《开平市城市绿地系统规划（2021-2035 年）（草案）》的起草说明

我单位拟定了《开平市城市绿地系统规划（2021-2035 年）（草案）》（以下简称《绿地规划》）。根据《重大行政决策程序暂行条例》、《广东省重大行政决策程序规定》和《江门市人民政府重大行政决策程序规定（试行）》有关要求，就有关事宜作说明如下：

一、制定背景说明

贯彻落实“分级分类建立国土空间规划”的顶层设计。2019 年，国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）,要求建立国土空间规划体系并监督实施，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。当前，开平市现行城市绿地系统规划已到期，同时，伴随着开平市上位的国土空间总体规划的批复，对开平城市绿地系统空间布局与管控等方面提出了新的指导要求，亟需按照最新的国土空间规划体系建设要求，开展新一轮的开平市城市绿地系统规划编制工作。

落实开平市委市政府工作部署，深入实施“绿色家园行动”。深化公园城市建设，提升城市公园品质，全力把开平打造成为“先进制造强市、文化旅游名城、山水生态家园”。

对标住建部最新标准迎复检，巩固开平国家园林城市建设成果。落实国家园林城市动态管理及复查工作的有关要求，编制和有效实施城市绿地系统规划等专项规划。

二、法律法规政策依据

（一）法律、行政法规；

（1）《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正）

（2）《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）

（3）《中华人民共和国森林法》（2019 年修订）

（4）《中华人民共和国湿地保护法》（2021 年）

（5）《中华人民共和国环境保护法》（2014 年修订）

（6）《城市绿化条例》（2017 年修订）

（7）《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》（中发〔2015〕12 号）

（8）《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18 号）

（9）《中共中央国务院关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》（2019 年）

（10）《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》（国办发〔2021〕19 号）

（11）《住房和城乡建设部办公厅关于开展城市公园绿地开放共享试点工作的通知》（建办城函〔2023〕31 号）

（12）《住房城乡建设部印发关于进一步加强公园建设管理的意见的通知》（建城〔2013〕73 号）

（13）《城市绿线管理办法》（建设部令第 112 号）

（14）《城市古树名木保护管理办法》（建城〔2000〕192 号）

（二）地方性法规、规章；

（1）《广东省城市绿化条例》（2023 年修正）

（2）《广东省森林公园管理条例》（2014 年修正）

（3）《江门市关于科学绿化的实施意见》（江府办〔2022〕12号）

（4）《江门市古树名木保护管理办法》（江府〔2018〕1 号）

（5）《江门市城市公园分类分级管理指引》（2016 年）

（6）《江门市绿道管理实施意见》（江府办〔2011〕45 号）

（7）《江门市城市绿线管理办法》（江府〔2023〕7 号）

（三）上级机关规范性文件、政策性文件。

（1）《粤港澳大湾区发展规划纲要》

（2）《广东省国土空间规划（2021-2035 年）》

（3）《江门市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》

（4）《中国共产党江门市第十四次代表大会报告》

（5）《江门市国土空间总体规划（2021-2035 年）》

（6）《江门市国家森林城市建设总体规划（2015-2024 年）》

（7）《江门市南粤古驿道专项规划》

（8）《江门市绿道网总体规划》

（9）《江门市碧道建设总体规划(2019—2035 年)》

（10）《江门市城市绿地系统规划（2021-2035 年）》（在编）

（11）《江门市公园城市建设工作纲要（2015-2020 年）》

（12）《江门市公园城市品质提升规划（2021-2023 年）》

（13）《广东省立体绿化技术指引（试行）》（2015 年）

（14）《广东省城市绿道规划设计指引》（2011 年）

（15）《江门市城乡规划技术标准与准则》（2019 年）

三、主要内容

（一）主要内容概述

本次绿地规划范围衔接落实《开平市国土空间总体规划（2021-2035年）》，分为开平市域范围和中心城区范围两个层次。其中，开平市域范围即开平市全部行政辖区范围，面积 1656.94 平方公里，包括三埠、长沙 2 个街道，沙塘、苍城、龙胜、大沙、马冈、塘口、赤坎、百合、蚬冈、金鸡、月山、赤水、水口等 13 个镇，以及江门产业转移工业园（含集聚地）；中心城区范围与开平市国土空间总体规划划定的中心城区范围一致，面积约 187.63 平方公里，包括三埠街道、长沙街道、水口镇和江门产业转移工业园（含集聚地）等行政辖区范围。根据《城市绿地分类标准》（CJJT85-2017），本次规划所指绿地是市域内各类绿地，包括公园绿地、防护绿地、广场用地、附属绿地与区域绿地。结合城市空间格局和水系、绿地资源特色，构建绿地发展轴带，结合城市居住用地分布，构建分布均衡、覆盖完善、级配合理、类型丰富的公园绿地体系。

（二）拟确立的主要制度和措施

确定城市绿地系统规划的指引地位。本规划一经批准任何单位和部门不得擅自变更。对城市绿地不得削减或改变其用地性质，如确需变动规划，需按法定程序审批。确因城市基础设施建设需要征用城市绿地的，必须征得自然资源主管部门与城市绿化行政主管部门同意，并核发《建设用地规划许可证》。

建立完善的城市绿化管理法规体系，严格依据《开平市城市绿线管理办法》等规定“依法建绿、依法治绿”。在现有法规的基础上，制定公园保护条例、绿地规划建设指引等文件，修订完善《开平市城区古树名木保护管理办法》等，形成完备的城市绿化管理法规体系，为建设国家生态园林城市提供法制保障。同时，进一步完善环境保护和绿化建设的执法队伍建设，严格执法，保障规划实施。

（三）其他需要说明的情况

加强与自然资源、生态环境、林业等其他相关部门的协调配合，探索联席会议、联动管理等交流协作机制，明确绿地规划、建设、管理的保障主体，完善考核办法，促进园林绿化各方面工作的健康有序推进。

四、论证与评估情况

（一）必要性

开平市委、市政府高度重视全市绿地建设工作，认真贯彻落实党中央国务院、省委省政府、市委市政府关于生态文明建设的各项决策，围绕“先进制造强市、文化旅游名城、山水生态家园”战略定位，提出构建“一带、两屏、五廊、多节点”的国土空间保护格局与“一中心、四板块”的网络化国土空间开发格局，并在此基础上强化“开平碉楼与村落”世界文化遗产的保护与利用，以赤坎为核心，通过城乡绿道、碧道串联碉楼、侨墟、古村、稻田以及城区各类绿地，构筑独具侨乡特色的城市绿地系统，有效促进了全市绿地空间增长与环境品质提升，为新发展阶段绿地空间体系完善与公园城区建设奠定了良好基础。随着城市发展转型、人民需求水平提升与城市治理水平提升等因素的发展，制约开平绿地空间增长及环境品质提升的新情况、新风险、新挑战因素仍然存在，因此《绿地规划》有制定的必要性，问题都需要在本轮规划期间认真研究并出台措施加以解决。

（二）可行性

《绿地规划》明确了规划期内开平的绿地建设的工作目标与任务。设定绿地建设的13项具体指标，衔接上位规划提出了绿地系统与公园城区的发展结构，以近远分期落实指标任务、以镇街为单位进行空间落位。各项举措可量化、可操作，能够有效解决当前开平市绿地建设中存在的问题。在专家评审阶段，专家组对《绿地规划》给予肯定评价，一致认为《绿地规划》内容较全面，各章节逻辑层次清晰，对新时期绿地发展形势分析到位，确定的发展目标、实施策略科学合理，提出的工作任务具体可行、风险可控，与当地经济社会发展水平相适应，符合开平高质量发展的要求和辖区群众的根本利益，能够为开平绿地系统与公园城区建设指引方向。

（三）合法性

根据《广东省城市绿化条例》第十条“市、县人民政府城市绿化主管部门应当根据国土空间规划组织编制城市绿地系统规划，报本级人民政府审批。经批准的城市绿地系统规划应当报上一级人民政府城市绿化主管部门备案，并纳入同级国土空间基础信息平台，叠加至国土空间规划一张图上”的规定。

按照《住房和城乡建设部关于印发国家园林城市申报与评选管理办法的通知》（建城〔2022〕2号）、《广东省住房和城乡建设厅关于开展国家生态园林城市申报及国家园林城市申报和复查工作的通知》（粤建城函〔2022〕697号）关于国家园林城市动态管理及复查工作的有关要求以及开平市第十四次党代会报告等工作要求，开平市城市管理和综合执法局、市政园林服务中心统筹组织《规划》编制工作。《规划》内容与《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）、《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）、《广东省城市绿化条例》（2023年修正）、《国家园林城市申报与评选管理办法》（2022年）、《城市绿地规划标准》（GB/T51346-2019）、《城市绿地分类标准》（CJJ/T85-2017）、《江门市国土空间总体规划（2021-2035年）》、《开平市国土空间总体规划（2021-2035年）》等相关法律法规、标准规范以及规划计划的精神和要求相吻合，《绿地规划》中的文字表述与国家、省相关文件衔接一致，因此该重大决策事项具有合法性。

（四）论证和评估的结论。

通过综合评估，《绿地规划》逻辑层次清晰，各章节之间衔接较好，文字表述符合《国家行政机关公文处理方法》规定，各项指标与工作任务具体可行，实施风险可控，能够为规划期内开平市绿地空间与公园城区建设指引方向、为推进“百园之城·绿美侨乡·山水生态家园”提供有力支撑。存在的社会稳定风险为低风险，建议准予实施。

五、制定程序说明

我局委托第三方专业机构编制了《绿地规划》，向有关职能部门征求意见并修改完善，同时组织召开专家论证会，在政府网站、城管局网站及相关媒体公开征求意见，向我局法律顾问及信访法规宣传股征求了法律意见，完成了《项目风险评估》，并召开了城管局党组会议，对《绿地规划》进行了审议。

（一）有关部门征求意见的采纳情况

我单位初步制定《绿地规划》后，向市委编办、市自然资源局、林业局、水利局、交通运输局、卫生健康局、应急管理局、财政局、人社局、资产办、水口镇、赤坎镇、百合镇、翠山湖管委会等14个部门征求意见，收到反馈意见12条，采纳12条。我单位根据反馈意见，对《绿地规划》进行了修改完善。

（二）公开征求意见的采纳情况

我单位于2023年10月26日在开平政府网（http://www.kaiping.gov.cn/hdjlpt/yjzj/answer/34487）公告《开平市城市绿地系统规划（2021-2035 年）》，自公告挂网之日起至意见反馈截止时间2023年11月24日，收到公众和单位提交反馈意见共2条，采纳2条。于2023年11月30日在开平政府网（http://www.kaiping.gov.cn/kpszfw/zmhd/jgfk/content/post\_3033141.html）公告《关于<开平市城市绿地系统规划（2021-2035 年）>公众意见反馈情况的公告》进行答复。

1. 专家咨询论证、风险评估情况

2023年10月19日，我单位主持召开《绿地规划》专家论证会，周永标、谭小媚、赵晓铭、尹婕、陈忠暖等5位专家出席了会议。经专家组从合法性、科学合理性、可行性、各种负面影响及风险分析、其他必要的相关因素等方面进行论证，认为该《绿地规划》调研工作扎实，编制思路清晰，分析全面，成果内容丰富，符合国家、省等有关法律、法规和技术规范等编制要求，原则同意通过评审，并对规划成果进一步完善提出了四条修改意见。我单位根据专家咨询论证意见，对《绿地规划》进行了修改完善。

六、公平竞争审查情况

根据《反垄断法》和《公平竞争审查制度实施细则》有关要求，我单位对制定《绿地规划》进行了公平竞争影响评估，经自我审查，没有发现存在违反相关规定的情况。

七、部门法制工作机构审核意见

我单位向政府法律顾问广东风采新纪元律师事务所征求了法律意见，经我单位信访法规宣传股审核，《绿地规划》制定主体合适、程序符合规定，内容符合有关法律法规的规定。

八、部门办公会议审议情况

2024年1月29日，我单位召开了部门党组会议，对《绿地规划》进行了审议，经局党组研究讨论，一致认为《绿地规划》有制定的必要性、可行性，并且程序正当，内容合法，同意提请市政府审议。

开平市城市管理和综合执法局

2024年2月3日