

生态治理下环境政策的经济效应评估与优化策略

李高亮

中煤科工生态环境科技有限公司 北京市 100013

DOI:10.12238/ems.v7i7.14223

[摘要] 在生态治理需求上升的背景下，环境政策经济效应引起广泛关注。文章对生态治理背景下环境政策对经济的影响进行了系统评价，研究发现：能够促进绿色产业发展但又会提高传统产业转型成本并对宏观经济增长质量产生影响，同时重塑区域经济结构。优化政策经济效应的对策建议是：构建政策的多层级协同机制，促进绿色财政激励和产业引导，加强区域差异化调控和建立政策的动态反馈，以期对生态治理和经济发展的协同共进有所借鉴。

[关键词] 生态治理；环境政策；经济效应；优化策略

引言：

在全球生态环境问题日趋严重的时代背景下，生态治理是可持续发展中的一个关键课题。环境政策是促进生态治理的一个重要途径，它的执行不仅关系到环境质量的提高，而且对于经济发展也有着深远的影响。对生态治理背景下环境政策经济效应及其优化策略进行探究，有利于明确政策执行过程中的优势和劣势，从而为经济和环境的协调发展提供理论支撑和现实方向。

1. 生态治理下环境政策概述

环境政策是生态治理中的一种重要手段，它是政府对各经济主体环境行为采取法律，行政和经济手段加以调节和指导，为使生态保护和经济发展达到动态平衡而进行的一种制度安排。它以约束污染排放，激励清洁生产和优化资源配置等为核心目标，减少经济活动给生态环境带来的不利影响，促进绿色低碳循环发展体系的形成。

在发展过程中，环境政策历经由“末端治理”向“源头预防”，由“单一手段”向“综合施策”演变。早期的政策主要是以污染物排放标准和环境税为主要内容的强制性手段，侧重于工业污染这类显性环境问题；在生态治理理念不断深入的背景下，我国环境政策逐步向绿色金融，生态补偿和碳交易市场为中心的市場化工具转变，并强调要通过价格机制来引导企业积极技术创新和产业升级。尤其在最近几年，“双碳”目标促使环境政策走向系统性和协同性，并形成覆盖能源，产业和消费的政策矩阵。

2. 生态治理下环境政策的经济效应评估

2.1 对绿色产业发展的推动作用分析

环境政策从建立市场激励机制，引导技术创新方向以及优化资源配置格局等方面为绿色产业的发展注入了强大的动力。从市场层面上看，严格环境规制产生了“倒逼效应”，产生了清洁能源，污染治理，资源循环利用绿色产品与服务刚性需求。以中国碳交易市场为例，自全国碳市场启动以来，覆盖电力行业重点排放单位超 2000 家，年覆盖碳排放量约 45 亿吨，通过碳排放权交易机制促使企业内化环境成本，激发碳捕捉，节能减排技术的开发和运用，并衍生碳资产管理和碳金融等新业态。据估计，2030 年我国碳市场规模预计将超过千亿元人民币，并将拉动相关绿色服务产业的迅猛发展。政策也以财政补贴和税收优惠为手段，对绿色产业的发展进行了直接扶持。如欧盟推出“绿色新政”，计划在 2030 年前投资 1 万亿欧元用于可再生能源、能效提升等领域，设立专项基金支持绿色技术研发与示范项目，使欧洲海上风电装机容量由 2010 年 3.5GW 提高到 2023 年超过 30GW，并形成了风电设备生产，安装和运维的完整产业链。

2.2 对传统产业转型成本的影响评估

环境政策的推行使得传统产业在技术升级，设备更新和

环保合规方面面临着诸多转型压力，这直接提高了企业运营成本。就钢铁行业而言，为了达到超低排放的要求，需要企业斥巨资对烧结机烟气脱硝，焦炉煤气脱硫以及其他环保设施进行改造，一台烧结机的改造成本就超过了亿元人民币。根据中国钢铁工业协会的数据显示，2022 年，重点钢铁企业在环保方面的投资占到了 5.8%，这比 2015 年增加了 2.3 个百分点，从而明显提高了企业的生产成本。与此同时政策促进了能源结构的调整，传统高耗能企业需要用煤炭等高污染能源代替清洁能源，成本压力进一步增大。当某煤炭化工公司开始使用天然气作为生产原料时，其燃料的成本增加了超过 30%，从而限制了公司的盈利潜力。劳动力结构调整和人才短缺，也是转型成本中不可忽视的内容。传统产业在向绿色化转型的进程中，对于掌握清洁能源技术和环境管理等专业人才的需求急剧增加，而现有劳动力技能和岗位需求之间却出现结构性错配。企业需要出资对员工进行培训或者高薪从外部引进人才以加大人力成本支出。

2.3 对区域经济结构重塑的引导效应

环境政策以差异化区域实施策略和产业转移机制深刻地重塑了区域经济地理格局。对生态脆弱地区而言，严厉的环境准入政策制约了高污染产业的发展，迫使区域经济结构朝着绿色化和服务化方向转变。以中国的“三江源”地区为例，在实行生态保护政策之后，该地区决定完全放弃畜牧业和采矿业，转而专注于发展生态旅游和有机农畜产品加工等绿色产业。到 2023 年，生态旅游的收入将占该地区 GDP 的 35%，成为新的经济增长点。同时政策促进了产业的跨区域转移，发达地区以环保标准的提高为手段，把高耗能和高污染的产业梯度地转移到欠发达地区，而其本身又以高端制造和科技创新为重点的高附加值产业转移。在京津冀的协同发展策略中，北京采取了疏解非首都职能的措施，将如钢铁和化工这样的产业迁移到河北的曹妃甸和渤海新区，从而使得北京的服务业在整体中的占比达到了 83%，而且河北在承接产业转移之后，又形成了新型产业集群，地区之间产业分工也愈加清晰。

2.4 对宏观经济增长质量的综合影响

环境政策在提高全要素生产率，优化产业结构和促进可持续发展的维度上综合改善了宏观经济增长的品质。就全要素生产率而言，政策推动下的技术创新和资源配置优化起到了至关重要的作用。以德国的“能源转型”政策为背景，通过为可再生能源的发展提供补贴和淘汰过时的产能，德国在 2010-2020 年间成功地推动了能源技术的进步，使得可再生能源的发电效率提高了 40%，能源的使用效率增加了 25%，这导致了全要素生产率每年平均上升 1.2%。同时政策促进了产业结构高级化和降低了对高污染低附加值行业的依赖性。在中国的“十三五”计划期间，得益于供给侧的结构性改革和

环保政策的结合,高耗能行业的增加值所占的比例减少了3.2个百分点,战略性新兴产业的增加值占比已经上升到13%,这标志着产业结构正在向知识和技术密集型方向转变,从而增强了经济增长的韧性。

3. 生态治理下环境政策的经济效应的优化策略

3.1 构建多层次政策协同的调控机制

多层的政策协同对环境政策经济效应的优化具有重要意义。在全国范围内,政策制定需要以大局为立足点,协调各个区域和行业的发展需求和生态保护目标。如国家颁布的《全国碳排放权交易管理办法(试行)》通过制定碳排放配额总量和分配规则搭建了全国碳市场的统一框架,对高碳排放行业的节能减排进行宏观指导,腾出发展绿色产业的环境容量。据生态环境部数据,2023年全国碳市场碳排放配额累计成交量2.3亿吨,累计成交额104.7亿元,有效推动能源、钢铁、建材等行业加速绿色转型。从地方上看,以广东省为例,它基于国家碳市场创新出台了“绿美广东”生态建设的政策体系。这一系统涉及森林碳汇提升,绿色产业培育,绿色交通和建筑的推广等多个领域的政策。如在森林碳汇方面,广东省投入专项资金用于森林抚育与造林绿化,2023年新增造林面积超100万亩,森林碳汇能力显著增强;在推动绿色产业的发展过程中,为新能源汽车生产企业提供了土地和税收的优惠措施,这也鼓励了比亚迪等公司在广东增加生产能力。2023年,广东新能源汽车的产量同比上涨了56.7%。

3.2 推进绿色财政激励与产业引导并举

将绿色财政激励和产业引导有机结合起来,是优化环境政策经济效应最主要的途径。在财政激励方面,辽宁省财政厅积极作为,自2021-2023年,全省各级财政累计安排资金385亿元用于生态文明建设与绿色发展,年平均投入与一般公共预算支出的比例维持在1个百分点左右。考虑到当前的能源结构偏向煤炭和传统产业偏重工业的情况,我们设立了省级的“数字辽宁,智造强省”专项资金,预计每年的预算规模将达到大约15亿元,采取直接补助,财政贴息,保险费补贴和以奖代补相结合的办法,对企业节能降碳改造给予扶持。例如,鞍钢集团在财政资金支持下,实施烧结机超低排放改造项目,投入资金超5亿元,改造后烧结机污染物排放量大幅降低,同时生产效率提升12%,实现环保与经济效益双赢。产业引导方面,河南省财政以能源,产业和生态为重点,建立了财政扶持的源头减碳,过程降碳和末端固碳的政策体系。在能源领域,安排资金11.45亿元支持许昌、商丘等地实施热源清洁化改造、散煤替代等项目;在产业领域,整合各类资金4.3亿元,推动洛阳等地铝工业产业链节能降碳改造与绿色化项目建设。以财政资金精准投入引领行业向绿色高转变。此外,各地还通过绿色政府采购政策引导市场需求,如河南省前三季度全省采购节能环保产品约23.5亿元,在同类产品中,其占比始终维持在90%以上。

3.3 强化区域差异化政策调控弹性

各地区资源禀赋,产业结构和发展阶段差异显著,增强地区差异化政策调控弹性对环境政策经济效应优化具有重要意义。关于生态环境的分区管理,中共中央办公厅和国务院办公厅发布的《关于加强生态环境分区管控的意见》建议,应将各个区域划分为优先保护生态环境的单元、对重点管控单元与一般管控单元进行差别化管控。以长江经济带为例,根据上、中、下游的不同特征采取差异化的政策。在上游地区,例如云南,得益于其丰富的水电资源,当地的政策特别强调了水电铝材、水电硅材等绿色能源产业的发展。为此,省级政府为这些产业项目提供了电价优惠。到2023年,云南

的绿色能源产业产值预计将同比增长28%,拉动了地区经济的发展,也有效地利用了水电资源;湖北等中游地区产业基础较强,政策重点关注传统制造业绿色化改造并对汽车和钢铁实行严格排放标准和技术改造补贴,在政策的鼎力支持下,东风汽车集团增加了对新能源汽车的研发资金,到2023年,新能源汽车的销售量实现了76%的增长;上海这样的下游地区拥有丰富的科技和金融资源,政府政策积极支持环保技术研发和绿色金融等高端服务行业的发展,并计划建立绿色金融产业园区,2023年,上海的绿色金融业务规模达到了惊人的2万亿元,吸引了大量的金融机构和环保科技公司入驻。从区域协同发展来看,京津冀地区大气污染联防联控机制的建设,使北京非首都功能得到疏解,高污染高耗能产业转移到河北和天津,与此同时,三地还开展了环保标准,监测和执法的协同配合工作。河北曹妃甸在接手北京钢铁产业转移之后,通过与京津科研机构的合作,引进了先进的环保技术,对钢铁生产流程进行了绿色化改造。到2023年,曹妃甸钢铁产业的绿色化率已经提升到了85%,该地区总体环境质量有所改善,经济结构不断优化,生态治理和经济发展在地区差异化政策调控下达到了地区平衡。

3.4 构建政策绩效评估的动态反馈机制

建构政策绩效评估动态反馈机制,是环境政策经济效应不断优化的关键环节。一、评估指标体系的界定是关键。例如,由生态环境部出台的《生态环境政策综合评估技术指南》覆盖了多个方面的指标,包括环境质量的提升、资源的使用效率、经济增长的绿色化水平以及产业结构的调整等。从环境质量看,主要河流空气质量优良天数占比,水质达标率;资源利用效率指标由单位GDP能耗和水资源循环利用率组成;经济增长的绿色化程度是以绿色产业增加值与GDP之比,绿色投资与总投资之比来测度的;在产业结构的调整过程中,主要关注的是高能耗产业的占比变动等方面。通过上述量化指标对政策实施效果进行综合评价。以浙江省为例,它构建“绿水青山,就是金山银山”的转化绩效评估体系来动态评价全省各区域的生态政策。每年度对各州市生态经济发展,生态产品价值的实现和生态环境质量的提升情况进行评分和排序,评价结果同财政转移支付和政绩考核相衔接。如果发现某区绿色产业发展较慢,分析原因为政策扶持力度不够,当地政府立即增加了绿色产业财政补贴和税收优惠并简化了项目审批程序。到了2023年,该地区的绿色产业的增加值增长率从年初的8%增长到了年底的18%。

结束语:

生态治理背景下环境政策在经济发展中的作用是多面性的,它在为绿色产业带来机遇的同时,又向传统产业提出了挑战。通过建构科学的优化策略体系可以充分发挥环境政策对经济的正面影响,减轻负面冲击,促进区域经济结构优化升级,促进宏观经济增长质量提高,取得生态效益和经济效益共赢。

[参考文献]

- [1]顾芳芳.空气污染对旅游经济发展的影响及政策效应研究[D].南京航空航天大学,2023.
- [2]王宁.环境政策对经济增长的门槛效应研究[J].科技创业月刊,2023,36(05):27-32.
- [3]陈楠.中国三类环境政策的经济效应研究[D].华中科技大学,2021.
- [4]丁莹.节能环保支出政策效应研究[D].吉林大学,2020.
- [5]罗勇.生态环境制度的经济学分析与强化方向[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2018,46(06):57-62.