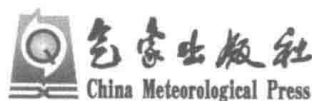


国家突发事件预警信息 发布系统运行管理办法(试行) 释义

国家预警信息发布中心 编著

国家突发事件预警信息发布系统 运行管理办法(试行)释义

国家预警信息发布中心 编著



图书在版编目(CIP)数据

国家突发事件预警信息发布系统运行管理办法(试行)释义/
国家预警信息发布中心编著. —北京:气象出版社, 2015. 11
ISBN 978-7-5029-5773-5

I. ①国… II. ①国… III. ①突发事件-预警系统
-公共管理-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 274891 号

GUOJIA TUFA SHIJIAN YUJING XINXI FABU XITONG YUNXING
GUANLI BANFA (SHIXING) SHIYI

国家突发事件预警信息发布系统运行管理办法(试行)释义

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:010-68407112

发 行 部:010-68406961 68409198

网 址:<http://www.qxcbs.com>

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

责任编辑:黄红丽

终 审:阳世勇

封面设计:博雅思

责任技编:赵相宁

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:850 mm×1168 mm 1/32

印 张:7.5

字 数:195 千字

版 次:2015 年 11 月第 1 版

印 次:2015 年 11 月第 1 次印刷

定 价:25.00 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

编 委 会

主 编：孙 健 余 勇

副主编：李海胜 王志华 马 明 王世恩

编 委（以姓氏笔画为序）：

白静玉	李晓露	李婷婷	杨革霞
汪金福	张 昊	张明明	张钛仁
陈 洋	陈 辉	贺姗姗	曹之玉
韩 笑	谢 凯	鲍雅芳	

序 言

《国家突发事件预警信息发布系统运行管理办法(试行)》(国办秘函〔2015〕32号,以下简称《办法》)于2015年6月30日由国务院办公厅秘书局正式印发施行。《办法》的印发实施是深入贯彻科学发展观和全面依法治国方略的必然要求,是加强国家突发公共事件应急管理工作、提高防灾减灾能力和水平的重要举措,标志着我国突发公共事件预警信息发布工作更加规范高效。

《办法》依据《中华人民共和国突发事件应对法》有关规定,在贯彻落实《国家突发事件应急体系建设“十二五”规划》(国办发〔2012〕43号)以及《国家突发公共事件总体应急预案》等有关文件精神基础上,对国家突发事件预警信息发布系统运行管理有关内容进行了深化和细化,并做出了具有可操作性的规定。

《办法》编制工作于2012年8月启动,由国务院应急办牵头,国土资源、农业、新闻出版广电、海洋、地震、气象、林业等多部门参加,并由中国气象局具体负责起草编制,于2015年6月30日正式印发实施。在起草编制期间,国务院应急办先后多次组织有关部门赴上海、山西、北京、广东、湖北等地就各地突发事件预警发布情况进行深入调研,并召开多次研讨会、论证会对《办法》有关内容进行反复修改论证,在此基础上,起草形成《办法》征求意见稿,并征求国务院有关部门和各省(自治区、直辖市)人民政府的意见,在广泛听取各方意见的基础上,经多次修改完善后形成《办法》正式稿。

《办法》的基本思路:一是明确预警发布和传播相关部门的责任和义务;二是规范了预警信息制作和发布、预警信息传播的工作流程和机制;三是保障国家预警发布系统的稳定运行;四是指导地方预警

信息发布系统管理运行相关工作。

为了使国家预警信息发布有关部门和社会各界能够准确了解、掌握《办法》的内容,使《办法》的学习、宣传和贯彻工作落到实处,我们编写了《国家突发事件预警信息发布系统运行管理办法(试行)释义》。该释义的编制发布,将会对各相关部门和社会各界进一步学习、领会和贯彻、实施《办法》有所裨益。

编写组

2015年9月

目 录

序 言

第一章 总 则	(1)
---------------	-------

第二章 信息制作和发布	(9)
-------------------	-------

第三章 信息传播	(21)
----------------	--------

第四章 保障措施	(31)
----------------	--------

第五章 附 则	(38)
---------------	--------

附 件	(39)
-----------	--------

国家预警发布系统预警信息格式	(39)
----------------------	--------

附 录	(46)
-----------	--------

国家突发事件预警信息发布系统运行管理办法(试行)	(46)
--------------------------------	--------

中华人民共和国突发事件应对法	(51)
----------------------	--------

国家突发公共事件总体应急预案	(67)
----------------------	--------

国务院关于全面加强应急管理工作的意见	(76)
--------------------------	--------

国务院办公厅关于加强基层应急队伍建设的意见	(86)
-----------------------------	--------

国务院办公厅关于加强气象灾害监测预警及信息发布工 作的意见	(92)
--	--------

北京市突发事件预警信息发布管理暂行办法	(98)
---------------------------	--------

天津市突发事件预警信息发布管理办法	(105)
-------------------------	---------

河北省突发事件预警信息发布管理办法	(110)
-------------------------	---------

山西省突发事件预警信息发布办法(试行稿)	(118)
----------------------------	---------

内蒙古自治区突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(122)
辽宁省突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(127)
黑龙江省突发事件预警信息发布办法	(139)
上海市突发事件预警信息发布管理暂行办法	(143)
江苏省突发事件预警信息发布管理办法	(147)
安徽省应急管理办公室关于做好安徽省突发事件预警信 息发布系统试运行工作的通知	(151)
福建省突发事件预警信息发布平台使用与管理办法(试行)	(153)
江西省突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(155)
河南省突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(162)
湖北省突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(169)
湖南省突发事件预警信息发布管理办法(试行)	(173)
广东省突发事件预警信息发布管理办法	(178)
广西壮族自治区人民政府应急管理办公室关于做好广西 突发事件预警信息发布系统试运行管理工作的通知	(183)
海南省突发事件预警信息发布管理暂行办法	(188)
重庆市突发事件预警信息发布管理办法	(198)
陕西省突发事件预警信息发布管理暂行办法	(214)
青海省突发事件预警信息发布管理办法	(219)

第一章 总 则

总则是一部规范性文件的基本原则和总体思路的集中体现,起着提挈全局的作用。总则一般规定文件的目的、依据和适用范围及基本原则。本章共五条,包括《办法》的编制目的和依据、适用范围、国家突发事件预警信息发布系统的定义、预警发布责任单位及其责任权限、各级预警信息发布工作机构和国家预警信息发布中心的职责和要求等内容。

第一条 为规范国家突发事件预警信息发布系统(以下简称“国家预警发布系统”)运行管理,提高预警信息发布时效,最大程度预防和减少突发事件及其危害,根据《中华人民共和国突发事件应对法》、有关规定和国家突发事件应急体系建设规划有关要求,制定本办法。

【条文主旨】本条是关于制定《办法》目的、依据的规定。

【条文释义】

一、关于编制目的。编制目的也是编制宗旨,是制定一部规范性文件所要达到的任务目标,也就是说制定一部规范性文件要解决哪些问题。一般来说,编制目的是文件的必设条款,且都作为一部规范性文件的第一条规定,以开宗明义,总揽全局。《办法》作为一部有关国家突发事件预警信息发布系统(以下简称“国家预警发布系统”)运行管理的规范性文件,建立了全国一体、自上而下、统筹各方、迅速高效的系统管理模式,是国家应急管理能力的**重要基础性工作**。

近几年,国内外防灾减灾和应急管理工作呈现新的发展趋势,应

急管理工作更加注重综合防灾减灾,更加注重事前风险防范和应急准备。突发事件预警信息发布是突发事件应急处置的重要环节,直接影响突发事件的应急处置成效。通过出台管理办法进一步规范对国家预警发布系统运行的管理,提高预警信息发布的广泛性和规范化水平,显得尤为重要而紧迫。

制定本办法的根本目的是保障国家预警发布系统稳定运行,提高预警信息发布时效,最大程度地预防和减少突发事件及其危害。具体体现在以下三个方面。

(1)保障国家预警发布系统稳定运行,依法统一发布突发事件信息。我国政府高度重视突发事件应对和处置,应急管理体系日趋成熟,《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)规定,“县级以上地方各级人民政府应当建立或者确定本地区统一的突发事件信息系统,汇集、储存、分析、传输有关突发事件信息”。但在此之前,还没有一个全国规范统一的突发事件预警信息发布系统,预警发布工作机制尚不完善,制约了突发事件应急处置效力。《办法》的出台,明确了各类突发事件预警信息由国家预警发布系统统一发布和传播,将法律规定的责任和要求落到实处,为各级政府及其有关部门全面履行社会管理和公共服务职能提供了重要手段,这也是建设和谐社会的一项重要任务,是依法治国的必然要求。

(2)提高预警信息发布时效,实现突发事件的早发现、早预警。提高预警信息发布时效是制定本办法的重要目的之一。我国是世界上受自然灾害危害最严重的国家之一,洪涝、干旱、台风、地震、沙尘暴、山洪、滑坡、泥石流、森林草原火灾、有害生物等世界上常见的自然灾害在我国都有不同程度的发生。此外,我国经济发展进入新常态,社会发展进入转型期,各种利益交错、矛盾交织,各类突发事件频频出现。据有关部门提供的资料,仅2013年,全国自然灾害致3.9亿人受灾,2284人死亡,直接经济损失5808.4亿元;安全事故309295起,69434人死亡;公共卫生事件1077起,352人死亡;公共

安全事件 661.7 万起。各类突发事件已成为我国经济社会发展的重要影响因子。建设国家预警发布系统,实现突发事件的早发现、早预警,能够使决策者和公众在第一时间掌握事态,为防范和应对赢得主动、赢得时间,从而减轻或避免事件影响和损失。

(3)提升政府应急管理水平,履行防灾减灾的责任和义务。《国家突发公共事件总体应急预案》提出,“建立健全应对自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等方面的社会预警体系”。“突发公共事件的信息发布应当及时、准确、客观、全面,第一时间要向社会发布简要信息,随后发布初步核实情况、政府应对措施和公众防范措施等,并根据事件处置情况做好后续发布工作”。最大程度预防和减少突发事件及其危害是各级政府及其有关部门的责任和义务。通过《办法》出台,明确政府及其有关部门、社会传播渠道、社会组织等机构的预警发布与传播的责任和义务,对政府提出有效应对措施,做好后续处置工作安排具有重要的现实意义。

二、关于《办法》依据。2007 年 8 月 30 日,《突发事件应对法》经第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议审议通过,于 2007 年 11 月 1 日起施行。《突发事件应对法》第三章专门对突发事件的监测与预警进行了规定,包括要建立全国统一的突发事件信息系统,加强跨部门、跨地区的信息交流与情报合作,要建立健全突发事件监测和预警制度等。本办法是落实《突发事件应对法》中有关国家突发事件监测与预警领域的一部规范性文件,对《突发事件应对法》第三章的相关内容进行了深化、细化,并做出了可操作性的具体规定。因此,《突发事件应对法》是本办法最直接的编制依据。同时,本办法又充分吸收了党中央、国务院关于国家突发事件预警信息发布工作的一系列方针、政策,特别是《国家突发公共事件总体应急预案》、《国务院办公厅关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的意见》(国办发〔2011〕33 号)、《国务院关于全面加强应急管理工作的意见》(国发〔2006〕24 号)、《“十一五”期间国家突发公共事件应急体

系建设规划》(国办发〔2006〕106号)、《国务院办公厅关于印发国家突发事件应急体系建设“十二五”规划的通知》(国办发〔2012〕43号)、《国务院办公厅关于加快推进应急管理有关重点工作的通知》(国办函〔2014〕33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规范性文件。

第二条 国家预警发布系统是指根据国家突发事件应急体系建设规划,由中国气象局会同有关部门和地方建设的国家、省、市、县四级相互衔接的突发事件预警信息发布平台。利用国家预警发布系统制作、发布(含调整和解除)、传播突发事件预警信息,适用本办法。

【条文主旨】本条是关于国家预警发布系统的定义及《办法》适用范围的规定。

【条文释义】

一、规定了国家预警发布系统的定义。2006年,国务院办公厅印发的《“十一五”国家突发公共事件应急体系建设规划》(国办发〔2006〕106号)提出,“依托中国气象局业务系统和气象预报信息发布系统,扩建信息收集、传输渠道及与之配套的业务系统,增加信息发布内容,形成我国突发公共事件预警信息综合发布系统”。《关于“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划的实施意见》(国办函〔2007〕68号)明确要求:中国气象局“负责预警信息发布系统建设、运行与维护,并为各部门提供预警信息发布服务”。国家预警发布系统是依据国家应急体系建设规划,在国务院应急办指导下,由中国气象局会同地方各级人民政府组织实施、政府有关部门按照职责共同参与,实现国家、省、市、县四级相互衔接和规范统一,面向政府部门、应急责任人、社会公众、重点区域和人群,建立的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大类突发事件预警信息发布

平台。

早在 2007 年 2 月,中国气象局成立项目组,会同有关单位共同开展项目可研报告编制和项目申报工作。2010 年 9 月,国家发改委正式批准立项,2011 年 8 月核定了项目初步设计概算,2011 年 11 月,国家预警发布系统建设工作全面启动。项目建立了一套预警信息发布相关的管理规范和技术标准,建设完成 1 个国家级、31 个省级、343 个地市级预警信息发布管理平台和 2016 个县级预警信息发布终端,新建国家预警信息发布网站、手机短信预警平台、信息反馈评估系统,建成了多手段一键式综合发布接口,实现了高音喇叭、电子显示屏、电视、广播、手机、网站、微博、微信等多种手段的快速发布。经过两年的工程建设和一年的优化调试、培训和业务试验运行,圆满完成相关建设任务,并于 2015 年 5 月实现业务化运行,目前已实现气象、海洋、地质灾害、森林草原火险、重污染天气等预警信息在国家级、部分省级平台的统一发布,具备承担突发事件预警信息发布能力。

二、规定了适用范围。《办法》的适用范围也称《办法》的效力范围,包括《办法》的空间效力范围、《办法》的时间效力范围和《办法》对人的效力,换句话说,就是《办法》适用于哪些地域、何时开始生效以及适用于哪些主体。《办法》的空间效力范围就是指《办法》的地域适用范围,即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利用国家预警发布系统制作、发布(含调整和解除)、传播突发事件预警信息应当遵守本办法。

《办法》的时间效力范围,是指《办法》自发布之日起施行,也就是自 2015 年 6 月 30 日起应当遵照本办法;《办法》对人的效力,是指利用国家预警发布系统制作、发布(含调整和解除)、传播突发事件预警信息的相关人员应当遵照本办法,不利用国家预警发布系统制作、发布(含调整和解除)、传播突发事件预警信息不需遵照本办法。

第三条 国务院有关部门或应急指挥机构、县级以上地方人民政府及其有关部门或应急指挥机构(以下统称预警发布责任单位)按照有关规定负责相应预警信息的制作和发布,国家预警发布系统为预警发布责任单位发布预警信息提供平台,不改变现有预警信息发布责任权限,不替代相关部门已有发布渠道。

【条文主旨】本条是关于预警发布责任单位及其预警信息发布责任权限的规定。

【条文释义】

一、关于预警发布责任单位的定义。根据有关法律、行政法规和国务院规定的权限和程序,预警发布责任单位可以是外交、工业和信息化、公安、民政、国土资源、环境保护、交通运输、铁路、水利、农业、卫生计生、安全监管、林业、旅游、地震、电力监管、海洋、气象等有关部门或应急指挥机构,但不仅限于以上单位。

二、关于预警发布责任单位预警信息发布责任权限的规定。预警发布责任单位不改变现有预警信息发布责任权限,根据部门应急预案或业务规定,按照“谁发布、谁负责”的原则,即谁制作、审核、签发该预警信息,谁负责该预警信息的真实性、准确性和严谨性,制作和发布责任范围内的预警信息,可以利用部门已有发布渠道和国家预警发布系统制作和发布预警信息。

三、关于部门已有发布渠道和国家预警发布系统的关系。在国家预警发布系统建成之前,有些部门根据需要已建成面向相关责任人和社会公众的预警信息发布系统,并已开始预警发布服务,如中国地震局地震速报系统。但现有各部门预警发布系统在上下衔接、多手段多渠道快速综合发布等方面还不够完善,为增强预警发布时效性和覆盖面,需要国家预警发布系统为预警发布责任单位提供平台,与各部门已有发布渠道互为补充,但不替代相关部门已有发布渠道。

第四条 国家预警发布系统由各级政府授权的预警信息发布工作机构(以下简称预警发布工作机构)负责运行、维护和管理。国家预警信息发布中心加强对国家预警发布系统运行、维护和管理的管理的指导。

【条文主旨】本条是关于各级预警信息发布工作机构建设及其职责的规定。

【条文释义】

一、关于预警信息发布工作机构建设的规定。突发事件预警信息发布是各级政府应急管理的重要环节,是政府公共服务的重要内容。各级预警发布工作机构是为本级政府履行相关职责的专门工作机构。因此,本条文明确规定,预警信息发布工作机构需由各级政府授权组建,其职责是负责国家预警发布系统运行、维护和管理。也就是说,首先,各级政府必须明确授权一个机构承担国家预警发布系统运行、维护和管理职能,预警信息发布工作机构可以是各级政府有关部门。其次,只有经政府授权的预警发布工作机构,才有权利用国家预警发布系统发布预警信息,负责国家预警发布系统运行、维护和管理,未经政府授权的预警发布工作机构,不能从事上述活动。

二、国家预警信息发布中心是经国务院授权的预警信息发布工作机构。在国务院应急办的协调下,国家预警信息发布中心于2015年2月26日由中央编办正式批复成立,《中央编办关于中国气象局公共气象服务中心加挂国家预警信息发布中心牌子的批复》(中央编办复字〔2015〕24号)明确指出,同意中国气象局公共气象服务中心加挂国家预警信息发布中心牌子,主要承担国家预警发布系统建设及运行维护管理,为相关部门发布预警信息提供综合发布渠道,并负责研究拟订相关政策和技术标准等工作。

2015年5月18日,国家预警信息发布中心正式挂牌成立。国家预警信息发布中心的正式运行,标志着我国突发事件预警信息发

布工作进入了常态化运行阶段。国家预警信息发布中心通过国家预警发布系统的建设和运行,建立预警信息共享发布机制,整合社会媒体信息传播资源,为相关部门提供预警信息综合发布渠道,实现突发事件预警信息的权威统一、安全快速发布,提高预警信息发布时效性和覆盖面。

第五条 各级预警发布工作机构为预警发布责任单位无偿提供预警信息发布服务。

【条文主旨】本条是关于各级预警信息发布工作机构为预警发布责任单位提供无偿服务的规定。

【条文释义】

突发公共事件预警信息发布作为各级政府和相关部门开展防灾减灾工作的重要决策前提,是政府服务的一项重要内容,属于公益性服务范畴,各级预警信息发布工作机构提供预警信息发布服务应当是无偿的,不得向预警发布责任单位收取费用,其承担的国家预警发布系统运行、维护和管理经费,应纳入各级公共财政经费保障。

第二章 信息制作和发布

预警信息的制作和发布是国家预警发布系统运行的基础和核心,是面向政府、应急责任人、社会公众等准确及时发布预警信息的重要前提,规范信息制作和发布的工作机制、业务流程、预警信息发布格式和机制等方面,有利于保障国家预警发布系统高效、稳定运行。本章共五条,包括预警发布责任单位和预警发布工作机构的工作机制和流程、预警信息发布格式、送发手续和发布机制等内容。

第六条 预警发布责任单位利用国家预警发布系统发布预警信息,要与相应的预警发布工作机构建立工作机制,明确具体的预警类别、发布格式、发布流程和责任权限等。

【条文主旨】本条是关于预警发布责任单位和预警发布工作机构工作机制建设的规定。

【条文释义】

一、关于利用国家预警发布系统发布预警信息的规定。《突发事件应对法》中第四十二条指出,“国家建立健全突发事件预警制度”,《国家突发公共事件总体应急预案》明确提出“各地区、各部门要针对各种可能发生的突发公共事件,完善预测预警机制,建立预测预警系统,开展风险分析,做到早发现、早报告、早处置”。《国务院办公厅关于“十一五”期间国家突发公共事件应急体系建设规划的实施意见》(国办函〔2007〕68号)明确提出“建设国家突发公共事件预警信息发布系统。完善各有关部门预警信息发布机制,建立各部门共用的突发公共事件预警信息发布渠道”。由此看出,我国对预警发布工作具