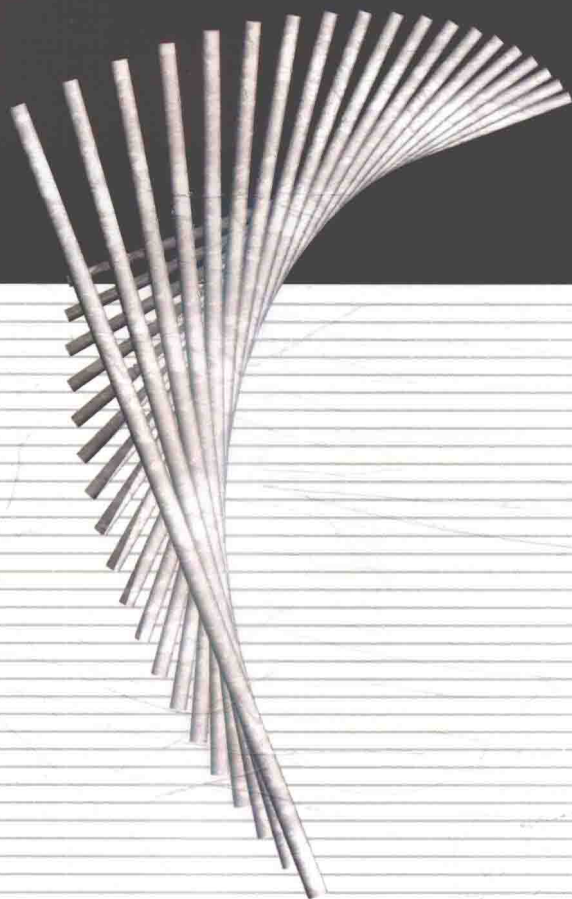


中国气象局 南京信息工程大学共建项目资助精品教材
江苏高校优势学科建设工程资助项目“雾霾监测预警与防控”资助

气象法概论

(修订版)

焦 冶 主编



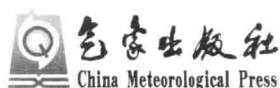
气象出版社
China Meteorological Press

中国气象局 南京信息工程大学共建项目资助精品教材
江苏高校优势学科建设工程资助项目“雾霾监测预警与防控”资助

气象法概论

(修订版)

主 编：焦 冶



内 容 简 介

本书主要针对我国当代法治建设的快速发展,特别是十八大提出的“全面建成小康社会的法治蓝图”,结合我国气象法的现状,对气象法学做了全新的定义,综合评述了我国气象法产生、发展的历程,对气象法的立法原则、立法理念做了较为深入的研究。在此基础上对我国的气象立法体系进行归纳,重点对气象立法、气象执法、气象相关法问题进行了研究。由于气象管理行为的行业性和行政性较为突出,气象行政处罚、气象行政许可、气象法律监督在气象管理行为中的作用显得尤为重要。另外,气象法涉及法律领域较广,气象法律责任的规制是必须单独研究的内容。本书内容全面,将气象法律问题做了全面细致的研究,通过本书的阐述,力图开拓我国学术界对气象法律问题研究的新局面。

图书在版编目(CIP)数据

气象法概论 / 焦冶主编. — 修订本. — 北京:气象出版社, 2017.3

ISBN 978-7-5029-6530-3

I. ①气… II. ①焦… III. ①气象-行政管理-行政法-中国 IV. ①D922.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 057315 号

QIXIANG FA GAILUN

气象法概论

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

邮政编码:100081

电 话:010-68407112(总编室) 010-68408042(发行部)

网 址: <http://www.qxcbs.com>

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

责任编辑:马 可 黄红丽

终 审:邵俊年

责任校对:王丽梅

责任技编:赵相宁

封面设计:王燕彤

印 刷:北京中石油彩色印刷有限责任公司

开 本:720 mm×960 mm 1/16

印 张:14.75

字 数:303 千字

版 次:2017 年 3 月第 2 版

印 次:2017 年 3 月第 2 次印刷

定 价:45.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等,请与本社发行部联系调换

《气象法概论(修订版)》编委会

主 编:焦 冶

撰稿人:(按姓氏拼音为序)

焦 冶	凌萍萍	钮 敏
王雅敏	吴世斌	许 颖
钟艳君	朱 勇	

序 言

气象法以保护社会公共利益为最高原则,气象法设计目的在于避免和减轻气象灾害,保护和合理利用气象资源为全社会服务。自2000年实施《中华人民共和国气象法》已经十几年,在现代经济全球化,尤其是全球气候急剧变化的今天,有必要进行相应的气象法律问题研究。公法是以调整公权力为内容的法律规范,私法是以私权关系为核心的法律规范,社会公益法为保护社会公共利益而存在,三者各有自身保护的利益,相互制约,相互促进,共同构成现代法律体系。气象法的社会责任本位原则主要体现在:气象法以为全社会避免和减轻气象灾害、保护和合理利用气候资源为自身的任务,以保护社会全体利益为根本目的。那么在气象法中应以社会公共利益的保护为己任,在法律设计、法律施行和法学教育中均应以保护社会公共利益为核心。气象法应当和环境法,以及同自然资源保护的相关法律法规构建成为一个新的法律体系。该法律体系需要公法的强制力和私法的协调力作为其发挥作用的方式,但是两者的作用力方向和大小均有不同。当气象法所保护的社会公共利益与国家利益或个人权利相冲突需要取舍时,由于气象法保护的社会公共利益是为更好地实现国家利益和个人权利,其本身高于公法与私法保护之利益,当出现冲突的时候国家利益或个人权利应让位于气象法保护之社会公共利益。同时,国家以强制的行政权力推行气象法的各种要求,即规定各企业、事业单位、个人及其他社会组织应承担气象法所规定的义务。国家必须运用行政执法或刑事法律作为气象法律实施的最后保障。由于气象法是一门新兴的法律学科门类,其法律归属尚存在争议,本书将气象法作为社会公益法进行定位,这一法律定位既符合气象法的设立目的,也符合气象法的法律本质特征。

《气象法概论》自2010年12月出版,至今已有六年多。在此期间,我国法治建设得以快速地发展,气象法的相关体系也有所变化,对此编者搜集了该方面的相关资料,对本教材进行系统的修改。综合整本教材的全部内容和体系来看,本教材主要有以下几个特点。

一、内容翔实

气象法并不是单纯的一部法律,该法律体系之中包含了气象法律在内的各种法

律、法规、部门规章,以及地方性法规。同时,气象法涉及社会生活的多个方面,因此,其相关类法律涉及面较广。本书将气象法的整体法律体系包括其相关类法律以及相应的法律分支的内容都做了详细的分析。由于气象法并不是单纯国内法,本书将国际立法内容也作为一个重要部分进行介绍。

二、研究方法全面

气象法是一个涉及多重法律属性的部门法。气象行政法律关系、气象民事法律关系以及气象刑事法律关系在气象法的研究过程中都有所涉及,对不同的法律关系需要运用不同的研究方法进行研究。气象法律关系中既涉及平等主体之间的法律关系,也涉及不平等主体之间的法律关系。气象法由于其兼具法律特性,同时又具有明显的气象行业特征,使得气象法的研究并不是一个单纯的法律研究过程,也不是一个单纯的科学研究过程;不是一个单纯的理论研究模式,也不是单纯的实证研究模式,需要运用综合的研究方式才能完整地研究气象法。

三、体系完整

本教材的内容涵盖了从古至今,从国内到国外,从立法到执法,从权利到义务,从责任到救济的各个方面的内容,将气象法作为一个完整的法律体系进行研究,除了对现有的法律模式进行探讨,同时也在发现气象法律体系漏洞的同时,寻求解决问题的途径。

本书由于资料有限,编者虽已竭尽全力,终不能将气象法的全部精髓一一展现,唯有在今后的不断努力中继续获取更为先进的法学理念和更为精辟的气象专业知识,以求更为深入的研究。

编者

2016年12月

目 录

序 言

绪 论	(1)
0.1 气象法学的概念和特征	(1)
0.2 气象法的形成和发展	(3)
0.3 气象法学的学科体系	(22)
0.4 研究气象法学的意义	(24)
思考题	(26)
第 1 章 气象法概述	(27)
1.1 气象概述	(27)
1.2 气象法的概念、本质及特征	(31)
1.3 气象法的基本原则	(35)
1.4 气象法的效力范围	(40)
1.5 气象法的价值与作用	(42)
思考题	(47)
第 2 章 气象法律关系	(48)
2.1 法律关系概述	(48)
2.2 气象法律关系的概念和特征	(50)
2.3 气象法律关系的产生、变更和终止	(55)
2.4 气象法律关系的保护	(58)
思考题	(60)
第 3 章 气象法的一般规定	(61)
3.1 气象设施的建设与管理	(61)
3.2 气象探测	(66)
3.3 气象预报与灾害性天气警报	(73)

3.4	气象灾害防御	(75)
3.5	气候资源开发利用和保护	(78)
3.6	气象管理机构	(81)
	思考题	(88)
第4章	气象立法	(89)
4.1	气象立法概述	(89)
4.2	气象立法体系	(91)
4.3	气象立法技术	(95)
4.4	目前我国气象立法存在的不足及完善	(99)
	思考题	(104)
第5章	气象行政执法	(105)
5.1	气象行政执法概述	(105)
5.2	气象行政执法监督	(112)
	思考题	(117)
第6章	气象行政处罚	(118)
6.1	气象行政处罚概述	(118)
6.2	气象行政处罚主体、种类及形式	(121)
6.3	气象行政处罚的管辖、适用及程序	(123)
	思考题	(130)
第7章	气象行政许可	(131)
7.1	气象行政许可概述	(131)
7.2	气象行政许可实施	(136)
7.3	气象行政许可程序	(138)
	思考题	(144)
第8章	气象行政复议	(145)
8.1	气象行政复议概述	(145)
8.2	气象行政复议的受案范围及管辖	(150)
8.3	气象行政复议参加人	(153)
8.4	气象行政复议的程序	(157)
	思考题	(161)
第9章	气象相关法	(162)
9.1	环境法	(162)

9.2	大气污染防治法	(178)
9.3	清洁生产促进法	(194)
	思考题	(201)
第 10 章	气象法律监督	(202)
10.1	气象法律监督概述	(202)
10.2	气象法律监督主体	(205)
10.3	气象法律监督的对象与内容	(207)
10.4	气象法律监督形式	(212)
	思考题	(213)
第 11 章	气象法律责任	(214)
11.1	气象法律责任概述	(214)
11.2	气象行政法律责任	(217)
11.3	气象民事法律责任	(219)
11.4	气象刑事法律责任	(221)
	思考题	(223)
	参考文献	(224)

绪 论

0.1 气象法学的概念和特征

0.1.1 气象法学的概念

科学研究的发展始终存在两种趋势:一种是整体化的趋势,即不断从整体上对各分支学科进行综合和高度概况,使得各分支学科联系越来越紧密;另一种是专门化趋势,即各分支学科越分越细,分别运用不同的理论和方法对共同的研究对象从多视角、多层次进行分析,使学科分支趋于细化。同样对不同法律现象的专门系统的研究就形成了各个具有自身个性特质的法学分支学科。气象法学并不是严格意义上的部门法学,而是一个具有交叉性、专属性的法学分支,其并不隶属于某一个单独的部门法学,而是随着行业特征日趋明显而应被单独设立的一个法学分支。这种特殊法学分支的形成,归结于科学研究的专门化发展趋势。气象法学是以气象法与气象法律现象及其发展规律为研究对象的法律科学。具体而言,气象法学作为完整系统的法学子学科,则应对气象法和气象法律现象进行全面的研究,既研究其产生、形成、发展的规律,研究其形式、内容和本质特征,研究其功能价值及作用,还应研究与其他法律规范和社会现象之间的关系,且以研究气象法的理论与实践问题为主要任务。

0.1.2 气象法学的特征

气象法是一门新兴的部门法。随着气候变化对全球经济的影响以及科学技术的飞速发展,气候环境与气候资源越来越成为制约和影响人类社会可持续发展的重要因素。因此,气象法的问题日益凸显出来,由于气象行为的特殊性,气象法学也有着其独有的特征。

(1) 技术性

气象法产生的原初动因是规范人类参与气象活动之行为,直接反映的是人与自

然的关系,其次才体现人与人之间的社会关系。两种关系的法律规制都应遵循一定的规律,只不过人与自然的关系协调,遵循的是相对稳定的自然规律,而较少主观意志性。在法律规范中,则表现为鲜明的技术性,即气象法的构成除了法律概念与原则外,还包括大量的专门气象学概念、术语、规则。一些技术性规则甚至不涉及权利义务的设定,仅仅是为规制气象活动而建立的技术基础和范式。为适应气象法的技术性要求,法律制定者、研究者与适用者必须具有相当的气象学专业知识。

(2) 开放性

气象法基于技术性之特征,同时具有高度的开放性。气象学科虽然有着悠久的历史,但在现代科技较为发达的今天,相对于经典自然科学的卓然成就,气象学仍有大量的未知领域有待开拓。当一些学科已在致力于更深层次地去利用甚至改造自然界的时候,气象学却仍在努力地提高认识气象规律的准确性。可以说,在一定意义上气象学的研究和探索有待深入,但同时,气象学又有着极为广阔的前景,在社会生活各领域的应用存在着极大空间,诸如如何更有效地利用具有可再生性、清洁性气候资源等问题。基于气象学的发展现状,气象法无法超越技术与时代的局限,尽管现有的气象法相对狭隘和粗糙,但其必然因气象科技的潜力而保持高度的开放性,以适应气象科技对人类生产生活方式的影响和改变。因此,气象法的制定应具有开放性和宽容性的态度,避免法律的呆板与滞后,这就必然决定了气象法学的开放性与发展性。

(3) 国际性

随着人类活动范围的扩大和活动能力的增强,尤其是出于对利益的追求,人类活动对自然界的危害也与日俱增。任何个人、组织或国家对气候资源的损害,都可能危害全人类。如大气污染和气候变化。国际社会已经清楚地认识到,保护全球气候符合全人类的共同利益,需要各国采取协调一致的行动和密切有效的配合,并根据自己的能力为保护人类赖以生存的气候资源做出应有的贡献。基于人类共同理性下的亡羊补牢,一系列旨在改善全球气候状况,增强应对极端气象灾害能力的国际条约和协定业已制定,或正在制定与通过之中,因此,气象法学具有国际性之特征。

(4) 复合性

因为社会关系各个方面相互联系,反映在法的部门之间,也是既有区别、又有联系的。一种社会关系可能通过几个法的部门来调整,同样一个法的部门除调整其主要对象之外,还可能调整其他社会关系,即法的附随性、边缘性社会关系。气象法在发轫之初,主要是气象事务管理法与气象部门组织法,也包括一些气象技术性规范。总体而言,气象法在萌芽阶段凸显公法色彩,且多表现为气象组织机构内部的管理与规范关系,适用范围比较狭窄。随着气象科技的快速发展,气象技术已运用到社会生活的方方面面,虽然对人类生活影响的深度与广度仍显不足,但气象法已突破原有狭小的调整领域,触及各种社会关系,其影响力正在扩大。值得注意的是,气象法调整

的新领域,主要是传统的私法范畴,气象法因此兼具公法与私法特征,而成长为独特的第三领域法律部门。可以预见,在将来世界政治经济一体化背景下,气候全球化趋势又将强化气象法的国际化色彩;如果气象技术在影响气候上取得实质性突破,那么气象法甚至将具有政治法性质,从而再次强化气象法的公法性质。但无论如何,气象法将无法回复到最初的单一公法性。

(5) 社会性

气象法所关注和规范的是社会公共利益和基本人权保障,反映社会成员共同愿望和要求,代表人类的共同利益,侧重于气象领域的法律调整。气象资源作为全人类的共同生存条件,并不能为某个人或某一个国家所私有或独占,它应符合整个社会和整个人类的共同利益。随着气象科技的不断发展,促使传统气象领域的服务不断深化,新兴领域也不断扩展。在传统气象预报领域,已经通过较为完备的气象业务系统、气象卫星系统、气象观测系统、气象信息系统、气象影视系统等系统集,最大限度地提高了气象预报的时效与精度(解志涛,2006);在气象灾害防御方面,应用以计算机为主要手段的区域中心灾害性天气预报实时业务系统、气象灾害监测系统、气象通信系统,并结合社会减灾系统,以最大限度地避免或减轻气象灾害的损失。在人工影响天气方面,卫星、多普勒雷达、偏振雷达、各种主被动微波探测技术等先进技术,以及专门的云微物理探测飞机、地面自动雨量站网与中尺度气象观测网得到广泛的应用(姚展予,2006),提升了人类影响天气的能力;在气候资源利用方面,太阳能、风能以及雨水等资源作为清洁能源,给人类的能源利用揭示了美好前景;气象科技服务,不但直接涵盖普通百姓的日常生活,更对经济社会文化等各方面都产生了深远的影响,并为诸如航天等其他科技领域提供保障和支持;气象保险、天气期货等气象风险规避领域则是新型的气象金融产品,已展现出良好的市场前景与商业潜力(陈靖,2004)。如此广泛的气象应用领域给气象法的发展提出新的课题,要求气象法必须紧跟气象科技发展的脚步和社会发展的需要,扩展自身的调整范围,合理规制各种新型气象法律关系,最终促进气象科技的社会应用。

0.2 气象法的形成和发展

气象法的产生,首先基于生产力的发展和调整生产关系的需要。恩格斯指出:“在社会发展某个很早的阶段,产生了这样一种需要:把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来,设法使个人服从生产和交换的一般条件,这个规则首先表现为习惯,后来便成了法律(马克思等,1972)。”总结与发现气象规律,进而安排生产与生活的气象活动在人类社会之初就已经发生。虽然囿于气象活动功

能,气象活动还无法对人类社会发 展体制产生深刻的影响,更不能直接决定人们的生产、分配和交换产品的行为,气象法的成长也就缺乏适宜的土壤,虽然表现为应用型的技术性规则,但是,由于气象活动与人类的生存环境密切相关,在人类社会出现伊始,气候变化就成为人类生存、劳动必须关注的基本内容。而气象活动法制化的形成,只有在科学高速发展,气象科技进步,甚至到足以影响和改变人类生活,特别是对商品经济运行产生重要影响时,气象法才跨入快速成长期。

气象法的产生与发展也建基于科学主义和人文主义这两种文化渊源的冲突、融合及演化。包括气象法在内的科技法从诞生之日起,就具有了承载两大文化价值追求,即真、善、美的文化底蕴(杨丽娟等,2004)。文艺复兴时期科学理性的勃兴,标志着科学主义与人文主义的历史联姻,“如果说人文主义真的重新发现了对人、人的能力和人对各种事物的理解力的信念,那么科学实验的新方式、革新了的世界观、企图征服和利用自然的新努力也应当归功于人文主义的影响”(加林,1998)。

概言之,气象法是在人类文明和社会的起源、发展、成熟进程中不断成长起来的,只是因为气象法具有较强技术性、实践性特征,在前资本主义社会发展得极为缓慢。当资本主义发展带来了商品经济的繁荣、生产关系的剧变,以及科学主义和人文主义的鼎盛时,气象法获得了前所未有的历史发展机遇。

0.2.1 远古时期人类气象活动与气象法的萌芽

(1) 远古时期人类的气象活动

中国作为世界上历史悠久的文明古国,早在三千多年前就有关于气象活动的记载。人类社会的形成就是从谋求生存开始,气候环境是人类生存的基础条件,地球人是在不断观测、选择、改善生存环境的过程中发展的,而气象环境成为人类生存环境必须关注的科学基础。

韦曜《洞纪》曰:“自天地剖判,君世宰人,可得而言者唯庖羲画卦、神农作稼、黄帝與服最为昭显,其余非书记所述难可纪也(李昉等,1998)。”引《淮南子》曰:“古者茹草饮水,採树木之实,食羸蚌之肉,时多疾病、毒伤之害。于是神农乃始教民相土地之宜,燥湿肥瘠高下(李昉等,1998)。”又曰:“神农之治天下也,驰于国中,知不出于四域,怀其仁诚之心,甘雨以时,五谷繁殖……(李昉等,1998)”尸子曰:“神农氏治天下,欲雨则雨,五日为谷雨,旬五日为行雨,万物咸利。故谓之神(农)。神农之世,甘雨以时,五谷繁殖(李昉等,1998)。”从历史文献记载可以看出,人类早期的生活是从探索、认知、适应气候环境开始的,认识到气温与降雨量等气象活动对于生产、生存的重要意义,开创古代农耕技术,是以适宜生存、生产的气候环境为基本条件的。

气候环境是生物及人类赖以存在的基础,韩子曰:“上古之世人民少而禽兽多,人不胜禽兽蛇虺,有圣人作构木为巢,以避群害,人悦之,使主天下,号之曰有巢氏。礼

含文嘉曰:燧人始钻木取火,炮生为熟,令人无腹疾,有异于禽兽,遂天之意,故为燧人。”易下系曰:“古者庖羲氏之王天下,仰则观象于天,伏则观法于地……作八卦……,结绳而为网以畋以渔(李昉等,1998)。”神农氏教耕而王的基础是适宜种植的气候条件,古人认为“风雨不节则饥”。列子曰:“赤松子神农时雨师也(李昉等,1998)。”可见人类早期对于气象环境探索的重视,并设置了专人研究气象,这应该是早期的气象管理,也是最基本的社会气象活动规范。

《春秋内事》曰:“伏羲氏以木德王天下,天下之人,未有室宅,未有水火之和,于是,乃仰观天文,伏察地理,始画八卦,定天地之位,分阴阳之数,推列三光,建分八节,以爻应气,凡二十四气消息祸福,以制吉凶(李昉等,1998)。”这是远古时代观测和探索天文气象科学的开始。古人以裸眼视力所及,观测宇宙星宿位置,古代观星人以自己的位置作为固定参照物,而把宇宙发光而不移动的恒星、太阳和运动的月亮皆作为运动物,进行定时观测。这是因为古代尚不知道地球、月球自转、公转的运动规律。这样定时测出的星距变化,经过计算,结合物候以定时序,就是最早的历法、节令、气候的研究方式,是探测气候变化为指导农牧业生产、谋求生存的主要方法。早期人类探索天文、气象,制造工具,教民众利用气候变化规律实施农牧生产活动,获取食物,这是为民众谋求生存做出巨大贡献的历史过程。

《考古学与科技史》指出:“我国古代以北斗星的斗柄在傍晚时所指的方向来定季节,这便是古书中所谓‘斗建’,最初大概像《夏小正》中所记述的那样,只简单地观测正月初昏‘斗柄县在下’或六月初昏‘斗柄正在上’(夏鼎,1979)。”古人以裸眼视力观测的不仅是星宿位置,也有与云气的活动关系,《太平御览》引天文要集曰:“北斗之旁有云气往往而黑,状似禽兽,大如皮席,不出三日而雨。师旷占曰:候月知雨多少,入月一日二日三日月色赤黄者,其月少雨;月色青者其月多雨。常以五卯日候西北有云如群羊者即有雨至矣。冬,戊巳、春,辰巳日雨,蝗虫食禾稼;立春日雨,伤五木;立秋日雨,害五谷。常以戊巳日日入时、出时欲雨。日上有冠云大者即雨、小者少雨。范子计然曰:风为天气,雨为地气;风顺时而行,雨应风而下。命曰,天气下,地气上,阴阳交通,万物成矣(李昉等,1998)。”赤松子、羲和氏等皆为古代最早的气象工作者,在没有出现国家机器之前,不仅产生了天文、气象科学,同时也出现了专职负责气象观测的人或者氏族。与此同时,由于历史性科学认知能力限制,在星宿探测过程中,也可能产生一些观测的经验性失误,出现了占星术,例如:《天文录》曰:“格择星状如炎火,下大上锐,色黄白,起地而上,占曰:格择星见,不种而获,不有土功,必有大害。又曰:鱼星主理阴阳事,知云雨之期也,故赞曰:汉中鱼星知云雨也。占曰:鱼星明大,河海水皆出,又云,鱼星明则大,阴阳气和;鱼星忽而不明,而在鱼多,鱼星亡则少鱼(李昉等,1998)。”“箕舌一星动,则大风至不出三日。又曰:箕宿四星,第二星,一名风后(李昉等,1998)。”星占属于玄学,有经验也有唯心主义的成分。与利用二十八

宿星距计算气候、时序的科学性操作的性质不同。

关于中国古代的二十八宿,现代考古学认为:二十八宿是把地球赤道附近的天空,划分为二十八个不等的部分,每一部分作为一宿,用一个位于当时(即创立二十八宿时)赤道附近的星座作为标志。并且用这些星座中的一个星作为距星,以便测量距离,二十八宿分属四方,它们的名称是:东方苍龙七宿:角、亢、氐、房、心、尾、箕;北方玄武七宿:斗、牛、女、虚、危、室、壁;西方白虎七宿:奎、娄、胃、昂、毕、觜、参。南方朱雀七宿:井、鬼、柳、星、张、翼、轸(夏鼎,1979)。

宿,本来是过宿的旅舍之意。最初,二十八宿是用以标志月亮在一个恒星月中的运行位置。恒星月每月是 27.32 天,一个恒星月中月亮每晚在满天恒星中都有一个旅居的地方,一个月共换 27 个或者 28 个地方,所以称二十八宿。古代也称二十八舍,或者二十八次(夏鼎,1979)。

我国的二十八宿成为体系可以上推到公元前七世纪左右,事实上气象科学的萌芽当在伏羲、神农之前,因为气象环境是人类生存的依托,无论是“伏羲画卦”抑或是“神农教耕而王”,皆需以气候环境的探索为前提。从天文学、气象学的萌芽到气象法的出现,经历了人类社会与国家形成的远古时期。

(2) 气象法的萌芽

尧典记载:“乃命羲和,钦若昊天,历象日月星辰,敬授人时。分命羲仲,宅嵎夷,曰暘谷。平秩东作。日中星鸟,以殷仲春。厥民析,鸟兽孳尾。申命羲叔,宅南交,曰明都。平秩南讹,敬致。日永星火,以正仲夏。厥民因,鸟兽希革。分命和仲,宅西,曰昧谷,寅饯纳日,平秩西成。宵中星虚,以殷仲秋。厥民夷,鸟兽毛毳。申命和叔,宅朔方,曰幽都。平在朔易。日短星昴,以正仲冬。厥民隩,鸟兽氄毛(李民等,2004)。”这是详细描述天下为公的原始社会,尧帝用行政命令规范专职研究天文气象和制定历法的羲和家族,所用即二十八宿方式观测星象、物候以确定春夏秋冬,以时令规定百官职守,指导农牧业生产。尧命令羲和二氏族,谨慎地顺应上帝,观测日月星辰运行规律,推算岁时。命令羲仲到东方的阳谷去居住,在那里每天主持祭祀日出的仪式,辨别查看民众的春季生产。春分这一天昼夜长短相等,南方朱雀七宿,黄昏时分出现在正南方的天空,此时确定为春天的第二个月。农民耕种,鸟兽开始交配繁殖。命令羲叔到南方的交去,那地方叫明都,辨别察看太阳从北向南转动,恭敬地主持祭祀。夏至这一天白昼最长,东方苍龙七宿中的火星,黄昏时候出现在南方天空。此时确定为夏季第二个月,民众居住在高处,鸟兽的羽毛稀疏。命令和仲居住到西方叫昧谷的地方,恭敬地主持祭祀日落的仪式,辨别察看农民的秋季生产,秋分这一天昼夜长短相等,北方玄武七宿的虚星黄昏时分出现在正南方的天空,此时确定为秋季的第二个月。这时民众回到平原居住,鸟兽长出新毛。命令和叔居住到北方叫幽都的地方,辨别察看太阳从南向北的运行情况,冬至这一天白昼最短,西方的白虎七宿

中的昂星黄昏时分出现在正南方的天空,此时,确定为冬季的第二个月,这时民众居住在室内,鸟兽长着又密又软的毛。

这是以行政命令的方式,强制性的规范天文气象科技活动,一年四季认真辨别观测二十八宿的变化,履行观测气候变化的职责,以引导民众按照季节的气温、降水等气象环境变化从事生产、生活。这应该是最早的关于气象科技的行政管理制度,尧舜所处的时间,大约在公元前 2200 年,大禹与其子夏启建立夏朝是在公元前 2100 年“尧立七十年得舜,二十年而老,尧避位二十八年而崩”,“舜年六十一代尧践帝位三十九年,舜乃豫荐禹于天,十七年而崩”(司马迁,1982)。从而结束了天下为公的社会,进入私有制“家天下”社会。当时的羲和二氏族,也从此成为世袭的观测、研究天文气象的家族。《尚书》引书集传曰:“盖自尧舜命羲和历象日月星辰之后,为羲和者,世守其职,未尝紊乱(司马迁,1982)。”可见古代历史上关于气象法的出现与国家体制结构的逐渐形成密切相关。现代研究认为“刑起于兵”,即中国古代最早的法律,是以武装力量的制裁形式进行的。《国语·鲁语》记载:“大刑用甲兵,其次用斧钺,中刑用刀锯,其次用钻竿,薄刑用鞭扑,以威民也(左丘明,2002)。”说明中国古代法律出现于公元前 3000 多年的黄帝时代。《史记》记载:“轩辕之时,神农氏世衰,诸侯相侵伐,暴虐百姓,而神农氏不能征,于是轩辕乃习用干戈,以征不享,诸侯咸来宾从(司马迁,1982)。”也正是黄帝时期随着气象研究活动的进步,农牧业生产已经普及,由于气象科学研究与气象知识的积累,尤其对于气象环境与生产方式相结合的演进,提高了社会生产力。“古者立天子贵之者,非以利一人。曰天下无一贵,则理无由通;通理,为天下也。故,立天子为天下也,非立天下为天子也,立国君以为国也,非立国以为君也(李昉等,1998)。”说明远古时代,人们为谋求生存而探索天文、气象、制造工具,促进社会发展,所体现的基本社会意识形态,也成为天下为公时代法律意识产生的早期社会背景。而作为服务于社会的气象活动与气象相关的法律规范,也必然与刑法的形成而呈现出相同意义的社会状态。在国家社会体制逐渐完善的过程中,气象法与刑法同样处于萌芽状态。法律作为维护社会公正、保障社会正义的基本方式,黄帝最早以代表公共利益的武装力量惩罚违法行为,“刑起于兵”的结论是正确的,气象法也是在这一基础上产生的。

0.2.2 奴隶社会时期的气象法

通过中国古代气象科技发展的史实研究即可发现,社会经济的发展是气象法产生的基础,而气象科技的进步,则是社会物质文明演进的保障。历史证明,气象科学的出现是人类社会发展的必然,气象法与所有维护社会经济利益的社会规则一样,成为规范气象科技行为的制度性标准。

(1) 奴隶制社会时期的气象管理

《尚书·胤征》记载：“惟时羲和颠覆厥德，沉乱于酒，畔官离次，俶扰天纪，遐弃厥司。乃季秋月朔，辰不集于房。瞽奏鼓，啬夫驰，庶人走。羲和尸厥官，罔闻知，昏迷于天象，以于先王之诛。《政典》曰：先时者杀无赦，不及时者杀无赦……殄厥渠魁，胁从罔治（司马迁，1982）。”这是夏代对于羲和氏酗酒而玩忽职守，辨别观测日月星辰不准确的气象工作者，受到法律制裁的过程。当时的《政典》规定，计算历法早于天时出现或者迟于天时出现的，不仅受到行政上的处罚，严重时还要受到刑事惩罚。显然，夏代进入私有制世袭家天下时代，已经出现了私有专制型的法律体系，也体现在气象活动管理过程中的严酷史实。

《周礼·春官·冯相氏》记载，冯相氏主管星历。其编制：中士2人，下士四人，府二人，史四人，徒八人。冯相氏掌十有二岁，十有二月，十有二辰，十日，二十有八星之位，辩其叙事，以会天位。冬夏致日，春秋致月，以辩四时之叙（杨天宇，2005）。

冯相氏主要测度岁星运行、二十八宿位置、十二月纪时、十二辰纪年、十干纪日、日月星辰的运行会合以及四季的时刻，这是保章氏工作的基础。保章氏在冯相氏的配合下，记载日月星辰的异常变动，据此占测天下的事变，判断事变的吉凶。并用分野之说，观察星象，预测事变。又主持望气风角工作，配合星象之占。这都是为了救政谋事，属于王家重要职责之一。

保章氏掌天星，以志星辰日月之变动，以观天下之迁，辩其吉凶。其编制：中士2人，下士四人，府二人，士四人，徒八人。以星土辩九州之地，所封封域，皆有分星。以观妖祥。以十有二岁之相，观天下之妖祥。

以五云之物辩吉凶，水旱降，丰荒之侵象。以十有二风，察天地之和，命乖别之妖祥。凡此五物者以诏救政，访序事。星，指五星；东方岁星，南方荧惑，西方太白，北方辰星，中央镇星。即今所谓金木水火土五星。辰，指日月相会。星土指二十八宿所配应的土地，有配九州、十二州两说，《史记·天官书》记载：“天则有列宿，地则有州域。二十八宿主十二州，斗柄兼之。”又云：“角亢氐，兖州；房心，豫州；尾箕，幽州；斗江湖，牵牛、婺女，扬州；虚危，青州；营室至东壁，并州；奎娄胃，徐州；昂毕冀州；觜参、参，益州；东井、舆鬼，雍州；柳、七星、张，三河；翼轸，荆州。”分星，指封国之地相配应之星座，较星土范围为小。五星之物，物，色。五种云气之色。郑玄注引郑司农云：“以二至二分观云色，青为虫，白为丧，赤为兵荒，黑为水，黄为丰（杨天宇，2005）。”

因此，保章氏的职责是掌管观测并记录、分析天上星辰移动的位置，与日月的会合与变化，以观测天下祸福的变迁，辩明吉凶。根据二十八宿所配土地，测知天下各地的吉凶妖祥。根据五种云的颜色辨别吉凶、水旱灾害降在何方、是丰年或者荒年的各种兆象。根据十二风，观察天地之气的和顺或乖戾，以测知妖祥。以其结果安排做适宜的事物。