

附件 3

《生态环境标准管理办法（征求意见稿）》
编 制 说 明

2019 年 10 月

目 录

一、现行规章的主要问题.....	25
二、《办法》起草思路.....	28
三、《办法》主要内容.....	30

《生态环境标准管理办法（征求意见稿）》 编制说明

为规范国家环境标准管理和地方环境标准备案，原国家环境保护总局制定了《环境标准管理办法》（国家环境保护总局令第3号，以下简称3号局令），从1999年4月1日起施行；原环境保护部制定了《地方环境质量和污染物排放标准备案管理办法》（环境保护部令第9号，以下简称9号部令），从2010年3月1日起施行。这两部规章汇总和细化、明确了环境标准管理相关法律制度，有力支持了环境标准体系建设和标准的实施、监督。随着国家陆续制定、修订多部生态环境法律、行政法规，生态环境标准体系不断扩充、丰富，3号局令和9号部令主要内容逐渐落后于环境管理形势和法规标准体系的发展。为此，我们整合修订3号局令和9号部令，起草了《生态环境标准管理办法》（以下简称《办法》）。相关情况如下：

一、现行规章的主要问题

目前，3号局令和9号部令主要存在以下四方面问题：

（一）不能涵盖现行生态环境标准体系。3号局令规定环境标准分为国家环境标准、地方环境标准和国家环境保护总局标准，其中：国家环境标准包括国家环境质量标准、国家污染物排放标准（或控制标准）、国家环境监测方法标准、国家环境标准样品标准和国家环境基础标准，地方环境标准包括地方环境质量和地方污

染物排放标准(或控制标准)，国家环境保护总局标准是指环境保护行业标准。上述分类不包括此后新的法律法规中增加的生态环境标准类型，如2018年《中华人民共和国土壤污染防治法》规定的国家、地方两级土壤污染风险防控标准，2003年《中华人民共和国放射性污染防治法》规定的国家放射性污染防治标准，2011年《放射性废物安全管理条例》规定的放射性固体废物处置场所选址技术导则和标准，2009年《放射性物品运输安全管理条例》规定的国家放射性物品运输安全标准，2007年《民用核安全设备监督管理条例》规定的民用核安全设备标准等。随着环境科技进步和生态环境部门职责范围扩大，环境监测技术规范、环境监测仪器及系统技术要求、排污许可申请与核发技术规范、环境工程技术规范等新的环境监测或管理规范类标准也陆续出现。生态环境标准体系不断发展，标准类型更加丰富，但是3号局令和9号部令设置的标准体系结构、分类方法却未随之扩充，这两部规章已经成了从法律法规到基础标准的生态环境标准管理制度体系中的“瓶颈”。

(二) 不能体现新时期生态环境管理要求。2012年国务院常务会议审议后同意发布《环境空气质量标准》(GB 3095-2012)，2013年党和国家制定实施《大气污染防治行动计划》，开始逐步建立以环境质量改善为核心的生态环境保护工作考核评价制度，环境管理的核心目标导向逐渐从传统污染治理转向环境质量改善和风险防控。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》第二十八条规定“未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府，应当制定限期达标规划，并采取措施按期达标”，明确了强制

执行环境质量标准的责任主体、实施方式，解决了长期以来环境质量标准实施要求不明确的问题。

3号局令第十六、十七条规定了环境质量和污染物排放标准实施方式，其内容局限于污染源排放管理，且将标准实施和标准监督内容混杂在一起，既未区分地方政府保护生态环境和生态环境部门监管生态环境的法定责任，也未区分排放标准的一般性控制要求和建设项目环境影响评价的针对性控制要求，各类标准作用定位、制定原则、实施方式体现了以具体环境质量管理、具体污染源排放管理为主的环境管理形势和战略，但是在环境管理战略转向以环境质量改善为核心目标导向的情况下，其后果是各类标准作用定位不清、制定原则不明、实施方式不当。近年来对生态环境标准内容多少、要求宽严等问题争议不断，部分原因是环境执法监管力度加大、标准实施更加到位，但是更大的、根本性的原因是各项标准制修订过程中所体现的环境管理要求不明确，标准的基本作用定位在具体问题和各方诉求的冲击下模糊不清。

（三）不能有效指导地方生态环境标准工作。与污染控制思路相对应，3号局令设置的标准体系以国家标准为主，国家污染物排放标准直接管到具体污染源的环境影响评价和执法监管，国家环境质量标准的主要作用也是评价建设项目的具体环境影响，地方标准只是对国家污染物排放标准的补充和辅助。在这一框架下，地方标准发展缓慢，从1973年《工业“三废”排放试行标准》创立地方标准制度到2010年制定9号部令，历届国务院生态环境主管部门累计备案的地方环境质量和污染物排放标准只有48项，仅为

当时有效的国家污染物排放标准数量的三分之一左右。9号部令对地方标准的备案材料、时限等要求更加具体，但是其管理思路基本沿袭了3号局令的“被动式管理”，仅仅规定地方标准报备后的审核备案工作要求，未提出如何制定地方标准。2014年，原环境保护部制定了《关于加强地方环保标准工作的指导意见》（环发〔2014〕49号），提出了制定地方标准的适用情形、工作要求，加快推动地方标准工作，2018年年底备案标准达到213项。目前，该指导意见中的主要内容尚未纳入规章，且对地方标准加快发展后的一些新问题也未提出规范化要求，与环境管理战略转型相适应的新时期地方生态环境标准管理制度尚未确立。

（四）不能反映生态环境标准管理改革进展。2001年我国加入WTO后，对标准发展战略和体系建设开展了全面、系统研究，提出了逐步建立与国外技术法规和技术标准相衔接的标准发展战略，并以生态环境标准为探索建立技术法规的试点领域。此后，原国家环保总局、原环境保护部陆续采取了一系列环境标准管理改革措施，如加强信息公开，在政府网站上全文公布标准文本，禁止出版社采用防复印套红印制标准；体现技术法规和公益属性，广泛征求相关各方意见，取消标准起草人署名；加强标准跟踪评估，适时启动修订工作等。这些措施在国家标准发展与深化改革中得到充分认可，新修订的大气污染防治法、标准化法陆续加入了相关规定，但3号局令和9号部令尚未纳入这些成功的改革经验。

二、《办法》起草思路

针对以上问题，我们按照如下思路起草《办法》：

（一）梳理上位法相关规定。生态环境标准上位法较多，这些上位法的制定时间不同、适用领域不同，其中对生态环境标准作出的规定既有互相补充，也有交叉重叠。《办法》应按照上位法优于下位法、后法优于先法、特别法优于一般法的原则，以2014年修订的环境保护法为基础梳理通用规定，辅以针对各环境要素、领域的单行法，重点补充2015年修订的大气污染防治法和2017年制定的核安全法、2018年制定的土壤污染防治法中关于大气、核与辐射、土壤生态环境标准的规定，兼顾其他上位法中与这四部法律互补的规定。

（二）明确各类标准作用定位。近年来，生态环境标准管理工作紧紧围绕保护和改善生态环境质量这个核心目标，在汇总梳理法律依据的基础上，不断研究各类标准的作用定位，对生态环境标准体系结构逐渐形成新的规范性表述方式：生态环境标准划分为环境质量、污染物排放、环境监测规范、环境基础和环境管理规范等五大类，每一大类标准包括若干具体类型，分别对应其上位法所赋予的作用定位。不同类型的生态环境标准作用定位不同，决定了其制定原则、实施方式、监督方式各有特点。《办法》应突出明确各类标准的作用定位，并由此引申出相应的标准管理规则和要求。

（三）促进地方标准发展。制定地方生态环境标准是法律赋予地方省级人民政府的一项重要职责，地方标准应该成为衔接国家标准基本要求和区域环境质量改善需求的重要措施。近年来地方标准发展加快，但是往往过于关注某项具体工作、某个具体问题，随意性较大。目前，各地制定的标准有区域、流域、行业、设备、工

序、污染物等多种不同层次、不同角度，有的标准甚至仅仅管控一个行业（或设备、工序）的一种污染物，排放标准体系呈“碎片化”发展趋势，交叉执行现象普遍，不利于企业全面把握与实施标准，也加大了核发排污许可的难度，提高了环境管理面临的法律风险。对此，《办法》应规范地方标准备案管理，对制定地方标准的适用情形、工作原则提出要求，指导各地规范地方标准工作，与国家标准体系建设和发展方向协调一致。

（四）符合深化改革方向。《办法》应提炼 2001 年以来探索建立环保技术法规体系等有益经验，纳入标准实施评估、信息公开等实际举措，结合生态环境标准的特点贯彻落实国务院《深化标准化改革工作方案》和 2017 年修订的标准化法要求，支持生态环境部门的“放管服”改革。

三、《办法》主要内容

《办法》共 9 章 53 条，可以分为一般性规定、五类标准作用定位及其管理要求、地方标准备案和管理要求、标准实施评估及其他内容等四个部分。

（一）一般性规定。《办法》的第一章“总则”是一般性规定，共 7 条，包括立法目的、适用范围、制定主体、标准分类和执行范围、发布形式和法律效力、职责分工、通用制定原则和基本程序。

生态环境标准可以从不同角度分类。从适用范围看，可以分为国家生态环境标准和地方生态环境标准；从作用定位看，可以分为环境质量类、污染物排放类、环境监测规范类、环境基础类、环境

管理规范类等五类；从发布形式看，可以分为国家标准、行业标准、地方标准；从法律效力看，可以分为强制性标准和推荐性标准。《办法》重点从作用定位角度出发，明确各类生态环境标准的制定原则、实施方式、监督方式等，并针对地方生态环境标准的特殊情况作出专门规定。

（二）五类标准。《办法》的第二、三、四、五、六章是第二部分，共 29 条，分别规定五大类生态环境标准的作用定位、具体类型、制定原则、实施方式、监督要求。

第二章规定的环境质量类标准是从保护公众健康和生态环境的需求“倒推”出来的标准，依据国内外环境基准研究成果制定，是保护和改善生态环境质量的目标。环境质量类标准的实施主体是地方各级人民政府，实施方式包括针对不同保护目标划定环境功能区、制定实施达标规划计划、建立健全生态环境保护目标责任考核评价制度、按照保护对象暴露途径分类实施风险管控等。污染物排放类标准的制定和实施，是实现环境质量类标准的措施之一，但不是唯一措施。生态环境部门对环境质量类标准实施情况的监督管理，主要是建立监测网络、开展监测评价，依法为公众提供生态环境质量信息，并为生态环境质量改善情况的目标责任考核提供数据和信息支持。

第三章规定的污染物排放类标准是从各类排放源对排放污染物的可行控制水平“顺推”出来的标准，依据行业清洁生产、污染治理方面的经济技术水平制定，是排污单位守法的底线，也是具有生态环境监管职责的各部门开展相应行业、领域事前、事中、事后监

管工作的基本依据。这里所说的“排污单位”是指法律要求按照排放标准实施排放控制的各类排放源拥有者，包括企事业单位和其他生产经营者，也包括机动车主等家庭或自然人。

技术经济可行是制定国家污染物排放类标准的基本原则，标准控制要求的设置和加严均应促进产业结构优化升级，可以淘汰行业内部的落后生产工艺，通常不考虑用国家排放标准淘汰某个行业门类。地方标准可在国家标准基础上提高控制要求，甚至倒逼部分行业退出特定区域，所谓“没有技术也可以定标准”的思路仅适用于一些特殊区域、流域地方标准的制定，多数地方排放标准的制定应遵循技术经济可行性原则（依据可行性设置的门槛可以高于国家排放标准），制定国家标准应严格遵循技术经济可行性原则。

1999年制定的3号局令用大量篇幅规定在建设项目环境影响评价中如何使用排放标准，其后环境影响评价法及其配套法规、规章、规范性文件陆续出台，对各行业、环境要素、管理领域制定的环境影响评价技术导则、规范不断丰富发展，没有必要在《办法》中再作类似规定。

第四章规定的环境监测规范类标准是国务院生态环境主管部门依法建立环境监测制度、制定环境监测规范的组成部分。此类标准除用于环境执法监管外，也可用于其他领域检测分析、科学研究等工作。《办法》主要从环境监测规范类标准在生态环境标准体系中的作用定位角度，即实施环境质量类标准和污染物排放类标准的配套技术标准，明确环境监测规范类标准的制定原则、实施方式，不涉及环境监测规范类标准在其他方面的应用。

第五章规定的环境基础类标准包括两个子类，一是“标准的标准”，配套本《办法》进一步明确制定各类生态环境标准的通用技术要求；二是在生态环境保护工作中广泛应用的术语、符号等。

第六章规定的环境管理规范类标准主要是为落实上位法规定的环境影响评价、排污许可、执法监管等各类环境管理制度制定的具体技术要求，在实践中也形成了内容丰富、种类多样的标准体系，《办法》对此类标准作了若干通用规定。

（三）地方标准。《办法》的第七章“地方生态环境标准”是第三部分，共9条，主要规定强制性地方环境质量类标准和污染物排放类标准的备案要求，以及从生态环境标准体系的科学性、系统性、协调性角度对制定地方标准提出的指导性要求。地方标准的实施方式与国家标准一致。

对于地方标准备案的材料完整性、程序和内容合法性、报备时限等要求，《办法》基本沿用9号部令的规定。程序合法性强调标准制定过程中须征求国务院生态环境主管部门意见，发布前须经省级人民政府批准；内容合法性强调不得放宽对应的国家标准要求。报备时限为标准发布后60个自然日，与3号局令和国务院标准化主管部门相关工作规则一致，不再按9号部令的45天要求。对于地方提前实施国家标准，《办法》也提出了备案材料和备案时限要求。

为鼓励地方制定排放标准，《办法》纳入了《关于加强地方环保标准工作的指导意见》（环发〔2014〕49号）提出的适宜制定地方标准的情形。针对地方排放标准“碎片化”发展趋势，《办法》强调地方标准应与国家标准体系协调，正在开展的《制订地方水污

染物排放标准的技术原则与方法》（GB 3839-83）和《制订地方大气污染物排放标准的技术方法》（GB/T 3840-91）修订工作也将重点突出这方面技术要求。考虑到地方制定流域水污染物排放标准、在用车大气污染物排放标准的实际需要，《办法》明确提出了这两类标准的制定原则。

地方制定的环境质量类标准较少，目前备案的仅有河北省《灰尘自然沉降量环境质量标准（试行）》（DB 13/339 - 1997）、《环境空气质量 非甲烷总烃限值》（DB 13/1577-2012）和天津市《中新天津生态城污染水体沉积物修复限值》（DB 12/499-2013）等 3 项，主要用于建设项目环境影响评价，而不是对具有区域性特征的环境污染问题实施环境质量管理，没有相应的环境质量达标措施。《环境空气质量标准》（GB 3095-2012）附录中列出了若干污染物项目的地方大气环境质量标准推荐值，但没有任何省、自治区、直辖市对其制定地方标准，包括内蒙古、云南等氟化物污染较重的地区。为此，《办法》明确提出：地方环境质量类标准应当根据国家环境质量类标准基础上，对具有区域性环境污染特征的项目指标作出补充规定或更加严格的规定；由特定污染源排放、不具有区域性环境污染特征的项目，应由污染物排放类标准或环境影响评价文件、排污许可文件作出规定，一般不制定环境质量类标准。

（四）其他规定。《办法》的第八、九两章是第四部分，共 8 条，主要规定生态环境标准的实施评估和信息公开、解释咨询等事项，在近年来标准工作改革实践经验基础上形成规范性工作要求。