

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2025.02.012

生态文明教育法治化的实现模式

刘志坚

(福州大学 马克思主义学院, 福建 福州 350108)

摘 要: 生态文明教育法治化是生态文明教育纳入国民教育体系的重要载体。从习近平生态文明思想的国家观、环境民生观和法律义务实现模式的双重维度分析,可以推导出生态文明教育法治化的国家义务、公众参与模式等两种基本模式。其中,国家义务模式包括生态文明教育的国家立法确认、生态文明教育法规的执行、司法保障等方面;公众参与模式以公众服务为主要属性,以公众广泛参与为主要载体,与环保公众参与相辅相成。然而,这两种模式都有其活动边界和优缺点,在国家义务模式基础之上,融合公众参与模式成为生态文明教育法治化的较优实现模式。该模式对这两种基本模式进行取长补短,以人与自然和谐共生为总体协同观,以环境公私协作为整体进路,以程序性协同机制建设为载体,推动国家与公众实现高水平协同。由此,以厘清生态文明教育法治化多种实现模式为路向,构造生态文明教育法治化的理论图谱,为加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制提供新路径。

关 键 词: 习近平生态文明思想; 生态文明教育; 法治化模式; 国家; 公众

中图分类号: X-4; G 41

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2025)02-0121-09

Realization Model of the Legalization of Ecological Civilization Education

LIU Zhijian

(School of Marxism, Fuzhou University, Fuzhou 350108 China)

Abstract: The rule of law of ecological civilization education is an important carrier of ecological civilization education into the national education system. From the national, environmental and livelihood views of Xi Jinping's thoughts on ecological civilization and the dual dimensions of the legal obligation realization model, two basic modes of ecological civilization education can be deduced: the national obligation and the public participation. Among them, the national obligation mode includes the national legislative confirmation of ecological civilization education, the implementation of ecological civilization education regulations, and judicial guarantee, etc; the public participation mode takes public services as the main attribute, with extensive public participation as the main carrier, and complements public participation in environmental protection. However, these two modes have their own boundaries, advantages and disadvantages of activity. On the basis of the national obligation mode, an integration of the public participation mode has become a better realization mode of the rule of law of ecological civilization education. This model draws on the two basic and complementary modes, taking the harmonious coexistence between man and nature as the overall coordination

收稿日期: 2024-04-01

基金项目: 全国教育科学“十三五”规划 2020 年度教育部重点课题(DIA200353)。

作者简介: 刘志坚, 福州大学副教授, 法学博士。

view, the environmental public-private cooperation as the overall approach, and the construction of procedural coordination mechanism as the carrier to promote the high-level coordination between the state and the public. Therefore, a new path can be provided for accelerating the improvement of the implementation of the concept that clear water and green mountains are gold and silver mountains by clarifying the various realization modes of the rule of law of ecological civilization education and constructing the theoretical map of the rule of law of ecological civilization.

Key words: Xi Jinping's thoughts on ecological civilization; ecological civilization education; legal mode; state; public

生态文明教育是环境教育的新时代发展形式,是培养生态文明意识和参与能力的主渠道,在生态文明建设中起到基础性、先导性作用。然而,当前,国家生态文明教育法规缺失,生态文明教育法治化约束不足的结构弊端消减了教育在生态文明建设中的基础性功能。习近平总书记强调:“要加强生态文明宣传教育,增强全民节约意识、环保意识、生态意识,营造爱护生态环境的良好风气。”^[1]¹¹⁶多年来,我国江苏、天津、广东等地已经开展了环境教育地方立法的实践探索。《江苏省生态文明教育促进办法》和《天津市生态文明教育促进条例》的颁布实施,为全国层面的生态文明教育法治化提供了地方经验。党的二十大报告提出:“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,全面推进国家各方面工作法治化。”《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》提出:“推进生态文明教育纳入干部教育、党员教育、国民教育体系。”生态环境部等六部委颁布的《“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)》更是明确提出“积极推进生态文明教育法律规范建设”。面对国家宏观政策要求和生态文明建设的实际需求,生态文明教育法治化已经成为新时代生态文明教育高质量发展的一个关键命题。但是,何为生态文明教育法治化?立法就代表法治化吗?法治化的模式在何方?该命题的基础性理论要素尚未理清。目前学术界关于生态文明教育的研究大多数集中在教学方法、学科融合渗透、观念培育、个案分析和地方实践等层面,虽有若干关注环境教育立法的论文,但是对于生态文明教育法治化尚未有系统研究成果。立法只是法治化的起点。从建构中国自主知识体系的背景看,法治化理论建构的基本目标之一是形成既有中国特色又富有可操作性的实现模式。由此,本文以厘清生态文明教育法治

化多种实现模式为路向,为凸显生态文明教育服务美丽中国建设的效能提供指引。

一、生态文明教育法治化实现模式的基本意蕴

长期以来,政策主导型生态文明教育制度虽然从顶层设计上为我国生态文明教育发展构建了政策框架,但是基本属于工作计划、任务安排,生态文明教育政策文件分散、重叠、落实不到位、长期性和稳定性不足、权威性和可操作性不够、缺乏处罚和责任条款、基本范畴模糊等问题日渐显现。例如,据有关调查报告,目前非生物或环境专业开设与生态相关的选修课的院校仅占全国学校总数的 10% 左右。高校普遍尚未形成专业课与通识课、必修课与选修课无缝组合衔接的生态文明教育课程体系,且高校生态文明教材体系处于浅层化和碎片化的状态^[2]。生态文明教育法治化的实现模式正是基于这种问题意识而生成的一种实践模式,是一种从实践到理论、从理论到实践的辩证过程。从理论上,生态文明教育法治化是将生态文明教育的主体、客体、行为内容等要素逐步法治化,形成生态文明教育法律关系和法治秩序的理论构建进程,是生态文明教育立法、法规执法、法规司法监督、守法等环节的动态运行过程。从实践上看,生态文明教育法治化在生态文明建设具体实践中呈现出来的制度样态,是生态文明建设大系统的一个子系统。基于此,对于生态文明教育法治化实现模式的基本意蕴,可以从理论到实践的脉络展开分析。

1. 生态文明教育法治化的理论意蕴

法律实现是法律实施活动的后果,即法律通过人们的适用和遵守而产生一定的效果,使法律功能在现实社会中得到具体的发挥^[3]。生态文明

教育法治化的法理基础之一就是确立生态文明教育义务,其理论模式主要表现为义务实现模式。法律义务实现是法的实现之构成要素。从国家与社会的关系来看,法律义务实现从理论上可分为社会主导、国家主义、公众参与三种模式。我国现阶段法律义务实现的实践活动带有明显国家主义色彩,国家在法律义务实现过程中以主体的身份督促公众履行法律义务^[4]。社会主导的法律义务实现模式主要存在于国家发展尚不成熟的阶段。义务的实现主要由民众个人通过私力救济或者部落复仇来实现^[5],该模式目前较少使用。作为一种法律性质的义务,生态文明教育义务遵循法律义务实现的规律。生态文明教育义务作为一种新型法律义务,要从理论走向实践既是一个法律确认的过程,更是在社会主义生态文明理论体系中的理论形塑过程。由此,立足于社会主义生态文明理论体系,从法理的一般原理出发,可以从国家与公众两个基本维度,衍生出生态文明教育法治化的国家义务模式和公众参与模式。

2. 生态文明教育法治化的实践意蕴

党的十八大以来,在习近平生态文明思想的引领下我国生态文明建设取得了历史性的变革和举世瞩目的成就。立足于这一广阔的生态文明实践场域,可以发现若干鲜明的逻辑主线,承载了生态文明教育法治化的实现模式。

其一,国家观的实践逻辑。习近平总书记指出:“我国古代很早就把关于自然生态的观念上升为国家管理制度,专门设立掌管山林川泽的机构,制定政策法规,这就是虞衡制度。”^[6]在习近平生态文明思想的引领下,环保党政同责、领导干部自然资源审计、林长制、河长制和生态环境损害责任等一系列强化生态环境保护国家义务、政府责任的制度陆续颁布实施。这种生态环境保护国家责任的制度实践表明了国家作为生态文明制度制定、执行主体的重要责任。政府的具体决策和执行直接关系到经济发展与生态环境保护的协同大局。只有规范和控制好政府环境利用行为,才能有效遏制我国生态环境恶化和退化的趋势,才能保护和改善好生态环境^[7]。习近平总书记指出:“要加强生态文明宣传教育,把珍惜生态、保护资源、爱护环境等内容纳入国民教育和培训体系,纳入群众性精神文明创建活动,在社会牢固树立生态文明理念,形成全社会共同参与的良好风尚。”^{[1]122}尤其需要指出的是青少年的生态文明教

育问题,如果没有国家长久的法治保障可能会面临生态文明观念的承继断裂问题,即使是目前拥有良好的生态环境,将来也会面临再破坏的巨大风险。基于我国生态文明建设作为国家基本国策的政策意蕴和实践需求,探讨生态文明教育法治化的实现模式时不可避免地要把国家的环境保护义务及其衍生的国家主导模式纳入重要内容。

其二,环境民生观的实践逻辑。环境民生观源于习近平总书记长期以来秉承的人民情怀,也体现了对环境与民生关系的原创性贡献。习近平生态文明思想的根本价值追求是人民群众的福祉,把环境看作最大的民生,秉承一种“环境民生论”的价值立场^[8]。习近平生态文明思想体现了“为了人民,依靠人民,由人民共享”的立场^[9]。这种价值立场引领我国生态文明建设实践将改善与人民群众息息相关的生态环境作为主要目标,大幅提升了大气、水、土壤等生态环境要素的质量,这也为生态文明教育法治化指引了方向。生态文明教育是生态文明实践的重要组成部分,生态文明教育法治化的本质目标也应是為了人民、依靠人民。基于这种逻辑进路,公众参与应该成为生态文明教育法治化的重要模式。

由上观之,无论从生态文明教育法治化实现模式的理论意蕴还是从实践意蕴来探讨,都可以归纳出生态文明教育法治化的国家义务模式和公众参与模式这两种基本的实现模式。这为后续的模式分析比较提供了基础研究路径。

二、生态文明教育法治化的国家义务模式

随着国家的诞生和发展,从古希腊城邦开始,国家主义的思潮经历了数千年的演变发展,渗透到政治、法律、教育、外交等方面,在当前法治进程中无法避开国家主义这一话题,在理论上可以评判优劣,然而国家作为政治统治的载体,法律作为国家统治的暴力工具,显现了强大的工具主义作用。法律义务在其实现过程中离开国家的强力推进,基本形同空谈。从国家主义的法治维度上看,国家成为法律义务实现这一实践活动中的主体,公民及其私人组织则变为客体^[10]。价值论国家主义强调以国家为目的和中心的一套思想学说,往往“主张以国家为中心,以国家的强盛、国家能力的提升作为现代化的核心目标”,主要有集体主

义、权力至上、国家理性等思想^[11]。虽然国家主义忽视公民主体地位的价值观有失偏颇,但是在方法论上,国家主义对某些问题进行理论上的描述、分析与解释具有一定合理性,包括国家自主性、治理术、能动型国家视角与实践性国家观。国家主义在环境保护领域演变成了环境保护国家义务的具体形态。环境保护基本国策是国家环境保护义务的宪法规范形态,是对所有国家权力构成约束的“国家目标条款”^[12]。国家主义在生态文明法治领域突出呈现了国家环境义务的理论样态。国家环境义务是指国家负有保护和改善环境、防治污染和其他公害的义务,是禁止生态倒退原则的法律表达。根据权利的请求权之规范功能,具体分为防御性功能导向下的国家不破坏环境义务、客观价值秩序功能导向下的国家环境立法义务、增益性功能导向下的国家环境给付义务^[13]。国家环境义务的主要载体是政府。随着生态文明建设纳入国家“五位一体”总体布局,各级环保督察和考核全面推进,政府承载国家环境义务的职责已经不再是纸面上的表述,而更多化为具体行动和目标考核。对于政府而言,履行国家环境义务压力空前巨大。从防御性功能上看,环境污染防治任务日益繁多,环境污染形势仍然复杂。新时代生态文明建设逐步转向治污与降碳并举的新阶段,生态环境保护面临着更多任务和挑战。从国家环境立法义务和国家环境给付义务层面上看,尽管生态环境法规有一个量的突长,但是新法不断却缺乏有效且覆盖面广的普法机制,基层产生了不少法律认知和适应的困难。环境共治体系尚未完善,以生态环境法规解决生态环境问题的空间和效度尚未大幅提升。在生态环境实体法规面临治理困境之时,生态文明教育作为生态环境治理工具中的粘合剂,具有广泛推动生态环境实体法规普及实施的重要作用。破解国家环境义务履行困境的重要路径就是将组织实施生态文明教育作为政府履行国家环境义务的重要内容。通过对政府生态文明教育职能的义务化设计,可以有力协助政府履行防御性、给付性的环境义务。从目前的情况看,国家在生态文明教育领域尚缺乏完善的组织机制,对于这种伦理型义务,如果没有国家主义工具思维,没有强调生态文明教育的国家意志性和国家利益性,放任市场和公众自行处理,势必更加虚化、泛化。运用国家主义方法论,利用国家法律工具,强力推进生态文明教

育法治化是必然之路。具体来说,这种国家义务模式可以从以下几个方面来展开。

1. 生态文明教育的国家立法确认

生态文明教育面临着与环境教育、自然教育、生态环境教育、环保教育等众多相似教育形式概念混淆的情况,在具体实施层面也面临着范围不清、活动形式空泛等问题。针对该现实困境,通过国家立法给予权威性确认,是生态文明教育走向规范化和系统化的重要保障。生态文明教育法规应成为生态环境治理的基础性法规之一。然而,国家生态文明教育法仍处于缺失状态,地方生态文明教育立法尚未形成燎原之势。通过实践调研发现,在很多地方的生态环境、教育等职能部门以及不少学校的年度考核指标中尚未有生态文明教育的内容。现有生态文明教育政策文件的执行在很多地方未列入重要日程,大都处于“说的很重要,忙起来不要”的尴尬状态。不少公众对接受生态文明教育的认知度也较低。面对目前国家生态文明教育法规尚无法进入国家立法计划的现实瓶颈,面对生态文明教育的常态化和制度化的紧迫需求,如果消极地等待立法进程的到来,没有从法治化运行的全过程来考量生态文明教育立法、执法、司法、守法等环节,就很难完成生态文明教育制度化、体系化的任务。即使国家层面的生态文明教育法规出台,如果在法规执行环节没有设置可操作性的规则,也难以摆脱“软法”的尴尬局面。国家推动生态文明教育立法的关键不仅在全国人大常委会、党委政府具体职能部门的重视、推动,更要将生态文明教育立法纳入生态文明建设的法律体系之中,形成有说服力的立法理由和法律文本,创建生态文明教育法的外部结构和载体。结合生态环境法典和教育法典的编撰,国家应大力推进地方生态文明教育立法,把松散、不系统的生态文明教育法规、规章、办法等政策法规,通过废、改、立等方式,创制规范化、稳定的地方生态文明教育法规体系,形成地方范本,渐成星火燎原之势,为国家生态文明教育法提供更多依据与经验。结合我国立法体制,国家生态文明教育立法可循此种路径:生态文明教育立法的动力生成→地方生态文明教育的立法试验→生态文明教育相关法的内容拓展→国家生态文明教育专门法或者生态环境法典专门章节。全国性生态文明教育法规在层级上适宜定位为全国人大的立法层次,地方生态文明教育法规适宜定位为地方人大层次的立法

或地方政府的行政法规,以此充分体现其基础性和权威性。在生态文明教育法规文本中,国家应确认生态文明教育的法律地位,明确规定政府、学校、企业、社区等主体有效组织实施生态文明教育的义务。生态文明教育法规可以围绕政府、学校、企业、社区等法律义务主体进行布局,逐步构建多元实施主体的生态文明教育义务体系,特别是应将这种义务主体的责任类型化、具体化。例如,在对地方政府及其生态环境、教育、司法、农业、文旅、自然资源、林草、气象等职能部门保障生态文明教育发展的责任进行设计时,可以制定一个具体的法律清单。当然,对这种义务的边界也应有所限定,以预防权利滥用和义务超越现实条件,造成基层负担过重。

2. 生态文明教育法规的执行

列宁指出:“法律重要的不在于写在纸上,而在于由谁执行。”^[14]生态文明教育法规的执行体系是指负有生态文明教育职责的行政部门及有关单位,为执行生态文明教育法规所开展的业务活动,主要包括生态文明教育的行政执法主体结构、权力与义务划分、执法流程等要素。国家可赋予环境宣教部门、教育行政部门等职能部门对于生态文明教育法规的执行权限。国家可通过法律制度、机制的设计,将生态文明教育法规实施情况纳入生态文明考评体系和环保党政同责考核范围,纳入环保督察和环保行政执法部门的执法监察范围,纳入大中小学思政考评体系,加大执法监督力度。其中,严格执行涉污企业有关工作人员的强制生态文明教育学时,对于生态文明教育不作为、乱作为的行为依法进行处罚,对不履行生态文明教育法规的有关部门和责任人依法进行惩处是政府生态文明教育义务得以履行的重中之重。

3. 生态文明教育法规的司法保障

生态文明教育法规不仅需要行政执法,也是需要司法保障。我国环境司法专门化已经取得规模化发展。2019年至2023年这五年,各级人民法院共收案近14万件,比前五年上升了约33%,人民法院通过司法手段惩治污染环境、破坏生态等违法犯罪行为;环境资源审判机构、组织从2016年的500多个增长到2023年的2800多个^[15]。检察院系统也设置了生态处等部门专门负责环境司法方面的公诉业务。环境公益诉讼的案例日渐增多,类型和模式日益丰富,而且不少环境公益诉讼的起诉主体都是民间环境教育组织。

例如,贵阳公众环境教育中心诉贵阳市乌当区定扒造纸厂水污染责任纠纷案成为最高人民法院公布的典型环境资源审判案例之一。这些环境公益诉讼案件是一种对公众进行生态文明教育的方式,唤醒了公众运用司法手段保护公共环境利益的意识。国家有必要将生态文明教育法规纳入环境司法保障体系,运用司法机制保障生态文明教育的有序发展。具体而言:一是将有关职能部门、涉污企业和其他有关单位的生态文明教育不作为行为,以及挪用、侵占、贪污生态文明教育经费等行为纳入环境公益诉讼范围,支持民间环境教育组织针对生态文明教育领域的违法行为和地方政府不履行生态文明教育义务的行为提起公益诉讼。二是支持公众结合环境权利,针对自身生态文明教育权益受损等问题提出诉讼。有关职能部门可以明确这种类型案件的起诉条件和程序,为公众通过司法路径推动生态文明教育高质量发展提供司法依据。三是司法机关组织实施生态文明教育应该成为生态司法的重要内容。司法机关具有组织实施生态司法的义务,相应也具有组织实施生态文明教育的义务,其中促进生态司法教育实践基地建设的制度化、长效化是重要内容。

当然,在运用国家主义工具思维时,应有适度的考量,在生态文明教育法治化中需要把握重点教育和普及教育的尺度,不能侵犯个人的合法权益与法定权利,不能干扰企业正常的生产经营。此外,基于生态文明教育公共性和广泛性的特质,如果单一依靠国家政府推进生态文明教育法治化,没有凝聚广泛的立法共识,没有公众的广泛参与,即使完成国家生态文明教育立法,也很难得到全面有效执行。

三、生态文明教育法治化的公众参与模式

生态文明教育法治化公众参与模式是在生态文明教育法治化过程中广大公众能知晓认同、积极参与并发挥主导作用的模式。公民参与是克服国家主义法律实现模式所具有的弊端的最好措施^[4]。然而,现代社会公众参与义务实现模式还很薄弱,公众更多被规定承担义务,不是参与制定义务和推动国家履行义务。从马克思公共性思想来看,公众是历史的创造者,公众不应被视为法律的客体,应与国家一同位列法律的主体。现代环

境国家和环境社会的形成,需要公众意识的唤醒。生态文明建设是一个多元共治的过程,环保公众参与是生态文明建设的基础和根本动力源泉,充分体现党和国家以人民为中心的价值理念。公众参与环境保护需要有一定的环境意识和环保知识,需要有持久的行动力。这些都需要依赖持久有效的生态文明教育。生态文明教育是提升公众环境行动力的主要载体之一,其实现模式需要扎根于公众。具体来说,这种公众参与模式可以从以下几个方面来阐释。

1. 以公众服务为主要属性

生态文明教育主要受众是公众。生态文明教育纳入国民教育体系、干部教育体系本质上就是将生态文明教育作为一种公众服务的公共产品。公有制经济为主体的社会主义社会,决定了我国生态文明教育要走公益为主要的道路,要有群众喜闻乐见的教育内容和形式。生态文明教育法治化的根本价值追求是为公众增强生态文明观念、知识、技能提供制度化载体。根据《城市中的孩子与自然亲密度调研报告》,在受调查的 1 300 多名儿童中,12.4% 的孩子具有自然缺失症的倾向^[16]。生态环境部发布的《中国公民生态环境与健康素养》,也将生态环境健康教育列为公民的健康权益。生态文明教育不仅关乎生态文明建设大局,也关乎公众身心健康。在很多生态环境教育资源被过度商业化、青少年缺乏充足的公益性生态文明教育资源的情况下,在生态文明教育法治化的顶层设计时应该旗帜鲜明地将公益性列为生态文明教育的主要属性。从实际环境犯罪案件来看,涉嫌污染环境罪的企业从业人员经常会发生法律认识错误或者行为认识错误。例如,个别人未认知随意倾倒污染物达到一定程度要负刑事责任,仍以为只要接受行政处罚就可了事。产生这种认识错误的重要原因是有关单位和企业未履行开展环境普法教育的职责,或者没有针对企业生产经营实际开展有效的生态文明法治教育,尚未通过教育的方式产生违法犯罪的隔离带。生态文明教育法治化公众参与模式的重要目的在于创造更多生态文明教育公共服务产品,让广大公众共享优质免费的生态文明教育资源,提升环境素养,尽力避免环境违法犯罪。

2. 以公众广泛参与为主要载体

义务应该受到公众的认知和认真对待,才有变成实用义务和现实义务的可能。正如亚里士多

德对法治的定义,“法治应该包含两重意义:已经成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该是本身制订得良好的法律”^[17]。在现代法治社会中,我们更多是采用从一般大众到政府以及从政府到一般大众的立法、规范、监督、反馈和修正的“良性双向运行”(reciprocity)模式^[18]。基于公众参与型义务模式的理论特性与实践品格,生态文明教育法治化可以作为一个社会法层面的概念,其是否得到全面履行主要取决于公众的认同和广泛推动。推进生态文明教育法治化是我国生态文明建设实践的具体需求,也反映了公众的期待。例如,2023 年,重庆市生态环境宣传教育中心联合重庆市社情民意调查中心开展了重庆市公民生态环境行为调查,市民赞同生态环境教育立法的占比高达 93.8%^[19]。生态文明教育法治化要扎根于公众,需要在社会中广泛宣传阐释,甚至接受质疑与批判,才能不断凝聚共识。生态文明教育法治化的关键一步就是利用各种生态文明宣教平台,通过充分的宣传说理让更多公众了解、表达、诉求生态文明教育,在塑造公众绿色低碳生活方式的实践活动中嵌入生态文明教育,积淀丰厚的民意基础。我们推动生态文明教育法治化不仅在于保障生态文明教育有序开展,而且为了让更多公众特别是青少年有接受生态文明教育的自觉意识和平台,让理论上的法治化转化现实的全民环境守法自觉,形成浓厚的生态文化氛围。在生态文明教育法治化制度框架的顶层设计中,广泛推动公众监督生态文明教育组织实施主体履行义务是公众参与模式的一个关键点。在社会实施监督层面,生态文明教育法规的实施监督是宽泛的法律监督,其监督主体不仅包括各级人民代表大会,还包括有关社会团体、新闻媒体、公众等。国家应鼓励新闻媒体、社会团体、公众针对生态文明教育领域的行政不作为、乱作为、生态文明教育资源过度商业化等问题,通过举报、投诉、曝光等方式进行监督。

3. 与环保公众参与相辅相成

生态文明教育法治化的公众参与模式,不仅是生态文明教育领域的公众参与,更是要融入整个环保公众参与的大局之中。环保公众参与和生态文明教育法治化具有相辅相成的辩证统一关系。详言之,一方面,确立以生态文明教育义务为核心的生态文明教育法治化框架,能为公众参与生态文明建设提供长久的保障。公众参与生态文

明建设目前已经从非常态化走向法治化。公众参与生态文明建设的法律制度成为生态文明法治建设的重要组成部分。《中共中央 国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》提出要“构建生态环境治理全民行动体系”。《中华人民共和国环境保护法》第五十三条规定：“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”生态环境部进一步颁布了《环境保护公众参与办法》《环境影响评价公众参与办法》等法规，逐步构建公众参与生态文明建设的路径。然而，当前更多是从公众参与的程序设计着手，对于公众参与生态文明建设的意识培养、知识教育、行为引导等方面还缺乏系统的法律制度保障。推动生态文明教育法治化，保障生态文明教育持久健康发展，能为破解环境保护公众参与难题提供有效的药方。另一方面，环保公众参与为生态文明教育义务的确立提供了依据和实践基础。我国政府、企业以及有关单位等主体履行环境信息公开义务、环保设施开放等义务，开展各种公众参与环境保护的培训活动，是生态文明教育活动的重要内容。这些活动在推进环保公众参与的同时，也为生态文明教育法治化奠定了实践基础。

当然，生态文明教育法治化公众参与模式凸显生态文明教育的公益性和广泛参与性的特质，但是公众参与模式目前还是处于国家义务模式的配角。生态文明教育法治化单一的行政管理体制，使得公众更多是被动参与，公众的主动性和积极性发挥仍不足。公众参与生态文明教育法治化更多依靠政府的宣传引导和激励。在我国公众环境参与意识整体较薄弱的情况下，单一依靠公众参与模式无法实现生态文明教育法治化，需要将国家义务模式和公众参与模式进行融合。

四、生态文明教育法治化的国家义务和公众参与协同模式

无论是生态文明教育法治化的国家义务模式还是公众参与型模式，都有其活动边界和优缺点。从我国社会主义生态文明理论体系上看，国家与公众的协同是生态文明建设多元共治的重要基础。在生态文明教育法治化的国家义务模式基础之上，融合公众参与模式成为生态文明教育法治化的较优实现模式。该模式可以沿着“总体观念引领——整体进路构建——机制载体建设”的逻

辑路径进行阐释。

1. 人与自然和谐共生的总体协同观

马克思指出，“人是自然界的一部分”，“人靠自然界生活”^[20]。人与自然和谐共生是马克思主义生态理论的重要内容。党的二十大报告提出：“必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”人与自然和谐共生的现代化是中国式现代化的五大特征之一，也是新时代我国生态文明建设的根本目标。生态文明教育法治化是生态文明建设的重要环节，同样也应以人与自然和谐共生作为其主要目标。无论是生态文明教育法治化的国家义务模式还是公众参与模式都必然需要遵循这一主要目标。从协同学的观点来看，组织之间要实现有效协同，统一的目标至关重要。基于此，在人与自然和谐共生的总体目标引领下，推动生态文明教育法治化的国家义务模式和公众参与模式实现有效协同具有重要价值。具体来说：一是人与自然和谐共生是国家和公众协同推进生态文明教育法治化的共同行动目标。国家推进生态文明教育法治化是为了将生态文明教育规整到国家治理现代化的轨道中，为推进人与自然和谐共生奠定教育根基。公众参与生态文明教育法治化是用法治化方式调动公众广泛参与生态文明教育，增强人与自然和谐共生意识，并且对环境违法者开展强制生态文明教育，纠正其错误的自然观。因此，这两种模式可以围绕人与自然和谐共生的共同行动目标进行协同。二是人与自然和谐共生理念能够弥合国家义务模式和公众参与模式的价值分歧。生态文明教育法治化的国家义务模式突出国家义务和政府行为，对于公众的主体性重视不够，公众参与模式突出公众的主体性但是对国家义务和责任涉及较少。人与自然和谐共生是国家、公众等多元主体参与的共享共治观。其既强调国家意志、国家义务，也强调公众参与；既强调政府治理现代化，也强调人的现代化。这种统筹兼顾的总体协同观融合了两种模式的优点，能够为破解生态文明教育发展中出现的国家与公众“二元平行”“强国家弱公众”“上冷下热”等突出问题，推动形成政府主导、公众广泛参与的多元协同格局提供价值指引。三是人与自然和谐共生是国家义务模式和公众参与模式的共同内容。生态文明教育本质上是人与自然关系的教育。人与自然和谐共生是习近平生态文明思想的核心要义之一，是认识

和处理人与自然关系的科学观。生态文明教育法治化是将习近平生态文明思想作为生态文明教育核心内容和根本价值遵循的政治表达。无论是国家义务模式还是公众参与模式都体现在组织多种以“人与自然和谐共生”为主旋律的生态文明教育活动中,尤其是众多民间环境教育组织将组织目标和活动内容从单纯认知动植物上升到为人与自然和谐共生现代化服务,则将与政府推进生态文明教育的主旨高度契合,能够获得政府更多制度化的人财物支持,推动国家与公众在生态文明教育活动中实现共赢。

2. 环境公私协作的整体进路

生态文明教育法治化的实现模式不应是一种单方模式,而应该是多主体协同的实现模式,特别是公私主体的协作尤为重要。环境保护公私协作已经形成了众多研究成果。从“传统命令—控制型”和“政府依赖型”向公私协作的转换已经成为国内外生态环境治理的主流形态。在我国众多政策文件中体现了这一治理理论。例如,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中提出“坚持多方共治。明晰政府、企业、公众等各类主体权责,畅通参与渠道,形成全社会共同推进环境治理的良好格局。”在我国城市污水整治、垃圾分类、再生资源回收等领域的环境治理 PPP 模式,还有欧美城市林业 PPP 模式,都展现了环境公私协作的优势。基于此,生态文明教育的国家义务和公众参与协同模式应该基于环境公私协作模式的整体进路。具体而言:一是在生态文明教育法治化进程中应该充分重视并合理吸收公私主体的表达意见。生态文明教育法治化不应仅由政府单向规划实施,公众被动接受。一些环境权利的主张与生态文明教育权利的主张具有异曲同工之妙。例如,公众主张环境信息权,诉求知晓环境质量的状况和周边垃圾处理设施等环保设施的建设情况,但是不少信息是以专业术语的形式呈现,即使公众掌握到这些信息,可能也没有多少人能够即时认知,这就需要环境知识和技能的教育,对于一些常用环境监测标准的解读和宣教也应成为公众环境信息权的衍生主张。生态文明教育法治化不仅保障国家的环境利益,也要充分重视公众对于与自身相关的生态文明教育权利的诉求。在生态文明教育法治化进程中,应该构建畅通的渠道,让公私利益有充分表达,体现公私利益的融合。二是生态文明教

育法治化旨在生态文明教育领域构建良好的公私融合秩序。在生态文明教育领域存在大量复杂的公私关系。例如,生态文明教育的课程设置、强制学时考核中存在的公益与私益的冲突。生态文明教育资源的投入领域与优先次序、生态文明教育基地的申报、考核等方面也存在一定的矛盾。生态文明教育法治化意味着生态文明教育从自愿倡导走向强制与倡导相结合的模式。为了应对其中产生的各种矛盾冲突,应该以法治化的方式推动公众广泛参与生态文明教育,使公众在生态文明教育活动中拥有更多获得感,为公私融合创造一种良好的法律秩序。三是生态文明教育法治化应充分激发公主体与私主体的能动性。从环境公私协作的整体进路上看,生态文明教育法治化不仅要让生态文明教育上升为法律义务和责任,更重要的是实现生态文明教育的公私协同。长期以来,生态文明教育在公众当中的普及率、知晓率不高。以环境公私协作为进路推进生态文明教育法治化就是让国家生态文明建设的战略、理念、政策法规以法治化手段向公众广泛传播,为广大公众了解和参与国家生态文明建设构建全方位的通道,提升公众对于生态文明建设的认同感和参与度,为政府完成生态环境治理任务创造良好的群众基础。在生态文明教育的顶层设计中,政策设计者应该充分体现公主体的职责、履责条件和私主体的利益,体现公主体与私主体在目标、利益上的契合性。

3. 程序性协同机制的载体建设

生态文明教育法治化不仅是实体法的立法过程,也是生态文明教育法律法规的程序性建构过程。从协同学的观点来看,程序性协同机制能为不同组织之间的协同提供全过程全时的协同载体。生态文明教育法治化的国家义务模式和公民参与模式要实现有效协同,以程序性协同机制建设作为载体具有重要现实价值。具体来说:一是在生态文明教育法治化的国家义务模式中建立健全公众的协商程序。党的二十大报告提出:“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。”生态文明教育是一种全民教育,也应该凸显人民当家作主、以人民为中心的价值理念。生态文明教育法治化的国家义务模式包括国家生态文明教育立法、生态文明教育法规的执行、司法保障等法律运行环节。在这些环节之中应该充分运用听证会、座谈会、问卷调查、网络征询等多种方式,构建公

众参与生态文明教育法治化的程序性路径。二是在生态文明教育法治化的公众参与模式中凸显与国家协同的程序。生态文明教育法治化需要依靠公众,但是也不能仅仅依靠公众,而需要国家的正确引导和强大的资源保障。公众参与模式包括生态文明教育资源和服务的供给、公众组织开展生态文明教育、公众参与生态文明教育立法、公众对生态文明教育法规的监督、生态文明教育法规的宣传普及等内容,旨在让公众广泛参与生态文明教育法治化的进程。在这种模式中,国家与公众的协同至关重要。在公众、公益性民间组织自发的生态文明教育活动中,建立健全与国家政府的协同沟通程序,可以推动政府更有效地获取公众、公益性民间组织的生态文明教育需求和建议,推进生态文明教育信息共享、资源共享,提升政府的生态文明教育公共服务水平。三是构建学校生态文明教育发展的程序性协同机制。各级各类学校是生态文明教育的主阵地。生态文明教育纳入学校国民教育体系,构建学校生态文明教育的课程、教材、师资等体系,需要学校的作为,也需要国家履行义务和公众广泛参与。学校是国家义务模式和公众参与模式的核心交汇点之一。在生态文明教育法治化进程中,有关职能部门需要建立健全政府、公众支持学校生态文明教育的程序性协同机制。例如,教育部印发的《绿色低碳发展国民教育体系建设实施方案》提出:“加大绿色低碳发展国民教育体系建设工作领导,加大各部门协作力度,形成协同推进绿色低碳发展国民教育体系建设工作机制。”构建这种程序性协同机制需要进一步畅通学校生态文明教育发展需求的政府反馈程序,畅通“家校社”共同推进生态文明教育的路径,形成国家、公众、学校多元共治的学校生态文明教育发展新格局。

综上所述,生态文明教育法治化的实现模式以国家与公众有机协同的法治化为主要路径,推动政府、学校、企业、社区等主体有效组织实施生态文明教育。党的二十届三中全会提出:“积极应对气候变化,加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。”生态文明教育法治化就是通过生态文明教育体制机制的法治化革新,让生态文明的观念、知识、技能等以法治化方式在公众中广泛传播并生根发芽。生态文明法治化命题的提出,因应将松散、碎片化的学校生态文明教育逐步

制度化、系统化的政策要求,是国家“双碳”目标下推动公众践行绿色低碳生活方式的必答题。对此命题的探讨重在立足于我国社会主义生态文明制度体系的自主创新,重在为全民深入参与生态文明建设增添法治化的教育工具。

参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017.
- [2] 温志嵩.新时代高校生态文明教育的逻辑转向及路径选择[J].高教论坛,2020(7):18-23.
- [3] 付子堂,胡仁智.关于法律功能实现的若干思考[J].法学评论,1999(5):9-15.
- [4] 马国强.法律义务实现中的国家主义和公民参与[J].学术交流,2015(8):76-80.
- [5] 唐宏强.国家与社会:传统东方法律的运动机理[M].北京:人民出版社,2008:47.
- [6] 习近平.推动我国生态文明建设迈上新台阶[J].求是,2019(3):1-20.
- [7] 陈真亮.环境保护的国家义务研究[M].北京:法律出版社,2015:1.
- [8] 王雨辰.习近平生态文明思想中的环境正义论与环境民生论及其价值[J].探索,2019(4):42-49.
- [9] 陈俊.论习近平生态文明思想的理论品格[J].青海社会科学,2020(6):85-93.
- [10] 许纪霖.当代中国的启蒙与反启蒙[M].北京:社会科学文献出版社,2011:237.
- [11] 丁轶.国家主义的两重维度[J].政治与法律,2017(1):77-88.
- [12] 陈海嵩.国家环境保护义务的溯源与展开[J].法学研究,2014(3):62-81.
- [13] 陈真亮.论“禁止生态倒退”的国家义务及其实现——基于水质目标的法律分析[J].中国地质大学学报(社会科学版),2015,15(3):55-65.
- [14] 列宁.在出席全俄工兵代表苏维埃会议的布尔什维克代表的会议上的报告[M]//列宁全集:第29卷.北京:人民出版社,1985:110.
- [15] 最高法环资庭.久久为功的司法护绿实践[N].人民法院报,2024-03-17(1).
- [16] 周易.12.4%孩子具有“自然缺失症”倾向[N].中国青年报,2013-05-16(6).
- [17] 亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:162.
- [18] 王晨光.法律的可诉性:现代法治国家中法律的特征之一[J].法学,1998(8):19-23.
- [19] 李平沙,杨锦萌.第九期:期待环境教育立法推动美丽中国建设[J].环境教育,2023(11):16-21.
- [20] 马克思.1844年经济学哲学手稿[M].北京:人民出版社,2014:56-57.