附件2

关于《梅州市气象灾害防御规定》

的起草说明

为深入贯彻落实习近平总书记关于“发挥气象防灾减灾第一道防线作用”的重要指示精神，加强气象灾害防御，避免、减轻气象灾害造成的损失，保障人民生命和财产安全，促进经济社会可持续发展。根据我市2022年度规章制定计划工作要求，我局草拟了《梅州市气象灾害防御规定（送审稿）》（以下简称《规定》）。现将有关起草情况说明如下：

一、制订《规定》的必要性

全球气候变暖背景下，气象灾害呈现突发、多发、重发态势。极端天气大大超出了人们的防御预期，造成了严重的灾害，给人民群众生命财产安全造成了巨大损失。因此，制定出台《规定》十分必要。

（一）是保障人民群众生命财产安全的需要。

梅州市地处粤东北山区，气象灾害种类多，发生频率高，突发性强，灾害影响大，对梅州市经济社会发展构成严重影响。2009年“6·22”特大洪涝灾害，造成全市有9万多人受灾，因灾死亡5人，倒塌房屋2952间，紧急转移群众15734人，灾害造成直接经济损失7.5亿元；2007年6月7日-9日，全市持续性强降雨，造成全市94个镇受灾，受灾人口75.5万人，被洪水围困8.87万人，死亡9人，倒塌房屋4459间，造成直接经济损失6亿元。

近年来全国多地因恶劣天气造成严重灾害而导致的生命财产损失也异常严重。东莞市麻涌镇2016年4月13日因受强对流天气突袭，导致一台通用门式起重机发生倾覆，造成18人死亡、33人受伤；深圳市罗湖区2019年4月11日因瞬时强降雨引发洪水，造成11名河道施工人员不幸遇难；河源市2019年“6·10”“6·12”特大洪涝地质灾害，造成全市101个乡镇受灾，受灾人口38.76万人，因灾死亡21人，直接经济损失达37.41亿元；四川省冕宁县2020年6月26日因特大暴雨造成19人遇难、3人失联；甘肃省白银市景泰县2021年5月22日在举办马拉松百公里越野赛时遭遇大风、降水、降温的高影响天气，造成21名参赛选手死亡，8人受伤；河南省郑州市及周边地区2021年7月因极端强降雨引发特大洪涝灾害，损失极为惨重，教训极其惨痛。气象灾害导致重大人员伤亡和财产损失的深刻教训给我们敲响了警钟。加强梅州市气象灾害防御工作，对保障人民群众生命财产安全具有特殊的现实意义，是坚持人民至上、生命至上，践行以人民为中心的发展思想，满足人民群众对美好生活向往的具体体现。

（二）是推进梅州市气象灾害防御法律体系的迫切需要。

我国气象相关法律法规经过多年的发展，已逐步形成了以《中华人民共和国气象法》等上位法为支撑，行政法规、地方性法规、部门规章、规范性文件不断发展完善的格局。《规定》的制定以《中华人民共和国气象法》《气象灾害防御条例》等上位法为支撑，参照《广东省气象灾害防御条例》等现行行政法规、地方性法规、规章的精神，根据本地实际具体化，以增强可操作性和执行性，确保有效地落实落细上位法的规定。

随着上位法的出台实施，各地根据本地实际及现实需求，相继制定出台了具有地方特色的地方性法规或政府规章，为护航本地经济社会发展提供了法律保障。其中我省出台本地化规定的有广州、江门、潮州、东莞、肇庆等，其他地市也在积极谋划中，因此具有成熟的立法经验和实际做法作为参考。但各地需应对的气象灾害及其次生灾害不同，使得各地在气象灾害防御过程中肩负的气象安全主体责任及现实需求不同，出台具备本地特色的地方性法规或规章势在必行。近年来，在市委市政府的领导下，梅州市各部门在气象灾害防御方面的协作越来越紧密，已经初步建立起部门间联动机制，但是急需通过立法将这些成熟做法和经验上升到法律高度并将其固定下来。

（三）是创新解决梅州市气象灾害防御工作中难题的必然选择。

气象灾害防御需要充分发挥各级政府、各政府部门和社会力量的协同作用，推动气象灾害防治由重救援向灾害风险治理转变。梅州市在气象灾害防御工作的开展中积累了大量经验，但是在实践中气象灾害工作开展中出现“碎片化”的现象，各级政府、各政府部门和社会力量作为气象防御主体，缺乏相应的协调机制，使之未能有序、有效的开展合作互动。气象保险损失认定困难、个人拒不配合气象灾害防御工作以及企业缺乏相应知识制定应急预案等一系列现实困境，都反映了在政府与有关部门主导的气象灾害防御工作中，社会主体的缺位，使得社会效能未能充分释放。气象灾害防御的制度设计，相应体制机制的完善，大量复杂关系的协调，多元主体责任的定位，都必须通过《规定》予以制度化、规范化、常态化。

因此，为了充分发挥气象防灾减灾第一道防线和气象灾害预警最后一公里防御落实的作用，梅州市迫切需要制定切合本地实际、具有地方特色、操作性强的气象灾害防御的政府规章。

二、形成《规定》的过程

为了切实做好《规定》的起草工作，市气象局根据市政府年度立法计划的安排，认真组织各方力量，成立了立法工作专班。

（一）2022年2月18日，市气象局组织召开立法工作座谈会，广泛听取各县（市、区）气象局、市气象局各科室和各直属单位对气象灾害防御立法的意见和建议，与广东金融学院法学院共同研讨立法工作。

（二）2022年5月30日至6月2日，市气象局负责同志带队赴汕头市、潮州市等气象灾害防御立法经验丰富的城市调研学习，并先后前往梅州市区、北斗镇、大埔县等地，对梅州市气象灾害防御情况进行实地调研，走访气象灾害重点防御单位，广泛听取各方意见和建议。随后，由市气象局相关人员和广东金融学院法学院教师组成的起草小组根据调研的成果，梳理气象灾害防御中的经验做法和存在的突出问题，提出需要重点确定的制度和措施，并于2022年6月15日形成《规定》初稿。6月16日至19日期间，起草小组召集了内部讨论会，对《规定》初稿多次进行修改、论证。

（三）2022年6月20日至7月20日，梅州市气象局通过门户网站等渠道向社会公开征求意见，未收到社会公众的修改意见。

（四）2022年6月24日市气象局以公函形式向各县（市、区）人民政府（管委会）、市委相关部门、市政府组成部门等55家单位征求意见，收到46家单位的回复，9家单位逾期未回复。其中，梅江区人民政府、市应急管理局、市农业农村局、市自然资源局4家单位提出修改意见，其他单位无修改意见。起草小组采纳了市农业农村局和市自然资源局的意见，并部分采纳了梅江区人民政府和市应急管理局的意见。

（五）2022年7月1日，市气象局组织召开专家咨询会，邀请省气象局政策法规处专家、梅州市立法专家库专家等对《规定》进行研究讨论，起草小组收集和整理与会专家的意见。根据上述意见，起草小组对《规定》进行了进一步的修改和完善。

（六）2022年7月7日，市气象局再次向11家单位（包括第一轮提出修改意见单位、未回复反馈单位）征求意见，收到11家单位的回复，均为无意见。

（七）2022年7月20日，起草小组在吸收合理意见和建议的基础上，对《规定》再次修改。

（八）2022年7月21日，经市气象局法制审核科室进行合法性审查和公平竞争审查，《规定》制定的依据、内容和形式合法，制定程序符合相关规定，未涉及限制公平竞争等相关政策措施。

（九）2022年7月28日，召开局务会，研究关于《梅州市气象灾害防御规定》(送审稿)。《规定》共分六章，主要包括总则，预防，监测、预报和预警，应急处置，法律责任，附则等内容。经会议研究，同意按相关程序呈报市政府审议。

（十）2022年8月3日，市气象局组织召开立法论证会，邀请省气象局副局长熊亚丽、河源市人大法工委李鹏章、嘉应学院法学院蔡国芹院长等专家对《规定》进行论证。与会专家结合我市实际，围绕规章的合理性、可行性、禁止性规定、罚则等问题展开研讨，并对进一步完善规章提出意见和建议。起草小组收集和整理与会专家的意见。根据上述意见，起草小组对《规定》进行了进一步的修改和完善，形成分六章53条的《规定》。

三、《规定》主要起草依据

（一）《规定》起草的主要依据有：

1.《中华人民共和国气象法》

2.《气象灾害防御条例》

3.《中华人民共和国防汛条例》

4.《广东省气象灾害防御条例》

5.《广东省气象管理规定》

6.《广东省防汛防旱防风条例》

7.《广东省突发事件应对条例》

8.《气象灾害预警信号发布与传播办法》

9.《广东省气象灾害防御重点单位气象安全管理办法》

10.《广东省气象灾害预警信号发布规定》

11.《广东省防御雷电灾害管理规定》

（二）《规定》起草的主要参考依据有：

1.《广东省防汛防旱防风防冻应急预案》

2.《广东省气象灾害应急预案》

3.《梅州市气象灾害应急预案》

4.其他省市关于气象灾害防御的地方性法规和规章

四、《规定》的主要内容

《规定》共六章、五十三条，其主要内容包括：

（一）关于气象灾害防御职责与综合保障机制

**一是**关于政府与主管部门以及其他相关部门的职责。《规定》第三条规定了气象灾害防御坚持人民至上、生命至上、科学防御、统筹规划、社会参与的基本原则，实行政府主导、部门联动、分级负责的工作机制。第四条规定了政府及基层组织职责，明确市、县（市、区）人民政府、镇人民政府、街道办事处以及居民委员会、村民委员会在气象灾害防御工作中的职责。第五条规定了气象主管机构、应急管理部门及其他行政管理部门和单位在气象灾害防御工作中的相应职责。依照《广东省气象灾害防御条例》第四条要求有关部门应当按照职责分工，共同做好气象灾害防御工作，但其并未规定各部门具体职责。本条根据梅州市实际情况明确气象主管机构、应急管理部门具体职责，列举具有气象灾害防御职责的有关行政主管部门和单位。第六条规定了县（市、区）人民政府及有关行政主管部门在气象灾害防御工作中的区域联动机制，以便于充分沟通，横向协作，形成合力。

**二是**关于气象灾害防御综合保障机制。《规定》第八条和第九条规定了市、县（市、区）人民政府应当鼓励支持气象灾害防御研究，助力“双碳”目标实现，从根源上减少气象灾害的发生。为实现气象灾害防御的多元共治，有必要引入社会力量参与，第十条鼓励单位和个人通过保险等方式提高气象灾害风险抵御水平，同时鼓励发展气象指数型的巨灾保险、政策性农业保险、雷电灾害保险，支持开发太阳能、风能等气象指数保险产品，实现灾害治理社会化。第十一条规定单位和个人主动采取防御措施，配合气象灾害防御工作，体现了《规定》中社会参与的基本原则。

（二）关于气象灾害的预防制度

**一是**明确气象灾害防御的规范指引。《规定》第十二条至十六条规定将气象灾害防御规划纳入国土空间规划，编制气象设施和气象探测环境保护专项规划，建设气象灾害数据系统，建立气象灾害监测网络和气象灾害信息共享机制。各级人民政府、有关部门和居民委员会、村民委员会制定应急预案，有关行政主管部门制定本行业、本领域的气象灾害防御指引，编制国土空间规划、重点领域或者区域发展建设规划和气候资源开发利用项目立项，统筹考虑气候可行性和气象灾害的风险性，编制可行性论证指引性评估目录，涉及目录中的规划和建设项目，项目单位应当在可行性研究阶段一并开展气候可行性论证。在风险防范理念下，通过事先建立一系列规范指引，从事后防御转向事前规划，有效减少气象灾害的影响，保证灾害发生时抢险救灾工作有序开展。

**二是**聚焦雷电灾害防御的工作部署。为了加强雷电灾害的防御，避免、减轻雷电灾害造成的损失，保障人民生命财产安全，依据2021年9月1日起施行的《广东省防御雷电灾害管理规定》，《规定》规定了雷电灾害防御相关内容。第十七条规定了工程建设项目应当开展区域性气候可行性论证及雷电灾害风险评估。第十八条规定了三类建设项目应当依照国家和省有关规定开展雷电灾害风险评估。第十九条规定了要求市、县（市、区）人民政府将防雷减灾工作纳入公共安全监督管理的范围，落实雷电防护装置工程的“三同时”原则，明确雷电灾害防御工作的责任主体。第二十条规定了雷电防护装置的检测制度，对投入使用后的雷电防护装置实行定期检测。第二十一条规定了各行政主管部门应当按照“谁审批、谁负责、谁监管”的原则履行建设工程防雷监管职责，建立协同监管和联合执法机制。

**三是**建立预防气象灾害的保障措施。《规定》第二十二条规定了建立分级气象灾害防御物资储备体系，保证气象灾害发生时物资供充足。第二十三条规定了气象灾害防御设施的建设规范，在易受气象灾害影响的区域或场所设立预警信息接收和播发等设施，加强易受台风、暴雨等气象灾害影响区域的防御设施建设。第二十四条规定确定气象灾害防御重点单位的管理工作，并要求有关部门指导重点单位制定应急预案，以回应重点单位缺乏专业知识制定和实施应急预案的现实困难。第二十五条规定了公共场所设立气象灾害防御警示标识并传播气象灾害预报预警信息的方式途径。第二十六条规定了人工影响天气工作的管理。《规定》第二十七条规定了气象灾害防御工作纳入安全生产责任制考核，体现了气象灾害防御中安全第一的理念。

（三）关于气象灾害防御的监测、预报、预警制度

**一是**建立气象灾害防御的监测、预报、预警制度。《规定》第二十八条到第三十一条规定了建立气象灾害监测体系、气象灾害预报预警发布机制、以及灾害性天气风险预判通报制度，要求提高灾害性天气预报的准确性和时效性。

**二是**明确气象灾害预报预警信息传递职责。为保证气象灾害预报预警信息有序、快捷、有效地传递，《规定》第三十二条到三十四条规定了政府气象灾害预报预警信息传递职责，广播、网络等媒体和通信运营单位的预警信息传播责任，以及镇人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会以及其他单位、个人预警信息传递责任。

**三是**细化气象灾害发生时的应对措施。《规定》第三十五条到第四十三条规定了台风、暴雨、高温、寒冷、大雾、灰霾、雷雨大风、道路结冰、冰雹、森林火险预警生效时，行政机关及有关单位、人员应当做好的应对措施以及其相应职责。

（四）关于气象灾害防御的应急处置制度

**一是**建立气象灾害防御的应急处置制度。充分发挥各级人民政府及有关行政主管部门和单位在气象灾害防御中的能动性，化被动为主动，《规定》第四十四条规定了响应措施的启动主体应当根据气象灾害预警信号及灾情发展及时启动应急预案。启动应急响应后，启动主体、成员单位和有防汛任务单位的职责。第四十五条规定了气象灾害防御的四类应急处置事宜。第四十六条规定了气象灾害发生期间，有关区域的人民政府可以依法采取必要措施转移避险、禁止返回危险区域，以保障人员安全。

**二是**明确气象灾害防御应急处置制度中单位和个人义务。《规定》第四十七条规定了暴雨预警响应期间，预警范围内的各级三防指挥部及其成员单位的报告义务。第四十八条规定了企业应当根据险情采取必要措施，保护生态环境的义务。为尽快恢复生产、生活、工作和社会秩序，第四十九条规定了气象灾害灾后处置事宜。第五十条规定了公众根据预警相关信息提示，采取避险措施的义务。

（五）关于违反气象灾害防御规定的法律责任

为了保障气象灾害防御工作落实到位，对违反《规定》规定的行为，《规定》根据上位法设置了法律责任条款。第五十一条对行政机关及其工作人员违反气象灾害防御相关规定的法律责任进行规定，对情节严重的责任主体惩戒，增加其违法成本。第五十二条规定了单位和个人在气象灾害防御过程中违反相关义务的法律责任。