

防雷减灾管理 法律制度研究

及其

李家启 著

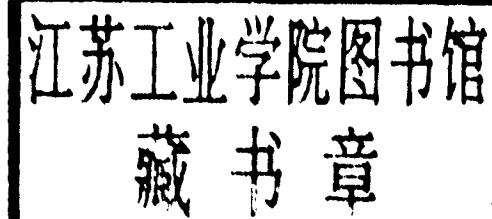
FANGLEI JIANZAI
GUANLI
JIQI
FALU ZHIDU
YANJIU

气象出版社

防雷减灾管理及其 法律制度研究

Lightning protection management and its legal system research

李家启 著



气象出版社

内容简介

本书系统论述了加强防雷减灾管理的形势和要求、国外防雷减灾管理与法律制度以及我国防雷减灾管理的状况、存在的问题、法律制度构建和对未来发展趋势的展望。其中,我国防雷减灾管理的状况主要是以重庆市防雷减灾管理模式为基础,提出了用法律手段规范防雷减灾管理、用经济手段促进防雷减灾管理、用文化手段加强防雷减灾管理和用技术手段支撑防雷减灾管理四种手段。

本书可供从事防雷减灾管理活动、防雷技术人员、防灾减灾部门、安全生产监督部门、建筑部门和其他行业从事相关工作的管理人员和科研人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

防雷减灾管理及其法律制度研究/李家启著. —北京:气象出版社,2006.12

ISBN 7-5029-4221-1

I. 防… II. 李… III. ①防雷—研究—中国②防雷—安全管理—法律—研究—中国 IV. P427.32; D922.182.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 145351 号

出版者:气象出版社 **地 址:**北京市海淀区中关村南大街 46 号

网 址:<http://cmp.cma.gov.cn> **邮 编:**100081

E - mail:qxcbs@263.net **电 话:**总编室:010-68407112

发行部:010-62175925

责任编辑:吴晓鹏 **终 审:**纪乃晋

封面设计:王海燕 **版式设计:**李勤学

责任校对:王丽梅

印 刷 者:北京中新伟业印刷有限公司

发 行 者:气象出版社

开 本:700mm×1000mm 1/16 **印 张:**18.75 **字数:**270 千字

版 次:2006 年 12 月第 1 版 **2006 年 12 月第 1 次印刷**

印 数:1~2000

定 价:40.00 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

F 序

Foreword

1

国家经济的发展，人民生活质量的保障，社会的繁荣稳定，靠什么得以实现？靠政策、靠科学、靠技术、靠经济，同时还要靠安全。保障人民生命和财产的安全，是党和政府“执政为民”的要求，是宪法及国家性质本质的要求，是社会进步与文明的标志，是人权的重要内涵；安全是社会稳定的基础，是生产力发展的基础和条件，是人民安居乐业和提高生活质量的基本保证。安全关系社会稳定，关系社会经济快速健康持续发展，因此，安全对于实现全面建设小康社会宏伟目标具有重要战略意义。

追溯人类的进化史，我们可以看到，安全是人类演化的生命线，这条线为人类正常可靠的进化铺垫了安全的轨道，稳固了人类进化的基础，保障了人类进化的进程；再看人类今天的生存状态，安全是人们生活依赖的“保护绳”，这条“绳”维系着生灵的生命安全与健康，稳定着社会的安定与和平，安全成为现代人类生活中最基本的且最重要的需要之一；最后再看人类的发展史，安全是人类社会发展的“促进力”，这种力量推动人类文明的进程，创造美好和谐的世界——安全和健康的生活与生产成为人类文明的象征，创造安全的文明成为人类文明的重要组成部分。

人类的进化、生存和发展,都与安全密切相关,不可分割。从生产到生活,从家庭到社会,从过去到现在,从现在到将来,整个时空世界无时无处不在呼唤着安全。安全永远伴随着人类的演化和发展,安全是人类历史永恒的话题。

古老的中华民族有着悠久的历史,其蕴涵于民族文化中的安全观念和方略对我们现代社会的安全活动有着极有价值的借鉴。如:《左传·襄公十一年》:“居安思危,思则有备,有备无患”;“安不忘危,预防为主”。正如孔子所说:“凡事预则立,不预则废。”;《汉书·贾谊传》“建久安之势,成长治之业”;《元史·张桢传》“有不尽者,亦宜防微杜渐而禁于未然”;《诗·豳风·鸱》“天下未阴雨,彻彼桑土,绸缪牖户”;《战国策·楚策四》“亡羊而补牢,未为晚也”;《汉书·霍冽传》“臣闻客有过主人者,见其灶直突,傍有积薪。客谓主人,更为曲突,远徙其薪,不者且有火患,主人嘿然不应。俄而家果失火……”古语指教我们的安全方略,不失为警世良言。只有以变化和发展的眼光在实践中探求和体验,才能在与事故和灾害的较量中立于不败之地。

雷电灾害是联合国“国际减灾十年”公布的最为严重的十种自然灾害之一,雷电灾害造成的经济损失仅次于干旱和洪涝灾害,是公共安全的大敌,也是影响社会可持续发展的重要制约因素。雷电灾害事故的发生主要由四大原因引起:人的不安全行为和动作,技术客观的隐患和欠缺,生产环境的不良,以及管理的不善。因此,从教育入手,加强岗位的技能培训;应用法制手段,强化安全管理;投入必要的安全资金,强化防雷安全措施,实现本质安全;选择合理地址和环境,是预防事故的重要举措。从管理的角度看,主要表现在:企业领导和职工普遍存在安全意识淡薄;防雷安全责任制尚未得到落实,规章制度执行不严;治理事故隐患措施不得力,安全投入不足;安全管理体制不顺,机制不健全;安全生产宣传、教育、培训力度不够,效果不好;对发生的事故查处不严,同类事故重复发生;安全法规不健全、不落实等。因此,加强防雷减灾研究和防雷减灾建设是实现社会和经济可持续发展的一个不可忽视的战略问题。为此本书提出如下几点防雷减灾的战略意见:加强防雷减灾教育,提高防雷减灾意识;加强防雷减灾研究,加快发展高技术防雷减灾;进一步明确雷电防护重点,

提高城市雷电防护能力;把防雷减灾建设纳入经济建设规划;加强防雷减灾规划,提高防雷减灾管理水平。这些都值得我们从事防雷减灾管理的人员思考和借鉴。

中国是一个历史悠久的文明古国,关于对雷电现象的观察记录和雷电防护技术的应用研究有几千年历史。就雷电科学而言,无论国际还是国内,无论是关于雷电发生的机理、雷电探测技术、防雷工程的设计,还是关于防雷技术、社会管理和政策,都还有很多难点和结合点。因此,可以从雷电物理学(雷电成因、机理研究)、雷电工程学(雷电灾害防护技术)和雷电法律学(法律制度)加以研究。雷电灾害的防护不仅指防御或防止雷电灾害的发生,还包括对雷电灾害的监测、预报、防护、抗御、救援和灾后恢复重建。减灾一是采取措施减少雷电灾害发生的次数和频率;二是指减少或减轻雷电灾害造成的损失。雷电灾害对社会和经济发展已构成严重影响,它们已成为可持续发展的隐患。本书着重于防雷减灾管理及其法律制度研究,通过对国内外雷电灾害科学与防护技术发展比较研究,以及雷电灾害日趋严重,提出加强防雷减灾管理的重要意义;总结了我国防雷减灾管理的现状;利用法律手段规范防雷减灾管理、用经济手段促进防雷减灾管理、用文化手段加强防雷减灾管理和用科技手段支持防雷减灾管理;同时通过对国内外防雷减灾管理的比较,总结其经验与不足,为我国防雷减灾管理提供了新的思路;最后就防雷减灾法制建设中存在问题提出自己的看法。这对于从事防雷减灾管理的工作人员,自觉地从管理中总结经验,探讨防雷减灾工作的发展,提出发展防雷减灾制度的建议,这是很值得赞赏与鼓励的。

书中涉及的防雷减灾分级管理体制、构建防雷安全综合管理体系、综合应用四种手段以及人才队伍的培养都是很重要的工作,值得我们深入研究。目前,我国防雷减灾制度还很不健全,作为一个世界人口最多的国家,同时又是雷电灾害频发的国家,迫切需要防雷减灾大法的制定和颁布。全国人民按照防雷减灾大法进行防灾减灾,可以提高防雷减灾效率,减轻人民和国家损失。发达国家在防雷减灾管理过程中已经健全了其法律制度或者已经完全按照市场经济规律来开展防雷减灾工作,从而达到减灾目的。而我国正处于经济体制的转轨时期,进一步完善市场经济体

制,加快防雷减灾法制建设,实现防雷减灾工作的持续、快速、健康发展有着积极的推动作用。

本书的出版,将会加快我国防雷减灾管理及其法律制度的完善,提高防雷减灾工作中法律法规意识,促进防雷减灾领域的依法行政,推动防雷减灾管理工作的有序开展和防雷减灾大法的制定。祝愿我国防雷减灾工作走上更加科学化、更加法制化和更好地服务于人民的道路。



① 2006年9月7日

P 前言

preface

1

改革开放二十多年来,我国不仅在社会文化、生活水平等方面发生了翻天覆地的变化,而且在政治体制、经济体制等领域也在进行着深刻的社会转型和制度变迁。社会主义市场经济体制的确立,极大地推动了我国市场主体的丰富和发展,促进了市场主体的分工协作。市场经济要求市场主体责、权、利对等的基本原则客观地促进了各市场主体责任的清晰、权利的明确和利益的分化,使三者在更高层次上实现有机的统一。

市场经济中运行的纷繁事物,可以分为两大类:一类是市场行为的主体,包括各类企业法人、事业法人、社会团体法人和自然人等,这些都是市场行为的发起者和操作者;另一类则是市场行为的客体,即市场上经营和交换的成千上万种商品,包括服务商品,这些都是市场行为的被操作者。市场经济是法制经济,它的正常运行必须在法律框架体系下进行。凡是市场经济体制的国家,不管是发达的市场经济国家还是处于转型期的市场经济国家,都有一个共同的规律,就是市场行为的主体,都是由国家制定的法律法规来规范,我国是由全国人大批准发布的法律、国务院批准发布的法规和地方人大通过的法规来规范市场行为的主体。那么,市场行为的客体,成千上万种商品由什么来规范呢?就是由成千上万个标准来

规范它。只有行为主体遵守法律,行为客体符合标准,市场经济才能正常运行。所以完善的法律法规体系和完善的标准体系及规范的市场管理活动,是市场经济体制正常运行的必要条件,各市场经济体制国家一概如此。要通过建立健全的标准体系,为加强市场监督管理提供执法依据,为整顿和规范市场经济秩序提供技术基础,以促进市场经济体系的逐步完善。

防雷减灾活动在市场经济活动中如何进行规范?显然同样需要加强防雷减灾活动的管理和法律制度的建设。

《中华人民共和国气象法》明确了建筑物雷电防护的具体内容,《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》(国务院令第412号)也保留了雷电防护行政审批项目,这不仅表明国家对雷电防护工作的重视,同时说明雷电防护工作的重要性。但这只在气象部门内部引起较大反响,社会公众对它的认识明显不足,在贯彻中还有许多不尽如人意的地方;另一方面,虽然法律赋予气象部门在防雷领域的执法权,但这些法律法规对防雷规定多为原则性,在实践中缺乏一定的可操作性。因此,在电子技术、信息技术迅猛发展的今天,雷电防护技术进一步加强和提高的同时,加速雷电防护管理和制度建设是十分迫切的,这将是实现我国雷电公共安全、防灾减灾战略的一项综合性技术基础措施,是促进雷电防护技术进步和提高雷电防护水平的重要手段。

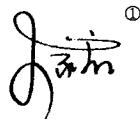
为此,作者根据中国气象事业发展战略关于“公共气象、安全气象和资源气象”的新理念,结合近年来从事防雷减灾管理的具体实践经验以及在北京大学政府管理学院公共行政管理硕士学习中的理论,并参考国内外有关技术资料,在北京大学政府管理学院公共管理硕士毕业论文“防雷减灾管理及其法律制度研究”的基础上进行了内容的丰富和充实,系统论述加强防雷减灾管理的形势和要求、国外防雷减灾管理与法律制度、我国防雷减灾管理的状况、我国防雷减灾管理存在的问题、我国防雷减灾管理选择和防雷减灾法律制度构建。其中,我国防雷减灾管理的状况主要是以重庆市防雷减灾管理模式为基础,提出了用法律手段规范防雷减灾管理、用经济手段促进防雷减灾管理、用文化手段加强防雷减灾管理和用技术手段支撑防雷减灾管理等四种手段。本书可供从事防雷减灾管理活

动、防雷技术人员、防灾减灾部门、安全生产监督部门、建筑部门和其他行业从事相关工作的管理人员和科研人员参考。

防雷减灾管理及其法律制度研究既涉及社会科学,也涉及自然科学。在社会科学方面,涉及法律学、行政学、政治学、社会学、管理学等许多学科的基本理论;在自然科学方面,涉及大气科学、电力科学、建筑科学和电信科学等多学科和跨学科相关研究成果的应用。因此,这个研究难度很大。我非常有幸参加北京大学政府管理学院公共管理专业的学习,对防雷减灾管理及其法律制度的研究得益于政府管理学院的王浦劬、关海庭、李成言、周志忍、赵成根和包万超等老师的授课,使我在推进防雷减灾工作法治化建设方面的研究中受到很大启示。尤其是我的导师包万超先生对选题、提纲及写作重点提出了指导意见,在此一并致谢。

本书在编写过程中得到了重庆市防雷安全工作委员会、重庆市人民政府法制办公室、中国气象学会雷电防护委员会、重庆市气象局等单位的大力支持,并得到重庆市防雷安全工作委员会办公室主任、重庆市气象局李良福副局长,重庆市人民政府法制办公室熊鹰处长、中国气象学会雷电防护委员会杨维林秘书长,重庆市气象局法规处吴晓海副处长,重庆市防雷中心覃彬全副主任以及陈宏、李建平、李路、刘俊等同志的大力帮助,并提出许多宝贵意见,在此一并致谢!此外,本书引用了大量的研究成果和经验总结,除个别文献外,均列出参考文献,在此谨向文献作者致以衷心感谢。

防雷减灾管理及其法律制度研究涉及知识面广,由于作者水平有限,加之时间仓促,不足之处恳请广大读者提出宝贵意见。



2006年9月

① 李家启 重庆市防雷中心主任

C 目录

Contents

序

前言

第一章 概述	1
第一节 雷电的基本知识	1
一、雷电的概念	2
二、雷电的类型及主要特点	3
三、雷电的危害	4
第二节 雷电灾害及其防治	6
一、雷电灾害概况	6
二、雷电灾害构成	10
三、雷电灾害的基本特性	13
四、雷电灾害防御原理与方法	14
第三节 雷电科学与防雷技术发展	18
一、中国古代对雷电的认识	18
二、欧美雷电科学的建立	20
三、现代防雷技术的发展	23
第四节 防雷减灾	29
一、防雷减灾基本原理	29
二、防雷减灾的总目标	30
三、防雷减灾战略措施	30
四、防雷减灾技术措施	32

第五节 研究防雷减灾管理及其法律制度的意义与方法	32
一、研究的意义	33
二、研究方法和思路	37
三、本书涉及的几个基本理论	39
第二章 国外防雷减灾管理与法律制度	42
第一节 美国防雷减灾管理和法制建设	43
一、美国的气候状况	43
二、美国雷电科研与机构基本情况	43
三、美国防雷减灾管理与法制建设的特点	45
第二节 英国和德国的防雷减灾管理	46
一、英国、德国的气候状况	46
二、英国、德国的防雷减灾情况	47
第三节 澳大利亚与新西兰防雷减灾管理模式	49
一、澳大利亚、新西兰气候状况	49
二、澳大利亚、新西兰的防雷减灾管理状况	50
第四节 法国雷电灾害防御与管理	51
一、法国气候状况	51
二、法国的防雷减灾管理及其特点	52
第五节 国外防雷减灾管理的经验	54
一、防雷意识较强 法律制度健全	54
二、标准化程度高 工程建设规范	54
三、规划起步早 科研能力强	55
四、注重市场调节 产品监管有力	56
第三章 我国防雷减灾管理的现状	57
第一节 用法律手段规范防雷减灾管理	59
一、法律体系	59

二、机构体系	66
三、监察手段	68
第二节 用经济手段促进防雷减灾管理	70
一、安全保障基金制度	70
二、保险制度	71
三、罚款	72
第三节 用文化手段加强防雷减灾管理	73
一、教育培训	74
二、世界气象日	75
三、全国安全生产月	76
四、防雷安全大检查	77
第四节 用科技手段支持防雷减灾管理	77
一、雷电科学的研究	80
二、雷电防护技术研究	84
三、技术标准体系	91
第四章 我国防雷减灾存在的问题	98
第一节 我国防雷减灾环境分析	98
一、自然环境	98
二、社会环境.....	101
第二节 防雷减灾工作面临的新形势	109
一、利益主体多元化.....	109
二、监督机制不健全.....	110
三、城市化.....	111
四、人口增长.....	112
第三节 防雷减灾管理存在的问题	113
一、机构不够健全 监察手段缺乏	113
二、经济投入不足 防雷人才匮乏	116

三、科研能力较薄弱 标准体系不完善	117
四、防雷安全意识薄弱 科研成果推广困难	118
第四节 防雷减灾法律制度建设问题	118
一、法制建设中存在的问题	119
二、法律实施中存在的问题	122
第五章 我国防雷减灾管理的选择	123
第一节 WTO 与标准化	123
一、WTO/TBT 协定	123
二、WTO 与标准化建设	125
第二节 WTO 与行政审批制度改革	126
一、WTO 与行政审批制度	126
二、WTO 与行政审批制度改革	128
第三节 市场 · 标准化 · 行政审批制度	130
一、标准化与防雷减灾	130
二、行政审批制度改革对防雷减灾的影响	131
三、政策、技术、规模与防雷减灾	134
第四节 对防雷减灾管理的建议	135
一、构筑综合防雷安全管理体系	135
二、综合运用法律、经济、文化、科技手段	137
三、强化防雷队伍培养	142
四、加强防雷减灾法制建设	144
第六章 我国防雷减灾法律制度建设的建议	147
第一节 防雷减灾立法指导思想	148
一、可持续发展观	148
二、科学的安全观	149
三、科学的发展观	149
第二节 防雷减灾政策与立法建议	150

一、制定《防雷减灾法》	150
二、构筑防雷减灾管理体系	151
第三节 防雷减灾立法原则	151
一、综合性与地域性原则	151
二、科学性与技术性原则	151
三、社会公益性原则	152
第四节 防雷减灾法律制度构建	152
一、雷电科学研究	152
二、雷电监测	153
三、雷电预报	155
四、雷电灾害应急处理	155
五、防雷安全的监督与管理	158
六、防雷装置安全性能监管与维护	165
七、雷电灾害调查、鉴定和评估	168
八、法律责任	173
附录	176
中华人民共和国气象法(节录并释义)	176
国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定	
(节录并释义)	178
国务院办公厅关于进一步做好防雷减灾工作的通知	179
防雷减灾管理办法	182
防雷工程专业资质管理办法	188
防雷装置设计审核和竣工验收规定	195
重庆市气象条例(节录)	201
重庆市气象灾害防御条例(节录)	202
重庆市防御雷电灾害管理办法	203
重庆市雷电灾害应急预案	208

市编委关于同意设立重庆市人工降雨防雹办公室等地方气象事业服务机构的批复(节录)	219
重庆市人民政府办公厅关于成立市防雷安全工作委员会的通知	220
重庆市人民政府办公厅关于加强防雷安全工作的通知	221
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市建设委员会、重庆市气象局关于加强建设项目防雷工程设计、施工、验收管理工作的通知	223
关于做好重庆市建设项目防雷工程质量监督工作移交的通知	226
重庆市人民政府关于停止施行第二批许可审批项目的决定 (节录)	228
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市公安局、重庆市气象局关于加强易燃易爆场所防雷设施设计、施工、验收及年度检测管理工作的通知	229
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市气象局、重庆市公安局关于加强易燃易爆场所和高层建筑物防雷设施设计、施工、验收及年度检测管理工作的通知	231
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市计划发展委员会、重庆市气象局关于加强建设项目防雷安全工作的通知	233
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市建设委员会、重庆市气象局关于加强建设项目防雷安全工作的通知	234
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市规划局、重庆市气象局关于加强建设项目防雷安全工作的通知	235
重庆市移民局关于认真做好移民工程建设抗震防雷减灾工作的通知(节录)	237
重庆市防雷安全工作委员会、重庆市质量技术监督局、重庆	

市气象局关于建筑物防雷设施每套说明的通知	239
重庆市规划局、重庆市防雷安全工作委员会、重庆市气象局 关于认真贯彻重庆市人民政府第78号令《重庆市防御 雷电灾害管理办法》和两局一委渝防雷委[2000]10 号文精神的具体管理操作程序的通知	242
重庆市防雷安全工作委员会办公室、重庆市防雷中心、重庆 市公安局九龙坡区分局消防处关于加强易燃易爆场所 和建筑物防雷设施设计、施工、验收及年度检测工作管 理的通知	243
重庆市防雷安全工作委员会办公室、重庆市城市建设综合开 发管理办公室关于加强城市建设综合开发建设项目防 雷安全工作的通知	246
重庆市安全生产委员会关于增补重庆市安全生产委员会成 员的通知	248
重庆市安全生产监督管理局 重庆市气象局关于做春夏季 雷电灾害安全预防工作的通知	249
重庆市安全生产监督管理局、重庆市气象局关于开展防雷安 全生产检查的通知	250
重庆市防雷安全工作委员会办公室、重庆经济技术开发区管 理委员会农业办公室关于开展2004年防雷设施安全检 测工作的通知	252
重庆市公安局网监处、重庆市防雷中心关于加强计算机机房 防雷安全工作的通知	254
重庆市防雷安全工作委员会办公室关于加强建(构)筑物燃 气供气防雷安全工作的通知	256
重庆市防雷安全工作委员会办公室、重庆市教育委员会、重 庆市气象局关于开展防雷安全检查的通知	258