

中国城市居民 环保态度蓝皮书

2018

钟杨 主编

王奎明 副主编

ZHONGGUO

CHENGSHI JUMIN

HUANBAOTAIDU

LANPISHU

 上海人民出版社

中国城市居民 环保态度蓝皮书

2018

钟杨 主编
王奎明 副主编

图书在版编目(CIP)数据

中国城市居民环保态度蓝皮书.2018/钟杨主编.

—上海:上海人民出版社,2018

ISBN 978-7-208-15230-4

I. ①中… II. ①钟… III. ①城市-居民-环境保护-环境意识-调查报告-中国-2018 IV. ①X24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 124570 号

责任编辑 刘林心

封面设计 夏 芳

中国城市居民环保态度蓝皮书(2018)

钟 杨 主 编

王奎明 副主编

出 版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发 行 上海人民出版社发行中心

印 刷 常熟市新骅印刷有限公司

开 本 635×965 1/16

印 张 12

插 页 4

字 数 154,000

版 次 2018 年 7 月第 1 版

印 次 2018 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15230-4/X·2

定 价 48.00 元

本书编写项目组（以姓氏拼音排序）

主编：钟杨

副主编：王奎明

各章编写成员：

第一章：钟杨

第二章：高雪花 黄奕雄

第三章：蒋建忠

第四章：宋明思 郑浩

第五章：韩舒立 杨树飞

第六章：殷航

第七章：王奎明

目 录

第一章 绪论	1
第二章 环境污染总体评价	12
第一节 城市污染总体评价	13
第二节 城市环境分维度评价	26
第三节 小结	44
第三章 环境知识与认知状况	47
第一节 环境知识认知	48
第二节 环境认知状况影响因素分析	54
第三节 五年来民众对环境认知的变化趋势	62
第四节 小结	65
第四章 环保意识评价	68
第一节 环保自觉意识	70
第二节 环保志愿意识	87
第三节 环保公民意识	101
第四节 小结	114
第五章 政府环境治理公众评价	116
第一节 城市居民对政府环境治理综合评价的调查分析.....	118
第二节 城市居民对政府环境信息公开评价的调查分析.....	129
第三节 城市居民对政府环境治理信心的调查分析	138

第四节	小结	154
第六章	环境邻避情结评价	157
第一节	当前市民群体的环境风险感知与抗争意愿概况	158
第二节	地域维度下的市民环境风险感知与抗争意愿差异 统计	161
第三节	个体特征差异下的市民环境风险感知与抗争意愿 统计	174
第四节	小结	178
第七章	对策建议	182
第一节	当前国内环保治理的成就回顾与问题分析	182
第二节	关于当前环境问题治理的政策建议	185
第三节	小结	188

第一章 绪 论

大自然是人类赖以生存的环境。不幸的是,我们赖以生存的环境在现代化和经济发展的过程中正在遭受到前所未有的破坏,直接威胁到了人类的生存。中国是世界上最大的发展中国家,同时也是世界上环境污染和生态系统退化较严重的国家之一。前中国环保部部长陈吉宁曾表示,目前中国的环境形势十分严峻,主要表现在三个方面:“一是环境质量差。雾霾的问题、水体富营养化的问题、地下水污染的问题、城市黑臭水体的问题等等。二是生态损失比较严重,特别是水体的生态损失。三是由于产业布局不合理,大量的重化工企业沿河、沿湖、沿江的布局仍然带来比较高的环境风险。环境问题已经成为我们实现全面小康的瓶颈问题。”^①环境污染已经成为中国可持续发展的重要拦路虎。

可喜的是,中国政府已经充分意识到了治理环境污染的重要性,并将保护环境放在了一个非常重要的位置。2013 年国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学发表题为《弘扬人民友谊 共创美好未来》的重要演讲时表示,我们既要绿水青山,也要金山银山。宁要绿水青山,不要金山银山,而且绿水青山就是金山银山。中国绝不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展。2015 年 3 月 24 日,中央政治局审议通过《关于加快推进生态文明建设的意见》,把“坚持

① <http://www.chinanews.com/gn/2015/03-07/7109870.shtml>.

绿水青山就是金山银山”这一重要理念正式写入了中央文件。中共十九大报告中称“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”，提出“保护环境就是保护未来”。近些年来，中国政府采取了若干严厉的环保措施。比如，2015年1月出台了被称为“史上最严”的《环保法》。这个法案可以用六句话来总结，即立法理念创新、技术手段加强、监管模式转型、监管手段强硬、鼓励公众参与、法律责任严厉。另外，中央还建立了环保督查制度，中央环保督察组对全国31个省自治区、直辖市实现了全覆盖。特别值得指出的是，污染治理效果已经与地方政府官员考核绩效挂钩，这改变了以往一切以“经济发展优先”为主要内容的地方政府干部考核模式。2015年国家主席习近平亲自参加气候变化巴黎大会，提出“将于2030年左右使二氧化碳排放达到峰值并争取尽早实现，2030年单位国内生产总值二氧化碳排放比2005年下降60%—65%，非化石能源占一次能源消费比重达到20%左右，森林蓄积量比2005年增加45亿立方米左右”。^①2016年9月中国政府正式向联合国交存了中国气候变化《巴黎协议》批准文书，向全世界宣誓中国政府将承担环境保护的国际义务。

但是我们都知，环境治理不仅是政府的责任和工作，它也是全体国民的责任和义务。首先，民众是环境污染首当其冲的受害者，也就是说，民众是保护环境最重要的利益攸关者。正因为民众是环境污染的主要受害者，他们需要有高度的环保意识和一定的环保知识。只有这样，他们才能推动政府采取环境保护措施，监督政府是否真正实施了环保措施。其次，环境污染主要是人为造成的，这里面跟民众的生活方式和行为有着密切的关系，如绿色出行、节约用水用电、垃圾分类等等。民众只有环保意识和环保知识还不够，他们还要有环保的行动与决心。也就是说，解决环保污染问题一定要有民众的参

① <http://world.people.com.cn/n1/2017/0607/c1002-29322132.html>.

与。我们认为,要想改善环境质量,最根本的是要改变人的传统思维,进而改变人的行为。最后,政府环境治理绩效有客观的一方面,即各种环保指标的达成。但民众的主观感受也非常重要。政府的环保工作要做到让民众满意。在当今“以人为本”的政府管理理念之下,公众对环保的评估,特别是对政府环境治理的评估,至关重要。政府环境治理得好不好,百姓最有发言权。公众的感受和认知已经逐渐成为政府绩效评估的重要组成部分。当然,我们也在蓝皮书中用了有关的客观数据。

在这个背景下,我们出版了《中国城市居民环保态度蓝皮书(2018)》,这是国内目前唯一的关于城市居民环保态度与行为的系统调查和研究。这个蓝皮书主要数据来源于上海交通大学民意与舆情研究中心于2017年进行的电话抽样问卷调查。上海交通大学民调中心分别在2013年和2015年做过两次关于中国城市居民环保态度调查,分别出版了两本蓝皮书。2017年的调查是第三次调查。同上两次调查结果一样,这次调查结果通过媒体公布之后,在社会上引起不小反响,国内几十家媒体对此做了报道。

我们三本蓝皮书的一个共同特点是重点研究大城市(见表1.1)。原因有以下几个。首先,中国的工业化主要是在都市地区或都市周边地区,都市交通工具的汽车化,都市的用电量和北方城市冬季大量用煤取暖,这些都造成了都市是中国污染的重灾区。其次,中国改革开放几十年的一个重大变化是城市化。目前我国城市户籍人口已经超过了农村户籍人口,如果要计算常年在城市里打工的农村户籍人口,中国当前大多数人实际生活在都市地区。再次,中国治理污染的财力、技术和其他资源也都集中在都市地区,有治理污染的能力。最后,都市城市人口平均教育水平较高,环保意识相对较强,如果在环保方面人的行为可以变化的话,城市居民变化的可能性较大。我们认为以上几个原因导致城市是中国治理环境污染的希望所在。

表 1.1 所调查城市

1. 直辖市			
北 京	上 海	天 津	重 庆
2. 省会城市和副省级城市			
长 春	长 沙	成 都	大 连
福 州	广 州	贵 阳	哈尔滨
海 口	杭 州	合 肥	呼和浩特
济 南	昆 明	兰 州	南 昌
南 京	南 宁	宁 波	青 岛
沈 阳	深 圳	石家庄	太 原
武 汉	乌鲁木齐	西 宁	西 安
厦 门	银 川	郑 州	

《中国城市居民环保态度蓝皮书(2018)》的数据来源于电话随机抽样问卷调查。调查单位是上海交通大学民意与舆情调查研究中心。调查采用了国际先进的计算机辅助电话问卷调查系统(CATI)。该中心于 2017 年 5—7 月对中国 35 个主要城市的居民进行了随机抽样电话问卷调查。调查按每个城市 100 个以上样本量抽取,共收集了 3 942 份有效样本。虽然单独看每个城市的代表性欠缺,但如果将 35 个城市作为一个整体,样本还是具有代表性的。我们还在多个研究维度对城市进行了排名。我们的问卷调查内容分为五个维度(见图 1.1),其分别是环境污染总体评估、基本环保知识、环保意识、对政府环境治理评估和邻避情结测评,我们认为这五个维度基本能概括公众的环保意识态度。

《中国城市居民环保态度蓝皮书(2018)》共分为七章。

第一章为绪论,综述蓝皮书出版的背景、内容和意义。

第二章主要从公众主观角度对综合环境污染程度、水安全性和食品安全性这三个方面对我国城市环境污染状况进行总体评估,并依据综合环境污染程度等变量对我国 35 个主要城市进行环境状况排

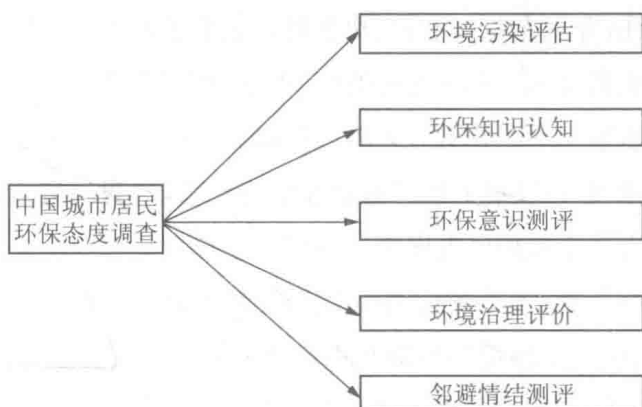


图 1.1 调查维度

名,以此反映社会公众环境评价发展状况及可能趋势。我们的调查发现,从综合污染程度角度来看,一半以上(58.6%)的居民对我国城市综合污染程度持负面态度(分值处于6—10分;分值越高,污染越严重);持正面看法(1—5分)的居民占全体被访群体的40.2%。而持负面态度的居民在2015年为53.9%,2013年为51.98%。2017年数据同2015年和2013年相比,居民就城市环境污染的评价上呈现偏负面的走势。由此可见,我国城市居民对城市综合污染现状的担忧程度加深,满意度同前两次调查相比有所降低。相对而言,我国城市居民水和食品安全的满意度较高,与2013年和2015年相比有提升的趋势。同时我们也发现中国城市居民环保评估存在着地域上的差异。无论是从城市综合污染层面来看2017年中国城市环保评价排名结果,还是从水和食品安全方面来看,南方城市和沿海城市的排名相对靠前,排名靠后的城市集中在我国的北部和中部。由此可见,我国环境污染仍然存在着地理上的南北差异。这一差异也能反映出我国在城市发展上的产业差异。传统上第二产业较为集中的区域例如东北、京津冀、武汉和郑州等工业重镇都在综合环境污染排名中靠后。而宁波、昆明、深圳和长沙等地的经济支柱则逐渐转向第三产业。这也对政府环境治理方面采取的措施产生了积极效果和推动;不过,

相比较 2015 年的数据,综合污染程度排名靠前的城市和靠后的城市都有了较大的变动,且环境污染的“南北差异”问题也在逐渐缩小。这种变化也表明了中共十八大以后伴随着党中央和国务院对环境治理工作的重视,以及史上最严的法律法规政策,对我国城市环境改善起到了积极和重要的促进作用。

第三章着重了解分析了中国城市居民的环保知识与认知。调查研究发现,民众对环境污染源有一定的了解,但仍有提高的空间。另外,我们的调查也发现,中国城市居民关于“个人行为对环境的破坏力度”的认识还有待于深化。从调查的数据看,近 40% 的民众认为个人的行为不会对气候变暖产生影响。35% 的民众认为只是有一点的影响。产生这一认知的可能原因存在于个人“原子化”意识较强,认为自己制造出来的“垃圾或有害物体”相对于工业废物来讲可以忽略不计。事实上,个人产生的废弃物数量上可能不多,但是整个民众的基数比较大,从总体来看,对环境和气候的影响便显现出来了。特别是近年来,随着汽车在家庭中的普及,个人日常生活对气候的负面作用显得更为明显。我们的调查还发现,中国城市居民的环境诉求的力度得到了提升。主要表现为在追求经济发展和环境保护问题上,民众更倾向于环保优先。接近 37% 的中国城市居民认为环境保护比经济发展更重要(宁要绿水青山,不要金山银山的态度);还有 57% 的被调查的人认为保护环境与经济发展同等重要(既要绿水青山,也要金山银山的态度)。这与改革初期人们对二者的关系有了很大改变。改革开放伊始,国民经济尚处在粗放型向集约型转变的转型时期,人们只关注于经济增长的数字,却往往忽略了其背后所付出的沉重代价:对资源的掠夺式开发造成环境的极大破坏;我国近年来的生态环境问题呈几何级数增长。党的十八大以来,中国经济发展速度略有下滑,但是民众的环保意识得到了强化。宁可经济发展慢一些,也不愿影响“子孙后代”发展。城镇居民对待“环境保护”和“经济发展”两者的态度表明生态文明的理念已深入人心。

第四章重点从环保自觉意识、环保志愿意识以及环保公民意识三个维度了解中国城市居民的环保意识。综合来看,我国城市居民的环保自觉意识、志愿意识和公民意识普遍比较高,但是不同城市之间的差距较大。值得注意的是,与2013年的调查结果相比,本次调查结果从总体上看同样体现出了明显的地域分布特征。东部城市如上海、济南、天津在三项环保意识测评中都名列前茅,这说明东部经济发达地区的城市居民已经意识到环境问题的紧迫性,能够自觉地注意哪些行为会危害环境,哪些行为有助于改善环境状况。但是不同区域城市内部也有着不小的差异,东部经济较发达的城市,比如深圳,则在环保意识上表现不佳。中西部城市如兰州、昆明、长沙、重庆、成都、合肥在环保意识测评中名列前茅,但是南昌、银川、呼和浩特、乌鲁木齐则位列后十名,城市居民的环保意识较低。我们的调查也发现,在所调查的35个城市中,45%的人从未用过共享单车,39%的人偶尔用,只有14%的城市居民经常用共享单车。放烟花是城市污染源之一,由于放烟花所带来的污染和人员的伤亡,中国许多城市开始在节日期间禁止放烟花。我们的调查发现,80%的中国城市居民支持假日期间禁止放烟花的政策。汽车尾气是城市污染的另外一个污染源。中国许多城市为了保护环境和舒缓交通拥堵现象而采取了汽车限号政策。我们的调查发现接近70%的城市居民拥护这一政策。

第五章主要从城市居民对政府环境治理综合评价、城市居民对政府环境信息公开评价及城市居民对政府环境治理信心三个方面对政府环境治理的公众评价进行描述和分析。我们的调查发现,城市居民对政府治理环境污染的满意度整体有显著的提高,这也说明我国政府近年来,在控制环境污染方面付出的各种治理投入和监督措施取得了一定的成效,得到了民众的认可。调查还发现,54%的城市居民认为政府环境信息非常公开或比较公开,超过了受调研总人数的一半以上。这一数据,与2015年相比有了较大提升,说明我国城市

居民对于环境信息公开的满意度得到提高。本章还就城市居民对各级政府环境治理信心进行了分析。调查分析发现,无论是中央政府还是地方政府,2017年城市居民对政府环境治理的信心程度总体较好,较之2015年有一定提升,但是城市居民对中央政府环境治理的信心程度稍好于对地方政府环境治理的信心程度。

第六章是关于邻避运动背景下的市民环境风险感知与抗争意识方面的调查研究。调查发现,当前中国城市居民的环境风险意识和抗争意愿整体而言并不十分强烈。尽管多数市民倾向于最大限度地回避邻避设施及其所带来的环境风险,甚至有部分市民不惜通过集体抗争行动将邻避设施拒之门外,但对包括技术风险和政策风险在内的各种环境风险意识不充分,对环境抗争持观望甚至消极态度的市民也大有人在。然而,这并不意味着政府可以对城市治理中的环境问题掉以轻心:从调查数据看来,公众对环境风险的不敏感很大程度上是以政府公信力为背书的——这点从公众对风险管控技术、政府环评报告的整体信任程度以及对环境风险中的政策风险的关注度便可见一斑。而且这种信任也绝非坚不可摧,从统计结果看来,一旦政府在邻避事件中因处突不当导致政府公信力受损,市民的环境风险意识和抗争意愿便会有所抬头。

我们的调查还发现,当前国内市民群体的环境风险意识和抗争意愿在地域空间分布上存在一定差异。一方面,调查结果表明,与二、三线城市相比,一线城市的市民对环境风险更敏感,面临环境问题时对政府的信任度也较低,但在抗争意愿上却表现得“心口不一”。而其他城市的市民虽然对环境风险的敏感度处于全国平均水平,但其抗争意愿却明显高于一线城市的居民甚至全国平均水平;另一方面,相对于未发生过邻避事件的城市,发生过邻避事件的城市市民不仅对邻避设施的容忍程度有所下降,对政府的风控能力和环评信息也表现出一定的不信任态度,并开始倾向于从技术层面感知环境风险。耐人寻味的是,邻避事件的发生似乎在某种程度上降低了市

民群体参与环境抗争活动的意愿。不过,这种抗争意愿的下降可能并不代表环境风险引发的社会矛盾消失,甚至可能意味着矛盾的潜伏与积累。

最后,背景、阅历和生活环境不尽相同的市民群体,在环境风险感知与抗争意愿方面也表现出了一定差异。从统计数据看来,当前市民中的环境风险高敏群体主要集中在30—49岁,中低文化程度的社会群体中。另外,与党员相比,普通群众似乎对环境风险更敏感;在环境风险偏好方面,初步统计结果显示,不同环境风险偏好的居民不论是在性别、年龄,还是在文化程度方面的分布大都较为均衡。换言之,各社会特征指标对市民群体的环境风险偏好的影响可能缺乏统计意义上的显著性。这似乎与“个体特征影响人们的环境风险感知与应对策略”的传统学术观点存在一定偏差。然而,相比之下,邻避风险高敏群体和低敏群体间在个体特征方面的差异又是确实存在的。但是,导致上述悖论的原因仍然不得而知,有待后继研究的深入发掘。

第七章针对调查结果,我们提出了一些初步的政策建议。首先,我们调查发现区域差异是常态。有鉴于此,宏观层面的环境问题治理应当充分考虑到环境问题的地域性,针对特定环境问题制定区域性环保政策。具体策略包括:(1)根据环境问题的区域分布特征,同时结合市级行政单位区划,以主要环境问题类型为基准,对该类环境问题波及的主要城市进行聚类;(2)建立针对特定环境问题治理的公共数据库与资料库,并从存在此类环境问题的城市中收集环境监测指标、市民评价、环保治理策略以及治理后效等数据,并将此类数据作为城市环保绩效评比考核的依据;(3)在此基础上,实现治理经验与策略的互通共享,面对相同或近似环境问题的城市,可以从公共数据库中获取其他城市的成功案例,为治理当地环境问题提供借鉴;(4)对以上公共数据库进行持续性管理维护,包括但不限于及时上传和更新所有涵盖城市的环保数据、核实和更新资料库与案例库等,确

保环保信息的准确性与时效性。总之,在宏观层面建立起基于环境问题的城市环境治理的数据平台,是进一步向中观和微观层面推行环保政策的必要保障,也是环保政策逐步细分、落实的有力支持。

其次,在中观层面,一方面应培养地方政府治理环境问题时的全局观和整体意识。这种全局观和整体意识既包括对当地环境问题的统筹认知和综合治理,也包括在面对区域性环境问题与周边城乡政府部门的协同与合作精神;另一方面,则应进一步提升地方政府的环保信息公开程度。其中,培养地方政府在环保工作中的全局观和整体意识需要以下配套政策:(1)从制度层面上建立新的环保绩效考评机制,一方面对地方政府的环保绩效实行有侧重的全面考评,以避免地方政府只关注当地环保领域的焦点问题,采取“头疼医头、脚疼医脚”的治理政策,而忽视其他相关领域的环境问题;另一方面推行环境问题的区域治理,并尽快完善不同地方政府在区域治理过程中的权责划分和考核体系。(2)提升城市政府的环保信息公开程度。从调查结果看来,当前国内主要城市尽管在环境问题治理上多有投入,也取得了一定成绩,但政府的环保工作仍有诸多需要改进之处。特别是在环保信息公开方面,受访者虽然能够感受到周边环境的改善,但普遍认为政府在环保信息公开方面仍需要加强。而大量环保工作实践表明,及时公开环保信息有助于协调政社关系,避免各种不必要的官民冲突,且能够为共治体系提供良好的基础。有鉴于此,各城市政府有必要依法公开环保信息并逐步扩大环保信息的公开范围。(3)加强对各级政府官员的培训工作。不论是培养环保工作中的全局观与整体意识,还是在区域环境问题的治理过程中与其他地方政府相互协调,均有赖于政府官员的职业素养和工作能力。因此,唯有加强对地方政府官员的培训,才能确保环保的配套政策落到实处。

最后,在微观层面,则需要针对不同社会群体的环保意识、环保态度以及环保参与意愿,引导广大市民参与到环境问题的治理中来,

并借此建立政社双方的良性互动机制与制度化、有序的公共参与机制,最终形成城市环境问题的社会共治体系。当前各类环境问题不仅层出不穷,而且影响范围也在不断扩大。各级政府近年来虽然在环保方面多有投入,但想要涵盖环境问题的方方面面,难免力有不逮。与此同时,随着城市经济发展与市民生活水平的不断提高,广大居民对环境问题的关注程度也不断上升,并且在不同程度上表达出参与环境问题治理的意愿。因此,充分调动广大公众参与环保事业的积极性,合理引导市民群体通过有序参与的方式投入到环境问题的治理中去,能有效填补政府在环保工作中的空白与不足之处。然而,不同背景、身份和阅历不尽相同的市民在环保意识和环保态度方面亦不尽相同,所以在发动和引导公众参与环保工作时也应当充分考虑到以上差异。具体而言,在调动市民群体参与环保工作,在环境问题领域建立政社共治体系的政策建议如下:(1)进一步加强对环境保护工作的宣传力度,特别是对公众常见的环保误区进行有针对性的科普宣传。例如,组织各种开放式、参与式的环保科普活动,带领居民参观净水厂、固体废弃物处理设施,在提升市民群体的环保认知的同时,提升公众参与环境问题治理的意愿。(2)从公众力所能及之处出发,在继续鼓励市民进行分类、环保出行的基础上,利用节假日开展诸如植树种草、清理社区环境等各种规模适度,与市民日常生活密切相关的环保活动,从而提升公众对环保公益事务的参与意愿。(3)以重大环保项目为契机,组织引导设施周边居民参与项目的环境立项、评估与日常运营监管,在环保问题上建立政社协商共治机制,并将该机制逐步推广到各种环境问题治理中去,以实现环保事业公共参与的常态化,补充地方政府在环保工作中的空白与不足之处。