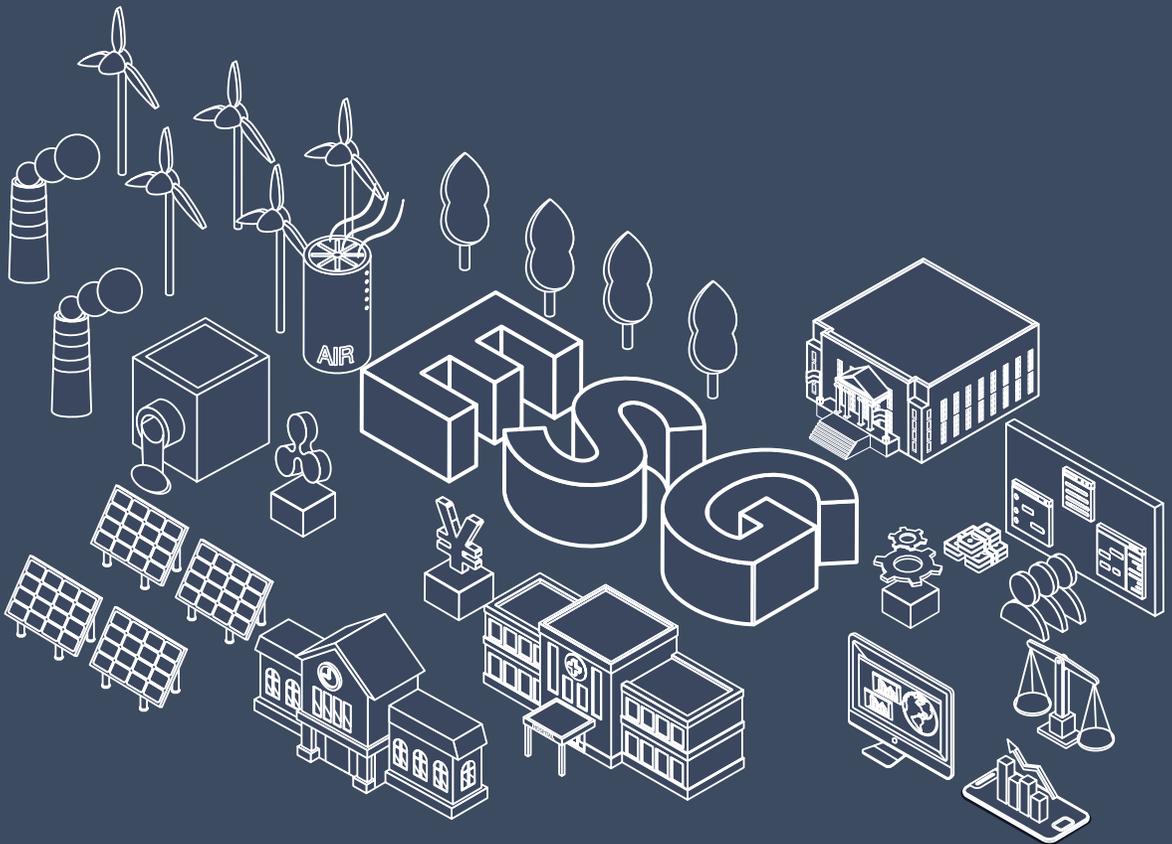




中国地方政府ESG评级 指标体系研究报告(2021)



RESEARCH ON THE ESG RATING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA (2021)



中国地方政府ESG评级指标体系研究报告

执行摘要

《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告》创新性地构建了以中国地方政府为评价主体的ESG评级指标体系，并将该评级体系应用于中国省级政府的ESG评级实践，并对北京市案例进行了专项研究。这项报告通过构建ESG评价体系，对中国实现可持续发展转型的经验与中国各省份异质化特征描述进行总结提炼，旨在总结中国经验、讲好中国故事。此外，本研究对于区域间/国家间互学互鉴、推进落实可持续发展目标具有一定参考价值和借鉴意义。

本报告首先回顾了ESG概念的起源与发展，在借鉴现有ESG评级体系的基础上，构建了以中国地方政府为评价主体的ESG评级指标体系。指标体系内容涉及环境、社会、治理三个维度的10个一级指标、31个二级指标和60个三级指标。依据此评价体系，对中国30个省市及自治区2014-2018年的ESG总体表现情况进行了定量评级，对其环境、社会、治理的表现进行深度分析，并对北京市案例开展了专项案例研究。最后，本报告对中国地方政府ESG评级体系的应用场景进行了阐述和说明，并基于研究结果提出了相应的政策建议。

本研究提出的地方政府ESG评级体系将评级结果分为7级，从高到低为AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC，提供了一套系统的定量评价各省、自治区和直辖市政府在ESG三个维度治理绩效的表现水平和协调程度的评级体系。评级结果显示：第一，北京、上海、浙江、广东、江苏等东部沿海发达省份长期处于ESG发展第一梯队，但中国现阶段ESG发展水平的区域间差异明显，各省份发展阶段不平衡，各省份存在不同程度的发展短板。北京、上海、浙江、广东、江苏五省市2017、2018年评级结果连续两年达到AA级；而青海、新疆等部分西部省份则长期位于相对落后的位置，其中青海省成为5年中唯一曾经获评B级的省份，全国范围内呈现出明显的区域发展差异。第二，从历年评级结果来看，全国范围内各省份ESG评级结果呈现出逐年提升的基本趋势，表明全国ESG整体发展水平不断提升。从2014年到2018年，ESG评级结果为AA级的省份数量从1个增加到5个，A级省份数量从4个增加到10个，BBB级省份数量从12个减少到11个，BB级省份数量从12个减少到4个，B级省份数量从1个减少到0个。这表明虽然全国范围内各省份ESG发展的整体水平得到了大幅度的提升，但仍有较大提升空间。第三，相比东部省份的发展水平，中部地区、东北地区、西部地区的整体ESG发展水平虽然在逐年提升，但仍存在较大差距。2014-2018年五年间，中部地区的6个省份（安徽、山西、河南、湖北、湖南、江西）整体评级情况处于中等水平。研究进一步对30个地方省份环境、社会、治理维度评级情况分别进行了展示和分析。

在北京市案例专项报告部分，我们以北京市为研究对象，选取了石景山区、通州区、延庆区三个各具特色的市辖区，介绍了城市主导下三种不同发展转型模式，对石景山区传统工业转型发展、通州区绿色金融示范区建设以及延庆区绿色发展道路三种可持续发展实践进行对比研究，归纳梳理不同发展实践特征及其运作场景，提炼出北京市推进可持续发展转型的“北京经验”，并从纵向、横向两个维度对落实ESG发展理念进行分析，总结出北京市推动可持续发展转型的成功经验。

在基于报告材料分析的基础上，我们进一步明确了本报告的主要应用场景与政策建议。地方政府ESG评级体系主要有五类应用场景，即中央政府监管、地方政府对标、地方招商引资、公众参与和社会问责、企业ESG评级参考。在政策建议方面，我们建议通过推动ESG发展进一步贯彻国家“五位一体”总体布局、推广可持续发展理念，以ESG评级为工具补充社会监督机制与地方互学互鉴机制，以实现“30-60双碳目标”为抓手促进生态转型，以精准互助、区域带动、产业发展等方式引领区域可持续发展转型。本报告对国内外其他城市的可持续发展转型实践有重要的借鉴价值，对城市可持续发展转型的理论研究具有一定促进作用，报告亦为推动落实全球可持续发展目标提供了城市层面的具体研究案例。

目录

执行摘要	01
目录	02
图表目录	04
前言	05
一、ESG评级体系的背景概述	06
1.1 ESG概念的起源与发展	06
1.2 ESG评级体系的重要意义	06
1.3 现有ESG评级体系的发展概述	07
1.3.1 现有ESG评级体系的整体情况	07
1.3.2 现有ESG评级体系存在的不足	08
二、中国地方政府ESG评级的研究意义与展望	09
2.1 核心亮点：以中国地方政府（省级）为评价对象	09
2.2 聚焦中国：国家理念与地方行动	09
2.2.1 中国发展理念的转变：从经济增长到可持续发展	09
2.2.2 中国地方政府的实践	10
2.3 中国地方政府ESG评级的研究意义	10
2.4 中国政府ESG评级研究执行计划与远景描述	10
三、中国地方政府ESG评级体系构建	11
3.1 政府ESG评级指标体系设计	11
3.1.1 指标选择的原则	11
3.1.2 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系	11
3.2 政府ESG评级指标的数据收集与处理	12
3.2.1 基础数据收集	12
3.2.2 数据处理过程	12
3.3 政府ESG评分与评级	12
3.3.1 等级赋分处理	12
3.3.2 综合评估分级	13
四、中国地方政府ESG评级研究结果和分析	14
4.1 2014-2018年各省份ESG评级结果	14
4.1.1 ESG综合评级情况	14
4.1.2 环境（E）维度评级情况	15
4.1.3 社会（S）维度评级情况	15
4.1.4 治理（G）维度评级情况	16
4.2 基于省份ESG评级结果的分析	17
4.2.1 整体发展水平逐年提升，地区发展不平衡	17
4.2.2 E、S、G维度分别呈现不同的发展特征	18

目录

五、典型案例分析	20
5.1 导言	20
5.2 北京市专项研究的目标与意义	20
5.2.1 提炼中国案例，总结中国经验	20
5.2.2 引入ESG理念，推进话语体系对接	21
5.2.3 讲好中国故事，促进国家间发展经验交流	21
5.3 案例介绍：北京市整体发展情况	21
5.4 北京市整体ESG评级情况分析	23
5.4.1 ESG综合评级情况	23
5.4.2 环境（E）维度评级表现	23
5.4.3 社会（S）维度评级表现	23
5.4.4 治理（G）维度评级表现	24
5.5 北京市三区分析	24
5.5.1 石景山区传统工业转型发展	24
5.5.2 通州区绿色金融示范区建设	26
5.5.3 延庆区绿色发展道路	27
5.6 北京市案例分析	29
5.6.1 纵向维度——从中央到市、区层面	29
5.6.2 横向维度——各区特色的转型路径	31
5.7 案例小结	33
5.8 北京市专项研究总结	34
5.8.1 中国特色的具体体现	34
5.8.2 该模式可能存在的弊端	35
5.8.3 可推广性分析	35
六、中国地方政府ESG评级的应用场景与政策建议	36
6.1 地方政府ESG评级的应用场景	36
6.1.1 政府监管的依据	36
6.1.2 地方政府的对标	36
6.1.3 社会监督的来源	36
6.1.4 金融机构与投资者指引	36
6.1.5 企业评级机构的参考	36
6.2 基于地方政府ESG评级研究的政策建议	37
鸣谢	39
课题组成员	40
机构简介	40

图表目录

表格 1 国际主流ESG指引中主要包括的考量因素	07
表格 2 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系	11
表格 3 等级赋分及各维度等级定义对照表	12
表格 4 综合分级与评估	13
表格 5 2014-2018 年各省（直辖市、自治区）ESG评级结果	14
表格 6 2014-2018 年各省（自治区、直辖市）环境维度（E）评级结果	15
表格 7 2014-2018 年各省（自治区、直辖市）社会维度（S）评级结果	15
表格 8 2014-2018 年各省（自治区、直辖市）治理维度（G）评级结果	16
表格 9 2014-2018 年ESG评级各等级省份数量	17
表格 10 东部、中部、西部和东北四大地区划分	17
表格 11 不同地区 2014-2018 年ESG评级各等级省份数量	18
表格 12 不同地区 2014-2018 年环境维度（E）各等级省份数量	18
表格 13 不同地区 2014-2018 年社会维度（S）各等级省份数量	19
表格 14 不同地区 2014-2018 年治理维度（S）各等级省份数量	19
表格 15 2014-2018 年北京市ESG评级结果	23
表格 16 北京市三区主要年份GDP及常住人口情况	31
表格 17 北京市三区一般公共预算与人均可支配收入、消费支出情况（2019年）	31
表格 18 北京市三区近年固定资产投资情况（单位：亿元）	31
表格 19 北京市三区土地利用状况（单位：公顷）（2018 年）	32
图表 1 商道融绿ESG评级指标体系	07
图表 2 北京市空间结构规划图	21
图表 3 京津冀区域空间格局示意图	22
图表 4 北京冬奥会倒计时一周年活动现场	22
图表 5 石景山区空间结构规划图	25
图表 6 北京城市副中心空间结构规划图	26
图表 7 运河商务区建设效果图	27
图表 8 北京冬奥会延庆赛区国家雪车雪橇中心效果图	28

前言

《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告》由清华大学全球可持续发展研究院发布，是国内研究机构首次运用ESG理念对中国地方政府进行评级指标体系研究。

本报告回顾了ESG概念的起源与发展，在借鉴现有ESG评级体系的基础上，构建了以中国地方政府为评价主体的ESG评级指标体系，并对这一评级体系的构建原理、评级方法和步骤进行了详细阐述。依据此评价体系，对中国30个省市及自治区2014-2018年的ESG总体表现情况进行定量评级，并对其环境、社会、治理的表现水平进行深度分析。此外，本报告还选取北京市作为城市案例开展了专项案例研究。最后，在定量研究与案例研究的基础上，进一步阐述了地方政府ESG评级体系的应用场景并提出了相应政策建议。

本报告倡导绿色发展、可持续发展的理念，旨在通过创新性地构建地方政府ESG评级指标体系，为国内相关部门决策者、市场机构与媒体大众提供量化参考，促进地方政府的可持续发展转型和治理水平提升，提升民众和社会对政府的监督，吸引国内外金融机构和投资者参与地方基础设施和公用事业建设，促进区域可持续发展水平全面提升，进一步促进中国高质量发展，加快推进全球可持续发展目标的实现。

一、ESG评级体系的背景概述

1.1 ESG概念的起源与发展

ESG (Environmental, Social and Governance) 是一种关于企业环境、社会、治理绩效而非财务绩效的投资理念和企业评价标准，通常用来评估企业行为并预测公司未来的财务表现。ESG概念最早起源于20世纪60年代的社会责任投资 (Socially Responsible Investment)，投资者关注企业对于社会责任的表现，例如投资者对于烟草生产或与南非种族隔离制度相关的企业将会考虑不予以投资。目前，ESG等同于可持续投资、对社会负责的投资、任务导向投资或筛选 (Screening)。基于ESG评级，投资者可以通过观测企业ESG绩效，评估其投资行为和企业 (投资对象) 在促进经济可持续发展、履行社会责任等方面的贡献。

近年来，ESG逐渐成为评估企业\非营利组织\国家等多种主体可持续治理绩效的新观测维度。在ESG理念流行前，已有“伦理投资”、“责任投资”、“绿色金融”等概念与之相似。2006年，联合国支持的负责任投资原则 (PRI) 发布，对ESG理念的发展起到了关键作用；同年，高盛公司发布了一份ESG研究报告，将环境、社会、治理概念整合在一起，明确提出了ESG概念。随着国际组织和投资机构将ESG概念不断深化发展，国际上已经形成了一套完整的ESG理念体系。主要投资公司也逐步推出ESG投资产品。

目前，ESG理念及评级体系主要涉及三个层次：第一、各国际组织和交易所制定关于ESG信息披露和报告的原则和指引；第二、评级机构对企业ESG的评级；第三、主要投资机构发布的ESG投资指引。

1.2 ESG评级体系的重要意义

截至2021年第一季度，全球3830家资产管理机构签署了负责任投资原则 (PRI)，管理的资产总额达103.4万亿美元。根据全球可持续联盟 (GSIA) 发布的2018 Global Sustainable Investment Review，2018年初全球五大地区 (欧洲、美国、日本、加拿大、澳大利亚/新西兰) 的可持续投资资产规模达30.7万亿美元，占全球资产管理总量的33%。上述五个主要市场融入ESG投资理念的资产规模均保持了高速增长。

本报告所指ESG投资，即“责任投资”，是指在投资过程中在财务回报的考量之外，将环境、社会和公司治理 (简称ESG) 等因素纳入投资的评估决策中。以上多项数据和研究表明，全球范围内ESG责任投资发展迅速，ESG投资将逐渐成为全球市场投资的主流原则。那么，为什么ESG得到如此广泛的国际社会认同与市场关注呢？主要有以下三个方面的重要原因：

第一，全球问题挑战愈发严重，需要更加关注社会与环境问题。世界范围内，地区发展不平衡、贫困问题、粮食问题等社会问题还未得到根本解决；全球气候变暖、臭氧层破坏、水资源枯竭与污染等环境问题日益加剧；同时自2008年经济危机后，全球经济发展进入瓶颈，为彻底解决经济、社会、环境三方面的发展问题，人类发展需要转向可持续发展的道路。ESG理念在推动投资者和企业实现可持续发展的过程中已经发挥了重要作用，并仍有巨大的发展潜力与空间。

第二，随着时代的进步与发展，人类代际思想与投资预期发生改变，即千禧一代的预期与婴儿潮一代 (Baby Boomers) 的思想和投资预期不同，新一代人更加关注可持续发展等问题。以美国为例，根据美银美林 (Bank of America Merrill Lynch) 的预测，未来二三十年，千禧一代将向美国本土的ESG投资注入15万亿至20万亿美元资金，大约是美国股市价值的两倍。

第三，研究发现，符合ESG原则的公司通常表现出更低的资金成本、更低的波动性、更少的贿赂或造假情况、更少的违规性。¹因而，ESG表现更好的企业一般能够产生双重红利，即低风险和高收益，具有较高的投资价值，因此，企业ESG评估对于提高收益和降低长期投资风险具有重要意义，ESG原则获得全球市场与企业界的广泛认可与推崇。如BlackRock总裁Larry Fink指出，“要实现持久性的繁荣，每个公司不仅需要良好的财务表现，而且需要表现出积极的社会贡献”。

¹ Sources: Chava, 2011; 20+ studies, both academic and industry; Lansilahti, 2012; Credit Suisse; Deutsche Bank; MSCI ESG Research, et al.; Huang, 2010; Bhagat and Bolton, 2008; Cremers et al., 2005; Deutsche Bank, 2012; ISS, 2011; et al.

1.3 现有ESG评级体系的发展概述

1.3.1 现有ESG评级体系的整体情况

随着ESG理念的迅速传播和投资规模的不断扩大，构建系统完整的ESG评级体系对于引导企业和投资者行为，促使企业经营活动和投资决策充分考虑ESG因素，助力企业和社会发展最终实现可持续发展具有重要意义。目前ESG评级体系的构建已经逐步形成了一个较为完整的框架，但现阶段，国内外尚未形成完全统一的ESG评价标准和评级体系。

根据三大国际组织的指引（ISO26000社会责任指南、SASB、GRI可持续发展报告）、五家全球ESG评级公司关于ESG评级的披露信息（MSCI、道琼斯、汤森路透、英国富时、Morning Star）以及12家国际交易所发布的ESG投资指引，主要包括以下内容：

表格 1 国际主流ESG指引中主要包括的考量因素

环境方面	碳及温室气体排放、环境政策、废物污染及管理政策、能源使用/消费、自然资源（特别是水资源）使用和管理政策、生物多样性、合规性
社会方面	性别及性别平衡政策、人权政策及违反情况、社团（或社区）、健康安全、管理培训、劳动规范、产品责任、合规性
治理方面	公司治理、贪污受贿政策、反不公平竞争、风险管理、税收透明、公平的劳动实践、道德行为准则、合规性

来源：中国证券投资基金业协会《中国上市公司ESG评价体系研究报告2019》

从ESG评级指标来看，五家全球ESG评级公司将指标划入E、S、G三个方面。例如，MSCI指数涉及10个主题37个主要风险问题；汤森路透ESG评级涉及10个领域178个指标；英国富时指数涉及12个领域300个指标。此外，国际评级机构穆迪公司的子公司V.E (Vigeo Eiris) 的ESG评级体系分为环境、商业表现、人力资源、人权、公司治理、社区参与等6个维度38个指标。值得一提的是，V.E的ESG评级除了针对企业实体，还包括国家主权实体、地方政府机构等。

从国内ESG评级进展情况来看，相较国际ESG发展水平而言，国内起步较晚，但近年来国内ESG相关政策制度和评级体系也得到了不断发展和完善。例如，商道融绿作为国内领先的绿色金融及责任投资专业服务机构，也沿用国际通行的框架，结合中国实际情况，设计了商道融绿企业ESG评级指标体系，在保留国际投资者关注的重要指标的同时，更加符合中国体制特色与中国企业发展的侧重点。如下图所示，该指标体系包含了ESG三个维度下的13项分类议题，如环境一级指标下的二级指标包括环境管理、环境披露及负面事件等，共有200余项三级指标，如环境管理下包括环境管理体系、环境管理目标、员工环境意识，节能和节水政策，绿色采购政策等，将公司ESG绩效分为10个等级。

图表 1 商道融绿企业 ESG 评级指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
E 环境	E1 环境管理	环境管理体系、管理管理目标，员工环境意识，节能和节水政策，绿色采购政策等
	E2 环境披露	能源消耗、节能、耗水、温室气体排放等
	E3 环境负面事件	水污染、大气污染、固废污染等
S 社会	S1 员工管理	劳动政策、反强迫劳动、反歧视、女性员工、员工培训等
	S2 供应链管理	供应链责任管理、监督体系等
	S3 客户管理	客户信息保护等
	S4 社区管理	社区沟通等
	S5 产品管理	公平贸易产品等
	S6 公益及捐赠	企业基金会、捐赠及公益活动等
	S7 社会负面事件	员工、供应链、客户、社会及产品负面事件
G 公司治理	G1 商业道德	反腐败和贿赂、举报制度、纳税透明度等
	G2 公司治理	信息披露、董事会独立性、高管薪酬、董事会多样性等
	G3 公司治理负面事件	商业道德、公司治理负面等

来源：商道融绿

整体来看，国际ESG评级体系相较于国内起步更早，体系更丰富多元、地区覆盖范围和市场影响力更大，在指引资金流动和促进企业发展方面发挥了较大的作用。国内ESG评级体系起步较晚，发展速度更快，建立起了更符合中国国情社情的评价体系，但受到了国内ESG理念认知程度较低、企业ESG信息披露水平较低等因素的影响，市场影响力有待进一步提高。

1.3.2 现有ESG评级体系存在的不足

现阶段，国内外ESG评级体系存在以下几方面的问题：

第一，尚未形成统一权威的评级体系。不同评级机构的具体评价维度或领域存在差异，细化的指标和权重各不相同，对同一公司的ESG评级可能会存在较大差异，从而导致可信度和说服力降低。

第二，各指标体系的构建主观性较强。相当部分的评级公司的评级体系中的指标和权重并不固定，往往会根据不同的行业、领域或结合企业/公司自身情况确定评级体系中的细化指标和指标权重，且部分定性指标依赖企业提供信息和专家评分，导致企业/公司之间ESG评级结果的可比性减弱。

第三，评级机构的独立性存在一定问题，且获取评级所需数据来源存在困难。部分企业或营利机构形态的评级机构往往同时会为企业/公司提供咨询服务，且评级所需数据和信息大部分来源于企业/公司自身披露，可能存在的利益关系影响了评级机构的独立性，削弱了ESG评级的权威性。此外，与国际上市公司相比，国内上市公司ESG信息披露程度很低，使得国内获取ESG评级所需数据更为困难。

第四，目前大多数ESG评级仅考虑企业公司层面，对其他治理主体，特别是公共治理主体，如政府、非营利组织等考量不充分。以地方政府为例，一方面，由于地方政府在引导地方基础设施和公用事业建设方面承担重要的角色，并通过发行政府债券等方式募集投资基金，调动资本力量与社会力量促进地方可持续发展；另一方面，地方政府治理水平事实上构成当地企业所处的“治理底色”，因而对于地方企业ESG评级需要结合对于当地政府治理现状的把握。因而，构建以地方政府作为评价主体的ESG评级报告具有重要意义。

二、中国地方政府ESG评级的研究意义与展望

2.1 核心亮点：以中国地方政府（省级）为评价对象

1978年开始实行的改革开放深刻改变了中国。中央政府简政放权与地方政府积极创新为中国经济取得的高速发展起到重要的奠基作用。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，将推进国家治理体系与治理能力现代化作为我国全面深化改革的总目标。国家治理体系与治理能力现代化战略的推进是一项复杂而艰巨的伟大工程，中央负责国家战略规划，战略的执行者则是各地方政府，各地方政府的治理能否实现现代化是国家战略能否实现的基础与关键。

治理体系与治理能力现代化离不开地方政府的有效执行。当前，中国面临从经济增长向可持续发展转型过程中的各种压力，治理体系与治理能力提升正是服务于这一国家发展模式转型的需求。因而，如何有效促进和鼓励地方政府采取有效方案与措施朝向可持续发展转型、如何更好地评价地方政府可持续发展转型进展，是当前中央政府关注的重点问题。

本研究创新性地运用ESG理念，以中国地方政府（省级）为评价对象，构建地方政府在ESG三大维度治理绩效的评级体系。

政府ESG评级的基本原理对于传统ESG评级原理进行了部分借鉴和发展。传统ESG评级主体是企业，其中的一个基本假设是“符合ESG原则的企业通常表现出更低的资金成本、更低的波动性、更少的贿赂或造假情况、更少的违规性，因而公司面临风险较低、预期收益较高，从而能够更好的实现可持续发展”。这个基本假设在一些企业实践和研究分析中也得到了验证，基于这个基本假设，一般认为ESG评级较高的企业具有较高的投资价值。

类似的，政府ESG评级的基本假设在于，符合ESG原则的地方政府通常更加兼顾环境与社会发展，出现更少的地方腐败或违规行为，因而这类地方治理更加符合可持续发展原则，地方债务的“健康程度”更高，即地方债务风险更低、波动性更低、预期收益回报更高。

通过构建这一体系，对国内各省、自治区和直辖市政府在环境（E）、社会（S）和治理（G）三个维度治理绩效的表现水平和协调程度进行分析和评级，对其发展阶段性特征进行分析，并提出相应的政策建议，为国内相关部门决策者、市场机构与媒体大众提供量化参考，促进地方政府的可持续发展转型和治理水平提升，提升民众和社会对政府的监督，吸引国内外金融机构和投资者参与地方基础设施和公用事业建设，促进区域可持续发展水平全面提升，进一步促进中国高质量发展，加快推进全球可持续发展目标的实现。

2.2 聚焦中国：国家理念与地方行动

自改革开放以来，我国保持了数十年的经济高速增长，综合国力不断提升，人民生活水平不断提高，实现了从“富起来”到“强起来”的历史性飞跃。改革开放标志着我国发展理念的重启，四十多年来我国的发展目标经历了从“如何实现更快的发展”到“如何实现更好的发展”的转变。期间，我国推行的一系列行政体制改革，充分释放和发挥了地方政府的积极性；地方政府享有更多的自主权，受到更强的政治激励，成为了促进推动地方发展的重要动力。

2.2.1 中国发展理念的转变：从经济增长到可持续发展

从改革开放初期到二十世纪末，从邓小平提出“社会主义物质文明和精神文明建设一起抓”到党的十五大提出要实现物质文明、政治文明、精神文明全面发展，我国逐渐形成了物质文明、政治文明、精神文明“三位一体”的社会主义建设总体布局。

进入新世纪，随着科学发展观等一系列重大战略思想的提出，社会主义建设“三位一体”总体布局扩展为包括社会建设在内的“四位一体”总体布局。党的十八大首次将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一起纳入我国实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴“五位一体”总体布局中。

随着时代的发展和我国国情的变化，“社会建设”和“生态文明建设”逐步被提到了前所未有的高度。

进入中国特色社会主义新时代，现阶段我国发展不再片面追求经济增速与总量，而是更加注重经济发展的质量，更加注重环境、社会效益，走可持续发展的道路。十八届五中全会确立了创新、协调、绿色、开放、共享五大新的发展理念。十九届五中全会指出，要推动绿色发展，深入实施可持续发展战略，促进经济社会发展全面绿色转型；要加快推动绿色低碳发展，持续改善环境质量，提升生态系统质量和稳定性，全面提高资源利用效率。

2.2.2 中国地方政府的实践

中国过去发展的成功经验表明，中央与地方政府对于经济和社会的发展至关重要，要精确实现发展理念的重大转向必须要对政府的行为模式和地方政府的激励进行有效的改革。

例如在环境保护、民生问题等方面，随着近年来地方政府绩效考核逐渐淡化GDP指标，地方政府及主要领导对环境保护、民生问题更加重视，更加有动力将治理重心转移到这类指标更难以量化且短期内效益收益相对不显著的领域。

以北京市雾霾治理为例，来自中央政府和民众的环境治理压力较大，同时北京作为首都其发展理念考虑长远的环境和生态效益，而非短期的经济效益，市政府即拥有了更强的动力和施政空间，通过数年的积极治理，北京的雾霾问题得到了较好的解决。

地方政府的ESG理念和评级体系，一方面适应了国家发展理念的转向，更加注重社会、环境因素对政府绩效的考核；另一方面为地方政府提供了一套可量化指标体系，对于地方政府施政有了更强的激励和指导作用。

2.3 中国地方政府ESG评级的研究意义

《十九大报告》指出，“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。”近年来，GDP增速已经不再作为评级地方政府政绩的最重要指标，历年政府工作报告中设立的GDP增长目标也逐年降低。随着指导思想和发展理念的转变，地方政府不再盲目追求经济指标的增长，而是更加注重经济发展的质量，更多地考量社会效益、环境效益。

从地方发展的角度，将ESG理念和评级体系推广到地方政府层面，具有以下几方面作用。

一、有助于推进地方政府贯彻落实绿色发展和创新发展理念，制定相关政策法规，走绿色发展的道路，建设资源节约型、环境友好型社会，实现可持续发展。

二、有助于提高地方政府社会治理水平，提升人民生活品质，提高社会建设水平，健全基本公共服务体系，完善共建共治共享的社会治理制度，加强和创新社会治理。

三、有助于深入推进政府改革，有利于政府适应新时代社会主义市场经济发展的需要，处理好政府和市场的关系；有助于全面提升地方政府管理水平和服务水平，提高人民群众满意度。

2.4 中国政府ESG评级研究执行计划与远景描述

本研究周期为三年，计划每年发布一到二篇中国政府ESG评级相关的研究报告。旨在为中央政府、监管部门、地方政府、银行等金融机构或企业个人等投资者，社会公众以及企业ESG评级机构提供全面系统的地方政府ESG评级信息。

通过报告发布和媒体报导推动地方政府ESG评价体系和可持续发展理念的传播，推动建立更加完善的ESG相关政策制度，健全政府监管、市场监管，营造更加健康的市场环境和更加开放的公众监督环境；进而更好地实现中央和上级部门对于地方政府的监管，形成一套合理有效的地方政府可持续发展行为准则，促进地方经济、社会高质量、健康发展；促进区域可持续发展水平全面提升，进一步促进中国高质量发展，加快推进全球可持续发展目标的实现。

三、中国地方政府ESG评级体系构建

本研究致力于构建一个体系化、简洁普适的省级地方政府 ESG 评价体系，主要步骤包括：构建指标框架及数据库、指标赋权、评分以及评级。

3.1 政府ESG评级指标体系设计

3.1.1 指标选择的原则

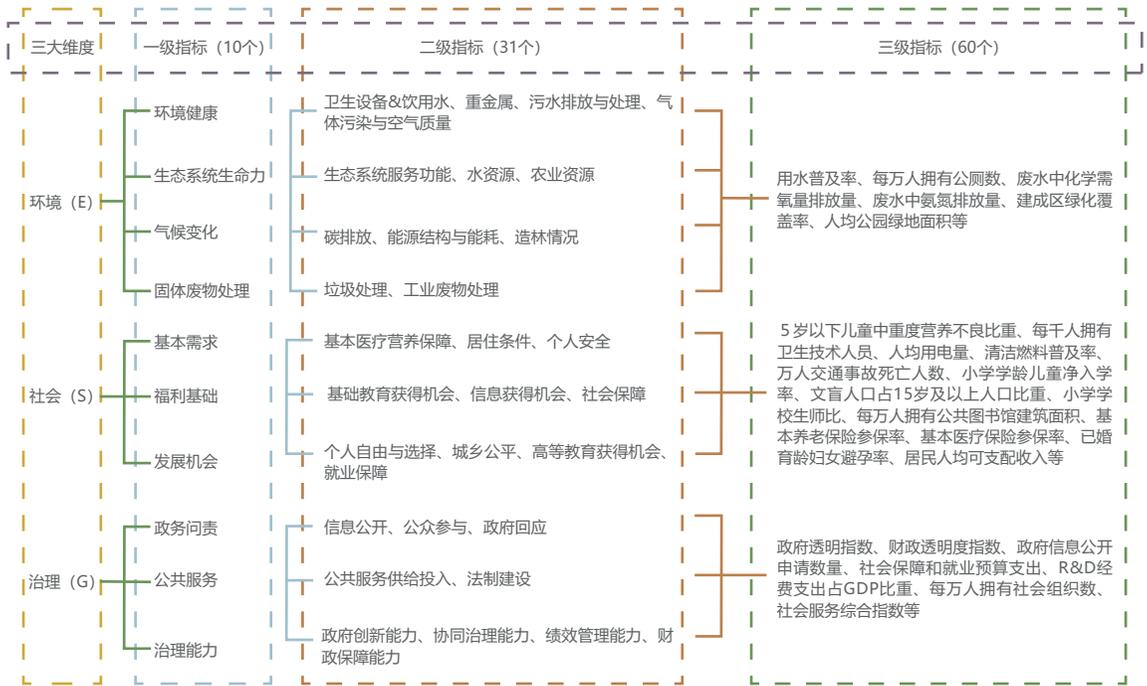
本研究的评级指标体系构建主要以已有研究为参考，依据公共机构的功能特征和作用机制建构地方政府ESG评价标识体系。借鉴当前国内外主流研究机构公布的多项相对权威的ESG评价指标体系²，结合中国实际情况，包括各省级政府（省、自治区、直辖市等）的行政区划、经济发展水平、产业结构、地理位置等因素，本研究对指标体系进行了贴合地方治理实践的系统设计，使本套指标体系构建兼具较高的权威性和可操作性。2021年6月29日，本研究组召开了“双碳目标背景下的ESG可持续发展与理论标准体系学术研讨会”，围绕评级指标体系设计邀请国内相关领域政府官员与资深专家进行研讨，并在此基础上进一步完善了本套指标体系构建，以保证指标选取的可靠性与科学性。

总的来说，本研究主要根据可得性、可比性和适用性三个原则来对ESG评估体系的指标进行选择。可得性原则，指研究选取的指标应该具有可量化的特征，并具有稳定的日常统计基础，此外还要保证该指标数据满足“权威来源、稳定更新”的特征。可比性原则，指选取的指标数据应能够在不同省份间进行有效衡量，即，综合考虑各省经济社会发展体量和资源禀赋的差异。适用性原则，指选取的指标需要反映出ESG发展的基本特点，以及较好地展现中国地方可持续发展转型与长期可持续发展目标的契合程度。

3.1.2 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系

本项研究的中国地方政府ESG指标体系（表2），包括环境、社会、治理3个维度的10个一级指标、31个二级指标、三级指标60个。

表格 2 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系



² 中国研究包括中国社科院、清华大学、上海财经大学等多项研究成果。外国研究报告包括耶鲁大学的Environmental Performance Index、美国非营利组织Social Progress Imperative的Social Progress Index、世界银行的Local Governance Performance Index等。

3.2 政府ESG评级指标的数据收集与处理

3.2.1 基础数据收集

基于上述指标选取原则，本研究收集了2014-2018年中国30个省市及自治区（不含香港、澳门、台湾、西藏，其中西藏自治区部分指标出现缺失）的相关数据。所有数据均来源于中国权威的统计年鉴、各省级政府的信息公开年报和研究中心发布的评估报告；在考虑各省市自治区在经济发展和社会治理方面的现状、体量有别情况下，本研究对部分指标根据各省各年年末总人口进行了人均化计算。

3.2.2 数据处理过程

第一，缺失数据处理。本研究对年鉴中出现数据缺失的部分指标进行了数据插补。具体的，对于不具有时间趋势的指标，使用均值插补；对于部分随年份变化而有稳定变动趋势的指标，使用Stata中的ipolate指令进行线性插值。

第二，标准化处理。本研究采用Max-Min方法对指标的原始数据进行了标准化处理。

3.3 政府ESG评分与评级

3.3.1 等级赋分处理

本研究采用等权重方式，即：环境（E）、社会（S）、治理（G）三个维度等权重，每个维度下的一级指标等权重、每个一级指标下的二级指标等权重，每个二级指标下的三级指标等权重的方式，对三级指标的标准化数据进行加权求和得到二级指标的得分，并依次采用加权求和的方式，计算得到一级指标和三个维度的得分。

依据得分结果，对各省E、S、G三大维度分别进行评级。本研究采用国际信用评级通常采用的方法，将评级结果分为7级，由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA（表3）。

表格 3 等级赋分及各维度等级定义对照表

等级	等级赋分	环境维度	社会维度	治理维度
AAA	7	生态环境改善程度非常明显，环境综合治理水平很高	社会基本需求、福利基础与发展机会非常好	地方治理与公共服务供给能力很强，可持续发展综合水平很强
AA	6	生态环境改善程度比较明显，环境综合治理水平较高	社会基本需求、福利基础与发展机会较好	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平较高
A	5	生态环境有所改善，环境综合治理水平有所提升	社会基本需求、福利基础与发展机会较好	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平较高
BBB	4	生态环境和环境综合治理与往年相较基本持平	社会基本需求、福利基础与发展机会与往年相较基本持平	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平有所改善
BB	3	生态环境和环境综合治理与往年相较持平或有所下降	社会基本需求、福利基础与发展机会一般	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平一般
B	2	生态环境与环境综合治理较差	社会基本需求、福利基础与发展机会较差	地方治理与公共服务供给能力较弱，可持续发展综合水平较低
CCC	1	生态环境水平很差，环境综合治理很差	社会基本需求、福利基础与发展机会非常差	地方治理与公共服务供给能力很弱，可持续发展综合水平很低

3.3.2 综合评估分级

在得到每个省份环境（E）、社会（S）、治理（G）三个维度分别的等级赋分分值后，本研究通过计算三者的算术平均，来衡量各省份地方政府ESG的综合水平。本研究将评级结果分为7级，由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA（表4）。

表格 4 综合分级与评估

等级赋分平均值	等级	定性描述
[6.5, 7]	AAA	地方政府ESG综合状况极好 生态环境与社会发展水平很高；地方治理与公共服务供给能力很强，可持续发展综合水平很强。
[5.5, 6.5)	AA	地方政府ESG状况较好 生态环境与社会发展水平较高；地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平较高。
[4.5, 5.5)	A	地方政府ESG状况偏好 生态环境综合治理水平处于持续改善之中；社会基本需求、福利基础与发展机会较好；地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平不断改善。
[3.5, 4.5)	BBB	地方政府ESG状况一般 生态环境与社会发展综合水平一般；地方治理与公共服务供给能力一般。
[2.5, 3.5)	BB	地方政府ESG状况欠佳 生态环境与社会发展综合发展处于中等偏下水平；地方治理与公共服务供给能力一般或较低。
[1.5, 2.5)	B	地方政府ESG状况较差 生态环境与社会发展综合发展处于较低水平；地方治理与公共服务供给能力较差。
[1, 1.5)	CCC	地方政府ESG状况很差 生态环境与社会发展综合发展水平很差；地方治理与公共服务供给能力很差。

四、中国地方政府ESG评级研究结果和分析

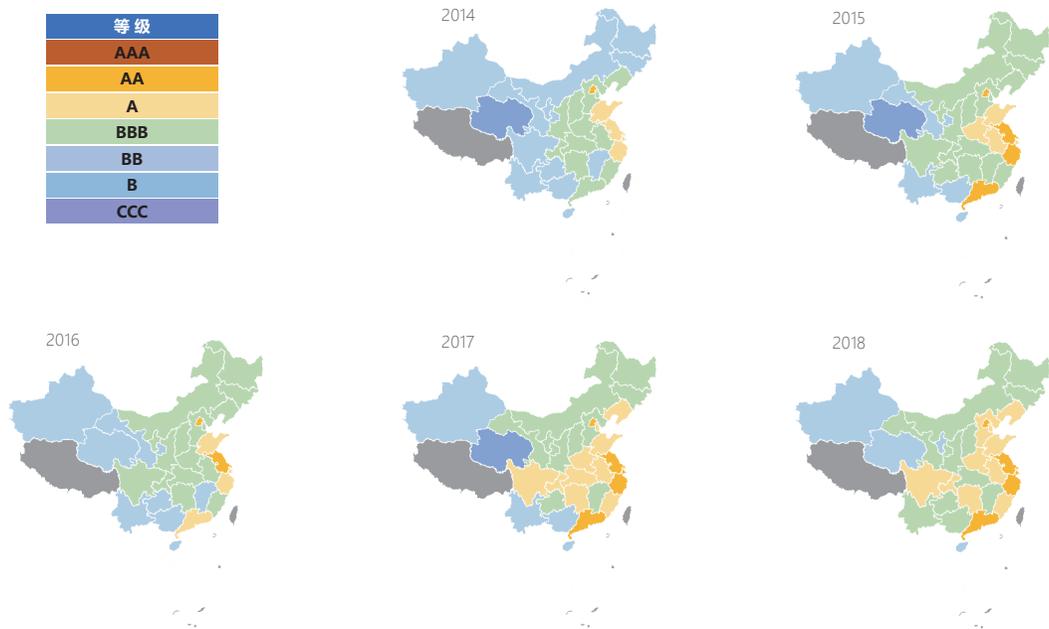
根据收集到的2014-2018年中国30个省市及自治区（不含香港、澳门、台湾、西藏）的相关数据，按照前文所述方法进行评级。评级结果一定程度上可以反映各省、自治区和直辖市政府在ESG三个维度治理绩效的表现水平和协调程度，在此基础上，本研究进一步对各省ESG视角下的发展情况和特征进行分析。

4.1 2014-2018年各省份ESG评级结果

4.1.1 ESG综合评级情况

2014-2018年中国30个省市自治区（不含西藏、香港、澳门、台湾）的ESG评级结果如表5所示。

表格 5 2014-2018年各省（直辖市、自治区）ESG评级结果



根据上述ESG评级结果，可以发现中国现阶段ESG发展水平的区域间差异明显，各省份发展阶段不平衡，各省份存在不同程度的发展短板。北京、上海、浙江、广东、江苏等东部沿海发达省份长期处于ESG发展第一梯队，上述五省市2017、2018年评级结果连续两年达到AA级；而青海、新疆等部分西部省份则长期位于相对落后的位置，其中青海省成为5年中唯一曾经获评B级的省份，全国范围内呈现出明显的区域发展差异。

另一方面，从历年评级结果来看，全国范围内各省份ESG评级结果有逐年提升的大趋势，表明全国ESG整体发展水平不断提升。从2014年到2018年，ESG评级结果为AA级的省份数量从1个增加到5个，A级省份数量从4个增加到10个，BBB级省份数量从12个减少到11个，BB级省份数量从12个减少到4个，B级省份数量从1个减少到0个，表明在全国范围内各省份ESG发展的整体水平得到了较大幅度的提升，但仍有较大提升空间；5年间均没有获评AAA的省份，体现出在ESG发展的提升阶段仍需实现进一步的突破。

2014-2018年五年间，在东部地区的10个省市中，除海南评级较低（5年均均为BB级）以外，东部省份整体在ESG综合评级中表现较为出色。北京成为全国唯一一个连续5年获评AA级的省级行政区，江苏2015-2018年连续4年获评AA级，浙江、广东3次被评为AA级，上海2次被评为AA级；山东连续5年被评为A级；福建、天津、河北等3省市历年排名均在BBB级及以上，且有逐年提高的趋势，福建、天津2017-18年连续两年获评A级，河北2018年获评A级。

相比东部省份整体领先的发展水平，中部地区、东北地区、西部地区的整体ESG发展水平逐年提升，但仍存在较大差异。2014-2018年五年间，中部地区的6个省份（安徽、山西、河南、湖北、湖南、江西）整体评级情况处于中等水平。其中，安徽、河南评级相对领先，3次被评为A级；安徽、河南、湖北2017-18连续两年获评A级；湖南2017年获评A级；山西、江西（除2014年）历年评级均为BBB级。在东北三省中，辽宁表现相对较好，2014-16年评级为BBB级，2017-18获评A级，吉林、黑龙江从2014年的BB级提升到2018年的BBB级。在西部12个省市自治区中，仅重庆、四川在2017-18年达到A级，其余省份（除青海外）评级结果均处于BB-BBB级期间，青海省3年被评为B级。

4.1.2 环境 (E) 维度评级情况

2014-2018年中国30个省市自治区（不含西藏、香港、澳门、台湾）的环境维度（E）评级结果如表6所示。

表格 6 2014-2018年各省（自治区、直辖市）环境维度（E）评级结果

等级	2014	2015	2016	2017	2018
AAA	无	安徽	无	无	重庆
AA	安徽、山东、重庆、江苏、北京、陕西、浙江	广东、重庆、山东、陕西、江苏、贵州、浙江、福建、河南	安徽、广东、河北、重庆、山东、湖北、福建、陕西、江苏、浙江、贵州、北京、河南、湖南	北京、安徽、重庆、贵州、湖北、广东、福建、山东、河南、陕西、湖南、江苏、河北、浙江、天津	安徽、湖北、广东、河北、湖南、河南、北京、江苏、山东、福建、浙江、江西、云南、贵州、广西
A	广东、河南、湖北、云南、贵州、河北、福建、广西、上海、天津、江西、湖南、山西、海南	河北、湖北、云南、广西、北京、湖南、上海、江西、天津、海南、山西、四川	云南、广西、天津、海南、上海、黑龙江、四川、江西、吉林、辽宁、山西	云南、广西、江西、四川、甘肃、黑龙江、上海、海南、辽宁、山西	黑龙江、四川、天津、甘肃、上海、陕西、辽宁、山西、海南
BBB	辽宁、四川、吉林、黑龙江、甘肃、宁夏	黑龙江、吉林、辽宁、甘肃、宁夏	甘肃、宁夏、内蒙古、青海	吉林、内蒙古、青海、宁夏、新疆	吉林、青海、内蒙古、新疆
BB	内蒙古、新疆、青海	内蒙古、新疆、青海	新疆	无	宁夏
B	无	无	无	无	无
CCC	无	无	无	无	无

根据上述环境维度（E）评级结果，可以发现中国现阶段各省份环境维度的整体发展水平相对较高，呈现逐年上升的大趋势，且东西部地区差异相对不显著。具体表现为历年评级结果为A级及以上的省份数量占绝大多数，且这一数据逐年增加，2014-18年间从21个上升到25个；同时，获评AA级的省份数量从7个增加到15个；此外，中部、西部、东北地区省份的评级结果与东部地区无明显差异。

从2018年的评级结果来看，属于西部地区的重庆市评级结果为AAA级，成为这一年在环境维度唯一获评AAA级省份（直辖市）；安徽、湖北、广东、河北、湖南、河南、北京、江苏、山东、福建、浙江、江西、云南、贵州、广西等15个省市自治区获评AA级；黑龙江、四川、天津、甘肃、上海、陕西、辽宁、山西、海南、吉林等9个省市自治区评级结果为A级；吉林、青海、内蒙古、新疆等4个自治区评级结果为BBB级；宁夏评级结果为BB级。AAA、AA和A级共有25个省市自治区，其中东部省份10个、中部省份6个、西部省份7个、东北省份2个，反映出中国环境维度的发展整体水平较高，且在地区分布上相对平均，但仍有小部分西部省份评级结果相对落后。

4.1.3 社会 (S) 维度评级情况

2014-2018年中国30个省市自治区（不含西藏、香港、澳门、台湾）的社会维度（S）评级结果如表7所示。

表格 7 2014-2018年各省（自治区、直辖市）社会维度（S）评级结果

等级	2014	2015	2016	2017	2018
AAA	无	无	无	无	北京、上海、浙江
AA	北京、上海、浙江	北京、浙江、上海	北京、浙江、上海、江苏	北京、浙江、上海、江苏、天津	天津、江苏
A	江苏、天津	江苏、天津、广东、山东、宁夏、辽宁	天津、广东、宁夏、山东、内蒙古、辽宁	宁夏、内蒙古、广东、福建、山西、辽宁、山东、湖北	内蒙古、宁夏、山东、辽宁、广东、福建、山西、安徽、陕西、湖北、河北、吉林
BBB	广东、宁夏、内蒙古、辽宁、山东、福建、山西、湖北、重庆、吉林、河北、黑龙江、安徽、陕西	内蒙古、重庆、山西、湖北、福建、吉林、河北、陕西、安徽、黑龙江、河南、湖南、江西	山西、河北、重庆、福建、湖北、黑龙江、安徽、陕西、湖南	河南、河北、黑龙江、重庆、湖南、安徽、吉林、江西、陕西、四川	河南、黑龙江、湖南、重庆、江西、新疆、四川、甘肃
BB	河南、江西、湖南、四川、新疆、青海、海南	四川、海南、新疆、青海、甘肃、广西、贵州	河南、四川、江西、新疆、海南、吉林、青海、甘肃、广西	新疆、广西、甘肃、海南	海南、广西、贵州、青海
B	甘肃、广西	云南	贵州、云南	青海、云南、贵州	云南
CCC	贵州、云南	无	无	无	无

根据上述社会维度 (S) 评级结果, 可以发现中国现阶段各省份社会维度的发展水平呈现出“中间大, 两头小”的整体形势, 三个梯队划分明显, 整体发展水平逐年提升; 东部地区领先较为明显, 展现出明显的东西部地区差异, 个别省份在社会维度的发展水平亟待提升。

2014-18年的5年间, 多数省份社会维度的评级结果集中在BB、BBB和A级, AA级以上、B级及以下省份数量很少。北京、上海、浙江3省市2018年获评AAA级, 天津、江苏连续被评为AA级, 这五个东部沿海省市成为社会维度发展第一梯队; 云南、广西、贵州、青海等西部省份历年评级结果相对落后; 其余省份位于中等水平, 中西部发展差异明显。

从2018年的评级结果来看, AAA和AA级共有北京、上海、浙江、天津、江苏5个东部沿海省市; A级和BBB级共有20个省市自治区, 包括东部地区的4个省份、中部地区的全部6个省份、东北地区的全部3个省份以及7个西部省份; 海南、广西、贵州、青海、云南等5省(自治区)评级结果为相对较低的BB和B级, 除海南外, 均属于西部地区。

4.1.4 治理 (G) 维度评级情况

2014-2018年中国30个省市及自治区(不含西藏、香港、澳门、台湾)的治理维度(G)综合得分、排名及评级结果如表8所示。

表格 8 2014-2018年各省(自治区、直辖市)治理维度(G)评级结果

等级	2014	2015	2016	2017	2018
AAA	无	广东	无	广东	广东、上海
AA	北京	北京、江苏	北京	北京、江苏、上海	浙江、江苏、北京
A	江苏	浙江、山东、上海	江苏、上海、广东、山东	四川、浙江、山东	四川、山东
BBB	浙江、广东、山东、上海	四川、湖北、安徽、河南、辽宁、河北	浙江、吉林、四川	辽宁、吉林、河南、安徽、湖北、湖南、福建、重庆	河南、安徽、辽宁、福建、天津、湖北
BB	辽宁、四川、天津、湖北、福建、河南、安徽、湖南、重庆	福建、湖南、陕西、天津、重庆、山西、黑龙江、内蒙古、吉林、新疆、云南、江西	辽宁、湖南、安徽、福建、河南、黑龙江、湖北、陕西、重庆、天津、河北、云南、山西、甘肃	云南、河北、陕西、山西、贵州、甘肃、天津、黑龙江	湖南、重庆、陕西、河北、云南、内蒙古、山西、贵州、甘肃、江西
B	陕西、黑龙江、吉林、山西、云南、河北、内蒙古、广西、甘肃、新疆、宁夏、贵州	甘肃、广西、贵州、宁夏、海南	贵州、江西、新疆、内蒙古、宁夏、广西	广西、内蒙古、宁夏、江西	黑龙江、宁夏、吉林、海南、广西、新疆
CCC	海南、江西、青海	青海	海南、青海	新疆、青海、海南	青海

根据治理维度各省份的评级结果, 可以发现该阶段以中西部地区为主的区域治理整体发展水平较为落后, 有逐年上升的趋势, 东部领先省份与西部落后省份差距明显, 区域间发展存在明显差异。

2014-2018年, 在治理维度评级结果为A级及以上省份数量很少, 大部分省份评级结果在BBB级及以下, 反映出全国范围内治理维度整体发展水平较低。以2018年为例, 广东、上海评级为AAA级, 浙江、江苏、北京评级为AA级, 四川、山东评级为A级, A级及以上合计仅有8个省市, 除四川外均为东部沿海省份; 河南、安徽、辽宁等6个省份评级为BBB级, 湖南、重庆、山西等10个省份评级为BB级, 黑龙江、宁夏等7个省份评级为B级, 青海评级为CCC级, BBB级及以下合计共有23个省份。

值得关注的是, 获得A级评级的省份数量自2016年开始逐年下降, 从2016年的4个下降为2018年的2个, 虽然AA、AAA级省份数量有所上升, 但这一现象反映出第一梯队的东部领先省份与第二梯队的广大中西部省份之间存在一个较为明显的发展水平断层。

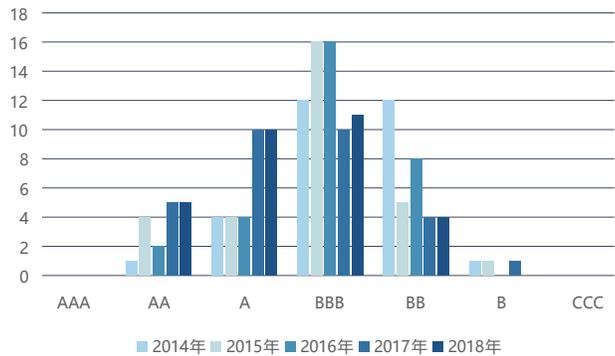
4.2 基于省份 ESG 评级结果的分析

4.2.1 整体发展水平逐年提升，地区发展不平衡

(一) 中国各省份 ESG 发展差异明显，整体发展水平逐年提升

通过2014-2018年ESG评级各等级省份数量表(表9)可以发现，中国各省份ESG发展差异明显，整体发展水平逐年提升。从评级结果分布来看，2014-18年全国30个省市自治区评级分布在AA级到B级的5个等级内；评级结果领先的省份数量(AA级)和评级结果落后的省份数量(B级)均很少，大部分省份评级结果集中于中等的A级、BBB级、BB级。从历年各等级省份数量变化来看，AA、A级省份数量上升趋势明显，BB、B级省份数量下降趋势明显，BBB级省份数量则经历了“先上升，后下降”的波动，全国省份的ESG评级结果从主要集中于BBB级、BB级向集中于A级、BBB级转变。

表格 9 2014-2018 年 ESG 评级各等级省份数量



综合来看，从2014年-2018年全国各省份的ESG评级结果在整体水平不断提升，各省份差距呈现出缩小的趋势。特别是2015年、2017年两个年份整体评级提升明显，2015年评级结果为AA级的省份数量比上年增加3个，评级为A级的省份数量不变，评级结果为BBB级的省份增加4个，评级结果为BB级的省份比上年减少7个；2017年评级结果为AA级的省份数量比上年增加3个达到5个，A级省份从上一年度的4个增加到10个，BBB级省份减少6个，B级省份数量减少4个。另一方面，评级结果各等级的分布集中度略有提高，从2014年的分布在5个等级减少到2018年的4个等级，反映出各省市ESG总体发展水平的差距在逐渐缩小。

(二) 中国 ESG 发展存在明显的地区差异

按照表10所示的东部、中部、西部和东北四大地区划分，通过对比不同地区的2014-2018年ESG评级各等级省份数量表(表11)，发现中国ESG发展呈现出显著地区差异。具体而言，中国东部地区(除海南外)ESG发展水平相对领先，中部地区和东北地区居于中位，西部地区发展相对落后，发展水平大致从东部地区向中部、西部地区递减，且上述四大地区内部发展也存在较为明显的差异。

表格 10 东部、中部、西部和东北四大地区划分

地区划分	省份(不含西藏、香港、澳门、台湾)	省份数量
东部地区	北京市、天津市、河北省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省	10个
中部地区	山西省、安徽省、江西省、河南省、湖北省、湖南省	6个
西部地区	内蒙古自治区、广西壮族自治区、重庆市、四川省、贵州省、云南省、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区	11个
东北地区	辽宁省、吉林省、黑龙江省	3个

从区域分布上来看，地方政府ESG发展水平较为领先(A级及以上)的省份集中于长三角地区(上海、浙江、江苏)、珠三角地区(广东)、环渤海地区(北京、天津、山东)等东部沿海地区等，表明这些区域ESG发展整体水平和综合协调程度领先全国。而中部地区发展情况仍有提升空间，大部分西部地区发展水平较为落后，以青海、新疆为代表的西北地区ESG发展的短板非常明显。结合下文E、S、G分维度的评级结果来看，中、西部地区与东部地区的发展差异主要体现在社会(S)和治理(G)维度。

表格 11 不同地区2014-2018年ESG评级各等级省份数量

等级	2014年					2015年					2016年					2017年					2018年					
	地区	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北
AAA																										
AA	1	1				4	4				2	2				5	5				5	5				
A	4	4				4	2	2			4	4				10	3	4	2	1	10	4	3	2	1	
BBB	12	4	5	2	1	16	3	4	6	3	16	3	5	5	3	10	1	2	5	2	11		3	6	2	
BB	12	1	1	8	2	5	1		4		8	1	1	6		4	1		3		4	1		3		
B	1			1		1			1							1			1							
CCC																										

4.2.2 E、S、G维度分别呈现不同的发展特征

(一) 环境维度：整体发展水平较高，东西地区差异不明显

在环境维度，各省份的整体发展水平相对较高，且逐年提升，东西部地区差异相对不显著，个别西部省份在环境维度的发展短板明显。

表格 12 不同地区2014-2018年环境维度 (E) 各等级省份数量

等级	2014年					2015年					2016年					2017年					2018年					
	地区	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北
AAA						1		1													1			1		
AA	7	4	1	2		9	5	1	3		14	7	4	3		15	8	4	3		15	7	5	3		
A	14	6	5	3		12	5	4	3		11	3	2	3	3	10	2	2	4	2	9	3	1	3	2	
BBB	6			3	3	5			2	3	4			4		5			4	1	4			3	1	
BB	3			3		3			3		1			1							1			1		
B																										
CCC																										

结合表12数据观察得出：一方面，四大地区省份环境维度的评级整体性差异不明显，各地区不同评级的省份数量分布相对均匀，少数西部地区省份处于相对落后的位置；另一方面，AAA、AA、A评级的省份数量占全部省份的大多数，2014年A级及以上省份数量达到21个，占全部30个省份的70%，2018年进一步提升到25个，占比提升至83.3%。

(二) 社会维度：整体发展水平适中，东西地区差异明显

在社会维度，中国现阶段各省份整体发展水平呈现出“中间大，两头小”的情况，整体水平适中且稳步提升，展现出明显的东西部地区差异。

结合表13数据观察得出：第一、绝大部分省份评级集中于A级和BBB级两个等级，表明各省份在社会维度的发展水平整体处于中等水平；第二，东部地区省份社会维度的评级明显整体高于其他地区，中部地区和东北地区省份ESG发展水平适中，西部地区处于较为落后的位置；第三，2014年AA级、A级省份数量5个，BBB、BB级省份数量21个，B、CCC级省份数量4个，到2018年，AAA级、AA级省份数量5个，A级、BBB级省份数量20个，BB级、B级数量5个，反映出全国范围内社会维度的整体发展水平逐步上升。

表格 13 不同地区2014-2018年社会维度 (S) 各等级省份数量

等级	2014年					2015年					2016年					2017年					2018年									
	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北					
AAA																										3	3			
AA	3	3				3	3				4	4				5	5				2	2								
A	2	2				6	4		1	1	6	3		2	1	8	3	2	2	1	12	4	3	3	2					
BBB	14	4	3	4	3	13	2	6	3	2	9	2	4	2	1	10	1	4	3	2	8		3	4	1					
BB	7	1	3	3		7	1		6		9	1	2	5	1	4	1		3		4	1		3						
B	2			2		1			1		2			2		3			3		1			1						
CCC	2			2																										

(三) 治理维度：整体发展水平相对落后，东西地区差异明显

在治理维度，各省份的整体发展水平相对落后，同样呈现出明显的地区差异，第一梯队的东部领先省份与第二梯队的其他省份发展水平呈现出一定断层，同时全国范围内以中西部地区为主的广大区域内的整体发展水平较低。

表格 14 不同地区2014-2018年治理维度 (G) 各等级省份数量

等级	2014年					2015年					2016年					2017年					2018年									
	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北	合计	东	中	西	东北					
AAA						1	1									1	1				2	2								
AA	1	1				2	2				1	1				3	3				3	3								
A	1	1				3	3				4	4				3	2		1		2	1		1						
BBB	4	4				6	1	3	1	1	3	1		1	1	8	1	4	1	2	6	2	3		1					
BB	9	2	4	2	1	12	2	3	5	2	14	3	5	4	2	8	2	1	4	1	10	1	3	6						
B	12	1	1	8	2	5	1		4		6		1	5		4		1	3		6	1		3	2					
CCC	3	1	1	1		1			1		2	1		1		3	1		2		1			1						

结合表 14 数据观察得出：其一，全国范围内各省份治理维度的整体发展水平较为落后，评级结果为 A 级及以上的省份数量较少，2014-18 年 A 级及以上的省份数量分别为 2、6、5、7、7 个，大多数评级结果集中在 BBB 级、BB 级、B 级；其二，东部地区省份治理维度的评级明显整体高于其他地区，来自第一梯队均为来自东部地区的省份且与第二梯队出现明显断层。

五、典型案例分析

北京市ESG发展经验专项报告——基于石景山、通州、延庆三区比较案例分析

5.1 导言

ESG（环境、社会、治理）是推动落实可持续发展的新型发展理念。在前文已经建立了地方政府ESG评估体系及省级地方ESG发展的比较研究基础上，课题组于2021年1月至2021年5月对北京市展开了专项调研。北京市作为ESG发展水平领先全国的省份之一，对其ESG得分情况及具体案例进行分析，有助于明晰北京市可持续发展的优势、经验、挑战和潜力。本研究聚焦北京市ESG发展，选取了石景山区、通州区和延庆区三个典型案例，对石景山区传统工业转型发展、通州区绿色金融示范区建设以及延庆区绿色发展道路三种可持续发展实践进行对比和分析，对不同发展实践特征及其运作场景进行归纳梳理，提炼出北京市推进可持续发展转型的“北京经验”。本案例报告对国内外其他城市的可持续发展转型实践有重要的借鉴价值，对城市可持续发展转型的理论研究有一定促进作用，此项报告亦为推动落实全球可持续发展目标提供了城市层面的具体研究案例。

本专项报告以北京市为研究对象，首先对北京市2014-2018年整体ESG评级情况进行分析，然后选取了石景山区、通州区、延庆区三个各具特色的市辖区，介绍了城市主导下三个不同区的发展转型模式，并从纵向、横向两个维度对ESG发展理念的落实进行分析，总结出北京市推动可持续发展转型的四条成功经验：一、立足城市战略目标，制定高标准发展规划，实现各辖区协调发展，引领区域协同发展；二、结合上级政策和城市定位，因地制宜的发展特色产业，以推动产业结构调整和优化升级；三、在落实城市总体发展规划战略下，基础设施建设和发展特色产业是地方政府推进区域发展的两个重要手段。四、通过落实基础设施建设和产业发展，带动环境与社会协调发展，促进治理绩效提升。本报告进一步总结了我国推动落实ESG发展理念的两大主要特征，一是发挥上级政府在制定科学的整体性发展规划的引领作用，二是下级政府因地制宜，在规划落实过程中积极探索地方经验、推动并形成各具特色的地方可持续发展转型模式。此外，报告还对发展转型过程中可能存在的弊端以及可推广性进行了概述和分析。

5.2 北京市专项研究的目标与意义

5.2.1 提炼中国案例，总结中国经验

改革开放以来，中国社会发展迅速，2020年，中国国内生产总值首次突破百万亿元，占世界经济比重17%左右，相当于1978年1.7%占比的10余倍。在飞速发展的社会背景下，如何实现生态、经济、社会多方面的可持续发展成为了新时代的重要命题。建设生态文明，探索新型工业化道路，这是中国经济可持续发展的必然要求，也是发展中国家工业化面临的共同任务。

可持续发展的背景下，中国区域发展不平衡现象显著。不平衡主要表现在区域发展、城乡发展及经济与生态发展的不平衡。经济方面，根据国家统计局数据，2017年城乡居民人均收入倍差为2.71，差距较大，且城乡基础设施和公共服务的差距明显；生态方面，2017年全国338个城市，空气质量达标城市99个，仅占29.3%。

尽管各个地区由于自然条件、产业结构、经济水平、政府政策的不同，在推进可持续发展的具体措施和行动方案等方面存在差异，但是分析和对比不同地方发展案例能够对促进可持续发展实践与提升可持续发展理论指导具有一定研究和借鉴意义。

5.2.2 引入ESG理念，推进话语体系对接

本案例研究将国际上流行的ESG理念与中国可持续发展话语体系对接，从ESG体系的视角看待中国地方可持续发展转型，对地方可持续发展经验进行分析和评价。借鉴了ESG发展理念的视角，从环境、社会、治理三个维度对北京市石景山区、通州区和延庆区这三个可持续发展案例进行研究分析，从中提炼可持续发展转型的“北京经验”。

5.2.3 讲好中国故事，促进国家间发展经验交流

可持续发展是21世纪全世界的共同选择。中国对全球经济的贡献，不只是单纯地推进经济增速，同时还将为全球经济可持续增长注入新动力。作为全球最大的发展中国家，中国积极探索不同于欧美发达国家的新型工业化道路。中国在节约资源、保护环境方面的探索，对发展中国家乃至全世界都具有借鉴意义。

本案例研究通过分析本国案例，与全球可持续发展转型过程中的国际案例进行对比研究，以期促进可持续发展过程中的国际交流，促进国家间互学互鉴，共同促进全球可持续发展目标的落实和可持续发展转型的实现。

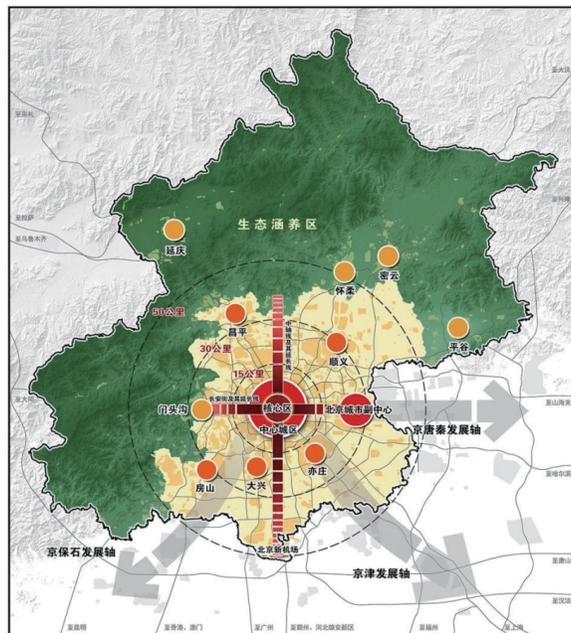
5.3 案例介绍：北京市整体发展情况

北京未来发展目标。2014年、2017年，习近平总书记两次视察北京并发表重要讲话，系统阐述了关系首都发展的方向性、根本性问题，深刻回答了“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大时代课题。两次视察明确了北京“四个中心”——全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的战略定位，提出了建设国际一流的和谐宜居之都的总目标。这一战略目标就是北京未来的发展总目标。

北京市未来5年的发展布局围绕“三件大事”展开——精心组织实施新版北京城市总体规划；以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展；全力筹办好2022年北京冬奥会、冬残奥会。此外，2020年9月，北京市前后获批国家服务业扩大开放综合示范区和北京自由贸易试验区，“两区建设”为北京高质量发展注入了新的强大动力。

北京城市总体规划。为深入贯彻落实习近平总书记视察北京重要讲话精神，2017年9月，北京市委、市政府发布《北京城市总体规划（2016年-2035年）》（以下简称《总体规划》）。《总体规划》明确了首都“四个中心”的城市战略定位，提出建设首都必须抓住京津冀协同发展战略契机，以疏解非首都功能为牛鼻子，着力破解大城市病，优化提升首都功能。规划提出了“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构，明确了核心区功能重组、中心城区疏解提升、北京城市副中心和河北雄安新区形成北京新的两翼、平原地区疏解承接、新城多点支撑、山区生态涵养的规划任务。

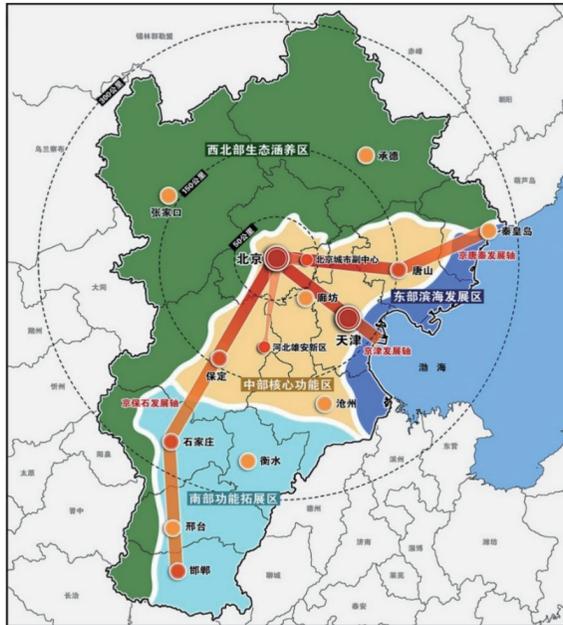
图表 2 北京市空间结构规划图



来源：《北京城市总体规划（2016年-2035年）》

京津冀协同发展战略。2014年2月，习近平总书记宣布将京津冀协同发展提升为国家重大战略，并对京津冀协同发展提出七个方面的要求。2015年4月，《京津冀协同发展规划纲要》出炉，明确了“推动京津冀协同发展是一个重大国家战略，核心是有序疏解北京非首都功能”。《规划纲要》指出京津冀地区的总体定位为“以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区”，明确了未来京津冀三省市的功能定位——北京市作为“四个中心”；天津市作为“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”；河北省作为“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”。

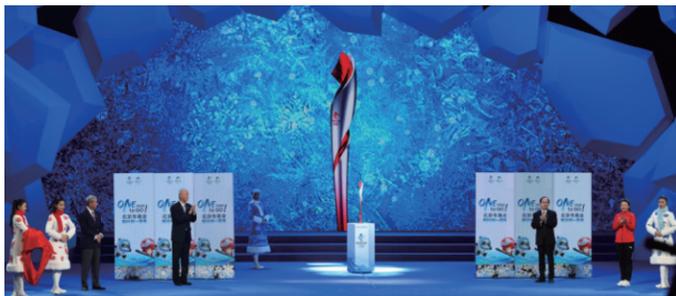
图表 3 京津冀区域空间格局示意图



来源：《北京城市总体规划（2016年-2035年）》

冬奥会、冬残奥会筹办。2015年7月，北京申办2022年冬季奥林匹克运动会成功。习近平指出，筹办好冬奥会不仅是对我们国际奥林匹克大家庭的庄严承诺，也是实施京津冀协同发展战略的重要举措。在“绿色、共享、开放、廉洁”的办奥理念引领下，京津冀在多个领域展开广泛深入合作，在交通、环境、产业、公共服务等方面取得了许多成就。京张高铁、京雄城际铁路相继开通；河北多个冬奥项目全部完工，张家口获批国家冰雪装备产业基地冬奥场馆冬奥会筹办。冬奥会的筹办是推动产业结构优化升级、带动基础设施建设、提升城市公共服务品质、促进冰雪文化发展的契机和催化剂。

图表 4 北京冬奥会倒计时一周年活动现场



来源：北京冬奥组

5.4 北京市整体ESG评级情况分析

本部分进一步从各项指标的层面，系统梳理北京市在E、S、G三个维度各类指标的表现情况。北京市作为ESG发展水平领先全国的省份之一，对其各类指标的得分情况进行全面的描述和分析，对于明晰北京市ESG发展的成功之道和潜在的短板和风险具有重要作用，并有利于向其他地区推广先进的ESG发展经验，对其他省市的提升ESG发展水平具有重要的借鉴意义。

5.4.1 ESG综合评级情况

2014-2018年北京市ESG总分及各维度评级结果如表15所示。

表格 15 2014-2018年北京市ESG评级结果

历年评级	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
ESG总分	AA	AA	AA	AA	AA
环境维度 (E)	AA	A	AA	AA	AA
社会维度 (S)	AA	AA	AA	AA	AAA
治理维度 (G)	AA	AA	AA	AA	AA

由各省份的ESG总分及各维度评级结果可知，北京市在ESG总分、环境维度、社会维度、治理维度四项评级中均取得了领先全国的评级，除2015年环境维度评级结果为A级以外，历年各项评级均达到了AA级，2018年社会维度评级更是达到了最高的AAA级。

5.4.2 环境 (E) 维度评级表现

在环境维度，2014-2018年北京市评级结果除2015年为A级外，均为AA级。考虑到在环境维度全国整体发展水平较高，AA级省份数量相对于社会、治理其他两个维度较多，北京市在环境维度的发展情况在全国范围内处于较高的水平，未达到全国范围内的领先水平。

在“环境健康”一级指标中，北京市在“重金属”、“气体污染于空气质量”两个二级指标的表现优秀，在全国范围内处于领先水平，在考察的废水中重金属（铅、汞、镉、总铬）排放量、人均二氧化硫排放量、人均氮氧化物排放量、人均颗粒物年排放总量得分为全国前列，且逐年稳步提升；在“卫生设备&饮用水”二级指标中，用水普及率三级指标领先全国，但每万人拥有公厕数较为落后，尚有较大提升空间；在“污水处理与排放”二级指标，废水中化学需氧量排放量、废水中氨氮排放量得分领先全国。

在“生态系统生命力”一级指标中，北京市“生态系统服务功能”（包含建成区绿化覆盖率、人均公园绿地面积两项三级指标）表现出色，但“水资源”、“农业资源”两项指标得分较低，在全国范围内处于落后水平，反映出北京市在这两方面存在的发展短板。

在“气候变化”与“废弃物处理”两个一级指标上，北京市表现较好，但在能源结构与能耗、造林情况、垃圾处理等细项指标中还有一定的提升空间。

5.4.3 社会 (S) 维度评级表现

在社会维度，2014-2017年北京市评级结果均为AA级，在2018年达到AAA级。考虑社会维度全国整体发展情况以及每年AA级省份数量，可以判断北京市在社会维度的发展情况在全国范围内处于顶尖的水平。

在“基本需求”一级指标中，北京市在“基本医疗营养保障”二级指标的表现较为出色，其中“5岁以下儿童中重度营养不良比重”历年处于全国领先水平，“每千人拥有卫生技术人员”领先全国，且逐年由较大幅度提升；在“居住条件”二级指标中，清洁燃料普及率领先全国，但人均用电量得分较低；“个人安全”二级指标同样表现出色，但在万人交通事故死亡人数上还有提升空间。

在“福利基础”一级指标中的各项二级和三级指标上，北京得分整体优秀，但差异较大，例如“小学学龄儿童净入学率”、“文盲人口占15岁及以上人口比重”、“基本养老保险参保率”得分高，但在“小学学校师生比”、“每万人拥有公共图书馆建筑面积”、“基本医疗保险参保率”得分较低。

在“发展机会”一级指标中，二级指标“个人自由与选择”的两项三级指标，已婚育龄妇女避孕率得分较低，且有下降的趋势，居民人均可支配收入得分较高且逐年上升；在“城乡公平”二级指标的得分较低，反映出北京在缩小城乡差距方面还有较大的提升空间；“高等教育获得机会”、“就业保障”两项二级指标得分较高，北京在教育、就业等方面的发展优势明显。

5.4.4 治理 (G) 维度评级表现

在治理维度，2014-2017年北京市评级结果均为AA级，在2018年达到AAA级。考虑治理维度全国整体发展情况相对落后，且每年AA级省份数量较少，可以判断北京市在治理维度的发展情况在全国范围内处于领先水平。

在“政务问责”一级指标中，北京市在“信息公开”二级指标的政府透明度得分较高，但财政透明度得分不佳，还需进一步提升；在二级指标“公众参与”政府信息公开申请数量的得分较高；在“政府回应”二级指标自2017年开始北京市得分出现了断崖式的下降。

“公共服务”一级指标中的两项指标得分差异明显，“法制建设”得分领先全国，且逐年大幅度提升，但“公共服务供给投入”得分还有待提升，其中的一项三级指标“社会保障和就业预算支出”得分逐年提升幅度较大。

在“治理能力”一级指标中，北京市在二级指标“绩效管理能力”、“财政保证能力”的两项二级指标表现出色，其中的各项三级指标均得分较高；在“政府创新能力”二级指标的研究经费支出占GDP比重得分较低；在“协同治理能力”指标中的“社会服务综合指数”得分较高，2014年为全国第一，但此后逐年下降，另一项三级指标“每万人拥有社会组织数”得分虽然较低，但逐年提升较为明显。

5.5 北京市三区分析

为了更好地总结北京市ESG发展的实践并向国内外城市推广北京发展转型的模式，本报告以市辖区为单位选取了北京市石景山区、通州区、延庆区三个各具特色的代表性子案例进行分析，对地方ESG发展经验进行归纳总结。

从北京市城市总体规划明确城市空间布局来看，所选择的三区涉及到整体布局中“一主”、“一副”、“一区”，在区域规划和功能定位上各不相同、各具特色。从京津冀协同发展重大战略来看，石景山区作为中心城区之一，是北京市疏解非首都功能的重要区域；通州区建设北京城市副中心是肩负着与北三县一体化高质量发展的使命，是推进京津冀协同发展的重要动力；延庆区位于京张高铁沿线，在京津冀协同发展中地位突出。从奥运会的角度来看，延庆区和石景山区分别承担了北京2022冬奥会延庆赛区和北京赛区的筹办工作，北京冬奥组会也正落户在石景山区，二区在北京市筹办冬奥会的过程中最具代表性的市辖区。

值得一提的是，北京市16个市辖区的基础发展水平不尽相同、转型发展路径各具特色。本案例中所选取的石景山、通州、延庆三个区具有相对的典型性，但仍然无法代表北京市整体的可持续发展转型经验。为此，本研究的定位为对北京市整体推进可持续发展转型过程中体现的“北京经验”的一个初步探索性研究。

5.5.1 石景山区传统工业转型发展

石景山区是传统的老工业区，是首都工业的摇篮，新中国成立以来，石景山区经历了由工业化、城市化向现代化深度转型升级和高质量发展的历史性转变。

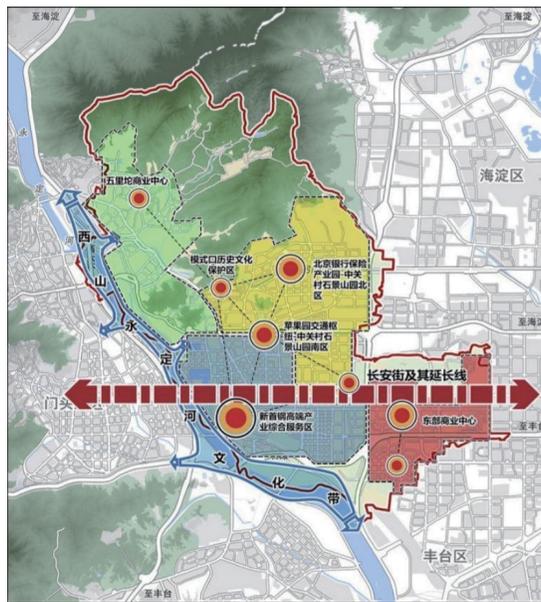
石景山区概述。石景山区是北京市六个主城区之一，地处北京西部，位于长安街西段，被称为“北京西大门”。石景山区下辖9个街道，总面积84平方千米，常住人口57.0万人。2019年，石景山区实现地区生产总值（GDP）806.4亿元，其中，第二产业增加值134.9亿元，第三产业增加值671.5亿元，三次产业构成为16.7：83.3，按年均常住人口计算，全区人均地区生产总值为13.9万元。

石景山传统工业的历史与发展。石景山传统工业的历史与发展围绕着钢铁产业展开。1919年，以石景山炼铁厂和发电厂建厂为标志，石景山开启了工业化发展之路。新中国成立后，北京市实施“变消费型城市为生产型城市”的城市建设方针，石景山区则重点发展钢铁、冶金等重工业产业，成立了北京钢厂、北京特殊钢厂等19家钢铁冶炼企业。1983年，这19家企业合并组建首都钢铁公司，成为北京最大的国有企业和全国十大钢铁企业之一。在改革开放后，以首钢为代表的“京西八大厂”快速发展进入鼎盛发展时期，创造了传统重工业区的时代辉煌，为首都发展乃至新中国建设做出了重大贡献。

石景山区“一钢独撑”的产业结构。由于钢铁产业的快速发展，石景山区的产业结构形成了产业单一、一支独秀、一钢独撑的特点。随着全国和首都城市化进程的不断加快，2002年，北京市决定将石景山区作为北京市实施整建制农转居的试点，实行“整建制”一次性农转居，将近7000户、15000多名农民一次性转为城市居民。伴随着农转居的实施，石景山区成为了北京城市核心区中第五个没有农业户籍人口的城区，产业结构中基本没有了农业。以钢铁业为代表的第二产业对全区经济起着首要的支撑作用。在“十一五”时期，首钢每年对石景山GDP的贡献率达到50%左右，石景山成为了北京市唯一以第二产业为主导的行政区。

首钢搬迁的背景。随着中国经济的发展，自20世纪80年代开始，北京市开始加快产业结构调整，向国际化大都市转型。2001年，北京申办2008年夏季奥林匹克运动会成功，为了履行“绿色奥运”的承诺，改善空气状况，北京决定将首钢搬迁至河北唐山曹妃甸。2005年，首钢启动搬迁调整，2011年1月，石景山首钢工业区全面停产。首钢搬迁是适应中国钢铁产业结构调整的新要求、实施产业结构优化升级、北京建设国际化大都市、京津冀协同发展需求以及北京自身发展深层次需求的必然要求。

图表 5 石景山区空间结构规划图



来源：《石景山分区规划规划（国土空间规划）（2017年-2035年）》

产业结构转型成果。首钢搬迁调整拉开了石景山区产业转型升级的序幕，使石景山区走上了由传统重工业区向现代化高端绿色之城转型的发展之路。新版《北京城市总体规划》将石景山区城市战略定位为国家级产业转型升级示范区、绿色低碳的首都西部综合服务区、山水文化融合的生态宜居示范区，石景山区已然走在了北京市疏解非首都功能的前列。十余年间，应对“产业空心化”的压力与挑战，石景山区经济增长历经波动，通过推进产业结构全面转型发展，近年来实现了二、三产业从7:3到2:8的成功逆转，取得了经济和社会、环境的多重发展成就。

2018年8月，北京市主要领导到首钢调研时提出，新首钢地区应打造成“新时代引领首都城市复兴的新地标”，实现“文化复兴、生态复兴、产业复兴、活力复兴”四个复兴。近年来，石景山区抓住北京冬奥会筹办和新首钢地区打造新时代首都城市复兴新地标两大历史性机遇，结合国家老工业振兴战略，推进创新驱动，努力培育和壮大新兴服务业态，以产业再造推动区域转型，推动经济社会发展和产业转型升级迈上新的台阶。

5.5.2 通州区绿色金融示范区建设

从上世纪80年代至今，通州的功能定位经历了从卫星城、重点新城到城市副中心的演变。通州区在北京市历次城市总体规划中的地位不断升高，发展水平不断提升，实现了城市发展的“三级跳”。

通州区概述。通州区，北京市市辖区、北京城市副中心，位于北京市东南部，京杭大运河北端，与河北省、天津交界。北京城市副中心规划面积155平方公里，通州区总面积906平方千米。2019年，通州区辖11个街道、10个镇、1个民族乡，年末常住人口167.5万人，通州区地区生产总值（GDP）1059.2亿元，按年均常住人口计算，全区人均地区生产总值为6.3万元。

“卫星城”。早在1983年，北京市就提出“积极发展远郊，着重发展卫星城镇”的发展方向，将通县列为重点规划建设的卫星城。1993年，北京市提出“城市建设重点要逐步从市区向远郊区作战略转移”，规划确定了包括通县在内的14个卫星城，并将通州镇列为全市重点发展的卫星城。同时还进一步明确东部和南部是北京未来发展重点。1997年4月，北京市撤销通县设立通州区。

“新城”。2005年，随着《北京城市总体规划（2004-2020）》的发布，北京进入新的城市发展周期。北京市提出“两轴两带多中心”的发展规划，确立了“新城”的概念，进一步强调了东部区域是北京城市未来重点发展的地区。全市规划了包括通州在内的11个新城，着重突出通州、顺义和亦庄三个地区，作为承接中心城人口、职能疏解和新的产业集聚的主要地区。该版总规提出，通州是“东部发展带的重要节点，北京重点发展的新城之一，也是北京未来发展的新城区和城市综合服务中心；引导发展行政办公、商务金融、文化、会展等功能；是中心城行政办公、金融贸易等职能的补充配套区。”同时，提到“在南苑或通州潮白河与北运河沿线的地区预留行政办公用地……为促进城市发展和提高办公效率，积极引导北京市行政办公用地布局的调整。”

“北京市副中心”。“城市副中心”这一概念首次亮相于2012年6月——北京提出“落实聚焦通州战略，分类推进重点新城建设，打造功能完备的城市副中心，尽快发挥新城对区域经济社会发展的带动作用”。2015年，随着2015年4月《京津冀协同发展规划纲要》的面世，“京津冀协同发展，疏解北京非首都功能”被提上日程，通州区被定位为北京市“行政副中心”，承接疏解北京市属行政事业单位及公共服务功能。

图表 6 北京城市副中心空间结构规划图



来源：《北京城市总体规划（2016年-2035年）》

2017年9月,《北京城市总体规划(2016年-2035年)》发布,通州进一步从“行政副中心”升级成为“城市副中心”——在155平方公里的原通州新城规划建设区范围内,规划建设北京城市副中心。在“一核一主一副、两轴多点一区”的新城市空间规划中,通州作为北京市副中心,不仅承接了北京的行政办公功能,同时还囊括了商务办公、文化旅游、科技创新等多种产业功能。

“绿色金融示范区”。2017年发布的《北京市关于全面深化改革、扩大对外开放重要举措的行动计划》正式提出,北京要在城市副中心争取设立国际绿色金融改革创新试验区,为全国绿色金融改革创新探索和积累经验。按照首都金融发展布局,城市副中心重点承接京津冀金融发展的增值业务和金融改革开放的增量资源,以“财富管理、绿色金融、金融科技”为金融主导功能,实现与中心城区的错位发展,成为北京建设全球绿色金融和可持续金融中心的重要示范区,打造北京金融发展新高地和金融创新新引擎。

新定位下的新发展。2018年,北京城市副中心控制性详细规划获批,通州作为北京城市副中心和北京新两翼的一翼,将着力打造成为国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区、京津冀区域协同发展示范区。2019年1月,北京市级行政中心正式迁入北京城市副中心,通州区推进城市副中心建设进入新阶段。

通州区全面推进建设城市副中心建设过程中巨大的投资需求为绿色金融发展提供了广阔空间。2019年,城市副中心银行机构共发放绿色信贷超260笔,贷款余额超160亿元,有力支持了绿色经济发展。2020年,城市副中心绿色金融发展氛围日益浓厚,副中心绿色发展论坛、北京绿色金融研讨会等重大国际活动成功举办,北京绿色交易所、中美绿色基金等重点绿色项目实现落地,北京绿色金融和可持续发展研究院等智库项目签约落地。运河商务区集聚了230金融企业,副中心金融生态圈正在形成。

在推进副中心金融产业发展的过程中,通州区大力优化绿色金融发展的营商环境,加速推进和落实高端金融产业项目落地,出台相关优惠政策,致力于建设具有国际竞争力和区域辐射力的财富管理中心。2020年4月,北京市金融服务工作领导小组以一号文件印发《关于在城市副中心打造国际财富管理中心的方案》,明确赋予副中心“全球财富聚集地和具有国际影响力的财富管理中心”的定位,并将在副中心试点新型金融牌照、法定数字货币、资管产品个税递延等27项财富管理前沿领域的改革任务。

图表 7 运河商务区建设效果图



来源:北京通州发布

5.5.3 延庆区绿色发展道路

延庆区立足生态涵养区的定位,“生态立区、绿色发展”,深入践行两山理念,一方面是推动生态保护,一方面是推动绿色发展。冬奥会、世园会筹办举办为延庆带来了前所未有的发展机遇,在两件大事的带动下,延庆区实现了跨越式发展。

延庆区概述。延庆区,地处北京市西北部,是首都五大生态涵养区之一;东邻怀柔区,南接昌平区,西北与河北省交接,距北京市区74千米。延庆区下辖3个街道、11个镇、4个乡,常住人口34.8万,总面积1993.75平方公里。其中,

山区面积占72.8%，平原面积占26.2%，水域面积占1%，平均海拔500米以上。2015年11月，北京市决定，延庆、密云撤县设区，延庆和密云成为北京最后两个“撤县设区”的行政单位。2019年，延庆区地区生产总值195.3亿元，按常住人口计算，人均地区生产总值54702元。延庆区经济发展相对落后，GDP、人均GDP、人均可支配收入等几项主要经济指标在北京市排名靠后。

生态涵养区。2018年11月，北京市发布《关于推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施意见》（简称《意见》）。延庆区作为生态涵养区之一，为了落实《意见》，制定了为期4年的实施计划“关于推动生态涵养区生态保护和绿色发展的若干措施”，每年制定年度计划，同步梳理重点的项目清单，大力发展生态保护类的项目，推动绿色发展。延庆区围绕重点培育的项目产业的发展，加强基础设施、公共服务设施的建设，在坚持生态保护、绿色发展思路的同时，补地区发展短板弱项。

世园会。2019年中国北京世界园艺博览会（世园会），于2019年4月28日至10月7日在延庆区举办，展期达162天。世园会的举办使延庆在设施服务、生态环境、经济质量、城市形象等方面都发生了显著变化：形成了3条高速、1条高铁、1条市郊铁路的对外交通网络；2019年，PM2.5累计平均浓度为36微克每立方米，同比下降25%，达历史同期最好水平；2019年，延庆餐饮住宿等接待能力大幅提升，旅游人数同比增加25%，旅游综合收入同比增长30%；世园会期间，全区参与社会志愿服务达152.5万人次，打响了“延庆乡亲”首都志愿服务品牌，市民文明素质得到普遍提升。

冬奥会。北京2022年冬奥会延庆赛区是高山滑雪和雪车雪橇比赛项目举办地，核心区內建设有国家高山滑雪中心、国家雪车雪橇中心、延庆冬奥村、山地新闻中心，核心区外建有延庆制服与注册分中心、冬残奥颁奖广场两个非竞赛场馆。延庆赛区是北京冬奥会三个赛区中新建场馆最多的赛区，也是冬奥历史建设周期最短、难度最大、标准最高的赛区。延庆将体育发展与生态环境相结合，全面打响污染防治攻坚战。

新机遇下的新发展。以冬奥会、世园会为契机，延庆区生态环境质量大幅提升，获评首批国家生态文明建设示范区、国家第二批全市首个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、全国第二批水生态文明城市。成功创建国家森林公园城市。成为北京市首个、也是唯一获得“中国天然氧吧”称号的地区。2020年，延庆区PM2.5平均浓度为31微克/立方米，同比下降16.2%，PM2.5、PM10、SO₂、NO₂、CO、O₃年均浓度均达到国家二级标准，是全市唯一实现六项主要污染物全部达标的区。累计优良天数达到297天，全市第一。水和土壤质量状况常年保持稳定。国控和市控考核断面平均水质均达到或优于考核标准。土壤状况保持良好，暂未发现受污染耕地。生态环境状况指数（EI）达75.1。

冬奥会、世园会也带动了延庆基础设施建设。近几年的延庆城乡基础设施投资、固定资产投资是超过了前二、三十年的总和，通过这些投资带动了交通、电力、其它城乡建设等方面翻天覆地的变化，基础设施建设实现了质的飞跃，城乡面貌焕然一新。京张高铁的开通使延庆跻身首都“半小时交通圈”，更加密切了与中心城区的联系，有助于带动全区经济社会进一步发展。

图表 8 北京冬奥会延庆赛区国家雪车雪橇中心效果图



来源：新华社

5.6 北京市案例分析

在案例分析部分，本报告对北京市三区案例进一步展开分析，从纵向、横向两个维度对北京城市可持续发展转型模式进行剖析。

5.6.1 纵向维度——从中央到市、区层面

从城市全局发展与市辖区区域发展的关系来看，各市辖区的可持续转型发展遵循国家/北京市整体战略和规划，服务于北京城市整体发展全局。从环境、社会、治理（ESG）的整体视角和各区实现转型发展的视角来看，这一纵向维度上的特点在北京市可持续发展转型中均有着充分体现。

• 环境治理的视角

以环境治理为例，自党的十八大以来，随着发展理念的转变，党和政府更加注重生态环境治理，大力推进环境保护工作和生态文明建设。国务院分别于2013年9月、2015年5月和2016年5月印发了《大气污染防治行动计划》、《水污染防治行动计划》、《土壤污染防治行动计划》，即“气十条”、“水十条”、“土十条”。2018年6月，中共中央、国务院联合印发《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》，提出要坚决打赢蓝天保卫战，着力打好碧水保卫战，扎实推进净土保卫战，加快生态保护和恢复，改革完善生态环境治理体系，并明确了到2020年三大保卫战等工作的具体指标。

具体到大气污染防治方面，《意见》中明确指出，要编制实施打赢蓝天保卫战三年作战计划，京津冀及其周边地区作为蓝天保卫战的主战场之一，要调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构，强化区域联防联控和重污染天气应对。短短三个月后，北京市政府印发《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》，明确北京市环境空气质量改善目标，提出了交通运输结构调整、扬尘精细化管理、优化产业结构和能源结构、污染物排放治理、健全社会共治体系等多个方面的工作要求。随后北京市各级政府积极响应，结合地区发展情况和工作实际，纷纷出台区级层面的“打赢蓝天保卫战三年行动计划”，全面拉开了北京市2018-2020年集中治理大气环境质量的序幕。此后，北京市政府和各级政府逐年制定年度行动计划，自上而下分解环境质量改善目标，协同推进北京市整体大气污染防治工作。北京市生态环境局定期召开北京市空气质量新闻发布会，公布蓝天保卫战年度行动计划工作完成情况。天津市、河北省、山西等重点省市在这一时期也采取了类似的治理模式，均取得了较好的工作成效。2021年2月，中国生态环境部召开新闻发布会表示，全国各地区各部门全面完成各项治理任务，超额实现“十三五”提出的总体目标和量化指标，打赢蓝天保卫战圆满收官。

此外，《意见》要求在水污染防治方面，深入实施水污染防治行动计划，扎实推进河长制湖长制，坚持污染减排和生态扩容两手发力，加快工业、农业、生活污染源和水生态系统整治，保障饮用水安全，消除城市黑臭水体，减少污染严重水体和不达标水体；在土壤污染防治方面，全面实施土壤污染防治行动计划，突出重点区域、行业和污染物，有效管控农用地和城市建设用地土壤环境风险。

由于《意见》在水和土壤污染防治方面没有提出实施新行动计划的工作要求，以深入全面实施“水十条”、“土十条”为主，辅以“河长制”等其他相关工作要求，相较于大气污染防治要求较低，为此各级地方政府“按部就班”逐级制定和实施年度工作计划的模式推进水和土壤污染防治工作，并没有出台类似于“三年行动计划”的更为系统的长远工作规划。

通过对环境治理的分析可以看出，中国特色的城市转型发展实践显示，在从中央政府到各级地方政府的纵向维度上，上级政府明确提出的具体工作规划往往能够得到下级政府较好的贯彻实施，从而呈现出局部服务于全局，即地区发展服务于城市/国家整体发展的特点。同时，通过大气污染防治与水和土壤污染防治的运作模式相比较，可以得出，在这样的发展经验中，来自中央/上级政府不同程度的工作规划和具体要求，会显著影响地方/下级政府推进治理工作的动力和方向。

• 社会治理的视角

2017年1月，为贯彻中央精神，深入推进京津冀协同发展，着力疏解非首都功能，优化提升首都核心功能，加快实现把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都的战略目标，北京市政府发布了《北京市人民政府关于组织开展“疏解整治促提升”专项行动(2017-2020年)的实施意见》，提出在原有疏解非首都职能工作的基础上，在北京市范围内实施为期三年的“疏整促”专项行动。

所谓“疏整促”，即以疏解非首都功能为工作导向，以城市环境和秩序整治为工作重点，以优化提升首都核心功能和提高和谐宜居水平为目标。“疏整促”工作，共涉及拆除违法建设，占道经营、无证无照经营和“开墙打洞”整治，城乡结合部整治改造，中心城区老旧小区综合整治，中心城区重点区域整治提升，疏解一般制造业和“散乱污”企业治理，疏解区域性专业市场，疏解部分公共服务功能，地下空间和群租房整治，棚户区改造、直管公房及“商改住”清理整治等十个方面。

2017年以来，北京市累计疏解退出一般制造业企业1819家、治理散乱污企业7179家、疏解提升区域性市场和物流中心632个，全市一般制造业企业、区域性市场集中疏解退出任务基本完成，促进了产业结构的进一步优化。2018年以来，通过拆除违法建设累计腾退土地1.69万公顷，综合整治“开墙打洞”、占道经营、群租房、无证无照经营、直管公房转租转借等行为，累计治理问题点位19万个。利用三年时间完成核心区2336条街巷环境整治，全市范围内新一轮背街小巷环境精细化整治提升全面启动实施，推动街巷整治向街区更新转变。2017年以来，围绕“两轴”、“三金海”、广渠路、亮马河等地区开展45个重点区域综合治理提升，推动老城复兴，什刹海西海湿地6000米邻水步道全面贯通，崇雍大街重现“京韵、大市”的古都风貌，前门三里河、亮马河国际风情水岸等一批网红打卡地亮相，提升了城市品质和活力。

自“疏解整治促提升”专项行动实施以来，始终遵循由北京市政府整体统筹，将各专项任务全部细化分解到各区、各部门，区级政府作为专项任务的责任主体，结合区域实际，制定专项行动工作方案，细化任务、落实责任，同向发力、协调推进的工作模式。这样的城市发展模式，在推动形成协调协同、优势互补、城乡融合的区域发展新格局中发挥了重要作用，在北京自身功能优化、产业升级、空间统筹、生态修复、“大城市病”治理等方面成效显著。

• 各区实现转型发展的视角

从各区具体实现转型发展的视角来看，市辖区发展服务与城市总体发展布局的特点在石景山区、通州区和延庆区的发展案例中也有具体的体现。

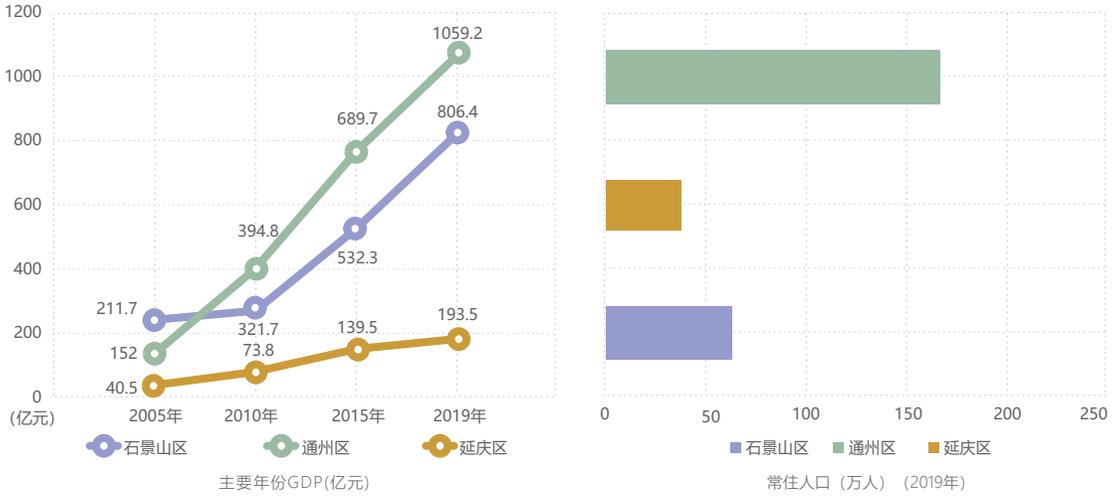
在石景山区传统工业转型发展历程中，2001年北京成功申办奥运会带来的环境治理压力是导致首钢搬迁、促使石景山走上转型发展道路的直接原因。而其深层次的原因是，经过数十年的发展，首钢对首都带来的资源、环境的压力与日俱增，首钢搬迁和石景山转型发展一方面适应了国家钢铁工业布局调整的需求，另一方面是首都产业结构调整、环境治理、京津冀协同发展的需要。随后在近二十年的转型发展中，石景山区始终立足于自身区域地位，走在疏解非首都功能的前列，服务于北京城市全局发展。

在绿色金融示范区建设过程中，通州区坚持建设“北京城市副中心”千年大计的定位，在推进城市基础设施建设、产业发展等方面，牢牢把握对北京城市总体规划和京津冀协同发展战略的重点，注重承接中心城区非首都职能转移。按照首都金融发展布局，通州区在构建金融产业发展定位和布局的过程中明确，城市副中心重点承接京津冀金融发展的增值业务和金融改革开放的增量资源，以“财富管理、绿色金融、金融科技”为主导功能，实现与中心城区的错位发展。

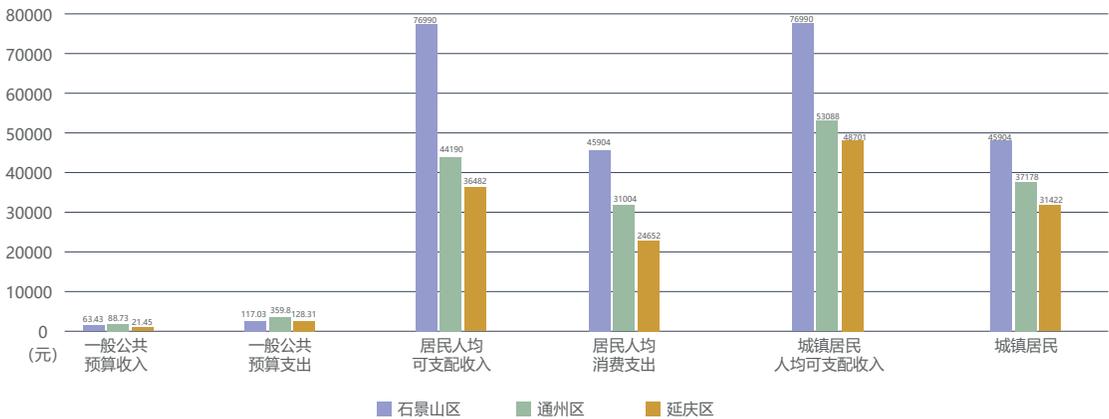
在推进绿色发展道路的过程中，延庆区立足于“生态涵养区”的功能定位，坚持“生态立区、绿色发展”的理念，生态保护为先，力求实现绿色发展。近年来，在生态环境领域，延庆区扎实做好生态保护和污染防治工作，生态环境质量大幅提升，先后获评首批国家生态文明建设示范区、国家第二批全市首个“绿水青山就是金山银山”实践创新基地、全国第二批水生态文明城市，成功创建国家森林城市，成为北京市首个获得“中国天然氧吧”称号的地区，有序推进作为“生态涵养区”的生态环境建设任务。

5.6.2 横向维度——各区特色的转型路径

表格 16 北京市三区主要年份GDP及常住人口情况



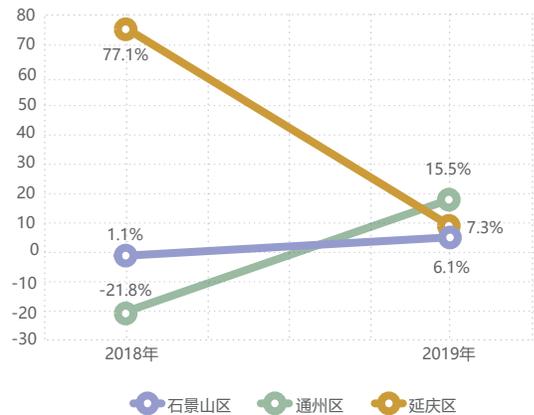
表格 17 北京市三区一般公共预算与人均可支配收入、消费支出情况(单位:元)(2019年)



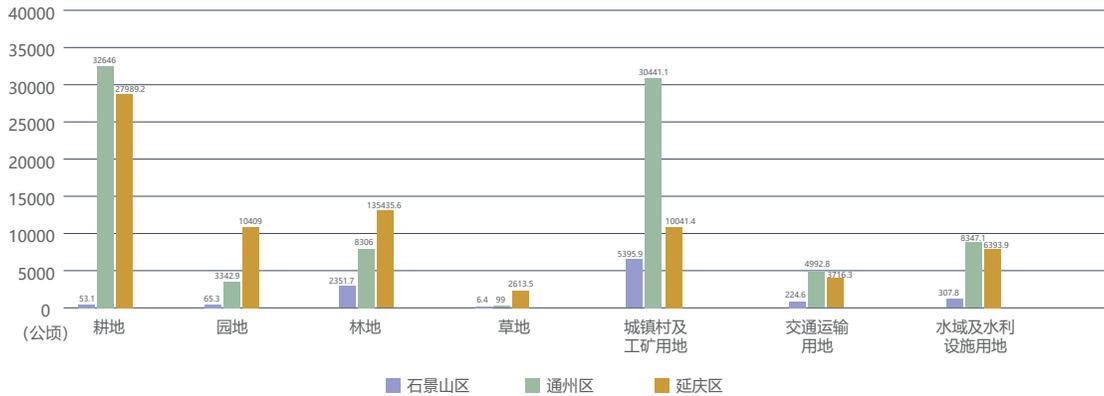
表格 18 北京市三区近年固定资产投资情况(单位:亿元)



北京市2018年、2019年固定资产投资增速情况(单位:%)



表格 19 北京市三区土地利用状况 (单位: 公顷) (2018年)



注: 以上数据均来自《北京市区域统计年鉴2020》

• 石景山模式

战略定位和发展目标: 新版《北京城市总体规划》将石景山区城市战略定位为国家级产业转型发展示范区、绿色低碳的首都西部综合服务区、山水文化融合的生态宜居示范区。2018年8月, 北京市主要领导到首钢调研时提出, 新首钢地区应打造成“新时代引领首都城市复兴的新地标”, 实现“文化复兴、生态复兴、产业复兴、活力复兴”四个复兴。在“三区定位”中, 进一步推进产业转型升级, 实现高质量水平发展是首要问题。

产业体系和空间布局: 石景山区制定高精尖三年行动计划, 加快发展“1+3+1”高精尖产业, 形成了以现代金融业为战略主导, 以科技服务、数字创意、新一代信息技术产业为特色, 以商务服务业为支撑的产业体系。现代金融业快速发展, 收入占高精尖产业收入近一半, 主导地位稳固, 全力打造国家级金融产业示范区; 科技服务业稳步推进, 设立5000万元“科技创新”专项资金, 推动21个应用场景建设, 不断提高国家高新技术企业保有量; 数字创意产业优势突出, 推动动漫游戏、媒体融合等优势产业发展, 打造“网络游戏之都向西看”区域名片; 新一代信息技术产业加速培育, 推进工业互联网、虚拟现实、5G等新基建布局, 与中关村管委会、中关村发展集团共同建设创新服务体系, 为经济发展注入新的活力; 商务服务业加快发展, 出台促进消费升级三年行动计划, 创建全市首个生活性服务业示范区, 成为全国首批家政服务业“领跑者”行动试点城市。推动形成“一轴四园”集聚发展格局。将长安街西延线打造成为“长安金轴”, 集聚光大卡中心、华夏卡中心等现代金融机构200余家; 加快建设北京银行保险产业园、中关村石景山园、新首钢园、文创园等重点功能区, 释放出千万平方米的高端载体, 为产业落地、企业入驻提供广阔空间。

• 通州模式

战略定位和发展目标: 新版总规对副中心的定位很高: “应当坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位, 以创造历史、追求艺术的精神, 以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进北京城市副中心规划建设, 着力打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇。”2017年发布的《北京市关于全面深化改革、扩大对外开放重要举措的行动计划》正式提出, 北京要在城市副中心争取设立国际绿色金融改革创新试验区, 为全国绿色金融改革创新探索和积累经验, 将通州打造成为北京建设全球绿色金融和可持续金融中心的重要示范区, 成为北京金融发展新高地和金融创新新引擎。

产业体系和空间布局: 按照“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的要求, 通州区紧紧围绕行政办公、商务服务、文化旅游和科技创新“3+1”主导功能, 聚焦基础设施、城市管理、公共服务、生态环境、政府服务等重点领域, 推进总部经济、财富管理、尖端芯片等七大千亿级产业集群建设, 依托运河商务区、文化旅游区、通州口岸、张家湾设计小镇等重点功能区, 吸引国内外高端要素聚集, 促进优质产业项目落地, 打造“高精尖”产业发展体系。在金融产业方面, 按照首都金融发展布局, 城市副中心重点承接京津冀金融发展的增值业务和金融改革开放的增量资源, 以“财富管理、绿色金融、金融科技”为金融主导功能, 实现与中心城区的错位发展。

运河商务区是副中心金融创新和高端商务功能的主要承载区。2020年，北京、华夏、农商三家市属银行全部实现在副中心设立一级分行，首家持牌公募基金管理公司、首家国有银行设立的科技子公司先后完成注册。全球最大的金融信息服务机构路孚特中国区总部落户，三峡资产等15家三峡集团子公司完成工商迁移，北投集团金融版块全部落户副中心，北京绿色金融和可持续发展研究院等一批智库项目签约落地，运河商务区已经集聚了230余家银行、保险、证券、基金、保理等金融企业，副中心金融生态圈正在大运河畔悄然形成。

• 延庆模式

战略定位和发展目标：新版《北京城市总体规划》对延庆区提出了“首都西北部重要生态保育及区域生态治理协作区、生态文明示范区、国际文化体育旅游休闲名区、京西北科技创新特色发展区”四个功能定位。延庆区立足生态涵养区的定位，坚持“生态立区、绿色发展”，深入践行两山理念，一方面推动自然生态环境保护，一方面推动区域绿色发展。

产业体系和空间布局：在做好生态保护和污染防治工作的基础上，大力推进绿色产业发展，走绿色发展道路，是延庆实现发展的必由之路。在产业发展方面，推进文旅产业等战略性支柱产业进一步优化提升，大力实施旅游发展战略，围绕“冬奥、世园、长城”三张金名片，着力构建以文旅业为龙头的绿色高精尖产业结构，助力绿水青山向金山银山转化。确定现代园艺、冰雪体育、新能源和能源互联网、无人机四大重点培育科创产业，出台“1+4+4”系列政策，新引进重点培育企业突破600家，中关村现代园艺产业创新中心、体育科技创新园挂牌，获评国家体育产业示范基地，获批全国首批“民用无人驾驶航空试验区”，绿色云计算中心等一批重大项目落地，中关村延庆园营业收入年均增长11.3%。单位地区生产总值能耗、水耗累计分别下降25%、34.2%。

5.7 案例小结

根据前述对北京案例纵向、横向两个维度的分析可以看出，北京市三区可持续发展的共同点是在把握政策机遇的前提下，以新产业发展带动区域可持续发展转型。延庆区以世园会、冬奥会为机遇致力于发展绿色旅游产业；通州区围绕城市副中心建设推动发展绿色金融产业；石景山区以传统产业转型为契机推动发展绿色低碳产业。中国可持续发展的核心经验，在于通过产业转型、发展与创新，破解传统经济发展与环境社会难以共融的二元悖论。将推动ESG各个维度的提升兼顾并容纳于地区产业转型和发展过程中，并以此推动地方发展中生态环境、社会发展、治理绩效的综合提升。由此，本报告归纳总结北京推进可持续发展转型的经验如下：

1、立足城市战略目标，制定高标准发展规划，实现各辖区协调发展，引领区域协同发展。具体而言，北京市出台的《北京城市总体规划（2016年—2035年）》紧密对接了京津冀协同发展战略，明确了北京市发展目标、规模和空间布局，确定了各市辖区的功能定位和发展目标，绘制了未来城市可持续发展的蓝图，并将为后续编制详细规划提供依据。

2、结合上级政策和城市定位，因地制宜的发展特色产业，以推动产业结构调整和优化升级。以石景山区为例，石景山可持续发展转型过程即是实现产业结构从传统、相对落后、高能耗高污染的钢铁产业向现代金融、商务服务、科技创新、文旅创意等环境友好型、绿色可持续型现代服务业转型升级的过程。在此过程中，对首钢搬迁遗留下来的厂房、仓库等工业建筑进行改造升级，保留其原有的企业品牌和工业氛围等文化遗产，发展具有石景山地区特色的文创旅游产业，建设新首钢文旅园区；同时通过改造旧建筑释放出的空间搭载新首钢高端产业综合服务区，建设北京冬奥组委入驻的办公区、国家花样滑冰、短道速滑、冰球、冰壶等项目的训练场馆以及运动员驻地等，是实现产业结构转型和空间布局调整，推进区域可持续发展的重要手段。

3、在落实城市总体发展规划战略下，基础设施建设和发展特色产业是地方政府推进区域发展的两个重要手段。以延庆区为例，2018-20年三年时间内，冬奥会、世园会带动了延庆区数十亿元的基础设施投资、固定资产投资，超过了前二、三十年的总和，实现了交通、电力、城乡建设水平质的飞跃，实现了跨越式的发展。在发展特色产业方面，延庆区围绕“冬奥、世园、长城”三张金名片，实施全域旅游发展战略，大力发展文旅产业等优势产业，着力构建以文旅产业为龙头的高精尖的绿色产业结构。依托冬奥会、世园会两件大事确定了现代园艺、冰雪体育、新能源和能源互联网、无人机四大重点培育科创产业，带动区域经济实现绿色发展。从整体的地区生产总值来看，延庆区的经济总量经过这几年的发展2019年GDP已经将近达到了200亿，从15年到2019年GDP增幅在60%以上。

4、通过落实基础设施建设和产业发展，带动环境与社会协调发展，促进可持续发展治理绩效的提升。2017年，北京

发布《关于构建首都绿色金融体系的实施办法》，提出要以绿色金融引领首都金融创新，助力绿色发展，参与京津冀协同发展，促进服务业扩大开放，推动“一带一路”建设。以通州区为例，立足北京城市副中心作为未来北京“高质量的一翼”、“绿色的一翼”、“宜居的一翼”、“人文的一翼”、“协同发展的一翼”的高端定位，坚持绿色发展的理念，重点打造财富管理、科技金融等绿色金融产业。绿色金融是高精尖产业，与北京城市副中心发展定位深度契合，高质量高水平的产业发展是推进城市副中心可持续发展的重要驱动力。

5.8 北京市专项研究总结

通过对北京市案例的分析和总结，本报告进一步对中国推进城市可持续发展转型的特色进行提炼，总结归纳城市可持续发展转型的中国模式和经验。

中国实现城市可持续发展转型的主要特征，主要体现在两个维度，一是发挥上级政府在制定科学的整体性发展规划的引领作用，二是下级政府因地制宜，在规划落实过程中积极探索地方经验、推动并形成各具特色的地方可持续发展转型模式。一般性的具体思路是，在中央或上级规划、定位或国家整体政策指引的前提下，地方政府结合区域特征推动区域可持续发展转型；在这一转型过程中，基础建设和发展特色产业构成两个重要方面。综上所述，在这一过程中，政府的主导作用主要发挥在以下两个层面：第一，在中央政府/省级层面，中央/省级政府对于区域协调发展、城市整体规划的统筹把控；第二，在地区层面，地级市/区政府积极响应上级政策，主要以拉动基础设施建设和推动产业转型为主要手段，带动地区可持续发展转型。

5.8.1 中国特色的具体体现

具体而言，上述两个层面的政府行为可以细化为以下四个方面：

一、制定整体城市发展政策，充分发挥政府作用。无论是从国家整体规划层面，还是从城市总体规划层面，中国城市发展得到了政府统一、系统的政策支持和引导。在城市发展规划制定的过程中，政府始终坚持统筹谋划全局，充分发挥了推进城市经济和社会发展的引领作用，起到了贯彻可持续发展理念、促进区域协调发展、维护社会公平的积极作用。在国家整体层面，由国家发改委编写的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确提出，要发展壮大城市群和都市圈，推动城市群一体化发展，强调以建设19个城市群为重要抓手，构建“两横三纵”城镇化战略格局，将深刻改变中国下一阶段的城市发展格局。

二、推进产业结构优化升级，通过贯彻ESG新理念推动落实可持续发展。地方政府通过掌握的资源——例如土地，影响生产要素的价格，或者通过制定产业政策、环保规范、准入制度等政策手段，影响企业生产活动的成本，从而推动地区产业结构转型。简言之，政府通过行政手段影响市场中资源的配置以及企业的生产活动，以此推进区域产业结构优化升级，从而贯彻可持续发展理念。例如，对符合绿色发展理念的企业，提供更优质的场所和基础设施服务，进行补贴或减免税收；采用提高对企业污染物排放的检测标准，提高市场准入门槛，并通过行政手段关闭污染企业等。

三、城市定位与地区发展水平和特征相结合，明确产业转型发展的方向。从地方/下级政府的视角，一方面倾向于争取中央/上级政府的政策支持，以谋求更高的城市定位和政策优势，另一方面结合所辖地区的发展水平和区域特征，并与可能存在竞争关系的其他地区比较，确定产业转型发展的方向。

四、把握重大机遇对基础设施建设和特色产业的带动作用。政府推进地方转型发展的过程中，注重把握重大机遇（例如，建设城市副中心、筹办奥运会、世园会等）对于基础建设投资和地方特色产业的发展（产业结构转型优化）的引领作用。而在这个过程中，相较于私人资本，政府主导的模式可以承担较长时间内没有收益甚至亏损的情况，从而保证资金的长期投入，实现区域长期稳定发展。

5.8.2 该模式可能存在的弊端

这种“上级政府定调，下级政府落实”的自上而下的政府主导发展转型模式，可能存在以下弊端：第一，政府过于激进的招商引资政策，一旦脱离了当地经济发展水平和客观条件限制，容易陷入各地政府间优惠政策恶性竞争的情况，而忽视了营商环境等软指标的建设，破坏了市场正常的经济秩序。第二，由于采用产业政策的国家和地区往往都处在快速发展时期，通常政治和法律制度、市场体系不够健全，在推行产业政策的过程中容易产生权力寻租现象。第三，地方政府出于自身利益的考量，往往表现出对大项目/高新技术项目的偏好，可能做出并非最优的决策。

5.8.3 可推广性分析

从北京市三区案例分析来看，三区涵盖了旧城区产业结构转型升级、郊区高标准建设新城、郊区立足生态保护实现绿色发展三种不同的模式，三个区域自身资源禀赋各有差异，具有较强的代表性，对不同地区的可持续发展转型具有一定的借鉴指导作用。

在全国范围内，由于统一的政治体制，这种政府主导的转型模式具有较强的可推广性。但是，考虑到中国现阶段区域发展不平衡现象显著，各个地区的政府治理能力和资源禀赋也存在较大差异。因而，该模式的借鉴和推广也需要考虑各地不同的资源禀赋、发展阶段和政府治理能力，各地实际应用过程中仍需因地制宜，具体情况具体分析。

在世界范围内，由于不同国家政府在制定统一系统的区域/城市发展规划、引领产业转型发展的能力差异较大。这一模式难以全盘照搬和直接移植，但是，其体现出的“目标治理+地方创新”，即在整体规划和目标引导下，推动因地制宜的产业转型和创新模式等实践经验仍然值得国际社会研究和借鉴。

六、中国地方政府ESG评级的应用场景与政策建议

本研究构建的ESG评级体系有五个方面的主要应用场景，包括中央政府监管、地方政府对标、地方招商引资、公众参与和社会问责、企业ESG评级参考。首先，地方政府ESG评级体系能够作为中央政府或上级监管部门考核地方政府政绩的间接依据，为政府问责提供基本参考。³第二，有助于地方政府在可持续发展方面找到对标和定位依据，促进健康、高质量、可持续的治理模式在地方政府间的横向扩散。第三，该评级体系亦可对金融机构和投资者的对当地的投资行为起到指导作用。第四，政府ESG水平还可以作为公众和社会主体监督政府的来源和依据。此外，本项地方政府ESG评级结果还能够为企业ESG评级机构提供基本参考，作为评价当地企业所在区域ESG基本情况的前期研究基础。

6.1.1 政府监管的依据

从中央政府和上级监管部门的视角，地方政府ESG评级体系为其提供了一种新的地方政绩考核参考。该评级体系亦可以作为地方政府实现可持续发展的横向比较和参考，推进地方政府贯彻落实可持续发展思想和理念。

同时，地方政府ESG评级体系可以作为中央政府和上级监管部门制定相关政策方针的依据和参考。一方面，帮助中央政府和上级监管部门全面、系统地观测地方政府现行发展模式取得的成效和不足，综合判别全国范围内可持续发展目标实现的具体水平；另一方面，有助于精准识别地方政府发展模式与地方债务中存在的风险，及时应对防范重大金融风险、社会风险、政治风险、债务风险等。

6.1.2 地方政府的对标

首先，对地方政府进行系统的ESG评级，可以识别出在转型时期率先实现这一全新的可持续发展治理和创新发展模式的地方政府，激励地方政府间的良性竞争，推动政府加快转变发展理念和思路。此外，ESG评级还有助于促进健康、高质量、可持续的地方政府施政模式在省级政府间的横向扩散，促进ESG理念、可持续发展理念的传播与实践。

6.1.3 社会监督的来源

从社会民众的角度，一方面，发布地方政府ESG评级报告，可以起到宣传、教育的作用，传播ESG发展理念，提升全社会对于可持续发展模式认可度和参与度，全面发挥社会力量，促进社会健康、绿色、可持续发展。另一方面，向社会提供一套针对地方政府ESG发展情况的量化数据指标参考，有助于民众、企业、媒体等社会主体更好地发挥社会监督和舆论监督的作用，提高政府施政水平和服务能力的提高。

6.1.4 金融机构与投资者指引

地方政府ESG评级有助于企业与投资主体对地方治理基本情况有所了解，从而提升地方政府债券对于国内外金融机构等投资者的吸引力，促进当地经济、社会、生态可持续发展。具体而言，地方政府ESG评级为具有社会责任、可持续发展理念的投资者提供了一套评价标准，为投资者提供投资参考。具有良好ESG评级水平的地方政府，可以提升资本市场对当地政府债券的投资意愿，吸引国内外金融机构和投资者参与地方基础设施和公用事业建设，促进区域可持续发展水平进一步提升。

6.1.5 企业评级机构的参考

地方政府ESG评级，能够了解地方可持续发展及治理概况提供基本的评价信息。对地方政府进行系统、全面的ESG评级分析，其评级结果能够为企业评级机构提供参考依据，作为分析当地公司ESG综合发展水平的参考。例如，某地环境保护法律、法规执行落实的情况，必然会对当地企业和公司ESG评级产生影响，这能够为企业ESG评级提供较好的基本参考。

³ ESG评价体系是由非政府主体完成的（企业、非营利组织等第三方机构），因而不能采用政府考核与指标，如污染防治指标。政府政策执行与第三方信息发布的影响逻辑和作用机制不同，ESG评价体系是通过专业研究和信息公开来建立第三方评估体系。

6.2 基于地方政府ESG评级研究的政策建议

基于前述对2014-2018年30个省级行政区的ESG评级研究以及对北京市ESG发展模式的专项案例研究，为了更好的传播ESG和可持续发展理念，促进各省市ESG发展水平的提升，实现东、中、西、东北地区协调发展，全面落实可持续发展目标，本报告提出相关政策建议如下：

1、总体布局

按照“五位一体”总体布局，贯彻新发展理念，大力加强社会建设和生态文明建设，推进国家治理体系和治理能力现代化，是实现可持续发展必然要求。近年来，随着指导思想与发展理念的转变，中国政府在推进社会发展、生态环境保护以及政府治理能力建设方面取得了一系列重大成就。城镇化水平不断提升，居民收入稳步提升，社会保障体系不断完善，现行标准下近1亿贫困人口全部脱贫；生态保护与环境污染治理成效明显，政府治理能力和水平得到了有效提升。通过ESG评级研究可以发现，全国范围内环境、社会、治理维度的整体发展水平逐年提升，但仍有提升的空间，还需继续坚持可持续发展的思想理念；北京市ESG发展案例同样表明，坚持正确的指导思想和发展理念，是实现可持续转型发展的前提和基本要求。

2、央地互动

在环境保护、社会发展、政府治理能力建设等重点领域，强化治理监督，引导地方政府转变执政理念，建立健康、高效的央地互动关系。从北京市发展案例来看，特别是基于纵向维度从环境治理、社会治理以及三区各自实现转型发展的视角，可以明显感知到中央政府对地方政府、上级政府对下级政府的治理思路、工作模式和行动方式具有重要的影响。为此，在生态、社会、治理等重点领域，加强中央对地方的指导、督察，丰富、完善政绩考核的内容和标准，对于贯彻中央指导思想和发展理念，促使地方政府更有效地转变发展思路，加速可持续发展转型。本项地方政府ESG评估体系报告，有助于完善政府运作过程中的监督机制，建立良性的央地互动模式，提升国家治理能力。

3、生态转型

以实现“30-60双碳目标”为抓手，完善制度保障，建立健全市场机制，促进ESG发展水平提升，落实生态转型与可持续发展目标。2020年9月22日，习近平主席提出中国二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。“双碳”目标不仅是为解决气候变化问题所做出的有效应对、构建人类命运共同体需要实现的任务，也是促进国内产业转型、技术迭代和布局未来工业格局的重要抓手。完善相关法律法规与政策文件，建立健全“双碳”目标相应的市场机制，因势利导，以行政和市场的双重手段引领企业参与到“双碳”目标的实现过程中来；以实现“双碳”目标为抓手，加大教育投入，培养、建立专业化的人才队伍，加强科技研发投入，加大降碳、固碳等绿色技术创新力度，提升核高科技水平，推进区域产业结构优化升级，全面提升ESG发展水平，从而推进地区长期可持续发展。

4、产业发展

坚持政府主导，结合区域发展特色，因地制宜，明确长远发展定位；敢于面对挑战，抓住重大机遇，引领区域转型发展。推动地方政府ESG发展，从某种程度上对地方政府兼顾发展的“短期效益”与“长期效益”提出了更高的要求。以北京市石景山区为例，北京奥运召开促使首钢搬迁这一事件，迫使石景山区必须探索一条产业升级、转型发展的道路，在经历“产业空心化”阵痛的十余年间，石景山区始终坚持“政府主导、因地制宜”，最终成功进入了经济社会发展和产业转型发展的新阶段。“双碳”目标的提出，即是未来十年、三十年对全国地方政府的一项重大挑战和机遇。在推进这个目标实现的过程中，地方政府一方面应该主动推动区域发展模式转型，通过绿色生产、绿色消费促进社会观念转变和经济社会高质量发展；另一方面，各地政府也需注意各自的禀赋优势与产业布局，因地制宜，合理选择发展道路。

5、精准互助

通过加大财政转移支付力度，推动干部异地任职甚至地方政府“一对一”对口帮扶等方式，支持落后地区ESG发展建设，缩小地区间生态、社会发展差异。从各省份ESG评级结果来看，在社会维度、治理维度，中、西部和东北地区与东部发达地区间存在显著的差异；在环境维度，部分西北省份发展水平相对较为落后。面对明显的东西部发展不平衡现象，缩小地区间ESG发展差异，实现全国分范围内协调发展，是全面实现可持续发展不可忽视的问题。推动地区间的交

流与互动，通过开展专项工作中的干部异地交流、地方政府“一对一”对口帮扶等具有中国特色的治理经验和做法，进一步推动地区ESG发展。

6、区域带动

以中心城市引领城市群发展，城市群带动区域协调发展，强化东部、中部、西部、东北四大地区间相互补充，构建ESG发展新模式。2018年11月18日，中共中央、国务院发布的《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》明确指出，以京津冀城市群、长三角城市群等城市群推动国家重大区域战略融合发展，建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，推动区域板块之间融合互动发展。由此，城市群发展成为了区域经济发展的主要动力。已获批的城市群已依据地理条件、经济水平等条件形成了独特的战略定位，在经济、社会等领域形成了紧密联系与协同互动，成为了决定未来地区竞争力的核心部分。同时，本研究的ESG评级结果表明，东、中、西、东北四个地区内部发展存在较大差异，发展较好与发展较差的省市同时存在。在此基础上，城市群可以借助城市间要素的自由流动、资源高效配置、基础设施对接、产业关联配套、公共服务均等的优势，充分发挥城市群的规模效应、集聚效应和协同效应，打破单个行政区域封闭模式，推动ESG领域的区域协同发展，形成ESG发展新模式。

7、理念推广

加大ESG发展理念的推广与宣传，塑造良好的发展文化与社会风气，吸引企业、社会团体、投资者和个人参与ESG发展提升的过程中，形成良性循环。从政府层面，加强对于ESG相关发展理念推广和宣传工作，出台相应政策文件，鼓励多元主体参与到可持续发展中来，全方位全过程地提升区域ESG发展水平，形成健康有机的良性循环。对于企业而言，ESG发展理念既是对原有传统发展模式制衡与约束，也是实现技术和管理模式弯道超车的有效激励。对此，企业应该依托人才创新，技术创新、管理创新成为推动地区ESG发展的重要主体；在市场环境与监管政策的双重引导下，以经济效益为驱动力，兼顾社会责任与行业格局，积极承担企业社会责任。对于投资者而言，应把握时代发展趋势，通过合理考察投资对象ESG发展情况及其可持续发展前景来实现资金有效投入。对于其他社会团体和个人，充分认识到ESG理念与可持续发展理念的重要性，更好地发挥监督政府的作用，对于提升ESG发展水平，更快实现可持续发展同样具有重要意义。

鸣谢

感谢北京穆迪投资者服务有限公司和北京商道融绿咨询有限公司提供慷慨支持。在本课题研究中，北京市人民政府、北京市地方金融监督管理局为课题组多次提供大力支持，积极协调北京市通州区、延庆区、石景山区人民政府及相关部门参与课题调研座谈活动，分享各区在推动可持续发展战略上的特色案例与实践经验，为本课题提供了大量宝贵的研究数据、经验与建议，课题组深表感激，特此鸣谢。

鸣谢单位：

北京市人民政府

北京市地方金融监督管理局

北京市通州区：

区人民政府、区财政局、区发展和改革委员会、区新城中心区建设管理委员会、区人力资源和社会保障局、区科学技术委员会、区金融服务办公室、路孚特金融信息服务公司

北京市延庆区：

区人民政府、区财政局、区人力资源和社会保障局、区生态环境局

北京冬奥会延庆赛区运行保障指挥部（领导小组）综合处、区文化和旅游局、区发展和改革委员会、北京国家高山滑雪有限公司、北京北控冬奥建设有限公司

北京市石景山区：

区人民政府、区发展和改革委员会、区科学技术委员会、区金融服务办公室、区财政局、区经济和信息化局、区人力资源和社会保障局、区生态环境局

课题组成员

朱旭峰：清华大学公共管理学院教授、常务副院长，
清华大学全球可持续发展研究院执行院长
关 婷：北京师范大学政府管理学院讲师
邬轶中：清华大学公共管理学院博士后
禹思坤：清华大学公共管理学院研究生
王烽合：清华大学精密仪器系本科生
付莉珊：北京师范大学政府管理学院本科生
郑 艺：清华大学全球可持续发展研究院办公室主任
彭 丝：清华大学全球可持续发展研究院项目主管

机构简介：清华大学全球可持续发展研究院

清华大学全球可持续发展研究院 (Institute for Sustainable Development Goals, Tsinghua University, 英文简称为 THUSDG, 中文简称为“清华SDG研究院”) 成立于2017年5月14日, 是清华大学批准成立的校级科研机构, 依托清华大学公共管理学院, 并联合相关院系开展教学研究工作。研究院致力于深入开展关于联合国可持续发展目标 (SDGs) 整体框架、政策执行和各个具体目标的多学科交叉研究; 全面促进与联合国相关机构及国际同行在SDGs领域中的经验交流与互鉴; 加强世界各国执行SDGs的经验交流和政策学习; 努力成为SDGs研究领域中具有国际学术影响力和政策影响力的专业研究机构。同时, 研究院还将通过全新的课程体系和灵活的培养过程, 提供专业性研究生学位项目和各种短期培训项目, 为国际社会培养和输送SDGs领域的综合性人才。此外, 研究院还将与中国有关政府机构开展密切合作, 努力成为中国SDGs研究领域中最具影响力的高端智库。

<http://thusdg.tsinghua.edu.cn>

