

青海省排污权交易试点工作现状的调研报告

刘 君

(青海民族大学 法学院,青海 西宁 810000)

摘 要: 排污权交易作为一种能够有效优化自然资源配置的市场经济手段逐渐地被推广适用。对青海省排污权交易试点工作现状进行实地调查,分析其优势与不足,针对问题提出一些具有可操作性的建议。

关键词: 排污权交易; 现状分析; 制度完善

中图分类号: D922.6

文献标志码: A

文章编号: 1674-6341(2015)06-0001-02

排污权交易是指在污染物排放总量控制指标确定的前提下,建立合法的污染物排放权利即排污权,并允许这种权利像商品一样可以在市场上买进或卖出,从而实现对污染物排放的控制以及保护环境的目的。

青海省的排污权交易试点工作是由青海省环境保护厅的污染物总量控制处来负责具体实施的,笔者到该工作部门进行实地调查和了解,通过对部门的相关工作人员进行访问和对具体交易数据、法规、文件等的查看,收集到了许多相关材料,现对这些材料予以加工、分析,形成以下内容。

1 青海省排污权交易试点工作现状

1.1 发展历程

青海省排污权交易试点工作的具体交易活动开始于 2014 年 7 月份,在这之前主要是对该制度的一些前期调研分析工作。决定开展排污权交易试点工作既是贯彻落实党中央国务院关于推进生态文明建设的决定,同时也是实践保护本省生态环境的重要举措。

为推进相关工作,青海省将污染物排污权交易和有偿使用制度建设纳入《青海省生态文明制度建设总体方案》,并由省环保厅牵头推进,由省政府印发了相关实施方案,完成了一系列保障交易活动的相关配套规章制度的制定。在具备开展交易条件的基础上,省环保厅于 2014 年 7 月 25 日在省行政服务与公共资源交易中心成功举办了青海省主要污染物排污权首次竞买交易会,按照价格优先、时间优先的原则,共有 5 家企业经环保部门审核后参加交易,总成交额达 513 万元。此后,省环保厅又于 2014 年 9 月 1 日举行了第二次青海省主要污染物排污权交易竞买会,共 8 家企业对两项指标展开了电子竞价,最终总成交额 618.46 万元。2014 年 12 月 8 日举行了第三次竞买会,共计 12 家企业参与其中,总成交额为 1 105.06 万元。2015 年 3 月 30 日,青海省环境保护厅举办了青海省 2015 年第一次主要污染物排污权竞买交易会,共有中国石油青海油田边远油田开发公司、青海省能源发展(集团)有限责任公司等 15 家企业参与电子竞价,最终总成交额 1 146.9 万元。根据《青海省主要污染物排污权交易规则(试行)》(青环发〔2014〕341 号)及补充说明中

对协议转让的相关规定,已通过电子竞买交易成功购买三次以上,但仍未买够核定需求量的青海万象铝镁有限公司等六家企业进行了协议转让,总成交额 2 077 万元。2015 年 8 月 11 日举行了今年第二次主要污染物排污权竞买交易会,共 10 家企业参加,共成交氮氧化物(NO_x)排污权指标 300 吨,二氧化硫(SO_2)排污权指标 549 吨,化学需氧量(COD)0.4 吨,氨氮($\text{NH}_3\text{-N}$)0.1 吨,总成交额为 472.912 万元。

从以上数据可以看出,青海省排污权交易试点工作是在快速发展中的,除首次交易的通告中只有二氧化硫(SO_2)排污权和氮氧化物(NO_x)排污权两种之外,之后的交易均涉及全部四种主要污染物排污权。这两年共五次的交易,无论是参加竞买的企业数量还是总成交额,均呈现上升趋势,说明本省排污权交易试点工作正在不断深化和发展中。

1.2 具体交易流程

青海省排污权交易目前是针对全省范围内的因实施建设项目(国家或省级环境保护主管部门负责审批环境影响评价文件的新建、改建、扩建项目)需要新增主要污染物年度排放量的排污单位。交易主要是采取电子竞价的方式,对少数符合特殊规定的企业可以通过协议转让的方式弥补不足。交易标的为氮氧化物(NO_x)排污权、二氧化硫(SO_2)排污权、化学需氧量(COD)排污权以及氨氮($\text{NH}_3\text{-N}$)排污权。经省环境保护厅先后两次发函委托,青海省排污权交易具体活动交由陕西环境权交易所承办,并在日常工作中接受相关部门的监督管理。

现阶段本省的排污权交易活动只限于一级市场即初始分配阶段,其一般交易流程主要为:省环保厅污染物排放总量控制处在网上发布主要污染物排污权竞买的通告——符合条件的竞买人携带必要的报名材料到省环境保护厅总量处进行现场报名——参与企业按照价格优先、时间优先的原则进行电子竞价,并形成最终成交价格及成交量——企业于限定时间内将价款打到指定银行账户中——后续的登记及监督管理。

1.3 未来发展规划

据了解,近期该部门将会组织工作人员去到浙江、湖北等试点工作已经开展了一段时间的省份及地区进行考察调研,学习这些地方的有益经验,从而更好地开展本省未来的排污权交易工作。

收稿日期:2015-10-23

作者简介:刘君(1989—),女,陕西兴平人,2013 级法律硕士研究生(法学)。研究方向:环境与资源保护法学。

具体的发展计划:首先,建立健全排污权交易的二级市场,为各企业间的交易活动提供资讯及服务,使得排污权能够真正地流转起来,环境资源得到优化配置,最终实现经济发展与环境保护的良性互动。其次,完善初始分配的形式,现阶段主要是采取竞价拍卖的形式,未来会进一步研究定价出售等方式的合理性及可行性。再次,探索排污权抵押、融资模式,计划与特定银行合作,将排污权作为企业财产的一部分,企业购买排污权并不仅仅是负担,其在购买后既能为保护环境尽到责任,同时也能服务于企业。最后,继续完善交易活动所依据的法律法规,使制度的运行能够得到法律的保障,完善交易各阶段的具体规定及相关责任。

2 对当前青海省试点工作的分析

2.1 排污权交易实施后的成效

开展污染物排放权交易和有偿使用制度改革,是把污染物排放权作为一种资源,由目前从政府分配、排污者无偿占用向市场分配、排污者有偿使用转变,将对深化环境管理制度改革和机制创新产生积极影响。本省开展排污权交易试点工作以来,使得越来越多的企业及公众认识到了资源的有限性以及排污必须承担责任。直接体现出来的成效当然是环境有所改善。在省环保厅网站上公布的全国城市空气质量排名中,西宁市的空气质量排名有所上升,这与主要污染物排放量的减少有着直接关系。同时,排污收费、排污权交易使得有限的资源能够得到最大限度的利用,能够增强企业减排的积极性,促进生产技术的进步以及清洁生产的发展。当然这一切都是为了能够在保障经济持续发展的同时,实现保护环境的目的。

2.2 交易过程中存在的问题

虽然目前青海省排污权交易试点工作开展的情况总体是良好的,但是仍存在一些需要改进和发展的地方,主要体现在以下方面:

(1) 排污权确定及交易前提是环境容量的测算,而笔者在了解过程中得知,针对环境容量本省仅于十几年前做过一些局部地区水体的测算,也未公开过这些数据,所以目前环境标准主要是依据国家的相关规定,这难免会不太符合本省实际情况。环境容量的测算同时还受到当前科学技术的限制,所以本省排污权的核定欠缺可靠的数据支持。

(2) 市场不健全,企业、公众参与度低。当前仅有一级市场在运作且方式较单一,新、改、扩建企业项目是必须参与排污权竞买的,一些企业会显现出被动性,对于购买排污权积极性不高。观念、意识的更新需要时间,这些情况也需要更多的宣传以及配套的鼓励、奖励措施来辅助。本省目前并没有具体的奖励机制,对于竞买方积极参与以及减少排污量,只有对符合条件的少数企业有补助的规定,所以难以充分调动企业积极参与竞买以及减排、改进生产技术的积极性。同时,中小企业经济效益有限,难以支付排污权费用,又无力改进自身减排技术,也是当前面临的难题之一。省内纳税大户企业存在地方保护主义,为其预留较多的排污权,难以保障公平。公众参与度低,对排污权交易了解不足,这就使得短期内排污权交易在社会上难以被认同、被推广。

(3) 排污的监督与管理存在不足。据了解,目前对于重点企业排污的监督采取的是企业自测与安装检测设备共存的方式,但是这仍然难以保证排污量的准确测算,非重点企业如何监测、数据的准确性及真实性如何保障仍是问题。

3 完善青海省排污权交易制度的途径

3.1 完善立法,细化法律法规规定

任何制度的良好运行都离不开法律的保障,排污权交易制度亦是如此。当前青海省排污权交易活动主要是依据青海省人民政府颁布的《青海省主要污染物排污权有偿使用和交易试点实施方案(试行)》《青海省主要污染物排污权有偿使用和交易试点实施方案(试行)》以及青海省环境保护厅发布的《青海省主要污染物排污权交易规则(试行)》《青海省主要污染物排污权电子竞价交易规则(试行)》等规范性文件,这些规定办法中条文都不是太多且规定过于笼统,缺乏可操作性。随着交易的增多,配套法律法规也应当跟进,增加层级较高的法律规定,进一步细化已有规定,例如活动程序、责任承担等,增加一些鼓励、奖励措施,充分调动企业参与的积极性,增强可操作性。同时也期待国家层面上能出台一些具体规定与办法来指导各省市试点的工作。

3.2 规范市场,鼓励参与以及科学技术的发展

排污权交易的重点之一在于二级市场的运作。针对二级市场中可能出现的诸多问题,必须先行确定规范,减少企业间不必要的冲突或问题。一级市场更侧重于公平,二级市场则要兼顾公平与效益,在制定市场准则的时候一定要全面、综合考虑。

增强企业自主参与购买排污权以及交易的积极性,鼓励科学技术的发展,着眼于长远利益。同时在交易的全程及监督管理过程中都应当做到公平、公开、透明,让企业及公众去了解这个制度及其运行,鼓励每个企业及个体都能以不同形式参与进来,这样才能使得排污权交易制度不断完善与发展,市场调节才能在环境保护工作中发挥更大的作用。

3.3 加强监管,严格执法

排污权交易之后的监督与管理同样是制度运行的关键环节,企业按照规定和要求进行排放才是制度追求的目标。排污权交易的目的是交易本身,而是要通过交易这种形式,使自然资源得到有效利用,减少不必要的排放,从而实现保护环境的目的,因此交易后的监督与管理至关重要。据了解,待本省排污权交易发展相对稳定之后,计划在省环保厅下设一个交易中心,具体负责所有与排污权有关的事项。同时,针对违反规定的主体,必须按照法律法规予以处罚,杜绝不公正的执法及地方保护主义,保障参与主体的合法权益。以上工作离不开具有专业知识及专业技能的工作人员,因此培养、引进相关专业人员从事管理或执法工作必不可少。

综上,排污权交易在青海省尚处于起步阶段,仍在不断学习、探索、发展的过程中。通过对青海省目前排污权交易试点工作的总结和分析,希望能为本省将来的发展提供一些思路。

参考文献:

- [1] 支海宇. 排污权交易理论及其在中国的应用研究[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2014.
- [2] 常杪, 陈青. 中国排污权交易制度设计与实践[M]. 北京: 中国环境出版社, 2014.
- [3] 刘君. 我国排污权交易制度的完善[J]. 牡丹江教育学院学报, 2014(10): 133—134.
- [4] 青海省环境保护厅政府网站[Z]. <http://www.qhepb.gov.cn/>.
- [5] 青海环保——排污权交易[Z]. <http://www.qhepb.gov.cn/zt/pwqjy/>.

责任编辑: 王洪军