

“放管服”背景下环评中介服务机构监管体系完善研究

赵映翠

庆阳市医疗废物集中处置中心 甘肃 庆阳 745000

摘要：“放管服”改革作为深化行政体制改革、优化营商环境的核心举措，对环境影响评价（环评）制度及其执行主体——环评中介服务机构提出了全新的要求与挑战。本文旨在系统剖析“放管服”改革背景下环评中介服务机构监管体系所面临的困境，包括市场准入门槛降低后“劣币驱逐良币”现象、事中事后监管机制滞后、信用约束力不足、行业自律薄弱以及数字化转型带来的新型风险等问题。在此基础上，本文借鉴国内外先进经验，从构建以信用为核心的新型监管机制、强化全过程穿透式智慧监管、健全多元协同共治格局、完善法律法规与标准体系以及提升机构自身能力建设等五个维度，提出系统性、可操作的对策建议，以期构建科学、高效、公正的现代化环评中介服务监管体系提供理论支撑与实践路径。

关键词：放管服；环评中介服务机构；监管体系；信用监管；智慧监管

引言

环境影响评价（EIA）制度是我国生态文明建设基石，是预防污染破坏、推动经济高质量发展的关键前置安排。环评机构在其中承担技术支撑与独立第三方角色，其编制的环评报告质量关乎项目决策科学性、生态保护有效性及环评制度公信力。长期以来，我国环评市场问题重重，“红顶中介”等乱象频发，削弱了环评制度效力。2015年起，“放管服”改革推进，环评领域变革深刻，取消资质许可、下放审批权限、推行区域评估等举措释放了市场活力，却也对监管模式提出挑战^[1]。传统以资质审批和过程控制为主的监管方式难适应新形势，“放得开”的同时如何“管得住”“服务好”，构建能激发市场活力又保障环评质量的现代化监管体系，是亟待解决的重大问题，本文将就此展开深入研究。

1 “放管服”改革对环评中介服务市场的深刻影响

1.1 市场准入壁垒大幅降低，市场主体激增

2018年《环境影响评价法》修订，正式取消了对环评机构的资质行政许可。这意味着任何具备相应技术能力的单位和个人均可依法从事环评业务，市场准入实现了“零门槛”。此举打破了原有的资质垄断，理论上促进了市场的充分竞争。然而，其直接后果是环评机构数量呈现爆炸式增长。大量新成立的、规模小、技术力量薄弱甚至“皮包公司”涌入市场，为了生存不惜采取低价倾销、压缩工作周期、简化评价内容等手段，导致环评报告质量参差不齐，“劣币驱逐良币”的现象日益凸显。

1.2 政府角色发生根本性转变，监管重心后移

“放管服”改革的核心在于政府职能的转变，即从“划桨者”变为“掌舵者”和“裁判员”。在环评领域，政府

不再通过前置审批来筛选合格的“运动员”（环评机构），而是将监管重心从事前审批转向事中事后监管。这种转变要求监管部门必须建立一套高效、精准、动态的事中事后监管机制，能够及时发现并纠正环评机构的违规行为，确保环评结论的真实、准确和可靠。然而，目前许多地方的监管能力、技术手段和制度设计尚未完全跟上这一转变的步伐。

1.3 服务需求呈现多元化、复杂化趋势

随着“放管服”改革的深化，企业对环评服务的需求不再仅仅是获取一纸批复文件，而是希望获得贯穿项目全生命周期的、高质量的技术咨询和解决方案。同时，新兴业态（如数据中心、生物医药、新能源等）的快速发展，对环评技术的专业性和前瞻性提出了更高要求。此外，公众环保意识的觉醒使得环评报告的社会关注度空前提高，任何质量问题都可能引发舆情危机。这都倒逼环评机构必须提升自身专业能力和诚信水平，同时也对监管体系提出了更高的要求，即不仅要管住底线，还要引导行业向高质量发展。

2 当前环评中介服务机构监管体系面临的主要困境

2.1 “宽进”之后“严管”机制缺位，市场秩序失范

取消资质审批后，原有的“硬约束”消失，而与之匹配的“软约束”——即以信用为基础的新型监管机制尚未完全建立。市场监管部门与生态环境部门之间的信息共享不畅，导致一些已被吊销营业执照或列入经营异常名录的机构仍在承接业务。由于缺乏有效的市场退出机制，即使环评报告被查出存在严重质量问题，涉事机构往往只是被处以罚款或通报批评，违法成本远低于其通过造假或偷工减料所获得的收益，难以形成有效震慑。

2.2 事中事后监管手段滞后, 难以实现精准有效

当前的事中事后监管多依赖于“双随机、一公开”抽查和接到举报后的被动核查, 存在明显的滞后性和局限性。一方面, 抽查比例低、覆盖面窄, 难以对海量的环评报告进行全面质量把控; 另一方面, 监管手段仍以人工审查为主, 效率低下且容易受主观因素影响^[2]。对于环评报告中普遍存在的数据造假、抄袭、模板化等问题, 缺乏高效的智能识别和比对技术支撑, 导致监管效能大打折扣。

2.3 信用体系建设不健全, 失信惩戒威慑力不足

虽然各级生态环境部门建立了环评机构信用信息平台, 但普遍存在信息归集不全面、更新不及时、标准不统一、应用场景有限等问题。信用评价结果未能与行政审批、政府采购、融资信贷、市场准入等关键环节有效挂钩, 导致“守信者无激励, 失信者无痛感”。跨部门、跨地区的联合惩戒机制尚未形成合力, 失信机构可以在一个地区被处罚后, 迅速转移到另一个监管较松的地区继续执业。

2.4 行业自律与社会监督作用发挥有限

环评行业协会在行业规范、技术交流、人员培训等方面的作用有待加强, 其自律公约和惩戒措施缺乏强制力。同时, 由于环评报告的专业性强、信息不对称, 社会公众和媒体难以对其进行有效监督。专家评审环节也时常流于形式, 部分专家碍于人情或利益关系, 对报告中的问题“睁一只眼闭一只眼”, 未能充分发挥“守门人”作用。

2.5 数字化转型带来新型监管挑战

环评业务的全流程线上化(如全国建设项目环评统一申报和审批系统)在提升效率的同时, 也带来了新的风险。例如, 电子签章、电子签名的真实性验证问题; 云端存储的环评原始数据的安全性与防篡改问题; 以及利用AI工具自动生成环评报告可能引发的质量失控和责任界定难题。现有的监管法规和技术手段对此类新型风险尚缺乏前瞻性的应对策略。

3 完善环评中介服务机构监管体系的路径探析

面对上述困境, 必须以系统思维和创新理念, 构建一个与“放管服”改革精神相契合的现代化环评中介服务监管体系。

3.1 构建以信用为核心的新型监管机制

构建以信用为核心的新型监管机制, 是破解“宽进”后“严管”难题的关键所在。(1) 统一信用评价标准与体系: 由国家层面制定统一的环评机构及从业人员信用评价指标体系、评分标准和分级分类管理办法, 确保全

国“一把尺子量到底”。评价指标应涵盖报告质量、编制时效、信息公开、合同履行、投诉处理、行政处罚等多个维度。(2) 强化信用信息归集与共享: 打通生态环境、市场监管、税务、法院、行业协会等部门的数据壁垒, 建立全国统一的环评信用信息数据库。实现对环评机构从注册、执业到退出的全生命周期信用信息动态归集。(3) 深化信用评价结果应用: 将信用评价结果深度嵌入环评审批流程。对信用等级高的机构, 可实行“绿色通道”、告知承诺、减少抽查频次等激励措施; 对信用等级低或有严重失信记录的机构, 实施重点监管、提高抽查比例、限制其承接重大项目, 甚至依法依规清出市场^[3]。推动信用评价结果在招投标、融资、评优评先等场景的广泛应用, 真正让信用成为市场的“硬通货”。

3.2 强化全过程穿透式智慧监管

要提升监管的精准性和有效性, 必须摆脱传统人海战术和被动响应的窠臼, 转向依托现代信息技术的全过程穿透式智慧监管。(1) 打造智能化监管平台: 升级现有环评审批系统, 集成AI文本分析、大数据比对、区块链存证等前沿技术。系统可自动对环评报告进行初步筛查, 识别抄袭、数据异常、逻辑矛盾、关键章节缺失等风险点, 并生成风险预警清单, 供监管人员重点核查。(2) 推行“互联网+监管”模式: 利用移动终端、视频监控等手段, 对环评现场踏勘、监测采样等关键环节进行远程监督或过程留痕, 确保基础数据的真实性。探索建立环评报告唯一编码制度, 实现从编制、审核、提交到审批、公示的全流程可追溯。(3) 建立常态化质量复核机制: 除了“双随机”抽查, 还应针对高风险行业、重大项目、信用等级低的机构开展定向复核。引入第三方技术机构或高水平专家库, 对复核发现的问题进行权威认定, 并将结果纳入信用评价。

3.3 健全多元协同共治的监管格局

现代化的监管体系绝非政府一家之事, 必须构建一个政府、市场、行业、社会多方参与、协同发力的共治格局。首要的是压实建设单位的主体责任, 通过法规明确建设单位对其委托编制的环评报告内容和结论负有首要法律责任。一旦因环评质量问题导致后续产生环境损害, 建设单位须承担相应的连带责任。这一制度设计将从根本上倒逼建设单位在选择环评机构时, 不再唯价格是从, 而是更加审慎地考察其专业能力、历史业绩和市场信誉, 从而从需求端净化市场环境。其次, 要充分激发环评行业协会的自律活力。政府应支持并引导协会制定并推广高于国家标准的职业道德规范和技术导则, 赋予其一定的自律惩戒权, 如警告、行业内通报、暂停会

员资格等,并将这些自律惩戒结果与政府的信用体系联动,形成内外合力^[4]。同时,协会应积极组织技术培训、案例研讨和经验交流,成为提升全行业专业水平的重要平台。最后,必须畅通并强化社会监督渠道。在完善环评报告全本公开制度的基础上,应鼓励采用信息图解、短视频等通俗易懂的方式解读报告核心内容,降低公众参与的专业门槛。设立便捷高效的举报奖励机制,特别是鼓励内部知情人、同行以及专业媒体对环评弄虚作假等行为进行监督举报,让社会监督的“探照灯”时刻照亮环评市场的每一个角落。

3.4 完善法律法规与标准体系

任何有效的监管都离不开坚实的法治保障和清晰的技术指引。因此,必须加快配套立法进程,在《环境影响评价法》的基本框架下,尽快制定专门的《环评中介机构监督管理条例》,以法律形式明确政府监管部门、环评机构、建设单位、行业协会等各方的权利、义务与责任边界,详细规定新型监管模式的具体程序、措施和法律责任,为整个监管体系的运行提供稳定、权威的法治根基。与此同时,要持续细化和完善技术规范与标准体系。针对不同行业、不同污染特征、不同生态敏感度的项目类型,出台更为精细化、更具操作性的环评技术导则和报告编制指南,最大限度地压缩环评机构在关键环节上的自由裁量空间,从技术源头上预防和减少质量问题的发生。此外,面对环评领域数字化转型带来的新挑战,监管立法必须具有前瞻性。应尽早研究人工智能、大数据等新技术在环评编制、审核、监管等环节的应用边界、必须遵循的质量控制要求以及出现问题后的责任归属原则,并据此出台相应的管理规定和技术规范,引导技术创新在合法合规的轨道上健康发展,防范化解新型技术风险。

3.5 引导和促进环评机构能力建设

监管的终极目标并非惩罚,而是促进行业整体的健康、有序和高质量发展。因此,在强化外部约束的同时,政府亦应通过积极的政策引导,为环评机构的能力建设创

造良好环境。应鼓励和支持大型、综合性工程咨询机构整合资源,拓展业务链条,提升为客户提供涵盖环评、排污许可、环保验收等在内的全生命周期综合解决方案的能力。同时,也要为中小型环评机构指明发展方向,鼓励它们深耕某一特定细分领域,如海洋生态、生物多样性、噪声振动等,通过长期积累形成独特的技术专长和品牌优势,避免陷入低端同质化的价格战。人才是行业的根基,必须加强对环评工程师等核心专业技术人员的继续教育和职业道德培训,不断更新其知识结构,强化其职业操守,夯实行业高质量发展的智力基础。

4 结语

“放管服”改革为环评制度注入了新的生机,但也对环评中介服务机构的监管提出了更高、更复杂的命题。破解当前监管困境,不能简单地回归“严审批”的老路,而必须顺应改革大势,以创新的思维和现代化的手段,构建一个以信用为基础、以智慧为支撑、以共治为路径的新型监管体系。这一体系的核心在于,通过科学的制度设计,将市场对高质量服务的内在需求、政府对公平秩序的维护职责、行业对专业声誉的珍视以及社会对环境权益的关注,有机地结合起来,形成强大的正向激励和反向约束合力。唯有如此,才能真正实现“放”出活力、“管”出公平、“服”出便利的目标,确保环评制度在新时代继续发挥其不可替代的“绿色闸门”作用,为美丽中国建设和经济社会高质量发展保驾护航。

参考文献

- [1]杜雪媛.基于“放、管、服”背景下环境影响评价、排污许可、环保验收制度的比较[J].皮革制作与环保科技,2021,2(04):37-38.
- [2]推动环评“放管服”深化改革[J].民主,2022,(08):15-16.
- [3]郑旸.深化环评“放管服”助力经济绿色发展[N].雅安日报,2021-12-31(004).
- [4]高睿思,周建勋.环评信用监管及“信用环评”机制的构建[J].首都师范大学学报(社会科学版),2023,(06):73-80.