

党内法规视域下生态环境司法协同的路径构建

文/屈庆东 崔求明

内容提要 环境司法守正创新，以党内法规保障生态环境司法既是加强党对生态文明建设领导的重要保障，为生态环境司法赋能；又是贯彻落实生态环境领域“党政同责”的有力举措，使党内问责与司法裁判协同。其本质是以党内法规为分析框架，以党委统筹协调为核心，通过规范约束、责任追究、组织协调等机制，整合多方力量，实现跨部门、跨区域的司法协同。现阶段，环境保护司法协同还存在规范适用的模糊性与协同边界不清、衔接机制不畅与协同效能不足、协调配合障碍与专业支撑不足等问题。应通过构建规范指引体系，明确协同边界与标准；健全联动运行机制，提升协同效能与效率；强化跨域协同与能力建设，夯实协同保障等路径优化治理效能，推动党内法规对环境保护的协同保障。

一、党内法规与生态环境司法协同的逻辑论证

（一）党内法规保障生态环境司法的制度优势

党的二十届四中全会强调：“要持续深入推进污染防治攻坚和生态系统优化。”当前，我国已经形成比较完善的党内法规体系，^①生态环境保护的相关党内法规体系建设也在稳步推进中。在规范体系上，目前在以党章为主体的“1+4”框架下，已形成较为完备的生态环境保护体系。^②例如，地方党委依据《中国共产党地方委员会工作条例》中对生态文明建设的领导职责，为司法协同提供组织保障；以《党政领

导干部生态环境损害责任追究办法》《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定（试行）》等法规为载体，将司法裁判中涉及的领导责任、监管责任纳入党内问责体系，使其与司法追责形成制度衔接；以《中央生态环境保护督察工作规定》为契机，依靠督察问责促使党员干部履行生态保护责任，为司法机关查办案件扫清阻力、提供支持。这些党内法规一方面弥补了生态环境法律在责任追究、协同机制等方面的制度短板，进而对生态环境予以补充性保护。另一方面，通过党的领导权威强化生态环境司法的刚性约束，

①习近平：“在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话”，载2021年7月2日《人民日报》。

②李娟：“论生态环境领域党政联合发文：发展脉络、运行势能与治理效能”，载《党内法规研究》2025年第3期。

确保司法裁判能够得到有效执行,生态修复能够落到实处,以弥补司法被动治理局限。^①

(二)党内法规与环境司法协同的逻辑基础

党内法规与环境司法作为生态环境治理体系的两大重要支柱,二者的差异决定了协同的必要性与可行性。这些维度的差异,是形成协同治理合力的基础,使得二者能够在治理环节、覆盖范围、功能定位上形成精准互补,实现政治引领与法律保障并重、重点约束与普遍规制并举。

例如,在归责原则方面,党内法规填补了司法对无实际损害却存在失职、失责行为的规制空白,而环境司法则补齐了党内法规对群众严重违法行为制裁力度不足的短板。党内法规与环境司法通过问责、追责,实现了从履职意愿到行为结果的双重覆盖。在调整对象方面,党内法规紧盯领导干部和党组织,推动生态保护决策部署落地,解决环境治理过程中责任虚化问题。司法则通过对社会成员平等适用法律,规范各类市场主体、行政机关的环境行为。二者结合既抓住了党员干部这一“关键少数”,又制裁了其他主体违法行为,以“关键少数”带头,实现全社会遵规的治理格局。在规范性质方面,党内法规作为我党内部具有行为意义的文件,制定程序相较国家法律相对灵活,能够快速应对生态治理中的新情况、新问题,为司法实践提供方向性指引;而司法以刚性规范将党内法规的原则性要求转化为具体可执行的裁判规则。这既保证了治理体系对复杂问题的适应能力,又确保了治理行为的稳定性与权威性。

(三)党内法规在生态环境司法中的功能定位

党内法规在生态环境治理中的功能定位可归纳为3个方面:一是政治引领功能。把“绿水青山就是金山银山”等生态文明理念,以刚性制度方式载入党章、条例、规章之中,明确生态环境保护的政治方向,确保司法协同始终围绕党中央决策部署展开。党中央关于生态环境保护“党政同责”的法治理念与环境保护“府院联动”在内在逻辑上具有一致性。这种理念层面的契合为司法协同奠定了可行性基础,党政同责要求党政多部门齐抓共管、共同保护生态环境,府院联动则要求司法机关在生态环境保护中主动作为,将预防性公益诉讼、恢复性司法理念贯穿到环境司法中,二者在保护生态环境目标和功能上同向互补。党内生态文

明法规配合党的生态环境保护政策,通过“让人民群众共享生态文明建设成果”^②的生态价值观,在宏观层面为环境司法裁判提供价值导向。

二是协同统筹功能:依托党的组织体系,打破司法机关、行政执法部门间的壁垒及行政区划限制,为跨部门、跨区域司法协同提供组织保障。生态环境案件的治理具有跨域性、累积性与公益性特征,这些特征决定了生态环境治理仅通过司法手段难以应对生态损害的长期性、修复的复杂性。而党内法规的纪律约束可为提升治理效能提供补充,司法协同与纪法协同形成合力,织密生态保护责任网络。通过党内法规对环境治理范围内的党员干部进行督促,推动跨行政区域的环境协同治理。^③

三是制度补位功能:针对生态环境新兴领域法律滞后问题,党内法规可先行出台相应规范,补齐制度短板,并为司法裁判提供方向性指引。在一定程度上既解决了裁判依据缺失的难题,又通过司法案例积累反向推动法律法规完善,加快生态环境新兴治理领域的由“制度空白”向“法治规范”的转化。

二、党内法规视域下生态环境司法协同的具体指向

党内法规视域下的生态环境司法协同,不单纯是部门协作或跨区域办案,而是以党内法规为根本遵循、以党委统筹为核心枢纽、以纪法联动为关键支撑的系统协同模式。实现党内法规的政治优势和组织优势转化为生态环境司法的治理效能。通过明确协同所包含的主体、范围、流程与目标即以此为基础,构建“党建引领、纪法贯通、权责明晰、全域覆盖”的协同治理格局。

(一)主体协同:以党委统筹为核心的多元主体联动

生态环境案件专业性强、难度大,在证据收集上需要多部门联动。党建引领机制通过促进不同部门之间的协同合作,在维护公共利益的基础上形成协同共治,将司法程序和行政执法程序进行有效衔接。党委牵头成立生态环境司法协同领导小组,由党委主要负责同志任组长,将法院、检察院、公安机关、生态环境局、自然资源局、林业和草原局等部门纳入协同体系,明确各部门在司法协同中的职责清单与考核标准。这种统筹并非替代部门履职,而是通过党内法规的刚性约束,破解条块分割、各自为战的治理困境。

①中共中央办公厅法规局:“中国共产党党内法规体系”,载2021年8月4日《人民日报》。

②吉志强:“人民至上:新时代生态文明建设的价值遵循”,载《山西师大学报(社会科学版)》2021年第5期。

③王明远:“论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析”,载《中国法学》2016年第1期。

在跨部门证据调取、跨区域案件移送、重大生态修复项目推进等关键环节，由党委出面协调分歧、调配资源，确保协同工作不流于形式。

（二）范围协同：全流程、跨种类的全域协同

党内法规的司法协同贯穿生态环境案件的诉前预防、诉中审理、诉后修复全链条。诉前预防阶段，由党委牵头，组织司法机关与行政机关联合开展生态环境风险排查，并按照党内法规风险预防原则，对重点区域的高污染、高耗能企业开展合规指导，对发现的问题通过发出检察建议等方式，督促党员干部履行监管职责，从源头避免生态环境损害发生。诉中审理阶段，司法机关与纪检监察机关同步推进，对涉及党员干部的案件，由纪检监察机关给予党纪处分，司法机关负责法律处分。诉后修复阶段，由党委统筹监督，组织司法机关、行政机关与纪检监察机关联合制定修复方案，明确修复标准、资金来源、责任主体等，同时，纪检监察机关对修复过程中党员干部的履职情况要进行跟踪监督，确保修复工作落到实处。

党内法规协同还覆盖刑事、民事、行政3大诉讼类型，还包括环境公益诉讼、生态环境损害赔偿诉讼等特殊诉讼形态。刑事诉讼中，司法机关需严格落实党内法规对生态环境犯罪的从严惩治导向，对党员干部参与或纵容的生态环境犯罪案件，依相关法规从重处罚，并及时通报纪检监察机关追究其党纪政务处分。民事诉讼中，在审理环境侵权案件时，应将是否履行生态保护的领导责任、是否起到表率作用作为民诉判决时判定各方是否承担责任的重要参考，强化权责一致的审判导向。在行政诉讼中，审查生态环境监督管理的行政行为时应当以党内法规规定的行政机关职责为主要判断标准，对党员干部未履行监管职责、滥用职权导致生态损害的行政行为，依法判决撤销或确认违法，同时建议相关党组织追究其纪律责任。环境公益诉讼与生态环境损害赔偿诉讼中，通过党委协调司法机关、行政机关、受损主体三方诉求，将党内法规要求的“生态修复优先”理念贯穿始终，推动形成实现问责、赔偿、修复的协同处置模式。

（三）理念协同：党内法规精神的司法运用

规范生态问题的党内法规与国家法律，都是中国特色社会主义环境法治体系的重要组成部分，二者互为补充、相互促进，在价值取向、调整对象上存在交叉重叠。^①当法律条文存在模糊时，法院可参照党内法规的原则作为解释准则，确保司法裁判与党内法规精神保持内在一致。通过发布典型案例，使党内法规的原则性要求逐步转化为可参照的裁判规则，系统性地规范和调节环境利益关系。党内法规向司法裁判转化的核心原则是指把党内法规的生态环境治理理念运用到法律解释当中，将党内法规融入司法不是各级法院裁判环境案件简单地援引条文或者照抄原文，而是将这些原则变成“环境有价、损害担责”之类的规则融汇于具体的裁判之中，由此形成更加符合生态文明建设要求的裁判规则体系。某高院发布的生态环境司法保护白皮书显示，^②当前，生态环境修复责任的案例比例增加，结合本地案件实际情况，以替代性修复、分期履行等方式承担责任，使得生态环境能早日恢复正常。这直观地体现出“环境有价”的理念已经融入法官的裁判理念中，在评判具体案件过程中，不再仅重视对污染破坏的行为的惩罚，而是更加注重生态环境的保护修复和长久发展。^③

三、党内法规与生态环境司法协同的路径梗阻

生态环境治理的复杂性、长期性与系统性，决定了党内法规与司法协同将会面临诸多障碍，具体表现为协同边界不清、协同效能不足、协同支撑不够。

（一）规范适用的模糊性与协同边界不清

1. 协同边界模糊引发责任冲突。党内法规和国家法律在生态环境领域规范的交叉性、纪律标准与法律标准的差异性决定了二者协同的边界不够清晰，可能会产生责任认定方面的冲突。在责任构成要件方面，党内法规侧重于判断党员干部在履职尽责的过程中有无违反党的宗旨和纪律要求、是否具有不作为或者慢作为或乱作为等主观意愿。而在法律上是以客观的危害结果、因果关系为基础认定渎职行为是否构成法律上的渎职罪，即只有当行为造成法律所规定的损害结果，并且该结果同行为之间有直接的因果关

①屈甲茂、方圆、郝云：“生态环境保护党内法规对发展新质生产力的保障机制：现状、困境与对策”，载《成都行政学院学报》2024年第6期。

②秦天宝：“我国流域环境司法保护的转型与重构”，载《东方法学》2021年第2期。

③赵亮、任虹、李建敏：“环境规划中环境资源有价理论的政策研究和实践”，载《环境科学与管理》2014年第4期。

系,才能被认定为法律上的渎职。^①

2.生态修复责任协同尺度规范欠缺。党内法规明确要求党员干部在生态环境保护和生态修复工作中应当发挥先锋模范和典型示范作用,并且担负起相应修复职责。但是并没有对示范范围、示范标准、示范方式作出具体规定,没有将纪律义务转化为司法上可以操作的责任要求,使得在实务中难以把握。有的法院针对党员干部判处超出法定标准的修复义务,却缺乏相关法律依据进行认定,进而引发争论;有的法院在审理中未考虑相关党员干部的身份,在判决书中只按照普通主体确定其修复责任,忽视了党内法规中对示范身份的要求。^②

3.复合型案件责任认定产生冲突。在复合型生态案件中,容易产生责任认定方面的冲突。在一个案件中既存在刑事、民事、行政3种责任,又存在党员干部的违纪行为和违法事实时,如果缺少相应的协同规则,容易造成纪检监察机关、司法机关和检察机关对于同一责任的定性认识不一。^③

(二)衔接机制不畅与协同效能不足

1.制度衔接机制不畅。党内法规对于党员干部在生态保护方面的责任规定,如何转换为司法程序中可诉、可裁决的行为标准和责任依据,在实践中缺乏明确的操作指南。目前党内法规与司法间的衔接仍存在堵点,主要是因为证据转化壁垒多、信息共享滞后以及程序约束不够等问题。纪检监察机关收集固定下来的有关公职人员环境违纪的证据,在性质、形式上与司法机关要求的刑事诉讼证据存在差异,纪检机关目的是证明党员干部在生态环境批准立项、职责要求、检查监督是否违反党纪,而司法机关对证据有更为严格的法定标准和特殊要求,更多的是环境破坏罪与非罪等的问题。这决定了两者之间的取证规范难以同步适用,经由纪检监察机关调查取证后进入司法环节的案件,需要重新调查取证,还可能因间隔时间过长而导致关键证据灭失的情况。

2.协同顺位关系不明确。党内法规与国家法律在生态环境司法中的顺位关系没有固定规则,实践中会出现过度

依赖或者适用不足两种极端情形。“风险预防”“区域协同”等原则性的党内生态治理条款没有具体细化标准,司法机关援引哪些党内法规条款为依据来认定行政行为合法性缺乏明确规定,容易导致司法机关过度援引。

(三)协调配合存在障碍与专业支撑不足

1.多部门协调配合不足。生态环境治理具备跨部门、跨区域特点,对党内法规与司法协同组织协调提出了较高要求,然而当前党内法规和司法联动协调机制存在部门协同性不足、区域联动性不强以及专业支撑力不够的缺点。在多部门协同中还存在职责不清现象,在生态环境案件调查处理中纪检监察机关、法院、检察院、生态环境部门、自然资源部门、林业部门之间关于部门职责划分的问题,容易出现职责盲区和职责交叉。^④另外,在诸如生态价值、碳汇价值等专业知识领域上各部门只能依靠第三方的专业机构来进行处理,而不同的第三方专业机构对于生态价值和碳汇价值评判的标准以及计算方式不尽相同,从而形成了更多的协同分歧点。

2.跨区域协同碎片化制约着治理效能。由于生态环境是流动的,跨域协同治理首先要打破行政区划壁垒,但由于区域之间协同标准、制度机制的不同,各地对党员干部生态责任追究、司法裁判及协同工作的具体要求也有所区别,使跨区办案具有一定难度。部分地区在环境保护法律责任追究、生态环境损害赔偿金落实以及环境侵权行为人民事公益诉讼损害评估等方面的措施不完全一致,因而容易出现案件办理中的地方保护主义问题。此外,跨区协同缺乏统一规范,虽然各地签有合作框架协议等文件,但内容相对笼统且大多不具备法律效力,无法发挥有效的规范作用。再者,协同人才的专业需求较大。由于生态环境案件专业性强,案件处理需要熟悉党内法规、法律法规的同时还要具有一定的生态环境专业知识,现有的协同人员一般难以胜任案件处理工作。司法人员可能对法律法规了解较多,但是对党内法规认识与掌握不够;纪检监察人员对党内法规较为熟悉,但是对于法律法规和生态环境方面的知识却可能不够,导致在跨区协同过程中可能会存在适用法律

①李尧:“生态文明建设多元规范的结构化审视”,载《法治研究》2023年第6期。

②陈海嵩:“生态环境政党法治的生成及其规范化”,载《法学》2019年第5期。

③张霞:“生态犯罪案件中恢复性司法应用研究”,载《政法论丛》2016年第2期。

④吕忠梅、窦海阳:“修复生态环境责任的实证解析”,载《法学研究》2017年第3期;陈海嵩:“生态环境治理体系的规范构造与法典化表达”,载《苏州大学学报(法学版)》2021年第4期。

规定不准确、程序适用不当等问题。

3. 生态修复协同监督滞后。生态环境修复具有长期性和动态性的特点，因此协同修复会面临监督滞后的现实困境。比如在生态环境修复的过程中要花费相当长的时间，持续性的监督存在难度；当前协同模式存在着重裁判轻执行、重处分轻监督等问题，在生态环境修复的过程中存在短期监督管理，无法实现全程监督，因而在修复生态环境过程中部分工作并未达到理想成效，甚至出现反复状况，其主要原因在于纪法协同不能实现对于整个生态环境修复工作的全流程覆盖。

四、生态环境治理中党内法规与司法协同的路径优化

党内法规与司法协同仍存在一定缺陷和不足。面对不足，可以通过构建规范指引、健全联动机制、强化区域协同，确保党内法规与国家法律在生态环境司法中协同配合、相互保障。

（一）构建规范指引体系，明确协同边界与标准

1. 制定党委协同权责清单。依据《中国共产党地方委员会工作条例》《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定》，出台生态环境司法协同相关工作指引，明确党委协同的启动条件、协同范围以及责任主体。协调范围应当限于资源调配、分歧调解、跨区域联动，不得干预司法机关依法独立公正行使审判权。

2. 明确纪法责任衔接标准。规范指引体系需要通过系统化的设计将党内法规与司法协同的实体界限、证据标准、程序衔接等方面厘清。对于以下3种情况作出区分的规定：一是违纪不犯罪，如党员干部的行为虽违反党内法规，但并未触犯法律，党内问责决定作为司法机关作出预防性公益诉讼禁令、行政非诉执行裁定的酌定依据；二是违纪兼违法双处罚，是指既有违纪行为又存在违法犯罪行为，在此种情况下，需要对该行为的纪律处分及相应的法律责任作出明晰的规定；三是违法不违纪情形，司法机关认定违法行为后，应及时通报党委组织部、生态环境主管部门，作为党员干部考核评价、评优评先的否定性依据。

3. 细化生态修复协同规范。应由党委生态环保领导小组牵头，联合纪委监委、法院、检察院、生态环境厅联合发布实施细则，明确规定党员干部带头履行生态修复责任

的范围和标准。对涉及党员干部履职失责的生态案件，司法裁判应明确其在修复方案制定、资金筹集、过程监督中的具体责任，但不能超出党内法规要求认定党员干部修复责任，确保示范义务与法定责任相衔接。^①

（二）健全联动运行机制，提升协同效能与效率

1. 搭建党委牵头的跨域协同平台。通过强化信息共享、会商协作、监督问责等举措健全联动运行机制，推动党内法规与国家法律的全流程贯通、无死角覆盖。

2. 建立常态化的会商机制。省级层面定期组织由纪委监委、政法委、法院、检察院、生态环境厅参加的会商会，专题研究典型案件、新型案件的纪法适用分歧问题以及协同过程中遇到的阻碍。^②将生态环境纪法协同工作纳入政法委执法监督的重点工作中，定期开展专项督查，重点督查线索移送、证据转换、信息共享、修复监督等内容，对违反协同规定的相关单位和个人，区别情况予以责任追究，保证生态环境纪法协同的有效实施。

（三）强化跨域协同与能力建设，夯实协同保障

1. 构建跨区域协同机制与统一标准。针对生态环境的区域性、专业性，在协同保障方面突出跨域协同和能力建设，从标准体系和专业能力等角度统一规范、形成合力，构建重点区域生态环境纪法协同机制。构建跨域统筹协同合作模式，由有关部门牵头，联合流域、区域上下游地方政府、法院和检察院共同组建跨区域协同机制，联合制定统一标准和规则：统一问责标准、统一司法尺度、统一协作流程，突破地域限制开展跨区域联合行动，打通各区域间壁垒。

2. 加强对复合型人才队伍建设力度。开展人才培育工作，结合专题培训、实践锻炼、建立专家库等手段提升专业能力水平。把相关法律法规知识、生态环境专业知识纳入培训必修课，选派人员到地方挂职锻炼，引进各领域专家针对疑难复杂案件提出意见建议，并纳入专家库中，从而增强协同参与人的专业水平、业务能力。完善协同效果评价反馈机制，制定效能评估指标体系，从协同效率、责任衔接、治理效果、社会评价4个维度开展量化评估，评估结果作为部门绩效考核重要参考，推动纪法协同不断健全完善。

（作者单位：山东省嘉祥县人民法院）

①秦天宝：“习近平法治思想关于生态文明建设法治保障的重要论述：整体系统观的视角”，载《政法论坛》2022年第5期。

②张梓太、程飞鸿：“我们需要什么样的生态环境问责制度？——兼议生态环境损害赔偿中地方政府的两难困境”，载《河北法学》2020年第4期。