责编：泓佐 E-mail:ccps6235@163.com Tel:010—62806235

◆环球瞭望

英国空气污染治理的“ 民主环保 ”

□邓文钱

2012 年伦敦举办了号称“ 史上最绿色 ”的奥运会，以前雾霾沉沉的景象已经荡然无存，伦敦城市面貌焕然一新，成为世界闻名的“ 绿色花园城市 ”。英国空气污染治理的成功实践，得益于英国政府长期以来实施的“ 民主环保 ”政策，积极鼓励多元化主体参与空气污染治理，尊重社会公众对于环境治理的知情权、参与权和监督权，把民主参与和环境保护紧密结合起来，以“ 民主环保 ”理念带动城市空气污染治理，有效地提高了城市的环境质量。



充分利用和发挥 多元化的环境治理主体

英国政府在长期的环境治理过程中，逐步认识到单靠政府力量整治空气污染，很难从根本扭转城市空气严重污染的局面。要彻底消除长期累积的环境“ 顽疾 ”，必须充分利用政府、企业、公众、科研机构等多方社会力量，以环境治理主体多元化来整合社会有效资源，增强生态环境治理的合力。

首先，扩大地方政府环境治理的自治权。从 1968 年英国就对《清洁空气法》进行修改和完善，赋予地方政府部部长更多的权限，包括出台新的锅炉颗粒和烟尘排放限值，地方政府具有设立新烟尘控制区的权力。1974 年，政府颁布了《污染控制法》，规定和限制了油品（用于机动车或壁炉）中硫的含量，这些措施有效地遏制了烟尘控制区的范围。到 1976 年烟尘控制区的范围达到了 90%，整个城市空气质量有了明显的改观，空气污染和黑烟的浓度大幅度下降，在不到 10 年时间降幅超过了 80%。到了 1975 年，伦敦雾霾天气从以前每年几十天减少到 15 天，到 1980 年降到了 5 天。

其次，重视企业在环境治理过程中的示范作用。通过各种优惠措施激励企业参与再生能源的开发和利用，利用灵活的政策激励和严格的惩罚机制，促使企业自主地进行节能减排，如征收气候变化税、设立碳基金、建立碳排放交易制度等，这些措施充分调动了企业在环境保护和资源开发中的积极性。一些企业自觉承担起环境治理的社会责任，加大了改善空气环境的力度。如金融服务集团野村证券是伦敦金融区私营企业改善空气环境的典型代表，该集团积极参与了城市空气项目，合并了食品、办公设备的投递和垃圾的清运工作，大大地减少了垃圾车的运输次数。在建筑结构和能源利用方面，更是领先一步，2010 年该集团新楼的屋顶全部被绿色植物所覆盖，以自然生态调节代替了空调能源消耗。办公室内部安装了环保的锅炉、节能的照明和发电系统，从而节约了能源消耗。该集团还鼓励公司员工骑自行车上下班，倡导绿色交通，文明出行。这些企业自发性的环境保护行为，为社会营造了保护环境的良好氛围。

再次，成立专门环境治理研究机构。为加强对大气环境污染治理，伦敦积极组织科研机构参与大气污染治理课题研究，充分发动全国高校、科研院所、工厂等部门广泛地参与环境治理保护的研究。例如，英国华伦泉实验室根据遍布全国 1200 多个监测站进行测定，对烟尘和二氧化碳在空气中的含量进行估算，得出不同地区大气污染的结论，进而提出解决环境污染的相应对策。此外，还在一些高等院校，例如阿斯顿大学、帝国理工学院、威尔士大学、谢菲尔德大学、利兹大学，对车辆尾气、空气污染物等因素给农作物和土壤造成的危害进行分析，结合工厂的烟囱设计安装、环保产品生产流程等进行比较深入研究。这些强大的科研力量和丰富的科研成果有力地支持英国环境治理工作，加快了伦敦城市生态环境治理的进程。

尊重社会民众 对环境治理信息的知情权

保护公众知情权是顺利推进生态环境治理的必要前提。只有广大公众对环境治理信息获得比较全面的了解，才有可能参与到环境保护工作中。这些年英国在畅通环境信息渠道方面做了大量工作。

在空气质量检测方面，英国通过几十年的环境治理实践，形成了一套比较完备的环境检测管理系统，基本实现了从点到面的环境污染检测网络全覆盖，这套检测网络负责检测空气环境中各种污染物的含量，以及这些污染物在土壤和水中的各种沉淀情况。所有空气环境质量数据都会公布在官方网站上，供广大民众进行随时查询。

在环境检测通报方面，随着网络信息技术的发展，英国充分利用现代科技手段，加强公众对环境治理信息的了解。英国建立环境治理专业性的门户网站，扩大环保理念的宣传。不仅如此，为了方便公众了解空气质量最新情况，还开发了环境治理信息的专业系统软件，例如 GoogleEarth 系统软件是一款功能强大的地理信息软件，用户只要下载安装软件后，就可以很方便地浏览伦敦所有监测点各种污染物的污染指数和趋势变化图。此外，伦敦空气环境质量网还在推特和脸谱等网站上申请了账号，开放了具有多功能的应用软件，为用户报告不同检测点污染物指数变化。2010 年伦敦国王学院就通过多个手机操作平台，推出了“ 伦敦空气 ”手机软件，定期向每个用户免费发送伦敦空气质量状况，让城市居民对整个城市空气质量有进一步了解。这些数据获得是基于伦敦地区 100 多个观察站的数据，数据内容包括氮氧化物、臭氧、可吸入颗粒物（PM10）、可入肺颗粒物（PM2.5）、硫化物等不同物质成分。通过这些数据实时变化，城市居民可以很方便地了解空气质量信息变化情况，随时掌握每小时环境污染的浓度和一周曲线图。所以，作为伦敦居民可以很自豪地体会到“ 数据的起伏变化让人们享受到健康环保生活 ”，环境信息传递不再是短时间对空气重度污染的反应，而成了一种健康的生活方式。

保障广大民众 在环境治理方面的参与权

环境治理的主体是社会民众，只有广大社会民众参与到环境治理中，才能真正起到提高环境治理的效果。社会公众对环境治理的参与不仅指参加环境政策的讨论，而且还包括公众参与空气污染治理的自觉行动。

首先，英国充分利用环保组织、各大高校和科研机构等部门对环境政策进行深入讨论。通过广泛地讨论发生在公众身边的环境治理问题，让广大民众能够参与到环境保护政策制定过程中，充分地了解政策出台的前因后果，对环境政策变化带来不同的影响进行适当平衡，最终经过大家充分讨论，达成一致意见和结论，这样程序上的公开透明可以保证环境决策过程的科学性和民主性。凡是涉及重大环境保护政策出台，都要通过政府、民众、专业研究机构、环保组织等多方面的充分讨论。例如伦敦国王学院、伦敦盖伊医院与伦敦圣托马斯医院联合组织了健康保险基金会，就讨论过关于“ 如何减低空气污染对个人影响 ”等问题，这些问题往往引起城市居民对环境保护问题的关注，从而带动伦敦居民树立起环保意识。

其次，保障公众参与环境治理的权利。英国非常重视公众在参与环境治理方面的作用，从加入《奥胡斯公约》后，从环境信息公开、环境决策参与、环境纠纷法律诉讼等方面推动公众参与。在环境评价制度中，强制公众参与环境治理的评价，以便了解公众对政府环保工作的满意度。在环境治理中，规定地方政府要充分考虑到居民对环境治理的想法和意见，从而增强环境治理措施的科学性。公众参与机制有助于政府环境治理决策的公开性、规范性和有效性，从而增强整个社会环境治理的公平正义性，提高政府在民众中的公信力。通过环境决策过程的民主化，保障公众在重大环境决策项目中的权利和地位，有助于扩大环境诉讼主体的范围，将公众对环境权益的诉求纳入规范有序的管理之中。

再次，鼓励公众成为空气污染治理的践行者。英国在长期治理空气污染过程中认识到，要从根本上治理空气污染，必须从居民的生活观念和生产生活方式着手，只有从思想改变过去那种高耗能、高污染的生活方式，才能真正减少轿车的尾气排放，减少对环境的污染。从发展理念上，英国重视绿色环保低碳的发展理念，2003 年，《英国能源白皮书——我们能源的未来：创建低碳经济》就提出了低碳经济的环保理念，计划到 2050 年建成低碳社会。在英国社会从上层领导到平民百姓都融入了低碳生活理念，伦敦市长鲍里斯·约翰逊所倡导的环保理念对城市发展起着非常重要的推动作用，以骑自行车上下班的市长为伦敦市民所熟悉，现在他所推崇的伦敦自行车租赁项目为越来越多的伦敦人所认同。

最后，倡导绿色交通方式出行。英国鼓励公民利用公共交通、步行骑自行车等绿色交通方式，以减少对小汽车的依赖，从而达到降低机动车二氧化碳的排放。在道路规划方面，建立了公交专用车道，设立 1000 英里长的自行车线路图和林荫步道网，发展新型节能、无污染的公交车辆。为了减少汽车尾气对环境污染，英国 1993 年要求所有出售的新车加装催化器，减少对碳氧化物的排放。2003 年伦敦通过收取交通堵塞费的手段限制私家车进入市区。到 2008 年，伦敦针对大排量汽车进城费已经上升到每天 25 英镑，这项措施有力地遏制了大量私车进城的势头，伦敦计划今后 20 年使伦敦私车流量减少 9%。

鼓励社会公众 对环境治理过程的监督

“ 民主环保 ”的顺利实施离不开广大民众对环保政策的监督，只有将空气污染治理过程置于新闻媒体和广大公众的监督之下，才能使空气污染行为得到有效的遏制。

首先，英国重视媒体对环保政策的揭露和批评，强化对污染现象监督的高压态势。英国社会媒体虽然需要政府的一定政策支持，但是这些媒体在民众之间却有深厚的自治传统和强大的社会根基，如果政府在环境治理方面不力，或者稍有疏失，主流媒体不会为政府粉饰遮掩，而是开展大胆的批评。2012 年 7 月，《星期日泰晤士报》就引述了环保组织“ 清洁伦敦空气 ”的调查报告，质疑伦敦市政府在检测点大撒化学溶剂，借以美化空气污染指数。英国社会获取环保信息的渠道也很畅通，英国公民可以通过《自由信息法》，向相关政府环保机构索取相关数据，而政府不得以任何借口给予拒绝，这从法律和制度层面保障公民获得环境治理信息的知情权，也为公众监督政府不作为、乱作为提供了法律保障。英国政府开设了“ 英国空气质量档案 ”网站，民间组织与研究机构成立的“ 空气检测网络 ”，这些门户网站可以发布伦敦地区的空气质量数据，政府对此不能以任何理由指责民间检测的“ 非法 ”“ 违规 ”，而应该对这种正当行为给予保护。

其次，英国成立了规范的公众咨询制度。英国政府为了保障环保政策的科学性和合理性，建立了公众环境政策咨询制度。英国社会上下各阶层非常重视环保法案的立法。比如英国《气候变化法案》草案就是一个例子，为了保障这项法案能够顺利通过，时任首相布莱尔亲自撰写前言，主要包括建立气候变化委员会，为英国 2050 年的温室气体排放出谋划策，给政府在排污交易方面更大的权力，建立地方政府温室气体排放报告的透明机制，这些内容在实施之前必须接受社会公众的监督，尽管有时候还受到媒体和公众比较苛刻的批评，但是英国的公众咨询制度对政府环境治理进行有效的监督，保障公共环境治理政策的公开透明，从而增强环境治理政策的针对性和科学性。

提升审计机关执行力 切实将“ 三严三实 ”落到实处

（上接第 1 版）当良好的执行成为一种习惯，就会深入骨髓、融入血液，成为工作中自然而然的组成部分，执行力不强的问题也就迎刃而解。提升执行力应重点养成严、实、新、快的好习惯：一是从“ 严 ”，坚持高标准、严要求，养成高度负责、追求卓越的好习惯。二是从“ 实 ”，习近平总书记说，要有“ 治大国如烹小鲜 ”的态度，从点滴做起，从实干做起，干一件成一件，积小胜为大胜，养成脚踏实地、埋头苦干的好习惯。三是从“ 新 ”，创新是发展的源泉，坚决克服生搬硬套、墨守成规的陋习，养成敢打敢拼、勇于创新的好习惯。四是从“ 快 ”，抓紧时机、加快节奏、提高效率，执行中争分夺秒，赶前不赶后，养成雷厉风行、高效守时的好习惯。

第四，提升执行力需讲究科学的方法。正确的方式方法是提升执行力的重要途径。方法对头，事半功倍；方法不当，事倍功半；方法错误，一事无成。执行中应重点关注三个方法：一是“ 抓重点 ”。干工作、抓落实，要抓住重点，才能抓住本质、抓住关键，才能纲举目张，牵一发而动全身，以重点工作的落实带动其他工作的落实，求得实效。二是“ 抓特点 ”。具体问题具体分析，把上级精神和本地本部门实情相结合，立足实际、扬长避短，做到“ 不离上级的谱，唱好自己的戏 ”。三是“ 善择器 ”。工欲善其事，必先利其器。身处大数据时代，信息化是审计发展的必然趋势，只有利用好计算机及其相关技术，审计才能运筹帷幄之中，决胜千里之外。其他高科技的新工具，也应逐步应用到各项审计中去，不断提升审计效率。

第五，提升执行力需发挥组织的合力。提升各级审计组织执行力，才能实现上下一心、统一组织、高效执行、令行禁止，才能保质保量地完成好党和国家交办的全国性重大审计任务。审计机关执行力建设，各单位一把手是第一责任人，应重点抓好三方面工作：一是构建良好执行力文化。抓好领导班子执行力建设，打造作风务实、工作求实、善抓落实的坚强集体，通过引领示范，使执行成为一种导向、一种风气；用好执行力强的干部，执行有功的重用，执行有力的使用，执行无功的慎用，执行不力的不用，形成干事创业的良好氛围；开展好执行力文化建设专项活动，逐步强化执行思维和行动惯性，培育良好的执行习惯。二是完善工作机制。建立强有力的组织措施、考核措施、激励措施，健全抓执行的工作机制。把目标任务分解到部门、具体到项目、落实到岗位、量化到个人、明确到期限，形成一级抓一级、层层抓落实的工作局面。三是强化监督机制。完善工作执行的程序性规定和违反制度的惩戒性规定，建立责任、考评、问责等为一体的督办机制，对有令不行、有禁不止、随意变通、肆意规避等行为，坚决追究责任，营造良好的责任落实氛围，增强监督的实效。

◆战略视角

克里米亚归属问题 引发的思考

□梁亚滨

克里米亚“ 脱乌入俄 ”的法律程序经由公投和入俄谈判，以及随后的条约签署及批准，已经在事实上完成，尽管其程序和结果并未得到世界上大多数国家的承认。目前，围绕该问题的国际争议还在继续，美俄之间的口水仗依然在进行，但克里米亚归属进程中的一些特点非常值得深思。

首先，在国际政治层面，现实主义理论的地缘政治视角依然处于最核心地位。

二战结束以来，很多自由主义者宣称制度的进步、法律的完善和经济全球化将会构建一个不同于过去权力政治的时代。在这个新时代，如同托马斯·弗里德曼所说，一些重要的力量犹如一台台功率强大的碾平机，轰隆隆地压平了这个世界。各国被彼此之间的经济利益联结在一起，一损俱损，一荣俱荣，因而会倾向于和睦相处。大国领导人的强权政治冲动将被全球化所驯服。基于地缘政治的权力争夺将让位于经济一体化带来的利益和谐。然而俄国兼并克里米亚再次证明，在这个全球化时代，现实政治（Realpolitik）依然在发挥核心作用。



俄罗斯总统普京与克里米亚和塞瓦斯托波尔代表签署入俄协议

与西方国家的经济一体化并未让俄国放弃与克里米亚三百多年的历史渊源和基于地缘政治的现实主义思考。美国务卿约翰·克里将俄罗斯兼并乌克兰视为“ 出现在 21 世纪的一种 19 世纪的行为 ”。而地缘政治学家罗伯特·科普兰却说：“ 克里所说的‘ 19 世纪 ’继续存在，并将一直存在。忘掉世界是平的。忘掉技术是伟大的民主推进器。忘掉国际法的细节。领土以及与之相随的血缘纽带对于我们之所以是人类至关重要。 ”“ 我们眼下所见的一切正是地理的报复：东西方争夺对乌克兰这个缓冲国的控制权。 ”“ 世界正重新将小学的地图作为出发点来了解历史、文化、宗教和族群——更不用说就贸易路线和自然资源进行的权力斗争。 ”现实主义地缘政治理论家认为，国际行为是由某些基本上无法改变的因素所决定，例如地理位置、气候条件、资源状况以及人的本性等。国家位置自然影响着其国家能力及其对外政策方向：地理决定了各国的选择，也限制了可供选择的对外政策方案。乌克兰位置太靠近俄罗斯腹地，以至于俄国任何一届政府都无法坐视乌克兰彻底倒向西方，无论是在沙皇时期，还是在民主时期。而克里米亚作为通往黑海的桥头堡、沟通亚欧大陆和基督教与伊斯兰教的会合点以及俄黑海舰队的驻地，更是俄罗斯难以割舍的战略要地。简而言之，乌克兰的地理位置会让俄罗斯利用每一项地理和语言优势来削弱作为一个国家的乌克兰。克里米亚的地理位置则决定了俄罗斯必然利用每一项地理、种族和语言优势来施加其主导性影响，以及每一个机会来重新兼并。对一个试图维护大国地位的俄罗斯来说，这似乎没有选择。

其次，民族国家认同依然非常重要。

全球化带来的影响之一是国家认同的降低。经济的全球化和政治权威的分散化，造成人们的认同更加趋向于多样化和多层次。对某些人来说，对国际组织、国际法或跨国宗教等机构和政治实体的认同，已经超过了对国家的认同。在某种程度上说，这种认同在国际体系中带来更多的民主，并且导致世界向着一个更加“ 扁平 ”的方向发展，就像在欧盟内部所发生的那样。然而，从全球范围来看，我们可能过度扩大了国家认同的衰落。在一个依然由民族国家组成的世界中，对民族国家的认同依然是最为强大和有力的认同。

在克里米亚事件中，俄罗斯并未采取赤裸裸的武力威胁，而是打民族国家的认同牌，通过“ 保护 ”俄罗斯族和“ 说俄语的 ”其他民族来增强兼并克里米亚的“ 合法性 ”。在很多国际问题中，国家在制定外交政策时，不太愿意考虑民族国家认同问题，因为它难以精确确定范围，也会影响基于权力的现实政治思考。例如在伊拉克战后重建过程中，库尔德人的民族国家诉求几乎很少被顾及，更不用提土耳其境内的库尔德人。然而，一个不可忽视的事实是，民族国家认同在很多地方依然是强大的行动动力，既可能成为实现或维护国家统一的黏合剂，也可能成为摧毁多民族国家的火药桶。克里米亚经由公投脱离乌克兰、并入俄罗斯的举动，事实上鼓励了一些国家的民族统一运动和某些少数民族的独立运动。特别是在一些原殖民地国家和地区，殖民主义时代的国界线并未充分尊重当地的民族地理构成。很多地方都存在跨国民族，理论上都可以成为某些国家寻求主权要求的借口。当这些统一或收回故土诉求，以及民族独立诉求，与关键的地缘政治利益相结合时，就会形成强大的不稳定因素。这种诉求的破坏力量既可以从历史上法国和德国围绕阿尔萨斯和洛林的争夺中看到，也可以从冷战后科索沃独立过程中的杀戮与轰炸中看到。克里米亚的民族国家认同问题导致的脱乌入俄无疑是对这一行为的背书。因此，未来类似行为可能会在其他地方出现。这些行为有可能是和平的，也有可能是暴力的，不利于国家领土主权完整和地区稳定。

再次，对地缘政治利益的偏好与对国家原则的坚持相统一。

在克里米亚危机中，出现一个有趣的现象，即美国高举“ 维护乌克兰主权完整 ”的大旗，俄罗斯反而举起了“ 保护俄罗斯裔人权 ”的旗号。这不得不让人思考，如何在维护地缘政治利益和坚持国家原则上实现平衡。毫无疑问，美俄两国的政策虽然不同，但出发点却都是维护各自的地缘战略利益，其所倡导的原则也根据实际需要进行调整。

总之，克里米亚问题尚未最终尘埃落定，其影响也将继续。围绕克里米亚归属问题所引发的地缘政治、认同、国际法、国家原则等争议还将继续发酵。