

上海市生态环境局文件

沪环规〔2023〕4号

上海市生态环境局关于印发《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》的通知

各区生态环境局、中国（上海）自由贸易试验区管理委员会保税区管理局、中国（上海）自由贸易试验区临港新片区管理委员会、各有关单位：

为推动高质量发展，进一步健全与生态环境质量持续改善相适应的建设项目新增主要污染物排放总量管理制度，结合本市实

际，我局制定了《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》，现印发给你们，请认真遵照执行。

上海市生态环境局

2023年5月29日

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

为持续改善本市生态环境质量，严控重点领域建设项目新增主要污染物排放总量（以下简称“新增总量”），合理高效配置环境资源，支持保障社会经济高质量发展，依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目环境保护管理条例》《排污许可管理条例》《上海市环境保护条例》等法律法规，坚持分类施策，强化责任落实，现就有关工作提出如下意见。

一、基本原则

（一）新增总量与环境质量挂钩。以生态环境质量总体持续改善为目标，优化建设项目新增总量的管理要求。根据生态环境质量情况确定建设项目新增总量的削减替代比例。对生态环境质量不达标地区，实施更为严格的总量控制措施。

（二）政府统筹与市场调节兼顾。建立本市主要污染物总量指标储备库，为建设项目新增总量提供削减替代来源。新增总量应优先在项目所在企业、行业内部或地区平衡，鼓励排污单位通过市场化的排污权交易方式依法取得新增总量指标。与国家和本市重大发展战略直接相关的重大项目，应实施最优可达技术并采

取最先进的污染防治措施，在严格审批的前提下，新增总量可在全市范围内平衡。

（三）总量指标与污染减排联动。严控重点领域建设项目新增总量，严格落实国家和本市主要污染物总量控制制度。结合本市污染减排要求，对不同行业、不同污染物分类提出新增总量的削减替代要求。以控制增量、削减存量为抓手，鼓励排污单位通过提升污染治理能力、关停并转、产业结构调整等措施挖掘减排潜力，为发展提供环境容量。

（四）总量核算与削减替代分列。对纳入主要污染物总量控制实施范围的建设项目应在环评文件总量控制章节中全口径核算主要污染物的排放总量。对纳入新增总量削减替代实施范围的建设项目，在报批环评文件时，应提交建设项目新增总量削减替代来源说明，明确削减替代措施及相应的减排量。削减替代措施应可落实、可检查、可考核。

（五）环评准入与排污许可衔接。各级生态环境部门应建立健全建设项目主要污染物总量控制台账。在审批建设项目环评文件时，对新增总量、减排量及削减替代来源进行审核，作为环评审批的依据之一。排污许可证持证单位获得或出让减排量的，生态环境部门应在核发（变更）排污许可证时审核相应削减替代措施的落实情况，并在排污许可证中予以载明。

二、实施范围

（一）建设项目主要污染物总量控制实施范围

编制环境影响报告书（表）的建设项目且涉及排放主要污染物的，应纳入建设项目主要污染物总量控制范围，并在建设项目环评文件总量控制章节中核算主要污染物的排放总量。主要污染物总量控制因子的范围如下：

1. 废气污染物：二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）、挥发性有机物（VOC_s）和颗粒物。

2. 废水污染物：化学需氧量（COD）、氨氮（NH₃-N）、总氮（TN）和总磷（TP）。

3. 重点重金属污染物：铅、汞、镉、铬和砷。

（二）建设项目新增总量的削减替代实施范围

对建设项目废气、废水或重点重金属污染物的新增总量分类实施削减替代，具体实施范围如下：

1. 废气污染物

“高耗能、高排放”项目（以下简称“两高”项目）以及纳入生态环境部办公厅《关于加强重点行业建设项目区域削减措施监督管理的通知》（环办环评〔2020〕36号）实施范围的建设项目，对新增的SO₂、NO_x、颗粒物和VOC_s实施总量削减替代。

涉及附件1所列范围的建设项目，对新增的NO_x和VOC_s实施总量削减替代。

2. 废水污染物

除城镇和工业污水处理厂、农村生活污水处理设施以外，向地表水体直接排放生产废水或生活污水（不含雨水、直流式冷却水、纳入上海化工区无机废水管网排放的废水）的建设项目，新增的 COD 和 $\text{NH}_3\text{-N}$ 实施总量削减替代，新增的 TN 和 TP 暂不实施总量削减替代。

3. 重点重金属污染物

涉及排放重点重金属污染物的重点行业建设项目，新增的铅、汞、镉、铬和砷实施总量削减替代。重点行业包括：重有色金属矿采选业（铜、铅锌、镍钴、锡、锑和汞矿采选）、重有色金属冶炼业（铜、铅锌、镍钴、锡、锑和汞冶炼）、铅蓄电池制造业、电镀行业、化学原料及化学制品制造业（电石法（聚）氯乙烯制造、铬盐制造、以工业固体废物为原料的锌无机化合物工业）、皮革鞣制加工业等 6 个行业。

三、实施要求

（一）建设项目主要污染物总量控制的核算要求

依据污染源源强核算技术指南、排污许可证申请与核发技术规范以及排放源统计调查产排污核算方法等有关技术规定，进一步规范本市建设项目环评文件主要污染物排放总量核算方法，作为本市建设项目环评审批中新增总量的管理依据，相关核算方法另行发布。

（二）新增总量的削减替代实施要求

对实施新增总量削减替代的建设项目，按照以下要求实施削减替代。“两高”项目以及纳入环办环评〔2020〕36号文实施范围的建设项目，还应另行编制新增主要污染物区域削减方案（格式文本见附件2）。

1. 新增废气主要污染物的建设项目

环境空气质量未达到国家环境空气质量标准的，“两高”项目以及纳入环办环评〔2020〕36号文实施范围的建设项目新增的SO₂、NO_x、颗粒物和VOC_s实施倍量削减替代，涉及附件1所列范围的建设项目新增的NO_x和VOC_s实施倍量削减替代，确保项目投产后区域环境空气质量有所改善。对照国家环境空气质量标准，若二氧化氮超标的，对应削减NO_x；若细颗粒物超标的，对应削减SO₂、NO_x、颗粒物和VOC_s；若臭氧超标的，对应削减NO_x和VOC_s。

环境空气质量达到国家环境空气质量标准的，新增的VOC_s实施倍量削减替代，新增的NO_x实施等量削减替代，确保项目投产后区域环境空气质量不恶化。

环境空气质量是否达标的判定依据以本市或项目所在区最新发布的生态环境状况公报为准。

2. 新增废水主要污染物的建设项目

新增的COD实施等量削减替代，新增的NH₃-N实施倍量削

减替代，确保项目投产后区域水环境质量不恶化。

3. 新增重点重金属污染物的建设项目

新增的铅、汞、镉、铬和砷实施等量削减替代，确保项目投产后区域内重点重金属污染物排放总量不增加。

4. 由政府统筹削减替代来源的建设项目范围

符合以下情形的建设项目，新增总量由政府（以生态环境部门为主）统筹削减替代来源，建设单位无需在报批环评文件时提交建设项目新增总量削减替代来源说明。生态环境部门应直接将新增总量纳入建设项目主要污染物总量控制台账。

（1）废气、废水污染物： SO_2 、颗粒物、 NO_x 、 VOC_s 和COD单项主要污染物的新增量小于0.1吨/年（含0.1吨/年）以及 $\text{NH}_3\text{-N}$ 的新增量小于0.01吨/年（含0.01吨/年）的建设项目。

（2）重点重金属污染物：在统筹区域环境质量改善目标和重金属环境风险防控水平、高标准落实重金属污染治理要求并严格审批前提下，对实施国家重大发展战略直接相关的重点项目；对利用涉重金属固体废物的重点行业建设项目，特别是以历史遗留涉重金属固体废物为原料的，还应满足利用固体废物种类、原料来源、建设地点、工艺设备和污染治理水平等必要条件并严格审批。

（3）本市现有燃油锅炉或窑炉实施清洁化提升改造（“油改气”或“油改电”）涉及的新增总量。

（三）新增总量的削减替代来源

1. 区域和行业管理要求

（1）废水、废气污染物的新增总量削减替代来源。原则上应在项目所在地区进行削减替代，位于上海化学工业区、中国（上海）自由贸易试验区临港新片区四至范围内的企业，废气、废水污染物的新增总量应分别在各自范围内进行削减替代。迁建项目（涉及跨区）的新增总量削减替代来源可通过原所在区指标转移获得。其中，缺额量应在迁入区进行削减替代，富余量应留在迁出区。

宝山钢铁股份有限公司、宝武碳材料科技有限公司、中国石化上海石油化工股份有限公司、中国石化高桥石油化工有限公司、上海电力股份公司、华能华东分公司、申能股份有限公司，废气、废水污染物的新增总量应分别在企业或行业内部进行削减替代。

由市政府确定的关系到国家和全市发展战略的重大项目，废气、废水污染物的新增总量应优先在项目所在企业、行业内部或地区平衡；对新增总量较大且确实难以在所在企业、行业内部或地区进行削减替代的，在落实污染减排措施并严格审批的前提下，削减替代来源可在全市范围内平衡。

（2）重点重金属污染物的新增总量削减替代来源。原则上优先来自同一重点行业内企业削减的重点重金属污染物排放量，

当同一重点行业内企业削减量无法满足时可从其他重点行业调剂。

2. 削减替代来源的获取途径

纳入新增总量削减替代实施范围的建设项目，应当采取必要的污染减排措施并取得相应的新增总量指标。在报批建设项目环评文件时，应当提交建设项目新增总量削减替代来源说明（格式文本见附件3）。削减替代来源的主要获取途径如下：

（1）重点工程减排形成的主要污染物减排量。新增能耗大于等于5万吨标准煤的“两高”项目，若新增总量削减替代来源涉及到重点工程减排量的，相应的重点工程减排量应在国家减排调度系统中予以扣减。

（2）未纳入重点工程减排范围的本市固定污染源管理库的企事业单位，通过调整产品结构、优化生产工艺、提升管理水平（含可定量核算验收的管理减排）、关停并转、污染治理设施提标改造、清洁能源替代、中水回用等方式取得的主要污染物减排量。

（3）通过排污权交易等其他方式依法获得的新增总量指标。

市生态环境局建立以上述3项削减替代来源为基础的本市主要污染物总量指标储备库，作为建设项目新增总量削减替代来源的核算基础。

3. 削减替代措施的时效要求

新增总量的削减替代来源原则上应来自同一国民经济和社会发展规划期内，环评评价基准年之后已完成的或规划完成的污染削减措施所形成的主要污染物减排量。规划完成的污染削减措施涉及跨下一个国民经济和社会发展规划期的，需向生态环境部门另行说明。

四、建设项目环评文件总量控制章节编制要求

（一）关于总量控制章节的编制要求

建设项目应按照“最高标准、最严要求、最好水平”设计生产工艺和污染治理设施，严格核算主要污染物排放总量。在编制环评文件总量控制章节时，应包括以下内容：

1. 简述国家和本市关于建设项目主要污染物总量控制的相关要求。

2. 明确建设项目排放的主要污染物总量控制因子，并全口径核算相应的排放总量。

3. 明确实施总量削减替代的新增总量以及削减替代比例，并核算所需的削减替代量。

4. 通过实施“以新带老”措施以减少主要污染物排放量的建设项目，应明确“以新带老”措施的具体内容、实施时间和预期减排量。

5. 实施新增总量削减替代的建设项目，应明确削减替代来

源。为本建设项目提供削减替代来源的，应明确削减措施、减排量、实施主体和实施时间。

6. 填写《建设项目新增总量削减替代指标统计表》（格式文本见附件4），核算建设项目预测新增量、“以新带老”减排量、新增总量、削减替代量、削减比例、削减替代来源以及完成时间。

（二）关于落实新增总量削减替代措施

为确保新增总量削减替代措施落实到位，为建设项目配套的“以新带老”措施以及总量削减替代措施应与该建设项目同步实施，并在该建设项目建成并实际排放主要污染物前（或核发（变更）排污许可证前）完成。未予以落实的，建设项目不予投入生产或使用（或核发（变更）排污许可证）。

五、其他

（一）本意见中涉及的废气和废水污染物的计量单位为“吨/年”。重点重金属污染物的计量单位为“千克/年”。

（二）本意见自2023年8月1日起施行，有效期五年。国家及本市对主要污染物总量控制有新规定的，从其规定。

- 附件：1. 实施废气主要污染物（NO_x、VOC_s）新增总量削减替代的建设项目范围
2. 新增主要污染物区域削减方案（格式文本）
3. 建设项目新增总量削减替代来源说明（格式文本）

4. 建设项目新增总量削减替代指标统计表（格式文本）

附件 1

实施废气主要污染物（NO_x、VOC_s）新增 总量削减替代的建设项目范围

序号	建设项目环评分类管理名录中对应的项目类别	实施范围
1	十四、纺织业	全部
2	十六、皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	全部
3	十七、木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	涉及表面涂装的、使用胶粘剂的
4	十八、家具制造业	涉及表面涂装的、使用胶粘剂的
5	十九、造纸和纸制品业	涉及印刷的、工业涂布的
6	二十、印刷和记录媒介复制业	全部
7	二十二、石油、煤炭及其他燃料加工业	全部
8	二十三、化学原料和化学制品制造业	全部
9	二十四、医药制造业	全部
10	二十五、化学纤维制造业	全部
11	二十六、橡胶和塑料制品业	全部
12	二十七、非金属矿物制品业	全部
13	二十八、黑色金属冶炼和压延加工业	全部
14	二十九、有色金属冶炼和压延加工业	全部
15	三十、金属制品业	涉及表面涂装的
16	三十一、通用设备制造业	涉及表面涂装的
17	三十二、专用设备制造业	涉及表面涂装的
18	三十三、汽车制造业	全部
19	三十四、铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	全部
20	三十五、电气机械和器材制造业	涉及表面涂装、工业涂布、表面清洗的
21	三十六、计算机、通信和其他电子设备制造业	全部
22	三十七、仪器仪表制造业	涉及表面涂装的
23	三十八、其他制造业	涉及表面涂装的
24	四十、金属制品、机械和设备修理业	涉及表面清洗、表面涂装的

注：1. 本表中的项目类别对应《〈建设项目环境影响评价分类管理名录〉上海市实施细化规定（2021年版）》（沪环规〔2021〕11号）附表中的项目类别。

2. 本表中所列建设项目不包括“两高”项目以及纳入环办环评〔2020〕36号文实施范围的建设项目。

附件 2

新增主要污染物区域削减方案（格式文本）

建设项目基本情况						
项目名称						
建设地点						
建设单位		统一社会信用代码				
联系人/联系方式		排污许可证（登记）编号				
项目类别		环评形式			<input type="checkbox"/> 报告书 <input type="checkbox"/> 报告表	
项目性质		<input type="checkbox"/> 新建（迁建） <input type="checkbox"/> 改建 <input type="checkbox"/> 扩建 <input type="checkbox"/> 技术改造			<input type="checkbox"/> “两高”项目 <input type="checkbox"/> 纳入环办环评〔2020〕36号文实施范围的建设项目	
建设内容及规模						
新增主要污染物削减替代情况						
主要污染物		新增总量	削减替代量	削减替代来源 (本区/跨区/本行业)	削减比例 (等量/倍量)	完成时间 (年/月)
废气 (吨/年)	二氧化硫					
	氮氧化物					
	挥发性有机物					
	颗粒物					
废水 (吨/年)	化学需氧量					
	氨氮					
重点 重金属 (千克/年)	铅					
	汞					
	镉					
	铬					
	砷					
削减替代来源 (可多选)		<input type="checkbox"/> 重点工程形成的减排量。 <input type="checkbox"/> 本市固定污染源管理库的企事业单位采取削减措施形成的减排量（未纳入重点工程减排范围）。 <input type="checkbox"/> 通过排污权交易等其他方式依法获得的新增总量指标。				

<p>削减措施 (可多选)</p>	<p><input type="checkbox"/> 污染治理设施提标改造。</p> <p><input type="checkbox"/> 关停并转。</p> <p><input type="checkbox"/> 清洁能源替代。</p> <p><input type="checkbox"/> 产业结构调整 (调整产品结构、优化生产工艺)。</p> <p><input type="checkbox"/> 提升管理水平 (可定量核算验收的管理减排)。</p> <p><input type="checkbox"/> 中水回用。</p> <p><input type="checkbox"/> 其他削减措施 (请说明):</p>
<p>附件</p>	<p>XX (建设项目名称) 区域削减方案编制说明</p>
<p>建设单位承诺 (盖章):</p> <p>我单位将积极落实控制主要污染物排放的主体责任, 推动区域削减方案的实施并承诺全部削减措施在本项目建成投产并实际排放污染物前 (或核发 (变更) 排污许可证前) 完成。在核发 (变更) 排污许可证时, 提供区域削减措施落实情况证明材料。在开展竣工环境保护验收时, 说明区域削减方案落实情况并上传至全国建设项目竣工环境保护验收信息系统。</p> <p>我单位承诺本项目区域削减方案中涉及的信息真实、准确。</p>	
<p>出让减排量的排污单位承诺 (盖章):</p> <p>我单位将积极落实实施削减措施的主体责任, 同意将采取削减措施后形成的减排量出让给本项目并承诺相关削减措施在本项目建成投产并实际排放污染物前 (或核发 (变更) 排污许可证前) 完成。削减措施完成后及时向生态环境部门报告减排量出让情况并在排污许可证中予以载明。</p> <p>我单位承诺本项目区域削减方案中涉及的信息真实、准确。</p>	<p>提供总量指标来源的地方政府 (街道、镇)、工业区或企业集团承诺 (盖章):</p> <p>同意为本项目提供总量指标来源。</p>

- 注: 1. 编制新增主要污染物区域削减方案的建设项目范围包括: “两高” 项目以及纳入环办环评 (2020) 36 号文实施范围的建设项目。
2. 建设地点应填写具体地址, 如上海市 XX 区 XX (街道/园区) XX 路 XX 号。
3. 本表中的项目类别对照沪环规 (2021) 11 号文附表中的项目类别填写。
4. 由实施削减措施或提供总量指标来源的责任主体分别在“出让减排量的排污单位”或“提供总量指标来源的地方政府 (街道、镇)、工业区或企业集团”处盖章。

XX（建设项目名称）区域削减方案编制说明

1. 区域削减措施基本情况

说明出让减排量的排污单位名称、统一社会信用代码、减排工程名称、建设地点、已取得的环评批复情况、排污许可证申领情况或排污登记情况等。涉及多个排污单位的，应逐一罗列说明。

涉及出让废气、废水减排量的排污单位，应说明是否与本项属于同一区级行政区或企业集团。涉及出让重点重金属减排量的排污单位，应说明是否与本项属于同一重点行业。

2. 区域削减措施内容及减排量核算

2.1 削减措施内容

简要说明出让减排量的排污单位现有生产情况，主要污染物排放情况，许可排放量等。详细说明削减措施的主要工程内容，以及减排的主要污染物种类及减排量等。

2.2 主要污染物减排量核算

根据本市建设项目主要污染物总量核算有关要求，说明主要污染物减排量的测算依据和测算方法（列明计算过程）。明确出让给本项目的减排量以及结余减排量。

3. 区域削减措施落实计划

详细说明削减措施的实施主体、实施计划、考核要求等。排污许可证持证单位获得或出让减排量的，应明确区域削减措施实施后的排污许可证管理要求。

附件 3

建设项目新增总量削减替代来源说明 (格式文本)

建设项目基本情况						
项目名称		建设单位				
建设地点		统一社会信用代码				
联系人/ 联系方式		排污许可证（登记）编号				
项目类别		环评形式	<input type="checkbox"/> 报告书 <input type="checkbox"/> 报告表			
项目性质	<input type="checkbox"/> 新建（迁建） <input type="checkbox"/> 改建 <input type="checkbox"/> 扩建 <input type="checkbox"/> 技术改造	编制区域削减方案	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否			
新增总量及削减替代情况（请逐一列明新增的主要污染物种类）						
主要污染物 (名称/单位)	预测新增 排放量	“以新带 老”减排量	新增总量	削减 替代量	削减比例 (等量/倍量)	完成时间 (年/月)
新增总量削减替代来源（请勾选，可多选）						
出让减排量的排 污单位名称			削减措施名称			
<input type="checkbox"/> 重点工程形成的减排量。 <input type="checkbox"/> 本市固定污染源管理库的企事业单位采取措施形成的减排量（未纳入重点工程减排范围）。 <input type="checkbox"/> 通过排污权交易等其他方式依法获得的新增总量指标。						
建设单位承诺（盖章）： 我单位承诺所填信息真实、准确，积极落实控制主要污染物排放的主体责任，推动削减措施在本项目建成并实际排放主要污染物前（或核发（变更）排污许可证前）完成。 日期：	出让减排量的排污单位承诺（盖章） 我单位同意将采取削减措施后形成的减排量出让给本项目，并承诺相关削减措施在本项目建成并实际排放主要污染物前（或核发（变更）排污许可证前）完成。 日期：		地方政府（街道、镇）、工业区或企业集团意见（盖章）： 同意为本项目提供总量指标来源。 日期：			

注：1. 本表中的项目类别对照沪环规〔2021〕11号文附表中的项目类别填写。

2. 建设地点应填写具体地址，如上海市 XX 区 XX（街道/园区）XX 路 XX 号。
3. “主要污染物”一栏应填写具体污染物的名称及单位（可加行），包括废气 | 氮氧化物、挥发性有机物、二氧化硫、颗粒物（吨/年），废水 | 化学需氧量、氨氮、总磷、总氮（吨/年），重点重金属 | 铅、汞、镉、铬、砷（千克/年）。
4. 新增总量 = 预测新增排放量 - “以新带老”减排量。
5. “两高”项目以及纳入环办环评〔2020〕36 号文实施范围的建设项目，需另附《新增主要污染物区域削减方案》。
6. 由实施削减措施或提供总量指标来源的责任主体分别在“出让减排量的排污单位”或“提供总量指标来源的地方政府（街道、镇）、工业区或企业集团”处盖章。

附件 4

建设项目新增总量削减替代指标统计表 (格式文本)

主要污染物名称		预测新增排放量①	“以新带老”减排量②	新增总量③	削减替代量	削减比例(等量/倍量)	削减替代来源
废气 (吨/年)	二氧化硫						
	氮氧化物						
	挥发性有机物						
	颗粒物						
废水 (吨/年)	化学需氧量						
	氨氮						
重点 重金属 (千克/年)	铅						
	汞						
	镉						
	铬						
	砷						

注:新增总量③ = 预测新增排放量① - “以新带老”减排量②

信息公开属性：主动公开

上海市生态环境局办公室

2023年5月30日印发
