

环境管理

玉环市排污权市场化交易面临的
制约及探索

陈林健,李娉娉,吴正川,郭 健

(浙江省玉环市环境保护局,浙江 台州 317606)

摘要:介绍了玉环市排污权市场化交易的实施过程,分析了排污权市场化交易在使用权持续性、违约处置、交易模式、价格体系、综合评估体系等方面存在的问题,从封闭式交易市场建立、排污权确立、排污权价值放大、“一证式监管”等角度提出了改进思路。

关键词:玉环市;排污权市场化

中图分类号:X32

文献标识码:A

文章编号:1006-8759(2018)04-0062-03

RESTRICTION AND EXPLORATION OF THE MARKETIZATION OF EMISSION RIGHTS IN YUHUAN CITY

CHEN Lin-jian, LI Ping-ping, WU Zheng-chuan, GUO Jian

(Zhejiang Yuhuan Environmental Protection Bureau, Taizhou 317606, China)

Abstract: The implementation process of the marketization of emission rights in Yuhuan city was introduced. The defects of marketization were analyzed regarding the continuity of rights to use, defaulting disposal, trading modes, price systems and comprehensive assessment. Suggestions were put forward to improve the emission rights trading market such as the establishing a closed trading market, determining emission rights, enlarge the value of emission rights and one-certificate regulation.

Key words: Yuhuan city; Marketization of emission rights.

十九大报告指出,“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构,完善生态环境管理制度”,“构建市场导向的绿色技术创新体系,发展绿色金融”。由此可见,自然资源越来越成为一种稀缺资源,尤其在某些区域、某些行业内已呈现出供不应求的态势。而排污权交易即在满足环境要求的前提下,建立合法的污染物排放权力,并允许这种权利像商品那样被买入和卖出^[1],实质上就是对环境资源的使用和收益的权利,其重要性也日益突显。

1 玉环市排污权交易的实践

玉环市作为我国最年轻的城市,工业企业量

大面广,陆域面积约为 378 平方公里,分布着以小微为主的近 12 000 家企业,如此庞大的一个基数下,真正购买了排污权的企业仅有 362 家,所占比例仅为 3%,而这些已购买总量的企业对排污权的认识也仅在行政许可上,价值化、资产化的概念无法得到充分体现。

近年来,玉环通过环境治理推进、减排落实、总量控制,企业主们对排污权的认识越来越深刻,以这一稀缺资源交易行为也越来越多,特别是电镀、金属熔炼、表面处理等行业经过整顿后,很多企业私自通过转让,租赁,抵押,竞买等等方式取得排污权,一条普通电镀生产线价格标到 300 万元以上,一张年产 3 000 t 的黄铜熔炼生产线出价在 200 万元以上,企业购买的初始排污权,银行抵

押估值超 50~100 倍,排污权交易的二级市场的雏形已日趋清晰。

2011 年 5 月 13 日浙江省环保厅下发《浙江省排污权有偿使用和交易试点工作暂行办法》(浙政办发[2010]132 号)以后,各县市排污权交易工作加速推进,时至今日已日渐成熟,而玉环市自 2015 年启动初始排污权有偿使用交易以来,共有 220 余家涉及四项主要污染物的项目企业申购初始排污权有偿使用(约 530 万元),2010 年以来共 142 家企业通过台州市排污权交易中心购买排污权(约 1 024 万元),排污权交易观念也逐渐为社会所接受,环境资源“无偿、免费”时代已经谢幕。

2 影响排污权交易市场存在的制约

2.1 使用权存续存在风险

排污权作为全民所有的一种权力,企业通过交易获得仅是排污权的使用权力,而且根据台州市现行法规,排污权每 5 年交易一次,原有企业仅有优先购买权,能否始终获得排污权并未明确,使用权可持续性需要进一步论证,这也导致银行排污权抵押贷款存在一定风险。另外,在当前政策规定下,资产化的排污权仍会受到企业环境行为的重大影响,如企业排污权资产化后抵押给金融机构,若期间企业发生环境违法行为,影响到其排污权,金融机构权益如何保障尚无可靠依据。

2.2 违约处置未有法律依据。

传统民法意义上所指的财产并不包括排污权,能够作为抵押权标的的必定是一定的财产,而排污许可本质上是政府的市场管制行为,其内容本身不具有财产性质,因此为排污许可证所确认的排污权,不仅不可能赋予被许可人以财产权,也不具有自由处分的私人财产权的性质,特别当排污权所有者出现违约情况时,若无有效手段停止企业排污行为,将极大影响排污权资产化的合法性。目前,从国家层面的立法到各地方政府立法,对开展排污权交易都没有进行具体、完善的规定,如排污权的定性问题,由于缺乏对排污权产权的法律界定,法院裁决时可能会出现无法可依的情况。

2.3 现行交易模式无法充分激活市场。

当前排污权交易主要还是企业与政府之间的交易,可以称之为“一级市场”,在该市场中,企业获取排污权的主要动力就是为了取得行业准入资

格,若无法将排污权合理资产化,获取排污权则就成为企业生产经营上的成本负担,在此背景下,企业基本不会主动增加投入提升环保工作,即使有企业通过技改取得富余排污权,在现行市场交易规则中,企业普遍存在“买进贵卖出便宜”的心理,绝不会将手中富余的排污权放入“二级市场”进行等价交易,也只会原有水平的扩大再生产,导致整体环境治理水平无法得到有效提高。

2.4 现有价格体系无法体现稀缺性。

玉环市现行的排污权交易价格主要由上级部门定价,且该价格为统一价覆盖整个设区市,无法真实反映各地环境资源供需关系,如浙江省台州市北面的县市,主要是旅游、农业县,对排污权需求不高,而南部的县市工业经济发展,环境资源供需关系极为紧张,在缺乏弹性的价格体系下,无法真实反映各地真实供需关系,而且目前排污权交易价格也不高,即使台州作为环境资源匮乏地区,初始排污权有偿使用交易中化学需氧量仅为 4 000 元/t/年,常规排污权交易中化学需氧量也仅是 40 000 元/t/5 年,可以说即使几十吨大排污量的企业,排污权取得也仅需几十万元成本,特别玉环作为小微企业众多的地方,现有环境排污总量只不过十几吨,但排污权交易价格又必须执行全市统一价格,导致大部分企业购买排污权基本只需几千或几万,排污权供需关系无法以市场化方式调节,如排污权可跨区域调剂,对排污权交易市场将带来更大的冲击。

2.5 排污权综合评估体系缺乏。

目前排污权交易只是简单的总量控制,而无法对附着在排污许可证上的企业环境行为进行评估,即使在排污权抵押贷款时,银行系统也只是审查申请人近一年或近 3 年有无受环保行政处罚及处罚执行情况,而无法充分评估企业其他环保行为。因为第三方缺乏综合性交易平台,导致产生信息不对称问题,并且若过于依赖监管机构提供的信息,不仅会带来执法监管的权力寻租问题,也会使排污权的市场化程度不高,不利于排污权的自由流通。

这些问题的存在,也是经过近 10 年的探索,排污权交易还停留在环保部门推动的一级市场阶段的主因。

3 排污权市场化交易路径探索

3.1 建立区域封闭的流通市场

排污权具有较强的区域性,若排污权可跨区域、跨行业交易,往往会导致排污权的交易额、交易量产生较大的差异,在一个地方的价值出现“失真”,且也不利于区域环境的改善。玉环市通过几年的环境整治,目前已对电镀行业、金属表面处理行业、金属熔炼行业实行了总量控制,私下的交易价值也已日渐高涨,但相邻县市区由于并未实现总量管控,行业准入门槛不高,排污权市面价并不高,而如机械、阀门等行业,由于未实行总量控制,排污权暂未有交易价值。为避免跨区域排污量交易,应以县级为区域建立封闭式交易市场,制订交易规则,分行业执行标准,提高排污权流通变现能力。

3.2 尽快完成排污权确权。

环境资源总量的一定性和稀缺性,是实现排污权市场化交易的基本要素,在明确辖区的总量来源、总量储备、总量分配等数据,对特定污染物要及时做好总量控制,并设置一定的审批条件。对取得方式不同的排污权,还应参照土地交易形式,分类制定价格,如凡是通过排污权交易中心购买所得排污权可视为国有土地性质,直接可进入市场交易,而通过初始排污权交易所得的排污权,则应视为集体土地,鉴于其原始成本较低,无法自然流通,如要实现正常流通,则必须由排污单位通过自主关停、技术改造和深度治理等方式形成的“富余排污权”进行转让^[2]。针对排污权作为一种使用权,5年到期后则可借鉴建设用地使用权50年、70年到期处置方式,到期自动续期(《物权法》第一百四十九条规定:住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期),保障排污权拥有者的合法权益。

3.3 合理放大排污权价值。

企业通过排污权交易所得的排污权,若实施

等价抵押,因金额数较少,企业积极性往往难以提高,必须借助金融杠杆,在合理范围内放大企业排污权价值。期间,为能减轻银行的贷后管理工作,以及化解信贷风险,可让信用评级高的担保机构作为第三方担保方参与到排污权抵押贷款当中来,还可引入第三方资产评估中介,对交易的排污权进行评估,包括取得排污许可证,符合产业政策、无超总量排放、环境违法行为、环境信用等级等情况,从本质上推动企业规范经营行为。

3.4 全行业开展排污权交易。

在上述基础上,全面推行排污权交易制度,凡涉及排污总量的项目,都必须通过排污权交易获得排污权。对于具有较大排污量的环保公共设施项目,实施排污权限制交易,项目停止运行后,排污权由市政府或上级排污权交易中心无偿收回或原价回购,严禁进入市场进行交易。另外,鉴于因地方经济发展需要,有时会引进大项目,所需排污权分区域获得,则应对该项目按量设置限制性条件。

3.5 全面推行“一证式”监管。

通过排污权资产化,以市场化手段激励企业申领排污许可证,并按照权证合一的目标,加快构建排污许可证核发、监管的体系,将环评审批、三同时验收、总量控制、排污申报和收费、现场监察等环保信息进行整合,从而全面推行“一证式”管理。同时,政府通过实施“一证式”监管,将企业的环保信息全部摆上排污许可证,让企业的环境行为更加公开透明地接受社会各界的监督。

参考文献

- [1] 周妍.重庆排污权交易实践面临的主要问题及对策[B].三峡环境与生态,2013.
- [2] 何光宝,杨红露,周微波,张登平.重庆市排污权有偿使用和交易政策评估[A].人民长江,2017.