

第 1 章

數字政府建設的 背景和關鍵問題



數字政府建設作為優化營商環境的重要抓手，對提升企業綜合績效具有顯著促進作用。本書基於“十四五”規劃與二十大報告關於數字經濟與實體經濟深度融合的戰略導向，系統研究數字政府建設對企業經營績效、投融資績效及市場價值的影響機制，為政府數字化轉型提供理論支撐。

理論框架揭示三重作用機制：其一，數字政務服務平台通過優化政企互動、促進研發創新和強化內部控制提升企業經營績效；其二，統一數字市場建設通過提高金融市場化程度、完善法制環境和緩解融資約束，顯著改善企業投融資效率；其三，政府數字生態賦能通過降低經營風險和優化人力資本結構，推動企業市場價值提升。

實證研究採用多維度評價指標體系，運用文本挖掘技術分析全國數字政府建設進程。

研究創新性地提出“三位一體”政策體系：構建跨部門數據共享平台強化政務服務協同效應，完善數字金融市場基礎設施提升資本配置效率，建立政企數字能力共建機制促進轉型生態形成。這些發現為深化“放管服”改革提供量化依據，對實現數字經濟與實體經濟融合發展具有重要決策參考價值。

1.1 數字政府建設的背景

1.1.1 數字政府的背景

隨着人工智能、雲計算以及大數據等技術的湧現與不斷發展，人類社會逐漸邁入數字經濟時代，企業所處的環境也相應地發生了巨大的變化。中共十九大報告明確提出，要推動數字科技和實體經濟深度融合；在“十四五”規劃中，“建設數字中國”也被當作獨立的篇章。根據《中國互聯網發展報告 2021》公佈的數據，我國數字經濟規模在 2020 年達到了 39.2 萬億元，在 GDP 中所佔比例達到了 38.6%。由此可見，數字技術已經融入經濟社會發展的各個方面，數字經濟這一兼具活力和創新力的新經濟形態已成為當前經濟發展的主流形態之一，在國民經濟發展中的地位愈發突出。在數字經濟時代，消費市場發生了翻天覆地的變化，不斷催生出新模式和新業態。這些新模式和新業態不僅有效促進了居民消費升級，還在推動“四化”建設和經濟提質增效方面發揮了重要作用。我國經濟當前正處於構建“雙循環”新發展格局的重大戰略時期，同時又面臨着不斷變化的外部環境。在此背景下，數字建設成為我國各級政府提升競爭力、實現高質量發展的必然選擇。

數字化經濟的快速發展（尤其是平台企業的崛起）顯著提升了交易數據和資金數據的可獲得性以及交易效率，數據流動性和共享性的提高使得企業的業務流程更加透明化，大幅降低了由信息不對稱導致的高交易成本（祁懷錦，2020）^[1]。進一步地，這不僅降低了信息搜索、合同履行和開發的成本，還提升了信息披露的質量。數字建設被視為企業開拓市場的關鍵手段。數字建設深刻改變了企業的組織結構，促使企業管理權力下放並賦予員工和消費者更多權限，從而提升了企業的內部治理和管理決策水平（曾德麟等，

2021)^[2]。但是，企業數字建設在具體實施的過程中也面臨較多需要克服的困難：一是部分企業的基礎技術技能不足；二是成本投入過高增加了企業負擔；三是長期的轉型陣痛打擊了數字建設的積極性。此外，數字建設的外部性特徵容易導致企業數字建設的技術供給質量落入低水平陷阱。在中國，有超過 55% 的企業尚未完成基礎設備的數字化改造（季昕華，2020）^[3]，其中多數開展了數字建設的企業也只是處於初級階段。

國家“十四五”規劃和 2035 年遠景目標綱要明確提出要“推進產業數字建設”，這為數字政府建設和企業發展提供了重要的政策性支持和綱領性指導。在數字經濟時代，政府與企業信息系統的互聯互通得到了加強（楊佩卿，2020）^[4]，顯著提升了資源的流動速度（孫新波等，2021）^[5]。基於此，本書將聚焦政府層面的數字建設，探討數字政府建設將如何促進企業發展。

中國數字政務的發展經歷了幾個顯著的階段。起初，在 1970 至 1980 年代，政府部門開始探索如何利用計算機技術進行數據統計和辦公自動化，這標誌着數字政務的起步階段。進入 1990 年代，隨着“金橋”、“金卡”、“金關”和“金稅”等國家級信息化項目的實施，數字政務進入了技術推廣期，這些項目為電子政務的未來發展打下了堅實的基礎。

2000 年至 2012 年間，中國政府制定了包括“一站、兩網、四庫、十二金”在內的電子政務發展藍圖，力圖通過電子政務提升政府透明度和效率，這一階段可以被稱為電子政務加速期。從 2013 年開始至今，中國進入了數字政務的創新驅動期，政府重點推進政務信息的互聯互通，大力發展“互聯網 + 政務服務”，並着手構建數字政府和智慧政府。

目前，中國正處於數字政府向智慧政府轉型的關鍵時期。政務服務一體化平台在這一轉型中扮演着核心角色，強調數據的開放性、共享性和整合性，推動政務服務的統一化和系統化。例如，浙江省在 2014 年率先推出了省、市、縣三級一體化的網上政務服務平台，成為全國的先行者。到 2019 年底，全國 31 個省級政府均已建立類似的平台，國家政務服務平台也在同年上線，實現了與省級平台的全面對接，支持全國政務服務“一網通辦”。

中國在過去十年中在數字政府建設方面取得了顯著的成就。通過大數

據、人工智能等新技術的應用，政府的決策能力和治理效能得到顯著提升。雖然與全球領先國家相比仍有提升空間，但中國在數字政府建設方面的快速發展已經為未來的全面數字化轉型奠定了堅實的基礎，為提高政府透明度、提升公共服務質量和效率創造了有利條件。

中國在過去十年中在數字政務建設方面也取得了顯著的進展。根據聯合國的報告，中國的電子政務發展指數顯著上升，這充分體現了中國在數字化政務方面的持續努力和顯著成效。數字政務建設的進展主要體現在政務服務的在線化、移動化和智能化方面。中國建立了統一的政務服務網絡平台，推動了“互聯網+政務服務”的廣泛應用，大大提高了政務服務的便捷性和可及性。此外，政務數據的開放共享也取得了重要進展，為社會創新和經濟發展提供了新的動力。儘管與全球領先國家相比仍有一定差距，但中國在數字政務建設方面的快速發展已經為未來的深化改革和創新奠定了良好基礎，為進一步提高政府工作效率和公共服務質量創造了有利條件。

1.1.2 數字政府建設的四個關鍵問題

本書以數字政府建設與企業績效理論關係研究為“始”，信息為“鑰”，通過全要素生產率、投融資效率和市場價值之“徑”，揭示政府作為重要的經濟主體通過數字建設助推企業績效提高之“道”。

第一，揭示數字政府建設與企業績效的關係，識別數字政府建設對企業績效影響的理論基礎，揭示企業數字建設與企業績效內在聯繫邏輯，建立數字政府建設經濟後果研究的理論體系與基本範式，助力企業“舞”好數字建設這柄“利劍”，為國家加快企業數字建設升級戰略部署以及配套策略制定提供決策參考。

第二，實證檢驗數字政府建設與生產績效的因果關係，揭開數字建設影響企業全要素生產率的機制黑箱。本書研究聚焦經營績效的微觀視角，立足經濟價值和社會價值雙重價值，從政府數字轉型對企業管理系統、生產系統和銷售系統重塑邏輯方面解析數字建設影響企業經營績效的直接效應，從提

升企業的生產效率層面以及企業屬性和市場環境視角探析數字政府建設影響企業經營績效的機制機理。

第三，實證檢驗數字政府建設與企業投融資績效的因果關係，深入分析數字政府建設影響企業投融資效率的作用機制。本書研究聚焦企業投融資的微觀視角，從投資效率和融資效率兩方面，詮釋數字政府建設如何緩解政企信息不對稱程度，立足透明的投融資環境，探析數字政府建設推動企業數字建設的內在機理。數字政府建設可能通過政策激勵、技術支持等方式推動企業進行數字建設，例如通過提高自動化、雲計算、人工智能等技術的使用，提高生產和服務的效率，從而提高企業的全要素生產率。

第四，實證驗證數字政府建設對企業市場價值提升的效果，試圖撥開數字政府建設影響企業市場價值機制黑箱的迷霧。數字政府建設可能通過提高政策透明度、提升法規執行效率等方式降低企業的政策和法律風險，從而可能提升企業的市場價值。探討數字政府建設映射至資本市場的經濟後果，為通過數字技術完善治理機制、推動有活力、有韌性的高質量資本市場建設提供參考。

1.2 為什麼需要研究數字政府建設？

本研究旨在探索數字政府建設與企業績效之間的關係，並評估數字政府建設在推動行政效率提升、公共服務改進、創新促進和透明度及公平性增強方面的影響。通過分析政府數字化如何簡化企業與政府的交互過程、減輕企業行政負擔、提供精準及時的市場信息、建立高效的信息共享系統以及開放政府數據促進企業創新，本研究旨在補充該領域的現有文獻，並探討數字政府建設如何促進實體經濟的融合發展。

研究的目的還包括為中國建設數字強國提供策略思路，探討政府數字化在增強決策透明度和公平性方面的潛力，以及這些變革如何為企業提供一個更公平的競爭環境。這些研究成果將具有重要的理論意義和政策價值。

基於研究發現，本書將提出一系列政策建議，旨在幫助政府優化數字政府建設策略，以更有效地支持企業發展，並提高企業整體績效。這些建議不僅為政府機構提供實施指南，同時也為企業在數字化轉型過程中提供策略參考，以增強其在競爭中的優勢。

本研究的理論意義主要表現為：

第一，豐富數字建設經濟效應的研究成果。在現有文獻中，國內外學者關於數字建設的經濟效應研究存在消極效應說與積極效應說兩類觀點，目前尚未達成統一共識。且在以往的文獻中，囿於數字建設數據的獲取難度，最開始關於數字建設經濟效應的研究主要聚焦於概念闡述與理論探討。近年來，關於數字建設經濟效應的實證研究才逐漸增加。本書結合中國獨特的制度背景，並基於現有理論對數字政府建設與企業績效之間的動因、機制以及調節效應進行了系統研究，重新檢驗數字建設與企業績效之間的關係，為釐清數字建設的真實經濟效應提供新的證據。

第二，拓展數字政府建設經濟後果的研究視野和研究範式。現有關於數

字政府建設經濟後果的研究，多採用實證分析方法探討數字政府建設對企業經營績效和投融資績效多維度層面的影響。實際上，數字政府建設的經濟後果遠不止停留在企業經營與投融資層面。外部資本市場是企業融資的重要平台，數字政府建設帶來的一系列經濟後果也將延伸至資本市場，甚至對資本市場高質量發展起關鍵性作用。與此同時，雖然大量的實證分析為數字政府建設經濟後果的評估提供了經驗性證據支持，但還需要科學嚴謹的計量模型對內在邏輯關係進行科學的估計。因此，本書研究通過理論模型和實證分析對數字政府建設的經濟後果進行雙重驗證，以此豐富和拓展數字政府建設經濟後果的研究內容和研究範式。

本書的現實意義主要表現為：

第一，為政府部門推動數字經濟與實體經濟融合發展提供決策依據。數字建設作為數字經濟時代的產物，是數字經濟與實體經濟融合發展的重要途徑。實體經濟的數字建設離不開政府支持，需要倚靠政府職能部門與多方經濟主體協同構建一個良好的發展環境。本書在研究數字建設與企業績效的作用關係與傳導機制後，進一步從政府、市場環境、企業等方面着手探索驅動數字建設促進企業績效的調節路徑。為政府部門制定相關政策助力數字建設與實體經濟的深度融合發展提供依據。

第二，為數字政府建設促進經濟提質增效提供經驗證據。數字建設已成為政府轉型升級甚至實現高質量發展的重要路徑。對於微觀經濟主體來說，部分企業礙於轉型成本、轉型難度等問題處於進退兩難的境地，進而導致企業數字建設質效參差不齊。數字政府建設可以通過政策激勵、技術支持等方式推動企業進行數字建設，例如通過提高自動化、雲計算、人工智能等技術的使用，提高企業生產和服務的效率。本書從實證角度詳解數字政府建設對企業績效的影響及具體作用機制，為理解政府與企業的關係提供詳實的經驗證據，為政府進行數字建設戰略決策與資源分配提供經驗借鑒。

1.3 從“小切口”視角， 探究數字政府建設的方法

第一，文獻研究法。本書對國內外有關數字建設的概念、動因以及具體作用路徑，對數字建設與企業績效之間關係的有關研究進行總結；梳理數字政府建設及其經濟後果的相關研究，以此從理論層面給出本書研究問題及對現有研究的邊際貢獻。

第二，政策研讀法。本書系統整理了中共中央、國務院圍繞數字政府建設和企業績效的相關論述，梳理了國家層面、省市層面的有關數字建設的系列政策文件，特別關注了中共二十大報告、《“十四五”數字經濟發展規劃》、《中共中央關於黨的百年奮鬥重大成就和歷史經驗的決議》、歷年中央經濟工作會議和政府工作報告文件等，力求通過政策文件的梳理，明確本書研究話題是符合國家重大戰略需求的。

第三，理論推演法。理論推演法屬探索性的研究方法，在明確研究問題後，結合已有的成熟理論及理論之間的相互關係，推演出核心概念之間的因果關係與影響機制。在數字政府建設影響企業績效的實證研究中，本書基於委託代理理論、信號傳遞理論以及信息不對稱理論等相關理論，推演出數字政府建設對企業經營績效、投融資績效和市場績效的影響及機制，從而提出本書實證研究的系列假設。

第四，數理建模法。本書第三章借鑒企業信息化轉型指標構造的做法，運用機器學習的文本挖掘方法，對政府工作報告的“數字化”關鍵詞進行詞頻統計，構造新的連續型指標衡量數字政府建設程度；使用貝葉斯、LDA/STM 主題模型和 Word2vec 等監督學習與非監督學習方式學習語義知識，實現文本分類和特徵抽取，構建數字政府建設的變量。

第五，實證研究法。本研究分別從企業經營績效、投融資績效和市場績效三個方面對數字政府建設的經濟後果進行了實證檢驗與分析。本書實證分析的流程是：針對系列研究假設，確定初始研究樣本並對樣本進行篩選和處理；根據研究假設構建計量經濟學模型，包括直接效應模型和間接效應模型；運用描述性統計分析、相關性分析檢驗各變量特徵以及變量之間的相關性；運用多元回歸分析驗證數字政府建設與企業績效的因果關係；運用中介效應分析法驗證本書研究內容中的影響機制；運用調節效應分析法驗證本書研究內容中的影響機理或邊界條件；運用工具變量法解決可能的內生性問題；採用替代變量法、截取不同時間區間的樣本等策略對研究結論的穩健性進行考證。

本書採用的技術路線詳細闡述了研究的整體框架和方法論。首先，本研究從廣泛的文獻審查入手，對數字政府建設的概念及其對企業績效可能產生的影響進行了深入的理論探討。通過對現有理論的綜合分析，本書明確了數字政府建設的定義及其核心要素，並對企業績效的多維度內涵進行了詳細解釋，涵蓋經營績效、投融資績效以及市場績效。

在此基礎上，本書特別強調了數字政務服務平台在優化營商環境方面的重要作用。通過創建更加便捷、透明的政務服務平台，政府能夠為企業提供更高效率的行政服務，從而降低企業的運營成本和時間成本，優化整體營商環境。這一轉變不僅提升了政府服務的質量和效率，還直接影響到企業的日常運營和長期發展戰略。

接着，本書採用理論與實證相結合的研究方法，通過定量數據分析和定性案例研究相互驗證，以確保研究結果的準確性和深度。研究過程中，本書進一步探討了數字政務如何優化資本流動並提高投融資效率。數字政府的框架通過簡化審批流程、提供在線融資平台等措施，有助於資本更高效地流向有需求的企業，促進整個市場資本的合理配置和高效運用。

研究的核心部分集中於探討數字政府建設與企業績效之間的關聯性。本書詳細討論數字政府如何通過提高行政效率、增強政府服務的透明度和響應速度、以及優化政府與企業之間的互動，從而對企業的經營績效、投融資績