

统与政府系统的环境责任极其相应的问责机制或程序设计需要分开来具体规定，并且不断强化相关国家法律与党内法规的衔接与协调。

在立法的形式上，由于党政同责涉及党政分工的问题，宜由党中央和国务院联合发布更高层级的规范。同时，在当前环境法典化的背景下，国家法律体系对党政同责的回应也是题中之义。一方面，需在总则部分研究确立党委承担生态环境保护职责的基本原则，并就党委生态环境保护职责相关规范与国家立法的关系的处理作出原则性规定；另一方面，还需在“生态环境责任编”研究明确追究党委及相关负责人生态环境保护责任的方式。^[8]

2、生态环境保护党政同责的制度支撑

生态环境保护党政同责的落实涉及多方面的问题，需要在具备相应的制度安排的前提下才能确保实现预期目标。为此，需要构建起清晰的政党职权配置，并建立起针对性的责任认定及评估机制，为党政同责的落实提供良好的制度支撑。

第一，以清晰的职权配置为前提。从规范意义上讲，明晰法定职责的核心就是完善责任清单制度。责任清单制度虽然有助于明晰职能部门的职责，但还无法完全落实地方党委政府的生态环境保护主体责任。

落实党政同责需要党政之间形成清晰的职权配置。对此，宜在将职责分为法律责任与政治责任两大类，进而区分党委和政府不同责任的基础之上，进一步明确党委、政府、党委政府各职能部门以及相应领导干部的职责分配，列出环境保护职责清单，从而根据各自职责进行相应的监督考核以及责任追究。^[9]由于宪法和党章对党政关系的规定相对原则，为使党政环保责任分工规范化、制度化和稳定化，有必要在党政关系理顺的基础上，通过人大立法程序，在法律和地方性法规中明确党委职能部门的生态环境保护职权，并明确其与政府在生态环境保护中的职责分工。^[10]与此同时，党委是一个由组织、宣传、政法等部门组成的组织机构，党委的具体职权和工作也应当根据部门性质予以分配并细化，形成党政生态环境保护权责一致的治理体系。^[11]

第二，构建科学的责任认定及评估机制。责任的认定与评估其实是一个一体两面的过程，正是由于责任评估机制对相关因素的权重分配不合理，无法形成有效激励，导致问责情形设置不均衡，影响党政同责的落实。

为了与党政同责的顶层设计相适应，增强绩效评估的可操作性，需要基于我国特殊政党体制和宪制模式这一现实场域，从多方面构建保障“党政同责”有效实施

的绩效评估体系。具体而言，在评价考核内容上需要明确考核适用于哪些党政机关，如何针对党政机关区别设计评价考核指标，评价考核的结果如何运用等；在评价考核指标方面，需要区别设计党政两个系统的考核指标体系；在评价考核原则方面，坚持党统领生态文明建设和党政考核并重的原则。^[12]

参考文献

- [1]常纪文：《党政同责、一岗双责、失职追责：环境保护的重大体制、制度和机制创新》，载《环境保护》，2015（21）。
- [2]姜国俊、罗凯方：《中国环境问责制度的嬗变特征与演进逻辑——基于政策文本的分析》，载《行政论坛》，2019（01）。
- [3]《两轮中央生态环保督察共追责问责9699人》，光明网，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1772646441734535370&wfr=spider&for=pc>，2023-08-27。
- [4]《第二轮中央生态环保督察移交问题追责问责全面完成》，载《光明日报》，2023-06-20（08）。
- [5]《首批中央环保督察8省（区）公开移交案件问责情况》，载《中国环境报》，2017-11-17（001）。
- [6]马迅、李尧：《党政同责的逻辑与进路——以食品安全责任制为例》，载《河南社会科学》，2020（12）。
- [7]金东日、张蕊：《论问责制的体制困境：以地方政府为中心》，载《学习与探索》，2014（8）。
- [8]陈海嵩：《生态环境治理体系的规范构造与法典化表达》，载《苏州大学学报（法学版）》2021（04）。
- [9]梁忠：《从问责政府到党政同责——中国环境问责的演变与反思》，载《中国矿业大学学报（社会科学版）》，2018（01）。
- [10]赵峰：《党委领导干部问责制研究》，南京师范大学博士学位论文，2013。
- [11]社群、杜殿虎：《生态环境保护党政同责制度的适用与完善——祁连山自然保护区生态破坏案引发的思考》，载《环境保护》，2018（06）。
- [12]常纪文：《生态文明建设评价考核的党政同责问题》，载《中国环境管理》，2016（02）。

作者简介

胡攀 陕西理工大学陕南绿色发展与生态补偿研究中心研究员，研究方向为环境法学