中国环境经济政策进展评估报告 2024

郝春旭，璩爱玉，龙凤，程翠云，李晓亮，董战峰*，葛察忠
（生态环境部环境规划院，北京 100041）

【摘　要】本年度报告系统评估了2024年我国环境经济政策实践进展，总体认为环境经济政策体系不断健全完善，环境经济政策在我国生态文明建设和生态环境保护工作中的地位快速上升，有力推动了污染治理和生态保护，为推动绿色低碳发展和美丽中国建设提供了坚实政策支撑。未来，需要更加强调环境经济政策的科学性、系统性、经济性和制度化建设，构建“法规约束—市场激励—技术支撑”的环境经济政策三维体系，实施统筹谋划、综合调控、集成应用，为经济全面绿色低碳发展转型与美丽中国建设加快推进实现提供重要支撑。

【关键词】环境经济政策；年度进展；评估；2024
【中图分类号】X321；X52；F123.9　　【文章编号】1674-6252（2025）05-0063-11
【文献标识码】A　　【DOI】10.16868/j.cnki.1674-6252.2025.05.063

引言

2024 年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，也是贯彻落实全国生态环境保护大会精神、全面推进美丽中国建设的重要一年。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国式现代化的决定》明确提出，推进生态环境治理体系建设，深化自然资源有偿使用制度改革，推进生态综合补偿，实施支持绿色低碳发展的财税、金融、投资、价格政策和标准体系，优化政府绿色采购政策，完善绿色税制。环境经济政策体系不断健全完善，为生态文明建设与生态环境质量持续改善提供了重要推动力，同时环境经济政策创新与实践正面临前所未有的挑战与机遇，需要进一步加强环境经济政策创新、集成与应用，提升政策的科学性、公平性和有效性，进一步健全现代环境治理体系，充分支撑美丽中国建设。

1 研究方法

本年度评估采取“自下而上”的方法[1]，针对年度环境经济政策进展情况开展系统评估，评估政策对象包括我国正在实践的重点环境经济政策，包括绿色财政、环境资源价格、生态保护补偿、环境权益交易等，分别进行系统评估，形成年度环境经济政策发展状况研判。

本研究以公共政策评估理论“政策工具—实施机制—效应反馈”为基础，融合定量与定性相结合的方法，构建科学严谨的评估框架。在数据采集层面，一方面依托国家统计局、财政部、生态环境部等官方渠道，获取环境污染治理投资占国内生产总值（GDP）的比重、绿色信贷余额、碳排放权交易成交额等宏观量化数据，确保数据的权威性与时效性；另一方面通过地方试点案例追踪（如北方清洁取暖、跨省流域生态补偿）、第三方机构专项评估等，补充微观实证素材，形成“宏观—中观—微观”三级数据支撑。分析过程中，针对重点环境经济政策通过趋势分析法梳理政策演进脉络，运用比较分析法对比东中西部区域政策差异（如水资源税最低平均税额梯度），结合案例分析法对生态环境

资助项目：京津冀环境综合治理国家科技重大专项“京津冀环境经济政策创新与关键调控技术及其应用研究”（2025ZD1208500）。
作者简介：郝春旭（1986—），女，博士，研究员，研究方向为环境经济政策，E-mail:haocx@caep.org.cn。
* 责任作者：董战峰（1979—），男，博士，研究员，博士生导师，研究方向为环境经济与政策 ,E-mai: dongzf@caep.org.cn。

导向的开发模式（EOD）模式、跨省水权交易等典型实践及通过“资金投入规模”“市场活跃度”等指标对绿色财政、环境权益交易等政策进行深度解构，最终形成兼具宏观政策研判与微观实证支撑的评估结论，确保评估结果的系统性、科学性与可验证性。

2 重点环境经济政策进展评估

2.1 绿色财政政策引导支持效果显著

生态环境治理财政支出持续增加。从统计口径看，环境污染治理投资总额从 2010 年的 6654.2 亿元增加到 2023 年的 8723.4 亿元，环境污染治理投资占 GDP 的比重从 2010 年的 1.9% 下降到 2023 年的 0.7%。2024 年，中央财政安排水污染防治专项资金 267 亿元，较上年增长 4%；安排大气污染防治专项资金 340 亿元，较上年增长 10%；安排土壤污染防治专项资金 44 亿元，较上年持平；安排农村环境整治专项资金 40 亿元，较上年持平。持续而稳定的财政投入为各项生态环境保护工作的有效开展提供了有力的基础与保障。下一步，尚需继续深化绿色财政政策改革 [2]，优化资金配置结构，建立“源头防控—过程治理—末端修复”全链条投入机制，完善激励约束机制，建立生态效益与财政转移支付挂钩的动态调整机制。

环境补贴政策持续优化。2024 年中央财政可再生能源电价附加补助地方资金预算两次共下达 54 亿元，同比减少 27%。其中，风电补贴 34.3 亿元，同比减少 31%；光伏补贴 19.6 亿元，同比减少 19%；生物质补贴 1748 万元，同比减少 34%。北方地区清洁取暖工作重心已逐步由大规模提高清洁供暖比重为主，转到巩固存量和有序新增方面。截至 2024 年底，北方地区供热总面积 245 亿平方米，清洁取暖率提升至 76% 左右，其中，北京、天津等核心城市已实现城区清洁取暖全覆盖，宁夏固原、内蒙古乌兰察布等试点城市农村清洁取暖率突破 80%。在环境补贴退坡背景下，可再生能源项目收益率下降可能影响市场投资积极性，可探索补贴资金与环境效益挂钩的动态机制。创新清洁取暖多元化支持模式，探索“政府 + 企业 + 金融机构”协同机制，重点支持生物质能、地热能等分布式清洁供暖技术应用。

政府绿色采购政策进一步优化完善。2024 年 6 月，国务院办公厅印发《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案（2024—2026 年）》，提出制定出台面向绿色产品的政府采购支持政策，扩大政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升政策实施范围。同年 7 月，《关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》进一步提出，优化政府绿色采购政策，拓展绿色产品采购范围和规模，适时将碳足迹要求纳入政府采购。2024 年，政府采购节能环保产品规模占同类产品采购规模的比例接近 85%，支持绿色建材促进建筑品质提升政策的实施城市从 51 个市（市辖区）扩大到 101 个市（市辖区），绿色建材产品种类从 75 种增加到 108 种，促进建筑行业绿色低碳转型发展。目前绿色采购标准与认证体系尚未完全统一，不同地区、不同品类产品的环境效益评估缺乏可比性，同时采购执行环节存在“重采购、轻管理”现象，一些单位未建立全生命周期绿色管理机制。还需要构建“标准引领 + 认证支撑”的政策体系，制定统一的绿色产品环境绩效评价标准与机制。

2.2 环境资源价格政策持续优化

水价政策改革深入推进。一是深化水价政策改革。2024 年 3 月 9 日，国务院公布《节约用水条例》，自 2024 年 5 月 1 日起施行，这是我国首部全面规范节约用水的行政法规，旨在进一步健全水价调节机制。二是一些地区不断完善阶梯水价政策。2024 年，全国 20 多个城市和地区相继对水价进行了调整，旨在平衡资源稀缺性、供水成本与企业运营压力，推动水务行业健康发展。如上海市部分区域调整居民用户阶梯水价标准，进一步发挥价格杠杆的调节作用，引导合理节约用水，第一阶梯综合水价从每立方米 3.45 元调整为 4.05 元，第二阶梯综合水价从每立方米 4.83 元调整为 5.80 元，第三阶梯综合水价从每立方米 5.83 元调整为 8.79 元。三是深化农业水价综合改革。分两批开展 46 个深化农业水价综合改革推进现代化灌区建设试点，建立健全农业水价形成、精准补贴和节水奖励机制，建成一批设施完善、节水高效、管理科学、生态良

好的现代化灌区。一些地区农业水价综合改革取得积极进展，如2024年甘肃省农业水价综合改革任务面积63.39万亩，下达年度农业水价综合改革资金3803万元，截至2024年11月，已实施改革任务61.3万亩，占年度改革任务面积的96.7%。但目前资源稀缺价值、污染治理成本没有充分体现在水价政策制定目标中，水价调节功能发挥仍不到位，多用水、多付费的累进价格机制尚未全面建立。许多地区农业水价形成机制仍不完善，农业节水奖补资金来源有限，主要依靠中央和省级财政补助。

分时电价政策持续完善。2024年近20多个省份进行了动态调整，发布了最新版分时电价政策，主要是完善峰谷时段划分、拉大峰谷价差、建立尖峰电价机制、扩大执行范围、明确市场化用户执行方式等。各地在调整分时电价政策时，突出了不同特点：一是多数地区将午间时段调整为平段或谷段，以充分利用光伏发电；二是输配电价被纳入上下浮动范围，更加灵活地反映电力市场供需；三是多地制定了季节性电价，以应对不同季节的电力需求变化；四是部分地区开始探索执行节假日深谷电价，以鼓励用户在低谷时段用电。当前仅有甘肃、宁夏、贵州、广西等4地执行“高峰—平段—低谷”电价类型，无尖峰与深谷电价；北京、广东、安徽、湖北等21地执行“尖峰—高峰—平段—低谷”电价类型，无深谷电价；山东、新疆、蒙东、蒙西、江苏、浙江、江西、上海等8地执行“尖峰—高峰—平谷—低谷—深谷”电价类型，其中江苏、浙江、江西、上海4地执行重大节日深谷电价，在春节、劳动节、国庆节期间设置深谷时段。

环境污染治理收费政策不断优化。污水处理收费政策向覆盖全成本发展，各地城镇污水处理费逐步提高收费水平，由最初的0.2～0.3元/m^3逐步提高至0.95元/m^3及以上。污水处理成本分担机制、激励约束机制和收费标准动态调整机制不断完善，以全国36个大中城市污水处理费收费标准为例，居民用水污水处理费收费标准平均为1.0元/m^3；非居民用水污水处理费收费标准平均为1.52元/m^3。国家和地方持续深化垃圾收费及危险废物处置费政策改革，体现分类计价、计量收费等差别化管理。广东、广西、云南、湖北等地积极完善生活垃圾收费征收方式，实行按“水消费量折算系数法”的收缴模式，垃圾处理收费金额及收缴率大幅提高，征收成本明显下降。目前全国城市及建制镇全面推进建立生活垃圾处理收费制度，推行垃圾计量收费和差别化收费，由各地政府制定本行政区内的收费标准，大多数城市为定额征收，按元/（户·月）定额征收。从各城市来看，居民家庭普遍实行按户定额征收，生活垃圾产生量与缴费金额尚未关联，垃圾处理费征收率普遍偏低，征收标准与处理成本相差较大，收取的垃圾处理费难以覆盖支出。

2.3 生态保护补偿政策深入推进

生态保护补偿进入法治化新阶段。2024年是我国生态保护补偿法治化进程的关键一年。国务院颁布的《生态保护补偿条例》于2024年6月1日正式施行，对生态保护补偿的方式、保障和监督管理等作了明确规定，标志着我国生态保护补偿法治化进程取得重大进展，我国成为世界上第一个针对生态保护补偿开展立法的国家。生态补偿实现了由制度探索到法治保障的重要转变，首次以行政法规形式确立了生态保护补偿的三大机制——财政纵向补偿、地区间横向补偿和市场机制补偿，覆盖森林、草原、湿地、荒漠、海洋等生态环境要素。

流域横向生态保护补偿开展多元化探索。长江、黄河等大江大河横向生态补偿机制建设加快，长江流域的赤水河（云贵川）、滁河（苏皖）、酉水（湘渝）和渌水（湘赣）等正在实施第二轮跨省（区、市）横向补偿协议，长江干流苏皖段、川渝段、鄂湘段、鄂赣段和濑溪河流域（川渝）正在实施第一轮协议；黄河干流豫鲁段、甘川段、甘宁段和宁蒙段分别建立省际补偿机制，沿黄九省（区）均建立了省内生态补偿机制。其中，山东、河南签订的新一轮横向生态补偿协议与第一轮相比，在指标设置、补偿标准、覆盖范围等方面均更加科学合理；皖苏两省建立的横向生态补偿机制中以“权责对等、双向补偿，协同保护、联防联治，多元合作、互利共赢”为原则，实施补偿资金与水质改善相挂钩的双向补偿机制。中央财政继续支持汀江—韩江、东江、引滦入津等流域生态补偿机制建设，目前，全国20个跨省流域建立了上下游横向生态补偿机制。未来，需推动大江大河流域横向生态补偿的市场化、多元化[3]，推动形成生态共治、利益

共享、全民参与的补偿方式。

其他领域生态补偿持续推进。2024 年，中央对地方重点生态功能区转移支付安排 1205 亿元，增长了 7.5%。草原生态保护补助奖励持续推进，国家继续实施第三轮草原生态保护补助奖励政策（2021—2025 年），保持政策目标、实施范围、补助标准和补助对象的稳定性。中央财政按照国有林每亩 10 元和非国有林每亩 16 元的标准对 12.6 亿亩国家级公益林安排森林生态效益补偿补助 167.3 亿元。海洋生态补偿制度持续推进，河北、广东、广西、福建、海南、江苏等省（区）结合实际制定海洋生态补偿管理办法，开展海洋生态补偿、海洋生态损害（或损失）补偿实践。地方不断深化湿地生态效益补偿，2024 年 1 月，《江苏省湿地保护条例》修订，自 2024 年 5 月 1 日起施行，提出建立湿地生态保护补偿制度，逐步实现重要湿地生态保护补偿全覆盖。国家在我国北方地区组织实施了一批沙化土地封禁保护补偿项目。2023 年，中央财政安排沙化土地封禁保护补偿补助 2 亿元，新建、续建 5 个封禁保护区，封禁保护补偿面积 2181.95 万亩。此外，地方正在探索深化环境空气质量生态补偿。2024 年 12 月，贵州省生态环境厅、财政厅联合印发《贵州省城市环境空气质量生态补偿办法（试行）》，鼓励城市环境空气质量保护较好地区，促进环境空气质量较差地区加强大气污染防治，在市（州）之间建立大气污染防治生态补偿机制。虽然我国生态保护补偿已覆盖森林、草原、湿地、荒漠等八大领域，但仍存在补偿范围不足的问题，补偿标准普遍偏低，如国家级公益林补偿标准为 16 元 /（亩・年），虽然地方财政有补充 [如浙江达 40 元 /（亩・年）]，但仍难以覆盖生态保护者的实际成本。各级政府和部门推动生态保护补偿以财政转移支付，市场化补偿作用发挥不足，缺乏社会资本参与的机制设计，市场主体难以通过参与补偿项目获得投资回报。

2.4 资源环境权益交易政策加快推进

建立健全自然资源产权体系。2024 年 8 月，自然资源部印发《关于保护和永续利用自然资源 扎实推进美丽中国建设的实施意见》，从优化国土空间开发保护格局、推进自然资源节约集约利用、构建从山顶到海洋的保护治理大格局、强化能源资源安全保障、健全自然资源治理制度体系、加强组织保障六方面，提出了 28 项具体举措。内蒙古森工集团根河、金河、阿龙山、满归、得耳布尔 5 个国家重点林区完成自然资源确权登记，这是国务院确定的国家重点林区首次实现登簿。武夷山、大熊猫国家公园等 242 个重点区域相继登簿，明确了自然资源资产“归谁所有”“由谁来管”。53 个自然保护地、5 个国务院确定的国家重点林区、148 条水流、3 个湿地、31 个森林、1 个无居民海岛、1 个探明储量的矿产资源等自然资源确权登记已覆盖国家公园等重要生态空间和水、林、草、湿、海、矿等各类自然资源。目前陆海统筹确权机制尚未健全，海洋自然资源确权登记覆盖率不足 15%；自然资源权能体系不完善，使用权流转、抵押融资等权能实现渠道不畅。未来将将加快构建“陆海空”三维确权体系，建立自然资源资产“所有权—使用权—经营权”分置模式，创新生态价值转化路径，在国家公园试点开展碳汇交易、生态产品质押贷款等金融创新。

排污权交易改革持续深化。《中共中央　国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》《中共中央　国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》等重要政策对深化排污权交易提出明确要求。根据《全国排污权有偿使用和交易进展报告（2024 年）》，截至 2024 年 6 月，全国排污权交易总金额约为 363 亿元，其中有偿使用费 144 亿元，市场化交易金额 219 亿元，政府—企业间、企业—企业间交易金额占比分别为 65%、35%。地方积极探索排污权交易机制改革创新，浙江省首笔全要素排污权跨地市交易顺利完成，亚泰制革有限公司通过协议转让方式出让富余排污权指标至浙江宏丰铜箔有限公司，转让指标量为化学需氧量 48.562 吨、氨氮 5.088 吨、二氧化硫 1.255 吨、氮氧化物 1.902 吨，涉及水、气 4 项全要素排污权指标，交易金额 261.5 万元。目前排污权交易市场活跃度不足，企业间交易占比仅 35%，二级交易市场流动性偏低；区域壁垒明显，跨省交易占比不足 5%，排污权指标跨流域、跨区域配置机制尚未建立。未来钭构建“总量控制 + 动态调整”的初始分配机制，在长三角、京津冀等重点区域试点排污权跨域流转。

全国碳排放权交易市场健康平稳有序运行。

2024年1月，国务院颁布实施《碳排放权交易管理暂行条例》，形成由行政法规、部门规章、规范性文件和技术规范组成的全国碳排放权交易市场制度体系。全国温室气体自愿减排交易市场正式启动，是继全国碳排放权交易市场后又一推动实现“双碳”目标的政策工具。强制碳市场对重点排放单位排放行为进行严格管控，自愿碳市场鼓励全社会广泛参与，两个碳市场独立运行，并通过配额清缴抵销机制相互衔接，二者共同构成全国碳市场体系。截至2024年12月31日，全国碳市场碳排放配额累计成交量6.30亿吨，累计成交额430.33亿元。多数省份围绕二氧化碳、甲烷、氮氧化物、氟利昂这4种关键温室气体进行政策制定与交易设计，部分省份则结合本地实际情况。其中2024年全年配额成交量1.89亿吨，成交额181.14亿元，交易规模持续扩大。交易价格稳中有升，年底收盘价为97.49元/吨，较2023年底上涨22.75%。配额清缴完成情况趋好，2023年度配额应清缴总量52.44亿吨，配额清缴完成率约99.98%。目前碳市场覆盖范围有限，交易品种单一，自愿碳市场启动时间短，核证自愿减排量（CCER）累计备案项目不足2000个；金融属性不足，碳期货、碳期权等衍生品交易尚未推出，碳资产质押融资规模不足总成交额的5%。未来将构建“全行业覆盖+全要素管控”的市场体系，完善“自愿+强制”协同机制，建立CCER项目快速审批通道，在长江经济带、粤港澳大湾区试点跨省（区、市）碳配额交易，探索碳资产证券化路径。

全国水权交易进展显著。截至2024年底，8个流域管理局、32个省（区、市）及新疆生产建设兵团、6个单列市不仅完成了水权交易系统的全面升级，还实现了系统的深度整合与应用。2024年水权交易成交单数总量和水权交易规模相比2023年大幅增长，成交单数从高到低分别为江苏省、云南省、河北省、江西省、山东省、重庆市、黑龙江省、安徽省、广西壮族自治区、天津市。重庆万州区与石柱土家族自治县在中国水权交易所完成一笔水权交易，交易水量7422万立方米，这是南方地区最大的单笔区域水权交易。川渝两地水利部门在四川省达州市签署川渝水资源管理与保护合作框架协议，达州市达川区益民水务有限公司覃家坝分公司与四川川煤华荣能源有限责任公司渡市选煤发电厂共同向重庆市梁平区梁禹供水有限公司（老鸹寨水厂）购买100万立方米的取水权，期限2年，总金额15万元，并成功在中国水权交易所完成交易，成为全国首单跨省（区、市）取水权交易。目前，区域发展存在差异，东部省份交易占比超65%；交易类型单一，农业灌溉用水权交易占比达72%，工业和生态用水权交易尚未形成规模。未来将构建“流域统筹+区域协同”的交易体系，建立黄河—长江、南水北调等跨流域水权置换机制，创新“政府引导+市场主导”的交易模式，在京津冀、长三角试点水权交易与碳交易联动机制。

用能权交易市场化改革进程提速。2024年6月，国家发展改革委与生态环境部联合发布了关于深化用能权交易促进绿色低碳发展的指导意见，明确指出要加大对民营企业参与用能权交易的支持力度，鼓励企业通过技术创新和能效提升，积极参与市场交易，享受节能减排带来的经济收益。截至2024年9月底，全国累计核发绿证23.19亿个。其中，风电7.93亿个，占34.20%；太阳能发电4.84亿个，占20.87%；常规水电8.85亿个，占38.16%；生物质发电1.56亿个，占6.73%；其他可再生能源发电190万个，占0.08%。上海市至今已成功完成用能权交易52笔，累计交易量达到80万吨二氧化碳当量，交易额超过1200万元。陕煤集团榆林化学有限责任公司等4家企业已进行用能权交易签约，成交总额1182万元，标志着用能权交易从试点探索转向规模化应用。目前，用能权交易品种单一，工业领域交易占比达89%，建筑、交通等领域尚未破局；市场活跃度不足，企业自主交易占比仅35%，大部分交易仍依赖政府调控。未来将构建“‘双碳’目标引领+全行业覆盖”的制度体系，完善“技术改造激励+市场流动性提升”的运行机制，建立用能权交易与绿色信贷联动机制，探索“金融工具创新+数字化赋能”的发展路径，开发用能权期货、碳能联动期权等金融产品。

2.5 绿色税收政策持续优化

环境保护税企业减排效果显著。环境保护税开征7年以来，每年税收收入分别为151亿元、221亿元、207亿元、203亿元、211亿元、205亿元和

246 亿元，环境保护税收入总体呈现波动上升趋势。地方持续健全相关政策制度，如贵州省在 2024 年 10 月 1 日起施行了修订后的《贵州省环境保护税核定征收管理办法》。该办法明确了核定征收的适用范围、计算方法、核定程序和征收管理等内容，规范了环境保护税核定征收工作，维护了纳税人合法权益。北京市近 3 年来每万元 GDP 计税污染当量数年均下降 8%，应税排污企业户均污染物当量数年均下降 3%，化学需氧量、悬浮物和氨氮等主要水污染物当量数年均下降分别为 5.7%、8.3% 和 25.8%；全市万元地区生产总值二氧化碳排放量连续多年保持全国省级地区最优水平。目前国家已经计划将 VOCs 纳入环境保护税的征收范围，但移动污染源等尚未包括在内，税率动态调整机制尚未建立，优惠政策精准度不足 [4]。下一步扩大环境保护税征税范围，研究将 VOCs、建筑噪声纳入征收范围，建立“排放强度 + 技术进步”的动态税率调整机制。

水资源税改革试点全面实施。财政部、税务总局、水利部联合印发了《水资源税改革试点实施办法》（以下简称《办法》），自 2024 年 12 月 1 日起全面实施水资源费改税试点，同时于 2024 年 12 月 10 日发布《国家税务总局财政部水利部关于水资源税有关征管问题的公告》（国家税务总局　财政部　水利部公告 2024 年第 12 号）。这表明，2016 年 7 月开始在河北、北京、天津等 10 个省（区、市）启动的水资源费改税改革将推至全国，这一政策旨在通过税收手段调节水资源使用，提高水资源利用效率，推动经济社会可持续发展。多地加快推进实施水资源税改革试点，充分考虑不同地区水资源状况及经济发展水平差异，合理设置不同地区最低平均税额水平，从地下水水资源税最低平均税额来看，北京、天津是 4 元 / 米 ^{3}；山西、内蒙古是 2 元 / 米 ^{3}；江苏、浙江、广东、云南等地为 0.5 元 / 米 ^{3}。此外，授权地方按规定确定本地区水资源税的具体适用税额，将水资源税收入全部留给地方，以增加地方自主财力，拓展地方税源，更好发挥地方积极性。目前，区域税负差异显著，征管技术瓶颈突出，40% 的取用水户未安装在线监测设备，激励约束失衡，高耗水行业税收成本仅占其经营成本的 1.2%。未来构建“总量控制 + 阶梯税率”机制，探索水资源税与碳税、水权交易的政策耦合，研究将地热水、矿泉水等纳入水资源税目 [5]。

车辆购置税减免政策有所调整。根据财政部公布的 2024 年财政收支情况，全国车辆购置税 2430 亿元，比上年下降 9.4%。对购置日期在 2024 年 1 月 1 日至 2025 年 12 月 31 日期间的新能源汽车免征车辆购置税，其中，每辆新能源乘用车免税额不超过 3 万元。对购置日期在 2026 年 1 月 1 日至 2027 年 12 月 31 日期间的新能源汽车减半征收车辆购置税，其中，每辆新能源乘用车减税额不超过 1.5 万元。享受车辆购置税减免政策的新能源汽车包括纯电动汽车、插电式混合动力（含增程式）汽车、燃料电池汽车。2024 年 4 月，商务部、财政部等 7 部门关于印发《汽车以旧换新补贴实施细则》（商消费函〔2024〕75 号），明确自 2024 年 4 月 24 日至 2024 年 12 月 31 日期间，个人消费者报废国三及以下排放标准燃油乘用车或 2018 年 4 月 30 日前注册登记的新能源乘用车，并购买纳入《减免车辆购置税的新能源汽车车型目录》的新能源乘用车或 2.0 升及以下排量燃油乘用车，可享受一次性定额补贴。

2.6 绿色金融政策成效显著

加大绿色金融对绿色发展的政策支持。《中共中央　国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》强调，大力发展绿色金融，为美丽中国建设提供融资支持。2024 年 7 月，党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革　推进中国式现代化的决定》强调积极发展绿色金融，实施支持绿色低碳发展的金融政策和标准体系。同月，《中共中央　国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》，印发，为加快经济社会发展全面绿色转型提出全方位、全领域、全地域推进绿色转型重点任务，其中丰富绿色转型金融工具成为完善绿色转型政策体系的重要环节。2024 年 10 月，中国人民银行、生态环境部、金融监管总局、中国证监会联合印发《关于发挥绿色金融作用　服务美丽中国建设的意见》从加大重点领域支持力度、提升绿色金融专业服务能力、丰富绿色金融产品和服务、强化实施保障 4 个方面提出 19 项重点举措，明确聚焦美丽中国建设实际需要，统筹谋划一批标志性

重大工程项目。

绿色金融产品稳步壮大。一是绿色信贷规模关注质量与增速并重。截至2024年末，我国绿色贷款余额已达36.6万亿元，同比增长21.7%，高于各项贷款增速14.5个百分点。从绿色贷款用途看，2024年末，基础设施绿色升级产业、清洁能源产业和节能环保产业贷款余额分别为15.68万亿元、9.89万亿元和5.04万亿元，同比分别增长19.8%、25.6%和19.6%，全年分别增加2.6万亿元、2.02万亿元和8244亿元。二是绿色债券市场整体稳步增长。根据中国人民银行数据，截至2024年，我国绿色债券余额2.2万亿元，居全球第一。我国绿色债券发行主体集中于国有企业和金融行业，尤其是银行业金融机构，是绿色债券发行的主力军。该结构反映了绿色债券市场发展初期的稳健性和资源集中优势，长远看，绿色债券市场长期健康发展必然需要更加多元化的发债主体参与，民营企业和非金融企业也会积极参与。三是绿色保险不断发展。截至2024年8月末，绿色保险累计提供保险保障469万亿元，同比增加23.4%，赔款支出1162.5亿元，同比增加77.8%。国家金融监管总局印发的《关于推动绿色保险高质量发展的指导意见》明确提出：到2027年要完善绿色保险政策支持体系和服务体系，优化风险减量服务与管理机制，增强产品服务创新能力；到2030年则要取得绿色保险发展的显著进展，使其成为助力经济社会全面绿色转型的重要金融工具。未来，需要加强绿色保险对低碳发展的作用研究[6]。

气候金融政策持续完善。项目库关系到气候投融资优质项目选拔以及为投资方提供更好选项。各地持续完善气候投融资项目库管理办法，积极征集、推介项目。上海浦东新区和甘肃在2024年分别有众多项目申报入库或完成融资签约。上海市浦东新区生态环境局印发《上海市浦东新区气候投融资项目库管理暂行办法》《上海市浦东新区气候投融资项目入库评价实施意见（试行）》等文件。这两份文件的正式印发也标志着浦东新区气候投融资试点系统布局已经形成，将为浦东新区气候投融资试点的持续推进提供明确、规范的制度保障。甘肃省生态环境厅联合中国人民银行甘肃省分行出台的《甘肃省气候投融资项目入库指南》，成为全国范围内首个省级层面发布的气候投融资政策制度。其中，2024年前三季度，共有49个项目纳入甘肃省气候投融资项目库，项目总投资额达到251.95亿元，融资需求为141.81亿元；已成功融资签约15个项目，共获得授信金额114.52亿元、贷款金额50.87亿元。目前，全国尚未建立统一的气候项目认证标准，融资渠道单一，绿色债券、气候基金等直接融资工具应用不足。未来将构建“统一标准+分类管理”的项目库体系，发展“多元化金融工具+风险共担”模式，开发气候债券期货、碳资产证券化等产品。

2.7 环境污染治理市场政策不断优化

EOD模式成为践行“两山”理念的重要路径。2024年3月，生态环境部印发《关于开展生态环境导向的开发（EOD）项目实施评估的通知》，对入库EOD项目开展评估，推进项目落地实施。10月，中国人民银行、生态环境部等四部门联合印发《关于发挥绿色金融作用 服务美丽中国建设的意见》，提出加强对EOD项目金融支持，加大EOD项目信贷支持力度，优化项目贷款条件，提高项目融资效率。EOD模式成为生态环境促进稳增长、服务高质量发展的重要手段。2020年以来，生态环境部已指导260余个EOD项目（包括两批试点）进入储备库并向金融机构推送，截至2024年6月末，已获得金融机构授信2000余亿元，发放贷款660余亿元。地方大力推进EOD模式，截至2024年末，已有安徽、福建、江苏、山东、浙江、湖北、广西、湖南、河南等省份相继开展省级EOD试点。其中，江苏省对EOD项目优先提供“环保贷”“环保担”“环基贷”支持，省级财政给予资金奖励；广西开发“桂惠贷—生态贷”，贴息比例为3%，贴息一年，最高可贴息500万元；安徽、福建等省对EOD项目予以绿色金融倾斜支持，优先给予要素保障。前期出现一些EOD项目规划阶段欠缺周全考虑，对项目的长期效益和短期效益未做好平衡，未对融资策略进行合理设计，导致部分项目的回报周期长、风险大，社会资本参与的积极性不高，造成很多项目因为资金短缺而进展缓慢，甚至停滞不前。未来在项目编制和设计过程中，充分考虑项目的盈利性和可融资性，出台相关优惠政策和激励

措施，降低社会资本的投资风险，引导社会资本参与。

环境污染第三方治理持续规范。国家进一步规范环境污染第三方治理模式，生态环境部联合市场监督管理等四部门开展了机动车排放检验领域第三方机构专项整治行动。截至 2024 年 11 月末，检查机动车排放检验机构和维修机构 22141 家，推动公安机关追究刑事责任 85 家，市场监管和交通运输部门取消资质和停止经营 448 家，采取断网、停止采信数据、扣分等惩戒措施 569 家。前所未有的检查力度不仅助推了机动车排放检验行业健康有序发展，还赢得了公众对移动源污染减排工作的支持。我国环境污染治理第三方市场发展较晚，尚未形成成熟运行模式，缺少信息交流机制，致使企业之间存在认知偏差，市场准入条件降低，第三方服务公司专业技术水平难以辨别。未来将引导建立健全环境污染第三方治理法律法规体系，维护市场主体的合法权益。联合相关部门依法维持对不法行为打击的高压态势。

2.8 环境资源价值核算政策持续推进

首批国家生态产品价值实现机制试点实施。2024 年 5 月，国家发展改革委确定北京市延庆区等 10 个地区为首批国家生态产品价值实现机制试点，浙江省丽水市、江西省抚州市继续开展试点工作，试点期限为 2025—2027 年。试点地区在创新构建生态产品质量标准、价值核算、市场交易等方面进行了诸多有益探索。湖州作为绿水青山就是金山银山理念诞生地，率先开展生态产品价值实现机制探索，发布全国首个地市级标准《特定地域单元生态产品价值评估技术规范》，开展工业、农业、生态旅游等各领域核算，生态价值累计超 55 亿元，构建水土保持生态产品价值转化模式，完成全国首单交易 3328 万元，率先构建市县乡三级“两山合作社”，发布全国首个地方标准《“两山合作社”建设与运行管理指南》。目前生态产品价格政策创新水平有待进一步提升，在推动生态产品价值实现政策创新方面，现有机制模式仍以政府路径为主，市场路径偏弱，绿色财税、价格、交易等制度不完善，绿色金融撬动作用偏弱。未来将探索构建生态产品价值核算制度体系，加快推动生态产品税收优惠政策制定，积极引导市场、企业和社会资本进入生态产品经营开发。

生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接进一步加强。2024 年 10 月，最高人民检察院与生态环境部联合印发《关于加强生态环境损害赔偿与检察公益诉讼衔接的意见》，明确检察机关与生态环境部门在开展生态环境损害赔偿工作中的互相通报和介入机制，并针对实践中存在的衔接问题予以规范。各地持续完善生态环境损害赔偿制度。2024 年 4 月，宁夏回族自治区生态环境厅、自治区高级人民法院、自治区人民检察院等 14 个部门联合出台《宁夏回族自治区生态环境损害赔偿管理工作规定》，规范生态环境损害赔偿工作，推动生态环境损害赔偿逐步实现法治化、常态化、规范化、科学化；2024 年 12 月，陕西省生态环境厅等 14 部门和单位印发《陕西省生态环境损害赔偿工作实施细则》，明确了本省行政区域内生态环境损害赔偿案件的线索筛查、调查与鉴定评估、磋商、修复赔偿、公众参与、衔接保障等工作要求。目前，生态环境损害赔偿工作涉及的管理部门较多，而且各地相关部门的职责分工不统一。一些地方办理的赔偿案件中，部门之间配合度不够，尚未形成统一协调的工作机制。此外，一些地方对生态环境损害赔偿与环境公益诉讼之间的关系还存在理解偏差和衔接不畅的问题。未来将进一步理顺工作机制，明确生态环境损害赔偿工作中相关部门的职责范围，并通过培训提升从业人员开展生态环境损害赔偿的工作能力，同时加快推进生态环境损害鉴定评估技术标准的编制。

2.9 行业环境经济政策不断细化落地

环境保护综合名录及生态环保相关清单政策不断完善。持续开展环境保护综合名录研究制定，建立重点产品与企业环境绩效综合评估技术与政策体系，拓展深化综合名录应用。生态环境部发布了优化废铅蓄电池跨省转移管理试点单位清单（第一批），包括 19 家企业，此次清单发布可简化废铅蓄电池跨省转移审批流程，提高转移效率，降低企业负担。2024 年 1 月，生态环境部发布《国家先进污染防治技术目录（固体废物和土壤污染防治领域）》。该目录包含 23 项技术，为固体废物和土

壤污染防治工作提供先进技术支撑，有助于解决当前生态环境治理中的痛难点问题，推动相关领域技术进步，促进减污降碳协同增效。目前覆盖范围有限，危险废物跨省转移试点仅涉及废铅蓄电池，其他危废品种尚未纳入，技术推广机制不完善。未来将进一步健全清单体系，创新“技术研发 + 成果转化”促进机制，建立全链条支持政策。

环境信息依法披露制度不断健全。生态环境部完成环境信息依法披露制度改革评估报告；指导和支持各地完成2023年第二个披露周期披露工作，纳入披露名单企业数量、企业年度报告和临时报告发布数量比第一个披露周期有显著提升。持续推动碳信息披露体系建设，2024年9月，生态环境部发布了《温室气体 产品碳足迹 量化要求和指南》（GB/T 24067—2024），规定了产品碳足迹的研究范围、原则和量化方法等，为产品碳足迹的核算与报告提供了统一标准。国家发展改革委等部门印发了《完善碳排放统计核算体系工作方案》，提出到2025年，国家及省级地区碳排放年报、快报制度全面建立，一批行业企业碳排放核算标准和产品碳足迹核算标准发布实施。目前披露质量存在区域差异，部分省份企业报告规范性不足；中小企业环境信息披露动力不足，缺乏有效的激励约束机制。未来将建立环境信息披露质量动态监管机制，完善第三方审计制度，加强中小企业数字化披露平台建设，探索建立环境信息披露信用评价制度，完善“披露—评级—奖惩”联动机制。

持续推动ESG政策体系与制度建设。2024年4月12日，沪深北三大交易所发布《上市公司自律监管指引——可持续发展报告（试行）》，对上市公司ESG报告的披露框架、关键议题提出具体要求，要求上市公司从环境、社会和可持续发展相关治理三个维度、21项议题进行分析、评估、披露。2024年11月6日，上交所制定《推动提高沪市上市公司ESG信息披露质量三年行动方案（2024—2026年）》，从多个方面形成17项具体工作安排，助力形成良好的ESG生态。据统计，共有2233家公司披露了2023年度ESG独立报告，披露率达到41.86%，同比增加5.39个百分点。沪深北三大交易所划定的ESG强制披露名单涉及约468家公司，市值占比51%。目前我国尚未制定出一套完整、权威且符合本土实际的ESG标准和指南，主流评级机构选用的评级指标、形式不尽相同，不同的评级机构对同一家企业可能得出不同的评价等级，导致投资者难以对企业的ESG表现进行准确比较和评估。尽快在国家层面建立跨行业部门、跨领域的ESG标准化统筹协调机制，整体规划、推动形成统一协调的ESG标准体系。

节能环保领跑者政策积极发挥效用。2024年12月，工业和信息化部等四部门公告了《2024年重点用水企业、园区水效领跑者名单》，水效领跑者企业在节水管理方面提供了可借鉴的丰富经验，在节水工艺技术方面提供了可推广的典型范例。2024年6月20日，市场监管总局发布《2024年度实施企业标准“领跑者”重点领域》公告，明确了146个实施企业标准“领跑者”制度的重点领域，涵盖农副食品加工业、食品制造业、石油、煤炭及其他燃料加工业等多个产业类别，以及乳粉制造、中药材种植、汽车制造、餐饮等具体领域，旨在通过高水平标准引领，增加中高端产品和服务有效供给，支撑高质量发展。需要进一步针对水、气、土壤等要素，针对VOCs、碳排放、氮磷等关键污染因子开展环保“领跑者”制度试点研究，有序推进生态环保领跑者制度探索与落地。

绿色供应链管理不断完善。《中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》明确提出鼓励有条件的企业建立绿色供应链，带动上下游企业协同转型，不仅明确了绿色低碳供应链的发展方向，还提出引导企业执行绿色采购指南，鼓励建立绿色供应链体系，实现上下游企业的协同绿色转型。绿色供应链管理标准不断完善，国家标准化管理委员会2024年发布实施指南、信息追溯及披露要求两项新的绿色供应链相关国家标准，为制造业企业在实践中如何有效落实绿色供应链管理提供了详细的规范指引和标准支持。以绿色工厂、绿色工业园区、绿色供应链管理企业为基础的绿色制造体系逐步构建，2024年1月，工业和信息化部制定发布了《绿色工厂梯度培育及管理暂行办法》，作为开展绿色工厂梯度培育及管理的行政规范性文件。按照该暂行办法要求，2024年12月，工业和信息化部公示了2024年度新培育的绿色工厂、绿色工业园区、绿色供应链管理企业名单。其中，绿

色工厂 1383 家、绿色工业园区 123 个、绿色供应链管理企业 127 家。目前我国涉及产业链供应链发展的政策制度中，绿色化发展的要求相对较少较弱，绿色供应链管理尚未形成统一联动的协调机制。未来需推动建立多部门协调机制，加强绿色供应链管理政策制度研究及其成果转化，建立健全技术标准体系，充分运用 AI 人工模型等赋能绿色供应链发展，提高核心企业绿色技术创新水平，带动完善绿色供应链体系建设。

3 结论与展望

基于“自下而上”的实证评估路径与“投入—过程—产出—影响”的多维度分析，2024 年我国环境经济政策进展成效得到多维度验证：从定量层面看，绿色信贷余额（36.6 万亿元，同比增长 21.7%）、全国碳市场累计成交额（430.33 亿元）、中央大气污染防治专项资金增速（10%）等“投入—产出”指标均呈正向增长，反映政策实施直接效能；从定性层面看，《生态保护补偿条例》立法落地、水资源税改革试点全国推广等“制度过程”突破，以及跨省流域生态补偿覆盖 20 多个流域等“实践案例”，印证了政策机制的创新性与可行性。同时，评估通过区域比较与工具对比识别出的关键问题，如排污权企业自主交易占比仅 35%（市场活跃度不足）、海洋自然资源确权登记覆盖率不足 15%（陆海统筹确权机制不健全），为后续政策优化提供了实证依据。总体来看，2024 年环境经济政策体系不断健全完善，呈现制度型开放与市场化深化的双重特征，为美丽中国建设与生态环境质量持续改善提供了重要推动力，在生态文明治理体系中的地位和作用更加凸显，为经济全面绿色低碳发展转型与美丽中国建设加快推进实现提供重要支撑。

一是环境经济政策改革面临新的挑战与创新空间。复杂多变的国际形势为环境经济政策注入发展动力，国际形势总体呈现国际秩序过渡期、转型期的鲜明特征。“两场冲突”延宕升级，地缘矛盾的联动性和危险性凸显。同时，气候变化的系统性影响加速，2024 年气候变化的影响席卷全球，不仅是我国有记录以来最暖的一年，也将是全球有记录以来最热的一年。美丽中国建设全面推进，对环境经济政策的创新与应用提出了更高的要求，环境贸易政策、环境价格政策等环境经济政策亟须更充分地发挥激励作用。

二是环境经济政策改革与创新进一步深化。中央财政持续加大生态环境资金的投入，推动突出生态环境问题解决，发挥了重要的资金投入引导和市场拉动效应，促进了生态环境保护产业的发展。《生态保护补偿条例》顺利出台，生态保护补偿探索不断深化，环境权益交易制度改革持续推进，全国碳排放权交易市场持续深入，累计成交额突破 2000 亿元，较 2023 年增长 312%，全国温室气体自愿减排交易（CCER）重启首月成交规模达 87 亿元。水能、用能权制度建设不断完善，交易量和交易规模进一步扩大，绿色金融政策支持绿色发展和生态环境保护力度前所未有，EOD 模式等新型生态环境治理项目融资模式在探索前行，生态产品价值实现机制试点持续推进，环境污染第三方治理模式不断探索发展。

三是环境经济政策调节作用进一步加强。生态环境资源价格改革不断深入，水价综合改革覆盖 92% 的县级行政区，阶梯水价制度普及率达 85%，绿色电价政策覆盖 1.2 万家企业，推动单位 GDP 能耗下降 4.3%。污水处理收费机制不断完善，非居民厨余垃圾计量收费制度在 53 个城市试点，日均处理量增长 22%，城镇生活垃圾收费政策进一步完善。

展望 2025 年，随着美丽中国建设加快推进以及生态环境保护工作的深入推进，多阶段、多领域、多类型的生态环境问题交织，存在碳定价机制存在“双轨制”冲突，绿色金融产品创新滞后，数字化治理能力不足等问题，需要更加强调环境经济政策的科学性、系统性、经济性和制度化建设，需要进一步理顺行政和市场手段这两只“看得见的手”和“看不见的手”之间的关系，构建系统性、集成性、协同性的环境经济政策体系，突出从行政主导向市场主导转变，从要素驱动向创新驱动转变，从区域分割向系统集成转变，高效能支撑生态环境质量改善和绿色低碳循环经济体系建设，为推动绿色发展和美丽中国建设提供坚实政策支撑。

参考文献

[1] 郝春旭，璩爱玉，龙凤，等 . 国家环境经济政策进展评估报告 2023[J]. 中国环境管理 ,2024(2):24-31.

[2] 许生，完善支持绿色发展的财税政策体系 [J]，中国税务，

2024（06）：15-17.
[3] 谢婧，刘桂环，张逸凡，等，跨省流域生态保护补偿绩效评价关键问题探讨——以潮白河流域为例 [J]. 生态经济 .2024,40(12):154-161.
[4] 董战峰 , 李莹 , 黄和平 , 等 . 美丽中国建设背景下的环境税收制度创新 [J]. 北京行政学院学报 ,2024 (05):33-43.
[5] 秦天宝 , 王波 . 全面推行水资源税：制度优化与立法完善 [J]. 中国税务 ,2024(11):32-36.
[6] 姚德利，朱子祥 . 绿色金融发展对低碳经济的影响机制研究 [J]，华北水利水电大学学报 (社会科学版)，2025（03）：1-10.

Environmental Economic Policy Progress Assessment Report 2024

HAO Chunxu, QU Aiyu, LONG Feng, CHENG Cuiyun, LI Xiaoliang, DONG Zhanfeng *, GE Chazhong
(Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Environment and Ecology, Beijing 100041, China)

Abstract: The annual report systematically assesses the progress of China's environmental economic policies in 2024. Overall, it concludes that the environmental economic policy system has been continuously improved and strengthened, with its role in ecological civilization construction and ecological environmental protection rapidly growing. These policies have effectively promoted pollution control and ecological conservation, providing solid policy support for advancing green and low-carbon development as well as the construction of a Beautiful China. In the future, greater emphasis should be placed on enhancing the scientific rigor, systematic approach, cost-effectiveness, and institutionalization of environmental economic policies. A three-dimensional framework of "regulatory constraints-market incentives-technological support" should be established, with integrated planning, comprehensive regulation, and collaborative implementation. This will provide crucial support for accelerating the transition to a fully green and low-carbon economic development and the realization of a Beautiful China.

Keywords: environmental economic policy; annual progress; assessment; 2024