

气象信息传播管理现状分析与思考

■ 彭莹辉 陆铭 辛源

气象信息传播是一项所涉内容广泛的社会行为，气象信息传播管理活动则是由各级气象主管机构依法开展的一种行政类活动，已经基本形成了具有我国特色的气象信息传播法治体系。

改革开放以来，我国气象信息传播服务业得到很大发展，气象信息传播领域不断扩大，覆盖了95%以上的人口，在服务人民群众生产生活中发挥了重大作用，取得了显著经济社会效益。但是，从成熟程度以及传播管理方面分析，气象信息传播服务业发展仍然存在较多问题，需要从政策和管理上进一步规范。

1 气象信息传播管理现状分析

气象信息传播是一项所涉内容广泛的社会行为，气象信息传播管理活动则是由各级气象主管机构依法开展的一种行政类活动，已经基本形成了具有我国特色的气象信息传播法治体系。

1.1 气象信息传播管理法定的内容

1) 气象信息传播管理法律。气象法律是由国家权力立法机关，依照法定程序制定、修改并颁布，并由国家强制力保证实施的涉及气象行为的规范。《气象法》是当前我国唯一的气象法律，是一切气象活动的法理基础。针对气象信息传播活动，《气象法》也规定了诸如公众气象预报和灾害性天气警报实行统一发布制度等内容，对维护发布传播的权威性和严肃性、有效维护气象预报发布和传播秩序发挥了重要作用。具体来说，《气象法》关于气象信息发布传播法律制度的特点有四项。一是强调气象预报的专业性特点，规定气象预报的制作和发布必须即由公共财政支持的国家气象台站来提供，必须按照职责向社会发布公众气象预报和灾害性天气警报。二是气象预报传播是指将已发布的气象预报进行转播、转载和转达的过程。所有媒体和单位传播气象预报，应当使用国家气象台站提供的最新气象预报，不得自行更改气象预报的内容和结论。三是有关科研教学单位、学术团体和个人研究形成的气象预报意见，可以提供给国家气象台站制作气象预报时参考，但不得以任何形式向社会公开发布。四是国务院其他有关部门所属的气象台站，如民航、水利、农垦、森工、盐业等部门的气象台站，可以制作提供本系统使用的专项气象预报，但

不得以任何形式向社会公开发布。

2) 气象信息传播管理法规。气象法规是由国务院制定和颁布的，具有法律效力的气象行政管理办法。国务院颁布的《气象灾害防御条例》中对气象信息发布传播进行了规范，其中涉及灾害性天气警报的制度有：统一灾害性天气警报发布；规范灾害性天气警报传播；明确灾害性天气警报发布传播的政府责任；规范基层组织传播气象灾害信息的职责。此外，国务院办公厅还下发了《关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的意见》，明确提出八项措施：一是完善预警信息发布制度；二是加快预警信息发布系统建设；三是加强预警信息发布规范管理；四是充分发挥新闻媒体和手机短信的作用；五是完善预警信息传播手段；六是加强基层预警信息接收传递；七是健全预警联动机制；八是加强军地信息共享。

3) 气象信息传播管理规章。依据《气象法》和《气象灾害防御条例》，中国气象局，制定了《气象灾害预警信号发布与传播办法》《气象预报发布与传播管理办法》《气象信息服务管理办法》等规章。2017年5月，中国气象局印发《气象行业管理若干规定》（第34号令），对各级气象主管机构所属的气象台站向社会发布相关气象信息进行了规范，规定国务院其他有关部门和省、自治区、直辖市人民政府其他有关部门所属的气象台站不得以任何形式向社会公开发布气象预报信息，同时限定其他任何组织或个人不得以任何形式向社会发布相关气象信息。

4) 气象信息传播管理标准。气象标准是指国家或气象行业以文件形式发布的气象技术活动统一协定，包含可以用来为某一气象活动及其结果制定规则、导则或特性定义的技术规范或者其他精确准则。为规范全社会气象信息传播活动，近些年气象信息传播管理标准的制定和发布实现了较快速度的发展。仅2016年就发布了12项标准：《气象信息服务基础术语》《气象信息服务单位备案规范》《气象预报传播规范》《气象预报传播质量评价方法及等级划分》

《农村气象灾害预警信息传播指南》《气象服务公众满意度》《气象灾害防御重点单位气象安全保障规范》《气象灾害预警信息编码规范》《气象信息服务企业信用评价指标及等级划分》《气象信息服务单位运行记录规范》《气象信息服务单位服务文件档案管理规范》《气象信息服务单位年度报告编制规范》。

1.2 气象信息传播管理法定权限

《气象法》《气象灾害防御条例》有关条款规范了气象信息传播管理权限。

1) 法定权。《气象法》和《气象灾害防御条例》对违法发布气象预报的行为做出了明确规定：一是非法向社会发布公众气象预报、灾害性天气警报的行为；二是不按照法律法规传播公众气象预报、灾害性天气警报的行为；三是扰乱公共秩序的行为。这是气象行政主管部门履行气象信息传播管理职责的法理基础。

2) 检查权。对发布传播公众气象预报、灾害性天气警报的行为进行检查，也是一项由《气象法》和《气象灾害防御条例》予以明确的法定权利。

3) 处罚权。《气象法》《气象灾害防御条例》规定，对违法发布传播公众气象预报、灾害性天气警报的行为，气象行政主管部门和相关机关具有以下权力：一是警告权，警告是一种警戒性的纪律制裁方式，也是最轻微的一种制裁方式；二是罚款权，是行政处罚手段之一，是行政执法单位对违反行政法规的个人和单位给予的行政处罚；三是治安管理处罚权，这也是一种行政法律责任，但只能由公安机关实施。

4) 行政处分权。行政处分是由国家机关对所属的国家工作人员违法失职行为尚不构成犯罪，依据法律、法规所规定的权限而给予的一种惩戒。气象行政主管部门根据气象法律法规，对气象信息传播中的违法违规行行使行政处分权。

2 气象信息传播管理存在的不足

2.1 气象信息传播管理政策层面

1) 政策定位不够清晰，需进一步明确。气象信息传播公共政策关系到政府、气象主管机构以及各类社会组织和媒体的不同权利、义务与责任，以及市场和行业监管的方式方法等。

目前，公众气象预报、气象灾害预警等基本信息制作本身应属于基本公共气象服务范畴，这也是国外的基本经验。但对于气象信息传播，根据传播载体的不同却存在基本公共服务和非基本公共服务之分。对《气象法》规定的应当承担传播职责的媒介载体而言

是基本公共气象服务；对国家法律法规没有规定应当承担相应传播义务的媒介载体而言，则属于非基本公共气象服务。即使法定承担传播义务的媒介载体，传播公众气象信息也存在形式创新问题，在完全不影响全体公民享受基本公共气象服务权利前提下，通过形式创新能够部分利用市场配置资源的，也可以划为非基本公共服务范畴，如私人定制的气象短信服务。因此，对于属于非基本公共气象服务的气象信息传播，应根据市场化原则，发挥市场决定作用，积极支持各类组织和媒介参与传播行为，避免行政干预和人为垄断。然而在实践中，目前在政策层面对非基本公共气象信息传播行为的支持还不够明确和完善。

2) 主体责任还不够明确，依法监管较难。目前，气象信息传播存在法律责任不够明确的情况，气象信息传播难以有效满足政府、社会、公众不同主体、不同行业与领域，以及不同地区与人群的需求。一是从服务和治理过程来看，现行气象法律法规尚未完全涉及信息化和新媒体时代气象信息传播内容；二是从责任主体来看，现行气象法律法规对于气象信息传播监管的规定主要涉及到广播、电视、报纸、电信等传统媒体，尚未完全涉及网站、手机、电子显示屏、数字读物等各类新媒体；三是从法律行为和责任来看，现行气象法律法规主要对传播“气象预报与灾害性天气警报”的来源做了相应的责任规定，没有规定违法行为需承担的法律后果，使得法律义务最终成为道德义务，其约束效力有限。

3) 传播媒介良莠不齐，政策调整相对滞后。新媒体的广泛介入是当下气象信息传播面临的最严峻的挑战。目前，众多提供气象信息的网站良莠不齐，气象信息来源繁杂、途径不同、真假难辨、良莠不齐。有部分网站与中国气象局合作，使用合法的官方气象信息；有部分网站购买国外机构的气象信息；还有部分网站数据来源不清，难以判别其提供的气象信息的有效性。据统计，百度排名前20的气象网站中只有7家的数据来源于官方，5家网站的数据部分来源于官方，其余网站数据信息来源不明。针对这种情况，如果不对相关气象信息传播政策进一步加以明确，既会严重干扰气象信息统一发布制度，也将面临着各种新媒体气象信息传播监管问题。

4) 气象信息获取仍有一定难度，资料共享力度不够。保证基础气象信息作为一种开放的公共资源，是气象信息传播更好地服务于社会的基础，但由于受到国家财政支持度的影响，其开放程度还明显不够。一是基础气象信息资料开放度

不足，即便开放的信息资料也多为历史性资料，没有对社会提供实时基础数据资料。二是气象信息资料应用限制严格，目前的共享管理办法限制以任何形式向第三方转让资料。比如2001年中国气象局制定发布的《气象资料共享管理办法》第十一条规定：“用户要求提供用途、类别、范围、数量，以及是否涉外使用等内容的证明文件”；第十二条规定：“用户对各级气象主管机构组织提供的气象资料，只享有有限的、不排他的使用权”；第十五条规定：“用户从各级气象主管机构获得的用于非经营性活动的气象资料，不得用于经营性活动”，等等。三是设置了过多的用户分级限制，用户获取基础气象信息资料不便；另外气象信息基础设施支撑能力不足，在线服务能力较弱，很多社会气象企业不知道从哪些途径获取气象资料。

2.2 气象信息传播内容层面

1) 气象信息传播内容比较单一。根据《气象法》规定，各级气象部门及其所属的气象台站需向社会提供两类气象信息：一是天气预报；二是灾害性天气警报。我国气象信息传播产品内容还较单一，形式相对单调，与国外同类产品相比有明显差距，如美国具有多个世界顶尖的商业气象服务公司，传播的气象信息产品内容丰富，形式多样。

2) 气象信息传播社会参与不足。一是对商业气象信息传播的支持不够。新媒体时代，气象信息传播孕育着无限的发展潜能与巨大的商业价值。但《气象法》规定：“通过传播气象信息获得的收益，应当提取一部分支持气象事业的发展”。这一规定已与新媒体时代气象信息传播的现状不适应，或许会影响社会力量的参与。二是对公众正确理解和使用气象信息引导不够。新媒体时代的气象信息社会传播不但需要在形式和内容上不断创新，还需要把握好气象信息传播舆论的“制高点”，比如及时将网民引发的各类气象传播事件转变成气象知识科普的良好机会，从而提升对大众的气象科学知识普及质量等。三是对建立行业自律机制的推动不够。根据调查统计估算，目前我国提供气象信息服务的网站有上千个，手机天气app初步统计有五百多个，由于我国全国性气象信息传播行业协会尚未建立，气象信息传播行业标准和规范等都还有待进一步建立和完善，如何通过行业协会等社会组织加强新媒体行业自律、提升社会责任感，还需要积极探索和推进。

2.3 气象信息传播秩序层面

1) 不认真履行气象信息传播义务。一些传播载

体因担心商业利益受到影响，常规气象信息传播经常出现打折、缩水的情况，如电视天气预报尚未播完就插入广告；少数通信运营单位对气象短信发送采取拖延态度，影响了气象信息传播的时效性和作用发挥，特别是预警短信拖延发送，延误了防灾减灾的有利时机。这些现象不仅严重影响了公民应当享有的公共气象服务权利，而且很容易造成社会秩序混乱。此外，社会上一些个人或者组织，擅自把个人的气象预报意见或学术讨论会上的气象预报意见，通过各种媒介向社会公开传播，这些意见或观点在社会上的广泛传播，给政府组织防灾减灾和人民群众正常的生产生活秩序带来了不良影响。

2) 刊播非正常来源天气预报信息。一些媒体未经气象部门许可，擅自刊播和转载天气预报信息，因信息来源不规范导致气象信息不准确，对社会造成负面影响。一些记者通过非正常渠道获取并在媒体上刊播不该刊播的气象信息及其相关报道，因气象信息不准确或者表述不当对社会产生错误引导。一些公共设施随意转载传播气象信息。一些窗口单位开展包括气象信息服务在内的便民服务，随意转载的气象信息司空见惯。

3) 非法利用气象信息招揽用户。一些商业企业、手机运营企业以免费发送天气预报短信、设立气象信息电话咨询增值服务等“噱头”招揽用户，还有的企业利用虚假气象预报做广告来吸引眼球，在社会上造成不良影响。一些机构或个人利用气象资料全球共享，非法设立气象信息服务站，以网络平台、电话咨询、手机短信等形式向社会公众或有关单位发布和传播气象信息，谋取利益。这些行为既可能造成气象服务信息不准确，又严重影响了气象信息服务的社会正常秩序。

4) 气象信息传播不规范。2014年，中国气象局应急减灾与公共服务司联合国家统计局开展全国公众气象服务调查，发布了《关于气象部门天气预报信息对外发布一致性问题的调查报告》。报告指出，天气预报信息发布存在五个方面的问题：一是发布预报时效不一致；二是同一时段发布的预报内容要素、结论不一致；三是预报更新时间不一致；四是预报信息发布不规范；五是预报信息来源不明。在气象预报不可能百分之百准确的前提下，各种违法违规传播的气象信息进一步降低了公众获知的气象预报信息的准确率，并对公众行为产生误导。特别是不实灾害性天气气象信息的传播，可能造成气象灾害防范不足或过度防范，从而引发社会公众对气象部门发布的气象信息

的科学性和公正性产生怀疑和不满。当有重大灾害性天气发生时,更可能影响到人民群众的生命财产安全。因此,必须加强气象信息发布传播管理,以维护气象信息传播正常秩序。

3 加强气象信息传播管理的思考

新媒体时代气象信息传播管理的核心是要政策引领、社会参与、严把行业标准,强化监督管理,维护传播秩序。

1) 完善气象信息传播政策,正确引导舆论。为经济社会的健康发展提供良好的社会舆论氛围,是新闻媒体作用的集中表现。在现代信息社会中,管理部门要主动加强与媒体的沟通与协调,通过沟通实现与媒体的换位思考,在协调和服务中引导舆论;要充分尊重媒介发展的客观规律,利用媒介做好信息传播工作,改变以往单纯指令性的管理,使之更好地为信息传播服务,以增强公众的参与性。在政策构建层面,要加快出台支持气象基础数据资源开放的政策,提高新媒体气象信息传播产业化发展水平,推动气象信息传播产业规模化、集约化发展。应加快制定气象信息传播市场运行的基本规则和行业标准,引导、吸引有业务能力、技术水准和人才优势的优质社会资源的积极参与,防止低水平、重复、无序竞争对气象信息传播市场的不利影响,避免“先乱后治”现象。在气象信息传播技术和服务方面,应激发社会媒体的积极性,鼓励社会力量参与专业性新媒体信息传播技术的研制和开发,大力发展现代化气象传播技术,提高气象信息传播效率。

2) 强化气象信息传播监管,维护传播秩序。一是进一步细化气象主管机构作为气象信息传播的监管主体责任,并完善相关管理职能、管理队伍建设等一系列基础体系建设。二是加强气象信息传播管理制度建设,建立传播气象信息发布、监管平台和跟踪监管评价机制。坚持“积极利用、科学发展、依法管理、确保安全”的方针,坚持互联网发展与管理统一,行政手段与法律手段统一,产业发展与信息安全统一,参照国际惯例与适应中国国情统一,形成法律规范、行政监管、行业自律、技术保障、公众监督、社会教

育相结合的新媒体气象信息传播管理体系,从而形成我国气象信息传播管理的体制机制。三是创新信息监管方式。对于传播虚假、过时气象信息,传播非权威发布气象信息,以及传播违法涉密气象信息,造成误导公众,引发社会恐慌等行为,要严守底线,强化管理。

3) 打造全媒体传播格局,扩大气象信息传播覆盖面。2014年8月18日,中央全面深化改革领导小组第四次会议审议通过了《关于推动传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》,凸显了国家对加快媒体融合,打造全媒体信息传播格局的高度重视。融合发展不是在原来传统媒体基础上的叠加,也不是传统媒体业务与新媒体业务的并行,而要实现各种媒介资源、生产要素的有效整合,实现信息内容、技术应用、平台终端、人才的共享融通,形成一体化的组织结构和传播体系。在此背景下,气象部门应积极顺应国家媒体融合整体战略的规划要求,抓住机遇,着力做好气象媒体融合的总体规划以及战略发展思路,着力打造全媒体气象信息传播集约化综合平台,构建全媒体气象信息传播新格局,实现气象信息服务全覆盖。

深入阅读

- 董勤, 2010. 《气象法》的修订须以可持续发展为目标. 法学, (5): 57-66.
- 姜海如, 2006. 气象社会学导论. 北京: 气象出版社.
- 宋晓丹, 2012. 气象基本法视域下《气象法》的不足与完善. 阅江学刊, 4(6): 96-101.
- 彭黎明, 2010. 论气象社会学的构建及研究展望. 前沿, (22): 86-88.
- 彭莹辉, 刘立成, 叶梦姝, 等, 2014. 气象信息传播参与社会管理的路径分析. 阅江学刊, (6): 28-33.
- 平悦, 2006. 电视气象信息传播探析. 南宁: 广西大学.
- 王倩, 2012. “全媒体时代”提升气象信息传播力的思考. 现代传播: 中国传媒大学学报, 34(2): 162-163.
- 吴晓荃, 杨佑保, 2007. 新媒体环境下的气象信息传播策略. 东南传播, (9): 10-12.
- 于志庆, 2009. 当前气象传播研究现状分析. 青年记者, (3Z): 10-11.
- 翟杰全, 2009. 科技传播政策: 框架与目标. 北京理工大学学报(社会科学版), 11(2): 10-12.
- 中国社会科学院新闻与传播研究所, 2014. 中国新媒体发展报告 NO.5 (2014). 北京: 社会科学文献出版社.

(作者单位: 彭莹辉, 中国气象报社; 陆铭, 湖北省气象局; 辛源, 中国气象局发展研究中心)