

冲突与协调：煤层气资源开发中的权利配置

郑佳宁, 孟涛

(中国政法大学民商经济法学院, 北京, 100088)

摘要: 煤层气矿业权和煤炭矿业权的冲突已经成为煤层气行业发展的主要法律障碍。权利冲突的根源在于权利的支配范围相互重叠, 即权利重叠。煤层气资源依附于煤炭资源而存在, 其不是法律意义上独立的物, 无法单独成为矿业权的客体。所以, 冲突的化解需要从权利配置本身入手, 对煤层气资源和煤炭资源进行统一赋权, 以形成安全高效的能源开发格局。

关键词: 煤层气资源; 权利冲突; 统一赋权; 现代能源体系

中图分类号: D922.67

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2016)05-0018-08

一、引言

煤层气是一种产生于煤化过程中的自生自储的非常规天然气。相对于煤炭、石油和天然气等传统能源, 人类对煤层气资源的开发较晚, 直至 20 世纪 70 年代, 随着勘查、开采技术的进步, 煤层气资源才逐渐成为重要的能源财产。^[1]在我国, 对煤层气资源的开发和利用具有一举多得的效益。首先, 煤层气资源的开发利用, 能够在一定程度上填补我国的能源供给缺口, 完善我国的能源消费结构。煤层气资源在我国储量丰富, 截至 2014 年底, 我国煤层气地质资源量占常规天然气地质资源量的 54%, 共计 36.8 万亿立方米。^[2]其次, 煤层气资源的开发, 能够有效地防患煤炭开发中的瓦斯事故, 保障煤矿安全生产。煤层气俗称瓦斯, 瓦斯爆炸是煤炭资源开发利用中的五害之首。^①以山西省为例, 2015 年山西省瓦斯爆炸共造成 22 人死亡, 占全年煤矿事故死亡总人数的 28.95%。^②最后, 对煤层气资源的开发与利用能够有效地遏制煤炭资源开发过程中直接排放煤层气对气候变暖所产生的负面影响。煤层气以甲烷为其主要成分, 甲烷是一种典型的强温室气体。根据美国环保署的数据显示, 我国在 2010 年共排放煤层气 300 MMTCO₂e, 是全球排放煤层气最

多的国家, 排放量将近是第二名美国的 4 倍。^[3]

作为“后起之秀”, 煤层气资源毋庸置疑已经成为一种重要的能源财产, 踏入了财产法的殿堂, 接受财产法的调整, 但该种新的财产类型也面临着如何融入到财产法体系中去难题。^[4]其中, 最为突出的问题就是煤层气矿业权和煤炭矿业权的冲突, 此法律障碍已经成为煤层气行业发展的一大“绊脚石”。截至 2010 年底, 山西省煤层气矿业权与煤炭矿业权重叠共计 175 个, 重叠面积达 2 617.32 平方公里。^[5]因此, 对煤层气矿业权和煤炭矿业权冲突的化解, 已成为推进我国能源资源高效开发与利用所必须解决的问题。本文希望通过煤层气资源开发中的财产权结构进行剖析, 以探明权利冲突的根源并寻找到符合物权法基本原理的冲突化解路径。

二、煤层气矿业权和煤炭矿业权冲突的根源：权利重叠

(一) 分别赋权的源起与法律困惑

根据《矿产资源法》和《矿产资源法实施细则》的规定, 我国矿产资源立法对矿产资源勘探、开采权利的设置, 采取的是“矿产资源种类主义”的赋权标准, 即依照矿产资源的矿种分别赋权。立法之所以做

收稿日期: 2016-04-24; 修回日期: 2016-06-21

基金项目: 2015 年度教育部人文社会科学研究青年基金资助项目“能源财产权利的行使、限制与冲突协调”(15YJC820083); 2016 年“中国政法大学优秀中青年教师培养支持计划资助项目”; 2014 年中国政法大学青年教师学术创新团队资助项目“中国民法典的根基与周边”(2014CXTD05)

作者简介: 郑佳宁(1978-), 女, 北京人, 民商法学博士, 中国政法大学民商经济法学院副教授, 主要研究方向: 民商法, 能源法; 孟涛(1991-), 男, 安徽寿县人, 中国政法大学民商经济法学院硕士研究生, 主要研究方向: 民商法, 能源法

出这样的选择与矿产资源领域的立法思路不无关系。

“法律蕴含着一个国家数个世纪发展的故事, 我们不能像对待仅仅包含定理和推论的数学教科书一样对待它。要理解法律是什么, 我们必须了解它以前是什么, 以及它未来会成为什么样子。”^[6]从 1986 年《矿产资源法》发布实施至今, 我国矿产资源立法始终侧重于对资源勘探、开发秩序的行政管理, 立法对矿产资源的财产属性认识不足, 从而导致矿业权制度与物权制度之间缺乏有效的衔接与融合, 缺乏物权的理论根基。事实上, 我国矿产资源立法很大程度上是从地质学角度对矿产资源等相关概念和基本制度进行规定的, “矿产资源种类主义”的赋权标准正是此种立法思路的产物。

“矿产资源种类主义”赋权标准的实施以明确具体的矿种为前提, 现已确立的具体矿种规定在《矿产资源法实施细则》所附的《矿产资源分类细目》中。这些具体矿种是对经过地质矿产勘查工作发现并探明矿产储量的矿产资源的确认, 属于地质学意义上的概念。随着勘探、开采技术的进步, 煤层气资源在地质学意义上已成为独立于煤炭资源的矿产资源, 被纳入到《矿产资源分类细目》中。故而, 法律对煤层气资源和煤炭资源分别进行赋权。但是, 法律规范直接以地质学意义上的“矿种”概念来作为权利设定的依据是十分不妥的。法作为非物理存在, 是由人类创设和约定的。^[7]法的内容是法律规范, 其不同于自然科学意义上的自然法则, 法律规范是对人们行为的规定, 旨在强调人们应当如何行为。而自然法则是关于事物实际状态的阐述, 即描述自然事件如何产生以及为何发生的规则。^[8]质言之, 规范意义上的权利客体与客观上的物质是无法划等号的, 否则必然会引起权利体系内部的混乱。所以, 分别赋权的立法选择为权利冲突埋下了种子。

(二) 分别赋权下的权利重叠

深入和准确地分析问题产生的根源是有效解决法律疑难问题的重要前提。当前, 主流观点认为, “两权分置”是煤层气矿业权和煤炭矿业权冲突产生的根本原因。“两权分置”是指煤层气矿业权与煤炭矿业权因行政许可主体的不同, 而往往分别授予不同的主体。^[9-11]根据国土资源部的相关规定, 煤层气资源作为独立的矿种, 对其勘查和开采只能经由国土资源部行政许可, 而煤炭矿业权的设定则根据规模的不同, 分别由国土资源部和省级人民政府国土资源主管部门进行行政许可。^①但我们认为, 两权分置仅仅是加剧了煤层气矿业权和煤炭矿业权之间的冲突, 而并非是权利冲突的根源。即使将煤层气矿业权和煤炭矿业权授

予同一主体, 权利间的冲突依然客观存在, 只是因权利主体同一而没有显现出来。

任一民事权利均具有固定的权利边界, 民事权利具有天然的互谐性, 每一项权利均由法律确认与保护, 所以, 在正常情况下, 不同权利之间应当呈和谐之态。^[12]如果权利在法律形式上获得确定但却无法行使的话, 那么一定是权利本身出现了问题, 即法律对权利的设定不符合基本的原理。所以, 应当从权利配置本身出发, 对引发煤层气矿业权和煤炭矿业权冲突的原因进行剖析。根据《矿产资源法实施细则》第 16 条和第 30 条的规定, 矿业权的客体并非仅指向单一一种类的矿产资源。具体来说, 矿业权的客体包括两个部分, 一是特定区域内的矿产资源, 二是该矿产资源所附着的相应空间。在自然状态下, 煤层气吸附于煤基质中, 煤层实际上为煤层气的赋存区, 也就是说, 煤层是煤层气所附着的空间。所以, 在特定区域内, 同时设定煤层气矿业权和煤炭矿业权, 必然会使二者的支配范围在空间和时间两个维度上发生重叠, 即权利重叠。权利的本质是民事主体自由意志的支配范围, 权利的重叠意味着, 权利人在意志支配范围上发生重叠, 后果是任何一方均不可自由地行使权利。所以, 权利重叠才是引发权利冲突的根本原因。

(三) 权利重叠违背了物权绝对原则

萨维尼认为, 意志首先能够作用于本人, 其次亦可作用于外部世界, 外部世界可分为不自由的自然和自由存在的他人, 对外部世界的支配形成了民法财产权大厦的两根支柱: 物权和债权。^[13, 14]物权是以物为中介的人与人之间的关系, 因其是典型的绝对权, 必须符合物权绝对原则。物权绝对原则是指, 权利人得依其意志独立支配物, 而不受他人意志的干涉。^[15]该原则具有两层含义, 一是物权具有绝对排他性, 即不得在一物之上同时设定两个相互排斥的物权; 二是权利人具有意思独断性, 权利人对物具有直接支配力, 可依自己的意志而独立享有和行使权利, 并排除他人的妨害。

煤层气资源与煤炭资源作为不自由的自然中的特定部分, 民事主体通过对其支配而享有矿业权。矿业权不同于一般意义上的物权, 其需经行政许可之催生, 具有公权色彩, 实为准用益物权。同时, 该权利在结构上不仅包括对特定矿产资源进行勘查和开采的权利, 还包括对该矿产资源所附着的空间的使用权, 具有显著的复合性。但无论如何, 其仍需遵循物权的基本原则——物权绝对原则。即矿业权具有绝对排他性, 在权利所指向的客体上不可同时设定两个以上相互排斥的矿业权; 矿业权人具有意思独断性, 权利人对其

所支配的矿产资源和该矿产资源所附着的空间具有绝对的支配力,未经权利人同意不得侵入。

然而,在现行法体系中,根据“矿产资源种类主义”的赋权标准,煤层气作为一种独立的矿种,其上可以单独设定煤层气矿业权。这使得在特定矿区内,煤层气矿业权与煤炭矿业权将会产生权利重叠,权利重叠不同于权利堆叠,在权利堆叠中,虽然权利所支配的范围会发生重叠,但权利在内容上具有相容性,而权利重叠意味着权利在内容上相互排斥。^[16]在实际开发过程中,煤层气资源的开发必然需要对煤层进行利用,煤炭资源的开发也必须抽离煤层气以保障生产安全。权利重叠使得在煤层气富集区内,煤层气矿业权人和煤炭矿业权人均无法独立地依照其自由意志行使权利,权利人对煤层气资源或煤炭资源的支配受到了他人意志的限制,丧失了意思独占性。此外,权利重叠意味着煤层气矿业权与煤炭矿业权二者在权利支配的客体范围上发生重叠,即一物之上成立了两个同种类的、效力一致的矿业权,违背了物权的绝对排他性。概以言之,煤层气矿业权与煤炭矿业权的重叠违背了物权法的基本原则——物权绝对原则。

三、“两权分置”下的权利冲突协调模式

面对煤层气资源开发过程中产生的煤层气矿业权与煤炭矿业权之间的冲突,管理部门、能源企业以及学者从各自角度分别提出了以下三种化解权利冲突的具体模式:权利主体统一模式、协调开发利用模式和相邻关系模式。但是,这些模式因未彻底跳出“两权分置”观点的藩篱,没有找到问题产生的根源,均未能提出符合物权法基本原理的冲突化解路径。

(一) 权利主体统一模式

权利主体统一模式是指将煤层气矿业权和煤炭矿业权授予同一主体。^[10, 17]例如国家能源局于2013年发布实施的《煤层气产业政策》第20条规定,在煤层气资源富集区内,若煤炭矿业权的设定先于煤层气矿业权,可将煤层气矿业权授予煤炭矿业权人,由其自行开发煤层气资源,也可通过相互合作的方式开发煤层气资源。这意味着,在通常情形下对已设定煤炭矿业权的区域,煤炭矿业权人往往也因此而获得了煤层气矿业权,即煤炭矿业权人同时拥有煤层气矿业权和煤炭矿业权。

将两种权利授予同一民事主体,是以规避冲突的方式掩盖了权利冲突,但这种规避只有在物权静止的情形下方可奏效。因为,在现行法规定下,煤层气矿

业权和煤炭矿业权呈权利重叠之态,二者在权利行使上相互排斥与限制。权利主体统一后,这种排斥与限制依然存在,只是因权利人利益一致而未显现出来,一旦两权再次分离,权利冲突将会重现江湖。而要实现资源价值的最大化,任何有价值的资源必须为人们所有,其权利必须具有排他性和可转让性。^[18]矿产资源作为重要的财产,与之相关的矿业权必然具备可转让性,而权利一旦单独转让,权利主体统一模式下的权利和谐状态将不复存在。因此,权利主体统一模式并没有从权利冲突的根源上提出权利冲突的化解之道。

(二) 相互协调模式

相互协调模式是指,在坚持“两权分置”的前提下,权利人通过协商确立对煤层气资源和煤炭资源进行合作开发与利用。例如,在山西省三交区块,中国石油天然气股份有限公司拥有的煤层气矿业权与光明煤矿、西坡煤矿和锦园煤矿等煤炭企业拥有的煤炭矿业权的重叠面积达282.9平方公里^[19]。为了解决权利冲突,权利人通过相互协商,签订合作框架性协议,使得煤层气资源与煤炭资源的开发与利用在时间和空间上相互配合,以实现煤层气资源和煤炭资源的合理开发、综合利用与协调发展。^[20]

相互协调模式本质上是在煤层气矿业权人与煤炭矿业权人间建立起以协调发展、互惠互利为宗旨的合同之债,通过债之法锁,约束二者的开发利用行为,以此来实现煤层气矿业权与煤炭矿业权的和谐共处。但是,合同之债的相对性决定了,合同主体以外的第三人不受合同所确立的权利义务的拘束。如此一来,在煤层气矿业权或煤炭矿业权转让后,权利的受让人将不受该合同之债的约束,那么,基于合同之债所确立的相互协调模式即被打破。此外,合同之债只具有请求力,合同之债的完全实现,必须寄希望于相对方的履行行为。也就是说,即使权利没有发生转让,合同之债亦存在合同违约的风险,一旦一方违约,煤层气矿业权与煤炭矿业权之间的冲突将会被再次引发。

(三) 相邻关系模式

相邻关系是指为了平衡权利人之间的利益冲突,谋求共同利益,在相邻不动产物权之间,对不动产物权的支配力和排他力分别进行必要的扩张和限制所产生的权利义务关系。^[21]有学者认为煤层气资源与煤炭资源在赋存状态上呈毗邻关系,构成物权法上的相邻关系,可以借助相邻关系制度协调权利冲突,即希望通过对双方课以法定的容忍义务来实现对能源资源的有序勘查与开采。^[9, 22]

我们认为,煤层气矿业权与煤炭矿业权之间并不

构成物权法上的相邻关系。第一, 从相邻关系的适用条件上来看, 煤炭矿业权与煤层气矿业权的客体并不毗邻。煤层气矿业权的客体是煤层气资源和其所附着的相应空间, 煤炭矿业权的客体是煤炭资源和其所附着的相应空间, 二者是相互重叠的关系, 而非毗邻关系, 难以适用相邻关系制度来协调权利冲突。第二, 从相邻关系的制度目的上来看, 相邻关系旨在尽可能地平衡权利人各方的支配力, 划定权利的“理性界限”, 保证权利人在合理的范围内行使权利, 以维系相邻不动产权人之间的和谐关系。^[23]而根据煤层气与煤炭资源的自然赋存状态, 从科学开发角度而言, 应当先抽取煤层气, 然后再进行煤炭开采。这意味着, 在相邻关系调整下, 煤炭矿业权的行使将会遭受“冻结”, 其支配力受到了完全限制。只有待煤层气矿业权退出后, 煤炭矿业权才能恢复其支配力、这不符合相邻关系平衡支配力, 谋求共同利益的出发点。

通过以上分析可以看到, 在“两权分置”的观点下, 因没有从根本上探明权利冲突的根源, 所以也就无法划定煤层气矿业权与煤炭矿业权间的“理性界限”。无论是权利主体统一模式、相互协调模式还是相邻关系模式, 都只是对权利冲突的“小修小补”, 无法从根本上化解因权利设定不当而与生俱来的权利冲突。因此, 权利冲突的根源是煤层气矿业权与煤炭矿业权之间的相互重叠, 而非“两权分置”。只有挖掘出冲突背后的真正原因, 并在权利配置中破除权利重叠, 才能寻找到一条协调煤层气资源和煤炭资源高效开发利用的合理路径。

四、权利冲突的化解路径: 煤层气资源和煤炭资源的一体化赋权

(一) 煤层气资源之上无法单独赋权的法律分析

物权制度以规范对有限资源的利用秩序为其目标, 如何创设物权是其所需解决的重要问题之一。^[24]物权的创设以确定物权的客体为其前提, 物权的客体为物, 民法上的物必须满足以下条件: 一是须存在于人体之外; 二是须为有体物; 三是须能够为人力所支配; 四是须独立为一体; 五是须能满足人们的生产生活需要; 六是须具有特定性。可以肯定的是, 煤层气资源作为重要的清洁能源, 具有丰富的经济价值, 同时其为有体物, 能为人力所支配且不属于人体的一部分。但是, 煤层气资源是否独立为一体和具有特定性则存在疑问。换言之, 煤层气资源是否是法律上独立的物值得推敲。这一问题的解决对物权的设定至关重要, 法律只能在独立的物上单独赋权。这是因为, 物

权的绝对原则决定了只有在独立的物上设定物权, 才能真正明确权利的支配范围, 使其所支配的外部界限明确化, 否则必然会发生权利重叠。需要注意的是, 法律层面上独立的物不同于物理层面上独立的物, 二者具有天壤之别。前者是一个法律上的判断问题, 而后者则是一个自然物经验方面的观察问题。

煤层气是以甲烷为主要成分的烃类气体, 而煤炭则是以碳为主要成分的固体矿物。虽然, 煤层气资源在主要成分和赋存状态等物理属性上均不同于煤炭资源, 但这不足以使其成为法律上独立的物。煤层气资源与煤炭资源在自然赋存状态上具有紧密结合性, 这意味着二者在法律上均不具有可特定性, 无法为人所独立支配。煤层气资源与煤炭资源之间的结合性不同于土地与其中所蕴藏的矿产资源以及土地与相应地下空间之间的关系。煤层是一种双孔隙介质, 由基质空隙和裂隙组成。煤层气与煤层之间的自然状态有三种: 一是煤层气吸附在煤孔隙的内表面, 二是煤层气以游离状态分布在煤的空隙中, 三是煤层气溶解于穿过煤层而流动的地下水中。^[25]也就是说, 二者实际上是一种“你中有我, 我中有你”的自然状态, 均不可为人所独立支配, 无法单独成为民法意义上的“物”。而土地与其中的矿产资源或相应的地下空间虽在垂直方向上亦呈紧密结合之态, 但是, 它们在法律层面上分属不同区域, 相互独立且互不干扰, 均可为人所独立支配, 故可分别赋权。例如同一块的土地上可分别设定地表建设用地使用权、矿业权和地下建设用地使用权。美国有学者将煤层气资源与煤炭资源二者间的关系形象地比喻为“容器空间(container space)”, 即煤炭资源相当于一个容器, 应当囊括其中所依附的所有物质, 包括煤层气资源。^[26, 27]简言之, 煤层气资源与煤炭资源的紧密结合状态决定了其不能为人所独立支配, 难以构成法律意义上独立的物, 法律无法在其上进行单独赋权。所以, 我国《矿产资源法》和《矿产资源开采登记管理办法》等法律法规将煤层气资源作为法律上独立的物并在其上单独赋权, 这实际上是混淆了法律意义上独立的物与物理层面上独立的物。如此一来, 必然会使煤层气矿业权和煤炭矿业权的支配范围在时空层面上相互重叠, 两权之间的冲突也就在所难免。

严格意义上说, 如果先设定煤炭矿业权的话, 煤层气资源仅为煤炭矿业权客体的重要成分。美国宾夕法尼亚州最高法院在 U.S. Steel Corp. v. Hoge 一案中认为, 特定区域内的煤层气资源是煤炭资源的一部分, 煤炭矿业权人拥有开采煤层气的权利。^④在 Bowles v. Hopkins Cnty. Col., L.L.C. 一案中, 肯塔基州上诉法院也认为煤炭矿业权的客体应当包括煤层中所赋存的煤

层气。^⑤这些案例均进一步说明了,在实际开发过程中煤层气资源无法成为独立的物而被单独赋权。当然,重要成分一旦与主物相分离,无论原因为何,脱离主物的重要成分恢复其原始属性,可独立的成为物权的客体。也就是说,煤层气资源一旦脱离煤炭资源的束缚,被抽取出来后,就可以为人所独立支配,成为独立的物。法律只有明确了煤层气资源所扮演的具体角色,揭开煤层气资源的真实面纱,才能构建起符合物权法原理的赋权模式,从源头上化解权利冲突。

(二) 煤层气资源与煤炭资源一体化赋权的两种模式

1. “先气后煤”模式:先后分别设定煤层气矿业权和煤炭矿业权

“先气后煤”模式是指,在煤炭富集区赋存煤层气资源时,在煤层气资源、煤炭资源和它们所附着的相应空间这一物上先后分别设定权利存续期间互不重叠的煤层气矿业权和煤炭矿业权,需注意的是,只有待煤层气矿业权退出后方可设定煤炭矿业权,二者不可同时存在。其中,煤层气矿业权勘查和开采的对象限于煤层中所蕴藏的煤层气资源,但权利人可对相应煤层和其他地下空间进行合理的利用,以实现煤层气矿业权的绝对排他性和权利人的意思独断性。与之相应,煤炭矿业权勘查和开采的对象亦不及于煤层气资源。如此,两权互不排斥,和平共处,在法律上也就可合理地化解煤层气矿业权与煤炭矿业权重叠下所产生的权利冲突。

我国管理部门已将此种方法作为在煤层气资源富集区设定矿业权的基本原则。2007年国土资源部发布实施的《关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知》(国土资[2007]96号)规定,在煤层气资源富集区,需先设定煤层气矿业权,在煤层气资源开发结束后方可设定煤炭矿业权。国家能源局在2013年发布的《煤层气产业政策》中对权利冲突的化解亦表达了相同的意见,该政策第18条规定,在煤炭远景区先进行煤层气资源的开发,待煤层气资源开发结束后,进行煤炭资源的开发。管理部门的观点也进一步证实了在煤层气富集区,煤层气矿业权和煤炭矿业权是无法同时存在的。究其根本,正是因为煤层气资源不是法律上独立的物,如果对其单独赋权必然会导致煤层气矿业权和煤炭矿业权同时存在而相互重叠,进而引发权利冲突。如果认识到煤层气资源不是法律上独立的物,无法单独赋权,那么,在法律上也就无法创设出同时存在的煤层气矿业权和煤炭矿业权。

2. 综合开发模式:设定综合性矿业权

综合开发模式是指,法律在煤层气资源富集区内设定兼具煤层气资源和煤炭资源勘探、开发为内容的综合性矿业权。该模式在赋权基础上不同于“两权分置”下的权利主体统一模式,在权利主体统一模式中,煤层气资源和煤炭资源是分别作为法律意义上独立的物而被单独赋权的。但正如前文所述,此种赋权模式不符合物权法的基本原理。而在综合开发模式下,煤层气资源不再被视为法律意义上独立的物,其与煤炭资源以及它们所附着的相应空间这一整体构成法律上独立的物,煤层气资源只是其中的重要成分,法律是在此基础上设定兼具煤层气资源和煤炭资源勘探、开发的综合性矿业权的。设定综合性矿业权可以实现对煤层气资源和煤炭资源的综合开发,提高煤层气和煤炭资源的开发利用效率。

对能源资源的综合开发一直是我国能源立法所坚持与倡导的。1996年《矿产资源法》第7条就明确规定了能源企业应对矿产资源进行综合勘查、综合利用。针对煤层气资源与煤炭资源的开发,管理部门也认为应当对煤层气资源和煤炭资源进行综合勘查。国务院2006年发布实施的《国务院办公厅关于加快煤层气(煤矿瓦斯)抽采利用的若干意见》(国办发[2006]47号)规定,探矿权人须对特定区域中的煤层气资源和煤炭资源的储量与品质等具体情况进行一体化勘查与评定。^⑥我们认为,除了对煤层气资源和煤炭资源进行综合勘查外,亦可通过设定综合性采矿权实现对二者的综合开采。企业可以基于对安全生产、资源节约、开发布局 and 效率等诸多因素的考虑,在资源的开发规划与设计、开采途径与技术等方面进行统一部署,促进煤层气资源开发和煤炭资源开发在时空层面上的有机结合和有序衔接,形成高效有序、相互协调的综合开发格局。

上述两种一体化赋权模式各有所长,应当在充分考虑矿业权申请人的资质、煤层气资源和煤炭资源的赋存情况以及国家的能源规划等因素的基础上综合利用两种方式,合理设定矿业权。具体而言,首先,当矿业权申请者或投标者兼具勘查或开采煤层气资源和煤炭资源的资质,且其能力不亚于单一煤层气企业和煤炭企业时,国土资源管理部门应当优先考虑对煤层气资源和煤炭资源进行一体化开采,即设定综合性矿业权并将其出让给相应的能源企业。其次,国土资源管理部门应根据特定区域的地质条件,确定矿业权的设定方式。如果根据地质条件,综合开发的经济效益更高,则应设定综合性矿业权;而若地质条件不适宜综合开发,则应采取“先气后煤”的开发模式,当然,

煤层气矿业权的获取者在同等条件下可优先获取煤炭矿业权。最后, 国土资源管理部门应当根据国家能源规划以及煤炭资源和煤层气资源开发利用的年度计划和中长期发展计划, 合理地确定煤层气资源和煤炭资源的开发模式。在“十三五”期间, 管理部门应当根据能源开发利用的既定目标, 综合采取上述两种模式, 以实现能源资源的高效开发与利用。

五、效率保障: 权利的必要限制

“权利限制是对权利的范围和权利的行使所作的限制性规定。”^[28]能源资源的高效开发与利用是能源立法的重要价值取向。无论是先后分别设定煤层气矿业权和煤炭矿业权(“先气后煤”)还是设定综合性矿业权, 均会因制度的先天不足而产生资源开发与利用过程中的无效率情形。具体而言, 由于能源资源的开发周期一般较长, “先气后煤”的开发模式易因煤层气资源的闲置而导致煤炭资源的开发滞后, 影响我国的能源产出与安全。因此, 在煤层气资源开发利用过程中, 需要强化权利人对煤层气资源的开发效率。而在设定综合性矿业权模式中, 煤层气资源的开发因受到开发成本较高、利润空间狭小等问题的影响, 权利人缺乏对煤层气资源进行开发的意愿, 可能导致对煤层气资源的排空, 故需要严格限制对煤层气资源的直接排放, 实现能源开发与生态环境保护的双重目标。

(一) 禁止资源闲置: 强化“先气后煤”模式中的权利行使义务

能源矿产资源的开发一般均会持续较长的时间。根据《矿产资源勘查区块登记管理办法》第10条的规定, 一般矿产资源的探矿权的期限最长为3年, 石油天然气探矿权的期限最长为7年。至于采矿权的期限则更长, 根据《矿产资源开采登记管理办法》第7条的规定, 即使开采规模较小, 权利的存续期间最长也可达10年。此外, 探矿权和采矿权的期限均可申请延长, 且无次数限制。在“先气后煤”模式下, 煤层气矿业权人可能基于对自身技术、资金、煤层气价格或抢占能源区块等因素的考虑, 闲置煤层气资源, 怠于行使煤层气矿业权。如此一来, 可能会导致煤炭资源勘查和开采受阻, 无法形成高效协同的能源开发格局。能源关乎国家的经济命脉, 在能源资源开发中, 对资源的闲置实际上就意味着对权利的滥用。矿业权不同于典型意义上的物权, 其经由行政许可而催生, 权利人在享有权利的同时亦需履行充分行使权利的义务, 即权利人应在行政许可所确定的时间范围内完成相应

的开发任务。“义务体现着与行为自由相统一的社会责任(组织性、和谐性、程序性), 体现着社会对个人、国家对公民提出的社会的、政治的、法律的和道德的要求。”^[29]在煤层气资源和煤炭资源一体化赋权后, 权利人虽拥有具有排他性和绝对性的矿业权, 但该权利不足以成为其闲置资源, 圈而不探, 占而不采的借口。否则, 国土资源管理部门可以依法撤销行政许可, 收回权利。

财产权及其所承载的法学和经济学信念均从理性出发, 即进入市民社会自由之中的人们应作为经济主体和法律主体遵循一个目的理性的思考, 即通过生产和贸易来对有限资源加以充分利用, 以增加其财产。^[30]概以言之, 当权利人挥霍其所拥有的具有社会属性的矿业权时, 其已陷入非理性的境遇, 法律规则即有必要以强制性规定的方式课以权利人相应的义务, 以实现个人与社会的伙伴关系。我国当前矿产资源立法中对矿业权在行使中可能产生的权利滥用已经做出了一定的规制。《矿产资源勘查区块登记管理办法》第18条明确要求, 探矿权人在取得权利后, 必须在6个月内行使权利。但是在该管理办法中矿业权行使义务的主体仅限于探矿权人, 且未明确指明违反该义务的法律后果。本文认为, 可以参照《捷克能源法》第10条的规定, 明确矿业权人负有行使权利的义务, 并对违反义务的法律后果进行规制。《捷克能源法》第10条规定, 权利人在获得许可后没有开始勘查开采活动, 或者停止勘查开采活动超过24个月的能源管制办公室可以撤销许可。^[31]具体而言, 在煤层气资源开发过程中, 权利人必须在取得权利后的特定时间内启动项目开发, 并不得无故长期停止开发, 否则, 国土资源管理部门将以撤销许可的方式收回矿业权。以此来督促权利的行使, 促进能源资源的开发与利用。

(二) 限制直接排空: 提高综合开发模式中煤层气资源的利用效率

煤层气资源作为非常规天然气, 开发成本较高是其开发过程中的“切肤之痛”。同时, 在煤层气资源富集区内的煤炭的价值远胜于煤层气, 且煤层气与煤炭同为能源资源, 二者具有可替代性, 为了避免煤层气开发对煤炭行业的冲击, 煤炭企业一般没有开发煤层气的意愿。^[32]所以, 当设定综合性矿业权对煤层气资源和煤炭资源进行综合勘查和开采时, 权利人一般缺乏对煤层气资源的开发动力, 而往往基于安全开采煤炭资源的考虑而将其抽采出来并直接排放或燃烧。但是, 随意将之排放到大气中会对生态环境产生严重的负面影响。此外, 煤层气作为清洁高效的化石能源, 被视为是天然气资源最现实的补充, 将之全弃也是对

社会财富的重大浪费。基于此,我们认为权利人在获取综合性矿业权后,虽然对煤层气资源拥有排他性支配权,但其必须合理地使用煤层气资源,不得肆意将煤层气排放至大气中,法律应对权利的行使作出必要的限制。

为了实现对资源的有效开发与利用,法律需要赋予矿业权排他效力,但是,基于效率和其他公共利益的考量,法律有时亦有可能对权利的排他性作出必要的限制。^[33]我国管理部门已经意识到煤层气开发过程中可能产生资源浪费这一问题。2006年国务院办公厅发布的《关于加快煤层气(煤矿瓦斯)抽采利用的若干意见》规定,在煤层气开发过程中禁止权利人直接向大气中排放煤层气,非法排放将会受到处罚。国家能源局2013年2月发布实施的《煤层气产业政策》第24条也明确指出,在煤层气开发过程中要严格执行煤层气排放标准,禁止煤层气直接排放。但必须注意的是,这种限制应当限定在合理范围内,而不应当无限扩大。美国印第安纳州的规定具有重要的借鉴意义,该州明确禁止开发过程中对煤层气资源的浪费。^⑦但在维护矿工安全和煤层气资源不具备相应的品位即不具有商业价值时,权利人可以将其排出并直接点燃。^⑧也就是说,除非特定区域的煤层气资源不具有商业价值或者基于紧急安全的需要,否则煤层气资源原则上应当被充分的开采与利用。

六、结语

煤层气资源作为优质、清洁的非常规天然气,在势不可挡的能源转型中发挥着不可替代的重要作用。

“十三五”规划指出,要积极开发煤层气资源,建设沁水盆地、鄂尔多斯盆地东缘和贵州毕水兴等煤层气产业化基地,并将此作为“十三五”期间能源发展的重大工程之一。而当前,在煤层气资源开发中,因财产权配置不当,形成了煤层气矿业权和煤炭矿业权“两权重叠”的尴尬局面,导致煤层气资源与煤炭资源开发脱节,阻碍了煤层气行业的发展。最大限度地促进对有限自然资源的高效利用,增进自然资源的使用和交换价值,增加社会财富,是一切法律活动和法律制度所追求的最终目标。^[34]为了实现煤层气勘查和开采的既定目标,促进人们高效地开发和利用能源资源,法律需从权利配置上保证对能源资源的高效利用和有序开发,这是财产法的重要经济功能。具体而言,在煤层气资源开发利用过程中,应当理顺财产权的结构,优化财产权的配置,通过对煤层气资源和煤炭资源进

行一体化赋权,以化解权利重叠所引发的权利冲突。从而构建起权属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的矿业权制度,深入推进能源革命,促进煤层气资源的高效开发与利用,形成清洁低碳、安全高效的现代能源体系。

注释:

- ① 五害分别指瓦斯爆炸、矿山冒顶、煤尘爆炸、井下火灾、井下水灾。
- ② 参见山西煤矿安全监察局:《煤炭安全生产月报》(第十一期)和《2015年12月全省煤矿安全生产统计分析》。
- ③ 《国土资源部关于规范勘查许可证采矿许可证权限有关问题的通知》(国土资发[2005]200号)规定,煤层气资源的勘查和开采只能由国土资源部颁发许可证。而对于煤炭资源的勘查和开采,煤炭勘查区块面积大于30平方公里(含)的勘查项目,由国土资源部颁发勘查许可证,其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发勘查许可证;煤(煤井田储量1亿吨(含)以上,其中焦煤井田储量5000万吨(含)以上)、油页岩矿床储量规模为大型(含)以上的,由国土资源部颁发采矿许可证,其余授权省级人民政府国土资源主管部门颁发采矿许可证。
- ④ U.S. Steel Corp. v. Hoge, 468 A.2d 1380, 1383 (Pa. 1983).
- ⑤ Bowles v. Hopkins Cnty. Coal, LLC, 347 S.W.3d 59, 61 (Ky. Ct. App. 2011).
- ⑥ 国土资源部2007年发布实施的《国土资源部关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知》(国土资发[2007]96号)也规定要支持和鼓励矿业权人综合勘查煤层气资源和煤炭资源。国家能源局2013年《煤层气产业政策》(能源局公告2013年第2号)第19条亦持相同观点,规定探矿权人应对勘查区块内的煤层气资源和煤炭资源进行综合勘查,提交煤层气资源和煤炭资源综合勘查报告。
- ⑦ IND. CODE § 14-37-11-1.
- ⑧ IND. CODE § 14-37-11-3.

参考文献:

- [1] Julie Murphy. Coal bed methane wastewater. Establishing a best available technology standard for disposal under the clean water act [J]. Southeastern Environmental Law Journal, 2006, 14(2): 333-358.
- [2] 中华人民共和国国土资源部. 2015年中国矿产资源报告[R]. 北京:地质出版社,2015:6.
- [3] How much methane is emitted from coal mines? [EB/OL]. <http://www3.epa.gov/cmop/faq.html>, 2015-12-01.
- [4] Samantha Hepburn. Does unconventional gas require unconventional ownership? An analysis of the functionality of ownership frameworks for unconventional gas development [J]. Pittsburgh Journal of Environmental and Public Health Law, 2013, 8(1): 1-54.
- [5] 卓琳飞. 关于煤层气矿业权重叠问题的探讨[N]. 中国能源报, 2012-04-16(5).
- [6] 小奥利弗·温德尔·霍姆斯. 普通法[M]. 冉昊,姚中秋译.

- 北京: 中国政法大学出版社, 2006: 1.
- [7] 舒国滢. 法哲学沉思录[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 71.
- [8] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵译. 北京: 商务印书馆, 2013: 75.
- [9] 王凌文, 李怀寿. 创新矿业权地方立法, 破解煤层气与煤炭开发利用相互掣肘的实践困局——以山西为例[J]. 中国政法大学学报, 2014(1): 126-132.
- [10] 王志林. 煤、气矿权之争: 法律困局的解析与反思[J]. 经济问题, 2007(12): 29-31.
- [11] 王保民. “两权重叠”的法律问题——关于煤炭、煤层气矿业权分置现象的思考[J]. 西南政法大学学报, 2010(3): 13-19.
- [12] 郑佳宁. 能源财产权利冲突及解决机制[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2016(2): 112-119.
- [13] 萨维尼. 当代罗马法体系 I: 法律渊源·制定法解释·法律关系[M]. 朱虎译. 北京: 中国法制出版社, 2010: 260.
- [14] 迪特尔·梅迪库斯. 德国民法总论[M]. 邵建东译. 北京: 法律出版社, 2000: 21.
- [15] 孙宪忠. 中国物权法总论[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 269.
- [16] 苏永钦. 寻找新民法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2012: 459-487.
- [17] 武勇, 李兴文, 陈忠华. 开采权重叠使煤层气开发进退两难[N]. 经济参考报, 2007-02-05(4).
- [18] 理查德·A·波斯纳. 法律的经济分析[M]. 蒋兆康译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 42.
- [19] 刘生锋, 李仲锋. 临县“三交合作模式”全国推广[EB/OL]. <http://www.sx11news.cn/news/2011201194/201120119495058631504695.html>, 2016-01-09.
- [20] 徐祖成, 李延祥. 中国采气采煤协调发展的“三交模式”[J]. 天然气工业, 2010(6): 106-108.
- [21] 史尚宽. 物权法论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2000: 87.
- [22] 杨光远. 煤层气开采权的法律属性及其法律关系[J]. 中国煤炭, 2007(8): 17-19.
- [23] 孙宪忠. 德国当代物权法[M]. 北京: 法律出版社, 1997: 195.
- [24] 王泽鉴. 民法物权[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010: 11.
- [25] 肖钢, 白玉湖, 柳迎红. 煤层气——浪子变宠儿[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2013: 31.
- [26] Patrick C. McGinley. Legal problems relating to ownership of gas found in coal deposits [J]. West Virginia Law Review, 1978, 80(4): 369-396.
- [27] Ronald K. Olson. Coalbed methane: Legal considerations affecting its development as an energy resource [J]. Tulsa Law Journal, 1978, 13(3): 337-405.
- [28] 丁文. 权利限制论之疏解[J]. 法商研究, 2007(2): 138-145.
- [29] 舒国滢. 法理学导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 50.
- [30] 罗尔夫·克尼佩尔. 法律与历史——论《德国民法典》的形成与变迁[M]. 朱岩译. 北京: 法律出版社, 2003: 263.
- [31] 清华大学环境资源与能源法研究中心课题组. 中国能源法(草案)专家建议稿与说明[M]. 北京: 清华大学出版社, 2008: 113.
- [32] Jeff L. Lewin, Hema J. Siriwardane, Samuel J. Ameri, etc. Unlocking the fire: A proposal for judicial or legislative determination of the ownership of coalbed methane [J]. West Virginia Law Review, 1992, 94(3): 563-692.
- [33] 易军. 物权制度设计的正义维度与效率维度[J]. 政治与法律, 2006, (5): 118-127.
- [34] 张文显. 二十世纪西方法哲学思潮研究[M]. 北京: 法律出版社, 2006: 168.

Conflict and coordination: Right allocation in the development of coalbed methane

ZHENG Jianing, MENG Tao

(College of Civil and Economic Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The conflict between coal mining rights and coalbed methane mining rights has become a major legal obstacle to the development of coalbed methane industry. The source of the conflict is the overlap of the dominance of rights, namely rights overlapping. Coalbed methane, which is attached to the coal resources, is not an independent legal res, and cannot be the object of mining right. Therefore, in order to form a safe and efficient pattern of energy development, it is necessary to resolve the conflict from the perspective of right allocation itself, and to empower coalbed methane resources and coal resources uniformly.

Key Words: coalbed methane; right conflicts; unified empowerment; modern energy system

[编辑: 苏慧]