
小城镇环境综合整治的实践与思考

——以海宁市为例¹

周荣春

开展小城镇环境综合整治，不仅是对环境的提升，根本目的是顺应人民对美好生活的新期待，全面改善小城镇环境，联动推进生产方式、生活方式和社会治理方式转型，让小城镇更加宜居、更有特色、更富活力，是一项事关群众切身利益的民生大计，也是发扬红船精神、深入实施“八八战略”的新实践，还是为“两个高水平”奋斗目标做出的新举措、新贡献。

一、小城镇环境综合整治问题的提出

杭州 G20 峰会，将风采靓丽、江南韵味的浙江大都市，呈现在全世界面前；一个个田园风光、乡愁悠悠的美丽乡村，也让人流连忘返。长期以来，由于历史和现实的种种原因，我们忽视了介于城乡之间的小城镇。小城镇，城市的“浓缩版”、农村的“放大版”，却一不小心沾染上了城市与农村的各种“疾病”：路乱占、车乱开、摊乱摆、房乱建、线乱拉的“集镇病”；垃圾乱扔、污水乱排、杂物乱摆、衣服乱晒、广告乱贴的“农村病”；还有交通拥堵、环境污染等“城市病”……一些小城镇失了美丽，少了味道。

“打破城乡二元体制，建设城乡一体化”，不能漏掉小城镇；全面建成小康社会标杆省、加快建设“两美”浙江，小城镇也不能掉队。2016 年 5 月，时任中共浙江省委书记夏宝龙在省委城市工作会议上点开了这一重要课题，9 月 29 日，为贯彻落实浙江省委城市工作会议精神，补齐小城镇发展短板，加快推进“两美”浙江建设，浙江吹响了在全省范围内开展小城镇环境综合整治行动的嘹亮号角。

二、海宁小城镇环境综合整治的现状与特征

（一）综合整治态势上的高强度

一是规划设计和工程推进突出“狠”字。规划设计是治理的前提。目前海宁已纳入创建的 8 个镇 4 个集镇全部完成规划报批及备案工作，共梳理入库项目 333 个，计划投资 19.8 亿元。按照“能干先干、不等不靠”的要求，加快推进一批项目建设，截至 2017 年 5 月底，全市开工建设项目 178 个，累计竣工项目 43 个，累计完成投资 5.3 亿元，黄湾集镇育才路等架空线“上改下”、长安地下人防工程、袁花穿镇公路绿化提升工程、许村健康路改造等项目均已启动建设。

二是卫生镇创建突出“强”字。坚持以加强管理为手段，通过政府购买服务的形式，强化“四位一体”保洁机制，增加集镇保洁力量和保洁频次。建成区生活污水治理工程于 2015 年启动，主管网全部完成铺设，各主体内部雨污分流基本完成，生活污水全部截污纳管，进一步巩固“清三河”成果。扎实推进各级卫生镇创建，强化常态化督查，邀请专家先后对 5 个省级卫生镇复审镇和创建国卫镇的长安镇、黄湾镇开展督导调研和现场指导，发现并落实整改问题 106 条次。

三是“道乱占”治理突出“力”字。常态化管理不放松，集中整治要有力。截至 2017 年 6 月 1 日，累计现场教育劝导整治乱停车 21914 辆，清理乱堆物 683 处，劝导整治乱摆摊 26626 起，清理乱竖牌 1706 处，拆除乱建筑 10 万余平方米，教育劝导

¹作者单位：中共海宁市委党校

整治越门经营 32231 起。利用闲置空间和拆违空间新增 1357 个停车位，引导车辆有序停放。开展“道乱占”集中整治攻坚行动，截至 5 月 24 日，整治乱停车完成 78.24%，整治乱堆物完成 89.29%，整治乱摆摊完成 85.07%，整治乱开挖完成 65.28%，整治乱建筑完成 90.67%，整治乱竖牌完成 84%。全面建立镇领导挂帅的“路长制”，经常性组织日常整治、督促检查，协调解决重点难点问题，基本形成长效管理。在长安、黄湾等镇试点数字城管，为道路序化创造有利条件。

四是“车乱开”治理突出“严”字。海宁充分运用科技手段，累计投入资金 1635.5 万元用于 5 个重点镇的智能交通建设，计划共升级改造智能交通信号机 59 套、电子警察 53 套、电子卡口 2 套、违法停车自动抓拍监控球 4 套，目前已全面进场施工。加强标志标线建设，截至 2017 年 5 月底，已更新交通标志 150 余套，施划标线 800 平米，增设隔离护栏 2200 米；始终保持对乱停车、乱开车高压查处、严厉打击的态势，每周开展集中整治，实施“招手警务”，增投 78 辆警用摩托车、25 辆警用电瓶车，构建“覆盖化”巡防体系，编织“网格化”巡控网络，累计查处“十类”交通违法 3.75 万余起。加强专门管理队伍建设，扩招协管员 24 人，以政府购买服务的形式加强对镇区主要道路序化管理。长安镇向困扰了十余年的“红头苍蝇”载客（载人）电动三（四）轮车开刀整治，从 6 月 1 日起正式实施电动三（四）轮车禁行。

（二）破解难题上的大力度

一是强力整治“线乱拉”。各镇抓紧编制“线乱拉”治理专项规划或方案，梳理排出拟开展“线乱拉”治理道路 54 条，逐一明确项目库、时间表。截至 2017 年 5 月底，5 个重点镇已完成“线乱拉”治理专项规划，各镇 31 条道路完成线路“上改下”勘查设计，列入 2017 年完成整治任务的黄湾、袁花、盐官、长安等 4 个镇共计 12 条道路“上改下”已开工建设。

二是合力整治“低小散”。全面排摸小城镇范围内的“低小散”经营企业，建立“一企一档”，并对照标准，综合运用法律、经济、行政等手段实施分类处置。目前，排摸掌握“低小散”企业 120 家，其中 79 家关停淘汰、41 家就地改造；累计已关停未拆除 23 家，已关停并拆除 14 家，已改造提升 24 家，拆除建筑面积 4 万平方米，腾退土地 76.36 亩。集中开展了以“两沿两区”为重点的小城镇治危拆违暨百日攻坚行动，行动期间全市拆除违法建筑 81.59 万平方米，拆出土地 1723.81 亩，取得了阶段性的整治成果。

三是妥善处置国有资产。城市规划区外公有存量资产的处置是小城镇环境综合整治的一大难点，对此海宁市开展了全面的调查排摸，其中财政全额保障单位、国有全资企业的闲置资产已经市政府批准无偿划转属地，约 95 处，占地 65000 平方米；对非财政全额保障单位的国有资产、非财政保障单位的集体资产，坚持“消除隐患、提升面貌、互惠互利”原则，积极稳妥处置或整治，相关费用的开支拟按照“财政补一点、乡镇出一点、产权单位让一点”的办法操作，目前已形成处置方案征求意见稿，相关部门也积极与各镇开展对接。

（三）信息宣传上的多角度

海宁市先后制定和出台了多项办法和文件，如制定了《海宁市小城镇环境综合整治行动信息考核办法》，建立工作联络信息群，完善信息报送网络，加强信息的报送与交流。每周、每月汇总展示各镇、专项组的工作动态成效。制定《海宁市小城镇环境综合整治行动年度信息宣传方案》，全面建立宣传信息平台，在报纸和新闻栏目上开设“小城镇环境整治在行动”宣传专栏，播放公益广告宣传片，印发宣传资料。充分利用网络媒体和报刊、杂志等手段加大宣传力度，通过正面引导、反面曝光，在全市营造浓厚工作氛围，提升公众的认识，增强相关部门和人员工作的主动意识。开展“美丽城镇”征文活动和小城镇环境综合整治行动宣传月活动，要求各镇围绕小城镇环境综合整治主题，积极开展“七个一”为内容的各类宣传活动。定期召集全市的信息工作者交流经验、取长补短，并到外地学习取经。

三、当前小城镇环境综合整治中存在的主要问题

1. 工程拆违类工作情况复杂，推进难度大。就工程类而言，目前仍是开工率不高，推进进度偏慢，与目标要求仍有相当差距。尤其是“上改下”建设项目，由于前期工作不到位，“观望情绪”浓厚，真正开工的不多。根据相关数据显示，截至2017年5月底重点镇完成投资仅28.67%，开工率约60%，远未达到上级要求的80%的指标。就拆违工作来说，“两沿两区”（即小城镇沿街、沿河和“低散弱”企业集聚区、镇村交接区）推进难度大，进展缓慢。

2. 各部门之间的协同度不高，合力不强。小城镇环境综合整治实施了规划项目设计引领、卫生镇创建、“车乱开”整治、“道乱占”整治、“线乱拉”整治、“低小散”块状行业整治六大行动，分别明确了牵头部门和成员单位，对应指导督促各镇开展工作。但是，目前还是存在牵头部门单兵作战、自管自的情况，牵头作用发挥不明显；有些成员单位工作慢热，甚至有的还不清楚小城镇整治工作的具体内容。这些现象都严重制约着综合整治的整体推进。

3. 长效管理治理机制不完善。目前，全市各镇均实行了路长制，但是路长制做什么、怎么做、有没有执行到位，还需要打个问号。黄湾镇建立了“3+X”模式常态管理制度，长安镇建立了巡查自查、督办、例会等制度，但是从全市来看，各镇治理体系建设还不平衡，需要在实践中总结，从而形成制度坚决执行。

4. 公众参与热情不高，宣传力度还不够。从目前情况来看，仍然存在“政府在干、群众在看”的现象。在各类乱象的整治中，环境卫生状况呈现紧一阵松一阵的态势和管一阵好一阵的情况。如何发挥群众的作用，让他们自觉支持并投身整治工作还有很多工作要做。

四、超越小城镇环境综合整治工作困境的思路分析与对策

（一）深化思想认识，从政治与全局高度看待综合整治

一是补齐发展短板的重要举措。这几年，城市在快速转型升级，农村在创建美丽乡村，相比之下，小城镇的环境面貌成为突出短板，因此，尽快补齐环境短板，才能实现全面的小康。二是实现转型升级的必由之路。“低小散”企业，产业层次较低，外来人口大量集聚，成为低端劳动力集散地，转型发展步履艰难。因此，开展小城镇环境综合整治，不仅是单项环境的综合整治，也是提升产业发展的有力抓手。三是完善社会治理的关键之策。小城镇的问题表面上是环境的脏乱差，背后就是治理能力的反映。因此，环境脏乱差问题与管理缺失问题的解决，势在必行。

（二）强化协作意识，从整体和全局出发合力推进综合整治

一是抓好市整治办的总协调功能。作为牵头抓总单位，要进一步强化统筹协调、督促指导作用，建立健全比学赶超的工作机制。要围绕工作重点，开展经验交流和典型评选活动；围绕整治难点，组织各类攻坚行动和竞赛活动；围绕目标任务，建立健全排行榜制度；围绕环境整治成效，开展成果展示活动，亮新招、比进度、赛成绩，形成你学我赶、奋勇争先的良好氛围。二是抓好各属地的直接工作推进者。各属地负责单位和人员要进一步增强担当意识，更好体现工作的主动性和积极性，充分发挥主体作用，落实保障措施，抓住整治的重点和薄弱点，集中精力予以破解，补齐各项短板。三是抓好六大专项牵头部门。六大专项牵头部门要重心下移、力量下沉，加强对专项行动成员单位的统筹协调，调动各成员单位参与整治工作的积极性，在部门间建立联动机制，做到定期会商、综合施策、协同推进。四是各成员单位和相关人员协作配合。只有群策群力，同舟共济，才能有效推进工作的实效开展。

（三）实行综合管理，从长效机制上巩固综合整治成效

一是实行动态化管理。各镇要下沉管理力量、落实管理责任，结合“四个平台”、“一张网”建设，将小城镇建成区纳入网格管理，落实专人，对空中、地面、地下脏乱差等现象全面动态监管，确保管理到位。二是落实机制化管理。进一步健全完

善小城镇管理的各种规章制度，并制定细化各类管理细则，切实做到有章可循。要进一步强化对车乱开、道乱占等节点性、机制性管理，严格落实路长制、街面序化管理等制度，切实做到违章必究。三是强化技术性管理。推动“智慧城市”向乡镇延伸，投入必要的设备设施，确保小城镇技术硬件跟得上。探索通过政府购买服务等形式，增加环境秩序管理的人员，提升长效管理水平。

（四）引导公众参与，从宣传与发动上着力推动综合整治

一是面向群众做宣传。在文化挖掘、规划设计、项目建设、环境卫生管理等方面多听取群众的意见，多让群众自觉参与，最大限度地调动群众的积极性。二是着眼问题做宣传。充分发挥舆论引导作用，既要做好正面宣传报道，又要发挥舆论监督作用，及时曝光环境脏乱差现象，督促整改落实，全面、准确反映整治工作成效。属地要做好涉及老百姓利益问题的引导工作，取得大家的共识和支持。三是突出亮点做宣传。及时回顾、总结、提炼、深化各地好的做法和经验，加强信息的传递和经验的交流，形成自己的品牌和特色，打造一批先进典型，开展比学赶超。四是宣传要达到提升公众认识和素养的效果。小城镇的环境问题，事关群众素养状态和社会文明进步风貌。要以小城镇环境综合整治为契机，力争做到环境改善与公众素养同步提升。