

核电项目公众沟通检验“新工具”

——核电项目公众沟通沙盘推演评估的方法探究

华能山东石岛湾核电有限公司 贾子蔚

摘 要：公众对核电的接受程度已经成为制约我国核电发展的瓶颈，为我国核能公众沟通工作提出了巨大的挑战。为了更加深入地检验核电项目公司公众沟通工作的有效性，切实保障公众的知情权、参与权、监督权，推动项目实施，探究在同行评估和沙盘推演的基础上，融合形成“核电公众沟通沙盘推演”作为新的管理工具。

关键词：核电 公众沟通 同行评估 沙盘推演 管理工具

引言

自上世纪 80 年代至今，我国核电发展业已取得巨大的成就。但随着公民权益意识的不断增强，涉核邻避效应逐渐凸显，尤其是福岛核事故使公众对核电的信任大幅下降后，公众对核电的接受程度已经成为制约我国核电发展的瓶颈。

如何做好公众沟通工作，在项目实施过程中争取公众的理解和认同、化解涉核邻避效应，并确保将我国法律法规要求落到实处，已经成为摆在核电从业者面前的一道重要课题；同时，检验核电项目公众沟通工作的有效性，开发一套适用

于公众沟通领域的管理工具，也尤为重要。

一、核电项目公众沟通所面临的“新挑战”

我国核电发展三十多年来，取得了举世瞩目的成就，现已进入高质量发展阶段。但与此同时，我们必须清楚地认识到，核电项目公众沟通面临着前所未有的“新挑战”。

（一）福岛事故之后，公众对核电认知存在偏见

2011年3月11日，受地震和海啸影响，日本福岛核电站发生氢爆、引发核泄漏，使日本经济和社会蒙受严重损失，也给世界核电发展带来了深远的影响，我国大多数公众对于核电的信心几近被击溃。

福岛事故后，一些地方政府官员对于建设核电持有犹豫甚至反对态度；同时，由于基础科普知识不够充分、少数偏激言论错误引导，我国相当一部分公众对核电存在着偏见甚至恐惧。核电的健康发展面临困难，亟待通过有效的公众沟通进行正面引导，形成社会对核电的正确、理性认知。

（二）邻避效应凸显，影响社会稳定事件时有发生

随着我国社会经济体制改革的深入，社会结构、利益格局和思想观念发生了深刻的变化，公众的利益诉求日益多元化，这导致了部分产业的邻避效应。在福岛核事故后，涉核邻避效应尤为严重，爆发了以反对鹤山核燃料产业园建设为代表的诸多群体性事件。

涉核邻避加剧了涉核项目“污名化”程度，使政府批准的项目无法落地、严重透支政府公信力，造成巨大经济损失

和影响社会稳定事件，更严重的是影响我国核电发展、国家能源体系建设的总体规划。长效开展公众沟通、舆情引导，切实保障公众知情权、参与权、监督权，是从根本解决邻避效应的必由之路，持续强化公众沟通效能迫在眉睫。

（三）涉核法规体系，需统筹考虑并遵守落实

结合我国总体国家安全观的要求和核电发展、公众沟通现状，我国政府逐步建立了相对完备的涉核公众沟通法规标准体系，指导有关政府部门、核电企业科学有序地开展核能公众沟通工作，包含《核安全法》《环境影响评价法》《核电项目公众沟通工作指南》《环境影响评价公众参与办法》等，总计近 20 项。2016 年 4 月，由原环境保护部（国家核安全局）颁布的《核电项目公众沟通工作指南（试行）》已明确要求：核电项目所在地各级政府、核电集团及项目建设单位应建立健全公众沟通机制，编制公众沟通工作方案，并开展涵盖科普宣传、公众参与、信息公开、舆情应对“四位一体”的专项公众沟通工作，以保障公众的知情权、参与权、监督权，促进我国核电安全高效发展。

以上法规标准的要求贯穿了核电项目选址到退役的全寿期，核电企业需要自始至终严格遵守并落实。遵章守法地开展公众沟通工作，依法保障公众知情权、参与权、监督权，将是一项非常严肃的任务和挑战。

二、核电项目专项公众沟通的“新要求”

核电项目公众沟通所面临的“新挑战”，在以下方面对

核电项目专项公众沟通工作提出了“新要求”：

- 《核电项目公众沟通工作方案》满足法规标准文件的要求、覆盖各项“规定动作”，适应地方社情民意，能够有效回应公众的疑惑与诉求；
- 专项工作各项《实施细则》方式方法合理、具备可操作性，能够指导各领域工作具体开展；
- 核电项目所建立的公众沟通工作体系完整，能够高效开展科普宣传工作、应对各类舆情事件；
- 舆情监控、应对处置方法得当，能够做到提前识别舆情风险、尽早采取防范及处置措施；
- 对于涉核舆情及稳定性事件极端情况，具备应急预案，能有效缓和、化解舆情及社会稳定性风险；
- 对公众沟通投入的人力、物力充足，能够切实为公众沟通长效工作提供资源保障。

三、检验核电项目专项公众沟通的“新工具”

为了应对核电项目公众沟通“新挑战”、满足专项公众沟通工作“新要求”，有必要对公众沟通工作进行评估和检验，从而排查风险与漏洞，有效开展专项公众沟通工作，避免邻避事件和影响社会稳定事件的发生。

然而，公众沟通较核电项目建设其他工作相比，存在很多特别之处：在不同的民情社情、舆论环境下，工作重点和目标随着沟通环境变化而变化；沟通方式与沟通结果没有最好的，只有最合适的；公众沟通及舆情应对的有效性难以在

“常态工作”中得以验证；舆情事件是动态发展的；等等。

因此，现探究一种检验核电项目公众沟通“新工具”，结合同行评估和沙盘推演的功能，模拟“非常态工作”环境，对核电项目公众沟通工作的有效性、应变能力进行全面检验。

（一）同行评估

核电同行评估是指在组织单位统一协调下，由受评方之外的同行专家组成的评估队，以卓越目标为标杆，对受评方安全与管理的功能及交叉领域实施综合或专项评估，找出管理强项和待改进领域，强项供行业共享，对待改进领域的纠正行动进行跟踪回访，以实现持续改进为目标的行业性管理活动。

1. 公众沟通同行评估

2013 年，国家核安全局组织中国核能行业协会开展核电基地公众沟通同行评估课题，利用核电同行评估方法用于公众沟通评估的可行性研究。至今，已经完成了秦山、宁德、桃花江、海阳核电项目的公众沟通同行评估，对行业公众沟通工作水平提升起到了极大的正向推动作用。

2. 同行评估对于公众沟通领域工作的考察重点——静态考验

通过行业专家对实际工作观察与访谈，识别公众沟通方案制定、工作体系完整性、风险预防及化解措施等方面的准备情况，是对公众沟通工作的静态考验。

（二）沙盘推演

沙盘推演起源于西方军事战争模拟推演，通过模拟红、蓝两军在战场上的对抗与较量，发现战略战术上存在的问题并加以改正完善，以提高整体作战能力与应变能力。经过研究和探索，沙盘推演思想和方法融入核电项目前期准备与建设过程，成为富有实战特色的管理工具。核电领域的沙盘推演是项目工作启动前，通过情景模拟、推拟演练等方法，检查项目团队的工作准备情况、知识经验和解决问题的能力，对项目存在的风险进行有效识别并制订应对措施，达到事前管理、风险管控的目标。

1. 公众沟通沙盘推演

在核电项目公众沟通领域引入沙盘推演管理工具，是一项极具创新性的实践。2020 年，中国核能行业协会在某核电项目前期阶段开展了公众沟通沙盘推演，取得了超出预期的效果。

2. 沙盘推演对于公众沟通领域工作的考察重点——动态考验

通过多个情景演练，并根据事物发展规律提出难度更高的压力测试，多方面考察核电项目对于公众沟通舆情事件、社会稳定风险的预防与处置能力，是对公众沟通工作的动态考验。

(三) 公众沟通沙盘推演评估

核电公众沟通沙盘推演评估，是结合公众沟通工作的特点，融合“同行评估”与“沙盘推演”在公众沟通领域之所

长，更适用于公众沟通领域工作的评估与检验“新工具”。通过行业专家对实际工作的观察与访谈，识别风险因素、提出改进措施；通过情景模拟和压力测试的方式，以不同的难度层级考验核电项目化解风险的能力，检验措施的合理性和可操作性；从静态和动态两个方面出发，综合评判项目公众沟通工作开展的水平。

1. 定义

核电公众沟通沙盘推演评估是指：针对一个特定核电项目的社会环境状况，为满足国家公众沟通相关法律法规要求，顺利实施核电项目公众沟通活动，保障公众知情权、参与权、监督权为目标，通过系统梳理和分析公众沟通各种方案、设置风险场景和压力测试，给予行业的实践经验，发现项目公众沟通工作中可能出现的风险点，提出防范和化解的措施，最终实现核电项目公众沟通的预期目标。

2. 基本属性

工作主体：准备开展专项公众沟通工作的核电项目；

工作目标：在满足国家相关法规的前提下，精准高效开展公众沟通工作，维护公众知情权、参与权、监督权；

工作方法：融合“同行评估”与“沙盘推演”；

工作对象：公众沟通工作方案与准备实施的系列活动；

工作重点：风险识别、防范化解。

四、公众沟通沙盘推演评估的工作方法

（一）工作总体思路

建立评估工作的体系和标准，以同行评估为基础、以沙盘推演为提升，综合分析风险点与措施合理性与可实施性。

（二）具体实施路径

1. 组织策划

充分吸收国内核电行业公众沟通良好反馈与实践经验，遴选业内相关领域的专家组建评估团队，团队应具有公众沟通丰富的理论积累和一线工作经验，兼备代表性和权威性。

根据项目所在地的实际环境与公众沟通开展情况，组织研讨公众沟通沙盘推演评估的组织形式、评估范围和要素，确定工作开展的基本方法，根据实际情况设计模拟情景。

2. 标准文件编制

基于法规政策要求，结合项目所处的沟通环境和阶段，制定要素评估指南、评分细则、评估手册，作为评估工作的标准和方法依据，并将评判结果予分值量化。

（1）《核电项目公众沟通沙盘推演评估要素指南》分为两部分——

总体要求：概括性地提出评估工作全过程的要求，并提出评估工作时应关注的重点领域。此部分内容不赋分值。

各评估要素要求：提出 8 个要素的评判要求：管理体系、行政许可、公共宣传、信息公开、公众参与、舆情管理、社会稳定风险评估、征地拆迁。每一个要素赋值 10 分，每一条标准下又细分若干个子指标，需以实际工作进行对标。

（2）《核电项目公众沟通沙盘推演评估评分细则》：

在指南 8 大要素所赋分值基础上，规定对每一要素下各个子指标执行程度的定性判断（优、良、中、差）量化分值，加权计算出每一个要素的具体得分。

（3）《核电项目公众沟通沙盘推演评估手册》：全面介绍评估目的、指导原则、工作方法、准备工作、日程安排、人员构成、详细分工与后续工作，从流程上指导评估工作的全过程。

3. 评估与推演的实施

评估推演与实施，以《核电项目公众沟通沙盘推演评估手册》规定的日程有开展。

（1）参照要素评估指南，运用同行评估方法，进行文件调阅、人员访谈、日常工作观察，通过寻找优势与创新、待改进项，分析识别公众沟通工作的风险点，提出预防和化解措施。

结合评估指南与评分细则中的相关要求，就 8 大要素进行评估与打分，形成雷达图。

公众沟通沙盘推演评估要素得分



(2) 模拟可能出现的社会稳定、舆情事件等动态场景，演练防控和化解措施；并进行更为严峻的压力测试，检验措施的弹性程度。此举是为了验证风险防范化解措施的合理性、可操作性，并在模拟实战中查缺补漏、找到在同行评估中难以发现的隐性问题。

① 推演步骤：

● 第一阶段：

风险点爆发问题 → 核电项目进行风险识别 → 风险程度判断 → 选择应对措施 → 应对措施实施 → 措施有效性验证

● 第二阶段：

模拟事件动态发展，进行更高难度的压力测试

- 第三阶段:

得出评价意见

- ②重点关注:

- 风险识别过程中，要认识到风险是动态发展的；要对风险的发展规模、趋势变化做出合理的判断和充分的预案；
- 尽管公众沟通领域的风险应对措施没有“唯一解”和“最优解”，但仍然存在“合适解”，即兼具合理性和可行性；
- 压力测试是更高挑战的模拟场景，是在已经发生的事件基础上的进一步发酵、拓展，考验核电项目的应急、应变水平，需要准备准备相应的对策。

4. 得出总结与建议

根据同行评估结果，结合要素评估指南中的赋分要求，进行 8 大要素的打分，并通过雷达图显示各个要素的评分结果，直接反映各要素领域实际工作所达到标准要求的程度。

通过公众沟通沙盘推演评估全过程工作，能够更加全面地认识：（1）项目公众沟通存在的风险点；（2）风险防范化解措施的准备程度、待改进之处；（3）风险防范化解的措施的可实施性。

五、公众沟通沙盘推演评估的实际应用场景

核电项目在选址阶段，最易引发舆情事件和社会稳定事件的环节，在于专项公众沟通工作过程中，尤其以地方政府、核电项目公司在网络平台上进行核电项目信息公开后；信息公开阶段不仅是舆情高发期，也是公众关系敏感期、舆情应

对关键期。

公众沟通沙盘推演评估的开展时机，可选择在核电项目专项公众沟通开展前，全面检验核电项目公众沟通工作的开展情况，以更好地开展专项工作，尤其是面对信息公开后所引发的舆情事件能够稳步应对。

六、总结与展望

（一）核电公众沟通沙盘推演评估作为一个管理工具应用于核电项目前期公众沟通工作，是一项管理创新实践，对指导开展公众沟通工作、拓展工作新路径具有十分重要的意义。

（二）公众沟通沙盘推演评估是核电项目单位公众沟通工作的“全面体检”“风险排查”和“预案准备”，通过全面梳理公众沟通工作，检验公众沟通体系的有效性和完整性，系统排查显性风险点、挖掘隐性风险点，验证风险预防和化解措施的有效性，提出有针对性的改进建议，助力核电项目前期工作顺利推进。

（三）公众沟通沙盘推演评估工作为行业内部互相交流、互相学习提供了重要平台，受评双方通过评估和推演，分享工作良好实践、丰富经验，促进单位、企业乃至整个行业公众沟通能力水平的提升。

（四）通过公众沟通沙盘推演评估，核电项目前期公众沟通工作能力水平极大地增强，提高处理社会稳定风险的水平，有助于加强公众对核电的科学理性认知，有利于营造信

赖核电的良好社会氛围，从而促进核电产业的安全、高效、可持续发展。