

浅析核设施项目公众接受度及提高建议

李阳春，张生斌 阳江核电有限公司；杨先华 中广核陆丰核电有限公司

摘要：鉴于核设施项目建设的特殊性，早在 2014 年，国家核安全局就提出要充分开展公众沟通工作。2018 年实施的《核安全法》明确规定：核设施营运单位应当就涉及公众利益的重大核安全事项通过问卷调查、听证会、论证会、座谈会，或者采取其他形式征求利益相关方的意见，并以适当形式反馈。本文通过收集资料，阐述了公众对涉核项目接受度低的现状，分析了公众接受度低的机理，并结合公众沟通实践提出了提高公众接受度的建议。

关键词：核设施；公众接受度；公众参与

1. 引言

核设施项目作为公共项目，公众选择通过民主参与来影响项目的需求、供给与产量，是对资源配置的非市场决策。因公共选择具有一定的强制性，其规则为全体一致同意或多数通过，政府从保护公众利益出发，要求核设施项目建设前需开展公众沟通，并取得地方公众和相关利益方的理解和支持。核电的快速发展和核事故威胁的过度宣传引起了公众对于核安全的担忧，近年来，不少核设施项目因不被公众接受而搁浅。

2. 公众对涉核项目的接受度现状

公众接受度低引发的涉核邻避效应问题日益凸显。邻避效应，来自英文 Not In My BackYard，是指当地居民或单位担心建设项目对身体健康、生活环境和资产价值等带来负面影响，产生“不要建在我家后院”的心理，甚至采取强烈的集体反对或抗争。我国首个公众反核事件是乳山反核事件，这起事件首次将核电项目的公共决策暴露在公众视野，也是我国第一次由于公众反对使核电项目搁浅；2011 年，安徽省望江县公众通过官方渠道陈情请示和媒体宣传两种方式反对江西省彭泽核电项目建设，江西省最终暂停了该项目建设；2013 年 7 月，广东省江门市鹤山核燃料产业园“稳评”公示期间网络舆论持续发酵，连续三天爆发了反对建设的大规模群众游行，鹤山市政府宣布取消核燃料产业园项目；2016 年 8 月，江苏连云港核循环项目在选址拟选阶段引发公众大规模抗议，政府宣布停止项目建设；2018 年 12 月，湖南省长沙市引进的核工业二三〇研究所建设项目（单位易地扩建）引发舆情，经政府、企业澄清后缓解。这些事件反映出公众对涉核项目的接受度不高，也折射公众沟通的不足。

公众接受度低对核设施项目发展产生挑战。2017 年 6-7 月，国家发展和改革委员会、国家能源局、国家核安全局、国家国防科技工业局联合对全国所有核电厂开展了核安全管理提升年问卷调查活动，覆盖所有核电厂的不同层级、不同领域人员共 973 人，抽样人数占核电厂总人数的 5%左右。对于影响核电行业发展的主要问题，调查结果显示主要因素为公众认知、技术层面、人力资源配置、经济和政策层面，其中 54%的人员认为公众对核电认知水平不足对核电行业发展影响最大。

3. 公众接受度低的机理分析

公众普遍存在趋利避害行为。核设施项目的直接干系人主要有政府部门、核设施企业、核设施周围企业和公众，其利益影响主要有三种情况：（一）核设施建设前所获收益最大，建成后利益不同程度受损；（二）核设施建设前所获收益已趋于饱和，建成后带来积极影响；（三）建设核设施对现有利益扩大并能重新分配。根据公共选择理论，自利行为是普遍存在

的，不同利益影响导致干系人对核电建设持三种意见：反对、消极变通和赞成。通常来说，政府部门从战略布局和能源发展层面获利，核设施企业通过项目本身获利，而核设施周边企业和公众无法直接或很难从项目获利，甚至近距离承担风险，从而出现反核情绪或者认可核设施项目效益的同时产生邻避反应。

公众对核设施认知的有限理性。公众接受度是公众认知的直接反应，公众认知主要表现为公众对核设施的负面看法、核事故的恐慌、社会舆论影响、核项目神秘不了解、核风险不可预知、抵核情绪或者“谈核色变”等。核项目的特殊性在于核风险，因核风险具有建构性特征，其存在与公众的主观认识密不可分，可能被更改、夸大、转换或减弱，这意味着相关知识领域的政府机构、新闻媒体、专业人员都掌握着界定风险的权力和影响核项目的能力，从而影响公众认知。公众对核安全的认知能力和关注程度等有限性，决定了其对涉核建设项目决策参与的有限理性，进而使公众意见容易反复。

信息传播和社会舆情的引导以偏概全。通常来说，公众接受的核设施信息来自监管机构的信息披露、核设施企业的信息公开和外部组织（国际核能组织、新闻媒体）的信息传播。在我国，虽然监管机构及核设施企业通过官方网站发布信息，但公开信息内容较少、受众较少，公众信息来源大部分是新闻媒体特别是互联网新媒体的信息传播。互联网信息传播具有速度快、范围大的优势，但在传播过程中不可避免出现信息失真或以讹传讹、以点带面或话题炒作、不同行业利益博弈衍生的抨击舆论等，增加了公众辩证信息的难度，局限了公众对核设施安全的理性思考，进而影响公众对核设施项目的接受度。信息传播和舆情引导从侧面也反应出政府和企业信息公开、舆情应对方面存在不足。

公众对核设施项目决策参与度不够，产生的对政府公信力、企业安全责任等方面的质疑。社会法治的发展使公众越来越多关注社会事务，要求享有知情权、参与权甚至决策权（否决权），维护自身利益和社会利益。在核设施项目上，政府部门通过行政许可维护国家利益和公共利益，营运单位参与行政许可过程维护企业利益，公众通过信息公开、沟通互动和参与建言维护自身利益。从几起反核事件来看，政府部门包括监管机构的应对都是被动和滞后的，无法及时疏导社会舆论和主导安抚公众情绪，大多情况是公众大规模反对后直接宣布停止，但未进行舆情原因分析和应对。比如鹤山事件中政府事前在官方微博、网站上发布一些科普文章进行简单说明，连云港事件中政府在事后一天才召开新闻发布会进行项目介绍且未提供令公众信服的信息，江西省政府在彭泽项目后期报以沉默的态度。政府妥协行为有利于缓和短期剧烈的矛盾，但某些程度上进一步增加了公众对监管机构和核安全的质疑，如彭泽项目上安徽省和江西省截然不同的态度、政府对同一项目先推进后停止的行为。监管机构未进行或未有效进行群众突发事件的可能性判断和风险预案制定，在事件发生时不能第一时间给出官方态度和回应，在事件发生后很少或未对公众发布事件的分析报告和情况说明，这些给事件发酵留下了时间和空间，也损害了监管机构的权威性和公信力。

4. 提高公众接受度的建议

4.1 颁布信息公开和公众参与法规标准

坚持依法开展公众沟通，从制度层面确保信息公开和公众参与的落实与可持续。法国颁布了《核透明与安全法》，确定信息公开的义务主体、知情权人和应公开的核信息范围，并设立核安全与信息透明高级委员会及地方和信息委员会，专门负责公开核信息，这一做法值得我们借鉴。2017年9月1日，国家颁布《核安全法》，要求政府有关部门、核设施营运单位依法公开信息并采取措施保障公众的知情权、参与权、监督权。目前，信息公开和公众参与的具体法规标准尚在制定中，建议政府部门尽快完成制定和实施，对《核安全法》中原则性要求进行细化，明确政府、企业和公众的职责，明确信息公开的内容、方式和要求，明确公众参与的方式、保障措施和公众义务，确保信息公开与公众参与的稳定性和连续性，不断

提高政府监管的权威性、企业自律的能动性、公众接受的理智性。

基于核安全法、透明核安全文化要求和企业上市改革的新局面，企业应主动制定信息公开和公众参与的管理制度，从源头把好信息传递关，在传递中做好跟踪和响应。建议企业定期通过企业网站公示项目建设和运行情况，提供真实、客观的信息，对于异常事件的信息传播要做好跟踪和沟通，借助政府、有影响力的传播媒介传达企业负责的态度和有效的行动，及时消除公众疑虑。

4.2 搭建信息公开和公众沟通渠道

信息不怕传播怕遮掩，坚持“政府主导，全力推进；事先谋划，循序推进；双管齐下，两手并重；防治结合，以防为主”的公众沟通原则，多方联动、理性参与。公众沟通是一个长期互动的过程，通过信息公开、公众参与、科普宣传等方式，既要充分保障公众的知情权、参与权、监督权，又要严防严控，坚决打击敌对势力的炒作和破坏。

充分认识政府在公众沟通中的主导地位。一是可通过官方渠道发布权威信息，加强信息公开，提高群众认识；二是可充分调动社会各界资源，做到部署周密、措施有力、沟通持续；三是可依法办理群众来信来访，回应群众关切，化解社会矛盾；四是可依法打击处理违法违规行，维护正常秩序。

充分认识技术手段在信息公开中的重要作用。借助传统媒体和新媒体普及核能基础知识，建设核与辐射知识互动平台，对公众关注话题及时响应；推广和完善信息公开平台，积极推进核设施项目环评、稳评、建设和运行情况等相关信息公开；核设施法规政策制定中广泛听取公众意见，通过听证会、网络访谈、民意调查等拓宽公众参与监管机构、企业决策的渠道；举办核设施科普知识巡回展览和专题讲座，并发放科普宣传资料，提高公众对涉核知识的了解。

充分认识宣传教育对公众接受的引导作用。在科普宣传层面，侧重核能安全、环保、经济的特征，核设施基础知识，核技术利用发展情况，我国核能发展的政策和规划，核与辐射安全，核应急管理知识等。在项目宣传层面，侧重项目建设对促进地方经济发展、产业结构优化、能源结构调整和环境质量改善的重要意义，项目厂址、技术安全特点，项目建设期及建成后对当地群众在就业、收入、教育、文化生活等方面的促进作用等。

4.3 建立多方式的公众参与和互动机制

探索建立多方式的公众参与和互动机制，应当从日常机制和专项机制两方面着手。日常机制重在建立持续有效的经常性互动机制，包括但不限于设立公众信息中心、科普多进（进社区、进乡镇、进机关、进校园、进媒体、进企业等）、专家“请进来”和“走出去”、年度交流会等。中广核结合多年工作实践总结，坚持公众沟通“依法公开、常态公开、主动公开、便民公开”，并依托核电厂举行开放日活动，通过组织社会各界实地探访，提高公众对核项目的信心，也赢得了社会认可。

专项机制重在项目建设关键里程碑期间的公众参与，包括但不限于问卷调查、地方政府人大常委会审议、社会各界公众代表参加座谈会、项目信息公开与公告。问卷调查遵循科学、客观原则，通过统计群众对核电项目建设的认识程度、关切问题和建设态度，企业提出解决问题的针对性措施，科学提高群众对项目建设的支持率。人大常委会审议是公众参与权力的直接体现，公众通过人大代表行使监督权、表决权来实现人民当家作主。座谈会提供了政府、企业、社会各界面对面沟通交流的平台，是政府和企业消除公众对核设施项目疑虑的有力手段，政府和企业应充分准备，邀请有影响力的各界代表和权威人士，对公众关注的安全问题、环境影响、征地移民、招工就业、利好措施等进行积极回应，引导公众正确认识核电。项目信息应及时在政府、企业有关网站进行公开和公告，保障公众知情权，并通过设立接待前台、

热线电话、邮箱等方式接受社会监督、问询，切实提高公众参与。2017 年，由中国核能电力股份有限公司主导编制的《公众沟通通用指南》正式发布，是我国核电业界首部为公众沟通“量身订做”的工作指南，这对于推动核项目建设具有积极作用。

4.4 健全舆情响应和公众利益保护机制

监管机构和核设施企业共同健全舆情响应机制。积极应用风险管理理论，对核设施信息公开产生的舆情风险进行提前判断和制定风险应对预案，在突发事件发生时组织核电集团或权威专家及时向公众传达真实信息，引导媒体主动承担社会责任，实事求是进行涉核信息报道，避免舆情渲染或失控；发生舆情事件时，应对事件进行调查分析，根据分析情况将结果及拟采取的行动公开发布；在事故处理上，要妥善回应和处理各利益相关方的诉求。

监管机构和核设施企业共同建立公众利益保护机制，在涉核风险有可能对建设地区公众产生利益损害时采取措施尽可能降低风险保护公众，构建合理的赔偿或补偿机制，提高公众的接受度。在核损害方面，国家层面通过立法建立核损害赔偿制度，企业层面通过购买核保险、参加互助机制等保障赔偿资金和能力，落实公众利益保护机制。在日常利益维护上，建议建立三方委员会，由公众、企业和双方认可的第三方组成，推动企业实施“敦亲睦邻”计划，寻求在法律途径外解决日常问题；建议建立回馈机制，在厂区或周边建有文体设施免费或低价供周边居民使用，抽取一部分利润作为给居民的回馈金，用于支持当地建设和民众福利。

5. 结语

公众普遍存在趋利避害行为、公众对核设施认知的有限理性、信息传播和社会舆情的引导以偏概全、公众对核设施项目决策参与度不够、公众对政府公信力和企业安全责任的质疑是公众接受度低的主要影响因素。因此，破解核设施项目公众接受度低问题，必须围绕保护公众利益这一前提，依法开展公众沟通、推行信息公开、加强公众参与、建立舆情正面引导和负面响应机制，全方位提升公众接受度，引导公众从被动接受到主动参与，形成监管机构、企业、社会公众的良好沟通与友好互动氛围，形成政府主导、企业自律、社会参与的监督合力，共同为核行业发展贡献力量。

参考文献

- [1] 陈润羊. 我国核电发展中公众参与的机制研究[J]. 电力科技与环保, 2015, 31(6):57-60.
- [2] 曾志伟, 蒋辉, 张继艳. 后福岛时代我国核电可持续发展的公众接受度实证研究[J]. 南华大学学报(社会科学版), 2014, 15(1):4-8.
- [3] 朱文斌, 张明, 刘松华, et al. 影响公众对核电接受度的因素分析[J]. 能源技术经济, 2010, 22(4):47-50.

作者简介：李阳春，女，就职于阳江核电有限公司（广东省阳江市阳东区东平镇核电工地，邮编 529941），从事核电厂执照申请，联系电话 18506618505，邮箱：liyangchun@cgnpc.com.cn；张生斌，男，就职于阳江核电有限公司，从事核电厂执照申请，联系电话 18566283389，邮箱：zhangshengbin@cgnpc.com.cn；杨先华，男，就职于中广核陆丰核电有限公司（广东省陆丰市碣石镇陆丰核电现场综合办公楼，邮编 516500），从事核电项目前期申请，联系电话 18138160876，邮箱：yangxianhua@cgnpc.com.cn。