

# 破解核设施“邻避”困局的 ideal 模式

中国核能电力股份有限公司 左 跃

**摘要：**核能发展过程中因邻避问题引发的群体性事件时有发生，这些事件对项目建设、经济发展和社会稳定造成了不利的影 响，究其根源在于选址决策的策略模式、在于公众参与的理念路径、在于管理者的固守思维。基于此提出破解核设施“邻避”困局的 ideal 模式，即：involve-decide-engage-action-long-term。

**关键词：**核设施 邻避风险 化解模式

邻避设施是指为社会带来生活上的便利与福祉，但因周边居民担心对身体健康、环境质量和资产价值等带来诸多负面影响以致产生厌恶、抵触、反对等行为的公共设施，如化工厂、核电站、垃圾站等。“一建就闹，一闹就停”是邻避设施常常面临的困局，究其根源在于选址决策的策略模式、在于公众参与的理念路径、在于管理者的固守思维。邻避问题要破局，亦应从根源入手，方能找到理想路径。由此，作者以核设施为例，提出破解“邻避”困局的 ideal 模式，即：

加入 involve-决策 decide-参与 engage-启动 action-全程 longterm。

### 一、核设施“邻避效应”的提出

1977年，邻避（NIMBY）的概念由美国学者迈克尔奥黑尔（Michael O’ Hare）提出，其英文缩写的全称是“Not in My Backyard”，即“不要建在我家后院”，来描述公众抵制部分公共设施的现象。进入21世纪以来，我国从PX化工项目、垃圾焚烧项目、殡仪馆项目开始，包括核设施在内的“中式邻避”时有发生，其引发的环境运动与“西式邻避”相似，预示着我国进入了“邻避时代”。核设施是指与核电、核燃料循环、核技术应用相关的建设项目。日本福岛核事故后，我国先后发生了江门核燃料产业园、江西彭泽核电厂、连云港核循环项目等几起核设施邻避事件，有些甚至出现公众上街游行示威，引发邻避冲突，最终导致核设施项目“暂停或取消”的局面，这就是核设施的“邻避效应”。

### 二、核设施“邻避效应”的主要特征

核设施邻避问题与其他一般环保项目的邻避问题在性质上并无特别不同之处，两者生成的机理和演变的过程基本相似，但核设施从选址、立项、建设、运营到退役，实施周期长，建设规模大，影响因素多，涉及范围广，其发展的不可逆转性与核事故后果的不可接受性，让核设施具有其自身的特殊性和敏感性，加上核风险认知的放大效应，使得核设

施的邻避问题极其独特和复杂。主要体现在以下两点：一是风险认知：受核武器和历史上三次重大核事故的影响，核设施被污名化，其事故的巨大破坏性、风险的非自愿承担性以及规避成本高等特性，导致公众将核设施与身体健康受威胁、生态环境和生命财产的安全受损高度关联；二是风险放大：核科学的神秘和不普及性，使得普通公众无法正确地理解核风险，在受到社会、心理、传播、文化等多重因素的影响下，往往会夸大核设施的风险，出现“恐核”、“惧核”、“反核”的心理，造成核设施邻避效应尤其突出。

### 三、核设施“邻避效应”的生成机理

一是公众对核风险的认知局限。核辐射无色无味无声，加上核科学知识离人类日常生活较远，公众往往很难明白这些科学知识和原理，更难科学理性地认识核风险。加上核武器和三次重大核事故的影响，使得公众对核产生了巨大的恐惧心理和“污名化”的认知，公众完全不能接受核风险变成核事故的可能性，需要的是核设施的绝对安全，但从科学角度来说，虽然核设施事故发生的可能性极低，但核风险成为现实的概率依然是可能，这就导致科学理性的核风险认知的在公众眼中是难行得通，更是难理解和接受的。这种对核设施的“污名化”认知，强化了公众的“核邻避风险”，造成公众对核设施项目的抵制和反抗。

二是媒体对核风险的建构放大。媒体具有放大效应，风

险则具有建构性，媒体对核设施的报道常常呈现两类议程：一类是对核风险的“绝口不提”。在报道核设施进展或核科普时，基本上不谈风险，这就好比将公众置身于一个“无菌”环境，而一旦离开会更容易受到感染一样，公众对核风险的建构是主观的、片面的，对核风险的认知是非理性的，甚至是错误的。一旦核风险被揭露，缺乏“免疫”的公众有可能会造成更大的冲击力。另一类则是对核风险的“喋喋不休”。为了获得公众关注或出于其他议程设置的需要，对核风险进行不断的、反复的宣传报道，如：日本福岛核事故后，媒体对事故的持续关注，甚至在事故发生多年后，也经常性地对其核泄露等情况进行宣传报道，这无疑加深了公众的恐慌心理，风险带来恐慌、恐慌又加剧风险，在这种周而复始的议题“引导”下，公众对核风险的感知不断扩大，核恐惧心理也不断上升，为“核邻避风险”埋下隐患。

**三是参与缺位导致的信任危机。**公众对核设施的焦虑恐惧以及对政府的信任危机是导致“邻避问题”的重要原因。一方面公众参与的环节缺失或流于形式，核设施的公开、公平、公正性受到质疑，给公众造成心理上的“被代表”、“被剥夺”，从而可能产生强烈的焦虑和恐惧情绪，焦虑恐惧情绪虽是从个体发出，但是如果处理不当就会持续蔓延，最后演变为集体情绪，为了消解焦虑恐惧的情绪，这部分居民就会找寻“发泄口”，一传十，十传百，以致造成大面积的负

面情绪传播，形成“核邻避风险”扩散。另一方面“邻避冲突”的时有发生，反映的是社会的信任危机，如果政府部门或某一组织失去公信力，就易陷入“塔西佗陷阱”。在这种情形下，政府所做的即便是善意行为也会被公众当成恶意为，公众会固执地认为政府是为了获得政绩等出于自身利益需求而建设核设施，完全不顾公民的健康安危，从而加深对政府的不信任，引致公众对核设施的负面情绪，增加公众对核设施的抵制和反抗。

#### 四、DAD决策模式及其问题

在邻避设施的决策模式上，西方国家早期采用的是“决定—宣布—辩护”(Decide-Announce-Defend, DAD)的模式，主要特征是为了避免公众反对，采用专家决策的秘密封闭策略。这种决策模式下的核邻避设施，选址失败案例特别多，包括美国尤卡山项目、英国高放库项目等等。在我国，受传统项目投资体制的约束，邻避设施的选址决策基本都采取了DAD模式，在这种模式下，引发了一系列的邻避冲突而导致项目下马的案例，经过案例分析，可以发现DAD决策模式存在如下问题：

一是迫于追求GDP的压力，地方政府在项目选址过程中往往扮演了运动员（招商引资）与裁判员（对项目审查）的双重角色，独立性和公正性受到质疑。二是企业重视与地方政府和行业主管部门的关系维护，而对于公共关系维护基础

较弱，在面对公众的邻避活动中处于被动地位。三是 DAD 的选址策略使得一些选址活动中存在着违规情况，部分选址活动没有考虑跨越行政区域的影响，以及选址程序执行中的不公正。四是部分项目存在选址决策科学性问题，这些厂址属于选址不当，不符合环保标准。部分项目来源于当地 GDP 增长的要求，是否符合当地真实的社会需求和民生需求，并未进行深入研究，引起公众反对也就在意料之中。

### 五、破解核设施“邻避困局”的 ideal 模式

核设施的建设事关周边民众的切身利益，民众不仅有接受和拒绝的权利，还有参与协商的权利，当意见表达得不到制度化的保障时，他们必然会借助群体的力量，通过非制度化的途径表达利益诉求，这是核设施“邻避问题”的症结所在，也是化解邻避困局的根本路径。由此，作者提出破解核设施“邻避困局”的 ideal 模式，即：加入 involve-决策 decide-参与 engage-行动 action-全程 longterm。

**Involve:** 加入，核设施在厂址选址阶段即需邀请公众，尤其是厂址周边民众的加入，这是从“邻避问题”风险源头的“火苗点”入手，也是破解核设施“邻避困局”最重要的环节。公众的加入包括：向公众提供核设施客观信息（公众宣传、信息公告等），收集公众的反馈意见（问卷调查、公众咨询等），在整个过程中直接与公众一起工作，以保证公众关心和希望的问题能够被正确地理解和考虑。在选址阶段，

公众加入会让很多问题都会暴露出来，这些问题需要有针对性地予以解决（舆情化解）。一方面，通过公众宣传丰富公众对核设施的了解，建立起积极的项目认知和风险感知能力；另一方面，通过信息发布，邀请参与问卷调查、听证会等，既能消减公众的“不公正和被代表感”，又能掌握核设施的关键沟通群体和主要阻力。通过选址阶段的“加入”，核设施在很大程度上可以防止个体产生安全威胁和利益受损的焦虑恐惧心理。

**Decide:** 决策，核设施经过选址阶段的初步可行性研究论证后，进入到核设施的决策立项阶段，项目要履行决策前的公示程序，如民众加入不充分或利益诉求没有得到有效回应，决策阶段极有可能就是邻避冲突的爆发阶段，国内外的多起邻避冲突都验证了这一点。因此，决策环节应从阻断风险的“爆发点”着手，注重民众邻避行为的识别与引导。在核设施的决策环节，公众邻避风险应对行为主要表现为：传播信息降低焦虑、发生对抗争取利益等等。在这些行为中，哪些是理性的，哪些是非正当的，这就需要进行有效的识别，进而采取有针对性的措施。对于正当理性的行为，不仅不应压制，反而应创造合适的条件和渠道，这就是我们舆情危机化解中的“泄压口”，给公众缓解焦虑恐惧情绪的一个出口，让其在可控范围内释放，以达到缓和矛盾、维护稳定的作用。而针对非理性对抗行为，需要明确是个体性对抗还是群体性

行为，群体性焦虑情绪下往往是激烈的对抗行为，需要在充分预警的基础上锁定关键群体，防止个体极端行为演变成群体动乱的“导火索”。对于个体性对抗，需找到对抗的动机与原因，这就是在“加入”阶段采取问卷调查的重要价值之一，个体对抗可通过单独协商、利益补偿等措施化解。决策阶段既要鼓励并引导有利于风险释放的行为，又要采用恰当方式遏制群体恶性行为，避免个体行为与群体行为的相互作用进而导致难以掌控的“邻避冲突”。

**Engage:** 参与，参与和加入不同，其涉及的程度更深，范围更广，周期更长。核设施经过决策阶段后，进入到了开工前的准备阶段，随着征地拆迁等活动的实施，民众对于核设施的参与进入到实质性阶段，公众参与需制定更加细化的方案，需要明确参与点、风险点和对策点。征地拆迁是极易导致“邻避冲突”的风险点，而且核设施的邻避效应会呈现出与其他邻避设施不一样的独特性，由于核设施风险影响范围大，而征地拆迁范围又有着明确的界线，“圈内”的民众高度关注自身的利益分享与补偿的不对等，而“圈外”的民众在承担着核设施负面风险成本的同时，却没有直接享受到核设施拆迁带来的“红利”，因而自然地呈现对核设施的“不买单”，这就是当年江西彭泽项目会受到江对面安徽民众反对的主要原因，这种独特性需要核设施的征地拆迁等补偿活动严格规范在法律制度和透明程序的框架下来执行。此外，



核设施还应与当地政府、周边民众融合发展，在拉动当地经济，安排民众就业，改善地方公共设施服务等方面给予充足的支持，在实现互利共赢，共同发展方面得到地方政府和周边公众的真正支持，形成广泛的话语同盟和利益共同体，建立起公众参与环节的外部“防火墙”，当有负面的火苗产生时，话语同盟往往会自发地回应，不厌其烦地说明，坚定地捍卫核设施的利益。

**Action:** 启动。这里指的是核设施的项目开工，亦指开工后的全过程公众参与。核设施开工意味着项目的正式落地，此时管理者往往会认为公众参与已无关紧要，即使“邻避冲突”也产生不了颠覆性的问题，这就容易形成邻避问题的“疏忽点”。这一阶段需重点解决的是“邻避效应”的透明度问题。因为核设施即使项目开工建设后，信息公开的不透明，公众参与的不到位同样会引发“邻避效应”的阵痛，核设施可能会因为设计、设备、施工的安全质量问题，引发公众的广泛质疑和媒体的高度关注，进而造成项目的延期投产甚至无法投产等“邻避问题”，产生巨大的经济损失和负面影响，这类案例在国内外并不鲜见。公众参与并不只对公众有益，它是一个双赢的过程。建设项目以更透明、更开放的方式，加强与政府、合作伙伴、社区公众等利益相关方的全方位交流互动，能增强公众对于核设施建设的信心，反过来注重倾听和了解公众的意见、诉求，公开接受公众的监督，也有助

于促进自身管理水平的提升，减少后续发生各种邻避冲突的可能性。

**Longterm:** 全程。这里指的是公众参与是一个长周期、全过程的过程，贯穿于核设施的选址、立项、开工、建设、运营、退役等各个阶段，核设施的公众参与不是一项临时性、短暂性、阶段性的任务，不会随着一个阶段任务的完成而结束。公众核风险认知能力的提升不可能一日养成，更不可能一撮而就，这需要建立核设施“邻避效应”的长期性思维，核设施的邻避问题在各个阶段均可能发生，公众沟通既是知识和信息的沟通，更是情感和利益的沟通，既要讲法理，更要讲情理，赢得信任是沟通的基础，而建立信任的关键是搭建公众参与的平台，建立相互依存的关系。核设施全寿期内应建立信息公开的长效机制，及时公开有关建设、运行信息，获得公众的信任与信心。同时应重点与周边社区邻里建立互助关系，在社区基础设施、娱乐休闲设施、文体卫生设施等建设上多做贡献，通过精准扶贫、捐资助学、节日慰问等活动，使核设施与周边社区达成深度融合，强化和公众的感情联系，让当地公众在接受文化熏陶的同时，感受到核技术的魅力，提升核设施的信任度和美誉度。

ideal 模式将改变邻避冲突传统模式下的“尾部处理”，转向对邻避现象发展演化全过程的整体治理。通过转变理念、鼓励参与、多元补偿实现公正导向下的邻避策划；通过优化

评估、增强透明与强化沟通来最小化公众的风险感知；以法律保障、网络监管、多元协商来扩大公共参与；以多元决策、公众监督、政策监控来完善决策体制；以快速响应、依法行政和事后反馈来完善邻避冲突的预警、应急、处置与善后的一整套化解机制。ideal 模式构建的是一个各主体合作参与、各环节相互衔接、各部门相互协商、公平正义的邻避化解机制，实现的是核设施风险与收益、整体与局部的协调发展，其目标不仅在于避免邻避事态升级，更在于建立一种有效化解邻避问题的长效机制，从而实现风险共担、利益共享的治理模式，也期待管理者提升以合作而非管理的态度面对公众、以开放透明的程序增进公众理解、以多元化的补偿方式回应公众诉求的核设施邻避问题化解能力。

### 参考文献:

1. 国家环境保护局. 核设施环境保护管理导则——核电厂环境影响报告书的内容和格式. NEPA-RG1, 1988. 8
2. 国家环境保护总局办公厅. 关于对《环境影响评价技术导则总纲》(征求意见稿)征求意见的函. 环办函〔2005〕464号, 2005. 8. 10
3. International Association for Public Participation. IAP2 Public Participation spectrum. <http://www.iap2.org/associations/4748/files/spectrum.pdf>
4. International Association for Public Participation. IAP2 Public Participation Toolbox. <http://www.iap2.org/associations/4748/files/toolbox.pdf>
5. 谭爽, 北京航空航天大学学报-邻避项目社会稳定风险的生成及防范-基于焦虑心理的视角, 2013, 第三期