以制度化推动生态环境志愿服务事业可持续发展

郭红燕 靳颖斯

自生态环境部和中央文明办联合印发《关于推动生态环境志愿服务发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)以来,受到社会广泛关注和讨论。这是我国首份专门针对生态环境志愿服务工作的全国性行动纲领文件,为壮大生态环境志愿者队伍、建立健全生态环境志愿服务制度提供了遵循指引。生态环境志愿服务的重要性体现在哪里?制度政策进展情况如何?采取哪些方式手段推动下一步工作?笔者对此进行了思考。

生态环境志愿服务是经济社会高质量发展的需要

生态环境志愿服务,是党和国家事业的重要组成部分。近年来,党中央高度重视志愿服务工作,把志愿服务摆到事关国家建设的重要位置。"十四五"规划纲要提出,"健全志愿服务体系","畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径"等要求。习近平总书记也在多个重要会议、重要场合,对志愿服务工作作出重要指示批示。2019年1月,习近平总书记在天津市和平区新兴街朝阳里社区考察时,指出"志愿者事业要同'两个一百年'奋斗目标、同建设社会主义现代化国家同行"。

生态环境志愿服务,是满足现阶段人民群众日益增长的精神文化需求的需要。志愿服务是人们奉献爱心、服务社会的重要方式,是社会文明进步的重要标志。从国际经验来看,公众的志愿服务需求随着经济社会发展而增长。在一些发达国家,志愿服务已经成为公众的一种生活方式,半数甚至70%以上的人都从事过志愿服务活动。随着我国经济社会逐渐步入高质量发展阶段,人民群众的志愿服务需求也在不断增长。要满足公众奉献社会、保护生态环境的精神需求,就必须为社会各界提供更多参与生态环境志愿服务的机会和平台,让生态环境志愿服务融入日常生活。

生态环境志愿服务,是生态文明建设和构建环境治理全民行动体系的需要。"十四五"时期,国内外形势愈加严峻复杂,我国生态环境保护工作面临新形势新挑战,急需社会各界的深度参与,而志愿服务是重要途径和载体。联合国志愿人员组织(UNV)发布的报告指出,志愿服务是实现可持续发展目标的重要机制,如果这一机制能得到有效运用,将不仅有助于实现环境可持续发展目标,还有助于提升社区自给自足能力,鼓励基层赋权,同时促进人们思维方式的持久转变。

生态环境志愿服务制度体系已基本形成

近年来,党中央把志愿服务摆到事关国家建设的重要位置,对建立健全志愿服务制度体系作出一系列新的重要部署和安排。党的十八大和十八届三中、四中、五中全会,对广泛开展志愿服务活动均提出明确要求。党的十九大报告更是明确提出要推进志愿服务制度化,"强化社会责任意识、规则意识、奉献意识"。2014年,中央文明委印发《关于推进志愿服务制度化的意见》,要求建立完善志愿服务长效工作机制和活动运行机制,推进志愿服务制度化。随后,《关于支持和发展志愿服务组织的意见》《关于建设新时代文明实践中心试点工作的指导意见》等一系列政策文件加速出台,为志愿服务的发展提供了配套和实践保障。2017年6月,国务院第175次常务会议通过《志愿服务条例》,开宗明义指出,制定本条例的目的在于"保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益,鼓励和规范志愿服务,发展志愿服务事业,培育和践行社会主义核心价值观,促进社会文明进步"。这是我国首部关于志愿服务的全国性专门法规,为发展志愿服务事业提供了有力法治保障。

生态环境志愿服务是我国志愿服务体系的重要组成部分。在国家高度重视志愿服务和生态文明建设急需志愿服务的大背景下,生态环境志愿服务发展迎来新机遇和新动力,生态环境志愿服务正在逐步迈向制度化、规范化、常态化发展阶段。党的十九大报告明确提出,"构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系"。2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》,进一步提出"构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的现代环境治理体系",为志愿者和志愿服务组织广泛参与环境治理提供了清晰路径和框架。政府相关部门普遍认识到志愿服务在推动形成绿色生活方式中的重要作用,开始推动志愿服务在环境美化、垃圾分类、节能减塑等领域的发展。例如,中央文明办发布《关于持续深化精神文明教育大力倡导文明健康绿色环保生活方式的通知》,提出部署发动广大志愿者和志愿服务组织结合本地实际情况,有针对性开展环境卫生整治等志愿服务活动。住房和城乡建设部等部门印发的《关于进一步推进生活垃圾分类工作的若干意见》提出,积极开展生活垃圾分类志愿服务行动和公益活动。在塑料污染治理方面,国家发展改革委、生态环境部印发的《关于进一步加强塑料污染治理的意见》指出,引导行业协会、商业团体、公益组织有序开展志愿活动等,广泛凝聚共识,营造全社会共同参与的良好氛围。

为深入贯彻落实中央志愿服务相关精神要求,发挥志愿服务在生态文明建设和生态环保工作中的作用,生态环境部将志愿服务统筹纳入工作计划,发布一系列文件,并出台了首个全国层面生态环境志愿服务纲领性文件。早在2016年,原环境保护部等6部门就联合编制印发《全国环境宣传教育工作纲要(2016—2020年)》,提出要发挥环保志愿者的积极作用,加强环保志愿者的能力培训和交流平台建设,支持环保志愿者参与环保公益活动。2021年,生态环境部等6部门联合编制《"美丽中国,我是行动者"提升公民生态文明意识行动计划(2021—2025年)》,进一步提出"到2022年,建立生态环境志愿服务工作机制"的工作目标,并将"志愿服务行动"列为十大行动之一。为落实这一计划要求,《指导意见》从指导思想、基本原则、丰富内容形式、加强队伍建设、完善服务管理和强化保障措施6个方面,对推动生态环境志愿服务发展工作进行了明确规定,回答了生态环境志愿服务要做什么、如何做等问题。

在生态环境志愿服务"要做什么"方面,《指导意见》首次明确了生态环境志愿服务的主要内容和形式,涵盖习近平生态文明思想理论宣讲、生态环境宣传教育和科学普及、生态环境社会监督、绿色低碳实践参与和国际交流合作5个方面,为各地开展志愿服务工作提供了具体参考。在"如何做"方面,《指导意见》明确提出要完善服务管理,从建立志愿服务协同工作机制、培育志愿服务项目、提供志愿服务平台、规范志愿服务工作、提升志愿服务专业化水平、建立志愿服务评价激励机制、推广繁荣志愿文化等方面提出了具体要求。

推动生态环境志愿服务走向规范化专业化全民化

"十四五"时期,生态环境志愿服务事业前景广阔、大有可为。为推动生态环境志愿服务走向规范化、专业化、全民化,笔者认为可以从以下几方面发力:

第一,构建生态环境志愿服务大格局。当前,生态环境领域志愿服务的制度机制、组织管理、激励机制、精神培育和文化建设制度等还有待进一步细化完善,应逐步出台相应的细则和配套文件。同时,加强跨部门的交流沟通,逐步建立由生态环境部门和文明办牵头,民政、教育、团委、妇联及相关单位参与的生态环境志愿服务协同工作机制,共同推动生态环境志愿服务工作规范有序开展。

第二,培育扶持一批生态环境志愿服务品牌项目。志愿服务项目是开展生态环境志愿服务工作的重要抓手。建议鼓励各地围绕当前生态文明建设和生态环境保护的重点任务,立足当地实际及群众需求,通过政策、场地、资金支持等方式,促进当地志愿服务管理部门、志愿服务组织和志愿者等充分发挥主动性、创造性,培育打造一批主题鲜明、贴近群众、成效显著、社会影响力大的品牌项目,推动生态环境志愿服务工作的专业化、长期化和常态化。

第三,提升生态环境志愿服务专业化水平。逐步建立健全分级分类的生态环境志愿服务培训体系,加强对生态环境志愿服务相关人员的培训培养,提升志愿服务规范化、专业化水平。一方面,可依托生态环境保护专业力量,结合志愿服务工作需求开发系列培训课程,加强对志愿者和志愿队伍的培训,尤其是对生态环境志愿者骨干的培养。另一方面,面向生态环境系统工作人员,开展生态环境志愿服务相关业务培训,重点培养熟悉生态环境知识和业务、具有优秀组织引导和管理能力的复合型人才,提升生态环境志愿服务的管理服务能力和水平。

第四,建立精神激励为主的志愿服务评价激励机制。志愿服务在本质上是精神现象,不能简单将其视为一般工作。开展志愿服务工作,必须深刻把握其内在发展规律,始终坚持以人民为中心的价值追求,建立有效机制激发公众参与志愿服务的内生动力。在坚持精神鼓励为主、物质激励为辅的基础上,通过建立志愿服务"时间银行"等制度,完善物质激励、精神激励和价值激励互为补充的多元激励机制,把外在的制度和志愿者的内在动机相结合。同时,加大对生态环境志愿服务的宣传力度,积极选树志愿服务工作中涌现的先进人物和优秀项目典型,增强志愿者对生态环境志愿服务的归属感、认同感、荣誉感。

第五,定期开展生态环境志愿服务调查评估工作。通过实地调研、问卷调查等多种形式,对地方生态环境志愿服务工作开展情况进行跟踪调查评估,及时了解公众对于生态环境志愿服务的需求,了解地方生态环境志愿服务管理现状、工作进展和成效,了解社会公众志愿服务参与程度和满意度,识别存在的问题,为下一步生态环境志愿服务工作提供有力支撑。

作者单位:生态环境部环境与经济政策研究中心

中央第四生态环境保护督察组向宁夏回族自治区反馈督察情况

上接一版

违规上马"两高"项目。宁东基地17个在建"两高"项目均属未批先建;中卫市14个在建"两高"项目12个手续不全。2016年以来,宁东基地越权审批宁夏宝廷3个项目的节能报告;宁夏宝利60万吨/年混合油气烃项目2017年已建成投产,至督察时仍未办理节能审查手续。吴忠市通达煤化工二期焦化项目、石嘴山市凌云化工密闭电石炉等项目均属未批先建。一些地方能耗替代要求落空。石嘴山市将1000余万吨煤炭洗选加工能力作为煤炭减量指标。

一些部门生态环保责任落实不到位。节能审查把关不严,宁东基地"十三五"以来有76个"两高"项目节能审查未通过就开工建设;2018年至2020年,石嘴山市有40家企业未通过节能审查就陆续投产。水资源管理考核流于形式,固原市2019年、2020年分别超取水指标30%和93%,考核却为优秀。湿地增补审核不严,17万亩新增补湿地中存在虚假增补,沙湖垃圾填埋场甚至被作为"一般湿地"予以增补。

部分督察整改推进不力。第一轮督察及"回头看"整改任务共98项,有8项未达序时进度。整改方案要求2020年底前完成"一区一热源"建设,但石嘴山市、中卫市、吴忠市工业园区整改滞后。盐池县绿林农业科技公司非法占用哈巴湖国家级自然保护区,至督察时仍在扩建。宁东镇马跑泉村铁路旁堆积大量垃圾,当地仅对道路两侧进行清理,其余则覆土掩埋。

二是推进黄河流域生态保护和高质量发展存在短板。违规取水现象普遍。2020年石嘴山市从黄河取水11.16亿立方米,超取水指标19.2%。宁东基地129家取水企业中,112家未获得取水许可,2021年取水1782万立方米。一些地方水权交易有名无实。平罗县承诺新建企业实行水权转换,但2017年以来开工的59家企业无一取得水权指标。2018年宁夏宝丰能源集团与吴忠市利通区签订年取用1484.8万立方米黄河水的水权转换协议,至督察时项目已建成并取水,但承诺的1.8万亩高效节水灌溉工程始终未建成。

中水回用工作推进不力。再生水利用考核降低标准,2017年自治区提出到2020年全区再生水回用率达到35%,但实际考核时却将各地市目标下调为20%。石嘴山市第二污水处理厂未落实中水全部回用于工业生产的要求,2021年工业用水回用率不足2%,1284万立方米尾水未经利用直排黄河。自治区要求宁东基地2020年矿井水回用率达到85%以上,但实际仅为26%,2021年也只有37%。

农业用水粗放。2020年宁夏农业取水量占取水总量的83.5%,农业耗水量占全区总耗水量的78.4%,灌溉水有效利用系数仅为0.551。一些地方沿袭传统种植结构,用水方式粗放。平罗县陶乐扬水灌区2019年、2020年农业取水量分别超指标1270万立方米、608万立方米。银川市沿黄四县(市)及原滨河新区管委会辖区内,黄河河滩行洪区存在种植畜牧行为,要求2019年底完成整治,但至督察时尚未完成。

流域环境风险隐患突出。石嘴山市经济技术开发区规划布局了化工等高污染产业,有13家企业距黄河岸线不足1公里。银川市河东垃圾填埋场距黄河干流3.5公里,积存渗滤液约23万立方米,严重威胁黄河水环境安全。银川市餐厨废弃物处理项目长期超负荷运行。固原市大部分生活垃圾填埋场未建设渗滤液处理设施,西吉县马莲乡垃圾填埋场违法设置溢流管直排渗滤液。

三是生态破坏问题仍较突出。非法越界采矿问题突出。中卫市中宁县14家矿山企业中有6家越界开采,其中铜铁沟陶瓷黏土矿矿业权面积为6.9亩,但越界开采达182亩,矿石废渣堆放侵占天然牧草地249亩,相关部门仍为其延续矿业权证;大石子沟北建筑用砂矿通过临时占用手续掩盖违法越界开采行为;全县历史遗留矿山修复治理进展严重滞后,至督察时仅完成应修复治理面积的40%。青铜峡市80%的在采矿山未办理草原征占手续。银川灵武市龙翔工贸石料厂超期占用林地,侵占白芨滩国家级自然保护区。

湿地保护不严不实。自治区未按要求建立和发布一般湿地名录,一般湿地保护不力,部分湿地划界不严格,甚至被违规占用、虚假增补。吴忠市将部分不具备湿地功能的已占地块划入湿地,一些重要湿地反而未纳入保护,多处湿地图斑与实际情况明显不符。吴忠市神农岛位于黄河国家湿地公园二级生态保护区,银川旺元投资实业集团违规占地建设旅游设施,虽已停建但所占湿地丧失生态功能。青铜峡市一百零八塔景区位于青铜峡库区湿地自然保护区,约275亩土地未取得湿地占用手续。

沙漠生态保护存在隐患。中卫市沙坡头区腾格里沙漠国家公园未按要求划定功能分区,放任旅游业无序发展。

四是工业园区生态环境管理不到位。园区区块及产业分布散乱现象明显,一些产业无序扩张,加剧资源环境消耗。吴忠市盐池工业园在保留原有5个区块的同时,2020年新建与已有青山区块同产业的大水坑区块,增加石膏矿露天开采规模,加大对草原生态系统破坏。园区内宁鲁石化在明长城保护范围内违法新建炉渣库、甲醇储罐等,严重威胁明长城遗址安全。

平罗化工产业园污水处理设施长期运行不正常,大量未经处理的污水去向不明。该污水处理厂还违规将近70万吨尾水排至距黄河干流仅2.6公里的尾水库暂存,最终通过渗漏等方式排入外环境,给黄河带来严重污染隐患。吴忠市盐池工业园宁夏苏沪新材料公司废液焚烧炉烟气脱硝设施长期不运行。太阳山开发区宝瑞隆石化公司部分烟气未经脱硫处理从应急烟囱外排。庆华煤化、宁夏新生焦化、阳光焦化等企业违法使用超标废水熄焦。宁夏新安科技地下水超标挂牌督办问题长期未解决,但平罗工业园区管委会仍于2020年违规批复该公司2个新建项目。

工业固体废物处置缺口大。自治区要求宁东基地2020年工业固体废物综合利用率达到78%,截至2021年11月只有44%。固原市固体废物处置场尚未建成,宁夏金昱元化工公司的钙镁泥长期在厂区堆放。

督察要求,宁夏要坚决贯彻落实习近平生态文明思想,深入打好污染防治攻坚战,守好西北地区生态安全屏障。切实担负起黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设重大责任,严控"两高"项目盲目上马,科学规划工业园区建设;落实"四水四定"要求,遏制从黄河违规取水势头;持续开展腾格里沙漠污染整治,加强自然保护地监管,强化矿山生态修复治理,加快补齐环境基础设施建设短板。对失职失责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,按有关规定办理。

督察强调,自治区党委、政府应根据督察报告,按照《中央生态环境保护督察整改工作办法》要求,抓紧研究制定整改方案,在45个工作日内报送党中央、国务院。整改方案和整改落实情况要按照有关规定向社会公开。

督察组还对发现的生态环境损害责任追究问题进行了梳理,已按有关规定移交自治区党委、政府处理。

中央第三生态环境保护督察组向陕西省反馈督察情况

上接一版

遏制"两高"项目盲目上马不够有力。截至2021年底,陕西省上报38个"两高"项目中,有26个手续不全即开工建设。2020年以来,榆林神木市腾远焦化等18个兰炭技改项目未取得节能审查意见即开工建设。神木市、榆阳区还违规上马不符合国家产业政策要求的21个兰炭新建项目和兖州煤业榆林能化公司二期80万吨/年甲醇装置。

一些部门生态环境保护履职不力。省水利部门流域规划推进迟缓、对违规取用水监管不严,全省有3万余个取水口未纳入监管。住房城乡建设部门对城镇污水处理厂提标改造督促不力,27个污水处理厂无法稳定达标排放。

一些督察整改工作不到位。第一轮督察及"回头看"指出的渭北"旱腰带"区域矿山恢复治理问题整改不到位,韩城、铜川等地整改质量不高。群众反映强烈的垃圾乱堆乱倒问题解决不力,西安市周至县在黑河、涝峪河沿线非法倾倒大量建筑垃圾,占地约2000亩,压占耕地和河道堤防;沣西新城工程弃土堆场非法占用基本农田约40亩。

二是关中地区大气污染防治差距较大。对落后产能淘汰认识不足、决心不大、力度不够。咸阳市对砖瓦窑企业监管不到位,全市76家砖瓦窑厂有64家仍在生产国家早就明令禁止的"实心砖"。此外,榆林市淘汰兰炭落后产能搞变通,部分企业将应予淘汰的小炭化炉简单物理连接后,"包装"成看似产能合格的炭化炉逃避淘汰;府谷县23家金属镁企业、349台单炉产能小于7.5万吨的兰炭装置仍在违规生产;兰炭集聚区纳入升级改造的企业,超过80%未按要求建成废水处理设施,大量酚氨废水违规处置。

重点工业企业污染问题突出。陕西兴化、陕焦化工等企业粉尘、VOCs无组织排放严重。延长石油西北橡胶公司搅拌工序收集装置长期不完善,2020年9月以来非甲烷总烃浓度累计超标204天。中石油长庆石化公司在咸阳市2021年启动的5次19天应急响应中,有11天未落实减排措施要求。渭南韩城市多家焦化企业2020年累计停运烟气脱硫脱硝设施209天,烟气长期直排。陕西嘉惠矿业球团竖炉批小建大,违规增加产能40万吨/年,部分烟气超标直排。兴平市欣雅纸业燃煤蒸汽锅炉现场监测显示SO_2浓度为175毫克/立方米,严重超标,在线数据仅2毫克/立方米左右。工业炉窑综合整治不到位。咸阳市63家砖瓦窑厂仅采用简易脱硫设施,污染问题突出;渭南、铜川部分石灰立窑企业治污设施不完善或不正常运行。宝鸡市陶瓷企业大部分无组织排放明显。

机动车污染管控不到位。西安市部分重型燃气机动车三元催化系统不正常使用,国六燃气机动车三元催化器被拆除,甚至加装屏蔽器规避自检,氮氧化物超标排放。超标车辆进站强制维护管理不严,咸阳市超标车辆进维修站不足三分之一,长武县、旬邑县维修量为零,铜川市维修比例仅为1.1%。

交通运输结构调整迟缓。关中地区列入国家、省铁路专用线的7条重点项目应于2020年底建成,至督察时仅建成1条。全省92家年运量150万吨以上大型工矿企业中,仅有53家接入铁路专用线,已接入企业的铁路货运量占比也未达到国家目标要求。

三是黄河流域生态环境保护短板明显。一些地方违规开采地下水问题频发。西安市禁采区、限采区约30家工业企业无证取水。咸阳兴平市工业园区位于地下水超采区,园区19家企业长期无证取水。渭南韩城市海燕焦化、龙门煤化工等私设自备井,违规开采地下水71万立方米。榆林市2020年地下水开采量超出控制目标1.57亿立方米。陕西陕焦化工未按要求使用中水,长期采用湿法熄焦工艺,年用水量高达504万立方米。西安市再生水利用措施落实不到位,市政用水中再生水使用比例仅为8%。宝鸡市2021年再生水利用率仅为5.7%,咸阳市城市再生水利用几近空白。

2013年以来,韩城市在黄河干流河道长期违法倾倒固体废物约126万立方米,侵占河道379亩,严重影响行洪安全和生态功能,河道管理范围内违建的企业火炬装置、大禹庙和5.2万平方米停车场长期整而不治。渭河支流石川河流域缺乏系统规划,河道生态水被挤占,多处河道断流。其中桃曲坡水库通过引水枢纽工程,将上游来水"吃干榨净",长期不泄放水量,只在汛期个别时段开闸泄洪,下游石川河主河道长年断流。

黄河一级支流双桥河沿线,企业非法倾倒采选尾矿砂问题突出,寺底河、桐峪河、西峪河污染严重。潼关县对国家明确禁止的"三小"提金企业清理取缔整治不力。陕西省黄河流域34个工业集聚区污水处理厂中,2020年和2021年分别有8家和7家长时间超标排放。生活污水治理不力,管网混错接摸底排查严重滞后。咸阳、宝鸡应于2020年底完成的管网改造任务近一半未完成;西安市污泥日处置能力缺口仍达800吨。

四是生态修复治理和环境风险问题突出。秦岭区域历史遗留矿山生态恢复治理推进缓慢,按要求到2020年底治理恢复面积应达到1.5万亩,实际未完成;秦岭核心和重点保护区内169个矿业权退出后,生态恢复治理推进缓慢。商洛市丰源矿业公司废弃矿硐未封堵,矿井涌水直排,废渣弃石沿山体随意堆放,违规侵占林草地450亩。渭南市潼关县西潼峪银子沟、铁炉沟等历史遗留废石堆场共180亩,2017年启动修复治理,但次年又擅自违规开采,直至督察发现后才再次实施修复。

秦岭区域有64座应闭库的尾矿库未按要求闭库。商洛市丹江口上游84座尾矿库,不同程度存在泄漏、垮塌等环境风险隐患。汉江一级支流蒿坪河流域现存石煤矿废渣堆场95处,堆存量超过300万立方米,41处未采取任何防渗防淋溶措施,影响流域水质。2020年,蒿坪河流域水环境功能区水质达标率仅为32%,与规划要求的70%有较大差距。此外,陕西省固体废物资源化利用水平低,工业固体废物违规处理处置问题多发。

督察要求,陕西省要坚决贯彻落实习近平生态文明思想,深入打好污染防治攻坚战,筑牢西北地区生态安全屏障。要把统筹推进工业污染、城乡生活污染防治和矿区生态环境综合整治等要求落到实处;全面落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略,加强黄河支流及流域腹地生态环境保护及治理,严控"两高"项目盲目上马;持续加强秦岭生态环境保护和修复,履行好南水北调中线工程水源地保护重大责任。对失职失责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,按有关规定办理。

督察强调,陕西省委、省政府应根据督察报告,按照《中央生态环境保护督察整改工作办法》要求,抓紧研究制定整改方案,在45个工作日内报送党中央、国务院。整改方案和整改落实情况要按照有关规定向社会公开。

督察组还对发现的生态环境损害责任追究问题进行了梳理,已按有关规定移交陕西省委、省政府处理。