

# 涉核项目融合发展问题研究

中广核陆丰核电有限公司

刘小坚 李顺才 万 军

**摘要：**实现涉核项目与地方经济融合发展，建立适当的利益补偿和平衡机制是防范化解邻避效应，有效开展公众沟通的重要手段。涉核项目周边地方政府和公众对项目的支持程度与其利益受损情况特别是对其获得补偿的满意程度相关。本文从利益平衡理论角度，分析涉核项目各方利益诉求，提出企地融合发展的有关建议。

**关键词：**涉核项目 核电 融合发展 利益平衡

涉核项目有利于促进地方经济发展，同时在建设过程中不可避免对周边公众生产生活产生一定影响。如果利益诉求不被理解，合法权益不能保障，容易引起公众对涉核企业的怨恨和不满，增加公众沟通的难度。涉核企业不应只考虑国家利益、公共利益和企业利益，还应考虑地方政府利益和当地公众利益相关方的合法诉求。实现涉核项目与地方经济融合发展是防范化解邻避效应，有效开展公众沟通的重要手段。

涉核企业通过参与社区公共事务、履行社会责任、嵌入社区发展和融合企业与地方文化，将矛盾对立方转变为利益攸关方，实现项目与公众、企业与地方的共同发展，做到公

众沟通让公众安心，友好相处让公众放心，融合发展让公众暖心。

## 1、利益平衡理论

何谓利益，罗斯科·庞德将其视作“人们不管是单独地还是在群体或者社团中或者其关联中寻求满足的需求、欲望或者期望”。利益具有多种表现形式，大概可以分为私主体利益（包含个体利益和群体利益）、公主体利益和社会公共利益三个层次。

个体利益是个人有关生存、生活、生产等方面的需求。这种需求既表现为个人对上述需求的积极追求，也表现为遭遇环境和事件对个体利益带来损害时个人要求降低损害程度并得到相应的补偿。个体利益是构成群体利益的基础，不同的个体因共同的利益形成利益集团，其所主张的共同利益就是群体利益。

个体利益与群体利益共同构成私主体利益，与之相对应的公主体利益，则是政府为了履行自身职能，谋求政局平稳、社会稳定、经济发展和人民福祉等各种利益共赢而展现出的一种综合利益。社会公共利益作为一种独立的利益形式，其主体是公共社会，最终目的是为了良好的社会秩序，维护社会公德。

私主体利益、公主体利益、社会公共利益互相交织、偶有重合，各方利益主体都尽可能追求自身利益的最大化，难

免存在利益冲突。私主体利益与公主体利益之间通常由于所要达到目的不同而存在天然矛盾，但会为了达成共同的社会公共利益而相互妥协、彼此协调。

利益平衡是期望各种利益之间在共存和相容的基础上达到合理的优化状态，实现各主体利益最大化。各利益主体之间地位平等，并享有平等获取利益的机会。有时，各利益主体之间存在天然的地位差异，例如拥有公权力的机构与享有私权利的个体之间的不平等，这就需要利益平衡机制加以调和与补充，对特定的利益主体进行适当的特殊保护，保障相对弱势利益主体的地位，保证其享有与其法律地位相一致的权利、义务，从而有利于其表达利益诉求，实现利益主张。

## 2、涉核项目各方利益诉求

涉核企业、当地公众和地方政府是涉核项目的三方利益主体，对涉核项目建设有着不同的利益表达与诉求，在项目决策过程中，彼此的关注点不同。

**2.1 涉核项目建设是技术和自然条件的选择。**项目建设单位需依据厂址地震地质、工程地质等自然因素，考虑厂址环境特征、涉核项目的环境影响程度对人口增长、应急撤离、放射性废液和废气排放环境容量等社会环境因素，遵循国家法规规定的选址程序，评估和确定有关设计基准，充分评价影响涉核项目的地质、气象、水文等自然因素和外部人为事件，科学论证拟建涉核项目与所选厂址之间的适宜性，确保

建设项目的科学合理。核电厂址是稀缺资源，选址条件要求苛刻，是技术和自然条件交集的结果，选择范围不大。

**2.2 涉核项目是公众关注的社会问题。**建设涉核项目会对周边公众生产生活产生一定的影响，公众对于可能带来的社会环境风险、个人健康风险产生抵触情绪，因而表达相关利益诉求，要求参与涉核项目的选址决策，保障自身的利益不受侵害。项目选址涉及国家发展战略、社会环境影响、地方经济发展、社会综合治理和民生福祉等多个层面，是重要社会、经济、政治的公共政策决策，需要政府参与其中，行使监督管理职责，确保政策决策的公正有效。而地方政府的参与有助于维护地方的利益和解决公众的诉求，确保决策得到有效落实。

**2.3 涉核建设项目是相关方的利益平衡。**涉核项目建设的决策不仅基于项目建设单位依靠技术专家选择最优选址方案，周边公众和地方政府也有相关利益诉求，三者利益关系相互交织，利益冲突不可避免。

建设单位作为涉核项目的投资者和使用者，是项目建设的责任主体，也是项目的利益主体。涉核企业必须按照国家法规规范要求，谨慎合理选择相关厂址，促进核能的开发与利用，创造尽可能大的企业经济效益和社会效益。

周边公众在涉核项目建设中的利益诉求是保护自身的现实利益不受到侵害，项目建设与发展不能危及自身及后代

的健康与生命，不会对赖以生存的生态环境遭到破坏，防止自身的政治权利不被剥夺。

地方政府的利益诉求是通过项目的建设促进和带动地方经济发展，提高当地民众的生活水平，同时维护社会稳定，保护生态环境。中央政府其利益诉求是通过行使公权力对涉核项目选址及之后的项目建设与发展导致的风险进行规制，平衡与协调促进核能发展与保障公众安全两种利益诉求之间的冲突。

从广义的角度看，核电项目建设对当地政府、公众和核电企业来说都是受益者，是利益共同体。但从狭义的角度看，企业、地方政府、公众三者的经济利益一定程度上是相互排斥的，地方和公众的利益倾斜多了，企业的利益自然就少了。寻找利益的平衡点，在于在公众、地方政府和企业对利益统筹安排的可接受限度内，共同努力推动项目尽早开工建设，建成后保证涉核项目全寿期安全平稳运行。因此，在项目前期阶段，确保项目尽快建设是三方的最大公约数，否则，三方利益共同体将会受损，公众利益得不到补偿，地方财政得不到补充，核电企业的投资不见效益。

从平衡到平稳，度是关键。把握度，需要艺术，需要平衡。由于公权力主体相对于私权利主体来说天然具有地位和资源上的优势，地方政府与企业相对易达成利益一致，私主体利益往往容易受到漠视和侵犯，成为弱势的一方。因此，

涉核项目建设中的利益分配和补偿需建立平衡机制，对私主体利益进行适当合理保护，企业和地方政府应各自履行相应的义务，保证私主体利益，来维持三方利益的相对平衡。

### 3、涉核项目与周边经济协调发展的意义

**3.1 有利于建立共建共治共享的社会治理制度。**涉核项目与周边地区经济社会协调发展是构建和谐社会，实现“中国梦”的必然要求，是地方政府坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。实现涉核项目与周边地区经济社会协调发展，已成为当前建立共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全不容忽视的重大问题。社会发展的宗旨就是人人共享、普遍受益，推进涉核项目与周边地区经济社会和谐发展是实现涉核项目与周边居民共享发展成果，构建和谐社会的必由之路。

**3.2 有利于实现持久的核安全。**涉核项目从选址到退役，需要经历设计、设备制造、土建安装、调试运行等多个阶段，其中很多环节需要得到地方政府和周边公众的支持，其中任意一个环节受到影响，将可能导致公众反对的邻避问题。涉核项目与周边地区经济社会协调发展，有利于涉核项目的核安全和顺利建设和运行，而对于周边政府来说，能够加速社会经济发展，最终有利于实现持久的核安全。

**3.3 有利于实现国家能源战略目标。**能源是经济和社会

发展的发动机。核能有利于调整能源结构，实现能源独立，保障国家能源安全，促进国家经济稳定、快速、健康发展，有利于提高装备制造业水平，拉动经济增长，促进科技进步。同时，核能作为一项安全、经济、洁净能源，对环境的影响较小，有利于改善大气环境，减少温室气体排放。

**3.4 有利于促进地方经济快速健康发展。**核电与周边经济社会协调发展有利于地方经济健康发展。核电建设环节将拉动约 3 倍的社会总产出，运营环节将拉动约 2 倍的社会总产出。核电站投资大，建设周期长，经济效益好，可以带动地方建材业、设备制造业、交通运输、社会服务、房地产业及商贸服务业等相关多个产业的发展，促进科技创新，带动经济发展。

**3.5 有利于促进当地增加劳动就业。**核电建设期间，在工程施工和服务行业等领域为核电上下游产业链提供近万个就业岗位和各种建设人才的就业机会。核电厂运行期间，各配套后勤岗位直接或间接地解决了当地大量劳动力的就业问题。这些就业岗位为当地居民增加了就业机会和工作收入。

**3.6. 有利于促进当地第三产业发展。**核电站生活基地和职工生活福利设施的兴建，以及核电员工的生活消费，有利于当地的交通运输、房地产业、零售业、教育及其市政设施和社会福利事业的发展，繁荣当地经济。核电建设带来大量

高素质和具有消费力的群体，促进消费升级，产生巨大服务需求，同时也促进当地产业升级。核电职工受教育水平和文化水平均较高，在核电建设融入地方过程中，有利于提高当地人才人员素质。

#### **4、涉核项目对地方经济发展的消极影响**

**4.1 涉核项目建设对周边居民生产生活负面影响。**涉核项目的征地、用海对当地的农业、渔业和海上养殖业等造成一定的影响。工程施工期间，工程噪音、工程粉尘、施工爆破、设备和人员的运输等，对当地群众造成生活上的不便。核电厂建设期间大型设备运输、运行期间的乏燃料及放射性废物的运输，因有特殊的要求，会给当地带来一定的不便。

**4.2 涉核项目前期建设增加城市负担。**在核电建设前期及高峰期，现场有近万人的施工队伍，大量涌入的核电建设队伍加重了当地的城市负担，这些人员的到来在增加当地经济发展促进就业的同时，也会在项目前期的短时期内给当地居民的生活带来一定的不便，例如给当地市场引起物价、地产价格上涨等，给当地政府和居民带来一定压力。核电商业运行期，电厂运行维修人员和家属、后勤服务人员等也有数千人长期居住在当地，加重了地方市政负担，给当地的交通运输、医疗卫生、教育培训、商业等造成一定压力。

**4.3 核电建设给地方政府带来维稳压力。**由于福岛事件的负面影响，目前公众对涉核项目有一定的误解，产生恐惧



心理，极易被敌对势力利用达到抹黑中国政府，阻碍中国经济发展的目的。目前国内已出现多起涉环保项目的群体性事件，这些对地方政府执政能力面临考验。

## 5、涉核项目与地方经济融合发展的对策和建议

地方政府和公众是否接受涉核项目更多是出于实际利益的考量，如何处理好涉核企业、地方政府和周边公众三者的利益分配关系，做到涉核项目与地方经济融合发展，是当前防范和化解邻避效应的最有效的手段。

涉核项目建设单位、地方政府、周边居民之间的相互交易、相互合作、相互支持的关系构成了经济上的博弈。实现从“博弈性”向“共享型”转变，需要建立更完善的利益补偿与平衡机制，构建以地方政府为主导，企业和周边居民深度参与，项目与周边地区经济社会协调发展的关系。

**5.1 研究涉核项目融合发展政策。**目前各涉核项目建设单位和地方政府在融合发展方面进行一些有益的探索和实践，取得了成绩。但在具体实施过程中缺乏政策依据，不能做到有据可依，有章可循。核电关系国家安全和战略利益，同时又具有市场属性，在核电建设和运行过程中应该遵循市场规律和法则，通过政策引导来实现项目的高效建设运营以及与地方经济融合发展。国内水电项目在电站税收分配，江河流域生态保护补偿机制方面有成功的做法可供核电参考。建议国家有关部门研究制定鼓励核电项目融合发展的政策

规定和优惠政策，在核电项目税收分配政策向当地倾斜，在专项资金补助和定向扶贫等给予政策支持。

**5.2 制定融合发展规划，提速周边经济。**核电项目建设和运行周期长，对地方公众影响较大且长远。如不能处理好地方政府和公众的关系，势必影响核电的健康、安全发展。目前各项目建设单位和地方政府在融合发展上一般采取的走一步看一步，摸着石头过河的方法进行一些短期的项目，缺乏长期规划。由于与核电配套的行业涉及设备制造、材料加工、建筑建材、交通运输、社会服务等多个方面，涉及的产业链较长，投资额巨大，需要统筹规划，有序健康发展。

地方政府和项目建设单位要从战略高度和长远角度，配合区域经济发展规划，统筹制定核电项目与地方经济协调融合发展的战略规划，从全局和长远角度考虑核电与地方经济的综合协调发展。按照市场化规则，政府搭台，企业唱戏，建立核电建设的配套的开发区和产业园区，统筹核电及相关产业链的发展，实现优势互补、合作共赢，实现核电项目与周边地区经济社会协调发展。

从企业的角度看，核电企业除了建设好核电项目外，也要从全局和长远角度考虑核电与地区协调发展问题。特别是项目前期，核电企业要编制核电与地方经济融合发展规划，从长远的角度安排融合项目，有序推进核电项目与地方经济融合发展，争取项目能够顺利落地。在项目建设和运行过程

中，积极引入社会资本，开展核电相关产业开发和建设，促进当地社会 and 经济发展。结合核电站大型项目和科普优势，开展核电科普旅游项目。

**5.3 创新社会治理机制，促进健康发展。**党的十九届四中全会指出，坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。社会安定有序同时又充满活力，是国家治理体系和治理能力现代化的内在诉求。

地方政府根据融合发展规划，做实涉核项目支持和配套机构，建立地方政府、建设项目和周边地区公众良好的协调机制，构建涉核企业、地方政府和周边地区民众和谐的发展关系，并从制度上加以固化，使涉核项目与周边地区的协调发展有制度可依。地方政府和建设单位通过引入周边企业参与项目的建设并从中获益。建设单位承担周边地区扶贫帮困、灾害补偿、节日慰问等责任，加快涉核项目与周边地区经济社会的协调发展。

**5.4 创建“1+1+1>3”的新型和谐共赢关系。**随着我国核能事业不断发展，涉核项目与周边地区经济社会协调发展的问题和矛盾也越来越多，博弈必然会愈演愈烈。创建新型的“核电+地方政府+周边居民>3”（即“1+1+1>3”）的涉核项目与周边地区和谐的经济社会关系尤为重要。首先，创建新型的监督关系，涉核项目、地方政府和周边居民相互监督，项目安全管理透明，地方政府和周边居民代表监督项目的建

设运营全过程。涉核项目的各种利益分配透明，拆迁安置补偿合理，企业和周边居民代表参与分配利益过程。其次，构建利益共同体，在满足项目建设资质的前提下，项目周边地方企业参与涉核项目的建设运营，地方政府从政策和制度上给予支持，实现项目建设与周边经济社会长远健康协调发展。最后，实现项目企业、地方政府与周边居民良性常态互动，开展核电科普宣传进社区、企业对口帮扶困难乡村、企业员工参与支农支教等活动。开展核电旅游、核电现场科普讲座、核安全文化实地体验等活动，使涉核项目、地方政府与周边居民深度融合，建立项目建设与周边经济社会和谐发展关系。

**5.5 建立更完善的利益补偿与平衡机制。**项目建设单位是整个项目主要受益者，基于项目自身利益和承担社会责任的需要，建议建立更加完善的利益补偿和平衡机制，实现涉核项目与地方经济融合协调发展。

合法合理补足个体利益损失。涉核项目建设过程中，在建设用地、道路征地、移民搬迁、坟地拆迁过程时，对当地公众个体利益产生直接的利益伤害和损失。征地拆迁，移民安置补偿工作从一开始就要注意争取绝大多数公众的理解和支持，团结一切可以团结的力量，尽量减少与地方政府和个体公众的利益博弈，增强群众基础，扩大同盟军，减少钉子户。项目建设单位要考虑周边失地群众的实际困难，在政策允许范围内对征地拆迁、移民安置补偿按就高不就低原则，

尽量满足公众个体利益诉求，合法合理给足经济补偿。但政策底线不能突破，对无理诉求坚决说“不”。

同时，在国家规定支付的基础上适当增加额外支付，减少甚至避免因阻工带来的直接经济损失和不可控的间接经济损失。地方政府要将额外补偿全部用于当地社区，并积极、妥善地处理好项目与周边公众的关系，杜绝阻工事件的发生。周边公众可以考虑组建更有代表性和权威性的社团，与建设单位和地方政府进行平等协商，通过合法途径提出利益诉求，避免通过阻工来获取额外补偿这种情况发生。

共建共享实现融合发展。项目建设单位和地方政府一方面要高度重视项目所在地周边社区发展和公众生活问题，在社区基础设施、民生工程、就业等领域，企业多出力，政府提供更加完善的公共服务。另一方面企业积极融入社区，通过参与社区公共事务、履行社会责任、嵌入社区发展，进一步将矛盾对立方转变为利益攸关方，实现项目与公众、企业与地方的共同发展。

实现当地政府入股核电企业，参与核电利益分红。探讨当地政府和公众入股项目配套生活服务设施和相关企业，让公众切身感受到建设核电厂带来的种种实惠，构建利益共同体，通过利益驱动，形成你中有我、我中有你的利益格局，让当地政府和当地公众在核电发展中获得投资收益。

**5.6 实现企业文化与地方文化融合。**各个地域在经济

社会发展中产生不同具有地方特色的文化，这些地方文化深受当地公众的喜爱和欢迎。涉核企业在长期的发展中，也建立了自己的文化理念体系。实现企业文化与当地文化融合是涉核项目在当地顺利建设和发展的重要因素，实现企业与地方融合，既要做好利益平衡，又要做好感情交流。项目建设单位在防范化解邻避效应和公众沟通过程中，不光要考虑公众是“经济人”的事实，还应考虑也是“感情人”的事实。在中国人文环境中，打好感情牌往往能够做好事半功倍的效果。

在项目建设过程中，做好科普宣传与地方文化相融合，根据当地民俗民情，结合重要庆典组织企地共同开展文体活动、展览展示、科学技术推广等各类文化交流，将项目科普宣传有效地融入当地文化中，让涉核项目成为当地文化中的亮点，成为当地公众生活中的一道特色风景线，当地公众在接受文化熏陶的同时，感受核电科技的魅力。

**5.7 积极开展社会公益及扶贫工作。**项目建设单位积极开展扶贫、援建共建等公益爱心活动，建立与地方政府和公众的感情联系，提升对企业的社会信任和企业形象，优化舆论环境。结合公益活动适时开展科普宣传，赢得公众对项目的理解和支持。利用扶贫契机，选派企业干部挂职项目所在地政府，加强与地方政府的联系。建立涉核项目暖邻帮扶专项资金，通过多方补助、共同承担、科学合理、最大效益

的原则，开展旅游共建、资助养老院和社会基础设施等社会公益项目，让当地公众具有实实在在的获得感。

**5.8 优先安排当地居民就业。**涉核项目属于国家战略项目，初衷是服务国家战略，造福社会，但受影响最大的是当地公众。因此，建立和维护与地方公众的良好关系，是项目顺利推进重要的群众基础。为扩大公众支持者队伍，促进当地居民深度了解企业，除对当地农民的直接利益损失进行足额补偿外，企业利用自身在劳务用工需求方面的优势，根据当地的实际情况，在地方政府的统一安排下，结合项目劳务的需求对当地农民工进行再就业培训，通过劳务派遣的形式，优先安排当地农民工就业，提供个人职业发展的机会和收入来源。进一步将矛盾对立方转变为利益攸关方，实现从“博弈型”向“共享型”转变，达到项目与公众、企业与地方的共同发展的目标。

**5.9 探索跨省区税收分享机制。**目前跨区公众沟通问题是涉核项目的难点，跨省区邻避问题的症结在于承担的风险与享受的权益不对等。建议由国家有关部门牵头，借鉴水电项目的经验，将企业年度上缴的增值税、企业所得税以及随增值税附征的城市维护建设税和教育费附加收入（其中，增值税为地方分成部分，企业所得税指纳税地点为厂址所在省缴纳的企业所得税地方分成部分），纳入跨省区税收分配范围，考虑地方所做贡献、风险承担、公共支出、环境影响等

程度的不同因素，按照因素法测算省区间分配比例，在邻省间相互协商一致的基础上，以政府间协议等形式固化下来，逐步实施。



## 参考文献

- 1、罗斯科·庞德. 法理学(第三卷) [M]. 廖德宇译. 北京: 法律出版社, 2007.
- 2、韩杰炜, 《环境邻避冲突下利益衡平研究》贵州大学 2018 届硕士研究生学位论文
- 3、吴清旺, 贺丹青. 《利益衡平的法学本质》[J]. 法学论坛, 2006(1): 42
- 4、汪劲、张钰羚 《我国核电厂选址中的利益衡平机制研究》, 东南大学学报(哲学社会科学版) 2018 年 11 月第 20 卷第 6 期。