



“中国的低碳创新：远景、政策及实践”项目研究：

政策简报（三）

低碳创新治理——公众认知的重要性

Adrian Ely, SamGeall, Dai Yixin

2016年6月

中国制订了一系列的社会和技术变革计划来实现面向低碳发展的重大转型。然而，其中的一些创新意向，虽然可能对低碳转型产生潜在推动，但却受到了部分社会成员的怀疑乃至否定。本篇政策简报讨论低碳创新治理中公众认知的重要性，并提出应对公众认知问题的一些建议。

西方国家在几十年前就开始对不同技术创新的公共认知进行研究。相关研究强调了信任的重要性，并建议政府可以通过如下方法来改善创新治理：

- 资助相关研究，更好地理解公众对于新技术的态度，并进行认知的制度环境研究；
- 通过提高决策透明度、增加咨询和合作环节主动将公众纳入到政策决策的过程中。



在许多情况下，这些方法都能够成功地减少社会分歧，达成稳健的政策决策，但随着引发争议的创新数量越来越多，这些方法似乎并不能应对这一新的情况。

中国的情况与西方不同，需要考虑其具体情况以便恰当应对。清华大学和英国经济与社会研究委员会（ESRC）近期的一项合作研究——“中国的低碳创新：远景、政策及实践”——为此提供了一些有价值的观点。研究中涉及的技术都对低碳发展有所贡献，但也拥有两极化的争论和社会对立。

核能

核能将成为“十三五”规划中的重要低碳能源来源，中国到2020年计划装机容量目标是58GW，这需要在未来几年内每年建设6-8座新的核电站。

然而，此前确定的2015年建成装机容量40GW的目标却将未能完成。公众通过集体请愿或骚乱的方式反对核能建设的事件日渐增加，使得中国政府取消或延迟了一些核电站的开发。由此可见，公众对核电的认知和反应极大地影响了国家未来的能源结构。进一步的研究需要探寻反对现象背后的原因，探索公众参与、决策透明和政府公信力的重要性，以便平衡核能需求和公众认知之间的矛盾。

近期中国学者的研究大多关注于收集公众对核能技术的认知数据，而非理解中国反核行为背后的原因。一些研究认为知识水平（通常依赖于受访者

本人的自述，可能不可靠)与核电积极认知之间存在正向相关关系，但另外一些研究也发现较低的知识水平并不一定会带来抵触情绪。

清华大学公共管理学院中国科技政策研究中心 (CISTP) 的近期研究工作关注两个关键问题：1、如果公众并不居住在核电站选址附近，他们是否真的在意核电站计划？2、除了知识水平之外，还有那些因素会影响公众对于核能的认知？如果存在，那么这些因素、尤其是公众对于地方政府的信任程度，是怎样影响公众认知的形成的？

这一研究对北京和杭州的 1700 名居民进行了面对面的调研。通过询问“如果你居住的城市将要修建一座核电站，你是否同意？”这一问题，研究测量了公众对核电的认知程度（同时包含正面/反面两种认知）。研究除了控制性别、年龄和教育程度等个人信息外首先验证了核电相关的知识水平同核电认知之间的关系。研究发现，在大多数情况下，更高的知识水平引发更为正面的核电认知，而其它个人信息则没有体现出统计重要的计量关系。

随后，研究采用两种方法测度社会信任程度。首先，研究测度了公民多大程度上相信政府有能力处理与核能发展相关的所有风险，这种信任并没有对正向的核能认知有任何统计重要性。另一个测度则是公民认为自己在多大程度上能够影响政策制定和实施过程，从而管理核电技术发展中可能的风险。这一指标则显示了和正向核能认知之间的统计重要性。换言之，如果公众相

信他们能够更深入和广泛地对政策制定过程施加影响，他们就更容易对于核电技术产生正面的看法。

中国政府目前主要采用政策宣传和教育的方式提升核电站选址附近居民对于核电技术的正面认知，但是上述研究表明，这只是改变公众认知的一半要素。改善公民的参与机制也是提升核电正向认知的重要方式。构建正式和与有效的公众参与途径、提升政策流程的透明度都是增加公众影响政策过程的方式。这一点与通过教育政策促进核电知识的深入人心一样重要。

转基因食品和作物

中国政府将农作物生物技术视为实现可持续粮食安全目标的核心策略。有研究表明种植转基因作物可以在一定程度上减少二氧化碳排放量，因此中国培育的产物，如植酸酶玉米等，被媒体称为是“环境友好”的产品。然而尽管中国政府力图提升公众的接受程度，转基因作物和食品在中国的推介却十分缓慢，许多民众对于这一计划表示了担忧。最近的研究项目“中国的低碳创新：远景、政策及实践”对文件和媒体资料进行分析，辅之以半结构化的访谈、以及由专家、消费者和业界人士组成的焦点小组（focus group），来理解支持或反对转基因食品背后的原因，并从中获得改进创新治理的经验教训。

通过对比有转基因技术知识和没有相关知识人群的认知，本研究发现了同核能认知形成机理相反的结论：对于转基因技术的了解程度并不会提升公众对其安全性的信心，特别是在转基因种子和供应链存在明显的规制困难的

情况下，这一情况尤为突出。研究发现由于公众缺乏对农业和食品相关的监管体系的信任，导致他们对转基因产品存疑，这也表明政府应该将公信力的构建作为长期的目标。那些更为了解转基因技术知识的公众及业界人士会将转基因食品的讨论扩大到对中国农业体系变化、城乡人口关系、知识产权以及外国对于中国食品供应的影响等更加广泛的议题上。

和核能研究工作的结论一样，这项研究也认为单纯依靠宣传教育并不能减轻公众对于转基因作物和食品的担忧。相反，专注于提升公民参与度、努力做到开放透明、实行问责制度则可以更好提升政府的公信力。2003年英国进行的“转基因国家（GM Nation）”全民辩论可以为其他地方的创新治理提供借鉴。

本篇政策简报期依托于“低碳中国：创新治理中的新现象和新问题”国际研讨会上发布的研究成果进行整理。研讨会于2016年1月份在清华大学公共管理学院举办，会议依托于中英联合研究项目“中国的低碳创新：远景、政策及实践”，由该项目以及中国国家自然科学基金共同进行资助。

关于项目的更多信息可以访问链接：steps-centre.org/project/low-carbon-china/

简报翻译、整理：马健文 校审：戴亦欣，梁正