汾渭平原（西安）大气治理议题传播及公众参与现状、挑战及破解路径研究报告

研究机构：媒商实验室 Media Quotient Lab.

支持单位：ENERGY FOUNDATION 能源基金会

首先感谢您的信任。关于本报告，您需要了解以下事项：

媒商定向报告根据特定需求，基于现有数据及背景资料，由专家团队研判完成后定向发送。

媒商定向报告措辞简洁，其为报告准备所搜集的素材和数据不包含在报告中。

媒商定向报告为内部资料，内容严格保密，禁止传播。媒商实验室团队将履行保密义务。

媒商定向报告中所有数据来源为媒商实验室大数据监测平台。

媒商实验室会对风险尽可能地予以研判。但对于不在预期内的变动及突发情况，则无法预估。媒商实验室会依据最新情况，调整建议内容。

媒商实验室愿与您长久陪伴，共同成长。

本研究项目由能源基金会支持，不代表能源基金会观点。

言有方　行致远
正作矩　和为贵

目　录

前言.....2
第一章 汾渭平原大气污染防治的现实观察.....4
一、汾渭平原首次纳入重点区域.....4
二、黄河流经的重要区域.....6
三、区域发展现状.....7
四、西安的现实选择与挑战.....9
五、传播视角下的汾渭平原大气污染防治.....10
第二章 官方舆论场的现状、挑战及破解路径.....12
一、现状与挑战.....12
1.官方舆论场积极活跃.....12
2.借助网络热点提高传播效果.....12
3.亟需寻找网络传播突破口.....12
二、数据分析.....13
1.陕西环境官方新媒体矩阵数据分析.....15
2.西安市环境官方新媒体矩阵数据分析.....16
三、破解路径.....17
1.国家层面：激发区域联动活力，强化能力建设.....17
2.陕西省层面：突破信息壁垒，促进多部门配合.....19
第三章 媒体舆论场的现状、挑战及破解路径.....21
一、现状与挑战.....21
1.说教式话语风格遭遇挑战.....21
2.内容供给相似度过高.....21
3.本地媒体舆论引导效果有限.....22
二、数据分析.....23
1.主流媒体数据分析.....23
2.市场化媒体数据分析.....26
3.西安市媒体分析.....30
4.西安周边地区媒体数据分析.....33
三、破解路径.....34
1.国家层面：探索中央-地方媒体报道协同联动.....34
2.陕西省层面：创新传播大气污染防治议题.....35
第四章 民间舆论场的现状、挑战及破解路径.....36
一、现状与挑战.....36
1.认知层面：专业知识需要大众化翻译.....37
2.治理层面：政府管控仍是主力.....39
3.传播层面：社会化媒体为主要信息获取渠道.....40
4.公众参与层面：举报参与意愿明显.....41
二、数据分析.....41
三、破解路径.....44

1.国家层面：搭建第三方资源池 44
2.陕西省层面：围绕公众关切展开议题传播活动 44
第五章 环保第三方舆论场的现状、挑战及破解路径 46
一、现状与挑战 46
1.区域内环保组织发展面临挑战 46
2.缺少品牌建构及区域合作 47
3.区域环保意见领袖影响力仍需提升 49
二、数据分析 50
三、破解路径 51
1.政府层面：为环保第三方提供参与提升的平台 51
2.环保第三方层面：加强品牌与能力建设 52

前言

2018 年，大气十条圆满收官，同年 6 月，打赢蓝天保卫战三年行动计划正式对外公布，行动计划将继续以京津冀及周边、长三角、汾渭平原地区为重点，强化联防联控措施，汾渭平原列入重点区域。从大气十条到蓝天保卫战三年行动计划，汾渭平原大气污染防治的重要性日益凸显。

就在大气污染防治整体态势向好的情况下，汾渭平原却成为舆论眼中的“后进生”，成为区域大气污染防治中难啃的“硬骨头”。

从大气污染防治压力来看，中国工程院院士、生态环境部环境规划院院长王金南曾表示，汾渭平原大气污染治理工作已迫在眉睫。“这里是目前全国空气污染最严重的区域之一。”汾渭平原多个城市因大气治理不力被约谈，高层领导治理不力被替换，篡改环境监测数据等多个负面案例被曝光，中央环保督察及生态环境部强化监督均重点聚焦这一区域。

从大气污染防治成效来看，根据生态环境部发布的数据显示，2015 年至 2017 年，汾渭平原 PM2.5、PM10、NO2、O3 浓度均呈上升趋势，且是二氧化硫浓度最高的区域，优良天数比例逐年下降，呈恶化趋势。2017 年，汾渭平原优良天数比例和 PM2.5 浓度，与“2+26”城市基本相当，11 个城市的 PM2.5 浓度年均值达 68 微克/立方米，是全国污染最严重的区域之一。2018 年，

汾渭平原空气质量平均优良天数比例为 54.3%，同比上升 2.2 个百分点，PM2.5 浓度为 58 微克/立方米，同比下降 10.8%，比 2015 年下降 4.9%，扭转了自 2016 年以来不降反升的局面。2019 年 1-9 月，汾渭平原 11 个城市平均优良天数比例为 59.4%，同比下降 4.0 个百分点，PM2.5 浓度为 51 微克/立方米，同比上升 2.0%。

2019 年，打赢蓝天保卫战三年行动计划进入攻坚之年，大气污染防治工作进入精细化管控阶段，京津冀及周边区域空气质量持续改善，但汾渭平原大气污染防治工作仍面临较多问题，空气质量改善压力进一步加大。

近 2 年网络传播数据显示，汾渭平原大气污染防治议题处在一个上升通道，本区域大气治理已经从区域层面上升至国家层面，受到各方关切。更多的媒体、环保组织、环保志愿者以及普通公众开始关注汾渭平原地区的空气质量，并不断参与到空气质量改善行动中来。随着京津冀大气治理不断优化，大气污染防治工作不断深入，以汾渭平原为代表的重点区域能否迎头赶上，形成多方合力，使大气污染防治压力层层传导，将成为现阶段激活汾渭平原大气污染防治工作的一个重要切入点。

2019 年 5 月，课题组围绕汾渭平原大气治理议题传播，开展了一系列网络数据分析及线上、线下访谈与问卷调研，旨在通过实证研究方法，找到汾渭平原大气治理议题传播工作中所面临的问题、困境、挑战，并寻求具有实践性的破解路径。

第一章 汾渭平原大气污染防治的现实观察

汾渭平原包括陕西省的5个市、山西省的4个市和河南省的2个市，地形大体类似倒L型的区域，从汾渭平原地理位置及气象条件来看，山西省临汾市地理环境特殊，位于太行山脉和吕梁山脉之间，空气流通不畅，晋中、运城处在河谷地带，东西两面皆有山，不利于污染物扩散，陕西关中盆地地形也较为复杂，全年静风率35%，冬季达45%。因汾渭平原独特的地理位置、气象条件、产业布局及能源结构等原因，导致其长期以来在大气污染防治工作中都处于“后进生”状态，区域内多个城市在全国168个重点城市空气质量排名中倒数，部分地市甚至被国家级、省级层面主管部门约谈。

一、汾渭平原首次纳入重点区域

2018年2月，生态环境部部长李干杰在2018年全国环境保护工作会议上强调，“坚决打赢蓝天保卫战，以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场，坚决加快调整产业结构、能源结构、交通运输结构，狠抓重污染天气应对。”这是汾渭平原地区首次被列为大气污染防治重点区域，也是第一次被提到蓝天保卫战“主战场”的地位。

2018年5月，全国生态环境保护大会召开，习近平总书记出席会议并发表《推动我国生态文明建设迈上新台阶》讲话称，

要坚决打好污染防治攻坚战，其中坚决打赢蓝天保卫战是重中之重。同时特别指出，“要以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等为主战场，以北京为重点，以空气质量明显改善为刚性要求，强化联防联控，基本消除重污染天气，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。”

2018 年 6 月 24 日，《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出，坚决打赢蓝天保卫战，着力打好碧水保卫战，扎实推进净土保卫战。大气污染防治方面，意见明确，编制实施打赢蓝天保卫战三年作战计划，以京津冀及周边、长三角、汾渭平原等重点区域为主战场，调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构，强化区域联防联控和重污染天气应对，进一步明显降低 PM2.5 浓度，明显减少重污染天数，明显改善大气环境质量，明显增强人民的蓝天幸福感。随后，《打赢蓝天保卫战三年行动计划》正式对外公布，将汾渭平原列入重点区域，成立汾渭平原大气污染防治协作小组，加强联防联控。生态环境部决定从 2018 年 6 月起，从全国抽调环境执法人员，对汾渭平原等重点区域开展强化监督。

2018 年 9 月，汾渭平原大气污染防治协作小组第一次全体会议在西安召开，协作小组副组长由生态环境部部长李干杰担任。

2018 年 10 月 29 日，《汾渭平原 2018-2019 年秋冬季大气

污染综合治理攻坚行动方案》正式印发，这块汾河和渭河冲积形成的北方沃土成为中国大气污染治理格局中的重要一环。

汾渭平原在2018年经历了高频次的曝光，多项大气污染防治重要举措均涉及这一区域。在2019年大气污染防治工作精细化管控后，这一区域能否在2019-2020年秋冬季顺利通过考验，实现治理目标，仍是舆论场关注焦点之一。

二、黄河流经的重要区域

2019年9月18日，习近平总书记在河南主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会时提出，“着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。”“黄河流域是我国重要的生态屏障和重要的经济地带，是打赢脱贫攻坚战的重要区域，在我国经济社会发展和生态安全方面具有十分重要的地位。保护黄河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计。黄河流域生态保护和高质量发展，同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样，是重大国家战略。”

黄河自西向东分别流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、陕西、山西、河南及山东9个省（自治区），最后流入渤海。汾渭平原是黄河流经的重要区域。从长江经济带生态环境保护到黄生流域生态保护，“一江一河”打通了中国两大重要流域生态环

境保护。而从汾渭平原来看，其重要性不仅体现在区域大气污染防治工作中，更体现在其在黄河流域的重要地位，打通区域壁垒，形成上下游协同治理，不仅局限在大气污染防治领域，未来汾渭平原的区域联动、协同治理都将成为必选项。

三、区域发展现状

汾渭平原囊括晋、陕、豫三省的 11 个地市，是我国重要的重工业发展聚集区，“一煤独大”的格局难以根本扭转。能源结构看，晋、陕、豫三地均为用煤大省，导致汾渭平原煤炭消费在一次能源消费中占比近 90%，远高于京津冀用煤高峰时 80%的占比，从产业结构看，火电、焦化、煤化工等耗煤企业众多，造成汾渭平原产业结构偏重，高耗能、高排放行业进一步带来高污染。这些也成为大气污染物大量排放的主要驱动因素。加上每年秋冬季节，由于采暖需求导致的燃煤污染物排放量增长，使得该区域的污染物排放强度持续累积，也使这里成为大气污染治理的“硬骨头”。

2018 年 11 月 20 日，人民日报报道《既要温暖，也要蓝天》称，单位国土煤炭消费量高的地区都逃不脱空气污染的恶果。京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原等大气污染防治重点区域，单位国土面积煤炭消费量甚至是全国平均水平的 4—6 倍。而从汾渭平原产业布局来看，这与国家工业、化工业体系建设密切相关，区域内产业发展离不开煤炭能源的支持。汾渭平原既承担着

产业发展的重任，同时也承担着大气污染防治的重任。

《打赢蓝天保卫战三年行动计划》要求，到2020年，北京、天津、河北、山东、河南五省（市）煤炭消费总量比2015年下降10%，长三角地区下降5%，汾渭平原实现负增长。汾渭平原是蓝天保卫战新划重点区域，这里是我国重要的煤炭生产基地，减煤工作压力不小。煤炭总量控制与环境质量、产业转型升级紧密相连。因此，在汾渭平原这一国家重要的产业集聚区实现对煤炭用量的控制，归根到底还是对区域内产业升级，实现高质量发展的现实需求。

让仍需要清醒的看到，新旧能源转化、实现高质量发展是需要一个时间过程的，任何超过汾渭平原地区实际承受能力的政策可能都会在落地时遭遇挑战，除公众的环境意识、健康意识提升以外，与大气污染防治相关的政策实施，仍需考虑本地的实际发展情况与公众的经济承受能力。

2019年10月31日，《北方典型农村居民冬季取暖研究》发布。该报告由国际环保组织亚洲清洁空气中心联合北京化工大学、中国农村能源行业协会民用清洁炉具专业委员会，对陕西、山西、黑龙江3个省份的6个代表性城市开展历时5个月的调研，调研结果显示，与清洁取暖带来的优点相比，经济实用才是居民的首要考虑因素。研究团队在山西入户调研结果显示，即便使用价格最低的散煤（每吨约合500 元左右）取暖，一个采暖季的

燃煤使用花费约为 1000 元，占当地低收入家庭年可支配收入的 10%。但煤改电后，农户需承担单个采暖季的电价约 2400 元，仍然是传统散煤取暖价格的 2 倍甚至更高。与其他北方地区相比，距离城镇较近、家庭收入较高的陕西关中平原调研地区的农户中，有 30%使用散煤取暖的农户有意愿进行清洁能源改造，而在山区，这一比例仅为 5.88%。86.06%的受访居民表示，愿意使用清洁能源取暖的前提是政府提供足额补贴，也即是清洁取暖实际运行费用与散煤取暖费用基本相当的情况下，才有可能主动选择清洁取暖。

四、西安的现实选择与挑战

课题组对汾渭平原进行实地调研后认为，汾渭平原与京津冀地区在“影响力”方面存在较明显差异。2018 年全国空气质量状况通报中，汾渭平原多个城市进入全国倒数 20，空气质量改善需求迫切。但从汾渭平原舆论场观察来看，汾渭平原在协同治理方面缺少京津冀的“京”核心以及长三角的“沪”核心。缺少核心难以形成区域性影响力，推动工作难免出现局限思维。

汾渭平原作为重点区域，地跨三省 11 个地市，但谁能成为区域内大气治理的样板模式，扛旗汾渭平原大气污染防治成效大旗，并能形成治理涟漪不断向外扩散，带动区域内大气污染防治工作，是当前亟需面对的现实问题。从现有治理解构来看，形成了国家层面的汾渭平原大气污染防治协作小组，但各省市如何做

好配合，形成区域联动效果，仍需进一步观察。

课题组认为，当前在本区域内，西安仍具有“样板示范”作用。从汾渭平原城市群来看，西安是其中最具区域影响力和国际知名度的城市。从城市发展来看，西安在2018年被国家发展委确定为第九大中心城市，人口超过千万，同时以其优越的人才引进政策，人口仍处于增长状态。伴随抖音短视频发展，西安成为国内知名的网红旅游城市，其西北门户、连接一带一路等功能将日益凸显。此外，西安汇集了多所知名高校，是汾渭平原地区高校集聚区。同时，区域内媒体资源丰富，不仅有主流媒体，还有活跃的都市媒体。在环保社团发展方面，西安也处在区域内遥遥领先的地位。

汾渭平原地跨三省，涉及城市众多，除西安以外，其他城市影响力有限，但西安自身服务业高达70%以上，污染企业及工业园所占比重较小，其在清洁能源替代已经取得明显成效，西安拥有更为丰富的媒体资源及网络传播资源，但其自身大气污染防治压力并不明显高于周边城市或汾渭地区，也就意味着其自身发挥区域影响时动力不足。但纵观汾渭平原地区，西安作为历史古都，拥有较高的国际知名度和国内影响力，不可避免的成为汾渭平原区域的关注焦点和核心。

五、传播视角下的汾渭平原大气污染防治

课题组研究认为，这一区域并不是短时间内快速“升温”，

其大气治理问题可以追溯到数十年前，但由于这一区域媒体资源有限，能源结构及产业结构长期累积，此前在舆论场中的影响力并不突出。根据媒体报道，2004 年，山西省临汾市连续三年成为中国内地城市的污染“状元”。2006 年国际环境研究机构布莱克史密斯研究所公布了一项报告，评选出 2006 年全球污染最严重的 10 个地区，临汾市作为中国高污染城市的代表进入榜单。2007 年央视新闻调查记者柴静曝光家乡临汾污染问题引发全国关注。而从近年来信息曝光来看，山西三维集团违法排放废物事件、山西临汾大气监测数据造假、山西多城市空气质量倒数、山西多城市遭生态环境部门约谈，陕西韩城工业园污染受环保组织关注，河南 2019 年出现持续数十天的跨年霾等，均反映出这一区域在大气污染防治中的现实困境和治理挑战。

从传播视角来看，传播工作的意义在于促进公众参与，推进议题形成多方合力。从调研访谈来看，以西安为代表的汾渭地区公众，在大气污染防治公众参与方面意愿明显，甚至愿意为了空气质量改善支付经济成本，但调研中也显示，公众普遍对大气污染防治议题中的传播内容、宣传产品等存在专业知识积累不足、形式僵化、内容枯燥等问题。优化现有传播框架，整合现有传播资源，创新大气污染防治传播模式，形成议题传播新格局，将实现以传播为抓手，激活汾渭平原区域内大气污染防治工作活力，有助于形成大气污染防治多方合力协同推进。

第二章 官方舆论场的现状、挑战及破解路径

一、现状与挑战

1.官方舆论场积极活跃

课题组对陕西省生态环境系统官方新媒体矩阵进行了大数据采集及分析。作为官方舆论场的代表，陕西省各级生态环境系统双微矩阵在议题传播、议题设置上表现积极，活跃。从官方舆论场总体传播现状来看，陕西省、西安市两个层面生态环境系统信息发布频次密集，表现活跃，能主动借助当下热点，提升议题的传播量。据课题组统计，自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，陕西省生态环境厅官微共计发布信息 5472 条，其中大气污染相关报道 916 条。

2.借助网络热点提高传播效果

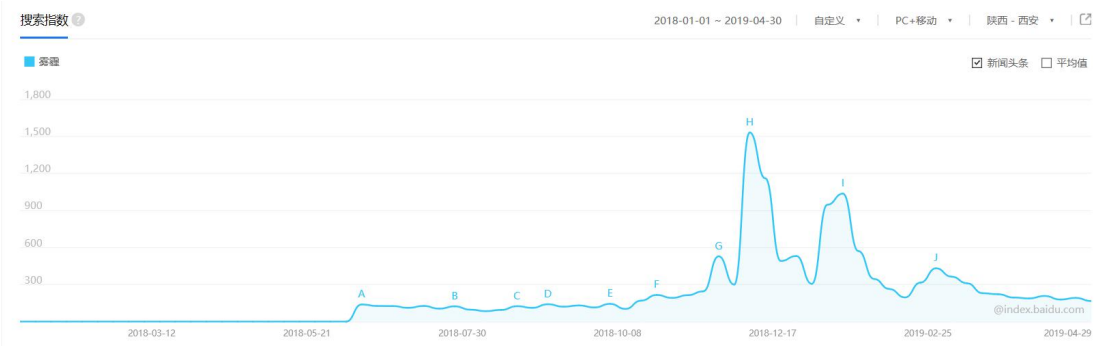
官方新媒体矩阵除常见的图文传播，还利用“一图读懂”、“微视频”等形式进行传播。在传播过程中，能够主动借助网络流行词汇或网络热点，使用如“c 位”“知否知否”等辅助议题发布，在话语风格上做文章，主动适应网络用户的阅读体验。

3.亟需寻找网络传播突破口

课题组认为，尽管官方新媒体矩阵能够做一些大胆的新媒体尝试，在内容、形式上做传播创新，但受到宣传经费有限、专业

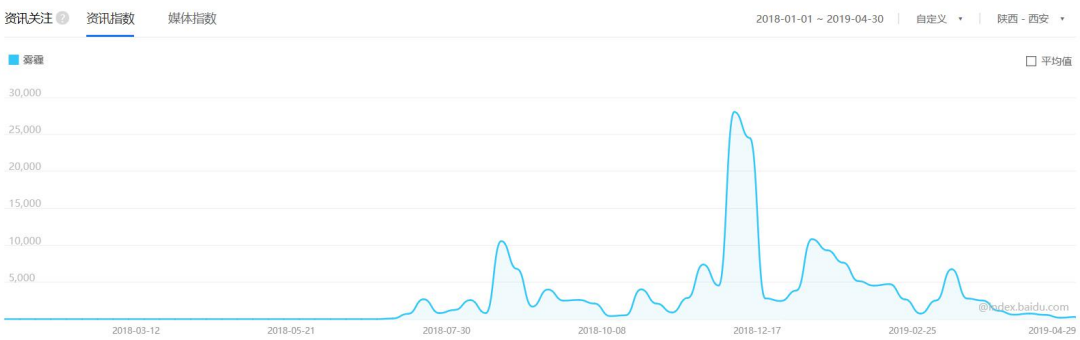
人才缺乏等影响，其在内容设置、话题引导上，缺乏联动思维，形式和内容略显僵化、生硬、说教是普遍现象。此外，传播效果的转化难以被评估，从后台数据来看，信息的曝光量往往较高，但前台的转发与点赞量相对较少，难以评估大气污染防治宣传信息的真实社会传播效果，特别是评论量过低，发布信息以转发为主，很难真正掌握自主传播与公众关切是否吻合。

二、数据分析



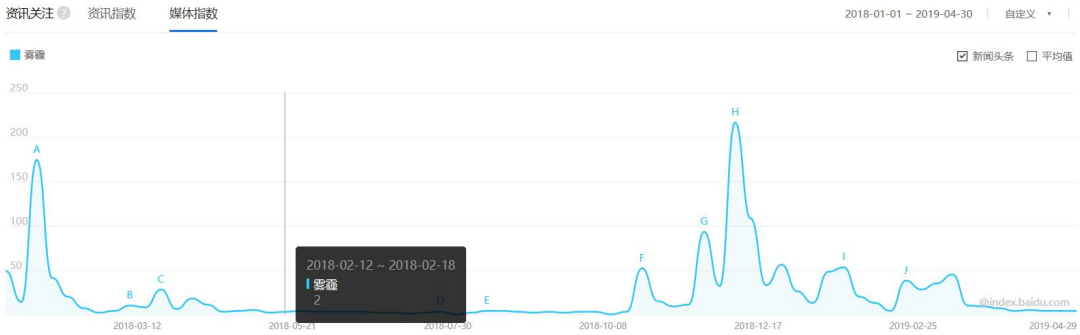
西安“雾霾”搜索指数

如上图所示，2018 年 1 月-2019 年 4 月西安地区雾霾搜索指数显示，2018 年 11 月 26 日-12 月 2 日达到了监测时段的最高峰，数值为 1531，整体搜索峰值偏高时期为 2018 年 11 月-2019 年 2 月，与秋冬季大气污染变化走势一致。



西安“雾霾”资讯指数

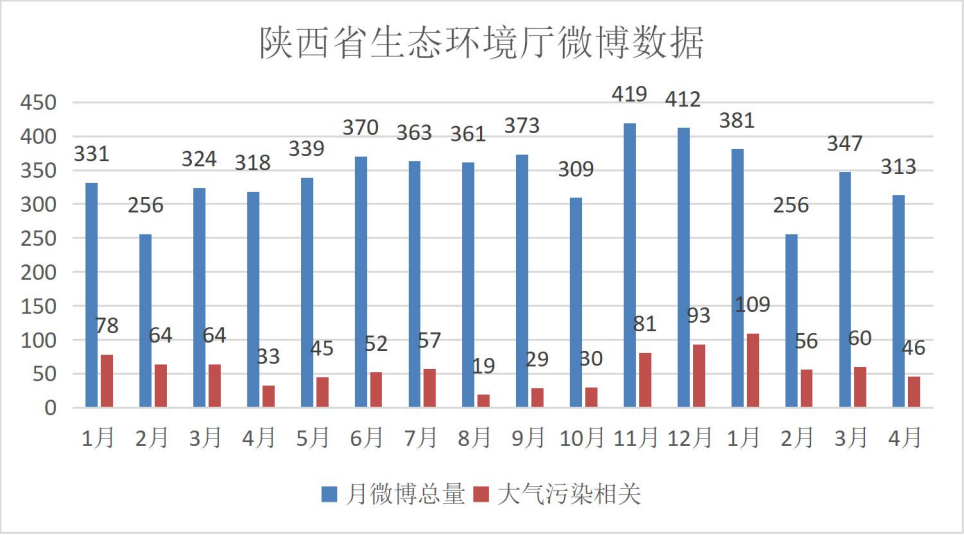
与搜索指数相同，西安地区资讯指数在 2018 年 11 月 26 日-12 月 2 日达到了最高值 28032. 网民在这几天达到了对“雾霾”讨论的最高峰。



陕西-西安“雾霾”媒体指数：

2019 年年初，汾渭平原地区出现了持续多日的跨年霾，媒体也增多相关内容的报道，与搜索指数和资讯指数相符合。

1.陕西环境官方新媒体矩阵数据分析



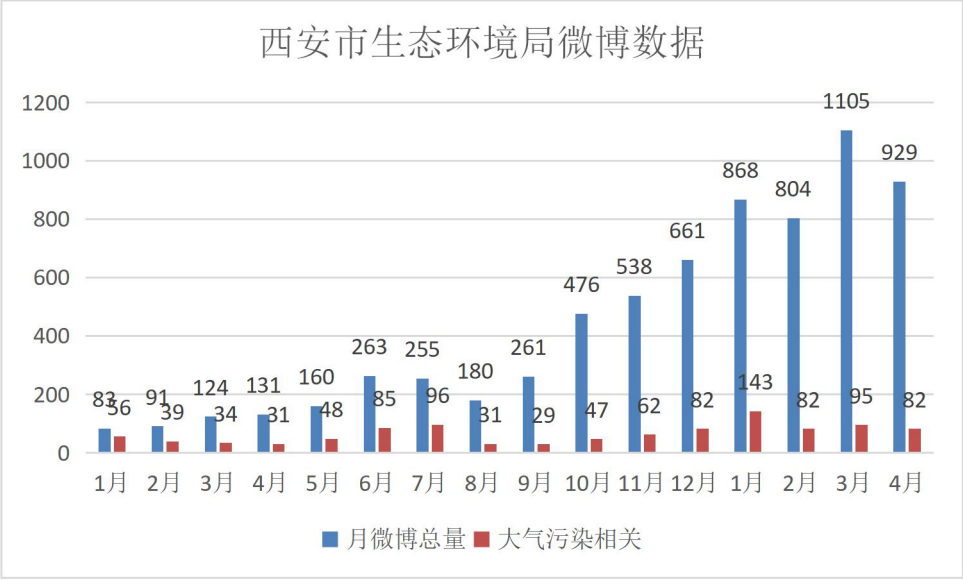
陕西省生态环境厅微博

自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，陕西省生态环境厅官微共计发布信息 5472 条，其中大气污染相关报道 916 条。如上图所示，可以明显看到，随着季节的变化，秋冬季议题发布更为密集。每月大气污染相关微博数基本可达到当月总微博数的 1/5，在大气治理压力较大的月份，可达到 1/3。从发布内容上来看，大致可分为空气质量报告、环保督察整改、秋冬季攻坚行动、铁腕治霾、绿色生活贴士等内容。而从传播效果来看，微博下的转发数量和点赞数量大体一致，基本维持在每篇微博 3-10 条，转发者多为陕西省生态环境厅下辖各市县环保业官微或环保意见领袖，点赞多为普通网友。但从社会效果来看，微博评论量较少，多位转发时自动生成内容，无实质意义。

除官方微博外，陕西省生态环境厅还同时开通了微信公众

号。其主页底部有入口直通空气质量监测，包括实时空气质量和实时天气预报。底部另一端口直通陕西省下各市生态环境微信公众号。微信推文内容大致可分为新闻报道类、政策信息类、活动宣传类、科普知识类和空气质量预报。作为大气污染防治压力较大的秋冬季，陕西省生态环境厅在 10 月至次年 3 月保持稳定的发文频率，传达大气污染相关信息。除了常见的图文传播，还利用“一图读懂”、“微视频”等形式进行传播。在传播过程中，能够主动借助网络流行词汇或网络热点，使用如“c 位”“知否知否”等辅助议题发布。

2.西安市环境官方新媒体矩阵数据分析



西安市生态环境局微博

如上图所示，2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，西安市生态环境局共计发布信息 6929 条，其中大气污染相关报道 1042 条。自 2018 年 10 月起，@西安生态环境发博数量较以往有明显

大幅提升，在大气污染相关微博中，#空气质量通报#占较大比例。多数微博转发、评论、点赞量都不高，缺少与网民的互动，也无法反映出网民们的真实态度情绪。但值得关注的是，西安生态环境官微每日发布当天空气质量报告，对空气质量进行图文分析，指出当天是何种因素对大气污染造成较大影响，通俗明了，兼具服务功能。

西安市生态环境局在微信公众号运营方面，主要在主页底部设置 “有奖举报”链接口，公众可针对环境违法行为直接进行举报，形成全民治理污染。在发布文章中，篇篇图文并茂，能够运用表情包、流行词汇，有助于议题传播。

三、破解路径

1.国家层面：激发区域联动活力，强化能力建设

课题组认为，当前汾渭平原大气污染防治工作缺少区域协同联动。课题组在陕西省西安市调研发现，西安市层面设立了“铁腕治污办”，包含市级层面多个部门。但该办公室设在西安市生态环境局，在推进工作时，往往出现“环保部门给其他部门布置工作”的尴尬，行动力和影响力受限。如在汾渭平原区域内，将大气污染防治议题“升级”，形成市级层面的协同推进机制，有助于生态环境部门与其他部门形成合力，集中更多优势传播资源，争取更多舆论引导阵地。

当前，三大重点区域协同治理已经形成，但在信息发布、舆

论引导中仍较为分散，易出现议题对冲，影响议题传播效果，比如，“区域传输分析”作为专业研究，其目的是理清污染传输路径，为下一步大气治理提供科学参考，但这一表述在民间舆论场中往往被认为是地区“甩锅”，往往从环境议题衍生为地域偏见，不利于区域协同治理。而在实际调研中，有超八成受访者认为区域传输影响本地空气质量。局域思维、割裂思维仍然存在。

此外，重污染天气信息发布上缺少双轨评估，忽略了对宏观舆论环境的观察，比如，在重污染天气发生当日，发布大气治理成绩报告，引发公众负面舆论反弹。同时，需要指出的是，由于区域发展不平衡，受经济水平等外在因素影响，各地在协同联动中的支撑力不足。

以重污染天气治理工作为核心，应进一步理顺舆论引导和回应机制。从舆论引导信息的发布主体来看，目前生态环境部两微、例行新闻发布会为代表的官方舆论场已成规模，但地方生态环境部门影响力有待激活。日常积累不足，基层矩阵影响力、引导力将受到限制。相关专业培训亟需下沉，激活基层矩阵影响力。

此外，地方在舆情评估与研判上经验不足，能力建设亟需提升。以重污染天气治理工作为核心，部委工作与地方配合密不可分，舆论引导工作也属此列。建议进一步提升地方生态环境部门回应水平、团队能力，以形成传播效果同频共振。

由于生态环境的专业属性，长期以来一直存在“重业务，轻宣传”的传统。使得各地生态环境部门都存在着专业人才缺失的问题，“业务做得好，但传不出去”“公众有质疑，却不知怎么

回应”，往往成为基层现实困境。

在课题组对陕西省西安市生态环境系统宣传部门调研时发现，西安市生态环境局在机构设置上，将环境宣传与法规宣传合二为一，形成“法规与宣传处”，从事环境宣传、负责双微运营、了解网络舆情的工作人员仅一人，且为借调，人事关系并不在本单位。而西安市下辖各区县，环境宣传部门工作人员也多为一人，且多为兼职。如想实现大气污染防治议题的舆论引导，来自系统内部的宣传支持将会十分薄弱，其对舆情风险的识别、研判以及后续处置也将受限。

2.陕西省层面：突破信息壁垒，促进多部门配合

目前，围绕“重污染天气”议题，舆论场中各类科普作品、解读分析信息层出不穷。经过近几年持续性信息科普，公众在“重污染天气”议题中已经有一定的知识积累和防护技能储备。公众可以通过各类信息告示牌、地铁公司广告、车身广告、社群活动等获得相关信息，但在实际调研中，公众对于专业知识的获取和理解依然不够，官方舆论场提供的信息不一定满足公众关切，公众希望获得的信息有缺少权威、专业、易于理解的解释。官方舆论场与公众期待平行错开，传播效果受到限制。

本次调研中，公众对大气污染防治工作中多个专业词汇仍在知晓率低的情况，在“重污染天气”议题中，专业信息、专业数据依然存在理解壁垒，公众更愿意从个人生活角度，调动自身知识储备去选择性理解。课题组观察认为，重污染天气舆论引导中，

内容供给侧存在有效性不足的问题。从“传播弹药”来看，并不缺乏，专业信息、科普信息、解读信息、媒体信息杂糅，信息供给充足。但由于对民间舆论场的了解不足，多数信息无法使用大众“听得懂”“听得进去”的话语体系进行传播。此外，每一轮重污染天气中，专业词语、表述方式等相似性高，久而久之，公众对这类信息的敏感度、接受度都会降低，传播效果将大打折扣。

此外，课题组在对陕西生态环境系统新媒体矩阵研究中发言，大气污染防治议题依然局限在生态环境部门，同级部门之间缺少良性互动，互动、转发动力不足，这也导致了长期以来，生态环境系统新媒体矩阵影响力难以进一步扩大。比如，当重污染天气来临时，可以转发气象部门的分析预报，也可以转发交通部门的出行建议，不断扩充大气污染防治议题的多方参与。

第三章 媒体舆论场的现状、挑战及破解路径

一、现状与挑战

1.说教式话语风格遭遇挑战

西安市媒体资源较发达，不仅汇集了省级党报党刊，同时也是多家活跃都市媒体聚集地，在汾渭平原甚至是西北地区都有较高的影响力。从实际调研及大数据分析来看，主流媒体与活跃市场媒体对大气污染防治议题的报道上，仍需要进行话语转化，即专业术语的大众化翻译，在大气治理方面用词仍以传达、转述会议精神或违规案例通报为主，主动设置专栏或创新新媒体报道的方式较少。此外在议题设置上容易出现区域内与区域外两种语境，导致公众在接受信息时出现偏差。此外，媒体的引导方式较为传统，注重正向引导。但此类“宣传式”灌入信息的方式相较“引导式”观点引导的方式，公众的接受度偏低，在舆论场中的对下传播效果有限。

2.内容供给相似度过高

课题组根据数据统计认为，主流媒体在报道大气治理议题时，同类相似内容较多，并且以正面报道为主，易引起读者阅读疲劳。报道内容过于抽象，公众理解存在专业壁垒。此外，主流媒体微博关闭了评论功能，也减少了与公众的有效互动。而在市场化媒体方面，对大气污染防治议题的报道并不积极，主要以服

务信息为主。

3.本地媒体舆论引导效果有限

由于我国一元体制二元运作的传媒体制，本地媒体通常是本地舆论场主力军，但同时本地媒体与政府部门的依附关系更深，独立性较差，所以导致其媒体监督作用有限，往往形成下沉式监督，即对下辖区域内问题影响力会更高。

同时，受到西安市媒体资源的外溢影响，使得周边城市媒体对大气污染防治议题的报道量较低，参与有限。

从官方舆论场及媒体舆论场发布信息对比来看，汾渭平原大气污染防治议题在宣传报道中存在着明显的内外“压差”。往往是生态环境部或央媒党媒报道有关汾渭平原大气污染防治工作面临艰巨挑战，治理不力被约谈，空气质量出现反弹等负面信息时，区域内选择报道的角度却是优良天数增加。内外信息的“压差”，对于公众接受信息来说存在困惑，大气治理的效果究竟如何。

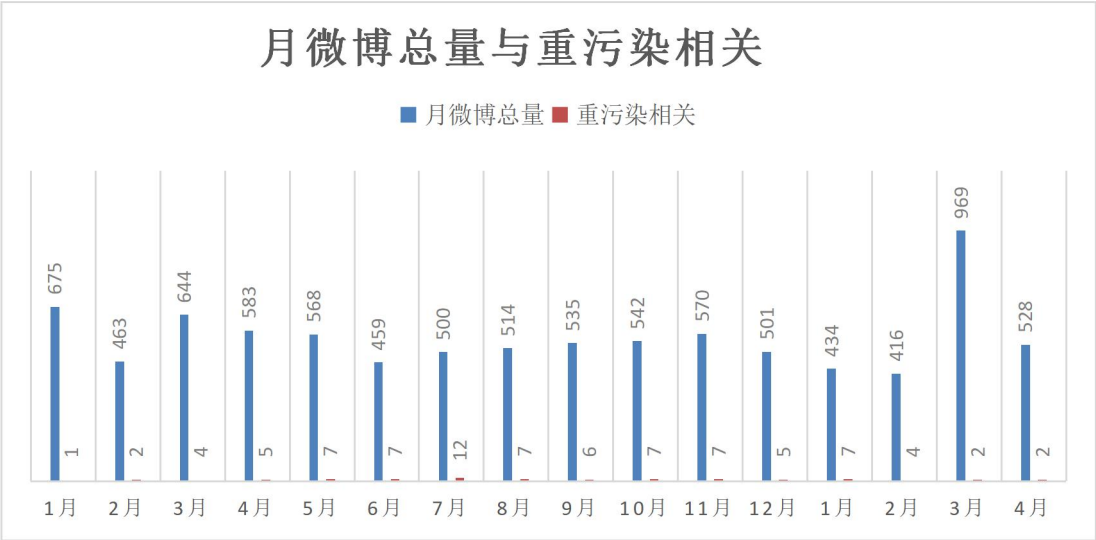
此外，还有研究学者在对华商报及西安晚报有关雾霾的报道研究后指出，地方媒体在有关雾霾的报道中缺少政策的反思，“传统纸媒的新闻生产对现实进行了合法性的话语修饰，扮演了现实化妆师的角色，缺少政策的反思，缺少忧患意识，进而反思媒体雾霾新闻生产中应有的责任担当。”[1]

[1] 许加彪 韩昭玮 现实叙事的合法化：雾霾报道的框架策略研究—— — 以《华商报》和《西安晚报》为例 当代传播 2014 年第 5 期

二、数据分析

1.主流媒体数据分析

课题组对陕西日报的网络数据进行了采集与分析。自 2018 年 1 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日，陕西日报官微共计发布信息 8901 条，但课题组以“雾霾”“重污染天气”为关键词进行数据分析，相关信息仅有 85 条。



陕西日报发布信息统计

课题组同时对陕西日报纸质版相关报道进行了框架分析。2018 年 1 月 1 日至 2019 年 4 月 30 日，陕西日报纸质版相关报道共计 123 篇，其中头版报道 11 篇。头版报道多为防污染、降霾等环境会议的召开相关内容，总结前段工作大气污染治理成效，传达习总书记生态文明思想，部署下一步工作，将治理大气污染降霾落实到实处等内容。

如下表所示，在陕西日报的 11 条头版报道中，媒体的引导

方式较为传统，注重正向引导。但此类“宣传式”灌入信息的方式相较“引导式”观点引导的方式，公众的接受度偏低，在舆论场中的对下传播效果有限。

陕西日报相关报道头版文章统计表

序号	时间	新闻标题
1	2019-04-09	学习贯彻习近平生态文明思想 坚决打好全省污染防治攻坚战
2	2019-03-27	深入学习贯彻习近平生态文明思想 真抓实干坚决打好污染防治攻坚战
3	2019-02-21	增强紧迫意识狠抓工作落实 推进雾霾治理取得更大成效
4	2018-12-15	汾渭平原大气污染防治协作小组办公室第二次工作会议在西安召开
5	2018-10-11	层层夯实责任 强化考核问责 坚决打赢大气污染防治攻坚战
6	2018-09-30	汾渭平原大气污染防治协作小组第一次全体会议在西安召开
7	2018-08-02	铁腕治霾 保卫蓝天
8	2018-06-08	抓好大气污染防治 实现人民群众蓝天白云美好期盼
9	2018-06-05	全面贯彻实施大气污染防治法 努力实现三秦大地天更蓝目标

10	2018-02-25	坚持铁腕治霾 科学治霾 协同治霾 以过硬措施坚决打赢蓝天保卫战
11	2018-01-15	持续实施大气污染防治行动 不断增强人民的蓝天幸福感

从陕西日报报道来看，自 2018 年 1 月起，陕西省多次召开环境保护会议，对大气污染治理和降霾工作进行部署。尤其 18 年 6 月以来，正面报道更加密集，对大气污染治理成效提出肯定，并指出降霾工作仍需再接再厉。陕西日报除在“要闻”版面报道重要信息外，还另设有专题版面“生态”，报道环境治理相关信息。该版面中，负面报道多为报道重污染天气预警，并以西安市天气为主。此外，还报道了省生态环境厅有关关中大气污染专项督查中发现的突出环境问题，公布一批重污染天气违法案例及陕西省 95 人因大气污染问题被重责，涉及陕西省各个城市及相关公司等信息。

但总体来看，正面报道占主导，肯定陕西省在治理大气污染降霾的工作中做出的成效及新颖方式。在日常报道时，也会采用贴近生活的直观方式，例如报道防霾口罩的销量减少，表明大气污染治理的成效显著；报道社区治污减霾活动，倡导群众参与到保卫蓝天行动中；提供科普信息，如霾的构成成分，形式较为多元。

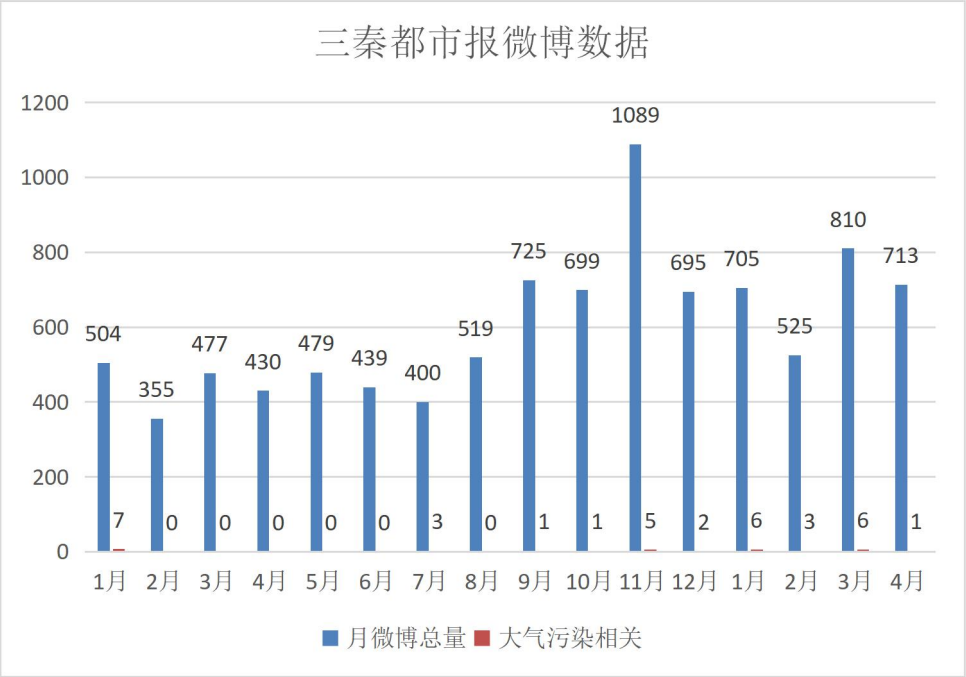
但是，需要指出的是，以陕西日报为代表的主流媒体，在报道大气治理议题时，同类相似内容较多，易引起读者阅读疲劳。

报道内容过于抽象，公众理解存在专业壁垒。此外，陕西日报的微博关闭了评论功能，也减少了与公众的有效互动。

2.市场化媒体数据分析

陕西省活跃的市场化媒体，主要以三秦都市报及华商报为代表。

课题组对三秦都市报官方微博进行了采取与分析。2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，三秦都市报共计发布信息 9564 条，其中与重污染天气相关仅有 35 条。从这一发布信息比例来看，陕西省主流媒体与市场化媒体，对重污染议题的关注度都较低，相关议题报道量占所发布信息总数比例极低。



三秦都市报发布信息统计

而在三秦都市报纸质版面中，自 2018 年 1 月 1 日至 2019 年

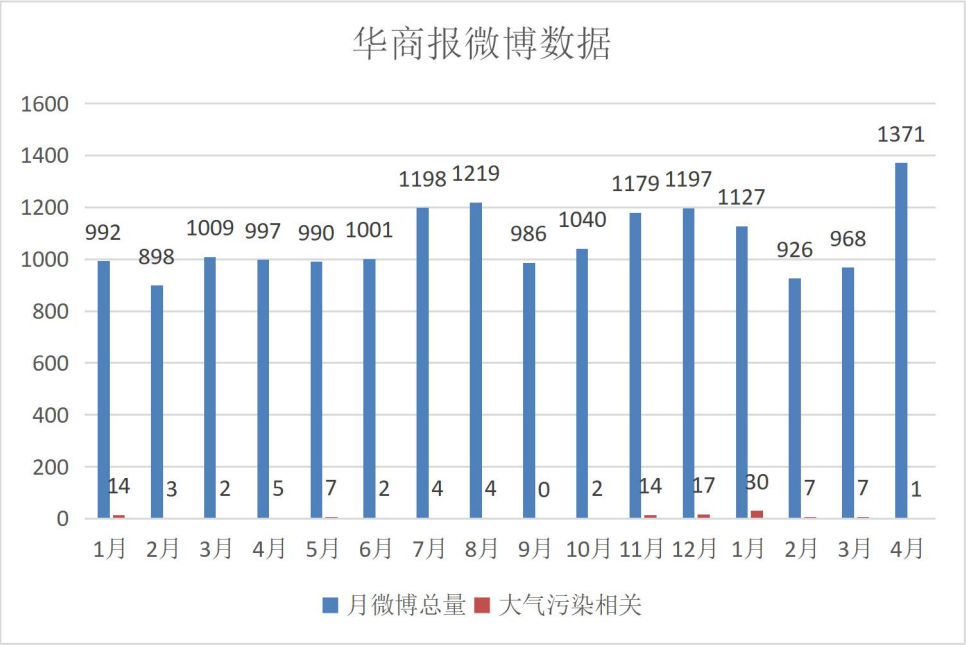
4 月 30 日，有关重污染天气、雾霾治理相关报道量为 209 篇。这一比例高于其官方微博渠道发布相关信息量。报道内容多为雾霾天大气污染预警报道，包括因天气原因所带来的中小学禁止户外活动、车辆限行等措施的实施，以及省内各市各地区对于降霾减少大气污染做出的努力和会议精神传达。三秦都市报未设专门的报道版面，大气污染降霾等相关内容多发布在新闻版面。负面报道多为陕西省内各市重度雾霾天的预警报道，除此外，报道还涉及陕西公布多起重污染天气违法案例，问责多名相关责任，交警部门曝光多名冒黑烟汽车等而问题。

除天气预警外，在总报道量中，正面报道占比较大，报道内容多为各地区为降霾治理大气污染所做出的各种努力，如车辆限行、对工地扬尘的专项整治、对街道的降尘等工作。报道中还包括各地区治理大气污染成效，并对空气质量较好的城市提出表扬。

三秦都市报在报道时，注重对于天气预警报道及近几日大气污染状况的报道，较省内其他同类报纸，此内容占比较大。在报道过程中，相近几天的报道内容重复率过高，题目也相似。@三秦都市报大气污染内容几乎无评论转发，偶有三四个评论，也多为负面情绪，对雾霾天过多表达不满。

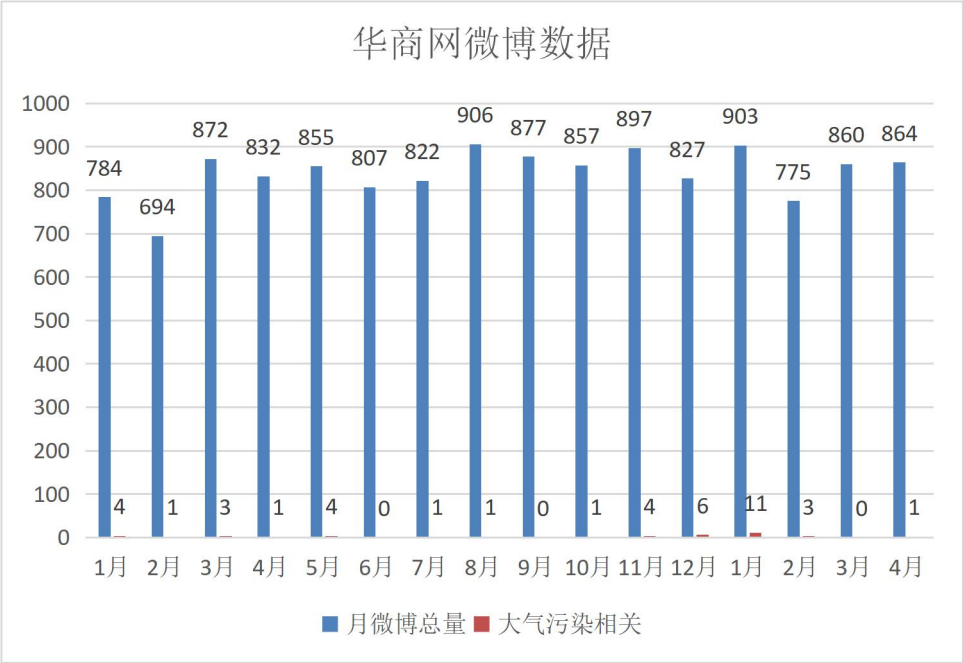
除三秦都市报以外，课题组还对华商报网络大数据进行了分析。@华商报微博自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，共计

发布信息 17098 条，其中重污染天气相关 119 条。



华商报发布信息统计

此外，华商报还开通了华商网微博，自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，华商网微博共计发布信息 13432 条，其中重污染天气相关 41 条。



华商网发布信息统计

如下表所示，华商报有关重污染天气的报道更具民生视角，信息的服务价值凸显，但对观点的传递却效果有限。

华商报相关报道统计表

2018 年 10 月 31 日	红色预警天气时弹性停课
2018 年 11 月 14 日	西安今日空气质量中至重度污染
2018 年 11 月 25 日	西安今日重度污染 出门戴口罩防雾霾
2018 年 12 月 02 日	雾霾还没走 沙尘又来了
2018 年 12 月 20 日	明来冷空气 霾有望减弱
2019 年 01 月 02 日	今日关中局地有中到重度霾
2019 年 01 月 03 日	西安重污染天预警升级至橙色
2019 年 01 月 06 日	明天有望消散
2019 年 01 月 08 日	谢谢，霾天的风！
2019 年 01 月 10 日	注意！霾又来了！
2019 年 01 月 13 日	盼蓝天
2019 年 01 月 15 日	冷空气来了 关中地区雾霾有望消散
2019 年 02 月 12 日	雾霾又来了

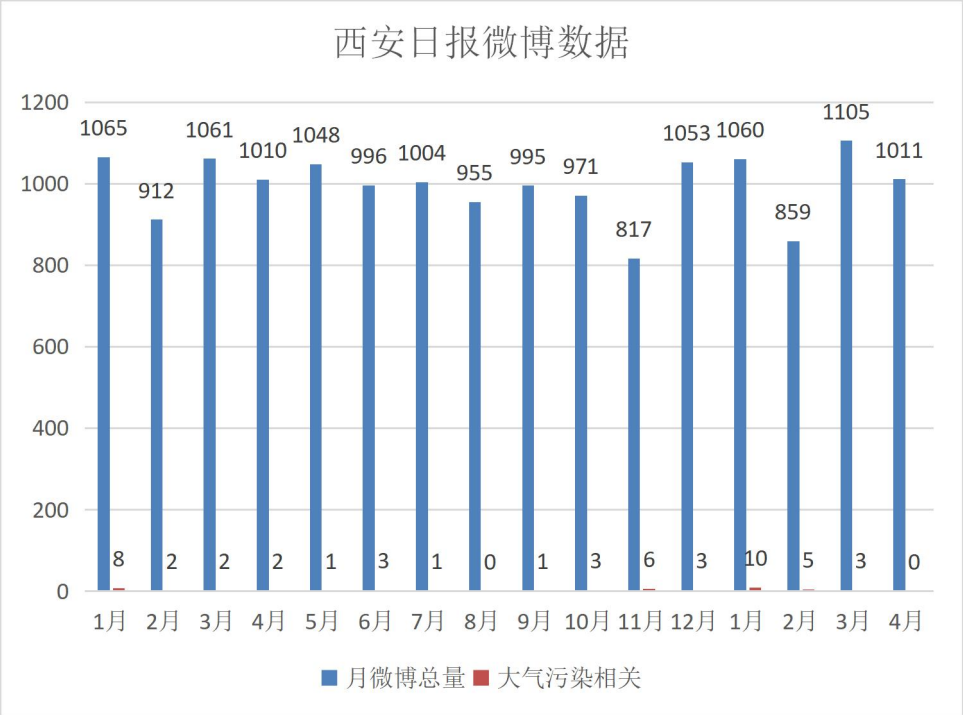
秋冬季为重污染天气高发季，课题组选取华商报纸质版 2018

年 10 月-2019 年 3 月的内容进行筛选，大气污染相关报道占据头版的共有 13 条，内容多为对重污染天气的预报预警。其中 2019 年 1 月有 7 条头版天气预警，占较大比例。

3.西安市媒体分析

西安市层面，课题组研究主要以西安日报及西安晚报为例。

西安日报微博自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，共计发布信息 15922 条，其中重污染天气相关 50 条。



西安日报发布信息统计

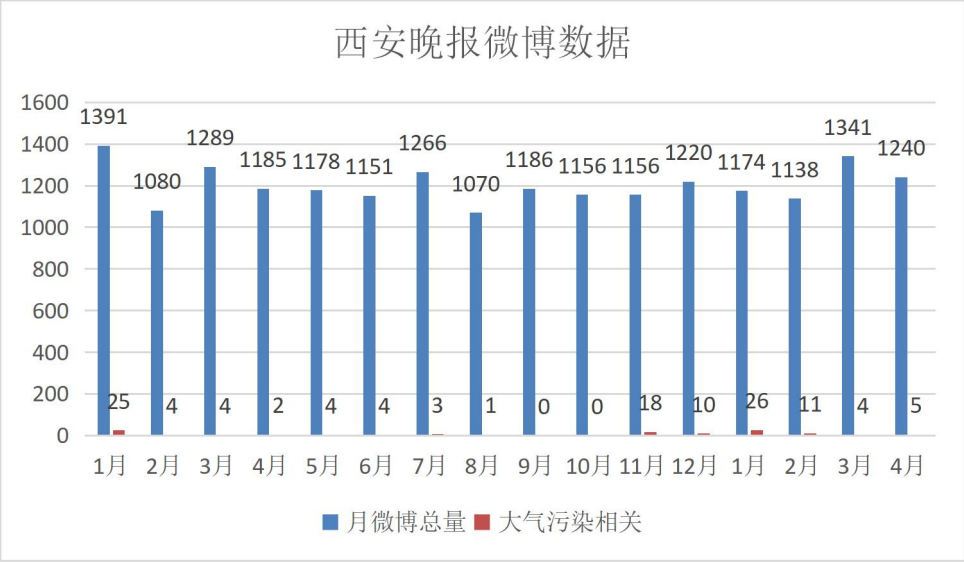
2018 年 10 月-2019 年 3 月，在西安日报头版中，大气污染相关内容报道仅有 6 条，报道多为赞扬西安改善蓝天成果，其中只有一条为重污染天气预警。但其在每天的头版中都发布有“今

日天气”，对该日天气进行综合报道。西安日报没有专栏特别报道大气污染相关内容。

西安日报头版报道统计表

2018 年 10 月 21 日	西安 9 月以来 连续收获 49 个蓝天
2018 年 12 月 10 日	我市收获今年 第 180 个“蓝天”
2019 年 01 月 08 日	西安空气质量改善幅度列全国前 20
2019 年 01 月 10 日	我市启动重污染天气黄色预警
2019 年 03 月 05 日	推进汾渭平原及关中地区大气污染联防联控
2019 年 03 月 24 日	西安 3 月份已拿下 20 个“蓝天”

如下表所示，西安晚报微博自 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，共计发布信息 19221 条，其中重污染天气相关 121 条。



西安晚报发布信息统计

西安晚报头版报道统计表

2018 年 10 月 21 日	西安今年已收获 160 个蓝天
2018 年 11 月 14 日	我市今日空气质量 为中度至重度污染
2018 年 11 月 15 日	这一轮重污染天气从何而来
2018 年 11 月 26 日	今日我市空气质量重度污染 外出做好健康防护 出行尽量乘坐公交
2018 年 12 月 05 日	我市解除 重污染天气橙色预警
2018 年 12 月 08 日	我市昨日空气质量 多时段为良
2018 年 12 月 10 日	我市今年已收获 180 个蓝天
2018 年 12 月 30 日	2019 年西安“蓝天” 目标为 257 天
2019 年 01 月 02 日	我市启动 重污染天气黄色预警
2019 年 01 月 02 日	今明重度霾来袭 明后天小到中雪
2019 年 01 月 07 日	我市解除重污染天气红色预警
2019 年 01 月 08 日	西安收获 188 个蓝天 改善幅度位列前 20 名
2019 年 01 月 10 日	西安发布重污染天气黄色预警
2019 年 01 月 11 日	我市重污染天气预警升至橙色
2019 年 01 月 15 日	陕西查处 30 起 重污染天气违法案例
2019 年 01 月 17 日	西安收获今年首个蓝天

2019 年 01 月 25 日	27 日空气质量将改善
2019 年 02 月 27 日	2018 年西安收获 188 个蓝天
2019 年 03 月 12 日	基本搞清大气重污染存在三大影响因素
2019 年 03 月 24 日	西安本月已收获 20 个“蓝天”

西安晚报每日头版都报道有“今日天气”版面，除此之外，在 2018 年 10 月-2019 年 3 月的头版报道中，大气污染相关报道有 20 篇，报道内容多为重污染预警或改善蓝天成就。其他版面无专栏报道此部分。

4.西安周边地区媒体数据分析

除西安以外，课题组还对西安周边地区的媒体报道进行了分析。以渭南日报为例，课题组在其搜索栏搜索 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日，关键词输入“大气污染”，有 91 条相关微博，内容多为渭南市下各市区对于大气污染的防治和督察工作报道，为改善大气污染所做的实际行动及成效。在特殊严重日期，会发布天气污染预警，提醒公众注意防护。转发评论点赞量都极少，偶有少数转发。

课题组对宝鸡日报 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日报道进行分析，关键词搜索“污染”，筛选大气污染相关微博有 27 条，搜索“雾霾”相关微博仅有 3 条，较其他同类市级日报相比，微博量较少。这与宝鸡地区靠近陕南，大气治理压力相对较小有

关。

课题组同时还对咸阳日报 2018 年 1 月 1 日-2019 年 4 月 30 日报道进行分析，关键词“污染”，筛选大气污染相关微博 11 条，搜索“雾霾”，无相关博文。此外，咸阳日报微博活跃度较低，发布信息较少。但从大气治理压力来看，咸阳市紧挨西安市，同时又有国家级西咸新区建设，其大气治理压力较高，但由于西安市媒体资源外溢，使得本地区媒体活跃度较低。

三、破解路径

1.国家层面：探索中央-地方媒体报道协同联动

大气污染防治工作是关系到各级政府和人民的长久工程，需要多方呼吁并动员全社会的理解与支持。因此，需要各级政府协调、配合，借助媒体力量，将工作压力层层传导，并及时获取民意，才可有效回应舆论关切。

建议在汾渭平原等重点区域选择重点主流媒体机构作为试点，探索建立大气污染防治报道中央-地方联动模式，将中央政策精神与地方工作实际进行更深入探索与广泛讨论。一方面，联动模式有助于激发地方主流媒体报道积极性，扩大主流声音的声量，全面提升对生态环境工作的认知和重视；另一方面，也可以扩大主流媒体在地方的影响力，进而助推环境治理工作压力逐级渗透，不断提升传播效果。

从舆论工作实际情况来看，除中央媒体外，地方媒体在信息

传递的及时性、服务性、贴近性上尤为擅长，且了解地方工作实际，建议通过中央-地方主流媒体联动模式，进一步扩大地方主流媒体报道影响力，与中央主流媒体报道进一步形成共振。

2.陕西省层面：创新传播大气污染防治议题

课题组在调研中发现，陕西省媒体记者流动频繁，对环境议题，特别是大气污染防治议题难以形成专业性、长期性的报道与关注。以调研对象为例，仅西安市晚报及华商报设有环境口跑口记者，而其他媒体则以事件和选题为引导，多以官方提供素材为主，调查式报道较少。此外，也有记者表示，由于大气污染防治涉及专业知识，其污染的“典型性”不如污水、固废等明显，仅凭个人感官很难做出正确判断，这也为报道大气污染防治方面的负面案例提升了难度。因此，从陕西省层面来说，不断深挖本地媒体记者资源，掌握其真实需求非常必要，同时应以提升本地媒体报道水平和报道质量为切入点，提供专业的培训课程及前沿的领域观点，帮助区域内媒体创新大气污染防治传播方式，不断开拓传播渠道，整合优化传播内容，甚至可以为媒体记者搭建专家智库的资源，形成多方声音，以此来提升区域内媒体的舆论引导力和影响力。

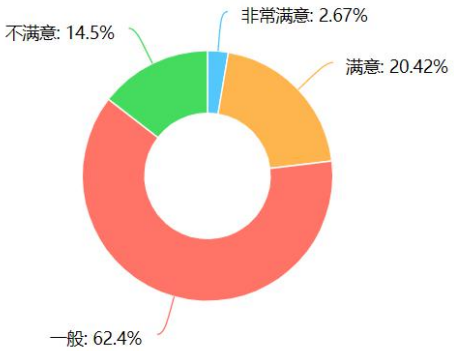
第四章 民间舆论场的现状、挑战及破解路径

一、现状与挑战

今年 5 月至 8 月，课题组向西安市定向投放了调查问卷《汾渭平原（西安）大气污染传播与公众参与现状调查》，旨在通过线上问卷调查、线下问卷调查以及实地调研等方式，真实、全面、客观的掌握汾渭平原，特别是陕西省西安市本地空气污染治理及公众参与现状。

从调研分析来看，男性对议题的重视程度高于女性近 2 成，同时受教育程度越高，对议题的重视程度越高，两者为正相关。在调研的样本中，近六成受访者认为自己对大气污染防治工作比较关心，超三成受访者认为自己对大气污染防治工作非常关心，仅一成受访者表示对大气污染防治工作关注一般或不大关心。

从空气质量满意程度来看，超六成的公众认为西安空气质量一般，持满意态度的占比为两成。总体来看，正向评价高于负面评价。



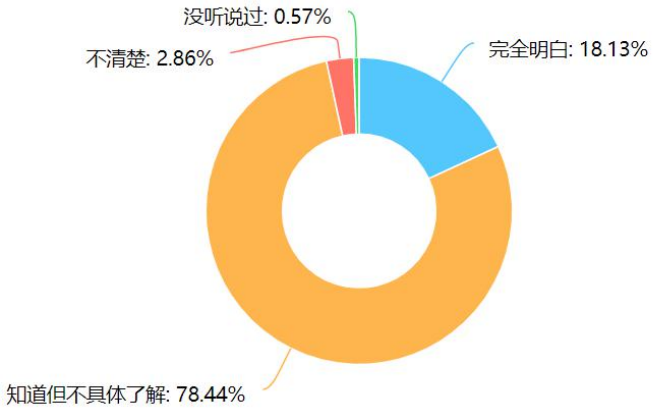
公众对西安空气质量的态度分析

课题组分析认为，当前以西安市为代表的汾渭平原地区，在大气污染防治方面主要有以下 4 个问题。

1.认知层面：专业知识需要大众化翻译

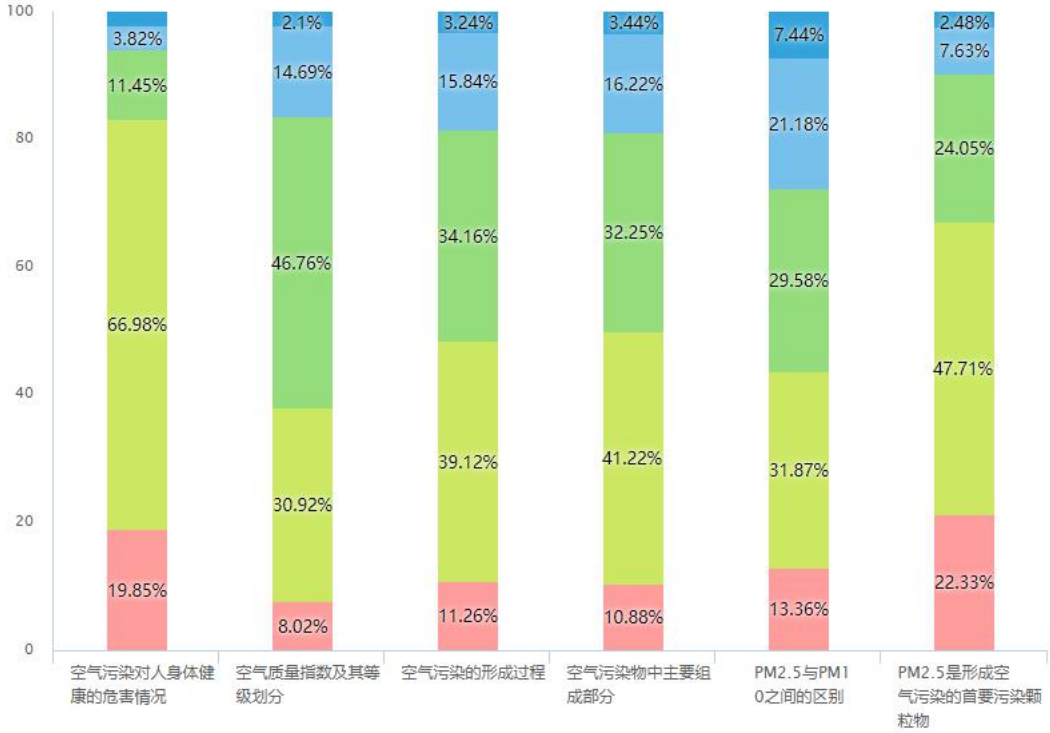
从传播角度来看，尽管近年来有关大气污染防治的公众科普越来越多，但由于议题具有一定的专业性，公众在接受信息时，往往仍从自我感受出发。对有关大气污染方面的专业词汇，仍处在知晓但不特别了解的层面。

专业信息将会影响到专家解读、媒体报道以及政策宣传落地的实际效果。官方舆论场、专家权威解读、媒体舆论场、民间舆论场往往自说自话，难以形成同频共振。



PM2.5、PM10 和 AQI 指数知晓率分析

如上图所示，公众对相关专业术语有所耳闻，但不具体了解占比最高。

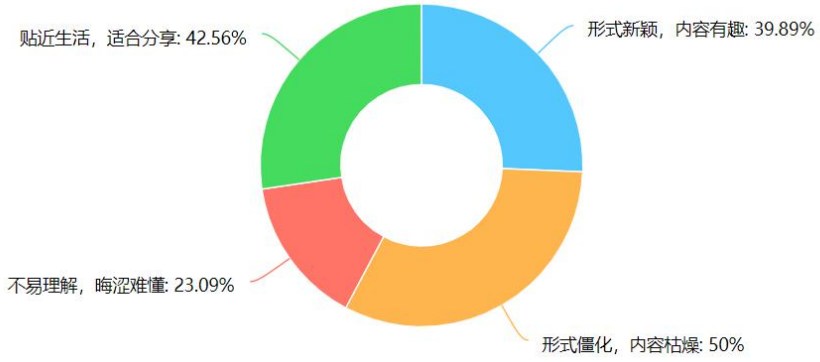


公众大气污染防治认知调查

如上图所示，对于专业的信息，公众在认知和理解上仍存在较高的认知壁垒。但值得关注的是，超八成的受访者认为空气污染对人体有危害，空气污染对人体健康的负面影响已经形成共识。

此外，从前期分析来看，汾渭平原大气治理急需破解区域协调问题。而从问卷调查来看，区域传输的观点占比也较高，有超过八成的受访者认为本地空气质量受区域传输影响明显。

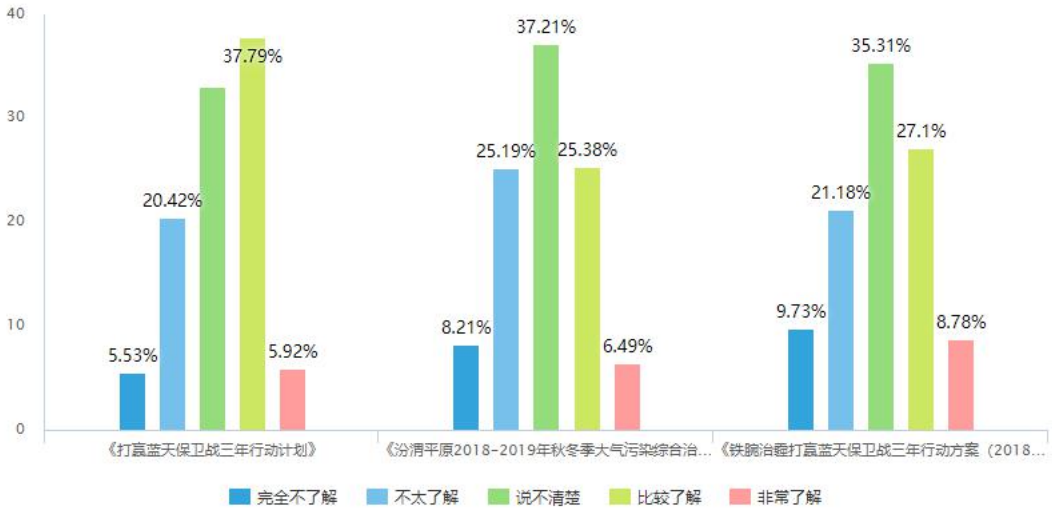
而对大气污染防治宣传的评价来看，一半受访者认为形式僵化，内容枯燥，大气污染防治议题本身具有一定的专业属性，而公众普遍对宣传产品的效果评价不高，这为环境宣教工作创新以及媒体报道方式创新提出了新的挑战。



公众评价分析

2.治理层面：政府管控仍是主力

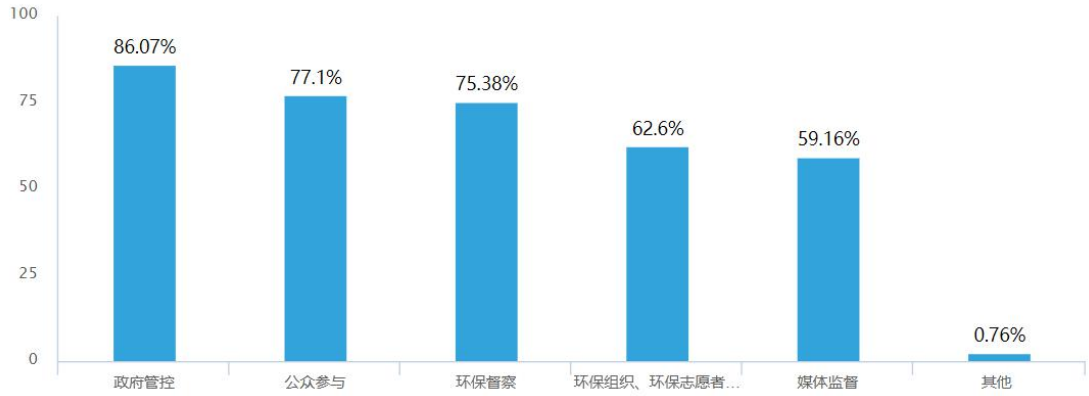
课题组选取了与汾渭平原大气治理相关的三个重要政策，调查受访者对相关政策的知晓度。如下图，打赢蓝天保卫战三年行动计划由于是国家层面政策，公众对其了解程度较高，但针汾渭平原、陕西层面的大气治理政策，公众则知晓度较低。



对相关政策的知晓度调查

而对汾渭平原大气治理最有效的措施认知方面，超过八成受访者认为政府管控是大气治理最有效的措施，其次是公众参与和环保督察。而在其他观点中，有受访者认为，企业绿色升级、公

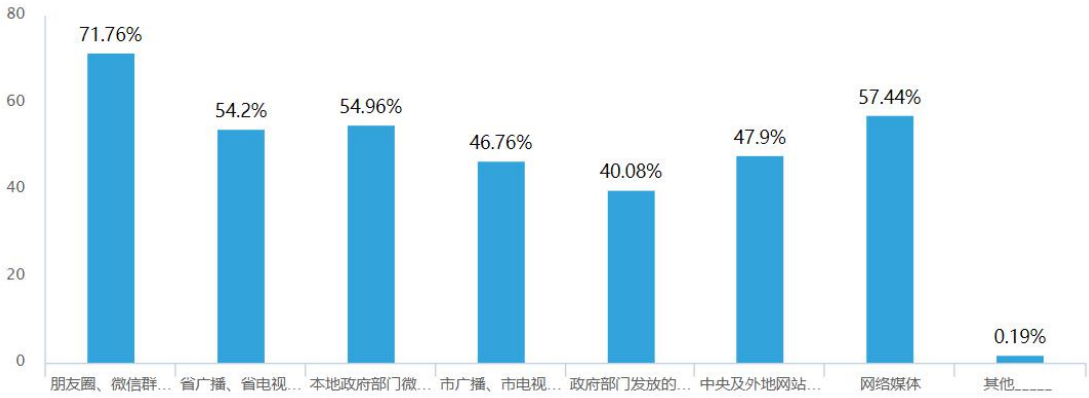
众自觉意识提升同样非常重要。



公众对不同主体的角色认知

3.传播层面：社会化媒体为主要信息获取渠道

在汾渭平原大气污染议题的传播方面，超过七成的受访者以社会化媒体为主要信息获取渠道，同时对本省、本地媒体依赖程度较高。



公众获得信息的渠道分析

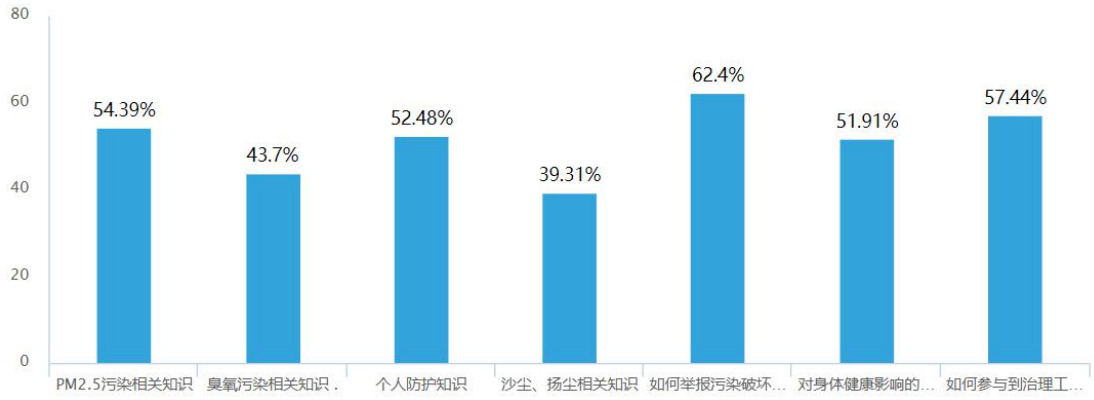
而在不同主体的角色认知方面，受访者认为政府的角色主要是管理和监督，企业的角色则是支持与减排，个人和家庭主要为支持与配合，而媒体则要发挥宣教、引导与监督作用。此外，受访者认为公益组织应发挥宣教与引导作用（65%），而认为公益

组织应该发挥监督作用的占比为 37%，低于宣教与引导作用。

4.公众参与层面：举报参与意愿明显

调研中，近一半的受访者认为大气治理工作中，个体参与十分必要。同时，在个人层面，超七成受访者会在重污染天气选择减少或主动放弃户外活动，佩戴口罩或使用净化器，而受到重污染天气应急措施要求，近五成受访者表示会停驶私家车。

而在信息获取方面，超八成受访者关注空气污染对健康的影响，超七成受访者关注与空气污染相关的科学知识。



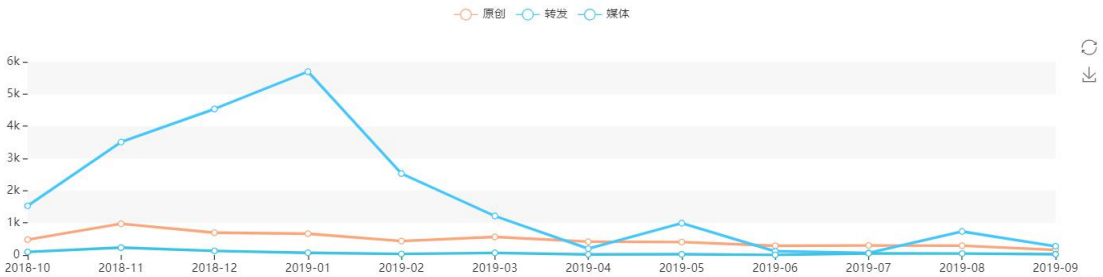
公众获取知识的倾向分析

如上图所示，公众更加关注如何举报、如何参与到治理工作中来以及个人防护措施。超七成受访者表示愿意参与到大气治理行动中来，并表示愿意付出经济成本，有近五成受访者认为经济支出承受范围在 100 元至 300 元。

二、数据分析

民间舆论场作为大气污染防治工作中的重要舆论场，是对区

域内问题和公众关切的真实反映。而以微博作为当前主要的社交媒体，其在议题引导、议题讨论方面发挥着重要作用。课题组以“汾渭平原”“汾渭地区”叠加“大气污染”“空气质量”“雾霾”关键词，对 2018 年 10 月 1 日至 2019 年 10 月 1 日微博传播数据进行了采集分析。



2018 年秋冬季以来汾渭平原大气污染防治议题走势

如上图所示，微博传播数据在 2019 年 1 月出现了明显峰值，且 2018 年 10 月以来，处在秋冬季的汾渭地区民间舆论场一直存在较高压力。在进入 2019 年 4 月以后，随着空气质量好转，以微博为代表的民间舆论场开始趋于平稳。

2018 年秋冬季以来汾渭平原大气污染防治议题高频词分析

微博高频词汇可以反映出一段时间内舆论场中的关注重点，以“汾渭平原”为核心高频词，与之密切相关的除“生态环境部”以外，还包括“京津冀及周边地区”“长三角地区”“空气质量”等词，即公众对汾渭平原的关注不是单一割裂的。此外，有关高频词中，主要以大气治理领域的专业词汇为主，未出现态度倾向明显的高频词汇。此外，在环保社会组织层面，如环保意见领袖公众环境马军，一目了然邹毅等，也对汾渭平原大气治理这一议题较为关注。

课题组同时对西安本地有影响力的活跃自媒体进行了数据采集和分析，以服务本地百姓为主的自媒体，属于非环境领域的意见领袖，此类意见领袖主要以转发有关重污染天气应急措施为主，起到服务功能，但鲜有就空气污染或重污染天气发表评论或意见。以@微观大秦为例（285 万，本地资讯博主）。2018 年 1 月-2019 年 4 月期间，搜索“污染”关键词，发布过关于大气污染 7 条相关微博，且多为 18 年发布，其余相关消息多为关于“雾霾 限行”的报道。

从高频微博表情使用来看，“向上”表情超过“带口罩”表情，使用频次最高。其次，“摊手”“苦笑”等表情排在第三、四位。排名前十的高频表情中，正面表情为 5 个，“话筒”表情 1 个，主要以传播信息为主，属于中性表情，负面情绪表情为 4 个。从分析时段微博热议地区来看，汾渭平原地区山西、陕西及河南三省中，以陕西省微博传播量最高。

分析时段内，公众环境马军的多条微博均转发、评论量较高，成为排名靠前的热门微博。从微博内容来看，期待区域协同治理，多区域联动、公众更多关注与参与汾渭平原大气污染防治工作是其主要观点。

三、破解路径

1.国家层面：搭建第三方资源池

目前，围绕大气污染防治工作，“一市一策”形成了服务地方的科学专家团队，而在中央层面，相关领域院士、科研院所专家教授也已经形成专业的工作团队。在微博所代表的新媒体中，“专家”和“环保组织等相关领域意见领域”作为叙事主体的比例最少（8%，1.2%）。在大气污防防治舆论引导工作中，生态环境系统业务部门、科学家始终是核心信息的生产者，但由于业务信息专业化程度高，科学家科学研究的严谨性、缺少媒体沟通及对外传播的经验。应在机制建设层面，搭建专业领域专家及媒体传播专家两个资源池，促进两个领域专家的信息流动，扩充第三方力量在舆论场中的声音以及专业信息的大众化传播。

2.陕西省层面：围绕公众关切展开议题传播活动

从课题组调研数据来看，西安市公众参与大气污染防治的意愿强烈，但是缺少实际参与的路径，公众希望了解与自身健康有关的防护知识、污染行为的举报途径等，但现实中往往信息供给有效性不足。此外，对有关大气污染防治方面的政策知晓度差别

较大，对国家层面的政策举措知晓度更高，而对区域内、本省、本市大气污染防治政策知晓度较低。此外，在调研中，公众对本地治理举措认知较为广泛，对多项大气污染防治举措均有较高认知。

从政府部门来看，应打破“大气污染防治就是环境部门一家的事”这一思维僵局，形成跨部门、跨区域协作。围绕公众关切的空气污染与健康、公众参与等，提供更为多元的“传播弹药”，并形成更为广泛的网络信息监测，一旦出现谣言、误读等，可以及时予以澄清。

从媒体角度来看，本地媒体的区位优势明显，更具有话题引导力，应在议题设置、议题传播方面更具创新精神，减少说教式传播，对于官方信息、专家信息应进行大众化翻译工作。

第五章 环保第三方舆论场的现状、挑战及破解路径

本章节中，研究对象主要包括环保社会组织、环保自媒体、环保意见领袖以及环保志愿者等长期关注环保议题的第三方力量。

一、现状与挑战

1.区域内环保组织发展面临挑战

从汾渭地区环保社会组织发展情况来看，主要以环保联合会为纽带，民间团体自组织为主。此外，还包括国内大型环保社团在本区域的分支机构，比如阿拉善 SEE 西北项目中心等。总体来看，发展程度差别较大，有已经初见规模的环保组织，也有依然保持传统运作方式的环保组织。

课题组认为，全国范围内环保第三方传播模式主要分为三种模式。第一类是以大数据为主要传播形式的环保社会组织。第二类主要是深挖环境污染问题，寻求与媒体合作方式形成大气治理合力。第三类是实地调查及推动曝光问题。 从前期对汾渭地区环保社会组织、环保意见领袖、环保自媒体的调研情况来看，以空气侠为例，其负责人赵亮主要通过深挖环境问题，并通过媒体曝光促进问题解决，以促进整改和公众开放为主要手段。但在汾渭地区，类似空气侠的环保社会组织仍然较少，其在发展中往往遭遇社会组织备案审查压力、资金运转压力等问题。

课题组实际调研后发现，汾渭平原地区环保组织所面临的压力和困境主要包括几个方面：

首先是人力方面，环保组织的发展急缺专业人才，在此领域中拥有环境专业背景的人士较少，由于大气污染防治具有一定的专业门槛，仅凭热情很难坚持下去。同时，在调研中，也有环保志愿者表示在获得的能力培训、能力支持方面还不够。

其次是财力方面，由于环保组织管理日趋完善，维持环保组织正常运转的资金成为很多环保组织面临的挑战，前期调研中，可以看到部分环保组织以申请资助合作或公益基金募集为其主要资金来源。因此，环保组织对大气污染防治的关注，很大程度上取决于支持资金的倾向性。

第三是发展方面，以空气侠为例，尽管其注册地在陕西西安，但其对大气治理的关注从早先的京津冀地区到河南、甘肃、山西，其与本地媒体、本地资源的联系并不十分紧密。一定程度上形成了本地环保组织关注议题广泛，对本地问题聚焦不足的现状。

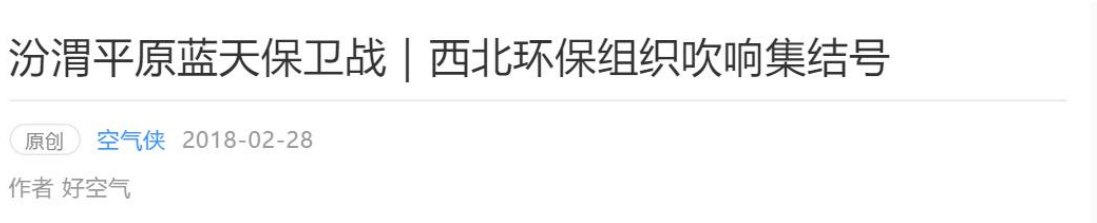
2.缺少品牌建构及区域合作

从全国情况来看，环保组织“品牌化”趋势明显，以大数据为支撑的公众环境研究中心、上海青悦环保、广州绿网等能够实现环境监测、环境监督、公众参与的良性转化，但更多的环保组织则在塑造品牌方面缺乏专业指导，往往因某一议题而起，缺乏长期性、持续性的关注与研究。

从外部来看，以空气侠为代表的汾渭平原环保组织，以及一部分环保志愿者选择慢慢走到“台前”，以实名出现。此类环保志愿者多数已经形成个人品牌效应，专注某个细分领域。早在2014年，空气侠就开始在属于汾渭平原地区的山西临汾开展大气调查行动，此后相继在咸阳、西安、渭南（韩城）、山西运城、河南三门峡、洛阳等地区开展专项调查，基本涵盖了汾渭平原的主要城市，因此课题组认为，以空气侠为代表的本地环保第三方在汾渭平原大气治理中发挥着局部“扬声器”的作用。

在调研中，陕西环保妈妈组织的代表也表示，组织长期以来从事农村环境保护工作，很少注重组织在品牌方面的建设，也很少通过网络传播的手段提升机构的影响力，在这方面既缺少专业人才，也缺少专业建议，能力较为欠缺，需要补齐短板。

调研中，有环保志愿者认为，由于汾渭平原涉及到陕西，山西和河南三个省份，亟待区域内的环保组织和公众共同参与，同时结合西北地区关注大气议题组织的协作情况，建立西北地区的环保联动迫在眉睫。2018年年初，环保社会组织发起“黄三角行动”推动汾渭平原成为大气治理重点地区，同时 采取具有冲击性的图像作为传播素材，扩大区域影响力和传播效果。



“守护家乡蓝～西北地区环保联席会”2018年2月25日在古城西安举行。来自陕西、山西、甘肃、宁夏、上海等地环保组织负责人及部分陕西籍人士参与。与会代表从“汾渭平原蓝天保卫战”、“公众参与的法律修炼”、“超标榜单及企业信用联合惩戒”、到“西北片区环保联动”、“26城化肥造粒塔工业污染培训”等内容进行热烈互动。本次交流旨在凝聚合力，守护家乡碧水蓝天！

空气侠微信截图

为此，环保组织空气侠、微尘环保、绿色秦巴、甘肃绿盟、银川青绿和临汾环保志愿者协会6家组织共同倡议组织“守护家乡蓝---西北地区环保联席会议”，并邀约上海青悦环保、中国绿发会等伙伴组织和陕西部分环保组织、法律专家、媒体人和社会人士等共同探讨交流。环保社会组织上海青悦发文《向三秦的污染宣战》，利用大数据技术收集陕西省污染源超标排放数据，与陕西环保社会组织绿色秦巴、同大环境污染防治研究所合作，联合好空气保卫侠共同持续发布陕西省污染源超标榜单，推动该省工业污染源达标排放，守护三秦的碧水蓝天。

期待协同和联动发挥更大作用，不仅是区域内环保第三方的期待，也是区域外环保意见领袖长期关注及致力的方向。但由于汾渭地区与京津冀、长三角的发展差异，如何形成协同发力暂没有观察到更加具有实践价值的信息。

3.区域环保意见领袖影响力仍需提升

从网络数据来看，汾渭地区非环保领域意见领袖对大气治理议题的关注多为短暂关注或讨论，很少有长期、持续性的关注。

与京津冀地区相比，本区域内环保意见领袖发展程度不高，以社交媒体方式互动、推进环境议题的代表人物并不多。

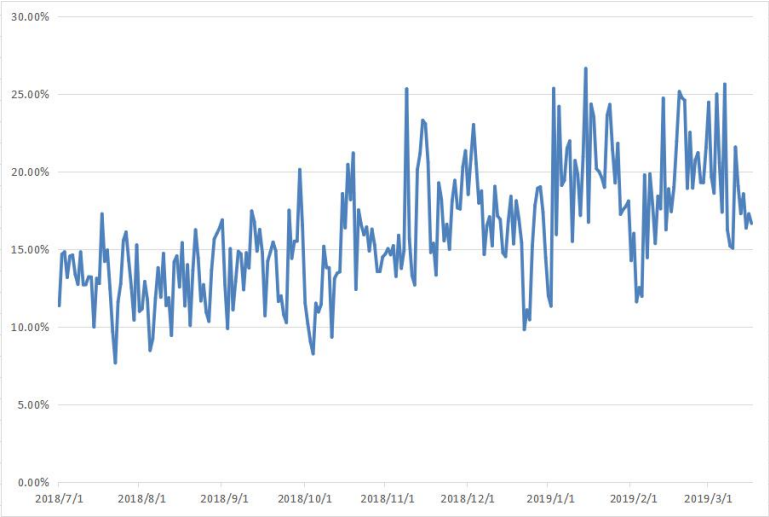
课题组对微博中影响力较大、日常发布信息较为活跃的环保意见领袖进行了数据挖掘与分析。其中，@长安卧龙958粉丝数量高达1万，成为微博传播中相关议题传播的重要影响因子，同时其与环境领域意见领袖多保持密切的微博互动。此外，@我是环境热点的粉丝，则是以其“渭南市临渭区环境监察大队环境监察员”身份实名注册，粉丝数量2047人，从发布内容和频次来看，也较为活跃。不过，两位环保意见领袖均属于环境系统工作人员，其在议题的引导上主要以正向信息输出为主。

二、数据分析

汾渭平原虽然是区域热点，但更受区域外环保组织、环保意见领袖关注。自2018年10月1日以来，围绕汾渭平原大气污染防治议题，公众环境马军、邹毅、巴松狼王、何春银微想、来去之间、生态梦人等一批活跃在汾渭平原区域以外的意见领袖关注。本分析时段内，仅公众环境马军就发布相关微博282条，邹毅90条，巴松狼王59条。

课题组以“雾霾”“大气污染”“重污染天气”为关键词，对环保社会组织网络传播数据进行梳理发现，去年7月1日以来，大气治理议题在环保第三方发布信息所占比例略有升高，特别是进入秋冬季以后，占比在2成左右。总体来看，环保社会组织对

大气治理议题的关注有较为明显的“季节属性”，秋冬季高于夏季，但秋冬季整体占比较为稳定，未出现显著性波动，占比最高时也未超过 3 成。从汾渭地区来看，其网络发声规律依然符合季节走势。



环保第三方发布大气治理信息占比分析

三、破解路径

1.政府层面：为环保第三方提供参与提升的平台

课题组观察认为，环保社会组织及意见领袖介入大气污染防治议题的意愿非常强烈，并且对其中某些议题持续关注，同时借助媒介力量以及自有发声渠道，主动设置议题，形成一定的倒逼压力。特别是环保意见领袖，也在利用自己的“流量”和“公众形象”形成推动力量。

长期以来，个别政府部门对环保社会组织的运作规律不了解，出现偏见，甚至在未做沟通和调查前，贴上“煽动群众”“用

心险恶”“有不可告人的目的”等标签。但事实上，环保第三方在促进公众沟通，将政府与公众拉在同一平台对话方面发挥着积极的“润滑剂”作用。合理引导环保第三方，为其提供参与提升的平台和机会，有助于推进大气污染防治形成多方合力。可考虑在大气污染防治工作中，建立与环保社会组织及意见领袖之间的“专题”联络机制，有助于收集民情，必要时合力发声。

同时建立联络机制，可以进一步激发环保社会组织及意见领袖的积极性，同时也可以让这些第三方力量了解管理部门的顶层设计和工作思路。双方不是在“双盲测试”，而是在稳定的沟通渠道内平等对话，共同推进。

2.环保第三方层面：加强品牌与能力建设

课题组认为，环保第三方是推动汾渭平原大气治理工作，形成多方合力的重要力量，接下来，应重点在三个方面发力。

一是内部发展：寻求合力。环保第三方，特别是环保组织扩大影响力、传播力、引导力的根源，主要在于内部能力的提升。课题组认为，寻求合力，引入区域外优势资源，将成为必然。目前来看，区域内缺少数据支撑型外部力量介入，同时区域内组织在议题传播、议题设置上的能力不足，如在内部能力建设上进一步提升，将全面激活区域内社会组织、公众参与的积极性。

二是策略传播：重视品牌建设。从区域内传播现状来看，环保组织、环保志愿者主要聚焦具体事件为主，往往忽视日常运营，

其对传播策略、议题设置、品牌建设等方面缺乏专业培训与能力建设。环保第三方在汾渭平原大气治理中发挥更多积极作用，继续提升策略传播能力，重视品牌建设，特别是品牌影响力。

三是寻求突破：结合热点。结合习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话。“生态优先、绿色发展”是一个贯穿始终的关键词，也是习近平总书记为母亲河高质量发展指出的必由之路。汾渭平原作为黄河重点流域，区域内协同治理将会进一步深入，区域内环保第三方如结合该热点，形成汾渭平原与黄河流域生态保护议题交叉，有助于汾渭平原大气治理议题影响力及重要程度进一步提升。