

## 目录

一、 区域政策解读.....	3
(一) 政策梳理.....	3
(二) 上海、北京、苏州 ESG 区域政策解读.....	5
二、 与全国 ESG 政策异同 .....	8
(一) 区域政策的必要性和重要性.....	8
(二) 区域 ESG 政策与国家政策的异同 .....	9
三、 中国区域 ESG 实践现状分析.....	11
(一) 中国各区域政府 ESG 评级结果分析 .....	11
(二) 中国各区域上市公司 ESG 评级结果分析.....	15
(三) 各区域政府与上市公司评级结果对比.....	23
四、 风险提示 .....	24

## 一、区域政策解读

随着全球范围内对 ESG（环境、社会和治理）理念的日益重视，我国 ESG 政策处于发展阶段。双碳目标的提出为 ESG 政策的发展提供了明确的方向，各区域也在积极探索和实践 ESG 发展路径。近几年，各地方政府纷纷出台 ESG 相关政策，以推动本地经济、社会、环境的协调发展。本部分将对区域 ESG 政策进行梳理和解读，以揭示其内在逻辑和发展趋势。

### （一）政策梳理

我国各区域在 ESG 政策制定上呈现出多样化和差异化的特点。通过对不同时间段各区域 ESG 政策的梳理，我们可以发现：随着 ESG 理念的逐渐成熟，ESG 政策实现了从初步引导到积极鼓励，再到明确要求的转变，这一转变不仅体现了政策制定的前瞻性，也凸显了各地对可持续发展的坚定承诺。以北京、上海、苏州等为代表的城市，结合自身发展实际，制定了一系列具有地方特色的 ESG 政策。**北京**，作为我国的首都和全国政治中心，其 ESG 政策主要围绕环境保护和社会责任展开，强调企业在追求经济效益的同时，必须积极履行社会责任，加大对环保的投入，以实现经济发展和环境保护的双赢。**上海**，作为我国的经济中心和国际金融大都市，其 ESG 政策更加注重公司治理和绿色金融的发展。上海鼓励企业建立完善的治理体系，提高风险管理能力，同时大力发展绿色金融，以金融的力量推动 ESG 理念的普及和实践。**苏州**，作为我国的制造业重镇和历史文化名城，其 ESG 政策在强调环境保护和社会责任的同时，更加注重推动产业的绿色转型和优化升级。苏州通过政策引导和支持，采用奖惩机制鼓励企业采用环保技术和生产方式，提高资源利用效率，减少环境污染。

其他区域也在积极制定和实施 ESG 相关政策。这些政策不仅涵盖了环境保护、社会责任、公司治理等多个方面，还结合地方实际，提出了具有针对性的措施和目标，旨在推动企业和社会的可持续发展。总体来看，我国各区域在 ESG 政策制定上的多样化和差异化特点，既体现了我国地域文化的丰富多样性，也反映了各地在推动可持续发展上的积极探索和创新。

**表 1: ESG 区域政策梳理**

发布日期	政策	主要内容	范围主体
2008 年 2 月 28 日	《浙江省人民政府关于推动企业积极履行社会责任的若干意见》	引导企业更加注重守法诚信经营；引导企业更加注重保障员工权益；引导企业更加注重为消费者提供优质的产品和服务；引导企业更加注重节约资源和保护环境；引导企业更加注重社会公益和慈善事业；加强对推动企业积极履行社会责任工作的组织领导；研究开展企业社会责任建设试点；加强企业履行社会责任的激励和约束；充分发挥行业协会等组织的作用；营造有利于企业社会责任建设的氛围	企业
2021 年 9 月 29 日	《湖州市绿色金融促进条例》	产品与服务：鼓励和支持金融机构、地方金融组织创新并推广绿色金融产品和服务 碳减排与碳金融。推动减污降碳协同增效，促进经济社会全面绿色低碳转型； 标准与数字化改革：鼓励金融机构、组织制定绿色金融产品服务的规程和制度； 激励与保障：政府应当定期对金融机构绿色金融改革创新进行考评，并根据结果给予褒扬激励	金融机构
2022 年 7 月 13 日	《广东省发展绿色金融支持碳达峰行动方案》	持续增强珠三角核心区绿色金融的辐射带动能力；提高金融服务沿海经济带绿色产业发展能级；推动北部生态发展区生态产品实现经济价值，完善绿色金融体系建设；创新绿色金融服务产业结构优化升级；进一步加快碳金融市场建设；强化粤港澳大湾区绿色金融领域合作；强化绿色金融风险监测与防控	绿色金融服务体系
2022 年 9 月 26 日	《深圳市金融机构环境信息披露指引》	规定特区内注册的金融行业上市公司、绿色金融债券发行人、已经享受绿色金融优惠政策的金融机构应有序强制开展环境信息披露。 进一步为金融机构开展环境信息披露提供统一、细致、实操、先进的指导，促进金融机构提升自身环境绩效的改善与提升，推进环境信息披露的客观、准确、科学、可比，为绿色金融的可持续发展提供制度保障。	上市公司、金融机构、绿债发行人
2022 年 12 月 21 日	《市管企业碳达峰行动方案》	推动国有经济绿色低碳转型；助力首都重点领域低碳发展；构建绿色低碳循环产业体系；构建清洁低碳安全高效的能源体系；大力推动绿色低碳技术创新；持续完善碳减排管理保障机制；切实加强组织实施	市管企业、重点企业
2022 年 8 月 10 日	《“两区”建设绿色金融改革开放发展行动方案》	完善绿色金融市场功能；支持绿色产业发展和绿色城市建设；深化绿色金融国际合作；完善绿色金融基础设施；保障措施包括加强组织协调、调查研究、培训宣传、资金和人才保障	绿色金融市场
2024 年 2 月 28 日	《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）》	发挥国有企业 ESG 带头先行作用；支持民营企业积极践行 ESG 理念；发挥外资企业 ESG 实践协同效应；加强涉外企业跨国业务 ESG 应用 ESG 市场增效赋能行动：加强 ESG 领域国际交流与合作；创新 ESG 金融服务和产品；培育壮大 ESG 专业服务机构；加大对 ESG 理念的宣传力度 ESG 服务体系优化行动：建立涉外企业 ESG 工作推进机制；出台 ESG 相关支持政策；大力培养 ESG 专业人才；发挥 ESG 创新生态建设示范引领作用	国有企业、民营企业、外资企业、涉外企业
2024 年 3 月 15 日	《北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案》（征求意见稿）	强化 ESG 信息披露：建立完善本市 ESG 信息披露标准体系，积极支持企业进行 ESG 信息披露；加大重点领域信息披露力度；逐步建立信息披露鉴证制度 加强 ESG 生态体系建设：加强经营主体 ESG 管理能力建设；提高公共 ESG 数据搜寻便利性；支持设立投资基金；推动设立北京市 ESG 学会、协会；持续办好“中国 ESG 大会”； 支持 ESG 评级体系高水平特色化发展：推动建立体现中国特色、北京特点、国际可比的 ESG 评级体系 丰富和深化 ESG 实践：探索 ESG 在政府投资、政府采购领域的应用；促进 ESG 投融资实践；支持北交所上市公司 ESG 建设；促进京津冀 ESG 协同发展 推动 ESG 试点示范：支持城市副中心开展 ESG 创新发展试点；支持丰台区发展 ESG 服务生态试点 构建科学有效的监管体系：加强监管政策制度体系建设；加强行业自律服务保障机制；加强统筹协调；加强 ESG 人才保障	企业和相关组织
2024 年 3 月 15 日	《北京城市副中心建设国家绿色发展示范区实施方案》	以实现碳达峰碳中和目标为引领，聚焦建筑、交通、产业三大关键领域，强化能源、生态、文化三大重点支撑，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，使北京城市副中心成为习近平生态文明思想重要践行地、绿色发展制度改革先行先试区、绿色技术示范应用创新区、人与自然和谐共生引领区	北京城市副中心
2024 年 3 月 19 日	《苏州工业园区 ESG 产业发展行动计划》	明确了优化空间布局、培育市场主体、促进创新发展、深化融合应用、扩大开放合作、营造发展生态六大工程，13 项具体任务	苏州工业园区内的企业、金融机构、研究机构
2024 年 3 月 19 日	《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》	对于积极践行 ESG 理念、规范披露 ESG 报告的企业，最高 5 万元奖励；对于在国内外主流 ESG 评级中获得 A 级及以上或同等水平级别的企业，5 万元奖励；经评选列入园区年度 ESG 发展优秀案例的企业，10 万元奖励；在园区新设立且符合条件的 ESG 项目，最高可获得 500 万元的落户奖励；扎根园区且符合条件的 ESG 产业发展方向的企业，最高可获得 100 万元发展奖励；打造苏州工业园区 ESG 产业创新中心，对于符合条件的 ESG 项目，最高可获得 300 万元房租补贴；被认定为“ESG 产业特色楼宇（产业园）”，给予最高 20 万元奖励；对于经认定的培训和产业对接活动，按照实际支出的 30%，给予最高不超过 20 万元补贴。	企业

资料来源：各政府网站，中国银河证券研究院

## （二）上海、北京、苏州 ESG 区域政策解读

2024 年 3 月，上海、北京、苏州三市接连出台 ESG 发展政策，从城区视角大力推广 ESG 理念并开展相关工作，成为区域 ESG 发展的风向标。最早于 3 月初，上海市率先发表全国首份 ESG 区域行动方案《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）》。紧接着北京市发改委就于同月 15 日发布《北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案（征求意见稿）》公开征求意见，进一步提出“ESG 试点”概念的建设。3 月 19 日下午，苏州工业园于 ESG 产业发展推进大会上正式对外发布了《苏州工业园区 ESG 产业发展行动计划》和《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》两个配套文件，旨在推动园区内 ESG 产业的培育和集聚发展。ESG 政策的密集发布表明区域政策影响力正从资本市场扩展至实体经济，最终落脚到了更多实体经济的经营与管理中。

### 1. 上海

上海商务委员会正式发布《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）》，旨在全面提升上海涉外企业 ESG 能力和水平、树立 ESG 理念，打造出既符合国际通行标准又兼具中国特色的企业 ESG 标准体系。以坚持政策引导，市场为主；对标国际，立足自身；聚焦重点，系统推进为原则。此方案计划在 2026 年基本建成从大到市政府，小到专业服务机构，自上而下各个行政模块共同参与、协同发展的 ESG 生态体系。

此方案针对各个企业类型的能力提升行动，ESG 市场增效赋能行动，以及 ESG 整体服务体系优化行动主要内容进行了规定要求，而各部分又被分为若干小点，其中较为有特点的内容有：

**其一，本次上海的三年计划中，对不同企业类型提出不同要求。**对于国有企业，本计划强调要充分其在 ESG 方面的带头先行作用，全面提升其 ESG 水平和能力，促进内部治理，落实社会责任；对于民营企业，要求其积极践行 ESG 理念，加强对相关知识的宣传和普及，提高 ESG 意识，探索激励机制，并逐步完善 ESG 管理体系；对于外资企业，鼓励其发挥 ESG 实践的协同效应，例如利用跨国公司地区总部的集聚优势和行业协会的作用，带动国内供应链上下游企业共同提升 ESG 能力和水平；对于涉外企业，则应加强跨国业务中的 ESG 应用，推动企业在国际供应链和绿色低碳环保等方面加强合规建设。

计划中对不同企业要求的侧重点不同，体现了对各类企业在 ESG 方面的差异化管理和指导。针对国有企业，计划着重强调了其在 ESG 领域的带头作用，这是因为国有企业具有特殊的性质和地位，往往承担着国家战略性产业和基础设施建设的重要任务，这些企业的发展和经营状况直接关系到国家的经济安全和国民生活水平，因此其 ESG 水平的提升对整个社会的发展具有直接影响。同时，国有企业通常具有更为丰富的资源和资金支持，能够更加容易地实施 ESG 相关的改进措施和项目。由于其在市场上的地位和资源优势，国有企业在推动 ESG 发展方面拥有更大的责任和影响力。而对于民营企业，由于其数量庞大且分布广泛，其面临的 ESG 挑战和需求也可能各不相同，所以需要加强通过加强对民营企业的 ESG 理念宣传和普及，提高其对 ESG 问题的认识和意识，促使其自觉地将 ESG 考量纳入企业经营和发展的各个环节中。对涉外企业的要求是本计划重点强调的内容，原因可能在于涉外企业通常面临着跨越国界的经营和竞争环境，其经营范围和影响力可能涉及多个国家和地区。在这样的背景下，加强涉外企业在 ESG 方面的应用和建设具有重要的战略意义。

**其二，本次计划对不同项目计划内容的具体牵头负责单位做出详细的要求。**牵头单位要对项目进行整体的实施进行策划和总体控制以确保计划的顺利推进。例如，国有企业计划的牵头单位为市国资委和上海证监局，民营企业计划的牵头单位为市工商联和市商务委；外资企业计划的牵头单位为市商务委和市外资协会，涉外企业计划的牵头单位为市商务委、市发展改革委和市生态环境局。这一要求切实地将责任具体到某一个部门或者单位，有利于清晰分工，避免工作责任上的混淆。同时，在不同等级单位之间合理分工的基础上，明确了各单位部门的具体任务和要求，使政府与企业能够紧密合作，

共同推进完成计划内容。分工明确的方式更有利于政策的有效实施，这种统筹安排确保了各项计划内容得到全面推进，为 ESG 发展和经济社会的可持续进步奠定了坚实基础。

## 2.北京

3月15日，北京市发展改革委发布《北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案（征求意见稿）》，公开征集意见时间为2024年3月15日至4月13日。主要目的在于充分发挥 ESG 体系的重要作用，有效激发企业可持续发展内生动力、促进城市高质量发展，努力将北京打造成 ESG 发展全国高地和国际代表性城市。此方案计划，到2027年，北京 ESG 高质量发展政策体系逐步完善，生态体系加快形成，在京上市公司的 ESG 信息披露率力争达到70%左右，ESG 鉴证和评级水平进一步提升，ESG 实践进一步丰富和深化，ESG 相关标准体系进一步完善；到2035年，北京 ESG 体系高质量发展步入法治化轨道，信息披露充分高效，ESG 生态体系完备，评级体系高水平特色化凸显，ESG 实践丰富多彩，监管体系运转有效，成为 ESG 发展全国高地和国际代表性城市。

此方案聚焦强化 ESG 信息披露、加强 ESG 生态体系建设、支持 ESG 评级体系高水平特色化发展、丰富和深化 ESG 实践、试点示范和构建科学有效监管六个方面，提出20条具体举措。其中较为有特点的内容有：

**其一，方案重点强调应强化企业信息披露。**一方面，本方案积极支持在京上市的所有企业按照交易所要求披露 ESG 信息。2024年2月8日，北交所联合沪深交易所联合发布了《上市公司自律监管指引——可持续发展报告（试行）（征求意见稿）》，建立了上市公司可持续发展信息披露框架，强化碳排放相关披露要求，明确环境、社会、公司治理披露议题。其中北交所不作强制性披露规定，鼓励公司“量力而为”。另一方面，《方案》鼓励推动 ESG 信息披露框架的完善，鼓励提高 ESG 信息披露质量，同时建议行业协会制定沪广京通用 ESG 信息披露标准，加大重点领域信息披露力度，并且逐步建立完善的信息披露鉴证制度，提高信息披露的透明度，防止不实信息风险。

**其二，方案强调特别推动 ESG 试点示范。**方案鼓励在城市副中心，即国家绿色发展示范区开展 ESG 创新试点。自2023年北京“两区”建设总体方案发布以来，国家绿色发展示范区被赋予“全球财富管理中心”和“全球绿色金融和可持续金融中心”的定位，享有一定的政策红利。方案指出应充分发挥示范区的带动效应，制定创新发展试点计划，例如建立 ESG 数据库或者数据采集共享机制，以全面推进 ESG 科技创新。此外，方案还鼓励在丰台区开展 ESG 服务生态试点。丰台区被赋予了“首都高品质生活服务供给的重要保障区，首都商务新区，科技创新和金融服务的融合发展区，高水平对外综合交通枢纽，历史文化和绿色生态引领的新型城镇化发展区”的功能定位，因此更容易吸引国际 ESG 评级机构、鉴证机构和相关专业的人才储备，从而加强 ESG 生态系统建设。

**其三，方案强调应构建科学有效的监管体系。**政府应该在科学有效的前提下加强对 ESG 的监管，其中包括建立健全 ESG 投资控制体系。同时，政府也应该通过约束和引导 ESG 相关行业机构的自律发展来推动规范稳定发展，坚持政府监管与行业自律相结合，为北京市 ESG 发展提供坚实支持，促进 ESG 领域规范的稳步推进。

## 3.苏州

3月19日，苏州工业园区也发布了《苏州工业园区 ESG 产业发展行动计划》和《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》的配套方案。《行动计划》聚焦“优化空间布局、培育经营主体、促进创新发展、深化融合应用、扩大开放合作、营造发展生态”六大工程，实施13项具体任务；《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》从鼓励应用实践、支持产业发展、形成发展合力三个方面出发，支持 ESG 发展。在 ESG 政策支持、载体供应、运营支持等方面持续创新，积极构建 ESG 产业生态体系。

其一，《行动计划》旨在提升产业竞争力，促进区域高质量发展。此计划目标到 2025 年，实现全区 ESG 产业规模超 650 亿元，并成功引进一批 ESG 领域国内外知名的标杆型企业，同时落地 ESG 产业创新基地。到 2030 年，预计在绿色服务、数字化管理等领域形成领先趋势，并探索出一批具有示范作用的 ESG 理念，在全国范围内发挥模范带头作用。《行动计划》计划针对六大工程提出了 13 项具体任务，包括组建 ESG 专业化招商团队，建立 ESG 重点企业库，推动 ESG 与产业耦合发展，推动 ESG 与区域融合发展等等。

其中，《行动计划》中值得注意的一大工程为优化空间布局，特别突出了该报告中对城市布局的规划发展要求。这也符合苏州工业园区的特点，即根据不同的资源禀赋设置发展定位，实现最优的资源整合和功能提升。近期，苏州工业园区被划分为高端制造与国际贸易区、独墅湖科教创新区、阳澄湖半岛旅游度假区、金鸡湖中央商务区四个板块。其中高端制造与国际贸易区要与上海自由贸易试验区（港）建设对接融合，积极开展政策功能先行先试。针对此，《行动计划》指出应加强四大功能区 ESG 产业分布类引导，形成特色鲜明的 ESG 产业及应用聚集。

其二，为了落实《发展行动计划》，苏州工业园区推出《若干措施》，成为全国首个推出具体行动措施的地区。此文件内容中涵盖了三大方面和十二项核心条款，旨在鼓励应用实践，支持产业发展并形成发展合力，包括一系列具体的政策支持措施，尤其是设置了多项资金奖励，而这在其他城市的相关文件中并未得到强调。

其中，为鼓励项目落户，措施里提出，对在园区新设立且符合条件的 ESG 项目，最高可获得 500 万元作为落户奖励；为支持企业做大做强，最高可给予扎根园区且符合条件的 ESG 产业发展方向的企业 100 万元作为发展奖励；为鼓励载体建设，打造苏州工业园区 ESG 产业创新中心，对于符合条件的 ESG 项目最高可给予 300 万元的房租补贴；为支持产业集聚，对评选出的产业特色楼宇和发展贡献楼宇最高可给予 20 万元奖励。此外，还针对规范披露 ESG 报告、获得高评级的企业，以及获得评选园区 ESG 发展优秀案例的企业，给予 5 万-20 万元不等的奖励。这些措施的出台不仅将为 ESG 产业的发展提供有力支持，同时也将促进园区企业积极参与 ESG 实践，推动 ESG 理念在地方经济发展中的落地和应用。

虽然三个城市出台的政策方案各有偏重，但是也有以下几个共同点。

第一，三个城市都制定了旨在提升 ESG 信息披露和 ESG 评级的提升的具体计划。譬如上海提出计划到 2026 年力争做到“具有涉外业务的国有控股上市公司 ESG 信息披露实现全覆盖，民营上市企业 ESG 信息披露率明显提高”，这意味着上海将致力于确保涉外业务的国有控股上市公司在 ESG 信息披露方面达到全面覆盖，并鼓励民营上市企业积极提高 ESG 信息披露率，以此推动企业更加积极地履行社会责任和可持续发展目标；北京计划则展望到 2027 年力争使上市公司 ESG 信息披露率达到 70%，表明北京市将采取一系列措施，以提升上市公司在 ESG 信息披露方面的积极性和透明度；与此同时，苏州则是为信息披露和评级较好的园区企业提供资金奖励，激励企业更加积极地参与 ESG 信息披露和评级活动，进一步提升企业在 ESG 领域的整体表现水平，促进企业进行可持续发展和履行社会责任。

第二，三城均强调了构建 ESG 生态体系的重要性，并提出了促进 ESG 产业化、聚集化、规模化的具体措施。例如三个城市都提到了大力培养 ESG 相关专业人才，并倡导设立 ESG 学会和协会等机构。上海市强调应该“鼓励有条件的高校院所开展 ESG 相关领域的科学研究、人才培养和社会服务”，而北京市则支持推动设立北京市 ESG 学会、协会，并积极开展 ESG 国际国内学术研究与交流，以加强 ESG 人才培育与管理。而苏州市则指出必须加强人才培养，支持 ESG 产业形成一流的人才队伍，为 ESG 产业的发展提供强有力的人才支持。此外，三市都还提到了鼓励开发创新金融服务，以支持 ESG 产业的蓬勃发展，并强化宣传推广，开展品牌建设，为 ESG 理念在社会中的推广营造良好的氛围。

第三，三份政策中都有提到应鼓励促进 ESG 国内国际协同发展。例如上海提到“将我国涉外企业国际化发展的生动实践与国际公认的 ESG 理念和原则相结合，主动参与 ESG 国际标准制定和框架制度设计，推动 ESG 发展迈向更高水平”。而北京则强调了京津冀 ESG 标准体系协同发展，同时积极推动与国际标准互认，以促进 ESG 标准的国内一致性和国际认可性。而苏州更注重国际合作以及强化长三角产业协同以及强化 ESG 产业联动，加强了国内外 ESG 发展的联系和互动，通过国内国际协同发展，共享资源与经验，促进 ESG 发展水平的共同提升。

## 二、与全国 ESG 政策异同

### （一）区域政策的必要性和重要性

区域政策，作为国家宏观调控与地方实际相结合的产物，其对于国家整体发展的意义不言而喻。特别是在 2021 年的中央经济工作会议上，区域政策作为独立的一项政策被提出，被赋予了更高的战略地位，成为国家发展策略中不可或缺的一环。区域 ESG 政策不仅是国家可持续发展战略的有力支撑，也是地方政府履行社会责任、实现经济高质量发展的重要途径。只有充分结合地方实际情况，制定符合当地需求的 ESG 政策，并加大监管和执行力度，才能实现 ESG 标准的有效落地，推动实现区域经济社会可持续发展的目标。

#### 1. 区域 ESG 政策的重要性

**为国家整体目标提供关键支持：**地区 ESG 政策的实施对于国家整体 ESG 目标的实现具有重要的支持作用，其实践经验和示范效应可以为国家级政策的落实提供宝贵经验和借鉴。地方政府作为政策的执行者和推动者，更直接接触和了解当地 ESG 问题，理解当地的需求和挑战，并据此调整和优化政策措施，以更好地促进 ESG 目标的实现。地方政府的主动性和灵活性有助于加快政策落地，并为国家级政策的实施提供示范效应，为国家级政策的制定和实施提供有益的借鉴和参考，推动 ESG 目标的全面实现。

**发挥地方优势：**国家政策从宏观层面确定方向，区域政策从地方特色出发因势利导。ESG 区域政策充分考虑各地区的实际情况和资源禀赋，因地制宜地制定发展策略，充分发挥自身优势，形成各具特色的区域发展格局，提高整体经济效益。例如，上海作为我国的经济中心，可以利用其金融中心和国际贸易枢纽的优势，通过实施 ESG 政策进一步吸引全球绿色金融和可持续投资的资源，推动金融创新和国际贸易的发展。苏州作为我国重要的制造业基地和著名的园林之城，拥有先进的制造业技术和丰富的文化旅游资源，充分发挥 ESG 政策的引导作用，推动制造业的绿色转型和智能化升级。

**推动产业升级和创新发展：**区域 ESG 政策根据各地区实际发展情况，制定更为明确的产业转型升级策略，为产业的可持续发展和创新提供了有力的支持和保障。例如，苏州的 ESG 区域政策在推动制造业绿色转型和智能化升级方面发挥了积极作用，鼓励和引导企业采用先进的环保技术和智能制造技术，并对于表现良好的企业给予奖励。

#### 2. 区域 ESG 政策的必要性

**应对区域差异性：**我国地域辽阔，各区域在经济发展水平、产业结构、社会文化等方面存在显著差异，地区性 ESG 问题可能与全国普遍性问题不同，在当地存在独有的特征和挑战，因此，制定区域 ESG 政策成为一种不可或缺的手段，政策定制化能够确保针对当地的具体情况提供有效的问题解决方案，而非采取一刀切的全国性政策。通过针对地方问题的解决，区域 ESG 政策有助于建立更加强有力的可持续发展框架，为地区内的企业、社会和政府创造更加良好的发展环境。例如，苏州作为制造业重镇，面临着产业转型升级的压力，因此在苏州发布的《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》针对苏州本地的产业升级、生态环境改善、社会治理创新以及增强国际竞争力等方面都提出了具体的

解决方案和路径。而上海作为国际金融中心，涉外企业管理是一大重点，在政策中强调涉外企业跨国业务 ESG 应用和工作推进机制。因此，制定符合地方特色的 ESG 政策是应对这些差异性的必要手段。

**满足地方发展需求：**各区域在发展过程中面临着不同的挑战和机遇，相比于全国性的一揽子政策，区域 ESG 政策可以更为精准地满足地方特定需求，确保政策的实施更加贴近实际、针对性更强、效果更加显著。通过深入了解地方的状况和需求，区域 ESG 政策能够为当地提供量身定制的解决方案，从而推动地区的可持续发展和繁荣。通过发布《苏州工业园区关于推进 ESG 发展的若干措施》，苏州旨在打造 ESG 产业发展的新高地。这一政策有助于引导本地企业采用更环保、更高效的生产方式，促进产业链向更高端发展。同时，通过吸引 ESG 相关产业落户苏州，可以进一步促进就业和经济增长，满足地方经济社会可持续发展的需求。上海发布的 ESG 相关政策则着重于提升涉外企业的 ESG 能力，以此推动上海在可持续发展领域取得更大突破。这一政策方向不仅与上海建设国际金融中心的城市定位相契合，也有助于上海企业吸引更多外资，提升国际竞争力。而《北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案（征求意见稿）》旨在强化 ESG 信息披露、加强 ESG 生态体系建设、推动 ESG 评级体系的高水平特色化发展，有助于提升北京作为国际交往中心在 ESG 领域的引领作用，同时也为首都高质量发展注入了新的活力。

**强化政策执行力度：**与全国性政策相比，区域 ESG 政策更具针对性和可操作性，地方政府可以通过明确政策目标、细化具体措施以及加强监管等方式，进一步强化政策的执行力度，能够确保政策的有效执行和落地生根。北京、上海、苏州新发布的区域 ESG 政策通过明确目标、细化措施和加强监管等方式强化政策执行力度，提高政策实施效力。北京的 ESG 政策通过明确具体的实施措施和监管要求，强化了政策执行力度。例如，政策中提出加强 ESG 信息披露的要求，这有助于提升企业的透明度和责任感，同时也便于监管部门对企业进行更加精准和有效的监督。上海《行动计划》注重政策引导和市场机制的结合，以激发企业提升 ESG 能力的内生动力。计划中明确提出了对企业进行 ESG 能力评估和激励的机制，能够增强企业的 ESG 意识，通过市场竞争推动企业自主提升 ESG 水平。同时，上海还充分发挥其作为国际大都市的示范引领作用，通过实施与国际相接轨的 ESG 标准和实践，吸引和集聚全球 ESG 优质资源，进一步提升本地企业在国际 ESG 领域的竞争力。苏州以产业园区为切入点，通过制定一系列具体而有力的措施，确保 ESG 理念在产业转型和升级中得到有效贯彻。政策中提出的对符合条件的企业给予落户奖励等优惠措施，直接激励企业积极参与 ESG 实践。

## （二）区域 ESG 政策与国家政策的异同

全国 ESG 政策是各区域 ESG 政策制定的重要依据和指导。然而，由于各区域发展水平的差异，不同地区在 ESG 发展目标和侧重点上存在差异；其次，各区域产业结构存在差异，使得各区域在 ESG 政策制定上需要结合自身产业特点；此外，各区域资源禀赋的不同也影响了 ESG 政策的具体内容和实施方式。因此全国 ESG 政策与各区域 ESG 政策在内容和主体上存在一定差异。（国家层面重点关注国务院、国资委、三大交易所、人民银行发布的 ESG 相关政策，地方层面聚焦北京、上海、苏州的 ESG 相关政策）。



表 2: ESG 相关的国家政策梳理

发布日期	政策	主要内容	范围主体	发布主体
2021 年 2 月 5 日	《上市公司投资者关系管理指引（征求意见稿）》	规范上市公司投资者关系管理，促进上市公司完善治理、规范运作，提高上市公司质量，切实保护投资者特别是中小投资者合法权益，强调了上市公司应加强对环境、社会和治理（ESG）信息的披露，以适应新时代的发展要求。	上市公司	证监会
2021 年 4 月 2 日	《绿色债券支持项目目录》	界定和遴选符合各类绿色债券支持和适用范围的绿色项目和绿色领域	各相关单位	人民银行、发改委、证监会
2022 年 5 月 27 日	《提高央企控股上市公司质量工作方案》	提出“贯彻落实新发展理念，探索建立健全 ESG 体系”	央企控股上市公司	国务院国资委
2023 年 7 月 25 日	《央企控股上市公司 ESG 专项报告参考指标体系》	围绕环境、社会和治理（ESG）三大领域，为央企控股上市公司编制 ESG 专项报告提供具体的指标参考	央企控股上市公司	国资委
2024 年 2 月 8 日	《上海证券交易所上市公司自律监管指引第 14 号——可持续发展报告（试行）（征求意见稿）》《深圳证券交易所上市公司自律监管指引第 17 号——可持续发展报告（试行）（征求意见稿）》《北京证券交易所上市公司持续监管指引第 11 号——可持续发展报告（试行）（征求意见稿）》	建立可持续发展信息披露框架 确定环境、社会、公司治理披露议题 结合实际适当降低披露标准 强制披露与自愿披露相结合 定性披露与定量披露相结合 提供过渡期安排及其他缓释措施	上市公司	三大交易所

资料来源：国务院、国资委、三大交易所、人民银行等，中国银河证券研究院

## 1. 联系

全国 ESG 政策为各区域 ESG 政策制定提供了基本框架和指导原则，为地方政府在制定和实施区域 ESG 政策时提供了明确的方向。这些框架和原则充分考虑了全国范围内的 ESG 发展需求和目标，因此可以确保各地政策在总体方向上保持一致性。通过国家政策的引导，各地区的 ESG 政策不仅在理念上保持了一致，而且在具体政策措施和执行路径上也能够相互补充和协调，形成了全国范围内的统一 ESG 发展格局。这种一致的发展格局有助于提升 ESG 实践的标准化水平，加强全国范围内的 ESG 信息共享和交流，促进各地区在 ESG 领域的共同进步和协同发展。

国家 ESG 政策的制定通常依托于一套基于科学研究和充分论证的全国性标准和指标体系，旨在为全国范围内的 ESG 实践提供统一的参照标准。在此基础上，各地区的 ESG 政策往往会融入这些国家级的标准和指标，以推动 ESG 实践的标准化和规范化。这种标准化和规范化的举措有助于确保各地区 ESG 政策的一致性和可比性，促进了全国范围内 ESG 实践的统一性和协调性。通过统一的标准和指标，不仅可以提高 ESG 数据的可信度和可比性，还有助于促进各地区之间的信息共享和合作，进一步推动 ESG 实践在企业和社会组织中的广泛应用和深入发展。

## 2. 区别

尽管全国 ESG 政策与各区域 ESG 政策在总体方向上保持一致，但在具体实施过程中仍存在一些差异。这些差异主要体现在以下几个方面：

**范围主体不同：**全国 ESG 政策侧重于强调央企上市公司、金融机构的 ESG 发展和信息披露，区域政策所覆盖的企业类型相对更为全面。比如，上海发布的《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）》涵盖了国有企业、民营企业、外资企业、涉外企业多种企业；同样地，北京市发布的《北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案》（征求意见稿）指出范围主体为企业和相关组织。更为广泛的企业覆盖范围使得区域 ESG 政策能够更全面地促进可持续发展，涵盖更广泛的社会参与主体，从而更有效地推动 ESG 价值观的传播和实践。

**实施重点不同：**由于各区域发展水平、产业结构和资源禀赋的差异，各区域的 ESG 政策在实施重点上呈现出多样化，更为精准地聚焦于各自地区的具体情况和特定需求，以更好地推动可持续发展的实现。以北京、上海和苏州为例，它们在 ESG 政策的实施重点上存在明显差异。北京更侧重于环境保

护和社会责任，这与其作为首都的特殊地位和功能定位密切相关；而上海则更偏向于公司治理和绿色金融的发展，这与其作为国际金融中心的地位相契合；而苏州侧重于推动产业绿色转型和升级。这种差异体现了各区域在结合自身实际推动 ESG 发展时的灵活性和针对性，充分利用自身的制造业基础和技术优势，引导企业采用环保技术和智能制造技术，推动产业结构的优化升级，提升产业的竞争力和可持续发展水平。

**约束力度不同：**国家层面政策往往具有指引和鼓励性质，对上市公司的约束力相对宽松，主要起到引导和激励企业实践 ESG 的作用，鼓励其自愿采取相关措施，践行 ESG 理念；相比之下，区域性政策通常具有更强的强制性，可以在符合当地区域发展的前提下，加大对企业的约束力，确保政策的有效落地，通过更为严格的约束措施推动企业的 ESG 实践。例如，2024 年 2 月 8 日三大交易所发布的《上市公司自律监管指引——可持续发展报告（试行）（征求意见稿）》中提到“结合当地”“强制和自愿结合”等字眼，而 2024 年 3 月 19 日苏州发布的《苏州工业园区 ESG 产业发展行动计划》中“明确”“具体任务”使得政策落实到企业本身。这种差异反映了不同层级政府在推动 ESG 实践时的不同策略和手段选择。

### 三、中国区域 ESG 实践现状分析

为了呈现中国区域 ESG 实践现状，我们基于数据可得性分别以各区域和各区域上市公司为样本，通过统计 ESG 评级及 ESG 报告的披露情况来分析各区域在 ESG 实践水平上的差异。

#### （一）中国各区域政府 ESG 评级结果分析

为了多角度研究各省份 ESG 表现，本部分利用清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》（以下简称《研究报告》）所提供数据进行分析研究。清华大学出版的这份研究收集了 2016~2020 年中国 30 个省级、市级、以及自治区（不包含港澳台，以及西藏）的相关数据，依据以上数据对省级与市级地方政府进行 ESG 评估。对中国 72 个城市和 30 个省份 2016-2020 年的 ESG 总体表现已从环境、社会、治理三大维度表现出发进行定量评级，并分析其演化特征和异质性特征，而在本报告中，只截取省级评级数据作为研究。

《研究报告》构建的中国各省份地方政府 ESG 评级指标体系包括环境，社会，治理三个维度的 10 个一级指标，31 个二级指标以及 60 个三级指标。采用等权重方式，即：环境（E）、社会（S）、治理（G）三个维度相同权重，每个维度下的一级指标相同权重，每个一级指标下的二级指标相同权重，每个二级指标下的三级指标相同权重的方式，对三级指标的标准化数据进行加权求和得到二级指标的得分，并依次采用加权求和的方式，计算得到一级指标和三个维度的得分。依据得分结果，对各省 E、S、G 三大维度分别进行评级。本研究延续 2021 年与 2022 年的分级标准，将评级结果分为 7 级，由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA。其中 AAA 为最高级，三个维度的 AAA 级分别表明地方政府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以及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。

表 3：省级 ESG 各维度评估的分级标准

等级	等级赋分	环境维度	社会维度	治理维度
AAA 0.8 及以上	7	生态环境改善程度非常明显，环境综合治理水平很高	社会基本需求、福利基础与发展机会非常好	地方治理与公共服务供给能力很强，可持续发展综合水平很强
AA [0.7, 0.8)	6	生态环境改善程度比较明显，环境综合治理水平较高	社会基本需求、福利基础与发展机会较好	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平较高
A [0.6, 0.7)	5	生态环境有所改善，环境综合治理水平有所提升	社会基本需求、福利基础与发展机会水平有所提升	地方治理与公共服务供给能力较强，可持续发展综合水平有所提升
BBB [0.5, 0.6)	4	生态环境和环境综合治理水平与往年相较基本持平	社会基本需求、福利基础与发展机会与往年相较基本持平	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平与往年相较基本持平

BB [0.4 , 0.5)	3	生态环境和环境综合治理水平与往年相较有所下降	社会基本需求、福利基础与发展机会与往年相较有所下降	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平与往年相较有所下降
B [0.3 , 0.4)	2	生态环境和环境综合治理水平较差	社会基本需求、福利基础与发展机会较差	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平较差
CCC 0.3 以下	1	生态环境和环境综合治理水平非常差	社会基本需求、福利基础与发展机会非常差	地方治理与公共服务供给能力与可持续发展综合水平非常差

资料来源：清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》，中国银河证券研究院

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，报告通过计算三者的算术平均值，来衡量各省 ESG 的综合水平。最终将评级结果分为 7 级，由低到高为：CCC、B、BB、BBB、A、AA、AAA。其中 AAA 作为最高等级，表示地方政府 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。而 CCC 则为最低级，代表此城市生态环境与社会发展水平差，地方治理差。

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

资料来源：清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》，中国银河证券研究院

整体研究结果如下，不同省份的 ESG 水平差异较大，东部沿海地区整体 ESG 发展较好，中部地区发展较为平均，而西部地区则较为落后。

### 1.各省份总 ESG 评级表现

为了对各省份总 ESG 评级表现进行研究分析，此部分统计了 2019 年以及 2020 年各省份及综合评级不同分布的结果，罗列了每年在各等级评级下的省份，由此可直观地看出各省份在 2019 年~2020 年间的发展变化规律。

ESG 评级整体上升进步，但是大体特征不变。2019 年至 2020 年，仅有北京一个省份综合评级达到最高等级 AAA。除北京外，广东，江苏，上海，浙江四个省也稳定保持在 ESG 发展的最前列，在最近的两年数据中保持在 AA 级及以上评级，整体 ESG 发展较好。在 2019 年的评级报告中，大部分城市集中在 BBB 评级，而 2020 年 BBB 评级与 A 评级分布的城市数量基本持平。仅有云南从 BBB 评级降低到 BB 评级，其他省份，例如北京、江西、陕西、四川、山西、福建、河北、湖南、青海、广西都上升了一个评级，代表着 ESG 总评级整体上升进步。

从地区来看，东部沿海地区整体 ESG 遥遥领先，平均评级位于 AA 与 A 之间，中部地区发展平均评级为 A，而西部地区较为落后，平均等级仅为 BBB。

**表 5: 各省份 ESG 综合评级结果**

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

资料来源: 清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》, 中国银河证券研究院

**表 6: 2020 年各省份 ESG 综合评级情况**

综合评级数量	AAA	AA	A	BBB	BB	B	CCC
东部地区	1	4	4	1	0	0	0
西部地区	0	0	2	7	2	0	0
中部地区	0	0	6	0	0	0	0
东北地区	0	0	0	3	0	0	0

资料来源: 清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》, 中国银河证券研究院

## 2. 各省份环境维度 (E) 评级表现

为了对各省份 ESG 评级环境维度表现进行分析, 此部分统计了 2019 年以及 2020 年各省份环境维度评级的分布情况, 罗列了两年间在各等级评级下的省份名称, 由此可以直观地比较研究各省份在 2019 年~2020 年期间的 ESG 发展变化。

整体环境维度评级水平爆发式发展进步, 多数省份环境维度评级进步明显。于 2019 年, 仅有一个省份获得最优秀的评级 AAA, 而安徽等 12 个省份在 2020 年加入 AAA 评级队列, 其中甘肃、陕西和山西三个省份发展尤为亮眼, 一年期间进步两位评级。而宁夏、青海、新疆三个省份在两年期间停留在 BBB 等级, 仍有较大进步空间。而和另外两个维度相比, 环境发展整体较好, 平均等级集中于 AA 等级。

从地区来看, 环境维度中部地区表现极为亮眼, AAA 评级率为 100%。其他三个地区也基本处于较高的发展水平, 东部地区省份集中于 AA 级以上, 东北三省均为 A 级, 西部地区也基本处于 A 级以上。

**表 7: 各省份环境维度评级结果**

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

资料来源: 清华大学《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告 2023》, 中国银河证券研究院

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/538075113027006076>