

有一定的提升空间。

2、问责情形的角度

一般来说，对党政两套系统进行问责的责任基础并不相同，党委应主要承担的是决策领导责任，而政府及相关部门则承担具体监管的法律责任。^[6]但从环保督察移交问责所涉的具体情形看，主要集中在对具体环境监管失职的问责，而针对决策领导失误等情形的问责较少，这也间接反映出党政同责的落实不力问题。

3、问责级别的角度

从各地公开的中央环保督察移交问题整改落实情况看，问责对象多为现任或时任副职的领导干部。中国党政部门均实行正副职领导制度，即正职统筹协调、副职分管专项工作，正职对副职的分管工作进行指导、监督并在关键时刻有拍板定案的权力。党委及政府的正职相对于副职具有决策权，因而难以划清问题是由于正职决策失误还是由于副职执行不力造成的。^[7]同时，按照党政官员任命的一般惯例，政府的正职领导一般会担任同级党委的副职，过多将责任压在副职身上，也可能会影响到党政同责的有效落实。

影响生态环境保护党政同责落实的因素分析

从环保督察移交问责的数据来看，党政同责的落实与制度预期期间尚存一定的落差，这与现行体制下党政问责机制间的协调程度以及党政权责分工有关。

1、党政两套问责机制间的协调水平

党政同责作为生态文明建设中基本的责任追究原则，涉及对党委和政府两套系统及其工作人员的责任追究。按照我国当下的政治体制，政府问责与党内问责已分别建有不同的责任追究体系。因此，在生态环境责任追究的实践中，具体问责主体、问责对象及问责程序等要素的确定应视不同情形来做出。

从制度选择来看，党政同责的具体落实需要根据问责对象的不同，分别遵循监察问责、行政问责以及党内问责等不同问责路径来展开。在新时期党和国家监督体系的完善过程中，监察问责、行政问责以及党内问责等不同形式的问责路径之间的关系为何、如何处理本身存在疑问，各种问责路径间存在着一定的交叉与重合，这会影响到党政同责的实现水平。目前，生态环境保护党政同责的落实主要是以党委主导的方式进行的，各地通报的环保督察移交问题追责问责情况看，党内问责的方式运用较多，这虽能在保证较高的权威之下压实主体责任，但对党委和政府进行问责的责任基础毕竟不同，党内问责为主的方式仍有可能造成权责不一致的问题。

2、党政之间的权责分工问题

现行体制下党政之间权责分工不清晰是影响党政同责预期实效的又一体制性根源。生态文明体制改革虽着力强调在生态环境损害责任追究中实现党政同责，但中国特殊的党政体制和宪政制度决定了党政同责的实现必须以清晰的党政分工为前提。实践中，党政同责无法落到实处与党政领导之间的责任难以明确密切相关。

中国政府的运行实行的是行政首长负责制和党委领导制，政府领导置于党委领导之下，政府领导班子的主要成员甚至行政首长本人往往都是党委成员，党委成员通常在政府部门任副职或部门领导，身份权责交叉，行政首长作为党委成员又要服从党委的决定，由此导致如下难以厘清责任的情形：在出现问题要问责时，如何确定行政首长和党委领导责任，或者两者都负有责任时各自要承担多大的责任。^[7]由于这一体制性障碍尚未解决，相关的规则在规定问责事由时，也往往将党委和政府的责任混同起来。如《党政领导干部生态损害责任追究办法（试行）》第五、六条分别规定地方党委和政府主要领导成员及地方党委和政府有关领导成员的问责形式时，就对党委和政府未能作出区分。

优化生态环境保护党政同责的实施条件

从理想状态看，党政同责应作为生态文明建设中进行责任追究的基本原则，要求党委和政府分别在依据决策领导责任和具体监管职责“共同担责”。为实现这一制度目标，一方面需要关注这一原则实施的立法路径，另一方则需为这一原则的实施提供充分的制度支撑。

1、生态环境保护党政同责的立法实现

在我国推进生态文明体制改革的进程中，贯彻执行党的意志并以政治化的方式推进生态文明制度建设的逻辑始终存留，同时也特别强调生态环境治理体系的构建和完善，以政治化的方式主导推进的各项举措都总体朝着常规化的方向发展。为确保党政同责能够得以有效落实并提升制度运行的可预期性，就需在立法中对党政同责加以确立。目前，有关党内法规为党政同责的落实提供了一定的依据，《意见（试行）》这类混合性党内法规虽能够在一套规则体系下解决涉及党政两套系统的问责问题，同时因其具备较高的权威，从而能够更好推进党政同责的落实。不过，由于党委系统与政府系统在生态环境保护中的责任基础不同，党政同责的落实更应追求的是“有区别的共同责任”。

在党政同责的运作逻辑中，国家法律划定的是监管底线，而党内法规输出的则是更高标准。^[6]因此，党委系