

基于灾害防御的西藏自治区气象服务法律实践与对策研究

香巴吉

南京信息工程大学法学与公共管理学院, 江苏 南京

收稿日期: 2025年2月20日; 录用日期: 2025年3月12日; 发布日期: 2025年4月11日

摘要

文章聚焦西藏自治区气象灾害防御, 深度剖析其气象服务法律实践中的关键问题。通过梳理西藏特殊地理环境与气象灾害特性, 分析现有法律法规和监督评估机制, 揭示西藏气象服务法律实践在法规针对性、监督实效性等方面的不足。并提出完善高原适配性立法、构建量化评估机制、推行藏汉双语普法与法律援助等对策, 旨在为西藏气象灾害治理提供法治优化路径, 同时为边疆民族地区应急管理法治化提供理论与实践参考。

关键词

西藏自治区, 气象灾害防御, 气象服务, 法律实践

Research on Legal Practices and Countermeasures of Meteorological Services in the Tibet Autonomous Region Based on Disaster Prevention

Baji Xiang

School of Law and Public Administration, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Feb. 20th, 2025; accepted: Mar. 12th, 2025; published: Apr. 11th, 2025

Abstract

This study focuses on meteorological disaster prevention in the Tibet Autonomous Region, conducting an in-depth analysis of key issues in the legal practices of meteorological services. By examining the

region's unique geographical environment and the characteristics of meteorological disasters, the paper analyzes existing legal regulations and oversight mechanisms, revealing shortcomings such as a lack of specificity in regulations and ineffectiveness in oversight. To address these challenges, the study proposes countermeasures, including the development of plateau-adapted legislation, the establishment of quantitative evaluation mechanisms, and the promotion of bilingual legal education in Tibetan and Chinese alongside legal aid services. These recommendations aim to provide legal optimization pathways for meteorological disaster governance in Tibet while offering theoretical and practical insights for strengthening the legal framework for emergency management in ethnic border regions.

Keywords

Tibet Autonomous Region, Meteorological Disaster Prevention, Meteorological Service, Legal Practice

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自 20 世纪 70 年代以来，全球冰川就呈现出加速消融趋势，而青藏高原气候变暖速度是同期全球平均水平的 2 倍，因此这里的冰川、冻土消融速度更快。2021 年，中国气象科学研究院的科研人员通过对比多年数据发现，近 50 年来，青藏高原的冰川正在加速消融，总面积由 5.3 万平方千米缩减为 4.5 万平方千米，总储量减少了约 15.09%。这种变化不仅导致极端气象灾害增加，还使雅鲁藏布江流域的滑坡、泥石流等气象次生灾害风险呈指数级增长[1]。在此背景下，《气象高质量发展纲要(2022~2035 年)》明确提出“强化边疆气象保障能力建设”，但现有研究多聚焦技术层面，缺乏对法律实践与文化场域交互作用的系统性考察。本文立足西藏特殊的自然人文环境，通过解构气象服务法律实践中的制度张力与文化冲突，探索具有地域适应性的法治优化路径，既可为高原边疆地区气象灾害治理提供理论参照，亦对完善民族地区应急管理法治体系具有现实意义。

2. 气象灾害防御的法律需求与实践困境

西藏自治区作为“世界屋脊”，其独特的地理环境和气候特征对气象灾害防御提出了严峻挑战。具有高海拔、低氧低压、强辐射的极端地理特征。复杂的地形地貌，以及多样化的气候类型(包括高原温带季风气候、寒带干旱气候等)，共同构成了西藏特殊的气象环境。这种环境特征导致雷电、雪灾、冰雹等气象灾害频发，且灾害频率与强度呈上升趋势。直接威胁到当地经济社会发展和人民生命财产安全。在此背景下，气象服务作为灾害防御的“第一道防线”，其重要性日益凸显。西藏气象灾害防御亟需构建一个多层次、全方位的法律保障体系。包括制定专门针对高原地区的气象服务法规，完善气象灾害预警信息发布的法律机制，建立健全气象服务与各行业部门的协调机制、加强对气象设施建设和运行的法律保障、明确气象服务主体的法律责任等[2]。

在气象服务的法律依据方面，我国已经形成了较为完善的气象法律法规体系，包括《中华人民共和国气象法》及其配套的行政法规、部门规章、地方性法规和地方政府规章。西藏自治区结合高原气候特征和地广人稀的实际情况，制定了《西藏自治区灾害防御办法》《西藏自治区气候资源开发利用和保护条例》等地方性法规，明确将冰川、冻土等特殊生态系统的气象保护纳入法定职责。政策层面，《西藏自

治区“十四五”气象发展规划》提出构建“全域覆盖、立体精密”的高原气象监测网，并针对牧区雪灾、边境地区极端天气等突出问题制定专项预案。《西藏自治区自然灾害救助应急预案》细化气象灾害分级响应机制，要求那曲、阿里等高寒地区建立季节性灾害防御联动制度。

然而，西藏气象灾害防御的法律实践仍面临诸多困境。首先，法律法规针对性不足，现有法律法规在层次和内容上有所缺失，实施力度与实际需求相比有所滞后。其次，监督评估机制存在形式化困境，缺乏有效的监督评估手段和标准，难以准确衡量气象服务的实际效果[3]。此外，社会层面存在公众配合度与执行差异、法律救济途径可及性不足等问题。

3. 气象灾害防御法律实践的多维困境

(一) 法律法规针对性不足

完善的法律法规体系应当是层次分明、内容完备、系统协调的法律规范群[4]。但是目前西藏自治区出台的法律法规在层次和内容上有所缺失。《西藏自治区气象灾害防御办法》《西藏自治区人工影响天气管理办法》大多数属于预防性法律制度，但实施力度与实际需求相比有所滞后。例如，《气象灾害防御办法》中对灾害风险区划和评估的重视度、强制力不够，没有确立进行灾害评估的必要性[5]。

(二) 监督评估机制的形式化困境

西藏气象服务的监督评估机制存在形式化困境，缺乏有效的监督评估手段和标准。对气象服务机构的服务质量和工作成效缺乏科学、客观的评估指标和方法，难以准确衡量气象服务的实际效果；其次，监督机制不完善，对气象服务中存在的问题和违法行为缺乏有效的监督和纠正措施。例如，气象灾害防御涉及多个部门和单位，如气象、水利、交通、应急管理等。一方面，各部门在气象灾害防御中的职责划分不够明确，导致在工作中出现推诿扯皮、协调困难等问题；另一方面，各部门之间的信息共享机制不完善，存在信息壁垒，难以实现信息的互联互通和协同应用，对于一些部门和单位未能有效履行职责的情况，缺乏相应的问责机制和处罚措施[6]。

(三) 公众配合度与执行差异

虽然公民有义务配合政府基于公共安全所做出的应急安排，但在实际情况中，由于藏区偏远地区的农牧民受经济文化水平的制约，加上缺乏对我国义务教育的正确认识，不识字的文盲占多数，因此，即便收到预警信息，仍未积极配合政府的应急安排。按照《突发事件应对法》，政府有权力也有责任采取必要措施保障公众安全，因此政府不得不动用大量人力，依据相关法律赋予的行政权力，强制转移这些居民。这一过程不仅耗费了大量的行政资源，也暴露出公众法律意识淡薄，对气象预警及应急安排配合度低的问题，增加了灾害应对的难度和风险[7]。

(四) 法律救济途径可及性不足

在藏区，农牧民作为社会弱势群体，在遭遇气象灾害后，其受损权益在寻求法律救济时，凸显出法律救济途径可及性不足的问题。从农牧民自身的诉讼能力层面来看，现状令人担忧。根据昌都市法律援助中心数据显示，近三年涉及气象灾害补偿的行政复议案件不足十起，绝大多数农牧民倾向于通过非法律途径解决争议¹。这意味着，当农牧民的财产因气象灾害应急处置被征用而遭受损失时，绝大多数人根本意识不到自己依法享有获得补偿的权利，更无从谈起通过法律途径去争取这一权益。

4. 完善法律实践的对策建议

(一) 完善核心立法制度

首先，通过立法确定、指导和监督重点单位履行气象灾害防御法定职责，提升防御能力，以点带面

¹https://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/jgszsdw/zsdwflyzx/flyzxxgzdt/202403/t20240322_496509.html.

提升整体治理水平,保护人民生命财产安全。对《西藏自治区气象灾害防御办法》进行细化:在灾害评估环节,依据证据法和行政程序法原理,明确评估机构资质、评估流程、评估报告的法律效力;在预警发布环节,参照《中华人民共和国气象法》原则,细化预警发布主体、渠道、时效等具体要求;在应急响应环节,依据《突发事件应对法》,明确各部门响应职责、响应级别及相应措施。修改完善《气象灾害防御条例》,使其与西藏实际情况和上位法更好衔接。其次,制定《西藏自治区气象服务条例》,统一调整气象服务领域的社会关系,规范气象服务行为,加强和发展气象服务工作。

(二) 健全配套制度与机制

出台《气象灾害风险评估法》,推动气象灾害预报预警向风险评估延伸:明确风险评估的主体、客体、评估方法与标准,以及评估结果的应用;依据《行政许可法》规定,从事气象灾害风险评估的机构需取得资质许可;依据《合同法》,规范评估机构与委托方的权利义务关系。灾害保险与风险转移机制借鉴《保险法》相关原理,建立灾害保险机制和风险转移机制,鼓励保险公司开发气象灾害保险产品,结合地区风险程度确定保险费率;通过再保险、共同保险分散承保风险,依据保险监管法律加强市场监管,保障投保人权益。服务质量评估标准化,制定气象服务质量评估量化指标,包括预报准确率、预警发布时效、公众满意度等;引入第三方评估机构,定期评估气象服务机构工作成效,确保独立性和公正性[8]。

(三) 优化法律传播与教育机制实行藏语普法制度化

修订《西藏自治区法治宣传教育条例》,规定双语普法义务气象预警信息须以藏语(书面+广播)同步发布,通过地方立法将传统预警方式(如煨桑烟信号)纳入《西藏自治区气象灾害防御条例》,作为法定预警辅助手段,提升农牧民接受度。建立法律激励与信用约束机制,制定《西藏自治区防灾信用管理办法》,利用信用积分制度让主动配合转移的农牧民可获得草场补贴优先权、子女入学加分等奖励;社区公示,每季度公示“防灾模范家庭”,授予自治区级荣誉证书。实行反向约束机制,对多次拒不配合且造成公共资源浪费的个人,纳入《西藏自治区公共信用信息目录》,限制其享受部分惠民政策(如牦牛养殖补贴申领延迟6个月)。

(四) 诉讼能力补强机制与完善法律援助体系

在诉讼能力补强机制方面,积极推行“藏汉双语诉讼指引电子化”。充分依托“西藏法网”这一平台,精心开发语音交互式诉讼导航系统。通过电子平台把《国家赔偿法》所规定的行政补偿范围巧妙转化为藏语动画案例,借助村级应急广播,每天循环播放。如此一来,农牧民能够更直观、轻松地理解法律知识。完善法律援助体系同样至关重要,首先要合理规划站点布局,着重关注偏远且交通不便,但农牧民聚居相对集中的区域,优先在这些地方设立法律援助站点。另外,推行灵活多样的援助机制,针对那些人口分散、短期内难以设立固定站点的区域,建立巡回法律援助服务机制[9]。由司法部门牵头,将法律援助律师、法律工作者组织起来,成立巡回服务小组。

5. 结论与展望

本研究系统解构了西藏自治区气象服务在法律实践中的制度困境与文化张力,揭示出高原边疆地区气象灾害防御法治化进程面临的矛盾:一是高原特殊地理环境与普适性法律规范的适用性矛盾;二是传统游牧文明认知体系与现代气象科学标准的兼容性矛盾;三是边疆治理效能需求与基层法治资源匮乏的现实性矛盾。在制度层面建立包含核心立法、配套机制、评估标准的规范体系;在社会治理维度创设藏汉双语普法与信用激励机制,为破解边疆气象灾害治理中的困境提供了一些理论方案。

未来研究可在以下方面深化拓展:其一,建立气象法治实施效果的长效评估机制,运用大数据技术追踪法律规范在高原特殊场域中的实践轨迹;其二,加强跨境气象灾害联防联控的法律协同研究,构建喜马拉雅区域气象法治合作框架;其三,深入挖掘藏族传统生态智慧,开发符合地方性知识的气象法治

教育产品。建议设立“高原气象法治实验区”，在日喀则、那曲等灾害频发地区开展立法试点，动态检验传统知识法律转化模式的有效性。后续研究需重点关注气候变化背景下冰川消融引发的次生灾害法律应对，以及“双碳”目标对高原气象服务法治建设提出的新要求，推动形成具有中国特色的边疆气象法治理论体系。

基金项目

江苏省研究生科研与实践创新计划(项目编号: 1524052401071)。

参考文献

- [1] 梁海珍. 青藏高原冰川冻土消融加速[J]. 生态经济, 2023, 39(9): 5-8.
- [2] 王学栋, 王梦科. “双碳”背景下减污降碳协同治理的法治保障研究——结构功能主义的分析视角[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2024, 44(3): 75-86.
- [3] 李丽, 张丰启. 适应国家改革发展的公共气象服务模式探讨[J]. 气象与减灾研究, 2014, 37(3): 57-61.
- [4] 德庆卓嘎, 尼玛卓嘎, 次仁, 等. 西藏高速公路气象灾害预警服务研究[J]. 高原科学研究, 2024, 8(1): 49-56.
- [5] 西藏自治区气象条例[N]. 西藏日报(汉), 2023-01-20(009).
- [6] 吴玲, 张显真, 殷建敏, 等. 生态文明建设背景下的气象法律法规体系建设思考——以江西省为例[J]. 气象与减灾研究, 2022, 45(2): 134-140.
- [7] 桑单平措, 德庆卓嘎. 高原特色农业气象服务现状与发展趋势[J]. 农业与技术, 2021, 41(24): 70-72.
- [8] 中国气象服务协会. 打造中国气象产业“升级版”: 中国气象服务产业发展报告[M]. 北京: 气象出版社, 2020.
- [9] 马怀德. 行政法前沿问题研究中国特色社会主义法治政府论要[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018.