

DOI: 10.3969/j.issn.2095-3704.2013.01.027

鄱阳湖生态经济区气象灾害应急体制机制分析

邓志华¹, 喻迎春², 田敬生¹, 王海亮², 蔡冠勋²

(1. 江西省气象学会秘书处, 江西 南昌 330046; 2. 江西省气象局办公室, 江西 南昌 330046)

摘要: 科学应对气象灾害和气候变化对鄱阳湖地区的影响, 是建设鄱阳湖生态经济区必须解决好的一项重要课题。通过调研, 收集整理一线基础数据、资料、依据和建议, 分析鄱阳湖生态经济区气象灾害应急体制机制的现状和存在的主要问题, 提出应重点加强气象灾害应急组织体系建设、应急响应队伍建设、政策法规建设、防御规划和应急预案建设, 以此突破气象灾害应急体制障碍, 凸显政府的主导作用; 不断完善气象灾害应急政府绩效考核机制、信息共享和协调联动机制、信息发布和传播机制、气象灾害风险评估机制、防灾避险科普机制, 以此突破气象灾害应急机制障碍, 形成全社会防灾避险的合力。

关键词: 气象灾害; 应急管理; 体制机制; 鄱阳湖生态经济区。

中图分类号: P429 文献标志码: A 文章编号: 2095-3704 (2013) 01-0115-06

An Analysis of Emergency System and Mechanism of Meteorological Disaster in Poyang Lake Ecological Economic Zone

DENG Zhi-hua¹, YU Ying-chun², TIAN Jing-sheng¹, WANG Hai-liang², CAI Guan-xun²

(1. Secretariat of Jiangxi Meteorological Society, Nanchang 330046, China; 2. Office of Jiangxi Meteorological Bureau, Nanchang 330046, China)

Abstract: How to response to the effects of meteorological disaster and climate change on Poyang Lake region is an important topic that must be solved for the construction of Poyang Lake ecological economic zone. Based on the basic data, material and suggestion, the current situation and main problems of emergency system and mechanism of meteorological disaster in Poyang Lake ecological economic zone are analyzed. The results suggest that the constructions of organization systems of meteorological disaster emergency, emergency response teams, corresponding policies and regulations, defensive plans and emergency preplans must be strengthened, to break through the obstacles to meteorological disaster emergency system, and to reveal the government leading roles. The mechanisms of governmental performance evaluation for meteorological disaster emergency, information sharing and multi-agency linkage, information issuing and dissemination, meteorological disaster risk assessment, and popular sciences of disaster prevention must be improved constantly, to break through the obstacles to meteorological disaster emergency mechanism, and to form the whole societal disaster prevention

收稿日期: 2013-01-22

基金项目: 江西省软科学研究项目(2011ZBBA10008); 中国气象局发展研究中心软科学研究项目和江西省科协决策咨询课题项目

作者简介: 邓志华, 男, 记者, 主要从事气象期刊编辑与管理工作, E-mail: dzh0017@163.com。

resultant force.

Key words: meteorological disaster; emergency management; system and mechanism; Poyang lake ecological economic zone

鄱阳湖流域面积 16.22 万 km², 其中位于江西省境内的面积占全流域的 96.6%, 与江西省现行行政区域高度重叠。鄱阳湖流域属于副热带季风气候区, 一年四季天气复杂多变^[1], 是长江中下游三大暴雨区之一, 几乎每年都发生局部洪涝灾害, 流域重大洪涝灾害平均 3~5 年就发生一次, 而且洪涝、干旱经常性交替出现。如 1998 年历史罕见的大洪涝、2003 年严重的高温干旱等。该区域也是雷电灾害多发地之一, 年平均雷暴日为 42~83 天。鄱阳湖流域气象灾害及其引发的次生灾害占整个自然灾害的比例高达 85%, 特别是受全球气候变暖影响, 鄱阳湖流域极端天气气候事件呈增加趋势, 对经济社会发展的影响正在不断加深^[1], 给流域带来的资源、环境、生态压力日益加剧。

鄱阳湖生态经济区是以鄱阳湖为核心, 以鄱阳湖城市圈为依托, 以保护生态、发展经济为重要战略构想的经济特区, 包括江西 100 个县(市、区)中的 38 个县(市、区)和鄱阳湖全部湖体, 占全省国土面积的 30%。《鄱阳湖生态经济区规划》是江西省第一个列为国家战略的区域性发展规划, 建设鄱阳湖生态经济区是引领江西长远发展、惠及全省造福子孙的龙头工程^[2], 科学应对气象灾害和气候变化对鄱阳湖地区的影响, 建立完善“政府主导、部门联动、社会参与”的气象灾害防御体制机制, 提高防御效率, 节约社会资源, 形成共同防御气象灾害的社会合力, 是建设鄱阳湖生态经济区必须解决好的一项重要课题。

世界各国政府对加强灾害应急管理、尤其是气象灾害应急管理高度重视。西方发达国家建立灾害应急管理制度都比较早, 并积累了一些很好的经验^[3]。美国气象灾害防御管理模式以“块”为主, 气象灾害防御管理的重点在联邦和州政府, 协调发挥联邦政府下设部门的功能; 日本模式以“条”为主, 重点在中央政府各相关部门, 协调发挥都道府的作用^[4]。美国在应急管理中还有一些鲜明的特色, 包括民间组织的广泛参与, 应急教育的广泛普及, 公共安全管理研究的广泛深入等; 日本是一个注重法制

的国家, 对包括气象灾害在内的各种自然灾害建立有一整套完善的防灾、减灾法律体系。在我国, 已经形成了以部门为主、结合地方政府的“垂直与区域相结合的自然灾害风险管理模式”^[4]。特别是国务院相继颁布《突发事件应对法》、《气象灾害防御条例》和《国家气象灾害应急预案》, 为气象防灾减灾工作奠定了重要的法律基础和制度保障。但目前, 依然存在着现有气象灾害综合监测探测范围、精度、时空分辨率等方面尚不能满足气象防灾减灾的需求, 气象灾害应急机制不健全, 气象灾害防御的基础设施建设薄弱, 预警信息发布渠道和手段不能满足社会公众的需求, 气象防灾减灾知识宣传和普及不够等问题与不足^[5]。

近年来, 很多学者从预警机制、自然灾害风险的综合管理、应急体系建设、灾害防御等多方面进行了深入研究, 提出了有益的意见建议^[3-10]。黎健^[3]借鉴美国气象灾害应急管理成功经验, 提出了建立和完善具有中国特色现代化气象灾害应急管理机制的具体措施; 辛吉武等^[4]在对比分析国内外现行气象灾害防御管理模式的基础上, 提出了我国气象灾害防御机制遵循的原则和防御组织机构的基本框架, 分析研究了我国气象灾害防御基础单元能力建设的关键环节; 穆治霖^[5]提出, 应从建立健全法律法规体系、构建多部门联动和信息共享的应急协调机制、开展工程建设气候可行性论证、加强气象灾害综合监测和重视气象灾害科学研究等方面不断完善气象灾害防御机制; 韩颖等^[6]还就建立气象灾害应急能力评价指标体系进行了有益的研究探讨。但是, 针对我国大湖流域、特别是鄱阳湖流域气象灾害应急和防御存在的问题开展专门的研究, 提出相应的对策建议尚不多见。

本文立足于 2011 年鄱阳湖生态经济区气象灾害应急体制机制专题调研收集整理的一线基础数据、资料、依据和建议, 比较全面地了解和分析了鄱阳湖生态经济区及其所在的江西省气象灾害应急体制机制的现状和存在的主要问题, 借鉴国内外一些先进做法, 就解决鄱阳湖生态经济区气象灾害频

发与气象灾害防御组织体系不健全、气象灾害防御应急体制机制不完善之间的矛盾提出了相应的对策建议，以期对提升鄱阳湖生态经济区气象灾害应急管理能力和防御能力，以及为全国大湖流域气象灾害防御提供可资借鉴的模式提供参考。

1 气象灾害应急体系现状

近年来特别是进入新世纪以来，江西省委、省政府在政策和投入上加大了对气象灾害防御体系建设的支持力度。“十一五”期间，省政府出台《关于加快气象事业发展的意见》，省政府办公厅印发《关于进一步加强气象灾害防御工作的实施意见》；进入“十二五”，气象防灾减灾综合保障工程和鄱阳湖流域气象灾害应急示范工程被纳入全省“十二五”发展规划纲要，省政府与中国气象局签署省部合作协议，双方合作共建上述重大项目。目前，江西气象灾害应急管理“一案三制”（应急预案、法制、管理体制、运行机制）已初具雏形。

一是各地基本完成本地气象灾害应急预案制定工作。2007年省政府出台《江西省气象灾害应急预案》，2011年进行了修订；各地根据省级预案基本完成市、县两级气象灾害应急预案的制定工作。预案均对重大气象灾害的预测预警、信息报告、应急响应、应急处置、恢复重建及调查评估等作了明确规定，基本形成了包含事前、事发、事中、事后等各环节的工作运行机制，成为地方政府突发性公共事件应急预案的重要组成部分。

二是气象灾害防御地方法规规章建设取得积极进展。省政府继2006年1月1日颁布实施《江西省突发气象灾害预警信息发布及传播管理办法》后，2012年3月1日又颁布实施《江西省防雷减灾管理办法》，《江西省气象灾害防御条例》已列入政府立法调研计划，气候可行性论证列入非行政许可项目。2012年1月19日，省政府办公厅印发《关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的实施意见》，对于加强气象灾害监测预警、信息发布、传播和共享，推动“政府主导、部门联动、社会参与”的气象防灾减灾体制机制建设，有着重要意义。

三是加强了气象灾害应急管理体制建设。由地方政府发文，部分市、县级气象部门成立了气象应急管理办公室，明确了工作职责和管理事项，基本形成了上下一线、横向协作的工作体制。市、乡（镇）

两级政府和相关部门的组织机构、服务队伍、管理体制、运行机制正在逐步完善。2011—2012年，该省利用中央财政专项资金在23个县（其中鄱阳湖生态经济区占近50%）开展乡村气象服务专项建设，促进了气象工作向基层延伸，气象服务向基层深入。

四是初步建立了适合气象应急工作的运行机制。近年来气象部门加强了与水利、民政、安全监管、农业、林业、环境等部门的横向联动和紧密协作，气象灾害应急和防御工作逐步纳入政府公共服务体系。2011年，建立起以气象为主导、由25个涉灾部门组成的气象灾害防御部门联络员会议制度，主要职责是建立部门之间的气象及气象次生、衍生灾害监测预报预警服务部门联动机制，加强部门间的交流和合作，实现气象灾害预警服务与各部门防灾减灾工作的有效衔接。

2 气象灾害应急体系存在的主要问题

调研发现，目前，鄱阳湖生态经济区及其所在的江西省气象灾害应急体制机制建设主要存在着政府主导作用不凸显、部门应急联动机制不完善、社会参与程度不够等突出问题。

2.1 缺乏统一的气象灾害防御组织体系

一是政府对气象灾害防御的组织领导不凸显，截至2011年，鄱阳湖生态经济区有39%的县级政府未出台加强气象工作文件，53%的县级政府未将气象工作纳入政府考核体系；二是政府气象灾害防御规划滞后，鄱阳湖生态经济区有60%的县级政府未编制地方气象灾害防御规划，而全省的比例高达87%，各地基本未实施城市规划和重大工程建设灾害风险评估制度；三是基层预案建设和工作体制机制亟待完善，鄱阳湖生态经济区及全省未制定气象灾害应急预案的乡（镇、社区）分别达80%和89%，全省仅有少部分市、县建立了完善的气象灾害防御组织体系和工作机制，各地很少组织多部门参与的气象灾害应急演练；四是乡、村两级负责气象灾害防御工作的岗位及其职责不够清晰。

2.2 部门应急联动机制不完善

一是气象灾害应急预案启动不够及时，部门之间在气象应急管理中的分工协作关系不够明确，统一协调不足，调控手段单一，不利于资源整合和快速反应能力的提高。二是基层气象应急联动机制不完善，部门之间缺乏信息沟通和资源共享，缺乏综

合性的信息平台和分析,导致灾情初发时,许多地方政府和部门难以自主而灵活地快速应对、相互配合。三是气象灾害预警信息传播“最后一公里”问题尚未得到有效解决,特别是农村偏远地区预警信息接收设施薄弱,预警通道几近缺失。

2.3 社会自我应急处置能力软弱

一是面向社会的应急教育、培训、演练和引导工作具体要求和措施不明确,社会参与程度不够,一旦遭遇严重灾害,社会日常必要的民间救助活动可能就无人承担。目前江西绝大多数地区气象信息员队伍没有维持经费,没有形成规范化管理和长效激励机制。二是基层气象应急能力建设薄弱,目前全省73%的县没有开展社区(村)气象灾害应急准备认证工作,56%的乡镇尚未建设气象信息服务站,仅有10%左右的地区在气象灾害多发、危险区设立警示牌。三是面向社会公众的气象科普宣传远远不够,公众了解气象知识的渠道少,社会风险防范意识和自救互救能力比较薄弱。

3 完善气象灾害应急体制机制的对策建议

不断建立和完善鄱阳湖生态经济区气象灾害应急体制机制,必须进一步强化政府的主导作用,完善部门的联动机制,提升社会的参与程度,形成全社会共同防御气象灾害的合力。针对目前存在的不足与问题,借鉴国内外一些先进做法,应重点加强气象灾害应急组织体系建设、应急响应队伍建设、政策法规建设、防御规划和应急预案建设,以此突破气象灾害应急体制障碍,凸显政府的主导作用;不断完善气象灾害应急的政府绩效考核机制、信息共享和协调联动机制、信息发布和传播机制、气象灾害风险评估机制、防灾避险科普机制,以此突破气象灾害应急机制障碍,形成全社会防灾避险合力。

3.1 加强各级政府气象灾害应急组织体系建设

强化气象灾害应急管理职能,需要充分认识气象灾害服务与防御的社会属性^[3],只有依靠政府统一组织、协调、指挥,才能将全社会资源快捷地使用到防灾减灾上^[4]。为此,应在省、市、县各级政府成立以政府主管领导为总指挥,气象、水利、国土、交通、民航、规划、建设、军队、武警等部门参与的气象灾害防御领导机构;完善乡镇气象工作

机构,明确气象分管领导,按照“有固定场所、有信息设备、有信息员、有定期活动、有管理制度、有长效机制”的标准,加强乡镇气象工作站和气象服务窗口建设;在行政村组建气象信息服务站、气象服务窗口、气象试验基地以及气象协理员队伍;在自然村中主要由村支部书记、村长担任气象信息员,做好防御气象灾害组织工作,形成省、市、县、乡、村“政府主导、部门参与、横向到边、纵向到底”的气象灾害防御组织体系。

3.2 加强气象灾害应急响应队伍建设

建立完善气象灾害应急响应队伍,是提升气象灾害应急处置能力的组织保障。为此,应在基层建立气象灾害应急响应的两支队伍。一是以气象协理员和气象信息员为主体的工作组队伍,其中乡镇以气象协理员为枢纽,负责本乡镇的气象灾害防御指挥和联络;社区、村镇的气象信息员负责气象灾害预警信息的接收、传递,报告灾害性天气实况和灾情,参与气象灾害应急救援和调查评估工作。气象信息员可与水利、植保等部门在乡村工作人员采用多员合一、一员多用等方式,充分发挥气象信息员、灾害信息员、群测群防员传播预警信息的作用。政府应为气象灾害应急救援队伍配备必要的装备,列入地方财政给予必要经费补助。二是以气象专家和技术人员为主体的专家组队伍,通过网络会商或在气象灾害现场实时开展监测、预报,为各级领导指挥防灾减灾提供科学决策依据。每年定期开展气象灾害应急演练,提升气象灾害应急救援队伍的能力和水平。

3.3 加强气象灾害应急政策法规建设

气象灾害的防御要遵循国家有关法律、法规,根据美国等灾害防御水平较高国家的经验,防御之前先立法,是规范气象灾害的基础保证^[4]。为此,要加快《江西省气象灾害防御条例》立法步伐,从法律上明确气象灾害防御的管理组织机构,规范和强化气象灾害防御规划、气象灾害预警信息发布、应急响应、重大工程设计建设和城乡规划建设气象灾害风险评估的基础性作用,重点突出和明确气象灾害的应急机制和措施等,使气象防御和应急逐步走向规范化、制度化和法制化。同时,应积极推进气象工作的社会化,强化气象灾害防御、防雷减灾管理、气象探测环境保护、气候资源开发与保护、应对气候变化等方面的社会管理职能,明确政府、

社会、个人在防灾减灾和应对气候变化中的义务、责任，加强“机构健全、制度完善、管理规范”的气象行政执法体系建设，提高气象行政执法能力。

3.4 加强气象灾害防御规划和应急预案建设

编制气象灾害防御规划，完善和细化气象灾害应急预案，是科学有效应对气象灾害的制度保障。为此，各级政府应组织气象、水利、国土等相关部门开展本行政区域内的气象灾害普查、风险评估和隐患排查工作，开展基础设施、建筑物等抵御气象灾害能力普查，建立气象灾害历史数据库，制定本区域的气象灾害风险区划，并据此组织编制气象灾害防御规划、方案，完善和细化政府专项应急预案。特别是县及县以下基层单位，应结合当地气象灾害特点，细化分灾种的应急行动计划，进一步明确气象灾害防御各部门的职责和联动机制，分解任务，明确目标，细化责任，落实措施，清晰列出应采取的具体措施和行动的流程，对避灾场所、转移路线、交通工具等都应做到具体化，做到规划预案完备，应急启动忙而不乱，有的放矢，有条不紊。

3.5 建立完善气象灾害防御政府绩效考核机制

真正建立起各级政府对下一级政府和有关部门的气象灾害防御的考核机制，是层层落实气象灾害防御责任的长效机制和根本保障。为此，各级政府应按照“分级负责，条块结合，属地管理”的原则，明确各级政府在气象灾害防御中的管理职能，清晰省、市、县、乡政府的防御分工，建立清晰的分级负责制；建立部门分类管理、联合防御的机制，明确各相关部门在气象灾害防御中的任务分工；按照上述管理职能、职责分工，各级政府将气象灾害防御工作纳入政府绩效考核，加强对下一级政府和有关部门的考核管理和问责，形成与政府其它工作一并考核和问责的长效机制。同时，应建立完善气象灾害防御投入机制，将气象防灾减灾纳入到地方政府对公共服务运行和维护的财政投入渠道，加强气象灾害防御工程性措施和非工程性措施的建设，特别要加大对气象协理员、气象信息员、气象信息服务站、农村气象预警信息发布手段等的建设和维护力度。

3.6 建立完善信息共享和协调联动机制

气象灾害具有涉及面广、突发性强等特点，加强气象灾害防御工作，必须在各部门之间实现信息共享、协调联动。为此，应在各级政府的主导下，

促进气象与各涉灾部门的合作，充分利用现代网络技术，建立气象灾害监测、预警、预报和实况等信息多部门实时共享平台，特别是应加强省级气象应急信息平台建设，真正建立部门之间互联互通、实时充分共享的信息交换机制。进一步完善并向基层纵深推进气象部门为主导的气象灾害防御部门联络员会议制度，在各涉灾部门设立联络员，负责接收气象灾害预警信息，协调、衔接本部门气象灾害应急联动工作；制定联络员会议议事规则，定期召开会议，会商重大气象灾害预警工作，协调解决气象灾害监测预警和信息发布中的重要事项。

3.7 建立完善气象灾害预警信息发布和传播机制

建立完善气象灾害预警信息发布和传播机制，是解决灾害信息传输“最后一公里”瓶颈问题，充分发挥气象灾害预警效益的关键所在。为此，各级政府应加强协调和组织，整合各方面资源，着力推进气象灾害预警信息发布系统建设。要在广播、电视、互联网、移动通信等媒体全面建立及时增播、插播、滚动字幕、加开视频窗口、手机短信免费群发等气象灾害预警信息发布的“绿色通道”；在学校、社区、机场、港口、车站、旅游景点等人员密集区和公共场所建设电子显示屏等畅通、有效的预警信息接收与传播设施；加强农村偏远地区预警信息接收设施建设，因地制宜建设有线广播、高音喇叭、预警接收机等设施，利用现代信息传播手段与鸣锣吹哨等传统方法，形成县-乡-村-户直通的气象灾害预警信息传播渠道。要将气象灾害预警与社会响应有机地结合起来，使气象灾害预警一旦发出就变成全社会自动采取应对措施指引，从根本上提高气象预警在气象灾害应急管理中的重要作用。

3.8 建立完善气象灾害影响风险评估机制

完善的气象灾害影响风险评估机制，是将气象灾害风险化解前移的长效机制。为此，应建立以社区、乡村为单元的气象灾害调查收集网络，实施气象灾害隐患排查制度和气象灾情调查上报制度，建立气象灾害防御明白卡发放制度。特别是要依据国家《气候可行性论证管理办法》，以深入推进气候可行性论证非行政许可为抓手，建立完善以城市规划和重大建设工程项目为重点的气候可行性论证工作体系和运行机制，深入开展规划与建设项目气候适宜性、风险性以及可能对局地气候产生影响的评估，有效化解引进、建设重大项目可能存在的自然风险，

减少或避免因决策失误带来的损失。

3.9 建立完善面向社会公众防灾避险科普机制

社会公众是防灾的主体, 加强面向广大社会公众的气象灾害科普宣传, 提高公众防灾减灾意识和灾害自救互救的能力, 是提升全社会防灾避险能力的根本途径。各地应将气象灾害科普工作纳入当地全民科学素质行动计划纲要, 持续推进气象科普进农村、进学校、进社区、进企业, 积极推进气象科普进中小学教材。充分利用社会科普资源优势, 在报纸、电视、广播、网络开辟气象灾害科普知识专栏, 开展系列宣传, 不断扩大气象科普的社会影响力。各级政府和有关部门应积极支持建设气象科普馆、气象主题公园, 开展气象科普示范县、示范乡镇、示范社区、示范校园气象站等示范工程建设。扩大气象灾害防御志愿者队伍, 在科普宣传中配以防灾技能的简单培训和实际演练。

4 结 语

建设鄱阳湖生态经济区, 不仅是引领江西长远发展的大战略, 惠及全省、造福子孙的大工程, 实现江西进位赶超、跨越发展的大机遇, 也是我国加快转变发展方式、致力科学发展的积极探索。在探索生态与经济协调发展新路子、探索大湖流域综合开发新模式、构建国家促进中部地区崛起战略实施新起点的生动实践中, 必须正视气象灾害频发与气象灾害防御组织体系不健全、气象灾害防御应急体制机制不完善之间的矛盾, 充分利用政策、资源和现代化气象装备优势, 创新鄱阳湖生态经济区气象灾害应急体制机制, 努力解决好科学应对气象灾害

和气候变化对鄱阳湖地区的影响这一重要课题, 促进政府组织气象灾害防御保障有力, 部门联动防御气象灾害效率明显提高, 社会参与防御的意识和能力不断提升, 显著增强气象服务保障鄱阳湖生态经济区生态环境和经济社会发展的能力, 同时为全国大湖流域气象灾害防御提供可资借鉴的模式。

参考文献:

- [1] 殷剑敏, 陈晓玲, 苏布达, 等. 鄱阳湖流域气候变化影响评估报告[M]. 北京: 气象出版社, 2011: 1-32.
- [2] 苏荣. 在建设鄱阳湖生态经济区动员大会上的讲话[J]. 鄱阳湖学刊, 2010, 2(1): 5-12.
- [3] 黎健. 美国的灾害应急管理及其对我国相关工作的启示[J]. 自然灾害学报, 2006, 15(4): 33-38.
- [4] 辛吉武, 许向春, 陈明. 气象灾害防御管理模式及防御机制研究[J]. 中国软科学, 2009, S2: 276-283.
- [5] 穆治霖. 完善气象灾害防御机制的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2008, 18(4): 15-19.
- [6] 韩颖, 岳贤平, 崔维军. 气象灾害应急管理评价[J]. 气象科技, 2011, 39(2): 242-246.
- [7] 袁琳. 气象灾害应急管理研究[D]. 天津: 天津大学, 2010: 32-52.
- [8] 黄雁飞. 我国重大气象灾害应急管理体系的研究[D]. 上海: 上海交通大学, 2007: 61-72.
- [9] 倪菠. 我国自然灾害应急预案有效性研究[D]. 成都: 西南交通大学, 2012: 33-44.
- [10] 王静爱, 施之海, 刘珍, 等. 自然灾害灾后响应能力与地域差异[J]. 自然灾害学报, 2006, 15(6): 23-27.