

上海市排污权有偿使用和交易 实施方案

(征求意见稿)

为贯彻落实《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》《中共中央 国务院 关于深入打好污染防治攻坚战的意见》《中共中央 国务院 关于加快建设全国统一大市场的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于深化生态保护补偿制度改革的意见〉的通知》《国务院办公厅关于印发要素市场化配置综合改革试点总体方案的通知》等文件要求，有序推进我市排污权有偿使用和交易工作，助力美丽上海建设，制订本实施方案。

一、总体要求

(一) 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落党的二十大精神和全国生态环境保护大会精神，深入践行习近平生态文明思想，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务新发展格局，推动有效市场和有为政府更好结合，充分运用市场化机制优化排污权资源要素配置，促进污染物减排，稳固环境质量改善成效，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，加快推动全市经济社会绿色低碳转型和高质量发展。

（二）主要目标

在严格落实重点污染物总量控制制度的基础上，建立我市排污权有偿使用和交易制度，构建全市统一的排污权交易市场，实施排污权有偿使用和交易，逐步形成制度健全、体系完备、监管有力、规范高效的排污权市场化配置体系。

2023年，颁布《上海市排污权有偿使用和交易管理办法》，初步建立我市排污权有偿使用和交易制度体系，建立市、区两级排污权储备库，确定排污权有偿使用费征收标准。

2024年，搭建全市统一的排污权交易平台，开展新增排污权等交易，同步研究初始排污权确权方案，启动初始排污权确权。完善排污权交易的配套制度，研究推进抵质押等绿色金融激励措施。探索长三角一体化示范区排污权跨区域交易。

2025年，根据国家要求，进一步推进排污权有偿使用和交易工作。

（三）基本原则

市场调节，政府引导。充分发挥市场对排污权的配置和调节作用，有效发挥政府对市场的引导、培育和监管作用，以有效市场和有为政府促进排污权交易市场建设和健康发展。

有偿使用，减排受益。实施排污权有偿使用，提升减排效率，鼓励排污单位主动减排，推动形成“谁减排、谁受益”的市场化减排格局。

制度协同，分级管理。推动排污权交易与环境影响评价、排污许可、总量控制等制度的有效衔接。实施分级管理，严格全过程监督。

金融助力，绿色发展。引入金融机构，推进排污权抵质押等绿色信贷，拓宽企业融资渠道，提升环境资源价值，降低企业运营成本。

二、实施范围

（一）实施对象

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、简化管理的排污单位。

（二）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，适时增加总磷、总氮等指标。

其中，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。

（三）交易范围

现有排污单位初始排污权、建设项目新增排污权、富余

排污权和政府储备排污权。

三、主要任务

（一）联合制定排污权政策

市生态环境局会同市财政、市发展改革、市税务、市国资、人民银行上海市分行等部门制定《上海市排污权有偿使用和交易管理办法》，配套《上海市排污权储备管理办法》《上海市排污权使用费征收标准》《上海市排污权出让收入管理办法》，研究出台《上海市排污权抵质押贷款操作指引》等政策文件，明确排污权确权、储备、交易、抵质押等各环节工作要求，初步构建上海市排污权有偿使用和交易制度体系。

（二）规范开展排污权确权

各级生态环境部门根据固定污染源管理权限和本市排污权核定技术指南开展新增排污权、富余排污权、储备排污权的确权。以环境影响评价为基础、以排污许可为核心，按照核定方法一致、审核原则统一的原则分级确权，确保排污权有偿使用和交易公平公正开展。

（三）分级建立排污权储备

市、区两级政府职能部门按照管理权限建立排污权储备库，各级生态环境部门应每年组织制定储备排污权出让计划，通过交易平台投放市场，定期公开储备排污权信息，为

项目建设提供保障，服务企业高质量发展。市生态环境局应对出让计划实施情况开展跟踪评估，不断优化政府储备排污权的出让管理。

（四）合理制定排污权价格

市发展改革委会同市生态环境局等部门综合考虑污染治理成本、环境资源稀缺程度、经济社会发展水平、排污单位承受能力等因素确定排污权使用费征收标准。排污权市场交易价格由交易方通过公开竞价、协议方式确定，不得低于排污权使用费征收标准。现有排污单位初始排污权的有偿使用价格按照排污权使用费征收标准实施，充分发挥市场主导作用，优化生态环境资源配置。

（五）开展排污权有偿使用和交易

各级生态环境部门会同财政、税务等部门分阶段稳步推进本市排污权有偿使用，先行组织开展新增排污权有偿使用，及时根据国家相关文件要求将现有排污单位初始排污权纳入有偿使用范围，全面推进本市排污权的有偿使用。

市生态环境局会同市财政、市发展改革、市税务、市国资等有关部门按照职责分工推进排污权交易工作，支持排污权临时转让，明确交易流程、规范交易管理、强化交易监督。不断优化市场化机制促进污染物减排，改善环境质量。

（六）规范排污权出让收入管理

各级财政会同税务、生态环境等部门实施排污权有偿使用和储备排污权出让收入管理。排污权有偿使用和储备排污权出让收入属于政府非税收入，全额上缴市、区两级地方国库，纳入地方一般公共预算，统筹用于污染防治、交易平台建设和运维等相关工作，为排污权有偿使用和交易工作稳定有序开展提供保障。

（七）加快建设排污权交易平台

市国资委会同市生态环境局协调推进建立全市统一排污权交易平台。上海环境能源交易所负责排污权交易平台的运行维护，保障交易正常开展。市生态环境部门会同市财政、市发展改革委、市税务等部门指导排污单位通过排污权交易平台开展排污权有偿使用和交易，确保排污权交易公开透明。

（八）加快建设排污权综合管理平台

市生态环境局会同市大数据中心建立全市排污权综合管理平台，推进与排污权交易平台的数据互通。各级生态环境部门加快推进排污权综合管理平台与环境影响评价、排污许可、总量减排等系统的数据共享、业务协同，以信息化手段助力制度衔接，推动经济社会发展绿色低碳转型。

各级生态环境部门应通过排污权综合管理平台实施排污权全过程管理。

（九）鼓励抵质押绿色金融实践

市生态环境局会同人民银行、金融机构鼓励开展排污权抵质押融资业务，盘活闲置环境资源，促进企业绿色技术提升和产业升级。

四、组织保障

（一）加强组织领导

坚持各级政府对排污权有偿使用和交易工作的组织领导，市生态环境、市财政、市发展改革、市税务、市国资、金融、市大数据等主管部门成立工作专班，强化分工协作，加强协调联动，建立调度联络机制，合力落实相关工作目标和重点任务。

（二）强化协作推进

工作专班各成员单位按照工作计划，有序推进排污权有偿使用和交易。定期组织工作例会，调度工作进展，及时解决问题。每年组织开展评估，不断优化排污权有偿使用和交易制度。

（三）强化资金保障

各级财政部门应按照工作要求加快建立常态化、稳定化的财政资金投入机制，落实排污权交易平台的建设、运行维护等排污权相关工作的经费保障。

（四）注重宣传指导

加强对排污单位的宣传指导，建立正确的排污权有偿使用和交易理念。充分利用各类宣传媒体，强化排污权有偿使用和交易的政策宣传，提高社会各界对排污权有偿使用和交易工作的认识，确保工作平稳推进。

2023年X月X日

上海市排污权有偿使用和交易工作重点任务分工一览表

序号	主要任务	重点工作	牵头部门	配合部门	时间
1	联合制定排污权 政策	制定《上海市排污权有偿使用和交易管理办法》	市生态环境局	市财政局、市发展改革委、市税务局、市国资委	2023年
2		制定《上海市排污权储备管理办法》	市生态环境局	市财政局、市发展改革委、市税务局、市国资委	2023年
3		制定《上海市排污权使用费征收标准》	市发展改革委、市生态环境局	市财政局、市税务局	2023年
4		制定《上海市排污权出让收入管理办法》	市财政局、市生态环境局	市发展改革委、市税务局	2023年
5		制定《上海市排污权抵质押贷	中国人民银行上海分行、国家金融监管	市财政局、市发展改革委、	2024年

序号	主要任务	重点工作	牵头部门	配合部门	时间
		款操作指引》	总局上海监管局、市生态环境局	市税务局	
6	规范开展排污权确权	开展新增排污权、富余排污权、储备排污权的确权	各级生态环境部门		2024年
7	分级建立排污权储备	建立排污权储备库	各级人民政府职能部门	各级财政、发展改革等部门	2024年
8		制定储备排污权出让计划	各级生态环境局	各级财政、税务等部门	2024年
9		投放市场,定期公开储备排污权信息	各级生态环境局	各级财政、发展改革、税务等部门	2024年
10		对出让计划实施情况开展跟踪评估	各级生态环境局	各级财政、发展改革、税务等部门	2024年
11	合理制定排污权价格	确定排污权使用费征收标准	市发展改革委	市财政局、市生态环境局、市税务局	2023年

序号	主要任务	重点工作	牵头部门	配合部门	时间
12	开展排污权有偿使用和交易	推进本市排污权有偿使用	各级生态环境局	各级财政、税务等部门	持续推进
13		推进排污权交易工作	各级生态环境局	各级财政、发展改革、税务等部门	持续推进
14	加快建设排污权	建设上海市排污权交易平台	市国资委	市生态环境局	2023年
15	交易平台	排污权交易平台的运行维护	上海环境能源交易所	市生态环境局	2024年
16	加快建设排污权综合管理平台	建立全市排污权综合管理平台	市生态环境局	市大数据中心	2024年
17	鼓励抵质押绿色金融实践	开展排污权抵质押融资业务	市生态环境局	中国人民银行上海分行、金融机构	2024年