

排污权制度失灵原因探析

谢慧明, 沈满洪

(浙江理工大学, a. 经济管理学院; b. 浙江省生态文明研究中心, 杭州 310018)

摘 要: 排污权制度改革面临着市场机制失灵、政府机制失灵和社会机制失灵的困境。基于浙江省排污权有偿使用和交易制度的试点案例, 文章综合运用文献分析、案例分析和均衡分析等方法对排污权制度失灵的原因进行探析。研究表明, 市场机制失灵主要表现为排污权市场有价无市、排污权供给不足、排污权交易费用过高等; 政府机制失灵主要表现为排污权政府定价导致价格扭曲、排污权政府监管机制缺失、总量执法未跟进等; 社会机制失灵主要是指社会组织和个人参与机制的缺失以及社会监督缺乏相应的信息披露等。通过现象看本质, 监管机制的缺失是排污权制度失灵的重要原因, 不同的机制失灵问题需要有不同的监管机制与之相匹配。市场机制失灵要求加强网上交易监管、环境金融监管和环境财政监管等, 政府机制失灵要求加强环境执法监管和环境监测监管等, 社会机制失灵则要求加强环境统计监管等。

关键词: 排污权制度; 市场机制; 政府机制; 社会机制; 监管机制

中图分类号: F205

文献标志码: A

自2002年嘉兴市秀洲区开始试点排污权有偿使用制度以来, 排污权有偿使用和交易制度在浙江已实施十年有余。十余年里, 浙江省排污权制度从秀洲区推广到嘉兴市, 从嘉兴市推广到全省各地市, 从浙江省推广到环太湖流域乃至全国, 浙江省排污权有偿使用和交易制度不断完善, 并产生了显著的环境、经济和社会等多重效益。与此同时, 排污权制度实施过程中的问题也不断显现, 市场机制失灵、政府机制失灵和社会机制失灵的威胁同时存在。分析机制失灵现象和探究机制失灵原因对于完善排污权制度具有重要的现实意义。

一、排污权制度实施中的市场机制失灵

市场机制失灵是指市场机制的某些障碍造成资源配置缺乏效率的状态。通俗地说, 就是经济生活中价格机制对某些问题无能为力, 市场调节作用存在其局限性^[1]。在排污权有偿使用和交易

制度实施过程中, 市场机制失灵主要表现为排污权有价无市、排污权供给不足和排污权交易费用过高等方面。

(一) 排污权有价无市

排污权市场有一级市场和二级市场之分。排污权交易一级市场一般是指中央政府与地方政府之间、地方政府与排污单位之间进行排污权交易的一种市场形态, 也包括排污权有偿使用过程中政府和排污者所面对的市场; 排污权二级市场是指排污者与排污者之间的排污权交易市场, 譬如企业将污染减排结余的排污权拿到拍卖行进行拍卖^[2]。在两级市场的分析框架中, 排污权有价无市往往出现在二级市场。在有偿使用的过程中, 如果企业可以免费获得排污权, 那么市场上就会出现“惜售”现象; 即便是企业可以通过有偿使用方式获得排污权, 但在特殊严格的环境保护政策条件下稳定的增值预期也会使企业“惜售”排污权。

收稿日期: 2014-02-28

基金项目: 国家社科基金重点项目(12AJY003), 河南省环境保护厅2013年度重点委托项目(13090365-J)、浙江省排污权交易中心公开招标重大项目(12090162-J)

作者简介: 谢慧明(1983-), 男, 浙江临海人, 博士, 讲师, 主要从事生态经济学方面的研究。

通信作者: 沈满洪, E-mail: smhsmh@zstu.edu.cn

排污权有价无市的现象主要表现在两个方面:一是过低的排污权初始价格;二是特殊严格的环境保护政策。如图1所示,过低的排污权初始价格会使得在排污权在有效的区间范围 $[0, Q_1]$ 上不存在市场均衡。过低的排污权初始价格会使得排污权的需求无限大,需求曲线 D_1 呈水平,此时排污权的供给远远位于需求曲线上方,排污权市场均衡 E_1 只能出现在纵坐标左侧,是一种不切实际的市场均衡。特殊严格的环境保护政策会使得市场均衡 E_2 坐落在排污权有效区间的右侧,市场均衡也不存在。其中, P 为价格, Q 为数量, D 为需求曲线, S 为供给曲线, Q_1 和 Q_2 为两种不同总量控制情形下的排污权总量。当总量控制在 Q_1 时,鉴于排污权的需求曲线 D_2 向右下方倾斜,排污权市场均衡会落在 Q_1 的右侧,排污权市场均衡依然无法形成。

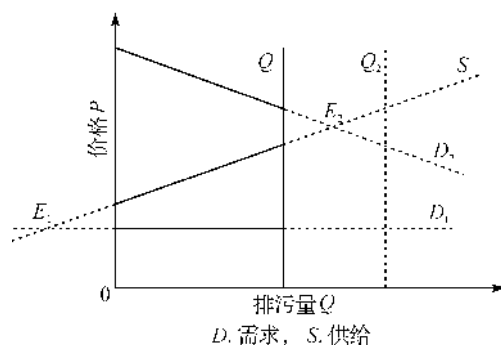


图1 排污权有价无市示意图

在2002年嘉兴市秀洲区试点初期,向环保局购买排污权比较容易;随着试点的深化,企业面临的减排压力逐渐增加,当区域排污权指标总量有限时,那么市场中用于交易的排污权指标则相对较少,向企业购买排污权就变得更加困难。在秀洲区,企业出于竞争力的考虑,即便有剩余排污指标也不愿意把排污权转让给自己的竞争对手。排污权最终成为一种稀缺商品,基本上有价无市。同时,排污权价格上涨明显。以嘉兴市七洲漂染有限公司为例,2002年化学需氧量(COD)排污权的价格是200元/t左右,2005年市场交易价格就飙升至600元/t。在强势升值预期的作用下,企业“惜售”现象十分普遍。此外,排污权有偿使用和交易制度存在三种风险:“劣企驱逐良企”的市场风险、排污权出让和交易的政策性风险和权力寻租风险^[3]。这些风险也会使得企业惜售排污权。因此,有待构建总量核定监管和环境执法监管,从而盘活企业和政府手中的排污权以保障排污权有偿使用和交易制度的市场机制顺畅运行。

(二) 排污权供给不足

排污权有效供给不足是排污权有价无市的原因,排污权供给不足是排污者“惜售”的直接后果。总量控制是排污权有偿使用和交易的一个重要前提。如果排污总量不受约束,那么排污权就可以无限供给,此时排污权也就没有必要有偿使用。排污权供给量一般是指容量的概念,但也可以是总量的概念。由于环境容量的估计困难重重,在排污权有偿使用和交易制度实施之初,污染物的超排和偷排现象十分普遍,因此就总量谈减排更具实际意义。污染物排放总量是指在一定的空间范围内用以满足经济社会发展需要的环境质量或可允许排放的污染物总量,它可以是区域总量,也可以是行业总量^[3]。污染物排放总量理论上应等于环境容量。

在污染物排放许可总量的核定中,排污权供给量,即污染物许可排放总量有四类:一是按照环境统计(2005年版本)数量来确定;二是对于特定项目按已缴纳排污费的那部分污染物数量来确定;三是对于2006年1月1日以后投产的项目按验收核定的数量来确定;四是按环评文件预测数量来确定^[4]。如把这四类污染物许可排放总量分别记为 S_1, S_2, S_3, S_4 ,那么这四类总量之间存在一定的梯度关系。此时,在图2中供给曲线 S 将是一个供给曲线族,在曲线族中可能存在一条曲线与水平的需求曲线 D_1 形成市场均衡(在比较静态分析框架中,假定政府定价策略下排污权的价格不发生变化,过低初始价格会使得排污权需求曲线呈水平状态)。

在图2中,假定 $[S_1, S_2, S_3, S_4] \subset [\underline{S}, \bar{S}]$, $[S_1, S_2, S_3, S_4]$ 是 $[\underline{S}, \bar{S}]$ 的一个子集,这意味着四类标准中最小的供给量加总为 \underline{S} ,最大的供给量加总为 \bar{S} 。因为对于不同的企业 i 来说,四类总量均存在,分别记为 $S_{i1}, S_{i2}, S_{i3}, S_{i4}$,且 $S_1 = \sum_i S_{i1}, S_2 = \sum_i S_{i2}, S_3 = \sum_i S_{i3}, S_4 = \sum_i S_{i4}$ 。由此有,

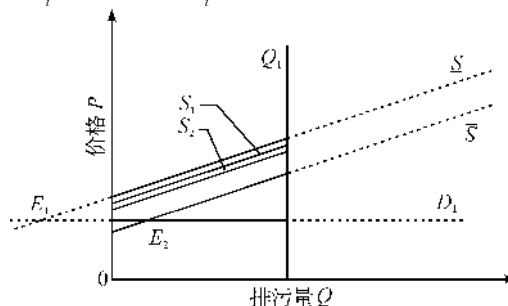


图2 图解排污权供给不足的若干类型

$$\underline{S} = \sum_i \min(S_{i1}, S_{i2}, S_{i3}, S_{i4}) \quad \bar{S} = \sum_i \max(S_{i1}, S_{i2}, S_{i3}, S_{i4}),$$

图2中供给曲线 \bar{S} 与水平的需求曲线相交于 E_2 点,而且该点位于排污权市场的有效区间范围 $[0, Q_1]$ 内,市场均衡存在。只不过,现实中更多的情形是 S_1 和 S_2 的情形(图2略去了 S_3 和 S_4 ,分析过程同 S_1 和 S_2),这与图1中供给曲线 S 的情形一样,不存在市场均衡。不存在市场均衡的原因是排污权有效供给不足。

此外,总量数据事实上还包括:2005年的环境统计数据(“十一五”规划的约束性指标的设立就是以2005年统计口径的排污总量为基础的)、2008年的污染源普查数据、创办企业时的行政审批数据与企业自身的申报数据等。因此,为了培育排污权交易市场 and 保障排污权有效供给,加强环境监测监管和环境统计监管意义重大^[5]。

(三) 排污权交易费用过高

就排污权制度创新而言,交易费用既包括制度创立成本,也包括制度实施成本,还包括制度监管成本等^[6]。现有的排污权交易大多局限于政府部门通过“拉郎配”方式实现,过高的排污权交易费用绝大部分由政府买单。不仅如此,政府在承担“拉郎配”角色的同时,还为这一制度的运行付出了大量的时间成本,承担了大量的担保风险。

在嘉兴市秀洲区,当地环保局通过对2001年的环境统计分析找到了“环境容量置换法”来实现节能减排的目标。2002年4月,秀洲区开始实施《秀洲区水污染排放总量控制和污染权有偿使用管理试行办法》;2007年9月嘉兴市在广泛调研、反复修改基础上形成了《嘉兴市主要污染物排污权交易办法(试行)》,并由嘉兴市人民政府正式颁布实施^[7]。七年里,嘉兴市各级政府和各个政府部门为创立这一项制度花费了大量的时间和心血。

与此同时,现实中在诸多场合政府都充当了担保人的角色,这增加了排污权交易的费用(包括机构的运行费用)。在试点地区,排污权抵押贷款制度往往被认为是在推进排污权有偿使用和交易制度试点过程中的一个亮点,殊不知这一亮点的背后所潜伏的风险基本上由政府来买单。此外,排污权交易市场信息不充分也会导致排污权交易费用过高。在市场信息不充分的情况下,排污权市场参与主体的搜寻成本更高,排污权市场参与主体所面临的市场不确定性也就越大。同时,排污单位数量众多、规模大

小不一、地区分布相对零散以及交易平台不健全等因素均决定了过高的信息搜寻成本^[8]。因此,亟待加强网上交易监管、环境金融监管和环境财政监管等排污权有偿使用和交易监管机制建设。

二、排污权制度实施中的政府机制失灵

政府机制失灵主要是指政府干预但没有纠正市场失灵,反而进一步扭曲了市场机制。排污权市场中的政府机制失灵主要体现为排污权政府定价机制扭曲、排污权政府监管机制缺失和总量执法尚未跟进等方面。有效性和公平性是政府机制失灵研究的两个重要方面。政府机制失灵突出表现为排污权政府定价机制的扭曲,如定价原则、价格水平和计量方法不统一,不统一的制度设计会导致排污权制度实施效率低下;同时,排污权交易监管机制缺失和总量执法尚未跟进则主要围绕排污权制度实施过程中的公平性问题展开。

(一) 排污权政府定价导致价格扭曲

根据《浙江省初始排污权有偿使用费征收标准管理办法(试行)》(浙价资[2011]176号)规定:浙江省初始排污权有偿使用费征收标准按照“统一政策,分级管理”的原则,由政府价格主管部门会同环保主管部门制定。初始排污权有偿使用费征收标准应当根据环境容量资源的稀缺程度、污染物治理成本、经济社会发展水平、排污权有偿使用期限和国家有关政策规定等因素合理制定并适时调整。从浙江省和各地市排污权有偿使用和交易制度的实施办法或细则来看,排污权定价原则不一、排污权价格地区差异显著、排污权价格行业加成系数在不同地市区各不相同,由此排污权价格扭曲也是必然的。

第一,政府定价原则不一。浙江省全面推行排污权有偿使用和交易制度时,排污权定价时所考虑的因素最为全面,包括稀缺程度、治理成本、经济发展水平、有偿使用年限和国家有关政策等。杭州市考虑的是治理成本、环境质量、总量控制目标 and 市场情况。宁波镇海区的定价因素有三:治理成本、总量控制目标 and 经济发展水平,湖州市和台州市的定价因素主要就是治理成本。总之,治理成本是政府定价的核心考虑因素,排污权价格大部分是在治理成本的基础上加成定价而来,这与反映稀缺程度的排污权价格本质相悖。

第二,排污权价格地区差异显著。从现有浙江省及各地市排污权有偿使用和交易制度实施细则来看,二氧化硫(SO_2)排污权价格从1万元/t~2万元/t

不一。大部分地区 SO_2 排污权价格为 2 万元/t,但许可证年限却有 5 年、8 年、10 年、20 年不等,因此各地区每年的 SO_2 排污权价格差异显著。同时,COD 排污权的价格从 2 万元/t~8 万元/t 不等,在不同的价格背景下许可证的年限也存在地区差异。

第三,排污权价格行业加成系数在不同地市间不尽相同。在杭州,价格系数根据不同行业被区分为:造纸、酿造、发酵 COD 排污权交易市场参考价的价格系数为 2;纺织、印染 COD 价格系数为 3;化工、制药等重污染行业 COD 价格系数为 4;其余行业价格系数为 1。在湖州,价格系数根据不同行业被区分为石油加工、化工、医药、制革、印染(含砂洗)、造纸等高污染工业项目,系数 1.5,食品制造、饮料制造、化纤、电镀(含酸洗)等工业项目,系数 1.2,其他轻污染项目系数 1。在绍兴,价格系数也有 1,1.2,1.5,1.5~2.0,2.0 五档^[7]。从三个地区的价格系数设定来看,行业之间价格系数差异显著,同一行业不同地区之间价格系数也不相同,这是一个难以解释的系数设定规则,也是一种非常不合理的现象,是政府定价的一个现实产物,需要加以调整。

总之,政府定价会导致定价原则在地区间不尽相同、排污权价格在地区间差异显著、排污权价格行业加成系数在不同地市间也存在差异。为了更好地解决这一层面上政府失灵的困境,加强环境执法监管、环境许可监管势在必行。

(二) 排污权交易政府监管机制不到位

1. 排污权总量核定监管不到位

排污权市场“有价无市”或“供给不足”等问题在操作层面上是由于排污权总量监管不到位,一个重要表现是在浙江省排污权有偿使用和交易制度实施过程中排污权总量核定困难重重,具体表现为以下三个方面。

第一,宏观总量数据存在选择性。污染核算主要包括建设项目环境影响评价、“三同时”验收、排污申报、环境统计、污染减排、污染源普查等六类。不同类别污染源核算所采取的方法不同。建设项目环境影响评价主要采用物料衡算法和类比法;“三同时”验收一般采用实测法;环境统计则以实测法为主,个别行业或企业有采取物料衡算法和类比法;排污申报与污染源普查则一般综合运用物料衡算法、类比法和实测法。由于存在着“自然损耗”、“信息损耗”和“技术损耗”,基于不同方法得到的宏观总量数据往往并不统一,那么在执行总量控制政策时,宏观总量数据就有选择性。

第二,微观总量数据存在波动性。企业可以通过排污权有偿使用和交易制度参与到污染减排工作中。企业污染物的排放量由污染减排技术、管理水平以及产品结构等微观因素决定。然而,由于企业经营受到原材料价格、运输费用、人力成本、宏观经济政策等因素的影响,企业的经营状况存在波动,那么作为负产出的污染物也同样会受到影响。这将决定着企业是购买排污权还是卖出排污权,并最终决定着地区排污权有偿使用和交易的总量。

第三,宏观与微观数据的联动性。宏观数据与微观数据的联动性体现在两个方面,一方面微观数据加总过程面临“自然损耗”、“信息损耗”和“技术损耗”,加总的微观数据不会完全等于宏观数据,宏观与微观数据的联动存在阻碍;另一方面宏观数据在分解过程中,两者联动性的把握也并不容易。在减排目标的分解过程中,某一些地区、某一些行业分到的减排任务要重一些,那么这些地区这些行业排污权总量则相对少些,允许交易的环境容量资源也相应少些,排污权有偿使用的压力则大些,“超排、偷排”等现象就多一些,微观数据的准确性就会受到质疑,宏观数据和微观数据的对接存在一定的难度。这说明在缺乏有效监管和严格法律约束的情形下微观数据的准确性或许是内生的。

针对总量数据的选择性、微观数据的波动性和宏观与微观数据的联动性,加强总量核定监管是进一步推进和完善排污权有偿使用和交易制度的基础;针对排污权总量数据的选择性、波动性和联动性等特征,加强环境统计监管迫在眉睫,统一基础数据和弄清污染排放数据是进一步推进和完善排污权有偿使用和交易制度的根本。

2. 排污权市场主体监管不到位

排污权市场的参与主体可以分为三类:排污单位、政府机构和社会中介。在试点阶段,浙江省不同市场主体的监管机制并不到位,即便在某些地区或某些领域存在一定程度上的监管,但是监管的程度又存在显著差异。譬如对作为监管者的政府的监管基本空缺;排污单位的排污过程得到了相对严格地监管,但排污权交易过程的监管并不完善,排污单位环境风险的核查和监管刚刚起步;社会中介参与排污权市场的作用基本尚未发挥。

首先,对作为监管者的政府的监管。在浙江省排污权有偿使用和交易监管机制的实施过程中,地方政府在提供环境监管时可能会出现浪费和滥用资源等现象,致使公共支出规模过大或者效率降低。

如在追求经济高速增长的过程中,排污权市场中排污权短缺现象突出。因此,政府需要接受民众的监督,特别是在排污权价格、数量、参与者等核心信息上应公开,当好“裁判员”。

其次,对作为被监管者的排污单位的监管。排污企业都是排污权市场的直接参与者,它们充分地掌握了自身企业或同行业企业的污染排放信息。在有些场合,政府也并不清楚企业的排放情况。在企业排放的实时数据中,政府所了解的信息也不如企业自身所掌握的信息充分。此时,如何设计一套激励相容的排污申报制度对于政府监管排污单位而言至关重要。让企业参与到监管过程中来能够使得交易信息更加充分,市场活动更加透明。

第三,对作为既是监管者又是被监管者的社会中介的监管。社会中介和社区居民应该根据相关规定排放污染物,接受政府的管理。同时,社会中介和社区居民既是政府执法的监管者,也是企业排污的监管者,还是排污权有偿使用和交易的服务者。它们的观点和言行在很多场合都会影响到政府的最终决策,它们的监督和管理对于企业来说更是一个庞大的免费的“在线监测系统”。因此,构建社会监管机制是构筑免费“在线监测系统”的重点,也是环境执法监管的应有之意。

(三)总量执法未跟进

2005年以来,我国在区域环境治理中全面试行一种新的排污制度——总量控制。不同于以浓度控制为主的环境污染治理手段,总量控制政策能够有效地在控制住浓度的同时控制住污染物排放的总量,从而避免“有效地控制住了浓度而污染物排放总量却在不断突破环境容量而使得环境质量日益变差”的尴尬局面。

在浓度控制转向总量控制的环境保护制度转型时期,总量控制政策特别容易失灵。一方面,总量核查工作困难重重使得基于总量的环境保护政策难以让人信服。如果只统计一些行业的污染排放总量,那么被统计行业就觉得相对于未被统计的行业而言是不公平的;如果由于统计口径或统计技术不完善,同一被统计企业的污染排放数据存在显著差异,那么环境统计数据就缺乏准确性;现阶段环境污染数据对于社会而言在一定程度上并不公开,政府、企业、居民之间的相互猜忌会使得政府的环境政策失灵。另一方面,总量控制政策本身设计并不健全,缺乏必要的执法制度的配套。与浓度政策相比,总量控制政策并没有相应的“奖惩机制”与之相匹配。目

前,减排约束只要求各个地区在总量上实现减排目标,这意味着并不是所有的企业都需要完成减排任务,对减排的企业来说并不公平。

究其原因是总量执法尚未跟进。一方面,整个政策和法律体系对开展排污权交易没有足够的支撑,这使得总量执法困难重重。如排污权是否商品,能否进行交易,法律上并没有给予认定。另外,企业如果超总量排放,按照目前的环保法律行政处罚太轻,对超总量排放现象还不能起到震慑作用。若试行限期治理,到期不能完成的再实行停产或申请政府实行关闭企业,则这个过程很长,会对推进排污权交易造成一定的困难。另一方面,总量核定体系不够完善,这会使得总量执法缺少数据支撑。在目前的环境监测体系中,对重点污染企业的监测为1季度1次,对一般企业监测为1年1次,过低的监测频数会使得总量执法中数据的说服力大大降低。

因此,环境执法监管和环境监测监管是解决总量政策失灵的重要监管机制,它能够促进在排污权有偿使用和交易制度实施过程中更好地做到执法必严和违法必究。

三、排污权制度实施中的社会机制失灵

公民缺乏环境知情权,公民环境意识淡薄,公民环境权益不明确,社会主体不健全和政府行为扭曲等都会导致排污权制度实施过程中的社会机制失灵^[1]。

(一)社会组织或个人参与机制缺失

根据参与生态行动的公众不同,社会机制可以分为两个方面,一是公民个体参与;二是社会非政府组织参与。在排污权有偿使用和交易制度的实施过程中,公众和社会组织都尚未参与到排污权有偿使用和交易制度之中。一方面,由于排污权市场存在“有价无市”、“供给不足”等难题,在总量控制与经济增长的大背景下,排污权市场不允许漏出。因此,社会组织和个人购买排污权以改善环境质量的机制尚未被纳入排污权有偿使用和交易制度的设计之中。另一方面,社会组织和个人具有参与排污权监管过程的良好愿望,但由于环境统计的落后、环境信息披露有限、环境保护意识的淡薄、环境权益的不明确等原因,社会机制尚不能成为排污权有偿使用和交易监管机制的有效手段。

不过,社会组织和个人参与排污权有偿使用和交易监管是一种趋势。与命令-控制或经济激励等政策相比,公众参与对行政机制可以构成一种监督,

对环境调节的市场机制形成一种制衡^[9]。在发达国家,环境基本法或环境法典中都对公众参与作了实体和程序法上的规定。1997年加拿大《环境保护法》专门设立了一章“公众参与”,规定公众的环境登记权、自愿报告权、犯罪调查申请权和环境保护诉讼、防止或赔偿损失诉讼等内容。1998年法国《环境法典》也设立了“信息与民众参与”,细致地规定了公众参与环境保护的目的、范围、权利和程序等。美国《联邦水污染控制法》也提出了公众参与机制,包括环境运动、听证会和公民诉讼等。

我国公众参与环境保护的整体水平偏低。较低的公众参与水平的原因有历史、政治和经济等方面。从发达国家来看,环境问题曾经一度极其严重,民众对生态环境管理有强烈的参与和监督要求。我国的环境保护和治理是一项由政府垄断的国家职能,这一特征延续至今^[10]。

因此,针对社会组织和个人参与机制的缺失,从监管角度来看,加强环境监测监管、环境统计监管和环境执法监管等有利于完善环境信息公开制度,能够提高公众参与的积极性,并完善排污权有偿使用和交易制度的社会监管机制。

(二)社会监督缺乏相应的信息披露

社会监督缺乏相应的信息披露是指公众参与主体(社会组织和个人)缺乏环境知情权。一直以来,我国向社会公布的生态环境信息主要包括污染物的产生量和排放量(如工业“三废”:废水、废气、固体废弃物)和空气整体质量状况等。环境资源利用效率的信息、涉及居民切身利益的一系列环境标准等均未被披露。由于缺乏生态环境的相关信息,社会组织和个人无法直接参与到生态环境建设和监督之中。

我国当前生态环境数据不透明的原因有二:一是技术原因,如污染浓度受到地区和气候的影响;二是政府顾虑,如公布环境质量数据会影响外来投资等。2007年2月8日,《环境信息公开办法(试行)》经国家环境保护总局2007年第一次局务会议通过,自2008年5月1日起试行。试行办法对政府和企业两类主体的环境信息公开范围做出了详细的规定。但这些信息均比较宏观。试行办法鼓励企业公布微观数据,但是在自愿的信息公开制度下环境数据和污染排放数据的真实性备受争议。而且,这些微观的企业数据在更多的场合只是对政府公开,没有对社会组织和个人公开。因此,建设排污权有偿使用和交易制度的信息公开制度迫在眉睫,它是完善排污权有偿使用和交易社会监管机制的基础。

四、结 论

浙江省作为全国排污权有偿使用和交易制度的试点省份,在探索排污权有偿使用和交易制度过程中既取得了显著成效和经验,又碰到了不少困难和问题,这些困难和问题对于其他地区而言是相通的甚至是共同的。市场机制失灵、政府机制失灵和社会机制失灵是生态环境问题的三大制度根源。基于浙江的案例,在排污权有偿使用和交易制度中,市场机制失灵主要表现为排污权有价无市、排污权供给不足、排污权交易费用过高等方面;政府机制失灵主要表现为排污权政府定价扭曲、总量核定监管缺失、市场主体监管缺失、总量执法未跟进等方面;社会机制失灵主要是指社会组织和个人参与机制的缺失以及社会监督缺乏相应的信息披露。

建立排污权有偿使用和交易监管机制是解决不同机制失灵问题的关键。有一些机制失灵问题只需要通过一种主要监管机制与之匹配,而有些机制失灵问题需要多种监管机制与之匹配。在市场机制失灵层面,总量核定监管、环境执法监管是针对排污权有价无市的重要监管机制;就供给不足而言,加强环境监测监管和环境统计监管势在必行;就排污权交易费用过高而言,政府则可以通过实施网上交易监管、环境金融监管和环境财政监管等综合监管机制来解决。在政府机制失灵层面,政府需要综合运用排污许可监管、环境执法监管、总量核定监管、环境统计监管来应对政府定价机制扭曲、总量核定监管不到位和总量执法未跟进等。在社会机制失灵层面,社会组织或个人参与机制的缺失需要通过加强环境监测、环境统计和环境执法监管加以调节,而社会监督缺乏相应的信息披露则需要通过环境监测和环境执法监管加以协调。反之,一种监管机制可以解决多种失灵情形下的排污权有偿使用和交易问题。譬如总量核定监管是一个基础性监管机制,排污权总量核定时需要加强总量核定监管,排污权交易后也同样需要加强总量核定监管。总之,构建起总量核定监管、环境统计监管、环境监测监管、网上交易监管、排污许可监管、环境财政监管、环境金融监管、环境执法监管这八大监管机制对于浙江省乃至其他省市进一步完善排污权有偿使用和交易制度试点具有重要的借鉴意义。

参考文献:

- [1] 沈满洪,高登奎.生态经济学[M].北京:中国环境科学出版社,2008:360-371.

- [2] 沈满洪, 谢慧明. 生态经济化的实证与规范分析: 以嘉兴市排污权有偿使用案为例[J]. 中国地质大学学报, 2010(6): 27-34.
- [3] 姜帆, 柴骥程. 排污权交易“奶酪”看上去很美为何有价无市[EB/OL]. [2005-08-02]. http://www.xinhuanet.com/chinanews/2005-08/02/content_4783452.htm.
- [4] 贺鹏飞. 减排压力迫近, 嘉兴排污权指标紧俏[EB/OL]. [2007-08-06]. <http://www.eeo.com.cn/eeo/jjgcb/2007/08/06/78702.shtml>.
- [5] 沈满洪, 钱水苗, 冯元群, 等. 排污权交易机制研究[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2009: 176-180.
- [6] 张旭昆. 民间自发的制度演化与政府主持的制度演化[J]. 财经论丛, 2004(4): 58-64.
- [7] 谢慧明. 生态经济化制度研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2012: 51-55.
- [8] 高长思. 关于排污权交易制度的若干思考[C] //中国法学会环境资源法学研究会. 环境法治与建设和谐社会: 2007年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集: 第3册. 北京: 中国知网在线出版, 2007: 991-994.
- [9] 王艳芳. 淮河流域水污染问题及其治理[D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2007: 29-30.
- [10] 吕忠梅. 环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1997.

Analysis of Failure Causes of Emission Right Institution

XIE Hui-ming, SHEN Man-hong

(a. School of Economics and Management; b. Center for Ecological Civilization of Zhejiang Province, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The reform of the emission right institution is faced with the failures of market mechanism, government mechanism and social mechanism. Based on paid use and transaction institution of emission right in Zhejiang Province, this paper analyzes failure causes of emission right institution through the combined methodology of literature review, case study and equilibrium analysis. Researches show that market mechanism failure is mainly reflected in the following aspects: incomplete competitive, insufficient supply and high transaction cost. Government mechanism failure is mainly reflected in the following aspects: price distortion caused by government pricing, government supervision mechanism deficiency and weak law enforcement. Social mechanism failure is mainly reflected in the following aspects: the deficiency in social organization and individual participation mechanism, lack of corresponding information disclosure in social supervision. Supervision mechanism deficiency is an important cause for the failure of emission right institution. Different mechanism failures need different matched supervision mechanisms. Market mechanism failure requires enhancement of online transaction supervision, financial regulation and financial supervision. Government mechanism failure requires enhancement of environmental law enforcement supervision and environmental monitoring supervision. Social mechanism failure requires enhancement of environmental statistics supervision.

Key words: emission right institution, market mechanism, government mechanism, social mechanism, supervision mechanism

(责任编辑: 陈和榜)