

数字经济驱动视角下我国省级数据要素政策 量化分析

叶烁宁

江苏大学管理学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2026年6月11日; 录用日期: 2026年6月25日; 发布日期: 2026年8月6日

摘 要

数字经济高质量发展以数据要素的有效供给与高效配置为核心支撑。本文以政策工具理论与数据价值链理论为分析框架, 系统收集2020~2025年全国31个省级政府及职能部门颁布的873份数据要素政策文本, 构建“政策工具-数据价值链”二维分析矩阵, 运用内容分析法对省级数据要素政策的工具结构与价值链覆盖进行量化测度与横向比较。研究发现: 当前省级数据要素政策工具结构呈现显著的“制度优先、激励缺失”特征, 环境型工具占比逾半, 需求型工具严重不足, 制约了数字经济市场主体参与数据要素流通的积极性; 政策资源在数据价值链上高度集中于流通与交易环节, 采集登记与存储加工等前端环节长期处于政策真空, 数字经济所依赖的数据质量底座存在制度性风险; 省际政策分化与数字经济发展水平高度耦合, 数字经济先发地区政策工具更趋多元, 欠发达地区则以基础建设和规则建立为主导。基于上述发现, 本文从政策工具结构优化、价值链前端政策补强、执行保障机制健全及差异化省际施策四个维度提出政策优化路径, 为推进数字经济治理体系现代化提供参考。

关键词

数字经济, 数据要素, 政策工具, 省级政策

A Quantitative Analysis of China's Provincial Data Element Policies from the Perspective of the Digital Economy

Shuoning Ye

School of Management, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: June 11, 2026; accepted: June 25, 2026; published: August 6, 2026

Abstract

High-quality development of the digital economy fundamentally depends on effective supply and efficient allocation of data factors. Based on the theoretical frameworks of policy instruments and data value chain, this study systematically collects 873 data factor policy documents issued by 31 provincial-level governments and their departments from 2020 to 2025, constructs a two-dimensional analytical matrix of “policy instruments vs. data value chain,” and employs content analysis to quantitatively measure and compare the tool structure and value chain coverage of provincial data factor policies. The findings reveal three key issues: the current structure of provincial-level data element policy instrument structure exhibits a pronounced “institution-first, incentive-absent” pattern, with environmental instruments accounting for over half of all provisions while demand-side instruments are severely underrepresented, constraining market actors’ motivation to participate in data circulation in the digital economy; policy resources are heavily concentrated in the circulation and transaction segment of the data value chain, while upstream segments such as collection, registration, and storage remain in a policy vacuum, posing systemic risks to the data quality foundations on which the digital economy depends; The divergence of policies among provinces is highly coupled with the level of development of the digital economy. The policy instruments of the more developed regions in the digital economy are more diversified, while the less developed regions are mainly focused on infrastructure construction and rule-making, with more advanced regions deploying more diverse instrument combinations. Based on these findings, this study proposes optimization pathways across four dimensions—restructuring policy instrument composition, strengthening upstream value chain policy, improving implementation mechanisms, and adopting differentiated provincial strategies—to provide evidence-based reference for advancing the modernization of digital economy governance.

Keywords

Digital Economy, Data Factor, Policy Instruments, Provincial Policy

Copyright © 2026 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. 引言

当前，数字经济已成为全球经济增长的核心引擎，数字经济对于综合国力竞争的意义日趋凸显。随着互联网、云计算、大数据、人工智能等现代数字技术的持续突破，全球经济正加速迈入以数据为核心驱动要素的新发展阶段。数据作为数字经济区别于传统经济形态的关键生产要素，具有非竞争性、规模报酬递增和价值乘数效应等独特经济属性，其充分供给与高效配置是数字经济实现高质量发展的根本前提。因此，培育高效安全的数据要素市场，构建与数字经济发展规律相适应的治理体系，成为提升国家数字竞争力、加快推进数字中国建设的核心议题。2019年10月，数据被纳入生产要素范畴，2020年发布的《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》¹将“数据”与土地、劳动力、资本、技术等传统要素并列，标志着数据作为一种新型生产要素正式纳入国家经济基础制度范畴。数据作为新质生产力形成的重要优质生产要素，已然成为促进数实融合、驱动产业经济及创新发展的新

¹https://www.gov.cn/zhengce/2020-04/09/content_5500622.htm

引擎[1]。在这样的时代背景下,加快建设与数字经济发展规律相适应的全国统一数据要素大市场,发挥数据要素的乘数效应对促进我国经济高质量发展和增进人民福祉有着重要的现实意义[2]。2021年12月发布的《“十四五”数字经济发展规划》²进一步明确数据是数字经济深化发展的关键引擎[3]。这一系列中央政策不仅绘制了数据要素市场发展的长远蓝图,也为地方实践指明了方向并拓展了探索空间。

为响应国家号召,各地纷纷出台数据要素相关政策文件,在我国“中央统筹、地方探索”的治理体系下,省级政府承担着承上启下的关键角色。一方面,必须准确把握国家政策方向,确保政策的一致性;另一方面,必须结合本地的资源条件、产业基础、数字化水平和发展阶段,进行有针对性的政策创新和探索。数据要素市场的发展往往依赖于具体场景和生态,其成功很大程度上取决于能否建立适合本地实际情况的政策体系和市场环境。因此,将研究焦点放在省级数据要素政策上,具有重要的现实意义。然而,当前各省的政策实践在快速发展的同时,也显现出一些共性和个性的问题。研究发现部分省级数据要素政策在使用政策工具上存在不均衡的情况,同时在数据采集、确权、流通、交易和应用等各个环节,政策的连贯性还有待加强。此外,不同省份的政策重点和发展水平差异明显,区域间的政策协同与一体化发展面临挑战。这些问题可能导致国家政策在落实过程中效果存在一些偏差。因此,系统地对省级政策进行评估比较和研究,是对国家大数据策略在关键执行层面的一次重要检验,对于推动政策优化和协同发展具有重要意义。

从数字经济理论视角看,数据要素是区别于传统生产要素的全新范畴,具有非竞争性、规模报酬递增和价值乘数效应等独特经济属性,是数字经济增长的内生驱动力与核心资源禀赋[4]。数字经济的高质量发展,不仅依赖数字技术的持续突破,更在于数据要素的充分流通与高效配置。只有当数据从资源状态转化为可交易的市场要素,其边际价值才能在数字经济生态中得到充分释放。因此,政府如何通过政策工具激活数据要素市场、构建有利于数字经济发展的制度环境,构成数字经济治理研究的核心命题之一。尽管数据要素政策的重要性已经引起了学术界的广泛关注,但现有研究仍然存在一些不足。从研究视角看,大多数研究侧重于对国家宏观政策的解读,或是局限于对单一政策或案例的分析,缺乏将数据要素政策与数字经济发展格局相关联、对跨省份大规模政策文本进行结构性分析与综合比较的整体视角。从研究方法看,现有研究对政策文本的量化评价多停留于工具类型的频次统计,鲜有研究系统运用政策工具理论对省级数据要素政策的整体结构进行多维度的精准测度与横向比较,也鲜有研究将政策工具配置特征与省域数字经济发展水平加以关联考察。因此,本研究以省级数据要素政策为研究对象,综合运用内容分析法,在数字经济高质量发展的整体分析框架下,系统识别省级数据要素政策工具配置的结构短板,为省级政府优化数据要素政策体系、提升数字经济治理效能提供兼具量化依据与机制解释的综合性参考。

2. 政策样本选择与处理

2020年,数据被明确列为新型生产要素,与土地、劳动力、资本、技术并列,意味着数据要素被纳入国家顶层制度设计。此后,各省级政府陆续加快推进相关政策的研究制定,省级数据要素政策进入集中出台阶段。因此,本文以2020年~2025年为时间范围,收集网络上公开省级层面数据要素政策文本。选择“北大法宝”数据库进行政策检索,检索步骤如下:首先选择“高级检索”,在“法律法规”模块中选择“地方法规”,全文中包含“数据要素”关键词,点击“同篇”,以政策发布日期为准进行筛选,并剔除标题中含“公示、评选、申报、项目、名单、考评、征集”等词语的政策文件。此外,为避免使用单一数据库检索可能产生的来源局限性,同时在全省(自治区、直辖市)人民政府网站数据库中对数据要素相

²<http://jxt.xizang.gov.cn/profile/upload/file/20220427/1651051450607006374.pdf>

关政策进行检索。

完成初步收集后，需对文本进行进一步筛选，剔除与数据要素主题关联度不足的内容。所选文本的核心内容须与数据要素密切相关。具体判断标准有两条：一是政策标题中明确含有数据要素或公共数据等核心词汇；二是标题虽未直接涉及上述词汇，但条款内容实质上涉及数据权属界定、数据流通交易、数据开放共享、数据安全治理、数据基础设施建设等数据要素相关领域。后一类政策与数据要素的关联同样紧密，为保证样本的完整性，一并纳入研究范围。依据上述收集方式与筛选原则，最终确定 2020~2025 年全国 31 个省级行政区政府及其职能部门颁布的数据要素相关政策文本共 873 份，构成本文的研究样本。

3. 基于二维分析框架的政策工具分析

3.1. 政策分析框架的构建

政策分析框架的构建是开展政策内容分析的前提。数字经济高质量发展对数据要素政策提出了双重要求：一方面，政策工具的选择需要涵盖从数据资源形成到要素市场化配置的全链条，才能打通数字经济增长所依赖的数据供给通道；另一方面，不同政策工具在数字经济生态中发挥着差异化的功能，供给型工具夯实数字经济数据底座，环境型工具降低数字经济交易成本，需求型工具激活数字经济应用场景，三者缺一不可。基于这一分析逻辑，本文在梳理已有政策分析方法的基础上，结合数据要素政策的内在逻辑与数字经济发展的治理需求，从政策工具和数据价值链环节两个维度构建二维分析框架，对 873 份省级数据要素政策文本进行系统性分析。

3.1.1. X 维度：政策工具

政策工具是政府为实现特定政策目标而采取的各类手段与方式，是政策分析的核心维度之一。本文参考 Rothwell 和 Zegveld 提出的经典政策工具分类框架，结合数据要素政策的实际内容，将政策工具划分为供给型、环境型、需求型三大类，并进一步细分为 15 种子工具(见表 1)。供给型政策工具是指政府通过人才培养、技术支撑、资金投入、基础设施建设、公共服务等方式，从供给侧为数据要素市场的发展提供基础性资源保障，直接推动数据要素的生产、流通与利用。环境型政策工具是指政府通过完善法规体系、提供金融支持、保护知识产权、强化考核监督、给予税收优惠、出台策略性措施等间接手段，为数据要素市场营造良好的制度环境。需求型政策工具是指政府通过服务外包、政府采购、试点示范、贸易管制等方式，主动释放和引导数据要素应用需求，从需求侧拉动数据要素市场的成长。

Table 1. Policy instruments and their definitions

表 1. 政策工具及内涵

工具类型	政策工具	工具内涵
供给型工具	人才培养	政府通过设立专项培训计划、建设人才基地、引进高端人才等方式，培育和储备数据领域专业人才。
	技术支撑	政府直接资助或组织关键技术研发，搭建公共技术平台，为数据要素化提供核心技术能力保障。
	资金投入	政府通过财政专项资金、设立产业基金、提供项目补贴等方式，直接为数据产业发展注入资金。
	基础设施建设	政府主导或支持建设数据中心、算力网络、通信网络等数据存储、传输与计算所必需的基础物理设施。
	公共服务	通过在线政务服务和公共数据开放等形式，面向企业和公众提供公益性和市场化的数据服务

续表

需求型工具	服务外包	政府将自身的数据处理、分析、管理等非核心业务，通过购买服务的方式交由市场主体承担，以创造市场需求。
	政府采购	政府将合规的数据产品、数据服务或解决方案纳入政府采购目录，通过公共采购直接拉动市场。
	试点示范	政府设立创新试验区或示范项目，鼓励先行先试，探索新模式，并通过成功案例的推广来引导和扩大市场需求。
	贸易管制	政府通过制定数据跨境流动的安全评估、白名单等管理措施，在保障安全的前提下规范并引导国际数据市场需求。
环境型工具	法规体系	政府通过制定地方性法规、规章和标准，确立数据产权、流通交易、收益分配、安全合规等基本规则，塑造制度环境。
	金融支持	政府鼓励金融机构开展数据资产质押融资、数据保险等创新金融服务，为数据要素市场化提供融资便利和风险分担机制。
	知识产权	政府通过强化对数据模型、算法、数据集等创新成果的专利、著作权保护，激励数据领域的创新投入。
	考核监督	建立数据要素常态化考核机制，形成数据要素市场化建设长效评价机制，加强评估考核和督促指导
	税收优惠	政府对符合条件的数据企业或相关业务给予企业所得税、增值税等税种的减免或优惠，降低其运营成本。
	策略性措施	政府为发挥数据要素作用所采取的各类策略性手段，包括宣传解读数据政策、提高社会数据意识、鼓励社会力量参与数据领域建设等

3.1.2. Y 维度：数据价值链环节

数据价值链是指数据从原始资源经采集、存储、流通到最终开发应用并持续受到安全治理保障的全过程。本文将数据价值链划分为采集与登记、存储与加工、流通与交易、应用与开发、安全与治理五个环节。

采集与登记是数据价值链的起点，主要涉及数据采集渠道建设、采集标准制定、数据登记确权及数据资产凭证等内容，是数据要素形成的基础阶段。存储与加工是数据从原始状态转化为可用资源的关键过渡环节，主要涉及数据存储设施建设、数据清洗加工、数据质量管理、数据标注及数据分析平台等内容。流通与交易是数据价值释放的核心环节，主要涉及数据交易场所建设、数据定价机制、交易规则、交易撮合、数据经纪商培育及数据跨境流动等内容，决定着数据要素的配置效率。应用与开发是数据价值实现的最终环节，主要涉及数据应用场景开放、数据产品开发、行业数据应用示范及数据赋能实体经济等内容。安全与治理贯穿数据价值链全过程，主要涉及数据安全保护、隐私保护、合规审计、数据治理架构及标准规范体系建设等内容，为数据要素市场的健康运行提供制度与技术保障。

3.2. 政策内容维度分析

3.2.1. X 维度分析

将全部政策条款按所使用的政策工具进行统计，整体来看，供给型、环境型、需求型三类政策工具均有所使用，但使用频次存在显著差异。环境型政策工具的使用最为集中，占全部条款的半数以上，供给型工具次之，需求型工具使用最少。这一分布格局表明，各省级政府在数据要素政策制定中呈现出明显的制度优先，倾向于通过构建法规框架和强化监督考核推动数据要素市场发展，对需求侧的主动拉动和供给侧的直接资源投入尚显不足。从省级层面看，三类工具的比例构成存在明显的地区分化，折射出不同省份在政策阶段和发展重心上的差异。

在供给型政策工具的使用中,基础设施建设是使用频次最高的子工具,其次为公共服务,技术支撑的使用也保持了一定规模。这说明政府在供给侧的政策着力点主要集中于数据中心、算力网络、公共数据共享平台等基础物理设施的搭建,以及通过数据开放平台和登记服务等公益性服务降低市场主体的参与门槛。相比之下,人才培养和资金投入两类工具的使用明显偏少,数据要素领域的专业人才储备问题和中小企业参与市场的资金壁垒,难以通过现有政策得到有效缓解。

在环境型政策工具中,法规体系工具的使用频次最高,其次是考核监督工具,策略性措施工具居第三位。三者合计占环境型工具总量的八成以上,充分体现了数据要素市场化进程高度依赖地方立法规范引领、强化督促落实、激励引导并举的制定逻辑。相比之下,知识产权、金融支持和税收优惠三类工具的使用相对不足。知识产权保护力度不足,将制约企业在数据资产确权 and 权益维护方面的信心,金融支持和税收优惠力度不足,会削弱市场主体参与数据要素流通的经济动力,不利于数据要素市场化配置的深入推进。

需求型政策工具中结构高度单一,政府主要依赖先行先试的示范引导方式激活数据要素应用场景,以典型案例的扩散效应带动市场需求的整体增长,而以政府购买服务直接释放公共需求、通过服务外包激励专业机构承接数据治理工作等主动拉手段,尚未得到有效运用。

3.2.2. Y 维度分析

将全部政策条款按其所涉及的数据价值链环节进行统计,同一条款可同时涉及多个环节,各环节均独立计入。从表格中可以发现,省级数据要素政策的关注重心集中于价值链的中后段,而对数据进入流通之前的前端环节支持不足,政策在价值链各环节上的覆盖存在明显的结构性失衡。

数据流通与交易环节是政策关注最为集中的领域,这与数据要素市场化改革的核心目标高度契合。数据只有进入流通交易环节,才能真正实现从资源向要素的转化,创造规模化的经济价值,进而为数字经济的产业化发展提供持续的要素动能。各省级政府围绕数据交易场所建设、数据定价机制、交易规则制定、数据经纪商培育等方面出台了大量政策,体现出以市场流通为核心驱动的整体政策逻辑。从数字经济视角看,流通与交易环节政策的完善程度直接影响着数字经济中数据要素的配置效率与市场化定价能力;政策体系越完备、交易规则越清晰的省份,其数字经济核心产业的要素可及性也越强,市场主体参与数据交易的制度障碍越低。

数据安全与治理环节的政策关注度在绝大多数省份中均保持较高比重,体现出数据安全作为贯穿价值链全过程的基础性保障,已在省级政策制定中形成较为广泛的共识。尤其是新疆、辽宁、吉林、宁夏等省级行政区的安全与治理政策条款占比远高于全国平均水平,其中新疆超过半数条款涉及该环节。这一现象与上述地区对数据主权和数据安全的高度敏感性密切相关,边疆省级行政区和民族自治区在数据治理领域的政策供给具有较强的防护导向,优先确保数据安全边界的划定。相比之下,贵州、河北、海南等省份的安全与治理政策占比较低,政策重心更多落于流通应用层面。

数据应用与开发环节在各省政策中呈现出较为鲜明的分化,且这一分化与各地数字经济发展策略取向高度相关。海南的应用与开发条款占比高居全国首位,接近六成,与其依托自由贸易港政策优势大力推进数字经济产业化应用的策略选择高度一致;宁夏、山西、福建、甘肃等省级行政区的应用开发政策占比也相对突出,说明上述省级行政区在推动数据赋能实体经济、拓展行业应用场景方面投入了较多政策资源,体现出将数据要素与产业数字化转型紧密衔接的政策取向。而新疆、辽宁、西藏等省级行政区的应用开发政策占比明显偏低,反映出数据要素的深度开发利用在这些地区尚处于起步阶段,支撑数字经济应用生态建设的政策供给尚未有效跟进,数字经济与实体产业的深度融合仍缺乏充分的制度保障。

数据采集与登记环节的政策关注在全国范围内普遍不足,是政策覆盖最为薄弱的链条节点之一。采

集与登记是数据进入价值链的起点，数据确权、登记凭证、采集规范等制度的缺失，将直接制约后续流通与应用的合规性与有效性。在省份层面，海南、云南、青海等省份的采集与登记政策占比相对较高，而陕西、新疆、上海等省级行政区则明显偏低。上海作为数据交易市场最为活跃的省级行政区之一，其采集与登记政策的相对不足可能意味着在高度重视交易流通的同时，对数据来源确权和登记规范的基础性制度建设有所忽视，存在政策结构风险。

数据存储与加工环节是五个环节中政策关注度最低的，说明政策制定者对数据的中间态处理过程重视不足。山西、天津、北京等省级行政区在该环节的政策占比相对较高，山西的存储与加工占比甚至超过两成，这与其近年来加大数据要素基础能力建设、强化算力和存储设施投入的地方政策有一定关联。而青海、新疆、陕西等省级行政区的存储与加工政策几近空白，说明数据在初步采集之后如何进行有效处理和质量提升，仍是大多数省份政策供给的明显盲区。

3.2.3. X-Y 维度分析

整体来看，三类政策工具均呈现出向流通与交易环节高度集中的共同特征。供给型工具有约三分之二的条款指向该环节，环境型工具在该环节的投入占其全部条款的近七成，需求型工具的这一比例更是高达七成。这种高度一致的聚焦态势固然体现出政策设计对数据要素市场化核心环节的充分重视，但三类工具同步向单一环节倾斜，也意味着政策工具的协同配置尚未真正形成差异化的分工格局，不同工具本应各司其职、互补共进的功能优势被严重压缩。此外，无论哪类工具，在存储与加工环节上的投入均最为薄弱，揭示出这一承上启下的关键环节在整体政策体系中长期处于边缘位置。

供给型工具在流通与交易和应用与开发两个环节上的投入相对充分，但在采集与登记和存储与加工两个前端环节上明显不足，而这两个环节恰恰最需要政府直接提供基础公共供给。从子工具结构来看，公共服务工具在流通与交易环节的投入最为突出，体现出政府将数据交易所建设、数据登记服务平台搭建作为公共供给的主要着力点；基础设施建设工具在流通与交易和应用与开发环节较为集中，而在存储与加工环节的投入明显低于其他环节，反映出政府基础设施投资偏向交易，对数据加工处理能力的基础设施建设重视不足。人才培养和资金投入两类工具不仅总量较少，且基本采取了同样的逻辑，在采集与登记、存储与加工两个前端环节的投入极为有限，其中资金投入工具在前两个环节的条款总数几乎可以忽略不计，说明在数据确权、数据清洗、数据标注等需要专业人才和启动资金介入的基础性工作上，政府供给几近缺位。

环境型工具在五个环节中均占据主导地位，这一结构在安全与治理环节表现得最为突出，体现出数据安全治理高度依赖法规规范和考核监督机制的内在逻辑。从子工具层面看，法规体系和考核监督是推动数据流通与交易的最主要政策手段，二者合计在流通与交易环节的投入占该环节环境型工具总量的七成以上，说明制度规则和督查问责构成了数据交易秩序的核心支撑。值得关注的是，金融支持和税收优惠工具在各环节上的绝对数量均较少，且二者在存储与加工、采集与登记环节上的条款数也是极少。数据加工处理和确权登记是数据要素市场化的早期高成本阶段，市场主体参与积极性有赖于明确的财税激励引导，而现有政策在此方面的激励供给严重不足，将在制度层面抬高市场主体进入前端环节的门槛。知识产权工具在应用与开发环节的投入相对突出，说明数据产品的知识产权保护问题已被关注，但其整体规模仍十分有限，仍不能为数据产品的创新开发提供充分的制度保障。

需求型工具在流通与交易环节的配置比例高于其他两类工具，但其内部结构高度依赖试点示范这一单一工具，贯穿五个价值链环节皆是如此。这意味着政府在整个价值链上对数据要素需求的激活，主要依赖通过示范项目产生的扩散效应，而非通过主动购买数据服务、承接数据处理外包等直接释放需求的方式。政府采购工具在采集与登记、存储与加工环节的投入几乎为零，尤其值得重视。政府本身既是公

共数据的最大持有者，也是数据标准化处理服务的最大潜在购买方，若能通过政府采购在前端环节率先形成稳定需求，将有效带动数据确权、数据清洗等服务市场的规模化发展。现有政策在这一方向上的近乎空白，折射出政府在数据要素市场培育中的角色仍相对被动。

综合三类工具的交叉分析可以发现，三类工具均向流通与交易环节高度集中，对前端的采集登记和存储加工环节形成政策真空，而这两个环节决定着进入市场的数据质量与确权状态，是制约整个价值链运转效率的基础环节，也是数字经济依赖数据要素实现价值增值的前提性条件[5]。其次在需要激励引导的环节上，激励型工具的配置严重不足；在需要需求拉动的环节上，直接拉动型工具几近缺位；而规范约束类工具则在所有环节上均居主导地位，出现了工具类型与环节治理需求之间的系统性错位。这一结构性问题不仅是政策层面的技术性失衡，更折射出当前省级政府在数字经济治理定位上的内在局限，政府更多扮演规则制定者角色，而非数字经济市场的主动培育者。未来的政策优化不仅需要增加对前端环节的整体投入，更需要工具选择上实现精准匹配，针对不同价值链环节的功能特征和市场失灵性质，配置与数字经济发展阶段相适应的政策工具组合，真正将政策效能转化为数字经济高质量发展的制度红利[6]。

4. 省级数据要素政策的优化路径

4.1. 重构绩效考核指标体系，建立效果导向的政策评价机制

当前省级数据要素政策考核体系存在系统性的指标替代问题，数据产品挂牌数量、平台建设数量、政策文件发布数量等过程性指标易于管控、便于在考核周期内呈现，而成交率、复购率、产业赋能实效等效果性指标难以量化、归因链条长，导致后者长期被排除在主要考核维度之外。这一机制不仅导致市场信号失真，更构成了激励型工具被忽视的制度根源。

建议省级政府在现有考核框架中分阶段引入数据要素市场效果指标，形成过程指标与效果指标并行的双轨考核体系，具体转型方向如下表所示。在操作层面，可借鉴营商环境评价改革中第三方评估机制的成熟经验，委托独立机构对数据要素市场活跃度进行年度评估，评估结果作为对主管部门考核的重要参考依据，形成考核压力向市场实效的传导机制。同时，应将效果指标考核与多年度绩效挂钩，打破年度考核约束对需求侧政策工具的压制。

值得注意的是，效果指标的引入并非要全面替代过程指标，而是要扭转两者之间的权重失衡。建议将效果指标在综合考核中的权重逐步提升至四成以上，并在时间安排上允许效果指标的评估周期延长至两至三年，以适应数据要素市场培育的客观周期规律。

4.2. 破解财政协同困境，建立跨部门数据要素政策资金机制

激励型政策工具供给不足的直接原因在于大数据主管部门有政策设计意愿但缺乏预算自主权，财政部门具备预算权限但缺乏专业认知，两者之间存在结构性错位，协调成本较高。在政策制定时限约束下，主管部门优先推进权限内的制度建设，导致需要跨部门协调的激励型工具长期缺位。推动设立数据要素产业发展专项资金，明确资金的申请主体、使用范围和绩效评价标准。专项资金的设立应与第三章揭示的政策工具薄弱环节精准对应，重点向政府采购数据服务、服务外包补贴等现有政策覆盖极低的需求型工具领域倾斜。对于财政能力相对有限的基础建设型省份，建议积极争取国家层面的专项转移支付支持，并通过与先行省份建立数据要素政策帮扶合作机制，降低政策工具设计与推进的制度成本。

4.3. 充实需求侧工具库，激活政府自身的数据服务购买职能

政府采购工具条款在全部省级政策中占比极低，服务外包工具同样近乎缺位，而政府本身既是公共

数据的最大持有者，也是数据标准化处理服务的最大潜在购买方。这一巨大的政策空白意味着，政府在数据要素市场培育中的角色长期偏于被动，通过公共需求带动市场规模化发展的路径尚未有效开拓。因此可以制定省级数据服务政府采购目录，将公共数据清洗、数据标注、数据质量认证、数据安全审计等服务类型纳入采购范围，明确采购对象资质、服务标准和绩效验收规则。然后推动省级部门定期发布数据服务采购需求清单，引导市场主体的供给方向，通过稳定的政府需求预期，带动数据加工、数据标注等前端服务市场的规模化培育。此外，对于数据要素领域的新型业务形态，应参照科技成果转化领域首购首用政策的设计逻辑，为创新性数据产品和服务提供政府率先采购的市场准入通道，以公共需求为杠杆激活市场。

4.4. 以数字经济高质量发展为导向，推动省级数据要素政策差异化升级

数字经济发展阶段的省际分化，决定了数据要素政策优化不能采取“一刀切”的路径，而应以各省数字经济发展水平与主导策略为锚点，实施差异化的政策升级策略。本文依据第三章揭示的省际政策配置模式，将全国省级政府大致划分为三种类型，并分别提出对应的政策升级方向。

对于数字经济先发省份，其政策工具组合已相对多元，制度框架较为完善，政策优化的重点应从“建体系”转向“提效能”。具体而言，应聚焦数字产业化高端化发展需求，重点强化对人工智能、大数据、云计算等核心数字产业的数据要素专项政策支持，推动数据知识产权保护制度和数据资产评估标准与数字经济前沿业态相适应；同时积极探索数据要素与数字经济平台企业的协同创新机制，引导平台数据向数字经济生态开放共享，以数据要素的充分流动带动数字经济产业链价值提升。

对于数字经济加速发展省份，其数字经济规模已具备一定基础，但政策工具的精准度和激励强度仍有较大提升空间。此类省份应重点推进产业数字化转型场景开放，围绕制造业、农业、医疗等优势产业制定专项数据赋能政策，以行业数据场景清单为抓手，引导数字技术企业与传统产业深度合作；同时完善数据要素金融支持体系，探索数据资产质押融资、数字经济产业基金等创新金融工具，为数字经济中小企业获取数据要素提供低门槛的融资渠道，激发其参与数字化转型的内生动力。

对于数字经济基础设施建设型省份，当前政策体系以基础设施建设和规则建立为主导，数字经济发展仍处于起步阶段。此类省份应在夯实基础的同时，着力打通数据要素从“供给”到“应用”的转化通道，避免政策长期停留于规制层面。建议重点借助国家东西部数据要素合作机制，争取与先发省份开展数字经济场景共建与数据资源互通；此外，充分利用本地特色资源禀赋，优先开辟差异化的数字经济应用场景，以局部突破带动数据要素政策体系的整体升级，逐步构建适应本地数字经济发展阶段的政策工具组合。

参考文献

- [1] 刘娟, 王维薇, 杨珂. 数据跨境流动规则与中国企业海外投资布局: 区位偏好与“轻量化”投资[J]. 世界经济研究, 2025(11): 72-87+136.
- [2] 徐波, 王兆萍. 数据要素市场化配置的稳就业效应[J]. 经济体制改革, 2026(1): 39-46.
- [3] 徐翔, 赵墨非, 李涛, 等. 数据要素与企业创新: 基于研发竞争的视角[J]. 经济研究, 2023, 58(2): 39-56.
- [4] 郭全中, 彭子滔, 韦薇. 数字经济视角下传媒经济研究的范式突破——兼论互联网经济的发展逻辑与困境[J]. 中国编辑, 2026(2): 64-70.
- [5] 刘岳平. 数字经济促进城乡要素双向流动的的必要条件、现实基础和路径优化[J]. 对外经贸, 2026(3): 112-116.
- [6] 王艺霖, 陈家乐. 城市数智资源设施建设与经济高质量发展关系的实证研究[J]. 科学管理研究, 2026, 44(1): 44-55.