

关于建立环境社会调查制度的思考*

Suggestions on the Establishment of the System of Environmental Social Investigation

摘要 本研究对环境社会调查制度,环境社会调查的设计、实施和操作规范,以及我国建立环境社会调查制度可能面临的挑战进行了探讨;并基于这些分析对建立环境社会调查制度提出了若干工作建议,如对环境社会调查技术方法和制度设计开展研究、进行环境社会调查制度试点和总结推广、出台政策文件、加强环境社会调查的能力建设等。

关键词 环境社会调查;社会治理;环境政策;调查方法

■文/黄德生 王华

近些年来,我国环境问题严峻,因环境问题引发的社会矛盾频发且越来越尖锐,中央和地方各级政府部门面临巨大的压力和挑战。在当前大力推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,社会多元共治已成为我国社会治理和政治深化改革的必然趋势。地方政府不仅需要贯彻执行上级政府的政策决策和工作要求,更需要进一步深入到社会基层和民众中去,充分了解民情民意和舆论动态,准确掌握社会需求和公众利益,并将社会公众的诉求和意见合理纳入到地方政府的政策决策和日常工作中去。这不仅是政府政策制定和实施的基础和出发点,也是政府工作得以有效开展的根本要求。

目前我国政府部门在进行政策制定和实施之前有时会采取召开听证会、座谈会等手段征求公众意见,听取民意,但是这些手段均有局限性,实践中存在着很多不足。如行政干预较多、缺乏公众代表性等问题,常常导致听证和座谈结果同社会整体需求存在较大偏差。这不但影响了政府工作的有效开展和政策决策的科学性,还常常引发公众的质疑和不满。

我国政府,特别是地方政府,迫切需要建立环境社会调查制度,以对现有听证会和座谈会制度进行替代或补充。政府环保部门,特别是基层环保部门,需要及时、系统、全面地了解民情,并将民意反馈给政策制定层,有针对性地满足社会各界对环境保护的需求,提高环保部门的工作效率和社会公信力。

环境社会调查及意义

环境社会调查

环境社会调查是针对环境相关问题开展的社会调查,建立环境社会调查制度就是要求地方政府在一定的条件下对相关的环境问题开展社会调查,按照规范的程序和准则进行调查设计、实施、结果分析和报告发布。环境社会调查结果和调查报告应向社会公开,基于调查结果形成的解决方案或政策措施也应向社会公开,接受社会监督。

环境社会调查在国外开展得较早也相对成熟。从20世纪60年代起一些发达国家就开始对公众环保意识和环境行为开展了大量的量化调查研究,同时进行跨国、跨区域的比较研究,

并在20世纪70年代开始建立具体化和可操作的环境社会调查标准和规范,推动了各类环境社会调查实践。在我国,从20世纪90年代起,不同主体针对不同对象就环境问题开展过一些社会调查,但是工作比较零散、碎片化,基本仅限于对环境意识和行为方面的调查,鲜有针对环境政策、规划实施等方面的调查,而且研究水平参差不齐,未能形成大规模、持续性、系统化、科学化和制度化的环境社会调查。我国的一些自然资源法律法规中规定了自然资源调查制度,如《森林法》中规定的“森林资源清查”制度,《草原法》中规定的“草原资源普查”制度,《土地管理法》规定的“土地调查”制度等,但环境社会调查制度尚未建立。

环境社会调查的意义

建立环境社会调查制度,科学规范地开展环境社会调查工作,是地方政府有效开展环境保护工作的重要手段,也是改进我国环境社会治理的有效方式。

环境社会调查基于科学的理论和方法,通过与社会公众个体的直接交流、沟通和反馈,能够全面地、完整

*基金项目:国家自然科学基金项目“基于选择实验法的大气能见度价值评估及影响因素分析”(41501600)

地收集具有代表性的信息，及时有效地了解老百姓的现实环境诉求，了解老百姓对环境质量现状的感知、评价和态度，了解老百姓对政府制定和实施的环境政策以及拟投资建设项目的态度和意愿等情况，从而为政府科学决策提供必要的基础信息，为政府工作的有效开展打下坚实的群众基础。

此外，通过社会调查，地方政府还能够全面掌握社会潜在的矛盾和隐患，深入跟踪舆论动态，针对重点紧迫问题及时进行协调、疏通和化解，从而能够避免社会矛盾的发酵和扩大，避免社会群体性事件的爆发。

因此，相比听证会、座谈会等形式，环境社会调查的优势是，通过合理规范的随机抽样调查，获得大量居民的信息和意见，结果更具代表性；基于问卷调查的数据信息，可供量化综合分析，结果更全面且更接近实际情况；环境社会调查能提供充足的时间、独立的思考和自由的表达，更容易获得居民的真实想法和意愿。

环境社会调查的实施

环境社会调查的基本技术规范和操作程序

建立环境社会调查制度，需要设计和制定社会调查相关的技术规范和操作实施准则，并在社会调查过程中严格遵循执行这些原则和程序，确保调查过程的规范性和调查结果的有效性。作为一种系统的、科学的认识活动，社会调查具有比较规范的程序，这种规范程序具有内在的逻辑结构，大体上可以分为下列关键步骤：选定主题、确定目标、开发问卷、随机抽样、实施调查、数据分析、结果报告、政策建议。在整个工作的每一个环节，既要严格遵守社会调查的科学

性和规范性，又要根据实际情况进行合理的调整和变通，具体问题具体分析。

环境社会调查应遵循调查设计的基本原则和要求，应该特别注意三个方面。一是调查目的要明确。任何社会调查都有一定的社会目的性，它与人们日常生活中对社会现象的观察和了解有着原则性的区别。环境社会调查的目的主要是服务于政府，为环境决策和管理提供参考，同时也服务于社会，提高社会及个人的认识水平。

二是调查内容要全面。社会是一个复杂而庞大的系统，是一个不断变化和发展的有机体，社会现象丰富多彩，社会关系盘根错节，调查任何一个社会问题都不能是单方面的、片面的。环境问题往往涉及面广、信息量大，在环境社会调查中不仅要考虑调查对象的代表性，还要考虑调查内容的全面性。

三是调查方法要科学。现代社会现象的多样性和复杂性决定了社会调查方法必须具有科学性。环境问题通常错综复杂、多元交叉，根据调查的问题和调查的目的，需要选取合适的抽样调查方法，科学合理地选取总体和样本，使得调查结果具有较好的随机性和代表性。

环境社会调查的主要方法和操作模式

社会调查具有不同的方法和形式，通常采用入户调查、电话调查和网络调查等形式。这些方法可以配合运用，互相补充，根据调查需要和地方实际情况进行选择。三种常用的调查方法的优势和劣势比较见表1。

一般来说，入户调查指调查员到指定的被访者家中进行访问，直接与被访者面对面接触，利用结构式问卷逐个问题地询问，并记录下对方的回答；或是将问卷交给被访者，说明填写要求，等待对方填写完毕后再收回问卷的调查方式。电话调查指的是调查者按照统一问卷，通过电话向被访者提问，记录答案。网络调查，又称在线调查，是指通过互联网及其调查系统把传统的调查、分析方法在线化、智能化，可以充分利用互联网作为信息沟通渠道的开放性、自由性、平等性、广泛性和直接性等特性。

对于操作模式，一是政府通过自身行政体系直接操作，二是政府购买第三方服务。政府可以通过行政体系进行逐级分层抽样和管理，包括“省—市—区—县—街道办（乡镇）—社区（村）”等环节，利用所选取的各级行政单位的管理人员分别

表1 三种常用调查方法比较

调查方法	优势	劣势
入户调查	可操作性强； 有效回答率相对较高； 对回答中的错误、疑问等，可在调查过程中及时解决； 可控性高，可对开放式问题进行追问；有些必要的图表和实物可当面展示解释	人力、时间及费用消耗较大； 对调查员业务水平和综合素质要求高
电话调查	速度快，范围广，费用低； 在电话中回答问题一般较坦率，适用于不习惯面谈的人	可控性较差； 被拒绝率较高； 抽样代表性也较差； 难深入，不适用于复杂问题
网络调查	快速，低费用； 可交互； 可突破时空限制； 可进行大样本调查	调查人群的代表性、回答的真实性难保证； 其他干扰因素难控制。

负责环境社会调查中的相应部分工作，培训并指派调查员进行入户调查，发放、收集问卷和数据，同时采取相应的管理办法和监督机制进行调查质量的控制。政府购买第三方服务是指政府委托第三方（如专业性的社会调查公司或者统计局下属的城市调查队等）开展环境社会调查，并对调查过程进行跟踪监督以保证调查质量。这种形式相对省时省力，专业性能够得到保障，可作为未来各级地方政府开展环境社会调查的重要形式。

建立环境社会调查制度面临的挑战

建立环境社会调查制度能够给政府环保工作带来一系列的益处，也具有较强的可操作性，但在体制机制层面和技术层面仍面临一些挑战。

在体制机制层面，环境社会调查与现有其他社会参与机制如何进行整合衔接，且调查结果如何纳入信息公开体系，都是政府需要解决的问题。环境社会调查与现有的社会参与方式，如座谈会和听证会，需要有区别的对待，同时又需要有效的整合，使得环境社会调查制度与其他相关制度互相兼容，既能够高效发挥各类制度的综合优势，又不至于给政府部门增添过大的工作量。此外，在环境社会调查中，无论是针对常规性工作的环境社会调查，还是针对特殊情况（包括相关的规划、项目，中央或地方的重大政策、行动计划等）进行的调查，都需要承诺调查统计结果的公开透明，接受公众的监督，地方政府部门对此可能仍有疑虑。这就需要政府有关部门真正树立执政为民的思想，充分认识到公众对政府工作监督和建议的重要意义，让调查结果公开化成为改进工作的动力，广开言路获取公众的理解和支持，吸取公众的智慧和

力量，真正将环境社会治理和多元共治的理念融入到政府实际行动中。

在技术层面，专业知识、技能和经验的不足给各级地方政府开展环境社会调查工作带来一定的挑战。许多政府部门缺乏环境社会调查相关的理论和方法方面的专业知识，社会调查的经验不足，在调查设计、实施和结果分析等整个过程中可能存在诸多疑虑。因此，需要对地方政府进行环境社会调查的系统培训和指导，并开展环境社会调查的试点，为环境社会调查制度的建立和推广积累经验。

关于建立环境社会调查制度的建议

对环境社会调查技术方法和制度设计开展研究

建立环境社会调查制度，首先需要对环境社会调查技术方法和制度设计进行研究，总结社会调查理论、方法和技术，结合环境保护特征，对调查内容、调查对象、调查方式、信息统计、结果分析、反馈要求等内容进行制度设计，并研究现有的社会经济条件和政策法规制度对环境社会调查制度的制定和实施的潜在影响，从而尽可能使得环境社会调查制度在不同层面上既可行又有效。

进行环境社会调查制度试点和总结推广

建立环境社会调查制度作为一项全新的工作，需要首先在充分研究的基础上，选定合适的省市开展试点实践，在实践中学习掌握环境社会调查的理论和方法，并不断探索创新、总结经验教训和研究适用性环境条件，为环境社会调查制度在全国范围内的推广应用打下坚实的基础。

出台环境社会调查相关政策文件，推动制度的制定和实施

中央和地方政府应尽快出台环

境社会调查制度相关的政策文件，推动环境社会调查制度的建立和实施。环保部和地方环保部门应制定颁布常规性的环境社会调查制度，将调查内容、调查对象、调查范围、调查时间、调查方法、结果发布等环节系统化和规范化，并出台细则文件指导制度的实施；同时，应当结合环境热点问题和重大政策决策，例如大气、水和土壤污染防治行动计划等，适时颁布环境社会调查相关的政策文件和配套办法，对环境热点问题和重大政策决策开展社会调查和分析，及时掌握社会心理和行为动态，推动政策决策的有效贯彻实施。

加强与环境社会调查相关的能力建设

环境社会调查具有较强的技术性，环境社会调查制度的建立需要一定的资金和技术保障。建议安排专项资金投入，为社会调查工作提供必要的物质条件。同时，应该对相关部门人员进行系统的培训，不断加强环境社会调查能力建设，逐步提高社会调查管理人员的素质和业务水平，建立社会调查工作网络，为有效建立环境社会调查制度、顺利开展环境社会调查提供人力、财力和物力全方位的支持和保障。^[15]

主要参考文献

- [1]王华, 郭红燕, 黄德生. 我国环境社会治理面临现实挑战[N]. 中国环境报, 2015-10-22.
- [2]左玉辉. 环境社会学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2003.
- [3]风笑天. 什么是社会调查?[J] 青年研究, 1993(2): 45-48.

(黄德生, 环境保护部环境与经济政策研究中心; 王华系环境保护部环境与经济政策研究中心前研究员。王华系本文通讯作者)