

基于ESG视角政府引导基金绩效评价体系构建

刘 澄, 周 霞

北方工业大学经济管理学院, 北京

收稿日期: 2025年3月20日; 录用日期: 2025年4月16日; 发布日期: 2025年4月28日

摘要

随着全球可持续发展理念的普及, ESG (环境、社会、治理)已成为政府引导基金绩效评价的重要维度。本文针对传统评价体系指标单一、动态性不足等问题, 融合GRI、SASB等国际ESG披露框架, 结合我国“双碳”目标、乡村振兴等政策导向, 构建了包含政策引导性、经济效益、管理效能、风险控制的四维评价体系。研究发现, 该体系通过量化绿色投资占比、就业质量、ESG合规性等指标, 既能反映基金的多维价值, 又能体现政府引导基金的政策特殊性, 为优化资源配置和可持续发展提供科学依据。

关键词

政府引导基金, 绩效评价, ESG, GRI标准, SASB标准

Construction of Performance Evaluation System of Government Guided Funds Based on ESG Perspective

Ying Liu, Xia Zhou

School of Economics and Management, North Polytechnic University, Beijing

Received: Mar. 20th, 2025; accepted: Apr. 16th, 2025; published: Apr. 28th, 2025

Abstract

With the popularisation of the global concept of sustainable development, ESG (Environment, Society and Governance) has become an important dimension in the performance evaluation of government-guided funds. Aiming at the problems of single index and insufficient dynamics of traditional evaluation system, this paper integrates the international ESG disclosure frameworks such as GRI and SASB, and combines with China's "dual-carbon" goal, rural revitalisation and other policy orientations, to construct a four-dimensional evaluation system that includes policy guidance, economic

efficiency, management effectiveness and risk control. The study finds that the system can reflect the multidimensional value of the fund and the policy specificity of government-guided funds by quantifying the proportion of green investment, employment quality, ESG compliance and other indexes, providing a scientific basis for optimal resource allocation and sustainable development.

Keywords

Government-Guided Fund, Performance Evaluation, ESG, GRI Standard, SASB Standard

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

自 2002 年中关村创业投资引导资金成立以来，我国政府引导基金规模持续增长。截至 2024 年 6 月，全国累计设立政府引导基金 2126 只，目标总规模达 12.82 万亿元。作为财政资金杠杆工具，政府引导基金通过“投小投早投科技”推动产业升级，其通过吸引社会资本，引导资金流入政府重点支持的产业和领域，已成为优化我国产业投资结构、推动创新发展的重要力量，有效促进了经济的转型升级和可持续发展[1]。

在全球可持续发展浪潮的推动下，环境(Environmental)、社会(Social)和公司治理(Governance)，即 ESG 理念，已成为资本市场和企业发展中备受瞩目的焦点[2]。越来越多的投资者意识到，单纯追求经济利益而忽视环境与社会责任以及公司治理问题的投资模式，不仅会对社会和环境造成负面影响，长远来看也不利于投资组合的稳健性和可持续收益[3]。政府引导基金作为政府发挥财政资金杠杆作用、引导社会资本投向重点领域和薄弱环节的重要工具，引入 ESG 视角进行绩效评价具有重要意义[4]。

在国际层面，GRI(全球报告倡议组织)、SASB(可持续会计准则委员会)等框架已成为 ESG 披露的行业标准。GRI 305 气候变化指标和 SASB 的 S1 环境与社会资本指标要求企业披露碳足迹、社区影响等指标。国内方面，《“十四五”生态环境保护规划》(2021)和《关于加快构建全国统一大市场的意见》(2022)明确提出将 ESG 纳入政策评估体系。然而，现有研究尚未充分结合国际框架与国内实践，导致政府引导基金的 ESG 绩效评价缺乏系统性[5]。

目前，我国基金评价主要存在以下问题，其一是评价指标单一，传统的基金评价侧重于财务指标，如内部收益率(IRR)、已实现收益倍数(DPI)等，对基金在环境改善、社会责任履行以及公司治理提升等方面贡献关注不足。这使得政府引导基金在促进可持续发展方面的政策目标难以得到全面体现和有效衡量[6]；其二是缺乏动态调整，基金在募集、投资、投后管理、清算和退出等不同阶段具有不同的特征和重点，然而现行绩效评价方法基本以财政年度作为评价周期，且对不同阶段的基金执行较为统一的评价标准，不能充分反映基金在各阶段的实际表现和变化，影响评价结果的客观性和有效性；其三是会忽视利益相关者，现有评价体系往往忽视了除股东以外的其他利益相关者，如员工、社区、环境等。政府引导基金通常带有一定的政策导向性，旨在实现多方面的综合效益，若不考虑利益相关者的权益和影响，可能导致基金偏离其设立初衷，无法充分发挥对社会和环境的积极作用[7]。最后是政府引导基金评价的数据质量与标准不统一，在基金评价过程中，数据的准确性、完整性和一致性至关重要[8]。但目前 ESG 相关数据的收集和披露缺乏统一标准，数据质量参差不齐，这给基于 ESG 视角的基金绩效评价带来了很大困难，使得评价结果的可比性和可信度受到影响。

因此，构建基于 ESG 视角的政府引导基金绩效评价体系，将 ESG 理念融入政府引导基金的绩效评价体系，可以促使基金更好地履行社会责任，推动可持续发展。同时，ESG 因素也可以作为投资决策的重要参考，提高基金的投资效益。

2. ESG 视角下政府引导基金绩效评价的必要性

2.1. 弥补评价指标单一的缺陷

传统基金评价侧重财务指标，而 ESG 视角纳入环境、社会和公司治理等多维度指标，能更全面地衡量政府引导基金的综合效益。在环境方面，可考察基金对绿色产业投资的占比，以及投资项目在节能减排、资源循环利用等方面成效[9]；在社会维度，关注投资对就业的带动、员工权益保障、社区发展的贡献等；在公司治理上，评估被投企业的治理结构、信息披露透明度等。这有助于引导基金实现经济、社会和环境效益的统一，推动可持续发展。

2.2. 适应基金不同阶段的动态变化

现行绩效评价多以财政年度为周期，缺乏动态调整，难以反映基金在不同阶段的表现。基于 ESG 视角构建的评价体系可以针对基金募集、投资、投后管理、清算和退出等不同阶段的特点，设置相应的 ESG 评价重点和指标。在募集阶段，关注基金对 ESG 理念的融入程度以及吸引社会资本参与可持续投资的能力；在投后管理阶段，监督被投企业在 ESG 方面的改进和提升情况。通过动态评价，能更准确地评估基金在不同阶段的实际绩效，及时发现问题并调整策略。

2.3. 兼顾多方利益相关者

现有评价体系常忽视除股东外的其他利益相关者，而政府引导基金的政策导向性决定了其需考虑众多利益相关者的权益。ESG 视角下的绩效评价要求基金充分考量员工、社区、环境等相关方的利益。重视被投企业与社区的和谐关系，有助于提升企业的社会形象和可持续发展能力，同时也能使基金更好地实现其社会效益目标，避免因忽视利益相关者而导致的潜在风险和损失[10]。

2.4. 解决数据质量与标准不统一问题

ESG 相关数据收集和披露缺乏统一标准影响了基金评价的准确性和可比性。建立基于 ESG 视角的绩效评价体系，可以推动制定统一的 ESG 数据收集、披露和评价标准，规范数据管理，提高数据质量。这不仅有利于更准确地评估政府引导基金的绩效，还能增强不同基金之间绩效评价结果的可比性，为投资者和监管部门提供更可靠的决策依据，促进基金行业的健康发展。

2.5. 契合可持续发展和风险管理的要求

在全球可持续发展的大背景下，以及我国对环境保护、社会责任和公司治理日益重视的情况下，政府引导基金需要顺应这一趋势。ESG 视角有助于引导基金投向更具可持续性的领域，推动经济的绿色转型和社会的和谐发展。同时，ESG 因素与投资风险紧密相关，通过 ESG 绩效评价，能更全面地识别、评估和管理基金投资过程中的各类风险，降低因环境、社会和治理问题引发的潜在风险，提升基金的风险管理能力和长期稳健性。

3. 政府引导基金绩效评价指标体系构建的理论基础

ESG 视角下的理论框架建立在多个重要理论基础之上，这些理论为理解和构建基于 ESG 的政府引导基金绩效评价体系提供了支撑。

3.1. 可持续发展理论与国际框架融合

可持续发展理论要求政府引导基金在追求经济效益的同时兼顾环境责任与社会福祉，这一目标需通过国际 ESG 框架与国内政策的协同实现。具体而言，GRI 标准通过 GRI 102 规范治理透明度如公开 ESG 政策执行流程和 GRI 303 量化资源使用效率，如绿色投资项目能耗强度下降率、光伏风电项目占比指标等，为评估基金环境效益提供依据；此外，SASB 标准则通过 S1 评估气候风险，如碳足迹核算、低碳技术专利数量和 S4 关注人力资本，如员工培训覆盖率、女性高管占比等，来强化社会维度考量。

同时，国内政策衔接进一步细化指标，对接国家“双碳”目标设置碳减排量、绿色技术研发投入占比；结合乡村振兴战略纳入农村就业带动率、普惠金融覆盖率等特色指标，形成“国际框架指导 + 本土政策落地”的双重约束机制，确保基金投资与国家战略同频共振。

3.2. 利益相关者理论的扩展应用

该理论认为企业的发展不仅依赖于股东的投资，还涉及众多利益相关者，包括员工、客户、供应商、社区以及环境等。利益相关者理论在政府引导基金领域的扩展应用，要求其在平衡股东财务回报的同时，重点关注政府、社会资本及第三方等多元主体诉求。通过重点扶持产业资金比重和欠发达地区投资占比，落实国家产业升级与共同富裕政策（国务院，2022）；通过绿色投资溢价率，即 ESG 达标项目收益率与传统项目差值和管理费弹性机制协调社会资本收益与公共目标；参考 GRI 205 反腐败条款，建立由环保组织、社区代表、工会组成的 ESG 监督委员会，通过社区听证会等机制收集普惠项目反馈如社区满意度，并定期发布独立评估报告，形成“政策目标约束 - 资本收益激励 - 社会监督制衡”的三维治理体系，确保基金运作的透明度与公平性。

3.3. 风险管理理论的动态优化

基于 ISO 31000 风险管理框架，政府引导基金通过动态嵌入 ESG 风险管控机制实现全流程风险优化。在尽职调查阶段，依据 GRI 306 要求被投企业披露固体废弃物处理方案，对化工、钢铁等高污染行业设置环境合规门槛，碳排放量需低于行业均值 15%；在投后管理阶段，跟踪 SASB S5 产品责任指标，如消费者投诉率、安全事故发生率等，建立 48 小时社会舆情响应机制并公示解决方案；在退出阶段，参照 GRI 416 客户健康与安全指标，优先选择绿色资产证券化等可持续退出方式，确保资产全生命周期 ESG 合规。

4. 政府引导基金绩效评价指标体系构建

指标体系结合 ESG 理念，围绕政府引导基金的政策目标、经济效益、管理效能及风险控制四大维度展开，并融入环境(E)、社会(S)、治理(G)具体要求，确保评价体系的全面性与实践性。

4.1. 指标体系构建需考虑的因素

- (1) 不同市场主体的诉求：平衡政府政策目标与社会资本收益需求，纳入 ESG 相关方如环保组织、社区代表的参与机制。
- (2) 政策导向性：聚焦“双碳”、乡村振兴等国家战略，设置绿色投资占比、农村就业带动率等指标。
- (3) 动态适应性：区分基金阶段，初创期侧重技术创新性，成熟期侧重社会贡献，设计差异化权重。
- (4) 数据可获得性：优先选用 GRI、SASB 披露标准中的量化指标，如碳排放量、员工权益保障率等，结合国内《企业环境信息依法披露管理办法》(2021)的数据规范。
- (5) 基金运营管理全过程评价：覆盖募资、投资、管理、退出全流程，嵌入 ESG 风险识别与绩效追踪。

4.2. 指标体系构建

4.2.1. 政策目标

(1) 杠杆效应：政府引导基金通过撬动社会资本，放大资金效能，引导投资流向 ESG 相关领域，具体指标包括：社会资金杠杆倍数，是衡量财政资金对社会资本的带动能力，重点支持绿色产业与普惠项目；母基金参股子基金规模，是指子基金中需明确 ESG 专项投资比例，覆盖环境、社会与治理领域。

(2) 政策引导性：通过资金流向强化 ESG 政策目标的实现。下设指标：重点扶持区域资金比重，指侧重对欠发达地区在社会公平项目如民生保障、基础设施建设等与生态修复工程项目如水体治理等方面资金投入的情况。

(3) 政策实施情况：衡量被投企业的 ESG 实践与政策落地效果。下设指标：被投企业创新成果增长率，是指该项指标聚焦绿色技术专利数量与研发投入的占比；投资进度比率，用于跟踪 ESG 合规项目的资金使用效率。

(4) 社会效益：评估基金对公共福祉的贡献。下设指标：农村就业带动率，衡量本地居民及弱势群体带动就业的比例；社区服务满意度指数，是指通过调研量化民生项目所产生的社会影响；生态修复面积，是衡量分析每亿元投资对应的环境改善成效。

4.2.2. 经济效益

(1) 直接收益，是衡量 ESG 投资的财务可持续性。可下设指标：引导基金投资成功率，是指 ESG 达标项目的投资成功率；绿色项目投资收益率，是衡量绿色项目与普惠项目的长期收益水平；基金管理费合理性，是指 ESG 管理成本与绩效追踪的匹配度。

(2) 间接效益，评估 ESG 对产业链的带动作用。下设指标：被投企业营业收入增长率，用于衡量低碳产品与服务的市场扩张能力；低碳技术产品市场占有率，用于分析环保技术产品的行业竞争力。

(3) 退出情况，确保退出环节符合 ESG 规范。可下设指标：成功退出项目占比，是指 ESG 合规项目的退出比例；退出方式合规性，是分析绿色资产证券化等可持续退出方式占比。

4.2.3. 管理指标

(1) 合规性，是强化 ESG 在管理流程中的约束力。下设指标：基金委托管理合规性，是指委托协议中 ESG 条款的覆盖率；资金托管银行 ESG 评级，是指托管机构的 ESG 资质。

(2) 信息披露，可以提升 ESG 数据的透明度与可信度。下设指标：ESG 数据披露完整性，是涵盖环境、社会、治理维度的报告发布频率。环境数据透明度，是分析碳排放、能耗等关键指标的披露率。ESG 报告发布频率，是衡量基金透明度、风险管理效能及可持续发展承诺的关键工具，需结合国际框架与国内政策优化披露机制，以促进多方利益协调与战略目标的实现。

(3) 投后管理，用于追踪被投企业的 ESG 持续表现。下设指标：环境风险监测覆盖率，是指被投企业环境风险评估的全面性；社会影响追踪频率，是分析社区调研与民生反馈的定期更新情况。

4.2.4. 风险控制

(1) 管理人胜任力，确保管理团队具备 ESG 专业能力。下设指标：管理机构 ESG 经验，是指团队参与过绿色项目案例数量。管理机构 ESG 培训覆盖率，是分析年度培训参与率。

(2) 投资决策稳健性，将 ESG 风险纳入决策框架。下设指标：ESG 尽职调查覆盖率，项目调查中 ESG 评估的全面性。社会舆情应对机制有效性，是衡量面对负面事件的响应速度与提出解决方案的速度。

(3) 利益分配公平性，激励与 ESG 目标挂钩。下设指标，管理机构激励机制与 ESG 绩效挂钩比例，

是考核 ESG 评分在绩效考核中的权重。

最终确定政府引导基金评价指标体系如表 1 所示。

Table 1. Evaluation indicator system for government guided funds
表 1. 政府引导基金评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
	杠杆效应	社会资金杠杆倍数 母基金参股子基金规模
		重点扶持产业领域资金比重
	政策引导性	重点扶持区域资金比重 资金流向特定使用领域
政策目标		被投企业创新成果增长率 被投企业研发投入增长率
		投资进度比率
	社会效益	农村就业带动率 社区服务满意度指数 生态修复面积(公顷)
		引导基金投资成功率
	直接效益	基金管理费合理性 绿色项目投资收益率
经济效益	间接效益	被投企业营业收入增长率 低碳技术产品市场占有率达到
		退出方式合规性(如绿色资产证券化)
	退出情况	成功退出项目占比
		基金委托管理合规性 资金托管银行 ESG 评级
	合规性	ESG 数据披露完整性
管理指标	信息披露	环境数据透明度 ESG 报告发布频率 环境风险监测覆盖率
		社会影响追踪频率(社区调研次数/年等)
	投后管理	管理机构 ESG 经验(绿色项目案例数等)
		管理机构 ESG 培训覆盖率
	管理人胜任	ESG 尽职调查覆盖率
风险控制	投资决策稳健性	环境法规变动风险预案完善度 社会舆情应对机制有效性
		管理机构激励机制与 ESG 绩效挂钩比例

5. 结论与展望

构建基于 ESG 视角的政府引导基金绩效评价体系是适应时代发展需求、推动政府引导基金可持续发展的重要举措。通过全面、科学地评价政府引导基金在环境、社会和治理方面的绩效，能够引导基金更好地发挥其政策导向作用，促进经济、社会和环境的协调发展。然而，在实际应用过程中，还需要进一步完善数据收集机制，加强对 ESG 指标的量化研究，提高评价体系的准确性和可靠性。同时，政府应加强对引导基金的监管和引导，推动基金管理机构积极践行 ESG 理念，共同为实现可持续发展目标做出贡献。未来，随着 ESG 理念的不断深入和实践经验的积累，政府引导基金绩效评价体系将不断优化和完善，为经济社会可持续发展提供更有力的支持。

参考文献

- [1] 张倩倩, 韩洁, 张晓玫. 逆向效应: 政府引导基金异地投资与中小企业高质量发展[J/OL]. 南开管理评论, 1-19. <https://kns.cnki.net.webvpn.ncut.edu.cn/kcms/detail/12.1288.F.20250120.1104.002.html>, 2025-04-21.
- [2] 华岳, 王子方. 风险投资与绿色创新: 政府引导基金视角[J]. 应用经济学评论, 2024, 4(3): 52-78.
- [3] 陈诗怡. 政府引导基金研究综述[J]. 商业观察, 2024, 10(23): 109-111+115.
- [4] 丁昭涵. 政府引导基金对新质生产力创新的作用机理研究[J]. 邢台学院学报, 2025, 40(1): 94-102.
- [5] 陈伟, 李杨. 政府引导基金、地区制度环境与新质生产力[J/OL]. 财经论丛, 1-16. <https://doi.org/10.13762/j.cnki.cjlc.20250109.001>, 2025-04-21.
- [6] 刘伟, 高喆. 建立健全政府引导基金绩效评价体系研究——基于战略性新兴产业投资视角[J]. 生产力研究, 2024(6): 133-137.
- [7] 韩洁, 张倩倩, 刘涛. 政府引导基金的跨区域双向投资现象与中小企业全要素生产率提升——兼论经济增长目标的软约束[J]. 南方经济, 2024(11): 139-158.
- [8] 高泽鹏. 政府引导基金支持地方实体经济发展的路径探索[J]. 商业 2.0, 2025(1): 4-6.
- [9] 姬新龙, 阎晨. 政府引导基金对重污染企业绿色技术创新的影响[J]. 阅江学刊, 2024, 16(3): 110-120+175.
- [10] 伊辉勇, 罗旌. 政府引导基金、地方环保重视度与环保企业创新[J]. 投资研究, 2024, 43(2): 103-120.