

论我国排污权交易制度的困境与出路

李刚

西北政法大学 710061

[摘要] 排污权交易在我国已经试点20多年了，其对环境质量的改善在各试点地区已逐步显现。但我国排污权交易制度却至今未能完整构建起来，这与缺少统一完善的法律体系、区域环境容量难以测定与初始分配方式有待商榷等问题是分不开的。我国排污权交易制度的发展要突破现有困境，需要立足本国国情，从排污权立法、市场构建、总量控制、公众参与等几个方面去考察。

[关键词] 排污权交易；实践问题；解决措施

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.12.713

一、排污权交易制度概述

（一）排污权交易制度的概念

“我国当前的环境形势可以概括为：局部有所改善、总体尚未遏制、形势依然严峻、压力继续加大。^[1]”节污减排依旧是我国当前及今后的一个重要任务，而排污权交易制度则是贯彻实施可持续发展原则，构建美丽中国的具体措施。“排污权即排放污染物的权利，它是派生于环境权的一种权利，是指权利主体按照自己所拥有的排污指标向环境排放污染物的权利。^[2]”在我国，排污者的排污权是环境保护部门根据当地的污染物排放标准来确定其排污份额，并将这些排污份额以许可证的方式分发给各企业单位，其就获得了与排污许可证上规定的种类、数量、浓度等相符合的排污指标。排污权交易是一种以市场为基础的经济政策和经济刺激手段，排污权的卖方由于减排而剩余排污权，出售剩余排污权获得的经济利益是市场对有利于环境的外部经济性的补偿；无法减排或不愿减排的企业购买的排污权支出的费用是为其外部不经济性而付出的代价。^[3]至此，我们可以将排污权交易制度概括为：排污主体在环保部门统一监督管理下，以其获得的排污指标为标的所进行的交易，来达到环境容量资源的有效配置相关制度。

（二）排污权交易制度的功能

1. 节省治污费用及提高资源配置效率

政府以发放许可证的方式将排污指标分配给各排污单位，但部分企业因生产工艺技术落后或扩大生产等因素，导致获得的排污指标不能满足其实际需要，此时其需要在改进技术与从市场购买指标之间做一个选择。若治污费用高于排污指标交易价格，企业可选择购买排污指标供己生产；反之，企业可将排污指标进行出售。若是没有排污权交易市场，企业仅能选择以高额的治污费用满足当地的污染物总量控制要求，而治污成本更低的企业也将得不到额外的减排收益。

2. 提高节污减排技术及改善环境质量

排污权交易机制允许企业在政府部门的监督管理下，进行排污指标的有偿转让，此时企业既可以通过自身减排来获得利益，也可以通过在市场上购买排污指标获得利益。排污

企业若想获得额外效益，可通过改进自身技术以达到节余排污指标。而企业想要购买更好的节污减排设备，必然会刺激上游设备制造商研发更先进的设备，以此来带动整个行业节污减排技术的提高。而随着节污减排技术不断提高，环境中排放的污染物就将不断减少。

二、我国排污权交易试点中的困境

我国引入排污权交易制度已经近三十年了，并且在多个省市进行了试点工作，但我国至今却仍未能建立起统一的排污权交易制度体系，这与我国排污权交易在实践中遇到下列问题息息相关。

（一）排污权交易的相关法律体系不完善

我国当前的排污权交易工作陷入停滞，很大程度上是因为缺少完善的法律法规所造成的。现行的《大气污染防治法》、《水污染防治法》等法律尽管已经提出了排污总量控制及排污许可证制度，各试点地区也先后进行了不同程度的排污权交易实践工作，但国家层面的排污权交易法律法规的缺失依然是阻挡我国排污权交易向前发展的障碍。

（二）排污总量控制存在困难

排污总量是区域内排污权交易的上限，这就要求污染物的排放不能超过区域内环境的自净能力（环境容量）。若是测算出的数据高了，会对环境造成巨大的损害；反之，会阻碍当地发展。因此，环境行政管理机构如何通过科学技术手段精准的测算出区域内环境容许的最大排放量是目前必须要解决的问题。

（三）排污权初始分配存在障碍

在污染物排放总量确定后，环境保护行政部门如何公平合理分配排污指标？目前最主要的分配方式是无偿分配和有偿分配，如果采取无偿分配的方式，那对于之后有偿获得排污指标的新建企业是否就会显得不公平？如果采取有偿分配的方式，那应该采用公开拍卖还是政府定价？若采用公开拍卖则可能会导致经济实力雄厚的大企业垄断排污指标，进而操纵市场。采用政府定价可能会导致不能及时反映出市场供求状况，引发市场风险。

（四）排放监测和监管能力不足

“从市场的角度来看，我国的排污权交易形式过于简

单, 并缺少有效的监控, 即对排污指标缺乏审核、对交易后的执行情况缺乏监督以及对总排污指标缺乏调控等。^[6]”当前, 计量基础薄弱、监管能力不足等问题使环保部门难以准确、及时的掌握排污单位的真实排污数据, 对企业间进行排污权交易情况的后续跟踪调查难以全面、高效的开展。

(五) 排污权交易市场交易规模小

当前, 一级市场主导了我国大部分排污权交易试点地区, 二级市场用来交易的排污指标明显不足, 导致了二级市场不活跃, 交易规模小。主要是一些企业将排污指标作为企业生产必需的生产要素, 不愿意将其出售; 或是企业通过技术改造获得多余的排污指标更乐意将其作为储备资源, 这些都导致了二级市场交易规模小、交易次数少。

三、我国排污权交易制度的完善路径

环境问题仅靠政府的强制干预是得不到解决的, 其必须引入市场机制来解决。而排污权交易制度就是当下运用市场经济的手段来解决污染物的排放问题的一个恰当的措施。面对试点中遇到的诸多问题, 可以从以下几个方面完善我国排污权交易制度。

(一) 完善相关法律法规

尽快建立国家层面的排污权交易制度的法律规范有利于确立地方排污权交易相关法规规章的合法性。笔者认为, 首先, 应明确排污权交易的法律地位。可以通过专门性立法的形式, 由全国人大常委会立法通过《排污权交易法》, 统筹兼顾各地实际情况, 统一排污权交易的规划、标准、分配与监测等机制, 为建设全国性的排污权交易市场提供法律依据; 其次, 可以适当的提升地方性立法的层级及其效力。

(二) 建立成熟的市场机制

对于排污权交易的一级市场, 首先, 应准确计量排污权总量。通过完善与环境资源有关的产权交易的相关法律, 从法律上确定政府分配环境容量资源的合法性。其次, 应对排污权进行初始分配, 各省可根据其实际情况来决定是有偿分配还是无偿分配, 或是有偿分配与无偿分配同时进行。对于排污权交易的二级市场, 首先, 应确定排污权交易的主体和客体。我国可以适当扩充排污权交易的主体与客体, 例如将环境保护组织与投资者纳入; 在客体上也可以逐步纳入其他污染物排放的交易。其次, 应确定排污权的空间交易范围与时间交易范围, 使排污权交易规范化运行。再次, 应加快建立排污权交易平台, 使得企业更方便获取交易信息, 节省交易成本。最后, 使用多种手段来激发二级市场活力。

(三) 科学核定区域内排污总量和容许排出量

总量控制通常可以分为容量总量控制与目标总量控制, 容量总量控制是“根据当地的实际环境容量来确定污染物排放总量控制指标的一种总量控制方法。^[7]”它意味着, 污染物排放总量的确定是以某一区域内的环境容量为基础的。容量总量控制是符合生态规律的, 但由于其工程的复杂艰巨导

致其难以准确测定。对目标总量控制来说, 它是以区域内现有污染物的排放总量为基准, 凭借原有控制方法, 保持区域内大部分地区现有环境质量, 而通过限制区域内重点污染源来提高污染严重区域内的环境质量, 并依据区域内近期的可行条件来确定控制总量。“结合我国当前的技术水平, 目标总量控制无疑更为可行。其主要是环保部门总结多年管理经验, 并经模拟实验所得出的数据。^[8]”

(四) 规范排污权初始分配

“现有规范性法律文件将大气污染物和水污染物一并纳入统一排污权交易规则是不正确的。空气污染物的流动性与扩散性的特点, 使其可在较大区域内进行空气污染物的排污权的初始分配; 水污染物由于其自身的特点, 只能依流域及一定流域内进行水污染物排污权的初始分配。^[9]”故环境保护行政主管部门应该区分大气污染物和水污染物, 设置不同的分配规则。笔者认为, 在排污权的初始分配上可以学习美国的经验, 以一种分配方式为主, 多种分配方式为辅的分配规则。即以无偿分配为主, 辅之以拍卖和奖励的方式。

(五) 实现排污权交易的公众参与

“公众参与原则是指生态环境的保护和自然资源的合理开发利用, 必须依靠社会公众的广泛参与。^[10]”排污权交易所涉及的主体、客体、内容都非常广泛, 并且其具体实施过程中关于排污总量的确定、排污指标的初始分配、相关法律法规的制定等问题所涉范围广泛且复杂, 这就决定了排污权交易制度的构建仅靠环保部门是难以胜任的, 必须要有社会公众的广泛参与。排污权交易制度的根本目的就是保护环境, 这与我国全体公民的利益是一致的, 因此将社会公众纳入到排污权交易制度的构建中是非常必要的。

参考文献

- [1] 中国工程院, 环境保护部. 中国环境宏观战略研究(综合报告卷上册)[M]. 中国环境科学出版社, 2011: 65.
- [2] 陈凌. 排污权理论及其立法思考[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2002(02): 26.
- [3] 蔡守秋, 张建伟. 论排污权交易的法律问题[J]. 河南大学学报, 2003(05): 99.
- [4] 李雯. 我国排污权交易制度研究[M]. 河南大学, 2011: 36-37.
- [5] 王春磊. 污染物总量控制制度实施中的若干问题研究[J]. 政治与法律, 2016(12): 67.
- [6] 王小军. 美国排污权交易实践对我国的启示[J]. 科技进步与对策, 2008(05): 144.
- [7] 王清军. 排污权初始分配的法律调控[M]. 武汉大学, 2011: 195.
- [8] 李永宁, 李集合, 韩利琳. 环境资源法学[M]. 中国政法大学出版社, 2016: 79.