



## 运用 PPP 助推宿迁构建“大环卫”格局

叶锋 | 于登才

为全面提高市区环卫管理和作业水平，促进文明城市建设，自 2015 年以来，江苏省宿迁市通过积极推进政府与社会资本合作，全面启动了市区环卫保洁市场化改革工作。按照“一体化、全覆盖”的要求，将原分散在住建、水务、交通、园林、环卫、街道等部门的保洁权全部打包整合，形成“一揽子”项目，环卫作业实现了“全覆盖”。不仅有效化解了市区环卫管理矛盾，理顺了环卫管理机制，还推动了市区环卫管理理念更新和作业模式创新，推动了市区环卫作业逐步向规模化、集团化、一体化、智能化迈进。

### 认真谋划 全面落实改革

一是开展市区环卫保洁管理情况

分析和调研，摸清存在的主要问题。第一，环卫保洁管理和作业主体多元，监管协调难度大。市区环卫管理以市、区两级管理为主，街道管理为辅。中心城区主次道路、人行道、绿化带、公园广场、河湖水面、背街后巷等清扫保洁工作，分别由市、区的环卫、园林、住建、水务、街道等多个部门负责，主体责任分散，条块分割严重，管干不分、责任不清，市区两级政府间、部门与部门之间经常出现推诿扯皮现象。第二，环卫工人工资待遇低，人员老化，环卫作业标准难落实。环卫作业人员“60、50”以上的人员比例超 60%，年龄普遍偏大，工资待遇偏低，环卫队伍不稳定，积极性不高，无法实现环卫作业标准

化管理的要求，也无法满足城市快速发展带来的应急管理。第三，环卫投入难保障。一方面，各区环卫设备超期服役，带病作业、坏损严重；另一方面，不愿投入资金购置环卫保洁设备、进行环卫设施建设，即使是新购置的设备也存在长期闲置等现象。第四，环卫资源利用效率不高，大环卫格局难以形成。传统运营的环卫体系机制导致各区之间环卫资产及资源相对独立，无法做到环卫资源的统筹调配及有效利用，造成资产利用效率不高甚至处于闲置状态，大大增加环卫作业运营及管理的成本。从大环卫的角度看，环卫管理在地域范围上要逐步向乡镇、农村延伸，在领域上要逐步向各类垃

圾分类收集、收运、有效化利用和处理等方向发展。宿迁市区的生产生活垃圾,各管一块,块块分割,既影响环境质量,不便于城市管理,又增加了运营处置成本。另外,通过对市核心区环卫工作摸底调研发现,宿迁市环卫有明确保洁责任和财政支付义务的保洁面积仅为442.5万平方米,在背街后巷清扫保洁上,经常靠突击、靠应付;市区机扫率为61.7%,环卫车辆在作业过程中仅清扫主要道路的快车道,慢车道(辅道)基本没有实施机扫。

二是广泛与社会资本沟通,吸引社会资本参与改革。在与北京环卫集团进行了多次沟通磋商后,双方明确了合作意向,拟定采用PPP模式推进宿迁市环卫市场化改革,并就项目的运作范围、作业内容、作业标准、人员安置、存量环卫资产处置、应急处置,以及未来新组建项目公司的政府参股比例、投资估算、成本估算、政府付费单价及调整机制、自有资金预期回报率等项目边界进行了深入沟通。

三是制定项目实施方案,有条不紊地推进改革。宿迁市财政局、市城管局会同专业咨询机构,编制了《市区环卫保洁市场化PPP项目实施方案》;明确作业范围为市核心区64平方公里和作业标准,机扫率不得低于80%;严格控制政府付费,确定政府采购价格上限为每年8834.69万元,通过两轮磋商确定中标价为8343.84万元;确定现有的环卫设备、环卫设施由第三方评估后作价入股,防止国有资产流失;根据国家特许经营有关规定,将新公司的利润控制在8%以内;确保现有环卫人员的妥善安置,工资水平不低于宿迁市最低工资标准的1.1倍;细化绩效考核,与政府付费挂钩。

方案经宿迁市政府审批后,迅速启动采购工作。2016年9月10日,确定北京环卫集团为中标单位,与市城投公司

正式签约组建“京宿环卫公司”;至11月30日止,各区环卫资产、环卫设施、作业范围和内容等项目已全面移交,宿城、宿豫、洋河新区三区1150名环卫人员,按照自愿原则由京宿公司接收。2017年1月,由市城管局牵头,会同各区相关部门对京宿公司环卫作业进行了月度考核。

### 改革取得的初步成效

实施市区环卫保洁市场化、一体化改革,不仅符合国务院、住建部相关要求,也符合当前环卫事业发展趋势,有效解决了市区环卫管理作业主体多元、投入不足、人员老化、效率低下、标准不一、监管缺位等问题,进一步提高了区域环卫管理和作业水平。

一是解决了作业主体多元的问题,初步实现了“一把扫帚扫到边”目的。本次改革按照“一体化、全覆盖”的要求,将原分散在住建、水务、交通、园林、环卫、街道等部门的保洁职责全部打包整合,形成“一揽子”项目。道路清扫保洁面积达671.1万平方米,比改革前约增加228.6万平方米,增幅达51.7%,环卫作业实现了“全覆盖”。除保留道路清扫保洁、垃圾收集转运、公厕运营维护、水面保洁等项目外,增加了绿化垃圾捡拾、河岸保洁、城市家具擦洗、雨水井篦清掏等14项内容。环卫作业覆盖面在原基础上,向外延伸到道路红线以外的建筑物墙面,实现了“一把扫帚扫到边”的根本目的。

二是解决了待遇偏低问题,初步实现了“保障环卫工人权益”目的。北京环卫集团将按照国家规定,不仅为接收的所有环卫工人增加工资,还为所有符合条件的人员办理了“五险一金”。目前,新公司的环卫工人基本月工资增加到1600元,驾驶人员增加到3000元,公司另外专门拿出900元作为绩效考核工资。考核后,环卫工人每月到手工资

可达到2000元左右,比以往到手工工资增加近800元。此外,所有环卫工人实行AB岗,每天工作不超过8小时,节假日及工作日加班均按国家规定给予相应补助,环卫人员合法权益得到有效保障。

三是解决了投入不足问题,初步实现了“设备苏中苏北一流、工作效率全省领先”目的。改革后,新公司一次性投入7698万元,采购200余辆环卫作业车辆。去年11月,新项目公司在市财政局、市城管局的共同监管下,邀请省内部分环卫专家,就环卫车辆进行公开选型采购。通过比选,本次采购的环卫车辆均为当前国内知名环卫企业最新研制的设备。纯电动大型洗扫车、大中型高压冲洗车辆、护栏清洗车辆、吸污车辆、洗扫车辆、步道清洗车辆等,均为当前国内性能最好、功能最全的产品,不仅结束了宿迁市环卫作业无新能源环卫设备的历史,而且填补了护栏清洗、步道清洗、高压吸污等多项作业空白。目前,新项目公司已采购到位的环卫作业车辆性能和综合实力全面超过苏北、苏中,实现“全省领先”目标。

四是解决了作业标准偏低的问题,初步实现了“专业标准赶超苏南”目的。本次改革后,对新公司制定的清扫保洁标准不低于《江苏省市容环境卫生作业规范标准》,在道路机械清扫上,实现了城区主次道路的快车道、慢车道(辅道)、人行道的“全覆盖”,结束了背街后巷靠突击应付的历史,实现了市区环卫保洁一体化、长效化。在机扫率方面,市区目前已基本达到80%,比苏北平均水平高4.3个百分点,与苏中平均水平基本持平,比苏南平均水平低5.7个百分点。预计到“十三五”末,市区道路机扫率最低可达85%,达到苏南平均水平。

(作者单位:江苏省宿迁市财政局)

责任编辑 雷艳