

上海市生态环境局文件

沪环评〔2025〕113号

上海市生态环境局关于印发《上海市全面实行 排污许可制实施方案》的通知

各区生态环境局，自贸区管委会保税区管理局、临港新片区管委会，浦东新区综合执法局：

为全面发挥排污许可制度效能，健全以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，根据生态环境部《全面实行排污许可制实施方案》要求，结合我市实际，我局制定了《上海市全面实行排污许可制实施方案》，现印发给你们，请认真贯彻落实。

上海市生态环境局

2025年7月11日

（此件主动公开）

上海市全面实行排污许可制实施方案

为更高水平推进我市排污许可管理，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，支撑深入打好污染防治攻坚战，助力美丽上海建设，根据生态环境部《全面实行排污许可制实施方案》，结合我市实际，制定本方案。

一、工作目标

到 2025 年，全面完成工业固体废物、工业噪声纳入排污许可管理，持证单位主要污染物许可排放量覆盖率达到 85%以上，完成火电、钢铁等行业环境统计与排污许可衔接，环评与排污许可制度改革试点取得实效。

到 2027 年，实现排污许可全要素、全量化管理，排污许可与环境影响评价、总量控制等制度实现有效衔接，执行报告数据在环境保护税、环境统计等工作中实现全面应用，排污许可管理数智化赋能全面应用，固定污染源“三监联动”管理体系运行高效。

展望 2030 年，我市排污许可管理制度更加完善，与美丽上海建设相匹配的以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系更加健全。

二、全面完善排污许可管理制度

（一）优化排污许可全过程管理。修订《上海市排污许可管理实施细则》等文件，完善排污许可证申请、核发、监管全过程

管理制度。动态更新排污许可证质量、执行报告、排污登记检查等技术要求，支撑排污许可提质增效。开展新版排污许可证副本换发，积极参与生态环境部排污许可管理改革试点，加强管理制度创新，推动试点成果制度化。

（二）深化环境管理要素全覆盖。2025 年完成工业固体废物、工业噪声纳入排污许可管理。推进重点管控新污染物纳入排污许可管理，载明排放限值、自行监测以及环评文件提出的污染控制措施等管理要求。依法将地下水污染防治、重污染天气应急减排、突发环境事件应急预案等要求纳入排污许可管理，持续完善管理要求。按国家要求推进海洋工程排污许可证核发，探索将电磁辐射、伴生放射性环境影响纳入排污许可管理体系。

（三）推进重点污染物排放全量许可管控。2025 年完成既有持证单位“8+X”重点污染物（化学需氧量、氨氮、总磷、总氮、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、颗粒物，重金属及特征污染物）全口径排放量许可管控，覆盖废水、废气主要排放口和一般排放口、无组织源项。在汽车、集成电路、生物医药等重点行业试点基于行业平均水平的许可排放量核算方法，探索按排放口、产污工序等单元进行分类许可，完善我市许可排放量核定规则。

三、全面提升排污许可证质量

（四）规范排污许可证申请。建立排污许可证申请表质量评价机制，实施申请表“一版制”管理。建立排污许可第三方技术

机构信用评价体系，引导行业协会开展行业自律管理，推动规范排污许可第三方服务市场。更新重点行业排污许可证范本，加强申报培训，提升申报质量。

（五）加强技术评估管理。修订我市排污许可证核发技术评估管理规定，完善评估流程和评估要点。加强技术评估机构管理，规范排污许可专家抽取和使用，健全全过程质控和档案管理制度，支撑许可证核发质量提升。

（六）健全联审联查机制。排污许可管理部门组织大气、水、固废、噪声、土壤、监测、执法等部门开展联审联查，准确核定许可事项，明确环境管理要求，优化审批流程，提高审查效率。编制现场核查指南，规范开展现场核查，视情况组织开展联合现场核查，探索采用视频连线等方式远程实施现场核查，重点核查申请材料与实际情况的一致性，严查批建不符、弄虚作假。

（七）开展许可证质量核查。市生态环境局每年对全市首次申请、重新申请、变更（调整）的排污许可证分别按不低于 20%、10%、5%的比例滚动开展常态化质量抽查，各区生态环境部门每年对核发的排污许可证滚动开展质量排查，及时纠正质量问题。发现相关法律法规、排放标准等发生变化的，督促排污单位依法变更或重新申请排污许可证。

（八）推进智能辅助审核。运用大模型等人工智能技术，推进排污许可证智能审核应用，实现登记事项自动校验、许可事项合规审查、管理要求智能生成的全方位智能辅助。2025 年在纸

制品、专用设备制造等典型行业开展试点，2027 年扩展至重点行业排污许可证申请、核发和质量核查全流程，2030 年实现排污许可管理行业全覆盖。

四、全面构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系

（九）深化排污许可与环评制度衔接。推动生态环境分区管控、产业园区规划环评、建设项目环评与排污许可制度的全链条衔接联动，强化排污许可承接和补位。在全市范围内实施环评与排污许可“两证合一”，加强排污许可证变更单、排污信息清单等便企政策实施应用。在联动产业园区或完成区域空间生态环境评价区域开展免办环评的排污许可“一次审批”，完成张江科学城和上海化工区优化环评分类管理试点，推进重点行业实施排污登记补充信息表。在浦东新区试点环评和排污许可管理“一个名录”，推进建设项目环评和排污许可管理名录的互补统一。

（十）加强排污许可与总量控制制度衔接。衔接总量减排制度，将污染物排放总量控制指标作为核定许可排放量的重要依据，将减排工程措施及主要污染物削减量载入排污许可证，强化建设项目新增总量削减替代来源管理。衔接排污权交易制度，将排污许可证作为排污权确认凭证、排污权交易的管理载体，许可排放量作为排污权核定的主要依据。

（十一）规范排污许可与环境统计制度衔接。落实国家重点行业生态环境统计与排污许可衔接工作要求，组织完成火电、钢

铁、水泥等重点行业环境统计和执行报告统一信息报表填报，强化数据质量控制。2027 年推动排污许可证执行报告数据全面应用于生态环境统计，实现一个企业、一个口径、一套数据。

（十二）强化排污许可与环境保护税衔接。推进完善环境保护税征管协作机制，将执行报告数据作为环境保护税纳税申报的重要依据。加强我市涉税信息共享平台建设，提升涉税环境监管、环境保护税征收与减免等信息交换共享的及时性和完整性。修订我市环境保护税复核指导意见，按照职责分工做好纳税申报数据复核工作。

（十三）推进排污许可与环境要素管理协同。做好入河排污口设置管理与排污许可证记载事项的衔接，开展入河入海排污口与排污单位排放口的关联匹配，支撑排污口监督管理。推动完成超低排放改造的排污单位及时更新排污许可证，以排污许可证和执行报告为依据，编制完善污染源排放清单和重污染天气应急减排清单。将重点行业企业落实工业固体废物产生总量和单位产品产生强度控制措施载入排污许可证，推动工业固废源头减量和资源化利用。加强以排污许可为核心的土壤污染重点监管单位环境管理，建立联合监管和信息共享机制。推动排污许可相关数据与环境信息披露信息的共享互验，提升环境信息披露的准确性。

五、全面落实排污许可“一证式”监管

（十四）压实主体责任。督促持证单位严格按照排污许可证

规定，运行和维护污染防治设施，严格控制污染物排放，实行自主申领、自我承诺、自行监测、自主记录、自主报告、自行公开。督促排污登记单位规范填报排污登记表，对填报信息的真实性、准确性和完整性负责，依法依规控制污染物排放。完善排污单位生态环境信用评价指标体系，加强日常监管结果在信用评价中的运用，对违法违规行为实施失信计分。根据环评审批和日常监管执法等信息，督促新污染源依法纳入排污许可管理。

（十五）实施协同监管。市区两级生态环境部门应落实“三监联动”工作机制，推动排污许可管理要求落实到位。每年对年度执行报告和排污登记信息规范性开展监督检查，检查比例分别不低于 25%、5%，对执行报告提交及时性进行全覆盖检查。环境要素管理部门要按照职责分工组织对排污许可证中相关环境管理要求的落实情况实施跟踪监管，针对环境管理要求落实难点、堵点问题，及时修订相关标准规范或政策文件，调整优化要素管控要求。

（十六）加强监测监管。环境监测部门要完善自行监测监督管理机制，加强自行监测采样、分析、报告等全过程管理，全面衔接排污许可证排放口编码，强化监测数据分析应用。开展自行监测常态化专项检查，重点检查自行监测方案、排放口规范化、自动监测设备安装等要求的落实情况，推动自行监测数据质量提升。开展对持证单位主要污染物实际排放量的核查，强化超总量排污判定和问题移送。

（十七）强化执法监督。环境执法部门要将排污许可证作为日常执法监管的主要依据，通过分级分类，统筹实施排污许可“一证式”综合执法检查。推进以排污许可证载明事项为重点的清单式执法检查，依法查处无证排污、不按证排污等违法行为，加大典型案例曝光力度。对排污登记单位，重点核查降级管理、登记信息与实际不符等行为。优化非现场检查方式，丰富排污许可非现场违法线索发现场景，提升涉企检查工作效能。

（十八）加强督察落实。生态环境督察部门按规定将排污许可制度实施情况纳入市级生态环境保护督察，督察内容包括排污许可证核发和管理机制建立落实情况、企业持证排污和按证排污责任压实情况等。通过督察精准发现问题，压实各区管理部门责任，破解制度执行堵点和历史遗留问题，推动排污许可制度落地见效。

六、全面加强能力建设和支撑保障

（十九）加强技术支撑。开展排污许可管理重点领域政策、机制和技术研究，探索排污许可与减污降碳协同管控。组织开展排污许可技术交流和技能竞赛，完善我市排污许可技术专家库，建设高素质专业化排污许可技术支撑团队。

（二十）强化智慧监管。加强国家排污许可平台数据回流和实施应用，完善本市固定污染源管理系统，动态更新固定污染源信息库，完成排污单位环境管理信息全量归集，推进持证单位排放口二维码标识牌全覆盖。加强生态环境大数据分析，建立智能

预警预报体系，健全问题发现、线索移交、通报反馈和跟踪评估等闭环工作机制，提升排污许可“三监联动”效能。2027 年实现人工智能技术在执行报告检查、排污登记检查等日常监管中全面应用。

（二十一）强化宣传引导。制定排污许可和登记管理单位环境守法手册，综合运用新媒体等手段广泛开展排污许可政策宣贯培训，组织“送法入企”活动，提高排污单位主体责任意识。加强制度作用的正面宣传引导，打造一批排污许可管理标杆企业，推广形成示范效应。

