中国地方政府ESG评级指标体系研究报告(2025)

ESG

RESEARCH ON THE ESG RATING SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENTS IN CHINA (2025)

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

中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告（2025）

执行摘要

近年来，ESG（环境、社会与治理）理念已成为衡量可持续发展的重要标准。与企业层面ESG评价相比，政府层面仍处探索阶段。为评估中国地方政府在环境、社会与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（2025）》构建了地方政府ESG评级指标体系，并评价了 2019-2023 年中国 99 个城市和 31 个省级行政区，旨在推动地方可持续转型与高质量发展，为市场主体和政策制定提供参考。

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：地市级涵盖 9 个一级指标、17 个二级指标与 32 个三级指标；省级涵盖 10 个一级指标、31 个二级指标与 60 个三级指标。所用数据取自权威统计年鉴、政府信息公开年报及研究机构评估报告，经缺失值补全、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定量评级。

地市级评级结果：2019-2023 年，地市级ESG整体稳步改善，地区分化显著。A级及以上城市由 54 个（54.5%）增至 59 个（59.6%），BBB级及以下均下降。环境维度改善最明显，AAA级由 4 个增至 20 个；社会维度稳步提升，2023 年BBB级及以下仅 21 个（21.2%）；治理维度波动调整，A级及以上由 26 个降至 25 个，为制约综合水平提升的关键短板。区域上东部领先、中部追赶、西部相对滞后，东部高等级城市集聚优势突出，中西部结构优化但治理能力、社会保障、财政独立性等仍有提升空间。

省级评级结果：2019-2023 年，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 12 个增至 14 个，BBB级以下由 19 个降至 17 个。环境维度改善最明显，AAA级由 4 个增至 5 个，BBB级由 5 个降至 2 个；社会维度高度稳定，A级及以上始终为 26 个；治理维度波动改善，A级及以上由 9 个增至 10 个，但多数省份仍集中于BBB级。区域上东部持续领先，2023 年A级以上 8 个；中部改善较快，A级由 3 个增至 5 个；西部低等级收缩但高等级不足，2023 年A级 2 个、BBB级以下 10 个。总体呈东部领先、中部改善、西部相对滞后，省域ESG协调发展仍需加强。

基于当前中国ESG发展既存在政策支持、地方实践与技术创新等机遇，亦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、社会高等级不足、区域差异显著以及专业人才缺口等多重挑战。据此，本报告建议以顶层设计与区域分类施策为引领，以统一披露机制与数据底座为支撑，以社会维度补短与治理效能提升为重点，以绿色低碳城市建设与ESG投资引导为驱动，系统推动中国地方ESG实现均衡与高质量发展。

Abstract

In recent years, the ESG (Environmental, Social, and Governance) concept has become an important benchmark for measuring sustainable development. Compared to corporate-level ESG assessments, government-level ESG evaluation remains in an exploratory stage. To evaluate the comprehensive performance of local governments in China in the areas of environment, society, and governance, the "Research Report on the ESG Rating Indicator System for Local Governments in China (2025)" has established an ESG rating indicator system for local governments and assessed 99 cities and 31 provincial-level administrative regions in China from 2019 to 2023. This initiative aims to promote sustainable transformation and high-quality development at the local level, providing references for market entities and policy formulation.

This report constructs a comprehensive indicator system based on three dimensions: Environment (E), Society (S), and Governance (G). For municipal-level governments, the system comprises 9 first-level indicators, 17 second-level indicators, and 32 third-level indicators; for provincial-level governments, it comprises 10 first-level indicators, 31 second-level indicators, and 60 third-level indicators. The data used were sourced from authoritative statistical yearbooks, annual government information disclosure reports, and evaluation reports from research institutions. After handling missing values, truncation, extreme value standardization, and calibration using the dual-benchmark progressive method, quantitative ratings were assigned using equal-weighted averaging.

Municipal-level rating results: From 2019 to 2023, the overall ESG performance of municipal governments showed steady improvement, with significant regional disparities. The number of cities rated A or above increased from 54 (54.5%) to 59 (59.6%), while the number of cities rated BBB or below decreased. The most significant improvement has been observed in the environmental dimension, with the number of AAA-rated provinces increasing from 4 to 20; the social dimension has shown steady progress, with only 21 provinces (21.2%) rated BBB or below in 2023; the governance dimension has experienced fluctuations, with the number of A-rated or higher provinces decreasing from 26 to 25, representing the key bottleneck hindering

overall performance improvement. Regionally, the eastern region leads, the central region is catching up, while the western region lags relatively behind. The eastern region exhibits prominent agglomeration advantages for high-rated provinces, whereas the central and western regions have undergone structural optimization but still possess room for improvement in governance capacity, social security, and fiscal independence.

Provincial-level rating results: Regarding provincial ratings from 2019 to 2023, overall provincial ESG performance improved alongside regional divergence, with the rating distribution shifting from low-to-mid tiers toward mid-to-high tiers. The number of provinces rated A or above rose from 12 to 14, while those rated below BBB decreased from 19 to 17. In the environmental dimension, the most notable improvement occurred, with AAA-rated provinces increasing from 4 to 5 and BBB-rated provinces decreasing from 5 to 2; the social dimension remained highly stable, with the number of A-rated or higher provinces consistently remaining at 26; the governance dimension showed fluctuating improvements, with the number of A-rated or higher provinces increasing from 9 to 10, though most provinces remained concentrated at the BBB level. Regionally, the eastern region continues to lead, with 8 provinces rated A or above in 2023; the central region has improved rapidly, with A-rated provinces increasing from 3 to 5; the western region has seen a contraction in lower-rated provinces but still lacks high-rated ones, with only 2 provinces rated A and 10 provinces rated below BBB in 2023. Overall, the trend is characterized by the eastern region leading, the central region improving, and the western region lagging relatively behind, indicating that coordinated ESG development at the provincial level still requires further strengthening.

Given that China's ESG development currently benefits from opportunities such as policy support, local practices, and technological innovation, it also faces multiple challenges, including inconsistent rating standards, inadequate information disclosure mechanisms, shortcomings in governance dimensions, insufficient social recognition, significant regional disparities, and a shortage of specialized talent. Accordingly, this report recommends adopting top-level design and region-specific policy measures as guiding principles, establishing unified disclosure mechanisms and data infrastructure

as foundational support, focusing on addressing social dimension gaps and enhancing governance effectiveness as key priorities, and leveraging green and low-carbon city development alongside ESG investment guidance as driving forces, thereby systematically advancing balanced and high-quality ESG development across China's local jurisdictions.

目录

执行摘要 I
Abstract II
目录 V
图表目录 VII
前言 IX
一、中国地方政府 ESG 评级研究概述 1
1.1 ESG 发展概况与最新趋势 2
1.1.1 ESG 理念与投资趋势 2
1.1.2 全球 ESG 政策与标准进展 2
1.1.3 中国 ESG 政策与标准进展 4
1.2 中国地方可持续发展趋势与重要进展 4
1.2.1 中国地方可持续发展趋势 4
1.2.2 中国地方可持续发展重要进展 5
1.3 现有 ESG 评级体系的发展与不足 6
1.3.1 现有 ESG 评级体系的发展概况 6
1.3.2 现有 ESG 评级体系的主要不足 6
1.4 中国地方政府 ESG 评级体系的重要意义 7
1.4.1 中国地方政府 ESG 评级的理论价值 7
1.4.2 中国地方政府 ESG 评级的实践意义 8
1.4.3 中国地方政府 ESG 评级的研究定位 8
二、中国地市级与省级的 ESG 评级体系构建 9
2.1 地市级 ESG 评级体系构建 10
2.1.1 地市级评级指标体系设计 10
2.1.2 地市级 ESG 评级指标的数据收集与处理 11
2.1.3 地市级 ESG 评分与评级 13
2.2 省级 ESG 评级体系构建 14
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 15
2.2.3 省级 ESG 评分与评级 17
三、中国城市 ESG 评级研究结果与分析 20
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 23
3.3 中国城市社会维度（S）评级情况 26
3.4 中国城市治理维度（G）评级情况 29

四、中国各省 ESG 评级研究结果与分析 33
4.1 中国各省 ESG 评级综合情况 34
4.2 中国各省环境维度（E）评级情况 36
4.3 中国各省社会维度（S）评级情况 38
4.4 中国各省治理维度（G）评级情况 41
五、政策与建议：中国 ESG 发展的机遇与挑战 44
5.1 中国地方政府 ESG 评级总结与发现 45
5.1.1 中国地方政府 ESG 评级总结 45
5.1.2 外部冲击对 2019-2023 年 ESG 评价结果的跨周期启示 45
5.1.3 十四五规划对 2019-2023 年 ESG 评价结果的激励作用 45
5.2 中国 ESG 发展面临的机遇与挑战 46
5.2.1 中国 ESG 发展面临的机遇 46
5.2.2 中国 ESG 发展面临的挑战 47
5.3 推动中国地方 ESG 发展的政策建议 48
5.3.1 加强顶层设计，完善政策框架 48
5.3.2 构建披露机制，夯实数据底座 49
5.3.3 改善社会维度，提升治理效能 49
5.3.4 建设绿色城市，引导 ESG 投资 50
鸣谢 51
课题组成员 51
机构简介 51

插图目录

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 12
图 2-3 中国地方政府（省级）ESG 评级指标体系 15
图 3-1 2019～2023 年各城市统计结果（ESG） 21
图 3-2 2019 年 ESG 综合评级分区情况 23
图 3-3 2023 年 ESG 综合评级分区情况 23
图 3-4 2019～2023 年各城市统计结果（E） 24
图 3-5 2019 年环境维度评级分区情况 26
图 3-6 2023 年环境维度评级分区情况 26
图 3-7 2019～2023 年各城市统计结果（S） 27
图 3-8 2019 年社会维度评级分区情况 29
图 3-9 2023 年社会维度评级分区情况 29
图 3-10 2019～2023 年各城市统计结果（G） 30
图 3-11 2027 年治理维度评级分区情况 32
图 3-12 2023 年治理维度评级分区情况 32
图 4-1 2019～2023 年各省统计结果（ESG） 34
图 4-2 2019 年 ESG 综合评级分区情况 36
图 4-3 2023 年 ESG 综合评级分区情况 36
图 4-4 2019～2023 年各省统计结果（E） 37
图 4-5 2019 年环境维度评级分区情况 38
图 4-6 2023 年环境维度评级分区情况 38
图 4-7 2019～2023 年各省统计结果（S） 39
图 4-8 2019 年社会维度评级分区情况 41
图 4-9 2023 年社会维度评级分区情况 41
图 4-10 2019～2023 年各省统计结果（G） 42
图 4-11 2019 年治理维度评级分区情况 43
图 4-12 2023 年治理维度评级分区情况 43

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 13
表 2-2　城市 ESG 综合评估的分级标准 14
表 2-3　省级 ESG 各维度评估的分级标准 17
表 2-4　省级 ESG 综合评估的分级标准 18
表 3-1　2019～2023 年各城市评级结果 21
表 3-2　2019～2023 年环境维度各城市评级结果 24
表 3-3　2019～2023 年社会维度各城市评级结果 27
表 3-4　2019～2023 年治理维度各城市评级结果 30
表 4-1　2019～2023 年各省评级结果 35
表 4-2　2019～2023 年环境维度各省评级结果 37
表 4-3　2019～2023 年社会维度各省评级结果 40
表 4-4　2019～2023 年治理维度各省评级结果 42

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，是国内研究机构将ESG（环境、社会与治理）理念系统引入地方政府评价体系的重要研究成果。报告以地方政府为主要评价对象，通过构建地方政府ESG评级指标体系，对地方政府在生态环境治理、社会公共服务和政府治理能力等方面的综合表现进行系统评估，旨在从可持续发展的视角为地方发展质量提供新的评价框架，并推动地方治理体系与治理能力现代化。

《中国地方政府ESG评级指标体系研究报告（2025）》在延续往年研究框架的基础上，进一步拓展研究样本与分析范围，对 2019-2023 年中国 99 个地市级城市和 31 个省级行政区的ESG发展状况进行了系统评价。本报告研究区间横跨“十三五”收官到“十四五”开局、中期评估及收官冲刺阶段，综合分析了环境、社会与治理三个维度的发展特征、演进趋势及区域差异，以及十四五规划对地方政府ESG绩效的正向激励作用。在此基础上，报告进一步完善了地方政府ESG评价指标体系，并通过量化评级方法对地方政府可持续发展水平进行系统比较。

本报告以推动区域可持续发展为目标，通过构建系统化的地方政府ESG评价体系，为观察和评估地方发展质量提供新的量化工具。研究成果不仅有助于深化对中国地方治理能力与发展模式的认识，也为政府部门完善政策设计、提升治理效能提供参考，同时为市场机构与投资者识别区域可持续发展潜力提供重要信息支持，从而促进绿色投资与责任投资的发展，并为中国推进高质量发展与实现可持续发展目标提供实践经验。

第一章

中国地方政府ESG评级研究概述

在“双碳”目标与高质量发展战略背景下，地方政府已成为区域可持续发展的关键实施主体。随着ESG理念从企业评价向公共治理延伸，构建适配中国国情的地方政府ESG评级体系意义重大。本章系统梳理ESG全球趋势、中国地方实践进展及现有体系的不足，旨在阐明本研究在赋能治理现代化与推动高质量发展中的理论价值与实践意义。

1.1 ESG 发展概况与最新趋势

1.1.1 ESG 理念与投资趋势

ESG 包含环境（E）、社会（S）与治理（G）三大维度，主要用于评估组织在可持续发展领域的综合表现。随着全球对气候变化、社会责任与治理透明度的关注不断提升，ESG 已从理念倡导逐步转化为投资决策、金融监管与公共治理的重要工具。据全球可持续投资联盟（GSIA）统计，截至 2024 年，全球可持续投资基金资产规模已达 16.7 万亿美元，较前两年增长近 5.5 万亿美元，增幅约 49%[1]。这表明 ESG 投资已从边缘概念进入主流投资战略范畴。机构投资者与资产管理公司日益将环境保护成效、社会公平推进、治理透明度等纳入核心评估依据，引导资本向具有可持续竞争力的主体和项目倾斜[2]。

1.1.2 全球 ESG 政策与标准进展

全球 ESG 制度体系正在加速形成。欧盟先后推出 CSRD、CSDDD、CBAM 等法规，并于 2025 年发布 Omnibus Package 一揽子修订提案，在可持续发展目标与企业竞争力之间寻求平衡[3]。美国证券交易委员会加快制定气候信息披露规则，并出台“反漂绿”细则[4]。日本发布可持续信息披露准则，以 ISSB 框架为基础进行本土化调整[5]。马来西亚通过 ESG 支出税收扣除政策激励实践落地[6]。澳大利亚自 2025 年起生效 AASB S1/S2 标准，分阶段实施企业强制报告制度[7]。英国要求伦敦证交所主板企业按 IFRS S2 披露排放数据，并计划规范 ESG 评级机构[8]。

在国际标准层面，国际财务报告准则基金会（IFRS）于 2021 年成立国际可持续发展准则委员会（ISSB），推动全球统一 ESG 信息披露标准[9]。全球报告倡议（GRI）、气候相关财务信息披露工作组（TCFD）等也在持续完善披露框架。整体来看，全球 ESG 政策与标准呈现制度化、标准化与强制化趋势，为地方政府 ESG 评价提供了国际参照。

---

[1] Global Sustainable Investment Alliance. Global Sustainable Investment Review 2024[R/OL]. (2025). [2025-10-15]. https://www.gsi-alliance.org.

[2] 臺灣證券交易所. ESG 商品國際發展趨勢與市場展望[R/OL]. (2025). [2025-10-20]. https://wwwc.twse.com.tw/market_insights/zh/detail/8a8216d69e6379f4019e72efd3b70089.

[3] Chambers and Partners. ESG 2025 — Netherlands: Global Practice Guides[EB/OL]. (2025-11-11)[2025-10-15]. https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/esg-2025/netherlands.

[4] U.S. Securities and Exchange Commission. The Enhancement and Standardization of Climate-Related Disclosures for Investors[EB/OL]. (2024-03-06)[2025-10-10]. https://www.sec.gov.

[5] Sustainability Standards Board of Japan. Sustainability Disclosure Standards[EB/OL]. (2025-03)[2025-10-10]. https://www.ssbj.jp.

[6] 马来西亚政府. ESG 相关支出所得税税前扣除新政[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.hasil.gov.my.

[7] Australian Accounting Standards Board. AASB S1/S2 Standards[EB/OL]. (2025-01-01)[2025-10-10]. https://www.aasb.gov.au.

[8] UK Government. ESG Rating Regulation and London Stock Exchange Disclosure Requirements[EB/OL]. (2025)[2025-10-10]. https://www.gov.uk.

[9] IFRS Foundation. ISSB Standards[EB/OL]. (2021)[2025-10-10]. https://www.ifrs.org.

表 1-1 全球 ESG 政策法规与标准体系建设情况

主体	政策法规/标准体系	核心内容
欧盟	《竞争力指南》（Competitiveness Compass）；Omnibus Package 一揽子修订提案；CSRD、CSDDD、CBAM 现有法规	2024 年启动《竞争力指南》编制，2025 年 2 月发布 Omnibus Package 提案，优化 CSRD、CSDDD、CBAM 等法规，精简披露数据点、明确与 ISSB 标准兼容路径，CSDDD 延后实施并收缩尽职调查范围；CSRD 全面推行，覆盖欧盟内及有重大业务的非欧盟企业，要求披露“双重重要性”信息。
美国	SEC 终版《气候相关信息披露规则》、“反漂绿”细则	要求美股上市公司披露 Scope1、Scope2 排放数据及气候风险对财务的影响；禁止基金产品滥用 ESG 标签。
日本	日本可持续准则理事会（SSBJ）《可持续信息披露准则》	2025 年 3 月发布，以 ISSB 框架为蓝本本土化调整，新增防灾减灾、员工技能提升相关披露要求；采取“自愿过渡+强制落地”路径，结合东京证交所激励机制，推动 ESG 披露向中小企业传导。
马来西亚	ESG 相关支出所得税税前扣除新政	2024 至 2027 年纳税年度，符合条件纳税人可享受每年最高 5 万马来西亚林吉特的 ESG 支出税前扣除，覆盖多类主体、细化支出范围，以税收激励推动 ESG 实践。
澳大利亚	AASB S1/S2 标准、“过渡期支持计划”	2025 年起生效 AASB S1/S2 标准，分阶段实施企业强制报告制度；要求大型企业披露全范围碳排放及气候风险应对策略，核心企业需披露 Scope3 供应链排放数据；为中小企业提供 ISSB 标准培训与数据模板，结合绿色信贷推动低碳转型。
英国	ESG 评级监管规则、伦敦证交所披露要求	要求伦敦证交所主板企业 2026 财年起按 IFRS S2 披露 Scope1/2/3 排放数据且需第三方鉴证；计划将 ESG 评级机构纳入监管，出台专项规则规范评级方法论透明度与数据可靠性，呼应 IOSCO 建议。
国际组织	1.ISSB 标准（IFRS 旗下）；2.GRI（全球报告倡议）；3.TCFD（气候相关财务信息披露工作组）	1.ISSB 于 2021 年成立，制定全球统一 ESG 信息披露标准，截至 2025 年 7 月已有 16 个国家/地区采纳，多国结合本土需求微调[10]；2.GRI 提供全面的 CSR 报告指导体系；3.TCFD 聚焦规范气候变化相关财务信息披露；提升 ESG 信息透明度与可比性，为利益相关方决策提供依据。

注释：数据来源于全球政府和国际组织官网中与 ESG 相关的权威资料，由课题组整理得到。

[10] IFRS Foundation. September 2025 — Where does the world stand on ISSB adoption?[EB/OL]. (2025-10-29)[2025-10-30]. https://www.spglobal.com.

1.1.3 中国 ESG 政策与标准进展

中国 ESG 政策体系也在加快构建。2024 年，在中国证监会统一部署下，上海证券交易所、深圳证券交易所和北京证券交易所发布《上市公司可持续发展报告指引（试行版）》，标志着中国企业可持续信息披露进入新阶段[11]。香港交易所推动依据 ISSB 气候相关披露准则（IFRS S2）完善港股上市公司气候信息披露[12]。财政部发布《企业可持续披露准则——基本准则（征求意见稿）》，总体沿用 ISSB 的 IFRS S1 四要素框架[13]。国资委提出加强 ESG 信息披露、提高 ESG 治理能力和绩效水平[14]。中国人民银行等部门联合发布《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，明确将 ESG 纳入信用评级体系等举措[15]。

地方政府层面，上海[16]、苏州工业园区[17]、北京等地陆续出台 ESG 相关行动方案或实施方案[18]，推动 ESG 信息披露、产业发展与能力建设。同时，ESG 专业大模型等技术工具的出现，也为提升信息披露透明度与评价效率提供了新支撑。总体而言，中国 ESG 发展正从政策倡导走向制度落地，为地方政府 ESG 评级体系建设奠定了政策与技术基础。

综上所述，ESG 理念的全球扩散与中国政策实践表明，ESG 已不再局限于企业微观评价，而日益成为衡量区域可持续发展水平的重要工具。地方政府作为区域资源配置、公共服务供给与生态治理的关键主体，其 ESG 表现亟待纳入系统化、标准化的评价框架。这正是本研究构建中国地方政府 ESG 评级体系的基本背景。

1.2 中国地方可持续发展趋势与重要进展

1.2.1 中国地方可持续发展趋势

近年来，中国地方政府围绕**生态环境保护、社会治理与经济发展**三大领域，开展了大量创新实践。

在生态环境保护方面，地方政府将“绿水青山就是金山银山”理念融入治

---

[11] 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（试行版）[EB/OL]. (2024-04-12)[2025-10-10]. https://www.sse.com.cn.

[12] 香港交易所. 气候信息披露要求（基于 IFRS S2）[EB/OL]. (2025)[2025-10-10]. https://www.hkex.com.hk.

[13] 财政部. 企业可持续披露准则——基本准则（试行）（财会〔2024〕17 号）[EB/OL]. (2024-11)[2025-10-10]. https://www.mof.gov.cn.

[14] 国务院国资委. 关于新时代中央企业高标准履行社会责任的指导意见[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.sasac.gov.cn.

[15] 中国人民银行, 国家发展改革委, 工业和信息化部, 等. 关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见[EB/OL]. (2024-03-27)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

[16] 上海市商务委员会. 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）[EB/OL]. (2024-03-01)[2025-10-10]. https://www.shanghai.gov.cn.

[17] 苏州工业园区管理委员会. 苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施[EB/OL]. (2024-03-17)[2025-10-10]. https://ywtk.sipac.gov.cn.

[18] 北京市发展和改革委员会. 北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案（2024—2027 年）（京发改〔2024〕843 号）[EB/OL]. (2024-06-07)[2025-10-10]. https://www.beijing.gov.cn.

理实践，推动区域生态环境质量持续改善。京津冀协同推进治污扩绿，加强水、气、土等环境要素治理，加快产业绿色转型。上海深化生态文明建设，推进碳达峰碳中和，推广绿色建筑与绿色生活方式，拓展绿色生态空间。生态环境导向的开发（EOD）模式在山东日照、浙江温州等地试点，推进生态保护与产业融合发展[19]。

在社会治理方面，地方政府坚持以人民为中心，提升公共服务质量与社会保障水平。党的二十届四中全会对“完善社会治理体系”“推进社会治理现代化”作出部署，地方政府广泛凝聚社会合力，完善共建共治共享的社会治理制度，为经济快速发展和社会长期稳定提供支撑[20]。

在经济发展方面，地方政府从产业绿色转型、开放格局升级等维度发力。上海推进零碳园区建设，河南计划建成 100 个绿色工厂，通过在园区内集成绿色建筑、清洁能源、智能交通等低碳技术，实现资源优化配置与碳排放削减[21]。同时，地方政府着力搭建科创平台，以技术创新破解产业瓶颈，如金华建设浙中科创走廊，推动产学研协同与科技企业梯度培育。

1.2.2 中国地方可持续发展重要进展

中国地方政府在政策体系完善与实践经验积累的双重驱动下，取得了多方面进展。

第一，政策建构方面，地方政府将国家顶层设计转化为符合地方禀赋的精细化操作体系。青海省海南州通过成立党政主要负责人牵头的专项领导小组，配套设立建设专项资金，实现国家可持续发展议程创新示范区任务的部门分解与资金保障。四川峨边通过产业投资大会、战略协议等政策工具，构建多部门联动的零碳发展体系，体现地方政府运用市场化机制引导绿色产业集聚的治理智慧[22]。

第二，实践探索方面，地方政府推动生态资源向可持续发展资本转化。青海依托高原自然禀赋，构建多能互补的清洁能源体系，并将光伏电站建设与生态牧场运营相结合，提升能源系统绿色韧性，通过产业融合重塑区域经济结构，使农牧民成为绿色发展的直接受益者。

第三，数字化治理方面，地方政府通过数字平台提升环境监管效能与公共服务水平。海南州搭建“智慧海南”平台，整合多部门数据流，构建生态红线智能预警网络，实现环境风险快速响应。这标志着地方环境治理从传统人力密集型监管转向基于大数据的精准化、智能化治理。

总体来看，中国地方政府通过制度创新、技术赋能与产业融合，探索出经济

[19] 生态环境部. 生态环境导向的开发（EOD）模式试点工作[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.mee.gov.cn.

[20] 中国共产党第二十届中央委员会第四次全体会议. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[EB/OL]. (2025)[2025-10-25]. https://www.gov.cn.

[21] 河南省人民政府. 绿色工厂建设规划[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.henan.gov.cn.

[22] 青海省海南藏族自治州人民政府. 国家可持续发展议程创新示范区建设方案[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.hainan.gov.cn.

增长与生态改善相互促进的新型发展道路。强有力的地方治理能力、精准的产业政策与现代化技术工具相结合，是推动区域可持续发展的关键所在，也为地方政府 ESG 评价提供了丰富的实践基础。

1.3 现有 ESG 评级体系的发展与不足

1.3.1 现有 ESG 评级体系的发展概况

当前，全球 ESG 评级体系呈**现多元化发展格局。国际主流评级体系凭借成熟标准化设计和广泛市场认可度，在全球资本市场中占据重要地位。**摩根士丹利资本国际（MSCI）ESG 评级覆盖环境风险管理、员工多元化、治理结构透明度等维度，评级从 AAA 到 CCC[23]。Sustainalytics 以风险评估为导向，将评级结果划分为低风险、中风险和高风险[24]。富时罗素（FTSE Russell）采用 0-5 分量化评分模式，基于公开披露数据开展评估，突出透明性[25]。

国内 ESG 评级体系逐步崛起。中证指数公司开发 A 股上市公司 ESG 评级体系，广泛应用于国内 ESG 相关指数构建[26]。商道融绿专注于中国企业可持续发展评估，通过解构企业环境管理实践、社会价值贡献及治理结构合理性，生成评估报告，为投资者和企业提供参考[27]。

1.3.2 现有 ESG 评级体系的主要不足

整体来看，国际评级体系以标准化、普适性为特征，国内评级体系则更强调本土适配性。二者共同推动 ESG 信息披露质量提升，但在地方政府评估场景中仍存在明显不足。

第一，国际评级体系本土适配不足，数据获取困难。多数国际评级机构的评价模型以欧美政策框架、经济生态为核心依据，未能充分嵌入中国“双碳”战略、生态文明建设、乡村振兴等政策目标，也难以全面反映中国地方政府在可持续发展领域的实际成效。同时，中国地方政府 ESG 信息披露机制尚不完善，部分关键数据公开可得性不足、量化难度大，影响评估结果的客观性与精准度。

第二，国内评级体系标准碎片化，指标设计存在短板。不同评级机构基于自身研究定位自主设计指标框架与权重，导致核心指标选取、维度划分、权重赋值差异较大，削弱了评级结果的横向可比性。尤其在地方政府评估中，社会维度对教育资源均衡、医疗卫生服务、社会保障覆盖等民生领域覆盖不足；治理维度对行政效率、政策制定透明度、公众参与渠道、跨区域协同治理能力等核心要素缺乏细化评估。

第三，数据质量与披露覆盖面不足。当前中国尚未建立地方政府 ESG 信息

[23] MSCI. ESG Ratings Methodology[EB/OL]. [2025-10-10]. https://www.msci.com.
[24] Sustainalytics. ESG Risk Ratings[EB/OL]. [2025-10-10]. https://www.sustainalytics.com.
[25] FTSE Russell. ESG Ratings and Data[EB/OL]. [2025-10-10]. https://www.ftserussell.com.
[26] 中证指数有限公司. ESG 评级体系[EB/OL]. [2025-10-10]. https://www.csindex.com.cn.
[27] 商道融绿. 中国企业 ESG 评级[EB/OL]. [2025-10-10]. https://www.syntaogf.com.

披露的强制性制度规范，多数披露以定性描述为主，缺乏可验证、可对比的高质量定量数据。评级机构常依赖非标准化第三方数据或间接估算，加剧评估误差，降低评级公信力。部分地方政府在生态环境保护成效、资源循环利用效率、社会治理具体举措等关键领域的数据未能充分公开，限制了评级体系对地方政府可持续发展核心实践的全面覆盖。

第四，地方政府 ESG 评估场景适配性不足。现有体系多面向企业或上市公司，较少针对地方政府职能特征进行系统设计。地方政府在公共服务、社会治理、财政可持续性、政策执行等方面的特殊性，尚未被充分纳入评价框架。因此，亟需从政策引导、标准统一、指标本土化与数据披露四方面推进优化，构建更具适配性的地方政府 ESG 评级体系。

1.4 中国地方政府 ESG 评级体系的重要意义

1.4.1 中国地方政府 ESG 评级的理论价值

在“双碳”目标引领与生态文明建设深化背景下，《中共中央国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见》[28]明确生态优先、绿色低碳的高质量发展路径。党的二十届三中全会进一步将生态文明体制改革纳入全面深化改革核心任务，强调压实地方政府环境治理主体责任[29]。地方政府既是区域经济发展的规划者与推动者，也是生态环境保护、社会责任落实的直接责任主体。探索构建适配中国国情的地方政府 ESG 评级体系，其研究的理论价值主要体现在三方面。

第一，有助于完善政府绩效评价理论体系。现有地方政府绩效评估多侧重经济指标，对生态保护、社会公平与治理效能的系统性考量不足。地方政府 ESG 评级研究将环境、社会、治理三个维度有机整合，构建多维度、综合性评价框架，拓展政府绩效评价理论边界，推动公共管理学科与环境经济学、社会学等交叉领域融合。

第二，有助于赋能地方治理现代化。研究通过量化指标体系解构地方政府在生态保护、公共服务、政策执行等方面的表现，为地方治理提供精准诊断工具。一方面，帮助地方政府识别发展短板，明确绿色转型与社会治理优化方向；另一方面，通过连续性数据积累，动态追踪地方治理效能变化趋势，为评估政策实施效果、防范地方债务与生态环境风险提供实证支撑。

第三，有助于构建多元协同治理体系。地方政府 ESG 评级研究搭建政府、市场与社会三方互动的学理桥梁。从市场层面看，评级标准可为投资者提供区域可持续发展水平参考，引导资本流向 ESG 表现优异的地区；从社会层面看，评级指标的量化与公开，为公众参与社会监督提供参照标准，推动形成政府主导、

[28] 中共中央，国务院. 关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

[29] 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议. 中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[EB/OL]. (2024-07)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

市场驱动、社会参与的多元协同治理格局。

1.4.2 中国地方政府 ESG 评级的实践意义

ESG 评级的核心，是对组织在环境管理、社会责任与治理机制建设等方面的表现及风险管控能力进行系统评估。其实践意义主要体现在三个方面。

第一，助力各类主体迭代升级 ESG 实践能力。ESG 评级通过“以评促改、以评促优”机制，为各类主体提供系统化绩效评价依据，帮助其识别资源利用、生态保护、社会责任与治理结构中的薄弱环节，明确改进路径。

第二，为政府政策制定与监管引导提供科学支撑。地方政府可依托评级结果，精准掌握辖区内企业及各类组织在环境、社会、治理领域的发展现状与突出问题，制定更具针对性的扶持政策与监管措施，引导市场主体行为与绿色发展、社会公平等政策目标同向而行。

第三，赋能 ESG 投资发展，优化资本市场资源配置。ESG 评级为投资机构提供科学评估工具，有助于识别高 ESG 表现主体的长期投资价值，规避 ESG 风险敞口过大引发的损失，引导社会资本向可持续发展潜力突出的领域集聚，提升资本配置效率。

1.4.3 中国地方政府 ESG 评级的研究定位

基于上述背景与意义，本研究在延续既有研究框架的基础上，进一步拓展样本与分析范围，对 2019-2023 年中国 99 个地市级城市和 31 个省级行政区的 ESG 发展状况进行系统评价，并从环境、社会与治理三个维度分析其发展特征、区域差异与演进趋势。通过构建系统化的地方政府 ESG 评价体系，本报告旨在为观察和评估地方发展质量提供量化工具，为政府部门完善政策设计、提升治理效能提供参考，同时为市场机构与投资者识别区域可持续发展潜力提供信息支持，促进绿色投资与责任投资发展，为中国推进高质量发展与实现可持续发展目标提供实践经验。

第二章

中国地市级与省级的ESG评级体系构建

本研究分别构建中国地市级与省级地方政府ESG评级体系，两类体系均以环境（E）、社会（S）、治理（G）三个维度为核心框架，覆盖指标设计、数据处理、评分评级全流程；二者核心方法保持一致，仅在指标层级、样本范围与分级标准上存在差异。本文依次说明两类体系的构建过程，为后续实证评价提供方法基础。

2.1 地市级 ESG 评级体系构建

本研究旨在构建一套系统、简明且具有普遍适用性的地市级政府 ESG 评价体系。该体系既能够全面呈现地方 ESG 发展状况，也能够反映经济社会恢复与高质量发展阶段地方可持续变革的特征。

2.1.1 地市级评级指标体系设计

（1）指标选择的原则

在综合考虑 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 ESG 评估指标以及中国地方政府 ESG 评级指标系列的基础上，本研究主要依据可得性、可比性和适用性三项原则选择地市级 ESG 评估指标。

第一，可得性原则。所选指标应具有可量化特征和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，能够支持年度更新。

第二，可比性原则。所选指标数据应能够在不同城市间进行有效衡量。考虑到各城市经济社会发展体量和资源禀赋差异，本研究选取统一可比的相对指标，而非绝对指标。

第三，适用性原则。所选指标既要反映 ESG 发展的基本特点，也要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，调整后的指标体系由本课题组整理完成，见图 2-1。

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



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（2025）较2023版剔除低代表性指标、优化结构，聚焦“双碳深化、民生便利、数字治理及财政风险底线”，新增环境维度PM2.5与碳排放、治理维度数字服务能力指标。

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，2022 年报告所评价的 99 个城市，以及 2023 年 GDP 排名前 100 的城市中，依据数据的可得性、完整性，最终选择了 99 个城市作为今年的评级对象（见图 2-2，其中东部 49 城、中部 26 城、西部 24 城）。研究收集了 2019-2023 年这 99 个城市的相关数据。数据来源包括中国权威统计年鉴、各市级政府信息公开年报和研究中心发布的评估报告。考虑到各城市经济发展和社会治理现状与体量差异，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：据数据的完整性、可靠性的要求、本研究在 2023 年与2024年的样本城市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[30]。

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[31]。

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

[30] 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.

[31] 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。正向指标数值越高表示 ESG 表现越好，负向指标数值越高表示 ESG 表现越差，标准化后可直接用于赋权评级[32]。

第四，双基准渐进法：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[33]。为修正这一偏差，本研究引入双基准渐进法[34]，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，使最终 ESG 评级结果更客观、准确地反映各城市真实可持续发展水平[35]。

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，由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA。

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

[32] 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.

[33] 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.

[34] ZHANG L B, XU M, CHEN H, et al. Evaluation of the ecological civilization index of China based on the double benchmark progressive method[J]. Journal of Cleaner Production, 2019, 225: 1039-1049.

[35] 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 的城市 ESG 各维度评估依据行业通用的 ESG 评级标准，由课题组整理得到。

（2）综合评估分级

得到各样本城市环境（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，来衡量各样本城市 ESG 的综合水平。最终将评级结果分为 6 级（表 2-2），由低到高为：B、BB、BBB、A、AA、AAA。

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 的城市 ESG 各维度评估依据行业通用的 ESG 评级标准，由课题组整理得到。

2.2 省级 ESG 评级体系构建

本研究致力于建构一套兼具系统性、简明性与普适性的省级政府 ESG 评价体系。该体系以环境、社会与治理为核心框架，涵盖指标框架与数据库构建、指标赋权、综合评分及等级评定等关键环节，形成对省级行政区 ESG 表现的标准化测度工具。

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 发展理念和国内外已有 ESG 评估指标后，本研究主要根据可得性、可比性和适用性三项原则选择省级 ESG 评估指标。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。该指标体系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（2024）框架调整绘制，由课题组整理得到。

3 个维度	10 个一级指标	31 个二级指标	60 个三级指标
环境	环境健康	污水处理	污水处理率
	生态系统生命力	气体污染	PM2.5 年均浓度
	气候变化	固废处理	空气质量优良天数比例
	固体废物处理	生态系统服务	一般工业固体废物综合利用率
		水资源	生活垃圾无害化处理率
		碳排放等	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	基本医疗保障	基本医疗保障水平
	福利基础	居住条件	每万人拥有公共交通车辆燃气普及率
	发展机会	教育及信息获得机会	每千名老人养老床位数
		社会保障	城乡居民收入比
		城乡公平	城镇居民人均可支配收入
		就业与生活保障等	城镇登记失业率等
治理	政务问责	经济基本情况	人均城市维护建设资金支出
	公共服务	财政独立	地方政府债务率税收收入占一般公共预算收入比重
	治理能力	创新能力	创新能力
		一般公共服务支出	一般公共服务支出占 GDP 比重
		公众参与和政府回应等	政务信息公开与数字服务能力指数等

图 2-3 中国地方政府（省级）ESG 评级指标体系

注释：基于已有的省级评级体系（2024）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 2019-2023 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 31 个样本省市，指标数据完整可用[36]。

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[37]。

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[38]。

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，导致整体 ESG 评级结果出现系统性异常偏低[39]。为修正这一偏差，本研究引入双基准渐进法[40]，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[41]，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。

（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 2025 年报告中，省级评估延续了 2024 年“在数据标准化之前，对三级指标进行全面人均化处理”的核心逻辑。叠加评价周期后移至 2019-2023 年（横跨“十四五”开局与中期评估，涵盖疫情冲击及后恢复期），以及双基准渐进法的持续校准，导致 2025 年的评级结果相较于 2023 年报告（以 2016-2020 年绝对量评价为主）产生了显著的演进差异：

第一，对 ESG 总体评估的影响：彻底从“总量规模”转向“人均绩效”后，经济大省（如广东、山东、江苏）依靠庞大人口基数和经济体量形成的绝对量优势被显著稀释导致得分下降。在“十四五”高质量发展目标的强激励、2025 年

[36] 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.

[37] 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.

[38] 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.

[39] 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.

[40] ZHANG L B, XU M, CHEN H, et al. Evaluation of the ecological civilization index of China based on the double benchmark progressive method[J]. Journal of Cleaner Production, 2019, 225: 1039-1049.

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

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）的共同作用下，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：2023 年报告因采用较多的绝对量指标，当年环境评级结果突出体现了人口红利优势（部分人口大省环境维度得分偏高，AAA 级省级数量较多）。2025 年全面人均化降低了人口规模对评级结果的影响（人口基数大会摊薄污染排放，导致环境得分偏高），凸显了环境发展地方绿色转型的真实效率。而且得益于“十四五”双碳战略推进，2025 年环境低等级基本清零。

第三，对社会（S）评估的影响：绝对量指标（如医疗、教育、养老机构总数）经人均化后，转化为“每千人/每万人享有量”。部分人口流出省份因分母缩小，人均公共资源反而相对充裕；而部分外来人口大量流入的发达省份，因公共服务供给跟不上人口增速，人均指标出现下滑。同时，民生领域投入见效慢的客观规律，也反映出短期内政策冲刺难以迅速扭转人均社会福利的固化格局。

第四，对治理（G）评估的影响：指标调整与人均化处理使财政收支与债务指标转化为“人均财政收支”与“人均负债率”。在 2019-2023 年期间，受宏观经济周期、减税降费与地方债务化解压力的叠加影响，人均化算法真实且严峻地放大了中西部省份“人均财力薄弱、人均债务负担重”的痛点。尽管数字政府建设与政务效能提升使高等级（A 级及以上）数量微增，但“人均财政自给率偏低”成为普遍瓶颈，导致绝大多数省份治理评级依然沉积在 BBB 级，治理维度仍是制约省级 ESG 综合能级跃升的最大短板。

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 2023 年的分级标准，将评级结果分为 7 级（表 2-3），由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA。

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	社会基本需求、福利基础与发展机会非	地方治理与公共服务供给能力很强可持续发展综合水平

等级	赋分	环境维度	社会维度	治理维度
		平非常高	常好	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 的省级 ESG 各维度评估依据行业通用的 ESG 评级标准，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。

等级赋分平均值	等级	定性描述
[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 的省级 ESG 各维度评估依据行业通用的 ESG 评级标准，由课题组整理得到。

第三章

中国城市ESG评级研究结果与分析

本项研究依据前述的研究方法进行评估，并依次呈现ESG综合评分以及各个维度的评分结果，从而清晰地展示各城市在环境、社会和治理三个ESG维度上的绩效水平。基于这些评分，本研究还深入分析了各城市从ESG角度出发的发展状况、年度动态演进特征与区域差异分布。

3.1 中国城市 ESG 评级综合情况

2019-2023 年，样本城市 ESG 综合评级整体呈现持续优化趋势，但高等级评级稀缺性与区域分化特征依然显著。

第一，从基础情况特征来看，2019 年样本城市 ESG 综合评级以 BBB 级与 A 级为主。具体而言，在 99 个样本城市中，BBB 级 36 个，A 级及以上 54 个（其中 AAA 级 4 个、AA 级 17 个、A 级 33 个），BB 级 6 个，B 级 3 个。分析显示，BBB 级构成最大分布区间，A 级及以上占比约 54.5%，AAA 级仅 4 个。整体而言，2019 年多数城市 ESG 综合表现处于中等水平，高等级城市数量相对有限。

第二，就时间演进特征而言，2019-2023 年样本城市 ESG 综合评级呈现“低等级收缩、中等级稳定、中高等级扩容”的持续优化态势。具体而言，A 级及以上城市由 54 个增至 59 个，AAA 级由 4 个增至 10 个，2023 年 AAA 级城市包括广州、深圳、珠海、杭州、宁波、嘉兴、南京、无锡、苏州、厦门等；B 级由 3 个降至 1 个，BB 级稳定为 6 个，BBB 级由 36 个降至 33 个。分析表明，高等级城市数量有所增加、低等级城市数量有所减少，但 AAA 级仍属少数。整体而言，城市 ESG 总体水平有所提升，高水平发展仍具有稀缺性。

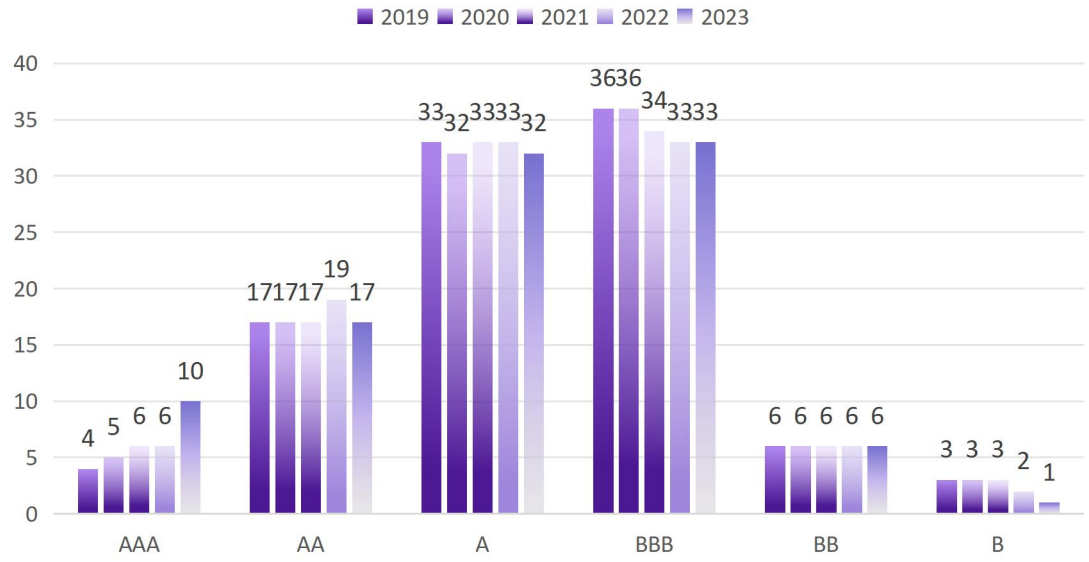


图 3-1 2019～2023 年各城市统计结果（ESG）

数据来源：本表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 2019～2023 年各城市评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
AAA	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	广州、深圳、珠海、杭州、宁波、嘉兴、南京、无锡、

					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、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、衢州、舟山、台州、南京、无锡、常州、青岛、福州、泉州、武汉、长沙、成都	中山、佛山、湖州、绍兴、金华、舟山、台州、常州、东莞、南通、济南、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、莆田、漳州、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	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、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	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、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	惠州、东莞、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、南昌、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、郑州、宜昌、株洲、湘潭、贵阳、克拉玛依、柳州、西安、攀枝花、昆明、玉溪、拉萨	惠州、衢州、扬州、镇江、泰州、大连、淄博、东营、烟台、威海、三亚、莆田、漳州、龙岩、宁德、南昌、合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、郑州、宜昌、株洲、湘潭、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、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	徐州、盐城、连云港、淮安、沈阳、盘锦、大庆、三明、南平、九江、新余、鹰潭、滁州、许昌、焦作、黄石、襄阳、荆门、鄂州、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、石嘴山
BB	长治、金昌、包头、乌海、	长治、金昌、包头、乌海、	长治、金昌、包头、乌海、	唐山、长治、包头、乌海、	唐山、长治、晋城、包头、

	榆林、石嘴山	榆林、石嘴山	榆林、石嘴山	榆林、石嘴山	乌海、榆林
B	唐山、晋城、朔州	唐山、晋城、朔州	唐山、晋城、朔州	晋城、朔州	朔州

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，就区域格局而言，2019-2023 年样本城市 ESG 综合评级呈现“东部领先、中部改善、西部相对滞后”的区域格局。东部地区 A 级及以上城市由 36 个增至 39 个，其中 AAA 级由 4 个增至 10 个、AA 级由 15 个降至 14 个、A 级由 17 个降至 15 个；**中部地区** A 级及以上城市由 9 个增至 11 个，BBB 级由 14 个降至 12 个，低等级城市明显减少；**西部地区** A 级及以上城市保持 9 个，BB 级和 B 级数量有所下降，但中高等级扩容有限。分析显示，东部地区是中高等级城市的主要集聚区，中西部地区虽呈持续追赶态势但仍存在差距。整体而言，区域分化依然明显，需推动中部高等级城市扩容和西部高等级城市培育，以促进城市 ESG 协调发展。

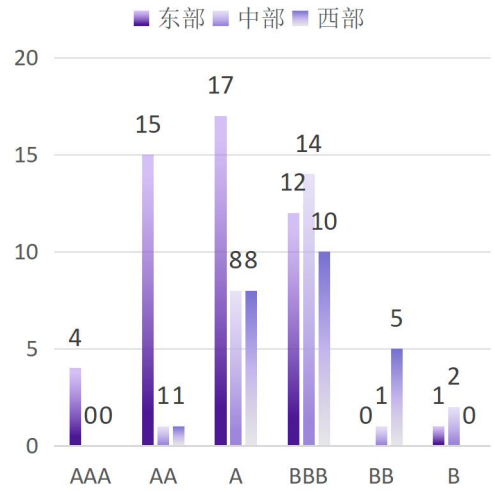


图 3-2 2019 年 ESG 综合评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

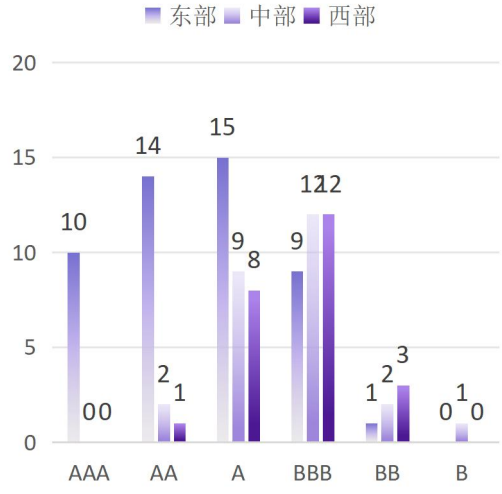


图 3-3 2023 年 ESG 综合评级分区情况

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

2019-2023 年，样本城市环境维度评级整体呈现“高等级扩容、低等级收缩”的演进态势，在 ESG 三个维度中改善幅度最为显著，但区域间高等级评级的集聚程度仍存在明显差异。

第一，从基础特征来看，2019 年样本城市环境维度评级以 A 级、AA 级和 BBB 级为主，低等级城市仍占有一定比例。具体而言，AAA 级城市 4 个（三亚、昆明、玉溪、拉萨），AA 级 27 个，A 级 27 个，BBB 级 24 个，BB 级 10 个，B 级 7 个；A 级及以上合计 58 个，占 99 个样本城市的 58.6%，BBB 级及以下 41 个，占 41.4%。分析显示，评级重心集中于中高等级，但低等级城市尚未完全消除。总体来看，2019 年环境维度基础状况相对良好，但 AAA 级城市仅 4 个，顶端评级水平仍较为有限。

第二，从时间演进特征来看，2019-2023 年样本城市环境维度评级呈现“高等级扩容、低等级收缩”的持续优化态势。具体表现为，AAA 级城市由 4 个增至 20 个，2023 年包括广州、深圳、珠海、中山、佛山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、三亚、厦门、南平、宁德、拉萨；AA 级由 27 个增至 29 个，A 级由 27 个降至 25 个；BBB 级由 24 个降至 14 个，BB 级由 10 个降至 7 个，B 级由 7 个降至 4 个；2022 年 AA 级达 31 个，为考察期内最高值。分析表明，样本城市在污水处理、污染排放控制、固废处理、生态系统服务和碳排放治理等方面取得积极成效。总体来看，环境维度改善趋势明显，评级结构显著上移，但 AAA 级仍属少数，高水平发展仍有提升空间。

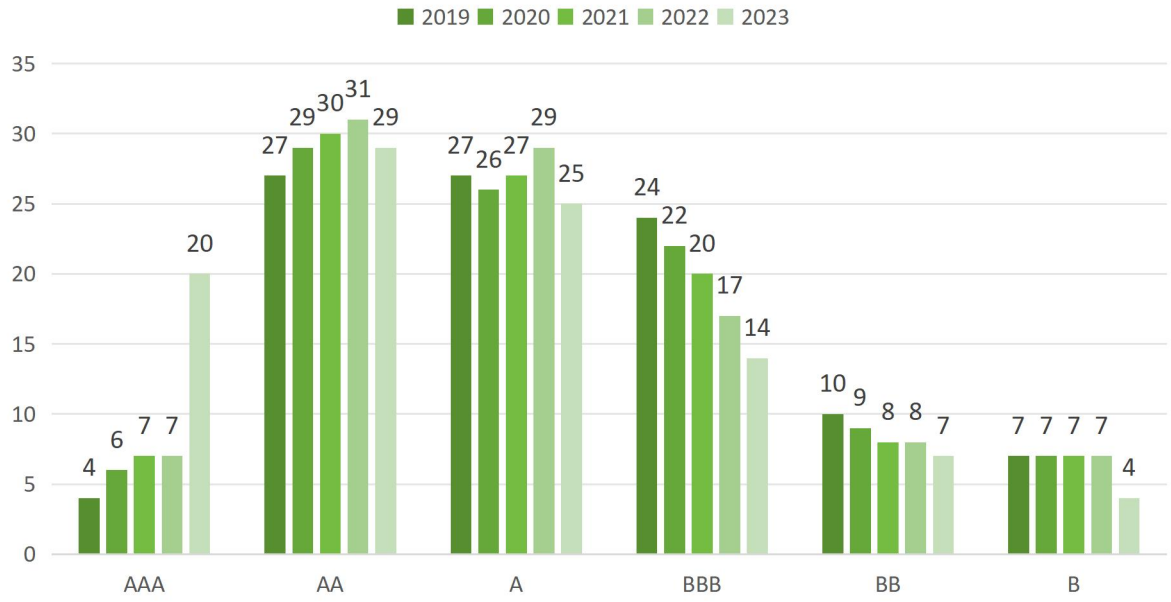


图 3-4 2019～2023 年各城市统计结果（E）

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

表 3-2 2019～2023 年环境维度各城市评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
AAA	三亚、昆明、玉溪、拉萨	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	珠海、三亚、厦门、成都、昆明、玉溪、拉萨	广州、深圳、珠海、中山、佛山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、三亚、厦门、南平、宁德、拉萨
AA	广州、深圳、珠海、中山、杭州、宁波、湖州、绍兴、	广州、深圳、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、	广州、深圳、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、	广州、深圳、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、	惠州、东莞、无锡、常州、苏州、南通、扬州、镇江、

	金华、衢州、舟山、台州、大连、威海、福州、厦门、莆田、三明、漳州、南平、龙岩、宁德、贵阳、柳州、北海、成都、攀枝花	绍兴、金华、衢州、舟山、台州、南京、苏州、大连、威海、福州、莆田、三明、漳州、南平、龙岩、宁德、长沙、贵阳、柳州、北海、攀枝花	金华、衢州、舟山、台州、南京、苏州、大连、威海、福州、莆田、三明、泉州、漳州、南平、龙岩、宁德、长沙、贵阳、柳州、北海、防城港、攀枝花	金华、衢州、舟山、台州、南京、苏州、大连、威海、福州、莆田、三明、泉州、漳州、南平、龙岩、宁德、南昌、长沙、贵阳、柳州、北海、防城港、攀枝花	泰州、淮安、大连、威海、福州、莆田、三明、泉州、漳州、龙岩、南昌、九江、武汉、宜昌、长沙、贵阳、柳州、北海、成都、昆明、玉溪
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、青岛、烟台、泉州、南昌、九江、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、长沙、岳阳、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、青岛、烟台、泉州、南昌、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、武汉、宜昌、湘潭、岳阳、克拉玛依、防城港、银川	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、湘潭、岳阳、克拉玛依、银川	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、九江、新余、鹰潭、合肥、芜湖、滁州、武汉、宜昌、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、克拉玛依、西安、银川	徐州、盐城、连云港、济南、青岛、烟台、新余、鹰潭、合肥、芜湖、铜陵、滁州、郑州、黄石、襄阳、鄂州、株洲、湘潭、岳阳、克拉玛依、西安、宝鸡、攀枝花、防城港、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、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、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、嘉峪关、呼和浩特、西安、宝鸡、延安	徐州、盐城、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、嘉峪关、呼和浩特、宝鸡、延安	沈阳、盘锦、淄博、马鞍山、许昌、焦作、荆门、乌鲁木齐、兰州、嘉峪关、金昌、呼和浩特、延安、石嘴山
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、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	唐山、东营、大庆、太原、晋城、朔州、鄂尔多斯
B	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、	唐山、长治、晋城、朔州、包头、乌海、	长治、包头、乌海、榆林

	榆林	榆林	榆林	榆林	

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，从区域格局来看，2019—2023 年东中西部环境维度 A 级及以上城市数量均有所增加，但区域分化依然显著，东部地区高等级评级集聚优势突出，中部地区改善速度较快，西部地区相对滞后。

东部地区方面，2019 年 A 级及以上城市 39 个，占东部样本城市的 79.6%；2023 年增至 43 个，其中 AAA 级 19 个、AA 级 18 个、A 级 6 个。高等级城市数量较多、集聚特征明显，环境维度领先优势突出。

中部地区方面，A 级及以上城市由 2019 年的 9 个增至 2023 年的 18 个，数量增幅明显，改善进程较快，追赶势头较强，但高等级城市集聚程度仍低于东部地区。

西部地区方面，A 级及以上城市由 2019 年的 10 个增至 2023 年的 13 个，但仍有部分城市处于 BBB 级及以下，提升进程相对缓慢，高等级城市数量不足。

总体来看，东中西部环境维度均呈改善趋势，东部高等级集聚特征明显，中部改善较快，西部相对滞后，区域间环境维度发展差距仍有待进一步缩小。

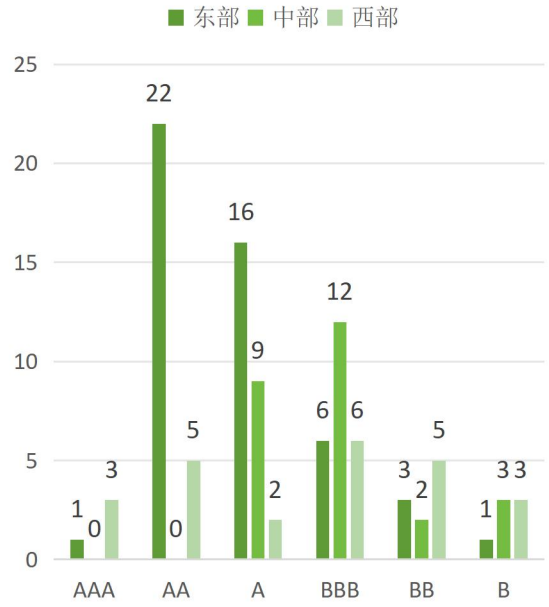


图 3-5 2019 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

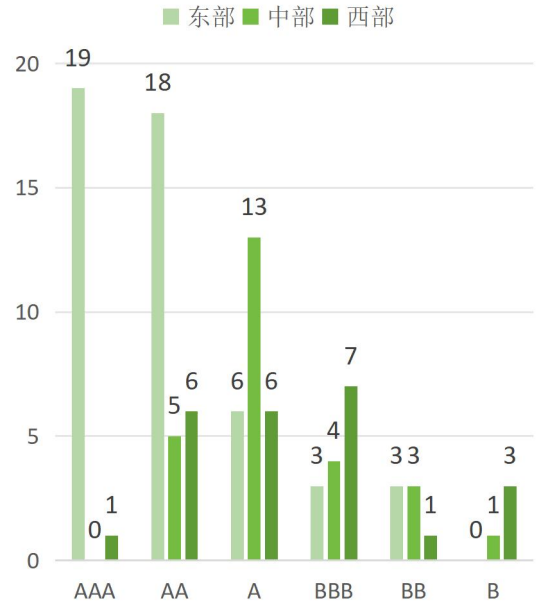


图 3-6 2023 年环境维度评级分区情况

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

2019-2023 年间，样本城市社会维度评级总体处于中等偏上水平并呈现稳步改善趋势，但中低等级城市仍占据较大比重，区域间民生发展不均衡特征较为显著。

第一，就基础情况特征而言，2019 年社会维度评级整体处于中等偏上水平，但中低等级城市仍占较大比重。从评级分布来看，AAA 级 21 个、AA 级 18 个、

A 级 36 个、BBB 级 20 个、BB 级 4 个、B 级 0 个，AA 级及以上 39 个，占比 39.4%。上述结果表明，多数城市在基本医疗保障、住房条件、教育与信息获取、社会保障、城乡公平和就业生活保障等方面仍存在较为明显的短板。综合来看，社会维度评级基础处于中等偏上水平，但中低等级占比偏高，民生领域仍有明显提升空间。

第二，就时间演进特征而言，2019-2023 年社会维度评级整体呈改善趋势，但改善速度相对有限。具体而言，AAA 级由 21 个增至 27 个，AA 级由 18 个增至 21 个，A 级由 36 个降至 30 个，BBB 级由 20 个降至 16 个，BB 级维持 4 个，B 级由 0 个增至 1 个；BBB 级、BB 级和 B 级合计 21 个，占 99 个城市的 21.2%，BBB 级较 2019 年减少 4 个。上述变化表明，高等级城市数量有所增加，但低等级城市仍相对偏多。综合来看，社会维度评级稳步改善，但改善速度有限，民生均衡发展仍需进一步加强。



图 3-7 2019～2023 年各城市统计结果（S）

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

表 3-3 2019～2023 年社会维度各城市评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
AAA	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、	广州、珠海、中山、杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、	广州、深圳、珠海、中山、东莞、杭州、宁波、嘉兴、	广州、深圳、珠海、中山、东莞、杭州、宁波、嘉兴、

	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	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	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	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	湖州、绍兴、金华、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、武汉、长沙
AA	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、克拉玛依、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	佛山、衢州、徐州、扬州、镇江、泰州、沈阳、大连、淄博、烟台、莆田、南昌、合肥、芜湖、马鞍山、郑州、株洲、嘉峪关、成都、攀枝花、昆明
A	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、乌鲁木齐、克拉玛依、嘉峪关、柳州、包头、西安、昆明、玉溪	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、嘉峪关、柳州、包头、西安、玉溪	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、嘉峪关、柳州、包头、西安、玉溪	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、太原、贵阳、乌鲁木齐、金昌、柳州、呼和浩特、包头、西安、玉溪	惠州、唐山、盐城、连云港、淮安、盘锦、大庆、三亚、三明、漳州、龙岩、九江、新余、铜陵、许昌、黄石、宜昌、襄阳、鄂州、湘潭、岳阳、太原、贵阳、乌鲁木齐、克拉玛依、柳州、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、太原、兰州、金昌、北海、防城港、呼和浩特、乌海、鄂尔多斯、	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	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、	南平、滁州、许昌、焦作、长治、兰州、北海、防城港、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	南平、宁德、鹰潭、滁州、焦作、荆门、兰州、金昌、北海、防城港、乌海、鄂尔多斯、宝鸡、拉萨、银川、石

	宝鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	鸡、延安、拉萨、银川、石嘴山	拉萨、银川、石嘴山		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	晋城、朔州、榆林	长治、晋城、延安、榆林
B	-	-	-	-	朔州

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，就区域格局而言，2019-2023 年社会维度评级呈现东部地区领先、中西部地区有所改善但低等级占比仍然较高的区域格局。具体而言，**东部地区** A 级及以上城市由 46 个增至 47 个，其中 AAA 级由 20 个增至 25 个、AA 级由 14 个降至 11 个、A 级由 12 个降至 11 个；**中部地区** A 级及以上城市 2019 年为 18 个，2023 年 AAA 级和 AA 级分别增至 2 个和 6 个，但仍存在 B 级城市；**西部地区** A 级及以上城市由 11 个增至 12 个，BBB 级由 12 个降至 10 个，改善较为明显。结果表明，三大区域均有所改善，但中西部地区低等级城市占比依然较高。综合来看，东部地区保持领先地位，中西部地区低等级城市占比仍较高，社会保障、公共服务均等化、教育医疗资源配置和居民生活条件改善仍是后续提升的重点。

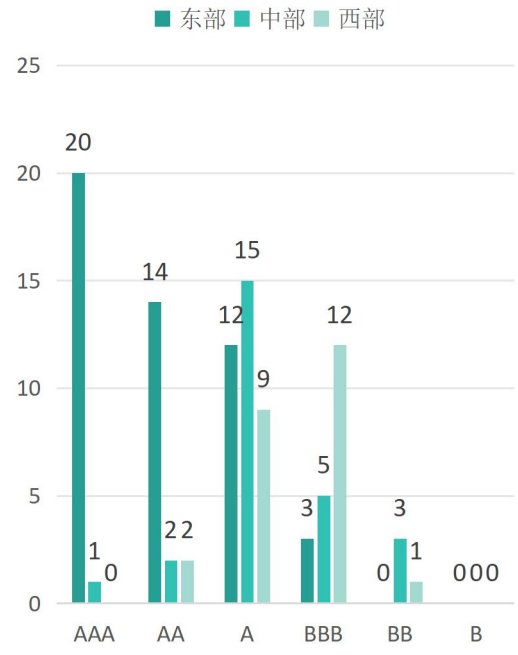


图 3-8 2019 年社会维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

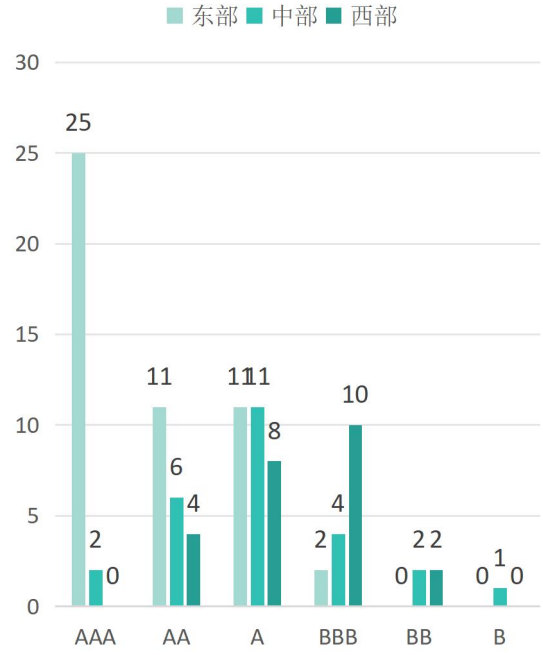


图 3-9 2023 年社会维度评级分区情况

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

2019-2023 年，样本城市治理维度评级整体呈现波动调整态势，高等级城市数量有限且集聚程度不足；区域层面，东部地区相对领先，中西部地区仍以中低等级为主，治理维度构成制约 ESG 综合水平提升的突出短板。

第一，就基础情况特征而言，2019 年治理维度整体呈现“中低等级为主、

高等级集聚不足”的基础格局。具体来看，AAA 级城市 2 个、AA 级 7 个、A 级 17 个、BBB 级 34 个、BB 级 32 个、B 级 7 个；评级主要集中于 A 级、BBB 级和 BB 级，中低等级城市占比较高，内部差异较为明显。综合来看，治理维度基础弱于环境维度，高等级城市较为稀缺，中低等级构成主体。

第二，就时间演进特征而言，2019-2023 年治理维度并未呈现单向上升趋势，而是表现出“阶段性改善后向中等级集中”的波动特征。具体来看，2023 年 BBB 级城市减少至 26 个，BB 级城市增加至 39 个，评级结构向中低等级集中，表明部分城市在财政独立性、经济基本情况、创新能力、公共服务支出和政府回应等方面有所改善，但整体波动仍然明显；2023 年高等级城市数量出现回落，A 级及以上城市由 26 个降至 2023 年的 25 个。分析可见，治理能力提升仍具有波动性，是制约部分城市 ESG 综合水平进一步提升的重要因素。整体而言，治理维度改善并不稳定，高等级扩容不足。

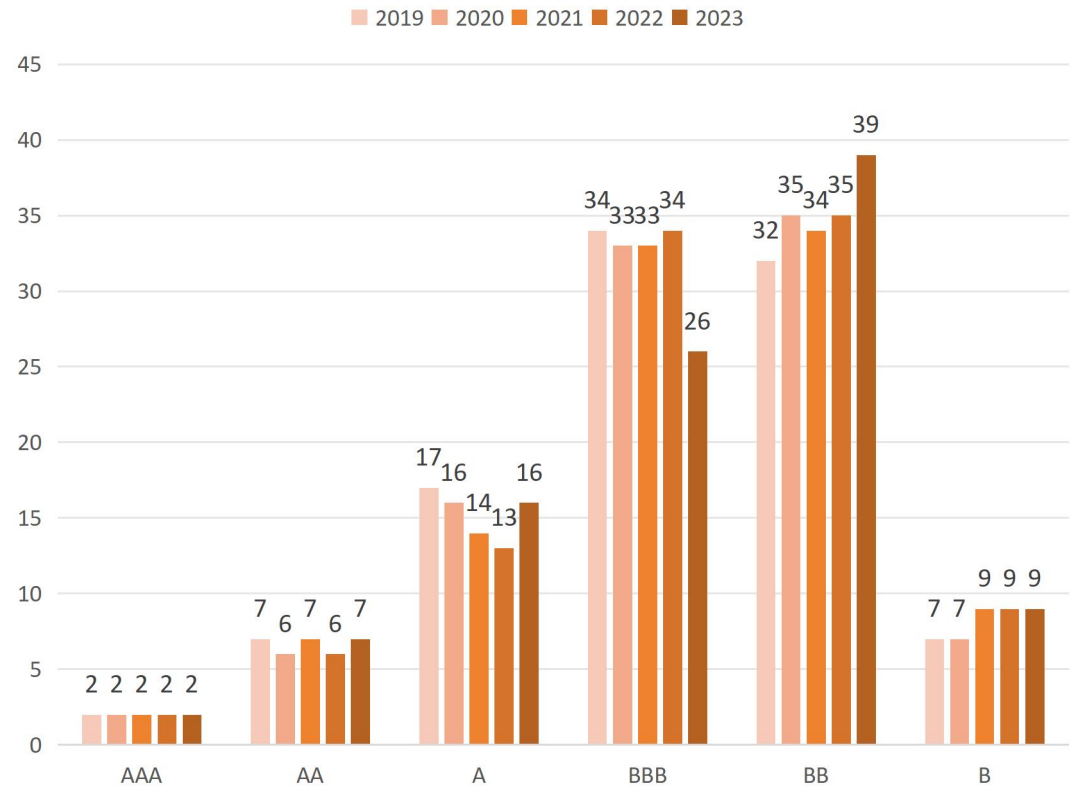


图 3-10 2019～2023 年各城市统计结果（G）

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

表 3-4 2019～2023 年治理维度各城市评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
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	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	广州、珠海、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、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、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、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	中山、惠州、东莞、嘉兴、无锡、济南、青岛、泉州、芜湖、郑州、武汉、长沙、株洲、西安、宝鸡、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、威海、大庆、福州、漳州、南昌、马鞍山、铜陵、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、鄂尔多斯、延安、玉溪、银川	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、芜湖、马鞍山、铜陵、滁州、许昌、黄石、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	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、许昌、黄石、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	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	绍兴、台州、常州、大连、盘锦、淄博、东营、威海、大庆、福州、漳州、南昌、合肥、马鞍山、铜陵、许昌、黄石、宜昌、襄阳、荆门、克拉玛依、嘉峪关、鄂尔多斯、榆林、玉溪、银川
BB	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	湖州、金华、衢州、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、滁州、焦作、鄂州、湘潭、岳阳、太原、晋城、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、延安、攀枝花、昆明、石嘴山
B	唐山、盐城、	唐山、盐城、	唐山、徐州、	唐山、徐州、	唐山、徐州、

	淮安、南平、晋城、朔州、拉萨	淮安、南平、晋城、朔州、拉萨	盐城、淮安、南平、宁德、晋城、朔州、拉萨	盐城、淮安、南平、宁德、晋城、朔州、拉萨	盐城、淮安、南平、宁德、长治、朔州、拉萨

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第三，就区域格局而言，2019-2023 年治理维度呈现“东部相对领先、中西部以中低等级为主”的区域格局。

东部地区：2019 年 AAA 级 2 个、AA 级 7 个、A 级 8 个、BBB 级 16 个；2023 年仍保持相对优势，AAA 级 2 个、AA 级 7 个、A 级 8 个、BBB 级 11 个，但呈现向 BB 级集中的趋势，高等级城市数量相对其他地区较多。

中部地区：2019 年主要集中于 BBB 级 11 个、BB 级 8 个、B 级 2 个；2023 年无 AAA 级和 AA 级城市，主要集中于 A 级、BBB 级、BB 级，其中 BBB 级 9 个、BB 级 10 个，治理水平提升仍需加强。

西部地区：2019 年主要分布于 BBB 级 7 个、BB 级 12 个，区域内部差异较大；2023 年同样无 AAA 级和 AA 级城市，主要分布于 A 级、BBB 级、BB 级和 B 级，中低等级占比仍然较高。

整体而言，治理维度区域分化明显：东部地区相对领先但存在向中等等级集中的趋势，中西部地区高等级城市缺失、以中低等级为主，在财政可持续性、创新能力、公共服务供给和政府回应能力等方面仍有较大改善空间，是制约城市 ESG 水平提升的突出短板。

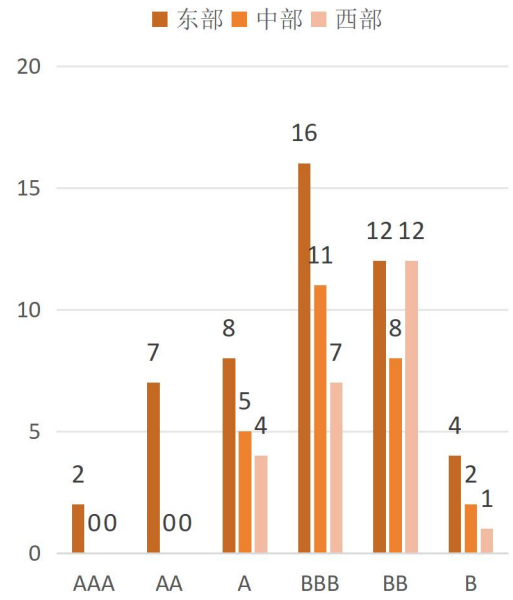


图 3-11 2027 年治理维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

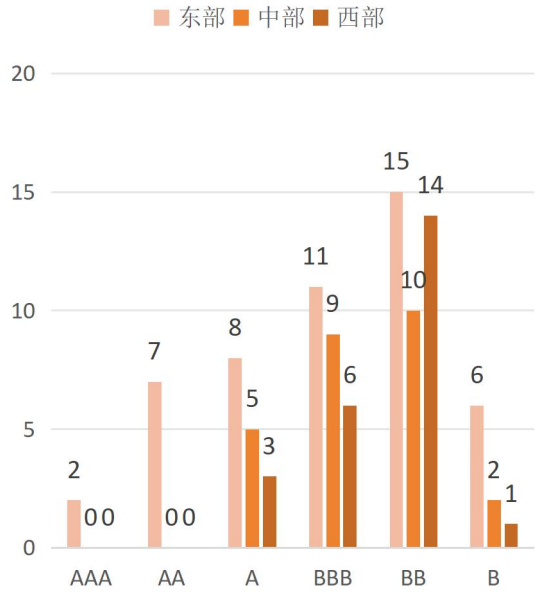


图 3-12 2023 年治理维度评级分区情况

数据来源：同上图 3-1，由课题组整理得到。

第四章

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2019至2023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发展的基础情况特征、时间演进特征、区域差异分布特征。

4.1 中国各省 ESG 评级综合情况

2019-2023 年间，省级 ESG 综合评级整体呈现上升态势，A 级及以上省份数量有所增加，低等级省份数量趋于下降；区域维度上，东部地区保持领先优势，中部地区改善速度较快，西部地区相对滞后。

第一，就省级 ESG 综合评级的基础分布特征而言，2019 年省级 ESG 综合评级以中等及中等偏上水平为主，高等级省份相对稀缺。具体来看，在 31 个省份中，BBB 级省份为 13 个，A 级为 8 个，AA 级为 4 个（北京、江苏、上海、浙江），BB 级为 6 个，AAA 级、B 级与 CCC 级均为 0 个。A 级及以上合计 12 个，约占样本省份的 38.71%；BBB 级及以下合计 19 个，占比约为 61.30%，且不存在 AAA 级省份。总体来看，多数省份集中于中等偏上水平，最高等级处于空缺状态。

第二，就省级 ESG 综合评级的年度动态变化而言，2019-2023 年间省级 ESG 综合评级呈现出“中高等级扩容、中低等级减少”的特征。具体来看，A 级及以上省份由 12 个增至 14 个；BBB 级及以下由 19 个降至 17 个；AAA 级、B 级与 CCC 级始终为 0 个。分析结果显示，A 级净增 3 个，BBB 级及以下减少 2 个，AA 级未实现增长，AAA 级仍然空缺。总体来看，省级 ESG 综合水平整体提升、评级结构优化，但处于最高等级的省份仍然有限，顶端突破仍显不足。

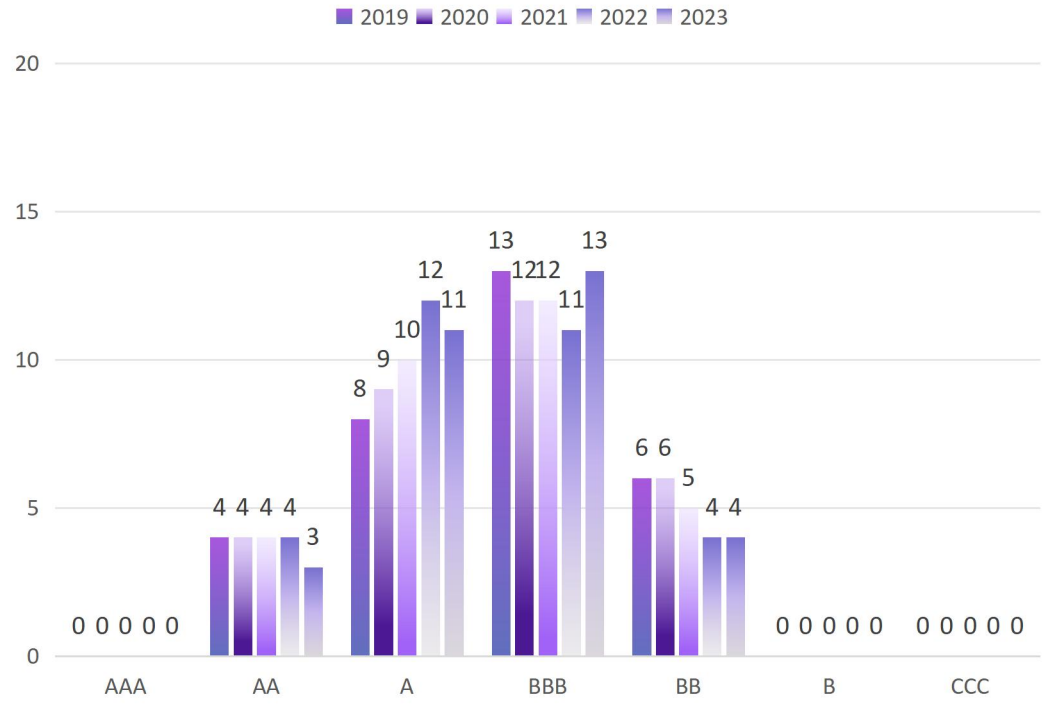


图 4-1 2019～2023 年各省统计结果（ESG）

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 2019～2023 年各省评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
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、上海、浙江
A	安徽、福建、广东、湖北、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、陕西、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江西、辽宁、山东、陕西、四川、天津、重庆	安徽、福建、广东、湖北、湖南、江苏、江西、山东、四川、天津、重庆
BBB	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、湖南、吉林、辽宁、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、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、宁夏、山东、山西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、内蒙古、宁夏、山西、云南	广西、贵州、海南、河北、河南、黑龙江、吉林、辽宁、内蒙古、宁夏、山西、陕西、云南
BB	甘肃、内蒙古、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、内蒙古、宁夏、青海、西藏、新疆	甘肃、内蒙古、青海、西藏、新疆	甘肃、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影响，经济人口大省的绝对量优势被稀释导致得分下降（如广东、山东、江苏等）；叠加 2025 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进一步下降（北京、广东等），ESG 效益突出的省份评级升至 A 级及以上。

第三，就省级 ESG 综合评级的区域分布特征而言，2019-2023 年间各区域呈现出“东部领先、中部改善、西部仍有低等级集聚”的空间格局。

东部地区 2019 年 AA 级为 4 个、A 级为 3 个、BBB 级为 3 个，2023 年 AA 级为 3 个、A 级为 5 个、BBB 级为 2 个，高等级省份集聚优势较为突出，且 BBB 级数量有所减少。

中部地区 2019 年 A 级为 3 个、BBB 级为 6 个，2023 年 A 级为 4 个、BBB 级为 5 个，评级结构明显优化，低等级省份消失。

西部地区 2019 年 A 级为 2 个、BBB 级为 4 个、BB 级为 6 个，2023 年 A 级为 2 个、BBB 级为 6 个、BB 级为 4 个，低等级省份虽有所减少，但仍有较多省份集中于 BBB 级与 BB 级。

总体来看，区域分化仍然较为明显，东部地区保持领先，中部地区加快改善，西部地区高等级省份集聚不足，省域 ESG 协调发展仍需加强。

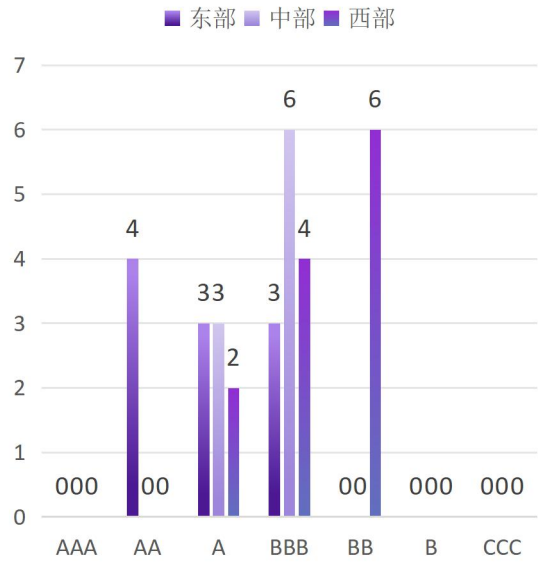


图 4-2 2019 年 ESG 综合评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

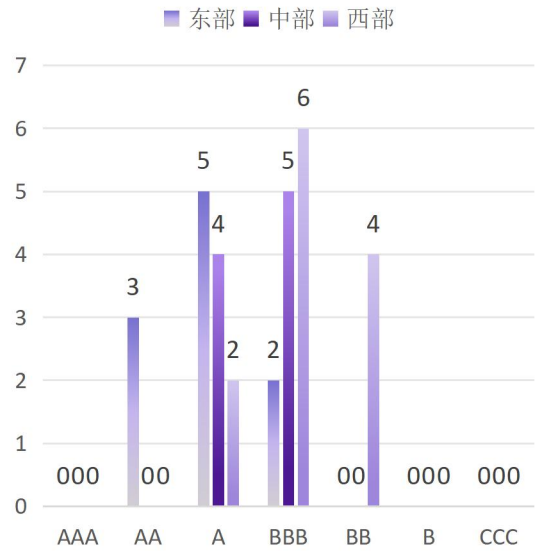


图 4-3 2023 年 ESG 综合评级分区情况

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

2019-2023 年，环境维度整体水平较高且呈显著改善态势，高等级省份数量增加，低等级省份数量减少；区域层面，东部地区优势保持稳定，中部地区有所改善，西部地区逐步提升。

第一，从省级环境维度评级的基础分布特征来看，2019 年省级环境维度评级整体处于中等偏上至高等级区间，基础条件相对较好。具体而言，AA 级省份为 14 个，A 级为 8 个，AAA 级为 4 个（北京、福建、海南、上海），BBB 级为 5 个，BB 级及以下为 0 个；A 级及以上合计 26 个，占 31 个省份的比重约为 83.87%，BBB 级仅为 5 个，占比约为 16.1%。上述结果表明，多数省份环境维度表现较优，评级重心集中于 AA 级与 A 级。总体而言，2019 年省级环境维度基础较为稳固，中高等级构成主体，但 AAA 级省份仅为 4 个，最高等级覆盖范围仍然有限。

第二，从省级环境维度评级的年度动态演进特征来看，2019-2023 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 4 个增至 5 个（北京、福建、海南、上海、四川），AA 级保持在 14 个，A 级由 8 个增至 10 个，BBB 级由 5 个降至 2 个，BB 级及以下始终为 0 个；A 级及以上由 26 个增至 29 个。分析表明，评级重心进一步上移，低等级区间持续收缩，但 AAA 级在考察期内长期维持在 4-5 个。总体而言，省级环境治理水平持续改善，评级结构趋于优化，但最高等级省份增长有限，顶端提升空间依然存在。

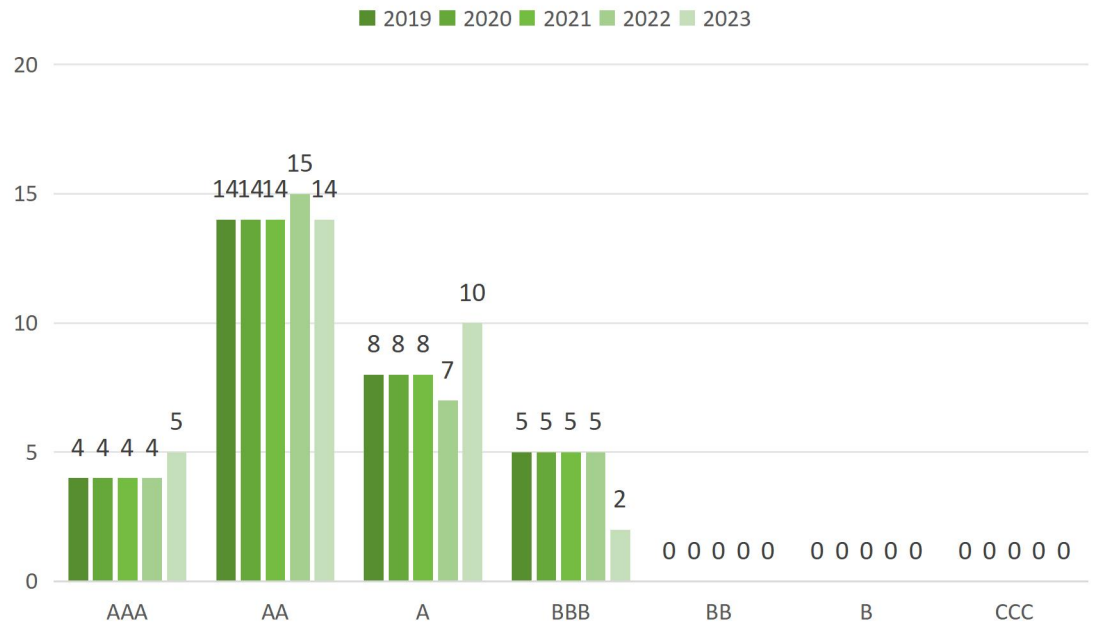


图 4-4 2019～2023 年各省统计结果（E）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-2 2019～2023 年环境维度各省评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
AAA	北京、福建、海南、上海	北京、福建、海南、上海	北京、福建、海南、上海	北京、福建、海南、上海	北京、福建、海南、上海、四川
AA	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、陕西、四川、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、陕西、四川、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、陕西、四川、天津、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、陕西、四川、天津、西藏、云南、浙江、重庆	安徽、广东、广西、贵州、湖北、湖南、吉林、江西、陕西、天津、西藏、云南、浙江、重庆
A	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、青海、山东、西藏	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、青海、山东、西藏	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、青海、山东、西藏	河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、青海、山东	甘肃、河北、河南、黑龙江、江苏、辽宁、内蒙古、青海、山东、山西
BBB	甘肃、内蒙古、宁夏、山西、新疆	甘肃、内蒙古、宁夏、山西、新疆	甘肃、内蒙古、宁夏、山西、新疆	甘肃、内蒙古、宁夏、山西、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影响，淡化了人口规模对评级结果的干扰，更精准反映地区绿色转型的真实效率，受益于“十四五”规划，目前环境维度低等级已基本清零。

第三，从省级环境维度评级的区域特征来看，2019-2023 年各区域呈现“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。

东部地区 2019 年 AAA 级 4 个、AA 级 3 个、A 级 4 个、BBB 级 0 个，2023 年 AAA 级 4 个、AA 级 3 个、A 级 4 个、BBB 级 0 个，高等级评级保持稳定，且无低等级省份。

中部地区由 2019 年的 AA 级 5 个、A 级 2 个、BBB 级 1 个，转变为 2023 年的 AA 级 5 个、A 级 3 个、BBB 级 0 个，BBB 级省份数量降至 0。

西部地区由 2019 年的 AAA 级 0 个、AA 级 6 个、A 级 2 个、BBB 级 4 个，转变为 2023 年的 AAA 级 1 个、AA 级 6 个、A 级 3 个、BBB 级 2 个，改善趋势较为明显，但仍存在 BBB 级省份。

总体而言，区域环境评级差距有所收敛，东部地区保持领先，中部地区评级结构有所优化，西部地区仍需进一步降低低等级比例并增强高等级集聚程度。

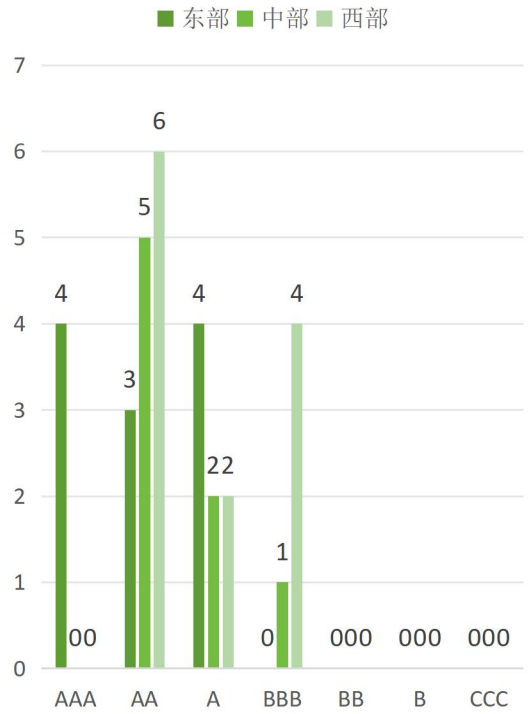


图 4-5 2019 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

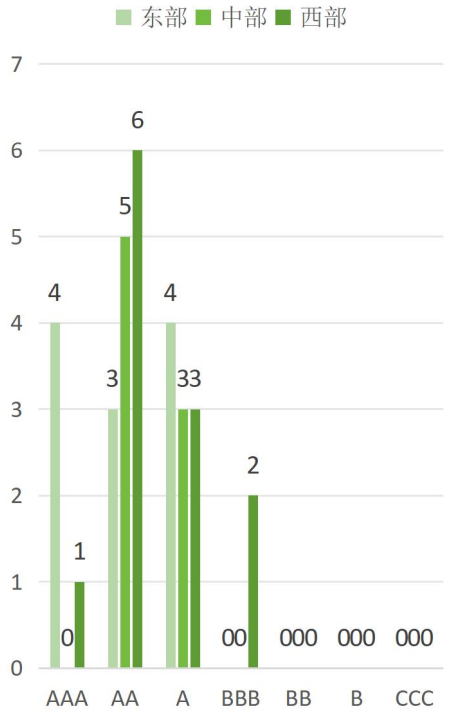


图 4-6 2023 年环境维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

4.3 中国各省社会维度（S）评级情况

2019-2023 年，社会维度总体保持稳定，评级结构未发生显著变化，呈现高等级相对集中、中低等级较为分散的特征；区域层面，东部地区保持领先地位，中部地区持续提升，西部地区低等级省份呈现集聚态势。

第一，从省级社会维度评级的基础分布特征来看，2019 年省级社会维度评级以中高等级为主，整体表现相对较好。具体而言，AAA 级省份为 5 个（北京、江苏、上海、天津、浙江），AA 级为 11 个，A 级为 10 个，BBB 级为 4 个，B

级为 1 个（西藏），CCC 级为 0 个；A 级及以上合计 26 个，占 31 个省份的 83.9%，低等级仅包括 BBB 级 4 个与 B 级 1 个。分析表明，社会维度评级重心显著偏高，基本医疗、基础教育、社会保障和居民发展机会等方面总体较为均衡。总体而言，2019 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的时间演进特征来看，2019-2023 年省级社会维度评级保持高度稳定，未出现显著波动。具体而言，各等级省份数量与 2019 年基本一致：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对评级结构产生显著影响，但 BBB 级 4 个与 B 级 1 个长期维持，反映出部分省份的短板具有相对稳定性。总体而言，社会维度演进以稳定为主，结构优化不足，需对长期处于低等级的省份实施精准化提升。

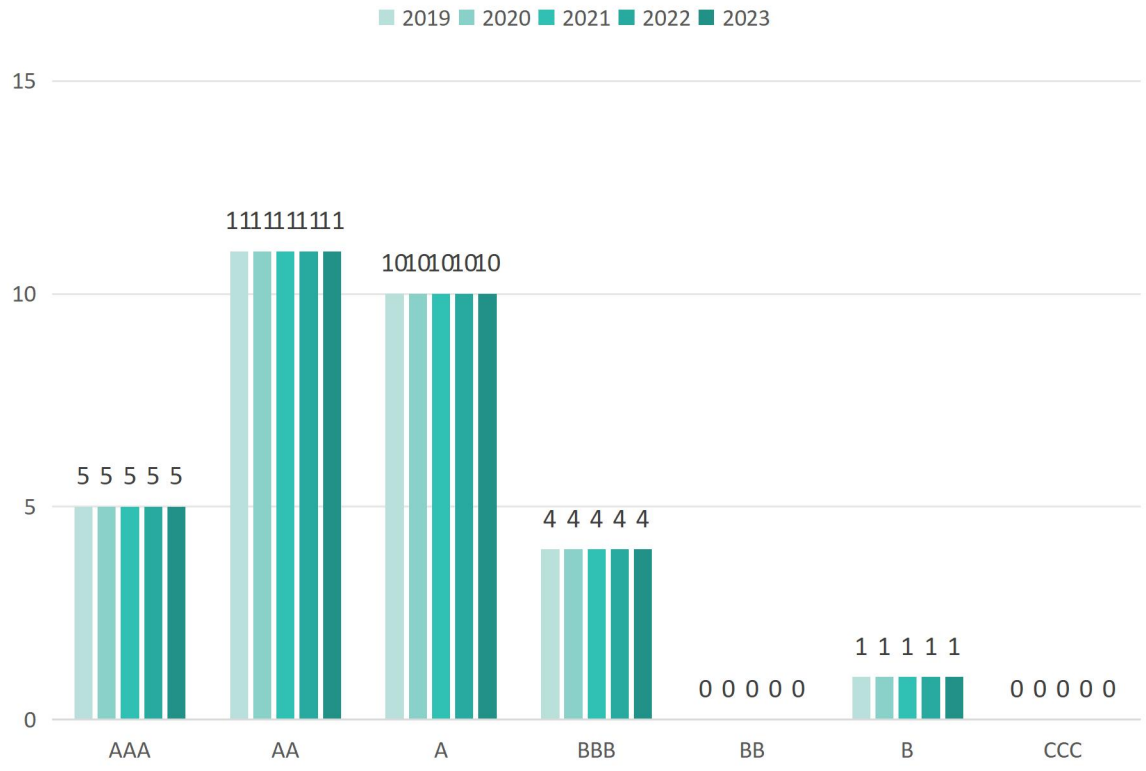


图 4-7 2019～2023 年各省统计结果（S）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-3 2019～2023 年社会维度各省评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
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、湖南、江苏、上海、浙江	北京、湖南、江苏、上海、浙江
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、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、天津、重庆	安徽、福建、黑龙江、湖北、吉林、江西、辽宁、山东、陕西、天津、重庆
A	广东、广西、海南、河北、河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	广东、广西、海南、河北、河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	广东、广西、海南、河北、河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	广东、广西、海南、河北、河南、内蒙古、宁夏、山西、四川、新疆	广东、广西、海南、河北、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影响，绝对量指标转化为人均享有量后，人口流出省份因人均公共资源相对充裕获益，人口流入大省因人均公共服务供给不足得分下滑。

第三，从省级社会维度评级的区域分布特征来看，2019-2023 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** 2019 年 AAA 级 5 个、AA 级 3 个、A 级 3 个、BBB 级 0 个，2023 年 AAA 级 4 个、AA 级 4 个、A 级 3 个、BBB 级 0 个，整体评级水平较高；**中部地区**由 2019 年的 AA 级 6 个、A 级 2 个，调整为 2023 年的 AAA 级 1 个、AA 级 5 个、A 级 2 个，评级结构呈上移趋势；**西部地区** 2019 年 AA 级 2 个、A 级 5 个、BBB 级 4 个、B 级 1 个，2023 年与 2019 年保持一致，低等级集聚格局未发生实质性变化。分析表明，东部地区整体保持领先，但内部高等级评级存在一定调整，中部地区实现 AAA 级突破，西部地区改善相对迟缓。总体而言，区域分化仍较为明显，东部地区保持优势，中部地区稳步提升，西部地区需着力破解低等级集聚与高等级不足的双重问题。

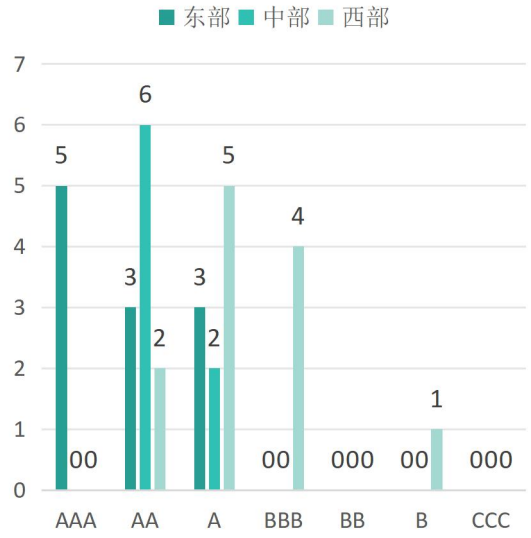


图 4-8 2019 年社会维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

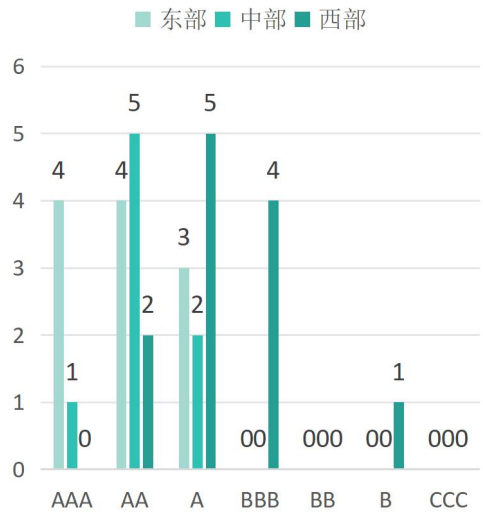


图 4-9 2023 年社会维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

4.4 中国各省治理维度（G）评级情况

2019-2023 年，治理维度呈现波动中改善的演变特征，低等级省份数量有所减少，但高等级省份增长相对有限；区域分布上，东部地区保持相对领先，中西部地区仍以中等等级为主，治理维度构成制约省级 ESG 水平提升的关键短板。

第一，就省级治理维度评价的基础分布特征而言，2019 年省级治理维度评级主要集中于中低等级，整体水平显著低于环境维度与社会维度。具体而言，AAA 级为 3 个（北京、江苏、浙江），AA 级为 2 个，A 级为 4 个，BBB 级省份为 15 个，BB 级为 6 个，B 级为 1 个，CCC 级为 0 个；其中 BBB 级与 BB 级合计 21 个，占 31 个省份的约 67.7%，A 级及以上合计 9 个，占比约 29.0%。上述结果表明，多数省份治理维度评级处于中低等级区间，高等级省份数量相对有限。总体而言，2019 年省级治理维度基础较为薄弱，评级重心偏向中低端，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的提升空间。

第二，就省级治理维度评级结果的年度动态变化来看，2019-2023 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 级由 3 个降至 2 个（江苏、浙江），AA 级由 2 个增至 4 个，A 级保持 4 个，BBB 级由 15 个增至 16 个，BB 级由 6 个降至 4 个，B 级维持 1 个；A 级及以上由 9 个增至 10 个，BBB 级及以下由 22 个降至 21 个。进一步分析表明，低等级省份数量有所减少，中高等级省份数量略有增加，但提升主要体现为中等等级向中高等级的迁移，AAA 级数量并未增长，高等级扩容相对有限。总体而言，治理维度整体有所改善，但高等级省份增长动力不足，治理能力提升仍存在较大空间。

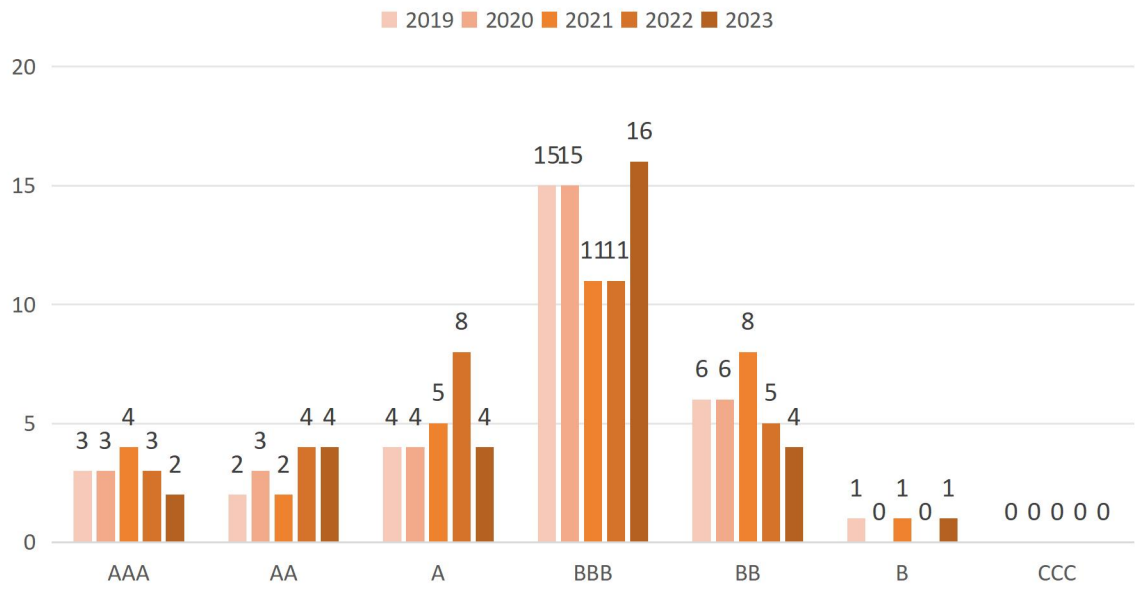


图 4-10 2019～2023 年各省统计结果（G）

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

表 4-4 2019～2023 年治理维度各省评级结果

等级	2019	2020	2021	2022	2023
AAA	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	江苏、浙江
AA	广东、上海	安徽、广东、上海	福建、广东	安徽、福建、广东、上海	北京、福建、广东、上海
A	安徽、福建、四川、天津	福建、湖北、四川、天津	安徽、湖北、山西、四川、天津	贵州、湖北、江西、辽宁、山东、山西、四川、天津	安徽、山东、山西、四川
BBB	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、重庆	广西、贵州、海南、河北、河南、湖南、江西、辽宁、山东、陕西、重庆	广西、海南、河北、河南、湖南、内蒙古、宁夏、陕西、西藏、云南、重庆	广西、贵州、海南、河北、河南、湖北、湖南、江西、辽宁、内蒙古、宁夏、陕西、天津、西藏、云南、重庆
BB	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、云南	甘肃、黑龙江、吉林、内蒙古、宁夏、青海、西藏、云南	甘肃、黑龙江、吉林、青海、新疆	甘肃、黑龙江、吉林、青海
B	甘肃	-	新疆	-	新疆
CCC	-	-	-	-	-

注释：治理（G）评估受指标调整和全面人均化处理影响，叠加宏观经济周期、减税降费与地方债务化解压力，多数省份治理维度仍集中在 BBB 级，仅 A 级及以上省份数量小幅增长，仍是制约省级 ESG 综合能级提升的最大短板。

第三，就省级治理维度评级结果的区域分布特征来看，2019-2023 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。

东部地区 2019 年 AAA 级 3 个、AA 级 2 个、A 级 2 个、BBB 级 5 个，2023 年 AAA 级 2 个、AA 级 4 个、A 级 1 个、BBB 级 5 个、BB 级 0 个，高等级省份保持相对领先地位；

中部地区由 2019 年 A 级 1 个、BBB 级 6 个、BB 级 2 个，调整为 2023 年 A 级 2 个、BBB 级 5 个、BB 级 2 个，评级结构明显上移，改善速度较快；

西部地区 2019 年 A 级 1 个、BBB 级 4 个、BB 级 4 个、B 级 1 个，2023 年调整为 A 级 1 个、BBB 级 6 个、BB 级 2 个、B 级 1 个，低等级省份数量有所减少，但仍有较多省份处于 BBB 级与 BB 级。

总体而言，区域治理维度分化仍较为明显，东部地区领先但提升幅度有限，中部地区改善较为显著，西部地区高等级省份依然不足，区域治理能力的协调提升仍任重道远。

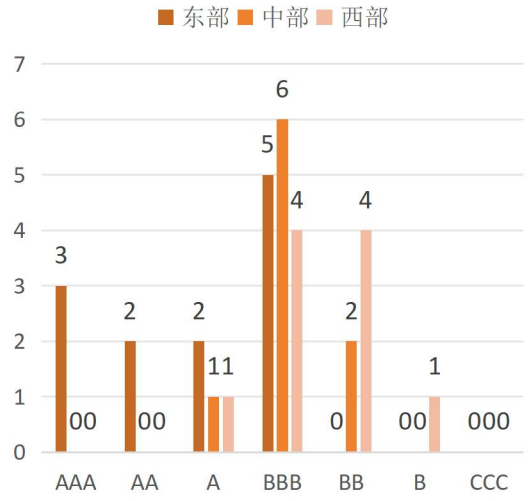


图 4-11 2019 年治理维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

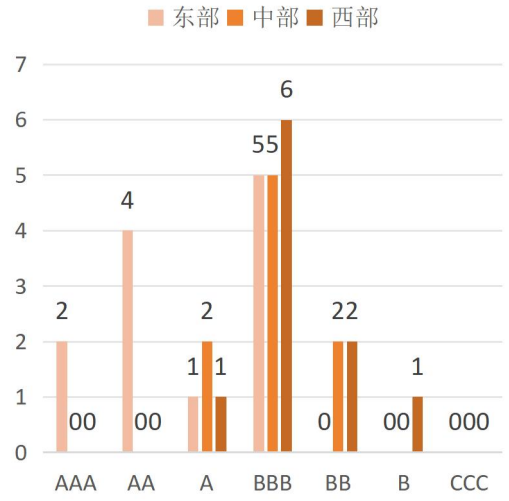


图 4-12 2023 年治理维度评级分区情况

数据来源：同上图 4-1，由课题组整理得到。

第五章

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（2025）》对2019-2023年99个地级市、31个省级行政区的评价，我国地方政府ESG整体呈稳步提升态势，但存在维度、等级、区域不均衡问题，治理维度仍是短板，实现三维均衡高水平发展的主体偏少。当前国内ESG政策体系加速构建，但仍面临多重现实约束，本文结合国内实践，总结发展机遇挑战并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 2019-2023 年全国 99 个地级市 ESG 表现进行评估。城市 ESG 综合评级由中低等级向中高等级迁移，A 级及以上城市由 54 个增至 59 个，AAA 级由 4 个增至 10 个，B 级由 3 个降至 1 个，但 AAA、AA 级城市总量有限，三维均衡高水平发展仍待突破。分维度看，环境维度改善最显著，AAA 级由 4 个增至 20 个；社会维度低等级城市减少，但高等级占比仍偏低；治理维度波动调整，2023 年 A 级及以上城市由 26 个降至 25 个，受财政独立性、政务公开、创新能力等约束，成为制约综合能级提升的关键短板。区域上，东部 A 级及以上城市由 36 个增至 39 个，集聚优势突出；中部由 9 个增至 11 个，低等级明显减少；西部保持 9 个，扩容有限，区域分化依然存在。城市 ESG 建设需兼顾环境提质、民生保障与治理现代化，并正视区域禀赋差异，分类施策。

省级层面，2019-2023 年 31 个省级行政区 ESG 综合水平整体向好，A 级及以上省份由 12 个增至 14 个，BBB 级及以下由 19 个降至 17 个，但 AAA 级始终空缺，顶端突破不足。分维度看，环境维度低等级基本清零，AAA 级由 4 个增至 5 个；社会维度高度稳定，A 级及以上始终为 26 个，占 83.9%；治理维度多数省份仍处 BBB 级，A 级及以上由 9 个增至 10 个，高等级增长有限，中西部治理短板明显。区域上，东部高等级集聚突出，2023 年 AA 级 3 个、A 级 5 个；中部结构优化，A 级由 3 个增至 4 个、BB 级维持 0 个；西部低等级减少但高等级不足，2023 年 A 级 2 个、BBB 级 6 个、BB 级 4 个。省级 ESG 建设同样需兼顾环境、民生与治理，并实施区域分类施策。

5.1.2 外部冲击对 2019-2023 年 ESG 评价结果的跨周期启示

2019-2023 样本区间包含重大公共卫生事件完整周期，评价结果显示重大外部冲击对三大维度产生差异化扰动。环境维度出现工业活动回落带来的部分指标短期被动向好，但并非治理能力内生提升，同时医疗固废处置压力上升、部分地方压缩环保财政投入带来区域分化。社会维度依靠中央转移支付、社会保障兜底，没有出现评级大面积滑坡，但不同地区公共服务应急韧性差距被放大。治理维度承受防疫增支、财税收入下滑双重压力，地市级财政缓冲空间弱于省级，受冲击更为突出。

该段实践给地方 ESG 体系建设带来重要启示：一是 ESG 评价需要区分短期事件扰动与长期治理能力；二是要强化公共应急、风险韧性在地方政府 ESG 框架中的定位；三是省-市两级财政缓冲能力差异，需要在指标设计、政策工具中予以差异化考量，为面向 “十五五” 迭代指标体系提供实证依据。

5.1.3 十四五规划对 2019-2023 年 ESG 评价结果的激励作用

本次研究覆盖 2019-2023 年，横跨“十三五”收官到“十四五”开局、中期

评估及收官冲刺阶段[42]。五年规划通过目标分解、考核问责等机制对地方 ESG 相关行为形成差异化激励，因此这一周期的 ESG 评级结果，是地方自主治理与“十四五”目标前置传导、中期评估、收官冲刺共同作用的综合体现，下文从环境、社会、治理三个维度展开分析。

环境维度受到的规划激励最为直接，呈现显著正向改善。在“双碳”目标、污染防治攻坚战、中央环保督察等硬约束下，环境指标高度量化并纳入地方考核，推动城市与省级环境评级整体上移。2019-2023 年，城市层面 AAA 级城市从 4 个增至 20 个，省级层面 A 级及以上省份从 26 个增至 29 个，充分体现出约束性目标通过督察考核形成的强政策激励。但也要注意，部分改善带有短期达标、末端治理或临时管控特征，其内生性与可持续性仍需借助长期存量指标校准。

社会维度受到规划激励的托底作用明显，但边际改善相对有限。共同富裕、乡村振兴、基本公共服务均等化等“十四五”重点任务，对地方社会维度评级形成稳定支撑。2019-2023 年，城市层面 AAA 级城市从 21 个增至 27 个，但截至 2023 年仍有 21.2%的城市处于 BBB 级及以下；省级层面评级整体高度稳定，A 级及以上省份占比始终稳定在 83.9%。这说明社会政策具有兜底性和滞后性，教育、医疗、养老等长期民生领域难以通过短期规划冲刺实现等级跃迁，规划激励更多体现为“防下滑”而非“快提升”。

治理维度受到的规划激励分化明显，政策传导仍不充分。国家治理现代化、数字政府建设、营商环境优化等任务虽已纳入“十四五”框架，但相关指标偏软、见效偏慢，还受财政压力和债务约束影响较大。数据显示，城市层面评级结构逐渐向中低等级集中，省级层面多数省份仍集中在 BBB 级，可见治理维度的规划激励尚未有效转化为高等级扩容，是制约地方 ESG 综合水平提升的关键短板。

总体来看，本次研究通过方法校准降低了短期政策冲刺、基数差异等因素的干扰，更能反映地方长期可持续发展能力与规划激励共同作用的综合成效。“十四五”收官目标对 ESG 各维度的激励差异明显：对环境维度形成最强正向激励，对社会维度以托底稳定为主，治理维度的激励传导则明显不足。后续 ESG 指标迭代应当进一步强化政策周期适应性，区分“政策驱动型改善”与“内生能力型改善”，推动地方 ESG 从阶段性达标转向长效治理。

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

近年来，中国 ESG 发展延续近年以来的增长态势，制度红利、实践基础与技术赋能是政策关注的重点，中央和各地方政府陆续出台相关政策，体现出地方政府 ESG 发展的政策机遇。

[42] 国家发展和改革委员会. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. (2021-03)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

第一，中央政策持续加码，为地方 ESG 建设提供制度红利。2024 年以来，中国证监会统一部署下，沪深北交易所发布《上市公司可持续发展报告指引（试行版）》，财政部发布《企业可持续披露准则——基本准则（征求意见稿）》，国资委提出加强 ESG 信息披露、提高 ESG 治理能力和绩效水平，中国人民银行等部门联合发布《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，明确将 ESG 纳入信用评级体系。这些制度安排为地方政府 ESG 评级体系建设提供了上位支撑，也使第三、第四章所揭示的治理维度短板有了更明确的改进方向。

第二，地方实践不断丰富，为 ESG 落地提供现实基础。中国地方政府 ESG 评级结果显示，2019-2023 年城市与省级环境维度改善最为明显，说明地方政府在污染治理、生态修复、绿色低碳转型等方面已形成较好实践基础。上海、苏州工业园区、北京等地陆续出台 ESG 行动方案，推动信息披露、产业发展与能力建设；北京朝阳区、上海商务委、苏州工业园区等还开展了配套活动与平台建设。这些实践表明，ESG 正从理念倡导转向产业培育和治理工具，为地方政府进一步应用 ESG 评级提供了经验。

第三，技术创新加速迭代，为 ESG 数据治理提供新工具。2024 年全球首个 ESG 专业大模型“鲸牛 ESG”发布[43]，大数据、人工智能等技术可提升 ESG 信息披露的透明度与可信度，降低评级机构的数据处理成本，也有助于缓解第三、第四章反映出的数据缺失、治理透明度不足、跨部门数据孤岛等问题。技术创新与政策支持叠加，为地方政府 ESG 评级体系规范化、智能化发展提供了重要机遇。

5.2.2 中国 ESG 发展面临的挑战

同时，2025 年中国地方政府 ESG 发展亦面临以下多重挑战：

一是标准与数据之困，削弱评级可比性与可靠性。全球已有超过 600 家 ESG 评级机构，各机构指标设置、权重分配差异显著，尚未形成统一可靠的评价基准[44]。落实到地方政府评价领域，全国统一的统计与披露规范仍不健全，口径差异、数据孤岛问题突出。ESG 评级过程中也发现，社会维度部分民生指标、治理维度财政与政务公开指标存在缺失或口径不一，直接影响评级结果的横向可比性与政策参考价值。

二是维度结构之短，治理与社会维度成为主要瓶颈。本报告评级结果显示，环境维度改善最为明显，但社会维度高等级不足，治理维度波动改善且高等级城市数量回落。城市治理维度 2023 年 A 级及以上城市由 26 个降至 25 个，省级治

[43] 每日经济新闻. 全球首个 ESG 专业大模型“鲸牛 ESG”发布[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.nbd.com.cn.

[44] 中国责任投资论坛. 中国责任投资年度报告 2024[R/OL]. (2025-01-23)[2025-10-10]. https://www.chinasif.org.

理维度多数省份仍集中于 BBB 级；社会维度虽然总体稳定，但城市层面 BBB 级及以下仍有 21 个，占 21.2%，省级层面 BBB 级 4 个、B 级 1 个长期维持。治理能力、公共服务供给、社会保障均衡性仍是制约 ESG 综合水平提升的突出短板。

三是区域之差，西部高等级集聚不足。城市与省级 ESG 评级均呈现“东部领先、中部追赶、西部改善但相对滞后”格局。城市层面，2023 年东部 A 级及以上城市 39 个，中部 11 个，西部仅 9 个；省级层面，2023 年东部 AA 级 3 个、A 级 5 个，中部 A 级 4 个，西部 A 级 2 个、BBB 级 6 个、BB 级 4 个。西部地区低等级主体减少，但高等级城市和省份数量不足，环境治理、社会保障、财政独立性等方面仍有提升空间。区域差异若不能有效缩小，将制约全国 ESG 整体水平提升。

四是人才与协同之缺，制约 ESG 实践深化。当前 ESG 战略制定、标准编制、理念推广、信息披露等方面人才严重不足，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。同时，多数企业尚未在内部治理层面形成对 ESG 内涵和重要性的统一认识，市场竞争战略与 ESG 战略尚未融合。这些问题与本报告实证结果反映出的治理维度短板相互印证，说明 ESG 能力建设仍需加强。

5.3 推动中国地方 ESG 发展的政策建议

5.3.1 加强顶层设计，完善政策框架

第一，中央政府应构建综合性 ESG 政策框架。确立既符合国际准则又兼具中国特色的 ESG 标准体系，制定详细时间表与实施路线图，促进各地 ESG 发展路径协调统一，规避政策碎片化。结合本研究的区域差异，应在顶层设计中明确东部、中部、西部差异化目标：东部率先形成高等级 ESG 示范区，中部加快追赶，西部补齐治理和环境短板[45]。

第二，地方政府应制定全面 ESG 战略规划。明确本地区在环境保护、社会责任和治理方面的长期目标及分阶段任务，包括减排目标、绿色产业发展规模、社会公平改善计划和政府治理水平提升计划。完善绿色税制，全面推行水资源费改税，完善环境保护税征收体系，研究制定碳减排相关政策。对高污染、高能耗且 ESG 表现不佳的企业，实施更严格监管，包括提升环保标准和限制信贷融资，倒逼企业绿色转型。

第三，建立“评级、诊断、督导、整改”闭环机制。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

[45] 中共中央，国务院. 关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

统总结其在环境治理、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。

5.3.2 构建披露机制，夯实数据底座

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。本报告实证评级中暴露的数据缺失、口径不一问题，亟需通过清单制度加以解决[46]。

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。运用数字化、智能化技术实现政府各部门、主体 ESG 信息互联互通，为投资者、消费者、监管机构及其他利益相关方提供高效信息获取平台[47]。

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。这既是提升评级公信力的需要，也是回应本报告研究结论中治理维度透明度不足的重要举措[48]。

5.3.3 改善社会维度，提升治理效能

第一，重点提升社会维度绩效水平。本研究结果显示，城市社会维度 BBB 级及以下城市 2023 年仍有 21 个，占 99 个城市的 21.2%；省级社会维度 AAA 级至 A 级省份数量五年基本不变，说明社会维度提升难度较大。地方政府应扩大社会保障覆盖面，缩小城乡居民收入差距，改善居住条件，优化教育、医疗、养老等公共服务资源配置。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；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。

第二，治理维度仍需发力。城市治理维度 2023 年 A 级及以上城市由 26 个降至 25 个，省级治理维度多数省份仍集中在 BBB 级，是制约 ESG 综合评级进一步提升的重要因素。应提升本地区人均 GDP 水平，降低政府债务率，优化一

[46] 国家统计局. 关于统计标准体系建设规划[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.stats.gov.cn.

[47] 国务院. 政务数据共享条例[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

[48] 审计署. 关于健全审计监督体系的意见[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.audit.gov.cn.

般公共服务支出结构，提高财政资金使用效率，建设数字化政府治理平台。同时，大力提升企业创新能力，推动治理维度绩效改善。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。

5.3.4 建设绿色城市，引导 ESG 投资

第一，因地制宜发展绿色低碳城市。在碳达峰、碳中和目标背景下，地方政府可大力发展风能、太阳能等绿色可再生能源，优化能源结构，逐步替代高污染能源。以绿色发展为导向，调整产业结构，优化产业准入，大力发展环境友好型、资源节约型和效益优良型绿色产业，构建循环经济绿色产业体系。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、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[49]。

第二，建设绿色交通网络和推行绿色生活方式。建设城市绿色交通运输系统，大力发展新能源交通工具，提升可再生能源交通工具占比，促进配套基础设施建设，构建绿色交通网络。引导公众践行绿色生活方式，开展绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行等宣传活动，完善绿色生活政策和管理制度，促进绿色消费，推动绿色发展[50]。

第三，加强 ESG 投资引导。将本地区投资建设与 ESG 评估框架相结合，以符合 ESG 投资框架的项目建设带动产业链升级改造。在政府投资考核管理中引入 ESG 绩效评价机制，重视投资项目的生态效益和社会效益。设立政府 ESG 主题股权投资基金，重点向绿色低碳、数字经济、现代金融、先进制造等领域倾斜，培育符合 ESG 理念的优质企业，引导市场风向和投资偏好，鼓励金融机构开发不同策略的 ESG 金融产品，推动 ESG 投融资创新。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，将地方政府 ESG 治理能力转化为区域营商环境竞争优势[51]。

2019-2023 年中国城市与省级 ESG 发展持续改善，评级结构由中低向中高等级迁移，环境维度改善最明显，社会维度稳步提升，治理维度波动改善但仍是短板。区域发展不均衡依然存在，东部高等级城市和省份集聚，中西部在治理能力、公共服务、制度透明度和创新发展等方面仍有差距。未来需强化治理体系现代化，提升公共服务与制度透明度，完善 ESG 信息披露和评价机制，促进区域协调发展，推动地方 ESG 水平均衡提升。

---

[49] 国家发展改革委. 生态产品价值实现机制试点方案[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.ndrc.gov.cn.

[50] 国务院. 政府投资条例[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.gov.cn.

[51] 中国证券投资基金业协会. 绿色投资指引[EB/OL]. (2024)[2025-10-10]. https://www.amac.org.cn.

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 2025 年 12 月 2 日在第 13 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/



清華大學 全球可持续发展研究院
Institute for Sustainable Development Goals, Tsinghua University