

ESG 披露政策：中国政策设计的重点

简介

联合国支持的负责任投资原则（PRI）是全球领先的关于负责任投资的主要倡议。PRI 在全球拥有超过 2500 家签署机构（包括养老基金、保险公司、资产管理者和服务提供商），管理的资产约为 85 万亿美元。

负责任投资明确确认环境、社会和治理因素在投资决策中与投资者的相关性，对金融市场的长期健康和稳定至关重要。

关于本政策简报

本政策简报是 PRI 在英国加速气候转型项目（UK China PACT Programme）支持下，为中国 ESG 披露工作提供的技术指导。本报告以《中国的 ESG 数据披露：关键 ESG 指标建议》（ESG Data in China: Recommendations on Primary ESG indicators）的研究和建议为基础。该研究表明，虽然中国企业的环境、社会、治理（ESG）数据披露实践与国际实践大致统一，但中国公司提供的信息披露没有标准化，在不同市场、行业、投资组合之间不具可比性。该报告指出，数据缺乏可比性会制约投资者将 ESG 数据整合到投资决策，并阻碍绿色投资和可持续资产投资。

因此，该报告建议中国金融监管机构引入强制性环境、社会和治理（ESG）信息披露框架，要求所有大型公司披露一系列标准（或核心）ESG 量化指标，辅之以治理、战略和风险管理相关信息。

除该报告外，中国证券监督管理委员会（CSRC）希望 PRI 就实施报告建议所需的具体法规或监管条款提供指导文件。

PRI 应证监会要求，编制本政策简报。内容包括识别监管机构在推行公司 ESG 披露要求时，需要解决的关键问题，并提出关于公司 ESG 报告的中国法律法规条款草案建议。

本报告借鉴了其他司法管辖区的类似法律。但没有任何一部 ESG 披露法律可称为“最佳实践”。不同国家采取的方法取决于国家具体情况，例如国内市场 ESG 或可持续性报告的成熟度、国家环境、社会、经济工作重点、既有报告要求（如行业准则或证券交易所披露要求）、投资者需求和利益等。国际组织和行业利益相关方目前积极开展相关工作（包括 PRI 和 ICGN 的“有意义数据”项目），旨在建立全球化、标准化、可比较的企业 ESG 报告。因此，中国证监会应确保其制定的信息政策能够与未来任何全球标准化 ESG 披露建议保持一致。

本报告侧重于总体的实施法规。已经采纳类似法规的司法管辖区，往往会逐步出台详细指南加以补充，涵盖计算方法和报告格式等内容。此类补充文件固然重要，但不属于本报告范围。

中国 ESG 披露政策的主要考虑事项

政策制定者在设计关于强制性 ESG 报告要求的法律法规时，首先需要回答若干重要问题。我们接下来会罗列出这些问题，并思考中国监管机构在实施公司 ESG 披露要求时需要考虑的因素。

关键问题 1: 目的目标

立法目的是什么？

立法目的应界定需要披露的具体数据和信息，以及需要进行披露的公司。

引入强制性 ESG 披露要求的理由如下：向投资者提供更优质的信息，向其他利益相关方提供信息，鼓励并帮助公司加强监督、管理可持续性相关问题，以及增加对绿色、可持续资产的投资。

中国实施建议

《中国的 ESG 数据披露：关键 ESG 指标建议》指出，为向投资者提供可使用、可比较的 ESG 数据，应要求公司按照一套标准化的关键 ESG 披露指标进行报告。

总而言之，该报告提出对所有上市公司实行强制性 ESG 披露要求具有下列作用：

- 支持建立可靠的 ESG 数据库，并逐步辅以其他指标。
- 通过整合标准化 ESG 数据，为中外投资者做出投资决策提供有价值的信息。
- 改善上市公司对关键 ESG 问题的管理和董事会监督。
- 增加在绿色、可持续资产上的投资。
- 支持 ESG 披露的国际标准化工作。

关键问题 2：法律

立法的法律依据是什么？

对于公司在年度报告、报表和类似文件中需要披露哪些信息，许多国家已经提出正式披露要求。

按法律适用和实施速度衡量，在既有公司披露要求中增加 ESG 披露要求通常最高效。这可以作为现有法律的修正案或现有法律项下的单独法规。这同时说明，ESG 报告是商业报告不可分割的一部分。

中国实施建议

2017年12月，中国证监会发布《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第2号——年度报告的内容与格式》。

准则建议将 ESG 披露要求纳入该准则，使用并配合现有的准则实施和执行程序。

关键问题 3: 时间

公司何时需要报告?

公司遵守 ESG 报告要求通常有 1-2 年的宽限期, 取决于具体背景因素, 比如现有报告实践以及公司目前收集、披露 ESG 数据的情况。

公司应在披露财务和相关信息的同时, 披露 ESG 相关信息, 供投资者融合两组数据集, 比如按收入或员工人数将某些 ESG 数据标准化。

中国实施建议

《中国的 ESG 数据披露: 关键 ESG 指标建议》报告指出, 很多大型中国公司已经开始披露建议的许多核心指标。因此, 对于大部分公司而言, 强制性报告要求可以较快落实, 甚至可以在报告要求出台后的第一个财年落实。

不过, 中国证监会可以为先前没有报告经验的公司提供一些灵活空间。例如, 在报告第一年, 公司可以按照“遵守或解释”原则进行报告, 并说明计划如何处理报告中的信息缺口。

公司应在披露财务和相关信息的同时, 披露可持续性相关信息。

关键问题 4: 公司范围

哪些实体需要进行报告?

不同国家采取不同方法确定哪些实体需要提交报告。许多国家从少数大型公司（通常是上市公司）开始，逐步扩大到小型公司、非上市公司和其他实体（如政府类机构）。

政策制定者需要考虑下列问题：

- 报告实体应当涵盖下列部分还是全部类别：上市公司、私营（非上市）公司、慈善机构、政府部门、国有企业、其他实体？
- 披露要求是否只适用于已经受到其他信息披露要求的公司，还是适用于更大范围的公司？
- 哪些规模的公司需要披露？不同司法管辖区采取不同方法，但常见的判断标准如下：
 - 营业额（例如公司营业额至少达到5000万美元），和/或
 - 资产负债表金额（例如公司资产负债表金额至少达到2000万美元），和/或
 - 员工人数（例如公司员工至少250名，甚至500名）。

中国实施建议

建议相关法规的适用范围，与《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（2017 年修订）》要求进行披露的公司范围一致。

公司范围可以逐步扩大（另见下文关键问题11）。

关键问题 5: 报告范围

报告的范围是什么?

一般而言, ESG数据应100%涵盖报告实体, 且ESG报告应采用与财务报告相同的原则。但如果公司仅拥有某些子公司的部分所有权, 则应按所有权比例报告ESG数据, 以准确反映公司对此类子公司的风险敞口比例。

公司还应披露在可持续性分类中符合可持续性标准的公司活动比例。

此外, 还有其他报告方案(例如, 组织可以披露其拥有财务控制权或经营控制权的所有活动)。某些情况下, 此类报告方案十分实用(例如, 采掘业公司经常就其拥有经营控制权的工厂提供额外披露); 但披露内容不一定与财务报表挂钩。

中国实施建议

ESG数据应100%涵盖报告实体, 并采用与财务数据相同的原则和范围。但如果公司仅拥有某些子公司的部分所有权, 则应按所有权比例报告ESG数据, 以准确反映公司对此类子公司的风险敞口比例。

关键问题 6: 报告期

按何频率披露?

大多数 ESG 报告要求鼓励公司以 12 个月为期限报告, 并鼓励公司保持 ESG 报告期与财年报告期一致, 方便对比公司财务绩效与其他方面的绩效。

中国实施建议

公司应保持 ESG 报告期与财年报告期一致。

关键问题 7：报告内容**需要报告哪些数据和信息？**

报告的具体信息取决于报告法规的目标。在某些情况下，法规关注ESG或可持续性问题上与公司战略的相关性，尤其重视此类问题的财务实质性以及相关业务、财务风险和机遇的管理情况。在其他情况下，法规则关注公司整体的社会、环境绩效和影响（及其管理情况），或公司某些方面的社会、环境绩效（如温室气体排放、多样性等）。

虽然报告的具体信息有所不同，但监管机构和其他参与方都关注公司的ESG风险敞口或公司对ESG问题的影响、相关问题的管理策略、采取的行动以及处理相关问题的表现。公司也希望能够将前述风险敞口和影响纳入背景，并用相关业务信息（如营业额、运营国家和市场、员工和承包商的数量、产出数量、重量、体积等）来补充ESG数据。

中国实施建议

《中国的ESG数据披露：关键ESG指标建议》报告建议公司除财务指标之外，基于相同的报告范围，采用一套主要标准化报告指标，该指标可按行业、投资组合和跨时间序列进行比较。指标数据应与公司的商业模式、公司战略（含财务、可持续性目标和最低要求）、风险因素相关联。最后，应比照行业平均水平和历史表现，对ESG数据进行分析、解释。

《中国的ESG数据披露：关键ESG指标建议》报告建议采用下列指标：

- 温室气体（GHG）排放
 - 温室气体排放（范围一、范围二、范围三）总量（公吨）
- 大气污染物
 - 氮氧化物、硫氧化物、持久性有机污染物、挥发性有机化合物、有害物、细颗粒物等的大气排放量（千克）
- 水
 - 用水量（立方米）
 - 循环利用水量占比
- 能源
 - 能源消耗总量（千兆瓦时）
 - 可再生能源占比
- 废弃物（水、固体、危险品）
 - 生产过程中产生的废弃物总量（公吨）
 - 危险废弃物占比
 - 循环利用废弃物占比

- 含氮、磷、持久性有机污染物废水排放量（千克）、含需氧有机物废水排放量（毫克/升）
- 劳动力
 - 劳动力性别构成比例
 - 员工人均培训时长（小时）
 - 薪资
- 健康与安全
 - 可记录工伤事故率（TRIR）
 - 致死率（正式工和合同工）
- 治理量化指标
 - 董事会女性成员占比
 - 总裁/CEO分权
 - CEO与员工平均薪酬比率

此外，公司应说明下列内容：

- 报告范围。
- 计算方法（包括详细的数据来源和假设）。
- 可能影响投资者评估绩效趋势的任何范围或方法变更。
- 如果范围或方法变更对报告日期产生实质性影响，则公司应至少更新过去三年的数据。

《中国的ESG数据披露：关键ESG指标建议》报告没有具体说明公司可能提供的背景披露或支持性披露，但其他司法管辖区的类似要求鼓励公司提供下列信息：

- 公司商业模式。
- ESG问题与公司战略和风险状况的相关性。
- 公司对相关问题采取的政策。
- 公司针对ESG问题设定的承诺、目标和指标，以及公司用于跟踪绩效的关键绩效指标（KPI）。
- 公司为管理ESG问题而采取的行动。
- 公司在各ESG问题上的表现。

关键问题 8: 报告形式和披露渠道

公司需要在哪些地方披露报告?

广义上讲, 公司可以通过下列一种或多种载体报告 ESG 相关信息:

- 年度报告(或同等公开文件): 大型上市公司在年报中明确提及 ESG 主题的情况越来越普遍。公司将 ESG 相关信息纳入年度报告, ESG 数据的收集、核实过程便可进入已有的信息收集和控制流程。这也意味着投资者可以在获得公司整体信息的同时, 获得 ESG 数据。实践中, 公司因担心年报篇幅过长、过于复杂, 讨论的 ESG 问题往往相对较少, 因此可能不能涵盖投资者或其他利益相关方关注的所有问题。
- 单独的可持续性报告(或公司网站专栏): 单独的可持续性报告或企业社会责任报告让 ESG 内容有明确的“归属”, 可以集中展示 ESG 信息。但此类报告暗示公司认为可持续性相关信息和绩效独立于公司核心业务, 因此存在一定局限性。
- 综合报告: 综合报告的宗旨是以综合方式在年度报告中呈现 ESG 信息和数据。投资者通过综合报告, 可以更加全面、清晰、宏观地了解公司短期、中期、长期的业务绩效和影响。但是, 综合报告偏向管理层认为对业务影响最大的 ESG 领域, 可能导致投资者获得的信息不够全面。

公司提供 ESG 信息的方式多样——比如公司官网、印刷品、社交媒体和第三方信息登记(政府信息登记、其他数据库等)。

中国实施建议

《中国的 ESG 数据披露: 关键 ESG 指标建议》报告建议, 公司应采用与年报相同的报告范围, 在年报中披露核心 ESG 指标和相关信息, 该类信息应以与公司年报相同的方式分发和提供。

关键问题 9: 具体技术问题

可以考虑哪些豁免?

监管机构可以决定豁免某些公司遵守报告要求, 或者调整报告要求的适用范围, 比如根据上文讨论的公司规模或其他要求作调整。

另外, 监管机构可以决定, 公司不必披露法律要求的所有内容。豁免可以采取下列不同形式:

- 遵守或解释豁免, 公司可以按要求披露全部信息, 也可以不披露部分信息并说明原因。遵守或解释法律通常要求公司说明公司计划采取哪些措施解决信息空缺。
- 可忽略信息豁免, 如果公司能够证明公司对相关问题的影响微不足道, 或者收集、披露信息的成本超过信息产生的收益, 则无需披露该信息。
- 商业保密豁免, 如果披露某些信息可能有损公司商业利益或其他利益, 则公司不必披露该信息。

虽然业界普遍认为, 经独立鉴证的数据质量更高, 但出于数据保证成本过于高昂等原因, 监管机构可以不实施数据鉴证要求, 也可以推迟实施数据鉴证要求(例如, 监管机构先鼓励公司披露, 然后根据披露信息的质量和数量, 决定是否需要引入数据鉴证或其他数据质量要求)。

中国实施建议

《中国的 ESG 数据披露: 关键 ESG 指标建议》报告未涉及豁免问题。但鉴于中国目前的公司构成和报告实践, 我们提出下列建议:

- 要求《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》涵盖的所有公司均进行报告。
- 所有公司都披露全部指标。此套指标是(国内和国际)公认的核心指标, 因此, 要求所有公司都进行披露合情合理。但对于碳足迹较小的公司, 可以提供一些直观的指导和工具(如默认排放系数)辅助披露工作。
- 对于先前没有某项指标披露经验的公司, 可以给予一年豁免期。但被豁免公司必须明确承认公司未作披露, 并说明公司计划采取哪些措施确保来年进行披露。
- 公司可以申请商业保密信息豁免。但豁免仅限特殊情况, 通常所有受影响的公司均需披露全部指标。

目前, 推行强制性数据鉴证要求的时机尚不成熟, 但建议将数据鉴证要求纳入审查范围(见下文关键问题 11), 并在审查后推行, 如不推行, 需提供充分理由。

关键问题 10: 执行

谁负责执行?

执行程序如何?

针对不合规可以实施哪些制裁?

一般而言, ESG 报告要求是对其他既有报告要求的补充。因此, 将 ESG 报告要求整合到现有监管要求, 并通过现有体制结构和程序加以执行, 具有一定合理性。整合有助于确保新的 ESG 要求与其他报告要求一样受到同等关注和重视。

中国实施建议

建议中国证监会运用《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》所载的执行权力和流程。

关键问题 11: 审查与监督

应该采用怎样的审查和监督程序?

理想情况下,结构化的正式审查流程应纳入监管流程。如此一来,既可以根据经验调整、修改法规,也可以让监管机构负责确保法律的有效实施。

审查可包含下列问题:

- 公司是否遵守法律(例如,公司是否进行报告)?
- 采取哪些措施鼓励未进行报告的公司?
- 公司披露质量是否达到投资者和其他利益相关方的要求?
- 改进报告(数量和质量)面临哪些障碍?
- 法规的总体目标是否实现(例如,投资者等利益相关方是否确实用到公司提供的信息,资本是否流向 ESG 绩效较好的公司)?
- 如何提高法规运行效率?
- 法规是否仍然适当,是否需要修改(例如,增加其他报告要求、引入保证要求等)?

中国实施建议

建议相关法律纳入正式审查,在立法通过后一至三年进行。审查应考虑下列几点:

- 合规度(例如,公司是否进行报告)。
- 公司披露质量是否达到投资者和其他利益相关方的要求。
- 改进报告(数量和质量)面临的障碍以及如何克服这些障碍。
- 法规的总体目标是否实现。
- 如何提高法规运行效率。
- 是否应当引入其他报告要求。
- 是否需要引入鉴证要求。

条款草案

下表列出实施《中国的 ESG 数据披露：关键 ESG 指标建议》所载建议的条款草案。如上文所述，我们假定条款将纳入《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》，并按此风格、形式撰写，以便直接纳入。

关键问题	条款草案
目的/目标	
立法目的是什么？	<p>【第一章：总则】</p> <p>第三条后接新条款：</p> <p>“要求报告的信息包括本准则规定的公司社会环境政策、绩效和影响信息，并需讨论对投资者决策具有或可能具有重大影响的内容。”</p>
法律	
立法的法律依据是什么？	无具体条文建议，但如上所述，预计相关条款将纳入《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》。
时间	
公司何时需要报告？	修改第十一条（修改内容用斜体和下划线标出）：“公司应当在每个会计年度结束之日起 4 个月内将年度报告全文（ <u>包括第 XX 条所指的公司环境、社会绩效信息</u> ）刊登在中国证监会指定网站上；同时…… <u>公司环境、社会绩效报告要求自【中国证监会规定之日】起实行。</u> ”
公司范围	
哪些实体需要进行报告？	无需新条文。第二条已经界定需要进行报告的公司范围。
报告范围	
报告的范围是什么？	<p>无需新条文。</p> <p>现行第二十二条第（三）款（“编制合并财务报表的公司应当以合并财务报表数据填列或计算上述数据和指标”）适用于法律要求的所有披露。</p>
报告期	

按何评率披露?	见上文对第十一条的修改建议,并参考下文建议新增的第 YY 节所提期间。
报告内容	
需要报告哪些数据和信息?	<p>建议在第二章第三节后增加第YY节。</p> <p>第AA条:公司应当按年度报告其余内容的报告范围,量化披露下列各项具体指标:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 温室气体 (GHG) 排放 <ul style="list-style-type: none"> ○ 温室气体排放 (范围一、范围二、范围三) 总量 (公吨) • 大气污染物 <ul style="list-style-type: none"> ○ 氮氧化物、硫氧化物、持久性有机污染物、挥发性有机化合物、有害物、细颗粒物等的大气排放量 (千克) • 水 <ul style="list-style-type: none"> ○ 用水量 (立方米) ○ 循环利用水量占比 • 能源 <ul style="list-style-type: none"> ○ 能源消耗总量 (千兆瓦时) ○ 可再生能源占比 • 废弃物 (水、固体、危险品) <ul style="list-style-type: none"> ○ 生产过程中产生的废弃物总量 (公吨) ○ 危险废弃物占比 ○ 循环利用废弃物占比 ○ 含氮、磷、持久性有机污染物废水排放量 (千克)、含需氧有机物废水排放量 (毫克/升) • 劳动力 <ul style="list-style-type: none"> ○ 劳动力性别构成比例 ○ 员工人均培训时长 (小时) ○ 薪资 • 健康与安全 <ul style="list-style-type: none"> ○ 可记录工伤事故率 (TRIR) ○ 致死率 (正式工和合同工) • 治理量化指标

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 董事会女性成员占比 ○ 总裁/CEO分权 ○ CEO与员工平均薪酬比率 <p>第 BB 条：针对上述各项指标，公司应说明下列几点：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 报告范围。如果报告范围与年度报告所涵盖的实体不同，则公司应说明原因，并讨论对信息使用者的影响。 ● 计算方法（包括详细的数据来源和假设）。 ● 可能影响投资者评估绩效趋势的任何范围或方法变更。 ● 如果范围或方法变更对报告日期产生实质性影响，则公司应至少更新过去三年的数据。 <p>第 CC 条：公司应介绍下列信息：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ESG 问题与公司战略和风险状况的相关性。 ● 公司对相关问题采取的政策。 ● 公司针对 ESG 问题设定的承诺、目标和指标，以及公司用于跟踪绩效的关键绩效指标（KPI）。 ● 公司为管理 ESG 问题而采取的行动。 ● 公司在各 ESG 问题上的表现。 <p>第 DD 条：在【输入施行第一年时间】，如果公司先前没有某类指标披露经验，则可以选择披露这些指标。但公司必须明确承认公司未作披露，并说明公司计划采取哪些措施确保来年进行披露。到第二年，本准则涵盖的所有公司均须根据第 AA 条、第 BB 条和第 CC 条中的所有要求进行披露。</p> <p>第 EE 条：中国证监会将于【输入日期——新条款通过后 3 年内】当天或之前，对第 AA 条至第 DD 条展开正式审查，包括审议利益相关方反馈。除其他有关事项外，审查范围如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 合规度。 ● 公司披露质量是否达到投资者和其他利益相关方的要求。 ● 改进报告（数量和质量）面临的障碍以及如何克服这些障碍。 ● 法规的总体目标是否实现。 ● 如何提高法规运行效率。 ● 是否应当引入其他报告要求。 ● 是否需要引入鉴证要求或其他审计要求。
<p>报告刊登媒体/形式</p>	

公司需要在哪些地方披露报告？	无需新条文，但请注意上文对第十一条的修改。ESG相关信息的披露渠道和时间应当与年度报告相同。
具体技术和设计问题	
可以考虑哪些豁免？	建议修改第九条（关于审计）：“本要求不适用于根据第 AA 条至第 DD 条披露的信息。”
执行	
谁负责执行？	无需新条文。
执行程序如何？	
针对不合规可以实施哪些制裁？	
审查流程	
应该采用怎样的审查程序？	见上文第 EE 条。

PRI 在多国家/市场开展 ESG 披露和责任投资公共政策研究工作，可进一步支持中国证监会在促进投资和 ESG 披露的工作。

如有任何问题或意见，请联系 policy@unpri.org。