

干部群众关心的通俗理论系列

张富良 殷安阳 洪向华 主编

建设节约型社会 学习读本

红旗出版社

建设节约型社会学习读本

张富良 殷安阳 洪向华 主编

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设节约型社会学习读本/张富良,殷安阳,洪向华主编.

—北京:红旗出版社,2005.7

ISBN 7-5051-1261-9

I. 建…

II. ①张…②殷…③洪…

III. 节约—中国—学习参考资料

IV. F221

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 081701 号

建设节约型社会学习读本

张富良 殷安阳 洪向华 主编

责任编辑:慕容仙 封面设计:孙翠之

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqcbbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:84049774 发行部:64037154

印刷:北京市铁成印刷厂

2005年7月北京第1版 2005年7月北京第1次印刷

开本:850毫米×1168毫米 1/32 印张:7.5 字数:180千字

ISBN 7-5051-1261-9

定价:15.00元

目 录

一、充分认识建设节约型社会的重大战略意义	(1)
(一) 加快建设节约型社会，是关系到我国经济 社会发展和中华民族兴衰，具有全局性和 战略性的重大决策	(1)
(二) 加快建设节约型社会，是由我国基本国情 决定的	(8)
(三) 加快建设节约型社会，是贯彻科学发展观的 必然要求	(16)
(四) 加快建设节约型社会，是全面建设小康社会 的重要保障	(23)
(五) 加快建设节约型社会，是保障经济安全和 国家安全的重要举措	(30)

二、加快建设节约型社会总的要求 (38)

- (一) 以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导, 认真落实科学发展观, 走新型工业化道路, 坚持资源开发与节约并重、把节约放在首位的方针 (38)
- (二) 以节约使用资源和提高资源利用效率为核心, 以节能、节地、节水、节材、资源综合利用和发展循环经济为重点 (47)
- (三) 以改革开放和科技进步为动力, 推动体制创新、机制创新、技术创新和管理创新 (54)

三、近期建设节约型社会需要抓好的重点工作 (63)

- (一) 大力节约能源 (63)
- (二) 大力节约用水 (77)
- (三) 大力节约原材料 (83)
- (四) 大力节约和集约利用土地 (87)
- (五) 大力推进资源综合利用 (95)
- (六) 大力发展循环经济 (100)

四、抓紧制定和实施建设节约型社会的保障措施	(106)
(一) 加强宏观指导和规划, 建立节约型国民 经济体系	(106)
(二) 依靠科技进步和创新, 构建节约资源的 技术支撑体系	(114)
(三) 深化改革, 建立节约资源的体制机制和 政策体系	(125)
(四) 强化监督管理, 坚决制止一切浪费资 源的行为	(133)
(五) 加强法制建设, 完善节约资源的法律 法规体系	(142)
五、加快节约资源的体制机制和法制建设	(147)
(一) 加强规划指导和推进产业结构调整	(147)
(二) 健全节约资源的法律法规	(154)
(三) 完善资源节约标准	(158)
(四) 理顺资源性产品价格	(167)
(五) 完善有利于节约资源的财税政策	(175)

(六) 推进节约资源科学技术进步…………… (179)

(七) 建立资源节约监督管理制度…………… (183)

六、加强对建设节约型社会的领导和协调…………… (187)

(一) 加强协调 密切配合…………… (187)

(二) 政府带头 做好表率…………… (193)

(三) 加强宣传 营造氛围…………… (198)

(四) 狠抓落实 注重实效…………… (204)

附 录

胡锦涛：全面做好能源资源工作优先抓好节约能源…… (209)

高度重视 加强领导 加快建设节约型社会 …… 温家宝 (212)

国务院关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知 …… (221)

后 记…………… (231)

一、充分认识建设节约型社会的重大战略意义

（一）加快建设节约型社会，是关系到我国经济社会发展和中华民族兴衰，具有全局性和战略性的重大决策

1. 能源、矿产、水、土地等自然资源，是经济社会可持续发展的物质基础和保障

在2005年6月27日中央政治局第23次集体学习中，胡锦涛表示，能源资源问题是关系我国经济社会发展全局的一个重大战略问题。此前国家能源领导小组成立的消息及其成员的“豪华阵容”，已经引起了各界对中国能源战略的重新解读。6月2日，温家宝总理主持召开的国家能源领导小组第一次会议要求做到的“四个统筹”，即统筹经济社会和能源发展、统筹能源开发和节约、统筹能源发展和改革、统筹国内开发与国外合作，为中国能源工业的发展定下了立足当前，着眼长远，为国民经济和社会发展提供长期、稳定、经济、安全的能源保障的基调。此次政治局集体学习，胡锦涛主席关于建立资源节约型国民经济体系和资源节约型社会的讲话，把节约能源资源提升到事关现代化建设进程和国家安全、事关人民群众福祉和根本利益、事关中华民族生存和长远发展的高度。至此，中央关于能源资源的战略思考已经表露无遗。我国的能源资源浪费跟不科学、不合理的生产生活方式密不可分。突出表现在生产、消费方式不合理，占有体制不合理，资源使用方式不合理。按照市场经济的要求，明晰资源占

有、开发、使用的权利是个根本问题。资源产权关系不明就会导致节约意识、成本意识的缺乏。因为产权不明，主体缺位，使用能源资源往往没有成本概念，大手大脚，漫无节制，能源资源就这样被大量消耗掉。体制机制创新要从明晰资源产权关系入手，建立严格的资源使用奖惩制度，通过让当事人承担使用成本来集约合理使用资源。并以合理的财税、价格机制客观反映出能源资源的稀缺程度，促使节约风气的形成。在对能源资源的管理上，最根本的是建立资源使用效率的责任追究制度，将其作为新项目的评价依据。同时，要实现废弃物的资源化、减量化、无害化，促成“节约资源光荣”的社会氛围，把垃圾回收作为一种职业，实行行业准入制度。这样既能防止资源流失，又能安排一批人就业，促进循环经济，将道德问题转化为制度问题。要改善管理，宏观、微观管理都需注重。要避免经济资源泛政治化使用，政治项目也需注意节约资源。

自然界的土地、水、矿物、空气、森林和草地等，是在人类出现之前就存在于地球上的自然物，在没有人类干预前，它们按照自身的规律运动、变化着，只是在人类出现之后，被人类利用，并给人类带来效益，才被人类称为自然资源，简称为资源。地球表面积 5.1 亿平方公里，70% 以上为广阔的海洋所覆盖，陆地面积仅占 29%，约 1.5 亿平方公里。陆地本身是一个极其复杂的生态系统，除了沙漠、冰川、冻土、不宜开垦的山地和土质极差土地外，只有约 30% 可以耕种。据联合国粮农组织 1989 年统计，全球土地面积为 1306925 万公顷，约占全球总面积的 1/4，在全球土地面积中，耕地占 11.29%，草地占 24.58%，森林及林地占 30.98%，其他土地占 33.15%。水是地球上一切生命发生和存在的最重要的物质基础。地球上大约有 14000 亿立方米的水，其中不适宜人类饮用的海水占 97% 以上，淡水只占 3%；淡水中有 77.2% 和 22.4% 分别被储藏在冰川和地下，可以利用的

地表水仅占 0.35%，主要蕴藏在湖泊、沼泽和河流中，其中河水储藏不及 0.01%。据估计，地球上有 1000 万个动植物物种，其中被分类和命名的物种资源约 160 万个。森林资源是地球上最大的陆地生态系统，全球森林面积 45.01 公顷，它不仅为人类提供了木材资源，而且对全球物质、能量循环起着巨大的作用，同时，还是巨大的基因库。草地作为一种可再生资源，为动物和人类的生存与发展提供了巨大的物质财富，全球草地面积占地球陆地总面积的将近一半。上述土地、森林、草原均是可以更新和重复利用的资源，被称为可再生资源。

与上述可再生资源相区别的矿产资源不能再生和重复利用，被称为非再生资源。随着生产力的发展，科学技术的进步，人类利用矿产资源的种类和数量越来越多。到目前为止，人类已发现的矿物有 3300 多种，其中有工业意义的 1000 多种，被列为矿产资源的有 160 多个矿种，对人类经济有重要价值的有煤、石油、天然气、铁、铜、铝、铅、锌、金、银、磷、硫、盐等 40 多种。此外，海洋既是一个复杂的生态系统，又是一个巨大的资源库，它包括海水、海洋生物、海底矿产等多种资源，是人类未来发展的主要空间。自然资源是地球母亲给予人类的宝贵财产，是人类赖以生存和经济社会不断发展的物质基础。地球孕育了人类，人类不断利用和消耗各种资源，也影响着自身的生存空间。随着人口不断增加和工业发展，人类给予地球的负载变得越来越沉重。由于人口膨胀和经济的迅速发展，人类对地球影响规模空前加大，人口、资源、环境与发展的矛盾愈来愈突出，引起了全世界的忧虑和不安。了解和认识全球资源态势，研究与资源开发相关的全球环境问题，对于实现世界各国共同追求的可持续发展的目标，有着十分重要的意义。

2. 能源紧张已经严重制约了我国经济社会的发展

能源资源战略成为关系我国经济社会发展全局的一个重大战

略，源于党中央对我国经济社会发展的忧患意识。“内忧”主要来自“中国工业正进入重化工时期，中国工业经济正进入新的增长平台”。近几年来，重工业生产增长一直快于轻工业生产。2004年这一特点更加明显，高出4个百分点。从改革开放初期到上世纪90年代中期，我国工业发展一直是以轻纺工业为主要推动力量。此后，中国重化工业的增长速度就开始超过轻纺工业，成为经济增长的主要推动力。进入21世纪以来，重化工业加速增长的趋势更加明朗。据统计，2000年到2003年，我国重化工业增长速度为14.0%，高于轻工业2.8个百分点。与之相应，重化工业在工业中所占比重由62.5%提高到64.3%，电力、钢铁、机械设备、汽车、造船、化工、电子、建材等工业成为国民经济成长的主要动力。

在国际经济学界，一般把人均收入水平作为划分工业化发展阶段的主要标准。经验表明，在人均GDP从1000美元向3000美元以至更高水平的发展过程中，工业结构重心将由轻纺工业逐渐向重化工业转移。2003年，我国人均GDP接近1100美元，按照购买力平价计算已经超过了3000美元。这传递了这样一个明确的信号：不管你准备得好不好，中国工业化进程已经开始告别以轻纺工业为主的轻型工业化发展阶段，步入重化工业这个崭新的发展时代，即以资金、技术密集型产业为主导的深加工、重型化发展的新阶段。此次重化工业的增长机制基本上符合工业演变的规律。而目前，这个阶段还远未结束。从其他发达国家的工业化历史来看，这一发展过程预计还将持续15年到20年。

主要发达国家在重化工业时代都是以大量生产、大量消费、大量废弃为特征的。然而，中国现阶段已经丧失了用这种模式发展的条件。而单位能耗极高的重化工业在中国的快速发展产生的巨大的能源需求，已使原本一直服务于工业化初级阶段的中国能源供应体系显得措手不及。目前能源供应在我国国民经济和社会

发展中已经形成了一个“瓶颈”，严重影响了我国的可持续发展以及能源的战略安全。

至于“外患”，是因为中国庞大的能源需求规模及其快速增长态势，正开始越来越多地影响甚至左右世界能源资源价格。世界范围内的能源争夺日益加剧，能源安全问题变得突出。2004年，世界石油市场异常火爆，石油价格一路飙升，一度高达每桶55美元。石油问题的凸显使我们清醒地认识到，能源问题不仅是经济问题，也是政治问题，更是战略问题。许多西方媒体认为，美国发动伊拉克战争的一个重要目的是加强对中东石油资源的控制，掌握世界经济的命脉。日本在中俄石油管道问题上搅局，亦有其长远的战略考虑。马六甲海峡是中日韩三国海上石油进口的重要通道，2004年发生了美国借反恐和打击海盗之名企图染指马六甲海峡的事件，引起了国际舆论和周边国家的强烈反应。日本也在通过各种渠道向马六甲有关各方施加影响。凡此种种，都表明世界能源竞争已经进入多事之秋。中国所面临的国际能源安全形势更加复杂、严峻。在能源资源战略选择上既立足中国又放眼世界，既符合中国国情又适应国际能源资源格局变化，是中国应对全新的能源资源环境，掌握竞争主动权，落实科学发展观，实现和平崛起的题中应有之义。

3. 建立节约型社会是我国社会发展的战略性重大决策

我国是一个人口众多、资源相对不足、生态先天脆弱的发展中国家。随着经济快速增长和人口不断增加，努力缓解资源不足的矛盾，不断改善生态环境，实现可持续发展，已经成为十分紧迫的任务。长期以来，我国高度重视节约型社会建设，取得了积极成效。2004年与1990年相比，全国每万元GDP能耗下降45%，累计节约能源7亿吨标准煤；火电供电煤耗、吨钢可比能耗、水泥综合能耗分别降低11.2%、29.6%和21.9%，与国外先进水平的差距逐步缩小。但是粗放型的增长方式并没有从

根本上转变，经济增长在相当程度上仍然是主要依赖资源的高投入来实现的，能源、淡水、土地、矿产等资源不足的矛盾越来越突出。经济的发展离不开资源的支撑。我国经济已进入新的快速增长阶段，而粗放式的增长使得我国能源、淡水、土地、矿产等资源不足的矛盾进一步凸显。与此同时，生产和消费方式不合理的问题相当突出，脱离实际、贪大求洋，追求奢侈、挥霍浪费的现象还大量存在。现实告诉我们，如果不改变传统的高投入、高消耗、低效率的粗放型增长方式，如果不在全社会进一步强化节约资源的意识，经济的发展必然会越来越多地受到资源的制约，生产生活环境会越来越恶化，这将直接影响全面建设小康社会宏伟目标的顺利实现。

统计表明，我国万元 GDP 能耗水平超过发达国家 3~11 倍；按现行汇率计算，2003 年我国 GDP 约占世界的 4%，但重要资源消耗占世界的比重却很高，石油为 7.4%、原煤为 31%，消耗每吨标准煤实现的 GDP 为世界平均水平的 30%；2000 年，我国冶金、有色、电力、化工等 8 个高耗能行业的单位产品能耗比世界先进水平平均高出 40% 以上；机动车百公里油耗比欧洲高 25%，比日本高 20%，比美国高 10%；载货汽车百吨公里油耗比国外先进水平高 1 倍以上；单位建筑面积采暖能耗相当于气候条件相近的发达国家的 2~3 倍。在连续多年经济保持高位增长的同时，能源资源相对不足已经成为制约我国经济社会发展的一个突出问题。从 2003 年下半年开始，我国出现煤电油运紧张态势。2004 年我国一次能源生产总量 18.46 亿吨标准煤，比上年增长 15.2%。其中发电量 21870 亿千瓦时，增长 14.5%；原煤产量 19.56 亿吨，增长 17.3%；原油产量达到 1.75 亿吨，还进口了近 1.2 亿吨。在这样高的增速下，煤电油运仍全面紧张。据国务院发展研究中心宏观经济部预测，2005 年我国煤电油运依然偏紧，经济运行绷得很紧的局面可能仍将继续，加快建设资源

特别是能源节约型社会的任务相当紧迫。这不仅因为现实的资源能力难以支撑持续的粗放型经济增长，更重要的是它关系到整个国家的经济安全和战略安全。这与我们所倡导的“充分利用两种市场两种资源”并不矛盾。去年，我国进口石油已经占到国内消费总量的 45%；铁矿石进口量已超过国内需求量的 50%。从建设节约型社会的角度看，过多的进口不仅会耗费大量资源，而且会加剧国际市场的不平衡，带来许多经济、政治、社会等方面矛盾。因此，充分利用国内外两个市场是一种战略取向，但立足点和着眼点必须放在国内。

如果接近三年能源消费增长趋势发展，到 2020 年我国能源需求量将高达 40 多亿吨标准煤。如此巨大的需求，在煤炭、石油和电力供应以及能源安全等方面都会带来严重的问题。而按照去年底我国发布的首个《节能中长期专项规划》，通过节约，到 2010 年我国万元 GDP 能耗将由 2002 年的 2.68 吨标准煤下降到 2.25 吨标准煤，形成 4 亿吨标准煤的节能能力。到 2020 年我国万元 GDP 能耗将下降到 1.54 吨标准煤，形成的节能能力为 14 亿吨标准煤。解决能源约束问题，一方面要开源，加大国内勘探开发力度，加快工程建设，充分利用国外资源；另一方面，必须坚持节约优先，走一条跨越式的节能道路。

构建资源节约型经济体系是确保我国经济安全的迫切需要。我国目前快速发展的产业，如建筑、汽车等，都是高能耗、高物耗的，我国能源的进口依存度因此迅速提高。例如石油，自上世纪 90 年代我国成为净进口国以来，进口依存度已从 1995 年的 7.6% 猛增到 2003 年的 36%。若延续现行石油消耗态势，到 2020 年我国石油进口依存度将高达 60% 以上。我国经济的持续运行将越来越严重地受到国际能源市场波动的干扰和冲击。在当今国际事务中，能源供应日益成为合作或争端谈判中的重要筹码，为确保我国经济安全，构建资源节约型经济体系势在必行。

新中国成立后特别是改革开放以来，我国经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就，但是，我们在资源和环境方面也付出了巨大代价。经济增长方式粗放，资源消耗高，浪费大，污染重。党中央、国务院提出转变经济增长方式以来，各地方、各部门作出了很大努力，也取得了一定成效，但由于种种原因，问题并没有从根本上得到解决。目前，我国单位国内生产总值能源、原材料和水资源消耗大大高于世界平均水平。生产、建设、流通、消费领域浪费资源的现象相当严重。一些城市建设贪大求洋，汽车消费追求豪华型、大排量，住房消费追求大面积、高标准，有的产品过度包装，一些活动讲究排场、大吃大喝。这样，不仅造成资源供求矛盾日趋尖锐，煤电油运紧张，环境污染加重，导致一些重要矿产资源对外依存度不断上升，而且助长了不良的社会风气。我国资源支撑这种粗放的经济增长已经难以承受。在我国经济社会发展进入新的历史阶段，中央明确提出建设节约型社会，就是要在社会生产、建设、流通、消费的各个领域，在经济和社会发展的各个方面，切实保护和合理利用各种资源，提高资源利用效率，以尽可能少的资源消耗获得最大的经济效益和社会效益。这是关系到我国经济社会发展和中华民族兴衰，具有全局性和战略性的重大决策。

（二）加快建设节约型社会，是由我国基本国情决定的

1. 我国的自然资源相对贫乏。改革开放 26 年来，在党中央、国务院“资源开发与节约并举，把节约放在首位”的方针指引下，我国加大了以节能降耗为主要内容的结构调整和技术改造的力度，节能、节地、节材、节水等资源节约工作取得了很大成绩。统计数字表明，2003 年我国每万元 GDP 能耗比 1980 年下降了 65.5%，每万元 GDP 取水量比 1980 年下降了 84.7%，工

业“三废”综合利用产值为1985年的14.6倍，废旧物资回收利用总值为1985年的12.4倍。但是，我国总体上是一个资源紧缺的国家，这是一个基本国情。先说水。在全国600多个城市中，有400多个城市供水不足，其中缺水比较严重的城市有110个，全国城市年缺水总量达60亿立方米。专家预测，我国人口在2030年将达到16亿的高峰，届时人均水资源量仅有1750立方米，我国将成为严重缺水的国家。再说土地。我国人均耕地不足1.5亩，如此宝贵的耕地，每年还以近千万亩的速度在减少。据国土资源部最新统计，最近7年间，我国耕地总量已减少1亿亩。600多个县市的人均耕地面积在世界公认的警戒线0.8亩以下。至于矿产资源，除煤炭和少数有色金属外，矿产资源的富集度也比较低，比如我国国土面积占世界的7.2%，而石油储量仅占世界的2.3%。资源约束的矛盾日益凸显出来。2004年以来，煤、电、油、运瓶颈制约再度出现，原材料供应十分紧张，铁矿石、石油、铜、氧化铝等进口大幅度增长，部分生产资料价格上涨。去年有21个省市拉闸限电，一些地方甚至出现蜡烛、应急灯脱销的现象……俗话说，巧妇难为无米之炊。经济发展离不开资源的支撑，资源的承载能力也制约着经济的发展，许多资源特别是不可再生的资源，不是取之不尽、用之不竭的，其供给能力是有限的。而且从总体上看，目前我国经济的快速增长在很大程度上是依靠物质资源的高消耗实现的，并没有从根本上改变“高投入、高消耗、高排放、不协调、难循环、低效率”的粗放型增长方式。我国经济今后还将以较快速度增长，资源短缺和经济快速发展之间的矛盾将日趋加剧。要保持经济持续快速增长，就必须重视节约资源、有效利用资源，使有限的资源实现效益的最大化。

中国人均资源量明显低于世界平均水平。在资源总量上，我国并不少，但由于人口众多，人均资源就显得很少。水资源不足

世界人均水平的 1/4，耕地为 30%，森林为 4%，草地为 32%，许多矿产资源也不足世界人均水平的一半。自然资源的空间分布不均衡。资源分布与经济区域结构不匹配。例如，水资源的 83% 集中在占全国耕地 38% 的长江流域及以南地区，而黄、淮、海、辽河等流域，耕地占 42%，水资源却仅有 9%。矿产资源的 80% 分布于西北部，石油和煤炭的 75% 以上分布在长江以北，而工业却集中在东部沿海，能源消费集中于东南部。自然资源的缺口日趋增大。全国缺水城市日缺水量 1600 万吨以上。地表水的不足又导致地下水的过度开采。中国地下水可开采量约为 2900 亿立方米，其中 60% 分布在北方，过度开采造成华北地区地下水位平均每年下降 12 厘米。山东省年缺水 100 亿~160 亿立方米。人口众多、资源相对不足、环境承载能力较弱，是中国的基本国情。今后一个时期，人口还要增长，人均资源占有量少的矛盾将更加突出。能源短缺是我国经济社会发展的“软肋”，淡水和耕地紧缺是中华民族的心腹之患。这种基本国情，决定了我国必须走建设节约型社会的路子。

众所周知，能源、原材料、水、土地等自然资源是人类赖以生存和发展的基础，是经济社会可持续发展的重要物质保证。

党中央、国务院提出的开展资源节约活动的总体目标是，经过三年努力，使全民特别是各级领导干部的资源意识和节约意识显著增强，部分行业盲目发展、低水平重复建设和严重浪费资源的现象得到有效遏制。其中明确了一些具体指标，如万元 GDP 能耗下降 5%，万元 GDP 取水量比下降 10%，水的重复利用率提高 5 个百分点，等等。实现这些既定目标，需要全社会、各行各业好好下一番苦功夫。首要的一点，就是要切实推进经济增长方式由粗放型向集约型转变。必须遏制部分行业、地区和城市盲目投资和低水平重复建设，严格执行环保、安全、能耗、技术、质量等标准，依法关闭污染严重、破坏资源的企业。经济发展的