

生态文明建设背景下环境教育专门立法研究

阮丽娟, 朱雨婷

摘 要: 规范有序的环境教育活动是推动生态文明建设进而实现美丽中国梦的重要环节。虽然当前我国部分地区的环境教育法制实践对促进社会公众环境意识与环境素质的提升取得了一定的成效,但因环境教育活动欠缺统一、明确且刚性的法律规范约束,导致环境教育实践随意、保障机制缺乏以及制度适用存在地域差异等诸多问题。为实现生态文明建设目标,有必要在充分考虑中国环境教育的实际情况、借鉴国内外环境教育立法有益经验的基础上,制定我国专门的环境教育法,以有效规范环境教育活动和保障环境教育持续推进。

关键词: 生态文明; 环境教育; 专门立法

作者简介: 阮丽娟,法学博士,常州大学史良法学院副教授、硕士研究生导师;朱雨婷,常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 国家哲学社会科学基金一般项目“环境影响评价的司法审查研究”(13XFX010);湖南省普通高等学校教学改革研究项目“生态文明建设背景下高校环境教育教学体系构建的理论与实践研究”(湘教通〔2016〕400—428);常州大学人才引进基金项目“生态习惯法研究”(ZMF19020052)。

中图分类号: D912.6 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2019.06.002

人与环境息息相关,人类的生存和发展依赖于环境的馈赠。也正是对环境的不当和无止境的开发利用,造成了当前严峻的环境形势。造成生态严重破坏、污染严重、资源匮乏等问题,很大程度上是因为人类对于环境没有一个正确、清晰的认识。虽然外在的政策工具或法律强制手段能在一定程度上达到环境治理的效果,但社会公众环保意识与环保素质的提高则能直接影响人类对环境开发利用的程度,也能直接决定环境保护的成效。域外实践表明,环境教育的推进与普及能够最有效地传播环境知识,提高社会公众的环保意识,推动其对环境保护的参与。在生态文明建设的进程中,如何通过行之有效的法律制度保障、规范环境教育的推进与普及从而提升社会公众环保意识与环保素质,是当前我国生态环境法治的重要议题。

一、环境教育嵌入生态文明建设的制度逻辑

在党的十七大基础上,党的十八大再次详尽阐明“生态文明”,并将生态文明建设提升至与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设同等重要的位置,形成“五位一体”的总体布局。党

的十九大全面阐述了生态文明建设的意义、理念和措施。2018年3月11日,十三届全国人大所通过的《中华人民共和国宪法(修正案)》(以下简称为《宪法(修正案)》)将生态文明作为与物质文明、政治文明、精神文明、社会文明并列的文明形态^①。《宪法(修正案)》对生态文明法律地位的确定,为我国未来生态文明制度建设提供了基本的保障和依据^[1]。

(一) 生态文明理念的树立需要环境教育

党的十八大提出,“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势,必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念”^②。党的十九大再次提出,“人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然”^③。尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念的培育事关生态文明建设大局,而生态文明理念的培育离不开环境教育。正如曲格平所指出的“环境保护靠宣传教育起家,也要靠宣传教育发展”^④。2014年2月20日,原环保部发布我国首份《全国生态文明意识调查研究报告》。该调研报告显示,受访者的生态文明意识呈现“高认同、低认知、践行度不够”的特点^[2]。

这一调查结果与2005年、2008年、2010年的《中国公众环保指数年度报告》以及2007年中科院的《中国公众环境意识调查》的结果基本一致^[3]。以上报告结果皆彰显一个事实,即公众生态知识不足,生态文明理念亟须提高。中共中央国务院充分认识到了生态文明理念的树立对于推进生态文明建设的重要意义,其发布的《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》强调,“加强生态文化的宣传教育,倡导勤俭节约、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费模式,提高全社会生态文明意识”^⑤。

我国的环境教育不仅有国家层面的政策支持,而且地方层面也认可环境教育的重要作用。甘肃省生态环境厅于2018年12月17日所发布的《甘肃省生态环境厅关于全面加强生态环境宣传工作的意见》便是地方层面加强环境教育树立生态文明理念的尝试。该意见从顶层设计层面对甘肃省生态环境宣传工作进行了规划和部署^[4]。生态文明应当是人与自然关系的一种升华,是公众环境生态知识水平、环境道德提升的体现。生态文明建设离不开公众参与,而公众能否积极有效参与取决于其是否具备生态文明理念。而公众对生态文明建设的认同度以及生态文明理念的践行度,较大程度上取决于环境教育的深度和广度。环境教育是生态文明理念树立必不可少的一个步骤,是生态文明意识形成的催化剂。我们必须直面公众环保意识欠缺的实际,重视环境教育,通过构建良好的环境教育制度以提升全民生态环保意识。

(二) 探索推进生态文明建设基本途径依赖环境教育

《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出,坚持把绿色发展、循环发展、低碳发展作为推进生态文明建设的基本途径。党的十九大报告亦提出,着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展。绿色发展理念不仅体现了建设生态文明的本质,也是推进生态文明建设、实现

①《中华人民共和国宪法》序言。

②胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》。

③习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》。

④1992年第一次全国环境教育大会,曲格平做了题为《发展环境教育,走有中国特色的环境保护道路》的报告。

⑤《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》,2015年4月25日发布。

美丽中国梦的必由之路。从农业文明到工业文明,经济的发展是以资源过度开发消耗和环境污染为代价的,现代国家必然将推进生态文明建设放在重要位置。生态文明建设以推进环境保护为前提,体现出的是公众绿色意识的普遍觉醒,进而形成绿色、文明、发展的健康生活方式^[5]。首先,生态文明建设除了通过政策性的号召又或是硬性规定来规制,更为重要的当然是民众自身内心的转变、对自然的关怀,以转变生产生活方式,从源头缓解生态的严峻形势^[6]。其次,生态文明建设的各项政策、法规、制度的推进实施需要公众加以认可和配合,公众的各项认知和技能以及生活生产方式也都依赖于有序、有效的环境教育。目前,我国民众对于生态文明建设尚未形成足够的认知,也未熟练掌握相关技能。他们即便是思想价值观上高度认同生态文明理念,但受限于个人生态综合素质以及受周围社会环境的影响,也不能完全在实践中加以应用^[7]。因此,环境认知应当与行动紧密相联系,不仅生态文明理念的树立需要环境教育,生态文明理念的践行亦离不开环境教育。环境教育应当发挥其推进生态文明建设的引导作用,提高民众的环境行动能力和技能,填平思想和实际行动之间的鸿沟。

总而言之,环境教育一方面通过加强环境资源国情宣传,普及生态文明法律法规、科学知识等方式,增强民众的生态环保知识与绿色理念;另一方面通过绿色生活方式的培育,推动全民在衣、食、住、行、游等方面加快向勤俭节约、绿色低碳方式转变,继而推动绿色生产,通过绿色发展、循环发展、低碳发展推动生态文明建设,实现美丽中国梦。

二、生态文明建设背景下环境教育制度运行的现实困境

为了充分彰显新时期党和国家在生态治理能力现代化上的决心和信心,建设美丽中国,必须在全社会广泛开展环境教育,提高公众参与度^[8]。环境教育制度对于树立生态文明理念,构建绿色发展、循环发展、低碳发展途径并最终推进生态文明建设意义重大,但该制度在现实运行中面临诸多困境。

(一) 我国环境教育制度的建立与现状

1973年第一次全国环保大会的召开标志着我国环境教育的萌芽,而1992年第一次全国环境教育大会则标志着环境教育体系规模化的开始^[9]。在此次环境教育大会上,曲格平做了题为《发展环境教育,走有中国特色的环境保护道路》的报告,报告提出了“环境保护、教育为本”的口号。培养全民环保素质,激发人们保护环境的主观能动性,进行环境教育是最有效的手段。

目前,我国环境教育正在蓬勃发展。从中央层面来看,我国生态环境部(原环境保护部)内设专门的宣传教育司负责组织指导和协调全国的环境保护宣传教育工作。生态环境部每年会举行“世界环境日”主题活动,评选“绿色中国年度人物”。2007年起针对企业增设了“中华环境奖”,充分彰显了企业的环境保护义务。从各地的情况来看,宁夏、天津以及厦门、南京等地区纷纷根据本地实际情况出台了环境教育法规规章,且开展了形式多样的环境教育活动。如厦门环境教育平台作为深入落实《厦门市环境教育规定》的重要平台,于2017年6月16日上线,实现了在线环境教育,并在平台针对被处罚企业实行严格的培训考试。大连市环保局针对中小学生和社区居民,在泰达垃圾焚烧发电厂、沙口区中小学生科技中心、泡崖街道玉峰社区投资新建了3个环境教育基地,结合多种形式让参观者在获得视听享受的同时全面了解环境保护的重要性。大

连计划新建5个社区环境教育基地,逐步实现区域、人群、类型的全覆盖^[10]。2010年,深圳地区参与创建绿色家园系列的单位,包括机关、学校、公司和组织在内有数十万个,有绿色单位916个,环境教育课程覆盖率达到100%,仅南山区就建成了3个环境教育基地^[11]。众多地区都在积极开展环境教育工作,但环境宣传教育离环境保护的需求差距甚远,我国环境教育存在诸多问题。

(二) 我国环境教育制度实施的现实困境

1. 国家政策的倡导性导致环境教育实践的随意性

我国推行环境教育目前主要还是通过领导重视、中央政策以及政府文件等方式。《全国环境宣传教育行动纲要(1996—2010年)》指出,“环境宣传教育是社会主义精神文明建设的重要组成部分,加大宣传力度、推广环境教育是环境保护的一项基础性工程,到2000年,使广大青少年和儿童掌握保护环境的基本知识;培养一批跨世纪的环保专门人才……”。而《全国环境宣传教育工作纲要(2016—2020年)》则提出了“构建全民参与环境保护社会行动体系,推动形成自上而下和自下而上相结合的社会共治局面,积极引导公众知行合一,自觉履行环境保护义务,力戒奢侈浪费和不合理消费,使绿色生活方式深入人心”的奋斗目标。《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》也强调了“从娃娃和青少年抓起,从家庭、学校教育抓起,引导全社会树立生态文明意识;把生态文明教育作为素质教育的重要内容,纳入国民教育体系和干部教育培训体系”^①。从这些中央政策和政府文件的规定可以发现,我国环境教育的推行及发展都缺乏法律的硬性保障与规范。

政府推出的一系列文件将环境教育作为政府工作内容,这让环境教育活动处于“政府力量高于民众参与行为、民众缺乏自觉性,宣传高于教育、公众环境素质缺乏实质性提高”的局面。此外,因为缺少法律的明文规定,仅仅依靠国家政策和政府文件,难免会出现实施上的非专业性和手段、效果上的差异性。青岛市科协副主席表示,因为缺少法规引领,尽管山东已有省级环境教育基地88家,国家级中小学环境教育基地6所,但生态环境教育工作依然难以做到有章可循、有法可依^[12]。生态环境教育重要性在国民教育体系中没有得到应有体现,存在边缘化现象^[13]。

2. 国家立法并没有为环境教育提供有效的制度保障

2015年1月1日起施行的新修订的《中华人民共和国环境保护法》第九条首次从法律上明确了承担环境教育的义务主体包括各级人民政府、群众性自治组织、社会组织、志愿者、教育行政部门、学校和新闻媒体,并将环境教育义务笼统规定为环境保护法律法规、环境保护知识的宣传普及。该条只是总纲领性、原则性、倡导性的规定。至于环保法律法规、环境知识宣传的具体受众以及以何种方式、何种手段进行等均未加以规定。而环境科学内容复杂繁多,粗线条的规定并不能起到良好的环境教育效果,有待于专门的环境教育立法对相关问题进行细化。

3. 地方环境教育立法在具体制度构建上存在缺陷

为了更好地支持和保障环境教育事业,虽然我国诸多省(区、市)、市已颁布地方性的环境教育法规规章,但亦存在诸多问题:

一是立法主体不同导致效力有别。宁夏回族自治区位于我国西北地区,生态脆弱且地域广阔,通过环境教育立法加强民众环境意识意义重大。2012年1月1日在全自治区范围内正式施行

①《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》,2015年4月25日发布。

《宁夏回族自治区环境教育条例》，这是我国第一部有关环境教育的专门法规，填补了我国环境教育立法的空白，对推动全国其他地方环境教育立法起到了重要作用。2012年9月11日天津市人大常委会审议通过了《天津市环境教育条例》，2015年3月18日哈尔滨市出台了《环境教育办法》，同年12月20日《南京市环境教育促进办法》正式施行，《厦门市环境教育规定》于2017年1月1日起施行……从立法主体和适用范围来看，上述地区行政区划级别不同。作为自治区的宁夏与作为直辖市的天津属于同一级别行政单位，在全领域范围内适用；哈尔滨、南京、厦门等为市级，只局限于一个城市。虽然《宁夏回族自治区环境教育条例》《天津市环境教育条例》《哈尔滨市环境教育办法》《南京市环境教育促进办法》《厦门市环境教育规定》等法规、规章的制定与实施为其他省（区、市）、市出台地方环境教育立法提供了实践经验，但宁夏、天津、南京、厦门、哈尔滨等地的经济发展水平不一，立法资源不同，地方政府立法缺乏统一的原则规范，多种因素造成许多不足之处并且实际效力只能停留在本省（区、市）、市范围，无法适用于我国其他地区。

二是环境教育主体各异且笼统。宁夏回族自治区以及厦门市将环境教育分为学校环境教育与社会环境教育。其中，宁夏回族自治区非常注重政府作为环境教育主体的主导地位，其条例第八条规定县级以上人民政府设立环境教育委员会，由各级政府领导下的相关部门组成，组织、协调、指导、监督、检查本行政区域内的环境教育工作，并明确了各个行政部门的环境教育职责：教育主管部门制定学校环境教育计划，文化、新闻出版、广播电视等部门的宣传、普及、推广职责，司法行政部门的普法工作，人社部门工作人员的培训，等等，分工明确。而《天津市环境教育条例》第七、八条明确规定本市环境教育工作的组织协调和监督管理工作由环保局负责，成立环境教育工作领导小组，负责环境教育重大问题全面协调工作，两者之间协调工作有重合，易导致两机构之间踢皮球现象的发生。同时，该条例主张财政、教育、人力社保、司法行政、文化广播影视等部门要做好环境教育相关工作，但并没有明确各部门的工作职责，易产生相互推诿不加以执行的局面。《南京市环境教育促进办法》第十四条列举了二十余个承担环境教育职责的行政部门，但只是笼统规定为结合自身职责加以开展。

三是欠缺稳定的环境教育资金来源及资金使用规范。要充分开展环境教育事业，最重要的条件之一就是经费充足。对此，天津以及南京、厦门都规定将环境教育预算纳入市、区人民政府财政预算。宁夏回族自治区则规定国家机关、事业单位、社会团体、企业和其他组织开展环境教育所需费用在本单位预算经费内支出、由本单位承担。这两类规定虽然都给环境教育提供了一定的资金来源，但未规定明确的经费额度或者占本单位财政预算的百分比，就无法保障教育经费的充足性。由环境教育工作方承担资金，可能会导致环境教育职责履行不彻底，达不到理想的环境教育效果。哈尔滨环境教育立法仅鼓励公民和法人及其他各社会组织以诸如捐款、捐赠、提供志愿服务等多种方式支持参与环境教育活动。缺乏资金保障，仅仅依靠公众的自觉性和主动性，难以支撑环境教育活动的长期进行。环境教育经费需要更加细致的规定，规定内容不仅仅包括资金额度，还应当包括经费如何具体使用。

四是环境教育监管机制的缺乏。首先，从监管组织来看，各地立法并没有涉及专门的环境教育监管组织。《南京市环境教育促进办法》只在第十一条规定教育行政主管部门负责对中小学学校环境教育进行考核、监督。《厦门市环境教育条例》除第二十七条规定由环境保护行政管理部

门对排污单位环境教育工作开展监督检查外,并没有其他条文提及监督工作。《天津市环境教育条例》则是笼统规定了市和区、县人民政府向本级人大常委会报告环境教育工作,接受监督检查。这并没有详细规定和区、县如何对下属相关单位环境教育工作进行监督,也没有明确本区域环境教育活动的监督机构。只须向人大常委会报告,易导致人民政府做表面工程,政绩有所凸显而实绩却跟不上。尽管宁夏回族自治区专门设“保障与监督”这一章节来保障与监督环境教育工作的落实,但其中真正提及“监督”二字的只有第三十条,即县级以上人民政府应定期向本级人大常委会汇报工作并接受监督。总体而言,上述地方立法均缺少专门的监督制度,只是条例中有零零散散的规定,缺乏系统性。其次,监管不仅需要监管主体,更需要法律责任作为强制性保障,督促社会各主体履行环境教育义务。天津市、宁夏回族自治区未规定不履行环境教育工作的法律后果,只是规定有此种情况给予通报批评。南京有拒不改正由有关部门予以处分的规定,却也未详细说明由何单位给予何种性质的处分,也没有具体的罚金措施,监管力量甚是薄弱。厦门重点放在对拒不改正的排污单位及其法定代表人、负责人给予罚金处罚,分别为10 000元和1 000元,处罚力度过小。虽然排污单位是环境教育工作普及、深入的重点单位,但环境教育工作是否履行的监管对象也不应当局限于排污单位,对负有环境教育义务的行政机关、事业单位也应当有相应的处罚规定。总体而言,尽管有些地方进行了立法,但还是处在摸索阶段,监管机制不够完善。国家应通过制定环境教育法律法规强化环境教育,鼓励不同主体积极履行环境教育职能。同时,可以根据实践中遇到的问题制定《环境教育法》配套性措施和办法^[14]。

三、生态文明建设背景下的环境教育专门立法

我国宁夏回族自治区、天津以及厦门、南京等地区的立法模式在实践中能够充分反映出各个地区环境教育的实际问题,为中央进行统一、高效的环境教育专门立法积累经验,提供可借鉴思路。结合国内外现有环境教育实践来看,教育手段是提升国民环境意识的最有效方式,在建设生态文明社会中起着重要作用^[15]。以下是汲取国内外经验应对我国环境教育专门立法所要解决的一些基本问题的设想。

(一) 科学界定“环境教育”的概念

美国将环境教育定义为“关于人与其自然环境和人造环境之间的关系教育过程……”^[14];日本认为环境教育是“为加深理解环保而进行的有关环保的教育及学习”^[16];巴西把环境教育界定为“为使个人和集体就环境保护——人民共同享有财富、生活健康质量及其可持续之根本——树立社会价值观、获得知识、技能、确定立场和权限所进行的教育……”^[17];在我国台湾地区,环境教育则被视为“运用教育方法……增进国民保护环境之知识、技能、态度及价值观,促使国民重视环境,采取行动,以达永续发展之公民教育过程”^[18]。不同国家和地区对环境教育的认识有所区别,美国强调的环境既包括自然环境也包括人造环境,涵盖面广,且更强调教育过程。日本对环境教育的概念认定较为简单,环境教育的目标在于鼓励公众理解环保事业而不在于强调环境意识本身。巴西环境教育内涵丰富,既包括知识、技能、价值观,又包括确立立场,强调内在意识的改变。我国台湾地区对环境教育的认识符合环境教育的本质,以教育的形式让民众对人与环境有科学认识,从而发挥自身主动性投身到环保事业当中。

部门法对概念的解释应该清晰统一,对制定本法的目的也应规定得简洁明确。我国地方立法及世界各国环境教育立法对环境教育概念缺乏共识。应根据我国国情在环境教育立法中对环境教育做出界定。厦门对环境教育做出的界定是“通过多种形式普及环境保护知识,提高环境保护技能,增强环境保护意识……的教育活动”,提高技能在前增强环保意识在后,这与天津、南京立法中对环境教育“……增强环境意识、提高环境保护技能……”的界定有所区别。环境教育法应当以环境意识提高为最终目标,因为只有环境意识提高才能进行环境保护,努力提高环境保护技能。基于此种认识,我们应将环境教育定义为:为了实现公民提高环境意识,发挥主观能动性投身环境保护这一目标,从而通过各种形式提升其环境保护技能的系列活动。而环境教育法则是将此系列活动纳入法治化的轨道,为其提供制度保障。

(二) 确立环境教育法的基本原则

环境教育法的基本原则是环境教育主体开展一切环境教育活动所必须遵循的准则,在该法里发挥指导性、纲领性作用。环境教育法可规定五个原则以指导环境教育的展开。一是全面规划原则。环境教育是长期性活动、全民性教育,需要政府发挥领头羊的主导作用,涵盖不同年龄层次以及各行各业,要充分调动好社会资源,注重教育活动的完整性。二是公众参与原则。这里的公众不仅包括公民,更涵盖企事业单位、新闻媒体。既然是全民教育,保障和加强公众参与一方面可以以最快、最有效的方式深入对环境教育的理解,另一方面又可以赋予公众监督政府及相关单位的权利。三是分级管理原则。环境教育事务的具体管理应当实行层层递进的形式,形成国家、省、市、县四级环境教育管理体系。四是分类实施原则。环境教育是全民教育,社会大众所处地区不同,经济发展水平、教育程度不同会导致其最初对环境保护、环境教育的认识差异,也会影响进行环境教育活动时其自身的知识接受度。为了达到事半功倍的效果,必须针对不同对象实施不同的环境教育方式。五是理论与实践相结合原则。环境科学内容庞杂,涉及自然科学、人文科学、法学等各方面知识,人的认知需要过程,传授理论知识的同时应当积极开展户外体验活动。

(三) 明确环境教育主体

环境教育主体包括教育方和受教育方两大类。环境教育不是各机关、单位工作的选做题、加分项,要将环境教育机构明确化、规范化,将环境教育责任落实到各主体。关于环境教育机构的确立,美国在环境保护署下设环境教育处,负责设立和直接管理资助项目;环境教育委员会负责将环境教育质量、环境教育法实施情况以及环境教育相关的一些建议汇报给联邦议会^[19]。日本环境教育职责由国家环境省、文部科学省、农林水产省、经济产业省和国土交通省负责^[16],并规定都道府制定加强环境教育方针计划要符合本地自然社会条件并向民众公布^[20]。作为与我国同为发展中国家的巴西,其环境教育基本的原则就是“人道、整体、民主和参与……”,明确规定了环境教育是全社会的责任,上至政府带头下至社会整体参与,主体涵盖政府、教育机构、全国环境体系机构、企业行业组织等等^[17]。而我国台湾地区不仅将环境教育机构界定为环境教育人员训练或讲习场所、学校、社会团体,而且也规定了环境教育人员均需要经台湾地区“中央”主管机关及“中央”目的事业主管机关认证,环境教育机构的收费标准、评鉴、有效期限、撤销、废止、管理等等相关事项均由“中央”主管机构决定。这形成了一个以“中央”为主导的、由“中央”推行环境教育政策,地方具体施行的自上而下的环境教育模式,环境教育的质量提高有了保障。

环境教育的最终目的是唤醒主体的环境保护意识促使其自觉保护环境。我国教育系统虽然缺乏现实的环境教育课程体系,加之环境教育内容繁多复杂,教育部门不具备主管环境教育活动的专业性。为此,可以充分借鉴日本立法经验,明确环境教育不仅是环保部门的职责,教育部门、人社部门、广播电视部门、海事部门等单位应当在与自身职能相关方面承担具体的环境教育义务。比如教育部门负责中小学环境教育教材的编写;人社部门可以针对不同岗位需要进行环境教育人才的选任及培训;海事部门可以将环境教育重点放在海洋与湖泊上,通过在社区街道等处举办系列讲座或是安排群众参观相关单位等形式,使公众了解海洋环境。我国环境保护宣传政策、规划、纲要、行政法规等主要是由生态环境部宣传教育司拟定,可以从中央层面开始增设环境教育委员会,成员从各行政主管部门当中挑选,尽可能集齐各行政部门的工作人员,群策群力,负责生态环境部宣传教育司拟定工作后的审议、评估及实施情况的监督工作,其他行政主管部门环境教育项目的制定、实施及其实施过程中所遇到的问题等均向环境教育委员会汇报,环境教育委员会需要协调好各行政机构间的环境教育工作。地方层面,也应在省、市设置环境教育委员会,具体负责环境教育工作。

此外,企事业单位、大中小学以及居委会(村委会)亦是环境教育主体,应制订环境教育计划,所在地环保部门内设环境教育处,负责考核其环境教育实施频率、时长并进行备案。同时,环境教育是全民事业,教育对象以在校学生、居委会(村委会)居民以及企事业单位职工为主。

(四) 规范环境教育专业人才制度

从专业人才角度,几乎每个国家、地区环境教育法都提及了人才制度,人才制度各具特色。美国联邦环保署下的环境教育办公室的主要任务就是组织开展环境教育的师资培训,侧重于对环境教育人才的培养。日本专门规定了环境教育人才认定制度,并且规定申请者提交的申请书须包含环境教育的具体对象和场地^[16]。我国台湾地区环境教育人员是按其学历、经验、专长、荐举、考试或培训等来分类认定的。缺乏认证制度就如同没有入行标准,培训成果无法得到检验。与美国注重教育本身这个过程有所差别,日本与我国台湾地区则更加注重“质”本身,对环境教育工作者有着严苛的标准,体现了严格选用专业人才的决心。为培养专业环境教育人才,我国可借鉴日本与我国台湾地区的经验,明确全环境教育工作的准入门槛;可以借鉴法律职业资格证书有关从业资格规定的经验,实行严格的分级认证制度。生态环境部门应当与人社部门、教育部门协调合作,共同进行资格审查,根据级别订立多层次的合格标准,让不同级别的考试合格者从事不同的环境教育工作。对环境教育工作者应该实施绩效考核,针对其所具体从事的环境教育工作组织评估考核,考核不合格的不准许其再从事环境教育。

(五) 明确经费投入与使用制度

第一,环境教育经费渠道要多元稳定。环境教育法应当规定各级政府年度财政投入额度,并确保其用于环境教育活动开展;同时,通过政府网站、新闻媒体鼓励企业和公众捐助,尤其是重点环境教育计划和项目,要充分吸收社会投资或捐助。第二,建立各级环境教育基金会。所有捐赠款项均由环境教育基金会主理,由基金会进行具体项目拨款。第三,规范经费使用,实现使用效益最大化。明确可以由基金会支持的项目,并实行事前申请制,申请书应包括环境教育具体内容、形式、方法、途径、程序和预算,基金会评估并确定支持的比例。同时,经费使用要透明并接受严格监督,经费的投入和使用的相关材料必须在基金会备案以供公众查询。

(六) 明确奖惩机制

从奖惩机制来看,美国为鼓励公众积极为环境教育事业做贡献推出了诸多奖励政策。如每年美国有 250 名大学生获得实习奖金,有 50 名在职教师获得奖学金,有包括青年在内的 200 多人获得“国家环境教育奖”以及“总统青年环境奖”^[21]。除此以外,法律规定了环境保护署署长可将罗斯福奖金、梭罗奖金、卡逊奖、班卓奖等奖项颁发给那些对环境教育作出突出贡献的人士,充分激励各行各业人员投身环境教育事业。日本则规定了一些税收优惠政策。我国台湾地区环境教育有关规定中的推动奖励机制则更注重强制性,要求机关、公共机构、高级中学教育以下教育单位以及接受官方捐助资金累计超过其活动经费 50% 的财团法人,须指定专门负责推广环境教育的专业人员,并且要求所有员工、教师、学生每年必须接受超过 4 小时的环境教育。违反规定的除会受到相应额度的罚款外,单位负责人还要接受 8 小时环境学习。这一系列的规定都把环境教育作为一项强制性任务,而非可以任意选择的任务,切实推进了环境教育。为了激发环境教育人员的积极性,我国各级政府需要建立完善奖励机制,设立政府环境教育奖,由环境教育委员会给获奖者颁奖并在官方网站进行公布或由新闻媒体予以报道。除奖励外,还要配套相应的处罚措施,而法律责任是监督主体履行环境教育义务的最佳方式。对于不履行环境教育义务的单位,可以实行“双罚”,即对于政府机关、企事业单位等处罚款,对其主要负责人给予警告、记过、降级、降职等处分。同时,应丰富处罚形式,除了上述处罚之外,还可强制性要求在一段时间内学习环境教育法并必须通过相应的考试;规定一定时期的观察期,在该时期内相关人员不可升职加薪;要求企业举行固定次数的环境教育宣传活动,并将文书、视频、照片等材料交由当地生态环境部环境教育处审核。如我国台湾地区充分利用了环境教育与环境保护法规的内在关系,规定停工停业及处 5 000 元新台币以上处罚的必须接受 1~8 小时的环境学习;对于接受捐赠基金累计超过其资金 50% 的财团法人,未完成相应环境教育工作拒不接受环境学习的将按次罚款直至其履行义务为止。罚款只是手段,接受环境学习,提高环境意识才是最终目的。

四、结语

在生态文明建设不断推进的今天,环境问题的应对现实且紧迫,关乎生态文明建设目标的实现。环境问题存在的根本原因是人类对环境本身以及人与自然的关系缺乏深刻了解。美国、巴西、日本等国家颁布专门性的环境教育法后,环境教育发展迅速,环境意识深入人心。虽然我国在环境教育方面取得了很大进步,很多地区也相继进行了立法,但因缺少国家专门立法,各地区只能自行探索,缺乏统一认识,规定也不够全面。因此,有必要结合中国环境教育的实际,在借鉴各国及我国部分地区有关环境教育立法经验的基础上,制定专门的环境教育法,为环境教育活动提供坚实的规范基础和有力的法律保障,力促环境保护事业的发展,最终实现生态文明建设目标。

参考文献:

- [1] 李艳芳. 论生态文明建设与环境法的独立部门法地位 [J]. 清华法学, 2018, 12 (5): 36-50.
- [2] 全国生态文明意识调查研究报告 [EB/OL]. (2014-03-24) [2019-02-18]. <http://www.eedu.org.cn/news/envir/home-news/201403/94885.html>.

- [3] 宋玉书. 生态文明传播: 公益广告的着力点和主攻点 [J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2015, 15 (3): 66-72.
- [4] 雷思维. 唱响生态文明建设主旋律 打好生态环境宣传主动仗——《甘肃省生态环境厅关于全面加强生态环境宣传工作的意见》解读 [J]. 环境保护, 2019, 47 (1): 12-13.
- [5] 雒丽. 绿色发展理念下的生活方式变革 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2017, 18 (3): 13-18.
- [6] 郭紫薇, 郭辉. 环境教育的缘起、内涵及实践性 [J]. 南京林业大学学报(人文社会科学版), 2018, 18 (1): 105-111.
- [7] 李龙强. 生态价值观教育与公民环境道德养成研究 [J]. 商丘师范学院学报, 2017, 33 (8): 27-31.
- [8] 杜昌建. 习近平绿色发展理念研究述评 [J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2018, 30 (2): 15-22.
- [9] 吴惟予, 肖萍. 新《环境保护法》“环境教育”条款有效实施的思考——以环境教育立法为出路 [J]. 生态经济, 2015, 31 (11): 171-175.
- [10] 赵冬梅. 环境教育的大连样本 [N]. 中国环境报, 2015-07-21 (7).
- [11] 孙锦. 深圳环境教育课程普及率达 100% [N]. 深圳特区报, 2010-07-03 (A02).
- [12] 宋晓雨. 尽快启动生态环境教育立法 [N]. 联合日报, 2017-03-09 (3).
- [13] 蒙发俊, 徐璐. 新时代背景下提高生态环境公众参与度的思考 [J]. 环境保护, 2019, 47 (5): 43-46.
- [14] 方印, 刘琼. 环境教育的内涵、历程及内容考察——基于环境教育立法的目的 [J]. 教育文化论坛, 2016, 8 (1): 43-50.
- [15] 朱新英. 浅谈环境教育 [J]. 党史博采(理论版), 2009 (9): 40.
- [16] 王元楣, 王民, 张静雅. 《日本环境教育法》的现状与修正 [J]. 环境教育, 2009 (10): 17-19.
- [17] 王民. 《巴西国家环境教育法》解读 [J]. 环境教育, 2009 (6): 15-21.
- [18] 王彬辉. 台湾《环境教育法》解读 [J]. 环境教育, 2011 (10): 50-53.
- [19] 王民, 王元楣, 李寒. 美国国家环境教育法的发展历程与动向 [J]. 环境教育, 2009 (5): 21-23.
- [20] 刘继和, 赵海涛. 日本《环境教育法》及其解读 [J]. 环境教育, 2003 (6): 17-19.
- [21] 何燕宁. 以立法和严格执法规范环境教育——美国环境教育成功经验及其启示 [N]. 中国环境报, 2006-02-07 (4).

On the Special Legislation of Environmental Education in the Ecological Civilization Construction

Ruan Lijuan, Zhu Yuting

Abstract: Standardized and orderly environmental education is an important part to promote the ecological civilization construction and realize the beautiful China dream. The present legal practices of environmental education in some areas of China have improved the social public environmental awareness and environmental quality to some extent, but there exist some problems such as arbitrary practices of environmental education, lack of guarantee mechanism and geographical differences in system application due to the lack of unified, clear and rigid legal norms of environmental education activities. In order to achieve the goal of ecological civilization construction, on the basis of fully considering the reality of China's environmental education and referring to the useful experience of environmental education legislation both home and abroad, it is necessary to make the special environmental education law to effectively regulate environmental education activities and to guarantee the sustainable development of environmental education.

Keywords: ecological civilization; environmental education; special legislation

(收稿日期: 2019-09-05; 责任编辑: 晏小敏)