

业界评说

◆陈肇琪

# 冲破利益重围建立排污权交易市场

江苏省不久前首次达成排污权交易的市场化竞价买卖,再次引发人们对我国实行排污权交易的关注和思考。

我国的排污权交易试点工作至今已开展近20年,但是这项环境政策试运行多年后仍未成一项法律制度。排污权交易制度起源于美国,并带来了巨大的经济效益和社会效益。据美国总会会计师事务所估计,排污权交易制度从1990年被用于二氧化硫排放总量控制以来,美国二氧化硫排放量得到明显控制,促进了环境改善,并节约了近20亿美元治理污染的费用。之后,德国、英国、澳大利亚等国家相继进行了排污权交易实践。

然而,自从我国引入排污权交易的理论、案例,以及欧美国家的管理思路以来,国内的一些法律、环保领域的专家学者和政府管理部门的官员,提出了很多在我国试行排污权交易的利弊分析、试点方案、制度设计等多方位的研究和探讨。但是,仍然没能使排污权交易成为我国一项新的环境管理法律制度。

排污权交易为何未能在我国落地生根?到底难在何处?笔者认为,排污权交易制度是西方国家在探索环境问题市场化解决机制的过程中确立的

一项法律制度,带有很强的实用主义色彩。这一制度的设计为解决日益严峻的环境问题提供了另一种思路。排污权交易在我国能否真正生根、结果的根源,取决于地方政府有关部门,尤其是手握行政许可权和监管权的政府官员对排污权交易的正确认知,从而在试行或者实施中,认清区域差异,突出利益重围,切实转变观念,创新环境管理。

首先,应该认识到排污权交易制度的市场经济属性。行政过度干预将会干扰这项制度的社会公平性和公正透明。有些政府管理人员权力反对实行排污权交易的市场化,而热衷于协商转让排污权。持这种观点的人认为,排污权交易的市场化会使排污权交易失控。事实上,这种理由的根源来自长期以来的官僚利益潜规则。

确实,要把一项实权在握的行政许可权移交给市场,是一种深刻的行政管理改革,而改革必然会有阵痛,但是必须忍受,否则免谈大力推进排污权交易。一些人之所以担心失控,其实是一些部门或个别官员担心失去对排污企业的控制权,抑或还潜藏着排污权寻租心理。因此,排污权交易管理中,应该重视分级市场的管理,逐步取消初始排污权行政许可的分配,使排污权交易实实在在地进入资源权益的市

场化运营。

第二,应该唯实而不唯上,大力推动排污权交易的市场化管理,藉此以实现建设项目环境管理实行环境影响评价法定制度的独立性。近年来,社会公众越来越关注建设项目的环评影响评价,关心环境质量状况,要求环保部门公开建设项目环境影响评价审批意见的呼声也越来越高。但是,在有些地方,有的环保部门和管理人员已经习惯于把排污权许可的指标,违规甚至违法“拨”给首长项目或者形象工程,而无视这些工程是否通过了环境影响评价。而实行排污权交易的市场化管理,可以转变一些管理部门唯上级领导是从的不良作风,把公众对建设项目排污信息的知情权公开给社会。这样不但不得民心,而且会增强政府在环境保护领域的公信力。

第三,应该切实转变环境管理方式,大胆实践、大胆创新,大力推进排污权交易试点。排污权交易是一项系统而长远的工程。实施排污权交易,涉及市场主体、权益确权、交易区域、合理定价、监管机制等问题。当前,很多专家学者呼吁立法机关尽快为排污权交易立法。这是基于在我国早日实行排污权交易的急切期盼。然而,在我国需要立法而尚未立法的行政管理内容并非只有排污权交易,很多改革试点都是在尚无法可依的

情况下进行的,同样取得了不菲的成效。因此,作为一项政府社会管理的改革,当前和今后,排污权交易试点同样应该大胆、谨慎、勇敢地向前行。

目前,一些地方环境管理部门实行排污权交易后,会出现违法排污带来的管理难题。对此,实施排污权交易后的环境行政管理,其重点应该放在进一步提高监控手段的高技术性、可靠性、客观性和科学性。同时,随着社会生态文明程度和企业承担社会责任自觉性的提升,必将形成环境道德的社会规范,公众关注环境质量的监督义务也将增强。环境管理部门此时可以把工作重点转移到研究探索如何激励排污企业转型升级、积极减排,如何加强环境监管的法治化,如何通过市场调节来惩罚违法、违规排污行为,避免排污权交易造成区域排污布局调整的缺陷,设计出符合社会发展环境行政管理模式。

笔者以为,应该辩证地看待排污权交易这一新生事物。特别是在我国不断深化的市场经济条件下,要重视环境容量资源优化配置的复杂性和艰巨性。尤其是在经济相对发达区域,应当积极避免资本向能耗高、污染重的企业流转和出现产业布局同构性的情况,大胆探索建立排污权交易市场。

下药。环保部门应加大科研投入和科研力量,对地面臭氧的形成机制、传输机制、危害机制以及预测预报机制等进行深入研究,为后续政策的制定和臭氧的防控工作提供强有力的理论支持。

第三,有效开展臭氧前体物的防治工作。应开展臭氧前体物排放量的监测和统计工作,将臭氧前体物排放量纳入环境统计中,使得环境监测更加科学。治理臭氧前体物的减排工作重点应放在车、油、路、厂4个方面:提升汽车尾气排放标准,改善汽车尾气装置,减少排放;提升燃油质量,逐步实现公交车、出租车改用燃气;治理交通拥堵;淘汰落后产能,控制燃煤电厂、水泥、涂料、油墨印刷厂等企业排放的氮氧化物、挥发物。

第四,建立和完善臭氧监测网和监测站点,开展区域联防联控。由于臭氧具有迁移性,联防联控已经成为治理的趋势。从2006年开始,广东和香港就建立起了区域空气监控网络,共同发布包括臭氧在内的监测报告。

第五,加强国际交流,借鉴发达国家的治理经验。美国洛杉矶的臭氧污染治理了几十年,欧洲在经历了严重的光化学烟雾后也开始进行综合治理,目前已经有比较成熟的治理经验和模式。我国应加强与发达国家之间的技术交流与合作,从而推进臭氧污染的治理进程。

工信部总工程师宋宏任曾说,建立淘汰落后产能的长效机制,从根本上讲就是要完善落后产能退出机制。不仅要使市场机制充分发挥作用,还必须有效发挥政府的调控作用。

《大气十条》要求,各地政府要主动发挥市场机制作用,全面落实合同能源管理的财税优惠政策,完善促进环境服务业发展的扶持政策,推行污染治理设施投资、建设、运行一体化特许经营。

东北财经大学财税学院副教授周波表示,推动落后产能淘汰,可采取激励机制,包括政府投资、政府采购和财政贴息等财税政策,引导企业使用先进技术,降低能耗和污染排放。

同时,可采取惩罚机制,提高落后产能企业的税收负担,降低其盈利空间,通过倒逼机制加强其节能减排效果或者使其自动退出市场。

一地特有的产业能帮助地方政府保障经济增长,稳定财政收入。因此,淘汰落后产能,地方政府首先需要是在发展和保护中进行选择,有短期和长期利益的权衡。对于欠发达地区来说,淘汰落后产能往往牵扯到地方政府利益,会影响地方的经济增长和财政收入。因此,中央政府和省政府首先应增加转移支付支持和奖励的力度。

其次,需要加强监督,保证专款专用。

第三,地方政府要有配套资金,配套资金可相对中央和省政府的支付低一些。比如,淘汰小煤窑、热电厂等,针对以上小企业,核算需要资金的总数。由中央和省政府出大部分资金,地方配套小部分资金,并加强专款专用资金的监管,考核绩效。

“淘汰落后产能,企业要积极主动承担责任,政府要实施有效的督促和检查,全社会也应该积极监督。”宋宏任认为。

一事一议

## 堵住制度漏洞拯救长江生态

◆刘效仁

农业部长江流域渔业资源管理委员会办公室近日发布《2013长江上游联合科考报告》,警示长江上游渔业资源严重衰退,不仅鲟鱼遭遇灭顶之灾,一些珍稀、特有鱼类也濒临灭绝。更有专家和相关组织称,长江生态系统面临崩溃。

这并非危言耸听。不仅被列为国家一级、二级野生保护动物的中华鲟、白鲟、达氏鲟、扬子鳄、江豚等种群数量逐年下降并且已经处于濒危态势,就连长江中的“四大家鱼”(青鱼、草鱼、鲢鱼、鳊鱼)出生量也由上世纪50年代的300多亿尾降为目前的不足1亿尾。其实,遭遇生存危机的不仅是鱼类资源。此次“崩溃”警告,是从湿地生态系统、水生生物多样性、环境流、水环境4个领域对长江上游进行综合诊断的结果。

鲟鱼、刀鱼等珍稀物种濒危,笔者认为主要有以下3方面原因:

首先,水域环境严重污染,影响了物种的繁衍生息。据了解,仅从长江入海口到南京就有很多化工厂和化工码头,并且偷排偷放的不少。如此污水,鱼类如何繁衍生息?

其次,人们滥捕滥捞、过度开发渔业资源。人类饕餮之欲的侵袭,导致滥捕滥捞、过度开发,不少珍稀鱼类走向濒危。

第三,流域无序的水电开发。自葛洲坝水利枢纽和三峡工程建成后,长江水电开发进一步加速,长江上游成了我国水电开发的重要基地。仅岷江干流就规划了17个梯级电站,大渡河干流

## 实施停车熄火谁来执法?

◆孔之见

北京市有关部门不久前就停车熄火立法举行听证会,引发了广泛关注。其实,早在5年前,广东省珠海市就率先推出了相关法规。但是,据了解,此法规实施4年多却未开出过一张罚单,其实施效果可想而知。

停车超过3分钟时熄火,不管是从环保的角度,还是从维护公共利益的角度,都是一件利人利己的好事。从立法角度进行固化和维持,也是司法机构的初衷。但现实中停车熄火执法难的事实,足以说明这一规定尚待推敲。

公众是最好的执法监督主体,但是如果执法部门不能科学界定执法对象和范围,取证又遭遇尴尬和困难,公众就不知道应该向谁投诉,不知道如何进行,目前已经有比较成熟的治理经验和模式。我国应加强与发达国家之间的技术交流与合作,从而推进臭氧污染的治理进程。

因而,推行停车熄火,目前最关键的是在立法基础上,使其成为一种法定授权和受法监督并立早见影的制度。对此,笔者有如下建议:

## 土壤环保认证值得推行

◆张业修

据报载,湖南省长沙市从今年开始,在全国率先实行土壤环保认证制度,对符合认证要求的农业用地,颁发土壤环保认证证书和标牌。为推进这一工作顺利开展,长沙市成立了由市环保、农业、食品安全等部门组成的土壤环保认证管理办公室,专门负责全市土壤环保认证申报、考核、验收和监督管理工作。

笔者认为,这一做法主要体现了3方面的积极意义。

其一,通过认证可以促进土壤普查。当前,我国的土壤污染问题已十分严峻。据不完全统计,全国受污染耕地约为1.5亿亩,污水灌溉污染耕地3250万亩,固体废弃物堆存占地和毁田200万亩,合计约占耕地总面积的1/10以上。具体到一个区域,农业用地总量有多少,土壤状况如何,多少耕地属于重度污染,多少耕地属于轻度污染,这些数据并没有确切的统计。而土壤认证制度的实施大大改变了这一现状,由于认证工作涉及土地的面积、检测、评估、验收等环节,这些均有利于土壤普查工作的开展。

其二,通过认证可以促进土壤保护。以前,由于人们缺乏土地保护的观念,随意排放废弃物,使土壤在高负荷的收容中严重中毒。现在实行认证制度,这些中毒的土壤由于不符合标准,所以领不到相应的土壤认证证书。这一效应无疑形成了一种倒逼机制:保证

规划了24个梯级电站。目前已建、在建和规划中待建的各级水电站,将长江上游变成了一层层的梯田。专家预言,照此下去,未来的长江上游将成为一个巨大的水库群,不再是一条奔腾、流淌的真正意义上的河流。水温降低、径流均化等对长江上游珍稀、特有鱼类的繁殖、生长将产生无可挽回的影响。

这一乱象的产生,源于各地对于经济利益的竞相追逐和对政绩观的错误认知。其支流的大量小水电,基本上没有进行环境影响评价,既没有考虑水体的承载量,也没有考虑对生态环境的负面影响。这背后正是各地政府唯GDP至上的错误政绩观在作祟。并且,由于整个流域总体上缺乏对梯级水电叠加影响的综合评价,无法评估梯级水电开发对整个流域、对中长期可能产生的风险。这也为各地争先上马水电提供了制度漏洞。

拯救长江鱼类资源、拯救面临崩溃的生态系统已迫在眉睫,尤其需决策层痛下决心。笔者认为应主要从以下3方面开展:

一是尽快健全环境总体评价系统,集中各方面专家对全水域的电力开发进行评估,对于其对环境产生的影响做出客观评价,为中央决策提供智力支持;二是制定流域整体发展规划,进一步明确各流域的功能,实施禁止和限制开发的区别政策,在此基础上尽早对禁止开发水域予以生态补偿;三是通过法律手段强化对小水电的审核、评估管理。

对有禁不止、胡乱上马者一律追究决策者的领导责任。只有有禁必止、违令必究,才能有效遏制水电的过度开发。

首先,加强对其法制意义的宣传。要在科学立法的基础上,将停车熄火的意义及其对公共利益的维护、期待效应等纳入法制宣传,并将其纳入驾驶员培训考试内容、公共交通安全教育内容、社会行为法规必知的宣传内容。让驾驶员等对停车熄火的意义认识到位,对违反法规的代价了解到位,从根本上为停车熄火的落实奠定基础。

其次,明确执法主体。可以通过法律授权执法的方式,将违反停车熄火规定的行为进行细化。如按照违反时限、影响效果、发生场所等,将违法行为进行分类,采取警告、罚款、扣分等多种干预措施进行依法惩戒。同时,依照行为发生的场所,按照道路交通区域、公共区域、特殊区域等,将执法主体明确为公安交警执法、环保执法等。同时,在特殊公共场所,如学校、绿地、广场、机关、医院、停车场、旅游景点等,可以结合执法授权,由承担监督管理职责的单位和个体进行违法通知,与环保、交警等部门联合执法。此外,可以借鉴现场目击者提供证据等方式,由第三方提供证据进行执法,避免难取证的尴尬出现。

## 加强顶层设计推动臭氧污染防治

◆徐丽莉

随着雾霾天气的增多,PM<sub>2.5</sub>污染正受到人们的关注。与此同时,臭氧污染在一些地区开始呈季节性加剧趋势,臭氧污染防治不得不提上日程。

国务院出台的《大气污染防治行动计划》提出,要加强灰霾、臭氧的形成机理、来源解析、迁移规律和监测预警等研究,为污染治理提供科学支撑。据监测,国庆长假前后,北京及珠三角地区的臭氧污染严重,并一定程度上加剧了PM<sub>2.5</sub>污染。环境保护部公布的数据表明,今年上半年,全国74个城市平均超标天数比例为45.2%,主要污染物就是PM<sub>2.5</sub>和臭氧。目前,臭氧已经成为夏秋季影响长三角和珠三角地区空气质量的主要污染物之一。

近地层的臭氧是光化学烟雾的主要组成成分。随着城市化进程的加快和汽车保有量的急剧增加,我国多地曾出现过光化学烟雾事件。上世纪90年代,我国就已经注意到了臭氧污染问题,并不断提高臭氧环境质量标准,但在臭氧污染的应对方面,还主要是在控制PM<sub>2.5</sub>时的间接应对,这并不能

从源头上解决臭氧污染的问题。

我国现阶段臭氧污染主要面临3方面的问题:

在政策方面,有关臭氧污染的质量标准和防治政策还不完善,缺乏详细具体、具有可操作性的标准和规定,臭氧的治理一定程度上还处于空白状态。2012年修订《环境空气质量标准》时,才加入臭氧8小时平均浓度指标,《大气污染防治行动计划》也没有专门条款论述臭氧问题。

在理论研究方面,我国对臭氧污染的基础性研究成果还不丰富,关于臭氧的形成机理、传输机制、危害机制及预测预报机制的研究都不够深入和成熟。这就导致无法为政策的制定和标准的建立提供理论支持。

在能力建设方面,挥发性有机化合物等臭氧前体物的监测体系不健全。地面臭氧监测值的缺乏是制约我国地面臭氧污染生态环境效应研究的瓶颈。目前,我国对臭氧前体物的监测尚处于启动状态,技术设备不完善。由于臭氧不像二氧化硫那样有标准气体,可以方便地检验监测设备的误差,所以只能拿着设备跑到污染城市“用

设备来检测设备”。并且,臭氧前体物在不同地方比例不同,即便在同一个城市,城区与郊区的比例也有差别。这就要求臭氧监测站有足够的覆盖面。而目前我国的臭氧监测站覆盖不够大,数量也不够多,这导致监测数据缺乏,监测值不够精确。

显然,臭氧污染已经成为我国大气污染防治的新课题。笔者认为,应该从以下5个方面进行臭氧污染治理。

第一,加强臭氧污染治理的顶层设计。相关部门应该针对臭氧制定详细的标准和政策,将臭氧前体物纳入国家减排指标,制定针对挥发性有机化合物、氮氧化合物的总量控制规划,将臭氧的防控工作提升到国家政策的层面。在大气污染治理中,往往会忽视污染物之间的联系。比如臭氧污染的前体物也是PM<sub>2.5</sub>二次颗粒物前体的一种。所以治理PM<sub>2.5</sub>时不应放松对臭氧污染的治理,应该将其统筹起来进行综合治理。

第二,加强地面臭氧基础研究。要把不同地区的臭氧形成机制搞清楚,通过监测摸清臭氧前体物的具体比例、排放源的位置,这样才能对症

究建立长效机制势在必行。

在我国市场机制尚不完善的情况下,仅靠市场淘汰落后产能,经历的时间会很长、代价会很大,必须有效发挥政府的调控作用。

工信部相关负责人表示,淘汰落后产能是一项长期而艰巨的工作,涉及到资产损失、债务处理、职工就业、地方经济发展、财政收入等问题,情况非常复杂。

在实际操作中,地方政府、企业对淘汰落后产能究竟抱着什么样的态度?

“300立方米的高炉,按现在价格,大概要上亿元的造价。拆除肯定对企业是巨大损失。”河北唐山一位不愿具名的钢厂负责人告诉记者,“一个高炉没了,等于这块炼铁能力就缺失了,你后面的轧机什么的,全都没有原料,没法工作,市场份额也就没有了。”

这位钢厂负责人在电话中对记者说:“我们很无奈,其实特别富裕,或者有其他资源的地方,是不会搞那么多钢厂的。我们这儿啥都没有,就有点铁矿,才炼钢。要我们现在转型,谈何容易?在这些行业我们已经做了多年,对冶炼生产环节最熟悉,只能在市场低迷时隐退,市场好转时复出。”

存在这样侥幸心理的企业不在少数。河北唐山一家年产量约在300万吨的钢企内部人士也对记者坦言:“说实话,只有基层政府知道钢厂高炉到底在哪,有多少还在用,上面派下来的检查组哪都能摸得那么清楚?”

大多数钢铁企业是当地财政支柱,地区财政收入很大一部分要靠企业交税来支撑。“如果一个月不交电费,电力公司可能就没工资发了。”一位钢厂工作人员这样说。

“钢铁企业都是当地最大的工业企业,贡献大量税收,还能解决就业,

各地都有做大做强钢铁产业的强烈愿望。”一位大型钢铁企业负责人说。

在现行淘汰落后产能政策体系中,主要通过中央淘汰落后产能专项资金和地方财政配套资金来安排企业落后产能退出的善后工作。

随着淘汰落后产能工作的进一步开展,单靠中央财政奖励资金的投入难以有效支持企业落后产能退出,尤其是职工安置和后续转产、转型问题。

另外,地方淘汰落后产能后,新上先进项目的审批不能很好地落实,严重降低了企业主动淘汰落后设备和生产线的积极性。

任何产业的转型都会有一个过程,在调整方面必然会付出代价。有些落后小钢铁企业,表面看效益很好,没了,等于这块炼铁能力就缺失了,你后面的轧机什么的,全都没有原料,没法工作,市场份额也就没有了,所以必须关。

### 政府应在何处发力?

当前,我国落后产能问题突出的重要原因在于要素价格扭曲,尤其是资源和环境破坏的代价不能有效得到反映,落后产能所带来的“高污染、高物耗、高能耗”的社会成本不能有效内化到企业的生产成本中。

同时,在大型中型银行主导的间接融资体系下,企业规模越大,其融资能力就越强,就越有可能在全面竞争中立于不败之地。

对于中小钢铁企业来说,扩大规模是其生存的无奈手段。这是最近几年来大量中小民营钢铁企业迅速膨胀的一个原因。

淘汰落后产能是一项长期而艰巨的工作,涉及到资产损失、债务处理、职工就业、地方经济发展、财政收入等多方面的问题,情况非常复杂,需要进一步建立健全长效机制。

### 上接一版

其中,有的地方对规模较小的企业进行淘汰,对规模大的企业却而不见;还有的地方一边淘汰落后产能,一边换汤不换药,继续上马落后产能。

这种“假淘汰”、“去小留大”的做法在钢铁、水泥、玻璃、造船、多晶硅等行业大有愈演愈烈之势。

地方政府的被冲动,也使得新增产能远大于被淘汰的产能。工信部提供的数据显示,今年第一季度全国共有31座高炉在建或建成投产,涉及产能3800万吨,产能还在继续增加中。

一位钢铁行业协会负责人对钢铁行业发展现状忧心忡忡,在一次专题会议上陈述了钢铁行业三大乱象:

一是面对我国刚性的铁矿石需求,国际铁矿石供应商联手大幅提价,我国本已薄利的钢铁行业面临着严峻的效益考验;

二是当前钢铁行业落后和过剩产能有增无减,甚至有些省份通过运作使不具备优势的钢铁项目大干快上,产能大幅提升;

三是钢铁行业振兴规划提出的提高集中度和优化区域布局的新上项目却迟迟得不到批复与实施。

《大气十条》要求,认真清理产能严重过剩行业在建项目,对未批先建、边批边建、越权核准的违规项目,尚未开工建设的,不准开工;正在建设的,要停止建设。

作为经济转型升级的重要抓手,淘汰落后产能将腾挪出更多的环境空间、能源空间、土地空间、产业发展空间,发展轻工、食品加工、高新技术等附加值高、能耗小的产业。

### 地方和企业有何顾虑?

淘汰落后产能涉及各方利益,研

## 维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假事实报道举报电话  
010-67112039