

文章编号: 1673-3851 (2015) 02-0085-07

浙江省排污权市场中的财政监管研究

徐少君, 沈满洪

(浙江理工大学经济管理学院, 杭州 310018)

摘要: 排污权市场中的财政监管主要包括对排污权财政收入的监管和对应的财政支出监管。在浙江省排污权市场实践中, 财政监管发挥了重要的作用, 但是还存在着诸如财政收支错配、事权和财权错配等问题。因此, 破解该问题的关键是: 一方面要加强对排污权初始定价机制、财政收入来源、财政收入分配、财政支出项目的监管, 建立“收与支对等”的监管体系; 另一方面也要遵循“一级政府、一级事权、一级财权、一级权益”的原则, 通过一系列保障措施, 构建并监督“承担主体责任一致、激励相容”的运行机制, 从而确保财权和事权的对等与统一。

关键词: 排污权市场; 财政监管; 收支错配; 事权和财权错配; 环境保护; 资源配置

中图分类号: F812.4 **文献标志码:** A

排污权制度的运行离不开财政支持, 而财政支持需要监管机制予以保障。从范畴上讲, 对排污权交易的财政监管是环境财政监管中的重要组成部分。所谓环境财政, 是一种通过政府财政干预来促进经济主体在市场行为中选择主动保护环境、减少浪费、合理利用环境资源的财政手段, 是公共财政的重要组成部分^[1]。排污权属于国有资产, 因此, 排污权交易的收支必须进行严格的财政监管, 从而实现对环境资源的合理与有效配置。

在浙江省排污权交易的实践中, 财政监管对于排污权交易的顺利开展发挥了重要作用, 但也存在着诸如“财政收支错配、事权和财权错配”等问题。因此, 积极开展对排污权市场中财政监管现状的分析, 从而提出有效的财政监管保障措施, 对于排污权交易的长效发展具有十分重要的现实意义。

一、浙江省排污权市场中财政监管的现状及其问题分析

(一) 排污权财政监管的内容剖析

实际上, 对于排污权市场中的财政监管主要围绕“是什么”、“怎么办”两个问题展开。“是什么”主

要解决财政收支的监管对象, 而“怎么办”主要涉及财政收支监管的主要内容。图1围绕着上述两方面内涵对排污权市场中的财政监管内容进行了阐释。

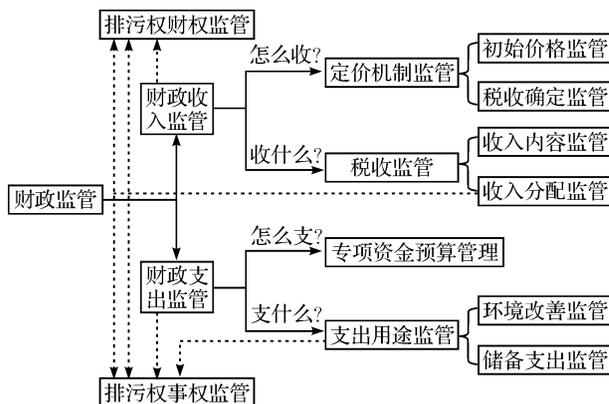


图1 排污权市场中财政监管的主要内容

从财政收入和支出角度看, 排污权市场中财政收入的监管主要应解决“怎么收”、“收什么”这两个问题, 即对排污权定价机制进行监管和对排污权税收内容及过程进行监管。前者不仅包括排污权初始价格的定价监管, 而且包括对各种有偿收入进行的税率监管; 后者主要在理清排污权财政收入资金来源(初始排污权出让的有偿使用收入、没收破产企业等的储备、税收)的

收稿日期: 2014-01-29

基金项目: 浙江省排污权交易中心公开招标项目(12090162-J); 国家自然科学基金项目(71103161); 浙江省高校人文社会科学重点研究基地浙江理工大学应用经济学基地资助项目(2014YJZD07, 2014JDLXZD06); 浙江理工大学 521 人才培养计划项目

作者简介: 徐少君(1979-), 女, 浙江宁波人, 副教授, 主要从事环境金融等方面的研究。

基础上,对各来源进行合规监督,并确定各级政府税费的分配。同理,对排污权市场财政支出的监管也涉及“怎么支”、“支什么”的问题。前者主要是指对专项资金预算管理的监管,从而强化财政支出的规范性;后者主要是指对财政支出用途进行监管,合理的支出范围应用于环境改善类支出和回购储备金的留存。

从排污权财权和事权角度看,排污权财权监管与财政收入的监管密切相关,尤其是税收的收入分配监管。排污权事权监管主要涉及财政专项资金支出的监管,尤其是支出用途的监管。事实上,排污权财权和事权的监管重点在于监督承担主体责任一致、激励相容,这样才能更好地促进排污权交易的顺利开展。

(二)浙江省排污权市场中财政监管的现状分析

随着浙江省排污权交易的深入开展,各项配套的保障制度也纷纷出台。其中,财政监管制度则主要体现为对排污权价格、有偿使用收入和支出所涉及的财政问题进行重点监督。表1对浙江省及各县市排污权交易资金收支与管理相关工作相关规定进行了归纳。从表1中看出,通过对排污权交易资金的收缴、支出管理以及监管等方面进行制度性的构建,明确了排污权交易收益的属性和管理要求,规范了排污权交易资金的使用程序和使用范围,使政府在履行环境保护职能这一事权时有了必要的财政基础。

表1 浙江省排污权交易资金相关规章一览

政策名称	实施时间	涉及环境财政监管的主要内容
(a)浙江省排污权有偿使用和交易试点工作暂行办法	2010—10—09 (浙政办发[2010]132号)	初始排污权指标的核定、分配和有偿使用、排污权交易、资金管理、监督管理
(b)浙江省排污权有偿使用收入和排污权储备资金管理暂行办法	2010—12—30 (浙财综[2010]143号)	排污权有偿使用收入、排污权储备资金、专项支出等
(c)嘉兴市南湖区排污权交易专项资金管理办法	2008—09—02 (南政办发[2008]96号)	资金的收缴、使用管理、监督检查等
(d)温州市排污权有偿使用资金管理办法(试行)	2012—09—01 (温政办[2012]138号)	排污权有偿使用收入的收缴、专项支出、监督检查等
(e)金华市排污权有偿使用资金管理办法	2012—12—24 (金市财综[2012]414号)	征收管理、支出管理、监督管理
(f)新昌县排污权有偿使用收入和排污权储备资金管理暂行办法	2011—12—30 (新政发[2011]61号)	排污权有偿使用收入、专项资金支出管理等

自实施“排污权交易专项资金管理办法”以来,浙江省排污权交易专项资金的收缴和使用,受到了财政、审计、监察、环保部门等的监督和检查。通过对排污权有偿使用和交易进展情况的考核、排污权有偿使用金情况的绩效考评、对排污权有偿使用金收支和使用情况的审计监督,浙江省排污权交易资金运行正常,为排污权交易顺利开展提供了保障。

在上述排污权财政制度的监管下,排污权初始申购定价机制不断改善,新老企业购买排污权过渡自然,保证了排污权交易的有序开展,同时,也使浙江省排污权交易资金得到了有效的收缴。例如,截至2013年10月,嘉兴市初始排污权有偿使用企业累计达到2156家,有偿使用排污权金额达6.84亿元,排污权交易累计完成1773笔,交易资金达到2.75亿元,全市排污权有偿使用和交易累计金额已达9.66亿元^①,为污染减排、环境质量改善等提供了一定的资金基础。又如,绍兴市至2012年9月共办理排污许可证2024本,全市累计发放COD指标量共31113t/年,氨氮指标量共1376t/年,SO₂指标量共34670t/年,试点以来累计排污权有偿使用单

位2315个,累计有偿使用总金额2.77亿元^②。

也正是因为排污权有偿使用、交易资金的收缴,在一定程度上增加了浙江省地方政府财政资金收入,形成了减排、环保等专项资金。通过各级财政专项资金、“以奖代补”等多种方式,浙江省大力扶持了排污减排、环境保护等项目建设。从资金使用范围角度看,目前,排污权有偿使用资金主要用于污染防治,包括对企业自身投资的减排工程项目和污染防治项目的补助、环境保护能力建设和排污权交易平台建设投入、排污权回购与储备、排污权交易管理相关工作的费用等。从资金使用监管角度看,排污权资金使用必须由对应的各级环保部门、财政部门提出方案,报经对应的各级政府同意后方可实施,做到专款专用。

^① 数据来源:嘉兴创新排污权交易方式. 中国环境网. [2013-12-16]. http://www.cenews.com.cn/qy/qyyw/201312/t20131216_753573.htm.

^② 数据来源:绍兴市排污权有偿使用和交易工作情况介绍. 嘉兴在线新闻网. [2012-11-06]. http://www.cnjxol.com/topic/content/2012-11/06/content_2209411.htm.

在目前的排污权相关财政监管下,排污权专项资金支出基本符合财政资金支出的规范,并有效地促进了排污减排等工作的开展。在“十一五”期间,浙江省政府以重点流域、重点区域、重点行业和重点企业污整治为突破口,每年落实各类减排项目超过1 000项,累计投入资金超过350亿元^③。《2012年中国环境统计年鉴》显示,2011年浙江省环境污染治理投资总额达238.7亿元,占GDP比重达0.74%,其中,城镇环境基础设施建设投资133.2亿元,工业污染源治理投资17.8亿元,当年完成环保验收项目环保投资87.6亿元,符合排污权专项资金的资金使用规则。

(三)浙江省排污权市场中财政监管存在的问题分析

自2007年排污权交易制度实施以来,浙江省排污权的财政监管也经历了从无到有的不断发展过程,但是由于排污权本身的性质定位、法律缺位、排污权的折旧等问题,排污权的环境财政监管存在着一些突出的问题亟待解决。对比图1中的排污权财政监管的核心内容发现,其最核心的问题就是破解市场机制中责权对等、激励相容的困境。

1. 排污权交易的财政收支错配问题严重

定价问题是排污权制度实施过程中面临的一个重要问题。在排污权交易制刚推出时,部分企业享受到了免费的初始排污权,但更多的企业则没有享受到“免费午餐”,因此,存在一定的“起跑线差异”。同时,初始排污权的申购往往以指导价为基准进行交易,市场化程度不高,如嘉兴市就采用了该策略,其规定初始排污权有偿使用5年期的指导价COD为2万元/t、SO₂为0.5万元/t,20年期的指导价COD为8万元/t、SO₂为2万元/t^④;同时,为鼓励企业申购初始排污权,实施了一定时期内特定的阶梯式价格优惠,这就造成了新老企业购买初始排污权的基础价格差异。此外,由于嘉兴市排污权期限和浙江省排污权期限的差异,存在着一定的年限转化和折现问题。因此,排污权定价机制仍需改进,而这无疑增加了排污权财政监管的难度。

同时,排污权的有偿使用以及相应的交易制度的推行,使政府募集到了大量的环境保护资金,例如初始排污权申购收入、排污权交易税收收入等。从理论上而言,这些资金实际上是一种环境财政收入,应该纳入财政收入的相应科目。但是,在实际中,部分排污权交易的收入并没有完全进入财政收入体系,有时以一种“专项资金”的形式存在;然而,这种

“专项资金”并没有相对应的财政支出制度相匹配,使排污权有偿使用的收入和支出错配问题突出。一方面,排污权有偿使用收入存在着一定的漏收现象,尤其是排污权储备相关的资金管理,在储备排污权的收储和出让过程中,均存在着排污权储备资金的疏漏现象,专账核算的监管还有待提高。另一方面,排污权有偿使用费长期出不去也是影响收支错配的一个重要原因。以专项资金形式存放的排污权有偿使用收入,往往缺乏相对应的支出账户进行匹配,再加上审批过程、技术等因素导致确实需要资金支持的部分排污减排工程往往得不到相应的财政支持。当然,这一专项资金使用过程中也存在着“铺张浪费、效率不高”、以及使用用途不当等问题。

2. 排污权事权划分不清晰,事权和财权错位问题凸显

和其他环境财政监管类似,浙江省排污权财政监管实践中也存在着一定的“环境事权划分不清、财权与事权不匹配”问题。如部分大企业、大项目的排污权“财权”上交到了中央或省级政府,但治理污染的责任仍在地市级或县级政府,从而使下级地方政府陷入了承担的环境保护责任和财税的支持条件并不对等的局面^[2]。例如,总装机容量30万kW以上燃煤发电企业的排污权有偿使用费由浙江省排污权交易中心代为收取,但上述大规模的省级项目的事权仍然属于相应的地方政府,相应的环境费用支出等也由对应的地方政府支出。

因此,由于上级地方政府和下级地方政府之间的环境保护事权划分不明确,加上地方政府“追求本地区利益最大化”的驱动和政绩考核的压力,地方政府在面临环保责任时,往往会将责任推给上级政府从而导致环保投入缺位^[3],并且也不利于激励排污企业进行积极的减排技术改进、提高减排效率,不利于环境质量的提高。同时,也正是因为环境保护事权划分不清,加之财政转移支付制度本身尚缺乏明确的法律规范使得转移支付的支出结构不合理现象难以得到有效解决,从而也就更难以保障地方政府环保投入的缺位问题^[4]。

针对上述主要问题,必须提出有效的排污权环境财政监管措施,从而确保排污权交易的顺利开展。

^③ 数据来源:主要污染物减排工作简报,中华人民共和国环境保护部,2011年第4期(总第68期),2011-08-02。

^④ 数据来源:关于印发嘉兴市主要污染物初始排污权有偿使用实施细则(试行)的通知,嘉兴市环境保护局,2010-06-30。

二、排污权市场财政监管措施之一： 加强对收支错配的监管

(一)加强对排污权财政收入的监管

从排污权交易市场中财政收入的对象看(图1),排污权财政收入的监管主要包括排污权初始定价机制的监管、税收率征收监管、收入来源监管和收入分配监管四方面。

1. 加强对排污权初始定价机制的监管

根据《浙江省初始排污权有偿使用费征收标准管理办法(实行)》(浙价资〔2011〕176号),排污权初始定价采用的是政府定价机制,“浙江省初始排污权有偿使用费征收标准按照统一政策、分级管理原则,由政府价格主管部门会同环保主管部门制定”,其体现的是政府根据环境容量资源的稀缺性、污染治理成本、经济社会发展水平、排污权有偿使用期限等因素做出的指导定价,但由于各地政府追求目标函数有差异、各地区经济发展水平不一样、环境容量和环境污染程度不一致、污染治理成本有差异等原因,导致了排污权政府定价的原则和方法不一致、排污权价格地区差异显著,在一定程度上扭曲了排污权定价机制,给排污权定价机制的监管带来了一定的难度。

因此,要加强对排污权定价机制的监管,首先必须积极开展研究,探索排污权定价“合理与科学”的原则与方法,明确统一的定价机制,制定相关的文件,从而使排污权定价有章可循。例如,在现阶段,由于一级市场政府定价及部分的免费分配和二级市场有价无市而导致了排污权交易价格扭曲,这就需要从源头上认真分析影响排污权价格的主要因素,比较分析现有模型的优缺点,构建 $F=g(\text{地区发展指标、环境质量、总量控制目标、治理成本、排污权市场环境、行业加成系数})$ 多因素模型,从而确定政府的基本指导价(设为均值),并在此基础上可采用拍卖等多种形式,发挥市场的作用,确定价格的波动范围(设为波动率),从而制定基于政府指导定价基础上的市场定价模型,为排污权定价机制的监管提供测算基础。

其次,要提高市场信息的流动。排污权定价机制的不完善,与信息获得存在的障碍有密切关系。因此,要主动将市场主体方供求信息、价格信息等及时发布出来,夯实市场定价的“信息基础”,并严格监督这一过程中信息披露的真实性,防止信息的伪造,以免造成不正常的价格波动。

再次,要加强对排污权定价过程中各主体的监管。尽管各地区对排污权交易主体的界定有所差异(如嘉兴市以向环境排放污染物的所有排污单位为排污权有偿使用和交易的主体、杭州市等地则限于特定的行业和特定的企业、绍兴市则根据行政区划来确定排污权交易的市场主体等),但众多的交易主体在市场化条件下,均以追求自身利益最大化为原则,有时会做出妨碍排污权公正交易的行为。因此,政府环保部门需要对排污权交易主体进行严格监管,本着平等、公开的原则,积极加强对各交易主体在初级市场和二级市场的价格操纵行为和寻租行为,以保障排污权有偿使用和交易制度有序推进。

2. 理清排污权交易中心的定位,合理确定税收

排污权交易中心的定位是排污权制度中实施有效环境财政监管的基础。在浙江省的实践中,既存在事业单位性质的排污权交易中心(如嘉兴市南湖区排污权储备交易中心、金华市排污权储备交易中心等),也存在国有企业性质的排污权交易中心(如嘉兴市排污权储备交易中心、海宁市排污权储备交易中心等)。对排污权交易中心的性质界定,不仅影响到排污权交易中心的功能,也影响到排污权税收的征收问题^[5]。

从理论上而言,事业单位性质的排污权交易中心更加符合排污权交易的开展。因为作为事业单位的交易中心,一方面不涉及税收问题;另一方面,其工作经费(包括围绕排污权有偿使用、交易各项工作的开展及日常管理所发生的各项业务费支出等)便可纳入同级财政部门预算,缓解了交易中心的“后顾之忧”,有利于更好地代表环保部门执行储备、回购和交易的管理、监管等责任^[6];同时,中介功能、二级市场交易功能则可由现有的产权交易所执行,按照规定依法交税,保证各司其职、提高效率,更好地促进排污权的开展。

3. 加强排污权财政收入来源的监管

目前,排污权有偿使用收入包括排污权有偿使用费和政府储备排污权出让收入。表2对排污权有偿使用收入的监管进行了分析。在现行的环境财政监管中,排污权有偿使用收入属于国有资源类政府非税收入,是按照“非税收入”类“政府性基金收入”款“其他政府性基金收入”项全额上缴至各级对应的财政非税收入财政专户,并纳入区(县市区)排污权交易专项资金统一管理。目前,排污权有偿使用收入主要由各级财政部门(县级及以上)负责征收管理,同级环境保护行政主管部门负责执收,环境保护

行政主管部门可委托相应负责排污权储备与交易业务的机构代为执收。排污权储备与交易机构执收或收取排污权有偿使用收入,要有严格的收缴程序,从而确保收入的合理征收。

表2 排污权有偿使用收入和支出的财政监管

	排污权有偿使用收入	排污权资金支出
性质	国有资源类政府非税收入。	专项资金支出。
资金列入科目	“非税收入”类“政府性基金收入”款“其他政府性基金收入”项。	政府收入分类科目政府性基金支出科目“其他支出”类“其他政府基金支出”款。
资金去向	开设财政专户,全额上缴财政非税收入财政专户。	专项用于:排污权交易平台建设及运行维护,排污权指标核定工作及排污权交易技术应用研究,排污权储备资金,主要污染物排放总量监测监控技术研究和设施建设,污染减排工程建设,重点污染源治理以及生态环境保护等方面的支出等。
管理方式	纳入政府性基金管理,收支两条线。	必须专款专用,任何单位和个人不得截留、挤占或挪作他用。
财政部门	对排污权有偿使用收入执收情况的监督管理;确保市本级排污权有偿使用资金及时、足额缴纳财政专户。	对排污权有偿使用资金的使用情况实行跟踪监督,促使资金使用单位严格按照规定范围及标准支出。
环保部门	负责初始排污权有偿使用费和政府储备排污权出让收入的执收管理;开具《浙江省初始排污权有偿使用费缴款核定通知单》;对排污权有偿使用资金收缴进行监督检查。	对排污权有偿使用资金的支出进行监督检查。
排污权交易中心	执收收缴工作;开具“浙江省政府非税收入统一票据”;督促排污企业履行职责、及时足额上缴资金;自觉接受市财政、环保、价格、审计等部门对排污权有偿使用收缴行为的监督检查,确保资金收支规范。	自觉接受市财政、环保、价格、审计等部门对排污权有偿使用支出行为的监督检查,确保资金收支规范。

4. 加强排污权财政收入分配的监管

排污权财政收入的监管不仅包括来源监管,同时也包括分配监管。对排污权有偿使用收入的合理分配,将影响到各级政府推进排污权交易和治理环境污染、保护环境的积极性。作为“国有资源”,除了初始的免费配额外,排污权有偿使用所得收入均需要在各级政府间进行合理地分配,根据“属地原则”,遵循“谁治理、谁征税”准则,发挥地方政府的主导作用,积极推动排污权交易有偿使用的开展。

(二) 加强对排污权财政支出的监管

如前所述,目前排污权有偿使用资金既存在着“不当使用”的问题,也存在着“使用不出去”的问题。造成这一问题的根本原因在于对于排污权“专项资金”的使用用途仍存在一定的“法律盲点”、执法或是监管效力有待提高。因此,一方面需要在法律或规章制度等方面明确这一“专项资金”的支出范围,从而严格规范资金使用用途;另一方面也需要强化排污权专项资金使用的预算管理、理顺上下级排污权财政相关资金支出的审批等权限、提高办事效率。

作为一种“专项资金”,排污权的支出纳入财政预算,需要按照预算资金管理,根据“量入为出和专款专用”的原则,全部专项资金用于污染减排和

其他污染治理。表2对排污权专项资金的支出监管进行了概括,主要包括以下两大方面:

一是排污权交易回购储备金,主要用于排污单位发生转产、破产、关停等行为导致停止或减少排污,从而向交易中心赎回排污权时所需要的支付。例如,嘉兴市规定排污权交易回购储备金所占比例不低于排污权交易专项资金收缴总额的40%,年度排污权交易回购资金不足由区财政及时补足,节余则结转到下一年度。

二是减排、环境改善等支出,这是排污权专项资金支出的重点监管对象。其主要包括工程项目直接投入、工程项目补助和环境基础设施建设。工程项目直接投入主要用于区域性减排工程和重大污染物减排项目,包括集中式污水处理厂建设项目、重点行业 and 重点污染源防治项目等。例如,嘉兴市规定直接投入占排污权交易缴纳资金总额比例原则上不低于40%。工程项目补助,主要用于企业技术改造、清洁生产和治污工程等实现污染减排项目、“三废”综合利用项目、具有典型意义的污染源减排治理项目或示范工程,每年用于各镇、街道直接投入和项目补助的金额总数原则上不低于该镇、街道所辖企业排污权交易缴纳金额总数的50%。

此外,为更好地保护环境,该专项资金应重点支持列入国家、省、市减排计划的重点企业、支持与环保主管部门签订主要污染物减排责任书的企业。当然,排污权财政支出的监管除了检查专项资金是否合理使用于上述项目外,更重要地是监督其是否有用于与污染物减排和污染防治无关的其他项目,从而确保“专款专用”。

(三)强化对排污权财政收支对等的监管

排污权财政收支的错配主要体现在排污权资金收入未能完全匹配用到排污权相关的环境改善等支出上,导致污染减排、环境质量改善、环保基础设施建设等资金不足。因此,加强排污权收支错配的监管重在通过制度保障、组织保障等途径,提高监管效率。

1. 加强对排污权交易资金管理的体系建设

加强对排污权交易资金管理的体系建设,完善规章,这是排污权财政收支监管的制度保障。一方面,要继续完善排污权交易资金的使用和管理相关规章。表1显示浙江省部分地区已经出台了一定的监管制度,但是,目前仍然处于试点阶段,有些制度仍有待完善,而且实施的地区也有待于扩展。通过完善排污权交易资金的管理体系建设,提高制度的适应性,从而对排污企业和各监管机构形成激励相容的有效机制。另一方面,要积极深化财税制度改革,提高排污权交易中心的工作积极性,加强排污企业的环保投入责任,从而对促进企业积极减排、保护和改善环境起到积极作用。

2. 明确各个主体机构的监管职责

明晰职责是排污权财政收支监管的组织保证。目前,排污权交易过程中涉及排污企业、环保部门、财政部门、物价部门、审计部门等多个实体机构,他们之间的关系较为复杂。若排污权交易的主体不明确、政府各监管部门的机构职能交叉,则容易导致政出多门、职责不清,严重影响排污权交易的成果。因此,要严格规范各监管部门的事权划分问题。对于财政部门而言,重点要对排污权有偿使用收入执收情况和资金使用情况跟踪式的监督管理,既确保排污权有偿使用资金及时、足额缴纳财政专户,又促使资金使用单位严格按照规定范围及标准支出;对于环保部门而言,重点要负责初始排污权有偿使用费和政府储备排污权出让收入的执收管理,对排污权有偿使用资金收缴和支出进行监督检查;对于排污权交易中心而言,根据上述“事业单位”的定位,主要是要积极执行排污权有偿使用及交易的资金收缴工作,督促排污企业履行职责、及时足额上缴资金,

并确保资金收支规范;而物价、审计等部门则要加强初始排污权交易的价格以及排污权有偿使用和支出行为的监督管理。

3. 加强排污权财政收入支出对等的预算管理

一方面,由于排污权专项资金的支出已经被纳入到财政预算支出科目中,因此,要切实加强对排污权相关财政资金的预算管理,做实科目,确保排污权资金收入的持续性。为此,需要构建排污权专项资金支出与有偿使用资金、排污减排目标的三维联动机制,从而确保排污权专项资金支出的稳定、持续增长幅度^[4]。此外,要将新增财力更多地用于排污减排、环境保护中,强化对排污权专项资金的预算投入,确立专项资金支出的优先和重点保障地位^[3]。

另一方面,在目前排污权有偿使用收入和财政拨款环保资金总量有限的情况下,排污权专项资金使用既存在着“用途有偏”等问题,同时也存在着局部专项资金使用不出去、使用效率并不高、投资管理方式还有待提高和完善等问题,在客观上加剧了排污权专项资金供给的压力,因此,迫切需要尽快提高专项资金的使用效率。通过强有力的预算约束机制和有效的监督制度,既强化财政资金支出的强度,又要减少甚至杜绝在建设过程中的挪用、浪费现象,切实将专项资金用于提高排污技术、环境保护基础设施建设等方面。同时,通过市场竞争机制的引入,改善政府推动式的排污权交易管理运营模式的效果,并在此基础上,建立排污权专项资金使用的绩效评估体系,提高排污权交易的资金使用效率。

三、排污权市场财政监管措施之二： 加强对财权和事权错位的监管

(一)构建清晰的环境保护事权划分机制

如逯元堂等^[2]所说,环境保护投融资政策设计的基石是明晰的事权和财权,因此,科学地建立与财力匹配的排污权环境保护事权划分机制是环境保护得以顺利进行的关键。根据各级政府的环境保护职能,明确界定各级地方政府排污权制度的环境事权。当然,其排污权相关的环境保护责任,应当在减排总量目标的基础上,遵循“一级政府、一级事权、一级财权、一级权益”的原则,运用环境经济学等相关的科学计算方法,使环境事权的管辖范围与污染物的影响范围相对应,从而实现事权划分的清晰性^[4]。

(二)强化地方财政对排污权制度实施的环保预算投入机制

环保预算投入在排污权交易制度实施过程中发

挥着重要作用。为此,首先需要在预算讨论时,要明确排污权等环保支出的重要性,设置科学明确的投入产出目标函数,确保环保支出的优先和重点保障地位;其次,在预算执行时,要严格相关的制度、规程,确保预算资金高效、全部用于减排等环保支出项目;再次,在监督评价时,要建立健全环境保护目标责任制,切实加强评估和考核^[7]。通过建立完善的转移支付制度,确保环保预算资金全部、有效地运用到排污权相关的环保项目的支出上^[3],从而实现排污权事权和财权的统一,真正促进减排目标的实现。

(三) 排污权财权和事权统一的其他保障机制

排污权交易制度建设,既要充分尊重市场机制,同时也要加强政府监管^[8],尤其需要对事权和财权错配的排污权财政进行监管。除了明确排污权事权和财权划分机制外,各相关监管部门,如环保部门、财政部门、物件部门、排污权交易中心等,要分工明确又紧密合作,从组织保证这一角度来促进排污权交易的环境财政监管的顺利进行。

此外,各职能部门还需要进行科学有效的监管和严格的执法。在排污权有偿使用和交易中,严把项目审批关,优化审批程序,规范市场主体行为,从而确保排污权初始分配的公平公正性,引导

排污权交易的健康有序发展。同时,要重点监控治理污染的资金使用情况,不断加大执法力度,彻底排查污染源,切实提高执法水平。通过这一积极的环境财政监管,推动排污权交易、节能减排工作的顺利开展。

参考文献:

- [1] 马中, 蓝虹. 建立环境财政是我国发展市场经济的必然选择[J]. 环境保护, 2004, 32(11): 44-47.
- [2] 逮元堂, 吴舜泽, 苏明, 等. 中国环境保护财税政策分析[J]. 环境保护, 2008, 36(8): 41-46.
- [3] 苏明. 我国环境保护的公共财政政策走向[J]. 学习论坛, 2009, 25(1): 39-44.
- [4] 苏明, 刘军民, 张洁. 促进环境保护的公共财政政策研究[J]. 财政研究, 2008, 29(7): 20-33.
- [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: 186-188.
- [6] 黄益良. 促进排污权交易的财政政策思考[R]. 嘉兴: 嘉兴市财政局经济建设处, 2010.
- [7] 苏明. 我国环境保护的公共财政政策分析[J]. 内蒙古财经学院学报, 2010, 31(2): 5-15.
- [8] 李寿德, 刘敏. 排污权交易市场的管制机制研究[J]. 云南师范大学学报, 2006, 26(2): 14-16.

Study on Financial Supervision for Emission Right Market in Zhejiang Province

XU Shao-jun, SHEN Man-hong

(School of Economics and Management, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The financial supervision for emission right market includes the fiscal revenue regulation and the corresponding fiscal expenditure regulation of the emission right. Financial supervision plays an important role in the practice of emission right market in Zhejiang Province. However, there are some problems, such as the mismatches of financial revenue and financial expenditure, and the mismatches of administrative and financial powers. In order to solve these problems, the following should be done. On the one hand, we should strength the regulation of the initial pricing mechanism of emission right, the sources and distribution of the fiscal revenue and the usage of the expenditure, then establish an effective regulatory system of “matching revenue with expense”. On the other hand, we should also follow the concordant principles of “the level of government, level of authority, level of property and level of benefits”, construct and supervise the operational mechanism of “unification of responsibility, authority and profit” through a series of safeguard measures so as to ensure equity and unification of right of property and administration.

Key words: emission right market; financial supervision; mismatches of financial revenue and financial expenditure; mismatches of administrative and financial powers; environmental protection; allocation of resources

(责任编辑: 陈和榜)