

# 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

## 研究背景

目前世界上有 28 亿人呼吸受污染的空气，15 亿人受污染水源困扰，这对公民健康、劳动生产力和福祉产生了严重的后果。尽管大多数国家为此制定了严格的标准和法规，启动各种项目进行企业排污数据的收集和公示，然而政府无法有效实施其设定环保标准的现象也并非罕见。中国作为世界上最大的工业制造国同时也是最大的污染排放国，面临着同样的问题。为了监测污染情况，中国生态环境部搭建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。该系统自动收集全国 24620 家主要污染企业的每小时排放数据，这些企业占据了全国总工业排放的 75%以上。尽管这些数据开放透明，但在 2019 年，超过 33%的 CEMS 企业仍存在违反污染规定的情况。

为什么在已经有系统的污染监测的情况下仍然会出现企业超标排放的情况？在中央政府收集公开高质量污染信息后，地方环保局的官员仍然需要消耗资源来进行数月的实地调查。同时，地方官员要平衡经济发展和环保两个指标，因此很难排除大型污染企业利用经济筹码和当地官员进行对抗的可能。

一般认为，公民应更积极参与环境治理，向监管机构施加更多压力，以促使政府更好地履行环保标准的执行责任。因此，中国设立了正式渠道，供公众揭发违法排污行为，而环保人士和非政府组织则越来越多地利用社交媒体平台，敦促采取行动来应对污染问题。

在这项研究中，研究人员调查了公民参与环境治理是否有助于提高环境质量，以及其影响途径。

## 研究设计

研究者在中国进行了长达 8 个月的实地试验来观察自下而上的公民监督是否会环境影响。研究者利用 CEMS 的数据来识别企业是否出现了超标排放的情况。他们首先将 CEMS 中的企业随机地划分成对照组或者实验组。在实验组中的企业出现超标排放时，志愿者将会通过公开（发微博）或者非公开（例如拨打政府热线、向政府官员或企业发送短信）的渠道向地方监管机构进行投诉并要求采取对应措施。在投诉过程中，研究者为志愿者提供了投诉模板以确保投诉内容和用词在各渠道保持大体一致。

图1·江苏省南京金江冷炉料有限公司屏幕截图

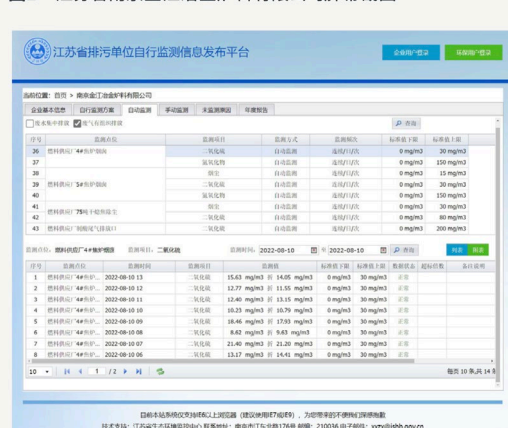
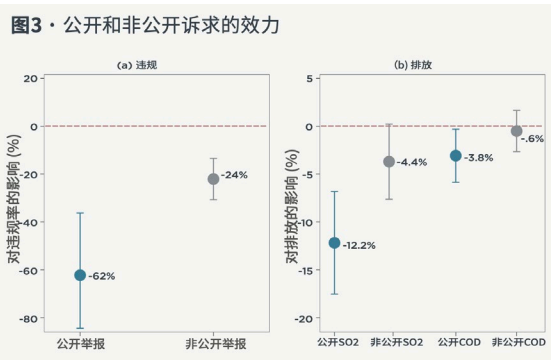


图2·在微博上公开向监管部门提出诉求。微博内容为：“我观察到位于泸县的红河天宝水泥有限公司1月1日烟尘日均值超标（见附图）。请核查并作出说明@红河州生态环境局”

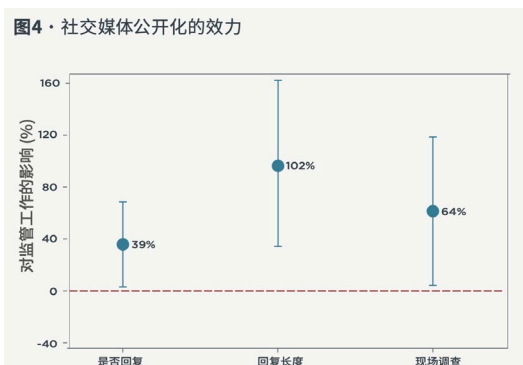


## 主要发现

第一，通过社交媒体进行的公开投诉显著减少了企业随后的违规行为和排放，而通过对监管机构和企业进行的非公开投诉则影响较为有限。在为期八个月的实验中，公开投诉的实验组减少了 60% 的违规行为，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 3.7%。与此同时，尽管采取了基本相同的投诉内容和用词，非公开投诉的实验组只带来了约 25% 的违规行为减少。那些在实验前违规多、排放大的企业因投诉而进行的污染减排力度是最大的。



第二，实验证据显示，公开投诉更有效的原因是地方该投诉会让监管部门在平衡经济发展和社会稳定时偏向避免由污染引发社会不稳定。当研究者随机提高部分投诉微博的点赞/转发后，监管机构变对呼吁回复的概率增加了 40%，对呼吁的书面回复长度翻了一番，实地调查的概率提高了 65%。



第三，增加公众的举报数量并不会导致未被举报的企业违规排放的增加。研究人员还调查了公众参与对环境治理的间接影响。通过在不同地市随机选择企业，一些地市将更多企业分配到实验组，而其他地市将较少企业分配到实验组，他们跟踪记录了当地控制组企业（未受到投诉的企业）的环境绩效。研究发现，增加企业纳入实验组并不会导致控制组企业的违规排放率增加。这说明公众的诉求并不会对当地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。现有文献指出，中国政府面对企业时愿意通过多种渠道来促进其发展；面对民众时则更注重维护地区稳定。本研究将这两个方向进行了结合：当公众进一步参与到环境监管中后，政企的关系发生了改变。政府花费更多精力而企业则减少了排放。对这一政府、企业、公众互动关系的研究有助于对中国地方政府体制的进一步理解。

中国经济研究所（ICE）旨在促进对中国经济的研究，通过汇集全球的杰出思想和见解，解决中国和世界面临的关键挑战。



**HKU  
BUSINESS  
SCHOOL**  
港大經管學院

**ICE**  
Institute of China Economy  
中國經濟研究所