

核电项目邻避效应防范与化解措施工作方案研究

朱荣旭 张晓峰 苏州热工研究院有限公司

摘要

本文对核电项目邻避效应防范与化解措施开展专题研究,首先从公众对核电项目可接受水平、公众层次差异性和利益相关者三个方面进行分析,然后针对核电项目公众沟通和社会稳定风险评估提出具体要求,最后从全面风险排查、建立风险台账、强化舆情管控、定期预测研判、常态公众宣传、正确舆论引导等6个方面提出20条具体措施要求。通过本项研究,所提出的风险防范和化解措施落实后将能够有效的降低核电项目邻避效应,提升公众对核电项目的可接受性,保障核电项目顺利落地。

关键词

核电项目;邻避效应;风险防范化解措施

0 引言

近年来,随着我国社会经济发展,公众权利意识不断增强,核电项目落地日益受到邻避效应影响,“恐核”心态普遍,“反核”声浪高涨,迫切需要建立健全防范与化解“邻避”问题长效机制,变“邻避效应”为“邻利效应”,切实维护广大人民群众利益,确保社会和谐稳定。

本文对核电项目邻避效应防范与化解措施开展专题研究,提出工作方案具体内容和具体措施,保障核电项目顺利落地,提升公众对核电可接受性和避免涉核舆情事件发生。

1 公众可接受性初步分析

当前阶段公众参与社会公共事务管理的意识逐渐增强,加之媒体多元化发展和互联网的普及,核电发展面临接受公众考验的“新常态”。国家对维护公众在重大项目中的知情权、参与权和监督权也愈加重视,公众意见已成为核电项目能否落地的决定性因素之一。即使中国核电有着30多年的安全发展经验,仍有许多公众依旧对核电了解不深,甚至存有误解。以国内某核电项目为例,在网络中监测到的涉核贴文中大部分是从核安全、公众知情权、项目建设信息、政府公信力等方面反映出民众对当地建设核电的恐惧和不安,而反建设核电项目。从网络舆情方面来看,民众在网络上反映出对核电站建设的消极情绪和恐慌心理,其更多是从政府公信力、政府利益绑架等层面表述对核电建设的情绪和看法,很少从理性的角度看待核电发展和建设问题,亦无过多建设性意见。从网络社会层面反映出,民众对核电的了解还处于具有片面性、武断性、易受负面舆论主导为主要特征的阶段。

不同知识层次的公众包括教师、工人、农民、公务员、政府官员等,由于知识水平、世界观价值观、政策解读、利益获取等方面存在明显差异,故在对核电认知理解方面有所区别,对核电的接受程度亦有所不同。代表高知群体的政府官员、教师、公务员等在看待核电问题方面认知较理性、眼光较长远。一般公众对核能技术风险对生活、健康的威胁存在一贯的偏执,而高知人群在接受一定程度的科普宣传后对核电技术的成熟度、有用性和易用性等关注较多,于是更容易接受。其次,一般公众有限的科学知识带来对核电风险的夸大,导致对核电的接受度下降。最后,高知群体,特别是政府官员通过核电项目对当地经济的带动和利好认识更深刻和深远,在核电建设和运行相关政策和制度认知方面亦完善,这在某种程度上提高了对核电的接受度。然后,一般公众在参与地方政府经济发展决策方面的局限,加之互联网等新媒体又助长了有关核电风险谣言的传播,加剧了一般公众对核电的接受度降低。

核电项目征地范围一般比较大,将涉及村民房屋、坟墓以及寺庙、祠堂等,该区域内的

村民或坟墓主、祠堂主及寺庙、负责人对核电接受态度不直接取决于对核电的理性认知，主要还是决定于核电项目征地拆迁补偿、再就业等具体政策主导。同时核电项目还会对附近部分海域进行征收，这对该区域内的渔业养殖户及捕鱼渔民就业和生计带来明显影响。以上受征地、征海直接影响的人群利益直接与核电项目挂钩，所以核电项目在满足其利益最大化的情况下，其对核电接受水平最高。在征地、征海范围之外的民众，虽然核电项目没有对其生产生活活动产生直接影响，但由于“邻避”效应，内心一直存在短期利益不能共享、长期风险需要共担的心理，对核电的接受水平极低，需要专项的暖邻帮扶政策等化解措施。

2 专项公众沟通和社会稳定风险评估

根据《核电项目公众沟通工作指南》、《国家发展改革委关于印发〈国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法〉的通知》（发改投资[2012]2492号）的要求，地方政府应联合建设单位开展核电专项公众沟通和社会稳定风险评估工作，提高当地公众对核电项目的接受度，提升公众对核电项目的支持度。

通过持续开展核电科普知识宣传活动，厂址及周边公众对核电的科普知识将会有较大的提高，能够客观、科学地认识到核电的安全性、经济性以及我国能源结构调整、保护环境战略意义；通过调查问卷、人大常委会、公众座谈会等方式开展的公众参与，增强周边公众的参与度；建设项目信息公告以及项目建设进展信息公告，强化了建设项目透明度。公众沟通能够取得重大成果的关键在于建立强而有力的组织保障体系和全方位、立体式的公众宣传机制，建设舆情监测制度和舆情应对队伍是保持舆情平稳的关键。

通过社会稳定风险评估，政府和建设单位应严格落实评估主体提出的风险防范和化解措施。如地方政府和建设单位应建立维稳联动机制，制定相关应急预案；明确项目维稳工作责任主体及分工和配合部门，并落实维稳责任到个人；加强舆情监测和引导，遏制有关核电的负面甚至是反面舆论的传播和扩散；继续加强核电知识科普宣传工作，提升社会公众对核电生产、核安全保障的了解；加大信息公开力度，保证社会公众的知情权和参与权，争取社会公众的理解和信任；对社会稳定风险进行全过程跟踪，动态监测和评价，及时调整完善相应的防范、化解措施和应急预案。

3 工作内容

（1）保持政企联动、健全机制运作

地方政府与建设单位建立沟通会协调机制，定期研究核电项目各项事宜，定期梳理难点，阶段性总结和部署避效应防范与化解工作，提出改进和完善的方向，不断提高工作质量和水平，推动避效应防范与化解工作^[1-2]。

通过风险排查，建立健全日常风险管理工作的长效机制。一是建立预警机制，二是建立应急响应机制，三是建立信息报送机制，四是建立指挥和协调机制。

（2）全面风险排查、建立风险台账

维稳办、信访局、公安局、相关镇政府等单位应每季度（重大时间节点或重要项目节点，要全天候滚动排查）针对核电项目社会稳定风险隐患进行一次全面排查，形成排查报告并交牵头单位汇总，排查工作要对核电项目征地拆迁安置、配套设施建设、厂平开工建设、项目申报等各环节的矛盾纠纷和风险隐患进行逐一分析，分门别类研究制定相关防范与化解对策。牵头单位应根据风险排查报告制定风险台账，同时每月收集核电项目进展情况、当前存在的主要矛盾、潜在的社会稳定风险、已落实的预防应对措施和需要相关部门支持的事项等。各有关单位应坚持常态化的风险排查和动态评估，台账应实行动态管理，确保核电项目平稳落地和顺利推进。

征地拆迁安置阶段以群众主动反馈为主、进村入户为辅，定期进行情报信息搜集，重大节假日和重要事件节点安排专人负责。

配套设施建设阶段和厂平开工建设阶段以群众投诉反馈和建设单位、施工单位主动汇报

为主，必要时安排专人进行情报搜集。

项目申报阶段应关注核电项目具体进度要求和可能出现的重大技术路线变更等问题。

(3) 强化舆情管控、定期预测研判

强化舆情管控，持续开展线上舆情监测工作，维持现有线下舆情搜集渠道；建立舆情预警机制，发现不稳定事件苗头时，及早预防、及早应对、及时化解。

维持舆情监测网络正常运转。日常舆情监测频率可每日 1~2 次，但重大时间节点或重要项目节点前应恢复至每日 24h 不间断监测水平。

定期进行预测研判。结合项目推进情况和现场实际开展工作情况，每月/季度开展一次舆情预测研判工作。重点进行上一阶段舆情情况总结和下一阶段舆情预测和研判。必要时，建立 24 小时涉核舆情应急值班制度和核电专家应急值班制度，明确带班领导和值班人员，实行网格化分块监管和零报告制度。

(4) 常态公众宣传、正确舆论引导

实践证明，参观考察能够取得良好宣传效果，结合核电项目具体情况，在持续开展参观考察的同时，应在中小学生群体持续开展核电科普宣传工作。具体组织形式包括核电科普征文比赛、核电课程进课堂等。

充分利自媒体活跃的特点，积极发挥利用自媒体力量，组织引导网络大 V 等进行科普宣传，为核电项目顺利建设凝聚社会“正能量”。同时利用发放宣传册、播放宣传片、知名专家讲座等丰富多样的组织形式，提高公众对核电的认知度，注重利用网站、微信、论坛等新媒体平台向群众做好解疑释惑，避免以谣传谣，营造正确舆论导向。

要高度重视舆情人才队伍建设，不定期组织民间意见领袖、网络大 V、政府机关联络员等组织开展核科普知识和舆情技能培训及舆情实操演练，选拔写作能力强，专业技术精、热爱网络评论工作的人员组建网络评论员队伍，作为核电项目网络引导的核心力量。线下培养核电代言人，针对在核电项目所在地有一定影响力、支持核电落户的组织，地方政府和建设单位应在活动策划、经费保障方面予以支持，在舆论引导方面充分发挥周边关系智囊团的作用，为核电项目提供舆情信息（如：地方的重点人群、利益群体、行业带头人、较具影响力的人物及其社会关系等方面信息），追溯问题根源，利用个人威望和社会关系，说服劝导群众，化解利益矛盾，取得群众理解和支持。

表 1 核电项目邻避效应防范与化解措施汇总表

序号	工作内容	对策措施
1	全面风险 排查	全面排查风险点，以群众主动反馈为主，针对部分重点关注对象，进行入户访谈
		厂平开工建设阶段重点关注施工方式、施工时间对厂址附近村民生产生活的影 响，关注周边群众对施工单位和建设单位的诉求
		依靠其他项目经验反馈，全面梳理项目申报过程中涉及用地审批、用海审批等切实牵涉公众利益环节的风险
		重大时间节点，全天候滚动排查
2	建立风险 台账	建立核电项目风险台账
		定期收集核电项目进展情况、当前存在的主要矛盾、潜在的社会稳定风险、已落实的预防应对措施和需要相关部门支持的事项等
3	强化舆情 管控	持续开展线上舆情监测工作
		维持现有线下舆情搜集渠道
		建立舆情预警机制
		与群众建立畅通的沟通渠道
4	定期预测	结合项目推进情况和现场实际开展工作情况，每月/季度开展一次舆

序号	工作内容	对策措施
	研判	情预测研判工作
		必要时，组建网络舆情研判组，建立 24 小时涉核舆情应急值班制度和核电专家应急值班制度
5	常态公众宣传	有序推进核电基地参观考察、科普讲座、科普展等
		与教育系统建立长期合作关系
6	正确舆论引导	积极发挥利用自媒体力量，组织引导网络大 V 等进行核电知识科普宣传
		重大项目节点前，涉及群众重大利益的，召开沟通会，宣传和释疑解答群众关心的各种问题，对群众提出其他诉求和意见，也应及时研究予以解答
		制定对外统一应答口径
		组建网络评论员队伍
		建立舆情应对技术支持专家库
		线下培养核电代言人

4 小结

本专题研究表明，通过积极开展风险排查和评估，制定有效的防范化解措施，通过常态化公众沟通妥善处理群众诉求，强化建设项目全过程监管，保障公众权益，将能够有效的降低核电项目邻避效应，提升公众对核电项目的可接受性，保障核电项目顺利落地。

参考文献：

- [1] 蓬江区棠下镇生活垃圾处理建设项目“邻避”问题防范与化解工作实施方案
- [2] 德城区涉环保项目“邻避”问题防范与化解工作实施方案

作者简介：朱荣旭，男，苏州热工研究院有限公司高级工程师，目前主要从事于核电项目公众沟通和社会稳定风险评估工作。