

新制度主义视角下的中国 环评制度有效性研究

包存宽 教授

2025年6月26日



目录

研究背景

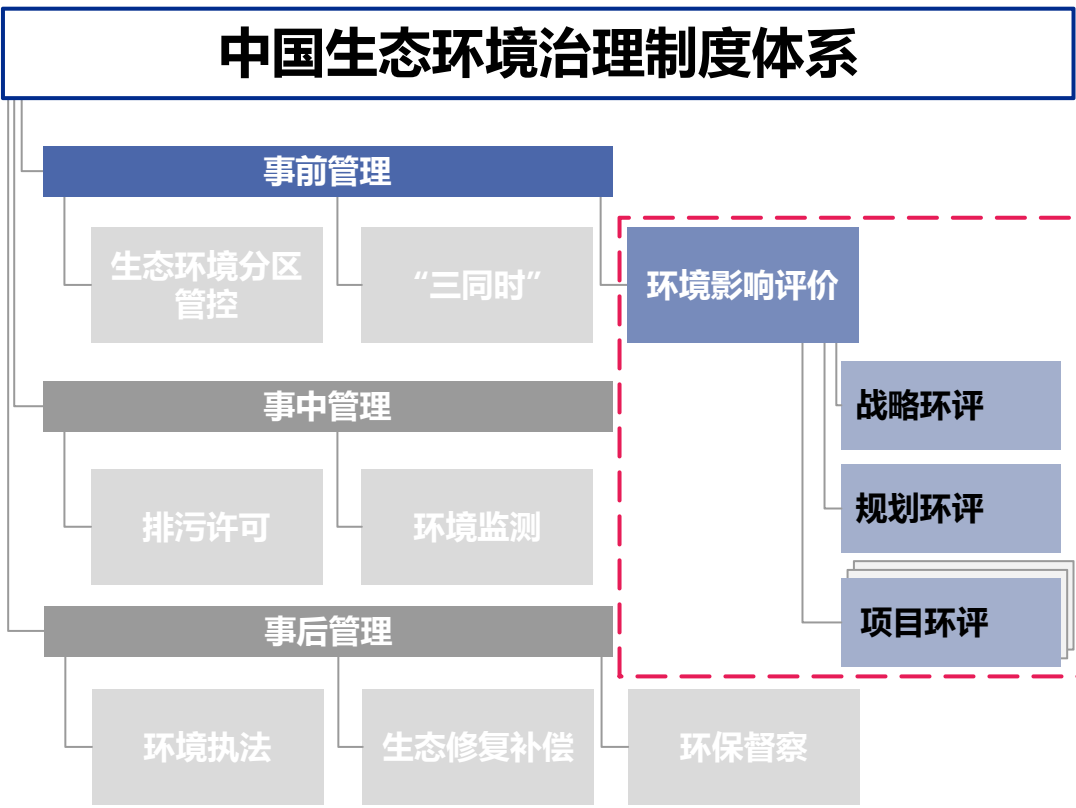
理论框架

制度分析

结果讨论



环评是源头预防的主体性制度，对服务经济绿色高质量发展和美丽中国建设具有重要意义，提高制度有效性是深化制度改革、发展的关键



环评制度是我国历史最久的环境管理制度之一，作为源头预防控体系的主体

- **历史悠久：**自计划经济时代建章立制，到市场经济时代不断改革发展
- **影响力不断加强：**从正式法定为环境管理制度，到经多轮“环评风暴”成为环保部门的有力监管手段
- **制度历经多次变革：**加强文件质量监管，优化审批流程，推动与其他环境管理制度衔接
- **市场化运行：**取消环评机构行政许可资质管理后，环评市场全面放开

在统筹高质量发展和高水平保护的背景下，不断提高环评有效性是关键

当前的环评市场在环评人才和环评业务两方面均出现了“供给-需求”失衡的状况，对环评制度有效性提出挑战

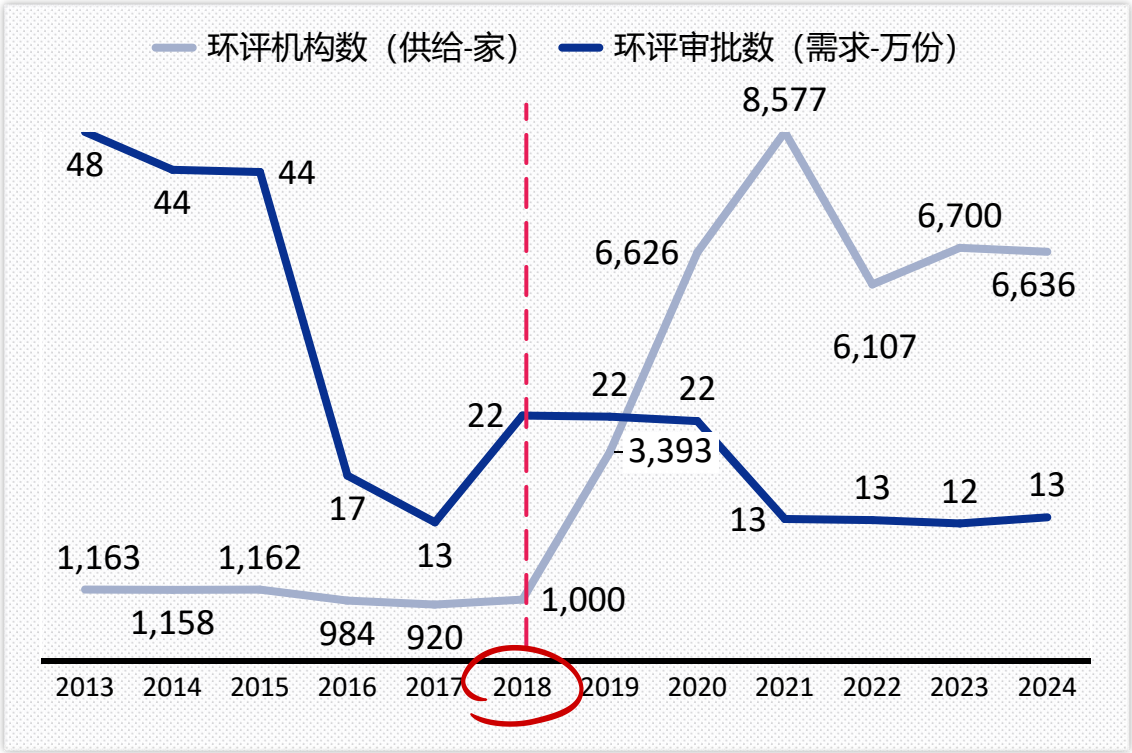
脱钩改革后，环评技术人才流失

数据指标	2014年	2024年	变化
活跃的注册环评工程师数量	10,526	6,900	- 34%
平均每家环评机构配备环评工程师数	9.1	1.0	- 89%
平均每位环评工程师编制环评文件数	41.8	17.9	- 57%



人才短缺加剧，单项环评人力投入削减

资质取消后，机构数量激增但审批减少



低价竞争加剧，单项环评经费投入削减

环评执行环节造假乱象频发，环评质量普遍下降，有效性难以提升



现有研究依靠分析孤立案例来总结环评制度有效性低下的原因，缺乏对环评制度的系统剖析，难以精准定位其中的制度性根源

既有研究视角

环评有效性

- 环评有效性可归纳为制度有效性与实质有效性，制度有效性与实质有效性并不是一致的，制度有效并不意味着实质有效
- 环评有效性还可以拆解成制度有效性、程序有效性、实质有效性和认知有效性，对评估环评有效性做出了理论补充

制度有效性的影响

- 探究制度安排对环评制度效用的影响，制度有效性的削弱造成技术有效性的基础不牢，最终致使了环评有效性低下
- 对比中外环评制度实践进展，发现制度设计上的偏差导致了环评在执行层面出现变形，进而损害了环评有效性

提升制度有效性的建议

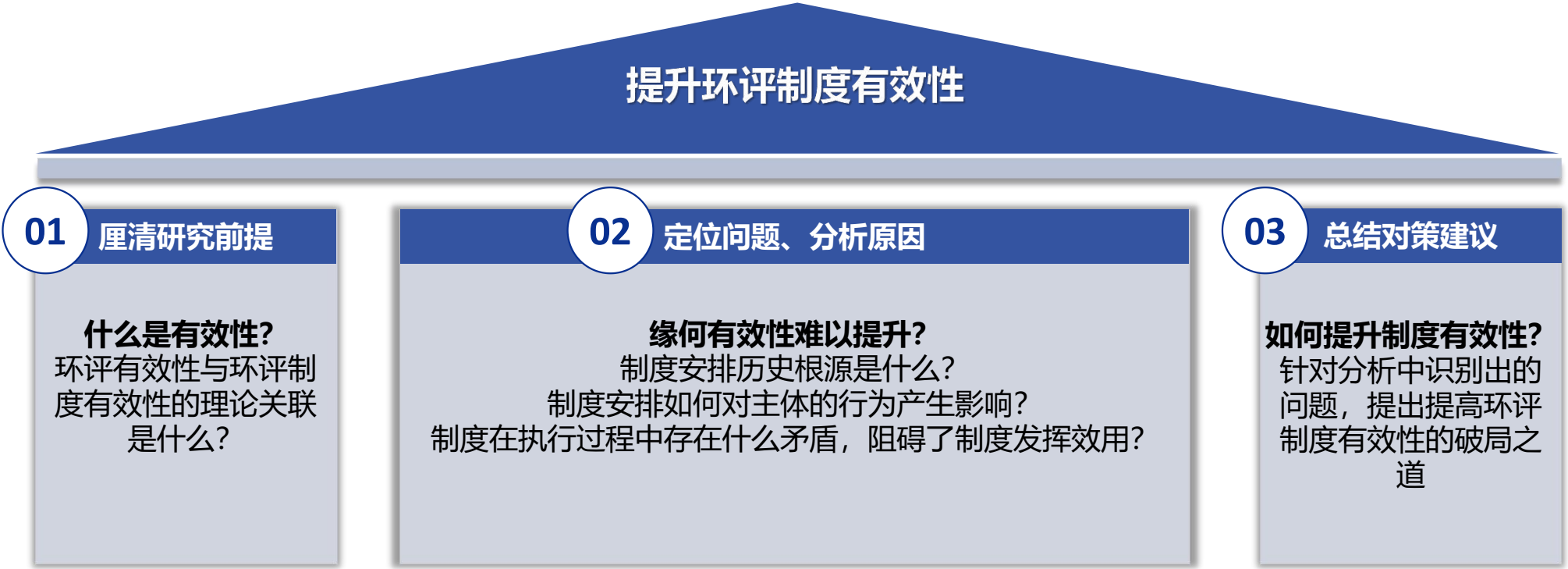
- 从市场运行和政府监管的角度，梳理了环评制度改革各阶段中的环评市场变化，为提高市场活力提出政策建议
- 与生态环境分区管控、排污许可制等环境管理制度的衔接协同，从法律保障上解释了制度衔接的合法性，梳理了实践的衔接卡点

空缺短板

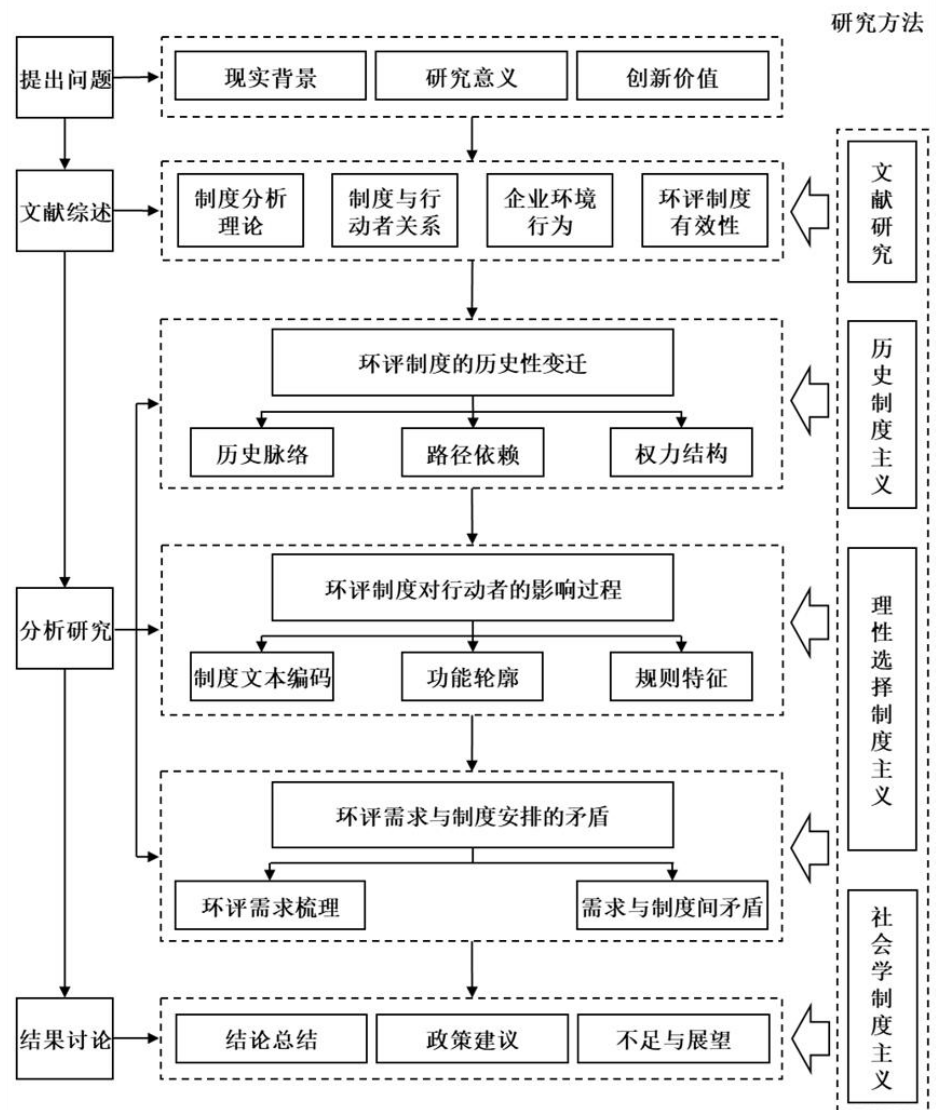
- **缺乏对环评制度的系统性审视**
分析工具较为匮乏，研究深度不足，无法全面深入地挖掘制度深层次问题
- **缺乏对环评制度变迁的理论解释**
简要回溯环评制度发展，无法为寻找制度难以发挥效用的历史动因提供理论支撑
- **政策路径理解不清晰**
不能解释制度安排与行动者之间互相作用的内在逻辑，无法定位制度上的矛盾根源
- **对环评需求方关注不足**
难以解决诸如环评需求疲软、环评市场失灵等实际问题，不利于指导环评制度改革

研究目标：定位环评制度有效性难以提升的制度性根源，并精准施策

在环评制度有效性难以提升的背景下，面对现阶段研究的不足，本研究尝试对环评有效性低下的制度性根源进行挖掘和解释，提供实证研究证据支撑，从而针对性地为提升环评制度有效性提出制度安排调整路径和理论建议



研究思路：基于新制度主义理论对环评制度展开分析，定位制度层面的不足，并提出制度完善建议



- 01

厘清研究前提

 - 就制度分析理论、制度与行动者关系、企业环境行为、环评制度与制度有效性等内容的现有文献进行梳理
 - 辨析环评有效性与环评制度有效性之间的关联**，明确研究尺度
 - 基于新制度主义理论搭建分析框架，为剖析环评制度引入工具
- 02

定位问题、分析原因

 - 基于历史制度主义范式分析环评制度的变迁，**从历史维度探究环评制度有效性低下的问题成因**
 - 基于理性选择制度主义范式分析环评制度文本，剖析环评制度的功能和规则特征，**理解制度安排对行动者行为的影响过程，探究环评制度有效性低下的根源**
 - 从需求侧分析环评制度，在梳理政府、企业和公众的环评需求的基础上，以建设单位为例，拆解环评需求的层次，**剖析当前制度安排与环评需求之间的矛盾，识别制度安排的不足**
- 03

总结对策建议

 - 对研究发现进行总结，**基于社会学制度主义范式，提出提高环评制度有效性的政策建议**
 - 对待解决的研究问题进行展望

目录

研究背景

理论框架

制度分析

结果讨论



环评有效性涵盖4个维度，其中制度有效性是实现环评有效性的前提

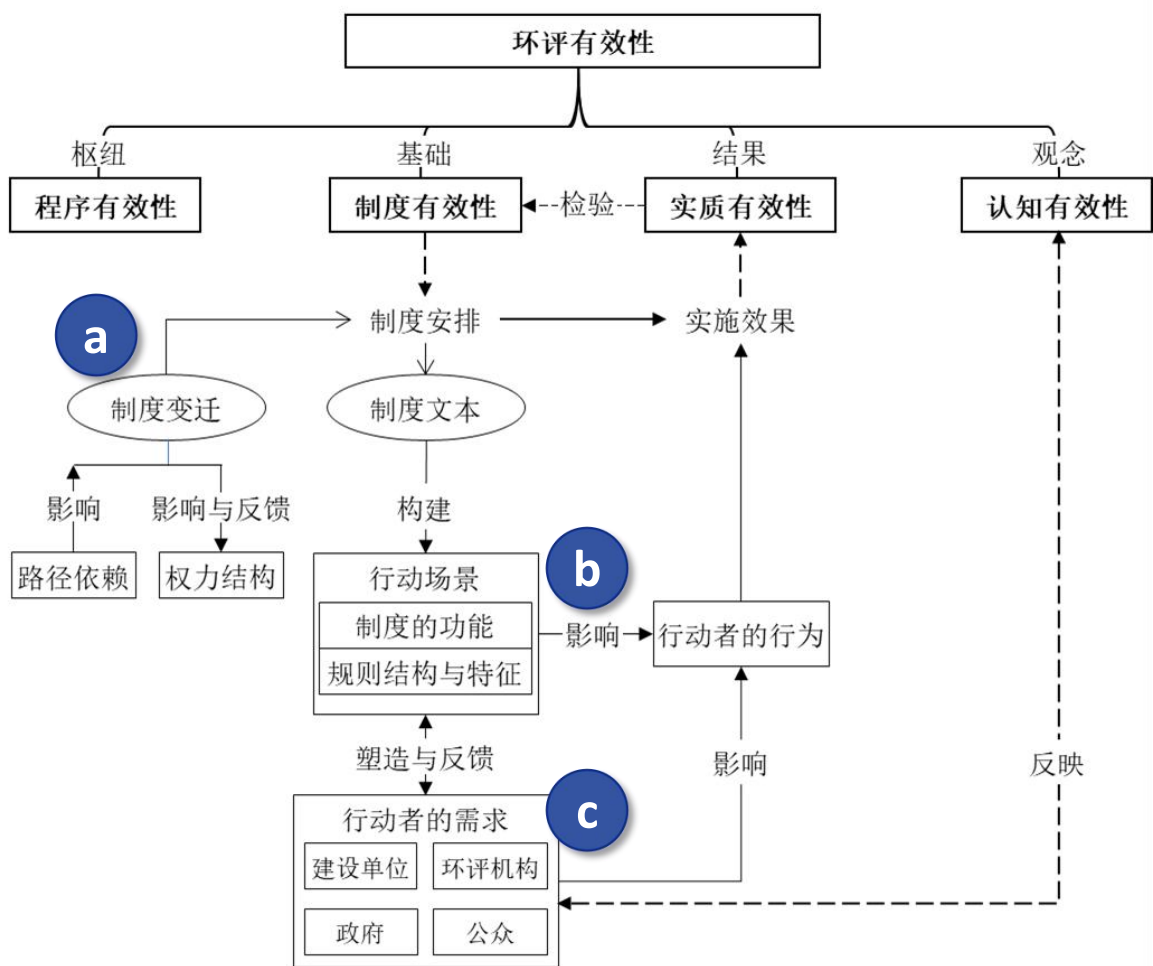


环评的本质功能是预防或减轻决策对环境的不良影响
环评有效性是衡量环评在实践中发挥本质功能、达成预期目标程度的综合指标
环评制度有效性与环评有效性之间存在紧密关联：**制度有效是实质有效的前提，实质有效则是制度有效的实践检验**

新制度主义理论为分析环评制度提供分析工具，帮助洞察制度有效性难以提升的制度性根源，并提出有针对性的完善建议

	分析范式	工具方法	对提高环评制度有效性的帮助
历史制度主义 从追溯历史发展来分析、完善制度	关注制度变迁的底层逻辑，解释制度变迁中的特征和异化现象 以调整制度的权力非对称关系作为制度改进的策略方向	- 制度变迁：追踪制度在不同阶段和关键时间节点的状态 - 权力结构：分析权力在各主体上的分配变化	追溯制度变迁，定位环评制度难以发挥效用的历史动因
理性选择制度主义 从主体的行为来分析、完善制度	关注制度所构型的行动场景结构对主体行为的影响 以调整行动场景作为制度改进的策略方向	- 制度语法学工具（IGT）：解构文本语法要素，归纳制度规则结构 - 制度分析与发展框架（IAD）：分析七种规则所构建下行动场景对主体行为的影响	理解当下环评制度安排，剖析行动场景对主体行为选择的作用机制，定位使主体行为发生偏差的制度性根源
社会学制度主义 从主体的认知偏好来分析、完善制度	从规制性、规范性和认知性三种要素来评判制度的完善、有效程度 以共谋、共治和共赢作为制度改进的策略方向		从规制性、规范性、认知性三方面帮助制度结构完善、平衡

在新制度主义视角下构建分析框架，对环评制度展开分析，定位制度有效性难以提升的制度性根源



a 从回溯环评制度的历史变迁角度，透视变迁的逻辑，理解环评制度安排与制度有效性难以提升的历史原因

b 从制度文本角度剖析环评制度安排，解释制度安排对行动者行为的影响，把握制度难以发挥应有作用的症结

c 从需求侧分析制度安排与环评需求之间的矛盾，揭示当前制度安排的实践缺陷

目录

研究背景

理论框架

制度分析

结果讨论



a

制度变迁：环评制度经历建章立制、强化、改革三阶段发展，从依赖政府行政命令执行，演变至今由市场化运行，监管不断强化

建章立制阶段

1970s-1998

依赖政府行政命令推行制度

要求建设项目在开工前，其环境影响报告书必须获得有关部门批准；环评机构都必须是事业单位

- 1973年全国环境保护大会确立32字方针，环境影响评价理念引入中国
- 1979年《环保法（试行）》、1989年《环保法》环评正式确立为环境管理制度
- 1989颁布的《建设项目环境影响评价证书管理办法》规定了各环评单位都必须是国务院部委或省的事业单位，由环保总局进行考核
- 1998年《建设项目环境保护管理条例》强化环评在法规层面的规范性

强化阶段

1998-2015

强化环评行政审批以提高执行率

要求环评服务按政府指导价交易；设立环评工程师职业资格制度；环评公参起步

- 1999年《建设项目环境影响评价资格证书管理办法》允许非事业单位机构参与环评市场，环评服务实行政府指导价
- 2002年《环评法》正式出台专项立法
- 2004年启动环评工程师职业资格制度
- 2005-2007年环保部门掀起三轮“环评风暴”，持续加强环评审批
- 2006年《环境影响评价公众参与暂行办法》系统规定环公参工作

改革阶段

2015-至今

环评监管追责以环评文件为抓手

取消环评机构资质管理和政府指导价；简化审批、强调技术审核，加强作假处罚

- 2015年全国环保系统中的环评机构全部脱钩，取消环评服务政府指导价
- 2018年《环评法（第二次修正）》取消了环评机构行政许可资质管理
- 2020年《关于严惩弄虚作假提高环评质量的意见》加大弄虚作假问题处罚力度，实行建设单位和编制人员“双罚制”，按季度开展文件复核抽查
- 2020年《刑法修正案（十一）》首次界定环评编制人员的刑事责任

1998年

取消环评单机构必须是事业单位的限制

2015年

脱钩改革扫除环评机构与环保部门间的隶属关系

a

制度变迁：环评制度变迁进程中的“路径依赖”和权力结构不均衡，阻碍了环评制度有效性提升

路径依赖

权力结构

建章立制阶段

1970s-1998

在计划经济体制下，依赖行政命令开展环评工作

- 以行政许可构建环评审批机制和资质管理
- 推出技术导则评判环评质量

强化阶段

1998-2015

进入市场经济，环保部门保持着对环评工作的掌控

- 沿袭行政审批手段，赋予环评“一票否决权”
- 政府凭资质管理、政府指导价控制环评市场
- 技术导则不断完善补充

改革阶段

2015-至今

市场主导资源配置，但凭沿袭行政许可干预市场

- 行政审批手段维持主导
- 资质管理取消，但政府仍发布白名单干预市场
- 技术导则仍是质量评判标准核心

政府全权主导

- 以政府为绝对核心，政府通过行政命令强制管控供需双方，全权指挥环评制度运作

政府权力嵌入市场

- 政府凭借资质管理、政府指导价等手段，掌控环评市场核心权力，权力寻租问题频发
- 公众参与机制薄弱

政府权力干预市场

- 削弱政府权力，但未改变建设单位的扭曲需求
- 环保部门强化质量监管，公众监督流于形式，未能形成有效制衡

关键发现

行政审批主导、资质管理延续、技术导则为评判质量标准是路径依赖

- 延续资质管理和行政审批，环保部门过度干预环评市场，破坏公平竞争；助长建设单位“为拿批文而做环评”的低质量需求
- 建设单位仅依据价格和拿批文便利性选环评机构，不利于环评市场竞争发展和环评质量提升

环评参与方的权力结构不均衡，政府权力干预过多

- 长期以来，行政审批工具使环保部门负担兜底责任，而建设单位丧失环评质量评判权，仅履行政程序性义务；公众参与机制不完善，社会监督难以约束企业环境行为
- 环评市场无法形成成熟淘汰机制，市场“劣币驱逐良币”，监管压力增大

b 制度安排对行为的影响：运用制度语法学工具解构环评制度文本，进而剖析制度的功能和规则特征，解释制度安排与行动者间的互动关系

文本分析样本选择

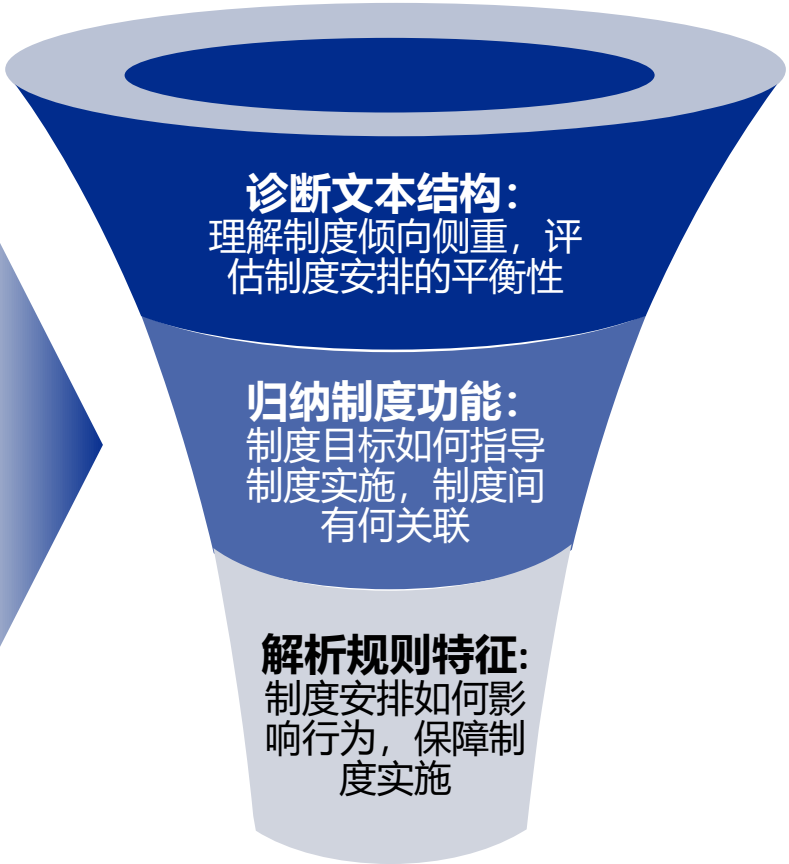
序号	文件名称	颁布时间
1	《建设项目环境影响评价信息公开机制方案》	2015.12
2	《建设项目环境保护管理条例》-第二章 环境影响评价	2017.07
3	《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》	2017.11
4	《环境影响评价公众参与办法》	2018.07
5	《中华人民共和国环境影响评价法》（第二次修正）	2019.01
6	《生态环境部审批环境影响评价文件的建设项目目录（2019年）》	2019.02
7	《关于优化小微企业项目环评工作的意见》	2020.09
8	《关于严惩弄虚作假提高环评质量的意见》	2020.09
9	《建设项目环境影响评价分类管理目录》	2020.11
10	《关于进一步加强产业园区规划环境影响评价工作的意见》	2020.11
11	《“十四五”环境影响评价与排污许可工作实施方案》	2022.04
12	《关于做好重大投资项目环评工作的通知》	2022.05
13	《关于做好国土空间总体规划环境影响评价工作的通知》	2023.01
14	《关于进一步优化环境影响评价工作的意见》	2023.09
15	《关于进一步深化环境影响评价改革的通知》	2024.09
16	《优化环评分类管理地市试点工作方案》	2024.09
17	《优化环评分类管理园区试点工作方案》	2024.09



编码5种语法要素

- A 行动主体
- D 行动限制
- O 行动后果
- I 行动目标
- C 行动情况条件

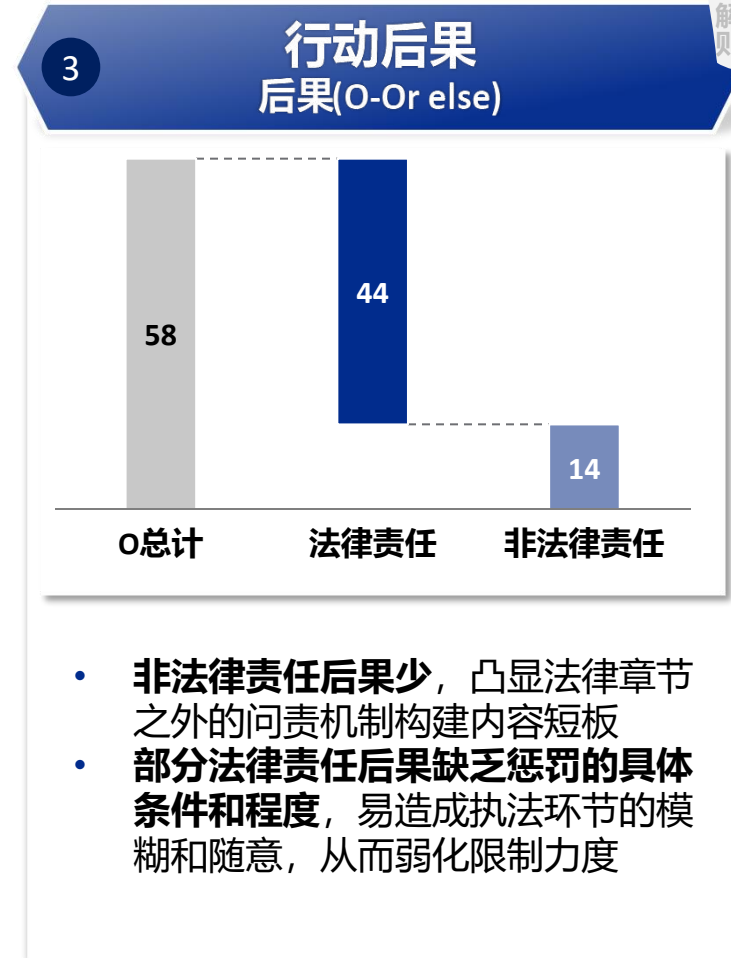
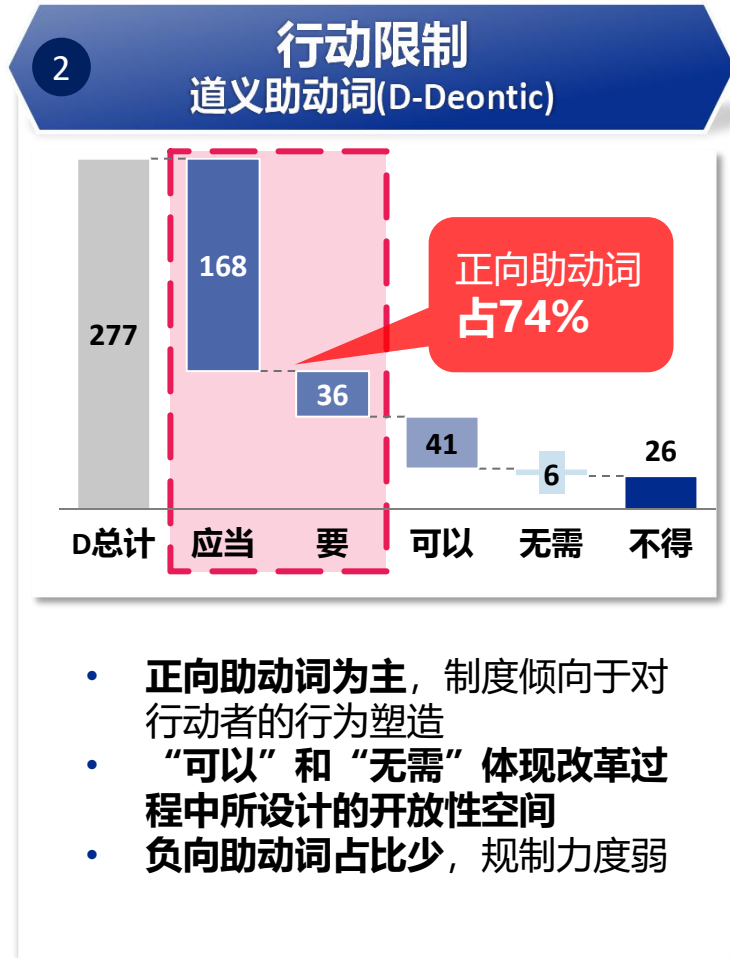
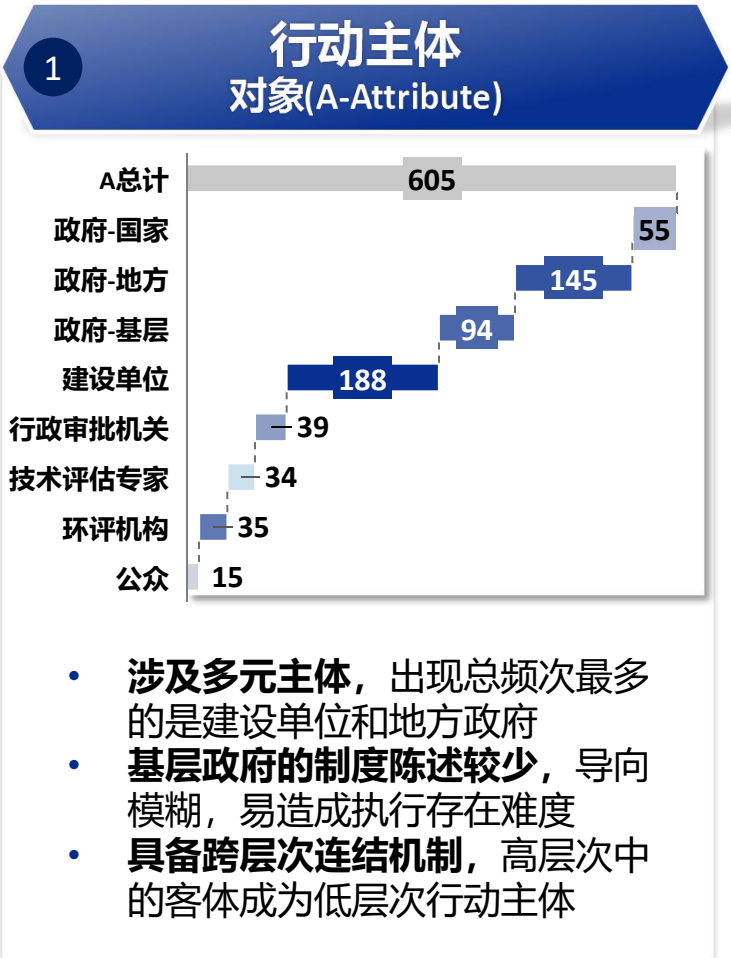
解构制度内容解构



b

制度安排对行为的影响: 语法要素频数分布显示, 环评涉及多元主体, 倾向正向行为塑造, 但存在后果界定模糊的弱规制力度短板

诊断文本结构
归纳制度功能
解析规则特征



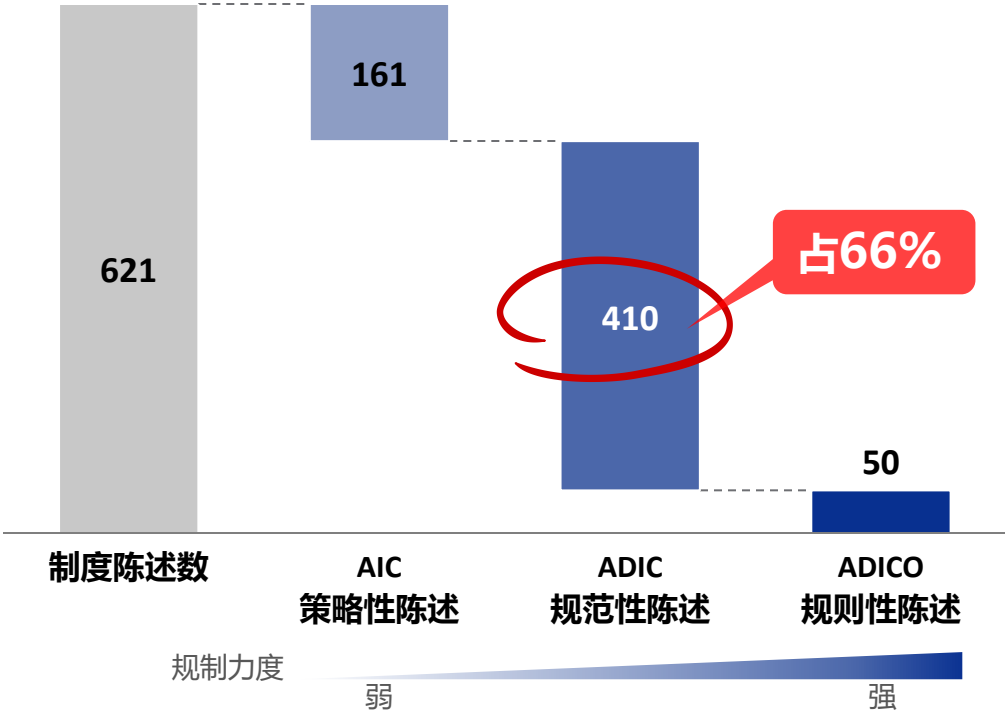
b 制度安排对行为的影响: 制度陈述频数分布现实, 规范性陈述主导环评制度文本, 缺乏价值引导, 规制力度不足, 内容结构失衡

诊断文本结构
归纳制度功能
解析规则特征



制度文本结构诊断

17份环评制度文本的制度陈述类型频次统计

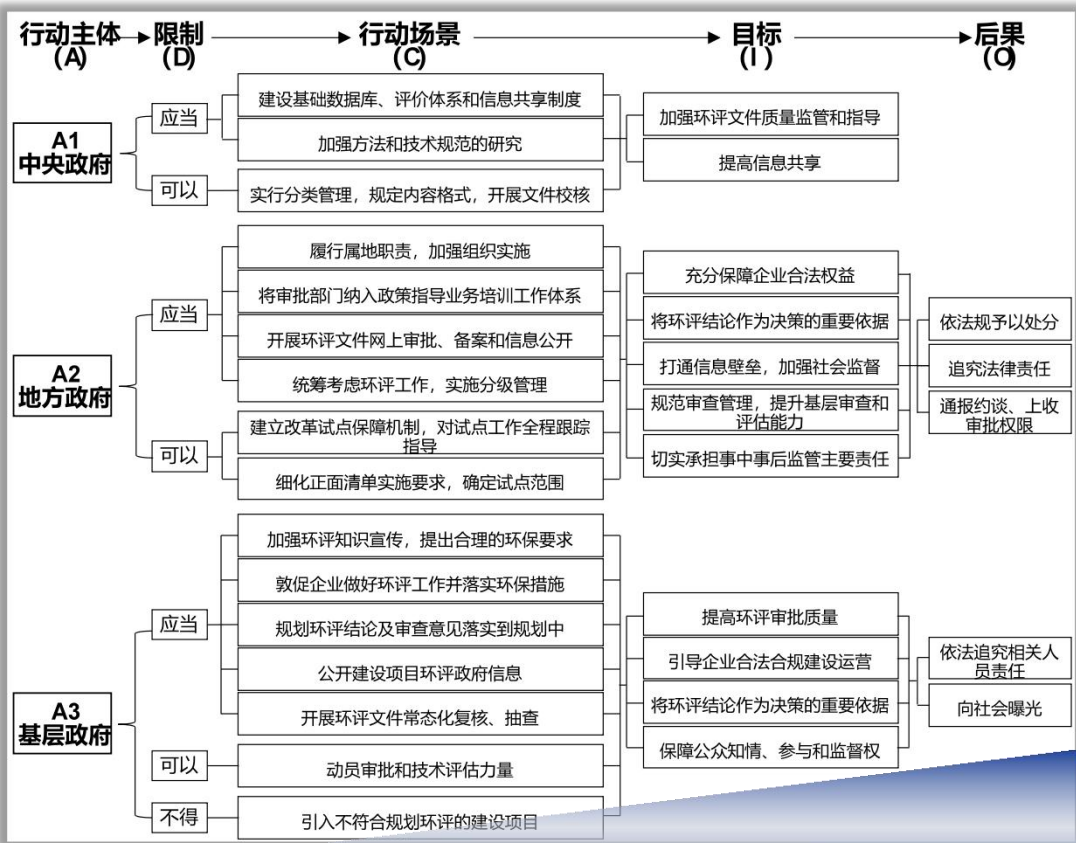


关键发现

- **环评制度文本以规范性陈述为主 (66%)**
制度呈现以规范和塑造行动者行为为主基调, 有价值判断倾向
- **策略性陈述较少 (26%)**
环评制度由于单种制度陈述占比过大而结构失衡, 缺乏策略性陈述导致忽略了指指导性规制的价值引领作用
- **缺乏规则性陈述 (8%)**
缺乏规则性陈述导致环评制度在实质层面的制度约束力和规制力度不足, 在实践操作层面易导致主体问责机制不健全

b 制度安排对行为的影响：环评制度对参与主体的责任和目标都具备规范性指导，制度功能呈现规范程度较高、覆盖主体较完善的特征

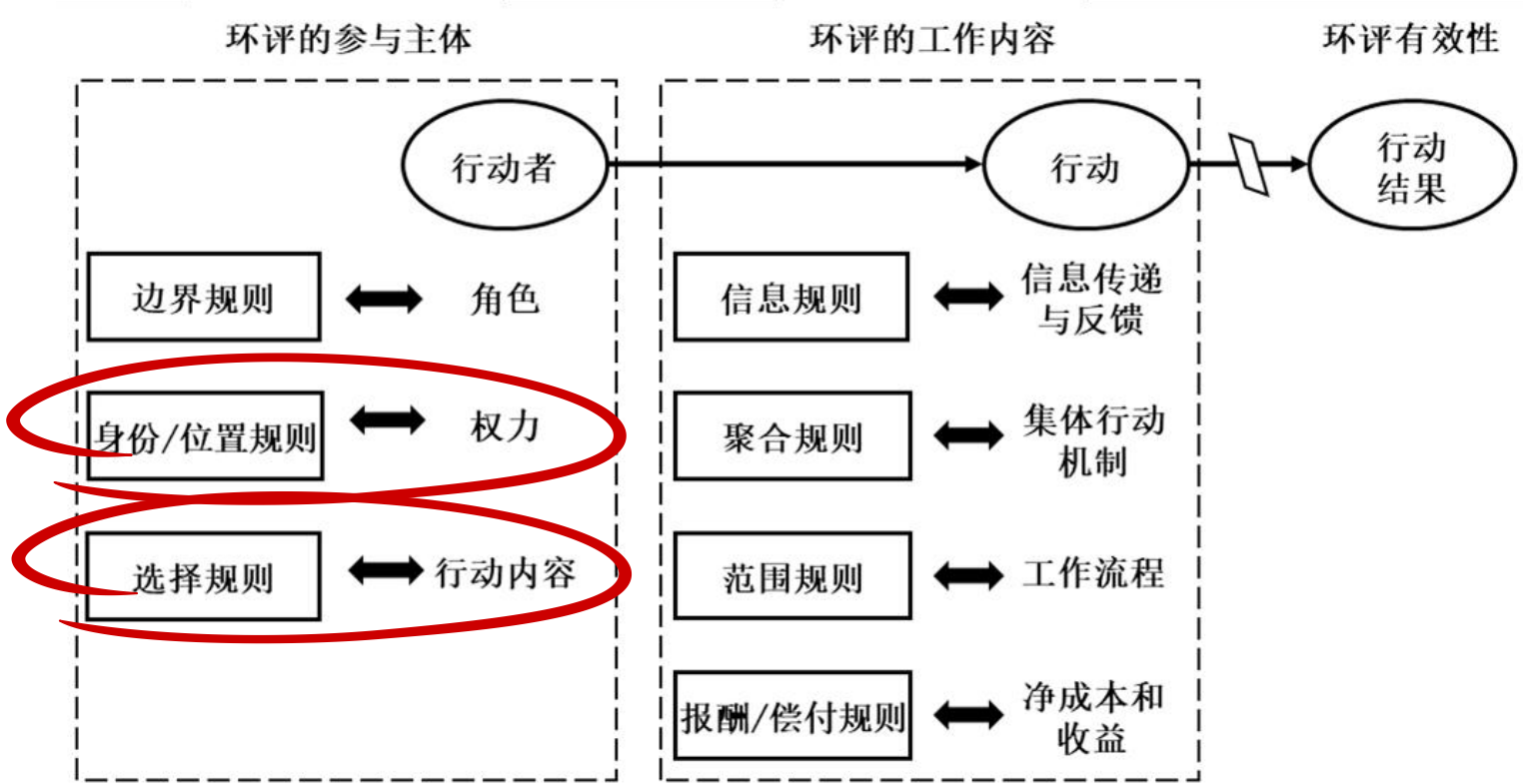
诊断文本
结构
归纳制度功能
解析规则特征



- 集体选择层次占据宏观决策的核心地位，从根本上确立了整个制度体系的价值取向与发展路径，为操作层次的实践提供指导依据
- 操作层次作为制度执行的具体承载单元，负责将宏观目标转化为实践步骤进而实施，从而将集体选择层次的制度构想切实落地

b 制度安排对行为的影响：对环评的参与主体权责界定不清晰，环保部门“包办”，致使环评制度执行环节出现偏差

诊断文本
结构
归纳制
度功能
解析规
则特征

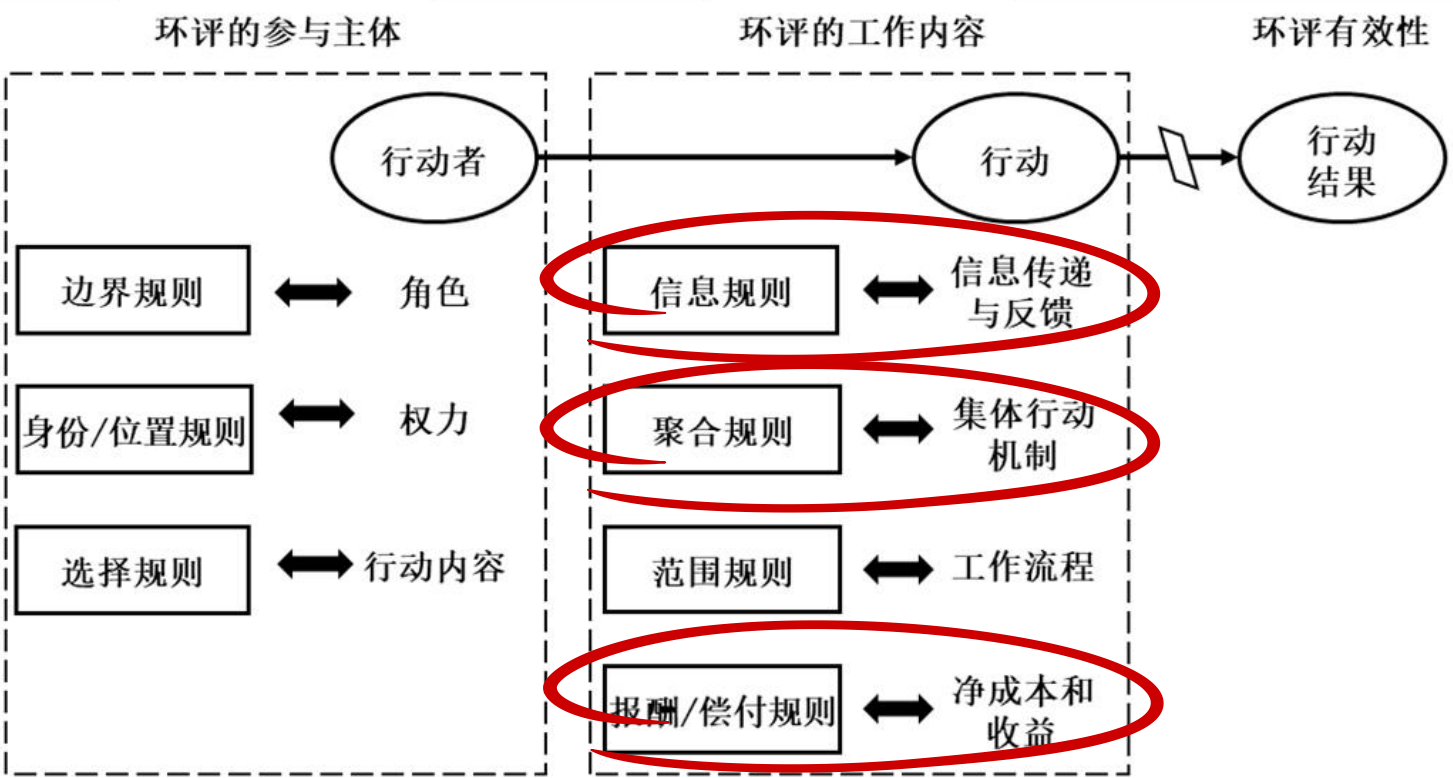
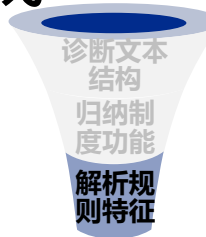


关键发现

身份/位置规则&选择规则不完善，权力配置结构性错位

- 高度集权的行政审批制导致评判环评质量的交由**政府“包办”**
- **建设单位对环评质量的忽视**，其责任流于形式上的按要求开展环评
- 建设单位在选择环评机构时更多地**关注能否获得批文**，而非环评文件的质量本身

b 制度安排对行为的影响：环评工作内容的界定不完善，致使主体完成环评工作时的行为出现偏差，阻碍制度发挥效用



关键发现

- 信息规则&聚合规则不完善，信息不对称阻碍了多元主体参与**
- 对获取信息和理解信息的能力建设帮助有限，信息不对称问题尚存
 - **公众参与程序实质效果浮于表面**，无法指导公众监督建设单位的环评工作
- 报酬/偿付规则不完善，激励不相容**
- **正向激励缺失**：建设单位不了解通过完成环评可以获得额外收益
 - **负向追责模糊**：追责无法从环评开始追查，难以将环境问题的责任落实到建设单位，缺乏有力的约束

C 需求视角下的制度不足：不同的主体的环评需求具备复杂性特征，对环评制度有效性产生着影响

环评工作中各主体的核心需求



政府

构建以环评为主体的源头预防体系，平衡发展和保护的关系

- 环评制度正确执行
- 违法问题准确追责
- 保障公众的环境权益



建设单位

环评的实质需求方，完成环评工作推进项目开工建设，获取经济收益

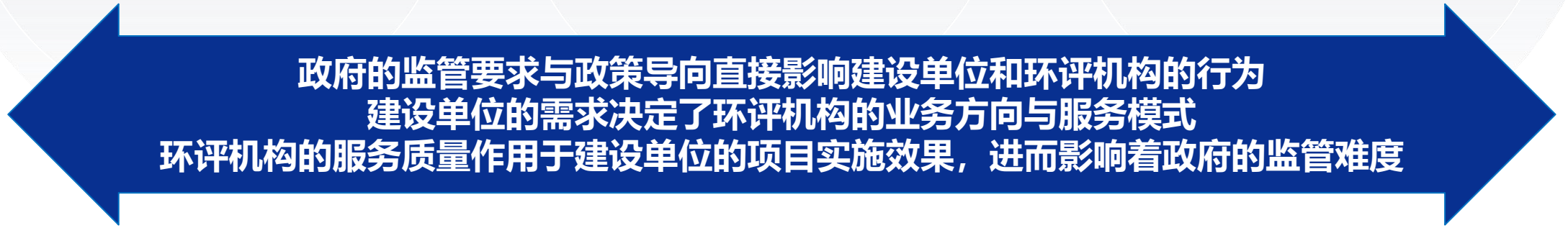
- 项目建设合法合规
- 预测、降低项目潜在的环境风险
- 规避可能的环保处罚和治污成本
- 信息沟通，获取利益相关方认可



环评机构

环评服务的提供者，承接委托并提供环评服务获取经济收益

- 获取环评服务订单赚取报酬
- 积累信誉口碑以增强竞争力
- 在市场中自由、公平地竞争



C 需求视角下的制度不足：以建设单位为例，当前的制度安排与处在不同层次的需求均存在矛盾，阻碍了环评制度有效性的提升

主要需求	需求层次	制度安排与需求之间的矛盾
在规制压力和激烈竞争中存活	基本生存	制度导向使建设单位将环评视为一种程序性任务 - 未能透传做环评可收获的收益，也缺乏针对性帮扶的激励手段 - 无法在初创期培育建设单位的环境保护意识，引导建设单位将环境保护融入发展战略
追求盈利，降低扩张规模带来的风险	持续盈利	规范导向将环境保护置于发展的对立面 - 使建设单位的环评需求仅着眼于降低短期合规成本上 - 建设单位的盈利目标未能形成直接关联，使建设单位忽略了通过环评手段换取长期稳定性的收益
外化资源能力，提升市场竞争力	脱颖而出	没有对环评表现优异的建设单位给予更多的政策倾斜 - 在帮助建设单位收获竞争优势收益方面仍较不足 - 不能激励建设单位通过使用环评来满足其从竞争中脱颖而出的需求
形成品牌效应，获得经济利益之外的收益	社会认可	公众参与流于形式，做好环评带来的社会认可收益有限 - 缺乏系统的评价体系来评估建设单位的环境行为，环评无法成为相关评级的影响权重 - 没有相应的展示平台来帮助宣传环境表现、提升社会形象
提高运行效率，避免衰退	基业长青	缺乏对建设单位通过环评获得效率提升等长久收益的牵引 - 环评工作时所积累的工作成果仅为编制环评报告和拿批文服务 - 制度衔接不畅，没有创造出借助环评工作来帮助其他环境管理制度高效运行的环境

目录

研究背景

理论框架

制度分析

结果讨论



结论：本研究对环评制度的变迁进行理论解释，剖析当前环评制度对行动者的影响过程，从需求侧剖析环评制度安排与环评需求之间的矛盾，识别出制度难以发挥效用的根本原因

制度变迁 01.

基于历史制度主义范式回顾、解释了环评制度的变迁，在变迁时具备“路径依赖”和扭曲的权力结构，损害了环评制度有效性

- 制度运行仍高度依赖行政审批，政府对环评工作的兜底行为致使环评需求持续疲软
- 政府权力的干涉阻碍了环评市场淘汰机制的生成，公众参与机制未能将社会监督力量转化为对企业环境行为的约束力
- 供给方“弄虚作假”、需求方“主动寻假”、监管方“疲于查假”、公众“有心无力”，环评无法发挥其科学支撑决策的本质作用

制度与行为 02.

基于理性选择制度主义分析了制度对行动者的影响过程，制度安排未能正确引导主体的行为，最终导致环评制度难以发挥效用

- 制度安排存在结构性失衡，过于着重规范层面的表述，缺乏价值引领和规制力度，不利于引导和约束行动者的行为
- 行政审批使环评质量的评判权过度集中于环保部门，环评需求因此扭曲成以“拿批文”为目的，公众监督机制流于形式，加剧了环评需求疲软。
- 环保部门与市场监管部门间权责、职能交错，信息传递与反馈渠道不通畅，阻碍了环评市场中淘汰机制的生成，最终导致市场中出现“劣币驱逐良币”现象

需求视角 03.

从需求侧分析环评制度，剖析当前制度安排与环评需求之间的矛盾，由于未能逆转以“拿批文”为目的的需求，环评制度有效性提升困难

- 处于不同生命周期中的建设单位具备着不同层次的环评需求
- 制度安排未能针对不同层次的环评需求，无法充分引导建设单位使用环评工具来改善其环境行为，无法激发建设单位完成环评工作的内生动力

建议：依据研究中识别出的制度性问题，结合社会学制度主义理论，提出了从需求侧强化制度供给以提高环评制度有效性的建议

制度完善方向

调整权力结构，
构建协同治理格局

01.

增进共容利益，
激发环评需求

02.

完善市场机制，
优化环评资源配置

03.

针对的问题和主要建议内容

由于权责归属模糊，环评权力结构扭曲，使得环评制度无法发挥应有的规制力度，造成制度难以发挥效用

- 其一，完善环评权责的归属机制
- 其二，摆脱路径依赖，优化环评审批
- 其三，构建多元主体协同治理体系，公众参与监督环评，平衡权力结构

环评制度缺乏价值引领，忽略了主体的共容利益，导致环评需求疲软，在提升环评有效性上失去了基本动力

- 其一，制度中增加价值引导陈述，加强教育宣传，提升建设单位的环保意识，进而改善企业的环境行为
- 其二，增加激励导向的制度安排，寻求共容利益

由于环保部门的过度干预，阻碍了环评市场中淘汰机制的生成，环评市场运行不畅

- 其一，补充制度供给，减少环保部门干预，构建有效的环评市场
- 其二，构建需求导向的市场淘汰机制，借助高质量的环评需求倒逼高质量的环评供给

谢谢！