

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》

高利红,程芳

(中南财经政法大学 法学院,湖北 武汉 430073)

摘要: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,中国现行法律疏漏气候资源非排他性的公共资源特点,在民法与宪法中均未区分公共自然资源与国有自然资源的归属,气候资源的权属亦无规定。因此,在共生理论背景下实现多元利益的平衡,保护气候资源,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。

关键词:气候资源;权属;自然资源;人类共同财产

中图分类号:DF46 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2013)05-0028-07

2012年6月14日,黑龙江省颁布《黑龙江省气候资源探测与保护条例》(以下简称《条例》),该条例第3条规定“气候资源为国家所有”,制定的法律依据是《宪法》第9条,其论证逻辑是:气候资源是自然资源,而宪法规定矿藏、水流等自然资源属于国家所有,所以气候资源属于国家所有。此条规定与逻辑推理引发舆论和学术界的广泛质疑。传统观念认为气候资源不能像土地和矿产等资源一样定价与交易,因而长期被认为是人类生存的客观外部气候,而非具有经济价值的自然资源。20世纪40年代,美国著名气候学家兰茨伯格(Landsberg)首次提出“气候是一种自然资源”的观点,气候资源开始作为一种可利用且具有经济价值的自然资源,逐渐为人类所重视,但气候资源权属的争议也因利益的分配问题接踵而至。气候资源是否是自然资源?如果气候资源是一种自然资源,是否与矿藏等自然资源属同等性质的资源?气候资源是否与其他自然资源一样都是国家所有?要厘清以上问题,必须要对气候资源的属性与权属问题进行具体分析。

一、气候资源的自然属性考量:动态自然资源

“自然资源是在一定时间、地点条件下,能够产生经济价值,以提高人类当前福利的自然环境因素和条件”^①。自然资源有两大特点:首先,自然资源是自然物;其次,自然资源能够产生经济价值。

气候资源“是气候系统要素或气候现象的总体,是一种自然物;同时,它在一定的社会经济条件下可以为人类所直接或间接利用,对人类具有使用价值”^[1],并创造经济价值,是自然资源的一种。气候资源作为自然资源的一种,“能够为人们作为生产资料和生活资料来源的自然要素”^[2]。但由于其时刻处于变化状态,并不依附土地而存在,形态的不确定性决定其与矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源相比,有着本质的区别。

收稿日期:2013-04-22

作者简介:高利红(1970-),女,河南孟津人,中南财经政法大学法学院副院长,教授,博士研究生导师,主要从事环境法、污染防治法研究;程芳(1972-),女,湖北武汉人,中南财经政法大学法学院讲师,环境与资源保护法学博士研究生。

^①联合国环境规划署对自然资源的定义。

(一) 气候资源的动态性

气候资源是一种无体资源,在地球生物圈内无处不在,无时不在,因而无区域和界限之分;而其他自然资源则依不同的气候条件或地形条件而存在于不同的地域,并依附于土地存在,如水流依附于土地上的河床存在,矿藏资源、森林资源、滩涂等均依附于不同地形特征的土地存在。

(二) 气候资源的整体性

光、热、降水等气候资源具有周期流动的变化特点,使具有不同类型的气候资源和各地区之间的气候资源形成相互依存、相互影响的整体。而矿藏等其他自然资源则是在局部范围内具有整体性。

(三) 气候资源的可再生性

煤炭等矿藏资源开采后则不复存在,而气候资源归根到底来自太阳辐射,如果利用合理,保护得当,它将与太阳同寿,可以反复、永久地利用。

(四) 气候资源的清洁性

气候资源是光照、温度、湿度、降水和风等要素的有机组合,是气候系统和地球环境的组成部分,通常被当作非耗竭性资源,使用后总量不会减少且无污染或少污染,具有清洁性;而其他自然资源在使用过程中或多或少都会对环境造成一定的影响,尤其是煤矿和重金属资源的利用,已经破坏了人类的生存环境。

综上所述,气候资源因其动态性、整体性、可再生性与清洁性的特点与其他自然资源有着本质的不同,对人类的价值也因类别不同而有差异。气候资源按气候要素的构成分为太阳能资源、热量资源、降水资源、风能资源和大气成分资源,其中,太阳能资源是“恒定性资源”^[3],热量资源、降水资源、风能资源是亚恒定性资源,而大气成分资源是易污染性资源(见图1)。不同的气候资源对人类的使用价值并不相同,如大气成分资源侧重体现对人类的生存价值,降水资源与热能资源侧重体现对人类农业生产中所创造的经济价值,风能资源与太阳能资源侧重体现对人类工业能源开发利用中所创造出来的经济价值。气候资源不固定地属于某一国某一地区,是全人类共同拥有的资源,更重要的是,它对整个人类的生存具有两种不同的价值:一是生态价值,二是经济价值。对人类生存影响更大的是其具有的生态价值,此点与矿藏等自然资源依附于土地而存在,人类侧重其经济价值的开发有着本质不同。

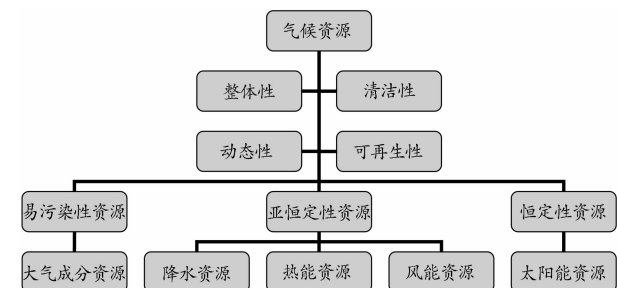


图1 气候资源

二、气候资源的社会属性考量:公共自然资源

气候资源为人类的物质财富生产源源不断地提

供原材料和能源。目前广泛利用气候资源的领域有农业、工业、建筑、交通、商业、旅游业等,气候资源利用范围的普遍性和利用群体的广泛性,体现了公共资源社会属性的特点。

(一) 气候资源的公共决策性

气候资源是人类共有的财富,关系到地球上所有生命的生存和发展,不适当的开发利用会破坏气候系统,损害生态平衡。因而气候资源的开发利用项目需要政府规划并进行环境影响评价,实行公共决策。2006年中国政府正式将“合理开发利用气候资源”纳入了《国民经济和社会发展第十一个五年规划》,意味着气候资源的开发利用正式进入公共决策体系^[4]。

(二) 气候资源的外部不经济性

气候资源是全人类共同享用的资源,具有动态性。全人类均有权使用气候资源,使用者不受时间和地域的限制,遵循先用原则,先使用者先受益,不合理开发利用必然导致难以克服和难以避免的外部不经济性问题,增加他人的生产成本或造成生态破坏。

(三) 气候资源的非排他性

气候资源的非排他性表现在两方面:一是资源享用上的非排斥性。个人享用气候资源时,无法排除他人也同时享用;二是利用气候资源时不能影响或排斥其他人享用,否则与公众的共同利益相违背。

气候资源具有社会属性,经过人类的开发利用,气候资源能满足人类的生存和发展需要,并创造经济价值。但是,气候资源是全人类共有的公共自然资源,开发使用程度主要依经济和科学技术水平的高低来确定,如果遵循“先用先受益”的原则,势必造成气候资源的滥用,影响人类经济与社会的可持续发展。为保护公平合理地使用气候资源,维护公共利益,人类应利用法律手段来保护气候资源。

三、气候资源的法律属性考量:多部门法透析

法律是调整气候资源开发利用中的冲突,确保其可持续发展的最有力手段。但是中国目前气候资源保护立法及其研究严重滞后于现实发展的需要,既未建立起气候资源保护法律体系,也未制定气候资源保护专项法律法规,更有甚者,在法律规定中混淆气候资源与其他自然资源的所有权类型,将其纳入国家所有的自然资源法律保护体系。为保护气候资源维护生态系统平衡的基础性作用,保护弱势利益,促进公共资源的公平利用,现代法律应该检讨传统法律在气候资源经济价值与生态价值上的平衡问题,实现法律的矫正失衡利益功能。

(一) 民法视角分析:气候资源所有权的检讨

1. 古罗马时代民法上气候资源的规定:共用物

古罗马时代民法视角下,人们已经开始区分属于国家所有和人类共享的自然资源,追溯到民法上“物”的规定即可见此种分类。“罗马法以物能否为个人所有为区分标准,将物分为非财产物或财产物。财产物,是指一切可以为个人所有的物,包括一切个人的财产和无主物,即私法意义上的物”^{[5]277-281};非财产物

是指不可作为个人财产所有权客体的物,包括“神法物”^②与“人法物”,它们以满足公益为存在目的,不能成为契约的标的,不得买卖让与。因本文研究与气候资源相关,故重点讨论人法物及其类别。

“人法物为供公众享用的物,并分为共用物、公有物和公法人物。(1)共用物(res communes):指供人类共同享用的东西。任何人包括市民、外国人都可以享用,如空气、大海等。(2)公有物(res publicae):指罗马全体市民公共享有的物。其所有权一般属于国家,不得为私人所有,如矿产、河川、公共土地、牧场等。(3)公法人物(res universitatis):主要指市府等的财产。”^{[5]277-281}。

依以上分类,共用物是人类共同享用的物,不具有排他性,个人无法主张所有权;而公有物与公法人物则是属于社会共同体所有的物,非社会共同体成员不得享用,具有排他性,只不过公有物的所有权属于国家内的全体市民,公法人物则是市府内的全体市民。三者主要差别可归纳如下。

第一,所有权不同。共用物是主体不明确的物,没有主体归属的物不是严格意义法律上的物,不能作为所有权的客体,是不能成立所有权的物。共用物与无主物不同,无主物可以成立所有权,先占是取得无主物所有权的法定方式。

公有物和公法人物的所有人是社会共同体的所有成员,公有物和公法人物的所有权不属于任何个人,而是归属于国家或市政等公共机构,它们不用于经济目的,由社会共同体成员共同且平等地享用,其所有权对外具有排他性,对内则具有平等性。

第二,排他性不同。共用物是全人类共同享用的物,强调的是对物共同且平等的利用,而不是归属。“自然法,空气、大海及海滨是共用物,它们源于自然物,至今不属于任何人”^[6]。“就其性质而言,共用物是那些被认为不易由个人获取或实行经济管理的物品;因而它们不是由法来调整,而是放任大家使用”^[7]。它是维持全人类共同生活的公共资源,包括国家在内的任何个人和团体,不能对它们进行排他性占有。

公有物与公法人物是社会共同体成员都有权使用的物,“公有物是财产物,代表国家公益”^[8],由国家享有其所有权和使用权,供全体市民共同使用,外国人非经许可不得使用;公法人物的性质与公有物一样,只是范围较狭小,为市府相对较小的共同体内的人共同使用,非共同体成员不得使用,具有排他性。

综上所述,罗马法关于共用物、公有物和公法人物的规定,明确了共用物代表全人类的共同利益,是人类公共的自然资源,由全人类“共同且平等”^③享有

所有权和使用权,任何人都有享有水、空气、海和海滨等公共自然资源的公有权利(public juris)^④。气候资源作为一种全人类共同使用的共用物,不具有排他性,代表着人类的利益,不能成为私法意义上“财产属性”的物。而矿藏、森林等静态的自然资源因其所有者已经确定,并归属于确定的社会共同体成员,是具有“财产属性”和“排他性”的物,因其归属主体不同可定性为“公有物”或“公法人物”,是归属国家所有或集体所有的自然资源。

2. 中国民法上自然资源规定的检讨

中国《民法通则》第81条规定:“国家所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源,可以依法由全民所有制单位使用,也可以依法确定由集体所有制单位使用,国家保护它使用、收益的权利;使用单位有管理、保护、合理利用的义务。”依此规定,罗列出来的自然资源中并没有气候资源,立法意旨表明气候资源不属于国家所有,全民所有制单位没有使用权与收益权。

中国《物权法》第118条规定:“国家所有或者国家所有由集体使用以及法律规定属于集体所有的自然资源,单位、个人依法可以占有、使用和收益。”第119条规定:“国家实行自然资源有偿使用制度,但法律另有规定的除外。”在以上规定中,有两点值得检讨:一是物权法仅规定了自然资源两种所有权形式,即国家所有与集体所有的自然资源,单位个人依法可以占有、使用和收益,对于属于人类所有的气候资源,单位、个人是否可以占有、使用和收益没有涉及。二是中国《气象法》的立法宗旨是合理使用气候资源,各级气象主管机构的职责是对城市规划、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,这是气候资源合理开发利用的首要程序,气候资源是否能够有偿使用则不在气象法的规定范围内。同时,《中华人民共和国可再生能源法》第4条规定:“国家将可再生能源的开发利用列为能源发展的优先领域,通过制定可再生能源开发利用总量目标和采取相应措施,推动可再生能源市场的建立和发展。国家鼓励各种所有制经济主体参与可再生能源的开发利用,依法保护可再生能源开发利用者的合法权益。”此条明确规定了国家对太阳能与风能等气候资源的利用是鼓励和保护,是否有偿使用也未有规定。依以上两法的规定推理,气候资源不适用有偿使用制度,是属于《民法》第119条规定的但书之列类型,不在民法规定的范围之内。

中国民法关于自然资源的规定并未涉及气候资

②《十二表法》时,神法物分为神用物、安魂物和神护物三种:(1)神用物,是指经法定程序供奉给神灵所用的物,包括土地等不动产,以及教堂和庙宇内的偶像、器皿和用具等动产。(2)安魂物或宗教物,这是为安葬亡魂所用的物,即用以供神安息的物,如棺材、坟墓、骨灰盒等。(3)神护物,这是罗马人认为受神灵保护的物,如城市的城墙、城门等。

③“共同且平等”的使用权是一种使用公共资源的资格,意味着公民的权利,不会因为不使用而失去。参见 Ceriacy - Wantrup S V. Bishop R C. “Common property” as a concept in natural resources policy. Natural Resources Journal, 1975, 15: 715.

④公有权利指光线、空气、公海等可以被任何人享用的权利,是任何人皆可享有的公共权益。参见戴维·M·沃克主编的《牛津法律大辞典》(光明日报出版社,1988年版第735页)。

源,究其原因,一方面可能是立法者对于气候资源的忽视;另一方面是立法者意识到气候资源与现有法律中的自然资源概念并不是完全的种属关系,鉴于气候资源的特殊性,暂时在立法上不去界定。需要特别指出的是,不管是《气象法》还是《可再生能源法》,均未将一般自然资源的有偿使用制度适用于气候资源。基于此,比较合理的解释乃是:气候资源不同于一般的自然资源,因此不便纳入国家所有的范畴,更无从适用有偿使用制度。

(二)宪法视角分析:自然资源国家所有的检讨

气候资源作为自然资源的一种,美国宪法中明确了其人类所有的权利,如《宾夕法尼亚州宪法》第一章第二十节规定:“人们有享有清洁的空气、纯净的水源和保有自然资源和自然环境的审美、风景和历史价值的权利。宾夕法尼亚州的自然资源是属于所有人民包括未来人的公共财产。作为这些资源的保管人,联邦应该基于全体人民的利益来保护和管理这些资源。”^⑤《夏威夷州宪法》第六章第一节也规定:“为了当代和未来世代人的利益,州和其政治分支应保有和保护本州的自然风光和自然资源,包括土地、水、空气、矿藏和能源,并以符合资源保护目标和促进本州自给自足的方式,促进这些资源的开发和利用。”^⑥“所有的公共自然资源都是为了全体民众的利益以信托的形式由州加以控制”^⑦。基于公共信托理论^⑦,美国在立法和行政部门处置自然资源用途的行为上设置了实体和程序限制。

人类享有对气候资源的公有权利,任何一个公民个人有权对气候资源享有平等的、非排他性的使用权,这种思想在19世纪早期的法国已有理论研究。当时,“法国占支配地位的理论认为气候资源等人类资源不能作为所有权的标的,行政主体对其没有所有权,只有保管的权利,是一种保存公产的警察权力。任何人,包括行政主体对公产都不享有排他性权利,也无处分权,公产面向全体国民免费开放,特许使用和收费原则上都是不允许的,应由行政法或公法规范”^⑩。因此,国家保护气候资源,一方面表现为国家有权运用公权力对其进行管理和保护,这是国家的责任和义务;另一方面,国家对气候资源的管理和保护有限度,一旦超越保障公民共同且平等地分享限度,国家就不享有对其管理和保护的公权力。前者是防止国家的不作为,保护人类共同的自然资源,后者是限制国家的乱作为,限制滥用气候资源。

中国《宪法》第2款规定:“国家保障自然资源的合理利用。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”。第9条第1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,即全民所有。”这两款中没有列举气候资源,但是从气候资源是一种自然资源的基本属性来看,第2款的规定包括气候资源,第9条没有列举出来,表明气候资源是否属于国家所有并不明确。将气候资源归于自然资源,而自然资源属于国家所有的逻辑推理显然存在重大漏洞,须明确的是,中国的自然资源并不都属于国家所有。气候资源是否属于国家所有,宪法应该明确规定,而不是从现有条款中径行推出其国家所有权的性质。于笔者研究看,气候资源即使属于国家所有,其国家所有权也仅具有主权宣示意义,不应转化成一种私法意义上的所有权,从而排除人类共同使用之可能。质言之,气候资源于国家而言,并无独占的法律依据,排除他国国民的使用乃是自说自话。

(三)国际法视角分析:永久主权原则的检讨

自然资源永久主权(permanent sovereignty over natural resources)是20世纪60年代以来发展中国家在建立国际经济新秩序的斗争中提出并经国际法确认的一项原则。当时是帝国主义和殖民主义长期将亚洲、非洲、拉丁美洲国家作为其原料供给基地,掠夺与控制它们的自然资源。发展中国家为维护国家主权、发展民族经济,强烈要求行使自然资源永久主权。1974年4月联合国大会第六届特别会议通过发展中国家提出的《关于建立新的国际经济秩序的宣言》(以下简称《宣言》)和《行动纲领》。《宣言》明确指出“每个国家对自己的自然资源和一切经济活动拥有充分的永久主权”。同年12月第二十九届联合国大会通过《各国经济权利和义务宪章》再次确认自然资源永久主权的原则,并进一步指出每一个国家对其全部财富、自然资源和经济活动,享有充分的永久主权,包括拥有权、使用权和处置权,并得以自由行使此项主权^⑪。

气候资源是人类共同拥有的财产,其全球公共物品的属性与生俱来,《联合国宪章》及相关国际法虽然赋予国家独享其境内自然资源的权利,但这种自然资源的永久主权原则与其全球公共物品属性之间的矛盾其实就是自然资源的国家私有与其全球共享之间的矛盾,其表现就是国家的自利行为与全球公共物品的供应之间存在冲突。因此,现在有学者提出修正该原则,代之以可持续发展原则^⑫。

四、共生理论下气候资源的利益平衡

传统观念认为,“环境要素如水、空气、阳光、温度等是人类生存的必需品,是人类生存的基本条件,是一种取之不尽、用之不竭的自然物,是一种自由财产,

^⑤参见:Pa. Const. art. I,27.

^⑥参见:Haw. Const. art. XI,1.

^⑦公共信托理论主张政府为了全体国民的利益而控制或持有公共信托土地、水和其他自然资源,不能通过转让这些资源而使其变成私人所有,也不能改变这些资源的本来公共用途,公民有权按照其本来的公共用途或目的充分使用它们;作为公众的受托管理人,政府既不能通过默许放弃或者转让这类财产,也不能将这类财产用于与其本来目的不同的私人用途;政府只在为了增加全体人民的权利和利益时,才可以通过适当方式授予私人有限地使用公共信托资源的权利,但不能改变其用于公共利益的本来用途。参见肖泽晟《公物法研究》(法律出版社,2009版,第77-78页)。

不能成为所有权的客体,任何人无须支付对价即可对其占有和处分”^[13]。该观念的不合理之处在于,气候资源虽属人类共同所有,但不意味着人可以无限制地自由使用,而只能在法律范围内自由使用。正如孟德斯鸠所言,“自由是做法律所许可的一切事情的权利,如果一个公民做法律禁止的事情,他就不再有自由,因为别的人也同样会有这个权利”^[14]。随着不合理利用气候资源现象的日趋严重,人类生存环境的恶化与化石能源的短缺,社会、经济、生态效益的良性循环受到严重影响,传统的气候资源利用价值观和利用观受到质疑。

“共生”作为一个生态学上的概念,“德国真菌学家德贝里(Anton de Bary)1879年首次提出。他将‘共生’定义为不同种属生物生活在一起,互相利用对方的特性相依为命的现象”^[15]。“共生理论”在20世纪中叶开始应用于社会科学领域^[16],该理论由共生单元、共生模式和共生环境三个要素构成。共生单元指构成共生体或共生关系的基本能量生产和交换单位,它是形成共生体的基本物质条件,独立的共生单元的性质和特征各不相同。“共生模式又称共生关系,是指共生单元相互作用的方式或相结合的形式,它反映共生单元之间作用的方式和强度;同时也反映共生单元之间的信息交流关系和能量互换关系。共生环境是共生单元以外的所有因素的总和”^[17]。“在共生关系的三个要素中,共生单元是基础,共生环境是重要外部条件,共生模式是关键,共生模式反映和确定共生单元之间复杂的生产和交换关系,而且反映共生关系对共生单元和共生环境的作用”^[18]。共生三要素相互作用的媒介称为共生界面,它是共生单元之间物质、信息和能量传导的媒介、通道或载体,是共生关系形成和发展的基础。集中体现了共生单元相互作用机理的是共生界面,它是共生模式形成的内在动因,引导处理共生单元的复杂关系。

表1 生物体共生与气候资源共生的比较

特性	生物体共生	气候资源共生
内共生	体内	大气系统内
外共生	自然环境	人与环境
研究重点	生物特征	气候资源的利用
发展	生命	经济、社会发展

气候资源的共生单元是大气系统中的各要素,它们构成气候资源的基础;气候资源的共生模式是人类合理开发、利用气候资源的方式,处理人与自然资源之间能量转换关系的方式,该方式直接参与反映大气要素对环境的影响;气候资源的共生环境是指人与自然生态环境的关系。气候资源共生界面集中体现人与大气要素间的相互作用机理,大气系统是人类生存的前提。人类在开发利用气候资源的过程中,应当充分考虑到气候资源的经济价值和生态价值、各个经济体间的利益分配或成本分担、保障全人类公平地享有权利的问题,不断推进人与自然共生关系向优化方面转变,才能最终实现环境、经济与社会的和谐可持续

发展。因此,在共生理论下,气候资源的经济价值应从人际公平、区际公平和代际公平三方面保障人的气候资源所有权和使用权。

(一)气候资源的共生单元:共建共享的人际公平

水、空气、阳光等环境要素均是人类生活须臾都不能离开的重要生存单位要素,它们并不是无主物,而是全人类的共同财产,每个人平等地使用这些环境要素是人的基本生存权。但气候要素的动态性使地球的生态环境成为一个整体环境,每个人在平等地享有气候资源所有权的同时,也有保护气候资源的义务,以实现共建共享的人际公平。

(二)气候资源的共生模式:合理利用的区际公平

不同国家不同地区的经济水平和科技水平不同,对气候资源的开发与利用程度亦不相同,其产生的经济利益亦有差异。目前,由于经济发达国家和地区掠夺性地开发和利用气候资源,已经影响了全球整个人类的生存环境,威胁着全人类以及后代人的社会整体利益。因此,在合理的共生模式下,用法律手段规范人类开发利用气候资源的行为,实现区际公平,是保障人类公共权益的需要。

(三)气候资源的共生环境:资源分配的代际公平

气候资源是公共自然资源,它在消费上不具有排他性,但是气候资源的生态价值不仅当代人享有,后代人也有权平等享有。因此,在气候资源的共生环境下,实现资源的代际分配公平须规范人类开发利用气候资源的行为,保护人类息息相关的生存环境。

(四)气候资源的共生界面:可持续发展理念

基于以上气候资源的三个共生要素,人类在开发利用气候资源时,须遵循可持续发展的核心理念,将气候资源利用的利用公平性机理作为共生界面,具体体现为二:一是不同国家,不同区域的人对气候资源的共享权;二是当代人与后代人对气候资源的平等分配权,最终实现经济、社会和环境的可持续发展。由于各国各地区经济水平发展有高有低,尤其在发展中国家和发达国家之间,经济落后地区与经济发达地区之间,人们在气候资源的使用权上并不公平;再者,当代人对后代人而言,其优先占有和处分的权利显而易见。亚里士多德曾指出:“要使事物合于正义(公平),须有毫无偏私的权衡;法律恰恰正是这样一个中道的权衡。”^[19]为了实现气候资源的公平利用,不同时代、不同部门的法律均在实现其矫正失衡利益的功能。

五、气候资源权属:全人类共同且平等享用的共用物

气候资源具有动态自然资源的自然属性和公共自然资源的社会属性,人类只有合理开发、利用气候资源,处理好人与自然资源之间的能量转换关系,才能推进人与自然共生关系向优化方面转变,实现环境、经济与社会的和谐可持续发展。而中国现行民法、宪法没有规定气候资源的权属,更未区分气候资源与其他自然资源。事实上,气候资源非排他性的动态资源的属性和公共资源的属性,与其他自然资源的权属相比较,在所有权和使用权的归属上有根本的区别。

一是所有权主体的取得。气候资源的所有权主体是整个人类,其所有权的主体资格是当然取得;而矿藏等自然资源依附土地而存在,因而依属地原则,确定土地的归属者为其所有权主体,如中国的森林资源依附的土地或森林资源的归属而有国家所有和集体所有之分,即便是流动性的水资源也可依河床的区域划分来确定权属,现有各国法律均明确规定这些自然资源的所有权取得方式。

二是使用权主体的取得。气候资源的使用者是全人类,且使用者不受时间和地域的限制,但使用者的自由使用权必须是在法律保障的范围内:全人类的气候资源使用自由都应受法律保障;全人类的气候资源使用自由要受到法律的一定约束。而其他自然资源所有权主体已经确定,因此其使用权的取得须依不同国家的法律规定,有确认取得、授予取得、转让取得等不同方式。

综上所述,笔者认为气候资源的法律性质既不是国家所有,也不是个人所有,而是全人类共同且平等享用的共用物,全人类对气候资源均享有所有权与使用权,但鉴于气候资源同时具有生态价值与经济价值,在开发使用气候资源的经济价值时有义务保护其生态价值。

六、气候资源权属的法律保护:《条例》之合理性质疑

(一) 误解了气候资源的社会属性

《条例》第3条规定:“气候资源归国家所有。”前已述及,气候资源是全人类的公共资源,并不单属于某一国某一地区。因此,此条规定误解了气候资源是人类公共资源的社会属性。《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国可再生能源法》、《气象法》和《农业法》中没有界定气候资源的所有权归属国家,对于这一问题的界定,国内法律是空白。黑龙江省以《宪法》的规定为立法依据,将气候资源规定属于“国家所有”,显然误解了气候资源的公共资源的社会属性和归属于全人类的共同财产属性。

(二) 限制气候资源的使用权

《条例》规定的“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”。并规定“气候资源探测实行探测许可制度。有关单位从事气候资源探测,应当依照本条例规定,取得《气候资源开发探测许可证》”,“由省发展和改革委员会核发《气候资源开发探测许可证》”。此条例定义的气候资源包含可再生能源和农业资源两部分,即风能与太阳能是可再生能源,降水和大气成分是农业资源的重要部分。而中国的《可再生能源法》第5条规定“国务院能源主管部门对全国可再生能源的开发利用实施统一管理”,并没有规定省发展和改革委员会享有审批权。科技部发布的《太阳能发电科技发展“十二五”专项规划》和《风力发电科技发展“十二五”专项规划》,表明国家能源发展战略已经把太阳能和风能作为了重要的一环^⑧。国家能源

发展政策与国家能源立法应该具有功能上的共同性,内容上的一致性和适用上的互补性。立法的缺失需要政策的优势弥补,应该在规划的基础上归纳出立法政策或法理,为立法提供政策指导。中国太阳能和风能的发展依规划的目的和内容,应该是鼓励开发使用,而不是限制其使用权。

(三) 气候资源保护义务的错位

中国《气象法》第2条规定:“在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事气象探测、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,应当遵守本法。”可见,气象法是一部气象资源利用与保护的基本法,但该法将气象事业定性为公益事业,更多的是气象部门的责任与义务,为民服务是其立法宗旨,如第3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。”但是《条例》却将责任与义务转移至开发与利用气象资源者,加重行政管理权,显然错移了国家对公共资源保护的义务。

另外,《立法法》第8条规定“民事基本制度”只能由法律来规定,显然,将“气候资源规定为国家所有”,涉及国家财产和国家利益的分配,是一个重大利益调整关系,理应由国家法律来制定。而《条例》只是地方性法规,无权制定“气候资源归国家所有”的规定。气候资源并不属于国家所有,以笔者的研究看,即使属于国家所有,地方条例也无权对此直接规定。

(四) 小结

气候资源的是全人类的共同财产,而非私法意义上的财产,原因有三:一是基于气候资源的动态资源的自然属性;二是基于其公共自然资源的社会属性;三是经过对多部门法中气候资源规定的透析,气候资源具有非排他性和无偿使用的特点,是全人类共同且平等使用的共用物。鉴于气候资源具有生态价值与经济价值双重属性,法律理应在共生理论下实现资源利用中的多元利益平衡,保障人类包括未来人平等使用气候资源的权利。笔者认为,在中国现行立法中,没有区分公共自然资源 and 国有自然资源,只是在相关法律中以列举的方式罗列了一些自然资源属于国家所有,导致气候资源的所有权不明,有些地方为追求经济利益,将所有的气候资源国家所有权化,将等价有偿、契约自由等市场规则推广到气候资源的开发利用上,如此不利于保护弱势群体的权益。中国气候资源立法,首先应明确气候资源的法律属性及权属,区分公共自然资源与国有自然资源;其次,应强调国家对气候资源的管理义务,保护公民平等且自由地行使此项权利,应防止气候资源国产化,而不是限制公民或企业开发利用气候资源。

参考文献:

[1] 葛全胜. 中国可持续发展总纲(第7卷)[M]. 北京:科学出

^⑧参见2012年6月11日《中国建设报》。

- 版社,2007:3.
- [2] 中国大百科全书总编辑委员会编. 中国大百科全书:法学卷[G]. 北京:中国大百科全书出版社,1984:254.
- [3] 蔡运龙. 自然资源学原理[M]. 北京:科学出版社,2000:41-43.
- [4] 杨惜春. 气候资源的法律概念及其属性探讨[J]. 气象与环境学报,2007(1):39-44.
- [5] 周栢. 罗马法原论(上册)[M]. 北京:商务印书馆,1996.
- [6] 桑德罗·斯契巴尼. 物与特权[M]. 范怀俊,译. 北京:中国政法大学出版社,1995:8-11.
- [7] 彼德罗·彭梵得. 罗马法教科书[M]. 黄风,译. 北京:中国政法大学出版社,2005:141.
- [8] 邱秋. 中国自然资源国家所有权制度研究[M]. 北京:科学出版社,2010:57-60.
- [9] 肖泽晟. 自然资源国家所有权的宪法限制[J]. 南京工业大学学报:社会科学版,2011(4):41-47.
- [10] 邱秋. 中国自然资源国家所有权制度研究[M]. 北京:科学出版社,2010:66-68.
- [11] 焦隆英. 国际经济法概论[M]. 成都:成都科技大学出版社,1995:15-16.
- [12] 王传丽. 国际经济法[M]. 北京:中国人民大学出版社,2011:13-14.
- [13] 曹明德. 生态法原理[M]. 北京:人民出版社,2002:117.
- [14] 孟德斯鸠. 论法的精神[M]. 袁岳,译. 北京:中国长安出版社,2010:66.
- [15] AHMADJIAN V. Symbiosis, an introduction to biological association [M]. University Press of New England, 1986:1-10.
- [16] 冷志明,张合平. 基于共生理论的区域经济合作机理研究[J]. 未来与发展,2007(6):15-18,24.
- [17] 冷志明,易夫. 基于共生理论的城市圈经济一体化机理[J]. 经济地理,2008(3):433-436.
- [18] 李铁生. 基于共生理论的城乡统筹机理研究[J]. 经济师,2005(6):6-7.
- [19] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1965:169.

On Attribute and Ownership of Climate Resources

GAO Lihong, CHENG Fang

(School of Law, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, P. R. China)

Abstract: Climate has the natural attributes of an ever changing, dynamic resource as well as the social attributes found in all public resources. These features are common to and equally distributed for all of humanity. In China, present legislation has not addressed the non-exclusive nature of climate as a public resource and responsibility. There are no provisions in the current civil law or in constitution that deal with any ownership of the climate. Furthermore, civil law and the constitution do not deal with the issue of ownerships for public natural resources or the state-owned natural resources. Therefore, based on symbiosis theory, protecting China's climate resources is a balance among the multiple interests of mankind. This article suggests that the right to enjoy and use climate resources should be equally shared among all of humanity and that these needs should be addressed in China's current legislation. Such legislation needs to create a strengthening of the national management obligation of climate resources. However, any legislation should prevent climate resources from becoming a state-owned property.

Key words: climate resources; ownership; natural resources; human common property

(责任编辑 胡志平)