

新时期我国涉核公众沟通机制研究

张瀛 王桂敏 刘瑞桓 王晓峰

(生态环境部核与辐射安全中心, 北京, 102445)

摘要: 核能作为我国重要的战略能源, 在环境、能源结构及安全、国家对外战略中都扮演着十分重要的角色。近年来, 随着公众参与社会公共事务管理意识的不断增强, 互联网新媒体技术快速发展以及国家对于核安全的高度重视, 良好的社会舆论环境成为核能健康、平稳、有序发展的重要支持。2018 年实施的《中华人民共和国核安全法》更是首次设立专章论述“信息公开与公众参与”要求。在此背景下, 建立良好沟通机制并有效运行, 充分调动各公众沟通主体的积极性、协同性, 合理资源配置, 达到沟通效果的最优化, 显得更加重要。

关键词: 核能 公众沟通 机制

Research on China's Nuclear Communication Mechanism in the New Period

ZHANG Ying WANG Guimin Liu Ruihuan WANG Xiaofeng
(Nuclear and Radiation Safety Center, Beijing, China)

Abstract: As an important strategic energy source in China, nuclear energy plays an important role in the environment, energy structure and safety, and national foreign strategy. In recent years, with the increasing awareness of public participation in social public affairs management, the rapid development of new Internet media technologies and the state's high regard for nuclear safety, a good social public opinion environment has become an important support for the healthy, stable and orderly development of nuclear energy. The Nuclear Safety Law of the People's Republic of China, implemented in 2018, is the first time to set up a special chapter to discuss the requirements of "information disclosure and public participation." In this context, it is more important to establish a good communication mechanism and operate effectively, fully mobilize the enthusiasm and synergy of all public communication subjects, and rational resource allocation to achieve the optimal communication effect.

Key words: nuclear, public communication, mechanism

核能作为我国重要的战略能源, 在改善大气环境、调整能源结构、确保能源安全、践行“一带一路”倡议等重要决策中, 扮演着十分重要的角色。近年来, 随着公众参与社会公共事务管理意识的不断增强, 核能健康、平稳、有序发展越来越离不开良好社会舆论环境的支持。美国核管会主席曾指出: “公众的态度对决定核技术能否面临 21 世纪的挑战并成为能源技术的一部分, 将起到至关重要的作用”¹, 中国要成为世界核能发展大国, 则必须突破公众可接受度这一关键。2018 年 1 月 1 日正式实施的《中华人民共和国核安全法》设立专章论述“信息公开与公众参与”要求, 对国务院有关部门、核设施所在地省级人民政府、核设施营运单位依法开展信息公开与公众参与作出了明确规定。面对公众沟通的新要求、新挑战, 建立并不断完善涉核公众沟通机制, 推动公众沟通各项资源的协同应用, 最大化提升公众沟通效果,

成为当下工作的重点内容。

1. 新时期公众沟通工作新要求

进入新时期，以习近平生态文明思想为指导的生态环境保护工作发生了历史性、全局性转折，核电等清洁能源迎来了新的历史发展机遇。同时，伴随社会治理、公众权益、互联网等多种因素的交融发展，对核能如何在新的历史机遇下平稳致远发展提出了新要求，这也成为涉核公众沟通肩负的任务与挑战。

社会治理改革的新要求。党的十八大以来，社会治理成为国家治理的重要方面。社会治理模式从单向管理逐步转向双向互动，“政民互动”成为社会管理的主要方式，以往单纯政府监管模式也正在转向社会协同治理模式，以实现和维护群众利用为核心，发挥多元治理主体作用，成为当前社会治理主流²。因此国家更加重视对维护公众重大项目中的知情权、参与权、监督权，公众意见成为核能项目能否顺利落地的关键因素。

公众权利意识的不断觉醒。在中国社会转型期的大背景下，公众开始关注“社会风险分配”，公众对于知情权参与权的要求逐步增强、环境意识不断觉醒、政治参与渠道也不断增多，且正在由无组织、情绪性宣泄求向诉求合理化、专业化、高度组织化转变。相关专业组织或专业人士的组织和参与，也在引导“理性公民”的出现。湖南二三0项目事件中，由律师团队组织公民维权，合理表达意见就是一个很好的例子。面对这样的意见诉求，政府及企业就迫切需要拿出更加强专业沟通的态度和技巧与公众进行交流。

新媒体时代信息传播效率的快速提高。人人都是通信社、个个都是麦克风、事事都有话语权的全民全媒体时代已经来临。习近平总书记指出，当前互联网已经成为舆论斗争的主战场，在这个战场上，我们能否顶得住、打得赢，直接关系国家意识形态安全以及政府的综合治理能力。微信“朋友圈”、公众号推文、短视频平台热度持续升高，形成越来越发达的社交媒体网络，在对事件议题的建构中塑造了与政府宣传完全相反的公众认知模式，并且极易煽动公众情绪，改变公众认知。随着5G时代来临，必将带来新的更大的挑战。

党中央对核与辐射安全工作的高度重视。鉴于核能重要的战略意义以及核安全工作的极端重要性，党中央、国务院对核安全工作愈加重视，多次作出重要指示批示，将核安全纳入总体国家安全观，提出中国核安全观，强调推进核安全治理体系，倡导共建共享的氛围。因此，注重核安全领域的风险防范工作，做好涉核公众沟通，努力营造核能发展的良好舆论氛围，防止涉核舆情风险向国家安全、政治安全领域传导，也是新时期下涉核公众沟通的重要任务之一。

2. 涉核公众沟通机制开展现状

伴随核能事业的快速发展以及不断增加的公众沟通挑战，加强涉核公众沟通工作，构建良好公众沟通机制已成为业界统一共识。在推进“科普宣传、信息公开、公众参与、舆情应对”四位一体的公众沟通创新模式同时，国家核安全局发布《核与辐射安全公众沟通工作方案》（以下简称《方案》），确立了“中央督导、政府主导、企业作为、社会参与”的整体工作组织原则，这一组织原则也在核安全“十三五”规划中得到明确。

根据这一原则，我国初步建立了相对完善的公众沟通机制架构，形成政府部门、技术支持单位、地方环保部门、企业、行业协会/学会等构成的联动机制。国家核安全局通过发挥指导统筹作用，督促各技术支持单位、地方环保部门、企业、行业协会/学会开展公众沟通工作，并广泛发动新闻媒体、社会组织和公众，着力提升核能认知度和信任度。涉核企业是公众沟通的主体，就本单位的核安全信息进行公开，同时开展相关公众宣传活动。行业学会/协会是第三方非营利性社会团体，是政府与社会公众之间的重要纽带，也是开展公众宣传工作的重要力量，在推动行业间交流、促进公众沟通成果的广泛传播等方面发挥了重要作用。在《方案》的推动下，近年来政府与营运单位共同举办公众开放日、知识竞赛、核电媒体行等公众活动，邀请公众深度参与核能行业，面对面解答公众疑虑；行业协会组织专项课题调

研、组织交流大会探讨工作方法，对提升公众沟通效果起到了积极作用。此外，在具体项目推进中，国家核安全局相继出台《核电项目公众沟通工作指南》《核技术利用公众沟通工作指南》等文件，探索将地方政府、政府有关部门、集团和企业力量纳入沟通工作中，对项目推进起到了重要助力作用。

3. 当前涉核公众沟通机制存在的问题

全国公众沟通统筹合力仍需加强。从整体来看，目前我国涉核公众沟通工作虽有相互合作，但统筹合力仍显不足。大部分工作仍由各公众沟通主体分别牵头开展，监管部门、企业和社会组织等资源利用有限且分散，相互之间工作交流、经验分享仍然较少，没有形成全国上下一盘棋，达到公众沟通成效最大化。此外，地方政府、环保部门以及社会第三方组织的力量还未充分发挥。

持续性的有效公众沟通机制尚未建立。公众沟通的主动性、前瞻性和有效性有待加强。重事后应对、以项目推进为载体；轻前期沟通、以日常沟通为载体的现象仍然比较普遍，必须跳出“头痛医头、脚痛医脚”的思维和对某个项目成功立项的追求，持续探索本土化的长效沟通机制³。

“强国家-弱社会”的沟通局面尚未打破。在具体项目沟通场景中，地方政府、官方主流媒体与政府专家发生结盟，形成强势对话团体，控制主流声音⁴，而公众声音反而受到淹没，导致公众生成不信任与抵抗情绪。而这样的不信任与抵抗情绪，又会在网络与自媒体高度发展的时代，被进一步扩大，形成虽有沟通，但未获得公众信任的局面。

沟通者与公众之间的沟通隔阂没有破解。当前公众沟通仍以单项信息传播为主。信息在由发出者到接受者过程中，按照行政层级进行严格把关，但却没有仔细考量、分析公众心理及偏好，在不了解公众意识形态前提下，制作形成宣传资料开展宣传。而公众自身通过内心感官经验、人际层面信息传播、网络社群信息传播形成一套认知体系⁵，造成沟通者的单项认知与公众自发生成认知产生极大差异，形成沟通隔阂，无法达到有效的沟通效果。

4. 推动形成有效的公众沟通机制

面对公众沟通新的更高要求以及存在问题，必须探索建立更为有效、长期且全面的公众沟通机制，将政府、企业、科研机构、社会团体、公众等多方纳入对话平台，充分打通沟通壁垒、达到公众沟通效果最大化。一是要加强政府、涉核企业、行业协会/学会以及高校和研究机构之间的合作交流，建立资源共享的共事模式，推进不同资源主体之间的协作能力，达到沟通能力最大化；二是要充分调动专家、媒体、社会宣传资源等社会资源，建立多元合作的服务模式，使其充分为公众沟通工作服务；三是由单项向双向对话转变，建立与公众双向互动的协商模式，形成与公众互助共生的双赢局面。

4.1 建立沟通主体之间统筹联动的共事模式

通过不同系统、基于不同角度的共同努力，重建公众涉核主体信任度以及对风险的接纳程度。一是在常态化公众沟通中，政府需要加大统筹和指导力度，推动公众沟通机制的持续良性运作；行业内要增强共识凝聚，建立企业间公众沟通联盟，信息共享、资源分享、一致发声、协同宣传；行业协会充分发挥第三方组织作用，促进信息共享、客观科学发声；科研机构、高校加强合作，促进沟通决策的专业化、科学化；同时，各主体要在沟通中厘清职责定位，明确哪些话应当由监管部门、哪些话应由企业说，监管部门要坚持独立、客观，企业重点加强核能特点宣传，行业协会多从第三方角度，解疑释惑、科普宣传，既有合作又有职责定位区别，才能逐步树立公众信心。二是在具体项目公众沟通中，涉及跨区域、跨部门的合作问题，形成地方协同治理的公众沟通机制尤为必要。要充分发挥政府力量，建立由政府领导的公众沟通机制，纳入县级以上地方政府以及环保、宣传、公安、应急管理、信访、安全监管、住房城乡建设等相关部门，项目实施集团和企业以及公众沟通方面专家，打造公众沟通协同网络。

4.2 建立与社会资源合作共享的服务模式

构建多元化的沟通体系、畅通多元化的沟通渠道是信息有效传播及沟通者与被沟通者双方良性互动的前期和基础⁶。建立涉核公众沟通社会资源合作共享服务模式，将高效提升公众沟通效果。一是充分发挥大众传媒的媒介作用，建立涉核媒体资源库，纳入主流、地方、新媒体等多种媒介，与媒体建立更为紧密的联系与合作，方便媒体及时获取相关信息，促进相关报道科学、客观。二是充分发挥外脑的咨询作用，建立公众沟通专家咨询库，纳入核能领域、新闻传播、社会心理、沟通领域、危机管理等多方面专家，促进沟通过程的专业化、全面化，提高决策的科学性。三是充分发挥社会科普资源服务作用，建立核能科普资源库，与全国的科普宣传基地、宣传场馆以及各类科普活动周、科技周等科普资源密切合作，有效扩大公众沟通的触及面。

4.3 建立与公众良性互动的协商模式

潘自强院士曾指出，在核安全领域，应该加强与公众的沟通，使之更透明，为公众了解、受公众监督，充分调动公众参与积极性。建立与公众良性互动的协商模式，就是充分调动公众积极性，在沟通行为上注重一方对另一方行为的积极回应；在沟通范围上，注重沟通主体特别是政府机构对于目标公众之间的有效交流、回应；在沟通渠道上，增加多样性的沟通入口，不仅是电视、报纸、电话等传统方式，更是大力运用新媒体、手机客户端等新技术；在沟通手段上，借助多种媒介方式和机动灵活的多样工作方式，形成多样化的公众沟通网络。通过协商模式的建立，增强对公众诉求的回应，与公众对话、开放性的沟通与相互学习，充分尊重多元的、不同立场公众的意见，取得最大程度上的共识。并主动搜集公众疑问多、关切集中的内容，通过前述平台和资源加强宣传和普及，更广范围解决公众疑虑，形成开放、包容、协商、对话的良性局面。

综上，面对新时期的公众沟通挑战，建立并运作长效、全面的公众沟通机制对于提升公众沟通能力、强化公众沟通效率必不可少。通过三方面沟通机制的建立，对信息进行收集、共享、处理、发布、回应，达到沟通主体之间信息互联互通、外部资源有效利用、主体与公众之间良好协商的目的，实现公众沟通成果的最大化。

参考文献

- [1] 杜鹃、朱旭峰. 核能公众接受性：研究图景、理论框架与展望[J]. 中国科学院院刊, 2019, 6
- [2] 习近平指出社会治理模式的三个转变. 学习中国 [R/OL]. <http://www.snsfg.gov.cn/Article/HTML/3562.html>.
- [3] 谭爽. 心理资本视角下核邻避危机中公众沟通的策略探析[J]. 中国核电, 2018, 9
- [4] 杨银娟、柳士顺. 邻避运动中的政府框架与公众框架整合研究：一个政府沟通机制的视角[J]. 中共杭州市委党校学报, 2016, 5
- [5] 苏碧滢. 新媒体语境下的新闻传播模式研究[J]. 新闻研究导刊, 2016, 12
- [6] 李文星、郑海明. 论地方治理视野下的政府与公众互动式沟通机制的构建[J]. 中国行政管理, 2007, 5

作者简介

张瀛，女，生态环境部核与辐射安全中心，北京市房山区长阳镇国家核与辐射安全监管技术研发基地，102445，18515361203，lowafly@163.com