首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2023 年第 6 期 (总第 275 期)

环评信用监管及“信用环评”机制的构建

高睿思　周建勋

摘　要： 我国在取消建设项目环评机构资质后实施了信用监管机制。实践中,这一新的机制已经暴露出征信对象过少、信用信息采集口径偏窄、信用惩戒威慑不足、守信机制欠缺等问题,凸显了当前环评信用监管规定中的系列问题。在环评信用危机加剧、环评信用锚定对象剧变等深层背景下,有必要通过环境立法扩大环评信用的制度空间,确立“信用环评”主体的多元化,创建“信用环评”机制,将环评信用锚定于环评编制质量,从而保障环评信用制度目标的实现。

关键词： 环评信用锚定;信用环评;守信等级;失信预警

中图分类号:D64　**文献标识码:**A　**文章编号:**1004-9142(2023)06-0073-08

一、问题的提出

环评质量是关系环评制度发展的生命线[①]。我国建设项目环评管理在经历了从“红顶中介”脱钩为“独立法人”再到“取消资质”实行“信用管理”等一系列改革阵痛之后,社会资本的注入使得建设项目环评的市场主体骤然增加。一系列诸如环评编制机构“微型化”、同一编制单位或者同一编制人员短期内编制环评文件数量畸高、环评文件编制水平差异过大等亟待解决的新问题应运而生。

经查询全国环境影响评价信用平台(以下简称环评信用平台),从实行环评信用管理的 2019 年年底至今,环评单位仅凭其一名环评工程师在不到一年的时间里编制上百份、乃至上千份环评报告书(表)的情况,屡见不鲜[②]。面对环评市场主体谋求资本利益最大化与管理成本最小化的市场竞争过程,

作者简介:高睿思,首都经济贸易大学法学院博士研究生;
周建勋,北京市西城经济科学大学副教授。

基金项目:本文是生态环境部课题“环境法律责任承担方式多元化研究”(H20220056)的阶段性研究成果。

① 我国现行的环评信用监管主要是针对建设项目环评。本文论述的对象仅就建设项目环评的信用监管而言,并不包括规划环评。

② 根据全国环评信用平台显示,2020 年,重庆某环评单位仅凭借 1 名环评工程师就在一年多时间里编制了 724 份环评文件。广东佛山某环评单位也是凭借一名环评师编制了 585 份环评文件。2021 年初,山东某环评单位也是凭借其仅有的一位“勤劳”的环评师,在全国环评信用平台注册后的短短的 4 个多月内,申报编制了 63 本环评报告书和 1541 本环评报告表。

如何确保环评质量不降低,成为环评信用监管部门的全新课题。

生态环境部门根据现行信用监管规定,已开展了多轮次的复核、抽查,对存在严重质量问题的环评单位及其编制人员予以通报和处罚,还将涉事环评编制单位以及编制人员不断地列入限期整改名单或“黑名单”。截至2022年底,根据生态环境部通报,结合全国环境影响信用平台的数据分析,列入“限期整改名单”的单位和人次明显增加,而列入“黑名单”的主体数量也没有出现明显减少趋势(见表1)。

表1　全国环评信用平台“限期整改名单”与“黑名单”数量统计(截至2022年12月)①

类目 / 年份	限期整改名单		黑名单	
	环评单位	环评工程师	环评单位	环评工程师
2022	44家次	29人次	2家次	20人次
2021	262家次	191人次	3家次	28人次
2020	36家次	21人次	3家次	3人次

为更严厉遏制环评市场的乱象,生态环境部门又在现行信用监管外,另行制定了其他监管措施,比如,生态环境部在2022年第一季度部分环评人员信息统计情况的函②中,就直接将环评文件编制数量超过50份作为环评单位异常情况指标。有些地方生态环境部门则明确要求现场核实作为编制主持人的环评工程师的身份信息并要求其现场汇报环评文件内容③。

“亡羊补牢”式的失信惩戒以及额外增加的监管措施,表明以复核检查为重心的环评信用监管制度存在设计偏差,在有效根除环评市场“劣币驱逐良币”现象方面力不从心,难以实现环评信用监管的目标。

二、我国环评信用监管的制度目标

《建设项目环境影响报告书(表)编制监督管理办法》(以下简称《监督管理办法》)第一条即明确,该办法的制定是为规范建设项目环境影响报告书(表)编制行为,加强监督管理,保障环境影响评价工作质量,维护环境影响评价技术服务市场秩序。生态环境部在该办法的征求意见稿及其配套文件的编制说明中也指出,实施环评信用监管的背景是为确保资质审查取消后,环评文件质量不下降、环评预防环境污染和生态破坏的作用不降低。

可见,我国建设项目环评信用监管的宗旨包括两个方面:其一是确保环评文件编制质量;其二是规范环评市场秩序。

但是,信用管理不同于行政处罚的他律约束,而是在培育市场主体共同信任及道德准则的同时,强调市场主体的自律约束,以促进市场的高效运行,进而形成具有守信激励、失信惩戒的市场规则。

信用是获得信任的资本④。而获得信任总要付出一定的成本。成本的高低与获取相互信息的状态、共同规则的认可程度,以及人群的道德水准有关。彼此不信任的人之间进行合作,与高度信任的人群相比,要付出高昂的成本⑤。如果在一定的社会领域中,社会主体在从事交易或合作时的信任成本低,而其自身信用评价很高,获得的交易或合作机会也很多,那么,这一社会领域的信用机制就是高效

① 以2023年3月13日为查询日,全国环境影响评价平台仅能查询至2022年9月后的数据。表内其他数据来自生态环境部办公厅所发函的数据统计。

② 生态环境部环办环评函[2022]162号《关于2022年第一季度部分环评人员信息统计情况的函》

③ 江苏省生态环境厅苏环办[2021]187号《关于进一步做好建设项目环境影响评价报告书(表)编制单位监管工作的通知》

④ 吴晶妹:《社会信用体系建设是时代所需》,《征信》2015年第2期。

⑤ 弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,广西师范大学出版社2016年版,第30页。

的,反之,则意味着信任机制的失灵。因而,信用也被视为一种可被配置的社会资本①。

基于此,当环评信用成为环评市场的“通行证”,促使环评市场主体不断累积其受到市场普遍认同的环评信用等级,并实现信用的流动性时,就可以实现环评质量不降低,规范环评市场秩序的目的。

(一)创建环评市场的“通行证”

环评文件的编制质量发生严重问题,很可能使得建设项目对其建设运行中可能发生的环境影响的预测和分析发生严重偏离,从而无法提出有效的污染防治措施,影响生态环境保护的客观效果。为确保环评质量,我国对环评编制质量的监管经历了从资质管理到信用监管的过程。

环评资质管理是将资质的行政许可作为抓手,管理重心放在环评文件编制的前端而忽视事中和事后监管。资质等级高低和资质类别的多少,成为了环评文件审批的重要条件,决定了环评机构的生存基础,成为了建设单位选聘环评机构的首要指标。本来是以他律为监管手段确保环评编制质量的制度,反倒将质量捆绑于资质上,造成了“资质即质量”的错误认知。于是,与其他行政许可类似,围绕资质管理出现了广泛的寻租空间,即便加大打击力度,但出租借用资质和环评师“挂证”签字的现象仍屡禁不止,难以有效保障环评文件的编制质量。

实行环评信用监管,环评机构不再有“出生证”。环评市场势必从他律监管过渡到自律监管。那些环评编制能力强、编制质量好的环评机构,和编制水平高的环评编制人员可以通过记录和累积守信行为,不断提升环评市场认可的信用等级,较高级别的环评信用便成为了环评市场普遍认同的“通行证”。

(二)重塑环评市场产业链

环评市场的健康发展,离不开完整、稳定的产业链。环评市场绝非环评文件编制这一个环节,而是由环评技术服务的投资方、购买方、服务方和评估方共同构成的。在建设项目环评中,建设单位、环评机构、环评编制者、环评技术评估单位等分属于环评市场的上下游,影响着环评文件的质量。

环评信用管理不能仅关注环评市场产业链“环评编制”这一个环节,而忽视上下游的其他环节和有关主体,否则,不仅不利于环评信用的双向或多向评价,违背了环评市场的运行规律,而且也是对现行环评法律制度的违背。我国《环境影响评价法》第二十条规定:建设单位应当对建设项目环境影响报告书、环境影响报告表的内容和结论负责,接受委托编制建设项目环境影响报告书、环境影响报告表的技术单位对其编制的建设项目环境影响报告书、环境影响报告表承担相应责任。《建设项目环境保护管理条例》第九条第三款规定:环境保护行政主管部门可以组织技术机构对建设项目环境影响报告书、环境影响报告表进行技术评估,并承担相应费用;技术机构应当对其提出的技术评估意见负责……。

可见,将建设单位、环评机构及其投资人、环评技术评估机构及其专家纳入环评信用监管对象,符合我国现行环评法律的要求,符合国家社会信用体系建设的大方向,也符合信用同样是社会资本的理念。既有利于环评信用作为社会资本的有效授信,也有利于环评领域形成共同遵守的行为准则与道德水准。

三、当前环评信用监管的制度缺陷

《监督管理办法》自 2019 年 11 月 1 日生效,同一天,全国环评信用平台也正式启用。该办法实施三年的时间里,环评文件编制信息已基本实现了全部公开,而现行的环评信用监管的缺陷也逐步显现。

(一)信用征信对象过少

《监督管理办法》第三十一条第一款规定,市级以上生态环境主管部门应当将编制单位和编制人员作为环境影响评价信用管理对象纳入信用管理;在环境影响报告书(表)编制行为监督检查过程中,发现信用管理对象存在失信行为的,应当实施失信记分。

虽然有编制能力的建设单位也可以作为编制单位而自行编制环评文件,但从环评市场的实际运行

① 弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,广西师范大学出版社 2016 年版,第 29 页。

和环评信用平台的通报数据看,环评文件的编制主体仍主要是环评技术机构和环评工程师两类。换言之,建设单位、环评技术评估以及环评机构的投资人等并不在目前信用监管的范围之中。

建设单位对环评文件的编制质量影响极大,却没有被《监督管理办法》纳入环评信用监管范围。建设单位作为环评服务的购买方,为环评编制提供技术资料和现场工作环境。其与环评技术机构之间是委托关系,依法对项目环评文件的内容和结论负责。但因建设单位“少花钱、多办事”等原因,且对环评技术缺乏认识,缺乏对环评技术文件的审核能力,使得环评文件的编制往往无法获得建设单位充分的资金和时间保证。

《监督管理办法》也没有将技术评估单位及专家纳入环评信用管理,这无异于将技术评估专家失察的板子也打在了环评技术机构及其编制人员身上。环评技术评估是环评文件报送审批前的最后一道关口,是审查环评文件真实性和科学性、保障环评质量的重要一环。技术评估专家如果不负责任,弄虚作假,等于给不合格的环评文件开了绿灯。

同时,《监督管理办法》除了将列入“黑名单”的环评机构的投资人以及其投资的环评单位列入重点监督检查名单外,其他环评机构的投资人也不在环评信用监管之列。但在环评资质取消后,社会资本投资环评机构不再受到限制,可以投资一个也可以同时投资或参与设立多个环评技术机构,虽然这有利于繁荣环评市场,但也为环评技术机构投资主体变换“马甲”,以逃避环评文件编制的质量责任提供了便利,实质上左右着环评服务市场的命运。

(二)信用信息采集口径偏窄

根据《信用基本术语(GB/T 22117—2008)》,信用信息是反映或描述信用主体状况的相关数据和资料等信息,是信用调查与征信的基础材料。信用信息采集口径被设定的过窄,不能如实反映信用对象真实而客观的信用状态。

信用信息是由守信和失信两部分组成的,且两者在信用机制中的功能不同,如果过分强调失信惩戒而忽视守信激励,会影响信用机制效能的发挥。环评作为一项复杂的、跨学科的专业技术服务,环评编制人员需要持续的进行继续教育,才能及时掌握不断更新的环境法律法规和技术标准,同时,涉及不同行业建设项目的环评,只有由熟悉不同行业生产工艺和产排污特点的人员编制,才能充分把握不同行业环评的污染防治技术路线和措施。

《监督管理办法》对守信信息的采集要求仅为“连续两个记分周期的每个记分周期内编制过十项以上经批准的环境影响报告书(表)且无失信记分”一种情形。由于不同行业建设项目环评文件编制的复杂程度不同,而且在当前生态环境部门人力、物力和财力均较为有限的情况下,也不是所有环评文件都会被复核检查,故“无失信记分”的概率很高。加之,本项规定仅设定了编制数量,而对有关环评机构内环评工程师的数量、环评工程师的继续教育情况、环评机构不同行业项目的编制业绩等涉及编制能力的信息只字未提,使得环评机构在环评市场上刻意营造“守信信息”成为了可能,却无法使守信成为市场主体共同遵循的内在准则。

更为重要的是,现行的信用机制仅仅规定了环评机构和环评工程师的守信情形,却忽略了建设单位、环评机构投资者、环评技术评估单位及其专家等其他环评市场主体。其结果是,那些缺乏信用约束、不尊重环评市场基本准则的市场主体,可以很容易地绕开环评信用机制,随意选择惟命是从的环评技术机构。这就为环评编制质量的下滑提供了方便。

(三)信用惩戒威慑不足

一方面,在失信惩戒主体只有环评机构及其从业者时,环评技术机构投资人不会因为其投资的环评机构受到信用惩戒而影响其继续投资环评市场。同时,建设单位除非项目环评被依法撤销,也不会因环评技术机构被信用惩戒而影响其建设项目的继续建设和运行。技术评估单位及专家则更少因其评估过的环评文件的编制单位受到信用惩戒而丧失评估单位与专家的身份。因此,即使环评单位及其从业者受到了极为严厉的信用惩戒,也无法威慑到环评市场的其他参与主体。

另一方面,即使是针对环评机构及其从业者,信用惩戒力度也不足。如前所述,那些“勤劳”的环评师,在信用平台公开上最严重的惩戒结果是在信用平台“注销”,对那些“高产”的环评机构最严厉的信用惩戒是列入“黑名单”或“限期整改名单”。殊不知,在蒙混过关、大捞一笔的思想下,与赚取的收益相比,“注销”和列入“黑名单”等都不值一提。更何况,“注销”的仅是信用平台信息,一旦符合规定条件时,还可以从“注销”人员里移出。在环评市场的利益诱惑面前,一名谨慎勤勉的环评工程师辛辛苦苦工作多年,也许远比不上那些沦为“签字机器”的环评工程师在“注销”前两三年捞得多;规规矩矩开展业务的环评机构与那些靠着低价竞争、最终被列入“黑名单”的环评单位相比,可能都无法正常生存。长此以往,环评市场怎能改变“劣币驱逐良币”的恶劣现象?

(四)“守信机制”欠缺

“信用”的基本关系就是授信方和受信方的关系①。期望对方守信的是授信人,接受对方授信的是受信人。守信机制是信用关系的基础。在健康的信用环境下,守信等级越高,信用主体的优先权和豁免权越高,其在市场运行中的盈利能力就越强。当守信能够带来持久而丰厚的利益时,信用的“含金量”便与市场主体主动改善并维护其市场地位的内在动力呈现正相关。欠缺“守信机制”时,守信并非信用等级的基础,市场主体信用等级的区分度也与守信无明确关联,在无论怎样诚实守信也不能带来市场信用等级的提升时,此时的信用并无“含金量”可言。

现行环评信用规定中对失信行为及其处理做了大量的规定,而对守信行为的具体类型、范围、信息采集和评价等级等均为未规定,更未规定不同的守信级别可能获得的环评市场中的优先权和豁免权。现行制度设计中对“守信机制”的缺失,无疑使环评市场主体丧失了市场行为的基本指引。如何守信并提升环评编制质量没有被视为环评市场的行为准则,而本来为确保环评质量而规定的环评信用制度,逐渐演变成了生态环境部门对环评的事后监管与环评市场主体如何规避失信惩戒并获取利益最大化的博弈。那些在环评领域中坚持职业操守,看中编制质量而非市场利益的环评市场主体,反而被市场不断边缘化。其结果是,无论生态环境部门怎样增加“限期整改名单”和“黑名单”的长度,都赶不上环评市场主体更换“马甲”、盲目扩张、恶性竞争以及“挂证”签字的速度,难以扭转环评编制质量降低的局面。

当前环评领域的乱象已经表明,缺乏“守信机制”的信用管理,悖离了信用制度的初衷,不利于环评编制质量的提升。尤其是建设单位,作为环评主体责任的承担者,属于环评守信管理的主要对象。生态环境部门应当指导建设单位不断加强建设项目环境管理能力②,强化建设项目环评的守信意识,通过制度完善建设项目环评的守信指标,帮助建设单位提升环评守信等级。

四、现行环评信用监管缺陷的深层根源

当前环评信用监管缺陷的发生,其根本原因在于环评领域呈现出的持续而强烈的信任危机,导致环评信用的锚定对象发生剧变,使得环评信用的制度供给严重不足。

(一)环评信任危机的持续

环评结论是否科学,环评质量是否有保障,一方面取决于环评编制人员的技术能力和法律素养,另一方面取决于建设单位对环评工作的配合与认知程度。两者之间构成环评服务中最基本的信任关系。在原环评资质管理时代,社会资本难以进入环评市场,环评机构的资质实质上绑定了其环评技术能力、与技术评估专家的关系以及与环评审批机关的关系等各项因素。建设单位对环评机构的信任也主要集中于资质上。资质构成了信任的锚定对象。

① 章政、张丽丽:《论从狭义信用向广义信用的制度变迁——信用、信用经济和信用制度的内涵问题辨析》,《征信》2019 年第 12 期。

② 笔者认为,建设项目环境管理能力是指建设单位对自身建设项目各类生态环境法定义务的管理和执行能力。其中,建设项目环评管理能力是主要的环境管理能力。

而取消环评机构资质管理后，激烈竞争中的环评机构和环评师们不断感受着来自市场的生存危机。“听命于资本”①成为大多数环评机构和环评从业者的价值抉择。以往环评市场主体基于资质形成的信任关系迅速瓦解。“多快好省”的取得项目环评批复成为建设单位选择环评机构的不二标准。习惯于以资质为指引的技术评估单位（专家）和环评审批部门，在人员和精力有限的情况下，疲于应对质量参差不齐的环评文件，环评市场逐渐失去了信任的路标。

环评领域信任危机的持续加剧，使得重新形成新的、值得信赖的市场秩序越发困难。在生存危机和成本控制的双重压力下，环评技术机构“微型化”（只有一个环评工程师）、环评工程师“挂证化”（短时期内在多个环评技术机构从业）的现象比比皆是。“虽然信任的缺失会使人们更加青睐小型企业，也会给经济行为带来更高的成本，但这些缺陷都能从小型企业常有的优势中找到补偿”②。而由此导致的环评质量下降则令人痛心。

尤其在我国东部产业向西部转移的产业结构调整过程中，急于落地的产业资本与激荡着产业扩张冲动的地方政府，缺乏识别环评机构优劣的信用导向，而当地的环评技术评估机构也受到地方保护和盲目扩张的双重鼓动，极大地影响着当前西部地区环评文件的编制质量。

（二）环评信用锚定对象的剧变

以往的环评市场“将资质与质量绑定”，造就了环评质量取决于环评机构资质的畸形信任关系。取消环评机构的资质管理后，环评市场顿时失去了信用的锚定对象。在市场资本和惩戒力度不足等多重因素影响下，环评市场青睐那些愿意沦为“签字工具”的环评机构，而非看中他们的技术能力、继续教育、业绩类别和工作能力等。然而，环评的法律性质决定环评文件的编制质量是不能试错的，因为每一次试错都可能造成严重的环境污染或生态破坏风险，全社会都可能为此承担高昂的试错成本。

环评市场要重建信任，必须以信用的视角重新审视环评信用的锚定对象。良性的环评市场信用应当是贯穿环评文件编制的事前、事中、事后全过程的，环评编制质量的高低并不与环评机构或编制人员的资质或者资格相等同，而是与环评机构及其编制人员的业绩、继续教育水平、编制类别的经验，与建设单位对环评的认知程度、自身环评文件的审核能力，以及与环评技术评估机构的审查水平等息息相关。环评文件的编制质量越高，参与该环评文件编制的市场主体的信用等级就应当越高，其获得市场认可和选择的机会就越高。

因此，良性的环评市场应将环评编制质量作为环评信用的锚定对象，环评信用监管的全部目的就在于促使各类环评市场主体不断累积“信用”资本，努力提升环评文件的编制质量。

（三）环评信用监管的制度供给不足

现行环评信用监管机制将复核、抽查等他律性的事后监管手段逐步强化为环评编制质量的终极过滤器，实质是模糊了环评信用监管的边界。由于复核与抽查的随机性很强，且环境主管部门人力极为有限，无法实现对每一份环评文件一一进行检查，使得有质量问题却未被检查发现的漏网之鱼大量存在，由此造成环评市场主体出现与生态环境部门博弈的侥幸心态。但是如果对每份环评文件都复核一遍，不仅无端增加监管成本，更是对环评编制主体的强烈不信任。这是现行环评信用监管无法解决的内在矛盾。

事实上，良性的环评信用机制强调的是自律监管而非他律监管，制度设计的重心不应放在事后阶段，而应放在事中阶段。因为无论是复核抽查，还是“双随机、一公开”都只是他律性质的监管手段，不具有规范市场秩序的基础作用，这与信用监管的自律性质是截然不同的。早在 2018 年 6 月，李克强总理在全国深化“放管服”改革、转变政府职能电视电话会议上就明确指出，“双随机、一公开”是市场监管的基本工作机制，而信用监管是规范市场秩序的“金钥匙”。2019 年 7 月，国务院办公厅印发《关于加快

① 周文冲、杜康、林超：《环评报告有模板，只改数据就过关》，见半月谈网，http://www.banyuetan.org/jrt/detail/20200610/1000200033134991591261037889841473_1.html.

② 弗朗西斯·福山：《信任：社会美德与创造经济繁荣》，广西师范大学出版社 2016 年版，第 33 页。

推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》(以下简称《指导意见》),再次提出“双随机、一公开”监管要与信用等级相结合。

可见,环评信用制度在规范环评市场秩序方面有着传统监管手段不可替代的、更为基础的制度功能。

五、“信用环评”机制的构建

(一)确立“信用环评”立法

建立“信用环评”不能仅仅满足于在环境立法中宣示信用条款,而应当从保障环评信用锚定于环评编制质量,重塑与规范环评市场秩序处罚的角度出发,确立“信用环评”的制度空间。

“信用环评”是对环评市场主体客观信用状况的评价。原来的资质管理是设立环评市场“门槛”的行政许可措施,不利于环评市场的竞争。但“信用环评”不是行政许可,不是进入环评市场的门槛,而是强调市场主体自律约束的制度性要求。只要进入环评市场均应当依法接受信用评价,并认可依法信用评价所带来的交易机会和奖惩结果。

“信用环评”着重强调守信机制,实质是环评信用的后设监管。即政府监管部门赋予监管对象(如市场主体)一定的监管自主权,引导其建立内部监管体系和开展自我监管,并对这种内部监管机制加以监管的方式①。“信用环评”明确要求各类环评市场主体必须根据法律、法规或规章规定的守信条件作出信用承诺,并客观履行其承诺且公开履行结果后,才能享有守信激励的权利。

(二)确立“信用环评”主体多元化

“信用环评”是以建设单位对环评文件质量的主体责任为基础,以环评技术机构对环评编制的质量责任为重心,以环评技术机构投资主体的投资限制为上限,以环评技术评估单位对环评文件质量的评估责任为底线,而确立的多方环评守信机制。

在一个有规律的、诚信的相互合作的共同体内部,成员会基于共同认可的准则,对于其他成员有所期望②。对市场主体发挥作用的信用机制范围越大、程度越深,市场中利益相关者的试错成本就越低,承担沉没成本风险的就越小。

“信用环评”的征信对象应尽可能广泛地将建设单位、环评机构投资者、环评技术评估单位(专家)等其他环评参与者都纳入其中,将健康市场秩序所期望的道德准则内化于信用机制的守信规则之中。根据环评市场主体的信用评价确定其在环评市场中的不同地位和信用等级。

2016 年,原环境保护部等 31 个部委联合印发了《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》,这就为建设单位在环评领域发生失信行为予以失信联合惩戒创造了条件。此外,修订后的《固体废物污染环境防治法》等法律也为建设单位失信惩戒提供了法律基础。

(三)以守信作为“信用环评”的重中之重

“信用环评”应以守信行为作为环评信用制度构建的基石。着重规范信用承诺,通过制定守信指南和守信“正面清单”,明确守信承诺的履行场景和样态,对守信行为设定清晰的等级和划分规则,将信用监管的重心从失信惩戒向守信激励的方向转移。

“信用环评”的信用承诺绝非环评市场主体的基本情况说明,而是要求建设单位对其环评机构的筛选条件、环评文件的审核能力等作出承诺;要求环评技术机构对其编制能力、编制人员选择等作出承诺,要求环评技术机构投资对其因失信导致的投资限制情形作出承诺,以及要求环评技术评估机构对评估能力、评估专家的选择等作出承诺。

---

① 张毅、王宇华、黄菊、王启飞:《信用监管何以有效?——基于后设监管理论的解释》,《中国行政管理》2021 年第 10 期。

② 弗朗西斯·福山:《信任:社会美德与创造经济繁荣》,广西师范大学出版社 2016 年版,第 28 页。

不同守信等级的环评市场主体将获得环评市场中机会不等的推介、奖励、贷款、投资鼓励等激励措施。守信级别越高,获得环评市场“优先选择权”的机会越多。无论是建设单位或者环评技术机构,还是环评技术评估机构,一旦选择守信等级不高、存在失信风险的环评主体,将直接“触发”失信预警提示。

“信用环评”将动态调整纳入守信行为和守信等级,并与生态环境部门的“双随机、一公开”监管手段相联动。守信等级高的环评市场主体,复核检查的比例和频次相应降低,减少对其正常经营的影响,做到“无事不扰”;对环评守信情况一般的环评市场主体,按常规比例和频次抽查,做到“执法必严”;对守信情形较差的环评市场主体,提高抽查比例和频次,做到“利剑高悬”。

(四)以失信预警作为“信用环评”的警戒线

法治语境下的守信与失信不再等同于道德约束,而是有守信与失信的法定情形。法定情形下的守信与失信也不是“非此即彼”的对应关系。失信所惩戒的是违反市场基本秩序的行为。失信等级最高,则其守信等级直接“归零”,直接导致其他领域的失信连锁反应,形成“一处失信,处处失信”的结果。而守信所激励的是对健康市场秩序的塑造,守信法定行为越多,则守信等级越高。

失信预警并不就是失信。只有在客观上存在应予惩戒的失信行为时,才属于失信的范畴,因此,失信预警仍属于督促信用对象守信的范畴。当前环评市场中的失信行为屡禁不止,生态环境部门的行政处罚和失信记分愈来愈多,信用监管的重心也不得不随之向事后阶段转移,究其原因,就是缺乏环评“失信预警”这一警戒线。无法以“失信预警”触发各类环评市场主体的守信自觉性,从而引导各类环评市场主体的守信行为,最终造成环评市场主体在守信问题上愈发“无知而无畏”。

在“信用环评”机制中,环评市场主体的失信风险预警等级越高,其环评审查就越严格,审批后的环评复核检查频次越高,同时,向金融、行业及其他部门推送的信用预警信息越频繁,从而,对环评市场主体具有显著的警示和指引功能。当前,有些地方生态环境部门针对环评文件数量明显异常的单位及人员增加监督检查频次的做法,虽具有失信预警的色彩,但因没有衔接守信规则,仅作为事后监督检查的手段,故而无法起到失信预警的作用。

六、结语

习近平总书记在《之江新语》中提出“建立包括信用信息、信用评价、信用激励和失范惩罚机制在内的社会信用体系”。伴随社会信用体系建设,我国环评领域已经走上了信用监管之路。我们认为有必要通过立法确立“信用环评”机制,确立多元化的“信用环评”主体,以守信塑造环评市场的基本秩序,以失信预警督促环评市场主体积极守信,化解当前的环评市场信任危机,彻底扭转“劣币驱逐良币”的市场乱象,从而实现不断提升环评编制质量的制度目标。

(责任编辑:新中)