

# 环境宣传工作的法治建设的新起点

刘友宾



## 环境宣传工作法律地位的确立

1979年9月13日中华人民共和国第五届全国人民代表大会常务委员第十一次会议原则通过的《中华人民共和国环境保护法(试行)》首次以法律的形式对环境宣传教育工作进行了规定。在环境保护工作的方针中强调“依靠群众,大家动手”。第八条对公民的环境权利作出规定,“公民对污染和破坏环境的单位和个人,有权监督、检举和控告”。并把“会

同有关部门组织协调环境科学研究和环境教育”作为各级环境保护机构的一项重要职责。这部法律还为“科学研究和宣传教育”单列章节,对科研部门、文化宣传部门和教育部门的职责进行了规定。

应该说,这部法律为环境宣传教育打下了良好的基础,使环境宣传教育具有了法律地位,特别是对环保部门、文化宣传部门和教育部门在环境宣传教

育方面的职责进行了较为明确细致的划分,对开展环境宣传教育工作发挥了重要作用。

1989年12月26日,第七届全国人民代表大会常务委员第十一次会议通过《中华人民共和国环境保护法》,这部法律规定“国家鼓励环境保护科学事业的发展”。普及环境保护的“科学知识”。继续保留了公民环境权利,第六条规定:“一切单位和个人都有保

护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。”特别值得关注的是,这部法律在第十一条明确规定:“国务院和省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门,应当定期发布环境状况公报。”标志着环境信息公开工作取得重要进步。之后,每年“六五”世界环境日期间环保部门高规格发布上年度环境公报,成为环境宣传教育工作的一项重要内容,引起全社会广泛关注。

但总体上看,这部法律对环境宣传工作的法律规定稍显单薄,规定较为笼统,主体责任不够明确,在篇幅上甚至比1979年的试行版都大大缩水了。

制考核结果、突发环境事件应急处置及评估结果。法律还首次规定,“应当依法公开环境信息而未公开的”,要追究其法律责任。

### 公众参与渠道更加通畅

新修订的《环保法》对公民环境保护的权利和义务作了更加充分的规定。

一方面要求“公民应当增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务。”“公民应当遵守环境保护法律法规,配合实施环境保护措施,按照规定对生活废弃物进行分类放置,减少日常生活对环境造成的损害。”同时,法律赋予了公民对环境违法行为有权“举报”,具备一定条件的社会组织对环境违法行为,还可以“向人民法院提起诉讼”,法律还要求环保主管部门“完善公众参与程序,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利”。

### 信息公开内容更加丰富

1989年版《环保法》规定,环保行政主管部门“应当定期发布环境状况公报”,新修订的《环保法》则进一步要求,除依法公布环境质量、环境监测、突发环境事件、环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用、违法者名单外,还要及时向社会公开环境保护目标责任



## 环境宣传思想认识的拓展与深化

2014年4月24日,第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议修订通过的《中华人民共和国环境保护法》,进一步强化了环境宣传教育的法律地位,对环境宣传教育工作的规定更加详细具体,“公众参与”成为环境保护应该坚持的主要原则,并单列了“信息公开和公众参与”章节,把环境宣传教育工作提高到了新的历史地位。

### 对环境宣传工作的认识更加深入

试行版和1989年版的《环保法》都使用了环境“宣传教育”的提法,新修订的《环保法》在概念的使用上更加严谨、准确,并与国际接轨。

长期以来,人们使用环境“宣传教育”的概念时,多有含混不清,特别是对“教育”的提法,有时是指学校教育,有时又和“宣传”交叉重合。新修订的《环保法》用“信息公开和公众参与”取代了过去我们常用的“宣传教育”,“教育”更多限定为教育行政部门负责的“学校教育”,宣传、教育、新闻的内涵和外延相对更加清晰。

### 宣传教育工作的主体更加明确

试行版《环保法》对各级环保部门、文化宣传部门和教育部门的职责作了规定,1989年版《环保法》则只是较为宽泛地规定“国家鼓励环境保护科学教

育事业的发展”。

新修订的《环保法》除继续对教育行政部门、新闻媒体的环境宣传教育职责进行规定外,首次明确规定“各级人民政府应当加强环境保护宣传和普及”,这无疑有利于进一步加强环境保护宣传教育工作。



## 做好环境宣传工作的几点思考

环境宣传工作是环保事业的重要组成部分,在推进环境保护事业的发展中发挥过重要作用。当前,环保工作面临新的机遇与挑战,环境宣传工作也面临一系列新的情况。与快速发展的环保工作相比,宣传工作还存在“不适应”、“不主动”、“不及时”的问题,新修订的《环保法》对我们深入认识环境宣传的规律和特点,做好新时期的工作具有重要的启示意义。

### 用好优质社会资源,努力建设环保“大宣传”格局

新修订的《环保法》,明确规定了各级人民政府、环保主管部门、教育行政部门、新闻媒体在环境宣传工作中的职责。随着宣传分工日益专门化、社会化,各种宣传渠道应有尽有,我们要多在宣传内容上下功夫,用好优质社会宣传资源,发挥牵头、协调作用,把环保中心工作、重点任务更多通过社会化的宣传渠道响亮的传播出去。

特别要看到,当今环境保护已经是社会热点,只要有好的创意、好的“点子”,不愁“盟友”,不缺“阵地”。相反,如果我们没有走出去的勇气和智

慧,缩头缩脑在自己的“一亩三分地”,只能是要么天天叫苦叫穷,满面愁容;要么搞小而全,缺乏实际效果的“阵地”建设,画地为牢,固步自封。

环保宣传部门要找准自己的工作定位,特别要督促各级人民政府认真履行法律赋予的“加强环境保护宣传和普及”的职责,把环境宣传工作纳入其他工作通盘考虑和部署,积极协调教育行政部门和新闻单位依法履行各自的环境宣传职责,动员发挥社会各方面的力量,共同做好环境宣传工作。

### 充分发挥环境新闻的先锋作用,加大信息公开力度

宣传工作手段多,形式千变万化。新闻宣传是花钱少、覆盖广、效果明显的宣传方式,也是政府部门最重要的宣传手段。

新修订的《环保法》对信息公开进行了非常详细的规定,要求环保主管部门“定期发布环境状况公报”,给环境新闻工作带来新的挑战和机遇。新闻工作是政府宣传工作的重中之重,要建立和完善新闻发言人制度,及时按照法律要求履行

好发布环境信息的职责,特别要整合环境质量、环境违法案件、环境行政处罚、环境突发事件、环保责任考核等新闻发布内容,打造环境新闻的主体框架,避免新闻发布工作的随意性、被动性、零碎化,加强舆情研判,主动设置议题,规范发布行为,提高发布质量,积极引领社会舆论。

### 牢固树立公众意识,积极促进公众参与

新修订的《环保法》把“公众参与”作为一项重要原则,既规定了公众的义务,也明确了公众的权力,特别要求环保行政主管部门要“完善公众参与程序”。

鼓励公众参与,保障公众环境权益,是这部法律的一大“亮点”,这就要求我们的宣传工作牢固树立“公众”观点。要改变那种宣传工作中对公众居高临下的官僚习气、自以为是“精英”腔调,不把公众当“刁民”、当“群氓”、当“敌人”。

环境宣传工作的目的正是努力提高公众环境意识,促进公众参与。面对公众日益觉醒的环境意识和合法维权行为,要善于引导,不能叶公好龙,更不

要有“狼来了”的恐慌,把公众视为洪水猛兽。

环境宣传的内容要切合公众关注的热点问题、现实问题,宣传的形式要让公众喜闻乐见,宣传的效果要让公众评说,接受公众的检阅。以平等姿态积极引导全社会“增强环境保护意识,采取低碳、节俭的生活方式,自觉履行环境保护义务”。

同时,更要创新工作方式,加强与群众性自治组织、社会组织、环境保护志愿者的交流与合作,努力保障公众的环境权益。

新修订的《环保法》对环境宣传工作的规定,是宣传工作法治建设的重大突破,体现了全社会对环境宣传工作的高度重视和殷切期待,为我们加强环境宣传工作提供了宝贵的法律依据。

当然,环境宣传工作内容丰富、形式多样、对象广泛、效果难以评估,不可能把宣传工作的方方面面完全纳入法律的框架。还要看到,环境宣传工作属于意识形态领域,有“德治”的特点,不可能用“法治”解决宣传方面面临的所有问题。我们要以环境法中关于环境宣传的规定为基本遵循,努力探索宣传工作的特点和规律,使“法治”与“德治”相互促进,创造性地做好新时期的环境宣传工作。

作者系环境保护部宣传教育司巡视员

### 海南修订《海南省自然保护区条例》

## 划定保护红线 完善管理体制

本报见习记者王东海口报道《海南省自然保护区条例》(以下简称《条例》)经修订后,本月起施行。新修订的《条例》用6章56条对当前困扰自然保护区管理的诸多问题提出一系列解决措施,为海南自然保护区建设提供法律保障和政策依据。

《条例》指出,保护区是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域,依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。建设和管理自然保护区应当坚持保护优先、自然恢复为主的方针,统筹规划、依法管理、适度利用,妥善处理与当地经济建设和居民生产、生活的关系。

《条例》明确,凡具有下列条件之一:热带雨林、红树林、珊瑚礁、海草床等各种典型的自然生态系统区域,或者已经遭到破坏但经保护能够恢复的同类自然生态系统区域;珍稀、濒危或者具有特殊保护价值的生物物种集中分布和繁殖的区域;具有特殊保护价值的海域、海岸、滩涂、岛屿、湿地、河流、森林、水库、潟湖、水源涵养地和草地等;具有特殊保护价值的地质剖面、洞穴、瀑布、温泉、火山口、化石群产地、古海底地貌等自然历史遗迹和自然景观;在维护生态平衡方面具有重要意义需要加以保护的区域;其他需要加以特殊保护的区域的,都应当建立自然保护区。

据介绍,建立和完善自然保护区

的管理体制,是海南各类自然保护区的保护、建设的基本保障。

《条例》对自然保护区管理体制予以理顺,明确机构的具体管理职责,与此同时,为突出自然保护区规划的重要性,《条例》还对保护区规划作出明确规定。比如,“自然保护区管理机构或者该自然保护区主管部门应当组织编制自然保护区的总体规划,经自然保护区评审委员会评审通过后,报省人民政府批准。”

此外,针对海南省部分自然保护区总体规划编制滞后的突出问题,《条例》专门设定了一条过渡性规定,即,《条例》施行前已经设立的省、市、县级自然保护区尚未编制总体规划的,应当自条例施行之日起一年内完成规

划编制。

《条例》强调,自然保护区管理机构应当加强对自然保护区的保护和管理,履行贯彻执行国家和本省有关自然保护区的法律、法规、规章和政策;制定自然保护区的各项管理制度,统一管理自然保护区;调查自然资源并建立档案,组织环境监测,保护自然保护区内的自然环境和自然资源;建立自然保护区信息化管理体系;组织或者协助有关部门开展自然保护区的科学研究工作;进行自然保护区的宣传教育;在不影响自然保护区的自然环境和自然资源的前提下,在实验区组织开展参观、旅游等活动等主要职责。

《条例》要求,海南省人民政府应当将自然保护区划入生态保护红线,

实行严格保护。

已确定的自然保护区的界标,任何单位和个人不得擅自改变自然保护区区界或者移动、破坏自然保护区界标;除科学研究活动外,禁止任何人进入自然保护区的核心区。因科学研究的需要,必须进入核心区从事科学研究观测、调查活动的,应当事先向自然保护区管理机构提交申请和活动计划,严格控制进入人数,并按照国家规定报批。

《条例》特别强调,自然保护区的核心区和缓冲区,严禁建设任何生产和经营性设施。禁止在自然保护区的缓冲区开展旅游和生产经营活动。经自然保护区管理机构批准,可以进入自然保护区缓冲区从事非破坏性的科学研究、教学实习和标本采集活动。

《条例》还对违反规定,擅自改变自然保护区区界或者移动、破坏自然保护区界标等行为的企事业单位、个人设定了相应的法律责任。如自然保护区内倾倒固体废物,排放有害、有毒的污水和废气的,责令停止违法行为,处两万元以上20万元以下的罚款等。

## 甘肃为辐射污染设生态补偿条款

本报讯【甘肃省辐射污染防治条例】(以下简称《条例》)近日顺利通过甘肃省十二届人大常委会第十二次会议审议,将自2015年1月1日起,与新修订的《环保法》同步施行。

《条例》的通过和发布实施,标志着“核大省”甘肃在核与辐射安全监管法治建设迈上了新台阶,是提升辐射环境管理水平的重要举措之一。

《条例》共7章39条,要求坚持“预防为主、防治结合、严格管理、安全第一”的原则,综合运用法律、行政、经济、技术和宣传教育等手段,加强对辐射环境的监督管理,强化对辐射污染的防治力度,促进核技术和电磁技术的安全利用和经济社会的可持续发展。

《条例》从4个方面做出规定,一是建立和完善辐射污染防治工作机制和管理体系;二是建立和完善辐射污染防治的监督管理制度;三是明确了可能产生辐射污染单位的主体责任;四是明确建立乏燃料和放射性废物处理处置生态补偿制度。

此外,需要特别指明的是,《条例》创设了生态补偿相关条款。

《条例》提出,为保护生态环境,确保辐射环境安全,甘肃省人民政府应当建立乏燃料和放射性废物处置生态补偿制度。即在甘肃省行政区域内处理、处置的乏燃料和放射性废物,应当缴纳生态补偿费,主要用于生态环境的保护和功能修复。

甘肃一直以来作为“核大省”,为我国核事业和核利用技术的发展做出了贡献。核能是一种清洁能源,在发展核技术上,甘肃创设相关生态补偿条款,既是落实党的十八届三中全会和十八届四中全会关于改革、生态补偿和法治的相关精神,也是为了更好地营造有利于核技术发展的环境,保障核安全。

《条例》的出台和实施,并非为核技术开发和利用设立门槛,而是为了规范行为、保障安全,从而更好地开发利用。

白刘黎

## 淄博“约法三章”保护地下水

本报见习记者桑志朋 通讯员傅军伟淄博报道 山东省淄博市日前公布了《淄博市大武地下水富集区保护管理条例(草案征求意见稿)》(以下简称《条例》),全面加强大武地下水富集区的保护力度。

大武地下水富集区,是指位于临淄大道(张辛路)以南,淄河以西、太湖水库大坝以北、冯北路南延至淄河流域与孝妇河流域分水岭以东的地下水富水集水区域。

《条例》提出,大武地下水富集区实行重点水污染物排放总量控制制度。未依法进行水资源论证、环境影响评价的建设项目,市水行政主管部门不得批准其取水许可,有关部门不得批准其立项、建设,建设单位不得开工建设 and 投产使用。

在大武地下水富集区内,任何单位和个人不得擅自设置排污口或者私设暗管排污。企业和其他生产经营者向排水管网、渠道等设施排放水污染物,不得超过规定的水污染物排放标准

和重点水污染物排放总量控制指标。禁止新建、扩建对地下水环境有重大影响的项目;不符合大武地下水富集区保护标准要求的已建项目,由所在区人民政府责令停产治理;治理不达标的,责令停业、关闭。

《条例》强调,禁止利用渗井、渗坑、水井、矿坑、溶洞、钻孔和裂隙等方式向地下灌注、排放、倾倒污水及其他有毒、有害物质;禁止直接向地表或者水体排放、倾倒工业废渣、垃圾和其他废弃物;禁止在河道内设置排污口及堆放、倾倒、掩埋、排放污染水体的物体。

《条例》还明确了相关的处罚办法,在大武地下水富集区内擅自设置排污口的,由相关区人民政府环境保护主管部门责令限期拆除,处两万元以上10万元以下的罚款;逾期不拆除的,强制拆除,所需费用由违法者承担,处10万元以上50万元以下的罚款;私设暗管排污或者有其他严重情节的,责令停产整顿。