

美国排污权交易制度对我国的启示

王育红¹, 何 祎², 谢 雯¹

(1. 石家庄经济学院, 河北 石家庄 050031; 2 中国人民公安大学, 北京 100038)

[摘 要] 作为环境政策中经济手段之一的排污权交易制度, 能够有效地降低环境负荷, 达到保全环境之目的。为改善环境污染问题, 建立和完善我国的排污权交易制度已成为当务之急。分析了美国排污权交易的实践经验, 以期对我国排污权交易制度的建立起到借鉴意义和创新导向作用。

[关键词] 排污权交易; 气泡政策; 启示

[中图分类号] D912.29 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1673-9477(2010)03-0116-02

一、问题的提出

改革开放以来, 中国在经济发展方面的成果是举世瞩目的, 但令人尴尬的是, 我们不得不承认, 中国目前的经济增长仍是依靠对自然环境的破坏和资源的大量消耗取得的, 包括对环境容量的过量消耗 (表现为各种形式的污染)。在 2006 年 3 月 12 日, 胡锦涛总书记在十六届五中全会上首次提出落实节约资源和保护环境的基本国策, 建设低投入、高产出, 低消耗、少排放, 能循环、可持续的国民经济体系和资源节约型、环境友好型社会的治国方针。环境保护得到了我国政府的高度重视。环境问题是发展不足和发展不当引起的, 成为建立可持续发展社会战略和谐社会的绊脚石。所以要想减少污染治理和经济发展的矛盾, 就得在环境问题的解决上进行制度创新, 要求环境管理政策必须适应市场经济的要求, 改变目前政策体系以命令—控制型政策为主的现状, 向经济刺激手段与命令—控制型政策相互补充、相互完善的政策体系过渡。因此, 尝试采用具有行为激励功能和市场配置功能的经济政策, 是中国环境管理体系特别是环境政策创新的必然要求。

排污权交易制度的出现, 实现环境容量资源合理配置, 最终提高企业治理环境污染的积极性, 促进生产技术和管理的改进, 进而改善环境质量, 提高生活质量, 同时依靠排污企业自身的力量来提取环境治理资金, 降低环境污染治理成本, 形成企业、社会和个人三赢; 环境、社会和经济协调发展的局面。并且排污权交易制度已经在发达国家以不同的形式得到广泛的尝试和应用, 并取得良好效果。其中美国是最早开始排污权交易理论研究的国家, 也是交易实践最早的国家, 并取得了丰富的经验和最多值得借鉴的成果。美国的实践证明, 排污权交易是一项实现环境容量高效率配置有效的污染控制手段, 是解决保护环境和经济发展这对矛盾的有效途径之一。

我国在 2002 年 3 月引进排污权交易机制, 并在山东、山西、江苏、河南、上海、天津、柳州以及中国华能集团试行, 推动我国二氧化硫排放总量控制及排污政策实施的研究项目 (即 4+3+1 项目)。这些排污权交易的试点工作和相应理论研究, 取得了一定的成果, 但到

目前为止我国有关排污权交易的政策和法律还不成熟和处于探索阶段, 尚未形成完善的统一的法律制度。因此, 排污权交易能否在我国发挥其应有的作用, 关键在于我国能否尽快在吸取国外排污权交易制度的成功经验的基础上, 结合我国现实情况和社会发展要求, 建立与完善我国排污权交易制度。所以, 笔者试图通过本文分析美国排污权交易制度, 寻求和借鉴美国排污权交易制度成功的经验, 为我国建立完善的排污权交易制度提供某些启示。

二、美国排污权交易制度

在美国, 排污权交易通过补偿政策、气泡政策、净得政策和存储政策加以贯彻和执行, 这四项政策都与“排污削减信用” (emissions reduction credits) 有关, 它是这些政策实施中处理事务的媒介, “排污削减信用”是指污染源将污染物的实际排放水平削减到政府法定的水平以下, 差额部分经政府认证以后就成为该信用。政府认证的条件是: ① 盈余的; ② 可实施的; ③ 永久性的; ④ 可定量的。^[1] 排污削减信用经认证以后, 就可以在市场进行交易。在美国“排污削减信用”是用来在各个污染物排放源之间进行市场交易的权利, 极利于环境保护。被用于交易的排污削减信用实际上是允许排放同实际排放之间的差额这一部分来交易的。

(一) 补偿政策

补偿政策是在环境不合格地区, 各主要污染源 (企业) 的新建、扩建和改建均须满足施工前的环境影响评价标准要求, 它们所增加的污染源排放量必须小于其它污染源排放量的减少; 而且必须到达环境质量标准的要求, 此项政策的目的是在环境不合格地区做到工业发展和环境改善的协调统一。在环境合格地区, 增加污染源排放量也得用补偿制度, 不能使该地区处于一项或几项污染排放量超标而变成不合格地区。

(二) 气泡政策

所谓气泡政策 (又称为泡泡政策), 是指允许现有污染源企业利用“排污削减信用”来履行和实施州规定的污染源治理义务。所谓气泡, 是将一个工厂的多个污染排放点, 归属一个公司的多个工厂亦或一个划定区域内的工厂群看作一个整体或“气泡”。在整体或

[收稿日期] 2010-06-28

[基金项目] 2010 年河北省科技厅软科学研究计划项目 (编号: 10457201D-20)

[作者简介] 王育红 (1985-), 女, 河北邯郸人, 讲师, 法学硕士, 研究方向: 环境法学、经济法。

“气泡”的内部允许现有的污染源利用其排污削减信用增加排放量,而其余的污染源则要更多地削减排放量,以此来抵消排放量的增加。^[2]气泡政策的优势在于管理上便于实施和执行到位,并能充分发挥企业治理污染的积极性。

(三) 净得政策

净得政策,是指在企业厂区内排污净增加量并无明显的增加的前提下,允许进行扩建或改建的污染源免于履行满足新污染源审查要求的义务。但是如果污染净增量超过了预计的增加量的限度,该污染源就要受到审查。并且该政策允许污染源厂区内无论任何地方污染排放减少信用都可以用来抵消扩建或改建部分所预计的排污增加量。净得政策的优势在于灵活,该政策在企业审查过程中可以省掉许多麻烦并提高效率,与现在的经济理念相一致,从而更好改善环境和促进经济发展。

(四) 存储政策

存储政策又称为排污银行政策,是指污染源企业可以将“排污削减信用”以信用证的形式进行确认并存储起来留作以后自己使用或用于与他人进行交易(即可以转让给第三者)。排污量存储政策实质上是从法律上认可了企业的剩余排污权(作为一种准物权),有利于交易活动的有序进行,也有利于促进企业发展先进的低耗的生产工艺和治理技术。同时,存储政策的建立对补偿、气饱和和净得交易的实施是一个巨大的推动,并且也加强了环保行政机关对排污权交易的监督和管理,使排污权交易制度日趋合理和完善。

三、美国的排污权交易制度对我国的启示

完善、可操作性的法律依据是美国排污权交易制度有效实施的前提。1990年《清洁空气法案》修正案明确规定了排污权交易制度及其运作规程,充分体现了美国法律条款详细、具体和明确的特点,使得排污权交易制度在全国范围内的顺利推行,并且在实践中取得了比预计效果更为理想的成效。总而言之,美国排污权交易制度的成功范例给我国有以下几点启示:

(一) 加强立法构建,使排污权交易制度法制化

美国实施排污权交易的成功交易经验表明,要建立规范化的排污权交易市场,必须有完备的法律保障,

因为该制度的核心是通过赋予企业具有准物权性质的排污权建立并运行一个排污权交易的市场。

(二) 加强对排污权交易的基础性问题的研究

目前,我国排污交易尚处于尝试和探索阶段,必须加强其基础性问题研究、佐以省市试点论证(研究-实践-研究循环进行),为建立我国规范化的排污交易市场积累经验。

(三) 提高监测技术手段,健全监督管理机制

美国排污权交易制度的顺利实施,很大程度上得益于先进的监测技术手段和完善的监督管理机制。目前,我国监测手段落后,监督管理机制不完善,这就迫切需要我国进一步提高对污染源的监测技术手段,完善监测信息系统,对企业的排污情况进行准确跟踪监测,建立健全监督管理机制,制定地区性的管理准则,提高管理人员的素养,对排污权交易进行严格的监督管理。

(四) 减少政府对交易市场的干预,培育和完善市场机制

排污权交易的特点是依靠市场机制来进行有效配置,通过市场手段这只无形的手自行解决政府较难解决的环境污染问题。因此,必须充分发挥排污权交易的优势,从根本上减少政府对排污权的过多干预,建立多体系并存的协调的多级管理体制,提高相关部门的效率,培育和完善的排污权交易中的市场机制,从而减少了可交易性的不必要的限制,更加科学化和合理化,增加了交易体系所要求的自由度,促进交易行为进行,充分利用市场力量推动资源流动和合理配置,为企业进行交易提供良好的舞台。

[参考文献]

- [1] [美] 泰坦伯格:《排污权交易污染控制政策的改革》,崔卫国等译,三联书店1992年版,第7页。
- [2] 吕忠梅:《论环境使用权交易制度》,载《政法论坛》2000年第4期。
- [3] 刘丽娟:《尝试用市场之手解决环保问题——与美国环保协会首席经济学家丹尼尔·J·杜丹谈排污权交易在中国的进展以及环保制度安排》[OL]商务周刊, April 20, 2004. <http://www.businesswatch.com.cn/printpage.asp?ArticleID=372>

[责任编辑:陶爱新]

The Trade System of Eliminating Defiles right of America and Its Revelation to China

WANG Yu-hong¹, HE Yi², XIE Wen¹

(1. Shijiazhuang University of Economics, Shijiazhuang 050031, China)

2. Chinese people Public Security University, Beijing 100038, China)

Abstract Economic instruments in environmental policy as one of the emissions trading system, can effectively reduce the environmental bad. To achieve the purpose of preservation of the environment. To improve the environmental pollution problems, establish and improve China's emission trading system has become imperative. This paper seeks to analyze the United States from the practical experience of emissions trading and strive to build China's emissions trading system to learn the meaning and role of innovation-oriented.

Key words emissions trading; gas saturation policy; revelation