

文章编号:2096 - 5389(2022)01 - 0115 - 04

关于加强基层防雷监管能力建设的探索与思考

贺德军¹, 邓启俊¹, 李新华²

(1. 贵州省气象局政策法规处, 贵州 贵阳 550002; 2. 贵州省气象灾害防御技术中心, 贵州 贵阳 550081)

摘 要:该文基于贵州省防雷安全监管模式创新的理论和实践,参照防雷相关法规、监管体系建设相关论文研究,就贵州省基层防雷监管存在的困难和突出问题开展调查研究,收集整理和分析各市(州)县局的防雷监管基础数据,结果表明:一是统筹市(州)局技术优势弥补县局短板,促进市(州)和县局资源互补;二是要强化学习培训的组织管理和成效考核,解决学以致用结合率不高、重视不够的问题;三是优化监管岗位、人员和权责分配,在权责法定的基础上用制度进一步予以规范;四是探索基层法律顾问制度建设,加强基层法规预算管理,解决专业人才不足、法规预算不足的困难;五是要全面加强管理和服务能力建设,在履行好法定监管职责的同时,提升专业气象服务能力,增强基层基础保障能力。

关键词:基层;防雷监管;探索与思考

中图分类号:P49 **文献标识码:**B

Exploration and Thinking for Strengthening the Lightning Protection Supervision Capacity Construction at Grass - roots Level

HE Dejun¹, DENG Qijun¹, LI XinHua²

(1. Policy and Regulations Department of Guizhou Meteorological Bureau, Guiyang, 550002, China;

2. Guizhou Meteorological Disaster Prevention Technology Center, Guiyang 550081, China)

Abstract: In this paper, based on the renewed theory and practice of lightning protection safety regulation mode innovation of theory and practice in Guizhou Province, and compared with the exploration of relevant laws and regulations and regulatory on lighting protection and the construction of supervision system. This paper investigates and studies the difficulties and problems existing in the lightning protection supervision at the grass - roots level in Guizhou Province. This paper collects and analyzes various cities (state) county bureaus' lightning protection regulation basic data, the results show that: First is to coordinate the technical advantages of the city (state) bureau to meet the need of the shortcomings of the county bureau and promote the complementary resources of the city (state) and county bureau; Second is to strengthen the organization, management and training and the effectiveness of assessment of learning, to solve the problem of hardly combination of learning and application and matter of no enough attention on the problem; Third, optimize the distribution of supervisory posts, personnel and power and responsibility, and further standardize the system on the basis of legal power and responsibility; Fourth, explore the construction of legal adviser system at the grass - roots level and strengthen the budget management of laws and regulations at the grass - roots level to solve the difficulties of insufficient professional talents and budget of laws and regulations; Fifth, we need to comprehensively strengthen the construction of management and service capacity. While fulfilling our statutory oversight duties, we need to enhance our professional meteorological service capacity and enhance basic support capacity at the grassroots level.

Key words: basic level; lightning protection supervision; exploration and thinking

收稿日期:2021 - 10 - 29

第一作者简介:贺德军(1978—),男,一级主任科员,主要从事行政管理和防雷安全监管研究工作,Email:184387292@qq.com。

通讯作者简介:邓启俊(1980—),男,副处长,主要从事政策法规管理和研究工作。E-mail:120519502@qq.com。

0 引言

按照《政策法规司关于进一步加强防雷安全监管工作的通知》提出的“要创新方式,不断提升防雷安全监管能力”和“各级气象部门要将防雷安全监管纳入日常工作计划,将任务明确到岗,责任落实到人”工作要求,结合省政府“全省监管执法工作基层有短板、基础不牢固”的整改工作要求,为进一步夯实基层基础,深入了解基层存在的突出问题和实际困难,特对如何加强基层防雷监管能力建设进行调查分析。

2021 年 3—4 月,通过参加中国局政策法规司在贵州的督察调研、省局组织的工作检查和联动监管,了解部分市州县的防雷监管执法、行政审批以及联动监管实施情况。5—6 月,参加省局对社会检测机构的质量考核、资质申报及评定相关工作,了解社会检测机构发展和存在的问题,了解基层气象部门、检测机构和重点单位的主体责任落实情况。7—8 月,通过发放调查问卷、收集监管基础信息,详细了解各地监管人员、监管经费、考核、交通工具等情况。9 月汇总调研资料,梳理问题和困难,探索解决问题的思路并形成调研报告。

1 基层存在的突出问题及根源剖析

1.1 受人员、经费、考核等客观因素影响,基层对防雷监管的重视程度不够

面对考核权重小、预算经费不足、人员紧缺、交通工具不足且隐患多等实际问题和困难,基层普遍存在“不想管”,继而有“不善管”和“不会管”的问题。

监管人员不足:据统计,全省从事监管工作的有 354 人中,其中熟悉监管执法的 140 人,占监管人员的 38%,对监管业务相对精通的仅有 60 人,占监管人员总数的 17%,且大部分集中在市州局。

考核权重低:省级对市州局法规综合考核权重为 4.25%(总分 400 分,即 17 分),市州局对县局级法规综合考核权重为 2.5%(总分 200 分,即 5 分),考核权重偏低,积极性不高。

经费不足:全省 90 个基层法人单位有 7 个市州局和 22 个县局落实财政预算共 245 万元,落实率仅 32%,已落实的有 50% 的额度集中在遵义市及辖区县局。按近年来的监管实务需求、监管规模以及交通条件测算,遵义和贵阳市局年需 70 万元,其他市州局年需 20~50 万元不等。全省各地累计监管经费需求为 750 万元,目前预算缺口 500 余万元,资金

短缺 67%。

交通工具不足:全省基层 90 家单位,可使用的监管执法车辆 69 辆,平均 1 个单位不足 1 辆,使用年限普遍超过 13 a,行驶里程达 20 万公里,安全隐患较多。

1.2 基层在技术支持、人才支撑、培训管理、装备配备等有短板,乱作为现象普遍

专业人才缺乏,监管能力不足。全省 354 名监管从业人员中,81% 的本科学历,30~50 岁的监管人员占了 70%,但防雷和法律专业只有 17%,其他专业占 83%。从学历、专业、年龄结构分析,基层主要的薄弱点和难点在专业人才上,能力不足是短板。在监管中查不出问题,监管流于形式。根据“双随机一公开”系统统计,2020 年累计抽查 982 次,共抽查 4 011 家重点单位,发现问题隐患并整改 266 项,平均检查 4 次或抽查 15 家重点单位才能发现 1 个问题,发现问题后依法依规处理的能力严重不足。

自主培训能力不足,集中培训效果不理想。因基层单位融入地方经济社会发展的程度日益提高,参与地方事务也越来越多,人少事多的矛盾也日渐突出,对培训工作普遍重视不够,自行组织培训的能力有限,培训中走过场搞应付的形式主义严重,对培训的考核不严格。培训后对工作改进的帮助不大,基层对培训的组织 and 参与积极性都不高。

监管执法装备不足。基层普遍没有执法记录仪、录音笔等设备,监管执法的过程管理不规范。全省 90 个基层监管执法单位,仅有 22 个单位配有部分设备,配备率 24%,利用执法装备规范监管执法过程的就更少。

乱作为现象比较普遍。调研发现,基层市州和县局在履行防雷装置设计审核、竣工验收许可过程中,普遍存在将技术评价交给内部检测机构“代劳”和竣工验收许可不规范等问题,特别是县局,因技术力量薄弱,乱作为现象更加普遍。

对省外检测机构的监管比较难。基层对“打游击”的省外检测机构,目前还缺少有效的监管手段和约束措施,虽然中国气象局第 38 号令有明确要求,但因检测业务的业主方并未要求检测机构提供接受监管的相关材料,所以主动报告接受监管的非常少,更因检测业务涉及其他领域,基层对其实施有效监管还需要进一步探索。

1.3 政企分离不规范,企业运营项目单一竞争力不足,基层面临监管和专业气象服务两头难

政企分离不规范。为弥补事业经费不足,对企

业的规范管理重视不够,普遍存在急功近利的心态,90%以上的县局有政企合署办公和政企人员混用情况,企业经营管理比较粗放。

既监管又合作。据2020年统计数据,贵州省各地专业气象服务收入合计4 228万元,其中防雷检测2 941万元占70%,其他专业气象服务1 287万元占30%。具体统计县局,96%是防雷有关专业气象服务收入。防雷检测作为基层专业气象服务的主要项目,创收来源非常单一。全省基层气象部门监管的重点单位有3 902家,与部门下属企业有合作协议的2 186家,占重点单位总数的56%,其中黔东南、毕节和安顺3个市州高达90%,贵阳和遵义2个市局达33%,其他市州局均在50%以上。因此,基层既要处理好与重点单位的业务合作又要开展好监管是第一难,还要处理好与社会检测机构的管理关系又要开展好专业气象服务保运转是第二难。两难之下,难免会出现选择性执法、监管底气不足避重就轻、只查不罚等问题,“打铁身不硬”“既要管市场又要占市场”等矛盾日渐突出,在经济社会高质量发展,法治化进程加快的道路上,监管职能风险也越来越大。

1.4 监管人员配备、监管权责划分和争取地方财政支持等方面,基层需要政策支撑的呼声比较集中

对县级监管职责需要进一步规范,在统筹省、市二级的监管权责基础上,要突出省市技术支撑,着力提升县级的监管能力和水平,弥补县局发现问题和解决问题能力不足的短板。基层广泛呼吁要进一步明确监管执法岗位,做到有岗、有人、有责、有制度。当前市(州)和县级政府财政比较困难,没有省一级的财政文件支持,争取预算的难度非常大。

2 基层防雷监管能力的思考和建议

在不断深入推进“放管服”改革、优化营商环境的大背景下,基层既是落实防雷监管执法的前沿阵地,也是责任追究的一线主体,提升基层监管能力的意义重大。根据调研,提出以下思考和建议:

2.1 充分发挥市州局的人员和技术优势,补齐县局人才短板

把防雷设计审核的技术支撑统筹到市州灾防中心开展,县局根据审查意见依法履行设计核准和竣工验收许可,从技术和人员两个方面,解决基层行政审批可能乱作为的问题。

将防雷有关的企业行为全部集约到市州局下属企业开展,市州局对各县局的业务进行统筹管理和业绩分配,把县局的力量集中在业务服务、行政

管理和社会管理职责上来。

加强对基层监管工作的督察和调度。把法规建设、监管执法等列入重点检查内容,强化法规预算管理,加强省级督察作用,围绕市州和县局强基础补短板抓调度,从上至下解决基层重视的问题。

省市县三级联动加强对检测机构的考核管理。充分发挥县局在日常检查中的基础作用,加大对省外检测机构业务信息的跟踪管理,突出信息互通和应用。在质量考核中加大检查结果应用和分值比重,至少占50%,改变合格率计算方式,不再执行单个项目80分合格制,执行所有检查项目按总得分率计算,单个项目中若存在伪造则整个质量考核为0分,以弥补单个项目存在违规而考核结论依然还是合格的漏洞。

2.2 强化学习培训的成效考核,加大法规考核权重

加大基层法规考核权重,至少占总分值的10%。把政策法规标准的组织学习、执行情况纳入年度考核,强化对基层组织培训和参训情况的通报力度,从组织管理上对基层的法规工作予以重视。

以集中培训和现场培训为主,视频培训和远程培训为辅,集中培训后应有结业考试和证书,成绩与年度考核、评先评优和干部提拔等挂钩,解决不愿学和学用结合率不高的问题。

2.3 规范基层监管权责,狠抓监管队伍规范管理,任务到岗责任到人

加强对市县两级监管队伍的监督考核,达到省局督察考核抓总、市州局培训抽查抓能力、县局主责监管全覆盖。解决挂名不干事或干事不挂名,形成追责问责可以溯源管理的机制。

进一步厘清省、市、县三级监管权责,明确监管执法岗位、监管人员名单、监管权责、监管内容和监管形式,把市州局法规科与灾防中心、县局的职责界定清楚,为基层调动力量做好监管执法提供政策保障。

2.4 建立基层法律顾问制度,法规建设预算延伸至县一级

基层很难招录到法律相关专业的人才,建议探索基层法律顾问制度,将基层法规建设作为一个科目进行预算管理,既解决在地方财政争取预算难的问题,还能从制度上确保“专业的事有专业人才干”,进一步强化法治意识。

2.5 提升管理和服务能力,充分发挥部门资源优势,大力创建核心技术品牌

建议以市州为单位每年组织一次本区域内检测机构、重点单位的座谈和培训,深入了解和帮助

企业发展,改进服务措施,提升服务能力。

加大经费和人力投入,把省级“雷电精细化监测预警系统”做强做大做优,让部门下属企业可以依托该系统延伸服务范围,拓展专业气象服务市场,逐步降低防雷检测业务在专业气象服务中的收入占比和市场占比。

加大对交通、水利(务)、环境保护、旅游资源开发、风电水电、工农业精加工、重大工程项目等专业专项服务项目的研发投入,开发出专业性强、替代风险低、竞争力较强的专业服务项目,通过科技创新优化专业气象服务布局,化解基层监管两难困境。

3 小结与讨论

通过调研了解到,在基础条件薄弱,人力物力支撑不足的现实条件下,贵州省广大基层气象部门和干部职工,坚持改革创新,科技自强,主动担当积极作为。遵义市气象局将防雷执法纳入市综合执法局统筹推进,既提升了执法力度,还带动该局的监管执法工作提质增效,上了一个新台阶;黔东南州气象局研发“防雷监管一码通”,该局随时可以调度各重点单位和县市气象局的主体责任履行情况,提升了监管效能。

通过调研分析发现,一是统筹市(州)局技术优势弥补县局短板,促进市(州)和县局资源互补;二是要强化学习培训的组织管理和成效考核,解决学

用结合率不高、重视不够的问题;三是优化监管岗位、人员和权责分配,在权责法定的基础上用制度进一步予以规范;四是探索基层法律顾问制度建设,加强基层法规预算管理,解决专业人才不足、法规预算不足的困难;五是要全面加强管理和服务能力建设,在履行好法定监管职责的同时,提升专业气象服务能力,增强基层的基础保障能力。

参考文献

- [1] 丁旻,李迪,杨晶.新形势下防雷安全监督管理标准体系构建实践与思考[J].中国标准化,2019(9):161-164.
- [2] 张华明,李强,刘耀龙.文物建筑雷击火灾机理及防护研究[J].中低纬山地气象,2020,44(1):66-70.
- [3] 余海蓉,张远扬,卜俊伟.四川盆地雷电高发区风险区划方法研究[J].中低纬山地气象,2020,44(3):76-81.
- [4] 吴永斌,庄嘉,尹磊邦.云南墨江 5.9 级地震灾区雷电的危险性及其应急防御对策[J].中低纬山地气象,2020,44(5):72-76.
- [5] 周小武,陆华静,薛勇新.形势下创新防雷减灾管理方式探讨[C]//中国气象学会.第 35 届中国气象学会年会 S19 雷电物理和防雷新技术——第十六届防雷减灾论坛,2018:638-640.
- [6] 吴涛涛,陈仁芳,高先进.新形势下气象部门防雷安全监管机制研究[J].自然科学(文摘版),2018,11:124-125.
- [7] 龙如勇.防雷安全监管体系建设探索[J].农家科技,2020(6):235.
- [8] 陈海量.政府职能转变环境下加强和转变防雷安全监管方式研究[J].科研,2016,9(8):132.
- [9] 刘杨,蒋海琴,巫培源.新版《安全生产法》对防雷安全监管工作的影响分析[J].法制与社会,2021(4):178-179.