态屏障,也是河流的发源地或流经地区。在夏季雨水季节,山区河流又是排洪防灾的大通道。山区河流两侧一些川谷地又是水土条件较好,农业发达,人口相对聚居的地区。所以,保护山区河流生态环境,合理发展山区经济,防止洪水、泥石流和水土流失等自然灾害,是关系到山区生态环境改善、社会经济发展和人民生命安全的重大问题。近年来,随着山区社会经济的发展,河流地带成为山区综合开发和经济发展的重要区域,而且已取得明显效益。但是,在山区河流开发与发展过程中也存在一些值得注意的问题,主要表现在以下几个方面:

1) 由于近年来雨水较少,河道水量不大,有的村、户就在河道两侧围河造田,挤缩正常河流通道,影响河水顺利下泄,易发洪涝灾害。

2) 随着乡村旅游的发展,一些村、户在河道的两侧大搞建设,修筑建筑物,发展河道养殖,影响河道正常流水。

3) 有的村委会将河道出租给开发商、企业家和城里人,这些租赁单位或个人把租来的河道当作自己经营范围,在河道上修建水坝,拦蓄水源;修建养渔和养鸭池,发展垂钓;在河道中修建休闲亭和观光亭;在河道上修建水上餐厅,甚至在河道两侧修建房屋,发展旅游。

沟域经济规划不仅仅是经济问题,还有生态保护与环境整治问题。只讲发展山区沟域经济,不提山区沟域生态保护和环境整治,是不全面的,也是不科学的。同时,山区沟域经济不应仅仅是发展旅游,而且应包括农、林、牧、渔、副业,以及沟域内农村居民点的建设、整治和调整布局问题。因此,山区沟域开发利用是经济、环境、社会等综合性问题,绝不是单纯的经济问题。为此,提出建议:

1) 由政府有关部门牵头,对山区河道开发利用现状和生态环境情况进行一次全面普查,并开展对全市山区河道开发利用、生态保护与环境整治进行统一规划。在规划沟域经济发展的同时,要增加沟域生态保护与环境整治的规划内容,使山区经济、生态协调发展。

2) 山区各区县、乡镇、村委会对所在的山区河道进行排查,凡是已出租公益河道用地的乡镇和村委会,应与租赁单位或个人共同研究,制定退出公益河道用地的意见和措施。

3) 山区各区县政府要力促各乡镇、村委会及个体户,立即停止出租公益性河道用地。凡是要出租河道用地的,应分别上报乡镇和区政府审批。

——北京地理学会名誉理事长 郭焕成

本栏目专门刊登广大读者就促进科学技术发展的评论提出的意见和建议,欢迎国内外科技工作者投稿。

(责任编辑 王芷)