



CIDEG 决策参考

政策研究报告

作者: 关 婷





比较视野下的中国公众 SDGs 认知研究及政策启示 _{关婷}

作者介绍:清华大学公共管理学院博士后、洪堡学者、德国总理奖学金获得者。主要研究方向:环境政策、全球治理、可持续发展。

一、引言

2015 年,联合国可持续发展峰会正式通过了 17 项可持续发展目标 (Sustainable Development Goals, SDGs)和 169 个子目标,旨在引领全球 2015 年至 2030 年向可持续发展路径转型。有效的推动落实 SDGs,离不开政府、私营部门、公众与社会各界的支持和参与。那么,中国公众到底有多了解 SDGs?中国公众对于 SDGs 的基本态度?为了初步了解中国公众对 SDGs 的基本态度和认知水平,2018 年"清华大学全球可持续发展研究院"课题组开展了一次火车乘客问卷调查。本文从国际比较的视角分析了以火车调查受访者为代表的中国公众(以下简称"中国公众")、国外公众及可持续领域专家对于 SDGs 认知和态度的异同点,¹并对中国进一步推动落实 SDGs 提出了相应的政策建议。

2018年1月-3月,"清华大学全球可持续发展研究院"课题组招募了6位调研员对从北京(西)站出发/返回的火车乘客开展随机的问卷发放。调查问卷共

.

¹ 需要说明的是,本文的研究方法和样本选取上存在一定的局限性:第一,本项调研中火车乘客的样本代表性不足,并不能完全代表中国公众的基本观点,只能作为初步探索或基本参考之一。第二,少有国外研究机构开展覆盖所有公众的全民 SDGs 认知普查调研,因此,本文中引用的国际报告结果也可能存在偏差和局限性。限于已有调研条件和当前全球范围内有限的相关国际报告,笔者完成了本项调查及对比研究,建议读者将本文的研究结果作为公众 SDGs 认知的初步参考依据。



计 41 道题,调查内容包括受访者基本信息及其关于 SDGs 了解情况、认知水平、基本态度和政策预期等四个部分。该次调研共计发放问卷 1000 份,实际回收 759 份,其中有效问卷 715 份,有效回收率 71.5%。在回收的有效问卷中,参与该项调查的受访者以相对年轻、教育相对较高、平均月收入以 2500-10000 元的组别为主,受访者男女比例基本平衡(如图 1)。

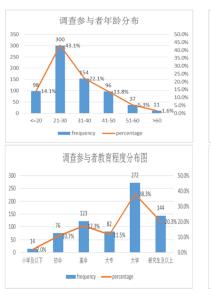




图 1 公众 SDGs 认知调查对象基本情况

二、 调查发现与对比分析

研究初步发现,中国公众与国外公众的 SDGs 认知水平相差不大;但国内外公众(及可持续领域专家)对于 SDGs 的态度和预期上有较大差别。这种差别可以总结为以下三点:(1)在执行主体方面,中国公众认为中国政府应在落实 SDGs 中起到重要作用;国外公众与专家组则分别强调了商业机构和国际/社会组织的重要性;(2)在政策支持度方面,国内外公众对于 SDGs 政策均显示较高的支持度,中国公众对 SDGs 结果预期尤为乐观;但专家则较多持中立或质疑的态度;(3)在感知具体目标重要性方面,国内外公众普遍认为减少贫困、减少饥饿等基本生活需求相关目标比较重要,而专家组则认为气候行动和降低不平等等全球可持续性相关目标更为重要。





为了更好地呈现和解读中国公众对于 SDGs 的认知、态度与预期,以下我们从公众认知水平、对于 SDGs 执行主体的态度、对于 SDGs 政策本身的支持度和预期、具体目标的重要性&可实现性四个方面介绍。

1. 公众认知水平:公众有多了解 SDGs?

第一,中国受访者对于 SDGs 的主观认知水平普遍高于客观的认知水平。调查结果显示,约 27. 2%的受访者主观上认为自己了解 SDGs,但仅有 13. 9%客观上对 SDGs 比较了解或非常了解。为了了解公众 SDGs 认知的基本情况,我们在火车调查问卷中设计了主观认知和客观认知两个维度的问题:在主观认知的测量上,直接向受访者提问"您了解全球可持续发展目标(SDGs)吗",并以五点量表测量其主观认知程度;在客观认知的测量上,问卷设置了 4 道基本认知的选择题,包括(1)SDGs 共包括几项目标?(2)谁发起的 SDGs?(3)SDGs 与 2030 议程之间是什么关系?(4)2017 年联合国可持续发展高级别政治论坛的主题是什么?



图 2 公众 SDGs 认知水平统计²

那么,该项中国公众认知程度的初步结果在国际比较中大约处于什么位置呢?相对来讲,公众对于 SDGs 了解程度由高到低排序分别为法国、德国、中国、英国、美国(如图 3 所示)。由此可见,与 OECD 四个国家的公众相比,中国公众对于 SDGs 的了解程度基本相当,差别并不大。

² 数据来源: 2018 年清华大学全球可持续发展研究院"中国公众 SDGs 认知"火车乘客调研项目





图 3 中、英、美、德、法的公众 SDGs 认知程度对比³

第二,发达国家与中国公众的 SDGs 了解情况相差不多。我们对不同国际报告中关于 SDGs 公众认知调查结果进行了对比。Glocalities 对 24 个国家的民众开展 SDGs 认知水平调查,发现只有 1%的民众非常了解 SDGs, 25%的受访者表示最多只听说过 SDGs 的名字。⁴ Eurobarometer 对欧盟 28 个成员国公众的 SDGs 认知进行调查,该项调查 2016 年的结果显示 36%的公众认为自己了解 SDGs, 这一数据在次年上升到了 41%。⁵总体而言,比较结果显示(见表格 1),在发达国家中,大约 28-45%的公众认为自己了解 SDGs, 这一项在火车乘客调查中的结果为 27%;非常了解 SDGs 的公众比例约为 1%,这也与火车乘客调查结果基本一致。

来源	SDGs 主观认知	SDGs 客观认知
Eurobarometer (2016)	36%	10%
Eurobarometer (2017)	41%	12%
Globescan Radar	28%	n/a
AIESEC Youth Speak Global Report	45%	n/a
中国	27%	14%

表格 1 不同调查报告中公众 SDGs 认知度对比⁶

³ 中国数据来自 2018 年清华大学全球可持续发展研究院"中国公众 SDGs 认知"火车乘客调研项目,其他四国数据来自 HudsonHudson & vanHeerde-Hudson (2016), survey of 6,000-8,000 individuals in France, Germany, UK & US. (Fieldwork: YouGov. 12/2015)

⁴ Glocalities: Towards 2030 Without Poverty (2016); 56,000 respondents in 24 countries. (Fieldwork: 12/2015-2/2016)

⁵ Eurobarometer, 2016. Special Eurobarometer 441-"The European Year for Development-citizens' views on development, cooperation and aid". Eurobarometer, 2017. Eurobarometer 455- "EU Citizens' views on development, cooperation and aid".

^b 数据来源:DevCom. (2017) What People Know and Think About the Sustainable Development Goals. Link:



2. 公众态度: 谁应该负责执行 SDGs?

在判断 SDGs 执行主体方面,国内外公众以及专家的观点差别比较大。在国外的调查中,公众普遍认为商业机构是落实 SDGs 的核心参与主体;但在中国的调查中,政府则被认为是最核心的参与者;在全球范围内可持续领域专家作为受访对象的调查中,专家认为联合国、非政府组织及社会企业家是最重要的参与主体。PwC 调查显示,90%的公众认为商业机构签署执行 SDGs 非常重要,其中 59%认为这是"极端重要"的。「此外,Globescan 与 SustainAbility 对全球范围内可持续领域专家组织 SDGs 问卷调查并收到了 511 份有效回复(以下简称"GSS"调查),结果显示,专家认为非政府组织、社会企业家以及联合国是最重要的实现这些目标的机构。⁸与之不同,中国调查结果显示,79%的受访者认为落实 SDGs 是政府的责任,排名 2-5 位的选项分别为公众、企业、国际组织和科研机构(如图 4);此外,68%的受访者还认为中国应承担 SDGs 全球领导角色(如图 5),这反应了民众对于中国积极参与全球治理的较高期待。

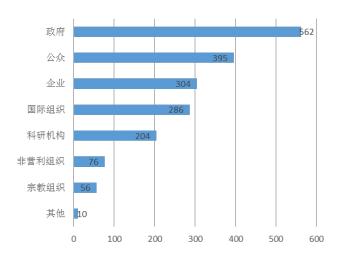


图 4 中国公众期待: 推动 SDGs 落实的执行主体

https://www.oecd.org/development/pgd/International Survey Data DevCom June%202017.pdf; 2018 年清华大学全球可持续发展研究院"中国公众 SDGs 认知"火车乘客调研项目.

PWC. (2015) Make it your business: Engaging with the Sustainable Development Goals. Link: https://www.pwc.com/gx/en/sustainability/SDG/SDG%20Research_FINAL.pdf

⁸ Globescan and SustainAbility. (2017) Evaluating Progress Towards the SDGs. link: http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals/



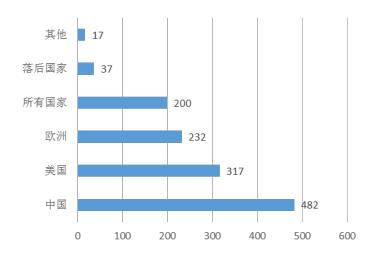


图 5 中国公众期待: 推动 SDGs 落实的领导主体

3. 公众态度: 公众对于 SDGs 的支持度和预期

国内外公众对 SDGs 支持度处于一致性高位。中国调查结果显示,77%的受访者对于联合国设置 SDGs 的举措表示"非常支持"或"比较支持",强烈反对的只有 0.6% IPSOS 对 16 个国家中 12906 名公众代表进行调查,发现公众对于 SDGs 的支持程度都比较高。此外,IPSOS 还有一项发现:新兴经济体比援助捐赠国的支持率更高。"这也验证了 Globescan 的另一项调研结果,即 OECD 国家的公众,越来越多非 OECD 国家公众更多的将自己视为"全球公民"。"因此,非 OECD 国家(特别是新兴经济体)的公众更可能支持联合国等国际组织出台的各项政策。

⁹ IPSOS Global @dvisor. (2015) Nationally representative survey of 12,906 individuals in 16-country study. (Fieldwork: 2015)

DevCom. (2017) What People Know and Think About the Sustainable Development Goals. Link: https://www.oecd.org/development/pgd/International-Survey-Data-DevCom-June%202017.pdf



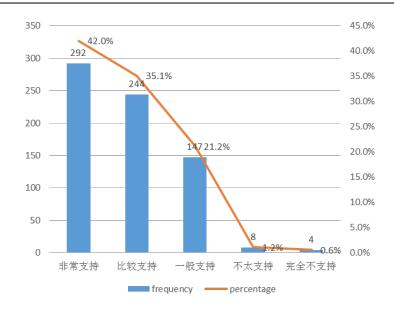


图 6 中国公众态度: SDGs 政策支持度

中国公众对 SDGs 目标的实现饱有期待。从公众对于 2030 年实现 SDGs 的期待来看,中国问卷结果显示,80%的受访者认为 SDGs 目标将会"全部实现"或"部分实现",只有 2.3%的受访者认为 SDGs 在 2030 年"不可能实现"。这一期待与专家预期基本相反。"GSS"专家调查显示,仅有 9%的专家对于可持续发展转型持乐观态度,36%中立,54%持质疑态度。"相较而言,亚洲、非洲和中东的专家对于 SDGs 将取得的进展预期更加乐观。

¹¹ Globescan and SustainAbility. (2017) Evaluating Progress Towards the SDGs. link: http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals/



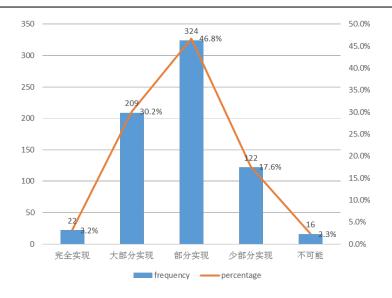


图 7 中国公众预期: 2030 年 SDGs 政策目标落实程度

4. 公众态度: 17 个 SDGs 目标的重要性&可实现性

不同国家居民和不同知识水平的群体对 SDGs 目标的重要性和可实现性理解出现较大差异。本节将"目标重要性"及"可实现性"(或"落实进展")作为评价主体衡量 17 个 SDGs 的两个主要维度,重点对比中国公众、美国公众、可持续领域专家三类主体对于各个目标的评价(图 8、图 9 和图 10)。中国公众认为,消除贫困、消除饥饿和优质教育是三大既重要又在 2030 年最可能实现的目标;美国公众认为,消除贫困、消除饥饿与清洁饮水是三个重要目标,其中清洁饮水目标相较于另两者实现的可能性高;"GSS"调查中的专家则认为,气候行动和优质教育是最重要的 SDGs 目标。专家组与国内外公众对不同目标的关注程度显示出较大差别:专家非常重视全球发展可持续性相关目标(如气候行动),但公众更关心基本生活需求相关目标(如减贫)。

具体来讲,图 8 与图 9 是对比中美公众对于 17 项 SDGs 目标重要性及可实现性的判断和预期。如图 8 所示¹²,中国公众认为 SDGs 中最重要三项目标包括目标 1 (消除贫困)、目标 2 (消除饥饿)、目标 4 (高质量教育);并且,相对来讲,实现目标 1 (消除贫困)和目标 2 (消除饥饿)的可能性比较高。如图 5 所示,

¹² 数据来源: 2018 年清华大学全球可持续发展研究院"中国公众 SDGs 认知"火车乘客调研项目.



美国公众也肯定了目标 1 (消除贫困)和目标 2 (消除饥饿)的重要程度;但与中国公众不同的是,美国公众认为这两个目标(消除贫困和消除饥饿)很难实现,比较可能实现的目标是目标 6 (清洁饮水和卫生设施)。此外,中美两国公众均将目标(水下生物),目标 15 (陆地生物),目标 11 (可持续城市和社区)和目标 16 (和平、正义与强大机构)列为既难实现也不重要的目标。但是,"GSS"调查报告显示,专家认为气候行动、减少不平等、高质量教育、负责任的生产和消费,以及和平正义的机构是 SDGs 中的最重要目标。¹³其中,气候行动被专家一致认为是 SDGs 中最重要的目标(图 11)。



图 8 中国公众预期: SDGs 重要性及实现可能性14



图 9 美国公众预期: SDGs 重要性及实现可能性¹⁵

¹³ 数据来源: Globescan and SustainAbility. (2017) Evaluating Progress Towards the SDGs. link: http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals/

¹⁴ 数据来源: 2018 年清华大学全球可持续发展研究院"中国公众 SDGs 认知"火车乘客调研项目.

¹⁵ 数据来源: Jennifer van Heerde-Hudson and David Hudson (2016), Bill & Melinda Gates Foundation



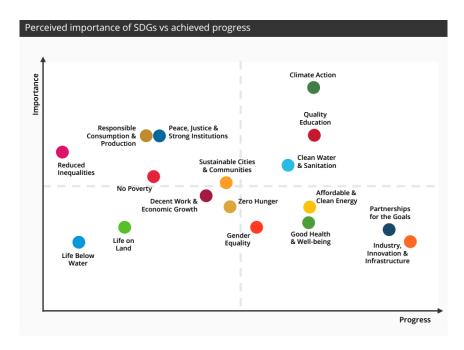


图 10 专家判断: SDGs 重要性及落实进展¹⁶

Most important SDG for society to focus on to achieve the most progress (% of experts)			
	Most Important Goal	2 nd Most Important Goal	3 rd Most Important Goal
Government*	38% Climate Action	34% Quality Education	28% Peace, Justice & Strong Institutions
NGO	34% Climate Action	26% Quality Education	26% Reduced Inequalities
Academic & Research	44% Climate Action	31% Peace, Justice & Strong Institutions	24% Reduced Inequalities + Responsible Consumption
Corporate	38% Climate Action	31% Quality Education	24% Reduced Inequalities
Service & Media	41% Climate Action	26% Quality Education	25% Responsible Consumption
Asia	31% Climate Action	25 % Quality Education	25% Responsible Consumption
Africa / Middle East*	44% Quality Education	31% Peace, Justice & Strong Institutions	28% Zero Hunger
Europe	39% Climate Action	29% Quality Education	Responsible Consumption & Production
North America	46% Climate Action	28% Clean Water & Sanitation	23% Quality Education + Responsible Consumption
Latin America	40% Reduced Inequalities	33% Climate Action	31% Peace, Justice & Strong Institutions

图 11 专家评估中最重要的 SDGs 目标¹⁷

 $^{^{16}}$ 数据来源:Globescan and SustainAbility. (2017) Evaluating Progress Towards the SDGs. link: $\underline{http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals/$

¹⁷ 数据来源: Globescan and SustainAbility. (2017) Evaluating Progress Towards the SDGs. link: $\underline{http://sustainability.com/our-work/reports/evaluating-progress-towards-sustainable-development-goals/$





三、研究发现与政策启示

有效推动 SDGs 落实离不开公众参与,而有效的公众参与则建立在公众对于 SDGs 了解和认同的基础之上。本文将公众认知作为研究出发点,介绍了 2018 年 笔者作为项目执行负责人开展的火车乘客 SDGs 认知调查情况,初步探索了以火车乘客受访者为代表的国内公众对于 SDGs 的认知水平和态度立场,并将其与其 他国家的公众 SDGs 认知调查结果进行比较。通过这项对比研究,本文结合以下三点研究发现,提出了相应的政策启示。

第一, 在全社会倡导 SDGs 理念, 提升公众认同。

建议各级政府积极在全社会倡导 SDGs 理念,加强宣传力度,创新宣传方式,提高国内公众对于落实 SDGs 的认同与参与。从本文的比较结果来看,与国外公众相比,本次调研受访者对于 SDGs 的了解程度基本持平。也就是说,国内外公众对于 SDGs 基本认知水平差不多,几乎处于同一起跑线。因此,如果能够以 SDGs 作为发展转型的理念引导,向公众赋权,一方面能够让公众有更多的机遇参与到推进 SDG 的各项活动中,另一方面将会大大加速中国在理念上与国际社会的接轨,树立开放包容的国家形象,带动社会各界对于全球治理的参与。

第二, 明确不同主体的基本态度和预期,促进 SDGs 国际合作。

在政府参与不同类型的 SDGs 合作过程中,需要理清参与各方的基本立场和思维逻辑,以掌握交流与合作主动权。本文的一个有趣的发现是:虽然中西方公众的 SDGs 认知水平差不多,但是中国公众、西方公众与专家代表的基本观点和态度差别很大。也就是说,简单的以国别为单位进行立场分析在新全球治理机制中是不可行的。因此,在推动 SDGs 的国际交流与合作中,建议政府首先明确不同合作主体的立场和观点,切勿以本国公众





态度等同于国外公众态度、或以专家观点等同于公众观点。了解各方基本 态度和思维逻辑,才能更有效的促进相关方形成共识、达成切实的国际合 作。

第三, 将中国公众对于 SDGs 的高支持度转化为探索新治理机制的动力。

2018 年调研结果显示,中国受访者对于 SDGs 的支持度很高,且对中国政府参与 SDGs 落实的期待很高。随着中国在全球经济一体化进程中的参与和快速发展,中国公众越来越多认为中国政府有能力且应该积极参与到全球治理的进程中。从某种程度上来讲,我们认为这很可能是一种中国民众对本国政府高度信任的"溢出效应",即中国民众出于对政府在推动中国发展突出表现的认同,相信中国政府也能够在推动全球发展中起到重要作用。公众对于 SDGs 的高支持度有助于开展社会参与的治理机制创新,建议中国政府以此为契机,鼓励不同社会主体在参与推动 SDGs 落实行动中发挥积极作用,探索新治理机制。



扫码关注 清华大学产业发展与环境治理研究中心

主 编: 薛 澜 陈 玲 责任编辑: 赵 静 清华大学产业发展与环境治理研究中心 编辑出版

Email: cideg@tsinghua.edu.cn 电 话: 010-62772497 62772593

