



# 福建省气候资源保护和利用条例施行 推动农产品气候品质认证助力乡村振兴



□ 本报记者 王莹

福建省地处东南沿海，太阳能资源充足、雨量降水充沛、近海风能资源优越，旅游气候资源多样，气候资源开发利用潜力大。

“气候资源不仅仅是重要的自然资源，也是生态环境重要的组成部分，不仅与经济社会发展密切相关，而且与广大人民群众生活息息相关，我们有责任更加保护好。”福建省人大常委会农业与农村工作委员会秘书处处长蔡永华介绍说。

为了科学保护和合理利用气候资源，促进生态文明建设和经济高质量发展，实现碳达峰碳中和的目标，《福建省气候资源保护和利用条例》（以下简称《条例》）经福建省第十四届人大常委会第三次会议通过，已于6月1日起正式施行。《条例》共6章40条，遵循地方立法精神和原则，充分考虑福建实际，围绕总则、气候资源探测、气候资源保护、气候资源利用、法律责任和附则等方面，对气候资源保护利用作出较全面的规定。

### 坚持保护优先原则

“《条例》的出台，是福建气象地方立法工作取得的重大成果，也是生态文明建设中的一件大事。”福建省气象局党组成员、副局长邓志表示。《条例》着眼应对气候变化，促进经济社会与资源环境协调可持续发展，实现人与自然和谐共生，规定了气候资源保护和开发利用应坚持统筹规划、保护优先、合理利用、趋利避害的基本原则。

《条例》规定，保护和利用气候资源应当防止和减轻人类活动对气候以及自然生态的不利影响。县级以上地方人民政府应采取多种措施保护生态环境，要加强山水林田湖草沙系统保护和修复，改善气候条件，保护气候资源。从事气候资源利用活动应当遵守国家有关法律、法规和标准、规程，不得损害公共利益和他人合法权益。

《条例》要求，县级以上地方人民政府应积极应对气候变化，组织气象等部门加强气候变化和

极端气候事件的监测、影响评估，气候承载力以及空气污染气候条件的评价，建立跨行政区划气候监测和污染处置等协调机制，同时，应当加强气候资源探测基础设施和站网的规划、建设，保护气候资源探测环境，提高气候资源监测能力。

邓志介绍说，《条例》强化气候资源探测管理，明确要求县级以上地方人民政府加强气候资源探测基础设施和站网的规划建设，气象主管机构会同有关部门建立和完善重点区域探测站点；其他组织或个人建立探测站点应当依法向设区的市级以上气象主管机构事后备案，从事气候资源探测活动的组织和个人按照规定向省气象主管机构交汇气候资源探测资料。

《条例》还明确，任何组织和个人不得向未经批准的境外组织、机构和人员提供气候资源探测场所和气候资源资料。境外组织、机构和人员开展气候资源探测，应当依法报经批准，并在批准范围内探测。

### 建设气候适应型城市

“国土空间规划是国家空间发展的指南，可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据。”福建省自然资源厅规划处处长成青说，“在国土空间规划中充分考虑气候要素，加强气候资源条件、气候变化影响和风险评估，对于科学有序统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，保障国土空间安全具有重要意义。”

成青还表示，2022年，国家出台的“适应气候变化战略2035”明确指出，城市空间要以降低人口、社会经济和基础设施的气候风险影响为重点，建设气候适应型城市，提升城市气候风险防控能力。自然资源部印发的省市国土空间规划编制指南也明确提出，将应对气候变化风险作为规划编制实施的重要内容。他认为，本次《条例》的出台恰逢其时，为科学开展国土空间规划编制、有效实施国土空间治理提供了重要助力和支撑。

福建省司法厅立法三处处长郑芬介绍说，聚

焦城市气候资源保护，《条例》强化编制国土空间规划和重大项目论证、后评估制度，于全国首创提出地方政府应建立国土空间规划和建设项目实施后的影响后评估制度。

《条例》规定，县级以上地方人民政府在组织城市建设时应当综合考虑城市气候影响，科学设置、调整通风廊道并纳入国土空间规划，采取防护措施，避免或者减轻大气污染物的滞留以及城市热岛效应、狭管效应、光污染等不利气候条件影响。

同时，县级以上地方人民政府应当建立气候影响后评估制度，由气象主管机构会同自然资源、发展和改革等有关部门，分析评估国土空间规划和建设项目实施后对气候资源的影响。政府相关主管部门应根据评估结果提出国土空间规划和项目布局的优化调整方案。

《条例》还要求，在国家重大建设工程、重大区域性经济开发项目和大型太阳能、风能等气候资源开发利用项目以及国土空间规划编制中，有关部门要统筹考虑气候可行性论证结果，避免、减轻气象灾害的影响。

### 鼓励气候资源开发利用

邓志介绍说，福建省年平均日照时数在1480至2360小时之间，其中莆田至漳州沿海地区太阳能资源丰富，可利用价值高。同时，受台湾海峡“狭管效应”影响，福建沿海地区及海上风能资源十分丰富，且时间分配相对均匀，风能方向稳定，极具开发利用价值。

此外，福建特殊的地理位置和地形地貌造就了多样的气候形态、宜人的生态环境，海陆差异、垂直立体的气候条件既可避寒也可纳凉，云海、雾凇、日出、观星等气象物候景观多样，生态气候旅游资源丰富。

“着眼于服务乡村振兴战略，助力清新福建、生态福建建设，《条例》强调根据当地气候特点发展特色旅游产业及设施农业、特色农业、观光农业，鼓励合理利用气候资源，推动气候标志品牌

评价，开展农产品气候品质认证，将气候资源优势转化为经济优势，推动福建省地方经济高质量发展。”郑芬介绍说。

《条例》明确，县级以上地方人民政府应当综合应用当地气候资源综合评估和区划成果，合理利用光热水资源，优化农业布局，调整种植业结构，发展设施农业、特色农业、观光农业，提高农业生产效率和效益，促进乡村振兴。县级以上气象主管机构应当组织开展精细化农业气候服务，农业气象灾害防御等工作，推动农产品气候品质认证。

同时要求，县级以上地方人民政府应当根据当地气候资源特点，鼓励引导市场主体合理利用雨雾景观、冰晶景观、云雾景观、物候景观以及避暑气候、康养气候等气候资源，推动气候宜居城市、天然氧吧、气候福地等气候标志品牌评价，促进旅游产业发展。同时，鼓励、支持保险机构开发气象保险相关产品和服务，提升社会灾害救助能力。

蔡永华表示，《条例》强调了开发利用风能、太阳能等气候资源应符合生态保护红线、生态环境保护 and 可再生能源发展规划的要求，并要求项目建设单位要做好项目建成后的相关生态环境保护工作。

《条例》还创新提出支持和服务双碳行动要求，明确县级以上地方人民政府充分考虑碳源汇状况和气候承载力等生态环境要素，在经济社会发展过程中采取有效措施，控制温室气体排放，并要求气象主管机构会同有关部门组织碳达峰碳中和相关气候领域的监测评估、科学研究、核心技术攻关，为双碳目标实现提供技术支持和服务。

邓志表示，气象部门作为气候资源保护和利用工作的主管部门，将带头担负起贯彻落实《条例》的主体责任，针对福建省气候资源保护和利用的突出问题，细化落实工作任务，并会同有关职能部门在同级政府领导下建立联动协调机制，形成各司其职、紧密协作的工作格局，夯实气候资源保护和利用的基础。

漫画/高岳

## 绥化立法让校园周边环境更安全

□ 本报记者 崔东凯 张冲

校园周边环境安全一头连着教育事业，一头连着千家万户，备受社会关注。校园周边环境管理部门不明确，职能交叉重叠，涵盖事项不全、新业态管理制度缺失等问题严重影响校园周边环境安全，不利于未成年人健康成长。

2022年11月24日，黑龙江省绥化市第五届人大常委会第七次会议通过《绥化市中小学校校园周边环境管理条例》（以下简称《条例》），同年12月9日，黑龙江省第十三届人大常委会第五十四次会议审议通过；随后，《条例》经黑龙江省第十三届人民代表大会常务委员会第三十九次会议批准，于今年3月1日起正式施行。《条例》共四章44条，从打造最有利于未成年人健康成长环境的立场出发，在实用性上展现出了地方立法的特色。

### 攻破难立良法

根据绥化市市场监督管理部门统计，全市校园周边环境证照齐全的食品经营单位共1810家，其中校外托管机构482家、餐饮单位455家，食品销售单位873家。2020年到2022年的三年时间里，市场监督管理部门共整治校园周边涉及食品安全问题的案件230余起。

绥化市人大常委会法工委主任吕靖中介绍说，校园周边环境管理工作涉及面广，教育、市场监管、城市管理、交通、公安等多个政府部门均有相关工作职责，现实中既存在职能交叉重叠，又有一些职责处于空白的问题。因此，绥化市亟须一部设计科学合理、衔接更顺畅的“校园周边治理”立法。

在立法调研中，学校周边多少米范围内不得售卖烟酒是一个比较典型的焦点问题，立法座谈会上，烟草专卖局和市文明办两个单位对此分歧较大。

为此，绥化市人大常委会先后进行了省市立法专家咨询论证；向市县两级政府部门、人大以及通过媒体、基层立法联系点向全社会公开征求了意见，经过集思广益，并充分考虑未成年人特殊保护需求，校园周边居民生活需要，城市规模现状以及中小学校之间交叉辐射影响、有利于县域经济发展等综合因素，采取比较现实的办法划定了与之相符的禁售区域，最后形成了一致意见，采纳《绥化市烟草制品零售点合理布局规定》，将禁售区域设定为50米。

吕靖中表示，针对立法涉及部门多、不易统筹协调的难点，绥化市人大常委会发挥主导作用，成立了由人大、政府两个市级领导牵头，构建起“大专班”定事、“小专班”干事、立法任务有人担、工作落实有人抓、部门间和人员间职责清晰又互相支持的全新机制。

### 规范距离净化环境

“构建符合市情的学校安全区域制度是本条例的制度核心内容。”吕靖中告诉《法治日报》记者，《条例》第二章以专章的形式系统谋划了具有绥化市地方特色的中小学校安全区域制度，对校园周边的城市规划建设、燃放烟花爆竹、使用高音喇叭的行为划定了界线，同时对各类经营场所与学校之间的距离设置作出了明确规定。

《条例》规定，中小学校应当设立保卫机构，配备专职或者兼职安全保卫人员。中小学校保安除负责校园内安全保卫工作外，还应当经常性地开展校园周边环境巡查工作，发现存在法律法规禁止在学校周边设立的营业场所、销售网点的，应当及时采取应对措施，并向教育行政部门或者其他有关主管部门报告。

在经营场所与学校之间的距离设置方面，《条例》明确，中小学校校园边界任一点向外沿直线延伸二百米范围内，不得新建车站、集贸市场等嘈杂场所；一千米范围内，不得新建餐饮店、污水处理厂、垃圾填埋场。同时规定，中小学校出入口最低交通行为距离二百米范围内不得设置营业性娱乐场所、互联网上网服务营业场所、桌球室、酒吧等不适宜未成年人活动的场所和成人性用品商店。

针对“剧本杀”等新业态经营活动，《条例》要求文化和旅游行政部门加强中小学校校园周边剧本娱乐经营场所内的剧本娱乐活动内容管理和有关未成年保护工作，对其建立强制报告制度，对于未履行报告义务生产和消防安全责任。同时，要求剧本娱乐经营场所使用的剧本脚本设置适龄提示，标明适龄范围，设置的场景不适宜未成年人的，应当在显著位置予以提示，并不得允许未成年人进入。

此外，《条例》还规定，除国家法定节假日、休息日及寒暑假外，剧本娱乐经营场所不得向未成年人提供剧本娱乐活动。对难以判明是否是未成年人的，应当要求其出示身份证件。

### 畅通衔接强制报告

长期以来，校园周边流动食品摊贩屡禁不止，食品安全问题备受百姓诟病。究其根本原因，是违法成本低、不同部门间执法衔接不畅，执法难以形成合力。

为了解决这个问题，依据行政处罚法中“同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的，按照罚款数额高的规定处罚”的规定，《条例》明确了城市管理部门与市场监管部门的案件移送、执法衔接制度，规定城市管理部门在查处食品摊贩违法占道经营时，发现查处案件涉嫌食品安全问题的，应当在两个工作日移送市场监管部门依法查处。移送案件涉及的非法物品等应当一并移送。市场监管部门无正当理由，不得拒绝接受移送的案件和相关物品；作出处理决定后，应当及时通报移送部门。

由于未成年人自我保护意识和辨别危险的能力相对不足，很多时候要依靠第三方报告来防范化解危险。《条例》借鉴国际和国内立法先进经验，把国家机关、居（村）民委员会、密切接触未成年人的单位及其工作人员确定为第三方，对其建立强制报告制度，对于未履行报告义务造成严重后果的，由上级主管部门或者所在单位对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

此外，《条例》还对中小学校校外托管机构的安全管理义务进行了明确，规定其应当向公安机关、人民检察院查询应聘者，在职工作人员是否具有性侵害、虐待、拐卖、暴力伤害等违法犯罪记录，对于具有前述行为记录的不得录用或者及时解聘；应安排专人负责托管学生的接送工作，学生托管期间应当始终有工作人员照看，晚托后应当确保学生由学生监护人或者其他指定的人员接走。在提供托管服务期间预防和避免暴力、欺凌等侵害事件，保护托管学生身心健康和安全，发现托管学生生病、受伤或者其他紧急情况时应当及时予以救助，并与学生监护人以及学生所在学校取得联系。

制图/高岳

## 是曝光还是侵权?关于肖像权的问题要明白

近日，广州地铁“大叔被疑偷拍，自证清白后仍被曝光”事件引发热议，除了对该女子是否过度维权质疑之外，也有不少网友认为其行为涉嫌侵犯大叔的肖像权。同时，数日前在引发热议的“成都太古里街拍曝光国企领导”的事件同样引发了网友关于街拍是否侵犯肖像权的讨论。

“肖像权”一词并不陌生，但与其相关的法律法规大多数人并不熟悉。我国法律对肖像权是如何规定的?拍照时路人入镜了，算不算侵权?街拍是否违法?不以营利为目的，是否就不构成侵权?本期【你问我答】，我们对涉及肖像权的法律知识进行了梳理。

问:什么是肖像权?

答:民法典规定,肖像是通过影像、雕塑、绘画等方式在一定载体上所反映的特定自然人可以被识别的外部形象。自然人享有肖像权,有

依法制作、使用、公开或者许可他人使用自己的肖像。也就是说,含有当事人的面部特征、体貌状态等外部身体形象的图片、视频甚至是以当事人作为原型的雕像、手办,都算是当事人的肖像。

肖像权不仅局限于面部特征,包括局部特写、体貌、背影,只要能确定的人产生对应关系,具有“可识别性”,就可以被认定为肖像。例如,照片上只露出半张脸、一个侧影或是一颗痣,只要能通过这些外部特征认出当事人的身份,那么就属于当事人的肖像。

问:拍照时路人入镜,拍摄者算不算侵权?

答:民法典规定,任何组织或者个人不得以丑化、污损,或者利用信息技术手段伪造等方式侵害他人的肖像权。未经肖像权人同意,不得制作、使用、公开肖像权人的肖像,但是法律另有规定的除外。未经肖像权人同意,肖像作品权利人不得以发表、复制、发行、出租、展览等方式使用或者公开肖像权人的肖像。

民法典同时规定,合理实施下列行为的,可以不经肖像权人同意:(一)为个人学习、艺术欣赏、课堂教学或者科学研究,在必要范围内使用肖像权人已经公开的肖像;(二)为实施新闻报道,不可避免地进行制作、使用、公开肖像权人的肖像;(三)为依法履行职责,国家机关在必要范围内制作、使用、公开肖像权人的肖像;(四)为展示特定公共环境,不可避免地制作、使用、公开肖像权人的肖像;(五)为维护公共利益或者肖像权人合法权益,制作、使用、公开肖像权人的肖像的其他行为。

也就是说,如果只是拍摄风景,而不是专门以某个特定的人作为对象,这种“偶然入镜”不会构成侵权。

问:街拍行为是否构成侵权?

答:构成侵犯公民肖像权的行为,通常应具备两个要件:一是使用肖像的;二是未经肖像权人同意的。也就是说,如果摄影师未经肖像权人的同意,将照片或者视频刊登在社交媒体上,将涉嫌侵犯肖像权。即使摄影师在准备拍摄时被拍摄人未拒绝,但后来未经被拍摄人的同意,摄影师便私自将照片或视频发布至网络,该行为则涉嫌侵犯他人的肖像权。

无论是摄影师,还是短视频平台,在未经得他人许可的前提下,将照片或视频在网上进行公开,对街拍内容主动进行传播,这种私自将作品用于商业用途吸引大量粉丝和流量的行为,可以说是典型的侵犯肖像权的行为。同时,因为该行为可能导致被拍摄者的个人信息泄露,因此,街拍摄影师也涉嫌侵犯他人的隐私权。被拍摄者有权要求拍摄者和平台删除视频,若拍摄者和平台拒绝删除,则构成侵权。

此外,街拍行为还可能侵犯被拍摄者的隐私权。民法典规定,除法律另有规定或者权利人明确同意外,任何组织或者个人不得拍摄、窥视、窃

听、公开他人的私密活动,未经被拍摄者同意的拍摄行为,涉嫌侵犯被拍摄者的肖像权和隐私权。街拍图片、短视频往往借助网络平台在短时间内迅速传播,还有可能导致被拍摄者名誉权受损,增加对被拍摄者的侵害程度,影响被拍摄者的正常生活。

问:拍摄者不以营利为目的,是否就不会侵犯肖像权?

答:民法典中,对于侵犯肖像权的规定,不包括“以营利为目的”这一构成要件。因此,广州地铁女子拍摄大叔的行为,即使没有直接证据证明其具有营利目的,但其拍摄并在未经当事人同意的情况下在网上发布的行为,已经涉嫌侵犯大叔的肖像权。

就街拍行为而言,不管是街拍对象是自然景观或建筑物还是人物,不进行商用不构成侵权。如果进行商用则构成侵权。在未经被拍摄者许可的情况下,拍摄的视频或照片(仅可以将其用于个人欣赏、课堂教学、科学研究、新闻报道等场景。如果用作其他目的用途,需要经过肖像权人的许可。

因此,摄影爱好者们在日常拍摄时,倘若当事人不同意,应立即停止拍摄行为。而经过被拍摄者同意的视频或照片完成拍摄后,也应考虑到在网络上发布,是否可能侵犯到被拍摄者的人格权等问题,必要时还可以咨询专业律师以评估其中风险。

梁成栋整理

## 如何扩展行政公益诉讼检察诉前程序的预期效果

□ 东星

行政公益诉讼诉前程序的目的在于督促行政机关依法履职,体现了穷尽行政救济原则,表现出检察权对行政权进行监督的谦抑性。诉前程序在保护国家公共利益和社会利益方面发挥了极大的作用,但在实践中也存在一些问题。

立案阶段认定行政公益诉讼的立案标准不明确,在调查取证阶段调查权的保障不足导致履职取证难,发送检察建议阶段书面检察建议的形式单一等问题,这都可能导致诉前程序的期待效果难以完全实现。

针对上述实践办案中出现的,笔者认为可以从以下几个方面进行应

对和探索。

探索多元化的取证方式,在调查询问、现场勘察,委托评估等常规形式之外,采用会议、视频、测绘勘察等方式固定证据。以笔者所在的陕西省太白县检察院为例,2021年,太白县检察院在履职中发现,某企业在施工修路上非法占用林地1400平方米,县林业局作出要求该企业恢复林地原状的行政处罚,该企业在收到处罚决定后长达9个月的时间内,既未申请复议起诉,也未自行恢复占用林地原状。办案人员召集有关部门、人员,先后召开了两次座谈会、一次联席会议,一次现场共同查看,将案件调查内容在会议记录中体现,参会人员签字确认,既查清了案件事实,降低了调查难度,又落实了具体责任,保护了工作人员积极性。多种方式调查取证,实实在在的协调,最终形成了强大的工

作合力,发出建议后,涉事企业迅速履行了行政决定,实现了双赢共赢的良好效果。

综合运用口头检察建议与书面检察建议,在不违反现有法律理论和法律逻辑体系的前提下,采取丰富的、多元化的手段和途径,加强与行政机关之间的沟通,这种沟通既可以通过书面形式(建议),也可以通过口头形式(建议)。口头检察建议是指检察机关在开展业务工作过程中,为快捷有效地发挥检察职能,根据实际现场指出有关单位在管理上存在的问题和漏洞,提出口头建议,征求对方意见并取得其认可的一种检察建议形式。与口头建议相比,书面检察建议在效率低、程序繁琐,不易于被监督对象接受等缺点。对于侵害社会公益程度不是太严重的行政公益诉讼案件,可以考虑口头形式提出建议。口头形式不伤情面,更易于接受。