

李社宏,赵艳丽.完善人工影响天气安全管理法律制度的思考[J].陕西气象,2020(4):64-66.

文章编号:1006-4354(2020)04-0064-03

完善人工影响天气安全管理法律制度的思考

李社宏¹,赵艳丽²

(1. 西安市气象局,西安 710016;2. 陕西省气象局,西安 710014)

摘要:人工影响天气作业影响范围大、使用手段特殊,一旦出现失误,容易造成巨大的损失。安全管理是人工影响天气工作的生命线,事关人民生命财产安全,事关社会和谐稳定。从现行法律规定出发,分析人工影响天气安全管理制度中存在的问题,提出对策性建议,以供管理者完善人工影响天气安全管理法律制度参考。

关键词:人工影响天气;安全管理;法律制度

中图分类号:DF38

文献标识码:C

人工影响天气是各级政府组织防灾减灾和生态文明建设的重要抓手,在防御和减轻气象灾害,保障农业生产、经济建设、生态建设、社会发展中发挥了重要作用。安全管理是人工影响天气工作的生命线,事关人民生命财产安全,事关社会和谐稳定。我国现行法律体系中人工影响天气管理的主要依据是《中华人民共和国气象法》《人工影响天气管理条例》及相关配套法规规章,随着灾害性天气频繁发生及各种大型活动对特定天气进行控制的需求增加,人工影响天气活动越来越频繁,而相关法律规定却有所滞后^[1-2]。虽然学界对人工影响天气相关法律问题已有研究,但多侧重于人工影响天气行为的性质、权属关系、法律责任的完善等^[3-4],缺乏从人工影响天气安全管理实践需要出发,对法律制度的系统梳理和分析论证。本文从现有法律规定出发,分析存在的问题,提出对策性建议,以期管理者完善人工影响天气安全管理法律制度提供一些参考。

1 法律制度现状

1.1 主要规定

2000年1月1日,《中华人民共和国气象法》(以下简称《气象法》)颁布施行,规定县级以上人

民政府应当加强对人工影响天气工作的领导,并根据实际情况,有组织、有计划地开展人工影响天气工作。国务院气象主管机构应当加强对全国人工影响天气工作的管理和指导。同时,规定了违反人工影响天气作业有关规范所应承担的法律责任。2002年,《人工影响天气管理条例》(以下简称《人影条例》)出台,从组织领导、作业单位和人员、作业装备生产使用、实施作业、有关单位责任等方面进行了细化规定。《民用航空法》《民用爆炸品管理条例》等相关法律法规也从不同角度对人工影响天气作业人员资格、空域申请、作业设施和器材管理、作业安全及相关事故责任等进行了规定。为了发展地方人工影响天气事业,各地在贯彻落实《气象法》《人影条例》的基础上,纷纷出台了地方性法规、规章。如《陕西省人工影响天气管理办法》《西安市人工影响天气管理办法》等。

1.2 主要制度内容

人影作业安全包括环境、装备、弹药、人员、管理等多个环节^[5],对现行人工影响天气法律法规进行梳理,人工影响天气安全管理法律制度主要包含五个方面的内容:一是人工影响天气安全管理体制。主要是对各级人民政府、气象主管机构、

收稿日期:2020-04-10

作者简介:李社宏(1969—),男,汉族,陕西周至人,硕士,高级工程师,主要从事气象业务管理。

基金项目:中国气象局2019年度气象软科学研究项目—自主(2019ZZXM18)

有关部门的人工影响天气工作职责进行定位。如《人影条例》中明确,人工影响天气工作由县级以上地方人民政府领导和协调。二是人工影响天气作业主体资格制度。主要规定从事人工影响天气作业的单位,在组织管理、作业装备、作业点设施、作业技术规范、人员技术水平、作业安全管理等方面应当具备的条件。三是人工影响天气作业人员管理制度。按照法律法规规定,在人工影响天气作业活动中,无论是作业指挥人员,还是具体操作人员,都应当经省级气象主管机构培训、考核,方能履行职责,从事人工影响天气工作。四是人工影响天气作业设施和器材的管理制度。如人影作业装备的采购、管理的具体要求、弹药的储存、运输的程序和规范等。五是人工影响天气作业规范制度。如规定实施人工影响天气作业,必须在批准的空域和作业时限内,严格按照国务院气象主管机构规定的作业规范 and 操作规程进行。实施人工影响天气作业,应当提前公告,并通知当地公安机关做好安全保卫工作等等。

2 存在问题

2.1 人工影响安全管理体制不完善

根据《气象法》,县级以上人民政府承担人工影响天气工作的领导职责,地方气象主管机构在本级人民政府的领导和协调下,承担人工影响天气作业的管理、指导和组织实施职责,具备条件的人工影响天气作业组织承担具体作业职责。虽然《气象法》对人工影响天气仅有这一条原则性规定,但却确定了人工影响天气工作和作业的管理基调。从制度设计来看,政府领导人影响天气工作,气象主管机构负责管理、指导和组织实施人工影响天气作业。但从制度执行来看,有以下问题,一是除人工影响天气作业以外的安全管理由谁来负责?如人工影响天气装备、弹药的运输、存储。二是在个别基层地区,气象主管机构与作业主体难以区分,既是裁判员又是运动员,这种现状难以满足行政管理的要求,起不到有效监督管理的效果,也为后续人工影响天气作业安全责任的落实带来了难题。虽然,地方立法中也有一些行之有效的规范,但毕竟适用范围有限。且由于立法层级的限制,地方立法在《气象法》《人影条例》

的框架下,难有突破性的规定。

2.2 人工影响天气安全管理职责不明确

人工影响天气作业炮弹运输、作业点建设、炮弹存储、作业操作等方面均是高风险区域,安全管理工作涉及气象、公安、安监、消防等多个部门,《气象法》对此未有涉及,《人影条例》对人影作业安全管理职责划分和确认也没有具体规定。虽然《国务院办公厅关于进一步加强人工影响天气工作的意见》中对各部门人影作业的安全管理有相应要求,中国气象局《人工影响天气安全管理规定》也规定了个别内容,但缺乏强制力,与法律制度的执行效果还有很大差距。《民用航空法》《民爆物品管理条例》中的规定虽有涉及,但不够全面,没有形成安全监管的闭环。就实践来看,人工影响天气安全管理职责不清、监管合力尚未形成,监管存在盲区和隐患。

2.3 人工影响天气作业主体条件需要进一步明确

《人影条例》规定,从事人工影响天气作业的单位,应当符合省、自治区、直辖市气象主管机构规定的条件。由于开展人工影响天气作业需要使用飞机、火箭发射装置、高射炮等作业设备,涉及飞行安全和公民的生命、财产安全,《人影条例》明确作业单位具备一定的条件十分必要。但是在实际中,还存在以下问题:一是没有统一的国家标准。《人影条例》将作业单位的条件制定权赋予省、自治区、直辖市气象主管机构,导致各省的要求千差万别,不尽一致,难以实现全国的统一管理和调度。二是随着国家“放管服”改革的推进,“人工影响天气作业组织资质”作为行政审批项目已被取消,虽然不再进行事前制约,但出于安全管理的需要,仍应当对其基本条件进行要求和规范,并进一步完善事中事后的监管措施和手段。

2.4 人工影响天气作业弹药的运输存储制度可操作性不强

《人影条例》第十六条规定,运输、存储人工影响天气作业使用的炮弹、火箭弹,应当遵守国家有关爆炸物品管理的法律、法规。这样的援引规定,实践中缺乏具体、明确的指引,实在难以操作。《人影条例》还规定,实施人工影响天气作业使用的炮弹、火箭弹,由军队、当地人民武装部协助存储。目

前,一些人民武装部没有弹药库,军队也有“弹药库不得存储军队弹药以外的物品”的要求;因此,实际中已很难做到“军队、当地人民武装部协助存储”,这一规定已流于形式,作业弹药安全已成为各级人影部门安全管理工作的重中之重^[5]。

3 完善人工影响天气安全管理法律制度的建议

3.1 理顺人工影响天气管理主体和作业主体之间的关系

按照理想的法律制度设计,人工影响天气法律关系中,政府是领导机构,气象主管机构负责监督管理,作业单位(或事业或企业)具体实施人工影响天气作业;但是,由于人工影响天气涉及重大安全问题,效益评估目前也缺乏十分科学成熟的方法,现阶段不能也不会向社会开放。在这种情形下,应对《气象法》中的“组织实施和指导”的法律内涵进行界定,区分管理行为和作业行为,并分别加以规范。此外,气象主管机构还应当认真履行管理职责,加强对作业单位的监督检查。

3.2 对人工影响天气作业主体和作业人员基本条件进行统一规范

为了避免各地人工影响天气作业主体和作业人员条件不一带来管理的不便,应由国务院气象主管机构明确从事人工影响天气作业的单位 and 人员的必备条件,各省可结合实际进行补充和完善。可将制度明确为,从事人工影响天气作业的单位,应当符合国务院气象主管机构规定的基本条件和省、自治区、直辖市气象主管机构规定的其他条件,并依法接受当地气象、公安、应急管理有关部门的监督管理。人工影响天气作业指挥人员和作业人员,应当符合国务院气象主管机构规定的基本条件,经省级气象主管机构培训、考核,方能从事人工影响天气工作。

3.3 明确各级政府的人工影响天气安全管理领导责任

政府对人工影响天气工作的领导责任如何落实,必须进行分解、细化,加以明确。首先,应当明确政府在人工影响天气工作中的主体地位。其次,应当建立健全相应的组织领导体系,负责协调人工影响天气工作中的问题。同时,还应将人工影响天气作业安全纳入政府安全保障体系,并按

照《突发事件应对法》的有关规定,建立人工影响天气作业事故防范和突发事件应对机制。

3.4 细化落实有关部门的人工影响天气安全管理职责

结合《民用爆炸品管理条例》《民兵武器装备管理条例》相关规定,对各部门的安全管理职责进行全面梳理,落实人影全流程监管责任。对空域、作业操作、炮弹储存和运输、过期弹药处理等管理职责进行分别细化和要求,具体对应到各相关部门。建议可分环节明确规定,如工信部门应当负责人工影响天气弹药生产、销售的安全监督管理。公安机关应当负责人工影响天气弹药的公共安全管理和购买、运输的安全监督管理,监控弹药流向。

3.5 完善人工影响天气作业弹药的运输、存储制度

对人工影响天气作业弹药运输、存储的规范,应当根据安全管理的需要,在《气象法》或《人工影响天气管理条例》中对人工影响天气作业弹药的运输、存储进行直接规定,不再采用援引条款的方式进行制度设计。如县级以上人民政府应当建立人工影响天气弹药存储库。同时,对运输和存储的基本条件进行明确,统一标准,便于加强后续监管。

参考文献:

- [1] 王秀卫. 人工影响天气法律制度研究[M]. 北京:法律出版社,2010:35-215.
- [2] 黄祥. 人工影响天气法律关系的主体制度探析[J]. 法制与社会,2013,12(中):37-38.
- [3] 黄祥,乔治. 论人工影响天气法律责任制度的完善[J]. 法制与社会,2013,12(上):52-53.
- [4] 肖宝玘. 人工影响天气的基本法律问题研究[J]. 中南财经政法大学研究生学报,2008(4):156-160.
- [5] 罗俊颖,贺文彬,刘映宁,等. 人工影响天气作业站安全分级评价指标体系研究[J]. 陕西气象,2018(4):23-28.
- [6] 左爱文,刘映宁,何军,等. 物联网技术在陕西人影作业装备和弹药全程监控中的应用[J]. 陕西气象,2018(3):37-39.