

# 气候资源保护与利用立法的理论证成和制度展开

黄荣真

南京信息工程大学法学与公共管理学院, 江苏 南京

收稿日期: 2024年1月29日; 录用日期: 2024年2月18日; 发布日期: 2024年3月28日

## 摘要

气候资源保护与利用立法在国家重大战略布局中具有不可替代作用, 为凸显呼应现实需要、解决现实难题的必要性和迫切性, 应着重对气候资源保护与利用立法进行理论研究与实践审视。故在对气候资源现行立法进行总结梳理的基础上, 针对其立法现状展开问题剖析, 并从概念界定、理念目标等方面加强理论证成, 为具体制度的构建提供理论支撑, 从而在明确立法方向和厘清基本概念的基础上, 构建气候资源保护与利用立法的基本制度框架。

## 关键词

气候资源, 气候资源保护与利用, 气候资源立法

# Theoretical Evidence and Institutional Design of Legislation on Climate Resource Protection and Utilization

Rongzhen Huang

School of Law and Public Administration, Nanjing University of Information Science and Technology, Nanjing Jiangsu

Received: Jan. 29<sup>th</sup>, 2024; accepted: Feb. 18<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 28<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

The legislation on climate resource protection and utilization plays an irreplaceable role in the

文章引用: 黄荣真. 气候资源保护与利用立法的理论证成和制度展开[J]. 法学, 2024, 12(3): 1827-1833.

DOI: 10.12677/ojs.2024.123261

major strategic layout of the country. To highlight the necessity and urgency of responding to practical needs and solving practical problems, it is necessary to focus on theoretical research and practical examination of legislation on climate resource protection and utilization. On the basis of summarizing and sorting out the current legislation on climate resources, an analysis of the current legislative situation is carried out. And strengthen theoretical evidence from various aspects such as concept definition and conceptual goals, in order to provide theoretical support for the construction of specific systems, so as to build a basic institutional framework for climate resource protection and utilization legislation based on clear legislative direction and basic concept clarification.

## Keywords

Climate Resource, Climate Resource Protection and Utilization, Climate Resource Legislation

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 气候资源保护与利用立法的必要性阐释

### 1.1. 契合“双碳”目标要求

气候资源具有生态、社会和经济等多重价值，对实现“双碳”目标具有重要作用。“双碳”目标中的碳定价政策改变将排放空间视为公共物品的传统认知，赋予二氧化碳排放量市场属性[1]，实质上就是将清洁空气作为商品来制定使用规则，更是凸显气候资源的生态效益。太阳能、风能等气候资源区别于传统的化石燃料，其清洁无污染、可再生的特点，对减少碳排放、保护生态环境具有积极的作用。因此有必要在“双碳”目标下我国能源产业结构调整过程中，明确气候资源的使用规则和优先发展地位，发挥其经济效益和生态效益。

### 1.2. 加强应对气候变化

气候变化是关乎全人类命运的共同关切事项，气候变化问题不仅会对全球生态环境造成难以逆转的损害，也会威胁公众健康和人类生存。气候资源是生态系统的重要组成部分，一旦被破坏必然导致自然资源与生态环境的退化、恶化，加剧全球气候变化局势。因此，作为应对气候变化的重要内容和必要举措，亟需以气候资源保护与利用立法作为切入口，将气候资源的保护与利用纳入法治轨道，从制度层面加以规范和保障，既是对“双碳”目标的积极回应，也能够为应对气候变化提供更加有力的法治保障。

### 1.3. 助力《气象法》修订

我国气候资源保护与利用立法殊为薄弱，尚未形成制度体系，不足以担当调整气候资源法律关系之重任。《气象法》是我国气象领域的基本法，其对气候资源保护利用的制度供给不足，不利于“双碳”目标与能源安全战略的实现，应在立法修订中予以关注。而中国气象局印发的《关于全力推进〈中华人民共和国气象法〉修订工作方案》也明确修订工作将以完善气候资源保护和利用的法律制度作为重点。可见，有必要加强气候资源保护与利用立法研究，展开深入探讨与制度设计，破解气候资源保护与利用立法存在的困境，为正在进行的《气象法》修订提供参照与支撑，促进气象法律体系的完善。

## 2. 气候资源保护与利用的立法梳理

### 2.1. 我国气候资源保护与利用的立法现状

目前,中央层面并未对气候资源的保护与利用进行专门立法,有关法律规定主要包括《宪法》和《环境保护法》的基础条款、《气象法》的专章规定以及各类资源法中涉及的部分规定。而缺乏专门立法的统领,导致气候资源相关法规体系性不强,存在分布零散、调节目的一、呈现法律规范的空白等问题[2]。一方面,碎片化的规定难以使地方立法之间保持统一协调;另一方面,依据这些原则性强但针对性和操作性较弱的上位框架性法律,容易导致法律适用困难。可见,气候资源法律体系急需一部国家层面的专门性立法进行统筹。

我国气候资源保护与利用法制化进程采用地方立法先行的模式。《气象法》于2009年8月第一次修订,因修订并未涉及气候资源,气候资源地方立法并未受到重视。直至《黑龙江省气候资源探测和保护条例》将气候资源规定为国家所有,从而引起学术界热议。学界对其热议也催生了我国气候资源地方立法的热潮,此后各省都逐渐开展本区域的气候资源保护与利用立法。至今,我国气候资源地方立法高达24部,其中省级地方立法20部,设区的市的地方立法4部,大多数省、自治区均有气候资源地方立法。可见我国气候资源保护与利用的立法趋势不断加强,也为气候资源保护与利用法律体系的建立奠定坚实基础。

### 2.2. 气候资源保护与利用立法的域外进展

#### 2.2.1. 美国对于气候资源开发利用的法律实践

在探析太阳能资源的开发和利用方面,美国学者和政府着重从资源与土地所有者的关系来思考,即该如何平衡土地所有者与其土地之上的气候资源的所有权矛盾,基于太阳能资源开发和利用活动的复杂性,更加侧重于利用法律制度来合理规划太阳能资源的开发和利用,而不是对太阳能资源的所有权问题进行直接的立法规定。在法律制度层面,注重对私人权利和公权力的界限,更多是通过行政手段和经济措施相结合的方式,如规定太阳能获取权的制度,旨在保护私人可以享有使用太阳能资源的权利,此制度在一定程度上可以有效促进资源与环境的可持续发展,推动气候资源的有效配置。

#### 2.2.2. 俄罗斯自然资源的管理经验

俄罗斯自然资源丰富,实践中形成了独特的自然资源管理制度。其遵循集中化、资产化的原则,实行以政府管理为主、市场管理为辅的资源、资产、资本的综合管理模式。联邦局作为自然资源所有者的代表,对自然资源实行资产化管理,将资源使用权转让给资源利用者,对其进行宏观调控,定期获取相应收益,纳入中央财政以用于国家的公益保护活动。俄罗斯自然资源统一制定政策、分类型利用管理的模式,在加强国家对自然资源的公权管理以及合理利用方面,对完善我国气候资源管理体制、加强制度建设具有积极意义[3]。

## 3. 气候资源保护与利用立法存在的突出问题

### 3.1. 概念界定不清

作为气象领域的基本法,《气象法》第六章明确规定了气候资源的区划、规划和可行性论证等制度,但并未对气候资源概念进行明确规定,然地方立法先行明确了气候资源的概念。地方法规一般将气候资源的上位概念限定为自然物质和能量,但对其限定范围则有所不同,有气候要素和气候资源之别,概念界定呈现“泛气候资源”化,几乎将与气象有关的资源均囊括其中。但气候要素并不可全部被开发利用,而气候资源则是通过长时间形成的能被开发利用的气候要素[4]。可见,由于缺乏统一的概念界定,各地

立法对气候资源的基本认知存在分歧，概念界定范围各有不同。这显然既不利于统一概念界定标准，更导致对气候资源权属和规制路径的不同。

### 3.2. 目的定位不明

气候资源保护与利用立法目的定位不明，生态价值与经济价值失衡。对于气候资源的开发利用应建立在充分了解与尊重生态规律的基础之上，统筹考虑经济价值与生态价值，坚持开发利用与保护相结合，促进经济价值与生态价值的协调兼顾与同步实现。但现有立法目的受落后立法理念的影响，以狭隘的人类中心主义价值观为指引，以人类利益至上、经济利益优先作为核心目的，对生态价值选择性地无视[5]。而忽视生态利益与经济利益的平衡，必然无法实现助力双碳目标的作用，更与新时代人与自然和谐共生的发展观背道而驰。同时可持续发展理念也并未得到实际彰显。与传统的发展理念相比，可持续发展观强调发展的公平性、持续性以及共同性，是我国环境资源立法的基本依据之一[6]。现有地方立法几乎都将可持续发展原则或协调发展原则作为基本原则予以吸纳，但气候资源不合理开发的现象却依然存在。而主要原因在于对可持续原则的规定过于抽象，并未在具体制度中予以体现，更难以在实践中加以落实。

### 3.3. 权属存在争议

学界对气候资源是否为“国家所有”众说纷纭，并在以气候资源属自然资源范畴的基础上，提出了不同观点。一是公权说。即自然资源国家所有权不是国家对自然资源的直接支配权，而是间接干预自然资源利用的公权力。而公法意义上的行政权力是国家对自然资源权属具有的主权决定性及支配性的体现，并非私法所有权，无法纳入私法范畴[7]。但是公权性质所有权无法为自然资源用益物权的生成提供母权基础。二是私权说。即国家与自然人均以私法主体的身份享有并行使所有权，自然资源国家所有权与传统意义上的私权具有同质性，并不对立及矛盾，民法规范当然可予适用[8]。但其仍面临诸多涉及民法上自然资源所有权的具体行使问题。三是国家所有制说。即自然资源国家所有权的本质是全民所有制的私法体现，是国家所有制的重要组成部分，其主要特点及核心功能是垄断。但无论以所有制定性自然资源国家所有权，还是以后者对前者定性，都值得商榷[9]。故关于气候资源权属的争议仍未解决，观点不断推陈出新，有必要对气候资源的宪法依据以及法律依据进行分析，以期探求其本质。

### 3.4. 制度存在缺失

气候资源的保护利用活动必然涉及到气候资源权利归属、流转和行政管理问题，应对其全过程进行制度设计，但现行立法对其制度设计存在疏漏。首先，气候资源权属、流转等核心制度尚未建立。权属制度对于完善气候资源管理体制和合理利用气候资源具有重要意义，流转制度更是为气候资源用益物权的市场化流转提供法律前提。但《气象法》并未对气候资源权属与流转制度等核心内容并未做出明确规定，地方立法虽有涉及，但立法权威性、制度合理性存在争议。其次，现有制度规定模糊，过于原则。中央及地方立法虽对气候资源区划、规划制度进行了设计，但也只是寥寥数语，内容过于原则、简单，无法有效解决气候资源开发利用中存在的现实难题。最后，制度设计存在失衡。现有立法虽对气候资源区划、规划、气候可行性论证等实体制度进行设计，但并未明确规定相应的实施程序、配套制度等，从而致使制度可操作性不强，立法效果不彰。

## 4. 气候资源保护与利用立法的理论证成

### 4.1. 更新理念

人与自然和谐共生理念是站在中国式现代化发展全局的高度，形成以科学、高质量、永续发展为核



心的重要理念，是加强中国特色社会主义法治建设和生态文明建设的战略指引。保护和利用气候资源是实现“双碳”目标的战略选择，气候资源立法更应以“人与自然和谐共生”理论为指引，对现有立法的不足进行审视与反思，重新确认其立法价值和目标，进而在新的理念指导下构建气候资源保护与利用的基本制度框架。具体包括：首先，要以加强对气候资源的保护为核心目的，坚持保护优先，明确保护气候资源的要求及措施，改善气候条件。其次，应明确气候资源的开发利用要在尊重、顺应、保护自然的前提下进行，秉持统一规划、系统开发、有效利用的原则，科学合理开发气候资源，优化能源结构，推进绿色发展。最后，坚持气候资源保护与利用的辩证统一，在保护与利用之间求取平衡，从而实现经济发展和生态保护的“双赢”。

## 4.2. 界定概念

法律概念是一切立法及其研究的逻辑起点与理论基石，故应先准确界定气候资源的内涵与外延<sup>[10]</sup>。现有立法对气候资源的界定都认可“能被人类生产和生活所利用的”是认定为气候资源的前提和基础，且大都强调气候资源的“资源”性特征，而对气候物质和能量本身是否为气候资源并未形成共识。但气候物质和能量本身是气候资源的表现形态，且自然科学学术界已经将气候物质和能量纳入气候资源的范畴，就气候资源的内涵和外延达成了共识。故法律意义上的气候资源应明确其资源属性和基本范畴，其内涵是指能够被人类所开发利用并能满足人类生产生活需要的、具有经济价值的自然条件和自然要素。其外延包括风能、太阳能、热能、云水资源等自然资源<sup>[11]</sup>。

## 4.3. 明晰目的

明晰气候资源立法目的是适应时代发展要求和气候资源保护与利用实践的需要。首先，维护生态安全。气候资源作为地球生态系统的重要组成部分，生态价值应被重视，且生态价值的有效保护更是气候资源经济价值有效实现的前提。其次，实现保护优先与合理开发利用。气候资源立法虽应在保护和利用之间求取平衡，但保护与利用之间存在利益冲突，基于战略性高度，应当充分认识二元目的论的弊端，体现保护优先的立法理念。但保护优先并不是对气候资源开发利用的排斥，而是在坚持生态优先的前提下科学合理的开发利用气候资源。最后，以实现人与自然和谐共生现代化为终极目的。气候资源立法应当以生态系统为整体考量，在其开发与保护之间寻求最大平衡，统筹经济发展与环境保护，实现人与自然和谐共生。

# 5. 气候资源保护与利用立法的制度展开

当前健全气候资源保护与利用制度体系，应在系统论和全过程管理理念的指导下开展相应的制度设计，对气候资源权属、管理、责任制度和配套机制进行整体性设计。

## 5.1. 气候资源权属制度

气候资源权属制度是气候资源制度体系的核心，明确权属制度对加强气候资源保护与利用具有重要意义。然学界对气候资源在内的自然资源国家所有权的定性囿于一种“平面化”定性逻辑，将其界定为单纯的公权力、私权利，而未将其置于整个权利链条之中，难以理清自然资源全民所有、宪法和民法上的所有权、用益物权、产品所有权等多层权利关系，不利于相关法律的协调和具体规则的适用，故应对现有权属理论予以更新。而单平基教授提出的自然资源权属多层构造理论对气候资源权属争议的解决具有极大借鉴意义。即自然资源之上一般存在五个层次的权利，即自然资源全民所有、宪法上国家所有权、民法上国家所有权和用益物权以及产品所有权。《宪法》第9条是将自然资源全民所有确认为宪法上所有权的依据；《民法典》第247条是自然资源宪法上所有权向民法上所有权转化的基础；《民法典》第

324、325、328、329 条则是自然资源民法上所有权派生用益物权的制度基础；私人依法取得自然资源产品所有权则是用益物权具体行使的结果。故证成自然资源之上权利的层次性，并非否定权利平等性，而是彰显不同权利之间的过渡、转化、派生及生成关系。故通过借鉴自然资源权属多层构造理论来证成气候资源的权利层次性，有助于气候资源之上权利体系性的实现，划清气候资源之上公权力与私权利的界限，保障私人取得气候资源用益物权的机会平等性[12]。

## 5.2. 气候资源管理制度

气候资源管理制度是气候资源制度体系构建的重点，贯穿于气候资源保护与开发利用的全过程，是管理主体依法对气候资源保护与利用活动进行管理、调控、引导，涵盖气候资源保护、利用和许可等制度。

### 5.2.1. 气候资源基础性制度

基础性制度主要包含气候资源调查、区划、规划等法律制度。气候资源调查是对各地气候资源的基本数据、信息和可利用程度进行调查、分析，是对气候资源进行规划、管理的依据。气候资源区划制度是指针对气候资源在时空和利用上的不同，按科学原则系统划分成若干利用区域，从而为合理高效利用气候资源提供支撑。同时在具体制度设计上要明确区划的原则、范围、类型、内容等，规范气候资源区划活动，提高气候资源区划的能力和效果。气候资源规划制度是地方人民政府依据气候资源调查、区划成果，对气候资源开发利用的指导思想、原则、目标和重点进行总体部署，明确各方面工作的任务、措施，使气候资源保护和开发利用工作有序进行。

### 5.2.2. 气候资源保护性制度

保护性制度主要包含气候承载力评估制度、气候可行性论证制度。气候是自然生态系统的重要组成部分，大力推进生态文明建设需要科学认识气候风险，充分遵循气候规律，考虑气候资源的承载能力，建立气候承载力评估制度，从而界定气候资源对人类可持续发展的影响，将资源的利用的规模和强度限定在合理的程度或范围内。气候可行性论证是指对与气候条件密切相关的建设项目的氣候适宜性、风险性进行分析和评估，并提出预防或者减轻不良影响的对策和措施。从该制度的功能来看，其主要作用在于体现风险防范理念，对规划和建设项目等对气候资源可能产生的不利影响进行事前的预测与防范，但也应做好与环境影响评价制度、“三同时”制度等预防性制度的沟通与衔接，共同应对可能产生的气候资源破坏风险。

### 5.2.3. 气候资源利用性制度

利用性制度主要包含气候资源开发利用主体登记、开发许可制度。开发和利用气候资源极易对生态环境造成重大影响，故应对开发者的技术、资金等资格进行严格要求，建立气候资源开发主体资格登记制，对开采主体实施监管，重点监管气候资源开发利用主体的资质以及保证申请、审批和公告等相应程序的公开透明，从而进一步提升气候资源开发利用的科学性、规范性和有效性。当公众使用公共物品时，政府应该提供保护，每个人都有权利享有公共物品的使用权，但如果是大规模商业开发，则需要获得行政主管部门的许可，因其利用气候资源的数量却远远超出普通民众，必须实施开发许可制并缴纳税款，所支付的税款能够用于环境改善，确保气候资源的可持续利用。

## 5.3. 气候资源责任制度

气候资源责任制度为气候资源权属、流转和管理制度的实现提供法律保障。气候资源保护与利用涉及公共利益，可与其他社会法对公共利益的保护方式保持一致。法律责任制度往往体现为多种类的法律

责任形式及责任规范,即民事责任、行政责任和刑事责任,且相关规定要力求具体、细致、严格,便于操作和执行。从责任承担形式上,主要还是以民事责任为主,行政和刑事责任为辅。从规范要点来看,气候资源开发利用的基础是对气候资源的有效保护,因而破坏气候资源、不履行保护义务,特别是气候资源开发利用者违反相应义务承担的法律 responsibility,应成为责任制度的重点。同时考虑到气候资源开发利用中政府承担角色的特殊性,对于违反相关的气候资源保护与利用管理职责,造成气候资源重大损害的行政机关,气候资源立法也应为追责提供明确的法律依据。可将气候资源损害赔偿纳入公益诉讼的制度范畴,并展开针对性的制度设计。此外,应从司法环节加强对气候诉讼制度的设计,不仅可以加强对气候资源的保护,还契合应对气候变化的规范要求。

#### 5.4. 气候资源配套机制

完善气候资源配套机制是构建气候资源法律体系的重点,对促进气候资源相应制度的实施和加强气候资源有效保护与合理利用具有重要意义。一是完善监管机制。要加强对气候资源保护和利用活动的监管,明确主管部门、监管范围、监管权限以及责任,形成规范化、权责明晰、公开透明的监管机制。二是建立政策支持机制。美国的气候资源利用立法多采取财政支持和税收优惠的方式,对包括气候资源在内的可再生能源的发展提供政策支持,且取得显著效果。因而就我国气候资源利用等问题,应加大政策扶持力度,气候资源只有转化为经济效益时,才能在能源业中发挥更重要的作用。三是利益补偿机制。气候资源具有公益属性,会导致不同利益主体间的博弈,故应将生态补偿制度引入气候资源保护与利用制度之中,通过补偿性制度设计由收益主体对权益受损主体给予补偿,以平衡不同主体的利益诉求,实现气候资源享有的实质公平。此外,还可引入气候资源开发利用的公私合作制度,通过 PPP 模式开展政府与社会资本的合作。

#### 基金项目

2023 年江苏省研究生实践创新计划项目“气候资源保护与利用立法的理论证成和制度展开”(SJCX23\_0355)。

#### 参考文献

- [1] 庄贵阳. 我国实现“双碳”目标面临的挑战及对策[J]. 人民论坛, 2021(18): 50-53.
- [2] 杨惜春. 尚需完善的我国气候资源保护立法[J]. 环境经济, 2007(Z1): 78-83.
- [3] 洪旗, 陈华飞. 差异化产权制度多元化生态管护——国外自然资源管理模式概览[J]. 资源导刊, 2018(6): 52-53.
- [4] 牛冰洁. 气候资源权利归属研究[J]. 绥化学院学报, 2022, 42(12): 28-30.
- [5] 曹明德. 生态法新探[M]. 北京: 人民出版社, 2007: 2.
- [6] 吕忠梅. 超越与保守: 可持续发展视野下的环境法创新[M]. 北京: 法律出版社, 2003: 432.
- [7] 陈仪. 保护野生动物抑或保护国家所有权[J]. 法学, 2012(6): 89-97.
- [8] 马新彦. 物权法[M]. 北京: 科学出版社, 2007: 88.
- [9] 徐祥民. 自然资源国家所有权之国家所有制说[J]. 法学研究, 2013(4): 35-47.
- [10] 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.
- [11] 施志源. 论气候资源之法律属性与权利归属[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2014(4): 27-35+75.
- [12] 单平基. 自然资源之上权利的层次性[J]. 中国法学, 2021(4): 63-82.