

Analysis of the Pollutant Emission Right Trading System: Take Chongqing Pollutant Emission Right Trading Center as an Instance

Benhou Zhan

School of Resources and Environmental Management, Guizhou University of Finance and Economics, Guiyang
Email: zhanbenhou@163.com

Received: Jul. 10th, 2012; revised: Jul. 11th, 2012; accepted: Jul. 16th, 2012

Abstract: This paper elaborates the definition, theoretical basis and background of the pollutant emission right trading system. Analysis of the reality problem faced by Chongqing pollutant emission right trading center in the process of implementation. Finally, put forward some countermeasures and policy suggestion to perfect Chongqing pollutant emission right trading system.

Keywords: The Pollutant Emission Right Trading System; Implementation; Economic Growth; Chongqing

浅析环境政策工具之排污权交易制度：以重庆排污权 交易中心为例

占本厚

贵州财经大学资源与环境管理学院，贵阳
Email: zhanbenhou@163.com

收稿日期：2012年7月10日；修回日期：2012年7月11日；录用日期：2012年7月16日

摘要：本文首先阐述了排污权交易制度的定义以及理论基础和产生的背景。在借鉴国外排污权交易制度实施的基础上，分析了重庆排污权交易中心在实施排污权交易制度过程中所面对的现实问题。最后，提出了完善重庆排污权交易制度的对策和建议。

关键词：排污权交易制度；实施；经济增长；重庆

1. 排污权交易制度概述

所谓排污权交易是指在污染物排放总量控制指标确定的条件下，利用市场机制，建立合法的污染物排放权利即排污权，并允许这种权利像商品那样被买入和卖出，以此来进行污染物的排放控制，从而达到减少排放量、保护环境的目的。它是政府用法律制度将环境使用这一经济权利与市场交易机制相结合，使政府这有形之手和市场这只无形之手紧密结合来控制环境污染的一种较为有效的手段。市场交易使排

污权从治理成本低的污染者流向治理成本高的污染者，这就迫使污染者为追求盈利而降低治理成本，进而设法减少污染。

排污权交易制度的意义在于它可使企业为自身的利益提高治污的积极性，使污染总量控制目标真正得以实现。这样，治污就从政府的强制行为变为企业自觉的市场行为，其交易也从政府与企业行政交易变成市场的经济交易。

2. 排污权交易制度产生的背景

环境作为一种公共产品，具有非竞争性和非排他性两个特点，非竞争性是指不会因为消费人数的增加而引起生产成本的增加，即消费者人数的增加所引起的社会边际成本等于零，而非排他性则是指产品一旦提供，就不能排除社会中的任何一个人免费享受它所带来的利益。环境问题的非竞争性和非排他性说明，环境这种公共产品无法通过等价交换的机制在生产者和消费者之间建立联系，如采用市场资源配置的方式进行环境供应，就会产生市场失灵，这是在经济发展中产生环境污染问题的根本原因。市场失灵是指由于一定的因素使市场在资源配置方面呈现出低效率运行的一种非理想状态，也就是市场发挥作用的条件不具备或者不完全而造成的市场机制不能自我调节的情形。当市场失灵时，人们就开始寻求新的思路。在这种情况下，科斯定理下的排污权交易制度孕育而生，1960年科斯他在论文《社会成本问题》论述道：只要能把环境污染外部效应的影响作为一种财产权确定明晰，在交易费用为0的情况下，其外部性可以通过当事人之间的自愿交易达到内部化。在资源的产权有保障的前提下，无论谁拥有产权，只要产权是明晰的，都存在着向分配最优点移动的自然趋势，排污者与该污染的受害者谈判，通过贿赂或补偿来自行解决污染问题。排污交易制度就是从这样的思路中发展起来的。它将市场机制引入了环境资源配置和生态环境保护中，使排污指标在经济主体间进行自主交易与合理配额，有利于污染源合理布局和资源的优化配置^[1]。

3. 排污权交易制度国外的实施与成效

3.1. 德国的排污权交易制度及其实施

2002年初德国法律规定实施碳排放权交易制度。当时德国环保局组建专门管理机构，对企业机器设备进行全面调查，研究建立与排放权交易相关的法律事宜。目前已形成了较全面的法律体系和管理制度，这些法规包括排污权取得、交易许可、收费标准等。同时还建立了管理排放权交易事务的专门机构，负责发放排放许可证、核实企业报送的排放申请报告、以账户形式对每个企业进行登记、与欧盟和联合国进行合作等事宜。这些奠定了排放权交易在德国的法律地位。

根据《京都议定书》和相关法规要求，在参与企业的选择上，德国对国内所有二氧化碳排放的机器设备进行调查，对于排放量达到一定数量以上的设备，企业要在与联邦环保局达成自愿协议的基础上，经审核方可取得一定的污染排放权并可进行交易。在2002~2003年期间，德国共调查了3909家企业，其中1849家企业经审查参与了2005~2007年排放权交易。同时严格规范排放权交易的申报程序，在申报过程中。生产企业要按其归属逐级申报。联邦政府环保部门是唯一受理并分配排放权的部门。权利的高度集中有利于排污权的管理。

3.2. 美国的排污权交易制度及实施

美国最初有关限制污染排放量的法律主要集中在技术方面，要求企业用最佳实用技术来控制污染物的排放。这种技术性的规定很少考虑限制排放的成本，而且是根据每一种污染物的特点专门制定，结果是执行成本过高，从而使法律难以贯彻。经过实践探索，美国又制定了在总量控制下对个别排污企业灵活调整、变通的政策。这一政策最初只限于同一企业内不同排污口之间的调整，只要总量不增加，某一排污口多排一点或少排一点是容许的。后来，随着总量控制的范围不断扩大，又制定了允许在同一区域内不同工厂之间调整的政策。经过政府多年的努力。成效一直不尽如人意。到20世纪70年代末，美国环保局局长威廉·K·赖利指出“到了考虑运用市场激励来防止污染的时候了”。在此基础上产生了排污权交易的构想，并作为一种正式制度加以实施。美国1977年通过并于1990年修改的《清洁空气法》中鼓励公司参与市场买卖污染权。为了贯彻这一法律建立了排污权交易制度，并首先在控制二氧化硫排放方面实施排污权交易，取得了成功。

4. 实施排污权交易制度在重庆排污权交易中心遇到的现实问题

4.1. 经济增长与总量控制的矛盾突出

由于目前我国对地方政府的主要考核指标仍然是GDP，这就导致地方上片面追求经济发展的粗放型经济增长方式仍未从根本上得到改变，造成了经济增长与总量控制的尖锐矛盾，使得排污总量的确定成为

排污权交易的难点，重庆总量控制的底线不断被突破，使得整个排污权交易体系非常脆弱。重庆的十大民生工程堪称中国民生工程的楷模，但这背后是需要强大的经济增长做支撑的。所以，重庆的经济增长是必须的，如果把总量定的很低势必阻碍经济的发展。在目前的情形下经济增长是压倒一切的大问题，这就导致了经济增长与总量控制的矛盾突出。

4.2. 惜卖排污权是排污权交易中最常见的问题

每个行政区域的环境总量指标是有限的，上新建项目均需要排污权，如果卖出去，就意味着这一区域将被环境所困，没有了发展的权利，这是一个非常严峻的问题。所以，很多地方为了将来能够发展，为了随时能够上新的项目，出现了卖家惜卖的情况。

为避免因卖家“惜卖”而造成排污权交易中心形同虚设的局面，重庆排污权交易中心拟从两方面入手破解卖家惜卖、有价无市的难题。一方面是将通过政府回购或强制收回部分排污单位因产业结构调整、技术进步及其他因关闭、停产、转产、迁出而腾出的排污权等方式，建立排污权储备。这样，在企业惜售时，排污权交易中心就可将储备下来的指标挂牌卖出，激活市场买卖。另一方面，企业自购买排放指标后3年内仍没有开工建设的，将排放指标搁置3年未售，政府有权按不高于其购买价收回排放指标。

4.3. 交易过程中带有浓厚的政府色彩，并未真正发挥市场机制的作用

如2009年12月底，重庆首个排污权交易平台——重庆环境资源交易中心挂牌成立。我市凡是要新增主要污染物排放的新建、改建、扩建和技术改造的工业建设项目，必须通过购买排污权交易，取得排污指标后，方可获得环评审批才能开工。由于每年的指标数量是一定的，就有可能出现一些企业用完了自己的指标后，需要购买新的指标，但是当年的排污指标已经卖完了的情况，这种情况下该企业只能向其他拥有指标的企业购买指标。价格也是由交易中心定制。

排污权交易这种市场模式，在重庆带有浓重的政府色彩。交易在政府制定的平台上进行，购买者只能购买经过核定的排污权量，一家企业的卖出量不一定能与另一家企业的购买量相匹配，而交易中心本身也

承担了政府职能部门的作用。现在的试点严格来说是交换不是交易，交易要1万个买主和卖主形成均衡价格，而交换是两者之间的价格，是政府指导价。整个交易过程都充斥着政府这只有形的手。政府的干预应当是适度的、有限的，必须尊重交易双方当事人的意愿自由和平等地位^[2]。

4.4. 排污权初始分配存在障碍

排污总量确定后，如何公平公正地分配给企业也是重庆排污权交易中心所面临的难题。目前存在着排污权初始分配在新建污染企业和已建污染企业之间的不公平。如果排污权是无偿由政府在企业之间进行分配，那么对于已建企业曾经的有偿取得则显得十分不公平，政府也减少了一笔财政收入，如果排污权由政府有偿分配，那么是通过拍卖方式还是通过政府定价也值得研究，前者可能导致大企业操纵市场，囤积居奇；后者可能导致政府或政府部门操作价格，滋生腐败，打击准备减少排污的企业的积极性。

4.5. 有关排污权交易的政策和法律滞后，缺乏完整的、可操作性强的法律

目前只形成了防治污染的几部法规，如《大气污染防治法》、《水污染防治法》，缺乏完善的法律体系来保障排污权交易的实施。现有法规对排污总量控制及排污许可证制度做了相应的规定，但并没有对与法规相配套的排污权交易制度做出严格的规定。所以，我国排污权交易缺乏规范、可操作性强的法律。排污权交易的实施是一个系统工程，它涉及到大量的立法工作，需要环保和立法部门进行协调。从选定污染控制项目、确定污染排放总量、许可证的发放等都需要完善的法律来保证。重庆排污权交易制度的完善路程还很遥远。

5. 为完善重庆排污权交易制度提出如下建议

5.1. 发展和完善总量控制制度

首先，对重庆地区的不同功能区域进行划分，在确定控制指标的前提下，确定总量控制的目标值。不过，目标值的选择应以污染因子年均值作为目标浓度。其次，调研气象资料，建立污染源现状数据库，

然后确定允许的排放量。第三，确立尚存容量和需要削减的排污量。最后，建立动态系统对排放总量进行实时监控。总量控制是一个系统工程，它需要多部门参与合作。

5.2. 进行技术与制度创新，降低排污权交易成本

排污权交易中存在信息收集、谈判费用等各种交易成本，这在一定程度上会抵消企业参与交易获得的节约污染治理成本的收益，使交易变得无利可图。所以应采用新技术，设立排污权交易中介机构，提供交易信息、办理排污权储存和借贷服务等。同时进行制度创新，政府应提供免费信息服务，适当减免监督与执行的费用；建立相应的激励机制，对积极减排、积极出售排污权的企业从资金、税收、技术等方面予以支持；鼓励排污权作为企业资产进入破产或兼并程序等。

5.3. 建立有效的监管与市场规范

排污权是法权，是制度规则，需要法律的明确和保护：一方面，对企业是否遵守排污的规定和交易行为予以监督，违反者予以严惩；另一方面，必须规范排污权交易市场，以降低交易成本，提高交易的效率，保护交易者的合法权益。提高这两方面的有效性关键在于两点，一是健全法律，一是不断提高监测技术，二者相辅相成，法律是前提，技术的改进则是法律实施的物质保证。培育排污权交易市场，提供市场服务信息，调节不合理的价格交易制度，维护市场秩序，在创造市场交易机制和弥补市场失灵方面发挥积极作用，促进外部性内部化。具体制度可以通过环境统计体系，实施污染减排台帐管理，全面掌握污染源的排放情况；依托监测监察体系，对全市重点污染源安装在线监测设备与环保部门联网，进行动态监测并及时记录污染源排放情况；通过实施考核体系，对在污染物总量减排工作中做出突出贡献的单位和个人予以表彰和奖励；对未完成污染物总量减排年度任务的主要负责人实行“一票否决”，并启动问责程序^[3]。

5.4. 实现排污权初次分配有偿化

有偿分配方式能筛选出治污效率高的企业享受排污权，促使环境容量这一宝贵资源得到合理使用，促进产业结构的调整和清洁生产的普及，并推动上下

游地区环境资源补偿机制的建立，更有利于环境总体治理。在我国，环境对污染容纳能力的有限性、总量控制任务的艰巨性，加上污染源复杂众多，排污指标注定十分紧缺。所以，建议国内排污权交易推行伊始，就要做到污染控制总量指标初次分配的有偿化，以充分体现“污染者付费原则”。

5.5. 排污权交易制度法制化

制定和出台相关法律法规。排污权交易是建立在市场经济体制和将环境容量作为一种资源管理基础上的，只有具备了完善的排污权交易和配套制度的法律法规，才能确保排污权的合法性、排污权分配的公平性及排污权交易的合法化，保障企业在排污权交易市场中自由买卖、信息共享，促进市场中的公平竞争。但目前，法制体系和信用体制却不够健全。因此，建议政府将排污权交易制度写入环境法，以法律形式明确环境是可利用的资源，同时由相应的地方政府或环保部门自行制定具体操作细则，有力地促进污染物排放总量控制工作和环境质量的改善。推进排污权交易法制建设，目前我国关于排污权交易的立法来看，对于总量控制和排污许可证制度，国家虽有部分法律和法规，但有的不具体，有的不全面，有的缺乏配套法规、规章，尤其是直接规定该交易行为的法律法规尚是空白。根据我国立法的有关规定，可以先制定地方性法规和规章，为排污权交易提供初步的法律依据，为全国性立法进行探索。

6. 结论

重庆自 2009 年 12 月底开展主要污染物排放权交易试点以来，重庆市已累计完成主要污染物排放权交易 260 余次，成交金额 3059 万元。在排污权交易中，重庆市率先在全国实现了“网络电子竞价”，既保证交易的公平、公开、公正，又降低了政府的运行成本和风险。重庆实施的排污权交易活动在取得了一定成绩的同时也暴露出不少的问题。及时全面深入地分析和总结实践中的经验和教训，有利于针对存在的问题，加强重庆的相关立法，完善排污权交易法律制度，促进重庆排污权交易的进一步实施。任何一项政策的实施都需要有一个过程，都是在实践中逐步改进及完善的。相信排污权交易会环境保护道路进一步发挥其积极作用。

参考文献 (References)

- [1] 赵一帆. 浅析科斯定理与排污权交易制度[J]. 金卡工程·经济与法, 2009, 10: 124-125.
- [2] 彭本利, 李爱年. 对我国排污权交易制度的评价研究[J]. 安徽农学, 2012, 40(5): 2942-2944.
- [3] 罗丽, 姚志伟. 论政府在排污权交易市场中的定位[J]. 北京理工大学学报: 社会科学版, 2011, 1: 88-93.