

《上海市排污权储备管理办法》

编制说明

一、编制背景和必要性

进入“十四五”以来，本市主要污染物排放总量指标日益紧张，随着重大工程项目不断落地建设，供需不平衡的矛盾逐渐突出。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，充分运用市场化机制优化环境资源要素配置、保障重大项目建设，推动全市经济社会加快绿色低碳转型，本市近期拟出台《上海市排污权有偿使用和交易实施方案》和配套文件《上海市排污权有偿使用和交易管理办法》，按照“政府引导，市场调节、有偿使用，减排受益、制度协同，分级管理、金融助力，绿色发展”的基本原则，健全资源环境要素市场化配置体系，激发企业自主减排内生动力、推进减污降碳协同增效、引导各类资源要素向绿色低碳发展集聚，助力美丽上海建设。

在此背景下，《上海市排污权储备管理办法》（以下简称《管理办法》）作为排污权制度体系的重要部分，有必要配套一并出台，通过规范排污权储备管理，有序调节排污权交易市场供需，为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提供保障，为推动有效市场和有为政府更好结合、构建和谐优美生态环境提供助力。

二、主要内容

《管理办法》全文共设五章，十七条。

第一章总则。共**4**条，主要是目的和依据、定义、适用范围、职责分工的相关规定。

第二章排污权收储。共**6**条，主要规定了排污权收储的来源、收储主体、核定方法、审查决定、收储方式、变更记载等内容。

第三章储备排污权出让。共**2**条，主要对出让计划和出让方式进行了细化规定。

第四章监督管理。共**3**条，主要规定管理部门实施监管的主要责任，包括公告公示、管理台账、监督检查等内容。

第五章其他。共**2**条，主要对实施时间和其他事项进行了规定。

主要内容如下：

（1）收储来源

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》，结合本市实际情况，明确本市储备排污权来源有四类：

预留初始排污权是本办法实施前，在国民经济和社会发展第十四个五年规划内已完成减排工程形成的主要污染物总量指标，即扣除国家总量减排任务后市生态环境局核定的减排量。预留初始排污权可作为新建、改建、扩建建设项目购买新增排污权的来源。

政府投入资金进行污染治理形成的富余排污权，是指政府通过投资、补贴等方式参与污染物治理形成的富余排污权。

排污单位实施减排工程形成的富余排污权，是指排污单位无偿取得的排污权通过实施生态环境部《主要污染物总量减排核算技术指南》中的减排工程形成的富余排污权。减排工程包括污染治理、产业结构升级或产能调整、能源清洁化替代等。

此外，还有其他法律法规规定明确的来源。

（2）收储主体

本办法明确预留初始排污权由各级生态环境部门收储。政府投资进行污染治理形成的富余排污权由投入资金的政府所属生态环境部门进行收储。排污单位实施减排工程形成的富余排污权，由排污权所属单位所在地具有管理权限的生态环境部门负责收储。异地迁建项目，原项目的排污权优先用于新建项目，超出其迁建部分的排污权由原项目所在地的具备管理权限的生态环境部门进行收储。

（3）核定方法

政府投入资金进行污染治理和排污单位实施减排工程形成的富余排污权由生态环境部门按照《上海市排污权核定技术指南》进行核定。

《上海市排污权核定技术指南》由市生态环境局制定。

（4）收储方式

本办法明确排污权的收储采用无偿收储的方式，按照生

态环境部门出具的排污权收储单进行收储。政府投入资金进行污染治理的，无偿收储的部分按照政府投资占比计算。

（5）审查公告

明确生态环境部门结合建设项目环境影响评价审批、排污许可核发、总量减排、环境统计等工作，收集汇总相关材料和信息，对政府投入资金进行污染治理和排污单位实施减排工程形成的富余排污权开展审查，重点审查相关材料的真实性和合规性。对减排工程形成的富余排污权，可对其生产经营场所开展现场核查，重点检查污染治理、产业结构升级或产能调整、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。对政府投入资金进行污染治理形成的富余排污权，还应审核项目总投资额和政府投资情况。

（6）出让计划

各级生态环境部门原则上应在每年3月底前制定政府储备排污权出让计划，计划包括本年度出让的政府排污权总量、出让时间等内容。出让计划应结合区域上年度环境质量情况、主要污染物总量控制要求、本年度预计新增污染物指标需求综合制定。

（7）监督检查

排污单位应当接受生态环境部门监督检查，按照规定开展排污权核定和交易，严禁排污单位超排污权排放等弄虚作假行为。对违反规定的，纳入企事业单位生态环境信用评价并向社会公开；情节严重的，依照相关法律法规规定处理。