

北京市“十三五”市级一般专项规划

北京市“十三五”时期城市管理 发展规划

北京市城市管理委员会

北京市发展和改革委员会

二〇一六年九月

前 言

“十三五”时期（2016-2020）是紧紧围绕新时期首都城市发展战略定位，牢牢把握首都发展的阶段性特征，全面深化改革，落实京津冀协同发展，建设国际一流和谐宜居之都的重要五年。全面、系统、科学地制定规划发展战略，对城市管理领域立足新的发展阶段、向更高发展水平迈进至关重要。本规划在系统总结“十二五”时期城市管理工作的基础上，坚持问题导向、目标导向，以北京市城市管理领域未来五年发展需求为核心，进一步完善城市治理体系，全面提升城市管理行业运行保障水平和综合协调管理水平，为首都城市可持续发展奠定基础。

目 录

第一章 “十二五”时期发展回顾.....	1
1.1 发展成就.....	1
1.1.1 重大活动引领有力，保障效果全面展现.....	1
1.1.2 市容环境整洁，城市景观靓丽	2
1.1.3 环卫管理精细开展，设施建设有力推动.....	3
1.1.4 公用服务惠及民生，保障能力持续提高.....	4
1.1.5 着力开展供热、照明节能，减少污染排放.....	5
1.1.6 管线综合管理体制基本构建，安全运行有效保障.....	6
1.1.7 保障基础不断夯实，管理效能稳步增强.....	7
1.2 发展形势.....	9
1.3 存在问题.....	10
1.3.1 设施保障能力相对滞后	11
1.3.2 区域发展不平衡	11
1.3.3 市容景观水平尚需提升	11
1.3.4 行业管理基础薄弱	12
第二章 发展思路与发展目标.....	13
2.1 指导思想.....	13
2.2 规划原则.....	13
2.3 规划范围和期限.....	14
2.4 发展目标.....	14
2.5 发展思路.....	16
2.6 主要规划指标.....	17
第三章 全力提高城市管理水平.....	18
3.1 市政公用.....	18
3.1.1 构建安全稳定、高效运行的燃气供应保障体系.....	18
3.1.2 构建多元供热、相互支撑的供热运行保障体系.....	19

3.2 环境卫生.....	19
3.2.1 全面实现垃圾处理能力大幅提高.....	19
3.2.2 优化完善公厕便民服务建管水平.....	20
3.2.3 着力提升垃圾分类效果.....	21
3.2.4 深入完善垃圾规范收运体系建设.....	21
3.2.5 巩固提升清扫保洁精细化管理水平.....	22
3.3 城市容貌.....	22
3.3.1 建设精品景观，打造恢弘大气的首都风貌.....	22
3.3.2 建立服务市民、展现魅力的照明体系.....	23
3.3.3 提升户外广告设施设置规划控制水平.....	24
3.3.4 规范城市道路公共服务设施设置.....	25
3.3.5 加强架空线入地和规范梳理整治力度.....	25
3.4 综合协调管理与安全运行.....	26
3.4.1 充分发挥城市管理网格效能.....	26
3.4.2 健全地下管线运行综合协调管理体系.....	26
3.4.3 建立健全热电气常态化联调联供机制.....	27
3.4.4 巩固安全生产和应急管理体系.....	27
3.4.5 扎实做好石油天然气管道保护工作.....	28
3.5 综合支撑保障.....	29
3.5.1 适度超前、注重实效地开展科技研发.....	29
3.5.2 顶层设计、突出重点地推动信息化建设.....	29
3.5.3 聚焦关键、持续创新地开展监督考评.....	30
3.5.4 固化机制、全力以赴地做好重大活动保障.....	30
3.5.5 围绕重点、主动创新地抓好宣传动员工作.....	30
第四章 积极落实国家重要战略部署.....	31
4.1 京津冀协同发展.....	31
4.1.1 全力配合功能疏解，扎实做好协同建设.....	31
4.1.2 研究探索协同机制，深入推进互惠合作.....	31
4.2 生态文明建设.....	32

4.2.1 环卫减排, 落实环保要求.....	32
4.2.2 供热减排, 清洁城市空气.....	32
4.2.3 降低能耗, 提高能效水平.....	32
4.3 城乡协调发展.....	33
4.3.1 加快推动燃气建设服务覆盖农村.....	33
4.3.2 着力推进农村环境卫生全面改观.....	33
4.4 深化改革与依法行政.....	34
4.4.1 系统研究, 推进体制机制改革.....	34
4.4.2 强化立法, 积极推进依法管理.....	34
4.4.3 创造有利条件, 推动行业市场化.....	35
4.4.4 健全标准体系, 着力推进标准化建设.....	35
第五章 实施保障.....	36
5.1 加强规划衔接.....	36
5.2 建设规划项目库.....	36
5.3 积极落实项目资金.....	36
5.4 开展规划实施评估.....	37
5.5 加强公众参与.....	37
第六章 环境影响评价.....	38
6.1 规划实施的环境影响分析.....	38
6.1.1 规划实施的环境影响识别.....	38
6.1.2 “十三五”期间污染物排放总量预测分析.....	39
6.1.3 大气环境影响分析.....	39
6.1.4 水环境影响分析.....	40
6.1.5 固体废物环境影响分析.....	40
6.1.6 生态影响分析.....	41
6.2 规划综合论证.....	41
6.2.1 规划目标定位合理性论证.....	41
6.2.2 规划规模合理性论证.....	42
6.2.3 规划布局合理性论证.....	43

6.2.4 规划结构合理性论证.....	44
6.3 预防或减轻不良环境影响对策措施.....	45
6.3.1 大气环境保护措施.....	45
6.3.2 水环境保护措施.....	46
6.3.3 固废处理处置措施.....	46
6.3.4 生态保护措施.....	46
6.4 近期建设项目环评建议与跟踪评价.....	47
6.5 结论与建议.....	48
附 名词解释	51

第一章 “十二五”时期发展回顾

1.1 发展成就

过去五年，认真贯彻落实中央精神和市委、市政府各项要求，在相关部门、各区政府、行业系统的大力支持下，坚持科学发展、精细化管理、服务民生，积极落实市政府重点工作和折子工程，扎实推进“十二五”规划的实施，行业保障能力持续增强，综合协调能力和管理水平不断提高。

1.1.1 重大活动引领有力，保障效果全面展现

积极发挥首都环境建设、城市综合协调的统筹作用，组织相关部门、区和企业，全方位、全过程、全要素落实重大活动市容景观、环境卫生、公厕服务、景观照明、市政公用设施安全运行等服务保障任务，确保重大活动期间，市容景观璀璨靓丽、城乡环境干净整洁、公用服务优质高效。

圆满完成党的十八大、APEC 会议、纪念中华人民共和国抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 70 周年、世界田径锦标赛等重大活动保障任务，并多次受到中央领导、中央国家机关和市领导的高度评价。通过重大活动引领，高标准实施了重点区域环境综合整治，全面提高了环境作业精细化保障水平，解决了一大批突出环境问题，消除了一大批

市政设施安全隐患，进一步带动城市管理各项工作水平全面提高。

1.1.2 市容环境整洁，城市景观靓丽

扎实推进市容景观建设。落实市政府折子工程和实事任务，完成重点大街、重点区域、老旧小区、胡同街巷、高快速路、铁路沿线、校园周边、架空线入地等环境整治工程，解决了一大批重点环境问题。

持续开展城市道路公共服务设施规范治理。坚持减量原则，采取“拆移洗修换”措施，拆除违规闲置的报刊亭、信息亭、咪表等设施 6.2 万余件，移改、规范占压盲道、阻碍通行、密度过大的设施 4.8 万余件，清洗粉饰设施 273.4 万余件次，维修破损设施 69.7 万余件次，更新设施 8.7 万余件。全市城市道路公共服务设施环境明显改观，设施管理水平进一步提高。

全面提高城市照明服务水平。大力提升景观照明品质，推进设施建设和改造，基本形成“两轴、三环、六线、十七区及滨水界面”的城市景观照明体系，城市夜间容貌更加多彩。完成 116 条“有路无灯”道路安装路灯任务，城六区道路照明设施维护数量从“十一五”末期 24.3 万盏增至 27.1 万盏，着力改善市民生活条件。

严格规范户外广告设施设置。完成 26 件户外广告设施

设置规划审查，调整和新增设置点位 444 处，取消设置点位 18 处，规范建设单柱式户外广告设施 87 处。建立联合查处工作机制，完善日常巡查监管措施，严控重点地区、主要道路违规设置的户外广告设施和户外电子显示屏，查处违规户外广告牌匾标识设施 6.5 万余处，有效改善了城市公共空间景观。

1.1.3 环卫管理精细开展，设施建设有力推动

清扫保洁、公厕服务能力稳步提升。实施城市道路清扫保洁分级作业和管理，定期开展道路尘土残存量检测，机械清扫保洁组合工艺作业率达到 86%，城区 6224 条背街小巷环境卫生质量达标；再生水使用量占清扫作业总用水量比例不断提高；市级城市道路清扫保洁全面实现市场化。全市公厕总量 13308 座，其中三类以上公厕达到 90%，公厕无障碍率达到 60%；加强医院、旅游景点、交通枢纽等行业公厕指导，公厕建设管理迈上新台阶。

生活垃圾管理体系进一步完善。落实《北京市生活垃圾处理设施建设三年实施方案（2013-2015 年）》，鲁家山生活垃圾焚烧厂、南宫堆肥厂二期等 16 座生活垃圾处理设施建成运行，全市生活垃圾处理能力达到 2.7 万吨/日。加快餐厨垃圾处理设施建设进度，全市餐厨垃圾集中处理能力达到 1350 吨/日，餐厨垃圾规范化收运率达到 43%；推动餐厨垃圾就地处理工作，完成了 156 个处理站的建设。完善

垃圾分类体系建设，完成了 3759 个垃圾分类达标小区的建设，改造密闭式清洁站 750 座，逐步提高分类收运覆盖范围和作业率，年收运厨余垃圾量超过试点小区居民垃圾产生量的 5%。初步建成“户分类、村收集、镇运输、区处理”的农村生活垃圾收运体系。

建筑垃圾综合管理取得明显成效。全面落实《关于进一步加强建筑垃圾运输规范管理的工作意见》，实施《建筑垃圾综合管理循环利用考核评价管理办法》和《建筑垃圾运输企业监督管理办法》，建成建筑垃圾运输车辆监管信息系统，形成日常检查、联合督导工作机制，实现建筑垃圾全过程监管。更新改造建筑垃圾运输车辆 8052 台，道路遗撒和乱倒乱卸现象明显减少。通过土地修复、堆山造景、纳入正规管理等手段，大幅提高建筑垃圾消纳处置能力。

1.1.4 公用服务惠及民生，保障能力持续提高

燃气供应服务体系不断完善。“多气源、多通道”南北供气的天然气长输保障体系基本形成；完成四大热电中心和锅炉“煤改气”配套供气工程，建设城市天然气管网 855 公里、场站 29 座，除延庆区外其他各区新城均实现了管道天然气供应，全市天然气管线总长度达 2 万余公里。建立健全农村地区瓶装液化石油气供应服务体系，液化石油气“送气下乡”工程覆盖全市农村地区，基本实现农村炊事气化；在有条件地区推进实施“天然气进村入户”试点工

程，累计满足 8 个村近 5000 余户村民的市政管道天然气炊事及采暖需求。

供热服务保障能力持续增强。全市供热面积达到 7.8 亿平方米，比“十一五”末增长了 13%；四大热电中心及配套供热管网建成投产；完成远郊区锅炉房拆小并大、河北三河热电厂外部热源引入等工作；建立供热气象会商机制和热电气联合调度机制；出台采暖费暗补变明补、优抚低保人员集中供热采暖补助政策，热费制度改革取得成效。

1.1.5 着力开展供热、照明节能，减少污染排放

着力开展供热、照明节能工作。全面完成“十二五”时期单位供热面积能耗降低 12%的节能目标；完成 200 余座燃煤锅炉房的煤改清洁能源及系统节能技术应用的升级改造，中心城区实现锅炉供热无煤化，全市清洁能源供热比例增至 80.9%；开展 1.3 亿平方米既有居住建筑供热计量改造，供热计量收费面积达到 1.6 亿平方米，定期开展供热计量收费联合执法。制定城市道路照明技术规范、城市照明节能管理规程；推广照明高效节能设备，全市道路、景观照明灯具全部更换为节能灯具；提高城市照明信息化控制水平，实现全过程节能管理。

切实降低环境污染排放。提高垃圾处理设施运行管理和污染控制水平，完成全市 16 座垃圾卫生填埋场全密闭工

程，完成 6 座垃圾处理设施渗滤液处理系统升级改造，新增渗滤液处理能力 1720 吨/日。高安屯垃圾焚烧厂年发电 24557 万度；北神树、阿苏卫、六里屯和高安屯四座垃圾填埋场填埋气发电设施年发电 7400 万度；安定填埋场填埋气提纯设施年供气能力达到 292 万立方米。基本完成全市 253 处非正规垃圾填埋场治理工作。党政机关等公共机构餐厨垃圾就地处理能力达到每年 2 万吨。

1.1.6 管线综合管理体制基本构建，安全运行有效保障

建立地下管线综合管理体制。在全国率先建立地下管网运行综合管理体制；建立全市地下管线基础信息统计体系，截止“十二五”末期，全市地下管线总长达 17 万余公里；初步建立地下管线自身结构性隐患排查治理工作体系和机制，排查治理地下管线自身结构性隐患 4543 公里，全市百公里地下管线事故数量由 2011 年的 8.06 起下降至 2015 年的 1.83 起，下降了 77%；探索地下管线消隐工程与道路大修同步实施工作机制，治理“马路拉链”现象初显成效；建立挖掘工程和轨道交通建设地下管线安全防护机制，实现信息共享，取得良好的社会效益；建立了地下管线检查井井盖丢失损坏案件的发现处置机制，年度井盖丢失率在 1%以下，连续三年实现了每月“零积案”的管理目标。

安全应急管理工作扎实推进。建立健全安全生产“一

岗双责”和季度安全形势分析制度；积极开展安全检查、隐患排查及有限空间作业、地下管线保护、城镇燃气等专项治理；推进行业安全标准制定和标准化达标创建工作；积极协调即发性地下管线事故隐患消除工作；加强应急队伍规范化建设，市级应急队伍装备和技术水平进一步提升；完善突发事件指挥处置机制，制定突发事件现场指挥部设置与运行实施细则，妥善完成城市公共设施突发事故、扫雪铲冰等各项应急工作。

1.1.7 保障基础不断夯实，管理效能稳步增强

信息化管理支撑作用充分体现。依托物联网、云计算和移动互联等信息技术，进一步推进行业管理精细化。市级信息化城市管理平台与12个区实现对接；城六区共发现1804.7万余件城市管理问题，94.5%的问题得到解决。建立完善燃气、供热、环卫行业和地下管线综合协调管理方面的基础信息统计制度，实现基础数据统计信息化。建立建筑垃圾综合管理信息平台，对建筑垃圾运输车辆安装定位系统，实现车辆运行轨迹实时跟踪。搭建“北京市挖掘工程地下管线信息沟通服务平台”，发布工程建设信息1279项，为工程建设单位与管线权属单位对接、交底、配合提供有效支持。

标准化体系框架基本形成。结合城市管理领域业务职能，修订原有标准体系框架，确定了城市管理领域标准化

子体系结构，界定了各项标准的定位、内容和内在联系，提高了标准的科学性、协调性和适应性，完成制修订并发布地方标准 45 项，为行业精细化管理提供有力支撑。

监督检查考评体系进一步健全。建立“月检查、月曝光、月排名”制度，初步形成环境治理长效监督机制；组织开展各类专项检查、联合检查以及季度评价，指导各区落实自查机制，各区环境建设主动意识明显增强；按照“属地管理，分区分类”原则，推进完善市容环境考核评价机制；利用卫星遥感技术开展市容环境监测，大型垃圾渣土堆放点整治成效显著。

城市管理法规规章体系基本建立。制定出台了《北京市生活垃圾管理条例》、《北京市架空线管理若干规定》、《北京市供热采暖管理办法》等 16 部地方法规和政府规章，并制定了《关于进一步加强建筑垃圾土方砂石运输管理工作的意见》（京政办发〔2014〕6 号）、《全面推进建筑垃圾综合管理循环利用工作意见》（京政办发〔2011〕31 号）等规范性文件。

过去五年是首都城市管理工作快速发展的五年，设施保障能力不断提升、城市整体面貌不断改善，这些成绩都是未来开展工作的坚实基础和宝贵财富，特别是城市管理体制改革的推进和京津冀协同发展战略目标的提出，将更进一步推动北京城市管理工作向更高管理要求和更高发展

水平迈进。

1.2 发展形势

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，也是北京市落实首都城市战略定位，加快建设国际一流和谐宜居之都的关键阶段。城市管理工作必须在新起点上全面、迅速适应发展新要求，准确把握战略机遇期内涵的深刻变化和城市管理发展的阶段性特征，紧紧抓住机遇，积极探索建立新型城市管理模式，不断提高城市治理能力。

深入落实新时期北京城市战略定位的关键期。围绕十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，落实北京建设全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的战略定位，城市管理行业管理目标、方法和任务措施将进一步调整和完善，以“十二五”时期城市管理存在问题和首都新时期发展需求为导向，适应未来城乡发展需要。

不断提升城市治理能力的关键期。城市管理体制改革将完善现有管理体制和工作机制，法治思维、统筹协调将在城市治理中发挥至关重要的作用。必须向构建发展新体制聚焦，强化创新统筹的工作意识和精细全面的制度保障，动员市民广泛参与城市管理工作，方可确保各项工作取得预期成效。

落实京津冀协同发展的关键期。京津冀协同发展纲要要求有序疏解北京非首都功能、实现区域良性互动，城市管理工作必须牢牢把握北京在京津冀协同发展中的核心地位，发挥比较优势，创新管理和合作模式，加快推动资源能源保障体系建设和再生资源利用，方能在京津冀协同发展中找准定位并做出贡献。

建设首都生态文明的关键期。十八届五中全会要求坚持绿色发展，坚持节约资源，以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展之路。城市管理工作承担的清洁能源保障、节能减排等生态文明建设任务繁重，必须要严格落实、全面完成市委市政府部署的工作任务。

充分满足人民日益增长需求的关键期。市民对生活质量的追求和自我维权法律意识全面提高，只有坚持以人民为中心、坚持人民城市为人民，不断提高设施保障能力、做好市容环境建设，推进城市管理领域基本公共服务均等化，才能充分满足人民日益增长的需求，让人民生活更便捷、更舒适、更美好。

1.3 存在问题

“十二五”时期，城市管理发展取得了重大成就，中央有关首都未来发展的蓝图给城市管理工作带来了一系列

新的发展机遇和有利条件。但从建设国际一流和谐宜居之都的发展目标来看，仍存在制约行业发展，以及城市综合协调管理的重要问题，迫切需要明确发展思路，深入研究对策，积极进行解决。

1.3.1 设施保障能力相对滞后

项目前期手续办理周期长、路由紧张、“邻避效应”、占征地协调难度大等多种因素导致部分设施未能如期实施，燃气、供热、环卫设施供应能力偏紧；超负荷填埋等因素导致垃圾填埋场提前到达使用年限，设施未来保障能力衰减的风险进一步增强；环卫作业需求未能得到充分满足；工程建设甩项等原因导致照明、环卫等部分设施未能完成建设，造成公共服务设施配套不齐。

1.3.2 区域发展不平衡

受城乡二元化现状、历史遗留等因素的影响，背街小巷、待拆迁整治地区、边角地与城市主次干道之间区域的环境差别依然明显；背街小巷和远离主次干道区域的南北城环境差异依然存在；城乡之间的城市道路公共服务设施保障能力和规范管理水平的差距依然突出。

1.3.3 市容景观水平尚需提升

市容景观建设缺乏统筹，整体水平与首都社会经济发展

展不同步；规划设计首都特色不够，缺乏展现文化和传承历史的精品，缺乏识别性，同质化问题严重；景观品质不佳，城市道路公共服务设施便捷性、实用性与市民多元化需求尚存在一定差距。

1.3.4 行业管理基础薄弱

一些工作存在协调难、综合难、推进难等问题，城市综合管理协调缺乏相匹配的保障手段。信息统计工作尚需加强，涉及多行业、多领域的信息系统仍需进一步整合；行业管理强制性技术标准尚有欠缺；城市管理事中事后监管手段不足；部分法规条款滞后于城市发展需要；管理与执法衔接不紧密。

总之，未来五年城市管理领域发展的机遇与挑战并存，机遇大于挑战。必须牢固树立紧抓机遇、加快发展的意识，坚持问题导向、目标导向，以人为本、科学发展、深化改革、依法管理，把创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念贯穿于城市管理各领域、全过程，努力寻求破解城市管理难题的途径和方法，走出一条更高质量、更有效率、更可持续的城市管理新路。

第二章 发展思路与发展目标

2.1 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话和视察北京时的重要讲话精神，认真贯彻落实中央城市工作会议精神及《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕首都建设“政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”战略定位，以国际一流和谐宜居之都为建设目标，以治理“大城市病”为重点，以提升管理效益和服务质量为中心，尊重城市发展规律，扎实推进城市管理系统的建设，构建安全、清洁、高效的市政设施运行体系，打造干净、整洁、优美的市容环境。

2.2 规划原则

以人为本，和谐发展原则。坚持首都城市管理建设发展与市民需求相匹配，为广大人民群众提供系统完善、功能配套、保障有力、运行安全的市政公用基础设施，满足人民群众对城市管理方面日益增长的现实需求，实现和谐发展。

立足首都，区域协同原则。围绕首都功能，整合市政公用事业资源，使基础设施建设和公共服务设施向薄弱地区延伸拓展，逐步缩小城乡差距；主动引领京津冀协同发展，发挥首都对周边地区的辐射带动作用，实现地区间优势互补、良性互动、协同发展。

保障供应，安全运行原则。以首都城市运行和市民生活需要为出发点，进一步增强新形势下环境卫生和市政公用设施安全运行、稳定供应与高效服务三大核心能力，推动首都社会经济发展。

节能减排，清洁高效原则。严格控制能源消费总量和污染物排放增量，加快节能减排技术创新、管理创新和制度创新；高效利用各类清洁能源，提高能源高效利用水平，全面完成节能减排目标。

政府主导，公众参与原则。发挥政府主导作用，强化分级负责与属地管理。尊重市民对城市管理发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市管理工作，逐步实现共治共管、共建共享。

2.3 规划范围和期限

本规划的规划范围为北京市行政辖区，规划实施期为2016年至2020年。

2.4 发展目标

“十三五”末期，形成与北京城市功能定位相适应的城市管理设施建设和管理体系，打造优美、和谐、宜居的城市环境，保障城市安全、稳定、高效运行，做好“四个服务”，增强“四个能力”，实现城市管理发展建设和城市管理水平全面提升。

加快提高基础设施质量，增强运行保障能力。坚持绿色循环低碳理念，高质量新建、改建一批市政基础设施和公共服务设施，加快构建布局合理、能力充足、设施先进、配套齐全、运行高效的市政基础设施体系，逐步实现设施建设运行一体化、运行服务专业化。

全面提升市容景观品质，增强环境保障能力。按照“精心设计、精品建设、共建共享”的原则，进一步打造进京第一印象区域景观，展现首都形象；重点区域景观优美靓丽，生活区域设施亲民惠民，薄弱区域环境整洁有序。

全面提升安全运行水平，增强应急处置能力。坚持以人为本、安全发展和安全第一、预防为主、综合治理的工作思路，健全完善行业安全标准体系，严格落实政府监管责任和企业主体责任；整合共享数据资源，深入开展统计分析，切实做好预警防范；提高突发事件快速响应和科学应对能力。

系统提升城市管理效能，增强城市治理能力。转变政府职能、提高城市管理法制化、标准化、信息化、精细化

管理和服务水平，增强综合统筹协调能力；推动规划、建设、管理的全程有效协调衔接；深化公用事业改革，推动企业运营专业化、市场化；拓展公众参与渠道，形成全民共建共享的社会治理格局，不断提升服务管理效能。

2.5 发展思路

“十三五”期间，坚持抓好燃气、供热、环卫设施能力建设，确保设施安全稳定运行，保障城市正常运转。坚持“既有存量规范管理，新建增量提前介入”的原则，使市容建设努力向“物物皆景观、处处是精品”的方向迈进。坚持细化标准规范，提高设施智能化运行管理与服务水平，推进智慧城市建设。完善考评机制，强化规划指标的约束力和引导力。坚持推动城市管理向城市治理转变，提高城市管理问题的解决能力，全面提升城市治理水平。

“十三五”期间，各项工作开展必须坚持决策、执行与监督相结合，坚持专业管理与综合管理相结合，坚持末端管理与前端管理相结合，坚持全面管理与重点管理相结合，坚持管理与服务相结合。切实处理好行业管理与部门协调的关系，综合协调与专业管理的关系，近期成效与长远发展的关系，监督考核与指导服务的关系，依法行政与改革创新的关系，全面构建适应新时期要求的城市管理发展体系。

2.6 主要规划指标

序号	主要规划指标	2015 年	2017 年	2020 年	指标类型
1	生活垃圾无害化处理率	99.6%	99.7%	>99.8%	约束性
2	生活垃圾资源化率	55%	57%	60%	预期性
3	餐厨垃圾规范收运率	43%	50%	60%	预期性
4	生活垃圾回收利用率	—	—	35%	预期性
5	城市道路机械化清扫率	86%	89%	92%	约束性
6	公厕达标率	89%	90%	95%	约束性
7	建筑垃圾规范处置率	68.7%	74%	85%	预期性
8	居民管道天然气气化率	67%	72%	80%	预期性
9	单位建筑面积供热能耗	比 2010 年降低 12%	比 2015 年降低 3%	比 2015 年降低 6%	约束性
10	清洁能源供热面积比例	76%	85%	95%	预期性
11	户外广告设置规划实现率	60%	70%	80%	预期性

第三章 全力提高城市管理服务水平

3.1 市政公用

3.1.1 构建安全稳定、高效运行的燃气供应保障体系

发挥天然气在能源结构中的主体作用。年用气量达到 200 亿立方米,全市人均天然气消费水平达到每年 870 立方米,天然气在全市能源结构中的比例提高到 33%;居民管道天然气气化率达到 80%以上。

稳步实施天然气供应输配体系建设。配合推进陕京四线、中俄东线、大唐煤制气管线密云—平谷段管线、新机场配套管线等气源工程,建成八大气源通道、预留京津二通道、完成联络线建设,实现多气源调度,逐步形成多源多向燃气供应体系。完成六环路、通州等 66 公里高压 A 输配系统建设和 100 余公里高压 B 输配系统建设,逐步形成“一个平台、三个环路、多条联络线”组成的城镇输配系统;建成覆盖新城、重点工业园区和周边有条件的农村地区的燃气管网,新城全部实现接入城市燃气管网,平原地区力争实现“镇镇通”。

液化石油气供应管理。“十三五”时期研究将北郊、西郊、南郊三个灌瓶厂迁出中心城区,并通过土地置换、异地建设的方式进行整合,同时以闫村液化石油气储备厂为

基础，推进市级液化石油气供应基地建设，总灌装能力达到 20-30 万吨/年；推进液化石油气市场整合，建成一批符合规划和规范要求的供应站点，促进市场良性发展，继续完善“供应基地、集散中心、换瓶站点”液化石油气三级供应体系。

3.1.2 构建多元供热、相互支撑的供热运行保障体系

改扩建首钢、北重等 6 座调峰热源和一热、二热等应急热源，改造增容热网周边区域锅炉房，增加储水、蓄热设施，完成 35 项供热管线和新建联通线项目，打通热网断头断点，基本完成既有老旧供热管网的更新改造，优化中心城区热力网范围内热源、热力管网布局，适度控制发展规模。重点发展海淀区北部区域、昌平未来科技城、通州核心区区域热网供热；建成投产鲁家山垃圾焚烧发电厂余热供热项目；在东北、东南热电中心周边建设独立的余热供热管网，利用电厂余热对金盏园区、垡头功能区供热。积极推动多网连接、互为补充，实现“十三五”末全市供热面积达到 9.48 亿平方米，比“十二五”末增加供热面积 1.68 亿平方米。建立完善供热评价考核体系，有效监管供热单位服务质量。

3.2 环境卫生

3.2.1 全面实现垃圾处理能力大幅提高

适度超前规划建设垃圾处理设施，建成昌平、通州、房山等生活垃圾处理设施，加快鲁家山、阿苏卫等生活垃圾焚烧飞灰处理设施建设，推动开展焚烧飞灰填埋处置工作，规划生活垃圾处理能力达到 3.0 万吨/日，其中焚烧处理能力达到 24250 吨/日、生化处理能力达到 6350 吨/日，配套填埋处理总能力达到 9700 吨/日。生活垃圾资源化率达到 60%，无害化处理率达到 99.8%以上。基本实现原生垃圾零填埋。采取集中处理为主、就地分散处理为辅的方式，布局建设餐厨垃圾和废弃油脂资源化处理设施，建设丰台、首钢等餐厨垃圾集中处理厂，餐厨垃圾集中处理总能力达到 3000 吨/日。完善粪便处理设施升级改造，粪便处理总能力达到 1.23 万吨/日，无害化处理率达到 97%。合理提升建筑垃圾处理能力，建成大兴、房山等建筑垃圾集中处理厂，规范化处置率达到 85%。探索垃圾填埋场循环利用模式，延长填埋场寿命，实现填埋场再利用。五环路以内垃圾转运站实现全密闭。

3.2.2 优化完善公厕便民服务建管水平

继续优化公厕布局，完善配套公厕建设验收机制；引导社会公厕对外开放，优化公厕导向服务系统。进一步提升旅游景区、主要道路、交通枢纽周边公厕服务品质；继续推进公厕升级改造，完成现有建成区旱厕改造，公厕等级三级以上达标率达到 95%。按照公厕“建设市场化、设置

景观化、功能集成化、运行科技化、管理人文化”的原则，试点推进“第五空间”公共卫生间建设，集约用地、整合功能，全面提升公厕服务保洁品质。

3.2.3 着力提升垃圾分类效果

按照“末端决定前端，资源分级分类回收利用”的原则，干湿分开，分类收运；修订完善垃圾分类运行、管理标准；建立垃圾分类收集器具和运输工具标识制度；建设具有垃圾分类与再生资源回收功能的交投点和相互衔接的物流体系，推动垃圾收运系统与再生资源回收系统有效衔接；建立以垃圾分类效果、资源化利用率为导向的激励机制；加强垃圾分类志愿服务队伍建设，引导、发动社会各界积极参与垃圾分类。

3.2.4 深入完善垃圾规范收运体系建设

逐步建立覆盖城乡的生活垃圾分类收集清运体系，推行差异化、专业化的垃圾分类模式，实现生活垃圾分类收集、分类运输、分类处理。推进专业化收运队伍建设和垃圾转运站密闭化改造；建立餐厨垃圾及废弃油脂收集、运输、处理三方利益传导和制约机制，完善收集和运输标准，强化部门联动、协同共享和执法监督工作机制。加强建筑垃圾源头监管，固化建筑垃圾监督考核体系，充分利用建筑垃圾综合管理信息平台，实现建筑垃圾运输规范管理常

态化；加强装修垃圾和建筑拆除垃圾运输处置规范管理。

3.2.5 巩固提升清扫保洁精细化管理水平

建立以城市道路清扫保洁等级管理为基础的环境卫生监督检查机制；落实“以克论净、深度保洁”工作要求，扩大城市道路尘土残存量检测范围，继续提高再生水冲洗道路用水比例，再生水日用量达到 3 万吨，加大机械化清扫保洁和除雪力度，城市道路机械化清扫率达到 92%，城市道路车行道机械化扫雪铲冰作业率达到 93%；完成扫雪铲冰应急预案修订工作；结合非首都功能疏解，利用腾退、地下、桥下等公共空间，规划环卫清扫保洁停车场、取水点、融雪剂存放点等设施用地 11.03 万平方米；加强政策保障和配套设施建设，促进新能源、清洁能源环卫车辆占比达到 55%。

3.3 城市容貌

3.3.1 建设精品景观，打造恢弘大气的首都风貌

依托首都环境建设，开展长安街、中轴路等五环内城市道路景观提升。实施二环、京通快速、京津高速等城市环路和高快速路的景观建设，提升公共空间环境品质。以天安门为核心，长安街及其延长线为纵深，开展长安街轴线形象打造工程。实施胡同景观提升等古都风貌打造工程，实施金融街等重点区域现代都市风貌打造工程，全面推动

城市核心区风貌展示。在五环路内重点老旧小区、大型居住社区、背街小巷、学校、医院、商圈、文体场馆周边，实施景观建设和特色提升，不断改善首都市民的日常生活环境。结合新机场及临空经济区、世园会、冬奥会筹备、城市副中心等重大活动或区域，积极开展沿线、周边景观提升工作。扎实抓好景观统筹设计、特色设计，强化文化内涵。

3.3.2 建立服务市民、展现魅力的照明体系

巩固完善道路照明服务功能。加强民生保障，重点解决二环内“有路无灯”问题，保障大型居住区及周边道路照明水平；排查立交桥下区域和巡河路段，推进亮度不足、缺少灯具等问题的解决；依照国家标准和居民诉求，改善部分支路亮度不足的问题；在城市景观大道、步行街道、古建风貌街区、滨水景观道路等具有突出景观价值和风貌特征的重点区域，试点使用具备一定观赏性的道路照明灯具；探索具有北京特色的多功能道路照明灯杆；做好道路照明亮灯率保障，确保亮灯率持续保持在国家规定标准以上。

优化调整景观照明整体布局。依托首都环境建设，打造“两轴、三环、十五线、十九区、滨水界面”的中心城区城市景观架构，限定“一城、两轴、一环、多层次”三

个重点区域主体光色；结合未来科技城、世园会、临空经济区等区域发展，进一步完善中心城区以外景观照明架构；提升长安街、颐和园、新机场等进京重点区域和第一印象区域的景观照明水平；打造包括地标建（构）筑物、大型城市公园广场、城市灯光雕塑等在内的一系列照明精品；继续提高景观照明文化内涵，改善市民夜间出行环境，不断增强市民对美好生活的获得感。在北京城市十字空间架构的基础上，进一步提升重点区域景观照明水平，加强对城市副中心城市照明发展建设的规划指导，积极向中心城区以外拓展，切实体现北京传统与现代兼容并蓄的景观风貌，满足城市功能布局调整的要求。

3.3.3 提升户外广告设施设置规划控制水平

发布实施《北京市户外广告设施设置专业规划》，明确户外广告设施设置通用原则和要求，确定户外广告设施设置区域和级别划分范围，制定户外广告设施容量控制和品质控制指标，建立起覆盖重点地区、繁华地区、主要大街和进京第一印象区域户外广告设施设置的分级规划体系；组织各区编制户外广告设施设置控制性规划以及街区户外广告设施设置修建性详细规划；做好户外广告设施资源分配和总量控制工作，落实各建筑及开放空间的户外广告设施位置、规格、数量、颜色等精细要求，积极在户外广告牌匾标识设施设计中融入区域文化元素，打造城市名片。

加强推进专业规划落实，户外广告设施设置规划实现率达到 80%，违规设置户外广告设施及时处置率达到 80%。

3.3.4 规范城市道路公共服务设施设置

以《城市道路公共服务设施设置与管理规范》颁布为契机，结合全市城市公共空间设施治理，充分利用互联网、二维码等科技手段，建立城市道路公共服务设施管理长效机制，逐步规范城区主要道路设施设置和管理。完成长安街及其延长线设施全面提升和二维码身份管理试点工作，在全市范围内城市道路公共服务设施推广应用设施二维码管理模式。按照市政府印发的《北京市城市公共空间设施治理工作分工方案》（京政办函〔2016〕125 号）要求，大力开展以“三大空间”为重点的城市公共空间设施规范整治，按照禁、限、管三级要求开展城市道路公共服务设施分区分级管理。加强城市副中心、新机场、冬奥会延庆场馆等项目规划、建设阶段的衔接，保证设施设置到位；完善与规划、交通、园林、城管执法和各设施行业管理部门的联动机制，实现设施依规设置管理。

3.3.5 加强架空线入地和规范梳理整治力度

实施五环路内主次干路通信架空线入地，做好新城地区通信架空线入地，积极推进 10 千伏及以下电力架空线入地。做好城市副中心、玉泉山、延庆冬奥会场地、北京新

机场等重点地区及沿线架空线入地。东、西城重要历史文化名城保护区内支路通信架空线，具备入地条件的实施入地，不具备入地条件的进行规范梳理。

3.4 综合协调管理与安全运行

3.4.1 充分发挥城市管理网格效能

进一步发挥市级平台市区联动、央地协调的作用，基本建成高位协调机制；完善“三平台、四管理、一监督”的网格化城市管理体系，形成市级大循环、区内小循环、街乡镇微循环的管理模式；十六区全部建成市、区、街乡镇三级网格化城市管理平台，并将相关人、地、事、物、组织等信息纳入平台；推进“三网融合”，实现数据信息实时共享，加强数据统计分析和决策服务能力；加强部件普查，扩展信息来源；完善网格平台监督考核评价标准，建立条块兼顾、科学有效、客观独立的考核评价机制；畅通渠道，鼓励公众参与，加大网格化城市管理案件公开力度，网格案件公开率达到 100%，社会参与度提升至 30%；完善网格化调度指挥平台建设，逐步形成覆盖全市、服务全面、协调联动、处置高效、参与广泛、监督到位的新型三级网格化城市管理体系，实现网格常态化、精细化、制度化管理。

3.4.2 健全地下管线运行综合协调管理体系

按照“综合协调管理、行业和属地监管、权属主体履责”的管理体制和责任体系，进一步推进地下管线运行综合协调管理体制机制相关任务的落实；健全地下管线自身结构性隐患排查治理管理体系，继续完善管路互随、同步实施工作机制，逐步解决“马路拉链”问题；健全挖掘工程地下管线安全防护服务体系，预防施工外力破坏地下管线事故发生；落实地下管线检查井井盖管理体系，健全道路与井盖平整衔接的维修机制，不断提高井盖问题的发现和处置效率。

3.4.3 建立健全热电气常态化联调联供机制

进一步健全现有的热电气联调联供机制，强化组织管理体制，细化工作内容，制定调度准则，形成权威、科学、高效的热电气联合调度指挥体系；利用信息化手段打造具备监测预警、分析决策、调度指挥、评估及自我完善功能的调度指挥平台，保障冬季供热安全稳定运行。

3.4.4 巩固安全生产和应急管理体系

高度重视城市管理安全生产工作。积极组织开展市政公用设施安全检查，隐患排查；全面完成油气输送管道隐患整改攻坚战；推进瓶装液化石油气等重点领域安全法规标准的实施；开展燃气、供热、环卫企业安全生产标准化达标创建工作；完成户外广告设施、城市照明、供热安全

生产等级评定技术规范发布工作；继续加强设施风险管理，定期开展季度安全形势分析。

强化城市公共设施应急管理。及时修订地下管线抢修、燃气、供热、生活垃圾处理设施、户外广告设施、城市照明设施应急预案；进一步研究制定保留华能一期燃煤机组、石热燃煤机组的可行方案，提升应急供热备用保障能力；建立并完善本市液化天然气应急设施建设、运营及采购财政补贴长效机制，确保采暖季供气安全；继续做好应急队伍、物资装备规范化建设；严格应急值守，高效、科学处置突发事件。

3.4.5 扎实做好石油天然气管道保护工作

建立“两级主管、四级保护”的管道保护管理体制，形成管道企业与市、区、街乡镇、社区和村对接融合的管道保护工作机制。完善、落实石油天然气管道审批、备案各项工作；研究解决管道保护与农林土地利用方面相抵触问题的措施办法；建立管道保护与国土、安监、规划、公安、建设、水务、军事单位等部门的精细化联动管理机制。明确管道隐患研判标准，建立隐患排查治理体系；与相关执法部门建立管道保护执法工作机制，强化对乱建、乱挖、乱钻等威胁管道安全行为的防范力度。制定《北京市石油天然气管道突发事件应急预案》，将石油天然气管道应急管

理工作纳入城市公共设施事故应急指挥体系。

3.5 综合支撑保障

3.5.1 适度超前、注重实效地开展科技研发

结合清洁空气行动，开展燃气锅炉氮氧化物达标排放关键技术、新型天然气化学链燃烧技术、道路清扫保洁新工艺等研究；结合资源循环利用，开展餐厨垃圾处理及厨余垃圾资源化利用技术等垃圾处理技术研究及转化应用；结合城市容貌建设，开展复合型路灯杆技术、城市管理及环境建设绩效评价指标体系研究等工作；推动建设生活垃圾处理和环境监测实验室和环卫新技术孵化基地。加强城市管理相关行业先进技术和工艺转化与应用，进一步增强安全高效运行和管理的能力。

3.5.2 顶层设计、突出重点地推动信息化建设

制定城市管理信息化顶层设计方案，运用物联网、云计算、大数据等信息技术，搭建城市管理数据资源中心，加强信息资源共享开放；构建城市环境建设管理平台，完善网格化调度指挥平台；建设石油天然气管道保护综合管理信息和城市道路公共服务设施管理系统；搭建北京“智慧环卫”和“智慧城市照明”平台；整合优化气、热、地下管线信息系统。促进信息技术与城市管理深度融合，提高行业智能化运行管理水平和精细化决策支撑水平。

3.5.3 聚焦关键、持续创新地开展监督考评

优化现有检查体系，构建日常暗访、台账检查、每月检查、汇报交流结合的检查体系；完善市对区、区对街道的月检查评分体系和年度考核评价指标体系，完善针对行业管理部门的“三效”考评机制；探索建立首都城市环境指数体系，进一步完善考评体系建设；建立强有力的督查督办平台，建立问题约谈和问责制度，推进重大问题解决。探索建立示范区域、免检试点等激励机制。

3.5.4 固化机制、全力以赴地做好重大活动保障

根据重大活动特点和需要，研究分级保障标准，建立分级响应机制；制定重大活动响应保障的管理办法、管理标准和指挥体系，实现重大活动城市管理保障机制的常态化。做好高端国际交流和特色品牌活动的服务保障工作。

3.5.5 围绕重点、主动创新地抓好宣传动员工作

积极做好主动策划、主动挖掘、主动宣传工作，加强与网民互动交流，不断创新工作方法。进一步发挥《城市管理与科技》杂志开窗口、搭平台、凝共识的作用；积极提升新闻报道和相关人员专业水平，组建“城市管理专兼职宣传工作者”队伍；努力树立良好公众形象、营造和谐的舆论氛围，提高组织公众参与能力；完善人才激励机制，培育高素质人才队伍。

第四章 积极落实国家重要战略部署

4.1 京津冀协同发展

4.1.1 全力配合功能疏解，扎实做好协同建设

结合非首都功能疏解和产业结构调整升级，对丽泽商务区、大红门等地区的容貌景观进行塑造；对北京周边现有的 11 座储气库进行扩容，推进大港储气库群和华北储气库群扩容，新建地下储气库，提升京津冀地区的储气调峰能力；整合北京周边 LNG 储备资源，加快唐山 LNG 应急储备站及配套储罐建设，实现我市应急储备设施的储气能力达 2.4 亿立方米以上；积极发展三河-通州热力网、涿州-房山热力网，实现远郊区跨省合作热力网供热面积达到 2700 万平方米。

4.1.2 研究探索协同机制，深入推进互惠合作

推动京津冀区域天然气资源整体统筹，协同上游设施建设，打造京津冀区域“一张气网”，积极推进与天津蓟县、河北三河市等邻近区域之间的燃气合作；积极开展域外盘山、廊坊、蓟县、涿州与北京供热区域联动可行性研究；探索建立京津冀地区高速通道功能照明协同管理及监督检查联动机制；探索京津冀联动开展各类垃圾处理设施综合园区建设研究；开展石油天然气管道突发事件京津冀三地

协同应对研究，进一步提升跨区域应急配合能力。

4.2 生态文明建设

4.2.1 环卫减排，落实环保要求

环卫车辆更新为国家第六阶段机动车排放标准；环卫车辆和建筑垃圾运输车辆油耗和污染物排放各减少 50%，重型车辆安装车载排放诊断系统远程监控终端，实现实时监控氮氧化物排放。在生活垃圾处理设施安装生产过程和末端排放监控设施，配套建设渗滤液处理设施，做好废气、废水、废渣和防臭气外溢等处理工作。提升填埋场填埋气资源化利用率，积极推进填埋气发电利用，并对发电机组排放的烟气进行治理改造，确保尾气达标排放；对渗沥液处理设施进行升级改造，实现达标排放。

4.2.2 供热减排，清洁城市空气

完成高污染燃料禁燃区范围内 400 座分散燃煤锅炉房清洁能源改造，城区和城市副中心实现供热无煤化；积极采用地热能、风能、太阳能等方式进行供热。全市清洁能源供热面积比例达到 95%以上。

4.2.3 降低能耗，提高能效水平

研究推进垃圾焚烧厂余热利用供热项目。健全供热能

耗统计制度和监测体系，探索实施供热单位能耗定额管理，抓好新建建筑和具备条件的既有建筑供热计量收费。制定景观照明量化控制指标，严控范围和规模，制定重大活动景观临时照明设施分级设置和控制方案，继续推进高效照明节能产品的应用，降低能源消耗。

4.3 城乡协调发展

4.3.1 加快推动燃气建设服务覆盖农村

出台适用农村地区天然气基础设施建设的工程审批流程；加快远郊村镇天然气输配管网建设，逐步在有条件村庄完善管道天然气、液化天然气、压缩天然气多元互补的天然气供应体系；以筹备冬奥会为契机，加快推进延庆区天然气管网建设；进一步完善全市农村地区瓶装液化石油气供应体系，确保农村居民便利用气。

4.3.2 着力推进农村环境卫生全面改观

加大对农村地区环卫管理、设施建设、作业服务的资金投入，逐步推进城乡环境卫生作业考评一体化。完善农村生活垃圾收运体系和统计体系，强化“户分类、村收集、镇转运、区处理”，全面取缔露天垃圾池，完善镇级、村级生活垃圾中转站建设和车辆等收运设施配置，提高农村地区收运处理管理水平。建立农村环境卫生基础台账，完善

农村地区保洁员制度，提高专业化道路清扫保洁作业水平；修缮缺乏必要运行条件的公厕，开展农村旱厕改造，建立乡镇村自有公厕保洁队伍，完善公厕运行维护保障机制。

4.4 深化改革与依法行政

4.4.1 系统研究，推进体制机制改革

积极落实市委十一届十次全会审议通过的《关于全面深化改革提升城市规划建设管理水平的意见》，研究找准城市管理系统职能定位，做好相关顶层设计，增强城市管理的综合性、整体性和协调性；积极配合有关部门研究城市管理领域规划建设管理的问题协调机制和项目验收办法，建立城市管理与执法的配合机制，实现城市规划建设管理各环节、全过程有效衔接，协同治理城市痼疾顽症。

4.4.2 强化立法，积极推进依法管理

研究《北京市市容环境卫生管理条例》、《北京市燃气管理条例》的修订工作，推进《瓶装液化石油气供应及使用安全管理办法》的立法工作；在供热采暖管理、道路照明和景观照明管理、石油天然气管道保护等领域开展立法调研，适时启动相关立法工作；研究制定餐厨垃圾、建筑垃圾、城市道路公共服务设施等领域的精细管理办法，力争在“十三五”末形成比较完整的城市管理法规体系。

4.4.3 创造有利条件，推动行业市场化

积极引入市场机制，推进城市管理领域市场化运营。在餐厨、建筑垃圾收运等领域鼓励社会力量参与；建立和完善环卫作业定额管理机制和监管机制，开放融雪剂采购市场，推进城市道路环卫清扫保洁市场化进程；探索逐步建立燃气、供热和环卫的成本、价格、补贴联动机制，完善市场监管机制，形成公平透明的市场竞争环境，推动行业企业化、专业化、市场化。

4.4.4 健全标准体系，着力推进标准化建设

更新完善现有环卫、燃气、供热和城市照明等行业标准子体系，开展市政管线、市容景观、信息化城市管理和户外广告等子体系的研究与建设；围绕燃气、供热、地下管线、环境卫生、垃圾处理、城市照明、户外广告设施、城市道路公共服务设施、信息化城市管理等领域，制修订相关标准 30 项以上，发布时间超过 5 年的标准的修订率达到 60%以上，推进城市管理工作标准化建设。

第五章 实施保障

本规划是指导未来五年城市管理发展的纲领性文件，需要进一步完善和创新规划实施机制，提高统筹调控能力，合理配置公共资源，有效引导和调控社会资源，保障规划目标如期实现、各项任务圆满完成。

5.1 加强规划衔接

落实《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，做好本规划与其他相关规划的衔接；城市管理各专项规划的发展目标、重大任务应符合本规划的要求，确保各项规划任务的落实。

5.2 建设规划项目库

坚持以规划确定项目，以项目落实规划，发挥好重大项目对规划落实的支撑作用。进一步完善城市管理规划项目分解及推进机制，细化分解规划建设项目及重点任务，建立规划项目库，按年度制定建设项目及重点任务计划。

5.3 积极落实项目资金

对于规划项目库的建设项目及重点任务，要加大引进社会资本力度，推广政府与社会资本合作（PPP）模式建设，加大财政资金对非经营性项目投入力度，特别是加大对农

村地区环卫等市政基础设施建设资金投入力度，并加大公厕资金投入，保障公厕建设、运营和维修资金到位。切实加强预算执行力度，保证资金支出进度；严格做好审计工作，规范财政资金使用。

5.4 开展规划实施评估

跟踪、督促规划项目的推进进度，掌握规划发展目标、约束性指标和主要预期性指标的年度进展情况，掌握重点项目和主要任务的年度执行情况。在规划实施的中期阶段，组织开展规划实施中期评估，进一步促进规划任务的推进与落实。

5.5 加强公众参与

广泛开展规划宣传，让规划确定的目标任务深入人心，凝聚各方面力量积极参与规划实施，使实施规划成为全社会的自觉行动。

第六章 环境影响评价

根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《规划环境影响评价条例》以及市环保部门有关开展“十三五”规划环境影响评价工作的相关要求，编制本规划环境影响篇章。

6.1 规划实施的环境影响分析

6.1.1 规划实施的环境影响识别

根据对规划内容的分析，确定本次评价对燃气、供热、环境卫生管理、生活垃圾处理及资源化利用等规划进行重点评价。各规划实施的主要环境影响因子见下表。

规划名称	环境影响因子			
	大气环境	水环境	固体废物	生态
燃气发展建设规划	燃气使用排放SO ₂ 、NO _x 、颗粒物等	输气场站清洗废水中的SS和石油类	输气场站、管道运营期产生的滤芯、废渣等一般固废及废润滑油、废机油等危废及职工产生的生活垃圾	输气管线建设过程施工期临时占地
供热发展建设规划	锅炉房及热电机组燃料燃烧排放的颗粒物、SO ₂ 、NO _x	锅炉排放废水，污染物包括COD _{Cr} 、石油类、SS等	燃煤锅炉（机组）产生的煤渣及炉灰及职工产生的生活垃圾	—
环境卫生	建筑垃圾资源回	职工产生的少量生	建筑垃圾分选过程	施工占地

管理专业规划	收废气等，主要污染物为颗粒物	活废水	中筛分出的废钢筋、废金属及木头等工业固废以及职工产生的生活垃圾等	
生活垃圾处理及资源化利用专业规划	焚烧、填埋以及餐厨垃圾处理过程中产生的 SO ₂ 、NO _x 、CO 等常规大气污染物以及 HCl、H ₂ S、NH ₃ 、恶臭和二噁英等特征污染物	垃圾渗沥液、餐厨和粪便处理排污、锅炉排污、清下水、冲洗水、实验室排污水和职工生活污水，主要污染物包括 COD _{Cr} 、BOD ₅ 、NH ₃ -N、SS 等	飞灰、结晶盐、残渣、消化污泥以及职工产生的生活垃圾等	施工占地

6.1.2 “十三五”期间污染物排放总量预测分析

“十三五”期间各规划实施的污染物排放总量预测结果见下表。

名称	大气污染物 (t/a)										水污染物 (万 t/a)			
	SO ₂	NO _x	颗粒物	H ₂ S	NH ₃	HCl	Hg	Cd	Pb	二噁英	COD	BOD	SS	氨氮
排放量	4480.8	26750.4	3784.8	17.2	101.5	482	2.1	2.1	18.3	4.2E-6	14.24	8.77	4.48	0.78

固体废物处理处置率达到 100%，故本规划实施固体废物排放量为 0。

6.1.3 大气环境影响分析

常规大气污染物：根据预测，规划实施后大气污染物排放量较小，对周边环境影响不大；同时，清洁能源使用

比例的提高及集中供热面积的增加可减少大气污染物的排放。根据预测，“十三五”期间，SO₂、NO_x和颗粒物排放量均呈降低趋势，总量控制指标SO₂和NO_x较“十二五”末期分别减少44.80%和38.99%，满足国家“十三五”规划纲要提出的减少15%的目标，有利于促进北京市大气污染物减排任务的完成。

特征污染物：根据预测，规划实施后特征污染物排放量较小；类比同类别、同等规模垃圾处理设施环境影响，在处理措施正常运营情况下，垃圾处理过程中产生的恶臭污染物均能满足相应的污染物排放标准，对周边区域环境空气质量影响较小。

6.1.4 水环境影响分析

输气场站、供热锅炉、生活垃圾处理设施、餐厨垃圾处理设施运行过程中产生的生产废水和职工产生的少量生活污水经污水处理厂（站）处理后达标排放或回用，对周边水体影响较小。

垃圾渗滤液集中收集、处理，达标后回用；渗滤液收集设施采取防渗措施，设施运营期间严格落实防渗措施，执行监测、应急管理等相关制度，不会对地下水环境产生影响。

6.1.5 固体废物环境影响分析

规划实施产生的炉渣、分选垃圾等一般固体废物和职工产生的少量生活垃圾通过焚烧、填埋方式处理；飞灰、结晶盐等危险废物委托持有危险废物经营许可证的单位收集、运输、贮存和处理处置。一般固体废物、生活垃圾和危险废物处理处置率均可达到 100%，对周围环境的影响较小。

建筑垃圾、生活垃圾和餐厨垃圾处理项目的建设可促进北京市垃圾无害化、资源化和减量化，减轻由于垃圾堆存而带来的环境污染，有利于改善城市环境质量。

6.1.6 生态影响分析

生态环境影响主要表现为项目施工期临时占地和设施建设永久占地的影响。临时占地表现为对植被的破坏，施工结束后经过生态修复被扰动的生态环境可以得到恢复，对生态环境影响不大。设施永久占地会带来项目所在地土地利用类型的改变、地表植被的破坏、生物量的变化以及对区域景观的扰动等。通过加强选址论证，避开敏感区域，并实施生态补偿，可将影响降至最低。

6.2 规划综合论证

6.2.1 规划目标定位合理性论证

规划立足京津冀协同发展，结合非首都功能疏解的需

求，可有效促进北京市在优化结构、增强动力、化解矛盾、补齐短板上取得更大成效；规划符合《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》“加强新型城市建设”、“推进京津冀协同发展”的要求；符合上层规划（国家及京津冀区域）提出的能源结构、管网建设、城市基础设施建设等方面的总体要求；与《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》及其他专项规划所提出的总体发展思路及目标一致。

6.2.2 规划规模合理性论证

（1）燃气规模合理性论证

规划至 2020 年，北京市天然气人均消费水平将达到 870 立方米/人·年，北京市燃气需求量达到 200 亿立方米。2020 年可供北京市的天然气气源包括长庆气田、唐山 LNG、大唐煤制天然气、中亚进口天然气及塔里木气田构成，供气量可支撑北京市发展对天然气的需求。

（2）供热规模合理性论证

根据规划，2020 年北京市供热总需求为 4.47 万兆瓦。结合现有供热规模及“十三五”期间发展规划，到 2020 年北京市总供热能力达到 5.29 万兆瓦，可满足供热需求。

（3）垃圾处理设施规模合理性论证

生活垃圾处理设施：规划末期北京市生活垃圾产生量为 2.8 万吨/日，规划设计 2020 年生活垃圾焚烧和生化处理规模为 3.0 万吨/日，配套填埋处理总能力达到 9700 吨/日，生活垃圾无害化处理率达到 99.8%以上，可满足各区生活垃圾处理需求。

餐厨垃圾处理设施：预计 2020 年北京市餐厨垃圾产生量约 2900 吨/日。规划实施后餐厨垃圾处理能力为 3000 吨/日。在规划活动落实的情况下餐厨垃圾处理规模合理。

粪便处理设施：2020 年，北京市粪便清运量约为 6150 吨/日；规划末期粪便处理能力可达到 12300 吨/日，可实现粪便无害化处理率达到 97%的规划目标。

6.2.3 规划布局合理性论证

（1）燃气发展布局合理性论证

现状各郊区天然气气化水平远低于城六区，郊区炊事以液化石油气为主，而采暖多以煤炭、柴薪为主。建议推进郊区尤其是郊区农村清洁能源的推广和使用。此外，建议输气管线在选址选线过程中要注意避让风景名胜區、自然保护区、水源地等环境敏感区。

（2）供热布局合理性论证

根据预测，热力网供热在各个区域均可满足发展需求，在海淀北部地区、未来科技城、通州新城核心区等“十三五”期间重点发展区域，供热能力能够充分满足热力需求。供热发展规划空间布局合理。

（3）垃圾处理设施布局合理性论证

依据“市级统筹、属地负责”的原则，规划依据规划期间各区人口规模的变化以及垃圾产生量的变化合理布局垃圾处理设施。部分新建设施依托现有处理设施布局，避免了新选址可能产生的生态环境问题，建议各设施建设要充分考虑与原有设施的叠加环境影响，合理设计功能分区和布局。新增选址要充分论证选址合理性，避让环境敏感区，降低对周边环境的影响。

6.2.4 规划结构合理性论证

（1）供热能源结构合理性论证

到“十三五”末，北京市清洁能源供热面积达到 95%，较 2014 年，天然气需求增长 50.42%，新能源及可再生能源需求增长 110.54%，煤炭需求下降 78.58%，燃油需求下降 66.22%。供热能源结构充分体现了清洁发展原则，同时可实现单位建筑面积能耗较 2015 年降低 6%的目标，供热能源结构合理。

(2) 生活垃圾处理设施结构合理性论证

现状北京市生活垃圾处理以填埋为主，占全部处理方式的比例为 55%；规划实施依据“优先焚烧、生化、再填埋”的原则，填埋比例逐步降低，规划中期生活垃圾焚烧处理规模占到 60%；至规划末期，原生垃圾一次处理可达到零填埋。生活垃圾焚烧处理比例的提高可缓解北京市土地资源压力、降低二次污染，生活垃圾处理结构得到优化。

6.3 预防或减轻不良环境影响对策措施

6.3.1 大气环境保护措施

(1) 继续优化能源结构。

(2) 新建供热设施强化氮氧化物处理处置。

(3) 加强燃煤设施管理，实施烟气在线监测，选用高效适合的脱硫、除尘及脱硝设施等。

(4) 焚烧烟气需经炉内 SNCR 脱硝+半干法除酸+活性炭粉末喷射吸附二噁英+布袋除尘+选择性催化脱硝等组合净化工艺处理，以控制生活垃圾焚烧烟尘、氮氧化物、CO、酸性气体、二噁英以及恶臭气体等的产生。

(5) 处理过程中产生的有组织排放恶臭气体需经负压、密闭收集，可经过化学洗涤塔进行预处理，然后通过立式

生物除臭塔进行除臭排放；无组织排放产生的臭气可配备可移动车载喷雾除臭装置，用天然植物提取液喷洒去除臭味。

(6) 规范垃圾运输路线，根据需要配套建设垃圾运输专用道路。生活垃圾运输车辆须密闭且有防止渗滤液滴漏的措施。建筑垃圾采用专用渣土运输车，运输途中苫布遮盖。

6.3.2 水环境保护措施

(1) 生活污水、一般生产废水排至污水处理厂（站）处理达标后排放或回用。

(2) 垃圾填埋场渗滤液由自建污水处理站处理处置后达标排放或回用。

(3) 强化垃圾处理设施防渗措施。

6.3.3 固废处理处置措施

规划实施后一般固体废物首先进行回收、利用，不能回收利用的部分运至指定的单位处理。危险废物经妥善处理后由持有危险废物经营许可证的单位收集、运输、贮存和处理处置。职工产生的少量生活垃圾集中收集后定期送入垃圾分选系统，与城市生活垃圾一同处理。

6.3.4 生态保护措施

(1) 严格选址、选线。选址、选线应避开水源地保护区、自然保护区、风景名胜区、基本农田保护区等环境敏感点。

(2) 加强施工期生态修复及治理。

(3) 强化垃圾填埋场封场期生态修复。

6.4 近期建设项目环评建议与跟踪评价

(1) 建设项目环境影响评价要求。应根据建设项目特点，重点对工程分析、主要污染物达标排放可行性、主要环境影响及对策措施，环境风险及防控等进行详细评价。

(2) 环境准入条件。须满足相关的污染物排放标准、循环经济与清洁生产要求，并尽可能在满足环境质量达标的基础上选用先进工艺，禁止选用淘汰、落后的生产工艺及设备。

(3) 环境管理要求。建立专门的环境管理机构，专人负责环境管理规章制度的制定与执行，环保设施的运行、维护，主要污染物的在线监测，以及突发环境事件的处理。

(4) 跟踪评价内容与要求。规划末期对规划开展跟踪评价。重点评价规划实施后实际产生的环境影响、规划实施中所采取的预防或者减轻不良环境影响的对策和措施有效性以及公众对规划实施所产生的环境影响的意见等。

6.5 结论与建议

(1) 规划充分考虑了京津冀协同发展的战略要求，推动京津冀区域天然气资源整体统筹，打造京津冀区域“一张气网”，推进与天津蓟县、河北三河市等邻近区域之间的燃气合作；开展域外盘山、廊坊、蓟县、涿州与北京供热区域联动可行性研究；探索京津冀联动开展各类垃圾处理设施综合园区建设研究等。规划的实施有利于落实京津冀协同发展战略，有利于消除隐形壁垒，破解深层次矛盾和问题，解决北京市的“大城市病”问题，也有利于促进北京市国际一流和谐宜居之都的建设。

(2) 由于城市发展、地理区位等原因，北京市城乡天然气发展不均衡，建议加快远郊村镇天然气输配管网建设。

(3) 北京市现状环境质量超标，节能减排压力较大，建议加快能源结构调整，进一步提高清洁能源占比，加快远郊区天然气管网和热力网的铺设，加快远郊区现有燃煤设施的升级改造。

(4) 规划实施后，北京市能源结构得到优化，集中供热面积有所增加，生活垃圾、餐厨垃圾、粪便、建筑垃圾等得到妥善处置，可有效改善北京市环境质量；同时，规划实施后总量控制指标 SO_2 、 NO_x 排放量分别将减少 44.80% 和 38.99%，有利于促进北京市大气污染物减排任务的完成。

类比已有处理设施运行的环境影响，规划实施后各处理设施运行对周边环境的影响较小，但应根据项目环评确定的防护距离包络线加强日常运营管理，确保包络线范围内无敏感目标；建立健全有效的环境管理体系和监测方案，制定环境风险应急预案。

（5）规划实施应关注重点项目选址选线，合理布局，严格保护重要环境敏感区。垃圾填埋场、焚烧厂等固废处理设施在处理固废、降低环境影响的同时，也会产生、排放污染物，对周边环境有一定影响；天然气输气管线距离较长，可能跨越不同的土地利用类型、生态功能区等，会对生态环境造成影响。这些重点项目应在选址选线阶段进行充分的合理性论证，选取对环境影响最小的选址、选线、路由布局方案。

（6）垃圾填埋场封场期环境影响不容忽视。为减轻垃圾填埋场封场对环境影响，填埋场达到使用年限后应进行永久的封闭与覆盖，以隔绝污染物。建议通过生态恢复和景观设计，充分利用封场后的垃圾填埋场土地。同时在封场方案设计过程中，封场方案必须对径流控制、填埋气控制及垃圾渗滤液收集和处理、环境监测等方面进行长期规划。

（7）规划涵盖燃气、供热、环卫管理，垃圾处理等多个领域，其中固体废物处置、供热厂建设、管网施工等项

目公众关注度较高，尤其是垃圾焚烧厂、填埋场工程的建设往往因为居民的反对导致工程延期。建议规划项目实施中通过合理的公众参与形式将所涉及的相关工程及环境影响减缓措施的可行性告知公众，并征求公众意见，采纳合理建议。

附 名词解释

1. 城市道路公共服务设施

指设置于城市道路路侧带范围内的，直接服务于行人的设施。包括护围栏设施（含人行道护栏、公交站安全护栏、绿化带护栏等）、废物箱、行人导引类指示牌（含街牌、步行者导向牌、公厕指示牌、地铁指示牌、地下通道和过街天桥指示牌等）、公交车站设施（含站牌和候车亭）、邮政设施（含邮筒和报刊亭）、公用电话亭、自行车存车设施（含自行车存车架、自行车存车围栏和公租自行车设施）、座椅、活动式公共厕所。

2. 两轴、三环、六线、十七区及滨水界面

两轴：指沿长安街的东西轴和传统中轴线的南北轴。
三环：二环路，三环路，四环路。六线：朝阜路、平安大街及其延长线、两广路、前三门大街、崇雍大街及其延长线、西单北大街及其延长线。十七区：天安门广场及周边地区、故宫及周边景区、天坛公园、什刹海、西单地区、金融街、王府井、中央商务区 CBD、中关村西区、石景山综合服务区、北京站、首都国际机场、奥林匹克文化区、朝阳公园休闲区、望京产业园区、丽泽商务区、颐和园风景区。滨水界面：昆玉河、木樨地-滨河路、龙形水系、龙潭湖、玉渊潭。

3. 机械清扫保洁组合工艺

指机械化道路清扫保洁作业技术，包括机械清洗、机械清扫、机械冲刷、机械捡拾。现阶段参考指标是车行道机械清洗率。

4. 八大气源通道

指北京市主要的八条上游天然气供应通道，包括陕京一线、陕京二线、陕京三线、陕京四线、大唐煤制气、地下储气库、唐山 LNG 和中俄东线。

5. 一个平台、三个环路、多条联络线

一个平台：六环路配气平台。三个环路：沿三环路、四环路及五环路所建成的高压 B、次高压 A 输配环路。多条联络线：结合远郊区市场发展沿京开、莲石、京藏、京承、京平、京包等放射道路所建设的燃气联络线。

6. 两轴、三环、十五线、十九区、滨水界面

两轴：指沿长安街的东西轴和传统中轴线的南北轴。三环：二环路、三环路、四环路。十五线：崇雍大街及其延长线、平安大街及其延长线、朝阜路、前三门大街、两广路、西单北大街及其延长线、莲石东路、京石高速、南苑路、京沪高速、京津高速、京哈高速、首都机场高速、

京承高速、京藏高速。十九区：中关村科技园区、金融街、西单、王府井、CBD 区域、新首钢创意服务区、丽泽金融商务区、望京科技产业园、海淀山后、总部基地、奥林匹克文化区、朝阳公园区、北京站、首都国际机场、什刹海、故宫周边地区、天坛、颐和园景观区、天桥-大栅栏区。滨水界面：昆玉河、木樨地-滨河路、龙形水系、龙潭湖、玉渊潭、二环护城河水系。

7. 三大空间

指城市道路公共空间、立交桥下公共空间、轨道交通出入口公共空间三类公共空间。

8. 市级大循环、区内小循环、街乡镇微循环

指网格化城市管理中案卷流转形式。大循环：城市管理跨区、跨行业等疑难问题经街道（乡镇）上报至区级平台、至市级平台、派遣至相关市级专业部门和公服企业处置后，反馈回市级平台、派回区级平台、至街道（乡镇）核查后由市级平台结案。小循环：各区域内一般疑难问题不经过市级平台，各区直接对接相关市级专业部门和公服企业处置，经核查后由区级平台结案。微循环：一般城市管理问题由街道（乡镇）内直接对接相关市级专业部门和公服企业处置后，直接在街道（乡镇）结案。

9. 管路互随

指各类地下管线消除自身结构性隐患工程与城市道路之间相互配合的一种关系。

10. “三效” 考评机制

指绩效管理体系围绕着履职效率、管理效能、服务效果这三个方面进行绩效管理和考评。