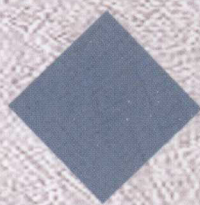


生态法治论坛

SHENGTAIFAZHILUNTAN

青海省法学会
北京市法学会

编



青海人民出版社

生态法治论坛

青海省法学会 编
北京市法学会

青海人民出版社

2009·西宁

图书在版编目(CIP)数据

生态法治论坛 / 青海省法学会, 北京市法学会编. —西宁: 青海人民出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-225-03411-9

I. 生… II. ①青…②北… III. ①自然资源保护法—研究—中国②环境保护法—研究—中国 IV. D922.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 109726 号

生态法治论坛

青海省法学会 编
北京市法学会

出版 青海人民出版社 (西宁市同仁路 10 号)
发 行 : 邮政编码 810001 总编室 (0971) 6143426
发行部 (0971) 6143516 6123221
印刷: 青海西宁印刷厂
经 销: 新华书店
开 本: 720mm × 1000mm 1/16
印 张: 22
字 数: 400 千
版 次: 2009 年 6 月第 1 版
印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷
印 数: 1—1 000 册
书 号: ISBN 978-7-225-03411-9
定 价: 48.00 元

版权所有 翻印必究

(书中如有缺页、错页及倒装请与工厂联系)

《生态法治论坛》编委会

- 主 任：毋法祥 青海省法学会会长
省司法厅厅长
- 副主任：杜石平 北京市法学会副会长
王建荣 青海省法学会常务副会长
省司法厅副厅长
- 委 员：王作全 青海省法学会副会长
王惠荣 青海省法学会秘书长
王秀海 北京市法学会研究部主任
王佐龙 省法学会特邀研究员
青海民族学院法学研究所
教授
- 乔 军 省法学会特邀研究员
青海省委党校法学部
- 主 编：王惠荣
- 副主编：王秀海

序

青海省人民政府副省长 何 挺

由北京市法学会、青海省法学会共同组织编写的《生态法治论坛》一书将要与读者见面了，对此，我感到由衷的高兴。

改革开放以来，我们党和政府一直非常重视生态环境保护工作，特别是依法保护生态环境。自1979年《环境保护法（试行）》实施以来，我国共制定了《中华人民共和国环境保护法》等9部环境保护方面的法律，《中华人民共和国森林法》等18部资源节约和保护方面的法律，50余件行政法规，600余项政府规章、地方性法规和部门规章，800多项国际标准；缔结、参加了《联合国气候变化框架条约》等50多项国际环境与资源保护条约。通过生态环境保护法制建设，科学发展观和生态文明观得到了社会的广泛认可。党的十七大报告提出：要建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式；循环经济形成较大规模，可再生资源比重显著上升，主要污染物排放得到有效控制，生态环境质量明显改善。作为环境法学者和从事环境法治实际工作的同志，围绕生态文明，在生态环境立法、行政执法、环境司法、法律监督等方面加强研究势在必行。北京、青海两地法学会组织专家对上述问题从不同侧面进行专题研究，在我看来，这一举措顺应了党、国家与社会的需求。

青海省位于青藏高原东北部，东西长约1200公里，南北宽800公里，面积为72万平方公里。青海是长江、黄河、澜沧江三大河流的发源地，长江总水量的25%、黄河总水量的49%、澜沧江总水量的15%均来自这一地区。我国最大的内陆咸水湖青海湖，面积达4500多平方公里，是世界上著名的湿地保

保护区和自然保护区。青海高原作为我国主要河流的“江河源”和生态系统运行过程的“生态源”，其生态地位和生态效益，对中华民族的生存和发展具有全局性的意义。随着国家西部大开发战略的深入实施，青海省在国家的大力支持下，实施生态立省战略，突出重点抓生态，以生态工程项目建设为依托，不断加大生态环境保护和治理的力度，有效地促进了区域经济与生态环境的建设和发展。目前，投资 75 亿元的三江源生态保护与建设工程和投资 15.67 亿元的青海湖流域生态环境保护与综合治理规划正在实施。在这次的研究成果中，有很多学者就生态补偿法制化、循环经济立法、建立环境纠纷解决机制等问题，联系青海实际作了有益的探索，有很强的针对性，相信对省委、省政府的决策会提供很大的帮助。

本书有以下特点：一是主题鲜明，论文围绕国家、西部及青藏地区的生态环境，主要就生态补偿机制法制化、循环经济立法、环境纠纷解决机制等生态环境法治问题进行探讨，这些内容与党的十七大提出建设生态文明的宗旨相一致，具有鲜明的时代性。二是体例完备，包括综述篇、基础研究篇、专题研究篇、实践篇，涵盖了生态环境法治的各个方面。三是理论与实践相结合，一些研究将生态法治的热点理论与我国生态法治实践相结合，提出了有针对性的建议；一些研究专门针对西部及青海的生态环境问题，对如何加强区域生态法治建设提出了宝贵的意见，具有鲜明的地方特色和很强的针对性。四是资料翔实，许多学者秉承严谨的学术作风，参考了国内外很多权威的学术著作。

我相信，该书的出版对不断推进我国的生态法治建设，将起到积极的作用。希望北京的学者对青海等藏区如何加强生态法治建设提出宝贵的意见，也希望青海的学者借助这次机会，认真地向北京的学者学习，不断提升研究层次，为推进青海生态法治建设建言献策，促进青海生态环境保护的进程。

目 录

一、生态保护立法篇

资源与可持续发展战略——资源认识与法律设定	马天山 (1)
地方环境立法初探	李桂荣 (20)
论《环境影响评价法》法律责任规定的完善	李玉鹏 (30)
完善我国森林立法的几点建议	姜淑珍 (36)
加强青藏高原生态文明建设的法律思考	乔 军 (42)
高原藏族生态文化观与青藏高原生态环保立法	苏永生 (52)

二、生态安全法治篇

我国生态安全的现实反观及应对措施	靳国胜 (61)
加强我国生态安全法治建设的思考	崔 杰 钱 超 (71)
略论农民环境权的保护	乔 磊 (77)
青藏高原生态安全的法律保障	刘青宁 (85)

三、循环经济法治篇

我国循环经济立法的制约因素分析	周 珂 (92)
论循环经济立法体系	李 雪 (99)
循环经济的若干法律问题分析——以企业为视角	李 娟 (109)
对推动柴达木循环经济发展的法制问题思考	张继宗 (118)
柴达木循环经济的地方立法问题研究	张立群 (126)

四、环境污染治理篇

环境污染与治理的法律对策	
——论我国环境法中的排污交易制度	唐贵凤 (134)

沙漠化成因与治理法律问题研究 李存善 拉有军 (141)

我国防治土地退化的法律框架及其完善建议

..... 周珂 曹霞 谭柏平 (146)

检察权介入环境影响评价制度探微 佟晓琳 (160)

五、环境侵权救济篇

对恶意环境侵权损害适用惩罚性赔偿的探讨 雷云峰 (173)

国家排污标准与环境侵权责任 张霞 (192)

环境民事公益诉讼的基础及立法展望 鞠佳佳 于浩 (199)

论环境侵权行为和环境侵权责任的构成要件 杜文艳 (206)

环境侵权私力救济的合法化实现 郑洋 王佐龙 (212)

六、环境犯罪防治篇

环境犯罪与防治对策 王顺安 (223)

关于在我国环境犯罪中设立过失危险犯的探讨 李希慧 冀华锋 (238)

论我国环境犯罪的立法完善 郭小锋 (247)

《巴西环境犯罪法》述评及对我国的借鉴 苑媛 (255)

七、西部生态法治篇

论西北地区沙漠化治理中法律的利益导向功能 刘全国 闻立军 (265)

论法制对西北民族地区生态环境的保护 姜海玲 (273)

西部大开发与生态建设法律问题研究 邵颖 王有林 (281)

八、青海生态法治篇

青海生态环境法治研究 罗菊芳 (287)

论青海环境与资源保护地方立法 孙崇凯 (298)

青海生态补偿法律机制探析 赵青娟 (306)

建立青海生态补偿制度的思考 潘媛 (314)

三江源生态移民权利保障研究 乔军 (321)

论青海湖生态环境的法律保护 杜文艳 (333)

青海湖裸鲤资源的司法保护 董晓冬 王毅军 (339)

后记 (344)

资源与可持续发展战略

——资源认识与法律设定

马天山

资源的开发、使用和管理，是一个无法单纯用技术或者法律来说明的问题。在目前情形下，当人们将注意力更多集中于资源使用价值这一天然属性的时候，我们更需要理性地从经济发展、生存环境、人类命运等角度，寻求资源更为广泛的社会意义，从而为可持续发展奠定清晰的法治认识基础。

法律设定的前提：判定资源、经济活动与人类能力的关系。资源是经济活动的物质基础，经济活动必然消耗资源，而资源如何消耗，完全依赖于人类本身的自制能力

法律管理任何活动，须以对管理对象的清醒认识为前提。当以法律的眼光看待资源问题时，尤其如此。因为在某种意义上，资源恰是经济活动的代名词，它的价值依赖于经济活动而实现。

经济活动具有两个鲜明特征：其一，它是一种与人类共生共存的活动；其二，它在本质上是一种生产活动。如果说第一个特征告诉我们开发活动是人类根本无法回避的、生存的基础的话，那么第二个特征则一针见血地指明了经济活动所具有的生产意义。生产实质上是人类关于自身生存和发展的、有目的的活动，并直接体现为对特定劳动对象的改造。在实际生活中，由于劳动对象更多的或者全部是以资源的方式存在的，因此，生产活动与资源有着天然的、密切的关系。更直接的表述是，资源不仅仅是生产的物质基础和先决条件，同时也是人类赖以生存和发展的物质基础和先决条件。

在当代社会中,人们将与资源有关的生产活动冠以开发之名,显然除了想体现人的主观能动性,表达人类征服自然的雄心壮志外,还想表述资源和人类生产的关系,即生产是实现资源价值的有效途径。

生产活动具有鲜明的两面性,即它在创造财富的同时,又消耗财富,而被消耗的财富大多数是以资源形式存在的^①。不管财富以何种面目出现,都是人类借助一定的物质手段作用于一定的劳动对象而实现的。财富不可能凭空产生。由此可以看出,所谓生产活动不过就是改变物质的存在方式而已。在此意义上,生产活动更多体现的是一种转化性活动,人类的目的是将财富本生的、原始的属性转化为能够利用的、具有社会性和现实性的财富^②。

只要开发或者生产活动存在,创造和消耗就并存,而且这种消耗并不是单一性的,有着极为复杂的表现形式和反映过程^③。由此,就产生了如何认识开发活动中的消耗的问题。表现在三个方面:

第一,消耗是如何产生的。这不仅仅是一个纯粹自然科学的话题,更重要的还是一个社会性话题。换言之,消耗的产生是多源性的,这意味着当自然科学回答消耗产生的技术性问题时,往往并不能穷尽消耗产生的所有原因,因此还得依赖于社会科学或者其他学科,向它们寻求答案。通常这种答案是和管理科学相联系的,而管理的最有效手段就是法治。消耗的多样性告诉我们,有些消耗无法避免只能降低,有些消耗既可以降低也可以避免。

第二,消耗是如何表现出来的。消耗是一种以连续方式表现出来的消耗链。首次消耗一般表现在生产活动中,即本生的、原始的财富在向能用形态的转化过程中呈逐渐减少的趋势,而且这种减少是直接的和直观的,例如原材料、能源的消耗。生产规模越大,消耗也就越甚,二者总体上是此消彼长的关

① 财富具有多种表现形式,广义上资源就是一种财富。资源的有用性、不可替代性和先天(自然)性决定了资源作为财富的重大意义。

② 从自然科学角度看,人类生产活动实际上是一种利用物理或者化学方式转化财富存在方式的过程,直接结果是自然界本生之物(至目前,人类所创造的新元素并不多,更多的还是自然界的本生物)改变存在方式而为人们所利用。例如多种矿物经提炼从共生方式转化为独立存在方式。从经济学观点看,财富转化是人类活动物化的过程,即人类抽象劳动创造价值并实现物的使用价值的过程。

③ 对于消耗的理解应当全面,因为消耗并不仅仅表现为有形资源的减少,还表现为与人类生存息息相关的无形资源的减少。简单而言,凡是有用性的减少,都可视之为消耗。

系。本生的、原始财富的形态变化和使用价值的灭失，还会导致二次消耗的产生，例如生产过程中废物排放导致的环境污染、乱砍滥伐导致的气候变化等。由于人类生存环境的各个方面既相互联系又彼此独立，任何方面的变化势必影响到其他方面。因此二次消耗并不表明消耗已经终结，其后还会有无数消耗与之相连，犹如水之波纹环环相扣。与首次消耗相比，二次消耗既是隐性的，又是连续的，是由无数量变和质变构成的消耗链。

第三，如何降低消耗。降低消耗的最直接动因可能来自节约成本的意识，然而透过这层经济原因，不难发现降低消耗对于人类长久生存或者可持续发展所具有的重大意义。由于消耗的降低往往同时意味着生产规模和效益的降低^①，因此在经济学上把降低消耗和增加效益列为一对矛盾加以研究。但资本、资本所有者以及市场均具趋利本性，它们所追求的只是一种以企业利益为标准的降低消耗的衡量体系，所形成的也只是一种局部平衡，难以彻底摆脱本位利益。可见，经济本身无法根本解决降低消耗的问题，人类必须借助法治手段降低资源消耗，理由就在于法治是人类理性的产物，更具社会公共意识。

资源与生产的关系在本质上体现的是人类和自然的关系，有三大矛盾需要人类永远关注并竭力克服之：

其一，人类需求的无限性和现实资源的有限性之间的矛盾。我们还有多少资源可以无限消耗？从人类目前已掌握的科学知识看，所有有用的资源同时也是有限的资源，即资源是有用性和有限性的统一。据有关资料，中国现有的900余座县级以上国有金属矿山中，已有三分之二进入开采中晚期；九大有色金属资源基地中，接近枯竭的矿山占56%，有保障的仅占19.5%^②。对于人类而言，资源有没有、有多少、能用多久是必须直面的现实，这意味着人类必须依靠自身努力避免竭泽而渔、自断后路的做法。

其二，人类需求的无限性和人类能力的有限性之间的矛盾。人类需求是多种多样的，既有个人的特殊需求，也有社会的普遍需求；既有生活需求，也有生产需求；既有精神需求，也有物质需求；既有眼前需求，也有长远需求。生产的目的是开发出更多能够满足不同需求的、完善的物质和精神产品。

① 就某一个企业而言，由于管理、技术等原因，降低消耗可能并不必然导致生产规模的缩小和效益的下降，但总体而言，降低消耗意味着投入减少，势必影响到生产规模和效益。

② 参见2005年11月24日《中国工业报》。

但不可否认的是人类能力毕竟有限，以致于现实的生产消耗总是过大。这意味着人类在相对的时间和空间内，需要通过消耗更多资源才能不断满足日益增长的各种需求^①。需求与消耗之间的博弈永远存在。

其三，自然界的复杂性和人类能力的有限性之间的矛盾。这是人类面临的又一窘迫处境。人类无法探知所想知道的一切，无法改造所想改造的一切，无法利用所想利用的一切，无法创造所想创造的一切，无法避免所想避免的一切。例如因为开发能力不足而面临的资源短缺、因为综合利用能力的不足而不能物尽其用、因为趋利避害能力的不足而不得不产生污染、因为管理能力的不足而效益不高等。

生产必然消耗资源，但资源消耗在一定范围内是可控的，且应当控制。人类生产活动是渐进的和相对完善的过程，因此如何控制资源消耗将是一个漫长的、不只是包含技术内容的复杂话题。当认清这一点时，我们就会明白法律据以存在或者涉足其中的真实理由。经济活动不可能与法律无关，法律也不单只是一种控制手段。

在经济史中，生产方式、生产力由低级向高级不断发展，它所带来的变革，在社会层面上拓展了人类活动的舞台；在经济层面上，它日益提高着资源的价值属性，资源变得愈加紧俏；在法律层面上，它给出了崭新任务，法律由此显示出它与资源的价值关系

在国家整体视野中，经济活动只是其中环节之一。国家所关注的，应该是长远的、宏观的利益，并以法律为保障手段。但具体到经济活动之中，情形则不尽然，经济活动的趋利性很容易掩饰甚至冲击整体目标。

在市场经济条件下，资源和经济之间的对应关系直接表现在生产过程中。显而易见，资源的占有、使用一方面构成经济发展的基础条件，另一方面又构

^① 这是一种纵向的、历史的比较，由于人类的生产能力总是呈现不断提高的趋势，因此，消耗总体上呈渐减趋势，即现实的消耗总是大于未来的消耗。

成经济发展的巨大动力。因此，市场主体关注更多的是资源的经济价值^①。但从长远看，资源和人类的关系应当是关注的更深层次问题。换言之，资源具有经济和社会双重属性。如果说在经济层面上，资源体现的是其本身作为客观存在的物的价值性，是直观的和眼前的利益，那么在社会层面上，资源对于人类而言，更深刻的含义在于，它是和人类的命运紧紧连在一起的。资源和人类之间的这种关系隐藏于经济利益之后，往往被遮蔽着，需要理智和较长时间才能观察体验到，但它所具有的重大意义却是不能丝毫忽视的。

资源作为客观存在，其最大的作用就在于它能够人类的生存、发展提供基本的物质基础和条件，而这一切的实现又离不开生产。利用资源既是一切生产活动的前提，又是一切生产活动的目的和归宿。利用资源的能力^②与生产力成正比关系，在纵向的时间轴上表现出阶段性。大致而论，在原始社会人们利用资源的方式是采集和狩猎，其特点为：一是资源利用仅限于动植物，范围较为狭窄；二是所利用的动植物资源具有直接可以运用的天然属性，不需要或者略做加工即可，方式非常简单；三是利用资源是为了果腹御寒，仅为生存之需，目的单一，层次较低。

采集和狩猎之后，人类对资源的利用水平有了极大的飞跃，其标志是种植业和养殖业的发展，显著特点在于，人类对资源已经从被动使用转为主动利用，土地、植物、动物、河流、气象等资源在人类有意识的劳动中，开始较为稳定地提供着人类生存所必须的基本条件。较之前一阶段，人类此时对资源的利用，主动性增强了，范围更广泛，方法更多样，目的更复杂。

随着对资源依赖性的增强，人类在不断寻找新的利用资源的途径和方法，由此，工业化时代拉开了帷幕。工业化最大的作用就在于为资源提供了一个广阔的表现平台，一方面许多资源由此进入生产领域成为生产工具，构成促进生产发展的巨大动力；另一方面许多资源由此进入生活领域成为生活资料，构成刺激人类需求变化的巨大动力。工业化时代不但扩大了资源使用的空间和范

① 就市场经济的要求来看，市场主体的这种关注动力来源于资本的趋利本性。趋利性既有有利的一面，即它能促进经济的发展，但它也有不利的一面，即它往往以经济价值为追求目标，忽略了其他价值。

② 利用资源的能力是指实现资源使用价值最大化的能力，包括认识能力（有多少资源、有什么价值、哪些资源有价值）、生产能力（实现资源有用性的能力）、控制能力（降低消耗、减少污染、循环利用）等。

围,更为重要的是丰富了资源使用的方法,提高了资源使用的能力,形成了现代意义上资源、生产、需求与社会之间相互影响的链条。这也给我们一种启示,即什么东西是资源、什么东西可以由资源变为财富,是随生产力的变化而变化的。

在技术水平发展的同时,人类管理现代社会在四个方面彰显与资源的关系:其一是资源使用极为广泛。这是以资源的大量使用为前提的;其二是资源大量使用所导致的负面影响不断显现和增多。这是由资源的不当使用造成的;其三是资源有了新的存在形态,例如信息资源^①,由此形成了被称之为朝阳产业的信息产业。这是现代科学技术发展的结果;其四是对资源的管理提出了更高的法治要求。这是由法治建设的发展水平决定的,并与科学技术程度密切相关。

资源是同财富相连的,或者说资源就是财富,它以物的形态连接着生产和消耗,构成了人类使用资源的生产史,又以其物的形态承载着人类的命运,构成了生产史之外的法治史、管理史等社会史,体现着人类生存的意义。

法律设定的科学基础:资源分类。资源总是以不同的面貌存在于现实世界的,开发、使用和管理资源必须以对资源的科学分类为基础。不同的资源,对经济活动甚至人类命运有不同的影响,因此应当用法律确定不同的使用原则

客观世界是由不同的资源构成的。客观世界的复杂性决定了资源存在的复杂性,而资源存在的复杂性除了证明客观世界的复杂外,还考验着我们利用法律开发和管理资源的能力。依据不同的划分标准,资源的多样性有如下几方面:

第一,资源可以分为自然资源和社会资源

这是以资源存在的处所为标准进行的划分。自然资源的特征在于,它是不以人的意志为转移的客观事实,非人力所创造,乃自然之产物,并广泛存在于自然界之中。世界上绝大多数资源是以自然资源的方式存在的。由人类社会所

^① 信息资源本来就存在,只不过在信息时代其价值由于信息技术的发展更容易实现而已。

创造，并存在于社会之中的是社会资源。社会资源在广义上主要表现为文化资源，其显著特征在于，它和人类的物质生活尤其是精神生活密切相连，是人类通过自身活动而形成的人文资源。这种资源在研究人类生产方式、生活方式、人类变迁等传统学术中的价值早被人们所重视。在现代社会中，其价值领域又在旅游、生态建设等方面有新的拓展^①。

划分自然资源和社会资源，意在说明资源不仅广泛存在于与人们生活密切关联的自然领域，还存在于人类社会本身，或者说人类社会本身也存在着可供自己利用的巨大资源，从而扩大人类关注、利用资源的空间。

第二，资源可分为有形资源和无形资源

这是以资源存在的物理特征为标准进行的划分。有形资源是指能够被人类直接感知到的、具有一定体积形态的资源，各种矿藏便属此类。一般来讲，自然资源多为有形资源，但也有例外，例如气候、生态环境系统等，它们虽然是客观存在，但人类对它们的感知却存在一定困难。与有形资源相对的是无形资源，其特点是没有具体的存在形态。无形资源虽然不能被人类直接感知，但它的巨大作用却是无法回避的。

划分有形资源和无形资源，意在说明资源存在方式的多样性。人类一方面面对的是大量有形资源，换言之，大量资源是以有形方式存在着的，但另一方面确实也存在着大量无形资源，人类不应该也没有理由漠视其存在。有形还是无形，除了表示资源存在的方式外，与资源的有用性无关。无形性并不代表资源不存在，更不代表资源无用。

第三，资源可分为能利用的资源 and 无法利用的资源

这是以资源能否被利用为标准进行的划分。能利用的资源是指经过人类劳动能够实现其使用价值的资源。无法利用的资源则是指虽然具有使用价值但却无法实现的资源。能不能利用是个相对概念，相对于人类的生产能力，有些过去不能利用的资源现在可以利用，有些现在不能利用的资源将来可以利用^②。人类利用资源的能力随生产力的提高而提高，理论上任何有用的都应当是资源，自然界及社会中可用之物很多，但是由于受到主观和客观条件的限制，人

① 这一点说明人类对资源价值的认识不是一成不变的，而是随着社会的变化而变化。

② 人类不能利用资源的情形主要为，一是没有认识到资源的有用性有哪些；二是虽然认识到了但没有办法利用，像深海及遥远宇宙的资源；三是既没有认识到也没有办法施加影响。

类利用资源的能力并非是无止境的，而是存在一定的局限性。局限的原因在于，要么该对象不是资源，没有使用价值；要么在于人类现实能力所不能及。

划分能利用的资源 and 无法利用的资源，意在说明人类应当立足现有能力利用资源，对于暂时没有利用价值或者由于人类能力所限无法利用的资源，应当先搁置，以免浪费或者做无用功。

第四，资源可分为现实的资源和潜在的资源

这是以资源能否即时被利用为标准进行的划分。现实的资源是指那些可以直接成为劳动对象或者使用对象，从而满足人们需要的资源。其显著特点在于，凭借现有的技术和经济实力便可直接使用，其使用价值的实现不需要消耗过多价值，即使用现实资源带来的价值肯定大于开发使用价值时的消耗。价值为负或者尚不能利用的资源，没有现实的经济意义。潜在的资源是指尚不能直接成为劳动对象或者使用对象的资源。造成这种情况的原因主要有技术水平、生产能力、经济实力等。在此，技术并非唯一限制条件，价值因素也有着重要的影响力。

将资源划分为现实资源和潜在资源，意在说明两点：第一，潜在资源一般不能代表现实优势；第二，资源转化为财富的过程受多种条件限制，并非所有资源都可以马上成为生产或者使用对象，也就是说潜在资源变为现实资源并不具有必然性，只有相对性和可能性。利用资源存在价值风险，人们在生产中应当关注的是那些容易变为现实财富的现实资源，并努力为潜在资源变为现实资源创造条件^①。

第五，资源可分为安全的资源和非安全的资源

这是以资源被利用时有多大副作用为标准进行的划分。安全的资源是指在使用时没有或者很少有副作用的资源，也就是清洁的、无污染的资源。具有副作用的资源是非安全资源。一般意义上，资源的非安全性是从三个方面表现出来的：其一是资源本身，例如易燃、易爆、放射性资源；其二是通过生产和使用过程表现出来的，例如生产过程中的废物排放问题；其三是二者的结合，即

^① 这是一种对资源实现使用价值的时间比较，意在说明资源与现实发展之间的关系，并不能说明资源的优劣。宏观上资源实现使用价值的时间与人类的认识能力成反比关系，即人类认识能力越高，资源变为现实优势的时间就越短。另一方面，人类认识能力的拓展必然导致资源运用范围的拓展。

资源本身和生产过程都具有非安全性。有用的资源一定具有某种程度的副作用，任何生产过程也都存在一定程度的非安全性，资源以及生产过程应该是安全性和非安全性的统一，即任何资源和生产过程都具有两重属性。需要注意的是，资源以及生产过程安全与否是相对的，也是可以相互转化的，安全性的增加意味着非安全性的减少。

将资源划分为安全资源和非安全资源，意在说明资源的使用存在风险。这种风险不是前文所称的经济风险，而是那些生态环境风险、种族繁衍风险等与人类生存和发展有关的风险。使用资源不仅要求尽可能利用资源的有用性，更重要的还在于安全地利用资源，趋利避害，避免产生危害人类的不利情形。

第六，资源可分为单价值资源和多价值资源

这是以资源使用价值的多少为标准进行的划分。单价值资源是指具有一种使用价值的资源，多价值资源是指具有多种使用价值的资源。使用价值是资源的本质属性，任何一种有形或者无形的资源，无论它来自于自然还是社会，至少具有一种使用价值，没有使用价值也就无所谓资源。但实际上单价值资源是不存在的，所谓单价值也只是相对于人的利用而言，即人们只发现并利用了此种资源的一种使用价值。使用的单一性并不能说明资源价值的单一性，资源更多是以多价值形式存在的。

将资源划分为单价值资源和多价值资源，意在说明资源的使用价值是多种多样的。既然一种资源具有多种使用价值，那么就应当尽可能多地予以发掘，只利用其中一种或者部分价值，往往意味着巨大浪费的存在，这只能加剧资源的有限性与人类需求之间的矛盾。

资源种类的划分，只表明资源存在的部分特征，资源还具有其他特征。主要是自然资源具有属于此类资源的自然属性，社会资源具有属于产生它的社会属性，而且二者又均具地域特征，并由此形成了自然资源和社会资源的广泛差异性以及不平衡性^①。

对资源种类的划分，并不仅仅在于加深对资源存在形态的认识，还在于它可以引申出一些资源使用的法治原则：

自然资源和社会资源同等重要原则。传统意义上，自然资源是资源的重要表现形式；但需要注意的是，社会资源同样也是重要的资源形式，能够带来巨

① 地球上各种资源的不同分布，便是资源差异性和不平衡性的最突出表现。