

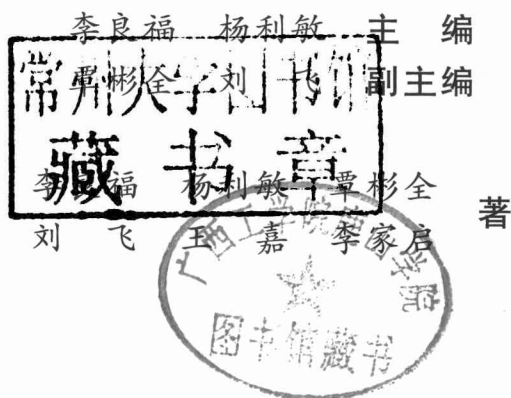
气象社会管理 与公共气象服务的 思考与实践

主 编：李良福 杨利敏
副主编：覃彬全 刘 飞

中国气象局软科学研究项目

——气象灾害敏感单位安全气象保障技术研究课题([2011]第 027 号)资助

气象社会管理与公共气象服务的 思考与实践



555363

广西工学院鹿山学院图书馆



d555363



气象出版社
China Meteorological Press

内容简介

本书共分七章,分别论述了气象社会管理与公共气象服务的关系,加强气象社会管理与公共气象服务的重要意义,强化气象社会管理的对策措施,落实气象事业发展“十二五”规划促进公共气象服务能力建设,加强气象灾害敏感单位安全气象保障措施提升公共气象服务对象的防灾减灾能力,提升公共气象服务水平的气象灾害敏感单位认证管理的背景、基础、机制、创新点、效益和认证实践以及认证实践的启示等方面进行了详细论述。

本书可供气象行业从事气象社会管理与公共气象服务等方面气象管理人员、理论研究人员、一线工程技术人员参考。同时也是防灾减灾部门、安全生产监督管理部门和其他经济行业从事社会管理与公共服务工作的管理人员和科研人员的重要参考书。

图书在版编目(CIP)数据

气象社会管理与公共气象服务的思考与实践/李良福,杨利敏主编;
覃彬全等编著. —北京:气象出版社,2011. 8
ISBN 978-7-5029-5272-3

I. ①气… II. ①李… ②杨… ③覃… III. ①气象学:管理学—研究
②气象服务—研究 IV. ①P4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 175985 号

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

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:吴晓鹏

封面设计:燕 彤

印 刷:北京京科印刷有限公司

开 本:700 mm×1000 mm 1/16

字 数:233 千字

版 次:2011 年 8 月第 1 版

定 价:32.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:章澄昌

责任技编:吴庭芳

印 张:13

印 次:2011 年 8 月第 1 次印刷

以气象灾害敏感单位认证管理为抓手 切实做好我市气象灾害应急管理工作 (代序)

建立健全社会预警体系，有效应对各种风险，预防和减少自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全事件及其造成的损失，保障人民群众生命财产安全、维护社会稳定，既是人民政府执政为民的必然要求，也是全面提高政府管理和公共服务能力的重要任务。随着经济社会发展，自然灾害尤其是气象灾害造成的损失愈加严重，仅重庆市2006年的特大高温干旱灾害就造成高达101.4亿元的经济损失。面对如此严峻的气象灾害防御形势，当气象部门作为“消息树”发出了气象灾害预警信号后，如何切实落实“政府主导、部门联动、社会参与”的气象灾害应急管理运行机制是我们一直探索的课题。从2010年开始，重庆市在北碚、大渡口等区县和交通行业率先开展了气象灾害敏感单位认证管理试点工作。通过此项工作实践，既强化了政府的应急管理工作，建立健全气象灾害应急响应机制，有效落实了社会单位参与气象防灾减灾的主体责任，又增强了公共服务的针对性，大力提高了相关单位气象灾害防范、处置能力。

重庆市政府高度重视气象灾害防御工作，从2009年以来，先后出台《重庆市气象灾害预警信号发布与传播办法》（市政府令第224号）、《重庆市人民政府办公厅关于加强气象灾害敏感单位安全管理工作的通知》（渝办发〔2010〕344号）、《重庆市突发气象灾害应急预案》（渝办发〔2011〕148号）等规章与规范性文件；同时，市政府应急办、市气象局、市安监局、市公安消防局等部门联合制定了国内首部气象灾害敏感单位安全管理的强制性地方标准——《气象灾害敏感单位安全气象保障技术规范》，使气象敏感单位认证管理

有了有力的法制保障和技术支撑。

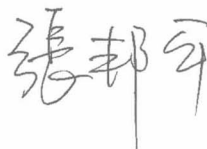
好的应急管理运行机制是做好气象灾害应急管理工作的重点保障。我市以提高社会单位气象灾害防范、处置能力为重点，建立了气象灾害敏感单位认证管理“五项机制”，即类别认证、应急服务、应急响应、考核督查、效益评估等五项机制，建立了一个从类别确认、气象灾害预警信息发布，到应急预案的启动，再到灾害的处置和考核评估的完整应急管理链条，既进一步明确了政府、部门和社会在气象灾害应急工作中的职责，又加强了部门联动与合作。根据市政府有关规章与规范性文件，重庆市气象局与市运管局、交巡警总队、大渡口区政府、市广播电视集团、电信运营商、高速公路集团等单位分别签订了针对气象灾害敏感单位的预警信号发布协议，市交通安全联席会议也下发了《重庆市道路交通恶劣天气预警信息应用响应措施》，这些举措健全完善了“政府主导、部门联动、社会参与”的应急管理运行机制，从而将政府的气象灾害应急管理职能真正落到实处。

提高社会对气象灾害防范、处置能力是开展气象灾害敏感单位认证管理的落脚点。通过开展气象灾害风险评估，将气象灾害敏感单位科学划分为四类，对气象灾害敏感单位，分别指导其建立一套完整的安全气象保障措施，这样，既增强了气象灾害应急工作的针对性，又贴近了实际需求，最大限度地降低了防灾成本。实践证明，气象灾害敏感单位认证管理试点工作极大提高了相关区县和行业的气象灾害应急管理水平与效益。据初步统计，2010年北碚区减少因气象灾害造成的损失约2.5亿元，特别是在2010年“7·5”大暴雨、“7·12”和“9·6”区域性暴雨中，全区所有水库没有因暴雨灾害出现险情，所有煤矿没有因暴雨灾害出现渗水安全事故，所有易燃易爆和危化行业等单位没有因暴雨雷电灾害出现危险安全事故，所有建立气象灾害敏感单位安全气象保障措施的单位没有因气象灾害造成人员伤亡和重大财产损失；大渡口区中小学2010年因气象灾害造成的财产损失与人员伤亡均为零；据市交巡警总队统计，2010年全市发生道路交通事故同比下降3.38%。

全市应急管理部门要以科学发展观为指导，要站在打造“平安

重庆、和谐重庆”的高度，树立“加强和创新社会管理”理念和应用气象科学技术促使人、社会、自然相互协调的科学防灾、减灾、抗灾的安全气象理念，积极配合各级气象部门做好气象灾害敏感单位认证工作，切实加强气象应急管理工作，进一步强化全社会气象灾害防御的意识，健全和完善气象灾害应急机制、体制建设，充分发挥气象科技在应急管理工作的基础性、现实性、前瞻性作用，把重大风险隐患消灭在萌芽状态，有效提升重庆应急管理工作水平，为建设长江上游经济中心和和谐平安的国际大都市而努力奋斗。

重庆市人民政府
应急管理办公室主任



2011年6月20日

管理与服务并举：气象灾害敏感 单位管理的新尝试 (导言)

建设服务型政府，加强和创新社会管理，需要寻求管理与服务的契合。重庆市气象灾害敏感单位的管理正是以此为出发点，将气象防灾减灾行政管理与气象防灾减灾服务有机结合，力求在服务中实施管理，在管理中体现服务，以落实社会单位参与气象防灾减灾的主体责任，提高气象灾害防御能力，建立全社会参与的防灾减灾体系。

2009年5月4日，《重庆市气象灾害预警信号发布与传播办法》经重庆市人民政府第37次常务会议通过，并自2009年7月1日起施行。在这部政府规章中，界定了“气象灾害敏感单位”的概念，明确了它是防御气象灾害的责任主体之一，也是气象防灾减灾的基层基础。由此，奠定了气象灾害敏感单位管理的法制基础。

2010年，出台了《气象灾害敏感单位安全气象保障技术规范》(DB50/368—2010)。该标准是实施气象灾害敏感单位管理的具体规范，规定了气象灾害敏感单位类别认证的范围、原则、程序，并根据不同类别气象灾害敏感单位的实际需求，分类给出其应采取的安全气象保障措施的指导意见，明确了气象灾害敏感单位管理的标准体系。

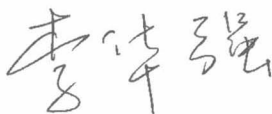
通过上述地方规章与技术标准的衔接与互动，我市建立了气象灾害敏感单位类别认证、应急服务、应急响应、考核督查、效益评估等五项管理机制，既解答了在建立社会参与气象防灾减灾机制的管理中，主管部门“管什么”、“怎么管”的问题，又释疑了社会单位“做什么”、“怎么做”的困惑。在赋予气象主管机构开展气象灾

害敏感单位的类别认证，进行气象灾害防御的指导和建议，督促落实各项安全气象保障措施等行政管理手段的同时，还要求气象主管机构要根据气象灾害敏感单位的需求，建立安全气象保障监测预警预报系统，加强安全气象保障教育培训，不断提高气象预报准确率，不断开发气象预警服务产品，不断丰富信息传播手段，提供优质高效的气象预警信息服务；在强调气象灾害敏感单位接受气象灾害防御管理的同时，还明确其享有气象灾害预警服务、气象灾害防御教育等权利。在一年多的试点实践中，这一管理与服务并举的方式取得了较好的成效，不少社会单位主动申请气象灾害敏感单位的类别认证，并在气象主管机构的指导下，建立起了安全气象保障措施，提高了气象灾害防御能力，在气象灾害预警的信号发出后，及时做出响应，避免和减少了气象灾害损失。

这样一种将行政管理与公共服务有机结合在一起的社会管理方式，与以往过多依附行政许可、行政处罚、行政强制等的社会管理方式不同，它更凸显了以人为本的服务理念，它将对气象灾害敏感单位的管理和提供气象灾害敏感单位所需的气象服务有效融合在一起，既增强了社会管理的有效性，又提高了气象服务的针对性，充分体现了气象社会管理与公共气象服务的协调统一和相互促进，通过管理延伸了服务，通过服务又加强了管理。重庆气象部门这种地方规章与技术标准的衔接与互动的气象灾害敏感单位认证实践，将行政管理与公共服务有机结合，是贯彻落实胡锦涛总书记关于“进一步加强和完善社会管理格局，切实加强党的领导，强化政府管理职能，强化各类企事业单位社会管理和服务职责，引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会管理和公共服务，发挥群众参与社会管理的基础作用”的具体实践。因此，全市法制工作机构要以科学发展观为指导，要站在“加强和创新社会管理”高度，树立应用气象科学技术促使人、社会、自然相互协调的科学防灾、减灾、抗灾的安全气象理念，积极配合各级气象部门做好气象灾害敏感单

位认证工作，有效提升重庆法制工作科学管理水平，为建设“平安重庆、和谐重庆”而努力奋斗。

重庆市人民政府
法制办公室副主任

Handwritten signature in black ink, reading "李平强" (Li Pingqiang).

2011年6月23日

前 言

随着经济社会发展，我国政府已由经济建设型转向公共治理型，正处于强化政府公共服务和社会管理职能，逐步实现基本公共服务均等化的行政管理体制改革时期。因此，2010年10月15—18日，党的十七届五中全会提出“着力保障和改善民生，必须逐步完善符合国情，比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，提高政府保障能力，推进基本公共服务均等化。要加强社会建设、建立健全基本公共服务体系。加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，切实维护社会和谐稳定”。胡锦涛总书记于2011年2月19日在中央党校省部级主要领导干部“社会管理及其创新”专题研讨班开班仪式上，就当前“加强和创新社会管理”的重点工作，强调“进一步加强和完善社会管理格局，切实加强党的领导，强化政府管理职能，强化各类企事业单位社会管理和服务职责，引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会管理和公共服务，发挥群众参与社会管理的基础作用。进一步加强和完善基层社会管理和服务体系，把人力、财力、物力更多投到基层，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作、强化城乡社区自治和服务功能，健全新型社区管理和服务体制”。2011年3月5日，温家宝总理在《政府工作报告》中也强调“各级政府一定要把社会管理和公共服务摆到更加重要的位置，切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题”。而气象事业是科技型、基础性的社会公益事业，气象部门是经国务院行政授权，既承担气象工作行政管理职责的政府机构，又是承担公共气象服务的事业单位，当然也离不开强化公共气象服务和气象社会管理职能和面向决策、面向民生、面向生产提供优质的、均等化的公共气象服务的行政管理体制改革。

为了切实加强和创新气象社会管理，促进公共气象服务向规范

有序、优质、均等、公开透明、便民高效等方面发展，中国气象局早在2007年12月，组织了部分省市气象局长专题研讨“强化公共气象服务和社会管理职能”问题；2008年全国气象局长会议专门就强化气象社会职能和科学管理进行部署，强调要把强化公共气象服务和社会管理职能作为重要任务抓紧抓好；2008年4月中国气象局党组中心组学习会议再次研究“强化公共气象服务和社会管理职能”的问题；2009年中国气象局机关机构和职能调整中，还专门成立了气象社会管理机构——中国气象局政策法规司社会管理处；尤其是2011年3月郑国光局长在中国气象局司局级领导干部提高“四个能力”学习与研讨班上，做了关于“转变发展方式提升四个能力不断提高气象工作的地位和水平”的报告，就“发展公共气象服务与加强社会管理问题”做了专题论述。中国气象局这些部署对新形势下加强和创新气象社会管理和公共气象服务，探索构建气象社会管理和公共气象服务新格局，充分发挥公共气象服务的政治效益、社会效益、经济效益、生态效益具有十分重要的指导意义。

为此作者应用宏观思维方法，结合近几年重庆市气象局探索气象社会管理与公共气象服务的实践经验，参考有关社会管理与公共服务、气象社会管理与公共气象服务等方面的文献资料和研究成果，以系统的观念，在国家和全球的视野中，在历史、现在、未来经济社会发展的大格局中，在经济社会整体联系中，就加强省级气象部门的气象社会管理与公共气象服务，从气象社会管理与公共气象服务的关系、加强气象社会管理与公共气象服务的重要意义、强化气象社会管理的对策措施、落实气象事业发展“十二五”规划促进公共气象服务能力建设、加强气象灾害敏感单位安全气象保障措施提升公共气象服务对象的防灾减能力和提升公共气象服务水平的气象灾害敏感单位认证管理的背景、基础、机制、创新点、效益以及认证实践的启示等方面进行了详细论述。可供气象行业从事气象社会管理与公共气象服务等方面的气象管理人员、理论研究人员、一线工程技术人员参考，同时也可供防灾救灾部门、安全生产监督管理部门和其他经济行业从事社会管理与公共服务工作的管理人员和科研人员参考。

本书编写过程中得到重庆市气象局计划财务处、应急与减灾处、政策法规处、办公室，重庆市防雷中心、重庆市人工影响天气办公室、重庆市气象局服务中心，重庆市北碚区气象局、铜梁县气象局、酉阳县气象局、彭水县气象局等单位提供了大量加强气象社会管理和公共气象服务的具体实践资料，本书还引用了郑国光、许小峰、于新文等领导在中国气象局司局级领导干部提高四个能力学习与研讨班上所作专题报告的研究成果和该研讨班部分学员的学习汇报的经验总结，重庆市人民政府应急管理办公室张邦平主任、重庆市人民政府法制办公室李华强副主任、重庆市林业局张洪副局长、重庆市地质环境监测总站任幼蓉教授级高工、中国气象科学研究院博士生导师董万胜研究员、西南大学资源环境学院博士生导师李航教授、重庆大学电气工程学院博士生导师司马文霞教授、重庆师范大学管理学院汪涛副教授等审阅了本书，并提出了许多宝贵意见，在此一并致谢。此外，本书引用了同行在社会管理与公共服务、气象社会管理与公共气象服务等方面的研究成果和经验总结，除个别文献外，均列出了参考文献，在此向文献作者致以衷心的感谢。

本书的第一章、第二章由杨利敏执笔撰写，第三章、第四章由李良福执笔撰写，第五章、第六章、第七章由杨利敏、李良福共同执笔撰写，王嘉、刘虹参与第四章编写工作，覃彬全、陈宏、任艳参与第五章编写工作，刘飞、冯萍参与第六章编写工作，李家启、覃彬全、刘飞、马君、黄洁参与第七章编写工作，全书由李良福校订。

由于作者水平有限、时间仓促，本书难免有不足之处，敬请读者批评指正。

李良福

2011年7月17日于重庆

目 录

以气象灾害敏感单位认证管理为抓手 切实做好我市气象灾害应急管理工作(代序)
管理与服务并举:气象灾害敏感单位管理的新尝试(导言)

前 言

第一章 气象社会管理与公共气象服务基本概念	(1)
第一节 气象社会管理	(1)
第二节 公共气象服务	(6)
第三节 气象社会管理与公共气象服务的相互关系	(9)
第二章 气象社会管理与公共气象服务现状分析	(28)
第一节 气象社会管理与公共气象服务现状及存在的问题	(28)
第二节 加强气象社会管理与公共气象服务的紧迫性	(31)
第三节 加强气象社会管理与公共气象服务的重要性	(35)
第四节 加强气象社会管理与公共气象服务的可行性	(38)
第三章 强化气象社会管理的对策措施	(43)
第一节 引言	(43)
第二节 完善地方气象法规体系,强化气象社会管理职能的合法性 ..	(43)
第三节 完善地方气象标准体系,强化气象社会管理职能的权威性 ..	(48)
第四节 完善政府主导部门联动社会参与机制,强化气象 社会管理职能的操作性	(50)
第五节 坚持继承中创新,强化气象社会管理职能拓展性	(55)
第六节 坚持公共气象服务引领,强化气象社会管理职能的服务性 ..	(60)
第七节 提升公共气象服务能力,强化气象社会管理职能的科学性 ..	(62)
第八节 提升气象科学知识普及率,强化社会接受气象 社会管理的自觉性	(66)

第九节	提升公共财政的支撑力度,强化气象 社会管理职能的绩效性	(69)
第四章	落实气象事业“十二五”规划 促进公共气象服务能力建设	(74)
第一节	引言	(74)
第二节	重庆气象事业“十一五”发展为强化公共气象 服务能力奠定了坚实基础	(75)
第三节	重庆“十二五”期间面临的形势为强化公共气象 服务能力提供了新机遇	(80)
第四节	坚持公共气象发展方向,制定重庆气象事业“十二五”规划的 指导思想与发展目标	(83)
第五节	坚持公共气象服务宗旨,制定重庆气象事业 “十二五”规划的发展任务	(86)
第六节	落实重庆气象事业“十二五”规划的重点工程,提升公共 气象服务能力	(99)
第五章	加强气象灾害敏感单位安全气象保障措施 提升公共气象 服务对象的防灾减灾能力	(104)
第一节	引言	(104)
第二节	气象灾害敏感单位类型	(106)
第三节	气象灾害敏感单位类别认证	(107)
第四节	气象灾害敏感单位安全气象保障措施	(110)
附录 5A	气象灾害敏感单位类别认证申请文件范本	(116)
附录 5B	气象灾害敏感单位类别专家评估意见表	(120)
附录 5C	气象灾害敏感单位类别审核认证意见表	(122)
附录 5D	安全气象自动监测站维护保养检定规定	(123)
附录 5E	气象灾害敏感单位气象灾害应急预案范本	(124)
第六章	提升公共气象服务水平的气象灾害敏感单位认证管理	(133)
第一节	引言	(133)
第二节	气象灾害敏感单位认证管理的背景	(133)
第三节	气象灾害敏感单位认证管理的基础	(135)
第四节	气象灾害敏感单位认证管理的机制	(145)

第五节	气象灾害敏感单位认证管理的创新点	(147)
第六节	气象灾害敏感单位认证管理的效益	(149)
第七章	提升公共气象服务水平的气象灾害敏感单位认证实践	(151)
第一节	引言	(151)
第二节	气象灾害敏感单位认证管理实践的案例	(154)
第三节	气象灾害敏感单位认证管理实践的启示	(173)
参考文献		(186)

第一章

气象社会管理与公共气象服务基本概念

第一节 气象社会管理

一、气象社会管理的定义

社会管理是政府四大职能之一,广义的社会管理是指政府或国家行政系统对整个社会系统中的事务进行计划、组织、指导、协调、控制和监督的活动和过程。它的范围包括政治、经济、文化、社会等各个方面的事务。一般来讲,现代的政府社会管理是指政府通过制定法规和政策,管理和规范社会组织,调整社会利益关系,维护社会公正、社会持续和社会稳定。因此,气象社会管理是指气象部门以公益为目的,经过政府授权,依据相关法律法规和部门规章对气象工作所进行计划、组织、指导、协调、控制和监督的活动和过程。气象社会管理的主体是国家、省、地、县四级气象部门,管理的对象是国家和地方气象事业,气象社会管理是气象部门履行政府社会管理职能的必然选择。

二、气象社会管理的职能

气象社会管理主要依据《中华人民共和国气象法》(中华人民共和国主席令第23号)、《人工影响天气管理条例》(中华人民共和国国务院令第348号)、《气象灾害防御条例》(中华人民共和国国务院令第570号)、《重庆市气象条例》、《重庆市气象灾害防御条例》、《重庆市防御雷电灾害管理办法》(重庆市人民政府令第78号)、《重庆市气象灾害预警信号发布与传播办法》(重庆市人民政府令第224号)、《重庆市人工影响天气管理办法》(重庆市人民政府令第250号)、《防雷减灾管理办法》(中国气象局令第8号)、《气象行业管理若干规定》(中国气象局令第12号)、《气象行政许可实施办法(修订)》(中国气象局令第17号)、《气候可行性管理办法》(中国气象局令第18号)、《气象行政处罚办法(修订)》(中国气象局令第19号)等国家、地方法律法规和部门规章的规定。气象社会

管理主要包括气象探测管理、气象预报管理、气象灾害防御管理、气象灾害应急管理、应对气候变化管理、气候资源开发利用管理等职能职责,并且主要通过行政许可、行政处罚、行政强制、行政备案、行政执法监督等行使气象社会管理。下面以重庆市气象局行使气象社会管理为例,简单介绍省级气象主管机构气象社会管理的具体方式。

(一)气象社会管理的行政许可

1. 气象技术装备(含人工影响天气作业设备)使用许可证审核;
2. 气象台站(含特种观测站)的迁建审批;
3. 新建、扩建、改建建设工程避免危害气象探测环境审批;
4. 外国组织和个人在我国从事气象活动审核;
5. 对广播、电视播出单位改变气象预报节目播发时间安排的同意;
6. 人工影响天气作业组织资格认定;
7. 人工影响天气作业人员资格认定;
8. 转让人工影响天气作业设备审批;
9. 升放无人驾驶自由气球或者系留气球活动审批;
10. 重要气象设施建设项目的审批;
11. 大气环境影响评价使用非气象主管部门提供的气象资料审查;
12. 升放无人驾驶自由气球、系留气球单位资质认定;
13. 防雷装置检测、防雷工程专业设计、施工单位资质认定;
14. 防雷装置设计审核和竣工验收;
15. 气象灾害敏感单位确认。

(二)气象社会管理的行政处罚

1. 对“侵占、损毁或者未经批准擅自移动气象设施的”进行罚款;
2. 对“在气象探测环境保护范围内从事危害气象探测环境活动的”进行罚款;
3. 对“使用不符合技术要求的气象专用技术装备的”进行警告、罚款;
4. 对“非法向社会发布公众气象预报、灾害性天气警报的”进行警告、罚款;
5. 对“传媒传播气象预报、灾害性天气警报,不使用气象主管机构所属的气象台站提供的适时气象信息,非法向社会公众发布或传播气象信息的”进行警告、罚款;
6. 对“在广告及其他形式的宣传用语中,使用虚假的气象信息、可能引起公众误解的气象信息用语或灾害性天气预警信号的”进行警告、罚款;
7. 对“擅自刊播气象预报的”进行警告、罚款;