

中国排污权交易立法框架设想 PDF转换可能丢失图片或格式  
，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/484/2021\\_2022\\_\\_E4\\_B8\\_AD\\_E5\\_9B\\_BD\\_E6\\_8E\\_92\\_E6\\_c122\\_484088.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/484/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E6_8E_92_E6_c122_484088.htm) 排污交易制度

（emissions trading system），又称排污指标交易制度，指在特定区域内，根据该区域环境质量的要求，确定一定时期内污染物的排放总量，在此基础上，通过颁发许可证的方式分配排污指标，并允许指标在市场上交易。分配排污指标作为污染控制的一种方式与总量控制制度相配套，是一种体现了科学性和可持续发展要求的环境保护新方法。排污权交易制度则将市场机制引入了污染控制领域。据不完全统计，自上个世纪80年代中期以来，中国已经至少在10个城市进行过排污权交易试点，涉及的污染物包括大气污染物、水污染物以及生产配额。但是，由于我国多年处于计划经济体制下，几乎全部排污权交易，都是经行政部门的安排，在特定时间内进行，即排污权试点并不是真正意义上的市场机制下的排污权交易，而是在地方环保局的监管下，大多数是结合新、扩建和技术改造项目进行的，政府干预的力度过强，企业的自主性不足，排污权交易缺乏完善统一的法律法规支持，既不成体系，又不具有规范性和权威性，如随意性大，排污权初始分配缺乏公平性，排污权交易区域和对象应用范围过于狭小等。因此，如何在立法上构建具有中国特色的排污权交易法律制度将势在必行。（一）实施中国排污权交易法律制度必须解决的问题 1．排污权发放中总量控制的确定 排污权交易以总量控制为前提，总量控制是指对在一定区域和时间范围内的排污量的总和和一定时间范围内某个企业的排放量之和

予以控制。总量控制是目标、计划、要求，排污权交易是手段，是实现目标、完成计划、达到要求的手段。总量控制通过限定环境容量的使用上限，明确容量资源的稀缺性，为环境容量的有效利用奠定了基础，总量控制把允许排放的污染物总量分配到各个污染源，籍此明确排污单位对环境容量资源的排污权，为利用市场手段再配置容量资源提供了产权制度的基础。国务院在《关于环境保护若干问题的决定》中明确提出：“要实施污染物排放总量控制，抓紧建立全国主要污染物的排放总量控制指标体系和定期公布制度”。2000年4月29日修订的《大气污染防治法》第3条提出了国家实施总量控制的原则要求，即“国家采取措施，有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量。”环境容量的确定是一项极其复杂而艰巨的基础性研究工作，耗资巨大，而且它还需要大量确定地域的环境质量追踪监测数据，还必须对特定污染物在该地域的迁移转化规律进行深入分析，因此必须对环境容量进行科学的评价与计算。建立总量控制法规保障体系是实现总量控制目标的重要保证，同时也是总量控制管理体系运行模式的组成部分，但是我国目前现行环境法律体系中并没有专门的有关总量控制具体实施的统一法规，零星的条文也十分散见，在现行环境法律中对排污总量控制的目标、总量设计、调查和检测、总量分布、适用程序等做出更加明确的规定已是当务之急。笔者认为，总量控制的法律完善可分为以下几个步骤进行：首先，应在《环境保护法》中明确规定国家实行污染物排放总量控制制度，只有将“国家实行排污总量控制制度”的原则明确写进法律条款中，才能具有权威性和稳定性，并为相关单项法规的制定提供法律

依据。其次，尽快制定《污染物排放总量控制管理办法》，具体可由五部分组成：（1）确定目标总量控制具体方案，包括总量控制指标分配和总量超标排污收费规定；（2）确定总量统计制度，包括排污申报登记核定制度、清洁生产及综合利用优惠政策；（3）确定具体污染行业总量控制目标，包括各地污染行业总量控制规定和工艺能耗限定规定；（4）确定总量分布机制，包括排污单位编码、污染物增减情况处理、城市环境综合整治定量考核、污染集中治理等具体规定；（5）建立总量控制追踪体系，包括总量控制统计、普查、调查、检测、计量标准等方面的污染物变动性法律评估。最后，应确立配套的监督管理机制，以保证总量控制指标的全面落实。

2. 确认合法的排污权 环境作为一种资源，向其排污，实际上就是对环境资源的利用和消耗。因此，排污不能没有代价，排污应当商品化、价格化。排污权就是排污商品化的一种形式，它是指排污主体对排污指标所享有的在一定条件下的占有、使用、处分和收益的权利。要建立排污交易法律制度和排污权交易市场，必须首先从法律上确认排污权，只有在法律确认排污权的前提下才能进行排污权交易。法律确认排污权是指单位和个人在正常生产和生活中向环境排放污染物的权利，其与排污许可证区别在于它是一种可自由转让的权利。排污权就其渊源来讲，是由国家对环境的所有权派生出来的，是一种他物权。环境为国家所有，国家拥有对环境的所有权。但正是由于环境共有的原因，在环境的开发和应用中出现了许多弊端。如对环境的开发不顾环境本身的承受力，恣意破坏生态环境，任意向大气、水流排放污染物等。环境资源像无主物一样，在这种情况下，由国家环境保

护部门和其他相关机关代为行使所有权，而其经营权、使用权则可以由具体单位通过各种途径获得。为了确立可用于排污权交易市场的排污权，应该充分利用现行法律规定的排污许可证制度，今后颁发的排污许可证应该规定排放污染物的主体、种类、浓度、数量、期限、地点和方式，通过法律规定将排污许可证中规定的排污量或部分排污量转化为可以转让或交易的排污权。排污权的确定明确了环境资源这一公共物品的使用权和交易权，在环境资源使用上具有明确的排他性，从根本上解决了造成环境资源滥用的产权制度缺失问题。该项制度使得使用者无法通过低成本而无节制地获得排污权，同时它营造了环境资源市场即富余的排污权交易市场，如果排污者治理污染使自己的排污量下降，它有权在排污权交易市场上出售“富余”的排污指标。这样排污权就被人为规定成一种代表社会价值的财产权和经济资源，排污权的有偿取得使得排污权与劳动力、资金与其他生产要素一样成为企业必须负担的费用和投资，促使原有企业的外部不经济性内部化，使环境资源的再分配和调整成为市场行为，通过市场达到有效配置资源的目的。

### 3. 关于排污权交易费用问题

排污权交易市场在理论上的假想，是要有一个正规的排污减少信用市场，利用市场机制对“排污权”这种稀缺资源进行最优配置，但这种愿望只有在市场交易费用为零时才能实现。而实际上排污权交易存在着相当大的交易费用，这些费用包括基础信息寻求费用，讨论与决策费用，监督和执行费用等，交易费用的存在将会降低交易主体做出市场行为的积极性，从而影响整个排污权交易体系，使交易成功率下降，妨碍排污权交易制度优势的发挥。据1997年《全国乡镇工业企

业调查公报》，乡镇企业主要污染在全国工业污染排放量中均达到或超过半数。乡镇企业大多数规模小、分布零散。不但排污权交易市场的基础信息寻求费用过高，而且环境保护部门监测与执行费用也过高。无视这一差别而以美国等西方国家的方式组建排污交易市场，乡镇企业中搭便车现象将会泛滥，从而导致市场无效，这就要求建立中介组织或咨询机构，由专业化、社会化机构提供必要的信息服务，使企业通过接受市场服务寻求信息；并要发展环境金融事业，开展环境容量及排污量存货业务等。

#### 4. 确立排污权交易的时空交易折算指标体系

在排污权交易市场中，由于不同的排放地点、排放时间、以及不同的污染物，对受控点具有不同的浓度贡献，而受控点的环境质量标准是唯一的，所以排污权交易不能按照一般商品交易原则进行，也就是说，排污权交易不能用同一的价格尺度标准来进行，政府必须根据受控点环境容量的时间特性，以及不同污染物之间的单位排放量的污染程度，制定一套交易的折算指标体系。如某一水体在丰水期的环境容量比枯水期大，因而丰水期可容纳的排放量比枯水期可容纳的排放量大，因而折算的系数较高。

#### （二）排污权交易市场建立的法律程序

1. 交易指标 用以交易的指标必须是实施计划外的富余指标，且削减单位必须保证有持续削减的真实可靠的技术力量，应向环保部门提交详细报告，交易指标必须是削减中可以定量测定及审核的那部分富余量。
2. 交易的主体 排污权交易的主体是指有资格进行排污权买卖的个人和各种组织，排污交易主体应为一般主体，自然人、法人或合伙皆可，除了排污者，政府、社会组织乃至个人等非排污者同样享有排污权买卖的权利。也就是说，只要有人

付钱，就可以在排污权交易市场上向排污者购买排污权，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、各类企业组织（主要是一些环保组织）乃至个人等非排污者，都可以成为其交易的主体。

3. 交易范围 确定合适的污染源范围是保证排污权交易成功的条件之一，排污权交易范围的确定，主要根据实施基础、技术水平以及经济发展阶段等因素考虑。排污权交易通常必须在本地区各污染源排放的同一单项污染物之间进行。美国最初排污权交易仅限于污染气体的排放，后推广至污水控制。到目前为止，欧美等一些发达国家仍主要应用排污权交易对大气污染和水污染进行控制。考虑到我国现阶段的特点，我国环境污染中，最严重的是水污染，但目前水污染的结构表现为工业、生活和农业污染三分天下，受到交易成本和管理成本等问题的限制，排污权交易的参与者只能以工业企业为主。因此，这一制度实现控制水污染的效果有限。建议我国可参考美国经验，先实行二氧化硫排污交易制度，再推广到氮氧化物排污交易，最后实施水污染物的许可证交易。

4. 交易的种类 交易双方的类型可分为内部交易和外部交易，内部交易就是同一个企业不同的排污设备或污染源之间的许可证再分配，而外部交易的主体双方则是不同的企业或组织，这两种交易都可以优化二氧化硫的削减责任，但实践表明，后者节约总费用的潜力比前者更大。

5. 交易区域 排污权交易实施区域越广，越能在更大范围内促进排污权的优化配置，进而节省污染治理成本。但是由于我国目前实施总量控制的区域主要以行政区域为界，而且一直细化到县甚至乡镇一级。这种情况显然不利于排污权交易在更大的范围内进行，因为跨总量控制区域

的排污权交易会改变不同区域的总量控制指标，从而受到地方政府及其行政主管部门的干预。因此，在我国不是任何地区都有条件组建排污权交易市场，只有市场经济较为发达、法制和公共管理较为健全、环境监测力量较为强大的地区，组建排污权交易市场才有可能达到组织此类市场的目的，在积累了成熟的经验和各方面条件逐步加强后再大范围地推广实施。从这个方面看，当前较适宜于组建排污权交易市场的地区，应该是上海和深圳这类经济发达地区或东部市场经济较为成熟的部分大城市，再逐步推广至建立全国性的交易市场。

6. 交易方式 交易方式主要有二种，分别为分散交易和集中交易。在初始阶段，排污权交易市场规模较小，排污权转让可采取分散交易方式，企业富余的排污权可公开竞价拍卖，亦可和买方分别谈判。随着经济的发展，有排污要求的新企业不断设立，更多的企业对这一制度建立了信心，从而增加参与企业的数量，导致排污权市场规模扩大，为规范市场，应适时实行排污权集中交易，可组建专门的排污权交易市场。美国著名的芝加哥商品交易所和纽约商品交易所都已于1993年开始挂牌交易“环境产品”，其具体运行机制值得研究和参考。

7. 交易中介机构 在实际的排污权交易中客观存在着各种交易成本，如信息成本、谈判成本等，这些交易成本如不能有效地节省，就会抵消企业参与交易可能获得的节约污染治理成本的利益，交易变得无利可图，排污权交易市场也就不能顺利发展。我国工业污染的主要污染是乡镇企业，乡镇企业数量多、规模小、分布分散等特点，造成交易成本问题更加突出。因此，必须鼓励排污权交易中介机构的设立，其具体业务包括提供交易信息，进行交易经纪，办理

排污权的储存、借贷等。

8. 交易程序 国家或政府与环境使用权人之间的交易为一级市场交易，环境使用权人之间的交易为二级市场交易，本文交易程序主要是指二级市场交易程序，其可按以下步骤进行：（1）各方须向环保部门提出排污权交易申请，并对交易必要性及可行性加以说明；（2）环保部门组织有关单位根据交易各方的排污量变化要求，确定其可以进行交易的排污量，并对交易前后的环境效益进行评估；（3）排污权买卖双方就交易数量、交易价格、交易时间等具体内容进行协商，签订有偿转让协议；（4）环保局对有偿转让协议进行审核批准，变更交易双方的排污许可证，颁发特殊许可证，监督交易费使用和环境效果的变化；（5）交易完毕，收回特殊许可证，变更交易各方的排污许可证，重新纳入排污许可证的日常管理工作中。

9. 交易期间 由于总量控制计划有一定时间段，排污削减指标的分配要和这个时间段相适应，为了防止排污交易给许可证持有者带来污染环境权利的滥用，交易只能在许可证的有效期（一般为5年）内生效，每个排污者持有的许可证赋予的排污权必须等于或大于排污量。

10. 交易罚则 对违反排污交易规则行为确定相应的法律责任，如滥用排污权，非法转让排污权以及通过转让排污权谋取非法利益的行为者，应承担相应的行政责任、民事责任和刑事责任，从而减少执法过程中的任意性、非规范性。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)