二〇一九年全国生态环境保护工作会议交流发言

强化核与辐射安全监管　全力保障生态环境安全

陕西省生态环境厅

陕西是我国重要的核工业生产基地之一。除无核电外，反应堆、铀矿冶、铀浓缩、核装备及核技术利用门类齐全。截至2018年底，陕西全省共有核技术利用单位1691家，在用放射源3559枚、射线装置4293台，核与辐射安全监管任务繁重。近年来，陕西省坚持以习近平生态文明思想为指引，认真贯彻落实习近平总书记关于核安全的重要讲话精神，以“保障辐射环境安全、助力陕西追赶超越”为己任，全面强化辐射环境应急管理，扎实开展核技术利用单位辐射安全管理标准化建设，确保辐射环境安全。

全面提升辐射事故应急管理能力

2014年10月，陕西省组织开展首次省、市、县三级联动处置重大辐射事故综合应急演练，取得圆满成功。以应急演练为推手，持续强化辐射环境应急体系建设，实现应急管理能力与水平的快速提升。

一是不断健全应急预案体系，层层夯实应急管理责任。依托放射源专项检查行动和核技术利用单位辐射安全管理标准化建设等工作，逐个督促核技术利用单位，不断健全自身的辐射事故应急预案，进一步落实企业的应急主体责任。积极督导各设区市政府和市级生态环境部门建立健全市级辐射事故专项应急预案，要求县（区）政府和县级生态环境部门在环境应急预案体系建设中明确辐射事故应急内容与应对处置措施。新一轮省级预案的修订工作将于2019年启动。省辐射站制定了严格的应急管理制度体系，实现每件应急仪器有专人管理、有多人会用。严格省级辐射应急指挥调度平台与生态环境部中心平台的定期联调对接制度，不定期与省内市级车载应急平台联调联试，确保指挥调度平台畅通。

二是强化应急能力建设，不断提升应急处置水平。投入辐射应急能力建设资金3900余万元，购置了专用高纯锗谱仪、γ相机、机器人、无人机（签约）等高精尖应急监测装备，建成车载应急监测平台和系列抢险救援设施，并于2018年建成全省三类以上放射源在线监控与失控预警系统，使应急装备与能力建设水平得到质的提升。为有效解决核与辐射应急抢险救援专业能力建设滞后问题，充分发挥中陕核工业集团公司专业团队优势，组建全国首支省级核与辐射应急抢险救援队，实现以应急指挥、应急监测、应急保障、应急抢险救援与污染物处置等为一体的应急管理体系，为区域生态环境安全和公众健康提供保障。

三是坚持风险导向，持之以恒抓好应急培训和应急演练。近年来，陆续组织开展全省各设区市局放射源实源搜寻处置实兵演练和考核竞赛活动，省级辐射事故应急救援队挂牌成立暨应急演练现场观摩活动，督导西安、宝鸡、杨凌等市区局和重点核技术利用单位开展放射源失控处置应急演练活动。省辐射站还将每个季度和重大节假日前的最后一个星期五作为“应急日”，自行组织专题培训或模拟演练。

2018年5月，会同生态环境部西北站组织举办西北五省（区）核与辐射应急监测培训与应急处置大比武活动，省内组织11支参赛队伍，围绕搜寻真实放射源进行现场准确定位、核素识别、回收处置、辐射防护、监测报告出具等全过程比武交流，增强了市级监管监测人员的应急操作技能，有力助推了市级辐射应急管理能力与水平的提升。

率先探索实施核技术利用单位辐射安全管理标准化建设工作

第一，精心谋划，切实打好标准化建设基础。由于核技术利用领域专业性强、涉及法律法规标准繁多、相关专业人才缺乏，部分核技术利用单位的辐射安全制度文件水平较低、防护措施不健全，基层生态环境部门也存在凭经验粗放式监督执法现象。为破解这一难题，组织省内相关专家，经过反复调研论证，将全省所有核技术利用单位按行业类别，划分为医疗、工业探伤、工业测井、货物/车辆辐射检查、仪器仪表等五大类，按照企业基本信息、辐射安全管理和安全防护措施3个层面要求，逐行业、逐类别、逐设施（设备）及场所明晰分类，将国家和省级层面相关共计64部法律法规和标准规范，以及《核安全文化政策声明》中的安全管理、防护措施、日常检查和监测、防护设备配备等要求，全面梳理归纳成315条软、硬件规定，逐条列出明细，形成简单明了且具有标准化模式的表格文本，并以规范性文件印发全省执行。

第二，多措并举，加快推进标准化建设进度。组织举办标准化建设宣贯培训班35期，共培训各类人员3137人次。主动帮助一些基础工作较好的单位进行整改提升，促使其率先达标，形成行业示范模板，分行业召开推进工作现场会进行示范引领和逐行业推动。积极督促各单位对照标准化建设要求，逐条款开展自查自评，逐项整改提升。狠抓执法督查，先后对240余家单位提出整改意见共1600余条，对20家存在严重安全隐患且不按期整改的典型违法案件进行立案查处，并约谈19家单位负责人。将标准化建设要求融入辐射项目环评审批、许可证核发及加强事中事后监管等工作中，基本实现标准化建设工作常态化和制度化。

第三，加强核查，积极发挥标准化建设成效。由于具有变繁为简、直观易懂、便于操作等特点，辐射安全管理标准化建设工作在核技术利用单位和市县生态环境部门中广受欢迎。经对120家核技术利用单位的核查发现，有108家单位实现90%以上项目达标，企业的辐射安全管理与防护水平得到大幅提升，也有力促进了陕西省辐射安全监管工作的精细化、标准化、规范化管理。

下一步，陕西省将认真学习借鉴其他省市的先进经验，以贯彻落实全国生态环境保护会议精神为契机，继续努力，砥砺奋进，全力推进陕西省核与辐射安全监管工作再上新台阶，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年。

加快支持服务民营企业绿色发展政策举措落地见效

储成君

一般民营企业普遍缺少渠道、缺乏能力去深入理解环境政策要求，一些媒体片面解读、过度解读甚至误读，一些投机分子利用环境政策放大产品价格波动，使民营企业对环保产生负面情绪。因此，要建立释疑解难的服务保障体系。环境治理的专业性要求政府帮助企业解决信息、技术等不对称问题。

生态环境部、全国工商联近期印发实施了《关于支持服务民营企业绿色发展的意见》，从提高绿色发展能力、营造公平竞争市场环境、提升服务保障水平、完善经济政策措施等6方面，围绕民营企业绿色发展过程中面临的突出矛盾和短板，以及污染防治攻坚战过程中普遍关心和关注的问题，提出严格监管与优化服务并重、引导激励与约束惩戒并举的工作策略和18项重点举措，帮助民营企业解决环境治理实际困难，推动形成支持服务民营企业绿色发展的长效机制。

在具体推动落实过程中，要深入分析民营企业经营状况、精准识别民营企业环境治理困难，准确把握环境管理中的短板和不足，在主动服务民营企业环境治理的同时，确保企业落实环境治理主体责任，推动企业实现发展和治污协同共进的良好局面。

民营企业市场发展总体平稳，经营效益分化扩大

民营企业生产运行趋稳向好。随着支持民营企业发展的政策措施陆续出台实施，特别是中央召开民营企业座谈会以来，释放出权威信号，有效提振了民营企业发展信心。从工业生产看，2018年，规模以上私营企业增加值同比增长6.2%，增速同比上升0.3个百分点；月度数据已连续5个月保持上升趋势，且连续4个月增速高于规模以上工业企业增加值增速；从投资看，民间固定资产投资同比增长8.7%，同比上升2.7个百分点，制造业民间投资增长10.3%，同比上升5.5个百分点，其中建材、钢铁等行业民间固定资产投资分别增长21.3%、16.5%。

民营企业生产效益分化明显。2018年，私营工业企业利润总额同比增长11.9%，同比上升0.2个百分点，而工业企业利润总额增速同比下降10.7个百分点。在需求持续增加、供给侧结构性改革、环境监管等共同作用下，一些经营管理规范、治理水平高的民营企业产品供不应求，实现环境效益和经济效益双赢。部分民营企业存在经营困难加重的情况，私营工业企业亏损企业数同比增长8.4%，比工业企业总体水平高1.5个百分点；亏损企业亏损总额增长21.5%，比工业企业总体水平高13个百分点。同时，受经济下行、债务清理、规范PPP发展等因素综合影响，不少民营环保企业也陷入经营发展困境。

此外，受中美经贸摩擦以及人工、用地等成本上升综合影响，加工型、出口型民营小微企业生产经营压力更大。

精准识别民营企业环境治理困难，准确把握环境管理中的短板和不足

综合分析表明，当前民营企业环境治理困难主要是企业自身经营、政策执行等多重因素叠加碰头的结果。

首先，从企业经营看，对绿色发展的认识尚未跟企业经营发展有效衔接，传统粗放式发展的惯性思维仍然突出，环境守法意识、环保社会责任仍有较大提升空间。

绿色发展意识有待提高。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，过去靠规模型、外延式扩张以及环境治理不规范、不健全的发展方式已不适应当前高质量发展要求，部分民营企业对环境治理设施改造升级仍不重视，对环境监管刚性约束的认识还不到位，违法排污现象时有发生，部分高污染企业面临经营困难和环境治理双重压力。

环境治理要求显著上升。随着污染防治攻坚的不断深入，重点行业规模以上工业企业治污减排的空间缩小，面对仍然严峻的环境质量改善压力，量大面广的“散乱污”企业、规模以下工业企业进入环境监管范畴。企业主体多以民营企业为主，污染治理基础比较薄弱，有的企业污染治理设施不具备升级改造能力，甚至企业不具备环评等合法经营手续，难以达到环境监管要求，客观上需要关停并转，需要清理市场搅局者。

其次，从环境管理看，对企业环境治理诉求和困难关注不够、响应不及时，政策措施的科学性、系统性和针对性有待进一步提升，主动服务意识仍显不足。

服务企业治理措施不多。环境政策在不同要素、区域、行业、时段上的管理要求差异大，一般民营企业普遍缺少渠道、缺乏能力去深入理解环境政策要求，一些媒体片面解读、过度解读甚至误读，一些投机分子利用环境政策放大产品价格波动，使民营企业对环保产生负面情绪。环境治理的专业性较强，不同设备、不同工艺的污染治理技术方法不一，环保市场良莠不齐，民营企业面对环境治理要求不知所措。环境管理的精细化、差异化不明显，奖优罚劣机制不健全，民营企业缺乏治污动力。

个别地方政策执行存在简单粗暴问题。国家要求各地制定“散乱污”企业整治标准，按照关停淘汰、整改提升、入园进区等分类管理、分步实施。有的地方在实际执行过程中，缺乏具体认定标准，随意扩大行业范围，甚至扩展到餐饮等民生领域，关停淘汰类企业数量远多于其他两类。有的地方面对督察、监督等考核问责压力时，存在以点概面一律关停、紧急停工停业等掩盖环境问题的简单粗暴行为。有的地方借环境治理推动产业布局、征地等搭便车行为，而配套的服务保障措施不足，对企业正常经营造成负面影响。

环境标准调整统筹不够。面对严峻的环境形势，国家和地方加严了环境标准，特别是在大气领域的重点行业、重点区域，倒逼企业加大治理投入，弥补环保历史欠账。但是，有的地方在提高环境标准的时候，让企业感到标准提升频率过快，给企业提标改造的喘息时间较短。以钢铁行业为例，国家2012年修订实施大气污染物排放标准，2015年在重点区域执行特别排放限值，近期推进超低排放，期间重点区域甚至非重点区域出台执行严于国家要求的地方标准，导致企业污染治理设施多次改造、重复投资，个别企业面临刚改造完又不达标的窘境。也存在部分细分行业、VOCs整治等领域缺乏明确的排放标准，企业治理和政府监管都难有效落地。

环境监管执法规范不足。企业反映，不同类型环保检查缺少统筹协调，同一环境问题不同层级、不同部门反复检查核实，企业迎检精力耗费过多，疲于接待应付。基层环境监管执法力量薄弱，规范化、专业化水平难以达到环境管理需要，不同监管执法人员对相同问题的判罚有时不同，让企业无所适从，质疑监管执法的科学性。

主动服务民营企业环境治理，建立健全绿色发展长效机制

中央经济工作会议提出，要统筹兼顾，避免处置措施简单粗暴，要增强服务意识，帮助企业制定环境治理解决方案。为此，笔者建议，应重点聚焦企业责任、服务保障、环境标准、督察执法、经济政策“五大体系”建设，加快支持服务民营企业绿色发展政策举措落地见效。

*一是推进达标排放的企业责任体系。*达标排放是企业环境治理主体责任，也是环境治理公平正义的具体体现。企业不分所有制、无论大小都应以达标排放为前提，提高污染治理水平，建立自行监测制度，主动公开环境信息，合法合规经营，自觉接受公众和社会监督。政府应注重营造企业环境守法氛围，增强企业绿色发展理念。

*二是建立释疑解难的服务保障体系。*环境治理的专业性要求政府帮助企业解决信息、技术等不对称问题。应深入开展生态环境法律法规标准、政策措施的宣传解读，加强交流培训，搭建环境治理服务平台，有效对接环境治理需求和供给。及时了解企业环境治理存在的技术难题和共性问题，开展科技攻关，组织技术专家团队，深入企业问诊把脉，帮助企业制定具体可行的环境治理方案。

*三是健全科学规范的环境标准体系。*以经济技术可行性为准则，完善环境标准体系，发挥好环境标准衡量企业污染治理优劣的准绳作用。全面筛查并梳理现有环境标准，加快制定相关领域或细分行业环境标准，填补标准空白。梳理企业反映突出的环境标准问题，开展实施情况评估，积极稳妥推进标准修订工作。加强对地方标准制修订工作的指导，确保地方标准与国家标准有效衔接，把握好更新节奏，留足企业改造升级时间。

*四是强化宽严结合的督察执法体系。*规范、公正督察执法是生态环境领域优化营商环境的核心。全面推行“双随机、一公开”监管方式，规范自由裁量权，加强分类分步有序监管，加大对严重违法行为企业的监管频次和惩处力度，对即时改正的轻微违法行为从轻或不予处罚，对管理规范、守法记录良好的企业减少监管频次，充分保障企业污染治理时间需求，严格禁止生态环境领域“一刀切”。

*五是完善奖优罚劣的经济政策体系。*运用经济政策调节企业环境行为是做好环境治理的长久之策。应建立健全常态化、稳定的财政资金投入机制，加大对环境基础设施建设、企业污染治理设施改造升级等支持力度。在大幅增加环境保护税等绿色税收的同时，扩大减税优惠幅度和范围。创新绿色金融政策，设立国家绿色发展基金，规范发展绿色信贷，创新抵押担保方式。继续完善和落实促进绿色发展的价格机制，积极发挥绿色消费引领作用，进一步完善市场化机制。

作者单位：生态环境部环境规划院

统筹部署抓好入户调查

◆赵建峰

能否做好污染源普查入户调查，直接关系到污染源普查工作质量，关系到普查工作能否取得预期成效。笔者认为，各地开展污染源入户调查工作，需要树立系统思维，统筹部署，有序推进，确保入户调查工作取得成效。

第一，充分做好入户调查宣传。要加大污染源普查入户调查宣传，充分利用属地电台、电视台、报纸等主流媒体，开展入户调查工作宣传。要借助行政力量，通过社区工作人员、行业管理人员等在行业微信群等发布入户调查信息，提升污染源普查对象的思想认知。同时，对污染源集中的街道、社区及园区等，尽可能借助行政力量悬挂入户调查工作横幅、通过电子屏显示入户调查工作信息等，营造良好的入户调查工作氛围。

第二，强化培训，掌握入户普法技巧。在普查工作开始前，要安排专业人员对普查人员开展专业辅导，结合普查表开展有针对性的培训，确保普查人员懂得相关数据采集的意义、专业名词的含义、统计的口径等，通过案例式讲解等方式，提升普查人员对普查要求的认知。要推进落实先培训后上岗制度，努力实现普查工作人员持证上岗。要积极开展疑难问题化解工作培训，针对普查工作中可能遇到的普遍性问题，提前做好预演，防止因普查人员素质不一、答复各异而影响普查工作质量。

第三，系统部署，提升入户调查成效。要根据行政区域特点，合理划分入户调查工作网络，确保普查对象不重不漏。根据初期掌握的污染源分布情况，合理分配普查人员，提升普查工作效率。在前期普查人员培训的基础上，以小组、片区的形式，建立普查人员工作交流群，方便普查人员及时就工作中遇到的具体问题开展交流，及时交换工作中总结的有效经验、成熟做法。在分组、分片、建群的基础上，明确具体的普查工作指导员或联络员，确保问题咨询有对象、工作需求有回音。

建立普查工作质量核查制度，在入户调查上报数据的基础上，及时开展普查数据质量核查。一方面，要将普查数据与以往的监管数据相比较，参考前期保存的“一企一档”数据、环境执法数据、环保税收征收数据等，及时发现普查工作中的异常数据。另一方面，建立抽查制度，通过随机抽取、现场核查等方式，对已经取得的数据开展核查，及时发现普查中存在的工作不规范、填报不标准等问题。

作者单位：江苏省南通市环境监察支队

“入户调查经验谈”有奖征文

第二次全国污染源普查

投稿邮箱 wwpcxyc@163.com

探索与思考

分类施策，推进饮用水水源地保护

◆张修玉 李丹 杨子仪 植江瑜 范中亚

生态环境部近期召开了全国集中式饮用水水源地环保专项行动2019年第一次视频会议。据了解，自全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动开展以来，31个省（区、市）276个地市1586个水源地的6251个环境问题有6242个已完成整改，任务完成率99.9%。

虽然整治工作取得显著成效，但也应看到，有的饮用水水源地环境问题历史欠账较多，目前还存在一些问题。比如，有的地方集中式饮用水水源地规范化建设推进较慢，表现为集中式饮用水水源保护区还未开展勘界工作，导致边界不清；集中式饮用水源一级保护区隔离围网和标志牌的规范化建设工作滞后；集中式饮用水水源保护区范围内的污染源整治不彻底，导致水源地水质恶化现象时有发生。

再如，分散式饮用水源与当前实际供水格局不符。随着城市化快速发展，部分分散式饮用水水源地水量无法保障，水质发生变化或存在较大风险，导致分散式饮用水源与当前实际供水格局不符。另外，由于供水格局的变化，部分分散式饮用水源已不具备供水功能的水源地未及时取消，而有些已实际开展供水的水源地却未划定饮用水水源保护区，导致水源地的精细化管理与精准化管理未能有效实施。

为进一步加强我国饮用水水源地保护工作，确保饮用水安全，笔者提出如下几点建议。

第一，针对集中式饮用水水源地保护，重点落实“征、租、补、聘”4项任务。开展一级水源保护区范围内土地征收，广泛宣传环境法律法规、水源地保护相关政策，为一级保护区建立隔离围网做好基础工作。开展二级水源保护区范围内土地租赁工作，拆除对饮用水水源保护区不利的建筑，彻底整治污染源，并建立保护区范围的指示界碑。做好补偿安置工作，核实保护区范围内原住居民家庭基本情况，逐户征求搬迁意见，完善补偿方案。聘用当地居民作为水源地的管理员，加强监督管理，发动群众主动参与饮用水水源地的保护工作，切实保障居民的“水缸子”安全。

第二，针对分散式饮用水源地保护，重点落实“调、立、治、督”4项任务。开展分散式水源保护区调整工作，根据实际供水格局，重点核定是否依法划定和调整饮用水水源保护区。尚未完成保护区划定或保护区划定不符合法律法规及相关规范要求的，要以“水质优先、区域统筹、科学规范、精准保护”为原则，严格按照国家和省级相关技术规范，结合饮用水水源地实际情况，依法依规进行划定或优化调整保护区范围。尽快开展勘界工作，设立分散式保护区边界标志，重点核实保护区边界设立是否符合实际、边界是否明确。开展分散式饮用水水源保护区内环境违法问题整治及污染源清理工作，检查饮用水水源一、二级保护区内是否存在排污口、违法建设项目、违法网箱养殖等问题，同时加强水源保护区面源污染治理，保护区内环境违法问题全部限期清理整治到位，面源污染限期得到有效控制。加强饮用水水源保护区监督管理工作，加强宣传力度，引导公众参与保护，强化社会监督。

第三，加强流域系统控制，落实国家“山水林田湖草生命共同体”的生态保护修复工作。饮用水水源地的保护是山水林田湖草生命共同体保护修复的重点，要以“山水林田湖草是一个生命共同体”为指导原则，按照生态系统的整体性、系统性及其内在规律，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、陆地海洋以及流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理，增强生态系统循环能力，维护生态平衡。要加强饮用水水源地及水源涵养林的保护工作，强化流域综合治理工作，把治水与治山、治林、治田、治湖有机结合起来，促进“江湖”保护联动，通过对自然生态进行系统的保护、治理和修复，不断增强生命共同体的活力，切实保障饮用水水源安全。

作者单位：生态环境部华南环境科学研究所