

全球ESG信息披露法律制度建构及争议

彭 峰

ESG 信息披露制度是推动双碳战略，增加透明度，促进企业绿色转型升级，提高企业国际竞争力的重要一步。ESG 即“环境、社会和治理”，其中的“E”代表“环境”，要求企业的长期影响（对环境）是有益的，停止“不可持续”的商业活动，设定环境目标，并向公众公开其进展；“S”代表“社会”，基于人类命运的考虑，要求社会停止用残忍的、剥夺性的及掠夺性的方式对待他人；“G”代表“治理”，是指导其运行的规则体系以及遵守这些规则的程度，也是三者中最重要，对“环境”和“社会”敏感是好的管理的重要组成部分，也是确保好的管理是公司治理的必要目标。

近年来，在 ESG 国际软法统一化和全球气候诉讼运动的影响下，我国已经建立企业环境信息披露法律制度，并在其中纳入了气候信息的内容，且正在推动参与相关国际标准的制定并与其接轨的工作。

国际可持续披露准则的统一化愿景

在国际层面，国际会计准则（IFRS）旗下国际可持续准则理事会（ISSB）一直在积极推动 ESG 的标准化工作，并于 2023 年 6 月 26 日发布《国际财务报告可持续披露准则第 1 号——可持续相关财务信息披露一般要求》（IFRS S1）和《国际财务报告可持续披露准则第 2 号——气候相关披露》（IFRS S2），都已于今年 1 月 1 日正式生效。

2023 年 7 月 6 日，二十国集团（G20）金融稳定理事会（FSB）宣布，2024 年起将气候相关财务信息披露工作组（TCFD）的监督职责全部移交给 IFRS 基金会（ISSB）。我国财政部会同相关部门积极支持并全面参与了国际可持续披露准则（ISDS）的制定，该准则被定位为“全球基准”，财政部的参与确保 ISDS 规范中考虑我国以及其他发展中国家和新兴经济体的实际情况，该准则具有广泛的代表性和认可度，贡献中国力量。根据 ISDS 规范，其一般披露准则（IFRS S1）沿用了 TCFD 建议的“四支柱”框架——治理、战略、风险管理、指标及目标；气候信息披露准则（IFRS S2）则采纳 TCFD 的披露建议，并在此基础上进行了细化和升级。

欧盟与美国ESG信息披露模式态度不一

欧盟逐步推进的是强制披露模式。早在 2014 年 10 月，欧盟就发布了《非财务报告指令》（Non-Financial Reporting Directive, NFRD）；2022 年 11 月，欧盟理事会正式通过新的《企业可持续发展报告指令》（Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD），正式取代了 NFRD 指令。前者的 NFRD 指令仅适用于员工超过 500 人的大型公共利益主体，要求这些

- ESG 信息披露制度是推动双碳战略，增加透明度，促进企业绿色转型升级，提高企业国际竞争力的重要一步。我国财政部会同相关部门积极支持并全面参与了国际可持续披露准则（ISDS）的制定，该准则被定位为“全球基准”。
- 实践中强制要求一套统一的 ESG 报告标准将带来严重的实施和执行挑战，即使能够实现 ESG 标准统一化，实施层面也可能存在重大挑战；如果标准是具体的，则势必无法有效应用于广泛的不同类型的公司 and 环境。
- 我国已经在推动 ESG 披露制度，后续对于如何在全行业、全主体中推进，需考虑本国企业的竞争力以及成本效益等实际情况，不能在国内盲目一揽子推进强制披露制度，建议渐进式出台各行业软法加以规制，逐步展开。

主体自 2018 年起披露基于政策要求的五大非财务事项，但这项指令被认为强制效果不明显。2023 年 1 月生效的 CSRD 取而代之，不仅增加了强制力，也扩大了披露主体范围，要求更多的大公司以及上市的中小企业应当按要求提供可持续发展报告。

然而美国对强制披露模式的推行则存在一定的争议。2022 年 3 月，美国证券交易委员会（SEC）发布了关于气候信息披露监管的拟议规则，要求加强和标准化上市公司提供的气候相关信息，将其作为下一阶段对企业环境、社会和治理报告进行潜在重大重组工作的开始。但是，有相关争议者也认为作为中立机构的 SEC，是否应该利用 ESG 报告制度重组要求来推动社会或环境改革，或者帮助投资者在快速演变的 ESG 风险和机遇环境中创造价值？而目前尚不清楚有多少 ESG 相关信息在传统意义上具有财务重要性，也就意味着广泛的 ESG 披露要求有可能被视为政策制定而非内容中立的监管，这将为 SEC 和市场参与者都带来巨大风险。并且，在披露范围上，TCFD 的范围远超美国 SEC 拟议中的披露要求，预计该规则的通过仍将充满博弈。

全球ESG信息披露内容标准化存在争议和困难

菲沙研究所（Fraser Institute）在 2023 年的一份报告中指出，从理论上讲，拥有一个通用的 ESG 报告框架（类似于通用的财务报告）将有助于提升一致性，但实践中强制要求一套统一的 ESG 报告标准将带来严重的实施和执行挑战。该报告认为，首先，由于其披露法规应用的对象一般为上市公司，对 ESG 报告主题的确立，不可避免地具有武断性，不同的“利益相关者”所关注的主题并不一致，容易令各群体均不满意。由于 ESG 涵盖的主题泛化，除了废物处理、水管理、气候变化、供应链管理、劳动法与人权、薪酬等各个不同领域，“利益相关者”的兴趣、对重大利益的看法和要求均不一致。

其次，公司的多样化也导致对 ESG 问题重要性的理解呈现多样化特征，各种观点存在分歧，难以统一。上市公司的地理分布、行业、商业模式、公司属性不同，而 ESG 信息披露的重要性需要根据这些不同的要素进行识

别，造成对 ESG 重要性理解的观点不一致，更甚者不可避免地涉及到价值判断，使得 ESG 信息披露的要求显得政治化且成本高昂。我国虽然已经建立了环境信息的强制披露制度，但披露的内容具有本土化的特色，与国际标准存在较大差异。

第三，即使能够实现 ESG 标准的统一化，实施层面也可能存在重大挑战。如果标准是具体的，则势必无法有效地应用于广泛的不同类型的公司 and 环境，标准越具体，适用的公司类型的范围则越小，收集、处理和传播的成本就越高，并损害公司的创新动力。

我国应渐进式推进ESG披露的强制模式

近年来，诸多学术界专家建议，在我国推行 ESG 强制披露法律制度，并呼吁统一 ESG 披露标准。同时，提出了强制披露模式，自愿披露模式，强制披露为主、自愿披露为辅模式等不同的观点。实际上，我国生态环境部 2021 年 12 月已经发布《企业环境信息依法披露管理办法》（以下简称“办法”），并于 2022 年 2 月开始施行。根据该“办法”，我国环境信息披露的主体为重点排污单位、实行强制性清洁生产审核的企业、上市公司和发债企业等三类。根据第十二条的规定，对于重点排污单位，要求披露“企业生产和生态环境保护等方面的基础信息；包括生态环境行政许可、环境保护税、环境污染责任保险、环保信用评价等方面的企业管理信息；污染防治设施，污染物排放，有毒有害物质排放，工业固体废物和危险废物产生、贮存、流向、利用、处置，自行监测等方面的污染物产生、治理与排放信息；排放量、排放设施等方面的碳排放信息；突发环境事件应急预案、重污染天气应急响应等方面的生态环境应急信息；生态环境违法信息；年度临时环境信息依法披露情况；以及法律法规规定的其他环境信息”。

对于上市公司和发债企业，除了披露第十二条规定的环境信息内容外，“上市公司通过发行股票、债券、存托凭证、中期票据、短期融资券、超短期融资券、资产证券化、银行贷款等形式进行融资的，应当披露年度融资形式、金额、投向等信息，以及融资所投资项目的应对气候变化、生态环境保护等相关

信息；发债企业通过发行股票、债券、存托凭证、可交换债、中期票据、短期融资券、超短期融资券、资产证券化、银行贷款等形式融资的，应当披露年度融资形式、金额、投向等信息，以及融资所投资项目的应对气候变化、生态环境保护等相关信息”。

上市公司和发债企业中属于强制性清洁生产审核企业的，还应当披露第十四条规定的“实施强制性清洁生产审核的原因，以及强制性清洁生产审核的实施情况、评估与验收结果等环境信息等”。可见，在 ESG 的环境领域，该“办法”的施行，标志着我国在一定的主体范围内建立了环境信息强制披露制度，虽然我国还未建立气候信息披露制度，但在环境信息披露中已经纳入了碳排放信息披露的要求。ESG 信息披露比传统的环境信息披露制度范围更加广泛，影响更加深远。

我国 ESG 信息披露采自愿披露制度。在环境信息强制披露制度的基础上，我国分主体分行业颁布了相关的软法或标准，进行了指引配套。2022 年 4 月，为贯彻落实新《证券法》和《国务院关于进一步提高上市公司质量的意见》（国发〔2020〕14 号），中国证券监督管理委员会发布的《上市公司投资者关系管理工作指引》首次在投资者关系管理中纳入“公司的环境、社会和治理信息（ESG）”的要求。2021 年 7 月，中国人民银行发布《金融机构环境信息披露指南》，要求金融机构对“环境信息年度概况、金融机构环境相关政策制度；金融机构环境相关产品与服务创新；金融机构环境风险管理流程；环境因素对金融机构的影响；金融机构投融资活动的环境影响；金融机构经营活动的环境影响；数据梳理、校验及保护；绿色金融创新及研究成果；以及其他环境相关信息等进行披露”。2023 年 12 月新修订的《公司法》第二十条也对 ESG 制度作出了规定，鼓励公司承担社会责任并发布报告。2023 年 12 月，中国保险协会也发布了《保险机构环境、社会和治理信息披露指南》，为保险业信息披露提供了框架。

因此，我国在《证券法》《公司法》以及对上市公司管理的相关软法中，已经在推动 ESG 披露制度，其中先导性的对金融机构、保险机构推行了行业自律性的强制披露制度，后续对于如何在全行业、全主体中推进，由于涉及综合平衡因素，且对中国企业走出去产生重大影响，需考虑本国企业的竞争力以及成本效益等实际情况，不能在国内盲目一揽子推进强制披露制度，建议渐进式出台各行业软法加以规制，逐步展开。

（作者系上海社会科学院法学研究所研究员，中国法学会环境资源法学研究会常务理事）



扫描左侧二维码关注