

政府购买公共气象服务：效率和效益的提升

■ 周锦程 林峰 赵建伟 李菊

政府购买公共服务，是政府提供公共服务的一种方式。近些年来，我国部分地区对政府购买公共气象服务进行了有益尝试和探索，并取得了一定经验。

一、政府购买公共服务的核心是契约式服务

公共服务是与私人服务相对应的概念。1912年，法国公法学者狄骥明确提出了“公共服务”概念，并对这一概念做了定义——任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由政府来加以规范和控制的的活动，就是一项公共服务，只要它具有除非通过政府干预，否则便不能得到保障的特征。随着我国服务型政府建设的大力推进，“公共服务”一词已在我国广泛使用，学者对其的理解和定义也有所区别。但通常认为，公共服务是指政府运用公共权力和公共资源向公民所提供的各项服务。公共服务包括科学、文化、教育、卫生等无形产品，也包括基础设施、道路交通等有形产品。

政府购买公共服务，是政府提供公共服务的一种方式，就是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用。

政府购买公共服务的核心是建立契约式服务提供模式，而不是建立雇佣关系。它要求作为购买方的政府和作为被购买方的社会力量之间保持独立性，社会力量独立决策、独立运作、承担责任，政府依据合同进行管理，对绩效进行独立的评估。

显然，并不是所有的公共服务政府都能够向社会力量进行购买，如国防、外交、宏观经济管理、危机和灾害管理等这样的纯公共服务，具有完全的非竞争性和非排他性，应当由政府来生产和提供。

政府购买公共服务的方式主要包括合同制、直接资助制和项目申请制。政府购买公共服务的模式一般有四种：一是独立关系非竞争性购买模式；二是依赖关系非竞争性购买模式；三是独立关系竞争性购买模式；四是依赖关系竞争性购买模式。

二、我国政府购买公共气象服务：摸索新的发展模式

尽管从1990年代开始，我国部分经济社会发展

较快的地区就进行了政府购买公共服务的探索，但很少涉及政府购买公共气象服务。2013年国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》出台后，我国各级气象主管机构将其作为全面深化气象改革和气象服务体制改革的一项重要任务开展。

在国家层面上，2014年开始财政部将“气象频道维持”作为全国布局的政府购买服务试点项目，投入1000万左右资金。2015年预算又增加了“三农气象服务”作为政府购买服务试点项目，投入550万资金，涉及8个省75县，支持其组织农村有关社会组织、信息员等参与气象服务。这些活动，尽管购买力度有限，但迈出了政府购买公共气象服务的第一步。

在省级层面上，陕西省和黑龙江省开展了较多和实质性尝试。2014年，陕西省将气象灾害预警信息传播服务、农情调查及农业气象信息服务、自然灾害及重大社会事件等突发公共事件影响评估服务等三个项目纳入《陕西省政府向社会力量购买服务指导目录》；黑龙江省将气象灾害监测、气象防灾减灾科学知识普及和培训等工作纳入《黑龙江省政府向社会力量购买服务指导性目录》中。此外，安徽合肥市将“气象服务类”与“基本教育类、基本公共就业类、基本社会服务类和基本医疗卫生类”并列作为基本公共服务，列入市政府向社会力量购买服务目录清单，成为地市级力度最大的政府购买气象服务的案例。

2014年四川省财政厅与气象局在飞机人工增雨作业中试点开展政府购买气象服务，制定了《省级飞机人工增雨政府购买服务试点工作实施方案》，由气象局组织飞行公司等企业实施该项服务。成都市采取政府购买气象服务的方式，将辖区三百多区域自动气象站维护工作外包，市财政每个站每年0.5万元。成都市财政每月向每位气象信息协理员支付500元工资，列入政府购买气象服务。天府新区财政每年向成都市气象部门支付400万，列入区政府购买气象服务，要求气象部门组织提供辖区内的气象服务。成都市财政部门认为，气象部门的财政户头不在地方，对于地方

支持气象服务工作有关经费，都通过政府购买渠道支付。天津从2012年开始探索用购买社会力量从事气象探测设备的保障工作，先是向气象仪器生产厂家购买服务，而后参考移动基站保障模式委托公司实现服务外包，取得提质提效降费用的目标。

三、推进政府购买公共气象服务的必要性和可行性分析

十八大明确提出,要深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。市场能办的，多放给市场。社会可以做好的，就交给社会。政府管住、管好它应该管的事。在新的发展阶段，处理气象主管机构、部门、社会三者关系，要抓住三个核心词：转（部门转社会），活（搞活部门气象），扶（扶社会组织）。只有把气象主管机构履责能力、部门活力、社会动力都激发出来，才能顺利解决公共气象服务有限能力与无限需求的矛盾。政府向社会购买公共气象服务，既有利于提升民众生活质素，也有利于改善气象主管机构施政，倒逼气象主管机构更新观念、提升能力。政府购买气象服务是气象工作法治化和气象服务社会化的具体体现，是为了做到气象服务主体多元化和提供方式多样化，要正确认识气象部门在政府购买服务中的角色和定位。

政府购买公共气象服务已成为气象工作法治化、气象服务社会化的重要工具。由于我国仍处于经济体制改革不断深化和社会发展转型时期，政府提供公共气象服务的内容和社会力量承接公共气象服务的能力也在不断调整变化之中。因此，政府向社会力量购买公共气象服务的内容原则上应为适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的基本公共气象服务领域，突出公共性和公益性。非基本公共气象服务领域，要更多更好地发挥社会力量的作用，凡适合社会力量承担的，都可以通过委托、承包、采购等方式交给社会力量承担。对应当由气象主管机构直接提供、不适合社会力量承担的公共气象服务，以及不属于气象主管机构职责范围的服务内容，气象主管机构不得向社会力量购买。

目前，应当着力完善的顶层设计，确立气象主管机构向社会组织购买服务的基本原则和方向，规范购买服务方式、范围和程序，明确购买服务的资金来

源、监督评估制度等事宜，争取将购买公共气象服务项目作为灾害防御的子项中明确基本公共服务领域加大政府向社会力量购买服务内容。同时，鼓励各省市气象主管机构地结合本地区经济社会发展的实际，制定有较强操作性和地方特色配套政策，建立健全上下结合的政策体系，为政府购买公共气象服务提供有力的制度保障。具体来说：在国务院动态调整政府向社会力量购买服务的指导性目录时，明确政府购买的服务种类中有气象服务类；中国气象局先行制定《购买公共气象服务管理办法》规范性文件，选取部分项目按政府购买服务的方式进行试验，鼓励部门内各事业单位积极参与政策，变要我干为我要干机制。

政府购买公共气象服务将政府的供应者和生产者角色进行了有效分离，将原先政府垄断单一生产的方式改为市场提供、多家竞争的机制。提前做好事业单位内部业务分工与职能转变工作，强化应当由政府直接提供公共气象服务项目，由部门内一类事业单位承担，健全单位内部结构，规范运作流程，提高服务意识和水平。优化向社会力量购买公共气象服务项目，把购买服务工作和培育扶持社会组织发展紧密结合，将提升社会组织公共服务能力作为开展购买服务的基础性工作；坚持培育扶持和监督管理并重，按照法人地位明确、治理结构完善、筹资渠道稳定、制约机制健全、管理运行规范的要求，提升社会组织自主发展和自我管理能力；委托气象服务协会建立政府购买公共气象服务的绩效评价技术支撑平台，搭建起一套与之相配套的包括人才队伍、中介机构和行业专家以及指标体系等要素的第三方考核体系。这是气象部门的技术优势所在，可为政府其他部门购买公共服务管理起示范作用。

（作者单位：周锦程，赵建伟：天津市气象局；林峰，李菊：中国气象局）

深入阅读

何平. 政府购买公共服务的现状及问题. 学习时报, 2013年12月24日.

石国亮, 张超, 徐子梁. 2011. 国外公共服务理论与实践. 北京: 中国言实出版社.

王浦劬, 莱斯特·M·萨拉蒙, 等. 2010. 政府向社会组织购买公共服务研究: 中国与全球经验分析. 北京: 北京大学出版社.