

山西省排污权交易体系改进设计

刘建晖

(山西省环境信息中心, 太原 030024)

摘要 本文在山西省排污权交易工作现有交易机制、政策设计与实践成果的基础上, 分析现有排污权交易实施过程中存在的主要问题, 并结合“十三五”时期国家对排污权交易工作的总体要求, 提出山西省排污权交易体系的改进设计建议。通过改进排污权初始分配方式和排污权交易模式, 制定活跃排污权交易市场的相关政策, 强化市场与政府的对接, 探索山西省地方立法, 扩展山西省排污权交易管理平台等, 逐步完善交易制度建设、监管体系建设、信息统计体系建设, 深化排污权交易支持下的山西省总量减排及环境监管能力建设, 构建管理规范、交易顺畅的排污指标交易市场, 支持排污权交易工作在山西省的全面推广与实施。

关键词 山西省; 排污权交易; 交易市场; 组织体系; 监管体系; 信息统计体系

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252 (2017) 04-0088-04

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.04.088

Improved Design of Emissions Trading System in Shanxi Province

LIU Jianhui

(Shanxi Province Environmental Information Center, Taiyuan 030024)

Abstract: This study discussed the major problems and the improved suggestions of emissions trading in Shanxi province on basis of analyzing the current situation of the trading mechanism, policy requirements, practice achievement, and national general requirements of emissions trading in the 13th Five-Year period. By improving the initial distribution way and trading mode of emission rights, developing related policies of active emission trading market, strengthening the link between market and government, exploring legislation in Shanxi province, extending emissions trading management platform, gradually improving the organization system, supervision system and information statistics system of emissions trading in Shanxi, the total emission reduction and the environmental monitoring ability construction would be strengthen, and the emission trading market would be standardized management and smoothly transaction, which support the comprehensively implementation of emissions trading in Shanxi.

Keywords: Shanxi province; emissions trading; trading market; organization system; supervision system; information statistics system

引言

排污权交易制度起源于美国。自1968年经济学家戴尔斯(Dales)于《污染、财富和价格》一书中首先在美国范围内提出排污权交易起^[1], 美国联邦政府就开始将其作为一项重要的环境保护政策在大气污染及河流污染源的管理上加以研究和运用, 从而建立起一种利用经济手段解决环境问题的有效方法。

我国的排污权交易的理论研究和实践探索起步于20世纪80年代末^[2]。在2007年以后, 我国开展的排污权交易实践活动进一步深入, 财政部、环保部先后批复浙江、江苏、天津、湖北、湖南、内蒙、山西等12个省

(区、市)开展排污权交易试点工作^[3], 各地相继出台了排污权交易相关的管理办法, 并开展了不同程度的实践活动^[4]。然而, 从总体来看, 尽管我国的排污权交易实践已走过近30年的历程, 并且在不断深化推进, 但是适应我国国情的排污权交易市场机制还远没有真正建立, 仍然面临许多困难和问题^[5,6]。

山西省成为试点省份以来, 针对排污权交易开展了大量的工作, 包括制定政策依据、组建交易机构、搭建排污权交易管理信息平台、构建排污权交易监管能力, 并积极开展交易实践活动等, 交易实践活动在全国形成了较大的影响。本文对山西省排污权交易体系现状和存在的主要问题进行分析, 并从组织体系、监管体系和信

息统计体系三个方面提出了山西省排污权交易体系改进设计建议,在提高山西省排污权交易试点水平的同时,为下一步我国排污权交易工作的全面推行提供示范和参考。

1 山西省排污权交易体系现状分析

1.1 交易指标及范围

山西省排污权交易指标包括现阶段山西省实施污染物排放总量控制的二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮、烟尘和工业粉尘六项主要污染物。山西是全国首家把交易对象从国家规定的四项约束性指标扩展到烟尘和工业粉尘的地区。

交易行业范围主要是《国民经济行业分类》(GB/T4754—2011)中采矿业、制造业、电力、热力、燃气及水的生产和供应业等3个门类41个行业范围内,经环境保护行政主管部门审批、依法应当领取排污许可证的工业排污单位。区域范围覆盖山西省全辖区,且允许跨市县交易。参与主体主要包括现有工业企业及新改扩建项目。

1.2 排污权交易流程

山西排污权交易流程主要包括排污权总量核定、排污权初始分配和二级市场交易。

我国现行的总量控制以目标总量控制为主、容量控制为辅,并在此基础上开展主要污染物减排工作。因此,为了与国家污染减排相衔接,使核算方式有充分的政策依据,节约决策成本,山西省目前主要采用目标总量核定方式来确定排污权总量。

排污权初始分配是实施排污许可证管理和排污权有偿使用的一项重要基础工作。山西省排污权交易目前主要采用免费分配方式进行排污权初始分配^[7],免费分配是指由主管部门按照一定标准和原则进行排污权分配,排污企业无须支付任何费用^[8],应该说,免费分配是在理论和实践上都最易被接受的一种分配方式。

山西省排污权交易采用的交易模式主要是基准-信用模式(ERCs模式),即通过治污工程等措施形成的永久性的排污削减信用(ERCs)。而永久性的判断必须经过环境保护管理部门的严格审核和确认,因此,其交易实施过程是先削减,再审核,最后才能交易。ERCs模式开展排污权交易的成本较高,市场效率较低,但它以行政主导为先,更符合现阶段我国国情。

1.3 排污权交易价格体系

目前,山西省的排污权交易价格体系并非完全由市场确定,而是通过设定政府指导的排污权基准价来为初次接触排污权交易的交易者提供相对合理的价格信号。自2011年以来,山西省按照排污权交易实施的实际情况以及二级交易市场的活跃情况,对主要污染物排污权交易基准价进行了多次调整。从山西省排污权交易基准价几次调整来看,二氧化硫、化学需氧量、氮氧化物、氨氮、

烟尘、工业粉尘排污权交易基准价都有不同程度的提高,体现了资源稀缺及政府对排污权交易市场的调控。

1.4 排污权交易政策体系

山西省的排污权交易政策体系已经基本系统化,涵盖了排污权交易的范围、总量核定的方法、初始分配的模式与方法、二级市场的交易模式、可交易排污权确定方法、排污权有效期、交易价格、罚则、交易管理费、抵押贷款规定、交易管理机构及其职责、交易平台的使用要求等各个方面。

1.5 排污权交易信息系统

目前,山西省排污权交易信息系统包括排污权交易管理平台、电子竞价系统、排污权交易中心网站与企业排污权数据库等,系统已实现了排污权现场出让与受让申请、现场受理、现场交易竞价、成交结果备案、交易结果实时发布等交易功能,初步满足了排污交易日常现场办公所需。

2 山西省排污权交易实施存在的主要问题

山西省排污权交易实施过程中面临一系列组织管理上的难点和阻碍其发展的问题,需要研究解决。

2.1 组织体系建设存在的问题

2.1.1 排污权初始核定实施难度大

从全国各地排污权交易试点工作的发展历程来看,对现有企业实施全面的排污权初始分配工作是最终发展方向。然而,排污权初始核定工作量大、历时长、社会影响广,实施难度很大。主要表现在:①涉及企业多,经环境保护行政主管部门审批、依法应当领取排污许可证的工业排污单位,需要时间逐步推进;②关系重大,每个企业核定初始排污权时涉及的基础资料多,单个企业比较耗费时间;③在排污许可证等相关政策落实程度相对有限的情况下,企业对排污权初始分配核定工作的配合度参差不齐;④核定过程涉及大量非电子化资料和非格式化数据,需要耗费大量的人力。

2.1.2 价格体系未能充分发挥杠杆作用

山西省的价格体系存在的问题主要包括:①二级市场交易价格的相对固化。山西省目前的企业间交易基本按照统一价格进行(上浮不超过20%),并未完全放开二级市场交易价格,使得价格无法正确反映市场的供求关系,进而难以发挥市场对环境资源优化配置的作用。②政府储备排污权定价过低。山西省的政府储备排污权价格与企业间的二级市场交易价格持平,削弱了新建、改建和扩建项目从市场挖掘可交易排污权的积极性,难以体现对二级市场的培育导向作用。③企业实际交易价格过低,导致排污权交易的支出对新改扩建项目投资成本影响不大,而所能带来的未来工业总产值却很大。因

此,企业总体上处于积极购买排污权的状态,并且对于富余排污权普遍持惜售态度。

2.2 监管体系建设存在的问题

2.2.1 现有省级排污权交易政策的法律地位有限

目前,山西省除了在2009年12月由政府出台《关于开展排污权有偿使用和交易工作的指导意见》明确了一些框架性要求外,其他都是相关部门的文件。从法律效力层次来看,山西省政府下发的文件属于地方政府规章,而其他如省环保厅、省财政厅、省物价局等部门发布的文件仅属于一般的规范性文件。这些在中国的法律层次划分中属于较低级别的政策文件,法律效力较低,影响其执行力。

2.2.2 罚则需要进一步明确和加强

目前,山西省排污权交易的罚则中并没有明确超排污权允许排放污染物总量时的罚款额度以及对排污单位相关责任人的惩处措施,导致企业违法成本不高,难以形成强有力的制约,使得“总量卡”的约束力有限,最终导致现有企业购买排污权或者遵守排污权允许量规定的积极性和服从性不高,影响排污权交易市场的健康发展。

2.2.3 跨区域交易的具体操作规则还需要进一步落实和细化

目前,山西省对一些特殊区域的跨区域交易进行了限制,但在操作过程中并没有明确排污权指标的出让方和受让方所在地环境质量是否达标或是否属于特殊区域。相关规定的落实,还需要有关部门对这些限制性规定进一步细化。此外,在实际操作跨市或跨区县交易时,还需要考虑关联行政区减排任务的调整,以更好地提出总量减排考核制度。

2.2.4 排污权交易后监管还需要进一步理顺

排污权交易体系的完整性不仅仅停留在交易层面,还包括污染物排放监测、监测数据共享以及排污企业实际排污的日常监管等大量交易后监管内容。目前,山西省在监管实施过程中还存在一些实际困难,主要包括:①排污单位实际排放量计量仪器、技术等还需要制定相应的标准,进一步规范;②排污许可证的管理还需要与排污权交易的管理进一步衔接,例如,如何判断交易后变更的许可证是否与实际排放量匹配,由谁负责判断等具体操作细节。

2.2.5 跨区域交易市场的发展遭遇障碍

由于山西省当前的政策(《关于可出让排污权审核认定及政府储备排污权分级管理的通知》(晋环发〔2014〕2号))要求基层环保部门对排污单位意愿出让的排污权进行审核,有的市、县由于地方保护、本位主义的惯性思维,借审核权限来卡住排污单位,不同意出让给本市或本县以外的区域。这将妨碍排污权交易市场的健康发展

展,不利于形成全省环境资源配置和和产业布局的优化。

2.3 信息统计体系建设存在的问题

排污权交易信息的收集体系还需要进一步完善。在山西省排污权交易案例数据调研统计的过程中发现,相关的信息收集体系还存在一些缺失。主要包括两个方面:①与其他业务数据库的整合还需要进一步加强。目前跨数据库信息的查询并不十分直接,不能真正实现一企一档,无法直接查看参与交易的企业在环境统计、排污申报等其他环保业务数据库当中留下的信息。②排污权交易系统本身统计的指标十分有限,缺少与减排任务关联的信息、出让方和受让方的工业产值等经济数据,不利于分析排污权交易对减排和未来经济发展的贡献或影响。

3 山西省排污权交易体系改进设计

3.1 排污权交易组织体系改进设计

3.1.1 初始权分配改进设计

目前,山西省排污权初始权分配采取方式是在免费分配模式下,以各级环保部门审批的环境影响评价文件作为依据,然而免费分配方式没有体现环境资源的价值,对潜在生产厂家来说也不公平,操作过程中也很难兼顾公平和效率。随着山西省排污权交易工作的推进,建议逐步完善分配方式,多种分配方式并存。同时建立排污权储备与调控机制,根据排污权供需情况,政府储备排污权采取定价出售或公开拍卖出售,调控排污权交易市场。

3.1.2 排污权交易模式改进设计

排污权市场包含一级市场和二级市场。一级市场就是管理部门投放排污权的初始分配过程,二级市场则是在初始权分配基础上企业间的排污权再配置过程,也是新建、改建、扩建项目获取排污权的途径。建议山西省在目前排污权交易主要采用ERCs模式的基础上,逐步拓展,探索尝试总量-交易模式(EA模式)进行交易的可能性。EA模式更灵活,市场效率更高,同时对环境监管的要求也更高。

3.1.3 排污权交易价格体系改进设计

第一,放开对二级市场交易价格的控制,便于通过价格变动来实现市场对环境资源优化配置的作用,同时可以更好地解决排污权交易领域地方保护主义的经济根源,有利于跨区域交易和全省排污权交易市场的培育。

第二,适当提高政府储备排污权定价,与企业间的二级市场交易价格保持足够的差距,促使新建、改建和扩建项目更积极地从市场挖掘可交易排污权,推动二级市场的发展。

第三,根据区域环境承载力、行业产业政策及排污量的不同,对六项污染物的排污权交易基准价制定不同的排污权交易基准价或价格折算因子。

3.2 排污权交易监管体系改进设计

3.2.1 制定活跃排污权交易市场的相关政策

随着排污权初始核定工作的逐步推进,山西省应进一步扩展排污权交易的买方市场,不仅局限于新建、改建、扩建项目,对那些超过排污权限排污的单位在严惩的同时也应强制其购买超排部分相应的排污权。同时,积极探索排污权交易对象能否放宽到非排污单位,如其他自然人、环保组织,使排污权真正成为资源性商品可以自由买卖,通过制定、出台一系列相关政策,进一步鼓励市场化交易。

3.2.2 细化规范跨区域排污权交易

针对跨区域交易,应制定更为详细的操作办法,明确公布并定期更新非达标功能区等需要限制从外地购入排污权的特殊区域的名单,避免操作过程中因为不能明确而导致相关政策要求被忽视、无法落实。进一步地,可以考虑建立总量预算管理制度,先将各地允许批复的新增污染物排放量明确下来,再明确减排任务量,使跨区域交易管理更加科学和更具有可操作性。

3.2.3 制定排污单位实际排污量的监测计量认定规范

目前,国内在污染减排效果方面还缺乏监测计量认定的统一规范,造成了对污染治理设施减排量核算的不确定性,从而影响减排核查、总量控制、排污权交易等工作的顺利开展。应进一步开展排污单位实际排放量监测计量认定技术的研究,制定相应的认证标准、规范,明确有关的技术要求,保障环境管理及排污权交易工作的顺利开展。

3.2.4 进一步强化市场与政府的对接

排污权交易是我国将市场机制应用于环境管理的新尝试,它不仅可以降低全社会污染减排的总成本,而且能提高排污单位减排的积极性,对促进区域的产业结构升级、调整也能发挥重要的作用。应树立污染减排就是一种特殊商品生产的理念,在排污权交易制度中要进一步强化市场的作用,同时要将政务性工作与事务性工作理顺,并且逐步分开,确保市场与政府既能各司其职,又能紧密对接。

3.2.5 探索山西省地方立法

通过省级人大或其常委会出台地方法规,对排污权交易制度、排污许可证制度以及超许可总量排污的处罚等进行原则性的规定,提高排污权交易、排污许可证的法律地位,且明确二者之间的关系,从管理上进一步理顺排污许可证与排污权交易的衔接,进一步明确超排污许可证规定总量排污的具体处罚措施和罚款标准。

3.3 山西省排污权交易信息统计体系改进设计

为了排污权交易体系的可持续发展,建议从以下两

个方面完善排污权交易信息统计体系:①加强与其他业务数据库的整合。如与环境统计、排污收费等数据库的整合,保证真正的一企一档,实现对各企业信息的一站式查询、跟踪和综合管理决策。②额外增加一些统计指标,如可交易排污权的产生或者确认年限、项目整体投资规模、项目建成后预计年产值等。

4 结语

山西省成为国家排污权交易试点省份以来,通过近几年的实践活动,排污权交易体系初步建立,基本实现了“全指标、全行业、全省域”三个全覆盖的排污权交易试点工作目标,但也面临排污权交易体系改进的迫切需要,需要从排污权交易组织体系、监管体系、信息统计体系等方面进行改进。通过改进排污权初始分配方式和排污权交易模式,制定活跃排污权交易市场的相关政策,强化市场与政府的对接,探索山西省地方立法,扩展山西省排污权交易管理平台等工作,逐步完善交易制度建设、监管体系建设、信息统计体系建设,在提高山西省排污权交易试点水平的同时,为下一步我国排污权交易工作的全面推行提供示范和参考。

参考文献

- [1] DALES J H. Pollution, Property and Prices[M]. Toronto, Ontario: University of Toronto Press, 1968.
- [2] 严刚,王金南. 中国的排污交易: 实践与案例 [M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011: 10-20.
- [3] 郭默,毕军,王金南. 中国排污权有偿使用定价及政策影响研究 [J]. 中国环境管理, 2017, 9(1): 41-51.
- [4] 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.
- [5] 代军,吴克明. 湖北省实施排污权交易的障碍及对策分析 [J]. 中国环境管理, 2011, 3(1): 15-18.
- [6] 梅成效,胡应得,许小青. 浙江省实施排污权交易的障碍及对策分析 [J]. 经济论坛, 2009(22): 100-101.
- [7] 陈青,常杪. 排污权交易年限设置方案比较分析研究 [J]. 中国环境管理, 2014, 6(5): 6-10.
- [8] LEWIS T R, SAPPINGTON D E M. Using markets to allocate pollution permits and other scarce resource rights under limited information[J]. Journal of public economics, 1995, 57(3): 431-455.