

中国地方政府ESG评级指标体系研究报告(2024)

ESG

RESEARCH ON THE ESG RATING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA (2024)

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

执行摘要

近年来，ESG（环境、社会与治理）理念在全球范围内快速发展，已成为衡量一个国家、地区、城市、企业可持续发展的重要标准（尺度）。相较于企业层面的ESG评价，政府层面的ESG评价仍处于探索阶段。为系统评估中国地方政府在环境治理、社会发展与公共治理方面的综合表现，《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2024）》构建了以地方政府为评价对象的ESG评级指标体系，并对 2018-2022 年中国 99 个城市和 31 个省级行政区进行了系统评价，旨在运用ESG工具推动地方可持续发展，为政府科学决策与政策制定提供参考。

本报告依据环境（E）、社会（S）与治理（G）三个维度构建综合指标体系。其中，地市级指标体系涵盖 9 个一级指标、17 个二级指标与 32 个三级指标；省级指标体系涵盖 10 个一级指标、31 个二级指标与 60 个三级指标。研究数据取自权威统计年鉴、政府公开年报及研究机构评估报告，并经过缺失值补全、缩尾处理、极差标准化及双基准渐进法校准后，采用等权重加权求和方法进行定量评级。

地市级评级结果：2018-2022 年，中国地市级ESG整体稳步改善，但地区分化显著。A级及以上城市由 54 个增至 58 个，占比由约 54.5%升至约 58.6%；其中，AAA级城市由 4 个增至 6 个，AA级城市由 15 个增至 18 个，BBB级、BB级及B级城市数量均有所下降。但AAA级与AA级城市仍有限，高水平均衡发展城市不足。区域上呈“东部领先、中部追赶、西部改善但相对滞后”格局，东部高等级城市集聚优势突出，中西部评级结构优化但环境治理、社会保障、财政独立性等仍有提升空间。

省级评级结果：2018-2022 年，中国省级ESG整体改善与区域分化并存，评级结构由中低等级向中高等级迁移。A级及以上省份由 11 个增至 15 个，BBB级及以下由 20 个降至 16 个，顶端突破不足。分维度看，环境维度改善最明显，社会维度高度稳定，治理维度改善有限。分区域看，东部持续领先，2022 年AA级 4 个、A级 5 个、BBB级 4 个，高等级集聚优势突出；中部改善较快，A级由 2 个增至 4 个，BBB级由 4 个降至 2 个，BB级降至 0 个；西部低等级收缩，但高等级不足，2022 年A级 2 个、BBB级 6 个、BB级 4 个。总体呈“东部领先、中部改善、西部相对滞后”格局，省域ESG协调发展仍需加强。

基于维度、区域与等级的“三个不均衡”特征，中国ESG发展既得益于政策支持、地方实践与技术创新，也受 2018-2022 年新冠疫情多维扰动：环境维度部分指标短期被动改善，但医疗固废处置压力上升、部分地区环保投入受财政约束；社会维度经受公共卫生、就业和民生保障考验，依靠转移支付与兜底政策避免评级大面积滑坡，但区域公共服务韧性差距显现；治理维度面临防疫增支、财政收

入下滑压力，地市级受冲击较省级显著。我国仍面临评级标准不统一、信息披露机制不完善、治理维度存在短板、社会维度平均等级不高、区域差异显著、公共应急韧性不足、专业人才缺口等挑战。报告建议：强化ESG制度顶层设计，健全信息披露与评价标准体系；提升社会与治理维度绩效，补齐公共应急与风险韧性短板；推进绿色低碳环境友好型城市建设，加强ESG投资引导；通过人才培养与能力建设，促进ESG体系规范化高质量发展。

Abstract

In recent years, the ESG (Environmental, Social, and Governance) concept has rapidly gained traction globally, becoming an important benchmark for assessing the sustainable development of countries, regions, cities, and enterprises. In contrast to ESG evaluations at the corporate level, ESG evaluations at the governmental level remain in an exploratory phase. To systematically assess the overall performance of local governments in China in areas of environmental governance, social development, and public governance, the "Research Report on ESG Rating Indicators for Local Governments in China (2024)" has established an ESG rating indicator system targeting local governments. The report conducted systematic evaluations of 99 cities and 31 provincial-level administrative regions in China from 2018 to 2022, aiming to leverage ESG tools to promote local sustainable development and provide a reference for government scientific decision-making and policy formulation. This report constructs a comprehensive indicator system based on three dimensions: Environment (E), Social (S), and Governance (G).

The municipal-level indicator system comprises 9 first-level indicators, 17 second-level indicators, and 32 third-level indicators; the provincial-level indicator system comprises 10 first-level indicators, 31 second-level indicators, and 60 third-level indicators. The research data were sourced from authoritative statistical yearbooks, publicly available government annual reports, and evaluation reports from research institutions. After addressing missing values, applying truncation treatment, performing extreme value standardization, and calibrating using the dual-benchmark progressive method, quantitative ratings were derived using equal-weight averaging.

Municipal-level rating results: From 2018 to 2022, the overall ESG performance of municipal-level governments in China showed steady improvement, albeit with significant regional disparities. The number of cities rated A or above increased from 54 to 58, with their share rising from approximately 54.5% to approximately 58.6%; among them, the number of AAA-rated cities grew from 4 to 6, the number of AA-rated cities increased from 15 to 18, while the numbers of BBB-rated, BB-rated, and B-rated cities all declined. However, the number of AAA-and AA-rated cities remains limited,

and there is still a shortage of cities achieving high-level balanced development. Regionally, the pattern is characterized by "the eastern region leading, the central region catching up, and the western region improving but remaining relatively lagging". The eastern region exhibits prominent agglomeration advantages for high-rated cities, while the central and western regions have optimized their rating structures but still have room for improvement in areas such as environmental governance, social security, and fiscal independence.

Provincial-level rating results: From 2018 to 2022, China's provincial ESG performance showed both overall improvement and regional divergence, with the rating structure shifting from low-to-mid levels to mid-to-high levels. The number of provinces rated A or above rose from 11 to 15, while the number of provinces rated BBB or below fell from 20 to 16, with insufficient breakthroughs at the top tier. By dimension, the environmental dimension showed the most significant improvement, the social dimension remained highly stable, and the governance dimension saw limited progress. Regionally, the eastern region continued to lead, with 4 AA-rated, 5 A-rated, and 4 BBB-rated cities in 2022, demonstrating strong agglomeration advantages for high-rated cities; the central region improved relatively quickly, with the number of A-rated cities increasing from 2 to 4, BBB-rated cities decreasing from 4 to 2, and BB-rated cities dropping to 0; the western region experienced a contraction in lower-rated cities but still lacked high-rated cities, with 2 A-rated, 6 BBB-rated, and 4 BB-rated cities in 2022. Overall, the pattern is "the eastern region leading, the central region improving, and the western region relatively lagging", indicating that coordinated provincial-level ESG development still requires further strengthening.

Given the "three imbalances" in terms of dimensions, regions, and levels, China's ESG development has benefited from policy support, local practices, and technological innovation, while also being affected by the multidimensional disruptions caused by the COVID-19 pandemic from 2018 to 2022: in the environmental dimension, some indicators saw short-term passive improvements, but pressure on medical solid waste disposal increased, and environmental protection investments in certain regions faced fiscal constraints; in the social dimension, China faced challenges related to public health, employment, and livelihood security, relying on transfer payments and safety-

net policies to prevent widespread declines in ratings, though disparities in regional public service resilience became apparent; in the governance dimension, China faced increased pandemic-related expenditures and declining fiscal revenues, with municipal-level governments experiencing significantly greater impacts than provincial-level ones. China still faces challenges such as inconsistent rating standards, inadequate information disclosure mechanisms, shortcomings in the governance dimension, relatively low average ratings in the social dimension, pronounced regional disparities, insufficient public emergency resilience, and a shortage of specialized talent. The report recommends: strengthening the top-level design of ESG frameworks and improving the systems for information disclosure and evaluation standards; enhancing performance in the social and governance dimensions while addressing gaps in public emergency preparedness and risk resilience; promoting the development of green, low-carbon, and environmentally friendly cities, along with strengthening ESG investment guidance; and fostering standardized, high-quality development of ESG systems through talent cultivation and capacity building initiatives.

目　录

执行摘要.....I
Abstract.....III
目　录.....VI
插图目录.....VIII
附表目录.....IX
前　言.....X
一、中国地方政府 ESG 评级研究概述.....2
1.1 全球 ESG 发展态势与政策标准演进.....2
1.1.1 ESG 理念与全球投资趋势.....2
1.1.2 全球 ESG 政策法规与披露标准.....2
1.1.3 全球 ESG 发展的主要挑战.....3
1.2 中国地方可持续发展实践与政策进展.....4
1.2.1 环境治理与绿色低碳转型.....4
1.2.2 社会民生与公共服务改善.....4
1.2.3 治理现代化与地方政策机制.....5
1.2.4 典型地方实践案例.....5
1.3 现有 ESG 评级体系评述.....5
1.3.1 国际主要 ESG 评级体系.....6
1.3.2 国内主要 ESG 评级体系.....6
1.3.3 现有体系应用于地方政府的不足.....7
1.4 构建中国地方政府 ESG 评级体系的必要性与意义.....8
1.4.1 政策与治理意义.....8
1.4.2 市场与投资意义.....8
1.4.3 本研究的定位与创新.....9
二、中国地市级与省级的 ESG 评级体系构建.....11
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.....12
2.1.3 地市级 ESG 评分与评级.....14
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 18
三、中国城市 ESG 评级研究结果与分析 21
3.1 中国城市 ESG 评级综合情况 21
3.2 中国城市环境维度（E）评级情况 24
3.3 中国城市社会维度（S）评级情况 28
3.4 中国城市治理维度（G）评级情况 31
四、中国各省 ESG 评级研究结果与分析 36
4.1 中国各省 ESG 评级综合情况 36
4.2 中国各省环境维度（E）评级情况 38
4.3 中国各省社会维度（S）评级情况 40
4.4 中国各省治理维度（G）评级情况 43
五、政策与建议：中国 ESG 发展的机遇与挑战 47
5.1 中国地方政府 ESG 评级总结与发现 47
5.1.1 中国地方政府 ESG 评级总结 47
5.1.2 疫情冲击对 2018-2022 年 ESG 评价结果的扰动分析 47
5.2 中国 ESG 发展面临的机遇与挑战 48
5.2.1 中国 ESG 发展面临的机遇 48
5.2.2 中国 ESG 发展面临的挑战 49
5.3 推动中国地方 ESG 发展的政策建议 49
5.3.1 强化顶层设计，分类施策地方 ESG 制度 49
5.3.2 统一地方 ESG 披露，共建核验共享平台 50
5.3.3 补齐社会治理短板，化解三维失衡矛盾 50
5.3.4 推进绿色低碳城市，强化地方 ESG 投融资联动 51
5.3.5 加强人才培养，规范行业建设，夯实 ESG 底座 51
5.3.6 动态优化指标，强化区域协同，缓释 ESG 分化 51
鸣谢 53
课题组成员 53
机构简介 53

插图目录

图 1-1 全球及中国主要 ESG 评级体系对比图 7
图 2-1 中国地方政府（地市级）ESG 评级指标体系 11
图 2-2 99 个样本城市分布 13
图 2-3 中国地方政府（省级）ESG 评级指标体系 16
图 3-1 2018-2022 年各城市统计结果（ESG） 22
图 3-2 2018 年 ESG 综合评级分区情况 24
图 3-3 2022 年 ESG 综合评级分区情况 24
图 3-4 2018-2022 年各城市统计结果（E） 25
图 3-5 2018 年环境维度评级分区情况 27
图 3-6 2022 年环境维度评级分区情况 27
图 3-7 2018-2022 年各城市统计结果（S） 28
图 3-8 2018 年社会维度评级分区情况 31
图 3-9 2022 年社会维度评级分区情况 31
图 3-10 2018-2022 年各城市统计结果（G） 32
图 3-11 2018 年治理维度评级分区情况 34
图 3-12 2022 年治理维度评级分区情况 34
图 4-1 2018-2022 年各省统计结果（ESG） 36
图 4-2 2018 年 ESG 综合评级分区情况 38
图 4-3 2022 年 ESG 综合评级分区情况 38
图 4-4 2018-2022 年各省统计结果（E） 39
图 4-5 2018 年环境维度评级分区情况 40
图 4-6 2023 年社会维度评级分区情况 40
图 4-7 2018-2022 年各省统计结果（S） 41
图 4-8 2018 年社会维度评级分区情况 42
图 4-9 2022 年社会维度评级分区情况 42
图 4-10 2018-2022 年各省统计结果（G） 43
图 4-11 2018 年治理维度评级分区情况 45
图 4-12 2022 年治理维度评级分区情况 45

附表目录

表 1-1 全球 ESG 政策法规与标准体系建设情况 3
表 2-1 城市 ESG 各维度评估的分级标准 14
表 2-2 城市 ESG 综合评估的分级标准 15
表 2-3 省级 ESG 各维度评估的分级标准 18
表 2-4 省级 ESG 综合评估的分级标准 19
表 3-1 2018-2022 年各城市评级结果.....22
表 3-2 2018-2022 年环境维度各城市评级结果.....27
表 3-3 2018-2022 年社会维度各城市评级结果.....29
表 3-4 2018-2022 年治理维度各城市评级结果.....32
表 4-1 2018-2022 年各省评级结果.....37
表 4-2 2018-2022 年环境维度各省评级结果.....39
表 4-3 2018-2022 年社会维度各省评级结果.....41
表 4-4 2018-2022 年治理维度各省评级结果.....44

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构建与研究。本研究以地方政府作为ESG评级对象，旨在通过ESG评级，引导各级政府把环境、社会、治理纳入地方政府绩效观察框架，为高质量发展、绿色转型和治理能力提升提供量化参考，从而推动地方治理能力提升与区域可持续发展。

《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告（2024）》延续成熟指标体系，进一步增强研究时效性，依托 2018-2022 年全国 31 个省份（自治区、直辖市）及 99 个城市的权威统计数据，系统评估中国地方政府在环境、社会与治理方面的综合表现，全景呈现疫情冲击周期内地方政府在环境治理韧性、社会服务响应与应急管理能力等维度的 ESG 实践成效，揭示经济韧性与 ESG 表现的深层关联，为识别区域可持续发展短板、优化政策资源精准配置提供了实证依据。

本报告以新发展理念为指引，深度对接联合国可持续发展目标 SDGs 目标，持续完善地方政府 ESG 量化评估基准，并首次探讨了后疫情时代地方政府 ESG 可持续发展路径策略体系。研究成果可为监管部门提供决策支撑，为社会各界提供监督依据，为国际投资者提供参考框架，助力地方政府治理现代化，推动中国经济高质量可持续发展，为全球可持续治理贡献中国智慧。

01

中国地方政府ESG评级研究概述

一、中国地方政府 ESG 评级研究概述

ESG 已从企业至地方政府评估。在“双碳”战略下，地方政府表现关乎国家大局。针对现有体系适配不足，本报告立足于中国国情，系统梳理 ESG 发展趋势、地方实践进展与现有体系不足，旨在阐明构建中国特色地方政府 ESG 评级体系的理论价值与实践意义，为引导地方可持续发展、赋能治理现代化提供科学的量化标尺。

1.1 全球 ESG 发展态势与政策标准演进

ESG 即环境（Environmental）、社会（Social）、治理（Governance），是一套整合三大维度的可持续发展评估框架，其概念最初诞生于投资领域，用于评价企业生产经营与投资活动的可持续性及潜在外部性风险。随着全球对可持续发展议题的关注度不断提升，ESG 理念的应用边界逐步拓展，全球 ESG 的政策法规和披露标准的逐步完善既是全球推动可持续发展实践的重要机遇，然 ESG 在全球范围内的普及又存在多重挑战。

1.1.1 ESG 理念与全球投资趋势

环境、社会与治理（Environmental, Social, and Governance，简称 ESG）理念自提出以来，已从边缘性社会责任概念演变为衡量组织可持续发展能力的重要标准。ESG 涵盖环境、社会与治理三大核心维度，用以评估组织在可持续发展领域的整体表现。随着全球对气候变化、社会公平和治理透明度的关注不断上升，ESG 逐渐成为企业、金融机构和政府绩效评价的重要工具，为各类决策提供科学依据。

ESG 投资在全球范围内获得广泛认可。根据全球可持续投资联盟（GSIA）统计，截至 2020 年底，全球可持续投资资产规模已达 35.3 万亿美元，占全球管理资产总额的 36%[1]。机构投资者和资产管理公司积极调整投资策略，将环境保护、社会公平以及治理透明度等指标纳入关键评估标准，促进资本流向具有可持续竞争力的企业和项目。ESG 已从边缘概念逐步迈向主流投资战略。

1.1.2 全球 ESG 政策法规与披露标准

为保障 ESG 实践高效推进，全球各国政府和监管机构相继出台政策法规，要求企业和金融机构加强 ESG 信息披露。欧盟《可持续金融披露条例》（SFDR）自 2021 年起正式生效，要求金融市场参与者系统披露投资活动的可持续性信息[2]。美国证券交易委员会（SEC）于 2024 年通过气候相关信息披露规则，强化企

[1] Global Sustainable Investment Alliance. Global Sustainable Investment Review 2020[R/OL]. New York: GSIA, 2021: 9[2024-06-30]. http://www.gsi-alliance.org/wp-content/uploads/2021/08/GSIR-20201.pdf.

[2] EUROPEAN PARLIAMENT AND COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2019/2088 on sustainability-related disclosures in the financial services sector (SFDR)[Z/OL]. (2019-12-09)[2024-06-30]. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32019R2088.

业信息披露义务[3]。日本政府持续推动气候相关财务信息披露标准化。这些政策显著提高了市场透明度，促进了企业合规管理[4]。

全球 ESG 标准统一化成为重要趋势。2021 年，国际财务报告准则基金会（IFRS）宣布成立国际可持续发展准则委员会（ISSB），致力于制定全球统一的 ESG 披露标准[5]。全球报告倡议（GRI）提供全面的企业社会责任报告指导，覆盖环境、社会、治理多维度指标[6]。气候相关财务信息披露工作组（TCFD）提出的气候相关财务披露框架，已由 ISSB 承接并纳入 IFRS S1 和 S2 准则[7]。这些标准化努力提高了 ESG 信息的透明性和可比性，为投资者和其他利益相关方提供了科学依据。

表 1-1 全球 ESG 政策法规与标准体系建设情况

ESG 政策法规			国际组织标准体系		
主体	政策/标准名称	核心内容	主体	政策/标准名称	核心内容
欧盟	《可持续金融披露条例》（SFDR）	要求金融市场参与者披露投资活动可持续性信息，含 ESG 风险管理、投资产品环境社会影响	国际财务报告准则基金会	国际可持续发展准则委员会（ISSB）	制定全球统一的 ESG 披露标准，推动全球 ESG 信息披露标准化、规范化
美国	ESG 信息披露新规	证券交易委员会（SEC）推动更严格的 ESG 披露规则，强化企业信息披露义务	全球报告倡议(GRI)	企业社会责任（CSR）报告框架	提供全面的企业社会责任报告指导，覆盖环境、社会、治理多维度指标
日本	气候相关财务信息披露标准	推动气候相关财务信息披露标准化，提升披露数据的规范性与可比性	气候相关财务信息披露工作组(TCFD)	气候相关财务信息披露框架	聚焦气候变化相关财务信息披露，帮助组织评估气候风险对财务的影响

注释：表 1-1 分为 ESG 政策法规和国际组织标准体系两个部分，资料来源于 ESG 相关政策法规，以及等国际组织报告内容，由课题组整理得到。

1.1.3 全球 ESG 发展的主要挑战

尽管 ESG 发展趋势强劲，其在全球范围内的普及仍面临多重挑战。不同地

[3] U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION. The Enhancement and Standardization of Climate-Related Disclosures for Investors: Final Rule[Z/OL]. Federal Register, 2024, 89(61): 21668-21921[2024-06-30]. https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-03-28/html/2024-05137.htm.

[4] 日本金融厅. 公司治理准则修订[EB/OL]. (2021-06-11)[2024-06-30]. https://www.fsa.go.jp/news/r3/singi/20210611/20210611.html.

[5] IFRS FOUNDATION. IFRS Foundation announces International Sustainability Standards Board, consolidation with CDSB and VRF, and publication of prototype disclosure requirements[EB/OL]. (2021-11-03)[2024-06-30]. https://www.ifrs.org/news-and-events/news/2021/11/ifrs-foundation-announces-issb-consolidation-with-cdsb-vrf-publication-of-prototypes/.

[6] GLOBAL REPORTING INITIATIVE. GRI 1: Foundation 2021[S/OL]. Amsterdam: GRI, 2021[2024-06-30]. https://www.globalreporting.org/how-to-use-the-gri-standards/gri-standards-english-language/.

[7] TASK FORCE ON CLIMATE-RELATED FINANCIAL DISCLOSURES. Recommendations of the Task Force on Climate-related Financial Disclosures: Final Report[R/OL]. Basel: Financial Stability Board, 2017[2024-06-30]. https://www.fsb.org/uploads/P290617-5.pdf.

区政策和标准的协调性不足，导致企业在跨境经营时难以适应复杂的监管要求；部分市场对 ESG 理念的认知仍处于初级阶段，难以满足快速发展的市场需求；ESG 数据质量和可比性不足，不同评级机构之间的评估方法和权重存在差异，导致评级结果的可比性有限。

为克服这些挑战，相关主体需采取积极对策：企业应提高 ESG 管理能力，强化内部数据管理和信息披露流程；投资者应加强对 ESG 数据的分析能力，借助大数据和人工智能技术提高投资决策的科学性；国际组织需加速推动 ESG 标准的统一化进程，为全球 ESG 实践提供清晰指引。

1.2 中国地方可持续发展实践与政策进展

近年来，中国地方政府在推动可持续发展中扮演着重要角色，围绕环境保护、社会民生和公共治理三大领域展开了一系列创新性实践，取得了显著成效。这些进展不仅为全国的高质量发展奠定了坚实基础，也为全球可持续发展提供了有益借鉴。

1.2.1 环境治理与绿色低碳转型

中国地方政府深入落实“绿水青山就是金山银山”的发展理念，扎实推进“蓝天、碧水、净土”三大保卫战，通过政策制定与具体行动相结合，大幅改善区域生态环境质量。以北京市为例，实施“清洁空气行动计划”以来，主要大气污染物排放量显著减少，PM2.5 浓度持续下降，空气质量明显提升[8]。各地广泛开展生态修复工程，通过退耕还林、湿地修复以及荒漠化治理等措施，不断提升生态系统服务功能。长江流域和黄河流域生态保护工程有效改善了流域环境质量，增强了应对气候变化的能力。

在绿色低碳转型方面，地方政府依据国家战略框架，细化并落实“双碳”目标。四川省提出到 2030 年实现非化石能源占一次能源消费总量的 25%，成为地方碳中和路径的典型实践[9]。区域协调发展政策为地方政府提供了绿色发展的新机遇，长三角一体化、粤港澳大湾区等区域规划中均强调跨区域绿色协同发展。生态文明制度建设不断深化，地方政府通过生态保护补偿机制和环境资源产权改革，探索构建区域生态治理新模式。

1.2.2 社会民生与公共服务改善

在社会治理方面，地方政府坚持以人民为中心的发展理念，着力提升公共服务质量与社会保障水平。各地政府不断增加对教育、医疗和养老等民生领域的投入，城乡公共服务的可及性和均等化水平明显提升。通过大力发展基础教育设施、

[8] 北京市生态环境局. 2022 年北京市空气质量新闻发布会[EB/OL]. (2023-01-06)[2024-06-30]. https://www.beijing.gov.cn/.

[9] 四川省人民政府. 四川省“十四五”能源发展规划：川府发〔2022〕8 号[Z/OL]. (2022-03-03)[2024-06-30]. https://www.sc.gov.cn/.

优化医疗资源配置，城乡居民享受到了更便捷、高效的公共服务。地方政府加快完善社会保障体系，推动基本养老、医疗、失业保险等覆盖率的提升，并通过提高保障标准增强社会安全感。这些努力显著改善了社会治理水平，促进了社会公平，维护了社会稳定，为实现共同富裕目标提供了有力支撑。

1.2.3 治理现代化与地方政策机制

地方政府作为中国经济社会发展的基层实施主体，是推动可持续发展的关键力量。其职责涵盖制定与执行地方环境政策、引导绿色产业布局、协调区域社会发展需求等。地方政府在落实国家可持续发展战略中发挥关键作用，是连接政策目标与实际成效的重要桥梁。

在政策驱动方面，地方政府依据国家战略框架，细化并落实“双碳”目标。生态文明制度建设不断深化，地方政府通过生态保护补偿机制和环境资源产权改革，探索构建区域生态治理的新模式，推动可持续发展制度化。同时，地方政府积极推进治理现代化，提升行政效率、政策透明度和公众参与度，为 ESG 评级体系的构建提供了制度基础。

1.2.4 典型地方实践案例

各地在可持续发展领域涌现出许多典型案例。浙江省通过“千万工程”改善乡村人居环境，并推动数字经济与绿色金融的协同发展，在生态保护与经济增长中取得平衡，成为“生态美、百姓富”的先行示范[10]。北方地区在污染防治方面取得重要突破，京津冀地区通过大气污染联防联控，北京市 PM2.5 年均浓度从 2013 年的 89.5 微克/立方米下降至 2021 年的 33 微克/立方米，显著改善了环境质量[11]。海南通过实施“禁塑令”、生态环境管理一体化改革等举措，成为国家生态文明试验区的标杆，为其他地区提供了可参考的创新模式[12]。这些实践彰显了地方政府在可持续发展中的多维度探索与贡献。

总体而言，中国地方政府在推动可持续发展方面的实践成效显著，环境保护、社会服务与公共治理形成了相辅相成的良性循环。地方政府的创新实践不仅有力推动了区域高质量发展，也为全国范围内的可持续发展提供了范例和经验。

1.3 现有 ESG 评级体系评述

ESG 评级体系旨在评估组织在环境（Environmental）、社会（Social）和治理（Governance）三个核心维度的表现，为投资者、监管机构以及其他利益相关方提供科学的决策参考。通过对企业或其他组织在可持续发展中的表现进行量化

[10] 浙江省统计局, 国家统计局浙江调查总队. 浙江统计年鉴 2023[M]. 北京: 中国统计出版社, 2023.

[11] 生态环境部. 2021 中国生态环境状况公报[R/OL]. 北京: 生态环境部, 2022[2024-06-30]. https://www.mee.gov.cn/.

[12] 海南省人民代表大会常务委员会. 海南省禁止生产销售使用一次性不可降解塑料制品条例[Z]. 2020-12-01.

和分析，ESG 评级体系已成为金融市场中重要的非财务信息评估工具。目前，全球范围内存在多种 ESG 评级体系，本研究通过梳理国际和国内的主流 ESG 评级体系的发展情况，分析当前 ESG 评级体系应用于地方政府的不足之处，为下文中国地方政府特色 ESG 评级体系研究提供参考。

1.3.1 国际主要 ESG 评级体系

国际评级机构开发的 ESG 评级体系具有较高的市场影响力和广泛的适用性。摩根士丹利资本国际（MSCI）开发的 ESG 评级体系是全球应用最广泛的评级工具之一，评估企业在环境、社会和治理领域的综合表现，评级范围从最高的“AAA”到最低的“CCC”不等。MSCI ESG 评级广泛应用于机构投资者的投资决策中，评估内容包括企业的环境风险管理、员工多样性政策、治理结构透明度等[13]。Sustainalytics 开发的 ESG 风险评级体系侧重于评估企业的 ESG 风险敞口和管理能力，评级结果分为低风险、中风险和高风险等级，重点关注企业在关键 ESG 领域的潜在风险及其应对能力[14]。富时罗素（FTSE Russell）的 ESG 评级体系通过量化企业 ESG 表现（评分范围为 0 到 5 分），帮助投资者了解企业在可持续发展方面的相对表现，特别注重透明性，评分基于公开披露数据[15]。

1.3.2 国内主要 ESG 评级体系

随着中国资本市场对可持续发展和社会责任的关注度日益提升，国内 ESG 评级体系逐渐发展起来。中证指数公司作为中国资本市场的重要指数编制机构，开发了针对 A 股上市公司的 ESG 评级体系，通过分析企业在环境保护、社会责任履行和公司治理方面的表现形成分层评级结果，广泛应用于国内 ESG 相关指数的编制[16]。商道融绿作为国内领先的 ESG 研究机构，专注于企业可持续发展评估，开发了针对中国企业的 ESG 评级服务，通过全面分析企业的环境管理实践、社会贡献以及治理结构等维度，为企业提供详细的评估报告，是国内 ESG 评级领域的重要参与者[17]。

[13] MSCI. MSCI ESG Ratings Methodology: November 2023[S/OL]. New York: MSCI Inc., 2023[2024-06-30]. https://www.msci.com/documents/1296102/44A2457/MSCI+ESG+Ratings+Methodology.pdf.

[14] SUSTAINALYTICS. ESG Risk Ratings: Methodology and Product Architecture, Version 2.0[S/OL]. Amsterdam: Sustainalytics, 2023[2024-06-30]. https://connect.sustainalytics.com/esg-risk-ratings-methodology.

[15] FTSE RUSSELL. FTSE Russell ESG Ratings Methodology[S/OL]. London: LSEG, 2023[2024-06-30]. https://www.lseg.com/en/ftse-russell.

[16]

[17] 中证指数有限公司. 中证 ESG 评价方法[S/OL]. 上海: 中证指数有限公司, 2023[2024-06-30]. https://www.csindex.com.cn/zh-CN/esg.

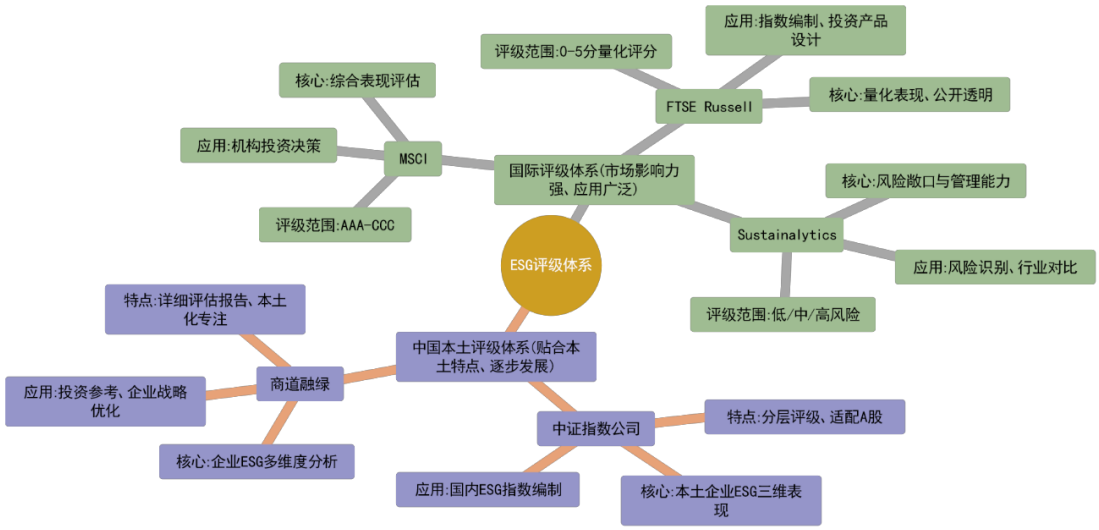


图 1-1 全球及中国主要 ESG 评级体系对比图

1.3.3 现有体系应用于地方政府的不足

尽管当前 ESG 评级体系在推动可持续发展方面发挥了重要作用，但在实际应用中仍存在诸多不足：

国际评级体系在中国市场的应用中暴露出本土适配性不足的问题。大多数国际评级机构在设计评价模型时主要依据欧美市场的政策框架和经济环境，其核心指标体系未能充分考虑中国的政策背景、经济结构以及区域差异。例如，中国地方政府在“双碳”目标、生态文明建设等政策方面具有独特性，但这些内容未被国际评级体系充分纳入，导致评估结果无法全面反映中国地方政府的可持续发展实践。此外，信息获取困难也是国际评级体系面临的另一大挑战。由于地方政府信息披露机制尚不完善，许多关键数据无法公开获取或难以量化，影响评估的客观性和准确性。

国内 ESG 评级体系在快速发展的过程中也面临诸多问题。不同机构根据自身研究方向和评估需求设计指标体系，导致评级结果在指标设定、权重分配等方面存在显著差异，限制了评估结果的横向可比性。此外，地方政府 ESG 评估中，社会与治理维度的指标设计较为模糊，未能全面体现地方政府的治理能力与社会贡献。社会维度的具体指标在教育、医疗、社会保障等方面覆盖有限，难以准确衡量地方政府改善民生的实际成效；治理维度则缺乏对行政效率、政策透明度和公众参与的细化评估。数据质量与覆盖面不足也是国内 ESG 评级体系发展的主要制约因素。目前，中国地方政府与企业的 ESG 信息披露尚未形成强制性要求，大多数披露内容仅限于定性描述，缺乏高质量的定量数据支持，评级机构通常需要依赖非标准化的第三方数据源或估算方法，进一步加剧了评估结果的误差。

综上所述，现有 ESG 评级体系在国际和国内应用中存在不同层面的不足，制约了其在地方政府可持续发展评估中的有效性。未来需要从政策层面加强数据披露要求，推动标准化与规范化的评级体系建设，同时注重本土化指标的开发，结合地方实际情况，设计更加贴合中国市场的评估框架。

1.4 构建中国地方政府 ESG 评级体系的必要性与意义

基于前文对国内外现有 ESG 评级体系的应用局限分析，结合中国地方政府推动高质量发展、落实可持续发展战略的实践需求，以下将进一步阐述构建适配中国国情的地方政府 ESG 评级体系的必要性与现实意义，分别从政策治理维度与市场投资维度展开具体说明。

1.4.1 政策与治理意义

地方政府是国家治理体系中的基础单元，直接影响地方经济、社会和环境的可持续发展。地方政府在生态环境保护、绿色治理、社会责任等方面的表现，不仅决定了地方的经济发展质量，也影响国家战略目标的实现。将 ESG 评级体系运用到地方政府，有助于推动地方政府绿色低碳经济转型。党的二十大提出“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，党的二十届三中全会进一步强调要推动绿色低碳转型，地方政府在推动绿色发展方面承担着政策执行、资金投入、环保法规实施等多重任务。通过 ESG 评级，可以量化地方政府在环境保护、气候变化应对等方面的表现，为地方政府在绿色低碳转型中的表现提供量化标准，从而推动政策的优化和落地。

同时，ESG 评级有助于增强地方政府治理透明度。治理现代化是中国共产党提出的重要战略目标，地方政府在经济、社会、文化等各方面的治理效果，直接影响到国家治理体系的效率和透明度。ESG 评级不仅关注环境和社会的绩效，还包括治理结构的透明度、行政效率和反腐败的力度。通过 ESG 评级，地方政府可以加强自我监督与透明度，提升政府运作的公开性和公正性。对于公众和企业而言，地方政府的治理质量是投资决策、社会信任和社会稳定的重要因素。ESG 评级有助于地方政府展示其治理能力和执行力，从而推动地方经济高质量发展。

1.4.2 市场与投资意义

随着全球投资趋势向可持续发展方向倾斜，ESG 投资已成为资本市场的重要风向标。ESG 评级体系为投资机构提供了科学、系统的评价工具，帮助其更加全面地了解企业在环境保护、社会责任与治理方面的实践情况。这一体系不仅有助于投资机构识别高 ESG 表现企业的长期价值，也为规避因 ESG 风险而带来的投资损失提供了保障。同时，ESG 评级的推广能够引导资本流向可持续发展企业，从而优化资本配置效率，促进资本市场的长期健康发展。

对于地方政府而言，建立科学的地方政府 ESG 评级体系，可以帮助优化公共资源配置，通过定量化评估识别区域可持续发展中的短板，精准配置资源；提升地方政府治理能力，引导其加强环境保护、社会责任履行和治理透明度；为国内外投资者提供可信的决策依据，吸引资本流向高 ESG 表现地区。此外，ESG 理念的全球发展表明，环境保护、社会公平和治理透明已成为新时期经济活动的重要评价指标。中国地方政府在推动可持续发展方面具有特殊的重要性，其 ESG 表现对实现区域协调发展和高质量发展目标至关重要。

1.4.3 本研究的定位与创新

因此，《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构建与研究。本研究以地方政府作为 ESG 评级对象，旨在通过 ESG 评级，引导各级政府把环境、社会、治理纳入地方政府绩效观察框架，为高质量发展、绿色转型和治理能力提升提供量化参考；为地方政府制定政策，促进地方高质量可持续发展提高依据。

本报告在延续既有研究框架的基础上，对 2018-2022 年中国 99 个城市和 31 个省级行政区的 ESG 表现进行系统评价。在评价方法上，基于环境（E）、社会（S）和治理（G）三个维度构建综合指标体系，对地方政府 ESG 表现开展定量评级，并对核心经济指标与 ESG 表现之间的相关关系进行分析。本研究以新发展理念为指引，深度对接联合国可持续发展目标（SDGs），持续完善地方政府 ESG 量化评估基准，并首次探讨了后疫情时代地方政府 ESG 可持续发展路径策略体系。研究成果可为监管部门提供决策支撑，为社会各界提供监督依据，为国际投资者提供参考框架，助力地方政府治理现代化，推动中国经济高质量可持续发展，为全球可持续治理贡献中国智慧。

02

中国地市级与省级的ESG评级体系构建

二、中国地市级与省级的 ESG 评级体系构建

本研究旨在建立一套系统化、简明且具有普遍适用性的地方政府 ESG 评价体系，核心步骤涵盖指标框架与数据库搭建、指标赋权、评分及评级。该体系既可全面呈现地方 ESG 发展状况，也可反映地方可持续转型与高质量发展的特色。本章分别从地市级和省级两个层面，阐述评级指标体系的设计、数据收集与处理、评分与评级方法。

2.1 地市级 ESG 评级体系构建

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、地方高质量发展特色、可持续发展转型现状、国内外已有的 ESG 评估指标，以及中国地方政府 ESG 评级指标系列的基础上，本研究主要根据可得性、可比性和适用性三个原则选择地市级 ESG 评估指标。

首先，可得性原则。选取指标应具有可量化特征，并具有稳定的日常统计基础，满足“权威来源、稳定更新、数据可得、有效处理”的要求，能够依据该评级体系进行年度更新。

其次，可比性原则。选取指标应能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差异后，本研究选取统一可比的相对指标而非绝对指标进行评估。

最后，适用性原则。选取指标需兼顾两方面内涵：一方面反映 ESG 发展的基本特点；另一方面较好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

本研究构建的中国地市级地方政府 ESG 评级指标体系包含**环境、社会、治理** 3 个维度，共设置 **9** 个一级指标、**17** 个二级指标、**32** 个三级指标。该指标体系以清华大学全球可持续发展研究院 2023 年发布的地市级 ESG 评级体系框架为基础调整形成，框架调整后指标体系由本课题组整理完成，详见图 2-1。

3 个维度	个一级指标	17 个二级指标	32 个三级指标
环境	环境质量 生态系统 气候变化	污水处理 气体污染 固废处理 生态系统服务 水资源 碳排放	污水处理率 PM2.5 年均浓度 空气质量优良天数比例 一般工业固体废物综合利用率 生活垃圾无害化处理率 建成区绿化覆盖率 地表水达到或优于III类比例 单位 GDP 能耗与碳排放量等
社会	基本需求 福利基础 发展机会	基本医疗保障 居住条件 教育及信息获得机会 社会保障 城乡公平 就业与生活保障	基本医疗保障水平 每万人拥有公共交通车辆燃气普及率 每千名老人养老床位数 城乡居民收入比 城镇居民人均可支配收入 城镇登记失业率等
治理	治理能力 公共服务 社会共治	经济基本情况 财政独立 创新能力 一般公共服务支出 公众参与和政府回应	人均城市维护建设资金支出 地方政府债务率税收收入占一般公共预算收入比重 创新能力 一般公共服务支出占 GDP 比重 政务信息公开与数字服务能力指数等

图 2-1 中国地方政府（地市级）ESG 评级指标体系

注释：地市级评级体系（2024）在 2023 版基础上剔除低代表性指标并优化结构，重点向“双碳深化、民生便利、数字治理及财政风险底线”聚焦，典型新增如环境维度的 PM2.5 与碳排放指标、治理维度的数字服务能力指标。

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

本研究综合 2023 年报告所评价的 72 个城市以及 2022 年 GDP 排名前 100 的城市，依据数据可得性、完整性，最终选择 **99** 个城市作为今年的评级对象，其中东部 **49** 城、中部 **26** 城、西部 **24** 城。样本城市分布见图 2-2。

基于上述指标体系，本研究收集了 **2018-2022** 年这 99 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。考虑到各城市在经济发展和社会治理方面的现状与体量存在差异，本研究依据各城市各年年末总人口对部分指标进行了人均化计算。

地区	省级行政区	包含城市（99 个）
东部	广东	广州、深圳、珠海、中山、佛山、惠州、东莞
	浙江	杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州
	河北	唐山
	江苏	南京、无锡、徐州、常州、苏州、南通、盐城、扬州、镇江、泰州、连云港、淮安
	辽宁	沈阳、大连、盘锦
	山东	济南、青岛、淄博、东营、烟台、威海
	黑龙江	大庆
	海南	三亚
	福建省	福州、厦门、莆田、三明、泉州、漳州、南平、龙岩、宁德
中部	江西	南昌、九江、新余、鹰潭
	安徽	合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、滁州
	河南	郑州、许昌、焦作
	湖北	武汉、黄石、宜昌、襄阳、荆门、鄂州
	湖南	长沙、株洲、湘潭、岳阳
	山西	太原、长治、晋城、朔州
西部	贵州	贵阳
	新疆	乌鲁木齐、克拉玛依
	甘肃	兰州、嘉峪关、金昌
	广西	柳州、北海、防城港
	内蒙古	呼和浩特、包头、乌海、鄂尔多斯
	陕西	西安、宝鸡、延安、榆林
	四川	成都、攀枝花
	云南	昆明、玉溪
	西藏	拉萨
	宁夏	银川、石嘴山

图 2-2 99 个样本城市分布

注释：根据数据的完整性、可靠性的要求、本研究在 2023 年的基础上，增加样本城市至 99 个，图 2-2 由课题组整理得到。

（2）数据处理过程

第一，缺失数据处理：按缺失比例分层补全。缺失占比低于 5%的，用同省份同梯队城市对应指标均值插补；缺失占比 5%-15%的，用该城市相邻年份数据线性插值；连续 3 年及以上缺失的，剔除样本。最终保留 99 个样本城市，指标数据完整可用[18]。

第二，极端值处理：采用缩尾处理，将低于 1%分位和高于 99%分位的极端值分别替换为对应分位临界值，以降低异常值干扰，同时保留样本信息[19]。

第三，指标标准化：采用极差标准化法（Max-Min），将所有指标统一映射

[18] LITTLE R J A, RUBIN D B. Statistical analysis with missing data[M]. 3rd ed. Hoboken, NJ: Wiley, 2020. ISBN 978-1-118-59601-2.

[19] Asumadu S S ,Asantewaa P O ,John T .Comprehensive green growth indicators across countries and territories[J].Scientific Data,2023,10(1):413-413.DOI:10.1038/S41597-023-02319-4.

到[0,1]区间，消除量纲差异；正向指标数值越高 ESG 表现越好，负向指标数值越高 ESG 表现越差，标准化后可直接用于赋权评级[20]。

第四，双基准渐进法：鉴于上述标准化仅基于当期流量指标，未充分考虑历史存量积累的长期影响，可能导致整体 ESG 评级结果出现系统性异常偏低[21]。为修正这一偏差，本研究引入双基准渐进法[22]，通过提取历史存量修正系数，构建基准阈值，对标准化后的初始结果进行全局校准与二次调整，从而消除流量视角的局限性，确保最终 ESG 评级结果能更客观、准确地反映各城市的真实可持续发展水平。

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。对三级指标的标准化数据进行加权求和得到二级指标得分，并依次采用加权求和方式，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，将各维度评级结果分为 **6** 级，由低到高为：**B、BB、BBB、A、AA、AAA**。具体分级标准见表 2-1。

表 2-1 城市 ESG 各维度评估的分级标准

等级	赋分	环境维度	社会维度	治理维度
AAA0.7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非常好
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略微偏高	地方治理与公共服务供给能力较好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基本持平可持续发展综合与往年相较基本持平

[20] 李伟伟，易平涛，李玲玉. 综合评价中异常值的识别及无量纲化处理方法[J]. 运筹与管理, 2018, 27(4): 173-178.

[21] 俞立平，孙建红. 存量评价与流量评价：基于科技评价视角的分析[J]. 中国科技期刊研究, 2014, 25(6): 759-764.

[22] NARDO M, SAISANA M, SALTELLI A, et al. Handbook on constructing composite indicators: Methodology and user guide[R]. Paris: OECD Publishing, 2008.

等级	赋分	环境维度	社会维度	治理维度
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相对较弱可持续发展综合水平相对较差
B0.3 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差

注释：表 2-1 主要依据行业通用的 ESG 评级标准进行划分，由课题组整理得到。

（2）综合评估分级

得到各城市环境（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，衡量各城市 ESG 的综合水平。最终将综合评级结果分为 **6** 级，由低到高为：**B、BB、BBB、A、AA、AAA**。具体分级标准见表 2-2。

表 2-2 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]	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。

注释：表 2-2 主要依据行业通用的 ESG 评级标准进行划分，由课题组整理得到。

2.2 省级 ESG 评级体系构建

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（见图 2-2），包括**环境、社会、治理** 3 个维度的 **10** 个一级指标、**31** 个二级指标、**60** 个三级指标。

10 个一级指标		31 个一级指标	60 个一级指标
E	环境健康	卫生设备&饮用水、重金属、污水排放与处理、气体污染与空气质量	用水普及率、废水中化学需氧量排放量、废水中氨氮排放量、人均二氧化硫排放量、建成区绿化覆盖率、人均农业产值、人均能源消费量、工业固体废物综合利用率等
	生态系统生命力	生态系统服务能力、水资源、农业资源	
	气候变化	碳排放、能源结构与能耗、造林情况	
	固体废物处理	垃圾处理、工业废物处理	
S	基本需求	基本医疗营养保障、居住条件、个人安全	每千人拥有卫生技术人员、清洁燃料普及率、万人交通事故死亡人数、小学学龄儿童净入学率、基本养老保险参保率、居民人均可支配收入、城镇登记失业率等
	福利基础	基础教育获得机会、信息获得机会、社会保障	
	发展机会	个人自由与选择、城乡公平、高等教育获得机会、就业保障	
G	政务问责	信息公开、公众参与、政府回应	财政透明度指数、政府信息公开申请办结比例、教育预算支出、每万人拥有社会组织数、社会服务综合指数、财政自给率等
	公共服务	公共服务供给投入、法制建设	
	治理能力	政府创新能力、协同治理能力、绩效管理能力、财政保障能力	

图 2-3 中国地方政府（省级）ESG 评级指标体系

注释：图 2-3 基于清华大学全球可持续发展研究院已有的省级评级体系（2023）框架调整绘制，由课题组整理得到。

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 2018-2022 年中国 31 个省市及自治区（不含香港、澳门、台湾）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：按缺失比例分层补全。缺失占比低于 5%的，用同区

域同梯队省份对应指标均值插补；缺失占比 5%—15%的，用该省份相邻年份数据线性插值；连续 3 年及以上缺失的，剔除样本。最终保留 31 个样本省市，指标数据完整可用。

第二，极端值处理：采用缩尾处理，将低于 1%分位和高于 99%分位的极端值分别替换为对应分位临界值，以降低异常值干扰，同时保留样本信息。

第三，指标标准化：采用极差标准化法（Max-Min），将所有指标统一映射到[0,1]区间，消除量纲差异；正向指标数值越高 ESG 表现越好，负向指标数值越高 ESG 表现越差，标准化后可直接用于赋权评级。

第四，双基准渐进法：与地市级方法一致，通过提取历史存量修正系数，构建基准阈值，对标准化后的初始结果进行全局校准与二次调整，从而消除流量视角的局限性，确保最终 ESG 评级结果能更客观、准确地反映各省份的真实可持续发展水平。

（3）指标及人均化等数据处理方法调整对 ESG 评估结果的影响说明

在 2024 年报告中，在数据标准化之前，省级三级指标进行了人均化处理。叠加样本扩围（相对 2023 年报告样本，新增西藏，共计 31 省）及评价周期移至 2018-2022 年（含疫情周期），指标体系及数据重构导致与 2023 年报告相比产生显著差异：

第一，对 ESG 总体评估的影响：从“总量规模”转向“人均绩效”后，经济与人口大省（如广东、山东、江苏等）因分母效应，其部分绝对量优势被稀释；而部分人口基数小或人均效益高的省份排名显著提升。同时，2024 年省级分级标准放宽（AAA 阈值由 2023 年的≥0.8 下调至≥0.7）及缩尾处理方法（极端高值得分下降，极端低值得分增加）共同作用下，导致部分经济优势明显的省级样本（北京、广东等）得分下降，而部分经济优势不明显但是 ESG 效益突出的省级样本省级至 A 级及以上。

第二，对环境（E）评估的影响：2024 年指标调整和全面人均化处理数据后，评级结果更精准地反映了地区环境发展的绿色转型效率，而非仅仅体现部分省份的环境污染减少和环境质量提升，这也导致 2024 年环境 AAA 级省份数量精简。

第三，对社会（S）评估的影响：社会维度的绝对量指标（如医疗、教育机构总数）人均化后，转化为“每千人/每万人享有量”。这使得传统人口输出大省（如东北地区）因人均公共资源相对充裕而获益，而部分外来人口流入大省因公共服务人均供给不足导致得分下降。

第四，对治理（G）评估的影响：指标调整和人均化处理使得地方财政收支与债务指标转化为“人均财政收支”与“人均负债率”。受 2018-2022 年疫情冲击及减税降费影响，地方财政自给率下滑，叠加人口人均化的放大效应，导致多数省份治理维度依然集中在 BBB 级，A 级及以上仅少量新增，成为制约总体 ESG

提升的短板。

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。对三级指标的标准化数据进行加权求和得到二级指标得分，并依次采用加权求和方式，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 2023 年的分级标准，将各维度评级结果分为 **7** 级，由低到高为：**CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA**。具体分级标准见表 2-3。

表 2-3 省级 ESG 各维度评估的分级标准

等级	赋分	环境维度	社会维度	治理维度
AAA0.7及以上	7	生态环境改善程度非常明显，环境综合治理水平非常高	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非常高
AA[0.6,0.7)	6	生态环境改善程度比较明显，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很好	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高
A[0.5,0.6)	5	生态环境有所改善，环境综合治理水平高	社会基本需求、福利基础与发展机会好	地方治理与公共服务供给能力较强可持续发展综合水平较高
BBB[0.4,0.5)	4	生态环境和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有所提升
BB[0.3,0.4)	3	生态环境和环境综合治理水平一般	社会基本需求、福利基础与发展机会一般	地方治理与公共服务供给能力有所下降，可持续发展综合水平一般
B[0.2,0.3)	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较差可持续发展综合水平相对较差
CCC0.2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非常差可持续发展综合水平非常差

注释：表 2-3 主要依据行业通用的 ESG 评级标准进行划分，由课题组整理得到。

（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 2-4），由低到高为：**CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA**。

表 2-4 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
[6,7]	AAA	**地方政府 ESG 综合状况极好** 生态环境与社会发展水平非常高：地方治理与公共服务供给能力非常强，可持续发展综合水平非常强。
[5.3,6)	AA	**地方政府 ESG 状况很好** 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高。
[4.5,5.3)	A	**地方政府 ESG 状况良好** 生态环境综合治理水平成熟：社会基本需求、福利基础与发展机会良好；地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平良好。
[3.5,4.5)	BBB	**地方政府 ESG 状况较好** 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)	BB	**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)	B	**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)	CCC	**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。

注释：表 2-4 主要依据行业通用的 ESG 评级标准进行划分，由课题组整理得到。

03

中国城市ESG评级研究结果与分析

三、中国城市 ESG 评级研究结果与分析

本项研究依据前述研究方法进行评估，依次呈现 ESG 综合评分以及各维度评分结果，清晰展示各城市在环境、社会和治理三个 ESG 维度上的绩效水平。基于这些评分，本研究深入分析各城市从 ESG 角度出发的发展状况和主要特点。以下分别从综合、环境、社会、治理四个维度展开论述。

3.1 中国城市 ESG 评级综合情况

2018 至 2022 年各城市在 ESG 综合情况下的评级结果，呈现以下特征。

第一，就综合评级的基础情况而言，2018 年样本城市的 ESG 综合评级呈现“中等级集中、高等级稀缺”的分布特征。统计结果显示，AAA 级城市 4 个、AA 级城市 15 个、A 级城市 35 个、BBB 级城市 36 个、BB 级城市 7 个、B 级城市 2 个；其中 BBB 级与 A 级城市合计 71 个，占 99 个样本城市总数的 71.7%左右，而 AA 级与 AAA 级城市合计仅 19 个，所占比例约为 19.2%，AAA 级城市仅包括深圳、杭州、宁波、苏州。从评级分布来看，样本城市的评级结果显著集中于 BBB 级和 A 级，表明多数城市的 ESG 综合水平处于中等至中等偏上区间，高等级城市数量有限，顶端示范城市尚未形成规模。由此可见，研究初期样本城市 ESG 发展总体以中等水平为主，高等级 ESG 城市相对稀缺，后续仍具有较大提升空间。

第二，2018-2022 年样本城市 ESG 综合评级整体呈现“低等级减少、中等级分化、高等级扩容”的演进特征，评级结构逐步由中低等级向中高等级集聚。从统计结果来看，A 级及以上城市数量由 2018 年的 54 个增至 2022 年的 58 个，所占比例由 54.55%提升至 58.59%；其中，AAA 级城市由 4 个增至 6 个，新增珠海、厦门，AA 级城市由 15 个增至 18 个，A 级城市由 35 个调整为 34 个，BBB 级城市由 36 个降至 33 个，BB 级城市由 7 个降至 6 个，B 级城市数量维持 2 个不变。分析表明，较低等级（A 级以下）的城市数量有所减少，高等级城市数量实现扩容，反映出城市 ESG 评级重心整体上移。研究结果表明，城市 ESG 发展整体水平趋于提升，结构优化态势较为明显，然而真正实现环境、社会与治理三维均衡高水平发展的城市仍属少数，顶端高等级城市的培育仍存在较大拓展空间。

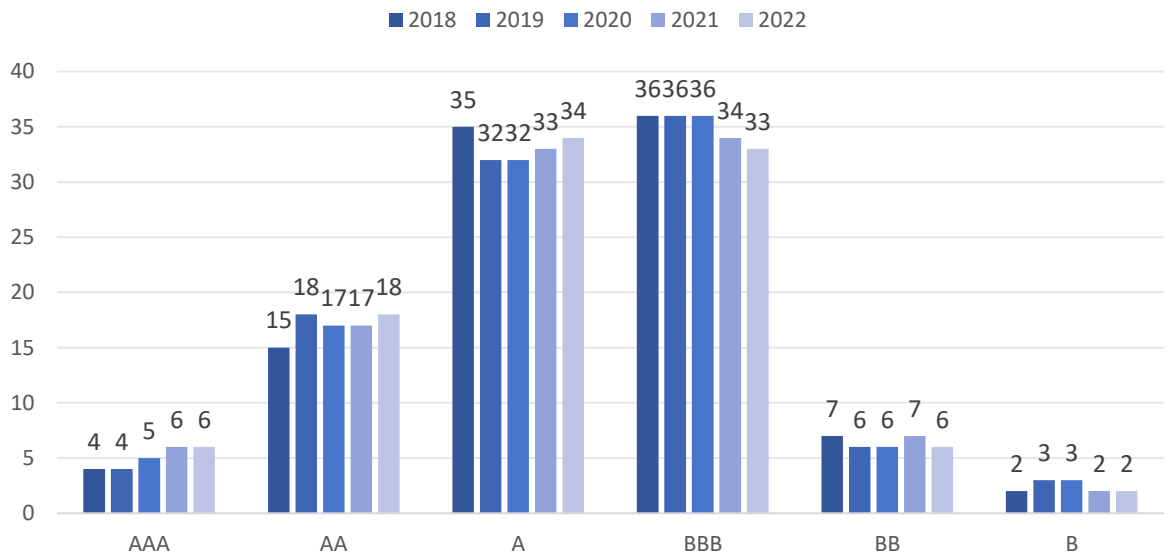


图 3-1 2018-2022 年各城市统计结果（ESG）

数据来源：图 3-1 的样本数据主要来源于城市统计年鉴、样本城市统计公报、环境统计年鉴及公报、地方政府公开工作报告、EPS 数据平台与 CSMAR 数据库，其中环境维度相关指标数据取自生态环境相关统计资料，社会维度指标数据取自民政、卫健、教育等领域公开统计信息，治理维度指标数据取自政府政务公开相关发布内容。

表 3-1 2018-2022 年各城市评级结果

等级	2018	2019	2020	2021	2022
AAA	深圳、杭州、宁波、苏州	深圳、杭州、宁波、苏州	深圳、杭州、宁波、苏州、厦门	深圳、珠海、杭州、宁波、苏州、厦门	深圳、珠海、杭州、宁波、苏州、厦门
AA	广州、珠海、中山、佛山、嘉兴、湖州、绍兴、金华、台州、南京、无锡、青岛、厦门、长沙、成都	广州、珠海、中山、佛山、嘉兴、湖州、绍兴、金华、台州、南京、无锡、常州、青岛、福州、厦门、泉州、长沙、成都	广州、珠海、中山、佛山、嘉兴、湖州、绍兴、金华、台州、南京、无锡、常州、青岛、福州、泉州、长沙、成都	广州、中山、佛山、嘉兴、湖州、绍兴、金华、台州、南京、无锡、常州、青岛、福州、泉州、武汉、长沙、成都	广州、中山、佛山、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、南京、无锡、常州、青岛、福州、泉州、武汉、长沙、成都
A	惠州、东莞、衢州、舟山、常州、南通、扬州、泰州、大连、济南、淄博、烟台、威海、三亚、福州、莆田、泉州、漳州、	惠州、东莞、衢州、舟山、南通、扬州、泰州、大连、济南、淄博、烟台、威海、三亚、莆田、漳州、龙岩、南昌、合肥、	惠州、东莞、衢州、舟山、南通、扬州、泰州、大连、济南、淄博、烟台、威海、三亚、莆田、漳州、龙岩、南昌、合肥、	惠州、东莞、衢州、舟山、南通、扬州、泰州、大连、济南、淄博、烟台、威海、三亚、莆田、三明、漳州、龙岩、南昌、	惠州、东莞、衢州、南通、扬州、泰州、大连、济南、淄博、东营、烟台、威海、三亚、莆田、三明、漳州、龙岩、宁德、

	龙岩、南昌、合肥、芜湖、铜陵、郑州、武汉、宜昌、株洲、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨	芜湖、铜陵、郑州、武汉、宜昌、株洲、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨	芜湖、铜陵、郑州、武汉、宜昌、株洲、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨	合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、郑州、宜昌、株洲、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨	南昌、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、郑州、宜昌、株洲、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨
BBB	徐州、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、盘锦、东营、大庆、三明、南平、宁德、九江、新余、鹰潭、马鞍山、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、湘潭、岳阳、太原、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、北海、防城港、呼和浩特、鄂尔多斯、宝鸡、延安、银川	徐州、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、盘锦、东营、大庆、三明、南平、宁德、九江、新余、鹰潭、马鞍山、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、湘潭、岳阳、太原、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、北海、防城港、呼和浩特、鄂尔多斯、宝鸡、延安、银川	徐州、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、盘锦、东营、大庆、三明、南平、宁德、九江、新余、鹰潭、马鞍山、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、湘潭、岳阳、太原、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、北海、防城港、呼和浩特、鄂尔多斯、宝鸡、延安、银川	徐州、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、盘锦、东营、大庆、南平、宁德、九江、新余、鹰潭、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、湘潭、岳阳、太原、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、北海、防城港、呼和浩特、鄂尔多斯、宝鸡、延安、银川	徐州、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、盘锦、大庆、南平、九江、新余、鹰潭、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、湘潭、岳阳、太原、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、金昌、北海、防城港、呼和浩特、鄂尔多斯、宝鸡、延安、银川
BB	唐山、长治、金昌、包头、乌海、榆林、石嘴山	长治、金昌、包头、乌海、榆林、石嘴山	长治、金昌、包头、乌海、榆林、石嘴山	唐山、长治、金昌、包头、乌海、榆林、石嘴山	唐山、长治、包头、乌海、榆林、石嘴山
B	晋城、朔州	唐山、晋城、朔州	唐山、晋城、朔州	晋城、朔州	晋城、朔州

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，基于区域差异视角考察综合评级结果，2018-2022 年不同地区 ESG 综合评级呈现“东部领先、中部追赶、西部改善但相对滞后”的区域格局。

东部地区 2018 年 AAA 级 4 个、AA 级 13 个、A 级 19 个、BBB 级 12 个、BB 级 1 个，2022 年 AAA 级 6 个、AA 级 15 个、A 级 18 个、BBB 级 9 个、BB 级 1 个，高等级城市数量有所增加、中低等级城市数量有所减少，高等级城市集聚优势突出，领先地位较为稳固。

中部地区 2018 年 AA 级 1 个、A 级 8 个、BBB 级 14 个、BB 级 1 个、B 级 2 个，2022 年 AA 级 2 个、A 级 8 个、BBB 级 13 个、BB 级 1 个、B 级 2 个，评级结构呈由中低等级向中高等级迁移态势，追赶趋势较为明显，但高等级城市规模仍相对有限。

西部地区 2018 年 AA 级 1 个、A 级 8 个、BBB 级 10 个、BB 级 5 个，2022 年 AA 级 1 个、A 级 8 个、BBB 级 11 个、BB 级 4 个、B 级 0 个，低等级城市数量明显收缩，但高等级城市数量及其集聚程度仍显不足。

整体而言，样本城市 ESG 评级的区域分化依然显著，东部地区持续保持领先，中部地区追赶进程加快，西部地区虽有所改善但仍相对滞后；未来应进一步推动中部地区高等级城市扩容和西部地区高等级城市培育，以促进区域 ESG 协调发展。

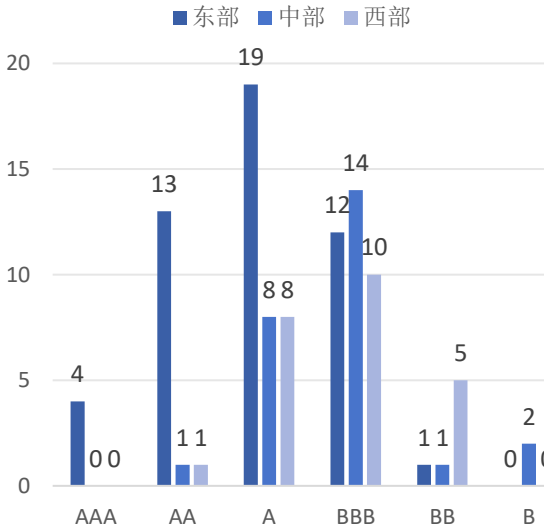


图 3-2 2018 年 ESG 综合评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

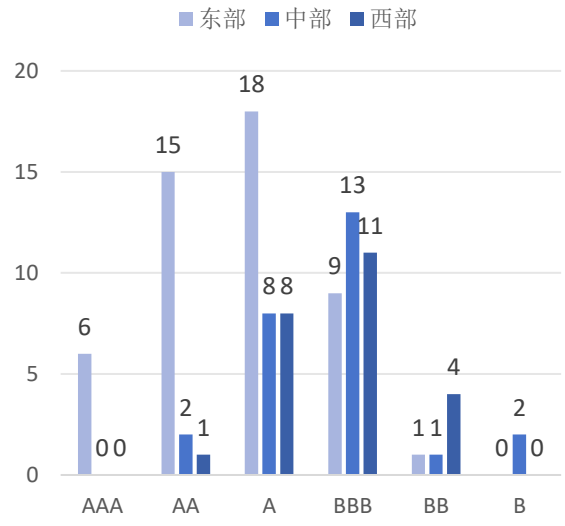


图 3-3 2022 年 ESG 综合评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

3.2 中国城市环境维度（E）评级情况

2018 至 2022 年各城市在环境维度上的评级结果，呈现以下特点。

第一，就环境评级结果的基础分布而言，2018 年样本城市环境维度评级呈现出“中高等级集中、顶端高等级稀缺”的特征。从数据层面看，AAA 级城市仅 3 个，AA 级城市为 26 个，A 级城市为 29 个，BBB 级城市为 24 个，BB 级城市为 10 个，B 级城市为 7 个，分别为三亚、昆明、拉萨。分析结果表明，AA 级与 A 级城市合计 55 个，占样本城市总数 99 个的约 55.6%；BBB 级及以下城市合计 41 个，占比约 41.4%；AAA 级城市仅 3 个，占比约 3.0%。由此可知，多数城市的环境治理已具备一定基础，评级重心主要集中于 AA 级和 A 级，但最高等级城市数量明显偏少。据此可以认为，2018 年样本城市环境维度整体具备较好的治理基础，但高等级城市规模有限，环境治理的顶端引领与全面提升仍具有较大拓展空间。

第二，2018-2022 年样本城市环境维度评级整体呈现“高等级扩容、中等级收缩、低等级减少”的演进特征，构成 ESG 三个维度中改善最为显著的维度。从统计数据来看，AAA 级城市由 3 个增至 7 个，新增珠海、厦门、成都、玉溪；AA 级城市由 26 个增至 32 个；A 级城市维持 29 个；BBB 级城市由 24 个降至 16 个；BB 级城市由 10 个降至 8 个；B 级城市维持 7 个；AA 级及以上城市由 29 个增至 39 个，所占比例由约 29.3%提升至约 39.4%。分析表明，评级结构显著向高等级方向迁移，反映出相当数量的城市在环境质量、生态系统及气候变化等维度取得了较为积极的进展，但 B 级城市数量未出现下降，表明低等级城市的环境治理短板依然存在。据此可以认为，环境维度是 2018-2022 年 ESG 三个维度中改善最为显著的维度，整体环境治理水平提升明显，高等级城市呈加速扩容态势，但低等级城市仍需持续补齐环境治理短板。

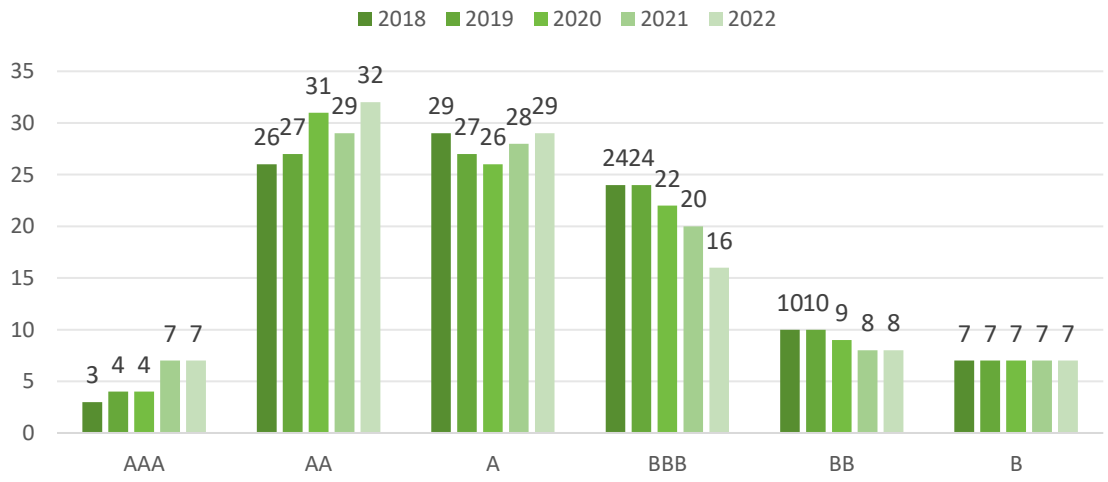


图 3-4 2018-2022 年各城市统计结果（E）

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

等级	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
AAA	三亚、昆明、拉萨	三亚、昆明、玉溪、拉萨	三亚、昆明、玉溪、拉萨	珠海、三亚、厦门、成都、昆明、玉溪、拉萨	珠海、三亚、厦门、成都、昆明、玉溪、拉萨
AA	广州、深圳、珠海、中山、杭州、宁波、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、威海、福州、厦门、莆田、三明、漳州、南平、龙岩、	广州、深圳、珠海、中山、杭州、宁波、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、大连、威海、福州、厦门、莆田、三明、漳州、南平、	广州、深圳、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、苏州、大连、威海、福州、厦门、莆田、	广州、深圳、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、苏州、大连、威海、福州、莆田、三明、泉州、	广州、深圳、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、常州、苏州、大连、威海、福州、莆田、三明、

	宁德、贵阳、柳州、攀枝花、玉溪、成都	龙岩、宁德、北海、贵阳、柳州、攀枝花、成都	三明、漳州、南平、龙岩、宁德、长沙、北海、贵阳、柳州、攀枝花、成都	漳州、南平、龙岩、宁德、长沙、北海、贵阳、柳州、攀枝花	泉州、漳州、南平、龙岩、宁德、南昌、长沙、北海、防城港、贵阳、柳州、攀枝花
A	佛山、惠州、东莞、嘉兴、南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、大连、青岛、烟台、泉州、南昌、九江、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、岳阳、长沙、克拉玛依、北海、防城港	佛山、惠州、东莞、嘉兴、南京、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、青岛、烟台、泉州、南昌、九江、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、岳阳、长沙、克拉玛依、防城港	佛山、惠州、东莞、无锡、常州、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、淮安、青岛、烟台、泉州、南昌、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、岳阳、湘潭、防城港、克拉玛依	佛山、惠州、东莞、无锡、常州、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、淮安、济南、青岛、烟台、南昌、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、鄂州、岳阳、湘潭、防城港、克拉玛依、银川	佛山、惠州、东莞、无锡、盐城、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、淮安、济南、青岛、烟台、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、鄂州、岳阳、湘潭、滁州、株洲、西安、克拉玛依、银川
BBB	徐州、盐城、淮安、沈阳、济南、淄博、新余、马鞍山、铜陵、滁州、郑州、许昌、黄石、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特、西安、宝鸡、银川	徐州、盐城、淮安、沈阳、济南、淄博、新余、马鞍山、铜陵、滁州、郑州、许昌、黄石、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特、西安、宝鸡、银川	徐州、盐城、沈阳、济南、淄博、马鞍山、铜陵、滁州、郑州、许昌、黄石、襄阳、荆门、鄂州、株洲、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特、西安、宝鸡、银川、延安	徐州、盐城、沈阳、淄博、马鞍山、铜陵、滁州、郑州、许昌、黄石、襄阳、荆门、株洲、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特、西安、宝鸡、嘉峪关、延安	徐州、沈阳、淄博、马鞍山、铜陵、郑州、许昌、黄石、襄阳、荆门、乌鲁木齐、兰州、呼和浩特、宝鸡、嘉峪关、延安
BB	盘锦、东营、大庆、焦作、太原、嘉峪关、金昌、鄂尔多斯、延安、石嘴山	盘锦、东营、大庆、焦作、太原、嘉峪关、金昌、鄂尔多斯、延安、石嘴山	盘锦、东营、大庆、焦作、太原、嘉峪关、金昌、鄂尔多斯、石嘴山	盘锦、东营、大庆、焦作、太原、金昌、鄂尔多斯、石嘴山	盘锦、东营、大庆、焦作、太原、金昌、鄂尔多斯、石嘴山

B	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、榆林	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、榆林	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、榆林	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、榆林	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、榆林

表 3-2 2018-2022 年环境维度各城市评级结果

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，从环境评级结果的区域分布看，2018-2022 年样本城市环境维度评级呈现“东部领先明显、中部稳步提升、西部改善但分化较大”的区域格局。

东部地区 2018 年 AAA 级 1 个、AA 级 21 个、A 级 17 个、BBB 级 6 个、BB 级 3 个、B 级 1 个，2022 年 AAA 级 3 个、AA 级 25 个、A 级 14 个、BBB 级 3 个、BB 级 3 个、B 级 1 个，AAA 级和 AA 级合计由 22 个增至 28 个，BBB 级减少 3 个，高等级城市数量继续领先，环境治理优势巩固。

中部地区 2018 年 AAA 级 0 个、AA 级 0 个、A 级 9 个、BBB 级 12 个、BB 级 2 个、B 级 3 个，2022 年 AAA 级 0 个、AA 级 2 个、A 级 12 个、BBB 级 7 个、BB 级 2 个、B 级 3 个，AA 级实现零的突破、A 级增加 3 个、BBB 级减少 5 个，高等级城市增加，评级结构逐步优化。

西部地区 2018 年 AAA 级 2 个、AA 级 5 个、A 级 3 个、BBB 级 6 个、BB 级 5 个、B 级 3 个，2022 年 AAA 级 4 个、AA 级 5 个、A 级 3 个、BBB 级 6 个、BB 级 3 个、B 级 3 个，AAA 级增加 2 个、BB 级减少 2 个，高等级城市有所增加，但 AA 级及 A 级数量未变，内部差异仍较大，部分城市环境治理水平提升不均衡。

总体而言，环境维度区域格局仍以东部领先为主导，中部稳步追赶、结构优化，西部虽有改善但高等级城市集聚不足且内部分化明显，未来需加强区域协同和西部城市环境治理能力提升，推动环境维度区域均衡发展。

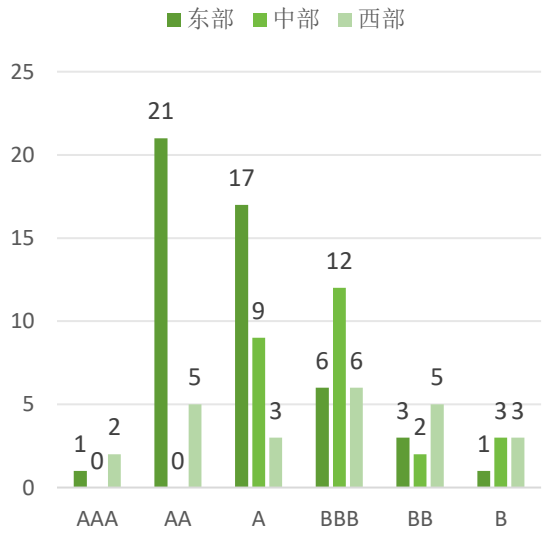


图 3-5 2018 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

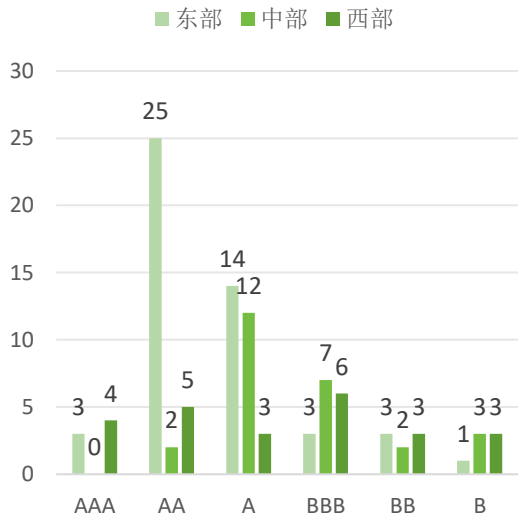


图 3-6 2022 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

3.3 中国城市社会维度（S）评级情况

2018 至 2022 年，各城市在社会维度上的评级结果呈现以下特点。

第一，从社会维度的基础分布特征视角来看，2018 年社会维度评级处于中高水平，A 级与 AAA 级占比较高，低等级城市较少。具体而言，AAA 级城市 19 个、AA 级城市 18 个、A 级城市 37 个、BBB 级城市 21 个、BB 级城市 4 个、B 级城市 0 个。其中，AAA 级、AA 级及 A 级 74 个，合计占样本城市总数的 74.7%，BBB 级及以下合计 25 个、占比约 25.3%。这表明多数城市在社会基本需求、福利基础和发展机会等方面已具备一定基础，但评级结构仍存在不均衡。总体而言，2018 年社会维度整体基础较好，中高等级城市占主体，低等级城市数量有限，但社会领域仍有进一步优化空间。

第二，从社会维度的动态变化观察，2018-2022 年社会维度评级呈现“中低等级收缩、中高等级扩容、评级结构持续优化”的演进特征。具体而言，AAA 级由 19 个增至 27 个，AA 级由 18 个增至 20 个，A 级由 37 个降至 33 个，BBB 级由 21 个降至 15 个，BB 级维持 4 个，B 级始终为 0 个。分析来看，AAA 级与 AA 级合计由 37 个增至 47 个，增加 10 个；A 级减少 4 个，BBB 级减少 6 个，BB 级和 B 级保持低位，说明评级重心明显向中高等级上移。这进一步表明，社会维度改善具有普遍性，低等级城市数量保持低位，但高水平公共服务供给、社会保障能力等方面仍有提升空间。

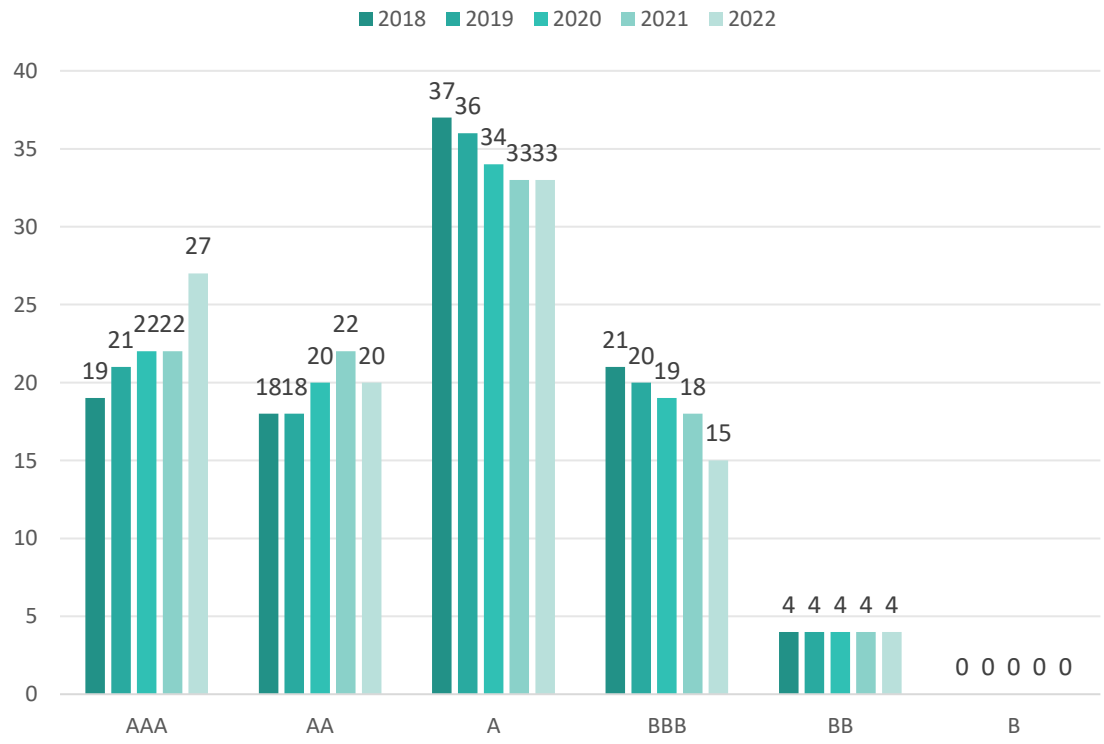


图 3-7 2018-2022 年各城市统计结果（S）

数据来源：同上图 3-1，由清华大学全球可持续发展研究院课题组整理得到。

表 3-3 2018-2022 年社会维度各城市评级结果

等级	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
AAA	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、南京、无锡、常州、苏州、南通、青岛、福州、长沙	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、南京、无锡、常州、苏州、南通、济南、青岛、福州、厦门、长沙	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、南京、无锡、常州、苏州、南通、济南、青岛、福州、厦门、泉州、长沙	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、南京、无锡、常州、苏州、南通、济南、青岛、福州、厦门、泉州、长沙	广州、深圳、珠海、中山、东莞、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、无锡、常州、苏州、南通、济南、青岛、东营、威海、福州、厦门、泉州、长沙
AA	深圳、佛山、东莞、衢州、徐州、扬州、泰州、济南、淄博、东营、烟台、威海、厦门、泉州、郑州、武汉、成都、攀枝花	深圳、佛山、东莞、衢州、徐州、扬州、镇江、泰州、大连、淄博、东营、烟台、威海、泉州、郑州、武汉、成都、攀枝花	深圳、佛山、东莞、衢州、徐州、扬州、镇江、泰州、大连、淄博、东营、烟台、威海、南昌、合肥、郑州、武汉、成都、攀枝花、昆明	深圳、佛山、东莞、衢州、徐州、扬州、镇江、泰州、大连、淄博、东营、烟台、威海、莆田、南昌、合肥、郑州、武汉、克拉玛依、成都、攀枝花、昆明	佛山、徐州、扬州、镇江、泰州、沈阳、大连、淄博、烟台、莆田、南昌、合肥、芜湖、郑州、武汉、克拉玛依、嘉峪关、成都、攀枝花、昆明
A	惠州、唐山、盐城、镇江、连云港、淮安、沈阳、大连、盘锦、大庆、三亚、莆田、漳州、龙岩、南昌、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、宜昌、襄阳、荆门、株洲、湘潭、岳阳、贵阳、	惠州、唐山、盐城、连云港、淮安、沈阳、盘锦、大庆、三亚、莆田、漳州、龙岩、南昌、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、宜昌、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、贵阳、乌鲁木	惠州、唐山、盐城、连云港、淮安、沈阳、盘锦、大庆、三亚、莆田、三明、漳州、龙岩、九江、新余、鹰潭、芜湖、马鞍山、铜陵、宜昌、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、贵阳、乌鲁木齐、克	惠州、唐山、盐城、连云港、淮安、沈阳、盘锦、大庆、三亚、三明、漳州、龙岩、宁德、九江、新余、鹰潭、芜湖、马鞍山、铜陵、宜昌、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、贵阳、乌鲁木齐、嘉	惠州、唐山、盐城、连云港、淮安、盘锦、大庆、三亚、三明、漳州、龙岩、宁德、九江、新余、鹰潭、马鞍山、铜陵、黄石、宜昌、襄阳、荆门、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、贵阳、乌鲁木齐、金昌、柳

	乌鲁木齐、克拉玛依、嘉峪关、柳州、包头、西安、昆明、玉溪	齐、克拉玛依、嘉峪关、柳州、包头、西安、昆明、玉溪	拉玛依、嘉峪关、柳州、包头、西安、玉溪	峪关、柳州、包头、西安、玉溪	州、呼和浩特、包头、西安、玉溪
BBB	三明、南平、宁德、滁州、许昌、焦作、黄石、鄂州、太原、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	三明、南平、宁德、滁州、许昌、焦作、黄石、太原、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	南平、宁德、滁州、许昌、焦作、黄石、太原、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	南平、滁州、许昌、焦作、黄石、太原、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	南平、滁州、许昌、焦作、太原、兰州、北海、防城港、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山
BB	长治、晋城、朔州、榆林	长治、晋城、朔州、榆林	长治、晋城、朔州、榆林	长治、晋城、朔州、榆林	长治、晋城、朔州、榆林
B	-	-	-	-	-

数据来源：同上图 3-1，由清华大学全球可持续发展研究院课题组整理得到。

第三，从社会维度的区域差异角度看，2018-2022 年社会维度评级呈现“东部优势突出、中部逐步改善、西部低等级收缩但高等级不足”的区域格局。

东部地区 2018 年 AAA 级 18 个、AA 级 14 个、A 级 14 个、BBB 级 3 个，2022 年 AAA 级 26 个、AA 级 10 个、A 级 12 个、BBB 级 1 个，AAA 级与 AA 级合计由 32 个增至 36 个，低等级城市基本消失，高等级城市数量遥遥领先。

中部地区 2018 年 AAA 级 1 个、AA 级 2 个、A 级 14 个、BBB 级 6 个、BB 级 3 个，2022 年 AAA 级 1 个、AA 级 5 个、A 级 13 个、BBB 级 4 个、BB 级 3 个，AA 级增加 3 个、BBB 级减少 2 个，评级结构由低等级向中高等级转变，改善较快。

西部地区 2018 年 AA 级 2 个、A 级 9 个、BBB 级 12 个、BB 级 1 个，2022 年 AA 级 5 个、A 级 8 个、BBB 级 10 个、BB 级 1 个，低等级有所收缩，但 AAA 级仍为 0 个，A 级及以上城市数量相对有限，高等级集聚程度不足。

总体而言，社会维度区域差异仍然明显，东部持续领先，中部加快改善，西部仍需强化高等级城市培育和公共服务、社会保障能力建设。

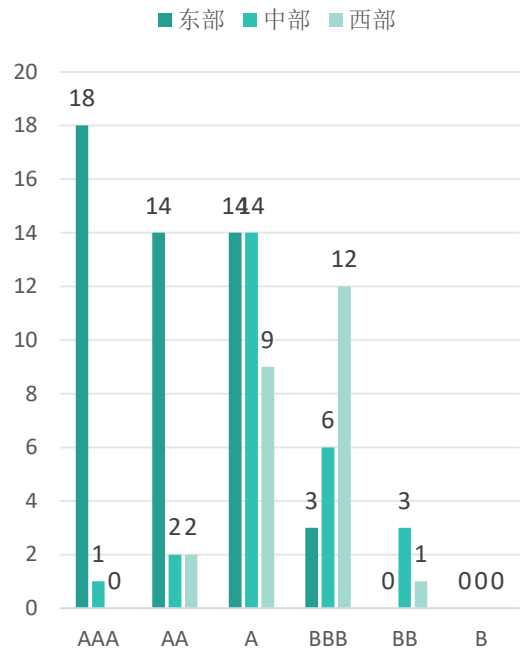


图 3-8 2018 年社会维度评级分区情况
数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

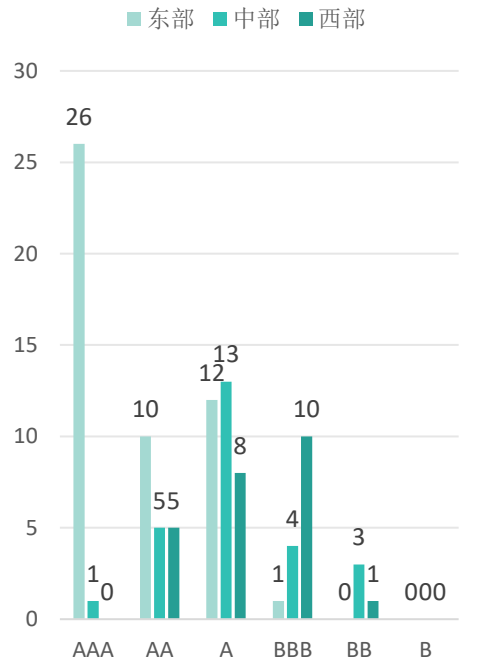


图 3-9 2022 年社会维度评级分区情况
数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

3.4 中国城市治理维度（G）评级情况

2018 至 2022 年，各城市在治理维度上的评级结果呈现出以下特点。

第一，从治理维度的基础分布特征看，2018 年治理维度评级以中低等级为主，高等级城市稀缺。具体来看，AAA 级 2 个（深圳、杭州）、AA 级 8 个、A 级 18 个、BBB 级城市 34 个、BB 级 30 个、B 级 7 个；其中 BBB 级与 BB 级合计 64 个，占样本城市约 64.6%，AAA 级与 AA 级合计仅 10 个、占比约 10.1%。这表明多数城市在财政独立、创新能力、公共服务支出和财政透明度等治理方面仍处于中低水平，顶层示范城市有限。总体而言，2018 年治理维度基础较弱，评级重心明显偏中低端，高等级治理城市严重不足。

第二，从治理维度的年度变化看，2018-2022 年治理维度呈现“高等级收缩、中等级分化、低等级扩张”的演进特征，改善幅度明显小于环境和社会维度。具体来看，AAA 级维持 2 个，AA 级由 8 个降至 6 个，A 级由 18 个降至 13 个，BBB 级维持 34 个，BB 级由 30 个增至 35 个，B 级由 7 个增至 9 个；A 级及以上城市由 28 个降至 21 个，BB 级与 B 级合计由 37 个增至 44 个。分析可见，高等级城市未增反降，中等级城市波动下降，低等级城市数量增加，表明城市在财政独立、创新能力、公共服务支出和财政透明度等治理方面整体改善有限。总体而言，治理维度演进滞缓，评级结构未明显优化，低等级治理压力有所上升。

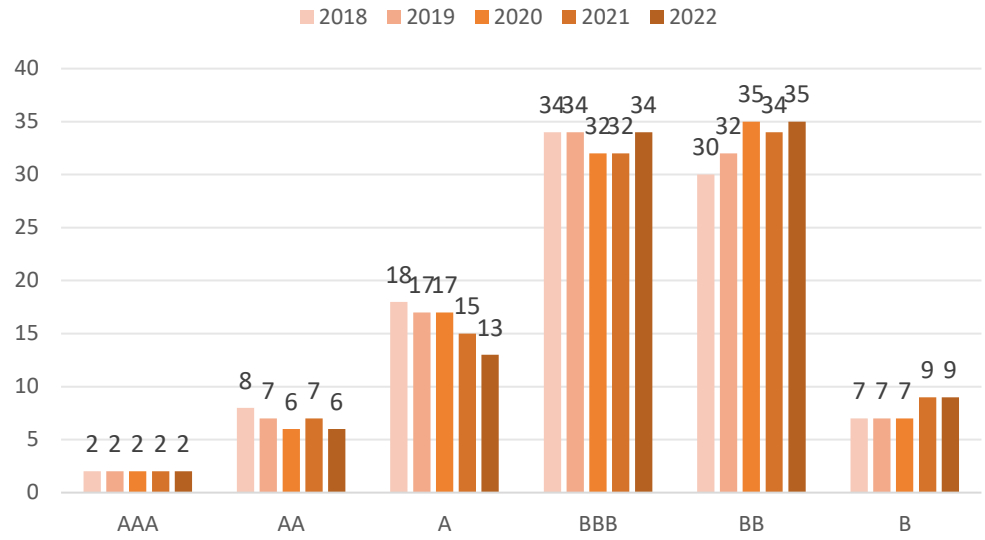


图 3-10 2018-2022 年各城市统计结果（G）

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

表 3-4 2018-2022 年治理维度各城市评级结果

等级	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
AAA	深圳、杭州	深圳、杭州	深圳、杭州	深圳、杭州	深圳、杭州
AA	广州、珠海、佛山、宁波、南京、苏州、厦门、成都	广州、珠海、佛山、宁波、南京、苏州、厦门	广州、佛山、宁波、南京、苏州、厦门	广州、珠海、佛山、宁波、南京、苏州、厦门	广州、佛山、宁波、南京、苏州、厦门
A	中山、惠州、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、合肥、芜湖、铜陵、郑州、武汉、长沙、鄂尔多斯、西安、宝鸡、榆林	中山、惠州、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、合肥、芜湖、郑州、武汉、长沙、西安、宝鸡、榆林、成都	珠海、中山、惠州、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、合肥、芜湖、郑州、武汉、长沙、西安、榆林、成都	中山、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、合肥、郑州、武汉、长沙、西安、宝鸡、榆林、成都	珠海、中山、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、郑州、武汉、长沙、西安、成都
BBB	湖州、绍兴、金华、衢州、台州、常州、南通、扬州、大连、盘锦、淄博、东营、烟台、威海、大庆、福州、漳州、南昌、鹰潭、马鞍	湖州、绍兴、金华、衢州、台州、常州、南通、扬州、大连、盘锦、淄博、东营、威海、大庆、福州、漳州、南昌、马鞍山、铜陵、滁	绍兴、金华、衢州、台州、常州、扬州、大连、盘锦、淄博、东营、威海、大庆、福州、漳州、南昌、马鞍山、铜陵、滁州、许昌、黄	惠州、绍兴、衢州、台州、常州、扬州、大连、盘锦、淄博、东营、威海、大庆、福州、漳州、南昌、芜湖、马鞍山、铜陵、滁州、许	惠州、湖州、绍兴、衢州、台州、常州、大连、盘锦、淄博、东营、威海、大庆、福州、漳州、南昌、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、滁

	山、滁州、许昌、黄石、宜昌、襄阳、荆门、株洲、岳阳、克拉玛依、嘉峪关、柳州、延安、玉溪、银川	州、许昌、黄石、宜昌、襄阳、荆门、株洲、岳阳、克拉玛依、嘉峪关、柳州、鄂尔多斯、延安、玉溪、银川	石、宜昌、襄阳、荆门、株洲、岳阳、克拉玛依、嘉峪关、鄂尔多斯、宝鸡、延安、玉溪、银川	昌、黄石、宜昌、襄阳、荆门、株洲、岳阳、克拉玛依、嘉峪关、鄂尔多斯、延安、玉溪、银川	州、许昌、黄石、宜昌、襄阳、荆门、株洲、克拉玛依、嘉峪关、鄂尔多斯、宝鸡、延安、榆林、玉溪、银川
BB	舟山、徐州、镇江、泰州、连云港、沈阳、三亚、莆田、三明、龙岩、宁德、九江、新余、焦作、鄂州、湘潭、太原、长治、贵阳、乌鲁木齐、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、包头、乌海、攀枝花、昆明、石嘴山	舟山、徐州、镇江、泰州、连云港、沈阳、烟台、三亚、莆田、三明、龙岩、宁德、九江、新余、鹰潭、焦作、鄂州、湘潭、太原、长治、贵阳、乌鲁木齐、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、包头、乌海、攀枝花、昆明、石嘴山	湖州、舟山、徐州、南通、镇江、泰州、连云港、沈阳、烟台、三亚、莆田、三明、龙岩、宁德、九江、新余、鹰潭、焦作、鄂州、湘潭、太原、长治、贵阳、乌鲁木齐、兰州、金昌、柳州、北海、防城港、呼和浩特、包头、乌海、攀枝花、昆明、石嘴山	湖州、金华、舟山、南通、镇江、泰州、连云港、沈阳、烟台、三亚、莆田、三明、龙岩、九江、新余、鹰潭、焦作、鄂州、湘潭、太原、长治、贵阳、乌鲁木齐、兰州、金昌、柳州、北海、防城港、呼和浩特、包头、乌海、攀枝花、昆明、石嘴山	金华、舟山、南通、扬州、镇江、泰州、连云港、沈阳、烟台、三亚、莆田、三明、龙岩、九江、新余、鹰潭、焦作、鄂州、湘潭、岳阳、太原、长治、贵阳、乌鲁木齐、兰州、金昌、柳州、北海、防城港、呼和浩特、包头、乌海、攀枝花、昆明、石嘴山
B	唐山、盐城、淮安、南平、晋城、朔州、拉萨	唐山、盐城、淮安、南平、晋城、朔州、拉萨	唐山、盐城、淮安、南平、晋城、朔州、拉萨	唐山、徐州、盐城、淮安、南平、宁德、晋城、朔州、拉萨	唐山、徐州、盐城、淮安、南平、宁德、晋城、朔州、拉萨

数据来源：同上图 3-1，课题组整理得到。

第三，从治理维度的区域分布格局看，2018-2022 年治理维度呈现“东部相对领先、中西部高等级不足且改善有限”的区域格局。

东部地区 2018 年 AAA 级 2 个、AA 级 7 个、A 级 8 个、BBB 级 17 个、BB 级 11 个、B 级 4 个，2022 年 AAA 级 2 个、AA 级 6 个、A 级 8 个、BBB 级 14 个、BB 级 13 个、B 级 6 个，整体水平相对较高，但高等级未增，BB 级和 B 级城市增加，改善有限。

中部地区 2018 年 AAA 级 0 个、AA 级 0 个、A 级 6 个、BBB 级 11 个、BB

级 7 个、B 级 2 个，2022 年 AAA 级 0 个、AA 级 0 个、A 级 3 个、BBB 级 12 个、BB 级 9 个、B 级 2 个，AA 级及以上仍为 0，低等级波动明显。

西部地区 2018 年 AAA 级 0 个、AA 级 1 个、A 级 4 个、BBB 级 6 个、BB 级 12 个、B 级 1 个，2022 年 AAA 级 0 个、AA 级 0 个、A 级 2 个、BBB 级 8 个、BB 级 13 个、B 级 1 个，高等级数量减少，评级结构优化有限。

总体而言，治理维度区域分化持续，东部相对领先但提升乏力，中西部高等级城市稀缺，区域治理能力均衡提升仍任重道远。

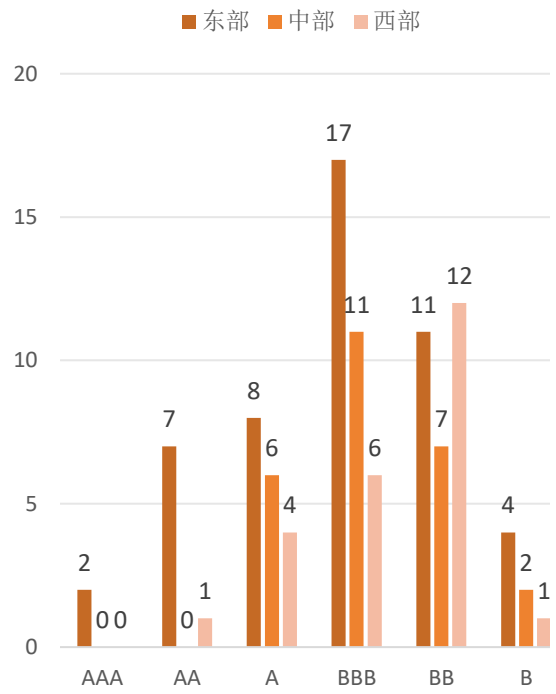


图 3-11 2018 年治理维度评级分区情况
数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

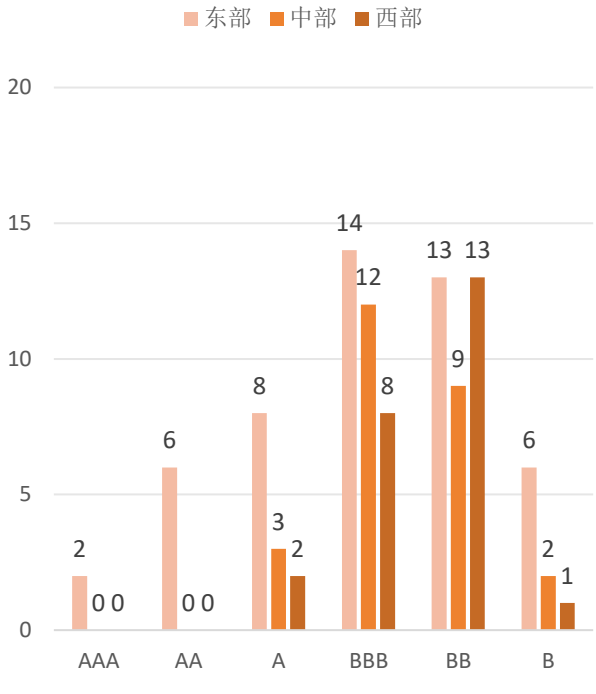


图 3-12 2022 年治理维度评级分区情况
数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

04

中国各省ESG评级研究结果与分析

四、中国各省 ESG 评级研究结果与分析

基于省级 ESG 评级指标体系，本研究对 2018 至 2022 年全国 31 个省、自治区、直辖市（不含香港、澳门、台湾）的 ESG 发展水平进行系统评价，从综合表现与环境、社会、治理三大维度展开分析，揭示省级层面 ESG 发展的动态变化与区域特点。

4.1 中国各省 ESG 评级综合情况

2018 至 2022 年，各省份（自治区、直辖市）ESG 综合评级结果呈现出以下特点。

第一，从省级 ESG 综合评级结果的基础分布特征看，2018 年省级 ESG 综合评级以中等及中等偏上水平为主，高等级省份稀缺。具体而言，BBB 级省份 15 个、A 级 7 个、AA 级 4 个（北京、江苏、上海、浙江）、BB 级 5 个，AAA 级、B 级和 CCC 级均为 0 个。其中 BBB 级与 A 级合计 22 个，占样本省份的约 71.0%，AA 级仅 4 个、占比约 12.9%，且无 AAA 级。总体而言，多数省份处于中等或中等偏上水平，但仍有部分省份处于中低等级，最高等级空缺。

第二，从省级 ESG 综合评级结果的年度动态变化看，2018-2022 年省级 ESG 综合评级呈现“中高等级扩容、中等级收缩、低等级减少”的变化特征。具体而言，A 级及以上省份由 11 个增至 15 个，其中 AA 级维持 4 个，A 级由 7 个增至 11 个；BBB 级由 15 个降至 12 个，BB 级由 5 个降至 4 个；AAA 级、B 级和 CCC 级始终为 0 个。分析可见，A 级增加 4 个，BBB 级和 BB 级分别减少 3 个和 1 个，低等级省份持续收缩，但 AA 级未增长、AAA 级仍空缺。总体而言，省级 ESG 综合水平整体提升、评级结构优化，但最高等级省份仍然有限，顶端突破不足。

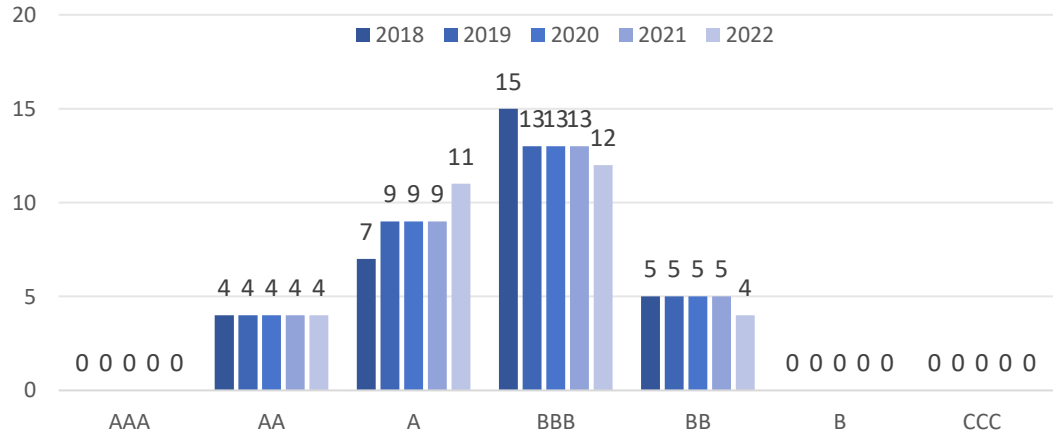


图 4-1 2018-2022 年各省统计结果（ESG）

数据来源：本表的样本数据主要来源于各省统计年鉴、样本各省统计公报、环境统计年鉴及公报、地方政府公开工作报告、EPS 数据平台与 CSMAR 数据库，其中环境维度相关指标数据取自生态环境相关统计资料，社会维度指标数据取自民政、卫健、教育等领域公开统计信息，治理维度指标数据取自政府政务公开相关发布内容。

表 4-1 2018-2022 年各省评级结果

等级	2018	2019	2020	2021	2022
AAA	-	-	-	-	-
AA	北京、江苏、上海、浙江	北京、江苏、上海、浙江	北京、江苏、上海、浙江	北京、江苏、上海、浙江	北京、江苏、上海、浙江
A	安徽、福建、广东、湖南、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江西、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江西、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江西、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江西、辽宁、山东、四川、天津、重庆
BBB	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、湖北、吉林、江西、辽宁、内蒙古、山东、山西、陕西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、山东、山西、陕西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、山东、山西、陕西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、山东、山西、陕西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、内蒙古、宁夏、山西、陕西、云南
BB	甘肃、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、青海、西藏、新疆
B	-	-	-	-	-
CCC	-	-	-	-	-

注释：ESG 总体评估受指标调整和全面人均化处理的影响，经济人口大省的绝对量优势被稀释（如广东、山东、江苏等），人口基数小或人均效益高的省份排名提升；叠加 2024 年分级标准下调、缩尾处理（极端高值得分下降，极端低值得分增加）的影响，头部经济优势省份得分下降（北京、广东等），ESG 效益突出的省份评级升至 A 级及以上。

第三，从省级 ESG 综合评级结果的区域分布看，2018-2022 年各区域省份 ESG 综合评级呈现“东部领先、中部改善、西部仍有低等级集聚”的空间格局。分区域看，**东部地区** 2018 年 AA 级 4 个、A 级 3 个、BBB 级 6 个，2022 年 AA 级 4 个、A 级 5 个、BBB 级 4 个，高等级省份集聚优势突出且 BBB 级减少；**中部地区** 2018 年 A 级 2 个、BBB 级 4 个，2022 年 A 级 4 个、BBB 级 2 个、BB 级 0 个，评级结构明显优化、低等级省份消失；**西部地区** 2018 年 A 级 2 个、BBB 级 5 个、BB 级 5 个，2022 年 A 级 2 个、BBB 级 6 个、BB 级 4 个，低等级省份有所减少，但仍有较多省份停留在 BBB 级和 BB 级。总体而言，区域分化仍较明显，东部保持领先，中部加快改善，西部高等级省份集聚不足，省域 ESG 协调发展仍需加强。

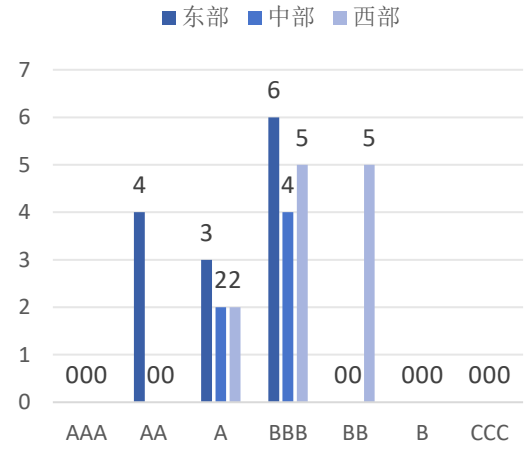


图 4-2 2018 年 ESG 综合评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

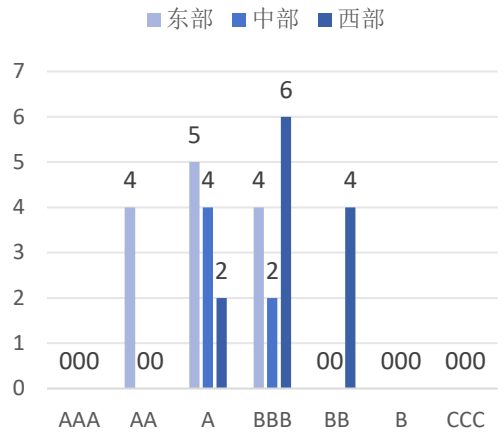


图 4-3 2022 年 ESG 综合评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

4.2 中国各省环境维度（E）评级情况

2018 至 2022 年各省份（自治区、直辖市）环境维度评级结果，呈现以下特点。

第一，从省级环境维度评级结果的基础分布情况而言，2018 年省级环境维度评级整体处于中等偏上至高等级水平，基础较好。具体而言，AAA 级 3 个（北京、福建、四川）、AA 级省份 14 个、A 级 10 个、BBB 级 4 个，BB 级及以下为 0 个；A 级及以上合计 27 个，占 31 个省份的约 87.1%，BBB 级仅 4 个、占比约 12.9%。可见多数省份环境维度表现较好，评级重心集中于 AA 级和 A 级。总体而言，2018 年省级环境维度基础扎实，中高等级占绝对主体，但 AAA 级省份仅 3 个，最高水平覆盖仍有限。

第二，从省级环境维度评级结果的年度动态演进特征来看，2018-2022 年省级环境维度呈现“高等级稳定扩容、中等级波动调整、低等级逐步消失”的优化特征。具体而言，AAA 级由 3 个增至 4 个（北京、福建、海南、四川），AA 级由 14 个降至 13 个，A 级由 10 个增至 12 个，BBB 级由 4 个降至 2 个，BB 级及以下始终为 0 个；A 级及以上由 27 个增至 29 个。分析可见，评级重心进一步上移，低等级持续收缩，但 AAA 级长期仅 3-4 个。总体而言，省级环境治理水平持续改善、结构优化，但最高等级省份增长有限，顶端提升仍有空间。

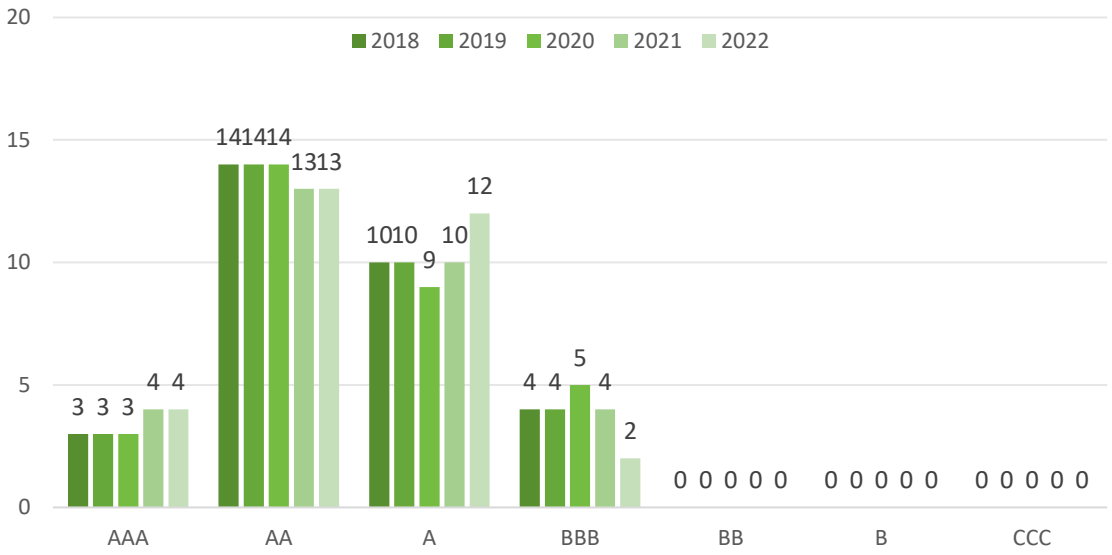


图 4-4 2018-2022 年各省统计结果（E）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-2 2018-2022 年环境维度各省评级结果

等级	2018	2019	2020	2021	2022
AAA	北京、福建、四川	北京、福建、四川	北京、福建、四川	北京、福建、海南、四川	北京、福建、海南、四川
AA	安徽、广东、广西、贵州、海南、湖北、湖南、吉林、江西、上海、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、海南、湖北、湖南、吉林、江西、上海、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、海南、湖北、湖南、吉林、江西、上海、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、上海、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、上海、天津、云南、浙江、重庆
A	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、青海、山东、陕西、西藏	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、青海、山东、陕西、西藏	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、青海、山东、陕西、西藏	甘肃、河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、青海、山东、山西、陕西、西藏	甘肃、河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、青海、山东、山西、陕西、西藏
BBB	甘肃、宁夏、山西、新疆	甘肃、宁夏、山西、新疆	甘肃、内蒙古、宁夏、山西、新疆	宁夏、新疆	宁夏、新疆
BB	-	-	-	-	-
B	-	-	-	-	-
CCC	-	-	-	-	-

注释：环境（E）评估受指标调整和全面人均化处理的影响，2024 年环境维度评级结果更精准反映地区环境发展的绿色转型效率（而非直接展现环境污染和环境质量情况），导致 AAA 级省份数量有所精简。

第三，从省级环境维度评级结果的区域特征看，2018-2022 年各区域环境维度呈现“东部优势明显、中西部持续改善、区域差距有所收敛”的空间格局。具体而言，**东部地区** 2018 年 AAA 级 2 个、AA 级 6 个、A 级 5 个、BBB 级 0 个，2022 年 AAA 级 3 个、AA 级 5 个、A 级 5 个、BBB 级 0 个，高等级稳定且无低等级；**中部地区**由 2018 年 AA 级 4 个、A 级 1 个、BBB 级 1 个，转为 2022 年 AA 级 4 个、A 级 2 个、BBB 级 0 个，BBB 级消失；**西部地区**由 2018 年 AAA 级 1 个、AA 级 4 个、A 级 4 个、BBB 级 3 个，变为 2022 年 AAA 级 1 个、AA 级 4 个、A 级 5 个、BBB 级 2 个，改善明显但仍存 BBB 级。总体而言，区域环境评级差距有所收敛，东部保持领先，中部结构优化，西部仍需减少低等级并增强高等级集聚。

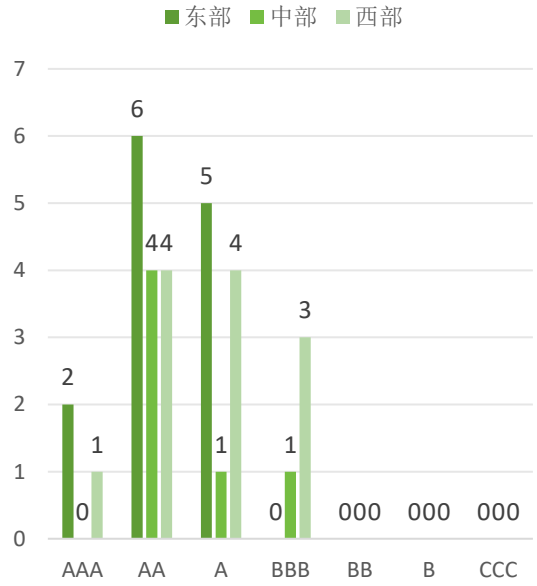


图 4-5 2018 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

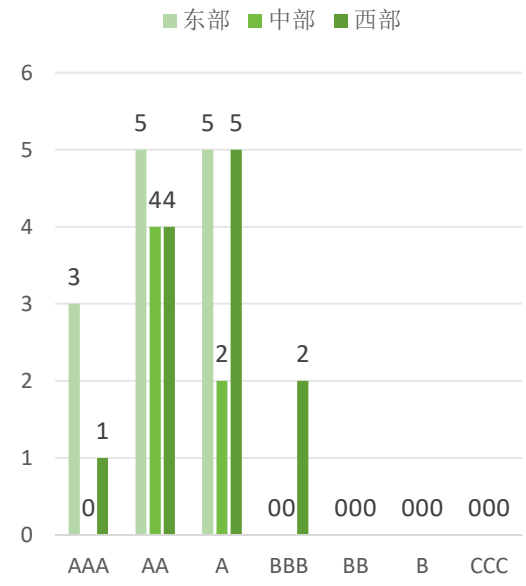


图 4-6 2023 年社会维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

4.3 中国各省社会维度（S）评级情况

2018 至 2022 年各省份（自治区、直辖市）社会维度评级结果，呈现以下特点。

第一，从省级社会维度评级结果的基础分布情况来看，2018 年省级社会维度评级以中高等级为主，整体表现较好。具体而言，AAA 级省份 5 个（北京、江苏、上海、天津、浙江），AA 级 11 个，A 级 10 个，BBB 级 4 个，B 级 1 个（西藏），CCC 级 0 个；A 级及以上合计 26 个，占 31 个省份的 83.9%，低等级仅 BBB 级 4 个和 B 级 1 个。分析可见，社会维度评级重心明显偏高，基本医疗营养保障、基础教育获得机会、社会保障和居民发展机会等方面总体较为均衡。总体而言，2018 年省级社会维度基础较好，但仍有 5 个省份处于 BBB 级及以下，短板省份值得关注。

第二，从省级社会维度评级结果的时间演进特征看，2018-2022 年省级社会维度评级保持高度稳定，未出现明显波动。具体而言，各等级省份数量与 2018 年完全一致：AAA 级维持 5 个，AA 级维持 11 个，A 级维持 10 个，BBB 级维持 4 个，B 级维持 1 个（西藏），CCC 级维持 0 个；A 级及以上始终为 26 个，占全部省份的 83.9%。分析表明，各省份在社会基本保障、教育公平和居民发展机会等方面表现相对均衡，短期内政策投入尚未带来评级结构的显著变化，但 BBB 级 4 个和 B 级 1 个（西藏）长期维持，反映部分省份短板较为固定。总体而言，社会维度演进以稳定为主，结构优化不足，需对长期低等级省份实施精准提升。

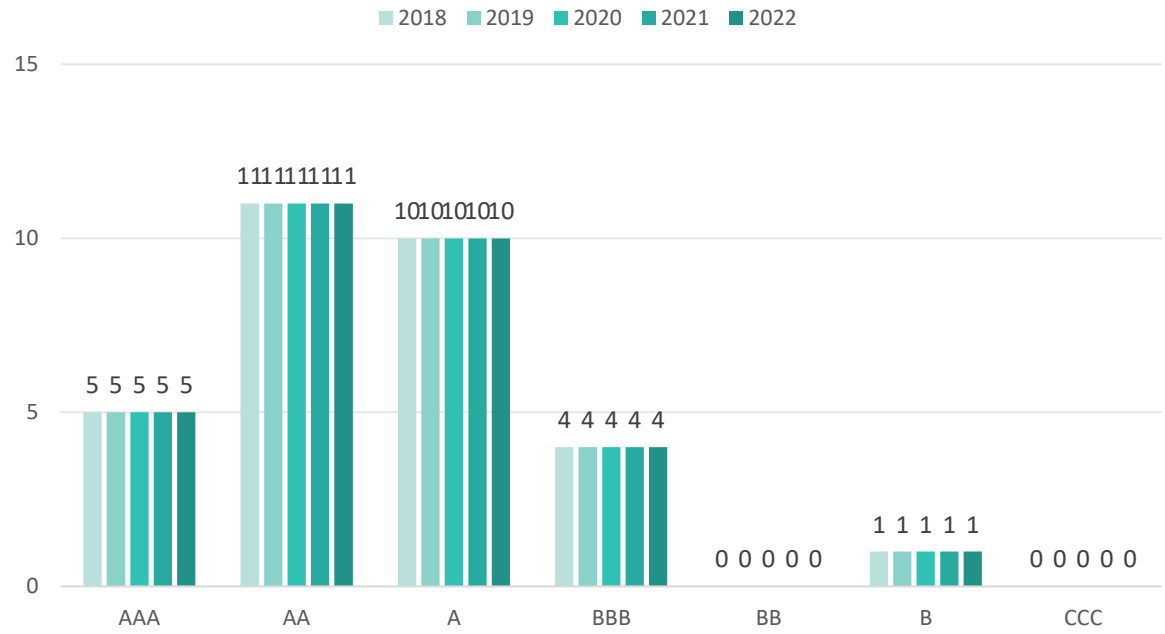


图 4-7 2018-2022 年各省统计结果（S）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-3 2018-2022 年社会维度各省评级结果

等级	2018	2019	2020	2021	2022
AAA	北京、江苏、上海、天津、浙江	北京、江苏、上海、天津、浙江	北京、江苏、上海、天津、浙江	北京、江苏、上海、天津、浙江	北京、江苏、上海、浙江、湖南
AA	安徽、福建、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、重庆	安徽、福建、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、重庆	安徽、福建、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、重庆	安徽、福建、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、重庆	安徽、福建、黑龙江、湖北、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、重庆、天津
A	广东、广西、海南、河北、	广东、广西、海南、河北、	广东、广西、海南、河北、	广东、广西、海南、河北、	广东、广西、海南、河北、

	河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆
BBB	甘肃、贵州、青海、云南	甘肃、贵州、青海、云南	甘肃、贵州、青海、云南	甘肃、贵州、青海、云南	甘肃、贵州、青海、云南
BB	-	-	-	-	-
B	西藏	西藏	西藏	西藏	西藏
CCC	-	-	-	-	-

注释：社会（S）评估受指标调整和全面人均化处理的影响，社会维度绝对量指标人均化后，传统人口输出大省因人均公共资源相对充裕获益（如东北地区），人口流入大省因人均公共服务供给不足得分下降。

第三，从省级社会维度评级结果的区域分布特征分析，2018-2022 年省级社会维度呈现“东部领先、中部提升、西部低等级集聚”的区域格局。具体而言，**东部地区** 2018 年 AAA 级 5 个、AA 级 5 个、A 级 3 个、BBB 级 0 个，2022 年 AAA 级 4 个、AA 级 6 个、A 级 3 个、BBB 级 0 个，高等级省份数量较多，整体水平较高；**中部地区**由 2018 年 AA 级 4 个、A 级 2 个，调整为 2022 年 AAA 级 1 个、AA 级 3 个、A 级 2 个，评级结构有所上移；**西部地区** 2018 年 AA 级 2 个、A 级 5 个、BBB 级 4 个、B 级 1 个，2022 年保持不变，低等级集聚格局未发生实质变化。分析可见，东部整体领先但内部高等级略有置换，中部实现 AAA 级突破，西部改善相对停滞。总体而言，区域分化仍较明显，东部保持优势，中部稳步提升，西部需重点破解低等级集聚和高等级不足问题。

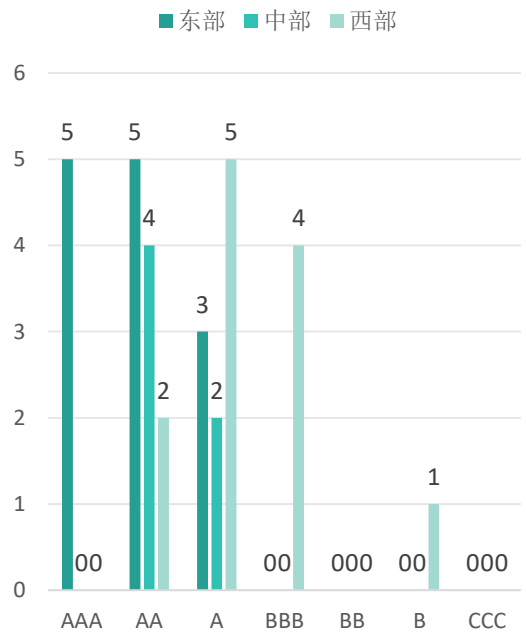


图 4-8 2018 年社会维度评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

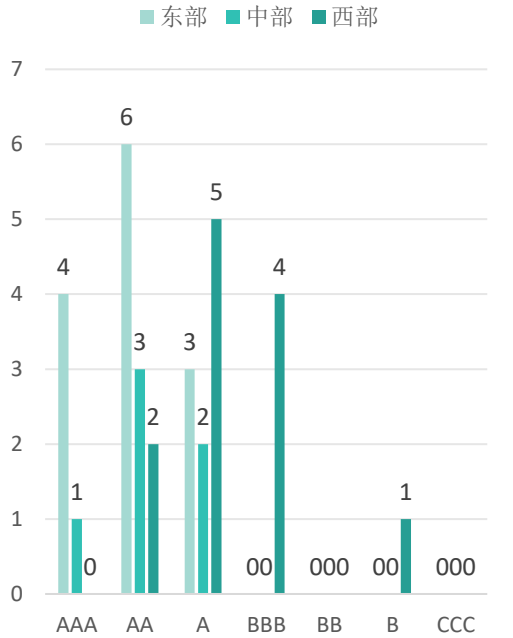


图 4-9 2022 年社会维度评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

4.4 中国各省治理维度（G）评级情况

2018 至 2022 年各省份（自治区、直辖市）治理维度评级结果，呈现以下特点。

第一，从省级治理维度评价结果的基础分布特征看，2018 年省级治理维度评级以中低等级为主，整体水平明显低于环境维度和社会维度。具体而言，AAA 级 3 个（北京、江苏、浙江）、AA 级 2 个、A 级 5 个、BBB 级省份 15 个、BB 级 5 个、B 级 1 个；其中 BBB 级与 BB 级合计 20 个，占 31 个省份的约 64.5%，A 级及以上合计 10 个、占比约 32.3%，AAA 级仅 3 个。分析可见，多数省份治理维度处于中低等级水平，高等级省份数量有限。总体而言，2018 年省级治理维度基础相对薄弱，评级重心偏中低端，财政独立、创新能力、公共服务支出和财政透明度等方面仍有较大提升空间。

第二，从省级治理维度评级结果的年度动态变化看，2018-2022 年省级治理维度呈现“中等级集聚、低等级收缩、高等级有限扩容”的变化特征。具体而言，AAA 级维持 3 个（北京、江苏、浙江），AA 级由 2 个增至 4 个，A 级由 5 个增至 8 个，BBB 级由 15 个降至 12 个，BB 级由 5 个降至 4 个，B 级由 1 个降至 0 个；A 级及以上由 10 个增至 15 个，BBB 级及以下由 21 个降至 16 个。分析可见，低等级省份数量减少、中高等级省份增加，但提升主要体现为中级向中高等级迁移，AAA 级未增长，高等级扩容有限。总体而言，治理维度整体有所改善，但高等级省份增长乏力，治理能力提升仍有较大空间。

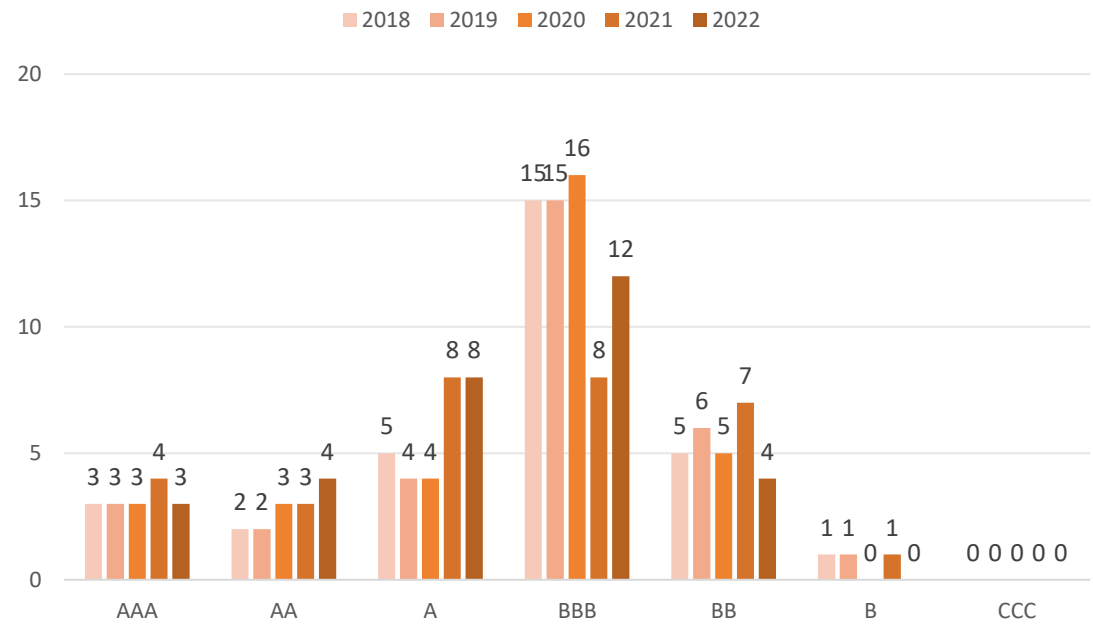


图 4-10 2018-2022 年各省统计结果（G）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-4 2018-2022 年治理维度各省评级结果

评级	2018	2019	2020	2021	2022
AAA	北京、江苏、浙江	北京、江苏、浙江	北京、江苏、浙江	北京、江苏、上海、浙江	北京、江苏、浙江
AA	广东、上海	广东、上海	安徽、广东、上海	安徽、福建、广东	安徽、福建、广东、上海
A	安徽、福建、山西、天津、重庆	安徽、福建、四川、天津	福建、湖北、四川、天津	贵州、湖北、江西、辽宁、山东、山西、四川、天津	贵州、湖北、江西、辽宁、山东、山西、四川、天津
BBB	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、四川、西藏	广西、贵州、海南、河北、河南、湖北、湖南、吉林、江西、辽宁、山东、山西、陕西、西藏、重庆	广西、贵州、海南、河北、河南、湖南、吉林、江西、辽宁、宁夏、山东、山西、陕西、西藏、云南、重庆	广西、海南、河北、河南、湖南、陕西、西藏、重庆	广西、海南、河北、河南、湖南、吉林、内蒙古、宁夏、陕西、西藏、云南、重庆
BB	内蒙古、宁夏、青海、新疆、云南	黑龙江、内蒙古、宁夏、青海、新疆、云南	甘肃、黑龙江、内蒙古、青海、新疆	甘肃、黑龙江、吉林、内蒙古、宁夏、青海、新疆、云南	甘肃、黑龙江、青海、新疆
B	甘肃	甘肃	-	新疆	-
CCC	-	-	-	-	-

注释：治理（G）评估受指标调整和全面人均化处理（如人均财政相关指标）的影响，外加受疫情冲击、减税降费影响叠加放大，多数省份治理维度仍集中在 BBB 级，而 A 级及以上仅由 10 个增至 15 个，成为制约总体 ESG 提升的短板。

第三，从省级治理维度评级结果的区域分布特征看，2018-2022 年各区域治理维度呈现“东部相对领先、中部稳步改善、西部仍以中低等级为主”的空间格局。具体而言，**东部地区** 2018 年 AAA 级 3 个、AA 级 2 个、A 级 2 个、BBB 级 6 个，2022 年 AAA 级 3 个、AA 级 3 个、A 级 3 个、BBB 级 2 个、BB 级 2 个，高等级省份增加，保持相对领先；**中部地区**由 2018 年 A 级 2 个、BBB 级 4 个，调整为 2022 年 AA 级 1 个、A 级 3 个、BBB 级 2 个，评级结构明显上移，改善较快；**西部地区** 2018 年 A 级 1 个、BBB 级 5 个、BB 级 5 个、B 级 1 个，2022 年 A 级 2 个、BBB 级 7 个、BB 级 3 个，低等级省份有所减少，但仍有较多省份处于 BBB 级和 BB 级。总体而言，区域治理维度分化仍较明显，东部领先但提升幅度有限，中部改善较快，西部高等级省份仍显不足，区域治理能力协调提升

任重道远。

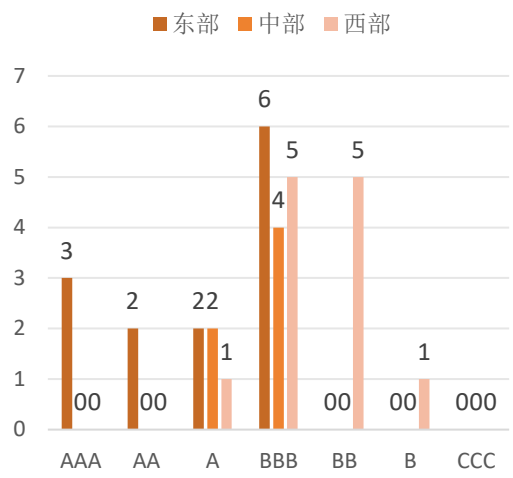


图 4-11 2018 年治理维度评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

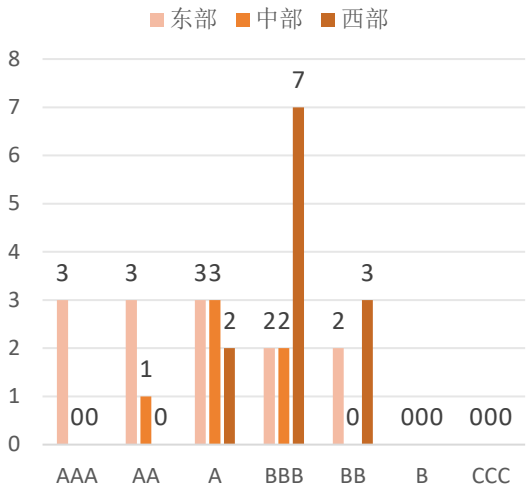


图 4-12 2022 年治理维度评级分区情况
数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

05

政策与建议：中国ESG发展的机遇与挑战

五、政策与建议：中国 ESG 发展的机遇与挑战

基于《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告（2024）》实证结果，我国地方政府 ESG 整体呈稳步提升态势，但存在维度、区域、等级层面不均衡，能实现三维均衡高水平发展的省市数量偏少。当前国内 ESG 政策体系加速构建，但实践仍面临多重现实约束，本研究结合国内试点探索，总结发展机遇与挑战，提出针对性政策建议。

5.1 中国地方政府 ESG 评级总结与发现

5.1.1 中国地方政府 ESG 评级总结

本报告对 2018-2022 年全国 99 个地级市 ESG 表现开展量化评估，样本城市 ESG 综合评级由中低等级逐步向中高等级迁移，A 级及以上城市数量由 2018 年的 54 个增至 2022 年的 58 个，BBB、BB、B 级城市规模显著收缩，中西部 B 级城市实现清零，但 AAA、AA 级城市总体数量有限，三维均衡高水平发展仍是地市级地方政府的重要努力方向。分维度看，环境维度提升最为突出，AA 级及以上城市数量大幅增长，污水处理、固废处置、城市绿化等基础设施建设为环境绩效改善提供坚实支撑；社会维度低等级城市明显缩减，但高等级城市占比仍然偏低，民生公共服务供给质量仍存在提升空间；治理维度整体集中于 BBB、BB、B 级区间，受财政独立性、债务管控、政务公开、创新能力等因素约束，整体改善幅度弱于环境、社会维度，是制约地方 ESG 综合能级提升的关键短板。

从省级层面来看，2018-2022 年我国 31 个省级行政区 ESG 综合水平整体向好，评级由 BBB、BB 级持续向 A、AA 级迁移，2022 年北京、浙江、上海、江苏等省份处于 AA 级梯队；部分西部省份保持在 A、BBB 级，区域分化问题客观存在。分维度来看，省级环境维度低等级省份基本清零；社会维度低等级省份持续收缩，但西部地区仍存在少量 BB、BBB 级省份；治理维度多数省份仍处于 BBB 级，中西部省份治理能力短板较为明显。综合城市与省级实证结果，地方政府 ESG 建设需要兼顾环境提质、民生保障与治理能力现代化，同时充分正视区域发展禀赋差异，实施分类施策。

5.1.2 疫情冲击对 2018-2022 年 ESG 评价结果的扰动分析

本次研究时间区间涵盖疫情发生阶段，重大公共卫生事件对环境、社会、治理三维度指标形成差异化扰动。

环境维度出现阶段性被动改善，工业与交通活动回落推高部分城市大气环境得分，但该提升并非生态治理能力内生进步；同时医疗废弃物处置需求激增，叠加部分地方财政收紧压缩环保项目投入，造成区域环境绩效分化，也是部分低等级城市环境短板长期未能消解的诱因。

社会维度经受公共服务与民生保障压力，各地在就业、居民收入层面普遍承受下行压力，但中央转移支付与社会保障兜底政策形成有效缓冲，省市两级未发

生社会维度评级大规模降级，不过不同地区公共服务应急韧性差距进一步拉大。

治理维度受疫情冲击最为突出，防疫相关支出增加、财税收入下降，直接影响地方财政独立性、公共服务投入等核心指标；相较省级可依托全国统筹调剂缓释风险，地市级财政缓冲空间有限，受冲击更为明显。

本报告采用缩尾处理、双基准渐进法的校准手段，降低短期突发事件流量数据对地方长期可持续发展能力评价的过度干扰，评级结果反映的是地方自主治理与外部政策对冲共同作用下的综合成效，也提示后续指标迭代应强化公共应急风险韧性相关评估维度。

5.2 中国 ESG 发展面临的机遇与挑战

5.2.1 中国 ESG 发展面临的机遇

在国家高质量发展与“双碳”战略引领下，ESG 理念逐步由理论概念转向制度实践，为地方政府开展 ESG 治理创造良好外部环境。第一，国家层面政策供给持续改善。2018 年 3 月 11 日，十三届全国人大一次会议通过《宪法修正案》，将建设目标确立为“富强民主文明和谐美丽”的社会主义现代化强国，把生态文明理念写入国家根本法[23]；2021 年《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》提出“健全法律法规”[24]；2021 年我国连发《碳排放权登记管理规则（试行）》《碳排放权交易管理规则（试行）》《碳排放权结算管理规则（试行）》，确立碳交易领域“1＋3”核心监管文件框架[25]。

近年来证监会、财政部、国资委、人民银行等多部门相继出台制度文件，《上市公司可持续发展报告指引 (试行版)》[26]、《企业可持续披露准则——基本准则（征求意见稿）》[27]等文件落地，推动国内可持续信息披露体系建设，绿色低碳发展相关金融指导意见明确将 ESG 纳入信用评级框架，自上而下构建起 ESG 制度基础。第二，地方层面试点实践不断丰富。北京[28]、上海[29]、

[23] 中华人民共和国宪法修正案[Z]. 2018-03-11.

[24] 中共中央，国务院. 关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见[Z]. 2021-10-24.

[25] 生态环境部. 关于发布《碳排放权登记管理规则（试行）》《碳排放权交易管理规则（试行）》和《碳排放权结算管理规则（试行）》的公告：公告 2021 年第 21 号[EB/OL]. (2021-05-17)[2024-10-05]. https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk01/202105/t20210519_833574.html.

[26] 上海证券交易所，深圳证券交易所，北京证券交易所. 上市公司可持续发展报告指引[EB/OL]. (2024-04-12)[2024-10-05]. https://www.cnstock.com/commonDetail/3261.

[27] 财政部，外交部，国家发展改革委，等. 关于印发《企业可持续披露准则——基本准则（试行）》的通知：财会〔2024〕17 号[EB/OL]. (2024-12-16)[2024-10-05]. http://m.mof.gov.cn/zcfb/202412/t20241216_3949745.htm.

[28] 北京市发展和改革委员会. 关于印发北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案的通知：京发改〔2024〕843 号[EB/OL]. (2024-06-07)[2024-10-05]. https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202409/W020240920385753675714.pdf.

[29] 上海市商务委员会. 关于印发《加快提升本市涉外企业环境、社会和治理（ESG）能力三年行动方案（2024—2026 年）》的通知：沪商外经〔2024〕30 号[EB/OL]. (2024-02-28)[2024-10-05].

苏州工业园区[30]等地相继出台地方 ESG 行动方案，在信息平台搭建、产业培育、政策配套方面开展先行先试，形成一批可借鉴的地方实践样本。第三，数字技术创新拓展 ESG 实践边界。ESG 专业大模型、大数据核验等数字化工具不断迭代，为 ESG 数据归集、交叉校验、绩效研判提供技术支撑，有利于提升 ESG 评价的客观性与运行效率。同时全球责任投资规模持续扩张，国际可持续披露准则体系逐步成型，也为我国地方政府 ESG 建设提供外部参考。

5.2.2 中国 ESG 发展面临的挑战

一是 ESG 标准与评级体系的统一性不足。全球范围内 ESG 评级机构数量众多，不同机构指标设置、权重分配存在较大分歧，尚未形成统一可靠的评价基准[31]。落实到地方政府评价领域，仍然缺乏全国统一的统计、披露规范，口径差异、数据孤岛问题突出，直接影响评价结果可比性与可靠性。**二是地方政府 ESG 实践存在明显的结构性短板。**从实证结果看，相较于环境维度，社会维度尤其是治理维度提升阻力较大，部分地区面临财政约束、债务管控压力，政务公开、公众参与回应、区域创新能力建设进展不均衡；同时区域禀赋差异巨大，东部、中部、西部地方政府在财政实力、产业基础、公共服务供给能力上差距客观存在，“一刀切” 模式难以适配不同地区发展现实。**三是 ESG 专业人才储备缺口显著。**地方政府内部兼具公共治理、统计核算、ESG 方法论认知的复合型人才供给不足；市场端第三方服务机构能力良莠不齐，行业自律机制尚未健全，容易产生数据漂绿、评价失真等风险。**四是 ESG 战略与地方发展战略协同程度不足。**部分地方尚未将 ESG 理念系统嵌入区域发展规划、财政预算、项目投资、绩效考核体系，ESG 与地方主营业务、长期发展战略脱节，容易出现重形式、轻实效的现象，难以充分释放 ESG 的治理价值。

5.3 推动中国地方 ESG 发展的政策建议

5.3.1 强化顶层设计，分类施策地方 ESG 制度

立足我国区域发展不平衡的基本国情，完善顶层政策框架，兼顾制度统一性与区域异质性，避免简单化 “一刀切”。**首先，在国家层面出台地方政府 ESG 建设的指导性文件，**衔接现有党政领导干部生态环境责任、美丽中国考核等制度，将 ESG 核心评价要素有机融入现行政绩考核体系，审慎新增独立考核任务，减轻基层制度执行负担[32]。针对东部发达地区、中部产业转型地区、西部重点生态

https://www.shanghai.gov.cn/jcsfbzdqyyshjyh/20250928/dc7128ea4fdd4ec7ac744941e2ba9477.html.

[30] 苏州工业园区管理委员会，中国（江苏）自由贸易试验区苏州片区管理委员会. 关于印发《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》的通知：苏园管〔2024〕8 号[EB/OL]. (2024-03-17)[2024-10-05]. https://tsc.sipac.gov.cn.

[31] IFRS Foundation. IFRS S1 General Requirements for Disclosure of Sustainability-related Financial Information; IFRS S2 Climate-related Disclosures[EB/OL]. (2023-06-26)[2024-10-05]. https://www.ifrs.org/issued-standards/ifrs-sustainability-standards-navigator/.

[32] 中共中央办公厅，国务院办公厅. 党政领导干部生态环境损害责任追究办法[Z]. 2024-11.

功能区设置差异化评价导向：东部地区重点聚焦治理能力提升，强化财政透明度、创新能力、公共服务均等化指标；中部地区兼顾环境提质与民生补齐；西部地区优先保障生态保护与基本公共服务兜底，弱化单纯经济规模导向。

其次，建立“评级-诊断-督导-整改”的闭环治理应用机制。依托地方政府 ESG 评级数据库，生成省级、地市级年度 ESG 发展画像。针对 AAA、AA 级地区，系统总结复制其在环境治理、民生保障、政务公开领域的先进经验；对 BB 及以下等级地区输出短板诊断清单，重点围绕财政独立性、债务风险管控、政务信息公开、创新能力等治理薄弱环节开展定向督导。

最后，实施试点先行、梯度推广的落地路径。选取京津冀、长三角、粤港澳大湾区、成渝地区作为地方政府 ESG 综合改革试点，同时依托绿色金融改革创新试验区、生态文明示范区开展专项实践，借鉴北京、苏州工业园区、厦门自贸片区的试点经验，形成可复制可推广的操作范式，逐步向全国范围推广。

5.3.2 统一地方 ESG 披露，共建核验共享平台

实证结果表明，**数据口径不统一、跨部门数据孤岛、关键指标缺失**是制约地方政府 ESG 评价客观性的重要现实约束。第一，建立地方政府 ESG 统计与披露清单制度，区分强制统计指标与鼓励披露指标。环境维度充分复用生态环境部门现有监测体系；社会维度打通民政、卫健、教育统计资源；治理维度重点补齐财政自给率、政府债务、政务公开、公众诉求响应等统计口径，统一省、市两级统计规范，破解数出多门问题。

第二，搭建跨部门数字化地方 ESG 公共数据平台。打通发改、财政、生态环境、民政、统计、政务服务的数据接口，实现指标自动归集与交叉核验，降低基层填报负担；推动环保税、预算绩效、自然资源资产离任审计相关数据互联互通，夯实数据基础。

第三，建立适度的第三方抽样核验纠错机制。对地方政府 ESG 关键公开指标引入第三方机构开展抽样核验，完善数据质量纠错流程，防范数据漂绿与篡改风险，为资本市场、科研机构、社会公众提供可信的公共数据源。

5.3.3 补齐社会治理短板，化解三维失衡矛盾

评级数据显示，我国多数地区环境维度已经实现较好水平，但社会、治理维度成为综合评级迈向更高等级的主要瓶颈，必须分类精准施策。

在社会（S）维度，以推进公共服务均等化为核心，缩小城乡与区域差距。东部高等级城市重点优化城乡收入分配，完善流动人口公共服务保障，提升发展机会公平性；中西部地区优先夯实基础教育、基础医疗、养老社会保障等基本民生底盘。探索将地方 ESG 社会维度评价结果作为财政转移支付分配的重要参考，对社会绩效短板突出的欠发达地区加大民生领域资源倾斜。

在治理（G）维度，推动 ESG 与财政管理、债务风险化解、数字政务深度融合。一是将治理维度评价结果作为地方债务风险研判、预算绩效评价的辅助参

考，引导地方优化财政支出结构，严控低效形象工程，提升财政资金使用效益。二是提升政务公开水平，依托 12345 政务服务热线等载体健全公众诉求闭环响应机制，将公众参与与群众满意度纳入治理评价体系。三是面向中西部地区加大创新资源布局，破解创新能力不足的共性短板，推动地方综合治理能力提升。

5.3.4 推进绿色低碳城市，强化地方 ESG 投融资联动

立足双碳战略，一方面巩固环境维度建设成效，另一方面打通“政府 ESG-市场主体-绿色投融资”传导链条。**第一，因地制宜开展绿色低碳转型，杜绝运动式降碳。**东部地区大力发展新能源与绿色高端制造；资源型中部地区推动传统产业绿色改造；西部生态功能区强化生态保护修复，推广 GEP 核算[33]、生态产品价值实现机制，升级污水、固废处置、城市绿化等环境基础设施。

第二，将 ESG 嵌入政府采购、政府投资项目全流程。参考国内部分地区实践，在政府采购评审中增设 ESG 相关评价要素；政府重大投资项目在立项、实施、后评价阶段开展 ESG 绩效评估，综合考量环境影响、社会效益与合规治理水平，带动市场主体 ESG 能力提升。

第三，健全 ESG 投融资引导机制。鼓励金融机构将地方政府公开 ESG 评价作为投融资业务参考；设立地方绿色股权投资基金，重点投向绿色低碳、普惠民生、先进制造领域。对于西部生态功能区，避免简单“唯评级论”，适配区域禀赋设置差异化融资风险判断标准。

第四，服务对外开放与产业培育。借鉴上海、厦门、苏州工业园区实践，面向外贸企业提供 ESG 咨询鉴证服务，助力市场主体对接 ISSB 等国际披露准则，把地方政府 ESG 治理能力转化为区域营商环境竞争优势。

5.3.5 加强人才培养，规范行业建设，夯实 ESG 底座

针对 ESG 复合型人才供给不足的现实问题，构建政府、高校智库、第三方机构协同的能力建设体系。其一，分层分类开展公务人员 ESG 专题培训，区分领导干部、业务经办人员设置课程，普及地方政府 ESG 指标内涵、数据管理、短板识别相关知识，提升一线业务人员实操能力。其二，推动高校、科研院所拓展地方政府 ESG 相关研究方向，从源头补齐人才供给。其三，规范第三方 ESG 服务行业，建立机构自律诚信档案，约束评级乱象，防范漂绿行为。同时持续开展常态化实证评估，迭代更新地方政府 ESG 评级报告，为政策优化提供持续的实证支撑。

5.3.6 动态优化指标，强化区域协同，缓释 ESG 分化

我国“东部领先、中部追赶、西部改善但相对滞后”的格局具有长期性，需要以协同治理缩小发展鸿沟。第一，发挥东部高 ESG 等级地区的示范作用，依托东西部协作机制输出环境治理、公共服务、政务治理经验，将 ESG 理念融入

[33] 中共中央办公厅，国务院办公厅．关于建立健全生态产品价值实现机制的意见[EB/OL]. (2021-04-26)[2024-10-05]. https://www.gov.cn.

横向生态补偿、公共服务共建共享机制。第二，对西部生态功能区调整评价导向，弱化经济类指标权重，重点考核生态保护成效与基本民生保障水平。第三，建立年度跟踪复盘机制，持续监测 E-S-G 三维度动态变化，识别全国与分区域的新问题、新矛盾，动态迭代优化地方政府 ESG 指标体系，防止评价指标僵化脱离地方发展实际，持续发挥 ESG 工具服务地方高质量发展的治理价值。

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及课题组成员撰写完成。感谢中国经济信息网、国资委商业信用中心及中国社会工作联合会为本研究课题提供的数据、资讯及社会调访等方面的支持。本报告于 2024 年 12 月 3 日在第 12 届中国责任投资论坛（China SIF）年会上发布。

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
莫　兰	清华大学公共管理学院博士后
曾石安	清华大学公共管理学院博士后
杨　波	课题组成员
杨子楣	课题组成员

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/



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