

公众感知视角下的城市雾霾治理绩效评估

——基于湖州的实证调查

何静娜¹ 王峰² 方林峰¹

(1. 湖州师范学院 求真学院社会发展系, 浙江 湖州 313000;

2. 湖州师范学院 社会发展与管理学院, 浙江 湖州 313000)

【摘要】随着工业化进程的加快,我国很多城市空气质量不容乐观,为此政府推出一系列治霾政策。已有研究主要探讨城市雾霾的成因、危害和防治措施等方面,缺少对治霾绩效的深入评估,特别是从公众感知视角的绩效评估。以湖州为例,通过对400位居民的雾霾认知和治霾政策满意度的实证调查发现:大多数居民对雾霾的了解深度不够,但对雾霾的形成原因和危害的认知较为全面;行政机关、私企、自由职业者比其他群体对空气质量更为敏感;近五成的居民对空气质量评价偏低,超七成的居民认为空气质量改善不明显;只有四成多居民认同治霾政策落实到位且有成效;在大气污染治理政策数据的公开透明度以及监督检查曝光度方面,公众的满意度也不高,只有四成到五成之间。而防治机动车污染政策的公众满意度也只有四成多。为此,在空气污染治理方面,政府除了要继续加强工业废气和机动车尾气污染防治,解决交通堵塞和新能源机动车推广不足的问题,更为关键的是必须加强绩效考核和执法监督,并实时公布进展情况,提高透明度。

【关键词】雾霾;社会调查;政策;绩效评估

【中图分类号】X51

【文献标识码】A

1 问题的提出

随着工业化进程的加快,我国很多城市空气质量不容乐观。近年来,政府陆续推出防治雾霾的政策,然而在公众的感觉上,空气质量并没有改善。今年春节期间,北京有好几天PM_{2.5}监测数据爆表,在3月份连续几天,天气预报显示全国各地PM_{2.5}爆表,很多城市发布了雾霾黄色预警,空气质量为优的天气几乎很少见到,这严重影响了居民的正常生活,并危害了居民的身体健康。因此,如何评价当前政府的雾霾治理绩效,公众感知下的防治雾霾政策效果怎样等问题就很值得学界和实务界去研究和

【收稿日期】2016-08-29

【基金项目】浙江省大学生科技创新活动计划暨新苗人才计划项目“湖州城市雾霾治理长效机制研究”(2015R427015);国家社科基金项目“基于风险感知的城市‘邻避危机’治理研究”(15BGL212);浙江省哲学社会科学重点研究基地浙江省城市治理研究中心项目“城市‘邻避危机’化解与治理能力提升研究”(2014ZL03);湖州师范学院中青年学术带头人攀登项目“风险感知视角下的邻避冲突评估与治理研究”。

【作者简介】何静娜(1995—),女,浙江宁波人,湖州师范学院求真学院社会发展系2013级行政管理专业本科生;王峰(1977—),管理学博士,副教授,博士后(在站),研究方向:公共政策与治理,应急管理和风险治理等。方林峰,湖州师范学院求真学院社会发展系2013级行政管理专业本科生。

探讨。

当前，学界对城市雾霾主题的研究主要探讨城市雾霾的成因、危害和防治措施等方面。如学者张宏海提出以奖代罚政策治理大气污染，该政策可以实现经济最大化，也有利于企业更新发展理念，促进企业转型。学者刘海英、张秀秀认为雾霾治理是具有长期性的，雾霾治理绩效评价体系要有规范化的统计指标，用来准确反映政府雾霾治理的成果，达到更好的治理雾霾。学者郭俊华提出加快经济发展的转变方式，加快传统企业的转型升级、严格控制有污染的企业，建设环境友好型资源节约型企业。然而，在现实中，经济结构改革，消化过剩产能，促进产业升级，也就是供给侧改革是治理雾霾的一大方向，然而这是一个艰难且漫长的过程。学者年晓萍指出地方政府要重视雾霾，完善空气质量的监测体系，明确责任主体和责任的边界。政府尽快制定政策，控制雾霾的源头。学者任保平认为，雾霾治理要综合治理，由政府单一治理到共同治理转变。雾霾中的污染物有其转移性，可以在不同城市和地区之间转移，这就要求政府在雾霾的治理过程中要形成多区域、多部门、多行业的合作。学者许可则认为城市雾霾天气形成的重要原因是企业的违法排污。要治理城市雾霾要加大企业违法排污的处罚力度，可以通过改变处罚的方式规范企业废气的排放量，同时也强调环境执法部门的检查和监督力度。学者刘晓群认为应对城市雾霾居民要做好自我防护：雾霾天尽量减少外出、外出时要带口罩、饮食要均匀加强锻炼，饮食要清淡，提倡公共交通减少私家车出行。学者李霁尧、李卫东认为机动车尾气排放是城市雾霾形成的主要原因，治理城市雾霾要控制机动车排放标准、完善城市交通管理体系，减少私人小汽车的购买和使用量。

针对上述已有研究文献的梳理分析表明，学者们的研究内容主要聚焦在探讨城市雾霾的成分、成因、危害和防治措施等方面，缺少对治理绩效的深入评估，特别是从公众感知视角的政策绩效评估。而事实上，只有通过全方位的评估，才能明确政策效果不明显的问题之所在。因此本课题组就以湖州市为例，从公众感知视角，对居民雾霾认知和雾霾治理政策满意度进行了实证调查，为完善空气治理政策提供科学决策依据。

2 城市雾霾治理绩效评估实证分析

2.1 实证背景及样本结构

2015 年11 月～ 12 月，课题组就湖州市被调查者对治理雾霾政策满意度展开实地调查。本次调查主要采用问卷调查法和访谈法。课题组对湖州市的三县两区（吴兴区、南浔区、长兴县、安吉县、德清县）进行非概率抽样调查，共计发放调查问卷 400 份，有效回收396 份，有效回收率为99%。此次调查以SPSS19.0 软件和EXCEL 软件对回收的问卷进行统计与数据分析，对访谈材料进行整理，以完善问卷调查结论。

此次被调查者基本社会经济特质如下：年龄集中在21 ～ 40岁的占66.4%，41 ～ 60 岁占17.2%，这两个年龄阶段的被调查者共占83.6%。21 ～ 60 岁年龄段的被调查者社会认知能力较强，能够更加理性地分析社会问题。被调查者职业多样，其中私企的占25%，其他职业者占20.7%，自由职业者占20.5%，事业单位（不包含公务员）的占15.9%。被调查者年收入集中在50000及以下，占57.8%，年收入在50001 ～ 150000 占29.5%，年收入在150001 ～ 250000 占5.6%。

2.2 数据分析

2.2.1 居民对雾霾的了解程度。（1）湖州市民对雾霾天气有43.9% 的人认为“一般了解”，有36.1% 的人认为“比较了解”雾霾，有12.9% 的人认为“不太了解”，“非常了解”或者“完全不了解”的人数较少，其比例分别为6.3% 和0.8%，这可以看出大多数湖州市民对雾霾处于一般了解和比较了解之间，说明大多数居民对雾霾了解程度不够深入。

（2）调查显示，89.2% 的居民认为汽车尾气加重大气污染是造成雾霾形成的原因，22.6%、13.8% 和34.4% 的居民认为家庭装修、冬季冷空气活动较弱以及冬季气溶胶背景浓度高有利于催生雾霾形成是造成雾霾形成的原因，而9.0% 的居民认为雾霾

的形成还有其他原因。汽车尾气的排放本就是造成大气污染的原因并且国家也出台了限购限行的政策，然而随着近几年的雾霾天气愈加严重，综合这两种考虑使得大部分市民选择了这两项为雾霾形成的原因。调查显示，88.3%、79.9% 和59.1% 的市民认为雾霾会引起人们上呼吸道感染、支气管哮喘以及肺癌，25.9% 和31.7% 的市民认为雾霾造成人们结膜炎以及影响生殖或导致胎儿畸形，而8.6% 的市民认为雾霾还会引起其他疾病。从这些数据中可以看出市民对于雾霾引起的危害还是比较了解的。

(3) 针对雾霾产生的原因，不同居民选择了不同的防护措施，但大部分的居民采取的防护措施比较科学。70.2%、64.5% 和68.4% 的市民采取了多乘公共交通、购买小排量的车以及戴口罩的措施，32.7%、24% 和43.9% 的市民采取了杜绝使用一次性筷子、节约用水用电和使用空气净化器的措施，6.9%的市民还采取了其他措施。从数据以及谈话中可以发现，大部分市民觉得雾霾属于大气的污染，一切可以保护大气洁净的措施也可以用来防治雾霾，这说明湖州市民的环保意识还是比较强的。在各项解决雾霾天气的措施当中，据调查数据显示，第一类重点措施：控制重点污染源，污染企业的排放占77.2%，增加控制车辆数目，提倡电动车、公共自行车出行占75.1%，第二类较重要措施：增加植被覆盖率占比61.3%，相关部门定期检查空气质量，发现问题及时解决占比60.0%；第三类措施：调整产业和能源结构和提高汽柴油的标准这两项措施相对不太重要，分别占比：38.5% 和29.7%，这说明湖州市民认为控制工业污染和汽车尾气是关键，这也和前面一题相呼应，同时监督机制和绿化工作在治理空气污染的进程中起到举足轻重的作用。

(4) 调查显示，53% 的市民认为在雾霾天气自身的出行频率的改变一般，从与市民的谈话中我们可以发现湖州市的雾霾程度还不算太严重，所以在雾霾天气，人们依旧跟平常一样出去工作等，故出行频率改变的不多。而如果遇到比较严重的雾霾天，人们的出行频率还是会有变化的，正如数据中显示的，30.2% 的市民认为雾霾造成了正常出行和户外运动部分减少甚至很大程度减少。53% 的市民正常出行频率改变一般，44.2% 的市民户外运动影响一般，这也说明雾霾对 44.2% 以上的市民的正常出行和户外运动还是有一定程度的影响（见表1）。

表 1 雾霾天气对居民户外运动的影响

影响程度	频数	百分比（%）
毫无影响	10	2.5
影响较少	91	23.1
一般	174	44.2
影响较大	98	24.9
严重影响	21	5.3
总计	394	100

(5) 对于所在城市的空气质量是否有所改善这个问题，有57.4% 的被调查者认为一般，有19.6% 的被调查者认为没有改变，甚至还有0.8% 的被调查者认为正在恶化。可见，湖州市对空气质量的改善还有待提高，需要政府在政策上给予支持、市民在行动上给予重视。雾霾和我们的生活和人体健康都是息息相关的。事实上政府已经出台了一系列治理雾霾的政策，但空气质量并未有所改善，说明政策有一定的滞后性，这些雾霾政策的落实需要很长一段时间，不仅需要普通民众的配合，还需要政府工作人员稳扎稳打一步步把工作做到位，甚至还需要引入市场机制，比如为新能源汽车配备充电站的企业辅助性政策等。

2.2.2 居民对空气质量的评价。(1) 围绕湖州城市空气质量等级的评分的调查中，被调查者中有 48.8% 的人对湖州空气质量的评分为 6 ~ 8 分，45.7% 的人评分为 5 分及以下，5%的人评分为 9 分以上，调查中与对空气质量评价高的居民交谈中发现这群人往往以视觉上感应空气的污染程度，他们认为湖州空气质量一般，不好也不坏。结果显示近五成的居民对空气质量评价偏低，居民对湖州空气质量普遍不太满意（见表2）。

表 2 湖州空气质量评价的评分

评分等级	频数	百分比 (%)
1	2	0.5
2	11	2.8
3	34	8.6
4	39	9.8
5	95	24
6	83	21
7	72	18.2
8	38	9.6
9	14	3.5
10	6	1.5
总计	396	100

(2) 当问及湖州市民居住地附近的空气质量怎么样时, “一般”占54.5%, “好”及其以上占33.0%, 可以推测出湖州市民对自己居住地附近的空气质量比较满意。与周边城市相比, 有61.4% 的湖州市民认为湖州空气质量“一般”, 有27.0% 的居民对空气质量评价偏向“好”, 有11.7% 的居民对空气质量评价偏向“不好”。说明湖州居民感知到湖州的空气质量与周边城市的空气质量相差不大, 但通过比较, 在偏向评价“好”的居民发现湖州空气质量一般, 也就是不太好。

(3) 被调查者职业多样, 身处不同岗位对环境的认知情况、接触及感受不同。调查的职业中, 行政机关、私企、自由职业者的群体集中于轻度污染这一指标, 事业单位(不包含公务员)的群体主要分散于“良”、“轻度污染”、“中度污染”。农民和其他职业群体主要集中于“良”这一指标。基于 2014 ~ 2015 年环保局给出的数据可以看出, 出现频率最高的是“良”, 其次是“轻度污染”, 再次是“优”。2015 年湖州空气质量优良天数达 212 天, 空气有所改善。说明行政机关、私企、自由职业者的群体对湖州的天气比较敏感, 负面传播的效应比正面传播的快(见表 3)。

表 3 不同职业的居民所感知的近两年高频率的
空气质量指标

职业 指标	百分比 (%)						
	行政 机关	事业单位 (不包含 公务员)	私企	自由 职业者	农民	学生	其他
优	0	0	0	2.5	10	4.1	1.2
良	9.1	30.2	26.3	25.3	50	24.5	34.9
轻度污染	72.7	39.7	52.5	49.4	20	42.9	32.5
中度污染	18.2	22.2	13.1	17.7	10	12.2	24.1
重度污染	0	7.9	5.1	2.5	10	16.3	3.6
严重污染	0	0	3	1.3	0	0	3.6
爆表	0	0	0	1.3	0	0	0
总计	100	100	100	100	100	100	100

2.2.3 政府治理雾霾政策的满意度。(1) 对于防治机动车污染方面的政策,在被调查的居民中,“满意及以上”占 42.7%,“一般”占 52.9%,这项政策实施效果事实上还可以,也得到了公众的配合,但是仍然存在问题,即交通拥堵和新能源汽车推广力度不够,这两个选项都占比近六成(见表 4)。

表 4 机动车污染防治方面存在的问题

存在问题	频数	百分比 (%)
交通拥堵	222	57.7
车用燃油品质滞后于国家标准	183	47.5
黄标车和老旧车淘汰缓慢	160	41.6
新能源汽车推广力度不够	218	56.6
没有问题	13	3.4

(2) 当问到“对政府数据公开透明度以及监督工作曝光程度的满意度”时，湖州市民选择“满意和非常满意”的比例分别为45%、7%，由此可以看出湖州市民对政府的这两项工作的满意度比较高，也说明了政府在这两项工作上取得了一定成效（见图1）。

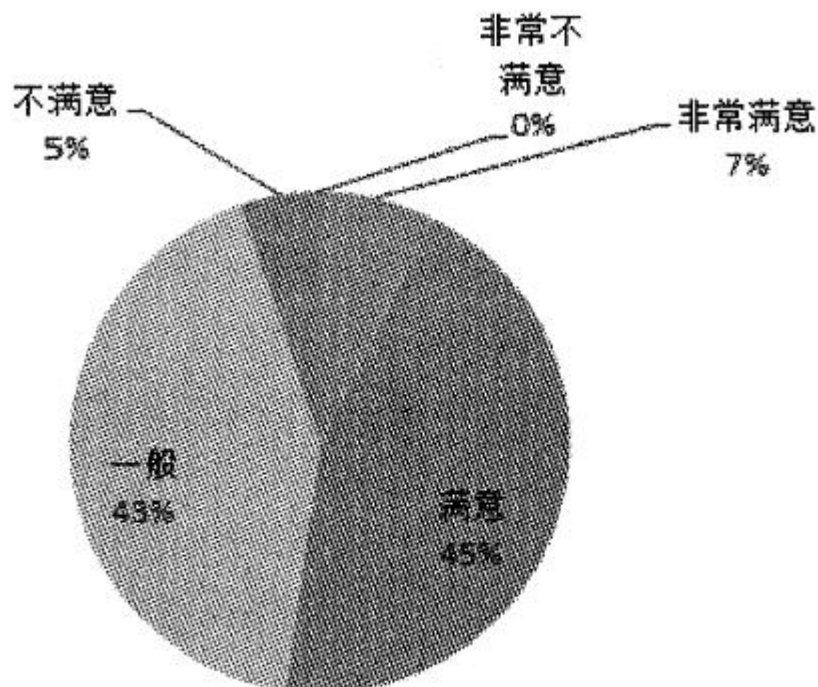


图1 湖州市民对政府有关环境治理政策等文件的公开透明度的满意程度

(3) 关于政府制定的非节日期间禁止燃放烟花爆竹的政策，近七成市民对此措施感到“满意及以上”，认为在一定程度上控制和减少了对大气的污染。仅5.7%和1.0%感到“不满意”及“非常不满意”（见图2），由此可以推出市民对此项政策评价度很高且政策实施卓有成效。与此同时，市民对湖州政府关于整治城市扬尘和烟尘方面的政策的反应也较为满意，在调查受访市民中有8.5%表示“非常满意”，而表示“满意”的达到46.5%，“不满意”和“非常不满意”的占比分别只有4.6%和0.3%，说明这项政策有较好的落到实处（见图3）。

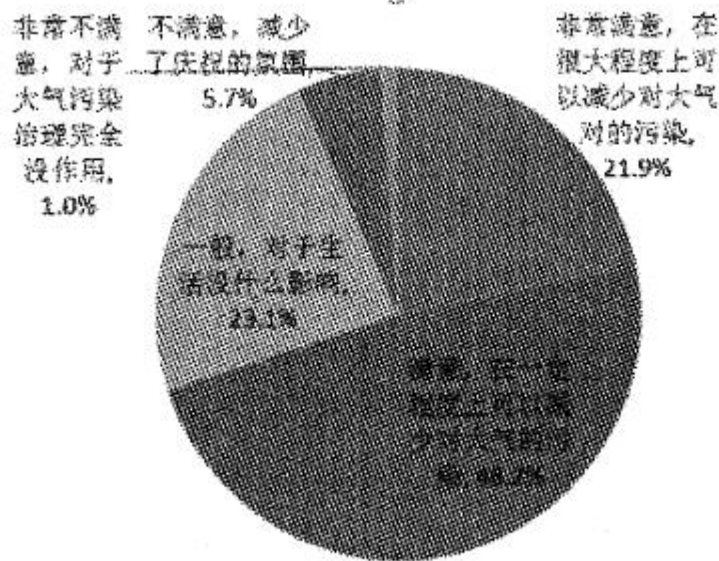


图2 受访者对政府制定节日期间禁止燃放烟花爆竹的措施满意度

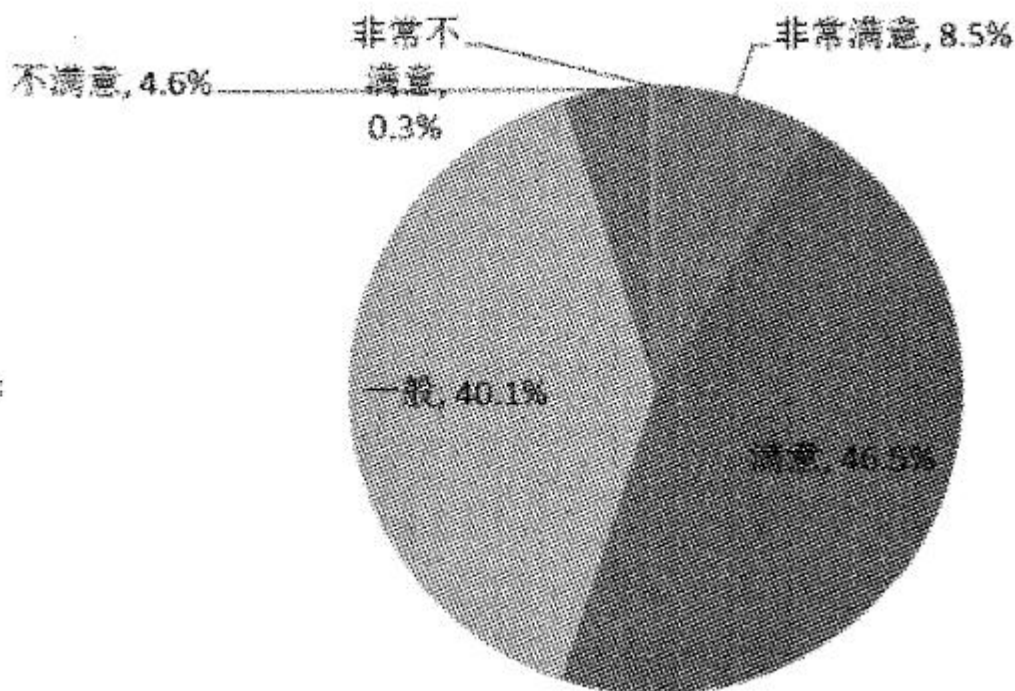


图3 受访者对有关整治城市扬尘和烟尘方面的政策的满意度

(4) 当问到湖州市民对政府应对雾霾天气制定了秸秆禁烧、农作物秸秆综合利用、农业氨污染控制、绿化造林工程建设、采矿粉尘和废弃矿山治理等政策的满意度时，“满意”及“非常满意”占48.5%和8.5%，“一般”占38.7%，“不满意”和“非常不满意”只占3.8%和0.5%，由此可以看出湖州市民对于政府所做的这些举措还是比较满意的，政府制定的这些政策也取得了一定的成效。

(5) 不同职业对政府对排污过量的企业采取罚款手段措施的满意度各有不同。近六成的行政机关、私企与农民的满意度相对较高，同时，各职业持一般意见的群众仍占多数。体现广大市民对此政策的赞同与配合。但是也可以看到自由职业者的不满意比重比其他职业要相对高一点，由此我们可以推断在一定程度上或者某个地方政府实施此政策还有诸多不足之处，政府要加大监控力度，严格执行对排污过量企业的处罚（见图 4）。

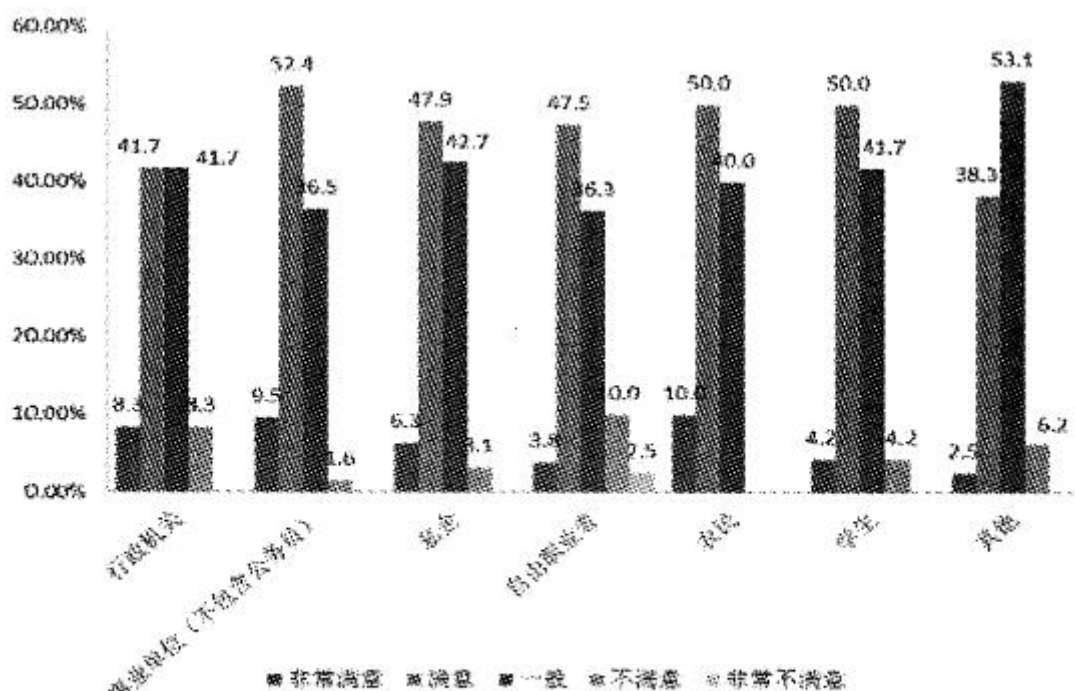


图 4 不同职业对政府对排污过量的企业采取罚款手段措施的满意度

3 讨论与结论

综上所述，本研究分别从公众的了解程度、公众对空气质量的评价以及公众对治理雾霾的政策满意度这三个方面综合起来体现公众感知视角下的城市雾霾治理绩效评估。公众感知视角下的城市雾霾治理绩效评估尽管在某种程度上是带有主观色彩，但是以第三方的视角对政府从雾霾治理政策出台到落实的过程的绩效评估，这毫无疑问也是一种监督，站在第三方更为客观公平，这对政府推动有关雾霾政策的路径上提供一些思路，以便促进民众对政府的信任。从居民对雾霾的了解程度来看，大部分的居民对雾霾的了解程度不够深入，他们认为汽车尾气和雾天是造成雾霾严重的两大主要原因，雾霾会引起上呼吸道感染、支气管哮喘、肺癌等危害。在出行上，大部分居民认为自身应该多乘公共交通、购买小排量的车以及戴口罩来抵御雾霾，另一方面，他们在正常出行和户外运动的频率都有所减少，同时他们认为政府应该通过控制工厂排污、增加植被覆盖率、开发新能源等措施来解决雾霾天气。超七成的居民认为雾霾天气改善不明显。这些情况说明居民对雾霾总体还是有一定程度的认知，并且防御措施较为科学。在环境评价方面，行政机关、私企和自由职业者对雾霾的敏感度较高，其他职业的敏感度还有待提升，以便科学应对恶劣的天气。近五成的居民对空气质量评价偏低，然而和周边城市相比，这些居民又认为居住地的空气质量虽然也不好，但也过得去。

但更为重要的是，首先公众对政府防治雾霾政策满意度，大部分居民认为城市雾霾治理政策落实到位并卓有成效，只有少部分居民不满意。其次是对农村雾霾治理的满意度，近六成的居民表示满意，还有一部分表示效果一般。再次，大气污染治理

政策和数据的公开透明度以及监督检查曝光度方面的满意度，虽然公众对其满意度在四成到五成之间，但满意度相对来说不是很高。防治机动车污染方面的政策满意度在四成以上，其中存在的问题是交通拥堵和新能源汽车推广力度不够。为了推动政策落实的有效性，就需要在维持农村和城市雾霾治理的基础上，加强机动车污染方面的防治——解决交通堵塞和新能源机动车推广不足的问题，更加关键的是要推出一个监管部门利用政策中的绩效考核表专门监督各部门对政策的落实情况，并实时公布进展情况，提高政策透明度。总之，我国政府在防治城市雾霾和改善空气质量方面还任重道远。

[参考文献]

- [1] 张宏海. 投入50 亿元以奖代罚治理六省市大气污染的绩效探讨[J]. 重庆与世界, 2014 (2) .
- [2] 刘海英, 张秀秀. 政府雾霾治理绩效评价指标体系的构建研究[J]. 环境保护, 2015 (12) .
- [3] 郭俊华, 刘奕玮. 我国城市雾霾天气治理的产业结构调整[J]. 西北大学学报 (哲学社会科学版), 2014 (1) .
- [4] 年晓萍. 浅析雾霾天气成因及其防治之策——以合肥为例[J]. 牡丹江大学学报, 2014 (4) .
- [5] 任保平, 宋文月. 我国城市雾霾天气形成与治理的经济机制探讨[J]. 西北大学学报, 2014 (3) .
- [6] 许可. 雾霾治理发自划路径探究[J]. 法治与社会, 2015 (3) .
- [7] 刘晓群. 城市雾霾及其防治分析[J]. 科技传播, 2014 (6) .
- [8] 李霁娆, 李卫东. 基于交通运输的雾霾形成机理及对策研究——以北京为例[J]. 经济研究导刊, 2015 (4) .