

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2023.01.005

新时代中国共产党如何追究政府生态责任

——职能阐释与优化路径

黄爱宝

(南京工业大学马克思主义学院,江苏 南京 211816)

摘要:中国共产党是政府生态责任追究最为重要的核心主体,这既是坚持党的领导的题中之义,也是党的执政的内在要求,具有独特的制度价值、实践价值和理论价值。在我国现行国家治理体系和有关制度规定以及如火如荼的实践中,已经从追责的主体、对象、内容(事由)、途径(方式)等方面对新时代党履行政府生态责任追究的职能体系进行了初步定位,但目前仍存在着“同体问责”的固有局限、党政责任界定模糊、党内问责制度相对欠缺、党对合作追责机制协调不够等实践困顿。加强和优化新时代党对政府生态责任追究的职能履行,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党的全面领导、责任界限适当明确、多种责任同样追究、多元主体合作追责和生态责任优先追究原则,不断完善异体追责以增强追责动力与效力,健全追责制度以促进追责公平与效率,提升追责能力以优化追责功能与效益。

关键词:新时代;中国共产党;生态责任;政府生态责任追究;职能定位;职能优化

中图分类号:D61;X32 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)01-0041-10

党的十八大以来,党从思想、法律、体制、组织、作风上全面发力,深入推进生态文明建设,“开展一系列根本性、开创性、长远性工作”,包括建立健全“生态文明目标评价考核制度和责任追究制度”“环境保护‘党政同责’和‘一岗双责’”等制度,“开展中央生态环境保护督察”^[1]等。党的二十大报告再次强调,新时代十年来,我国“生态文明制度体系更加健全”^{[2]11},新时代新征程,我们要“健全现代环境治理体系”“深入推进中央生态环境保护督察”^{[2]51}。生态环境保护业已成为政府的基本职能,各级地方政府及其有关部门是生态环境保护的主要责任人。所谓政府生态责任,就是在民主和服务价值理念指导下,以追求与实现自然生态平衡和

稳定或人与自然的自然性和谐作为价值目标,在特定的生态责任制度安排中,与特定机构与职位相联系的义务与职责^[3]。相应地,在中国特色的政府生态责任追究制度体系设计及其现实运作中,与同样作为追责主体的人大、政协、监委、司法机关、社会公众、新闻媒体及政府自身相比,中国共产党作为居于领导地位的执政党,在中国特色党政复合体制^[4]中,其无疑是最为重要的核心追责主体。

目前,有关新时代加强党对生态文明建设的领导,以及生态环境保护“党政同责、一岗双责、失职追责、终身追责”等已成为热点话题,党履行政府生态责任追究职能议题也已蕴含于其中。专门研究和阐释新时代中国共产党作为

引用本文:黄爱宝.新时代中国共产党如何追究政府生态责任——职能阐释与优化路径[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(1):41-50.

基金项目:国家社会科学基金重点项目(20AZZ010);江苏省高校哲学社会科学研究重大项目(2020SJZDA088)

作者简介:黄爱宝(1964—),男,教授,博士,主要从事马克思主义生态文明理论与实践、生态政治与生态行政研究。E-mail: aibao1818@163.com

政府生态责任追究主体的确立依据、党履行政府生态责任追究的职能定位及其优化等议题,既是建立健全新时代的政府生态责任追究制度体系、推进完善中国特色社会主义生态文明制度体系的需要,也是贯彻落实习近平生态文明思想、切实加强新时代党对自身建设、政府建设和生态文明建设全面领导的需要。

一、从党的领导到党作为政府生态责任追究主体的确立依据及其价值

作为执政党,中国共产党履行政府生态责任追究职能既是坚持党的领导的题中之义,也是党的执政的内在要求。其中的逻辑理路主要体现在,从党的领导到党对政府生态责任的领导、从党的执政到党对政府生态责任的执政、从党对政府的领导和执政到党对政府生态责任的监督和追究的内在演绎关系之中。

党的二十大报告指出,新时代十年来,“我们全面加强党的领导,明确中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,中国共产党是最高政治领导力量,坚持党中央集中统一领导是最高政治原则。”^{[2]6} 新时代新征程,我们要“坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节。”^{[2]26} 与只能通过议会影响立法从而作用于政府的西方国家执政党职能不同,中国共产党的领导是全面的、系统的、整体的。从中国特色社会主义国家治理体系来说,“人大、政府、政协、监委、法院、检察院、军队、各民主党派和无党派人士,各企事业单位,工会、共青团、妇联等群团组织,都要坚持中国共产党领导。”^[5] 其中,“党的坚强有力领导是政府发挥作用的根本保证。”^{[6]8} 从中国特色社会主义事业总体布局来说,经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等各方面都要坚持中国共产党的领导。因此,党的领导也包括党对社会主义生态文明建设的领导。党的十八大审议通过的《中国共产党章程(修正案)》明确指出,“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明。”而且,党是生态文明建设的领导核心,政府是生态文明建设的主导角色,“地方各

级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人^{[6]248}”,党和政府都要率先担负起生态文明建设的政治责任。在此,无论是党对政府的领导,还是党对生态文明建设的领导,都应当包含着党对政府生态管理责任的领导,这应当是党作为政府生态责任追究主体的根本依据。

新民主主义革命时期,党的领导的主要内容是领导人民夺取政权。社会主义时期,党的领导的主要内容是执政,执政是党的领导的集中体现^[7]。或者说,党的领导是党的执政合法性的重要来源,党的执政是党的领导的基本保障。“执政是一个政党进入国家的政权机构并以该政党为主体、以国家权力的名义从事对整个国家公共事务和社会事务的管理活动。或者说,执政是一个政党在国家政权中占主导地位,并通过国家政权将自己的治国主张贯彻于国家事务管理过程中的活动。”^[8] 其中,党对政府的领导也必须是通过党对政府的执政来体现,而党对政府的执政即是党对政府权力的掌握、控制和行使。党对生态文明建设中政府的执政就是党对政府生态文明建设管理权力的掌握、控制和行使,就是党对政府生态文明建设责任的执政。它既是确保党在生态文明建设中执政地位的关键所在,也是党作为政府生态责任追究主体的主要依据。

党的领导主要体现为把方向、谋大局、定政策、促改革、保落实,主要方式是总揽全局、协调各方。党对政府的领导和执政不仅表现为制定大政方针、提出立法建议、推荐重要干部、进行思想政治教育和协调各方关系等,也体现为对政府、政府各部门以及相关领导干部的制约和监督,体现为对政府施政行为和政府政治责任的监督和追究;不仅体现为重点监督和追究担任政府职务的党员干部的党内责任,也表现为通过领导人大、政协、监委、法院、检察院以及政府自身等主体以及协调各方合作来监督和追究政府责任。当然,这些是只能通过议会和舆论来监督政府的西方国家执政党无可比拟的。可见,中国共产党对政府生态责任的领导和执政,应当自然地表现为政府生态责任监督和追究的职责,其失职失责行为是党内问责以及党对政

府政治责任追究的主要情形之一,这可视为党作为政府生态责任追究主体的直接依据。

在新时代中国特色的政府生态责任追究制度体系中,加强和探究党作为政府生态责任追究主体的职能履行,不仅具有坚持和加强党的全面领导和集中统一领导战略高度上的一般价值,而且具有坚持和加强党对政府的领导和党对生态文明建设的领导具体维度上的特殊价值;不仅具有适应坚持党的全面领导的中国特色社会主义国家治理体系现代化建设的制度价值,也具有适应强化党的生态执政合法性和政府生态管理功效的实践价值,还具有推进关于党的生态领导规律以及执政规律认识深化的理论价值。

政党是现代政治的产物,政党领导是现代国家政治过程的基本特征,在现代国家的政治过程中,政党是最活跃、最有影响力的政治主体^[9]。作为最活跃、最有影响力的政治主体的政党,理应是政府责任追究最为重要的外部政治主体,理应在政府责任追究制度体系中发挥重要的导向性作用。因为,政党是作为表达国家意志的政治力量,政府是作为执行国家意志的行政机构,而“执行表达国家意志的法律,在很大程度上有赖于行政机构活跃的首创精神。由于它们的这种创议性,应当把它们始终置于政治的控制之下。”^[10]从坚持和完善中国特色社会主义生态文明制度体系、推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化要求出发,坚持和加强党的全面领导和集中统一领导是科学社会主义基本原则在中国特色的国家生态环境治理现代化建设中的基本表现。在中国特色社会主义的国家治理现代化建设中,必须在坚持和完善党的领导下构建新型的党政关系,必须坚持党对政府生态责任的领导和执政地位,这也是历史和人民选择的,是由党的性质决定的,是由我国宪法明文规定的。因此,党作为政府生态责任追究主体及其职能配置,就是中国特色社会主义的国家生态环境治理体系的基本规定和核心内容,也是中国特色社会主义生态文明制度体系的有机组成和重要优势。

政党能否以及在多大程度上作用于政府,并对政府权力的掌握、控制和监督是其执政状

况的主要标志。作为中国唯一的执政党,中国共产党执政更需要强调党对政府的领导和掌控,党的生态执政也更需要体现为党对政府生态管理权力的监督以及对政府生态责任的追究。在中国特色社会主义生态治理体系以及党政复合关系之中,党的生态执政就是通过由党选拔、推荐、任命而依法进入政府以及政府生态管理机构担任领导职务的党员来实现的,也是通过领导人大、监委、政协、法院、检察院以及政府自身等各方主体以及协调各方的合作关系来实现的。而“当行政机关中的党员领导干部违反其行政职责要求时,不仅影响到了行政机关的工作,而且影响到了党的执政。”“如果党内充斥着违反国家法律,违反行政纪律的党员,党就无法真正地代表和维护最广大人民的根本利益,也不可能赢得人民的信任和拥护,其执政合法性必然受到影响。”^[11]同理,如果政府生态管理中的党员领导干部失职失责得不到有效监督和追究,也就不能真正维护人民的生态利益和实现人民的生态幸福,党的生态执政合法性也必然产生不利的影响。如果人大、政协、监委、法院、检察院以及政府自身等主体合作监督和追究政府生态责任出现不力问题,亦会在不同程度上影响党的生态领导威信以及党的生态执政合法性。同时,由于党具有选拔、推荐、任免党组织内外各级各类政府领导干部的重要职能,是政府领导干部生态文明政绩考核、职务升迁、给予惩戒的核心主体,因而党往往是现实中追究政府生态责任的最具权威和最有效力的主体,也是确保和促进政府生态管理尽职尽责的主导力量和高效主体,这是人大、政协、监委、司法机关以和社会组织、社会公众等其他异体追责主体难以企及和替代的,而且也具有超越作为同体追责主体的政府行政机关自身的威信和功效。

中国共产党生态领导和生态执政是党的领导和执政理念的生态化,是对党的领导规律和执政规律的新认识。从这个意义上说,加强和研究党作为政府生态责任追究主体及其职能履行,是遵循党的生态领导规律和执政规律的内在反映和客观要求,也是深化对党的生态领导规律和执政规律科学认识的重要内容和具体表现。党履行政府生态责任追究职能,是实现党

对政府的领导和执政,也是实现党对社会主义生态文明建设的领导和执政,更是遵循党的全面领导规律和全面执政规律的具体表现。进一步地,党就是通过政府生态责任追究的政策制定和立法建议、担当生态责任的政府领导干部选拔推荐和考核任免、政府责任文化与生态文明意识形态的宣传教育等,遵循党对政府的政治领导、组织领导和思想领导规律;通过维护人民群众的生态利益和实现人民群众的生态幸福的奋斗目标等,遵循执政为民规律;通过树立正确的生态政绩观和完善生态政绩考核机制等,遵循科学执政规律;通过督促政府生态环境信息公开、引导社会公众广泛参与政府生态责任追究等,遵循民主执政规律;通过政府生态责任追究立法建议、引导司法机关依法独立行使政府生态责任追究职能等,遵循依法执政规律。

二、新时代党履行政府生态责任追究的职能定位及其实践困顿

中国共产党领导职能主要表现为政治领导、思想领导和组织领导;执政职能主要表现为目标导向职能、政治决策职能、组织推荐职能、宣传教育职能、协调关系职能、保证监督职能^[12],党作为政府生态责任追究主体的职能更直接表现为党对政府的“保证监督职能”。目前,在我国现行国家治理体系和有关制度规定及如火如荼的实践中,已经从追责的主体、对象、内容(事由)、途径(方式)等方面对新时代党履行政府生态责任追究的职能体系进行了初步定位,主要内容体现在2015年和2019年中共中央、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(以下简称《办法》)和《中央生态环境保护督察工作规定》(以下简称《规定》),以及2019年修订的《中国共产党问责条例》(以下简称《问责条例》)和2016年修订的《中国共产党党内监督条例》(以下简称《监督条例》)等文件之中。

作为政府生态责任追究主体,《监督条例》第九条所列举的党中央、纪律检查机关、党的工作部门、党的基层组织以及党员等都可以成为监督和追究主体,它们可区分为不同类型的追究主体角色定位。比如,可区分为专门主体和

非专门主体,前者为专属生态环境保护领域且专使监督追究职能的主体,如《规定》中第十条提到的中央生态环境保护督察工作组;后者为相对一般党组织或党员,如各级纪律检查委员会和组织部门等。也可划分为直接主体和间接主体,前者是指作为监督和追究政府内部党员及其党员领导干部意义上的主体,即通过党内问责以实现政府生态责任监督和追究的主体,也是指通过“党管干部”的组织途径以直接监督和追究政府生态责任意义上的主体;后者是指党作为其他追责主体的领导主体,如作为人大、政协、监委、法院、检察院以及行政机关追究政府生态责任的领导主体。还可区分为合作主体和独立主体,前者为党作为和包括政府在内的其他追责主体进行合作的主体,如中央生态环境保护督察组,或《办法》中规定的负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关和组织(人事)部门等建立的沟通协作机制中的有关党组织或党的部门;后者仅指相对独立的党的有关组织和成员等。还可细分为决定主体和提议主体,如《问责条例》就规定了问责决定应当由有管理权限的党组织作出,而纪检监察机关和组织人事部门也有可能是作为提出组织调整或者组织处理的建议主体。

关于政府生态责任追究对象,党内制度一般只规定为党的组织及其成员,如《问责条例》规定为“问责对象是党组织、党的领导干部,重点是党委(党组)、党的工作机关及其领导成员,纪委、纪委派驻(派出)机构及其领导成员”。但是,其中党内问责对象与政府工作部门及其领导成员具有诸多重合,而且党政都需要担当特定的政治责任,因此,诸多党政工作失职失责需要同样追究,这既是党通过党内问责以实现政府问责的重要途径,也是《办法》规定中“党政同责”的重要缘由。需要强调,党对政府的领导也表现为“各级行政官员的考察和任命权力均归属于党的组织部门,同时对党员干部腐败行为的惩处权力也由党的纪检部门掌握”^[13]。从这个意义上说,《办法》规定的有关政府生态责任追究对象的3个层面,即“县级以上地方各级党委和政府及其有关工作部门的领导成员,中央和国家机关有关工作部门领导

成员;上列工作部门的有关机构领导人员”也应当属于党直接追究的对象。《规定》第十四条列举的中央生态环境保护例行督察的督察对象也是包括省、自治区、直辖市党委和政府及其有关部门,并可以下沉至有关地市级党委和政府及其有关部门、承担重要生态环境保护职能的国务院有关部门等。

从政府生态责任追究内容(事由)上说,政府生态责任可进一步划分为政府的生态政治责任、生态行政责任、生态法律责任和生态道德责任等。如果说人大直接追究政府生态代议责任,司法机关直接追究政府生态法律责任,行政机关直接追究政府生态行政责任,那么,党应当直接追究政府生态政治责任。按照《问责条例》有关规定,党应当追究包括政府内部党员领导干部在内的在党的事业中失职失责党员领导干部的主体责任、监督责任、领导责任,这三种责任都属于政治责任。在党追究政府生态责任的具体事由或情形方面,《办法》的第五、六、七、八条等都列举了一些应当追究相关地方党委和政府主要领导成员和有关领导成员,以及党政领导干部利用职务影响所发生的具体事由和情形,这些情形当然也是政府领导干部政治责任失责的具体表现形式。《规定》第十五条列举的中央生态环境保护例行督察的内容,也包括学习贯彻落实习近平生态文明思想以及贯彻落实新发展理念、推动高质量发展,以及贯彻落实党中央、国务院生态文明建设和生态环境保护决策部署情况等生态政治责任。作为一般性党内问责制度,《问责条例》也特别规定了包括生态环境保护在内的“涉及人民群众最关心最直接最现实的利益问题上不作为、乱作为、慢作为、假作为,损害和侵占群众利益问题得不到整治,以言代法、以权压法、徇私枉法问题突出,群众身边腐败和作风问题严重,造成恶劣影响的”追责事由。当然,党也需要通过领导人大、政协、监委、司法机关以及行政机关等间接追究政府的生态代议责任、生态法律责任、生态道德责任和生态行政责任等,但它们和生态政治责任追究应该并列进行。

在政府生态责任追究途径(方式)上,党的追究主要表现为三条途径:一是通过依据党纪

党规对政府内部党员及其党员领导干部的党内问责途径。如《问责条例》规定对党的领导干部问责四种方式,即通报、诫勉、组织调整或者组织处理、纪律处分。二是通过党管政府领导干部对政府领导干部的监督和追究途径。如《办法》第九条就明确规定“党委及其组织部门在地方党政领导班子成员选拔任用工作中,应当按规定将资源消耗、环境保护、生态效益等情况作为考核评价的重要内容,对在生态环境和资源方面造成严重破坏负有责任的干部不得提拔使用或者转任重要职务”。三是通过党领导、联合或移送给其他追责主体以及协调各种不同追责主体关系的途径。如《办法》本身就是以党和政府合作形式追究政府生态责任的方式,其中具体规定了党政领导干部生态责任追究的具体方式,即诫勉、责令公开道歉;组织处理,包括调离岗位、引咎辞职、责令辞职、免职、降职等;党纪政纪处分。同时,《办法》明确规定追责对象涉嫌犯罪的,应当及时移送司法机关依法处理,而司法机关在生态环境和资源损害等案件处理过程中发现有本办法规定的追责情形的,应当向有关纪检监察机关或者组织(人事)部门提出处理建议。

党的十八大以来,党中央和国务院联合发布《办法》和《决定》,由党中央和国务院批准设立中央生态环境保护督察组等,这标志着党履行政府生态责任督察和追究职能进入了新的历史阶段。党领导和执政下的政府生态责任追究力度和效益空前提高,特别是中央生态环境保护督察成果尤为显著,推动了我国生态文明建设取得了历史性成就。但也不可否认,党对政府生态责任监督和追究职能履行,还面临着党自身建设内外各种因素的挑战,面临着党监督和追责的观念、能力和制度等相关方面的不足,面临着党监督和追责的主体、对象、内容、方式等诸多难题。其中,主要表现在同体问责、党政责任界定、党内问责制度建设和党对合作追责机制领导等方面存在的困顿。

一是“同体问责”的固有局限。党作为政府生态责任追究主体可以视作一种异体追责的形式,但在很大程度上又表现为同体追责的实质。因为,在中国共产党执政方式中,党对政府

内部党员及其党员领导干部的领导,也是实现党对政府工作领导的重要执政方式。同样,党对政府内部党员及其党员领导干部生态责任的监督和追究,也是实现党对政府生态责任监督和追究的重要方式,但这显然属于“同体问责”方式。此外,“政府行为往往是由党委进行决策,政府负责执行,党委政府之间的一体性使得由党委进行的问责在本质上仍然是一种同体问责。”^[14]而“同体问责”由于具有直接性、针对性和经常性等特点而能够发挥监督和追究政府生态责任职能高效率和高效益的优势一面,但也会因为属于同一体系性、上下关系层级性和利益关联密切性等特点,容易造成监督和追究政府生态责任的不主动、不公平、不公开、不彻底、不规范等各种乱象的固有局限。

二是责任模糊下的追责困惑。明确界定谁的责任(即责任主体)和什么责任(即责任内容或责任类型)应当是公平追究责任的必要前提。在党履行政府责任追究职能过程中,明确划分党政、上下级、主分管领导、正副职、部门、岗位之间和个人与集体之间的责任等,以及明确界定党内责任与行政责任、政治责任与法律责任、法律责任与道德责任等也是克服各种追责困惑的必要条件。然而,或由于制度本身设计缺陷,或因为制度执行不到位不严格等不当影响,追责实践中往往出现不同的责任相互取代和随意追究现象,如以下级责任追究代替上级责任追究,以政府行政责任或政府任职的党员领导干部责任追究代替党委责任追究,以政治责任追究代替法律责任追究,等等。其实,生态环境保护领域实施的“党政同责”制度在很大程度上就是为了避免以政府生态责任追究取代党委生态责任追究而设计的。而“重基层直接责任,轻部门主管责任”“重环保主管部门责任,轻环保分管部门责任”“重环境监管责任,轻党政领导责任”以及“政治责任法律化和法律责任政治化”等乱象^[15],也是党履行政府生态责任追究职能中的主要困惑所在。

三是党内追责制度安排的相对欠缺。党内追责也是党直接追究政府生态责任的重要途径。党内追责制度体系建设相对不足首先表现为一般性的党内问责制度欠缺,也表现为专门

性的对政府生态责任追究的党内问责制度局限。比如,“鉴于《问责条例》是党内法规体系中具有较高效力的原则性规范,其内容必然具有一定的抽象性、宏观性和原则性,因而只能作为指导规范而无法成为操作规范。”^[16]为此,党内问责制度的具体实施办法和操作细则还有待不断加以明确和完善,其各种配套制度和辅助制度也需要进一步补充和衔接。同时,如果《办法》和《规定》仅仅作作为我国生态环境保护领域的党内法规,在追责对象上就存在着无法适用党外的政府领导干部问题,在追责方式上还存在着与《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国公务员法》中的追责力度和处罚形式不一致不协调问题。事实上,从一定意义上说,《办法》和《规定》既属于党内法规,也属于行政法规,它们虽不属于国家法律,但如果将关涉“党”和“政”两个领域的党内追责法规与行政追责法规混同一体,又会难免在一定程度上导致制度规定内容重复,进而造成制度功能内在冲突。

四是党对追责合作机制的协调不够。健全的多元追责主体合作机制也是促进党履行政府生态责任追究职能效益最大化的制度保障,2015年实施的《中华人民共和国环境保护法》强调了“上级人民政府及其环境保护主管部门”“公民、法人和其他组织”以及“本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会”等不同主体监督和追究政府生态责任各自职能,但远未形成完整的多元主体监督和追究政府生态责任合作机制。《办法》还明确提出“负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门、纪检监察机关、组织(人事)部门应当建立健全生态环境和资源损害责任追究的沟通协作机制”,但也不属于系统完整的合作追责机制。在现实中,“目前,除了纪委与行政监察部门之间的追责联动机制运行较好,纪委与环保等其他政府部门以及司法机关之间的追责联动性较薄弱”^[17],进而影响党最大程度地发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用。在构建完整的多元政府生态责任追究主体合作机制中,党在领导好国家政权机关依法依章独立开展工作,履行好组织和支持人民当家作主的根本职

能,协调好党委与政府、人大、政协、监委、法院、检察院及其组成部门以及新闻媒体、社会组织和社会公众等各方关系,并充分发挥党在构建合作追责机制中的领导核心作用等方面,也依然任重而道远。

三、加强和优化党履行政府生态责任追究职能的主要原则及其路径

新时代,对于党作为政府生态责任追究主体而言,无论是职能体系的科学定位,还是破解职能履行中的实践困顿,都必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化为目标,以构建中国特色的政府生态责任追究制度为使命,遵循党的执政规律、政府治理规律和生态治理规律,将加强党的领导和完善党的领导方式及执政方式有机结合起来,将坚持与完善党的领导、体制机制和生态文明体制改革创新有机结合起来,将科学的党政复合体制机制和合理的党政职责分工有机结合起来。

一是要坚持党的全面领导原则。在党履行政府生态责任追究职能的过程中,坚持党的全面领导首先表现为坚持党对政府的领导,党政“无论怎么分工,出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导”^{[6]231},党履行政府生态责任监督和追究职能,就是坚持和完善党的领导的一个具体实现方式。其次表现为坚持党对生态文明建设的领导,表现为坚持将党对一切工作领导落实到包括生态文明建设领导在内的各领域,也包括落实到领导政府生态责任监督和追究的工作。最后表现为坚持总揽全局、协调各方的党的领导核心作用,表现为充分发挥党组织在支持和协调各方力量监督和追究政府生态责任中的主心骨作用。

二是要坚持责任界限适当明确原则。在党履行政府生态责任追究职能的过程中,必须通过科学合理的分工和必要的制度安排,将党与政府之间、党的内部和政府内部不同层级和岗位等之间的生态责任加以明确和细化。生态环境保护领域中的所谓“党政同责”不是意味着党委和政府需要承担同样的责任,而是指需要同样承担责任,并且是承担不同的责任。同

时,由于生态环境问题的呈现往往具有复合性、多样性和滞后性,其生成的自然原因和社会诱因也往往具有高度的复杂性、不确定性和多重性,其中往往还涉及不同领域、不同层级、不同目标下的生态环境管理主体的职责行为。特别是,党政决策等抽象行为与生态环境具体问题之间的因果关系难以精确地定性定量评估,党的生态领导及执政和政府生态管理也存在职能交叉和责任重叠,这些都会在客观上导致难以完全绝对地实现所谓的职能分开和责任明确。因此,恰当地模糊其中不同生态管理主体的分工及其责任界限是必然的和必需的,但也只有强调适当地明晰各类相关主体的责任界限才是科学的和可行的。

三是要坚持多种责任同样追究原则。生态责任既可区分为党内生态责任和政府生态责任以及其他主体的生态责任,也可划分为生态政治责任、生态行政责任、生态法律责任和生态道德责任等。党直接追究的政府生态责任主要是党内责任、政府政治责任;党也要领导人大、政协、监委、司法以及政府自身等其他主体以间接追究政府的非党内责任、生态行政责任、生态法律责任、生态道德责任等。事实上,生态环境保护领域的“党政同责”不仅超越了西方国家政治与行政的二元界分,也打破了传统的生态政治责任和生态行政责任的二分结构;不仅实现了党委的生态责任,也突出了党委和政府的政治责任。政治责任追究机制就是“以党内法规为主要制度遵循、以党的政治建设和组织建设为主要逻辑依据”的极具中国特色的追责模式^[18]。因此,政府生态行政责任等和政府生态政治责任同样需要追究,从而也起到了相互叠加的追责效果。需要强调,上述多种不同生态责任“同样追究”并不意味着统统属于党的“直接追究”,否则,就会导致党干预司法或行政事务等不当问题;也不意味完全等于“同时追究”,否则,就会出现政府生态政治责任追究不可先于政府生态法律责任追究,进而导致追责对象运用其所掌握的公共权力来干扰和逃脱相应的法律责任追究等不良后果。

四是要坚持多元主体合作追责原则。党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党

和国家机构改革的决定》明确指出,需要“推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力,全面提高国家治理能力和治理水平。”事实上,走向合作治理是社会治理历史发展的大趋势,构建多元主体合作追责机制也是中国特色的政府生态责任追究制度建设的必然要求。这种合作追责机制首先需要坚持和加强党的集中统一领导,需要党支持人大、政协、监委、政府依法依规独立地开展工作,需要党培育社会组织和社会公众等社会力量成为成熟的追责主体,也需要党引导多元主体走向合作追责的方向和协调各方追责主体的关系。这种合作追责机制也需要从中国国情出发,既要“继续完善与明确层级控制、利益激励与法律约束制度体系”,也要“不断创新与构建新型的合作模式,不断建立与推进实质平等关系、新型道德制度以及自主行为方式。”^[19]只有努力地创新和运用新型的合作追责模式,才能真正推进党履行政府生态责任追究职能的效益最大化和最优化,也才能真正化解诸如“党政同责”中可能存在的党政生态责任界限模糊的困扰。

五是要坚持生态责任优先追究原则。在新时代中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局中,生态文明建设必须放在突出地位,“节约优先、保护优先、自然恢复为主”的生态优先原则也是我国生态文明建设的基本方针。因此,当经济发展与生态环境保护发生根本冲突时,应当坚持生态相对优先原则。这一原则体现在党履行政府生态责任追究职能的过程中,就是当政府生态责任追究和政府经济发展责任追究发生根本对立时,党也应当坚持政府生态责任相对优先追究原则,既要避免将政府经济发展责任追究放在相对优先地位,也要摒弃仅仅重视政府生态责任追究而完全无视政府经济发展责任追究的生态绝对优先原则。

同时,还应不断实现党追责职能的优化路径改善。其一,完善异体追责以增强追责动力与效力,这是加强和优化党追责职能的重点路径。同体追责和异体追责各有利弊,不能简单地将二者加以相互否定,科学完善的多元主体

合作追责机制应当是同体追责和异体追责的统一。在现行国家治理体系中,党政复合体制决定了党作为政府生态责任追究主体具有较为明显的“同体追责”属性,但党和政府还是两种不同性质的组织体系,具有不同内容的职能配置,也担负着不同类别的生态责任。党对政府主要实施政治领导、组织领导和思想领导,对政府生态管理主要履行主体责任、领导责任和监督责任。因此,无论从形式上还是实质上,党对政府生态责任追究职能不能简单地等同于政府自身的“同体追责”,而应当具有一定的“异体追责”性质。强调和完善党作为政府生态责任追究主体的“异体追责”性质和功能,应视为坚持和加强党的领导的重要实现方式。当然,加强和发挥党领导下的人大、政协、检察院、法院以及社会组织、社会公众等监督和追究政府生态责任的“异体追责”功能,应当更有助于避免和化解党作为政府生态责任追究主体的“同体追责”带来的固有弊端。

其二,健全追责制度以促进追责公平与效率,这是加强和优化党追责职能的基本路径。党对政府生态责任追究的制度建设包括党政关系的构建,也包括党与其他追责主体关系的形塑;包括追责主体、内容和方式等要素的规定,也包括追责体制机制等方面的建设;包括党追责的主体制度建设,也包括各种相应的配套制度完善。当下主要任务首先应当是追责组织机构建设,实现党政合作追责组织和党的追责组织设置相协调。即根据机构改革的需要,既可设立以党政联合批准设立的政府生态责任监督和追究组织(如“中央生态环境保护督察组”),也可在党的监督和追责组织(如“中央巡视工作领导小组”)中增设政府生态责任追究职能,必要时或可设立专门的党监督和追究政府生态责任的组织。其次是追责规范体系建设,实现追责制度规范的党内法规与行政法规、国家法律相协调。根据制度设置目标的需要,既可在一定时期内率先制定政府生态责任追究的党内法规,也可在一定条件下将相关党内法规上升为国家法律,亦可根据“党内法规严于国家立法,国家立法高于党内法规”原则,分别制定适应政府生态责任追究的党内法规和国家法律制

度,但需要注重它们之间的有效衔接,需要善于通过建立立法联动机制、划清权力边界和建立联合备案审查、清理机制等消除党内法规与国家法律不一致不协调现象^[20]。此外,相关生态责任清单应尽量明确党政内部和党政之间不同主体的生态责任内容,尽量明确不同类型的生态责任界限。最后是合作追责制度建设,实现合作追责法律制度建设和合作追责道德制度建设相协调。即根据历史发展的条件和潮流,既要继续强化党的集中统一领导下的党与其他追责主体合作追究政府生态责任的制度法治化,也要不断追求其德治化和逐步朝着“超越形式平等的要求,同时提出超越竞争社会的要求,即提出合作的构想,并认为合作社会的制度将是德制”^[21]的方向前行。

其三,提升追责能力以优化追责功能与效益,这是加强和优化党追责职能的关键路径。不断提升党履行政府生态责任追究职能的能力和水平是新时代全面增强党的执政本领以及加强和改善党对政府的领导的具体内在诉求,其特别需要提高党自身的追责能力,这又进一步需要全党,尤其是党的监督组织体系加强学习和掌握生态环境自然科学和社会科学知识、生态环境法律法规和政策规范、生态环境网络技术和信息技术以及政府治理和生态治理规律;需要加强相应制度、队伍、经费和技术装备等充分供给;需要提高党对于其他追责主体的引导和支持能力,党必须有能力和通过制度改革创新和人才队伍建设等举措,不断促进和保障人大、政府、政协、监委、法院、检察院等担负起政府生态责任监督和追究的职责;需要有能力通过政治领导和思想领导等方式,不断动员和培育广泛的社会组织和各种社会力量成为政府生态责任监督和追究的成熟主体;需要提高党对于多元主体合作追责的统揽和协调能力,应当通过党的合作文化学习、合作制度构建和合作技术掌握、合作平台搭建等途径,真正地把党的总揽全局、协调各方的领导核心作用落到实处,把党对于政府生态责任监督和追究的各方力量全面领导和集中统一领导落到实处。

参考文献:

[1] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经

验的决议[M].北京:人民出版社,2021:51-52.

[2] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗[M].北京:人民出版社,2022.

[3] 黄爱宝.责任政府构建与政府生态责任[J].理论探讨,2007(6):11-14.

[4] 王立峰.中国特色党政复合体制的政治逻辑与实践机制[J].江海学刊,2022(1):161-168.

[5] 中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,人民出版社,2019:69-70.

[6] 习近平.论坚持党对一切工作的领导[M].北京:中央文献出版社,2019.

[7] 中共中央文献研究室.江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)[M].北京:中央文献出版社,2002:598.

[8] 石泰峰,张恒山.论中国共产党依法执政[J].中国社会科学,2003(1):13-24.

[9] 王沪宁.比较政治分析[M].上海:上海人民出版社,1987:111.

[10] 弗兰克·J·古德诺.政治与行政:一个对政府的研究[M].王元,译.北京:华夏出版社,1987:25.

[11] 王一星.论党内问责制与行政问责制的协调发展[J].理论导刊,2010(11):23-25.

[12] 钟祖田.共产党执政规律探微[J].学习论坛,2003(2):33-35.

[13] 刘杰.党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革[J].社会科学,2011(12):4-11.

[14] 梁忠.从问责政府到党政同责——中国环境问责的演变与反思[J].中国矿业大学学报(社会科学版),2018(1):42-50.

[15] 杨朝霞,张晓宁.论我国政府环境问责的乱象及其应对——写在新《环境保护法》实施之初[J].吉首大学学报(社会科学版),2015,36(4):1-12.

[16] 谷志军.党内问责制:历史、构成及其发展[J].社会主义研究,2017(1):99-104.

[17] 杜群,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[J].环境保护,2018,46(6):46-49.

[18] 马丽,尧凡.党政领导干部环境责任追究的机制演变与逻辑阐释——兼论政党对公共行政的调节[J].当代世界与社会主义,2021(2):66-73.

[19] 黄爱宝.论人大追究政府生态责任的职能实现[J].江苏行政学院学报,2019(2):107-113.

[20] 李明娜. 党内法规制度与国家法律制度协同性探析——以新时代生态文明建设领域为角度[J]. 广西社会科学,2021(11):114-119.

[21] 张康之. 合作的社会及其治理[M]. 上海:上海人民出版社,2014:195.

(收稿日期:2022 - 02 - 09 编辑:高虹)

How Does the CPC Investigate the Government’s Ecological Responsibility in the New Era-Function Analysis and Optimization Path/HUANG Aibao (School of Marxism, Nanjing Tech University, Nanjing 211816, China)

Abstract: The Communist Party of China is the most important core subject of government ecological responsibility investigation, which is not only the meaning of adhering to the Party’s leadership, but also the internal requirements of the Party’s governance, with unique institutional value, practical value and theoretical value. In China’s current national governance system and related rules and practices, the functional system for the Party to fulfill the government’s ecological responsibility in the new era has been preliminarily positioned from the aspects of the subject, object, content (reason), and approach (method) of accountability. However, there are still inherent limitations of “ same-person accountability”, the vague definition of the Party and government responsibilities, the relative lack of accountability within the Party, and the lack of coordination between the Party and the cooperative accountability mechanism. Strengthening and optimizing the performance of the Party’s function of investigating the government’s ecological responsibility must be guided by Xi Jinping’s new era of socialism with Chinese characteristics. We must adhere to the Party’s overall leadership, clear boundaries of responsibilities, multiple responsibilities, multi-subject cooperation, and ecological responsibility, constantly improve heterogeneous accountability to enhance the power and effectiveness of responsibility, improve the accountability system to promote the pursuit of fairness and efficiency, and enhance the ability to pursue responsibility to optimize the role and effectiveness of accountability.

Key words: the New Era;the Communist Party of China; ecological responsibility;government ecological responsibility investigation;functional orientation;function optimization