

---

# 排污权交易与污染治理研究

## ——以嘉兴市为例<sup>1</sup>

顾杨阳

(浙江工商大学经济学院, 浙江 杭州 310000)

**【摘要】:** 从宏观政策和地区状况两方面介绍了排污权交易制度在嘉兴实施的背景, 从完善“顶层设计”、完善管理体系及运行成效方面介绍了排污权交易制度在嘉兴运行的现状, 指出了现行排污权交易制度存在的不足, 应从完善法律体系、转变定价机制及让市场主体多元化方面进行改进。

**【关键词】:** 排污权交易; 污染治理; 嘉兴市; 制度创新

**【中图分类号】:** F127.55

**【文献标志码】:** A

**【文章编号】:** 1671-3079(2017)05-0061-05

排污权交易制度最早可以追溯到“科斯定理”关于社会成本理论的讨论。<sup>[1]</sup>该理论旨在通过依靠市场机制矫正外部性。近年来, 世界经济在快速发展的同时也面临着严峻的环境问题, 中国在污染治理、激励企业减排方面不断进行制度创新。浙江省嘉兴市在全国率先实行排污权交易制度, 在环境保护方面取得巨大成果, 为污染治理提供了一种可借鉴的模式。

### 一、排污权交易制度实施背景

#### (一) 宏观政策背景

为了协调经济与环境的可持续发展, 国家先后出台各类规划, 并辅之以行政、法律等手段。“十一五”期间, 国家以 2005 年环境统计的排污量为基准, 用每年递减的目标实施总量控制。与此同时, 浙江省政府根据国家“十一五”期间主要污染物减排计划, 要求嘉兴市在此期间 COD 和 SO<sub>2</sub> 分别削减 3.5% 和 3.6%。嘉兴市“十二五”期间的污染物减排计划中, COD 和 SO<sub>2</sub> 分别削减 7.3% 和 7.13%。<sup>[2]</sup>嘉兴市“十三五”期间污染减排计划中, 要求 COD 和 SO<sub>2</sub> 在 2015 年基础上削减 8% 和 5%。<sup>[3]</sup>

#### (二) 地区背景

---

<sup>1</sup>收稿日期: 2017-06-21

**作者简介:** 顾杨阳(1996—)男, 浙江嘉兴人, 浙江工商大学经济学院学生, 研究方向为环境经济学、区域可持续发展。

**网络出版时间:** 2017-09-09 15:30

**网络出版地址:** <http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20170909.1530.004.html>

---

嘉兴市位于长三角经济区，其所辖五县（市）两区的经济发展都取得了显著成效，而在工业化与城市化迅速推进的同时，污染物的大量排放也带来了严重的环境污染问题，成为制约经济发展的瓶颈。

2016年，嘉兴市地区生产总值达到了3760.12亿元，其中第二产业占全市生产总值的45.9%，对地区经济发展推动作用显著。<sup>[4]</sup>工业经济占据较大比重的产业结构，为嘉兴市排污权交易制度的建立奠定了基础，成为其交易主体；嘉兴市工业结构中以纺织业、造纸业发展最为迅速，其带来的严重大气污染和水污染，为推动建立排污权有偿使用和交易制度奠定了基础，成为其交易客体。

在协调经济发展与环境质量这一现实问题上，嘉兴市面临着双重困境。一方面，环境质量的恶化已经开始影响经济社会的整体发展，节能减排迫在眉睫；另一方面，经济社会的进一步发展，会对现有的环境资源进行消耗。为成就经济效益与环境效益的共赢局面，嘉兴市基于地区发展现状与减排指标，在污染减排中引入市场机制，排污权交易制度正式启动。

## 二、排污权交易制度在嘉兴运行的现状

### （一）完善“顶层设计”

#### 1. 制度建设完整

2007年8月28日，嘉兴市政府通过《嘉兴市主要污染物排放权交易办法（试行）》以及与此配套的《嘉兴市主要污染物排放权交易办法实施细则（试行）》。<sup>[5]</sup>二者初步构成了嘉兴市排污权交易制度的总体大纲，嘉兴市排污权交易制度以二者为指导，逐步发展并细化。

嘉兴市环保局公布的数据显示，截至2016年底，嘉兴市共出台10个有关排污权有偿使用和交易的市级政策文件，全市范围内出台了50多个配套文件。<sup>[6]</sup>排污权交易制度逐步开始规范化、体系化。

#### 2. 完善管理体系

2007年11月，由中央和地方财政共同出资建立的嘉兴市排污权储备交易中心正式挂牌运行，作为全国首个排污权交易机构，统筹嘉兴市五县（市）两区的排污权交易。

与此同时，嘉兴市的县级排污权交易管理机构也逐步建立，现已形成“市中心+七分中心”两级管理体系，将排污权交易职能纳入市、县两级资源要素交易中心，并对污染物排放进行全天候的监测。嘉兴市内新（改、扩）建项目导致的新增排污权指标、企业超额减排带来的剩余排污权指标统一进场交易。排污权交易市场呈现雏形。

### （二）具体控制措施

#### 1. 初始分配

排污权的初始分配是污染物排放制度面临的重大难题，涉及各方面的利益平衡。对政府而言，排污权的分配是一个行政行为；对排污者而言，是获得交易资格的行为。<sup>[1]</sup>

在这一问题上，嘉兴市排污权储备交易中心选择跳过初始分配环节，将工作重心放在排污权交易的二级市场。如果企业在排污权交易制度建立前已经获得了排污权，嘉兴市政府与交易中心对其权利予以承认，并允许其无偿使用。而对于2007年11

---

月后建立的企业，必须经过储备交易中心获得排污权后方可进入运营。新建企业在排污权购买上，遵循建设项目环境影响文件所确认的基础排放量。

排污权交易引入市场机制，使得企业排污不再是一项零成本的举措，而是直接成为企业日常生产经营成本的一部分，有效地提高了企业减少污染物排放的积极性。

## 2. 总量制定

嘉兴市排污权交易制度中，对于污染物可排放总量进行量化划定。在此基础上，嘉兴市五县（市）两区推行区域排污权基本账户管理制，该账户在先前形成的两级分层管理体系下，又将基本账户分为“市+县”两级，明确各个辖区内污染物可排放总量的上限值。

嘉兴市当前已经建成了9个排污权交易管理平台，排污总量得到有效控制。<sup>[7]</sup>全市高污染、高耗能的企业，如造纸、印染、化工等行业的企业被纳入重点监控范围，促使企业不断进行技术上的革新，逐步推行清洁生产来达到污染物减排与自身转型升级的目的。

## 3. 排污许可证制度

排污许可证制度，指污染物排放主体在排污之前，要事先向环保部门申领排污许可证，经过环保部门批准并获得许可证后，方可进行污染物排放的制度。

嘉兴市在已经确定的排污权总量的基础上，通过明确不同生产类型企业排放的污染物来进行排污许可证的确定，而权力确定中又以环保部门核发的排污许可证为准。截至2015年底，全市纳入环境统计的企业共有1221家，已核发排污许可证964家，发放率79%。<sup>[8]</sup>与此同时，排污许可证的申领程序也在不断简化并进一步推广。

## 4. 排污权回购

环境的承载力是有限的，环境资源本身也具有稀缺性。在排污权交易制度下，污染成本成为企业生产经营成本的一部分，企业必会谋求转型升级以减少污染物的排放。企业在得到排污权后，可能会由于技术升级而有多余的排污指标，这就引出排污权转让或回购问题。

2014年，针对排污权回购问题，嘉兴市环保局出台了《嘉兴市排污权储备与回购管理办法》等文件，具体指导嘉兴市排污权回购工作。对于企业富余的排污权，政府采取有偿回购的形式，其回购价格按照政府基准价格及上一年度市场价格的加权平均予以确定。企业闲置未超过3年的排污权，政府不予回购（纳入行业污染整治的排污单位除外）。市场机制与政府力量的结合，使得闲置的排污权进一步进入流通市场，减少了资源的浪费，也使得排污权制度不断完善。

### （三）实行成效

自2008年，嘉兴市率先探索建立排污权交易制度以来，排污权交易逐渐走向规范化，并呈现出良好的发展态势。

根据嘉兴市环保局公布的数据截至2015年6月底，嘉兴市排污权有偿使用和交易金额累计达11.96亿元，占全省总金额的三分之一。<sup>[9]</sup>在排污权交易制度下，污染物的控制也从污染物排放后进行补救的“末端治理”走向了“源头治理”，污染物排放的整个过程都被纳入监管体制下，而经济手段相较于原先的行政手段，将污染物排放成本内部化为企业的生产经营成本，发挥

市场作用的同时,使企业更加积极地进行技术升级以达到节能减排的效果。

### 三、现行排污权交易制度存在的不足

#### (一) 法律体系还不够完善

新版《中华人民共和国环境保护法》在制定出台后,2015年1月1日才正式实施,我国在环境保护方面的立法工作严重滞后于发达国家。排污权交易制度自2008年在嘉兴率先推行以来,无论在国家立法还是浙江省的地方立法层面,均无完善、具体的规定。2015年1月1日起实施的环境保护法也尚未将排污权交易制度以明晰的法律条文形式确定下来。

近年来的排污权交易制度,大多是政府以《中华人民共和国环境保护法》为依据,制定的一系列管理暂行办法和指导性意见,并以指标的形式层层下达。因而,在排污权产权的界定以及具体实施时遇到问题如何解决方面,缺乏明晰的法律界定。

#### (二) 排污权储备交易中心担任管理与交易双重角色不利于长远发展

嘉兴市排污权交易市场,分为二级管理体系,实质上均由嘉兴市排污权储备交易中心进行统筹管理,排污企业生产经营时的排污权申购或转让,均在此机构进行,排污权交易的买卖双方实际上被虚置。

在此基础上,交易中心又由嘉兴市环保局直接领导,日常工作开展和组织机构的运营均由嘉兴市环保局进行管理。

由此可见,交易中心在排污权交易市场扮演了双重角色。一方面,它是市场的管理者;另一方面,它又是市场的交易者。交易中心集双重角色于一身,给排污权交易市场的实际运作带来了潜在隐患,不利于排污权交易市场的长远发展。

#### (三) 交易市场的有效供给不足

排污权交易制度引入了市场机制,势必给供求两方面带来影响。嘉兴市排污权交易市场的交易对象主要是COD和SO<sub>2</sub>排放权。而可交易的排污权主要有两大供给来源:一是企业利用技术手段减少污染物排放后的剩余排污权被企业转让而进入流通市场;二是被嘉兴市环保局收回后再度投入到交易市场的排污权。浙江省的企业主要以民营企业为主,在利用技术手段进行减排上存在短板,而嘉兴市以纺织、印染为主体的工业结构,技术升级后在实际生产推广方面需要的时间周期较长,这就导致企业超额减排带来的可交易排污权进入市场交易的少之又少。因而,在排污权交易制度建立之初,市场上的供给来源主要是环保部门收回的排污权,交易量十分有限。

企业要扩大生产,厂房的新建扩建、新的生产线上马也会带来新的排污,而这部分排污也要进行排污权的购买。在经济发展中,企业对于排污权的需求量是巨大的,但排污权的有效供给不足,难以满足经济发展的需要。

#### (四) 排污权定价问题

嘉兴市排污权供给不足,需求却大量存在。按照嘉兴市的规定,并不允许企业互相之间进行排污权的私下交易,所有排污权交易均要通过嘉兴市排污储备交易中心进行。排污权的价格制定是由政府给出指导性意见,其实质是政府定价行为。排污权存在较强的刚性需求,但其定价却充满计划性色彩,如何给排污权制定一个合理价格成为难题。何种价格既可以使污染物排放量在合理范围之内又不给企业带来过高的经济负担,这也是一个亟待解决的问题。

#### (五) 农业生产污染物排放的削减量无法进入排污权交易市场

---

排污权交易制度在建立之初，面向的最主要交易对象是工业生产企业。纵观 2008 年以后的排污权交易市场的发展，制度的各项规定均是面向工业生产企业，这也导致了农业生产污染物排放的削减量无法进入排污权交易市场。

## 四、对策建议

### （一）完善法律体系

社会各界近年来对于环境立法的呼声愈来愈高。而在环境法学界，也有大量人士在积极推进排污权交易制度的立法工作。因而，加快立法工作，使得排污权交易制度纳入到国家法律体系。以法律条文替代暂行管理办法和指导意见，地方政府也可以在国家法律的基础上，结合地方的现状，以地方行政法规的形式对此进行进一步的详细规定。

### （二）转变定价机制

嘉兴市排污权储备交易中心在职能上扮演了双重角色，会带来隐患。在当前的排污权交易市场上，供需结构存在失衡，而排污权的交易价格又由政府制定，不利于排污权交易市场的整体发展。为此，可以对排污权的定价机制进行转变。在政府指导定价的基础上，交易中心成为一个类似于中介机构的交易平台，排污权交易仍旧在该中心进行，但应允许企业将自身超额减排所带来的剩余排污权在该中心转让给其他企业，其定价可以在政府指导性定价的基础上，有一定的浮动范围。

转变排污权定价机制，是排污权交易市场的重大创新性行为。它促使企业从购买排污权，只着眼于供给市场来满足自身需求，到开始关注和面向排污权需求市场，提供自身由于超额减排而带来的剩余排污权。<sup>[10]</sup>这项转变，一方面带来了可交易排污权有效供给的增加；另一方面，可以使得市场机制在排污权交易中发挥更加充分的作用。

### （三）市场主体多元化

排污权交易市场的主体划分上，可以分为交易主体和监督主体。

#### 1. 交易主体多元化

嘉兴市排污权交易市场上，各方的排污权交易最终目的都是为了取得排污许可，交易主体基本为企业依托排污权储备交易中心。

西方国家，排污权交易市场主体不仅仅局限于企业。以美国为例，最典型的多元化主体便是环保主义者的参与。环保主义者购入排污许可证而不排放污染物，可以促进环境质量的提升。<sup>[5]</sup>因而，在交易主体上，可以允许适当的多元化，允许个人或企业取得排污权而不排污，达到环境质量的提升。

#### 2. 监督主体多元化

嘉兴市排污权交易市场中的核心机构—嘉兴市排污权储备交易中心，存在角色的双重性，可能带来一定的隐患。环境问题的公共性和环境保护的公益性决定环境信息具有公共性。<sup>[10]</sup>因而在排污权的市场监督管理主体上，可以适当考虑引入第三方 NGO 组织的介入，来弥补这一缺陷。

NGO 组织中，在浙江境内首推“绿色浙江”。是全国首个获得 5A 级评级的社会组织。自成立以来，该组织致力于生态环境的改善，并取得卓越成效，在环保领域具有较强的权威性。在排污权交易市场监督主体多元化策略中，可以形成以“绿色浙江”

---

为首, 结合嘉兴市的其他环保公益组织, 形成强有力的第三方监管, 进而规范并完善排污权交易市场的发展。

**参考文献:**

- [1] 孙露. 排污权分配难题的新解答——“嘉兴模式”的实证分析[J]. 企业经济, 2008(8): 89-91.
- [2] 嘉兴市环境保护局. 2015年嘉兴市环境保护工作总结 [EB/OL]. [2017-06-19]. [http://www.jiaxing.gov.cn/shbj/ghjh\\_5819/jhzj\\_5822/201612/t20161216\\_654964.html](http://www.jiaxing.gov.cn/shbj/ghjh_5819/jhzj_5822/201612/t20161216_654964.html).
- [3] 嘉兴市环境保护局. 嘉兴市工业污染防治“十三五”规划 [EB/OL]. [2017-06-19]. <http://www.jepb.gov.cn/News/220/5ecec425c20e65bdfd6ec95b853497bbeed6723e.html>.
- [4] 嘉兴市统计局. 嘉兴市 2016 年国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2017-06-19]. <http://www.tjcn.org/tjgb/11zj/34989.html>.
- [5] 杨华国. 嘉兴市排污权交易制度的不足与完善[J]. 法制与社会, 2010(1): 45-46.
- [6] 浙江省环保厅. 嘉兴市排污权有偿使用和交易试点工作全国领先的主要做法 [EB/OL]. [2017-06-19]. [http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/hbdt/sxxx/201511/120151123\\_377821.html](http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/hbdt/sxxx/201511/120151123_377821.html).
- [7] 嘉兴市环境保护局. 我市环保监管“智能化”网络建设成效显著 [EB/OL]. [2017-06-19] <http://www.jepb.gov.cn/News/169/e9b35d07deb071eb03241718f3ec5342b565c216.html>.
- [8] 浙江省环保厅. 嘉兴市排污权有偿使用和交易试点工作全国领先的主要做法 [EB/OL]. [2017-06-19] [http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/hbdt/sxxx/201511/t20151123\\_377821.htm](http://www.zjepb.gov.cn/root14/xxgk/hbdt/sxxx/201511/t20151123_377821.htm).
- [9] 中国嘉兴. 排污权交易制度实施 8 年, 全市交易累计金额 11.96 亿元, 占全省的三分之一 [EB/OL]. [2017-06-19], [http://www.jiaxing.gov.cn/wzbjb/zyxx\\_36070/201509/120150901\\_525104.html](http://www.jiaxing.gov.cn/wzbjb/zyxx_36070/201509/120150901_525104.html).
- [10] 虞锡君. 减排背景下完善排污权交易机制探析——以全国首个试点城市浙江嘉兴市为例 [J]. 农业经济问题, 2009(3): 99—103.