



研究摘要

会哭的孩子有奶吃？公众参与在中国环境治理中的直接与间接作用

by Mark Buntaine, Michael Greenstone, Guojun He, Mengdi Liu, Shaoda Wang, Bing Zhang

要点

1. 中国同世界上其他国家一样建立了各种投诉机制以供公民反映环境违法行为，因而愈加迫使地方监管机构去改善其政府问责机制。同时，公众也开始利用社交媒体平台来要求监管者对污染者采取措施。
2. 研究者进行了一项全国性的实地实验来探究公众压力是否会提升环保执法力度及减少污染。该实验包括了约25000家主要的排污企业，其工业污染排放量占全国总额的比重超过了75%。在基线状态下，其中约三分之一的企业在过去一年内曾出现过超标排放的行为。
3. 研究者随机把这些企业分组，让志愿者通过不同渠道向监管机构投诉企业的超标排放行为。投诉的方式可以使非公开的(如拨打政府热线、向政府官员或企业发送信息)，也可以是公开的(发微博)。
4. 公众通过社交媒体对监管机构进行投诉使违法超标排污行为减少了60%以上，并且使废气和污水排放浓度分别降低了12.2%和3.7%。非公开的投诉同样提升了环境绩效，但程度更小。
5. 当社交媒体上的投诉随着点赞和转发的增加而更容易被看到时，监管机构回复的概率提升了40%、进行实地探查的概率提升了65%——标志着对违法排污行为的公开曝光可以促使监管机构采取行动，增强执法。
6. 公众的投诉并不会对监管工作产生挤出效应。研究者在不同地市随机选取了不同数量的企业进行投诉，并追踪记录了此时当地其他未被投诉的企业的环境绩效。他们发现一个地区公众投诉数量的增加并不会导致未被举报企业违规排放率和排放量的增加。
7. 公众参与，尤其是通过社交媒体等公开渠道的参会，可以显著地减少空气和水污染。该结果进一步说明尽管没有西方式的选票政治的约束，中国政府依然会对公民对更清洁的环境的诉求负责。更广泛地说，该研究提供了自下而上参与环境治理的第一个实验性证据，说明这种参与是环保政策能取得成功的主要特征之一。

简介

纵观世界,有28亿人呼吸的空气是被世界卫生组织(WTO)认为是有毒的,有15亿人受被污染的水源影响。这些污染严重影响了人类的健康、劳动生产率与福利。为了治理污染,各国启动各种项目以收集和公开企业级别的排污数据,使得监管机构和公民能够识别哪些企业违反了环保标准。不过尽管数据能清晰地显示出企业的违法排污行为,很多污染者却并没有受到惩罚。因此,政府无法落实其制定的环保标准的现象屡见不鲜。

中国——世界上最大的污染排放和制造业国度——也是面临环保标准无法完全落实的诸多国家之一。为了搜集污染信息,中国生态环境部建立了一套规模巨大的排放连续监测系统(Continuous Emissions Monitoring System, CEMS)来自动监测企业每小时的排放并实时公开这些数据。CEMS系统追踪了中国约25000家主要的污染源的排放,这些污染源的排放占中国工业污染排放总额的比重超过75%。这个公开的系统提供了丰富的信息、可以让任何人在一个易于理解的网站上发现正在进行的超标排放行为。然而,即便该系统被投入使用且公开透明,企业对环保标准的遵守依然不尽如人意。在2019年,超过33%的被CEMS监控的企业存在超标排放的问题。

为什么即使监管机构已经掌握了识别违法排污的关键信息,企业排放不达标的现象仍普遍存在?尽管中央政府着力去收集和公开高质量的信息,地方环保局的官员必须进行实地调查来证实CEMS数据揭露的违法排污行为。而要施加更严厉的惩罚,如巨额罚款或暂时关停,则需要两批相互独立且持续数月的实地调查。由于资源有限,派遣这样两批调查组对地方政府来说并不容易。与此同时,惩罚污染企业可能会影响地方经济增长,因此甚至不能排除大体量的排污企业对抗或用经济筹码绑架当地监管者的可能性。

人们普遍相信公民需要更多地参与环境治理和向监管部门施压,使推行环保标准这方面的政府问责制度能得到完善。为此,中国开辟了官方渠道以便公众揭发违法排污的行为,环保人士和NGO则越来越多地利用利用社交媒体平台来要求对污染者采取措施。

在本研究中,作者们探究了公民对环境治理的参与是否有助于提升环境质量及其影响途径。

研究设计

为了研究自下而上的公民参与能否提升环境质量,研究者在中国进行了长达八个月的实地实验。他们首先使用CEMS数据来识别超标排放的企业。接着他们随机地将CEMS系统中的企业划分进对照组或几个实验组中的一个。在实验组中的企业如果出现超标排放时,志愿者会向地方监管机构投诉、并要求对其采取措施。志愿者可以通过非公开(如拨打政府热线、向政府官员或企业发送短信)或公开(发微博)渠道进行投诉,其发布在微博上的公开投诉信息的潜在读者超过5亿。对于每次环保投诉,研究者都为志愿者提供了脚本以确保投诉内容和用词在不同的投诉渠道保持大体一致。

图1 · 江苏省南京金江冶金炉料有限公司屏幕截图

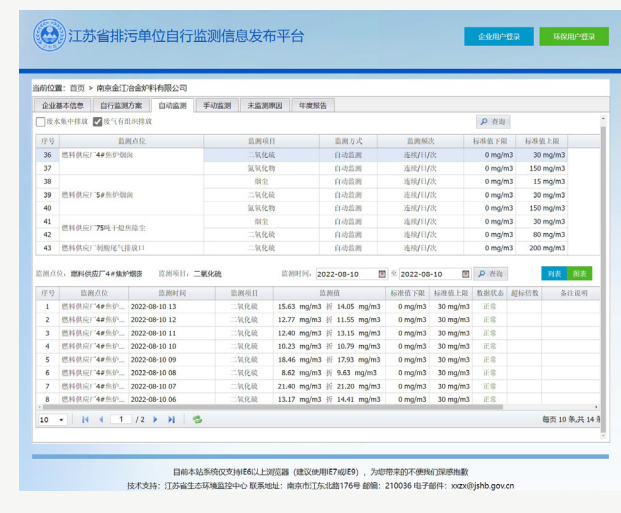


图2 · 在微博上公开向监管部门提出诉求。微博内容为:“我观察到位于泸县的红河天宝水泥有限公司1月1日烟尘日均值超标(见附图)。请核查并作出说明@红河州生态环境局”



主要发现

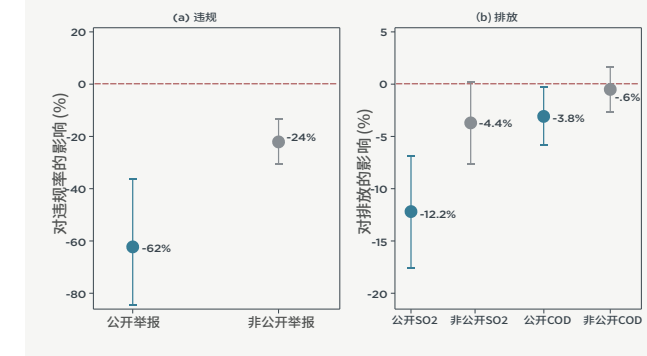
1. 公众通过社交媒体的投诉显著地减少了企业的超标排放,而非公开的面向监管机构和企业的投诉也同样提升了环境绩效,但程度相对更小。公民使用社交媒体去投诉违法排污并要求监管机构采取措施,减少了企业的超标排放和排放浓度。研究发现,公开投诉导致企业的超标排放行为减少了62%,废气(二氧化硫)和污水(化学需氧量)的排放浓度分别下降了12.2%和3.8%。相比之下,即便使用了与公开诉求相同的内容和用词,非公开的诉求对减少超标排放的影响较小。值得一提的是,那些被实验前超标严重、频繁超标的企业受到投诉的影响最大,从而进行了最多的减排。

3. 一个地区公众举报数量的增加并不会导致未被举报企业违规排放的增加。研究者同样探究了公众参与在环境治理中的间接作用。具体地,他们随机选取了不同的地市,在有些地市把更多的企业被分到实验组,而有些地市则把较少的企业分到实验组,然后追踪记录当地控制组企业(无投诉)的环境绩效。他们发现一个地区更多企业被纳入实验组并不会导致控制组企业违规排放率的增加。这表明公众的诉求并不会对当地的监管工作产生明显的“挤出效应”。

政策含义

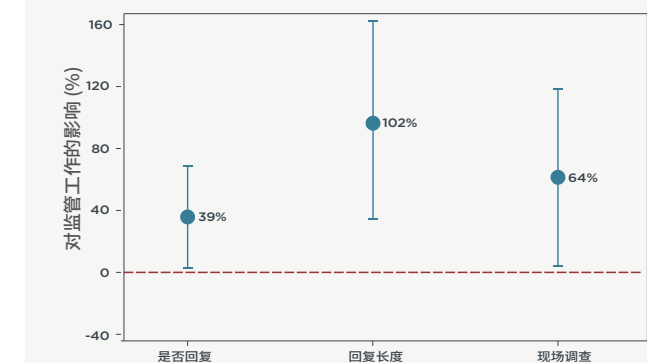
本研究发现公众参与可以显著地降低空气和水污染程度,而社交媒体可以作为一种有效的工具来促使公民参与政策实施和治理,让监管机构更加负责。尽管这项研究在中国进行,其依然提供了通过公众参与来克服推行环境政策中的困难的第一个实验性证据,而这种公众参与是美国、加拿大、印度、印度尼西亚等国实施的一些优秀政策重要特征。

图3 · 公开和非公开诉求的效力



2. 当投诉被更多人看到时,地方监管部门的反应速度显著提升并增加了其对企业的监督力度。当研究者随机地通过点赞和转发微博使之被更多人看到时,地方监管部门回复诉求的概率上升了39%、其回复的长度翻倍、监管部门进行实地调查的概率增加了64%。这代表监管效力还有很大的提升空间,从而进一步提高企业的环境绩效。

图4 · 社交媒体公开化的效力



面对全球能源挑战，芝加哥大学能源与环境政策研究所正在努力研究如何确保能源市场提供可靠、廉价的能源，同时降低其对环境和社会的危害。在应对这个挑战时，我们采用独特的跨学科研究方法，通过战略合作和培养下一代全球能源领域的领袖，将强大的数据驱动的研究成果转化为对现实世界的影响。