

我国核设施邻避问题 主要特征与应对措施探讨

Discussion on main features and measures of nuclear nimby facilities in China

文/左跃 叶翔

我国在经济、社会快速发展过程中，一些工业或公共服务设施为满足经济社会发展和公众生活需要而兴建，其中某些设施可能会对周围的自然环境、公众健康与经济财产等造成损害，因此周边公众对其强烈抵制而导致邻避问题的产生。这些引发邻避问题的设施称为邻避设施。核设施作为一种邻避设施，公众对其具有相当的恐惧并产生强烈的邻避情结。2013年，江门龙湾工业园核燃料项目因公众的邻避活动而导致搁浅，在中国一些地区新建的核设施也屡次遭遇不同规模的邻避活动，因此面对国内邻避活动的不断高涨，核行业要达成又好又快健康发展，需要从业人员了解邻避设施的特性，对相关邻避活动问题进行深入研究，探析邻避设施选址的困境及其成因，并借鉴国外经验，协助政府和企业应对核设施邻避问题的挑战。

一、国外邻避设施选址研究与实践

国外学者对邻避问题研究始于二十世纪七十年代末，厄黑尔于1977年首次提出了“邻避”（NIMBY, Not In My Back Yard, 不要在我家后院）的概念。邻避的内涵可以概括为拟建邻避设施周边公众出于维护自身利益或某种价值观（如反核主义者）采取的集体行动，来达到阻止邻避设施在自己所在社区修建的目的。这些行动包括各种体制内或体制外的手段

和方式，如政治请愿、诉讼、听证会、游行、罢工等。早期邻避设施选址是个纯粹的技术问题，主要由技术专家主导进行科学论证，但随着民主化浪潮高涨，公众参与公共决策的诉求增加、渠道增多，因此一些国家不断改进选址模式，进行了较为成功的实践探索。

西方国家学者从选址策略、政策工具、影响邻避活动强弱因素等方面进行了广泛研究，并进行了二十多年的实践，得出了一系列值得借鉴的经验。

（一）选址策略

西方国家早期采用了称为“决定—宣布—辩护”（Decide-Announce-Defend, DAD）模式的选址策略，主要特征是为了避免公众反对，采用专家决策的秘密封闭选址策略。但随着各种邻避设施选址失败案例越来越多（包括核行业美国尤卡山项目、英国高放库项目等），各国开始了反思，提出了两种新的选址策略：“市场或交易型选址”和“自愿/参与/伙伴关系”（Engage-Deliberate-Decide, EDD）。“市场或交易型选址”方式是通过市场机制，以经济激励、补偿来促成社区对邻避设施的接纳；“自愿/参与/伙伴关系”方式以充分的公众对话和辩论基础上的自愿选址为特点。当前“自愿/参与/伙伴关系”逐渐成为国际上一种主流策。

新的选址策略在西方国家一系列邻避设施选址活动中取得了成功，代表案例包括加拿大天鹅山危险废弃物处理场项目、瑞典奥萨玛尔核废料处置库项目等。从西方这些成功案例来看，其存在着一些共性的原因促成项目的成功，这主要包括：

（1）对于西方民主国家，选址策略主要以多区域拍卖方式或者与当地社区协商一致的方式进行，在项目正式选址立项前获得了社区公众的支持，公众享有一定的决策权。

（2）公众参与开展较早，一般在项目正式立项前即已经开展，有些甚至长达十年。

（3）除了对地方政府带来经济利益外，对于当地社区公众给予了充分的补偿。

（4）政府站在公正的立场上严格监管，并聘请独立第三方机构进行邻避设施风险的分析研究。

（5）当事企业具备良好的社会形象，且资助社区聘请专业人员开展风险评估，在建设和运营中接受公众的监督。

（二）政策工具

所谓的政策工具主要指政府和企业决策者使用的一系列方法以确保邻避设施的成功兴建。当前西方国家邻避设施选址采用的政策工具主要有影响缓解政策和经济补偿这两种方式。

影响缓解政策包括工程性缓解和制度

性缓解两种类别。工程性缓解是通过减少设施的风险和不利影响，以减轻人们感知到的风险或设施实际存在的风险。制度性缓解是指健全信息公开机制和风险沟通机制，赋予公众监督邻避设施运行的权力，同时建立对事故进行严厉处罚的制度性保障来提升公众对邻避设施的信任感，减轻恐慌心理和实际的风险感知程度。

从核设施的技术角度来看，以核电为代表的邻避设施采用了一系列最新技术、遵循严格的技术标准和保守决策的方式提高固有安全性，在工程性缓解方面具有较高的水平。在制度性缓解方面仍有一定的改进空间。

经济补偿是另一种广泛使用的政策工具。从狭义上，人们容易理解为货币补偿，实际上西方使用的方式上是多种多样的。除货币补偿外还包括替代物补偿；应急基金；物业价值的保障；效益的保证；慈善捐献等方式。这些方式针对不同的利益相关方而使用，例如确保设施周边附近的业主和土地所有者的房产和土地价值不受邻避设施的影响；建设人工鱼类孵化场，以弥补因建设水坝而对渔业生产造成的影响；企业预留出一定的应急资金以确保在意外事故发生时能够履行对社区公众造成损失的赔偿责任；保证受邻避设施影响的公众优先享有就业机会或优先在承包服务及材料供应上开展业务合作；赔偿包括一些与项目本身负面影响无关的支出，以维持企业良好的社会责任形象，缓和与公众的关系。

西方国家在实施经济补偿时发现，经济补偿的时机非常重要，不同时间的补偿表明了设施建设和运营企业的不同意图，也满足了接纳设施的社区的不同需求。此外，当公众面对的是如核电站、核废料处理厂等高风险、具有很大争议性的设施时，经济补偿便不是那么有效了。部分公众认为这种经济补偿为“贿赂”或者“血

汗钱”，而不是一种利益分享。因此，一些西方学者认为政策工具应以负面影响的环境政策为主，同时应当从当地社区公众真正关心的问题着手，采取有针对性的补偿方式和内容。

（三）邻避问题影响因素

国外的研究表明邻避问题的强弱与九个方面的因素相关，包括补偿方式；相关方对设施的风险认知；选址决策策略；设施运营者的被信任度；成本收益不均衡造成的“公平性”；设施本身需求度；个人的社会压力；公民责任心；个人社会经济因素。这些因素中“个人社会经济因素”、“公民责任心”和“个人的社会压力”属于设施决策者（政府/企业）无法影响的客观存在。“补偿方式”和“公平性”属于政策工具作用的范围，而“设施的风险认知”、“选址决策策略”、“相关方对设施的风险认知”、“设施本身需求度”是四个与企业或政府活动相关的影响邻避活动强弱的主要因素。

二、国内核设施选址面临的邻避问题特征

通过对江门龙湾、彭泽核电案例研究结合国内其他行业案例分析（如厦门、宁波、大连PX项目），并与国外经验进行比较，可以发现我国邻避问题有如下几个明显的特征：

（1）我国邻避设施选址基本都采取了DAD模式。受传统项目投资体制的约束，反式荷兰拍卖等市场交易型选址方式与“自愿/参与/伙伴关系”（EDD）方式在国内没有开展的先例。

（2）迫于追求GDP的压力，地方政府在项目选址过程中扮演了运动员（招商引资）与裁判员（对项目审查）的双重角色，公众质疑政府的独立性和公正性。

（3）企业重视与地方政府和行业主管部门的关系维护，对于公共关系维护较

弱，在面对公众的邻避活动中处于被动的地位。

结合西方学者的研究框架，从与企业或政府活动相关的“设施的风险认知”、“选址决策策略”、“相关方对设施的风险认知”、“设施本身需求度”四个因素来看，国内邻避设施选址有如下特点：

（1）从“信任度”这个因素来看，目前我国地方政府和部分行业主管部门的公信力不断下降，公众对政府的不信任严重影响到了邻避设施公众沟通的效果。环保部门在发展部门面前话语权不够强，形成了公众对于环评走形式的印象。同时，无论是中央企业还是地方企业在公众中形成获益者的形象，企业安全事故不断，各种丑闻充斥着媒体，较差的企业形象导致部分公众沟通效果不佳。

（2）从“选址决策程序”这个因素来看，我国过于依赖DAD选址策略。根据国外研究成果来看，只有以新加坡为代表的模式（集权结合高效而严格的监管）才适宜使用这一策略。从程序本身的技术性角度来看，一些选址活动中存在着违规的情况，递交审批的文件存在虚假内容；部分选址活动没有考虑跨越行政区域的影响；选址程序执行中的不公正都成为邻避活动支持者反对项目的理由。

（3）从“设施的风险认知”这个因素来看，我国公众对核电发展的接受性和支持力历来明显偏低，特别是福岛事故发生后，核电安全成为关注热点，公众对于核电的可接受性更急剧下降。此外，公众沟通需要长期持续才能起效，短暂的公众沟通可能起到反效果。

（4）从“设施本身需求度”这个因素来看，我国的部分项目存在选址决策科学性问题的，以厦门石化和彭州石化的案例为例，根据环保部门的评估，这些厂址属于选址不当，不符合环保标准。从设施修建的社会必要性来看，部分项目来源于

当地 GDP 增长的要求, 是否符合当地真实的社会需求和民生需求并未进行深入研究, 引起公众反对在意料之中。

三、我国邻避问题政策工具使用的特征

(一) 工程性措施

工程性措施的核心是保证执行严格的安全标准。虽然我国以核行业为代表的部分行业的安全标准比照国际标准建立, 具有较高的安全裕量, 但我国很多企业包括大型企业在内, 部分项目设计建筑施工质量差, 同时生产运行中屡次发生大型安全生产事故, 经过各种媒体的广泛报道, 导致公众对企业严格执行安全标准的可靠性持怀疑态度。此外, 一些外部灾害导致的事故, 如福岛核事故, 也让公众怀疑相关行业安全标准是否足够。

(二) 制度性缓解

在现行体制下我国较依赖 DAD 选址策略。为了应对这种模式的弊端, 地方政府采用了一些如发放宣传册、听证会等公众沟通方式进行缓解, 但收效不太明显。相关法定公众参与活动反而引发和加剧邻避活动(如江门龙湾项目)。主要原因在于对于危险邻避设施的公众沟通难度估计不足, 提前量不够, 沟通的范围也过于局限在小范围居民中间。

(三) 经济补偿政策

我国当前的经济补偿主要着眼于土地相关的征地补偿, 对于因设施的负外部性造成的潜在风险的补偿尚未形成一种系统的评价体系。很多项目倾向于事后补偿, 如核保险等措施, 较少系统性分析和考虑其他类型的补偿手段。例如因靠近高危险邻避设施引发的地产价值折损, 人员心理影响等因素。

(四) 与核设施相关的特殊困境

我国核设施除上文所讨论的共性因素外, 其自身还面临一些其他行业所没有的

困境:

(1) 公众长期对核技术存在广泛的误解, 社会舆论对核设施形成了污名化倾向。一些媒体的错误报道, 使公众将核武器与民用核设施混为一谈, 夸大核事故后果。

(2) 核设施由于选址直到最后建成的审批周期长, 部分厂址没有得到行政机构或企业强有力地保护, 导致后续邻避问题的发生。

(3) 核设施建设可能面临跨行政区域的影响。现行选址建设模式下, 项目业主一般只与项目所在地的省市市政府进行密切沟通, 与受影响区域的省市市政府较少进行直接沟通。

四、我国应对核设施邻避问题的建议

鉴于当前我国邻避问题的现状, 建议我国在核设施选址过程中逐步采用如下策略:

(1) 加快在市场交易型选址方式与“自愿/参与/伙伴关系”(EDD)方式上的研究, 充分吸收国外经验的基础上, 逐步开展相关试点积累相关经验。

(2) 制定核设施公众沟通的标准化策划方案, 如包括沟通的社区范围、社区沟通具体步骤、意见收集方法、意见评估方法等, 委托专业机构对设施选址每一阶段得到的公众反馈进行跟踪分析, 并提出风险点和对策。

(3) 当前各种选址研究专题报告文本普通公众较难以理解, 建议将各种选址研究专题报告转化为公众能理解的文本, 同时环评及各种选址专题报告逐步全文向公众公开。

(4) 行业层面能够统一策划, 在国家主流媒体和地方主流媒体投放宣传片、公益广告, 各核电集团合作开展去核设施“污名化”运动, 引导公众正确认识核电。

与各大众媒体保持长期合作沟通, 经常性跟媒体从业人员沟通, 加强对媒体从业人员核相关知识的培育, 定期或不定期发布有利于核行业正面宣传的信息。

(5) 当前国内开展了公众对于核安全认知度的问卷调查, 但从样本年龄分布和地域分布两个维度来看, 样本的代表性有限。由于我国幅员辽阔, 不同地区人口结构和社会经济因素不同, 导致其对核设施及各种政策工具的态度和认识也有一定的差异。因此, 建议集合行业的力量, 在结合传统调查方式基础上充分运用移动互联网和大数据在内的现代技术手段设计合理的调查方法, 在厂址(包括潜在厂址)所在行政区域开展具有广泛代表性的大样本调查, 形成全国性数据库并进行全国范围内的比较分析, 使企业能够从邻避的角度进行风险评价。

(6) 在企业层面, 对于意向厂址所在地, 组织成立专职沟通小组, 挨家挨户地拜访社区居民, 讲解兴建核设施的目的和益处, 希望附近居民能感受到企业的诚意。鼓励和支持公众对厂址选址和建设过程进行监督。

(7) 企业组织专门队伍对潜在厂址区域的公众进行调研, 初步评估公众对设施负外部性的关注焦点。根据调查结果策划有针对性和详细的经济补偿方案, 并通过与公众或利益相关方进行非正式沟通获得反馈。

(8) 行业或企业层面对各备选厂址保护状况进行定期勘察, 并出具定期跟踪报告。组织开发公众沟通的评估标准, 并推动相关同行评估工作的开展。作者单位: 中国核能电力股份有限公司