

生态环境党政联合发文的功能定位及其规范化

于 洋

(国家海洋环境监测中心, 辽宁省大连市, 116023; yyu@nmemc.org.cn)

摘要: 随着我国生态文明法治建设的推进, 党政联合发文已成为生态文明制度规范新常态。在生态文明法治体系中, 党政联合发文的功能主要表现在: 保障党领导生态文明建设的政治要求; 衔接党规国法以推动形成生态文明建设党政合力; 及时回应实践需求, 提升生态文明法治效能。未来, 要更好发挥党政联合发文在生态文明法治中的功能作用, 必须进一步阐明其身份定性和效力层级、厘清其权力界限和事项范围、规范其备案审查程序。

关键词: 生态环境法治; 党政联合发文; 功能定位; 规范路径

引言

近年来, 党政联合发文作为一种新型制度形态, 在生态环境领域得到广泛运用, 成为党和国家推进生态文明建设的重要制度工具。但实践中, 此类文件的身份定性、位阶权限和制定程序等尚缺乏统一的规范, 存在多方面制度隐忧。在此背景下, 厘清生态环境领域党政联合发文的功能定位, 探索其规范化路径, 既是完善生态环境制度体系的现实需求, 也是贯通党政合力推进生态环境治理现代化的题中之义。本文以生态环境领域党政联合发文的发展历程为切入点, 从发展历程中深入探究其在生态环境法治中的独特功能, 并针对其限制功能发挥的缺陷不足提出规范化建议, 为提升生态环境法治效能提供理论和实践参考。

1. 生态环境党政联合发文的发展历程

生态环境党政联合发文出现于党的十八大之后, 其生成和发展与党领导生态文明建设的历程密切相关。以党的十八大以来历次代表大会为分界, 可将生态环境党政联合发文的发展归纳为以下三个阶段。

1.1. 应运而生 (党的十八大——十九大)

随着我国经济社会快速发展, 资源环境约束趋紧、生态系统退化等问题日益突出, 传统以政府为主导的环境治理模式难以适应生态文明建设的系统性要求。党的十八大将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局, 生态文明建设上升成为国家战略。在此背景下, 党政联合发文作为一种新型制度形态应运而生。

2015年5月, 中共中央和国务院联合印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》。该文件是生态文明建设领域首个重要的党政联合发文, 是党应对资源约束趋紧、环境污染严重现实问题, 对生态文明建设作出的顶层设计。文件明确了生态文明建设的目标、路径和重点任务 [1]。其后, 中办和国办联合印发《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》, 首次明确生态环境损害终身追责, 推动“党政同责”落地。同年9月, 为解决生态保护领域“九龙治水”、制度碎片化问题, 中共中央、国务院联合印发《生态文明体制改革总体方案》, 提出自然资源资产产权、生态补偿等8项基础性制度, 奠定了生态文明制度体系的“四梁八柱”。2017年2月, 中办、国办联合印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》, 建立生态保护红线制度, 明确“红线即底线”, 实现“一条红线管控重要生态空间”。

这一时期, 生态环境党政联合发文尚在起步阶段, 中共中央和国务院联合发布的生态环境领域规范性文件内容聚焦生态文明制度体系的初步构建, 蕴含着党对生态文明建设认识的不断深化, 体现了党对生态环境治理的全面领导与执政能力的现代化转型。

1.2. 探索发展 (党的十九大——二十大)

党的十九大提出“美丽中国”建设目标, 将“污染防治”与“防范化解重大风险”“脱贫攻坚”一起列为三大攻坚战, 标志我国生态环境治理进入攻坚克难与制度深化的新阶段 [2]。2018年党和国家机构改革秉持

“分工不分离”原则，推动党政机关结构性融合，为党政联合发文在生态环境等领域的广泛应用奠定了制度基础。

2018年6月，中共中央、国务院联合印发《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》，系统提出“八个坚持”的生态文明思想实施路径，为全面建成小康社会关键期的环境治理提供了行动纲领。次年，中办、国办联合印发《中央生态环境保护督察工作规定》，通过强化地方党委和政府的主体责任，建立起环境治理的长效机制。2020年3月，中办、国办发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》，响应十九届四中全会“国家治理现代化”要求，创新性构建“党委领导、政府主导、企业主体、社会参与”的多元共治体系。进入“十四五”时期，中共中央、国务院于2021年9月印发《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》，推动生态文明建设转向以降碳为重点的战略新阶段。同年10月，《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》出台，首次将流域治理提升为国家战略，《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》紧随其后，标志着污染防治从“坚决打好”向“深入打好”的战略升级。

相较于党的十九大之前的起步阶段，这一时期生态环境党政联合发文已初具规模，成为党政协同推进生态环境治理的新常态，发文力度不断加大，发文内容涉及方面更加广泛。这些文件作为习近平生态文明思想的实践载体，体现了党的生态环境治理方略，为推动生态环境治理体系和治理能力现代化提供了方向指引。

1.3. 日益完善（党的二十大以来）

党的二十大于2022年10月召开，此次大会确立了“人与自然和谐共生”的现代化发展目标，将绿色低碳转型与全球生态治理列为重点任务。此后，一系列重要政策文件相继出台。中共中央和国务院联合印发的重要文件有3个，分别是2023年12月印发的《关于全面推进美丽中国建设的意见》，系统规划生态环境质量改善的路线图；次年7月印发的《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》，将绿色低碳作为高质量发展核心；以及今年5月印发的《生态环境保护督察工作条例》，在系统总结新时代生态环境保护督察实践经验的基础上，进一步健全督察体制机制。中办和国办在这一时期也联合印发了多项文件，包括2023年1月的《关于加强新时代水土保持工作的意见》，明确水土保持在生态建设中的基础性地位；去年3月的《关于加强生态环境分区管控的意见》，推行差异化环境治理；还有今年5月的《关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》，为绿色低碳转型提供制度支撑。

经历了十余年的探索发展，生态环境党政联合发文日益完善，系统性、创新性和实践性的特点更加突出。一系列党政联合发文既注重顶层设计，又强化制度落实，紧扣党中央提出的“双碳”目标，以制度推动经济社会发展全面绿色转型。其密集出台和高效实施，标志着我国生态环境治理体系的进一步完善，治理能力的显著提升。

2. 生态环境党政联合发文的定位

作为法律体系和党内法规体系的交叉，党政联合发文在生态环境法治建设中的功能可以归纳为加强党对生态文明建设的全面领导、衔接生态环境领域党规与国法、及时回应实践需求以提升生态文明法治成效等三个方面。

2.1. 加强党的领导，把牢生态文明建设方向

党政联合发文是加强党对生态文明建设全面领导的有力抓手。在生态环境领域，党政联合发文与党的全国代表大会报告、中共中央全会报告等党内文件之间呈现出显著的时间先后与逻辑递进关系。生态环境党政联合发文通常是在党的重大会议召开后出台，通过党政协同发力的方式，将党的宏观战略部署转化为可操作的中观或微观政策，确保党中央的决策部署落实落地 [3]。例如，2018年6月中共中央和国务院联合发布的《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》，就是在2017年党的十九大提出“打赢污染防治攻坚战”后制定的细化方案。2020年党的十九届五中全会提出“深入打好污染防治攻坚战”后，2021年11月中共中央和国务院联合发布的《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》随即出台，不仅升级了治理标准，还通过强化中央环保督察机制，将党的最新要求转化为刚性约束和行政考核手段，充分彰显了党对生态环境治理工作的领导力。同样具有代表性的是2021年9月的中共中央和国务院联合印发的《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》，该文件在2020年五中全会将“双碳”纳入国家战略后制定，通过构建“1+N”政策体系和明确十大重点任务，使党的“双碳”愿景成为指导各部门、各地方开展工作的行动纲领。

生态环境党政联合发文在制定中一般严格遵循“党制定大政方针—政府细化落实”的工作逻辑。通过将党的原则性要求转化为具体指标、部门分工和保障措施，搭建起政策落地的制度桥梁。在执行方面，依托党政联合发文的权威性，建立督察、考核等保障机制，确保政策执行不走样。这充分说明生态环境党政联合发

文不仅是一种政策工具，更是强化党对生态文明建设全面领导的重要制度安排，是党中央在生态文明建设中“把方向”“谋全局”的重要载体。

2.2. 衔接党规国法，形成环境治理党政合力

在生态环境治理领域，党政联合发文作为衔接党规与国法、推动党政形成合力的关键制度工具，与国家环境立法之间是一种动态互补的关系。在治理功能方面，党政联合发文通过政策创新填补环境立法空白，同时为后续的环境立法积累经验。例如2020年3月中办和国办联合印发的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》。该文件明确提出“健全环境治理领导责任体系”，要求地方党委政府制定责任清单。这一规定既强化了党内环保问责的刚性，又为《环境保护法》中“党政同责”原则的实施提供了操作路径。随后，生态环境部通过《生态环境保护专项督察办法》将前述党政联合发文的要求转化成了部门规章，最终推动“省级党委政府生态环境保护责任清单”在2023年实现全国范围的覆盖，形成从政治要求到法律制度的完整链条。就党政权限的协同而言，党政联合发文能够更好统筹跨部门治理资源，解决环境立法在协调方面存在的困难。以2021年11月印发的《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》为例，该文件由中共中央和国务院联合印发，文件不仅设定了“十四五”期间PM2.5浓度下降10%等量化目标，更创新性地建立了由生态环境部牵头、多部委参与的“污染防治攻坚战考核机制”。这种党政联合部署，一方面解决了《大气污染防治法》等单行法难以协调多部门职责的局限，另一方面又通过将考核结果纳入中央环保督察范畴，使得原本分散在《公务员法》《监察法》等法律中的问责条款形成环境治理合力。除此以外，从规范转化的角度看，生态环境党政联合发文也是环境立法的重要试验田。例如，2021年9月中办和国办联合印发的《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》。该文件率先提出“建立市场化、多元化生态补偿机制”，通过长江经济带等重点区域试点积累了碳汇交易、流域横向补偿等经验。这些创新政策随后被《黄河保护法》以“建立生态保护补偿基金”等条款吸收，完整展现了“政策先行—局部试点—立法固化”的转化路径。

因为兼具政治权威与规范效力的独特优势，生态环境党政联合发文在党规与国法之间架起了双向互动的桥梁。一方面，将党的生态文明建设和立场和主张转化为具有强制力的制度安排；另一方面，又将国家环境法治实践中的难点痛点反馈至政策调整层面，形成了有效的良性互动机制。

2.3. 响应实践需求，提升生态环境法治效能

在生态环境领域法治实践中，基于国家立法面对全局性或突发性治理难题时的系统滞后性和供给能力不足，党政联合发文恰好补其短板。在国家立法难以及时供给而现实迫切需要制度创新的情形下，党政联合发文可以通过先行尝试提供临时性的一些行为规范，既能有效弥补国家法律的空白和缝隙，也可为日后的国家正式立法提供丰富的“原材料”和积累经验，解决了国家正式立法受程序严谨性、周期长等限制，难以及时回应生态环境治理新形势新需求的难题。

党政联合发文也有利于节约立法成本。实践中，生态环境治理经常涉及跨部门、跨层级的复杂事务，单一的行政规章很容易因部门利益冲突而导致执行中的碎片化。而党政联合发文通过统筹党政两方面主题的双重权威，强化政策的合力，提升法治效能。以2020年中共中央、国务院联合发布的《关于构建现代环境治理体系的指导意见》为例。该文件明确要求“党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与”，通过党内考核与行政监管的双重约束，打破了以往环境保护部门“单打独斗”的现实困境。

如此看来，生态环境党政联合发文的建构的确是“一个充满政治智慧与行政技巧的历史过程”[4]。这一制度设计既能规避党组织直接取代生态环境部门的行政职能、党政职责模糊化的风险，确保了党内事务与行政管理事务的界限分明，也杜绝了行政运作脱离政治指导的倾向，有效克服了官僚体制固有的决策效率低下、运行机制僵化以及形式主义等弊端，从而在推进国家治理现代化进程中达成了政党政治对政府生态环境治理工作的引领、协调与整合效应。

3. 生态环境党政联合发文的规范化路径

在生态环境法治建设中，党政联合发文的正向效应和制度优势要想得到进一步发挥，还需从阐明其身份定性与效力层级、明确权力边界与事项范围，以及优化备案审查制度等3方面提升其规范化程度。

3.1. 厘清身份定性与效力层级

关于生态环境党政联合发文的身份定性问题。生态环境党政联合发文因其“一体两面”性导致属性定位不够明确，这种双重性在污染防治、生态保护等具体领域尤为突出。关于其规范属性，学界有不同的观点。第一种是党内法规说，认为生态环境党政联合发文符合党内法规的形式要件，可定性为党内法规。但目前来看，一些生态环境党政联合发文涉及企业排污标准等行政规制的内容，用党内法规难以解释其合理性[5]；第

二种是行政规范说，主张生态环境党政联合发文具备环境行政规范性文件的特征，可认定为行政规范性文件。但实践中，很多生态环境党政联合发文的内容包含了党委领导的生态文明建设决策内容，不能用行政规范性文件来概括[6]；第三种是复合属性说。该观点尝试结合生态环境治理的党政协同机制来解释其制度形态的特殊性。但这种解释很容易模糊环境监管中党政双方的权责边界[7]。以上的研究观点多局限于“党规/国法”的二元框架中，未能体现生态环境治理的系统性特征。本文建议采用“环境治理体系”视角，建立“事项+效力”的双重认定标准。对涉及排放限值等专业技术规范的内容适用行政审查标准，纳入生态环境部门备案范围，而对生态文明建设考核等党内治理内容保留政治审查机制。以上处理方式更具合理性，但在实践中，也要特别注意防止以党委名义规避环境信息公开义务的情况，对涉及公众环境权益的文件应强制纳入政府信息公开目录。

关于生态环境党政联合发文的效力认定问题。本文认为，对生态环境党政联合发文这一新型制度形态的效力认定，需要从三个维度进行考量：一是环境标准类文件的强制效力，二是生态补偿等激励政策的引导效力，三是环保督察等制度的惩戒效力。实践中对此有很多争议，例如当生态环境部规章与党政联合发文中的污染防治要求产生冲突时，是否应优先适用后者？针对同一流域的治理问题，地方政府规章与跨区域的党政联合发文效力如何协调？环保垂改等制度创新类文件的试点效力与既有法律法规的关系如何认定等等。本文认为，对技术性环境标准冲突应遵循“上位法优先”原则，而对生态文明体制改革类文件可适用“特别法优先”原则。为了更好协调明确相关法规和文件的效力认定，本文认为，可以探索建立生态环境联合发文的效力协调机制：一是设置短期的政策衔接期，二是建立环境影响评估备案制度，三是完善中央环保督察等联合发文与法律监督间的衔接程序。例如对“大气污染防治攻坚方案”等文件，应同步清理修订相冲突的部门规章，从而避免给法规文件的适用对象以“监管套利”的空间。同时，也需要严格限制将技术性的环保规范通过党政联合发文形式升格其制度效力的做法，保持维护环境法律体系的相对稳定性。

3.2. 明确权力边界与事项范围

与国家法律法规相比，生态环境领域党政联合发文的制定主体、调整范围、形式要件、程序要求都更具灵活性，在生态文明制度建设方面体现出显著的政策弹性，其文件载体、叙事方式和语言表达也具有鲜明的环境治理特色。生态环境党政联合发文主要属于方向性、指导性的政策引领文件，而非具体性、规范性的行为依据。从其政治目的与社会功能来看，这类文件的主要目的是向全社会宣示生态文明建设的重大改革方向与政策导向，向各级党政机关部署生态环境保护的重点任务，向全社会释放生态环境治理体系变革的重要信号，并从党和国家战略层面统筹协调生态环境保护工作，间接引导企业、社会组织和公众的环境行为。与国家正式环境立法相比，生态环境党政联合发文更多是为各类主体提供环境行为的“政策正当性”依据而非“法律合规性”依据，更多被用作研判生态环境保护发展趋势的风向标而非具体环境执法依据，是各级生态环境部门履职的重要政策遵循而非直接的环境管理规范。

鉴于生态环境治理的特殊性，在明确生态环境党政联合发文的权限范围时，需要注意以下几方面。第一，生态环境党政联合发文的权限范围应控制在党对生态文明建设的领导活动与政府环境治理事务存在交叉的协同治理领域内，例如中央生态环境保护督察、污染防治攻坚战等重大事项。如果是纯粹的党内任务或是单纯的环境技术标准制定等环境领域专业性事务，一般不宜采取党政联合发文形式制定。对于生态环境领域相关的党内事务，可通过党内法规文件的形式予以规范；而对于单纯的环境领域专业性事务，则应由生态环境部门依法制定部门规章或规范性文件来约束。第二，对于涉及企业、公众重大环境权益调整或创设新型环境权利义务的事项，如排污许可制度改革、生态补偿机制建立等，应遵循环境法律保留原则，通过法定程序将党的政策主张转化为具体国家环境法律，不宜直接通过党政联合发文形式进行规范。而对于需要政策先行的环境治理创新，可通过党组机制指导生态环境部门依法推进。第三，对于多个部门联合制定的生态环境政策文件，如“蓝天保卫战”等专项行动方案，其文件内容必须严格限定在各发文主体的法定职责范围内，不得越权规定其他部门的管辖事项，如自然资源、水利等部门的专属职权，确保联合发文不逾规不越权。

3.3. 优化联合发文的备案审查

从发文内容和动因来看，生态环境领域的党政联合发文主要涉及生态文明建设重大决策部署、污染防治攻坚战行动方案等党管事务，政府机关参与联合发文的核心目标在于落实党中央关于生态环境保护的方针政策。这类文件通常由生态环境保护督察协调局或生态环境部党组牵头起草，经中央深改委审议批准，而非由国务院单独审批。现行制度下，生态环境党政联合发文一般仅在党委系统备案，没有纳入政府规范性文件备案审查体系或向同级人大常委会报备。

在生态环境法治实践中，各级党委生态文明建设领导小组负责统筹督导文件执行，而政府部门需将其转化为具体实施方案。例如《关于深入打好污染防治攻坚战的意见》需要生态环境部配套制定具体的专项行动计划，地方政府再因地制宜在此基础上细化制定本地区的工作细则。就审查标准而言，除常规合法性审查外，对生态环境党政联合发文的审查，还需要包括“政治正确性”审查，即判断文件内容是否符合习近平生

态文明思想，以及“生态合理性”审查，即审查文件相关要求是否遵循自然规律等。这类文件往往承载着生态文明体制改革试点任务，如“双碳”目标下的政策创新，行政机关的常规审查很难准确把握文件制定的政治内涵和改革维度。因此，党委生态文明建设领导机构应承担主体审查责任。政府系统则在以下两种情形下参与审查。一是涉及环境行政执法权责调整的文件，在提请中央审议前应由生态环境部进行专业审查；二是通过建立生态环境法规与党内法规衔接审查机制，让人大常委会法工委参与到生态环境联合发文的合规性审查中。当前制度的双重矛盾体现在生态环境联合发文件具有鲜明的政治属性，其审查权理应归属党的机构，而另一方面，文件又涉及大量环境标准制定、排污许可管理等专业技术内容，以及环境行政处罚等法律适用问题，远远超过了党委机关的常规审查能力。特别是在环境应急管理、跨区域生态补偿等新型领域，存在审查真空风险。因此，本文建议构建“党委领导、专业支撑、法治保障”的复合型审查机制。即由中央生态环境保护督察协调局牵头，建立包含环境法专家、生态科学家、监察官员组成的专项审查委员会，同时对接全国人大环境与资源保护委员会的立法监督职能，形成覆盖政治性、科学性、合法性三维度的审查体系。

本文在系统梳理生态环境党政联合发文发展历程的基础上，揭示了其在生态环境法治中的独特功能定位，并从厘清身份层级、明确权力边界、优化制定程序等3方面，提出规范化建议，对未来更好发挥其制度功能提供了有效参考。未来，应进一步平衡政策灵活性与制度稳定性，使党政联合发文既发挥功能优势，又契合法治原则，从而为生态文明建设提供更加有力的制度保障，也为国家治理体系中的党政关系规范化提供可资借鉴的生态环境领域参考样本。

参考文献

- [1] 陈海嵩. 生态环境政党法治的生成及其规范化 [J]. 法学, 2019(5): 75-87.
- [2] 李尧. 生态文明建设中多元规范的结构化审视 [J]. 法治研究, 2023(6): 48-58. DOI: 10.16224/j.cnki.cn33-1343/d.20231106.008.
- [3] 裴新伟. 当代国家治理中“党政联合发文”的基本类型, 运作动能与双向功能 [J]. 理论导刊, 2021, (9): 39-45.
- [4] 封丽霞. 党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题 [J]. 法学研究, 2021, 43(1): 3-19.
- [5] 常纪文. 全面系统完善我国生态文明党内法规体系 [J]. 中国环境管理, 2022, 14(3): 14-20. DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.03.014.
- [6] 郭世杰. 论党内法规向国家法律转化的具体路径 [J]. 中共福建省委党校学报, 2019(1): 40-49. DOI: 10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2019.01.017.
- [7] 孟欣然. 党政联合发文规范属性探析 [J]. 浙江学刊, 2022, (01): 106-112. DOI: 10.16235/j.cnki.33-1005/c.2022.01.013.