《开平市城乡环境卫生专项规（2022-2035）（初稿）》的起草说明

我单位拟定了《开平市城乡环境卫生专项规（2022-2035）（草案）》（以下简称《环卫规划》）。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

贯彻落实国家、省相关法律法规要求。根据中华人民共和国住房和城乡建设部发布的《环境卫生技术规范》（GB51260-2017）明确规定：应编制环境卫生专业规划，环境卫生专业规划的编制应以相关区域总体规划为依据，并 应与相关专业规划相协调。根据广东省住房和城乡建设厅发布的《广东省城乡生活垃圾管理条例》第三十六条规定：县级人民政府环境卫生主管部门、乡镇人民政府、街道办事处应当按照相关规划、国家和省的有关技术标准和要求建设、改造生活垃圾转运站，适应垃圾分类功能需求。

落实开平市委市政府工作部署。根据开平市人民政府《关于申请启动<开平市城乡环境卫生专项规划（2022-2035）>报告书及其环境影响报告书的请示》（开城管〔2022〕97号）的批复精神，为了更好有序推进我市城乡环境卫生工作长期健康发展，及根据《江门市城市市容和环境卫生管理条例》相关规定，同意启动编制《开平市城乡环境卫生专项规划（2022-2035）》及其环境影响报告书。

环境卫生管理是城市管理的重要组成部分，巩固全国文明城市、国家卫生城市称号的一项重要基础性工作。结合开平市实际情况编制环卫规划，能确定不同时期、不同区域环境卫生发展战略目标、控制性指标，同时稳步推进开平市环境卫生设施建设，提高资源利用效率，减少废弃物排放，建立和健全开平市的环境卫生体系，完善环境卫生管理机制，提升环境卫生管理能力，不断提高城市环境卫生质量，改善居民生活和生产环境。

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年修订）；

（2）《中华人民共和国环境保护法》（2014年）；

（3）《中华人民共和国固体废弃物污染环境防治法》（2020年修订）；

（4）《中华人民共和国可再生能源法》（2009年修正）；

（5）《中华人民共和国土地管理法》（2019年修订）；

（6）《城市市容和环境卫生管理条例》（国务院令第676号）；

（7）《城市生活垃圾管理办法》（建设部令第157号）；

（8）《再生资源回收管理办法》（2007年第8号）；

（9）《城市建筑垃圾管理规定》（建设部令第139号）；

（10）《关于组织开展城市餐厨废弃物资源化利用和无害化治理试点工作的通知》（2010.5）；

（11）《国务院办公厅关于加强地沟油整治和餐厨废弃物管理的意见》（国办发〔2010〕36 号）；

（12）《住建部等部门关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》（建科规〔2020〕7 号）；

（13）《生活垃圾分类制度实施方案》（国办发〔2017〕26 号﹔

（14）《关于进一步推进生活垃圾分类工作的若干意见》（建城〔2020〕93号）等。

（二）地方性法规、规章

（1）《广东省城乡生活垃圾管理条例》（2020年修订）；

（2）《广东省小型生活垃圾转运站评价细则》（2015年）；

（3）《广东省城乡规划条例》（2013年）；

（4）《广东省土地管理条例》（2022年）；

（5）《广东省固体废物污染环境防治条例》（2012年修正）；

（6）《关于进一步加强我省城乡生活垃圾处理工作实施意见》（粤府办〔2012〕2号）；

（7）《关于全面推进我省农村生活垃圾管理工作的行动计划》（粤府办〔2012〕45号）；

（8）《关于进一步加强餐厨废弃物管理的意见》（粤府办〔2012〕135号）；

（9）《关于加快建设农村生活垃圾处理设施，办好省政府民生实事的通知》（粤建城函〔2013〕562号）；

（10）《关于规范城乡生活垃圾处理价格管理的指导意见》（粤价〔2013〕112号）；

（11）《关于加强生活垃圾处理厂（场）环境管理的通知》（粤环〔2014〕15 号） ﹔

（12）《关于加强全省生活垃圾处理企业污染物排放监测的通知》（粤环函〔2014〕271 号）

（13）《关于加强我省生活垃圾无害化处理设施建设和运营管理的通知》（粤建城〔2014〕119号）；

（14）《关于全面开展农村生活垃圾收运处理工作的通知》（粤建电发〔2015〕2号）；

（15）《中共广东省委农村工作办公室广东省农业农村厅广东省住房和城乡建设厅关于印发广东省农村生活垃圾分类实施方案（试行）的通知》等。

（三）上级机关规范性文件、政策性文件

（1）《广东省城市生活垃圾分类示范创建指引（试行）》；

（2）《广东省城市生活垃圾分类投放与收集设施设置指引》；

（3）《广东省国民经济和社会发展第十四个五年计划和2035年远景目标纲要》；

（4）《广东省生活垃圾处理“十四五”规划》；

（5）《江门市城市市容和环境卫生管理条例》（2023年修正）；

（6）《江门市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

（7）《江门市环境卫生专项规划（2021-2035年）》；

（8）《江门市建筑垃圾污染环境防治工作规划（2022-2035 年）》（报批稿）；

（9）《开平市国土空间总体规划（2021-2035年）》；

（10）《开平市生态环境保护“十四五”规划》等。

三、主要内容

（一）主要内容概述

《环卫规划》期限为2022—2035年，其中，近期至2025 年，中期至2030年，远期至2035年。规划范围衔接落实《开平市国土空间总体规划（2021-2035年）》，分为开平市域和中心城区两个空间层次。其中，开平市域为开平市行政辖区，包括2个街道、13个镇和江门产业转移工业园（含集聚地），总面积1656.94平方公里；中心城区包括三埠街道、长沙街道、水口镇、江门产业转移工业园（含集聚地）等行政辖区范围，总面积187.63平方公里。规划主要内容包括：生活垃圾收运体系规划、市域生活垃圾处置设施规划、市域保洁规划（包括小型环卫设施）、水域保洁规划、建筑、绿化、大件垃圾收运处理规划、公共厕所设置规划、粪便处理收运处理规划、环境卫生应急系统规划、环境卫生信息管理系统规划。

（二）拟确立的主要制度和措施

确定《环卫规划》的指引地位。《环卫规划》经报开平市人民政府批准后即行生效，规划成果包括文本、说明和图件经批准后具有法定效力。《环卫规划》由开平市环境卫生管理处负责组织实施，涉及国土空间规划管理的，应符合国土空间相关规划管理要求。《环卫规划》经批准后，将成为指导开平市环卫工作的法规性文件，在开平市内进行各项环卫有关活动应按照有关法律规定，执行本规划。非经法定程序，任何部门与个人都无权擅自变更本规划。

1. 其他需要说明的情况

《环卫规划》是开平市环境卫生设施领域最上层次的规划，必须纳入各层次的城市规划中。加强与自然资源、生态环境、住建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，明确环卫规划、建设、管理的保障主体，完善考核办法，促进我市环卫相关工作的健康有序推进。

四、论证与评估情况

（一）必要性

环境卫生管理是城市管理的重要组成部分，巩固全国文明城市、国家卫生城市称号的一项重要基础性工作。近年来，随着经济社会不断发展，开平市城市规模持续扩大，城市人口持续增长，环境卫生管理的压力也越来越大。国家相继出台诸多相关政策文件，如《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》的通知（发改环资〔2021〕642 号）、《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》的通知（发改环资〔2021〕642 号）等；广东省相继出台了《广东省生活垃圾处理条例》、《广东省城乡生活垃圾管理条例》、《广东省城乡生活垃圾处理“十四五”规划》等。《广东省城乡生活垃圾管理条例》提出，政府环境卫生主管部门应组织开展了新一轮环境卫生专项规划编制，对全市环卫工作提出中长期规划目标。

《原环规》实施以来，开平市“中心城区逐步建成‘户收集——市收运——市处理’的收运模式，中心城区以外的建制镇建立‘户收集——村集中——镇转运——市处理’的生活垃圾收运系统”的生活垃圾收运处理系统得到建立和完善，收运处理水平得到了明显提升，垃圾处理设施建设取得了明显的进展，焚烧处理能力达到 1000 吨/日，实现全市生活垃圾日产日清，生活垃圾无害化处理率达到 100%。

但是，随着经济社会发展和环境保护的需求不断提高，现有的环境卫生工作仍然存在一些短板，如垃圾应急处理能力储备不足、垃圾处理方式单一、垃圾收运处理系统尚未覆盖全部类型的垃圾、垃圾分类收运、分类处理体系尚需完善、生活垃圾收运系统建设管理水平偏低等。这些问题需要在近远期规划中重点解决。编制和实施环境卫生专项规划，提高开平市环境卫生工作的现代化水平，净化、美化家园，促进人民群众养成良好的卫生习惯，改善开平市的形象和投资环境，促进开平市环境与经济的可持续发展具有重要的意义。

（二）可行性

《环卫规划》的服务目标是满足市民和未来城镇化后增加人口的需求，同时实现经济、社会与环境的协调可持续发展。适应开平市城市规划发展需要，与各类专业规划相协调的原则符合《开平市生态环境保护“十四五”规划》、《开平市国土空间总体规划（2021-2035 年）》等规划的相关控制要求，并与开平市已编制的相关规划相协调。

《环卫规划》注重城乡统筹、区域规划、设施共享，集中处理与分散处理相结合，做到城乡统筹、合理布局。根据各街道（镇）自身的特点和实际情况进行分析和考虑，做到分区规划，因地制宜。

基于开平市各街道（镇）的环境卫生设施现状的详细调查，及有针对性的分析评价，《环卫规划》提出切实可行的规划方案和对策措施，体现环境效益、社会效益和经济效益的有效统一，保证规划既具有科学性、先进性，同时又具有较好的现实性和可操作性。

《环卫规划》对开平市未来环境卫生设施的需求做出合理预测，同时符合社会经济的可持续发展、并与城市化建设速度同步、适度超前。

《环卫规划》做到详细调查、合理预测、因地制宜，具有较强的可行性。

（三）合法性

对国家、广东省、江门市及开平市相关上位规划和政策进行分析，确保开平市环卫规划各项目标均严格按照上位规划要求制定。

《环卫规划》按《广东省生活垃圾处理“十四五”规划》、《广东省城市生活垃圾分类实施方案》、《江门市城市生活垃圾分类工作实施方案（2020-2022 年）》、《江门市国土空间总体规划（2021-2035 年）》落实。

《环卫规划》与相关上位规划相协调，如《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》的通知（发改环资〔2021〕642 号）、《“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划》的通知（发改环资〔2021〕642 号）等，规划内容及指标体系合规。

（四）论证和评估的结论。

通过综合评估，《环卫规划》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生活垃圾源头减量、分类收集、集中处置和环卫设施建设等环卫相关工作指引方向，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《环卫规划》，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，向我局法律顾问和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《环卫规划》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《环卫规划》后，向市发展和改革局、市科工商务局、市财政局、市自然资源局、市住房和城乡建设局、市农业农村局、江门市生态环境局开平分局、市交通运输局、三埠街道办、长沙街道办、月山镇、水口镇、沙塘镇、苍城镇、龙胜镇、大沙镇、马冈镇、塘口镇、赤坎镇、百合镇、蚬冈镇、金鸡镇、赤水镇、翠山湖管委会共24个部门征求意见，其中收到无意见19条，反馈意见5条，采纳5条。我单位根据反馈意见，对《环卫规划》进行了修改完善。

（二）专家咨询论证、风险评估情况（非必要程序，没有开展相关工作的，需要写情况说明）

2024年10月16日，我单位主持召开《环卫规划》专家论证会（风险评估会），陈忠暖、罗媚、石燕、朱露、张培进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《环卫规划》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三条修改意见。我单位根据专家咨询论证意见，对《环卫规划》进行了修改完善。

开平市城市管理和综合执法局

2024年12月3日