

完善排污权有偿使用和交易政策的探讨

金浩波

(江苏省环境监测中心, 江苏 南京 210036)

摘要:中国开展排污权有偿使用和交易试点以来,经过各试点地区的积极探索取得了实质性进展,环境容量的资源意识不断得到提升,部分地区已经初步建立了排污指标有偿使用和交易机制。由于此项工作尚处于起步和探索阶段,仍存在政策和法律滞后、与其他政策关联不足、试点范围局限等问题。提出从完善立法、加强政策关联、注重政策公平以及扩大试点范围等推进排污权有偿使用和交易的工作思路。

关键词:排污权交易; 总量控制; 问题; 对策

中图分类号:X021

文献标识码:C

文章编号:1674-6732(2011)-03-0054-03

Discussion of Compensated Use and Trade Policies of Perfecting the Emission Permit

JIN Hao-bo

(Jiangsu Provincial Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

ABSTRACT: The compensated use and trade policies of the emission permit have achieved substantial progress through the active exploration in the pilot areas in China. The resources consciousness of environmental capacity has been enhanced and the mechanism of compensated use and trade of the emission index has been initially established in some areas. As the project is at the initial and exploration stage, there are still some problems, such as the delayed policies and laws, lack of the compatibility with other policies and the limited scope of pilot areas, etc. The work ideas of perfecting legislation, strengthening the policy relevance, emphasizing the policy fair and expanding the pilot areas will be put forward.

KEY WORDS: emission permit trade; total load control; issue; countermeasure

0 引言

随着中国社会主义市场经济体制的建立,市场机制在国民经济和社会发展中逐渐起着支配性的作用,越来越倾向于用经济手段来配置资源。环境容量资源作为一种公共、有限的资源,也越来越为人们所认识和重视。对于环境容量资源的初始分配,以往主要是采用行政手段无偿配置,这种方式的直接负面效果是企业缺乏减少排污量的内在动力,这与市场经济的平等公平原则和等价有偿原则是不相符合的。实行排污指标有偿取得政策后,排污者取得排污权必须支付相应的代价,从而抑制其滥占排污权的行为;对于其他生产者来说,在同样条件下就有机会获得排污许可;对于公众来说,政府把排污许可的收入用于环境保护,环境损失得到了弥补,有限的环境容量资源得到合理使用和补偿,促进了环境质量的改善。因此,必须改革现行排污权初始分配机制,建立与社会主义市场经济相适应的公平、有偿的

排污权初始分配和交易机制。

近年来,国家在江苏等7个省(市)开展了排污权有偿使用和交易试点,各地在排污权有偿使用和交易制度的建立、环境资源价格的研究、信息平台建设以及机构建设和资金保障等方面开展了有益的探索。同时,各地在法规的制定及政策的实施过程中也都遇到一些困惑,亟须在今后的工作中深入研究、解决、完善。

1 建立排污权有偿使用制度的意义

1.1 有利于污染物总量控制

中国现行的排污费收费标准偏低,对超标排

收稿日期:2011-04-07;修订日期:2011-04-15

作者简介:金浩波(1960—),男,高级工程师,大专,从事环境监测与管理,江苏省太湖流域水污染物排污权有偿使用和交易试点工作。

放甚至无证排污处罚轻,违法成本过低使得排污企业宁愿缴纳超标排污费也不愿对污染治理设施进行有效维护和运行管理。开展排污权有偿使用和交易将有助于优化环境资源配置,建立企业珍惜环境资源、减少污染物排放的内在约束和激励机制^[1]。在排污权有偿使用和交易制度中,可用排污许可证管理制度来实现污染物总量控制。

1.2 降低社会污染治理成本

排污收费制度与浓度控制管理办法都难以实现排污总量控制目标,污染物排放量大多已经超过区域环境容量,污染环境的生产经营收益甚至根本无法弥补因其造成的环境污染的损失。而在排污权有偿使用和交易制度中,在实施污染物总量控制的前提下,污染治理工艺和管理落后的企业将付出更多的排污成本,甚至被淘汰,而治理工艺技术好的排污者将可通过出售排污权获利,其结果是全社会总的污染治理成本最小化^[2]。

1.3 合理配置稀缺环境资源

以“超标排污征收超标排污费”为基础的环境管理制度仍不能有效地控制污染物的排放,对于一个区域来说,即便所有排污单位都做到浓度达标排放,如果不能严格执行产业政策以及污染物总量控制政策,污染物的排放总量仍可能突破当地的环境容量。要确保排污总量指标不被突破,只能限制或禁止新建项目,这样做无疑又会影响当地经济社会发展。排污权有偿使用和交易为新建项目提供了机会,新建项目往往经济效益好,污染治理成本低,仅需购买相对少量排放指标就足以使其生产规模达到合理水平并盈利,而那些生产技术水平及污染治理工艺达不到要求的项目建设单位,会自动放弃,将有利于环境资源配置的优化和产业结构的调整。

1.4 “环境是资源”的意识提升

排污权有偿使用和交易试点是环境管理中运用经济手段有效配置环境资源的一项探索,试点为污染物总量减排起到了积极的推进作用。“环境是资源”的意识已越来越被人们所接受,通过加快建立环境资源的限额分配和有偿使用机制,逐步形成比较完善的环境价格体系,使有限的环境资源发挥最大的经济效益、社会效益和生态效益。

2 排污权有偿使用政策的不足

2.1 法律体系建设落后

实施排污权有偿使用,必须要有完善的法律作保障,因为法律的核心作用就是建立规则和秩序^[3]。国内排污权有偿使用至今尚未广泛应用的关键就在于国家的政策和法律对排污权尚无明确规定;中国的环境保护法中,甚至没有明确环境也是一种资源,更没有利用的概念。江苏省太湖流域排污权有偿使用试点工作依据是《江苏省太湖水污染防治条例》以及国家财政部和环保部的批复文件,要想扩大工作范围则显得依据不够充分。

2.2 与其他政策关联不足

《江苏省太湖流域主要水污染物排污权有偿使用和交易试点排放指标申购核定暂行办法》规定,参加排污权有偿使用试点的工业企业的允许排水量主要依据“环评批复水量、排污许可排水量,同时参考‘三同时’竣工验收意见以及近两年的环境统计数据,还应满足当地环保部门对企业总量削减的要求”。这是排污权有偿使用政策与其他成熟的环境政策——环境影响评价、“三同时”制度及总量控制制度之间有机的关联。政策中虽然把环境影响评价、“三同时”等作为排污指标申购核定的主要依据,但难以明确具体的参考标准及所占权重。排放指标有偿使用若不能与其他环境政策接轨,必然会影响其实施及效果。

2.3 试点范围和污染物的局限

中国开展排污权交易试点的地区,试点的行政区范围以及污染物种类都有一定的局限性。例如,太湖流域排污权有偿使用的试点范围仅包括苏州市、无锡市、常州市、丹阳市的全部,以及句容市、高淳县、溧水县对太湖水质有影响的区域。目前,在水污染物中,COD是参与排污权有偿使用和交易政策的污染指标,而直接造成太湖富营养化的N、P等指标尚未进入有偿使用政策控制限制范围之内,应逐步扩大试点区域及试点因子,有针对性地控制影响水环境质量的主要污染物排放。

3 排污权有偿使用政策改进建议

3.1 确认排污权合法性

排污权是对环境资源的使用权,该权利包括

利用权、收益权和请求保护权等^[1]。明晰产权归属,是解决排污权有偿使用政策瓶颈的关键措施,排污权有偿使用必须在相应的法律保护下才具有合法性和权威性。应设立一系列的相关法律条件,为排污权有偿使用奠定法律基础,具体包括:从法律上确认排污权、规定排污权有偿使用的规则和管理机构,保证对排污权有偿使用进行严格有效的监督管理,保证政策的公平、公正、公开等。

3.2 加强与其他政策的关联

环境影响评价制度、排污许可证、“三同时”制度以及污染物总量控制制度是开展排污权有偿使用政策的重要依据和管理手段,但上述诸项制度中均未能能为排污权有偿使用政策提供连接点,仅《江苏省排放水污染物许可证管理办法(送审稿)》中提出,在实施排污权有偿使用的地区,须将缴纳排污权有偿使用费作为领取或变更排污许可证的前提条件。因此,建议将排污权有偿使用及将来的交易制度写入相关的环境政策中才能更有效地体现排污权有偿使用政策的作用^[4]。

3.3 注重政策的公平性问题

在排污权有偿使用政策执行初期,考虑到政策的可操作性、简易性,通过取均值的方式确定申购价格有利于政策的推行,该价格基本能反映目前排放标准下,企业平均的边际减排成本。然而,各个行业污染治理成本存在巨大差异^[4]。从提高减排效率和总量控制的角度,特别是从未来公平的交易来看,分行业、分地区的初始价格应该得到实行,在试点的基础上,逐步过渡到分类价格。此外,新老企业申购价格、接管企业和直排企业负担的有偿使用费差异是否合理,也应随政策的推进加以研究和调整。

3.4 逐步扩大试点范围

针对目前开展排污权有偿使用和交易试点范围及污染物种类的局限性,应在前期经验的基础上逐步扩大范围,这里指的范围包括区域、污染物种类、企业规模。太湖流域地区有条件应先突破COD单一指标,尝试开展氨氮和总磷指标的有偿使用和交易;二氧化硫排放指标有偿使用和交易有着较好的工作基础,可在全省范围内展开。

3.5 完善机构设置和职能整合

从目前环保部门的机构设置来看,各级环保

部门还没有设置专门的机构来管理、协调排污权的申购、核定、交易,大多由环保部门下属的总量控制处(科)或污染防治处(科)代为管理。此项工作平台新、系统复杂、工作量大,各级环保部门应对承担的排污权交易工作进行细化,将任务安排到各个部门,组建一支技术水平高、个人素质强的优秀队伍,从而确保排污权交易平台有效、畅通地运转。建议各地方环保部门成立排污权交易管理机构,安排专门人员进行有效管理,以保证排污权申购、核定以及交易工作的顺利进行。

3.6 加强仪器维护及技术人员培养

排污单位污染源自动监控系统的有效运行是排污量核定的重要基础,环保部门应加强监管,对所有排污企业在线监测系统的有效维护,保证在线监测仪器有效运行^[2]。同时,注重对监测与系统检定技术人员的培养,确保工作经费的落实到位,从而保证对企业排污量的核定准确、有效。

3.7 加大公众参与力度

企业的排污行为涉及到社会的公共利益,把企业的排污指标及污染物排放情况置于社会公众的监督之下,同时将各排污单位的排污许可证以及排污情况进行公示,也是对排污单位的一种监督,可以保障排污许可证制度的正常实施。因此,各级环保部门应该加强对企业环境行为信息公开,将管理的排污企业排污许可证以及排污情况通过网络、报纸、电视等多种手段进行公示,并设立环境信箱、投诉电话接受公众的建议和监督。

[参考文献]

- [1] 李云生,吴悦颖,叶维丽,等. 我国水污染物有偿使用和交易政策框架研究[J]. 环境经济,2009(6).
- [2] 吴健,马中. 美国排污权交易政策的演进及其对中国的启示[J]. 环境保护,2004(8).
- [3] 王金南,蒋洪强,钟晓红,等. 关于环境资源有偿使用政策框架的思考[C] // 排污交易:实践与创新:排污交易国际研讨会论文集. 北京:中国环境科学出版社,2009.
- [4] 叶维丽,毕军,于洋,等. 中国推行排污权交易的模式及问题分析[C] // 排污交易:实践与创新:排污交易国际研讨会论文集. 北京:中国环境科学出版社,2009.

(本栏目编辑 熊光陵)