

2026年6月 出版
(总第40期)



清华大学产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development and Environmental Governance
Tsinghua University

CIDEG 决策参考

政策研究报告

作者：何国俊 全禹澄

信息中介的竞争与监管研究
——来自环境影响评价行业
放开准入改革的证据

《CIDEG 决策参考》

《CIDEG 决策参考》主要关注产业发展、环境治理和制度变迁三个领域的研究议题，希望学者们就这三个议题领域中的热点话题、研究前沿和国际比较等方面撰写政策报告，提供给相关领域决策者和学者们参考、学习和交流。每期推送一篇学者稿件，阅读受众包括CIDEG学术委员、学者网络与公众。其中高质量的稿件将经由CIDEG学术委员会推荐报送给国家决策部门。

欢迎您将相关主题的研究、观点和实践投稿给我们

投稿方式：请将稿件邮件发送至cideg@tsinghua.edu.cn

投稿邮箱标题请注明【投稿-决策参考-单位-姓名】

◆ 期待您的赐稿! ◆



清华大学产业发展与环境治理研究中心
Center for Industrial Development and Environmental Governance
Tsinghua University

CIDEG

信息中介的竞争与监管研究

——来自环境影响评价行业放开准入改革的证据

作者： 何国俊 香港大学赛马会基金讲席教授（经济学）
香港大学赛马会环球企业可持续发展研究所所长
香港大学经管学院（深圳校区）ESG研究所所长
清华大学产业发展与环境治理研究中心兼职研究人员
青木学者
全禹澄 香港大学经管学院博士研究生

核心观点：

一、放开准入，但方向走偏。 2019 年取消环评机构资质认定后，全国机构数量在几年内从约 1,000 家骤增至逾 9,000 家，准入壁垒的消除立竿见影；然而，与改革初衷相反，低质量报告和企业逃避环评行为同步大幅增加。

二、改革成本由公众承担。 环评机构数量每增加 1 个标准差，对应城市 SO_2 浓度上升约 4.5%。环评质量的恶化最终落在了无法参与市场议价的周边居民身上。

三、信息中介市场不适用“一放就活”的简单逻辑。 由于服务质量难以即时核实、外部性突出，必须在“促竞争”与“保质量”之间精准施策，构建差异化、分级化、事前与事后协同的监管体系。

一、问题的提出：一项“看上去很美”的改革

环境影响评价（以下简称“环评”）是建设项目开工前的法定环保程序，相当于项目环境风险的“事前体检”——通过系统评估项目对周边大气、水体、土壤、生态的潜在影响，把可能的环境问题提前发现、提前管控。它是中国生态文明制度体系的重要支柱。

依据《环境影响评价法》（2002 年），特定类别的建设项目须由具有资质的第三方机构编制环评报告，经主管部门审批后方可动工。在这一制度安排中，环评机构扮演“信息中介”的角色——他们既要服务委托他们的建设单位，又要为政府和公众提供真实可靠的判断依据。这一双重身份，正是问题的根源所在。

改革前，中国对环评机构实行严格资质管制，全国执业机构长期不足 1,000 家。2019 年 10 月，生态环境部响应国务院“放管服”改革部署，全面取消环评机构资质认定，只要企业拥有至少一名注册环评工程师即可进入市场，希望通过充分竞争“倒逼”质量提升。

但政策落地后，市场出现了与改革初衷相悖的系统性问题：低质量报告大量涌现，企业绕开环评的行为蔓延。曾有媒体曝光，某工程师在四个月内挂名签署超过 1,600 份环评报告——平均每天 13 份，几乎不可能进行任何实质审核。这类乱象与制度设计的初衷严重背离，已引起社会广泛关注。

本报告基于对 9,159 家环评机构、516,515 个环评项目和 628,591 件环境处罚案例的系统分析，评估此次放开准入改革的真实政策效应（相关学术论文可向作者索取），并据此提出针对性建议。

二、改革之后：市场变了，质量却降了

（一）市场格局：从“少数巨头”到“散兵游勇”

放开准入后，市场进入门槛骤降，环评机构数量在一年内从约 1,000 家暴增至逾 6,000 家，增幅超过 500%。市场格局随之深刻重塑：

- **机构数量井喷，单家承接量骤降。** 单机构月均承接案例数从 14.0 件下降至 3.6 件，降幅达 74%——意味着大部分新进入者“吃不饱”。
- **头部集中度下降。** 各省前十大机构的合计市场份额从 47% 降至 35%，市场结构由“少数大机构主导”转向“大量小机构分散竞争”。
- **新进入者“小、新、弱”。** 多数新机构只拥有 1-2 名注册工程师，规模小、经验浅、专业能力有限。
- **市场本地化趋势凸显。** 改革后各省“净进口依存度”下降，跨省环评服务大幅减少，原本依赖外省专业环评机构的省份纷纷涌现本地新机构。

（二）质量下滑：典型的“柠檬市场”困境

经济学中有一个经典模型叫“柠檬市场”（Market for Lemons）：当买方无法事先识别商品好坏时，劣质供给会逐渐挤出优质供给，最终整个市场质量崩塌。环评行业放开准入后，恰恰复现了这一逻辑。

以政府处罚案例数作为“低质量报告”的代理指标，研究发现：改革前高度依赖跨省环评服务的地区（即更多本地新机构进入的地区），在改革后**低质量案例增幅约 21%、逃避环评案例增幅约 26%**（净进口依存度每提高 1 个标准差的简约式估计）。

更值得警惕的是，当建设单位发现“难以找到靠谱的机构”时，索性绕过环评程序——改革后，“逃避环评”已成为环评相关处罚案件的最主要原因，占比高达**96%**。竞争非但没有“优胜劣汰”，反而出现“劣币驱逐良币”的恶性循环。

表 1 放开准入前后核心市场指标对比

指标	改革前	改革后	变化
全国执业机构数	约 1,000 家	逾 6,000 家	+500%
月均单机构案例数	14.0 件	3.6 件	-74%
省内前十机构市占率	47%	35%	-12 pp
逃避环评占处罚比重	无数据	96%	主因
跨省净进口依存度	0.10	0.02	-80%

（三）环境代价：空气真的变差了

放开准入改革对大气环境质量产生了显著负面影响。计量估计显示，环评机构数量每增加 1 个标准差，可导致城市 SO₂浓度上升约 4.5%。这意味着环评报告“走过场”已不再是纸面问题：新开工项目的实际污染控制措施被层层架空，外部环境成本最终由周边居民以“呼吸”的方式承担。

（四）受冲击最大的是谁？——弱势主体首当其冲

异质性分析进一步揭示了改革负面影响的分布特征：

- **成立年限短的建设企业**更易被新进入的低质量机构吸引，也更有可能会直接逃避环评过程；
- **民营企业与小微企业**相较国有及大型企业，绕开环评的倾向更显著；
- **已接入连续排放监控系统(CEMS)的重点排污单位**由于排放被实时监控，受竞争冲击相对较小。这从侧面印证：有效的事后监管，可在一定程度上替代事前环评的保障功能。

三、国际经验：别人踩过的坑，我们如何避开

（一）印度：随机分配与政府付酬制度有效提升审计质量

印度的工厂环境审计制度与中国环评高度类似：同样依赖第三方机构，同样面临“机构与委托方合谋、报告失真”的问题。一项严谨的随机对照试验（RCT）发现，把审计机构由企业自主选择改为政府随机指派，并由政府统一支付审计费用，可显著提升报告真实性，企业项目的违规发现率大幅上升。

核心启示：提升中介报告质量的关键不是更多竞争，而是从激励结构上切断中介与委托方的利益绑定。在中国高污染、高风险项目中，可探索“专家库随机抽取+政府统一付费”的委托模式。

（二）美国信用评级市场：竞争与评级购物的历史教训

在金融领域，美国信用评级市场长期被誉为“竞争充分”的代表，但 2008 年金融危机暴露了其致命缺陷——“评级购物”：发行人为获取有利评级，在多家机构间反复比选，导致评级系统性虚高，成为危机的重要诱因。危机后，美国监管改革的重点不是“再增加几家评级公司”，而是：

- **强化信息披露：**强制公开各机构历史评级准确率，让市场用数据“打分”；
- **规范利益冲突：**严控中介与客户的商业关联和咨询业务捆绑。

核心启示：信息中介市场若放开竞争而缺乏配套监管，极易陷入“逆向选择”。中国推进环评市场化的同时，必须同步建立机构历史质量档案公开制度与严格的利

益冲突管理机制。

四、政策建议：在“促竞争”与“保质量”之间精准施策

放开准入并非错误方向，问题在于配套监管未能同步跟上。建议沿“事前筛选—事中约束—事后追责—社会监督”的全链条思路，构建差异化、分级化、可核查的监管体系。以下五项建议按实施紧迫性与制度成本排序。

（一）建立全国统一的环评机构质量档案与报告披露平台（短期、低成本、立竿见影）

改革后逃避环评激增的根源之一，是建设单位“看不见”机构的真实历史表现，只能凭低价做决策。建议依托现有“全国环评信用平台”扩建升级，打造两个相互联动的公共数据平台：

1. 环评机构质量档案平台

- 强制公示每家机构的执业年限、注册工程师数量、历史承接项目数、历次行政处罚记录及类型；
- 引入“质量得分”——以历史处罚率、报告抽检合格率、复核一致性等可量化指标为基础，按 A/B/C/D 四级动态评级，每半年更新一次；
- 设立“黑名单”触发规则：三年内累计因“低质量报告”被多次处罚，可自动列入黑名单，禁业 1 - 3 年；情节严重者注销注册工程师执业资格。

2. 环评报告一站式在线披露平台

- 集中归集报告全文、专家评审意见、审批批复、施工期监测数据及竣工验收结论，取代当前散落于地方网站、媒体公示栏的碎片化披露；
- 设置不少于 30 天的公众异议反馈窗口，开通匿名举报通道，对实名举报实行“挂号办理”与限时答复制度；
- 对涉及饮用水源地、居民集中区、重点生态功能区的项目，强制开展线上线下听证会，听证记录同步公开。

实施主体：生态环境部信息化主管部门牵头建设；各省生态环境厅负责数据填

报与质量审核；中国环境科学学会环评分会承担专家评分协助。

时间框架：6 个月内可上线基础版（基础信息与处罚记录）；12 - 18 个月完成历史数据回溯迁移与质量评分模型上线；24 个月接入全部省级单位。

风险防控：需同步出台《环评机构信息公开管理办法》，明确数据公开范围与隐私边界，避免商业秘密泄露；评级模型应公开方法学，接受第三方审计。

预期效果：降低建设单位与机构间信息不对称；以声誉机制倒逼机构自律；据弹性测算，逃避环评案例比例可下降 20% - 30%，低质量报告占比下降 15% - 25%。

（二）针对弱势主体的差异化监管与公众参与机制（中期、社会效益突出）

研究发现，初创民营企业既是逃避环评的高发主体，也是信息不对称冲击的承受者——单纯加大处罚会“误伤”，必须“疏堵结合”。

1. 风险分层抽检

- 对成立不足三年的建设企业，要求其在提交环评报告时附加“质量保障声明”，列明所选机构的资质、近三年业绩与已知处罚；
- 按“高、中、低”三级风险动态确定抽检比例：高风险项目（化工、重金属、能源等）100%技术复核，中风险项目 30%，低风险项目 10%；
- 抽检不合格的报告，建设单位与机构双方共同承担“重做+罚款”成本，杜绝“成本外推给小机构”的逃避空间。

2. 民营小微企业合规帮扶

- 设立省级“环评合规服务中心”，提供免费政策咨询、机构推荐与报告初审，避免小企业被低价低质机构“误捕获”；
- 对自愿接受年度合规审计的小微企业，给予环境保护税分档减免（如 5% - 15%）作为正向激励；
- 鼓励金融机构将合规等级作为绿色信贷评估因子，扩大优质企业的融资便利。

3. 公众参与与“环评监督员”制度

- 在化工、冶金、重金属等高污染行业试点“环评监督员”制度：从受影响社区遴选居民代表，全程参与项目环评公示、听证、验收，并可对疑点要求复核；
- 建立社区异议快速回应通道，对涉及健康风险的举报实行快速初核、尽快调查的机制；
- 健全“吹哨人”保护与奖励机制，对查实的违规线索给予处罚金额 5% - 10% 的奖励。

实施主体：生态环境部执法局（差异化抽检方案）；地方生态环境厅（合规帮扶落地）；民政部门与街道办（社区代表遴选与培训）；财政部门（税收减免与奖励资金）。

时间框架：2 - 3 年分步推进：第 1 年在 5 个试点省份落地分层抽检；第 2 年扩展合规帮扶至全国地级市；第 3 年完成监督员制度全国铺开。

风险防控：抽检比例与处罚力度应公开透明，避免地方自由裁量过大；监督员需经过法律与基础环境知识培训，明确权责边界。

预期效果：减少年轻民营企业因信息不对称导致的逃避环评行为；强化社会监督，弥补政府执法资源不足；据估算，可降低高风险地区污染投诉 40% 以上。

（三）建设项目地块动态监测与 AI 辅助审查平台（中期、技术驱动）

解决“报告造假”的根本之道，是让数据“无处可藏”。建议生态环境部牵头建设全国统一的“建设项目环境动态监测与 AI 审查平台”，把过去四十年环评制度积累的工程数据与现代信息技术深度融合。

1. 数据接入与底座建设

- 整合卫星遥感（污染、土地利用动态影像）、地面空气与水文监测站实时数据、企业自动监控（CEMS/CWMS）数据以及主要排放核算模型；
- 建设项目地块的本底环境数据“画像”——包含历史污染、敏感目标分布、生态红线等，作为环评比对的基线。

2. AI 辅助技术审查

- 将 AI 审查工具嵌入环评报告技术评审流程，自动检测：（a）预测排放量与同类历史项目的偏差；（b）报告内部数据矛盾；（c）抄袭与模板化重复内容（设阈值预警）；
- 对 AI 预警的“高风险报告”自动转入专家复审通道，并在质量档案平台上留痕；
- 每年发布《AI 审查质量年报》，公开误报率、漏报率，接受公众与学界监督。

3. 项目全生命周期监管闭环

- 将环评报告中的承诺值（如年排放限额）写入数字化“承诺台账”，与运行期监测数据自动比对，超标即触发预警；
- 建立项目“环境绩效档案”，作为后续企业评级、信贷、税收差异化政策的统一数据基础。

实施主体：生态环境部信息化主管部门（平台建设）；国家卫星应用中心、中国气象局（遥感与气象数据接口）；各省生态环境厅（地面监测数据接入）；中国环境科学研究院（AI 模型研发与校准）。

时间框架：2 - 4 年分步建设：第 1 年完成数据接口与基础架构；第 2 年 AI 审查模块在重点行业上线；第 3 - 4 年实现全行业覆盖与全生命周期闭环。

风险防控：AI 模型须经过严格的训练数据治理与算法公正性测试，防止“算法偏见”误伤特定行业；保留人工最终决定权，避免“算法独裁”。

预期效果：大幅提升技术审核的客观性与可核查性；压缩数据造假和预测失实空间；构建项目全生命周期监管闭环，为事后追责提供数据基础。

（四）高风险行业试点“公权随机分配+统一缴费”机制（中期、激励重塑）

现行“建设单位自主选择并直接付费”的模式，是“评级购物”和“挂名签字”等乱象的根本激励来源：机构为留住客户，倾向于出具委托方满意而非真实的报告。建议参照印度工厂审计改革经验，在高污染高风险领域率先重塑激励结构。

1. 试点范围

- 优先选择 3 - 5 个高风险行业开展试点：核能与放射性、大型化工与石化、有色金属冶炼、城市集中供热（燃煤）、危险废物处置；
- 每行业选取 2 - 3 个试点省份，覆盖东中西部不同区域，便于比较与复制。

2. 操作机制

- 由生态环境部建立“高风险环评机构库”，入库机构须满足资历、专业人员、历史质量评级 A/B 级等门槛；
- 建设单位向省级生态环境厅提交环评申请，系统从机构库中随机指派 2 家机构提供独立报告（双盲），切断委托方对机构的直接选择；
- 委托方按官方统一收费标准向“环评专项账户”缴费，由账户结算给机构，机构收入与单一客户脱钩；
- 两份报告差异显著时，启动第三方仲裁评审，差异原因纳入机构质量档案。

3. 配套机制

- 参考印度 RCT 的实证经验设置内部抽检比例（如 10% 抽样复核），用于持续校准机构质量；
- 试点期满（建议 2 - 3 年）开展独立第三方评估，对污染监测改善、报告一致性、企业满意度等指标进行系统比较，形成可复制可推广模式。

实施主体：生态环境部（制度设计、机构库管理、试点统筹）；财政部（专项账户与费率设计）；国家发展改革委（试点行业协调）。

时间框架：试点期 2 - 3 年，第 1 年完成制度设计与机构库建设，第 2 年启动随机分配试运行，第 3 年完成评估与方案优化。

风险防控：需明确机构库准入与退出标准，避免成为新的资质门槛；统一收费标准应允许行业、复杂度差异化定价，防止“一刀切”打击合规成本高的项目。

预期效果：在高污染高风险领域实质性提升环评报告客观性与真实性；预计违规识别率上升 30% - 50%；为后续是否扩展至其他行业提供实证依据。

（五）推进环评服务市场区域一体化与质量评价标准化（长期、制度建设）

当前市场过度本地化，使得各省被“低质量本地竞争”锁定。要恢复“优质机构跨区域竞争”的格局，必须打通市场与统一标准。

1. 推动区域一体化

- 在京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝双城经济圈先行建立“环评机构互认机制”，跨省执业不再设置隐性壁垒；
- 鼓励高质量机构以“总部+区域办公室”模式跨省布局，避免低质量本地机构“画地为牢”。

2. 统一质量评价标准

- 制定国家级《环评报告质量评价指标体系》，涵盖：数据来源完整性、预测方法规范性、敏感目标识别准确性、减缓措施可操作性、公众参与充分性等维度，每项均设可量化打分细则；
- 为各级评级、黑名单认定、信息公示提供统一、客观的依据；
- 与建议三的 AI 审查模型对接，形成“标准—评价—执法”闭环。

3. 国际接轨

- 对标世界银行、亚开行的环评报告质量要求，提升中国环评在“走出去”项目中的国际认可度；
- 鼓励中国环评机构参与“一带一路”项目环评服务，输出标准与人才。

实施主体：生态环境部（标准制定与区域互认）；市场监管总局（标准发布）；各省生态环境厅（区域协调与互认落地）。

时间框架：长期（5 - 8 年）逐步推进：1 - 2 年完成评价指标体系国家标准制定；3 - 5 年完成四大区域一体化试点；5 年后向全国推广。

风险防控：区域互认须配套统一的执法标准，避免“标准漂移”；评价指标应允许行业差异化分支，防止“以一套指标度量所有行业”。

预期效果：通过市场扩容与制度约束双轮驱动，重塑“以质量取胜”的市场逻辑；构建长效的环评质量保障体系，与生态文明制度长期目标相衔接。

五、结语：从“放与管”到“促与保”的范式升级

环评放开准入改革的初衷是好的——以竞争破除垄断、降低制度性交易成本。但本研究的证据表明：在信息不对称严重、质量难以即时核实、外部性突出的中介市场中，“一放就活”的简单逻辑并不成立。竞争若缺乏配套的质量识别、声誉机制和激励纠偏，反而可能加速“劣币驱逐良币”。

下一步改革的核心不再是“放还是不放”的二选一，而是如何在“促竞争”与“保质量”之间精准施策——用信息公开降低信息不对称，用差异化监管覆盖弱势主体，用技术手段压缩造假空间，用激励重塑切断利益绑定，用标准统一打通区域市场。

这不仅是环评制度的自我完善，更是中国生态文明治理现代化进程中一次极具样本意义的探索。



扫码关注

清华大学产业发展与环境治理研究中心

主 编：薛 澜 陈 玲 责任编辑：赵 静

文字编辑：苗馨竹 潘莎莉

清华大学产业发展与环境治理研究中心 编辑出版

Email: cideg@tsinghua.edu.cn

电 话：010-62772497 62772593