

关于制定《中华人民共和国环境教育法》的思考

何向东

(西南大学 逻辑与智能研究中心, 重庆市 400715)

摘要:国际社会高度重视生态环境,高度重视保护环境、建设环境为重要内容的可持续发展教育;我国对环境也日益重视,颁布了有关的法律法规,开展了一系列环境教育活动,但环境的法律法规执行堪忧,环境的破坏与污染还没有从根本上得到遏制。其原因在于,广大公民环境意识尚待进一步提高,尤其是决策者的保护环境与建设环境的素质与能力亟待增强。落实科学发展观,实现可持续发展、建设和谐社会的理论与实践,都呼唤尽快对我国环境教育立法。《中华人民共和国环境教育法》的内容及其实施涉及到广大公民和各行各业等方方面面,它是隶属于我国宪法的独立法律,并非教育法的子法。

关键词:中国;环境;教育法

中图分类号:D922.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2007)04-0104-05

在国际社会日益关注环境问题,我国颁布了一系列有关环境的法规,贯彻落实以可持续发展为重要内容的科学发展观,构建和谐社会的形势下,如何进一步增强环境意识,并真正使国家关于环境保护与建设的一系列法规深入人心,落到实处,必须通过广泛、深入、长期的可持续发展观的宣传教育,并使之规范化、经常化、法制化,因此,理论和实践都呼唤我国尽快制定颁布《中华人民共和国环境教育法》。本文不揣浅陋,就此问题予以探讨,以就教于大方之家。

长期以来,人类在发展过程中以“征服”大自然为使命,为乐事,过热追求经济增长与片面理解社会繁荣,缺乏应有的环境意识或全球观念,不注意与大自然和谐相处,从而对生态环境造成极大的破坏。大气污染超标,温室效应增强,臭氧层被破坏,土地日趋沙漠化,水资源污染严重,海洋生态危机,绿色屏障锐减,物种消失加剧,垃圾威胁人类,人口增长过快,当今世界面临着这些环境问题极为严重,已经威胁着人类的生存,不得不引起人们高度重视。1972年,关于环境问题的第一次国际会议在瑞典的斯德哥尔摩举行,通过了联合国《人类环

境宣言》。1992年在巴西里约热内卢召开了联合国环境与发展大会,会议通过了《里约环境与发展宣言》、《21世纪议程》两个纲领性文件和《关于森林问题的原则声明》,154个国家分别签署了《气候变化框架公约》和《生物多样性公约》。

这两次会议在人类发展史上具有里程碑意义。它促使人们认识到人类社会与生态环境休戚与共。自会议之后,世界各国将环境问题列入了重要的议事日程。环境教育也伴随着人们对环境问题的重视应运而生。鉴于教育是带来变化、发展的一股强大的力量,1975年10月,联合国教科文组织和联合国环境规划署在贝尔格莱德举办了国际环境教育研讨会。65个国家的教育领导人和专家出席了会议,大会讨论了环境教育中的问题及其发展趋势,充分肯定了环境教育的作用,认为它在生态平衡、人类素质、后代需求等基础上对于提高环境道德具有无比的重要性。

推动全球环境教育蓬勃发展最重要的,当推1977年10月在苏联第比利斯市召开的首届政府间环境教育会议。联合国66个成员国参加的这次会议,所发表的《第比利斯政府间环境教育会议宣言和建议》成为各国开展环境教育的准则。会议之后,许多国家在环境教育方面做了大量工作,或建

* 收稿日期:2006-12-25

作者简介:何向东(1948-),男,重庆市人,西南大学政治与公共管理学院、逻辑与智能研究中心,教授,博士生导师,主要研究逻辑学和高教管理学。

立专门机构,或颁布政策,或专门拨款,或组织多层次的人员培训,或在学校开设课程与专业,或开展多形式研究,或进行各种渠道的学术交流与合作,或制定“行动计划”并付诸实践。

其中,最值得提及的是美国。在西方工业化国家中,美国比较早就重视环境教育,尤其在1970年就率先颁布环境教育法,1990年11月6日美国总统布什签署了美国《国家环境教育法》。用法律的形式推动和保障环境教育,让环境教育在法律范围内活动,使其在修正人的方方面面的基础上,为未来社会提供可持续发展的可能性,这确实是值得称道和借鉴的。

改革开放以来,我国加快了向法治化国家迈进的步伐,政府十分重视法制建设,仅仅环境法制建设方面,就已形成了以《中华人民共和国宪法》为基础、以《中华人民共和国环境保护法》为主体的环境法律体系。《中华人民共和国宪法》第26条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”截至20世纪末,我国已颁布6部环境法律和9部相关资源法律,环保行政法规30多项,地方法规900多项,制定了375项环境标准,加入和签署了国际环保条约20多项。作为发展中国家,我国人口众多,幅员辽阔,经济落后,资源不足,面对经济全球化,我国加入WTO以后,如何使我国的生态环境的整治跟上国际社会的前进步伐,尤其是如何进入先进国家行列,这是值得认真思考与深入研究的重大问题。

我国广大公民的环境意识不强,很多人缺乏与自然和谐相处的观念。据调查,认为我国总体环境问题“很严重”的人仅有10.8%,认为“不严重”的人占20%，“同意”或“较同意”中国各种资源较丰富、不必担心短缺的居然达到61.7%;公众的环境道德意识较弱,购物时考虑环境因素的仅占25%,为了环保而愿意接受较高价格的只占35%,处理废弃物时符合环境道德要求的仅仅占30%。

我们认为,在经济建设为中心的工作中,在市场经济条件下,制定、颁布关于保护与建设生态环境的一系列法规无疑是正确的、必要的。但是,如果仅限于此,不重视通过环境教育提高人的素质,不重视对环境教育给予法律保障,环境法律就会流于形式而不能得到认真的贯彻落实,因此,出于国计民生的需要,出于贯彻科学发展观、实施可持续发展的需要,出于构建和谐社会的需要,我国应当尽快制定出台《中华人民共和国环境教育法》。

众所周知,可持续发展包括经济增长、社会公平和环境资源保护三个方面的内容和目标,是一种兼顾经济、社会和生态的多目标综合发展模式。实际上,可持续发展不仅仅是目标,它也是手段;它既强调保护,又强调发展。而我国总体上对可持续发展的认识存在片面性,对生态环境与经济、社会发展辩证关系的认识长期不到位,对环境重视不够,尤其是保护与建设措施不力。且不论20世纪50年代末“大跃进”对生态环境的大规模破坏,就是改革开放以来,因为急功近利,片面追求经济指标盲目上项目而破坏环境的事例也不胜枚举。虽然国家采取了许多措施,但未能从根本上遏制生态环境恶化状况,所面临的形势依然十分严峻。一是水土流失严重。水土流失量大面广,全国水土流失面积已经达到367万平方公里,占国土总面积的38.2%。二是土地沙漠化严峻。我国土地沙漠化、草原退化加剧,生物多样性减少,生态系统功能退化。土地沙漠化面积达262.2万平方公里,占国土面积27.3%。三是水资源严重短缺。我国是水资源严重短缺的国家之一,排在世界上132个缺水国家中的第13位,人均水资源占有量排在第82位。四是环境污染堪忧。我国已成为影响世界环境的八大国之一,主要污染物排放量超过环境承载能力,水域污染严重,生活污水污染日趋加重,流经城市的河段普遍受到污染,许多城市空气污染严重,酸雨污染加重,持久性有机污染物的危害开始显现,土壤污染面积扩大,近岸海域污染加剧,核与辐射环境安全存在隐患。大气污染以煤烟型污染为主,垃圾已成围城之势。全球污染最严重的10个城市中我国占8个。全球空气污染最严重的20个城市有10个在中国。环保总局称,空气污染特别是酸雨已严重制约我国全面建设小康社会目标的顺利实现,2005年全国二氧化硫排放总量高达2549万吨,居世界第一。发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国近20多年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。面对生态环境恶化的状况,我国政府采取了诸如制定关于环境保护与建设的法律等一系列措施,这在一定程度上缓解了生态环境的恶化。尤其令人欣慰的是,国务院2005年12月3日作出并于2006年2月14日正式颁布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》。国务院的这个决定,为我国的环境保护事业注入了勃勃生机,将会给我国带来

环境保护与建设的春天！

在国际社会对生态环境的高度重视并加强环境教育的态势下,我国的环境教育开展较早并日渐加强,取得了一定成效。1973年,我国首次环保会议召开,提出了进行环境保护教育的设想。1992年11月,在苏州召开了我国环境教育工作会议,检阅了队伍,总结了成绩,明确了以后环境教育的方向和基本任务。近10多年,学校的环境教育收效明显。2005年7—8月,我们一个课题组对我国西部五省一市即四川、云南、贵州、广西、西藏和重庆的423名大学生作了关于环保知识与素质的调查。总体上看,大学生对环境保护有较深层次的认识,不仅认为环境保护有利于自身的身心健康(92.4%)、有利于保持水土防止污染(85.3%)这种较一般层次的认识,还有对环境保护有更深层次的认识,认为有利于人与自然和谐(85.3%)、可持续发展(85.6%)、有利于子孙后代(81.8%),选这5项的人占被调查人数的81.8%以上,这是非常可喜的现象。

然而,毋庸讳言,虽然法律颁布了不少,也开展了一定的环境教育,但我国生态环境的恶化却长期没有能够遏制,其原因何在?这值得认真总结。2005年突发的松花江水污染事件暴露出一些深层次问题。归纳概括起来,至少有以下几点原因。第一,环境立法的系统性不强。法律之间没有配套,相互之间的联系不够。第二,环境立法滞后,前瞻性不够。往往是哪个问题突出,群众反映强烈,就制定相应的法律法规,环境立法总体上处于被动状态。第三,环境法律的可操作性较差。加上地方保护主义、腐败行为、短期行为、片面化行为等,有法不依、执法不公、执法不严的情况时有发生,导致不少环境法规如同虚设。第四,对环境与经济活动、社会发展之间统一性的认识,既不深刻也不全面,在环境立法及其执法过程中,其他经济产业部门参与不够,配合协调不够。第五,对人的素质培养与提高没有高度重视。诚然,我国开展了环境教育,但人们对环境教育的作用认识并不深刻,也不全面,导致环境教育根本没有形成多层次多渠道的科学体系。实施环境教育的力度不够,措施不力,存在几方面不足。其一,决策人员缺乏整体意识、未来意识和忧患意识。在这种情况下,为了“政绩”,片面追求经济指标,加上“先污染后治理”的传统观念作祟,环境法律法规往往成为一纸空文,难以施行;其二,公众教育力度不够,全民环境意识差。我国城市污水、垃圾造成的江、湖污染,污染企业对环

境造成的破坏令人触目惊心。但人们往往熟视无睹,习以为常,或者加入污染行列。其三,学校长期不重视环境教育。且不讲在应试教育形势下学校普遍忽略环境教育,根本不知环境教育为何物,其实,即使是在实施素质教育的过程中,环境教育也被多数学校视为可有可无。他们没有认识到,爱护我们生存的环境是思想道德素质必须包括的重要内容。其四,机制不健全。国际上的终身教育理念虽然在我国已深入人心,各种形式的学历教育与非学历教育已有相当规模,但如何建立与完善相互配合、相互促进的环境教育机制却是值得认真研究与亟待解决的重大问题。事实上,我国环境教育有很大的随意性,往往因人因时因地而异。一般说来,从区域上看,经济发达地区比经济欠发达地区重视;从行业上看,文教卫生系统特别是教育系统比其他系统重视;我国环境教育,不论是其深度还是广度都不能适应与社会发展的需要。

人是社会发展的主体,是可持续发展战略实施活动的核心,作为主体人的受教育程度又是体现其发展能力的一个重要指标。联合国《21世纪议程》指出:“教育是实施可持续发展战略及增强人们解决环境与发展问题能力的决定因素。”我国《中国21世纪议程—人口、环境与发展白皮书》提出要“将可持续发展思想贯穿于从初等到高等的整个教育过程中”。十分明显,环境教育在可持续发展中具有举足轻重的地位。但很遗憾的是,由于我国尚未通过法律手段强化与确保环境教育,没有紧紧抓住提高人的素质、尤其是一部分决策者的素质这个根本,从而导致对法律的执行不够硬,随意性大,往往因执行人的水平、能力和素质而异。这使我们十分清醒地认识到,对环境教育立法是多么重要!

社会在发展,时代在前进。如果说以前我国的法制建设还相当薄弱,那么,改革开放以来,在党中央和国务院决策下,经过艰苦的努力,我国的法制建设取得了巨大成绩,人们的法治意识、法治观念大大增强。在这种情况下,人们十分盼望法律能够更加完善,法律体系更加健全。这为制定我国环境教育法奠定了十分重要的基础。

三

我们认为,不论是从内容还是从法律体系来看,《中华人民共和国环境教育法》虽然冠有“教育”二字,但它不应当是教育法的子法,而应当是隶属于宪法的独立法律。因为它的内容与实施,涉及每一个公民和各行各业等方方面面,远远超出学校教

育;其内容框架大致应当包括以下几个方面:

第一部分,阐明颁布《中华人民共和国环境教育法》的目的。至少应当阐明两点。一是中华人民共和国每个公民都必须认识到,保护和建设生态环境是全民族的事业,关系我们的社会主义事业的兴衰,关系到中华民族子孙万代存亡,事关整个人类的生存与发展。从本质上看,环境问题是一个人权问题。二是环境宣传教育是实现国家环境保护意志的重要方式。正如国务院的《决定》所指出,在强化环境法治的同时,也要加大环境保护基本国策和环境法制的宣传力度,弘扬环境文化,倡导生态文明,以环境补偿促进社会公平,以生态平衡推进社会和谐,以环境文化丰富精神文明。因此,中央人民政府和各部、委、局以及省(市)等地方政府必须面向世界,面向未来,立足全局,对环境教育切实履行行政职能,负责制定环境教育的相应计划、规定,并务必落实。

第二部分,赋予国家环保总局更大的权力。作为国务院的职能部门,国家环保总局对内代表国务院行使相应权力,诸如制定环境教育中、长期规划,拟定近期环境教育计划或者活动,制定考核评估指标体系和奖惩制度,协同教育部等部门,确保有关环境教育计划的有效协调与执行;对外代表国家行使相应权力,与其他国家和相关国际组织之间的协作、交流。

第三部分,环境教育计划及培训工作。就环境教育的内容来说,必须纳入以下方面。

首先,决策教育。这是环境教育的关键和核心。科学的决策,不论是在经济效益还是生态环境以及社会效益上都会是良好的,而错误的决策,将会造成对环境的污染或者给治理污染造成困难,从而给和谐社会的构建带来阻力。由于决策者是各级政府以及企、事业单位的领导,因此,他们在决策中环境意识的强弱往往对广大群众有导向作用,对社会产生巨大影响。不言而喻,对决策者进行环境方面的法律法规和可持续发展的教育,培养他们的“法治意识”、“生存意识”、“全球意识”、“未来意识”与“忧患意识”,使他们树立爱护环境、建设环境的观念,这项工作极为重要!为了增强决策教育的效果,提高决策者的环境意识与决策水平,还应当采取以下措施,即:一是将决策规范化,也就是在项目分成等级的基础上,按照有关规定,对项目从论证到实施以及效果进行全过程的规范管理,以提高决策的民主化、科学化水平;二是建立决策责任制,要像国家对基建工程的管理那样,让决策者对决策终

身负责,促使决策者增强责任感,并不断提高决策水平与能力,以杜绝破坏环境的“政绩工程”;三是引进竞争机制,通过规范、科学的评估,对项目或决策效果、效益给予必要的奖惩。四是对决策者进行相关考核,并将其作为干部任免的重要依据。必须惩戒那些为所谓“政绩”而牺牲生态环境的决策人。据专家测算,我国的环境污染造成的损失,至少应当从GDP收入中扣减10%。由此可见决策教育何等重要!鉴于我国西部在环境保护与建设中的特殊地位,西部大开发中尤其要避免决策者以牺牲环境换取经济增长的急功近利行为。

其次,全民教育。全民教育也就是公众教育。它是普及环境保护与建设知识、对决策进行民主监督的关键所在。一个国家,一个地区,乃至一个单位,如果广大群众没有强烈的环境意识,没有他们对环境问题的关心与积极参与,要保护与建设好环境是根本不可能的。全民教育是指或者通过报刊、广播等各种新闻媒体,或者运用会议、讲座、培训班、设立环境日等各种形式,多渠道对广大工人、农民、城市居民以及其他人士进行的环境教育。这种教育是营造保护与建设生态环境的良好氛围,提高公众环境意识和树立可持续发展观念的强有力举措。特别应当指出,我国西部是少数民族集居的地区,由于文化传统、地广人稀等历史与现实的原因,加上所处的地域特殊,毋庸讳言,对西部少数民族群众的环境教育更为困难,但是,促使他们树立可持续发展观念却具有特殊意义!因此,在我国西部,尤其是在西部少数民族地区开展环境教育,应当成为全民教育工作的重中之重!

再次,学校教育。对各级各类学校的学生进行保护环境、建设环境与社会协调发展的可持续发展观的教育,是全面推进素质教育的重要内容,是塑造具有适应未来发展的环境素质与能力的建设者和接班人的重要工作。青少年是祖国的未来,也是世界的未来,他们的环境意识、环境素质、环境能力将决定国家乃至国际社会未来的生态环境与可持续发展状况,因此,无论花多大的代价在学校教育上都是值得的!事实上,是否高度重视在学校狠抓环境教育,可以检验有关领导与决策者是否具有把握未来的水平与能力。仅就我国而言,在西部高校与中小学率先创建绿色学校,就是立足全局、具有前瞻性的工作,值得有关方面尽快研究和决策。当然,在学校开展环境教育应当注意根据幼儿园、小学、中学和大学几个不同层次进行,并列入教学计划,将课堂的理论教学与课外的实践活动有机结合

起来,以适应儿童和青少年的认知规律,突出其养成教育特点。应该制定相应政策,倡导和鼓励高等院校开设环境教育专业,培养环境保护和建设方面急需的专门人才。

第四部分,环境教育的经费投入。务必大大增加财政拨款。我们应当深刻地认识到,环境被污染、被破坏以后,进行治理所耗费的人力、物力、财力是极其巨大的。在这方面,我们已经有许多惨痛的教训。据悉,我国某直辖市的一个县为了发展经济而开采锰矿,多年来给国家上缴利税不足3亿元,但开矿所造成的环境污染则需国家投入13亿元以上给予治理!如果通过环境教育,提高了人的素质,特别是提高了决策者的素质与能力,这类蠢事就可能避免,所产生的社会、经济效益则是难以估量的。因此,从这种意义上说,环境教育的经费投入是一本万利的事情。

第五部分,设立环境教育奖金与基金。国家设立环境教育奖金,奖励为环境教育作出了贡献的人员;要为高等院校所举办的环境专业和环境教育专业提供奖金,以奖励作出成绩的相关人员,促进和加强学科建设与高层次人才的培养。通过冲抵税收等方式,鼓励企业、事业单位、团体和个人设立环境教育基金,以资助环境教育的大型活动、学术研究和鼓励参加国际学术交流。

第六部分,建立环境教育指导委员会。这个委员会主要由专家组成,应具有相当的权威性。它对国家的环境教育计划进行审议,起咨询、参谋作用;对各部门、各地的环境教育工作进行检查、评估,起督促作用。

第七部分,成立国家环境教育工作委员会。由国务院分管领导任主任,其成员主要来自国家环保

局、教育部、林业部、农业部、卫生部、劳动人事部、海洋局等相关部门的主要领导。

第八部分,成立国家环境教育基金会。这是非赢利性的组织,其职能主要负责对环境教育基金的吸纳、发放等管理工作。

综上所述,我国的环境教育法的制定和颁布,是完全必要的,环境教育的进一步实施与深化急需《中华人民共和国环境教育法》给予切实保障,《中华人民共和国环境保护法》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的贯彻落实呼唤《中华人民共和国环境教育法》;它将在提高我国广大公民尤其是决策者与青少年的环境素质、环境能力方面产生重大作用,对于实现我国经济、社会的可持续发展产生深远影响。这个法律的制定,时机已经成熟,条件已经具备,其内容可以借鉴美国、英国、法国、德国、奥地利、意大利、加拿大、澳大利亚、日本、新加坡等发达国家的法律、法规;参考临近的发展中国家诸如印度、泰国、菲律宾、马来西亚等国在环境教育方面的经验,再结合我国的实际情况进行认真研究,使之科学而切实可行。我们殷切地期待着,广大人民群众也翘首待望《中华人民共和国环境教育法》及早制定并颁布实施。

参考文献:

- [1] 延军平,黄春长,陈瑛. 跨世纪全球环境问题及行为对策[M]. 北京:科学出版社,1999.
- [2] 徐辉,祝怀新. 国际环境教育的理论与实践[M]. 北京:人民教育出版社,1998.
- [3] 何向东. 西部地区高等学校应当率先创建绿色大学[J]. 西南师范大学学报(人文社会科学版),2000(5):88-93.
- [4] 国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定[R]. 新华社,北京2006年2月14日电.

责任编辑 刘荣军

Thinking About Legislation of the Environmental Education Law of the People's Republic of China

HE Xiang-dong

(Logic and Intelligence Research Center, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: The international community shows great concerns about the sustainable developing education which takes ecological environment, environmental protection and construction as important contents. China has gradually been attaching importance to environment. Many laws and legal regulations have been promulgated and a series of activities on environmental education has been organized and conducted, whereas the implementation of environmental laws and legal regulations are not very satisfying. Problems on environmental ruins and pollution have not been ultimately solved. The reason is that the citizens' awareness on environment is to be improved, and especially the decision makers should improve their quality and competence on environment protection and construction. Great vocation for legislation of environmental education as soon as possible can be heard in putting the concept of scientific development into practice, realization of sustainable development and the theories and practice of Construction of Harmonious Society. The contents and implementation of the Environmental Education Law of People's Republic of China are of relation to all the citizens and all walks of life. It is an independent law which directly belongs to the Constitution Law of China, not a branch law of Education Law.

Key words: China; environment; education law