

我国环境教育及其立法刍议

黄云

(湖南大学法学院, 湖南长沙, 410082)

[摘要] 环境问题日益严重, 而环境意识的提高对环境问题的解决, 以及对可持续发展具有重要意义, 因此环境教育迫在眉睫。鉴于我国环境教育以政策为导向, 没有法制化、系统化, 环境教育内容也偏重学校教育, 提出应予环境教育专门立法, 从法律层次保护环境教育的实施, 在内容上也应强调政府的责任, 除学校教育外应加强社会环境教育, 另外, 在资金保障方面也应有明确的规定。

[关键词] 环境意识; 环境教育; 可持续发展

[中图分类号] G40-011.8 [文献标识码] A [文章编号] 1674-893X(2011)02-0070-04

自工业革命飞速发展以降, 环境问题凸现, 环境灾害频频发生。各国政府竭尽能事寻求解决之道。从最初的强调行政命令和政府控制的“命令和控制式”手段, 到以市场为主导的经济手段在全球范围内的广泛适用; 从末端控制到源头控制演进, 环境问题因应措施越来越向着基于市场、基于公众环境道德价值选择的方向发展。譬如, 从可持续发展到具体的可持续消费、可持续生产的提出, 它们的实现更多地依赖于公众消费者所持的环境价值观、环境知识及环境态度, 一言以蔽之, 可持续发展的实现更多依赖于公众的环境意识程度。而公众环境意识的提高不是自发而生, 也不能一蹴而就, 它是一个漫长的过程, 而这就需要依靠环境教育方能达致。

一、环境教育概述及迫切性分析

1. 环境教育概述

1949年, 国际自然与自然资源保护联合会成立了专门的教育委员会, 环境教育始进入人类视野。而环境教育的定义、目标也并非固守不变, 而是随着环境问题的发展和人们认识的深入而演进的。

最初对环境教育的定义及其目标的理解是围绕着“环境问题”展开的。1970年国际保护自然与资源联合会首次使用“环境教育”一词并将其定义为: “是一个认识价值、弄清概念的

过程, 其目的是发展一定的技能和态度。对理解和鉴别人类、文化和生物物理环境之间内在关系来说, 这些技术和态度是必要的手段。环境教育还促使人们对环境问题的行为准则做出决策。”美国在1970年颁布的《环境教育法》中, 将环境教育定义为“围绕着人们的自然环境和人为环境与人之关系的理解过程。其中包括人口、污染、资源的分配和枯竭、自然保护、运输、技术、城市及乡村的开发计划等与人类环境具有怎样的关系”^[1]。1975年联合国教科文组织与联合国环境规划署联合在原南斯拉夫首都贝尔格莱德主持召开了国际环境教育研讨会, 在通过的环境教育的纲领性文件《贝尔格莱德宪章》中指出, 环境教育的目的是“促进全世界所有的人意识并且关注环境及其问题, 并促使他们个人或群体具有解决当前问题、预防新问题的知识、技能、态度, 并推动及投入到这项工作中去。”

而随着可持续发展观的树立, 人们认识到环境不是某个国家的问题, 而是整个人类的发展问题。对环境教育的认识也从只关注“环境问题”转向了整体性的可持续发展观。1992年6月, 联合国环境与发展大会在巴西里约热内卢召开, 通过了以可持续发展为核心的《里约环境与发展宣言》《21世纪议程》等文件及其他公约、声明等。会议也着重强调要对环境教

[收稿日期] 2011-01-09

[作者简介] 黄云(1973-), 女, 湖南长沙人, 湖南大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 环境资源法学。

育重新定向，以适应国际可持续发展战略的要求，并充分肯定了环境教育对于推进可持续发展的重要作用^[2]。由此，环境教育以可持续发展的实现为目标，以可持续发展生态理念为主围绕着可持续发展而展开。澳大利亚新南威尔士州《〈环境保护行政法 1991〉环境教育修正案 1998》中对环境教育进行了法律上的定义，将环境教育描述为“一个尝试让人理解环境要素之间的相互作用关系、使人对此持有积极的态度和促进其完善的能力的过程。这个过程要重视不同的个人在接受教育方面的特殊需要，比如年龄、文化背景以及学习能力等”。

虽然对环境教育的定义与目标的认识有了一些改变，但是其实质核心的内容仍在于是认识环境价值观及澄清人类与自然相互关系的过程，这是提高公众环境意识的重要手段。

2. 环境教育之迫切性分析

环境教育对于可持续发展具有重要推进作用，其最终目标是实现可持续发展，而这一最终目标则是通过促进公众环境意识这个直接目标而实现的。

环境意识(environmental awareness)是从英文翻译过来的，在英语世界，等同于环境素养(environmental literacy)。1970年，美国总统尼克松在论及环境素养重要性时认为：环境问题的解决，需要美国全社会进行改革，以获得新的知识、概念和态度，并认为美国全社会必须对人与其环境的关系发展有新的了解和认识，也就是说要发展环境素养。而环境素养的培养必须依赖教育过程的每个阶段。

环境意识反映着人与自然的看法，一般认为包括环境知识、环境伦理价值与环境态度等。环境意识很大程度上影响着环境行为。环境行为不仅指个人领域的环境保护行为，如节能节水、垃圾分类、绿色消费等，也包括公众领域内的环境保护行为。无论个人领域还是公众领域内的环境行为都是实现可持续发展的基础。

环境意识的提高是整个人类所面临的问题，因为面对日益严重的环境困境，公众所持的环境价值观与态度对应对之策的实施与效能至关重要。1994~1997年澳大利亚新南威尔士政府进行了一次“关于如何实现可持续发展既定目标”的社会调查。调查显示，通往可持续

发展的巨大障碍之一便在于公众缺乏对有助于可持续发展的行为的认知。而在2008年国际金融危机发生后，联合国环境规划署提出了“绿色新政”的倡议，2009年启动了“全球绿色新政及绿色经济计划”，无论是绿色新政或是绿色经济，均离不开公众的参与和支持，因此对公众的环境意识要求更高。而作为提高公众环境意识的环境教育的重要性及迫切性尤为凸显。

我国公众环境意识在近些年中有明显的提高，但存在的问题不容忽视。据中国社科院社会学研究所承办的中国环境意识项目——2007年全国公众环境意识调查报告显示，从总体看，人们的环境保护价值取向较高。但在环境保护认知上高知晓率与低正确率并存，公众对环境保护认知的实际知晓率偏低。而公众环保知识接受渠道相对单一，主要途径是通过大众媒体获取知识，而公众从相关部门及组织所举办的环保宣传与教育活动中获得的知识信息比例较低。政府、学校及环境NGO的宣传教育所占比例并不高。这种现状对我国环境教育提出了严峻的要求，也是我国所必须面对并解决的。

二、我国环境教育规范现状分析

任何举措都不是随意的，都需要规则规范方能发挥最大效能。我国的环境教育发端于1973年的第一次全国环境保护工作会议，至今已近四十年，确保其实施的规范至关重要。

1. 环境教育规范形式

我国《环境保护法》第五条对环境教育作了原则性的规定：“国家鼓励环境保护科学教育事业的发展，加强环境保护科学技术的研究和开发，提高环境保护科学技术水平，普及环境保护的科学知识。”

除此外，我国环境教育规范均是以政策、指南形式出现的。1980年5月，国务院环境保护领导小组与有关部门共同制定了《环境教育发展规划》，并纳入国家教育计划；1995年国家环保总局制定《中国环境保护21世纪议程》指出，保护环境是中国的一项基本国策，加强环境教育是贯彻基本国策的基础工程，提出了“环境保护，教育为本”的基本理念；1996年，国家环保局、中宣部、国家教委颁布了《全国环境宣传教育行动纲要》（1996~2010），为环境教育的全面普及提供了重要保障；2003年教

育部颁布了《中小学环境教育实施指南》等。

2. 环境教育规范的内容

我国的环境教育内容主要集中在学校教育方面,包括中小学及高等院校的环境教育,除了在《全国环境宣传教育行动纲要》中对学校环境教育做了较为详尽的规定,并提出兴建绿色学校的要求外,还在以后陆陆续续出台了相应的针对学校环境教育的政策和指南,而对于在职环境教育和社会环境教育规定则相对薄弱。我国对环境教育的定位仍处于学校正规教育,而忽视了环境教育的非正规形式及终身特性。此外,我国环境教育政策对国家、政府的环境教育责任没有明确确认,没有确立具体的部门以负环境教育之责。至于环境教育资金保障方面,也仅在《全国环境宣传教育行动纲要》中原则性的规定其经费应纳入各级国民经济和社会发展规划,由中央和地方财政拨款。并要求各级环保部门要根据排污费使用的有关规定,从排污收费的业务活动补助费中划出一部分资金,切实用于环境宣传教育,但缺乏可操作性条款。最后,在这些政策性文件中缺乏权利、义务、救济内容,所有的条款均缺乏法律强制性和救济。

3. 环境教育规范实施状况

以政策形式对环境教育所做规范仅具有原则性和指导性而缺失可操作性。我国环境教育在着重强调的学校教育特别是中小学教育方面实施较好。如《全国环境宣传教育行动纲要》(1996~2010)规定:到2000年,在全国逐步开展创建“绿色学校”活动。而据统计,到2008年,全国创建的“绿色学校”已达4万余所。但是,中国环境意识调查报告显示,学校对环境教育上并没有发挥重要作用。这说明在绿色学校不断增加之时,其环境教育的作用与功能却有流于形式之嫌,没有达致其最佳效果。而关于环境教育经费来源保障更是绝大多数没有得到实施,环境教育经费成为阻碍环境教育的一大拦路虎。此外,行动纲要中诸如对企业职工的环境教育、大众媒体的宣传教育的规定,也因其并不具有系统性和强制性而多实施不畅。

三、我国环境教育立法建议

法律是具有强制力保证实施的规则,环境

教育法律化是确保环境教育顺利实施的重要保障。

1. 环境教育规范应予专门立法

我国以政策为主导的环境教育规范虽可指导我国环境教育的发展方向,但是却不足以应对我国环境教育现状,更难以提高我国公众的环境意识水平。因此环境教育立法必须提上议事日程,明确相关主体的权利、义务和责任,完善其行政管理制度,增强其可操作性,方能使环境教育达到提高公众意识的直接目标,并进而向着可持续发展行进。

美国早于1970年制定《环境教育法》,日本也于2003年颁布了《增进环保热情及推进环境教育法》,而巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加和危地马拉等拉美国家也于20世纪90年代出台了环境教育法。法律以强制力保证实施为优势,环境教育的专门立法有利于保证环境教育措施的实施。此外,针对我国地域广阔而发展不均衡的现状,环境教育应具有不同的特色,笔者认为可以在专门立法基础上制定具有地方针对性的实施细则。

2. 环境教育立法内容

首先,确认环境教育为全民教育、终身教育的特性,且不局限于学校教育和阶段性。新南威尔士州在《〈环境保护行政法1991〉环境教育修正案1998》中强调,环境教育“是一个终身学习的过程,包含一个人可能接受的任何教育过程和方式。”也就是说,修正案将环境教育过程定义为一个无时无刻不在的对环境的理解、认知和促进的因人而异的过程^[3]。我国环境教育立法也应明确环境教育的特性。因此,立法中除了对学校教育的规定外,还应加强对在职人员的教育和社会性教育,包括对妇女、年长者的环境教育等,并形成系统化、制度化的程式。

其次,确立以政府为主导的行政管理方式,加强大众传媒、环境非政府组织、企业及社区的环境教育宣传的协调进行。环境教育是实现可持续发展道路的重要途径,将其视为国家发展的一项重要内容,政府责无旁贷。美国1990年《国家环境教育法》规定设立环境教育司,协调并统管全国范围内的环境教育工作。该法以列举方法明确了环境教育司的职责。国家环

境保护局设环境教育咨询委员会和联邦环境教育工作组以起监督和协调作用。我国具有行政治国传统，在环境教育方面有必要举行政之力以加强其实施和监督协调作用。此外，其他如大众传媒、环保非政府组织及企业和社区对环境教育都有着其独特的方式和作用，在立法中不应忽视它们的作用，应予明确规定其职责和权利。

再次，立法中应对环境教育的资金保障作出明确的规定。美国 1970 年环境教育法的失败主要就是因为资金得不到政府的支持所致。后来转而寻求非政府组织支持，在 1990 年重新制定的《国家环境教育法》中，非政府组织的地位也是很突出的。我国非政府组织发展不畅，还是得依靠政府的资金支持《全国环境宣传教育行动纲要》（1996~2010）中对资金的保障有一般性的规定，有其合理性，但是没有得到良好的执行，因此难以发挥其作用。鉴于此，在环境教育立法中应有明确详细的规定，并且有强制力保证其实施，这也是专门立法的一个重要优势所在。

最后，在环境教育中应强调知与行的结合。“行是知之始；知是行之成。”我国著名教育家叶圣陶先生说：“教育是什么？往简单方面说，只须一句话，就是要养成良好的习惯。”养成习惯贵在躬行实践，有了行动才能获得真知。环境教育也是如此，特别是在中小学教育中，知与行的结合才可能真正提高学生的环境意识。在一些国家，虽然没有环境教育专门立法，但是在其专门政策中都呈现出将环境素养的教学

与学生的实践结合起来的内容，如德国；而日本有专门立法，在其学校环境教育中分为亲近自然教育、学习理解自然教育和守护自然教育。自然教育就是通过引导学生走出教室、走进大自然，自由地感受大自然，体会人与大自然的和谐关系，从而加深对自然的理解，树立人与自然的和谐理念。我国环境教育政策虽然对学校教育最为重视，但是多半流于形式，除了制度上的原因，知识与实践脱节应该也是一大因素。因此，在环境立法中应着重规定知与行的统一，为环境教育的真正实施奠定基础。

环境教育的重要性和迫切性已不待言，专门立法不失为加强环境教育的一个重要举措。但是必须将其与所谓“表象立法”区分开来，环境教育不是为了政治需求和形式，它涉及到我国的可持续发展，因此具有可操作性和可执行性至关重要。

参考文献：

- [1] 刘继和.从行政看美国的环境教育体系[J].环境教育, 1999,(3): 43-45.
- [2] 王文芳,王茂.国际环境教育发展:回顾与思考[J].天津市教科院学报, 2002(4): 20-23.
- [3] 王元楣,王民.澳大利亚的环境教育立法——以新南威尔士州环境教育相关立法为例[J].环境教育, 2009(11): 17-20.
- [4] 王民.环境意识概念的产生与定义[J].自然辩证法通讯 2000(4): 86-90.

[编辑：苏慧]