

排污权交易：环保机制的大胆创新

■ 张贻旺

排污权交易是充分利用市场机制，对排污进行“总量控制”的策略，即无论排污权在排污者之间如何交易，区域内的排污总量不会增加，环境质量也不会恶化，是对环境保护机制的大胆创新。20世纪70年代以来，美国、德国、澳大利亚、英国等国家相继推广排污权交易政策，我国将其引入环保实践是最近十几年的事，天津、江苏、浙江、上海、山西、河南、广西等省市区先后进行了试点。

污染物控制策略的重大转变

我国目前的排污管理制度主要是排污收费、排污许可证和污染源限期治理等。由于实行对排污企业征收排污费的制度，客观上造成了“付费即可排污”的不合理状况。而且，现行排污费标准太低，不能准确反映污染治理成本。就超标排污处罚而言，我国仅在《大气污染防治法》中规定最高可处10万元罚款，且不能进行二次处罚。由此可见，排污企业只要缴纳排污费或超标排污罚款，就可获得事实上的排污权。排污许可证制度作为一项重要的污染行政许可，实际上已变成了纯粹的注册制度。对企业来说，其排污成本非常低或是零成本。以低成本取得排污权带来了三个后果：一是排污企业宁愿缴纳排污费而不愿意出钱治污。二是一些地方环保部门职责易位，从监管角色变成了单纯的排污费征收机

构。三是一些地方政府职责错位。由于相当比例的排污费已固化为地方财政收入，造成政府默许甚至鼓励企业排污的现象出现。

比较而言，排污权交易制度能够凭借市场手段使企业主动实现减少排污目标。政府核定区域内污染物总量后，排污权进入市场进行交易，减少排污的企业其节约的排污权可以在二级市场上买卖获利。这样，排污者在经济利益的驱动下就有了减少排污的积极性。

成功推行排污权交易所需的基本条件

我国在排污权交易实践中虽积累了一定经验，但效果还不尽如人意。究其原因，主要在于忽视了排污权交易的基本前提。排污权交易制度作为一项新的环保政策要得到切实有效的实施，至少要具备六个基本条件。

1. 树立新的环境资源理念。这是开展排污权交易的前提和基础。为此，一要树立科学的环境价值观。排污权交易是以环境资源商品化和价值化为基础的，而“环境资源无价或廉价”的旧观念严重阻碍着污染控制制度的实施。环境资源无价自然不存在排污权交易问题；环境资源廉价也使得排污权交易开展不起来，因为过低的价格不能刺激市场产生交易动机。二要树立与市场经济相适应的环境管

理观念。受传统计划经济观念的影响，我国现行环保立法在指导思想、原则确立、制度设计、体系构建和法律实施等方面，仍强调并习惯于以政府为主导，并大多采用命令式行政管理措施，而没有合理利用市场机制，这也不利于排污权交易市场的建立和完善。因此，要实行排污权交易，必须从过去强调用行政手段管理环境的传统观念中解放出来，树立重视运用经济手段新的环境管理观念。

2. 科学确定排污总量。控制排污总量，是排污权交易制度实施的关键。只有控制了环境容量的使用上限，才能使环境容量资源成为稀缺的经济物品，排污权也才可以作为商品在市场上进行交易。要科学地确定排污总量，必须综合分析一个区域几年甚至几十年的环境质量状况，准确把握特定污染物在该地域的迁移转化规律，在此基础上，分析当前的环境状况，同时考虑以后的经济发展对环境的影响以及人民群众对环境质量的需求。只有这样，才能保证最终确定的环境容量的科学性和客观性。

3. 合理确定排污权价格。作为经济人，企业是否愿意买卖排污权取决于交易后成本与收益的比较。如果企业卖出排污权的收益大于治理污染的成本，就会加大治污力度。如果排污权的价格低于治理污染的费用，企业自然会选择购买排污权。因此，排污权的定价必须具有约束性，否则达不

到保护环境的目的。从经济理论角度分析,排污权的最优定价,是企业购买排污权所获得的边际收益等于边际成本时的价格。在考虑排污权的定价时,重点要注意的是企业初次有偿获得排污权时的价格,即政府部门初次分配排污权时的卖出价格。只有这一价格具有约束性,排污权二次交易价格才具合理性。

4. 公平分配初始排污权。排污权初次分配如果失之公平,不仅无法达到控制污染的目的,还可能使一些企业冒险违规排污,加剧环境污染状况。要做到公平分配,必须采取有偿获得的方式。原因在于,排污权属于公共资源,企业对公共资源不能无偿使用,不然一边排污,一边通过出售排污权获利,就完全违背了“污染者付费”的原则。必须在有偿取得初始排污权的基础上,再通过排污权二级交易市场实现污染源之间排污权力的再分配。

5. 完善排污权交易市场。完备的市场是排污权交易的核心,关系着交易能否顺利进行。一个完备的市场,必须要有独立的市场主体、客体、中介机构,以及公开、公平、公正的交易规则。只有在完备的市场上,才有充分的竞争和众多的卖者、买者,排污权才能像其他商品一样被买入和卖出。

6. 确保政府监管的权威性。在排污权交易中,应充分尊重市场的主导地位,但这并不意味着可以放弃政府监管。因为排污权是一种特殊的商品,它的使用涉及到“环境”这一公共物品。政府拥有对环境容量资源的管理权是完全合理的。现实中,政府环保部门在排污权交易中起着十分关键的作用,离开了环保部门的监管,排污权交易就无法实施。监管包括两个方面,一是对各排污单位实际排污量的监测,二是对排污权交易过程的监督与管理。交易前的监测非常重要,如果

监测水平不高,不能准确反映排污的实际情况,即使排污权交易制度很好,也不可能取得实效。同时,排污权交易不可能完全由市场力量来支配,必须由环保部门做出公正的裁决。因此,环保部门的权威性会直接影响到排污权交易的效果。

创新环保机制的途径

1. 成立排污权交易机构。交易机构是介于政府与企业之间的中介联系组织,也是排污权进入二级市场的平台。排污权交易一级市场是政府与排污者之间的交易,形式为招标、拍卖、以固定价值出售、无偿划拨等,一般不需要固定的交易地点,交易时间由政府主管部门确定。二级市场则是排污者之间的交易场所,是实现排污权优化配置的关键环节,一般需要固定的场所、时间和交易方式等。交易所必须完全独立于政府之外,才能保证交易的公正性。

2. 制定排污权交易方案和规则。方案的制定必须科学,具有可操作性。在重大事项的处理方面需要体现公开、公平、公正的法律精神,同时要密切结合当地实际,分步实施,稳妥推进,不搞一刀切,反对华而不实,力戒形式主义。交易规则和纠纷裁决是排污权交易不可或缺的重要保障。由于排污权本质上是排污者对环境这种公共产品的使用权,因此,除了要建立一般市场的交易规则和纠纷裁决办法外,还要充分考虑如何防止“地下交易”等非法行为的发生。

3. 颁布排污权交易法律。要切实解决目前实施排污权交易的法律依据和规范缺失问题,通过法律进一步明确排污权有偿原则;确立政府实施“总量控制”污染管理策略的法律地位;通过立法确立市场交易规则。同时要

加快排污权交易市场的建立和完善。在一级市场上,除了通过立法明确排污权有偿取得外,要探索适合我国国情的排污权一级市场交易形式,改变无偿分配或行政授予的做法,采用招标、拍卖或其他市场化方式将排污权卖给企业。在二级市场上,要通过立法等手段,有效制止滥用和非法转让排污权,杜绝蓄意囤积居奇等扰乱市场的买卖行为,对超标排污进行严厉处罚,通过这些措施确保排污权在二级市场上能够正常交易。此外,政府还可通过建立相关的信息网络系统,为交易各方提供必要的市场供求信息,提高交易透明度,降低排污权交易费用。

4. 制定完善调控政策。要利用税收、信贷等手段对排污权市场进行必要的宏观调控,对积极减少排放和出售排污权的企业从资金、税收、技术等方面予以扶持。还要对排污权交易给予一定的税收优惠政策,以鼓励企业参与排污权交易。要将排污权作为资产列入企业资产负债表,纳入企业财务核算。排污企业破产或被兼并,政府应该鼓励排污权作为企业资产进入破产或兼并程序。

5. 提高排污费标准。改变违法成本低于守法或治理成本状况,推动企业积极参与排污权交易。对于在区域环境容量范围内的排污,要提高排污费征收标准,至少使其不低于排污权交易价格。进一步明确“总量控制”的管理策略,严格禁止企业超过区域环境容量的排污行为。企业要多排污,必须到二级市场上去购买排污权。

6. 加强监察监测能力。政府部门要不断加强环境标准、监测和执法等能力建设,做好各项基础工作,为排污权交易全面开展打下良好的工作基础。■

(作者单位:湖南省财政厅)

责任编辑 韩璐