

论建立我国的排污权交易法律制度

李蜀庆¹, 张香萍²

(1. 重庆大学 资源与环境科学学院, 重庆 400030; 2. 重庆大学 法学院, 重庆 400030)

摘要:随着我国经济持续快速发展,人们对自然资源的开发利用速度越来越快。由于过量开发利用自然资源,过度向环境中排放污染物,使我国的环境质量恶化,导致了許多环境问题。环境保护日益被人们所重视,采用经济手段进行环境保护成为一种趋势,其中,排污权交易是市场经济下环境保护经济手段的重要组成部分。本文简要介绍排污权的概念,分析了中国的排污权交易政策和立法状况,进而阐述了排污权交易法律制度在中国构建的必要性,并提出构建建议。

关键词:排污权交易;立法;构建

中图分类号:D912.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2004)01-0111-003

On Establishment of the Chinese Emission Trade Legal System

LI Shu-qing¹, ZHANG Xiang-ping²

(1. College of Resources and Environment Science, Chongqing University, Chongqing 400030, China;
2. College of Law, Chongqing University, Chongqing 400030, China)

Abstract: With the sustainable and fast development of economy, the speed of exploiting natural resources becomes more and more fast. Due to exploring the natural resources excessively, discharging the polluting things to the environment unduly, it worsens the environment and results in a lot of environment problems. People pay more attentions to environment protection. It is a trend to take economic action to protect environment, among which emission trade is an important part of economic method for environment protection under the market economy. The article introduces the conception of emission trade briefly, analyzes the policy and legislation of emission trade in present China, discusses the necessary to establish an emission trade legal system in China, and makes some advices on how to establish this system as well.

Key words: emission trade; legislation; establishment

一、排污权交易的概念和特点

排污权交易政策是1968年戴尔斯(J. H. Dales)在《污染、财富和价格》中提出,首先在美国《清洁空气法》及其修正案中得到应用。排污权交易理论起源于“科斯定理”,表达了这样一种思想:只要市场交易为零,无论初始产权配置状况如何,通过交易总可以达到资源的最优化配置。排污权交易的主要内涵:在满足环境质量要求的条件下,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买入和卖出。首先确定一个地区的污染物排放总量即在环境容量允许范围的排放量,并将该总量在各排污单位之间分配;各个单位的排放量可以买卖;当一个企业通过污染物治理削减到一定排放量时,它就可以将缩减的排放量卖出,卖给那些治理污染成本过高的企业;此类交易的结果就是污染治理由

治理成本最小的企业来进行,而污染物排放总量不变。

排污权交易有以下特点:(1)成本较小。在一定排污水平上,治理成本较低的排污者发现治理污染比购买排污权更经济,治理成本较高的排污者则发现购买排污权比治理污染更合算,于是低治理成本的排污者将排污权出售给较高治理成本的排污者,通过交易达到治理成本的最小化。(2)有效性。在某区域排污总量确定的情况下,排污交易可使排污量在有关当事人之间合理配置,既有利于刺激企业降低排污量,又避免造成资源的闲置和浪费,从而使环境质量的改善更加经济和富有效率。(3)保护环境的同时促进经济增长。当经济增长导致新的污染源加入管理系统时,污染者向管理当局或其他当事人购买预先或剩余的允许排放量,使总的污染负荷不变。新、改、扩建企业通过许可证交易得到发展,而

收稿日期:2003-09-08

作者简介:李蜀庆(1954-),男,重庆人,重庆大学资源与环境科学学院副院长,副教授,主要从事资源综合利用宏观管理和废弃物资源化研究。

环境质量水平保持不变。

二、我国的排污交易政策和立法的发展概况

我国是一个燃煤大国,随之而产生的SO₂污染相当严重。2000年中国SO₂排放量为1995万吨,两控区为1316万吨,约占全国SO₂排放量的66%,其中20.7%的城市SO₂浓度年均值超过国家空气质量二级标准(人民日报海外版2002年8月2日《一个人所能做到的》)。为此,我国一直将控制二氧化硫污染作为环保工作的一项重要任务。由于排污许可证制度和污染物总量控制制度是排污权交易的基础和重要组成部分,国家环保总局于1990年开始在16个城市进行大气排污许可证的试点工作。1996年国务院批准了《“九五”期间全国主要污染物排放总量控制计划》,试点证明总量控制可行。2000年4月,全国人大通过的《中华人民共和国大气污染防治法》修正案及国务院发布的《中华人民共和国水污染防治法实施细则》确立了总量控制计划的法律地位。

1999年4月中国总理朱镕基访问美国期间,中美两国签订了关于“在中国运用市场机制减少SO₂排放的可行性研究意向书”后,国家环保总局与美国环境保护协会于1999年9月签署了关于“研究如何利用市场手段,帮助地方政府和企业实现国务院制定的污染物排放总量控制目标”的合作协议备忘录,确立了“中国SO₂排放总量控制与排污权交易项目”,已经在辽宁本溪和江苏南通成功试点。在本溪的试点中,在美国的帮助下,本溪市草拟了地方法规《本溪市大气污染物排放总量控制管理条例》,这部地方法规确立了总量控制的法律基础,明确了排污权交易作为实现总量控制的一种有效手段的合理性,第一次在中国建立了严格的超额排放处罚措施。2002年5月9日,江苏南通成功地进行了我国首例SO₂排放权交易,标志着排污权交易取得了开拓性成果。

2002年7月,国家环保总局召开了“山东、山西、江苏、河南、上海、天津、柳州等SO₂排放交易”七省市试点会议,进一步布置了进行排污权交易试点工作的具体步骤和实施方案。

目前中国的排污权交易缺少相应的法律法规支持,但我国一些地方法规已经规定了适应社会主义市场经济的环境经济政策,如《海南省环境保护条例》(1990年2月)已经规定:“在实行污染物排放量或转让他人,抵消和转让办法,由省人民政府环境保护行政主管部门制定。”(第37条)

三、在中国实行排污权交易制度的必要性

(一)排污权交易的实行有利于政府的宏观调控,提高环境管理效率,从而促进经济建设与环境保护的协调发展

随着我国社会主义市场经济体系的建立,政府职能从微观管理转向宏观调控,如果沿用传统的环境管理模式,通过修订环境标准或行政命令控制污染,则由于涉及各方面利益和非对称信息的存在,政府的决策可能会出现滞后或偏离客观实际的情况。实施排污权交易,政府和环境保护部门能就所出现的问题做出及时反应,通过排污权的核定、发放、拍卖和市场调节,实现对污染物排放总量的控制,使各功能区域的环境状况达到相应标准。实施排污权交易可把进一步削

减污染物排放量的责任科学合理且有效地分配到相关的排污者,因为只有排污者才能真正了解适合自身的污染物削减方法,知道不同治理水平上的边际治理成本,并可自主决策,使所采用的污染治理技术始终处于费用较少的最好状态,这时,环保部门只需依据环境质量的要求确定排污权发放总量,从而相应减少信息和管理费用,提高环境管理效率。

(二)排污权交易市场的存在有利于公民表达自己的意愿,扩大环保的群众基础

若环境保护组织或个人希望改善环境状况,可以进入市场购买排污权,然后将其控制在自己手中,不再卖出。当然,政府必须保证排污权总量受到控制且不断降低。美国的一些环保组织曾向社会募集捐款用于购买排污权,并且得到积极响应。这对活跃排污权交易市场有益。

(三)弥补传统排污收费制度的不足

排污收费是目前我国最主要的环境经济政策,这一政策要求一切向环境排放污染物的单位应当依照政府的规定和标准缴纳排污费用,以促使污染者采取措施治理污染。提供经济刺激,改变污染者行为一直被视为排污收费政策的主要功能,甚至对环保部门,这也是主要功能。然而从排污收费实施20年来看,中国的环境状况虽局部有所改善,但总体仍在恶化,前景令人担忧。排污收费已蜕化为一种筹措资金的手段,保护环境的初衷并未得到应有重视和贯彻。我国排污收费制度是在传统的计划体制下确立,以往的规定已越来越不能适应我国目前经济基础和环境基础发生的深刻变化,这种不适应性主要表现在以下几方面。

第一,收费标准不合理。除向水体排污外,我国实行的排污收费制度实质是超标排污收费制度,即只对超过规定标准排放污染物者收费,排污者只要不超过规定标准排放,就可无偿使用“环境纳污能力资源”,在很大程度上造成资源浪费和环境污染。这与排污收费制度设计的初衷相悖。且收费标准太低,远低于污染治理的边际成本,排污单位宁愿缴纳排污费“购买”排污权而不愿治理污染。据统计,现行排污收费标准只有实际治理费用的50%,有的甚至不足10%。

第二,征收方式不科学。目前的排污收费是一种单因子的收费方式,即同一排污口含有两种以上的有害物质时,按照收费最高的一种计算,这种收费方式随着科学技术水平的提高以及企业污染物种类的增加逐渐趋向综合化和复杂化,当同一排污口排放多种有害物质时,如果只对其中一种收费,难以从总量上控制污染物的排放。因此,这种收费方式不利于对污染的整体防治,难以实现总量控制。

第三,排污收费的征收范围过窄,只涵盖一部分污染物和污染源。现行排污收费的范围仅限于“三废”及放射性污染物,但对于居民垃圾、生活污水和流动污染源、电磁波辐射等尚未全面收费。据统计,目前在全部污染中,生活污染已经超过工业污染,成为主要的污染源。

第四,我国目前征收排污费的标准,一是污染物排放标准,二是排污费征收标准。污染物排放标准采用浓度指标

法,即将污染源中所含污染物浓度与排放标准相对照,确定超标倍数,再根据排污收费标准和排放量计算应缴的排污费。这种方法极易使一些只顾经济效益而轻视环保工作的单位,利用稀释排放降低污染物浓度,逃避交费或少交费。

总之,传统的排污收费制度在很多方面难以适应时代的要求,需要有所发展。在这种情况下,排污权交易制度应运而生,它体现环境纳污能力的属性,塑造企业自身控制污染的主体地位,削减了国家和社会在污染控制方面的付出,最终实现在环保领域由“浓度控制”向“总量控制”过渡。

四、构建中国排污权交易法律制度的设想

排污权交易制度作为一项重要的经济手段,已成为发达国家普遍适用的一种制度,并逐步显示其优越性。随着我国经济迅速发展和环境管理手段市场化,结合中国排污权交易的试点情况看,中国的排污权交易立法应大胆移植美国等发达国家一些行之有效的制度,从以下方面构建中国的排污权交易制度。

(一) 确认排污权

要建立排污权交易法律制度和排污权交易市场就必须从法律上确认排污权,建立排污许可证制度。一项权利之所以能在不同主体之间进行交易,其原因就在于特定主体拥有对该权利的占有、使用、收益、处分,他人非经许可不得擅自行使该权利,排污权交易的表现形式是排污许可证的交易,因此明确的排污权是排污权交易制度的先决条件。排污权是环境权的一项重要内容,指单位和个人在正常的生产和生活过程中向环境排放必须和适量污染物的权利。不能把排污权片面理解为向环境任意排放污染物或污染环境的权利。在我国的环境立法中,无论宪法、环境保护法,还是单行性专门环境法,对排污权都没有明确规定,因此笔者建议在《环境保护法》中增设相应排污权的规定。

确认排污权实质上就是进行排污权的初始分配,排污权的初始分配方式有三种:无偿分配、拍卖和奖励。我国可通过公开竞价拍卖、定价出售等方式分配排污权。在特殊情况下,政府还可出自社会公益需要,通过无偿授予方式使特定的排污者取得初始排污权,但对这类排污权的行使应有严格限制,如按照指定用途使用,不得随意转让。

(二) 排污权交易主体的范围

排污权交易主体指有资格进行排污权买卖的个人和各种组织。在市场经济条件下,强调的是主体在经济活动中的平等性,因此,一般只要是排污者,都有资格根据自身需要在市场上买进或卖出排污权,公司、企业、政府、社会组织乃至个人等同样享有排污权买卖的权利。即只要有人付钱,就可

在排污权交易市场上向排污者购买排污权,所以在排污权交易中,无论是作为主要排污者的各类厂商还是政府、各类社会组织乃至个人都可成为其交易主体。

(三) 建立规范的排污权交易市场管理

建立排污权交易市场是排污权交易体系的核心,允许排污权像商品那样被买入卖出,企业进入市场自由交易排污权,排污权的价格由市场决定。排污权交易必须坚持竞争和公平、公正、公开的市场交易规则,禁止非法交易或幕后操纵,政府环境管理机构进行排污权交易操作时按照透明化原则公开有关的政策信息,对出现的重大问题及时做出反应。

(四) 强化政府对排污权交易市场的监管职能

排污权既然可以买卖,而且从长期来看,其价格呈上升趋势,就会有人炒卖排污权,甚至可能出现某些人垄断排污权交易市场牟取暴利现象。排污权的价格应由市场决定,但排污权交易市场秩序、区域环境容量的科学确定、环境容量价值的准确评价、对污染源的环境监测等都需要由政府环境保护行政主管部门维持和管理,因此政府的角色和行为也就从排污配额交易的主体变成排污权交易市场的监督和保护者,专注于“立规则,当裁判”,应该定期或不定期地巡回抽查排污权交易企业的环保设施与排污情况,一旦发现问题及时处理和纠正。

(五) 加强对政府工作人员的监督,明确其违法行为应承担的责任

通过买卖排污权来保护环境将使政府环境保护职能部门尤其是直接经办排污权交易的工作人员拥有很大权力,其行为足以左右排污市场,进而影响整个环保事业,因此应对他们的行为进行有效监督,加强对执法人员的职业道德教育,防止企业管理人员与排污权监管人员共同违法乱纪。然而许多现行的监督制度多只有禁止性规定,却无违规应受的处罚,因此,应明确违法人承担的不利后果,给予制裁。

参考文献:

- [1] 周珂. 生态环境法论[M]. 北京:法律出版社,2001. 79-84.
- [2] 中国二氧化硫排放总量控制与排污权交易项目介绍[EB/OL]. WWW.CET.NET.CN,2002-05-09.
- [3] 张祥太. 污染权交易的立法构想[J]. 中国法学,1998,(3):57-62.
- [4] 罗勇,曾晓非. 环境保护的经济手段[M]. 北京:北京大学出版社,2002. 137-143.
- [5] 李剑. 排污权交易的优越性不容置疑[N]. 人民日报,2002-08-22(海外版).