全面系统完善我国生态文明党内法规体系

常纪文

（国务院发展研究中心资源与环境政策研究所，北京 100010）

【摘　要】 生态文明党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。党的十八大以来，随着生态文明写入党章，生态文明专门党内法规及相关党内法规对生态文明的规定得到丰富和发展。但由于建设时间短，加上我国正处于经济社会发展的转型期，生态文明党内法规体系建设存在相关党内法规制定的规范性和权限的明确性不够、法规的系统性和体系的层次性不够、条文的清晰性和规范的可操作性不够、适用的涵盖性和内外的衔接性不够等问题。为此本文建议：①统筹规划，开展生态文明党内法规的系统性和规范性建设；②重点建设，分级分领域制修订生态文明建设和改革的专门党内法规；③全面融入，将生态文明的建设和改革要求分解到各级各类党内法规中；④厘清关系，加强与国家生态环保法律法规的衔接和协调。

【关键词】 生态文明；建设；改革；党内法规；法治

【中图分类号】X37；DF46　　【文章编号】1674-6252（2022）03-0014-07

【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.03.014

引言

党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化的有力保障。党的十八大以来，生态文明进入“五位一体”的总体布局，生态文明党内法规建设不断加强并成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。生态文明党内法规建设既为党领导国家和人民建设美丽中国奠定了法治基础，也为构建人类文明新形态注入了新的活力。目前，生态文明党内法规体系建设取得重大进展，但也存在一些不足，需要采取针对性措施予以全面系统完善。

1 我国生态文明党内法规体系建设取得重大进展

按照《中国共产党党内法规制定条例》（2019）第3条规定，党内生态文明法规是体现党的生态文明统一意志、规范党的生态文明领导和党的生态文明建设活动、依靠党的纪律保证实施的生态文明专门规章制度。《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》为新时代生态文明党内法规体系的构建奠定了规则基础。按照《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017）》《中央党内法规制定工作第二个五年规划（2018—2022年）》的阶段性部署和中共中央《关于加强党内法规制度建设的意见》的指导，生态文明党内法规体系建设在以下两个方面取得重大进展。

1.1 生态文明党内法规体系初步建立

生态文明党内法规分为生态文明的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规4类，其体系由党章、生态文明专门党内法规、生态文明相关党内法规及支持和保障生态文明建设与改革的其他党内法规组成。

党章作为最根本的党内法规，指导生态文明党内法规体系的构建。经过2012年和2017年两次修改，现行党章已将生态文明建设纳入“五位一体”的总体布局，并对“中国共产党领导人民建设社会主义生态文明”的工作理念、政策、方针、制度、方式和目标做了基本规定，这为生态文明党内法规体系的建设、全面规范党的生态文明建设和领导活动奠定了基础和依据。

生态文明专门党内法规作为生态文明党内法规体系的支柱，常以条例、规定、办法、规则、细则来命名，规范生态文明工作的主要方面，体现生态文明工作的党内法治特色。党的十八大以来，中共中央及其工作机关已制定《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《中央生态环境保护督察工作规定》《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》《生态文明建设目标评价考核办法》（已失效）等生态文

作者简介：常纪文（1971—），男，研究员，国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长，研究方向为环境政策、规划和法律，E-mail：changjiwenlaw@163.com。

明专门党内法规，为生态文明建设和改革提供了着力点，促进了我国生态环境保护发生历史性、转折性和全局性变化，撬动形成了党和国家生态文明工作的新局面。

生态文明相关党内法规作为生态文明党内法规体系的基础和配套，常以准则、条例、规定、办法、规则、细则来命名，明确包括“五位一体”、生态文明、生态环境保护等内容。如《中国共产党中央委员会工作条例》第 6 条规定，党中央统筹推进“五位一体”总体布局；《中国共产党地方委员会工作条例》第 3 条指出，党的地方委员会对本地区的生态文明建设实行全面领导；《中国共产党农村工作条例》专门设立第 18 条，规定加强党对农村生态文明工作的领导；《中国共产党问责条例》第 7 条规定的关于党组织、党的领导干部追责的情形，就包括“推进……生态文明建设中，出现重大偏差和失误，给党的事业和人民利益造成严重损失，产生恶劣影响的”“在……生态环境保护等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”两种情形。

支持和保障生态文明建设与改革的其他党内法规，常以准则、条例、规定、办法、规则、细则来命名，未明确规定“五位一体”、生态文明、生态环境保护等内容，但其设置的基础性和配套性规范能够支持与保障生态文明专门党内法规和相关党内法规运转和实施的党内法规。如《中国共产党纪律处分条例》（2018）尽管未明确规定生态环境保护或者生态文明建设方面的内容，但是生态环境保护或者生态文明建设和改革方面的纪律处分须按照该条例执行，因此也归入生态文明相关党内法规体系。根据生态环境部 2021 年 11 月公布的数据，生态文明相关党内法规及支持与保障生态文明工作的党内法规目前共计 40 余件。

需要指出的是，由党中央与国务院或者中共中央有关工作机关与国务院有关部门联合印发的规定、办法、规则、细则等规范性文件，无论是生态文明专门党内法规还是生态文明相关党内法规，从党内的角度看，都符合《中国共产党党内法规制定条例》的形式要件，属于生态文明党内法规[①]。总的来看，目前生态文明党内法规体系已初步建立，对于规范地方党委和政府制度化、程序化推进生态环境保护和绿色发展工作，保障国家生态环保法律法规的有效实施，促进生态环境质量根本好转、建设美丽中国提供了有力的规则保障。

1.2 生态文明党内规范性文件已比较完善[②]

党的十八届三中全会全面启动了生态文明建设和体制改革工作，系统地带动了以总体方案、规划纲要、方案、意见等来命名的生态文明党内规范性文件建设。为了全面开展生态文明建设和体制改革，中共中央、国务院于 2015 年 5 月和 2015 年 9 月先后印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。为了遏制区域和流域性环境污染，在 2020 年底全面建成小康社会前打好污染防治攻坚战，中共中央、国务院于 2018 年 6 月印发了《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》。“十四五”时期，我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向、推动减污降碳协同增效、促进经济社会发展全面绿色转型、实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期，为了巩固前期的污染防治成果，并将污染防治工作推向深入，中共中央、国务院于 2021 年 11 月印发了《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》。为了稳中求进推进碳达峰碳中和工作，中共中央、国务院于 2021 年 9 月印发了《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的实施意见》。为了指导区域和流域开展生态文明建设和其他生态文明专项工作，2015 年以来，中共中央、国务院印发了《京津冀协同发展规划纲要》《长江经济带发展规划纲要》《长三角区域一体化发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》《国家标准化发展纲要》等综合性规划文件，这些文件都专门设置了生态文明的建设目标和要求。此外，党的十八大以来，中共中央全会作出的一些决定也对生态文明的建设和改革提了相关要求，作了相关部署。

在上述综合性文件的指导下，中共中央有关部门会同国务院有关机关印发了长江经济带绿色发展、黄河流域生态保护和高质量发展、城乡建设和绿色发

① 如中共中央办公厅法规局 2021 年 7 月编的《中国共产党党内法规汇编》（法律出版社），就包括中共中央与国务院、中共中央办公厅与国务院办公厅、中共中央宣传部与财政部、中央机构编制委员会办公室与工业和信息化部、中共中央组织部与教育部、中共中央组织部与科学技术部等联合印发的规定、办法、规则、细则。

② 本部分所指的党内规范性文件，是指党内法规以外的其他规范性文件。

展、国家公园、生态环境监测、河长制、生态保护红线、生态保护补偿、生态保护赔偿、生态文明试验区、生态产品价值实现、生态环境保护督察等领域的配套改革文件，相关省级党委大多也配套制定了本地区的实施文件，基本上规范了生态文明建设和改革的主要方面。根据生态环境部 2021 年 11 月公布的数据，党的十八大以来中央层面生态环境领域的制度改革措施达到 60 多项。

上述生态文明建设和体制改革大多以决定、意见、指导意见、方案、实施方案、试点方案等名称印发，如中办与国办 2017 年印发的《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、2020 年印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》等改革措施文件，未采用条例、规定、办法、规则、细则来命名，依据《中国共产党党内法规制定条例》的规定，不属于严格意义上的党内法规。按照《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》第 2 条的规定，这些文件都属于党组织在履行生态文明建设职责过程中形成的具有普遍约束力、在一定时期内可以反复适用的文件，既指导和规范党的生态文明工作，也指导国家生态环保工作及生态环保法律法规的制定与实施，因此都属于党内规范性文件。从适用范围和覆盖层级来看，生态文明党内规范性文件体系已比较完善，从指导思想、基本原则、阶段目标、工作方向和实施方案等方面全面、系统地支撑党和国家生态文明建设和改革的开展。一旦条件成熟，一些规范性文件可以巩固提升为生态文明专门党内法规，或者其有关内容可以进入生态文明专门或者相关党内法规。

2 我国生态文明党内法规体系建设仍存一些需完善之处

党的十九大报告要求增强依法执政本领，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系；党的十九届四中全会决定要求加快形成完善的党内法规体系，完善党领导各项事业的具体制度，把党的领导落实到统筹推进“五位一体”总体布局，贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程，推动各方面协调行动、增强合力。在这个背景下，中央和地方生态文明党内法规体系得到长足发展。2021 年 7 月 1 日，习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上宣布，我们党已经“形成比较完善的党内法规体系”，但生态文明党内法规建设时间较短，加上我国正处于经济社会发展的转型期，生态环保领域相关的关系还不稳定或不成熟，生态文明党内法规体系的建设与政治、经济、社会、文化领域的党内法规体系相比，还存在一些差距。

2.1 建设的规范化和权限的明确性不够

生态文明党内法规的规范化制修订须明确有关机构的工作职责和权限，但在实践中却存在如下不足：

一是建设的规范化不够。其一，按照《中国共产党党内法规制定条例》第 4 条的规定，制定党内法规主要就党的各级各类组织的产生、组成、职权职责，党的领导和党的建设的体制机制、标准要求、方式方法，党组织工作、活动和党员行为的监督、考核、奖惩、保障，党的干部的选拔、教育、管理、监督 4 个方面的事项作出规定。这一规定比较原则，在生态文明领域，在哪些方面和情况下适宜制修订党内法规，或者适宜制修订改革意见、实施方案、纲要等指导性的党内规范性文件，目前有关公开文件缺乏统一、明确的规定。其二，如何对党内不同层级机关发布的生态文明党内法规进行区别性命名，并予以分级分类管理，目前有关公开文件规定的明确性不够。其三，虽然生态文明专门党内法规和相关党内法规目前已具备一定的数量，但是制修订质量和实施效果怎样，如何进一步提升党内法规建设质量，有关公开文件缺乏自评估或者第三方评估机制的明确规定。

二是权限的明确性不够。目前，关于生态文明党内法规制修订主体、制修订权限等事项的规定见于《中国共产党党内法规制定条例》第 5 条的规定，但是其中的“某一领域重要关系”与“某一方面的重要工作”需要进一步明确，如在哪些领域和情况下，即针对党的哪些生态文明领导活动、生态文明建设活动、重要生态文明关系和重要生态文明工作，可由中共中央或者中办单独制修订党内法规，抑或由中共中央、国务院或者中办、国办联合制修订党内法规，有关公开文件的规定不明确；在哪些领域和情况下，中共中央可单独制定或者会同国务院制修订党内法规，中央纪委、中共中央有关部门可单独或者会同国务院有关机关制修订党内法规，有关公开文件的规定也不明确。

2.2 体系的层次性和法规的专门性不够

生态文明党内法治的前提是制定体系完备、层次分明的党内法规体系，实现有党内法规可依，但在实践中却存在如下不足：

一是法规的系统性不够。目前生态文明领域的建设和改革规范性文件，多以意见、指导意见、方案、试点方案等名称发布，而以严格意义上的党内法规形

式发布的少。一些改革或者改革试点任务完成后，指导性的党内规范性文件就失去约束力，需要制定新的党内法规来保障改革成果常态化实施。党领导国家全面开展常态化的生态文明建设工作，仅靠《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等几部专门党内法规，工作的全面性、规范性、程序性和全过程性显得不足。

二是体系的层次性不够。在“五位一体”方面，中共中央在农村、宣传、政法、外事、人才等领域已分别制定工作条例。这些工作条例作为中央党内基本法规，指导相关领域工作的科学化、规范化、制度化开展，部分条例还涉及本领域的生态文明工作，如《中国共产党农村工作条例》第 18 条就对农村生态文明工作做了基本的部署，但这些规定比较零散，难以全面规范和指导党的生态文明建设和改革工作。目前，在生态文明工作领域缺乏中央党内基本法规，因而难以统领范围广泛和不断深化的生态文明建设和改革工作，导致生态文明党内法规体系建设的层次性不够。

三是法规的专门化不够。在中央党内法规制定规划方面，在第一个五年规划（2013—2017 年）中，有关生态文明的要求隐含在党的领导、党的工作、党的思想建设、党的组织建设、党的作风建设、党的反腐倡廉建设、党的民主集中制建设等内容中，缺乏专门规定。在第二个五年规划（2018—2022 年）中，有关生态文明建设的要求仍然隐含在组织法规、领导法规、自身建设法规、监督保障法规建设等内容中，也缺乏专门规定。可见，生态文明党内法规体系建设的统筹规划在专门化方面有待加强。

2.3 条文的清晰度和规范的可操作性不够

生态文明党内法规的生命力在于执行，而执行的保障是条文的规定具有清晰化和可操作性，但在实践中却存在如下不足：

一是条文的清晰化不够。各级党委、人大、政府及相关党政领导的生态文明建设和改革职责，缺乏明确、统一的职责清单规定，权责不清。例如，怎么区分党委领导、政府监管与企业负责的职责关系，党委领导与党委分管领导的职责关系，前后任党委、政府及分管领导的职责关系，前后几届党委、政府积累的生态环境问题与本届党委、政府的生态环境治理职责关系等，目前党内法规都缺乏清晰的界定。

二是问责的规范化不够。其一，在责任追究中，以不太明确的职责分工规定为问责依据，往往出现问责启动运动化、问责主体多头化、问责对象扩大化、问责事由模糊化、问责事项重复化、问责程序隐秘化等现象，导致问责不精准和问责不规范等问题。例如，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》设置了许多类型化的追责情形，但在现实中，如果中央环保督察组不来，即使群众发现地方党委和政府存在“执行生态环境和资源方面政策、法律法规不力”“对发现或者群众举报的严重破坏生态环境和资源的问题，不按规定查处”等问题，也难以找到有效的措施督促有关方面启动相关的追责程序；一旦中央环保督察组来了，可能会处理一批干部，导致追责“运动化”。再如，一些生态环境问题是由往届党委和政府积累的，但现任党委和政府有关领导却被按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》规定的“致使本地区生态环境和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化的”情形追责。又如，个别企业隐蔽地偷排或者偷埋污染物，地方党委和政府已尽职，但有关领导却被根据《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》规定的“对分管部门违反生态环境和资源方面政策、法律法规行为监管失察、制止不力”情形受到处分。其二，由于问责程序往往不公开，容易出现次要责任被问成主要责任、没有责任却被问成有责任等现象。

三是规范的可操作性不够。在具体规范的操作与适用上，有的欠缺统一的标准与要求。其一，在生态环保督察的实践中，经常可见企业内物质堆放混乱等通报，进而问责地方党委和政府有关领导，但是对于物质如何堆放才符合规范却缺乏明确、统一的标准，因此督察者、地方政府和企业各有各的理解。此种情况下，依据《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》认定地方党委和政府“对公益诉讼裁决和资源环境保护督察整改要求执行不力”进而追责，缺乏科学性和合理性。其二，《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》设置了“查处不力”“处置不力”“执行不力”“制止不力”等追责情形，但对于不力的标准却缺乏配套的细化规定和判定基准，导致追责的公信力不足。其三，“查处不力”“处置不力”“执行不力”“制止不力”等党组织、党员领导干部的追责情形与生态环境损害后果之间的因果关系由谁来证明，在归责原则的适用方面是采用客观过错主义、过错推定主义还是盖然性规则来判定，目前的生态文明党内法规都缺乏明确、细致的规定。

2.4 适用的涵盖性和内外的衔接性不够

按照党的十八届四中全会决定要求，应注重生态

文明党内法规同国家法律的衔接和协调，但在实践中却存在如下不足：

一是缺乏地方党委、人大、政府领导立法工作责任的规定。一般而言，地方法规规章的制定与修改在事前和事中一般须经地方党委讨论决定，一旦地方生态环境法规规章与国家法律法规不一致或者地方生态环境保护不力，导致资源浪费、生态破坏、环境污染等问题，地方党委、人大、政府有关领导立法制定的责任如何界定和追究，目前有关生态环境保护责任追究的党内法规缺乏明确规定。

二是国家立法和党内法规的适用协调不够。如中共中央、国务院联合发布的一些规定、办法、规则、细则等，既属于中央党内法规，也属于行政法规性文件。作为中央党内法规，根据《中华人民共和国宪法》（2018 年修正）和《中华人民共和国立法法》（2015 年修正）的规定，其可指导国家法律法规的制定和适用，但作为行政法规或者行政法规性文件，其效力等级要低于国家法律。对于有关政府人员的失职行为，国家生态环保法律规定了记过、记大过、降级、撤职、开除、引咎辞职等处分措施，而《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》既作为中央党内法规，也作为国家行政法规性文件，规定了诫勉、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、降职等处理形式）、党纪政纪处分四种问责方式，较国家生态环保法律规定的追责方式更为多样。在目前的具体追责中，对于某个违法违规行为，如何协调两者的适用关系、问责方式和问责标准开展精准问责，规定不太明确，导致在实践中出现将大责化成小责或者将小责追成大责的现象。

3 全面系统完善我国生态文明党内法规体系的建议

在生态文明建设和改革的规范化方面，党内法规的作用主要是通过规范主体、规范行为、规范监督，依靠党的纪律来凝聚共识、加强领导、明确责任、改进作风、形成合力，因此在规范党的生态文明宣传教育、领导体制、领导方法、责任职责、目标责任、目标考核、奖励约束等重要方面，宜根据不同发展阶段的工作目标和任务有序加强党内法规的建设，提升党内法规的质量。在国家和社会生态文明建设领域，宜突出国家生态环保法律法规的作用。为了进一步提高全党全国建设生态文明的自觉性和主动性，促进依规治党和依法治国的有机衔接和协调，建议采取以下措施全面系统地完善生态文明党内法规体系。

3.1 统筹规划，开展生态文明党内法规的系统性和规范化建设

在生态文明党内法规的系统性建设方面，生态文明党内法规的建设应当在“五位一体”的格局中围绕生态文明建设的大局“公转”，与中共中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《深入打好污染防治攻坚战的意见》《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》等改革类规范性文件规定的阶段性目标和法治建设任务相匹配。建议以少而精和有效管用为原则，基于绿色、循环、低碳协同发展的阶段性任务，围绕全面规范党的生态文明领导和党的生态文明建设活动，编制生态文明党内法规中长期建设方案和近期计划，统筹和有序开展生态文明党内法规的分级和分领域建设，尽早健全前后衔接、内外互助、左右联动、上下配套、系统集成的生态文明党内法规体系，体现其时代性、适用性、针对性、可操作性和有效性。

在生态文明党内法规的规范化建设方面，一是建议按照党内法规的位阶，将中共中央、中共中央政治局制定的中央党内法规归类为中央党内基本法规，将中共中央政治局常委会制定的党内法规归类为中央党内一般法规，将中央纪委制定的办法等党内法规归类为党内纪律法规，将中办、中组部、中宣部、中央统战部等中共中央工作机关制定的规定、办法、规则、细则等归类为党内部门法规，将经中央批准由中央和国家机关部门党委就特定事项制定的党内法规归类为党内部门规章，形成党章、中央党内法规、党内纪律法规、党内部门法规、党内部门规章几个层级。二是划分央地生态文明党内法规制定权限，省级党委制定的地方党内法规应尊重生态环境的整体性与区域性，不得与党章、中央党内法规、党内纪律法规、党内部门法规相抵触。三是可以将一些具有约束力的意见、指导意见、规划、规划纲要等党内规范性文件，根据类别和发布机关的不同分别归入中央党内法规性文件、党内纪律法规性文件、党内部门法规性文件等范畴。四是在生态文明党内法规的制定和实施中，明确规定各自的适用领域、事项和前提，体现党领导生态文明建设和改革的系统性、层次性和规范化。

3.2 重点建设，分级分领域制修订生态文明建设和改革的专门党内法规

在领导法规方面，一是建议遵循党的领导规律、经济社会发展规律和生态环境保护规律，由中共中央

制定生态文明工作领域的中央党内基本法规《中国共产党生态文明工作条例》，体现党对生态文明工作的统一意志，规范各级党组织对生态文明工作的领导及党的生态文明建设活动。在具体的条文设计中，按照生态文明建设党政同责、一岗双责的原则，分级明确中共中央和国务院有关工作机关、地方党委和政府及相关工作机关的职责与自身生态文明建设要求，将完善党的领导体制机制、改进领导方式及总揽全局、协调各方的要求落实到国土空间规划和用途管控、生态保护与修复、环境污染治理、大江大河生态环境保护和系统治理、区域生态环境保护和系统治理、资源能源节约、绿色生产与生活、绿色金融与技术、环境执法司法、生态环境宣传教育等生态文明建设的各领域，完善污染防治区域的党委、人大、政府、政协联动机制，形成有权必有责、有责要担当的约束机制。二是中共中央有关工作机关在《中国共产党生态文明工作条例》指导下，查漏补缺，制定《生态文明宣传工作办法》《生态文明群众组织工作办法》《生态文明执法和司法工作办法》等生态文明党内部门法规，分别规范党对生态文明宣传工作、群众组织工作、执法与司法工作的领导，规范党在这些领域的建设活动。在具体的条文规范中，明晰各级党组织、党组织相关部门及有关领导的领导、管理、监督责任，夯实事后问责的职责依据。

在监督保障法规方面，一是建议以组织法规和领导法规确定的职责为导向，按照权责适应及用权受监督、失责必追究的原则，梳理总结《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《领导干部自然资源资产离任审计规定（试行）》的试行经验和问题，将其分别上升为《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》《领导干部自然资源资产离任审计规定》。二是在高质量发展的综合考核框架内制定生态文明建设目标评价考核实施细则，规范对省级党委和政府的生态文明建设目标评价和考核工作；修改《中央生态环境保护督察工作规定》，进一步规范督察工作的科学性、精准性和依法性。在具体的条文设计中，建议规定问责启动常态化机制，在落实生态环境损害责任终身追究制的同时界定任期内地方党委、政府及有关领导的生态环境保护责任，明确违规所对应的合规要求和标准，明晰问责主体、问责对象、问责事由、问责期限、问责程序，规定追责机关承担主要的因果关系举证责任，实施客观过错归责方法，做到失职照单追责、尽职照单免责，防止一事被多头问责、一事被多次问责、无责被问成有责、有责被问成无责、轻责被问成重责、重责被问成轻责、问责期限无限化等现象的出现。三是中共中央、国务院制定《生态文明建设和改革监督办法》，规范各级党组织和党员对生态文明建设和改革工作开展党内监督，拓展监督渠道，明确监督方式，规范监督程序，促进生态环境治理的科学化和民主化。

3.3 全面融入，将生态文明建设要求分解到各级各类的相关党内法规及支持与保障的党内法规中

在组织法规方面，建议按照“五位一体”的总体布局要求，根据生态文明建设各阶段的工作任务，修改《中国共产党中央委员会工作条例》《中国共产党地方工作委员会条例》《中国共产党纪律检查委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例（试行）》《中国共产党支部工作条例》《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党国有企业党组织工作条例》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等党内法规，设置生态文明工作的决策、部署、实施要求，规范各级党组织和各类单位党组织的生态文明组织和议事决策规则，在“五位一体”的总体布局内做实各方面的生态文明工作。

在领导法规方面，建议在制修订中共中央领导全面深化改革、政治、经济、社会、文化等领域工作，以及军队、农村、宣传、组织、政法、机构编制、群团、外事、人才、统一战线等方面工作的党内法规时，提出相关工作须符合“五位一体”的总体布局要求，针对相关工作设置绿色、低碳、循环发展的规范要求。

在自身建设法规方面，建议在制修订党员教育管理、全面从严治党、党政领导干部选拔任用、中央企业领导人员管理等方面的党内法规时，融入生态文明素质培育与发展的要求，规范党员和领导干部生态文明意识培育与提高的行为。

在监督保障法规方面，建议在制修订党政领导干部考核、纪律检查机关监督执纪、组织处理办法、纪律处分、问责等方面的党内法规时，对于未专门设置生态文明评价考核、目标责任和行为规范方面内容的，应增补相关的条款，确保生态文明监督保障工作有党规可依。

3.4 厘清关系，加强与国家生态环保法律法规的衔接和协调

在组织法规方面，建议修改《中国共产党地方委

员会工作条例》（2015）第 10 条的规定，规范省市级党委领导地方人大和政府立法的行为，明确相关立法牵头负责领导的责任追责机制，要求省市级地方法规、规章的制定或者修改须由党委常委会决定，确保生态文明地方立法符合中共中央的精神和党内法规要求。

在领导法规方面，建议建立党内法规制定和实施的评估机制，促进生态文明党内法规体系建设不断丰富、优化和完善，同时促进国家生态环保法律法规体系的与时俱进。生态文明国家立法计划的制定和生态环保主要法律法规的制定或者修改，以及生态环保法律法规中重要事项的规定或者修改，需征得中共中央的同意；具体生态环保法律法规的制定或者修改，须专门听取中共中央法制机构的意见。如有可能，可以基于《中华人民共和国立法法》和《中国共产党党内法规制定条例》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》的备案审查实体性和程序性规定，建立国家法律法规和党内法规联动备案审查机制；对于国家生态环境保护法律法规中仅有原则性规定，党内法规有细化规定，在条件成熟时可将细化的党内法规规定转化为国家立法规定，以促进法律制度的供给。这样可实现党内法规和国家法律法规在价值目标、立法目的、适用范围、基本原则、监督体制、工作措施、追责机制等方面的协同和互助。

在监督保障法规方面，建议在区分的基础上衔接国家生态环保法律法规与《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》等党内法规的适用关系、问责方式和问责标准，明确诫勉、责令公开道歉、组织处理、党纪政纪处分等的适用情形、适用条件、适用主体、适用对象、适用标准与应当追究的责任，做到依据清晰、逻辑严密、程序公开、处理客观和结果公正。

参考文献

[1] 常纪文 . 把握好国家立法与党内法规制定的关系 [N]. 学习时报 , 2014-03-03.

[2] 常纪文 . 党内立法和党政联合立法的理论和实践 [M]// 何家弘 . 法学家茶座 . 济南 : 山东人民出版社 , 2014.

[3] 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——《党政领导干部生态环境损害责任追究办法 (试行)》之解读 [J]. 环境保护 , 2015, 43(21): 12-16.

[4] 常纪文 . 生态文明建设需要正确路径 [N]. 光明日报 , 2016-09-21(16).

[5] 常纪文 . 以改革确立生态文明建设自信 [N]. 经济日报 , 2016-12-24(04).

[6] 常纪文 . 生态文明入宪的必要性与建议 [J]. 中国环境管理 , 2016, 8(6): 12-15, 49.

[7] 常纪文 . 生态文明进入党的全国代表大会报告的十年 [J]. 中国环境管理 , 2017, 9(6): 13-19, 12.

[8] 中共中央办公厅法规局 . 中国共产党党内法规汇编 [M]. 北京 : 法律出版社 , 2021.

Comprehensively and Systematically Improve the Inner-party Legal System of Ecological Civilization in China

CHANG Jiwen

Institute for Resource and Environment Policy, Development Research Center of State Council, Beijing 100010, China

Abstract: Inner-party regulations for ecological civilization are an important part of the socialist rule of law system with Chinese characteristics. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, with the incorporation of ecological civilization into the party constitution, the provisions on ecological civilization in special inner-party regulations for ecological civilization and related inner-party regulations have been enriched and developed. However, due to the short construction time and the fact that China is in the transition period of economic and social development, there are some problems in the construction of ecological civilization inner-party law system, such as the regulation of the formulation of intra-Party regulations and the clarity of authority are not enough, the system of regulations and the level of the system are not enough, the clarity of the provisions and the operability of the norms are not enough, the coverage of application and the connection between the inside and outside are not enough. It is suggested that make overall planning and carry out systematic and normative construction of inner-party regulations of ecological civilization, formulate and revise special intra-party regulations for the construction and reform of ecological civilization by grades and fields, decompose the construction and reform requirements of ecological civilization into various intra-party regulations at all levels, strengthen the connection and coordination with national ecological and environmental protection laws and regulations.

Keywords: ecological civilization; construction; reform; intra-party regulation; rule of law