

新时代涉核公众沟通中强化政府主导作用的 建议

中国广核集团有限公司 张刚 文剑波

摘要：政府主导下涉核公众沟通工作机制的有效实施，是涉核项目破解“邻避效应”的重要保证。在新时代国家治理体系和治理能力现代化不断推进、核能事业高质量发展的大背景下，涉核公众沟通工作需要抓住机遇，加强党的领导、完善法规标准、提升战略高度、注重精准沟通、创新公众参与，继续强化政府主导作用，为核能事业高质量发展保驾护航。

关键词：涉核公众沟通；政府主导；发展政策；公众参与

引言

核能，是我国未来新增非化石能源中最具竞争力的重要组成部分，是我国优化能源结构、保障能源供给安全、达成“双碳”目标的必然选择。但因前苏联切尔诺贝利、美国三哩岛和日本福岛三大核事故给我国公众带来的负面认知和恐惧，涉核项目出现了较强的邻避效应。

经过几年的涉核公众沟通实践，我国逐步探索出了一套适合国情的涉核公众沟通方式方法，构建了“中央督导，政府主导，企业作为，社会参与”的公众沟通工作机制。通过“中央督导、地方政府主导”作用的有效发挥，国内多个涉

核项目公众沟通工作顺利推进，在项目落地实施的同时，保障了公众在重大项目中的知情权、参与权和监督权。

一、治理体系和治理能力现代化助力政府公众沟通主导作用

中国社会科学院法学研究所《中国法治发展报告》(2014)指出，自 2000 年以来，中国境内因公众担忧垃圾焚烧厂、PX 项目、变电站、污水厂等建设项目环境问题而引发的邻避事件呈现递增趋势，我国进入了“邻避时代”。2013 年广东省江门核燃料项目在政府网站公告后，迫于从“线上”至“线下”的舆论压力，由政府宣布取消^[1]；2016 年连云港核燃料循环项目，经网络媒体宣传报道后，也因群众街头抗议而被政府宣布暂停^[1]。在公众普遍存在对核的“污名化”认知的背景下，政府公信力受到质疑、深陷“塔西佗陷阱”，并成为项目最终取消的重要因素。

党的十九届四中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。2020 年以来，面对错综复杂的国际形势，特别是新冠肺炎疫情的严重冲击，以习近平同志为核心的党中央审时度势、沉着应对，统筹推进疫情防控和经济社会发展，经过全国人民共同努力，取得重大战略成果。据华盛顿邮报 2021 年 5 月份刊文报道^[2]，2021 年问卷调查显示，中国公众对地方政府的信任度相比 2018 年大幅提升。

当前，我国核能事业已具备实现高质量发展的坚实基础，迎来建设“核能强国”的重要战略机遇期。我国核能整体安

全形势平稳，安全记录良好，主要运营业绩保持了世界先进水平，部分安全指标国际领先。新建核电机组的设计性能指标满足国际最新核安全标准，在建核电机组质量可控。我国不断健全法规标准体系，将核安全纳入国家总体安全体系并写入《中华人民共和国国家安全法》，颁布实施《中华人民共和国核安全法》。首次发表《中国的核安全》白皮书，系统描绘了相关法规标准体系的建设路线图。

在国家治理体系和治理能力现代化不断推进、核能事业高质量发展的大背景下，公众对国内核行业的认知逐步趋于理性。2020 年，国内某核燃料研制项目环境影响评价信息公开工作顺利开展，成为国内 7 年来首个成功落地的核燃料项目。2021 年 4 月，福岛第一核电站核废水排放入海相关话题在短短 4 天时间内，仅新浪微博的阅读量超过 7 亿次，讨论量超过 15 万条，网民评论主要指向日本政府的失责和西方国家失声等，未像 2011 年福岛事故一样出现舆情倒灌，引发国内的反核情绪。2021 年 6 月，美国有线电视新闻网(CNN)称广东台山核电站可能出现核泄漏后，台山核电站运营方迅速发布声明公报，国家外交部发言人及时在记者会说明情况，国内网民舆论主流为指责 CNN 和美国政府造谣污蔑、故意抹黑我国核安全状况等，未引发台山核电站负面舆情。以上案例说明，国内公众已对我国核安全状况具有相对理性的认知，对政府涉核事务管理与监管水平也更加认可。

二、现阶段涉核公众沟通的难点剖析

近年来，在中央、地方及各方面的积极努力下，涉核项目公众沟通工作逐步规范化、制度化，取得了积极成效，但是在法律法规保障、部分地方政府的核能认知、公众参与实施、网络舆情应对等方面，仍存在难点问题亟需解决。

（一）法律法规体系不完善

法律法规体系是提高公众核电接受度、提高政府公信力、防范和化解核电建设社会风险的重要保障。美国于 1946 年颁布的美国原子能法是世界上第一部原子能法。并由其衍生了一系列的法律、法案，形成了较为完善的法律体系，涉及放射性废物管理、环境保护、应急响应、核不扩散和核材料出口、运输以及核损害责任等多个领域。这一法律体系，成为公众信任核电、接受核电的基础。

近年来，我国颁布《核安全法》，完善核与辐射安全法规标准顶层设计，建立了一套接轨国际、立足国情，法律、法规、部门规章相互衔接，法律、标准相互支撑的核与辐射安全法规标准体系，包括 2 部法律、7 部行政法规、29 项部门规章、95 项安全导则及 149 项国家标准和行业标准，推动核安全治理体系和治理能力建设取得新进展。

但作为核能行业主体法律的原子能法尚在推进过程中，核事故损害赔偿法也一直处于研究阶段。涉核法律法规体系不完善将影响公众对核行业、涉核项目的信心。

（二）部分地方政府对核能认识不足

本世纪初，国内地方政府纷纷通过招商引资等方式，争

抢核电“自主化”蛋糕，形成国内核电项目、核电产业园建设的热潮。近年来，因日本福岛核事故影响、部分在运核电项目与所在地区经济利益分配制度不完善的问题等原因，国内部分地方政府对涉核项目的热情有所减弱，甚至出现因邻省（区、市）反对、部分项目所在地政府不支持、人大审议难以通过导致涉核项目而无法落地或者建设进度拖延的案例。

部分涉核项目需跨省级行政区协调，因相邻省份行政壁垒、难以建立经济惠益共享机制等问题，屡屡遭遇邻省（区、市）的反对。部分涉核项目所在地的政府官员对核能产业发展的长期战略价值认识不足、担心涉核舆情增加社会稳定风险、项目直接经济贡献与预期差距大等多种原因，对涉核项目不够支持。

（三）公众参与不充分

涉核项目的建设可以满足国家战略需求，促进本地经济发展。但公众在缺乏理性认知的情况下，易受社会、文化、心理、媒体等内外部因素影响，滋生“恐核”“惧核”心理，导致邻避效应。

为了使社会稳定风险“最小化”，部分地方政府采用“打擦边球”的方式，虽满足了法规的要求，但一定程度上限制了公众参与的范围，致使公众意见表达不畅，政府对公众的意见建议听取不全面。一旦公众意识到参与权与表达权无法有效行使，容易导致舆论过激反应，爆发冲突事件，甚至影

响社会稳定与项目落地。

（四）网络舆情压力较大

在当今“大众麦克风”时代，中国网民已经成为最大的社会舆论压力集团，根据 2021 第 47 次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至 2020 年 12 月，我国网民规模为 9.89 亿，互联网普及率达 70.4%，手机网民规模达 9.86 亿，手机接入互联网的比例高达 99.7%。网民人口呈现“从城到乡”、“从东到西”的“板块漂移”特征，数字鸿沟进一步缩小。此外，中国网民发表负面评论的意愿超过正面评论的约有 62%，超过全球网民分享负面评论的平均意愿两成，后者为 41%。中国网民的“坏消息综合症”与其强烈表达意愿相互叠加，强化了网络负面信息的涟漪效应。

涉核项目与拆迁、劳资纠纷等社会问题相比，引发的环境问题、涉及的普遍利益更广泛，社会动员性强，极易引发大规模关注。涉核项目信息极易被加工成耸人听闻的不实信息，甚至滋生谣言，致使公众不理性的认知与言论。在当前社会利益诉求多元化的背景下，重大涉核项目也较易成为社会矛盾的宣泄口，造成全区域甚至多区域舆论决堤。

二、新时代涉核公众沟通强化政府主导的建议

因涉核项目准备周期长、影响范围广、审批事项多，公众沟通中地方政府的主导作用尤为关键。新时代下，借助国家治理体系和治理能力现代化不断推进、核能事业高质量发展的机遇，有必要积极采取多种举措，强化地方政府在涉核

公众沟通工作中的主导作用。

（一）贯彻“积极安全有序”的核能发展方针，稳定推进核能项目建设

涉核项目固定投资高，建设周期长，技术人员和装备能力要求高，其经济竞争力和质量稳定性有赖于稳定的发展战略和政策。如果不能保持涉核项目审批建设的稳定节奏，将影响项目和产业的投入效率。在新时代下坚持“积极安全有序发展”基本方针，政府发挥引领作用、稳定核能发展节奏，有助于公共资源的有效配置、市场主体的持续投入、技术水平的稳定提升和舆论环境的良性互动，最终推动涉核项目安全健康可持续发展。

（二）完善法律法规与标准体系

建议加快推进原子能法的立法研究工作，尽快颁布实施，为我国核能事业健康发展保驾护航。积极研究核损害赔偿、放射性废物管理等领域的立法工作，进一步完善我国核能法律法规体系，为提高核能行业治理体系和治理能力现代化水平、依法开展涉核公众沟通工作提供重要保障。

同时，要进一步完善涉核公众沟通相关指导文件，建立健全公众沟通机制。结合国内小堆项目的发展需求和推进情况，尽快发布针对小型核反应堆项目的公众沟通工作指南，为涉核新项目公众沟通工作提供更明确的指引。

（三）加强与地方各级政府的沟通，提升地方政府对核能的认知

“双碳”目标提出是党中央、国务院统筹国际国内两个大局作出的重大战略决策部署，对加快促进生态文明建设、保障能源安全、推动经济转型升级、应对气候变化、实现“两个一百年”奋斗目标具有重大意义。2021 年以来，习近平总书记多次对核安全作出重要批示，同年的《政府工作报告》提出——“在确保安全的前提下积极有序发展核电。”

涉核项目建设获得地方政府的支持是涉核公众沟通工作的基础。对于项目所在地政府官员，可通过培训、交流等多种形式提高其对于核能在国家发展和地区发展中重要性的认识，正确看待发展核电在确保国家能源战略安全的重要地位；加强与项目所在地政府的交流，化解政府官员对于核能项目安全性、经济性等方面的疑虑；主动对接地区发展规划，推进企地融合发展，带动地方产业升级、经济提升。只有地方政府充分信任核能，涉核公众沟通工作才能事半功倍。对于跨省（区、市）涉核项目，可建立跨区域的公众沟通协调工作机制，成立专门的工作组，探索参照国内水电建设利益分配的成功经验，建立跨省（区、市）的惠益共享机制，共享核电红利。

（四）科普核能战略，提高公众认同

核力量是国际政治、经济、军事格局的重要杠杆，作为技术密集、资金密集、人才密集型的产业，核能更是经济社会发展所必需的战略资源，是综合国力的具体体现。

开展涉核科普宣传工作要从更高的站位、更宽的视野宣

传核能，不仅要实实在在提高公众科学素养、传播科学思想，还要积极宣传核能“大国重器”的国家战略意义，提升公众对核能的理性认知与接受程度，消除公众的“恐核”“惧核”心理，代之以对国家核能发展的认同感和自豪感，进而提升公众接受度。

（五）占领舆论阵地，创新公众参与

互联网媒体的发展，形成了公众参与的双刃剑。信息网络可以大大增加公众在涉核项目议题方面的参与度，提高公众意见反馈的效率。同时网络无所不在又带来了舆情的分散性、随时性、非理性等各种特点，为涉核项目公众沟通带来巨大的新挑战。

涉核领域，要依托地方政府和项目建设主体，引导当地主流媒体主动出击，积极占领舆论阵地，更加主动、公开和透明地进行项目建设信息和安全信息的发布和披露，让事实跑在谣言前面。要发挥互联网思维，借助大数据和人工智能技术，保持核能正面信息的传播热度，针对直接利益群体定向传播和引导，确保互联网技术在公众参与中“扬长避短”。

参考文献

- [1] 刘华. 涉核邻避问题防范化解研究, 中国原子能出版社, 2021
- [2] Cary Wu. Did the pandemic shake Chinese citizens' trust in their government? We surveyed nearly 20,000 people to find out, The Washington post, 2021-05-05