

# 生态环境保护督察制度 科学“入典”的建议和论证

□ 李佩哲

党和国家高度重视生态环境保护督察制度。2025年4月，中共中央、国务院印发《生态环境保护督察工作条例》（以下简称《督察条例》），系统总结了新时代生态环境保护督察的理论和实践经验，进一步健全了生态环境保护督察工作体制机制，使督察工作站在了新的历史起点上。当前，《中华人民共和国生态环境法典(草案)》（以下简称《草案》）已提请十四届全国人大常委会第十五次会议首次审议，并公开向社会征求意见。如何利用编纂生态环境法典的契机，科学规定生态环境保护督察制度，将法典编纂工作与党内法规体系建设有机结合，已成为社会各界广泛关注的重要议题。环境法学界应当对此问题予以充分重视，积极回应。

## 一、生态环境保护督察制度科学“入典”的重大意义

习近平总书记指出，“科学立法的核心在于尊重和体现客观规律。”生态环境保护督察制度

科学“入典”就是在尊重和体现生态环境保护工作客观规律、符合法理逻辑的基础上，结合生态环境保护督察制度的实施情况和编纂生态环境法典的实际需要，将生态环境保护督察制度中的部分规定纳入生态环境法典当中。推动生态环境保护督察制度科学“入典”具有重要意义。

### （一）有利于强化生态环境保护“党政同责”

“党政同责”是指地方党委和政府两套系统及领导成员共同承担责任。生态环境保护督察制度坚持党对生态文明建设的全面领导，对“党”“政”两大领域生态文明建设实施统筹督察，发挥着督党与督政的复合功能，是推动落实生态环境保护“党政同责”的重要举措。推动生态环境保护督察制度科学“入典”，能够依托生态环境法典和《督察条例》等党内法规对同一生态环境问题中失职失责的党政领导干部同时追究纪律责任和法律责任，实现政治引领与法治保障的有机

统一。

### （二）有利于把握党规与国法的辩证关系

国家法律与党内法规之间的辩证关系体现为二者既在制定主体、调整对象、规范内容上保持独立，又在价值传导、制度衔接等方面深度互动。生态环境保护督察制度既需要通过党内法规加以规定，也需要通过国家法律加以支撑。推动生态环境保护督察制度科学“入典”，一方面，有利于划分生态环境法典与《督察条例》间的规制界限，防止“以纪代法”或“以法代纪”，避免党规国法之间的规范冲突；另一方面，也有利于在生态环境法典与《督察条例》之间形成生态环境保护的制度合力，以法律的规范性特征强化督察工作的稳定性，以党内法规的政治引领和组织优势确保督察工作的实效性。

### （三）有利于推动生态环境治理体系和治理能力现代化

生态环境治理体系和治理能力现代化，是国家治理体系和治

理能力现代化的重要组成部分。

《督察条例》作为党内法规，能够充分确立生态环境保护督察工作的制度刚性与政治权威。在此基础上将生态环境保护督察制度科学“入典”，有利于推动生态环境治理体系和治理能力现代化。一方面，将生态环境保护督察制度“入典”能够承接其“督政”功能，确保生态环境保护督察工作的各方面都有章可循、有法可依，有效促进生态环境治理体系现代化。另一方面，能够通过生态环境法典的规范性表达，进一步推进生态环境保护督察规范化、制度化、法治化建设，将党在生态文明建设中的领导优势转化为治理效能，有效促进生态环境治理能力现代化。

## 二、对《草案》中生态环境保护督察制度规定的评析

《草案》涉及生态环境保护督察制度的条款共两条三款，对生态环境保护督察的实施主体、制度定位、督察内容、督察特征、督察对象的整改义务、督察追问责机制进行了规定，勾勒出了生态环境保护督察工作的基本框架。结合《草案》与《督察条例》的具体内容，对《草案》中有关生态环境保护督察制度的规定作出以下评价。

### （一）值得肯定之处

生态环境保护督察制度“入典”，对生态环境保护督察制度

法治化具有历史性意义，能够确保生态环境保护督察在法律框架内运行，推动督察工作实现从政策驱动向法治保障的转型。

其一，《草案》第十七条第一款规定了生态环境保护督察工作的实施主体。根据该款规定，国务院生态环境主管部门在其职责范围内对全国生态环境保护工作实施统一督察问责。这一规定明确了生态环境保护督察工作的牵头部门，有利于解决生态环境保护督察实施中各部门职责不清、推诿扯皮等问题，推动生态环境保护督察工作有序开展。

其二，《草案》第二十八条第一款通过三个层面确立了生态环境保护督察制度的法律地位与基本框架。首先，明确规定“国家建立健全生态环境保护督察制度”，确立了该制度在全国生态环境监督管理体系中的基础性地位。其次，采用“有关方面履行生态文明建设和生态环境保护责任”的表述，对督察对象和内容作出概括性规定，保持了一定的规范弹性，为督察制度的发展预留空间。最后，采用“全面督察”的表述，并规定了中央与省级生态环境保护督察的两级结构，反映了我国生态环境保护督察制度建设与实施的宝贵经验。

其三，《草案》第二十八条第二款规定了生态环境保护督察整改与督察成果运用的基本策略。对于督察整改工作，第二十八条

第二款将被督察对象实施督察整改的职责上升为法定义务，明确了被督察对象应当对生态环境保护督察反馈的问题进行整改的义务。对于督察成果运用，按照本款规定，对于督察及整改中发现的重要生态环境问题及其失职失责情况，应按照国家有关规定追问责。上述规定既明确了追问责的两类具体情形，也对追问责的规范依据进行了概括性规定。

### （二）存在的问题

尽管《草案》第十七条第一款和第二十八条在促进生态环境保护督察制度法治化方面具有积极作用，但应当认识到《草案》在督察制度的规则设计上仍有完善空间。

一方面，《草案》中关于生态环境保护督察制度的规定缺少与《督察条例》的衔接条款，不利于发挥党规国法共同治理生态环境的制度合力。生态环境保护督察制度兼具“督党”与“督政”双重职能，既要靠党内法规以政治纪律压实党员干部责任，又需要国家法律用强制性规范约束行政行为。针对督察实践中需同时适用党规国法的情形，《草案》并未设置国家法律与党内法规之间的转致条款，导致“督党”与“督政”在法律适用上出现断层，难以实现党规国法协同推进生态环境保护的治理目标。

另一方面，《草案》中关

于生态环境保护督察制度的规定与《督察条例》的内容不协调，存在部分冲突和矛盾。例如，在督察对象方面，《督察条例》第十三条将生态环境部明确纳入督察对象，弱化了生态环境部在生态环境保护督察工作中的作用，将生态环境部在生态环境保护督察工作中的角色从督察者转化为被督察者。与之不同的是，《草案》第十七条第一款规定了国务院生态环境主管部门的统一督察问责权力。《草案》的具体规定与生态环境保护督察制度的发展情况相抵牾，在督察实践中可能引发因职权划分不清晰导致部门间相互推诿的问题。

### 三、推动生态环境保护督察制度科学“入典”的建议和论证

习近平总书记强调，必须“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。在生态环境法典编纂工作中，必须理清生态环境法典与《督察条例》的衔接协调关系，促进生态环境法治体系内部法治逻辑与政治逻辑的协调统一。

#### （一）明确生态环境保护督察制度“入典”应当坚持的原则

在生态环境法典中对生态环境保护督察制度科学地作出规定，需要在思想层面和制度设计层面坚持正确的原则。

一方面，在思想层面要坚持高度重视的原则。生态环境保护督察制度是贯彻落实习近平生态

文明思想的重大体制创新，是推动党委和政府贯彻落实习近平生态文明思想和党中央各项生态环境保护决策部署的重要保证。在法典编纂工作中，应当对生态环境保护督察制度的“入典”工作给予高度重视，充分论证、全面考虑，结合生态环境保护督察工作的实际需要，严格评估何种督察规则需要纳入生态环境法典，并对其纳入生态环境法典的必要性与表述方式进行深入研究。

另一方面，在制度设计层面要坚持党规国法相互区别的原则。党内法规与国家法律是两个定位和功能不同的制度规范体系，各自有其内容和特点，不可相互混淆，更不能相互替代。只有准确把握党规国法的差异，才能使党规与国法在各自轨道上高效运行的同时，通过制度设计实现功能互补、协同配合。在法典编纂工作中，应当根据生态环境保护督察党内法规与生态环境法典的规制对象和适用范围，划定生态环境保护督察制度党规与国法的边界，避免交叉重复与越位错位。生态环境法典作为国家法律，对生态环境保护督察工作的规定应当以“督政”为主，对于涉及“督党”的事项则需要通过转致条款指引至相关党内法规之中。

#### （二）促进生态环境法典与《督察条例》相衔接

党内法规和国家法律相衔接，

是指二者之间既不能脱节断档，也不能交叉重复，更不能错位越位。

其一，在生态环境法典中应当增加有关生态环境保护“党政同责”的规定，体现党内法规与国家法律在价值上的衔接。目前“党政同责”在法律和党的文件中已经得到正式确认，改变了以往仅强调地方政府对本行政区域生态环境质量负责的制度和实践样态。追责问责是运用生态环境保护督察成果、保障生态环境治理效果的关键手段，“党政同责”与生态环境保护督察制度的实施密切相关。在生态环境法典中应当增加有关生态环境保护“党政同责”的规定，为追究失职失责党政领导干部的纪律责任与法律责任提供依据。就具体条款设置而言，建议参照《中华人民共和国粮食安全保障法》第三条的规定，将《草案》第二十八条第一款第一句修改为“国家建立健全生态环境保护督察制度，实行生态环境保护党政同责”。

其二，在生态环境法典中应当科学设置有关党内追责问责的转致条款，体现党内法规与国家法律在追责问责上的衔接。对于生态环境保护督察工作中发现的党政领导干部失职失责问题，需要依纪、依规、依法追责问责。生态环境法典作为国家法律，在规规定法律责任的同时，还需要将党政领导干部失职失责问题引致到党内法规中依纪处理。通过这

一机制，可以推动对党政领导干部实施更严格、更全面的追责问责，促使生态环境法典与《督察条例》等党内法规形成合力，共同构建起针对党政领导干部在生态环境保护工作中失职失责行为的全方位、多层次追责体系。就具体条款设置而言，建议在法律责任和附则编中新增一条，具体表述为“党政领导干部在生态环境保护工作中存在失职失责行为的，按照有关党内法规追究其纪律责任”。

其三，在生态环境法典中应当规定《督察条例》优先适用，体现党内法规与国家法律在具体适用上的衔接。《督察条例》作为专门规定生态环境保护督察工作的党内法规，对督察工作的规定更为具体全面。当需要依据相关规定开展督察工作时，优先适用《督察条例》中针对督察工作的专门规定，能够使督察工作的开展更具针对性和时效性。就具体条款设置而言，建议在《草案》第二十八条新增一款，具体表述为“党内法规对生态环境保护督察作出具体规定的，从其规定”。

### （三）促进生态环境法典与《督察条例》相协调

党内法规与国家法律相协调，是指二者虽可以针对同一事项作出各有侧重的规定，但在具体内容上不能产生规范冲突，令人无

所适从。

其一，针对《草案》第十七条第一款，建议对国务院生态环境主管部门在生态环境保护督察工作中的职权进行修改。生态环境法典的编纂必须坚守党内法规与国家法律之间的界限，避免对不属于国家行政机关的职权作出规定。《督察条例》已将生态环境部纳入督察对象，若在本条规定生态环境部的统一监督问责职权，则将生态环境部置于“既当裁判员又当运动员”的窘境中。因此，建议将第十七条第一款表述中的“统一督察问责”修改为“配合生态环境保护督察机构实施督察问责”。

其二，针对《草案》第二十八条第一款，建议细化有关生态环境保护督察主体与对象的规定。对督察主体与督察对象的清晰界定是制度有效运转的关键前提，在生态环境法典中规定生态环境保护督察制度，不宜对督察主体和督察对象采取过于模糊的表述。因此，建议将第二十八条第一款中对生态环境保护督察主体的表述修改为“生态环境保护督察专门机构”，并修改“有关方面”的表述，采取“列举+等”的形式将督察对象具体规定为有关党委和政府及其部门、企业等单位。

其三，针对《草案》第二十八

条第二款，建议补充完善对生态环境保护督察及其整改中追责问责依据的规定。《草案》目前将“国家有关规定”作为督察及其整改中追责问责的依据，但“国家有关规定”不包括地方性法规，难以满足省级生态环境保护督察的追责问责需要，也不包括党内法规，不能衔接《中国共产党纪律处分条例》等党内法规，无法将违反党纪的情形引致到党纪处分程序中进行处理。因此，建议将第二十八条第二款中的“按照国家有关规定”修改为“依纪依规依法”。

## 四、结语

建立健全生态环境保护督察制度是推进生态文明建设的重要举措。《草案》将生态环境保护督察制度纳入其中，对生态环境保护督察的法治化具有里程碑意义。为了进一步推动生态环境保护督察制度科学“入典”，需要完善《草案》中有关生态环境保护督察的规定，使生态环境法典与《督察条例》等党内法规实现衔接协调，促进党规国法共同发挥生态环境治理效能，确保生态环境保护督察制度在实现人与自然和谐共生的现代化进程中发挥更加重要的作用。<sup>[1]</sup>

（作者单位：天津大学中国绿色发展研究院）