业界评说

地方政府环保责任只能强化不能弱化

◆贺震

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,是中央就环保管理体制改革作出的顶层设计。面对此轮环保改革,一些人认为,县一级环保监测监察执法机构上收了,环保局也不再是县级政府的组成部门,县级政府在环保上就没有了“人”、“眼”、“手”。具体体现在,环保规划、总量控制、环评、监测、应急、执法等工作将不由县(市、区)机构实施,县级政府就无法及时掌握环境质量和污染源等信息,无以查处环境违法行为,无法发挥属地管理职能,也就无法对本行政区域环境质量负责。

这种思虑极易把人引入歧途。此轮环保改革重在遏制环境管理中的地方保护主义,增强环境监测监察执法的独立性、权威性、公正性,解决环境监管失之于宽、失之于软的问题,提高环境监管的有效性。因此,要达成既定的改革目标,地方政府特别是县一级政府的环保责任只能强化,不能弱化。笔者认为,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,首先要保证县级地方政府对本行政区域的环境质量负责,保证县级以上地方环境保护主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理的法律规定落到实处。

强化县一级政府的环保职责,符合相关法律法规的要求。我国现行相关法律法规中,都强调了地方各级人民政府要对本行政区域的环境质量负责。如新环保法第六条规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”第十条规定“县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理”。据统计,在新环保法中涉及地方政府环境责任的法条多达14条,每一条都有深刻的内涵和很强的针对性,是地方政府履行环境责任的基本依据。今年1月1日起施行的新《大气污染防治法》也对地方政府的主体责任进行了规定。如第三条规定“地方各级人民政府应当对本行政区域的大气环境质量负责”,第五条规定“县级以上人民政府环境保护主管部门对大气污染防治实施统一监督管理”。可以看出,地方政府尤其是县级政府,在法律上负有环境保护的主体责任,在环境形势仍然严峻的当下,地方政府特别是县一级政府,尤其要承担起环保责任。如果没有县级政府对环境保护负责作为支撑和依托,市、省级政府对环境质量负责就成了空中楼阁,就难以实现对本行政区域的环境质量负责。

强化县一级地方政府对环境质量负责,须放到中央总体决策中去认识。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,是中央推进生态文明体制改革系列重大举措的组成部分。中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》提出,要“构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度,着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第二条规定,“本办法适用于县级以上地方各级党委和政府及其有关工作部门的领导成员。”这一“办法”是督促领导干部在生态环境领域正确履职用权的一把制度利剑、一道制度屏障,通过明晰领导干部在生态环境领域的责任红线,从而实现有权必有责、用权受监督、违规要追究。中央作出这些规定,就是督促地方政府(包括县级地方政府)履行环境保护的属地责任。

强化县一级政府的环保职责,还是由产生环境问题的根本属性决定的。环境污染和生态破坏是经济社会生活的副产品。解决环境问题,必须把对经济社会生活的管理作为抓手。而经济社会生活的管理权限大多在于属地政府。因此,环境监管中,不能忽视甚至否认属地政府的属地责任。有些人之所以产生实行垂直管理后县级政府可能不需要对环境质量负责的错误认识,就在于就环境问题看环境问题,没有深刻认识到产生环境问题的根本原因及其根本属性。

在环境监管中,属地管理和体现独立性的垂直管理并不是非此即彼的关系,而是相互补充的关系。监测监察执法机构也好,环保局机关也好,虽然垂管、派出了,仍然要做好相关的环保工作。一个区域的环保工作,也不可能出现没有部门去做的情况。通过改革,绝不是本行政区域的环保工作包括监测监察执法没有机构去实施了,而是地方上的“赶超压力”、“政绩饥渴”和发展冲动对环保行政许可、监测监察执法的干扰降低了,发展能够科学、可持续了,监测数据能够真实、可信了,监察执法能够少受地方保护的掣肘了。

因此,不管垂直管理的具体设计和实施细节如何,县级地方政府应按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定,支持、协助设立在本行政区域内的环保局、环境监测机构、环境监察执法监管机构的工作,并且监督其遵守和执行法律和政策。对于环保局、环境监测监察执法机构来说,虽然将来不属于当地政府管理,但对于当地政府推进生态文明建设、加强环境保护的相关工作与活动,仍然要按照环保法等国家法律法规的规定积极参与、履职尽责、抓好落实。

强化县一级地方政府对环境质量负责,必须多部门共同发力。环境问题是发展问题,环保工作不仅仅是环保部门要做的工作。因此,做好环保工作,绝不仅仅是环保部门的事,而是相关经济部门共同的事,更是政府和各职能部门的事。环境保护规划、政策以及相关措施等,必须统筹纳入发改、组织、人事等部门的相关综合规划与工作考核之中;环境保护投入、建设、发展等必须统筹纳入财政、住建、国土等部门的相关投资计划与建设之中;环境污染防治、自然保护、生态修复等必须统筹纳入工农业、林牧业、矿产业等的生产发展与治理保护之中;环境保护监管、监督、执法等必须统筹纳入工商、城管、公检法的相关日常监管与司法打击违法犯罪之中。为此,要充分发挥各相关部门在生态建设和环境保护工作中的重要作用,形成管资源管环保、管行业管环保、管生产管环保的工作格局。

在垂直管理下,县(市、区)政府不仅依然要对本行政区域环境质量负责,而且要进一步强化。在这个关键问题上,不能有半点含糊。

热评

加强新能源汽车电池回收的八大对策

◆周宏春

随着新能源汽车生产和销售量的爆发性增长,动力电池也将迅速增加,并很快进入报废期。研究发现,废弃锂离子电池含钴、锰、铜等重金属,处理不当会污染环境,甚至危及人体健康。

我国自启动新能源汽车“十城千辆”计划以来,2009年到2015年已累计生产新能源汽车49.7万辆。2015年我国新能源汽车的产量为34.05万辆,占全球50多万辆产量的60%以上;锂电池报废量累计约2万~4万吨。因此,相关部门应未雨绸缪,研究部署新能源汽车动力电池的回收利用。

一是加大政策执行力度。2012年,《节能与新能源汽车产业发展规划》明确要求,制定动力电池回收利用管理办法、动力电池梯级利用和回收管理体系。今年1月,工信部就《新能源汽车废旧动力蓄电池综合利用行业规范条件》征求社会意见,对废旧动力电池综合利用企业选址、能耗管控等方面提出了规范性要求。1月底,工信部、发改委、环境保护部、商务部、质检总局等5部委联合下发《电动汽车动力蓄电池回收利用技术政策(2015年版)》(以下简称2015年版《政策》),要求企业合理开展电动汽车动力蓄电池的回收利用工作,建立上下游联动的动力蓄电池回收利用体系;建立动力电池编码制度,建立可追溯体系。这些均是新能源汽车动力电池回收利用的指导性文件,必须尽快落地;既要因地制宜进行顶层设计、统筹规划,提高管理效能,又要明确重点,循序渐进,促进废旧动力电池的资源化、规模化、高值化利用,规范行业行为,避免出现重复建设和产能过剩问题。

二是推进生态设计和全生命周期管理。生态设计也称“为环境而设计”,在动力电池设计、生产、使用、报废和回收利用的全生命周期中,体现资源节约和高效利用、环境友好原则;在设计阶段就考虑报废后的回收和综合利用问题。要在选材上尽可能减少有毒有害物质特别是重金属的利用。虽然锂离子电池不含汞、镉、铅等重金属元素,但正负极材料、电解质溶液等对生态环境有一定影响,不应忽视。要为后续的回收、分类和综合利用创造条件,如在电池表面或者包装材料上标注出材料化学组分。考虑到动力电池在使用、废品收集和运输等环节的磨损,最好印在耐磨材料上。要推动回收利用企业进入工业园区,加强管理。对动力电池回收和利用基地,应实行封闭式作业。引进国际先进环保设备,对铅烟、铅尘等实现二级除尘,做到100%达标排放。对园区的雨水、污水进行循环使用,提高中水利用率,尽可能做到废水100%达标排放甚至零排放。按照ISO14000对工作场所环境管理要求,确保员工不带出铅粉铅尘。配置员工生产和休息场所,确保不对员工健康产生影响。

三是用好现有废旧物资回收体系或网络。我国废旧物资回收体系经过几次大的冲击和调整,由供销社系统到物资和供销社系统并存,再到进城农民工的大量加入,现在又出现互联网+再生资源回收的快速发展。商务部资助各地建设或整合了再生资源回收网络。一些地方也形成了从业准入统一、定点经营统一、回收车号统一、标志标注统一、从业服装统一、卫生标准统一、台账管理统一和垃圾回收统一等管理规范。国家发改委支持“城市矿产”试点,形成了相应的回收体系。一些钢铁、有色、电池等再生资源利用企业,还形成了以企业为龙头的回收网络。这些都为新能源汽车电池回收打下了坚实基础,应当充分利用和借鉴。

锂电池的回收,可借鉴铅酸电池回收体系的做法。按照商务部有关再生资源回收体系的要求,增加回收途径,规范社会回收体系中个体和企业的回收行为。借助现有以企业为龙头的回收体系,增加回收品种,拓展回收信息服务。顺应互联网+的绿色低碳发展趋势,创建专业化的回收平台,形成新的以新能源汽车动力电池为主的回收体系。按照国家有关文件精神,开展新能源汽车动力电池的追溯,通过质量监控,并利用大数据促进动力电池产品质量的提高。

四是创新商业模式,推广可复制的循环经济发展模式。废旧动力电池有多种资源化途径。一种途径是再利用。对容量低于80%的动力电池,可用于其他领域的电能载体,发挥其剩余价值。如可用作电网调峰储能电站、家庭储能电站、企业储能电站,以及低速电动汽车、电动自行车企业使用,前景看好。废塑料、电池盒及包装物等应尽可能回收利用。动力电池梯级利用须以低成本为首要考量因素,否则会陷入追求技术指标而忽略商业价值的困境,从而使梯级利用的运营步履维艰。将动力电池用于通信基站等领域的储能电站,需在安全性、稳定性等方面得到保证。工业用电波峰波谷电价相差较大,如果能在夜间储电、白天供电,既能缓解电网压力,又能降低企业的用电成本。但要在开展技术经济分析和评价的基础上加以试点,积累经验,避免一哄而上。

另一种途径,是将其作为废品直接报废拆解回收,提炼其中的各种有用元素或原材料,实现原材料的循环利用。目前原材料回收利用率已达70%以上,铅酸电池回收率甚至达到95%以上。废旧动力电池的综合利用在技术上不存在问题,主要是成本控制和商业模式开拓。要有适合的市场,才能产生良好的经济效益,才能最大限度地挖掘动力电池的价值,变废为宝。京津冀地区已筹建废旧电池综合利用公司,联手北汽新能源、天津力神等企业共同开展动力电池的综合利用。对类似的布局,应有全国的通盘考虑,以免盲目发展。

五是加强回收利用的共性、关键技术研发。总体上看,相对于动力电池的技术研发和推广应用,我国对动力电池的回收利用研究相对不足。鉴于动力电池的主要材质,如镍、钴、稀土等资源的稀缺性,以及报废动力电池回收利用中可能出现的污染问题,加大技术研发力度是当前乃至今后国家需要支持、业界需要考虑解决的问题。

提高新能源汽车动力电池回收利用的技术水平,要开展企业与科研院所之间的产学研合作,研发先进适用的技术,特别是锂离子的利用。毕竟,在门捷列夫化学元素周期表中的位置决定了锂有着很强的金属活动性。要不断开发与燃料电池、铁锂电池、铅碳电池、高温电池、卷绕电池、超级电容器等产品相对应的拆解和利用技术,对检测设备、预防和治理设施等进行升级换代,增加自动监控系统。在提取有用元素的同时,以免场地遭到不必要的环境污染。要淘汰原有废旧铅酸蓄电池半机械的拆解设备,启用全自动破碎分选系统。采用先进的预脱硫工艺,减少污染物排放。要鼓励再利用企业通过使用清洁天然气燃料,淘汰原有的燃油反射炉、精炼炉,实现新能源汽车动力电池回收利用产业的绿色低碳发展。要加快动力电池回收利用的标准体系建设。锂电池种类多,我国主要有钴酸锂、锰酸锂、镍钴锰酸锂、磷酸铁锂等,需对相关的材料生产、回收利用等尽早开展标准研究。对厂房建设也应体现节能、低碳要求,要建设现代化的厂房而不是简单的堆放场地。

六是按照国家有关维修要求披露相关的技术信息。由于技术成熟性和稳定性方面的原因,有可能要对新能源汽车动力电池进行检测维修。现实中,回收的电芯来自不同厂家,规格不同,意味着对电池包的维修或再利用需要根据不同的设计方案进行拆解。此外,不同车型有不同的电池包结构设计和模组连接方式,工艺技术各不相同,不可能用一套拆解流水线进行拆解、维修或再利用。如果对动力电池结构、技术和工艺不熟悉,因为残余电压会高达数百伏(不包括18650电池),拆解时会出现危险。电池系统是一套随时变化的化学系统,对各种化学体系、不同规格和批次、各生产厂家、各种健康状态的电池模组,需要进行有效管理以确保安全。动力电池的再利用还应考虑电池剩余寿命问题。如果仅有出厂时的原始数据,没有使用情况的详细记录,动力电池状态不清,综合利用企业就需要投入额外工作,包括进行检测、建模、分析。尽管如此,得到的数据也不一定准确。拆解电池模组,目视检查无法发现其中的安全缺陷,如轻微胀气、漏液、内短路、绝缘失效、两极腐蚀等;如果缺陷查不出来,把“带病”模组用到新产品中,就会留下安全隐患。因此,一旦动力电池需要维修,就应按照交通运输部等部委联合发布的有关规定,披露维修需要的相关技术或工艺。

七是制定和实施动力电池回收利用的激励政策。我国在购置补贴、税费减免、研发支持、消费优惠、基础设施以及标准规范等方面,出台了一系列政策措施以促进新能源汽车发展,现已呈现创新环境明显优化、市场进程全面加速、技术创新显著提升、产业融合催生新态势的四大特征。2015年版《政策》,对废旧动力电池的收集、分类、贮存、运输、梯级利用、再生、监督管理等也做出了具体规定,明确了责任主体和追责方式,要求建立可追溯体系。但是,对新能源汽车动力电池回收利用,目前尚未有激励政策,企业也没有将动力电池回收看成是有利可图的事情。实践中,安徽界首园区重视研发、生产、回收等环节的循环经济,发展形成了“制造—回收—再利用”的循环经济模式,其做法值得总结并加以推广。

锂电池品种繁多,构造复杂且没有统一标准,退役电池要梯级利用,需通过拆解、分拣和二次成组,拆解工艺复杂,难以进行产业化发展。随着锂离子电池应用越来越广泛,回收其中的有价金属、减少对环境造成的污染、缓解资源匮乏等问题,具有重要的社会效益和环境效益。动力电池回收利用不仅是必须突破的瓶颈,也是关系到新能源汽车动力电池未来发展的核心问题之一。对于公益性的环节,如对梯级利用和再生利用企业的技术研发、设备进口,以及回收利用技术和装备研发等,国家应给予必要的政策激励。

八是加强集成,促进新能源动力电池回收利用产业的健康发展。我国新能源汽车产业以及动力电池回收利用产业发展涉及部门众多,如科技部支持技术创新,国家发改委支持“城市矿产”试点,工信部支持工业特别是战略性新兴产业发展,商务部支持回收体系的建设和运营,环境保护部严把环境保护关。在新能源汽车动力电池的回收和综合利用产业发展上,应加强集成,改变过去事实上存在的法规不健全,缺乏强制回收规定、激励政策和回收网络,小微企业以牺牲环境为代价,靠低成本与大企业竞争等现实,促进产业健康发展,以实现天蓝地绿水清的环境保护目标。

作者系国务院发展研究中心研究员、副巡视员

提高环境应急预案实用性科学性

◆林庆斌 黄起开 谷享坚

我国环境预案管理工作正全面起步,成效初显。但是,在基层实践中,部分企业把编制环境应急预案当成了硬性任务,预案完成后就束之高阁,没人看、没人用。当前,急需对企业环境应急预案编制工作进行相应改进。

变革全盘委托的模式,实现企业主动参与甚至主导预案编制。在实际编制中,很多企业只负责出钱委托,对编制过程不闻不问,当甩手掌柜;一些专业服务机构“收钱全包”,对企业的了解不充分、调查不深入,导致环境应急预案的编制程序化和模式化,预案内容千篇一律。因此,急需加强宣教,推动企业从“要我出钱买预案”到“我要主导会应急”观念转变。

杜绝照抄环评的风气,实现风险评估和应对措施的与时俱进。风险物质环境影响测算,是预判污染影响范围和程度、突发环境事件等级的理论依据。部分编制单位因为赶进度等原因,不顾环评报告是否久远,企业生产、储存、运输的风险物质是否变化,周边环境敏感点有无变动,一律照抄环评报告相关数据,导致应急预案成为环评翻版。应急预案没有建立在对企业环境安全隐患排查基础上,更没有建立在应急物资储备和处置能力建设上,导致理论性过强、实用性不够。编制单位应在参考环评报告基础上,严格按照企业生产实际,结合企业环境风险评估,明确环境风险源头、污染物扩散通道、环境敏感目标等关键点,核实救援组织、救援队伍、物资储备、处置措施和保障制度,增强预案实用性。

弥合不接地气的差距,实现环境应急预案启动的常态化。许多企业从未启动预案,主要是习惯性地认为启动条件“高大上”。实际上,2014年《国家突发环境事件应急预案》已经扩大了“突发环境事件”的内涵。因此,在编制预案文本时,大到重特大生产事故次生污染,小到污染物超标排放、污染治理设施故障等情况,都可以纳入预案启动范畴。在出现突发情况时,鼓励企业大胆启动应急报告程序。在环境事件突发时,企业能够做到沉稳、熟练应对,就能最大程度地消除和减轻环境污染。

避免泛泛而谈、流于形式,实现应急处置措施的可操作性、科学性和实战性。编制预案的主要目的,是企业在发生突发事件时,以自身能力完成自救,并在最短时限内、最大限度减少损失,保护环境敏感目标。这就要求预案编制中,要把每一个措施程序化、目标化、岗位化、固定化,责任到人。同时,要以企业现有部门为依托,明确在应急响应中的职责分工,对照现场处置应急预案建立重点岗位“卡片式”应急预案格式,使员工熟悉警戒、救援、控制、排险、洗消和善后等义务,保证在突发状况下各司其职。

此外,要打破各自为政格局,实现环境应急预案的上下联动和前后衔接。编制中,要注意与地方政府、环保部门、工业园区管理部门、周边企业环境应急预案衔接以及安全生产事故应急预案的协调联动。主动邀请其他部门、单位应急管理人员参加。同时,加强信息公开,积极吸收来自外界反馈信息,并进行相应修订。

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 张瑾

电 话:010-67130977 18618326436

地 址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室

邮 编:100062

银行电汇至:

开户行:北京银行广渠门支行

开户名:中国环境报社

账 号:01090514000120111006865

备 注:征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮 编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			