

佛冈县工业和信息化局

《佛冈县再生资源回收网点规划（2024-2028年）》专家论证报告

根据《重大行政决策程序暂行条例》（中华人民共和国国务院令 第713号）和《广东省重大行政决策程序规定》（广东省人民政府令 第288号），我局于2025年6月21日在佛冈县社会综合服务中心组织召开了《佛冈县再生资源回收网点规划（2024-2028年）》（以下简称《规划》）专家论证会，对《规划》的必要性、可行性和科学性等进行了论证。

经研究，现将专家论证意见及有关情况报告如下：

一、决策事项的必要性论证意见

经审阅《规划》（征求意见稿）及相关文件，专家组认为，《规划》是根据佛冈县经济社会发展目标任务，结合佛冈县再生资源回收利用产业现状制定的。本次《规划》编制，是推进生态文明建设，实施全面节约战略，建立健全绿色低碳循环发展经济体系，加快构建废弃物循环利用体系，推动城乡垃圾分类回收与再生资源回收“两网融合”，实现生活垃圾源头减量和提高再生资源回收利用率的具体行动。佛冈县再生资源回收网点体系建设目前存在政策支持相对不足、回收网点布局不够合理、回收渠道不够畅通、回收网点经营较为粗放、再生资源技术设备较为落后、从业人员专业度较低、市场秩序相对混乱和存在环保安全方面的

隐患等问题。受这些因素的综合影响，佛冈县再生资源回收利用率长期处于较低水平，大量可回收利用的资源未能得到有效的回收和再利用，不仅造成了资源的严重浪费，也对生态环境构成了潜在威胁，急需通过系统性规划予以统筹解决。《规划》的出台对于规范佛冈县再生资源回收利用行业秩序、提升再生资源回收利用率、推动佛冈县经济社会绿色低碳发展具有现实迫切性和战略必要性。

综上所述，专家组认为，《规划》的出台有利于加快构建佛冈县再生资源“社区回收网点-中转站-分拣中心-综合利用基地（园区）”四级回收网点体系，推进垃圾收运系统与再生资源回收利用系统“两网融合”。《规划》的出台对佛冈县推动再生资源回收利用行业规范发展，经济社会绿色化、低碳化发展，十分具有必要性。

二、决策事项的可行性论证意见

经专家组审阅《规划》（征求意见稿）及相关文件，专家组一致认为：

在技术保障方面，专家组认为现有再生资源回收技术体系成熟完备，如现有的智能化回收设备与信息化管理平台结合标准化技术方案、机械分拣与人工智能技术深度融合、再生资源高值化利用领域的加工技术和处理工艺，不仅能够较好地解决回收网点合理布局和渠道科学衔接问题、实现再生资源的高效分拣和精准分类，还能降低废旧金属、废旧塑料、废旧纺织物等再生资源在高值化利用生产过程中的加工成本，显著减少污染物排放，符合绿色低碳发展要求。现有技术体系能够满足《规划》回收、分拣、

加工处理等各环节的技术需求，为构建高效、智能的再生资源回收利用体系奠定坚实基础。

在资金保障方面，专家组对《规划》提出的多元筹资模式予以了肯定。专家组认为，针对规范社区回收网点管理、升级分拣中心和综合利用基地（园区）设施、建设“佛冈县再生资源管理智慧云平台”及展示中心、整合小微企业和个体经营主体、推动无证经营主体纳入规范管理、推动行业集约化发展等核心任务，《规划》采用社会化投入与市场化运作相结合的资金解决方案，通过引入再生资源行业龙头企业，充分发挥企业在资源整合、技术应用和运营管理方面的优势，不仅契合市场经济规律，还能通过市场竞争机制提升资源配置效率，更减少了政府财政直接投入的压力，能为佛冈县再生资源回收利用体系建设构建可持续的资金保障体系，具有创新性，能产生较好的经济效益与社会效益。

在人力保障方面，专家组认为，依托引进的再生资源行业龙头企业，通过发挥其技术、管理和资源优势，建立人才实践基地，为从业人员提供标准化操作、智能化设备运维、现代化企业管理等实操培训场景，能帮助从业者快速掌握行业前沿技术与规范流程。同时，针对现有再生资源回收从业人员开展培训，围绕政策法规、分类标准、安全生产等内容，通过线上线下结合的方式进行技能提升，能推动从业人员向专业化、职业化方向转型，能为佛冈县再生资源回收体系建设提供坚实的人力支撑。

在实施主体方面，专家组认为佛冈县工业和信息化局作为《规划》的决策主体和佛冈县再生资源回收利用行业的主管部门，具备丰富的行业管理经验，能够有效组织和协调规划实施，

保障《规划》切实可行。同时，佛冈县工业和信息化局将联同城管、供销、发改、公安、自然资源、住建、农业农村、生态环境、市管、消防等职能部门积极开展再生资源回收网点体系建设工作，推动再生资源回收行业规范发展，指导行业自律发展，组织实施资源节约和综合利用新技术，加强再生资源回收行业的治安、环境监管、安全生产以及消防安全监管，提升佛冈县再生资源回收利用产业化经营水平，《规划》的组织保障完善。

综上所述，专家组在技术、资金、实施主体方面进行了充分评估，认为《规划》与佛冈县产业基础、城乡布局及资源禀赋深度契合，在人力、财力、物力方面有充足保障，《规划》中提出的各项核心举措具有高度可行性。

三、决策事项的科学性论证意见

（一）合法性论证意见

专家组通过对《规划》文本及相关依据文件的审查与研判，一致认定《规划》在制定过程中严格恪守国家及地方相关法律法规要求。在国家层面，《规划》内容严格遵循《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国清洁生产促进法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》等上位法精神，在制度设计、责任界定、监管措施等方面均与法律条款保持高度一致，具有合法性。

《规划》同时深度落实《再生资源回收管理办法》中关于行业规范、经营准入、监督管理的具体规定，确保《规划》实施的合规性。

在地方政策衔接上，《规划》充分融合《清远市城市生活垃圾分类实施方案》《清远市城市生活垃圾管理条例》《清远市可回

收物回收网点建设规划（2021-2025年）》《清远市加快构建废弃物循环利用体系行动方案》和《佛冈县国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《佛冈县城乡生活垃圾收运处理设施专项规划（2021-2025年）》《佛冈县2024年城市生活垃圾分类工作方案》《佛冈县农村人居环境整治提升五年行动实施方案》等政策文件的要求，紧密结合佛冈县再生资源回收利用产业发展实际，从网点布局优化、处理设施建设、管理机制创新等多维度进行细化与延伸。

综上所述，经综合评估，专家组认为《规划》全面符合国家及地方相关法律法规与政策导向，具备坚实的合法性基础。

（二）合理性论证意见

经专家组审阅《规划》和听取编制单位工作情况汇报，专家组认为《规划》从制定原则、制定过程、资源利用、经济发展以及社会需求等角度详细陈述了《规划》制定与实施的合理性。

在制定原则角度来看，专家组认为《规划》彰显系统性与科学性，遵循“政府引导、市场运作、多元投入、全民参与”的顶层设计思路。《规划》立足佛冈县再生资源产业发展实际，通过强化政府统筹协调职能，明确市场在资源配置中的决定性作用，构建起“政府-企业-社会-公众”协同发力的多元治理格局。在具体实施路径上，《规划》提出积极对接再生资源回收利用行业龙头企业，推动先进管理模式、智能化技术与标准化运营体系的本地化适配与应用，通过培育标杆企业、打造示范项目，形成可复制、可推广的行业发展范式。这一设计不仅有助于激发社会资本活力，引导其有序进入回收投放、分类分拣、运输仓储、处理

利用等全产业链环节，更能通过技术赋能与模式创新，全面提升再生资源回收利用的效率与专业化水平，为构建覆盖全县、运转高效的再生资源回收利用体系奠定坚实基础。

在制定过程角度来看，专家组认为，《规划》的编制建立在扎实、系统的调研基础之上。《规划》编制团队围绕佛冈县再生资源回收利用产业，开展了多维度、全覆盖的实地调研工作，包括：聚焦经营主体，全面梳理全县再生资源行业企业、个体工商户的数量规模、区域分布及经营状况，建立详细的经营主体数据库；追踪资源动态，深入剖析全县再生资源的品类构成、产量规模、流动轨迹，精准掌握资源分布规律与流向特征；明确空间布局，系统排查全县再生资源回收站点、中转站、分拣中心及综合利用基地（园区）的空间分布，绘制产业空间布局图谱；调研管理现状，全面了解行业监管体系、政策执行情况及运营管理难点。通过对产业主体、资源规模、设施布局、管理机制等核心要素的深度调研与综合分析，形成了对佛冈县再生资源产业现状的科学评估，为《规划》编制提供了坚实的数据支撑与实践依据，确保规划内容符合县域实际、具备可操作性。

在资源利用角度来看，专家组认为，《规划》提出构建的“社区回收网点-中转站-分拣中心-综合利用基地（园区）”四级回收体系，通过科学布局与功能衔接，为佛冈县再生资源高效利用提供了创新路径。社区回收网点可实现再生资源的前端精准收集；中转站通过集约化暂存与初步分类，提升资源运输效率；分拣中心依托智能化设备与专业分拣技术，实现不同品类资源的精细化分离；综合利用基地（园区）依托规模化、专业化处理能力，推

动再生资源高值化循环利用。四级回收体系不仅能提升资源收集覆盖面与分拣处理效率，还能通过全链条协同运作减少中间损耗，有效避免资源浪费。《规划》这一体系设计深度契合循环经济与可持续发展理念，为佛冈县构建资源节约型、环境友好型社会提供了有力支撑。

在经济发展角度来看，专家组认为，按照《规划》系统性构建再生资源回收利用体系的基本思路，不仅能够补齐产业发展短板，推动再生资源回收产业向专业化、规模化方向迈进，还能以规范化管理和精细化运营提升行业整体效能。在产业协同层面，再生资源回收体系的完善将融入城市功能布局优化进程，带动形成资源分拣加工、环保装备制造、循环技术研发等再生资源回收利用产业的发展，形成新的经济增长点。在《规划》实施过程中，从社区回收网点到综合利用园区的全链条建设，将创造一定数量的就业岗位，涵盖技术研发、设备运维、物流运输等多元领域，一定程度上缓解就业压力。长远来看，《规划》将助力佛冈县经济发展从传统粗放型向绿色集约型转型，为县域经济注入可持续增长动力。

在社会需求角度来看，专家组认为，《规划》紧密围绕民生关切与社区治理需求，将满足居民便捷回收诉求、改善城乡人居环境作为核心导向，以推进优化环卫系统生活垃圾收运与再生资源回收利用体系“两网融合”的衔接机制为切入，以再生资源全生命周期管理为脉络，以强化前端网点布局与末端处理能力建设统筹推进，探索构建资源分类、收集、运输、处理的一体化闭环。同时，《规划》前瞻性地将再生资源回收网点建设纳入佛冈县国

土空间总体规划及详细规划体系，从空间布局层面统筹城乡资源，推动回收网点与居民生活圈、社区公共服务设施深度融合，既保障回收服务的便捷可达性，又通过规范化、标准化的网点建设提升社区环境品质，实现民生服务提质与城市治理增效的双重目标。

（三）预期效果和影响

《规划》的制定和实施将紧密围绕佛冈县建设清远副中心和东部融入粤港澳大湾区先行区的战略定位，以绿色低碳发展为核心路径，充分整合县域人口规模、产业基础、城乡融合及生态资源优势，以“政府引导、市场运作、多元投入、全民参与”为实施原则，通过政策驱动与市场机制协同发力，着力构建布局合理、网络健全、设施先进、管理规范现代化再生资源回收体系，不仅能实现再生资源的高效回收与应收尽收，显著降低城乡生活垃圾末端处理压力，更能通过技术创新与产业升级，推动再生资源综合利用率大幅提升，助力佛冈县再生资源产业迈向规模化、专业化发展新阶段，为生态文明建设提供坚实支撑。

经专家组全面评估与深入讨论，专家组一致认为，《规划》在合法性、合理性及可行性方面均符合高标准要求，兼具显著的社会效益与经济效益，在引发社会矛盾、影响社会稳定或损害政府公信力等方面的潜在风险为低。专家组强调，如在规划实施过程中严格落实风险防控预案，持续动态监测风险点，及时优化应对策略，妥善解决实施过程中的各类问题，不仅能够切实提升佛冈县再生资源回收利用水平，推动经济绿色转型与可持续发展，

还将有力促进生态环境改善，维护社会和谐稳定，确保《规划》目标高质量达成。

三、专家论证总结论

经专家组审阅《规划》文件，通过对《规划》进行全方位的专家论证，经过专家严谨的分析与评估，形成专家论证意见如下：

（一）《规划》实施的必要性

《规划》的编制是积极推进生态文明建设、深入贯彻落实国家和广东省构建绿色低碳循环经济体系的重要举措。针对佛冈县再生资源回收体系存在管理体制不健全、网点布局不合理、设施配套不足等问题，亟需通过系统性规划统筹解决，对规范行业秩序、落实“双碳”目标、推动县域绿色发展具有现实紧迫性和战略必要性。

（二）《规划》实施的可行性

根据《规划》，现有的再生资源回收技术体系成熟完备，能满足佛冈县再生资源回收网点体系各环节建设需求。《规划》采用社会化投入与市场化运作模式，减少财政负担，保障体系建设可持续推进。通过再生资源回收龙头企业实行人才引进和培育，能为佛冈县再生资源回收体系建设提供坚实的人力支撑。行业主管部门联合多个职能部门指导行业规范自律发展，组织保障完善。《规划》的实施具有可行性。

（三）《规划》实施的合法性

《规划》严格遵循国家法律法规，同时充分结合广东省、清远市、佛冈县等地方政策文件，在制度设计、责任界定、监管措施等方面均符合法律政策要求，具备坚实的合法性基础。

（四）《规划》实施的合理性

《规划》秉持“政府引导、市场运作、多元投入、全民参与”的原则，经过全面调研精准把握产业现状，构建的“社区回收网点-中转站-分拣中心-综合利用基地（园区）”四级回收利用体系能实现再生资源回收利用全链条闭环管理，能推动产业发展与城市功能布局深度融合，形成新的经济增长点和促进就业，能实现民生服务提质与城市治理增效的双重目标。《规划》的实施具有合理性。

（五）《规划》实施的预期效果和影响

《规划》实施后，将建成布局合理、管理规范现代化再生资源回收体系，实现再生资源高效回收利用，显著降低生活垃圾末端处理压力。通过产业升级，推动佛冈县再生资源产业规模化、专业化发展，为生态文明建设和融入粤港澳大湾区提供绿色支撑，社会经济效益显著，潜在风险低，实施后的社会稳定风险可控。

综上所述，专家组认为《规划》在必要性、可行性、合法性以及合理性等方面均符合要求，并具有良好的社会与经济效益，预期效果和影响良好。专家组一致认定：《佛冈县再生资源回收网点规划（2024-2028年）》通过专家论证，可按程序予以推进实施。

四、对专家论证意见的分析研究及采纳情况

（一）对专家论证意见的研究分析

我局认为《规划》具备必要性、合法性和合理性，《规划》的实施是可行的，并且具有延续性，符合我县的实际情况。《规

划》的实施也完善了我县重大行政决策的程序，在推进生态文明建设，实施全面节约战略，推动经济社会发展绿色化、低碳化，实现高质量发展的背景下，《规划》顺应佛冈县城市发展总体目标和战略布局，对再生资源回收利用行业有序、规范和健康发展，实现生活垃圾源头减量和提高再生资源回收利用率，推进城乡垃圾分类回收与再生资源回收“两网融合”，加快构建废弃物循环利用体系，建立健全绿色低碳循环发展经济体系具有重要意义。

（二）我局对专家组论证意见采纳如下：

1. 再生资源回收网点是四级回收体系中的基础环节，了解再生资源回收网点当前的分布情况对建立健全四级回收网点体系有重要意义，建议佛冈县工业和信息化局对全县各镇的再生资源回收实际经营的网点数量再次进行摸底调查。我局予以采纳该建议，我局已于 2025 年 6 月对全县各镇有实际经济活动的再生资源回收网点数量重新进行了摸底调查，将根据此次摸底调查结果，对《规划》中的数据予以更新，详见：第一章，第五部分，表 1 和表 2。

2. 《规划》依据中的《清远市“三线一单”生态环境分区管控方案》，清远市已对其进行了动态更新，形成了《清远市“三线一单”生态环境分区管控方案（2023 年版）》，建议进行相应修改。我局予以采纳该建议，详见：第一章，第四部分，第（三）点。

3. 再生资源四级回收体系的建立健全应与当地产业发展实际相结合。再生资源回收基地（园区）是四级回收体系中的终端环节，建议《规划》中再生资源回收基地（园区）的建设引导中，

要加上基地(园区)的设施设备要与当地产业特点相结合的表述。我局予以采纳该建议，详见：第七章，第一部分。

4. 建议在《规划》正文后补充附则，内容包括解释权归属、实施日期、其他相关事项等说明。我局予以采纳该建议，详见：附则。

5. 建议《规划》依据中增加《清远市国土空间规划管理技术规定及计算规则》《清远市可回收物回收利用体系建设规划（2021-2025年）》作为佛冈县再生资源四级回收体系建设的参考依据。我局予以部分采纳该建议，其中：《清远市国土空间规划管理技术规定及计算规则》由清远市自然资源局于2024年4月24日印发，适用于清远市清城区及清新区行政辖区范围内的专项规划、控制性详细规划编制和管理工作，以及各类建设工程项目的规划管理工作，不适用于佛冈县情况，故不采纳。《清远市可回收物回收利用体系建设规划（2021-2025年）》对佛冈县再生资源回收体系中的社区回收网点、中转站、分拣中心、综合利用基地（园区）有设置有相应的指导作用，予以采纳。详见：第一章，第四部分，第（三）点和第（四）点。

6. 建议在《规划》意义中建议加上稳定和扩大就业内容的表述。我局予以采纳该建议，详见：第一章，第一部分，第（二）点，第2小点。

佛冈县工业和信息化局

2025年8月8日