

关于新形势下的核电项目核准政策的研究与应对建议

文 / 邱志超

摘要：2004年以来，我国核电项目核准政策发生了非常大的变化，主要体现在投资体制改革、“放管服”改革、核电中长期发展规划等方面。从核电业主角度对这些政策的积极进步和存在的问题进行全面梳理，并在此基础上提出针对性的改进建议，为业主做好核电前期工作提供参考借鉴。

一、引言

核电前期工作受外部环境制约，政策性强，工作方式和内容随着相关政策改变而改变。从工作内容上，核电前期工作可划分为前期咨询和工程设计、项目核准、现场施工准备、执照申请、长周期设备采购五条主线。因核电发展规划和项目核准的最终审批权限在国务院，核电前期工作的关键路径为项目核准线。

作为核电业主，吃透掌握项目核准相关政策是保证核电前期工作顺利实施的前提和基础。2004年以来，我国核电项目核准政策发生了非常大的变化，主要体现在投资体制改革、“放管服”改革、中长期发展规划等方面。为此，从核电业主角度对新形势下的核电项目核准政策进行了全

面梳理和分析，并就如何做好核电前期工作提出了建设性意见。

二、新形势下的核电项目核准政策梳理

（一）新形势下的核电项目核准流程

自2004年7月《国务院关于投资体制改革的决定》颁布以来，我国新世纪投资体制改革拉开了序幕，多项事关转变政府投资管理职能、简政放权的政策法规陆续发布，核电项目核准流程得到了较大简化。从业主工作角度，最新的项目核准流程如图1所示。

在实际工作中，“核电站项目核准”为国家能源局代国家发展改革委行使的行政审批事项，核报国务院批准的部门仍然是国家发展改革委，审批期间会征求

相关部门意见。要求提供的申请材料包括：申请项目核准的请示，项目申请报告以及包括用地预审与选址意见书、用海预审意见、厂址选择审查意见书等在内的支持性文件。

（二）核准前置和后置许可事项

根据投资体制改革要求，核电项目核准的前置许可事项较改革前大幅度减少，属于企业自主经营权的事项不再作为前置条件，同时部分事项调整到核准后办理，项目开工前办结即可。

主要的前置许可事项目前有：用地预审与选址意见、用海预审意见、厂址选择审查意见、厂址周围规划限制区批复意见、社会稳定风险评估等。对于非涉密项目，用地预审与选址意见、用海预审意见需通过全国投资项目在线审批监管平台申报办理，

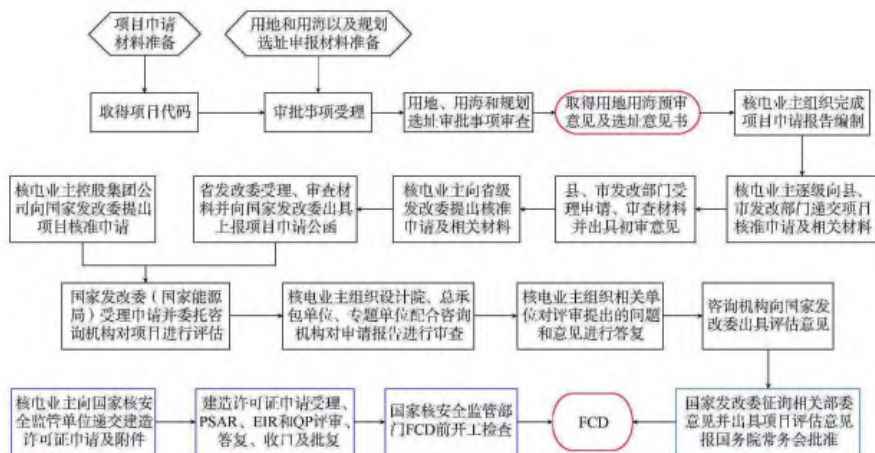


图 1 核电项目核准工作流程图

办理前须取得项目代码，否则无法办理^[1]。此外，办理厂址选择审查意见前须取得生态环境部关于环境影响报告书（选址阶段）的批复意见。

主要的后置许可事项有：建设用地规划许可证核发、海域使用权证书核发、消防初步设计审批、环境影响报告书（建造阶段）批复、民用核设施建造许可证核发等。其中，建设用地规划许可证核发、海域使用权证书核发、消防初步设计审批、环境影响报告书（建造阶段）批复等事项的办理时间由项目核准前调整至项目核准后；民用核设施建造许可证核发则是项目开工前的最后一项许可事项。

（三）核准相关重要政策

核电项目作为国务院审批权

限的重大涉核项目，为顺利获得核准，一方面要满足日趋严格的用海、用地、取水等非核相关政策要求，另一方面，因为事关核安全，责任重大，还要符合核电发展规划、核安全监管等涉核重要政策。

1. 核电发展规划

核电项目列入国家级发展规划是获得核准的首要前提，也是前期阶段的首个重大目标。2004年以来，我国核电发展方针经历了多次调整，福岛核事故前由“适度发展核电”调整为“积极发展核电”^[1]，福岛核事故后调整为“安全高效发展核电”，“双碳”战略提出后又调整为“积极安全有序发展核电”。核电发展规划目前主要有《国家十四五规划》《“十四五”现代能源体系规划》《核电中长期发展规划（2021—

2035年）》。前两者均提出，在确保安全的前提下，积极有序推动沿海核电项目建设，到2025年，核电运行装机容量达到7000万千瓦左右。《核电中长期发展规划（2021—2035年）》则提出，到2030年，核电运行装机容量力争达到1.1亿千瓦；到2035年，核电运行装机容量力争达到1.5亿千瓦。

2. 核安全监管政策

我国自发展核电事业以来，始终坚持以安全为前提发展核电，按照最严格标准实施监督管理，并贯穿于核电寿期内的选址、设计、制造、建造、调试、运行和退役各阶段。得益于严格的核安全监管和各参与方的共同努力，我国核电长期保持良好的核安全纪录，运行安全指标保持世界先进水平。

2014年4月15日,习近平总书记首次提出了总体国家安全观,将核安全纳入总体国家安全体系,明确了核安全的战略定位。2017年9月1日,《核安全法》正式发布,作为核安全领域的顶层法律,更加明确了核事业“安全第一”的根本原则,对有效保障核安全具有重要意义。同时,《“十三五”核安全与放射性污染防治规划》《“十四五”核安全与放射性污染防治规划》分别于2017年、2022年获批印发,推动我国核设施安全整体达到国际先进水平。

三、核电项目核准政策变化分析

(一) 取得的积极进步

通过与2004年前的政策对比,可以看到我国核电项目核准政策取得了积极进步,主要归纳如下:

1. 确立企业的投资主体地位

2004年前,企业投资项目不分投资主体、资金来源、项目性质,按投资规模大小分别由各级政府及有关部门审批。报批文件包括立项建议书、可行性研究报告、初步设计、开工报告、年度投资计划等。

2004年后,投资体制改革不断深化,企业投资自主权和投资主体地位得到了很好的落实。对于核电项目,政府仅对是否符

合核电发展规划和产业政策、项目选址、用地(用海)方案、社会影响等进行核准管理。属于企业经营自主权的事项,如银行贷款承诺函、股东出资承诺、电网接入意见等,不再作为核电项目核准的前置条件^[2]。

2. 由设立“路条”到取消“路条”

根据《国务院关于投资体制改革的决定》,核电项目改为核准制,制度设计中并不存在“路条”审批的要求,仅在2005年《国家发展改革委办公厅关于改进和完善企业投资项目核准程序有关规定的通知》中有允许对少数特定项目出具咨询复函的规定^[3]。为规避前期工作风险,项目业主和地方政府都开始向国家发展改革委提出政策咨询请示,由国家发展改革委出具允许项目开展前期工作的文件,逐渐演变为所有项目核准的首要前置条件,“路条”审批由此产生。只有拿到“路条”,项目单位才能办理用地预审、用海预审、环评、核安全许可等前置许可事项^[3]。

“路条”的出现,使得核电项目能够在严格的核安全监管下相对顺利地开展前期工作,但由于核电项目通常在获得“路条”后即启动现场“四通一平”(北方为“五通一平”)、长周期设备采购等工作,产生了大量前期投资,项目如不被及时核准将造

成大量资金沉淀,形成以干促批的局面,同时也增加了自由裁量、滋生腐败的嫌疑和可能。为此,国家能源局于2017年3月发文明确各级能源项目核准机关不得发放“路条”性文件。至此,曾经令各项目单位趋之若鹜的“路条”正式退出历史舞台^[3]。

3. 贯彻落实“放管服”改革要求

“放管服”即“简政放权、放管结合、优化服务”,核电项目核准政策的变化过程是贯彻落实“放管服”改革要求的典型例证。

一是精简与项目核准相关的行政许可事项。属于企业自主经营范围和没有法律依据或法律授权的行政许可事项一律取消,具备条件的合并审批,如用地预审意见和城乡规划选址意见。

二是优化行政审批流程。部分前置事项改为核准后与项目核准并联办理,如环境影响报告书(建造阶段)批复、建设用地规划许可证核发,项目开工前办结即可。

三是规范项目核准流程。《核电站项目核准办事指南》明确申报材料、受理方式、审查条件、办理流程等,并通过统一平台一站式办理项目核准及前置、后置许可事项,实现核准过程和结果的可查询、可监督。

四是强化事中事后监管,严



格责任追究。依托统一平台实现行政审批和市场监管的信息共享,核电企业通过平台除办理项目核准手续外,还需按要求及时如实报送项目开工建设、建设进度、竣工等基本信息。根据“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则,发展改革、生态环境、自然资源、核安全监管等部门采取在线监测、现场核查等方式,对核电项目实施事中事后监管,落实其监管责任,加强对核电项目的监督检查^[3]。

(二) 存在的问题

由于相关法规政策没有得到及时完善,加上核电企业开展前期工作的惯性做法,当前的核电项目核准政策仍然存在如下问题。

首当其中的是取消“路条”带来的一系列问题。由于用地、用海等法规政策滞后于投资体制改革的进程,没有“路条”,包括厂址保护、用地用海预审、选址阶段“两评”审评等在内的前期工作难以推动,直接影响后续工作进展。而获得“路条”某种意义上等同于项目立项获批,项目单位进行征地拆迁、现场施工准备、长周期设备采购等投资才有背书和底气,取消“路条”,项目单位的投资风险无疑会倍增。为方便核电企业,国家能源局目前采用牵头组织相关部委开专题会并出会议纪要的形式代替原来的“路条”,但只是权宜的过渡

形式,后续将逐步完善^[1]。

二是当前的核电前期政策并不完全适用于四代堆等先进堆型。目前,相关的法规政策和标准规范主要针对陆上大型压水堆,适用于高温气冷堆、钠冷快堆、熔盐堆、小型模块化堆等先进堆型的法规标准很少且不成体系,使其安全性高、选址灵活等应有的优势特点得不到体现,建造成本居高不下,增加了商业推广难度。

三是核电邻避效应日趋明显,前期公众沟通和舆情控制亟待加强。福岛核事故后,我国核电发展面临的外部环境发生了巨大变化,核电项目成为国内敏感性最强、实施难度最大的邻避设施,公众和地方政府的接受度直接影响核电项目的顺利落地,由核电企业主导的工作机制难以适应当前形势,不接地气、单向灌输的科普宣传和公众沟通亟需改进。

四是受电力体制改革影响,核电企业面临的市场环境日趋复杂^[4],核电项目投资的不确定性增大、预期收益降低。2013年6月,国家发展改革委下发《关于完善核电上网电价机制有关问题的通知》,明确“对新建核电机组实行标杆上网电价政策”,终结了核电项目“一厂一价”的历史,项目建设成本将决定项目运营的经济效益和企业的生存发展^[5]。同时,受电力体制改革影响,核电企业也进入了电力交易市场,企业的生

存和经营环境发生较大变化^[5],电量交易比例越来越大。

(三) 未来趋势研判

随着国家政治经济体制改革进程加快,核电项目核准政策必将进一步完善和规范。作为核电业主,必须深入研判核准相关政策的未来趋势。

一是核电项目属于国务院核准的项目范畴将长期保持不变。核电项目属于能源项目,但由于核自身的敏感性和特殊性,国家决策层对核电项目的核安全和社会影响只会越来越重视,下放地方审批的可能性很小。

二是核电项目“路条”将最终过渡为国家制定的行业发展规划、产业政策、总量控制目标、技术政策、准入标准、用地政策、环保政策、用海用岛政策、信贷政策等一系列文件^[4]。随着环保、用地、用海等相关法规政策趋于完善,上述文件将最终成为核电企业开展前期工作、相关部门进行行政审批的重要依据,当前国家能源局牵头、相关部委参与的会议纪要形式必将终结。

三是项目核准前的监管将趋于规范并愈加严格。尚未发布的《核电项目核准与审查细则》将首次明确“项目核准前,不得开展工程场地平整、海工施工、设备加工制造等任何工程建设实质性工作”。一旦正式发布,核电

企业拿到“路条”后即开展现场施工准备、长周期设备订采购等的惯常做法将走入历史。核电前期工作将以项目核准为分界线,前一阶段的设计咨询、执照申请与项目核准并行开展,后一阶段的长周期设备采购与现场施工准备并行开展,项目前期阶段时长实质拉长^[3]。

四是核电前期工作要求较之前不会降低。投资体制改革和“放管服”改革还将继续深入,核电企业的投资主体地位将进一步增强,前期工作流程将进一步简化,但由于把安全 and 质量置于最高位置,且用海、用地、用岛、环境保护等相关政策日趋严格,核电前期阶段的专题论证、核安全审评等工作均需依法合规开展,工作要求较之前降低的可能性很小,相关工作量更不会明显减少。

五是核安全监管政策将更加严格。考虑到核安全已上升为国家安全体系的重要组成部分,加上福岛核事故的长期影响,核安全监管部门和核电行业主管部门将更加重视核电项目的核安全管理,核电业主必须从前期阶段就高度关注和持续提升项目的核安全水平。

四、应对建议

一是成立专门的前期政策研究小组。主管领导挂帅,跟踪研究相关的政策规划和法规标准。核

电前期政策由相关政府部门负责制定,核电企业应主动跟踪应对,及时了解和掌握最新要求,必要时可邀请业内权威专家授课讲解。

二是重视与公众和国家相关部门、省市县等各级政府部门的沟通和交流,积极合理响应地方政府和当地民众的利益诉求,多措并举破解核电邻避困境。构建政府主导、政企合作、上下联动、协同推进的工作机制是保障,改进信息公开、公众沟通和科普宣传的方式是基础,完善利益共享与舆情管控机制是关键。

三是重视核安全文化建设,全面提升项目的本质安全水平。工程建设期的质量就是核电厂整个生命周期核安全的基础,核电前期阶段的相关工作(如核安全审评、专题论证)对工程建设质量有着重要影响,核电业主从前期开始就应高度重视项目的核安全文化建设,营造“人人要安全”的核安全文化氛围,将核安全文化建设落实、落细。

四是重视项目前期投资管理,提高投资效益和市场竞争力。核电前期投资在项目总投资中的比重很小,但控制投资取得的效果最为显著。必须对项目经济合理性进行充分论证,以设计为龙头,全面优化工程建设、设备采购、运行维护等环节,在满足安全的前提下努力控制项目造价水平,同时研究落实财税、金融等

相关优惠政策,最大限度降低资金成本和财税负担。

五是重视借鉴其他核电项目的前期工作经验。核电前期相关的政策规划和法规标准包罗万象,各项目业主都不可能做到面面俱到,与同行间的交流和学习非常有必要,尤其要跟踪关注参考电站的良好实践。

参考文献:

- [1] 李小楦,李云屹.后“福岛”时代我国核电项目前期策略的改进研究[J].南华大学学报(社会科学版),2018,19(3):17-22.
- [2] 代声正.核电项目核准管理政策变化分析[J].智库时代,2019,1(17):26-28.
- [3] 钱巍.浅谈“后路条”时代的核电前期工作[J].低碳世界,2017,(35):112-113.
- [4] 汪映荣,唐识.新建核电项目前期执照申请政策研究及实践[J].中国核电,2018,2(4):542-548.
- [5] 程竹德.浅析影响核电项目投资收益的因素及对策[J].基层建设,2018,1(4):29-31.

(作者单位:中核工程咨询有限公司)

责任编辑 于悦