

财政部、国家发改委、环境保护部联合发文

# 排污权出让收入纳入预算管理

统筹用于污染防治,发挥市场机制作用促进污染物减排

本报记者霍桃

财政部、国家发展改革委、环境保护部近日联合下发《排污权出让收入管理暂行办法》(以下简称《办法》),规范开展排污权有偿使用和交易试点地区(以下简称“试点地区”)的排污权出让收入征收、使用和管理。

《办法》旨在规范排污权出让收入管理,建立健全环境资源有偿使用制度,发挥市场机制作用促进污染物减排。

《办法》明确规定,排污权出让收入属于政府非税收入,全额上缴地方国库,纳入地方财政预算管理,统筹用于污染防治。《办法》将从2015年10月1日起施行。

## ★排污权交易市场渐具规模

据了解,2007年以来,国务院有关部门已组织天津、河北、内蒙古等11个省(区、市)开展了排污权有偿使用和交易试点,试行企业等排污单位按规定限额排污,超标排污部分向市场购买指标。

从交易额来看,截至2013年底,11个试点地区排污权有偿使用和交易金额累计近40亿元。其中有偿使用资金、交易金额分别为20亿元左右,并由初期的政府储备出让为主逐步过渡到企业间自主交易为主。

业内人士认为,市场机制的引入成功改变了排污企业的支付和收益模式,为环境保护的市场化探索出了一条有效途径。

从政策方向来看,2014年8月出台的《国务院办公厅关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》,正式从中央层面为排污权有偿使用和交易制度建立确定了时间表,提出到2015年底前,试点地区全面完成现有排污单位排污权的初次核定。到2017年,试点地区排污权有偿使用和交易制度基本建立,试点工作基本完成。

随着此次《办法》正式出台,排污权交易的配套政策开始逐渐完整起来,业界表示,排污权交易全面铺开已进入倒计时。

“通过排污权交易,企业可以将减排这一行为转化为资本。以前我们说

环境治理是外部成本,企业不愿意去做。现在可以把做得好的成果转化成资本到市场上进行交易。这对做得好的企业来说是一种激励。”中国人民大学生态金融研究中心副主任、环境学院教授蓝虹表示,排污权制度是通过市场经济促进环境保护的重要手段之一,值得尝试、探索和推广。

“在目前的排污权交易中,做得相对比较好的就是碳交易。其他的像SO<sub>2</sub>、COD(化学需氧量)、BOD(生化需氧量)方面开展得并不如碳交易。”蓝虹透露。

“因为排污权交易有一个总量控制的边界,要求交易双方具有类似的交易特性,买卖需求能保持一致。碳交易是基于全球温室气体减排的大背景,流动性也比较好。相对来说,像SO<sub>2</sub>的流动性就比较弱,一般局限在省内。而COD或者BOD则受流域的影响更为显著。这就意味着上游企业削减的COD配额可以卖给下游企业,但是下游企业削减的COD配额无法卖给上游企业。”蓝虹表示,SO<sub>2</sub>、COD、BOD的排污权交易机制要比CO<sub>2</sub>更为复杂,目前,这方面的交易机制设计有待完善,开展起来难度更大。一个好的交易机制应该是怎样的?

“明确的总量控制边界、环境质量的同质性、受益者付费原则,这些都是必不可少。”蓝虹认为。

## ★价格由各省制定,地方环保部门负责征收

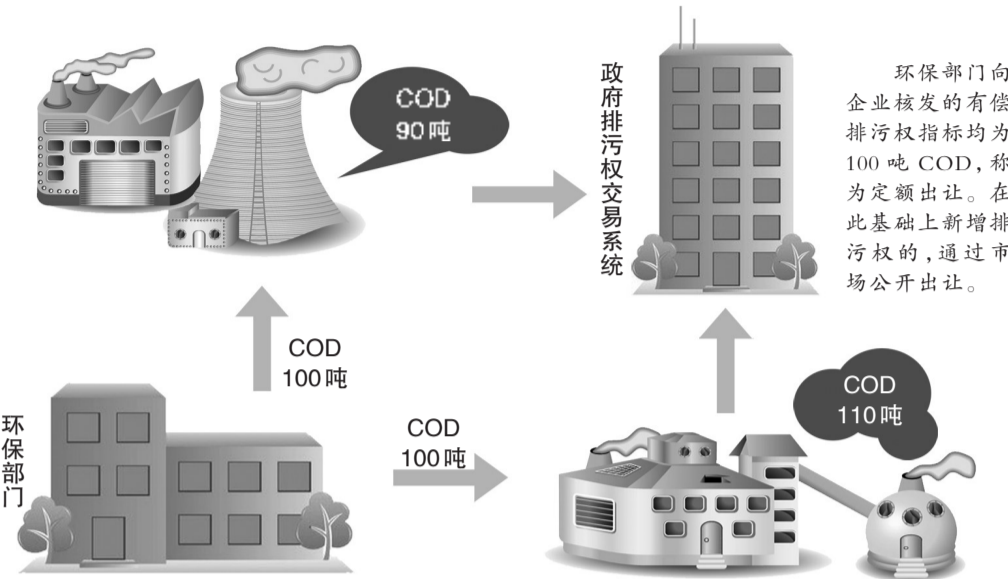
在征收缴库方面,《办法》规定试点地区地方人民政府采取定额出让或通过市场公开出让(包括拍卖、挂牌、协议等)方式出让排污权。对现有排污单位取得排污权,采取定额出让方式。对新建项目排污权和改建、扩建项目新增排污权,以及现有排污单位为达到污染物排放总量控制要求新增排污权,通过市场公开出让方式。

排污权有效期原则上为5年。有效期满后,排污单位需要延续排污权的,应当按照地方环境保护部门重新核定的排污权,继续缴纳排污权使用费。缴纳排污权使用费金额较大、一次性缴纳确有困难的排污单位,可在排污权有效期内分次缴纳,首次缴款不得低于应缴总额的40%。《办法》同

时强调,分次缴纳排污权使用费的具体办法由试点地区确定。

关于两种出让方式,蓝虹表示,之所以对既有排污单位和新增项目排污权采取不同的分配方式,目的之一在于减少排污权交易过程中的阻力,以便更好地实施。

“定额出让和市场公开出让的不同在于,前者是发放配额,在目前的阶段来看是免费的,后者则是通过市场拍卖等方式进行配额交易。当前出让应该仍是以免费为主,逐步向拍卖等市场方式转变。定额出让就排污权来说是免费的,但仍然要交固定的排污费,市场出让是排污权的获得需要费用,获得后还需要缴纳排污费。”蓝虹指出。



《办法》指出,排污权使用费由地方环境保护部门按照污染源管理权限负责征收。对现有排污单位取得排污权,考虑其承受能力,经试点地区省级人民政府批准,在试点初期可暂免缴纳排污权使用费。通过市场公开出让方式出让排污权的,出让底价由试点地区省级价格、财政、环境保护部门参照排污权使用费的征收标准确定。

同时,试点地区应当建立排污权

环保部门向企业核发的有偿排污权指标均为100吨COD,称为定额出让。在此基础上新增排污权的,通过市场公开出让。

储备制度,将储备排污权适时投放市场,调控排污权市场,重点支持战略性新兴产业、重大科技示范等项目建设。储备排污权主要来源包括,预留初始排污权,通过市场交易回购排污单位的富余排污权,政府投入资金进行污染治理形成的富余排污权,排污单位破产、关停、被取缔、迁出本行政区域或不再排放实行总量控制的污染物等原因,收回其无偿取得的排污权。

## ★专款专用于污染防治,不得擅自减免更改

在使用管理方面,《办法》明确,排污权出让收入纳入一般公共预算,统筹用于污染防治。政府回购排污单位的排污权、排污权交易平台建设和运行维护等排污权有偿使用和交易相关工作经费,由地方同级财政预算予以安排。相关资金支付按照财政国库管理制度有关规定执行。

北京大学财经法研究中心主任刘剑文认为,《办法》明确将排污权出让收入纳入一般公共预算,必须专款专用于污染防治,有利于防止排污权出让收入被挪作他用,从而影响排污权有偿使用和交易制度发挥作用。

“当然,污染防治只靠排污权出让收入是不够的,还需要从财政预算安排相关经费。未来环保税推出后,将与排污权有偿使用和交易制度一起,综合运用财税政策和市场机制来推动环境管理。”刘剑文说。

《办法》明确规定,任何单位和个人若擅自减免排污权出让收入或者改变排污权出让收入征收范围、对象和标准或不按照规定的预算级次、预算科目将排污权出让收入缴入国库等情形的,将依照国家有关规定追究法律责任。涉嫌犯罪的,依法移送司法机关处理。

### 名词释义

《办法》所称污染物,是指国家作为约束性指标进行总量控制的污染物,以及试点地区选择对本地区环境质量有突出影响的其他污染物。

排污权,是指排污单位按照国家或者地方规定的污染物排放标准,以及污染物排放总量控制要求,经核定允许其在一定期限内排放污染物的种类和数量。排污权由试点地区县级以上地方环境保护主管部门按照污染源管理权限核定,并以排污许可证形式予以确认。

排污权出让收入,是指政府以有偿出让方式配置排污权取得的收入,包括采取定额出让方式出让排污权收取的排污权使用费和通过公开拍卖等方式出让排污权取得的收入。

务,解决政府一次性投入较大、回收处理体系不健全、运转不持续等问题。

在重点流域水环境综合治理领域,以漳沱河污染治理,汶河、汪洋沟水质达标治理,岗南、黄壁庄水库围挡工程和灵寿县松阳河改排工程为重点,采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业,解决财政资金一次性投入大、治理效果差的问题。

石家庄市政府提出,强化政策扶持,通过奖励、补助、贴息等方式优先支持第三方治理工程、项目;组织符合条件的园区、工程、项目积极申报国家第三方治理扶持资金。

《方案》要求,健全政府、投资者、公众共同参与的监督机制,加大排污单位污染治理和污染排放信息公开力度,及时公布排污单位环境违法信息,对涉及的环境污染第三方治理企业一并予以公开。

同时,完善有奖举报制度和投诉受理机制,鼓励提起环境公益诉讼,强化社会共同监督。

# 陕西立法推进固废污染治理

增加环境责任险等内容,明确生活垃圾治理主体

本报讯 记者日前从陕西省人大了解到,《陕西省固体废物污染环境防治条例(草案)》(以下简称“草案”)已提请省十二届人大常委会第二十一次会议进行二审,有望年内正式出台。

根据省十二届人大常委会委员建议,草案增加了环境责任保险条款,鼓励产生、收集、贮存、运输、利用和处置危险废物的单位和个人参加环境责任保险,以提高对污染事故损失的赔付能力。同时,对政府职责、目标责任考核、鼓励政策措施等做了相应规定。

草案对第三方处置固体废物的资质条件,以及产废单位如何对第三方处置设施设备、技术工艺进行评估、确认做了规定。增加了对拆解单位的资质条件、拆解过程中承担危险废物处置义

务的规定。同时,对机动车保养维修企业产生的危险废物如何利用、处置做了相应规范。

草案明确了政府在城乡生活垃圾治理上的主体责任,规定县级以上人民政府对城乡生活垃圾治理负总责,定期向同级人民代表大会或者常务委员会报告城乡生活垃圾治理工作情况;规定了任何单位和个人都有垃圾分类投放和参与治理的义务,明确生活垃圾实行产生者付费原则。草案还专门对城乡建筑垃圾处置进行了规范。

此外,针对农业生产过程中产生的固体废物,草案从秸秆利用、农业投入品资源化利用和无害化处理、畜禽养殖生产的固体废物防治等方面提出了具体要求。

肖颖 作博

# 湖北完善土壤污染防治条例

损害土壤环境,政府官员将被终身追责

本报讯 记者近日从湖北省十二届人大常委会第十六次会议获悉,已提交的《湖北省土壤污染防治条例(草案二审稿)》(以下简称“草案二审稿”)新增了“实行土壤污染防治政府行政首长负责制,土壤环境离任审计制和土壤环境损害责任终身追究制”的规定。

湖北省人大常委会法制委员会副主任委员李丽娜向记者介绍,今年省人大常委会在对《湖北省土壤污染防治条例(草案)》进行审议时,有委员提出,应对地方人民政府及环保等相关部门的监管职责予以明确。

因此,草案二审稿增加了“实行土壤污染防治政府行政首长负责制,土壤环境离任审计制和土壤环境损害责任终身追究制”的规定,要求县级以上政府应当每年向本级人民代表大会或常

委会报告本行政区域内的土壤污染防治工作。

此外,草案二审稿还细化了土壤污染防治工作目标责任考核评价制度,并采取列举形式细化环保部门的职责。同时,明确了“谁污染、谁控制”、“谁污染、谁修复”的原则,对于无法确定污染责任主体的,则由县级以上政府承担土壤污染控制和修复责任。对于未完成土壤污染防治工作目标的各级人民政府,其主要负责人将会受到上级政府或监察机关的诫勉谈话或通报批评。任期内因未尽职尽责或盲目决策造成严重后果和恶劣影响的,利用职权干预、阻碍环境监管执法,使辖区内土壤环境质量恶化的政府主要负责人,将被依规实行终身追责。

高原 翟兴波

# 乌鲁木齐首次立法保护湿地

擅自占用湿地最高罚款5万元

本报记者杨涛利乌鲁木齐报道 记者日前了解到,新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市十五届人大常委会第二十七次会议正式审议通过了《乌鲁木齐市湿地保护条例》(草案)(以下简称《条例草案》)。

《条例草案》提出,在湿地内擅自筑坝、爆破、放牧的,擅自征占用、开发利用湿地或改变湿地性质、功能且情节严重的,处2万元以上5万元以下的罚款。这是乌鲁木齐市首次专门立法保护湿地资源。

据了解,乌鲁木齐市现有湿地面积2.12万公顷,占全市总面积的1.49%,远低于世界8.6%和国家5.58%的平均水平。其中,达坂城区湿地面积占到全市湿地总面积的二分之一左右。

乌鲁木齐市林业局(市园林管理局)野生动植物保护处负责人曹秀英表示,乌鲁木齐湿地保护管理经费投入不足,管理体制还不完善,相关部门在湿地保护工作中职责不清;湿地保护范围内,还不同程度地存在随意开垦土地、侵占湿地、排放污染物等破坏湿地资源的行为,导致湿地面积萎缩,湿地生态功能下降。在湿地水资源利用过程中,特别是超量开采地下水已致使柴窝堡湖湖面急剧萎缩,严重影响湿地资源的可持续利用。乌鲁木齐出台条例保护湿地资源,非常必要。

《条例草案》规定,湿地保护应当遵

循保护优先、科学规划、合理利用、持续发展的原则,市、区(县)人民政府应当加强对湿地保护工作的领导,建立和完善生态保护机制,设立湿地保护专项资金,依法编制湿地保护规划并将其纳入国民经济和社会发展规划。

《条例草案》提出,对自然退化和遭到破坏的湿地应当采取有效措施,实施科学修复。市、区(县)人民政府应当按照湿地保护规划,采取有效措施保护湿地的水质、土壤、野生动植物,维护湿地生态功能。对自然退化和遭到破坏的湿地,应当通过补水、退耕、轮牧、退牧、禁牧、引水治沙、种草、水生动物恢复、水体交换、减少污染源等措施进行修复。

《条例草案》提出,在湿地内擅自筑坝、爆破、放牧、烧荒,未经批准擅自征占用、开发利用湿地或者改变湿地性质、功能的,由林业行政主管部门责令限期改正、恢复原状,并处5000元以上2万元以下的罚款,情节严重的,处2万元以上5万元以下罚款。未按照湿地生态恢复方案采取保护措施、履行恢复义务,逾期未改正的,责令停产停业,造成湿地资源破坏的,责令限期恢复,并处恢复湿地所需费用2倍以上5倍以下的罚款。

据悉,这部湿地保护条例有望在今年年内正式出台。

## 案例解析征文启事

为破解环境执法难点,规范执法行为、提高执法水平,特在中国环境报上开辟“环境执法疑难典型案例解析”专栏。

开展此次征文活动,旨在增强各级环保部门及其工作人员依法行政意识,提高各级环保部门及其工作人员科学决策、民主决策、依法决策的水平,提升环保系统工作人员依法执法、依法行政、依法办事的能力,为大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴营造良好的法治氛围。

此次活动由环境保护部环境监察局主办,中国环境报社承办。

一、征文活动内容  
征文要求根据环境执法疑难典型案例,剖析环境执法问题,提高环境执法人员正确理解和准确适用环境法律法规水平,增强环境执法人员的法律意识、法治观念。

二、征文活动时间  
“环境执法疑难典型案例解析”专栏至2015年12月结束,其中投稿截止时间为2015年12月15日。

三、征文要求  
1.凡是参加征文活动的文章,内容要求:案例具有典型特征,解析有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈。

2.征文字数要求在4000字以内。

3.征文不得为已在各种报刊上公开发表的文章和曾参加过案例解析征文活动的投稿。

4.希望各省、自治区、直辖市环保厅(局)积极组织参加征文活动,推荐文章参加征文。

5.广大环保系统工作人员也可以个人投稿。

电子邮箱: hbj6556472@126.com

### 四、版权声明

中国环境报在收到征集来的案例解析文章之后,择优予以编辑,并在《法治周刊》“案例解析”固定栏目刊登。征文不设任何奖项。

# 石家庄推行污染第三方治理

加快发展环境服务业,促进环保设施建设市场化、专业化、产业化

本报记者周迎久 通讯员翟恒伟石家庄报道 河北省石家庄市政府办公厅日前发布了《关于推行环境污染第三方治理的实施方案》(以下简称《方案》)。

根据《方案》,石家庄市今后将在重点领域推行环境污染第三方治理,促进石家庄市环境服务业发展,推进环保设施建设和运营市场化、专业化和产业化,进而打好环境污染治理攻坚战。

《方案》提出,在环境公共服务领域推进环境公用设施投资、建设、运营市场化,对可经营性好的城镇污水处理、垃圾资源化利用、集中供热、环境监测

等,采取特许经营、委托经营等方式引入第三方治理企业。通过资产租赁、产权转让、资产证券化等途径盘活存量资产,解决政府包揽建管、角色定位不清晰和污染治理水平不高等问题。

在工业园区集中治污领域,对循环化工、煤化工、皮革制造、建材、煤炭等工业园区,以污水处理、烟尘治理、固废利用和循环化改造为重点,采取打捆方式引进第三方进行整体式设计、模块化建设、一体化运营,解决单个企业污染治理成本高、效果差等问题。

在重点行业改造升级领域,以电力、焦化、化肥、水泥、陶瓷、钙镁、煤炭、钢铁等行业为重点,采取委托治理、委托运营、环境绩效合同管理等方式引进第三方治理企业,开展循环化改造、清洁生产审核、节能减排技改、环境污染治理等综合服务,促进传统行业改造升级,实现绿色、低碳、循环发展。

在新农村建设、重点片区农村面貌提升改造等农村环境综合整治领域,鼓励采用环境绩效合同服务等方式引入第三方治理企业,开展污水和垃圾收集转运、集中处理一体化的综合环境服