

气象灾害防御条例 读本

主 编：王振江 王志强

副主编：郭文芳 刘宪华

气象灾害防御条例读本

主 编:王振江 王志强
副主编:郭文芳 刘宪华



图书在版编目(CIP)数据

气象灾害防御条例读本/王振江, 王志强主编. —北京:
气象出版社, 2010. 9

ISBN 978-7-5029-5051-4

I. ①气… II. ①王…②王… III. ①气象灾害-灾害
防治-条例-中国-学习参考资料 IV. ①D922.182.05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 184007 号

Qixiang Zaihai Fangyu Tiaoli Duben

气象灾害防御条例读本

主 编:王振江 王志强

副主编:郭文芳 刘宪华

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号 邮政编码:100081

总 编 室:010-68409142

发 行 部:010-68408042

网 址: <http://www.cma.gov.cn>

E-mail: qxcbs@263.net

责任编辑:吴晓鹏 陈爱丽

终 审:江彦文

封面设计:翟劲松

责任技编:吴庭芳

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:850 mm×1168 mm 1/32

印 张:5.5

字 数:137 千字

版 次:2010 年 9 月第 1 版

印 次:2010 年 9 月第 1 次印刷

定 价:15.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

《气象灾害防御条例读本》编委会

主 编：王振江 王志强

副 主 编：郭文芳 刘宪华

撰 稿 人：(以姓氏笔划为序)

王 伟 乔 林 李丽军 李 菊

陈绍有 孟 婵 张钦仁 张 柱

罗怀熙 周韶雄 桑瑞星

序

《气象灾害防御条例》(以下简称《条例》)已于2010年1月20日国务院第98次常务会议审议通过,由温家宝总理签署第570号国务院令发布,并于2010年4月1日起正式实施。《条例》是继《人工影响天气管理条例》之后,国务院出台的第二部气象行政法规。它的颁布实施是深入贯彻落实科学发展观和依法治国方略的必然要求,是科学防灾、依法防灾的具体体现,标志着我国自然灾害防御法律体系更加完善,气象灾害防御工作的法律依据更加充分,法律保障更加有力。

《条例》是根据《中华人民共和国气象法》相关规定,在总结多年来气象灾害防御实践经验的基础上,对有关内容进行了深化和细化,从而作出的有可操作性的具体法律规定。在《条例》制定过程中,国务院法制办先后三次征求了国务院有关部门和31个省级人民政府的意见,召开专家论证会,赴浙江、江西等省听取了基层的意见,并公开征求了社会公众的意见。在充分听取各方面意见的基础上,经与中国气象局、民政部等部门反复研究、协调、修改,报请国务院常务会议审议通过。

《条例》充分注意到了新时期气象灾害防御工作面临的新形势、新要求 and 出现的新情况、新问题,有针对性地规定了气象灾害防御的有关制度和措施。条例具有五个方面的突破:一是首次以法律规范的形式确立了气象灾害防御原则、机制;二是首次以法律规范的形式确立了气象灾害普查、风险评估和区划制度;三是首次以法律规范的形式明确了各类气象灾害的预防措施;四是首次以法律规范的形式对空间天气灾害监测、预报和预警

工作作出规定；五是首次以法律规范的形式对气象灾害应急工作作出规定。同时，《条例》在四个方面对气象法的有关内容加以深化：一是深化了气象灾害防御规划体系建设制度；二是深化了气象灾害监测预警能力建设；三是深化了农村地区气象灾害防御工作；四是深化了雷电灾害防御组织管理制度。

为了使各级政府及其有关部门和社会各界能够准确了解、掌握《条例》的内容，使《条例》的学习、宣传和贯彻工作落到实处，我们编写了《气象灾害防御条例读本》一书。本书以《气象灾害防御条例释义》为主体，并收录了相关的法律法规及文件。在撰写过程中，我们坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求，对每条、每款的解释努力做到阐述全面、准确。我们相信，该读本的出版，将会对各级政府和政府各部门及其工作人员和社会各界进一步学习、领会和贯彻、实施《条例》有所裨益。本书由国务院法制办、中国气象局参与《条例》立法的同志编著，由刘宪华、郭文芳、罗怀熙、张钦仁、李丽军、桑瑞星、李菊统稿。

2010年8月18日

目 录

序

气象灾害防御条例解读部分

第一章 总 则	(1)
第二章 预 防	(18)
第三章 监测、预报和预警	(48)
第四章 应急处置	(60)
第五章 法律责任	(72)
第六章 附 则	(84)

附录部分

中华人民共和国气象法	(87)
气象灾害防御条例	(98)
国务院法制办关于《气象灾害防御条例(草案)》 的说明	(108)
国务院办公厅关于进一步加强气象灾害防御工作的 意见	(113)
国家气象灾害应急预案	(120)
国家气象灾害防御规划(2009—2020 年)	(143)

第一章 总 则

总则是一部法律、法规的基本原则和总体思路的集中体现,起着提挈全局的作用。总则一般规定立法的目的、依据和适用范围,基本原则及基本法律制度。本章共九条,包括本条例的立法目的、适用范围,气象灾害防御的基本原则、工作机制、职责分工以及科普宣传、科技研究、表彰奖励等内容。

第一条 为了加强气象灾害的防御,避免、减轻气象灾害造成的损失,保障人民生命财产安全,根据《中华人民共和国气象法》,制定本条例。

【释义】本条是关于《气象灾害防御条例》立法目的、依据的规定。

一、关于立法目的。立法目的,也称为立法宗旨,是指制定一部法律、法规所要达到的任务目标,也就是说制定一部法律、法规要解决哪些问题。一般来说,立法目的是法律、法规的必设条款,且都作为一部法律、法规的第一条规定,以开宗明义,总揽全局。

《气象灾害防御条例》作为一部调整气象灾害防御过程中所形成的各种社会关系的行政法规,其根本目的是加强气象灾害的防御,避免、减轻气象灾害造成的损失,保障人民生命财产安全。因此,根据本条规定,立法目的主要包括以下三方面:

1. 适应经济社会发展,加强气象灾害防御工作。新中国成立以来,我国气象事业发生了历史性的根本变化,取得了举世瞩

目的成就。一是建立了中国特色气象服务体系,气象防灾减灾、应对气候变化和各项气象服务都取得了显著的经济社会效益。二是建立了比较完善的气象预报预测系统,气象预报预测能力不断提高。三是建立了较高水平的自动化综合气象观测系统,气象观测能力显著增强。四是建立了气象科技创新体系,取得了一大批支撑气象业务服务的科研成果。

同时,经济社会的发展也给气象灾害防御工作提出了更高的要求。一是在气象灾害预防方面,亟需加强能力建设,完善不同种类气象灾害的预防措施。二是在气象灾害监测预警方面,需要进一步整合气象监测信息网络,提高监测预警能力,尤其是亟待提高极端灾害天气气候事件的监测预警能力。三是在气象灾害预报预警信息的发布方面,需要进一步拓宽信息发布渠道和覆盖面,提高信息发布的时效,为人民群众有效避险提供保障。四是在气象灾害应急处置方面,需要进一步加强气象灾害应急能力建设,规范应急预案的启动和解除,确保应急管理措施的有效实施。因此,需要通过健全相关的法律制度,进一步改进和加强气象灾害防御工作。

2. 应对气候变化新形势,避免或减轻气象灾害损失。我国幅员辽阔,自然条件复杂,是世界上受自然灾害影响最严重的国家之一。在各类自然灾害中,70%以上是气象灾害。在全球气候变暖的大背景下,我国气象灾害越发呈现出突发性强、种类多、强度大、频率高等特点。局部地区极端高温、极端低温和强暴雨、强台风、特大干旱等极端灾害天气气候事件发生次数明显上升。气象灾害给人民群众生命财产安全带来严重威胁,给我国经济、社会以及可持续发展带来很大的挑战。据统计,本世纪以来,气象灾害导致死亡的人数平均每年在2000人左右,造成的经济损失约占当年国内生产总值的1%~3%。2008年气象灾害造成的直接经济损失达3100多亿元(其中低温雨雪冰冻灾害损失1590多亿元)。因此,需要通过立法进一步加强气象灾

害的防御工作。

3. 完善气象灾害防御机制,保障人民生命财产安全。气象灾害防御工作涉及经济社会生活的各个领域,必须在政府的统一领导、组织和协调下,通过多部门密切协作,全社会共同努力才能做好这项工作。因此,有必要总结多年来防御气象灾害的经验,建立政府统一领导、多部门配合、社会广泛参与的防灾减灾机制,通过完善法律法规,进一步明确各级政府、有关部门以及社会公众在气象灾害防御活动中的权利义务关系,加强农村、街道、社区等基层的气象灾害防御能力建设。

二、关于立法依据。1999年10月31日,《中华人民共和国气象法》(以下简称《气象法》)经第九届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过,于2000年1月1日起实施。《气象法》第五章专门对气象灾害防御进行了规定。本条例是与《气象法》配套的行政法规,对《气象法》第五章的相关内容进行了深化、细化,并作出了具有可操作性的具体规定。因此,《气象法》是本条例最直接的立法依据。同时,本条例又充分吸收了党中央、国务院关于气象灾害防御工作的一系列方针、政策,特别是《国务院关于加快气象事业发展的若干意见》(国发〔2006〕3号)、《国务院办公厅关于进一步加强气象灾害防御工作的意见》(国办发〔2007〕49号)等重要文件精神,并加以概括总结,上升为具有普遍约束力的法律规定。此外,本条例在起草过程中,充分考虑了新时期气象灾害防御工作出现的新情况、新问题,也注意与《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国防沙治沙法》、《中华人民共和国抗旱条例》等有关灾害防御的法律、行政法规的有效衔接。

第二条 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域内从事气象灾害防御活动的,应当遵守本条例。

本条例所称气象灾害,是指台风、暴雨(雪)、寒潮、大风(沙

尘暴)、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻和大雾等所造成的灾害。

水旱灾害、地质灾害、海洋灾害、森林草原火灾等因气象因素引发的衍生、次生灾害的防御工作,适用有关法律、行政法规的规定。

【释义】本条是关于《气象灾害防御条例》地域适用范围、调整对象、气象灾害的定义及法律、行政法规衔接的规定。

一、本条第一款规定了地域适用范围。法律的适用范围也称法律的效力范围,包括法律的空间效力范围、法律的时间效力范围和法律对人的效力,换句话说,就是法律适用于哪些地域、何时开始生效以及适用于哪些主体。《气象灾害防御条例》的空间效力范围就是指条例的地域适用范围,即条例在什么地域范围内有效。根据本条的规定,在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事气象活动应当遵守本条例。这一规定包含两层含义:一是在中华人民共和国领域从事气象灾害防御活动应当遵守本条例;二是在中华人民共和国管辖的其他海域从事气象灾害防御活动也应当遵守本条例。

中华人民共和国领域,是指我国行使国家主权的空间,包括我国的领陆、领水、领空。根据《中华人民共和国领海及毗连区法》(以下简称《领海及毗连区法》)的规定,我国的领陆,即我国的陆地领土,包括“中华人民共和国大陆及其沿海岛屿、台湾及其包括钓鱼岛在内的附属各岛、澎湖列岛、东沙群岛、西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛及其他一切属于中华人民共和国的岛屿”。按照有关国际法原则,我国领陆也包括我国领土的延伸部分,如我国驻外领事馆、在国外飞行的具有中华人民共和国国籍的航空器和在国外航行的挂有中华人民共和国国旗的船舶。我国的领水,包括我国的内水和领海。根据《领海及毗连区法》的规定,我国内水为中华人民共和国领陆内以及领海基线向陆地一侧的

水域;领海为邻接中华人民共和国陆地领土和内水的一带海域,其宽度为从领海基线量起 12 海里。我国领空,是指我国领陆和领水的上空。

根据《中华人民共和国专属经济区和大陆架法》的规定,中华人民共和国管辖的其他海域是指我国的专属经济区和大陆架。专属经济区,指领海以外并邻接领海的区域,从测算领海宽度的基线量起延至 200 海里的海域。大陆架,是指领海以外依本国陆地领土的全部自然延伸,扩展到大陆边外缘的海底区域的海床和底土;如果从测算领海宽度的基线量起至大陆边外缘的距离不足 200 海里,则扩展至 200 海里。根据该法和《联合国海洋法公约》的规定,我国对在专属经济区为勘查、开发、养护和管理海床上覆水域、海床及其底土的自然资源,以及进行其他经济性开发和勘查,如利用海水、海流和风能等活动行使主权;对勘查大陆架和开发大陆架的自然资源行使主权,而上述活动中也包括进行气象活动。即对在中华人民共和国管辖的其他海域从事气象活动,也同样行使主权。因此,在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事气象灾害防御活动同样都应当遵守本条例的规定。

需要说明的一个问题是,本条例的适用有一个例外。即本条例不适用于我国香港和澳门特别行政区。根据香港和澳门两个特别行政区基本法的规定,只有列入这两个基本法附件的全国性法律,才能在这两个特别行政区适用,其他全国性法律不适用于香港、澳门特别行政区。由于作为条例上位法的《气象法》未列入上述两个基本法附件,因此,《气象灾害防御条例》不适用于我国香港和澳门特别行政区。香港和澳门特别行政区的气象灾害防御活动,应当适用这两个特别行政区的立法机关自行制定的法律规范。

二、本条第二款规定了气象灾害的定义。法是调整人们的行为或者社会关系的规范。条例调整的是人们在气象灾害预

防、监测、预报、预警和应急处置等活动中所发生的各种社会关系。为了与《气象法》相衔接,条例关于气象灾害的定义仍与《气象法》保持一致,是指台风、暴雨(雪)、寒潮、大风(沙尘暴)、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻和大雾等所造成的灾害。这些气象灾害防御活动的具体内容以及对这些活动的管理,在条例的具体规范中,分别都有较为明确的规定。此外,为了气象灾害防御工作的需要,针对近年来气象灾害防御工作中出现的新情况,条例对霾、空间天气灾害等对国计民生产生重大影响的气象灾害,也规定了具体的预防措施。从某种意义上讲,这也是对气象灾害定义的扩展。

三、本条第三款规定了条例与有关法律、行政法规的关系。按照本款规定,水旱灾害、地质灾害、海洋灾害、森林草原火灾等因气象因素引发的衍生、次生灾害的防御工作,适用有关法律、行政法规的规定。许多自然灾害,特别是等级高、强度大的自然灾害发生以后,常常诱发出一连串的危害发生,这种现象被称为灾害连发性或灾害链。例如,暴雨引发的洪水造成洪涝灾害,进而可能带来大面积山体滑坡,造成地质灾害。自然灾害常接连发生,则构成了并发型灾害链。灾害链中最早发生的、起主导作用的灾害称为原生灾害;次生灾害是指在灾害链中由原生灾害诱导的、第二次生成的、间接造成的灾害。衍生灾害是指由原生灾害派生出来、第三次生成的、因繁衍变化而发生的一系列灾害。两者的主要区别是,与原生灾害相比,衍生灾害的发生机理有明显变化,而次生灾害没有明显变化。次生灾害与衍生灾害有时比原生灾害的危害还大。

《国家突发公共事件总体应急预案》将自然灾害分为水旱灾害、气象灾害、地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害和森林草原火灾等。除地震灾害、生物灾害以外,洪涝等水旱灾害,山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、巨浪等海洋灾害,森林草原火灾等衍生、次生灾害均与气象因素密切相关,但是《中

华人民共和国防洪法》、《华人民共和国防汛条例》、《华人民共和国防旱条例》、《地质灾害防治条例》、《森林防火条例》、《草原防火条例》等法律、行政法规已作出了明确规定。因此,为了处理好气象灾害与衍生、次生灾害之间,以及条例与现行法律、行政法规之间的衔接关系,本条例规定了水旱灾害、地质灾害、海洋灾害、森林草原火灾等因气象因素引发的衍生、次生灾害的防御工作,适用有关法律、行政法规的规定。

第三条 气象灾害防御工作实行以人为本、科学防御、部门联动、社会参与的原则。

【释义】本条是关于气象灾害防御工作原则的规定。

本条确立了各级人民政府及有关部门和单位在依法履行气象灾害防御工作职责时应当遵循的总的原则,也是制定各项具体政策必须体现的指导思想。

新中国成立以来,党和国家许多关于气象工作的总体原则、基本方针和要求都是通过不同形式的规范性文件予以体现的。如《国务院办公厅关于进一步加强气象灾害防御工作的意见》提出,加强气象灾害防御工作的总体要求是“坚持以人为本、预防为主、防治结合的方针,依靠科技、依靠法制、依靠群众,统筹规划、分类指导,制订和实施气象灾害防御规划,加快国家与地方各级防灾减灾体系建设,强化防灾减灾基础,切实增强对各类气象灾害监测预警、综合防御、应急处置和救助能力,提高全社会防灾减灾水平,促进经济社会健康协调可持续发展。”本条例在认真总结各级人民政府及有关部门和单位在进行防御气象灾害各项工作经验和教训的基础上,将其高度概括为“以人为本、科学防御、部门联动、社会参与”16个字,上升为有普遍约束力的法律规定,具有十分重大的意义。

以人为本:是科学发展观的核心,也是科学发展观在气象灾

害防御工作中的具体体现。据统计,我国平均每年因各种气象灾害造成的农作物受灾面积达 5000 万公顷左右,受台风、暴雨(雪)、干旱、沙尘暴、雷电、冰雹、霜冻和大雾等重大气象灾害影响的人口达 4 亿人次,造成的经济损失相当于国内生产总值的 1%~3%。气象灾害防御工作必须把为人民福祉安康服务作为首要任务,始终把保护人民群众生命财产安全、促进社会和谐稳定放在高于一切、重于一切的位置,最大程度地保护人民生命财产的安全,减少气象灾害造成的人员伤亡和财产损害。提供准确及时的气象预报警报服务,提高全社会防御气象灾害的能力和水平,对经济发展和社会进步具有很强的现实意义。因此,在气象灾害防御工作中必须坚持以人为本的原则,把保障公众健康和生命财产安全放在突出位置,最大程度地减少突发公共事件及其造成的人员伤亡和危害。

科学防御:气象灾害防御活动本身,就是科学地认识和掌握大气及其运动规律,通过实事求是的科学分析,提出科学有效的应对措施,并加以组织落实的过程。同时,经济社会发展的现实需求,对不断提高气象预测预报能力、气象防灾减灾能力、应对气候变化能力、开发利用气候资源能力提出了新的要求。因此,必须依靠科技创新,加强气象科技工作,既要推进气候系统各个学科领域的知识创新,也要推进观测和预报预测的技术创新;既要加强基础理论研究和科学试验,也要加强应用研究和技术开发,实现灾害性天气监测预报、气候预测和气候变化影响评估、气候资源开发利用、气象服务的重大突破。因此,气象灾害防御工作必须依靠科学,着力提高防御气象灾害的科技水平。

部门联动:气象灾害防御工作是一项系统性强、涉及面广、关注度高的综合性工作,涉及气象、水利、农业、规划、国土、交通、财政、民政、林业、电信等部门和公共媒体,需要多部门密切协作,全社会共同努力。近年来,中国气象局与国务院应急办、国家减灾委员会、国家防汛抗旱总指挥部等机构建立了气象灾

害应急联动机制和灾害防御规划管理协调保障机制;与国家核应急办公室、国土资源部、铁道部、交通部、水利部、农业部、卫生部、环保部、安监总局、林业局等部门建立了地质气象灾害、交通安全、高温中暑、一氧化碳中毒、农业林业病虫害、森林草原火险等联合预警制度,以及海上搜救等公共突发事件气象保障机制;与民政部、新华社、军队等建立了信息共享与信息交换机制;与工业和信息化部、广电总局等建立了共同发布气象预警信息的合作机制。中国气象局每天为 60 多个部门 400 多名应急指挥人员发送气象短信。全国气象部门每天为 62 万名各级应急和决策指挥人员免费发送气象预警手机短信,多部门联动的气象灾害防御机制已逐步建立。因此,为了进一步健全协调有序、运转高效的部门联动机制,条例将部门联动作为气象灾害防御工作原则之一。

社会参与:气象灾害防御直接关系到经济建设、社会发展和人民生命财产的安全,必须由政府进行领导、组织和协调才能很好地开展这项工作。同时,也只有紧紧依靠群众,军地结合,动员国内和国际各种力量参与气象灾害防御工作,充分发挥群众团体、气象信息员和公民在气象灾害防御、救助等方面的作用,建立全社会广泛参与的行动机制,才能使“政府领导、部门联动、社会参与”的气象灾害防御体系落到实处,才能高效应对灾害,最大限度地保护人民生命财产安全,尽最大可能避免和减轻气象灾害造成的影响和损失。

第四条 县级以上人民政府应当加强对气象灾害防御工作的组织、领导和协调,将气象灾害的防御纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算。

【释义】本条是关于县级以上人民政府在气象灾害防御工作方面的职责的规定。

本条主要规定了县级以上人民政府在组织、领导和协调气象灾害防御工作中,将气象灾害的防御纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算方面的职责。

一、关于县级以上人民政府应当加强对气象灾害防御工作的组织、领导和协调的规定。这一规定,是对县级以上人民政府在加强气象灾害防御工作时提出的基本要求,它明确了县级以上人民政府是本级行政区域内气象灾害防御工作的行政领导机关,是负责此项工作的责任主体。它既是人民政府加强对气象灾害防御工作组织领导所必须遵守的一项法定职责,也是人民政府履行加强对气象灾害防御工作协调职责的前提。根本目的是在分工负责的基础上,强化统一指挥、协调联动,提高快速反应能力。按照本条及条例的其他规定,有关人民政府及其部门必须通过组织制定气象灾害防御规划,编制气象灾害应急预案,实施气象灾害应急处置措施等行为,履行组织、领导和协调气象灾害防御工作职责。否则,就要依法承担相应的责任。

二、关于县级以上人民政府应当将气象灾害的防御纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费纳入本级财政预算的规定。气象防灾减灾是基础性公益事业,事关人民生命财产安全,事关经济发展和社会和谐。同时,也是市场经济条件下,政府向社会提供的一项必不可少的公共服务。气象灾害防御工作作为一项长期任务,必须通过规划予以保障,也必须由政府来领导,由公共财政予以支撑。因此,条例通过将气象灾害防御工作纳入中央和地方本级国民经济和社会发展规划及财政预算,保障其开展。

国民经济和社会发展规划是对国家或区域一定时期的社会 and 经济发展所作出的战略部署,是我国政府调节市场经济和促进社会发展的重要手段,对我国经济社会发展作用巨大。《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》中明确指出:发展气象事业,加强气象卫星应用、天气雷达等综合监