



重大项目如何化解邻避效应

以核电项目为例

中央党校中青二支部赴广东调研组

国内一些影响较大的邻避事件不难发现，公众沟通不足，是邻避项目工作的一个突出短板，也是邻避事件发酵的一个重要原因。选址缺乏科学性、科普缺乏针对性、沟通缺乏主动性、补偿缺乏合理性、监管缺乏有效性、运营缺乏安全性……诸如此类的做法和问题，使邻避项目失去了通过公众沟通解疑释惑、化解矛盾的契机，甚至撕裂信任纽带，使重大邻避项目成为“塔西佗陷阱”的隐患点和高发区。

2011年日本福島核事故后，公众对我国核电安全问题极度敏感，“恐核”心态普遍，“反核”声浪高涨，已有多个涉核项目因引发邻避事件而难产。从某种意义上讲，那些“很难很敏感”的核电项目所采取的与公众沟通的路径，对其他重大邻避项目是能借鉴、可复制的。基于此，调研组重点以广东部分核电项目为例，研讨问题，探寻对策。

广东是我国发展核电最早的地区，也是目前国内核电项目建成规模与在建规模均列第一的省份。域内的中国广核集团是我国最大的核电项目运营商，其旗下的大亚湾核电站是国内核电建设运营的开端，陆丰核电项目则承担了环保部（国家核安全局）确定的国内首批进行核电项目公众沟通工作的试点之责。陆丰项目顺利完成专项公众沟通工作，其探索与实践具有一定代表性和借鉴价值。

重大邻避项目：重点是打好“两场硬仗”

调研中我们感到，做好重大邻避项目公众沟通，关键要实现从管理到治理、从行政许可到公众认可的转变。对各级党委政府而言，重点是打好“两场硬仗”。

一场是提升执政能力的攻坚战。重大邻避项目多是全局性、战略性极强的项目，关系到国家的战略安全、核心竞争力与可持续发展。经过科学研判、慎重决策的这类项目不能落地建设，不只影响相关发展目标的实现，更对党和政府的执政能力、执政形象带来极大负面影响。同时也必须清醒看到，在日益开放多元的环境中，“封闭操作”的项目建设老路越来越走不通。从某种意义上讲，能否走出一条符合国情、有效管用的新路，在沟通中化解矛盾、达成共识，已成为推进治理体系和治理能力现代化的一个风向标，成为新时期践行群众路线、优化基层治理的一块试金石。

一场是党委政府公信力的捍卫战。分析邻避效应产生和放大的原因，既有认知问题，也有利益问题，更有信任问题，后者尤其值得重视和警醒。只有解决了“信”的问题，解释才有用，协商才有效。否则，这边说技术安全，那边却事故频发，前期承诺环保无忧，后期却在偷排乱放，这对公信力的摧毁是致命的。因此，在邻避项目公众沟通中，既要开放坦诚面对公众，更要说到做到取信于民。只有党委政府重诺重监管，项目业主践诺严自律，重大邻避项目建设

才能真正被接受、被认同，并从“塔西佗陷阱”的隐患点，变成公信力建设的“加油站”，为整个社会信任体系、信任文化的重建提供支撑。

重大邻避项目：特别注意“七个转变”

下文所述“七个转变”不是公众沟通工作的全部，而是存在问题很集中、弥补短板很急迫，且事关当前沟通成败的关键所在。“七个转变”的实现，既要集中力量补短板，更要树立久久为功的理念，把工作做细做到家，尤其要抓早抓苗头，通过有效沟通，把问题解决在前期、矛盾化解在萌芽状态，全力防止邻避效应激化为邻避事件。

转变一：沟通主体——从“小马拉大车”向“大马力牵引”转变，构建政府主导、政企合力、上下贯通、统筹推进的工作机制。首先，顶层发力加强统筹。重大邻避项目公众沟通工作牵涉面广，敏感度高，特别是项目立项开工等前期阶段，正是公众沟通难度最大、达成共识最为关键的时期，单以项目业主及项目所在地的市县党委政府牵头推进，难免“小马拉大车”，对邻避效应的综合应对能力有限。组建更高层级的领导机构，形成更大范围的联动态势，以“大马力牵引”实现重大邻避项目公众沟通的高效稳妥推进，至关重要。以陆丰核电项目为例，广东省委、省政府高度重视，省政府成立以省委常委、常务副省长任组长，一名副省长任副组长的公众沟通工作领导小组，统筹省市各级、政企各方，形成职责清晰、充分联动、有效监督的工作机制，形成系统性、针对性极强的工作方案与应急预案并狠抓落实，这是专项公众沟通工作顺利完成的重要保障。其次，基层给力落实到位。公众沟通要面对面做群众工作，特别是核心区域，必须进村（社区）入户见人。离开有力的基层组织、扎实的基层工作，这项工作做不到也做不好。陆丰项目核心区的碣石镇上林村就是这样的例子。随着该村村级组织建设由弱到强的转变，公众沟通互动工作很快取得突破性进展。由此可见，重大邻避项目公众沟通是对基层基础工作的一次综合检验。加强基层建设，发挥堡垒作用，上下同频共振，公众沟通才能落地。

转变二：沟通对象——从“一锅烩”向“开小灶”转变，区分三类群体，因人制宜，分类施策。首先，区分三类群体。邻避项目公众沟通，面对的“公众”复合混杂，不同人群关切不同、诉求不同，沟通中不能“一锅烩”，应通过细致工作加以区分，分头“开小灶”，采取针对性措施。对于一般公众，是基础性沟通，重在解决认知问题求认同；对利益相关方，是关键性沟通，重在解决利益问题求稳妥；对于借助核电项目进行恶意炒作的发泄者甚至敌对势力，是对抗性矛盾，重在有效防控、坚决打击。其次，争取关键少数。邻避效应发酵过

程中，“羊群效应”明显，加强对关键人物的沟通，可以影响一个、带动一片。调研中发现，项目所在地党政干部、民间威望人士、媒体从业人员、中小学校师生等，沟通辐射效应突出。再次，“30公里之外”不能忽视。目前核电项目公众沟通工作，以项目周边30公里范围内的公众为主，但值得注意的是，一些邻避事件的发生，恰恰由30公里以外的公众引发。因此，需要对更大范围内的社情民意进行预判和监测，针对特殊问题与苗头性隐患，及时采取措施，予以沟通疏导。以大亚湾核电站为例，为加强与香港公众的沟通与交流，专门成立了“核安全咨询委员会”，主要由香港社会专业人士、知名人士和意见领袖组成，每年召开会议，沟通大亚湾项目相关信息，接受委员咨询和建议。

转变三：项目选址——从偏重“专业技术指标”向侧重“系统风险评估”转变，提升项目选址的民意基础。首先，综合评估慎重决策。不仅要考虑技术性、专业性的“硬条件”，也要重视选址地经济社会发展状况、社情民意特点等“软指标”。选址阶段就要尽可能把各方面潜在的影响都考虑到，在决策时综合评估，起步阶段就作好邻避效应的预防准备。其次，适时引入公众参与。公众参与度不足，缺乏畅通的民意表达渠道和听证程序，项目选址就容易被公众视为缺乏正当性。建议把专家论证与听取公众意见结合起来，让项目周边群众能在适当时机、以适当方式参与到选址决策中来，以提升选址的民意基础，更好赢得公众对项目的全程支持。再次，规划先行加强统筹。尽量避免项目选址“空降”落地，与先前规划不衔接，与周边环境起冲突，加大沟通协调的成本与难度。

转变四：科普宣传——从“应急式”向“常态化”转变，将科学常识与思维方法嵌入公众认知体系。首先，“应急式”科普效果不好。作为打破邻避项目认知误区、提升理性对话能力的基础性工作，科普宣传一定要有提前量、预热期，并持续覆盖项目选址、立项、建设、运营全过程，春风化雨，润物无声。不能等到项目建设的节骨眼上才启动，更不能等到邻避事件酝酿发酵时才开展，否则效果会大打折扣。其次，要下功夫提高科普“有效性”。重大邻避项目所涉专业性强，神秘感导致无力感，加剧公众的非理性焦虑。科普宣传一方面要突出专业度、权威性，实事求是，让专业人士、权威专家发声，为科普知识的正确性、可信度“背书”；另一方面要突出通俗化、贴近性，让公众身边人用听得懂、好理解的方式讲，注重科普与文化结合、与日常生活结合。以陆丰项目为例，当地在中小学校开设了核电科普课程，核电进入乡土教材；陆丰社会各界代表及意见领袖、利益相关方等700余人应邀参观大亚湾核电站及其所在地大鹏镇，亲身体验核电的环境与社会效益，取得较好科普效果。

转变五：信息公开——从“法定公开”向“全程公开”转变，在引入

监督中构建信任体系。首先，“窗口期”切忌草率发布。重大邻避项目信息公开是一项长期动态的工作，项目“生命周期”全程都需要进行信息公开，但关键在前期，成败在“窗口期”，选址阶段的稳妥发布至关重要。在进入法定公开程序前，项目核心区要挨家挨户做好沟通与信息告知，消除信息不对称，主动回应公众关切。重大信息发布不能“单兵突进”，必须以相关工作充分、各项应急预案到位为基础。其次，更加公开赢得更多信任。目前，关于重大邻避项目的建设信息，特别是环境影响评价，国家相关法律法规已明确了信息公开程序；正在审议的《核安全法》，也专章就“信息公开与公众参与”进行规范。但是，法律法规仅规定了信息公开的最低要求，重大邻避项目要得到公众的广泛支持，还需在不折不扣做好法定事项公开的同时，在信息公开的内容、方法上下更大功夫。以大亚湾核电站为例，针对公众疑虑，特别重视核电安全生产信息的发布。企业制定实施了《核电站核与辐射安全信息报告和公开制度》，建立起国内首个向公众开放的核电站安全信息公开平台，与机组同时投入运行；所有运行事件在两个工作日内公开，如遇突发事件（包括邻近区域与其他企业的突发事件）及时滚动公开……这些举措，对接更加广泛的外部监督与公众关切，既促进企业安全生产的提升，也对整个企业和核电产业的信任环境建设大有裨益。

转变六：利益补偿——从“博弈性”向“共享型”转变，建立更完善的利益补偿与平衡机制。首先，合法合理给足经济补偿。一方面在政策范围内，对征地拆迁、移民安置等补偿就高不就低，保障群众最大受益，但政策底线绝不能突破，对无理诉求要坚决说“不”；另一方面按照“谁受益、谁付费，谁受损、谁受偿”的原则，探索建立生态补偿机制等。比如，广州等多地在垃圾焚烧发电项目上开展试点，即将提请广东省人大常委会审议的《关于居民生活垃圾集中处理设施选址的决定（草案稿）》中，专门对“生态补偿”进行了明确规定。其次，共建共享实现融合发展。一方面要高度重视项目所在地周边社区发展和居民生活问题，在社区基础设施、民生工程、就业、医保等领域，企业多出力，政府提供更加完善的公共服务。另一方面要积极融入社区，企业通过对社区公共事务的参与、社会责任的履行、社区发展的嵌入，能进一步将矛盾对立方转变为利益攸关方，实现项目与公众、企业与地方的共同发展。比如，中国广核集团提出并践行的“主动沟通让公众安心，友好相处让公众放心，融合发展让公众暖心”理念受到项目所在地公众好评，陆丰公司近五年投入较大规模资金，用于改善项目周边村镇人居环境，以及奖学奖教、救灾扶困等行动，企业在当地的公众认可度得到提升。

转变七：舆论引导——从“单向发布”向“多层互动”转变，精准引

导舆情，有力管控舆论。首先，善用各类媒体。邻避问题是舆论引导与意识形态领域斗争的新热点。一方面要在发挥传统主流媒体作用的同时，注重对网络空间、新兴媒体、社会力量的运用和管控，比如与意见领袖和第三方团体合作，通过全媒渠道和社交平台，针对特定区域和人群，进行靶向发布与互动引导。另一方面要统筹网上网下、境内境外，严防对邻避项目的妖魔化炒作，特别是境外负面舆论向境内倒灌扩散。其次，因时因事确定策略。一方面是注重常态舆情有效引导，对邻避项目这一敏感领域，不只政府及其发改、宣传等部门和项目业主，项目所涉各级各部门都要有公众沟通与舆论引导的意识。新闻报道尤其要注重时效的统一，早说不行，晚说也不行，不说不行，说过了也不行，要保持媒体沟通的热度，但不要形成炒作热点甚至舆论爆点。另一方面要滚动进行舆情监测，沉到一线，早发现早处理，对舆情动向及时回应、果断处置。同时，要加强突发事件的舆情应对，事件处置与信息发布同步同调，并从舆论角度评估处置方法，及时调整完善。

综上，从“两场硬仗”到“七个转变”，调研组在调研中深深体会到，做好重大邻避项目公众沟通工作，不是单纯的项目工作、维稳事项，而是牵动全局的系统工程，没有退路，也没有捷径，对此不能掉以轻心，更要坚定信心。做好重大邻避项目公众沟通工作，项目所在地各级党组织要切实加强对项目实施的组织领导，坚守为民主线，坚持依法依规，突出共建共享。只要我们真正抱着对党和国家的事业、对人民群众负责任的态度，迎难而上，敢于担当，用心用情，落细落实，就一定能够有效化解邻避效应、有效防控邻避事件，就一定能够探索一条具有中国特色、体现制度优势的重大邻避项目公众沟通工作新路子。

（组长：徐宇宁 刘永德 成员：刘会增 李有荣 蔡志萍 李颖 执笔人：陈 岚）

链接

“邻避”一词来自英文短语“Not in my backyard”，指人们担心某些项目对身体健康、环境质量和资产价值等带来负面影响，希望该项目“不要建在我家后院”，从而采取高度情绪化的集体反对甚至抗争行为。邻避效应具有普遍性，是国内外普遍面临的社会治理难题。

建立科学规范的乡镇干部考核激励机制

作为党联系群众的桥梁和纽带，乡镇干部队伍是推动基层工作的骨干力量，是加强党的执政能力建设的直接实践者。能否建立起科学规范的乡镇干部考核激励机制，直接关系到乡镇干部的精神状态和工作热情，关系到党的各项政策在基层的贯彻落实。

□ 刘文俭

伴随着社会治理、城市管理等重点的下移，乡镇作为上联区市、下接村社的基层组织，其承担的任务越来越繁重，担负的职责越来越重要。作为党联系群众的桥梁和纽带，乡镇干部队伍干事创业的状况如何，直接决定着基层治理的成效。能否建立起科学规范的乡镇干部考核激励机制，直接关系到乡镇干部的精神状态和工作热情，关系到党的各项政策能否贯彻落实，关系到社会经济能否健康发展。

改革开放以来，我国许多地方政府对乡镇基层领导班子的考核，大多是制定了一套综合考核办法，采取了以物质奖励为主的方式，按照完成招商引资、经济发

展、社会管理等目标情况，年终按照考核等次兑现考核奖励政策（年终奖金）；每个乡镇也制定了对科室的奖励办法。另外，许多地方政府按照国家分税制的财税体制，乡镇财政收入全部由自己掌控在各自区域使用。这种方式，在很大程度上调动了各乡镇干部的积极性和创造性，促进了地方经济发展和社会文化等各项事业的进步。近年来，不少地方调整了乡镇干部的考核办法及乡镇财政管理体制。一是取消了年终考核物质奖励，不再发放年终奖金。二是一些地方的县区级政府把各乡镇财政收入与支出采取了“收支两条线”，把以前各乡镇自己掌控的财政收支权力收归县区政府，按照各乡镇工作人员数量核定其支出额度，其他财政收入全部统筹到区

市集中统一使用。据笔者调查，这些调整和做法存在一定的问题：一是从以前只注重物质激励，走向了另一个极端，忽略了物质与精神激励的有机结合。二是在财政收入上由以前的“只分不统、分灶吃饭”，走向了“全部上交、统筹使用”。这种做法容易导致干好干坏一个样，某些程度上影响了乡镇基层干部的积极性、主动性、能动性、创造性。

2016年10月，国务院印发《关于激发重点群体活力带动城乡居民增收的实施意见》指出：实施基层干部激励计划，健全考核体系完善奖金发放；要坚持多种激励方式相结合，物质激励和精神激励并用，综合运用增加薪资报酬、强化权利保护、优化评优奖励、提升职业技能、增进社会认同等多种激励手段，调动基层干部的积极性、主动性和创造性；完善绩效考核制度，将激励与考核挂钩，等等。这些政策精神具有很强的针对性，对建立科学规范的乡镇干部考核激励机制具有重要指导作用。

激励机制的基本思路：一是坚持多种激励方式相结合，物质激励和精神激

励并用。避免从一个极端走向另一个极端。只有这样才能符合管理规律，满足基层干部的基本需求，使激励政策和措施发挥应有的效用。二是坚持统分结合的财政体制。将乡镇财政收入的50%-60%收到县区财政集中使用、统筹安排，以体现公平公正、促进区域协调发展，推进基本公共服务均等化；将乡镇财政收入的40%-50%留给乡镇，让其在国家政策与制度约束下支配利用，以激励乡镇干事创业的积极性。

激励机制的对策建议：各地要按照中央部署，抓紧研究并实施好基层干部队伍激励计划。一是完善工资制度。在提高基本工资在工资收入中的比重，落实基本工资正常调整机制的同时，要完善善作为激励手段和收入补充的津贴补贴制度。根据地区经济社会发展、物价消费水平等差异，落实艰苦边远地区津贴标准正常调整机制，实施地区附加津贴制度，同一地区的附加津贴要向乡镇基层倾斜。二是健全差别化激励机制。建立健全公务员绩效考核体系，实行工作业绩考核结果与工资收入挂钩。健全不

同地区、不同岗位差别化激励办法，对于不同业绩的乡镇领导班子年终给予差别奖励。乡镇领导班子业绩考核指标体系应包括各项工作考核和工作评议两部分。其中，各项工作考核包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及党的建设。三是完善公务员奖金制度。强化省级政府统筹调控责任，赋予县区级地方政府一定的考核奖励分配权，重点向乡镇基层一线人员和业绩突出人员倾斜。四是完善公务员职务与职级并行制度，充分发挥职级对基层公务员的激励作用。对于工作达到或超过一定年限的乡镇工作人员，让其享受较高级别的工作薪金待遇，以使乡镇基层吸引人才、留住人才。五是增加从乡镇基层工作人员中选拔县级以上机关公务员的比例，提高从乡镇提拔领导干部的比例。只有让乡镇基层干部队伍看到希望，才能真正发挥政策的激励作用，充分调动基层干部的工作积极性。

政策与建议