

云环议字〔2018〕17号

对政协云南省十二届一次会议 第5号提案的答复

农工民主党云南省委：

贵委提出的“关于建立基于环境质量长期稳定达标的总量排污许可制度的提案”，已交我们研究办理。经认真研究，现答复如下：

一、建立基于环境质量长期稳定达标的总量控制

（一）促进环境统计数据回归真实，强化污染物排放核算

为进一步加强污染源统计工作管理，规范污染源统计行为，保障污染源统计数据质量，生态环境部发布了国家环境保护标准《环境统计技术规范 污染源统计》（HJ772-2015），对污染物排放量的核算方法（含监测数据法、物料衡算法和产排污系数法）

的选用和填报过程进行了细致的规定，并在全国环境统计填报平台中将核算方法、相关参数的选用进行了程序化规定，核算结果由平台自行计算得出。在我厅印发的《云南省环境保护厅关于开展 2017 年度环境统计工作的通知》（云环通〔2017〕224 号）中，对环境统计数据报送与审核也提出了相关要求，严把统计数据质量关。

在排污许可核发工作中，我厅严格按照生态环境部印发的《纳入排污许可管理的火电等 17 个行业污染物排放量计算方法（含排污系数、物料衡算方法）（试行）》和《排污许可管理办法（试行）》第三十六条规定开展污染物排放核算，并在实际运用中将存在问题和积极反馈生态环境部，促进污染物排放量核算方法体系的完善。

（二）积极探索基于环境质量长期稳定达标的总量控制途径

根据生态环境部有关工作要求和《2017 年主要污染物总量减排核算有关要求》（环办规财函〔2017〕1911 号），在深化改革方面，加快建立污染物排放许可制，对环境质量不达标地区通过核发排污许可证对相关企业实施更加严格的排放管理，推动环境质量达标。完善总量指标分配机制，将质量与总量挂钩，环境质量差的地方要承担更多的总量减排任务。在考核评价方面，响应改善环境质量要求，提高总量减排和环境质量改善的协调联动性。建立以环境质量考核为导向的减排考核制度，坚持环境质量考核和总量减排考核相结合，总量减排考核结果服从环境质量考

核结果。按照“谁考核，谁监测”“谁监测，谁监管”的原则，加快推进生态环境质量监测事权上收，加强环境质量监测数据有效性管理。

根据国务院印发的《“十三五”节能减排综合工作方案》（国发〔2016〕74号）和云南省人民政府印发的《云南省“十三五”节能减排综合工作方案》（云政发〔2017〕31号）有关要求，我省坚持总量减排和环境质量考核相结合，建立以环境质量考核为导向的减排考核制度。以改善环境质量为核心，突出重点工程减排，实行分区分类差别化管理，科学确定减排指标，环境质量改善任务重的州、市承担更多减排任务。推动完善总量控制制度，完善主要污染物总量减排核算方法，做好总量减排考核与排污许可证执行情况的衔接工作，强化总量减排与环境质量改善的协调联动性，推动污染物总量减排工作，逐步完善企事业单位总量控制制度。

（三）努力推进环保大数据系统建设

按照《生态环境大数据建设总体方案》（国发〔2015〕50号）、《生态环境监测网络建设方案》（国办发〔2015〕56号）和《云南省生态环境监测网络建设工作方案》（云政办发〔2017〕12号）《云南省人民政府办公厅关于重点行业和领域大数据开放开发工作的指导意见》（云政办发〔2017〕71号）等部署要求，目前我厅已经制定发布了《云南省生态环境大数据建设总体方案》，并启动开展云南省生态环境大数据项目建设。拟通过该项目的建设

设，基本建立八个业务域系统，构建污染源精准监管、湖泊监管、生态空间管控、天空地一体化监管等大数据应用体系，建立全景式生态环境形势研判模式，建成面向业务的应用支撑平台及生态环境保护信息化工程统一门户，提高生态环境治理能力现代化，为生态环境质量总体改善目标提供支撑和相应保障，支撑生态环境质量改善。

构建云南省“互联网+绿色环保”平台，扩大已有监测监控网络规模，充分利用信息通信、互联网技术、云计算平台和物联网技术，开展“互联网+”与重点污染源、大气、水、土壤、噪声、土壤、生态、固废危废、核与辐射等要素之间的深度融合，提高环境要素的全面感知和实时监控能力，实现“一次采集、多次应用”的目标，最终形成环境监测物联网感知体系。建设“互联网+绿色环保”平台，推进各级各类监测监控系统的互联共享，逐步形成云南环保‘大网络、大整合、大数据、大协同’的格局。

（四）构建网格化环境监管体系

以科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大四中全会精神和党中央、国务院有关决策部署，为提高执法效能，实行环境监管“网格化”，明确监管层级，落实监管责任。全省建立省、州（市）、县（区、市）三级网格，形成各司其职、上下联动、综合执法的工作机制，逐步构建覆盖全省、责任到人、执法有序的网格化环境监管体系，更加有效地保障环境安全，促进污染减排和环境质量改善，维护人民群众的环境权益。

逐步建立环境监管网格化体系，实行分级分类管理，网格划分在空间上实现“无空隙、全覆盖、横到边、纵到底”，形成省、州（市）、县（区、市）三级网格（有条件的地区可以在乡镇一级建立四级网格），明确各网格范围内环境监管责任人。各级环境保护部门将环境监管区域划分为若干主体网格和单元网格，也可将重污染企业密集、周边环境敏感的区域，作为监管重点网格单独划分，设立本级的重点单元网格，有针对性地倾斜执法力量，加大重点单元网格的监管力度。

（五）全力推进打好污染防治攻坚战

根据陈豪书记和阮成发省长关于生态环境保护特别是全面启动实施蓝天保卫、碧水青山、净土安居专项行动的指示要求，全面贯彻打好污染防治攻坚战有关精神，省人民政府成立了污染防治工作领导小组，立足决胜污染防治攻坚战，推动《云南省大气污染防治行动实施方案》《云南省水污染防治工作方案》《云南省土壤污染防治工作方案》的全面落实，省污染防治工作领导小组印发了《云南省全面建立大气、水、土壤污染防治工作协调落实机制的意见》和《云南省蓝天保卫专项行动计划（2017-2020年）》《云南省碧水青山专项行动计划（2017-2020年）》《云南省净土安居专项行动计划（2017-2020年）》，就当前和今后一段时间全省生态环境保护和污染防治工作做出了具体的安排部署。总体要求是：以改善环境质量为主线，以保障生态环境安全为底线，统筹污染治理、总量减排和环境风险管控，加

强水污染防治，稳定提升大气环境质量，改善土壤环境质量，打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”，实施好生态环境监测网络建设项目，持续强化生态环保监察监测能力建设，严格环境执法监管，构建环境安全防控体系，提高环境安全水平。

“一个机制三大行动计划”，是我省贯彻落实“绿水青山就是金山银山”的具体行动实践，对于抓紧寻求云南生态文明建设新突破，尽快让云南的生态环境保护跟上和融入国家战略，决胜污染防治攻坚战，进一步改善和提升云南的环境质量，在全国乃至全球树立起云南生态文明建设的新形象，将起到积极的推动促进作用。

二、推进排污许可为核心的固定源管理制度改革

（一）提出排污许可制度改革创新路径

2016年11月以来，国家相继出台了《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》（国办发〔2016〕81号）、《关于印发〈排污许可证管理暂行规定〉的通知》（环水体〔2016〕189号）、《排污许可管理办法（试行）》等指导性文件，明确提出要将控制污染物排放许可制（简称“排污许可制”）建设成为固定污染源环境管理核心制度，将企事业单位排污行为的监管执法统一到排污许可制度上来，到2020年要完成覆盖所有固定污染源。

2017年5月，我省全面启动实施排污许可制度改革，省政府办公厅印发《云南省人民政府办公厅关于印发云南省控制污染

物排放许可制实施计划的通知》(云政办发〔2017〕126号),提出我省排污许可制改革的总体要求、主要内容和时间表,要求“按照国家要求,结合我省实际,按行业分步实现对固定污染源的全覆盖。未纳入《固定污染源排污许可分类管理名录》的行业,继续按照我省现行排污许可有关规定管理”。我厅印发的《云南省环境保护厅关于推进排污许可证核发管理工作的通知》(云环通〔2017〕111号)中明确“做好与我省已开展的排污许可证制度的衔接”,在严格落实国家有关排污许可管理要求的基础上,融入我省排污许可证制度成功经验。

我省排污许可制度改革始终坚持“不走回头路、少走弯路”理念,将依法做好新老排污许可制衔接作为改革的重要指导思想,明确了将我省排污许可证成功经验与国家排污许可制度改革深度融合的具体要求和路径,随着我省排污许可制度改革逐步深入,新老排污许可证衔接将在实践中不断加以完善。鉴于国家采取分批分步推进排污许可全覆盖的改革思路,为避免出现过渡期排污许可管理真空,在过渡期实行新老排污许可证并行的“双轨制”。

(二) 加快推进排污许可制度改革

经过近一年的排污许可制度改革实践,云南省特色的排污许可管理体系基本形成,2017年圆满完成了14个行业排污许可证的申请核发工作。主要有以下几个方面:

在工作格局上,固定污染源由多头管理向“一证式”管理转

变。在工作机制上，逐步形成证前联合审核、证后联动监管协同管理新模式。在工作方式上，按照“边核发、边清理、边改进、边规范”的思路，推动“核发一个行业、清理一个行业、达标一个行业、规范一个行业”要求落到实处。在核发权限上，将排污许可证核发权限全部下放至州市，建立“企业自查、有核发权限的环保部门审核、上级环保部门抽查指导”的三级质控体系，确保排污许可管理工作放得开、接得住、管得好。在新老衔接上，为避免出现管理真空，实施过渡期排污许可管理“双轨制”，对于暂未纳入国家排污许可管理的排污单位或生产设施，按照我省现行排污许可证有关规定进行管理。在工作目标上，确立排污许可制在固定污染源环境管理中核心地位，促进排污许可制与环境影响评价、污染物排放总量控制等制度协同改革。在监管体制上，落实排污单位自证守法五项基本制度，强化排污者责任，由重核发轻监管向依法许可、依证严管并重转变。在制度保障上，推动建立“通报、督促、督办、约谈”工作保障机制。

严格开展依证监管执法，是发挥排污许可制度效能的根本保障。根据《关于印发〈火电、造纸行业排污许可证执法检查工作方案〉的通知》（环办环监〔2017〕66号）要求，省环境保护厅及时部署开展火电、造纸行业排污许可执法检查工作。印发了《云南省环境保护厅关于进一步开展有色金属等行业工业污染源全面排查工作的通知》（云环通〔2018〕60号），明确“加强与排污许可证的衔接，按行业建立工业污染源清单”，各地环保部门要

结合排污许可证的核发工作，摸清行业底数，实施分类管理，加强信息公开。强化督查问责，实现排污许可“核发一个行业、清理一个行业、达标一个行业、规范一个行业”。各级监察部门开展已发证行业的执法监管，严厉查处“无证排污”和“不按证排污”行为。

三、加快推进环境统计体系完善及优化工作

环境统计的主要任务是对环境状况和环境保护工作情况进行调查、统计分析，提供统计信息和咨询，实行统计监督。为确保统计结果的可比性，由生态环境部规定了环境统计的内容（包括环保投资统计）、统计口径、核算方法和相关规则，并按照有关统计法律法规的要求，向国家统计局进行了备案，要求各地严格执行。2017年度环境统计依照《环境统计报表制度》（国统制〔2017〕18号）、《环境管理统计报表制度》（国统制〔2017〕85号）、《环境统计技术要求》、《环境统计数据审核细则（试行）》等规定开展。

按照国家环境监测工作方案的相关规定，污染源监督性监测一年最多开展四次。由于工业企业在生产过程中工况及排放状况变化幅度较大，每季度一次的监测数据难以代表企业全年排放状况，而在线监控数据存在现场监测设施运行维护要求高，数据法律地位不明确等问题，故在环境统计工作应用必须进行审核。近年来，我省在实际环境统计工作中，对于数据质量及代表性满足要求的监测数据，均按照规定要求采用。在今后的工作中，我们

将结合我省实际，积极向国家反馈环境统计方面的存在问题和意见建议，不断优化和完善环境统计体系。

衷心感谢对环境保护工作的关心和支持，我们将继续深入研究并落实您的建议，期望您能继续关注、关心和支持我省生态环境保护工作，并提出更多宝贵的意见和建议。

云南省环境保护厅

2018年5月29日

（联系人及电话：何莹莹 0871-64154528）

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

2018年5月29日印发
