

排污权交易中的政府行为研究

宋生辉*（西安交通大学法学院，陕西 西安 710049）

摘要：外部不经济性理论揭示了环境问题产生的经济根源，排污权交易是解决该问题的一项重要措施。但是，排污权交易在将外部不经济内部化的过程中，私人解决方法并不总是有效的。政府行为对排污权交易的效果具有很大影响。强化对政府行为的法律规制，加强约束，对排污权交易的良好运作具有重大价值。

关键词：排污权 市场 政府

1989年，我国颁布的《环境保护法》对污染物排放的管理制度规定，主要为排污收费制度和排污许可证制度两项。但是环境状况依旧不断恶化。面对越来越严重、复杂的环境污染，现行制度并不能够充分满足越发复杂的环境治理需求。新型的限制污染排放方式“排污权交易制度”也便应运而生。党的十八大报告提及了我们应当积极的进行排污权的交易试点。十八届三中全会也提出必须建立系统完整的生态文明制度体制，并明确将市场在国民经济中的地位表述为“决定性”。当然，我国市场决定性作用的发挥并不是绝对的，但在一定程度上更加突出了市场的作用，这是毋庸置疑的。排污权交易制度是以市场的手段进行环境保护的重要措施，外部性是其主要的理论基础。市场并不总是有效地，需要政府行为来弥补市场的不足，但政府又不能制约市场的良性发展。排污权交易发展初始，对政府行为的考量就更为重要了。

一、排污权交易的理论基础

（一）环境问题出现的理论根源

排污权交易的基础是市场，从理论根源上也充分体现着经济学原理。从经济学上来讲，环境是一种公有资源，是一种有竞争性但无排他性的物品。由于环境没有排他性，于是，想使用环境的人都可以直接使用。随着工业文明的深入发展，经济发展对环境的影响也越来越深入，环境越发的受到人类的重视。为了后代人的利益，人们开始人为地影响供求，使其变得稀缺。环境是一种资源，它具有对污染的自我净化能力，这种能力也即环境容量，其本身是一种资源。在生产水平较低的社会经济条件下，环境容量资源看起来是十分丰富的，似乎是取之不尽、用之不竭的。但是，随着生产力水平的提高，污染物排放已远远超出环境的限度范围，从而使环境容量资源的稀缺程度上升。

作为公有资源的环境是有竞争性的，一个人对环境的使用自然会减少其他人对它的享用。一旦一个物品被提供，决策者就要关注它被使用了多少，否则就会产生“公地悲剧”。环境污染是现代的“公地悲剧”，每位厂商排污者都在追求利益最大化，利益驱使之下，无节制的排污行为便导致了环境公地悲剧的产生。

实际上，产生公地悲剧的原因是外部性。当一个人从事一种影响旁观者福利，而对这种影响既不付报酬，又得不到报酬的活动时，便产生了外部性^[1]。环境污染是负外部性的体现，此时，物品的社会成本大于私人成本。因为在物品的价格中没有将污染造成的损失计入市场交易的成本中。

（二）排污权交易对问题的解决

外部性往往使市场没有效率甚至市场失灵，解决这个问题的途径有公益行为、道德约束、私人市场和政府干预等途径。最为典型的理论即“科斯定理”，非干预主义认为政府干预是非理性的，完全可以通过市场来解决外部性内化的问题。如果私人各方可以无成本地对资源分配进行协商，那么市场就能够解决外部性问题，从而有效地配置资源，在罗纳德·科斯看来，最初的权利分配对市场有效这一结果的影响是无要紧要的，有关各方总能达成一种协议^[2]。科斯定理在逻辑上是很完美的，但在现实中，利益各方进行协商或达成协议不可能不存在成本，协商也并不总是有效，主要是因为交易成本的存在。另外，环境资源这一公有资源是存在竞争性的，是关乎社会福祉的，市场并不能完全的发挥积极地作用，需要政府公共政策的保障和政府的直接作为。从政策层面允许排污权交易，更需要从法律层面进行良好的规制和引导。

* 作者简介：宋生辉，男，西安交通大学法学院硕士研究生。

二、以市场为基础的公共政策：排污权交易

面对日益严峻的环境问题，这种外部性使市场达到一种无效率的资源配置时，政府便会进行干预。我国在防治污染上采取的是排污费制度，如《水污染防治法》第二十四条规定，直接向水体排放污染物的厂商，应按水污染物排放的种类、数量和排污费征收标准缴纳排污费。在防治污染方面，经济学家对税收的方式较为偏爱。通过征税来纠正负外部性影响，这种税被称作“庇古税”，可以通过较低的社会成本来减少污染。庇古税不仅能够增加政府收入，还能够提高经济效率，并持续的激励厂商开发更为环保的技术。

1968年，美国经济学家戴尔斯提出了排污权交易理论，排污权交易在美国兴起。排污权交易制度是替代传统的末端控制制度及直接管制的命令控制制度而产生的灵活的干预性政策^[3]，来解决市场失灵和政府失灵问题。同时，排污权交易制度也是“新公共管理”理论在环境治理领域的一种体现方式，是政府对环境管理中引进了市场机制。其实，税或排污权交易都是通过使企业产生排污成本而把污染的外部性内部化。

排污权交易的基本内容是，在社会公众对环境质量的要求得到满足的前提下，依法确立合理的污染物排放额度权利，并允许这种权利在市场上进行交易，用市场的手来实现对污染物总量的控制^[4]。排污权交易是一种经济手段进行环境保护的方式，是一种私人解决方案。排污权交易制度创造了一种新的稀缺资源：排污权。根据科斯定理，只要存在排污权的完全自由市场，最初的配置无论是怎么样的，最后的环境资源配置都会是有效的。从市场的角度来讲，排污权交易可能比庇古税更为有效了，因为征税的多少是难以确定的，但是排污权交易却可以通过市场机制实现“社会最适”。

(一) 排污权交易制度在我国的实践

我国排污权交易制度的萌芽可追溯到1988年开始试点的排污许可证制度。2002年，在山东、山西、江苏、上海、天津等七个省市开始了二氧化硫排放总量控制和排污权交易的试点工作。2007年浙江嘉兴成立了国内第一个排污权交易中心，2008年江苏省太湖流域率先开始实行化学需氧量排污权的有偿转让。从中央到地方，都在积极推动排污权交易试点工作。国务院在2011年12月发布的“国家环境保护十二五规划”明确提出了发展排污权交易市场这一内容。2011年10月29日，国家发展改革委办公厅了“关于开展碳排放权交易试点工作的通知”（发改办气候[2011]2601号），同意北京市、天津市、上海市、重庆市、湖北省、广东省及深圳市开展碳排放权交易试点。在试点工作中，各省市也纷纷开展了相关的地方立法，以保障排污权交易的顺利开展，这些探索为我国排污权交易的发展积累了经验。

(二) 我国排污权交易市场存在的问题

尽管目前全国各地建立了多个交易中心或环境交易所，但是在各试点地方，排污权交易的开展多取决于政府部门的作用，市场交易主体并没有遵从市场规律的自主性。湖南省在对排污权交易的规定中指出转让方和受让方需事先向环保行政主管部门申请，经审核同意后排污权储备交易机构才组织实施排污权交易。杭州市同样规定了，排污单位之间进行的交易须经当地环保行政主管部门预审，并报市环保行政主管部门确认。一方面，政府积极干预；而另一方面，对排污权交易的规范性文件多是以通知的形式发布的管理办法或实施细则，规范层级低，效力有限。

更重要的问题表现为，我国的市场自由度与开放度不能与欧美等国相提并论，排放权交易市场发育不足。主要体现在以下几个方面：(1) 没有明晰的市场准入制度。现有的地方立法没有明确规定排污权交易主体的市场准入等内容，没有具体规定市场准入的内容和要求；(2) 主体制度混乱。市场主体包括交易主体、中介主体和监管主体等类别，但是多数地方立法并没有“市场主体”的概念，把交易主体混同为市场主体。但是，事实上市场主体不仅仅是直接参与交易的当事人双方，还包括不参与直接交易但为交易双方提供服务、监管的主体等^[5]；(3) 交易标的界定不一。各地规定中交易标的内涵并不完全统一，有排污权、排污指标等区分。如湖南省等规定是主要污染物排污权，重庆市等规定是主要污染物排污指标，杭州市规定的交易标的是主要污染物排放配额，各地立法之间的界定，甚至范围理解不一；(4) 交易中心的行政色彩性质明显。多数的交易平台被政府业绩所牵控，成为政府的附属机构，不具有市场行为所应有的独立性。在现有的地方立法中，排污权交易中心往往既是交易平台又是交易主体，既组织又参与，使得交易平台市场服务不足而行政干预有余。

三、政府行为保障排污权交易发展

环境资源作为维持人类生存的重要公有资源，存在着公有地悲剧的风险，指涉社会福祉。而市场失灵和政府失灵均会发生，私人解决方法并不总是有效地，需要政府的干预。排污权交易作为以

市场为基础的公共政策来解决环境问题,就必须把握好政府行为在排污权交易中的作用。如何在法律层面界定政府行为的地位,规范政府行为直接关系到排污权交易市场的进一步发展。

(一) 政府行为在排污权交易中的基本定位

政府作为决策者,允许排污权交易的存在是对环境保护手段的积极探索。A厂将排污权出卖给B厂能够提高社会福利,是政府所追求的社会效果。任何一种排污权从一个企业到另一个企业的转移也应是自愿的,这是市场所要求的,被供求力量所支配。排污权交易过程是对减少污染的成本和支付意愿的博弈。政府只是政策决策者,而非交易决策者。但为实现排污权交易这一以市场为基础的公共政策的有效性,政府又不能袖手旁观,因为其具有公共政策的“公共”属性。在现行的排污权交易制度下,政府行为主要表现为配置和核查。排污权交易中的排污权配额和核查是对政府行为的基本限定,是其法定职权。政府行为应有利于降低排污权交易的成本,推动排污权交易的低成本、有效运行。

(二) 政府在排污权交易中的积极作为

排污权交易从实质上来说,是环境容量使用权的交易。通常可以将环境容量理解为,在人类生存和自然生态不受害的前提下,某一环境所能容纳的污染物的最大负荷量^[6]。环境容量是有稀缺性的,为确保环境的良好,政府应积极作为,确定环境容量,并进一步配额到地方,为排污权交易提供良好的信用市场。

1. 政府行为在排污权交易前的作用主要在于排污权配额。关于排污权配额的方式主要有招标、拍卖和竞价,免费分配,定价等方式。分配的依据较为典型的是依据历史、按比例分配,留一定的机动量,实质上是依据先占原则,按比例缩减。排污权初始配额是颇受争议的一项活动。在实际操作中,企业抵制招标、拍卖、竞买等方式,而另一方面免费分配公共资源又受到人们的质疑。在排污权市场充分发展的前提下,按照科斯定理的逻辑,初始分配是无关紧要的,市场会发挥调节作用达到有效性。但在我国,排污权交易面临着尴尬局面,为激活市场,初始分配依旧是一项值得探讨的重要内容。排污权免费分配给各厂商具有相对的合理性。

政府将排污权配额免费分配给各厂商具有合理性,不违背科斯定理所体现的市场作用。免费配额能够使各厂商积极参与,提高排污权交易达成的机率,自然就会形成一个排污权的交易市场。在配额中,以各厂商的营业税等相关标准为基本指标,即以厂商对社会的贡献力为指标进行配额,留一定的机动量。从而,厂商的配额与其对社会的贡献力相挂钩,体现社会公平。机动量的预留为预防特殊事项提供缓冲,同时人为的使市场的初始供需出现不平衡,待市场流动起来,进而逐步将机动量流入市场。最后,政府行为还应当作用于配额的核查和回收,以适应不断变化的环境需求。政府依法行使该职权,是排污权交易市场发育的基础。

2. 政府行为的作用还应当着力于依法保障排污权交易信用市场。在宏观上具备了完善的信用机制和法律体系,才能在保证排污厂商利益最大化的同时,促进系统的高效运行^[7]。在法律上确认排污权交易,确认各厂商的排污权产权归属,使其产权得到法律上的明晰和保障。法律法规应完善总量控制、申报登记、排污许可证、排污费征收、环境影响评估、政府监管等制度规范,与现有的环境保护制度相衔接,更好地实现相互的补充和促进作用。在对新制度进行规范的同时,考量与现有法律制度的契合程度,适时进行法律清理工作,减少法律之间的适用冲突而制约其发展。

完善我国的排污权交易制度,首先要完善法律规范,形成合法、合理的市场主体制度,包括市场主体的资格、范围、权利和义务、法律责任等。但现行的法律法规并没有规定准入制度。并且,地方立法缺乏对污染物的概括性规定,使污染物、主要污染物的范围难以拓展,各地的法规、规范应对其加以明晰。完善的法律法规为排污权交易提供法律认可和保障。另外,我国的环境监测网络已基本形成,但技术相对落后,加上自己申报进行抽查的方式,致使连续监测较少,难以掌握实际的排污状况^[8]。准确的排放连续监测系统是排污交易成功实施的保障。这些都需要政府的积极作为来完成。

(三) 政府在排污权交易中的消极作为

排污权交易是以市场为基础的公共政策,就必须遵循市场规律。因此,在强调政府行为的作用同时,还必须对政府行为加以一定的限制。根据市场供求才能更为合理的确定排污权价格。从实质上而言,排污权交易是利用市场机制来实现环境容量资源的优化配置。市场机制所应具有的作用的发挥,必须遵循市场规律,其中交易主体及交易内容的独立性是核心的要素,包括交易主体和交易对象、交易数额及价款等市场行为时享有充分的自主性。交易平台是依法成立的民事法人,不具有行政性。交易平台并不是交易当事人,只是为排污权交易提供场所、结算和信息等中介服务。排

排污权交易主体的自主性应当在法律法规上受到保障,而不受政府行为非法干预。

在排污权交易中,政府行为更多的倾向于服务,而非参与。排污权市场的培育要求政府行为退出,由干预变为市场服务和法律监督。通过政府直接行为或监督服务中介行为来降低交易成本,弥补市场主体信息不平等等弊端。在良好的市场机制与交易前政府的积极行为下,充分发挥市场作用能够减少社会管理成本。

四、结语

长期以来,在人们的意识之中,环境资源都是取之不尽,用之不竭的,排污权交易制度的进一步发展,能够将环境容量具有稀缺性,并将环境容量资源稀缺理念传达给社会。另外,环境容量也是一种可以创造价值的经济物品。稀缺性和价值性使环境容量资源必然要进入市场,但是,我国排污权市场并没有得到充分发育,不宜操之过急。当前,工作的重点应当是外部市场环境的建设。

我国对于环境保护一直以来,多是采取行政命令手段。但是在环境状况日益恶化的当下,这些手段不能充分解决日益严峻的污染问题,对污染控制是有效地,但效力有限,且难以应付日益复杂的社会环境。排污权交易作为一项新型的污染控制策手段,政府对于污染的防治采用市场机制,提高了管理的灵活性。以市场为基础,协调各排污厂商的排污量,能够促进社会经济与环境保护的进一步协调发展。

参考文献:

- [1] [美]曼昆.经济学原理(第4版):微观经济学分册[M].梁小民,译.北京:北京大学出版社,2006: 199.206.
- [2] [美]曼昆.经济学原理(第4版):微观经济学分册[M].梁小民,译.北京:北京大学出版社,2006: 199.206.
- [3] 彭本利,李爱年.论排污权交易的理论基础[J].商业时代,2013(8): 104—106.
- [4] 曹明德.排污权交易制度探析[J].中国环境法治,2009(6): 40—46.
- [5] 彭本利.我国排污权交易地方立法之实证分析及其完善[J].法学评论(双月刊),2013(1), 78—84.
- [6] 邓海峰.排污权——一种基于私法语境下的解读[M].北京:北京大学出版社,2008:64
- [7] 李明明,宋保德.浅谈排污权交易的条件、功能及存在的问题[J].科技创新与应用,2013(30):154.
- [8] 张世梅.排污权交易制度在我国实施之困境[J].法制与社会,2013(5)中:32—33.

Research on Government Behavior in Emission Trading

Abstract: External diseconomy theory reveals the economic cause of environmental problems, emission trading is an important measure to solve this problem. However, in the process of emission trading internalizing external diseconomy, private solutions are not always effective. The government behavior has great influence on emission trading. To reinforce the legal regulation in behavior of government and strengthen constrains has significant value to the good regulation emission trading.

Key words: Emission Trading Market Government