文章编号：1006-4354 (2005) 02-0050-03

公共气象、安全气象、资源气象与气象部门行政管理制度改革方向

高 晓 斌

(陕西省气象局，陕西西安 710014)

摘 要：公共气象、安全气象、资源气象理念与传统意义上的气象概念的内涵和外延都有了深化和拓展，传统意义的气象是围绕预报的，而现代意义的气象应围绕需求展开。三个气象理念的提出为气象事业的发展提供了理论基础，指明了方向。更为重要的在于提出了气象利益关系的重大变化，拓展了气象部门的行政管理职能，建设气象公共行政管理体系势在必行。首要任务是要确立气象公共行政管理建制，一方面是公共行政的社会管理建制，另一方面是气象公共行政的内部管理建制。

关键词：公共气象；安全气象；资源气象；公共行政管理

中图分类号：P49 文献标识码：C

1 三个气象与气象公共行政管理的关系

公共气象、安全气象、资源气象理念是在中国气象事业发展战略研究中形成的，又是政府作为指导气象工作的方针政策。三个气象的理念本身具有战略目标、战略方向、战略任务的特点，对气象事业的发展必将产生积极的推动作用。三个气象提出更为重要的意义在于提出了气象利益关系的重大变化，气象部门从传统的气象服务提供者转变为气象服务和气象公共管理者，由气象与公众的矛盾转变为气象为社会利益、国家利益、集团利益服务与气象事业发展滞后的矛盾。公共、安全、资源气象涉及国家利益，强化了气象公共行政管理的政治性；气象业务、服务的极大丰富和拓展，使气象与经济、社会的交互作用增强，强化了气象公共行政的经济性；气象事业高科技型的定位，强化了气象公共行政管理的文化性。所

收稿日期：2004-10-25

作者简介：高晓斌 (1966-)，男，陕西榆林人，学士，主要从事秘书工作。

业务学习和业务培训，经常性的学习讨论各项财经制度，统一思想，统一认识，严格履行《会计法》赋予财会人员职责，严格执行各项财务制度，防止财会人员掌握报销标准不一致，造成各预算单位之间报销标准的不统一，影响会计结算中心工作的正常运行。

3.3 强化财务监管制度 管好用好预算资金

加强财务监督制度建设，既使财务人员有章可循，又可确保预算资金、财产物资的安全。在预算资金执行方面，会计结算中心要主动接受省气象局各职能部门监督，向预算单位反馈资金支付的信息，与预算单位形成相互牵制的机制，保证预算资金、财产物资的安全。在财产物资的管理方面，必须建立内部控制制度，建立内部制约机制，防患于未然，建立一套完整购置固定资产内控制度，从上报预算、审批、采购到固定资产入库，完善每一个环节内控制度，明确责任，分级管理，使固定资产管理真正落到实处。

结算中心除了在事前对资金合法性、合规性进行财务监督外，还应在管好用好预算资金上下功夫，经常向单位领导提供资金的使用情况，并分析总结资金使用效果，以便领导在年度内均衡使用资金，使有限资金发挥最大效益。

以，建设气象公共行政管理体系势在必行。

要实现发展战略必须有配套的措施和管理体制，中国气象局近年来提出实施“三大战略”是一种实践措施，也是目前最具可行性的措施。在实际工作中找寻最薄弱环节制定、调整、完善。目前，薄弱环节是气象公共行政管理的空缺和气象部门内部行政管理的不到位。如果实施三大战略是气象事业战略，实现气象公共行政建制和有效管理则成为气象事业的发展的形而上之，是气象业务、服务、拓展的政治基础。显然，这个政治基础是现实的，气象部门不是单纯的研究所和公共服务实体，而是承担着公共行政责任的管理者。三个气象理念的提出使气象公共行政有了更强的政治、经济、文化的支持、提出了确切的方向。公共行政管理如何适应新形势新任务的要求，或者说，公共行政管理如何用新的理念指导具体的行政行为促进事业的发展。

三个气象的理念与气象公共行政管理是相辅相成的，三个气象指导着气象公共行政管理工作，气象公共行政管理工作对三个气象的实施也起反作用，如果气象公共行政适应起积极的推动作用，否则就起阻碍作用。长期以来，受计划经济和承担业务单一的影响，气象部门形成自组织的行政管理体制，内部管理高度集权、稳定、封闭，部门意识相对浓重，对外管理刚刚起步。随着改革开放的发展，特别是市场经济的建立和完善，气象部门的自组织行政管理体制被打破，更多的参与公共管理领域，地方气象事业逐步发展，特别是各省气象法规的出台和带有部门特点的《气象法》出台，使气象部门行政管理封闭体系被打破，依法行政观念和行政行为，成为对外管理必须遵循的原则。现代行政理念冲击着整个气象部门，不能说过去气象部门是没有法度而是指气象部门对外管理少，很多行政行为、行政政策、行政智慧还不完善。本来拥有新权力的部门能够吸收更多的新行政理念，但恰恰因为刚起步而将行政权力部门化，庸俗化，表现在外部行政实践时，忽视社会利益，关注部门利益；市场准入存在利用行政审批、许可变相收费，限制个人和实体参与公平竞争的权利；气象业务和服务摆不正谁重谁轻，重业务轻服务现象普遍；业务与服务引导不力，缺乏与市场经济紧密结合的个性化服务产品的政策性支持和开发等。总之，这与公共行政方向形成了现实的矛盾，可概括为：相对封闭的制度和心理环境与需要开放的矛盾；习惯于内部管理与实施社会管理的矛盾；行政上贪多、揽权与人员法律能力不强、经费不足的矛盾；合作意识和方式的落后与共享、双赢理念间的矛盾；寻租与服务市场公平化的矛盾。这些矛盾是实施气象发展战略的消极因素，是贯彻三个气象的瓶颈。

2 改革气象部门行政管理体制，建立气象公共行政管理

三个气象理念是对形势的科学把握，是对气象事业发展规律的准确把握，是认识的升华。如何适应或者引导气象更好地为公共、安全、资源等服务，推动气象与经济、社会更好地结合是非常复杂的问题，其中组织、计划、协调、控制等起关键作用。气象公共行政管理的主要任务是建立一个行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的管理体制，也是气象事业发展的根本保障，没有气象部门行政管理体制的改革，没有气象公共行政管理的建立，三个气象理念就落不到实处，确立气象公共行政体系才越显突出。当前，首要任务是确立气象公共行政管理建制（包括社会管理建制和内部管理建制）。

气象公共行政的社会管理建制必须以三个气象理念为指导，以需求为导向，落实国家赋予的行政管理权力，打破长期形成的自我封闭的发展模式，树立部门气象向公共气象和国家气象的转变。

1）树立气象公共行政意识，顺应机构改革有关强化公共管理、社会管理的要求，重点强化和拓展气象公共行政管理职能，坚定履行组织提供气象信息服务、组织气象灾害防灾减灾和行业管理等政府职能。

2）贯彻依法行政原则，依法行使公共管理，依法发展气象事业，维护气象事业的公共秩序。

3）切实将气象事业经费纳入到国家和地方财政体系，充分发挥对经济社会发展、国家安全和可持续发展的现实性、基础性和前瞻性作用。

气象公共行政管理的内部建制（内部行政管理）改革却迫在眉睫。气象事业迎来重要战略机遇期时，也迎来了国家事业单位改革，使气象事业发展既充满了许多有利因素，也存在一些相对制约因素。目前，事业拓展需要潜在人力的扩大和事业单位改革需要控制人数的矛盾；事业发展需要更多更灵活的经费支持与财政预算体制改革实施零级预算的矛盾；历史形成的人员素质差和事业发展急需高素质人才的矛盾。从行政管理分析，行政管理部门干了不该干的事，用了不该用的钱，管了不该管的事，进了不该进的人，养着不该养的人。出路是深化气象部门行政管理体制的改革，转变职能、简政放权、宏观管理，建立科学管理、民主管理、依法管理气象行政管理机制。要树立国家利益观念，以国家利益为基本出发点，为国家利益服务，变防灾减灾为趋利避害；强化开放和共享观念，在保护国家利益前提下公开资料，共享资料，输出与引进并重，容许竞争，公开透明；增强服务与双赢的观念，扩大服务数量，提高服务质量；加强有限与法律观念，要从无所不包、无所不管转为有选择有重点的管理，要有敢于放弃、科学观、民主观和合作与协助的意识。适应国家事业机构改革的要求，进行行政管理改革。既要实现行政业务流程的再造，在清理各种权责管理基础上，对行政管理过程或办事程序重新设计，缩短时间、规范程序，实现行政管理高效化，又要改进管理方式，引入竞争机制，运用现代行政管理方法，提高行政效率，优化行政质量，实现管理绩效的最大化。行政管理的改革涉及面广，要抓住重点，搞好试点。

2.1 继续转变职能

目前气象部门处于对外强化社会管理和公共服务，对内则转变职能、缩小管理权限和幅度，核心是政事分开，重新界定职能。避免不该管的管了的“越位”和该管的没管的“缺位”现象的继续，强化专业管理职能的同时强化宏观管理和社会管理职能，以拓展科技业务管理为中心，转变职能，消除部门意识。转变职能要处理好中央和地方的关系、机关和下属单位的关系，要强化宏观管理，发挥地方和下属的积极性。发挥学会社团作用，分解机关任务，特别是科研项目的管理和研究等。

2.2 建立灵活的行政管理方式

从气象到安全气象、资源气象实际表现为多元化气象的形成，管理机制建设也要建立多元管理方式，建立更加灵活的用人机制、分配机制和财务机制。适当地用向外委托的行政权力，减少人力和财力的不足。

2.3 要建立对外协调机制

对外拓展业务和服务，要求行政管理也要有拓展的准备，要有开放意识，采取加强合作和协助、信息共享、委托代理等方式，参与或管理，增强主动性，用法律和行政的手段，创新工作。

2.4 建立气象公共财政成本、效益机制

三个气象理念的提出强化了气象事业的科技型、基础性社会公益事业的地位，特别是安全气象、资源气象的提出更强化了气象是国家事业的地位，有国家财政支持。但政府财政支持受一定经济规律的影响，特别是受利润平均化规律制约，政府的财政转移支付如果过于偏离利润平均化规律，使效率和公平的矛盾激化，因此，政府的财政分配间接受生产和流通环节规律的约束，这是采取公益型发展方式的基本约束。

2.5 建立更加灵活的用人机制

在内部建立竞争和激励机制，建立能进能出，能上能下，充满活力和生机的人事管理机制，适应研究型业务发展的需要，赋予下属单位相对独立的用人自主权，采取如聘用制等形式解决人才不足的矛盾。

2.6 建立科学、民主的组织管理文化氛围

要在内部倡导科学观、民主观，研究科学发展的基本规律和方法论，求真和创新并重，实证和演绎并举；建立科学决策机制，充分发挥民主；建立学习型组织，围绕工作重点学习、攻关，培养学习研究的氛围。

参考文献：

[1] 秦大河，孙鸿烈，孙 枢，等中国气象事业发展战略研究［M］．北京：气象出版社，2004.