

商兆堂. 江苏省建立气象为农服务长效机制的实践与思考[J]. 江苏农业科学, 2013, 41(5): 1-3.

江苏省建立气象为农服务长效机制的实践与思考

商兆堂

(江苏省气象局, 江苏南京 210009)

摘要: 采用总结经验的方法, 对江苏建设经验进行系统归纳, 建立气象为农服务长效机制的技术途径, 根据对江苏气象部门农业气象为农服务体系和农村气象灾害防御体系(简称“两个体系”)建设实践的总结得出: (1) 加强气象为农服务工作是气象部门实践科学发展观的重要行动, 江苏作为全国经济发达省份, “三农”工作具有自己的特色, 即政府重视、投入大、效益高、管理规范。(2) 主要措施是依法发展, 气象部门依据《中华人民共和国气象法》组织“两个体系”建设, 贯彻落实中央文件精神, 制订出台江苏省“两个体系”建设的法规和规范性文件; 将“两个体系”建设内容纳入政府规划、部门计划, 统筹建设, 走融入式发展之路。(3) 要建立“两个体系”建设和运行的长效机制, 必须通过政府主导建立运行机制, 部门联合建立服务体系, 社会参与建立服务模式。(4) 要提高农村气象综合服务能力必须实现气象管理职能向社会延伸, 鼓励全民参与气象防灾减灾和为农服务工作, 通过弘扬气象文化、传播气象知识, 提高全民防灾减灾意识和应用天气信息管理农业生产的水平。建立保障气象为农服务机制运行的规章和推动机制运行的机构是建立长效机制的核心, 因此, 要成立气象为农服务工作管理机构, 统一组织和管理为农服务工作, 保障其健康发展。

关键词: 为农服务; 依法发展; 两个体系

中图分类号: S1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2013)05-0001-03

“三农”问题涉及国家安全、社会稳定^[1-2]。中共中央、国务院《关于加大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中发[2010]1号)明确提出:“健全农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系(简称“两个体系”), 充分发挥气象服务‘三农’的重要作用”。气象为农服务工作受到了社会各界的高度重视, 科学规划、规范建设气象为农服务服务体系成了社会热点问题。如何从本地实际出发, 建立气象为农服务长效机制, 全国省、市、县(市、区)、乡(镇)人民政府和相关部门进行了有益探索, 如江苏省委、省政府先后出台了一系列配套政策文件, 尤其《关于加强农业气象服务和农村气象灾害防御体系建设的通知》(苏政办发[2011]156号)中要求: 各级人民政府要认真履行农村气象防灾减灾工作职责, 切实加强对“两个体系”建设的组织领导, 将其纳入规划, 落实项目建设资金和业务维持费, 加强督促检查, 强化目标考核, 确保完成建设目标, 力争通过3~5年的努力, 在全省建成适应现代农业要求的农业气象观测网络, 完善省、市、县(市、区)、乡(镇)、村5级联动的农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系, 实现气象灾害防御规划到县(市、区), 气象服务站组织机构、自动观测和精细化预报到乡镇, 应急预案、风险调查、科普宣传、气象信息员、预警信息发布到行政村, 灾害防御责任主体明确, 农村气象灾害防御综合能力全面提高。中国气象局2010年组织5个县进行了“县级现代农业气象服务试点”工作, 2011年又组织121县进行了“乡村气象服务专项试点”工作。江苏省2010年是全国5个试点县之一, 2011年全国又有试点县6个。

江苏省气象局以试点为契机, 从建立体系、机制等方面入手, 取得了阶段性成果, 主要表现为: 一是积极推动“政府主导、部门联动、社会参与”的农村气象灾害防御体系建设; 二是组建上下联动、部门合作的农业气象业务体系; 三是建立多部门参与的农业气象服务体系; 四是充分利用公共宣传资源, 如宣传栏、显示屏、农民书屋等传播气象文化, 普及气象知识。

随着气象为农服务体系工作的展开, 如何保证气象为农服务机制长效, 充分发挥气象服务在新农村建设中的保障作用是一个急需研究的问题。现以江苏试点为基础, 重点研究如何建立气象为农服务长效机制的政策依据和技术方法。

1 材料与方法

1.1 试验时间、地点

(1) 2009年江苏省泰州市、南通市、盐城市、扬州市、镇江市气象系统。(2) 2010年江苏省海安县气象局。(3) 2011年江苏省东海县、涟水县、兴化市、海安县、镇江市丹徒区、金坛市气象局。(4) 2012年江苏省沛县、东海县、泗阳县、涟水县、扬州市江都区、兴化市、东台市、海安县、镇江市丹徒区、金坛市、江阴市、昆山市气象局。

1.2 试验内容

(1) 农业气象服务体系。构建有效的农业气象业务服务机制、建设专业化的农业气象监测预报技术系统、开展富有地方特色的现代农业气象服务、强化保障粮食安全的气象防灾减灾服务、加强农业适应气候变化的决策服务。(2) 农村气象灾害防御体系。长效机制建设、构建基层有效联动的应急减灾组织体系、建设覆盖广的气象预警信息发布网络、完善预防为主农村气象灾害防御机制。

1.3 主要技术方法

(1) 系统论和农业气象试验研究方法, 主要用于业务系统开发和农业气象服务产品研发、气象服务和服务效益收集。

收稿日期: 2012-09-26

基金项目: 江苏省气象科研开放基金(编号: 200712、200807)。

作者简介: 商兆堂(1961—), 男, 江苏盐城人, 博士, 高级工程师, 研究方向为生态与农业气象。E-mail: jsqxszt@126.com。

(2) 统筹学和经济管理学, 主要用于项目的组织建设和资金管理。(3) 统计学, 主要用于试验效果分析。

2 结果与分析

2.1 建立长效机制的标准

2.1.1 长效机制 机制是使制度能够正常运行并发挥预期功能的配套制度, 长效机制是指能长期保证制度正常运行并发挥预期功能的制度体系^[3]。长效机制是由一系列要求大家共同遵守的办事规程或行动准则等规章制度作为保障的, 因此, 长效机制具有时代特征, 它随着社会经济的发展而不断丰富完善。机制长效的核心是要根据时代需求不断完善改进各种规章制度, 使其适应需要, 即规章制度代表了时代发展的方向, 机制就长效了。据此, 长效机制是动态的, 不断变化的, 但具有共同特征: (1) 规范性, 按照一定规范运行; (2) 稳定性, 运行模式相对稳定; (3) 长期性, 有长期的效应和作用。(4) 推动运行的“动力源”, 核心是要有出于自身利益而积极推动和监督制度运行的组织和个体。

2.1.2 “两个体系”长效机制的标准 气象为农服务“两个体系”长效机制可以概括为在政府专职机构组织下, 建设和业务工作纳入政府和部门日常工作中, 按常规业务运行。主要如下: (1) 建立推动和监督运行的组织机构。各地气象部门要按气象主管机构代表政府行使气象主管职能的要求, 成立具有政府管理职能的组织机构, 进行“两个体系”建设和运行的日常管理工作, 如气象防灾减灾管理办公室等。(2) 规范运行。将“两个体系”建设的工作内容列入各级政府和部门年度考核目标中, 与其他日常工作一同考核。(3) 有长期的效应和作用。将“两个体系”建设目标和具体内容纳入社会经济发展各项规划、计划和项目中, 实现一同设计、统筹建设、集约发展。(4) 运行模式相对稳定。将“两个体系”的业务建设和业务运行纳入气象部门和相关部门的日常业务建设和运行中, 成为日常工作的一部分, 实现常态化。

2.2 建立长效机制的依据

2.2.1 国家级法律依据 (1)《中华人民共和国气象法》第一章第三条“县级以上人民政府应当加强对气象工作的领导和协调, 将气象事业纳入中央和地方同级国民经济和社会发展规划及财政预算, 以保障其充分发挥为社会公众、政府决策和经济发展服务的功能”, 即政府必须为气象工作的“两个体系”建设进行领导和协调, 并纳入规划和预算, 可以成立专门的机构进行领导和组织; (2)《中华人民共和国农业法》第八章第五十七条“县级以上人民政府应当制定农业资源区划或者农业资源合理利用和保护的区划, 建立农业资源监测制度”, 即“两个体系”建设中的农业气候资源区划和气象灾害区划应当由政府组织制定和发布。

2.2.2 国家级条例 (1)《气象灾害防御条例》第一章第四条“县级以上人民政府应当加强对气象灾害防御工作的组织、领导和协调, 将气象灾害的防御纳入本级国民经济和社会发展规划, 所需经费纳入本级财政预算”, 即县级以上政府都应当成立气象防灾管理机构; (2)《自然灾害救助条例》第一章第六条“各级人民政府应当加强防灾减灾宣传教育, 提高公民的防灾减灾意识和自救互救能力”, 即政府要加强防灾、减灾宣传教育。

2.2.3 国家级文件 (1)2010 年, 中共中央、国务院《关于加

大统筹城乡发展力度 进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》(中央一号文件)中明确要求“健全农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系, 充分发挥气象服务‘三农’的重要作用”; (2)2011 年, 中共中央、国务院《关于加快水利改革发展的决定》(中央一号文件)中明确要求“加强人工增雨(雪)作业示范区建设, 科学开发利用空中云水资源”; (3)2012 年, 中共中央、国务院《印发关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》(中央一号文件)中明确要求“大力支持在关键农时、重点区域开展防灾减灾技术指导和生产服务”“加强农业气象研究和试验工作, 强化人工影响天气基础设施和科技能力建设”“扩大农业农村公共气象服务覆盖面, 提高农业气象服务和农村气象灾害防御科技水平”“加快国家农村信息化示范省建设, 重点加强面向基层的涉农信息服务站点和信息示范村建设”; (4)国务院《关于加快气象事业发展的若干意见》(国发[2006]3 号); (5)国务院办公厅《关于进一步加强气象灾害防御工作的意见》(国发[2007]49 号); (6)国务院《关于切实加强中小河流治理和山洪地质灾害防治的若干意见》(国发[2010]31 号)。

2.2.4 国家级规划 (1)《国家气象灾害防御规划(2009—2020 年)》; (2)《国家气象事业发展“十二五”规划》。

2.2.5 行业文件和规划 (1)中国气象局《关于加强农业气象服务体系建设的指导意见》(气发[2010]92 号); (2)中国气象局《关于加强农村气象灾害防御体系建设的指导意见》(气发[2010]93 号); (3)《现代农业气象业务发展专项规划(2009—2015 年)》(气发[2009]350 号)。

2.2.6 江苏省级法规 《江苏省气象管理办法》中第四条“地方气象事业是为当地经济建设和社会发展服务的基础性公益事业, 其项目包括: 为农业生产、农业综合开发、防汛抗旱和森林防火等提供气象服务的体系”、第五条“其他有关部门的气象工作应当接受当地气象主管机构的指导、监督和行业管理”。

2.2.7 江苏省级文件 (1)省办公厅《关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的实施意见》(苏政办发[2011]131 号)要求各级政府构建气象灾害实时监测、短时临近预警和中短期预报有效衔接, 预警信息发布、传播、接收快捷高效的监测预警体系; (2)省办公厅《关于加强农业气象服务和农村气象灾害防御体系建设的通知》(苏政办发[2011]156 号)要求各级政府完善省、市、县(市、区)、乡(镇)、村 5 级联动的农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系。

2.2.8 江苏省级规划等 (1)《江苏省国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》; (2)《江苏省“十二五”现代农业发展规划》; (3)《江苏省气象事业发展“十二五”规划》; (4)《中国气象局与江苏省政府签署合作备忘录》(2011 年 8 月 30 日)。

3 江苏建立长效机制的主要途径

通过转变工作理念, 将“两个体系”建设变成政府农村公共服务职能的延伸、多部门合作的典范, 将气象业务社会化, 提高“两个体系”建设的内涵, 让其发挥最大社会效益, 为农村和谐发展作出应有的贡献, 其核心是如何建立“两个体系”的长效机制。江苏建立气象为农服务“两个体系”长效机制的主要途径是通过政府组织实现部门职能融合, 走标准化、集约化、系列化发展之路。

制订江苏为农服务“两个体系”建设的规范、标准、实施方案等,由政府组织统一建设,统一考核,实现标准化。江苏省政府成立了分管省长任组长的省级气象灾害应急领导小组,所有地级市、县级市成立了政府分管领导任组长的气象灾害应急领导小组。大部分县级市政府建立应急响应体系和气象灾害应急准备认证工作制度,开展了学校、村庄、种植、养殖基地气象灾害应急准备认证工作。所有地级市、大部分县级市完成了气象灾害防御规划编制工作,气象灾害防御规划已由县正式发文组织实施。省、地、县政府在“十二五”规划、“江苏农业气象代化工程”“江苏农业信息化工程”等具体涉农重大工程项目中列出了气象为农服务体系建设的不具体建设内容。省委、省政府、地级市、县政府将为农服务体系建列入各政府年度目标、相关专项考核。

通过部门间合作,减少重复建设及机构和人员设置,实现江苏为农服务“两个体系”建设的社会资源集约化。通过明确气象部门内部省、地级市、县级业务分工和业务流程,同级气象部门不同业务间的协同,实现部门内集约化。省气象局与农业、保险、水利、国土、民政等 30 多个部门密切合作、信息共享、资源共用,合力推进“两个体系”建设工作。与江苏省农业委员会联合将气象防灾减灾组织延伸到全省 975 个乡镇,在 50 多个大户建成了微机终端,信息站由乡镇延伸到示范村、示范点、种植养殖大户。与省民政厅合作联合建立防灾减灾和灾害预警信息共享机制、建立重大灾害调查和评估工作机制、建立综合防灾减灾联合宣传工作机制等,建立了救灾向防灾延伸的气象灾害防御服务体系。与省金融办合作,组建了地、县、乡、村等 4 级气象服务网络,构建了“横向到边、纵向到底”的气象预警服务专项体系,形成了“分层级、保重点、广覆盖、求实效”的农业保险气象预警服务新模式。

利用社会资源,建立起系列化研究组织,开发系列化服务产品,开展系列化服务,实现江苏为农服务“两个体系”系列化建设,建立起广覆盖的气象为农服务体系。组建了由种植、养殖等方面的专家和管理人员、大户和气象技术人员组成的气象服务专家联盟和农民专家队伍,制订了县级农业气象服务标准、作物生长历,延伸了气象为农服务“链条”,建立信息收集—产品制作—现场指导—示范应用—效益收集的一条龙服务体系,主要体现在:一是产品加工链条延伸到基层。省(市、区)局技术优势与县(市、区)服务优势互补,联合开发服务产品,将产品制作延伸到基层;二是服务链条延伸到农户。在关键农时(事)季节和关键性、转折性、灾害性天气来临前,全省农业气象服务人员深入田间地头调研 192 次,面对农户开展直通车式服务 130 多次;三是信息反馈链条延伸到用户。建立了涉农部门、气象信息员、农户信息反馈链条,及时收集服务需求、气象灾情、服务效果,全省收到信息反馈 300 多次。充分发挥信息员和信息站的作用,与省农业委员会、民政部门、省委组织部联合开展了气象信息员队伍建设,将大学生村官 2 000 多名纳入到气象信息员队伍中。建立农村气象信息服务站 1 005 个,农村预警大喇叭 1 645 套,预警电子显示屏 2 218 块,在气象灾害多发区、危险区设立警示牌 45 块,实现气象服务信息发布到乡、镇、村、户、防灾重点区域。在江苏省宿迁市开展了“星级气象信息员”评比活动、南通市开展“星级气象信息员”和“优秀气象信息服务站”评比活动,作为星级乡镇农险员和村级协保员评比

工作的一项重要考核指标,提高气象信息员工作的积极性。

4 结论与讨论

江苏“两个体系”建设的历程是“试点(总结经验)—推广(标准化)—长效(法制化)”。2010 年总结海安的试点经验,提出了全省五统一的建设理念,即“统一建设标准、统一业务流程、统一业务系统、统一产品格式、统一服务模式”,在所有示范镇、示范村、示范点打造“一员、一站、一点、一屏、一栏、一书”的“六个一”工程。2011 年总结全省 6 个试点县的基础上,提出了推广海安经验,建设标准化示范工程,制订了《江苏气象为农服务示范镇、村建设标准》下发组织实施,全省建成了 22 个示范县、25 个示范镇、51 个示范村、70 个示范点。各级政府、部门领导及会议组织参观气象为新农村建设的示范镇、示范村、示范点,提高了气象为农服务“两个体系”建设的社会认同度,气象部门的社会影响力明显增强,为气象部门更好地履行社会管理和公共服务职能创造了良好的社会氛围。2012 年总结 13 个试点县的经验,提出了依法发展“两个体系”,建立长效机制的工作目标。省、地级市、县政府和相关部门出台了一系列气象为农服务“两个体系”建设的政策性文件,构建成了省、地级市、县、乡镇、村五级“两个体系”组织体系和服务体系,实现了“两个体系”工作的常态化。

“两个体系”建设工作涉及社会的方方面面^[4-5],只有深化部门合作,利用社会资源,与地方各部门的创建工作和公共服务工作融为一体,将气象部门防灾减灾工作融入地方防灾减灾体系,农业气象服务工作融入地方公共服务体系中,成为其工作的一部分,才能真正建立起长效机制,如江苏建立了气象、农业部门和生产者联合编制服务产品、由大户带头使用的新型农业气象服务体系,这种服务体系就会长效。主要表现为:机构和职能融合,如气象信息站与农技站融合,实现一站多能、一员多职;规范和标准融合,如农险服务站建设标准中增加气象站内容,民政规范社区建设规范中增加气象应急准备内容等;人才与业务融合,如由气象和农业等多部门成立专家联盟,联合开展水产养殖等专题服务产品制作,共同服务;管理和考核融合,在农技员考核中增加气象信息服务的考核内容等。

气象为农服务“两个体系”建设是一项长期任务,因此,一定要区分机构长效与机制长效。机构长效是指专门成立一个机构,但日常无人工作;在其他部门职能中增加了“两个体系”建设的内容,但平时不督查,年度不考核,流于形式。长效机制必须有一个日常工作管理机构,督查各项工作进展,纳入目标考核,实现管理常态化,通过规范管理推动工作发展。

参考文献:

- [1] 商兆堂. 江苏气象为构建和谐社会的实践与思考[J]. 气象软科学, 2007(4): 20-23.
- [2] 刘春香. 农村气象服务存在的问题及对策[J]. 现代农业科技, 2011(8): 35-35.
- [3] 李以渝. 机制论: 涵义、原理与设计[J]. 四川工程职业技术学院学报, 2006(4): 56-59.
- [4] 矫梅燕. 健全农业气象服务和农村气象灾害防御体系[J]. 求是, 2010(5): 56-57.
- [5] 齐军岐, 陈卫东. 农业气象服务体系和农村气象灾害防御体系建设问题分析[J]. 农业与技术, 2012, 32(2): 122-122.