

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，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 国务院办公厅关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》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，

重点支持战略性新兴产业、重大科技示范等项目建设，结合本市实际情况，亟需制定《管理办法》，在严格落实主要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》全文共设八章，三十六条。

第一章总则。共5条，主要是目的和依据、定义、实施指标、实施范围、职责分工的相关规定。

第二章排污权核定。共9条，主要规定了排污权核定申请和核定部门审查的相关管理规定，包括核定部门、核定方法、排污权核定申请材料、受理、审查、有效期、公示、异议复核等内容。

第三章排污权有偿使用。共4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。包括排污权有偿使用、排污权确认、权利义务、金融激励等。

第四章排污权交易。共6条，主要规定了交易主体、交易方式、交易时间、交易申请、交易价格、跨区交易等内容。

第五章排污权储备。共3条，主要规定了储备方式、来源和使用等内容。包括储备方式、储备来源、储备使用。

第六章排污权出让收入管理。共 3 条，主要规定了排污权出让收入管理等内容。包括征缴方式、使用费补缴、收支管理等。

第七章监督管理。共 4 条，主要规定了管理部门实施监管的主要职责，包括制度监管、信息公开、社会监督、质量控制等。

第八章附则。共 2 条，主要对保密规定、实施日期等进行了规定。

主要内容如下：

（1）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，经核定向环境直接排放主要污染物种类和数量的权利。

初始排污权是指本办法实施之日前，已取得排污许可证或建设项目环境影响评价批复排污单位（以下简称“现有排污单位”）的排污权。

新增排污权是指本办法实施后，排污单位的新建、改建、扩建建设项目，有偿取得的新增主要污染物排放总量指标。

富余排污权是指排污单位实施减排工程形成的污染物减排量。

储备排污权是指由市、区两级政府收储，用于调控排污权市场、重点支持战略性新兴产业和重大科技示范等项目建设的主要污染物排放总量指标。

（2）实施指标

先行实施国家“十五五”总量控制的四项约束性污染物指标，即氮氧化物、挥发性有机物、化学需氧量、总磷。

（3）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、等有关部门协同推进本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。

（4）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）自由贸易试验区临港新片区管理委员会、上海化学工业区管理委员会（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。

（5）排污权核定申请材料

明确初始排污权、新增排污权和富余排污权的核定申请材料。

（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、排污许可证编码、申请的排污权指标（涉及初始排污权申请的，还应提供排污许可证编号和承诺书）；

（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）相关建设项目的竣工环境保护验收报告。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；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；

（6）排污权有效期

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。

（7）排污权有偿使用

依据《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>》（国办发〔2014〕38号）第五条，排污单位通过缴纳排污权有偿使用费后获得排污权，或通过交易获得排污权。

(8) 排污权确认

根据《排污许可管理办法》第四十三条规定明确，排污单位取得初始排污权缴费凭证和富余排污权交易凭证后，应在三十个工作日内提交排污许可证变更申请，按相关法律法规规定完成排污许可证的变更

排污单位新增排污权的，应在建设项目投产前向具有排污许可证核发权限的生态环境部门提交交易凭证，完成排污许可证申领或重新申请，具体按照《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。

(9) 权利义务

本办法对排污单位缴纳排污权出让收入的法律 responsibility 进行了明确规定。排污单位应按照排污权有偿使用和交易管理的相关规定开展排污权有偿使用和交易。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、抵押等权利。有偿取得排污权的排污单位不免除其环境保护税等其他生态环境保护的法定义务。

(10) 交易方式

排污权交易主体采用定额出让、公开竞价、协议转让或者其他符合规定的方式在排污权交易有偿使用和交易综合管理平台上开展交易。

(11) 交易时间

涉及初始排污权交易的排污单位，应自取得缴费通知单

之日起七个工作日内在税务征缴平台上完成缴费。

涉及新增排污权交易的排污单位，应在首次申请或重新申请排污许可证前按照排污权核定单完成购买，并取得交易凭证。

涉及富余排污权的排污单位，有偿取得部分可直接进入市场交易；无偿取得部分应自取得富余排污权核定单之日起一年内按排污权使用费征收标准缴纳使用费后再进入市场交易。

（12）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。

（13）征缴方式

依据《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》明确分期缴纳实施要求。

（14）使用费补缴

现有排污单位将无偿取得的排污权进行转让、抵押前，应按排污权使用费征收标准补缴相应的排污权使用费。排污权。

（15）收支管理

根据《排污权出让收入管理暂行办法》规定排污权出让收入包括排污单位从政府储备库购买用于新建、改建、扩建项目的新增排污权缴纳的有偿使用费和现有排污单位缴纳的初始排污权有偿使用费。

（16）制度监管

排污单位未按要求完成排污权有偿使用和交易的，各级生态环境部门可依法不予核发排污许可证。

各级生态环境部门应将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。

（17）信息公开

生态环境部门应当向社会公开排污权储备、出让、交易等信息。

排污权交易运营机构应当建立排污权交易信息管理制度，公布交易行情、成交量、成交金额等交易信息，并及时发布可能影响市场交易的重大信息。