



大气监督帮扶的社会影响分析

郝亮, 贾如, 王璇, 靳颖斯, 郭红燕

Social impact of intensified inspection on air pollution

HAO Liang, JIA Ru, WANG Xuan, JIN Yingsi, GUO Hongyan

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.004>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

大气监督帮扶的社会影响分析

——基于2017~2020年网络舆论观察

郝亮, 贾如, 王璇, 靳颖斯, 郭红燕

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

摘要: 文章基于TRS网察分析平台, 提炼2017年9月至2020年6月间大气监督帮扶制度的舆情走势及背后原因。结果表明, 新闻、微博、微信等是主要舆论场域, 京津冀及周边地区的舆情量最多, 在诸多政策中, “散乱污”整治、双替代政策与重污染天气应急的社会反响最大。正面声音主要来源于国家与地方权威媒体、环境系统宣传矩阵等, 负面声音则大多出自行业与财经类媒体, 微博、微信以及部分境外网站。引发负面舆情的原因: 利益受损者及其代言人在网络上的宣泄; 部分地方政府政策执行中的失误与不当; 部分相关部门没有及时有效地开展政策宣传解读与舆情应对。对此, 文章提出开展社会影响评估、推广正面清单与典型经验、加强政策解读与曝光负面案例等相关建议。

关键词: 大气监督帮扶; 社会影响; 网络舆论

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021.06.004

Social impact of intensified inspection on air pollution

——Based on online public opinion from 2017 to 2020

HAO Liang, JIA Ru, WANG Xuan, JIN Yingsi, GUO Hongyan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: Using the TRS software, this study analyzed the change of online public opinion of the intensified inspection on air pollution from September 2017 to June 2020 and explores its causes. The result showed that website news platforms, Weibo and Wechat were the three main sources of media coverage and online comments of the inspection, and most opinions were from users in the Beijing-Tianjin-Hebei region and its surrounding areas. Among various inspection targets, there was the greatest attraction with the topics of “decontamination of scattered, disorderly and polluting enterprises” “replacing coal with electricity and natural gas” and “emergency measures for heavy pollution weather”. The positive coverage and comments mainly came from national and local authoritative media, including the environment authorities, while the negative ones were mostly from industrial and financial media or overseas platforms. The paper identified three reasons for the negative public opinion. The first one was the online venting of the beneficiaries and their spokespersons. The second one was the misconducts by law enforcement local officials when implementing the inspections. And the last one was the incompetence of some local departments to effectively carry out policy publicity. Furthermore, suggestions were put forward including carrying out social impact assessment, promoting positive list and typical experience, and enhancing policy interpretation and exposing negative cases.

Keywords: intensified inspection on air pollution; social impact; online public opinion

CLC number: X32

自“总量控制”转向“质量改善”后, 中国环境治理进入深水区。“党政同责”“一岗双责”等制度重塑了党政干部的发展观与政绩观, 但部分环境政策涉及经济与民生等敏感领域, 执行中一度遭遇阻

力。因此, 分析归纳各方网络观点, 主动吸纳建设性意见, 及时分类回应并加以正面引导, 有助于改善政策执行的舆论氛围, 推动政策的优化调整。基于此, 本文以蓝天保卫战重点区域强化监督帮扶制

收稿日期: 2021-05-10

基金项目: 生态环境部“2020年度生态环境执法监察”项目(2111102)

作者简介: 郝亮(1987-), 男, 博士、助理研究员。研究方向: 环境社会政策。E-mail: hao.liang@prcee.org

通信作者: 靳颖斯(1989-), 女, 硕士、助理研究员。研究方向: 环境信息公开。E-mail: jin.yingsi@prcee.org

引用格式: 郝亮, 贾如, 王璇, 等. 大气监督帮扶的社会影响分析——基于2017~2020年网络舆论观察[J]. 环境保护科学, 2021, 47(6): 16-20.

度(以下简称“大气监督帮扶”)为例,原因在于帮扶范围逐步从京津冀及周边传输通道的“2+26”城市逐步扩展至汾渭平原、苏皖鲁豫交界地区、长三角等区域,现场检查企业(点位)210万个、交办各类涉气环境问题27.2万个。这种持续多年、跨区域且影响多方主体的制度为舆论分析提供了丰富的素材,适宜作为观察案例。然后以拓尔思(TRS)网察分析平台为工具,检索新闻、微信、微博、论坛等全网数据,分析2017年9月至2020年6月间大气监督帮扶工作引发的网络舆论,提炼舆情走势变化背后的规律,以期为完善大气监督帮扶制度提供相关建议。

1 总体情况

从传播渠道看,新闻、微博、微信等是“大气监督帮扶”的主要舆论场域。其中,新闻报道约82.6万篇,微博约55.4万条,微信公众号发文量约27.7万篇;从地域分布看,各省(市)的舆情信息量存在一定差距,河北、山西、山东、河南、北京5省(市)位居前5,见图1。

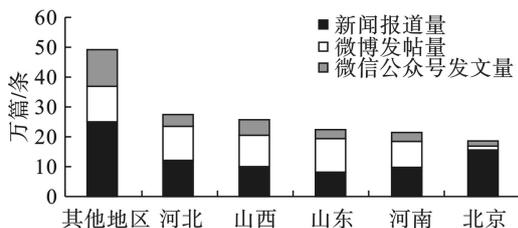


图1 重点省(市)的舆情分布及来源

这与上述省市位于蓝天保卫战的重点区域关系密切。从媒介来源看,北京的报道大多来源于新闻,这与首都媒体众多且是大气监督帮扶相关政策的发源地等有关。山东、河北、山西的舆情主要源自微博,原因在于山东的省-市-县(区)三级环境系统皆有官微,微博矩阵联动效果好,河北、山西的微博则大多是“双替代”“散乱污”等话题的讨论。

从时间趋势看,全网相关话题整体呈降温态势。新闻报道量、微博发帖量、微信公众号发文量三者热度走势大致同频,见图2。

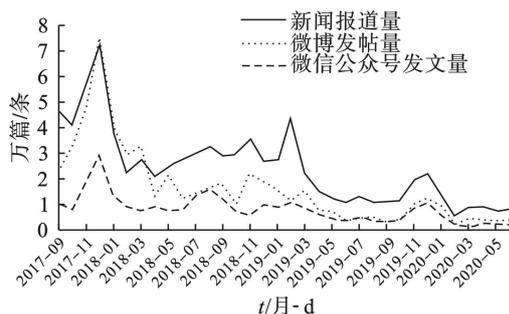


图2 相关舆情信息走势

图2可知,热度峰值出现在2017年12月,主要话题为华北多地大范围实施煤改气引发的“气荒”和收费欠规范等;2019年2月也出现了信息量峰值,原因是十三届全国人大常委会第九次会议听取审议国务院落实打好污染防治攻坚战决议专项报告,时任生态环境部部长李干杰介绍了蓝天保卫战重点区域强化监督的有关情况,被媒体集中报道。

2 重点领域舆论观点分析

大气监督帮扶由一系列具体任务组成,聚焦重点区域、重点时段和重点领域,并根据打赢蓝天保卫战工作要求,视情况调整督查内容。截至目前,监督帮扶主要任务包括:“散乱污”企业综合整治情况、工业企业环境问题治理情况、清洁取暖及燃煤替代情况、燃煤锅炉综合整治情况、运输结构及方式调整情况、露天矿山综合整治情况、扬尘综合治理情况、秸秆禁烧管控情况、错峰生产落实情况、重污染天气应急措施落实情况、臭氧污染防治、群众投诉的突出环境问题办理情况等。

由于帮扶人员并不对问题企业处罚,故引发的网络舆论主要集中在具体帮扶内容和各地执行方式。为更好地分析,本文重点关注社会影响最为广泛的“散乱污”整治、“双替代”政策与重污染天气应急3项政策。

2.1 政策简介

“散乱污”整治始见于2016年6月原环境保护部联合北京市、天津市和河北省人民政府印发的《京津冀大气污染防治强化措施(2016-2017年)》,在《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》《京津冀及周边地区2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》《京津冀及周边地区2019-2020年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》等文件中逐渐成为推动大气污染治理的主要措施之一。

“双替代”是“电代煤”与“气代煤”的简称,是清洁取暖政策的重要组成。2017年,中央部委与相关省(市)政府就此达成协议,随后出台的《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》《关于开展中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点工作的通知》《京津冀2017-2018年秋冬季大气污染

《综合治理攻坚行动方案》等政策将“2+26”城市列为北方地区秋冬季清洁取暖规划首批实施范围^[1]。此项政策的初衷是达成改善大气质量与提升群众生活品质的双重目标。

“重污染天气应急”主要指针对不同的重污染天气预警等级,企业采取相应的减排措施,包括制定“一厂一策”,实行“停产限产”“错峰生产”等。政策来源包括《关于推进重污染天气应急预案修订工作的指导意见》《京津冀及周边地区 2018—2019 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》《京津冀及周边地区 2019~2020 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》^[2]。

2.2 网络舆论梳理与分析

3 项政策下舆情趋势,见图 3。

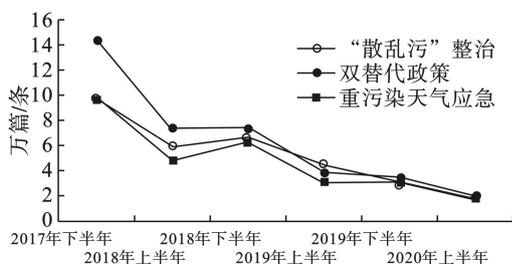


图 3 3 项政策舆情走势图

最高峰皆出现在 2017 年下半年。基于全网数据,相关话题量由多到少依次为“双替代”政策

(38.6 万篇)、“散乱污”整治(31.2 万篇)和重污染天气应急(29.3 万篇)。

2.2.1 正面声音与观点梳理 正面声音主要集中在改善环境质量、推动经济高质量发展等方面,来源多为国家与地方权威媒体、环境系统宣传矩阵等。从报道内容看,“重拳出击”“重拳整治”“遏制反弹势头”“打好环保整治组合拳”“打好整治攻坚战”“多部门联手重治”“关停取缔”“放‘大招’整治”“突击检查”“全力打赢”“动态清零”“零容忍”“精准发力”“整治显成效”“取缔进行时”“整治再加码”“深度整治”“突袭夜查”“群众拍手叫好”“启动新一轮整治”“全部完成整改”“温暖过冬”“暖和干净”“环境越来越好”“精准治理”“针对性强”等为高频词汇,见表 1。

2.2.2 负面声音与来源分析 负面舆情主要来自于行业与财经类媒体,微博、微信等自媒体,百家号、搜狐公众平台、大风号等媒体平台以及部分境外网站。其中,“散乱污”整治的相关舆论主要关注“两断三清”是否适宜,对当地经济与民生的影响是否过大;双替代政策的舆论主要侧重能源贫困、措施配套不足以及政策执行中的系列问题;重污染天气应急则聚焦“一刀切”、豁免权泛化、职工就业等话题,见表 2。

表 1 大气监督帮扶正面观点梳理

政策名称	具体观点
“散乱污”整治	观点1: 有效解决了一批突出环境问题。举例: 邢台市环保局局长司国亮说,就在几个月前,这里还是成片板材加工企业厂房,大货车不断往来,企业产生的粉尘和货车排放的尾气让过往群众苦不堪言。 ^[3]
	观点2: 清除了经济发展的搅局者。举例: 一家不正规的企业或者是作坊根本没有这些费用,即使有也是少的可怜,这样的企业由于成本相对于正规企业来说成本低了非常多。 ^[4]
	观点3: 防止人才流失。举例: 人才培养好了就被别的小企业高薪挖走了,因为小企业没有投入大量的培养人才的时间和费用。 ^[4]
	观点4: 为企(行)业转型升级提供了契机。举例: 对卫浴行业来说,环保整治客观上加速了企业转型升级进程。 ^[5]
双替代政策	观点1: 提升空气质量。举例: 清洁取暖是京津冀及周边地区改善空气质量最关键的举措,对降低PM _{2.5} 浓度的贡献率达1/3以上。 ^[6]
	观点2: 改善居住环境。举例: “过去,还没到冬天就得赶紧囤煤球,冬天生炉子不仅弄得屋里脏兮兮的……现在整个屋子暖暖和和、干干净净,老舒坦了!”。 ^[7]
	观点3: 省时省事省钱。举例: “以前家里烧锅炉很费时间,每天都得捣炭……政府一年还给每户补贴2400元。算下来,比烧煤炭便宜”。 ^[8]
重污染天气应急	观点1: 点赞“一厂一策”政策,认为其增强了重污染天气应急减排的科学性和针对性。举例: 衡水市在前期充分调研的基础上,对1517家工业企业制定“一厂一策”减排方案,有效地避免了民生领域、机动车限行、工业园区和特色产业等领域的“一刀切”管理行为。 ^[9]
	观点2: 推动化解产能过剩,提升行业效益。举例: 错峰生产与停产限产对于水泥行业推进去产能工作具有重要作用。 ^[10]
	观点3: 有利于市场预期稳定。举例: 对管理水平、污染排放水平明显好于同行业的绿色标杆工地和绿色标杆企业发放绿色许可证,稳定市场预期。 ^[11]

表2 大气监督帮扶负面观点梳理

政策名称	具体观点
“散乱污”整治	观点1: 影响地方经济与民生就业。举例: 部分地区的关停行动波及到生产和生活服务行业, 引发工厂倒闭、商铺关门, 影响经济发展, 使得工人失业和扰乱居民正常生活。 ^[12]
	观点2: 质疑涉事企业背后有“保护伞”。举例: 举报村民认为部分“小散乱污”企业有当地村干部、镇领导参股, 一旦遇到查处, 就有领导给监管部门打招呼。 ^[13]
	观点3: 存在“九龙治水”困境, 部门间配合不畅、重复处罚。举例: 有很多时候相关部门之间的配合并不是很有条理, 甚至有的时候会出现几个部门重复进行行政处罚的情况。 ^[14]
双替代政策	观点1: 加剧能源贫困。举例: 《能源消费转型背景下的家庭取暖散煤治理评估》显示, 在现行技术条件、能源价格和政策补贴下, “煤改气”“煤改电”政策或加剧了能源贫困。 ^[15]
	观点2: 配套措施跟不上导致群众无法温暖过冬。举例: 2017年12月, 山西民生天然气公司发出通知, 因中国石油对下游限压减供, 只能对居民供气实施轮流停供。
	观点3: 能源供应紧张导致部分行业发展受阻。举例: “气荒”背后, 是近些年来愈演愈烈的煤改气大潮, 是工业用气与居民用气的冲突、煤炭与天然气的博弈。 ^[16]
	观点4: 认可政策初衷, 但认为在具体政策执行中失之于粗, 给民众生活造成不便。举例: 网民“芋里豆加”的微博称: “#河北煤改气#本身就是利国利民的民生项目, 可现在呢, 施工质量差, 乱收费, 人员技能不过关等诸多问题, 到最后老百姓只享受到了一个没有政策的政策。”
	观点5: 部分基层人员政策执行过度, 严重损害干群关系和政府形象。举例: 网民“不抛弃·不放弃 CHINA”微博称: “只有山西临汾的农民才有发言权, 政府强拆炉具……没收锅炉, 没收煤炭。”
	观点6: 质疑雾霾成因, 认为并非由烧煤造成。举例: 网民“付柳国画”的微博称: “查了一下资料, 东北是允许烧煤的, 同时那次去北京我也知道: 东北没有雾霾!!! 请问雾霾确定是煤造成的吗?”
	观点7: 质疑部分基层干部存在腐败行为。举例: 网民“巨蟹红尘风雨中”: 村主任和壁挂炉代理商对村民威逼利诱, 希望严查黑恶势力与腐败行为。
重污染天气应急	观点1: 抨击“一刀切”对行业挫伤过大。举例: 山西省铸造行业协会呼吁, 地方政府要按照国家相关政策, 对已进入铸造准入的企业要区别对待, 不能一刀切全部关停。 ^[17]
	观点2: 豁免权存在泛化风险。举例: 几乎省内所有水泥企业都上报自己达到了超低排放标准。先不说企业自己上报标准是否有水分, 从政府相关部门的验收结果来看, 有70%~80%的企业都通过了超低排放标准。 ^[18]
	观点3: 错峰生产和停产限产期间的职工安置问题也容易成为社会风险点。举例: 因错峰生产引起的员工停工问题日益突出, 不少企业员工工资明升暗降, 企业员工在错峰停产的5~6个月内, 收入成疑。 ^[19]
	观点4: 错峰生产方案中的“差别化管理”引发行业争议。举例: 沃丰水泥则是与需供暖的敬老院和学校均无供暖合同, 存在以敬老院和学校供暖为逃避错峰生产的嫌疑。 ^[20]

3 引发负面舆情的主要原因分析

3项政策与群众生产生活较为贴近, 相关舆情触点多、燃点低、爆点高, 特别是监督帮扶区域主要位于河北、河南、山西等省, 涵盖了较多的欠发达区域, 如太行山、坝上等, 扩大了负面舆情的滋生空间。综合全网数据, 本文将引发舆情的主要原因归为3类。

(1) 利益受损者及其代言人会极力通过网络表达反对意见, 煽动网民情绪、引发负面舆情。“环保影响经济”就是此类群体抛出的论调。如, 环保限产带来的供给冲击会对基本面产生负面影响; “环保影响民生就业”也是反对者经常引用的观点, 如, 《大面积停产、失业、民怨沸腾! 官方新华社罕见发文质疑“环保风暴”一刀切》《倒闭、失业潮来袭! 》《查环保引发的“失业潮”, 会妥善安置吗? 》《环保严查或再度引发失业潮! 》等文章曾一度引爆朋友圈。

(2) 部分地方政府在政策执行中的失误与不当, 引发舆情。“环保一刀切”“不作为”“乱作为”“层层加码”等环境热词形象地反映了网民对部分地方环境执法不当的调侃与不满。如, 有文章认为环保风暴造成的后果持续发酵, 众多中小企业经营举步维艰, 倒闭潮越来越近。基层这种“一刀切”式的环保执法, 看似简单省事见效快, 但这种“株连式”的执法与法治的基本原则相悖, 误伤了守法企业, 对社会方方面面造成了伤害, 尤其是对中小企业带来了极大冲击。再如, “双替代”政策落实中, 各级官员为了完成任务, 特别是超额完成任务, 往往会加大任务量, 造成政策初衷与实际效果的背离^[1]。

(3) 部分相关部门未能准确把握网络舆情的传播特点与规律, 没有及时有效地宣传解读和应对进而引发舆情。一方面是网络自身传播的特点与简化逻辑的推波助澜。弱传播理论指出, 舆论世界的

强弱与现实世界刚好倒置,舆论的能量朝着有利于现实中弱者的方向移动。监督帮扶中,利益受损者在网络中往往扮演弱者形象,引发社会同情;另一方面是引爆舆情的“飞轮效应”。检索结果表明,无论是“散乱污”整治、双替代政策,还是重污染天气应急,都是受损群体主动在舆论场中发力推动飞轮转动,并通过一个个具体事件。如,“环保影响经济”“气荒”“跑步取暖”“补贴不到位”“一刀切”等使得“飞轮”旋转加速。此外,相比于利益受损群体,受益者大多不在网络上表达支持观点,使得部分中间群体更容易受到负面舆论的裹挟。

4 相关建议

(1)针对涉及民生的环境政策开展社会影响评估。考虑到大气监督帮扶工作影响范围较广,会直接或间接影响到企业与公众等多方群体,建议对社会影响大且涉及民生领域的环境政策,如,双替代、重污染天气应急中关于餐饮与交通管控等措施开展社会影响评估,识别潜在的风险点、敏感群体及影响因素,确定风险等级,提出预防和缓解措施。必要时可制定应急预案,强化舆情等社会风险的前端防范。

(2)通过正面清单与推广典型经验等减缓负面舆情。一方面,积极指导推动各地继续落实《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》中关于监督执法正面清单的文件精神,分类制定不同等级的企业信用清单,对于信用等级较高的企业尽量利用遥感、无人机巡查、在线监控、视频监控、用能监控、大数据分析等科技手段开展非现场检查;另一方面,积极凝练各地成功经验,总结适合不同区域的典型模式,并在监督帮扶区域内宣传推广,最大限度地减少因“一刀切”等执法不当引发的负面舆情。

(3)加强政策解读与成效宣传,曝光负面典型案例。一方面,各级相关部门应在政策制定后,第一时间组织专家媒体进行政策解读,使社会各界了解政策初衷,避免误读与误判;同时,还应在政策执行过程中,及时公开政策实施进展与取得的成效,营造正向舆论氛围。另一方面,遇到舆论危机时,应联合有关专家加强对问题成因的研判,制定应对策略并及时回应社会关切,疏导网民情绪。对于负

面但有建设性的网络意见,要认真吸收并落实到工作的改进中,同时曝光负面典型案例,发挥好舆论“减压阀”的作用。

参考文献

- [1] 王仁和,任柳青.地方环境政策超额执行逻辑及其意外后果——以 2017 年煤改气政策为例[J].公共管理学报,2021,18(1): 1-20.
- [2] 王力,姜晓群.重污染天气应急预警下的固定源“一厂一策”实施机制探讨[J].环境保护,2019,47(7): 53-56.
- [3] 中新网.河北邢台市治理“散乱污”企业倒逼产业转型升级[EB/OL].(2017-11-16)[2021-05-08].<http://www.chinanews.com/sh/2017/11-16/8377978.shtml>
- [4] 搜狐网.环保严查,有人说出了背后可能的真正原因![EB/OL].(2018-08-02)[2021-05-08].https://www.sohu.com/a/244827381_100155024
- [5] 中华卫浴网.环保成重点 卫浴行业直面“小散乱污”[EB/OL].(2016-11-14)[2021-05-08].<http://chnweiyu.com/sh/2016/11-14/6577979.shtml>
- [6] 光明网.北方供暖季开启 如何兼顾温暖过冬与蓝天白云?[EB/OL].(2019-11-15)[2021-05-08].https://life.gmw.cn/2019-11/15/content_33320976.htm.
- [7] 河南日报网.政府补贴实施“双替代”改造,吉利农妇称这个冬天“老舒坦了”[EB/OL].(2019-12-27)[2021-05-08].<http://www.henandaily.cn/content/2019/1227/204782.html>
- [8] 今日头条.王曲人说:电代煤、气代煤“双替代”让我们生活更美好[EB/OL].(2019-12-02)[2021-05-08].<http://www.toutiao.com/i6765663123102761476/>
- [9] 腾讯网.“一厂一策”让精准服务落地开花[EB/OL].(2019-11-11)[2021-05-08].<https://wx.qq.com/cmsid/20191111A07MB900>
- [10] 中国经济网.错峰生产有利水泥行业去产能[EB/OL].(2017-07-17)[2021-05-08].http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201707/17/t20170717_24247992.shtml
- [11] 生态环境部官网.错峰生产不搞“一刀切”,既保环境又保民生[EB/OL].(2018-10-24)[2021-05-08].http://www.mee.gov.cn/xxgk/hjyw/201810/t20181024_665295.shtml
- [12] 新浪网.环保严查,工厂关停!2016 累垮一批,2017 冤死一批[EB/OL].(2017-08-24)[2021-05-08].<https://cj.sina.com.cn/article/detail/5688926284/374160>
- [13] 百家号.临沂市:“散乱污”企业昼伏夜出照干不误,村民投诉无果[EB/OL].(2020-04-22)[2021-05-08].<http://www.guannews.com/xinwen/148414.html>
- [14] 石材宝.吴少博律师事务所.石材厂的“小散乱污”关闭关停搬迁若干问题[EB/OL].(2020-04-06)[2021-05-08].<https://www.scbstone.com/news/detail-7398.html>
- [15] 财新网.陈雪婉,白宇洁.研究:“煤改气”、“煤改电”或加剧能源贫困[EB/OL].(2019-12-31)[2021-05-08].<http://mappv5.caixin.com/article/5/6269/626269.html>
- [16] 新浪网.天然气供应不足 陶企发展寸步难行[EB/OL].(2017-12-26)[2021-05-08].<http://news.dichan.sina.com.cn/2017/12/26/1253903.html>
- [17] 机经网.山西省铸造行业协会.山西铸协呼吁:错峰生产不要一刀切[EB/OL].(2017-11-01)[2021-05-08].<http://www.mei.net.cn/jcgc/201711/754127.html>
- [18] 搜狐网.水泥超低排放“突破”错峰生产的是与非[EB/OL].(2018-12-10)[2021-05-08].https://www.sohu.com/a/280746216_206009?sec=wd
- [19] 水泥网.水泥企业无条件错峰生产 水泥工人又该走向哪里[EB/OL].(2017-11-09)[2021-05-08].<http://www.ccement.com/news/content/9233376246369.html>
- [20] 水泥网.承担供暖就可搭上水泥错峰生产的便车?[EB/OL].(2018-12-07)[2021-05-08].<http://www.ccement.com/news/content/44155174027060.html>