

排污权交易试点的推进机制与政策特征

——基于省级政策文本的分析

王振兴 周建国¹

（南京大学 政府管理学院，江苏 南京 210023）

【摘要】：开展排污权有偿使用和交易试点，是我国环境治理领域的一项重大创新性改革。以省级排污权交易政策文本为考察对象，使用 QSRNvivo12 质性分析软件对文本内容进行编码，在此基础上分析排污权交易试点的推进机制和政策特征。研究发现，各试点省份以政府为主导、相关部门共同参与，通过实施机制、动员整合机制和制度化机制推进排污权交易试点工作。在试点过程中，各地陆续出台规范性政策文件，强化排污权交易的过程管理和重点领域管控，协调并使用市场型工具和规制型工具，致力于完善排污权交易制度体系，实现减排污染物的政策目标。为进一步深化排污权交易改革，应坚持国家顶层设计与地方探索相结合，理清政府与市场主体的关系，并重视制度建设的系统性和协调性。

【关键词】：排污权交易 政策试点 推进机制 政策特征 文本分析

【中图分类号】：D63 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1003-8477（2021）09-0025-09

一、问题提出与文献回顾

改革开放以来，我国工业化和城镇化迅猛发展，人民生活水平不断提升。然而，伴随着经济快速的发展，我国环境状况不容乐观，松花江水体污染、2017“跨年霾”等恶性污染事件凸显出保护生态环境的必要性和紧迫性。为此，习近平总书记多次强调“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念，并在十九大报告中提出“加快生态文明体制改革，建设美丽中国”。生态文明建设依赖一系列创新性政策和制度的指导与推动。相较于传统的命令型环境规制政策，21 世纪以来我国逐渐重视发挥市场的作用，开发市场型政策工具来应对环境问题。^{[1] (p91-108)}2002 年，我国开始推行二氧化硫排污权交易试点，并于 2007 年扩大试点。在此基础上，国务院办公厅于 2014 年下发《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》（国办发[2014]38 号），提出要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，积极探索建立环境成本合理负担机制和污染减排激励约束机制”，以实现改善环境质量的政策目标。

开展排污权试点十余年来，我国排污权交易取得较大进展，也吸引了学界的普遍关注。已有研究成果集中关注排污权交易机制设计，并结合实践情况探讨政策的有效性。排污权交易理论肇始于加拿大学者 Dales，基本思想是在控制一定区域排污总量的前提下，建立交易市场来买卖排污量，借助市场化力量降低控制污染的社会总成本。^{[2] (p12)}排污权交易机制的基本要素涵盖排污上限设定、配额分配方式、交易保障体系、法律基础等。^{[3] (p18-26)}当前，我国的排污权交易机制存在法律地位模糊、行政手段过浓、监督机制失效等问题，^{[4] (p85-89)}亟须加强法律和相关制度的建设，并在排污权初始分配、^{[5] (p48-56)}二级交易市场构建^{[6] (p146-153)}等方面进

作者简介：王振兴（1994-），男，南京大学政府管理学院博士研究生；周建国（1965-），男，南京大学政府管理学院副院长、教授、博士生导师。

基金项目：国家社科基金重点项目“河长制的长效机制研究”（18AZD002）的阶段性成果

行改革和创新。

从理论上讲,排污权交易政策具有多重优势,能有效降低污染治理和环境管理成本,并促进企业进行生产技术创新、高效利用资源,实现“波特效应”。^{[7] (p205-215)}但对于该政策的实践成效,不同学者的看法存在分歧。沈满洪等人利用浙江省的污染数据进行分析,表明排污权交易可以显著抑制企业排放污染,尤以重污染行业 and 核心城区的减排效果更为明显。^{[8] (p33)}李永友等采用 PSM-DID 方法证明我国排污权交易取得显著政策效应,并将原因归结为排污权交易政策的制度化。^{[9] (p19-28)}将时间维度纳入考量,刘海英等人认为,排污权交易政策可通过促进清洁技术创新在长时期实现减排,但技术革新需较长时间,因而短期内未必出现减排效果。^{[10] (p79-90)}其次,学者对于我国排污权交易试点是否实现波特效应也有不同看法,吴朝霞等人基于省级数据研究发现,我国试点地区实现了波特效应,且西部地区的波特效应强于东部地区;^{[11] (p37-40)}涂正革则认为,因市场发育不足,排污权交易试点政策在我国未能产生波特效应。^{[12] (p160-173)}

学者围绕排污权交易的机制和有效性进行了广泛研究,然而还少有学者从政策层面进行分析。在试点进程中,省级政府扮演着重要角色,承担着地方探索和制度建设的双重使命,各试点省份出台的政策文本为排污权交易实践提供整体制度框架和规范体系。本文以排污权交易的省级政策文本为研究对象,对文本内容进行归纳整理和理论阐释,力图回答如下两个问题:排污权交易试点是如何推进的?现有政策体系的主要内容和特征有哪些?在此基础上探索和分析当前排污权交易政策和实践存在的问题,为试点工作和政策完善提供启示。

二、研究设计与文本编码

(一) 研究方法。

本研究采用文本内容分析法,其来源于“二战”期间的新闻界,早期主要应用于传播学和政治学。随着计算机技术的发展,该方法逐渐扩展应用于各个社会科学领域。^{[13] (p884-886)}内容分析法通常包括提出问题、选择研究样本、确定分析单元、编码、定量处理和结果分析等步骤,适用于对文本文献进行研究。研究者通过对文本内容进行挖掘和分析获得相关信息,形成对研究对象的整体性认知,从中提炼概念用于理论阐释。

文本内容分析法兼具高效便捷、适用性广等优势,近年来逐渐被学者引入政策分析中来。政策文本是政府行为和决策的结构化成果,彰显着特定的政策取向和意图,由此成为研究者分析政策问题的合理切入点。^{[14] (p96-101)}在公共政策研究中,通过分析特定主题的政策文本来总结政策特征和演变的研究成果并不鲜见,例如,“新型城镇化”^{[15] (p125-133)}“政府数据开放”^{[16] (p175-181)}等领域政策文本均被学者用于学术研究。本研究借鉴已有文献的思路和方法,以排污权交易的省级政策文本为研究载体,借助 QSRNvivo12 质性分析软件对文本内容进行编码和归纳,形成分析范畴,继而阐释和总结排污权交易试点的推进机制与政策特征。

(二) 数据来源。

在开展排污权交易试点的过程中,相关各级地方政府陆续出台了相关的政策文件,本文仅以省级政策文本为分析对象,主要出于如下考量:其一,作为我国最高层级的地方政府,省级政府在排污权交易试点中扮演着至关重要的角色,出台的文件是指导地方实践、规范主体行为的重要依据;其二,省级政策文本易于收集,与之相比,地市级和县级政府的文件纷繁复杂且公开性相对较低,难以收集完整;此外,本文主要分析地方试点,故不将中央政策文本作为直接研究对象,但在具体分析过程中也会参考中央文件的相关内容。

本研究按省份顺序收集检索政策文本,以“×××省(自治区、市)排污权交易”为关键词,在“法律之星—中国地方法规数据库”“北大法宝”等数据库中查找相关文件,并在各省(区、市)政府及相关部门官网进行检索。初步检索查找到 247 份相关文本,剔除关联度不高、非正式文件、新闻报道等文件,最终筛选出 21 个省份 66 份排污权交易政策文本。按省份名称顺序进

行编号。

（三）编码过程与结果。

从总体上看，排污权交易的省级政策文本大致可分为“实施方案”和“管理规范”两大类，分别共计 23 份和 43 份文本。前者涵盖实施意见、试点工作方案、方案细则等，主要功能在于为排污权交易试点工作提供指导，促进试点工作的有序进行；后者产生于试点过程之中，由相关部门总结实践经验制定颁布，巩固试点成果，规范相关主体行为。

本文主要使用 QSRNvivo12 质性分析软件进行文本编码，具体编码过程如下。首先，分别将两类政策文本导入分析软件，建立两个 Nvivo 编码文件。其次，逐字逐句阅读文本，对内容进行初始编码并建立第一层级的子节点，将反映子节点内容的原文词句归入相应的节点作为其参考点。再次，对子节点进行对比分析，从中提炼主要范畴作为树节点，用于下文的理论阐释，由此形成“参考点—子节点—树节点”的三级编码层次。最后，对编码结果进行反复审视和修改完善，最终形成编码汇总。实施方案类政策文本的编码共计 13 个子节点和 4 个树节点，管理规范类政策文本的编码涵盖 9 个子节点和 3 个树节点。

三、排污权交易试点的推进机制

排污权交易是一个尚处于探索中的新兴事物，参与试点的各个省份因地制宜出台试点实施方案，为试点工作的开展提供总体性框架。实施方案类政策文本揭示了各省份推进排污权交易试点的具体机制和措施，基于文本编码的结果，从推进主体、实施机制、整合动员机制及制度化机制等方面对试点推进机制进行描述和分析。

（一）推进主体：政府主导、部门参与。

排污权交易是一个复杂的系统化工程，交易机制的建立和运行依赖于多个职能部门的合作推进。实施方案的发文单位在很大程度上代表了排污权交易试点的推进主体，从文本编码来看，23 份实施方案类政策文本中，由省政府或省政府办公厅发文的有 14 个，其他职能部门发文的有 9 个。排污权交易试点的开展整体上呈现出政府主导、部门参与的特征，这种特征的形成根植于我国的地方政府管理体制，并与地方政府和部门对试点意义的主观认知息息相关。

我国的行政组织体系由中央政府和各级地方政府构成，实行条块结合、以块为主的属地管理体制。在这种管理体制下，一级地方政府对辖区内的各项事务负总体责任，各级政府的机构设置和职责大体呈现出同构形态。^{[17] (p101-112)} 在中央层面，排污权交易试点工作的指导意见由国务院办公厅下发，与之相对应，省级层面应由省政府或政府办公厅发文并主导地方试点工作。属地管理体制赋予了省级政府强大的整合动员能力，省级政府或办公厅发布的政策文件具备强大的“政治势能”。^{[18] (p4-25)} 相关职能部门能有效识别这些文件所蕴含的势能和省政府的政策取向，调整部门注意力和行动策略，共同合作完成试点工作。在省级政府的主导下，相关部门对总体实施方案进行细化，出台更具操作性的文件以推进排污权交易工作。例如，为落实陕西省政府推进排污权交易的相关文件和决议，陕西省环保厅先后发布二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮化物的有偿使用和交易试点方案，将试点工作落到实处，边试验边总结，逐渐扩大交易试点范围。

排污权交易具备的多重积极意义契合了地方政府和部门回应现实关切、探索治理机制创新的需求，因而成为各地推进试点工作的重要动因。实施方案普遍对试点意义和价值进行了阐释，涵盖宏观总体性认知和微观功能等方面。从总体上看，排污权交易试点是探索“运用市场机制提高环境资源配置效率、促进污染治理、改善环境质量的有效手段”（福建），且对“加快推进产业结构调整、保障经济社会全面协调可持续发展具有重要意义”（吉林）。具体到微观领域，开展排污权交易有利于“推动环境监测监控体系建设，促进企业技术创新和管理创新”（山西），或“引导树立环境资源价值理念，降低污染治理成本”（甘肃）。为充分发挥排污权交易的功能，各地竞相推进试点，因地制宜探索可行做法。

（二）实施机制：明晰职责、多措并举。

明确参与部门及其职责划分，是开展排污权交易试点的重要基础，各部门以职责划分为依据采取多种措施推进试点工作。环保部门和财政部门是排污权交易试点工作的主要牵头单位，发改、物价、法制办等单位在自身职责范围内予以配合。各省出台的实施方案或细则对各部门的职责进行了相对明确的描述。例如，广东省的实施意见中提出，省环保厅负责制定试点工作方案、确定试点单位、监管市场交易等职责；省财政厅负责制定收费管理办法，并为试点工作提供资金支持。在进行横向部门分工的同时，部分省份的实施方案还明确各级地方政府在开展试点中的纵向职责分工。例如，重庆市提出，市环保局负责全市试点工作的组织和管理，并对区县（自治县）的工作进行指导和督查；区县（自治县）人民政府负责辖区的试点工作，负责本区县（自治县）管理的排污单位的排污权核查、分配、监督管理等职责。

排污权交易牵一发而动全身，做好前期准备工作并学习先进经验，是避免出现重大失误的重要举措。海南省的工作方案提出，先用一年半的时间开展基础调研和筹备工作，通过调研获得相关信息并进行分析，在此基础上出台配套规则、组建交易管理机构，为试点运行打下坚实基础。部分省份（如贵州、江西、山西）强调政策学习研究工作，涵盖借鉴国内外成功经验、研究相关技术规范 and 标准、运用现代信息技术等措施，在学习的基础上制定符合本地情况的规范和政策。政策学习是政策创新和变革的催化剂，可有效降低探索失败的风险，提高政策创新的成功率和可行性。^{[19] (p357-387)}

为弱化改革阻力，各省份的工作部署采取先行先试、新老有别的策略，并通过加强舆论宣传改变企业和社会的理念，争取广泛支持。排污权交易试点范围可从行业、地区、污染因子三个维度来进行考察，在实施方案中，各省份从其中一个或多个维度开展先行先试、逐步扩展的部署。如福建和重庆强调先在部分行业开展试点，甘肃、广东、湖南等地先在部分地区进行，江西、青海、陕西等省份先开展针对部分污染因子的交易。在此基础上，各省份逐渐扩大试点范围，将更多行业、地区和污染因子纳入进来，实现排污权交易的“点上突破，面上扩展”。

为配合试点进程的部署，部分省份（如福建、甘肃、青海等）采取过渡性策略，明确“新老有别，区别对待”，即实行差别化的政策，对之前已经取得排污权的企业仍按老办法管理，对纳入试点的新建项目实行排污权有偿使用和交易政策。这有利于促进改革的平稳过渡，避免引发企业的反对和改革混乱。创新改革面临着不确定性，相关主体的认识存在分歧和争议。^{[20] (p175)}因此，为促进达成排污权交易改革共识，需加大宣传力度，提供舆论保障。一方面，在全社会宣传排污权有偿使用和交易的重大意义，争取各方的理解和支持（甘肃、贵州等）；另一方面，在相关部门开展培训学习，赢得政府内部人员的支持，并提升工作人员的知识水平和操作技能（广东、青海等）。

（三）整合动员机制：保障资源、强化监督。

试点工作的开展依赖于财力物力等资源的投入和相关部门工作人员的配合与主动性。各省份出台的排污权交易试点实施方案分别从保障资源供应、构建组织平台、强化考核监督等方面作出部署，为顺利推进试点工作保驾护航。

财政资金是政府组织开展工作的基础性资源，由此成为各省份试点工作部署的重点内容。为加大财政支持力度、保障试点工作经费，福建、甘肃等省份提出将排污权有偿使用和交易工作所需经费纳入财政预算以支持相关工作；贵州等省份采取设立专项经费的方式，以“排污权有偿使用费专项”保障资金供应。除资金支持外，相关硬件和软件设施也是开展试点工作必不可少的条件，对此，海南省的工作方案突出强调要为排污权交易的实施及其日常管理提供机构、人员及场地设施保障，并研发排污权交易信息管理系统，着力提升环境治理能力。

政策资源转化为政策绩效需借助政府组织的有效运作和整合，排污权交易试点工作涉及多个部门和主体，构建协调运转的组织平台是密切各方联系、提高资源运作效率的关键。排污权交易的组织平台大致可分为两类，即协调平台和交易管理机构，前者的功能是致力于协调各个参与部门、协同推进相关工作，后者主要是提供统一的交易平台，并承担信息发布、日常管理和服

等职责。以青海为例，该省的实施方案提出构建行政部门和交易管理机构相互配合的管理架构，在建立部门协作机制的同时构建排污权交易与管理综合平台，充分发挥各方优势，高效利用政策资源，推进试点工作。

排污权交易试点的相关事务最终由各部门的工作人员来落实，各省份建立考核监督机制，动员他们积极探索、履行相关职责。目标责任制是我国政府绩效管理的重要制度，上级政府部门将总体性目标向下分解、逐级落实，并对落实情况进行考核，以此作为进行奖惩的依据。^{[21] (p45-50)}在排污权交易试点中，湖北等地在明确职责划分的基础上，将排污权交易开展情况纳入部门目标责任制考核范畴，避免相关部门懒政观望，确保政令畅通。为规范相关部门和人员的行为，陕西、甘肃等地明确由监察、审计、财政等部门对排污权交易工作进行日常监督，严肃查处玩忽职守、弄虚作假等行为。目标责任制和惩罚机制的广泛应用释放出巨大的震慑力，促进排污权交易工作规范运行。

（四）制度化机制：总结经验、建章立制。

在探寻有效治理方式的基础上改进政策设计和制定，是政策试点的重要功能。^{[22] (p51-64)}试点主体需总结评估实践情况，建立和完善相关制度。政府部门自我总结和专家进行评估是总结试点经验的两种主要方式，不同省份的安排各有侧重。例如，江苏、青海等省份提出由环保部门会同财政、发改等部门进行总结，编写形成总结报告；广东等省份强调专家参与，邀请相关领域专家对排污权交易试点工作进行回顾性总结评价。基于试点工作所具有的探索性和不确定性特征，各省份对总结工作的部署并不具体，仅从整体上提出需重视总结环节，这有利于相关部门依据试点进度和情况灵活安排总结评估工作，及时获取和分析试点实践的相关信息。

以试点实践状况为依据完善相关制度建设，是巩固试点成果、推进排污权交易常态化运作的关键。排污权交易的制度体系十分复杂，涉及排污权储备、交易价格管理、程序规范等方面。因此，各省份在部署制度建设工作时，需兼顾制度构建的全面性和协调性，在弥补制度空白的同时强调制度的体系化。以山西省为例，试点工作指导意见提出，制定和完善《山西省排污权有偿取得和交易办法》等文件，并制定排污权初始分配、交易监管等方面的实施细则和交易收益处置等具体规定，形成由管理办法、实施细则、具体规定共同构成的排污权交易制度体系。

四、排污权交易的政策特征

自2002年开展排污权交易试点以来，我国参与试点的省份不断增多，试点范围和领域不断扩大。在试点过程中，各省份通过自主创新和借鉴等途径逐渐探索出有效可行的做法，在此基础上制定出台相关管理规范性文件。对管理规范类政策文本的编码汇集成政策目标、政策内容和政策工具三个主要范畴，从这三个维度进行解读和分析，总结我国排污权交易的政策特征。

（一）目标指向：回应关切与细化操作并重。

排污权交易试点的实施具有明确的问题和实践导向，出台相关政策的总体性目标在于回应现实关切、解决环境治理的突出问题。环境污染具有显著的负外部性，在可以将环境治理成本转嫁给政府和社会的情况下，企业倾向无节制排放污染物，致使环境污染日益严重。各省基于试点经验出台《排污权有偿使用和交易管理办法》等文件，尝试衡量环境资源的价值、凸显环境资源的稀缺性和有偿性，从而将环境治理成本反映在排污权交易价格之中，实现环境污染外部性的内部化，为企业节能减排提供诱因。在借助价格机制“提高环境资源配置效率”（内蒙古、广东等）的同时，排污权交易的实施还有利于刺激企业生产技术创新，实现“促进产业结构转型”（海南）、“保障经济社会持续发展”（河南）等宏观目标。

总体性目标较为宏观模糊，需被进一步细化才更具有可操作性。除管理办法外，各试点省份颁布具体的实施细则，或针对排污权交易的具体事项出台规定和通知，通过分解政策目标为排污权交易实践提供规范和指导。从内容表述看，单个配套政策的目标聚焦于排污权交易的特定事项，如价格管理、资金管理、交易规则等，各个配套政策之间相互协调配合，实现对排污权交易的

全方位管理。以广东省为例，该省在出台《排污权有偿使用和交易试点管理办法》后，陆续出台《排污权有偿使用费和交易出让金征收使用的管理办法》《排污权交易的规则（试行）》等配套文件，提出“规范排污权有偿使用费和交易出让金的征收和使用管理”“规范排污权交易行为”“培育和规范排污权交易市场”等具体目标，着眼于从多个维度建立和完善排污权交易制度体系。

（二）政策内容：过程管理与重点管控齐抓。

储备排污权、构建交易平台、按规定程序开展交易，是排污权交易的三个主要环节。为维护交易秩序、保障排污权交易顺利进行，需重点强化价格管理和收支管理。由此，过程管理和重点领域管控成为排污权交易管理规范的核心内容。

储备排污权是开展排污权交易的前提基础，从各省份出台的文件看，排污权指标主要有三个来源，涵盖政府预留或从市场回购的排污权、排污单位变更后收回的排污指标、污染治理形成的富余排污权（江苏、海南、河北等）。建立排污权储备制度，有利于实现排污权指标的动态调整，为政府加强污染治理提供经济动因，并促进排污权指标管理与产业结构调整相协调。为充分发挥市场机制的功能，避免政府“既当运动员、又当裁判员”，各地普遍提出建立专门的排污权交易管理机构或统一的交易平台，由它们承担具体的排污权交易管理和服务职责，如为企业提供业务指导、信息咨询、技术核算、交易受理和登记等（广东、湖南、青海等）。

在此基础上，各试点省份进一步明确交易方式和程序，以规范交易平台和市场主体的行为。如广东、河北等地规定排污权交易方式主要包括电子竞价、协议转让、定向出让及符合法律法规的其他方式；湖北、新疆等地区细化明确排污权交易程序，依次分为转让委托、转让委托受理、挂牌公告、意向受让登记、意向受让受理、确定交易方式、交易管理、成交签约、交易价款结算、受让保证金退还、交易鉴证与资金交割、排污登记或变更。

排污权交易的核心在于借助有效的价格机制实现环境资源的最佳配置，因而价格管理在制度设计中占据至关重要的地位。排污权价格主要包括初始价格和交易市场价格，前者是指“排污单位按照省有关部门核准的初始价格获得排污权初始分配指标而向政府有关部门缴纳的费用标准”（广东等），后者是指“合法拥有排污权的单位对依法取得的排污权指标进行交易、租赁的价格”（福建等）。对于排污权初始价格，各试点省份普遍采取政府定价方式，由财政、环保、价格等部门综合考虑治污成本、环境承载力等因素制定收费标准（江苏、新疆等）；交易价格主要由市场供求关系决定，但不得低于政府制定的基准价或指导价（河北、黑龙江、湖北等）。排污权不同于一般商品，具有负外部性和公共属性，政府部门对价格实行恰当管控是维护交易秩序、实现环境治理目标的必要措施。

随着排污权交易日渐普遍，基于初始价格出让排污权，已成为地方政府的一笔重要非税收入来源，凸显出强化排污权收支管理的重要性。当前，各地普遍将排污权出让收入按照地方非税收入管理制度纳入财政预算，实行“收支两条线”管理（广东、黑龙江、湖南等）。以广东省为例，排污权收支管理由环保部门和财政部门主导，主要涵盖三个方面。首先，环保部门编制排污权收支预算，报同级财政部门审核；其次，在收入方面实行分级管理，财政部门负责征收和管理，环保部门负责具体征收工作，所得收入缴入同级财政；最后，在支出方面实行专项管理，确保资金用于环境污染防治、排污权指标回购与储备、交易平台建设等领域。排污权出让收入实行收支两条线管理，有利于抑制排污权交易过程中的腐败行为，避免资金被截留或挪用，并为排污权交易政策的可持续执行提供资金支持。

（三）政策工具：市场主导与政府规制协调。

地方政府开展排污权交易，目的是在原本没有市场的公共资源领域人为创造出一个交易市场，以价格机制和供求关系引导企业减排污染物。因此，在制度设计中，地方政府主要采用市场型工具，充分发挥市场的主导作用。与此同时，地方政府也广泛使用规制型工具，致力于规范市场主体行为、维持排污权交易秩序。

市场化工具的应用贯穿排污权交易市场建立和运行的各个环节，凸显出政府环境治理思维的转变。不同于传统的排污收费制度，地方政府建立排污权交易的初级和二级市场，以市场机制取代收费制度，为企业提供自由买卖排污指标的机会。在具体的试点过程中，地方政府建立排污权交易管理机构 and 平台，由后者提供交易信息咨询、交易受理等服务（广东、湖南、青海等）。各试点省份尊重市场规律，普遍实行以市场定价方式为主、政府指导价为辅的排污权交易价格制度，允许交易主体在自愿、公平等原则基础上通过竞争或自主协商的方式确定交易价格（山东、河北、福建等）。价格机制等市场化工具的使用具备多重功能，有助于反映环境资源的价值和环境治理的成本，提升排污权分配的有效性与灵活性，为企业减排污染物提供诱因。

借助市场机制应对环境污染问题，并非意味着对政府角色的否定。为保障排污权交易秩序，地方政府仍需采取必要的规制，对排污权交易主体及其行为进行约束和审查监督，避免政策执行异化和走样。环境保护行政主管部门是规制和管理排污权交易的主要部门，承担着审查交易主体资格（青海、湖北等）、审核交易行为（广东、海南等）、备案和管理交易合同（山东、河南等）、核发排污许可证（浙江、河南等）、审查跨区交易（新疆、浙江等）等职责。针对存在超标排放、偷排等违规行为的排污单位，环保部门履行执法监督职责，采取措施进行整顿并追究主体责任（广东、海南等），严重者取消其交易资格、不得作为排污权交易主体（河北、湖南等）。规制型工具是对市场型工具的补充，各试点省份在实践中协调使用两类工具，发挥各自优势，探索行之有效的排污权交易市场运作模式。

五、结论与讨论

探索建立排污权有偿使用和交易制度，是我国环境治理领域的一项重大创新性改革，各试点省份承担着落实国家战略、探索地方经验、指导基层实践等多项职责。本研究以省级排污权交易政策文本为考察对象，使用 QSRNvivo12 质性分析软件对文本内容进行编码，在此基础上分析排污权交易试点的推进机制和政策特征。研究发现，各省份的试点工作呈现出政府主导、部门参与的推进特征，推进机制主要包括实施机制、动员整合机制和制度化机制，各地通过明晰职责、保障资源、强化监督等措施开展试点工作，并在总结经验的基础上推进制度建设。在试点过程中，各试点省份陆续出台了多种规范性文件，致力于完善排污权交易制度体系，实现减排污染物、保护环境的政策目标。各地注重排污权交易的过程管理，并强化价格管理和收入管理两个重点领域，协调并用市场型工具和规制型工具，在充分发挥市场功能的同时规范交易主体行为、维护排污权交易市场秩序。

开展排污权试点十余年来，我国排污权有偿使用和交易制度日渐成熟，排污权交易量稳步增长。然而，时至今日，我国虽在国家层面上提出进一步鼓励排污权交易试点的意见，但尚未明确在全国范围内全面推行排污权交易制度，这表明我国的试点实践存在不足之处，仍需继续探索和完善。从现有政策文本看，排污权交易试点存在如下几个问题。

第一，当前各地出台的规范性政策文件同质性过强，这表明部分试点省份缺乏创新性，并未结合地方情境充分探索适合本地的有效措施，仅是照搬模仿其他先行试点省份的政策举措。第二，各地对政府和交易管理机构或平台之间的关系尚未理清，二者的职责划分仍存在很多模糊地带，交易平台或管理机构的性质和地位也尚未明确。第三，试点省份出台的政策文件协调性、系统性不足，排污权交易自身的政策较为零散，没有形成系统化、层次分明、条款明晰的政策体系，且缺乏与其他相关环保制度的衔接和协调。

为进一步完善排污权交易制度体系，发挥排污权交易的环境治理功能，应从以下几个方面着手。首先，兼顾政策普遍性和特殊性的辩证统一，坚持国家顶层设计与地方探索相结合，基于现有试点成果，在国家层面上出台总体性制度框架，在此基础上进一步鼓励各省份充分探索可行模式和机制。其次，理清政府、交易平台、市场主体之间的关系，明确政府的管理和规制范围，充分发挥市场机制的灵活性，实现排污权交易市场的健康可持续发展。最后，注重排污权交易制度建设的协调性和系统性，理顺主要制度和配套政策的关系，形成功能互补、运行有效的制度体系，并加强排污权制度与其他环保制度的衔接，如水污染物排放权交易管理与河长制的协调、排污监管与环保执法之间的对接等。

参考文献：

-
- [1]王班班,齐绍洲.市场型和命令型政策工具的节能减排技术创新效应——基于中国工业行业专利数据的实证[J].中国工业经济,2016,(6) .
- [2]John Dales.Pollution,property and prices[M].Toronto:University of Toronto Press,1968.
- [3]肖加元,潘安.基于水排污权交易的流域生态补偿研究[J].中国人口·资源与环境,2016,(7) .
- [4]王建文,李俊.我国水排污权交易市场构建的法律思考[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,(3) .
- [5]金帅,盛昭瀚,等.转型背景下排污权初始分配机制优化设计[J].中国人口·资源与环境,2013,(12) .
- [6]杨晶玉,李冬冬.基于双边减排成本信息不对称的排污权二级交易市场拍卖机制研究[J].中国管理科学,2018,(8) .
- [7]封凯栋,吴淑,等.我国流域排污权交易制度的理论与实践——基于国际比较的视角[J].经济社会体制比较,2013,(2) .
- [8]沈满洪,杨永亮.排污权交易制度的污染减排效果研究——基于浙江省重点排污企业数据的检验[J].浙江社会科学,2017,(7) .
- [9]李永友,文云飞.中国排污权交易政策有效性研究——基于自然实验的实证分析[J].经济学家,2016,(5) .
- [10]刘海英,谢建政.排污权交易与清洁技术研发补贴能提高清洁技术创新水平吗——来自工业 SO₂ 排放权交易试点省份的经验证据[J].上海财经大学学报,2016,(5) .
- [11]吴朝霞,葛冰馨.排污权交易试点的波特效应研究——基于中国 11 个试点省市的数据[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2018,(6) .
- [12]涂正革,谌仁俊.排污权交易机制在中国能否实现波特效应?[J].经济研究,2015,(7) .
- [13]陈维军.文献计量法与内容分析法的比较研究[J].情报科学,2001,(8) .
- [14]任弢,黄萃,等.公共政策文本研究的路径与发展趋势[J].中国行政管理,2017,(5) .
- [15]李云新,于业芹.省域新型城镇化的推进模式与政策特征——基于 30 个省级行政区的政策文本分析[J].贵州社会科学,2018,(7) .
- [16]杨正,田进.政府数据开放利用的政策文献计量研究——一个三维分析视角[J].情报杂志,2018,(12) .
- [17]朱光磊,张志红.“职责同构”批判[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2005,(1) .
- [18]贺东航,孔繁斌.中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J].中国社会科学,2019,(4) .
- [19]Charles Shipan,Craig Volden.When the Smoke Clears:Expertise, Learning and Policy Diffusion[J].Journal of Public Policy,2014,(3) .

[20] [美]E. M. 罗杰斯. 创新的扩散[M]. 唐兴通, 等, 译. 北京: 电子工业出版社, 2016.

[21] 阎波, 吴建南. 目标责任制下的绩效问责与印象管理——以乡镇政府领导为例的分析[J]. 中州学刊, 2013, (12) .

[22] Jiwei Qian. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China`s Urban-Rural Integration Pilot[J]. Public Administration and Development, 2017, (1).