

从企业责任到公共治理：ESG 纳入公共管理研究议程的理论基础、实践路径与研究展望

任柳青¹ 唐林娟¹

(1. 厦门大学公共事务学院, 福建 厦门, 361005)

摘要：随着全球可持续发展议程的深入推进，环境、社会与治理（ESG）理念正逐步从企业治理延伸至政府机构与公共管理领域，为公共管理回应治理现代化要求提供了新的分析框架。然而，现有 ESG 研究多以企业行为或资本市场评价为主要对象，对 ESG 理念的公共属性及其治理意义尚缺乏系统讨论。本文通过梳理国内外 ESG 与公共管理交叉领域的研究进展，围绕制度理论、利益相关者理论、协同治理理论和公共价值理论，阐释 ESG 纳入公共管理研究的理论基础。研究发现，尽管当前公共管理研究已在环境治理、社会政策、政府绩效和公共问责等议题中触及 ESG 相关内容，但仍需加强理论整合，并关注公共部门对 ESG 的适应性问题，从而为相关政策和实践提供更为充实的理论与实证依据。结合中国语境，本文进一步探讨 ESG 在我国公共管理实践中的引入路径与制度适应情况，系统阐述了 ESG 与国家发展战略及治理现代化相耦合的四重推进路径。未来研究应重点关注 ESG 与政府绩效评估、财政政策、地方治理模式、社会组织角色及协同治理实践等议题，推动公共治理体系向更可持续的方向创新发展。

关键词：ESG；公共管理；可持续发展；治理现代化；研究议程

From Corporate Responsibility to Public Governance: Theoretical Foundations, Practical Pathways, and Research Prospects for Integrating ESG into the Public Administration Research Agenda

Ren Liuqing¹ Tang Linjuan¹

(1. School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen, Fujian, 361005)

Abstract: As the global sustainable development agenda continues to advance, the concept of Environmental, Social, and Governance (ESG) is gradually extending from corporate governance and responsible investment to government agencies and public administration research. The issues emphasized by ESG, including environmental protection, social equity, and governance responsibility,

【项目来源】2026 年度福建省社会科学基金青年项目“环境治理数字化转型与社会组织参与的协同机制及路径研究”（FJ2026 C129）；中央高校基本科研业务费专项“社会组织嵌入企业 ESG 体系的治理逻辑与社会治理效益研究”（20720261006）；中国商业经济学会社会治理与 ESG 专业委员会 2025 年度社会治理与 ESG 科学研究规划课题“社会组织在企业 ESG 实践中的角色、策略与影响研究”（CEAESG2025035）。

are highly aligned with the core functions of the public sector in promoting green transformation, public service provision, social fairness, and institutional accountability. ESG therefore provides a new analytical perspective for public administration to respond to sustainable development and governance modernization. However, existing ESG research remains largely centered on corporate behavior, capital market evaluation, and information disclosure, while the theoretical implications, public attributes, and governance significance of ESG in public administration have not yet been systematically examined. By reviewing domestic and international studies at the intersection of ESG and public administration, this article discusses the theoretical foundations for incorporating ESG into public administration research through the lenses of institutional theory, stakeholder theory, collaborative governance theory, and public value theory. The review finds that although public administration scholarship has touched upon ESG-related issues in areas such as environmental governance, social policy, government performance, and public accountability, existing studies remain fragmented in concept, insufficient in theoretical integration, unclear in their applicability to the public sector, and weak in empirical research. Drawing on the Chinese context, this article further analyzes the alignment between ESG and national strategic goals, policy and standard systems, government governance practices, and the domestic institutional environment. It argues that the introduction of ESG into public administration in China is not a simple transplantation of concepts, but rather an institutionalization process that interacts with high-quality development, ecological civilization construction, and the modernization of national governance. Future research may focus on ESG and government performance evaluation, fiscal policy, local governance models, the role of nonprofit organizations, and collaborative governance practices, so as to enable public administration research to better respond to the practical demands of green transformation, social equity, and responsible governance.

Keywords: ESG; Public Administration; Sustainable Development; Governance Modernization; Research Agenda

一、引言

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，对“加快经济社会发展全面绿色转型”作出了重要战略部署，这标志着可持续发展已成为当前我国政府关注的重要议题。但近年来，气候变化、社会不公与治理失灵等全球性挑战不断加剧，传统以单一经济指标为中心的治理评价方式面临新的适应压力，促使公共部门寻求更具包容性、可持续性和韧性的发展范式。^[1,2]在此背景下，环境、社会与治理（Environmental, Social, and Governance, ESG）作为衡量组

织可持续发展表现的重要框架，逐渐超越企业评价领域，为公共部门转型和治理能力提升提供新的制度参照。ESG 最初更多应用于企业治理和责任投资领域，主要关注企业在环境保护、社会责任及公司治理方面的信息披露与绩效改进。^[3-5]随着可持续发展目标（SDGs）持续推进，公共部门也开始加强对 ESG 相关实践的引导、监管与制度供给，并借助 ESG 框架重新审视公共价值实现和可持续治理问题。由此，ESG 有望成为提升公共部门可持续治理能力的重要工具。^[6]

近年来，中国 ESG 制度建设明显提速，围绕企业可持续发展信息披露陆续出台了一系列政策文件。^[7]2024 年 11 月，财政部同有关部门印发《企业可持续披露准则——基本准则（试行）》，上海、深圳和北京证券交易所也相继发布上市公司可持续发展报告相关指引。与此同时，部分地方政府纷纷出台专项政策，将 ESG 纳入地方发展规划与政府监管议程。ESG 不仅是企业自律和市场评价工具，更上升为国家治理体系的重要组成部分。从国际层面看，ESG 标准与可持续披露规则也呈现出加快融合的趋势，这为中国企业对接国际市场提供了制度通道，同时也对企业信息披露质量和合规能力提出了更高要求。^[8]因此，将 ESG 纳入公共管理研究议程，不仅是对国家治理现代化与高质量发展等战略诉求的学术回应，也是对“强信披”时代下中国公共治理新范式的前瞻性探索。

然而，现有 ESG 研究仍然带有较为明显的企业中心倾向。已有大量文献主要关注企业能否借助 ESG 改善经营绩效、降低经营风险或提升市场声誉^[5,9]，相较而言，对公共部门在 ESG 实践中的角色及其治理含义讨论不足。^[10]事实上，ESG 的三个维度均与公共管理的基本议题密切相关。环境维度涉及政府规制、环境执法与绿色公共政策；社会维度关涉公共服务、社会公平、劳动保护和共同富裕；治理维度则与透明度、问责机制、制度质量以及政府—市场—社会关系密不可分。在中国推动高质量发展、绿色转型与共同富裕的背景下，政府不仅是 ESG 规则的制定者和监督者，也是公共资源配置者和可持续治理的示范性主体。若仍然将 ESG 局限于企业评价体系之中，便难以充分解释其在重塑国家治理逻辑中的关键作用。因此，将 ESG 纳入公共管理研究议程，也是回应公共管理学科自身转型的内在要求。

基于这一认识，本文将梳理 ESG 与公共管理之间的内在理论联系，分析 ESG 在我国公共管理实践中的引入路径与制度适应情况，并在此基础上提出展望，为我国公共管理学者开展 ESG 研究确立研究议程。本文旨在深化对 ESG 融入公共管理研究的理论认知，并为后续研究政府 ESG 实践对推进治理现代化的影响提供学理依据和实践参照。

二、ESG 纳入公共管理研究：理论视角与研究进展

（一）理论视角

ESG 涉及环境保护、社会责任与组织治理等多个议题，其形成和发展并非源于单一理论传统，而是在不同学科和研究脉络中逐步发展起来的，因此具有较为丰富的理论基础。^[11,12]梳理已有研究可以发现，利益相关者理论、制度理论、协同治理理论和公共价值理论，为理解组织为何关注 ESG、如何回应 ESG 要求，以及 ESG 如何参与复杂公共问题治理提供了重要解释。这些理论共同构成了 ESG 进

入公共管理研究的基本支撑，也为后续研究提出了若干值得进一步深化的交叉议题。表 1 展示了 ESG 研究的主要理论视角及其与公共管理的关联。

1. 制度理论视角

制度理论主要关注组织行为如何受到外部制度环境的影响，强调法律法规、社会规范和认知文化等因素对组织实践的塑造作用。^[13] 过去十余年，公共政策研究越来越关注企业在环境保护、社会福利和公司治理等方面的自愿性或强制性合规行为，^[14] 尤其是这些行为背后的制度逻辑，即政府政策、社会组织和国际市场规则如何共同构成企业行为的制度约束。^[15,16] 例如，环境信息披露制度的建立、行业协会对 ESG 标准的倡导，以及社会舆论对企业社会责任的持续关注，都会转化为组织采纳 ESG 实践的外部压力。^[17-20] 从公共管理角度看，制度理论有助于说明政府在 ESG 发展中的基础性作用。政府既可以通过具有强制力的政策法规，将 ESG 要求纳入正式制度体系，也可以通过标准引导、信息披露、财政激励等方式，推动各类组织将可持续发展理念转化为具体行动。^[21-23] 不过，制度环境具有显著的国别与区域差异，ESG 理念在不同制度背景下的嵌入可能面临制度摩擦，出现“水土不服”的现象。因此，如何在公共部门情境中实现 ESG 理念的制度化调适和本土化建构，是未来研究需要进一步回应的重要问题。

2. 利益相关者理论视角

利益相关者理论为理解 ESG 概念的形成提供了重要基础，因为 ESG 本质上要求组织不再只对单一目标负责，而是需要回应更广泛利益相关者的关切。^[24,25] 这一理论最初主要用于解释企业为何需要超越股东利益，在员工、客户、社区、环境等多方利益之间进行平衡。在公共管理领域，政府和公共机构同样面临来自公民、社会组织、环境团体、社区居民等多元主体的诉求。由此看，推进 ESG 可以理解政府在公共决策中更加重视不同利益相关者的价值表达，并将环境保护、社会公平和治理责任纳入政策目标与绩效考核之中，从而更充分地体现公共利益。^[26,27] 与此同时，利益相关者理论强调的透明、参与和问责，也与现代公共治理所倡导的开放、回应和协同原则高度一致。例如，地方政府在制定区域发展规划时，需要兼顾经济增长、居民福祉、生态环境和弱势群体保障；在重大公共项目评估中引入公众听证、专家评审，或将企业 ESG 表现纳入政府采购评审参考，^[28,29] 都体现出利益相关者导向的治理思路，也彰显了广义的 ESG 考量。需要注意的是，多元利益的纳入并不必然带来更优决策。政府在平衡不同诉求时，可能面临目标分散、责任模糊和决策效率下降等问题。因此，未来研究有必要进一步讨论，ESG 实践如何在广泛参与和高效决策之间取得平衡这一关键问题。

3. 协同治理理论视角

ESG 所涉及的环境保护、社会公平和治理改进等问题，通常具有跨部门、跨组织和跨领域特征，往往超出单一政府部门或单个组织的治理能力边界。^[30] 协同治理理论强调的多元主体共同参与和合作

共治，有助于理解 ESG 实践中的策略联盟与资源共享，优化整体资源配置，从而更好地实现可持续发展目标。^[31,32] 在现实中，这种协同主要表现为政府与企业共同推进绿色转型项目，公共部门与社会组织合作提供公共服务，不同主体共同参与 ESG 标准制定、信息披露和评估体系建设等。例如，在环境维度上，实现“双碳”目标不仅需要政府制定政策，也需要能源企业、环保组织、社区居民等主体共同参与减排方案设计和执行；在社会维度上，提升社区福祉也往往依赖政府购买服务、公益组织参与和公私合作伙伴关系等治理安排。由此可见，协同治理理论所强调的共治共享理念，可以为 ESG 目标落地提供重要机制支持。但多元主体参与也可能带来协调成本上升、责任边界不清和执行过程碎片化等问题，甚至可能因缺乏明晰的权责界定而陷入“共同但无人成责”的治理困境。未来研究需要进一步关注，如何在 ESG 协作网络中通过科学的制度安排与有效的激励机制，明确各类主体的角色定位，从而提升协同治理的效率和质量。

4. 公共价值理论视角

公共价值理论由摩尔（Mark H. Moore）等学者提出，强调公共管理者的核心使命在于创造公共价值，即回应公民共同认可的价值诉求并将其转化为公共行动。^[33] 相比传统以效率和产出为导向的新公共管理，公共价值理论更加重视社会整体福利和公共价值的实现。^[34] ESG 所关注的环境可持续、社会公平和治理有效性，正是公共价值的重要组成部分。因此，将 ESG 纳入政府治理议程，可以被理解为公共价值实现路径的进一步拓展。在实践中，我国地方政府已经开始将绿色发展、社会治理等与 ESG 相关的内容纳入绩效评估和政策考核体系。这说明，ESG 框架能够为政府绩效评价提供超越传统经济增长指标的多元维度，并推动公共部门从单纯强调“经济理性”的行政逻辑，逐步转向兼顾“价值理性”的治理逻辑。然而，公共价值难以转化为清晰、稳定、可比较的指标体系。如何在多元价值之间取得平衡，如何科学测量公共价值产出，以及如何界定政府在 ESG 价值创造过程中的责任边界，仍然是后续研究需要重点推进的议题。

表 1 ESG 研究的主要理论视角及其与公共管理的关联

理论视角	核心关注	ESG 与公共管理的关联
制度理论	组织受制度环境约束与驱动	法规、规范和认知压力促使公共部门采纳 ESG 实践；需要研究 ESG 制度嵌入及本土化适应
利益相关者理论	平衡多元利益主体诉求	政府需回应公民、社区、环境社会组织等利益相关方需求，将 ESG 目标纳入政策与采购决策
协同治理理论	多元主体合作共治	ESG 目标实现依赖政府、企业、社会组织协同行动；强调建立跨部门、跨领域合作机制
公共价值理论	创造公众认可的公共价值	ESG 各个维度体现公共价值诉求；将 ESG 融入绩效评估可丰富治理目标，提升价值导向

（二）研究进展

学术界对 ESG 的关注最早发端于财经和企业管理领域，并且多聚焦于企业层面，探讨 ESG 绩效对财务表现的影响、ESG 投资、信息披露及评级等方面。^[35]相比之下，公共管理学科对 ESG 的关注较为有限。一项系统综述指出，截至 2020 年，公共管理期刊中仅有一篇论文专门考察了 ESG 绩效的影响，且研究对象为纺织行业企业的股价波动。^[36]这反映出国际公共管理主流期刊对 ESG 概念的讨论还非常不足。近年来，随着可持续发展议程在全球范围内的推进，公共管理学界开始关注当代公共治理如何与 ESG 理念相融合，ESG 逐渐成为公共政策与治理研究的新热点之一。已有一些研究直接或间接地将公共管理议题与 ESG 挂钩，探讨 ESG 相关政策实施的效果、企业合规动机以及政策执行过程中面临的多重挑战。^[37-39]具体而言，研究主要围绕以下几个议题展开。

第一，公共管理对 ESG 的理论引入与概念重构。已有学者呼吁将公共管理理论引入 ESG 领域，主张重新定义 ESG 的公共含义，并将行政组织与治理网络的视角纳入分析框架。^[10,40]然而，目前公共管理领域对 ESG 的研究缺乏系统的理论整合，现有的行政管理理论框架尚未被充分应用于 ESG 议题，存在不同研究各自为政的现象，且缺乏统一的概念界定和分析范式，甚至有研究将 ESG 与企业社会责任、可持续发展等相关概念混用，^[41,42]这表明公共管理理论在阐释 ESG 现象方面的潜力远未得到充分发掘。肖红军和丁凤茹（2025）^[7]还强调，ESG 理念舶来于国际投资领域，其在公共管理中的应用需与中国的制度环境、发展阶段与治理结构相适应，构建具有中国特色的 ESG 战略体系。

第二，政府政策与公共治理因素对企业 ESG 行为的影响。除企业内部治理与市场机制之外，大量研究开始从政府层面探究企业 ESG 表现的驱动机制，发现行政审批制度改革、财政金融政策、环境绩效考核压力等政府政策与行为，均会对企业 ESG 表现产生一定影响。例如，有学者利用准自然实验方法发现，我国绿色金融改革创新试验区的政策效应显著提升了企业的 ESG 表现。^[43]基于组织注意力理论的分析表明，地方政府对环境的关注度越高，辖区内企业的 ESG 表现越好。^[44]此外，社会组织在企业 ESG 治理中的角色和参与机制也逐渐受到学者们的关注。^[45,46]相比之下，国际研究中关于政府政策直接影响企业 ESG 行为的实证分析相对较少，更多关注投资者端的需求。

第三，公共部门自身的 ESG 实践与参与机制。政府如何将 ESG 理念纳入自身管理框架，是当前研究的另一重要主题。相关研究指出，公共部门 ESG 实践有助于吸引绿色投资、优化公共服务并增强公民信任。^[40]Bruno 和 Henisz（2024）^[47]发现，地方政府在发行债券时往往面临着投资者对 ESG 因素的评估要求，这促使其将 ESG 纳入财政管理框架。还有研究关注政府及非营利组织报告中的 ESG 框架应用，表明公共部门的 ESG 信息披露有助于回应公众对治理透明度、环境及社会问题的关切，并增强 ESG 实践的可问责性和可信性。^[26,48,49]

上述文献梳理表明，ESG 已进入公共管理研究视野，但尚未形成相对成熟的理论框架与经验研究传统。现有研究中，环境治理领域关于气候变化应对、污染防治和生态监管的讨论，与 ESG 中的环境维度具有较强关联；社会政策研究对社会公平、公共服务供给和弱势群体保护的关注，与社会维度相契合；政府透明度、廉政建设、责任追究与绩效问责等研究，则在一定程度上回应了治理维度的核心关切。

然而，这些研究大多分散于环境治理、社会政策、政府绩效和公共问责等不同领域，尚未被系统整合为公共管理意义上的 ESG 研究议程。

具体来看，现有研究仍存在三方面不足。首先，公共管理视角下的 ESG 尚缺乏相对独立的概念框架。既有研究多直接沿用企业管理领域关于 ESG 的界定，尚未充分阐明公共部门 ESG 与企业 ESG 在价值目标、责任主体、运行逻辑和评价标准上的差异。同时，公共部门或政策层面的 ESG 绩效测量仍处于探索阶段，相关指标体系在维度划分、适用边界和经验验证方面仍不够成熟。^[50]其次，已有实证研究主要关注 ESG 对企业行为和企业绩效的影响，而较少考察 ESG 被纳入政府管理过程之后，如何影响公共政策制定、资源配置、财政可持续性、公共服务质量和治理绩效等公共管理核心议题。最后，相较于日益增长的治理实践需求，公共管理领域关于 ESG 的研究仍偏重理论倡议和前景展望，缺乏具有解释力和可操作性的分析框架，也尚未形成可检验、可积累的经验研究假设。由此可见，推动 ESG 从企业治理议题转化为公共管理研究议题，仍需要在概念建构、指标开发和机制识别等方面进一步深化。

三、ESG 在中国公共管理语境下的引入路径与制度适应

（一）ESG 与国家战略目标的契合

作为世界第二大经济体与负责任大国，中国明确提出了 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的“双碳”目标，并将推动高质量发展作为经济社会发展的主题。这些战略目标与 ESG 理念高度吻合，成为 ESG 进入公共议程的基本动因^[24,31]。研究指出，推进 ESG 标准化对于落实新发展理念、助力高质量发展和实现“双碳”目标具有重要意义。^[51]在“十四五”规划期间，中国 ESG 发展进入快速发展阶段，政府陆续出台了多项政策文件推动本土 ESG 标准体系建设，并将环境信息披露、碳排放管理与绿色金融等措施纳入治理框架。^[7]比如生态环境部出台《企业环境信息依法披露管理办法》，以及证监会引导上市公司完善 ESG 信息披露机制等，均反映出国家战略目标对 ESG 制度化的明确要求。

（二）政策体系与标准的构建

为推动 ESG 理念在全国范围内有效落地，中国正在加快构建统一的政策体系与标准规范。2024 年 4 月，国家标准化管理委员会秘书处批准成立环境社会治理（ESG）标准化项目研究组，开始推进国家层面的 ESG 标准制定。同年，多项政策法规相继出台，财政部等九部门联合发布《企业可持续披露准则——基本准则（试行）》，上海、深圳、北京证券交易所也发布了《上市公司可持续发展报告指引》，进一步明确信息披露要求和评价标准。这意味着 ESG 已被正式纳入规则体系之中。在中央层面，国务院国资委发布《关于新时代中央企业高标准履行社会责任的指导意见》，推动中央企业加强 ESG 建设；在地方层面，北京、上海等地相继出台 ESG 专项行动方案，探索区域 ESG 发展路径，由此形成了中央统筹推进、地方积极试点的上下联动格局。总体来看，中国正通过“顶层设计”与“地方试点”相结合的方式，加快完善 ESG 政策与标准体系，推动形成全国统一、规范有序的 ESG 治理架构。

（三）政府治理实践的探索

在制度建设之外，各级政府也在积极探索将 ESG 理念融入具体的治理实践过程。一是将 ESG 嵌入政府投资与采购决策。政府作为市场参与者和规则制定者，正利用投资和采购杠杆推动 ESG。^[52]北京市在其 ESG 实施方案中明确提出，鼓励在政府投资项目可行性研究中纳入 ESG 评估维度，并在政府采购招标中试行将供应商 ESG 评级水平作为评分因素。截至 2025 年 11 月，北京市已有 87 个政府采购项目应用 ESG 评价体系，显示出“ESG+政府采购”在地方公共治理中的制度化探索和扩散潜力^①。二是建立公共领域的 ESG 评价机制。在将原本应用于企业的 ESG 指标迁移至公共部门的评价体系中时，必须保持高度的理论自觉。公共部门承载着多重且相互冲突的公共价值，其 ESG 实践必须在一组复杂的价值偏好中进行政治性权衡，而非追求单一的绩效最优化，而且公共价值的产出具有长期性、模糊性和难以量化的特点，这就要求我们根据公共部门的职责定位，对 E、S、G 三个维度的内涵进行再定义。对此，我国已经有研究机构做出了一些有益探索。清华大学可持续发展研究院自 2021 年起连续发布《中国地方政府 ESG 评级指标体系研究报告》，对各省市在环境、社会和治理三大维度的绩效进行评级^②。这种第三方评估有助于推动地方政府在 ESG 领域的良性竞争与改进，并促成“以评促改”的激励效果。三是推动公共部门自身 ESG 管理能力建设。政府不仅要求企业践行 ESG，也在提升自身的可持续治理水平。北京市 ESG 实施方案中提出增强公共 ESG 数据的获取便利性，推动政府部门开放环保、能源、安全监管等领域数据，为 ESG 信息披露提供支撑；同时，支持政府相关部门和企事业单位建立 ESG 管理目标和绩效管理体系。这些措施标志着政府机构正将 ESG 理念内化为自身管理要求，通过自身践行以树立 ESG 实践标杆。

（四）ESG 与本土制度环境的适应

中国在深入推进 ESG 理念的贯彻实施过程中，必须充分考虑其独特的制度环境与发展阶段特征。中国的政治经济体制为 ESG 推广提供了有利条件，政府具备较强的组织动员能力，能够通过顶层设计、政策统筹和资源整合推进环境整治、脱贫攻坚、绿色发展等相关任务。同时，国家治理现代化的改革也推动 ESG 加快融入治理体系，近年来，地方政府绩效考核体系已逐步由唯 GDP 论转向涵盖生态、民生等多元维度，体现出治理理念与 ESG 内涵的深层契合。

然而，ESG 本土化进程仍面临多重挑战。尽管中央层面正在大力推动 ESG 建设，但部分地方政府仍面临短期经济增长目标与长期 ESG 发展之间的现实张力。在财政压力和 GDP 考核惯性的影响下，一些欠发达地区受财政能力和治理资源限制，在环境治理和社会治理方面可能力有不逮，导致政策执行流于形式。此外，企业层面的数据造假和漂绿风险，也制约着 ESG 治理效能的充分发挥。部分上市公司为满足 ESG 评级要求，可能虚报节能减排数据或选择性披露有利信息，从而削弱 ESG 评价的公信力。

为应对上述挑战，ESG 推进需要充分考虑地方资源禀赋、治理能力等现实约束，并将其内化为现有治理体系的一部分。例如，可以构建全国统一的 ESG 标准体系，并通过中央奖补、绿色金融等激励措施，支持欠发达地区开展 ESG 相关项目，避免陷入“能力陷阱”；将 ESG 相关指标纳入官员政绩考核，

强化地方政府推进 ESG 的内在动力；通过法治手段明确企业在 ESG 方面的责任义务，减少行政任意性；加强公众参与和媒体监督，推动 ESG 从政策要求转化为社会共识与自觉行动。

总体而言，ESG 在中国的引入并不是简单的概念移植，而是一个与国家战略同频共振、与本土制度双向调适的过程。一方面，中央层面的顶层设计为 ESG 提供了坚实的政治支持和制度保障，使其被纳入国家治理现代化的整体框架；另一方面，ESG 所倡导的环境责任、社会公平和治理有效性，也在逐步反哺并重塑中国公共治理的理念与实践。

四、研究展望

在公共管理领域，ESG 研究仍处于起步阶段，理论建构与经验研究均有待进一步深化。未来，我国公共管理学者可围绕治理工具、治理主体与治理机制等维度，推动 ESG 议题更系统地融入公共管理研究框架，具体分析思路如图 1 所示。将 ESG 纳入公共管理研究，不仅有助于拓展可持续治理的理论解释，也能够为国家治理现代化与高质量发展提供新的分析视角。基于前述理论综述、研究进展与中国实践，本文认为，未来研究可重点从以下五个方面展开：

（一）ESG 与绩效评估

ESG 实践有助于提升组织的效率与长期可持续性，^[53]将 ESG 指标纳入政府绩效管理体系，可以深化对政府部门在多元目标之间的权衡与策略调整的理解，并为政策执行和监测提供参考。未来研究应重点关注如何构建一套适用于公共部门的 ESG 绩效指标，并将其纳入政府绩效管理与官员考核体系。其一，探索适用于衡量公共部门 ESG 表现的量化指标体系，如政府机构在绿色运营、社会服务、公正廉洁等方面的指标设计。^[6]其二，分析将 ESG 纳入官员政绩考核的可行性与实际效果，评估这是否有助于引导政府行为更加关注长远公共价值，以及在实践中所面临的组织与制度约束。在这方面，可以借鉴企业 ESG 绩效评估的成熟经验，并结合公共部门的特点进行适应性调整。例如，香港有学者建议政府部门制定 ESG 相关绩效指标，由高层牵头实现 ESG 目标的跨部门协同^③。学术界还可以进一步探讨适用于不同治理层级、不同类型公共组织的 ESG 绩效衡量框架，并厘清其与传统绩效指标（如经济增长、财政绩效与行政效率）之间的关联与权重配置。在实证层面，未来研究还可检验政府的良好 ESG 表现是否切实带来公共服务质量的提升与公民满意度的提高，从而验证 ESG 导向的绩效管理能否真正促进治理现代化。

（二）ESG 与财政政策

公共财政是实现国家政策目标的核心治理工具，在推进 ESG 发展中发挥着关键作用。因此，公共管理学者需要关注如何将 ESG 理念融入财政政策体系。一方面，政府在财政支出与税收政策中应体现出 ESG 导向。比如，绿色政府采购、对清洁能源和环保产业的定向补贴，以及向弱势群体倾斜的社会性支出，这些都属于 ESG 融入财政政策的具体表现，需要对它们的实施效果和影响机制进行定量评估。

另一方面，ESG 因素对政府融资和财务状况的影响也需进一步深入研究。随着国际投资者和评级机构越来越关注政府的 ESG 表现，环境治理成效、社会稳定程度以及治理透明度这些非财务指标，有可能会影响到政府的信用评级和融资成本，未来研究可以检验良好的 ESG 表现是否有助于提升融资效率。已有研究指出，ESG 导向的政策能够帮助政府降低债务风险、吸引外资。^[10]因此，可以通过收集不同地区政府的 ESG 指标和财政数据，分析这两者之间的关系。例如考察地方政府环境绩效的提升是否会带来借贷成本的下降；或者在中央转移支付机制里加入 ESG 指标（如生态补偿系数）将如何影响地方财政行为。这类研究有助于深化对 ESG 和公共财政良性互动的理解，并为制定符合可持续发展要求的财税政策提供依据。

（三）ESG 与地方治理模式

中国幅员辽阔，各地区在经济发展阶段、治理能力与社会需求方面存在显著差异，ESG 理念在落地过程中可能会催生出多样化的地方治理实践。未来研究可以借鉴有关“注意力分配”^[54]、“层层加码”^[55]等中国本土化的公共组织研究成果，分析不同地区和不同层级政府在引入 ESG 理念过程中所形成的治理模式、实施成效及其背后的制度成因。例如，在晋升锦标赛^[56]的逻辑驱动下，具有资源禀赋优势的发达地区是否会倾向于通过设立高于国家标准的地方性 ESG 规范、发行绿色地方政府专项债券等举措，抢占制度创新的“政策高地”？已有研究发现，“全国文明城市”创建活动这一政府主导的评价机制有助于提升企业 ESG 表现。^[57]因此，未来研究可进一步讨论类似“ESG 示范城市”的创建机制是否可能形成有效激励。再如，地方政府间在绿色发展等 ESG 相关指标上的横向比较与竞争，是否会产生 ESG 政策扩散效应？在纵向的目标层级传导机制下，ESG 目标在各级政府间的传递过程中，是否会出现逐级加码现象？从上述视角进行深入研究，不仅能够深化对 ESG 与地方治理互动关系的理解，也有助于从实践中提炼成功经验并识别潜在问题，为构建符合中国情境的 ESG 地方治理体系提供指导。

（四）ESG 与社会组织角色

社会组织与公众作为 ESG 治理中的重要主体^[24]，在环境保护、气候变化、劳工权益、社会公平与社区服务等领域都发挥着重要作用。^[58]在碳中和进程中，环保类 NGO 可以协助政府开展碳盘查与公众宣传；在社会治理中，社区组织积极参与养老与救助等公共服务的提供。未来，公共管理学者可以超越传统以政府和企业为中心的分析框架，进一步关注政府之外的多元主体如何参与、塑造并影响 ESG 议程，并探讨政府如何引导社会组织在 ESG 目标实现中更好地发挥作用。此外，社会组织还承担着监督者与倡导者的关键角色，企业环境污染、劳工权益保障等许多 ESG 议题通常需要借助媒体与社会组织的监督呼吁，才能进入政策议程。未来可以深入探讨环境公益诉讼、第三方评估报告、公众参与机制等在推进 ESG 治理中的实际效果。同时，国际非政府组织与标准机构在全球 ESG 规范制定中的影响力日益增强，如全球报告倡议（GRI）、负责任投资原则（PRI）等与各国政府的互动。对于中国而言，还需进一步研究如何培育本土 ESG 智库与社会组织，增强其在国际 ESG 治理中的话语能力，贡献“中国方案”。

（五）ESG 与协同治理实践

协同治理理论强调跨部门协作在推进 ESG 议程中的关键作用，在具体实践中仍然存在诸多值得深入探讨的议题。就政府内部而言，如何打破长期存在的“条块分割”体制障碍，构建常态化、制度化的跨部门协同机制，以统筹推进气候变化、食品安全等涉及多个政策领域的 ESG 目标是一个重要课题。未来研究可以重点关注跨部门 ESG 与可持续发展协调机制的设计路径、运行逻辑及其在提升政策执行力与监测评估能力方面的实际成效，并系统评估这一治理创新在不同地区和政策情境下的适用性与边界条件。进一步看，在政府与市场、社会之间，如何构建权责明确、风险可分担以及激励相容的公私合作伙伴关系（PPP），以推动 ESG 项目落地实施并形成可持续的多元共治格局，也是值得重点关注的研究方向。例如，在基础设施建设等领域引入 ESG 要求的 PPP 项目中，深入探讨风险分担、收益分配与监管框架的设计。^[59]已有研究呼吁关注公私合作在 ESG 政策中的作用，^[46]未来可通过对典型案例的深入剖析，提炼 PPP 实践的成功经验与失败教训。此外，在更广泛的治理网络中，环境协商会议、社区共治议事会等多方协作平台，如何影响 ESG 推进过程中的协商质量、参与机制与决策效果，也值得继续深入讨论。例如，肯德基“天使餐厅”项目通过与地方残联合作，为残障群体创造就业机会和职业成长空间。这一实践不仅体现了企业与社会组织之间围绕 ESG 议题形成的合作关系，也在一定程度上扩展了企业社会责任的实践范围。未来，公共管理研究还可以进一步关注企业参与社会治理的具体逻辑、制度条件及政策工具选择。

总体来看，ESG 与公共管理的交叉研究仍有较大的拓展空间，前文所提出的五个议题只是后续研究的初步方向。需要说明的是，这些议题并不是相互独立的，而是在现实治理过程中相互嵌套、彼此关联。许多具体研究往往会同时触及多个层面。例如，对“绿色财政预算制度”的研究，既可以纳入财政政策分析，也会涉及政府绩效评估体系的调整；而“地方 ESG 实验”则往往同时包含地方治理创新、部门协同、社会参与和制度学习等内容。因此，未来研究有必要综合运用公共管理、环境治理、社会政策、组织研究等多学科视角，并结合定量分析、案例研究、政策文本分析和比较研究等多种方法推进相关议程。同时，ESG 研究也不能停留在概念讨论层面，而应持续关注政策变化和基层实践，在理论分析与现实问题之间保持有效对话，使学术研究能够更好地回应公共治理转型中的真实需求。

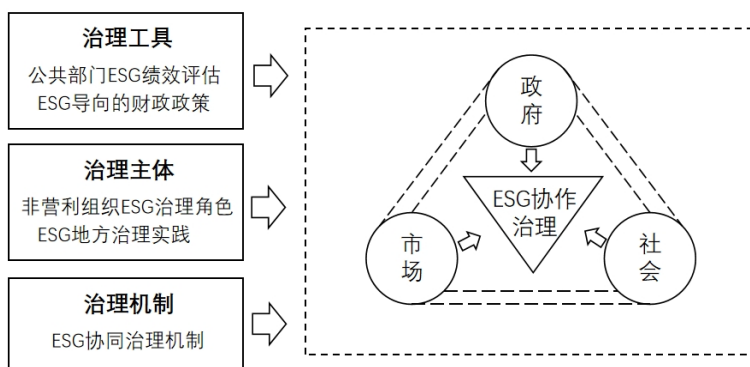


图 1 ESG 纳入公共管理研究议程框架

五、结语

将 ESG 纳入公共管理研究议程，是回应 21 世纪复杂治理挑战、推进治理体系和治理能力现代化的必然要求。作为一种涵盖环境（E）、社会（S）和治理（G）因素的综合性框架，ESG 为公共管理回

应复杂公共问题和实现可持续治理提供了新的理论视角。通过对现有研究的梳理可以发现，引入 ESG 视角将为公共管理学科带来多方面的积极意义。第一，ESG 有助于推动公共管理理论的融合与创新。ESG 议题本身具有复合性和跨领域特征，要求研究者突破单一理论视角的限制，在制度、组织和价值等多个层面建立更具解释力的分析框架，以回应新时代公共治理提出的新问题。第二，ESG 能够为公共政策和治理实践提供新的工具与评价标准。借助 ESG 指标，研究者和公共部门可以更直观地衡量政府在绿色发展、社会责任和治理效能等方面的表现，并进一步推动政府信息公开和绩效改进。^[10]

从实践层面看，绿色财政、信息披露制度等具有 ESG 导向的政策举措，已经在全球范围内展现出一定积极效果。^[43,60,61] 对中国而言，将 ESG 融入公共管理，可以推动政府在治理过程中更加深入地理解和贯彻以人民为中心的发展理念，并将社会公平和可持续发展等目标更好地嵌入公共政策和行政实践之中。当然，也应看到，ESG 进入公共管理领域仍面临认知、技术和制度上的挑战。只有进一步统一概念、完善数据，同时健全相关的法律和标准，ESG 才可能真正成为政府与社会各界共同遵循的治理框架和行动指南。为此，学术界与实务界需要加强互动，在政策实践中发现问题，在理论研究中提炼机制，逐步形成“研究回应实践、实践反哺理论”的良性循环，推动 ESG 与公共治理实现更深层次的融合。

将 ESG 纳入公共管理研究议程，意味着公共管理研究需要重新思考政府的角色与责任边界。政府在追求经济发展和行政效率的同时，也需要更加重视环境可持续、社会包容和治理透明等价值目标。这一转向有助于推动现代治理体系朝着更加绿色、公正和开放的方向发展，从而提升国家治理能力和治理水平。在迈向可持续发展的进程中，公共管理学者应主动承担学术责任，积极回应 ESG 如何融入公共管理这一时代课题，从理论建构、经验研究和政策评估等方面持续推进相关研究，为实现“善治”与“善责”的统一贡献智慧和方案。我们期待未来涌现更多高质量的研究成果，在这一充满潜力的领域不断拓展，为推进可持续发展与治理现代化做出学术贡献。

【注释】

- ① 参见北京市发展和改革委员会. (2024 年 6 月 7 日). 北京市促进环境社会治理（ESG）体系高质量发展实施方案（2024 - 2027 年）. 北京市人民政府门户网站.
https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202409/t20240918_3893924.html（获取日期：2025 年 10 月 8 日）
- ② 参见清华大学全球可持续发展研究院. (2021 - 2024). 《中国地方政府 ESG 评级报告》系列（2021、2022、2023、2024）. 清华大学全球可持续发展研究院官网. <https://thusdg.tsinghua.edu.cn/yj1/xmcg.htm>（获取日期：2025 年 11 月 8 日）
- ③ 参见社会企业研究院. (2023). 《香港特区政府在领导 ESG 经济发展的 3 个方案》. 社会企业研究院官网. <https://www.seraasia.org/zh/院士及机构成员活动/香港特区政府在领导 esg-经济发展的 3 个方案.html>（获取日期：2025 年 1 月 8 日）

【参考文献】

- [1] 薛澜, 赵静. 构建中国公共管理自主知识体系恰逢其时——中国公共管理自主知识体系构建会议综述[J]. 公共管理评论, 2025, 7(3): 276-282.
- [2] 包国宪, 戴正. 中国公共管理的挑战与变革方向[J]. 行政论坛, 2025, 32(4): 65-79.
- [3] Alessa N, Akparep J Y, Sulemana I, et al. Does stakeholder pressure influence firms environmental, social and governance (ESG) disclosure? Evidence from ghana[J]. Cogent Business & Management, 2024, 11(1): 2303790.
- [4] Edmans A. The end of ESG[J]. Financial Management, 2023, 52(1): 3-17.

- [5]李井林, 阳镇, 陈劲, 等. ESG 促进企业绩效的机制研究——基于企业创新的视角[J]. 科学学与科学技术管理, 2021, 42(9): 71-89.
- [6]Gu Y, Katz S, Wang X, et al. Government ESG reporting in smart cities[J]. International Journal of Accounting Information Systems, 2024, 54: 100701.
- [7]肖红军, 丁凤茹. 中国 ESG 发展: “十四五”回顾与“十五五”展望[J]. 改革, 2025(4): 44-62.
- [8]董江春, 孙维章, 陈智. 国际 ESG 标准制定: 进展、问题与建议[J]. 财会通讯, 2022(19): 147-153, 161.
- [9]王波, 杨茂佳. ESG 表现对企业价值的影响机制研究——来自我国 A 股上市公司的经验证据[J]. 软科学, 2022, 36(6): 78-84.
- [10]Waclawik B, Surówka K, Popławski Ł. ESG in the public sector[J]. Management, 2025(1): 767-783.
- [11]Disli M, Yilmaz M K, Mohamed F F M. Board characteristics and sustainability performance: Empirical evidence from emerging markets[J]. Sustainability Accounting, Management and Policy Journal, 2022, 13(4): 929-952.
- [12]Shakil M H. Environmental, social and governance controversies: A bibliometric review and research agenda[J]. Finance Research Letters, 2024, 70: 106325.
- [13]DiMaggio P J, Powell W W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields[J]. American Sociological Review, 1983, 48(2): 147-160.
- [14]Kim H, Macey J, Underhill K. Does ESG Crowd In Or Out Public Support for Regulation?[J]. American Law and Economics Review, 2025: 1-47.
- [15]Bondy K, Matten D, Moon J. Multinational corporation codes of conduct: Governance tools for corporate social responsibility?[J]. Corporate Governance: An International Review, 2008, 16(4): 294-311.
- [16]Eliwa Y, Aboud A, Saleh A. ESG practices and the cost of debt: Evidence from EU countries[J]. Critical Perspectives on Accounting, 2021, 79: 102097.
- [17]陶云清, 侯婉玥, 刘兆达, 等. 公众环境关注如何提升企业 ESG 表现?——基于外部压力与内部关注的双重视角[J]. 科学学与科学技术管理, 2024, 45(7): 88-109.
- [18]王贞洁, 王惠. 低碳城市试点政策与企业高质量发展——基于经济效率与社会效益双维视角的检验[J]. 经济管理, 2022, 44(6): 43-62.
- [19]Aboud A, Saleh A, Eliwa Y. Does mandating ESG reporting reduce ESG decoupling? Evidence from the European Union's directive 2014/95[J]. Business Strategy and the Environment, 2024, 33(2): 1305-1320.
- [20]Wang R, Ren L. Cross-border ESG regulations and corporate compliance: the role of policy compliance willingness in shaping ESG performance[J]. Journal of Asian Public Policy, 2025: 1-18.
- [21]Asif M, Searcy C, Castka P. ESG and industry 5.0: The role of technologies in enhancing ESG disclosure[J]. Technological Forecasting and Social Change, 2023, 195: 122806.
- [22]Wang M, Wang Y, Wen S. ESG performance and green innovation in new energy enterprises: Does institutional environment matter?[J]. Research in International Business and Finance, 2024, 71: 102495.
- [23]Zhang H, Wang B. Impacts of government ESG policies on corporate green innovation[J]. International Review of Economics & Finance, 2024, 94: 103383.
- [24]Liu M, Luo X, Lu W Z. Public perceptions of environmental, social, and governance (ESG) based on social media data: Evidence from China[J]. Journal of Cleaner Production, 2023, 387: 135840.
- [25]Shakil M H. Environmental, social and governance performance and financial risk: Moderating role of ESG controversies and board gender diversity[J]. Resources Policy, 2021, 72: 102144.
- [26]Stout B. ESG Reporting in State & Local Government [R/OL]. (2023-03-24) [2026-07-03].
- [27]Bonetti L, Lai A, Stacchezzini R. Stakeholder engagement in the public utility sector: Evidence from Italian ESG reports[J]. Utilities Policy, 2023, 84: 101649.
- [28]姜爱华, 张鑫娜, 费堃桀. 政府采购与企业 ESG 表现——基于 A 股上市公司的经验证据[J]. 中央财经大学学报, 2023(7): 15-28.
- [29]Wang W, Yang Z, Chen J, et al. How does ESG affect government procurement in countries where ESG systems are established from the top down?[J]. Economic Modelling, 2025, 146: 107024.
- [30]计小青, 吴志祥. 环境协同治理与重污染企业 ESG 表现[J]. 当代财经, 2024(10): 153-164.
- [31]Yang H. The role of common ownership in shaping ESG rating uncertainty: A collaborative governance perspective across time horizons[J]. International Review of Financial Analysis, 2025, 102: 104083.
- [32]李汉卿. 协同治理理论探析[J]. 理论月刊, 2014(1): 138-142.
- [33]Moore M H. Creating Public Value. Strategic Management in Government[M]. Harvard University Press, 1995.

- [34]何艳玲.“公共价值管理”:一个新的公共行政学范式[J]. 政治学研究, 2009(6): 62-68.
- [35]Singh A K, Zhang Y, Anu. Understanding the evolution of environment, social and governance research: Novel implications from bibliometric and network analysis[J]. Evaluation Review, 2023, 47(2): 350-386.
- [36]Shakil M H. Environmental, social and governance performance and stock price volatility: A moderating role of firm size[J]. Journal of Public Affairs, 2020, 22(3): e2574.
- [37]杜永善, 梁书豪, 郭红玉. 碳排放权交易政策能够提升企业 ESG 表现吗? ——基于广义合成控制法的实证检验[J]. 科学学与科学技术管理, 2024, 45(10): 119-135.
- [38]吴裕晴, 黄思洁. 绿色金融政策、制度压力与企业 ESG 表现[J]. 统计与决策, 2025, 41(13): 153-157.
- [39]许志勇, 果思畅, 张梦, 等. 政府引导基金与企业 ESG 表现: 效应与机制[J]. 南开管理评论, 2025: 1-40.
- [40]Paes J E S, Santos J E S, dos Santos A L B. Contemporary public administration, ESG governance and the implementation of public policies in municipalities[J]. HUMANIDADES & INOVACAO, 2025, 12(1): 317-335.
- [41]Li T T, Wang K, Sueyoshi T, et al. ESG: Research progress and future prospects[J]. Sustainability, 2021, 13(21): 11663.
- [42]Wang Z, Sarkis J. Corporate social responsibility governance, outcomes, and financial performance[J]. Journal of Cleaner Production, 2017, 162: 1607-1616.
- [43]胡剑波, 叶树, 张宽元. 绿色金融政策与企业 ESG 表现——基于绿色金融改革创新试验区的准自然实验[J]. 金融论坛, 2024, 29(7): 59-69.
- [44]陈晓珊, 陈思敏. 地方政府环境注意力与企业 ESG 表现[J]. 广东财经大学学报, 2025, 40(1): 77-92.
- [45]吴磊, 王嘉萍. 数字化背景下社会组织参与 ESG 的内在机理与实践路径[J]. 公益研究, 2025(4): 34-46, 134-135.
- [46]钟晓华, 郭艳刚. 社会组织在企业 ESG 表现中的作用及社企合作模式探讨[J]. 时代经贸, 2023, 20(10): 119-122.
- [47]Bruno C C, Henisz W J. Environmental, social, and governance (ESG) outcomes and municipal credit risk[J]. Business & Society, 2024, 63(8): 1709-1756.
- [48]Pratici L, Salvatore F P, Fanelli S, et al. Using ESG paradigm as a basis for social reporting in nonprofit organizations: Evidence from cases in healthcare[J]. Management Decision, 2025, 63(2): 586-609.
- [49]Bora I, Duan H K, Vasarhelyi M A, et al. The transformation of government accountability and reporting[J]. Journal of Emerging Technologies in Accounting, 2021, 18(2): 1-21.
- [50]Shen H, Lin H, Han W, et al. ESG in China: A review of practice and research, and future research avenues[J]. China Journal of Accounting Research, 2023, 16(4): 100325.
- [51]钱依森, 桑晶, 卢琬莹, 等. ESG 研究进展及其在“双碳”目标下的新机遇[J]. 中国环境管理, 2023, 15(1): 36-47.
- [52]Huang J, Han F, Li Y. Government as major customer: The effects of government procurement on corporate environmental, social, and governance performance[J]. Finance Research Letters, 2023, 54: 103781.
- [53]Piao X, Xie J, Managi S. Environmental, social, and corporate governance activities with employee psychological well-being improvement[J]. BMC Public Health, 2022, 22(1): 22.
- [54]练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论文评[J]. 社会学研究, 2015, 30(4): 215-241+246.
- [55]李辉. 层层加码: 反制科层组织执行衰减的一种策略[J]. 中国行政管理, 2022(4): 89-94.
- [56]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 36-50.
- [57]张尧, 徐容. 文明城市创建对企业 ESG 表现的影响研究[J]. 环境经济研究, 2024, 9(2): 42-62.
- [58]Ren L, Wang R. Extreme weather, public attention and the formation of environmental nonprofits[J]. Public Performance & Management Review, 2025: 1-29.
- [59]Li Y, He N, Li H, et al. Sustainability assessment of urban water public - private partnership projects with environmental, social, and governance (ESG) criteria[J]. JAWRA Journal of the American Water Resources Association, 2024, 60(6): 1209-1227.
- [60]Gao D, Zhou X, Wan J. Unlocking sustainability potential: The impact of green finance reform on corporate performance[J]. Corporate Social Responsibility and Environmental Management, 2024, 31(5): 4211-4226.
- [61]Krueger P, Sautner Z, Tang D Y, et al. The effects of mandatory ESG disclosure around the world[J]. Journal of Accounting Research, 2024, 62(5): 1795-1847.