

# 论资源节约型社会中行政指导的运用

孙中艳

(湖南文理学院法学院,湖南常德 415000)

**摘要:**建设资源节约型社会是中国经济社会协调发展的战略需要,也是一个长远目标。行政指导自身的优势以及资源节约型社会的特点决定了其对建设资源节约型社会的重要性和必不可少性。该文介绍了资源节约型社会的内涵以及将行政指导运用于资源节约型社会的理论基础,就如何将行政指导运用到资源节约型社会的建设中去提出建议。

**关键词:**节约;资源节约型社会;行政指导

**中图分类号:**D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2010)36-0053-04

## 1 资源节约型社会的内涵

资源节约型社会是指在生产、流通、消费等领域,通过采取法律、经济和行政等综合性措施,提高资源利用效率,以最少的资源消耗获得最大的经济和社会收益,保障经济社会可持续发展。

对于资源节约型社会中“节约”的涵义,社会各界的认识也不一致,资源节约型社会中“节约”有着更为丰富和更具时代性的内涵,主要包含两方面含义:其一,是相对浪费而言的节约,即要求在经济运行中尽量减少对资源的浪费,要有节约思维、节约意识,在不影响正常生产和生活的前提下,不要任由资源浪费;其二,是要求在经济运行中对资源、能源需求实行减量化,是提倡效率、讲究效果的节约,即在生产和消费过程中,借助制度创新和科技创新,尤其是通过开展循环利用最大限度地回收利用各种废弃物,用尽可能少的资源消耗创造相同的、甚至更多的财富。这是一种科学的“节约”,是在保证生活质量前提下对资源的科学利用,这种节约要求彻底转变现行的经济增长方式,进行深刻的技术革新,真正推动经济社会的全面进步。“节约”的这两重含义是内在统一的,必须统筹兼顾,不能片面理解。

## 2 行政指导运用于资源节约型社会的理论基础

### 2.1 行政指导与当代世界潮流

当今世界,行政管理领域传统的命令——服从

式的行政管理模式已经不能适应市场经济发展的需求。此时,行政指导应运而生并在各主要市场经济国家中得到了普遍的运用。建设节约型社会也要发扬民主精神,况且节约很大程度上要依赖相对人积极主动的去力行节约,这就更需要实行民主的管理手段。由于行政指导作为一种不具有国家强制力的调控手段,是在相对人自愿同意和协力之下发生作用的,它强调行政机关与行政相对人的互动,注重听取和吸收行政相对人的意见和需求,为行政相对人表达个人意愿和自由提供了较为充分的空间,契合了行政民主化的要求,成为实现行政民主的一个重要渠道。

### 2.2 行政指导与以人为本理念的契合

#### 2.2.1 行政指导中的人权理念契合了以人为本

现代民主的基本理念认为,“人民是一切权力的唯一来源和原始权威”,人民是主权之所在,政府的权力来源于人民的让与。从社会契约论的角度来看,政府的权力是人民将自己的部分权力通过契约方式出让而形成的,政府不能超越自己的权力,因为没有通过人民的授权,政府的权力是没有合法依据的,在这个意义上,政府是人民权利的衍生物。在卢梭看来:“政府只不过是一种代理机构,作为主权者的人民可以按照其意志废除、限制或变更它。公共权力的保管人并不是人民的主人,只不过是人民的办事员罢了。”人民授予政府权力的目的是为了保障社会的有序,从而更好地实现自己本来应该享有的自然权利,作为代理人的政府必须按照被代理人即人民的意愿来行使权力,并最大限度地地为被代理人即人民谋利益,政治合法性的本质内涵是人民的信任和认同,所以政府必须很好地为人民服务,不得违背人民的意愿做事,其要做的只是实现人权和

保障人权。行政指导是行政主体在行政相对方的同意或协助下,适时灵活地采取非强制手段,实现一定的行政目的。行政指导充分考虑到相对人的意志,尊重相对人的人权。建设资源节约型社会也要以尊重人权为前提。

### 2.2.2 行政指导中的服务理念

1938年德国法学家厄斯特福斯多夫以代表作《当成是服务主体的行政》开启了德国行政法学“服务行政”之门,亦使全世界对国家行政任务的重心有了全新认识。福斯多夫在该文中详细阐述了行政主体与相对人之间的服务与合作关系。他认为个人的“社会依赖性”决定了行政主体的任务或职责是为相对人提供服务,即协调各种利益关系,提供“取用机会”和“取用设施”。从管制到服务是现代行政改革的发展趋势。服务型政府概念的提出,即在于向全社会宣称政府的主要职责不仅仅是维护秩序和实施管治,更重要的职责是提供公共产品和提供优质服务。把提供服务作为政府的一项重要职责,这是传统行政所没有规定而为现代行政所必须,体现了行政实践模式和行政观念的彻底转型,服务型政府将彻底抛弃旧的治民观念和为民做主的观念,而确立为民服务和人民做主的理念。它必须以民众的福祉为基点,以民众的需要为依归。服务型政府的实质就是以人为本,将公民、公民权和公共利益作为政府的首要目标,把人民作为根本,作为目的。由于行政指导在实践中多以一种温和的形式出现,缓和了强制性权力行政带来的冲击,这便充分体现了尊重人民,而且行政主体为了使行政目的得以实现,必然会充分考虑相对方意愿,以保证行政相对方按照期待的方式行为,这便防止了官僚主义,有利于政府转变行政模式,有利于现代服务型政府形象的塑造。“行政指导是现代政府施政的中心”。资源节约型社会同样需要树立服务型政府的理念,要以人为本。

### 2.3 经济学成本效益分析理论

行政指导作为现代行政管理方式之一,对强制性法律手段起着一种很好的补充作用,运用行政指导行为可以更有效、及时、灵活地调整有关社会关系,达到比用法律手段进行强制更好的效果,对经济的发展和规制也起着引导和促进作用,有效地引导相对人作出正确的选择。同时,行政指导的非强制性和相对人的自主选择性,有利于缓解和平衡各种利益冲突,更好地实现行政管理的目标。

行政指导具有节约国家调控成本的属性,表现为:第一,减少了行政机关的成本投入。行政指导方

式灵活,手段多样,减少了传统的行政强制、行政处罚等强制性手段所耗费的大量人力、物力和财力,节省了强制执行所带来的人力和物力支出,也降低了行政机关诉讼的风险和成本。第二,降低了交易成本。采取协商的方式有助于行政机关与行政相对人之间取得共识,从而节约交易费用。第三,节省了社会成本。强制性行为往往给行政相对人的利益造成较大损害,行政相对人难以理解,容易产生抵触情绪,增加社会成本,而行政指导则有利于达成共识,减少纠纷,获得行政相对人的心理认同。

经济学从来就是讲究节约的。从经济学成本效益分析理论看,行政指导和行政强制相比,行政指导可以在节约行政成本的情况下更好地实现行政管理的目标,体现资源节约型社会的实质。

## 3 行政指导在资源节约型社会中的具体运用

行政指导通常采用说服、教育、示范、劝告、建议、协商、政策指导、提供经费帮助、提供知识、技术帮助等非强制性手段和方法。其具有主动性、灵活性、非强制性等特点。

### 3.1 提倡节约型生活方式,从需求方面推动节约型生产方式的建立

在日常生活中,普及和推广科学、合理的生活方式对于节省资源、提高人们的生活质量有重大意义。生活方式和生产方式之间存在辩证统一、互相制约、互相促进的关系,一旦节约型的生活方式建立,必将从需求方面推动节约型生产方式的产生,从而有利于新型工业的建立。倡导科学文明的生活观、消费观,具有十分特殊的意义。

在政府主导型市场经济模式下,政府的示范作用对于社会生活的各个方面都产生着很大的影响。政府在倡导、推动科学生活方式的普及上大有可为。通过政府消费、政府购买等方式,政府可为人们的日常消费作示范和引导,优先选用绿色产品、再生产品。政府公务人员应率先垂范,践行新的生活方式,屏弃陈旧的消费观念。

针对中国人均资源少、生产力水平低的基本国情,行政主体应以说服、教育、劝告、建议等方式引导相对人在日常消费中奉行以下原则:第一,杜绝浪费性消费,提倡节约型消费。应当讲求日用消费品的质量、实用和耐用性,尽量缩小一次性消费的范围。在全社会推广节能型、节水型的低度消耗资源的适度消费生活体系,减少高能耗、高原材料、高用水的

消费。第二,注意食品消费结构的合理化。第三,居住方式和出行方式的合理化。宜提倡相对集中的居住方式,发展公园、公共娱乐场所,不提倡分散居住,大量建造私人别墅、花园等。宜提供自行车、公共交通为主的交通方式,不宜盲目鼓励单人小汽车出行方式。这样既可以节省土地又可以降低能耗。倡导相对集中的居住方式,有利于集中供给气、热、电及处理污水、污物等,减少污染,有利于保持生态平衡。

### 3.2 在生产领域以多种形式实现资源循环利用和综合利用

在生产领域,行政主体应采用多种非强制性手段和方法以及各种鼓励性措施,指导生产者在生产过程中以多种形式实现资源循环利用和综合利用。一是想方设法节约初级资源,把各种不可再生资源的消耗速度控制在必要的界限之内,使得在其耗竭之前能够找到替代资源;对可再生资源的消耗速度不能超过其再生速度,以保证持续供给。二是通过多种途径回收利用各种废旧产品、包装材料等物质。除了某些医疗器械和特殊用品之外,应限制乃至逐步取消一次性消费品。三是尽可能对一种资源的多种用途同时加以利用。例如,在水稻田中养鸭,养鱼,养蟹,就是对土地的多种用途的综合利用;钢铁厂在生产钢铁的同时利用热能发电,也是对煤的多种用途的综合利用。这样可以大大提高资源利用效率。四是对一种资源的多种有用成分分别加以利用,这种综合利用的效率明显高于对资源单一成分的利用。五是设法对利用各种资源所产生的排放物加以利用。如糖厂利用甘蔗榨糖产生的蔗渣造纸,火电厂利用燃煤发电的灰渣制作建筑用砖,这不仅节约了资源,而且减少了污染。

### 3.3 在建设领域注意克服城市建设中的浪费现象

在建设领域,行政主体首先要做好国家和区域等各个层次的发展规划,提高规划的科学性、权威性和可行性,避免因缺乏建设规划或规划不当造成损失。在建设过程中,无论是基础设施、公用设施建设和普通民用建筑,行政主体都应通过各种措施引导建设企业精打细算,厉行节约。建设企业对土地、河流、森林、草原、湿地等资源尤其要珍惜和保护,力求把建设中的破坏和浪费降到最低限度。防止各种不利于节约资源的重复建设。在一些城市的建设中,不惜代价地进行大规模拆旧翻新,许多还可以长期使用的建筑物也被拆除,造成不少浪费。不宜过分追求建筑造型的奇特和装饰的华丽,应注意经济实用。按照建设节约型社会的要求,注意克服城市建

设中的浪费现象。

### 3.4 在流通领域提高运输效率,减少流通环节、降低流通费用

在流通领域,行政主体要积极引导相对人推广运用各种新型清洁高效的交通运输工具,实现公路、铁路、水运和空运等各种运输方式的合理配置及优化组合,提高运输效率。物流系统要负责两种物质、两个方向的输送:一方面把各种消费品及时输往消费者,另一方面把各种资源和回收的废旧物质及时输往生产者。由于中国各个区域发展不平衡,经济建设的空间布局不尽合理,有些资源从内地运到沿海进行加工,然后又把产品运到内地销售,存在着流通过程过长、流通环节过多、流通费用过高的问题。这些问题需要通过各地均衡发展和调整经济布局逐步加以解决。在这一过程中,行政主体除了要加强引导外还要做好不同区域间的协调工作。

## 4 结语

资源节约型社会的建成是一个长期渐进的过程。需要行政主体和相对方的共同努力,需要相对人的积极配合,单纯依靠行政强制难以达到预期的目标,更多的是要通过行政指导这种非强制性手段,况且节约在很大程度上要依赖于相对人积极主动的去践行。资源节约型社会的建设离不开行政指导。

### 参考文献

- [1] 刘红丽,朱孔来,姜万勇.对资源节约型社会内涵的理解和认识. <http://www.cmo.com.cn>.
- [2] 郑宁.当代行政法治发展趋势透视——以探寻行政指导与软法间的契合点为研究进路[J].中共青岛市委党校青岛行政学院学报,2007,(1):80-82.
- [3] 胡晓玲.人本理念下的行政指导及其构建[J].陕西行政学院学报,2008,22(1):45-46.
- [4] 郑志国.建设节约型经济体系是最大的节约. <http://www.southcn.com>,2005-06-30.

## Research on the use of administrative guidance in A resource-saving society

Sun Zhongyan

*(Law School of Hunan University of Arts and Science, Changde Hunan Province 415000, China)*

**Abstract:** The construction of resource-economical society is the strategic need to the coordinated development of the economic and society of our country, is also a long-range goal. Because of its own superiority and the resource-economical society's characteristic, which decides that the administrative instruction is important and essential to the construction of resource-economical society. The article introduces the resource-economical society's connotation and the rationale basement of utilizing the administrative instruction to the resource-economical society, then elaborates how to utilize the administrative instruction to the construction of resource-economical society.

**Key words:** economical; resource-economical society; administrative instruction