核安全独立监管应遵循哪些原则?

王树国

编者按

核安全独立监管是国际核安全监管发展的必然趋势,也是我国核安全治理体系和治理能力现代化的必然要求。本报特刊发相关文章,对我国当前核安全独立监管面临的问题进行分析,探索实现核安全监管体系和监管能力现代化的有效路径,以飨读者。

加强核安全独立监管,关系到核能的开发利用和核安全监管事业的发展。2012年10月24日,国务院常务会议审议通过《核安全与放射性污染防治"十二五"规划及2020年远景目标(2011-2020年)》(以下简称《规划》)。《规划》强调,日本福岛核事故的经验教训十分深刻,要进一步提高对核安全极端重要性和基本规律的认识,进一步提升核安全监管部门的独立性。

核安全监管的独立性是指核安全监管当局能够基于现有的法律法规,凭借自身的专业技术水平,坚持价值中立,对被监管对象作出客观公正的评价,对可能发生的安全隐患作出预判,防止可能的安全风险发生,保护人民群众财产免受损失,进而得到公众支持。当前,我国急需加强核安全独立监管,进一步提高核安全监管水平。

中国核安全监管实行许可证制度,国家核安全局通过许可证审批、监督、执法和处罚,对持证者的核安全活动实施监督检查。截至目前,中国核能与核技术利用事业保持良好的安全业绩。

核安全独立监管还存在以下挑战:一是多方监管,统一性问题凸显。二是能力不足,效能待提升。三是法律不完善,监管存在不确定性。四是封闭性强,公众参与不足。五是文化陈旧,独立监管缺乏可持续性。

监管职能的统一是实现核安全独立监管的前提。加强能力建设是履行独立监管职责的基础。完善法规标准是独立监管的重要保障。信息公开是独立监管的必然要求。核安全文化是独立监管的生命。

1 核安全独立监管现状

随着我国核能开发利用事业的快速发展,监管机构能否独立监管成为热议的话题,很多专家学者从不同的角度开展了深入的研究。美国自然资源保护委员会(NRDC)李晶晶等人认为,核安全监管应该实现结构独立,也就是独立于其他政府体系和核能行业企业,集中足够的监管权力,避免受到不正当行为主体的影响,在涉及安全的问题上,核安全监管机构应具有一票否决权。

中国核行业政府主管部门有两家。由国家发改委管理的国家能源局,负责核电管理职能。由工信部管理的国防科工局,负责除核电以外的核燃料循环设施、军工核设施的管理和国家核事故应急的管理。此外,负责核行业的管理和协调部门还有科技、公安、卫生、交通、国土资源和军队等。

核安全监管由环境保护部管理的国家核安全局负责。国家核安全局成立于1984年,是核安全监管和环境政策管理部门,环境保护部对外保留国家核安全局的牌子,具体执行机构是核安全管理司。2011年底核安全管理司被拆分为核设施安全监管司、核电安全监管司、辐射源安全监管司。国家核安全局先后在6个核设施集中的地区派出了核安全监督站,负责辖区内核安全监管工作。成立两个直属的技术支持中心,即核与辐射安全中心和浙江辐射环境监测技术中心,并设立核安全专家委员会,负责对重大问题的技术支持。

中国核安全监管实行许可证制度,国家核安全局通过许可证审批、监督、执法和处罚,对持证者核安全活动实施监督检查,确保持证者承担安全责任和依法进行核安全有关活动。核与辐射安全监管采取文件审查、许可证制度、独立核算和实验验证、现场监督检查等方式对每个环节进行监督管理,对核电厂采取派驻现场监督员方式进行24小时全天候监管。

截至目前,中国核能与核技术利用事业保持良好的安全业绩,运行核电机组从未发生过2级及以上的运行事件,核电厂周边环境辐射水平处于天然本底正常涨落范围内,每台机组的监管工作在中央本级有近20人负责,核安全水平处于中等偏上。

2 核安全独立监管存在的挑战

核安全独立监管还存在以下挑战:

一是多方监管,统一性问题凸显。与其他核电大国相比,中国核能行业和核技术利用政府管理部门设置较为复杂,职责交叉。在核事故应急方面分段共管的体制,容易造成事故信息传递障碍、执行力不强、应急响应速度迟缓等问题。虽然实现了审批和监管的分离,但是由于监管力量薄弱,独立性得不到保障,权威性和有效性大打折扣。

二是能力不足,效能待提升。核电强国通常一台机组配备35名左右的监管人员。而我国核安全监管队伍到2011年才获批编制1000人,当前50多台在运和在建机组,平均每台机组配备不到20人。增编带来办公地点不足、人员经验欠缺、技术力量薄弱、经费紧张等问题,紧迫的形势要求相关部门出台法规来促进核安全监管人才队伍建设与发展。且中国核电建设一直存在多国引进、多种堆型、多类标准和多种技术共存的局面,监管对象的多样性增加了监管工作的复杂性,对监管人员的素质和专业化程度带来了更高的要求。同时,由于薪资待遇差异,具有核专业背景的高端人才容易流向企业,核安全监管面临人才流失风险。

三是法律不完善,监管存在不确定性。核能开发利用是一个完整的产业链,而目前的核安全法律法规体系未能实现产业链全覆盖。由于中国核电技术发展路线多样,现有的法律法规远远不能满足监管的需要。虽然核安全法规、部门规章和技术导则已基本齐备,但缺少一部位阶较高的全面规范核安全的基础性法律,也就是《核安全法》,造成核安全基本体制、基本原则以及基本制度等重要内容没有明确,核安全监管权威性和有效性不足,不确定性风险增加。

四是封闭性强,公众参与不足。核安全问题具有较强的专业性,相对而言领域较封闭,公众对核电建设的必要性和核安全监管的有效性缺乏足够的了解。国家核安全局不是国际原子能机构很多谈判预案的共同制定和会签单位,在核安全国际合作事务中的作用不能充分发挥,履行国际公约的执行能力有限。

五是文化陈旧,独立监管缺乏可持续性。核安全文化是涉核企业管理的灵魂、健康发展的必要保证。当前监管部门在法律法规方面对核安全文化的宣贯不足,在核安全文化评估体系建设方面手段不多,对监管对象核安全文化建设的引领未形成长效机制。部分涉核企业存在重创新轻质量、重业绩轻安全的现象,对核安全缺乏敬畏之心。

3 核安全独立监管原则及政策建议

核安全独立监管应遵循以下基本原则:

一是坚持发展与安全并重。由于核行业的技术复杂性、事故突发性、处理艰难性、后果严重性、影响深远性以及高度的社会敏感性,安全必须作为发展的前提和基础,这也是核安全监管机构存在的意义和价值。同时,又要以安全促进发展,只有建立在安全的基础上,才能真正实现全面、协调、可持续发展。

二是独立性与制衡性并举。良好的核安全监管必然在独立性和制衡性之间形成合理的张力。要通过赋予监管机构一定的合理性、合法性,强化专业独立性,提高工作质量和水平。要通过有效的制衡机制,获得公众的认可。

三是独立性与权威性互动。监管的权威性要求核安全监管机构在安全监管过程中具备绝对的话语权和决策权,在涉及安全的问题上,核安全监管机构应具有一票否决权。通过价值中立的独立决策,增强核安全执法监管公信力。

四是独立性与效率性兼顾。效率是监管制度产生的一个重要历史原因,也是监管制度存在的基础。核安全独立监管程序的设计必须体现效率的要求,尽量减少不必要的环节,降低监管成本。

笔者在此提出如下政策建议:

监管职能的统一是实现核安全独立监管的前提。中国核安全监管的独立性尚存不足,采取有效的措施促进监管职能合理集中统一,是实现核安全独立监管的前提。要以壮士断腕的勇气,解决各部门之间职能交叉的问题,保持核安全监管部门的独立性。

加强能力建设是履行独立监管职责的基础。能力建设涉及的要素很多,包括经费预算、人员编制、办公场所、试验台架、校核验证、核事故应急响应等,这是保障核安全监管顺利推进的基础。要抓紧建设国家核与辐射安全技术研发基地,解决扩编后办公条件滞后的尴尬局面,实现监管部门与被监管单位形式和实质上的独立。要提升独立验证能力,有效缓解信息不对称造成的安全风险。要提升审评能力,强化核能开发利用可行性研究前置制约。要提升监督能力,实现事中有效过程控制。要提升应急能力,提高公众对核安全独立监管的认可度。要提升监测能力,为核安全独立监管提供基础数据支撑。

完善法规标准是独立监管的重要保障。核安全监管的独立性最直接的体现就是用法的形式来固化核安全监管者的法理地位,在执法监管的过程中体现监管的合法性。在全面依法治国的大背景下,应建立完备的法律监管框架,并在此框架下进行明确的职责分工,完善相关法规标准,为实现核安全独立监管提供坚实的法律保障。

信息公开是独立监管的必然要求。推进信息公开是核安全监管发展的必然趋势,也是核安全监管部门赢得公众支持的有效路径,更是实现核安全独立监管的必然要求。"谈核色变"现象是对核安全监管的警示,如果核能开发利用不够公开透明,独立监管将无从谈起,无法由弱变强。

核安全文化是独立监管的生命。核安全文化是科学而严密的规章制度,是从业人员自觉遵章守纪和良好的工作习惯形成的工作氛围,是企业和个人行为举止的种种特性和态度的总和。核安全监管的专业性和独特性,意味着核安全监管人员必须将核电安全引入企业价值观,指导核安全行为实践。

作者单位:环境保护部核与辐射安全中心

探索与思考

构建良好的执法环境

◆贺震

环境保护部前不久发文要求各地环保部门学习江苏省泰兴市环保局的执法经验。笔者认为,泰兴环保局执法经验的核心是一个"严"字。即对一切环境违法行为零容忍,全面从严执法,法律面前所有企业一律平等。对大企业与小企业一样严,对招商引资"请"来的企业与土生土长的企业一样严,对有污染物排放的高新技术企业与传统产业企业一样严,对有关系有背景的企业与普通老百姓办的企业一样严。笔者了解到,除了环保人自身对环境法律的坚守之外,还得益于泰兴有一个良好的外部执法环境。

良好的外部执法环境,缘于泰兴市委主要领导的示范效应。现任市委书记(曾担任泰州市环保局局长)走马上任后确立了"生态立市"战略,调研的第一个部门就是环保局,之后又3次调研,帮助环保局排除外界对执法的干扰。此外,当地党委、政府对环境执法是真支持,从人力、财力、政策等方面向环保部门倾斜,做环境执法的坚强后盾。

其一,支持人才队伍建设。针对环保局监管能力不足的情况,在市级机关部门编制压减的情况下,市政府2014年为环保局增加环境监察、监测人员编制10人。为适应执法智能化、现代化的要求,支持环保局加大人才引进力度,每年招收1至2名"985"高校硕士研究生以上学历的高层次人才,并在全省率先实行公务员聘任制。

其二,支持投入大笔经费改善执法条件。建立采用现代通讯、数据库及计算机网络技术的环境监察移动执法系统,构建对水、土、气快速有效检测、监测的智能化技术体系,实现环境执法信息现场动态采集、相关标准和记录查询、执法指挥等综合应用的现代化。智能化的"互联网+",让环境违法行为无所遁形。泰兴市环境监测站监测项目由116项增加到目前的215项,监测站标准化建设位于全省县级市第一名。经济开发区投资约1200万元建成大气预警系统,实时预警监控园区企业废气排放。

其三,支持建立环境执法监管联动机制。建立市委、市政府总体布局、职能部门各司其职、环境执法司法有力衔接、社会各界广泛联动的环境执法体系。工商、税务、安监、城管、水务、供电、金融机构等部门承担各自的环境监管责任,对主观故意环境违法或屡查屡犯、拒不改正的企业,综合运用断水、断电、停贷、吊销营业执照等法律、经济、行政手段,共同加大对违法排污企业的惩治力度。市环保局与市公安局、法院、检察院等部门联合成立环保联动执法室,对重大案件联合行动、联合查处,实现案件线索发现、取证、移送、批捕、起诉和审理的无缝对接。

要构建良好的环境执法外部环境,要做好以下方面的工作:

一是废除"土政策"。要贯彻国务院《关于加强环境监管执法的通知》要求,地方各级人民政府要全面清理、废除阻碍环境监管执法的"土政策"。审计机关在开展党政主要领导干部经济责任审计时,要对地方政府主要领导干部执行环境保护法律法规和政策、落实环境保护目标责任制等情况进行审计。

二是严格追究党政领导干部干扰执法的责任。要按照中办、国办《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的规定,对党政领导干部利用职务影响,限制、干扰、阻碍环境监管执法工作和插手生态环境司法案件处理的情形严格追究责任。

三是构筑抵御干扰环境执法监管的制度防火墙和隔离带。党的十八届四中全会要求建立一整套防止干预司法的制度体系,包括防止领导干部干预司法活动的制度、防止司法机关内部人员过问案件的制度,以及规范司法人员接触、交往行为的制度。其后,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,中央政法委印发《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》,为领导干部和司法机关内部人员过问案件划定红线,为司法机关依法、独立、公正行使职权提供制度保障。最高检制定了配套实施办法,明确各级检察机关要认真做好干预、过问检察机关司法办案活动记录,各级检察机关要严肃追究干预、过问检察机关司法办案活动相关人员责任,造成严重后果、构成犯罪的,依法追究刑事责任。在加强环境执法监管方面,也应借鉴司法部门的这一做法,建立、健全相关制度,营造一种良好的环境执法环境。

作者单位:江苏省环保厅

上接一版

一方面,是对大气污染执法取证难;另一方面,环保重点监管企业普遍安装的在线监测设备数据却不能作为执法依据。《条例》对此进行了突破,规定经计量检定并正常运行的自动监测数据可以作为行政执法依据,解决了执法取证难题。

除了自动监测设施数据可作为执法依据,排污单位和监测机构还需要对监测数据的真实性和准确性负责。监测机构出具虚假监测报告或者监测数据的,由环境保护主管部门责令改正,没收违法所得,并处五万元以上二十万元以下的罚款;情节严重的,由质量技术监督部门吊销计量认证合格证书,直接负责的主管人员和其他直接责任人员3年内不得从事监测服务活动。

针对部分当事人拒不履行相关决定继续排污的问题,《条例》规定,排污单位拒不履行县级政府及有关部门依法作出的责令停业、关闭、停产整治决定继续违法生产的,县级以上政府可以作出停止或限制向排污单位供水、供电、供气的决定,切实促进相关行政决定执行到位。

标准更高,控制污染排放

"此次新修订的《条例》,我们突出了重点排污单位、重点大气污染物和重点领域、行业的防治,强化从源头上治理,在标准上更高,在要求上更严格。"尹林介绍说。

燃煤是大气污染的主要来源之一。《条例》规定,在浙江省销售、使用的煤炭,应当符合国家和省关于煤炭硫分、灰分、重金属等含量的要求;要求新建、扩建燃煤(燃油)锅炉符合国家和省有关规定,现有的不符合规定的锅炉、窑炉限期拆除或者改用清洁能源。"也就是说,今后在浙江只能使用低硫煤,新建、扩建的燃煤锅炉必须要20蒸吨以上。10蒸吨以下的锅炉2017年底前要全部完成拆除。"尹林说。

对于缺乏标准、无组织排放的挥发性有机物管控,《条例》要求省级环保部门制定重点挥发性有机物行业排放标准和污染防治操作规程,指导排污单位组织实施;规定在化工、印染等行业逐步推进低挥发性有机物含量原料和产品使用,定期公布有关行业低挥发性、高挥发性有机物含量产品目录。

浙江蓝,离不开公众的参与。对于公众关心的大气环境问题,《条例》作出更多回应。专门增设重污染天气应对章节,规定县级以上政府应当根据重污染天气预警等级,及时启动应急预案,采取包括责令有关企业暂停生产或者限产、限制部分机动车行驶、停止或者限制产生扬尘的施工作业等多项措施。

公众的知情权也被提到更高位置。《条例》要求对大气环境违法行为实行通报制度,在有关媒体公布排污单位及其主要负责人的重大违法行为及处理情况,记入社会诚信档案并公开;相关环保约谈也要向社会公开。

落实到位,追究环保怠政

"《条例》的修订和实施,对于加强浙江大气污染防治工作、改善空气质量、保障公众健康、推进生态文明建设,具有重要的引领、推动、规范和保障作用。"浙江省人大常委会副主任袁荣祥表示。

《条例》完善了大气污染防治的约谈问责,规定设区的市及县、乡镇级政府及有关部门不执行大气污染防治法律、法规、规章,或未在规定期限内完成大气污染防治重点任务,或对重大大气污染突发事件处置不力等情形的,对上述政府及部门的主要负责人要进行问责。

此外,对超过重点大气污染物排放总量控制指标,或者未完成国家和省下达的大气环境质量改善目标的地区,省环保主管部门应当会同省有关部门约谈这一地区的政府主要负责人,约谈情况要向社会公开。

浙江省环保厅厅长方敏表示,《条例》较好地回应了广大民众对良好大气环境的急切诉求,为浙江推进大气污染防治工作提供了有力的法律支撑。她要求,接下去各级环保部门一定要学习好、贯彻好、运用好《条例》这一法律武器,不断锐意进取,主动作为,结合省政府开展的百日环保执法行动,集中开展涉气企业大检查,集中曝光一批环境违法典型案件,形成重典治气强大气势。同时,要坚决履行统一监督管理职能,建立大气环境违法行为通报制度,完善区域大气污染联防联动机制,建立重污染天气应急处置制度,建立完善督政工作机制,努力促进大气环境质量不断改善。

企业是土壤污染防治重要力量

◆朱金海 钱晓晨

《土十条》提出,形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系。笔者认为,企业既可能是土壤污染的制造者,也可能是受害者。企业要积极承担土壤污染防治的责任和义务,成为土壤污染防治的重要力量。从企业角度探讨如何预防和应对土壤污染,具有一定的现实意义。

企业对土壤污染防治负有法定义务

《环境保护法》将"土地"规定为自然因素,纳入环境保护范畴。《土地管理法》规定,要十分珍惜、合理利用土地。除了法律层面,环保部门也出台了一些规定。2004年,原国家环保总局下发《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》,提出对污染场地进行土壤修复的意见。2008年,环境保护部发布《关于加强土壤污染防治工作的意见》,明确了土壤污染防治的指导思想、基本原则和主要目标,并对工业场地土壤风险评估及责任分配提出了具体要求。此外,环境保护部还批准发布了《场地环境调查技术导则》、《场地环境监测技术导则》、《污染场地风险评估技术导则》、《污染场地土壤修复技术导则》和《污染场地术语》,为污染场地监测调查、风险防范以及土壤修复提供了基本的标准。

从以上法律法规及文件中可以看出,企业对土壤污染防治具有法律责任和义务。企业应积极作为,成为土壤污染防治的重要力量。

应在不同阶段积极防治土壤污染

在不同的发展阶段,企业都应高度重视并积极防治土壤污染。

一是土地受让阶段。虽然造成场地污染的单位和个人应承担污染场地治理责任并恢复土壤使用功能,但在实务中出让方往往逃避承担责任,而受让人基于土地开发时间紧迫、资金不足等原因,不得不采取先行支付资金履行相关程序、事后追偿的方法。在土地交易过程中,土地受让人需警惕此类风险,避免经济损失。在土地使用权转让时,受让方可以聘请专业机构进行深入的环境尽职调查。若目标土地属于污染场地,则考虑由出让方先行完成土地修复工作,待修复结果经相关部门验收合格后再受让这一土地。

二是土地使用阶段。企业依法取得土地后即成为土地使用者,有保护、管理和合理利用土地的义务。企业在日常生产经营过程中,应注意排查土壤污染安全隐患,设立专门的环境安全隐患排查整治队伍,确定企业土壤安全风险点,建立整改落实和跟踪督查的保障机制,并设立排查档案。对于发现后能够及时治理的安全隐患,企业应当立即采取治理措施,消除土壤安全隐患;对于情况复杂、短期内难以完成治理的土壤安全隐患,应当制定隐患治理方案,落实整改措施、责任、资金,及时消除隐患。为了有效应对突发性土壤污染事件,企业还应制定突发土壤污染事件应急预案,对应急机构职责、人员、技术、装备、设施、物资、救援行动及其指挥与协调等方面预先做出具体安排,以保证迅速、有序、有效地开展环境应急救援行动,降低土壤污染事故损失。

三是企业搬迁或土地出让阶段。根据《关于保障工业企业场地再开发利用环境安全的通知》,关停并转、破产或搬迁工业企业原场地采取出让方式重新供地的,应当在土地出让前完成场地环境调查和风险评估工作;关停并转、破产或搬迁工业企业原有场地被收回用地后,采取划拨方式重新供地的,应当在项目批准或核准前完成场地环境调查和风险评估工作。可见,场地环境调查和评估程序是土地使用权流转的前置条件。

一旦确定污染范围,企业须立即启动污染场地评估工作。关停搬迁的工业企业应组织开展原址场地的环境调查评估工作,并及时公布场地的土壤和地下水环境质量状况;对暂不开发利用的关停搬迁的工业企业场地,责任主体应组织开展场地环境调查评估,基于场地环境调查评估情况及现实情况,暂不治理修复的,应采取必要的隔离等风险防控措施,防止污染扩散。场地环境调查评估确定场地需修复时,企业应根据场地调查与风险评估结果,委托专业机构编制污染场地修复方案,开展场地修复验收工作,必要时还应开展场地后期管理,防止二次污染。

企业应创新土壤修复模式

按照"谁污染,谁治理"的原则,污染企业应承担场地修复治理责任。然而,一般企业往往缺乏土壤修复的专业技术,引入第三方治理是最佳选择。企业既可以选择方案设计与工程实施分离的模式,即先由专业单位进行调查评估与修复方案设计,再由专业公司负责修复工程实施;也可以选择总承包模式,即由专业单位提供从前期调查评估到后期修复工程实施的整体服务。

"十三五"期间,我国土壤修复市场将全面启动。土壤修复涉及场地调查、样品检测、风险评估、方案设计、工程实施、设备服务、药剂供应、项目监理、验收等多个环节,存在巨大的市场潜力。

作者单位:朱金海,北京市中伦(上海)律师事务所,合伙人;钱晓晨,华东政法大学研究生