

基于排污权银行的太湖流域排污权交易模式探讨

张 郁

(东北师范大学城市与环境科学学院, 吉林 长春 130024)

摘要 针对太湖流域水质型缺水和水环境污染严重的特点, 借鉴国外先进的水环境管理经验, 提出整合太湖流域管理局中水资源环境相关管理部门的职能, 建立政府宏观调控与市场机制相结合的基于“太湖流域排污权银行”的交易制度, 以价格激励机制激发排污企业的主动参与意识, 以信息发布制度、排污权转让价格调节机制、排污权交易活动监管、监控等政府宏观调控手段以及公众参与机制, 促进流域内有限水环境容量资源的合理流向, 化解跨行政区的环境管理属地限制, 处理跨行政区的水事纠纷, 确保流域水环境保护目标的实现。

关键词 排污权银行 排污权 交易模式 太湖流域 水资源管理 公众参与

中图分类号 X32.022 F406.7 **文献标识码** A **文章编号** 1004-6933(2009)03-0072-04

Discussion of the emission trading pattern in Taihu Basin based on pollution-discharge right bank

ZHANG Yu

(College of Urban and Environmental Sciences, Northeast Normal University, Changchun 130024, China)

Abstract Based on the characteristics of water shortage due to poor quality and serious water pollution in Taihu Basin, and drawing lessons from foreign forerunners in water environment management experience, it is put forward that integrating the functions of administration sections related water resources environment in Taihu Basin authority, and building up a system of carbon trade which combined government macroscopic readjustment and control with market mechanism based on “Taihu Basin pollution-discharge right bank”. On one hand, the willingness of emission enterprises involved in the system can be encouraged by price incentives mechanism. On the other hand, by means of government macro-control including information release, the price regulation mechanism for emission permits transfer, inspection and monitoring of carbon markets etc. as well as public participation mechanisms, the limited water environmental capacity in the basin can be transferred to a reasonable direction and the restrictions across administrative districts can be loosened, which contribute to processing dispute concerning water across administrative districts. Therefore the realization of the target of protecting the water environment in Taihu Basin can be ensured.

Key words pollution-discharge right bank ; emission permit ; trade pattern ; Taihu Basin ; water resources management ; public participation

1 排污权交易理论与实践研究现状

排污权交易是利用市场力量实现环境保护目标、优化环境容量资源配置的一种环境经济政策, 它是由美国经济学家戴尔斯于 20 世纪 70 年代初提出的。1976 年, 美国国家环保局开始将排污权交易理

论用于大气污染及河流污染源管理。美国国家环保局 1979 年提出了《清洁生产法》修正案包括“泡泡政策”和“排污交易”等制度, 1990 年美国修改《清洁空气法》时将排污权交易在法律上制度化, 从而建立起一种利用经济手段解决环境问题的有效方法, 其经验在全球具有代表性, 后德国、澳大利亚、英国等也

相继仿效,进行了排污权交易的实践^[1]。从国外实践看,排污权交易的一般做法:首先是由环境主管部门根据某区域的环境质量标准、污染排放状况、经济技术水平等因素综合考虑来确定一个排污总量,然后建立起排污权交易市场。具体可分为两步:①排污权的初始分配,由政府以招标、拍卖、定价出售、无偿划拨等形式将排污权发放到排污者手中;②排污者之间的交易,他们根据自身治污成本、排污需要以及排污权市场价格等因素,在市场上买卖排污权,这是实现排污权优化配置的关键环节。政府部门应做好对参与排污权交易企业的监测和执法,同时规范好交易秩序。

我国国家环保部已在国内选择七省(市)开展‘二氧化硫排放总量控制及排污交易试点’项目,以寻求改善空气质量。由于排污权交易制度在我国还处于探索中,尚未形成完善统一的法律制度,因此,排污权交易试点能否在我国取得成功,关键在于尽快在借鉴国外排污权交易制度的成功经验的基础上,结合我国实际情况,建立与完善我国排污权交易制度。

早在1987年,上海市闵行区就开展过水体排污权交易的实践,尤其在1994~1999年间成绩显著,使全区的废水排放量大大减少,产业结构得到合理调整,推动了环境保护工作和创建环保模范城区工作的开展。2004年,江苏省南通市运用市场的力量,成功开展了水体排污权交易。2007年10月,浙江省嘉兴市率先在浙江省尝试排污权交易,通过建立排污权储备交易中心,为排污权供求双方牵线搭桥,促进水环境容量资源的合理配置,有助于实现环境保护与区域经济发展的‘双赢’。作为一种市场经济手段的排污权交易,既能降低污染控制的总成本,又能调动污染者治污的积极性,既可以充分发挥市场配置资源的作用,又有利于政府实现对环境管理的宏观调控。

然而,排污权交易政策要在中国推行,可能面临一系列的困难。例如,作为一种特殊形式的利益分配,如何保证政府初始分配的公平,如何防止强势利益集团多占多要?在中国重化工业迅猛发展的情况下,即使企业有了多余的排污权,如何利用价格机制激励企业拿到市场上卖?目前全国缺乏垂直统一的监测网络,如何实现对参加排污权交易的企业有效监督等等。所以,排污权交易政策还需要根据国情进一步研究和试点^[2]。

2 建立太湖流域排污权银行的意义

2.1 太湖流域水污染治理中存在的问题

太湖流域位于长江三角洲南缘,地跨江、浙、沪两省一市,不仅分布有上海、苏州、无锡、常州、杭州、嘉兴、湖州等国内经济发达城市,流域内2/3的县也进

入了全国综合实力百强县行列,是我国经济最发达的地区之一。与此同时,水质型缺水、水环境污染已成为制约太湖流域经济社会持续健康发展的瓶颈性因素。

太湖流域有近2万个化工企业,工业污染是导致太湖水质恶化的一个重要诱因。多年来,虽然已经开展了大量的治理工作,但太湖流域水环境恶化的总体趋势并没有得到有效遏制,这其中包括诸多原因:①流域是整体性极强的自然地理综合体,但长期以来,流域综合管理制度的缺失,在制度层面缺乏流域性的水资源管理激励机制,各行政区政府追求GDP的增长及地方保护主义的存在,忽视对流域整体水环境的保护,助长了‘公共池塘’悲剧的发生。②尽管我国已经颁布《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水土保持法》等与水有关的法律,但至今尚无真正的流域法;‘多龙管水’、‘多龙治水’管理体制的弊端,以及各相关管理部门职能定位不清,缺乏有效的跨部门、跨地区的协调机制与平台,更加弱化了相应的法律效力。加上执法成本过高,对违法惩治的力度不足,对流域水污染治理根本无法形成有效的强制性法律约束。例如,尽管主要水污染物的减排是‘十一五’期间必须实现的约束性目标,但减排指标的分解主要是根据行政区划,至今也并未落实到各个流域。实际上,即使各行政区主管部门有积极性,如果不对流域特点进行充分考虑的话,在解决跨行政区的综合性流域水质问题时,往往也起不到应有效果。③我国现行的流域管理体制尚不完善,没有形成权威的流域协商决策和协调议事的机制,对流域全局性宏观决策、流域管理政策法规的制定、流域内不同地区、不同用水户各种需求的协调,缺乏科学有序的管理机制,有关法律法规赋予流域机构的职权也难以落实,流域管理与区域管理、行业管理与统一管理的关系没有理顺,缺少利益相关方的公众参与机制,各地方政府和民众的参与机制较弱,区域间的利益矛盾时常激化^[3]。④多年来,我国缺乏有效的环境经济政策,也是流域水环境治理屡治屡污的重要原因之一。

国外水资源环境保护的成功经验表明,以流域为单元对水资源实行综合管理,建立高效、权威、科学运行机制的流域管理机构,制定基于产权制度的环境经济政策,强化对流域水资源的宏观调控和重大决策权力,积极发挥用水户的参与作用,是实现流域综合开发治理的关键因素^[3]。

2.2 建立太湖流域排污权银行的必要性

2007年10月,江苏省确定从2008年起,在太湖流域开展主要水污染物排污权有偿使用试点工作,通过引入环境价格体系,建立排污权初始价格,变以往无偿使用排污权为有偿购买。在此基础上,加快

形成太湖流域主要水污染物排污权交易市场。我国的国情是市场经济并不发达,建立排污权交易制度的市场机制和相关法律并不完善,国外先进的排污权交易市场模式不能拿来直接套用,但却能够为我国提供参考和借鉴。我国所处的历史时期决定了现阶段,尤其需要将政府的宏观调控作用与市场机制有机地结合,即建立一种“准市场化”的排污权再分配机制。一方面,排污权交易应与国家保护环境的宏观经济目标保持一致,这不仅体现在排污权的初始分配上,同样也应体现在排污权的再分配上,需要加强政府对排污权交易流向的引导;另一方面,类似于国家对银行业的监管机制,国家不仅应公平合理地分配流域的初始排污权,在其组建的排污权交易市场中,行使其交易资格审查、制定交易规则以及监督执法职能的同时,还要适度把握排污权交易价格的波动空间,不能完全任由排污权的供求变化决定排污权的市场价格,即需要通过规范的排污权交易平台,实施政府宏观调控下的“准市场化”交易机制。总之,我国迫切需要建立高效的、有法制保障的、能调动各有关部门、各级地方政府、各群众团体、专家、民众广泛参与的基于协商机制的流域管理体制^[3],制定具有中国特色的环境经济政策,建立适合中国国情的排污权交易模式。

针对我国市场经济并不发达、短时期内建立完全市场化的排污权交易市场条件不具备的特点,本文认为,应以太湖流域管理委员会为依托,整合其现有太湖流域水资源、水环境管理部门的职能,发挥其中介和协商作用,建立基于排污权银行的太湖流域排污权交易模式(图1),将政府的宏观调控作用与市场化运行机制有机融合,架起流域管理与区域管理相结合的桥梁,使其成为沟通流域内各行政区域、各地方政府、众多企业和广大社会公众的纽带,将是解决太湖流域水污染问题的一个新的视角和有益思路,从我国所处的历史时期来看,这种模式比较贴近现实国情,具有较强的可操作性。

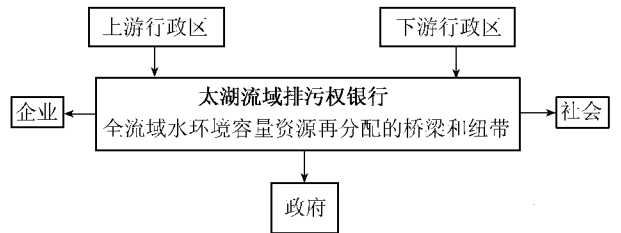


图1 太湖流域排污权银行功能示意图

a. 从太湖流域排污权银行的服务宗旨来看,它是在流域尺度上,在政府的宏观调控以及广大社会公众的监督下,发挥其中介和协商功能,为整个流域内的排污企业牵线搭桥,通过对跨行政区与跨部门的协调管理,确保流域内有限水环境容量资源的合理配置。

太湖流域排污权银行的职能包括:发布流域性的排污权供求信息;对太湖流域排污权银行的成员进行资格审查;与流域内排污权供求双方的协商;与排污权供求双方签订合同;排污权交易的结算业务、监管业务;实施公告制度、仲裁制度,及时纠正、处罚违约行为。这种基于排污权银行的太湖流域排污权交易模式,一方面能够以价格激励机制激发排污企业的主动参与意识,另一方面,它以环境管理信息发布、排污权转让价格调节、排污权交易活动监管、执法等调控手段,促进水环境容量资源的合理流向,从而确保水环境保护目标的实现。

b. 从太湖流域排污权银行的本质来看,它是流域水资源环境管理部门借鉴银行业的运作机制,建立跨行政区的、全流域性的排污权交易平台,是把排污权当作财产进行有偿转让,实现对流域范围的排污权重新再分配,即排污权富余企业向太湖流域排污权银行存储剩余的排污权,并从中获取收益;排污权需求者支付一定的资金从中购买排污权,满足排污要求,从而实现以丰补歉、互通有无的环境容量资源优化配置目标。太湖流域排污权银行职能的发挥是“国家宏观调控、准市场运作、企业化经营、用水户参与”思路的具体体现。

c. 从太湖流域排污权银行的可操作性来看,它能够大大降低排污权交易的成本。太湖流域排污权银行作为流域性的排污权交易组织者,是政府联系社会、企业之间特殊的中介组织,它的中介身份大大降低排污权交易的成本,因大量与排污权供求相关的信息聚集在太湖流域排污权银行,凭借其权威的、专业的、系统的、全面的、公开透明的排污权供求信息优势,能够大大降低排污企业的信息搜寻成本,便于实现水环境容量资源的优化配置。从这个意义上讲,太湖流域排污权银行就是太湖流域水环境容量资源配置的“信息加工厂”。所有关于污染源排放信息以及由于产业结构调整、污水处理技术提高、排污权供求变化、排污权价格涨跌等一系列影响排污权交易的信息都可以通过太湖流域排污权银行这一交易平台反映出来,并体现在现实的排污权交易活动中。因此,通过太湖流域排污权银行的信息汇集、信息发布可以降低排污权供求方的信息收集成本。此外,通过太湖流域排污权银行与排污权转让双方协商谈判,可以大大降低流域内不同行政区之间一对一式讨价还价的交易成本。通过与排污权转让方、受让方签订具有法律效应的合约方式,可以大大降低排污权交易成本。通过太湖流域排污权银行科学的、统一的、规范的计量和监测标准,可以降低排污权交易的计量和监测成本。通过太湖流域排污权银行专业的监管部门降低监督排污权交易方违约的成本,

并通过其仲裁部门对违约行为的裁决及处罚,降低纠正排污权交易违约的成本。

太湖流域水污染治理的复杂性,需要借鉴国际上先进的管理经验,也要结合本国国情、区情和水情,由现实的流域管理制度出发,通过对其相关职能部门的整合,创新性地建立具有中国特色的‘准市场化’排污权交易模式,能够为我国其他流域性的、跨行政区的水污染问题的解决提供参考和借鉴作用。

3 几个关键问题

3.1 结合国情建立太湖流域排污权银行

从国情、水情出发,通过整合太湖流域管理委员会的水资源环境管理部门的职能,建立太湖流域排污权银行,架起沟通流域内各行政区之间、各部门之间的桥梁,使之成为政府与排污企业以及公众社会联系的纽带。这里,很重要的一点是,我国市场经济不发达、产权制度及相关法律体系有待于完善,国外市场化程度很高的排污权交易场在我国不一定完全适用。因此,结合我国国情,建立政府宏观调控下的“准市场化”的排污权交易模式是太湖流域水污染治理的基本出发点和归宿。

3.2 建立协商机制

流域、区域的协商是大势所趋,区域之间的关系正在从经济协作向生态、环境的协商方向发展。通过太湖流域排污权银行的协商机制,突破以往流域内各行政区各自为政的环境管理属地局限,有助于全流域水环境容量资源的合理配置,有助于解决跨省水事纠纷,有助于全流域环境保护目标的实现。因此,在建立太湖流域排污权交易模式中,应充分发挥太湖流域排污权银行的作用,明确流域协商主体、协商原则、协商机制等有关内容。

3.3 完善政府的宏观调控措施

传统排污权交易理论暗含着一个没有政府监督,排污权的供给方和需求方会自发形成的假设。事实上,倘若没有政府强制性的环境执行标准,任何企业都不可能产生对排污权的需求,听任污染是各生产企业的理性选择^[4],所以政府应该在排污权交易过程中发挥举足轻重的作用。同样,太湖流域的排污权交易涉及水政治、水安全、水环境、水经济等多个方面,不单单是水环境容量的调剂问题,同时还是权利和利益的再分配问题。因此,必须贯彻执行保护环境的基本国策,实施经济体制和经济增长方式的根本转变与实施可持续发展战略方针。政府应在排污权交易中发挥宏观调控作用、公共服务和监督管理作用,完善组织、法规、经济各方面的配套措施,并扮演最后的仲裁者。此外,排污权交易制度能否取得成功,还需要建立完善的监控系统来监控指

定削减对象设施的具体排污情况、有关遵守容许排放量的情况等,而且,还应该建立合理的市场交易监控系统,以督促排污权交易市场健康进行^[5]。

3.4 建立‘准市场化’交易机制

基于中国国情,我国现阶段排污权交易应体现政府调控与市场机制结合的‘准市场化’运作模式,政府是排污权交易的市场组织者、规则制定者和交易监督者。因此,需要建立基于太湖流域排污权银行的资格审查制度,明确交易实施规则(包括明确交易对象、交易地域、交易主体、交易调控措施等),建立相应的环境监测、管理和违约处罚及公示制度等。这里,如何体现政府的宏观调控与市场机制的有机结合是建立太湖流域排污权交易模式的核心环节。

3.5 建立信息发布制度

排污权交易市场依赖环境信息的公开透明,而太湖流域排污权银行恰恰具有专业、权威、系统、全面的环境信息的收集、发布功能,因此,建立基于太湖流域排污权银行的信息发布制度(包括信息收集来源、信息发布原则等内容)也是建立太湖流域排污权交易模式的关键问题之一。

3.6 建立公众参与机制

通过排污权交易市场的信息发布制度,使公众获得了环境信息的渠道,从而具备了实施监督的可能性。公众还可以通过购买行为表达对环境质量的支付意愿,参与水环境容量资源的再分配,进而有助于实现对环境容量资源总量的动态调整^[6]。因此,在构建太湖流域排污权交易模式时,不能忽视太湖流域排污权交易中的公众参与动机、参与形式及参与程度等内容。

参考文献:

[1] 程汉鹏. 建立排污权交易制度的深远意义[EB/OL]. [2007-11-11] [http: www. hwcc. com. cn/newsdisplay/newsdisplay. asp? Id=183308](http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=183308)

[2] 潘岳. 中国需要什么样的环境经济新政策[EB/OL]. [2007-09-17] [http: www. hwcc. com. cn/newsdisplay/newsdisplay. asp? Id=179959](http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=179959)

[3] 刘国才. 流域经济要与环境保护协调发展[EB/OL]. [2007-04-18] [http: www. hwcc. com. cn/newsdisplay/newsdisplay. asp? Id=17106D](http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=17106D)

[4] 胡迟. 排污权交易的最新发展及我国的对策[EB/OL]. [2007-02-27]. [http: www. hwcc. com. cn/newsdisplay/newsdisplay. asp? Id=167955](http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=167955)

[5] 陈捷音. 让排污权交易成为市场交易[EB/OL]. [2006-07-31] [http: www. hwcc. com. cn/newsdisplay/newsdisplay. asp? Id=154380](http://www.hwcc.com.cn/newsdisplay/newsdisplay.asp?Id=154380)

[6] 吴健. 排污权交易 环境容量管理制度创新[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.