

基于党的群众工作方法的核电公众沟通策略研究

江苏核电有限公司 汪志宇

摘要：“双碳”背景下，核电作为一种安全清洁高效的新型能源属性与公众对于核电的现有认知属性存在着较大的差距，始终制约着核电行业的发展。但是赢得公众对核电的信任与支持是一个较为庞大的系统工程，这其中既有技术知识的问题，又有利益平衡的问题，还有情感信任的问题，笔者基于党的群众工作方法，并充分借鉴国内外核电公众沟通良好实践经验以及自身多年一线核电公众沟通工作和同行评估经验，综合运用系统思维方法提出了“一调查三突破”的核电公众沟通策略与建议。

关键词：核电 公众沟通 恐核 邻避 塔西佗陷阱

一、研究背景及意义

福岛核事故后，日本公众已经对政府产生了核信任危机，导致核能扩大发展的计划无法顺利实施；德国公众通过向政府施加压力，直接导致政府宣布2022年全面放弃核电能源；我国内陆核电项目同样因为各方观点未能达成一致，“十四五”期间推进希望渺茫。后福岛时代，社会公众高度关注核

安全，质疑、评价的热情不断升温，参与和表达的欲望愈发强烈。与此同时，随着5G时代的到来，信息传播的方式和渠道正在发生巨大的改变，更是对核电公众沟通工作提出了全新的要求。

而事实上，随着核电技术的不断发展升级，“双碳”目标的提出，核电不仅在安全性上进行了大幅提升，对环境的生态效应和对经济的拉动作用也非常明显。党中央和国务院高度重视核能发展与核科普宣传，国务院曾对核科普和公众沟通进行了专门部署。做好核电公众沟通，既有利于充分发挥社会监督作用，不断完善核安全监督体系，又有利于促进公众科学认识和理性看待核电，为行业发展营造良好的舆论氛围，为助力实现“双碳”目标贡献核电力量。因此，核电企业如何做好公众沟通，建立并维护良好的公共关系，让公众理解并信任核电，这一课题的研究对于推动新时代我国核电事业的高质量发展具有一定的现实意义。

二、现状与问题

虽然近年来各级政府及相关部门、各核电企业、行业协会、媒体等主体对涉核公众沟通工作日益重视，也做到了大量的涉核公众沟通工作和实践探索，“恐核问题”较之前得到了一定程度地缓解，但目前我国部分核电企业与项目所在地公众的关系仍然难言信任，“邻避问题”依然不同程度地存在，即“我不管你安不安全，不要建在我家后院”。由于工业化进程和经济社会发展的阶段不同，相比西方，国内遇

到邻避问题的时间较晚，但近年来却十分活跃，其中涉核项目也不在少数。连云港核循环事件就是发生在笔者身边的一起典型的邻避事件，此事曾严重透支了当地政府的公信力和涉核企业在当地的信用，处置过程中甚至一度步入“塔西佗陷阱”，即当政府部门或某一组织失去公信力时，无论其说的是真话还是假话，做的是好事还是坏事，都会被认为其是在说假话和做坏事。

为此，可以看到，近几年国家层面出台了一系列的法律法规，对涉核公众沟通工作做了强制性规定。其中，《核安全法》及其配套细则办法对核设施的信息公开和公众参与做了明确规定。生态环境部发布的《核电公众沟通指南》也对核电公众沟通工作应当由谁来做、做什么、怎么做进行了规范性指引，明确要求核电企业需要联合市级地方政府在进行核电新项目公众沟通前制定公众沟通“一方案”“四细则”，即一个总体方案和公众宣传、公众参与、信息公开、舆情应对等四个具体实施细则，并由核电集团报请项目所在地省级人民政府批准后，报国家核安全局备案。现有厂址扩建核电项目参照执行。这套公众沟通方案带有一定的通用性和规范指引性，其核心思路是通过法规层面可以规定的公开和透明来化解“恐核问题”，但是用公开和透明来化解“邻避问题”及“塔西佗陷阱”均需要经历漫长的信任重建过程。

当今世界正经历百年未有之大变局，中华民族伟大复兴正处于关键时期。立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建

新发展格局、推动高质量发展背景下，我国核工业以其国家安全重要基石的特殊地位和拥有完整核工业产业链的独特优势迎来了难得的发展机遇期，受益于此和“双碳”目标的提出，我国核电行业发展也最有可能走出福岛核事故后的低谷期。但这还需要尽快营造良好的核电发展社会舆论氛围来配合支撑，因此这就需要核电企业在做好国家监管部门规定的标准动作不断以公开透明化解公众“恐核问题”的同时，持续探索新的更加灵活有效的公众沟通方法和策略，去加速化解“邻避问题”及“塔西佗陷阱”这两大顽疾。

三、具体表现及原因分析

上述问题在具体项目上的具象表现和主要成因主要表现在以下四个大的方面：

一是“谈核色变”占据上风。由于核能最初被应用于军事领域，因此核能后来被用于发电时，人们心中难免会有一些的心理负担。加之历史上发生的几起重大核电事故，更加深了公众的“恐核”心理。而核电专业性强，涉及知识结构复杂，公众对核电本身的了解不足，加之新媒体时代部分不实信息传播迅猛，导致公众接受信息不全面，恐惧和怀疑的心理始终占据上风。而相较于其他能源项目，核电只要发生任何风吹草动甚至流言蜚语，都会导致公众立场发生极大的改变，核电公众沟通犹如逆水行舟，不进则退。

二是“心理落差”始终存在。和其他工业企业一样，核电项目建设和运营过程中，难免因为大件运输、工程施工等

对周边公众生产生活造成一定的影响。而项目落户建成后，为当地带来的税收、消费、就业、基础设施建设、产业拉动等诸多贡献，又未能让周边公众切身体会到，进而产生心理落差。

三是“利益补偿”难言满意。在核电项目推进过程中，因为其地理环境等各种安全性的高标准要求，难以避免的会涉及到居民拆迁安置、行业发展规划冲突等问题，如我国核电项目所在地多为海滨旅游城市，旅游作为其支柱性产业，往往对大型工业项目持抵制或不欢迎的态度。如果这些牵扯到具体切身利益的问题不能得到有效解决或补偿，就会非常容易引起不满和抗议，而此类问题在我国其他领域解决的实际效果也并非都能圆满。

四是“情感共鸣”难以建立。目前核电科普宣传和公众沟通的主角和主力都是核电企业，虽然企业投入大量人力、财力和资源，但由于企业是直接利益相关方，民众是直接影响承担方，因此民众对核电企业的沟通和宣传天然存在不信任感，难以有效化解公众的怀疑和排斥心理，导致沟通的实际效果有限^[1]。我国频繁出现的“反核事件”是公众对有关项目的误读，但也表明核电企业、项目所在地政府与公众之间，依然缺乏足够的信任和情感基础，以及及时有效的信息披露与对话参与机制。

四、经验借鉴

他山之石，可以攻玉。总结借鉴国内外核电公众沟通的

良好经验和做法，以及我们党一直以来在做群众工作时的优良传统和工作方法，可以为我们破局今天的核电公众沟通困境提供一定的参考和思路。

（一）国内外核电公众沟通的良好经验和做法

国外主要核电大国在长期实践积累的基础上，形成的关于公众沟通的良好经验主要归纳如下：一是法规体系健全，开展公众沟通工作有法可依。二是充分尊重公众的知情权，在法规中直接明确公众获得核电信息的权利。三是公众沟通的开展范围广、透明度高。四是政府在公众沟通中的定位在于制定政策框架和决策程序，搭建沟通平台，引入第三方独立机构，并听取公众意见。五是实现沟通的双向性，与公众对话的目的不仅是向其提供信息，更要善于从中获取公众的诉求。国内秦山和大亚湾核电站是我国最早建成的两个核电项目，为我国核电发展包括公众沟通探索出了不少宝贵经验^[2]。其中最为突出的是秦山核电站的以发展核电关联产业为代表的企地融合发展，以及以公开透明独立而著称的大亚湾核电安全咨询委员会，广东、香港两地政府，项目投资方和业主方、专家、媒体、公众代表都参与其中。

（二）党的群众工作方法带来的沟通启示

沟通是人与人之间思想与感情的传递和反馈的过程，以求达成思想的一致和情感的通畅。良好的沟通就是平等交流、深入互动、释疑解惑的过程，并最终获得认可、达成共识。沟通，归根结底还是做好人的工作。这与党的群众工作方法

要义相通。群众工作的核心也是人。习近平总书记在谈群众工作时指出：要面对面、心贴心、实打实做好群众工作，把人民群众安危冷暖放在心上，雪中送炭，纾难解困，扎扎实实解决好群众最关心最直接最现实的利益问题、最困难最忧虑最急迫的实际问题^[3]。既然要义相通，方法也应该类似。所以，公众沟通说到底也和群众工作一样，就是沟通双方努力寻找一种平衡，包括观念上的平衡、心理上的平衡、利益上的平衡，甚至是情感上的平衡。这也为我们化解“恐核问题”“邻避问题”及“塔西佗陷阱”提供了新的思路，即要深入了解群众所思所想，说群众听得懂的话，关心群众的利益问题，取得群众的情感认同。

五、策略与建议

严格按照《核安全法》及其配套细则办法，以及生态环境部《核电公众沟通指南》等相关法律法规要求，同时参考国内外核电公众沟通的良好经验和做法，并基于党的群众工作方法，笔者提出“一调查三突破”的核电公众沟通策略与建议，即针对项目所在地开展广泛深入的社会调查研究、以通俗易懂的公开透明突破“恐核问题”、以合理广泛的利益共享突破“邻避问题”，以共生共赢共荣的情感信任突破“塔西佗陷阱”。

（一）针对项目所在地开展广泛深入的社会调查研究

核电公众沟通启动前应当对项目所在地社会、经济、文化的情况展开广泛深入的调查研究，调查的方法可以通过查

阅媒体、政府已经公开的各类统计资料，也可以结合核电项目公众参与调查合并开展，调查的内容应包括但不限于以下内容：

（1）项目周边 5km、15km、30km 的村、乡镇、县域人口状况、年龄结构、民族构成，文化、习俗等。

（2）地方经济社会发展情况，包括社会经济总量，增幅，一、二、三产业占比，支柱产业，名优产品，公路、港口、机场等交通运输情况，空气、水体、土壤等环境质量状况。

（3）当地近年来新上重大项目情况，地方城市建设发展规划，社会经济发展规划，海域使用及发展规划，旅游景区和保护区规划情况。

（4）当地名人、名事，网络大 V，意见领袖，人大代表、政协委员情况。

（5）当地历史上是否发生过较大的群体性事件？如有，具体的情况是什么。

（6）当地的大、中、小学校分布，在校学生数量，医院、敬老院分布情况。

调查结果是制定公众沟通策略和方案的基础。根据调查结果对科普宣传材料进行适应性编制修改；对潜在需要沟通的人群进行划分从而实现精准沟通和情感联络；对可能出现的大致利益诉求做到心中有数，以便做好预期管理；对可能出现的风险问题进行预研预判，制定应对预案和解决方案，

从而做到真正启动项目公众沟通时有备而来。

（二）以通俗易懂的公开透明突破“恐核问题”

要站稳人民立场，转变核电行业公众科普宣传的传统观念及做法，从“公众是理性的，行业往往是不理性的”这一超常规角度去理解并分析公众产生恐核心态的根本原因，要变“专业术语”为“通俗语言”，避免“术语一长串，行话一大片”，注重科普与当地文化结合、与群众日常生活结合。相对成熟且通俗易懂的标准化科普产品库，不仅是平时进行科普宣传的良好素材，也是突发事件发生时舆情应对的必备“弹药库”。

谣言止于公开。核电企业应当严格按照相关法规规定，及时向社会公众公布项目建设和运营相关信息，切实保障公众的知情权、参与权和监督权，如可以联合相关监管部门共同推进辐射环境监测数据信息公开化，建立完善辐射环境监测数据公开制度和平台。信息公开是公众参与的基础，在做好信息公开的基础上，严格按照生态环境部《环境影响评价公众参与办法》相关规定，基于对利益相关群体的信息交流、咨询、参与、授权决策等方面进行社会调查和公众参与。在这一过程中，实现提供信息和收集信息，让公众积极参与其中、各抒己见，从而实现意见咨询，并做出决定来实现最终的同意协作。

（三）以合理广泛的利益共享突破“邻避问题”

核电企业应当尝试推动项目建设和运营过程中的利益

补偿从“博弈型”向“共享型”转变，在政策允许的范围内，尝试建立更加完善的利益平衡补偿与共建共享融合发展机制。一是对征地拆迁、移民安置、施工影响等补偿就高不就低，合法合理给足经济补偿，保障周边群众最大合法受益，但政策底线绝不能突破，对无理诉求要坚决说“不”。二是可以试点探索变一次性经济补偿为长期持股、参股，通过分红收益的可持续方式，实现周边居民或当地组织与核电项目的长期捆绑收益，让相关方变成利益共同体，变为形象代言人。三是用共同体理念推动企地融合共享发展。因为核电规划限制区的存在，核电与项目所在地周边地区协调发展的问题和矛盾是公众沟通中最难解决的问题之一。核电企业应当与地方政府一起，积极协调上级监管部门，在规划区设置、产业相容性、直供电等方面，科学论证，合理决策，从政策上、制度上给予合理支持，实现核电站与周边地区经济社会长远、健康、协调发展。四是积极培育核电关联产业和带动当地就业，构建更加广泛的利益共同体。

（四）以共生共赢共荣的情感信任突破“塔西佗陷阱”

很多时候，尤其是当人们面对相对复杂信息情境下，人们常常不是完全基于科学的知识来完成决策，而是有基于情感倾向和社会信任来完成决策的因素存在。换言之，足够的科学知识储备并不总是人们在抉择是否接受一项风险技术的完全必要条件，而补偿受益的多少又往往难以达到最理想的心理预期和平衡，因此人们常常是在部分理性部分感性的

情形下完成了接纳或拒绝的决策。而这也恰恰提示了核电公众沟通的另一个需要补齐的短板，即通过培育公众对于核电的积极情感，增进人们对于核电这一风险技术及其运营组织的社会信任水平，提高人们对于技术风险的宽容度，降低人们对于利益补偿的过高刚性预期，从而变为在理性合理可谈的条件内基于情感和信任地选择接纳核电。

这就需要有意识地培育核电站与周边地区、群众的“共生共赢共荣”的情感信任基础。一方面所有的核电企业都要务必做到自身的安全建设、安全运营，这是情感信任最重要的基础保障。另一方面核电企业也要学会讲好严格的核电安全监管体系，核电行业安全发展、创新发展和核电人严谨细实、开放透明的核安全文化的故事，不断向公众提供正能量，努力做到让公众感到核电是安全的，核电企业和核电从业者是专业且值得信赖的。同时，核电企业也应当积极融入地方社会，一是在政策允许的范围内，认真履行企业社会责任，积极参与社会公益事业和扶贫帮困等工作，并通过系统的媒体宣传，进一步强化地方社会对核电企业负责任、有爱心的企业形象的情感认同。二是动员企业内党政工团各级组织与地方社会开展党建联建、联合文体活动等，与地方社会建立广泛的情感基础。

六、结束语

纵观世界核电发展历史，建立良好的公众沟通机制和核电行业的发展是相互促进、相辅相成的，反之则相互制约。

笔者提出的“一调查三突破”的核电公众沟通策略与建议，直指当前我国核电公众沟通中的三个痛点问题，以期让公众对于核电的态度能够逐步实现从质疑到理解再到信任的转变。不过也必须要提示，随着时代的发展，公众认知所处的阶段、信息传播的方式、经济社会发展的内外部环境等又不断发生着变化，因此与之适应的具体公众沟通方法则需要不断改革创新和适应调整。甚至在同一时代、同一国家、不同地区的核电项目，所面临的公众环境都是不一样的，选择的公众沟通方法也不尽相同，因此本文所述仅限于作者本人的经验和认知，可供不同的核电项目在因地制宜制定公众沟通方案时，借鉴参考。

参考文献

- [1]张振华 朱立 张波 陈方强. 涉核项目的“污名化”现象及对策研究[J]. 辐射防护, 2019(01):70-77.
- [2]邱志超. 从“邻避”角度看如何加强核电公众沟通[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2018(34):10-11.
- [3]上官酒瑞. 习近平新时代中国特色社会主义思想的方法论体系[J]. 中国井冈山干部学院学报, 2019(01):12-22.