

# 跨省核电项目社会稳定风险评估研究

江西核电有限公司 吕文杰 彭小强

**摘要：**本文分析了跨省核电项目社会稳定风险评估的难点与问题，详细剖析了跨省壁垒产生的主要原因，对跨省核电项目如何化解跨省壁垒进行了探讨，提出了消除邻避效应、打破行政壁垒和建立利益共享机制等化解社会稳定风险的方式方法，对促进我国核电事业平稳发展、维护涉核社会稳定进行了有益探索。

**关键词：**核电，跨省，社会稳定风险

核电厂址选择条件极为苛刻，厂址资源十分稀缺，一些滨河、滨湖核电厂址由于靠近河流等天然行政区域划分线，会出现邻近其他行政区域或利益相关方涉及多个行政区域的情况。按照核电社会稳定风险评估调查范围，这些厂址稳评工作开展必然涉及跨行政区域的组织与协调。然而对于涉及跨区域，尤其是跨省的核电项目，我国暂无相关法规对社会稳定风险评估工作涉及邻省的责任与职责作出明确规定。在此背景下，探究跨省核电项目社会稳定风险评估的难点、原因与化解方式方法对促进我国核电事业平稳发展、维护涉核社会稳定具有重要的意义。

## 1. 跨省核电项目社会稳定风险评估的难点

实施社会稳定风险评估前，核电项目单位一般会对周边民众和利益相关者进行初步摸底调查，并根据调查结果，有针对性的开展公众沟通工作，采取相应的矛盾和风险化解措施，以提高公众与利益相关者对项目的支持与理解程度，化解潜在的社会稳定风险。正式实施社会稳定风险评估时，须在实施范围内开展公示公告、问卷调查、座谈调研等风险调查工作，涉及跨省区域的风险调查则需要邻省的支持与配合。后续，在风险识别和落实风险化解措施方面同样需要邻省的支持与配合<sup>[1]</sup>。

因此，跨省核电项目在社会稳定风险评估的准备和实施阶段都需要邻省的大力支持与配合。然而，核电项目开发阶段，往往会产生“跨省壁垒”现象，导致社会稳定风险评估难以顺利实施，其可能产生的直接影响体现在以下几方面：

### （1）公众沟通难以深入开展

公众沟通是化解社会稳定风险的有效途径，开展公众沟通需要公众的全面参与，并建立有效的沟通渠道和问题解决机制。当前，涉及跨省区域范围的公众沟通难以有效组织，核电项目单位与邻省区域相关利益方没有直接对话平台，无法建立有效的沟通渠道，邻省公众的诉求不能得到及时响应，从而无法有效防范潜在风险。

### （2）风险调查工作难以顺利实施

受行政区域管辖权的限制，核电项目所在地人民政府在对邻省利益相关方开展风险调查、风险识别等工作时，必须依托邻省人民政府按照既定工作流程协助开展，以保证风险调查的合法合规性。若在邻省政府不参与的情况下开展，调查对象往往会拒绝接受调查或持反对意见，加大工作难度，使得风险调查工作难以顺利实施。

### （3）风险防范和化解措施难以有效落实

风险调查后，针对不同群体和利益诉求制定不同的风险防范和化解措施，以降低社会稳定风险。然而涉及跨省区域的风险防范和化解措施实施对象往往采取不配合的态度，甚至拒绝接受化解措施的实施，导致潜在风险无法得到有效控制。

## 2. 跨省壁垒产生的主要原因

针对跨省核电项目社会稳定风险评估所面临的难点与问题,通过参考国家其他重大项目社会稳定风险评估工作经验,对可能的原因进行了分析。

### (1) 邻避效应

邻避效应(Not-In-My-Back-Yard,“NIMBY”,译作“邻避”),是指居民或所在地单位因担心邻避设施对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响,从而产生人们的嫌恶情结,滋生“不要建在我家后院”的心理现象<sup>[2]</sup>。邻避效应发生得十分普遍,小到居民垃圾处理,大到国家大型项目建设都可能导致邻避运动的发生。

跨省核电项目产生邻避效应的主要原因有以下几方面:一是对政府和企业的信任不足,尤其是公众参与权、知情权等权利没有得到充分保障时,不信任感突显;二是对项目选址和后续利益分配的情绪化评价,且容易被不当的社会宣传刺激而加剧对抗情绪;三是对核电知识和信息的缺乏,造成“核恐慌”心理,从而导致公众拒绝接受核电项目建设。

### (2) 利益共享机制不健全

利益共享机制不健全是跨省核电项目社会稳定风险评估难以顺利开展的主要原因<sup>[3]</sup>。核电项目前期与建设阶段的大量投资和运行阶段的收益,都将极大地带动周边产业的发展,促进当地经济发展,主要体现在:

1) 税收收益。按照国家有关税收分配规定,建设期间,同时建设两台百万千瓦级机组,每年地方税收约 2 亿元;建成后四台机组全部投运,每年地方税收约 9 亿元。核电项目选址通常远离人口中心和经济核心区域,建设在人烟稀少、经济相对落后的偏远地区,无论是建设期还是运营期的税收都将在很大程度上提高地方政府的财政收入。

2) 用工需求。核电项目在工程建设期及运行后,参建单位、服务单位以及配套项目需要大量不同层次的服务人员参与,一般劳工需求量巨大,将提供广大就业机会,提高当地居民收入水平。同时,大量参建人员集中,也将极大促进当地服务业发展。

3) 配套产业。实践表明,核电项目落户往往能带动一个关联产业的发展,如建材供应、服务供应、机加工企业等,都会选择在核电项目所在地就近布局。

当前,跨省核电项目利益共享机制不健全,核电项目的巨大投资不仅不能给邻省带来同样的经济增长和社会发展,相反,按照《核动力厂环境辐射防护规定》(GB6249-2011)要求,在核动力厂周围必须设置规划限制区,限制人口的机械增长,对该区域内新建或扩建的项目应加以引导或限制,标准规定规划限制区的半径不得小于 5Km,且厂址周边 5km、10km 等范围均有相应的人口限制要求,这必然导致邻省部分区域的发展受到影响。

### (3) 行政壁垒

行政壁垒是指地方政府出于对本区域利益最大化考虑,凭借行政权力对市场进行干预,以行政区划为界限,主观分割统一市场的行政行为和政策表现。从国家角度看,各个地区之间应不存在贸易障碍,但由于受行政区划影响,不同行政区之间还存在市场分割现象。项目开发、经济发展本无区域界限,经济体的辐射范围通常要超出实际的控制区域,而行政壁垒很大程度上制约了跨区域经济合作,屏蔽了经济发展所带来的辐射效应,受其影响,各区域政府在区域经济合作上通常没有建立常态化的合作工作机制,导致在解决具体项目发展问题上缺乏有效的途径<sup>[3]</sup>。由于跨省核电项目的特殊性,其社会稳定风险评估开展范围不仅限于厂址区域,还涉及跨省区域,必须与邻省政府建立合作机制共同开展,然而行政壁垒的影响严重阻碍了这种跨区域合作,各方难以实现共同发展,成为影响跨省核电项目社会稳定风险评估的一个重要因素。

受邻避效应、利益共享机制不健全、行政壁垒等多重因素的影响,跨省核电项目社会稳定风险评估难以深入邻省范围开展。因此,为解决跨省问题带来的影响,需要对各类原因采取有针对性的解决措施,以实现合作共赢,促进区域经济的共同发展。

### 3. 化解跨省壁垒的方式方法

为提高项目公众接受度,控制社会稳定风险处于低风险状态,使厂址周边区域群众接受和支持核电项目建设,在跨省核电项目前期阶段,核电项目单位更应积极主动开展公众沟通,及时了解公众诉求,消除疑虑,化解矛盾,采取有效措施获得邻省政府与民众的支持与配合,为项目社会稳定风险评估工作开展奠定基础。

#### (1) 消除邻避效应

邻避效应的产生多是由于安全忧虑、信任危机和利益因素引起的负面化心理情绪,为有效规避和消除邻避效应带来的负面影响,核电项目单位应充分依托地方政府,以政府为主导,积极开展与邻省政府的沟通和宣传工作,以科学的态度宣传核电科普知识,提高公众对核电的认知度,消除安全忧虑;以开放的态度让公众参与、了解核电的工程进展,充分尊重公众的知情权、参与权和监督权;以诚恳的态度化解各方矛盾冲突,营造和谐稳定的发展环境。

##### 1) 加强科普知识宣传

项目所在地政府应与邻省政府充分沟通,在两市积极组织开展核电科普宣传,根据当地的社会经济环境和人文特点,采用群众喜闻乐见、形式多样的方式开展公众宣传工作,如举办科普讲座、发放宣传资料、组织核电实地参观、传统媒体宣传(如报刊、杂志、电视、广播)、新媒体宣传(如微博、论坛、微信、抖音)等,针对不同的人群特点,制订不同的宣传工作方案,考虑特殊群体影响力的作用(例如老师、医生、公务员等),带动知识传播,使公众乐于参与,主动了解和接受核电基本知识,让“核电是安全的、清洁的能源”理念深入人心,逐步消除公众对核电安全的担忧。

##### 2) 公众参与

项目所在地政府应与邻省政府充分沟通,在两市及时公开项目建设信息公告,核电项目建设应及时公开项目建设进展情况,并采取多种公开方式(如网站、报纸、电视等方式),使公众尽可能的通过多种渠道了解项目的真实情况。同时,建立沟通答疑平台(如电话、邮箱、微博、微信公众号等),及时回应公众的质疑。定期或不定期组织公众代表参观在建、在运的核电基地,通过实地参观调研的方式让公众正面接触核电文化,增强社会公众对核电安全以及核电企业的信心,确保信息公开透明,并接受公众的监督,提高公众的信任度。

##### 3) 必要的心理疏导或经济补贴

我国已进入经济新常态,经济社会发展面临经济结构优化升级,从要素驱动、投资驱动转向创新驱动的转型,转型阶段必然面临新型经济体产生、老式经济产物消亡的过程。部分公众受益不均产生负面心理效应是此阶段经济社会发展的必然产物,这种负效应极易引起社会不公平心理。因此,从维护社会公平性上考虑,地方政府应及时对少部分受益不均的群体进行心理疏导,化解和消除这种不平衡心理。对少数确实存在承担负面效应的群体,在遵循适量、公平原则基础上,从保障群众利益,有利于化解社会矛盾的角度出发,可以考虑采取一定的经济补贴措施,并将补偿标准、方式进行制度化、标准化,消除不平衡心理引起的负面情绪化评价<sup>[4]</sup>。

#### (2) 建立利益共享机制

跨省核电项目的发展建设离不开各方的参与、配合和支持,各方应积极探讨合适的利益共享模式,实现合作共赢、共同发展<sup>[6]</sup>。

##### 1) 经济补偿

由于核电项目开发建设将在一定程度上制约邻省部分区域发展,可考虑在厂址规划限制区范围按各区域面积、人口、经济效益等方面进行权重分配,进行一定的经济性补偿。在社会稳定风险评估准备和实施阶段因需要邻省政府开展大量的配合工作,可与邻省政府签订相关协议,支付其行政区域内开展公众宣传、组织会议等产生的相应费用。

##### 2) 税收分割

在符合法律法规的前提下,可考虑从项目建设期、运营期的税收分配方面着手研究和协商,将邻省相关政府纳入税收分配范围,从而形成共同支持项目发展的合力,有效维护项目发展环境。

### 3) 用工倾斜

通过协调各区域政府,共同成立工程劳务培训与服务公司,开展招工和培训,由核电项目单位协调各参建单位引进消化,为各区域居民优先提供工作岗位,创造就业机会,提高居民收入水平。同时,工程劳务培训与服务公司获得的收益,也能为各区域政府提供直接的利益。这不仅能直接向地方政府输送利益,更能惠及民生,解决社会问题,提升地方政府形象。

### 4) 社会公益

核电项目单位在各区域开展助学、扶贫等公益爱心活动,以及从项目运营盈利中拿出部分设立公益基金,开展村庄、学校共建或援建等活动,使各区域公众获得实际利益,得到实际帮助,提升企业社会形象,优化舆论环境。

### 5) 股权转让

与项目股东方协调,考虑转让一定的股比份额给邻省所属企业,通过项目分红实现利益共享,是获得支持项目发展最有效途径。

## (3) 打破行政壁垒

区域经济的发展离不开各方的相互支持与合作,各方建立友好协商机制是解决行政壁垒问题的前提与基础。项目所在地人民政府应主动与各方进行友好洽谈,建立友好协商机制或签订合作开发协议,在既定的工作原则下明确合作模式,为破除行政壁垒打开窗口。在此基础上,项目所在地人民政府应统筹规划,联合各方政府、项目单位、监管方、利益相关方等多方组织共同建立常态化多方协调工作机制,为跨省核电项目提供协调平台,以充分调动各方资源,合理解决各方诉求,共同推进项目发展,实现合作共赢。

## 4. 总结

本文在探索跨省核电项目社会稳定风险评估方面进行了有益的尝试。然而,因为核电项目的高度复杂性,以及具体项目面临的社会环境千差万别,本文研究还存在较为明显的局限性。目前,我国核电社会稳定风险评估仍处在探索完善阶段,未能形成全国统一的标准,没有跨省核电项目社会稳定风险评估先例,缺少可供参考借鉴的项目,而一个社会稳定风险事件的发生往往是多种诱因共同作用的结果,因此跨省核电项目社会稳定风险评估有待在后续实践中进一步深入研究分析。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法[Z]. 2012-08-16.
- [2] 邓君韬、王娜、李好.“邻避运动”视野下 PX 项目事件思考[J]. 光华法学(第七辑). 2013:30-31.
- [3] 蒋俊杰. 我国重大事项社会稳定风险评估机制:现状、难点与对策[J]. 上海行政学院学报, 2014, 08(2):1-4.
- [4] 张小明. 我国社会稳定风险评估的经验、问题与对策[J]. 行政管理改革, 2014(6).
- [5] 王锋, 胡象明. 重大项目社会稳定风险评估模型研究——利益相关者的视角[J]. 新视野, 2012, Vol. 4.

## 作者简介

吕文杰, 男, 江西核电有限公司工程师

联系电话: 0792-7770355、18270236266, 邮箱: lvwenjie@snptc.com

地址：江西省九江市长虹大道 619 号，332000

彭小强，男，江西核电有限公司高级工程师

联系电话：0792-7770151、15279272369，邮箱：pengxiaoqiang@snptc.com

地址：江西省九江市长虹大道 619 号，332000