

云南省生态环保智库简讯

Yunnan Brief on Environmental Decision Making

2017年第3期（总第8期）

云南省环境科学研究院

2017年9月

编者按：2015年7月省环保厅将“云南省生态环保智库”（以下简称“智库”）设立于省环科院。2017年2月，“智库”正式获省委宣传部批准并给予资金支持，成为我省“首批重点培育新型智库”。围绕我省发展战略中的热点难点问题，“智库”以解读中央和国家宏观战略与政策、分析云南省内社会经济与环境形势、开展环境管理服务咨询、组织开展重大环保活动的形式，发挥战略研究、政策建言、人才培养、舆论引导等重要功能，形成《经济与环境综合形势周期性分析报告》、《专项咨询报告》和《简讯》，通过引导和整合各界专家资源，建设成为生态环保的“思想库”、“舆论引导库”和“人才库”。

2017年三季度，《智库简讯》跟踪回顾了国家、我省环境保护形势，总结了省外环境管理的做法，并整理了近期国家、我省的重要环保政策文件，归纳了国家权威专家关于“生态红线划定与长江经济带保护”的论述，围绕“生态扶贫推动环境保护与脱贫攻坚”、“云南生态文明建设指标体系及其在绩效评价中的应用”、“云南‘水十条’阶段进展及未来工作展望”等近期重点工作开展专项研究，形成了咨询报告，供省厅领导、相关处室及有关决策层参考。

目 录

一、环境保护形势跟踪	1
二、环境保护政策动态	5
三、观点与建议	13
四、专项咨询报告	17
权威专家观点	17
生态红线划定政策解读及其与长江经济带保护	17
专题研究报告	26
以生态扶贫为抓手推动环境保护与脱贫攻坚有机结合	26
云南省生态文明建设指标体系及其在绩效评价中的应用	32
云南省“水十条”阶段总结及未来工作展望	38

一、环境保护形势跟踪

国家环保形势 近期国家树立了祁连山生态破坏与塞罕坝生态屏障建设的典型“正、负”范例。由于一些地区和部门的措施不够坚决，祁连山国家级自然保护区内存在违法违规开发矿产资源、水电设施违法建设和运行、周边企业偷排偷放、生态环境突出问题整改不力的严重环境问题，党中央、国务院印发了《甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题的通报》责成甘肃省委和省政府作出深刻检查，对相关领导干部进行了问责。为举一反三、贯彻落实中央精神，严厉打击涉及自然保护区的各类违法违规行为，多部委在全国开展国家级自然保护区监督检查“绿盾 2017”专项行动，全面排查全国 446 个国家级自然保护区存在问题；与此对比，在京津冀防风固沙的关键生态区位上，塞罕坝五十五年持续造林护林完成了 112 万亩人工防护林建设，扼守在内蒙古高原浑善达克沙地南缘，每年涵养水源、净化水质 1.37 亿立方米、释放氧气 55 万吨、提供生态服务价值超过 120 亿元，为京津冀西北部阻沙源、涵水源做出了重要贡献，创造了高寒沙地生态建设史上的绿色奇迹，铸造了我国生态文明建设典型范例。

近日李干杰部长主持召开 2017 年上半年环境经济形势分析与工作推进会，在回顾总结上半年工作的积极进展的同时，提出了“贯彻党的十九大精神、筹备第八次全国环保大会，落实环保领域改革措施、强化环保督察监管执法和垂管跨地区环保机构试点推进，推进环境污染治理和生态保护、实施冬季大气污染治理

土壤污染状况详查，排查和消除各类环境风险、做好环境社会风险防范化解，加强环境保护基础工作，推动改进工作作风”等六方面重点工作。

专栏：《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》重点解析

李克强总理近日签署，《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》（第 682 号国务院令）（以下《建设项目环境保护管理条例》简称《条例》），自 2017 年 10 月 1 日起实施。环境保护领域的从业者高度关注《决定》，并在网络上形成了一些不当解读，在此将《决定》的重点予以梳理解析。

《条例》未提环评编制禁止收费 《条例》规定，“审批、备案环境影响评价文件和进行相关的技术评估，均不得向企业收取任何费用”，但环评编制是第三方咨询机构的服务行为，并未禁止向企业收取环评编制费用。

《条例》要求企业自主验收，并不会“一放就乱” 根据《条例》，今后建设单位自行组织环保设施验收，编制环境影响登记表的建设项目不需要对配套建设的环境保护设施进行验收。但企业自行组织验收不会“一放就乱”，一是企业自行组织验收要遵循环保部已发布的《关于规范建设单位自主开展建设项目竣工环境保护验收的通知》（征求意见稿）；二是验收工作组须有专业技术专家签字把关；三是出现环保设施未建成、未经验收或者经验收不合格等违法情况的，要依照《条例》规定予以不同等级的处罚。

环评制度不会退出历史舞台，随着改革深入只会加强 环评制度是从源头预防环境污染和生态破坏的国际通行的一项制度，在我国实行了近 40 年，随着改革的深入只会加强，不会削弱。同时，环评制度的管理方式和模式也暴露出了一些不适应的地方，比如说审批事项多，规划环评落地难，项目环评针对性不强，“未批先建”、“久拖不验”等违法行为易发多发。为此有必要坚持问题导向，紧扣“放管服”，落实《“十三五”环境影响评价改革实施方案》，以划框子、定规则、查落实三个环节为环评改革的主要方向：一是通过空间管控，划好框子，强化规划环评的落地；二是通过导则的修订，定规则，不断规范项目环评，提高项目环评的针对性，回归环评本意；三是通过查落实，严格事中事后监管。四是通过规范的程序确保信息公开和公众参与。

实施排污许可制，是全面深化环境治理基础制度改革的一项重要部署，目前国家印发了固定污染源排污许可分类管理名录，相关技术规范陆续发布实施，全国排污许可管理信息平台已建成投运，火电、造纸、钢铁、水泥等 13 个行业排污许可证核发工作逐步完成。各地发挥各自优势上下协同推进排污许可制改革创新，在今后的工作中需要重点解决各项环境管理制度以适应精简高效的改革要求、现有固定污染源环境管理的遗留问题、依证执法能力和监管执法的规范化信息化、企业污染治理的主体责任落实等方面的问题，进一步优化排污单位总量控制、许可证申报与发放、杜绝“多套数据”产生、多种手段监督依证运行等制度程序的设计。

环保部公布 2017 年上半年《水污染防治行动计划》重点任务进展情况，全国水污染防治工作总体取得进展但不平衡，在地表水达标方案编制、黑臭水体整治工程、工业污染防治、城镇生活污染防治、农业农村污染治理等重点工作中，云南省存在省级及以上工业集聚区集中污水处理设施和在线监测装置建设方面完成率低于 50%，畜禽养殖禁养区划定且关闭搬迁工作进展缓慢的问题。

省外环保形势 7 月 10 日，贵州省环境保护厅公布了 2017 年全省首批 319 家环境保护失信“黑名单”，以督促相关企业自觉履行环境保护法律义务和社会责任。本次公布的 319 家环境保护失信黑名单主要分两部分：一部分是 2017 年上半年全省环保系统直

接查处的，特别是中央环境保护督察期间督察组交办的重点环境违法案件（企业），包括重大行政违法、实施查封扣押、停产限产和移送行政拘留以及涉及环境刑事犯罪等共 86 家环境违法企业；另一部分是 2016 至 2017 年被环保部和省环保厅限期整改和注销资质并纳入不良行为记录的环评机构和环评工程师。

9 月 20 日，河北省环保厅为 40 家已核发排污许可证的 30 万千瓦以上火电企业主要排放口安装了二维码标牌，二维码标牌设置在企业主要排放口处，通过扫描二维码可以快速查询到该企业的基本信息、发证信息以及当前排放口对应的污染治理设施及工艺、污染物排放许可浓度、许可总量等排污许可内容以及各项环境管理要求等。二维码还有效衔接了在线监测数据，可以实现现场执法人员实时了解企业排污情况，为排污许可证后监管和执法检查提供便利的精细化服务，从此，河北省的十五个行业将实现排污“一证式”管理，大火电排放口将持二维码“上岗”。

9 月 22 日，四川省举行十二届人大常委会第三十六次会议第二次全体会议，表决通过了《四川省环境保护条例（修订）》，此次修订对条例作了较大调整，不仅明确了政府各部门的环保责任、细化了管理制度、强化了监管手段，还对土壤、噪声、畜禽养殖等环保薄弱领域增加了污染防治规定，同时，此次修订特别加大了环境违法处罚力度，提高了违法成本。

当前环保热点和重点 9 月 26 日，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《建立国家公园体制总体方案》，其中，云南香格

里拉普达措国家公园作为 10 个国家公园体制试点之一，体制改革工作正在推进。目前，我省国家公园数量已达到 13 个，国家公园的建设在区域生态保护、经济发展、和谐稳定等方面都取得了积极成效。但在建设过程中，公园管理体制混乱、集体林权归属不清等问题，需要通过加快推进国家公园体制改革试点工作，为全面建立国家公园体制探路子、做示范。

环保百科

微塑料：是一种新兴污染物，是塑料袋、塑料瓶等被紫外线和水波、海浪破坏后形成的直径小于 5 毫米的塑料碎片和颗粒，广泛存在于水域中。微塑料能从环境中吸附有毒有害物质，并随着食物链进入动物、人体，对海洋、江河、湖泊、库塘生态安全、食品安全和公众健康造成威胁。我国已于 2016 年开始对近海微塑料进行监测。

中央对地方重点生态功能区转移支付：为引导地方政府加强生态环境保护力度，提高国家重点生态功能区所在地政府基本公共服务保障能力，中央财政在均衡性转移支付项下设立国家重点生态功能区转移支付，并规定了相关办法以规范支持范围、原则和计算方式等内容，是国家为了实现区域间社会经济事业的协调发展而采取的财政政策。从 2008 年实施试点以来，转移支付辐射范围逐步扩大，缓解了重点生态功能区地方政府在生态保护上的财政支出压力。

二、环境保护政策动态

部委动态

文件名称	发文部门	说明
《关于甘肃省祁连山国家级自然保护区生态环境问题调查处理情况及其教训的通报》	中办、国办	甘肃省相关部门存在不作为，乱作为，自然保护区监管红线层层失守，生态破坏严重的问题，中央责成甘肃省委和省政府向党中央作出深刻检查，对相关省、厅级领导干部进行了问责。
《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见	中办、国办	将资源环境承载能力分为超载、临界超载、不超载 3 个等级，分别实行对应的

文件名称	发文部门	说明
见》		综合奖惩措施。
《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》	中办、国办	对今后一个时期深化环境监测改革、提高环境监测数据质量作出全面部署，明确到 2020 年，确保环境监测数据全面、准确、客观、真实，从责任体系、管理制度、监管能力等方面提出了具体举措。
《建立国家公园体制总体方案》	中办、国办	提出了有效解决交叉重叠、多头管理碎片化问题、有效保护国家重要自然生态系统原真性、完整性，形成自然生态系统保护的新体制新模式的总体目标。要求到 2020 年，国家公园体制试点完成，国家公园总体布局初步形成。
《国务院关于修改〈建设项目环境保护管理条例〉的决定》	国务院	国务院总理李克强日前签署第 682 号国务院令，《决定》取消了不适应形势发展需求的审批事项，加强了事中事后监管，减轻了企业不合理负担，进一步激发企业和社会创新创业活力，推动政府转变管理方式和服务企业、便利群众。
《禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》	国办	明确 2017 年年底前，全面禁止进口环境危害大、群众反映强烈的固体废物；2019 年年底前，逐步停止进口国内资源可以替代的固体废物。方案要求全面禁止洋垃圾入境，完善进口固体废物管理制度，加强固体废物回收利用管理，大力发展循环经济，切实改善环境质量、维护国家生态环境安全和人民群众身体健康。
《第二次全国污染源普查方案》	国办	明确以 2017 年 12 月 31 日为普查标准时点，普查全国有污染源的单位和个体经营户，包括工业、农业、生活、集中式污染治理设施、移动污染源及其他产生、排放污染物的设施。明确了普查内容和技术路线。
《关于联合开展电子废物、废轮胎、废塑料、废旧衣服、废家电拆解等再生利用行业清理	环保部、国家发改委等 5 部门	不少固体废物集散地成为洋垃圾的藏身之所，对我国生态环境安全和人民群众身体健康构成威胁，故开展联合清理整

文件名称	发文部门	说明
《整顿的通知》		顿。
《第一批国家生态文明建设示范市县》公布	环保部	云南省西双版纳州、石林县等市县创建为第一批国家生态文明建设示范市县。
《建设项目环境影响评价分类管理名录》	环保部	明确了畜牧业，金属制品业，废弃资源综合利用业，核与辐射等 50 个大类的建设项目划分。要求跨行业、复合型建设项目，其环境影响评价类别按其中单项等级最高来确定。
《关于政府参与的污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式的通知》	财政部、住建部、农业部、环保部	进一步规范污水、垃圾处理行业市场运行，提高政府参与效率，充分吸引社会资本参与，促进污水、垃圾处理行业健康发展。要求政府参与的新建污水、垃圾处理项目全面实施 PPP 模式。
《开展农村综合性改革试点试验实施方案》	财政部	其中要求建立农村生态文明发展机制，推进建立农村环境综合治理与保护的长效机制，加快建设美丽乡村。
《中央对地方重点生态功能区转移支付办法》	财政部	为规范转移支付分配、使用和管理，在废止《2016 年中央对地方重点生态功能区转移支付办法》（财预〔2016〕117 号）的基础上修订中央对地方重点生态功能区转移支付办法。
《2017 年国家网土壤环境监测技术要求》	环保部	明确要求国家网土壤环境监测工作为国家事权，中央保障经费。总站委托省级环境监测中心（站、总站）完成辖区内的监测任务。
《关于联合开展“绿盾 2017”国家级自然保护区监督检查专项行动的通知》	环保部、国土部、水利部等 7 部门	决定 2017 年 7 月至 12 月在全国组织开展国家级自然保护区监督检查专项行动，全面排查全国 446 个国家级自然保护区存在问题，严肃查处自然保护区各类违法违规活动。
《2016 年中国水资源公报》	水利部	-
《全国土壤污染状况详查质量控制实验室和首批检测实验室名录》	环保部	确定了 5 家国家级质量控制实验室（以下简称质控实验室）、32 家省级质控实验室；确定了首批 233 家检测实验室。全国土壤污染状况详查质量控制实验室

文件名称	发文部门	说明
		37 个,全国首批土壤污染状况详查检测实验室 226 个,二噁英实验室 8 个。
《2017 年度水污染防治中央项目储备库项目清单》	环保部	甘肃省兰州市、广西壮族自治区柳州市等 228 个地市水污染防治总体实施方案纳入水污染防治中央项目储备库,涉及具体工程项目 3300 多个,总投资约 3000 亿元。
《长江经济带生态环境保护规划》	环保部、国家发改委、水利部	《规划》突出 4 个统筹,即统筹水陆、城乡、江湖、河海,统筹上中下游,统筹水资源、水生态、水环境,统筹产业布局、资源开发与生态环境保护,对水利水电工程实施科学调度,构建区域一体化的生态环境保护格局,系统推进大保护。
《关于加强长江经济带工业绿色发展的指导意见》	环保部、国家发改委等 5 部门	提出了 2020 年与 2015 年相比,规模以上企业单位工业增加值能耗下降 18%,重点行业主要污染物排放强度下 20%,单位工业增加值用水量下降 25%,重点行业水循环利用率明显提升。
《固定污染源排污许可分类管理名录》	环保部	明确了实施排污许可管理的行业范围、按行业推进的进度、排污单位应该持证排污的最后时限以及排污许可分类管理要求。
《环境保护税征管协作机制备忘录》	税务总局、环保部	重点明确了税务和环保部门合作的七大类工作任务,突出了当前做好环境保护税征管准备工作的关键事项。
《关于推进环境污染第三方治理的实施意见》	环保部	要求以环境污染治理“市场化、专业化、产业化”为导向,推动建立排污者付费、第三方治理与排污许可证制度有机结合的污染治理新机制,引导社会资本积极参与,不断提升治理效率和专业化水平。
《关于西安环境质量监测数据造假案有关情况的通报》	环保部	指出,西安案件造成环境空气质量自动监测数据失真,严重损害环保部门的形象和公信力,性质恶劣,教训惨痛,发人深思,令人警醒。要求,各级环保部门充分汲取教训,引以为戒,举一反三,

文件名称	发文部门	说明
		采取有效措施，全面提高环境监测数据质量。
《“十三五”挥发性有机物污染防治工作方案》	环保部	“十三五”期间要提高 VOCs 排放重点行业环保准入门槛，严格控制新增污染物排放量。重点地区要严格限制石化、化工、包装印刷、工业涂装等高 VOCs 排放建设项目。新建涉 VOCs 排放的工业企业要入园区。
《关于开展电力现货市场建设试点工作的通知》	国家发改委、能源局	2018 年底前启动电力现货市场试运行，积极推动与电力现货市场相适应的电力中长期交易。结合各地电力供需形势、网源结构和市场化程度等条件，选择南方（以广东起步）、蒙西、浙江、山西、山东、福建、四川、甘肃等 8 个地区作为第一批试点，加快组织推动电力现货市场建设工作。
《水效标识管理办法》	国家发改委、水利部、质检总局	-
《省级林业应对气候变化 2017-2018 年工作计划》	国家林业局	从切实提高思想认识、加强宏观指导、实现增汇减排、完善碳汇监测体系、推进碳汇交易、开展重大问题研究、夯实人才队伍基础、深化国际合作交流、做好宣传工作 9 方面提出了任务要求。
《京津冀及周边地区 2017-2018 年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》	环保部、北京、天津等 10 部门、6 省市	-
《2016 中国近岸海域环境质量公报》	环保部	-
《2017 年度水污染防治中央项目储备库项目清单》	环保部	甘肃省兰州市、广西壮族自治区柳州市等 228 个地市水污染防治总体实施方案纳入水污染防治中央项目储备库，涉及具体工程项目 3300 多个，中央财政近期将下达水污染防治专项资金 120 亿元，重点支持纳入中央储备库的水环境保护

文件名称	发文部门	说明
		和治理项目建设。
《工业企业污染治理设施污染物去除协同控制温室气体核算技术指南（试行）》	环保部	探索提出了适用于工业企业采取脱硫、脱硝、挥发性有机物处理设施治理废气以及采用物理、化学、生化方法处理废水所产生的污染物去除量及温室气体减排量核算。
《自然保护区人类活动遥感监测及核查处理办法（试行）》	环保部	规范了自然保护区人类活动遥感监测及核查处理的工作程序和制度措施。
《政府采购货物和服务招标投标管理办法》	财政部	提出，评标委员会认为投标人的报价明显低于其他通过符合性审查投标人的报价，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的，应当要求其在评标现场合理的时间内提供书面说明，必要时提交相关证明材料；投标人不能证明其报价合理性的，评标委员会应当将其作为无效投标处理。
《可再生能源发展“十三五”规划实施的指导意见》	国家能源局	下发了风电、光伏、生物质新增建设指标，2017-2020年，风电 110.41GW、光伏 86.5GW、生物质 23.34GW。
《土壤和沉积物金属元素总量的测定微波消解法》（HJ832-2017）、《土壤和沉积物硫化物的测定亚甲基蓝分光光度法》（HJ833-2017）、《土壤和沉积物半挥发性有机物的测定气相色谱-质谱法》（HJ834-2017）和《土壤和沉积物有机氯农药的测定气相色谱-质谱法》（HJ835-2017）	环保部	发布四项土壤环境质量标准
《建设项目危险废物环境影响评价指南》	环保部	以此进一步规范建设项目产生危险废物的环境影响评价工作，指导各级环境保护主管部门开展相关建设项目环境影响评价审批。
《中国法治建设年度报告（2016）》	中国法学会	-

省厅动态

文件名称	发文部门	说明
《生态文明建设目标评价考核实施办法》	省委、省政府办公厅	评价考核在资源环境生态领域有关专项考核的基础上综合开展，采取年度评价和目标考核相结合的方式实施。年度评价每年开展1次，重点评估各州市上一年度生态文明建设进展总体情况。目标考核每个五年规划期结束后开展1次，主要考查各州市生态文明建设重点任务完成情况。
《关于做好第二次全国污染源普查工作的通知》	省政府	以此面掌握我省各类污染源的数量、行业和地区分布情况，建立健全重点污染源档案、污染源信息数据库和环境统计平台。
《关于成立云南省工业经济攻坚战领导小组的通知》、《关于推动新一轮技术改造促进工业转型升级的实施意见》	省政府办公厅	进一步发挥技术改造在稳增长、增投资、降成本、促转型等方面的积极作用，带动全省工业转型升级。
《关于重点行业和领域大数据开放开发工作的指导意见》	省政府办公厅	以城乡居民基本公共服务和基本生活服务需求为导向，提出率先开放大数据在医疗、卫生、教育、交通、旅游、食品等12个重点行业的应用。
《云南省脱贫攻坚规划（2016—2020年）》	省政府办公厅	提出到2020年，实现现行标准下建档立卡贫困人口脱贫、贫困村退出、贫困县摘帽，区域性整体贫困问题基本解决的具体目标和6项脱贫标准。
《关于在公共服务领域深入推进政府和社会资本合作工作的通知》	省政府办公厅	提出解决项目前期工作不足、实施不规范，重建设、轻运营，重国有、轻民营等问题的主要任务和工作内容。
《关于创新农村基础设施投融资体制机制的实施意见》	省政府办公厅	提出，以创新投融资体制机制为突破口，明确事权责任，拓宽投融资渠道，优化投融资模式，加大建设投入，完善管护机制，全面提高农村基础设施建设和管理水平。
《关于进一步激发社会领域投资活力的实施意见》	省政府办公厅	从放宽行业准入、拓宽投融资渠道、落实土地税费政策、促进融合创新发展、

文件名称	发文部门	说明
		加强监管优化服务等方面，进一步激发医疗、养老、教育、文化、体育等社会领域投资活力。
《赤水河流域三省合作协议》	四川、贵州、云南省环保厅	将共同编制规划、实现规划“一张图”，建立全流域、跨区域的协作联动机制，加强全流域生态保护和环境治理，共享生态红利。
《关于开展矿山生态环境综合评估工作的通知》	省国土厅、环保厅、住建厅等7部门	要求县级国土部门每年抽取不低于矿山总数5%的矿山开展矿山生态环境综合评估。凡未按要求开展矿山生态环境综合评估工作、未通过矿山生态环境综合评估的，不得办理采矿权登记手续。
《关于进一步落实化解过剩产能相关工作的意见》	省环保厅	通过全面排查已建过剩产能项目，针对地条钢、炼铁高炉、水泥窑等重点项目加大监管执法检查力度，加强环境监管化解过剩产能。
《关于联合开展“绿盾2017”自然保护区监督检查专项行动的函》	省环保厅、国土厅等7部门	联合开展全省“绿盾2017”自然保护区监督检查专项行动，再次对当地自然保护区内的违法违规行为进行深入核查，全面清理整顿不符合要求的涉自然保护区地方法规政策，对发现的问题立行立改、严肃查处。
《关于开展大气污染防治目标责任执行情况调度工作的函》、《关于落实〈大气污染防治目标责任书〉（2014-2017年）执行情况的函》	省环保厅	为有效促进各州、市大气污染防治目标任务的完成，强化过程管理，决定开展大气污染防治目标责任执行情况调度工作。为确保完成《云南省大气污染防治目标责任书》的目标任务，对全省大气污染防治工作提出意见。
《商请组织编制蒙自市大气环境质量限期达标规划的函》	省环保厅	商请蒙自市采取切实有效的措施，进一步加强本区域大气污染防治工作。
《关于开展环境安全隐患大检查工作的通知》	省环保厅	提出了环境安全隐患大检查工作方案。

三、观点与建议

归集国家权威专家并结合“智库”在专项问题上的研究成果，从生态红线划定政策解读及其与长江经济带保护、以生态扶贫为抓手推动环境保护与脱贫攻坚有机结合、云南省生态文明建设指标体系及其在绩效评价中的应用、云南省“水十条”阶段总结及未来工作展望等方面提出观点及建议，并附专题咨询报告以供参考。

生态红线划定政策解读及其与长江经济带保护 划定并严守生态保护红线意义重大，是留住绿水青山的战略举措、提高生态系统服务功能的有效手段、实施国土空间用途管制的重大支撑，2017年2月，中办、国办印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，标志着全国生态保护红线划定与制度建设正式全面启动，若干意见具有五个方面的要点：一是生态保护红线战略地位高，是继耕地保护红线、水资源红线之后，国家层面确立的底线与生命线；二是理念先进，贯彻山水林田湖系统保护的理念，一条红线管控；三是基础性强，确立了生态保护红线在空间规划、空间管制中的基础性地位；四是管控政策严格，明确了党委政府的属地责任、部门责任、评估考核、责任追究等管控政策；五是支撑体系有力，建立生态补偿、确权登记、监测监控、分工合作的支撑体系，确保生态保护红线立得起、划得出、守得住、能持久。同时，划定生态保护红线也是不断改善长江经济带环境质量的关键举措，推进长江经济带生态红线划定，需要：依托生态保

护红线科学构建长江经济带区域生态安全格局，将生态保护红线纳入国土空间规划，加大生态保护红线区域的生态保护与修复，建立统筹协调的生态保护红线管控制度。

以生态扶贫为抓手推动环境保护与脱贫攻坚有机结合 生态扶贫是脱贫攻坚的新模式和新方向，生态扶贫通过生态环保资金政策倾斜、发展生态产业、生态环境基础设施建设、生态移民搬迁等手段，将生态环境保护与扶贫的有机结合，是顺应我省以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局的工作要求，也是创新我省环保工作的新方向、新措施和新亮点的有力抓手。建议：一是，借鉴其他省份的做法，编制全省范围的“生态扶贫专项实施方案”，明确生态扶贫的对象范围、目标和具体任务工程及进度安排；二是，加大对贫困县的生态功能区转移支付力度，将属于国家重点生态功能区但未实施生态功能区转移的双柏、大姚、永仁、麻栗坡、漾濞、南涧、巍山等 7 个贫困县纳入生态功能区转移支付范围；三是，推动落实四部委《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》，生态补偿金安排重点向乌蒙片区、迪庆藏区、滇西边境片区、滇桂黔石漠化片区等我省四大集中连片特困地区倾斜；四是，实施整村推进的战略，充分结合“美丽乡村”建设，强化贫困地区人居环境改善工程建设；五是，以“生态保护+产业发展”为新方向，发展生态农业、创建“生态旅游扶贫示范区”，提高贫困地区造血功能。

云南省生态文明建设指标体系及其在绩效评价中的应用 省

委、省政府近日印发的《生态文明建设目标评价考核实施办法》是 2009 年发布并实施了多年《云南省州市党政领导班子和领导干部综合考核评价实施办法（试行）》的有益补充，目前存在着现有干部考核评价体系中涉及生态文明和环境保护的指标占比较小、各级统计体系还未对生态文明评价指标开展统计、《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》共有 54 项指标不便于逐一纳入考核等问题，建议：一是，分类归纳指标，根据指标属性和指标现有统计情况对同类指标归纳合并，将生态文明评价指标 54 项指标归纳合并为 18 项指标用于干部考核评价；二是，在党政领导班子考核体系中逐步增加生态文明评价考核指标和占比；三是，对现状不清指标的责任部门，制定该项指标全省、州、县的调查方案，全面开展指标统计调查，以便实施考核评价。

云南省“水十条”阶段总结及未来工作展望 以“水十条”和《云南省水污染防治工作方案》为指导，云南省系统化、科学化、精细化的水污染防治工作全面开启，完成了工业污染防治、城镇污染治理、农业农村污染防治、船舶港口污染控制、水资源节约保护、水生态环境保护、强化科技支撑、各方责任及公众参与等方面阶段任务并取得了积极成效，截至 2016 年 12 月底，全省地表水水质优良（达到或优于 III 类）水体断面比例为 76%，地表水丧失使用功能（劣于 V 类）水体断面比例为 7%。当然，在工作工程中保护与发展的矛盾依然突出、水污染防治协作机制尚未完全建立、资金缺口大等问题也依然存在，为解决以上问题，再下一阶段工作中，建议：一是坚持生态优先、筑牢绿色发展理念，二

是理顺机制、形成全省水污染治理齐抓共管的新局面，三是深化环保投融资体制改革、拓宽污染治理资金渠道。

四、专项咨询报告

权威专家观点

生态红线划定政策解读及其与长江经济带保护 ——基于陈吉宁、吴舜泽、高吉喜等专家观点

2017年2月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，要求2017年年底京津冀区域、长江经济带沿线各省（直辖市）划定生态保护红线，2018年年底，其他省（自治区、直辖市）划定生态保护红线，2020年年底，全面完成全国生态保护红线的划定，勘界定标，基本建立生态保护红线制度。《若干意见》的出台，也标志着全国生态保护红线划定与制度建设正式全面启动，其中，以生态红线划定推进长江经济带保护，是不断改善长江经济带区域生态环境质量的关键举措。

一、《若干意见》出台的重大意义

划定生态保护红线意义重大，环境保护部前任部长陈吉宁曾在人民日报发表署名文章，其中提到了深刻领会划定并严守生态保护红线的重大意义：

改革开放以来，我国经济社会发展取得巨大进步，但生态环境保护总体滞后于经济社会发展，“山水林田湖”被人为地割裂开来，生态空间被大量挤占，生态系统退化，生态产品供给能力下

降，生态安全形势严峻，生态问题已经成为经济社会发展的瓶颈制约和突出短板。划定并严守生态保护红线，将生态空间范围内具有特殊重要生态功能的区域加以强制性严格保护，对维护国家生态安全、推动绿色发展具有十分重要的意义。

划定并严守生态保护红线是留住绿水青山的战略举措。我国大江大河的主要源头区、生态安全屏障区、河湖湿地、各类自然保护区、森林公园、风景名胜区等，是支撑国家生态安全格局的重要组成部分，是最需要保留的绿水青山。把这些区域纳入生态保护红线，实施严格保护，将为实现中华民族永续发展奠定坚实基础，为子孙后代留下金山银山。

划定并严守生态保护红线是提高生态系统服务功能的有效手段。生态保护红线是保障和维护国家生态安全的底线和生命线，具有特殊重要生态功能。划定并严守生态保护红线，优先保护良好生态系统和重要物种栖息地，分类修复受损生态系统，建立和完善生态廊道，提高生态系统完整性和连通性，对于提高生态系统服务功能和优质生态产品供给能力具有重要作用。

划定并严守生态保护红线是实施国土空间用途管制的重大支撑。国土空间分为城镇空间、农业空间、生态空间，实施差异化的用途管制，严格控制生态空间转为城镇空间和农业空间。生态保护红线是生态空间的最重要、最核心部分，必须按照禁止开发区域的有关要求，实行最为严格的保护和用途管制。划定并严守生态保护红线，是将用途管制扩大到所有自然生态空间的关键环

节，有利于健全国土空间用途管制制度，推动形成以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的国土空间开发保护制度。

二、对《若干意见》的政策解读

针对《若干意见》的出台，环境保护部环境规划院副院长吴舜泽认为，意见首次明确了范围、明确时间节点、明确配套措施，上下结合，要求各省（自治区、直辖市）划定生态保护红线，统一为全国的生态保护红线，其具有五个方面的要点：一是生态保护红线战略地位高，是继耕地保护红线、水资源红线之后，国家层面确立的底线与生命线；二是理念先进，贯彻山水林田湖系统保护的理念，一条红线管控；三是基础性强，确立了生态保护红线在空间规划、空间管制中的基础性地位；四是管控政策严格，明确了党委政府的属地责任、部门责任、评估考核、责任追究等管控政策；五是支撑体系有力，建立生态补偿、确权登记、监测监控、分工合作的支撑体系，确保生态保护红线立得起、划得出、守得住、能持久。

（一）生态红线的战略地位

划定并严守生态保护红线，已成为一项重要的国家战略，并对世界生态保护具有重要贡献。继 2007 年提出耕地红线、2012 年提出水资源红线之后，2017 年国家提出划定并严守生态保护红线，大致 5 年一个阶段，标志着我国将生态安全的地位上升到与农产品安全、水资源安全同等高度，社会对生态产品的需求、国家战略中生态安全地位逐步提升。生态保护红线制度作为我国特

有的生态保护手段，保护陆域和海域国土空间中具有重要生态功能的区域，为自然生态、物种留出必要的空间，保护和提升森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等生态系统功能。通过划定并严守生态保护红线，保障国家生态安全，提高优质生态产品供给能力，为世界各地生态保护提供更多的实践经验和制度模式，也为全球生态保护作出更多贡献。

（二）生态保护红线的理念方法

《若干红线》具备先进的生态保护红线理念，实施山水林田湖系统保护，一条红线管控重要生态空间，实现全国生态保护红线“一张图”。一是按照山水林田湖系统管理的理念进行了系统设计，生态保护红线既包括生态功能重要区域、生态环境敏感区脆弱区、重要生态系统类型、以及各类必须严格保护的保护区等，实现保护目标与空间布局的统一、生态系统保护与生态功能维护的协调、保护区体系与保护制度的衔接、陆域与海域的统筹。二是规定了上下联动、统筹划定生态保护红线的技术方法，这种划定方式，既保证国家重要、敏感脆弱生态区能纳入生态保护红线、各地区能在一个尺度和平台上进行红线划定，又能发挥各地的积极性与主动性，因地制宜做好当地红线划定工作，在划定工作中统一标准和规范、统一底图坐标系、做好省域之间的衔接与协调，做好“全省一张图”，继而织就“全国一张图”。三是以生态保护红线为核心，通过生态空间识别和生态保护红线的划定，在分级管控的基础上，通过分类保护，解决以往生态保护空间不落地、

属性冲突、开发建设行为难以约束引导等难题。

（三）生态保护红线的基础作用

《若干意见》确立了生态保护红线基础性优先地位，生态保护红线划定后，城市规划、国土规划、矿产规划、交通规划、能源规划及其他规划中涉及的城市建设、矿产开发、基础设施、风电及其他开发建设活动需要以生态保护红线为依据，严格项目准入，对于不符合红线管控要求的项目要逐步退出，及时调整规划。确立了生态保护红线在空间规划中的基础性地位，生态保护红线是空间规划的基础，生态空间及生态保护红线，在空间规划中具有基础性的优先地位，随着省级、市县空间规划的逐步推进，生态空间、生态保护红线对空间布局的引导和约束作用，将会进一步强化。以生态保护红线统筹生态保护与修复工程，实施山水林田湖保护修复，对良好生态系统和重要物种栖息地的优先保护、对受损生态系统要开展分区分类修复、对生态恶化区域要开展生态治理。

（四）生态保护红线的管控制度

《若干意见》明确了一系列管控制度，一是落实地方各级党委和政府主体责任，地方各级党委和政府作为严守生态保护红线的责任主体，将生态保护红线作为相关综合决策的重要依据和前提条件，这样就能在党委和政府的统一领导下，按照各部门的职责分工，做好监管与协调。二是建立严格的管控制度，在生态保护红线区域，严格禁止不符合主体功能定位的各类开发活动。三

是将生态保护红线的成效纳入政府和领导干部政绩考核，红线的保护成效将成为各级党委政府考核的重要内容。

（五）生态保护红线的支撑体系

生态保护红线划得出、守得住，还需要一系列的支撑体系。其中，落实生态保护红线的自然资源权属，是解决生态产品产权的核心；建立生态补偿机制，是确保生态保护红线能持久保护的内在动力；建立完善监测监管体系，是对生态保护红线进行严密监控的物质基础；同时，还需要鼓励推动生态保护红线地方立法，调整完善配套政策，提高生态保护红线管控的针对性。

三、以生态红线划定推动长江经济带大保护

长江经济带作为世界上人口最多、产业规模最大、城市体系最完整的巨型流域经济带，也是我国以“两屏三带”为主体的生态安全战略格局的重要组成部分。环保部南京环科所所长高吉喜认为，目前，长江经济带区域内还存在生态退化问题严重、流域整体性保护不足、经济发展与生态保护矛盾冲突等问题，在长江经济带区域划定生态保护红线，实行严格保护的空间边界与管理限值，是不断改善环境质量的关键举措。

（一）依托生态保护红线科学构建长江经济带区域生态安全格局

按照《环境保护法》规定，结合长江经济带各省（市）主体功能区规划和生态功能区划等相关空间规划，在生态功能评估的基础上合理确定长江经济带生态保护红线划定重点区域范围。同

时兼顾统筹考虑长江经济带上下游、左右岸、区域间生态保护整体性和经济社会发展协调性，建议以县级行政区为基本单元，综合考虑自然生态系统层次性、完整性，合理确定生态保护红线实地边界，并注重红线斑块连通性、整体性和系统性，避免红线斑块边缘化、分割化、破碎化。此外，建议开展生态保护红线勘界与基础调查，明确红线区域生态系统类型、保护目标、经济社会活动、主要生态问题、土地权属与管理责任主体等信息，建立长江经济带各省（市）生态保护红线台账管理系统，结合地图表达手段，实现红线斑块地类可辨、地物可查、边界清晰，以属地管理为原则推动实施山水林田湖系统保护，促进退化生态系统恢复，促进形成长江经济带各级各部门齐抓共管大保护的局面。

（二）将生态保护红线纳入国土空间规划

生态保护红线在自然生态服务功能、环境质量安全、自然资源利用等方面，以系统完整性、强制约束性、协同增效性、动态平衡性、操作可达性为标准，确定了严格保护环境的空间边界与管理限制，从而具有优化国土空间开发格局，理顺保护与发展的关系，显著改善和提高生态系统服务功能等作用。作为生态文明体制改革的重要内容之一，将生态保护红线纳入国土空间规划，可以推动经济社会发展、城乡、土地利用、生态环境保护等规划“多规合一”，是划定“生产空间、生活空间、生态空间”的重要举措。生态保护红线是国家和区域生态安全的底线，“多规合一”中应首先确定生态保护红线和生态空间，将其作为国土空间规划

的底盘，再合理布局生产和生活空间，界定城市增长边界和永久性基本农田，形成“三生空间”和“三条红线”的一体化空间格局。建议率先在长江经济带地区开展将生态保护红线纳入国土空间规划的“多规合一”试点，探索可推广、可借鉴的经验。

（三）加大生态保护红线区域的生态保护与修复

划定生态保护红线是落实生态优先、绿色发展的有效途径，是遏制环境污染和生态破坏的“第一道闸”，在一体化生态环境保护中发挥着至关重要的作用。要把实施重大生态修复工程作为推动长江经济带发展项目的优先选项，实施好长江防护林体系建设、水土流失及岩溶地区石漠化治理、退耕还林还草、水土保持、河湖和湿地生态保护修复等工程，增强水源涵养、水土保持等生态功能。因此，要整体推进森林、草地、湿地、湖泊等的系统保护，提升流域水源涵养和水土保持能力，在生态环境脆弱的生态保护红线区域首先开展典型受损生态系统修复示范工程，从而达到全面遏制长江经济带生态退化，森林、湿地生态系统稳定性逐步提高、生物多样性保护、生态服务功能逐步提升等大保护目标。

（四）建立统筹协调的生态保护红线管控制度

为严守生态保护红线，必须建立“源头严防、过程严管、后果严惩”的一体化管控体系，通过加快立法，明确责任，实现管控落地。长江经济带要率先制定出台长江经济带生态保护红线条例或管理办法，为全国生态保护红线管理监督起带头示范作用，建立统筹协调的生态保护红线管控制度，协调生态保护与开发建

设的关系，确保生态保护红线划定与管理工作顺利开展。长江经济带各地政府应根据主体责任不改变的管理原则，明确生态红线保护的部门职责与管理要求，确定红线区内生态资源用途管控、用量管控、用地管控等方面的具体措施，制定产业准入的负面清单。以维护生态服务功能为核心，推动建立横向生态补偿机制。出台生态保护红线绩效考核办法和生态补偿办法，设计生态保护红线绩效考核指标并纳入政府绩效考核体系。建立生态保护红线监测预警技术规范，形成全覆盖监测预警网络，及时掌握红线区内动态变化。利用大数据技术建立“天地一体化”的生态保护红线监管平台，加强生态监测、日常监控和定期评估，实现生态保护红线区常态化监管，严防不合理开发建设活动对红线区域的干扰和破坏。

专题研究报告

以生态扶贫为抓手推动环境保护与脱贫攻坚 有机结合

习总书记在 2015 年中央扶贫开发会议上特别提出，扶贫要“生态补偿脱贫一批”，生态扶贫是生态环境保护与扶贫的有机结合，是“精准扶贫”的有益补充成分，是脱贫攻坚的新模式和新方向。生态扶贫并非施舍，而是归还和保障贫困人口的基本权利，让其享受基本的生存权和发展权。我省地处国际国内重要河流上游、是我国西南生态安全屏障，边疆民族贫困地区分布众多，推动我省开展生态扶贫，有利于将生态环保工作深入融进省委、省政府脱贫攻坚重大战略部署，有利于协同推进农村环境综合整治、改善人居环境面貌，有利于调动区域人口资源环境禀赋筑牢生态屏障、改善环境质量、发展生态经济，开展生态扶贫是顺应我省以脱贫攻坚统揽经济社会发展全局的工作要求，也是创新我省环保工作的新方向、新措施和新亮点的有力抓手。

一、生态扶贫工作的主要做法

（一）生态环境保护资金政策倾斜

上级政府和发达地区常常通过生态环境保护资金政策倾斜，如生态功能区转移支付、流域上下游生态保护补偿，给予贫困地区直接资金支持，使这些地区的贫困人口获得直接收益，缓解生

存压力，并形成部分原始积累。同时，也可以利用环保领域的专项基金、特别债券、减免税、低息贷款等市场化金融手段，通过贷款融资支持贫困地区发展。

（二）生态产业发展带动脱贫

利用贫困地区现有资源，通过发展生态农业、林业和旅游业等产业，促进贫困地区生发造血机能。政府和企业通过发展生态合作社、建设生态农场、发展林下经济、将生态旅游和扶贫攻坚结合起来，使贫困地区发挥本地资源环境特点实现脱贫。

（三）完善基础设施建设提升贫困地区人居环境

通过生态安全屏障和环境公共服务均等化建设，提高贫困地区生态产品供给能力，使贫困地区享有良好的人居环境是生态扶贫的另一重要手段。在贫困地区加强饮用水和水源地保护工程、提高贫困地区生活污水和垃圾无害化处理率、强化农业面源、畜禽养殖污染防治、实施农村危房改造、道路硬化、村庄绿化、路灯亮化工程、农村电网改造、能源设施建设、加大地质灾害治理，推进农村基础设施建设，是改变贫困地区环境面貌最直接的手段。

（四）生态移民搬迁促进贫困地区就业

通过生态移民搬迁，在保护国家公园、自然保护区等禁止开发区生态环境的同时，使贫困人口转移就业、收入显著增加，创造“护湖员”、“护田员”、“环保侦查员”等就业岗位，提高贫困地区人民的就业机会实现脱贫。

二、以生态扶贫探索精准扶贫的措施建议

（一）以规划和工程为引领，编制生态扶贫专项实施方案

编制生态扶贫方案和重大工程计划是有力、有据、按期完成脱贫攻坚任务的重要手段，以四川省为例，四川省委、省政府印发了包括生态扶贫专项的 22 个扶贫专项 2017 年度实施方案，推出总投资逾 1000 亿元的工程支持举措，为各项扶贫措施制定了时间表和路线图，有效推动各项扶贫任务落实。因此，建议编制“生态扶贫专项实施方案”，明确生态扶贫的对象范围、目标和生态保护建设、生态资源利用、人居环境治理、防灾减灾等任务、以及具体工作的进度安排、牵头落实部门和考核落实办法，并列出生态扶贫重点工程。通过目标、任务、工程夯实科学规划并贯彻落实生态扶贫措施，使得生态扶贫任务措施落到实处。

（二）以财政转移支付为抓手，扩大重点生态功能区资金补助

为引导地方政府加强生态环境保护力度，国家、云南省实行了生态功能区转移支付制度。目前，我省实施生态功能区转移支付的县（市、区）共有 38 个，在我省现有的 73 个贫困县（市、区），其中有 28 个县（市、区）享受到了国家重点生态功能区财政转移支付政策，仍有双柏、大姚、永仁、麻栗坡、漾濞、南涧、巍山等 7 个贫困县（市、区）是国家重点生态功能区，但仍未实施生态功能区转移支付。建议，一是，加大对贫困县的生态功能区转移支付力度，将未实施生态功能区转移的 7 个贫困县纳入生

态功能区转移支付范围,通过财政资金助力贫困地区脱贫;二是,强化生态功能区转移支付与生态环境质量考核挂钩,根据评估结果采取相应的资金奖惩措施,提高对生态环境变好的县(市、区)奖励幅度。

(三) 以横向生态补偿为驱动,强化区域间扶贫帮扶支持

通过生态补偿资金分配向贫困地区倾斜,让贫困地区政府和群众本应得到实在的资金支持,让有劳动能力的贫困人口就地转成护林员等生态保护人员。一是,推动落实四部委《关于加快建立流域上下游横向生态保护补偿机制的指导意见》,以云、贵、川跨省赤水河流域,省内南盘江流域、牂江流域为起点,在流域上下游横向生态补偿方案、湿地生态效益补尝试点、征占用林地补偿新标准等政策文件编制和试点地区选择中,特别是生态补偿金使用管理办法制定中,重点向乌蒙片区、迪庆藏区、滇西边境片区、滇桂黔石漠化片区等我省四大集中连片特困地区倾斜;二是,建立多元化的筹资渠道和市场化的运作方式,变政府“输血式”财政资金补偿为“造血式”生态补偿,通过创造“护湖员”、“护田员”、“环保侦查员”等就业岗位,提高贫困地区人民的就业机会。推广迪庆州水电开发与原住民协商生态补偿成功案例,通过矿冶、水电、化工、旅游等资源开发企业联合成立补偿基金,实现生态补偿金的长期转移支付,解决因资源开发带来的民生问题。

(四) 以人居环境治理为手段,夯实贫困地区生态基础设施 实现卫生设施的普及、保障贫困地区饮用水安全,减少疾病

发生的概率是改变贫困地区面貌的有效手段。建议实施**整村推进的战略**，充分结合“美丽乡村”建设，推进生态扶贫。一是，强化蓄水塘坝以及配套安全人饮和灌溉引水工程建设，实现安全饮水项目全覆盖。加强水源地保护工程建设，完善水源地周边护栏建设，增设水源地标识及警示标志标牌，开展植树造林工程、退耕还林还草工程，加大水土保持的力度，强化当地农民的生态意思教育，实现水源水量水质稳定健康；二是，强化人居环境改善工程建设，提高城镇生活污水和垃圾无害化处理率，以自然村为垃圾清运单元，采用自然村收集、运输、集中处置的方式开展生活垃圾清运处置，实现贫困农村生活垃圾 100%收集并无害化处置。加强农村污水收集和处理工程建设，建设粪便堆沤肥池和配套污水收集系统，同时作为农田肥料资源化利用。新建户用无公害厕所实现卫生公厕全普及，着力改善农村群众居住条件和生产生活环境。三是，强化农业面源、畜禽养殖污染防治，优化农田结构，净化农田排水及地表径流，实行测土配方施肥，开展农膜回收利用，减少农药使用。推进健康生态养殖，推行粪污集中处理和资源化综合利用。

（五）以“生态保护+产业发展”为新方向，提高贫困地区造血功能

我省大部分贫困地区具有青山绿水的天然优势，实施精准扶贫的过程中，要坚决避免工业化、高污染的扶贫模式，坚持“**分区施策**”因地制宜发展地方特色生态经济，实施生态保护性的绿色扶

贫。一是，针对有利于发展生态农业的地区，结合我省“八大产业”中生物医药大健康产业发展方向，大力削减化肥、农药、农膜、除草剂、激素、转基因使用量，种植高附加值、药用价值高的生态农业。成立专业合作社，开展“绿色认证”、学习贵州经验依托阿里巴巴等电商建立网上销售渠道，形成产、供、销一体的种养殖模式，实现生物医药种植的低投入、零污染、高产出；二是，针对有利于发展生态旅游的地区，创建“生态旅游扶贫示范区”，组织调研勐景来生态旅游小寨等一批先行项目的有益经验，研究城市青少年农村暑期夏令营等创新产品，形成可复制可推广的样本模式。创新资源组合开发模式，把周边土地开发、农村基础设施建设、生态旅游等收益创造能力较强的配套项目资源组合开发，通过贫困地区农民参股旅游项目、参与项目建设、运营，以景区提档升级创造更多就业岗位，实现农民稳定就业获得可持续收入。

(省环科院智库项目技术组)

云南省生态文明建设指标体系及其在绩效评价中的应用

近日，省委、省政府办公厅印发了《生态文明建设目标评价考核实施办法》（以下简称《生态文明建设评价办法》）及配套的指标体系，自2017年8月16日起施行，将用于我省各州、市党委和政府生态文明建设目标的评价考核。生态文明建设目标评价是2009年发布并实施了多年《云南省州市党政领导班子和领导干部综合考核评价实施办法（试行）》（以下简称《干部考核评价办法》）的有益补充，在对比分析《生态文明建设评价办法》、《干部考核评价办法》后，总结我省干部绩效评价存在的问题，提出生态文明建设指标体系在绩效评价中的应用建议。

一、背景

（一）生态文明指标体系概况

为贯彻落实国家生态文明改革任务，云南省委办公厅、云南省人民政府办公厅于2017年正式下发了《生态文明建设目标评价考核实施办法》及配套的指标体系，自2017年8月16日起施行。

该办法适用于对云南省各州、市党委和政府生态文明建设目标的评价考核，采取年度评价和目标考核相结合的方式，年度评价每年开展1次，重点评估各州、市上一年度生态文明建设进展总体情况。目标考核每个五年规划期结束后开展1次，主要考查各州、市生态文明建设重点目标任务完成情况。其中年度评价采

用《绿色发展指标体系》，目标考核采用《生态文明建设考核目标体系》。

《绿色发展指标体系》包括资源利用、环境治理、环境质量、生态保护、增长质量、绿色生活和公众满意度七个一级指标、53个二级指标；《生态文明建设考核目标体系》包括资源利用、生态环境保护、年度评价结果、公众满意程度、生态环境事件五个方面，共25项考核指标；剔除指标重合部分，《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》共有54项指标。

（二）云南省对州市党政领导考核评价概况

根据2009年发布的《云南省州市党政领导班子和领导干部综合考核评价实施办法（试行）》，评价指标共28项、100分，其中经济发展类10项、40分，资源环境类5项、20分，人民生活类6项、20分，社会进步类7项、20分。各州市对下辖县（市区）和各县（市区）对下辖乡（镇、街道）均先后制定实施了相应的量化考核评价办法。

二、云南省存在的主要问题

（一）现有考核评价体系涉及生态文明和环境保护的指标占比较小

1. 省级考核评价层面

根据《干部考核评价办法》，干部绩效评价中涉及《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》的指标占比不高，其中《绿色发展指标体系》的指标有12项、分值36分：资源环境类占20分，其中耕地保有量3分、森林覆盖率2分、万元GDP

能耗和万元 GDP 能耗降低率 3 分、万元工业增加值水耗降低率 2 分、化学需氧量总量和化学需氧量削减率 3 分、二氧化硫总量和二氧化硫削减率 3 分、城市污水处理率 2 分、城市垃圾无害化处理率 2 分。经济发展类中的人均 GDP 增长率 5 分。人民生活类 8 分，其中城镇居民人均可支配收入 4 分、农民人均可支配收入 4 分。社会进步类中的科技创新与开发投入费用增长率 3 分)；涉及《生态文明建设考核目标体系》的指标有 5 项、共 14 分：万元 GDP 能耗和万元 GDP 能耗降低率 3 分、耕地保有量 3 分、化学需氧量总量和化学需氧量削减率 3 分、二氧化硫总量和二氧化硫削减率 3 分、森林覆盖率 2 分。

2. 州（市）级和县（市区）考核评价层面

根据现有对州市级对县市区和县市区对乡镇考核评价办法的调查，涉及指标数量和考核占比普遍低于云南省对州市的考核要求。如在省级层面占比 20% 的资源环境类指标在州（市）级和县（市区）层面绝大多数均小于 15%。

（二）现有统计体系仍不完善

现有的统计体系，特别是州市、县市区、乡镇街道的统计体系中对生态文明评价和考核 54 项指标中的部分指标尚未开展统计。

（三）指标过多不便考核

《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》共有 54 项指标，不便于逐一纳入考核。

三、云南省生态文明建设指标体系在绩效评价中的应用建议

(一) 分类归纳指标

为便于开展评价和考核，根据指标属性和指标现有统计情况对同类指标归纳合并，54项指标建议归纳合并为18项指标，如下表所示。

表 生态文明建设指标归纳表

序号	指标	备注
1	人均 GDP 增长率	包括人均 GDP 增长率、第三产业增加值占 GDP 比重、居民人均可支配收入
2	战略新兴产业增加值占 GDP 比重	包括战略新兴产业增加值占 GDP 比重、研究与试验发展经费占 GDP 比重
3	单位 GDP 能源消耗降低	分项中包括单位 GDP 能源消耗降低、能源消费总量、单位 GDP 二氧化碳排放降低、非化石能源占一次能源消耗比重
4	万元 GDP 用水量下降	分项中包括万元 GDP 用水量下降、用水总量、单位工业增加值用水量降低、农业灌溉水有效利用系数
5	耕地保有量	包括耕地保有量、单位 GDP 建设用地面积降低率、新增建设用地规模
6	资源产出率	包括资源产出率、一般工业固体废物综合利用率、主要农作物秸秆综合利用率
7	受污染耕地安全利用率	包括受污染耕地安全利用率、单位耕地面积化肥施用量、单位耕地面积农药使用量
8	主要污染物排放总量减少	包括化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物总量减少
9	环境质量	包括县级及以上城市空气质量优良天数比例、细颗粒物未达标县级及以上城市浓度下降、地表水达到或好于Ⅲ类水体比例、地表水劣Ⅴ类水体比例、重要江河湖泊水功能区水质达标率、县级及以上城市集中式饮用水

		源水质达到或优于类比例
10	生活垃圾无害化处理率	包括生活垃圾无害化处理率和危险废物处置利用率
11	污水集中处理率	
12	森林覆盖率	包括森林覆盖率、森林蓄积量、草原综合植被覆盖度
13	自然保护区面积	包括自然保护区面积、自然湿地保护率
14	退化土地治理率	包括新增水土流失治理率、可治理沙化土地治理率、新增矿山恢复治理面积
15	环境污染治理投资占 GDP 比例	
16	绿色生活	包括城市建成区绿地率、农村自来水普及率、农村卫生厕所普及率、公共机构人均能耗降低率、绿色产品市场占有率、新能源汽车保有量占有量、绿色出行、城镇绿色建筑面积占新建建筑比重
17	公众对生态环境质量满意程度	
18	生态环境事件	

建议上述第 1 项纳入《干部考核评价办法》的经济发展类，2—7 项纳入《干部考核评价办法》的社会进步类，8—15 项纳入《干部考核评价办法》的资源环境类，16—17 项纳入《干部考核评价办法》的人民生活类，18 项为扣分项。

（二）逐步增加考核指标和占比

省级层面 54 项指标在归纳合并成 18 项后，根据统计进度逐步、全面纳入考核。同时根据部门对应原则，对新增指标的责任部门合理调整原有指标。

省级层面加大州（市）级和县（市区）的指导工作，督促其将生态文明指标体系中相关指标尽快纳入对党政领导干部班子的

考核中；州（市）级和县（市区）级根据本地实际，尽快制定当地的考核和评价指标体系。在此基础上合理归纳合并考核评价指标，根据指标统计进度逐步将其纳入党政领导班子考核体系中。

（三）全面开展指标统计调查

目前现状不清指标的责任部门，应尽快制定该项指标全省、州、县的调查方案，尽快摸清家底，纳入考核。

（省环科院环境规划研究中心）

云南省“水十条”阶段总结及未来工作展望

一、云南省“水十条”工作背景

云南省是我国水资源丰富的省份，水资源总量 2222 亿立方米，排全国第三位。省内河川水系发达，具有常流水的河流有 180 多条，分属于长江、珠江、红河、澜沧江、怒江和伊洛瓦底江六大水系，拥有大小湖泊 40 多个，是我国四大湖群之一，也是西南地区淡水湖泊最多的地方，湖泊总面积约 1066 平方千米，占全省总面积的 0.28%，集水面积 9000 多平方千米，总蓄水量约 300 亿立方米。其中水面面积大于 30 平方千米的湖泊有 9 个，即滇池、洱海、抚仙湖、程海、泸沽湖、杞麓湖、星云湖、异龙湖、阳宗海。河湖流域是我省生态系统的重要组成部分，发挥着多种生态功能，也是支持我省高原生态宜居城市群、农业现代化、新型工业化和现代旅游业发展的重点区域。

长期以来，云南省委、省政府一直高度重视以九湖为核心的水污染防治工作，建立水污染防治政策体系，在省人大推动和支持下，九大高原湖泊先后制定并颁布了湖泊保护和管理的法规，重点河流流域中出台了《云南省牛栏江保护条例》等，为依法保护“九湖”和重点流域提供了法律保障。连续三个“五年规划”开展了九湖水污染防治规划，编制实施了《长江三峡库区及其上游水污染防治规划（云南部分）》（2010-2015 年）、《珠江流域水污染防治“十二五”规划》、《牛栏江（云南部分）水环境保护规划》。积极开展出境河流沿线污染源的整治工作，积极应对跨境（界）河流水污染突发环境事故，加强了跨境（界）河流水环境安全保障，在南盘江流域（曲靖—昆明）和泮江流域（怒江—

大理)开展跨界河流水环境质量生态补尝试点;全面完成了重点城市的集中式饮用水水源保护区的划定及批复工作,基本完成县级以上集中式饮用水水源保护区划定工作,实施了重点集中式饮用水水源水环境保护评估工作,依法加强环境整治,规范水源保护措施,努力切实保障饮水安全。“十二五”期间,云南省水污染防治取得阶段性成效,六大水系水质监测断面水质优良比例(达到或优于Ⅲ类)达73.22%,比2004年增加20个百分点,水环境功能达标率为79.2%,比2004年增加22.5个百分点。九湖流域水质总体保持稳定,部分流域有所改善。主要城市46个集中式饮用水水源地水质均已达到饮用水水质要求,达标率为100%,县级集中式饮用水源地达标率为95.2%。

水环境保护事关人民群众根本利益和经济持续健康发展,十八大以来,党中央、国务院就生态文明建设和水环境环境保护做出了一系列重大安排,为构筑生态文明体系,保护生态环境构建了长远的保障制度,颁布《水污染防治行动计划》(简称“水十条”),进一步明确了我国十三五时期以至今后一段时期水污染防治的新方略和实现路径,提出了以水环境质量改善为核心,强化源头控制,水陆统筹、河湖兼顾,系统推进水污染防治,逐步形成“政府统领、企业施治、市场驱动、公众参与”的水污染防治新机制。

为全面贯彻落实《水十条》,2015年12月云南省人民政府与环保部签署了《云南省水污染防治目标责任书》,2016年1月云南省人民政府相继印发实施了《云南省水污染防治工作方案》(简称《工作方案》),充分结合我省实际和国家要求,以改善水环境质量为出发点和落脚点,坚持问题导向、目标导向,确定了我省到2020年、2030年水污染防治工作目标及主要指标,明确了污

染物排放控制、经济结构转型升级、节约保护水资源等防治任务，提出强化科技支撑、发挥市场机制作用、环境执法监管、明确和落实各方责任、强化公众参与和社会监督等组织保障和工作措施。以“水十条”和《工作方案》为指导，云南省系统化、科学化、精细化的水污染防治工作全面开启。

二、云南省水十条工作进展和成效

（一）云南省水十条工作推进情况

强化压力传导，落实主体责任。依据《工作方案》及国家与省人民政府签订的《云南省水污染防治目标责任书》，省人民政府将目标任务分解到 16 个州（市），明确年度工作目标与任务，强化地方政府水环境保护责任，并与各州市人民政府签订《水污染防治目标责任书》，同时按照《各级党委、政府及有关部门环境保护工作责任规定（试行）》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，落实“党政同责”和“一岗双责”要求，加大督促考核，确保年度重点工作任务的落实和水质目标完成。

严格遵照《水十条》和《工作方案》年度任务要求，全力推动全省水污染防治工作。组织完成《云南省水污染防治实施情况考核规定》编制工作，召开了“全省水污染防治重点工作推进会”。全省 16 个州（市）人民政府目前均已制定并公布了水污染防治实施方案，完成 18 个不达标水体达标方案编制。此外，部分州市分析、梳理并确定辖区内其他未达标水体，积极组织开展水体达标方案编制工作。开展了异龙湖科学精准治污与水体达标行动、大理海东健康水循环体系建设等试点示范工作，为全省水体达标提供了良好的示范经验。完成了全省城市黑臭水体排查，向社会发

布了 12 条城市黑臭水体清单；完成了《云南省“十三五”农村环境综合整治工作方案》，实施了 543 个建制村的农村环境综合整治；出台了《云南省人民政府办公厅关于推行环境污染第三方治理的实施意见》，为开展环境污染第三方治理试点工作奠定了基础。率先开展了泸沽湖、程海流域控制性环境总体规划编制工作。2016 年共实施以九湖为重点的水污染防治重点项目 668 个，投资达到 63.6 亿元。

紧盯水质目标，建立定期通报制度。为确保纳入《目标责任书》中的地表水考核断面水质达到年度考核目标要求，密切跟踪水质状况，强化水质分析，从 2016 年 8 月起，按月对各州、市涉及的考核断面水质情况进行了通报，及时掌握水质状况，对水质出现下降的州市要求认真排查、分析原因并及时整改。

（二）水污染防治任务完成情况

工业污染防治。按照取缔“十小”企业要求，2016 年省工信委按照有关产业政策，对全省造纸、制革、印染、染料、炼焦、炼硫、炼砷、炼油、电镀、农药等行业企业进行监督排查，未发现属于“十小企业”范围的工业企业。全省 12 个工业集聚区，完成 2016 年度 3 个新建污水集中处理设施建设任务，完成 4 个自动在线监控装置安装。

城镇污染治理。截至 2016 年底，云南省建成城镇污水处理厂 154 座，进入住房城乡建设部信息系统和环境保护部在线监测系统的 144 座，投入运行 143 座，设备调试安装 1 座，投入运行率 99%；累计建成配套管网 9355 公里，运行负荷率平均达 86.87%，污水总处理能力 337.27 万吨/日，全省 129 个县（市、区）已全部具备污水处理能力；全省城镇污水处理率为 85.3%；全省重点湖

泊流域内城镇污水处理设施出水水质为一级 B 标的污水处理厂正加强推进提标改造工作。云南省城镇污水处理厂污泥产生量约为 49.85 万吨，污泥无害化处理处置率 93.30%。全力推进节水型城市创建工作，全省再生水利用设施处理能力达到 97.7 万吨/日，设市城市再生水利用规模达到 88.6 万吨/日、县城再生水利用规模达到 9.1 万吨/日，再生水利用率已达到 26%。

农业农村污染防治。2016 年 12 月 8 日，云南省编制出台了《云南省九大高原湖泊及牛栏江流域禁养限养区划定方案》。昆明市“一湖两江”流域禁养工作已全面完成，玉溪市红塔区、通海县、澄江县、江川县和华宁县，曲靖市马龙县，大理州洱海流域完成禁养限养区划定，已开展搬迁工作。有序推进全省农村环境综合整治工作，根据《工作方案》，2016 年计划整治 474 个建制村，实际完成 543 个建制村，完成率 114.5%。

船舶港口污染控制。经全面排查，我省无达到强制报废船龄的运输船舶。2016 年，大理市、昭通市开展了大理港、水富港船舶污染物接收、转运、处置联合专项整治行动，制定修订了《船舶污染事故应急预案》。开展了重点港口码头大理港、水富港港口和船舶污染物接收、转运及处置能力评估，编制完成《云南省船舶与港口水污染防治方案（2016-2020）》。

水资源节约保护。从 2014 年全省开展最严格水资源管理制度考核，把节水目标任务完成情况纳入地方政府政绩考核。实行重点用水单位监控管理，完成了省级第一批重点取用水户监控名录编制和发布工作，各州（市）、县级也开展了重点取用水户监控名录编制，建立全省三级重点取用水户监控管理台账，开展重点取用水户用水效率评估考核。2016 年末，完成 428 户 685 个取水监

测点在线监测设施建设，监测许可水量达 58.8 亿立方米。2016 年共投入 65 亿元，新增和改善有效灌溉面积 185 万亩，发展高效节水灌溉面积 132 万亩，超过年度目标任务 12 万亩。全力推动水源地达标建设，完成《云南省县级以上城市重要集中式饮用水水源地安全评估报告》，推进松华坝、云龙等水库和湖泊型重要饮用水水源地达标建设工作，推进列入国家重要饮用水水源地目录和省级重要集中式饮用水水源地名录中的饮用水水源地安全保障达标建设，完成一批水源地安全保障达标建设实施方案的制定和实施。推进重要集中饮用水源地水量、水质、监控、管理“四达标”验收工作。印发了《县级以上城市集中式饮用水水源地安全保障达标纳入水库运行管理督查范围的通知》。

水生态环境保护。全面开展饮用水水源环境保护规范化建设，县级以上城镇集中式饮用水水源全部完成水源保护区划分工作，重点城市集中式饮用水水源均按照国家规范设立了水源保护标志，存在交通穿越的水源地均设立了警示牌标志。全省地级以上城市集中式饮用水水源完成了一级保护区的环境整治。持续开展了饮用水水源环境状况评估工作。开展城镇集中式地下水饮用水水源补给区基础环境状况调查评价，重点选取重金属产业集中程度高，污染严重，代表性强的云南省红河州个旧市卡房大沟矿山开采区地下水、建水县集中式地下水饮用水源地开展基础环境状况调查评估。开展加油站地下油罐更新改造，截至 2016 年底，1886 个加油站的 5793 个地下油罐已更换双层罐或者设置防渗池，余下未完成更新或设置防渗池的地下油罐预计 2017 年底完成。

强化科技支撑。2016 年，云南省制定了《云南省九大高原湖泊基于污染负荷总量控制的基础调查技术导则》、《云南省九大高

原湖泊“十三五”水环境保护治理规划技术指南》，为九大高原湖泊水污染防治提供科技支撑保障。

各方责任及公众参与。2016年，我省对九大高原湖泊、地表水、饮用水和重点流域水环境质量以及重点排污单位排放情况、治污设施建设和运行等污染源实行环境信息按月公布制度。

（三）工作成效

截至2016年12月底，全省地表水水质优良（达到或优于Ⅲ类）水体断面比例为76%，地表水丧失使用功能（劣于Ⅴ类）水体断面比例为7%。与2014年相比，优良水体断面比例提高了10个百分点，劣于Ⅴ类水体断面比例下降了5个百分点。九大高原湖泊中滇池草海水质由劣Ⅴ类提升至Ⅴ类，滇池外海、杞麓湖、星云湖、程海提前达到考核水质目标。全省纳入国家考核的地级城市集中式饮用水水源水质均达到或优于Ⅲ类标准。地下水质量考核点位水质极差比例为0，全省水环境质量稳中趋好，总体完成《工作方案》2016年度的既定目标。

三、主要存在问题

（一）保护与发展的矛盾依然突出，水环境保护压力大

我省为经济欠发达地区，“十三五”期间是全面建成小康社会进入决胜阶段的关键时期，经济社会发展各项任务将更加繁重。根据《目标责任书》，按照水环境质量“只能更好、不能变坏”的原则，我省纳入国家考核优良水体（Ⅰ类、Ⅱ类）断面比例高达44%，18个水质改善达标水体中九大高原湖泊占39%，在保护与发展的矛盾长期并存的情况下，“防”与“治”的任务十分艰巨。

（二）水污染防治协作机制尚未完全建立，管理制度尚不完善

我省水污染防治工作涉及省直 30 个部门，部门间协作机制尚不健全，没有搭建起信息和数据共享平台，水污染防治部分工作任务落实进度滞后。

（三）资金缺口大，不达标水体治理项目难以落地

水污染防治工作是一项系统工程，既要水陆统筹，又要防治并举，资金需求量大，仅靠政府单一投资是难以完成的。不达标水体的治理项目投入大、地方财政资金有限，推动困难。目前我省水污染防治专项治理资金投融资渠道仍然单一，绿色发展基金尚未设立，政府与社会资本合作的 PPP 模式仍然在探索试点阶段。

四、下阶段工作建议

（一）坚持生态优先，筑牢绿色发展理念

认真贯彻落实“共抓大保护、不搞大开发”的要求，把生态环境保护放在更加突出的位置，将绿色发展理念贯穿到云南经济社会发展的全过程。按照成为我国生态文明建设排头兵的要求，水污染防治工作中要推动各级政府、相关部门、企业、公众共同发力，解放思想、创新方式，用新办法解决老问题和新出现的水环境问题。紧紧围绕促进经济平稳健康发展，把握好水环境保护工作的重点、方式和力度，找好结合点、着力点和突破口，稳中求进、精准发力，以生态环境保护推动经济转型升级，既保障经济平稳发展，又促进水环境质量改善。

（二）理顺机制，形成全省水污染治理齐抓共管的新局面

加强领导，建立健全行政区水污染防治工作协作机制，推动形成“统一监管、分工负责”的水污染防治工作新格局。加强统一指导、协调和监督，积极调度、通报《水十条》落实工作进展情况，及时发现、解决问题；树立一盘棋意识，在组织实施、政

策制定、要素保障等方面密切配合。加强部门协调联动，强化部门责任考核，调动各部门积极性，按时保质完成各项任务。

（三）深化环保投融资体制改革，拓宽污染治理资金渠道

紧紧围绕党中央、国务院关于深化投融资体制改革和生态文明体制改革工作以及绿色发展加快绿色金融体系构建的相关要求，学习借鉴先进发达地区经验，积极探索以财政资金为引导，在省级层面尽快设立通过杠杆功能撬动社会资本的绿色发展基金，尽快组建以云南环保投资公司为重点的投融资平台，充分发挥绿色发展基金的效应和作用。加快推进环境污染第三方治理工作，加大内引外联招商工作力度，积极引进省内外环保资金、技术加入到全省环境污染治理中来，更加广泛地推动政府与社会资本合作的深度合作，培育和打造环境污染第三方治理龙头骨干企业。

（省环科院高原湖泊保护研究中心）

主送：省环保厅领导及各处室

抄送：生态环境保护相关单位及专家

主编：卢云涛，陈异暉	
联系人：张晓宇 陈远翔	电话：0871-64171578 邮箱：zxy@yies.org.cn

以上信息供参考。如有建议或提示，请反馈我院。