

汶川大地震灾后 成都市文化旅游设施恢复重建规划战略思考

北京大学城市与环境学院灾后重建规划组

执笔人:李双成 赵志强 (北京大学城市与环境学院,北京,100871)

【摘要】四川汶川“5·12”特大地震及其次生地质灾害,对成都市域文化旅游资源及设施等造成严重破坏,尤以位于龙门山地震带附近的四市一县灾损最甚。受灾损失的重点文化旅游设施的恢复重建工作刻不容缓。论文首先对成都文化旅游设施的损毁程度进行评估,分析成都市文化旅游设施灾后重建面临的机遇与挑战,并在此基础上对恢复重建战略进行思考,提出恢复重建工作的保障措施,以期尽快有序恢复成都市文化与旅游产业提供科学依据。

【关键词】汶川地震;文化旅游设施;灾后重建;成都

【中图分类号】 **【文献标识码】**A

四川汶川“5·12”特大地震及其次生地质灾害,不仅给灾区人民群众生命财产造成巨大损失,而且对成都市域文化旅游资源及赋存环境、文化旅游设施等造成严重破坏,尤以位于龙门山地震带附近的都江堰市、彭州市、崇州市、大邑县和邛崃市灾损最甚。灾后恢复重建工作已经展开,而在各种产业中,旅游业是恢复重建中最易迅速恢复的产业之一。为了能迅速恢复旅游业的生产能力,受灾损失的重点文化旅游设施的恢复重建工作刻不容缓。本文对文化旅游设施恢复重建战略进行思考,以期尽快有序恢复成都市文化与旅游产业提供科学依据。

1 成都市受灾区旅游资源及灾前旅游业发展概况

成都市“5·12”地震受灾地区主要涉及都江堰市、彭州市、崇州市、大邑县及邛崃市,位于成都市西部,主要沿龙门山脉分布。四市一县面积约占成都市一半,人口将近30%,经济总量不到成都市的1/7,单位面积GDP约占成都市平均水平的1/4,人均GDP不到成都市平均水平的一半,经济发展水平相对比较落后。

区域特殊的地质地貌、水体、自然植被、野生动物以及气候条件等使得该区域景观资源十分丰富,数量多、分布广、类型全,品位高,尤其以地质造山奇

观、高山峡谷、森林风光、珍稀动植物资源最富有特色,被誉为天然的地质博物馆、珍稀生物基因宝库和国宝大熊猫栖息地。独特的自然地理环境,孕育了龙门山的特色历史文化资源。有“天府金彭”之称的彭州,是三星堆和金沙文化的发源地,可谓古蜀文明的摇篮。而“天府南来第一州”的邛崃,以其交通便利成为南方丝绸之路和茶马古道上的一颗明珠。岷江穿沿而过,李冰父子创造了史无前例的都江堰水利工程,为龙门山的历史文化又添上浓厚的一笔。道教文化鼎盛,“洞天福地,人间仙境”的青城山和“道教发源地”的鹤鸣山坐落于该区域。而平乐古镇、怀远古镇、元通古镇、街子古镇等川西古镇代表了龙门山聚落文明的繁盛。

丰富的自然和人文景观资源,使本区域成为四川乃至全国旅游资源富集区。区域内有2个世界级遗产,4个国家级风景名胜区,2个国家级自然保护区,1个国家地质公园,4个国家级森林公园,1个国家5A级景区,1个国家4A级景区,12个国家重点文物保护单位,1个全国农业旅游示范点,3个中国优秀旅游城市,1个国家历史文化名城,2个国家历史文化名镇,1个国家非物质文化遗产。在我国山地型旅游区中,龙门山成都段是旅游资源类型最丰富、分布最集中、距特大城市最近的山地旅游地。

丰富的资源造就该区域成为四川省旅游业相对

发达地区。成都市是四川省中心旅游城市,是重要的旅游目的地及集散地,2007年全市旅游总接待人次占了全省份额的四分之一左右,旅游总收入占了全省旅游总收入的三分之一左右。而受灾的都江堰、彭州等5个县(市)2007年的旅游总收入达55.34亿元人民币,旅游业总收入占成都市旅游总收入的13%;接待国内外旅游者2136.2万人次,占全市的49%。其中都江堰市、崇州市及邛崃市都是全国优秀旅游城市,尤其是都江堰市旅游业发展很快。2007年,都江堰市以旅游业为主的第三产业,已经占到GDP的50%以上。

2 成都市重点文化旅游设施灾毁状况

依据成都市旅游局提供的各景区灾后系列统计报表,结合北京大学文化旅游设施灾后重建规划组的现场调研,将各类旅游资源及文化旅游设施予以评估,评估等级分为4类,按其损毁程度从高到低排列依次为全部损毁、严重受损、中度受损和轻微受损。

2.1 旅游景区、通道及城镇灾毁状况

(1) 旅游景区设施灾毁状况

成都市域沿龙门山一线市的(县)旅游景区灾损严重,尤以都江堰和彭州市的旅游景区损失最大。据不完全统计,都江堰市、彭州市、崇州市、大邑县和邛崃市等5个受灾市(县)旅游景区总计损失高达147.6155亿元。其中:

属于全部损毁的景区有:龙门山(银厂沟)景区、回龙沟景区;

属于严重受损的景区有:青城山后山景区、古堰景区、龙池景区、虹口景区、白鹿古镇、鸡冠山景区、九龙沟景区;

属于中度受损的景区有:青城山外山景区、葛仙山景区、小渔洞古镇、阳平观景区、梨花坪景区、街子古镇、怀远古镇等。

属于轻度受损的景区有:青城山前山景区、丹景山景区、莲花湖景区、三味水景区、三圣寺和古龙窑遗址景区、罨画池公园景区、白塔湖景区、西岭雪山风景区、花水湾温泉景区、鹤鸣山景区、安仁古镇、建川博物馆聚落景区、刘氏庄园景区、临邛古城景区、天台山景区、平乐古镇等。

(2) 旅游通道灾毁状况

地震及其诱发的次生地质灾害对灾区旅游通道

影响显著,道路、桥梁、隧道等交通基础设施均有不同程度的损坏,整个道路系统出现通而不畅的局面,严重影响了景区的通达性,累计损失近18亿元。其中,都江堰市旅游公路共计256条766.83km道路不同程度损毁,共计160座5682.58m桥梁遭到损坏,龙池隧道也遭到严重破坏,急需加固整治,道路交通基础设施损失总计约11.63亿元;彭州内部旅游公路损失共计157km,经济损失4.7亿元,尤以龙门山镇到银厂沟景区的银白路、由通济镇到白鹿镇的小夫路和经丹景山镇、新兴镇、通济镇、小渔洞镇到龙门山镇的彭白路(关白段)损毁严重;崇州受损旅游公路46.5km,主要是鸡冠山旅游专用通道损毁严重,多处塌方与滑坡;大邑与邛崃旅游公路损坏轻微,大邑西岭雪山景区公路受到一定损毁。

(3) 旅游城镇灾毁状况

本次地震成都市域一些旅游城镇受损十分严重,甚至遭遇毁灭性破坏。其中以彭州市和都江堰两个重灾区旅游城镇受损最为严重,损失总计在20亿元以上。其中,

属于全部损毁的旅游城镇有:虹口镇、龙池镇等;

属于严重受损的旅游城镇有:龙门山镇、小鱼洞镇、白鹿镇等;

属于中度受损的旅游城镇有:三郎镇、鸡冠山乡、文井江镇、西岭镇等;

属于轻度受损的旅游有:街子镇、花水湾镇、安仁镇、平乐古镇等。

2.2 文化旅游设施灾毁状况的特征与基本判断

(1) 文化旅游设施损毁严重,但旅游要素的基本面仍在,核心资源元气尚存。灾区遭受重创的大多为旅游设施,大部分主要的资源条件未受到根本性的改变,旅游发展的基础仍在。国家级、世界级旅游资源中,青城山-都江堰、大熊猫栖息地、天台山等核心景区只是局部受损。

(2) 设施损毁的空间分异明显。从区域上看,这次特大地震所造成的巨大损失主要集中在沿龙门山脉分布的5个县(市)的局部地带,成都市其他地区受地震影响较小,大部分地区的景区和旅游线路产品基本完好。灾情总体呈现北强南弱、西强东弱的特点。山地最重,山前丘陵次之,平原最轻。而受灾的5个市县中,都江堰和彭州市最重,崇州市和大邑县次之,邛崃市最轻。

(3) 旅游要素受损程度不同,旅游景区受损最大,旅游城镇和旅游通道次之,旅游企业和旅游行政管理部门受损较轻。

(4) 旅游景观资源消长并存,消多于长。地震及其带来的滑坡泥石流等次生灾害,在破坏原有景观资源的同时也产生了部分新的旅游景观资源。如彭州银厂沟外等区域形成部分小型堰塞湖,若进行加固堤坝、修饰湖岸等工作可以成为新的旅游景观。但总体而言,景观资源消多于长。

3 成都市文化旅游设施灾后重建规划面临的机遇与挑战

3.1 文化旅游设施恢复与重建的优势及机遇

(1) 文化与旅游产业重建在整个灾后产业调整中的地位凸显

由于受灾地区大部分是我国重要的生态功能区,发展传统工业制约因素相对较多,发展传统农业的带动性和附加值相对较小。旅游业对许多产业或行业有比较明显的影响、带动和促进作用。优先发展旅游业可以比较快地推动灾后经济社会恢复发展。因此,旅游业必将成为灾区恢复生产、重建家园的先导产业和经济恢复发展的动力产业,成为灾区人们改善生活、稳定社会的和谐产业,成为灾区扩大增收、促进就业的惠民产业。

(2) 各级政府及社会各界对于文化与旅游产业恢复重建的信心

中央政府及各部门、四川省委、省政府及成都市委、市政府高度重视成都灾后重建工作,已着手制定灾后重建规划,并将文化旅游业重建工作摆在了重要位置。未来将在人力、物力和政策方面加大对成都的支持力度,有利于整合旅游资源、基础设施和接待服务设施,促进文化旅游业的全面复苏。

另外,汶川大地震世界罕见,引起了全世界的广泛关注,灾区成为了许多人心目中关心和关爱的对象。地震虽然在短时期内使旅游市场受挫,游客的旅游信心不足,但相信经过灾后旅游的恢复与重建,未来成都的旅游市场将会得到更好的提升和发展,旅游市场前景将更加广阔,成都也将会成为世界共同关注的旅游目的地。

(3) 灾毁状况的区域差异有利于恢复的分步实施

针对受灾状况的程度与区域差异,可以采用“恢

复性、调整性、新建性”三种重建方式有机结合的方式。根据受灾区域分布、受灾损害程度,结合未来成都的城市发展战略和产业调整方向,对重度受灾区域的文化旅游设施进行新建和恢复,对中度受灾区域的文化旅游设施进行恢复和调整,对轻度受灾区域的文化旅游设施进行调整;确定北部山区、中部山坝、南部城区的不同重建方式和恢复进度;确定景区内部、景区缓冲带、景区辐射城镇的有机重建方式,有层次、分阶段、有步骤、分重点地进行成都旅游设施灾后恢复重建“组合拳”。

(4) 灾后重建将提高部分景区接待服务设施的层次

山区农家乐和家庭餐馆在自然发展过程中,建筑质量、设施档次、服务标准等都缺乏有效组织和监管,特别是处于龙门山地震断裂带上,这些文化旅游接待设施存在很大现实和潜在的安全隐患,也不利于旅游景区进一步发展对更高标准安全性、舒适性、功能性等方面的要求。通过恢复重建工作,这些在地震中严重损毁的档次低、服务差、管理落后、设施设备不到位的农家乐,可在统筹城乡建设政策的指导下,结合农村产权制度改革进行高标准整体规划与提升。

3.2 文化旅游设施恢复与重建的劣势及面临的挑战

(1) 部分文化旅游设施损毁严重,短期内难以常态运营

尤其是受灾较重的都江堰市和彭州市部分景区设施损毁严重。以都江堰为例,设施损毁使文化旅游业处于半瘫痪状态,能勉强营业的两家宾馆床位不足400个。青城山-都江堰景区中,二王庙古建筑群完全损毁,青城后山泰安古镇大部分垮塌,景区的部分道路至今尚未完全打通。虹口、龙池景区损毁情况更加严重,短期内恢复运营的难度很大。

(2) 旅游项目投资商投资信心有所减弱

由于地震灾害造成崇州市主要景区(点)、服务设施、基础设施的严重损毁,旅游需求急剧下降,文化旅游产业发展前景预期不明,因此在未来相当一段时间,成都文化旅游投资环境在无重大政府政策刺激条件下将趋向恶化,文化旅游投资开发商的投资信心会受到一定程度动摇,投资行为将更加谨慎。此次地震中,拟建、在建的成都市重点旅游项目、龙门山示范项目建设和开工受到较大影响,部分在建

项目损毁较为严重,准备投资开发的投资商和部分遭受了损失的投资商对下一步投资普遍持保守态度,短期内难以恢复投资信心。

(3) 余震和次生灾害的威胁

成都市受灾区域地形起伏大,很多城镇位于山前或沿河地带,地表破碎,易遭受余震的影响。同时,高强度的旅游开发和设施建设使山区脆弱的生态环境进一步受到破坏,极易引发次生地质灾害。

4 成都市文化旅游设施灾后重建规划战略思路

4.1 文化旅游设施恢复与重建预期效能

文化旅游设施的恢复与重建要从重振灾区经济,增加就业岗位,促进灾后重建、带动文化与旅游产业全面恢复和提升发展的目标出发,根据受损情况,坚持重点优先、分步实施、恢复与重建相结合的指导原则;遵循政府主导、市场运作,以人为本、尊重自然,吸纳民意,产业支撑、突出特色的指导思想。预计文化旅游设施恢复重建和新建项目的实施可以:(1) 尽快使文化与旅游产业恢复运转;(2) 拉动灾区经济上升趋势;(3) 承担安民和富民的社会功能;(4) 打造新型旅游品牌与产品;(5) 促进文化与旅游产业的转型与提升。

4.2 文化旅游设施恢复重建与新建的产业政策导引

旅游文化设施恢复重建工作要与整体产业恢复重建政策相适应,并通过产业政策导引旅游设施的恢复重建工作:(1) 成都市域龙门山旅游带应适应灾后优先发展第三产业的宏观经济调整战略;(2) 淘汰与国家和省级主体功能区目标相悖的项目。对应于不同功能区的主体功能,应以科学发展观为原则,通过旅游资源的合理配置,推进各功能区主体功能实现。如对于限制开发的区域,生态保护和修复应当应予优先考虑;对于优化开发的区域,实行经济结构和转变发展方式应予优先考虑等。要保证全市的文化与旅游产业能够按整体策划推进,当保则保、当建则建;(3) 限制环境破坏大的旅游产品与项目发展。通过政策引导,使农家乐项目适当集中,向乡村酒店转型,以解决环境污染的问题;(4) 为了减少旅游业的脆弱性,旅游产品及产业结构应多元化。例如发展工业旅游、旅游商品。为此,在文化旅游设施恢复重建与新建过程中,应当适应这种多样化的产业需

求。

4.3 文化旅游设施恢复重建与新建的时序安排

恢复重建工作要按照一定的时序开展。2008年为应急启动恢复期,以形象恢复、信心重拾为第一要务,以启动、恢复国际、国内市场为优先目标,以重点文化旅游设施恢复重建为核心,规划设计一批安全旅游线路、恢复开放一批旅游接待场所、启动一批重点旅游项目;2009年—2010年为旅游重塑提升期,至2010年底,按国际标准配置各种旅游资源要素和公共服务设施。通过重点恢复重建和新建的带动作用,促进成都市文化与旅游产业全面复苏和提档升级,逐步建成龙门山国际山地旅游示范区和国际休闲度假旅游区。

在恢复重建与新建重点文化旅游设施项目的遴选上遵循:项目的重要性、项目的可恢复性、项目的可操作性以及项目投资的公共性等原则。基于以上原则,近期急需启动的旅游项目包括:①南部受损较轻的文化旅游设施需要尽快恢复接待能力,特别是大邑、邛崃一线应尽快开展乡村旅游、养生休闲和温泉度假等项目;②尽快开展都江堰、青城山的观光旅游。都江堰景区除二王庙外,基本上可以开展观光旅游,加上市区灾毁考察游以及地质遗迹游,近期可望吸引游客;③尽快开展山前一线的乡村旅游。山前受损较轻的农家乐等应尽快重启,结合灾民居住点建设,开展新型的、集中式的乡村旅游项目,以期解决农民的收入问题;④积极开发山前地带以往不受重视的旅游资源,形成新的旅游产品。例如,彭州市平原地区的旅游资源(牡丹节等)的开发利用。

4.4 文化旅游设施恢复重建与新建的空间布局调整思路

通过文化旅游设施的恢复重建和新建促进全域旅游产业实现“一区两带”的空间发展格局,并强化龙门山旅游轴心线的地位和功能。因此,在旅游文化设施恢复重建中,项目空间布局调整思路为:龙门山成都段中南部重建新建先发,中北部恢复重建梯次跟进;将旅游生产要素向旅游景区、旅游城镇、旅游村落三个空间集中;观光探险西移上山,休闲度假出沟下山;旅游城镇向山前一带适度集中,特别是银厂沟景区除特殊需要的一些设施外,度假设施、农家乐等应全部外迁,实现景区内部游览观光、景区外休闲度假的整体布局;近期建构旅游通道环线雏形,中远期实现旅游通道网络化;在龙门山前一带重要旅

游节点,适当增加游客应急疏散中心。

4.5 文化旅游设施灾后重建及生态修复并重

地震及其次生灾害给旅游设施赋存的生态环境带来了巨大影响,地震灾害破坏了大量的自然生态系统,诱发了大量次生灾害,降低了生态系统在水源涵养、水土保持、生物多样性保护等方面的服务功能;加剧了旅游景观环境的脆弱性,增加了景观恢复的艰巨性与复杂性;地震带来的滑坡、泥石流等次生灾害造成了相应景区内建筑和道路的破坏,同时地震过后山体的不稳定性因素,对旅游安全带来了潜在威胁;降低了区域环境承载能力与生态环境容量。

整体而言,成都市灾区旅游生态环境近期内难以恢复,特别是位于市域北部靠近龙门山地的龙门山景区和回龙沟景区,由于地震引发的次生地质灾害和地表植被破坏,旅游生态环境有持续恶化的趋势,其它地区由于受灾较轻,在尊重自然,并加以人工恢复措施的情况下,生态环境会较快地向好的方向发展。一般预计,生态环境的恢复稳定期在5年以上。

在旅游设施恢复重建工作中,需要同时注重区域生态修复,其主要任务包括:次生地质灾害的生态治理;受损自然植被的生态建设;受损风景名胜区的生态恢复;珍稀动植物及其栖息地抢救性恢复;关键地段受损生态系统恢复等。文化旅游设施赋存环境生态修复的重点景区包括龙门山(银厂沟)景区、回龙沟景区、龙池景区、虹口景区、鸡冠山景区和九龙沟景区等。

5 成都市文化旅游设施灾后重建的保障措 施

旅游设施灾后重建工作需要相关部门和团体在政策法规、组织领导、资金投入和监督机制等方面的有力措施,以保障恢复重建工作的顺利有序进行。

5.1 政策法规保障

要完成成都旅游设施灾后重建工作,需要健全完善与文化旅游设施恢复重建相关的政策法规,强化执行力度。进一步完善与《风景名胜区管理(暂行)条例》、《自然保护区条例》、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国文物保护法》以及联合国《保护世界文化和自然遗产公约》等相配套的地方性法规、规章,通过政策和规划,理顺部门与行业关系,明确部门权利与

义务,加大执法力度。

文化与旅游产业灾后重建项目需要有适度规模的建设用地指标,需要得到国家和四川省层面上的土地政策支持。经批准的地震灾后恢复重建项目可以根据土地利用总体规划,先行安排使用土地,实行边建设边报批,并按照有关规定办理用地手续。国土部门合理增加用地指标,并加快用地审批。同时,在金融、财税等需要给予更加优惠的政策优惠,促使文化旅游设施恢复重建的顺利实施。

5.2 组织领导保障

旅游文化设施恢复重建工作的紧迫性,要求建立领导目标责任制、健全机构、强化管理。鉴于文化旅游设施恢复重建与新建的任务涉及到建设、规划、旅游、国土、林业、文物、环保、交通、通讯、电力等诸多部门,建议成立跨部门办事机构,协调和解决恢复与重建过程中出现的矛盾和问题。建立和完善领导责任制,做到层层负责,分级管理。

5.3 资金投入保障

由于文化旅游设施恢复重建与新建需要的经费数额巨大,因而必须得到中央财政支持。县级以上人民政府应当通过政府投入、对口支援、社会募集、市场运作等方式筹集地震灾后恢复重建资金。同时,各级政府要把文化旅游设施重建与新建经费纳入灾后重建资金预算。充分发挥政府职能,为开发商营造良好的投资环境。尝试景区所有权、管理权和经营权“三权分离”的经营模式,鼓励社会资金参与灾后重建文化旅游设施恢复重建。设立全球华人汶川灾后旅游重建基金,募集全球华人资金,建构起政府主导、多方参与的资金投入和运行机制。

5.4 监督机制保障

各级政府及其职能部门要加强跟踪督查,广泛听取社会各界意见,主动接受人大、政协和社会各界的监督。完善招投标监督管理,严格执行招投标法律、法规和各项规章制度。除应急工程外,所有项目应通过公开公平、简便快捷和节约成本的招投标或比选方式确定承包人。加强重建资金的监督管理,各级政府要定期公布重建资金的来源、数量、使用情况,加强监督检查,确保灾后重建资金高效使用。鼓励社会各界广泛参与,加强监督机制的建设,构建监察、审计、信访、新闻媒体、社会各界共同监督的机制。

后记:受四川省成都市规划局的委托,北京大学

城市与环境学院志愿承担成都灾区文化旅游设施恢复重建规划工作。参与规划工作的有吕斌、陈耀华、李双成、柴彦威、林坚、蒙吉军、汪芳、宋峰、阴颀、邓峰、彭建、赵志强、苗春雷、赵春红、金晓峰、颜亚宁、王洁晶等城市与环境学院的师生。本文仅为规划方案的一部分内容。规划完成过程中得到了成都市规

划局和旅游局等部门的支持与帮助,同时参考了一些已有的规划成果,特此致谢。△

作者简介:李双成(1961-),男,博士,河北省平山县人,北京大学城市与环境学院副教授。

收稿日期:2008-05-05

Reconstruction Strategy of Tourist Facilities in Chengdu City after Wenchuan Earthquake

Postseismic reconstruction and planning group of College of Urban and
Environmental Sciences, Peking University
LI Shuangcheng ZHAO Zhiqiang

【Abstract】 Wenchuan earthquake and secondary geological hazards such as landslide and debris flow cause serious damage for the cultural tourism resources and facilities of Chengdu City, especially in the four counties i. e. Dujiangyan, Pengzhou, Chongzhou and Qionglai, and Dayi County, which are near Longmen Mountain seismic belt. It is urgent to reconstruct the cultural tourism facilities in order to revive socio-economic development of disaster area. In this paper, the damage extent of cultural tourism facilities was firstly evaluated, and then the opportunity and challenge of reconstructing works was analyzed. Finally, strategy and supporting measures of aiming at rapid restoration and reconstruction were proposed.

【Keywords】 Wenchuan Earthquake; Tourism Facilities; Reconstruction; Chengdu

《城市发展研究》撰稿须知

1 主题明确、结构严谨、数据可靠、文字简练,具有科学性、首创性和逻辑性。

(1) 文稿包括图、表在内,一般在5 000~7 000字,并标注图、表名称(中、英文);

(2) 正文前应列有摘要(中、英文),中文摘要约300字,英文摘要为中文摘要的转译,以150~180个词为宜。其后列有3~8个关键词(中、英文)以及作者单位名称(中、英文);

(3) 标注中图分类号和文献标识码;

(4) 如论文属于基金项目,需注明基金项目类别以及项目编号;

(5) 提供以DWG、PSD、JPG等格式保存的图片原件。

2 计量单位一律采用中国国家法定计量单位,文、图、表中有国际符号的计量单位均用符号表示。

3 参考文献在文后按顺序编码制列出,并在文内引文处用方括号予以标明。

4 稿件请注明所有作者的姓名,工作单位名称(中、英文)和邮政编码,并注明第一作者的出生年月、性别、最高学历、职务、职称、主要研究方向、详细通讯地址、联系电话、传真和电子信箱。