

党志成, 贺桂华, 王锋亮, 等. 新形势下防雷工作体制机制研究 [J]. 陕西气象, 2016 (4): 45-48.

文章编号: 1006-4354 (2016) 04-0045-04

新形势下防雷工作体制机制研究

党志成¹, 贺桂华², 王锋亮¹, 刘宏¹, 王维刚¹,
赵东¹, 邹赛男¹, 陈雯¹

(1. 陕西省气象局, 西安 710014; 2. 长安大学, 西安 710064)

摘要: 从分析当前国家经济新常态和行政管理体制改革对防雷工作提出的要求入手, 回顾了防雷工作的产生和发展的历史, 总结存在的问题, 在对比分析国外防雷体制和国内相关研究的基础上, 提出适应新形势的防雷工作体制机制。

关键词: 防雷工作; 体制机制; 防雷减灾

中图分类号: P429

文献标识码: C

防雷工作是气象部门履行社会管理、开展基本业务、提供技术服务的重要途径。气象部门开展防雷工作作为防灾减灾、促进经济社会发展、维护公众生命财产安全发挥了重要作用, 也取得了较好的经济效益, 但随之带来的争议近年不断见诸媒体。随着国家改革的深入发展, 气象部门防雷工作在新形势下面临着新的问题和困境。如何既适应改革要求同时又保持事业健康发展, 是摆在气象部门面前重要且紧迫的课题。

1 防雷工作面对的新形势

1.1 经济“新常态”对防雷工作的要求

新常态, 意味着我国经济发展的条件和环境已经或即将发生诸多重大转变, 经济增长将与过去 30 多年 10% 左右的高速度基本告别, 与传统的不平衡、不协调、不可持续的粗放增长模式基本告别。经济新常态意味着作为防雷有偿技术服务重点领域的建筑、石化、能源等第二产业发展减缓, 防雷需求减少, 对防雷有偿技术服务的发展不可避免带来影响。

1.2 国家改革对防雷工作的要求

十八届三中全会后, 尤其是 2015 年以来,

以简政放权为主要特征的国家行政体制改革推进很快, 要求非常严格。2015 年 4 月 27 日, 国务院办公厅下发了《关于清理规范国务院部门行政审批中介服务的通知》(国办发〔2015〕31 号), 对于行政审批中介服务提出了严格的清理规范措施。2015 年 10 月国务院先后下发文件, 取消了防雷工程专业设计、施工资质两项年检以及建设项目雷电灾害风险评估、防雷产品测试 2 项行政审批中介服务。2015 年 10 月 11 日, 国务院下发《关于第一批清理规范 89 项国务院部门行政审批中介服务事项的决定》(国发〔2015〕58 号), 要求在防雷装置设计审核和竣工验收审批中, 不再要求申请人提供防雷装置设计技术评价报告, 改由审批部门委托有关机构开展防雷装置设计技术评价。2016 年 2 月 3 日, 国务院下发《关于第二批清理规范 192 项, 国务院部门行政审批中介服务事项的决定》(国发〔2016〕11 号), 要求在防雷装置设计审核和竣工验收审批中, 不再要求申请人提供新建、改建、扩建建(构)筑物防雷装置检测报告, 改由审批部门委托有关机构开展新建、改建、扩建建(构)筑物防雷装置检测。

收稿日期: 2015-03-23

作者简介: 党志成 (1963—), 男, 陕西澄城人, 汉族, 高工, 从事气象管理工作。

基金项目: 中国气象局气象软科学重点研究项目 (2015-4)

1.3 中国气象局对防雷改革的要求

2015年5月,中国气象局办公室先后取消了“雷电灾害风险评估”、“防雷产品测试”、“外地防雷工程专业资质备案核准”、“防雷产品备案核准”等防雷行政审批中介服务和非行政许可审批事项。2015年10月,中国气象局印发了《气象服务体制改革实施方案》,从发挥气象事业单位主体作用、培育气象服务市场、激发社会力量参与公共气象服务、政府主导作用等4个方面做出详细部署。2015年10月16日,中国气象局下发《关于认真落实国务院第一批取消中央指定地方实施行政审批事项和清理规范第一批行政审批中介服务事项有关要求的通知》(气发〔2015〕72号),取消了“防雷工程专业设计、施工资质年检”行政审批事项,并再次重申取消“建设项目雷电灾害风险评估”、“防雷产品测试”和“防雷装置设计技术评价”行政审批中介服务事项。2015年12月21日,中国气象局党组印发《关于防雷减灾体制改革的意见》,明确了防雷减灾体制改革的总体要求。

2 防雷工作沿革

2.1 1985年以前的防雷工作

1985年以前,气象部门职责为单纯的气象基本业务,基本不存在防雷行政管理和防雷有偿技术服务,相关的气象基本业务仅限传统的雷暴观测。

2.2 1985—1999年的防雷工作

为解决气象事业发展投入和干部职工工资津贴经费短缺问题,1985年3月,国务院办公厅下发了《国务院办公厅转发国家气象局关于气象部门开展有偿服务和综合经营的报告的通知》(国办发〔1985〕25号)文件,正式批准气象部门开展有偿服务和综合经营。气象部门开始向易燃易爆场所、高大建筑等有关单位提供防雷技术服务,但没有进行全国层面的统一规划,多为各省市根据用户要求被动提供。1994年国务院出台了新中国第一部气象行政法规——《中华人民共和国气象条例》(以下简称《气象条例》),对各级气象主管机构负责气象工作的职责进行了明确,也确认了气象部门可以开展气象有偿服务。

从国家立法层面,将气象部门定位为单纯的事业单位,并不具有防雷行政管理职权。

2.3 2000—2015年的防雷工作

《中华人民共和国气象法》实施标志着气象部门的防雷工作进入了一个新的发展阶段。该法确定了气象部门对防雷工作的行政管理职责,标志着气象部门从单纯的事业单位转变为履行部分社会管理职责的事业单位。气象部门在《气象法》的授权下承担行政职权。

为加强防雷工作,各级气象局积极调整机构设置,充实行政执法人员,并纷纷独立成立或通过地方政府成立了防雷中心。防雷技术服务具有很强的专业性、技术性特点,属于气象部门的传统业务,社会企业一般较难取得相应防雷资质资格。防雷有偿技术服务带来的巨大经济效益,进一步促使气象部门的防雷有偿技术服务规模不断扩大,成为气象部门有偿服务的主要方式。

为了规范管理,部分省份气象部门用不同模式探索防雷工作政事企分立,但是气象部门仍然包揽了防雷工作的行政管理、基本业务、技术服务等全部内容。这一时期数量不少的社会企业通过取得防雷工程资质进入防雷工程领域,但其整体的业务量与气象部门相比仍有巨大差距。

3 现有防雷体制存在的问题

现有的防雷工作体制机制(2000年至2015年)在防雷工作发展过程中发挥了重要作用,但经历十多年的快速增长,一些深层次问题逐渐凸显出来,已很难适应国家改革和防雷发展的需要。主要表现在以下几个方面:一是防雷政事企不分。社会管理、防雷业务和防雷技术服务之间没有清晰而严格的分界,各界面相互关联、利益捆绑的情形没有从根本上消除。基层气象部门这一表现更为突出。二是执法趋利。一些地方将防雷行政管理作为创收手段,过分重视其经济效益,忽视了防雷工作最基本的防灾减灾这一公共职能。三是防雷基本业务非常薄弱。各地大多根据自身需要布设雷电观测系统、开展雷电预报预警服务,尚未形成全国统一的防雷业务规划和布局,缺少统一的业务规范、技术标准和考核体系,业务技术能力薄弱。

4 国内外经验和理论借鉴

4.1 国外发达国家防雷工作的开展较我国超前

20世纪80年代,一些发达国家的雷电监测和雷电预报预警已形成较完善的体系。目前,发达国家防雷减灾法律制度比较完善,积累了值得借鉴的经验,比如美国注重雷电监测和科研,防雷减灾法律规范完善,商业性防雷技术服务公司发达;英国和德国注重标准制定和防雷产品质量管理;法国注重行政管理,防雷管理制度严密,政府和社会分工合作。

4.2 国内学者理论研究

目前没有单独关于防雷工作体制的研究成果,但可以综合运用政府与非营利组织、气象企业发展模式、气象服务公益性和市场化等领域的理论对防雷体制机制改革进行指导。

纪德伦等人以资金的筹集授权和服务的实际提供为维度,提出了政府部门与非营利组织关系的四种模式。这四种模式分别是:政府部门支配模式;气象机构支配模式;双重模式,政府部门和气象机构的职能没有交集,双方在各自的管辖范围内各自为政、互不干涉;合作模式,政府部门和气象机构共同开展公共服务,强调合作而尽可能模糊双方的职能界限。主流观点倾向于双重模式或者合作模式,或者是两种模式的结合。

在气象企业的运作模式上,西部气象机构的主流做法是鼓励县级气象局下属企业集约式发展,通过集约化集中有限力量,实现资源的最大化利用,从而保证提供高质量的气象服务,提升气象服务企业整体形象,同时努力克服集约化弊端。

针对气象服务的公益性和市场化问题,学者大多坚持既要保持气象机构的公益性这个首要属性,为了社会公共利益而依法提供无偿服务,又要通过市场化的运作方式保证气象机构充足的资金来源,推动气象机构的自我发展、壮大。杨旒认为服务市场化是指以市场化为特征的“独立行政法人化改革”^[1],实现公共服务与有偿服务的分离,构建三元管理结构,即行政管理、公益服务和市场化服务管理。

5 新型防雷减灾工作模式构建

近十年来特别是十八大召开以来,现行防雷工作体制迫切需要改革。应客观分析、清楚把握国家改革和客观现实中的几个主要因素:一是气象法和相关政策明确规定气象部门可以从事气象有偿服务,其中包括防雷有偿技术服务。二是经济社会快速发展,防灾减灾意识增强,各行业对包括防雷服务在内的气象有偿服务有客观需求。三是防雷社会管理是气象部门的法定职责。四是气象部门拥有较全面的雷电观测数据资源和较高的防雷技术服务能力。五是以公益性服务为主的公共气象服务新格局的改革要求。

在当前形势下,做好防雷工作应当依照《气象法》、《气象灾害防御条例》等气象法律法规、“三定”方案以及中国气象局防雷体制改革的有关指导意见,按照“明晰界面、优化业务、科技支撑、市场竞争、加强监管”的原则,依法明晰防雷行政管理、防雷基本业务、防雷技术支撑、防雷市场化服务四大块界面,明确部门职责,理顺内部运行机制;优化防雷业务布局,突出公益性;强化防雷减灾工作中事后监管的技术支撑;健全防雷服务市场准入规则,支持多元主体按照市场规则公平竞争;简政放权,加强事前指导和事中事后监管,推进防雷服务行业自律管理,形成防雷工作新的体制机制。

5.1 明晰政事企界面

依照法律法规和国家简政放权的要求,以及中国气象局“四个全面”战略布局将防雷工作分为四个方面。一是防雷行政管理,主要承担防雷相关政策、规划、制度、标准、规范的制定,防雷行政审批和执法,防雷市场监管和防雷服务机构信用评价,防雷政务信息公开等职责。二是防雷基本业务,主要承担雷电灾害风险区划、雷电监测、预报预警、雷灾统计等业务。三是防雷技术支撑,主要承担防雷装置设计技术评价、新建、扩建、改建建(构)筑物防雷装置检测、防雷新技术、新产品研发、防雷工程和防雷产品质量鉴定等职责。四是防雷市场化服务,主要承担防雷工程、防雷定期检测、雷电灾害风险评估等业务。

5.2 明确防雷各方面工作承担主体

防雷行政管理属于履行法定管理职权,依法应由有行政管理职能的各级防雷管理机构和气象执法机构承担;防雷基本业务属于气象基本业务重要组成部分,应主要由各级气象台站承担。对于各级地方政府成立的各级防雷中心,如其职责包含雷电监测和预报预警等业务,也可由各级防雷中心承担防雷基本业务。防雷技术支撑从性质来讲属于评估评价性质的中立技术机构,其相关结论是作为民事争议、行政决定、行政仲裁、司法判决的依据进行使用,因此应由各级地方政府成立的各级防雷中心承担,或者由气象部门专门成立的防雷技术支撑机构如气象灾害防御技术中心、防雷鉴定中心、雷电防御技术中心承担;防雷市场化服务属于民事活动性质,应当交由市场供需双方,自主选择承担主体。气象部门所属单位承担防雷市场化服务的,应注册成立企业法人,实行企业管理。

5.3 巩固和明确防雷减灾管理职权

加强立法,强化气象部门对防雷减灾工作的管理职权。争取国家层面出台防雷减灾的专门立法或综合立法,如《气象灾害防御法》、《雷电灾害防御条例》等,积极促进地方出台防雷地方性法规、政府规章,修改部门规章,形成完善的防雷法律规范体系。依照国家改革要求,切实取消和规范涉及防雷的相关许可项目和中介服务。

5.4 优化雷电基本业务

结合气象现代化建设方案,将防雷业务纳入国家级气象基本业务。建立完善全国雷电观测网,调整统一防雷业务布局,规范各级雷电预报预警业务,提高雷电预报预警精细化水平,扩大雷电预警信息发布的覆盖面;丰富防雷公共服务的内容。

5.5 全面履行防雷减灾管理职责

强化防雷减灾安全监管职责,注重防雷减灾社会效益。适应国家行政管理改革要求,转变防

雷服务监管方式,切实加强防雷服务的事中、事后监管。将防雷安全纳入政府目标考核体系。公示公开防雷技术服务单位清单,建立健全防雷技术服务跟踪监督机制。

5.6 推进防雷行业自律

积极组建行业协会,引导防雷技术服务单位加强自身建设,促进防雷减灾法律法规、技术标准的普及和推广;组织协会成员单位开展防雷技术培训,促进防雷专业人才成长;加强防雷新技术、新装备的引进和应用。协助防雷管理机构建立防雷技术服务单位信誉评价制度。

5.7 开放和规范防雷服务市场

按照政府主导、主体多元的基本原则,逐步实现防雷服务市场主体多元化。制定统一开放的防雷服务市场运行规则,探索建立防雷服务市场主体失信“黑名单”制度和退出机制。加快制定防雷技术服务标准,引导防雷服务市场良性发展。

5.8 规范防雷财务管理

改革防雷行政管理财政保障方式,防雷行政管理和行政执法工作经费和人员费用等纳入部门综合预算全额保障,杜绝管理机构、事业单位和企业资金混用现象,充分发挥双重财务体制的优势。争取国资、财政等部门支持,建立气象部门所属防雷企业的合法、规范财务体制。

5.9 鼓励部门所属企业创新尝试

减少对气象部门所属企业的行政干预,在全国防雷市场开放基础上,支持省级气象部门所属防雷企业通过持股、兼并、联合等多种方式整合本省气象部门所属防雷企业,形成防雷集团公司或防雷企业联合体。

参考文献:

- [1] 杨旒,张国庆.对公共服务市场化改革的再考量——初评日本国立大学法人化改革得失[J].中国行政管理,2013(2):89-93.