

上海市排污权有偿使用和交易管理办法

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 (目的和依据)

为积极有序推进排污权有偿使用和交易试点工作，规范本市排污权有偿使用和交易行为，根据国家和本市有关法律法规政策，结合本市实际，制定本办法。

第二条 (适用范围)

本办法适用于本市辖区范围内依据排污许可分类管理名录纳入重点管理、简化管理排污单位的排污权有偿使用和交易管理。

第三条 (实施指标)

国家和本市实施总量控制的主要污染物指标，包括氮氧化物、挥发性有机物、化学需氧量、氨氮等。

化学需氧量、氨氮仅在向环境直接排放生产废水的排污单位范围内实施排污权有偿使用和交易。

第四条 (定义)

排污权是指排污单位在满足污染物总量控制和达标排放要求的前提下，向环境直接或间接排放主要污染物的权利。

初始排污权是指现有排污单位的排污权。

新增排污权是指排污单位的新建、改建、扩建建设项目，有偿取得新增主要污染物排放总量指标形成的排污权。

富余排污权是指排污单位通过实施各类工程减排、结构减排等措施，减少主要污染物排放总量指标形成的排污权。

储备排污权是指各级政府采用预留、收回等方式储备的，用于激活市场或保障有利于促进产业基础高级化、产业链现代化等重大项目建设的排污权。

第五条（交易范围）

初始排污权、新增排污权、富余排污权、储备排污权等纳入排污权交易范围。

第六条（职责分工）

市生态环境部门会同财政、发展改革、税务、国资、地方金融、人民银行等有关部门协同推进上海市排污权有偿使用和交易工作。

各级生态环境部门负责排污权核定、排污权有偿使用和交易等工作，市生态环境局会同有关部门制定排污权储备等管理制度，进行综合管理和协调指导。

各级财政部门负责排污权出让收入的监督管理、排污权有偿使用和交易相关工作的经费保障。

市发展和改革委员会负责排污权使用费征收标准的制定和监督管理。

各级税务部门负责排污权有偿使用费和政府储备排污

权出让收入等的征收管理。

市国有资产监督管理委员会负责协调推进排污权交易平台建设。

市地方金融、人民银行上海市分行负责排污权抵质押等绿色金融管理。

第七条（分级管理）

本市排污权的有偿使用和交易原则上按照固定污染源管理权限实施分级管理。

本市排污权储备实施市、区分级管理，各级政府按职责分工建立排污权储备库，组织开展排污权收储和出让工作。

第二章 排污权确权

第八条（核定方法）

市生态环境局制定上海市排污权核定技术指南（以下简称技术指南），各级生态环境部门、中国（上海）自由贸易试验区管理委员会保税区管理局和中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会（以下统称核定部门）按管理权限依照技术指南核定初始排污权、新增排污权、富余排污权和储备排污权。

第九条（初始排污权确权）

市生态环境局组织核定部门统一开展现有排污单位初始排污权的确权。

第十条（新增排污权确权）

排污单位的新建、改建、扩建建设项目，存在通过排污权获取主要污染物排放总量指标的，应在建设项目环境影响评价文件报批时同步提交新增排污权确权申请，根据环评拟批复阶段的总量指标进行排污权确权和交易，在获取环评批复前完成交易并取得交易凭证。

建设项目发生非重大变动且涉及新增排污权的，排污单位应在排污许可证重新申请或变更时同步提交增补确权申请，根据排污许可证核定的总量指标增补排污权，在获得排污许可证前完成交易并取得交易凭证。

第十一条（富余排污权确权）

排污单位在完成减排工程后三个月内向具有管理权限的核定部门提交富余排污权确权申请，对核定的富余排污权中无偿取得部分进行核销并纳入政府储备，对有偿取得部分可通过市场进行交易。

第十二条（储备排污权确权）

市生态环境局组织制定《上海市储备排污权管理办法》，核定部门按管理权限实施储备排污权的确权。

第十三条（确权申请材料）

新增排污权确权应提交(一)、(二)、(三)、(七)款材料，富余排污权确权应提交(一)~(七)款材料。

(一) 排污权核定申请表，包括排污单位名称、法定代表人或主要负责人、生产经营场所所在地、统一社会信用代

码、建设项目环评报批编号、申请的排污权指标；

（二）排污单位排污权计算书，包括计算依据、方法、过程和结果等；

（三）建设项目发生非重大变动且涉及新增排污权的，需提交建设项目非重大变动环境影响分析说明和核定部门的评估结论；

（四）相关建设项目的竣工环境保护验收报告；

（五）涉及产业结构升级或产能调整的，应提交产品产量信息汇总表、淘汰关停证明材料，其中，淘汰关停证明材料原则上应使用地方政府或相关职能部门出具的文件或验收意见；

（六）涉及工业污染深度治理、清洁能源替代的，应提供项目可行性研究报告、设计方案等材料，涉及挥发性有机物源头替代的，还应提供挥发性有机物含量证明材料；

（七）法律、法规规定的其他证明材料。

第十四条（受理）

核定部门收到申请材料后，对材料的完整性和规范性开展审查，按照下列情形分别处理：

（一）依法不需要确权的，应当即时告知排污单位不需要申请排污权确权；

（二）不属于本核定部门审查范围的，应当即时作出不予受理的决定，并告知排污单位向有审查权限的部门申请；

（三）申请材料不齐全或不符合规定的，应当即时告知

需补充的材料；

（四）属于本核定部门职权范围，申请材料齐全、符合相关规定，或者排污单位补正全部申请材料的，应当受理。

第十五条（审查）

核定部门组织对新增排污权、富余排污权的申请资料开展审查，重点审查申请材料的真实性和合规性。

对申请富余排污权的排污单位，核定部门可对生产经营场所开展现场核查，重点检查产业结构升级和产能调整、工业污染深度治理、清洁能源替代等的落实情况、污染物的产生和排放情况等内容。

第十六条（审查决定）

核定部门应当自受理申请之日起五个工作日内作出审查决定。需要进行现场核查的，应当自受理申请之日起三十个工作日内做出审查决定。对符合核定要求的发放加盖核定部门印章的排污权核定单，并按规定公告；对不符合核定要求的不予核定并书面说明理由。

第十七条（确权复核）

排污单位对审查决定有异议的，应在排污权交易前向出具核定单的核定部门提出复核申请，核定部门应自收到复核申请之日起十个工作日内作出复核决定并告知排污单位。

第十八条（确权有效期）

排污单位的排污权原则上每五年核定一次，有效期自排污单位排污权完成交易之日起生效。

第三章 排污权交易

第十九条（交易机构）

排污权交易机构（以下简称交易机构）负责组织制定排污权交易实施细则，建设全市统一的排污权交易平台，组织排污单位、政府部门等交易主体按相关规定开展初始排污权、新增排污权、富余排污权和储备排污权的交易，指导和协助排污权交易账户开设和保证金缴纳，并出具交易凭证。

第二十条（交易方式）

排污权交易主体采用公开竞价、协议或者其他符合规定的方式在排污权交易平台上开展交易。对有利于促进产业基础高级化、产业链现代化等重大项目建设的新增排污权可采取协议方式开展。

第二十一条（交易前准备）

交易主体在参与排污权交易前应当在交易机构开立实名交易账户。

第二十二条（交易申请材料）

涉及新增排污权交易受让、富余排污权转让的排污单位，应向交易机构提交以下材料申请交易：

- （一）排污权交易申请书；
- （二）核定部门出具的排污权核定单；
- （三）其他法律法规规定明确需提交的材料。

第二十三条（交易流程）

交易机构自收到排污权交易申请后按以下流程办理：

（一）审核。即时对相关材料进行审核，对符合要求的予以接收，对不符合要求的予以退回并告知理由；

（二）缴纳保证金。经审核，符合条件的排污权交易意向受让方，应按交易机构相关规定向交易机构缴纳保证金；

（三）交易。在排污权交易平台上组织交易主体完成排污权交易。

（四）成交确认。在交易主体完成资金交割后，发放排污权交易凭证。

第二十四条（交易价格）

排污权市场交易价格不得低于排污权使用费征收标准。

协议出让和转让价格不得低于前六个月排污权的加权平均成交价格。

第四章 排污权有偿使用

第二十五条（排污权登载）

排污单位自取得排污权交易凭证后，应及时向具有排污许可证核发权限的生态环境部门提交排污许可证变更或重新申请，按相关法律法规规定完成排污许可证申领。

第二十六条（排污权临时转让）

排污单位有偿获得的排污权存在以下情形的，可在交易平台开展排污权临时转让：

(一) 因建设项目尚未投产导致临时富余的；

(二) 短期产能调整导致临时富余 10% 以上的部分；

第(一)款情形转让期限自转让交易之日起至建设项目投产前，最长不超过同一自然年，第(二)款情形不应超过同一自然年。排污权临时转让每年不超过一次。

临时排污权出让单位应将排污权使用情况在排污许可证执行报告中予以说明。存在超出扣减临时转让后的剩余排污权排放的，应在提交当年年度执行报告前补齐临时转让排污权的有偿使用费。

第二十七条（排污权抵质押）

排污单位可将有偿取得的排污权作为抵押物，采取保留排污权使用权的抵押方式或不保留排污权使用权的质押方式向银行业金融机构申请贷款。

第二十八条（按证排污）

排污单位自取得排污许可证后应按排污许可证使用排污权，不得超排污权排放。

第二十九条（排污权延续）

排污单位可结合排污许可证变更、重新申请和延续工作，在排污权有效期截止前办理延续。

第三十条（相关义务）

排污单位实行排污权有偿使用和交易制度，不免除其生态环境保护的其他法定义务。

第三十一条（法律责任）

排污单位不按规定缴纳排污权出让收入并提供有效交易凭证的，各级生态环境部门可按照相关法律法规不予核发排污许可证。

第五章 监督管理

第三十二条（制度衔接）

各级生态环境部门应逐步推进排污权管理制度与排污许可、环境影响评价、总量减排等制度的衔接，强化制度协同，优化营商环境，实施排污权全周期管理。

第三十三条（管理平台）

市生态环境局组织建立全市统一的排污权综合管理平台，推进排污权综合管理平台与排污权交易平台的信息互通。各级生态环境部门通过综合管理平台实施排污权有偿使用和交易的全过程监督管理。

第三十四条（收入管理）

排污权出让收入属于政府非税收入，全额上缴财政，实行收支分开管理。

排污权出让收入应当纳入一般公共预算，统筹用于污染防治、交易平台建设和运行维护等。

第三十五条（风险管理）

交易机构和金融机构等应当建立风险防范制度，编制风险管理预案，强化对排污权交易、抵质押贷款等过程的风险管控和应对。

第三十六条（信息公开）

各级生态环境部门应当定期向社会公开主要污染物总量控制、排污权核定、排污权出让方式、价格、收入和储备等信息。

第三十七条（资金保障）

排污权交易平台建设和运行维护相关工作经费由市级财政预算予以安排。

排污权管理相关工作经费由同级财政预算予以保障。

第三十八条（技术支持）

各级生态环境部门可以通过政府购买服务的方式，委托技术支撑单位承担排污权审核等相关技术工作。定期对第三方技术支撑单位开展质量抽查。

第三十九条（制度监管）

各级财政、生态环境、税务部门应加强对排污权有偿使用和交易制度执行情况、排污权交易管理机构操作管理情况的监管和检查，及时查处各类违法违规行为并视情况追究法律责任，涉嫌犯罪的应移交司法机关依法处理。

第四十条（排污权使用监管）

各级生态环境部门结合排污许可证年度执行报告审核、建设项目事中事后监管等工作，对排污单位排污权使用行为进行监督管理。对存在临时出让、质押情形的，每年应至少完成排污权相关内容的监督管理。依法依规查处超过排污权、未取得排污权排放污染物等违法行为。

第四十一条（信用评价）

各级生态环境部门应将超出扣减临时转让后的剩余排污权排放等排污权有偿使用和交易情况纳入企事业单位生态环境信用评价，实施守信激励和失信惩戒。

第四十二条（社会监督）

鼓励社会公众、新闻媒体等对排污单位排污权有偿使用和交易进行监督。排污单位应依法公开信息，自觉接受公众监督。

公民、法人和其他组织发现有违反本管理办法行为的，有权向生态环境部门举报。接受举报的生态环境部门应当依法调查处理，并按有关规定对调查结果予以反馈，同时为举报人保密。

第六章 附则

第四十三条（名词解释）

排污许可分类管理名录，系指《固定污染源排污许可分类管理名录》及《上海市浦东新区固定污染源排污许可分类管理名录》。

第四十四条（保密规定）

排污单位涉及国家秘密的，其排污权有偿使用和交易、监督管理等应当遵守保密法律法规的规定。

第四十五条（实施日期）

本办法自 2024 年 X 月 X 日起施行，有效期五年。

国家对排污权有偿使用和交易有新规定的，从其规定。