

气候变化与公共政策研究丛书

气候变化背景下的 气象公法研究

凌萍萍 焦治 著

RESEARCH ON
METEOROLOGICAL PUBLIC LAW UNDER
THE BACKGROUND OF
CLIMATE CHANGE



科学出版社

气候变化与公共政策研究丛书

气候变化背景下的气象公法研究

凌萍萍 焦冶 著

南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院开放课题“气候变化与雾霾治理的公法研究”（项目编号：14QHA011）

国家社会科学基金项目“轻罪刑事政策研究”（项目编号：14CF018）

资助

科学出版社

北京

内 容 简 介

气候变化形势日益严峻,本书主要探讨在此背景下的气象公法立法过程,系统阐述研究现状并提出了一些新颖的理论观点。本书以应对气候变化为视角,研究目的是将气候变化的各项理念及气候变化对人类社会所带来的巨大影响作为研究基础,从公法学的角度对气象法进行规范,研究领域独特,为我国气象法目前的体系形成以及气象法执行保障等问题提供有力支撑,实现我国应对气候变化法由行业性软法的客体状态转变为制度性硬法的主体状态,实现应对气候变化法律体系的完整性和科学性。

本书可供关心气象公法研究的读者参考。

图书在版编目(CIP)数据

气候变化背景下的气象公法研究 / 凌萍萍, 焦冶著. —北京: 科学出版社, 2016

(气候变化与公共政策研究丛书)

ISBN 978-7-03-050455-5

I. ①气… II. ①凌… ②焦… III. ①气象-公法-研究 IV. ①D912.174

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 264431 号

责任编辑: 胡 凯 王腾飞 / 责任校对: 李 影

责任印制: 张 伟 / 封面设计: 许 瑞

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 11 月第 一 版 开本: 720 × 1000 B5

2016 年 11 月第一次印刷 印张: 15 1/8

字数: 310 000

定价: 89.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

“气候变化与公共政策研究丛书”编委会

主要编写人员（以姓氏笔画为序）

于宏源 史 军 庄贵阳 苏向荣 李志江 李廉水
宋晓丹 张永生 周显信 郭 刚 诸大建 凌萍萍
曹明德 曹荣湘 巢清尘 焦 冶 蒋 洁 董 勤
潘家华 Catriona McKinnon Donald A. Brown

丛 书 序

党的十八大报告首次把大力推进生态文明建设独立成章，提出必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。气候变化问题不仅是我国生态文明建设过程中所面临的一项严峻挑战，也是当今人类生存和发展面临的一项严峻挑战，是国际社会普遍关心的重大全球性问题。胡锦涛同志在十八大报告中特别指出，我们要坚持共同但有区别的责任原则、公平原则、各自能力原则，同国际社会一道积极应对全球气候变化。积极应对气候变化事关人类可持续发展，无论是发达国家还是发展中国家，都已逐渐认识到应对气候变化的重要性和紧迫性，纷纷采取政策行动，控制温室气体排放，加快向绿色低碳发展转型。

气候变化不仅是环境问题，更是发展问题，而且归根结底是发展问题。联合国《人类环境宣言》指出：“全球环境问题大半是由发展不足造成的。”发展中国家在减排和改进技术的同时，不能“搁置发展”，而应保持一种在富国与穷国共同努力基础上建立起的“低碳增长”。阻止发展中国家发展的后果远比在应对气候变化方面不作为要严重得多。如果没有强劲的经济增长，发展中世界的穷人极难自己脱贫。为了控制气候变化而停止或大幅降低经济增长速度，在经济上是不必要的，在道德上也是不负责任的。在经济发展阶段，减排通常都是以发展为代价的。因此，对没有完成工业化的发展中国家来说，气候谈判的实质乃为发展而战，合理的排放权意味着合理的发展权。发展中国家的主要任务是促进经济增长和消除贫困，削减温室气体排放不是也不应该是发展中国家优先考虑的问题。

气候变化主要是由发达国家引起的，他们从能源的使用中受益，同时也因使用能源而造成了气候变化。气候变化对世界上一些欠发达地区的人们而言是一种潜在的风险和灾难：疾病和死亡、干旱、洪水、高温、暴风雨、海平面上升（淹没村庄和家园）、作物歉收或绝收、自然资源减少或耗尽、传统食物来源的中断、淡水资源短缺等。而所有这些风险都可能是灾难性的。一部分人在另一部分无辜者受伤害的基础上获得利益，这是不道德的。只有当一个国家在气候政策制定过程中充分考虑别的国家尤其是世界上那些欠发达国家和地区的利益，且气候政策能够使大气中温室气体的浓度保持在安全范围内时，这个国家的气候政策才能为世界广泛接受。任何国家和地区都不应该因为自己的过量排放危害其他国家和地

区的利益。国际合作应对气候变化应该坚持“共同但有区别的责任”原则和公平原则，历史上温室气体排放已经严重超标的国家和地区需要承担起历史责任，率先大幅减排，并向发展中国家应对气候变化提供资金和技术支持。发展中国家在得到资金、技术支持的情况下，也应在可持续发展框架下采取积极的适应和减缓行动，为保护全球气候做出应有贡献。

在全球应对气候变化的进程中，发展中国家面临巨大的适应和低碳发展的双重压力，客观上需要有一种公平、高效和可持续的国际气候制度的保障。碳公平，不是一种字面上的机械的名词，它更是一种机制，一种发展权益的保障机制。保护全球气候，客观上存在一种碳预算总量的刚性约束。服从这种地球资源的有限特性，是可持续性的基本要求。当今气候变化国际谈判，就是要寻求建立各国共同应对气候变化的公平合理机制，使各方特别是发展中国家在实现可持续发展的过程中应对气候变化。

气候变化首先是作为一个科学问题出现的，但随着研究的深入，人们认识到，解决气候问题更需要哲学社会科学的广泛参与。江苏省高校哲学社会科学重点研究基地“南京信息工程大学气候变化与公共政策研究院”成立于2010年8月，致力于气候变化政策的全方位哲学社会科学研究，此次计划出版的这套文丛对气候变化中所涉及的哲学、伦理学、政治学、法学、国际关系等人文社会科学问题展开了较为全面、系统的研究，可以为中国参与国际气候谈判和国家气候政策制定提供决策依据和理论支撑，也可以为中国在气候变化国际政治博弈中占据国际舆论道义制高点争取必要的话语权，同时为国内经济社会转型发展提供理论指导。

这套文丛在学理和方法上开展了大量深入、富有创意而极具建设性的研究，对我国应对气候变化研究有着积极的学术贡献。相信这套研究成果将对我国应对气候变化研究的工作带来有益的启示，也有助于国际社会进一步了解和认识中国对于气候变化问题的关注，有利于推动制定合理的应对气候变化的国际与国内制度、政策。

潘家华

前 言

气候是构成地球环境系统的重要因素，适当和稳定的气候是人类在地球环境中诞生并生存和发展的必要条件。人类与气候之间的关系从古至今就被认为是一种常态的基础关系，这种关系的协调与否直接决定人类生存环境的质量与人类未来的发展。随着人类活动的日益活跃，气候这一原本最为本源的自然资源开始被人类强行介入。在人类活动的影响下，全球气候发生了一些非自然的和不正常的变化，这些变化可以统称为气候变化；气候变化对人类社会的生存和发展构成了威胁。自 20 世纪 80 年代以来，全球气候变化逐渐成为国际社会共同关注的重要环境问题，同时也演化为人类能否可持续发展的生存问题。

《联合国气候变化框架公约》第 1 条规定：“气候变化”指除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外，由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化。目前，国际社会所讨论的气候变化问题，主要是指温室气体的增加所导致的全球气候变暖问题，尤其是指由于人类社会在生产和生活过程中，大量使用煤、石油和天然气等矿物燃料所排放的二氧化碳气体，导致地球大气中二氧化碳浓度逐渐增高，形成所谓的“二氧化碳罩子”，阳光可以透入，而地球上的热量却不能散发出去，以致地球表面温度逐渐上升，产生气候变暖的现象。根据联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）各次的评估报告，我们可以看出全球气候变化的基本事实与未来发展。IPCC 下设 3 个工作组，即气候变化科学评估、影响和对策工作组。

IPCC 第一次评估报告于 1990 年发表，报告对气候变化是否发生仍保留不确定的态度，但是明确强调气候变化应成为国际社会共同关注的事项。该报告对《联合国气候变化框架公约》的产生具有较大的促进作用。

IPCC 第二次评估报告于 1995 年向《联合国气候变化框架公约》第二次缔约方大会提交，主要对气候变化的社会和经济影响作了分析，为《京都议定书》的谈判提供了重要的信息。

IPCC 第三次评估报告于 2001 年发布，对全球气候变化的基本事实进行了分析，其主要内容如下：1860 年以来，根据地面气象仪器观测结果，全球平均温度升高了 $0.6\pm 0.2^{\circ}\text{C}$ ；近百年来最暖的年份均出现在 1983 年以后；20 世纪北半球温度的增幅，可能是过去 1000 年中最高的。近百年来，降水分布也发生了变化，大陆地区尤其是中高纬度地区的降水增加，非洲等一些地区的降水减少；有些地区极端天气气候事件（厄尔尼诺现象、干旱、洪涝、雷暴、冰雹、风暴、高温天气

和沙尘暴等)的出现频率与强度增加。由于气候变暖,海水产生热膨胀;同时,近百年来极冰的大量融化,使全球海平面上升了10~20厘米。大气中温室气体浓度明显增加,二氧化碳的浓度目前已达到368 $\mu\text{L/L}$,比工业化之前增加了88 $\mu\text{L/L}$,这可能是过去42万年中的最高值。对过去100多年气候的模拟表明,只考虑自然因子作用的模拟结果,与1860~2000年的气候演变差异较大;同时模拟自然因子和人类活动的作用,可以相当好地模拟出过去100多年的气候变化。因此,近100年全球气候变化是由自然气候的波动和人类活动的作用共同造成的;而近50年的温度变化,很可能主要是由人类活动排放的温室气体造成的。

IPCC第四次报告于2007年公布,报告明确指出,气候变化与人类活动——使用化石燃料和砍伐树林的关系毋庸置疑,即使温室气体排放从现在停止,气候变化在一段时间内仍无法避免。同时,该次报告开始组织信息和数据来陈述一些交叉问题。报告呼吁人类应立即采取行动,使得温室气体的排放量在2015年前达到峰值,到2050年减排50%~85%。

IPCC第五次报告重点阐明了七方面的科学问题:一是更多的观测和证据证实全球气候变暖;二是确认人类活动和全球变暖之间的因果关系;三是气候变化影响归因,气候变化已对自然生态系统和人类社会产生不利影响;四是未来气候变暖将持续;五是未来气候变暖将给经济社会发展带来越来越显著的影响,并成为人类经济社会发展的风险;六是如果不采取行动,全球变暖将超过4 $^{\circ}\text{C}$;七是要实现在21世纪末2 $^{\circ}\text{C}$ 升温的目标,必须对能源供应部门进行重大变革,并及早实施全球长期减排路径。同时,IPCC在丹麦哥本哈根发布的IPCC第五次评估报告的综合报告,指出人类对气候系统的影响是明确的,而且这种影响在不断增强,在世界各个大洲都已观测到种种影响。如果任其发展,气候变化将会增加对人类和生态系统造成严重、普遍和不可逆转影响的可能性。

通过IPCC的五次评估报告可以看出气候变化在全球的发展趋势。我国是世界上气候变化敏感区和脆弱区之一,我国气候也在逐渐变暖,近百年我国气候变化的趋势与全球气候变化的总趋势基本一致。近百年来,我国气温上升了0.1~0.5 $^{\circ}\text{C}$,略低于全球0.6 $^{\circ}\text{C}$ 的平均上升温度;我国20世纪90年代是近百年来最暖时期之一。从地域分布看,我国气候变暖最明显的地区在西北、华北、东北地区,其中西北(陕、甘、宁、新)变暖的程度高于全国平均值;长江以南地区变暖趋势不显著。从季节分布看,我国冬季增温最明显。1985年以来,我国已连续出现了16个全国大范围的暖冬,1998年冬季最暖,2001年次之。我国降水以20世纪50年代最多,以后逐渐减少,华北地区尤其如此,这意味着华北地区出现了暖干化趋势。可见,近百年来中国的气候也在变暖,以西北、华北、东北变暖最明显,其中华北地区出现了暖干化趋势。

我国科学家的研究成果表明,气候变化在我国的发展趋势主要表现为我国气

候将继续变暖。2020~2030年，全国平均气温将上升 1.7°C ；到2050年，全国平均气温将上升 2.2°C ；当大气中二氧化碳浓度加倍时，全国平均气温将上升 2.9°C 。我国气候变暖的幅度由南向北增加，到2030年，我国西北地区气温可能上升 $1.9\sim 2.3^{\circ}\text{C}$ ，西南地区可能上升 $1.6\sim 2.0^{\circ}\text{C}$ ，青藏高原可能上升 $2.2\sim 2.6^{\circ}\text{C}$ 。我国不少地区降水出现增加趋势，东南沿海地区增加值最大。长江中下游地区出现变干的趋势，华北和东北南部等一些地区出现继续变干的趋势。

近年来，世界各国出现了几百年来历史上最热的天气，厄尔尼诺现象也频繁发生，给各国造成了巨大的经济损失。发展中国家抗灾能力弱，受害最为严重。发达国家也未能幸免于难，如1995年芝加哥的热浪导致500多人死亡；1993年，美国的一场飓风造成400亿美元的损失。20世纪80年代，全球保险业与气候相关的索赔是140亿美元，1990~1995年间就几乎达500亿美元。这些情况表明，人类对气候变化，特别是气候变暖所导致的灾害的适应能力是相当弱的。科学家分析，气候变化问题的主要危害表现为如下几点。

(1) 海平面上升

全世界大约有三分之一的人生活在沿海岸线60千米的范围内。全球气候变暖导致海洋水体膨胀和两极冰雪融化，海平面可能在2100年上升50厘米，危及全球沿海地区，特别是那些人口稠密、经济发达的河口和沿海低地。这些地区可能会被淹没或者遭受海水入侵，海滩和海岸会遭到侵蚀，造成土地恶化。

(2) 影响农业和自然生态系统

二氧化碳浓度的增加和气候变暖，可能会加强植物的光合作用，延长其生长季节，使世界上一些地区更加适合农业生产。但是，全球气温和降雨形态的迅速变化，也可能使世界上许多地区的农业和自然生态系统无法适应或不能快速适应这种变化，使其遭受很大的破坏性影响，造成大范围的森林植被破坏和农业灾害。此外，气候变暖将使10%的鸟类在未来100年内灭绝。

(3) 加剧洪涝、干旱及其他气象灾害

气候变暖导致气候灾害增多是一个更为突出的问题。全球平均气温上升，就可能带来频繁的气候灾害，如过多的降雨、大范围的干旱和持续的高温，造成大规模的灾害损失，发展中国家更容易因这些灾害而受损。有资料表明，气候变暖首先导致非洲气候出现了严重的两极分化。近年来在非洲南部，莫桑比克、南非、津巴布韦、赞比亚的降水量接连创新高，均爆发了不同程度的洪涝灾害；马达加斯加和莫桑比克遭受了罕见的热带旋风袭击，造成数百人死亡，数十万人无家可归。

(4) 影响人类健康

高温会给人类的循环系统增加负担，气候变暖有可能加大疾病危险和提高死亡率，增加传染病的传播概率。气候变暖对发展中国家的影响最严重，发展中国

家在气候变化问题的减缓和适应方面,是最弱势的群体,应对气候变化问题的国际行动必须充分地注意到这一因素。全球气候变暖将会继续下去,即便大气中的温室气体浓度从现在起不再增加,这种气候变暖的趋势可能还要持续几十年。人类必须“未雨绸缪”,世界各国应积极地采取各种措施应对气候变化问题。

面对日趋复杂的全球气候变暖形势,以及各类极端天气气候事件的严重威胁,我国天气预报的准确率不断提高,气候预测、气候变化预估、大气成分、人工影响天气等业务服务全面发展,气象服务领域不断拓宽,服务时效性逐渐提高,国家防御和减轻气象灾害的能力显著增强。气象事业发展方向更加明确:坚持把发展作为第一要务,确立率先基本实现气象现代化的奋斗目标,进一步明确科技型、基础性社会公益事业的战略定位,与时俱进地提出公共气象、安全气象、资源气象的发展新理念;以改革促发展,适时启动构建新型业务技术体制和加强国家气象科技创新体系建设的战略任务;牢牢将创新作为发展与改革的灵魂,提出建设创新型气象事业的战略部署。通过以上实践,新时期气象事业发展、改革、创新的思路 and 理论正在逐步形成。

气候变化已被我国乃至世界各国普遍关注,从《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》、“巴厘岛路线图”到《中国应对气候变化国家方案》都明确提出了气候变化对生态环境、经济发展、人类生存的影响,气候变化已成为全球性问题。在我国,由于气候变化的因素,引导公共气象服务的职能正发生相应的转变。气候变化既是环境问题,也是发展问题,更是人类未来的生存问题。

在我国,不同领域的法制建设,皆在社会实践以及科学发展的进程中产生,并逐渐完善。气象法以保护社会公共利益为最高原则,气象法设计的目的在于防御气象灾害并利用气象资源为全社会服务。在现代经济全球化,尤其是全球气候急剧恶化的今天,有必要进行相应的气象法律体系的法律研究。我国目前对气象法的研究使用一个笼统的研究模式,本书试图从公法的角度对气象法进行一个分类的体系性研究,将气象行业内的所有公法性内容进行梳理总结。

目 录

丛书序

前言

第一章 气象公法概述	1
第一节 气象公法概念的提出	1
一、气象法概述	1
二、气象公法的概念	3
三、气象公法的性质	4
第二节 气象公法与气象私法的比较	5
一、立法理念不同	6
二、立法目的不同	6
第三节 气象公法的特征	7
一、气象公法具有国际法、国内法相结合的特征	7
二、气象公法具有实体法和程序法相结合的特征	8
三、气象公法具有权力型公法与服务型公法的双重特征	9
第四节 气象公法的效力范围	10
一、气象公法对人的效力	10
二、气象公法的空间效力	11
三、气象公法的时间效力	11
第五节 气象公法的价值和意义	12
一、气象公法的价值	12
二、气象公法设立的意义	15
第二章 气象基本法	20
第一节 气象基本法	20
一、气象基本法的概念和基本原则	20
二、气象管理机构	24
三、气象基本法的内容	31
第二节 《中华人民共和国大气污染防治法》	52
一、《中华人民共和国大气污染防治法》概述	52
二、大气污染防治的主体	54
三、大气污染防治的具体手段	55
四、大气污染防治的监督与管理	56

五、方向性大气污染防治措施	57
第三节 气象安全法	66
一、气候变化对国家安全的影响	66
二、气象安全法的原则	70
三、气象安全法的基本内容	71
第三章 气象行政执法	76
第一节 气象行政执法的概述	76
一、气象行政执法权概述	76
二、气象行政执法的概念	77
三、气象行政执法的依据	80
第二节 气象行政执行法的性质	81
一、气象行政执法具有专业性与法律性结合的特质	81
二、气象行政执法具有主动性	81
三、气象行政执法具有效率性	81
四、气象行政执法具有预防性和超前性	82
五、气象行政执法具有服务性	82
六、气象行政执法方式的特殊性	83
七、气象行政执法具有公益性	83
八、气象行政执法的具体性	84
九、气象行政执法的可诉性	84
第三节 气象行政执法的原则	84
一、合法性原则	84
二、合理性原则	85
三、效率原则	86
四、平等原则	86
第四节 气象行政执法的主体	87
一、气象行政执法主体的概念	87
二、气象行政执法主体的具体分类	87
第五节 气象行政执法的种类	90
第六节 气象行政执法的程序	90
一、告知	90
二、受理与审查	91
三、调查取证	91
四、审批	91
五、回避	91
六、执行	91

七、公告与公示	92
第七节 气象行政执法的监督	92
一、气象行政执法监督的作用	92
二、气象行政执法监督的种类	93
三、气象行政执法监督制度	95
第四章 气象行政许可法	98
第一节 气象行政许可法概述	98
一、气象行政许可法的概念	98
二、气象行政许可法的性质	98
第二节 气象行政许可法的原则	100
一、公开、公平、公正原则	100
二、便民原则	103
三、高效原则	104
第三节 气象行政许可法的内容	105
一、气象行政许可的实施主体	105
二、气象行政许可主体的职权范围	106
三、气象行政许可费用	107
四、气象行政许可程序	108
五、气象行政许可的监督管理	114
六、气象行政许可的法律责任	116
第五章 气象行政复议法	118
第一节 气象行政复议法概述	118
一、气象行政复议的概念	118
二、气象行政复议的特征	118
三、气象行政复议的功能	120
第二节 气象行政复议的原则	121
一、法治原则	121
二、公正原则	122
三、公开原则	123
四、及时、便民的原则	123
五、参与原则	125
第三节 气象行政复议法的内容	125
一、气象行政复议的范围	125
二、气象行政复议的管辖	126
三、气象行政复议参加人	127
四、气象行政复议的程序	130

五、气象行政复议审理、决定与执行	133
第六章 气象行政处罚法	135
第一节 气象行政处罚法概述	135
一、气象行政处罚法的概念	135
二、气象行政处罚法的特征	135
第二节 气象行政处罚法的原则	135
一、合法原则	136
二、公正、公开原则	136
三、处罚相当原则	136
四、处罚与教育相结合原则	137
五、监督制约原则	137
六、一事不二罚原则	137
第三节 气象行政处罚法的内容	138
一、气象行政处罚的主体	138
二、气象行政处罚的种类	139
三、气象行政处罚的管辖、适用及程序	140
第七章 气象国际公法	149
第一节 气象国际公法概述	149
一、气象国际公法的历史沿革	149
二、气象国际公法的文件分述	150
第二节 气象国际公法原则	155
一、共同但有区别的责任原则	155
二、可持续发展原则	156
三、国家主权原则	157
四、国际合作原则	158
五、风险预防原则	159
六、经济性原则	160
第三节 气象国际公法的法律责任	162
一、气象国际公法的法律责任的概念	162
二、气象国际公法的法律责任的来源	163
三、气象国际公法的法律责任的构成	164
四、气象国际公法的法律责任的承担	167
第八章 气象行业性公法	169
第一节 气象行业性公法概述	169
一、气象行业性公法的概念	169
二、气象行业性公法的特征	170

第二节 气象行业性公法之一——减缓性公法	171
一、能源法	171
二、《中华人民共和国森林法》	174
三、《中华人民共和国标准化法》	176
第三节 气象行业性公法之二——预防性公法	177
一、《人工影响天气管理条例》	177
二、《中华人民共和国环境影响评价法》、《中华人民共和国循环经济促进法》、《中华人民共和国清洁生产促进法》	178
三、《中华人民共和国人口与计划生育法》	181
第四节 气象行业性公法之三——适应性公法	183
一、农业领域	183
二、自然生态领域	186
三、水资源领域	188
四、海域领域	192
第五节 气象行业性公法之四——服务性公法	195
一、气象服务法的概述	195
二、气象服务法的理念	196
三、气象服务法的气象相关性	198
四、气象服务的气象公法性	198
第九章 气象刑法	200
第一节 现行气象刑法	200
一、概述	200
二、现行气象刑法的具体规定	202
第二节 现行气象刑法规定的不足	203
一、气象犯罪在我国刑法体系中的位阶较低	203
二、气象犯罪缺乏有针对性的罪名	204
三、气象行业性犯罪行为的行为模式不完整	209
四、刑事立法与应对气候变化的一般性立法没有完整的对接模式	211
第三节 气象刑事立法的完善	213
一、重新界定气象犯罪法益	214
二、确立气象行业性行为入罪的标准	217
三、完善气象类犯罪罪名体系	218
参考文献	221

第一章 气象公法概述

应对气候变化的法律体系如果单纯地以气象行业法或者单独的行政管理法的模式出现，其仅仅只能应对气候变化的某一种类型的需求，如果要对气候变化所产生问题的综合治理与规划，需要制定一套较为完整的气象公法体系。

第一节 气象公法概念的提出

一、气象法概述

(一) 气象法的概念

古罗马法学家乌尔比安是公法、私法划分的创始人。私法以个人与个人之间的平等和自决即私法自治为基础，规定个人与个人之间的关系。国家原则上不作干预，只在发生纠纷不能协商解决时，才由司法机关出面进行裁决。它所强调的是平等与自治，直接维护个人利益。公法则规定国家以及被赋予公共权力的机关团体之间的关系，它们与它们的成员之间的关系，以及它们自身的组织结构。它所强调的是强制与服从，直接维护公共利益。公法是以公权力的存在为前提的，私法则是以私权利（主要是个人财产权、人身权）的存在为前提和以调整平等主体之间的关系为基本使命的。

气象法是国家重要部门法之一，属于社会公益法的范畴。从内涵看，气象法是调整公民个人、国家机关以及其他社会组织在气象活动过程中形成的各种社会关系的法律规范的总称。具体地说，气象法就是调整人们在从事气象探测、预报、服务和气象灾害防御、气候资源利用、气象科学技术研究等活动过程中形成的法律关系的法律规范。广义的气象法包括：①全国人民代表大会制定的《中华人民共和国气象法》；②国务院制定的气象行政法规；③国务院各部委制定的气象行政规章；④地方人大制定的地方性气象行政法规以及地方政府制定的地方性行政规章；⑤各个与气象行业相关的各类法律法规以及规章制度；⑥国际法中的有关气象问题的规定。狭义的气象法专指 1999 年 10 月 31 日经第九届全国人大常委会第十二次会议通过，于 2000 年 1 月 1 日正式施行的《中华人民共和国气象法》，并于 2014 年修订实施。

（二）气象法的特点

我国著名法学家郭道晖教授认为：“法的本质就是法（或法律）由一定的物质生活条件所决定的国家意志的体现，是由国家制定或认可的、具有普遍约束力的行为规范。”公丕祥教授从法的意志性与规律性、阶级性与共同性、利益性与正义性方面分析了法的本质。气象法从某种程度上来看并不是独立的部门法，而是被涵盖在环境法之下的法律，气象法在我国作为体系性的法律，存在时间尚短，随着国民经济的发展和我国工业化时代的到来，气候变化带来的气象问题已是一个不容忽视的严重问题。全球气候变暖已引起世界各国的普遍关注，应加强对气候变化的立法，完善构建公共气象服务体系的法律保障体系。根据气象法在我国实施过程中所产生的作用，我们可以把气象法的特点归纳如下。

首先，气象法具有公法性。气象法具有一定的行政调控性与强制性，因此，气象法具有公法的属性。《中华人民共和国气象法（2014）》第三条规定，气象事业是经济建设、国防建设、社会发展和人民生活的基础性公益事业，气象工作应当把公益性气象服务放在首位。同时，气象法对气象主管机构及其所属的气象台站以及有关部门应当为社会提供的公益性服务作了具体规定：各级气象主管机构及其所属的气象台站，应当依法统一发布公众气象预报和灾害性天气警报，适时发布基本气象探测资料，开展灾害性天气的联合监测、预报，为防灾减灾和政府决策提供气象资料服务；配合军事气象部门进行国防建设所需的气象服务工作；根据当地需要发布农业气象预报、城市环境气象预报、火险气象等级预报等专业气象预报；及时主动地提供保障当地农业生产所需的公益性气象信息服务。广播、电视、报纸也应当依法按时播发与刊登公众气象预报和灾害性天气警报，为人民群众了解气象预报提供高质量的服务。气象法在主体上属于行政法，国家设立气象行政执法机关，即国家气象局。随着现代行政管理理念的变化，政府的职能开始由管理型向服务型转变。因此，气象法是行政法在气象事业管理过程中的具体化，具有公法性。

其次，气象法具有私法性。《全国气象事业发展第十个五年计划》指出，“以需求为导向，以市场化、产业化和社会化为发展方向，优化服务体系结构，拓宽服务领域，提高服务水平，加快发展气象服务”。气象服务应当以公益性的无偿服务为主，但是为适应经济、社会发展的需要，为满足一些特定用户对气象服务的特殊需求，也为气象事业的改革创造一定的条件，气象法规定有偿服务是必要的。第九届全国人大常委会第十次会议对《中华人民共和国气象法》草案进行初步审议，该草案第四十条规定：“气象台站和气象科研、教学单位可以从事气象有偿服务，从事气象有偿服务单位的资格条件和管理办法由国务院规定。”随着经济和社会的发展，对气象服务的需求范围不断扩大，单一的公益性气象服务已经不能满