

核电项目公众沟通法规的研究和建议

Research and recommendations on public communication regulations for nuclear power projects

■文 / 张刚



一、引言

中国核电经过30余年的发展,取得了举世瞩目的成就,已经跻身于世界核电大国前列。截至2021年3月,大陆运行核电机组共49台,居世界第三;核准及在建机组19台,居全球第一。目前,满足当今国际最高安全标准的国产自主三代技术“华龙一号”进入批量化建设时代,中国已成为全球少数拥有自主三代核电技术和全产业链的国家。

中国核电发展取得巨大的成就,但也面临很大的挑战。随着中国社会经济体制改革的深入,公众的权利意识不断增强且利益诉求日益多元化,核电项目公众沟通工作越来越复杂。在建设单位公众沟通工作不断深化开展过程中,由于对部分法规要求理解不同,在执行中遇到了一些新问题和新情况,导致核电建设单位对如何有效执行相关法规存在诸多困惑,不利于核电公众沟通工作的顺利推进。

二、中国核电项目公众沟通法规体系

为了有效推动核电公众沟通工作的开展,中国政

府近年来制定了多项法规政策,指导核电项目相关单位开展工作。

2006年2月14日,原国家环境保护总局印发了《环境影响评价公众参与暂行办法》(以下简称《环评公参暂行办法》),规范了环境影响评价活动中的公众参与工作。2019年1月1日,生态环境部第4号令《环境影响评价公众参与办法》(以下简称《环评公参办法》)正式实施,同时废止了《环评公参暂行办法》,进一步规范了包括核电项目在内的可能造成不良环境影响并直接涉及公众环境权益的工业、农业、畜牧业等有关专项规划的环境影响评价公众参与活动,对项目环境影响报告书从建设单位编制到生态环境主管部门审批过程中公开信息的节点、内容及方式进行了规定。

2015年4月,原环境保护部(国家核安全局)联合国家能源局、国家国防科技工业局出台《核电项目公众沟通工作指南(试行)》(以下简称《指南》)文件,用于指导核电项目建立公众沟通工作机制,编制公众沟通工作方案并实施,将地方政府、政府有关部门、集

团和企业力量纳入沟通工作中,形成了公众宣传、公众参与、信息公开和舆情管理“四位一体”的工作模式,对项目推进起到了重要助力作用。

2016年3月,国家核安全局发布《核与辐射安全公众沟通工作方案》(以下简称《方案》),确立了“中央督导、政府主导、企业作为、社会参与”的整体工作组织原则,初步建立了相对完善的公众沟通机制架构,形成政府部门、技术支持单位、地方环保部门、企业、行业协会等构成的联动机制。

2018年1月1日,《中华人民共和国核安全法》正式实施,设立专章论述“信息公开与公众参与”要求,对国务院有关部门、核设施所在地省级人民政府、核设施营运单位依法开展信息公开与公众参与做出了明确规定,保障了公众在核电重大项目中的知情权、参与权和监督权,对国内核电项目公众沟通工作开展提出了顶层要求。

在核电项目公众沟通工作中,核电企业主要依照《指南》《环评公参办法》等法规执行。

三、核电公众沟通法规的落实情况

2011年,日本的福岛核事故极大地加深了中国公众对核电的负面认知和恐惧,并在随后引发了包括2012年江西彭泽核电舆情事件、2013年广东江门核燃料元件厂项目事件等影响较大的涉核舆情和群体性事件。为了重新树立中国民众对核电的信心,做好公众沟通工作,完善相关工作体系,原环境保护部(国家核安全局)开始先后于2013-2014年,依托辽宁省徐大堡核电项目和广东陆丰核电项目研究建立核电项目公众沟通法规体系,并于2015年和2016年先后印发了指导建设单位公众沟通工作方案编制和实施的《指南》文件、指导政府主管部门监管工作的《方案》文件,从国家层面对核电的公众沟通工作提出具体要求。

在各级政府、核电企业和社会组织的共同努力下,经过几年的核电公众沟通实践,中国逐步探索出了一套适合国情的核电公众沟通方式方法,构建了“中央督导、地方主导、企业作为、社会参与”的公众沟通工作体制,形成了科普宣传、公众参与、信息公开、舆情应对“四位一体”的公众沟通工作模式。

国内目前形成了核电项目所在地省级人民政府主导、市县政府和核电企业共同实施的公众沟通新局

面,实现了从“小马拉大车”向“大马力牵引”的转变。核电企业管理层一把手亲自抓,保障了企业公众沟通工作的持续深入开展,培育和锻炼了一支多层次、多维度的专(兼)职公众沟通工作队伍,开展了大量有特色、见实效的公众沟通活动。社会团体广泛参与,在联系政府、企业和公众间发挥了桥梁纽带作用,从不同层面、不同视角有力推动公众沟通工作的开展,营造了良好的舆论氛围。

中国已发布首部核安全白皮书《中国的核安全》,建成了一批国家级核科普教育基地,组织开展了“全民国家安全教育日”“公众开放日”“科普中国—绿色核能”等一系列核科普教育活动,推动核电科普知识进机关、进学校、进村庄、进社区。地方政府和核设施营运单位通过问卷调查、听证会、论证会、座谈会等形式,就事关公众利益的重大核安全事项充分征求意见,保障公众知情权、参与权、监督权。企业通过网站等及时公开核电项目有关信息,还通过社会责任报告等载体披露信息,确保核电站透明运行、信息公开,接受公众的持续监督。

国内核电公众沟通法规指导了核电项目公众沟通良好的工作体制和特色的工作模式的形成,逐步扭转了福岛核事故以来恐“核”、惧“核”的社会情绪,有力保障了中国核电事业的顺利发展。

四、核电公众沟通法规实施的问题及分析

近年来,随着中国公众沟通工作复杂度不断提升,工作中出现了《指南》未能覆盖的新情况,且指南中的部分工作要求缺乏衡量标准。2019年,《环评公参办法》实施,相比《环评公参暂行办法》,对适用项目建设阶段、公参范围和形式等做出了新的规定。在行业内公众沟通工作交流时,不同建设单位对新规的理解还存在差异。

(一)《环评公参办法》适用阶段的要求不明确

核电因其特殊性,在“厂址选择阶段”和“建造阶段”都要开展环评工作。《环评公参暂行办法》没有明确其适用阶段,以往核电建设项目在两个阶段都会开展环评公参工作。《环评公参办法》第三十二条规定“核设施建设项目建造前的环境影响评价公众参与依照本办法有关规定执行”。“建造前”是否包含“厂址选择阶段”,各核电建设单位有不同的解读,厂址选择阶段环评公参实施方案也随之不同。

部分认为《环评公参办法》适用于“厂址选择阶段”的核电建设单位,在厂址选择阶段同时按照《指南》和《环评公参办法》的要求实施两套公众参与方案,同时编写公众沟通中的公众参与总结报告和项目环境影响评价公众参与说明,向社会发布3次环评信息公告。

部分认为《环评公参办法》不适用于“厂址选择阶段”的核电建设单位,在厂址选择阶段不编写项目的环境影响评价公众参与说明,不向社会发布或仅发布1次环评公告。

《指南》要求,选址阶段的公众参与工作针对厂址周边一定范围内可能受项目建设、运行直接或间接影响的公众,包括环境、征地拆迁、财产、就业等各项内容,采用问卷调查、座谈会或听证会等方式征求公众意见,核电项目建设情况还要提请所在地的人民代表大会常务委员会审议。相比较而言,《环评公参办法》仅适用于项目对环境的影响,主要通过网络平台发布项目信息,当公众质疑性意见多时,按规定开展深度公众参与工作。《指南》中的公参工作范围和深度已经超过了《环评公参办法》中的内容,所以在厂址选择阶段重复执行《环评公参办法》意义不大。

(二)《指南》和《环评公参办法》对公众参与的空间范围要求差异造成混淆

《指南》要求,公众参与实施单位应重点关注可能受项目建设直接影响或间接影响的公众(包括厂址半径30公里范围内的公众、企事业单位和社会团体等)。《环评公参办法》规定核电厂项目建设单位应当听取该设施或者后处理厂半径15公里范围内公民、法人和其他组织的意见,且2019年之前执行的《环评公参暂行办法》并未对核电厂的环境影响范围做出明确的说明。建设单位在确定公众参与空间范围时,经常混淆这两个法规文件的要求。

按照2019年开始执行的《环评公参办法》,核电厂环境影响范围限定在15公里之内,参考前期各核电项目的公众沟通工作经验,涉及征地拆迁、财产、就业等公众沟通相关的问题,主要也发生在临近核电厂址的15公里范围内,因此,在《指南》中要求的公众参与30公里范围超出核电厂各类型影响的实际范围。

(三)《指南》规定的公众参与问卷调查数据缺少衡量标准

2015年发布的《指南》在公众参与部分参照了

2006年发布的《环评公参暂行办法》。《指南》中要求采用问卷调查等形式开展公众参与工作。根据前期核电项目的经验反馈,各项目问卷调查中,核电项目周边公众持赞成态度的占比均在85%以上,甚至有些核电项目达到97%以上。但在审评和公示中,并未明确问卷调查结果的衡量判定标准,没有说明最低要求或者优秀标准,公布的数据实际意义不大。

(四)核电项目跨省公众沟通缺少指导细则

在《指南》中,规定核电项目所在地的省、市、县人民政府及各部门与核电集团和核电建设单位共同参与项目公众沟通工作,并明确由核电项目所在省的副省长担任领导小组组长,走出了一条新时期践行群众路线、优化基层治理的新道路。而对于跨省的核电项目公众沟通工作,《指南》中仅笼统概述了领导小组要统筹协调,并无具体的指导细则,跨省公众沟通工作无规可依,存在项目建设风险。

核电项目跨省公众沟通主要有两个难点。一是存在行政壁垒,行政管辖权的不同,使得同一经济区域内形成了不同的利益主体和利益群体。地方政府出于对本区域利益最大化的考量,以行政区划为界,形成了一道行政壁垒。二是难以建立惠益共享机制。邻省如果不能从核电项目建设中直接获得利益,就缺乏支持的动力。而且,核电的规划限制区设置,有可能对邻省的招商引资和房地产市场发展造成不利影响,损害邻省利益。

解决跨省公众沟通问题,首先,要破除行政壁垒,建立跨省公众沟通组织协调机制,包括建立以项目所在地与邻省地市的公众沟通联合协调小组和工作组协调跨区公众沟通工作,或者建立项目所在地省市与邻省市政府联席会议制度,各自建立相应的组织机构协调跨区公众沟通工作,或者建立核电项目工作联络机制等灵活的协调机制。其次,还需要建立跨省的惠益共享机制,包括区域发展协调、合资建设、税收分配、生态保护补偿、扶贫帮困等多种措施。

五、核电公众沟通法规的优化建议

针对核电建设项目公众沟通法规实施中存在的问题,建议相关政府主管部门予以关注,尽快通过优化完善法规予以澄清解决。

(一)明确《环评公参办法》不适用于核电项目厂址选择阶段

对于厂址选择阶段的公众参与工作,《指南》中的公众参与工作范围和深度已经超过了《环评公参办法》中要求的内容,《指南》要求提交的公众沟通工作方案和总结报告内容也能完全包括《环评公参办法》要求的环境影响评价公众参与说明。所以,建议相关政府主管部门出台相关补充说明文件,明确厂址选择阶段无需执行《环评公参办法》,仅执行《指南》要求可以达到公众参与之目的,以减少重复工作,降低建设方的工作压力。

(二) 升版优化《核电项目公众沟通工作指南》

2015年4月发布的《指南》文件,已经不能完全适应目前国内核电项目公众沟通的复杂情况,需要参照2019年升版的《环评公参办法》以及前期核电项目的实践经验升版优化。

1. 优化《指南》中公众参与的范围

为了更加合理、高效地开展核电项目公众参与工作,明确核电项目建设对周边社区公众影响的空间范围,解决建设单位在执行公众沟通法规时的困惑,建议《指南》参照《环评公参办法》的要求,基于前期各核电项目的公众沟通工作经验反馈,优化公众参与的范围为厂址半径15公里。

2. 完善《指南》中公众参与各项工作的形式

鉴于公众参与中,问卷调查的赞成占比数并无衡量标准,建议取消此数据的统计公布。同时,借鉴《环评公参办法》的做法,使用多次发布项目信息公告以及公众意见表的形式代替问卷调查,并以公众意见表

中征集到的意见为依据,有针对性地召开座谈会或者专家论证会,使公众参与形式的流程更加条理化。

3. 增加跨省公众沟通实施细则,倡导惠益共享机制

为了破除跨省核电项目的行政壁垒,更好地推动科普宣传、公众参与、信息公开以及舆情应对等工作,建议跨省核电项目增加编制核电项目跨省公众沟通实施细则的要求,明确跨省核电项目要建立跨省公众沟通组织协调机制,根据核电项目所在地及邻省的实际情况,建立两省政府人员共同组成的公众沟通协调小组及工作组或者建立两省联席会议制度等。同时,倡导建立跨省的惠益共享机制,共享核电红利,指导跨省核电项目公众沟通工作的顺利开展。

六、结论

健全核电项目公众沟通法规体系,让公众沟通工作有据可依,是提升行业公众沟通有效性的必要条件。明确《环评公参办法》不适用于核电项目厂址选择阶段,升版优化《核电项目公众沟通工作指南》,在公众沟通工作机制和方式上不断改进优化,解决行业内、各项目建设单位对公众参与等工作的疑惑,减少不必要的重复工作,才能更好地推进核电公众沟通工作,充分保障公众在核电重大项目中的知情权、参与权和监督权,切实落实《核安全法》的要求,为中国核事业安全高效发展保驾护航。

作者单位:中国广核集团

