

附件三

# 《国家环境保护标准制修订工作管理办法》

(征求意见稿)

## 编 制 说 明

2016年9月

# 目 录

一、修订背景.....	58
二、修订过程.....	59
三、国家环境保护标准制修订工作相关管理性文件现状.....	60
四、现行管理性文件存在的主要问题.....	62
五、修订原则.....	64
六、主要修订内容说明.....	65

# 《国家环境保护标准制修订工作管理办法》 (征求意见稿) 编制说明

## 一、修订背景

根据《中华人民共和国环境保护法》，国务院环境保护主管部门负责制定国家环境保护标准。环保标准制修订程序及制修订工作的规范性一直得到高度重视，原国家环境保护总局 1999 年发布了《环境标准管理办法》(国家环境保护总局令 第 3 号)，随后陆续发布了《国家环境保护标准制修订工作管理办法》(国家环境保护总局公告 2006 年 第 41 号)、《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》(环办〔2010〕86 号)等多项规范性文件，明确了国家环境保护标准制修订程序及标准制修订工作管理要求。其中，《国家环境保护标准制修订工作管理办法》(国家环境保护总局公告 2006 年 第 41 号)对标准制修订工作的基本原则、程序、各方职责、计划项目管理、标准制修订项目开题、征求意见、送审、报批、行政审查和发布等环节提出了明确要求。《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》(环办〔2010〕86 号)则在第 41 号公告的基础上进一步细化了标准制修订项目计划阶段的工作程序和要求。两个管理办法的发布实施为规范国家环保标准制修订工作程序及项目计划提供了管理依

据。

2016年，为了进一步推动环境保护工作的发展，根据《中央编办关于环境保护部机构编制有关问题的批复》（中央编办复字〔2015〕23号），环境保护部进行了机构调整，并对环境保护标准工作的分工进行了新的规定。为此，科技标准司（以下简称：科技司）起草了《关于环保标准管理分工方案及近期重点工作》，并于2016年4月21日通过部长专题会审议。

根据部长专题会会议纪要要求，科技司负责修订《国家环境保护标准制修订工作管理办法》（国家环境保护总局公告2006年第41号）和《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》（环办〔2010〕86号）。科技司委托环境保护部环境标准研究所（以下简称：标准所）承担具体修订任务。

## 二、修订过程

标准所接到上述任务后，成立了修订工作组，开展相关工作。

2016年5~7月，标准所在总结现有工作基础和多年从事标准技术管理的经验基础上，深入分析标准制修订项目管理中存在的问题，借鉴参考其他部门标准工作的有关管理思路和办法，结合新时期环境管理对环保标准工作的要求，将第41号公告和环办〔2010〕86号的有关内容进行了整合，编写完成了《国家环境保护标准制修订工作管理办法》（以下简称《管理办法》）（修订草案）。

2016年7月，科技标准司就《管理办法》（修订草案）征求部内

各司意见。标准所在汇总处理各司意见的基础上，对《管理办法》（修订草案）进行了修改完善。

2016年8月，科技司主持召开了《管理办法》（修订草案）座谈会，部办公厅、规财司、政法司、环评司、监测司、水司、大气司、土壤司、生态司、核一司、环监局、应急中心、中国环境监测总站、环境工程评估中心等部门和单位代表参加了会议，就《管理办法》（修订草案）进一步提出了修改意见和建议。标准所按照会议意见对修订稿进行了修改完善。

2016年8月，科技司举办“2016年度第一期国家环境保护标准培训班”，在培训班上就《管理办法》（修订草案）的主要思路进行了宣讲，并认真听取了各地方环保部门代表及标准制修订项目承担单位代表对《管理办法》（修订草案）的意见。标准所按照反馈意见进一步修改完善，形成《管理办法》（征求意见稿）。

### 三、国家环境保护标准制修订工作相关管理性文件现状

自1999年原国家环境保护局发布《国家环境标准管理办法》（国家环境保护总局令 第3号）至今，有关国家环境保护标准制修订工作的管理性文件共13项（见下表）。

表1 国家环境保护标准制修订工作相关管理性文件

序号	类别	文件名称及文号	备注
1	总体性要求	环境标准管理办法（国家环保总局3号令）	另行修订
2	经费管理	国家环境标准制修订项目经费使用管理办法（环函（2004）150号）	另行修订

序号	类别	文件名称及文号	备注
3	程序管理	国家环境保护标准制修订工作管理办法(国家环境保护总局公告 2006 年 第 41 号)	本次修订
4	程序管理	关于加强国家环境保护标准技术管理工作的通知(环科函〔2007〕31号)	拟废止, 另行规定
5	程序管理	关于核辐射与电磁辐射国家环境保护标准制修订项目管理工作的通知(环科函〔2008〕10号)	拟废止, 整合至本《管理办法》(修订稿)
6	程序管理	关于收集和处理社会公众对国家环境保护标准草案意见事宜的通知(环科函〔2008〕12号)	拟废止
7	程序管理	关于对国家环境保护标准制修订项目工作开展定期检查问题的通知(环科函〔2008〕119号)	拟废止, 另行规定
8	程序管理	国家环境保护标准制修订项目计划管理办法(环办〔2010〕86号)	拟废止, 整合至本《管理办法》(修订稿)
9	技术指导	加强国家污染物排放标准制修订工作的指导意见(国家环保总局〔2007〕17号公告)	现行有效
10	技术指导	编写国家污染物排放标准编制说明暂行要求(环科函〔2008〕36号)	现行有效
11	技术指导	国家环境污染物监测方法标准制修订工作暂行要求(环科函〔2009〕10号)	现行有效
12	地方标准管理	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)	现行有效
13	地方标准管理	地方机动车大气污染物排放标准审批办法(环发〔2001〕21号)	已经废止

从上述文件的分类来看, 国家环保总局 3 号令是依据相关法律制定的国家环保标准管理的总体要求性的部门规章。此外, 涉及标准经费管理的文件 1 项, 涉及标准制修订程序性管理的文件 6 项, 涉及标准制修订技术指导性管理的文件 3 项, 另有关于地方标准管理的文件 2 项。

本次修订主要涉及标准制修订程序性管理文件《国家环境保护标准制修订工作管理办法》(国家环境保护总局公告 2006 年 第 41 号)和《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》(环办〔2010〕

86号)。修订后的《国家环境保护标准制修订工作管理办法》拟在内容上整合现行第41号公告和环办〔2010〕86号,并覆盖环科函〔2008〕10号的内容。

#### 四、现行管理性文件存在的主要问题

##### 1. 环保标准制修订工作流程及主管业务司职责需进行调整,满足环境保护部最新的机构职能分工要求

按照《关于调整机关部分司局“三定”方案的通知》(环人事〔2016〕26号)及《审议〈关于环保标准管理分工方案及近期重点工作〉》(环境保护部部长专题会纪要2016-14)的要求,环境保护标准管理由科技司和各业务司按职能分工共同完成。科技司主要负责牵头制定环境保护标准规划、计划、管理办法和标准制修订技术规则,负责标准立项、协调和审核报批,负责制修订环境保护基础类标准,组织环境标准的实施评估工作。各业务司按职能分工负责各自领域范围内的相关环境保护标准的制修订工作。现行第41号公告和环办〔2010〕86号主要按照科技司作为标准主管部门制定的工作流程及各方职责,因此需按照最新职能分工对现行第41号公告和环办〔2010〕86号进行调整。此外,根据工作实际需求,有必要建立环境管理急需标准的制修订及发布绿色通道,满足管理需要。

##### 2. 环保标准制修订的工作要求需进一步完善,加强时间节点管理,提高标准制修订工作效率

现行第41号公告及环办〔2010〕86号中规定了环保标准制修订

项目立项的基本条件，拟申报承担环保标准制修订项目的单位及个人的基本条件和要求，同时对项目承担单位评审内容提出了要求。但在实际工作中，仍然存在项目立项环节把关不严；现有工作科研基础无法支撑标准的出台；标准技术内容不能满足最新的环境管理需求；部分项目承担单位和项目负责人工作重视程度不够，工作进度滞后等问题。因此，需要在加强立项环节审查把关，加强标准制修订过程时间节点管理等方面完善管理要求，提高标准制修订工作效率。

### **3. 环保标准制修订的审查机制需进一步优化，明确技术支持单位和项目承担单位的职责，提高环保标准工作质量**

现行第 41 号公告规定了标准制修订项目需要通过开题论证、征求意见、技术审查、行政审查等工作环节，其中开题论证和技术审查通过专家审议论证进行把关，但在标准征求意见环节缺乏质量把关的环节。同时，目前标准各阶段审查主要靠专家评议进行技术把关，标准的技术内容在一定程度上主要依靠专家的主观判断，有必要引入一定的定量判定条件，以促进标准审查的客观性和公正性。此外，现行第 41 号公告明确了标准主管部门可委托技术支持单位对标准各阶段的标准文本和编制说明进行初步审查，这种机制有利于提高标准编制水平和工作效率。但同时，在实际工作中，往往出现技术支持单位过多的承担了标准编制修改完善的技术工作，技术支持单位和项目承担单位的职责不清晰，不利于工作的顺利推进。为



此，有必要进一步厘清技术支持单位与项目承担单位的职责，强化项目承担单位的主体责任，建立退出机制，促进项目承担单位提高工作效率和质量，保质按时完成任务。

#### **4. 标准的媒体宣传、培训等工作机制需进一步实现制度化和规范化**

现行第 41 号公告自 2006 年发布以来，为规范环境标准制修订工作程序、厘清各方职责，促进标准体系的发展起到了重要作用。“十二五”以来，国家环境标准管理的工作模式从标准制修订为主转向包括标准制修订、宣传培训标准体系设计与能力建设的全过程工作模式转变。近 5 年来，平均每年面向全环保系统举办 3-4 次标准培训，累计培训人次达 5000 余次，带动地方培训人次约 2 万次，大大提高了环保系统对标准的理解和执行。此外，充分利用电视、网络、期刊、报纸、热线等多渠道开展标准的日常宣传，加大了标准信息公开力度，大大提高了公众对标准制修订工作的理解和参与程度。因此，有必要通过本次修订，优化完善标准制修订工作的全过程管理模式，从工作机制上进一步确立标准宣传培训的制度化和规范化。

### **五、修订原则**

本次修订遵循以下原则开展工作：

1. 围绕环境管理转型，服务环境质量改善的总体目标，进一步完善标准制修订工作程序，提高工作效率，完善标准审查和奖惩机制，保证工作质量；

2. 按照《关于调整机关部分司局“三定”方案的通知》中的要求，调整各个业务司局在国家环境保护标准制修订工作中的分工；

3. 协调整合国家环保标准管理相关管理文件，按最新要求提出统一的、较为全面的管理要求。

## 六、主要修订内容说明

现行第 41 号公告分为九章五十九条，章节分别为：总则，标准制修订工作的基本原则、程序和各方职责，计划项目管理，成立标准编制组和开题论证，编制征求意见稿和征求意见，编制送审稿和技术审查，编制报批稿和报批，标准的行政审查和批准、发布，附则。

本次修订将环办〔2010〕86 号文的内容整合，《管理办法》（修订稿）分为十一章五十七条，在现行第 41 号公告中增加了第十章“标准的宣传、培训”，并将现行第 41 号公告的第九章“附则”拆分为两章，形成本修订稿的第九章“标准归档、工作证书发放”和第十一章“附则”。此外，将现行第 41 号公告第二章的标题“标准制修订工作的基本原则、程序和各方职责”修改为“标准制修订工作的程序和各方职责”，第三章的标题“计划项目管理”修改为“标准制修订项目计划”，其他章节不变。

### 1. 总则

本修订稿第一章说明了《管理办法》（修订稿）的法律依据，国家环境保护标准的分类，明确了《管理办法》的适用范围以及主要

内容。

本修订稿按照现行标准两级五类的分类方式修改了国家环境保护标准的分类，并按照新“三定”方案的相关要求，增加了科技司、标准制修订项目归口业务司（以下简称“归口业务司”）等标准制修订工作相关方。

## 2. 标准制修订工作程序和各方职责

本修订稿第二章规定了标准制修订工作程序和各相关方的职责。

工作程序方面，在现有工作环节基础上增加了征求意见稿审查环节，要求在标准征求意见稿对社会公开征求意见前召开征求意见稿技术审查会，进一步提高标准征求意见稿的质量；增加了标准制修订文件归档和标准编制人员工作证书发放环节。针对环境管理亟需标准的工作需求，增加了标准制修订“绿色通道”工作程序，此类标准在基础条件较为完备且经部主管领导批准后，可从征求意见稿审查环节开始开展标准制修订工作。

各方职责方面，按最新管理分工职能调整补充完善了科技标准司、归口业务司、标准管理技术支持单位、标准制修订项目承担单位、项目负责人及标准出版单位的职责。科技标准司作为环境保护部环保标准工作的归口管理部门，负责标准计划以及编号发布等工作事宜，主持环境质量标准、污染物排放（控制）标准送审稿技术审查会，并负责监督标准制修订项目工作进展及完成情况和标准重

大协调事宜。标准制修订项目归口业务司在新的管理分工下，负责组织其业务范围内标准的具体制修订工作，包括与项目承担单位签订计划任务书、任务合同书，组织标准开题论证会、征求意见稿技术审查会、办理征求意见事宜，参加环境质量标准、污染物排放（控制）标准的送审稿技术审查会、主持其他标准送审稿技术审查会，组织标准的司务会审查、提请部长专题会审查并在部常务会审查环节汇报标准制修订工作情况，负责组织标准财务验收以及交付出版和咨询、解释等工作。本次修订进一步补充完善了标准管理技术支持单位的工作职责，尤其是环境保护部环境标准研究所作为主要的标准技术支持单位还需承担维护标准体系完整性、科学性，管理并维护标准制修订项目信息管理系统等职责。本次修订进一步强调了项目承担单位在标准制修订工作中的主体责任，强调了在经费管理、项目材料审核、项目负责人管理等方面的责任。此外，本次修订还明确标准项目负责人作为项目实施主体的责任，并提出了其标准宣传、咨询解释等方面的权利和义务。

### **3. 标准制修订项目计划**

本修订稿第三章整合了现行《国家环境保护标准制修订项目计划管理办法》（环办〔2010〕86号）的有关规定，并结合最新管理职能分工，提出了标准制修订项目计划项目管理的要求。

对于标准制修订项目的立项，本次修订强调了需统筹考虑标准体系的协调性，明确标准制修订的目的，具有较为成熟的科研基础，

以及技术内容适合以标准的形式进行规定。配套该立项要求，在项目承担单位的筛选评审环节中，强调了对项目承担单位的科研基础、技术能力、对标准体系的了解等情况的评审，对项目承担单位进行严格的筛选。增加了项目承担单位和项目负责人的限制性要求，即承担标准项目 10 项或 2 项以上未通过行政审查的项目承担单位和项目负责人不得申报新立项项目。

对于项目计划的变更和调整，明确提出了需经申请、批准等环节，进一步规范管理。

#### **4. 成立标准编制组和开题论证**

本修订稿第四章规定了标准项目计划下达后，项目承担单位成立标准编制组及完成开题论证报告的要求。

在现行第 41 号公告的基础上，本修订稿增加了完成开题论证报告的时限要求，补充完善了开题论证报告的内容。

在审查机制方面，规定了开题论证会议的专家组人数及构成，专家组表决形式、会议纪要的主要内容，并提出了开题论证一次未通过时再次提请开题论证的时限要求。

#### **5. 编制征求意见稿和征求意见**

本修订稿第五章规定了标准征求意见稿的编制要求及技术审查的相关内容。

在现行第 41 号公告的基础上，本修订稿规定了完成征求意见稿的时限要求，征求意见稿编制说明的主要内容，相关文件的报出要

求，技术支持单位对文稿的审查时限及审查内容等要求。

在征求意见稿审查机制方面，新增了征求意见稿审查会议环节，对征求意见稿的技术内容和经费使用情况进行审查。规定了会议审查结论形成方式，即强制性环保标准由专家组长综合各专家意见形成审查结论，其他环保标准由评审专家表决结果确定审查结果。

## **6. 编制送审稿和技术审查**

本修订稿第六章规定了标准送审稿的编制要求及技术审查的相关内容。

在现行第 41 号公告的基础上，本修订稿规定了标准送审稿的时限要求，送审稿编制说明的主要内容，相关文件的报出要求，技术支持单位对文稿的审查时限及审查内容等要求。

在标准技术审查机制方面，进一步明确了对送审稿的审查内容，并增加了经费使用情况的审查。规定了技术审查结论形成方式，即强制性环保标准由专家组长综合各专家意见形成审查结论，其他环保标准由评审专家表决结果确定审查结果。

## **7. 编制报批稿和报批**

本修订稿第七章规定了标准报批稿的编制要求及报批要求。

在现行第 41 号公告的基础上，本修订稿规定了标准报批稿的报出时限、主要技术内容，新增了技术支持单位对报批稿的审查时限和主要审查内容、以及承担单位对报批稿的修改反馈时限。

## **8. 标准的行政审查和批准、发布**

本修订稿第八章规定了标准的行政审查内容和批准、发布的要求。

在现行第 41 号公告的基础上，本修订稿规定了各类国家环境保护标准的行政审查、批准编号及发布程序。标准通过行政审查后批准发布环节，新增了项目财务验收要求，强化财务经费管理。

## **9. 标准的归档、工作证书发放**

本修订稿第九章规定了标准制修订文件归档材料清单和时限，以及标准工作证书发放的程序。

## **10. 标准的媒体宣传、培训**

本修订稿第十章规定了标准媒体宣传和培训宣贯的主管部门、适用对象和范围。

## **11. 附则**

本修订稿第十一章规定了标准制修订工作计划不能按计划完成、审查环节两次不通过的情况，以及科技司对标准计划的督促机制等相关内容。

本次修订明确提出，凡是在标准制修订过程中，以及审查环节两次未通过，受到通报批评的，终止其标准制修订项目计划任务，全额或部分收回标准工作经费，项目承担单位 2 年内不能再次承担标准制修订项目，项目负责人 3 年内不能再次承担标准制修订项目，进一步强化处罚要求，督促项目承担单位和个人对承担项目的主体责任。

## **12. 附件**

本修订稿共 12 个附件材料。

本次修订删除了现行第 41 号公告附件中的《国家环境保护标准制修订项目计划格式》、《国家环境保护标准制修订项目任务书格式》、《环境保护经费申请表格式》、《国家环境保护标准征求意见文件格式》、《国家环境保护标准函审表决单格式》和《国家环境保护标准函审结论表格式和国家环境保护标准制修订工作证书格式》。

本次修订整合增加了现行环办〔2010〕86 号文中的《国家环境保护标准制修订项目建议表》、《国家环境保护标准制修订项目申报表》，保留了现行第 41 号公告中的《世界贸易组织技术性贸易措施中、英文通报表格式》；新增加了《标准开题论证报告的内容》、《标准管理技术支持单位对标准的审查内容》、《标准编制说明的内容》、《标准技术审查会审查内容》、《标准归档材料清单》；按照实际工作要求修改了《国家环境保护标准开题论证/征求意见稿技术审查会/送审稿技术审查会会议纪要》、《国家环境保护标准征求意见情况汇总处理表》、《国家环境质量标准、国家污染物排放（控制）标准前言和内容参考格式》和《其他国家环境保护标准前言和内容参考格式》。