

附件 2

《国家环境保护标准“十三五”发展规划
(征求意见稿)》编制说明

二〇一六年十二月

一、任务来源

为科学谋划“十三五”环境保护工作，进一步优化国家环境保护标准体系，满足新时期环境管理需求，环保部在2015年度国家环保标准制修订项目计划中安排了《国家环境保护标准“十三五”发展规划》（以下简称《规划》）编制任务，委托中国环境科学研究院（环境保护部环境标准研究所）组织相关单位和专家开展工作。

二、工作过程

2015年12月，科技司正式组织启动《规划》编制工作。编制单位环境保护部环境标准研究所通过规划预研，初步提出了“十三五”标准工作需求和发展重点，形成规划基本思路。

2016年1月~5月，《规划》编制单位深入学习了党和国家有关生态文明建设、环境保护工作的文件，研究了新时期环境保护工作的新要求，以环境保护部新“三定方案”对各业务司局管理职能的调整和对环境保护标准管理工作的最新分工为依据，结合当前环境管理重点工作和标准体系完善的需求，初步起草了《规划》草案。

2016年6月及10月，科技司两次就《规划》草案征求环保部各业务司意见，并根据反馈意见对《规划》进行了修改完善，形成《规划》征求意见稿。

三、编制依据

环保标准在环境保护执法、监管等工作中发挥着重要且广泛的作用。“十三五”环保标准工作和规划编制工作围绕党和国家的中心

工作，紧密结合国家经济社会发展和环境保护工作的需要，在推动生态文明建设国家宏观战略中找准自身定位。《规划》在编制过程中，主要编制依据包括：

1. 国家“十三五”发展规划

(1) 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》(2015年10月29日中国共产党第十八届中央委员会第五次全体会议通过)

(2) 《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》

2. 国务院有关文件

(1) 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)

(2) 《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》(中发〔2015〕12号)

(3) 《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)

(4) 《深化标准化工作改革方案》(国发〔2015〕13号)

(5) 《生态环境监测网络建设方案》(国办发〔2015〕56号)

(6) 《政府工作报告》(2016年3月5日第十二届全国人民代表大会第四次会议)

(7) 《大气污染防治行动计划》(国发〔2013〕37号)

(8) 《水污染防治行动计划》(国发〔2015〕17号)

(9) 《土壤污染防治行动计划》(国发〔2016〕31号)

3. 环保部有关文件

(1)《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(环环评〔2016〕95号)

(2)《关于积极发挥环境保护作用促进供给侧结构性改革的指导意见》(环大气〔2016〕45号)

(3)《“十三五”环境监测质量管理工作方案》(环办监测〔2016〕104号)

(4)《全国生态保护“十三五”规划纲要》(环生态〔2016〕151号)

(5)《国家环境保护“十三五”科技发展规划纲要》(环科技〔2016〕160号)

四、国家环保标准体系发展现状

1973年发布的《工业“三废”排放试行标准》(GBJ 4-73)是我国第一项环境保护标准,也是我国环境保护事业起步的重要标志。40多年来,党中央、国务院对环境保护的重视程度不断增加,环保标准随之发展壮大。根据《环境保护法》的规定以及环保工作需要,我国已经形成了“两级五类”的环保标准体系。“两级”是指环保标准按照制定主体分为国家、地方两级;“五类”是指环保标准按照作用定位分为环境质量标准、污染物排放(控制)标准、环境监测规范、环境基础类标准和环境管理规范类标准。截至“十二五”末期,我国已累计发布环境保护标准1941项,现行标准1697项。

环境质量标准是评价环境状况的基本依据,是为保护人体健康和生态环境而规定的具体、明确的环境保护目标,提高环境质量达标水平是环境保护工作的根本出发点和落脚点。现行国家环境质量

标准 15 项，已经覆盖了空气、水、土壤、声与振动、核与辐射等主要环境要素。

污染物排放（控制）标准是结合环保需求和行业经济、技术发展水平对排污单位提出的最基本的污染物排放控制要求。现行国家污染物排放（控制）标准 161 项，其中 2006 年以来新制修订 95 项，其控制要求与国外同类标准相当、部分指标达到世界最严。目前，水污染物排放标准中水污染物控制项目已达到 158 项，与主要发达国家和地区控制水平相当；我国工业废水中 COD、氨氮排放贡献 80% 以上，汞、镉、铅、砷、六价铬等重金属排放贡献 90% 以上的重点行业已经有行业型水污染物排放标准进行管理控制。现行国家大气污染物排放标准达到 74 项，大气污染物控制项目达到 120 项，行业型排放标准、通用型排放标准和移动源排放标准控制的颗粒物、二氧化硫、氮氧化物大约分别占全国人为总排放量的 95% 以上。此外，正在制修订的污染物排放（控制）标准 82 项，《大气十条》《水十条》《土十条》等污染防治行动计划涉及的重点行业污染物排放标准已基本纳入标准制修订计划中。因此，从标准的覆盖面来讲，现行和正在制修订的污染物排放标准已基本覆盖了环境管理的重点行业、主要控制污染物，污染物排放（控制）标准体系已基本完整。

环境监测规范主要包括环境监测分析方法标准、环境监测技术规范、环境监测仪器技术要求以及环境标准样品四个小类，现行标准数量总计达 1001 项。此外，正在制修订的环境监测规范数量为 365 项。现行和正在制修订的环境监测规范主要覆盖了现行和正在制修订的环境质量标准、污染物排放（控制）标准中涉及的污染物项目

监测方法，各类环境介质的环境质量和污染源监测的手工及自动环境监测技术规范，近年大力发展和应用的自动在线监测仪器，以及配套标准实施的环境标准样品。特别是“十二五”以来，我国的环境监测规范体系建设特别注重对环境质量标准、污染物排放标准以及环境监测管理重点工作的支撑配套，工作中所急需的标准基本已列入制修订计划，拟全力推进尽快发布实施。

环境基础类标准和环境管理规范类标准在近年也得到了较快的发展，现行标准数量分别为 21 项和 499 项，正在制修订的项目分别为 5 项和 190 项。目前，环境管理规范类标准覆盖了水、大气、土壤、固体废物、生态、建设项目管理、核与辐射安全管理、环境健康等环境管理的各个领域，发挥了重要作用。正在制修订的标准项目也集中反映了当前建立以排污许可制为核心的环境管理新制度、《大气十条》《水十条》《土十条》等的最新要求，基本可以满足环境管理的新需求。同时，目前正在制修订的环境管理规范类标准项目数量仍然较多，部分项目由于进展滞后已无法满足最新管理要求，亟待清理整合。

综上所述，通过近十余年的发展，我国的环保标准体系已日臻成熟和完善，在下一步工作中，亟待结合最新的管理要求，着重去库存、补短板、建机制、强基础，建立支撑适用、科学合理、协同配套、规范高效的环保标准体系。

五、《规划》主要内容说明

《规划》以全面梳理“十二五”环保标准工作进展和当前存在的问题为基础，提出了“十三五”标准发展的方向、思路、目标、

具体任务以及保障措施，明确了“十三五”环保标准工作的重点领域和重点任务。

《规划》包括“十二五”环保标准工作进展和问题、规划指导思想与基本原则、规划目标、规划任务、实施保障措施共五个章节内容。

在标准发展和问题中，首先介绍了我国现行环保标准体系情况，全面总结了“十二五”期间标准体系建设、引领环境管理转型、支撑污染防治行动计划以及标准工作模式转变等四方面的主要进展，指出我国环境保护标准体系日臻成熟，总体水平迅速提高，标准作用更加突出，影响显著加强，人才队伍不断壮大，工作能力日益提升，标准工作取得了跨越式的发展。同时，系统梳理了环保标准在高速发展的同时，在新时期新管理要求下面临的问题，包括：部分标准制修订项目进展滞后，与排污许可等新型制度的协同配套有待加强，标准制修订的科学基础需夯实强化，标准工作的效率和质量需着力提升等。

在此基础上，《规划》提出“十三五”标准发展的指导思想，以改善环境质量为核心，以满足环境管理需求和突破环保标准发展瓶颈问题为导向，去存量、补短板、建机制、强基础，建立支撑适用、协同配套、科学合理、规范高效的环保标准体系与管理机制，为环境管理提供强有力的标准支持。

为全面贯彻指导思想，《规划》提出“十三五”环保标准工作的基本原则为：突出重点，全面推进；服务中心，支撑管理；注重科学，夯实基础；完善机制，提升能力。

《规划》提出的总体目标为：大力推动标准制修订，消化在研项目数量。围绕排污许可及水、气、土等要素环境管理中心工作，制修订一批关键标准。构建基于实测的标准制修订及实施评估方法体系，优化形成内部科学、外部协调的环保标准体系。制修订并实施一批标准管理规章制度，形成一支专业扎实、特色明显的环保标准队伍，深化标准信息化建设，提高标准管理的规范性和高效性。加强宣传培训及交流合作，扩大我国环保标准的社会影响。

具体指标为：1、启动约 250 项环保标准项目，包括约 150 项环保标准制修订项目，以及约 100 项解决环境质量标准、污染物排放（控制）标准制修订工作中的有关达标判定、排放量核算等关键问题项目；全力推动共约 800 项环保标准制修订工作；发布约 650 项环保标准，支持环境管理重点工作；2、推动约 30 项重点环保标准实施评估，指导相关标准制修订，提出环境管理建议；3、制修订出台《国家环境保护标准制修订工作管理办法》、《国家环境保护标准工作经费管理办法》、《国家污染物排放标准实施评估工作指南》等管理制度文件，指导规范管理工作；4、开展国家级培训 3000 人次以上，带动地方培训 15000 人次以上。

为落实规划目标，《规划》共提出四个方面的规划任务，即全面推进各类环保标准制修订，加大环保标准实施评估工作力度，继续大力开展环保标准宣传和培训，强化标准理论基础与体系优化建设。四个方面规划任务主要围绕去库存、补短板、建机制、强基础的总体规划目标，贯彻落实《大气十条》《水十条》《土十条》的相关要求，配套排污许可等环境管理重点工作，突出重点，全面推进实施，

促进“十三五”时期环保标准工作的继续创新发展。

在“实施保障措施”章节，《规划》主要从加强组织领导、完善工作机制、强化能力建设、保障资金投入、加强国际交流合作五个方面进行了规划，保证“十三五”期间环保标准发展总体目标和规划任务的顺利完成。

六、附表内容说明

《规划》配套1个附表，为“十三五”期间标准制修订项目清单，共计769项，具体包括：经复审清理后继续执行的已立项标准制修订项目649项，标准实施评估项目18项；在本《规划》征求各业务司意见时，由各业务司提出建议在“十三五”期间立项的标准制修订项目66项，标准实施评估项目16项；各业务司建议的“十三五”期间国家环境保护标准制修订绿色通道项目，共20项。附表根据《规划》编制的指导思想及总体目标，贯彻全面推进各类标准制修订，确保重点，不欠新账，消化存量等基本要求，按照以下原则及优先次序提出了各标准项目的拟发布（或结题）年份：

1. 2015、2016、2017年立项的标准制修订项目，原则上严格按正在征求意见的《国家环境保护标准制修订工作管理办法》的规定两年内报批，三年内发布；

2. 排污许可等环境管理重点工作涉及的相关标准在立项后1~2年内发布；

3. 配套“大气十条”、“水十条”、“土十条”实施的环境质量标准、污染物排放（控制）标准按照规定的时间节点推进发布；

4. 配套 3) 中环境质量和污染物排放 (控制) 标准的环境监测规范同步推进发布;

5. 配套已发布的环境质量和污染物排放 (控制) 标准中污染物项目监测的环境监测分析方法标准;

6. 已经完成公开征求意见、无重大技术障碍的环境标准;

7. 尚未公开征求意见的标准, 无重大技术障碍的环境标准;

8. 存在立项时间较长、制定标准的科学技术基础薄弱、项目承担单位难以胜任标准制修订项目、标准制修订项目之间需要就标准适用范围和技术内容等进行协调等问题的环境保护标准在 2020 年之前发布。

附表中包括的“十三五”期间建立立项项目按照以下原则进行确定:

1. 审慎立项, 严格准入。目前标准体系已比较完善, 重点工作配套标准、涉及重点行业污染防治的标准等基本已发布实施或立项在研。若再有立项意愿, 建议标准技术内容已基本成熟或走绿色通道。

2. 2016 年新立项标准制修订项目 60 项, 2017 年新立项标准制修订项目 64 项, 共计 124 项; 各业务司建议在 2018~2020 年间立项标准制修订项目 66 项;

3. 2016 年新立项实施评估项目 3 项, 2017 年新立项实施评估项目 3 项, 共计 6 项, 拟在 2018~2020 年间立项实施评估项目 16 项。