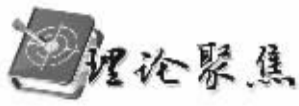


## 发达国家是如何治理大气污染的

国务院发展研究中心研究员 刘 锋



我国近期出现的大范围雾霾天气引起社会各界广泛关注。本文总结美、英等国治理大气污染的经验,为我国防治当前日益严重的大气污染问题提供借鉴。

## 通过立法明确大气污染防治的主体、标准和措施

一是制定完善的大气污染防治法律体系。英国早在19世纪就制定了阿尔卡利法和公共卫生法,并于1956年颁布了专门针对大气污染的《清洁空气法》。美国于1955年颁布了《空气污染控制法》,并于1963年制定了《清洁空气法》,成为大气污染防治的主要法律依据。

二是明确各级政府大气污染防治的权责。美国1970年修订的《清洁空气法》明确了联邦负责制定全国空气质量标准,州负责制定本州达标方法与时间表,地方负责具体实行并针对本地特殊情况对此进行补充的大气污染防治三级管理体制。联邦政府专设环保局进行管理,并成立空气质量顾问委员会为总统提供决策服务。英国《环境保护法》和《国家空气质量战略》提出中央政府制定统一的国家空气质量战略,但市郡政府有权在无法达到国家空气质量标准的区域申请成立空气质量管理局,并制订远期空气质量行动计划以达到国家标准;国家环境局综合控制大型、危险的工业设施,地方政府监管小型、危险程度低的工业设施;国家成立空气污染健康影响委员会,评估各空气污染物对人体健康的影响。

三是划定大气污染防治区域,实行区域联动。大气污染防治具有区域性特征,因此各国均采用区域控制的办法。美国《空气质量法》划定了空气质量控制区以协调各州间的大气污染问题。1976年加州率先建立了控制区域空气污染的政府实体“南海岸区域空气质量管理局”,并赋予其立法、执法、监督、处罚的权利,通过制订并推行空气质量计划、排污许可、检查、监测、信息公开和公众参与等方式实现减排目标。

四是多种形式保障大气污染防治的资

金来源。

## 控制工业污染,推动产业转型和能源转型

一是强制推行工业和能源领域污染治理,鼓励产业结构调整和循环经济模式。英国规定了污染工厂的酸性上限浓度和烟雾浓度,并在相关法案的支持下,强制关闭或转移大型污染设施。20世纪80年代,随着全球制造业向发展中国家转移,发达国家对工业污染的控制全面转向为产业结构调整,着力于发展高科技产业、服务业和绿色经济产业。同时欧洲和日本政府开始大力倡导循环经济,鼓励企业采用先进的清洁生产工艺和技术,并倡导在企业内部、企业之间、产业园区中构建废弃物相互利用的循环经济体系。

二是工业治理思路从排放浓度控制向总量控制转变。早期发达国家的大气污染物排放控制以浓度控制为主,20世纪80年代以后各国修订相关标准时均引入了排放总量控制。以日本为例,其总量控制分为排放口总量控制和区域总量控制。排放口总量控制以最高允许排放总量和浓度为基准,以不超标为要求。区域总量控制以排放总量的最低削减量为基准,以削减达标为要求。政府对排放总量、总量削减计划、额度分配等均进行了严格界定。

三是推进能源结构转型,鼓励新能源应用。1973年的石油危机倒逼发达国家降低能源需求,提高能源效率,并推动能源结构转型。

## 倡导低碳生活方式,加强城市、交通等领域的排放管理

一是重点治理交通污染。20世纪80年代,交通污染取代工业污染成为发达国家空气质量的首要威胁,英国91.8%的空气质量管理局主要污染源来自交通排放,因此各国均加强了交通污染治理。主要措施包括:

提高并统一新车排放标准。英国从1993年起要求所有新车必须加装催化器以减少氮氧化物污染,并在伦敦市中心设立污染监测点,对超标车辆罚款。美国加州要求1994年后出售的汽车全部安装“行驶诊断系统”,即时监测机动车的工作状态,让超标车辆及时脱离排污状态和接受维修。

推广清洁能源。各国均大力推广使用无铅汽油。日本还积极开发轻油低硫磺化和柴油汽车低公害化的新型技术。2000年以后,英国大力投资发展氢燃料电池公共汽车。

限制私家车行驶,积极发展公共交通。伦敦的主要措施包括提高市内停车费用、出台“堵塞费”以限制私家车进入伦敦、设立1000英里长的公交专用道和自行车步道网。东京都市圈以轨道交通为主,已经形成了2000公里长,500个车站的轨道交通网络,承担了东京圈80%以上的城市客运交通量,远高于世界其他大城市。

二是重视城市绿地建设和管理。伦敦绿化带始建于20世纪40年代,2010年绿化带面积达4841平方公里,而建成区面积仅为1577平方公里。同年英国绿化带总面积约1.6万平方公里,占英国国土面积的13%。这些绿化带有效地置换了城市空气。

三是鼓励居民使用节能电器。20世纪70年代,英国政府便开始鼓励市民和商家使用节能电器,其后美国也建立了电器使用的“节能标签”制度和“能源之星”标识体系,并给予使用者财政补贴和税收优惠。

四是鼓励低碳建筑和低碳社区建设。1993年,英国环境、交通、建筑研究等部门共同开发了衡量建筑物能源利用效率的能源效率标准评价程序。2007年,英国政府宣布将在全国建设10个生态镇,并宣布将对所有房屋节能程度进行“绿色评级”,要求从2016年开始,所有新建住宅必须实现“零排放”。英国的贝丁顿社区已经成为世界低碳社区典范。

## 对我国大气污染防治的经验借鉴

发达国家治理大气污染上总体是把立法作为重要保障,转变发展方式和生活方式作为根本途径,公众参与监督和加强规划及管理作为有效手段。

一是空气治理需要顶层设计和法制保障,明确各级政府、各方主体责任。大气污染防治涉及自然生态环境、产业结构、城镇体系、跨界合作和生活方式等方面,是一项涉及多种时空条件转换的长期系统工程。因此,大气污染防治需要顶层设计和统筹规划,通过法律、伦理、行政、经济等手段有

机结合,将污染源控制、污染处理、污染监测、污染警示、污染疏散等环节系统地融入到城镇化、工业化进程中,并针对不同污染源、不同区域和不同发展阶段制定专项的大气污染防治法规条例。

在政府、企业、公众三元治理机制中,政府应承担起顶层设计、法制建设、法制监管等责任,企业应主动降低污染排放、遵守相关污染法,民众则应倡导低碳生活,并积极发挥监督作用。通过立法使大气污染防治和补偿制度成为空气治理的重要手段,并以此为借鉴不断完善和规范大气污染防治的标准和治理措施。

在各级政府中,中央政府应着重于标准制定和跨区协调,省级政府应制订达标计划和时间表,市级及以下政府应着重于执行环保措施和环境监测。

二是建立大数据时代公众参与的空气治理模式。将空气监测和政府信息公开、智慧城市等机制体制建设相结合,及时、透明、有效地发布空气质量指数和提示信息,从而使空气治理成为可量化、可监测、可预警、可控制的系统性管理工程。

提高空气治理的公众参与度;预案参与。通过设立审议机构、健全听证会制度、依据民意调查制定政策等措施,使得公众在环境法律法规、政策、规划制定过程中和开发建设项目实施之前就能参与并影响决策过程和结果;过程参与,以社会监督力量通过媒体、社会活动、环境纠纷处理和市民选举等方式,实现对政府和企业的监督;行为参与,鼓励居民实行环保的生活方式。

三是提高能源质量,推进产业转型,加快与空气治理有关的技术开发与应用。在工业生产中开发低污染排放的原材料、能源和工艺流程,开发工业污染的回收利用技术,开发工业污染的疏散工艺流程等;在汽车尾气处理中开发利用清洁能源,促进燃料的充分燃烧,在排气口安装新型气体过滤装置等。

四是通过城市规划和管理引导低排放的生活方式。通过城市规划与交通管理政策,推进各项平衡,大力发展公共交通,引导公众减少出行、绿色出行;鼓励居民选择健康、低碳、节约、环保的生活方式,使用节能电器和清洁能源。加强城市绿化,优化城市人口、产业布局,促进污染物的吸收和扩散。

## 学习贯彻全国宣传思想工作会议精神·专论

## 不断提高正面宣传吸引力和感染力

河北省社会科学基金项目课题组

宣传思想文化工作始终同国际国内形势的变化联系在一起,同党和国家事业的发展联系在一起。做好宣传思想工作,必须树立全局意识,深刻认识当今世界的形势、国内发展的趋势、社会思想变化的态势,以正面宣传为主,唱响主旋律,打好主动仗,多做统一思想、凝聚力量的工作,多做振奋精神、坚定信心的工作,把正确导向要求贯穿到工作的各个方面。

做好正面宣传,必须坚持党性。宣传思想工作意识形态工作。意识形态工作,是党的一项极端重要的工作,具有明确的政治性和党性。进行正面宣传,就要把握基调,旗帜鲜明地宣传党和人民的立场、观点 and 主张。坚定宣传党的理论和路线方针政策,坚定宣传中央重大工作部署,坚定宣传中央关于形势的重大分析判断,巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位,巩固全党全国人民团结奋斗的共同思想基础。

做好正面宣传,必须围绕中心、服务大局。围绕中心、服务大局是宣传思想工作的基本职责。做好正面宣传,就要始终清楚中心和全局。从长远来看,实现中华民族伟大复兴的中国梦是大局;从中期来看,实现“两个一百年”奋斗目标是大局;当前来看,实现全面建成小康社会是大局。要不遗余力地围绕不同时期、不同发展阶段的中心和全局,做足正面宣传这篇文章,及时传达党的中心工作。

做好正面宣传,必须体现时代特征。随着全球经济一体化和我国改革开放的不断深入推进,各种社会思潮相互激荡,社会文化和公众思想也出现多元化的趋势。这就需要正面宣传准确把握现阶段中国发展的时代性特征,充分发挥思想引领、舆论推动、精神激励和文化支撑作用。坚定不移走中国特色社会主义道路,实现中华民族伟大复兴,是当前我国的时代主题。今后很长一段时间,正面宣传的重点就是研究好、阐释好、传播好“中国梦”,弘扬中国精神、凝聚中国力量,坚定全体社会成员对实现“两个一百年”的奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的自信和自觉。

提高正面宣传的质量和水平,要先当群众的学生。舆论只有走进大众,才能发挥引导作用。这就需要我们深入到基层去接地气,到群众中去察民情,了解群众所想,发现群众所爱,倾听群众所言,观察群众所行,记录群众所事,关注群众的思想困惑和利益诉求。特别是要摸清楚人民群众对党和政府某些工作的质疑,对一些问题的消极看法,对一些热点事件的不同声音,以及对教育医疗、就业、食品药品安全、生态环境、社会保障等民生改善的渴望和期盼。

提高正面宣传的质量和水平,要勇于正视问题。行得正、立得住,怀揣真理就会有底气。对于发展中遇到的绕不开、躲不过的矛盾和问题,要向群众讲清楚、说明白。对于群众遇到的困难、关心的问题和重大事件,不隐瞒、不推诿,当好发言人,提高舆论引导的及时性、权威性和影响力。要从维护群众利益出发,科学分析、正确对待,及时回答群众最关心最直接最现实的困难和问题,真正使宣传工作做到群众的心坎上。具体应做好以下几项工作:

一是坚持改进创新,丰富形式载体。宣传工作不是生产活动,而是一种意识与思想的传播,要入眼入耳,更要入脑入心,达到内化于心。正面宣传输出的是社会的正能量、大智慧和高营养,它不是一堆堆冰冷的文字符号,而是富有活力的细胞体,这就需要通过合适的途径和形式,搭建沟通的载体和平台,经过再加工、深加工和形象的推广,让人们乐于接纳,既深刻记忆,产生思考,又身心愉快,受到感染。

二是善于依托群众喜欢的形式,用群众熟悉的语言,把我们想说的和人民群众想听的结合起来,“让群众爱听爱看、产生共鸣”。要把形势政策宣讲、辉煌成就展览、先进典型宣传的触角延伸到机关、企业、学校、城市广场游园、农村文化活动中心和景区景点等各类公共场所,实现正面宣传的广覆盖。要将正面宣传与民风民俗联系起来,通过节日、仪式、民间活动等,传递健康的文化信息和精神力量。文艺创作与生产,要坚持思想性与艺术性的有机结合,弘扬主旋律,传播正能量。

三是善于创新思想道德建设载体,吸引群众广泛参与,形成积极向上的价值导向。近年来,面向全国开展的道德模范评选、感动中国人物评选、寻找身边的最美等大型系列公益宣传,传播着强大正能量,感染和启迪了亿万民众。从2012年开始,河北举办了一场“善行河北”主题实践活动,收到了良好效果,形成了善缘浓浓、善心涌动、善行如潮、善曲高奏、善果累累的浓厚氛围,受到了社会各界的一致好评。要进一步把这些成功做法在全国推广,在基层扎根,探索建立长效机制,切实在“常”、“长”两个字上下功夫,不断将此类活动向更深层次和更广范围拓展,坚持不懈、持之以恒。

四是善于依托媒体环境,拓宽正面宣传覆盖面。速度快、信息容量大、互动性强的新媒体,正在改变着媒体环境和宣传格局。在新的媒体环境中,要抓主要问题,抓重点问题,做主流文化的引领者,做信息秩序的维护者,做时代进步的推广者。要结合不同媒介的特征综合利用,将网络媒体的互动性、纸质媒体的长久性、电视媒体的生动性、广播媒体的普及性以及移动媒体的及时性有机结合,营造立体式的宣传网络。要掌握各种媒体语言,学会与各种媒体打交道,向群众及时准确传达真实信息,牢牢掌握宣传工作的领导权和主导权。

五是妥善处理好负面信息,引导群众朝着正确的方向走。对于社会上的负面信息,我们要区别对待。对于事关大是大非和原则问题,必须增强主动性、掌握主动权、打好主动仗,帮助干部群众划清是非界限、澄清模糊认识;对于别有用心、怀有政治目的有意散布负面信息的人,要旗帜鲜明地坚决打击,绝不姑息;对于出于学术研究目的发表负面信息的,应以理论探讨说服为主;对于其他原因散布不良信息,未造成重大影响的,应以批评教育为主。

(执笔人:张明贤 孙海军 刘玛艳)

本版编辑 裴珍珍  
邮箱 peizz@ced.com.cn

## 增强文化产业发展活力

吴永玖 朱 敏

文化产业是市场经济条件下繁荣发展社会主义文化的重要载体,是满足人民群众多样化、多层次、多方面精神文化需求的重要途径,也是推动经济结构调整、转变经济发展方式的重要着力点。这些年来,党中央、国务院高度重视发展文化产业,采取了一系列政策措施,深入推进文化体制改革,加快推动文化产业发展,取得了举世瞩目的成绩,我国文化产业国际竞争力不断增强,正在成为推动社会主义文化大发展大繁荣的重要引擎和经济发展新的增长点。

但总体来讲,当前我国文化产业仍然存在种种缺陷和不足,与发达国家成熟的文化产业相比仍有较大差距。突出表现在:我国文化产业普遍规模较小、集中度较差,缺乏龙头企业 and 世界著名品牌,与人民群众日益增长的精神文化需求还不相适应,与日趋完善的社会主义市场经济体制还不相适应,与现代科学技术迅猛发展及广泛应用还不相适应,与我国对外开放不断扩大的新形势还不相适应。据有关数据统计,当前我国文化

产业增加值占GDP的比重偏低,不仅远低于美国文化产业增加值占GDP的比重,也低于其他发达国家的平均水平。由于起步较晚、经验欠缺等诸多原因,我国成了西方发达国家文化产品的主要消费地。而由于我国文化产业缺乏创新,我国本土所生产的文化产品难以成功进军国际市场。更加严重的是,我国一些少数民族地区文化在外来强势文化的冲击下,消亡、流失的现象十分严重。

加快发展文化产业是扎实推进社会主义文化强国建设的迫切需要,也是加快转变经济发展方式的迫切需要。增强文化产业发展活力,应该坚持以体制改革和科技进步为动力,提升文化创新能力;坚持走中国特色社会主义文化产业发展道路,学习借鉴世界优秀文化,积极推动中华民族文化繁荣发展;坚持以结构调整为主线,加快推进重大工程项目,扩大产业规模,增强文化产业整体实力和竞争力;坚持内外并举,积极开拓国内国际文化市场,增强中华文化在国际上的影响力。

增强文化产业发展活力,要坚持继承和创新相统一。每一种文化都是世界文化不可分割的一部分,都有着自身的优点和长处。我们要注意处理好传承和创造的关系,让中华民族优秀传统文化发扬光大。一

方面,只有做好文化传承,有效地保护文化的“根”与“魂”,才能原汁原味地继承自己的优秀文化传统,持续保持文化旺盛的生命力,才能最终保证文化的可持续发展。另一方面,在做好文化传承的前提下,必须及时适应国内外环境变化,积极吸收其他外来民族的优秀文化,有意识地进行文化创新和创造。传统文化也只有切实做到与时俱进,才能发扬光大、兴旺发达。因此,要坚持以我为主、为我所用,学习借鉴一切有利于加强我国社会主义文化建设的有益经验,一切有利于丰富我国人民文化生活的积极成果,一切有利于发展我国文化事业和文化产业的经营管理理念和机制。要加强文化领域智力、人才、技术引进工作,鼓励文化单位同国外有实力的文化机构进行项目合作,学习先进制作技术和管理经验,鼓励外资企业在华进行文化科技研发,发展服务外包,开展知识产权保护国际合作。

增强文化产业发展活力,要重视金融支持。可考虑积极发挥财政资金的杠杆效应,着力实现文化产业投资主体和渠道的多元化,建立符合法律和市场需求的文化产业投融资体制。可鼓励银行业金融机构加大对文化企业的金融支持力度,积极倡导鼓励担保和再担保机构大力开发支持文化产业发展、文化企业“走出去”的贷款担保业务品

种。可探索支持有条件的文化企业进入主板、创业板上市融资的路径,鼓励已上市文化企业通过公开增发、定向增发等再融资方式进行并购和重组,迅速做大做强,支持符合条件的文化企业发行企业债券。可考虑以文化企业为主体,加大政策扶持力度,充分调动社会各方面的力量,加快建设一批具有重大示范效应和产业拉动作用的重大文化产业项目。应该继续推进国产动漫振兴工程、国家数字电影制作基地建设工程、多媒体数据库和信息服务平台等重大文化建设项目,选择一批具备实施条件的重点项目给予支持。

增强文化产业发展活力,还要尊重文化发展规律,充分发挥人民群众文化创造积极性。人民是推动社会主义文化大发展大繁荣最深厚的力量源泉。要自觉贯彻党的群众路线,为广大群众成为社会主义文化建设者提供广阔舞台,广泛开展群众性文化活动,提高社区文化、村镇文化、企业文化、校园文化等建设水平,引导群众在文化建设中自我表现、自我教育、自我服务。与此同时,还要及时总结来自群众、生动鲜活的文化创新经验,推广大众文化优秀成果,在全社会营造鼓励文化创造的良好氛围,让蕴藏于人民中的文化创造活力得到充分发挥。

于增加农民收入具有重要意义,而且通过农村繁荣进一步促进了城镇化,形成了城乡良性互动格局。

与会专家学者强调,农业是经济社会发展的基础,是安天下的战略产业。实践证明,生态庄园经济作为一种新型的现代农业发展模式,符合中央一号文件精神,是新型农业经营主体的要求,是新型经营主体的重要模式。农业大户、专业合作社、家庭农场等新型经营主体,适合在农业生产条件和产业基础较好的地区推广。生态庄园经济发展前景广阔,是农民增收的希望、农村发展的希望、农业转型的希望,是解决“三农”问题的有效探索。

(甄 真)

## 专家学者集中研讨生态庄园经济发展



本报讯 近日,由中国市场经济研究会、山西省改革创新研究会、山西农业大学联合主办的生态庄园经济发展研讨会在山西召开。来自国务院发展研究中心、中央党校、清华大学等单位的专家学者参加了研讨会。与会专家学者一致认为,生态

庄园模式为解决土地撂荒和“四荒”等闲置资源开发找到了新的经营机制和开发方式,在偏远落后的山区、“空壳村”更具优势。推广这种模式,社会有需求,农民有利益,投资者有意愿,只要政府有引导、政策有扶持,生态庄园经济就有广阔的发展前景。

与会专家学者指出,生态庄园经济是以工补农最佳的实现形式。开发农业资源,发展农村经济,最大的瓶颈制约是资

金短缺。引导工商资本投资开发农业,可以为农业发展带来急需的资金、技术、人才等稀缺资源,对于统筹城乡发展有重要作用。

与会专家学者提出,生态庄园经济是推进新型城镇化的有效途径。我国农户兼业化、农民老龄化、农村空心化现象比较突出。生态庄园有效地解决了新型城镇化过程中遗留的“空壳村”难题,实现了农民就地工人化的重大社会变革,这不仅对