

# 环保管家模式在产业园区环境治理中的应用效果与优化路径研究

彭芬芬

长沙市生态环境局雨花分局 湖南长沙 410007

DOI: 10.32629/ems.v8i7.21179

**[摘要]** 产业园区在推动区域经济增长中扮演着关键角色,但规模扩张带来的环境负荷持续加重,传统管理模式在专业力量、运行效率和制度持续性等方面渐显乏力。2016年“环保管家”政策的提出,为这一困局打开了新的突破口。本文在界定环保管家概念内涵与梳理其理论基础(委托代理、外部性校正、公共物品供给、协同治理)之上,结合典型案例考察了该模式在园区环境治理中的实际运作方式与成效。研究发现,环保管家能够切实提升园区环境管理的专业水准、降低行政成本、减少环境信访,但其持续健康发展仍面临政策配套不充分、行业标准缺失、服务机构能力分化、园区合作理念偏差等制约因素。据此,从健全制度框架、推进标准化建设、增强服务主体能力、端正合作理念、优化绩效考核、培育行业生态六个维度提出优化路径。研究认为,环保管家应定位为园区环境治理能力建设的“加速器”而非永久的“替代品”,其长期成效取决于制度设计与能力成长的双重耦合。

**[关键词]** 环保管家; 产业园区; 环境治理; 第三方服务; 优化路径

## 一、引言

### (一) 问题缘起

产业园区自20世纪80年代在我国兴起以来,已逐步成长为支撑区域工业化进程和城镇化扩张的核心载体。它们在聚集资本、劳动力、技术等生产要素,孵化新兴产业、优化城市空间布局等方面展现出的功能,是其他经济形态难以替代的。然而,规模扩张的另一面,是资源消耗和污染排放的同步攀升。走进不少园区,大气中混杂的异味、河道边偶尔可见的油污、固废临时堆场扬起的尘土,都在提示一个事实——环境承载已逼近甚至触及底线。

为什么传统管理手段越来越“力不从心”?答案或许不复杂:园区管理机构的人员编制和专业技能是有限的,而入驻企业的行业跨度大、工艺路线杂、排放特征各异。面对几十家乃至上百家企业,要逐一搞清楚每家排了什么、排了多少、该怎么治,单靠园区自身的力量确实捉襟见肘。更棘手的是,环保政策法规更新频率快,技术标准不断加严,园区管理人员即便有心学习,也往往跟不上节奏。于是,一种尴尬的局面反复出现——上面检查来了,临时抱佛脚;企业出了环境事故,才想起该有个预案。

正是看到了这一结构性矛盾,原环境保护部在2016年出台的《关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》中,首次提出了“环保管家”的概念。文件的措辞是“鼓励”,而非“强制”,这本身透露出一种审慎的试探姿态——先看看市场接不接、园区买不买账。但就是这样——一个温和的政策信号,却意外地激活了一片市场蓝海。此后几

年间,从沿海发达地区到中西部内陆省份,越来越多园区开始尝试将环境管理的部分事务“外包”出去,请专业的人做专业的事。到2025年前后,这一模式已从零星试点扩展为颇具规模的行业现象。

## 二、环保管家模式的分析基础

### (一) 概念界定

先得说清楚“环保管家”到底指什么。这个词的官方出处是2016年的那份部委文件,文件中并没有给出严格的定义,更多是一种政策倡导。业内比较通行的理解是:环保管家是合同环境服务在特定场景下的具体实现形式,即排污主体(政府、园区或企业)以签订服务合同的方式,将全部或部分环境管理职能委托给具有相应资质的第三方专业机构,由后者提供系统性的环保技术支持和管理服务。

需要区分几个容易混淆的概念。环保管家不同于传统的环评机构——后者只负责编制环境影响报告书(表),出具后即告任务完成,不参与后续的管理执行;环保管家也不同于单纯的污染治理设施运营外包——后者通常只盯着一座污水处理厂或一套脱硫装置,范围较窄。环保管家的特征在于“统揽性”:它看到的不是某个排污口、某台设备,而是整个园区的环境管理全貌,并且要对结果承担合同约定的责任。

具体到产业园区的场景中,环保管家服务的合同主体是园区管委会或其授权的运营公司,服务对象则是整个园区范围内的所有入驻企业(尽管在实际操作中通常优先覆盖重点排污单位),服务内容涵盖环境现状调查、政策法规咨询、排污许可辅助申报、污染治理方案设计、日常巡检监测、环境

风险排查、应急预案编制演练、环保培训教育等事项。可以说,凡是园区环境管理中“需要但又养不起”的那部分专业技术工作,理论上都可以装进环保管家的服务篮子。

## (二) 理论支撑

环保管家看似是一件很“实务”的事,但把它放在理论透镜下,会发现它牵涉好几个经典的学术议题。

先说委托代理。园区管委会是委托方,环保服务公司是代理方,委托的内容是环境管理事务的处置权。分工产生效率——这是经济学的基本共识,环保管家能比园区自己做得好,原因就在于专业分工。但委托代理关系自带的麻烦也不少:园区怎么知道管家有没有认真干活?管家会不会为了节省成本而降低服务标准?这就需要在合同中嵌入考核机制、定期报告制度和违约处罚条款,用制度设计来对冲信息不对称。

再说外部性。企业排污造成环境损害,但治理成本如果完全由社会承担,企业就没有动力主动减排。环保管家进入之后做的一件重要事情,就是帮助企业算清“环保账”——把治污的成本和收益量化出来。当企业发现少排一吨废水能节省一笔排污费、减少一次停产风险,外部成本就开始向内部转化了。

## 三、产业园区环境治理的现状与症结

### (一) 污染问题的基本面貌

要理解环保管家为什么能在园区场景中落地生根,得先看清园区环境治理面临的真实处境。

排放总量居高不下。一个中等规模的综合性产业园区,年排放工业废水通常在数百万吨级别,二氧化硫和氮氧化物等大气污染物排放量可达数千吨。这些数字放在一个有限的地理空间内,对周边环境容量的压力可想而知。尤其是在秋冬季静稳天气条件下,部分园区下风向区域出现超标天数的概率明显高于城市其他区域。

污染物种类繁多。综合性园区内可能有电子厂、制药厂、食品加工厂、机械制造厂并存。电子厂产生含氟废水和有机废气,制药厂排放高浓度有机废水和恶臭气体,食品加工厂主要排出高COD废水和油脂,机械制造涉及重金属和油雾。不同的污染物需要不同的治理工艺,这对园区统一管理提出了极大挑战。

风险隐患如影随形。化工类园区自不必说,即便是一般工业园区,也普遍存在危险化学品临时存放不合规、危险废物暂存间标识不清、应急池被挪用等问题。而很多园区的环境应急预案停留在“编了本子锁在柜子里”的状态,管不管用从未检验过。

## (二) 既有管理模式的软肋

园区环境管理不是没做,而是做得吃力。为什么吃力?几个方面的短板叠加在一起。

人的问题。园区管委会的编制是固定的,一个环保岗位可能只有两三个人,却要面对上百家企业的日常监管。更关键的是,这些工作人员的专业背景五花八门,真正学环境工程、环境科学的少之又少。环保政策的更新频率快,他们就更加跟不上。

效率的问题。环境管理在园区内部横跨好几个部门——经发局管项目引进、建设局管网建、应急局管安全生产、城管局管固废清运。一件事情要协调多个口子,推来推去是常有的事。等到终于有人牵头了,最佳处置时机可能已经错过。

## 四、实践进展与成效考察

### (一) 案例一:某省级开发区

为了更具体地呈现环保管家在实际中的运作方式,这里选择两个有代表性的案例加以描述。

第一个案例是位于东部沿海某省的省级经济技术开发区。园区成立于2000年前后,经过二十余年发展,已形成电子信息、精密机械、新材料三大主导产业,入驻企业超过200家,其中规模以上工业企业80余家。和很多同类型园区一样,随着入驻企业逐年增多,环境信访投诉量也在持续上升,2018年全年达120余件,主要集中在异味扰民和河道水质发黑两方面。

2019年初,园区管委会决定尝试引入环保管家,通过公开招标选定了一家省内较有实力的环保科技公司,合同期三年,服务费用每年约180万元。

管家团队进场后的第一件事,是花了一个半月时间对全部规上企业进行了一轮全面“体检”。体检的内容不是走马观花,而是实实在在看环评文件与实际生产是否一致、治污设施是否正常运行、排污口设置是否规范、危废台账是否完整。体检结束后,管家出具了一份200多页的《环境现状评估报告》,把每家企业的合规状况、主要问题、整改建议逐一列明。管委会根据这份报告,向问题突出的企业下达了限期整改通知。管家随后负责跟踪整改进度,整改完成后进行复核验收,形成“检查—反馈—整改—复查”的完整链条。

在制度建设方面,管家协助园区编制了《环境管理操作手册》和《地下管网排查工作指南》,前者规范了日常巡查、数据填报、档案归集等基础工作的操作流程,后者对园区雨污管网混接、错接问题的排查方法给出了技术指引。与此同时,管家还搭建了一个轻量化的环境信息管理平台,把园区现有的6个大气微型监测站数据、35家重点企业的在线监测

数据以及移动巡查记录集成到一个界面上, 管理人员登录后可以实时查看各点位污染物浓度变化趋势, 出现异常时系统自动发送预警短信。

到2020年底, 平台累计推送预警信息400余条, 绝大部分都在当天得到了响应和处理。当年园区环境信访投诉量降至40余件, 同比下降近七成。更重要的是, 园区在省级年度考核中的环保专项排名从第37位跃升至第12位, 这在很大程度上增强了管委会继续推行该模式的信心。

## 五、制约因素与深层问题

### (一) 政策制度供给不充分

2016年的文件开了个头, 后续配套措施并没有及时跟上。截至目前, 国家层面尚未出台环保管家服务的专项管理办法, 服务内容边界、从业人员资质要求、服务收费标准等关键问题都缺少权威界定。各地在具体操作中只能自己摸索, 导致政策落地效果参差不齐。有的省份将其纳入政府购买服务目录并给予财政支持, 有的省份则将其视为企业自主行为不作干预, 区域间差异较大。

### (二) 行业标准体系缺失

环保管家目前既没有统一的服务质量评价方法, 也没有规范化的合同范本和计价依据。市场上活跃的服务机构水平悬殊——做得好的能够提供从规划到实施的一揽子方案, 做得差的不过是把环评报告和数据填报打包卖了个新名字。低价竞争在招投标中时有发生, 一些园区贪图便宜选择了报价最低的机构, 结果服务质量无法保证, 反过来又对环保管家模式产生了负面印象。这种“劣币驱逐良币”的苗头如果得不到遏制, 行业发展前景将受到损害。

### (三) 服务机构综合能力不足

环保管家需要的不是单项技术, 而是系统思维和综合协调能力。目前国内真正具备这种能力的机构为数不多。大部分中小型环保公司强项集中在某一两个细分领域——有的擅长水处理, 有的擅长大气治理, 有的擅长环评咨询。要让他们独立承担一个园区全方位的环境管理任务, 往往会出现“偏科”现象——熟悉的领域做得好, 不熟悉的领域拿不出有效方案。人才结构单一、数据整合能力弱、跨行业经验匮乏, 是制约服务能力提升的突出短板。

## 六、优化路径与政策建议

### (一) 健全制度框架

中央政府层面应尽快出台环保管家服务的专项指导文件, 明确服务范围、准入条件、合同要件和监管要求等基础

规范。将环保管家服务纳入各级政府购买服务指导目录, 对符合条件项目给予财政补贴或税收优惠。推动建立环保管家服务信息公开平台, 定期公布服务机构的业绩、信用和用户评价, 降低供需双方的信息搜寻成本。

### (二) 推进标准化建设

鼓励行业协会牵头, 联合龙头企业和科研院所, 研制环保管家服务质量分级标准、从业人员能力评价标准和合同示范文本。收费标准可参照工程咨询、环境监测等相关行业的取费办法, 结合服务内容的复杂程度和园区规模实行差异化定价。通过标准化工作, 压缩低价低质机构的生存空间, 引导行业从价格竞争转向质量竞争。同步建立服务主体信用档案, 对存在弄虚作假、重大失职行为的机构实行市场退出。

## 七、结语

环保管家在我国产业园区环境治理中的实践已有多些年头, 它在解决“谁来治、怎么治、治到什么程度”等核心问题上提供了一条新的路径。它不是万能的——制度设计不当、合作理念偏差, 效果同样会大打折扣。但从已经走通的道路来看, 它的确为那些长期受困于技术薄弱、人员短缺、机制僵化的园区, 打开了一扇新的窗口。

展望未来, 随着生态环境约束从“宽松软”走向“严紧硬”, 园区对专业化环境管理的需求只会越来越大。环保管家行业如果能抓住这一窗口期, 在服务能力、行业自律和诚信建设上实现质的跃升, 完全有可能成长为中国环保产业版图不可忽视的重要板块。这需要政策制定者的耐心、服务提供者的用心和园区管理者的信心, 三者缺一不可。

### [参考文献]

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2022.
- [2] 原环境保护部. 关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见[Z]. 环大气(2016)45号, 2016.
- [3] 张伟, 李明. 环保管家模式在产业园区的应用研究[J]. 环境保护, 2022, 50(8): 45-49.
- [4] 王晓华, 刘芳. 我国环保管家发展现状及对策建议[J]. 中国环境管理, 2023, 15(2): 78-83.
- [5] 陈强, 赵丽. 环保管家服务标准体系构建研究[J]. 环境科学研究, 2022, 35(6): 1345-1352.

作者简介: 彭芬芬(1989.10-), 女, 汉族, 湖南岳阳人, 本科, 工程师, 主要从事环境咨询, 环保管家工作。