基层生态环境执法引入环保管家服务实践路径探析

刘竞勇

上海建科环境技术有限公司　上海　201100

摘　要：基层生态环境执法长期面临“人少事多、专业薄弱、监管泛化”的结构性困境，传统运动式执法与刚性管制手段难以适应当前环境治理精细化、复杂化的现实需求。环保管家服务作为第三方专业环境综合服务模式，具备技术赋能、过程嵌入与风险预防等核心功能，为基层执法效能提升提供了可行路径。本文基于环境治理现代化视角，系统分析基层执法困境与环保管家服务的契合逻辑，进而从制度规范、职能定位、协作机制、能力建设与监督评价五个维度，构建基层执法引入环保管家服务的实践路径框架，旨在推动基层环境执法从“单兵作战”向“协同共治”转型，实现执法刚性与服务柔性的有机统一。

关键词：基层生态环境执法；环保管家；第三方服务；协同治理；实践路径

引言

随着生态文明建设深入推进，生态环境监管体制改革持续深化，基层生态环境执法作为环境治理体系的“最后一公里”，其效能直接关系污染防治攻坚战成效与人民群众环境权益保障。然而，基层执法长期面临编制紧缺、技术装备不足、专业知识结构单一等现实约束，尤其在县域层面，执法人员往往身兼数职，难以对辖区各类污染源实施精准、常态监管。与此同时，环保法律法规体系日趋严密，排放标准持续收严，企业环境管理要求日益精细化，行政检查、行政处罚、排污许可管理等执法事项的专业性显著提升，基层执法能力与监管任务之间的“剪刀差”效应愈发突出。近年来，“环保管家”作为一种创新型环境综合服务模式逐步进入政策视野，其以第三方专业机构为载体，为政府、园区或企业提供“一站式”环境咨询、监测、治理与风控服务。2016 年原环境保护部印发《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》，首次从政策层面明确鼓励发展环保管家服务。

1 基层生态环境执法的现实困境与归因分析

1.1 执法资源与监管任务的结构性失衡

基层生态环境执法机构的编制配置基本沿袭了传统环境管理体制下的标准，但监管对象数量与种类已发生指数级增长。以县级生态环境分局为例，在编执法人员通常仅十余人至数十人，却需管辖数百至上千家固定污染源，同时承担信访投诉处理、突发环境事件应急、排污许可后监管等多元任务。这种“小马拉大车”格局直接导致日常执法以“双随机”抽查为主要方式，覆盖面与频次均难以满足精细化监管需求。更为严峻的是，基层执法经费普遍拮据，必要的现场检测设备、快速筛查仪器、信息化执法终端等配置不足，进一步放大了人力短缺的负面效应。

1.2 执法队伍专业能力与监管需求的适配性不足

现代环境执法已从“看得见烟尘、闻得到气味”的感官判断阶段，演进为基于排放数据、工艺特征、环境风险评估的复合型专业判断。VOCs（挥发性有机物）治理、在线监控数据造假识别、土壤污染溯源、碳排放数据核查等新兴执法领域，要求执法人员具备扎实的理工科背景与跨学科知识储备。然而，基层执法队伍中环境工程、化学分析等专业出身的比例偏低，多数人员通过短期培训获取业务能力，面对复杂技术问题往往只能依赖外部监测机构出具报告，缺乏过程研判与快速响应能力[1]。专业能力鸿沟不仅制约了执法精准度，也削弱了执法行为的公信力与权威性。

1.3 执法模式封闭化与治理效能损耗

传统基层执法呈现明显的“命令—控制”特征，执法过程以行政检查、证据固定、行政处罚为基本链条，强调事后惩戒而轻事前预防与事中指导。这种封闭式执法模式导致两方面问题：其一，执法人员与企业之间缺乏常态化技术沟通渠道，企业在环境合规管理中遇到的困惑无法获得及时、权威的技术指导，违法风险累积后以行政处罚方式爆发，增加了社会对抗成本；其二，执法信息与专业技术知识在行政体系内部单向流动，缺乏开放性的知识更新机制，执法人员长期处于“干中学”的被动状态，难以实现执法能力的系统性跃升。

2 环保管家服务介入基层执法的逻辑基础与功能定位

2.1 环保管家服务的核心内涵与制度供给

环保管家并非简单的环境咨询外包，而是以第三方专业技术力量为依托，向委托方提供涵盖环境监测、污染治理设施运维、环境风险评估、环保合规咨询、应急预案编制等全链条、动态化的综合服务。其核心特征可概括为“全程性”（覆盖规划、建设、运营全生命周期）、“前置性”（重在风险识别与预防）和“定制性”（根据委托方特征设计个性化方案）。从制度层面看，《关于推行环境污染第三方治理的意见》（国办发〔2014〕69 号）、《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》等政策文件，已为第三方参与环境治理预留了制度接口[2]。2020 年以来，多地省级生态环境部门出台的“环保管家”服务指引或管理办法，进一步明确了服务内容、质量要求和各方权责，为基层执法引入环保管家提供了操作性依据。

2.2 功能耦合：执法刚性与服务柔性的互补逻辑

将环保管家引入基层执法体系，绝非以第三方服务替代行政监管，而是通过专业力量的嵌入，实现执法效能的结构性优化。其耦合逻辑体现在三个层面：第一，技术赋能。环保管家为执法人员提供即时性、专业化的技术支撑，包括排放标准解读、治理工艺可行性评估、数据异常分析等，弥补执法人员专业知识短板，提升现场检查的针对性与证据收集的规范性。第二，风险缓释。环保管家通过定期巡检、数据监控等方式协助排查企业环境风险隐患，将大量潜在违法问题解决在行政立案之前，既降低了企业合规成本，也释放了执法资源。第三，沟通桥梁。环保管家作为中立第三方，在企业与执法部门之间搭建技术对话平台，协助企业理解政策要求、制定整改方案，减少因信息不对称导致的行政争议，提升环境治理的社会接受度。

2.3 边界厘清：辅助决策而非替代执法

必须明确，环保管家的角色定位是“技术顾问”与“辅助力量”，而非“准执法者”。行政处罚决定权、行政强制措施实施权、现场检查的主导权等公权力属性行为，必须由持有执法证件的行政机关工作人员依法行使。环保管家提供的监测数据、技术报告、风险评估结论等，属于专业意见证据，需经执法人员依法审查、核实后方可作为执法依据。任何将执法权变相让渡或外包给第三方机构的做法，均违背行政法基本原则。因此，实践路径设计须始终恪守“辅助而不替代、嵌入而不越位”的根本准则。

3 基层生态环境执法引入环保管家服务的实践路径

3.1 制度建构：细化引入程序与权责清单化管理

将环保管家纳入基层执法体系，首要任务是构建全链条、可操作的制度规范，避免因程序模糊引发权责争议。具体措施包括：一是制定《环保管家服务采购与管理办法》，明确投标机构须具备 CMA 资质且无不良记录，合同附《服务事项正面清单》和《禁止行为负面清单》，正面逐项列出允许承接的辅助工作（台账更新、数据审核、设施评估），负面明确不得触碰的执法核心事项（违法认定、处罚裁量、强制措施）[3]。二是采用“框架协议 + 专项委托”两级实施机制，通过公开招标与 3~5 家机构签订两年框架协议，约定常规服务内容和计费标准；复杂任务另行签订专项委托书，载明具体目标、时限和验收标准。三是编制《服务技术操作规范》，统一采样布点、检测记录、报告模板和数据格式，同时制定《保密与利益回避细则》，要求全员签署保密承诺，并禁止同一机构同时为被监管企业提供咨询服务，从源头防范利益冲突。

3.2 职能配置：分层划定服务层级与重点介入场景

摒弃” 一刀切” 的粗放模式，依据执法任务的技术含量、风险程度和紧急等级，将环保管家服务划分为三个操作层级，并明确各层级的启动条件、工作流程和产出标准：第一层级为“信息支撑型”，常态化开展污染源台账季度更新、在线数据月报分析和法规数据库维护，由驻场人员完成并提交综合报告。第二层级为“技术研判型”，按需触发，针对排污许可审核、治理效率核算、LDAR 合规性评估等任务，环保管家在 48 小时内派工程师赴现场，使用便携仪器获取实测数据，5 个工作日内出具《技术分析意见书》，注明数据来源和不确定性，供执法人员独立认定。第三层级为“应急联动型”，建立 24 小时值班制，接到指令后 2 小时内到场，提供快速检测、扩散模拟和处置建议，24 小时内提交初步报告，需配备便携式 GC-MS 等移动设备。介入场景聚焦三类：重点排污单位每年一次深度“体检”、环保督察整改技术复核、重复信访的独立监测溯源；严禁将排污许可核发、处罚裁量等行政决定事项委托第三方。

3.3 协作机制：推行“双人同行、联席会商”标准化流程

将环保管家深度嵌入执法业务流程，建立可复制、可考核的协作程序，避免” 两张皮” 现象。现场检查实行“1 名执法骨干 +1 名管家工程师”编组，执法人员负责行政程序启动、笔录制作和文书下达；管家同步开展检

测、采样、参数核对，填写《技术辅助工作记录表》并双方签字，检查后 72 小时内提交正式《技术检测与分析报告》归档。建立“周通报、月会商、季研判”会议制度：每周简短沟通检查计划与资源调配；每月召开骨干与管家团队会商会，形成《月度协作问题清单》并限时整改；每季度由分局分管领导研判风险趋势，调整监管重点和服务投放。依托现有信息化平台，为管家开设专用上传端口，实时同步巡检轨迹、检测数据、整改照片等，设置自动预警（如数据接近超标限值 80%时推送提示），所有操作留痕可追溯。

3.4 能力建设：实施“双向赋能”培训与资格认证

服务效能的持续提升，有赖于执法人员与环保管家技术人员的专业化水平同步提高。应推行以下具体举措：针对执法人员，实施“技术素养提升三年计划”：第一年基础培训（行业工艺、治污原理、故障识别，每季度 1 次现场观摩，全年不少于 40 学时）；第二年侧重数据分析和证据运用（在线监控校验、排放速率计算、技术报告审查，全年 30 学时）；第三年综合研判与应急演练，培训后进行闭卷考试和实操考核，成绩与执法资格年审挂钩[4]。针对管家技术人员，实行“行政执法规范专项认证”，须通过省级部门或行业协会组织的行政程序、证据合法性、采样链式管理、保密纪律等考试，有效期三年，未持证人员仅限后台数据整理，不得现场作业。同时建立交叉轮岗机制：执法骨干每年到管家机构跟班学习至少 5 个工作日，管家负责人定期参加执法案件审查会议（涉密除外），双方每半年联合编写《典型技术执法案例集》，固化为内部教材，促进知识共享。

3.5 监督评价：构建量化考核与风险防控闭环

将监督评价从笼统的” 满意度调查” 升级为指标明确、权重清晰、奖惩分明的绩效管理体系，并配套完善的风险防控措施。建立“服务质量多维考核卡”，维度包括技术准确性（报告数据错误率≤ 2%，结论与行政决定一致率≥ 95%）、响应及时性（常规任务达标率≥ 98%，应急达标率 100%）、协作配合度（执法人员 5 级量表评分≥ 4.5）、合规性（利益冲突一票否决）。每季度由执法机构打分，结果当场确认。考核得分低于 80 分，扣减当季服务费 10%并书面整改；连续两季度低于 80 分，暂停专项委托资格并限期整改；年度总评低于 75 分，列入黑名单三年禁入；年度总评 90 分以上奖励 5%服务费并优先续约。风险防控方面，实行数据加密传输、服务期满后统一销毁；技术报告实行“双人复核”及重大结论盲样比对；同一工程师服务满两年须轮换；服务机构须投保职业责任险。同时公开投诉举报渠道，每半年开展服务对象匿名评议（占年度考核权重 20%），形成“考核 + 评议 + 审计 + 保险 + 社会监督”五位一体监督网络。

4 结束语

基层生态环境执法的现代化转型，既不能单纯依赖行政编制的简单扩张，也难以寄望于短期内的执法能力突变。环保管家服务的引入，本质上是环境治理体系中“专业分工”与“协同整合”的再平衡，通过购买第三方专业技术服务，弥补基层执法资源的结构性短板，推动执法重心从事后惩处向风险预防前移。但必须清醒认识到，环保管家只是提升执法效能的工具性手段，而非目的本身。实践路径的成败，关键在于制度设计的严谨性、职能界定的清晰性以及协作流程的标准化。未来，随着排污许可“一证式”管理、生态环境损害赔偿等制度的深入推进，基层执法对专业技术支撑的需求将更为多元和深入，环保管家服务的模式也需动态迭代。唯有坚持法治底线、强化权责对等、注重双向赋能，方能使环保管家真正成为基层环境治理体系中有机、高效、可控的组成部分，助力实现生态环境治理能力现代化。

参考文献

[1] 王浩, 张雪. 基层环境执法困境与第三方治理介入研究 [J]. 环境保护,2023,51(8):52-57.

[2] 李斌, 刘婷, 陈磊. 环保管家服务模式创新与制度保障研究 [J]. 中国环境管理,2022,14(5):89-95.

[3] 生态环境部环境规划院. 环境污染第三方治理的发展态势与政策需求 [J]. 环境与可持续发展,2021,46(3):12-18.

[4] 赵明, 周丽. 协同治理视角下基层环境监管能力建设路径 [J]. 环境保护科学,2024,50(1):33-39.