

广东省环境保护厅 广东省财政厅  
关于在我省开展排污权有偿使用和  
交易试点工作的实施意见  
粤环〔2013〕3号

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

经省人民政府同意，现将《关于在我省开展排污权有偿使用和交易试点工作的实施意见》印发给你们，请认真遵照执行。执行中遇到的问题，请径向省环境保护厅、省财政厅反映。

附件：关于在我省开展排污权有偿使用和交易试点工作的实施意见

广东省环境保护厅  
广东省财政厅  
2013年1月7日

附件

关于在我省开展排污权有偿使用和  
交易试点工作的实施意见

为贯彻落实党的十八大精神和国务院关于污染减排工作的总体部署，积极稳妥地推进我省排污权有偿使用和交易试点工作，特提出以下实施意见：

**一、充分认识试点工作的重要意义**

“十一五”以来，我省坚持把污染减排作为促进经济发展方式转变的重要抓手，大力推进工程减排、结构减排、监管减排，超额完成了“十一五”主要污染物减排任务。“十二五”时期是我省加快转变经济发展方式和加强生态文明建设的关键时期，产业结构重型化趋势加深，城镇化进程推进加速，污染物排放的新增量仍然较大，而进一步减排的潜力有限，污染减排工作面临严峻形势。排污权有偿使用和交易制度是环境经济制度的重大创新，通过树立“容量有限、资源有价、使用有偿”的环境资源价值理念，有利于推动企业自主创新和技术进步，提高污染减排的主动性和积极性，降低污染治理成本；有利于加快淘汰落后产能，提高环保准入门槛，为建立现代产业腾出环境容量，促进产业布局优化和转型升级；有利于促进环境管理方式由粗放型向精细化转变，全面提升环境管理水平；有利于创新环境管理体制机制，完善生态文明制度建设。各地、各部门要从战略高度充分认识排污权有偿使用和交易

试点工作的重要性，增强责任感和紧迫感，解放思想，先行先试，精心组织，大胆实践，探索建立具有广东特色的排污权有偿使用和交易制度体系。

## 二、指导思想和工作目标

### （一）指导思想。

以科学发展观为指导，以环境容量和污染排放总量控制为前提，以建立充分反映环境资源稀缺程度和经济价值的环境有偿使用制度为核心，以促进污染减排、提高环境资源配置效率为目标，坚持市场机制运作，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，通过改革主要污染物排放指标分配办法和排污权使用方式，建立排污权一级、二级市场和交易平台，逐步实现排污权由行政无偿分配转变为通过市场方式有偿取得，推进形成既符合市场经济规律，又充分反映污染防治目标要求的环境保护长效机制，促进环境保护和经济社会协调发展。

### （二）工作目标。

通过试点工作探索建立我省的排污权有偿使用和交易制度，完善环境资源价格形成机制，促进环境管理从主要利用行政手段向综合利用法律、经济、技术和必要的行政手段转变，为全省全面推进排污权有偿使用和交易积累经验。

## 三、基本原则

（一）统筹兼顾，先行先试。排污权有偿使用和交易是环境管理制度的重大创新，涉及面广，制度设计和具体实施均要统筹兼顾。省制定排污权有偿使用和交易制度的总体框架和基本政策，建立统一的市场交易平台。排污权的核定、分配、收费、交易管理等由省、市、县（市、区）环保部门会同财政等有关部门分级组织实施。积极鼓励有条件的地区先行先试。

（二）新老区别，分类推进。现有排污单位排污指标的获取逐步由无偿分配向有偿使用过渡，试点期间重新核定排污指标，暂不征收排污权有偿使用费，交易时应补缴排污权有偿使用费。新建、改建、扩建等新增污染物排放量的项目应通过市场购买、政府出售等方式有偿获取排污权。

（三）政府引导，市场运作。试点工作要兼顾公平与效率，建立公开透明的排污权交易规则，形成规范的排污权交易市场秩序。排污权有偿使用和交易试点工作要在各级政府的领导下有序开展，一级市场由政府主导，二级市场由市场主导，试点期间二级市场交易价格实施政府调控与市场调节相结合。

（四）依法依规，落实责任。试点期间，各有关主体要严格落实环保法律法规规定的各项责任和义务，要坚持主要污染物总量控制制度和排污许可证制度，参加试点的企业不免除其治理污染、缴纳排污费、污染减排的责任和法律法规规定的其他责任。

## 四、试点任务

### （一）试点污染物因子。

在国家确定的“十二五”四项主要污染物指标中，选择二氧化硫（SO<sub>2</sub>）和化学需氧量（COD）作为试点的污染物因子。根据试点进展情况，适时将其他污染因子纳入试点范围。

### （二）试点范围。

二氧化硫（SO<sub>2</sub>）排污权有偿使用和交易在全省范围内开展试点，化学需氧量（COD）在限定的流域范围内开展试点。

鼓励有条件的地区在排污权有偿使用和交易试点工作中大胆探索，积极创新，先行先试，经省环境保护厅、财政厅审核同意，可以增加试点污染因子、扩大试点范围和率先对现有排污单位征收排污权有偿使用费。

### （三）排污权交易市场。

1· 排污权初始分配及有偿使用（一级市场）：现有排污单位的排污指标由政府分配的方式取得，在试点阶段暂不征收有偿使用费，但逐步向有偿使用过渡。

2· 排污权交易（二级市场）：自试点工作启动之日起，试点范围内新增主要污染物排放量的项目，在满足区域总量控制要求、符合环保规划、经有审批权的环保部门审查同意并初步核定所需新增排放量的前提下，通过市场购买、政府出售等交易方式有偿取得排污权。

3· 新建、改建、扩建项目购买排污权后五年仍没有开工建设的，其排污权由政府予以回收。

4· 政府可以通过预留、回购、回收投资减排项目的减排量等方式储备排污指标，用于一级市场排污权有偿分配和二级市场排污权交易。现有排污单位因关闭、转产、工程治理等减排措施产生的富余排污指标，在满足规定的条件下，可以进入二级市场交易。

### （四）排污权交易准入条件。

经核定试点污染物的排污总量超过许可总量的排污单位，在承担相应法律责任并完成整改前，不得作为排污权的受让方与其他排污单位进行交易。珠江三角洲地区作为国家大气污染联防联控重点区域，禁止作为受让方接受非重点区域的交易指标；鼓励大气污染联防联控的重点区域作为出让方将排污权交易到非重点区域。供水通道和水质超标的河段禁止作为受让方接纳其他流域的排污指标，鼓励向环境容量充裕的非敏感河段转移排污指标。

### （五）排污权有偿使用费的征缴。

一级市场排污权有偿使用费原则上以排污许可证确定的有效期为期限，一次性征收、一次性缴纳。对缴纳金额较大、一次性缴纳确有困难的排污单位，经相应的财政部门会同价格、环境保护主管部门批准，可分期缴纳。试点期间一级市场排污权初始分配暂不征收有偿使用费。

### （六）排污权交易价格。

二级市场交易价格原则上由市场供求关系确定。试点期间，省价格主管部门会同有关部门可根据污染治理平均成本、环境资源的稀缺程度以及经济发展水平等综合因素制定交易政府指导价格。

### （七）排污权有偿使用和交易资金管理。

各地政府通过一级、二级市场取得的排污权收益，按照政府非税收入管理，实行“收支两条线”，全额缴入国库，由各级环境保护行政主管部门负责征收，使用省级以上财政部门统一印制的票据，主要用于污染减排设施建设、污染源在线监控系统建设与运行管理、排污交易管理平台建设和管理、排污权回购与储备、排污权交易管理相关工作的费用等。具体管理办法由省财政部门会同发展改革、价格和环境保护主管部门制定。

现有排污单位通过二级市场交易获得的排污权收益，在扣除有关税费、交易费用后，为

排污单位所有。无偿取得排污权的排污单位应按交易当日的相应标准补缴排污权有偿使用费。

#### （八）交易平台。

纳入全省试点范围的排污权交易，统一在由南方联合产权交易中心依照有关法律法规和规范负责组建的交易平台上进行。经审核同意可扩大排污权交易试点范围的地区，当地有合法交易平台的，可以在当地的平台上进行交易；当地没有合法交易平台的，在省统一的平台上进行交易。

#### （九）排污权动态管理系统。

全省建立省级统一的排污权有偿使用和交易管理系统，各地主要污染物排污权动态信息在统一的系统下实行量化管理。

### 五、实施步骤

#### （一）前期工作阶段（2013年3月底前）。

建立省排污权有偿使用和交易试点工作协调机制；组织制定排污权有偿使用和交易实施方案、排污权有偿使用和交易管理办法、排污指标核定与分配办法、资金使用管理办法、价格管理办法等规范性文件；建立排污权交易平台和信息化管理系统，开展业务培训和宣传工作。

#### （二）正式启动阶段（2013年底以前）。

对纳入试点范围的现有排污单位重新核定二氧化硫（SO<sub>2</sub>）和化学需氧量（COD）排放指标，并通过换发排污许可证确认其初始排污权。新建、改建、扩建项目根据环评文件核定的排污量，通过二级市场交易取得相应的排污权指标，并作为该建设项目竣工验收和排污许可证发放的条件。

#### （三）深入开展阶段（2014年）。

对排污权有偿使用和交易试点工作进行评估，根据工作进展情况，调整完善相关制度体系。扩大试点对象范围，并逐步将其他主要污染物因子纳入试点。

#### （四）总结评估阶段（2015年底）。

组织专家对排污权有偿使用和交易的社会效益、经济效益和环境效益进行回顾性评价，对试点工作进行全面总结，进一步完善相关制度和规范，并使这项工作纳入法制化、规范化和日常化的轨道。

### 六、保障措施

（一）建立工作机制，加强组织领导。排污权有偿使用和交易是一项系统的改革创新，需要各地各有关部门密切配合。建立省排污权有偿使用和交易试点工作协调机制，由省环境保护厅、省财政厅牵头，省发展改革委、省经济和信息化委、省地税局、省物价局、省法制办、南方产权交易中心等部门和单位组成。各地级以上市和顺德区人民政府也要建立相应的协调机制。

（二）加快推进立法，强化制度保障。通过《广东省环境保护条例》的修订建立排污权有偿使用和交易基本法律制度，制定排污权有偿使用和交易管理办法、排污指标分配办法、排污权有偿使用和交易价格、资金管理辦法等一系列规范性文件，初步形成一套较完整的制

度体系。

(三) 加大财政支持力度，保障试点工作经费。积极争取将我省纳入国家排污权有偿使用和交易试点省份，争取国家财政经费支持。各地视当地财力实际情况为试点工作提供经费支持和保障。

(四) 加强政策研究，为试点工作提供技术支撑。排污权有偿使用和交易需要配套一系列的技术规范，在充分借鉴国内外成功经验的基础上，要调动各方面的科研力量，组织相关技术规范的研究，制定符合我省实际的排污指标分配、交易和风险评估等技术规范。

(五) 加大宣传力度，为试点工作提供舆论保障。排污权指标从无偿分配到有偿使用，从政府到企业都面临观念的转变，要大力宣传排污权有偿使用和交易的重大意义，开展相关培训工作，牢固树立环境资源价值理念，争取各方面的理解和支持。

## 七、部门分工

排污权有偿使用和交易试点工作建立省政府统一领导、省环境保护厅、省财政厅牵头负责，各有关部门积极配合的工作机制。各单位按职责分工如下：

省环境保护厅：负责组织开展排污权有偿使用和交易试点工作，争取环保部的支持将我省纳入国家试点；组织制定试点工作方案、排污权有偿使用和交易管理办法、排污权分配办法等规范性文件和技术规范；组织排污权有偿使用和交易信息管理系统开发。确定试点排污单位名单，组织各级环保主管部门依照职责范围开展对试点排污单位排污权的核定、有偿分配、二级市场交易及排污行为的监管等工作。

省财政厅：会同有关部门制定排污权有偿使用收费管理办法，争取财政部的支持将我省纳入国家试点，为试点工作提供资金保障。

省发展改革委：参与排污权有偿使用和交易制度的建立工作，在经济政策、项目安排、项目资金等方面为排污权交易试点工作提供支持和帮助。

省物价局：会同省财政厅、环境保护厅等有关部门制定排污权有偿使用和交易价格调控管理机制，构建反映环境资源稀缺程度、供求关系和污染治理成本的排污权价格体系。根据交易成本等因素研究制定交易收费标准。

省法制办：负责协助制定和完善排污权有偿使用和交易相关法律制度。

南方产权交易中心：负责建立全省统一的排污权交易平台，起草排污权交易规则、交易流程等规范性文件，在省环境保护厅的指导下建立登记结算系统并组织开展二级市场交易。

資料來源：廣東省人民政府網站

[http://www.gd.gov.cn/govpub/bmguifan/201302/t20130220\\_175060.htm](http://www.gd.gov.cn/govpub/bmguifan/201302/t20130220_175060.htm)