

浙江德清探索城乡环境管理一体化

“一把扫帚”有效解决条块分割管理缺位难题



●垃圾日产日清道路专人保洁，村民给“点赞”

村里有了环境卫生难题，到底该找乡镇、城管，还是水利、林业部门？这是个一直让百姓一头雾水的问题。如今在德清县有了清晰的答案。

在德清县筏头乡东沈村，村保洁员蒋妙根每天的工作，就是及时清理村中的垃圾桶。

“村里有了环境卫生问题找谁，此前真的不知道。现在主管部门是城管执法局，交给专业公司来维护，我就负责这个村的保洁。”73岁的蒋妙根说。

每天早上，69岁的筏头乡筏头村村民盛子琴会准时将前一天傍晚留下的垃圾倒入绿色垃圾桶里。因为不一会儿，垃圾运送车会准时将绿色垃圾桶里的垃圾运走。“村中的环境比以前好多了，现在的村庄保洁工作，肯定要点个赞。”

垃圾日产日清，道路专人保洁，让村民“点赞”的一系列变化，源于德清县城管执法局对城乡环卫的探索与创新。去年4月，按照“统一保洁、统一收集、统一清运、统一处理、统一养护”的管理新模式，德清县城管执法局率先在德清钟管镇试点城乡环境管理一体化，并于去年底，在钟管镇、筏头乡、莫干山镇、武康镇等先行试点，如今正在乡镇铺开实施。

城市的环境有人管，而农村的环境则职责不清，尤其是在城乡接合部、城中村和部门交界边缘等地容易形成“三不管”地段，垃圾杂物得

浙江省德清县近年来立足“绿水青山就是金山银山”的发展理念，在城乡垃圾“户集、村收、乡镇运、县处理”模式的基础上，率先探索“一把扫帚扫到底”的城乡环境管理一体化，将城乡全域环卫保洁、垃圾清运、绿化养护等工作全部委托给一个责任主体统一管理，有效解决条块分割、管理缺位等实际问题，建立起了一种新型、有效的城乡环境管理模式。

不到及时处理，影响城乡的美化、净化。德清县城管执法局局长许建驰表示，小小一把扫帚，关系到城乡形象的大问题。德清县提出的“一把扫帚扫到底”理念，城区及郊区农村共800多万平方米生活区的保洁任务，全部纳入环卫工人的“大扫帚”下。

采访期间，在率先试点“一把扫帚扫到底”模式的德清县钟管镇，多位村民说，农村环境有了明显变化。在沈家墩村，绿化和健身娱乐设施的地方，原先是脏臭的垃圾场，每几户人家门口就有1个垃圾筒，村道上不时有环卫工人在清扫。

●探索城乡环卫管理一体化新模式

随着经济社会的快速发展，体制不顺、标准不明、管理缺位等问题，逐渐制约了城乡环境管理水平的进一步提升。亟需对原有的管理模式进行巩固和提升，“一把扫帚扫到底”就是在此背景下产生。

综合德清县政府和县城管执法局相关负责人的介绍，“一把扫帚扫到底”模式主要做法体现为：

一是“五统一”运作模式。按照“政府主导、市场运作、公众参与、社会监督”工作思路，建立统一保洁、统一收集、统一清运、统一处理、统一养护“五统一”城乡环境管理一体化新模式，涵盖城区、公路、河道、集镇、行政村“五大区域”。全县建立专业的保洁队伍3800多人，实施统一

保洁。每个行政村建设2—3个环卫收运点，统一收集村域范围内的垃圾。实行垃圾直运，采取一次性压缩至终端的处理方式。采取垃圾资源化利用(垃圾分类)和无害化处理两种方式。建立专业的绿化养护队伍280多人，实施统一养护。

二是“五个化”工作措施。按照全托管模式，采取企业化、网格化、标准化、智能化、社会化“五个化”工作措施。成立德清县城乡环卫发展有限公司(以下简称“公司”)，以公司名义对托管乡镇进行企业化管理。以乡镇行政区域为单位进行布局，全县划分为12个管理网格，单个网格内涵盖全部管理范围，不留盲点、不留死角。制定符合实际的环卫作业标准、绿化养护标准、装备设施管理标准。在各乡镇建立分平台，运用城管通、处置通、二维码芯片、GPS监控等一系列科技手段，对环卫保洁和绿化养护质量、人员及作业全过程实行动态、实时监督。

三是多层次工作保障。建立“三个一点”筹资机制，即县政府补一点、乡镇(部门)出一点、农户(企事业单位)收一点，保证“一把扫帚扫到底”工作的顺利推进。县委、县政府成立德清县实施“一把扫帚扫到底”工作领导小组，将该项工作纳入县委、县政府对乡镇、部门的考核内容。制定《城乡环卫管理一体化工作考核办法》，出台评分细则，对承包作业公司、信息采集公司的制度建设、保洁等11个大项45个小事和绿化养护15个大项48个小事内容，进行定期检查、明察暗访、民主测评，将考核等次与公司利益相挂钩。

岳德亮

准，配备了专业的装备设施，建立了科学的工艺流程、操作规程和运作机制，有力地提高了城乡环境管理水平，改善了农村环境面貌。

突击整治环境不复存在，环境拓展农村发展空间。多个乡(镇)政府的负责人提出，实施“一把扫帚扫到底”工作后，建立了专业稳定的环卫保洁、绿化养护队伍，明确了作业时间、作业方式等管理要求，改变了过去没有固定作业人员、没有明确作业时间，主要依靠人工、搞突击整治的运作机制。莫干山镇劳岭村党总支书记贾小平、武康镇五四村党总支书记孙国文等表示，整洁有序的村貌，营造了良好的社会发展环境，特别是生产投资环境，吸引了外来投资者前来投资、创业，开拓了农村的发展空间。

岳德亮

-【延伸阅读】-

“一把扫帚”扫出了“三重功效”

“一把扫帚扫到底”工作开展以来，依靠40多万德清人民的共同努力，全县城乡尤其是乡村环境治理在管理体制、环境面貌等方面取得了较好成效。

理顺了管理体制，不再政出多门、推诿扯皮。原有管理体制下，城乡环境管理涉及农办、建设、交通、水利、林业、城管和乡镇政府等多个责任主体，每个责任主体实际承担着各自的管理任务，可以说是政出多门，条块分割。许建驰说，实施“一把扫帚扫到底”后，将分散在各个职能部门和乡镇的管理职能有机

整合起来，委托给一个责任主体来实施统一管理，有效理顺了管理体制，同时也解决了条块分割、管理缺位等实际问题。

专业化的作业标准，催生农村面貌“质变”。原有管理模式下，各乡镇和部门单独作战，形不成管理合力，且没有明确的作业标准和工作要求，致使城乡环境管理水平相对较低。德清县开展城乡环境管理一体化工作领导小组办公室副主任姚新乔认为，“一把扫帚扫到底”的工作模式，把各单位的管理资源进行了有效整合，特别是制定了专业的作业质量标

试点轮作休耕要着眼“藏粮于地”

在“十三五”规划的建议说明中，“探索实行耕地轮作休耕制度试点”被列为需要重点说明的几个问题，其中明确指出，经过长期发展，我国耕地开发利用强度过大，一些地方地力严重透支，水土流失、地下水严重超采、土壤退化、面源污染加重已成为制约农业可持续发展的突出矛盾。当前，国内粮食产量持续增长、库存增加较多，进口量也有大幅增长，利用现阶段国内外市场粮食供给宽裕的时机，在部分地区实行耕地轮作休耕，既有利于耕地修养生息和农业可持续发展，又有利于平衡粮食供求矛盾，稳定农民收入、减轻财政压力。

探索耕地轮作休耕制度要以保障国家粮食安全为前提。虽然我国粮食已经多年丰收，2014年粮食总产量达到12142亿斤，连续两年稳定在12000亿斤以上，但有专家预测，到2020年我国粮食年需求大约为14000亿斤，还有2000亿斤

左右的缺口。粮食产量可以根据市场需求调节，粮食产能必须确保稳固提升，也就是说根据市场需求量的大小，可以通过轮作休耕等措施调节粮食种植面积，但耕地面积、耕地质量和农业技术必须保持高水平，当需要粮食产量增加的时候，必须有能够产出这么多粮食的能力。

探索耕地轮作休耕制度要精准识别“三块田”。资源趋紧田、环境恶化田和产能过剩田。经过连年种植，地下水资源超采，土壤肥力下降，土壤盐碱度增加的地块可以称为资源趋紧田，如华北平原的一些地区由于地下水超采，已经形成了“地下水漏斗”，可减少耗水量大作物的种植面积，推广抗耐旱作物或品种，或划出一定比例休耕。而在许多地方，由于肥料投入过量或失衡，超出土壤环境的容纳能力，导致质量恶化、重金属污染、生态退化等耕地环境问题，则可利用“不同作物养分需求比例不同”的原理调节改善土壤质

量。

探索耕地轮作休耕制度要对农民进行适当补贴。轮作休耕制度试点要有序进行，就必须发挥补贴政策的引导作用，当前我国正在逐步扩大“绿箱”补贴政策的实施规模和范围，调整改进“黄箱”补贴政策，休耕补贴虽被世贸组织列在“黄箱”范围之内，但为了满足欧盟和美国的的要求，休耕补贴被纳入了“蓝箱”政策，给予消减承诺，不受《农业协定》约束的限制。美国、法国等国家在执行休耕计划时，大部分休耕计划都是由政府提供补贴，农民自愿参加。

总之，我国探索耕地轮作休耕制度情况复杂，既要保口粮安全，还要藏粮于地；既要考虑劳动投入，还要保证农民收入；既要平衡各类农产品供给，还要找准耕地不同症结。所以，必须守牢耕地红线，有序开展试点。

龙新

避免卖粮难 “考题”当有解

面对连日阴雨，江苏泗洪县城头乡种粮大户彭德军忧心忡忡。这位45岁的农民今年种了4000亩稻子，到11月22日才收获600亩，他一来担心雨水会使成熟的稻子倒伏，变成“烂稻场”，二来忧虑稻子卖不出好价钱。

“已经收获的稻子卖给经纪人了，他们出的价格只有每斤1.07—1.08元。”他叹了口气说，虽然水分高了点，达到23%左右，可如果折成符合国家收购标准14.5%的水分，每斤也才1.30元左右，与国家最低收购价每斤1.55元相差很大。前几天他去县里的国家储备库询问，得到的答复是仓容太紧张，暂时不能收他的粮食。“按照眼下这个价格，虽然今年每亩增产100斤稻子，也只能保本微利。”

受市场粮价低迷、国内库存居高不下影响，仓容紧张已成为全国粮食主产区的普遍现象，江苏省今年秋粮收购也出现前所未有的仓容缺口。面对这一现状，怎样保证农民，尤其是种粮大户利益，避免谷贱伤农，成为一道摆在粮食部门面前的“考题”。

“我们采取的办法是优先解决种粮大户的售粮需求。”徐州市粮食局局长王海永说，之所以这么做，是因为考虑到种粮大户收获的粮食数量多，自己无处存放，而种植面积较小的农户一般可以自行解决粮食存放问题，错开卖粮高峰，以时间换空间。因此，在秋粮收获前，徐州市各粮库对所有种植面积在300亩以上的大户摸底，并主动跟大户预约收购，到10月21日，该市秋粮基本收获完毕，基本没有出现卖粮难现象。泰州市姜堰区粮食种植面积达50多万亩，该区的做法是保证对规模种植的家庭农场和大户优先收购。事实上，苏南地区粮食种植面积较多的宜兴市、溧阳市等地，采取的也是优先保证种粮大户先卖粮的办法。

今年还有一个特殊现象：由于用作托市收购(粮权属国务院)的仓容偏少，远远不能满足农民的卖粮需求，动员地方国有粮库和社会收购主体收购秋粮也成为一门“学问”。徐州市粮食加工企业众多，粮食部门一方面做加工企业的工作，鼓励他们采取多种方式与农民合作，可以是代购代销、合作经营，也可以是委托销售等；另一方面对农民解释国家政策，如果进不了托市收购的“盘子”，粮食部门保证帮助农民把粮食卖给民营加工企业，水分要求可以放宽到16%—17%，价格上则相应低一点，每斤在1.35元左右，先把手上的粮食卖掉再说，否则潮湿的稻谷堆放时间长了，势必影响质量，更难卖出好价格。

淮安市采取租仓收购的办法，在托市收购之外，增加1.5亿斤自营粮收购；兴化市协调股份制企业、社会仓容参与收购，争取更多的仓容投入秋粮收购。姜堰区除了借到4万吨社会仓容、专收本地稻子外，还一动员区内50家粮食加工企业加大收购力度，该区大伦镇塔子村农民陈乙种的5亩稻子就是由粮食部门牵线卖给加工企业的，每斤价格1.38元。他对这个价格感到满意，“这些天一直阴雨，没办法晒稻子，再不舍掉损失就大了。”

为了解决农民卖粮难，全省粮食部门已使出浑身解数。为了腾出仓容，盐城很多县(市)准备亏本销售往年收购的自营粮；溧阳市的自营粮已销售完毕，销售价低于去年的收购价，地方国有粮库承担了由此带来的经济损失；兴化市粮食局正积极争取政府财政支持，加快拍卖粮食出库。与此同时，11月20日，省粮食局在上海举办“江苏名特优新粮油精品推介会”，来自粮食主销区上海、浙江、福建、广东、云南五省市的粮食管理部门和购销企业与会。省粮食局局长陈杰在推介会上恳请五省市知名粮油企业与江苏粮商一道，合作共赢，共同成就企业增效、农民增收。推介会共签署粮食购销合同14个，约49万吨江苏粮食将源源输入五省市，以纾缓江苏省仓容压力。

中粮