

文章编号: 1673-3851 (2011) 04-0621-05

排污权交易制度的“冷思考”

魏 静

(浙江理工大学法政学院, 杭州 310018)

摘 要: 排污权交易制度作为一种极具效率性的环境管理措施得到了广泛的认可,但其自身亦存在某些缺陷,无论在污染物总量确定环节、排污许可证分配环节还是在排污权自由交易环节均与“污染者负担”原则一定程度上相冲突。因此,我国在设计 and 运用这一制度时,应客观地评价其价值,使得排污权交易制度与其他环境管理措施相互配合,充分发挥其保护环境的作用。

关键词: 环境保护; 排污权交易; “污染者负担”原则; 生态环境

中图分类号: D922.69 **文献标识码:** A

0 引 言

随着环境问题日益成为全球性“难题”,人们积极探索着各种解决之道。在诸多环境管理措施中,排污权交易制度无疑是一颗耀眼的“明星”。作为一种颇具效果的污染治理和环境保护新手段,排污权交易制度自 20 世纪 90 年代以来,在美国环境管理的实践中得到了广泛运用,并迅速为世界各国引进、推广,而我国亦于 20 世纪 90 年代初引入此项制度。无论是理论界还是实践部门,都对排污权交易制度寄予了厚望,甚至将其视为解决环境问题的“救命稻草”。但事实上,排污权交易制度被引入我国已十余年,目前统一的排污权交易市场仍未建立起来,相关的法律制度或政策至今尚未确立。一方面有我国独特国情方面的原因,但更为主要的原因则是该制度本身存在一些难以克服的负面效应,特别是在生态文明建设的时代背景下,要对排污权交易制度有更深刻的认识和反思。笔者将从排污权交易制度与“污染者负担”原则的冲突展开,论述排污权交易制度本身存在的缺陷,及其对生态环境可能产生的“负面效应”,以期能更全面地认识和反思这一制度,正确地评价其具有的功能和价值,理性地把握这一制度在我国的运用。

1 “污染者负担”原则与排污权交易制度

1.1 “污染者负担”原则

“污染者负担”原则并没有一个确切的内涵和范围。对这一原则的理解和解释一直处于发展中。1972 年经济合作与发展组织理事会(OECD)在一份“关于国际经济中的环境政策指导原则”文件中,正式提出“污染者负担”原则。这项原则很快得到国际组织和各个国家的响应。欧共体在它的第一个环境行动计划中宣布“污染者负担”原则为欧共体环境政策原则。许多国家亦在法律上确立了“污染者负担”原则的地位。

“污染者负担”原则最初是要简单地表达两个经济学观念:环境管理的经济性和国际贸易的公平性^[1]。即,污染者将污染控制的外部费用纳入生产内部成本核算。在相应的商品和劳务价格上反映这类费用,通过市场价格机制实现费用转移,避免政府直接补贴。其目的在于“通过污染防止和控制技术措施费用的分配,鼓励污染者合理利用稀缺性资源和避免国际贸易和投资市场扭曲”(参见 OECD)。在“污染者负担原则”下,

污染者仅限于承担因采取公共当局确定的具有强制性的污染防治和控制技术措施而增添的费用。即污染者负担范围仅限于预防性费用,而并不承担由他们引起的全部损害费用,特别是那些已经产生的损害费用。随着大规模环境污染事故频繁发生,国家承担的庞大治理和赔偿费用影响了国际贸易和投资。为此,经济合作与发展组织理事会于1974年又发表了“关于执行污染者负担原则的建议”。这份具解释性的文件要求应用“污染者负担”原则确保与意外污染事故相联系的受害者得到公正的赔偿以及与之相联系的环境污染得到补救和恢复。这样,负担范围由原先仅承担污染控制的经济成本扩展至承担因赔偿和治理责任而产生的社会成本^[2]。

随着包括中国在内的各国和国际组织的实践,“污染者负担”原则中的纯经济意义日益淡出。各国寻求在“污染者负担”原则的基础上重新加以解释,以适应本国特定需要。“污染者负担”原则在我国的接受和确立呈渐进深化过程,在1979年的《中华人民共和国环境保护法》(试行)中规定是“谁污染,谁治理”原则,1989年的《中华人民共和国环境保护法》则修改为“污染者治理原则”,1996年国务院《关于环境保护若干问题的决定》将其发展为“污染者付费”原则,亦称“污染者负担”原则。“谁污染,谁治理”原则是将治理责任限制在污染者只对其已经产生的现有污染负责,并且只对污染治理负责。“污染者治理”原则扩大了责任范围,将其扩展为污染者不仅对已产生的现有污染的治理负责,而且要对可能产生的污染的治理负责,对污染的长期影响负责。这两个原则都着重强调污染的个体责任和个体利益,反映的是点源控制的思想。“污染者负担”原则强调污染环境造成的损失及防治污染的费用应当由排污者承担,而不应转嫁给国家和社会,明确了污染者不仅有承担治理污染的责任,而且具有防治区域污染的责任,有参与区域污染控制并承担相应费用的责任。这体现了污染者个体责任的扩大和保护公益权的法律要求,更符合环境保护的公益性质和环境资源的公共资源属性^[3]。在我国“污染者负担”原则下,污染者负担的范围包括:a)预防性费用。包括环境影响评价费用;防止和控制环境污染公共的或自备的设施建设费用;发展环保产业和技术投入的费用以及相关的管理费用;b)治理、补偿、恢复和养护费用以及代履行费用;c)赔偿费用;d)国家征收费用,包括排污费、超标排污费、资源费和资源税、生态环境补偿费。

1.2 排污权交易制度

排污权交易制度是一项立基于外部性理论、成本交易理论以及环境容量资源财产权理论的,运用市场机制进行污染治理的环境管理制度。具体而言,是指在实施排污许可证管理及污染物排放总量控制的前提下,激励企业通过技术进步和污染治理节约污染排放指标,这种指标作为“环境容量资源”、“有价资源”或“储存”起来以备企业扩大生产规模之需,或在企业之间进行有偿转让。而新建污染源或缺少污染排放指标的老污染源,则可以经由排污权交易市场有偿向污染排放指标有结余的企业购买^[4]。

在排污权交易制度的发源地美国,一项完整的排污权交易包括三个基本环节^[5]:首先,由政府选取、确立其意欲管控的污染物和污染区域以及该区域可容忍的污染总量。欲选取的区域可以是任何区域,譬如整个国家、一个州、一个自治区、几个州的联合或是一个湖泊、一条河流。一旦政府部门选取了欲管控的污染物和污染区域,需确立该区域内可容忍的污染总量,然后确定在一个固定期间内(一般为一年)允许排放的污染物的数量,并维持污染物的排放符合或低于所确立的可容忍的污染总量。其次,分配排污许可证。在这个环节,政府将上述第一个环节中确立的年污染总量细分成若干份额,配置到每个许可证中。然后,需确定每个许可证具体包含的“权利”,包括排污权的时限。排污许可证到期时许可证持有者未使用完污染指标,能否将其留至将来使用?不同种类的污染物排放许可证所核定的排污额能否相互转换?等等。在这个环节,分配排污许可证除划分每个许可证的污染份额及所包含的权利外,还包括如何分配、向谁分配排污许可证。政府根据一定的标准和原则来分配排污许可证。目前已确立的标准和原则包括“祖父条款”原则、公开竞价(拍卖)原则、固定价格出售原则等。最后,建立和维护排污权交易市场。制订一系列交易规则、配额管理办法及排污申报制度、审核制度、监测制度、监督管理办法、配额跟踪体系等法律法规体系。在这个环节,制度设计凸显了市场化的价值取向。将涉及交易自身的事务完全交由市场自身来解决,行政权力仅在违约制裁和环境违法行为出现后方可介入。

从上述内容可看出,排污权交易机制的核心在于:在控制排污总量不变的基础上允许排污者就其依法取得的排污许可额自由交易,以使全社会的污染控制总成本达到最低,从而实现污染控制和环境保护。排污权交易制度通过排污权(排污份额)的分配和交易权利的确立,使环境容量资源真正成为一种经济资产,从而改变环境容量资源作为公共资源被滥用的局面。从资源配置的角度看,通过市场机制来配置环境容量资源的

排污权交易制度是具有效率的。对于排污总量的控制起到了积极作用。从政府管理的角度看,减少了政府环境管理的费用,而且还有助于减少对生产的干预和经济波动。

2 排污权交易制度与“污染者负担”原则的“不和谐”

作为一种污染治理和环境保护的新手段,排污权交易制度的功效越来越多地受到人们的关注和重视。但我们也应该清醒地认识到,这一制度设计本身亦存在某些缺陷,其效用是有限的。排污交易制度的实施还可能对生态环境产生“负面效益”。在上述排污权交易的三个基本环节中,排污权交易制度都可能存在与“污染者负担”原则相背离之处。

2.1 在确定可容许的污染物排放总量环节存在的“不和谐”

排污交易机制的第一个环节是确立某一特定地区内拟管控的污染物的可容许的排放量。而要实现这一特定地区内的排污许可交易,有一个前提即这一特定地区内,在任何污染源(点),同一污染物的可容许的排放量是相等的。然而,某些等量的污染物在不同地点排放,引起的环境损害是不同的。以二氧化硫的排放为例,某工厂排放的二氧化硫会随着空气流动并在某地沉淀形成酸雨。遭受环境损害的地点及其严重程度取决于排污源所处的地理位置及气候条件。这将使得二氧化硫的排污权交易与“污染者负担”原则可能产生冲突。譬如,A工厂排放二氧化硫所造成的环境损害(因所处地形、气候条件不同)大于B工厂排放等量的二氧化硫所造成的损害,A工厂治理污染的边际成本显然也将大于B工厂的边际成本,若允许A工厂向B工厂购买排污许可可以实现排放,则在这种情形下,A工厂购买排污许可所支付的价格不足以将其污染成本内部化,换言之,A工厂排放二氧化硫所造成的环境损害未得到完全补偿,这与“污染者负担”原则相违背。此外,这种排污权交易亦会产生和加剧污染“热点”。如前所述,二氧化硫排放者购买排污权的成本低于直接排污的成本时,其将通过购买排污权以完成排污而不是削减排放量,这将使得特定地区的污染损害不断集中和加剧,形成污染“热点”。但值得一提的是并非所有污染物(如等量的二氧化碳在任何地点排放,其造成的损害都是一致的)的排放权交易,都将导致与“污染者负担”原则的冲突。决策者在确定管控区范围、管控污染物以及可容许的排污量时,应充分考虑管控污染物的特性。欲消除排污权交易与“污染者负担”原则的“不和谐”,可在配置排污许可额度时,以污染损害结果而不是以排污量为依据。根据污染损害结果来确定一个交换率,使得排污者削减排污的成本与购买排污权的成本相当,从而遏制污染“热点”的产生和加剧。这种方案的实施仰赖于对管控污染物在不同地点排放所造成损害的精确预测和分析。

2.2 在排污许可证分配环节存在的“不和谐”

排污权交易的另一个前提是排污许可额的初始分配。1990年美国在《清洁空气法修正案》中,提出了三类初始分配方案:免费分配、公开拍卖和固定价格出售。国会也对这三种方案进行了辩论,最终确立的是免费分配方案。拍卖作为体现外部成本内部化的一种方法,受到经济学家和法学家的推崇,当时所设计的方案多以拍卖作为初始配置的方式。尽管拍卖有其理论上的优势,但在实际应用中很少被采用。因为对政府而言,拍卖的管理和交易成本都不高。然而对企业来说,他们不仅要承受拍卖的价格,而且还要承受涉及有关信息的交易成本以及对生产影响的风险,这种分配方式的实施,可能遭到企业的抵制,导致企业联合起来人为地低价投标。固定价格出售与排污费税具有相似的特征,实践的阻力主要来自两个方面:一是政府需要了解足够的信息以合理标价,但需支出管理费用并且操作困难;二是政治阻力,企业及一些利益集团会反对这种收费的做法。应该说,不论是拍卖还是标价出售,均是对污染的外部成本内部化,是对市场价格扭曲的纠正,但人们对收费的抵触心理,使得这种有偿的初始分配遇到极大的政治阻力。因而,不论是在美国的实际应用,还是在一些学术讨论中,都认为免费分配更具有实际可操作性^[6]。但根据“祖父条款”(历史排放量)确定的免费分配方式的实施,将可能与“污染者负担”原则冲突。因为免费分配方式可能会导致政府补贴,从而与“污染者负担”原则不符。向排污者免费分配排污许可,相当于是向他们发放“可以兑换现金的优惠券”^[5]:一方面,排污者可以无偿取得排污许可,与此同时,他们可以在交易市场上自由卖出许可证。此外,免费分配排污许可证在“老企业”和“新企业”之间设置了“壁垒”:“老企业”可以免费获得排污许可;而“新企业”为符合环境要求必须采取削减污染措施或购买排污许可证,这对“新企业”不公平,也保护了“老企业”免于同“新企业”竞争。但尤为重要的是,这种分配方式使得免费获得排污许可的企业没有将其污染成本完全“内部化”,

而是由政府补贴,与“污染者负担”原则相背离。

2.3 在排污权自由交易环节存在的不和谐

首先,可能导致政府补贴。排污权交易市场功能的维持,会产生交易成本和监督成本。而这些成本可能由政府来承担。譬如,排污权交易制度的顺利推行需要一系列的配套措施和技术支撑,其中环境监测是重要的技术保证。如果不能对企业排污情况进行实时的准确的监测,企业会选择偷排污而不会去购买排污指标。例如,美国SO₂排污权交易市场主要依靠3个数据信息系统来加以保障:一是排污跟踪系统(emissions tracking system, TS),由各参加单位的连续监测装置提供支持,保证污染物排放数据的及时、完整和精确性;二是年度调整系统(annual reconciliation system, RS),主要是计算出各账户年终要扣除的许可证数量;三是许可证跟踪系统(allowance tracking system, TS),主要是为环保局提供自动监测各参加单位是否达标的手段,同时还需为许可证市场提供许可证持有者、交易日期等交易信息。在免费分配排污许可的情形下,这些交易、监督成本都是由政府“埋单”,实际上是间接地为排污者的污染行为提供了政府补贴。在拍卖的形式下,政府可将这些成本通过一定的环节和程序转移给排污者,但这势必增加排污者的成本,阻碍其参加竞拍,转而通过其他方式排污(偷排或通过“寻租”获得排污许可)。

其次,可能导致违反“污染者负担”原则的追求目标。“污染者负担”原则强调污染环境造成的损失及防治污染的费用由排污者承担,污染者不仅有承担治理污染的责任,而且具有参与防治区域污染的责任。意图通过污染成本“内部化”促使污染者主动积极采取环保措施、削减污染,以达到保护环境的目的。排污权交易制度的设计亦是在“内部化”理论的指导下,通过引入市场化手段,刺激排污者改进生产工艺,提高生产技术,加强生产管理,促使其选择更有利于自身发展的方式主动减排,更为重要的是整个排污总量并不增加,从而实现社会的污染控制总成本最小化。从理论上讲,排污权制度的设计是符合“污染者负担”原则的。但从实践看,可能会背道而驰。一方面,排污权交易动力不足。排污权交易的启动,需要存在富余的排污许可指标。这取决于少数市场主体通过污染治理技术创新大大降低成本,并且在对排污权的需求大于供给从而产生比留待自用更大的利润的情况下,刺激这些主体卖出排污权,从而使整个社会的排污成本最小化。如果购买排污权的成本比直接排污低,会刺激企业的购买欲望。但如果企业可以通过购买排污权来冲抵自身的排污量且成本更低,那么,绝大多数企业为了最大限度地追求利润,明知道排放的污染物会超过额定的标准,他们也情愿购买排污权而不愿去开发新的减排技术,因此任何企业几乎都不可能有剩余的指标可供交易。此外,由于排污指标的稀缺性,有富余排污指标的企业宁愿将多余指标留待未来扩大生产时使用也不愿出卖。甚至有的企业会恶意收购排污指标形成垄断。可见,排污权交易市场的交易动力不足。另一方面,所谓的通过排污交易实现排污成本优化,只不过是就污染控制的经济成本而言,而实际的效果却并不会降低生态环境成本,污染治理效率也并不会提高多少,最终只是不同地区、不同行业之间基于经济的污染重新分配而已^[7]。因为对于那些生产技术相对落后又能买到排污权的企业来讲,他们会放弃成本较高的、对环境更有利的新技术开发,更倾向于买进排污权,结果增加了当地的污染物总量,使得这些地区的环境状况进一步恶化,这实际上是一种隐性的污染转嫁。对生态环境相对较差,环境承载能力更为有限的边远区域,排污权交易对于这些地区本来脆弱的生态环境无疑是雪上加霜,这将耗费更多的治理成本,更何况有些损害是不可逆的。

3 反思及结论

尽管我国排污权交易试点工作已持续了十余年之久,可到目前仍未建立起统一的交易市场,更没有发展成为一项正式的法律制度或政策。一方面,“南橘北枳”的制度移植问题影响了这一制度在我国的运用,但更为主要的是该制度本身亦存在一些难以克服的“硬伤”。首先,在理论上,排污权交易制度是一种由市场主导、原则上超越任何利益集团、因而是比传统的排污收费更优的制度。但从现实来看,该制度归根结底仍然是由国家主导的,仍然是各种利益集团相互妥协的产物,特别是当考虑到各个国家之间的经济竞争时更是如此。其次,排污权交易制度设计的目的是通过引入市场机制实现社会污染治理成本的最小化。但如前所述,由于排污许可额的配置、排污许可的初始分配的缺陷,以及买卖双方从事交易的动力不足等问题,而这些缺陷是市场机制本身的缺陷决定的,使得这一制度的制度预期难以实现。最后,即便这一制度的功能可以充分发挥,但其作用仅仅是不增加排污量。在排污总量不变的前提下,无论交易怎么进行,都只能将环境污染控

制在符合经济发展要求的底线上,只能是缓解经济增长与环境保护的尖锐对立而已,无法从根本上对环境加以改善,无法达到生态环境的要求。排污权交易制度因自身缺陷使得其功效发挥是有限的,而在我国特定的“土壤”中,这一制度移植的效果就更堪忧了,需要克服诸多困难,包括解决排污许可证交易的合法性问题,为该制度的运行提供合法性基础;同时需要建立和完善一系列的配套措施或者制度,例如完备的总量控制制度、排污许可制度、环境监测制度等。

实际上,环境问题的解决需仰赖各种措施的综合利用,经济刺激和行政管理结合、直接管制与市场机制互补。排污权交易作为一种利用市场保护环境的制度,在环境保护中具有积极的作用,我国有必要确立和发展该制度。在我国确立和发展这项制度,一方面要正确认识而不能夸大排污权交易制度的作用。一般认为,环境管制的手段包括基于命令与控制的直接管制、利用市场或者创建市场的经济刺激手段和基于环境信息公开的公众参与。排污权交易制度只是经济刺激手段的一种,是对于传统的直接管制手段的补充,其作用是有限的。即使在美国,尽管美国的政治家们近年来对基于市场的政策工具兴趣日增,同时也取得了一些进展,但市场导向的政策工具仍未成为美国环境政策的主体,大部分还处于管制政策的边缘^[8]。基于上述对排污权交易制度自身缺陷的分析,我国还是应该把主要精力放在加强和改善环境保护的直接管制手段方面,不能片面地强调以排污权交易为代表的经济激励制度而忽视更为根本的、更为重要的直接管制制度。另一方面,排污权交易制度的进一步发展亟待全国性立法予以推进排污权交易制度。要发挥排污权交易制度的作用,首先应为其提供合法性基础,以全国性立法的形式确立这一制度的合法性。同时需要一系列的配套措施或者制度,如完备的总量控制制度、排污许可制度、环境监测制度等。具体而言,在某些地方性法规确认排污交易制度的基础上,应当在修改《环境保护法》、《大气污染防治法》等法律的时候或者国务院在制定、修改相关行政法规的时候将排污权交易确立为我国环境保护的一项基本制度,并由环境保护部门制定具体的部门规章《排污权交易暂行办法》,以期能推进这一制度有序、深入的发展。

参考文献:

- [1] Sanford Gaines E. The polluter-pays principle: from economic equity to environmental ethos. symposium on the environmental aspects of international trade[J]. University Texas School of Law, 1990(3): 65-91.
- [2] 徐正祥. 中国的污染者负担原则演变综述[J]. 上海环境科学, 2000(3): 93-94.
- [3] 赵旭东. 环境法的“污染者负担”原则研究[J]. 环境导报, 1999(5): 8-10.
- [4] 曹明德. 排污权交易制度探析[J]. 法律科学, 2004(4): 100-106.
- [5] Jonathan Remy Nash. Too much market? Conflict between tradable pollution allowances and the “polluter pays” principle [J]. The Harvard Environmental Law Review, 2000(24): 465-468.
- [6] 吕忠梅. 论环境使用权交易制度[J]. 政法论坛, 2000(4): 126-135.
- [7] 付龚炎, 杨志华. 排污权交易制度的负面效应: 从生态文明的角度看[J]. 林业经济, 2009(7): 68-71.
- [8] 吴卫星. 排污权交易制度的困境及立法建议[J]. 环境保护, 2010(12): 35-37.

A Cold Thinking to the Trade System of Pollutant Discharge Rights

WEI Jing

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The trade system of pollutant discharge rights, which is one of environmental management measures, is widely accepted because of its' efficiency. We should rationally cognize and use it, which conflicts with the “Polluter Pays” principle, when setting the acceptable level of pollution, allocating the allowances and allowing trading to give full play to protecting the environment with other environmental management measures.

Key words: environmental protection; emission trading; the “Polluter Pays” principle; ecological environment

(责任编辑: 马春晓)