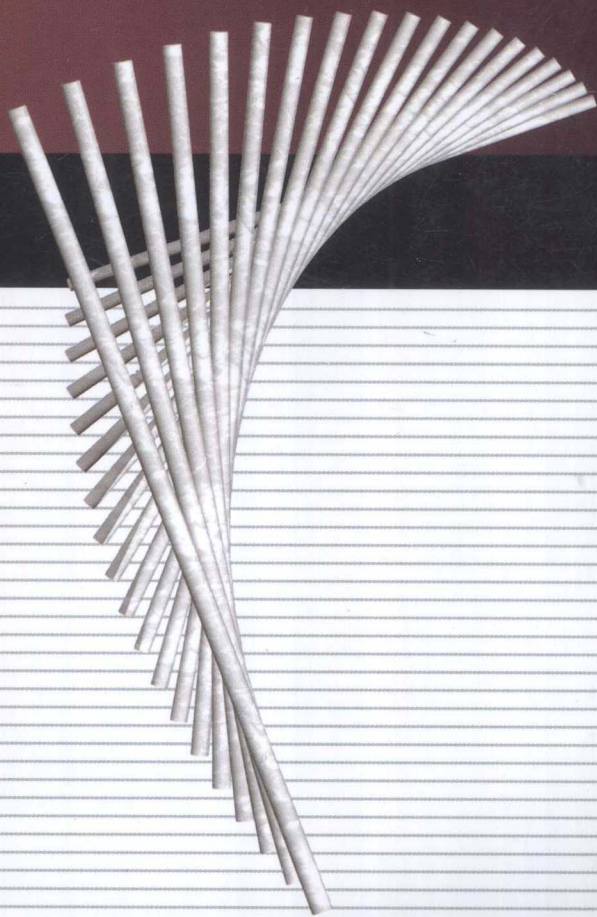


中国气象局 南京信息工程大学共建项目资助精品教材

气象法概论

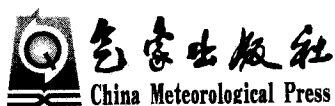
焦 冶 主编



 气象出版社
China Meteorological Press

气象法概论

焦 冶 主 编



内容简介

本书主要是针对我国目前的气象法现状,对气象法学做了全新的定义,综合评述了我国气象法的产生以及发展的历程,对气象法的立法原则、立法理念做了较为深入的研究。同时,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、气象执法问题进行了研究。本书将气象法律问题进行了全面细致的研究,力图开拓我国学术界对气象法律问题研究的新境界。本书可作为有关高等院校和培训中心的教材,也可供有关气象部门和人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

气象法概论/焦冶主编. —北京:气象出版社,2010.12

ISBN 978-7-5029-5115-3

I. ①气… II. ①焦… III. ①气象法-研究-中国

IV. ①D922.174

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 236821 号

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

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cma.gov.cn>

责任编辑:姜海如 张锐锐 李太宇

封面设计:博雅思企划

责任校对:石 仁

印 刷:北京京科印刷有限公司

开 本:750 mm×960 mm 1/16

字 数:420 千字

版 次:2010 年 12 月第 1 版

定 价:38.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:阳世勇

责任技编:吴庭芳

印 张:17.5

印 数:1~3000

印 次:2010 年 12 月第 1 次印刷

本书编委会

主 编：焦 冶

编 委(按姓氏拼音为序)：

焦 冶 凌萍萍 钮 敏 吴世斌

王雅敏 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,气象法设立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。2000年实施的《中华人民共和国气象法》已经十年,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问题研究。公法为保护国家利益存在,私法为保护个人权利存在,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、法律施行和法律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,因此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标准,即规定各企业、气象事业单位、个人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2008年开始编写,至今已有两个年头。教材编写以来,编者搜集了国内外的各种资料,结合《中华人民共和国气象法》对本教材进行系统的编写。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。同时由于气象法涉及社会生活的多个方面,因此,其边缘类法律涉及面较广,本书将气象法的整体法律体系包括其边缘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法律部门。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。同时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,这类特征的具备使得气象法的研究并不是一个单纯的法律研究过程,也并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,编者们虽已夙兴夜寐、殚精竭虑,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

2010年8月26日

思考题	(77)
第四章 气象立法	(78)
4.1 气象立法概述	(78)
4.2 气象立法体系	(82)
4.3 气象立法技术	(87)
4.4 目前我国气象立法存在的缺陷及完善	(92)
思考题	(95)
第五章 气象行政执法	(96)
5.1 行政执法概述	(96)
5.2 气象行政执法概述	(104)
5.3 气象行政执法监督	(112)
思考题	(117)
第六章 气象行政处罚	(118)
6.1 行政处罚概述	(118)
6.2 气象行政处罚概述	(122)
6.3 气象行政处罚主体、种类及形式	(125)
6.4 气象行政处罚的管辖、适用及程序	(128)
思考题	(136)
第七章 气象行政许可	(137)
7.1 行政许可概述	(137)
7.2 气象行政许可概述	(145)
7.3 气象行政许可实施	(151)
7.4 气象行政许可程序	(154)
思考题	(160)
第八章 气象行政复议	(161)
8.1 行政复议概述	(161)
8.2 气象行政复议概述	(167)
8.3 气象行政复议的受案范围及管辖	(172)
8.4 气象行政复议参加人	(175)
8.5 气象行政复议的程序	(179)
思考题	(183)
第九章 气象法律监督	(184)
9.1 气象法律监督概述	(184)
9.2 气象法律监督主体	(189)

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	(10)
0.4 学习气象法学的意义	(12)
思考题	(13)
第一章 气象法概述	(14)
1.1 气象概述	(14)
1.2 气象法的概念、本质及特征	(20)
1.3 气象法的基本原则	(24)
1.4 气象法的适用范围	(28)
1.5 气象法的价值与作用	(30)
思考题	(34)
第二章 气象法律关系	(35)
2.1 法律关系概述	(35)
2.2 气象法律关系的概念和特征	(40)
2.3 气象法律关系的产生、变更和终止	(45)
2.4 气象法律关系的保护	(48)
思考题	(50)
第三章 气象法的一般规定	(51)
3.1 气象设施的建设与管理	(51)
3.2 气象探测	(56)
3.3 气象预报与灾害性天气警报	(62)
3.4 气象灾害防御	(65)
3.5 气候资源开发利用和保护	(68)
3.6 气象管理机构	(70)

9.3 气象法律监督的对象与内容	(191)
9.4 气象法律监督形式	(196)
思考题	(198)
第十章 气象法律责任	(199)
10.1 气象法律责任概述	(199)
10.2 气象行政法律责任	(202)
10.3 气象民事法律责任	(208)
10.4 气象刑事法律责任	(209)
思考题	(212)
第十一章 国际应对气候变化立法进展	(213)
11.1 气象立法的国际化概述	(213)
11.2 国际气象立法的现状和发展趋势	(219)
11.3 欧美日应对气候变化政策与立法	(232)
11.4 中国应对气候变化政策与立法	(240)
思考题	(246)
附录一 中华人民共和国气象法	(247)
附录二 联合国气候变化框架公约	(254)
参考文献	(269)

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、多层次解析,使学科分支趋于细化。同样对不同法律现象专门系统的研究就形成了各个具有自身个性特征的法学分支学科。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,而是一个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,则应对气象法规以及气象法律现象进行全面的研究,即研究其产生、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

气象法作为一门新兴的部门法,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,气候环境和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。由此气象法学问题日益凸显。

(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。体现在法律规范中,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,气象学却还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还有待深入,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和容纳的态度,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,尤其出于对利益的盲目追求,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,都将危害全人类。如大气污染和气候恶化。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。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。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的调整狭小领域,触及到各种社会关系,其影响力正在加深。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,气象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),提升了人类影响气象的能力;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了新的课题,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

气象法的产生首先是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,恩格斯,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。只不过囿于气象活动能力的有限,气象活动还无法对人类生活产生深刻的影响,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,只是表现为零星的技术性规则。只有在近代气象科技进步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和制约时,气象法才进入了成熟期与成长期。

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,陈凡,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”(加文,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之特征,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 古代气象法的产生与发展

中华民族有着悠久的文明历史,早在三千多年前就有了气象活动的记载,并在对气象规律发现认识的基础上,发明创造了气象仪器,在近代以前一直居于世界气象研究与应用领先地位。

(1) 奴隶社会的气象法理念、气象政治法与气象机构组织法

奴隶制社会人们对气象的认识相当有限,加之当时法律制度与法律文化的欠发达,气象法只是在各种文献或法条中有零星的记载。《周易·节》就有记载:“《象》曰:节‘亨’,刚柔分而刚得中。‘苦节,不可贞’,其道穷也。说以行险,当位以节,中正以通。天地节而四时成。节以制度,不伤财,不害民。”(郭彧,2006)也就是说,气象规律应与社会规律相结合,二者均应遵循自然与社会规律,以达到“不伤财,不害民”之宗旨。虽然是借气象现象阐发对社会现象的观点,却反映了其时朴素的自然法(“包含着一切有利于保全人类生命的东西,也包含着一切反对其毁灭的东西”(阿奎那,1963))思想。

周礼的确立,对于中国传统文化具有深远意义。礼治是治国之根本,并实现了法律的部分功能。农业社会中,原始崇拜性质的祭祀是礼治的重要组成部分,气象活动因此具有了强烈的政治意义。据汉代刘向记载:“汤问伊尹:‘三公九卿,大夫列士,其相去何如?’伊尹对曰:‘三公者,知通于大道,应变而不穷,辨于万物之情,通于天地之道者也。其言足以调阴阳,正四时,节风雨,如是者举以为三公……九卿者,不失四时,通于沟渠,修堤防,树五谷,通于地理者也……如是者举以为九卿’”(刘向,1992)。三公九卿这样的高级官员选任,都必须以精通气象和农业为“法定”标准,这固然是农业社会的客观要求,却充分体现了气象制度政治法的重要意义。

农业经济的自给自足以及相对封闭的地理环境,造成了中国政治的早熟。在奴隶社会早期,政治组织结构就基本建立。自夏代始,国家就专设官职、在专门地点——世室,进行天文气象观测,占云物氛祥,察日月星辰行度,以便治历明时,掌握

季节。根据史料记载与相关考古发现,世室的主要工作职责是观测气象、物候,制造并使用气象测量工具,并总结、整理、记录气象资料,编制历法以及归纳气象规律(谢世俊,1992)。作为负有具体职责的国家行政机构,既要遵守其时的行政机构组织法,又要履行特定的职责。这样的要求虽然因法制的局限性而未明文公布,(何锡光,2000)^①但事实上最早的气象行政组织法已经存在。

(2)封建社会的气象组织法、气象政治法的发展完善与气象刑法、气候资源法的形成

自奴隶社会末期的周王朝始,气象机构组织法已经较为固定和完善。《周礼》明确规定礼官春官宗伯统辖气象行政官员,其他五大官属也负责相应的气象职责。专门的气象观测场所的工作规程已由礼明文规定,据《春秋左传》记载:“公既视朔,遂登观台以望,而书,礼也。”

从中国封建社会开始,气象机构主要承担观测天象、修订历法和漏刻计时的职责,在唐肃宗之前,气象机构往往隶属于其他机构。但天文官员的天象观测与预言,属于玄象之学,常常涉及到封建王朝的军国大事,因而在具体操作上需要更多的自由和独立空间。气象礼法的形成在春秋战国时期深受“天道观”的影响。战国时期中国社会大变革,在意识形态领域形成百家争鸣的学术风气。“天道观”是儒、墨、道、法家讨论的核心问题,他们都重视气象现象和气象规律,并以气象知识为依据围绕“天道观”阐述各自学派的思想观念,形成“礼治”与“法治”的治国之道,促进了气象礼法的形成,汉代随着生产力与科技的发展,历法、节气等方面的知识臻于完善。《淮南子》、《春秋繁露》、《史记》、《汉书》、《论衡》等反映了我国封建社会的气象礼法思想。特别是唐肃宗执政背景是“安史之乱”甫定,他肩负着恢复和重建李唐政治制度的重担。作为皇权制度的有机组成部分,天文制度的重建和恢复也是肃宗不容回避的当务之急。乾元元年,在继承前朝天文改革思路的基础上,肃宗对太史局的名称、建制、人员设置及官员的权责等方面作了进一步的划分和调整,确立了天文气象工作的独立地位。此次改革,肃宗将天文机构彻底从秘书省中分离出来,并通过改名司天台及对灵台“天文正位”的调整,进一步强调了天文玄象对帝王政治的象征性“参政”作用,充分体现了肃宗在制度建设上“效法天文”的政治理念,反映了国家政治生活对司天台的倚重逐渐加强的趋势(赵贞,2007)。宋代是中国古代科学技术发展史上的一个高峰时期,其辉煌成就在天文学领域表现得尤为突出。究其原因,两宋政府合理而完善的天文气象人事管理体制,如人才选拔任用制度、考核升迁制度、酬劳福利制度、致仕养老制度都于其中发挥了重要的制度功能(董煜宇,2005)。清代的天文气象行政机关

^① 春秋战国时期始现子产铸刑书、赵鞅铸刑鼎以公布法律的政治举措,即使如此,该举动仍作为新兴事物而遭遇叔向、孔子等人的公开反对。

是钦天监。作为清代中央机构中的一个重要部门,一方面钦天监设有时宪、天文、漏刻诸科,分别职掌制历、观象、报时等事务,具有科学功能;另一方面,它们又职司选定历注、出具占语、谏日择地等事务,具有政治功能。清代钦天监大半沿革前明旧制,但在清代二百多年间,在清钦天监职官的设立、考选、升转、品级、俸廩等诸多方面进行了完善和强化(史玉民,2001),既可更好地适应天文气象活动的发展与进步,又能有机地融入整体官僚科层体系。经过两千年的调整与发展,气象组织法已经呈现制度化、体系化、细密化之特点。与此同时,气象政治法这一不成文的“高级法”(爱德华·S·考文,1996)^①,以超现实主义的精神力量,一直在中国古代的政治生活中发挥着证成^②政权合法性的独特作用。

正是因为气象认知能力的局限,以及统治者证成政权合法性的需要,在奴隶制社会作为官方与民间共享的气象观测工作,经过封建社会的发展,逐步为国家所垄断。为维持这样的垄断地位,气象刑法应运而生。自唐后,法律均严格限制或禁止民间私研天文气象,(郭世荣、李迪,1999)违犯者往往以刑法典明文定罪。最甚者如北宋初年严禁民间研究天文气象,“太宗之世,诏天下技术有能明天文者,试隶司天台;匿不以闻者,罪论死”;太平兴国二年(977)十一月,宋太宗下诏“诸道所送知天文、相术等人,凡三百五十有一,诏以六十有八隶司天台,余悉黥面流海岛”。虽然国家对气象活动的高度重视与垄断对气象科技的发展有一定的推动作用,但总体而言,僵化的封建官僚体制以及国家对气象活动的垄断,正是窒息与扼杀气象活动活力的恶源。从这个意义上讲,中国古代气象刑法属于“恶法”。

在气候资源利用与保护方面,中国在初民社会就形成了大量的习惯,这些习惯经历奴隶社会的发展,逐步发展为国家法、氏族法或习惯法。如以习惯法协调不同村落与氏族之间的用水冲突:一般塘堰属集体所有,属塘堰下游的田地依据水源都具有灌溉权利,在干旱年发生用水纠纷时,人们一般会根据习惯进行协调;在生活用水方面,当部分村庄发生用水困难时,水源相对充裕的村庄一般会给予支持,因为中国村落之间除直接血缘关系,还有姻亲关系,村庄之间对水源利用形成了相应的互助习惯,除非相互之间结有仇怨。除此之外,在田间过水,在相邻居宅之间的滴水、阴沟排水、阳沟排水,居宅之间通风、透光、防火等涉及气象问题,都形成有相应的法律习惯。在保

^① 在这里,“高级法”借用于宪政理念,指“有某些关于权利和正义的特定原则,它们凭着自身内在的优越性而值得普遍遵行全然不用顾及那些支配共同体物质资源的人们的态度。这些原则并不是由人制定的;实际上,如果说它们不是先于神而存在的话,那么它们仍然表达了神的本性并以此来约束和控制神。它们存在于所有意志之外,但与理性本身却互相浸透融通。它们是永恒不变的。相对于这些原则而言,当人法除某些不相关的情况而有资格受到普遍遵行时,它只不过是这些原则的记录或摹本,而且制定这些人法不是体现意志和权力的行为,而是发现和宣布这些原则的行为。”

^② 证成:是指按一定推理规则从相关前提中逻辑推理一个结论。是一个学术专用术语。

护利用气候资源方面,我国古代先民形成了许多仍然值得今天借鉴的习惯。据《逸周书·大聚解》记载,早在几千年前就有“春三月,山林不登斧斤,以成草木之长;夏三月,川泽不入网罟,以成鱼鳖之长”的保护自然环境法则。孟子提出“不违农时,谷不可胜食也。斧斤以时入林,林木不可胜用也”,是为保证不违农时。古代国家法对在农忙季节征兵征劳役就有明确限制,禁止农忙时节征兵和处决罪犯(姜海如,2007)。虽然上述规范大多因农业生产的自主性而未上升为国家法,但业已成为气候资源法之萌芽。

0.2.2 民国时期的气象法

自清末至中华人民共和国成立前,中国战乱不断,国运不昌。百年沉沦,令经济萧条,民生凋敝。政权和民生的基本问题尚未解决,法律与秩序也无从谈起,何况气象法似乎“无关紧要”,这就注定了民国时期气象法之不彰。这一时期有据可考的主要是气象行政组织法。制定组织条例是中央气象局成立后的一项主要工作,相关条例包括《中央气象局组织条例》、《中央气象局所属气象台站测候所及雨量站组织规程》、《各省气象所组织规程及各省县市测候所组织规程》等。

(1)《中央气象局组织条例》

该条例是最重要的组织法,行政院在1944年4月22日以陆字第9036号训令,正式批准颁布执行。该条例规定:中央气象局隶属于行政院,掌理全国行政事宜,为全国民用气象之最高机关。局内设一、二两科及秘书、会计两室,第一科掌理气象观测研究、纪录整理、仪器监制保管、各级测候所站的监督考核及其他测候等事项;第二科掌理天气图表绘制、逐日天气报告、沿海台风警报、气象电码符号的制订及其他天气预告等事项;秘书室掌理文书、印信、人事、出纳、庶务等;会计室掌理会计、岁计、统计等事项。为气象事业的不断发展,该条例先后进行了六次修正。

(2)《中央气象局所属气象台站测候所及雨量站组织规程》

1947年中央气象局改隶交通部,同年交通部于1947年12月29日核准该规程,规定气象台分区设置,气象台直隶中央气象局,依业务繁简分甲、乙、丙三等,均设行政、预报、观测三课,但人数依次递减;因中央气象局改隶交通部,气象站按各航线分别设立,掌理各航站逐时天气情况与定时高空气流之测报,经特别指定可兼办机场港口天气预报、警报信号及航线临时天气咨询;测候所在全国航线以外分区设置,负责观测并报告地面天气记录,供农林水利建设及航线参考之用。测候所分隶于气象台;雨量站根据各地需要设置,供农林水利参考之用,分隶于气象台。

(3)《各省气象所组织规程及各省县市测候所组织规程》

该规程是由各省府呈报行政院,转经中央气象局提出审核修改意见,再由行政院复核各省府施行。各省在不违背上述条例与规程的前提下自主决定与设置地方

气象行政机构(江苏省气象局,1995)。

当世界主流国家的政治文明与民主法治已达到相当高度的时候,中国还处在战火与政治动荡之中。新的世界政治格局、经济模式、文化潮流已剧烈地冲击了中国传统的伦理秩序与生产生活方式,而新的秩序却未能及时完善地建立起来。制度建设的进程处在进退维谷的尴尬局面,气象法的苍白与狭隘恰恰是这一时期的折射与写照,给我们留下了很多的遗憾。

0.2.3 新中国气象立法过程

(1)政策导向下的气象法(1949—1978年)

自建国至改革开放,中国的社会主义建设虽然经历了曲折与挫折,但这一时期的气象事业还是取得了较大进步,在计划经济与权力高度集中的背景下,以中央的文件政策为主要内容的组织结构安排就成为这一时期气象法的主要渊源。1953年之前,气象部门主要是为解放全中国的政治任务服务,其编制、管理与运行均按照军管模式进行。中央气象局成立以后,组织机构即按照中央有关文件设置,工作方针也以会议纪要和文件的方式确定。1954年3月,政务院就颁布《政务院关于加强灾害性天气的预报、警报和预防工作的指示》,1958年2月,国务院批准中央气象局的《1958年全国气象工作提要》,同年7月,全国气象工作会议指出“依靠全党全民办气象,提高服务的质量,以农业服务为重点,组成全国气象服务网”。在“文革”期间,气象工作陷入了混乱,政策本身的稳定性无法得到保证,以政策替代法律的指导思想,使气象法在这一阶段表现出强烈的政治性色彩。

(2)气象法的诞生与发展(1978—2000年)

1978年十一届三中全会第一次把民主法制提到了重要地位,为气象法的形成和发展提供了前所未有的机遇。改革开放伊始,各项事业百废待兴,为尽快把国家发展导入正轨,这一时期的政策在社会生活中起着重要的作用。1980年国务院批转《中央气象局关于改革气象部门管理体制的请示报告》、1982年国务院批准气象工作方针,以及1984年中央气象局通过《气象现代化建设发展纲要》都是为迅速恢复气象活动常态化,推动气象事业发展而采取的举措;1992年5月,国务院下发《国务院关于进一步加强对气象工作的通知》,对气象工作的方针政策进行了调整。气象政策在法律缺位的情况下起到了规范和指引作用,科学的政策还为今后气象法的制定奠定了基础。

1987年,国家气象局正式成立《气象法》起草领导小组和起草小组,对《气象法》的性质、立法原则、基本结构、主要内容等问题进行了专项调研。1988年国家气象局设立政策法规司,气象法的理论与应用研究不断深入(姜海如,2004)。1994年8月18日,国务院颁布实施中国第一部系统的气象法规——《中华人民共和国气象条