热点透析

多视角看美“全方位能源战略”

□胡森林 王亚苹

今年5月，美国总统行政办公室对外发布了《全方位能源战略——通向可持续经济发展之路》的政策研究报告（以下简称“报告”）。报告开门见山，将“促进经济增长和创造就业”、“增强能源安全”以及“发展低碳技术、为清洁能源未来发展奠基”作为放眼长远的战略支点，将保障能源安全作为立足当下的战术策略，将“国际领导力”作为战略的根本目标。作为最具影响力的大国，美国为自身及世界未来能源擘画的“顶层设计”，甫一问世即引起各方关注。

短期视角：宏观经济状况与油价走势并未“松绑”

美国积极推动“全方位能源战略”，既有面向未来的前瞻，也基于对历史的审视。石油从上世纪二三十年代被广泛使用以来，与经济发展的关系虽在不同时期表现不同，但这种关系从未中断。二战结束后，长期的低油价为美国为首的资本主义世界经济繁荣提供了重要基础，两次石油危机导致的油价剧烈波动，对工业化国家的经济造成重创。从那时起美国从战略层面谋求“能源独立”，意图规避油价剧烈波动对经济发展的冲击。

2008年之前油价一路走高，客观上对美国经济产生抑制作用，但也刺激了页岩油气的“井喷”式发展，在国际金融危机带来的全球性经济衰退中，美国依靠这一新经济增长点和低廉的能源成本，再度发力制造业的复兴，不但带动工业和服务业发展，更直接拉动美国GDP增长，率先走出经济低迷的泥潭。

伴随着美国能源生产和消费“静悄悄”的革命，其国内石油需求减少、生物燃料使用增多，电力汽车等石油替代品增加等客观现实，使美国经济对全球长期油价波动的承受力正在增强。美国打造的“全方位”多元能源保障体系，将在一定程度上稀释油价剧烈波动对其国内宏观经济的负外部性影响。

近期国际油价持续下跌，预示着石油价格进入新一轮下行周期。美国作为石油消费大国和页岩油气生产大国，其经济发展与油价的互动关系颇受人关注。但从短期来看，美国经济与全球油价波动紧密相连的状况不会马上改变。综合考量能源供给“可持续性”、“可靠性”、“可承受性”和“地缘政治”的四重因素，美国乃至全球其他经济体短期内抗击油价大幅波动的能力仍缺乏弹性。其根源在于，短期内一国的能源需求增长缺乏弹性。

报告认为，在日渐形成的全球原油市场中，油价冲击具有多种宏观经济渠道。从财富渠道看，短期的油价冲击会拉高经济体内石油进口资金，更多用于石油贸易的资金流出本国，进而降低GDP；而从需求渠道看，油价冲击会改变国内的消费需求，甚或导致短期失业增加等“多米诺”效应；从供给渠道看，油价冲击可能会重创能源密集型企业，乃至削弱经济发展基础。

因此，从能源战略意图与动向上看，未来美国希望通过降低石油净进口份额与多元化能源供给，来全方位“对冲”油价波动的影响。但身处开放条件下的国际石油市场，加之国内对零售市场放松管制背景下，美国能在多大程度上留下“独善其身”的价格空间？至少目前来看，美国的战略在保证石油持续供给，防止丹尼尔·耶金警示的“累积性供应中断”作用，明显大于短期内影响油价的作用。

中期视角：强化天然气在燃料结构转换中的过渡性定位

经济最佳与环境最优是一对矛盾，也是人类可持续发展的追求。凝视当下，使用化石能源造成的温室气体排放已带来了巨大的外部成本。比如，美国87%的二氧化碳排放与能源有关，94%的甲烷排放来自于化石燃料。若人类果真迈向杰里米·里夫金所预见的“后碳”社会，兼具化石能源属性和清洁能源属性的天然气，势必承担起能源转型中的过渡性燃料这一历史使命。

目前，美国石油、天然气和其他液化燃料的总产量超过沙特阿拉伯和俄罗斯，而从全世界来看，随着天然气资源大量发现以及液化、运输等技术的发展，天然气作为清洁能源的市场需求不断被激发，天然气贸易正从一项局部性业务，日益发展为极具灵活性的全球性业务，国际能源署曾经预言的“天然气黄金时代”有望成为现实。

2011年7月，日本发生福岛核电站事故，加重了人们对核能这一清洁能源的忧虑，全球能源格局再次悄然“洗牌”。美国很久之前就把筹码押在天然气开发上，依靠页岩气带来的底气，报告强化了天然气作为过渡性燃料的战略定位，其“未雨绸缪”之意显而易见：既回应远期“第三次工业革命”能源“去碳化”的大势，也意在形塑安全完备的能源“梯次链条”，还在为掌控未来天然气全球市场定价主导权作先期铺垫。

美方统计显示，2005—2013年间，美国碳排放量约减少了一半。其根源在于美国近年来能源结构的转变——从煤炭为主的能源消费模式转变为天然气为主、风力和太阳能为辅的能源结构。随着美国燃气发电比例的稳步提升，其能源结构的多元化和清洁化趋势进一步彰显。

能收获这一局面，并非一朝一夕之功。早在一战结束不久，美国就孕育了领先世界的“卡伯特低温学”技术，为几十年后的天然气液化奠定了基础。在页岩气产业上，美国经过了近30年的技术积淀，才取得关键性突破，造就目前量多价廉的页岩气生产态势。借力《天然气政策法案》《清洁空气法案》等，放松天然气市场价格监管，支持鼓励天然气产业发展和使用，美国的天然气生产消费才步入良性循环。由此带来的温室气体减排大幅下降，让美国在过去不愿涉足的全球气候谈判中占据了主导权。

长期视角：布局可再生能源以掌握国际领导力

早在20世纪70年代石油危机的困境之中，美国卡特政府便开始了以太阳能为代表的可再生能源探路之旅。虽然道阻且长，可再生能源命运多舛，但线索一直没有中断。在新世纪石油价格高企、气候压力增大的背景下，可再生能源也更加受人瞩目。报告在展望未来清洁发展目标时，特别强调美国要在可再生能源技术上取得领先。

报告显示，美国促进可再生能源发展的政策取向有四。一是价格杠杆。例如在电价领域，强化废气排放和电价间的关联机制，使得风电、太阳能发电更具竞争力。二是税收政策。降低风能、太阳能、地热能等可再生能源的税率。三是聚焦交通。明确可再生能源在交通业转型中的引领作用，突出混合动力电车、电动汽车、氢能、生物质能燃料，作为替代性交通能源的选择。四是强化技术标准和法律规制。制定和修改《可再生燃料标准（RFS）》《能源独立和安全法案》。

丹尼尔·耶金的统计也显示，截至2011年，美国37个州和华盛顿特区均出台可再生能源配比标准。在自发的市场机制外，美国正加大政府对可再生能源发展目标的宏观引领和政策调节。尽管可再生能源在相当长的时期内，还无法成为全球主导性能源，但在战略布局上，它绝不是一枚可有可无的“闲子”。美国在此领域的“深耕”，目的在于通过标准制定、技术领先和占据道义优势，锚定全球能源格局中的国际领导地位。

逆向视角：能效提升激励“内生性”增长

“全方位能源战略”除了开源，同样重视节流，即提高能源效率。目前，美国1美元GDP能耗为1970年的一半。其原因：一是美国产业结构转型自发导致能源强度的逐年下降；二是政府借助经济激励措施将能耗成本内部化，倒逼企业提高能效。

近年来，美国在汽车领域推行“第二轮重型机动车燃油经济性标准”，意在降低巨大的交通能源消耗。日本也曾通过有效的政策措施，在提高能效上取得明显成效，1997—2003年间，仅电视机这种小家电的能耗就提高了26%。相比粗放的外延式“开源”，精细的内生式“挖潜”之路更值得重视。对饱受能源环境压力的新兴经济体而言，更是一条值得大力推行的能源法则。

中国视角：国家战略思维引导发展

美国“全方位能源战略”，是保障其能源安全和布局未来全球能源领导力的战略纲领。以中国视角来观察，其从短期、中期、长期多时段综合考量的复合思维，有许多地方值得借鉴。美国在维护国家能源安全、增强能源自给能力、构筑多元保障体系、提升能源使用效率、筹划绿色能源未来等方面的具体举措，对中国正在进行的能源生产与消费革命也有颇多启发。

但我们更需看到，中国与美国国情上的诸多差异，决定了我们难以过度照搬美国的做法，而必须立足自身条件，择善而从。从能源结构（组合）上看，美国近十年出现的“非常规油气”革命，不是中国能简单复制的，故而中国在运筹能源发展时，就不能简单照搬美国经验，过分强调“非常规”的当下价值。从能源供需矛盾来看，美国依靠国内油气产量的大幅攀升，能源进出口的“攻守之势”已完全逆转，而对中国而言，油气对外依存度持续走高的趋势难以短期扭转，因此更应该在能源结构优化、效率提升等方面下大力气，依靠能源体制机制改革推进能源生产与消费转型，在考虑短期能源及时供给的同时，为长远能源发展争取更大的腾挪空间。

美国“全方位能源战略”与此前的“能源独立”战略有内在的联系，是其国内政治生态、世界地缘政治与能源格局复杂博弈的产物，也是美国维护其超级大国地位的又一战略支点。在开放的全球化时代，“能源独立”只是一种战略立意，而不会成为现实的选择，其结果也只是世界能源竞合体系中的相对独立，而不是自我封闭的“关门主义”。理解了这一点，就更能明白美国“全方位能源战略”隐含的深意，也能更清晰地认识到，在当下和今后的世界能源格局中，中国应该有何作为。

新加坡人民行动党“以法立国”

□张大伟

新加坡是全世界法治最完善的国家之一。世界舆论普遍认为，新加坡不同于其他亚洲社会的最大特点，并不在于它成功的资本主义经济，而在于它是一个公认的法治国家。在新加坡人民行动党看来，在自由和秩序的关系中，秩序优先于自由，自由只能存在于有秩序的社会中。

法律非常完备，立法贵在实际。新加坡最大的特色是有着完备的法律体系。该国现行的法律有400多种，大到政府权力、经济管理、商业往来、公民的权利和义务，小到旅店管理、停车规则、钞票保护、公共卫生，都有相应的法律规定，可以说是“无事不立法”。特别突出的是，人民行动党把人们的日常道德行为也纳入了立法范围，人们的言谈举止、衣食住行均有章可循、有法可依。在新加坡，一旦发现某些行为无法可循或需要修正法律，国会很快就会作出反应，或者立法，或者对法律进行修改。人民行动党坚持“立法贵在实际”的理念，在忠实继承传统的基础上进行了大胆创新。随着经济、社会的迅速发展变化，人民行动党不断废除、修改、增补法律规章制度，使得新加坡社会始终置于一个庞大法网的掌控和保护之下。需要特别提出的是，人民行动党对党员和公务员的管理制度相较于普通公民更加严格周密。他们制定了规范公务员行为的《公务员守则和纪律条例》《公务员指导手册》，包括严格的考录制度、财产申报制度、品德考核制度、监督制度，以严谨的制度来选拔官员。他们制定了专门用于惩治贪贿犯罪的《预防贪污贿赂法》和《没收贪污贿赂利益法》，用严格的制度约束权力。在完备的法律面前，贪污腐败的成本非常高，且伸手必被捉。

奉行重罚严刑，官员廉洁清正。新加坡执法非常严厉，具体表现在罚款和鞭刑两个鲜明特点。新加坡有“罚款城市”之称，街道上、组屋区、车站、车厢内到处可见罚款警告牌。公园里“不得乱扔垃圾”“不准钓鱼”，电影院“不准吸烟”，地铁站外“不准坐在矮墙上”等警示牌中，都标有违禁罚款的具体价码。新加坡有30多种罪名施以鞭刑，这种具有鲜明本土特色的刑罚虽然不会致命，但挨过鞭刑的罪犯往往饱受剧烈疼痛，并会留下终身无法褪去的伤痕。新加坡人民行动党自执政以来，不论领导人还是普通人，总是通过法律来解决纠纷，而不是找行政部门，不会出现行政干预法律的事情。政府官员的廉洁是法治社会得以建立的关键所在。新加坡的贪污调查局与香港的廉政公署齐名，以执法严明而著称。它直属总理署，由总理直接领导，具有绝对权威。他们奉行“重罚之下，必有怯者”的理念，赏罚分明、执法如山。他们以明确的界定来规范权力的运行。

司法独立公正，毫无私情可徇。根据宪法和判例，新加坡法庭有着明确的司法审查权力，可以通过司法裁判否决政府的行政行为，甚至废止不合宪的国家法律。宪法和法律对法官独立判案作出很多具体规定，如法官任职期严格受到法律保护，非经法定程序不得任意撤换或废除，法官的薪水、法官依法履行职责的行为免除责任等都是由国会规定。另外，司法独立还表现在它可以对人民行动党和政府的高官进行审判。一般来说，任何人只要违法，司法机关都可以不受干扰地独立依法进行判决。新加坡人民行动党严格遵循四项基本原则：法律面前人人平等、法律面前人人自由、法律外面没有民主、法律上面没有权威。在新加坡，本国公民一旦犯罪，毫无私情可徇，无论普通百姓，亦或职位显赫的高官，一样受到惩罚。官员一旦因贪污腐败受到严惩，有的远遁他乡，有的潦倒落魄，晚景都非常凄惨。人民行动党对外国公民在新加坡犯法一样严惩不贷。1994年美国少年迈克·菲因“涂鸦和破坏公物案”被判处鞭刑，虽然有美国总统克林顿说情也未能幸免，成为“人人平等”的铁证。

守法深入人心，领袖以身作则。新加坡是个法律关系渗透到国家、社会、家庭各个方面的法治国家，法律已成为新加坡立国、治国、强国的重要支柱。在新加坡人的理念中，讲政治就是尊重法律，法律至上就是政治至上的根本体现。公民有强烈的法律意识促进社会的法治建设。大家普遍认为，要建设一个稳定的社会，必须事事有规有矩。尤其是社会遇到问题和困难的时候，更应该加强纪律与秩序。之所以守法深入人心，是因为人民行动党在政府公务员中长期培养守法护法的精神。从内阁总理、部长到普通公职人员，都能够遵循不折不扣地依法办事原则。政府上上下下都认为，只有依法治国才能保持繁荣稳定的局面。李光耀带头尊法是人民行动党以法治国的绝好教材。他本人严格遵守法律，对自己的亲属、子女和亲友要求也非常严格，几十年来的日积月累、潜移默化，最终赢得了政府官员和普通公民的广泛尊敬，使遵纪守法的理念真正成为全社会的普遍共识。

外国政党研究

西方社会

日本：“公害治理先进国”的养成

□包茂宏

如果说英国是内源性工业化和现代化的代表的话，那么日本就是外源性工业化和现代化的代表。与英国不同，日本的工业化是在受到强烈的外部冲击条件下开启的追赶型工业化。在快速工业化的同时，环境问题呈现出压缩式、复合式、高密度等特点。经过40多年的治理，日本已从“公害岛国”变成了“公害治理先进国”。

大气污染的形成

日本经历了工业化和现代化，其大气污染在这两个不同时期也有不同的表现。在二战前，大气污染主要表现为采矿和钢铁工业排放的毒烟，二战后主要表现为重化工业和汽车排放造成的污染。明治维新启动的“殖产兴业”计划，在重工业领域主要包括两个方面，分别是矿山开采业和钢铁业。足尾、别子、日立和小坂四大矿山在开采过程中都产生了严重的矿毒和烟害问题，大量随意排放的亚硫酸气体不但毁掉了矿山周围的树木，也造成附近农田农作物减产和人口出生率下降。受害农民掀起多次反矿毒烟害的斗争，当地议员也利用议会这个合法舞台进行抗争。但在明治政府举国一致追求快速工业化的大背景下，反抗斗争被认为是“对国家的背叛甚至敌对行为”。

在战后的高速经济恢复和增长期，日本对全国国土重新规划进行综合开发，形成了以石油为主的能源结构和一系列以重化工业为龙头产业的经济开发带和超大型城市。1955年，煤炭占日本能源供应总量的50%以上，到1973年石油占一次能源的比重达75.5%。与此相关的是，大气污染物由先前的以煤烟为主变成了以硫氧化物为主。三重县四日市在短时间内建立了三个石油联合企业群，实现了经济高速增长，但是四日市终年黄烟弥漫，大气中二氧化硫和有害金属粉尘的含量远远超过标准，导致居民最先出现头疼、咽喉疼、眼睛疼、咳嗽和呕吐等不适症状，后来发展到呼吸器官受损，支气管炎、哮喘、肺气肿、肺癌等患者增多。大气污染造成的这些症状被统称为“四日市哮喘病”，有患者因此而失去生命，有的因为难以忍受病痛折磨而自杀。

与工业的迅速成长相伴的是城市规模无节制的扩大，东京成为超大型城市。在1950年代，东京都已发生由钢铁、石化等企业排放的废气造成的大气污染问题。进入1960年代后，随着轿车迅速进入家庭，由汽车尾气造成的大气污染问题日益严重。汽车尾气污染真正引起社会关注的契机是1970年在东京都发生的两起严重的居民健康受损事件。1970年5月，新宿区发生了居民铅中毒事件，在被调查的居民中有多人血液和尿液中的铅含量远远超过职业病标准。同年7月，杉并区立正高中发生了学生在体育课后出现“眼睛疼”“不停咳嗽”“呼吸困难”等症状，当天东京都内出现类似症状的共有6000多人。通过对这两起事件的调查，发现汽车尾气和健康损害之间存在着因果关系。

三种治污模式

面对愈演愈烈的大气污染和健康损害事件，日本形成了不同的解决问题模式。

北九州市几乎每一个家庭的男子中都有人在八幡制铁所工作，家庭的生机与八幡制铁所的生产和效益密切相关。因此以家庭主妇和大中小学教师为先导的抗议浪潮迫使政府、企业与市民和解，通过切实改进技术来消除污染，达致多方共赢。北九州市后来被评为日本环境模范城市，并在1990年成为日本第一个荣获联合国环境规划署颁发的“全球500佳环境奖”的城市。如今的北九州市是日本向发展中国家进行环境技术输出、环境政策咨询和环保人员培训的基地。

与北九州市的和解模式不同，四日市是通过诉讼来解决公害问题的。三重县政府和厚生省以及通商产业省组成大气污染特别调查团，对四日市石油化学企业群是否违反《煤烟限制法》展开调查，并在1964年提交报告，认定城市开发规划不合理，建议对受害者进行治疗并给予补助。但是企业以各种借口拒不改变现状，市政府也以缺乏充足法律依据为由，没有及时采取措施禁止企业排放废气。于是矶津地区的公害病患者在1967年9月将第一石油联合企业群中的6家公司告上法庭，要求赔偿损失。1972年7月矶津地方法院确认作为被告的各个公司的共同不法行为，判决原告胜诉。这个判决确定了一系列原则，在日本大气污染治理史上产生了非常重要的影响。作为被告的联合企业群中的企业都被判“共同违法”，如果忽视或没有预测到污染物对居民健康会产生危害就会被法庭以过失行为判定必须进行损害赔偿，当时的中央政府和地方自治体在制定地区开发政策时因为存在重大过失而被要求进行赔偿。四日市公害病受害者从全国企业界的公积金、中央和地方政府、企业等多方面获得医疗费和损失补偿金，企业和政府通过改进开发规划和投资公害防止设备改善了四日市的空气质量。

东京是世界性大都市，其污染状况不但损害市民的身体健康，还影响日本的国际形象，因此东京都政府在大气污染治理中不得不承担责任，发挥决定性作用。在1970年代中期以前，东京都主要执行两项政策：一是新车的一氧化碳排放必须低于3%；二是实现汽油无铅化。这些政策的实施取得了良好效果，东京都的空气质量迅速改善。但是在石油危机之后，日本的货车和部分轿车改用比较经济的柴油和直喷式发动机，同时政府为了迁就汽车制造商而放宽环境标准，导致东京都的空气质量总体没有改善甚至有所恶化。1998年石原慎太郎知事提出了“向柴油车说NO的行动计划”，并在2000年推出了《确保都民健康和安全的环境条例》。规定柴油车要么使用低硫轻油，要么加装过滤微型颗粒物的后处理装置，要么更换符合环境标准的新车。到21世纪初，东京都的可吸入颗粒物排放基本达标，二氧化氮的排放大有改善，东京都空气污染治理取得明显成效。

法治是治污成功的关键

不论是北九州市模式、四日市模式还是东京都模式，日本大气污染治理之所以能在相对较短的时间内取得突出成效，关键在于日本建立了比较完善的法律体系，并严格执行。1964年，公害问题成为政治选举中争论的焦点问题，佐藤荣作以“实现产业公害对策，营运适于居住的日本”为口号，赢得自民党总裁选举。1967年国会通过《公害对策基本法》，确定了应对公害的基本理念和政策方向，为日后出台各种具体法律奠定了基础。1970年日本召开第64次临时国会，修订了8个应对公害的法律，制定了6个新的公害法律，形成了比较完善的法律体系，实现了公害防治从偏向与经济协调到环境保护优先的原则性转变。此后无论是针对政府的环境行政诉讼还是针对企业的环境刑事诉讼，甚至非诉讼处理，都有法可依，从而使政、官、财和民众都能在法治的轨道上面对和处理公害问题。

另外，日本的国家体制使地方革新自治体在处理公害问题时走在中央政府的前面。地方公共团体有管理其财产、处理事务及执行行政之权限，其首长、议会议员及法律所定之其他官吏，由住民直接选举。这样的体制安排使地方政治人物直接面对住民的诉求，并在第一时间做出反应。因此，面对当地出现的公害问题，东京都、大阪府、神奈川县等地方自治体都迅速出台了自己的工场公害防止条例，然后推动中央政府制定法律和环境标准。

最后，日本国民的环境意识和法治意识不断提高，从某种程度上形成了举国一致治理环境问题的氛围和体制。污染企业尽管从当时的成本考虑，不愿意投入资金进行污染治理，但在住民和当地政府的双重压力下，以及治理比赔偿更合算的诱惑下，企业也不得不加快治理步伐，有些甚至开发出新的减排或环境治理新技术，形成新的经济增长点。当然，日本环境改善也与能源结构变化、污染出口、技术升级等具体因素有关。