

云南省环境保护厅文件

云环议字〔2017〕22号

对政协云南省十一届五次会议 第200号提案的答复

民盟云南省委：

贵委提出的政协云南省十一届五次会议第200号《关于进一步加强长江经济带云南段生态环境建设的提案》（以下简称《提案》），已交由我厅主办。经与省发展改革委、财政厅、国土资源厅、林业厅、水利厅认真会商、研究，现答复如下：

一、长江经济带云南段生态环境基本情况

（一）2016年环境质量现状

1. 水环境质量。在全省100条主要河流（河段）的186个国控省控监测断面中，112个断面水质优，符合I~II类标准，占60.2%；40个断面水质良好，符合III类标准，占21.5%；19

个断面水质轻度污染，符合IV类标准，占10.2%；5个断面水质中度污染，符合V类标准，占2.7%；10个断面水质重度污染，劣于V类标准，占5.4%。共有152个断面水质优良，优良率为81.7%。按断面水质达到水环境功能类别衡量（简称达标），165个断面水环境功能达标，占88.7%，与2015年相比提高2.8%；全省主要河流26个出境、跨界监测断面中，23个断面水质优，符合II类标准，占88.5%；3个断面水质良好，符合III类标准，占11.5%。26个断面均达到水环境功能要求。水质达标率与2015年持平；36个集中式饮用水水源地的40个取水点均达到或优于地表水III类标准，达标率为100%。与上年持平。

九大高原湖泊中泸沽湖、抚仙湖水质为优，符合I类标准；洱海、阳宗海水质良好，符合III类标准；程海（氟化物、pH不参与评价）水质轻度污染，符合IV类标准；滇池草海、滇池外海、杞麓湖水质中度污染，符合V类标准；异龙湖、星云湖水质重度污染，劣于V类标准。与2015年相比阳宗海水质由IV类好转为III类，滇池草海、滇池外海、杞麓湖水质由劣V类好转为V类，洱海水质由II类降为III类。

2. 大气环境质量。全省环境空气质量总体保持良好。按空气质量指数（AQI）评价，16个城市优良天数比例在92.4%~100.0%之间，丽江市古城区、香格里拉市和楚雄市3个城市优良天数比例为100.0%，蒙自市优良天数比例为92.4%，全省平均优良天数比例为98.3%，与2015年相比，提高1.0%。

3. 土壤环境质量。我省是矿产资源大省，锌、锡、铜、铅、

铝、磷、锰、锆、铟、银、铂族矿产资源储量在全国位居前列，矿业经济发展迅速，磷、锡、锌、铜、铅、锑、锗等矿产品的产量产值均居全国前列。以矿产资源开发和生产加工为对象的冶金、化工、建材等行业是全省的支柱产业，相应的重金属污染物排放量较大，在局部地区，重金属污染已成为威胁农业生产和人群健康的突出问题。根据全省土壤污染状况调查结果，全省土壤环境质量以无污染、轻微污染和轻度污染为主，少数地点受到中度和重度污染。全省土壤环境基本未受到有机物污染。林地、草地和自然保护区有机物均无超标情况。

无机物是影响全省土壤环境质量的主要因素，主要污染物为钒、镍、铜、砷。云南土壤元素背景值具有普遍性和区域性偏高的特点，是造成全省土壤重金属普遍超标的主要原因。另外，矿产资源的开发加剧了部分地区土壤重金属污染。例如兰坪铅锌矿开采冶炼、个旧鸡街黑神庙坡工业片区内冶炼厂对周边局部地区造成了较为严重的重金属污染。

（二）生物多样性现状

《云南省生物物种名录（2016版）》共收录云南省 25434 个物种。其中，大型真菌 2729 种，占全国的 56.9%；地衣 1067 种，占全国的 60.4%；高等植物 19365 种，占全国的 50.2%，包括苔藓 1906 种，蕨类 1363 种，裸子植物 127 种，被子植物 15969 种；脊椎动物 2273 种，占全国的 52.1%，包括鱼类 617 种，两栖类 189 种，爬行类 209 种，鸟类 945 种，哺乳类 313 种。

（三）自然保护区现状

全省已建各种类型、不同级别的自然保护区 161 个（其中国家级 21 个、省级 38 个、州市级 55 个、区县级 47 个），总面积约 286 万公顷，占全省国土总面积的 7.3%，基本形成了布局合理、类型较为齐全的自然保护区网络体系。完成麻栗坡老山、兰坪云岭、富宁驮娘江 3 个省级自然保护区范围和功能区调整，增加保护区面积 537 公顷。

二、关于“突出云南特点，争创云南金沙江流域生态文明试验区”的建议

2014 年 12 月，国家发展改革委等 6 部委批复了《云南省生态文明先行示范区建设实施方案》（发改环资〔2014〕2752 号），正式批准云南以全省范围列入国家第一批生态文明先行示范区。2016 年 8 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》，明确了未经党中央、国务院批准，各部门不再自行设立、批复冠以“生态文明”字样的各类试点、示范、工程、基地等。设立统一规范的国家生态文明试验区，重在开展生态文明体制改革综合试验，规范各类试点示范，为完善生态文明制度体系探索路径、积累经验。国家在综合考虑各地现有生态文明改革实践基础、区域差异性和发展阶段等因素，首批选择生态基础较好、资源环境承载能力较强的福建省、江西省和贵州省作为试验区。

省委全面深化改革领导小组印发 2017 年工作台账，将“研究提出国家生态文明试验区（云南）实施方案，争取获国务院批准实施”列为 2017 年重大改革事项。按照省委、省政府部署要求，

省发展改革委正在会同有关部门提出实施方案，积极争取国家尽早批复云南省纳入第二批国家生态文明试验区。

三、关于“推动建立长江全流域生态补偿机制，力争实现上下游横向补偿”的建议

从2014年下半年起，省财政厅、省环境保护厅结合生态功能区转移支付制度，深入开展州（市）跨界河流水环境质量生态补偿试点研究，经过多方比选，并报省政府同意，最终确定在南盘江（曲靖市和昆明市断面）开展流域横向生态补偿试点，制定了生态补偿实施方案，并在泚江流域（怒江州和大理州断面）启动了水质监测工作。根据实施方案，在曲靖市和昆明市交界处设立监测点，若水质达标则下游地区给予上游补偿，若水质未达标则上游地区给予下游地区补偿，同时，为调动双方的积极性，省级财政等额配套资金用于对受补偿方的进一步补助。

目前，中央跨省横向生态补偿机制政策主要支持范围，一是中央文件有要求的滦河、东江流域；二是服务于国家重点发展战略，同时跨多个省级行政区的水环境敏感地区；三是其他有积极性的相邻省份。按照中央的改革思路，横向流域生态补偿将作为流域治理的一项制度建设，应当是上下游政府的共同责任，应充分体现地方为主的要求。跨省横向流域生态补偿机制的建立，是由上下游省份协商一直后，中央根据协商的补偿标准以及在不同流域保护和发展中承担的事权等因素，确定中央财政的奖励额度，实行“退坡”式补助，试点初期，中央财政安排的比例大一些，之后将逐步减少。省内横向流域生态补偿机制的建立，属于州

(市)内的,由州政府指导协调双方利益关系;属于州(市)之间的,省财政厅将在州(市)之间达成补偿意愿的基础上,开展协调工作。根据今年出台的《云南省人民政府办公厅关于健全生态保护补偿机制的实施意见》(云政办发〔2017〕4号),我省将与相关省份进行协商,并协调曲靖、昆明、大理等地,依托长江经济带建设,积极推进横向流域生态补偿工作,并积极向中央汇报衔接,争取相关优惠政策和资金奖励。

四、关于“构建资源环境承载力监测预警体系,兼顾发展与保护”的建议

近年来,省直相关部门围绕构建资源环境承载力监测预警体系组织开展了行业部门相关工作。一是省水利厅按照2016年水利部办公厅印发《关于做好建立全国水资源承载能力监测预警机制工作的通知》(办资源〔2016〕57号)要求,全力推动全国水资源承载能力评价试点工作,到2018年摸清全省水资源承载能力,在核算经济社会对水资源的承载负荷,对全省县域水资源承载状况进行动态评价,建立县域水资源承载能力动态监测预警机制,对水资源承载负荷超过或接近承载能力的地区,实行预警提醒和限制性措施,构建政策引导机制和空间开发风险防控机制,促进水资源与人口经济均衡协调发展。二是省国土资源厅根据国土资源部关于土地利用总体规划调整完善中做好资源环境承载力评价的要求,切实做好矿产资源环境承载力评价工作,于2015年开展了129个县(市、区)资源环境承载力评价工作。同时,积极推进云南省地质灾害综合防治体系建设,全省129个县(市、

区)地质灾害详细调查工作已基本完成,在红河、怒江、迪庆、德宏等4个州及鲁甸地震灾区实施136个重大地质灾害隐患点的专业监测预警示范项目,每年4月15日至11月15日开展全省地质灾害气象风险预警预报工作,适时加密开展强降雨、持续降雨等异常天气过程的预警预报,制定和落实了地质灾害群测群防“十项工作制度”。三是省财政厅积极统筹资金,通过生态功能区转移支付安排环境监测站能力建设补助经费,2014-2016年共计安排补助经费1.05亿元。同时,统筹省级环境保护资金支持我省环境监测能力建设,2016年共下达3270万元,支持我省相关州(市)环境监测能力建设。四是为加快推进我省生态环境监测网络建设,2017年1月,省人民政府办公厅印发了《云南省生态环境监测网络建设工作方案》。省环境保护厅抓好湖泊水污染风险防范,及时印发云南省九大高原湖泊水污染综合防治领导小组办公室《关于加强九大高原湖泊水污染防治防范水污染风险发生的通知》,防范湖泊水污染风险发生,加强工作调度,督促五州(市)认真做好湖体水位、水质变化情况趋势分析,加强监管,做好湖泊环境风险应急预案。重点开展滇池、洱海蓝藻水华爆发防控及应急处置的相关工作。

2016年,国家发展改革委会同工业和信息化部、财政部、国土资源部、环境保护部、住房城乡建设部、水利部、农业部、统计局、林业局、中科院、海洋局、测绘地信局等部委,联合下发《关于印发〈资源环境承载能力监测预警技术方法(试行)〉的通知》,要求各省、自治区、直辖市相关部门参照技术方法,

组织开展以县级行政区为单元的资源环境承载能力试评价工作，科学评价、精准识别承载能力状况，分析超载成因，开展限制性政策预研，形成资源环境承载能力监测预警报告。同时，加强机制体制创新，探索构建部门间信息共享机制和共享平台，研究建立对超载地区的预警提醒、监督考核和责任追究等长效机制，推进监测预警的信息化、规范化、制度化。下一步，省发展改革委同相关部门，结合我省实际，做好资源环境承载能力试评价工作。

五、关于“加强重点区域生态保护与修复，筑牢西南生态安全屏障”的建议

我省高度重视生态环境保护与修复工作。一是省环境保护厅积极推进生态保护红线划定工作，统筹考虑自然生态整体性和系统性，在对国土生态空间开展科学评估的基础上，在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区、禁止开发区等区域按生态功能重要性、生态环境敏感性与脆弱性，开展生态保护红线的划定。参照国家有关划定技术要求，以我省现有各类法定保护地为主要划定对象，即各级自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地、国家公园、世界自然遗产地、水产种质资源保护区、生态公益林、全省45个重点城市主要集中式饮用水水源保护区、牛栏江流域水源保护区、九大高原湖泊等区域，以及各部门认为需要划入生态保护红线的珍稀濒危特有物种和极小种群等物种分布地和栖息地、国有天然商品林等其他重要生态功能区。按照中央关于长江经济带要“共抓大保护，不搞大开发”的总体要求，

我省在开展长江流域生态保护红线划定过程中,在上述划定对象的基础上,还将流域内海拔 3800 米树线以上区域、滇中引水工程取水口以上重点水源区等纳入生态保护红线划定范围,充分体现长江流域水源涵养、生物多样性维护、水土保持等生态功能,共筑长江流域生态安全屏障。同时,积极推进《云南省生物多样性保护战略与行动计划》的实施,切实加强滇西北生物多样性生态功能区建设,在生物多样性富集区、保育区开展保护重大工程和物种保护项目,组织开展了丽江滇西北生物多样性保护宣传教育展示中心建设、金沙江新物种龙血树柴胡资源评价及非破坏性抢救保护、云南珍稀特有优质鱼类滇池金线鲃人工繁殖扩大试验研究等一批重点项目。组织实施了会泽黑颈鹤国家级自然保护区湿地保护工程,积极争取中央湿地保护工程专项资金 3694 万元。完成了对我省 20 个国家级自然保护区的评估,基本建成了云南省自然保护区地理信息管理系统和云南省自然保护区监测预警系统两个平台。利用卫星遥感完成了国家级自然保护区卫星遥感监测人类活动核查,实施了省级自然保护区全国环境卫星遥感监测监察试点,完成 20 个国家级、36 个省级自然保护区全国环境卫星遥感监测人类活动情况监察。二是 2012 年 4 月水利部批准我省丽江市作为全国水生态保护与修复试点之一。省水利厅在嵩明县、腾冲县、丽江坝北片区(白沙-束河片)、丘北县和蒙开个片区启动了我省水生态系统保护与修复试点。普洱市、丽江市和玉溪市先后被水利部批准为第一批和第二批全国水生态文明城市建设试点。2015、2016 年,省水利厅组织省级水生态文明建设

试点项目单位编制了水生态文明建设总体规划和水生态文明建设试点实施方案。三是省财政厅认真落实生态功能区转移支付制度,自 2009 年我省设立生态功能区转移支付以来,截止 2016 年,共计下达各地生态功能区转移支付 202.03 亿元,支持我省九湖流域生态治理、牛栏江—滇池调水工程、煤炭关停环境治理等重大环境治理事项;2016 年省财政厅下达省级环境保护专项资金 4.32 亿元,支持我省生态环境保护治理工作;积极开展森林生态效益补偿工作,通过统筹中央森林生态效益补偿基金和省级森林生态补偿资金,我省国家级和省级公益林已实现了生态公益林补偿的同标准和管护的全覆盖,补助标准逐年提高,2017 年省级公益林补偿标准提高到 2016 年国家提标标准。2016 年省财政共下达森林生态效益补偿资金 18.23 亿元。四是省林业厅全力推进天然林保护、退耕还林、森林抚育、防护林建设、石漠化治理、生物多样性保护、生态效益补偿等国家重点生态工程,启动实施了低效林改造、陡坡地生态治理、农村能源建设等具有云南特色的生态建设工程。

2016 年 9 月,财政部、国土资源部、环境保护部联合印发了《关于推进山水林田湖生态保护修复工作的通知》(财建〔2016〕725 号,以下简称《通知》),明确了山水林田湖生态保护修复应统筹包括:实施矿山环境治理恢复、推进土地整治与污染修复、开展生物多样性保护、推进流域水环境保护治理、全方位系统综合治理修复等内容,我省高度重视,省财政厅、国土资源厅、环境保护厅联合转发了《通知》(云财建〔2016〕427 号),下一步

将结合实际,积极按要求整合湖泊流域保护、矿山环境治理恢复、土地整治等涉及山水林田湖的项目及资金,选择条件成熟的区域开展试点,省级将视各地试点组织开展情况选择省级试点区域,并积极向中央争取奖补支持,该项工作因涉及多个部门,将加强组织协调,健全体制机制,切实抓好山水林田湖生态保护修复工作。

六、关于“强化金沙江水资源统一调度管理,突围城市水危机”的建议

从2012年起,省水利厅开展了云南省重点区域水资源承载能力、优化配置体系及统一调度方案研究编制专项工作,配合长江水利委员会开展了金沙江中游6级大型电站水资源统一调度的调研工作。推进了金沙江中游七级水电站水资源调度方案研究。积极推进丽江坝区水资源联合调度,有效缓解因黑龙潭泉群断流对丽江古城水系的影响。推进生态水网建设,探索应对区域水危机新模式。提出了《丽江坝区水危机对策建议方案》,落实最严格水资源管理制度体系、建立健全安全可靠的水资源配置与供水保障体系,以及建立特色鲜明的水文化及水景观体系等三大体系。组织编制完成了《丽江坝区生态水网建设规划》,以丽江坝区水系为依托,以重点河流、输水干渠为框架,主要水库、湖泊、湿地为节点,构建丽江坝区生态水网体系。通过完善配套工程,形成区域性、梯次性水网,实现金沙江水、黑白水河水、漾弓江水、地下水、非常规水五水统筹。下一步,省水利厅将会同相关部门继续做好水资源统一调度管理工作。

七、关于“采取流域分区防治措施，深化跨省区环保合作”的建议

“十二五”期间，我省在九湖流域、三峡库区及其上游流域就已采取了“一湖一策”、“分区防治”措施，促进流域水质改善。2016年1月省人民政府印发了《云南省水污染防治工作方案》（以下简称《工作方案》），《工作方案》明确了以改善水环境质量为核心，深化重点流域污染防治，按照国家建立的流域水生态环境功能分区管理体系，深化分区、分级、分类防治，提升流域精细化管理水平。目前，我省正在编制长江、珠江（云南部分）、西南诸河水污染防治“十三五”规划，规划以“流域-水生态控制区-水环境控制单元”分区管理体系为依托，以优先控制单元为重点，实施差异化的防治策略，确保水环境治理与保护目标如期实现。在环保合作方面，我省与四川省开展了长达11年的金沙江流域水电开发项目及生态环境保护环境监察工作；2013年云南、四川、贵州3省环境保护厅经协商达成了《川滇黔三省交界区域环境联合执法协议》，建立完善三省环境保护合作机制，统一“改革突破、治理为本、机制保障、重拳打击”的工作思路，制定了赤水河流域环境保护短、中、长期规划并严格实施。2016年9月，由水利部珠江水利委员会、珠江流域水资源保护局和云南、贵州、广西、广东4省（自治区）环境保护厅、水利厅共同签署了《滇黔桂粤跨省（自治区）河流水资源保护与水污染防治协作方案》，标志着滇黔桂粤跨省（自治区）河流水资源保护与水污染防治协作机制正式建立。协作机制的建立，将进一步加强珠江流域西江

沿线水资源保护和水污染防治力度，共同推进水资源保护方案和水污染防治措施的实施，加强信息共享，完善预警预报制度，推动建立流域水资源、水生态调度机制，完善参与预防、处置跨省（自治区）水污染事件工作机制，通过协商向有关政府提出解决问题的方案和建议，妥善解决、化解导致或引发跨省（自治区）的水污染问题。近年来，我省还就开展跨界水体水质联合监测与相邻省区进行了座谈、交流，对联合监测的相关事宜达成了共识。自2016年7月起，全面启动水跨界断面水质联合监测工作。

下一步，省环境保护厅将会同相关职能部门，继续加大流域分区防治措施，进一步深化跨省区环保合作，建立相邻省份环境污染联防联控机制，完善联合监测和预警、突发环境事件应急联动、环境污染纠纷协调处理、工作会商和交流等机制，强化流域上下游信息共享、联动治水和联合执法，促进流域水质改善，妥善解决跨省（自治区）突发水污染事件。

八、关于“引入市场化补偿模式，完善多元化生态补偿资金机制”的建议

2017年1月6日，云南省人民政府办公厅印发了《关于健全生态保护补偿机制的实施意见》（云政办发〔2017〕4号，以下简称《实施意见》），明确要求由省级各行业主管部门对口负责，省财政厅配合，探索市场化、社会化生态保护补偿新模式。加快资源资本化、生态资本化，建立水资源取用权出让、转让和租赁的交易机制，探索资源使（取）用权、排污权交易和水权交易、生态产品服务标志等市场化的补偿模式，完善支持政策，搭建协

商平台，引导鼓励重大资源开发、主要城市水源地、重点自然旅游景区等受益地区与保护生态地区采取资金补偿、对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式实施横向生态保护补偿。2016年，省财政厅会同省环保厅在“南盘江上游河段”开展跨州市水域水质横向补偿机制试点工作，通过水环境质量考核和水资源补偿试点在生态转移支付方面实现新的突破。在此基础上探索开展州市跨界河流上下游、牛栏江引水和滇中引水等重大跨流域工程调水区 and 受水区、重要水源地上下游等开展水权交易试点。以滇池、牛栏江、普渡河、南盘江流域企业为先行试点，构建排污交易管理平台；推进金沙江和珠江重点流域、九湖流域、滇中、滇东南等重点区域间和区域内部排污权交易。对率先达成协议、具备突出生态价值的重点补偿项目省财政给予资金支持，积极探索与企业、非政府组织以及个人之间的生态保护补偿合作，鼓励通过PPP模式或者政府购买服务参与生态建设、环境污染整治的投资、建设和运营。形成补偿主体多元化、补偿方式多样化的资金筹集和投入体系。目前，我国的市场补偿模式主要是通过排污权交易、水权交易和生态标记来实现的。市场补偿模式在政府的推动下有了一定的进展，政府补偿与市场补偿的协同效应逐渐显现。但是，从具体的实施情况来看，排污权交易不活跃、水权交易未能真正启动、生态标记制度也不明显，市场化补偿模式实施效果并不理想。下一步，省直各行业主管部门按照《实施意见》要求，结合我省实际，做好政策研究，待市场化补偿环境成熟后，有序推进引入市场化补偿模式相关工作。

立足长江经济带云南段生态环境建设工作的实际，贵委提出的工作建议，对推动我省生态环境保护工作，争当生态文明建设排头兵具有很好的指导意义和促进作用，我们在今后的工作中将积极采纳相关建议。感谢贵委长期以来对我省环境保护工作的关心和支持，希望今后继续关心支持我们的工作，提出宝贵的意见和建议。



(联系人及电话：郑娟 0871-64104512)

抄送：省政府办公厅议案处，省政协提案委员会办公室。

云南省环境保护厅办公室

2017年7月4日印发
