

收稿日期:2020-11-15

气候资源的法律属性和权利规制研究

储敏,胡芳菲

(南京财经大学法学院,江苏南京 210023)

摘要:气候资源与气象要素具有不同的涵义,否定气候资源为国家所有的学者混淆了两者的区别。特定区域的气候资源可以以证照的方式加以特定化,完全符合物权客体的要求。气候资源为国家所有具有正当性,立法应作宣示性规定。气候资源由谁占有和利用不是任意的,应该是气候资源的所有人所能选择和决定的,选择和决定的方式是行政许可。行政许可不仅具有行政法上的准入意义,而且还具有物权法上设定财产权的意义。以资源占用权来规制气候资源的开发利用不仅合法、可行,而且比单纯的行政法规制来得优越。

关键词:气候资源;气象要素;物的特定化;国家所有权;资源占用权

中图分类号:X197

文献标识码:A

文章编号:1003-6873(2021)01-0078-07

作者简介:储敏(1966—),女,江苏泰州人,南京财经大学法学院教授,主要从事民商法学研究;胡芳菲(1996—),女,江苏扬州人,南京财经大学法学院硕士研究生,主要从事民商法学研究。

DOI:10.16401/j.cnki.ysxb.1003-6873.2021.01.010

2012年6月,黑龙江省人大常委会审议通过《黑龙江省气候资源探测与保护条例》,引起了学界和实务界对风能、太阳能等自然资源的法律属性及权属问题的广泛争议,争议的焦点在于气候资源能否成为物权的客体,并在其上设定国家所有权,而且这一争议还是表面的,“实际上其所折射出的是所有权制度安排在自然资源领域遭遇的困境,该问题的解决从根本上依赖能否在理论上充分阐明自然资源所有权的设定条件和适用局限”^[1]。在理论尚未充分阐明气候资源的法律属性和权属关系的背景下,许多省份又相继出台了各自的“气候资源条例”,争相规制气候资源的归属和利用。而根据《立法法》精神,国家所有权的设定是国家立法的职权,不是地方立法所能擅定的。因此,对气候资源的法律属性及权属问题加以深入研究,并为国家层面的立法提供建议很有必要。

一、气候资源与气象要素的涵义辨识

有学者认为:“风力风能、太阳能、降水和大气成分等基本上属于恒定资源。这些自然资源尽管在时间和空间的分布上会有不均匀,但整体上是‘取之不尽,用之不竭’的。”^[1]这是将气候资源与气象要素混淆了。所谓气象要素,是指表明一定地点和特定时刻天气状况的大气变量或现象,

如温、压、湿、风、降水等。世界各地的气象台站所观测记载的主要气象要素有气温、气压、风、云、降水、能见度和空气湿度等。在这些主要的气象要素中,有的表示大气的性质,如气压、气温和湿度;有的表示空气的运动状况,如风向、风速;有的本身就是大气中发生的一些现象,如云、雾、雨、雪、雷电等。这些气象要素主要通过气温、气压、风、湿度、云、降水、蒸发、能见度、辐射、日照等物理量来衡量,进而表明大气的物理状态或物理现象^①。但这些气象要素不是气候资源。

关于气候资源,立法尚未进行明确的定义。我国《气象法》只对气候资源的综合调查与区划工作、气候资源的开发利用和保护规划、气候可行性论证等做出规定,并未对气候资源作出定义。当下,一些省份以地方立法的方式对气候资源进行了界定。例如,《黑龙江省气候资源探测与保护条例》第2条第1款规定:“本条例所称的气候资源,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。”《陕西省气候资源保护和利用条例》第2条第1款规定:“本条例所称气候资源,是指可以被人类生产生活利用的太阳光照、风、热量、云水、降水、大气成分等自然物质和能量。”这些规定都强调“能够被人类的生产和生活所利用”是认定气象要素成为气候资源的前提,即只有为人类所认识、并通过科学技术能为人类所利用的气象要素才能成为气候资源。不同点在于定义中是以“资源”还是以“气象要素所产生的物质和能量”作为气候资源的属概念。《黑龙江省气候资源探测与保护条例》在定义“气候资源”时是以“资源”作为属概念,而《陕西省气候资源保护和利用条例》在定义“气候资源”时是以气象要素所带来的“物质和能量”作为属概念。两种定义方式体现了对“气候资源”的两种不同认识,无优劣之分。

气象要素是纯自然的物质或能量,气候资源则不仅是自然的物质更是社会的物质。因为“资源是生产资料或生活资料的天然来源”^{[2]1662}。也就是说,一旦某一自然物质被称作资源就必定加进了社会因素,气候资源亦是如此。同样的气象要素却可能产生差异很大的利用效益,甚至也可能转变成为灾害。气象要素多种多样,有的被开发利用,有的尚未被开发利用,这主要决定于人们所拥有的技术条件的先进程度,以及所采取的决策与管理措施是否正确和得力。这说明气象要素要从一种自然现象或物质转变成一种社会资源离不开社会因素的作用。这一作用主要体现在以下几方面:第一,气象要素的开发利用需要信息和技术的支持。农业社会的人们只懂得去适应气象要素,而随着工业革命的到来,人们懂得了开发利用气象要素。人们要在农业、交通、旅游、能源等行业利用气象要素,获取经济效益,离不开对气象要素信息的获取,并不断研发先进设备促使气象要素的潜能得到巨大发挥,进而成为气候资源。第二,气象要素需要人们综合开发利用。从气象要素自身来看,一方面,光、热、水、风、空气等因子互相影响、互相制约构成一定地域不同的气候类型;另一方面,气象要素与河流、土壤、植被、生物等构成一个统一体。这两方面的结合形成了某一特定区域的气候资源,人们在开发利用时,为了保持生态平衡、获得最优效益,往往需要有相当规模的综合利用。第三,气象要素的开发利用需要进行公共决策。气象要素关系到地球上所有生命的生存和发展,不适当的开发利用有可能招致生态灾难,因而决策应当谨慎。只有当气象要素的开发利用正式进入公共决策体系才能够成为气候资源。

由此可见,气象要素只是气候资源的来源与基础,气象要素还必须同一定的社会因素结合起来,才能转变为气候资源。据此,我们可以将气候资源定义为:能够被人类开发利用、满足人类生产生活的需要,具有经济价值的气象物质和能量。

二、物权客体与气候资源的特定化

有学者认为,气候资源不能设定国家所有权的主要理由是,某类自然资源设定所有权需要具

^① 关于气象要素的定义和范围,没有一个统一的说法,本文参考了周淑贞的《气象学与气候学》(高等教育出版社1997版,第15-17页)一书的说法。

备三个最基本的前提条件,即稀缺、能够被比较准确地特定化和在开发利用过程中没有外部性影响或者影响很小。气候资源不具备这些前提条件,因而不能设定所有权^[1]。这当中,气候资源不能被特定化是核心。

按照物权法的一般原理,物权作为支配权,其客体必须是特定的物^{[3]15}。亦即物权的客体要能够被特定化,不能被特定化的物质,即便其能带来财产利益也不能成为物权的客体。如阳光能给人类带来财产利益,但阳光却无法特定化,故不能成为物权的客体。而所谓物权客体特定化,是指物权中的财产利益能够依照法律上的观念或标准区分为独立的单元,从而成为“一物”^{[4]39}。如前所述,作为气候资源基础的气象要素是能够被物理指标量化的,但却不能够被特定化。如太阳光辐射,尽管是人类生存必不可少的自然条件,但它只是一个气象要素,无论是一束还是一片都不能将其产生的财产利益特定化。但当某一特定区域的太阳光辐射被人们认识到具有较大的开发利用价值,并能够为科学技术所支配,那么就转化为太阳能资源,如新疆戈壁荒漠上的太阳能,这一太阳能就不再如太阳光辐射那样具有无穷性,而是一个稀缺的资源。

稀缺性是自然资源的固有特性,即自然资源相对人类的需求在数量上存在不足。与人类对气候资源开发利用无限大的需求相比,由于受认识水平、科技能力和成本投入等条件的限制,气候资源实际可开发利用量其实是很有有限的,是不能完全满足人类需求的。而且气候资源在地域、时间分布上的不均匀性、变异性、不可储存性等自然特性与人类对它的普遍需求,尤其是对优质气候资源需求之间存在矛盾。所有这些都使气候资源成为人类的稀缺资源。

当气候资源缺乏阳光、空气那样的无穷性时,就有一个由谁占有和利用的问题。气候资源能满足人类生产和生活的需要,既具有自然资源属性又具有公共资源属性。公共资源涉及千家万户,在现代社会中,一般采取有限准入的政策。当一项事业只有少数人才能经营时,事业本身即成为一项短缺的资源,政府即将其拟制出一种财产利益。在市场经济中,通常以投标、拍卖运营权的方式分配资源的占用,并以牌照确定和显示对公共资源的占用权利。由于支付了对价,代表一定份额的资源牌照具有了确定的财产价值,进而将其特定化。在这里,物的特定化不能被理解为实物化,尽管实物化常常代表特定化;特定化也不等同于特定物,特定物是与种类物相对应的物的分类。物的特定化从法律意义上讲取决于两个方面:一是当事人的认同;二是法律的认可。而且,法律的认可更具权威性。具体到气候资源,某一运营商要开发利用某一特定的气候资源必定要支付一定的对价,因而就具有确定的财产利益,并以政府发放的证照加以特定化。运营商为取得开发利用气候资源的证照所缴纳的费用,是其投资的一部分,与其开发利用气候资源的设备一样,都是运营商的财产,不同的只是其财产的表现形态不同。至此,特定的气候资源就被特定化了,就能成为物权的客体。

有学者赞同气候资源可以设定国家所有权,而且认同气候资源能够被特定化为“独立的一物”,但其对气候资源特定化的认识和方法是值得商榷的。“气候资源尽管在实体外形上无法固定,但其在观念上是特定的、可测量的并可数字化利用的,其独立性应该得到承认。”^[5]这仍然是从气象要素的角度认识气候资源的,其所特定化的、可测量的仍然是气象要素,而不是气候资源。

运营商占用气候资源支付对价所形成的财产利益须以证照的方式特定化,这就将财产权利凭证与财产利益合二为一。这并不违背物权法理。货币作为一般等价物,既可以说它是所有权的客体——直接表明一定价值的动产,又可以说它是国家发行的一定财产利益的所有权凭证。许多价值形态的财产利益常常直接体现在权利凭证之中,如存单、提单、股票和票据等,它们既是财产权利凭证,同时也指代着一定的财产利益。这些财产利益不像实物形态的财产利益易于被人们感知,但仍然是既存的、确定的财产利益。气候资源作为物权的客体即属此种情形。

三、气候资源国家所有的正当性

国家所有权是以所有权主体的特性而命名的所有权。自人类有了国家以来,国家一直是国有财产的所有人,这是一个众所周知的事实。在我国,国家所有权作为一种所有权法律关系,是在全民所有制基础上,由国家与国家以外的任何不特定的组织和个人之间形成的权利义务关系。国家所有权的主体具有惟一性和统一性,即只有由代表全体人民意志和利益的国家才能作为所有权的主体。

从理论上讲,任何财产都可以成为国家所有权的客体。根据我国《宪法》和《民法典》的规定,有些财产只能作为国家所有权的客体,不能成为集体或私人所有权的客体,如矿藏、水流、海域、野生动植物资源、无线电频谱资源等。但我国法律未明确列举气候资源为国家所有。对此,学界的主流意见是,通过对法律文本中的“等自然资源”进行解释,将法律没有列举的自然资源也应当包括在国家所有的自然资源中^[5]。这样的理解是可行的,因为“自然资源是一个伴随技术经济条件的创新发展而具有动态性的概念”^{[6]5}。我国立法对海域、无线电频谱资源的规定即属此种情形。因此,国家所有的自然资源应包括气候资源。

有学者认为:“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。中国现行法律疏漏气候资源非排他性的公共资源特点,在民法和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。”^[7]这里所说的“气候资源的动态性”,实际上是指气象要素的动态性。即便如此,所谓气象要素的动态性也是相对的。将某一特定区域的气象要素放在一个特定的历史时期来量化,仍然是确定的。关于“气候资源非排他性的公共资源特点”的说法也不准确。如前所述,所有资源都具有稀缺性,只能进行排他性的有限利用。学界所谓“公共资源的非排他性”只是经济学上的模糊说法,对任何公共资源的占用都有一个饱和度的问题,超出了一定的限度必定出现排他性。关于“民法和宪法中均未区分公共自然资源与国有自然资源的归属”,这是两种不同的分类,不能混为一谈。国有是与集体所有或私人所有相对应的,是按主体的特性来进行的分类。国有资源可分为自然资源与公共资源。自然资源是一切能用于生产和生活的呈自然状态的物质资料,如土地资源、矿产资源、水资源等。公共资源是为了让公共事业更好地满足人们的生产生活需要而依一定的方式拟制出来的资源或财产利益,如电信执照、路桥收费证等。至于“明确全人类共同享有气候资源和平等使用的权利”,只是学者的美好愿景,几无实现的可能。更为关键的是,该学者仍然混淆了气候资源与气象要素。

有学者认为:“将气候资源归国家所有与设立行政许可捆绑起来可能存在着一个认识上的误区。国家所有不是设定行政许可的前提。”^[8]这样的认识存在着许多误解的成分。其实,我国关于资源类所有权立法规定为国有,从立法技术上讲,采用的是概括式的宣示性规定,用意在于国家将资源宣布为国家所有(可以为集体所有的除外),其他任何组织和个人都不要存在染指的企图。即便土地这样的自然资源,本身也是绵延成片,国家所有也只是宣示性规定,只有在某一特定的土地为他人利用时才通过“四至界定”的方式加以特定化。在现行体制下,我国对国有财产实行的是国务院领导下的分级管理,国务院代表国家行使国家所有权,地方人民政府根据职权管理国有财产。国家在宣示资源所有权时并没有做明确的客体识别,只有当具体特定的单位和个人开发利用资源时才进行个别的识别,通常是通过证照的方式加以识别或特定化,即通过行政许可的方式来设定资源利用权。气候资源利用权的设立亦是如此。可见,气候资源的国家所有权

没有与行政许可绑定,而气候资源的利用权恰恰是与行政许可绑定的。这与用益物权的设定有关,用益物权一般通过所有权人与特定的非所有权人的意思和行为来设定。气候资源利用权的设立是国家与另一方意思表示一致的结果。在这一过程中,国家(国务院或国务院授权的地方人民政府)能够而且必须参与。气候资源作为特殊的物权客体,由谁占有和利用不是任意的,应该是气候资源的所有人所要选择和决定的,选择和决定的方式是行政许可。经过特定的程序,被许可人就获得了开发利用气候资源的资格,亦即成为气候资源利用权的主体。这与其他用益物权的设立没有质的区别,符合物权法原理。

四、规制气候资源权利的立法建议

有学者认为,在《宪法》和部门法对气候资源所有权没有规定的情形下,由地方性法规来规定气候资源为国家所有存在违宪^①。这不仅存在认识误区,还有无限上纲之嫌。如前所述,通过对《宪法》第9条“等自然资源都属于国家所有”中的“等”字的字义和文义解释能够为气候资源的国家所有权提供正当性。在部门法没有明确规定气候资源为国家所有的情况下,由地方性法规来加以明确规定也不失为一个好的办法。非常遗憾的是,在《黑龙江省气候资源探测与保护条例》规定“气候资源为国家所有”遭到一些非议后,其他省份的后续立法再也不敢理直气壮写上“气候资源为国家所有”了^②。也许这是避免立法争议的技巧,但也留下了气候资源所有权的模糊性。

从理论和现实的需要出发,气候资源国家所有权要真正得到落实确实需要立法的具体化。首先,应在未来《宪法》修订时明确增列气候资源的国家所有权,以避免在气候资源国家所有问题上的无谓争论。其次,应在有“财产基本法”之称的《物权法》(《民法典》通过后为“民法典物权编”)中对气候资源国家所有权加以明确具体的规范。因为宪法性权利仅具有宣示意义,其权利的具体内容和实现方式则需要相关的部门法来进一步落实。《物权法》立法时囿于当时立法意志的偏差,未能对气候资源的国家所有权加以规制。在我国《民法典》制定时,“物权编”仍未对气候资源加以规范,这不能不说是一件憾事。因为近些年,关于气候资源国家所有权问题在我国学界和实务界已引起了巨大的纷争,迫切需要立法对其加以规制。

《物权法》规制气候资源国家所有权至少应包含以下几方面的内容:(1)将相对稀缺的气候资源确立为财产并为国家所有。这样就将气候资源与气象要素区别开来,进而破除人们在认识上的误区。(2)确定气候资源所有权的主体只能是国家。土地可以为集体所有,但集体土地区域内的气候资源不归集体所有,不得以集体土地的所有权拒绝和阻碍国家对气候资源行使所有权。当然,相关组织或个人在开发利用气候资源需要利用集体土地时,则应同相关农民集体协商,这另当别论。(3)气候资源所有权只能表现为管理和收益权能。气候资源的开发利用,国家是以许可的方式来进行的,相关组织或个人经气候资源管理部门的规划和批准,取得气候资源的利用权,并向国家缴纳一定的费用。从一定意义上讲,气候资源所有权就集中表现为国家气候资源管理部门的管理权和收益权。(4)气候资源的管理,由国家授权的特别行政管理机关进行。

对气候资源的立法规制,仅确定其归属关系还远远不够,利用关系的规制则更加重要。传统物权法对资源的开发利用关注较多的是土地资源,几个有名用益物权几乎都是与土地相关。涉及其他资源开发利用的权利,诸如捕鱼权、探矿权、采矿权、狩猎权和取水权等,由于客体缺乏实

^① 如杨涛的《“风能、太阳能属国家”于法无据》(《沈阳日报》2013年6月19日),张玉成的《警惕气候资源立法中的行政权魅影》(《南方周末》2012年6月21日),马宇的《气候资源国有的荒谬与危害》(《中国经营报》2012年6月30日),等等。

^② 在《黑龙江省气候资源探测与保护条例》之后进行“气候资源”地方立法的山西省(2012年)、安徽省(2014年)、江苏省(2014年)、湖北省(2018年)、河南省(2018年)、江西省(2018年)、陕西省(2018年)、云南省(2019年),都没有规定“气候资源为国家所有”。

物性,但又都能够支配某种财产利益,因此在理论上被称之为“准物权”^{[8]18}。令人欣喜的是,我国《民法典》在“用益物权的一般规定”中创造性地规定了海域使用权、探矿权、采矿权、取水权、养殖权和捕捞权。不仅如此,我国《民法典》还扩大了用益物权客体的范围,用益物权既可以设定在不动产上又可以设定在动产上,这就为用益物权的发展预留了足够的空间,也为诸如资源利用权的确立提供了法律依据。

如前所述,气候资源的利用权符合用益物权的本质属性和基本特征,但立法将其单独作为一种有名用益物权加以规定有浪费立法资源之嫌。因为国有资源从宏观上可分为自然资源和公共资源两大类,而每一大类又可分为众多小类,而且随着人类认识的深入和科技的发展,国有资源的种类会越来越多。可行的办法是在用益物权中将所有涉及资源利用的权利作统一规定,制定出符合物权法理的规则,并增列为有名用益物权,有学者将这种用益物权称之为“资源占用权”。所谓资源占用权是指“自然人或法人占用相对稀缺的自然资源或公共资源的权利”^{[9]223}。具体而言:(1)资源占用权的主体是,依据资源类特别立法而产生的具有开发利用资源资格的特定自然人和法人。资源的占用权人是特定的非所有权人,资源不属于占用权人所有,但占用权人有权而且实际占有和控制着资源。(2)资源占用权的客体是,占用人为占用资源所支付的对价而形成的财产利益,并且以证照的方式特定化。用益物权是以占有他人的财产为前提,只有占有了才可以利用,在实物形态的财产中,表现为对实物的掌握和支配,在价值形态的财产中,表现为财产凭证的掌握。在资源占用权中,往往表现为两者的结合,既表现为对实物的掌握和支配,更表现为对开发利用资源证照的掌握。(3)资源占用权的内容表现为,占用人对资源开发利用的许可证或牌照的直接支配,凭着证照,占有人开发利用一定的资源,并取得资源要素本身或利润的收益。占用人还可以依法转让证照。占用人作为证照的持有者,负有保护和合理利用资源的法定义务以及其他的约定义务。

以资源占用权来规制资源的开发利用行为,能够更好地规范和保护资源、合理地开发和利用资源。长期以来,对资源的开发利用多采用行政审批的方式,以致学者们看到的更多是行政法意义——行政许可。行政法上的规制存在着先天的缺陷,即容易产生乱发证、乱收证、滋生腐败,山西省煤矿开采权审批中的乱象便是明证。资源占用权作为一种民事权利,其取得必须支付一定的对价,且对价的确定往往要经过公开竞价。这样做不仅可以减少国有资产的流失和官员的腐败,而且可以产生一定的对抗力——任何无合法依据收回资源占用权都需赔偿占用人的损失。更为重要的是,当资源占用权成为占用人的一项民事财产权时,占用人会更加自觉地保护资源、合理地开发和利用资源。

资源占用权的享有往往与特定区域的土地和空间的使用结合在一起。以气候资源利用权为例,要利用新疆戈壁上的太阳能,必定要架设太阳能光伏设备;要利用东海、黄海海边的风能,必定要架设风力发电机和输变电设备。架设这些设备必然涉及对其下面支点的使用。对此,可通过空间使用权来处理。“空间使用权是特定主体使用与建筑物和其他附着物无关的特定立体空间。”^{[4]188}《民法典》虽未单设“空间使用权”,但在“建设用地使用权”中作了概括性规定。《民法典》第345条规定:“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。”也就是说,空间使用权作为建设用地使用权的特殊形式,其所涉事项的规定准用建设用地使用权的规定。具体到气候资源利用权,在开发利用气候资源时需要利用特定的空间,要求空间下面的权利人提供便利,利用人可与土地所有权人设定土地使用权,或与土地使用权人设定地役权。

综上所述,要在理论上对气候资源的法律属性和权属关系作出有说服力的阐明,必须要跳出传统法学理论的固有思维。“物必有体”只是乡村生活经验的写照,许多非实物的价值形态财产利益已经成为现代社会财产存在的主要方式。而且,价值形态的财产利益较之于实物形态的财

产利益更易受行政管理法律的影响,以至于许多学者只看到行政许可的意义,看不到设定物权的意义,这需要理性的思维和眼光,“一物”的识别有多种方式,法律或国家机关的识别是其中之一。不仅如此,对气候资源的法律规制还需要现代科学思维。设定所有权和用益物权的是气候资源,而不是气象要素,单纯的气象要素只具有气象学和经济地理学的意义,将两者混为一谈,必定走进解释气候资源的属性和权利关系问题的死胡同。

参考文献

- [1] 张璐. 气候资源国家所有之辩[J]. 法学, 2012(7): 12 - 17.
- [2] 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典[Z]. 北京: 商务印书馆, 2002.
- [3] 王利明. 物权法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2015.
- [4] 孟勤国, 张里安. 物权法[M]. 长沙: 湖南大学出版社, 2006.
- [5] 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.
- [6] 孟庆瑜, 刘武朝. 自然资源基本问题研究[M]. 北京: 中国发展出版社, 2006.
- [7] 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(5): 28 - 34.
- [8] 崔建远. 准物权研究[M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [9] 孟勤国. 物权二元结构论: 中国物权制度的理论重构[M]. 北京: 人民法院出版社, 2009.

Study on the Legal Attribute and Ownership of Climate Resources

CHU Min, HU Fang-fei

(School of Law, Nanjing University of Finance and Economics, Nanjing, Jiangsu, 210023, China)

Abstract: Climate resources and meteorological elements have different connotations. Some scholars deny the national ownership of climate resources, which neglects the difference between them. Climate resources in a specific region can be specified by means of license, which fully meets the requirements of ownership objectivization. It's righteous for climate resources to be owned by nation, which should be declared through legislation. The occupation and utilization of climate resources is not arbitrary, which is up to the legitimate owner to choose and decide through administrative licensing. Administrative license entitles the user to the right of access in terms of administrative law, as well as the right of ownership in terms of property law. It is legal and feasible to regulate the development and utilization of climate resources with the right of resource occupation, which is more effective than the regulation by administrative law.

Key words: climate resources; meteorological elements; specification of objects; national ownership; resources occupation right

〔责任编辑:朱 根〕