

RESOURCE- EFFICIENT GOVERNMENT

节约型机关

吴九占/编 著

- ◎ 理论探讨 ◎ 方案设计 ◎ 组织建设 ◎ 崭新的理念 ◎ 实用的方法
- ◎ 经典的案例 ◎ 什么是节约型机关 ◎ 如何建设节约型机关
- ◎ 怎样评价节约型机关建设

建设节约型社会书系★

郭强◎主 编



中国时代经济出版社

RESOURCE-
EFFICIENT
GOVERNMENT

节约型机关

吴九占/编 著

建设节约型社会书系★

郭 强◎主 编



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

节约型机关/郭强主编. —北京: 中国时代经济出版社, 2005. 9

建设节约型社会书系

ISBN 7-80169-791-X

I. 节… II. 郭… III. 国家行政机关—资源利用—研究—中国

IV. ①D630.1 ②F124.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 102784 号

建设节约型社会书系

节约型机关

郭强 主编
吴九占 编著

出版者	中国时代经济出版社
地址	北京东城区东四十条 24 号 青蓝大厦 11 层东办公区
邮编	100007
电话	(010)68320825(发行部) (010)68320498(编辑室) (010)88361317(邮购)
传真	(010)68320634
发行	各地新华书店
印刷	北京市世界知识印刷厂
开本	787×1092 1/16
版次	2005 年 9 月第 1 版
印次	2005 年 9 月第 1 次印刷
印张	12.75
字数	207 千字
印数	1~8000 册
定价	26.00 元
书号	ISBN 7-80169-791-X/C·113

版权所有 侵权必究

序 言

节约是我们的老传统。然而，这个老传统应该说是优秀传统在所谓的现代消费主义观念的冲击下似乎丧失了。好像生活好了，就不需要节约了，实际上这是一个误区。因为对个人来说，节约在什么时候都是一种良性的生活方式和内在追求的行动方式，我们干什么事情，省力、省钱、省脑、省知，总归是一件好事情。是事半功倍还是事倍功半，是多快好省还是少慢差费从来都是人们关注的焦点。节约或者说节省，对个人来说是一种本真的生活方式，只不过被所谓的炫耀性消费和身份性符号给玷污了，从而使得节约或节省失去了它的本真。对一个社区、一个机关、一个企业、一个社会、一个国家来说，节约更为重要。因为，我们的发展是建立在对资源的高度消耗的基础上的。但问题是，我们的资源是有限的，况且有些资源是不可再生的，至少是很难再生的。现在无限扩大的消费（耗）跟有限的存量之间的矛盾日益突出，在这个当口，再不大声疾呼节约就不行了。

提出节约型社会是一回事，但理解和建设节约型社会又是另一回事。到底什么是节约型社会，如何建设节约型社会，建设节约型机关、建设节约型政府、建设节约型城市、建设节约型社区、建设节约型企业等同建设节约型社会到底是一种什么关系等等问题，实际上一直在困扰着建设者。郭强教授主编的《建设节约型社会书系》（《节约型社会》、《节约型城市》、《节约型机关》、《节约型社区》和《节约型企业》共5本），就为解决这些问题提供了一定的思路。

这套丛书的内容结构由三个部分组成。第一部分是理论讨论，包括从理论上解释和说明节约型社会、节约型城市、节约型机关、节约型社区、节约型企业的概念、内涵、特点、理论基础（循环经济理论和可持续发展理论）；建设条件（思想条件、节约潜力和以往经验、政策条件和建构模式）；核心领域以及国外经验等内容。第二部分重点讨论了节约型社会、节约型城市、节约型机关、节约型社区、节约型企业的建设规划、方案设计和评价指标体系建设等理论和实际问题，给出了规划和设计以及评价节约型社会建设的知识和操作性方案。第三部分主要讨论了节约型城市建设、节约型机关建设以及节约型社区建设等理论和实践

问题。

从这套书的内容上看，应有这样几个特色：一是理论性。作者从理论上讨论了何谓节约型社会、节约型社会到底有什么样的内涵、节约型社会的突出特点是什么等问题。实际上，这为节约型社会的设计者和建设者都可能提供一定的思路。第二，实用性。在理论上澄清了有关误区和误解之后，就应该提供节约型社会建设规划意见和建设方案以及对节约型社会建设成效的评价。作者在节约型社会建设的操作层面上也提供了一些可供参考的意见和见解。第三，前沿性或者说是预警性。建设节约型社会要着重抓好节约文化建设，形成节约健康的生活方式和支撑社会持续发展的节约文明。但是，目前的节约型社会建设对此关注不够。在节约型社会的建设中如何仅仅就节约而节约，而不是建设节约型社会，势必要使建设走上歧途。

由于作者是在极短的时间内完成的这部书，因此，毛病肯定不少。我深切地希望作者对节约型社会继续进行深入的研究，向读者奉献更为精彩的内容。因为应急研究必须同持续研究结合起来，才能有更加扎实的成果。我也盼望读者报着善意的建设性态度能直接跟作者互动，把您的建议和意见，把书中存在的问题和毛病告诉作者，以利作者加强研究或者读者作者共同研究，从而支持和推动我国节约型社会的建设。

邓伟志

2005年8月20日

前言

编写这套丛书，目的有三。

一是对建设节约型社会做些思考。尽管很肤浅，但想通过这种肤浅的思考来体现社会科学对节约型社会实践的应对，以此来显示社会科学与社会实践的密切关联。

二是对建设节约型社会提点意见。尽管不是很成熟，但想通过这些不成熟的建议为建设节约型社会而做一点点事情，进而体现我们社会科学工作者对节约型社会建设的参与行动。

三是为深化节约型社会的研究积累些资料。实践先于理论，但是知识不能永远滞后于行动。因此，中国节约型社会的建设必然包括理论建设的内容在内。深化理论研究并能解决建设实践中出现的问题才能彰显理论的力量和功能。深入研究节约型社会必须奠定一些基础，我们所做的这些工作可能为今后节约型社会的进一步深入研究提供一些资料。

编写这套丛书，愧疚有二。

一是，编写时间仓促，研究基础不好，存在问题很多，为此愧疚得很。我们自己今后要加强深入对节约型社会问题的研究，提供较好的作品；也盼望读者能够同我们互动，为深入研究节约型社会的有关问题提供更多的宝贵意见和建议。为此，我们专门申请了电子邮件地址，盼望大家能够同我们进行联系。电子邮件地址为：jiejue123@126.com.

二是，在编写《节约型社会》一书的同时，我还在35℃以上的三伏天里邀请我的新同事华东理工大学城市管理学院李琼博士（复旦大学在读社会学博士后）、奚建武老师、华东理工大学公共与社会管理学院徐丙奎老师、华东师范大学李洪强硕士以及广州大学吴九占教授均参加该套丛书的编写工作，并不断地向他们催稿。实在惭愧得很。

编写这套丛书，情况有一。

在主持编写这套丛书的时候，正值我工作调动，苏州上海两地来回跑，倒是给出版社及作者同我联系带来了不少麻烦。

编写这套丛书，需要感谢的很多。

特别感谢邓伟志教授。先生是我读博士时的导师，他对我学术的支持、生活的关心使我感谢并感动着。

感谢林晓靖编审。作为多年的老朋友，她具有编辑所独有的一双慧眼和驾御图书市场的敏感。感谢她对这套书所付出的辛劳和多年来对我学术工作的支持。

编写这套丛书，还酝生了一个强烈愿望。

很想获得有关方面的支持，做一个全国性的或区域性的“公众节约意识与节约行为”科学调查，为节约型社会的建设做一些更加实在的事情。

郭强

苏州里河——上海华理苑

2005 年伏天

目 录

第一部分 建设节约型机关的理论探讨

一 什么是节约型机关	3
(一) 节约的基本内涵	3
1. 节约具有双重含义	3
2. 成本意义上的节约	3
(二) 机关的基本内涵	4
1. 机关的含义	4
2. 机关的基本要素	5
(三) 节约型机关	6
1. 什么是节约型机关	6
2. 节约型机关的基本内涵	7
3. 节约型机关的特征	8
二 建设节约型机关的理论依据	10
(一) 科学发展观是建设节约型机关的理论指导	10
1. 科学发展观的提出	10
2. 科学发展观的基本内涵	11
3. 科学发展观与建设节约型机关	12
(二) 可持续发展理论是建设节约型机关的理论依据	13
1. 可持续发展理论的形成	13
2. 可持续发展的内容	15
3. 可持续发展的基本原则	15
4. 可持续发展理论与建设节约型机关	16
三 建设节约型机关的重要意义	17
(一) 节约能源资源的全局性意义	17

1. 能源资源问题是关系我国经济社会发展全局的一个战略性问题	17
2. 解决能源资源问题的基本思路和基本方针	18
3. 节约能源资源的根本出路	19
(二) 建设节约型机关的重要意义	19
1. 机关要在建设节约型社会中起带头作用	20
2. 建设节约型机关的重要意义	20

第二部分 建设节约型机关的现实背景

四 我国资源现状	25
(一) 我国资源的总体情况	25
1. 我国资源的占有情况	25
2. 我国资源的利用情况	26
(二) 我国资源面临的突出矛盾	27
1. 石油和天然气方面存在的问题	27
2. 水资源方面存在的问题	28
3. 电力方面存在的问题	30
4. 煤炭方面存在的问题	35
5. 耕地方面的问题	36
(三) 关于资源方面的几个相关问题	36
1. 资源瓶颈的原因问题	36
2. 资源利用中的突出问题	38
3. 资源浪费的问题	39
五 我国机关浪费状况	43
(一) 我国机关耗能情况	43
1. 建筑耗能情况	43
2. 设施耗能情况	44
3. 会议耗能情况	44
4. 耗能举例	46
(二) 我国机关浪费情况	46
1. 节约浪费正反实例	46
2. 浪费的原因	47
3. 隐性浪费的情况	49

六 建设节约型机关的现实条件	50
(一) 思想条件	50
1. 节约传统	50
2. 节约思想	50
(二) 现实基础	53
1. 我国机关具有节约潜力	53
2. 节约潜力实证	54
(三) 初步成效	54
1. 我国节能工作取得的初步成效	54
2. 能源节约事例	55

第三部分 建设节约型机关的基本方略

七 建设节约型机关的政府环境	59
(一) 我国政府重视节约型机关建设的近期回顾	59
1. 我国政府重视节约型机关建设的历程	59
2. 我国政府机构节能工作的开展情况	61
3. 政府机构节能工作存在的问题	62
4. 政府机构节能工作思路	62
(二) 当前我国政府重视节约型机关建设的情况	65
1. 中央领导高度重视	65
2. 中央国家机关发挥表率带头作用	67
3. 地方政府认真开展节约建设	68
八 建设节约型机关的运作机理	71
(一) 成立领导机构	71
1. 领导机构的要素	71
2. 建立领导机构的原则	72
3. 领导机构的类型	73
(二) 制定工作计划	73
1. 计划工作概述	73
2. 节约型机关建设计划的主要工作内容	76
3. 建设节约型机关的主要节约领域	76
(三) 确立运作机制	77
1. 制度是决定性因素	77

2. 建立体制和机制	78
(四) 组织实际操作	80
1. 组织工作概述	80
2. 组织操作实例	81
(五) 检查工作成效	86
1. 控制工作概述	86
2. 控制手段实例	90
九 建设节约型机关的方案设计	92
(一) 建设节约型机关的指导思想	92
1. 建设节约型机关的思想指导	92
2. 建设节约型机关的理论指导	92
3. 建设节约型机关的方针政策指导	92
(二) 建设节约型机关的目标与内容	93
1. 建设节约型机关的目标	93
2. 建设节约型机关的主要内容	94
(三) 建设节约型机关的路径	97
1. 树立节约意识	97
2. 加强制度建设	98
3. 加强机关干部队伍建设	100
(四) 建设节约型机关活动的保障措施	101
1. 加强组织领导, 实行节约责任制	101
2. 加强节约规划, 完善消费模式	101
3. 制定激励政策	101
4. 强化监督管理, 坚决制止一切浪费资源的行为	102
5. 组织资源节约专项检查	102
(五) 建设节约型机关活动列举	102
1. 机关节约建设	102
2. 部门节约建设	104
(六) 建设节约型机关实施方案附录	106
1. 上海市审计局建设节约型机关实施方案	106
2. 湖北省远安县人事局建设节约型机关实施方案	108

第四部分 建设节约型机关的运行借鉴

十 外国政府节能面面观	113
(一) 外国政府节能举要	113
1. 西方发达国家政府积极推行电子政务	113
2. 西方发达国家政府积极推行交通节能	117
3. 西方发达国家节能工作的成功经验	120
(二) 西方几个发达国家政府节能的总体情况	122
1. 美国政府节能的总体情况	122
2. 日本政府节能的总体情况	124
3. 法国政府节能的总体情况	125
(三) 外国政府节约的各自特色	126
1. 德国培养节约意识	126
2. 英国营造节能氛围	127
3. 墨西哥政府高度重视	128
4. 日本节能细致入微	129
十一 我国建设节约型机关的运行借鉴	131
(一) 中央国家机关建设节约型机关举措	131
1. 水利部节约管窥	131
2. 民政部节约规定	132
3. 国家测绘局提出节约工作实施意见	133
(二) 部分省、市建设节约型机关的措施	135
1. 上海市推进政府采购	135
2. 陕西省争创节约型机关	136
3. 福建省推出十大节电措施	137
4. 四川省推出六条措施	138
(三) 部分市厅建设节约型机关事例	139
1. 广州市监控党政机关节电	139
2. 武汉市采取有效措施推进创建节约型机关	140
3. 吉林省直部门节约见成效	141
(四) 其他机关建设节约型机关的活动	142
1. 天津市政协开展创建节约型政协机关活动	142
2. 民盟南京市委加强节约型机关建设	143

3. 共青团济南市委制定资源节约行为规范	145
----------------------------	-----

第五部分 附录

附录一 中华人民共和国节约能源法	151
附录二 关于开展资源节约活动的通知	158
附录三 关于切实加强当前中央和国家机关资源节约工作的 通知	163
附录四 节能产品政府采购实施意见	167
附录五 关于贯彻《国务院关于做好建设节约型社会近期重点 工作的通知》的意见	169
附录六 关于开展创建节约型机关活动的通知	172
附录七 南京市关于在市级机关开展资源节约活动的意见	176
附录八 关于建设节约型机关的通知	180
附录九 关于贯彻落实《市委办公厅、市政府办公厅关于 各级党政机关在建设节约型城市中积极发挥表率 作用的通知》精神的通知	183
附录十 建设节约型机关倡议书	186
附录十一 关于加强节约型机关建设的通知	188
后 记	191

第一部分

建设节约型机关的 理论探讨

- 一 什么是节约型机关
- 二 建设节约型机关的理论依据
- 三 建设节约型机关的重要意义

— 什么是节约型机关

【一】节约的基本内涵

1 节约具有双重含义

(1) 相对浪费的节约

节约，即节省，是浪费的反义词。由此推理，节约就是不能浪费，也不要浪费。这是节约的最浅显的含义，也是建设节约型机关要求的最低线。

(2) 经济运行中资源、能源的节减

在生产和消费的过程中，用尽可能少的资源、能源（或用可再生资源），创造相同的财富甚至更多的财富，最大限度地利用回收的各种废弃物。它要求彻底转变粗放的经济增长方式，不断实行技术革新，实现科学发展。

2 成本意义上的节约

(1) 类型

在成本意义上，节约主要表现为两种：一种是生产成本的节约，

另一种是交易成本的节约。

(2) 特征

生产成本的节约属于边际上的节约，属于二阶节约，只占节约的小部分。因为生产成本最小化是给定组织制度约束下的成本最小化。相对而言，它是一种刚性节约。

交易成本的节约属于结构上的节约，属于一阶节约，占据节约的大部分。因为追求交易成本最小化决定了选择最有效的组织制度安排。相对而言，它是一种柔性节约。

可见，在成本意义上，既要强调生产成本的节约，更要强调交易成本的节约。

机关的基本内涵

1 机关的含义

(1) 机关是一种组织系统

从人类社会群体的角度来看，所谓组织，就是人们按照一定的目的、任务和形式编制起来的社会集团，是处于一定社会环境中的各种组织要素的有机结合体，是为了实现某种目的而有意识地建立起来的人类群体。

简单地说，组织是两个以上的人、目标和特定的人际关系这三种要素共同构成的一种特殊的人群体系。本书中所讲的机关是各类社会组织中一种极为重要的组织形态和组织系统。

(2) 广义上的行政组织

机关是一种行政组织。行政组织有广义和狭义之分。

本书中所讲的机关是指广义上的行政组织。它是指各种为达到共同目的而负有执行性管理职能的组织系统。它既包括国家机关中