本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

战略视角

英国能源革命的运行设计

□ 张宪昌

2015年联合国气候变化大会巴黎峰会召开前12天，英国能源与气候变化大臣安布尔·拉德宣布了“弃煤电”的能源政策。这一政策明确提出，英国预计从2023年起限制国内燃煤电厂使用，到2025年将关闭所有燃煤电厂。这意味着，主导英国电力结构一百多年的煤电时代将彻底终结，以低碳为标志的新一轮能源革命进入到实质阶段。

电力革命是新一轮能源革命的关键。2015年第二季度，英国可再生能源发电量首次超过煤炭，成为英国的第二大发电电源，发电份额达到创纪录的25.3%。至此，可再生能源和核能在电力结构中的发电份额达到46.8%，天然气稳定在30.2%，而煤电下降至20.5%。在本季度，低碳能源在能源消费结构中的比例达到17%，同比提高了1.7个百分点。由此，能源净进口依存度减少到34.1%，同比减少了10.9个百分点。另外，能效利用也大大改进。根据英国国家统计局提供的年度数据，2005—2014年，在经济正增长的情况下，一次能源消费量下降了接近20%。

作为历史上的煤炭消耗大国，英国何以在短暂的二十多年内取得如此显著的成就？其中的奥秘何在？这得益于一贯有力的政府推动、自上而下的顶层设计和自下而上的创新努力，形成了一套以气候变化为战略框架，以低碳绿色为发展方向，以政府推动为新生动力，以公众参与为坚实基础，以国际合作为共赢保障的能源革命运行机制和运行体系。

以气候变化为战略框架

在历史上，英国最早建立起世界上第一个现代意义上的能源国家，成就了“日不落帝国”的辉煌。面对二战后国际地位和竞争力的下滑，英国有意以气候变化作为战略引领，通过新一轮能源转型和革命，提高本国的创新能力和国际话语权。作为大西洋最大的海洋岛国，英国较早地认识到全球气候变化的危害和影响，比如海洋变暖、冰川融化、海平面上升和极端气象事件增多。而这些影响，不仅关系到某个国家的生死存亡，还关系到全人类的可持续发展。于是，英国紧紧围绕应对气候变化这一问题，致力于开辟一条新路径，把新一轮能源革命纳入到应对气候变化的整体框架中来。

2000年英国政府颁布了气候变化国家战略，把气候变化问题提上国家日程。2001年率先推出气候税，刺激了可再生能源的发展。2008年通过《气候变化法案》，英国成为世界上首个将温室气体减排目标写进法律的国家。该法要求，英国本届及以后各届政府必须依法致力于削减CO_2以及其他温室气体的排放，到2050年在1990年的基础上减排80%。英国应对气候变化的国内行动，在国际社会上产生了连锁效应。一是推动欧盟不断修订温室气体减排目标。2011年3月，欧盟发布《欧盟2050低碳经济路线图》，提出到2050年在1990年的基础上减排80%~90%。二是推动控制气候变化在国际社会达成共识。如何控制气候变化？基于化石燃料是温室气体排放的主要元凶，以低碳、零碳为标志的能源革命已然成为英国应对气候变化的主要途径。

以低碳绿色为发展方向

英国推行新一轮能源革命，从大的方面来说，是为了应对气候变化。从小的方面来说，是治理环境污染需要。作为煤炭消耗大国，在历史上，英国饱受大气污染之害，尤以1952年震惊世界的伦敦烟雾事件为最。短暂的几日之内，造成4000多人非正常死亡。惨痛的教训，迫使英国革新能源政策，加速能源结构的清洁转型。自1996年起，天然气超过了石油，成为英国消费的第一大能源。尽管天然气已经成为主导能源，但终究和煤炭石油一样，都是化石燃料，难逃枯竭的厄运。为保障能源供应安全，英国自1990年实施第一部非化石燃料义务法令起，积极促进核电和可再生能源发展，推动节能减排，走上了一条低碳发展、绿色发展的路子。

英国是最早提出“低碳经济”的国家，也是第一个实施“碳预算”的国家。2003年在能源白皮书《我们能源的未来——创建一个低碳经济》中，提出了节能减排、能源安全、促进竞争、减少燃料贫困的目标与措施。为推动可再生能源发展，2002年通过《可再生能源义务法令》，规定电力供应中，必须包含一定比例的可再生能源电力。2006—2014年相继发布《低碳建筑计划》《可再生交通燃料义务法令》《2008年能源法》《低碳转型计划》《2010年能源法》《可再生能源发展路线图》《核裂变能技术路线图》《2013年能源法》《能源行动计划2014—2015》等重要法律政策。其中，《2013年能源法》提出，到2020年，可再生能源在能源消费中的比例提高至30%，大大高于欧盟制定的20%目标。政府支持包括可再生能源、新的核能、燃气及碳捕捉和封存技术（CCS）的多元能源架构建设。

以政府推动为新生动力

在英国新一轮能源革命中，政府是积极的倡导者和推动者。基于低碳能源发展存在技术突破难度大、生产利用成本高和投资回收周期长的特点，单纯依靠市场力量，无法调动生产者的积极性，难以快速推进能源革命。这就需要发挥政府的力量，增添催生能源革命的新生动力。因此，英国的能源革命被打上深深的政府烙印。一是推动能源革命立法。英国政府在议会立法过程中起着较大作用，立法提案权和法案修正权主要由政府行使。不管是保守党政府，还是工党政府，政府能源议案在议会中一般都能通过。二是成立专门的政府机构。2008年10月，英国首相戈登·布朗改组内阁，对原有制定、实施和监管能源政策的职能部门进行整合，新设立能源与气候变化部，专门负责能源与气候变化问题。三是推动电力市场改革。自2011年7月份发起的以低碳绿色为核心的新一轮电力改革，对电力市场机制继续完善优化。这一改革提出建立包括固定上网电价与差价合约相结合、容量市场、碳底价保证的三大机制和设立碳排放性能的一大标准。其目的，在于提高低碳投资者的生产积极性，降低电力用户负担成本，管制新建化石燃料电厂的碳排放，保障供电安全。四是实施低碳能源扶持政策。英国自2002年，针对大规模可再生能源发电的专业能源公司，实施基于可交易绿色证书的可再生能源配额政策。自2010年4月起，针对规模不超过50MW的住户、社区和小型商业投资实施固定上网电价补贴制度。除此之外，还包括税收、价格优惠、低息贷款以及技术研发资助等政策。2011—2014年相继实施CCS、能源效率、石油和天然气、核能、海上风能、太阳能专项产业发展战略。



英国最后一家深层煤矿—凯灵利煤矿于2015年12月18日正式关闭，矿工们结束了最后一个班次的工作。

以公众参与为坚实后盾

公众的广泛参与和意见表达是英国推行新一轮能源革命的坚实后盾。英国无论是在低碳能源立法、政策制定调整，还是在认知宣传教育、切身利益保护上，都非常注重民众的参与意识、意愿选择和共享发展。在议会立法上，公众参与作证和磋商是必不可少的重要环节，议会上下两院辩论向社会公开。在政策制定上，充分征求专家学者和社会公众的意见是政策出台、成功实施的有力保障。在认知教育上，政府每年都通过特定的出版物及其他媒体宣传节能减碳的信息，增强民众对低碳经济、低碳能源、低碳城市、低碳社区的生活认知，加大对民众特别是中小学生生态环境保护的意识教育。在利益保护上，注重能源革命的公平性和共享发展，使能源贫困人口和家庭也能享受能源改革成果。例如，《2010年能源法》中引入强制性的社会性价格补贴，确保大部分能源贫困的弱势群体有资格获得补贴。

要形成政府、企业和公众的良好互动关系，单纯依靠政府的力量是远远不够的，还必须借助发挥非政府组织的作用。一些非政府组织比如在英国国内发起的世界自然基金会、地球之友、气候组织等等，在促进企业与政府之间气候变化领域合作、推进低碳能源技术商业化应用、推动国家能源转型与革命等发面，发挥着倡导宣传、减少摩擦、增进协作、项目运营和监督监管等重要功能。非政府气候变化组织往往由业内专家、精英团队组成，在节能减排、低碳发展、控制气候变化方面扮演着愈益重要的角色。

以国际合作为共赢保障

开放成为当今世界潮流，合作才会实现互利共赢。关起门来搞建设不可能成功。在新一轮能源革命中，英国积极推动国际合作。一是积极主导支持联合国气候变化谈判合作。以政府、非政府组织的名义，通过G8峰会、G20峰会，与各相关国家首脑、部长级对话等等，高端介入，倡导宣传，为达成未来全球性应对气候变化协议在国际社会争取广泛支持。二是积极主导或参与低碳能源创新和项目的欧盟合作、跨欧洲合作。作为欧盟的成员国，英国可以与其他成员国一起参与欧洲能源创新研究和创新资助项目，分享低碳能源技术、知识和开发项目。同时利用自身优势，主导了包括生物质能、海上风电、CCS等在内的跨欧洲低碳计划领域的发展。三是特别重视和加强与中国的能源合作。早在CCS技术研发阶段，英国就希望得到中国的合作支持，于2007年启动了中英煤炭利用近零排放项目。在2012年实施的《石油与天然气战略》中，明确指出未来若干年英中两国政府和能源企业的长期合作机制和战略重点。2015年，英中关系进入黄金年，能源合作跨入新时代。2015年3月，英国率先申请加入亚投行，谋求能源金融合作。2015年10月，英法中正式签署欣克利角C核电站投资协议，拉开了英中核电项目合作的序幕。国际合作在推动英国能源革命中发挥着日趋重要的作用。

他山之石

欧盟的家庭政策

□ 吕亚军

在欧洲，家庭政策的目标通常分为实行收入再分配、鼓励生育与促进性别平等。由于受到福利体制、政治思想、意识形态和宗教传统的不同影响，欧盟成员国对家庭政策概念的理解也有所不同。尽管存在着种种细微差异，但从各国家庭政策的总体特征和基本内涵来看，还是可以对家庭政策作出如下界定：家庭政策是直接以家庭资源与家庭行为为对象，采取假期安排、经济支持以及提供服务等方式满足家庭需求的政府行动与计划。

具体而言，欧盟的家庭政策包括以下几方面。

第一，颁布儿童照料建议。儿童照料建议的目标是促使成员国将鼓励男女协调职业、家庭与教育责任的措施具体化。该建议认为，成员国应该采取并且积极鼓励能使在职父母协调职业与养育责任的各种动议。在有关儿童照料设施与机构的协作上，建议成员国创建公共或私营、个人或集体的儿童照料设施，并确保其提供的服务价格适中和质量上乘；为承担照料与抚养孩子责任的在职父母提供特别假期；使工作场所的环境、结构与组织适应有孩子的工人的需要；促使男女分担职业责任和孩子养育责任。为保障建议的实施，建议还要求成员国应在建议通过后的三年时间内告知委员会关于这些措施在本国的实施情况。虽然儿童照料建议没有法律约束力，也没有规定具体的实施时间，但是并不能因此低估其影响。首先，建议中对儿童照料服务高质低价充分供应的要求对所有成员国都会发挥一种标杆作用，激发供应不足或服务质量低下的国家采取积极行动以弥补本国福利水平的缺陷。因而建议能为成员国在某些问题上采取行动提供依据。其次，建议具有指令、规则等硬法形式所没有的优势，即建议的内容中并不包含可能会使其内容弱化的不可避免的妥协。与硬法相比，建议的软法形式使其对有关各方并不具有威慑力。因此，在建议内容的协商过程中一般不存在激烈的利益竞争，这将有利于保留某些促进一体化的先进理念，从而避免其内容沦为趋向最低水平的牺牲品。从这个意义看，建议所具有的非强制性特征有时反而成为保障其内容超前性的有力工具。

第二，颁布孕产妇保护指令。孕产妇保护指令明确体现了安全预防与健康保护的思想：一是制订对工作环境与工作岗位进行安全评估的程序。在与成员国磋商后，并在工作安全、卫生与健康保护顾问委员会的支持下，欧洲执委会将起草在化学、物理、生物机构和工业进程中危及相关工人健康与安全的风险评估指南。为了对风险进行评估并决定将采取何种应对措施，雇主或健康与安全服务机构都必须对将导致风险的所有活动以及该活动对相关人员造成的危害性质、程度与持续时间做出判断。在风险评估后，将评估结果及采取的应对措施告知工人。二是将怀孕、即将生产或处于哺乳期的女工视为特殊风险人群，因此应采取禁止或限制女工陷入风险的措施：不应要求她们从事夜间工作；在分娩前以及（或者）在分娩后，她们有权连续休至少14周的产假，其中至少有两周为强制性产假；禁止因她们的怀孕、生产或哺乳而解雇她们。女工唯一的义务是将其处于怀孕、生育或哺乳的状况如实告知雇主。

孕产妇保护指令的目标是改善怀孕或即将生育或处于妊娠期的女工的安全与健康状况。因此，指令除要求有关成员国、有关行业和雇主了解危及孕产妇的具体风险，为其提供一段时间的休养假期外，还针对女工的特殊情况规定了一些特别的保护措施。如考虑到非全日制女工增多的现实，指令强调，女工维持产前收入或获得产假津贴可不以其必须在同一工作岗位连续工作12个月以上为条件。

第三，颁布亲职假指令。亲职假指令规定了最低水平的强制性实施标准：要求成员国确保雇主能够给予刚生育完孩子的父母以最低三个月的无薪假期；收养孩子的父母，在其养子女年满八周岁前也享有同等权利；成员国通过其法律与（或）集体协议决定休假资格及应用程序；成员国与（或）社会伙伴采取必要措施保护工人不会因休亲职假而被解雇；工人有权在亲职假结束后恢复以前的或相似的工作；成员国与（或）社会伙伴采取必要措施允许工人抽出部分工作时间以应对不能预见的家庭紧急情况。

通过亲职假指令的颁布，欧盟首次将缓解在职父母的双重负担问题法制化与固定化了。较之孕产妇保护指令，亲职假指令因其同时针对男女两性，且强调休假权利原则上个人化的特征，而更具有思想上的进步意义。它赋予欧盟统一各国亲职假最低水平的法定权力，是欧盟在构建家庭政策进程中所取得的重要突破。

在确立政策框架后，欧盟一方面颁布官方文件，总结督促政策的执行情况。1998年2月，欧洲执委会发布儿童照料建议的贯彻情况报告。1999年3月，发布孕产妇保护指令贯彻情况报告。2003年6月，发布亲职假指令贯彻情况报告。这些报告既肯定了成员国执行政策进程中所取得的经验与成就，也指出了执行进程中仍然存在的问题与不足，从而为政策的深入发展奠定了基础。

另一方面，欧盟还根据形势需求增添了新的政策内容。1997年12月，发布非全日制工作指令，提出要建立有利于“男女协调家庭与就业”措施的必要性。1999年1月，发布固定条件工作指令，提出要有助于“提高工人生活质量”和推动“男女平等机会的改善”。2006年7月，发布在就业与职业中实施男女平等机会和平等待遇原则的指令，旨在简化、现代化并融合现存的就业与职业领域的男女平等待遇立法，明确禁止任何基于性别立场的歧视，提出实行陪产假和收养假。2008年10月，发布产假建议，延长了产假的最低时长，要求强制休产假，保证工人重回工作岗位和要求灵活工作时间的权利。2010年3月，发布实施亲职假修订框架协议指令，规定延长亲职假时长、承认亲职假结束后重回工作岗位的权利、给予休假者更大的保护。以这些指令和建议为主在欧洲确立的灵活就业形式规范，较好地解决了儿童照料设施缺乏与双职工家庭增多之间的矛盾。此外，灵活就业形式的非歧视原则和就业与职业领域的平等待遇原则的规定能较好促进男性对此方式的利用，从而有助于男女更平等地分配家庭照料事务。这些法律文件保护了仍主要从事非全日制工作的妇女的劳动权益与平等待遇，从而为妇女当然也包括男性选择非全日制工作来解决工作与家庭的矛盾创造了条件。

总之，欧盟通过强化自身的组织与服务功能巩固了政策框架体系，并通过制度建设与政策更新促进了框架体系的调整与完善。家庭政策逐渐成为欧盟社会政策的一个重要支柱，表明了欧盟建设“社会欧洲”“人民欧洲”的决心与态度，也反映了欧盟对于“社会一体化是经济一体化不可缺少的部分”的认识渐趋明朗清晰。

（上接1版）

塑造知名文化品牌，彰显陕西文化独特魅力。一是叫响公祭黄帝陵品牌。建好黄帝文化园区，精心举办清明公祭黄帝陵活动，加快推进黄帝陵和公祭活动申报世界遗产工作，进一步凝聚海内外中华儿女对民族文化的归属感。二是发掘宗教文化品牌。挖掘展示道教圣地楼观台和佛教六大祖庭的文化底蕴，运用宗教的积极因素促进和谐社会建设。三是做强红色文化品牌。把弘扬延安精神与加强硬件设施建设结合起来，用现代化手段增强红色文化的表现力、吸引力和震撼力，用革命文化涵养社会主义核心价值观。四是提升丝路文化品牌。发挥与丝路沿线国家文化交流源远流长的优势，共同开展考古研究，共同塑造丝路旅游品牌，共同建设中亚教育培训基地，不断赋予丝绸之路精神新内涵。

实施项目带动战略，增强文化发展驱动力。抓住国家第十一届艺术节在陕举办的机遇，根据资源分布和发展需要实施一大批重大项目。一是公共文化基础设施项目。重点建好陕西大剧院、陕西新图书馆、陕西广电传媒中心等一批标志性工程，大力推进基层综合性文化服务中心建设，在每个县建设一座标准化体育场。二是精品旅游景区项目。打造秦兵马俑、法门寺等高端历史人文旅游景区，提升太白山、黄河壶口等自然山水风景区，通过建设沿黄河公路等举措促进相关景区联动发展。三是文化产业基地项目。建设数字出版、动漫创意、中医药养生等十大文化产业聚集区，推动文化产业集群发展。四是文化精品创作项目。整合各类文艺创作资金，健全优秀文艺工作者到基层挂职锻炼、重大文艺题材创作全国招标等制度，重振长安画派、西部影视、文学陕军、陕西戏剧雄风，推出更多有陕西特色、中国气派的精品力作。

培育多元市场主体，催生文化发展新活力。市场主体是文化建设的参与者、实践者和推动者。目前陕西文化市场主体规模总体较小、竞争力还不够强，必须通过体制创新激发市场主体的投资活力、创新活力和外向发展活力。要加快实施经营性文化单位转企改制，推动国有文化企业建立现代企业制度，鼓励陕文投、陕西传媒集团等骨干企业开展跨地区、跨行业、跨所有制兼并重组，打造一批文化旗舰企业。通过设立产业投资基金等举措，支持民营、中小微等文化企业加快发展。大力培育文化经纪、评估鉴定、推介咨询、担保拍卖等文化中介服务机构，为各类文化企业提供全方位服务。

创建宜居宜业新范例

记者：陕西地处内陆，土地沙化、水土流失、环境污染等方面面临的压力较大，政府在坚持绿色发展、建设生态文明方面有哪些方面的工作部署？

娄勤俭：良好的生态环境和宜居的城镇体系，既是内陆改革开放新高地建设的基本支撑，也是重要内容。我们按照绿色化的要求统筹推进生态文明和新型城镇化建设，着力打造国家生态安全新屏障和“一带一路”重要的城镇带。

坚持系统治理，恢复人与自然和谐共处的生态盛景。历史上关中“荡荡乎八川出流”，孕育了古长安的繁荣，但数千年过度开垦对自然生态造成了很大影响。我们将按照习近平总书记的要求，运用系统化思维实施山水林田湖一体化治理，逐步偿还千年历史旧账。统筹实施秦岭保护、渭河治理、汉丹江综合整治、治污降霾等生态建设工程，特别要按照“关中留水、陕南防水、陕北引水”的思路规划建设各区域水系，打造“百万亩森林”和“百万亩湿地”，建设秦岭中央森林公园，不断强化陕西在国家生态安全格局中的屏障地位。

创新发展模式，加快建设具有陕西特色的新型城镇化。国务院批复设立我国唯一的创新城市发展方式国家级新区——西咸新区，明确要求陕西先行先试。我们将通过典型示范推进全省城镇内涵式发展，着力打造中国特色新型城镇化的新范例。一是在优化城镇空间布局上创新。适应西部地区1亿人就近城镇化的需要，合理划定城市边界，科学确定开发强度，大力发展布局合理、以大带小、功能互补的城镇群，加快建设城市间轨道交通设施，促进要素流动和人口聚集。二是在延续历史文脉上创新。顺应陕南、陕北、关中不同的山水格局、历史脉络和发展实际，统筹推进城镇建设与大遗址保护、文化旅游名镇建设、传统古村落保护，尤其要积极推进统万城、汉长安城、两汉三国等大遗址保护，给后人留下更多历史记忆。三是在破除城乡二元结构上创新。近年来陕西在这方面进行了许多探索，特别是深入实施移民搬迁工程，累计有40多万户群众搬到了远离灾害、交通方便、设施完备的新型社区。下一步，我们将把移民搬迁与扶贫开发、小城镇建设和发展新型农村社区有机结合起来，有序推进农村转移人口就近市民化，让农村居民不远离乡土就能享受到和城市一样的基本公共服务。