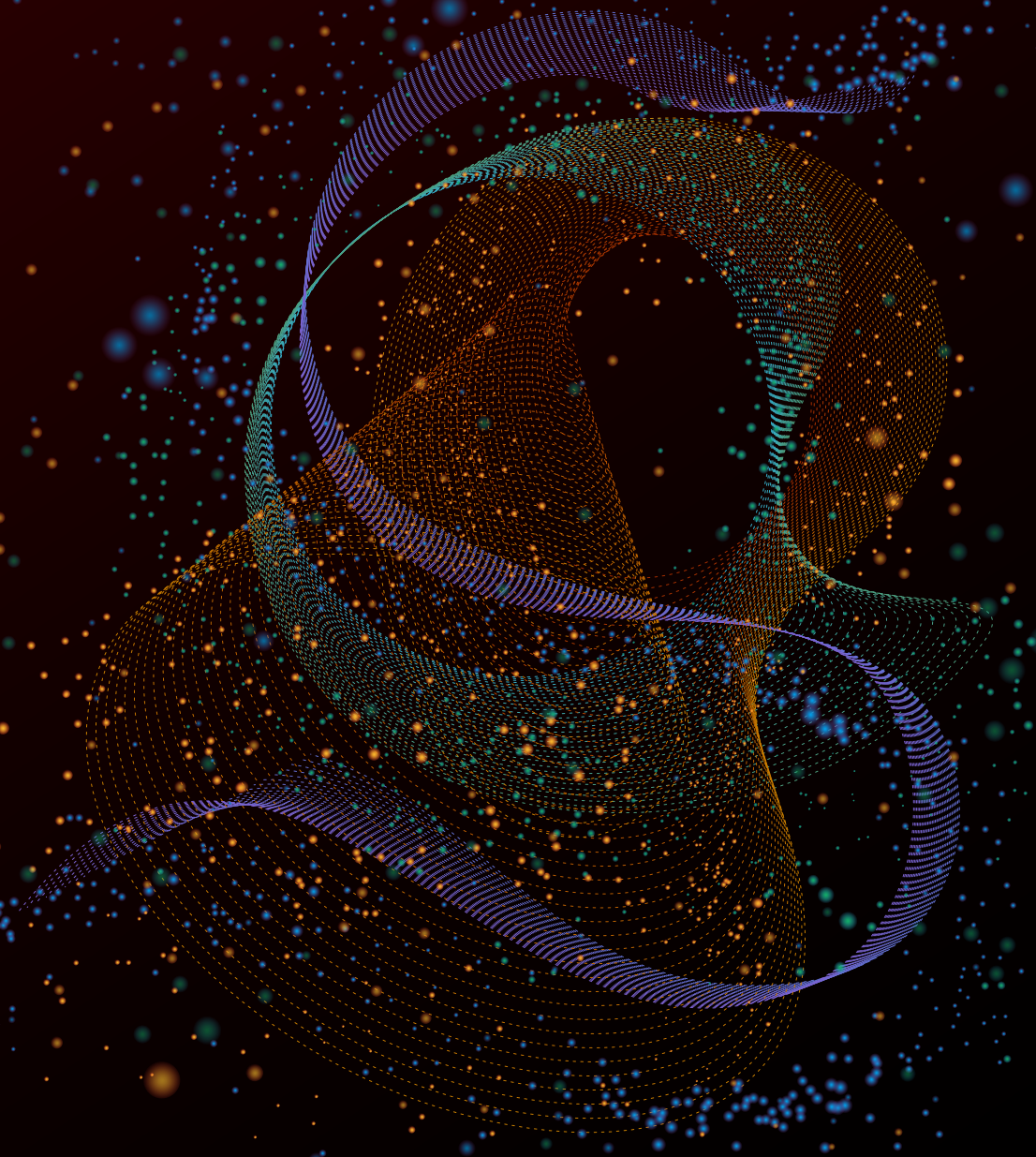




中国地方政府ESG评级 指标体系研究报告(2022)

ESG

RESEARCH ON THE ESG RATING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA (2022)



中国地方政府ESG评级指标体系研究报告 (2022)

中国城市ESG评级报告

执行摘要

当前，全球范围内ESG责任投资发展迅速，ESG理念正在成为全球市场投资的主流原则。本项课题项目组创新性地构建了地方政府为主要评价主体的ESG评级指标体系，自2021年起开始连续发布《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告》。以地方政府作为ESG评级主体，旨在通过ESG评估过程更好地促进地方可持续转型和高质量发展，引导市场和投资主体共同促进地区可持续发展。《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告(2022)》在2021年研究报告基础上，根据中国城市的基本特点与发展现状，构建了以城市为主要评级主体的ESG评级指标体系，并对广州市案例进行了专项研究。这项报告对中国85个城市的ESG总体概况及异质化特征进行总结提炼，对于引领地方可持续发展与促进可持续投资具有重要的参考和指导意义。

本报告首先回顾了ESG的基本概念与发展趋势，并阐述了中国地方政府ESG评级的重要意义及应用场景。在以中国各省为评价主体的ESG评级指标体系的基础框架上，本报告构建了以城市为评级主体的ESG评级指标体系。指标体系内容包括环境、社会、治理三个维度的9个一级指标、17个二级指标和32个三级指标。依据此评价体系，对中国85个城市2015-2019年的ESG总体表现情况进行了定量评级，对其环境、社会、治理的表现水平进行深度分析，并对广州市案例开展了专项案例研究。同时，本年度报告在2021年度报告基础上对中国各省ESG表现评级进行了年度更新。最后，在定量研究与案例研究的基础上，为中国地方政府推进ESG发展提出了相应政策建议。

本研究提出的地方政府ESG评级指标体系将评级结果分为6级，从高到低为AAA、AA、A、BBB、BB、B。评级结果显示，第一，随时间推移，85个城市的整体水平不断提高。A级及以上城市从2015年的24个增加至2019年的32个，其中深圳、北京、上海、广州、杭州五个城市在2019年获评AA级。但85个城市在五年间一直未出现AAA级城市，平均水平仅处于BBB级，仍具有较大的提升空间。第二，处于不同地区的城市在ESG水平上呈现明显的发展差异。位于东部沿海地区的经济发达城市评级基本均已达到A级及以上，在85个城市中处于领先地位。而位于中西部地区的内陆城市的ESG发展水平则相对落后，超过80%的城市的ESG评级仅处于BBB级及以下。第三，在85个城市中经济发展水平领先的城市在ESG评级上呈现更优异的表现。这些城市的ESG发展水平逐年不断提高，在A级及以上的级别中占比高达75%。本报告进一步对85个城市在环境、社会、治理三大维度的评级情况分别进行了展示和分析。

报告进一步对广州市ESG发展行动及相关案例进行深度分析。广州市在ESG总分、环境维度、社会维度、治理维度四项评级中取得了较高至领先水平：广州市除2015年社会维度评级结果为BBB级以外，历年各项评级均达到了A级及以上。广州市的ESG发展，充分发挥了上级政府制定科学的整体性发展规划的引领作用，以及下级政府因地制宜，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，本年度报告在2021年度报告基础上对中国各省ESG表现评级进行了年度更新。研究发现，相较于2018年，全国范围内各省ESG综合评级表现呈平稳上升趋势。其中，全国各省环境维度呈上升趋势，2019年全国近半数的省份处于AA级，湖北成为该年唯一在环境维度达到AAA级的省份；社会维度评级表现逐年提升，2019年，全国近半数省份集中于A级。值得关注的是，天津、江苏从2018年的AA级上升至2019年的AAA级，河南、黑龙江、湖南、江西从2018年的BBB级上升至2019年的A级，海南、广西、青海从2018年的BB级上升至2019年的BBB级。治理维度上来看，2019年全国多数省份的评级结果处于BB级或B级，全国整体治理水平相较于2018年略有下降。

最后，本项报告对当前中国地方可持续发展面临的主要机遇和挑战进行了总结。当前，中国可持续发展转型具备的主要优势包括国内政治经济环境、国家治理创新和当前转型趋势；主要面临重大挑战包括国际局势动荡、新冠疫情冲击、地方债务赤字及不确定风险加剧。基于本项报告的结果和当前中国地方可持续发展面临的主要机遇和挑战，提出如下政策建议：第一，降低社会与治理维度的区域发展不平衡。第二，提升地方整体治理能力和治理现代化水平。第三，重视地方债务问题、完善债务预警与管理制度。第四，改善区域生态系统，提高生态用地占比。

目录

执行摘要	1
目录	2
图表目录	3
前言	5
一、中国地方政府ESG评级研究概述	6
1.1 ESG概况及最新趋势	6
1.2 中国地方政府ESG评级的研究意义	7
1.2.1 ESG评级体系的重要意义	7
1.2.2 中国地方政府ESG评级的研究意义	8
1.2.3 中国地方政府ESG评级的应用场景	8
1.2.4 中国地方可持续发展趋势和重要进展	10
二、中国城市ESG评级体系构建	10
2.1 中国城市ESG评级指标体系设计	10
2.1.1 指标选择的原则	10
2.1.2 中国城市ESG评级指标体系	11
2.2 城市ESG评级指标的数据收集与处理	12
2.2.1 基础数据收集	12
2.2.2 数据处理过程	12
2.3 城市ESG评分与评级	12
2.3.1 等级赋分处理	12
2.3.2 综合评估分级	13
三、中国城市ESG评级研究结果与分析	14
3.1 ESG综合评级情况	14
3.2 环境维度（E）评级情况	17
3.3 社会维度（S）评级情况	19
3.4 治理维度（G）评级情况	22
四、典型城市分析——广州市ESG发展经验	24
4.1 广州市概况	24
4.2 广州市ESG评级	24
4.2.1 ESG综合评级表现	25
4.2.2 环境（E）维度评级表现	25
4.2.3 社会（S）维度评级表现	25
4.2.4 治理（G）维度评级表现	26
4.3 广州市ESG行动分析及案例介绍	26
4.3.1 环境维度	26
4.3.2 社会维度	28
4.3.3 治理维度	30
4.4 小结	31
五、中国各省ESG评级结果与分析	32
5.1 各省ESG综合评级表现	32
5.2 各省环境维度（E）评级表现	33
5.3 各省社会维度（S）评级表现	34
5.4 各省治理维度（G）评级表现	34
六、政策与建议：中国地方可持续发展的机遇与挑战	36
6.1 中国地方政府ESG评级总结与发现	36



目录

6.2 中国地方可持续发展面临机遇与挑战	36
6.2.1 中国地方可持续发展具备的机遇与优势	36
6.2.2 中国地方可持续发展面临的挑战与风险	37
6.3 推动中国地方可持续发展的政策建议：基于地方政府ESG评级研究	37
鸣谢	39

图表目录

图片

图 1 中国地方政府ESG评级的应用场景	9
图 2 2015年ESG综合评级城市分布情况	16
图 3 2019年ESG综合评级城市分布情况	16
图 4 2015年环境维度评级城市分布情况	19
图 5 2019年环境维度评级城市分布情况	19
图 6 2015年社会维度评级城市分布情况	21
图 7 2019年社会维度评级城市分布情况	21
图 8 2015年治理维度评级城市分布情况	23
图 9 2019年治理维度评级城市分布情况	23
图 10 广州市鸭洞河	27
图 11 改造后的柯子岭门	28
图 12 新塘镇综合养老服务中心	29
图 13 广州市西堤	29
图 14 广州市从化区良口镇米埗村	30
图 15 广州市福山循环经济产业园	31

表格

表 1 国际主流ESG指引中主要考量因素	6
表 2 中国地方政府（地市级）ESG评级指标体系	11
表 3 ESG各维度评估的分级标准	12
表 4 ESG综合评估的分级标准	13
表 5 2015-2019年各评级城市数量	15
表 6 2015-2019年各城市评级结果	15
表 7 不同经济发展水平的ESG评级情况	17
表 8 2015-2019年环境维度各评级城市数量	18
表 9 2015-2019年环境维度各城市评级结果	18
表 10 2015-2019年社会维度各评级城市数量	20
表 11 2015-2019年社会维度各城市评级结果	20
表 12 2015-2019年治理维度各评级城市数量	22
表 13 2015-2019年治理维度各城市评级结果	22
表 14 2015-2019年广州市ESG评级结果	25
表 15 各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果	32
表 16 2019年各地区各等级省份数量	33
表 17 2015-2019年各省（直辖市、自治区）环境维度评级结果	33
表 18 2015-2019年各省（直辖市、自治区）社会维度评级结果	34
表 19 2015-2019年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果	35

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。以地方政府作为ESG评级主体，旨在通过ESG评估过程更好的促进地方可持续转型和高质量发展，引导市场和投资主体共同促进地区可持续发展。《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2022）》在2021年研究报告基础上，根据中国城市的基本特点与发展现状，创新性地构建了以城市为主要评级主体的ESG评级指标体系，对全国85个城市的ESG表现进行量化评级，并对广州市案例进行重点研究。

本报告首先回顾了ESG的基本概念与发展趋势，在以省级政府为评价主体的ESG评级指标体系的基础框架上（详见《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2021）》），构建了以地市级政府为评级主体的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85个城市2015-2019年的ESG总体表现情况进行定量评级，并对其环境、社会、治理表现的演化特征和异质性特征进行深度分析。此外，本报告还选取广州市作为城市案例开展了专项案例研究。同时，本年度报告在2021年度报告基础上对中国30个省份ESG表现评级进行了年度更新。最后，在定量研究与案例研究的基础上，为中国地方政府推进ESG发展提出了相应政策建议。

本报告倡导新发展理念与可持续发展理念，旨在通过创新性地构建地方ESG评级指标体系，为各级政府、市场机构与社会大众提供量化参考，帮助上级监管部门全面系统地评估地方政府现有发展模式，提升民众、媒体、企业对地方政府的监督，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，从而有效促进地方政府的可持续发展转型和治理水平提升，进一步助力中国高质量发展，加快推进全球可持续发展目标的实现。该项报告对于引领地方可持续发展与促进可持续投资具有重要的参考和指导意义。

一、中国地方政府ESG评级研究概述

1.1 ESG概况及最新趋势

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企业未来的财务表现。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。在ESG理念提出前，已有“伦理投资”、“责任投资”、“绿色金融”等与之有密切关联的概念提出。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理念。近年来，ESG逐渐成为评估企业、非营利组织等多种主体可持续治理绩效的新观测维度，国际上已基本形成了一套完整的ESG理念体系，主流投资公司也正在逐步推出ESG投资产品。

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具有重要意义。ESG理念倡导有助于促使企业在其经营活动和投资决策中充分考虑ESG因素，以推动企业和社会助力实现可持续发展。目前阶段，全球的ESG评级机构已超600家，其中，摩根士丹利资本国际公司、彭博、汤森路透、富时罗素、道琼斯、Sustainalytics等机构发布的ESG评级指数有较大国际权威和市场影响力。近年来，国内的ESG评级业务也在不断发展完善，现已有约20家ESG评级机构，较为熟知的有商道融绿、中国证券投资基金业协会（即中证）、万得（Wind）、润灵环球等主要机构。

总结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，可发现国际主流ESG指引中的主要考量因素如表 1所示。虽然ESG评级业务发展迅速，但仍仅处于起步发展阶段，各大机构的评级主体多聚焦于企业实体，对全球范围内的上市公司展开评价，为国际投资活动提供服务。其中值得一提的是，国际评级机构穆迪公司的子公司V.E (Vigeo Eiris)开展的ESG评级业务除了针对于企业实体，还包括国家主权实体、地方政府机构等。

表 1 国际主流ESG指引中主要考量因素

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》

安永全球投资者调查显示¹，新冠疫情加快了ESG向常态化、普遍化演变的进程，主要呈现出以下趋势：一是ESG投资市场标准逐步完善。多个国际监管机构、部分非政府组织正积极完善和统一ESG相关标准及政策，针对资管机构在ESG产品定义和划分、ESG信息披露等多维度提出全新要求。2022年3月，国际可持续准则理事会（ISSB）发布了《国际财务报告可持续披露准则第1号——可持续相关财务信息披露一般要求（征求意见稿）》和《国际财务报告可持续披露准则第2号——气候相关披露（征求意见稿）》，为国际ESG投资市场建立统一信息披露标准提供指引；二是ESG投资生态整体变得越来越多元、立体。除了投资管理机构和投资者外，监管、行业组织、评级机构、数据供应商、金融科技公司、咨询机构、证券交易所等多元利益相关方纷纷以不同角色进入ESG价值链。其中最值得关注的是数据和分析工具供应商——市场上围绕ESG评级、气候风险、绿色债券等多个细分领域已经出现上百个数据和基础设施供应商，它们有效推动着行业ESG标准的不断完善和信息披露透明度的提升。

¹来源：EY安永.最新安永全球投资者调查分析（一）：疫情对ESG表现的促进作用[EB/OL].(2022-01-06).
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721176162823871797&wfr=spider&for=pc>

在中国，ESG投资与“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念高度契合。在“双碳”目标引领下，中国政府监管部门陆续出台一系列政策促进ESG投资市场发展，ESG产品规模同比增速明显，从2019年底的700亿元发展到2021年底的3800亿元。由于ESG理念来源于国外，主流评级机构设置的评级标准与中国国情存在较大差异，由此对不同维度所考量因素的选取指标及界定标准存在一定不同。

因此，行业专家多次提出需要立足中国经济社会发展大局，充分考虑碳中和碳达峰的战略要求、乡村振兴的宏伟布局等中国议题，构建具有中国特色的ESG评级体系，探索符合中国社会责任价值的ESG发展之路。2022年6月，云南省国资委印发的《关于国有企业履行社会责任（ESG）的意见》中，就明确提出在“建设生态文明，建设绿色国资”方面，国有企业应实现“绿色转型”升级，助力云南“双碳”目标实现；在“维护民族团结，参与乡村振兴”方面，国有企业应为民族地区高质量发展贡献力量，积极助力乡村振兴等社会公益事业。同时，ESG是企业内部管理与外部信息披露的过程，也是第三方评级、投资者运用相关信息进行投资决策的系统性依据。随着ESG理念的普及，第三方评级结果正在逐渐被纳入我国各大企业的内部管理决策考量范畴内，这对于完善公司运营、提升风险防控能力发挥着重要作用。提升ESG绩效逐渐开始成为上市公司开展社会责任管理工作的主要内容。

2021年，本项目组在借鉴现有ESG评级体系基础上，构建了以中国省级政府为评级主体的ESG评级指标体系。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、治理三大维度的表现水平进行深度分析，这项报告也在业内产生了一定影响力。该项评级结果显示，现阶段各省级政府ESG发展水平逐年提升，但区域间差异明显，并且仍有较大提升空间。该项目在“双碳目标背景下的ESG可持续发展与理论标准体系”学术研讨会上召开了阶段性研究成果论证会，在座专家肯定了以中国地方政府为评价主体的ESG评级指标体系的研究意义，该项目最终形成的《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告》已在第九届中国责任投资论坛（China SIF）年会上进行发布，引起了行业专家、研究机构等的广泛关注。

1.2 中国地方政府ESG评级的研究意义

1.2.1 ESG评级体系的重要意义

截至2021年末，全球已有超过4700家资产管理机构签署了负责任投资原则（PRI），管理的资产总额超过120万亿美元，占全球专业资产管理规模的一半以上。数据显示，2021年全球ESG基金规模增至2.7443万亿美元，基金规模同比增长66.1%²。作为ESG投资的主要推动者之一，国内ESG公募基金近年也迎来蓬勃发展。据中国证券投资基金业协会统计，截至2021年三季度末，绿色、可持续、ESG等方向的公募基金190多只，管理规模超4100多亿³。多项数据均表明全球范围内ESG责任投资发展迅速，ESG理念正在成为全球市场投资的主流原则。那么，为什么ESG能够得到如此广泛的国际社会认同与市场关注呢？主要有以下三方面的重要原因：

第一，新冠疫情再度警示了气候变化加剧所带来的各种风险。自2020年开始的新冠疫情全球大流行与不断加剧的气候变化危机产生了相互叠加的风险。全球多地发生严重的森林火灾、暴雨洪水等极端气象灾害，这些灾害和新冠疫情存在时空上的重叠，导致在有限的资源下两者的应对都更为困难。由此，出于绿色经济和可持续发展的考量，ESG投资在环境、社会、治理三大方面都提供了一些风险严控“标尺”，这有助于投资者避免因为突发事件带来的风险损失，由此，投资者对ESG的关注度相应上升。

第二，ESG理念是促进绿色转型的主要动力。在我国促进经济高质量发展和产业结构升级转型的大背景下，碳中和目标的提出和相关政策战略的确立，对一些高能耗、碳排放量大的传统行业，如煤炭、金属、传统装备制造等产业正在带来巨大的转型挑战。落实并运用ESG理念，与当前可持续发展和绿色转型的目标相契合，将有效助力传统产业结构调整 and 碳排放工作的开展，促进双碳目标的达成。在监管层面，将ESG理念纳入行业规范，有助于构建统一的ESG行业信息披露标准，从而提高整体行业的ESG表现。ESG理念的落实，将促进行业能源使用效率的提高，降低行业的碳排放水平。

2 来源：新浪财经.2021年全球ESG基金规模增加1337万亿韩元[EB/OL].(2022-03-29).

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1728595257591025067&wfr=spider&for=pc>

3 来源：经济观察报.中国基金业协会黄丽萍:绿色投资制度建设亟待加强[EB/OL].(2021-12-23).

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1719944189499588303&wfr=spider&for=pc>

第三，ESG评估对于企业提高收益和降低长期投资风险具有重要意义。既有研究发现，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。⁴ 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。同时，将ESG的发展理念融入企业规划与组织管理体系，不仅对企业高质量发展有利，也有助于与相关利益主体共建共享可持续发展理念。如娃哈哈集团董事长宗庆后在第二届ESG全球领导者峰会上指出，“只有将环境保护、社会责任、企业治理三者有机结合，企业才能行得稳、走得远”。

1.2.2 中国地方政府ESG评级的研究意义

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。党的二十大报告提出，“坚持深化改革开放，不断彰显中国特色社会主义制度优势，不断增强社会主义现代化建设的动力和活力，把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”在中国的行政制度下，中央政府负责国家宏观战略规划，地方政府是落实战略规划中重要的执行主体，因此，地方治理水平和绩效是落实“中国式现代化”战略目标的关键部分。在新发展理念的指导下，地方政府的治理需从“发展型政府”向“服务型政府”转变，在追求经济建设之外，应重视社会、生态、文化等领域的全面发展。因此，对地方政府绩效的考核与评价，应包含生活环境、文化教育、公共安全、公众福利和社会公正等非经济要素，需要建立一套更符合地方政府可持续发展转型需要的评价体系。

作为“中央—省—市”三级政府中的基层一级，地市级政府的政策执行和积极行动非常重要。扎实有效地推进地市级政府的绩效评估工作，才能打通从决策到落实的全过程，从而推动各项政策措施落到实处、取得实效，不断提升政府治理能力。从地方发展角度来看，将ESG理念和评价体系应用于地市级政府绩效评估，至少有以下三个方面意义：

第一，有利于全面深化行政体制改革，推动地方政府职能向科学发展转型。党的二十大报告中提出，“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力。”建立适合于地市级政府的ESG评价体系，构建连续性、有实际应用价值的政府绩效信息数据库，有助于科学测评政府可持续发展水平，这对于明确地方发展中存在的问题，推动高质量发展下的政府管理与职能改革具有重要意义。

第二，有利于地方政府贯彻落实绿色发展和创新发展理念。党的二十大报告指出“要加快发展方式绿色转型”。ESG评价体系构建及其应用结果，有助于地市级政府更好的判断本地在可持续发展进程中的相对定位。以ESG理念引导地市级政府制定符合绿色发展的政策法规，建设资源节约型、环境友好型社会，有助于推动经策，进而促进地方可持续发展转型。

第三，有利于增强地方层面的社会治理和社会参与。ESG评价结果的公布，有助于市场主体和社会主体积极参与地方可持续发展程度和/或改善程度较大的地区。这一过程能够为市场主体和社会主体参与地方发展和社会治理提供有效的参考依据。同时，这一过程也能够反向促使地方政府进一步提升公共服务，优化政府经济社会发展全面绿色转型。

1.2.3 中国地方政府ESG评级的应用场景

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评级体系能够为中央政府或上级监管部门提供一种符合新发展理念的地方政府绩效考核方式，为政府问责提供基本参考；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，该评级体系亦可为金融机构和投资者的投资行为发挥指导作用；第四，地方政府ESG评级结果可以作为公众和社会主体监督政府的来源和依据；第五，地方政府引领地方的发展，其ESG评级结果能够反映当地企业所在区域ESG基本情况，为企业ESG评级提供基本参考。

⁴ 来源:清华大学全球可持续发展研究院.中国地方政府ESG评级指标体系研究报告(2021)[R].北京:2021.



图 1 中国地方政府ESG评级的应用场景

(1) 政府监管的依据

从中央政府和上级监管部门角度出发，地方政府ESG评级体系提供了一种新的地方政绩考核模式。该评价体系可反映地方政府在实现可持续发展上的成效，有利于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。

(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。

(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。

(4) 投资者的指引

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进行了解，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。

(5) 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，其评级结果能够为评级机构对企业进行ESG评级时提供参考依据，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。

1.2.4 中国地方可持续发展趋势和重要进展

随着世界局势及中国国情的变化，中国现阶段的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”五大新发展理念。党的二十大报告提出要“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，并确定“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”“积极稳妥推进碳达峰碳中和”“加快发展方式绿色转型”等一系列绿色发展新目标、新任务。

为了实现“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”目标，自党的十八大以来，习近平总书记围绕生态文明建设作出一系列重要论断，形成了习近平生态文明思想，将对生态文明建设规律的认识提升到一个新境界。针对浙江杭州千岛湖临湖地带违规搞建设、祁连山生态保护区生态环境破坏等问题，习近平总书记多次作出重要指示，强调以零容忍的态度扭住不放、一抓到底。

在推进“加快发展方式绿色转型”目标实现过程中，地方政府发挥着重要的实践引导作用。近年来，地方政府在政绩考核上逐渐淡化GDP指标，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。自2016年国务院印发《中国落实2030年可持续发展议程创新示范区建设方案》以来，中国已批复设立11个国家可持续发展议程创新示范区。示范区地方政府结合当地特色禀赋与现实需求，以破解制约我国可持续发展的关键瓶颈问题为着力点，取得显著成效。如郴州市聚焦水资源可持续利用与绿色发展主题打造特色“水立方”，着力建设绿水青山样板区、绿色转型示范区、普惠发展先行区。目前，已形成具有郴州特色的可持续发展模式，科技创新、体制机制、绿色发展“三个突破”初见实效，获评“全球绿色低碳领域先锋城市蓝天奖”。

围绕“积极稳妥推进碳达峰碳中和”目标，中国正在加快形成碳达峰碳中和“1+N”政策体系，各行业、各地方主体则依托于“1+N”政策体系积极履行相应责任。2021年中国人民银行工作会议提出，“落实碳达峰碳中和重大决策部署，完善绿色金融政策框架和激励机制”，并将其列为今年十大重点工作之一，以推动落实中央经济工作会议有关“做好碳达峰、碳中和工作”在金融领域的任务部署。目前，中国绿色贷款余额超过11万亿元，居世界第一；绿色债券余额1万多亿元，居世界第二。绿色债券等融资渠道加强了对绿色制造、绿色建筑、绿色交通和清洁能源等重点领域的支持力度，筛选出具有领先地位的绿色产业，促进了绿色产业结构的优化升级。此外，在绿色金融的发展理念下，传统行业中污染严重、绿色创新技术弱的企业会加快自身转型升级效率，紧跟绿色发展趋势。

二、中国城市ESG评级体系构建

2.1 中国城市ESG评级指标体系设计

本研究致力于构建一个体系化、简洁普适的地市级政府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。

2.1.1 指标选择的原则

在深入考量ESG发展理念、国内外已有ESG评估指标及本团队去年构建的省级政府ESG指标体系后，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。

首先，可得性原则，是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。与此同时，本研究还要保证该指标数据满足“权威来源、稳定更新”的特征，能够依据此评级体系进行年度更新。

第二，可比性原则，是指本研究选取的指标数据应能够在不同城市间进行有效衡量。综合考虑各城市经济社会发展体量和资源禀赋的差异后，本研究选取了统一可比的相对指标而非绝对指标进行评估。

最后，指标数据的适用性，指本研究选取的指标数据需要兼顾两方面内涵：一方面，要反映出ESG发展的基本特点；另一方面，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。

2.1.2 中国城市ESG评级指标体系

本研究的中国地方政府（地市级）ESG指标体系，包括环境、社会、治理3个维度的9个一级指标、17个二级指标、32个三级指标（表2）。

表2 中国地方政府（地市级）ESG评级指标体系



2.2 城市ESG评级指标的数据收集与处理

2.2.1 基础数据收集

本研究选择中国2019年人均GDP从高到低的前87个城市中有相关数据的85个城市作为评级主体。基于上述指标框架，收集了2015-2019年这85个城市的相关数据。所有数据均来源于中国权威的统计年鉴、各市级政府的信息公开年报和研究中心发布的评估报告；在考虑各城市在经济发展和社会治理方面的现状、体量有别的情况下，本研究对部分指标根据各城市、各年、年末总人口进行了人均化计算。

2.2.2 数据处理过程

第一，缺失数据处理。本研究对出现数据缺失的部分指标进行数据插值处理。插值方法包括：均值插值、线性插值、前后年份数据的相同值插值以及Akima样条插值。

第二，标准化处理。本研究采用Max-Min方法分别对正向指标（数据越大，评估得分越高）和逆向指标（数据越大，评估得分越低）的原始数据进行了标准化处理。

2.3 城市ESG评分与评级

2.3.1 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）三个维度相同权重，每个维度下的一级指标相同权重、每个一级指标下的二级指标相同权重，每个二级指标下的三级指标相同权重的方式，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，对各市E、S、G三大维度分别进行评级。本研究根据ESG得分分布情况，将评级结果分为6级，由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA（表3）。

表 3 ESG各维度评估的分级标准

等级	等级赋分	环境维度	社会维度	治理维度
AAA 0.7及以上	6	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 [0.6, 0.7)	5	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 [0.5, 0.6)	4	生态环境有所改善，环境综合治理水平略微偏高	社会基本需求、福利基础与发展机会水平略微偏高	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平略微偏高
BBB [0.4, 0.5)	3	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与往年相较基本持平
BB [0.3, 0.4)	2	生态环境和环境综合治理水平相对较差	社会基本需求、福利基础与发展机会相对较差	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平相对较差
B 0.3以下	1	生态环境与环境综合治理水平非常差	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较弱，可持续发展综合水平非常低

2.3.2 综合评估分级

得到每个城市环境（E）、社会（S）、治理（G）三个维度分别的等级赋分分值后，研究通过计算三者的算术平均，来衡量各城市ESG的综合水平。本研究将评级结果分为6级，由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA。

表 4 ESG综合评估的分级标准

等级赋分平均值	等级	定性描述
[5.5, 6]	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。
[4.5, 5.5)	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。
[3.5, 4.5)	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。
[2.5, 3.5)	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。
[1.5, 2.5)	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, 1.5)	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。

三、中国城市ESG评级研究结果与分析

本研究按照上述研究方法进行评级，评级结果从ESG综合评级及各维度评级逐次进行报告，由此直观体现各城市在ESG三个维度治理绩效的表现水平。在此基础上，本研究进一步对各城市ESG视角下的发展情况和主要特征进行分析。

本研究整体评级结果显示，第一，85个城市的整体水平不断提高，A级及以上城市从2015年的24个增加至2019年的32个，深圳、北京、上海、广州、杭州五个城市在2019年获评AA级。但是，85个城市中一直未出现AAA级城市，且平均水平仅处于BBB级，这表明这些城市在ESG发展方面仍具有较大的提升空间。第二，处于不同地区的城市在ESG水平上呈现明显的发展差异。位于东部沿海地区的经济发达城市评级基本均已达到A级及以上，在85个城市中处于领先地位。而位于中西部地区的内陆城市的ESG发展水平则相对落后，超过80%的城市ESG评级仅处于BBB级及以下。第三，85个城市中，人均GDP排名靠前的城市在ESG评级上呈现更优异的表现。人均GDP排在前50%的城市ESG发展水平逐年不断提高，在A级及以上的级别中占比高达75%。

在环境、社会、治理三个具体维度上，85个城市的评级结果呈现不同特征。第一，在环境维度，85个城市的发展水平较高，2019年已有近85%的城市达到AA级及以上。研究发现，一些城市的碳排放强度在2017年出现反弹，导致气候变化指标得分下降，从而造成2017年AAA级城市数量明显下降。同时，东部、中部、西部地区间的发展水平相对均衡，其中表现较为突出的是福建省，其下辖城市在2015-2019年间一直保持在AAA级。第二，在社会维度，85个城市的发展水平逐年提升，A级及以上城市占比从2015年的8%上升至25%。但是，从85个城市的社会维度得分来看，整体水平一般，处于BB级的城市占比最大。同时，东部、中部、西部地区间的发展水平呈现显著差异。2019年21个评级在A级及以上的城市中16个城市位于东部地区，而中西部地区中，仅有长沙、武汉、郑州、成都、乌鲁木齐达到A级。第三，在治理维度，85个城市的发展水平相对较低且提升速度缓慢，2019年达到A级及以上的城市数量占比仅达到13%。同时，东部、中部、西部三大地区的发展水平均处于BB级以下，均面临整体水平较低且缺乏提升动力的发展问题。

3.1 ESG综合评级情况

2015-2019年各城市ESG综合评级结果如表 5、表 6、图 2、图 3所示，呈现以下特点。

第一，城市ESG表现整体水平逐年上升，但仍具有较大提升空间。

2015年至2019年，A级及以上的城市数量逐年增加，85个城市的整体水平不断提高。AA级城市由1个增加为5个，2015年仅有北京获评AA级，2019年深圳、北京、上海、广州、杭州五个城市均获评AA级；A级城市由23个增加为27个，无锡、南京、青岛、苏州、南通、舟山六个城市实现了从BBB级到A级的提升；同时，BBB级及以下城市数量也随之减少，由56个减少为49个。

但在2015年至2019年间，超过半数的城市集中于BBB级，这些城市的评级结果未呈现明显的上升趋势。经研究发现，整体ESG水平上升受制的主要原因在于城市治理水平提升速度受到限制。同时，85个城市中一直未出现AAA级城市，AA级城市也相对较少。目前处于ESG发展领先水平的城市包括深圳、北京、上海、杭州、广州，目前ESG综合评级中均处于AA级。由此可见，85个城市的ESG发展水平平均仍具有较大的提升空间。

表 5 2015-2019年各评级城市数量

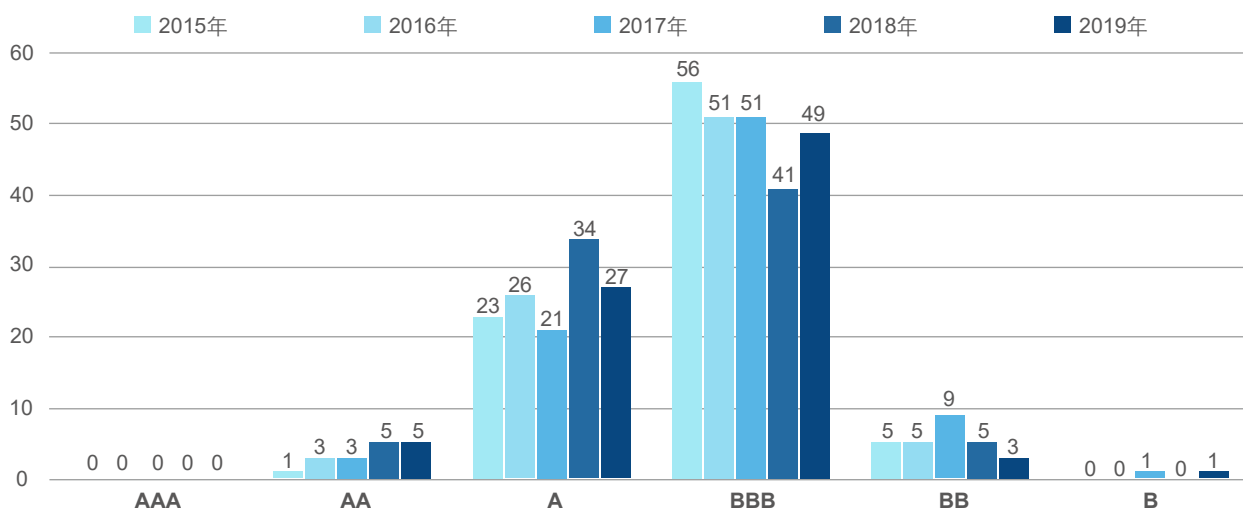


表 6 2015-2019年各城市评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA					
AA	北京	深圳、北京、杭州	深圳、北京、杭州	深圳、北京、上海、杭州、东莞	深圳、北京、上海、广州、杭州
A	深圳、珠海、上海、广州、杭州、武汉、宁波、厦门、长沙、佛山、绍兴、嘉兴、东莞、宜昌、济南、成都、湖州、中山、太原、天津、惠州、金华、北海	苏州、珠海、上海、广州、常州、武汉、宁波、厦门、长沙、佛山、镇江、青岛、福州、绍兴、嘉兴、东莞、济南、成都、湖州、龙岩、中山、天津、三亚、台州、金华、重庆	无锡、珠海、南京、上海、广州、常州、武汉、宁波、长沙、东营、镇江、青岛、舟山、东莞、济南、成都、乌鲁木齐、昆明、中山、天津、北海	无锡、苏州、珠海、南京、广州、常州、武汉、宁波、厦门、长沙、东营、佛山、南通、青岛、福州、舟山、烟台、绍兴、泉州、嘉兴、合肥、绍兴、泉州、嘉兴、烟台、济南、威海、成都、湖州、乌鲁木齐、昆明、中山、漳州、天津、台州、金华、沈阳、北海	无锡、苏州、珠海、南京、武汉、宁波、长沙、佛山、南通、青岛、福州、舟山、绍兴、嘉兴、东莞、宜昌、济南、威海、成都、湖州、南昌、昆明、天津、台州、金华、淄博、北海
BBB	无锡、苏州、鄂尔多斯、南京、常州、东营、镇江、扬州、南通、青岛、榆林、福州、舟山、合肥、泉州、郑州、嘉峪关、泰州、烟台、鄂州、威海、龙岩、三明、南昌、大连、乌鲁木齐、芜湖、昆明、西安、漳州、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、三亚、襄阳、宁德、银川、攀枝花、台州、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、柳州、焦作、重庆、兰州、株洲、南平	无锡、鄂尔多斯、南京、东营、扬州、南通、舟山、合肥、泉州、郑州、泰州、宜昌、烟台、鄂州、威海、三明、南昌、大连、乌海、乌鲁木齐、芜湖、昆明、包头、西安、漳州、太原、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、惠州、襄阳、宁德、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、柳州、北海、焦作、兰州、株洲、南平	苏州、厦门、佛山、扬州、南通、福州、合肥、绍兴、泉州、郑州、嘉兴、泰州、宜昌、烟台、鄂州、威海、湖州、龙岩、三明、南昌、大连、芜湖、西安、漳州、太原、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、三亚、惠州、襄阳、台州、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、金华、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、柳州、重庆、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、镇江、扬州、郑州、泰州、宜昌、鄂州、龙岩、三明、南昌、大连、芜湖、大庆、西安、太原、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、三亚、惠州、襄阳、宁德、银川、攀枝花、台州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、淄博、柳州、焦作、重庆、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、常州、厦门、东营、镇江、扬州、榆林、合肥、泉州、郑州、泰州、烟台、鄂州、龙岩、三明、南昌、大连、乌鲁木齐、芜湖、大庆、中山、西安、漳州、太原、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、三亚、惠州、襄阳、宁德、银川、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、柳州、焦作、重庆、兰州、株洲、南平
BB	乌海、大庆、包头、唐山、银川	榆林、嘉峪关、大庆、唐山、银川	榆林、嘉峪关、乌海、大庆、包头、唐山、宁德、银川、焦作	榆林、嘉峪关、乌海、包头、唐山	乌海、包头、唐山
B			鄂尔多斯		嘉峪关

注：该表中的同等级内城市按照2019年的人均GDP从高到低进行排列。

第二，地区间差异明显，北上广深及浙江地区城市表现出色。

不同地区的城市在ESG评分中呈现出明显的区域发展水平差异。位于东部沿海地区的经济发达城市评级基本均达到A级及以上，在85个城市中处于领先地位。其中，浙江省下辖城市，包括杭州、宁波等6个城市表现亮眼，在2015年已全部达到A级。此外，一些城市的ESG表现呈现清晰的上升态势，2015-2019年ESG评级结果逐年稳步上升：南京、无锡、青岛、苏州实现了从BBB级到A级的跨越，上海、深圳、杭州、广州从A级提升至AA级。但是，位于中西部地区内陆城市的ESG发展水平则相对落后，超过80%的城市ESG评级处于BBB级及以下，且在2015-2019年间未实现显著提升，其中一些省会城市（如西安、贵阳）也一直处于BBB级。由此可见，中西部地区城市的可持续发展转型仍面临一定挑战，需要进一步提升。

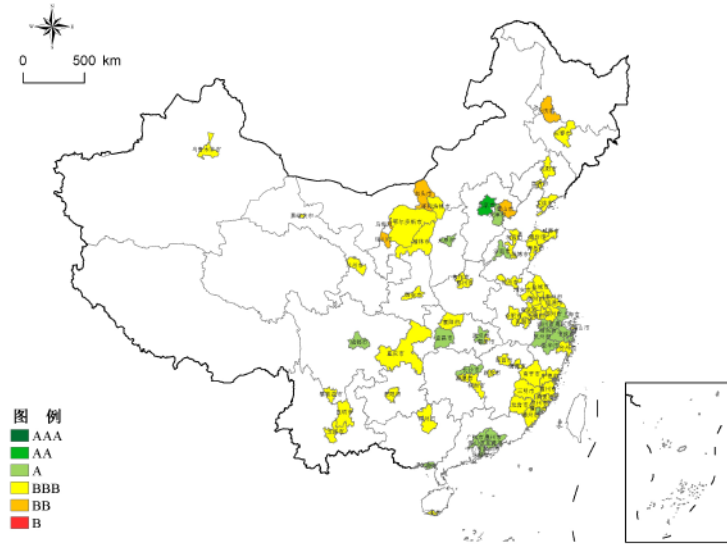


图 2 2015年ESG综合评级城市分布情况

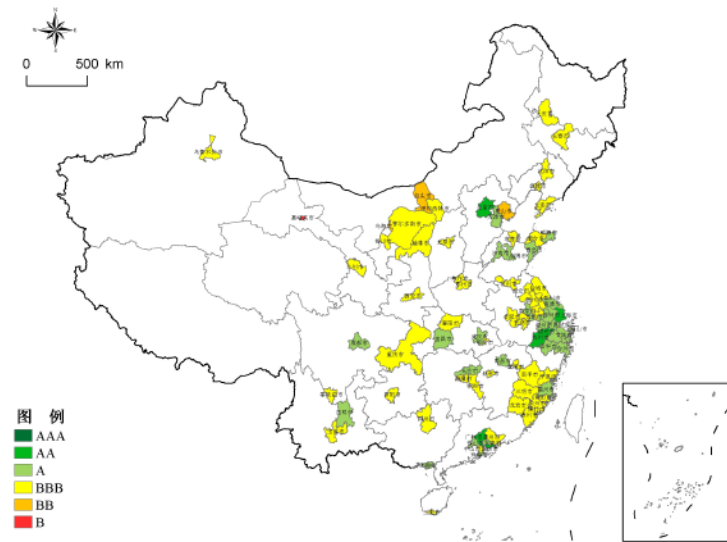


图 3 2019年ESG综合评级城市分布情况

第三，经济发达地区的城市ESG表现更加优异。

通过分析比较不同年份不同发展程度城市的ESG综合表现（如表7所示），我们发现，人均GDP排在前50%的城市ESG发展水平逐年不断提高。在A级及以上的级别中，人均GDP排在前50%的城市占比呈现明显优势，且随着时间推移，这一优势逐渐扩大，从2015年的75%提高至2019年的81%，其中2019年获评AA级均为人均GDP排名前列的城市。但是，人均GDP排在后50%的城市则主要集中在BBB级及以下，超过70%城市的评级结果一直处于BBB级，且在五年间基本未实现显著提升，ESG表现水平在85个城市中相对落后。由此可见，人均GDP排名前列的城市大多在ESG评级上呈现更优异的表现。

表 7 不同经济发展水平的ESG评级情况

年份	2015年			2016年			2017年			2018年			2019年		
	合计	前50%	后50%	合计	前50%	后50%	合计	前50%	后50%	合计	前50%	后50%	合计	前50%	后50%
AAA	0			0			0			0			0		
AA	1	1		3	3		3	3		5	5		5	5	
A	23	17	6	26	20	6	21	16	5	34	25	9	27	21	6
BBB	56	24	32	51	17	34	51	20	31	41	10	31	49	15	34
BB	5		5	5	2	3	9	2	7	5	2	3	3		3
B	0			0			1	1		0			1	1	

3.2 环境维度（E）评级情况

2015-2019年各城市在环境维度上的评级结果如表 8、表 9、图 4、图 5所示，呈现以下特点。

第一，整体水平较高，仅2017年短暂出现环境维度评分低谷现象。

2015-2019年间，各城市在环境维度上的发展水平较高，85个城市的平均水平已达到AA级，并且2015年已有2个城市达到AAA级，2019年增加至28个城市。其中，珠海、长沙、三亚等13个城市在2015-2019年间一直保持在AAA级，表现突出。BBB级及以下的城市数量极少，上海在2015年为BBB级，2016年开始提升至A级。嘉峪关市与乌海市则出现评级下降情况，嘉峪关市从2015年的A级下降至2016-2019年的B级，乌海市则从2015年的A级下降为2017-2019年的BBB级。嘉峪关与乌海等一些城市在环境维度评分下降的原因，主要在于两城市在气候变化相关指标的得分相对较低。

2017年，一些AAA级城市数量出现明显低谷，鄂尔多斯市从2016年的AAA级下降至B级，泉州、宁德、金华从AAA级下降至A级，杭州、三明等城市则从AAA级下降至AA级，2018年一些城市又返回AAA级城市列表中。具体分析环境维度各指标数据发现，碳排放强度的反弹可能是造成这些城市环境得分在2017年处于低谷的主要原因。

表 8 2015-2019年环境维度各评级城市数量

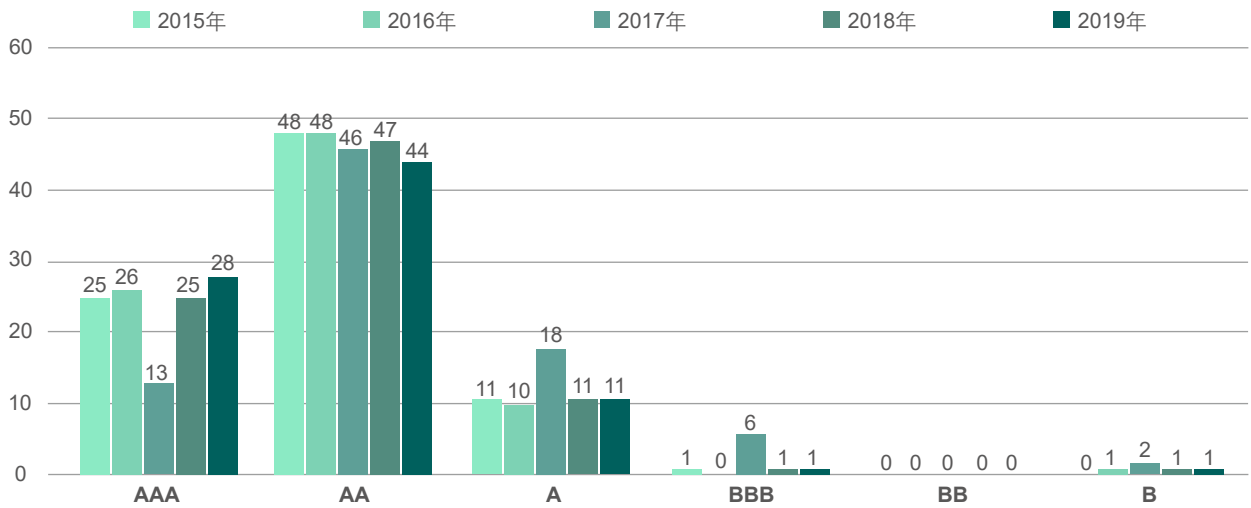


表 9 2015-2019年环境维度各城市评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA	珠海、长沙、福州、绍兴、泉州、宜昌、湖州、龙岩、三明、南昌、漳州、莆田、三亚、惠州、宁德、台州、玉溪、新余、金华、鹰潭、湘潭、柳州、北海、株洲、南平	珠海、鄂尔多斯、杭州、长沙、福州、绍兴、泉州、宜昌、湖州、龙岩、三明、南昌、漳州、莆田、三亚、惠州、宁德、台州、新余、金华、鹰潭、湘潭、柳州、北海、株洲、南平	珠海、长沙、龙岩、南昌、莆田、三亚、惠州、新余、湘潭、柳州、北海、株洲、南平	珠海、长沙、福州、舟山、泉州、宜昌、湖州、龙岩、三明、南昌、漳州、莆田、三亚、惠州、宁德、台州、玉溪、新余、金华、鹰潭、湘潭、柳州、北海、株洲、南平	珠海、杭州、长沙、福州、舟山、绍兴、泉州、宜昌、鄂州、湖州、龙岩、三明、南昌、漳州、莆田、三亚、惠州、宁德、台州、玉溪、新余、金华、鹰潭、湘潭、柳州、北海、株洲、南平
AA	深圳、无锡、苏州、鄂尔多斯、广州、常州、杭州、武汉、宁波、厦门、东营、佛山、镇江、扬州、南通、青岛、榆林、舟山、合肥、郑州、嘉兴、东莞、泰州、烟台、鄂州、济南、威海、成都、大连、乌鲁木齐、芜湖、昆明、包头、中山、西安、太原、马鞍山、呼和浩特、盘锦、襄阳、贵阳、玉溪、徐州、盐城、淮安、长春、淄博、淮安、长春、沈阳、淄博、兰州	深圳、无锡、苏州、广州、常州、武汉、宁波、厦门、东营、佛山、镇江、扬州、南通、青岛、榆林、舟山、合肥、郑州、嘉兴、东莞、泰州、烟台、鄂州、济南、威海、成都、大连、乌鲁木齐、芜湖、昆明、包头、中山、西安、太原、马鞍山、呼和浩特、盘锦、襄阳、贵阳、玉溪、徐州、盐城、淮安、长春、淄博、焦作、重庆、兰州	深圳、南京、广州、常州、杭州、武汉、宁波、厦门、东营、佛山、镇江、扬州、青岛、福州、舟山、合肥、绍兴、东莞、宜昌、鄂州、济南、威海、成都、湖州、三明、大连、乌鲁木齐、芜湖、昆明、中山、西安、漳州、太原、马鞍山、呼和浩特、盘锦、襄阳、台州、贵阳、玉溪、徐州、鹰潭、淮安、长春、淄博、兰州	深圳、无锡、南京、广州、常州、杭州、武汉、宁波、厦门、东营、佛山、镇江、扬州、南通、青岛、榆林、合肥、绍兴、郑州、嘉兴、东莞、泰州、烟台、鄂州、济南、威海、成都、大连、乌鲁木齐、芜湖、大庆、昆明、中山、西安、太原、马鞍山、盘锦、襄阳、攀枝花、贵阳、徐州、盐城、淮安、长春、淄博、焦作、兰州	深圳、无锡、南京、广州、常州、武汉、宁波、厦门、东营、佛山、镇江、扬州、南通、青岛、榆林、合肥、郑州、嘉兴、东莞、泰州、烟台、济南、威海、成都、大连、乌鲁木齐、芜湖、大庆、昆明、中山、西安、太原、马鞍山、盘锦、襄阳、攀枝花、贵阳、徐州、盐城、淮安、长春、淄博、焦作、兰州
A	南京、北京、嘉峪关、乌海、包头、天津、唐山、银川、攀枝花、焦作、重庆	南京、北京、上海、乌海、大庆、天津、唐山、银川、攀枝花、沈阳	无锡、北京、上海、南通、榆林、泉州、郑州、泰州、烟台、大庆、包头、天津、宁德、攀枝花、金华、盐城、沈阳、重庆	苏州、鄂尔多斯、北京、上海、包头、天津、呼和浩特、唐山、银川、沈阳、重庆	苏州、鄂尔多斯、北京、上海、包头、天津、呼和浩特、唐山、银川、沈阳、重庆
BBB	上海		苏州、嘉兴、乌海、唐山、银川、焦作	乌海	乌海
BB					
B		嘉峪关	鄂尔多斯、嘉峪关	嘉峪关	

注：该表中的同等级内城市按照2019年的人均GDP从高到低进行排列。

第二，东中西部地区环境表现基本均衡，福建相对领先。

自2015年开始，85个城市中超过80%城市在环境维度上已达到AA级及以上，东部、中部、西部三大地区中不同评级的城市数量分布也相对均匀，地区间发展水平较为均衡。在85个城市中，福建省下辖城市表现亮眼，厦门、福州、泉州等九座城市在2015-2019年间均一直保持在AAA级，在环境维度上呈现出优异的表现水平。特别需要指出的是，这些城市在环境质量与气候变化相关指标中的得分具有明显领先优势。

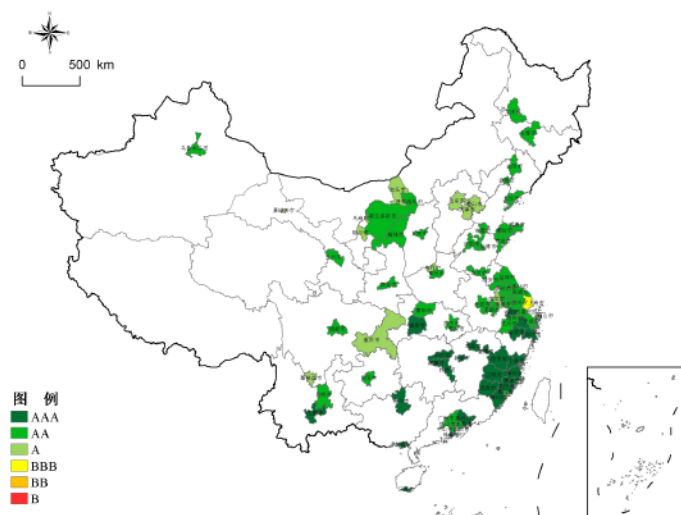


图 4 2015年环境维度评级城市分布情况

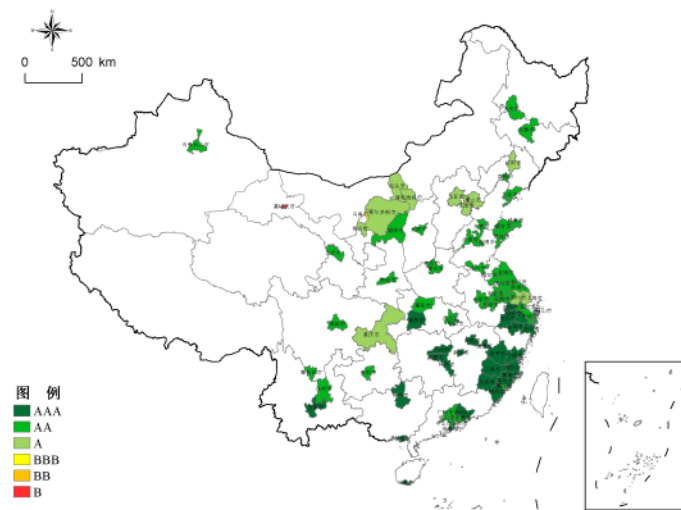


图 5 2019年环境维度评级城市分布情况

3.3 社会维度 (S) 评级情况

2015-2019年各城市在社会维度上的评级结果如表 10、表 11、图 6、图 7所示，呈现以下特点。

第一，全国社会维度得分整体水平中等，多数城市显示出稳定的上升趋势。

2015-2019年，85个城市在社会维度上的发展水平逐年提升：A级及以上城市占比从2015年的8%上升至2019年的25%。北京、上海、东莞在2018年由AA提升至AAA级，成为85个城市中率先达到AAA级的城市。广州从2015年的BBB级提升至2019年的AA级，主要得益于其在发展机会相关指标上的显著进步。舟山、绍兴、湖州在2015-2018年维持在BBB级，至2019年实现突破并达到A级。

但是，在此期间，85个城市中近75%的城市处于BBB级及以下，处于BB级的城市在2015-2017年超过半数。其中，西安、泉州、烟台等25个城市在五年间一直处于BB级，未实现任何提升。同时，AA级及以上的城市在2019年也仅有7个，包括北京、上海、广州、杭州、东莞、深圳、苏州，均为经济发展水平较高的城市。由此可见，85个城市中在社会维度的整体发展水平一般，具有一定提升空间。

表 10 2015-2019年社会维度各评级城市数量

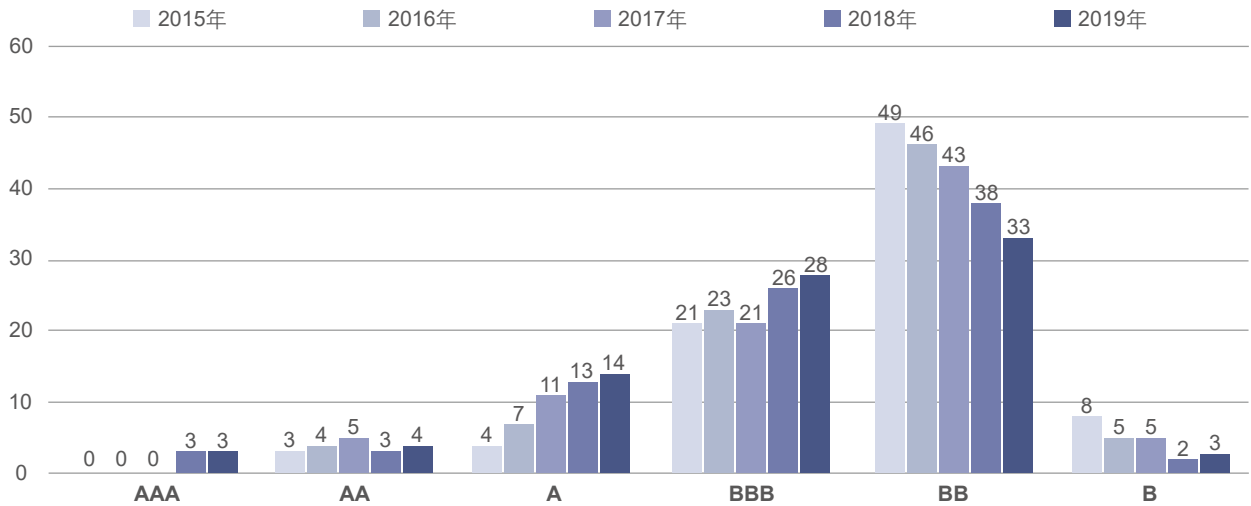


表 11 2015-2019年社会维度各城市评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA				北京、上海、东莞	北京、上海、东莞
AA	北京、上海、东莞	深圳、北京、上海、东莞	深圳、北京、上海、杭州、东莞	深圳、苏州、杭州	深圳、苏州、广州、杭州
A	深圳、苏州、杭州、武汉	无锡、苏州、广州、杭州、武汉、长沙、中山	无锡、苏州、南京、广州、武汉、宁波、长沙、佛山、成都、乌鲁木齐、中山	无锡、南京、广州、武汉、宁波、长沙、佛山、郑州、嘉兴、成都、乌鲁木齐、中山、沈阳	无锡、南京、武汉、宁波、长沙、佛山、舟山、绍兴、郑州、嘉兴、成都、湖州、乌鲁木齐、中山
BBB	无锡、珠海、南京、广州、常州、宁波、厦门、长沙、佛山、舟山、绍兴、郑州、嘉兴、嘉峪关、济南、成都、湖州、乌鲁木齐、中山、太原、天津	珠海、南京、常州、宁波、厦门、佛山、镇江、青岛、舟山、绍兴、郑州、嘉兴、嘉峪关、济南、成都、湖州、乌海、乌鲁木齐、昆明、太原、天津、金华、重庆	珠海、常州、厦门、镇江、青岛、舟山、绍兴、郑州、嘉兴、嘉峪关、济南、湖州、大连、乌海、昆明、太原、天津、台州、金华、沈阳、重庆	珠海、鄂尔多斯、常州、厦门、镇江、扬州、南通、青岛、舟山、合肥、绍兴、嘉峪关、济南、威海、湖州、大连、乌海、昆明、太原、天津、呼和浩特、台州、攀枝花、贵阳、金华、重庆	珠海、鄂尔多斯、常州、厦门、镇江、南通、青岛、福州、合肥、绍兴、嘉峪关、宜昌、烟台、泰州、南昌、芜湖、大庆、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、盘锦、三亚、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、焦作、兰州、株洲、南平
BB	鄂尔多斯、东营、镇江、扬州、南通、青岛、福州、合肥、泉州、泰州、宜昌、烟台、鄂州、威海、龙岩、三明、南昌、大连、乌海、芜湖、昆明、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、盘锦、呼和浩特、盘锦、三亚、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、焦作、重庆、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、东营、扬州、南通、福州、合肥、泉州、泰州、宜昌、烟台、鄂州、威海、龙岩、三明、南昌、大连、芜湖、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、三亚、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、沈阳、淄博、焦作、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、东营、扬州、南通、福州、合肥、泉州、泰州、宜昌、烟台、鄂州、威海、龙岩、三明、南昌、芜湖、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、呼和浩特、盘锦、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、淄博、焦作、兰州、株洲、南平	东营、福州、泉州、泰州、宜昌、烟台、鄂州、龙岩、三明、南昌、芜湖、大庆、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、盘锦、三亚、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、玉溪、新余、徐州、鹰潭、盐城、湘潭、淮安、长春、兰州、株洲、南平	东营、扬州、泉州、嘉峪关、宜昌、烟台、鄂州、龙岩、南昌、大庆、包头、西安、漳州、马鞍山、莆田、盘锦、三亚、唐山、惠州、襄阳、宁德、银川、玉溪、新余、徐州、鹰潭、淮安、长春、柳州、焦作、兰州、株洲、南平
B	榆林、大庆、三亚、宁德、玉溪、鹰潭、柳州、北海	榆林、大庆、鹰潭、柳州、北海	榆林、大庆、三亚、柳州、北海	榆林、北海	榆林、三明、北海

注：该表中的同等级内城市按照2019年的人均GDP从高到低进行排列。

第二，地区差异明显，东部地区与中西部地区发展差距逐年扩大。

2015年，A级及以上城市中除武汉市外，均位于东部地区。至2019年，21个评级在A级及以上的城市中16个城市位于东部地区。同时，达到AA级以上的城市——北京、上海、广州、杭州、东莞、深圳、苏州，均位于东部沿海地区。而中西部地区中，除长沙、武汉、郑州、成都、乌鲁木齐达到A级，其余城市均处于BBB级及以下，与位于东部地区的城市存在着较为明显的差距。

从发展速度来看，位于东部地区的城市稳步提升：北京、上海、东莞上升至AAA级，深圳、苏州、广州、杭州上升至AA级，南京、舟山、绍兴、嘉兴、湖州、中山上升至A级。在中西部地区城市中，除了长沙、成都、乌鲁木齐、郑州从BBB级提升至A级，其它城市在2015-2019年间的评级结果基本未实现提升。不同的发展速度导致地区间的差距呈逐年扩大趋势，位于东部地区的城市的平均水平已接近A级，而位于中西部地区的城市的平均水平却仍处于BB级。

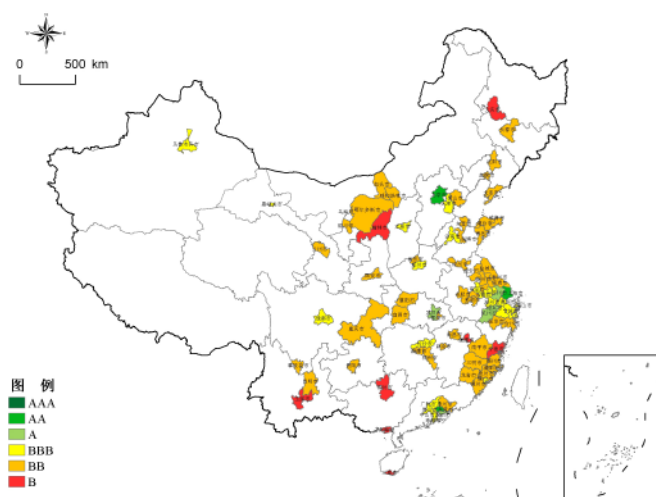


图 6 2015年社会维度评级城市分布情况

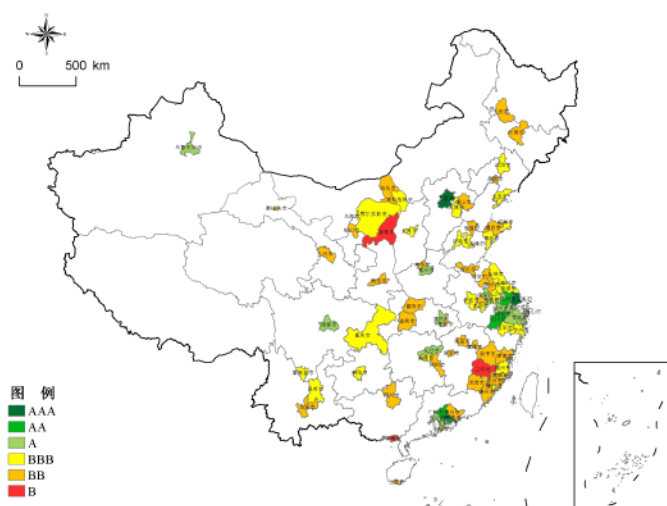


图 7 2019年社会维度评级城市分布情况

3.4 治理维度 (G) 评级情况

2015-2019年各城市在社会维度上的评级结果如表 12、表 13、图 8、图 9所示。

第一，全国整体水平较低，提升速度缓慢。

85个城市中，在治理维度上达到A级及以上的城市数量较少，占比仅达到15%左右；其中，仅有深圳在2019年达到AAA级，达到AA级的也仅有北京、上海、北海、深圳四个城市。而处于B级的城市在85个城市中占比最大，最高达到接近40%。可见，85个城市在治理维度上的平均水平仅达到B级至BB级之间，明显低于环境与社会维度得分。同时，多数城市的评级情况在2015-2019年间未发生明显变化，2019年A级及以上的城市数量与2015年相同，至2019年仍有兰州、鄂尔多斯、中山等30个城市仅处于B级，可见85个城市治理整体水平的提升速度一般。

表 12 2015-2019年治理维度各评级城市数量

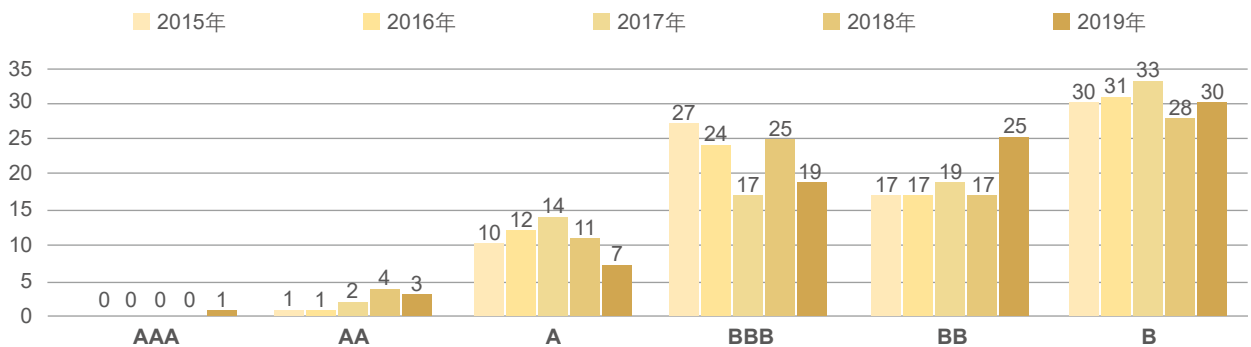


表 13 2015-2019年治理维度各城市评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA					深圳
AA	北京	北京	深圳、北京	深圳、北京、上海、北海	北京、上海、北海
A	珠海、上海、广州、武汉、宁波、嘉兴、济南、成都、天津、北海	深圳、珠海、上海、广州、杭州、武汉、宁波、厦门、青岛、嘉兴、成都、天津	珠海、南京、上海、广州、杭州、武汉、宁波、东营、青岛、嘉兴、烟台、成都、天津、北海	南京、广州、杭州、武汉、宁波、东营、嘉兴、东莞、烟台、成都、天津	南京、广州、杭州、武汉、宁波、成都、天津
BBB	南京、杭州、厦门、长沙、东营、佛山、镇江、南通、青岛、合肥、绍兴、东莞、宜昌、烟台、湖州、中山、西安、太原、呼和浩特、三亚、惠州、玉溪、金华、沈阳、淄博、焦作、重庆	苏州、南京、常州、长沙、东营、佛山、镇江、福州、合肥、绍兴、东莞、济南、威海、湖州、龙岩、中山、西安、三亚、台州、金华、盐城、沈阳、北海、重庆	无锡、苏州、常州、镇江、扬州、南通、舟山、合肥、济南、乌鲁木齐、昆明、中山、玉溪、徐州、沈阳、淄博、重庆	无锡、苏州、珠海、常州、厦门、佛山、南通、青岛、福州、舟山、合肥、绍兴、泉州、泰州、济南、威海、湖州、昆明、漳州、襄阳、台州、金华、沈阳、淄博、重庆	苏州、珠海、东营、扬州、南通、青岛、福州、舟山、嘉兴、宜昌、烟台、济南、威海、湖州、南昌、昆明、台州、金华、淄博
BB	深圳、无锡、榆林、福州、舟山、威海、南昌、芜湖、漳州、莆田、宁德、攀枝花、新余、徐州、盐城、柳州、株洲	郑州、泰州、宜昌、南昌、昆明、包头、太原、马鞍山、呼和浩特、惠州、攀枝花、贵阳、玉溪、新余、鹰潭、淮安、兰州	厦门、长沙、绍兴、泉州、郑州、泰州、宜昌、威海、湖州、大连、西安、太原、呼和浩特、襄阳、台州、攀枝花、贵阳、盐城、柳州	长沙、嘉峪关、宜昌、龙岩、大连、乌鲁木齐、中山、西安、莆田、呼和浩特、惠州、银川、贵阳、玉溪、盐城、长春、南平	无锡、厦门、长沙、佛山、榆林、合肥、绍兴、泰州、龙岩、西安、漳州、马鞍山、莆田、惠州、襄阳、银川、攀枝花、贵阳、玉溪、鹰潭、长春、沈阳、柳州、焦作、重庆
B	苏州、鄂尔多斯、常州、扬州、泉州、郑州、嘉峪关、泰州、鄂州、龙岩、三明、大连、乌海、乌鲁木齐、大庆、昆明、包头、马鞍山、盘锦、唐山、襄阳、台州、银川、贵阳、鹰潭、湘潭、淮安、长春、兰州、南平	无锡、鄂尔多斯、扬州、南通、榆林、舟山、泉州、嘉峪关、烟台、鄂州、三明、大连、乌海、乌鲁木齐、芜湖、大庆、大连、包头、马鞍山、莆田、漳州、莆田、盘锦、唐山、襄阳、宁德、银川、新余、金华、鹰潭、湘潭、淮安、长春、焦作、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、佛山、榆林、福州、东莞、嘉峪关、鄂州、龙岩、三明、南昌、乌海、芜湖、大庆、包头、漳州、马鞍山、莆田、盘锦、三亚、唐山、惠州、宁德、银川、新余、金华、鹰潭、湘潭、淮安、长春、焦作、兰州、株洲、南平	鄂尔多斯、镇江、扬州、榆林、郑州、鄂州、三明、南昌、乌海、芜湖、大庆、包头、太原、马鞍山、盘锦、三亚、唐山、宁德、攀枝花、新余、徐州、鹰潭、湘潭、淮安、柳州、焦作、兰州、株洲	鄂尔多斯、常州、镇江、泉州、郑州、东莞、嘉峪关、鄂州、三明、大连、乌海、乌鲁木齐、芜湖、大庆、包头、中山、太原、呼和浩特、盘锦、三亚、唐山、宁德、新余、徐州、盐城、湘潭、淮安、兰州、株洲、南平

注：该表中的同等级内城市按照2019年的人均GDP从高到低进行排列。

第二，除了北上广深等治理表现较好的城市外，东中西部地区治理水平基本处于中等，且整体提升较为有限。

观察图 8、图 9发现，东部、中部、西部地区中城市的评级分布格局基本相同，且在2015-2019年间未发生显著变化。BB级及以下城市在三大地区中均占比最大，达到近70%，而A级及以上城市数量则未有明显增加。可见三大地区在治理维度得分均处于BB级以下，面临整体水平较低且提升较为有限等问题。在三项一级指标中，85个城市普遍在公共服务一级指标上的得分较低，主要原因则是一般公共服务支出的相对量（一般公共服务支出占GDP比重）未呈现显著上升趋势。

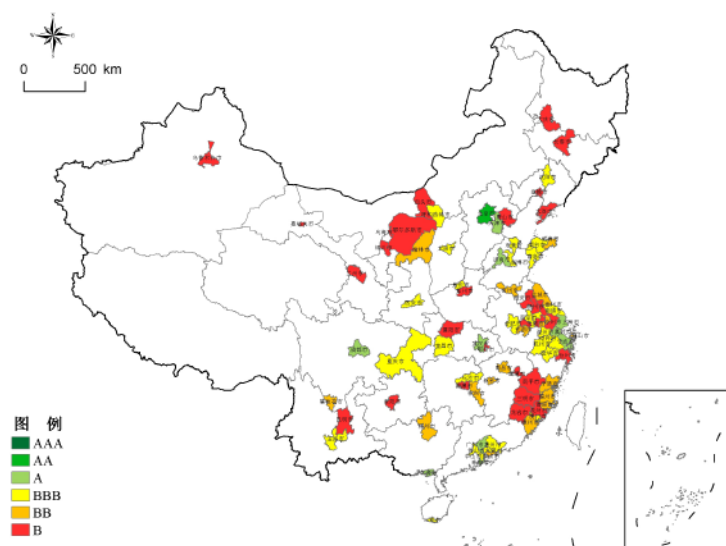


图 8 2015年治理维度评级城市分布情况

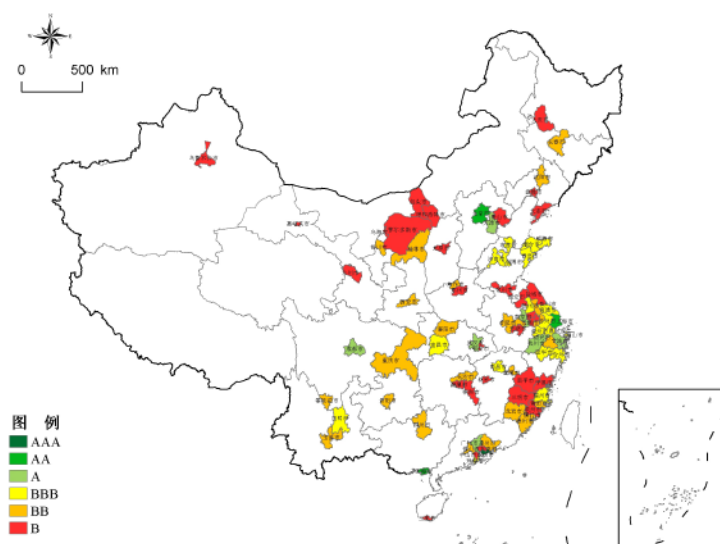


图 9 2019年治理维度评级城市分布情况

四、典型城市分析——广州市ESG发展经验

ESG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评估体系及城市ESG发展的比较研究基础上，课题组对广州市展开了专项调研。广州市作为ESG发展水平领先全国的省份之一，对其ESG得分情况及具体发展行动和相关案例进行分析，有助于明晰广州市可持续发展的优势、经验、挑战和潜力；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；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。

4.1 广州市概况

广州是广东省的省会城市，是中国的特大城市，其历史可以追溯到秦朝，跨越2230多年。广州地处华南珠江三角洲，北回归线直接穿城而过。广州市区面积7434.4平方公里，常住人口1531万。

在经济发展方面，广州是中国对外开放历史最长、从未关闭的通商口岸。它也是古代海上丝绸之路的发祥地之一。改革开放后的40多年来，广州市不断完善市场机制和营商环境，在政府、企业和市民多元共治的良好治理模式下，经济高速发展，为中国经济增长和城市发展奠定了重要基础。1978年以来，广州GDP按可比价格计算增长了近140倍，全区人均GDP达到15.6万元。城镇化率从45%提高到87%。

在文化发展方面，广州作为中国首批历史文化名城之一，文物和名胜古迹众多，非物质文化遗产丰富。它以粤剧、粤菜、粤绣而享誉世界。与全球长期的交流和贸易往来，促进了广州中西文化的融合发展，形成了广州包容、开放、多元的特色。

在环境发展方面，广州拥有山、水、林、田、海等丰富的自然生态。广州河网密布，三大支流尽显岭南水乡魅力（东河、西河、北河在此汇流，最终汇入南海）。广州雨量充沛，气候宜人，一年四季鲜花盛开，是世界著名的花城。其城市景观以绿色山丘延伸至市中心和可靠的排水系统为特色，体现了中国传统的自然观、人与自然和谐相处的哲学及美学。

在伙伴关系发展方面，广州与遍布57个国家的84个国际城市建立了友好联系，外国驻广州总领事馆达66个。广州拥有世界一流的机场和海港。2020年，广州白云国际机场旅客吞吐量位居全球机场首位；广州港货物吞吐量位居世界第四，通达100多个国家。广州港现已成为连接粤港澳大湾区与非洲、地中海与亚洲的重要枢纽。

广州的政策制定者们一直高度重视经济、社会和环境的综合可持续发展。1996年，广州的《广州21世纪议程》，从战略层面提出了广州可持续发展的主要方针、重点领域和政策措施。2000年，广州市的城市发展总体规划，确定了山、水、城、田、海的发展格局。2010年，广州市发布城市发展总体规划，其独创性、动态升级、前瞻性研究、广泛公众参与、先进技术应用等特点，荣获国际城市与区域规划学会（ISOCARP）国际优秀奖。2012年，广州市、世界城市和地方政府组织，以及世界大都市协会共同创立了广州国际城市创新奖（广州奖），并每两年举办一届，以表彰城市和地区在社会、经济、环境、治理和技术领域的创新型实践（项目）；该奖旨在推进知识和经验的交流，其已成为推动全球地方层面实现可持续发展的重要平台之一。2019年，广州市发布国土空间总体规划（2018-2035年），致力于将广州建成美丽宜居花城与活力全球城市。2021年，广州是中国首个向联合国提交此类自愿陈述报告的城市；报告重点围绕5个可持续发展目标，以详实数据和精彩案例介绍了广州截至2019年的可持续发展经验，反映了其从高速发展向高质量转型的阶段性特征，并展现了广州在推进活力、公平、多样、包容和开放等可持续发展方面良好的治理体系和能力。

4.2 广州市ESG评级

本节从各细项指标的层面，系统梳理广州市在E、S、G三个维度各类指标的表现情况。广州市作为ESG发展水平领先全国的城市之一，对其各类指标的得分情况进行全面的描述和分析，对于明晰广州市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，对其他城市提升ESG发展水平具有重要的借鉴意义。

4.2.1 ESG综合评级表现

由85个城市的ESG总分及各维度评级结果可知，广州市在ESG总分、环境维度、社会维度、治理维度四项评级中取得了较高至领先水平。广州市除2015年社会维度评级结果为BBB级以外，历年各项评级均达到了A级及以上。

表 14 2015-2019年广州市ESG评级结果

	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年
ESG总分	A	A	A	A	AA
环境维度 (E)	AA	AA	AA	AA	AA
社会维度 (S)	BBB	A	A	A	AA
治理维度 (G)	A	A	A	A	A

4.2.2 环境 (E) 维度评级表现

在环境维度，2015-2019年广州市评级结果均为AA级。考虑到在环境维度85个城市的整体发展水平较高，AA级城市数量相对于社会、治理其他两个维度较多，广州市在环境维度的平均发展情况处于中等至较高水平。

在“环境质量”一级指标中，广州市“污水处理”、“气体污染”和“固废处理”二级指标的平均表现处于较高水平，且呈现上升趋势；四个三级指标“污水处理率”、“工业二氧化硫排放量”、“生活垃圾无害化处理率”和“一般工业固体废物综合利用率”的平均表现均处于较高水平，且呈现上升趋势。

在“生态系统”一级指标中，广州市“生态系统服务”和“水资源”二级指标的表现处于中等水平；三级指标“建成区绿化覆盖率”的表现由2015年的中等水平提升至2019年的全国领先水平；三级指标“生态用地占比”和“人均水资源量”的表现呈现小幅上升趋势，平均表现则均处于中等水平。

在“气候变化”一级指标中，广州市“碳排放”二级指标的表现处于较差水平；三级指标“碳排放强度”的表现处于领先水平，呈现出大幅上升趋势；然而三级指标“二氧化碳排放量”的表现则长期处于落后水平，具有较大提升空间。

4.2.3 社会 (S) 维度评级表现

在社会维度，2015-2019年广州市评级结果从BBB级上升至AA级。考虑社会维度在85个城市的整体发展情况以及每年AA级城市数量，可以判断广州市在社会维度的平均发展情况处于领先水平。

在“基本需求”一级指标中，广州市二级指标“基本医疗保障”的平均表现处于领先水平，二级指标“居住条件”的平均表现处于较高水平，这两个指标的表现长期较为稳定；三个三级指标“每万人医院床位数”、“城乡居民人均生活用电量”、“供水普及率”和“人均年末实有公共汽（电）车营运车辆数”的表现均长期处于领先水平；两个三级指标“每万人公厕数”和“人均居住用地面积”的表现长期处于较高水平；三级指标“燃气普及率”的表现长期处于中等水平；三级指标“人均道路面积”的表现呈现上升趋势，但长期处于较低水平。

在“福利基础”一级指标中，广州市二级指标“教育及信息获得机会”和“社会保障”的平均表现均长期处于领先水平；四个三级指标“普通高等学校数”、“互联网宽带接入用户数”、“基本养老保险参保人数”和“基本医疗保险参保人数”的平均表现均长期处于领先水平；三级指标“普通小学生师比”的表现呈现上升趋势，但长期处于较低水平。

在“发展机会”一级指标中，广州市二级指标“城乡公平”的平均表现处于较差水平，虽然呈现出小幅变好趋势，但仍具有较大提升空间；二级指标“就业与生活”的平均表现处于中等至较高水平，呈现出大幅提升趋势；三级指标“居民人均可支配收入”的表现长期处于领先水平；其余三个三级指标“城乡居民人均可支配收入比”、“城乡居民消费支出比”和“城镇登记失业人员数”的表现呈现出上升趋势，但长期处于较低水平。

4.2.4 治理（G）维度评级表现

在治理维度，2015-2019年广州市评级结果均为A级。考虑到在治理维度85个城市的整体发展水平相对落后，A级省份数量较少，可以判断广州市在治理维度的发展情况处于领先水平。

在“治理能力”一级指标中，广州市二级指标“经济基本情况”和“创新能力”的平均表现处于领先水平，“财政独立”的平均表现处于中等水平，仍有较大提升空间；三级指标“人均地区生产总值”和“专利授权数”的表现长期处于领先水平；三级指标“地方政府债务率”的平均表现处于较低水平，以及三级指标“地方一般公共预算支出与收入比”的平均表现处于中等水平，均具有较大提升空间。

在“公共服务”一级指标中，广州市二级指标“一般公共服务支出”的平均表现处于中等水平，呈现出提升趋势；三级指标“一般公共服务支出占GDP比”的表现处于中等水平，但呈现出大幅提升趋势。

在“共同治理”一级指标中，广州市二级指标“公众参与和政府回应”的平均表现处于领先水平；三级指标“财政透明度排名”的表现长期处于领先水平。

4.3 广州市ESG行动分析及案例介绍

长期以来，广州被定位为广东省省会、华南地区中心城市、国家历史文化名城。尽管广州近年已被国务院列为“国家中心城市”、“国际商贸中心”、“国际商贸中心”，但广州“国际大都市”仍然只是一个本地人长期向往的目标。为此，广州市出台《广州市城市总体规划（2017-2035年）》，通过正式文件确立了广州“活力全球城市”的定位，引领广州进一步走向国际化。其中，明确提出广州要在2035年建成社会主义现代化先行区，成为经济实力、科技实力达世界一流城市水平的活力全球城市；2050年全面建成中国特色社会主义引领型全球城市，实现高水平社会主义现代化，成为向世界展示中国特色社会主义制度巨大优越性，富裕文明、安定和谐、令人向往的活力全球城市。

《广州市城市总体规划（2017-2035年）》还确立了广州“美丽宜居城市”的定位，这正是广州近年来坚定不移地履行国家生态文明思想的重要举措。生态文明建设关系中华民族永续发展的千年大计。保护生态环境就是保护自然价值和增值自然资本，使绿水青山持续发挥生态效益和经济社会效益；绿色，是高质量发展的动人色彩。坚持绿色发展，就是坚持保护与发展共存共生，是保护经济社会发展潜力和后劲，让广州的发展活力和动力持续显现。

广州市将推动ESG各个维度的提升兼顾并容纳于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。本节分别从环境、社会和治理三个维度，对广州市的相关发展进行分析和案例介绍。案例来源于报告团队深入广州市各政府部门进行走访调研、与相关机构的工作人员和社区居民的实地访谈，以及《面向2030年可持续发展目标的广州市城市发展指标体系响应和规划策略》。

4.3.1 环境维度

生态保护方面：广州高标准建设“万里碧道”工程，以水为主线，统筹山水林田湖草各种生态要素，兼顾生态、安全、文化、景观、经济等功能，打造“水清岸绿、鱼翔浅底、水草丰美、白鹭成群”的生态廊道。截止2020年，广州森林面积3130.46平方公里，森林覆盖率达到42.11%，处于国内领先水平；建成区绿化覆盖率达到45.5%。广州将生态绿地的保护与利用相结合，通过已有的水系、道路绿化、生态隔离带将城市主要的生态与人文景观节点、公共活动空间等连接起来，形成方便市民建设游憩、回归自然的城乡绿道。开展登山道、都市缓跑径示范段建设，拓展绿道功能，丰富绿道内涵。广州海珠国家湿地公园是广州第一个国家湿地公园和广东省唯一一个国家重点建设湿地公园。海珠湿地对调节广州城市气候、净化城区空气、调控城市水体、改善城市生态环境起着极为重要的作用，被誉为“广州绿心”、广州生态守护者，与“北肺”白云山并称为广州中心城区的两大生态屏障。

清洁水与卫生方面：广州市长期多举措保障饮用水源安全，实现安全管理的饮用水。近年来，广州市多次组织开展饮用水源保护区划调整工作。一是开展饮用水源保护区调整论证，结合市区实际，进一步提出优化调整方案；二是开展饮用水源保护专项工作。广州黑臭水体治理成效显著。2019年广州重要江河湖泊水功能区水质达标率为75%，已提前完成了2020年的目标任务。全市建成区内147条黑臭水体已基本消除黑臭，入

选我国首批黑臭水体治理示范城市。为提高缴费主体及有关工作人员对污水处理费收费政策的认识，提高污水处理费征收率，近年来，广州市执法监督处积极开展城市污水处理费征收宣传工作。通过为群众多方位、多角度诠释污水处理费的收费依据、标准及欠费责任等重要政策要点，增强群众对污水处理费征收的法制观念，提高遵纪守法的自觉性。

海洋保护方面：广州持续加大岸线和生态修复工作力度。2020年广州市首个海岸带生态修复项目—广州市南沙区虎门大桥（广州段）北侧海岸线整治工程通过竣工验收，使原先杂草丛生、垃圾遍地的海岸带蜕变成极具海滩风情的滨海公园。

气候变化的应对方面：广州市大力推进工信领域双碳工作，持续推动节能减排，全面推进清洁生产，加强资源综合利用，不断提升工信领域绿色低碳发展水平。一方面加快推进产业转型升级，积极构建“链长制”工作机制，打造21条现代产业链，建设数产融合的全球标杆城市；另一方面大力推行节约能源和保护环境的的生产方式，建设具有广州特色的绿色制造体系。“十三五”期间，创建了144项国家级绿色制造示范项目，累计打造超过2500家清洁生产企业，从源头推动节能减排，成效显著。“十三五”期间，全市规模以上万元工业增加值能耗下降率超过20%，相当于节能约512万吨标准煤。

案例1：鸭洞河治理工程

鸭洞河碧道利用生态设计小镇建设契机，率先建立“政府投入+企业养护+村民参与”的三方共治模式。政府主导实施鸭洞河治理工程，统筹10.6公里河道的上下游、左右岸资源，首期投入2000万元开展水系连通、河道清障、清淤疏浚和岸坡整治，增强流域综合防灾抗灾功能，彻底解决行洪不畅、功能萎缩等问题，将防洪标准提高到20年一遇，保障乡村河道水安全。

小镇运营企业实施河道景观微改造工程，结合一河两岸生态设计产业发展布局，投入2500万元集中连片规划建设占地120公顷的生态公园，“嵌入式”建设亲水驳岸、生态环桥、湿地栈桥等景观节点，打造河畅、水清、岸绿、景美的小镇“迎客厅”，推动鸭洞河岸线管护由集中治理向市场化、专业化管理转变。

政企村三方建立联防联控机制，划设21个治水网格，实行区镇村三级河长、企业河长、民间河长、网格员全部入格管理，建立河长巡河、护河、治河工作制度，及时协调解决沿河山体生态保护、农业面源污染管控、堤防安全管理等工作，构建“一河两岸共治”格局，推动河流长治久清。



图 10 广州市鸭洞河

图片来源：https://chinese.wedo2018.com.cn/media/index_2181.html

案例2：白云山还绿于民

为了使民众获得更多的“绿色空间”，广州市加快推进白云山、越秀山等山体周边系统整治与生态修复工作，实现还绿于民。加强山体周边违法建设管控，高质量复绿28公顷，打通环山生态断点7处，串联周边公园26个，提升改造2.7公里进山路径，优化旅游服务中心、便民驿站、停车场、公厕等服务设施。完成出入口品质提升工程，推进环境整治与设施建设，拆除主要岗周边违法建设和影响景观建设46万平方米。



图 11 改造后的柯子岭门

图片来源: <http://pc.nfapp.southcn.com/38/3900881.html>

4.3.2 社会维度

基本医疗方面：广州市市卫生资源总量稳步增加，医疗服务能力不断增强。近年来，广州市各级卫生健康部门按照“补短板、强基层、建高地”的工作总思路，大力推进改革创新、强化工作落实，建设健康广州，打造卫生强市，全市医疗卫生服务能力稳步提升。其中，对于重大疾病防控能力持续加强，医疗服务水平稳步提升，重点人群健康服务扎实推进，城乡居民健康水平持续提高。

教育方面：扎实推进教育高质量发展，加快建设教育强国。针对“长于智、疏于德、弱于体美、缺于劳”问题，广州市全面加强和改进新时代学校体育美育，毫不松懈抓好儿童青少年近视的综合防控，劳动教育在各级各类学校广泛开展。近年来，聚焦重要领域和关键环节，以评价改革为牵引，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革，一大批基层改革创新的经验做法不断涌现，一些“老大难”问题正在得到历史性解决。广州聚焦培养高素质技术技能人才，完善现代职业教育体系，确立职业教育类型定位，出台本科层次职业教育、产教融合型企业、“1+X”试点等改革举措，现代制造业、战略性新兴产业和现代服务业领域有70%以上的新增从业人员来自职业院校。教育公平是社会公平的重要基础。广州坚持“发展抓公平”的工作思路，教育资源配置向弱势群体和困难地区倾斜，着力构建优质均衡的基本公共教育服务体系。教育系统尽锐出战，全面打赢教育脱贫攻坚战，义务教育阶段辍学问题得到历史性解决。2017年至今的3年间，广州成立了84个教育集团，集团化办学通过发挥优质学校示范作用，带动相对薄弱学校和新建学校共同发展。特别是教育集团与乡村的碰撞，扩大享受优质资源群体，响应了广大市民让优质教育资源均衡的呼声。

交通方面：广州市国际综合交通枢纽功能全面增强。机场客货运输能力持续攀升，新建成的白云国际机场第二航站楼、商务航空服务基地，设计旅客吞吐量达到8000万人次/年，成为疫情后复苏快、客流最大、起降航班架次最多的机场，在新冠疫情下旅客吞吐量位居全球第一。多层级铁路网结构加快成型，新开通穗深城际等4条（段）城际线路，目前已接入京广、广深、广茂等9条干线铁路、5条城际铁路，总里程423公里。广州公路交通辐射能力不断加强，“十三五”期间，开通南沙大桥等5条高速公路通道，新增里程192公里，高速公路（含收费快速路）总里程达到1126公里，形成“三环+十九射”的高快速路主骨架路网。市域进出口道路白天12小时断面交通量从2015年的121万标准车增长至2020年的169万标准车，增长40%，对外辐射能力不断增强。广州正致力于与亚欧大陆桥和泛亚铁路实现常态化联通运营，加快广州铁路集装箱中心站（大田）建设，使广州成为参与“一带一路”建设的重要铁路物流枢纽。近年来，广州新增10条高铁，实现高铁进中心区，强化与国家重要城市群的衔接互动。

生活保障方面：广州市人均收入国内名列前茅，政府“兜底”政策效果显著，不断加大对弱势群体的帮扶力度。近年来，广州市逐步加大了对建档立卡贫困人员的帮扶力度，特别是在新冠疫情肆虐的情况下，广州市依旧聚焦脱贫攻坚问题。通过在市、区、镇街公共就业服务机构免费为建档立卡贫困人员提供包括网络招聘、岗位推荐、职业指导等服务，为有需要的来穗务工人员提供就业保障。健全的社保体系为缓解新冠疫情下企业与人民的压力做出了积极的响应。新冠疫情发生以来，广州市出台了多项减税降费优惠政策，其中社保费减免政策是疫情期间出台的重大优惠政策，覆盖全市绝大部分经济实体和劳动者。对中小微企业、以单位形式参保的个体工商户，全免2020年2-12月的养老、工伤、失业保险的单位缴费；对大型企业及其他单

位，减半征收2020年2-6月的养老、工伤、失业保险的单位缴费等，累计惠及企业62.76万家，阶段性减免457亿元，实实在在地为企业降低成本，助力企业复工复产达产。

案例1：社区综合养老服务中心

随着中国老龄化程度日益加深，养老问题是各大城市面临的最为严峻的问题之一。广州市作为社区养老的先行城市之一，积极推进社区养老的大力推进。截至2021年年底，广州市已基本做到主城区各条街道均设置综合养老服务中心的目标。街镇综合养老服务中心将根据辖区老年人多元化、个性化的服务需求，为有需要的老年人重点是失能（失智）老年人提供覆盖全生命周期的一站式和到户式综合养老服务。广州还计划推进街镇综合养老服务中心在村居设立服务站点，将服务延伸至社区和家庭。统筹设置养老机构食堂和长者饭堂，为老年人提供助餐配餐服务；设置独立法人的护理站或与周边护理站合作，为老年人提供基础护理、专科护理、营养指导、社区康复指导等服务；强化家庭养老床位建设，为居家老年人进行必要的适老化和智能化家居改造，提供与机构养老床位相配套的全天候、全方位居家照顾服务。



图 12 新塘镇综合养老服务中心

图片来源：http://smzt.gd.gov.cn/mzzx/sxdt/content/post_3149859.html

案例2：文化设施改造，丰富居民生活

西堤曾是广州最著名、最繁华的商业区，汇聚了粤海关博物馆、邮政博物馆南方大厦等历史保护建筑。改造后的西堤成为了“西广州夜景博物馆”。西堤提升内容包括市政道路、建筑立面、绿化、管线、业态置换等。采用“共生街道”的模式，运用“一街一策、一户一设计、一馆一触点”的方法，实现街道共生、商民共生、文化共生，让内街里巷的老街坊过上现代品质生活。将滨江一线街区、建筑、产业的环境改善延伸到背街里巷，改善整个片区的人居环境品质，倒逼整个片区的产业转型升级。提升后的西堤依托国保等文物建筑，夜景照明采取“半照明”理念，明暗区分，突出文物建筑的历史厚重感，打造越看越耐看的夜景效果，为行人提供安全舒适的夜间活动环境。采用见光不见灯的手法，在保证不破坏文物建筑基底的基础上，以邮票创意的形式在建筑窗户上投影动画，展示老广州十三行繁华的历史风貌，介绍广州城市建设的发展历史，使外地游客可通过灯光变化就能了解到广州历史。



图 13 广州市西堤

图片来源：https://www.gzdaily.cn/site2/pad/content/2020-09/14/content_1374974.html

4.3.3 治理维度

经济发展方面：面对新冠疫情的影响，广州举全市之力稳定外资基本盘，出台实施“暖企15条”、“稳增长48条”、“信用助企9条”等帮扶解困政策，在政府资金安排、土地供应、税费减免、资质许可、标准制定、项目申报、人才政策等方面依法平等对待内外资企业。并且，建立稳外资专班工作机制，强化与海关、税务、财政及各区协调联动，简化外商投资鼓励类项目申请进口设备免关税等手续，通过上下联动、部门配合、多措并举帮助企业提升享受政策便利度，不断浓厚外商投资企业在广州安心发展的政策氛围、广州强化外资企业跟踪服务，助力企业稳定信心。广州市高度重视乡村风貌提升及新乡村建设工作，广州市将新乡村示范带建设作为“十四五”期间全市乡村振兴工作的重要抓手，积极开展美丽宜人、业兴人和的社会主义新乡村示范带工作，推动打造更加优美、更加宜居、更有岭南特色的精美农村。

创新能力方面：广州大力推进实施创新驱动发展战略。“十三五”以来，广州构建了“1+5+N”科技创新法规政策体系，即以《广州市科技创新条例》为核心，围绕“科学发现、技术发明、产业发展、人才支撑、生态优化”等五个发展路径，细化N个落实措施或管理办法，为实现老城市新活力提供制度保障。其中，广州研究与试验发展经费支出由2015年的380.13亿元增加到2020年的774.84亿元，成功实现翻番，年均增长15.3%，总量仅次于北京、上海和深圳，其中高校研究与试验发展经费支出增速最高，年均增长24.0%。近年来广州产业项目投资中工业技术改造投资占工业投资的比重、高技术制造业投资占制造业投资的比重均在40%左右，彰显科技成果在全市工业发展应用步伐加快，工业向高质量发展新台阶迈进。此外，“三个新”赋能广州科技创新。第一，新产业茁壮成长，广州经济增长量当中近三成的动能来源于新动能，包括：新一代信息技术、智能与新能源汽车、生物医药与健康、智能装备与机器人、轨道交通、新能源与节能环保、新材料与精细化工、数字创意等五大新兴优势产业也实现了快速的增长。第二，新技术加快融合，随着制造业与服务业的深度融合，高技术服务业发展加速，其中科技成果转化服务、电子商务服务和检验检测服务两年平均增长超过20%。第三，新产品释放潜力。近年来，新能源汽车抢抓赛道，实现产销两旺，电子产品需求强劲，光电子器件市场快速增长。

公共服务方面：统筹城乡基本公共服务发展，促进公共服务资源合理配置，缩小城乡间的差异。广州市通过加大农村软硬件资源投入、推动城乡教育一体化均衡发展、健全城乡社会保障体系以及完善城乡公共就业服务体系等措施，有效地提高了乡村公共服务覆盖率，改善了农村教育、社会保障、就业、医疗等公共服务的现状。

案例1：乡村振兴——从化米埗村

乡村振兴战略是在中国全面建成小康社会后的又一重要国家战略，其中发展乡村产业，提高农民收入是这一战略的核心目标。米埗村位于广州市从化区良口镇，依托优美的自然环境，大力发展以田园稻香、休闲、文创、康养为主题的高端精品民宿，打造高端民宿产业集群，以农带旅、以旅兴农，既激活了沉睡资源，又拓展了农业空间。因地制宜成功打造岭南风貌突显的高端民宿群。

目前，米埗村已盘活利用48户村民的216间闲置房，建成米社、风铃渡等6家高端民宿。同时该村通过政府引导、“公司+农民合作社+村民”发展模式，正在有效解决企业和村民间资源不平衡不信任的问题，确保民宿群可持续发展。在米埗民宿小镇建设的带动下，村民人均收入实现了60.4%的增长。2021年5月，米埗村荣获2020年度“广州市美丽乡村”称号。未来，米埗村计划发展稻田体验，建湿地公园、儿童嬉戏区等，形成旅游闭环，并为村里引入声乐、钢琴等培训资源，以民宿核心产业带动村民发展，打造乡村“高级感”。



图 14 广州市从化区良口镇米埗村

图片来源：https://ysln.ycwb.com/content/2023-01/11/content_51679456.html

案例2：福山循环经济产业园

近年来，广州市为了打造可持续的生产及消费体系，修建了一大批循环经济产业园区。其中，福山循环经济产业园位于黄埔区新龙镇福山村，占地面积约1604亩，2015年立项建设，预计2023年可完成园区建设。主要包括第三资源热力电厂、福山应急综合处理项目、生物质综合处理厂、污水处理厂等项目。园区主要功能包括城市固废资源化处理和环保科技教育，处理对象主要包括其他垃圾、厨余垃圾、死禽畜、城市粪便及二次废弃物等。其主要的目标是达到生活垃圾处理能力1.26万吨/日，实现生活垃圾无害化、减量化和资源化，为城市提供干净整洁的美丽环境，保障城市运行安全。福山循环经济产业园，破解了“垃圾围城”困局，实现了原生生活垃圾“零填埋”，建成了国内生活垃圾焚烧处理能力第一的处理设施，并且助力广州成为国内第一个实现原生垃圾“零填埋”的超大型城市。



图 15 广州市福山循环经济产业园

图片来源：http://gzw.gz.gov.cn/qy/qydt/content/post_7871024.html

4.4 小结

广州市在ESG发展方面表现优异，在ESG总分、环境维度、社会维度、治理维度四项评级中，2019年均已达到了A级及以上。在环境维度，2015-2019年广州市评级结果均为AA级。但是，考虑到在环境维度85个城市的整体发展水平较高，AA级城市数量相对于社会、治理其他两个维度数量更多一些，广州市在环境维度的平均发展情况处于中等至较高水平。在社会维度，2015-2019年广州市评级结果从BBB级上升至AA级，平均发展情况处于85个城市中的领先水平。在治理维度，2015-2019年广州市评级结果均为A级，平均发展情况在85个城市中处于领先水平。

广州ESG相关行动案例多样，长期助力可持续发展，且具有可借鉴性。广州市的ESG发展，充分发挥了上级政府制定科学的整体性发展规划的引领作用，以及下级政府因地制宜，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。

五、中国各省ESG评级结果与分析

根据2015-2019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，本章内容为《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2021）》的中国省级地方政府ESG评级最新年度更新部分，省级政府相关评级方法、等级划分与指标设置请详见2021年报告。在2021年报告中，课题组对2014-2018年中国30个省市及自治区（不含香港、澳门、台湾、西藏）进行了ESG评级研究，本章节为2015-2019年度更新版本，具体将各省评级结果汇报如下。

5.1 各省ESG综合评级表现

中国各省ESG评级结果显示（表15），2019年全国范围内仍然没有AAA级省份，多数省份集中于A级与BBB级。相较于2018年，全国范围内BB级省份数量减少，BBB级省份数量增加，全国整体水平呈平稳上升趋势。

在2019年，北京、广东、江苏、上海、浙江五省依旧保持在ESG发展的第一梯队，青海、新疆两省则依旧处于落后位置，与2014年相比两省近乎未呈现增长，ESG发展情况较不乐观。从各省份的评级变化情况来看，湖南从2018年的BBB级上升至A级，海南和宁夏从2018年的BB级上升至BBB级，四川与重庆则从2018年的A级下降至BBB级，其它省份的评级结果与2018年相比未发生变化。

从各地区的ESG发展情况来看（表16），东部地区呈现明显优势。在东部地区，9个省份处于A级及以上级别，位列全国领先地位；在东北地区，辽宁依旧表现较好，位列A级，其余两省则处于BBB级；中部地区的6个省份整体评级情况处于全国中等水平，其中安徽、河南、湖北、湖南获评A级，山西与江西获评BBB级；西部地区的11个省份基本均处于BBB级，整体评级情况处于全国下游水平。

表 15各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA					
AA	广东、北京、江苏、浙江	北京、江苏	北京、广东、江苏、上海、浙江	北京、上海、浙江、广东、江苏	北京、广东、江苏、上海、浙江
A	山东、上海、安徽、河南	广东、山东、上海、浙江	山东、福建、湖北、天津、安徽、河南、湖南、辽宁、四川、重庆	山东、安徽、福建、湖北、天津、河北、河南、辽宁、四川、重庆	安徽、福建、河北、河南、湖北、湖南、辽宁、山东、天津
BBB	福建、河北、湖北、辽宁、陕西、天津、重庆、黑龙江、湖南、吉林、江西、山西、四川、贵州、宁夏、内蒙古	安徽、福建、河北、湖南、湖北、辽宁、陕西、天津、重庆、河南、黑龙江、吉林、山西、四川、内蒙古、宁夏	河北、山西、陕西、黑龙江、吉林、甘肃、贵州、江西、内蒙古、宁夏	湖南、江西、山西、陕西、甘肃、贵州、吉林、内蒙古、广西、黑龙江、云南	甘肃、广西、贵州、海南、黑龙江、吉林、江西、内蒙古、宁夏、山西、陕西、四川、云南、重庆
BB	广西、海南、云南、甘肃、新疆	甘肃、广西、贵州、江西、云南、海南、新疆、青海	广西、云南、海南、新疆	海南、宁夏、新疆、青海	青海、新疆
B	青海		青海		
CCC					

表 16 2019年各地区各等级省份数量

	ESG综合评级					环境 (E) 维度					社会 (S) 维度					治理 (G) 维度				
	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			5	5				2	2			
AA	5	5				16	8	4	4		1		1			2	2			
A	9	4	4		1	9	2	1	3	3	14	3	5	3	3	2	2			
BBB	14	1	2	9	2	4			4		8	2		6		4		2	1	1
BB	2			2							2			2		9	3	2	4	
B																8		2	4	2
CCC																3	1		2	

5.2 各省环境维度 (E) 评级表现

各省环境维度评级结果显示 (表17), 2019年全国近半数的省份位于AA级, 相比于2018年, 不再有BB级省份, AA级省份数量变多。2019年, 湖北成为唯一在环境维度达到AAA级的省份, 虽然该省份是第一次在环境维度达到AAA级, 但其从2016年开始就保持在AA级, 具有良好的发展基础。此外, 2019年, 吉林从2018年的BBB级上升至A级, 海南从2018年的A级提升至AA级, 宁夏从2018年的BB级提升至BBB级, 这些省份在环境维度的变化均值得关注。整体而言, 中国各省在环境维度的发展水平呈明显提升趋势。

此外, 东中西部地区间在环境改善方面的差异不大。除了西部地区中的内蒙古、宁夏、青海、新疆四省处于BBB级之外, 其它省份在环境维度上的发展水平基本均集中于AA级与A级, 东中西部之间在环境提升维度上的差距较小。

表 17 2015-2019年各省 (直辖市、自治区) 环境维度评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA	安徽			重庆	湖北
AA	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	安徽、北京、福建、广东、广西、贵州、海南、河北、河南、湖南、江苏、江西、山东、云南、浙江、重庆
A	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	甘肃、黑龙江、吉林、辽宁、山西、陕西、上海、四川、天津
BBB	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	内蒙古、宁夏、青海、新疆
BB	内蒙古、新疆、青海	新疆		宁夏	
B					
CCC					

5.3 各省社会维度 (S) 评级表现

各省社会维度评级结果显示 (表18), 全国各省整体社会维度评级表现逐年提升, 2019年, 全国近半数省份集中于A级; 相较于2018年, 不再有B级省份, A与AAA级省份数量增多。值得关注的是, 天津、江苏从2018年的AA级上升至2019年的AAA级, 河南、黑龙江、湖南、江西从2018年的BBB级上升至2019年的A级, 海南、广西、青海从2018年的BB级上升至2019年的BBB级, 其它省份的评级结果未发生显著变化。

各地区在社会维度上的发展水平仍存在着一定差距 (表18)。东部地区的整体发展水平较高, 除海南、山东处于BBB级外, 其它省份均处于A级及以上; 其中北京、江苏、上海、浙江、天津五省一直处于第一梯队。中部地区省份基本集中于A级与BBB级, 安徽在该地区中表现亮眼, 成为在2019年唯一获评AA级省份。东北三省在2019年均处于A级, 发展水平相近。西北地区整体处于下游水平, 其中贵州与云南两省一直在全国范围内评级最低, 明显落后于其它省份。

表 18 2015-2019年各省 (直辖市、自治区) 社会维度评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA				北京、上海、浙江	北京、江苏、上海、浙江、天津
AA	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	安徽
A	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	福建、广东、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、内蒙古、宁夏、山西、陕西
BBB	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	甘肃、广西、海南、青海、山东、四川、新疆、重庆
BB	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	贵州、云南
B	云南	贵州、云南	青海、云南、贵州	云南	
CCC					

5.4 各省治理维度 (G) 评级表现

根据上述治理维度的评级结果 (表19), 2019年全国多数省份的评级结果处于BB级、B级, 相比于2018年, BBB级及以上级别的省份数量减少, 全国整体水平相对有所下降。

2019年, 多数省份的评级结果较2018年发生变化, 且评级下降的省份较多。相较于2018年, 上海从AAA级下降至AA级, 浙江从AA级下降至A级, 四川从A级下降至BBB级, 安徽、福建、天津从BBB级下降至BB级, 湖北从BBB级下降至B级, 内蒙古、山西、贵州、江西从BB级下降至B级, 广西、海南从B级下降至CCC级。2018-2019年, 评级上升的省份有北京、宁夏、湖南, 北京从AA级上升至AAA级, 湖南从BB级上升至BBB级, 宁夏从B级上升至BB级。

2019年, 不同地区省份在治理维度的评级表现呈现一定差异。在东部地区, 北京、广东、江苏、上海、山东、浙江六省获评A级及以上, 但福建、天津、河北获评BB级; 在东北地区, 辽宁表现较好, 获评BBB级, 吉林与黑龙江处于B级; 中部地区与西部地区省份则基本处于BB级及B级, 治理维度的评级得分没有明显提升。

表 19 2015-2019年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果

等级	2015	2016	2017	2018	2019
AAA	广东		广东	广东、上海	北京、广东
AA	北京、江苏	北京	北京、江苏、上海	浙江、江苏、北京	江苏、上海
A	浙江、山东、上海	江苏、上海、广东、山东	四川、浙江、山东	四川、山东	山东、浙江
BBB	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	河南、湖南、辽宁、四川
BB	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	安徽、福建、甘肃、河北、宁夏、陕西、天津、云南、重庆
B	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	贵州、黑龙江、湖北、吉林、江西、山西、新疆、内蒙古
CCC	青海	青海、海南	新疆、青海、海南	青海	广西、海南、青海

六、政策与建议：中国地方可持续发展的机遇与挑战

6.1 中国地方政府ESG评级总结与发现

本报告对2015-2019年中国85个城市的ESG及各维度发展情况进行定量评级，获得以下发现。第一，85个城市的ESG表现整体水平逐年上升，A级城市由2015年的23个增加为2019年的27个。但85个城市中一直未出现AAA级城市，ESG发展水平平均仍具有较大的提升空间；第二，不同地区的城市在ESG评分中呈现出明显的区域发展水平差异，北上广深及浙江地区的城市表现出色，而中西部地区城市的可持续发展转型仍面临一定挑战，需要进一步提升；第三，经济发展水平较高的城市在ESG评级上呈现更优异表现。在85个城市中人均GDP位列前50%的城市ESG发展水平逐年不断提高，在A级及以上的级别中占比高达75%。

在环境、社会、治理三个具体维度上，85个城市的评级结果呈现不同特征：在环境维度上，各城市的发展水平较高，85个城市的平均水平已达到AA级。因为碳排放强度的反弹，2017年AAA级城市数量出现明显低谷。同时，三大地区间发展水平较为均衡，其中福建省下辖城市表现优异，厦门、福州、泉州等九座城市在2015-2019年间一直保持在AAA级；在社会维度上，多数城市呈现出稳定的提升趋势，A级及以上城市占比从2015年的8%上升至2019年的25%。但85个城市中近75%的城市处于BBB级及以下，整体发展水平一般，具有一定提升空间。从地区发展水平来看，东部地区与中西部地区城市的发展差距呈逐年扩大趋势，位于东部地区城市的平均水平在2019年已接近A级，而位于中西部地区城市的平均水平却仍处于BB级；在治理维度上，85个城市的提升速度一般，达到A级及以上的城市数量较少，占比仅达到15%左右。除北京、上海、广州、深圳等表现较好的城市外，三大地区的城市治理水平基本均处于中等，且整体提升程度较为有限。主要原因在于85个城市在评价指标中的“一般公共服务支出的相对量（一般公共服务支出占GDP比重）”上均未呈现显著上升趋势。

6.2 中国地方可持续发展面临机遇与挑战

6.2.1 中国地方可持续发展具备的机遇与优势

从近些年看，推进中国地方可持续发展具有三项非常显著的优势，即政治经济环境、国家治理创新和可持续发展趋势。

首先，从政治经济环境角度而言，一方面，中国政府高度关注高质量发展议题：党的十九届五中全会鲜明提出以推动高质量发展为主题，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。二十大报告指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，并强调这是中国式现代化的本质要求。将高质量发展作为全面建设社会主义现代化国家的首要任务，进一步凸显了发展质量和效益的全局长远意义。另一方面，在疫情冲击下，中国政府坚持稳中求进的基调，为地方可持续发展提供了基本保障。复杂严峻的国内外形势和新冠肺炎疫情的持续冲击，中国政府按照“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求，高效统筹疫情防控和经济社会发展，支持实体经济和高质量发展。2022年前三季度，中国国内生产总值为870269亿元，同比增长3.0%，比上半年加快0.5个百分点，国民经济持续恢复。

其次，从治理创新角度而言，中央政府与地方政府围绕国家治理体系和治理能力现代化展开了诸多制度创新和实践探索。党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标。在科技现代化的背景下，中国地方政府也积极开展多项治理创新，如广州、杭州等城市智慧治理平台，探索技术赋能地方治理现代化，运用大数据、云计算、人工智能等前沿技术推动城市治理模式的创新，通过全社会的数据互通，数字化的全面协同，跨部门的流程再造。这些创新举措走在国际治理创新的前沿，也为提升地方ESG水平提供了重要支撑。

第三，从发展趋势角度而言，近年来中国社会环境持续改善，在政府大力支持下，朝向可持续发展的持续转型过程中。在环境维度上，2021年，生态环境部会同有关部门编制“十四五”生态环境保护规划，制定9个重点领域专项规划以及9个污染防治攻坚战专项行动方案，系统构建“十四五”阶段生态环境领域顶层设计。同时，生态环境部还发布了《区域生态质量评价办法（试行）》，旨在对县级、市级、省级行政区及全国生态质量现状与趋势展开综合评价，为强化生态保护监管提供了客观的监测评价数据支撑。在社会保障维度上，

《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》中提出多项民生福祉发展指标，包括“人均预期寿命再提高1岁”、“基本养老保险参保率提高到95%”等，推动中国社会保障体系建设进入快车道。新冠疫情期间，中央和地方政府还出台了多项助企纾困措施，实施“减免缓降返补”政策，扩大社会保障范围。至2022年6月，中国基本养老保险覆盖10.4亿人口，较十年前增长2.5亿。基本医疗保险覆盖13.6亿人口，参保率维持在95%以上。

政治经济条件、国家治理创新和环境社会发展持续改善，共同构成了推动中国地方可持续发展的优势和机遇，这些对于推动提升地方ESG发展水平提供了重要支撑。

6.2.2 中国地方可持续发展面临的挑战与风险

当前，中国推动可持续发展转型面临四项重大挑战：国际局势动荡、新冠疫情冲击、地方债务赤字及不确定风险。

第一，国际政治经济局势动荡对国内生产和生活产生一定负面影响。一方面，中美贸易战不断升级，美方对于中国采取了诸多限制和打压举措。在此背景下，中美贸易额大幅度下降，汇率市场出现连续波动，人民币汇价出现大幅度贬值。此外，继中兴通讯公司被美国制裁后，美国开始限制中国关键领域的工业企业在美投资并购，涉及的领域包括航空、电子、能源、芯片等重点项目，导致长期以来中美在新能源等技术合作项目和投资活动受到严重影响，对中国的产业与能源结构转型产生直接冲击。另一方面，自俄乌战争以来，全球能源价格一路走高，由于中国原油、天然气进口比例较高，国际原油价格上涨的负面效应波及国内，带动中国成品油价格大幅上涨。这些国际局势的变化都对国内生产、生活产生重要影响。

第二，新冠疫情对世界各国及各地区的可持续发展产生了显著负面影响。2022年10月10日，《美国医学会杂志》在线发表一项由世卫组织牵头的大型全球研究，该研究汇集22个国家的120万名有症状新冠感染者的数据，发现2020年和2021年有6.2%的新冠感染者出现后遗症，疫情对人类生命健康形成着长期性伤害。此外，停工、隔离排查、封城等防疫措施不可避免地导致社会的经济流动性暂停，工人面临失业，企业资金断裂，线下消费受阻，实体经济遭受严重冲击。根据世界银行与国际货币基金组织（IMF）的数据，2020年全球GDP同比收缩3.6%，创下有统计数据以来的新低，近95%的国家和地区经济增长都弱于疫情前的预期。⁷

第三，随着疫情的冲击和社会保障需求的上升，地方政府面临更高的债务挑战。2022年，中国政府实施了大规模留抵退税政策，一定程度上对地方财政产生影响。在疫情期间，地方政府为实现对人民生活的基本保障，财政支出进一步增加，导致地方财政收支出现明显缺口。地方政府正通过发债、动用存量资源、盘活存量资产等方式，但债务还本付息加重，地方政府的债务规模进一步增加，面临沉重的负债压力。同时，一些地区的财政体制改革相对滞后，存在财政事权和支出责任划分不合理、基层财力保障薄弱、基本公共服务均等化程度较低等问题，亟须通过进一步深化改革来推动解决。

第四，气候变化等不确定风险正在给可持续发展转型带来重大挑战。世界经济论坛发布的《2022年全球风险报告》预测，未来两年，极端天气或将成为全球最大的威胁。2021年9月，世界气象组织发布的《天气、气候和水极端事件造成的死亡人数和经济损失图集(1970-2019)》中显示，近50年全球天气、气候和水相关的灾害数量增加了5倍，带来的经济损失高达3.64万亿美元。⁸ 这些不确定风险给中国能源资源、产业链、粮食安全等带来了严重挑战：极度高温会导致光伏发电板功率折损，进而严重扰动新能源电力供给；极端高温和极端低温等极端天气导致很多国家和地区的居民用电需求高增，加剧了电力短缺的困境；极度高温、极端降水、极度干旱等极端天气会直接导致小麦、大豆、玉米等农产物产量受损，影响粮食生产。

这些外部和内部挑战都给中国地方可持续发展转型带来了重大挑战，一定程度上也影响了地方ESG水平的稳定上升。

⁷ 来源：新浪财经疫情、经济与长期影响 | 首席经济学家调研12周年回顾与展望[EB/OL].(2022-10-26).

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1747713495663890059&wfr=spider&for=pc>

⁸ 来源：WMO Atlas of Mortality and Economic Losses from Weather, Climate and Water Extremes (1970-2019) (WMO-No. 1267)

6.3 推动中国地方可持续发展的政策建议：基于地方政府ESG评级研究

综合考虑本项报告的主要结果及当前中国可持续发展转型面临的主要机遇及挑战，我们提出如下推动中国地方可持续发展的政策建议：

第一，降低社会与治理维度的区域发展不平衡。一方面，以城市群建设带动城市间协调发展。依托空间组织紧凑、经济联系紧密的优势，城市群可实现资金、产业、商品、贸易、消费、投资及基础设施等生产要素的集聚与融合，形成规模经济效应、结构升级效应、技术创新效应等，推动城市群的整体ESG发展水平提升，形成ESG领域的区域协调发展。另一方面，以鼓励城市合作的形式实现优势互补。通过城市合作机制能跨越空间阻隔，推进优势互补的城市实现协同发展。例如，鼓励武汉和贵阳之间建立城市合作机制。本项报告显示，武汉市在治理维度上长期保持在A级，特别是在社会共治指标上表现优异，而贵阳为B级，且社会共治得分较低；但是，贵阳在生态系统指标上表现明显优于武汉市。因此，建议武汉-贵阳可围绕社会共治、生态系统两大领域展开合作交流，推广优秀经验，实现优势互补，促进ESG发展水平的共同提升。

第二，提升地方整体治理能力和治理现代化水平。报告显示，在治理维度上，85个城市面临整体水平较低且提升较为有限的问题。为提升地方政府治理水平，我们建议从深化财税体制改革、提倡预算公开、优化组织结构三方面推进。（1）深化财税体制改革，能够更好发挥财政对于政府治理及提供公共服务的保障作用。建立事权和支出责任相适应的制度，实现各级政府“财力与事权相匹配”；（2）提倡公开透明的预算制度。各地方政府应细化财政预算公开内容，除法定涉密信息外，所有使用财政资金的部门都需向社会公开本部门预算决算，强化对预算公开的监督检查，逐步实施全面规范的预算公开制度；（3）推进机构改革，优化机构设置。应用新信息技术实现政府管理服务水平提升，推动政府数字化、智能化运行。

第三，重视地方债务问题、完善债务预警与管理制度。本项报告显示，85个城市中，近半数城市的地方政府债务率超过100%的警戒线，大连、昆明等城市的债务率更加突出，已超过150%。高额的地方债务会增加政府的还本付息压力，甚至可能导致政府陷入债务违约的境地。要化解地方债务危机，必须建立和优化地方债务管理体系。首先，地方政府要建立地方债务统计制度和定期上报、披露制度，定时对各类地方债务进行统计，并主动接受上级政府和社会公众的监督；其次，必须建立严格的负债决策审核制度，由专业人士组成考察小组进行集体研究决策，科学评估地方债务的负债决策；此外，还要对所有债务资金的使用进行全程监管，确保资金专款专用，严格规范资金的使用程序，对于贪污挪用的人员和单位，要依法追究责任。

第四，改善生态系统，提高生态用地占比。本项报告显示，85个城市普遍在生态系统指标上得分较低，该指标主要体现为生态系统服务与水资源利用情况。由此，我们建议：（1）加大各类基础性生态用地的保护力度，对于自然保护区、水库、湿地等，加大保护和管制力度，严禁各种建设占用；（2）提高建成区绿化覆盖率，加强城市的生态建设，因地制宜建设大型集中连片的绿色空间，将其作为城市的大型氧源绿地和生态支柱；（3）构建合理的生态用地空间布局，整合现有生态用地资源，通过合理布局，发挥生态用地的最大效能。此外，在水资源方面，考虑到中国水资源供需具有显著的时空差异，建议从以下两方面提升水资源的供给保障能力：（1）通过实施国家水网重大工程，立足流域整体和水资源空间配置，以大江大河大湖自然水系、重大引调水工程为纲，构建集约高效、系统完备的国家水网；（2）推进区域水权交易，对位于同一流域或者位于不同流域但具备调水条件的行政区域，支持对区域范围内可用水量内的结余或预留水量开展交易，鼓励地方将水权交易作为生态产品价值实现、生态保护补偿的重要手段。

鸣谢

本研究课题由清华大学全球可持续发展研究院研究团队撰写完成。感谢北京穆迪投资者服务有限公司、北京商道融绿咨询有限公司为本课题提供慷慨支持，感谢广州市城市规划勘测设计研究院等机构对本课题的贡献。本报告于2022年12月14日在第十届中国责任投资论坛（China SIF）年会暨2022年中国责任投资周上发布。

课题组成员

朱旭峰	清华大学公共管理学院教授、执行院长， 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
郇轶中	清华大学公共管理学院博士后
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。



SDG

清华大学 全球可持续发展研究院
Institute for Sustainable Development Goals, Tsinghua University