



# 中国地方政府ESG评级 指标体系研究报告(2023)



RESEARCH ON THE ESG RATING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA (2023)



# 中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2023）

## 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。本项课题创新性地构建了以地方政府为主要评级对象的ESG评级指标体系，自2021年开始连续发布《中国地方政府ESG评级指标体系研究》系列报告，以地方政府作为ESG评级对象，旨在通过ESG评估过程更好地引领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（2023）》沿用2022年研究报告中构建的以地方政府为评级对象的ESG评级指标体系，对2016-2020年72个城市的ESG发展情况展开评价。同时，报告对核心经济指标与ESG表现的相关关系进行了专项研究。这项报告对中国不同区域的地方在2016-2020年ESG总体发展情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。

本报告首先总结了近年来中国ESG发展的整体情况与相关政策，并阐述了中国地方政府ESG评级的重要意义及应用场景。随后，本报告沿用2022年研究报告中构建的以地方政府为评级对象的ESG评级指标体系，对中国72个城市和30个省份2016-2020年的ESG总体表现情况进行了定量评级，对其环境、社会、治理维度的表现水平进行深度分析（城市ESG评级结果由低至高分为B、BB、BBB、A、AA、AAA六个等级），并对核心经济指标与ESG表现的相关关系开展了专项研究。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。

2016-2020年72个城市的评级结果显示，第一，ESG整体表现在波动中上升，平均水平偏好，仍有较大提升空间。获评AA级及以上的城市数量呈现波动中上升的趋势，由3个增加到11个。72个城市的ESG综合表现的平均水平偏好（A级），仍有较大提升空间。其中，杭州、深圳、广州和成都长期处于ESG领先水平。第二，地区间差异明显，东部地区表现好于中部和西部地区。位于东部地区的城市评级平均达到A级，处于领先地位。而位于中部和西部地区的内陆城市的ESG综合表现则相对落后，两个地区的平均水平均为BBB级。第三，经济发达地区的城市ESG表现更加优异。72个城市中人均GDP（2020年）排在前50%的城市的ESG发展水平呈现上升趋势。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，这一优势呈现略微扩大趋势。本报告进一步对72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。

同时，本年度报告在2021年、2022年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，2020年北京、广东、江苏、上海、浙江五省（直辖市）的ESG发展最好；而新疆面临发展瓶颈，ESG评级始终未得到明显提升，仅处于BB级。从地区发展情况来看，东部地区ESG整体水平领先，西部地区相对落后。环境维度，各省（直辖市）实现飞跃性提升，AAA级省份（直辖市）数量显著增加。其中，湖北与重庆发展最好。同时，各地区发展情况较为均衡。社会维度，多数省份的评级结果与2019年保持一致，全国整体水平未有明显变化。其中，北京、江苏、上海、浙江、天津在全国范围内保持处于领先水平，东部地区的整体发展也明显高于其它地区。治理维度，全国整体水平稳步上升，BBB级及以上省份（直辖市）数量增加。东部地区整体水平较高，但地区内省份（直辖市）存在一定差距。西部地区整体水平较低，地区内省份（直辖市）基本仅处于BB级与B级。

报告进一步对核心经济指标与ESG表现的相关关系进行深度分析。第一，核心经济指标与ESG综合表现间具有明显相关性。“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系。第二，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性具有较大的空间差异，东部地区的核心经济指标与其ESG综合表现间的相关性最为明显。东部地区中，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系；而中部、西部地区中，只有中部地区的“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系。第三，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性未呈现明显时变特征，较为稳定。2016-2020年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间一直保持着协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间一直保持着制衡关系。

最后，本项报告对当前中国ESG发展面临的主要机遇和挑战进行了总结。当前，中国ESG发展具备的主要优势包括政府关注、市场推动、国际标准要求、可持续发展需要；主要面临的风险挑战包括缺乏统一的ESG信息披露标准、ESG报告“漂绿”现象日益显著等。基于本项报告的结果和当前中国ESG发展面临的主要机遇和挑战，建议进一步构建并完善中国ESG生态体系，并加速推动地方政府ESG评级进展。

# 目录

执行摘要 .....	1
目录 .....	2
图表目录 .....	3
前言 .....	4
<b>一、中国地方政府ESG评级研究概述</b> .....	<b>5</b>
1.1 中国ESG发展概况 .....	5
1.1.1 中国ESG发展相关政策 .....	5
1.1.2 中国ESG建设参与主体 .....	7
1.2 中国地方可持续发展趋势和重要进展 .....	8
1.3 中国地方政府ESG评级的理论创新与研究意义 .....	9
1.3.1 ESG评级体系的理论创新 .....	9
1.3.2 中国地方政府ESG评级的研究意义 .....	9
1.4 中国ESG评级体系应用场景 .....	10
<b>二、中国地市级、省级ESG评级体系构建</b> .....	<b>11</b>
2.1 地市级ESG评级体系构建 .....	11
2.1.1 地市级评级指标体系设计 .....	11
2.1.2 地市级ESG评级指标的数据收集与处理 .....	13
2.1.3 地市级ESG评分与评级 .....	13
2.2 省级ESG评级体系构建 .....	15
2.2.1 省级评级指标体系设计 .....	15
2.2.2 省级ESG评级指标的数据收集与处理 .....	16
2.2.3 省级ESG评分与评级 .....	16
<b>三、中国城市ESG评级研究结果与分析</b> .....	<b>17</b>
3.1 中国城市ESG综合评级情况 .....	17
3.2 中国城市环境维度 (E) 评级情况 .....	20
3.3 中国城市社会维度 (S) 评级情况 .....	22
3.4 中国城市治理维度 (G) 评级情况 .....	24
<b>四、中国各省ESG评级研究结果与分析</b> .....	<b>27</b>
4.1 中国各省ESG综合评级表现 .....	27
4.2 中国各省环境维度 (E) 评级表现 .....	28
4.3 中国各省社会维度 (S) 评级表现 .....	30
4.4 中国各省治理维度 (G) 评级表现 .....	31
<b>五、核心经济指标与ESG表现的相关性分析</b> .....	<b>32</b>
<b>六、政策与建议：中国ESG发展的机遇与挑战</b> .....	<b>33</b>
6.1 中国地方政府ESG评级总结与发现 .....	33
6.2 中国ESG发展面临的机遇与挑战 .....	34
6.2.1 中国ESG发展面临的机遇 .....	34
6.2.2 中国ESG发展面临的风险和挑战 .....	35
6.3 推动中国地方ESG发展的政策建议 .....	35
6.3.1 鼓励多元主体共同参与，构建并完善中国ESG生态体系 .....	35
6.3.2 提升社会维度的绩效水平，降低治理维度的区域间发展不平衡 .....	36
6.3.3 重视地方债务问题，完善债务预警与管理体制 .....	36
6.3.4 推动促进地方政府ESG评级的理论研究与实践推广 .....	36
鸣谢 .....	37
课题组成员 .....	37
机构简介 .....	37

## 图表目录

### 图片

图 1 中国ESG生态体系 .....	07
图 2 ESG评级体系的理论架构 .....	09
图 3 中国地方政府ESG评级的应用场景 .....	10
图 4 中国地方政府（地市级）ESG评级指标体系 .....	12
图 5 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系 .....	15
图 6 2016-2020年各评级城市数量 .....	18
图 7 2016年ESG综合评级城市分布情况 .....	19
图 8 2020年ESG综合评级城市分布情况 .....	19
图 9 2016-2020年环境维度各评级城市数量 .....	21
图 10 2016年环境维度评级城市分布情况 .....	22
图 11 2020年环境维度评级城市分布情况 .....	22
图 12 2016-2020年社会维度各评级城市数量 .....	23
图 13 2016年社会维度评级城市分布情况 .....	24
图 14 2020年社会维度评级城市分布情况 .....	24
图 15 2016-2020年治理维度各评级城市数量 .....	25
图 16 2016年治理维度评级城市分布情况 .....	26
图 17 2020年治理维度评级城市分布情况 .....	26
图 18 2020年各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果 .....	28
图 19 2020年各省（直辖市、自治区）环境维度评级结果 .....	29
图 20 2020年各省（直辖市、自治区）社会维度评级结果 .....	30
图 21 2020年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果 .....	31

### 表格

表 1 中国ESG发展大事记 .....	06
表 2 72个评价城市 .....	13
表 3 城市ESG各维度评估的分级标准 .....	14
表 4 城市ESG综合评估的分级标准 .....	14
表 5 省级ESG各维度评估的分级标准 .....	16
表 6 省级ESG综合评估的分级标准 .....	17
表 7 2016-2020年各城市评级结果 .....	18
表 8 不同经济发展水平的ESG评级情况 .....	20
表 9 2016-2020年环境维度各城市评级结果 .....	21
表 10 2016-2020年社会维度各城市评级结果 .....	23
表 11 2016-2020年治理维度各城市评级结果 .....	25
表 12 2016-2020年各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果 .....	27
表 13 2020年各地区各等级省份数量 .....	28
表 14 2016-2020年各省（直辖市、自治区）环境维度评级结果 .....	29
表 15 2016-2020年各省（直辖市、自治区）社会维度评级结果 .....	30
表 16 2016-2020年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果 .....	31
表 17 核心经济指标与ESG综合表现间相关性的空间差异 .....	32
表 18 核心经济指标与ESG综合表现间相关性的时变特征 .....	33

## 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。本研究以地方政府作为ESG评级对象，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（2023）》沿用其2022年研究报告中构建的以地方政府为评级对象的ESG评级指标体系，对2016-2020年72个城市和30个省份的ESG发展情况展开评价。同时，报告对核心经济指标与ESG表现的相关关系进行了重点研究。

本报告首先总结了近年来中国ESG发展的整体情况与相关政策，介绍了中国地方政府ESG评级的重要意义及应用场景。报告主体部分沿用《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2022）》中构建的以地方政府为评级对象的ESG评级指标体系，对中国72个城市和30个省份2016-2020年的ESG总体表现——环境、社会、治理三大维度表现进行定量评级，并分析其的演化特征和异质性特征。此外，本报告还对核心经济指标与ESG表现的相关关系进行了深入分析。最后，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 中国ESG发展概况

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,非营利组织、政府等多主体开始将ESG理念作为组织可持续治理的新观测维度。2023年,国际可持续准则理事会(ISSB)正式发布《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》和《国际财务报告可持续披露准则第2号——气候相关披露》,这是有史以来首套全球ESG报告标准,为各国公司披露统一的气候和可持续信息提供了国际标准,进一步提高了各国公司之间的可比性。

### 1.1.1 中国ESG发展相关政策

ESG理念兼顾保护生态环境、履行社会责任与提高治理水平,与中国式现代化发展目标高度契合。无论是“双碳”目标对环境质量的提升,乡村振兴对社会公平的着力,治理现代化对于治理效能的注重,都为ESG在中国的实践提供了丰富的意义内涵与广阔的发展空间。为推动中国ESG发展,各部门陆续出台一系列政策进行引导(表1)。

在顶层设计方面,中央提出企业需将“履行社会责任”、“建立健全ESG体系”纳入内部治理。2007年,国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》,提出将履行社会责任纳入公司治理,融入企业发展战略,落实到生产经营各个环节;2011年,《中央企业“十二五”和谐发展战略实施纲要》首次用专项战略规划对中央企业履行社会责任提出明确要求;2016年,国资委印发《关于国有企业更好履行社会责任的指导意见》,要求国有企业将社会责任融入企业战略和重大决策、融入日常经营管理、融入供应链管理以及融入国际化经营,建立社会责任指标体系,加强社会责任日常信息披露;2018年,证监会修订《上市公司治理准则》,增加“利益相关者、环境保护与社会责任”章节,规定上市公司应当披露环境保护(E)、履行社会责任(S)以及公司治理(G)的相关信息。随后基金业协会正式发布《中国上市公司ESG评价体系研究报告》和《绿色投资指引(试行)》,提出衡量上市公司ESG绩效的核心指标体系;2022年,国资委制定印发《提高央企控股上市公司质量工作方案》,其中提出“贯彻落实新发展理念,探索建立健全ESG体系”,推动央企控股上市公司参与构建具有中国特色的ESG信息披露规则、ESG绩效评级和ESG投资指引;2023年,国资委印发《关于转发〈央企控股上市公司ESG专项报告编制研究〉的通知》,力争到2023年央企控股上市公司ESG专项报告披露“全覆盖”。同时,该通知也为上市公司的ESG报告提供了最基础的指标参考、格式参考。

ESG理念在实践应用过程中逐渐形成了三大关键环节,即ESG信息披露、ESG评价体系、ESG投资<sup>1</sup>。现有政策多对信息披露进行规范,而对评价体系与投资两方面关注相对较少。

在ESG信息披露的相关政策中,证监会主要对上市公司的信息披露规则进行明确。2021年,证监会发布《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式(2021年修订)》,新增“环境和社会责任”章节,鼓励企业主动披露积极履行社会责任的工作情况;2022年,证监会发布《上市公司投资者关系管理指引》,要求上市公司主动向投资者沟通企业ESG相关信息。深圳证券交易所(简称深交所)、上海证券交易所(简称上交所)则出台了更为细化的信息披露指引要求。在信息披露内容方面,2022年,深交所发布的《深圳证券交易所上市公司自律监管指南第1号——业务办理(2022年7月修订)》中附件《上市公司社会责任报告披露要求》为上市公司披露社会责任报告提供了框架。同年,上交所发布《上海证券交易所上市公司自律监管指引第1号——规范运作》,提出上市公司可以披露每股社会贡献值,量化公司的社会价值;在信息披露考核方面,2020年深交所发布《上市公司信息披露工作考核办法(2020年修订)》,2022年上交所发布《上海证券交易所上市公司自律监管指引第9号——信息披露工作评价》,均提出将履行社会责任

1 来源:钱依森,桑晶,卢琬莹等.ESG研究进展及其在“双碳”目标下的新机遇[J].中国环境管理,2023,15(01):36-47.

的披露情况纳入上市公司信息披露工作考核内容，重点关注是否主动披露环境、社会责任和公司治理ESG履行情况，报告内容是否充实、完整等<sup>2</sup>。

2022年，国家发展改革委印发《关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的意见》，明确“研究开展投资项目环境、社会和治理（ESG）评价”。历经四个月的标准起草，中国经济信息社联合中国企业改革与发展研究会、首都经济贸易大学等单位共同发布《企业ESG评价体系》团体标准，建立了一套既接轨国际又符合中国国情的ESG评价体系。同时，部分地区也开始对ESG评价业务进行初步规范。中国（天津）自由贸易试验区管理委员会发布《企业ESG评价指南(试行版)》，提出了一套以环境、产品、员工、供应链、社区、ESG管理、公司治理为一级指标，下设24项二级指标的ESG评价指标体系。

在ESG投资方面，中国相关政策更多关注与其密切关联的绿色金融。2016年，我国将绿色发展理念融入G20议题，并将“建立绿色金融体系”写入“十三五”规划。同年由中国人民银行等七部委联合发布的《关于构建绿色金融体系的指导意见》则标示我国开始构建系统性的绿色金融政策框架。2021年，中国人民银行、发展改革委、证监会印发《绿色债券支持项目目录（2021年版）》，实现了各类绿色债券评估标准之间，以及与中国其他绿色金融（如绿色信贷）标准的统一。

表 1 中国ESG发展大事记

时间	事件
2007年12月	国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》，提出将履行社会责任纳入公司治理
2008年04月	中国发行第一支真正意义上的社会责任公募基金——兴业全球社会责任基金
2011年01月	《中央企业“十二五”和谐发展战略实施纲要》首次用专项战略规划对中央企业履行社会责任提出明确要求
2016年08月	中国人民银行等七部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》，标示中国开始构建系统性的绿色金融政策框架
2018年09月	证监会修订《上市公司治理准则》，规定上市公司应当披露环境保护（E）、履行社会责任（S）以及公司治理（G）的相关信息
2018年11月	基金业协会发布《中国上市公司ESG评价体系研究报告》和《绿色投资指引（试行）》，提出衡量上市公司ESG绩效的核心指标体系
2022年03月	为切实推动中央企业科技创新和社会责任工作，经中央编委批准，国务院国资委成立社会责任局
2022年05月	国资委制定印发《提高央企控股上市公司质量工作方案》，提出央企控股上市公司应参与构建具有中国特色的ESG信息披露规则、ESG绩效评级和ESG投资指引
2022年11月	中国经济信息社联合中国企业改革与发展研究会、首都经济贸易大学等单位共同发布《企业ESG评价体系》团体标准，建立既接轨国际又符合中国国情的ESG评价体系
2022年11月	中质协质量保证中心获准成为国内首家ESG管理体系认证机构
2023年06月	国际可持续准则理事会（ISSB）公布有史以来首套全球ESG报告标准，为各国公司披露统一的气候和可持续信息提供国际标准
2023年06月	国资委联合中央广播电视总台、全国工商联等多方共同发布首份《年度ESG行动报告》，从官方角度对中国企业的ESG发展进行考察
2023年07月	国资委印发《关于转发〈央企控股上市公司ESG专项报告编制研究〉的通知》，为上市公司的ESG报告提供最基础的指标、格式参考

<sup>2</sup> 来源：高雨萌,李凌.国内外ESG相关政策法规研究[J].冶金财会,2022,41(11):22-26.

### 1.1.2 中国ESG建设参与主体

中国ESG生态体系（图1）由政府部门、实体企业、资产管理机构、各类ESG专业服务机构等多元主体构成，是ESG理念在中国推广的基础条件。

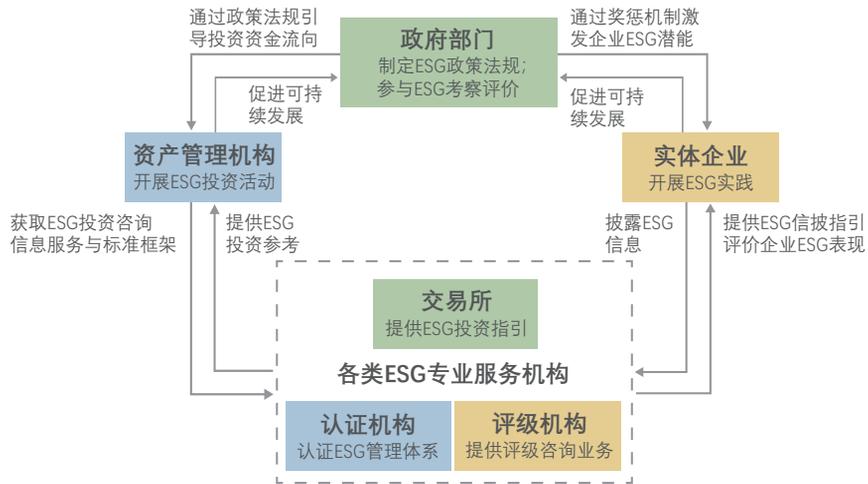


图1 中国ESG生态体系<sup>3</sup>

在发挥政策引导作用之外，相关政府部门还与评级机构、科研院所等展开合作，对中国ESG发展进行考察评价。2023年6月，国务院国资委联合中央广播电视总台、全国工商联、中国社科院经济研究所等多方共同发布首份《年度ESG行动报告》。这份报告对标国际性文件，结合我国国情为国内企业制定了一个清晰的ESG实践框架，并从官方角度对中国企业的ESG发展进行考察，评选出“中国ESG上市公司先锋100”企业。

在全球ESG理念迅速发展和中国新时代高质量发展要求的背景下，中国企业的ESG实践进入发展快车道。从外部影响来看，企业的ESG实践是ESG生态体系中一切活动的基础。从内部管理来看，ESG表现是目前国际社会衡量企业绿色可持续发展的重要标准，企业对ESG的重视以及自身拥有的ESG优势已成为企业未来的新型竞争优势<sup>4</sup>。作为一家风电企业，金风科技持续推动ESG理念融入企业的经营管理，不断提升社会责任和可持续发展工作的系统化、专业化水平。战略管理方面，金风科技董事会下设可持续发展管理委员会，董事长亲任可持续发展管理委员会主任，委员会主要负责审批企业的可持续发展战略规划、年度工作计划，以及阶段性可持续发展项目等；经营管理方面，金风科技率先在行业内发起“绿色供应链”项目，影响带动供应商降低风机零部件在生产过程中的能源消耗和废弃物排放，并为其提供节能改造、余热利用等节能环保技术培训，从而提升供应链的整体绿色水平。同时，金风科技对于员工身心健康的重视是公司履行员工责任的一大亮点。公司为员工建设了1.2万平方米的多种运动场馆，并聘请健康管理顾问为员工设计线上和线下运动课程，促进员工强身健体；报告编制方面，从2009年到2022年，金风科技连续15年发布了社会责任报告，体现公司在可持续发展领域丰富的管理和实践经验<sup>5</sup>。

2008年，中国发行第一支真正意义上的社会责任公募基金——兴业全球社会责任基金。截止2022年底，中国已有超过120家机构签署全球负责任投资原则组织（UN PRI），其中91家为资产管理机构。以社保和养老基金以及保险行业为代表的先行者主动将ESG融入投资决策，带动资本市场的资产管理机构适应市场需求，加大对ESG投资的重视<sup>6</sup>。从具体实践来看，中国头部公募基金公司开始将ESG投资委员会和专职小组纳入组织架构，制定相关ESG政策，逐步形成基本ESG投资架构。以博时基金为例，其已编制《ESG投资全流程管理制度》，强化将ESG标准融入投资活动的实操能力<sup>7</sup>。

各类ESG专业服务机构在ESG生态体系中主要发挥中介作用，为其它主体提供信息参考，主要包括提供ESG投资指引的交易所、认证ESG管理体系的认证机构、提供评级咨询业务的评级机构。

3 来源：南方基金.中国ESG投资指南白皮书[R].2023.

4 来源：赵萱,董乃斌.数字金融、企业数字化转型与ESG表现——基于2011—2021年沪深A股上市公司的经验证据[J].西南大学学报(社会科学版),2023,49(05):130-140.

5 来源：新财富ESG.ESG让企业品牌更加闪亮——金风科技的ESG管理和实践 [EB/OL].(2022-12-19).  
<https://www.xcf.cn/article/69c019677f4311ed8e250c42a1b68ab6.html>

6 来源：张平平,曾平.ESG投资发展现状与面临挑战探析[J].商业观察,2023,9(26):117-120.

7 来源：新华财经.国内ESG责任投资发展迅速 公募资产规模已近6000亿元 [EB/OL].(2023-09-20).  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1777555299527833734&wfr=spider&for=pc>

上海证券交易所（简称上交所）、北京证券交易所（简称北交所）、深圳证券交易所（简称深交所）三大交易所积极引导ESG实践，注重发挥ESG在助力深化资本市场改革方面的积极作用。上交所发展ESG基金产品和指数供给，创新推出科创版ESG指数，探索ESG在挖掘企业长期投资价值、提供优质投资产品等方面的重要作用；北交所支持围绕绿色低碳、节能环保、数字经济等重点产业，支持主营业务突出、竞争力强、成长性好的创新型中小企业上市融资。目前北交所218家上市公司累计融资437.68亿元，其中八成募集资金流向以上重点产业；深交所持续完善ESG信息披露规则，发布环境信息披露白皮书，推动上市公司主动践行ESG理念。2022年深市超2700家上市公司在年报中披露社会责任履行情况，超740家公司发布独立的社会责任报告或ESG报告<sup>8</sup>。

2022年11月，中质协质量保证中心向国家认证认可监督管理委员会申请，获准成为国内首家ESG管理体系认证机构。ESG管理体系认证能够公正客观地展现证明企业ESG管理能力，推进社会资本对获证企业的认可。2023年6月，中国首张ESG管理体系认证证书由中质协质量保证中心颁发给全球500强企业——山东能源集团兖矿能源股份有限公司，为其它企业的ESG认证提供学习借鉴经验。

目前阶段，中国资本市场已有约三十家ESG评级机构，其中较为主流的评价机构有Wind、商道融绿、华证、嘉实基金、社会价值投资联盟、中国证券投资基金业协会等。Wind、商道融绿、华证、嘉实基金的ESG评价体系在评价范围、数据能力、分析工具等方面更具优势，能够在投资决策分析过程中为投资者提供更全面完整的ESG信息。社会价值投资联盟、中国证券投资基金业协会则对于企业的社会价值更为关注，根据中国的阶段性发展目标增加了如“扶贫”的特色化指标。

## 1.2 中国地方可持续发展趋势和重要进展

自1997年中共十五大明确将可持续发展战略作为我国经济发展的战略之一开始，中国不断推进可持续发展顶层设计和制度体系建设，探索符合国情的可持续发展道路成为中国高质量发展的重要组成部分。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。在推进这些目标实现过程中，地方政府发挥着重要的实践引导作用。

在当前阶段，各省市的可持续发展战略主要存在两条路线。一条是线性的技术优化和效率提升路线，不涉及科学技术和经济社会的系统变革。另一条则是非线性的颠覆性的系统创新路线，与传统的路径依赖的技术创新相比，其提高资源生产率的能力和水平要高得多<sup>9</sup>。基于发展现状，多数地方政府采纳的是技术优化与系统创新路线并行，从多维度探索适宜的可持续发展道路。以“双碳”目标为例，各省市的技术优化路线关注二氧化碳捕集、利用与封存等技术。自2010年以来，我国开展了三批低碳城市试点建设，试点城市在低碳技术攻关、应用、推广上实现了显著突破。南京市通过建设低碳重大科创平台加强前沿技术攻关，提前布局低碳零碳负碳重大关键技术，并对开展关键核心技术研发与攻关、先进技术集成应用与示范的项目或团队给予资金奖励。淮北市发布全市节能环保新技术、新产品、新装备推介目录，积极推广节能环保技术装备和产品<sup>10</sup>。系统创新路线的目标则是用新能源替代化石能源，这也是实现碳中和的根本路径。《上海市碳达峰实施方案》提出要推广以分布式“新能源+储能”为主体的微电网和电动汽车有序充电，积极探索应用新型储能技术，大力发展低成本、高安全和长寿命的储能技术。《内蒙古自治区碳达峰实施方案》明确将大力发展绿氢经济，推动绿氢和煤化工、冶金等行业耦合发展，构建绿氢制造、存储、运输、应用一体化产业链，促进氢能产业规模化、集群化、高端化发展。

在各地方政府推进可持续发展建设的过程中，第三方的评价反馈发挥着重要作用。2023年2月，中国国际经济交流中心、美国哥伦比亚大学地球研究院等智库机构联合发布了《可持续发展蓝皮书：中国可持续发展评价报告（2022）》。报告基于中国可持续发展评价指标体系的基本框架，从国家、省级地区、重点城市三个层面对2020年我国可持续发展情况展开评级。除对各省市可持续发展情况进行综合评价的报告，还有一些报告反映了各省市在环境（E）、社会（S）、治理（G）各维度的发展水平。环境维度，2023年4月，中国气象局发布了《2022年全国气象高质量发展评估报告》，从气象科技创新能力、气象业务基础能力、气象服务水平、气象发展保障水平评估各省的气象高质量发展水平；社会维度，市场监管总局每年从公共教育、公共就业、医疗服务、社会保障

8 来源：新浪财经·上交所、深交所、北交所三大交易所齐聚ESG全球领导者大会 热议ESG助力资本市场高质量发展[EB/OL].(2023-09-14).  
<https://finance.sina.com.cn/stock/marketresearch/2023-09-14/doc-imzmsnea2543541.shtml>

9 来源：可持续发展经济导刊·中国生态文明可以检验和深化可持续性科学[EB/OL].(2022-10-15).  
<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1746705150874637969&wfr=spider&for=pc>

10 来源：生态环境部·国家低碳城市试点工作进展评估报告[R].2023.

等12个维度对全国公共服务质量展开监测。2021年的监测结果显示，在120个城市中南京排名第一；治理维度，国务院办公厅电子政务办公室委托中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心开展了2021年度省级政府和重点城市一体化政务服务能力第三方评估工作。评估报告显示省级政府中的北京、上海、江苏、浙江、广东、贵州与重点城市中的广州、南京、杭州、深圳，近年来持续保持全国领先水平，发挥了很好的引领和示范作用。

## 1.3 中国地方政府ESG评级的理论创新与研究意义

### 1.3.1 ESG评级体系的理论创新

基于可持续发展理论、外部性理论、利益相关者理论，ESG评级体系（图2）关注企业在践行社会使命的要求下，如何通过增加正外部性行为来回应该各利益相关方的诉求。

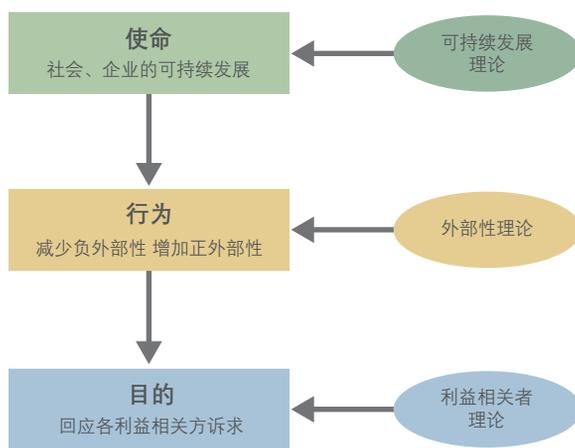


图2 ESG评级体系的理论架构<sup>11</sup>

可持续发展理论认为发展的根本要求是既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害。企业作为社会经济发展的微观单位，只有在自身经济效益、外部环境效益、社会效益三者之间形成平衡，才能实现企业自身以及整个经济社会的长期可持续发展。

外部性理论认为负外部性会使企业面临经营风险，而正外部性则会提升企业价值并给企业带来声誉资产。因此为了提升企业价值，降低亏损风险，企业会减少其负外部性行为，增加正外部性行为。

利益相关者理论认为影响企业经营和管理的因素不仅包括企业的股东、债权人等，也包括了生产经营产业链条上的各参与方、附近社区的居民等所有受到企业经营影响的个体与群体。因此企业只有有效回应各方利益相关者的诉求，均衡各方利益期望，才能实现企业的可持续经营。

### 1.3.2 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。同时，习近平生态文明思想指出要将建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置，以高品质生态环境支撑高质量发展，加快推进人与自然和谐共生的现代化。因此，国家治理体系与治理能力现代化战略的推进在于形成以“绿色价值”为核心的绿色治理体系。

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推进国家治理现代化的关键部分。在推进绿色发展转型过程中，地方政府需要关注经济、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，应包含经济发展、生活环境、文化教育、公共安全、公众福利和社会公正等一系列要素，需要建立一套符合地方政府可持续发展转型需要的评价体系。扎实有效地推进地方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方政府绩效评估，至少有以下三个方面意义：

<sup>11</sup> 来源：中央广播电视总台.年度ESG行动报告[R].2023.

**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，有助于推动经济社会发展全面绿色转型。

**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，优化政府决策，进而促进地方可持续发展转型。

## 1.4 中国ESG评级体系应用场景

本研究构建的 ESG 评级体系有五个方面的主要应用场景(图 3)，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。



图 3 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。2023年5月30日，财政部政府债务研究和评估中心副主任刘磊副主任一行来访项目组，就本项目建设的地方政府ESG评价指标体系展开座谈会。双方对全国地方政府近年来的评估情况、指标体系在地方债务风险防控中的作用等重要问题展开了深入探讨。

## (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。2021年，项目组对北京市通州区、延庆区、石景山区展开调研，归纳总结三区的ESG发展经验，对北京市在整体推进可持续发展转型过程中体现的“北京经验”展开了初步探索性研究。2022年，项目组对ESG发展水平领先的广州市进行专项调研，总结了广州市推动ESG发展的行动案例，旨在为国内外其它城市的可持续发展转型提供借鉴经验。

## (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。项目组撰写的《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2021）》、《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2022）》分别在第九届与第十届中国责任投资论坛（China SIF）年会上发布。两份报告清晰呈现了各省份、各城市的ESG发展情况，引起行业专家、研究机构等的广泛关注，增强了地方层面的社会治理与社会参与。

## (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。

## (5) 评级机构的参考

地方政府ESG评级能够为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。

# 二、中国地市级、省级ESG评级体系构建

## 2.1 地市级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 地市级评级指标体系设计

#### (1) 指标选择的原则

在深入考量ESG发展理念、国内外已有的ESG评估指标及本团队于2021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地市级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，是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) 地市级ESG评级指标体系

本项研究的中国地方政府（地市级）ESG指标体系（图4），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。

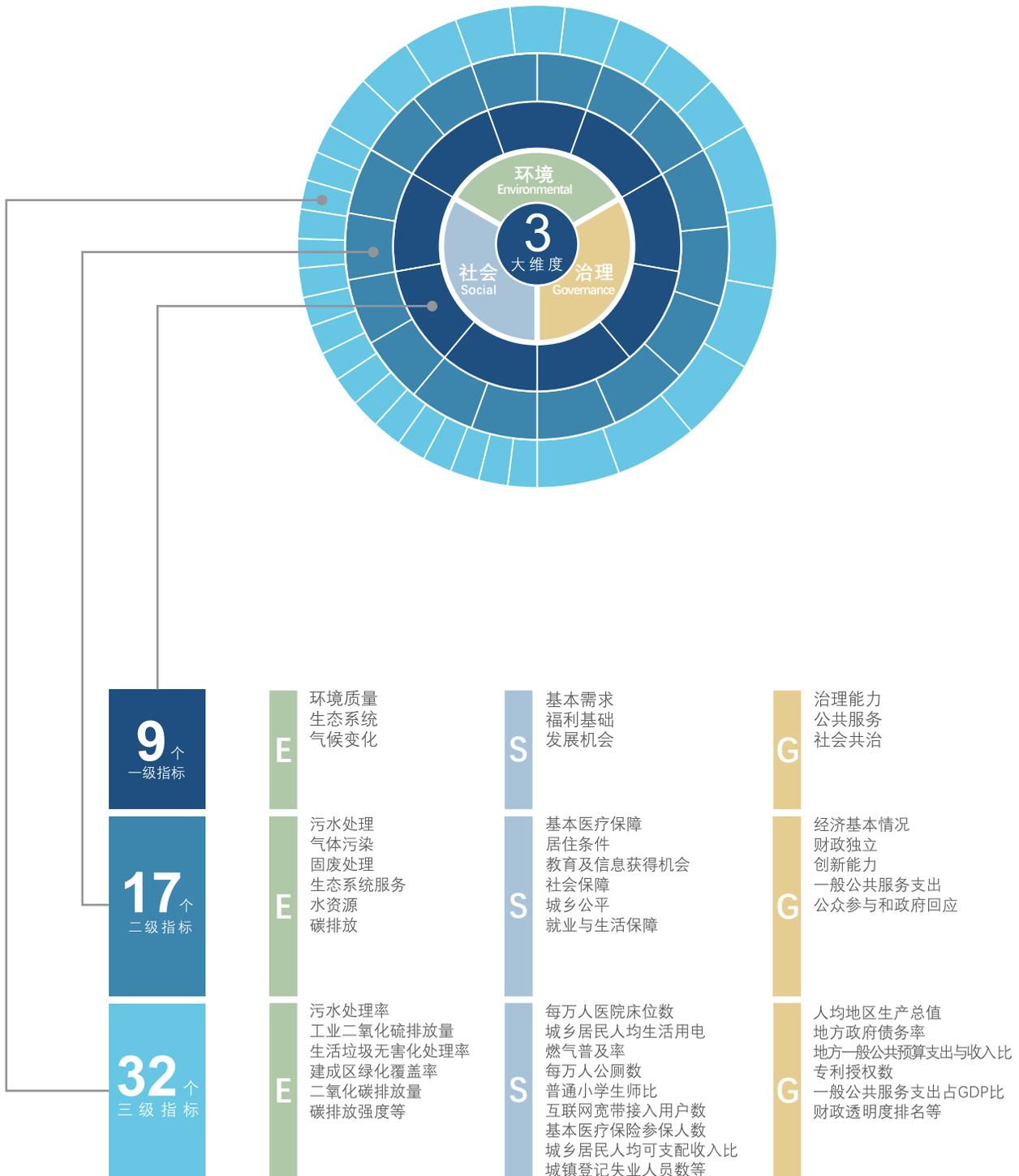


图4 中国地方政府（地市级）ESG评级指标体系

## 2.1.2 地市级ESG评级指标的数据收集与处理

### (1) 基础数据收集

本研究中在2022年报告所评价的85个城市中，依据数据可得性、完整性选择72个城市（表2）作为今年的评级对象。基于上述指标框架，收集了2016-2020年这72个城市的相关数据。所有数据均来自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。

表 2 72个评价城市

东部地区		中部地区	
省份	城市	省份	城市
广东	广州、佛山、深圳、中山、珠海	江西	新余
浙江	杭州、嘉兴、金华、宁波、绍兴、台州、舟山、湖州	安徽	合肥、马鞍山
福建	福州、龙岩、南平、宁德、莆田、泉州、三明、厦门、漳州	河南	焦作、郑州
河北	唐山	黑龙江	大庆
江苏	常州、淮安、南京、南通、苏州、泰州、无锡、徐州、盐城、扬州、镇江	湖北	鄂州、武汉、襄阳、宜昌
辽宁	大连、沈阳、盘锦	湖南	湘潭
山东	东营、济南、青岛、威海、烟台、淄博	山西	太原
海南	三亚	西部地区	
		省份	城市
		贵州	贵阳
		新疆	乌鲁木齐
		甘肃	兰州、嘉峪关
		广西	北海、柳州
		内蒙古	包头、鄂尔多斯、呼和浩特、乌海
		陕西	西安、榆林
		四川	成都、攀枝花
		云南	昆明、玉溪

### (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。

## 2.1.3 地市级ESG评分与评级

### (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，对各城市E、S、G三大维度分别进行评级。本研究根据所有城市ESG得分分布情况，将评级结果分为6级（表3），由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA。

表3 城市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) 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，本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。最终将评级结果分为6级（表4），由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA。

表4 城市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]	<b>AAA</b>	<b>地方政府ESG综合状况极好</b> 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)	<b>AA</b>	<b>地方政府ESG状况较好</b> 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)	<b>A</b>	<b>地方政府ESG状况偏好</b> 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)	<b>BBB</b>	<b>地方政府ESG状况一般</b> 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)	<b>BB</b>	<b>地方政府ESG状况欠佳</b> 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>B</b>	<b>地方政府ESG状况较差</b> 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。

## 2.2 省级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。

### 2.2.1 省级评级指标体系设计

#### (1) 指标选择的原则

在深入考量ESG发展理念、国内外已有的ESG评估指标后，本研究主要根据可得性、可比性和适用性三个原则来对省级ESG评估体系的指标进行选择，指标选择原则与地市级指标选择原则相同。

#### (2) 省级ESG评级指标体系

本研究构建的中国地方政府（省级）ESG评级指标体系（图5），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、60个三级指标。

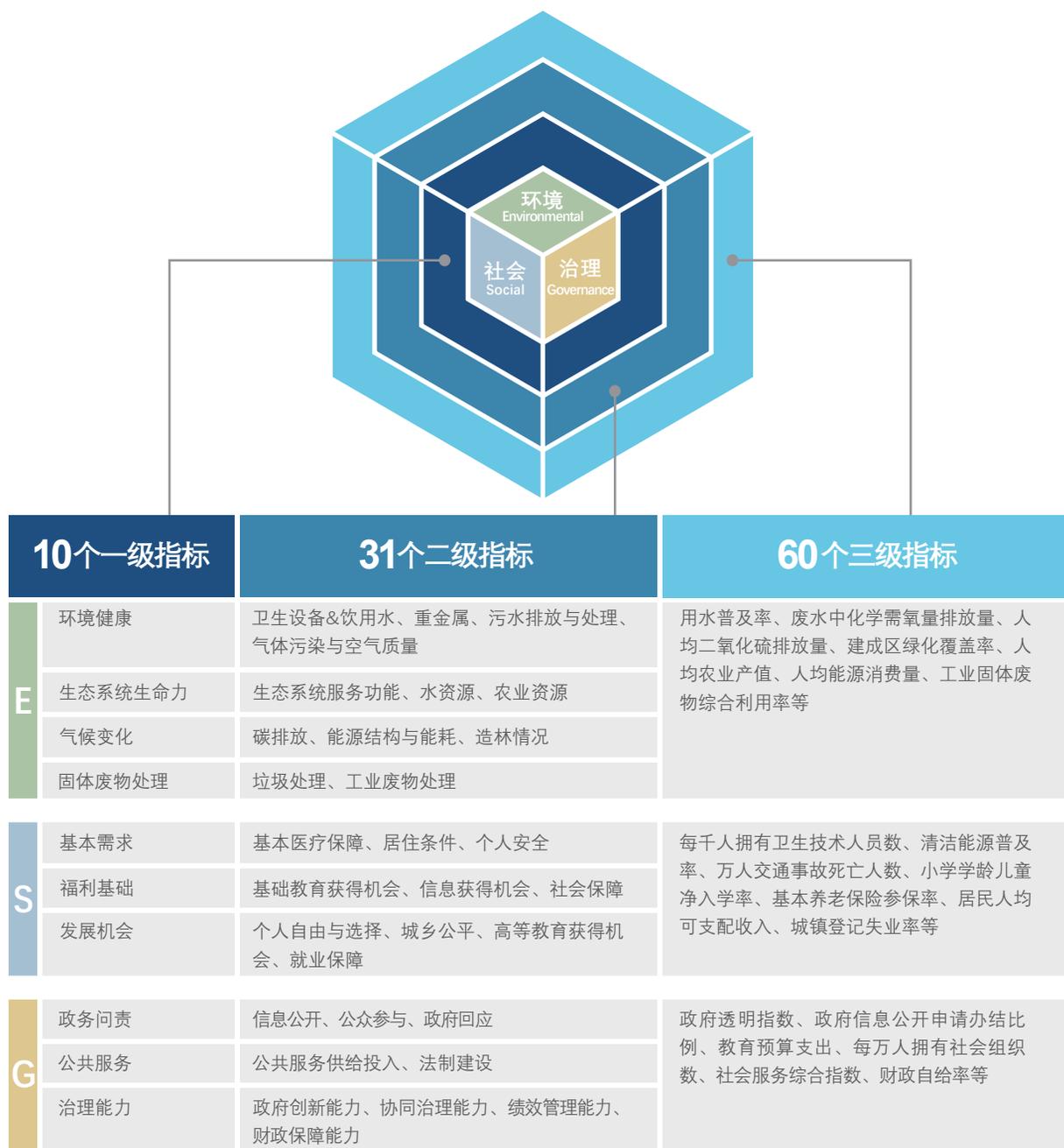


图5 中国地方政府（省级）ESG评级指标体系

## 2.2.2 省级ESG评级指标的数据收集与处理

### (1) 基础数据收集

本研究收集了2016-2020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，依据以上数据对省级地方政府进行ESG评估。所有相关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、体量有别的情况下，本研究对部分指标根据各省各年的年末总人口进行了人均化计算。

### (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。

## 2.2.3 省级ESG评分与评级

### (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，对各省E、S、G三大维度分别进行评级。本研究延续2021年与2022年的分级标准，将评级结果分为7级（表5），由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA。

表 5 省级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 0.8 及以上	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 [0.7, 0.8)	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 [0.6, 0.7)	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水平有所提升	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平有所提升
BBB [0.5, 0.6)	4	生态环境和环境综合治理水平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 [0.4, 0.5)	3	生态环境和环境综合治理水平与往年相较有所下降	社会基本需求、福利基础与发展机会与往年相较有所下降	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有所下降
B [0.3, 0.4)	2	生态环境和环境综合治理水平较差	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与可持续发展综合水平较差
CCC 0.3 以下	1	生态环境和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与可持续发展综合水平非常差

## (2) 综合评估分级

得到各省环境 (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ESG的综合水平。最终将评级结果分为7级 (表 6), 由低到高为: CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA。

表 6 省级ESG综合评估的分级标准

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很差; 地方治理与公共服务供给能力很差。

## 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, 由此直观地体现各城市在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。

### 3.1 中国城市ESG综合评级情况

2016-2020年各城市ESG综合评级结果 (图 6、表 7、图 7、图 8), 呈现以下特点。

**第一, ESG综合表现在波动中上升, 平均水平偏好, 仍有较大提升空间。**

2016-2020年, 获评AA级及以上的城市数量呈现在波动中上升的趋势, 由3个增加到11个, 包括: 成都、广州、宁波、苏州、郑州、珠海由A级上升至AA级, 舟山和无锡则从BBB级上升至AA级, 进步明显; 此外, 2016-2020年, A级以下城市的数量由42个减少为37个。整体来看, “污水处理” “气体污染” “创新能力” 相关指标的表现提升, 可能是造成平均综合表现提升的主要原因。

ESG综合平均表现出现过波动情况。例如, AAA级城市曾由2016年的0个短暂增加至2018-2019年的1个 (杭州市), 之后又于2020年降至0个, “碳排放”和“就业与生活”相关指标的表现下降, 可能是主要原因。

总的来说, 长期处于ESG领先水平的城市包括: 杭州、深圳、广州和成都。72个城市的ESG综合表现的平均水平中等偏上 (A级), 但仍有较大提升空间。

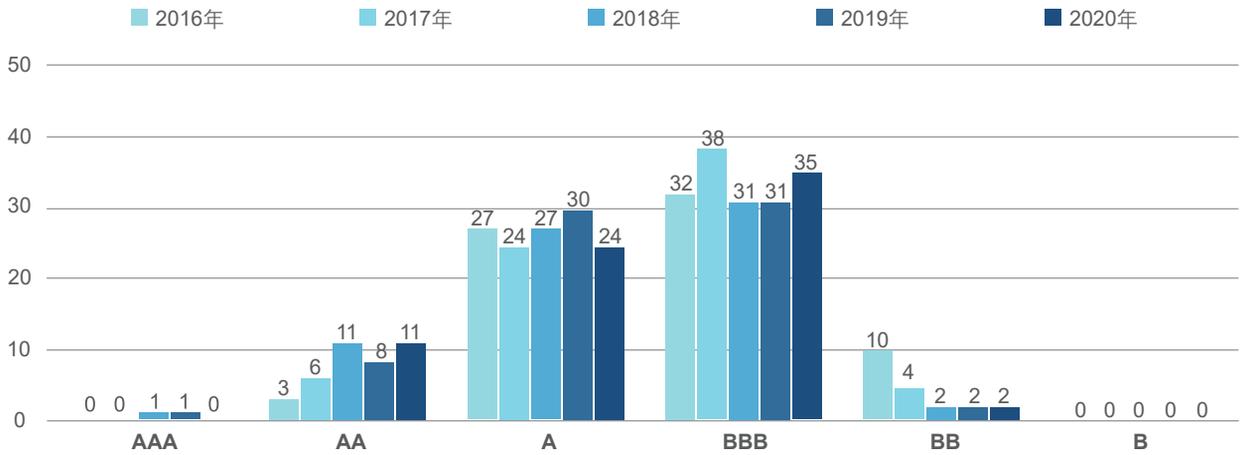


图 6 2016-2020年各城市评级数量

表 7 2016-2020年各城市评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA			杭州	杭州	
AA	杭州、深圳、武汉	成都、广州、杭州、深圳、威海、乌鲁木齐	成都、佛山、广州、沈阳、宁波、厦门、深圳、苏州、乌鲁木齐、武汉、珠海	成都、广州、昆明、宁波、深圳、苏州、舟山、珠海	成都、广州、杭州、宁波、深圳、苏州、无锡、武汉、郑州、舟山、珠海
A	成都、佛山、广州、贵阳、湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、龙岩、南京、宁波、三亚、厦门、绍兴、沈阳、苏州、台州、太原、西安、新余、宜昌、玉溪、郑州、中山、珠海、青岛	佛山、贵阳、合肥、湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、南京、南通、宁波、青岛、厦门、绍兴、苏州、台州、太原、无锡、武汉、玉溪、郑州、中山、舟山、珠海	湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、兰州、龙岩、南京、南通、青岛、绍兴、台州、威海、无锡、烟台、宜昌、玉溪、郑州、中山、舟山、东营、鄂尔多斯、福州、贵阳、合肥、呼和浩特、淄博	东营、鄂尔多斯、佛山、福州、贵阳、合肥、湖州、济南、嘉兴、金华、兰州、龙岩、南京、南通、淄博、乌鲁木齐、无锡、武汉、青岛、厦门、绍兴、沈阳、台州、太原、西安、烟台、扬州、宜昌、玉溪、郑州	佛山、福州、贵阳、合肥、湖州、济南、嘉兴、金华、绍兴、台州、太原、威海、乌海、乌鲁木齐、西安、攀枝花、青岛、厦门、玉溪、镇江、淄博、昆明、兰州、南京
BBB	包头、常州、大连、东营、盘锦、莆田、泉州、三明、盐城、扬州、漳州、镇江、鄂尔多斯、福州、合肥、乌鲁木齐、无锡、湘潭、呼和浩特、淮安、焦作、兰州、马鞍山、南平、南通、宁德、攀枝花、泰州、威海、乌海、舟山、淄博	包头、北海、常州、大连、泉州、三明、三亚、沈阳、泰州、乌海、西安、湘潭、襄阳、新余、徐州、烟台、盐城、扬州、宜昌、榆林、东营、鄂尔多斯、福州、呼和浩特、淮安、焦作、马鞍山、南平、宁德、攀枝花、盘锦、莆田、兰州、柳州、龙岩、漳州、镇江、淄博	包头、北海、常州、大连、盘锦、莆田、泉州、三明、三亚、太原、泰州、唐山、乌海、西安、湘潭、襄阳、新余、徐州、盐城、扬州、漳州、镇江、鄂州、淮安、嘉峪关、焦作、柳州、马鞍山、南平、宁德、攀枝花	包头、北海、常州、大连、盘锦、莆田、泉州、三明、三亚、泰州、唐山、威海、乌海、湘潭、襄阳、新余、徐州、盐城、榆林、漳州、鄂州、呼和浩特、淮安、焦作、柳州、马鞍山、南平、宁德、攀枝花、镇江、中山	包头、北海、常州、大连、南通、宁德、盘锦、莆田、泉州、三亚、沈阳、泰州、唐山、湘潭、襄阳、新余、徐州、烟台、盐城、扬州、大庆、东营、鄂尔多斯、鄂州、呼和浩特、淮安、嘉峪关、焦作、柳州、龙岩、马鞍山、南平、宜昌、漳州、中山
BB	北海、大庆、鄂州、柳州、唐山、襄阳、徐州、烟台、嘉峪关、榆林	大庆、鄂州、嘉峪关、唐山	大庆、榆林	大庆、嘉峪关	三明、榆林
B					

## 第二，地区间差异较为明显，东部地区表现好于中部和西部地区。

东部地区的城市与中西部地区的城市，在ESG表现中呈现出较为明显的空间差异。2016-2020年，位于东部地区的城市评级平均达到A级，处于领先位置。其中，深圳、广州和杭州，长期处于AA级及以上水平，表现亮眼。此外，5年中，东部地区共13个城市表现出明显的上升趋势，包括：福州、威海、镇江和淄博从BBB级上升为A级；广州、宁波、苏州和珠海从A级上升为AA级；唐山、徐州和烟台从BB级上升为BBB级；无锡和舟山从BBB上升为AA级。

相较于东部地区，位于中部和西部地区内陆城市的ESG综合表现则相对落后，两个地区的平均水平均为BBB级。特别是，中部地区的6个城市（大庆、鄂州、焦作、马鞍山、湘潭和襄阳），以及西部地区的5个城市（包头、北海、嘉峪关、柳州和榆林），ESG表现长期处于BBB级及以下水平（S和G维度长期表现较差所致），可持续发展转型仍面临挑战。

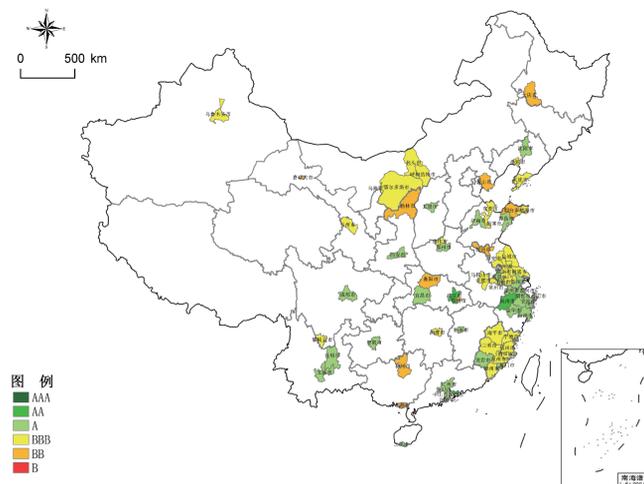


图 7 2016年ESG综合评级城市分布情况

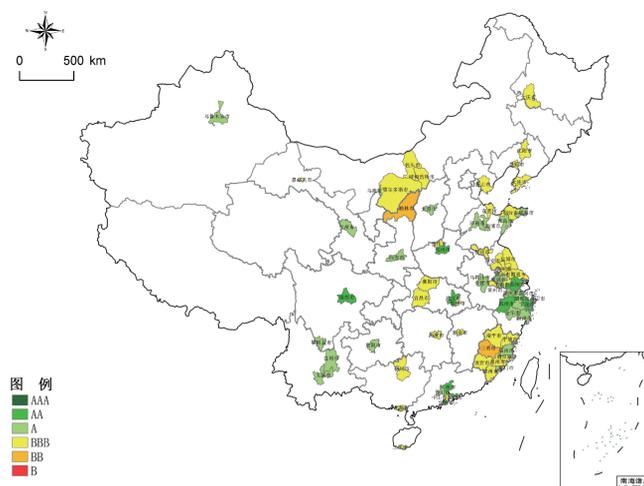


图 8 2020年ESG综合评级城市分布情况

### 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的城市ESG综合表现（表8），我们发现，从2016年到2020年，人均GDP（2020年）排在前50%的城市的ESG发展水平呈现上升趋势。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，这一优势呈现略微扩大趋势；2016年，在A级及以上的级别中，人均GDP排在前50%的城市数量比后50%的城市数量多12个，而到了2020年，则多15个。从2016到2020年，获评BBB级及以下的人均GDP排在后50%的城市数量虽然长期较多，但呈现出略微减少的趋势。

表8 不同经济发展水平的ESG评级情况

年份	2016年			2017年			2018年			2019年			2020年		
	合计	前50%	后50%												
AAA	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	0	0
AA	3	3	0	6	5	1	11	10	1	8	8	0	11	10	1
A	27	18	9	24	20	4	27	20	7	30	19	11	24	15	9
BBB	32	14	18	38	11	27	31	5	26	31	8	23	35	11	24
BB	10	1	9	4	0	4	2	0	2	2	0	2	2	0	2
B	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

## 3.2 中国城市环境维度（E）评级情况

2016-2020年各城市在环境维度上的评级结果（图9、表9、图10、图11），呈现以下特点。

### 第一，环境维度整体水平较高，呈现上升趋势。

2016-2020年，各城市在环境维度上的发展水平较高，72个城市的平均水平已达到AA级。其中，鄂尔多斯、龙岩和新余共3个城市在这5年间一直保持在AAA级，表现突出。2016-2020年，72个城市的平均水平呈现上升趋势，获评AAA级及以上的城市数量由7个增加到9个，其中，包头、柳州、乌海、乌鲁木齐和玉溪由AA级上升至AAA级，进步明显；整体来看，“污水处理”“气体污染”“固废处理”和“生态系统服务”相关指标的表现提升，可能是72个城市的平均水平上升的主要原因。

此外，出现过BBB级及以下评级的城市数量极少，包括嘉峪关、大庆、唐山、沈阳和榆林，即使如此，这些城市的环境维度表现也同样呈现出上升趋势。相较于2016年，北海、杭州、漳州和三明共4个城市的环境维度的表现在2020年出现下降，“水资源”和“碳排放”相关指标的表现下降可能是主要原因。

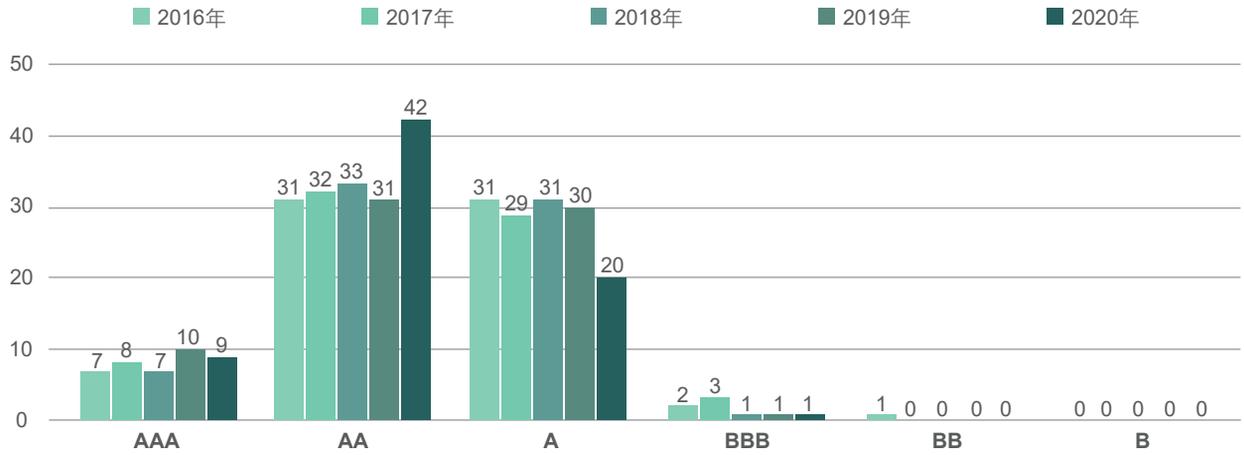


图9 2016-2020年环境维度各评级城市数量

表9 2016-2020年环境维度各城市评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA	鄂尔多斯、杭州、龙岩、南平、三明、新余、漳州	鄂尔多斯、昆明、龙岩、南平、三明、乌鲁木齐、新余、玉溪	鄂尔多斯、杭州、龙岩、乌海、乌鲁木齐、新余、玉溪	昆明、龙岩、南平、三明、包头、鄂尔多斯、杭州、乌鲁木齐、新余、玉溪	包头、鄂尔多斯、柳州、龙岩、南平、乌鲁木齐、乌海、新余、玉溪
AA	包头、北海、成都、大连、佛山、福州、合肥、湖州、焦作、金华、昆明、柳州、泉州、三亚、厦门、绍兴、台州、太原、乌海、武汉、西安、湘潭、宜昌、玉溪、郑州、珠海、呼和浩特、马鞍山、宁德、莆田、乌鲁木齐	包头、北海、成都、大连、佛山、福州、杭州、合肥、珠海、焦作、金华、湖州、宁德、莆田、泉州、三亚、厦门、绍兴、台州、太原、威海、乌海、西安、湘潭、宜昌、漳州、郑州、舟山、兰州、柳州、马鞍山、呼和浩特	包头、成都、大连、佛山、湖州、焦作、金华、昆明、南平、宁波、宁德、莆田、泉州、三明、三亚、厦门、绍兴、台州、太原、威海、武汉、湘潭、宜昌、漳州、福州、合肥、呼和浩特、郑州、中山、珠海	成都、大连、鄂州、佛山、福州、贵阳、合肥、湖州、焦作、金华、兰州、柳州、宁波、宁德、莆田、泉州、三亚、厦门、绍兴、台州、太原、乌海、无锡、西安、湘潭、宜昌、漳州、郑州、珠海、呼和浩特、马鞍山	成都、大连、大庆、鄂州、佛山、福州、贵阳、杭州、淮安、嘉兴、焦作、金华、莆田、泉州、三明、三亚、厦门、绍兴、苏州、台州、太原、威海、无锡、武汉、西安、湘潭、襄阳、宜昌、漳州、镇江、郑州、舟山、合肥、呼和浩特、湖州、昆明、兰州、马鞍山、宁波、宁德、攀枝花、珠海
A	常州、东营、鄂州、广州、贵阳、淮安、济南、嘉兴、兰州、南京、南通、宁波、深圳、沈阳、苏州、泰州、威海、无锡、襄阳、徐州、烟台、盐城、扬州、榆林、镇江、中山、舟山、淄博、攀枝花、盘锦、青岛	常州、东营、鄂州、广州、贵阳、淮安、济南、嘉兴、南京、南通、宁波、淄博、深圳、苏州、泰州、唐山、无锡、武汉、襄阳、徐州、烟台、盐城、扬州、榆林、攀枝花、盘锦、青岛、镇江、中山	北海、常州、大庆、鄂州、广州、贵阳、淮安、济南、青岛、深圳、沈阳、苏州、泰州、唐山、无锡、西安、襄阳、徐州、烟台、盐城、扬州、镇江、舟山、淄博、嘉兴、嘉峪关、南京、南通、攀枝花、盘锦、东营	北海、常州、大庆、东营、广州、淮安、济南、嘉兴、盘锦、青岛、深圳、沈阳、苏州、泰州、唐山、威海、武汉、襄阳、徐州、烟台、盐城、扬州、榆林、镇江、南京、南通、攀枝花、中山、舟山、淄博	北海、常州、东营、广州、济南、南京、南通、盘锦、青岛、深圳、沈阳、泰州、唐山、徐州、烟台、盐城、扬州、榆林、中山、淄博
BBB	大庆、唐山	大庆、嘉峪关、沈阳	榆林	嘉峪关	嘉峪关
BB	嘉峪关				
B					

## 第二，东中西部地区环境维度表现相对均衡。

2016-2020年，三个地区的环境维度的平均表现均处于AA级，差距不明显，其中，西部地区的环境维度表现相对领先，其次为中部地区，而东部地区较差。此外，5年中，3个地区均有城市呈现出明显上升趋势，包括：东部地区的9个城市（淮安、嘉兴、宁波、苏州、唐山、威海、无锡、镇江和舟山）、中部地区的3个城市（大庆、鄂州、襄阳），以及西部地区的8个城市（包头、贵阳、兰州、柳州、攀枝花、乌海、乌鲁木齐和玉溪）。2016-2020年，3个地区中，西部地区的嘉峪关长期处于BBB级及以下，值得关注。

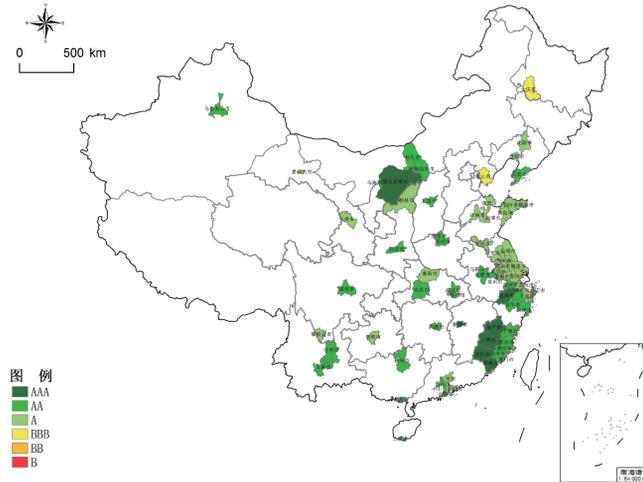


图 10 2016年环境维度评级城市分布情况

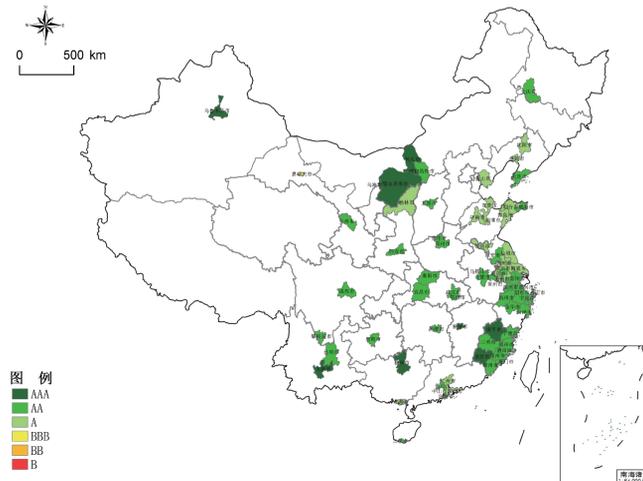


图 11 2020年环境维度评级城市分布情况

### 3.3 中国城市社会维度（S）评级情况

2016-2020年各城市在社会维度上的评级结果（图 12、表 10、图 13、图 14），呈现以下特点。

#### 第一，社会维度的整体水平较低，呈现波动趋势。

72个城市中，达到AA级及以上的城市数量较少，最多为2018年的13个，最低则为2016年的5个。其中，仅有广州、深圳、杭州、苏州和武汉表现较好，长期获评AA级及以上。2016-2020年，大多数城市获评BB级和BBB级；BBB级及以下的城市数量，最多为2016年和2017年的57个，最少为2019年的45个；特别是，北海和榆林长期获评B级，社会可持续发展面临挑战。总体而言，72个城市在社会维度上的平均水平为BBB级，明显低于环境维度的平均水平，略低于治理维度的平均水平。

2016-2019年, 72个城市的社会维度表现的平均水平呈现波动趋势, “就业与生活”相关指标的表现下降值得关注。特别是, 三明从BB级降为B级, 宜昌从BBB级降为BB级, “基本医疗保障”和“就业与生活”相关指标表现的下降可能是主要原因。

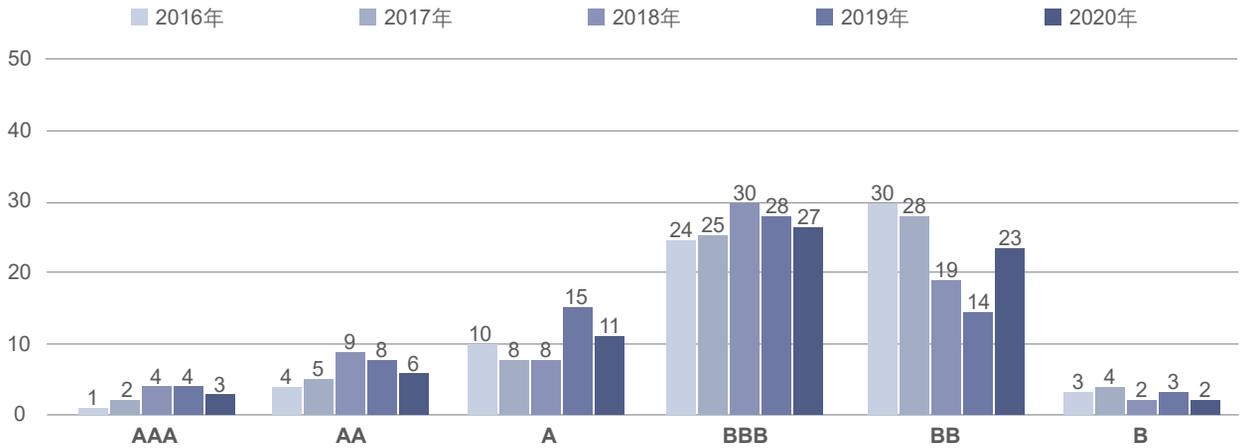


图 12 2016-2020年社会维度各评级城市数量

表 10 2016-2020年社会维度各城市评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA	深圳	杭州、深圳	杭州、深圳、沈阳、苏州	广州、杭州、深圳、苏州	广州、杭州、深圳
AA	广州、杭州、苏州、武汉	成都、广州、苏州、武汉、乌鲁木齐	成都、佛山、广州、南京、无锡、乌鲁木齐、武汉、郑州、中山	成都、宁波、南京、无锡、乌鲁木齐、武汉、郑州、中山	成都、南京、苏州、无锡、武汉、郑州
A	成都、佛山、嘉兴、南京、宁波、太原、乌鲁木齐、无锡、郑州、中山	佛山、嘉兴、南京、宁波、太原、无锡、郑州、中山	嘉兴、昆明、宁波、厦门、绍兴、太原、舟山、珠海	常州、佛山、合肥、湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、青岛、厦门、绍兴、沈阳、太原、舟山、珠海	佛山、济南、嘉兴、昆明、宁波、青岛、沈阳、太原、乌鲁木齐、中山、嘉峪关
BBB	贵阳、湖州、济南、金华、青岛、厦门、绍兴、沈阳、台州、威海、乌海、西安、宜昌、镇江、舟山、珠海、常州、大连、鄂尔多斯、昆明、南通、攀枝花、淄博、嘉峪关	包头、常州、大连、贵阳、金华、昆明、南通、淄博、厦门、绍兴、沈阳、台州、威海、乌海、镇江、舟山、鄂尔多斯、呼和浩特、湖州、济南、嘉峪关、攀枝花、盘锦、青岛、珠海	包头、常州、大连、东营、盘锦、青岛、台州、泰州、唐山、威海、乌海、湘潭、烟台、盐城、扬州、宜昌、鄂尔多斯、福州、贵阳、合肥、呼和浩特、湖州、济南、嘉峪关、金华、兰州、南通、攀枝花、镇江、淄博	包头、大连、东营、福州、贵阳、呼和浩特、嘉峪关、盘锦、泉州、三亚、台州、泰州、唐山、威海、乌海、西安、湘潭、徐州、烟台、盐城、扬州、宜昌、镇江、兰州、南通、攀枝花、淄博、鄂尔多斯	包头、常州、大连、福州、湖州、金华、兰州、南通、绍兴、台州、唐山、威海、乌海、西安、湘潭、扬州、镇江、舟山、珠海、淄博、贵阳、合肥、呼和浩特、攀枝花、盘锦、厦门、鄂尔多斯
BB	包头、大庆、东营、鄂州、南平、宁德、盘锦、莆田、泉州、三明、三亚、泰州、唐山、湘潭、襄阳、新余、徐州、烟台、盐城、扬州、淮安、焦作、兰州、龙岩、福州、合肥、呼和浩特、马鞍山、玉溪、漳州	大庆、东营、鄂州、福州、合肥、淮安、焦作、兰州、宁德、莆田、泉州、三明、泰州、唐山、西安、湘潭、襄阳、新余、徐州、烟台、盐城、扬州、宜昌、玉溪、龙岩、马鞍山、南平、漳州	大庆、鄂州、淮安、焦作、南平、宁德、莆田、泉州、三明、三亚、西安、襄阳、新余、徐州、玉溪、漳州、柳州、龙岩、马鞍山	大庆、鄂州、淮安、焦作、南平、宁德、莆田、襄阳、柳州、龙岩、马鞍山、新余、玉溪、漳州	北海、大庆、东营、鄂州、淮安、焦作、柳州、龙岩、莆田、泉州、三亚、泰州、襄阳、新余、徐州、烟台、盐城、宜昌、玉溪、漳州、马鞍山、南平、宁德
B	北海、柳州、榆林	北海、柳州、三亚、榆林	北海、榆林	北海、三明、榆林	三明、榆林

第二，东中西部地区社会维度表现均衡，西部地区平均表现的提升趋势较为明显。

2016-2020年，三个地区的社会维度的平均表现均处于BBB级，但是从评级来看，三个地区呈现出略微的空间差异。2016-2020年，西部地区的平均表现较好，提升趋势则最为明显，包括呼和浩特、包头、兰州从BB级上升至BBB级；北海、柳州从B级上升至BB级；成都从A级上升至AA级；嘉峪关和昆明从BBB级上升至A级。此外，5年来，中部地区表现也呈现出上升趋势，包括合肥、湘潭从BB级上升至BBB级，以及郑州市从A级上升至AA级。特别是，东部地区7个城市（淮安、龙岩、南平、宁德、莆田、三明和漳州）、中部地区6个城市（大庆、鄂州、焦作、马鞍山、襄阳和新余），以及西部地区4个城市（北海、柳州、榆林和玉溪）长期处于BB级及以下水平，社会可持续发展面临挑战。

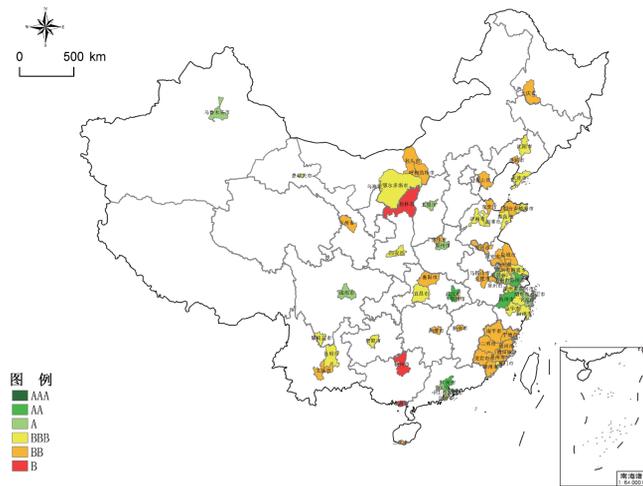


图 13 2016年社会维度评级城市分布情况

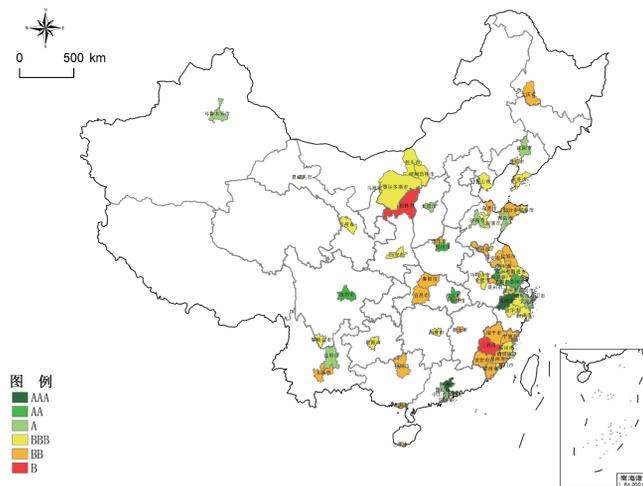


图 14 2020年社会维度评级城市分布情况

### 3.4 中国城市治理维度（G）评级情况

2016-2020年各城市在社会维度上的评级结果（图 15、表 11、图 16、图 17）。

**第一，整体水平一般，但显示出略微的上升趋势。**

2016-2020年，72个城市在治理维度的整体水平一般，平均处于BBB级，具有较大的提升空间。其中，深圳、杭州、宁波和珠海连续5年获评AA级或AAA级，表现出色；而包头市、大庆市、鄂州市、宁德市、唐山和乌海则有4年均获评B级，表现不佳。

2016-2020年，72个城市在治理维度的平均水平呈现出略微的上升趋势，获评AAA级和AA级的城市数量增加了2个。特别是，广州由A级上升至AAA级，舟山由BB级上升至AAA级，广州由A级上升至AAA级，成都和青岛则由A级上升至AA级。

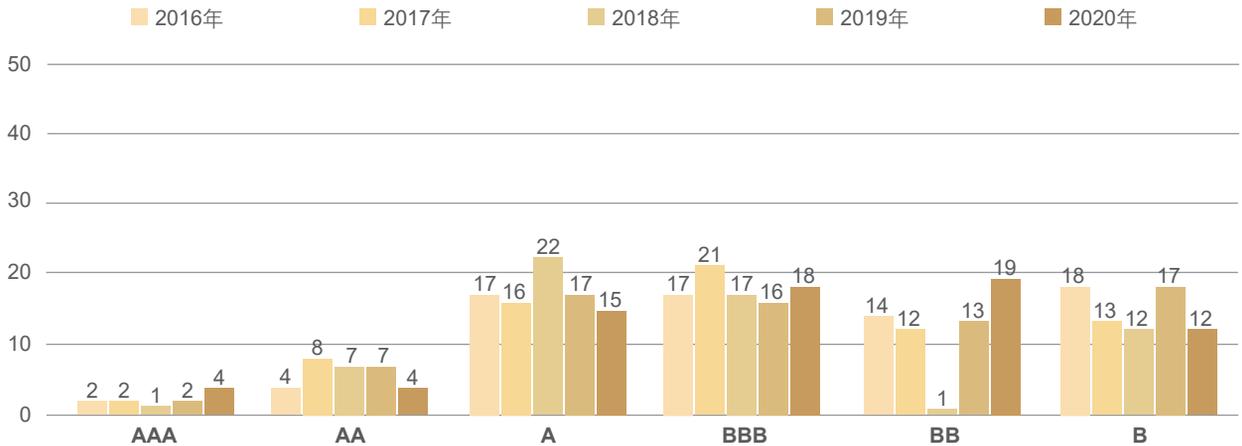


图 15 2016-2020年治理维度各评级城市数量

表 11 2016-2020年治理维度各城市评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA	三亚、深圳	深圳、威海	深圳	深圳、舟山	广州、深圳、舟山、珠海
AA	杭州、宁波、厦门、珠海	成都、广州、杭州、宁波、青岛、玉溪、舟山、珠海	成都、广州、杭州、宁波、厦门、舟山、珠海	成都、广州、贵阳、杭州、宁波、青岛、珠海	成都、杭州、宁波、青岛
A	成都、东营、佛山、广州、贵阳、湖州、济南、嘉兴、金华、兰州、青岛、沈阳、苏州、台州、武汉、盐城、玉溪	东营、贵阳、合肥、济南、嘉兴、昆明、南京、南通、三亚、厦门、沈阳、苏州、乌鲁木齐、武汉、襄阳、烟台	北海、东营、佛山、贵阳、合肥、湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、南京、南通、青岛、绍兴、沈阳、苏州、台州、武汉、襄阳、烟台、玉溪、淄博	东营、福州、湖州、济南、嘉兴、金华、昆明、南京、南通、苏州、台州、武汉、扬州、榆林、玉溪、烟台、淄博	东营、湖州、嘉兴、金华、昆明、南京、绍兴、苏州、威海、无锡、武汉、西安、烟台、郑州、淄博
BBB	常州、福州、合肥、淮安、昆明、龙岩、南京、中山、泰州、威海、西安、新余、攀枝花、绍兴、太原、宜昌、镇江	常州、湖州、金华、兰州、台州、太原、泰州、无锡、西安、徐州、盐城、扬州、宜昌、榆林、镇江、郑州、柳州、攀枝花、绍兴、中山、淄博	莆田、泉州、三亚、泰州、西安、盐城、宜昌、漳州、常州、福州、呼和浩特、威海、乌鲁木齐、无锡、嘉峪关、兰州、龙岩	北海、佛山、焦作、兰州、厦门、绍兴、沈阳、泰州、威海、无锡、西安、襄阳、柳州、龙岩、攀枝花、宜昌	北海、福州、贵阳、合肥、济南、兰州、南通、镇江、三亚、厦门、台州、泰州、攀枝花、盘锦、泉州、扬州、玉溪、漳州
BB	盘锦、莆田、三明、无锡、扬州、榆林、郑州、舟山、包头、大连、呼和浩特、马鞍山、南平、南通	北海、大连、大庆、佛山、盘锦、泉州、三明、湘潭、呼和浩特、淮安、宁德、新余	徐州、榆林、镇江、中山、大连、鄂尔多斯、鄂州、攀枝花、盘锦、湘潭、淮安、柳州、南平	徐州、盐城、漳州、郑州、太原、乌鲁木齐、新余、鄂尔多斯、合肥、淮安、马鞍山、莆田、三亚	焦作、柳州、龙岩、南平、莆田、沈阳、太原、唐山、新余、徐州、盐城、榆林、佛山、呼和浩特、淮安、乌海、乌鲁木齐、襄阳、马鞍山
B	鄂州、嘉峪关、焦作、北海、柳州、徐州、烟台、漳州、淄博、宁德、泉州、唐山、乌海、乌鲁木齐、湘潭、襄阳、鄂尔多斯、大庆	莆田、唐山、乌海、漳州、包头、鄂尔多斯、鄂州、福州、嘉峪关、焦作、龙岩、马鞍山、南平	包头、大庆、焦作、太原、唐山、乌海、新余、扬州、马鞍山、宁德、三明、郑州	包头、常州、大连、大庆、宁德、盘锦、泉州、三明、唐山、乌海、湘潭、镇江、鄂州、呼和浩特、南平、嘉峪关、中山	包头、常州、大连、大庆、三明、湘潭、宜昌、中山、鄂尔多斯、鄂州、宁德、嘉峪关

## 第二，地区间差异明显，东部地区表现优于中部和西部地区。

2016-2020年，三个地区间的治理维度的平均表现差距明显，其中，东部地区领先于西部地区（均处于BBB级），而中部地区则较为落后（处于BB级）。5年中，东部地区共4个城市长期处于AA级及以上水平，表现亮眼，包括：杭州市、宁波市、深圳市和珠海市；而中部地区共4个城市（大庆市、鄂州市、马鞍山市和湘潭市），长期处于BB级及以下，治理水平尤其面临挑战。2016-2020年，东部地区和西部地区的平均表现，均呈现出较为明显的上升趋势；相比之下，中部地区未呈现明显上升趋势，处于波动中。

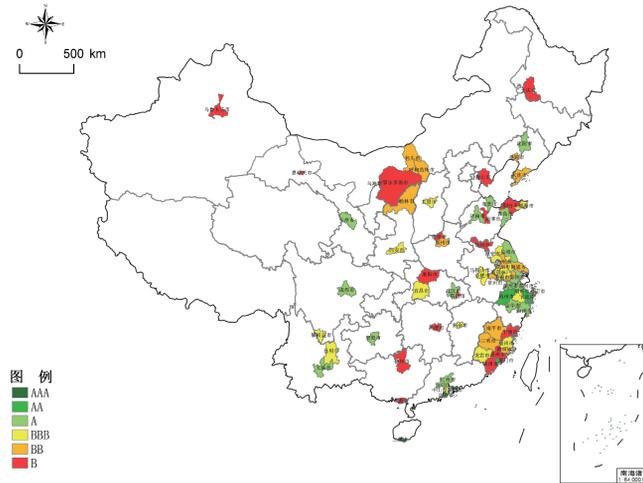


图 16 2016年治理维度评级城市分布情况

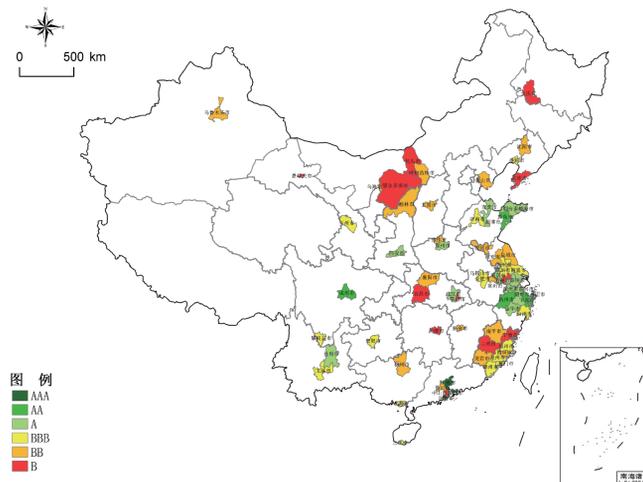


图 17 2020年治理维度评级城市分布情况

## 四、中国各省ESG评级研究结果与分析

2020年的评级结果显示，从地区发展情况来看，东部地区ESG整体水平领先，西部地区相对落后。北京、广东、江苏、上海、浙江五省（直辖市）的ESG发展最好，新疆面临发展瓶颈，ESG评级始终未得到明显提升，仅处于BB级。具体而言，环境维度，各省（直辖市）实现飞跃性提升，AAA级省份（直辖市）数量显著增加。其中，湖北与重庆发展最好。同时，各地区发展情况较为均衡。社会维度，多数省份的评级结果与2019年保持一致，全国整体水平未有明显变化。其中，北京、江苏、上海、浙江、天津在全国范围内保持处于领先水平，东部地区的整体发展也明显高于其它地区。治理维度，全国整体水平稳步上升，BBB级及以上省份（直辖市）数量增加。东部地区整体水平较高，但地区内省份（直辖市）存在一定差距。西部地区整体水平较低，地区内省份（直辖市）基本仅处于BB级与B级。

### 4.1 中国各省ESG综合评级表现

第一，ESG整体水平平稳上升，环境与治理维度提升相对明显。

中国各省（直辖市）ESG评级结果显示（表12），2020年北京成为近年来首个达到AAA级的省份，ESG发展实现突破。从全国整体情况来看，多数省份（直辖市）仍集中于A级与BBB级。相较于2019年，A级及以上省份（直辖市）数量由10个增加为12个，全国整体水平保持平稳上升趋势。从三个维度的评级结果来看，多数省份（直辖市）环境、治理维度的提升推动了综合评级的提升。

北京、广东、江苏、上海、浙江五省（直辖市）稳定保持在ESG发展的第一梯队，常年保持在AA级及以上评级，整体ESG发展情况较好。而新疆依旧处于BB级，在2016-2020年间未呈现明显增长，在全国范围内处于明显落后位置，ESG发展情况较不乐观。同时，有一些省份（直辖市）的评级情况在2016-2020年间出现一定波动，如重庆、辽宁在2017与2018年达到A级，但在2019与2020年出现下降，变为BBB级。

相较于2019年，评级上升的省份（直辖市）包括北京、江西、陕西、四川、山西、福建、河北、湖北、青海、广西。具体为北京从AA级上升至AAA级，江西、陕西、四川、山西、福建、河北、湖北从BBB级上升至A级，青海、广西从BB级上升至BBB级；云南的评级结果出现下降，从BBB级下降为BB级；其它省份（直辖市）的评级结果与2019年相比未发生变化。

表12 2016-2020年各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA					北京
AA	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	广东、江苏、上海、浙江
A	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、河南、湖南、山东、天津	安徽、福建、河北、河南、湖北、湖南、江西、山东、陕西、山西、四川、天津
BBB	安徽、福建、河北、湖南、湖北、辽宁、陕西、天津、河南、黑龙江、吉林、山西、四川、内蒙古、重庆、宁夏	河北、山西、陕西、甘肃、贵州、江西、黑龙江、吉林、内蒙古	湖南、江西、山西、陕西、甘肃、贵州、吉林、内蒙古、广西、黑龙江、云南、宁夏	内蒙古、宁夏、辽宁、黑龙江、吉林、江西、福建、甘肃、海南、四川、山西、陕西、云南、重庆、河北、湖北	甘肃、广西、贵州、海南、黑龙江、宁夏、内蒙古、吉林、辽宁、青海、重庆
BB	甘肃、广西、贵州、江西、云南、海南、新疆、青海	广西、云南、海南、新疆、宁夏、青海	海南、新疆、青海	青海、新疆、广西、贵州	新疆、云南
B					
CCC					

第二，地区间差异较为明显，东部地区整体水平较高。

从各地区的评级情况来看（表13、图18），东部地区中有9个省份（直辖市）处于A级及以上级别，整体ESG发展水平较高。在环境、社会、治理维度中，东部地区在社会与治理维度的表现优于其它地区，因此其整体ESG评级更高；中部地区所有省份（直辖市）均为A级，ESG发展情况较为平均，处于全国中等水平；东北三省均获评BBB级，有较大提升空间；西部地区中，陕西与四川获评A级，领先于地区内其它省份（直辖市）。新疆与云南获评BB级，处于相对落后位置。其它7个省份则均为BB级，整体ESG发展水平较低。在治理维度，西部地区的多数省份（直辖市）仅达到BB级、B级，制约了ESG整体评级的提升。

表 13 2020年各地区各等级省份数量

等级	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				14	4	6	4		2	2			4	4				
AA	4	4				7	4		3		3	3			2	2				
A	12	4	6	2		6	2		1	3	6	1	1	3	1	2	1		1	
BBB	11	1		7	3	3			3		13	4	5	2	2	7	2	4		1
BB	2										4			4		8		2	5	1
B											2			2		7	1		5	1
CCC																				



图 18 2020年各省（直辖市、自治区）ESG综合评级结果

## 4.2 中国各省环境维度 (E) 评级表现

### 第一，整体水平飞跃式提升，多数省份环境级别明显提升。

各省（直辖市）环境维度评级结果显示（表14），2020年全国各省（直辖市）在环境维度的发展水平实现飞跃式提升。获评AAA级的省份（直辖市）数量从2019年的1个增长为2020年的14个，AA级及以上省份（直辖市）数量达到21个，全国平均水平已达到AA级及以上。“气候变化”一级指标评分的普遍明显上升是AAA级省份（直辖市）数量增加的主要原因。

在各省（直辖市）中，湖北与重庆在环境维度发展最好，评级达到AA级及以上，并在2018、2019年成为全国唯一达到AAA级的省份（直辖市）。而新疆、青海、宁夏三省在2020年还未达到A级，具有较大提升空间。从一级指标得分来看，“环境健康”与“固体废物处理”两项得分偏低是三省在环境维度整体评级相对较低且一直未有明显提升的主要原因。相较于2019年，多数省份（直辖市）的评级获得提升。甘肃、山西、陕西从

A级上升至AAA级，安徽、福建、广东、贵州、河北、河南、湖南、江西、浙江、重庆从AA级上升至AAA级，四川从A级上升至AA级，内蒙古从BBB级上升至A级。

表 14 2016-2020年各省（直辖市、自治区）环境维度评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA			重庆	湖北	安徽、福建、甘肃、广东、贵州、河北、河南、湖北、湖南、江西、山西、陕西、浙江、重庆
AA	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、海南	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、天津、云南、浙江、重庆	北京、广西、海南、江苏、山东、四川、云南
A	上海、黑龙江、四川、云南、广西、天津、江西、吉林、辽宁、山西	四川、甘肃、黑龙江、云南、广西、江西、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	黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、上海、天津
BBB	甘肃、宁夏、内蒙古、青海	吉林、内蒙古、青海、新疆	吉林、青海、内蒙古、新疆、宁夏	内蒙古、宁夏、青海、新疆	宁夏、青海、新疆
BB	新疆				
B					
CCC		宁夏			

第二，地区间发展均衡，中部地区表现亮眼。

从地区发展情况来看（表 13、图 19），四个地区在环境维度上基本均处于较高的发展水平，地区间差距较小。中部地区所有省份（直辖市）在环境维度均达到AAA级，整体表现亮眼。东部地区省份（直辖市）集中于AA级及以上，东北三省均为A级，西部地区中除宁夏、青海、新疆处于BBB级，其它省份（直辖市）均达到A级及以上。



图 19 2020年各省（直辖市、自治区）环境维度评级结果

### 4.3 中国各省社会维度 (S) 评级表现

第一，整体水平未有明显变化，少数省份评级发生变化。

各省（直辖市）社会维度评级结果显示（表 15），多数省份的评级结果与2019年保持一致，全国整体水平未有明显变化。相较于2019年，北京从AA级上升至AAA级，黑龙江、青海从2019年的BBB级上升至A级，上海从AAA级下降至AA级，安徽从A级下降至BBB级，其它省份评级未发生变化。

表 15 2016-2020年各省（直辖市、自治区）社会维度评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA			北京、上海、浙江	上海、天津	北京、天津
AA	北京、浙江、上海、江苏	北京、浙江、上海、江苏、天津	天津、江苏	北京、江苏、浙江	江苏、上海、浙江
A	天津、广东、宁夏、山东、内蒙古	宁夏、内蒙古、辽宁、广东、福建、山西、山东、湖南	内蒙古、宁夏、山东、辽宁、广东、福建、山西、安徽、陕西、湖南、河北、吉林	安徽、广东、内蒙古、宁夏、山西	广东、黑龙江、宁夏、内蒙古、青海、山西
BBB	福建、黑龙江、安徽、山西、河北、重庆、陕西、湖南、辽宁	黑龙江、重庆、河南、安徽、吉林、江西、陕西、四川、湖北、河北、青海	河南、黑龙江、湖北、重庆、江西、新疆、四川、甘肃	河南、黑龙江、湖北、福建、海南、河北、湖南、吉林、江西、辽宁、青海、山东、陕西、新疆	安徽、福建、海南、河北、河南、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、新疆
BB	新疆、海南、吉林、青海、河南、四川、江西、甘肃、广西、湖北	新疆、广西、甘肃、海南	海南、广西、贵州、青海	甘肃、广西、四川、重庆	甘肃、广西、四川、重庆
B	贵州、云南	贵州、云南	云南	贵州、云南	贵州、云南
CCC					

第二，地区间存在一定差距，东部地区发展处于领先水平。

各地区在社会维度上的发展水平仍存在着一定差距（表 13、图 20）。东部地区的整体发展明显高于其它地区，除福建、海南、河北、山东处于BBB级外，其它省份（直辖市）均达到A级及以上。其中，北京、江苏、上海、浙江、天津在全国范围内一直处于领先水平，自2017年开始，五省（直辖市）都达到了AA级及以上的评级；中部地区中除山西获评A级，其它省份（直辖市）均为BBB级；东北三省中黑龙江获评A级，其余两省则为BBB级；西北地区整体处于下游水平，贵州与云南两省一直在所有省份中评级最低，亟需突破提升。从一级指标得分来看，西部地区省份（直辖市）在“发展机会”指标上得分较低，存在一定问题。



图 20 2020年各省（直辖市、自治区）社会维度评级结果

## 4.4 中国各省治理维度 (G) 评级表现

第一，整体水平稳步上升，多数省份评级提升。

各省（直辖市）治理维度评级结果显示（表16），2020年全国整体水平稳步上升。AAA级省份（直辖市）数量从2019年的2个增加为4个，BBB级及以上省份（直辖市）数量从2019年的10个增加为15个。同时，相较于之前年份，不再有省份（直辖市）获评CCC级，全部省份（直辖市）都已达到B级及以上水平。

相较于2019年，多数省份（直辖市）在2020年的评级实现提升。江苏、上海从AA级上升至AAA级，山东、浙江从A级上升至AA级，四川从BBB级上升至A级，河北从BB级上升至A级，安徽、福建、天津从BB级上升至BBB级，湖北从B级上升至BBB级，黑龙江、江西、内蒙古、山西从B级上升至BB级，广西、海南、青海从CCC级上升至B级。

表 16 2016-2020年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果

等级	2016	2017	2018	2019	2020
AAA		广东	广东、上海	北京、广东	北京、广东、江苏、上海
AA	北京	北京、江苏、上海	浙江、江苏、北京	江苏、上海	山东、浙江
A	江苏、上海、广东、山东	四川、浙江、山东	四川、山东	山东、浙江	河北、四川
BBB	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	安徽、福建、河南、湖北、湖南、辽宁、天津
BB	福建、河南、黑龙江、辽宁、湖南、安徽、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、贵州、内蒙古、山西、甘肃、江西	安徽、福建、甘肃、河北、宁夏、陕西、天津、云南、重庆	宁夏、山西、陕西、甘肃、黑龙江、江西、内蒙古、重庆
B	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	广西、贵州、海南、吉林、青海、新疆、云南
CCC	青海、海南	新疆、青海、海南	青海	广西、海南、青海	



图 21 2020年各省（直辖市、自治区）治理维度评级结果

## 第二，地区间差距明显，各地区呈现不同特点。

各地区在治理维度上呈现明显发展差距（表 13、图 21）。东部地区整体水平较高，但地区内省份（直辖市）存在一定差距。北京、广东、江苏、上海四省获评AAA级，而海南、天津、福建仅处于BBB级及以下。从一级指标得分来看，海南、天津、福建在“公共服务”指标上得分均较低，造成社会维度整体评级停滞不前；中部地区发展水平相近，所有省份（直辖市）均处于BB级和BBB级；西部地区整体水平较低，除四川达到A级，其它省份（直辖市）均处于B级和BB级；东北三省中辽宁获评BBB级，黑龙江获评BB级，吉林获评B级。

# 五、核心经济指标与ESG表现的相关性分析

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。在经济领域，同样也需要治理体系和治理能力的现代化，这是中国式现代化的内在要求。ESG可以被视作是经济治理的工具，能够给经济领域的治理体系和治理能力现代化提供可用的手段。因此，厘清核心经济指标与ESG综合表现间的相关性具有重要指导意义。

本研究进一步通过使用Spearman相关系数法，分析“人均GDP”和“债务率”分别与“ESG综合得分”的相关性，即计算相关系数（ $\rho$ ），以反映关键经济指标与ESG表现的相关关系。该方法不依赖于数据的分布假设，还具有对异常值不敏感、适用于非线性关系等优点。正相关（ $\rho$ 大于0）表示两个指标之间为协同作用，负相关（ $\rho$ 小于0）表示两个指标之间为权衡关系。具体而言，本研究首先分析2000-2020年72个城市的整体情况（3个指标的数据量均为360）；其次，分别分析2000-2020年东部地区（3个地区的数据量均为220）、中部地区和西部地区（3个指标的数据量均为80）；最后，分别分析2000-2020年历年的72个城市的情况（历年3个指标的数据量均为72）。

## 第一，核心经济指标与ESG综合表现间具有明显相关性。

72个城市整体来看（表 17），“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数数值为0.36（1%显著）；“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系，相关系数数值为-0.26（1%显著）。

## 第二，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性具有较大的空间差异。

分区域来看（表 17），东部地区，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数数值为0.506（1%显著），“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系，相关系数数值为-0.499（1%显著）；中部地区，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数数值为0.364（1%显著），而由于相关系数值不显著，该地区的“债务率”与“ESG综合得分”间的相关性不确定，这可能是由于数据量有限所致（即评估的城市数量较少）；同样地，西部地区由于相关系数值均不显著，该地区的“人均GDP”与“ESG综合得分”间的相关性和“债务率”与“ESG综合得分”间的相关性均不确定。总的来看，三个区域中，东部地区的核心经济指标与其ESG综合表现间的相关性最为明显。

表 17 核心经济指标与ESG综合表现间相关性的空间差异

研究区域	人均 GDP 与 ESG 综合得分	债务率与 ESG 综合得分
72 个城市	协同 (0.36**)	制衡 (-0.26**)
东部地区	协同 (0.506**)	制衡 (-0.499**)
中部地区	协同 (0.364**)	不确定
西部地区	不确定	不确定

## 第三，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性未呈现明显时变特征，较为稳定。

表 18展示了2016-2020年，历年核心经济指标与ESG综合表现间的相关性。2016年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数数值为0.322（1%显著），而由于相关系数值不显著，该地区的“债务

率”与“ESG综合得分”间的相关性不确定。2017年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数值为0.244（5%显著），而由于相关系数数值不显著，该地区的“债务率”与“ESG综合得分”间的相关性不确定。2018年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数值为0.419（1%显著），“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系，相关系数值为-0.333（1%显著）。2019年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数值为0.464（1%显著），“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系，相关系数值为-0.412（1%显著）。2020年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，相关系数值为0.316（1%显著），“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系，相关系数值为-0.331（1%显著）。总的来看，从2016-2020年，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性未发生明显变化。

表 18 核心经济指标与ESG综合表现间相关性的时变特征

时间	人均 GDP 与 ESG 综合得分	债务率与 ESG 综合得分
2016 年	协同 (0.322**)	不确定
2017 年	协同 (0.244*)	不确定
2018 年	协同 (0.419**)	制衡 (-0.333**)
2019 年	协同 (0.464**)	制衡 (-0.412**)
2020 年	协同 (0.316**)	制衡 (-0.331**)

## 六、政策与建议：中国ESG发展的机遇与挑战

### 6.1 中国地方政府ESG评级总结与发现

首先，本报告2016-2020年72个城市的评级结果显示，第一，ESG整体表现在波动中上升，平均水平偏好，仍有较大提升空间。获评AA级及以上的城市数量呈现波动中上升的趋势，由3个增加到11个。72个城市的ESG综合表现的平均水平偏好（A级），仍有较大提升空间。其中，杭州、深圳、广州和成都长期处于ESG领先水平。第二，地区间差异明显，东部地区表现好于中部和西部地区。位于东部地区城市评级平均达到A级，处于领先地位。而位于中部和西部地区的内陆城市的ESG综合表现则相对落后，两个地区的平均水平均为BBB级。第三，经济发达地区的城市ESG表现更加优异。72个城市中人均GDP（2020年）排在前三50%的城市的ESG发展水平呈现上升趋势。在A级及以上的级别中，人均GDP排在前三50%的城市占比呈现明显优势，且随着时间推移，这一优势呈现略微扩大趋势。

其次，本年度报告在2021年、2022年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，2020年北京、广东、江苏、上海、浙江五省（直辖市）的ESG发展最好；而新疆面临发展瓶颈，ESG评级始终未得到明显提升，仅处于BB级。从地区发展情况来看，东部地区ESG整体水平领先，西部地区相对落后。环境维度，各省（直辖市）实现飞跃性提升，AAA级省份（直辖市）数量显著增加。其中，湖北与重庆发展最好。同时，各地区发展情况较为均衡。社会维度，多数省份的评级结果与2019年保持一致，全国整体水平未有明显变化。其中，北京、江苏、上海、浙江、天津在全国范围内保持处于领先水平，东部地区的整体发展也明显高于其它地区。治理维度，全国整体水平稳步上升，BBB级及以上省份（直辖市）数量增加。东部地区整体水平较高，但地区内省份（直辖市）存在一定差距。西部地区整体水平较低，地区内省份（直辖市）基本仅处于BB级与B级。

再次，报告进一步对核心经济指标与ESG表现的相关关系进行深度分析。研究发现：第一，核心经济指标与ESG综合表现间具有明显相关性。“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系。第二，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性具有较大的空间差异，东部地区的核心经济指标与其ESG综合表现间的相关性最为明显。东部地区中，“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间具有制衡关系；而中部、西部地区中，只有中部地区的“人均GDP”与“ESG综合得分”间具有协同关系。第三，核心经济指标与ESG综合表现间的相关性未呈现明显时变特征，较为稳定。2016-2020年，“人均GDP”与“ESG综合得分”间一直保持着协同关系，“债务率”与“ESG综合得分”间一直保持着制衡关系。

## 6.2 中国ESG发展面临的机遇与挑战

### 6.2.1 中国ESG发展面临的机遇

近年来，政府关注、市场推动、国际标准要求及可持续发展需要等多方面因素推动着中国ESG发展。

首先，从政府关注角度而言，践行ESG理念为中国的“双碳”目标、乡村振兴等重要发展战略推进提供了新的着力点，因此各级政府对ESG发展的关注度越来越高。中央政府持续发布政策文件对ESG发展进行引导，政策内容重点随着中国ESG发展情况而呈现一定变化。2022年以前，中央政策主要向企业传递“建立健全ESG体系”的信号。2011年，《中央企业“十二五”和谐发展战略实施纲要》首次用专项战略规划对中央企业履行社会责任提出明确要求。2018年，证监会修订《上市公司治理准则》，增加“利益相关者、环境保护与社会责任”章节，规定上市公司应当披露环境保护（E）、履行社会责任（S）以及公司治理（G）的相关信息；2022年之后，越来越多的企业将ESG体系融入日常经营管理之中，中央政策开始具体规划企业的ESG报告披露、ESG绩效评估等环节。2023年，国资委印发《关于转发〈央企控股上市公司ESG专项报告编制研究〉的通知》，为上市公司的ESG报告提供了最基础的指标参考、格式参考。特别值得关注的是，2022年，国务院国资委成立社会责任局，并召开了成立大会。点明社会责任局的重点工作任务包括践行ESG理念，足见中央对于ESG发展的重视。同时，各地方政府也大力鼓励本地上市公司深入践行ESG理念。例如，苏州市副市长查颖冬在首届上市公司ESG管理体系大会上提出希望以此次大会为契机加快推进上市公司践行ESG理念，强化ESG治理，提升ESG绩效，持续推动经济绿色、低碳转型和可持续发展；再如，云南省组织举办三场省属国有企业ESG可持续发展行动联合发布会，展现了党的二十大以来云南省属企业的ESG行动和工作成效。

其次，从投资市场角度而言，ESG表现可以有效反映企业资产的长期投资价值和抗风险能力。ESG本质上就是资本市场机构投资人的一种风险排查机制。因此，ESG理念正日渐成为投资者评估企业经营的重要指标，甚至被视为企业的“第二张财报”<sup>12</sup>。根据中金公司研究预测，中国ESG投资规模预计于2025年达到20万亿元至30万亿元，占资产管理行业总规模的20%至30%<sup>13</sup>。迅速增长的ESG投资规模为企业发展带来了大量的资金支持，而为获得更多的资本青睐，企业需要做好ESG相关工作，将ESG理念融入组织战略和重大决策、日常经营管理，主动编制ESG报告对企业信息进行充分披露。

第三，从国际标准角度而言，中国企业可以积极利用国际标准作为沟通桥梁，在国际市场展开持续性交流。2023年，国际可持续准则理事会（ISSB）正式发布《1号——可持续相关财务信息披露一般要求》和《国际财务报告可持续披露准则第2号——气候相关披露》，这是有史以来首套全球ESG报告标准，为各国公司披露统一的气候和可持续信息提供了国际标准，因此此份报告的发布堪称ESG领域的里程碑事件。ISSB准则发布后，中国监管部门以及市场层面都对ISSB准则的落地予以高度关注，中国财政部（MoF）和香港证监会、香港联合交易所等监管机构与交易场所均已表示支持并响应ISSB准则<sup>14</sup>。ISSB准则在国内外受到广泛认可意味着中国企业需要密切跟踪ISSB准则进展，主动采用ISSB准则编制ESG报告，以保证企业信息在全球范围内的可比性。

第四，从可持续发展角度而言，践行ESG理念是企业实现可持续发展目标的重要方法和路径。ESG理念倡导保护生态环境、履行社会责任、提高治理水平，充分纳入联合国可持续发展目标（SDGs）内容，与我国贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念相一致。企业作为中国高质量发展阶段的重要力量，应当践行ESG理念，探索经济、社会和环境效益平衡的可持续发展模式，履行社会责任；同时，从市场数据来看，可持续发展表现优异的企业更容易获得投资者的青睐，并且获得更高的市场估值，有助于提升企业融资能力、降低资金成本<sup>15</sup>。

12 来源：中国经济网.ESG投资增长迅速，未来发展空间大[EB/OL].(2023-08-17).

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1774437468950859655&wfr=spider&for=pc>

13 来源：投资时报.从概念走向实践！中国ESG正在迎来哪些快速发展机遇？[EB/OL].(2022-11-18).

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1749820316369695788&wfr=spider&for=pc>

14 来源：中央财经大学绿色金融国际研究院. ISSB准则对中国企业影响以及企业应对措施[EB/OL].(2023-07-07).

<https://iiqf.cufe.edu.cn/info/1012/7174.htm>

15 来源：法制日报.践行ESG理念助推企业可持续发展[EB/OL].(2023-09-22).

[http://www.legaldaily.com.cn/government/content/2023-09/22/content\\_8905546.html](http://www.legaldaily.com.cn/government/content/2023-09/22/content_8905546.html)

## 6.2.2 中国ESG发展面临的风险和挑战

中国ESG发展尚处于初级阶段，ESG相关产品和服务布局较慢，面临以下风险与挑战。

第一，缺乏统一的ESG信息披露标准，企业信息披露质量不高。中国现有政策文件缺少对于企业ESG信息披露标准进行统一规划，虽然部分社会组织发起制定了ESG信息披露的团体标准，但同一行业企业会选择不同的标准进行信息披露，这就导致投资者无法对企业信息披露的数据进行比较，无法为投资决策提供重要信息。同时，因为缺乏统一标准，非强监督环境下中国企业的ESG信息披露质量不高，两级分化严重：定量信息披露少，数据统计口径不一致，信息可靠性、透明度不足；选择性披露，信息失衡，披露内容无法全面反映企业的真实情况<sup>16</sup>。

第二，ESG报告“漂绿”现象日益突出，削弱了ESG报告的公信力。外部监督上，中国ESG报告目前仍处于自愿性披露阶段，尚未针对ESG报告“漂绿”现象立法惩处，违规成本极低。同时，不同组织发布的ESG报告标准存在较大差异，而企业往往会选择对自己最有利的报告标准，难以真实有效地反映企业信息。主观动机上，为树立对环境、社会负责的良好形象，以获得绿色金融机构的青睐，吸引绿色投资，企业会利用信息不对称“漂绿”ESG报告，粉饰或夸大其的环境绩效。薄弱的外部约束与强烈的主观动机使ESG报告“漂绿”行为肆无忌惮，常见的手段包括使用模棱两可的语言、不易理解的专业用词、未经证实或不相关的表述、选择性披露以及提供过于完美的承诺与说明等<sup>17</sup>。

## 6.3 推动中国地方ESG发展的政策建议

### 6.3.1 鼓励多元主体共同参与，构建并完善中国ESG生态体系

中国ESG生态体系的实践主要涉及五方面：核心是企业的ESG管理；政府部门的监督管理；评级机构对企业ESG绩效的评价；非政府组织对企业信息披露标准和框架的制定；投资市场以ESG理念开展的投资活动。为完善目前的中国ESG生态体系，需要多方主体群策群力，形成合力。

企业开展ESG管理既需要在组织架构上进行改变，还需要将ESG理念与企业使命愿景结合起来。在组织架构上，相比于经济利益导向的传统管理模式，兼顾社会效益、环境效益和经济效益的ESG管理模式要求更多维度的数据获取和风险分析、更有革命性发展的技术水平、更具复合能力的专业人才。在使命愿景上，ESG管理模式所带来的收益往往要通过长期积累才能显现，对于一些中小型企业而言，企业规模、经营水平等多方面因素限制其更关注短期的生存和利润。因此，如何平衡短期与长期收益是企业重新定义使命愿景的关键。

为了更好地对企业的ESG实践进行监督管理，政府部门需要对于ESG信息披露标准与ESG表现评价标准进行统一规划。具体而言，需要整合推行已有的团体标准。自2022年开始，多份ESG相关团体标准相继发布。其中较具代表的为中国企业改革与发展研究会组织发布的《企业ESG评价体系》团体标准与《企业ESG披露指南》团体标准，指导企业进行ESG治理实践与信息披露，为评级机构提供参考体系。标准的制定固然重要，但更重要的还是执行与实施。在现有的社会推广之上，为进一步激发标准的经济效益、社会效益和环境效益，政府部门可以考虑将团体标准纳入政策规划之中，以官方力量加强宣传推广标准的通用性、科学性、适用性，使标准得到更多企业的采纳与践行。

中国ESG投资与国际市场联系日益密切，要求ESG评价体系接轨国际。但中国的经济体制、市场建设、政策执行等多方面都与发达国家存在明显差异，注定无法直接完全采纳国际通用的ESG评价体系。因此，各评级机构构建的评价体系既要借鉴国际通用标准又要融入本土指标，兼容通用性与特色性。中央财经大学绿色金融国际研究院发布的《中国上市公司ESG行动报告（2022-2023）》提出中国特色“1+1”ESG框架，即以国际ESG指标中的共性指标作为普适性基础框架，并基于中国国情与战略布局形成特色ESG指标<sup>18</sup>。本报告构建的ESG评价体系与该框架相似，框架的构建基于对ESG发展理念、国内外已有的ESG评估指标、中国地方政府发展情况的深入考量。

16 来源：海南省绿色金融研究院.我国ESG发展面临的挑战和建议[EB/OL].(2023-01-01)  
[https://m.thepaper.cn/baijiahaq\\_21394946](https://m.thepaper.cn/baijiahaq_21394946)

17 来源：中国经营报.“漂绿”手段升级，反“漂绿”方法迭代加速[EB/OL].(2023-07-22)  
<https://baijiahaq.baidu.com/s?id=1772058131615251519&wfr=spider&for=pc>

18 来源：每日经济新闻.解读《中国上市公司ESG行动报告（2022-2023）》：本土特色“1+1”ESG框架逐步成型，国际ESG评级存挑战[EB/OL].(2023-08-15)  
<https://baijiahaq.baidu.com/s?id=1774283889304704142&wfr=spider&for=pc>

ISSB准则的发布为企业可持续和气候相关信息的披露提供了一致性基础框架，中国非政府组织需要以此作为基准制定中国企业ESG信息披露标准和框架。ISSB准则作为可持续相关披露的全球通用语言，能够让企业有机会向全球资本市场投资者展示自己可持续发展的风险识别以及管理方面所做的工作成效。在ISSB准则之外，ESG信息披露框架还需保留本土化指标，以满足中国市场各利益相关方的信息需要。ISSB准则发布不久，港交所明确表示将在ESG披露文件中引用ISSB标准，尤其是关于气候变化的指引，在港股上市的内地企业以及与之对标的同业机构都将受到ISSB准则的直接影响<sup>19</sup>。

从国内外ESG的发展趋势来看，ESG将成为投资活动中必不可少的非财务指标。“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念是新时代中国经济发展的基本框架，以环境改善、社会发展和完善治理为基本目标的ESG投资理念与新发展理念有着较强的逻辑一致性。因此，在中国经济发展中，ESG投资理念需与新发展理念深度结合。基于此，各金融中介机构可以借力中国政府在环境保护和绿色发展领域推出的一系列扶持政策，继续发展以绿色金融或ESG为主题的债券类或混合类基金，扩大ESG基金市场的成长空间，通过信息传递和资源配置，构建一个动态的“价值链”。

### 6.3.2 提升社会维度的绩效水平，降低治理维度的区域间发展不平衡

基于各城市在三大维度的表现，地方政府应重视以下两方面的发展。第一，提升社会维度的绩效水平。研究显示，2016-2020年，大多数城市获评BB级和BBB级，明显低于环境维度的平均水平，略低于治理维度的平均水平，社会可持续发展面临挑战。尤其通过提升高等教育供给水平、扩大养老与医疗保险覆盖人群、增加公共交通数量等基本需求与福利，能够有助于提升社会维度的整体发展表现；第二，降低治理维度的区域发展不平衡。研究显示，2016-2020年，东部地区和西部地区的治理维度的平均表现明显好于中部地区。通过提升地方政府可支配财力，可能会对提升治理维度的地区平衡性起到较大作用。可以大幅增加城市间的合作，实现优势互补，协同发展。

### 6.3.3 重视地方债务问题，完善债务预警与管理制度

研究显示，地方政府债务率与地方政府ESG表现间呈现制衡关系，地方债务能力会对地方政府ESG表现产生显著影响。自疫情以来，受房地产市场下行和土地出让金大幅下降影响，地方债务规模上升而财力下降，地方债务付息压力凸显。从本报告的数据来看，72个城市中超过半数的城市的地方政府债务率已超过100%的警戒线。同时，各地级市的政府债务显示出较强的异质性。以北上广为代表的东部地区城市通过融资债券已基本化解了隐形债务，地方政府债务控制较好，但中西部地区很多城市如贵阳、包头的真实隐形债务规模比表面上的数据高很多。除融资平台之外，还有很多隐性负债隐藏在当地国企或其他机构的资产负债表中<sup>20</sup>。对于这些城市而言，靠本级政府化解债务问题很是困难的，中央与省级政府都需要采取一定措施。中央坚持不救助原则，但有支持措施。对于财政能力较弱的城市，中央可通过政策性开发性金融工具、设备更新改造专项再贷款等方式减少地方事权。省级政府负总责，主体责任体现在以下几方面：一是统筹协调全省财政资源，增强化债能力；二是科学分配地方政府债务新增限额；三是加强对基层政府举债监管，完善防范化解地方政府债务风险的考核和问责机制<sup>21</sup>。

### 6.3.4 推动促进地方政府ESG评级的理论与实践推广

建立地方政府ESG评级体系并将其纳入政府考察内容，有助于科学测评各级政府可持续发展水平，判断本地在可持续发展进程中的相对定位，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。同时，将地方政府ESG评级结果公开，能够为市场主体和社会公众参与地方发展和社会治理提供有效的参考依据。同时，这一过程也能反向促使地方政府进一步提升公共服务，优化政府决策，进而促进地方可持续发展转型。本项目在2021年发布的系列报告构建并应用了省级政府ESG评级指标体系，2022年发布的系列报告构建并应用了地市级ESG评级指标体系，实践应用证明两项评级指标体系都具有一定的科学性与可行性，为地方政府ESG评级体系提供了参考依据。

19 来源：中国经济时报.ISSB准则落地，企业ESG信披迎挑战[EB/OL].(2023-07-15)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1771416527517370102&wfr=spider&for=pc>

20 来源：国家金融与发展实验室.如何化解地方政府债务？[EB/OL].(2023-10-12)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1779553859986951094&wfr=spider&for=pc>

21 来源：新浪财经.地方政府如何破解债务难题[EB/OL].(2023-06-26)

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1769752999809471743&wfr=spider&for=pc>

## 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。本报告于2023年12月5日在第11届中国责任投资论坛 (China SIF) 年会暨2023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、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副教授
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硕士研究生
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。

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

