

# 气候资源的权属与法律治理

张建伟<sup>1</sup>, 胡雁冰<sup>2</sup>

(1. 北京化工大学 环境安全研究中心, 北京 100029; 2. 北京化工大学 文法学院, 北京 100029)

**[摘要]** 气候在过去的产权制度中并不被作为一种财富, 人们随着对气候利用的能力不断提高, 对气候的资源属性愈加重视。为了更好地对气候资源进行法律治理, 需要明确其权属。文章以黑龙江省在气候资源方面的条例和引发的争议入手, 探讨气候资源的概念与特征, 通过分析我国的法律权力的边界及公共信托理论确定气候资源的权属, 即气候资源是一种公众共用物, 并以公众共用物悲剧为诫, 尝试探索出一条体系化、综合化、多主体、全过程的气候资源法律治理路径, 以期更好地保护气候资源和合理地开发利用。

**[关键词]** 气候资源; 权属; 公众共用物; 法律治理

doi: 10. 3969/j. issn. 1673-9477. 2023. 03. 010

**[中图分类号]** D922. 6

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1673-9477(2023)03-0071-08

气候变化是当今世界面临的主要挑战之一。近年来, 暴雨、洪水、热浪、风暴等各种极端天气拉响了全球气候变化的警报, 世界面临气候危机四伏的局面, 能源结构作为影响气候变化的重要因素, 转型升级刻不容缓。风能、太阳能等气候资源是可再生的清洁能源, 对推进能源结构转型有重大的意义。为合理开发与利用气候资源, 推进清洁能源可持续发展, 气候资源的法律治理也越来越重要。如今, 我国对气候资源的利用程度越来越高, 法律治理情况相比曾经也有了很大提高, 但也存在许多问题值得探索。过去十余年间, 我国 16 个省份出台了有关气候资源开发利用和保护的地方性法规。在开发和利用气候资源的过程当中, 系统性规范的逻辑和行政权的界限怎么规定, 气候资源产生的经济价值应当如何分配, 这些问题均要求明确气候资源的权属。气候资源的权属十分重要, 但我国法律法规涉及较少, 目前, 地方性法规中仅《黑龙江省气候资源探测和保护条例》对气候资源的权属问题作出了规定, 其他省份法规均未提及该问题。《黑龙江省气候资源探测和保护条例》第七条规定“气候资源归国家所有”。2016 年对该条例进行过一次修订, 此条仍被保留下来。该条款引起了广泛的学术争议。支持者认为, “气候资源具备所有权客体的全部特征”, 国家是合适的所有权人; 质疑者认为, “其实质是气象部门增设行政审批门槛扩权设租”<sup>[1]</sup>。从该条款公布至今, 关于气候资源能否为国家所有以及其权属的问题, 仍然存在争议, 这是由于气候资源的权属问题直接

影响着气候资源的法律治理模式, 影响着气候资源的开发利用和我国能源结构的转型升级。

本文将从气候资源的概念、特征与研究情况切入, 分析气候资源权属的可能模式, 对气候资源能否为国家所有进行分析, 并通过分析明确气候资源的权属, 探明治理困境, 探讨如何对其进行法律治理。

## 一、气候资源概述

气候资源的概述是对气候资源的最基本描述。概念是对其内涵和外延的涵盖, 可以帮助厘清保护的对象。资源的特征是一种规律性的存在, 它不仅从根本上决定了人类对自然资源进行开发利用及保护的内容和方式, 同时更是自然资源法进行法律制度构建的起点和内在的决定性因素。<sup>[2]</sup> 确定其能否作为法律上的“物”, 才能确定如何对其进行管理。确定气候资源的权属以及人类对气候资源的开发利用方式和法律治理模式, 首先要对气候资源的概念与特征进行分析, 并要确定其能不能作为法律关系的客体。

### (一) 气候资源的概念

人类从出现至今都依赖着气候而生存, 由于这种利用没有门槛, 气候常常不被认为有经济价值, 因此, 传统上气候并不被称为一种资源。1979 年, 气象组织原常任理事罗伯特·怀特(Robert M. White)<sup>[3]</sup>

**[投稿日期]** 2023-07-13

**[基金项目]** 2022 年生态环境部生态环境党内法规与国家立法的衔接项目(编号: ZS20220025)

**[作者简介]** 张建伟(1968-), 男, 河南开封人, 博士, 教授、博导, 研究方向: 环境资源法。

指出,“我们应当开始把气候作为一种资源去思考”。这是由于气候开始渐渐地为人类所控制并利用,人工降雨、风力发电等技术出现后,人类发现了气候的经济价值。因此在分析气候资源的概念时离不开它的经济属性。我国立法上也以能否被生活生产利用为评判标准。

从立法上分析,《中华人民共和国气象法》并未直接对“气候资源”作出解释,在该法第六章中对太阳能、风能进行规定,可以推断太阳能、风能属于气候资源。我国多个省份出台的相关法规中对“气候资源”内涵的描述多为人类生产生活可利用的气候要素中的物质能量,外延相对比较一致,包括太阳能、风能、云水、降水、热量、大气成分等。区别主要是较多省份认为气候资源是一种能量和物质,如2023年福建省公布的《福建省气候资源保护和利用条例》中指出,气候资源是指能为人类活动提供可利用的气候要素中的物质、能量的总称。也有省份认为气候资源是一种资源,如2016年黑龙江省修订后公布的《黑龙江省气候资源探测和保护条例》中指出,气候资源是指能为人类活动所利用的风力风能、太阳能、降水和大气成分等构成气候环境的自然资源。这些省份中比较特殊的规定是2022年11月30日广东省公布的《广东省气候资源保护和开发利用条例》,该条例指出其所称的气候资源是指能被生产、生活和生态利用的太阳光照、热量、降水、云水、风、大气成分等自然物质和能量。纵观其他省份的条例,对气候资源的利用主要聚焦于生产、生活这两个部分,而广东省的定义明确指出了能被生态利用的自然物质和能量也是气候资源,肯定了气候资源对生态的价值。

《广东省气候资源保护和开发利用条例》对气候资源的描述相对恰当,原因是虽然气候被视作一种资源是因为其经济价值的出现,但并不意味着只有通过技术进行开发利用产生直接的经济价值的气候才能被称为气候资源。气候资源的生态价值虽然不直接产生经济价值,但其是所有生存不可或缺之物,自然界的生物利用气候产生更好的生态环境、扩大了环境容量;若将其破坏,就会产生巨大的经济损失,修复也需要巨大的费用。气候资源的生态环境价值是不可或缺的,只不过这种价值的利用没有门槛而被忽视。因此,对气候资源的概念进行分析时,要重视其生态上的价值。将能被生态利用的自然物质和能量视作气候资源,是人类中心主义的一个突破,有利于更好地保护气候资源的生态价值,打造更好的生态环境。

## (二) 气候资源的特征

气候资源是一种特殊的自然资源,并无实体的限制,需要通过和自然资源进行对比,厘清气候资源与一般自然资源的异同——既具有自然资源的一般特性,也具有区别于其他自然资源的特有属性。气候资源具有自然资源的三个特征:一是存在于自然环境之中,气候资源分布在自然环境之中,分布区域并不均衡;二是具有经济价值,这种经济价值并不局限于直接利用的经济价值,还具有生态价值转化成的间接的经济价值;三是可被人们利用,通过技术的进步,能被控制和利用的部分越来越多。

气候资源还有不同于其他自然资源的特征:一是气候资源是一种可再生资源。气候资源无时不在,如果利用得当,并不会损耗气候资源的质与量,可以永久利用。二是气候资源并不排他,但仍然有一定限制。与化石能源不同,气候资源并无实体的限制,天风日照,周而复始。但由于技术和时空的限制,其量与时间有关,可利用的时间和空间在目前的技术条件下难以人为控制,并非所有的气候资源都可以进行利用,不同的气候资源有着不同的地缘特点。三是气候资源利用的全过程对环境与生态是一把双刃剑。对气候资源的利用一方面可以使之成为清洁能源,改变能源结构,减少碳排放,另一方面也会造成一定的不利的环境影响,比如风力发电设备影响鸟类迁徙,气候资源利用设备生产时也会造成一定的环境污染。

根据气候资源的特征,要求在对其进行治理时重视其生态上的价值和环境上的影响,在开发利用气候资源时要注意方式方法,做好环境影响评价和环境保护措施。在此基础之上气候资源总量丰沛,也可以通过时间和空间的限制对气候资源的开发利用进行限制,不宜对气候资源设置过多的限制。可以在不损耗气候资源质量的前提下尽可能地开发利用。

## (三) 气候资源是否是法律关系的客体之辨

要探究气候资源的权属问题,首先要明确气候资源能否作为法律关系的客体。针对这一问题,学术界观点主要有二:是或不是法律上的“物”。笔者选取最有代表性的两个观点进行分析:侯佳儒教授<sup>[4]</sup>认为气候资源不是法律上的“物”,他认为气候资源不能为人力所实际控制或支配,具有流动性并非独成一体,可以更新,不具有稀缺性。曹明德教授<sup>[5]</sup>认为可以被称为法律上的“物”,他认为气候资源能够部分为人们所认识和控制,独立存在,具有稀缺性。

笔者认为气候资源应该属于“物”的范畴。随着技术的发展,诸多无体物都有了经济价值,需要将其纳入法律保护的范畴,这本身就突破了传统民法学理论对“物”是有体物的定义。法律关系客体具有三个共同的特征:“有用之物、为我之物、自在之物”<sup>[6]</sup>。第一,气候资源是“有用之物”,这点并无争议,气候资源通过一定的技术手段可以转化为有经济价值的能源。第二,关于气候资源是否是“为我之物”,辩证唯物主义认为,人类的认识能力是无限的,只存在尚未认识的事物,虽然还不能完全控制和支配,但已经有可以支配和控制的部分,随着技术的进步,能利用的部分还在不断扩张,对人类来说是“为我之物”。如果要求必须完全认识和控制才能被视作“物”,再对其保护便为时已晚。第三,关于气候资源是否是“自在之物”,侯佳儒教授<sup>[4]</sup>认为其具有流动性,是分散的不确定的,因此不能被称为“独成一体”。笔者认为对“物”的独立性要求应当是独立于人类,如人的器官就不能被视作法律上的“物”,虽然气候资源的分布等情况并未确定,但这与人类的技术息息相关,并非一成不变的。并且气候资源和人类相分离,甚至在人类没有出现时已经存在了,是人类之外的“自在之物”。第四,关于气候资源是否具有稀缺性,笔者认为对“物”要求稀缺性,实质上是一种对保护必要性的考量,如我们的江河湖泊也具有自净能力,切尔诺贝利无人区的周围也长出了新的花草树木,但这并不意味着水资源和土地资源不需要保护。事实上如果过度利用某种气候资源,即使其可以更新,也会对人们的生活造成不良影响。综上所述,笔者认为气候资源可以成为法律关系的客体,属于“物”的范畴。

## 二、气候资源权属之辩

气候资源的权属问题在学界争鸣不断,支持气候资源国家所有观点的主要原因包括三方面。一是气候资源是自然资源的下属概念,域外实践如此选择,如庄敬华教授<sup>[7]</sup>认为:“自然资源国家所有权制度在世界各国普遍存在。由于气候资源是自然资源的下位概念,各国都是将气候资源国家所有权规定在自然资源国家所有权里。”笔者认为气候资源与普通的自然资源相比有其特殊的地方,不宜因为其是自然资源的下属资源就设置同样的所有权。二是为了使其得到合理的支配和保护应当为国家所有。设置为国家所有有利于体现气候资源的生态价值,如王树义教授<sup>[8]</sup>认为“从国家所有权设置的目的、保护气候资源生态价值的需要等多方面分析,气候资源

归国家所有具有正当性和合理性,应通过界定气候资源国家所有的性质,构建气候资源的二元使用制度,以期更好地对气候资源进行开发利用和保护”。笔者认为对气候资源进行管理无需以所有权为前提,正如张璐教授<sup>[9]</sup>的观点“气候资源不具备设定所有权的前提条件,因此法律制度设计不能以设定所有权为前提”。三是气候资源并不是指全部的气候要素,如储敏教授<sup>[10]</sup>认为:“设定所有权和用益物权的是气候资源,而不是气象要素”。笔者认为气候资源和气候要素无法进行严格区分,随着技术的进步越来越多的气候要素变成了气候资源。

笔者认为气候资源作为一种无处不在的资源,很难对其设置排他的所有权,因此对气候资源权属的讨论不应该囿于所有权的讨论。2012年,我国环境法著名学者蔡守秋教授<sup>[11]</sup>在《论公众共用物的法律保护》中首次提出“公众共用物”的概念。公众共用物,是指不特定多数人(即公众)可以自由、直接、非排他性享用的东西。公众共用物不再有传统所有权的排他性,其所有权实际上是一种拟制权利,这就很好地解决了国家不宜作为气候资源的所有者这一问题,即国家可以作为气候资源这种“公共财产”的受托人对气候资源进行管理。

### (一)气候资源不宜为国家所有的分析

气候资源若为国家所有,则应当通过法律的形式予以规定,这就需要有立法依据支持并且在国家权力的边界内进行规定,但目前《中华人民共和国宪法》(下称《宪法》)和《中华人民共和国民法典》(下称《民法典》)中并无立法依据,在气候资源上设置国家所有权也缺乏必要性和合理性,超出了国家权力的边界。

#### 1. 气候资源国家所有缺乏立法依据

首先,气候资源属于国家所有不符合《宪法》规定。《宪法》第九条第一款规定,“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有”。黑龙江省气象局回应,该条就是该机构出台《条例》的法律依据。<sup>[12]</sup>《宪法》中对归国家所有的自然资源采取列举的方式,这就说明该条中的“等”字并非是一种省略,而是由于目前社会发展的限制,能够属于国家所有的资源目前包括所列举的内容,有待以后再做修改或添加。气候资源并不在列举的范围之内,也不能根据“等”字认为气候资源在此列而被省略。因此并不能认为该条是气候资源属于国家所有的法律依据。根据《宪法》的规定,黑龙江省无权解释宪法。对《宪法》第九条“自然资源”概念做扩大化解释,逾越了自身权限。<sup>[4]</sup>

其次,气候资源属于国家所有不符合《民法典》的规定。根据《民法典》第一百一十六条规定,物权的种类和内容由法律规定。法律并未在气候资源之上设置物权,而地方性法规无权力规定气候资源归属于国家所有。再根据《民法典》第一百一十四条规定,物权是权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利,气候资源的非排他性就决定了其不可能由某些个人或者国家排他支配,其不具有成为物权关系的客体的性质。对气候资源使用的限制可以通过行政手段来进行,例如风能的多寡与地域有很大的关系,但是仍然可以通过土地、空间的限制对开发利用进行限制,再如利用太阳能可能对环境产生影响,仍然可以通过环境影响评价制度对其进行限制。

气候资源归国家所有并无相关的立法依据,《宪法》明确归国家所有的自然资源并不包括气候资源,也未有有权机关对《宪法》的省略进行解释,此外根据现行《民法典》的规定,目前未在气候资源之上设置物权,气候资源也不属于能够设置物权的物。

## 2. 气候资源国家所有超出了国家权力的边界

在确定国家权力边界的问题上,首先要遵守的规则是“国家权力不得侵犯不涉及他人利益和社会公共利益的个人自由”<sup>[13]</sup>;其次“国家权力的行使不得制定有损于人民利益的法律,政府机关及其官员不得做有悖于人民利益的事,国家权力运用的唯一目的是人民的福利”<sup>[14]</sup>。

从设置国家所有权的必要性来看,“所有权的基础是稀少性。若是一种东西预期会非常富足,人人可以取得,不必请求任何人或者政府的同意,它就不会成为任何人的财产。若是供给有限,它就成为私有的或者公有的财产”<sup>[15]</sup>。《宪法》第九条所列举的归国家所有的自然资源均具有这种稀缺性。那么气候资源究竟是否是一种具有稀缺性的资源呢?目前技术水平之下,可利用的气候资源受到时间空间和地域的制约,气候资源作为一种可再生资源,利用速度不得超过资源再生的速度。就目前人类开发利用气候资源的水平和能力以及资源再生的情况来实际考量气候资源,气候资源并不具有稀缺性。因此在气候资源上设置国家所有权并无必要性。

从设置国家所有权合理性来看,设置国家的所有权就要对应设置国家的义务,也就是国家应对气候资源进行管理,对人和财产产生损害的气候资源进行国家补偿。此时就要区别气候与气候资源,气候资源是法律上的“物”,具有可被人类掌控的特点,那么那些不能被人类掌控的物只能叫作气候,而不

能叫作气候资源。但是在现实情况下对气候和气候资源进行划分的难度极大,阳光被利用的时候,其可看作是一种气候资源,将人晒伤时,国家作为气候的所有者就要对气候的受害者进行补偿,但以“阳光超出了人类的控制而伤人,因此不是气候资源”来抗辩显然是不合理的。人类对气候资源的控制只能达到部分控制的程度,难以在其上设置权利相对应的义务。

## (二) 气候资源作为公众共用物的分析

第一,气候资源作为公众共用物符合我国的法律和国情。《宪法》第六条规定,中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制,即全民所有制和劳动群众集体所有制。所谓全民所有制,就是生产资料作为一种重要的人类生存的物质归全民所有,即公共财产就是属于全民所有的财产。气候作为一种天然的共用物,每个人生而拥有,是一种“生命物质”,是人类生存不可或缺之物,同时随着科学技术的发展,变成了一种“生产资料”。中国共产党始终牢记全心全意为人民服务的根本宗旨,维护公众共用的需求。气候资源作为生态系统的一部分,是良好的环境中不可或缺的要害;作为一种重要的资源,是经济社会发展的重要物质基础,对人类的可持续发展有着至关重要的影响。因此气候资源是《宪法》归全民所有的生产资料,也是习近平总书记所强调的最公平的公共产品,是一种天然的共用物。

第二,气候资源作为公众共用物有坚实理论基础。1970年,Joseph L. Sax在《自然资源法中的公共信托理论:有效的司法介入》一文中对传统的公共信托理论进行了一次重新审视,“自然资源应视为全体公民的财产”<sup>[16]</sup>。他将环境定义为公众共用物,认为环境公众共用物理论的建立基于以下三个相关原则:一是诸如空气、水这样的具有公益性的公共物品对市民全体是极其重要的,因此不应该将其作为私的所有权对象;二是由于人类蒙受自然的恩惠是极大的,因此与各个企业相比,大气及水与个人的经济地位无关,所有市民可以自由地利用;三是增进一般公共利益是政府的主要目的,就连公共物也不能为了私的利益对其可以广泛、一般使用的状态予以限制或改变分配形式。气候资源是气候要素中可以通过现在的技术进行利用的部分,其本质上与自然法中的空气等要素相同,对人类生存和发展的重要性不言而喻,是人类生存的基础,并且人类使用气候资源是与经济地位无关的,可以认为气候资源是一种公众共用物。同样的,蔡守秋教授<sup>[17]</sup>强调:“环境资

源保护和环境资源工作中的环境和自然资源,主要属于公众共用物。保护公众共用物就是保护人类赖以生存发展的环境和自然资源。气候资源作为环境和自然资源的重要组成部分,也应当属于公众共用物。在此基础之上,也有学者进一步对气候资源与公众共用物之间的关系进行了理论上的阐述。曹明德教授<sup>[5]</sup>认为:气候资源属于自然资源之一,是全体公众的“公共财产”和“共享资源”,应当归全体公民共有,即气候资源是一种公众共有物。高利红教授<sup>[18]</sup>认为:气候资源具有动态资源的自然属性和公共资源的社会属性,是全人类共同且平等享用的物资。建议中国现行立法应该明确全人类共同享有气候资源和平等使用的权利,增强国家对气候资源的管理义务,防止气候资源国产化。诸多理论成果都说明气候资源应当是全人类共同享有和平等使用的“共享资源”,更适宜作为公众共用物,不应当作为国家所有的资源,而应当增强国家作为受托人对气候资源进行管理的责任。

### 三、气候资源的法律治理困境分析

气候资源作为一种公众共用物,对其进行治理必然是不同于私有物和公有物的。学界中的“公地悲剧”一般是指由于人们不加节制的不当利用和不当管理导致的共用物的质量不断退化最终造成灾难。为了防止这种悲剧,人们开始将公众共用物转变成具有排他性权利的客体,但是由于人们的占有出现了公众共用物的数量不断减少导致他人不能利用的情形,变成了另一种形式的“公地悲剧”。因此要以两种“公地悲剧”为诫,对公众共用物进行合理的治理与保护,通过分析目前气候资源的治理情况,找出法律治理的困境,有助于更好地提出气候资源法律治理的策略,使公众可持续地利用气候资源。

#### (一) 气候资源的法律治理不够体系化

第一,未明确气候资源的法律地位与性质。我国对气候资源的法律地位和性质没有明确规定,对其规制和保护也很薄弱,比如《中华人民共和国气象法》规定气候资源开发利用项目需要开展可行性论证,但在实践中该项目变成了向企业变相收费的工具。这是因为我国并未厘清气候资源整体的性质,而仅仅对其经济属性进行一些保护和管制。并且我国的立法中并未对公众共用物进行规定,但公众共用物与民法中的“物”有很大的区别,目前我国的立法很难涵盖公众共用物。我国对公众共用物的保护也一般是通过“私有化”或者“国有化”完成的,但是

气候资源与矿产资源等自然资源的显著区别是无法从实体上进行保护,“私有化”和“国有化”并不能对其进行很好的保护,很容易造成“公地悲剧”。

第二,管理模式和国家角色不明确。在对矿产等自然资源进行法律保护时,国家通常情况下是作为民法上的所有权人和行政法上的管理者出现的。这也是由于矿产等自然资源是我国重要的战略资源,这种性质要求必须对其严加管理。这种管理模式也沿用在对气候资源之上,但气候资源作为一种公众共用物,将气候资源国有化于法无据,也超出了国家权力的边界,国家并不适宜作为气候资源的所有权人。但气候资源也需要一定的管理和保护,在对气候资源进行管理时国家的角色并不明确,这就无法准确地厘清国家在对气候资源进行管理时的权力边界。

#### (二) 气候资源的法律治理并未因类型制宜

气候资源可以根据其与地理位置及开发利用的关联性强弱分为强地缘性气候资源与弱地缘性气候资源。其中太阳能就属于典型的强地缘性气候资源,其利用受到地理因素的限制,具有明显的区域性,因此和土地的利用休戚相关。如果这类资源的开发利用不加以限制,就会出现太阳能发电板遍布的现象,影响该区域土地使用和生态环境。弱地缘性气候资源的代表有云水资源,流动性很强,也比较不稳定,规律性弱,如果在其上设置排他性权利,就会出现两种情况,一是由于云水资源的流动性导致排他性权利无法实现;二是为实现排他性权利采取各种办法,如要求云水资源的受益者付费,导致公众不能利用公众共用物的情形。因此在对气候资源进行法律治理时,要审慎进行,不能一味地强调气候资源的公共属性,也不能通过单一的设置排他性权利来进行保护,而是要根据气候资源的地缘特点进行类型化的综合治理。但是目前我国对气候资源的法律治理尚未根据气候资源的类型进行治理,目前有关气候资源的法律分布比较分散、笼统,并未根据气候资源的地缘特点进行类型化的综合治理。

#### (三) 气候资源的法律治理公众参与不足

气候资源归全体公民所有,可以说每一个公民都是气候资源的所有权人,公众参与气候资源开发利用与保护的各个环节与程序是十分必要的,同时也可以保障在开发利用气候资源的过程中,不同利益方的代表提出自己的诉求的权利。公众的参与有助于在开发利用气候资源过程中保护各方权益。但目前我国开发利用气候资源的过程中公众参与不

足,并未明确公众参与机制,公众参与程序的可操作性低。这导致实际上在气候资源开发利用的规划、项目建设等各个环节公众参与不足,不利于公共利益的协调和保护。

#### (四)气候资源的法律治理并未涵盖全过程

对气候资源进行开发利用的技术是较新的,从统筹规划、监管、追责等环节都需要法律的关注。只有法律治理涵盖气候资源治理的全过程,才能保证气候资源的质量不被人为了减损,达到有效的保护。但是法律有一定的滞后性,这就导致目前有关气候资源的法律分布较为零散,未能覆盖气候资源开发利用的始终。对气候资源纳入统一的规划,对气候资源开发行为进行环境影响评价,对其他方面的规定都相对比较薄弱。开发利用过程中的监督监管,以及开发利用可能导致的法律责任等内容规定不够完善,并未对气候资源和可能影响气候资源的行为做到全过程治理。

### 四、气候资源的法律治理路径

对气候资源进行法律治理,即如何才能让气候资源被公众和社会需要,发挥积极的作用,通过适当的管理,避免气候资源的退化,避免不当使用而造成恶果甚至灾难,是人类面对的一道考题。基于对气候资源的法律治理的困境进行分析,笔者提出以下对气候资源进行法律治理的几点建议。

#### (一)气候资源体系化法律治理

若要合理地利用气候资源,就要对其从法律上进行系统性规范。这就要求对气候资源的“属”与“种”这一整个体系做出规定,气候资源是一种公众共用物,太阳能、风能、云水资源等都属于气候资源,应当在法律上系统地对公众共用物、气候资源以及太阳能等资源进行规定。

第一,从体系上明确气候资源的法律地位与性质。从体系上对气候资源的法律地位进行明确,有助于理解气候资源的性质,对其进行解释时,也会将其作为一种公众共用物进行理解,避免将其作为一种并无特殊之处的自然资源进行解释。这就要求要首先明确气候资源是一种公众共用物,还要对整体的公众共用物进行治理,再根据气候资源与其他公众共用物的异同进行分析,在法律体系上设置总论与分论对其进行保护,从整体规定到特殊规定进行全方位的设置。

第二,明确国家角色——作为气候资源的受托人对其进行管理。要对气候资源进行体系化法律构

建,就要确定管理方式。作为全体公民所有的公众共用物——气候资源,需要适当地管理,那么管理人就应当能够代表公众,国家就是一个合适的受托人。国家作为一个受托人,首先需要区分国家在公法上对公众共用物的行政管理权和在私法上对公众共用物的所有者权益,不得限制一般公众的使用权利;其次,需要加强公众共用物用途管制,完善公众共用物用途规划制度<sup>[19]</sup>。不得作出对气候资源有毁损的规划,例如,对气候资源开发利用的规划,城市规划、国家重点建设工程、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进行气候可行性论证,对气候探测的行政许可等<sup>[5]</sup>。再次,通过对气候资源进行管理而获得的财产应当用于公众,不得用于他用。最后,要加强国家和政府的服务性,避免不合理的权力扩张,转变管理思路,要为气候资源的合理开发利用以及保护提供服务,而不应当对开发利用行为人苛以超出界限的义务。

基于以上论述,对气候资源进行体系化法律治理要从立法层面入手,明确气候资源的法律地位和性质,明确国家作为受托人对气候资源进行管理的角色。在法律层面对公众共用物这类特殊的物需有系统化的规制,增强对各类公众共用物的保护,实现可持续发展。气候资源作为一种公众共用物,开发利用气候资源时,需要把握好开发利用限制的界限和气候资源保护的尺度,不仅要保障气候资源的质与量,还应注重气候资源的再生与可持续利用等方面,在此基础上,还要减少不必要的限制,加强气候资源的合理利用,以更好地达到替代传统能源、减少碳排放、减缓气候变化的效果。

#### (二)气候资源类型化综合法律治理

在对气候资源进行法律上的治理之时,需要考虑到不同的气候资源之间特点的差异性,分析出类型化的综合法律治理模式。

第一,对弱地缘性的气候资源以保护为主。弱地缘性的气候资源不适宜也很难在其上设置排他性的权利,并且以目前的技术,公众也很难通过私人的技术手段不加限制地滥用造成气候资源的减损。因此,应当维持非排他性利用的性质,每个公众都是其权利人,拥有自由使用权,与此同时加强行政部门对此类气候资源的监测等工作,对气候资源进行适当的管理和保护,保障公众能够自由地享有高质量的气候资源,提高气候资源的公众效益。

第二,对强地缘性的气候资源管理与保护并重。强地缘性的气候资源的利用往往和土地的使用密切相关,也较容易出现不加节制的使用情况,容易造成

不合理的开发利用行为,减损气候资源的质量,甚至对周边的环境产生不良影响。因此,对强地缘性的气候资源要严加管理。由于强地缘性的气候资源的开发利用还受到土地、空间的限制,也从不同的层面对气候资源进行了一定的限制和管理。对气候资源的管理更应该从气候资源本身的质量上进行,保证开发利用行为不对气候资源质量产生影响,进行合理的开发。

对气候资源进行类型化的综合法律治理要从全局出发,将气候资源整体的治理和与其他环境要素结合起来,根据气候资源的特征和性质对其进行保护和管理,考虑公众对气候资源的需要,做好长期的规划。

### (三) 多元主体参与气候资源的法律治理

气候资源全体公民所有、多元主体参与的特征,一方面可以保障各方的知情权,另一方面也可以很好地表达各方诉求,具体包括三个方面。

第一,要加强信息公开,搭建气候资源公开平台。公众是气候资源的权利人,有权利获取和气候资源的开发、利用以及保护的相关信息,有权利了解气候资源开发利用的盈利和使用情况。并且公众要想参与气候资源的法律保护,需要建立在了解现状的基础之上。搭建气候资源公开平台可以有效减少信息壁垒,加强气候资源相关信息的公开。第二,要重视公众参与,完善公众参与制度。2015年《环境保护公众参与办法》的发布,突出了我国环境保护公众参与的重要性,在气候资源公众参与方面,应当多征求公众的意愿,组织召开座谈会,完善听证制度,充分考虑公众所提出的意见和建议,完善公众监督制度。此外还要加强气候资源保护的法律宣传工作,强化公众的法律责任意识。第三,要强化组织参与,拓宽参与渠道。一些第三方机构和非政府组织相对公众而言有更加专业的知识,也更加中立,让这些组织参与气候资源的法律保护,一方面可以降低政府的执法成本,另一方面也可以作为平等的主体进行干预。例如,无利害关系的社会中介机构对政策的可行性进行论证;再例如环保组织对侵害气候资源的法人或者自然人提起环境公益诉讼。国家应当鼓励这些组织的发展,也鼓励他们参与到气候资源立法和政策的制定当中。

### (四) 气候资源全过程的法律治理

要保护气候资源就要对气候资源开发利用的各个环节进行法律治理,探索全过程的法律治理路径。包括前期的统筹规划、进行中的合理开发利用,以及后期对不当开发利用行为的追责等。用最严格的制度、最严密的法治为气候资源的开发利用保驾护航。

第一,要从法律治理的层面对气候资源的开发利用及可能对气候产生影响的项目进行统筹规划。利用大数据等信息技术科学规划、合理布局气候资源开发利用项目和可能对气候产生影响的项目,促进气候资源规范有序利用,提高气候资源的利用率。建立健全气候资源标准体系,为统筹规划气候资源提供数据工具。开展气候可行性论证,对可能影响气候资源的项目进行整体把控,减少对气候资源的不良影响。第二,要从法律治理层面监管气候资源的开发利用过程,加强监测、监督工作。完善在气候资源开发利用和可能对气候产生影响的项目的建设过程中的各项工作流程并加以监管。从探测到开发,加强服务、指导和监督,坚持保护优先的原则,加强过程中的监测,把好气候资源的保护关。第三,要从法律治理层面对不当的开发利用行为进行追责,从刑事、行政、民事三个方面明确责任。刑事方面,我国刑法主要对一些实体的污染和对实体资源的侵害进行了规定,气候资源虽然一般没有实体,但是不当利用会对气候造成损害甚至可能会引发气候灾难,其损害不可估计,因此对于一些对气候资源造成严重损害导致环境质量下降甚至造成灾难的行为,也应当列为犯罪行为,在我国刑法中予以规定。行政方面,要构建多元化的处罚方式,当出现有损害气候资源风险的行为时,在未发生损害之前及时对损害行为进行制止,包括但不限于处罚款、责令停业、限制执业等方式。还应当在行政处罚方面采取措施。例如,风力发电的设施可能会影响鸟类的迁徙,不当建设风力发电的设施应当对鸟类迁徙承担相应的责任。民事方面,对气候资源的侵害,其实是对不特定多数人的侵犯,也是公共利益的损失。不仅要保护个人的利益,更要为此承担社会责任。这也就意味着在承担责任时就要首先承担修复责任,不能修复时再承担损害赔偿,包括修复的费用或者难以修复时的气候资源减损的费用,以及一些评估的费用。对于这些费用,应当用于受损气候资源的治理与修复。

## 五、结语

虽然随着科技的进步,人类能够利用的气候资源越来越多,空气和阳光都有了一定的经济价值,但在其上设置国家所有权,无论是在宪法还是民法上都于法无据。这些气候资源的利用也受到土地、空间的限制,通过在气候资源之上设置国家所有权,给开发利用行为人多增加一重限制,这种双重限制会让行为人在开发利用气候资源时承担很多不必要的

义务,但国家却没有相应的责任,超出了国家权力的边界。从理论上分析,气候作为维持人生命不可或缺之物,对人类的生存和发展极端重要,应该将其作为一种“公共财产”,这并不是“私产”或者“公产”,而应该将其属性认定为公众共用物。因此应当思考如何避免“公地悲剧”,但简单地将所有权归国家所有并非良策,而是应该根据其特点明确气候资源的法律地位与性质,由公众委托国家对其进行保护。这就要求从法律上明晰公众共用物以及气候资源的地位与性质,打造一条体系化、综合化、多主体、全过程的气候资源法律治理路径,在法律体系内明晰气候资源保护的体系,对气候资源进行类型化的综合治理,对不同特征的气候资源进行差异性规范。同时加强信息公开,拓宽公众参与的渠道,鼓励多元主体参与到气候资源的法律保护当中,将对气候资源开发利用的法律治理贯穿到从始至终的各个环节。

#### 参考文献

- [1] 刘国涛,王新烨. 论类型化视野中气候资源的法律属性[J]. 中国政法大学学报,2021(1):54-65.
- [2] 张梓太. 自然资源法学[M]. 北京:北京大学出版社,2007:3.
- [3] 张家诚. 中国自然资源丛书——气候卷[M]. 北京:中国环境科学出版社,1995:2.
- [4] 侯佳儒. 气候资源国有化:法律上的“不可能任务”[J]. 中国政法大学学报,2012(6):44-48.
- [5] 曹明德. 论气候资源的属性及其法律保护[J]. 中国政法大学学报,2012(6):27-32.
- [6] 张文显. 法哲学范畴研究(修订版)[M]. 北京:中国政法大学出版社,2001:106-107.
- [7] 庄敬华. 气候资源国家所有权非我国独创[J]. 中国政法大学学报,2012(6):33-38.
- [8] 王树义,冯汝. 气候资源国家所有权问题探析[J]. 学习与实践,2014(11):44-51.
- [9] 张璐. 气候资源国家所有之辩[J]. 法学,2012(7):12-17.
- [10] 储敏,胡芳菲. 气候资源的法律属性和权利规制研究[J]. 盐城师范学院学报(人文社会科学版),2021,41(1):78-84.
- [11] 蔡守秋. 公众共用物的治理模式[J]. 现代法学,2017,39(3):3-11.
- [12] 钟晶晶. 黑龙江回应“风光归国有”[N]. 新京报,2012-06-21(B11).
- [13] 王灿发,冯嘉. 从国家权力的边界看“气候资源国家所有权”[J]. 中国政法大学学报,2014(1):97-104.
- [14] 蔡定剑. 国家权力界限论[J]. 中国法学,1991(2):54-61.
- [15] 康芒斯. 制度经济学(上卷)[M]. 北京:商务印书馆,1994:205-206.
- [16] SAX J L. The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention[J]. Michigan Law Review, 1970, 68(3): 471-566.
- [17] 蔡守秋. 论公众共用物的法律保护[J]. 河北法学,2012,30(4):9-24.
- [18] 高利红,程芳. 气候资源的属性及权属问题研究——兼评《黑龙江省气候资源探测与保护条例》[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2013,19(5):28-34.
- [19] 李兴锋. 公众共用物开发利用法律规制的困境与破解[J]. 法商研究,2022,39(1):173-186.

[责任编辑 李瑞萍]

## Ownership and Legal Governance of Climate Resources

ZHANG Jianwei<sup>1</sup>, HU Yanbing<sup>2</sup>

(1. Environmental Safety Research Center, Beijing University of Chemical Technology, Beijing 100029, China;

2. College of Humanities and Law, Beijing University of Chemical Technology, Beijing 100029, China)

**Abstract:** Climate is not regarded as a kind of wealth in the property rights system in the past, and with the continuous improvement of people's ability to utilize climate, more and more attention is paid to the attributes of the climate resources. For the sake of better legal governance of climate resources, it is necessary to clarify their ownership. State ownership on climate resources has been set up in Heilongjiang province. This paper tries to discuss the concept and characteristics of climate resources from the perspective of regulations and disputes in this province. Through the analysis of laws, the boundary of power, and the theory of Public Trust, this paper also tries to define the ownership of climate resources. It is considered that the climate resources are commons. Based on the Tragedy of the Commons, the paper attempts to explore a systematic, comprehensive, multi-subject and whole-process legal governance path of climate resources, so as to improve the protection of climate resources and rationally develop and utilize them.

**Key Words:** climate resources; ownership of the property; commons; legal governance