

污染控制策略创新

—— 排污权交易及其法律规范

幸红 著



华南理工大学出版社

污染控制策略创新

——排污权交易及其法律规范

幸红 著

华南理工大学出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

污染控制策略创新: 排污权交易及其法律规范/幸红著. —广州: 华南理工大学出版社, 2007. 5

ISBN 978-7-5623-2598-7

I 污… II. 幸… III. 排污 - 费用 - 环境政策 - 研究 - 中国
IV. X196

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 059786 号

总 发 行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

E-mail: scutc13@scut.edu.cn

<http://www.scutpress.com.cn>

责任编辑: 孟宪忠

印 刷 者: 广州市穗彩彩印厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 7.75 字数: 209 千

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

版权所有 盗版必究

前 言

当今世界，环境问题已经成为制约人类社会发展的主要瓶颈之一，土地荒漠化、盐碱化，水土流失，沙尘暴席卷世界，近年来又出现全球性的三大环境问题——酸雨、二氧化碳的“温室效应”和臭氧层的破坏，而中国的生态破坏和环境污染更是触目惊心。环境法通过调整因开发、利用、保护和改善环境所发生的社会关系，包括人与自然的关系和人与人的关系，执行环境保护的各项政策，维护和促进可持续发展的行为，禁止和处罚破坏可持续发展的活动，并通过自身的不断完善以实现保护环境的目的。我国目前的环境法与发达国家的环保立法相比显示出严重不足。例如，立法思想多为计划经济的产物，不适应市场经济的要求；具体制度落后，侧重于污染物产生后的达标排放，总体属于末端治理措施，“预防为主”并未充分落实。社会主义市场经济体制的建立，是完善经济手段以保护环境资源成为时代的必然要求。中国政府在《中国 21 世纪议程》中指出，“为适应中国社会主义市场经济体制的建立，对已有的立法进行调整，引入符合市场经济规律和市场机制的法律调整手段”，“通过调整各种经济政策，在国家宏观调控下，运用经济手段和市场机制促进经济、社会的可持续发展”。因此，在市场经济条件下，必须更多地运用

市场机制开展环保工作，培育必要的环境市场，建立相应的经济激励法律制度，调动市场主体保护环境的积极性，以彻底解决我国日益严重的环境问题。排污权交易制度就是一种行之有效的环境经济法律制度，它能促进环境保护与经济发展的双赢。这一制度已在西方发达国家广为运用，而我国在此方面较为欠缺。无论是从理论的需要还是实践的可行性来说，这一制度在当今中国既有应用的必要和前景，也已具备相应的运用基础和条件。

排污权交易是当前受世界各国关注的环境经济政策之一，它是20世纪70年代由美国经济学家戴尔斯提出的，并首先被美国联邦环境保护局（EPA）用于大气污染源及河流污染管理。而后德国、澳大利亚、英国等国相继进行了排污权交易的实践。我国在大气污染控制方面也开展过排污权交易，并取得了一定的效果。它是一种以经济刺激为特征的效率型的环境经济法律制度，其经济价值在于将环境外部不经济性内部化；其法律价值首先在于实现可持续发展的环境立法目的，其次在利益追求上达到企业利益和公共利益的统一。排污权交易作为重要的环境管理经济手段，其实质是环境容量使用权交易，是一种典型的私法手段。它以追求最大成本效益为原则，在价值取向上较好地缓和了公平与效益的矛盾，从而刺激了环境保护工作的发展。

排污权交易的主要思想是：在满足环境质量的前提下，确立合法的污染物排放权利即排污权，并允许这种

权利像商品那样被买卖，以此来进行污染物的排放控制。其做法是，首先由政府部门确定出一定区域的环境质量目标，据此估算出该区域的环境容量；然后推算出各污染物的最大允许排放量，并根据污染源情况给出各单位的排放指标。具体来讲，就是在对污染物排放总量控制的前提下，利用市场规律及环境资源的特有性质，在环境保护主管部门的监督管理下，各个持有排污许可证的单位在有关政策、法规的约束下，进行排污指标（排污权）的有偿转让或变更的活动。通过污染者之间交易排污权，有效地实现污染物排放总量控制，促使企业使用费用较低、效果较好的措施治理污染，以最小的削减成本实现区域内总的削减指标，实现低成本污染治理。同时，还可以促进企业采用新技术，走集约化生产的道路。

排污权交易作为一个“舶来”的环境经济政策，一直受到人们的关注。但排污权交易能否在我国实施一直成为理论界争论的焦点。马中等大多数学者认为，排污权交易作为一种环境管理手段，可以在满足环境质量的前提下，通过排污许可的有偿转让，激励排污者采用少污染、低费用的措施，保证污染物排放总量控制目标的实现。随着我国经济体制改革的深入，排污权交易将显示出其独特的作用，应该尽快在我国推行。狄雯华等学者认为，虽然排污权交易的优点很多，但由于我国现行法规的束缚、市场条件的制约以及初始分配的权衡等，排污权交易应谨慎实施。胡平生等少数学者认为，排污

权交易在理论上存在着缺陷，不能过分相信排污权交易的市场力量，政府的干预很必要，排污权交易不宜在我国推行。

笔者认为，我国正处在经济发展时期，国民经济高速发展，传统的“命令—控制型”环境管理制度已难以保证环境质量标准的实现，现存的排污收费制度在很多方面已难以适应时代的要求，在特定的框架下寻求更为适宜的环境法律新制度势在必行。随着我国社会主义市场经济体制的进一步完善，以经济刺激为特征的排污权交易制度无疑更符合未来我国社会和经济发展的需要。鉴于目前中国的排污权交易缺乏相应的法律法规支持，既不成体系又不具有规范性，未能充分体现环境管理手段的经济性。因此，探讨排污权交易制度的发展规律、理论内核、必要性和可行性以及相关立法，具有重要的意义。

幸 红

2007 年 1 月

目 录

第一章 中国环境经济政策和法律制度	(1)
第一节 中国环境政策和法律制度的发展	(1)
一、孕育和创建阶段 (1949—1976 年)	(1)
二、污染控制阶段 (1977—1991 年)	(6)
三、可持续发展的阶段的过渡阶段 (1992—2002 年)	(9)
第二节 产权、外部性	(11)
一、产权 (property right)	(11)
二、外部性 (externality)	(12)
三、改进效率的途径	(15)
第三节 环境政策	(18)
一、环境政策的概念	(18)
二、环境政策的特点	(19)
三、环境政策的五个具体问题	(20)
四、环境政策的分类	(25)
第四节 环境经济政策	(28)
一、环境经济政策的定义	(29)
二、经济手段的分类	(31)
三、环境经济手段的评价标准	(34)
四、使用经济手段的必要条件	(36)
第五节 中国环境经济政策和法律制度存在的问题 创新设计	(38)

一、中国现行环境经济政策和法律制度存在的主要问题	(38)
二、现行环境法律制度创新设计思考	(41)
第二章 排污权交易制度的基本范畴和理论基础	(46)
第一节 排污权交易制度的基本范畴	(46)
一、排污权交易制度的内涵和实质	(46)
二、排污权交易的特征	(48)
第二节 排污权交易的法律关系	(53)
一、排污权交易法律关系的含义	(53)
二、排污权交易法律关系的特征	(54)
三、排污权交易法律关系的构成	(57)
第三节 排污权交易制度的理论基础	(63)
一、排污权交易制度的经济学分析	(63)
二、排污权交易制度的法理分析	(72)
第三章 相关国家排污权交易实践	(77)
第一节 美国的排污权交易实践	(77)
一、美国排污权交易实践的发展历程	(77)
二、美国 SO ₂ 许可交易政策实践及评价	(92)
第二节 欧盟国家的排污权交易实践	(102)
第三节 日本的排污权交易实践	(104)
第四节 其他相关国家的排污权交易实践	(105)
第四章 中国排污权交易政策实施现状和反思	(108)
第一节 中国排污权交易的研究现状	(108)
一、环境经济理论研究	(108)
二、排污权交易政策理论和案例研究	(109)
第二节 中国排污权交易政策的演变和排污权交易	

目 录

的实践	(111)
一、中国现有的污染控制政策	(111)
二、中国早期的排污权交易尝试	(115)
三、国家环保总局组织的排污权交易试点工作	(116)
四、有关案例和相关认识	(122)
五、排污权交易实践的效果与评价	(126)
第三节 排污权交易研究和实践中暴露的问题与反思	(130)
一、认识模糊	(130)
二、市场的建立和政府作用	(132)
三、法律和政策	(132)
四、现行环境管理体制	(134)
五、政策目标	(134)
第五章 中国建立排污权交易制度的可行性和必要性分析	(136)
第一节 排污权交易可持续发展潜力的分析	(136)
一、排污权交易可持续发展潜力的界定	(136)
二、排污权交易可持续发展潜力分析	(146)
第二节 中国建立排污权交易制度的必要性	(152)
一、符合实现可持续发展的理念需要	(152)
二、符合改变粗放式发展的现实需要	(153)
三、符合优化环境产权市场的制度需要	(153)
第三节 中国建立排污权交易制度的可行性	(155)
一、效益分析	(155)
二、我国实施排污权交易的有利因素和限制性因素	(158)
第六章 构建排污权交易法律制度必须解决的主要问题	

.....	(165)
第一节 排污许可证的初始分配	(165)
一、排污许可证初始分配的基本方式	(165)
二、排污权初始分配的组合形式	(167)
第二节 合法排污权的确认	(168)
一、排污权的确立	(169)
二、排污权的法律性质分析	(172)
第三节 排污权交易范围的确定	(180)
一、排污权交易范围确定的难点	(180)
二、替代环境许可系统的各类市场	(181)
第四节 污染物总量的控制	(183)
一、总量控制的必要性和战略意义	(184)
二、总量控制的概念和内涵	(185)
三、实施总量控制中存在的问题	(186)
四、总量控制的法律依据及立法完善	(188)
第五节 排污权交易中应注意的其他问题	(192)
一、排污权交易的法律地位	(192)
二、排污权交易市场不规范	(192)
三、地方保护主义干扰排污权交易	(193)
四、排污权交易的风险	(194)
五、排污权交易的激励机制	(194)
六、政府在排污权交易中的作用	(195)
七、排污权交易市场的创建	(196)
第七章 中国构建排污权交易法律制度设想	(199)
第一节 构建排污权交易制度的目的和原则	(199)
一、构建排污权交易制度的目的	(199)
二、排污权交易制度应当坚持的基本原则	(199)

目 录

第二节 排污权交易制度实施基础的完善	(200)
一、确定总量控制区及排污总量	(201)
二、存在发育较好的市场机制	(202)
三、合理界定产权,使排污权具有法律地位	(202)
四、建立和完善现代企业制度,奠定排污权交易的 微观基础	(203)
五、培育理性的参与者,完善排污权交易的支撑条件	(205)
六、确定政府的职责,为排污权交易创造宽松环境	(205)
七、金融市场条件	(209)
八、准确的连续监测设施和完善的排污权跟踪系统	(209)
第三节 排污权交易制度的立法模式选择	(210)
一、在《环境保护法》中增设排污权	(210)
二、立法保障排污权交易体系	(210)
第四节 我国排污权交易具体法律制度的设计	(212)
一、排污权交易一级市场中的初始分配	(213)
二、排污权交易的二级市场	(220)

第一章 中国环境经济政策和法律制度

第一节 中国环境政策和法律制度的发展

1949—2002 年，中国环境保护政策和法律的发展可以分为：孕育、创建阶段（1949—1976 年），污染控制阶段（1977—1991 年），可持续发展阶段的过渡阶段（1992—2002 年）。

一、孕育和创建阶段（1949—1976 年）

该阶段又可以分为孕育时期（1949—1957 年）、混乱时期（1958—1972 年）和创建时期（1973—1976 年）。

（1）孕育时期（1949—1957 年）。具体从 1949 年中华人民共和国诞生到 1957 年第一个五年计划完成。在这个时期，国家开始恢复国民经济，进行大规模的经济建设，建立了一批基础骨干工业。1953—1956 年，工业总产值平均每年递增 19.6%，农业总产值平均每年递增 4.8%。

该阶段颁布了中华人民共和国最早的环境政策，即 1956 年由国家卫生部、国家建委联合颁发的《工业企业设计暂行卫生标准》。在该阶段还谈不上有什么环境意识。经济建设与环境保护之所以比较协调，主要原因是，比较正确地处理了重工业与轻工业和农业的关系、经济建设与改善人民生活的关系。在工业建设中，注意了合理布局，许多有污染危害的工业企业还采取了防治污染的工程措施。

（2）混乱时期（1958—1972 年）。由于政治原因，这一时

期改变了原来稳步发展的战略，实行了一种急于求成的冒进战略。在“大炼钢铁”和“大搞群众运动”的方针指导下，小钢铁和其他“小土群”遍地开花。工业企业从1957年的17万个猛增到1959年的31万个。与此同时，城镇人口由1957年的9000多万人增至1960年的13000万人。在工业布局上，几乎冲破一切规章制度和禁忌，随心所欲，不顾环境保护的要求，任意布点，又没有采取污染控制措施，加之管理混乱，工业污染迅速蔓延，许多地方出现了烟雾弥漫、污水横流、废渣遍地的局面。由于对矿产资源的滥挖乱采，不仅造成了惊人的浪费，而且破坏了许多地方的地貌和景观。更为严重的是使生物资源遭到破坏，特别是使森林资源的锐减，给生态环境带来了一系列严重后果，这使中国自然环境受到了一次大范围的破坏。

为改变“大跃进”带来的严重后果，从20世纪60年代初，国家实行了“调整、巩固、充实、提高”的新方针。国务院在1963年接连发布了《森林保护条例》和《矿产资源保护条例》。1963年，工业企业数大体上又恢复到1957年的水平，城镇人口也减少了1400万人，混乱的工业布局得到调整和控制。

从1966年开始，“文化大革命”导致了一场全局性和全国性的灾难，国民经济到了崩溃的边缘，环境污染和破坏也达到了严重的程度。我们今天面临的许多环境问题，都直接或间接地来自这个时期。

从“文化大革命”开始，新中国成立以来建立起来的、极为有限的有利于环境保护的规章制度受到批判和否定，环境污染和自然生态破坏毫无节制地迅速蔓延，达到了触目惊心的程度。

在工业建设方面，只强调数量，一味追求高产值，不注意经济效益和社会效益，加之不合理的工业布局，导致原料和能源的大量浪费，造成了严重的环境污染。在大办工业特别是“五小”工业的方针指导下，各地都热衷于搞“大而全”、“小而全”的

工业体系，工业建设一哄而上。由于破坏了劳动保护和有关环境保护的一切规章制度，不采取控制污染的措施，使城市环境质量迅速恶化。

在“三线”建设中，实行了“靠山、分散、进洞”的错误方针。许多排放大量有害物质的工厂建在了深山峡谷之中，由于扩散稀释条件太差，形成了严重的大气和水质污染。在分散的工业布局条件下，又难以形成一定规模的工业区，因此，也就难以建设区域性的防止污染的工程设施。

在城市建设方面，不加区别地提出了“变消费城市为生产城市”的口号，在许多文化古城建设了一批重污染型的工业，加重了对环境的污染；同时在“先生产，后生活”的方针指导下，城市建设布局混乱，忽视基础设施建设，忽视清洁能源建设，使城市环境问题更加突出。

在农业生产方面，由于片面强调“以粮为纲”，以至于牺牲林业、牧业、渔业来发展粮食生产，甚至提出了“种田种到山顶，插秧插到湖心”等错误口号，毁林、毁草、围湖造田、搞人造平原等现象日趋严重，导致了生态环境的严重破坏。在无政府状态下，对野生珍稀动植物资源滥猎乱采，许多珍稀动植物处于濒危状态。

1972年，发生了3件令人瞩目的事情。

① 大连湾污染告急：大连湾涨潮一片黑水，退潮一片黑滩。因污染而荒废的贝类滩涂达5 000多亩，每年损失海参超过1万公斤、贝类超过10万公斤、蚬子超过150万公斤，港口淤塞，堤坝腐蚀损坏。类似情形在其他沿海城市也有发生。

② 北京“鱼污染事件”：北京市场上出售的官厅水库的鱼有异味，群众反映很大，经调查是污染造成的。周恩来总理对此十分重视，国务院接连作出4次指示，并指定北京市、河北省、山西省、天津市和国务院有关部门组成官厅水库水源保护领导小

组，积极开展治理。这是由国家出面对污染进行的第一次治理。

③ 斯德哥尔摩人类环境会议：1972年6月，联合国在斯德哥尔摩召开了人类环境会议。根据周恩来总理的指示，中国派代表出席了会议。通过会议了解了世界环境状况和环境问题对经济社会发展的重大影响，并以此为鉴，认识到中国环境问题的严重性。同时，中央决定召开一次全国性的环境工作会议，并设立管理这方面事务的工作机构。联合国人类环境会议不仅是世界环境保护的里程碑，也是中国环境保护事业的转折点。

(3) 创建时期（1973—1976年）。1973年8月，在北京召开了第一次全国环境保护会议。出席会议的代表反映了各地区和各方面的环境污染和生态破坏的大量事实。会议审议通过了“全面规划，合理布局，综合利用，化害为利，依靠群众，大家动手，保护环境，造福人民”的环境保护方针和《关于保护和改善环境的若干规定》。同年11月，国务院批转了会议报告和规定，并且指出，对现有的城市、河流、港口、工矿企业、事业单位的污染，要迅速做出治理规划，要分期分批加以解决，要在资金、材料、设备上给予保证。从此，环境保护被提到了国家的议事日程上来。

以《关于保护和改善环境的若干规定》为指导，环境保护工作在全国逐步开展起来。1974年5月，成立了国务院环境保护领导小组，由计划、工业、农业、交通、水利、卫生等有关部门的领导人组成。在这期间，各省、自治区、直辖市和国务院有关部委也陆续建立起环境管理机构 and 环境保护科研、监测机构，并开展了环境质量监测、污染源调查和污染治理工作。1974年，国务院环境保护领导小组制定了治理环境污染的“五年控制、十年解决”目标。由于低估了环境污染的复杂性，原定目标落空。

在政治动荡的形势下，污染治理的努力只能减缓某些地区和

某些地方的污染程度，无法阻挡污染急剧恶化的趋势。因此，城市污染达到了严重的程度。有些城市的降尘量为每月每平方米100～400吨。森林资源大量减少，草原退化、沙化，水土流失加重。另外，人口失去控制，由1965年的7.2亿人增至1976年的9.3亿人；城镇人口由1.3亿人增至1.6亿人。

总之，“文化大革命”是我国环境污染和破坏急剧变化的时期，并铸成了积重难返的局面。

1972年联合国人类环境会议之后，中国于1973年成立了国务院环境保护领导小组及其办公室和省市环保机构，在全国开始推进“三废”治理和环境教育。在中国环境保护史上第一个由国务院批转的、具有法规性质的文件是1973年发布的《关于保护和改善环境的若干规定》；但正式的环境保护政策始于1979年国家颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》。

1974年10月25日，中国国务院环境保护领导小组正式成立，从此，中国现代环境保护历史上有了第一个环境保护机构。但是，具有正式行政编制的专门的环境管理机构是1982年5月成立的城乡建设环境保护部的内设机构环境保护局。从此，中国的环境政策才开始走向全面和迅速发展的道路。

从20世纪80年代起，中国逐步形成了“以防为主、防治结合”、“谁污染谁治理”、“强化环境管理”的政策，以及“环境影响评价”、“三同时”、“排污收费”、“环境保护目标责任”、“城市环境综合整治定量考核”、“排污申报登记与许可证”、“限期治理”、“集中控制”的制度。

1983年年底，国务院宣布“环境保护是中国的一项基本国策”。要求贯彻“经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同步实施、同步发展，实现经济效益、社会效益、环境效益相统一”的指导方针。从1997年起，江泽民主席连续4年主持基本国策座谈会，强调环境保护各级党政“一把手”要“亲自抓，