

# 上海市排污权有偿使用和交易管理办法

## (征求意见稿) 编制说明

### 一、编制背景和必要性

2014年，国务院办公厅发布《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》，进一步推进排污权试点工作。全国陆续有浙江、江苏、安徽、河北等省市通过排污权交易试点，在运用市场化机制激发企业自主减排内生动力，推进减污降碳协同增效等方面取得了实效。

十四五以来，国务院《关于构建现代环境治理体系的指导意见》《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》强调，要加快推进排污权、用能权、碳排放权市场化交易，培育发展全国统一的生态环境市场，2023年党的二十大报告明确提出，“健全资源环境要素市场化配置体系”，全国生态环境保护大会也进一步明确，“要推动有效市场和有为政府更好结合，将碳排放权、用能权、用水权、排污权等资源环境要素一体纳入要素市场化配置改革总盘子，支持出让、转让、抵押、入股等市场交易行为”。

因此，为贯彻落实党的二十大精神和全国生态环境保护大会精神，促进本市污染物减排，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，有必要结合本市实际情况，亟需制定《管理办法》，在严格落实重点污染物总量控制制度的基础上，建立本市排污权有偿使用和交易制度，加快推动全市经济社会绿色低碳转型和高质量发展，助力美丽上海建设。

## 二、主要内容

《管理办法》全文共设六章，四十五条。

第一章总则。共**7**条，主要是目的和依据、适用范围、实施指标、定义、交易范围、职责分工、分级管理的相关规定。

第二章排污权确权。共**11**条，主要规定了排污权确权申请和核定部门审查的相关管理规定，包括核定方法、办理流程、申请材料和核定部门受理、审查内容、审查决定、确权复核、确权有效期等内容。

第三章排污权交易。共**6**条，主要规定了交易机构、交易方式、交易前准备、交易申请材料、交易流程、交易价格等内容。

第四章排污权有偿使用。共**7**条，主要规定了排污单位有偿获得排污权后相关权利、责任和义务等内容。包括排污权登载、排污权临时转让、排污权抵质押、按证排污、排污权延续、相关义务、法律责任等。

第五章监督管理。共**11**条，主要规定了管理部门实施监管的主要职责，包括制度衔接、信息化建设、信用评价、

制度监管和对排污权的使用监管等规定，以及风险管理、信息公开、资金保障、技术支持、社会监督等要求。

第六章附则。共 3 条，主要对名词解释、保密规定、实施日期等进行了规定。

主要内容如下：

### **(1) 适用范围**

根据《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》，结合其他省市排污权制度实施经验和本市固定污染源管理特点，明确将依据排污许可分类管理名录实施重点管理、简化管理的 4800 余家排污单位纳入本市排污权有偿使用和交易的实施范围。

### **(2) 实施指标**

根据本市建设项目新增主要污染物排放总量管理及减排要求，将总量控制约束性指标作为排污权实施指标，即氮氧化物、挥发性有机物、化学需氧量、氨氮。由于集中式污水处理设施处理的废水来源主要为排污单位和生活源产生的污水，故明确实施范围仅包括直接向环境排放化学需氧量、氨氮的排污单位（集中式污水处理设施除外）。

### **(3) 定义**

根据国家相关文件和生态环境资源明确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。

初始排污权是指本办法实施之日前，已持有排污许可证的排污单位（以下简称持证单位）或已完成建设项目环保竣工验收排污单位的排污权。

新增排污权是指排污单位的新建、改建、扩建建设项目，采用公开竞价、协议等方式在排污权交易平台上购买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、结构减排措施等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，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。

#### **（4）职责分工**

根据上海市各委办局工作职责，结合排污权有偿使用和交易工作需求明确各委办局的职责分工。

总体上由各级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。

其中，各级财政部门的职责分工依据《排污权出让收入管理暂行办法》第二十七条规定。各级税务部门的职责分工依据《国家税务总局关于水土保持补偿费等政府非税收入项目征管职责划转有关事项的公告》规定。

#### **（5）分级管理**

本市排污权有偿使用和交易按照固定污染源管理权限

实施分级管理。市生态环境局负责市管排污单位排污权的管理，具体范围参见《上海市固定污染源生态环境监督管理办法》；各区生态环境部门负责辖区内排污单位排污权的管理；中国（上海）自由贸易试验区保税区管理局和中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管委会负责各自职责范围内排污单位排污权的管理。

同时，本办法明确本市排污权储备按照市区两级实施分级管理，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。

## **（6）核定方法**

为强化排污权和排污许可、环境影响评价、总量减排等制度的衔接，统一排污权核定方法和原则，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），明确初始排污权、新增排污权、富余排污权、储备排污权的核定方法。

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。

## **（7）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。

## **(8) 新增排污权确权**

排污单位的新建、改建、扩建建设项目，纳入削减替代实施范围、且通过排污权获取新增总量指标的（不含企业实施“以新带老”和政府统筹削减替代来源的），应在建设项目环境影响评价文件报批前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。

本办法中削减替代实施范围和政府统筹削减替代来源的建设项目范围参见《关于优化建设项目新增主要污染物排放总量管理推动高质量发展的实施意见》。

此外，本办法明确建设项目在建设期间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。

## **(9) 富余排污权确权**

本办法规定排污单位实施减排工程后，可在三个月内向具有管辖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。

减排工程是指生态环境部《主要污染物总量减排核算技术指南》中包括产业结构升级或产能调整、工业污染深度治理、含 VOC<sub>s</sub> 产品源头替代、工业 VOC<sub>s</sub> 治理、工业 NO<sub>x</sub> 深度治

理、能源清洁化替代等工程项目。

### **(10) 储备排污权确权**

明确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。

### **(11) 确权申请材料**

明确新增排污权和富余排污权的确权申请材料。其中，新增排污权确权应提交(一)、(二)、(三)、(七)款材料，富余排污权确权根据《主要污染物总量减排核算技术指南》的要求，还应提交(四)~(六)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；

(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。

### **（12）确权有效期**

明确上海市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。

### **（13）交易机构**

明确上海环境能源交易所作为排污权交易机构的相关职责。上海环境能源交易所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。

### **（14）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。

### **（15）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。

其中，加权平均成交价格是指统计时间内每月的排污权



交易价格和排污权乘积的加和，除以统计时间内排污权累计总和的价格。

### **（16）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《排污许可管理条例》《排污许可管理办法》《上海市排污许可管理实施细则》的规定完成排污许可证申领。

### **（17）排污权临时转让**

为盘活闲置排污权、建立排污权退出机制，优化营商环境，本办法规定了排污单位有偿获得的排污权临时转让相关内容。存在以下两种情形的，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。

### **（18）排污权抵质押**

本办法明确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。

### **（19）排污权延续**

本办法明确将排污权延续与排污许可证核发工作相结合，即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。

### **（20）法律责任**

本办法对排污单位缴纳排污权出让收入的法律责任进行了明确规定。

### **（21）排污权使用监管**

从强化制度协同角度，明确各级生态环境部门在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过程中，实施对排污单位排污权使用行为的监督管理。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。

### **（22）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。