

林霖,王一飞,张磊. 中日韩气象部门预算收支的比较研究:结合职责目标与人员经费的分析[J]. 陕西气象,2021(4): 69-74.

文章编号:1006-4354(2021)04-0069-06

中日韩气象部门预算收支的比较研究 ——结合职责目标与人员经费的分析

林霖¹,王一飞²,张磊³

(1. 中国气象局气象发展与规划院,北京 100081;

2. 中国气象局气象干部培训学院,北京 100081;

3. 宜昌市气象局,湖北宜昌 443000)

摘要:基于2015—2018年中国气象局、日本气象厅、韩国气象厅的公开资料,采用预算收支结构的对比分析,结合职责目标与人员经费,分析三个国家气象部门的预算收支情况。分析表明:中国气象局侧重于业务建设与管理运行,日本气象厅侧重于提供防灾气象信息,韩国气象厅侧重于气象技术与气象服务。中国气象局的财政拨款比例、人均财政预算、人均人员经费相对偏低。在此基础上,建议继续提高中国气象局财政保障比重,完善基于职责目标的预算支撑体系,进一步调整预算支出结构,增加人员经费及其预算比例。

关键词:职责目标;预算收支;人员经费;中日韩

中图分类号:F812.3

文献标识码:C

作为世界气象组织成员国,中国、日本、韩国基于本国国情明确气象部门的职责目标,并构建起与之相适应的预算收支结构,有力地推动气象事业发展。不同的预算收支相对客观反映出各国气象事业发展侧重点,为拓展气象部门预算研究提供开阔的视野与有益的借鉴。已有的研究,聚焦于部门预算管理^[1-2]、预算执行^[3]与绩效考评^[4-5],少有国家间的对比分析^[6]。有鉴于此,本文从中日韩气象部门职责目标出发,梳理各国气象部门预算收支特点,为改善中国气象部门预算收支结构提供借鉴。

1 职责目标

中日韩三国气象部门职责目标的表述有所差异,除去对地震、火山观测预警外,基本方向是一致的。《全国气象现代化发展纲要(2015—2030

年)》明确了中国气象事业发展的指导思想,即推动建设气象强国,为促进经济社会持续健康发展、保障国家安全和人民安全福祉提供一流的气象服务。并提出了全面实现气象现代化的长期发展目标,即:(1)全面建成适应国家战略发展需求,满足经济社会发展需要的现代气象服务体系。(2)全面建成具有世界先进水平的现代气象业务体系,具备全球监测、全球预报、全球服务的业务能力。气象监测预报服务产品的时空分辨率更加精细,天气气候一体化的无缝隙监测预报预测业务更加完善,气象服务全方位融入经济社会相关领域。(3)全面建成科学高效的气象管理体系,科技创新争先、优秀人才辈出、气象法治完善的发展环境进一步优化。

日本气象厅的职责是通过促进气象业务的健

收稿日期:2020-12-21

作者简介:林霖(1983—),男,福建漳州人,博士,高级工程师,研究方向为管理战略与发展规划。

通信作者:王一飞(1984—),女,新疆哈密人,硕士,工程师,研究方向为标准化与科技评估。

基金项目:中国气象局2019度软科学重点项目(2019ZDIANXM21)

康发展,预防自然灾害、确保交通安全、促进生产繁荣等公共福利事业^[7],同时开展气象业务的国际合作。旨在采用最新的科技成果,确立本国气象业务的技术基础;按照防灾等目的,制作并提供值得信赖、优质易懂的气象信息^[8]。基本目标(战略的方向性)包括四个方面:(1)准确提供防灾气象信息,为区域气象灾害防御做出贡献;(2)准确提供有助于社会经济活动的气象信息和数据,并有助于提高工业生产率;(3)促进与气象业务有关的的技术的研究和开发;(4)促进气象业务的国际合作。

韩国气象厅的职责是快速、准确地提供有价值的气象服务。旨在融合气象气候,用有价值的信息保障国民的安全,引领国家经济。发展目标是推进先进的气象技术,加强气象基础设施建设,建立国际气象气候共同体,确保应对早期的重大事宜。并提出5个方面的战略:(1)为了幸福的国民,强化气象服务。加强灾害天气的应对能力,提供贴近国民生活的气象服务。(2)为了享受舒适的生活,实现气象气候信息资源化。应对气候变化,加强适应能力;利用气象信息,提高生产行业的生产性,扶持气象产业。(3)为了打造强国,

加强气象决策服务。建立应对地震、火山等危险的体系;在做社会、经济决策时,加强支持体系。(4)为了共存的地球,加强全球合作意识。增进南、北韩间的气象合作;为了提高国际地位,加强国际合作。(5)建立应对未来社会的气象落脚点。确保先进的气象技术,传播气象文化。

2 预算概况

中日韩气象部门的经费来源各有差异。公开的年报与预算信息显示,中国气象局的经费由财政拨款收入、事业收入、经营收入、其他收入构成。日本气象厅的经费来自政府拨款。韩国气象厅的经费主要来自政府拨款,少部分来自自身经营收入。

中国气象局的预算显示(表1),2015—2018年平均收入(支出)总计298.00亿元,其中财政拨款收入138.52亿元,占比46.48%;事业收入20.81亿元(6.98%);经营收入17.73亿元(5.85%);其他收入78.97亿元(26.50%)。可以看出,2015—2018年,财政拨款收入呈增长态势,从42.58%上升到49.36%;经营收入急剧下降,从19.02%下降到0.49%。其次,2015—2018年气象事务支出基本保持在支出总计的85%左右。

表1 2015—2018年中国气象局预算概况

单位:亿元

预算项目	2015年	2016年	2017年	2018年
收入总计(支出总计)	291.10	301.52	303.02	296.37
财政拨款收入	123.95	140.18	143.65	146.30
事业收入	8.14	31.24	21.64	22.21
经营收入	55.37	10.99	3.13	1.44
其他收入	76.97	74.16	78.93	85.80
气象事务	246.66	257.04	258.44	246.66
人员经费	43.59	69.01	65.60	68.18

注:数据来源于气象部门2015—2018年度部门决算、中国气象局2015—2018部门预算;

“人员经费”来源于一般公共预算基本支出表;“气象事务”来源于部门支出总表。

日本气象厅预算支出包括两个方面(表2)。即一般会计与自动车安全特别会计。其中,一般会计中预算支出项目不同年份有略微的变动。特别是2016年后增加了气候变化、海洋引起异常天气的监测预报,加强防灾气象信息提供平台、增强区域防灾能力,促进气象信息数据的利用等主要

内容,减少地球环境观测、静止气象卫星的研制与维护等项目。在此,将相近、相似的预算支出项目进行合并。2015—2018年平均支出合计712.27亿日元,其中一般会计579.07亿日元,占比81.30%;自动车安全特别会计133.20亿日元,占比18.70%。

表 2 2015—2018 年日本气象厅预算概况

单位:亿日元

预算项目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
支出总计	714.62	711.28	724.16	699.03
一般会计	586.92	587.28	574.06	568.03
基础设施与业务费用	234.32	228.88	214.15	208.74
地球环境观测卫星、静止气象卫星的研制与维护	70.34	70.27		
加强台风和大雨的防灾信息	5.34	5.56	33.78	36.32
加强地震、海啸和火山的防灾信息	12.75	4.52	11.50	9.26
加强气候变化、海洋引起异常天气的监测/预报信息		0.31	1.96	
加强防灾气象信息提供平台,增强区域防灾能力			0.87	0.55
促进气象信息/数据的利用				0.65
人员经费	352.61	358.4	359.91	359.29
自动车安全特别会计	127.70	124.00	150.10	131.00

注:数据来源于平成 27—30(2015—2018)年度气象厅预算决定概要,日本气象厅综合手册。

韩国气象厅 2015—2018 年平均经营收入 63.47 亿韩元,平均支出 3 927.38 亿韩元。可以看出,2015—2018 年,经营收入占支出比例有所增加(表 3),从 0.91%上升到 2.32%。政府拨款(支出减经营收入)占支出比例保持在 97%以上。

表 3 2015—2018 年韩国气象厅预算概况

单位:亿韩元

预算项目	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
支出总计	3 856.89	4 020.86	3 852.76	3 978.99
经营收入	35.12	57.70	68.87	92.19
人员经费	817.73	870.72	907.42	961.40

注:数据来源于韩国气象厅 2015—2018 年报。

综上所述,2015—2018 年中日韩三国气象部门预算支出项目,统计方式各异。首先,气象事务支出统计不一。中国气象局部门预算中气象事务支出占支出总计的 85%左右;日本气象厅仅记录主要事项,统计口径较粗,占支出合计的比例低于 15%;韩国气象厅支出全部用于气象相关事务。其次,人员经费是否单独统计。中韩两国气象部门的人员经费包含在具体项目的支出之中,而日本气象厅的人员经费单列。

3 比较分析

由于中日韩三国气象部门预算支出的项目分

类、统计口径与货币单位各不相同,本文采用预算支出的比例结构来反映总体态势(表 4),结合各国气象部门职责目标进行分析。

中国气象局的气象事务支出中按服务、业务、管理进行归类。服务方面,用于气象服务的支出在 10.17%~13.83%之间;业务方面,将气象探测、气象信息传输及管理、气象预报预测、气象装备保障维护、气象基础设施建设与维修、气象卫星、其它气象事支出相加,合计在 37.56%~39.41%之间;管理方面,将行政运行、气象事业机构、气象法规与标准、气象资金审计稽查相加,合计在 31.29%~35.33%之间,其中,行政运行与气象事业机构的支出就保持在 31.23%~35.27%之间。这与中国气象部门实行部门和地方双重领导,以部门领导为主的管理体制,具有预算级次多、单位数量大且分散、工作覆盖面广、业务服务任务重等特点相一致。从整个预算支出结构上看,中国气象局的服务支出远低于业务与管理支出水平。

日本气象厅预算支出中,基础设施与业务费用占支出比例维持在 31%左右。通过主要事项可以看出近年来的变化,加强台风和大雨的防灾信息,加强地震、海啸和火山的防灾信息一直是保留项目,特别是加强台风和大雨的防灾信息,2017 年

表 4 2015—2018 年中日韩气象部门气象事务与人员经费支出占预算支出的比例

%

机构	支出项	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
中国 气象 局	气象事务	84.73	85.25	85.29	83.23
	行政运行	8.52	8.32	7.82	8.37
	一般行政管理事务	0.13	0.13	0.28	0.13
	机关服务	0.62	0.44	0.47	0.61
	气象事业机构	24.07	26.95	23.41	23.65
	气象探测	5.89	3.74	4.15	5.78
	气象信息传输及管理	1.70	1.60	1.75	1.67
	气象预报预测	1.11	0.99	1.06	1.09
	气象服务	13.08	10.17	13.83	12.85
	气象装备保障维护	0.68	0.83	0.95	0.67
	气象基础设施建设与维修	7.10	11.24	9.55	6.98
	气象卫星	4.51	6.58	6.65	4.43
	气象法规与标准	0.05	0.05	0.05	0.05
	气象资金审计稽查	0.01	0.01	0.01	0.01
	其他气象事务支出	17.24	14.18	15.30	16.94
	人员经费	14.97	22.89	21.65	23.01
日本 气象 厅	基础设施与业务费用	32.79	32.18	29.57	29.86
	主要事项	12.37	11.34	6.64	6.69
	地球环境观测卫星、静止气象卫星的研制与维护	9.84	9.88		
	加强台风和大雨的防灾信息	0.75	0.78	4.66	5.20
	加强地震、海啸和火山的防灾信息	1.78	0.64	1.59	1.32
	加强气候变化、海洋引起异常天气的监测/预报信息		0.04	0.27	
	加强防灾气象信息提供平台,增强区域防灾能力			0.12	0.08
	促进气象信息/数据的利用				0.09
韩国 气象 厅	人员经费	49.34	50.39	49.70	51.40
	天气预报	4.56	2.18	2.25	2.03
	天气观测	20.95	18.22	22.33	21.55
	气候变化科学	6.92	6.49	7.14	6.68
	气象行业信息	3.54	3.91	4.02	3.80
	气象研究	31.62	36.16	23.91	24.30
	基于绩效的机构运营	3.46	3.33	10.63	10.45
	行政事务	26.88	27.53	27.47	28.80
	公共关系	2.07	2.18	2.26	2.39
	人员经费	21.20	21.66	23.55	24.16

注:数据来源于气象部门 2015—2018 年度部门决算、中国气象局 2015—2018 年部门预算,平成 27—30(2015—2018)年度气象厅预算决定概要,韩国气象厅 2015—2018 年报。

后预算支出金额与支出比例都急剧增加,相较于2016年增长6倍;其次,加强防灾气象信息提供平台,增强区域防灾能力,以及促进气象信息/数据的利用也在主要事项中列明,这都反映出日本气象厅对准确提供防灾气象信息,以及提供有助于社会经济活动的气象信息和数据的重视。从预算决策的角度看,2015—2016年度地球环境观测卫星、静止气象卫星的研制与维护占预算支出9.8%左右,2017年后不在预算决策摘要中体现,这也反映出日本气象厅对促进与气象业务有关的技术的研究和开发关注重点的变化。此外,另一个基本目标“促进气象业务的国际合作”并未在预算支出列表中体现出来。

韩国气象厅预算支出中按气象服务、信息资源化、气象决策服务、气象合作、气象技术进行归类。气象服务方面,将天气预报、天气观测相加,合计在20.40%~25.51%之间;信息资源化方面,用于气象行业信息的支出在3.54%~4.02%之间;气象决策服务方面,用于基于绩效的机构运营支出在3.33%~10.63%之间;气象合作方面,用于公共关系的支出在2.07%~2.39%之间;气象技术方面,将气象研究、气候变化科学相加,合计在30.98%~42.65%之间,虽然气象技术方面的支出有所下降,但仍是韩国气象厅预算支出的重点,这也是近年来韩国气象实现弯道超车的经费投入基础。

综上所述,中日韩气象部门的职责目标在预

算支出结构中均有体现,相对客观反映出各国气象事业发展侧重点。中国气象局侧重于业务建设与管理运行,日本气象厅侧重于提供防灾气象信息,韩国气象厅侧重于气象技术与气象服务。

人员经费方面,2015—2018年,中国气象局从14.97%上升到23.01%,年均20%左右;日本气象厅从49.34%上升到51.40%,年均50%左右;韩国气象厅从21.20%上升到24.16%,年均22%左右。在职人员数量方面,中日韩三国气象部门的在职人员数量都有所下降(表5),2015—2018年平均在职人员数依次为:中国52 912人,日本5 134人,韩国1 444人。在此以美元为汇兑货币,取各年度最后一个交易日美元即期汇率进行换算,并将财政拨款与人员经费平均到在职人员上。可见,2015—2018年,日韩两国气象部门的在职人员人均政府财政拨款与人均人员经费都远高于我国气象部门。取2015—2018年平均值可见,在职人员人均财政拨款,中国39 061美元/人,日本121 070.44美元/人,韩国228 014.02美元/人;在职人员人均人员经费,中国17 339.72美元/人,日本60 804.90美元/人,韩国52 726.43美元/人。可见,虽然中国气象局财政拨款与人员经费在预算支出中的比例在增长,但相较于日本气象厅与韩国气象厅,财政拨款占预算支出比例低,在职人员数量较多,均摊到在职人员上,与日韩两国仍有较大差距。

表5 2015—2018年中日韩气象部门在职人员数量、人均财政拨款与人均人员经费

决算项目		2015年	2016年	2017年	2018年
在职人员数量/人	中国	53 781	53 314	52 578	51 975
	日本	5 167	5 169	5 120	5 078
	韩国	1 461	1 463	1 498	1 352
在职人员人均财政拨款/(美元/人)	中国	35 492.65	37 862.33	41 965.54	40 927.41
	日本	114 792.84	118 340.26	125 879.38	125 269.26
	韩国	209 268.72	216 714.15	227 336.52	258 736.69
在职人员人均人员经费/(美元/人)	中国	12 481.84	18 639.46	19 164.21	19 073.35
	日本	56 641.44	59 629.33	62 562.48	64 386.35
	韩国	44 776.45	47 612.85	54 517.89	63 998.52

注:数据来源于气象部门2015—2018年度部门决算、中国气象局2015—2018部门预算,日本气象厅综合手册,韩国气象厅2015—2018年报。

4 讨论

对比中日韩三国气象部门,在职责目标方面,气象事业发展的基本方向是一致的。虽然三国气象部门预算收支的统计方式各异,但与职责目标相应的预算支出情况均有体现,相对客观反映出各国气象事业发展侧重点。2015—2018年,中国气象局侧重于业务建设与管理运行,日本气象厅侧重于提供防灾气象信息,韩国气象厅侧重于气象技术与气象服务。此外,中国气象局的财政拨款比例、人均财政预算、人均人员经费相对偏低,据此,提出以下建议。

一是继续提高中国气象局财政保障比例。日韩两国气象部门预算经费均以财政拨款作为保障,日本全额保障,韩国占到97%以上。这是气象工作事关国家安全、事关国计民生的特点所决定的,也是公共气象服务较强外溢性的产品特性所决定的。我国气象部门实行“气象部门与地方人民政府双重领导、以气象部门为主”的领导管理体制,采取国家、省、地、县四级管理。虽然预算收入中财政拨款比例逐年提高,但保障率仅在40%~50%区间,应进一步增强财政支持气象发展的保障力度,进一步强化气象领域中央财政事权与预算支出责任。

二是完善基于职责目标的预算支撑体系。通过对预算支出结构的比较分析可以看出,中国气象局侧重于业务建设与管理运行,日本气象厅侧重于提供防灾气象信息,韩国气象厅侧重于气象技术与气象服务。总体来看,中国气象部门的职责目标与预算支出的契合度,介于日本和韩国之间,还有很大的调整空间。建议细化气象现代化发展的目标,归整现有预算支出项目的具体用途,

构建适合长远发展目标的预算支撑体系。

三是调整预算支出结构,增加人员经费及其预算比例。中国气象部门在职人员人均人员经费远低于日本、韩国。一方面是在职人员数量较多。另一方面是人员经费基数过低,虽然中国气象局与韩国气象厅人员经费支出比例较为接近,但平均到在职人员上,与韩国有较大差异。建议调整我国气象部门预算支出结构,增加人员经费及其预算比例。

参考文献:

- [1] 张令. 全面预算管理在垂直管理事业单位的应用研究:以某省气象部门为例[J]. 长春理工大学学报(社会科学版),2017(4):104-108.
- [2] 郝婷. 关于基层气象部门预算管理的几点思考[J]. 中国集体经济,2016(13):28-29.
- [3] 陈学磊. 气象部门预算执行制度控制方法探讨[J]. 政事业资产与财务,2016(14):58-59.
- [4] 黄文生. 分类视角下气象财政支出预算项目绩效指标体系研究[J]. 政事业资产与财务,2019(20):14-15.
- [5] 任振和. 提高资金使用效益 体现公共服务目标:气象部门开展预算支出绩效考评工作纪实[J]. 预算管理与会计,2009(9):17-19.
- [6] 林霖、李栋,2017年度气象领域发达国家与中国人员与预算简要分析[C]//第35届中国气象学会年会S22供给侧结构性改革与气象高质量发展分会场论文集. 北京:中国气象学会,2018:122-133.
- [7] 赵冬梅. 日本气象厅(JMA)百年沿革[J]. 黑龙江史志,2013(24):60-61.
- [8] 中国气象局发展研究中心. 气象软科学(2015)[M]. 北京:气象出版社,2016:238-248.