

上海市生态环境局
上海市发展和改革委员会
上海市财政局
国家税务总局上海市税务局

文件

沪环监测〔2025〕178号

关于印发《上海市实施排污权有偿使用和交易
工作方案》的通知

各区生态环境局、发展改革委、财政局、税务局，上海化工区管委会、临港新片区管委会、自贸区管委会保税区管理局，各有关单位：

为有序推进我市排污权有偿使用和交易工作，促进治污减排

和环境质量改善，市生态环境局、市发展改革委、市财政局、市税务局联合制定了《上海市实施排污权有偿使用和交易工作方案》，已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请按照执行。

上海市生态环境局 上海市发展和改革委员会 上海市财政局

国家税务总局上海市税务局

2025年11月28日

（此件主动公开）

上海市实施排污权有偿使用和交易工作方案

为健全生态环境资源市场化配置体系，推进生态环境治理体系和治理能力现代化，根据《中共中央办公厅 国务院办公厅关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》和《上海市环境保护条例》等要求，结合我市实际，制定本工作方案。

一、主要目标

严格落实污染物总量控制制度，运用市场化机制优化环境资源要素配置，激发排污单位减排内生动力，持续改善环境质量，加快推动全市经济社会绿色低碳转型。2025 年底，初步建立排污权有偿使用和交易制度，启动新（改、扩）建建设项目新增排污权交易试点。到 2030 年，全市约 400 家纳入排污许可重点管理的工业排污单位参与排污权有偿使用和交易，形成制度完善，交易活跃、监管高效的排污权要素市场体系。

二、实施范围

（一）实施对象。排污权有偿使用和交易实施对象为我市辖区内《国民经济行业分类（2017）》中行业门类为 B、C、D 的，且纳入排污许可重点管理的排污单位。

（二）交易指标。现阶段有偿使用和交易范围为新（改、扩）建建设项目新增排污权、现有排污单位富余排污权，交易污染物指标为氮氧化物、挥发性有机物。

根据国家或我市统一部署，适时开展现有排污单位初始排污权全面有偿使用，并拓展实施对象范围和交易污染物指标。

三、重点任务

（一）构建管理制度。制定《上海市排污权有偿使用和交易管理办法》，强化与建设项目主要污染物总量控制、环境影响评价、排污许可等制度有效衔接，明确排污权核定、有偿使用与交易、储备与出让、监督管理等各环节工作要求。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市财政局、市税务局）

（二）规范核定排污权。根据有关法规标准、污染物总量控制等要求，制定我市排污权核定技术规范。按照环评与排污许可和主要污染物总量减排管理权限，组织开展新增排污权、富余排污权、初始排污权核定。排污权原则上以排污许可证形式予以确认，按规定在排污许可证副本中载明排污权种类、数量、有效期限、取得方式和交易信息等。排污单位排污权发生变化的，应同步重新申请变更排污许可证。（责任单位：市生态环境局牵头，各区、上海化工区管委会、临港新片区管委会、自贸区管委会保税区管理局按分工负责）

（三）制定使用费征收标准。综合考虑环境资源稀缺程度、经济社会发展水平、污染治理成本、排污单位承受能力以及长三角其他省市排污权使用费征收标准等因素，制定我市排污权使用费征收标准。排污权交易实行底价管理，交易价格不得低于排污权使用费征收标准。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市

生态环境局)

(四) 实施排污权有偿使用。纳入实施范围的新(改、扩)建建设项目,通过市场交易取得新增排污权。排污单位通过淘汰落后和过剩产能、清洁生产、污染治理、技术改造、提升管理水平等减少污染物排放形成的富余排污权和由于生产波动等情形临时闲置的排污权,可在缴纳使用费后进入市场交易,初始排污权中不参与交易的部分暂不征收使用费。排污权有效期原则上为五年,排污单位在排污权有效期内对有偿取得的排污权拥有使用、转让、租赁等权利。有偿取得排污权的排污单位,不免除其法定污染治理责任和依法缴纳环境保护税等其他税费的义务。(责任单位:市生态环境局、市财政局、市税务局、各区、临港新片区管委会)

(五) 完善排污权市场交易。排污权交易可采用定额、竞价、协议或者其他符合规定的方式。排污单位可通过转让富余排污权、出租闲置的排污权获取收益。支持排污权要素资源跨区流动,在受让区环境质量达标的前提下,可进行跨区交易。依托市大数据中心资源,建设全市统一的排污权交易管理平台,交易数据按照“一网交易”要求纳入市公共资源交易平台。排污权交易由有资质的交易机构负责日常运营管理,确保交易公开透明。(责任单位:市生态环境局、市数据局、各区、上海化工区管委会、临港新片区管委会)

(六) 建立储备调节机制。市、区两级政府分级建立排污权

储备库，可通过初始预留、无偿收回、回购等方式实施排污权储备，由同级生态环境部门进行管理。储备排污权适时投放，用于调节市场。排污单位初始排污权使用费和储备排污权出让收入属于政府非税收入，全额上缴同级国库，纳入地方一般公共预算管理。（责任单位：市生态环境局、市财政局、市税务局、各区、上海化工区管委会、临港新片区管委会）

市有关部门健全工作机制，各区、各单位按照职责分工推进落实各项任务，强化统筹协调和协同配合，加强经费保障，注重政策宣传和舆论引导，在全社会树立“资源有价、使用有偿、减排受益”理念，逐步形成政府引导、市场主导、社会参与、企业绿色发展的良好氛围。加强对排污权交易制度实施情况的监督管理，实施排污单位信用评价监管，依法查处未按规定缴纳排污权使用费、交易行为弄虚作假等违法行为，保障排污权交易市场稳定有序运行。加强跟踪评估，不断完善排污权有偿使用和交易管理制度。（责任单位：市生态环境局、市发展改革委、市财政局、市税务局、市数据局、各区、上海化工区管委会、临港新片区管委会、自贸区管委会保税区管理局）

抄送：各区人民政府。

上海市生态环境局办公室

2025 年 11 月 28 日印发
