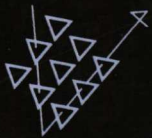


全国高等法律职业教育
系列教材



司法部法学教材编辑部编审

环境资源法学

◇ 吕忠梅 / 主编 张梓太 曹明德 / 副主编



中国政法大学出版社

全国高等法律职业教育
系列教材



司法部法学教材编辑部编审

环境资源法学

◇ 吕忠梅 / 主编 张梓太 曹明德 / 副主编



中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

环境资源法学/吕忠梅主编. —北京:中国政法大学出版社, 2005.6

(高等法律职业教育系列教材)

ISBN 7-5620-2779-X

I.环... II.吕... III.①环境保护法-法的理论-中国-高等学校:

技术学校-教材②自然资源保护法-法的理论-中国-高等学校:

技术学校-教材 IV.D922.601

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第063968号

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 固安华明印刷厂

787×960 16开本 25印张 475千字

2005年8月第1版 2005年8月第1次印刷

ISBN 7-5620-2779-X/D·2739

定价:20.00元

社 址 北京市海淀区西土城路25号

邮 编 100088

电 话 (010)62229563(发行部) (010)62229278(总编室) (010)62229803(邮购部)

电子信箱 zf5620@263.net

网 址 <http://www.cuplpress.com>(网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1.版权所有,侵权必究。

2.如有缺页、倒装问题,由本社发行科负责退换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

出版说明

进入 21 世纪,我国法律职业岗位的设置日趋科学合理,经改革、改制建立起来的法学学科教育与高等法律职业教育并存并举、协调发展的法学教育体系已逐步完善,高等法律职业教育在全国已形成一定规模。为加强对高等法律职业教育的指导,进一步推动高等法律职业教育的顺利发展,司法部组织部分专家、学者编写了这套全国高等法律职业教育系列教材,供各有关院校使用。

本套教材根据教育部“高等职业技术教育应有别于学科教育,应具有更加鲜明的职业性、实践性和岗位针对性,应更加注重知识的有效传播”的要求,在编写过程中以实用性和指导性为原则,在强化基础知识、基础理论教育,突出职业能力和职业技能训练的前提下,重组课程结构,更新教学内容,突出了高等法律职业教育的办学特色,并力求切实起到帮助学生灵活运用知识、提高完成本职工作能力的作用,力求使其成为造就面向法院、检察院、律师事务所等法律实践部门应用型法律人才的必备读物。

本套教材调动了全国各有关院校,包括中国政法大学、南京大学、山东大学、四川大学、苏州大学、云南大学、西南政法大学、中南财经政法大学、江西财经大学、华东政法学院、西北政法学院、广东商学院、北京政法管理干部学院、上海政法管理干部学院、河北政法管理干部学院、山东政法管理干部学院、黑龙江政法管理干部学院、浙江政法管理干部学院、陕西政法管理干部学院、贵州政法管理干部学院、天津政法管理干部学院、福建政法管理干部学院、广西政法管理干部学院、湖南政法管理干部学院、辽宁公安司法管理干部学院、广东司法警官职业学院、安徽警官职业学院、江西司法警官学校、山西司法学校、福建司法学校、湖北司法学校、江苏公安司法学校、武汉司法学校、内蒙古司法学校等数十个单位的资深力量参与编写,并将分批陆续出版。现第一批第二批教材已相继出版,本书为第三批出版的教材之一。由于编写时间仓促,不足之处在所难免,欢迎广大读者批评指正。

司法部法学教材编辑部

2004 年 11 月

作者分工

主 编：吕忠梅

副主编 张梓太 曹明德

撰稿人：吕忠梅 第一章、第二章

陈海嵩 第三章

余耀军 第四章、第十二章、第十三章

蒋小兰 第五章、第七章

张梓太 第六章

叶 明 第八章、第九章

夏 凌 第十章、第十一章

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 环境资源	(2)
第二节 环境问题与环境保护	(13)
第三节 可持续发展	(25)

上编 环境资源法总论

第二章 环境资源法概述	(39)
第一节 环境资源法的产生与发展	(39)
第二节 环境资源法的概念	(46)
第三节 环境权理论	(59)
第四节 环境资源法的地位	(69)
第五节 环境资源法律关系	(74)
第三章 环境资源法的基本原则	(83)
第一节 基本原则概述	(83)
第二节 生态安全原则	(86)
第三节 风险预防原则	(94)
第四节 可持续发展原则	(97)
第五节 公众参与原则	(104)

第四章 环境资源的国家管理	(109)
第一节 国家环境资源管理概述	(109)
第二节 国家环境资源管理体制	(114)
第三节 国家环境资源管理的方式	(117)
第四节 国家环境资源管理的特殊方式	(125)
第五章 环境资源管理基本法律制度	(130)
第一节 环境资源管理基本法律制度概述	(130)
第二节 环境规划与计划制度	(131)
第三节 环境监测制度	(138)
第四节 环境标准制度	(141)
第五节 环境保护目标责任制	(146)
第六节 环境影响评价制度	(150)
第七节 “三同时”制度	(155)
第八节 许可证制度	(161)
第六章 环境污染防治法律制度	(165)
第一节 清洁生产制度	(166)
第二节 综合利用制度	(173)
第三节 排污收费制度	(177)
第四节 现场检查制度	(180)
第五节 防止污染转嫁制度	(182)
第六节 限期治理制度	(186)
第七节 污染事故强制应急制度	(188)
第七章 自然资源保护法律制度	(191)
第一节 自然资源权属制度	(191)
第二节 自然资源开发利用禁限制度	(198)

第三节	自然资源有偿使用制度	(203)
第四节	自然资源补救制度	(207)
第八章	环境资源法律责任	(213)
第一节	环境资源法律责任概述	(213)
第二节	环境资源行政责任	(214)
第三节	环境资源民事责任	(223)
第四节	环境资源刑事责任	(232)
第九章	环境资源权利的司法救济	(246)
第一节	环境资源权利司法救济概述	(246)
第二节	环境资源民事诉讼	(250)
第三节	环境资源行政诉讼	(255)
第四节	环境资源刑事诉讼	(259)

下编 环境资源法分论

第十章	环境污染防治法	(267)
第一节	环境污染防治法概述	(267)
第二节	大气污染防治法	(268)
第三节	水污染防治法	(276)
第四节	海洋污染防治法	(281)
第五节	噪声污染防治法	(288)
第六节	固体废物污染防治法	(292)
第七节	放射性污染防治法	(300)
第八节	危险物品污染防治法	(303)

第十一章	自然资源保护法	(309)
第一节	自然资源保护法概述	(309)
第二节	土地资源保护法	(311)
第三节	水资源保护法	(318)
第四节	水土保持法	(323)
第五节	森林资源保护法	(327)
第六节	草原资源保护法	(332)
第七节	渔业资源保护法	(337)
第八节	矿产资源保护法	(341)
第十二章	生物多样性与特殊区域保护法	(347)
第一节	生物多样性与特殊区域保护法概述	(347)
第二节	野生动物保护法	(351)
第三节	野生植物保护法	(353)
第四节	自然保护区法	(355)
第五节	风景名胜区保护法	(357)
第六节	国家公园保护法	(359)
第七节	文物古迹保护法	(362)
第十三章	国际环境资源法	(367)
第一节	国际环境资源法的概念和特点	(367)
第二节	国际环境资源法的基本原则	(372)
第三节	国际环境资源法的渊源和体系	(378)
第四节	国际环境资源保护的基本法律制度	(381)

第一章 导 论

我们在课堂上所讲的环境资源法，是一门课程。而作为课程的环境资源法需要回答的问题只有一个——什么是环境资源法？通过对这个问题的回答，可以使学习者了解环境资源法的知识体系和实践体系，理解环境资源法的知识理性与实践理性的双重特性。

什么是环境资源法？不同的人可能有不同的答案。在我所见到的所有回答中最为简明、也最为精彩的是——“行星家政管理法”（Planetary Housekeeping）。^{〔1〕} 这个回答用十分简短的语言贴切的表达了环境资源法所包含的理念和精神：只有一个地球！地球是人类与自然的共同家园！环境资源法规范的是地球上的“人——自然——人”之间的“家政管理”关系！

但是，接下来我看到，正是这个对环境资源法做出了最简明回答的人却又说：“发现环境法的一个可操作的定义有点像寻找真理：你离它越近，它越变得使你难于理解。”^{〔2〕} 可见，要真正理解什么是环境资源法，并不简单。它需要我们用相当多的时间，从不同的角度进行“透视”，只有完成了“透视”过程，才可能对环境资源法有一个全面的认识，才会有信心回答什么是环境资源法的问题。

我相信，同学们在进入环境资源法课程的学习之前，已经完成了不少法律课程的学习，对于基本的法学理论如法理学、法制度史等都有相当的了解，对于基本的法律学科如民法、刑法、行政法、诉讼法等也有了一定程度的把握。通过这些知识的学习，你们已经知道每一门课程都是为特定的法律理论体系所设。但你们还需要知道的是，作为学习对象的法律具有双重身份：一方面，法律体现为抽象的法律条文，而这些条文是由概念、逻辑所组成的规则体系，要认识法律，理解法律条文的意义，就必须学习理解法律概念与法律逻辑的方法，掌握制定及实施法律的基本原理，从这一点上说，我们学习的是法律的知识理性；另一方面，法律条文是要对现实社会生活发挥作用的，而人们的经济、社会活动千姿百态、

〔1〕 William. H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, West Publishing Co., U. S. A., 1977, p. 1.

〔2〕 William. H. Rodgers, Jr., *Environmental Law*, West Publishing Co., U. S. A., 1977, p. 1.

绚丽多彩，不可能完全按照法律条文所规定的概念与逻辑发生和发展，因此，如何从复杂多变的社会生活中发现法律的逻辑，将法律适用于具体的案件，也需要学习，就此而言，我们学习的是法律的实践理性。其实，法律课程的设计应该是对法律双重理性的体现，具体表现为：有的课程仅仅是对法律现象的高度抽象与概括，其内容不包括或很少涉及具体的法律实践内容，如法理学，这些课程更多体现的是法律的知识理性，是对另一些课程的指导；有的课程是对某一具体法律领域的抽象与概括，其内容既包括一般的法律理论分析，也包括对这一领域的立法与司法实践的归纳与总结，如民法，这些课程体现的是法律的知识性与实践性的结合。因此，不同的课程，教学的内容不同，对学习者的要求不同，学习的方法也不同。环境资源法是一门实践性很强的学科，同学们在学习它的理性知识的同时，应高度重视它的实践特性，这是学好环境资源法的必要的心理准备。

接下来，我们将要展开的是关于环境资源法“是什么”以及一些“为什么是”的解说。这些解说建立在你们已经学习过的法律的基本原理与基础知识之上，我们将从法学的基本理论出发，在以其他学科为参照的比较中分析环境资源法的特殊性或者说其能够独立存在的理由，阐述环境资源法的基本原理；同时，这些解说也要向你们介绍新知识，我们将从环境资源法的自然与社会属性出发，结合生态学、环境管理学、环境科学的原理与知识，阐述环境资源的运行规律，帮助同学把握环境资源法的实践特性。

导言部分将对环境资源法进行概括性描述，介绍环境资源法的相关背景知识。

第一节 环境资源

按照字面理解，环境资源法显然是关于环境资源的法律。而我们通常是将“环境”与“资源”分开，作为两个不同的对象来认识的，这里所用的“环境资源”是什么含义呢？是“环境”与“资源”？还是“环境”的“资源”？不同的理解显然直接关系到对“什么是环境资源法”的理解。为此，有必要区分“环境”、“资源”、“环境”资源这样一些基本概念，以明确环境资源法的对象范围。

一、什么是环境

“环境”这个词在我们的生活中会被经常使用，通常在说到“环境”时总会在它的前面加一个定语，以使听者明白你所说的“环境”的指向，如“学习环境”、“社会环境”、“生活环境”、“工作环境”、“外商投资环境”等等，这是因

为环境总是相对于一定的中心事物而言的，一般是指环绕着中心事物的客观存在的总和。而“中心事物”和“客观存在”，可以是物质的，也可以是非物质的。如我们通常所说的“学习环境”，其中心事物是“学习”，而“环境”本身则既包括了物质条件，也包含了非物质条件。当中心事物为人时，环境同样也包含了物质和非物质的两个方面。按照这样的方法，我们就不难理解环境资源法上所称的“环境”了。

环境资源法上所讲的“环境”，是指物质的客观存在，即环绕着人类而存在的由自然要素所构成的物质环境。对于“这个”环境，我们应把握如下问题：

(一) 环境的特性

环境资源法上所使用的“环境”一词具有特定的涵义，它是指环境科学和环境资源法所特别定义的“环境”，而非任何其他意义上的环境。

在环境科学中，环境一般是指围绕着人群的空间，及其中可以直接、间接影响人类生活和发展的各种自然因素的总体。这样的环境，首先是为人类提供生存和发展的空间，其中有可以直接或间接影响人类生存和发展的各种自然因素，能为人类提供基本的物质生活条件，也会产生环境污染和破坏。人类自产生以来，就一直生活在地球环境条件下，或者说人必须依靠地球环境提供的各种物质才能生存。尽管人类为改善环境条件作出了巨大的努力，但是，到目前为止，人依然不可能在没有空气、没有水的条件下生存：植物不可能彻底离开土壤，人不能不以植物和动物为食，人也不可能喧闹、嘈杂的条件下得到完全的休息……

这些都表明：作为人类生存条件的“环境”，是以人类为中心的，并且是必须能够满足人类生存和发展所需要的，这样的环境具有特定性：

1. 物质性。作为人类生存条件的“环境”首先是由各种物质所构成的自然条件，如阳光、空气、水、植物、动物等，包括人的生命体在内，一切都是由物质构成的。无论是生物还是非生物，其基本的构成都是一些化学元素。科学家告诉我们，我们的血液中所含有的各种成分与地球所蕴含的物质不仅是一样的，而且呈丰度相关性。也就是说，地球上多的物质人体中也多，地球上少的物质，人体中也少。我们知道，化学元素共有一百多种，正是这些化学元素通过不断的物理、化学、生物作用，形成了我们的身体以及我们生存的环境。也正是因为构成人体的各种物质与构成环境的各种物质是相同的，人才可能在这样的环境中生存。

2. 生态性。环境不仅仅是物质的，这些物质还要通过一定的方式联系在一起，并且是可以相互转化和循环的。地球是由生物及其生命支持系统构成的一个巨大的生态系统，这个生态系统由各种环境要素构成，而各环境要素之间通过物

质循环、能量流动和信息传递而联系成为不可分割的整体，维持着一种动态的平衡。如果这种平衡遭受破坏，将带来不可挽回的后果。科学家们说，虽然人的食物来源仅仅只需要大约一百种植物和动物，但是，支持这一百种植物和动物的生存却需要几千个物种，而要维持这几千个物种的生存则需要几万个甚至几十万个物种……人类生存的环境就是这样的一个息息相关的系统，在这个系统中，阳光、空气、水、植物、动物都不是孤立存在的，它们通过食物链密切联系：阳光照射植物，一方面供植物生长，另一方面提供新鲜空气；植物一方面为动物提供食物，另一方面又涵养水土、吸收物质、传递能量；动物一方面以植物或者其他动物为食，另一方面它们的排泄物或者尸体为其他生物提供食物；动物的排泄物和尸体为细菌和微生物所分解，最终还原成为化学元素，进入土壤，成为植物生长的物质来源。如此循环往复，构成了人类生存所需要的气象万千的环境。在这个环境中，任何一个环节的断裂，都可能给整个系统带来毁灭性打击。

3. 惟一性。人类只能在一定的自然环境中生存，这种环境是不可替代的。我们可以有许多梦想，期待着自然带给人类更多我们想要的东西。但是，如果真的如此，人却根本无法生存。如果陆地是由黄金构成的，人只有饿死；假如米面铺满大地，河流中流动着奶汁，人们不用劳动就可以获得任何食物，那么超过人类繁殖速度亿万倍的各种微生物和小动物就会充满整个地球，人将无立锥之地。万幸的是，自然只为我们提供了可以生长植物的土壤，人类必须通过劳动才能获得新鲜食物，还有一个可以立身的清洁的环境。大自然经过漫长的演化，为人类提供了精密调节的生存环境。我们生活的地球，与太阳的距离适当，使得它既不像水星那么热，也不像火星那么冷；大气层保护着我们，土壤可以生长植物，生物圈可以为我们供应食物；此外，还有供人类饮用和灌溉的河流，供人类呼吸的含氧量适当的空气，以及各种适宜人类生存所不可缺少的一切，不需要经过人类劳动，就可以获得。同时，自然也为人提供了可经劳动加工成为生活资料的各种资源。人类所生存的这样一个环境，是在各种物质循环运动的相互精密调节中构成的，具有不可替代性。

4. 有限性。人必须在一定的环境中生存，但自然能够提供的环境条件却是有限的，它并不能无限的满足人类的需求。有人计算，一个人每天呼吸所需要的氧气，必须依赖3棵树木去供应；一个正常成年人每天消耗的能量为3000千卡，如果这种能量是通过人——牛肉——玉米的食物链获得，那么养活一个人就需要6千万平方厘米的玉米地。这简单的计算告诉了我们不那么简单的道理：如果每个人没有三棵树、也没有6千万平方厘米玉米地的时候，人的生存需要就不能得到满足。在短时期内，我们可以依靠减少每个人的供应量来维持，但长期下去，就会带来整个人类的毁灭。因此，在自然环境中，任何物种都是要受到自然有限

性约束的，1个细菌在四天半里可以繁殖 1036 个细菌，如果按照这样的速度繁殖下去，它们填满所有的海洋轻而易举，只是由于它们繁殖到一定密度时，就会因得不到必需的养分而不得不停止繁殖，这样地球才不会被细菌所独占。生物圈中的任何一个物种的爆炸性增长，都必然会给自己造成爆炸性的灭亡。

人产生于自然，但又具有与自然相抗衡的能力。人在面对自然的时候，往往有意无意的忘记人与自然的联系，以自然的主人自居。但是，自然不会原谅人类的忘性，它以其特有的方式告诫着人类：自然规律不可抗拒。人类在社会发展过程中，为满足自己的需要，可以按照一定的客观规律对自然因素进行改造、组合和重构，但这种改造、组合和重构都不能脱离基本的自然条件，既不能丧失其物质性，又必须遵循生态规律，高度重视其有限性，因为这些是不可替代的。

(二) 环境的分类

环境是由各种物质所组成的综合体，这些物质可以有各种不同的组成形式，通常我们将构成环境的单元成分称之为环境要素。人在环境中生存，与环境发生着各种形式的联系，人与环境的关系呈现着多彩性。法律在将人的环境活动纳入调整范围的时候，必然要按照法律的方法，首先对人的环境行为进行界分，进而对环境进行分类。从现有的立法看，对于环境的分类通常有以下几种：

1. 依据人类的环境影响分类。根据人类活动对环境造成的影响程度，可以将环境分为天然环境和人为环境。天然环境又称自然环境，是指地球在发展演化过程中自然形成的、未受人类干预或只受人类轻微干预、尚保持自然风貌的环境，如野生动植物、原始森林等；人为环境又称人工环境，是指在自然环境的基础上经过人类改造或人类创造的、体现了人类文明的环境，如水库、道路、公园、城市等。这种分类法由斯德哥尔摩《人类环境宣言》最先采用，后为各国立法所接受，我国《环境保护法》就采用了这一分类法。

2. 依据要素环境的性质分类。根据组成人类环境的各种自然要素的不同，将环境分为大气环境、水环境、土壤环境、生物环境等。大气环境是指随地球引力而旋转的大气层；水环境是指地球表面的各种水体，包括海洋、河流、湖泊、沼泽以及地表以下埋藏在土壤和岩石孔隙中的地下水等；土壤环境是指地球表面能够为绿色植物提供肥力的表层；生物环境是指地球表面除人类以外的其他所有生物。这种按环境要素所进行的分类，在解决环境问题方面具有重要意义。各环境资源保护单行法主要采用这种分类法，以便针对各环境要素的不同特点采取有效的保护措施。

3. 依据人类活动的范围分类。根据人类活动的范围不同，可将环境分为聚落环境、区域环境、地理环境、地质环境、宇宙环境等。聚落环境是人类聚

居和生活场所的环境；区域环境是指占有一定特殊地域空间的环境；地理环境是由岩石、土壤、水、大气、生物等自然要素有机结合而成的自然综合体；宇宙环境是指大气层以外的环境。这种分类法将环境中的自然因素和人为因素综合加以考虑，是环境科学研究环境的发展变化规律的重要分类方法，也是环境资源法研究人类活动对环境的影响，研究环境资源法律行为的重要分类方法。

二、什么是资源

一般认为，资源是指对人有用或有使用价值的某种东西。同样一种东西，在不同的时期、场合、条件和不同的人看来，可以成为有用的资源，也有可能是毫无用处甚至有害的东西。如天然气，现在是极为宝贵的资源，但如果任其燃烧，则可能是灾难之源。

“资源”有广义和狭义之分，广义的资源包括自然资源、经济资源、人力资源等等，狭义的资源仅指自然资源。如《中国大百科全书（法学）》中的“国土法”词条认为：国土资源包括自然资源和与之直接相关的社会资源。自然资源指能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然要素；一般包括土地资源、水资源、生物资源、气候资源、旅游资源等；社会资源一般包括人口和劳动力的状况和分布，人们的科学文化状况和传统、社会生产和生活设施状况等。我们这里采用狭义的资源即“自然资源”的概念。

自然资源是自然界形成的可供人类利用的一切物质和能量的总称。根据《辞海》的解释，“资源”是“资财的来源，一般指天然的财富。”而“自然资源一般指天然存在的自然物，不包括人类加工改造的原材料。如土地资源、矿藏资源、水利资源、生物资源、海洋资源等。是生产原料来源和布局场所。”〔1〕1972年联合国环境规划署的定义为：“所谓资源，特别是自然资源，是指在一定时间、地点条件下能产生经济价值，以提高人类当前和将来的福利的自然环境因素和条件。”〔2〕

由此可以看出，自然资源是自然界中一切能够为人类所利用的自然要素。它是从资源要素对于人类的经济利益或当前使用价值的角度来定义的。自然资源（以下简称为资源）实际上是在一定时间、一定地点条件下能够产生经济价值的、以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件。环境资源法上的“资源”正是此意义上的“资源”，它具有一定的特殊性。

〔1〕《辞海》，上海辞书出版社1979年版，第2757页。

〔2〕《全国计划部门普法辅导讲话》，中国经济出版社1992年版，第194页。

(一) 资源的特性

1. 有限性。资源的有限性又称稀缺性，是资源最重要的特征。资源的有限性表现为两个方面：首先，任何资源在总量上都是有限的，我们经常可以看到各种资源报告，其中最重要的一个概念就是“资源总量”，如水资源总量、煤炭资源总量、石油资源总量等等，因为必须以资源总量为前提，我们才能计算出资源可以供应的时间，也才能得出各种资源危机来临的结论。其次，可替代资源的品种也是有限的，有人认为现在不必为能源危机杞人忧天，没有煤还有石油，没有石油，还有天然气……但是，石油、天然气、水力、风力、潮汐、地热等本身也是有限的。到目前为止，我们并未发现有无限多的品种可以替代煤、石油、天然气……各种新能源都还在试验性开发阶段，迄今并未获得可以完全取代传统能源地位的可靠结论。资源的有限性告诉我们，如果人类不加节制的使用，资源枯竭的那一天总会到来。

2. 地域性。各种自然资源在地域分布上极不平衡，其组合形式千差万别，从而形成了各具特色的相当的地区性资源优势。在中国，之所以称山西是“煤海”，是因为山西省的煤炭资源探明储量占全国总储量的27%以上。而长白山被誉为“林海”，也是因为长白山的林地面积占到了全国的11%。从全国范围来看，有一些区域性资源十分明显，如东部的海洋，西部的牧区，华南的热区等等。世界范围内，资源的区域性也十分明显，全世界石油储量的58%在波斯湾，煤炭总量的87%分布在美国、中国和前苏联三大国或地区，中国有全世界80%的稀土矿等等。资源的地域性告诉我们，经济社会发展与资源的地区分布有极大的关系。

3. 多用性。资源一般具有多种功能和用途，如土地资源，既可以用于农业，也可以用于工业，还可以用于交通、旅游以及绿化等；石油资源可以作为能源，也可以作为合成化工原料。也就是说同一种资源可以作为不同生产过程的投入因素。不同的行业对同一资源存在着投入需求；同一行业的不同部门以及同一部门的不同经济单位都会同时存在对同一资源的需求，如无论是工业、农业、服务业，还是生活都对电力资源存在需求，电力紧张时，往往会出现“争电”现象。

4. 效用性。资源是针对一定时期、一定地点的人类消费偏好及科学技术水平而言的，“对于人类活动的效用”是能否成为资源的最重要特征。“效用性”或“使用价值”在人类的不同发展时期与不同的生产力水平下是完全不同的。在石器时代，铁矿不可能成为资源；没有汽车的发明，石油也不是资源。在原子能技术被发明以前，铀矿附存于伟晶岩中，仅仅被作为一种染料使用，而今，铀矿是各国最重要的战略资源。在很长时期内，资源的效用性仅仅被理解为经济

性，人们认为只有具有经济价值的东西才能被称之为资源，具有其他价值但不能直接成为生产资料或者生活资料的东西不能成为资源。西方经济学上的“资源”一直被认为是生产要素的潜在供给，不能成为生产要素的东西就不是资源。在这种观点下，环境要素不能成为资源，如空气，由于它不能直接成为生产要素，且被认为是取之不尽、用之不竭的，因此，没有必要将其作为资源。现在，这种观点已经得到了修正。

在资源的四个特性中，有限性和多用性是法律存在的基本前提。正是由于资源在数量和品种上是有限的，资源在用途上是多方面的，才存在将有限资源如何在不同用途上进行最优分配的问题。如果资源不是有限的，人类在任何时候都可以向大自然任意索取，也不必研究配置资源问题，任何一种生产过程的投入需求都可以随意获得和得到完全满足。如果资源不具有多用性，每一种资源只能作为某一种生产过程的投入而不能同时作为其他生产过程的投入，那么也不会存在配置问题，因为这时由资源用途上的单一性已经固定了资源的投入方向，配置的前提已不存在了。因此，在资源的有限性和多用性这两种性质中，任何个性质的缺少都会使法律成为不必要：如果没有资源配置要求，资源配置的一般规则也无存在的必要。一般认为，法律是研究实现资源在整个社会的不同方面和不同时期得以最优配置的手段和措施，是保障资源最优配置的一般规则。也是在此意义上，人们才会说：法律是资源配置的基本规则。

（二）资源的分类

由于资源的特性，使得它不仅是人类劳动的对象或者生产资料与生活资料的基本来源，而且也是多个学科研究的对象。为了研究的方便，学者们会从不同角度对资源进行分类。一般而言，经济学上对资源的分类主要是根据资源在经济运行过程中对宏观经济活动的不同制约作用来进行的，而法律上关于资源的分类主要是从人们的开发利用活动以及资源保护的角度进行的。在法律层面，可以将资源进行如下分类：

1. 依据资源的生命属性分类。按照资源是否具有生命，可以将资源分为两大类：即生物资源和非生物资源。生物资源是指能够利用外界的物质形成自己的身体和繁衍后代的那些资源；非生物资源是指那些没有再生能力，不能生长、发育和繁衍子孙的资源。从资源开发利用和保护的角度看，两类资源对于人类生存与发展的意义有所不同：生物资源是人类作生活资料的基本来源，尤其是人与自然发生联系主要渠道，如我们吃的粮食、蔬菜、水果、肉类等等，都是生物资源，并且人通过食物链与自然环境进行着的物质循环、能量流动与信息传递都是以生物资源为基础条件的；非生物资源是人类及其他生物的生命支持系统，也是