

◎陕西省教育厅人文社科专项项目“生态环境损害党政同责的法治化研究”阶段性成果（项目编号：20JK0081）

◎陕西高校新型智库“汉江水源保护与陕南绿色发展智库”开放基金项目“汉江水源地生态环境损害赔偿磋商机制研究”阶段性成果（项目编号：SLGPT2019KF01-29）

生态环境保护党政同责的实效检视与优化方向

■ 胡攀

党政同责的顶层设计代表了新时代环境问责的基本方向。生态环境保护督察移交问责为落实党政同责发挥了积极作用，但从问责的对象、情形与级别等角度观察，党政同责的落实仍与预期目标存在一定距离。这与现行体制下党政两套问责机制间协调不够、党政之间权责分工不清晰等因素有关。为在生态环境保护中充分落实党政同责的制度目标，不仅需要研究将党政同责在立法中加以确立，还需不断夯实落实党政同责的制度支撑。

2015年8月，中办、国办联合印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（以下简称《意见（试行）》），要求“地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责”，确立党政同责的基本原则，体现出新时期党和国家在生态环境治理中不断突出和强调环境治理主体责任的现实逻辑，符合国家治理现代化的要求，构成了新时代环境问责的基本方向。在不断推进人与自然和谐共生的现代化背景下，如何进一步落实并强化党政同责的要求，发现阻碍其落实的现实因素并提出完善建议，亟待开展研究。

生态环境保护督察落实党政同责的实效检视

党政同责无疑是一个具有中国特色的概念，需要置于中国特色的政党-国家结构中去理解，是中国特色政党政治制度下进行生态文明体制改革的产物。从语义层面看，“同责”是理解党政同责的核心，其包含了两重含义，即在职责层面要求党委和政府共同负责，在责任层面要求党委和政府要共同承担责任。^[1]将党委纳入了问责对象的范围是党政同责最为显著的特征，这一原则的确立显著地改变了中国环境问责制度的软性特征，促使其朝着刚性问责的方向转变。^[2]在我国的政治体制下，这一原则解决了长期以来党委享有最终决定权的同时，却往往仅追究政府环境责任的权责不一致问题。

目前，第二轮中央生态环境保护督察移交问题追责

问责已全面完成。生态环境保护督察作为生态文明体制改革中的重要内容，是落实党政同责的核心制度安排。环保督察贯彻的是党中央关于生态文明建设的意志，能够以强大的政治势能来压实生态文明建设的主体责任。从有关数据看，两轮中央环保督察共移交责任追究问题667个，被督察对象共追究问责9699人，其中厅级干部1335人，处级干部4195人。^[3]总体来看，生态环境保护督察移交问责注重追究领导干部的主体责任、监督责任和领导责任，为落实生态环境保护党政同责发挥了积极作用。^[4]

不过，中央生态环境保护督察在落实党政同责上取得突出成效之时，仍存在一些问题。从更好发挥党政同责的制度优势看，这些问题影响到问责的精准性和党政同责制度实施的预期效果。通过对两轮中央环保督察移交问责的数据进行提取，可从多个角度对“党政同责”的落实情况作出具体分析。

1、问责对象的角度

有关数据显示，在第一轮首批中央环保督察8省（区）公开移交案件问责中，地方党委被问责46人，地方政府被问责299人。^[5]从第一轮全部的移交数据看，涉及地方党委领导干部1488人，政府领导干部4254人，相关职能部门人员6638人。可以看出，问责对象在党政系统中的分布存在一定的失衡，这与党政同责所欲实现在问责事项上的“同效”还有一段距离，问责的精准性仍