

北京市地方标准

《自然灾害预警信息社会传播要求》

编制说明

一、任务来源，起草单位，协作单位，主要起草人。

2022年3月18日，北京市市场监督管理局下发《关于印发2022年北京市地方标准制修订项目计划（第二批）的通知》，将《自然灾害预警信息社会传播规范》（预审会后名称调整为《自然灾害预警信息社会传播要求》）列为2022年北京市地方标准制订项目，项目编号为20221193，标准性质为推荐性。本标准的行业主管部门为北京市应急管理局，主要起草单位为北京市应急管理中心，本标准由北京市应急管理局组织实施。主要起草人为：XXX。

二、制定标准的必要性和意义。

及时、快速、准确传播预警信息作为灾害应对“关口前移”的一种重要手段，能让广大人民群众获取宝贵时间来应对自然灾害，在防灾减灾过程中起到关键作用，因此一直受到市委市政府领导的高度重视。自2012年至今，市委市政府多次发文，旨在要求提高预警信息发布时效，扩大预警信息传播的范围。《北京市突发事件预警信息发布管理办法》（京应急委发〔2019〕4号）中明确要求社会各级媒体要承

担社会责任，无偿快速转发预警信息。因此，为贯彻市委市政府的相关文件精神，落实《管理办法》具体要求，需要调动社会的媒体力量来进一步提升预警信息的传播能力。随着社会媒体参与度的加深，由于缺少相关法律法规的约束，将带来以下问题：

（一）缺少市区两级预警信息传播优先级规则

目前，本市有市、区两级级预警信息发布要求，由于北京地区面积广阔，灾害影响范围，影响程度以及影响时间都存在差异，导致市级预警与区级预警在级别、生效时间也不完全一致。由于某些显示屏、应用软件等设备因技术或管理原因只能显示一条预警信息，在没有显示优先级规则的情况下，首先会导致预警信息传播主次不清晰。比如：某区出现强降雨，该区发布了区级暴雨黄色信号，但降雨对全市影响较小，市级仅发布了暴雨蓝色信息，如果传播渠道显示市级暴雨蓝色预警，显然不符合实际要求。其次会造成公众理解混乱。市区两级预警同时发布，让公众分不清楚主次关系，造成困惑。因此需要制定相应的传播规则来规范市区两级预警信息的传播优先级。

（二）预警信息传播时效得不到保证

虽然社会媒体有意愿承担预警信息传播的任务，但由于其自身业务优先级以及工作人员的重视程度，在约束性指标缺位的情况下，不能保证预警信息能及时向公众传播。由于

预警信息是公众在应对灾害时的“发令枪”，对时效性要求极高。如果预警信息传播超过时效，会导致公众对灾害响应不及时，造成财产损失甚至威胁生命安全，有必要对预警信息的传播时效进行规范。

（三）预警信息内容准确性得不到保证

预警信息是由专业部门制作，并面向公众发布的公益信息。当信息经由社会媒体传播时，社会媒体基于自身利益、传播手段、展现形式和用户粘性的需求，会对预警信息内容修改后发布，可能导致预警信息在修改后不能保持与原意一致，造成社会不良影响，甚至出现群众恐慌，破坏社会稳定。

（四）预警信息结构完整性得不到保证

根据《管理办法》要求，预警信息需要包含发布单位、发布时间和预计持续时间、可能发生突发事件的类别、可能影响范围、预警级别、警示事项，以及事态发展、政府工作措施及公众预警响应建议和咨询电话等内容。由于社会媒体在传播信息时，受自身手段的展现形式限制和扩展业务的原因，会导致预警信息的完整性在传播链路上逐步衰减，从而导致预警信息传播过程中整体性欠缺。

为解决上述问题，亟需建立相应的标准，来规范社会媒体传播预警信息的公益行为，进一步提升预警信息对公众的实用价值。具体而言，项目建设的必要性主要包括以下三个方面：

一是贯彻落实市政府文件精神的必要手段。2012 年至今，市委、市政府相继出台了《北京市人民政府关于进一步加强气象灾害监测预警和突发事件预警信息发布有关工作的意见》(京政发〔2019〕9 号)、《北京市人民政府关于进一步加强本市应急能力的意见》(京政发〔2013〕4 号)、《北京市空气重污染红色预警发布工作方案（试行）》(京应急委发〔2015〕4 号)、《北京市突发事件预警信息发布管理办法》(京应急委发〔2019〕4 号)等文件，旨在建立、健全我市的预警信息发布机制，扩大预警信息传播范围，提高预警信息发布能力。为贯彻落实文件要求，亟需提高预警信息传播的覆盖程度，建立预警信息传播规范，支撑预警业务的精细管理。

二是保障预警信息传播及时、快速、准确的重要途径。截至目前，约束预警信息传播途径的相关政策法规和标准规范存在缺失，参与信息传播的机构以社会团体为主，对预警信息传播的全周期监管手段暂未明确。因此，为保障预警信息结构完整、内容准确和传播及时，应出台相关标准，指导和优化信息传播途径，确保预警信息的及时、快速、准确。

三是提升预警信息发布能力的有效方式。由于预警信息传播为公益行为，在相关标准规范缺失的背景下，会导致部分谨小慎微的社会媒体因为不清楚预警信息传播的相关要求，而放弃传播预警信息。预警信息的传播规范填补了这一

空白，可以指导社会媒体如何正确的传播预警信息，让更多的企业参与到预警信息传播之中，拓展预警信息覆盖范围，提升预警信息发布能力。

三、主要工作过程。

本标准由北京市应急管理局提出并归口。本标准的前期成果为 2021 年北京市地方标准制修订项目计划的二类项目，名称为《预警信息社会传播规范》，项目编号 20212011。2022 年确定为一类项目，名称变更为《自然灾害预警信息传播规范》（以下简称《本标准》）。本标准由北京市应急管理局事务中心编写。

1、2022 年 2 月，项目组以发函的形式征求气象局、地震局、广电局等单位意见，各单位对标准草案无意见。

2、2022 年 4 月，项目组将前期二类项目研究成果进行整理形成标准草案，并召开第一次工作会，会上项目组成员分析总结了前期对本市突发事件预警信息发布调研的成果，并讨论了标准的草案，确定了标准的主要内容：本标准主要为规范本市自然灾害预警信息在社会中的传播，确保信息传播及时、准确、快速。标准主要规定了自然灾害预警信息传播的要求、规则、分析以及其它基本要求。

3、2022 年 6 月，项目组邀请气象局专家来预警中心指导标准编制，相关专家就自然灾害预警信息传播的原则和部分说法提出了宝贵的意见和建议。

4、2022年8月，项目组再次邀请气象局专家指导标准的编制，对标准的改进提出了宝贵的意见和建议。

5、2022年11月开始，项目组征求了市电视台、市电台、市气象局、国家预警中心、北京联通、北京移动电视、北京地铁电视、应急管理大学等13个单位征求到了26条意见。

6、2023年2月根据陆续收集到的意见，项目组对标准进行修订，形成初审稿。

7、2023年5月召开了标准预审会，邀请了市气象标委会、中国气象局培训中心、首都经济贸易大学、中国标准化研究院、北京市广播电视台、清华大学等单位的专家参加了此次会议。根据实际情况，将标准的名称《自然灾害预警信息传播规范》变更为《自然灾害预警信息传播要求》并调整了本标准的结构进一步完善了本标准。

8、2023年6月邀请中国标准化研究院的专家，对本标准进一步研提意见，对标准的结构进一步完善。

9、2023年6月底，邀请中国气象标准化技术委员会专家指导标准编制。专家调整了标准的结构，确定了传播基本要求、预警信息来源、传播技术要求的体例结构。

10、2023年6月底，邀请北京市气象标准化专家指导标准编制，进一步完善标准。

11、2023年7月，项目组按照市市场局要求，对本标准在对社会参与者的指导方面进行了进一步完善，并补充了资

料性附录 A (自然灾害预警信息种类与分级)。

四、制定标准的原则和依据，与现行法律、法规、标准的关系。

本标准是在现行预警信息发布法律、法规所规定的法律框架下完成的。本标准参考了现行相关的法律、政策以及国家、行业和北京地方标准。本标准中的术语引用了《GB/T 26376-2010 自然灾害管理基本术语》、《GB/T 34283-2017 国家突发事件预警信息发布系统管理平台与终端管理平台接口规范》、《QX/T 315-2016 气象预报传播规范》、《QX/T 326-2016 农村气象灾害预警信息传播指南》、《DB11/T 1372-2016 自然灾害和事故灾难类预警信息发布流程》，在统计受众时引用了《GB/T 30350—2013 电视收视率调查准则》算法部分。政策文件上参考了《北京市突发事件预警信息发布管理办法》(京应急委发〔2019〕4号)以及《北京市突发事件总体应急预案》(京政发〔2021〕19号)。法律上按照《中华人民共和国突发事件应对法》第五十四条规定“任何单位和个人不得编造、传播有关突发事件事态发展或者应急处置工作的虚假信息”对传播信息做了要求。

五、主要条款的说明，主要技术指标、参数、实验验证的论述。

本标准规定了自然灾害预警信息社会传播的基本要求、信息来源和传播技术要求，适用自然灾害预警信息通过社会

单位或组织进行传播和管理。

1、第3章自然灾害的定义，引用《GB/T 26376-2010 自然灾害管理基本术语》2.1节，“由自然因素造成人类生命、财产、社会功能和生态环境等损害的事件或现象。”

2、第3章预警信息的定义，依据GB/T 34283-2017《国家突发事件预警信息发布系统管理平台与终端管理平台接口规范》3.1节，“预警发布责任单位根据事件可能造成的危害程度、紧急程度和发展态势而发布的预先告知或态势通告等警示类信息。一般包括突发事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等。”因需要对预警内容进行规范，删除了“一般包括突发事件的类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、应采取的措施和发布机关等”。

3、第3章预警级别发布的定义，依据《中华人民共和国突发事件应对法》第四十二条。“可以预警的自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的预警级别，按照突发事件发生的紧急程度、发展势态和可能造成的危害程度分为一级、二级、三级和四级，分别用红色、橙色、黄色和蓝色标示，一级为最高级别。”将其修改为定义性描述。

4、第3章预警信息发布的定义，依据GB/T 34283-2017《国家突发事件预警信息发布系统管理平台与终端管理平台接口规范》3.2节，“由预警发布责任单位根据有关法律、

行政法规和上级主管部门规定的权限和程序，利用现有发布渠道，通过国家突发事件预警信息发布系统，将预警信息公之于众的过程。”删除了“通过国家突发事件预警信息发布系统”。做了适应地标调整。

5、第4章4.4节中传播的最小时效要求间隔应小于10分钟，参考《北京市突发事件预警信息发布管理办法》中第十四条“在接到市应急办或市预警信息主体责任部门预警信息正式发布通知后，应按照指定范围和时间，立即通知相关单位和媒体在10分钟内播发预警信息。”

6、第6章6.3.3节中规定“b) 大喇叭应采用普通话播送预警信息，每次播报应不少于3次。预警级别为一级时，应至少每隔半小时重复播报1次，其他预警等级酌情安排播报频次。”参考了《QX/T 326-2016 农村气象灾害预警信息传播指南》6.1节中关于大喇叭“每次播报不少于3遍，预警信息等级为红色时至少每隔半小时重复广播1次，其他预警信息等级酌情安排播报频次”的传播要求。

六、重大意见分歧的处理依据和结果。

无重大意见分歧

七、采用国际标准和国外先进标准的，说明采标程度，以及与国内外同类标准水平的对比情况。

未采用国际标准和国外先进标准。

八、作为推荐性标准或者强制性标准的建议及其理由。

根据《中华人民共和国标准化法》规定，建议作为推荐性标准使用。

九、强制性标准实施的风险点、风险程度、风险防控措施和预案

无强制性标准实施的风险点、风险程度、风险防控措施和预案。

十、实施标准的措施(政策措施/宣贯培训/试点示范/配套资金等)。

本标准由北京市应急管理局组织实施，在标准获批发布后，建在北京市范围实施。

十一、其他应说明的事项。

无