

国内外ESG相关政策法规研究

□高雨萌 李凌

冶金工业经济发展研究中心产融研究处

环境、社会和治理（ESG）是推动企业实现可持续发展的重要抓手。当前，国外一些发达国家 ESG 发展已较为成熟，但我国仍处于起步阶段。本文从政策角度对欧盟、美国、日本等发达经济体以及中国香港地区的 ESG 政策法规进行分析，梳理我国 ESG 相关政策，为我国制定 ESG 政策和企业开展 ESG 实践提供参考。

一、国外 ESG 相关政策法规

2005 年，全球契约组织发布《在乎者即赢家》报告，首次提出 ESG 概念，鼓励资本市场将 ESG 纳入进行商业活动时需考虑因素的范畴。2006 年，联合国责任投资原则组织发布《责任投资原则》，推动投资决策中系统考虑 ESG 因素。近年来，世界许多国家对联合国等机构的 ESG 相关政策法规也做出了积极响应，但不同国家和地区的做法略有不同。其中，欧盟 ESG 政策法规处于引领地位；美国先由资本市场关注 ESG，而后出台了政策法规；日本制定 ESG 相关政策法规的起步较晚。欧盟、美国以及日本主要 ESG 政策法规汇总如下页表 1 所示。

1. 欧盟 ESG 政策法规

欧盟是全球范围内 ESG 的先行者和主导者，欧盟 ESG 发展起步于对联合国问题的回应，强调对经济发展的新驱动，关注对可持续发展指标的持续评估和监测，注重多方共识和共同行动。2014 年，欧盟发布了《非财务信息报告指令》，首次将 ESG 纳入政策法规，强制要求规模超过 500 名员工的企业管理报告中必须包含非财务内容，且至少涉及环境、社会和员工问题、尊重人权、反贪污和贿赂问题，但对 ESG 三项议题的强制程度有所不同，对环境议题明确了需强制披露的内容，而对社会责任和公司治理议题仅提供了参考性披露范围。2018 年，欧盟提出《可持续金融信息披露条例》，强制要求欧盟金融市场参与者披露 ESG 信息，本身位于欧盟外但是在欧盟市场内发行金融产品的机构也受其约束，进一步规范了金融实体及 ESG 投资。2022 年 4 月，欧洲财务报告咨询小组发布了欧盟可持续发展报告标准的征求意见稿，旨在披露 ESG 相关事项。

2. 美国 ESG 政策法规

对于部分 ESG 议题，如特定污染物排放、安全生产和歧视，美国联邦和州两个层面都有诸多法规强制企业披露信息。2019

年，纳斯达克证券交易所发布《ESG 报告指南 2.0》，就环境、社会和公司治理事项提出了披露要求，对各项指标包括的内容、计量方式、披露方式等进行了详细的说明。纽约证券交易所对上市公司应当披露的环境、社会和公司治理事项进行了举例说明。2022 年 3 月，美国证券交易委员会发布拟

议规则，首次要求披露气候相关风险和温室气体排放信息。此外，美国企业的 ESG 信息披露也来自企业的自主行为和关联企业的要求。例如，全球规模最大的资产管理集团之一的贝莱德要求所有接受其投资的企业自 2020 年起按照气候变化相关财务信息披露指南（TCFD）标准披露其气候变化相关信息。

表 1 欧盟、美国和日本 ESG 相关政策法规

国家或地区	年份	政策文件和要点
欧盟	2014	欧洲议会和欧盟理事会修订《非财务报告指令》，旨在确保可持续性数据的可比性、相关性和可靠性，强制要求规模超过 500 名员工的企业从 2018 年起在年报中披露 ESG 相关信息。
	2017	欧洲议会和欧盟理事会修订《股东权指令》，要求股东参与公司 ESG 议题，实现了 ESG 三项议题的全覆盖。
	2018	提出《可持续金融信息披露条例》，要求金融市场参与者在企业和产品两个层面披露 ESG 信息。
	2020	ESMA 发布《可持续金融策略》，建议建立对 ESG 认识的共识以促进 ESG 议题监管的趋同。
	2020	欧盟委员会通过《促进可持续投资的框架》，规定了欧盟范围内的分类系统，为企业和投资者在进行可持续性经济活动时提供判断标准。
美国	2010	美国证券交易委员会发布《委员会关于气候变化相关信息披露的指导意见》，要求从财务角度对环境责任进行量化披露。
	2019	纳斯达克证券交易所发布《ESG 报告指南 2.0》，提供 ESG 报告编制的详细指引，就环境、社会和公司治理事项提出了披露要求，对各项指标包括的内容、计量方式、披露方式等进行了详细的说明。
	2021	发布《2021 年 ESG 信息披露简化法案》，统一 ESG 披露要求标准。
日本	2015	《日本公司治理守则》要求企业关注利益相关者和可持续发展。
	2017	《协作价值创造指南》促进公司和投资者之间开展对话，鼓励两者就 ESG 进行合作以创造长期价值。
	2018	修订《日本公司治理守则》，明确非财务信息应包含 ESG 信息，呼吁公司披露有价值的 ESG 信息，更加关注董事会的可持续责任。
	2020	《ESG 披露实用手册》支持上市公司自愿改善 ESG 披露，鼓励上市公司和投资者开展对话。
	2020	修订《日本尽职管理守则》，将 ESG 考量纳入“尽职管理”责任，关注 ESG 考虑与公司中长期价值的一致性，将准则适用范围扩大至所有符合准则定义的资产类别。
	2021	东京证券交易所发布《公司治理准则》修订本，指出部分公司应加强 TCFD 信息披露。

3. 日本 ESG 政策法规

日本 ESG 相关政策法规的制定起步相对较晚，ESG 政策法规以自愿参与和遵守为主，没有强制 ESG 信息披露的法规。2015 年，日本金融厅联合东京证券交易所颁布《日本公司治理守则》，将可持续发展议题和 ESG 要素考量纳入董事会责任范畴，规定董事会应主动处理这些事项并为此积极采取行动。2018 年发布修订版，鼓励更多公司自愿披露 ESG 信息，明确非财务信息应包括 ESG 要素，更加注重董事会在建立可持续发展的文化中的引领作用，要求董事会承诺并确保所披露的非财务信息有价值。在具体的 ESG 议题上，日本也没有欧盟积极。目前，日本最主要的气候政策是“自愿减排交易体系”和“日本环境自主行动计划”。这些项目完全依赖企业自愿参与，无法对企业施加足够的约束力，同时也存在缺乏一致性、透明度低等问题。

二、中国 ESG 相关政策法规

中国的 ESG 研究起步较晚，监管文件早期集中在环境保护的信息披露方面。近年来，国家发布了一系列文件，鼓励企业开展 ESG 管理，披露 ESG 相关信息，具体如下：

1. ESG 相关顶层政策

近年来，国家陆续公布了多个 ESG 相关的顶层政策，例如碳中和等，这些政策对企业的监管、指引方向与 ESG 理念中的部分议题高度一致。

(1) 环境信息及碳达峰碳中和

在环境信息披露方面，早在 2003 年，

原环保总局发布《关于企业环境信息公开的公告》（环发〔2003〕156号），2007年发布了《环境信息公开办法（试行）》（国家环境保护总局令 第35号），规定了企业必须公开的和自愿公开的环境信息。2021年5月，生态环境部发布了《环境信息依法披露制度改革方案》（环综合〔2021〕43号），将环境信息强制性披露纳入企业信用管理，强化企业依法披露环境信息的强制性约束。2021年3月，生态环境部组织起草了《碳排放权交易管理暂行条例（草案修改稿）》，规范碳排放权交易，加强对温室气体排放的控制和管理。2021年12月，生态环境部审议并通过了《企业环境信息依法披露管理办法》，自2022年2月8日实施，要求企业建立健全环境信息依法披露管理制度。

在推动碳达峰碳中和方面，2021年10月，中共中央、国务院发布《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》（中发〔2021〕36号），明确了“双碳”的主要目标和实施路径。2021年10月底，国务院印发了《2030年前碳达峰行动方案》（国发〔2021〕23号），聚焦在2030年前实现碳达峰目标的路径与举措部署。

(2) 绿色金融

2015年，中共中央、国务院发布《生态文明体制改革总体方案》，提出要建立上市公司环保信息强制性披露机制，积极推动绿色金融。2016年，我国将绿色发展理念融入G20议题，并将“建立绿色金融体系”写入“十三五”规划，出台了系统性的绿色金融政策框架。2016年8月，中国人民银

行等七部委联合发布了《关于构建绿色金融体系的指导意见》，指出构建绿色金融体系的重要意义，推动证券市场支持绿色投资。2019年12月，银保监会发布《关于推动银行业和保险业高质量发展的指导意见》，指出银行业金融机构须将环境、社会、治理要求纳入授信全流程，强化环境、社会和治理信息披露。

(3) ESG 管理

2007年12月，国资委发布《关于中央企业履行社会责任的指导意见》（国资发研究〔2008〕1号），提出把履行社会责任纳入公司治理，融入企业发展战略，落实到生产经营各个环节。2016年，国资委印发《关于国有企业更好履行社会责任的指导意见》（国资发研究〔2016〕105号），要求国有企业将社会责任融入企业战略和重大决策、融入日常经营管理、融入供应链管理以及融入国际化经营，建立社会责任指标体系，加强社会责任日常信息披露。2022年5月，国资委发布《提高央企控股上市公司质量工作方案》，推动央企控股上市公司 ESG 专业治理能力、风险管理能力不断提高，推动更多央企控股上市公司披露 ESG 专项报告，力争到2023年相关专项报告披露“全覆盖”。

2. ESG 信息披露

2022年以来，证监会和深圳证券交易所（简称深交所）、上海证券交易所（简称上交所）在 ESG 信息披露和监管方面发布多个相关政策，对上市公司在社会责任报告编制与披露、环境信息披露、重大风险情形信息披露、利益相关方权益保护披露以及公司治理等 ESG 信息披露方面提出了更显著

和明确的要求。

(1) 证监会

证监会不断研究健全上市公司 ESG 信息披露工作，规范上市公司运作。2018年，证监会结合国际经验和中国国情对《上市公司治理准则》进行修订，提出上市公司应加强员工权益保护，将生态环保要求融入发展战略和公司治理过程，在社区福利、救灾助困、公益事业等方面积极履行社会责任，并鼓励上市公司自愿披露可能对股东和其他利益相关者决策产生影响的信息。2021年5月，证监会发布了《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式（2021年修订）》（证监会公告〔2021〕15号），新增“环境和社会责任”章节，鼓励企业主动披露积极履行社会责任的工作情况。2022年4月，证监会发布《上市公司投资者关系管理指引》（证监会公告〔2022〕29号），要求上市公司主动向投资者沟通企业 ESG 相关信息，突出了上市公司将 ESG 内容与投资者沟通的重要意义。

(2) 交易所

在证监会发布的上市公司信息披露规则基础上，深交所和上交所出台了更为细化的 ESG 信息披露指引要求。与中国香港地区香港交易所（简称港交所）相比，目前深交所和上交所未要求上市公司强制披露 ESG 信息，且相关文件披露事项规定比较笼统，未制定具体的关键绩效指标。

在鼓励披露社会责任情况方面，2006年9月，深交所发布《上市公司社会责任指引》，鼓励上市公司积极履行社会责任，定期评估社会责任的履行情况，自愿披露社会

责任的相关制度建设。2008年12月，上交所发布《〈公司履行社会责任的报告〉编制指引》，要求上市公司披露在促进社会可持续发展、环境及生态可持续发展、经济可持续发展方面的工作。

在信息披露内容方面，2022年，深交所发布《深圳证券交易所上市公司自律监管指南第1号——业务办理（2022年7月修订）》（深证上〔2022〕726号），其附件《上市公司社会责任报告披露要求》给上市公司披露社会责任报告提供了框架。2022年，上交所发布《上海证券交易所上市公司自律监管指引第1号——规范运作》（上证发〔2022〕2号），提出上市公司可以披露每股社会贡献值，即公司为社会创造的每股增值额。

在信息披露考核方面，2020年，深交所发布《上市公司信息披露工作考核办法（2020年修订）》（深证上〔2020〕795号），2022年，上交所发布《上海证券交易所上市公司自律监管指引第9号——信息披露工作评价》（上证发〔2022〕10号），将履行社会责任的披露情况纳入上市公司信息披露工作考核内容，作为加分事项，重点关注是否主动披露环境、社会责任和公司治理 ESG 履行情况，报告内容是否充实、完整等，上市公司是否披露 ESG 信息、信息披露质量均会影响公司信息披露评级。

对于港交所，2012年，首次发布《环境、

社会及管治报告指引》，倡导上市公司进行 ESG 信息披露；2016年，将部分事项由建议披露升至半强制披露；2019年12月，再次扩大强制披露范围并将 ESG 全部事项提升为“不遵守就解释”，除“独立验证”为建议性条款外，所有指标均为强制披露条款。

三、结语

综上，通过梳理 ESG 政策法规可以看出，境内外对 ESG 的关注日益增加。欧美国家希望以制度要素来驱动 ESG 理念的深化和行动的落地。我国 ESG 政策法规主要特点如下：一是我国 ESG 体系以政府引导为主，起步较晚，尚未形成成熟的披露、评价和投资体系。二是在推进 ESG 发展的同时，重点关注生态环境保护。三是 ESG 政策法规多强调信息披露，但尚未出台统一的 ESG 信息披露框架和披露标准，且目前仍以自愿披露为主，强制性披露集中在环境信息方面，存在信息披露标准不统一、披露定量数据较少等问题。

因此，相关部门可在学习并借鉴国际经验基础上，结合我国国情，加快推进并完善 ESG 整体制度框架，推动企业不断重视并提升 ESG 表现，推动企业 ESG 信息披露从自愿为主逐步向强制为主过渡，助力企业高质量、可持续发展。

（本文编辑 石禹）