

我国环境教育立法基本问题研究 ——基于海峡两岸环境教育的立法实践

廖建求

摘 要: 环境教育法是倡导生态文明观、引导环境教育行为、激励环境保护行为、培养环境公民、促进环境教育事业发展并实现人与自然生命共同体的基本法。大陆、台湾地区丰富多样的立法治理实践取得了显著成效,能为环境教育立法提供有效样本。规范体系需要基本法、部门规章及跨部门的共治规程、地方性法规有效供给;立法理念与目的以社会主义生态文明观为依归,“全民教育”“可持续发展”“奖罚并重”“终身教育”是基本原则;环境教育法应独立于环境保护法与教育法而成为综合性基本法;环境教育政策、环境教育认证制度、环境教育奖惩制度、环境教育基金制度是核心制度,重点制定环境教育人员与设施认证、环境教育奖励、环境教育基金、环境教育法律责任及环境社会教育方面的法律制度;可操作性要求有效平衡环境教育规范原则性和规则实效性的关系。

关键词: 环境教育;环境教育法;法律规范体系;法律地位;立法理念;制度要素

中图分类号: G40-011.8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2020)01-0146-11

DOI: 10.16493/j.cnki.42-1627/c.2020.01.012

2019年7月1日国内首个垃圾分类教育学校在浙江台州挂牌成立,立即掀起了舆论风波。理性思之,垃圾分类法律制度是人类应对环境危机的重要举措;垃圾分类公益教育学校是民众无法应对垃圾分类标准、管理制度而出现环境行为失范时向普通民众提供环境教育的公众平台。当前,就教育层面而言,存在环境法学教育与环境教育法。虽环境法学教育与环境教育已获得长足发展,但二者在教育主体、受体范围、形式与方法、强制性等方面均存在较大差异。滞后于蓬勃发展的环境教育,环境教育法存在失位、失语与失职,这进一步凸显了深入研究环境教育法律制度与立法的紧迫性。当前,社会主义生态文明观已确立,生态文明已入宪入典,环境教育法治化已刻不容缓。纵观中国十多年对“环境教育法”研究成果,现有研究^①无法为已纳入全国人大立法规划的环境教育立法提供足够的、系统的、深入的理论支撑,也无法保障和促进环境教育事业的发展。

基金项目: 国家社科基金重点项目“我国人类遗传资源保护的立法机理与制度构建研究”(19FX021)

作者简介: 廖建求,法学博士,国土资源部法律评价工程重点实验室研究员,中国地质大学公共管理学院法学系副教授,12356698@qq.com(湖北 武汉 430074)

① 在中国期刊网上搜索到39篇有关“环境教育法”成果:主题就“环境教育法”或“环境教育立法”进行研究的有28篇,占比71.8%;发表年度最多的是2009、2010,分别是7篇、5篇,其次是2013、2014、2015,都是4篇;基础性研究与政策研究分别是11篇和4篇,占比38.5%;发文单位或机构涉及20家,其中高等学校或研究院占比75%,政府相关职能部门占比25%;无相关基金支持。这些基本数据反映出,与环境资源保护法律及其立法问题相比,过去十余年环境教育法律及其立法问题并未得到学术和实践应有的重视,大多研究仅仅停留在对美、日等西方国家环境教育法的引荐与简介上,立足于中国国情提出系统的相应理论和制度构建的贡献欠缺。

一、“环境教育”的法律界定与规范体系

（一）环境教育的内涵界定

从学理角度看，“环境教育”可以从环境科学、环境保护及其两者结合的角度进行定义，各家观点互异而又相互借鉴。归纳起来，关于“环境教育”的学理定义有过程说、学科说、手段说、目的说和综合说五种^①。从“环境教育”定义发展历程看，以单一要素为基础的含义逐渐遭抛弃，以多要素综合为基础的含义越来越受到欢迎。这一趋势也潜移默化地影响着“环境教育”立法界定。但此种影响并非单向，而是彼此影响、互生共促。环境教育的基本过程、手段方式、终极目的都得到了法律的确认，环境教育法又反过来影响环境教育内涵发展、促进环境教育的政策实施和活动开展。

从法律文本考察，台湾地区《环境教育法》第3条对“环境教育”予以界定，大陆的“环境教育条款”并未对“环境教育”进行界定，但是各省市的地方性环境教育法律法规中却有界定。两地区规定比较如表1所示。

表1 台湾地区与大陆法律文本对“环境教育”的界定比较

台湾地区	大陆地区
《环境教育法》第3条 指运用教育方法，培育国民了解与环境之伦理关系，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	《南京市环境教育促进办法》第3条 通过多种形式，向公众普及环境道德、环境法制、环境科普知识，以增强环境意识、提高环境保护技能、树立生态文明价值观的教育活动
	《天津市环境教育条例》第2条 指通过多种形式向公民普及环境保护的基本知识，培养公民的环境保护意识，提高公民环境保护技能，树立正确的环境价值观，自觉履行保护环境的义务
	《哈尔滨市环境教育办法》第3条 以多种形式向社会普及环境保护的基本知识，培养公民的环境保护意识，提高公民的环境保护技能，树立正确的环境价值观的教育活动
	《洛阳市环境保护教育条例》第3条 通过多种形式普及环境保护知识，培养环境保护意识，提高环境保护技能，树立正确环境价值观，履行环境保护义务的活动
	《宁夏回族自治区环境教育条例》第3条 以环境意识、环境道德、环境法制、环境科普知识为主要内容，培养环境保护技能、树立环境价值观的教育活动

台湾地区和大陆的环境教育立法存在诸多“同工”之妙。两者都将环境知识传授、环境意识培养、环境保护技能提高、环境价值观树立作为环境教育的基本内容。两者也强调通过一定的形式进行环境教育，只是台湾法例明确使用“教育方法”术语，而大陆地方立法例则使用比较含糊的“多种形式”用语。台湾地区立法对“环境教育”的认识更为本质、全面和具体，各个具体目标之间的

^① 1970年版的美国《国家环境教育法案》及国际自然与自然资源保护同盟召开的“学校课程中的环境教育”会议均采用过程说。1977年第比利斯会议则将“环境教育”视为一门学科，我国的徐辉、祝怀新、钮琦壁等学者也持此观点。1974年芬兰查米“环境教育研讨会”则将环境教育视为一种环境保护的手段途径。1980年美国哈格福特、威廉姆·贝尔·斯泰普等指出环境教育的目的是培养拥有知识、技能、献身精神的环境公民。马桂新则是将过程、手段途径、目的等综合起来对环境教育进行定义。

逻辑关系更为严谨，递进关系更为明显。在“永续发展之公民”的终极目的指引下，“培育国民了解与环境之伦理关系”“增进国民保护环境之知识、技能、态度及价值观”与“促使国民重视环境，采取行动”三者并非并列关系，而是层层递进的关系，是一个环境教育的完整过程描述。而大陆的地方立法例均未对人与自然之伦理关系的培养进行确认，即未对环境教育之“永续发展之公民”最终目的加以认可。虽然天津、洛阳两地的立法例均视“履行环境保护义务”为环境教育活动的一部分，但是环境保护义务的外延是很狭窄的，包括作为义务与不作为义务，其“履行环境保护义务”的行为规范指引作用远不如环境行动和环境问题解决来的彻底和实际，因其外延除了环境保护义务之外，还包含了可以自愿性在内的其他环境保护行动。

（二）环境教育的规范体系

在顶层设计方面，大陆环境教育立法是以条款的形式确立。1989年《中华人民共和国环境保护法》第5条第一次以条款形式规定了环境教育。这就是学界所称的环保法中的“环境教育条款”，也有学者称其为环境教育的“宪法性条款”^[1]。之后，除《国家生态环境科普基地管理办法》外，环境教育的规范零散于各种环境保护法律文本中（如表2所示）。此外，为落实《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020年）》和《全国环境宣传教育行动纲要（2011—2015年）》，并规范各中小学环境教育社会实践基地，2013年环境保护部、教育部联合制定了《全国中小学环境教育社会实践基地申报与管理办法》。

表2 各种环境保护法律文本中的“环境教育”条款

年度	文本名称	条款	内容
2003	中华人民共和国放射性污染防治法	第5条	放射性污染防治宣传教育是县级以上人民政府应当履行的职责
2008	中华人民共和国水污染防治法	第6条	加强水环境保护的宣传教育为国家责任
2012	中华人民共和国清洁生产促进法	第3条与第15条	宣传、普及清洁生产知识为国家责任，同时国家鼓励社会团体和公众参与清洁生产的宣传、教育；国务院教育部门、县级以上人民政府有关部门及新闻出版、广播影视、文化等单位及有关社会团体的职责是对清洁生产进行宣传、教育和培训
2014	中华人民共和国环境保护法	第9条	进一步细化了1989年环保法中的“环境教育条款”：各级人民政府加强环境保护宣传和普及工作并鼓励其他非政府组织参与其工作；教育行政部门、学校加强环境教育；新闻媒体应当开展环境保护法律法规和环境保护知识的宣传
2015	中华人民共和国固体废物污染防治法	第6条	国家鼓励、支持固体废物污染环境防治科学知识的普及，各级人民政府应当尽到其宣传教育和倡导环保方式的义务
2015	环境保护公众参与办法	第17条	加强公众的环境宣传、普及环境知识、培养环境意识、倡导绿色生活、提倡低碳环保风尚，是环境保护主管部门的职责范围

在地方法规、政府规章层面，大陆环境教育立法仍然不多。至目前为止，已五个省市的地方立法样本：2015年《南京市环境教育促进办法》（共24条）、2012年《天津市环境教育条例》（共27条）、2015年《哈尔滨市环境教育办法》（共21条）、2014年《洛阳市环境保护教育条例》（共26条）、2011年《宁夏回族自治区环境教育条例》（共6章39条）。共同之处在于以地方法规、政府规章的效力形式确立，命名采用“条例”“办法”两种。

与大陆零散的环境教育立法现状相比，台湾地区的环境教育不仅受到立法者的重视，而且取得了一定的规模效应，从法律到规范性文件、从基本原则到具体标准和方案，已形成相对比较完善与健全的环境教育法律法规群。具体由以下法律规范构成：居于统领地位的“环境基本法”（2002）第9条“各级政府应普及环境保护优先及永续发展相关之教育及学习，加强宣道，以提升国民环境

知识，建立环境保护观念，并落实于日常生活中”，“环境教育法”（2010）和“环境教育法实施细则”（2011）。其次是环境机构制定的“环境教育基金收支保管及运用办法”（2010）、“环境教育认证审查小组设置要点”（2011）、“环境教育人员认证及管理办法”（2011）、“环境教育设施场所认证及管理办法”（2011）、“环境教育机构认证及管理办法”（2011）、“环境教育设施场所辅导奖励办法”（2011）、“国家环境教育奖奖励办法”（2013）等。为使环境教育法律法规能真正落地实施，相关机构还出台了针对某一法律条款的具体执行标准规范，包括“环境教育法环境讲习时数及罚鍰额度裁量基准”（2010）、“核释‘环境教育法’第二十四条第一项所称之‘限期办理’”（2011）、“核释违反环境保护法律之‘按日连续处罚’，不适用环境教育法第二十三条环境讲习之规范”（2011）、“违反环境教育法限期办理通知书”（2011）、“违反环境教育法第十九条第一项执行要点”（2012）、“环境教育法环境讲习执行要点”（2012）等。此外，教育部门积极配合推进环境教育，制定了“教育部补助地方政府办理环境教育辅导小组计划作业要点”（2005）、“推动环境保护有功学校教师及学生遴选表扬要点”（2005）等。台湾地区环境教育法律法规体系的系统性、严密性、完备性和较强的执行性是推动环境教育的基本保障。如作为核心制度，除了在基本法及其实施细则中有所规定外，环保机构出台的环境教育认证制度就达4项，奖惩制度就达10项。更值得一提的是，环境基本法及其实施细则中某些具体条款进一步得到了明确化和具体化，如环境法中的环境讲习时数及其违反时的罚款额度裁量标准，对环境教育法第24条第1项中的“限期办理”的具体解释，环境保护法中“按日连续处罚”责任不适用违反环境教育法中环境讲习规范行为的解释。此外，为增强政府部门实施环境教育法的实际可操作性，台湾地区还对某些法律条文的执行要点进行了程序规范，如“违反环境教育法限期办理通知书”（2011）、“违反环境教育法第十九条第一项执行要点”（2012）、“环境教育法环境讲习执行要点”（2012）等。

大陆环境教育法律法规体系结构缺陷较为明显。第一，缺乏权威层次的顶层法律设计，顶层的规范大多属于软法范畴，法律强制性规范既分散又凌乱。第二，虽然地方性立法文本数量逐渐增多，但大多数法律文本的条款数量非常有限，原则性、宣誓性、倡导性等促进型规范总体量少，管理型规范又缺乏细化标准以致行政自由裁量条款过多。第三，大陆五省市的法规规章更加侧重各自区域相异的特殊环境教育问题，但因基本要素、核心制度的欠缺无法为全国性的环境教育立法提供有用的素材和经验。第四，从环境教育实施主体看，由2012年之前的国家及地方政府的责任逐步转向国家、政府、社会、团体、个人的共同义务，虽然为社会团体与个人的参与提供了有效的渠道，但因相关规则的阙如而无法施加相应的奖惩责任约束。

环境教育立法必须采取有效措施缩小体系上的结构差距。其一，从国家顶层立法供给层面解决环境教育法治化的问题，有效供给环境教育基本法。在《宪法》《环境保护法》《教育法》的抽象性原则指引下，及时总结四十余年来我国环境教育的经验，制定旨在规范环境教育行为的基本法即《环境教育促进法》及《环境教育促进法实施细则》，从全国性、系统性、抽象性方面明确基本立法宗旨、基本原则、基本制度、管理及其监督、奖惩责任。其二，基于环境教育的复杂性、跨部门性特点，环保部门、教育部门与其他政府部门在环境教育事业上，必须在明确各自职责前提下精诚合作、互为补充，搭建合作平台，推进协同治理。环保部门是环境教育的主要主体，承担主体责任，为环境教育整体谋篇布局、宏观决策提供有效的规则和制度。教育部门应制定环境教育中的学校教育基本规范，具体对环境学校教育承担责任并鼓励各级层次的学校有效开展环境教育。其他政府部门根据普法规划的基本要求，在履行法定环境资源执法职责时就其执行的涉环境资源法律进行宣教。其三，充分尊重地方政府在区域环境教育中的立法主导和作用，重点就区域环境教育中的具体问题、具体方案、特色措施等立法，同时加强对地方立法进行审查以保证立法质量和效率。

二、环境教育法的立法理念与法律地位

（一）环境教育法的立法理念

作为对法本质及演变规律的一种宏观的、整体的、应然的、基本的、理性的认知、把握和建构，与法治相关的信仰、目的、目标、理想、精神、理论、手段、方法、准则均是法律理念的有机构成^[2]。从价值追求看，它是对法的应然性状况及应体现的基本理性的认知和追求；从实践理性看，它是法及其适用的最高原理，是守法行为、违法行为、立法行为、执法行为及司法行为的最高行为准则及评判基准^[3]。环境教育理念萌芽、起步、发展和繁荣在立法中的最终体现为环境教育法的立法目的、基本原则、具体制度和法律责任等法律制度要素的相关实践。

在不同发展阶段，环境教育的理念是不一样的。在 1992 年《21 世纪议程》之前，环境教育的目的、理念基本都是用人与自然的协调关系进行认知和诠释。随着环境问题的日益突出，环境教育国家化和全球化加剧，法律生态化运动兴起，可持续发展理念对环境教育及其立法产生了巨大的影响。在实践中，低碳理念^[4]、协调观念^[5]、可持续发展理念^[6]成为了环境教育的基本理念，环境教育也相应地从环境教育、与环境有关的教育跨入可持续发展教育的高级阶段。与此同时，可持续发展理念也进入了环境教育立法的视野，标志是《21 世纪议程》中将环境教育定义为可持续发展教育。为适应上述发展趋势，我国需要转变环境教育立法理念，援引可持续发展理论作为环境教育立法的理论基石之一^[7]。

一般说来，立法目的、基本原则是对环境教育立法理念的高度概括性描述和归纳整理，而具体制度和法律责任等要素则是对环境教育立法理念的具体化。对环境教育的本质、内涵、目标、推动精神及执行原则的有效探讨、法律明确化及精准掌握，能保证环境教育法的贯彻实施不偏离既定轨道而达到立法目的。我国台湾地区与大陆的环境教育立法目的、基本原则如表 3 所示。

表 3 台湾地区与大陆的环境教育立法目的、基本原则

	立法目的	基本原则
台湾环境教育法	推动环境教育，促进公民了解及社会与环境的相互依存关系，增进全民环境伦理责任，进而维护生态平衡、尊重生命、促进社会正义，培养环境公民与环境学习社群，以达到永续发展	
南京市环境教育促进办法	推动环境教育，增强公民环境意识，促进生态文明建设，实现可持续发展	统一规划、全民参与、分级管理、分类实施
天津市环境教育条例	推动环境教育，增强公民环境保护意识，促进生态文明建设	统一规划、分级管理、单位组织、全民参加，经常教育与集中教育相结合、普及教育与重点教育相结合、理论教育与实践教育相结合
哈尔滨市环境教育办法	加强和普及环境教育，提高环境保护意识，促进生态文明建设	科学规划、多方参与、突出重点、分类指导
洛阳市环境保护教育条例	加强环境保护教育，增强公民环境保护意识，促进生态文明建设	统一规划、分级管理、单位组织、全民参加，经常教育与集中教育相结合、普及教育与重点教育相结合、理论教育与实践教育相结合
宁夏回族自治区环境教育条例	加强和普及环境教育，增强公民环境意识，建设生态文明	全面规划、统一组织、突出重点、分类指导，经常教育与集中教育相结合、普及教育与重点教育相结合、理论教育与实践教育相结合

立法目的分为直接目的与间接目的（最终目的）。从上表内容可知，台湾地区《环境教育法》关于立法目的的表述采用了“直接目的+最终目的”的递进模式。可持续发展即“永续发展”为台湾地区环境教育法的终极目的。直接目的包含五项具体内容：推动环境教育；促进国民了解社会与环境的相互依存关系；增进全民环境伦理责任；维护生态平衡、尊重生命、促进社会正义；培养环境公民与环境学习社群。这五项内容中前三项与后两项之间用“进而”连接，以示递进关系。此种处理方式显示台湾地区的环境教育立法目的在阐述上既严谨又层次分明，便于可持续发展教育的组织和实施，此经验可以为我国大陆地区统一权威性的环境教育基本法所借鉴。相比较而言，大陆地区五省市的地方环境教育立法中，除了南京市环境教育促进办法的立法目的提及可持续发展外，其余均缺失“可持续发展”目的的最终指引。此外，大陆地区五省市地方环境教育立法对目的的表达均无法分辨出彼此间是何种关系。此种粗糙的地方性法规文本无法为全国性的环境教育立法提供足够有效的经验借鉴。

至于基本原则方面，虽然台湾地区的“环境教育法”未加以明示，但从其重点内容“一个政策，三个制度”看，政府主导、全民参与、奖罚并重、可持续发展、终身教育等原则得到了有效遵守。大陆地区五省市的地方环境法规对政府主导原则比较重视，这种倾向有利于地方政府对环境教育的行政执行。全民参与原则仅仅在天津、南京、洛阳的法规中有所确立，哈尔滨采用的“多方参与”也显然与全民参与相距甚远。至于奖罚并重、可持续发展、终身教育等原则在大陆五省市的地方环境教育法规中则未有提及。

“百年大计，教育为本”，环境教育异常重要。环境问题的有效解决关键在于有效性环境教育，而环境教育成效关键也在于用什么样的立法理念和原则作为引领。换句话说，新时代环境教育法的理念宗旨和基本原则是环境教育立法中的重中之重。随着“建设社会主义生态文明”、“增强绿水青山就是金山银山的意识”写入《中国共产党党章》及《中华人民共和国宪法》，社会主义生态文明观得到了顶层设计与制度安排。社会主义生态文明观是对海峡两岸环境教育立法理念和基本原则的超越，是环境教育立法应秉承的立法理念，是指导环境教育的基本路线、基本方针。另一方面，将社会主义生态文明观作为环境教育法的基本立法宗旨，是继“生态文明”入宪入典后将习近平生态文明思想更进一步落地生根的重大法治实践。鉴于此，作为基本法地位的环境教育法的立法目的应规范表达为：“推动环境教育，促进国民了解人与自然和谐共生的生命共同体关系，增强全民‘绿水青山就是金山银山’的环境意识及伦理责任，进而维护生态平衡、尊重生命、促进社会正义，培养环境公民与环境学习社群，建设生态文明，以达到可持续发展。”宜将“全民教育”、“可持续发展”、“奖罚并重”、“终身教育”确定为环境教育法的基本原则，贯穿环境教育的始终。这些对环境教育法目标的有效实现是不可或缺的，奖罚并重能为环境教育的顺利开展提供基本动力，可持续发展能为环境教育提供终极目标，而终身教育又是实现环境公民的有效途径。

（二）环境教育法的法律地位

环境教育作为一种治理方式或者手段，其在环境生态保护和国民经济可持续发展促进方面具有十分重要的地位和不可替代的作用，其相关阐述连续体现在“十一五”“十二五”“十三五”环境保护规划及《全国环境宣传教育行动纲要》中。加之国务院、各地方政府对环境教育工作的付诸实践，环境教育现实地位已经确立的观点不应受到任何质疑。但与此形成反差的是，环境教育法在当下法律体系中的地位既未在观念上引起重视，也未在认知上形成共识。

就环境教育法法律地位而言，大陆学界出现了三种不同的观点。第一种观点，基于环境教育过程突出其参与性而非教育性，抑或环境教育法是环境手段法的重要构成，环境教育法被视为环境保护法的子系统之构成部分或是对其扩展、补充和细化^[8]。第二种观点认为，环境教育法中虽然有“教育”字样，但其教育对象涉及全体公民和所有行业，其法律体系也应然地十分完备和健全，故

它非教育法的部分而是宪法下的独立法律^[9]。第三种观点基于环境教育应当遵从教育基本规律而将环境教育法归为教育法的一部分,进而主张环境教育的立法路径是在教育法中增添环境教育条款。

环境教育法的地位必然涉及教育法和环境法二者的关系处理问题。此问题的实质是环境教育法的部门法归属,即环境教育法是教育法的子部门法抑或是归属环境法。需要强调的是,部门法属性不等同于环境教育法中的环境法与教育法相配合与支持关系,二者存在根本性区别。环境教育条款交叉分散在教育法和环境法中,这不仅模糊了环境教育法的部门法界限,而且混淆了环境教育法的独立法律地位。在欧洲、拉美地区,教育部门主管环境教育,因而学校教育便成为了环境教育的主要形式。如1990年西班牙《教育组织一般法》就规定了“环境及其保护方面的训练”;波兰《教育系统法》明确了青少年的环境知识传授和正确环境态度的养成是“教育系统的首要任务”^①。与欧洲、拉美地区不同,我国台湾地区的教育法文本没有设置环境教育规范,这为环境教育法的独立性地位及其权威性提供了有力的立法保障。大陆的《全国环境教育宣传行动纲要》(1996—2010)通过“教育部门要起主导作用,环保部门要积极配合”的形式对教育部门与环保部门就环境教育方面的职责分工进行定位,而大多数现行环境教育地方性法规则更强调环保部门对环境教育的主导作用,以及教育部门的配合地位。

环境教育法必须摆脱隶属于教育法与环境保护法而以独立法律部门的形式存在。其一,环境教育法既是我国教育建设的重要构成部分,又是我国环境保护的基本意识问题,是通过教育手段从根本上解决环境保护问题的重要抓手。其二,社会关系的日趋复杂及多样化需求完备的法律部门体系及精细化的部门法。环境教育,内涵层面与环保法以水、土、空、矿等介质为对象的行政管理思维相异,知识层面涉及可持续发展相关的自然与社会科学中的环境科学知识,执行层面涉及教育策略、传播解说和社区活动,参与层面需要中央机关、地方机关、教育机构、学术界与民间团体的协同合作,目标层面涉及环境知识的拥有、环境意识与价值观的形成、环境保护技能的掌握。这一独特的调整对象决定了环境教育需要综合的调整手段。环境教育法不是一部环保法,而是兼具不同部门法属性的综合法,综合调整手段、复杂环境教育也催生了部门法地位与基本法性质的环境教育法^[10]。其三,我国环境教育及其相应的部门、地方立法实践蓬勃发展,这些环境教育基本规律及立法实践成果需要及时地得到法律层面的环境教育法的巩固,系统的、权威的、完备的环境教育法亦能更好地推动我国环境教育的阶梯化、多样化、合法化及持续化发展。

三、环境教育法的制度内容与可操作性

(一) 环境教育法的制度内容

台湾地区“环境教育法”的核心内容为环境教育政策(环境教育纲领和环境教育行动方案)、环境教育基金管理制度、环境教育认证制度和环境教育奖惩制度,制度内容如表4所示。

大陆地区五省市地方立法比较杂乱,各法规的制度内容呈现出很大的差异性,从制度的完备性角度看,首推2011年出台的《宁夏回族自治区环境教育条例》,分6章共39条。所以选择宁夏回族自治区的法规文本进行比较,部分制度盲点则援用其他省市的制度内容加以补充说明。《宁夏回族自治区环境教育条例》的具体内容包括:第一章为总则,其中有一个条款对环境教育奖励制度进

^① 此外还有1994年丹麦的《公立学校法》将学生对环境的理解和人与自然的互动,及对自然的体验作为其促进目标;尔瓦多《国家教育基本法》将通过各种环境教育方式和类型来改善人与自然的的关系作为国家教育的根本目标;危地马拉《国家教育法》也将“敬畏自然,关心人类的发展”作为教育目标的构成部分。具体详情参见王民等:《从教育法角度看环境教育立法》,《环境教育》2010年第3期,第16—18页。

表 4 台湾地区“环境教育法”的制度内容

序号	名称	公布日期	具体内容	备注
1	环境基本法	20021211	第 9 条各级政府应普及环境保护优先及永续发展相关之教育及学习, 加强宣道, 以提升国民环境知识, 建立环境保护观念, 并落实于日常生活中	环境法中的环境教育条款
2	环境教育法	20100519	共 26 条, 分总则、环境教育政策、环境教育办理机关之权责、环境教育推动及奖励、罚则与附则六部分	基本法
3	环境教育法实施细则	20110603	共 17 条, 对台湾地区“中央”主管机关之主管事项及直辖市、县(市)主管机关之主管事项、环境教育行动方案之内容、台湾地区环境教育纲领执行报告之内容、收取罚金收入依据的环境保护法律或自治条例、环境保护基金之基本形态、环境教育资讯系统之建立、环境教育法中员工和教师、环境教育计划之内容等规定进行了细化	实施细则
4	环境教育基金收支保管及运用办法	20101223	共 16 条, 内容涉及环境教育基金的主管机构, 资金来源, 具体用途, 环境教育基金管理会的设置、委员任命、管理会任务及工作方式, 基金管理制度等	环境教育基金制度
5	环境教育认证审查小组设置要点	20110603	台湾地区环境保护署环境教育认证审查小组由委员 25 人组成, 环保署副署长担任召集人, 环境保护人员训练所所长兼任副召集人, 教育部门、内政部门、经济部门、文化建设委员会、农业委员会及原住民族委员会各出 1 人。其余委员 17 人从具有环境教育、认证专家、学者及团体中聘任。委员任期二年, 专家、学者及团体代表可以连任 1 次。日常工作由训练所派员兼办。小组每 2 个月展开一次会议, 必要时展开临时会议。专家学者必须亲自出席, 团体代表可委托。委员及工作人员实施回避制度。过半数始得开会、决议	环境教育认证制度
6	环境教育人员认证及管理办法	20110622	共 19 条, 包括环境教育人员及环境教育教学人员分类, 以学历、经历、专长、考试、训练合格证书申请环境教育人员认证的情形, 申请人员认证应提交的文件, 申请受理与审查, 认证证明文件之应记载事项, 证书有效期及展延, 认证的废止等	
7	环境教育设施场所认证及管理办法	20110602	共 19 条, 涉及设施场所认证的条件、申请受理与审查、证明文件应记载事项、证书有效期及变更、随时与定期查访、认证废止、法律责任	
8	环境教育机构认证及管理办法	20110602	共 20 条, 内容包括申请环境教育机构认证的资格条件、应提交的文件、申请受理与审查、认证证明文件之应记载事项、证书有效期及展延、前一年环境教育成果报告之报送、环境教育机构实施评价、认证的废止等	
9	环境教育设施场所辅导奖励办法	20111227	共 10 条, 内容有经费来源于环保署环境教育基金, 具体辅导措施, 补(捐)助对象及项目, 补(捐)助计划书之制定, 提高补(捐)助经费之情形, 优异设施场所的奖励, 补(捐)助的撤销与追缴, 补(捐)助设施参加环境教育之费用票据	环境教育奖惩制度
10	国家环境教育奖奖励办法	20130704	共 17 条, 内容涉及奖励对象、奖励项目、申请及审查程序、评审团组成、评审委员回避、奖励方式、颁奖程序及法律责任	
11	环境教育法环境讲习时数及罚鍰额度裁量基准	20101222	详细规定了违反环境教育法第二十三条规定裁定环境讲习的时数, 及违反环境教育法第二十四条第一项、第三项规定裁定罚金的额度, 及冲突时的适用	
12	核释“环境教育法”第二十四条第一项所称之“限期办理”	20110705	环境教育法第 24 条第一项所称之“限期办理”的期限最长不得超过三个月	
13	核释违反环境保护法律之“按日连续处罚”, 不适用环境教育法第二十三条环境讲习之规范	20110905	违反环境保护法律之“按日连续处罚”, 不适用环境教育法第二十三条环境讲习之规范	
14	违反环境教育法限期办理通知书	20110926	“违反环境教育法限期办理通知书”的记载事项有受处分人基本信息、违反事实、应限期办理事项、理由及法令依据、限期办理期限、完成办理应检送之证明文件及注意事项	

续表 4

序号	名称	公布日期	具体内容	备注
15	违反环境教育法第十九条第一项执行要点	20120209	解决环境教育法第 19 条第一项执行的方式与程序问题。台湾地区“中央”主管机关通过网络向直辖市、县（市）主管机关传送举发材料。限期办理网络申报的期限为 15 日，直辖市、县（市）主管机关应将申报情况告知“中央”主管机关。在限期办理期间内，应举办相关辅导会议，辅导违法者完成申报工作。实地进行稽查。限期未办理者应处罚金并接受环境学习	
16	环境教育法环境讲习执行要点	20120215	目的是，使环境教育法第 23 条与第 24 条的执行相一致。环境讲习应由处分机关自行或委托环境教育机构办理；讲习内容因违反法律规定不同而设置不同的课程；授课人员由相关领域专家、学者或环境保护机关人员担任；处分机关确认时间地点并通知；受处分人报到并接受学习；处分机关发给学习证明；受处分人申请变更时间地点的情形	
17	教育部补助地方政府办理环境教育辅导小组计划作业要点	20050811	目的是，实现具地方特色、达国际视野之永续发展目标，永续发展之校园。补助对象：直辖市政府教育局、各县（市）政府教育局。补助原则及工作内容	
18	推动环境保护有功学校教师及学生遴选表扬要点	20050608	遴选资格分学校类、教师类、学生类；评审方式经初选、复选、决选程序；奖励内容有颁发奖杯和奖状，并给予奖励金。各类凡获得三次优等以上奖项者，颁发环保贡献奖	

行了规定；第二章是环境教育组织管理制度；第三章、第四章分别对学校环境教育和社会环境教育加以规定；第五章关于环境教育保障与监督制度，其中规定环境教育经费来源于政府财政预算或者本单位经费预算；第六章附则是本法规的实施时间。在环境教育认证制度建设方面，生态环境部与科技部联合制定了《国家生态环境科普基地管理办法》专门规范各种自然保护地类科普基地申报、评议、命名、运行与管理，其余的环境教育基地、环境教育实践基地、绿色学校、绿色社区及环境教育人员认证与环境教育设施认证仍然依赖于行政手段推进，法制化进程有待提速。在环境教育奖惩制度方面，虽然五省市均对环境教育奖励制度进行了单一条款规定，但都没有更为细致的操作性规范。环境教育的正责任即惩罚性法律责任在《南京市环境教育促进办法》（第 23 条、第 24 条）、《哈尔滨市环境教育办法》（第 19 条）中有所规定。

环境教育政策（环境教育纲领和环境教育行动方案）、环境教育基金管理制度、环境教育认证制度和环境教育奖惩制度是环境教育法的具体核心制度内容。在行政执行方面，这些政策与制度的法治化能最大限度地降低环境教育的随意性，更能为环境教育事业的快速、健康、持续发展提供强有力的整体性、协调性及可预见性保障。为此，环境教育政策及其执行、环境教育各机构职责及其协调、环境教育推进措施、环境教育奖励与处罚等基本制度必须在环境教育基本法中进行整体性规定并以实施细则加以细化。此外，关于环境教育认证、环境教育学习、环境教育基金、环境教育奖励等方面的行政执行另行以单行法的形式制定相应法律规范，重点补充环境教育人员与设施认证、环境教育奖励、环境教育基金、环境教育法律责任及环境社会教育方面的法律制度供给以弥补当前制度空白。

（二）环境教育法的可操作性

可操作性是衡量法律法规立法质量及实效性的一项重要标准，可操作性的法定化一直受到立法者、司法者及理论学者的重视。有学者在 2001 年前指出，规范体系的不完全性、法律概念及法律规范不一致性或矛盾性，及法律用语模糊不清甚至歧义^[11]，可视为法律法规不具可操作性。2001 年，应 WTO 对行政法规、规章制定透明度的要求，《行政法规制定程序条例》第 5 条与《规章制定程序条例》第 7 条对行政法规和政府规章的可操作性加以了明确规定。行政法规与政府规章可操作性的法定化具有重大的意义：从国家层面说，法律法规可操作性已成为衡量一个社会法治化程度

的重要指标之一^[12]；从中观层面说，法律法规可操作性是衡量一个领域法学中的法律法规群能否对拥有不同特性的社会关系进行有效、协同规制的重要因素；对某部法律法规规章来说，可操作性是法律专家对该法进行质量高低评判的重要尺度和标准^[13]。

从我国环境教育的地方立法实践看，台湾地区“环境教育法”的可操作性是非常强的，而在大陆地方性法规的可操作性较弱。追根刨底，导致当前环境教育法规不可操作性的因素有：一是因缺失实施细则或相关解释而导致的体系不完备；二是过于抽象的原则性、宣示性、倡导性条文规定而引起的表述宽泛、笼统；三是因居上位法的纲领性、统领性法律缺位，各地行政法规及政府规章间的具体规定不相一致；四是诸如责任、行为认定要件等核心要素缺位而带来的制度要素残缺。我国大陆地区应采用地方立法试点方式尝试地方性的环境教育法规，再总结经验后出台全国性的环境教育基本法^[14]。在南京、天津、洛阳、哈尔滨、宁夏等省市出台了环境教育行政法规的情况下，可以由中央层面的机构对这些地方性法规进行合法性和有效性评价之后出台环境教育指导性规范文件，然后再由全国人民代表大会制定环境教育基本法，以体现其基本法的适时性、可操作性及权威性。

无论把法律的可操作性视为立法原则，还是作为立法技术上的要求^[15]，抑或针对实际具体问题的解决，环境教育立法都必须有效解决规范原则性和规则实效性的平衡关系。基于行政行为在环境教育实施中的中心地位，“对于环境教育法的讨论过程，似乎偏向以行政执行为重点”^[10]。规范原则性要求运用行政程序法定及其比例原则对政府环境教育行为施加硬性约束，最大程度降低其自由裁量以确保政府环境教育的质与量。规则实效性则需要注重具体规范构成要素完备，行为程序清晰具体，法律责任系统且可追究，各规范间无缝衔接与有力配合。为了营造环境全民教育型社会，规范具体环境教育行为，急需从原则上确立环境教育行为法、环境教育认证法、环境教育奖励法与环境教育责任法，并从操作方面细化具体条款，使各规范具备适用范围、构成要件及法律效果等基本规范要素。

四、余 论

环境教育法是倡导生态文明观、引导环境教育行为、激励环境保护行为、培养环境公民、促进环境教育事业发展并实现人与自然生命共同体的基本法，环境教育立法应归属于促进型立法。它是对传统管理型立法、约束型立法及保障型立法的有效补充，以引导和促进功能作为环境教育的驱动创新机制，强调政府主导下的全民参与型环境教育共治，在规范上十分突出激励扶持类规范、表彰奖励类规范、宣示宣言类规范、道德提倡类规范的地位与作用，并注重和管理约束类规范的合理搭配。大陆和台湾地区已开展了丰富多样的环境教育治理实践，立法上也取得了先行先试的显著成效。检视地方立法在“环境教育”的内涵、规范体系、立法理念、立法目的、法律地位、核心制度及可操作性等方面的法治治理实践，目的在于更好地提升环境教育治理能力并提升地方环境教育治理成效。

参考文献

- [1] 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(11).
- [2] 李双元,等.法律理念及其现代化取向[J].湖南政法管理干部学院学报,1999(1).
- [3] 史际春,等.论经济法的理念[J].华东政法学院学报,2003(2).
- [4] 申秀英,等.低碳理念下的环境教育优化研究[J].教育评论,2010(1).
- [5] 仲雯雯.池田大作环境教育理念的协调观分析[J].生态经济,2014(1).

- [6] 周笑冰. 环境教育的核心理念及目标[J]. 北京师范大学学报(人文社会科学版), 2002(3).
- [7] 姜明, 蔡守秋. 论可持续发展战略下的环境教育立法[A]. 水资源可持续利用与水生态环境保护的法律问题研究——2008 年全国环境资源法学研讨会(2008. 10. 16-19 · 南京)论文集[C]. 南京: 内部印刷, 2008.
- [8] 王民. 环境法体系下的环境教育立法分析[J]. 环境教育, 2010(2).
- [9] 何向东. 关于制定《中华人民共和国环境教育法》的思考[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2007(4).
- [10] 台湾师范大学环境教育研究所. 我们对于环境教育法推动方向的呼吁[EB/OL]. <http://lwww.giee.ntnu.edu.tw/>, 2017-04-05.
- [11] 王洪. 论法律中的不可操作性[J]. 比较法研究, 1994(1).
- [12] 雷斌. 借鉴香港经验增强立法的可操作性[J]. 人大研究, 2010(8).
- [13] 陈金钊. 警惕“可操作性”在法律思维中的标签化蔓延——从司法角度反思法律的可操作性[J]. 国家检察官学院学报, 2012(1).
- [14] 史篙宇. 环境教育立法初探[J]. 科技与法律, 2005(1).
- [15] 汪全胜. 论立法的可操作性评估[J]. 山西大学学报(社会科学版), 2009(4).

Research on the Basic Problems of Education Legislation in China — Based on Legislative Practice of Environmental Education between the Two Sides of Taiwan Strait

LIAO Jian-qiu

Abstract: The Environmental Education Law is a basic law that advocates the concept of ecological civilization, guides the environmental education behavior, stimulates the environmental behavior, cultivates environmental citizens, promotes the development of environmental education and realizes the community of shared life between man and nature. The rich and diverse legislative governance practices in Chinese mainland and Taiwan region have achieved remarkable results, which can provide effective samples for environmental education legislation. The normative system needs the effective supply of basic law, departmental regulations, cross-departmental co-governance rules and local regulations; the legislative philosophy and purpose are based on the socialist ecological civilization concept and the basic principles are “universal education”, “sustainable development”, “equal emphasis on rewards and punishments” and “lifelong education”; Environmental Education Law should be independent of Environmental Protection Law and Education Law and become a comprehensive basic law; environmental education policy, environmental education certification system, environmental education reward and punishment system, environmental education fund system are the core system, and emphasis should be placed on the establishment of legal systems for environmental education personnel and facilities certification, environmental education awards, environmental education funds, environmental education liabilities and environmental social education; the operability must effectively balance the principles of environmental education norms with the effectiveness of the rules.

Key words: environmental education; environmental education law; legal norm system; legal status; legislative concept; institutional element

(责任编辑 周振新)