

分类号: C93
密 级: 公开

学校代码: 10363
学 号: 2221110104



安徽工程大学

Anhui Polytechnic University

硕士学位论文

题 目 安徽省数字经济政策工具应用研究
——基于 2016-2024 年省级政策文本分析

论 文 作 者	肖雅倩
校 内 导 师	路稳玲
校 外 导 师	秦尤佳
专业学位类别	公共管理
研究方向(领域)	公共政策

论文提交日期: 2025 年 5 月 13 日

分类号： C93
密 级： 公开

单位代码： 10363
学 号： 2221110104

题 目 安徽省数字经济政策工具应用研究

——基于 2016-2024 年省级政策文本分析

英文并列

题 目 RESEARCH ON THE APPLICATION OF DIGITAL
ECONOMY POLICY TOOLS IN ANHUI
PROVINCE: BASED ON THE TEXT ANALYSIS
OF PROVINCIAL POLICIES FROM 2016 TO 2024

学 生 姓 名： 肖雅倩

指 导 教 师： 路稳玲

专 业： 公共管理

研 究 方 向： 公共政策

论文答辩日期： 2025 年 5 月 10 日

安徽工程大学学位论文原创性声明

本人郑重声明:我恪守学术道德,崇尚严谨学风。所呈交的学位论文,是本人在导师的指导下,独立进行研究工作所取得的成果。除文中已明确注明和引用的内容外,本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品及成果的内容。论文为本人亲自撰写,我对所写的内容负责,并完全意识到本声明的法律后果由本人承担。

学位论文作者签名:肖雅倩

日期:2025年5月13日

安徽工程大学学位论文版权使用授权书

学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅或借阅。本人授权安徽工程大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

保密☐，在年解密后适用本版权书。

本学位论文属于

不保密☐.

学位论文作者签名：肖雅倩

指导教师签名：路稳玲

日期：2025年5月13日

日期：2025年5月13日

安徽省数字经济政策工具应用研究

——基于 2016-2024 年省级政策文本分析

摘 要

2019 年以来数字经济已成为全球经济发展的新引擎，是推动经济高质量发展的重要动力。恰当、有效的数字经济政策工具应用不仅有利于政策目标的实现，也有利于促进政府绩效的提升。本研究立足于政策工具理论视角，系统探究安徽省数字经济政策工具应用情况，既扩展了政策工具理论与创新理论的应用范围，也有助于进一步提升安徽省数字经济政策质量，为数字经济发展提供区域性经验参考。

本研究以 2016 到 2024 年安徽省省级层面的数字经济政策为研究对象，运用文献研究法、内容分析法，探究安徽省数字经济政策工具应用情况，分析了存在的问题及其成因，并提出了相应的解决对策。具体来说，包括以下研究过程。首先，运用文献研究法，获取了大量的国内外研究资料；通过深入阅读、梳理相关文献做出归纳总结，明确界定数字经济、政策工具等核心概念。并将政策工具理论作为本研究理论基础，结合创新理论，构建“政策工具—政策目标”二维分析框架，为后续研究提供理论支撑。在此过程中，借鉴罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegveld）政策工具分类体系，确立供给型（生产要素驱动）、环境型（外部环境塑造）、需求型

（市场牵引拉动）三维作用机制，阐明其协同推动政策目标实现的动态逻辑。其次，梳理安徽省发布的数字经济政策，分析政策数量、政策类型和政策主体等外部属性以了解整体的政策概况。随后，运用内容分析法，借助 Nvivo12 软件对政策具体内容进行单元编码和量化分析，探讨政策工具在不同维度上的分布和应用情况，分析安徽省数字经济政策内容特征，探寻政策工具应用存在的不足之处。

研究发现，当前安徽省数字经济政策工具应用具有以下问题：一是政策类型分布不均；二是政策主体协同性不足；三是政策工具功能发挥不充分；四是政策目标和政策工具匹配欠佳。针对存在的问题，本文提出相应建议：第一、强化权威政策支撑，健全法规制度建设；第二、加强政策主体协同，营造多元互动机制；第三、优化政策工具结构，提升工具应用效果；第四、提升政策工具创新性，兼顾政策目标多元性。

关键词：数字经济；数字经济政策；政策工具；政策目标；内容分析法

RESEARCH ON THE APPLICATION OF DIGITAL ECONOMY POLICY TOOLS IN ANHUI PROVINCE: BASED ON THE TEXT ANALYSIS OF PROVINCIAL POLICIES FROM 2016 TO 2024

ABSTRACT

Since 2019, the digital economy has become a new engine for global economic development and an important driving force for high-quality economic development. The application of appropriate and effective digital economy policy tools is not only conducive to the realization of policy objectives, but also conducive to promoting the improvement of government performance. Based on the perspective of policy tool theory, this study systematically explores the application of digital economy policy tools in Anhui Province, which not only expands the application scope of policy tool theory and innovation theory, but also helps to further improve the quality of digital economy policy in Anhui Province and provide regional experience reference for the development of digital economy.

This study takes the provincial digital economy policy of Anhui Province from 2016 to 2024 as the research object, uses literature research method and content analysis method to explore the application of digital economy policy tools in Anhui Province, analyzes the existing problems

and their causes, and proposes corresponding solutions. Specifically, the following research process is included. Firstly, a large number of domestic and foreign research materials were obtained by using the literature research method. Through in-depth reading and combing of relevant literature, we will make a summary and clearly define the core concepts such as digital economy and policy tools. The policy tool theory is taken as the theoretical basis of this study, and the two-dimensional analytical framework of "policy tools-policy objectives" is constructed in combination with innovation theory, which provides theoretical support for subsequent research. In this process, this paper draws on the classification system of Rothwell and Zegveld policy instruments to establish the three-dimensional mechanism of supply-oriented (driven by production factors), environment-oriented (shaped by external environment) and demand-oriented (market-driven), and clarifies the dynamic logic of their synergistic promotion of the realization of policy goals. Secondly, this paper sorts out the digital economy policies issued by Anhui Province, and analyzes the external attributes such as the number of policies, policy types and policy subjects to understand the overall policy overview. Subsequently, the content analysis method was used to code and quantitatively analyze the specific content of the policy with the help of Nvivo12 software, to explore the distribution and application of policy tools in different dimensions, to analyze the content characteristics of digital economy policies in Anhui

Province, and to explore the shortcomings of the application of policy tools.

The results show that the current application of digital economy policy tools in Anhui Province has the following problems: first, the uneven distribution of policy types; second, the lack of coordination of policy subjects; Third, the function of policy tools is not fully played; Fourth, there is a poor match between policy objectives and policy tools. In view of the existing problems, this paper puts forward corresponding suggestions: first, strengthen the support of authoritative policies and improve the construction of laws and regulations; Second, strengthen the coordination of policy subjects and create a diversified interaction mechanism; Third, optimize the structure of policy tools and improve the application effect of tools; Fourth, enhance the innovation of policy tools and take into account the diversity of policy objectives.

Author: Xiao Yaqian (Public Management)

Supervised by Lu Wenling Professor

KEY WORDS: digital economy, digital economy policy, policy instruments, policy objectives, content analysis

目 录

摘 要	I
ABSTRACT	III
第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 国内外研究现状	3
1.2.1 数字经济研究现状	3
1.2.2 政策工具研究现状	5
1.2.3 数字经济政策工具研究现状	6
1.2.4 国内外研究述评	7
1.3 研究内容和方法	8
1.3.1 研究内容	8
1.3.2 研究方法	9
1.3.3 技术路线	9
1.4 研究创新之处	10
第 2 章 概念界定和理论基础	12
2.1 概念界定	12
2.1.1 数字经济	12
2.1.2 数字经济政策	13
2.1.3 政策工具	14
2.2 理论基础	15
2.2.1 政策工具理论	15
2.2.2 创新理论	16
2.2.3 理论适用性	17
2.3 分析框架	17
第 3 章 安徽省数字经济政策概况	22
3.1 政策数量	23
3.2 政策类型	24
3.3 政策主体	25
3.4 政策效果	28
3.4.1 积极效果	28
3.4.2 尚需进一步解决的问题	29
第 4 章 安徽省数字经济政策文本编码分析	31
4.1 文本编码和信度检验	31
4.1.1 政策文本编码	31
4.1.2 信度检验	32
4.2 X 维度——政策工具分析	33
4.2.1 需求型政策工具应用偏少，占比为 16%	34
4.2.2 供给型政策工具应用最多，占比为 46%	35
4.2.3 环境型政策工具应用居中，占比为 38%	36

4.3 Y 维度——政策目标分析	37
4.3.1 产业数字化目标占比为 46%	38
4.3.2 数字产业化目标占比为 26%	38
4.3.3 数字化治理和数字价值化各占 14%左右	39
4.4 X-Y 维度——二维交叉分析	39
4.4.1 在促进数字产业化方面，三大政策工具应用存在两极分化现象	40
4.4.2 在推动产业数字化方面，三大政策工具应用相对均衡	41
4.4.3 在提升数字化治理方面，供给型和环境型政策工具占比高	41
4.4.4 在实现数据价值化方面，环境型政策工具的使用最多	41
第 5 章 安徽省数字经济政策工具应用问题、成因及优化对策	43
5.1 政策工具应用存在问题	43
5.1.1 政策类型分布不均	43
5.1.2 政策主体协同性不足	43
5.1.3 政策工具功能发挥不充分	44
5.1.4 政策目标和政策工具匹配欠佳	45
5.2 政策工具应用存在问题的原因分析	45
5.2.1 政策供给机制固化	45
5.2.2 部门理性冲突明显	46
5.2.3 工具组合创新不足	47
5.2.4 政策动态适配能力缺乏	47
5.3 政策工具应用优化对策	48
5.3.1 强化权威政策支撑，健全法规制度建设	48
5.3.2 加强政策主体协同，营造多元互动机制	49
5.3.3 优化政策工具结构，提升工具应用效果	50
5.3.4 提升政策工具创新性，兼顾政策目标多元性	51
第 6 章 研究结论与展望	53
6.1 研究结论	53
6.1.1 政策工具应用需与其他政策要素耦合	53
6.1.2 政策工具应用需均衡系统	53
6.1.3 政策工具应用需与时俱进	53
6.2 研究展望	54
6.2.1 研究不足	54
6.2.2 研究展望	54
参考文献	56
附录 1	62
攻读学位期间发表的学术论文目录	65
致谢	66

第 1 章 绪论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

经济全球化背景下，互联网+、大数据、云计算、区块链、AI 等信息技术的不断发展升级，新型的科技和产业正在重塑全球经济结构，改变人类生产、生活和思维方式，促成了新经济形态，引发了社会和经济的整体性深刻变革。数字经济提供了新的生产要素，成为经济发展的“加速器”，在全球发展中扮演着越来越重要的角色。一方面，数字经济的发展引领全球科技革命，实现全球产业链整合。数字技术改变了生产方式，进而提升生产效率，使得传统经济模式向现代生产模式转变，重塑全球商业模式。同时，数字经济的开放性、共享性等特性，为各国经济融合、互动提供了数字化、智能化的共享和交流平台，实现了规模经济效应。另一方面，数字经济推动经济高质量发展，促进社会进步。数字经济与传统产业的融合发展，解决了传统产业结构不合理、产能过剩和资源浪费等问题，实现二者“双赢”的同时也带来了新的经济增长点，推动了经济的健康可持续发展。而且，现代信息技术的广泛应用，为人们带来了诸多便利，提高了人民生活水平。数字经济对全球经济的重要影响，使得各国政府高度重视数字经济的发展。

党的二十大报告指出：“加快发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群。”2023 年国务院印发《数字中国建设整体布局规划》，提出数字中国建设的整体框架。这说明国家从顶层设计入手，着眼全局部署，推动全面数字化建设，构建国家竞争优势。随着中央释放支持数字经济发展信号开始，地方快速跟进国家步伐，对数字经济的发展进行了诸多探索。2021 年，《安徽省人民政府办公厅关于印发支持工业互联网发展若干政策和安徽省工业互联网创新发展行动计划（2021—2023 年）的通知》提出，通过加快工业互联网发展，促进第二产业数字化、网络化、智能化转型，以提高生产效率、实现创新，进而增强产业持续的竞争力。近年来，安徽省数字经济发展如火如荼，政府大力实施数字经济措施，全面推进数字基础设施建

设，加速产业结构的优化升级，通过与实体经济的融合，提升了产业附加值和市场竞争能力，已取得一定成效，部分领域和企业发展成为行业示范标杆，培育了良好的数字生态集群。根据工信部发布的《中国数字经济产业发展报告（2023）》来看，安徽省在全国数字经济发展中位列第二梯队，数字经济发展指数位于 55-65 之间，结合数字经济上市公司利润率发现，安徽省企业利润率水平相对较好，但数字经济的整体发展水平还未赶上全国平均水平。因此，为了促进区域数字经济的发展，研究安徽省数字经济政策工具应用情况，有针对性的提出政策建议是非常有必要的。

1.1.2 研究意义

目前，我国数字经济规模和增速方面都取得了显著进展，这既得益于国家对数字经济政策的制定、颁布和执行，也离不开地方政府结合地域进行的政策探索、创新过程。因此，探究数字经济政策工具优化对策具有重要的理论和现实意义。

（1）理论意义

一是进一步丰富政策工具理论研究。通过分析政策工具作用机制，揭示生产要素、外部环境、市场主体的协同演化规律，并在既有政策工具分类理论基础上，进一步细化分类，对子工具进行了丰富拓展，力图建立多维政策工具指标体系。

二是进一步拓展了创新理论研究。作为破坏性的创新，数字经济发展势如破竹，成为一种新兴的经济形式，将数字经济和创新理论结合研究，不仅拓展了传统创新理论的适用边界，还有助于进一步探索新时代下创新机制的演变。

（2）现实意义

一是为安徽省数字经济政策质量的提升提供可资借鉴的建议。通过数字经济政策研究，对数字经济政策文本进行梳理分析，了解各项数字经济政策的优势和不足，总结现有的问题，为未来政策的制定、调整和完善提供支撑和决策依据。

二是为数字经济发展提供区域性经验参考。安徽省在数字经济政策方面的实践探索，对中西部等众多地区具有可复制和借鉴参考价值，通过深入分析数字经济政策工具应用情况，可将其进行推广、应用至其他区域的数字经济政策

实践中，为不同区域的政策适配性提供经验参考和方法论指导。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 数字经济研究现状

“数字经济”一词，最初是由美国经济学家塔斯考特（Tapscott），在《数字经济：网络智能时代的风险与机遇》一书中提出的^[1]。随着电子通信设备及其技术的发展，数字经济的网络本质日益凸显，引起了社会各界的关注。此后，有关数字经济的研究主要从概念范围、影响作用、未来趋势等方面展开。

第一，关于数字经济概念范围的研究。1997年，日本政府将数字经济描述为具备无物理移动、电子化交易、信息技术、数字化趋势等特征的经济形态，也可以理解为广义的电子商务^[2]。1998年，美国商务部发布的报告《浮现中的数字经济》中，指出信息技术对经济的决定性作用，美国官方对数字经济的发展趋势给予充分肯定^[3]。而后，美国政府相继发布相关报告，完善数字经济概念并扩大其具体范围，认为数字经济是由基础设施、商务活动流程和网络销售三大部分构成^[4]。这一时期各国对数字经济的界定大都处于信息技术、电子商务等范畴。

2008年国际金融危机后，传统经济发展受阻，而数字经济不断崛起，数字经济的定义不断变化，向数字技术和数字应用方面拓展。伯克特（Bukht）和希克斯（Heeks）认为数字经济包含核心数字的产出、信息通信技术带来的新商业模式和数字技术引起的经济活动^[5]。戈德法布（Goldfarb），塔克（Tucker）认为数字经济基于数字计算技术，通过互联网、移动技术和物联网等使人、组织和机器之间产生相互联系^[6]。陈晓红，李杨杨，宋丽洁等从技术应用、价值创造和经济业态等多个视角，对数字经济做出相对宽泛的界定^[7]。李长江通过梳理数字经济概念起源和以往研究成果等，总结出数字经济的本质特征，即以数字技术的方式进行的一系列生产活动^[8]。可以看出，虽然关于数字经济的界定没有一个统一的标准，但是中外学者都认同数字经济是基于信息技术应用的结果。

第二，关于数字经济影响的研究。数字经济作为新的经济形态，其影响范围十分广泛，可以归纳为微观、中观、宏观三个层面影响。微观层面研究主要

聚焦于数字经济对就业和消费方面的影响，包括积极和消极两方面。从对就业方面的影响来看，部分学者认为数字经济发展不利于就业，如弗雷（Frey），奥斯本（Osborne）研究电子化对未来雇佣关系的影响，对美国 702 种具体职业按照高、中、低影响程度，认为未来 20 年有近半数的美国工人可能被自动化仪器所取代^[9]。王俊，苏立君研究资本主义制度下互联网和生产资料网络的关系，发现互联网的发展将导致劳动者就业机会减少^[10]。孟书敏、刘儒基于政治经济学批判视域下提出了新的见解，认为随着数字技术的应用，进一步削弱了劳动者对自己劳动过程和劳动成果的控制^[11]。另一方面，皮萨里德斯（Pissarides）、科尔克（Kolko）、李嘉图、周晓光等学者认为数字经济对就业的影响并不总是负面的，因为数字技术的进步将提升效率，进而影响生产规模增加就业岗位；而且数字经济在发展过程中虽然会消灭部分就业岗位，但也会创造一些新的就业岗位。从对消费方面的影响来看，刘鹏飞，王之禹研究促进消费升级的机理，指出数字化转型在生产端可以提高企业效率并降低成本，在消费端可以催生新的消费业态，在配置端更好地实现供需精确配置^[12]。陈鹏，龙玥儿提出数字技术与资本既催生了数字消费，革新了消费理念、提升了交易透明度，但也带来了炫耀、冲动消费等异化现象，为个人和社会层面带来一些问题^[13]。

中观层面研究主要聚焦于数字经济对产业结构的影响。李（Lee），麦卡洛（McC）等认为信息技术与健康服务业的融合对于健康服务业发展的推进作用明显，主要表现在改善服务质量、提升生产效率、降低生产成本、增强生产能力等方面^[14]。周立，马建利用基准回归和检验模型，结合 288 个地级市经济面板数据进行实证研究，结果表明数字经济发展与地区产业结构升级呈正相关，且存在显著的空间溢出效应，进而促进邻近地区产业结构升级^[15]。李国荣，陈芳指出数字经济是实现经济高质量发展的关键力量，数字经济有助于促进区域经济发展、优化产业结构、提升环境治理水平，从五大发展维度全面赋能经济高质量发展^[16]。刘钊，吴蓉基于生产、消费、交换、分配等环节分析数字经济对产业结构的影响机制，认为数字经济能显著推动典型工业化城市的产业转型升级，能够推动产业转型速度提高和产业结构高级化^[17]。总之，数字经济为我国产业转型升级带来新机遇。

宏观层面研究主要聚焦于数字经济对国家经济的影响。刘立荣，纳特（Nath）的研究表明，信息通讯技术的研发和广泛应用有助于新兴市场进出口

贸易规模的扩展，对发展中国家的国际经济活动起到了至关重要的作用^[18]。胡明认为数字经济的发展为中俄经济合作奠定良好基础和巨大潜力，双方在技术创新、基础设施建设、电子商务等领域展现出互补优势并取得了显著合作成果，若能处理好国际合作中出现的诸多挑战，将有利于构建全球数字经济领域的命运共同体并推动全球数字经济治理体系完善^[19]。王巧，尹晓波以制造业为切入点，研究数字经济对其出口竞争力的影响效应和作用机制发现，数字经济能够通过降低交易成本、推动技术创新和优化产业结构对制造业出口竞争力产生积极作用^[20]。夏杰长，刘诚根据数字经济发展时间，研究其与共同富裕的关系，发现数字经济对于促进共同富裕具有正向作用，具体包含宏观经济的一般性增长、区域经济的均衡性增长、弥补政府职能的不足以及加快实现公共服务的均等化等^[21]。

第三，关于数字经济未来趋势的研究。王元地，卢洋通过研究中外数字经济文献，认为国外学者对数字经济的研究集中于数字技术、数字经济媒介和数字劳动方面，并有向现实应用角度转移的趋势^[22]。国内学者通过对数字经济现状分析，预判其未来发展方向将聚焦在工业互联网应用、核心技术研发、数字经济治理^[23]，数字经济融合发展、数字经济市场规模^[24]，数字科技基础研究、数据要素市场体系、科技服务机制^[25]等方面。

1.2.2 政策工具研究现状

关于政策工具内涵的研究。政策工具早在经济学领域就有所提及^[26]，直到20世纪80年代逐渐兴起。一方面，社会的全面发展使得国家治理日益复杂，政策环境的复杂性及政策的失败引起人们对于政策工具的反思；另一方面，社会科学实践作用对政府政策和治理的干预作用明显增强，促进了学者对政策工具的探索。1983年胡德（Hood）编著的《政府工具》成为该时代政策工具的代表性作品。他认为政府为了平衡各种目的，将不同的治理工具运用到不同的社会环境中，并且各类工具在差异化的情境下各有利弊^[27]。萨拉蒙指出政府治理工具是一种明确的方法，这种方法可以应用于公共领域解决公共问题^[28]。

关于政策工具分类的研究。国内外学者从多角度进行研究，使得政策工具分类呈现多样化。从政策目标角度，施耐德（Schneider）将政策工具划分为学习型、激励型、规劝型、能力建设型^[29]。从政策资源角度，胡德认为政策工具

可分为信息、权威、财力和可利用组织四种类别^[30]。从政府干预强度角度，豪利特（Howlett），拉米什（Ramesh）将政策工具分为强制型、混合型和自愿型三类^[31]。从政策的作用方向出发，罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zeggveld）将政策工具划分为供给型、环境型和需求型三类^[32]。以确保政策的合理性和科学性。陈振明从政府管理方式角度，认为市场化工具、工商管理技术和社会化手段是当代政策工具的基本趋势^[33]。张成福，党秀云从公共物品和服务提供方式，认为政策工具可分为政府直接供给、政府委托供给、补助、特许经营、市场运作等十种方式^[34]。李燕，苏一丹，朱春奎从“理性人”假设角度将政策工具划分为权威型、激励型、信息型、能力型和符号型^[35]。

关于政策工具选择与应用的研究。政策工具选择的影响因素是多方面的，政府决策人员的偏好、曾经的历史经验、自身资源状况、外部经济形势等等都会产生关联，而政策工具的应用也离不开政策本身，这很大程度决定了公共政策的效果。不同领域的学者将政策工具理论应用到实践中，进行了诸多探讨。国外学者休斯（Hughes）认为政府政策工具没有绝对的优劣之分，它们也不是互不兼容的状态，相反若能够根据不同的市场情况进行合理的选择、交叉应用，将能够提升政策效能^[36]。三亞卡利（Carley S）等搜集多国可再生能源政策，通过模型分析政策工具应用情况，了解市场机制型政策工具在可再生能源发电领域的困境，为各国政府转向清洁能源经济提供政策建议^[37]。国内学者则以政策文本入手，对政策工具的选用进行分析，如尹克寒基于注意力理论视角，研究文旅产业政策工具的选择应用逻辑^[38]。

1.2.3 数字经济政策工具研究现状

数字经济政策工具研究是对数字经济和政策工具研究的进一步细化和发展，不同学者从不同维度对数字经济政策工具展开了具体研究，主要包含以下方面：

关于数字经济政策工具创新研究。在经典政策工具分类框架的基础上，结合数字要素特征进行拓展，或根据新兴现象尝试适应性改造及创新。国外学者费尔南德斯-埃斯科贝多（Fernandez-Escobedo R）等基于当前数字经济和工业4.0 发展背景，突出产业集聚新现象，拓展数字产业集群（DIC）作为一种新的政策工具视野，找到它的实现方式及其外部性^[39]，从而实现数字经济政策工具的创新。

关于数字经济政策工具实施效能研究。学者通过因果推断技术应用、社会计算技术介入等方式来进行效能评估，再经过效能异质性分析来进一步检验效能评估结果。如赵鹏，朱也楠，赵丽通过构建多期双重差分模型实证检验“国家大数据综合实验区”试点政策效应，并从多维度刻画试点政策效应异质性，结果表明试验区赋能新质生产力的效果明显^[40]。陈加友，张崇彬从新制度经济学视角入手，构建了数字经济政策促进中国城市低碳发展的理论框架，并结合智慧城市试点政策构建了双重差分模型，对 279 个中国城市的数据进行分析，发现智慧城市试点政策有效降低了碳排放强度^[41]。

关于数字经济政策工具组合机制研究。政策工具组合不仅局限于工具功能间的互补，还涉及相关政策的协同以及不同主体间的协同适配。陈亚洲，孙道银利用 PMC 指数模型构建数字经济政策评价指标体系，对中国一线城市的数字经济政策文本进行量化分析，研究表明中国一线城市政策工具内部协同度不足^[42]。陈美，赵子薇为研究数字经济政策和开放政府数据政策之间的协同性，使用 LDA 模型将采集的省、市级政策文本进行处理，采用共现网络分析和关联规则的方法进行分析，得出结论省、市级政策在不同维度下协同性存在差异^[43]。孔文豪，陈玲以省级大数据产业政策为样本，运用模糊集定性比较分析，探究了政策工具和基础环境对数字经济发展的影响，发现不同政策工具组合需要与经济基础、政府能力等基础环境适配才能发挥作用^[44]。金晗，刘泽琨，张蔚文以杭州城市大脑为研究案例，深入探究治理领域数字化转型如何推动行政、市场、社群的互动协同^[45]。

1.2.4 国内外研究述评

数字经济实践如火如荼，世界竞争日趋激烈，各国为在创新和竞争中取得领先地位，迫切需要深挖数字经济理论，为不断发展的实践提供科学合理的指导。通过梳理国内外文献可以发现：

（1）数字经济研究逐步深化，理论化趋势更为明显。

数字经济内涵不断变化，涵盖范围扩大。从原来的“信息技术”“电子商务”范畴，逐步扩大到以“数字技术”“数字应用”“数字要素”为核心的经济活动。数字经济研究主题日益丰富多元，不断深化拓展。从最初的“数字经济的内涵特点”，“数字经济发展的理论范式”等研究议题，逐步转向“探究

数字经济政策供给质量”，“测量数字经济范围规模”，“加强数字经济安全监管”等研究热点，研究内容从探究数字经济本质转向如何促进高质量的数字经济发展。立足于数字经济实践的理论研究既为观察数字经济发展的实际问题提供了多维视角，也为数字经济的进一步发展提供了坚实的理论基础。

(2) 中西方学者关于数字经济的研究争议与共识并存。

在数字经济发展过程中，各国政府均采取一定的政策工具支持和促进数字经济发展。但国内外在数字经济研究起源、内容和方向等存在一定差异。国外数字经济的兴起得益于社会经济的发展，而国内更多的来自政府的推动；国外数字经济的研究内容集中在互联网、信息、技术等，国内则集中于大数据、数字化应用、数字治理等，但是数字经济领域的先进技术却是中外共同的关注点。

(3) 数字经济政策工具选择与应用研究关注度较高，现实意义更为凸显。

数字经济正在成为引领我国经济高质量发展的一个新引擎。政策研究是人类有效处理当代复杂社会问题的需要，是完善我国政策体系，提高科学决策水平的需要。数字经济政策工具使用是否合理、有效，将影响政策效果和质量。通过对数字经济政策工具选择与应用研究，掌握政策工具的应用情况，并进一步思考改善优化的策略，有利于提升数字经济政策质量。

1.3 研究内容和方法

1.3.1 研究内容

本文的研究内容主要包含以下几方面：

第一章，绪论。通过现实和理论背景的阐述，提出数字经济政策工具应用研究的现实性和必要性；随后对国内外关于数字经济、政策工具以及数字经济政策工具的研究成果进行归纳、总结；最后简要介绍文章的研究内容、研究方法和研究创新。

第二章，概念界定和理论基础。该章节对数字经济、政策工具等概念进行明确界定，然后提出课题研究的基本理论基础，即政策工具理论、创新理论，最后分析理论适用性并构建政策工具和政策目标角度的二维分析框架，为之后的研究提供指导作用。

第三章，安徽省数字经济政策概况。本章首先介绍样本政策的选取方法，

随后从政策数量、政策类型和政策主体方面分析样本政策外部属性特征，进而了解该省数字经济政策概况及其实施效果。

第四章，安徽省数字经济政策文本编码分析。借助 Nvivo 12 软件，通过内容分析法，对政策文本内容进行编码、分析和统计，获得政策工具维度、政策目标维度、政策工具和政策目标交叉维度的具体分析数据。

第五章，安徽省数字经济政策工具应用问题、成因及优化对策。总结安徽省数字经济发展过程中政策工具应用存在的问题，并尝试探究其原因，结合数字经济未来发展方向，提出有针对性的政策建议，以达到数字化转型的最优效果。

第六章，研究结论与展望。总结全文研究成果，反思本文的不足之处，展望本文研究的未来发展趋势。

1.3.2 研究方法

文献研究法：本文通过图书馆借阅、电子数据库搜索、政府网站查询等途径，收集到大量相关文献资料，包括知名著作、优秀学者论文，在对这些文献资料的阅读、梳理归纳过程中，逐渐了解政策工具相关理论知识，并完善自身对数字经济领域的系统认识。

内容分析法：内容分析法起源于新闻传播领域，是一种对文本内容进行客观、系统和定量描述的研究方法^[46]。由于政策文献和学术文献在结构上存在一定相似性，所以这种方法能够将复杂、冗长的政策内容数据化，在一定程度上可避免结论的主观片面性。文章以安徽省数字经济相关政策为研究对象，结合文本条款内容和政策工具分类，做出编码分类、统计等，以了解该省数字经济政策工具应用情况，为进一步优化地方数字经济政策提出建议。

1.3.3 技术路线

文章整体思路如下，首先，深入了解主题研究背景，提出问题；其次，明确研究意义，搜集并深入研读相关文献，确定文章研究内容和方法，在总结前人研究成果的基础上尝试创新；然后，通过文献研究法，明确界定相关概念，寻找权威理论基础保障理论适用性，构建合理分析框架，以指导后续研究；随后，根据主题和分析框架，采用内容分析法，对样本进行政策属性和政策内容

的具体分析，完善分析过程；最后，根据分析结果探讨问题及其成因，并提出相应的对策建议，完成整篇文章撰写。（见图 1-1）

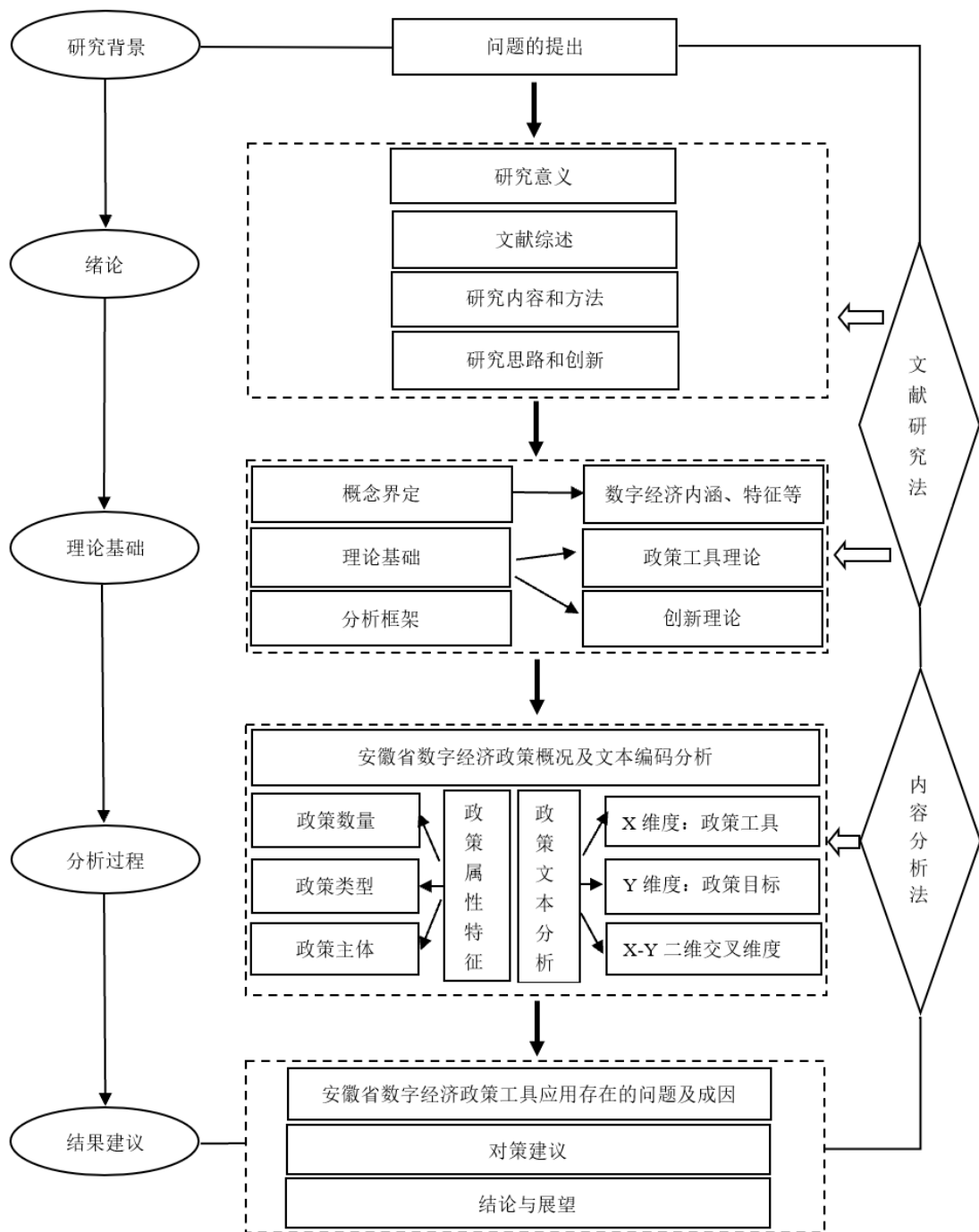


图 1-1 技术路线图

1.4 研究创新之处

结合文献分析发现，目前关于数字经济政策工具的研究还有一定的空间，既有研究多聚焦宏观政策框架下的央地关系分析，又存在显著区域研究失衡：

在数字经济政策研究中，央地互动研究侧重中央顶层设计，而省级政策工具研究主要集中于沿海经济发达地区，对中西部经济欠发达地区的政策试验样态及其治理效能仍有待进一步挖掘。此外，关于数字经济政策工具和政策目标匹配的研究还有所欠缺。因而，本文创新主要有以下两点：

一是在学术研究上，将政策工具理论和创新理论进行融合，实现了理论创新。以政策工具理论和创新理论为基础，构建“政策工具和政策目标”二维立体化分析框架，呈现安徽省数字经济政策工具应用指标，有效丰富了数字经济产业研究的理论角度。

二是在实际应用上，补充了现有研究中省级区域研究的不足，丰富了研究视角。通过研究既可以帮助地方政府进一步优化、完善政策工具选择，还可以为数字经济发展提供区域性经验参考和策略选择。

第2章 概念界定和理论基础

2.1 概念界定

2.1.1 数字经济

正如上节所述，数字经济一词最早可以追溯至上世纪，自此国内外学者和相关机构对数字经济进行了大量研究，但关于数字经济的概念始终没有形成统一的界定标准。经梳理，关于数字经济概念主要观点如下。（见表 2-1）

表 2-1 数字经济概念梳理表

学者	年份	观点
齐斯曼（Zysman）	2000	数字经济是信息通信产业，包含信息技术、信息化服务的数字传输等分类 ^[47] 。
OECD	2013	数字经济是通过网络电子商务实现并执行商品和服务贸易 ^[48] 。
克尼克雷姆（Knickrehm）	2016	数字经济是指各类数字化投入带来的全部经济产出 ^[49] 。
何泉吟	2011	数字经济是数字化的经济形态 ^[50] 。
G20	2016	数字经济是以使用数字化的知识和信息作为关键生产要素、以互联网/物联网作为重要载体、以通信技术的有效使用作为效率提升和经济结构优化的重要推动力的一系列经济活动 ^[51] 。
中国信通院	2023	数字经济包含数字产业化、产业数字化、数字化治理和数据价值化四大部分 ^[52] 。

通过表格可以发现，数字经济在不同的发展阶段侧重点有所差异，随着数字技术的进步，数字经济由最初的信息经济阶段发展到如今的新经济阶段，其中，信息通信技术、信息网络、数据始终贯穿数字经济的发展过程，形成了数字经济的要素组合。因此，在借鉴已有学者关于数字经济概念论述的基础上，本文认为数字经济是在数据资源的基础上，借助信息网络的载体作用，以数字技术为驱动力进行生产或实现生产要素整合的一系列经济活动。参考中国信通院的研究可知，数字经济主要划分为四大模块：一是数字产业化，作为数字经济发展的基础产业，主要以信通产业为主，如基础电信、电子信息硬件制造及软件开发、互联网通信等。二是产业数字化，即传统产业受到数字化影响，使得传统产业转型升级，进而提升效率并衍生出新模式新业态等。如平台模式，它是电子商务的一种模式，通过商务型或交易型的网站模式，为生产商、销售商、消费者等提供服务，使得各方通过互联网进行信息沟通、产品交易等，从

而提升流通、交易效率并进一步优化产业结构。三是数字化治理，即将数字化运用到政府治理的各领域，如公共交通领域智慧交通、数字化公共服务管理等。四是数据价值化，简单来说就是将数据视为生产要素，规范管理数据的采集、使用、生产和交易等。

2.1.2 数字经济政策

数字经济政策是政府为了支持数字经济发展战略，提升全社会的数字化水平，最终实现经济社会高质量发展而出台的一系列相关政策文件。由于数字经济的范围受到数字技术的影响，使得数字经济政策的内容、数量等随着数字经济的不断发展有所调整。通过参照诸葛凯、何会涛、袁勇志^[53]，李雯轩、李晓华^[54]等对数字经济政策的研究可知，自 2000 年起我国制定、颁布了系列政策文件，大致可划分为三个阶段，且各阶段呈现出相应的政策路径和演化规律，具体如下。（见表 2-2）

表 2-2 数字经济政策阶段划分表

发展阶段	代表文件	关键词
第一阶段（2000-2012）	《国民经济和社会发展第十个五年计划信息化重点专项规划》 《关于加快推进信息化与工业化深度融合的若干意见》	信息化等
第二阶段（2013-2017）	《促进大数据发展的行动纲要》 制定“互联网+”行动计划 国务院关于深化制造业与互联网融合发展的指导意见 《关于做好引导和规范共享经济健康良性发展有关工作的通知》	云计算、“互联网”、大数据、共享经济等
第三阶段（2018-至今）	《“十四五”数字经济发展规划》 《数字中国建设整体布局规划》 《关键信息基础设施安全保护条例》 《加快数字人才培育支撑数字经济发展行动方案（2024-2026 年）》	数字化转型、深度融合、数据安全、数字人才等

由上表可知，早期的数字经济政策形式以宏观规划为主，主要集中于推进信息化的全面发展，关注数字产业化发展，为数字经济的后续发展奠定基础；2013 年至 2017 年间，受十八大影响数字经济政策逐渐体系化，细化为计划、意见、通知等，同时政策关键词也呈现出多元化的特点，云计算、“互联网”、共享经济等成为核心，关注点向产业数字化过渡；继十九大“数字经济”一词

被写入政府工作报告后，各地政府纷纷响应中央号召，大力推进数字经济政策，政策上形成了中央进行宏观布局、地方结合资源重点发展的特点，关键词也转为数字化转型、融合、数据安全、数字人才等，关注点向数字化治理和数据价值化发展。

综上，数字经济政策不仅涉及的政策形式多样，而且政策的关键词涵盖范围十分广泛。因此，本文将数字经济政策的研究范围做出限定：一是政策内容既包含数字经济专项类政策（即中央或地方颁布的关于数字经济发展的专项政策），也包含其他政策中涉及数字经济的相关条目；二是制定或颁布者是中央或省级政府部门。

2.1.3 政策工具

政策工具又称为治理工具或政府工具，经过多年的理论和实践发展，国内外学者基于各自的研究方向或内容对其含义进行了阐述，尚未形成统一的标准。学者休斯（Hughes）认为政策工具是政府通过某种方法用以调节政府的行为机制，即政府的行为^[36]。学者黄萃，赵赔强，苏俊认为政策工具作为政策部署和实施过程中拥有的实际方法，其选择和组合实质上是资源在不同目标和人群中的配置和重组^[55]。然而，除了从工具属性对政策工具进行界定外，将其视为组成创新政策的基本要素，是创新政策主体实现一定创新活动和创新政策目标的方法和手段，也是创新政策意图和执行之间的桥梁^[56]。经梳理发现，学者对政策工具的阐述主要包含以下几个方面：一是政策工具包含一定的实施主体，一般为政府或相关机构；二是政策工具的最终目的是实现政策目标；三是政策工具的实施实质上是不同资源通过某种方式的组合。

因此，本文认为政策工具是政府为了实现某一目的而采取的手段、方式或行政命令，也是政策目标和实践结果的纽带和桥梁。其中，政府及其相关部门构成了政策工具的实施主体，这些主体通过直接或间接的方式，选择合适的资源进行组合，从而实现政策目的或政策效果。政策工具的合理、有效对于政策制定及其实施有着重要作用，能够引导社会行为、解决相关社会问题，进而推动社会的高质量发展。

2.2 理论基础

2.2.1 政策工具理论

关于政策工具的研究，最早源于上世纪中叶的社会科学领域，主要研究促进社会进步与发展的方式方法。到上世纪后期逐渐兴起，研究领域也由最初的社会科学领域逐步向经济学、法学和公共管理学等不同学科领域延伸。

政策工具发展初期，胡德（Hood）成为当时最具代表性的思想之一，他对政策工具的内涵、特征以及政策执行的选择途径进行了比较系统的阐述，这一时期的研究大多在政策工具本体属性范畴内，主要围绕政策工具如何更好的服务于公共管理来展开，为其后续发展奠定了基础。随后萨拉蒙在其著作《政府工具—新治理指南》中，将政府工具分析框架划分为工具理论、选择理论和运行理论，并对他们做了系统性研究^[57]。

由于社会问题的复杂性和多元性，再加上不同研究者的研究领域、研究焦点和政策解读方法等都存在差异，所以学者对于政策工具的选择与分类也有所不同。狄龙（Doelen）根据政策工具不同的作用领域，把它分为法律工具、经济工具和交流工具^[58]。达尔等则采取比较简易的二分法，认为政策工具可分为规定性和非规定性。随着研究体系的不断丰富，其现实应用价值得以重视，学者对政策工具组合以及应用等也展开了研究。孙志建梳理了国外关于政策工具理论研究，创新性的从知识学角度出发，通过考察阐述视角、学派、类型等，从目的理性、工具理性、评价理性等层面进行反思性阐释^[59]。魏署光、王坤等人将政策工具理论应用于高校发展，对不同层级的高校转型发展的政策内容进行分析和探究^[60]。

通过梳理相关文献发现，政策工具从关注理论本体逐渐转向应用效力，这对促进理论向实践转化，提升政府管理能力和公共服务水平都有十分重要的意义。一方面，学者希望了解什么会影响政策工具的选择，即政策工具选择的影响因素；另一方面，学者也积极的研究政策工具应用所带来的效果。通过这些研究不断丰富原有理论体系的同时，也为未来政策工具理论探讨新的发展方向，更重要的是，为将来进一步选择、调整政策工具组合，寻找更合适的政策提供指导。

2.2.2 创新理论

创新理论最早是由熊彼特提出的，在其著作《经济发展理论》一书中，他主张创新动力主要源于技术创新，强调通过新产品、新工艺、新市场、新组织等创新形式推动经济发展^[61]。到了上世纪 60 年代，施穆克勒（Schmookler）将创新动力转向市场需求，他提出扩大需求能够增加市场对新技术接纳的可能性，从而鼓励生产者投身于满足市场需求的技术研发，以推动创新^[62]。他们分别成为“技术推动论”和“需求拉动论”的代表人物，为经典创新理论的发展奠定了基础。技术推动视角认为技术进步是创新产生的基础，政府加大对生产要素的投入，如财政资金等，使得企业或个人利用这些要素进行技术变革，寻找新商机并研发新兴产品，从而提升创新的积极性。需求拉动视角则认为市场需求是创新发展的充分条件，市场需求的高低体现了市场对创新技术的认可度，当市场需求上升时，可以鼓励生产者加大技术研发，推动创新发展。结合政策工具模型来看，供给型政策工具符合技术推动视角从生产要素端发力，环境型政策工具通过鼓励或激励措施从外部环境入手，需求型政策工具契合需求拉动视角从市场需求端发挥作用，建立多维力度的政策支持机制，更好的保障政策目标的实现。

随着现代创新理论的多元扩展和跨学科融合，学者对创新理论研究有了更多的延伸视角。段云龙指出技术创新与制度创新存在双向互动关系，制度环境为技术突破提供保障，而技术变革倒逼制度调整^[63]。这一互动机制对公共政策设计具有重要启示，例如如何通过法规改革促进新兴技术应用。张玲，杨建军将数字创新定义为“数字技术驱动的系统性变革”，是数字创新和技术创新的交互、融合，其理论框架涵盖技术、组织与社会维度^[64]。龙三平，张敏将创新政策和公共管理的实践相结合，总结我国协同创新理论 20 年发展，提出“政产学研用”一体化模式，强调公共部门在资源整合中的枢纽作用^[65]。此类理论为跨部门协作政策（如智慧城市）提供依据。

创新理论从经典的技术、需求经济分析扩展至社会、制度与数字等多维视角，为公共管理提供了丰富的理论工具。未来需进一步探索政策工具的动态适配性、跨域协作机制以及创新成果的公平分配，以实现创新驱动的高质量发展。

2.2.3 理论适用性

政策工具理论与创新理论的结合，为数字经济政策工具的应用提供了坚实的理论基础。由上节可知，政策工具理论聚焦于政府为政策目标所采用的具体手段及其作用机制，创新理论则为政策工具的设计和实施提供了动力机制和方法论指导。将这两个理论结合，用来分析我国数字经济政策实践中政策工具的应用现状，了解数字经济特征及其发展趋势，不仅能够帮助政策制定者更好地理解数字经济的复杂性和动态性，还能够为政策工具的选择和优化提供理论依据，从而更有效地推动数字经济的发展和创新。

政策工具理论与创新理论存在耦合关系。在数字经济领域，政策工具的选择需结合数字技术的渗透性、协同性与数据要素的流动性特征，平衡短期目标与长期生态构建；同时，融入创新理论的视角，例如不同类型的政策工具如何通过工具组合，实现技术扩散、市场培育与制度适配的协同等，促进技术创新、市场创新或制度创新。总之，不同政策工具类型的合理、有效组合应用能够创新驱动路径，促进数字经济目标的实现。

2.3 分析框架

政策工具作为政策目标和实践结果的纽带和桥梁，其选择很大程度决定了公共政策的效果。参考借鉴学者已有的政策工具分析研究经验，本研究采用 X-Y 二维维度架构，对安徽省数字经济政策文本内容进行分析，其中，X 维度内容是安徽省数字经济发展过程中所使用的各类政策工具，Y 维度内容是安徽省数字经济政策颁布所期望实现的政策目标，通过此二维分析框架，探讨安徽省数字经济政策工具的应用情况。

（1）X 维度-政策工具的构建

本文通过借鉴罗斯威尔（Rothwell）和赛格费尔德（Zegveld）的政策工具模型，将政策工具划分为供给型、环境型和需求型三类^[32]。选择该模型的主要原因是，其淡化了政策的强制性特点，使得政策划分更加合理和科学；而且，这种分类方式被众多学者认可并广泛应用于各领域研究。

首先，三种政策工具类型在数字经济发展过程中发挥了不同的作用。具体来说，供给型政策工具发挥了推动力，是政府通过对数字经济的投入和支持，

从人才、基础设施、资金、技术等生产要素，为政策目标的达成提供基础性保障。环境型政策工具起到了辐射影响作用，是政府通过目标规划、法规管制、标准制定、安全保障等方式，为政策目标的达成创造良好的社会外部环境。需求型政策工具发挥了拉动力，政府通过政府采购、贸易管制、消费端补贴、合作交流等办法刺激需求并引导、鼓励社会力量参与其中，为政策目标的达成减少外部干扰因素。其次，三类政策工具相互影响、相互作用。供给型、需求型政策工具分别从推动力和拉力两方面直接作用政策目标，环境型政策工具则创造良好的外部发展环境发挥间接影响作用，由此从不同角度对政策目标形成“合力”（见图 2-1），进而保障政策的科学性、合理性。

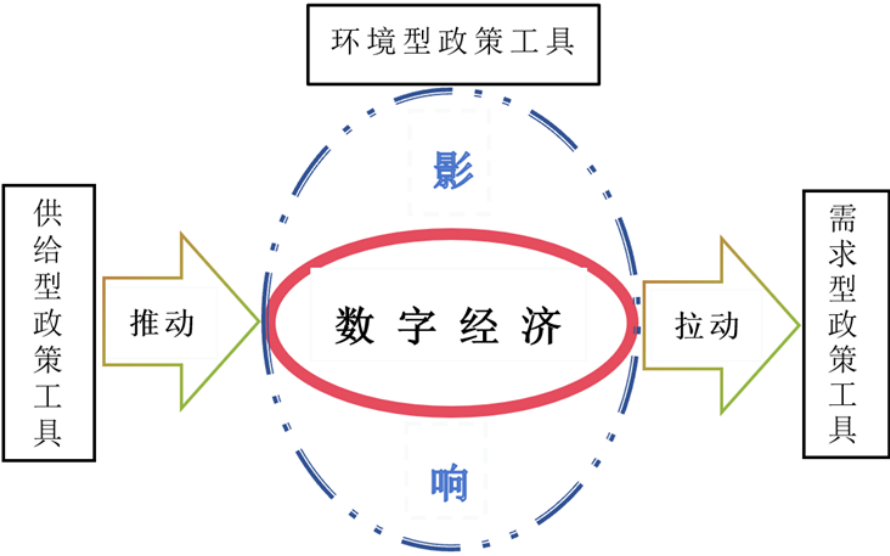


图 2-1 政策工具工作机理图

本文根据上述政策工具的分类方式，通过借鉴已有学者对数字经济的研究，结合数字经济政策的内容及其特征，将安徽省数字经济政策体系中的政策工具划分为 3 大类，并细分为 21 种子类工具。（见表 2-3）

表 2-3 政策工具具体分类及其内涵

工具类型	子类工具	具体内涵
供给型政策工具	基础设施建设	通过建设数据平台、数据中心、工业互联网等相关应用平台，或建设、改造、升级基础信息网络硬件设备，为数字经济发展奠定基础。
	人才培育	通过制定相关的规划、培训、引进措施等方法，为数字经济发展提供人才保障。
	资金投入	通过专项资金、补助、项目扶持等手段，为数字经济发展提供直接的财政支持。
	科技和信息支持	通过提供相关的科技或信息支持，如开发、升级关键数字技术，强化数字经济的理论研发和实际应用。
	公共服务	通过提供各类科技创新、信息咨询服务、产业发展支撑服务体系等，满足数

续表 2-3 政策工具具体分类及其内涵

工具类型	子类工具	具体内涵
	供给	数字经济活动的相关需求。
	组织领导	通过成立专门的工作小组，发挥统筹协调作用，在宏观层面为数字经济发展提供组织保障。
需求型政策工具	新业态培育	通过数字经济技术、产品、服务等方面的推广应用，促进传统产业的升级、改造、融合发展，推动新业态、新模式出现。
	试点示范	通过建立数字经济的试点、示范、品牌项目，发挥先锋示范、模范作用。
	贸易管制	通过制定贸易规则、进出口关税和规范交易规则等贸易管制措施刺激需求。
	合作交流	通过建立科研机构、校企合作、对外交流等方式，促进数字经济的技术引进、交流合作。
	政府采购	通过购买、租赁或其他方式，获得数字技术、产品或服务，从而推动数字经济的发展。
	消费端补贴	通过发放消费券、优惠政策、消费补贴等形式，鼓励、扩大市场消费需求。
环境型政策工具	目标规划	通过制定宏观、明确或具体的规划目标，指导数字经济发展。
	政策引导	通过制定相关措施，鼓励、引导多元主体参与数字经济的探索和发展。
	法规监管	通过制定、完善相关的法律、规章、制度等措施，规范数字经济健康、有序发展。
	产权保护	通过建立、完善数字要素相关的知识产权制度，保护数字经济领域的知识产权。
	安全保障	通过建立健全数据安全保障制度，实现事前预防漏洞、事中应急管理的保障能力。
	金融税收	通过具体的融资、基金、减免税收等手段，拓宽数字经济融资渠道。
	标准制定	通过建立相关的数字化标准体系，规范数字经济发展。
	文化宣传	通过举办数字经济相关学术论坛、产业峰会、宣介会等活动，营造数字经济氛围。
	生态营造	通过建立、调整数据产业园区、数字产业集群等，为数字经济创造有利的生态环境。

(2) Y 维度-政策目标的构建

政策文件是为了实现一个或多个特定目标而制定的，政策目标往往具有多样性。基于数字经济定义，通过借鉴中国信息通信研究院在《全球数字经济白皮书（2023 年）》提出的数字经济“四化”框架，深入理解生产要素、生产力、生产关系三者的关系后，整理形成图 2-2 所示。其中，数字产业化、产业数字化构成了数字经济的核心生产力，数字化治理隶属于生产关系范畴，三者通过数据联动。数据作为新型生产要素，通过确权、流通等环节激活价值，结合其他要素，既为数字产业化提供产品化路径，也为产业数字化注入转型动能，更通过要素配置优化反哺生产力提升，最终，四化框架形成“技术-产业-制度”循环动态体系。

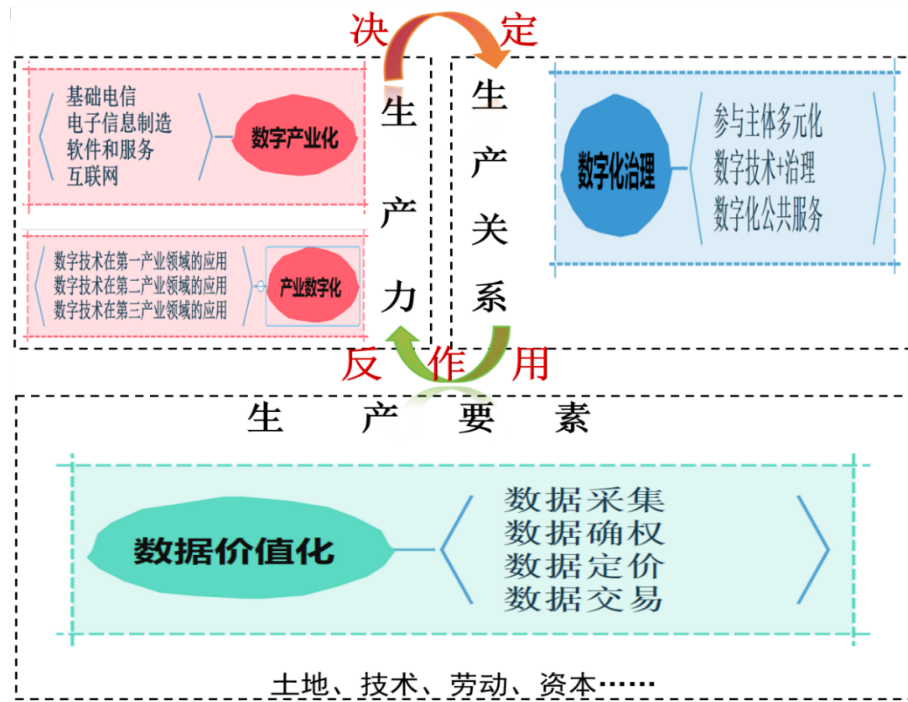


图 2-2 数字经济“四化”框架分析图

因此，文章将数字经济政策目标总结为以下几点：一是促进数字产业化。通过提升信息网络技术，建设、升级电商平台、数据软件应用、大数据安全等，使得数字经济相关产业高度集中，实现资源的集约化利用，形成产业集聚优势，扩大市场竞争力。二是推动产业数字化。在 60 份政策文本中，有很多提到促进传统产业数字化转型、升级和模式创新，深入推进互联网、数字技术等与经济社会各领域深度融合，达到提质增效的作用。三是提升数字化治理水平。将数字技术融入社会治理领域，使得信息更加精准化、智能化，进而提升治理效能，为个人、企业等提供更高效、更全面的公共服务，实现数字经济的高质量发展。四是实现数据价值化。通过建立数据要素体系，规范数据在生产、分配、流通等环节的处理活动，加快构建数据基础制度、安全制度等，促进数据资源在生产、销售物流等各环节、各领域的运用，实现数据资源价值化。综上，政策目标具体分类及其内涵可总结为表 2-4 所示。

表 2-4 政策目标具体分类及其内涵

政策目标	具体内涵
促进数字产业化	将数字技术（如人工智能、5G、区块链等）转化为独立的产业形态，形成规模化、高附加值的数字经济核心产业。
推动产业数字化	利用数字技术改造传统产业，实现生产效率提升、商业模式创新和全价值链优化。
提升数字化治理	通过数字技术优化政府和社会治理模式，实现精准决策、高效服务和风险防控。
实现数据价值化	将数据从资源转化为可交易、可增值的生产要素，释放其在经济各环节的乘数效应。

根据学者杨巧云，乔迎迎，梁诗露关于政策“目标-工具”匹配度模型可知供给型政策工具主要发挥技术创新作用，需求型政策工具偏向应用创新，环境型政策工具综合作用于这两个创新角度^[66]，结合数字经济“四化”框架特征，将数字经济政策目标划分至相应的创新角度，形成政策工具和政策目标匹配模型，数字产业化属于技术创新，产业数字化侧重于应用创新，而数字化治理和数据价值化是技术创新和应用创新共同作用的结果。（见图 2-3）

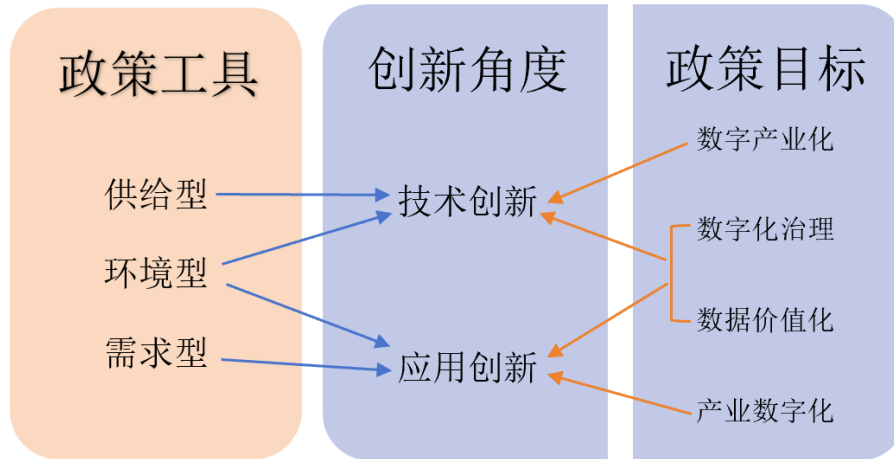


图 2-3 政策工具和政策目标创新匹配图

综上所述，本文构建了安徽省数字经济政策的二维研究框架，如图 2-4 所示，政策工具作为 X 维度；政策目标作为 Y 维度。

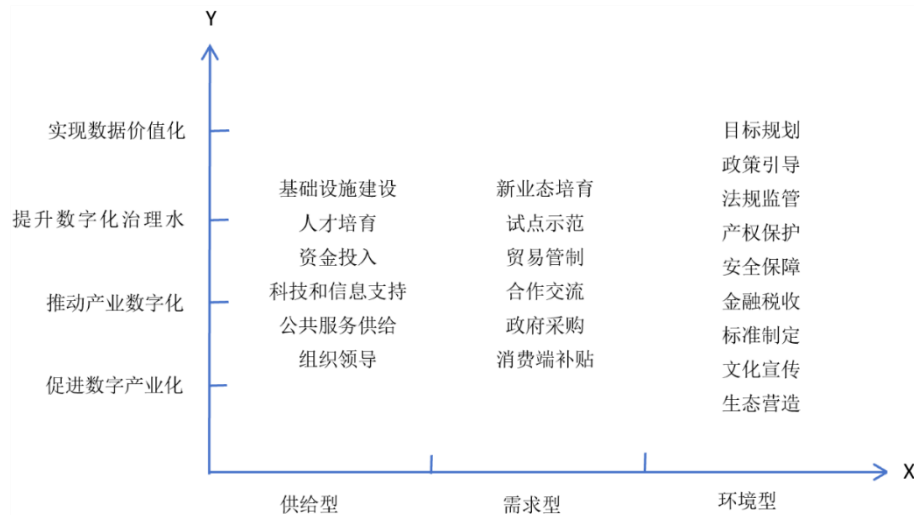


图 2-4 数字经济政策文本二维分析框架图

第3章 安徽省数字经济政策概况

本文选取政策样本的时间跨度是2016年到2024年，设置“数字经济”“信息化”“大数据”等词语作为关键词进行搜索，通过检索北大法宝、安徽省人民政府、省数据资源管理局、省文旅局等省级官方网站发布的有关数字经济的政策文件，共获得72份政策文本，其中包括通知、意见、细则、规划、条例、行政批复、政府工作报告等多类政策文件。为了提高政策的精准和针对性，政策筛选原则有以下要求：一是政策制定或颁布主体是省级政府部门（其中部分为中央发布，省级抄送），省内地级市政府发布政策不予考虑；二是由于数字经济的专项政策有限，选取政策样本时既有专项类政策也有综合类政策，主要以具体的文本内容为筛选点，剔除部分无关或关联度极低的政策文本（如行政批复、意见征求意见稿等）；三是考虑到数字经济的范畴较为广泛，因此涉及到“互联网”“电子商务”“数据要素”等与数字经济相关度较高的政策依然列入研究样本。根据上述要求，本文最终确定2016年到2024年的60份安徽省数字经济相关的政策文本作为研究样本，部分样本见表3-1。

表 3-1 安徽省数字经济政策汇总（节选）

序号	政策名称	发文时间	发文主体
1	《中国（合肥）跨境电子商务综合试验区建设实施方案》	2016/4/12	省政府办公厅
2	《安徽省加快推进“互联网+”行动实施方案》	2016/5/20	省政府办公厅
3	《安徽省信息化促进条例》	2016/10/8	省人大常委
4	安徽省人民政府关于深化制造业与互联网融合发展的实施意见	2017/1/6	省政府办公厅
5	《安徽省电子商务发展专项资金管理暂行办法》	2017/3/21	省财政厅等
6	安徽省人民政府关于《支持制造强省建设若干政策》的通知	2017/4/22	省政府办公厅
7	《安徽省信息网络基础设施发展专项规划（2017—2021年）》	2017/5/31	省政府办公厅
8	《安徽省“十三五”信息化发展规划》	2017/6/1	省政府办公厅
9	《支持制造强省建设若干政策实施细则》	2017/6/19	省经济和信息化委等
10	《安徽省智能工厂和数字化车间认定管理暂行办法》	2017/7/10	省经济和信息化委
.....			
51	《安徽省数字基础设施建设发展三年行动方案（2023—2025年）》	2023/12/15	省数据资源管理局等
52	《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》	2024/1/5	省数据资源管理局

续表 3-1 安徽省数字经济政策汇总（节选）

序号	政策名称	发文时间	发文主体
53	《安徽省未来产业先导区建设方案（试行）》	2024/2/5	省发改委
54	《安徽省加快培育发展低空经济实施方案（2024—2027 年）及若干措施》	2024/4/1	省发改委
55	《安徽省深化科技体制机制改革构建以企业为主体的科技创新体系实施方案》	2024/4/20	省政府办公厅
56	《安徽省数据知识产权登记办法（试行）》	2024/4/24	省市场监管局等
57	《加快推进数字经济高质量发展行动方案（2024—2026 年）》	2024/7/29	省政府办公厅
58	《安徽省数字经济人才培育方案（2024—2027 年）》	2024/7/31	省人社保障厅等
59	《安徽省未来产业发展行动方案》	2024/9/30	省政府办公厅
60	关于印发《安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包管理办法和安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包推广应用补助资金使用管理办法》的通知	2024/11/8	省工业和信息化厅

最后，虽然本文在政策收集工作中已经尽可能的认真、严谨，但因为数字经济范围的广泛性，且政府缺乏完整的、系统的数字经济政策的数据库，再加上政策数据工作量的庞大，采用爬虫软件结合人工搜集的方式未必能够保证政策收集的完整、无误。但通过对搜集政策的深入阅读、研究后，认为所选取的研究样本数量和质量基本能够达到研究需求。

本文通过分析安徽省数字经济政策的外部属性特征，从宏观、系统的角度了解政策的演变过程和规律。政策外部属性是指除了政策文本内容之外的政策外部特性，如政策类型、发布时间、发布机构等。

3.1 政策数量

政策数量的年度分布情况既可以体现出某一领域政策演变的历程和趋势，也可以表现出政府对该领域政策的重视情况。本文统计出 2016-2024 年间安徽省数字经济政策分布图，以了解此期间数字经济发展情况。

由图 3-1 可知，虽然 2016 年到 2024 年间安徽省数字经济政策数量不断波动，但整体呈增长趋势，2017、2021、2023 年发文量呈现波峰，分别为 8 份、9 份、10 份。大致而言，2020 年前为缓慢增长期，年平均发文量为 4.75 份；2020 年开始数字经济政策数量明显增多，年平均发文量增长至 8.2 份。可见，随着“数字经济”连续出现在国家政府工作报告中之后，各地政府纷纷出台相

关政策，支持数字经济发展；再加上“十四五”时期的到来，国家对社会发展做出了全方位的规划布局，为数字经济发展方向做出指引。在此背景下，安徽省地方政府也不断探索数字经济发展道路，结合政策数量的波动来看，安徽省数字经济政策的连续性还需进一步提升。

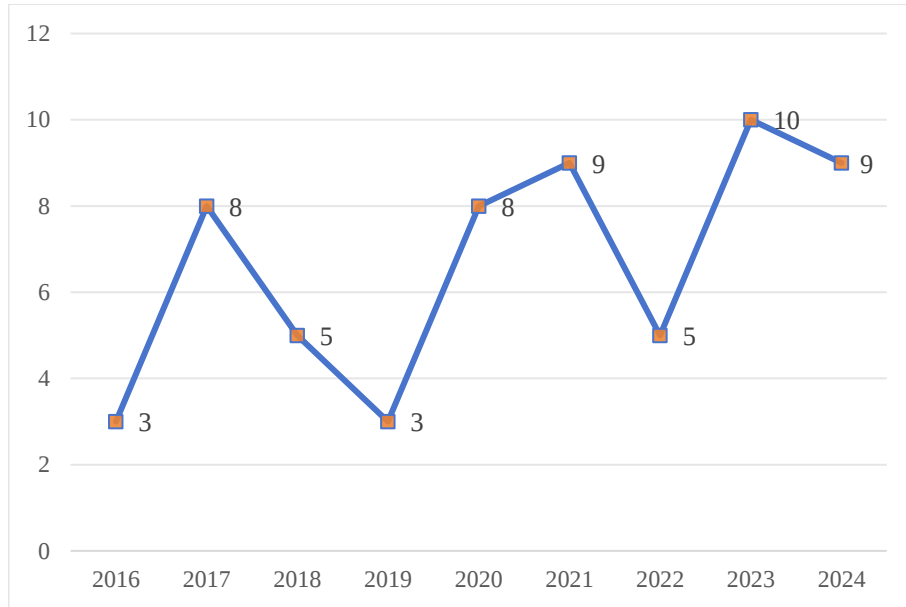


图 3-1 安徽省数字经济政策年度颁布数量图

3.2 政策类型

政策类型既可以体现出政策的作用力度，也可以表现出政策的指导性、约束性等特点。通过总结可知，安徽省数字经济政策类型包含了意见、通知、条例、规划、办法、法律、计划、等 11 种类型，具体可见表 3-2。其中，方案数量最多，有 17 份；意见、办法、计划数量居中，都在 6 到 9 份之间，通知、细则、法律、条例等均在 5 份以下。可见，方案、意见等这些具有指导性、宏观性的政策构成了安徽省数字经济政策类型的主要部分，而条例、法律、措施等操作性较强、强制力度高的政策占比较少。

具体来说，安徽省数字经济政策类型丰富，首先，方案的政策类型最多，占样本总数的 28.33%，方案的宏观性强、指导作用明显，通过对政策相关精神和核心内容的传达，实现一定的政策效果，它主要涉及对数字经济阶段性的规划，或具体方法的制定。其次，意见、办法、计划等政策类型占比适中，占样本总数的 10%到 15%之间，这几类政策类型相较方案来说，其约束力增强，为

实现政策的效果提供更加具体、细致的指导意见，数字经济的发展不仅需要全面布局，更应该细化到相应环节进行部署、安排。最后，法律、措施等占比明显较低，均在 5%以下，此类政策类型强制性、干预性较强，是保障数字经济健康、可持续发展的必要举措。

表 3-2 安徽省数字经济政策类型统计表

政策类型	数量	占比
条例	3	5%
意见	9	15%
细则	3	5%
规划	4	6.67%
方案	17	28.33%
通知	4	6.67%
办法	9	15%
法律	2	3.33%
措施	2	3.33%
计划	6	10 %
工作要点	1	1.67%
合计	60	100.0%

3.3 政策主体

政策主体是负责政策的制定、执行、监控和评估的政府组织机构， 根据政策主体的参与数量，分为单一主体和联合主体^[67]。数字经济涉及范围十分广泛，为确保数字经济的发展需要各部门配合、协作，发挥政府的最大效能，并为未来政策的修订、完善等提供参考。本文所探讨的政策主体是指政策的制定主体（部分政策为中央发布，地方政府转发、抄送时，则认为转发单位是政策主体）。

由表 3-3 可知，2016 到 2024 年安徽省 60 份数字经济政策共涉及 27 个政策主体，政策主要以单独主体为主，联合主体为辅。其中，安徽省人民政府在政策主体中占绝对地位，有 27 份单独主体政策；安徽省数据资源管理局次之，有 8 份单独主体政策、3 份联合主体政策；安徽省经济和信息化厅、省发展和改革委员会、省财政厅三部门，在联合主体中联合性明显高于其他政策主体，均有

5 份联合主体政策。这表明安徽省人民政府作为该省最高级政府机构，高度重视并统筹规划数字经济发展，省数据资源管理局、省经济和信息化厅、省发展和改革委员会、省科技厅、省商务厅等构成了数字经济发展的主要参与部门，其他部门则起到协助作用。

表 3-3 安徽省数字经济政策主体和发布数量统计

部门	政策文本数量		
	单独主体	联合主体	发文总数
省人民政府	27	0	27
省参事室	1	0	1
省人民代表大会常务委员会	2	0	2
省数据资源管理局	8	3	11
“数字江淮”工作领导小组办公室	1	0	1
省文化和旅游厅	2	0	2
省经济和信息化委	1	1	2
省经济和信息化厅	2	5	7
省发展和改革委员会	2	5	7
省委网络安全和信息化委员会	0	2	2
省司法厅	0	1	1
省财政厅	0	5	5
省科技厅	1	3	4
省商务厅	1	3	4
省文旅厅	1	0	1
省教育厅	0	1	1
省人社保障厅	0	1	1
省委组织部	0	1	1
省通信管理局	0	1	1
省委网信办	0	1	1
省市场监督管理局	0	1	1
省委金融委员会办公室	0	1	1
省高级人民法院	0	1	1

续表 3-3 安徽省数字经济政策主体和发布数量统计

部门	政策文本数量		
	单独主体	联合主体	发文总数
省人民检察院	0	1	1
省工业和信息化厅	1	2	3
中国人民银行安徽省分行	0	1	1
国家金融监督管理总局安徽监管局	0	1	1

政策制定主体的差异性在一定程度上反映了政策制定环节的协同度，即为了实现某一政策目标，有多少部门参与政策的制定、颁布。经过整理发现，在 60 份数字经济相关政策文本中，单独主体发文 50 份，占比 83%，联合主体发文 10 份，占比 17%，这说明政策主体各部门之间的协同度较低。具体可见表 3-4。

表 3-4 数字经济政策制定部门协同度

协同度	单独主体	联合主体	总计
份数	50	10	60
占比	83%	17%	100%

其中，数字经济政策联合主体数量占比情况如表 3-5 所示，在 10 份联合主体中，政策制定主体数量 2 个部门的有 4 份（占比 40%）以财政厅、经济信息化厅为主，3 个部门的有 3 份（占比 30%）涉及商务、信息、财政等部门，4 个及以上的有 3 份（占比 30%）涵盖科技、工信、数据资源管理等多个部门。结合政策内容可知，《安徽省数字基础设施建设发展三年行动方案（2023—2025 年）》和《安徽省数据知识产权登记办法（试行）》这两份政策主体数量最多分别是 6 个、9 个，这大大提升了联合主体中协助部门的丰富性。

表 3-5 数字经济政策联合主体占比情况

主体数量	2 个	3 个	4 个及以上	总计
政策数量	4	3	3	10
占比	40%	30%	30%	100%

总之，宏观来看，60 份数字经济政策文本中，联合参与过政策制定的主体部门确实不少，但单个政策的政策联合主体数量主要在 2-3 个之间。一方面，单独主体上，省政府作为该省最高行政机构，统领全局发展；而主要联合参与部门也比较丰富、完善，涉及数据、信息、科技、流通等数字经济发展的核心环节，协助部门的广泛分布有利于数字经济发展的全面延伸。另一方面，考虑

到数字经济范畴的广泛性、高关联性等特征，数字经济政策目标的实现也离不开多个部门共同参与。

3.4 政策效果

3.4.1 积极效果

近年来，安徽省政府全面贯彻落实《数字中国》建设、中央关于数字经济的重要批示，和地方“数字安徽”工作部署，构建以“数据”为关键，通过科技创新推进数字化转型，实现全面融合应用，不断做强、做优、做大数字经济，形成新发展格局，促进经济高质量发展。

（1）数字经济规模不断攀升

2016 年以来，安徽省数字经济发展取得了显著的成绩，根据赛迪发布的《2019 年中国数字经济发展指数白皮书》可知，安徽省的工业数字化指数处于全国首位。2020 年，安徽省数字经济规模达 11202 亿元，同比增长约 11%，增速排名居中国第 9 位。据省统计局统计，2022 年，安徽省数字经济核心产业增加值为 3504.8 亿元，占 GDP 比重的 7.9%；同时，数字经济核心企业数量及其营业收入均持续增长^[68]。这既得益于该省扎实的产业基础条件，也离不开政府的积极作为。

（2）数字经济主体持续壮大

2017 年全省规模以上电子信息制造业总产值首次突破 4000 亿元大关。“中国声谷”成为首个国家级智能语音产业集聚区。合肥、宿州、淮南等特色云计算和大数据产业集群逐步壮大。2018 年，科大讯飞、百助网络入选中国互联网企业 100 强。2023 年，随着数字安徽建设的深入推进，该省工业互联网平台发展至 150 家，实现“科大硅谷”、羚羊工业等互联网平台的相互赋能，其中“海行云”“凯盛 AGM”入选国家级“双跨”平台，培育国家级 5G 工厂 19 个，居全国第 4 位。

（3）数字经济产业格局不断优化

得益于良好的政策环境，安徽省新一代信息技术与实体经济加速融合。芜湖、马鞍山、合肥等机器人产业集聚区已形成集研发设计、生产制造、系统集成、示范应用等为一体的全产业链发展格局。科大讯飞、华米科技、新华三、

金山软件、神州泰岳等近 400 家企业入驻中国声谷，形成了从基础理论研究、平台支撑、技术研发到智能产品应用完整的人工智能产业链。传统产业转型升级步伐加快，完成规上制造业企业数字化改造 7737 户、规下制造业企业数字化应用 3.46 万个。

（4）数字经济发展氛围普遍提升

2018 年安徽省数字经济领域各类国家级试点示范入围数量均处于全国前列。2023 年，该省创建国家级创新创业孵化载体 19 个，新登记经营主体 141 万户、增长 19%，科创、融创、共创的氛围更加浓厚。2024 年，在全国首次 20 个“数据要素×”优秀案例中，安徽省入围 3 个，数量居全国第二位，彰显了数据要素推动经济社会发展的乘数效应。

3.4.2 尚需进一步解决的问题

尽管安徽省数字经济呈现良好的发展态势，但其仍存在一些需要进一步解决的问题。

（1）数字产业化动力有待强化

一是缺乏数字引领型企业。此类企业具有较强的产业韧性和带动力，对优化资源效率有重要作用。根据《中国互联网企业综合实力指数（2023）》报告可知，在百强企业名单中，安徽只有三七互娱一家企业入围，与其他数字经济先进省份差距十分明显。二是数字企业体量不足。以安徽科大讯飞、三七娱乐和广东腾讯为例，2023 年三家企业营收收入分别为 196.5 亿元、165.5 亿元、6090.2 亿元，对比可知前两者与后者的体量相差悬殊，这将降低安徽省整体产业链带动作用。

（2）产业数字化有待扩展

一是产业数字化意识不足。数字化转型需要投入大量资金，进行数字技术引入、设备更新等，这一过程企业将面临高风险、结果难以预期的风险，而小微企业的抗压、抗风险能力弱，造成转型意愿不足，处于转型夹缝中求生存的状态。二是产业数字化技术支撑弱。数字化转型与当前工业物联网、工业互联网发展程度密切相关，前者影响生产领域的人、机、物之间的数据链接，后者则强调供应链、商业链的资源整合。它们均属于数字化技术的重要环节，当二者发展不充分时将直接影响生产效率，对整个业务模式、商业模式的系统化升

级和重塑也会带来冲击。

（3）数据价值化有待深化

2022 年底，中央印发《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》为加快数据要素市场发展指明了方向。数据作为新的生产要素，数据价值化涉及数据采集、数据确权、数据流通、数据交易等环节，然而，如今整体的数据治理体系还不完善，在数据共享、数据安全保护、标准制定等方面相应法规制度仍有所缺失，这些使得数据要素的深层次开发利用和价值挖掘受到限制。

（4）基础设施供给有待加强

近年来，安徽省在数字基础设施建设上，虽然取得了一定的成果，5G 基站 12 万个，建成并运营数据中心超 100 个，人工智能运营平台 10 余个，形成合肥、芜湖、宿州三大智算中心城市等。然而，根据新华三集团数字经济研究院发布的《城市数字化发展指数(2024)》显示，260 个城市中，合肥城市数字化发展指数为 81.2，排在第 14 名，是安徽省内数字化发展最好的城市；但从其数字基础设施来看，无论是信息基础设施、平台基础设施还是运营基础，该城市排名都在前 40 名以后，整体的数字化基础设施偏弱，尤其是在算力基础设施（排名 134）上明显存在短板。

第4章 安徽省数字经济政策文本编码分析

4.1 文本编码和信度检验

4.1.1 政策文本编码

将 60 份政策文本导入软件 Nvivo12 中,采用文本编码的方法对安徽省数字经济政策进行划分。为了准确的表达政策内容,对政策文本中涉及数字经济的条目,以重要语句或段落为一个参考点,将文本内容和数字经济相关度作为编码原则,按照“政策编号-参考点编号”的方式依次进行编码,政策编号是 1 到 60,参考点编号是用阿拉伯数字依次表示。编码结果根据二维分析框架,映射到政策工具,政策目标维度,形成清晰、明了,可量化评估的政策文本编码类目。其中,政策工具维度设置供给型、需求型、环境型三大政策工具类型为一级节点,每项政策工具分类下包含的多个子工具设置为二级节点;政策目标维度则包含促进数字产业化、推动产业数字化、提升数字化治理水平和实现数据价值化。编码的具体设置参见表 4-1。例如,“29-9”表示 29 号文件中第 9 个参考点,根据该参考点语义分别编入政策工具维度的合作交流节点,以及政策目标维度的推动产业数字化节点。由于政策文本和参考点数量较多,文章不宜全部列出,表中仅仅列出部分编码。

表 4-1 数字经济政策编码表

政策名称	政策文本内容分析单元	编码	编码类目
《中国（合肥）跨境电子商务综合试验区建设实施方案》	（一）建设线上“单一窗口”平台。 1. 加强信息互联互通。推进海关、检验检疫、税务、外汇管理、工商、商务、邮政等部门数据交换,打通信息壁垒,实现监管部门、地方政府、金融机构、电商企业、物流企业之间信息互联互通,建立政府部门间的联合执法新模式,形成“信息互换、监管互认、执法互助”的信息管理模式。	1-1	基础设施建设-提升数字化治理水平
《安徽省加快推进“互联网+”行动实施方案》	（四）有序推进实施。各地各部门要主动作为,完善服务,加强引导,大胆探索,推动“互联网+”新业态、新经济发展。加强学习交流,借鉴省内外成功经验。深化开放合作,注重利用市场力量,务实有序推进“互联网+”行动。	2-36	合作交流-推动产业数字化

续表 4-1 数字经济政策编码表

政策名称	政策文本内容分析单元	编码	编码类目
《安徽省信息化促进条例》	第二十八条 县级以上人民政府应当推进信息技术与工业化的融合，支持应用信息技术改造传统产业，培育信息经济，促进转型升级。	3-23	新业态培育-推动产业数字化
安徽省人民政府关于深化制造业与互联网融合发展的实施意见	各地、各有关部门要切实提高认识，加大工作力度，深入推进制造业与互联网融合发展。省推进制造强省建设领导小组要统筹研究建立制造业与互联网融合发展推进机制，进一步完善安徽制造业发展评价指标体系，突出质量和效益，加强运行监测和调度协调，部署开展督导检查，推动各项任务落实。各有关部门要按照职责分工，密切协同配合，抓紧制定和落实相关配套政策，及时协调解决工作推进中的困难和问题。	4-19	组织领导-推动产业数字化
.....			
《安徽省大数据发展条例》	第二十五条 鼓励企业、高等院校、科研机构等组织和个人从事大数据技术研发，开发软硬件产品，利用大数据发展新产业、新业态、新模式，发挥数据资源的经济价值和社会效益。	28-19	科技和信息支持-推动产业数字化
《中华人民共和国数据安全法》	第十一条 国家积极开展数据安全治理、数据开发利用等领域的国际交流与合作，参与数据安全相关国际规则和标准的制定，促进数据跨境安全、自由流动。	29-9	合作交流-实现数据价值化
.....			
《加快推进数字经济高质量发展行动方案（2024—2026年）》	10.推动区域数字化转型。开展“一区一业一样板”试点，引导省级及以上工业园区联合工业互联网平台和数字化转型服务商，制定数字化转型总体工作方案，鼓励有条件的地区成立数字化转型载体或服务公司，推动区域整体数字化转型。	57-10	试点示范-推动产业数字化
安徽省数字经济人才培养方案（2024—2027年）》	1.加强数字专业技术人才队伍建设。加大数字经济领军人才培养力度，依托省江淮英才培养计划、省领军和拔尖人才培养工程，在数字经济人才中培养更多享受政府特殊津贴专家、省学术和技术带头人及后备人选。实施数字经济人才知识更新工程，完善专业技术人员继续教育公需科目内容，共享一批数字技术课件资源，普及数字技术。	58-1	人才培养-促进数字产业化
.....			

4.1.2 信度检验

信度水平反映了编码的稳定性、可靠性，当信度水平在 0.7 以上时，说明研

究足够可信^[69]。考虑到编码工作可能存在主观误差，为了保证编码结果的有效，在确定编码规则的基础上，编码时由研究者本人和同专业的同学分别进行编码工作，最后用 Nvivo12 对编码结果进行比较分析来确定信度。经检验，二人的编码的 Kappa 系数值都高于 0.7，所以，编码结果稳定、有效，可采用。

4.2 X 维度——政策工具分析

在选取的 60 份数字经济政策中，获得编码参考点 1389 条，根据政策工具维度的分类标准，将编码好的数字经济政策依次映射到具体的政策工具节点上，经过归类、计算，得出政策工具维度的分析汇总表，具体如表 4-2 所示。由于篇幅限制，该汇总表仅展示部分节选内容，未能呈现全部信息。

表 4-2 政策工具维度分析汇总表（节选）

工具类型	工具名称	编码	参考点	占比
供给型政策工具	基础设施建 设	1-1、1-2、1-9、1-15、1-19、1-21、2-9、 2-17、2-18、2-25、2-26.....	162	11.66%
	人才培养	1-10、2-31、3-29、4-17、8-14、8-22.....	54	3.89%
	资金投入	5-5、6-1、6-2、6-3、6-4、6-5.....	126	9.07%
	科技和信息 支持	2-5、2-27、3-13、3-24、4-9.....	116	8.35%
	公共服务供 给	1-3、1-8、1-11、1-20、1-23、2-1、2-12、 2-14、2-16、2-19.....	107	7.70%
	组织领导	1-22、1-24、2-34、3-2、3-3、3-4、3-43、 4-19、5-2、5-6.....	77	5.54%
小计			642	46%
需求型政策工具	新业态培育	1-14、1-16、2-3、2-4、2-6、2-11、2-20、 2-22、3-23、3-25.....	131	9.43%
	试点示范	2-2、2-7、2-8、2-10、2-13、2-35、4-4、 4-10.....	37	2.66%
	贸易管制	1-5、1-12、21-10、21-11、25-21、25-23、 25-44.....	21	1.51%
	合作交流	2-36、4-6、4-18、8-24、12-10、13- 13、.....	26	1.87%
	政府采购	3-38、16-4、17-18、20-6、27-10、33-9、 49-12	7	0.50%
	消费端补贴	43-4、43-6、43-19	3	0.22%
小计			225	16%
环境型政策工具	目标规划	3-7、4-13、7-15、7-18、11-18、12-5.....	22	1.58%
	政策引导	1-25、3-5、3-15、3-16、3-20、3-22、3- 26.....	93	6.70%

续表 4-2 政策工具维度分析汇总表（节选）

工具类型	工具名称	编码	参考点	占比
	法规监管	1-4、1-6、2-24、3-1、3-9、3-10、3-12、3-49.....	93	6.70%
	产权保护	2-32、16-6、21-1、23-17、30-43、35-1.....	16	1.15%
	安全保障	2-33、3-21、3-33、3-42、3-44、3-45、3-46、.....	91	6.55%
	金融税收	1-7、1-13、4-14、4-15、6-7、6-9、8-21.....	77	5.54%
	标准制定	1-17、3-11、3-18、3-34、3-35、8-5、8-23.....	44	3.17%
	文化宣传	7-17、11-16、14-32、16-29、20-28、23-16、.....	34	2.45%
	生态营造	1-18、2-15、2-23、8-8、8-20、11-10、11-17.....	52	3.74%
小计			522	38%
合计			1389	/

由上述分析汇总表可知，政策工具中，供给型政策工具应用最多，包含 642 个参考点，占比 46%；环境型政策工具次之，包含 522 个参考点，占比 38%；需求型政策工具应用最少，包含 225 个参考点，占比仅为 16%，具体情况如下：

4.2.1 需求型政策工具应用偏少，占比为 16%

需求型政策工具应用不足主要发挥补充功能，其市场牵引效应有待加强。如图 4-1 所示，需求型政策工具下，子类工具分布失衡，新业态培育（占比 58%）占据绝对优势，政府通过新业态培育，将数字技术、产品、服务等进行推广应用，形成全产业链、供应链的信息交互、协作，这既能加速传统产业的升级、改造，实现提质、增效，也能加快互联网和实体产业的双向融合，进而激活新型消费市场，较快的带来经济效益。试点示范（占比 16%）、合作交流（占比 12%）、贸易管制（占比 9%）、政府采购（占比 3%），到消费端补贴（占比 1%）呈现逐渐递减状态。政府通过重点应用试点示范工具，在一定风险范围内验证政策可行性，政策的成功推行能够很好地树立典范作用，为其他地区数字经济的发展提供经验和参考，在一定程度上能够降低成本。合作交流方面，更多源于融合发展的需要，政府强调“互联网+”与制造、养老、医疗等产业融合，推动产业各方联合开展技术、标准、应用研发以及合作交流。相比而言，贸易管制、政府采购的应用略显不足，对数字经济的拉动作用有限。特别是消费端

补贴的应用极少，直接表明安徽省政府在刺激消费，扩大市场消费需求方面缺乏相应规划。

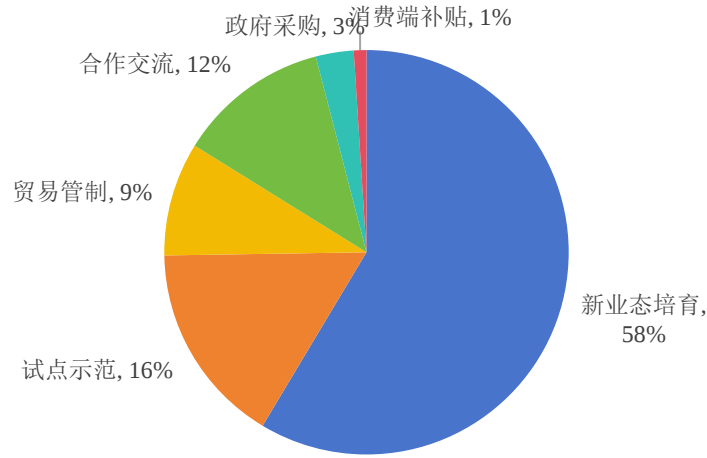


图 4-1 需求型政策工具

4.2.2 供给型政策工具应用最多，占比为 46%

供给型政策工具占据主导地位，通过资源供给与基础建设为数字经济注入核心动能。如图 4-2 所示，供给型政策工具下，子类工具使用相对均衡，使用最多的是基础设施建设（占比 25%）、其次是资金投入（占比 20%）。在安徽省层面出台的数字经济政策中，“新基建”“通信网络”“奖补”等高频字词多次出现，政府通过大规模的制定和颁布基础设施建设，以及直接发放补助、设置专项资金、给高新技术企业提供关键设备购置额补贴等方式，为数字经济的发展奠定基础。政府之所以将着力点放在对网络升级、平台建设等基础设施建设方面，主要是因为“新基建”是今后数字经济发展的物质基础和重要前提，没有“新基建”的支撑，数字经济犹如“无米之炊”^[70]。科技与信息支持（占比 18%）、公共服务供给（占比 17%）作为使用较高的供给型政策工具，体现了政府的性质和特色，政策文本多次提及“支持高校、研究院开展数字经济领域的基础理论研究和科研攻坚”“及时汇集各类政策信息，为科技初创企业提供精准帮扶”等，充分发挥政府定向优势，建立相关的产业拓展信息交互渠道，使得更多资源进入数字经济领域，对该领域的发展具有正向作用。而在人才培养（占比 8%）和组织领导（占比 12%）的使用频次偏少。

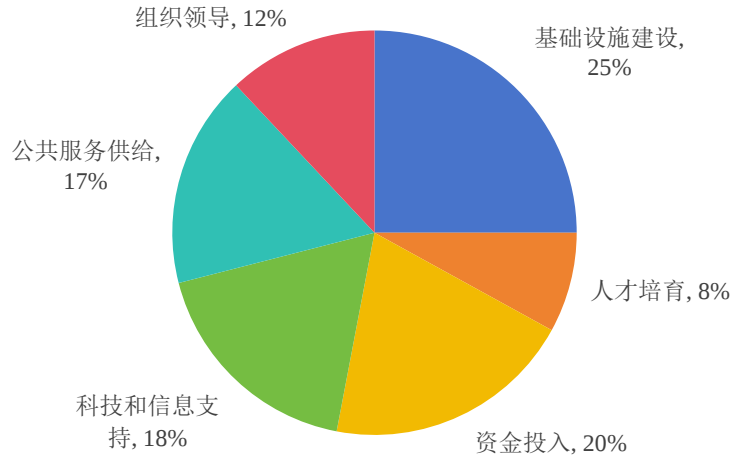


图 4-2 供给型政策工具

4.2.3 环境型政策工具应用居中，占比为 38%

环境型政策工具居于中游承担辅助角色，着力构建数字经济制度保障体系。如图 4-3 所示，环境型政策工具下，子类工具分布有所侧重，其中，法规监管（占比 18%）、政策引导（占比 18%）、安全保障（占比 17%）、金融税收（占比 15%）位居前列。法规监管和安全保障具有鲜明的政策特点，其强制性、干预性强。结合政策文本，可以发现“互联网金融监管机制”“新技术、新业态、新模式的审慎包容监管机制”“电商信用监管模式”“对有关部门或人员的失职、渎职等违法行为，依法追究”等词句频频出现，表明政府在数字经济发展过程中不断强化政府监管职责。同时，为了应对潜在的数据安全威胁，通过建立健全相关法律法规规章制度，如《中华人民共和国数据安全法》、《关键信息基础设施安全保护条例》等法令，充分发挥政府强制力作用，以规范数据市场，这表明安徽省政府在政策制定过程中高度重视网络安全，并借助全方位、全面的法规监管手段进行政策覆盖。政府引导，主要通过落实用地、用电、统筹各类相关政策发挥引导作用，达到政策措施的有效衔接。金融税收，主要通过鼓励企业拓宽融资渠道、发展基金项目、以及落实税收优惠政策等方式，助力新兴产业集聚发展。这表明安徽省政府倾向于采取鼓励引导、财力扶持相结合的方式，帮助解决数字经济发展过程中产生的一些困难和问题。

而生态营造（占比 10%）、标准制定（占比 8%）、文化宣传（占比 7%）相较前者则有所下降。表明安徽省政府在政策制定过程中虽然致力于创造有利于数字经济发展的整体生态环境，但在数字技术、产品、服务等产业标准规范

化建设，以及文化宣传方面仍有待提升。目标规划（占比 4%）、产权保护（占比 3%）政策工具数量明显降低。其中，关于目标规划，仅有少量几处参考点指出加强规划衔接、完善整体规划等笼统性的指导性意见，而一些专项规划文件，其内容的细化则更多的涉及其他政策工具的使用范畴。产权保护方面，首先，受到数字经济发展阶段的影响，作为新兴领域，数字经济相关的产权保护存在一定的滞后性；其次，因为数字经济知识产权是以数据为核心的虚拟知识产品，信息时代数据呈现复杂和多元的特点，这为数据确权、数据流动规则及其交易活动规范等问题带来困难。

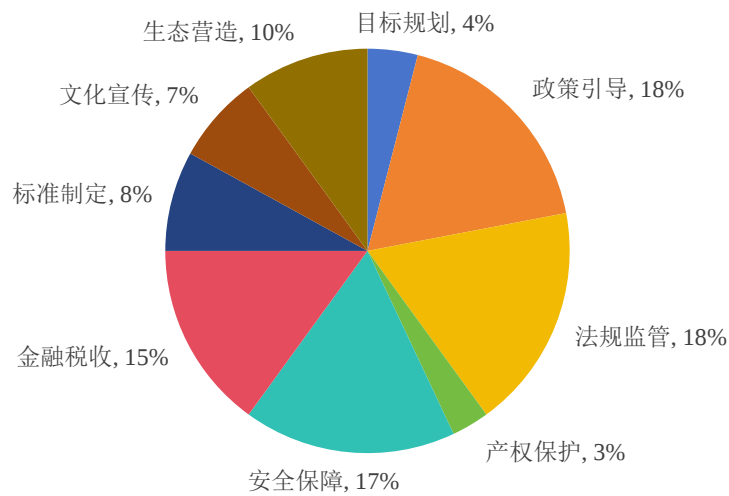


图 4-3 环境型政策工具

4.3 Y 维度——政策目标分析

在 X 维度-政策工具维度分析的基础上，将编码好的数字经济政策依次映射到具体的政策目标节点上，经过归类、计算，得出政策目标维度的占比分布情况，具体如图 4-4 所示。

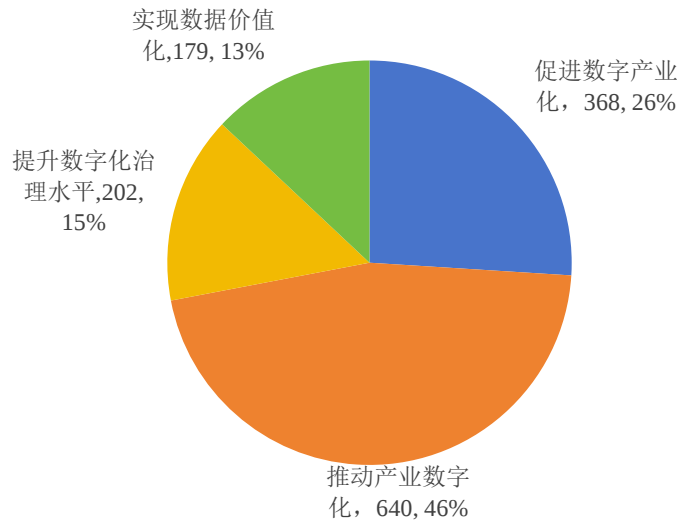


图 4-4 政策目标占比分布

由上图可知，在政策目标维度，四大政策目标所占比重由高到低依次是推动产业数字化、促进数字产业化、提升数字化治理水平、实现数据价值化，具体情况如下：

4.3.1 产业数字化目标占比为 46%

推动产业数字化目标占比 46%，接近政策目标总量的一半，成为安徽省数字经济政策的主要目标。结合政策内容可以看出，安徽省数字经济政策的政策目标偏重于数字技术应用，政策文本内多次提到“关键核心技术应用”“信息化与各产业、各领域的深度融合”，这是因为受到经济“新常态”的影响，国家经济形势发生转变，面临经济下行压力，“如何保障经济平稳降速的同时做到提质、实现创新驱动？”成为政府面临的难题和挑战。随着数字经济的逐步发展，将信息化、数字技术应用于传统产业、实体经济时，可以有效的促进产业的转型、升级，带来新模式、新业态，形成新的经济增长点。

4.3.2 数字产业化目标占比为 26%

促进数字产业化目标占比 26%，仅次于产业数字化目标。数字产业化作为数字经济持续发展的必要条件，也受到安徽省政府的重视，通过不断升级、完善数字技术、平台、硬件和软件等基础设施建设，满足丰富化、多元化的数字经济发展，进而以产业化集聚的方式不断积累、壮大数字经济规模。因此，聚焦数字技术研发，营造产业化生态，深入推进互联网、数字技术与经济社会各领域深度融合应用，成为助力经济高质量发展的重要方式，也成为安徽省政府

推动数字经济发展的主要政策目标。

4.3.3 数字化治理和数字价值化各占 14%左右

提升数字治理水平和实现数据价值化分别占比 15%、13%，成为数字经济政策的次要目标。结合不同政策目标的特定功能来看，数字治理水平与数字经济二者是相互依存、相互作用的关系，随着数字经济的不断发展，数字技术在多领域发挥作用，尤其在政府治理方面的融合应用，使得政府行政决策更加科学、规范，行政流程更加简约，政府治理的精准度和效率得到有效提升，从而提高数字化治理的服务能力和水平；同时，数字化治理能力的提升，有利于形成一个相对稳定、良好的政策环境，以更好地帮助解决数字经济发展过程中面临的各种难题。数据价值化是通过构建数据采集、挖掘、处理、交易等一系列制度标准来建立数据市场要素体系，以保障数字经济健康可持续发展，实现经济高质量发展的最终目的。总体来说，安徽省数字经济政策目标，目前阶段主要以应用创新为导向，更多强调数字技术在各领域的融合应用；但考虑到未来数字经济的持续壮大，需要强化数据要素体系建设，并适当提高数字治理水平上的占比。

综上，通过对政策目标维度的分析可知，安徽省数字经济政策目标特点是：数字经济政策目标侧重数字产业化和产业数字化两方面，对于数字化治理、数据价值化还有待提升。

4.4 X-Y 维度——二维交叉分析

经过上述分析，关于数字经济政策工具和政策目标情况已基本了解，为获取二者的对应情况，将政策工具和政策目标分别列入行和列进行二维交叉分析，通过 Nvivo 软件的矩阵编码查询，整理出数字经济政策“工具-目标”二维分析情况，具体如表 4-3 所示。

表 4-3 数字经济政策“工具-目标”二维分析表

政策工具 \ 政策目标		促进数字产业化	推动产业数字化	提升数字化治理水平	实现数据价值化	数量
供给型政策工具	基础设施建设	58	68	29	7	162

续表 4-3 数字经济政策“工具-目标”二维分析表

政策目标 政策工具		促进数字产业化	推动产业数字化	提升数字化治理水平	实现数据价值化	数量
	人才培育	44	9	1	0	54
	资金投入	24	98	2	2	126
	科技和信息支持	41	63	5	7	116
	公共服务供给	12	34	55	6	107
	组织领导	35	25	8	9	77
小计		214	297	100	31	642
需求型政策工具	新业态培育	10	110	11	0	131
	试点示范	4	25	3	5	37
	贸易管制	1	0	6	14	21
	合作交流	0	21	3	2	26
	政府采购	0	4	3	0	7
	消费端补贴	0	3	0	0	3
小计		15	163	26	21	225
环境型政策工具	目标规划	11	9	2	0	22
	政策引导	39	38	6	10	93
	法规监管	18	14	37	24	93
	产权保护	2	1	0	13	16
	安全保障	21	6	11	53	91
	金融税收	11	53	9	4	77
	标准制定	13	7	7	17	44
	文化宣传	9	17	3	5	34
	生态营造	15	35	1	1	52
小计		139	180	76	127	522
总计		368	640	202	179	1389

4.4.1 在促进数字产业化方面，三大政策工具应用存在两极分化现象

在促进数字产业化方面，三大政策工具应用存在两级分化现象。供给型政

策工具应用量最多（214 个参考点），环境型政策工具应用量居中（139 个参考点），需求型政策工具应用量最少（15 个参考点）。具体政策工具中，又以基础设施建设、人才培养、科技和信息支持应用最广泛，体现了政府希望通过强化新基建、数字技术的理论研发、培养更多数字人才等方式，来夯实数字经济发展基底并保障数字经济的可持续发展；同时，政策引导和组织领导应用也较为突出，借助用地、用电优惠等扶持性政策，发挥政府的统筹协调作用，促进数字产业化规模进一步壮大。然而，资金投入、公共服务供给、目标规划等对于数字产业化的作用还有所欠缺。

4.4.2 在推动产业数字化方面，三大政策工具应用相对均衡

在推动产业数字化方面，三大政策工具应用相对均衡。供给型政策工具有 297 个参考点，需求型政策工具和环境型政策工具，分别有 163、180 个参考点。具体政策工具中，新业态培育、资金投入成为政府推动产业数字化的主要发力点，为深入贯彻落实数字技术在制造业、服务业等不同领域的融合应用，实现产业转型升级，政府充分发挥财政资金激励作用，通过奖补、专项资金等方式实现产业数字化的目标。但是，在产权保护、标准制定等与产业数字化密切相关的政策工具使用量明显不足。

4.4.3 在提升数字化治理方面，供给型和环境型政策工具占比高

在提升数字化治理方面，供给型和环境型政策工具占比高。供给型和环境型政策工具成为提升数字治理的主要应用工具，分别有 100、76 个参考点，需求型政策工具应用较少，有 26 个参考点。具体政策工具中，对公共服务供给、基础设施建设和法规监管的使用较多，多为“建设…平台，汇聚…资源，调动…形成…服务体系”“采集…企业数据，建立…追溯机制，形成……监管模式”等，为相关企业和机构提供更多的信息咨询和信息交互平台，同时结合系统化的追溯和全流程监管，更有利于推动公共服务水平的高质量发展。

4.4.4 在实现数据价值化方面，环境型政策工具的使用最多

在实现数据价值化方面，环境型政策工具的使用最多。环境型政策工具共有 127 个参考点，超过了供给型（31 个参考点）和需求型政策工具（21 个参考点）应用数量之和。具体政策工具中，安全保障的使用频率最高，其次是法规

监管，这说明在实现数据价值化的过程中，政府尤其重视数据安全问题，往往通过颁布法律、强化政府监管职责来预防、规避数字经济发展过程中可能存在各种风险，如数据泄露、非法利用数据等，以保障数字经济的健康发展。但是，该目标实现的过程中，产权保护和贸易管制的运用较少，需要进一步研究为安徽省数字经济产业提供更加健全的知识产权体系和合理、灵活的贸易规则。

第 5 章 安徽省数字经济政策工具应用问题、成因及优化对策

5.1 政策工具应用存在问题

通过政策工具维度、政策目标维度以及政策工具和政策目标二维交叉分析发现，安徽省数字经济政策工具在实践应用中仍存在问题，可总结为以下几个方面：

5.1.1 政策类型分布不均

本研究通过量化分析发现，安徽省现行数字经济政策体系存在显著的政策类型分布不均现象。从政策类型维度来看，11 类政策文本呈现极端非对称分布状态：

方案类政策以 28.33% 的占比形成绝对优势，法律类（3.33%）、措施类（3.33%）等具有强制约束力的政策工具明显滞后，而意见（15%）、计划（10%）等中间型政策虽占据一定比重，但整体仍难以改变“弱约束主导型”的配置特征。即指导性、框架性政策占据主导地位，与之形成鲜明对比的是，具备法律效力和刚性约束的政策应用不足。这种“软硬失衡”的制度配置，与数字经济时代的技术演进需求形成显著张力，数字技术快速迭代更新带来的社会新现象容易催生伦理风险、算法歧视等问题，而现行政策体系规制强度的弱化可能滞后于数字风险累积速度，同时政策响应速度滞后于数字技术扩散速度。

5.1.2 政策主体协同性不足

本研究通过政策主体结构分析发现，安徽省数字经济治理领域存在显著的纵向主导、横向离散的主体协同困境。基于 60 份省级政策文本的实证研究表明，政策供给体系呈现双重结构性失衡特征：

第一，纵向权力集中化趋势明显。在单独发文的 50 份政策中（占比 83.3%），行政系统内部呈现清晰的科层化分布：省级行政机关单独发文量达 35 份（占单独发文总量的 70%），其中省人民政府以 27 份（占单独发文的 54%）

形成绝对主导态势，省数据资源管理部门作为专业机构仅发文 8 份。由此可知，专业部门在数字经济相关政策制定中的边缘化倾向，形成“行政主导-专业依附”的政策决策模式，客观上弱化了技术官僚在数字经济治理中的专业话语权。

第二，横向协作网络薄弱。联合发文的 10 份政策（占比 16.7%）存在多重协作缺陷：一是协作密度偏低，平均联合主体数仅为 3.2 个；二是协作范围受限，绝大部分的联合发文发生在经济口（省经济和信息化厅、省商务厅）与省财政系统之间，省通信管理局、省金融监管等关键监管部门参与度不足。这种政策发文主体单一和政策联合主体、数量不充分的现象，有可能使得决策主体陷入“信息茧房”，出现政策质量递减效应；或者部门间权责的交叉影响政策主体间的协同性，造成政策执行效率低、资源浪费等问题，难以实现既定的政策目标和效果，为数字经济治理体系带来系统性挑战。

5.1.3 政策工具功能发挥不充分

政策工具从不同角度为数字经济发展实践发力，政策工具内部结构的科学、合理配置是数字经济高质量发展的重要保障。供给型政策是数字经济发展的直接推动力，需求型政策是数字经济发展的拉动力，环境型政策是数字经济发展的外部影响力。根据政策工具结构分析可知，安徽省数字经济政策工具功能发挥不充分，主要存在两大问题：

首先，三种类型的政策工具不均衡。总体而言，供给型政策工具使用过溢（占比 46%），推动力过强，而需求型政策工具应用过少（占比仅 16%），拉力不足，难以形成发展的内容驱动力。

其次，子系统内部存在不均衡现象。在二级政策工具的实际运用层面，既存在重复使用与工具缺位等组合协调不足的结构性矛盾，又呈现出过度依赖单一或少数工具的倾向，这种非均衡配置格局客观上制约了政策工具组合效能的有效释放。具体来说，供给型政策工具中，基础设施和资金投入较高（分别占比 25%、20%），而人才培养方面投入不足（占比 8%）。需求型政策工具中新业态培育最高（占比 58%），政府采购和消费端补贴最低（二者共占 4%）。环境型政策工具中，目标规划、产权保护及文化宣传最低（三者共占 14%）。数字经济政策工具类型和子系统内部都不均衡的状态，使得各政策工具的功能难以得到充分发挥，甚至出现发展阻滞，最终影响政策效能。

5.1.4 政策目标和政策工具匹配欠佳

本研究通过政策文本分析发现，当前数字经济领域的政策目标和政策工具之间存在较为明显的“搭配错位”问题。根据前文政策工具和政策目标创新匹配的基本原则，不同类型的政策工具针对不同的发展目标发挥作用：

供给型政策工具（如资金投入、人才培养）主要功能是打基础、促创新，重点应该支持技术创新，即数字技术研发（数字产业化）、数据管理体系建设（数据价值化）等领域。经分析这类工具资金投入更侧重于企业数字化转型补贴（产业数字化）这类应用推广环节，用于核心技术攻关的比例偏低。

环境型政策工具（如法规监管、金融税收）应该兼顾技术研发和市场应用，为整个数字经济创造良好生态。但该工具类型集中在企业数字化改造（产业数字化）、数据安全立法（数字化治理）等应用层面，涉及数字技术标准制定、产权保护等基础性工作的政策不足仍有所欠缺。

需求型政策工具（如政府采购、贸易管制）重点是拉动新技术、新业态的市场应用，但出现了“目标偏移”——超过 70%的需求型政策用于推动企业新业态培育（产业数字化），而在支持贸易管制、政府采购等创新领域，政策工具使用量还不到总量的 15%。由此形成三大政策工具都侧重推动产业数字化目标，以应用创新为主，特别是需求型政策工具下，数字产业化、数字化治理、数据价值化三大目标的占比总量还不足产业数字化的一半。换句话说，供给型政策工具匹配到应用创新角度，需求型政策工具对技术创新角度的匹配也不充分。这种错位可能导致大量政策资源重复投入在容易见效的应用层面、基础创新领域缺乏持续支持、政策效果出现结构性偏差等问题。

5.2 政策工具应用存在问题的原因分析

5.2.1 政策供给机制固化

安徽省数字经济政策大多是对数字经济发展工作的指导和规范，缺乏系统性的刚性约束，主要来说有以下因素影响：

一是政策制定体系的约束。不同政策类型在制定主体、流程、约束条件上存在显著差异，一般来说，宏观性政策灵活度较高、能够快速应对社会变化；

而法律类强干预性政策制定要经过严格的程序，周期长、成本高。同时，地方政府的立法权受到严格限制，因此，地方性文件侧重使用指导性文件。这与当前数字经济发展现实状况相违背，因为数字技术快速迭代更新带来的社会新现象需要政府做出及时的政策指导，以保障整个社会的健康平稳运行。

二是社会接受度影响。强制性政策涉及具体落实可能因政策设计、执行和利益分配等原因引发社会或企业的抵触（如中国平台经济反垄断政策的出台引发相关企业骨架暴跌，部分企业暂停扩张计划等），而宏观政策更多是指导方向更容易被接受。当前我国数字经济发展形势还不够成熟，此时政府除了在某些关键点进行强制约束外，也是通过不断探索逐步引导数字企业发展。为了破解数字经济治理“制度性时差”的迫切要求，需要政府在强制性法律底线作为保障的基础上，突破传统政策框架做出及时、创新性的政策指导，建立弹性政策动态调整机制。

5.2.2 部门理性冲突明显

在安徽省数字经济政策制定时，政策主体协同体系运行并不够高效顺畅，这与当前我国治理体系现代化面临的系统性挑战密切相关，它涉及权力结构、信息生态等多重因素。

一是权力分配的制度性障碍。一方面，政府部门纵向权力划分既存在各级政府同一部门职能分工差异小，又存在下级政府部门“权小责大”的困境，而横向部门职能划分具有政策领地意识，不同部门的职权范围和资源分配不同，若存在政策目标上的冲突时，则难以协调，或者协作期间部门间权责不明晰、缺乏相应的激励相容机制，也可能导致协同困难。

二是信息生态的结构性壁垒。数据主权的部门化，使得不同部门数据格式、标准体系、安全边界不统一，信息壁垒现象仍然存在（2023 年数字政府发展报告指出全国政务信息资源共享平台接入率仅 67%）；同时不同级别部门领导数字素养、基础设施、技术依赖路径的差异，将难以有效协同（如安徽省内合肥、芜湖等地通信网络覆盖率高，而宿州等皖北地区基础网络短板明显）。

三是复杂系统的协同失灵。跨部门协调成本高，协作事项参与方的增加势必会延长决策周期，且制度互补的缺失带来正式规则和非正式惯例冲突、横向部门制度兼容障碍以及政策系统的脆弱性使得单一政策变更引发的关联政策调

整等问题。以《安徽省数据知识产权登记办法（试行）》为例，该政策制定主体涉及省金融委员会、省市监局、省法院、省工信厅等 9 个部门，此政策制定及后续执行难度远远大于单一主体政策。

5.2.3 工具组合创新不足

安徽省政府在数字经济发展过程中，政策工具创新度不足、功能发挥不充分，究其原因，可以从政策设计、执行机制等方面进行分析。

一是政策设计偏好的影响。政府对政策工具选择具有路径依赖，供给型政策工具主要是政府以直接投资生产要素的方式，来快速推动目标，取得效果快速且明显；反之，需求型政策工具涉及面广，受到企业、公众参与等影响，除了政策主体间的协调外，还要考虑政策和市场机制的协调，使得政策设计复杂难度提升，政策见效慢。所以，政府习惯于将政策资源分配向直接投资政策倾斜，而间接性配套政策投入不足。

二是社会和经济环境的制约。需求型工具的有效发挥离不开市场条件，当前数字经济市场机制不成熟削弱了需求型工具的作用，例如数据要素交易市场因权属界定模糊、定价机制缺失，导致企业面临数据资产估值难、流通收益不稳定等问题，抑制其参与数据共享与开发的积极性。

5.2.4 政策动态适配能力缺乏

政策工具的使用离不开相关主体的参与，政府、企业的良性互动有助于营造健康的数字经济发展环境，更好的推动政策目标的实现。安徽省数字经济发展过程中，出现政策目标和政策工具的“搭配错位”现象，本质是政府过度介入资源配置和市场自主调节能力不足的矛盾。

一是资源要素错配带来创新生态失衡。地方政府为短期达标，倾向于将资源集中于见效快的产业数字化目标（如企业上云覆盖率），而压缩对数字产业化、数据价值化等长周期基础创新的投入。这种偏好直接导致供给型工具的功能扭曲——本应用于攻克“卡脖子”技术的财政资金，被大量置换为企业数字化改造补贴。当企业发现申请技术改造补贴（供给型工具）比研发原创算法更易获得政策红利时，将会影响其创新行为。

二是政策评估体系不完善。政策评估体系的设计直接影响资源配置效率与

政策目标达成度，“资金拨付率”“项目验收数”等量化指标构成核心评估标准，如将推进人工智能产业基地建设作为数字经济发展督查激励的重要内容之一，若后期没有配套政策的跟进很容易出现产业基地的空置率问题。

三是市场环境的复杂性。在产业政策应用端，市场信号传导机制的模糊性可能引发一系列问题，市场运行中产生的供需变化、技术新趋势等在传递至政策系统时，往往存在原始信号失真现象；而政策实施产生的市场反应未必能及时、全面的反馈给政府部门，进而影响政府进一步的决策制定和实施。

5.3 政策工具应用优化对策

5.3.1 强化权威政策支撑，健全法规制度建设

数字经济的健康、有序发展离不开法律规章制度的有效制约，强化数字经济领域内的权威政策支撑，建立健全法规制度体系，可以约束各政策参与主体的行为，从而加强数字经济发展中的法制保障。针对安徽省数字经济政策强制性、管控力不足的缺陷，需加快补齐法律短板，完善法规政策体系建设。

第一，不断调整数字经济政策类型，注重强制性政策类型的使用。强制性政策的有效使用能够及时预防、避免有害情形的发生，以及保障行政管理的有效实施，推动数字经济发展的有序性和制度性。通过对安徽省数字经济政策属性的分析发现，当前安徽省数字经济政策方面的法律法规建设存在不足，在 60 份政策文件中，仅有 2 份具有行政强制力度的法律文件，其他政策权威性和强制力度欠缺。而数字经济的不断发展带来的数据安全、隐私保护和监管等问题，都需要政府从多方面采取一定的权威性、强制性政策进行管制，以保障数字经济的健康可持续发展。

第二，进一步完善法规制度建设，及时出台数据应用标准等配套政策。数字经济涉及领域广泛，政治、经济、文化等各领域和数字技术的融合，使得各方的边界出现模糊和交替，相关的治理也需要突破传统边界。因此，政府必须从宏观入手，完善顶层制度设计，做好试点部署工作进行实践探索，从数据采集、数据确权、数据安全、数据产权保护、数据交易等方面完善数据体系，同时建立相关的数据应用标准体系，如产业数字化中，对传统产业链改造升级的标准编制；数据价值化中，规范数字化产品和服务的行业标准，通过借鉴先进

地区的成功经验进行复制推广，如浙江省构建数据知识产权“存证-登记-存储”集成平台，围绕质押融资全流程建立服务规范，在数据采集脱敏、存证存储、评估融资等环节形成标准化操作，并通过《数据知识产权质押服务规程》确立全国首个数据知识产权质押标准化模式。

5.3.2 加强政策主体协同，营造多元互动机制

数字经济的全面发展是一个系统、复杂的过程，单独主体主导不利于资源的整合，可能影响政策的有效发挥，所以政策制定时需要加强各政策主体间的积极沟通，明确并细分各部门的职责和具体任务，从而保持整体发展步调的一致性。通过政策主体的协同、联动，既能为政策的制定带来更多的信息来源和反馈渠道，也能减少政策执行的困难和阻力，最终推动整个政策的科学性和精准性。针对安徽省数字经济政策主体单一，联合主体协同度低的问题，提出以下建议。

第一，持续深入贯彻国家数字经济发展战略，地方政府部门需要发挥“合力”作用，推动数字经济做强、做优、做大。由上文分析可知安徽省人民政府是数字经济政策制定的主导部门，省科技厅、省财政厅等其他部门起到参与协助作用，各部门联动性较差。杭州“城市大脑”建设过程中的跨部门合作为安徽省提供经验参考，该项目由市长牵头成立数字经济领导小组，联合公安、交通、卫健等 12 个核心部门建立数据共享白名单制度，并创新技术架构实时处理城市数据，为亚运会期间核心区交通畅通赋能。安徽省政府在制定数字经济政策时，需要考虑不同主体作用，从不同治理视角出发，激发省发改委、省经信厅、省通信管理局、省网信办等部门的主动性和能动性，发挥群策群力，创新政策工具，形成跨部门协同、联动的局面，确保政策制定的科学、合理，并保障后续执行的可操作性等，提升政策对数字经济的助力作用。

第二，加大省级政府的统筹协调力度，提高各部门沟通的主动性并减少信息差，为不同政策主体建立良好的交流、协作渠道。数字技术的不断更新，使得不同信息通过有效的资源整合可以汇聚在同一平台，促进信息的交流与合作，进而打破时间、空间等限制被各方所使用。一方面，数字经济政策的制定和实施往往需要跨部门，甚至跨区域的相互协作，若缺乏有效的沟通渠道，则难以打破行政边界，最终影响政策的实施和效果。另一方面，政策的制定和实施还

需要考虑政府部门的纵向维度，省、市、县等各层级政府无论从业务能力还是资源方面都存在差距，因此，政策制定时必然要明确政策痛点，针对各层级各部门的实际情况，精准定位部门职责，厘清职责边界，确保各部门价值理念和行动的一致性，畅通政府管理制度。

5.3.3 优化政策工具结构，提升工具应用效果

政策工具的选择与应用是否合适，是影响政策能否有效实施的重要因素。正如霍莱特（Howlett）和拉米什（Ramesh）提到的：“政策工具贯穿于整个政策流程，它涉及政策过程中怎样对待政策议题，以及采取何种方式去实现既定目标等等”^[71]。政策制定者只有恰当的选择合适的工具，通过不断优化政策工具组合，调节应用结构的均衡，才能有效的保障数字经济的健康可持续发展。通过上文对安徽省数字经济政策工具分析可知，虽然该省三类政策工具均有兼顾，但不同类型政策工具侧重明显，并且对于内部具体子工具也有明显的使用不均衡现象。因此，文章提出以下建议。

第一，进一步改进政策工具类型结构，提升需求型政策工具使用比例。当前，安徽省数字经济政策侧重使用供给型和环境型政策工具，而对于需求型政策工具的使用较低，这使得政府将过多的资源投入到数字化基建和数字化融合应用等方面，从而忽视了数据交易领域的协同发展。但既定目标的实现需要政策工具的合理使用。另外，学者研究发现：在产业发展的不同阶段，政策工具的使用会呈现出从供给型到环境型再到需求型不断完善的过程^[72]。鉴于此，未来政府在制定数字经济政策时，可考虑适当降低环境型和供给型政策工具的应用比例，转而提高需求型政策工具的应用比例，充分发挥需求端带动力，促进政府和市场形成良好的互动关系。

第二，持续优化政策工具内部结构，注重数字经济后续发展的治理体系。环境型政策工具下，政府有必要增加产权保护和目标规划的使用频次，尤其是要注重数字经济中的产权保护，对于数字产品消费中可能存在安全问题、消费者权益保护问题等，需要进一步明确并创新、完善保护策略，为数字市场的公平、有序竞争，以及创新提供有力的政策保障。同时，数字经济发展目标规划的设定要进行细分，明确各阶段宏观目标和次级目标，甚至是具体领域的小目标设定，使得目标得以具体化。供给型政策工具下，政府不仅要夯实数字经济

的“基底”，还要强化后续的人才培育和公共服务供给等政策工具的作用。可以借鉴新加坡数字治理经验，通过平台收集市民数字服务建议，重视老年群体数字技能培训计划等措施纳入社会保障体系，来培育数字公民素养。数字人才的培育不仅涉及数字技能，还应延伸至数字化管理和理论研究等方面人才的培养。公共服务方面，结合实际需求不断拓宽服务的宽度和深度，聚合各类资源提升公共服务数字化水平。需求型政策工具下，政府应降低新业态培育政策工具的应用力度，增加政府采购、服务外包、贸易管制等工具的应用频次，引导、调动市场和社会力量积极参与数字经济建设，立足市场需求，采取多种方式，促进数字技术、产品或服务的交易。

5.3.4 提升政策工具创新性，兼顾政策目标多元性

政策目标的实现与政策工具的选择密切相关，政策制定者若忽视各政策工具的优缺点，并根据市场状况或产业发展阶段选取合适的工具，则有可能出现政策目标和政策工具不匹配等各种各样的其他问题。依据上文对安徽省数字经济政策目标和政策工具维度，及其交叉维度的分析可知，政策目标注重数字技术和其他领域的融合发展，以应用创新为主，但政策工具则以供给型和环境型为主，使二者在数量和结构上出现错配，这种现象可以从以下方面着手：

第一，主动学习国内外先进地区的成功经验，及时总结过往经验和教训，探讨政策工具的创新和优化路径。数字经济的发展并非是“各行其是”，单一政策的作用力度有限，而通过多种政策工具相互配合可以更好地发挥政策效用，因此，政策制定机关可以通过调整、改进、优化、完善等方式来实现政策工具组合的创新性，如日本为实现“社会 5.0”的数字化转型，发布数字转型债券、元宇宙政务厅等创新型政策工具，打出工具“组合拳”，并取得了较好的成效。此外，政策工具的客体对于政策痛点更加明晰，或许能够提出更加切实、具体的政策意见，所以政府需要扩大社会组织、企业和其他利益相关体的合作网络，拓宽各方政策参与路径。

第二，将宏观的政策目标进行细化，提高可操作性并兼顾政策目标的多维价值。地方数字经济政策目标需紧跟国家整体目标的制定，但更应该基于地方实际经济现状及其可配置资源等情况，分阶段具体、细化政策目标，并增强目标的科学性和可操作性，促进政策目标和政策工具的协调匹配，从而发挥政策

的指导作用。此外，在提升数字化治理水平和实现数据价值化方面，进一步强化需求型政策工具的协调应用，如针对贸易管制，除了规范数据交易规则外、还应鼓励企业建立行业组织、明确售后服务保障等方式来发挥市场拉动作用。

第 6 章 研究结论与展望

6.1 研究结论

6.1.1 政策工具应用需与其他政策要素耦合

政策要素涉及面众多，包含政策目标、执行机构、资源分配、社会环境等。而公共政策的制定和实施是一个系统性工程，单一工具很难独立解决复杂的社会问题，因此，数字经济政策工具应用需要考虑其他政策要素。首先，数字经济政策往往考虑多重目标，需要不同工具协同发挥作用。其次，数字经济政策工具应用的效力取决于资源保障的精准度，需要重视并提升资源匹配度。最后，数字经济政策工具应用对象具有主观能动性，可能产生策略性应对，需要相关政策要素形成闭环。例如，智慧城市治理中，大数据监测工具的有效性完全依赖于数据开放标准、算法伦理规范和数字基础设施的同步建设。

6.1.2 政策工具应用需均衡系统

数字经济政策工具应用均衡系统要求源于公共治理的复杂性和系统性特征，其本质是通过动态协调不同政策工具的力度、节奏和组合方式，确保数字经济政策系统在功能结构、资源分配和时空维度上保持有机平衡。因为数字经济政策工具应用均衡系统的失衡有可能产生一些问题，如政策工具的单向度强化可能引发系统性风险；数字经济单一政策工具的过度应用会触发收益递减，造成投入资源浪费。同时，数字经济政策环境的动态变化也要求政策工具组合动态再平衡。总之，数字经济政策工具应用的均衡性不仅是工具组合的技术性匹配，更是维持治理系统稳定、可持续的根本保障。

6.1.3 政策工具应用需与时俱进

数字经济政策工具应用之所以需要与时俱进，是由于治理环境、技术条件和社会需求的动态变化对数字经济政策效能提出了适应性要求。这种动态适应性不仅是数字经济政策工具创新的外在压力，更是维持治理合法性和有效性的内在需求。在全球化与数字技术加速发展的背景下，政府面临治理环境日益复

杂的难题，再加上，政策工具本身具有效能衰减的客观规律，所以，保持数字经济政策工具持续升级、更新，使得政策工具的超前适配机制从被动响应转向主动建构，实现数字经济政策工具应用的前瞻布局，提升政府治理能力。

6.2 研究展望

6.2.1 研究不足

数字经济的发展涉及面众多，由于作者的理论知识、相关数据的有限性和实践经验的不足，可能对安徽省数字经济政策工具应用情况的总结和建议不够充分，存在一些不足。

文章以安徽省数字经济政策文本内容为研究对象，详细阐述了该省数字经济政策的数量、类型、主体，并通过政策工具视角，从政策工具、政策目标双维度建立研究框架，采用内容分析法对安徽省数字经济政策工具应用情况开展分析，发现政策工具应用存在政策类型分布不均、政策工具功能发挥不充分以及政策目标和政策工具匹配欠佳等问题，得到政策工具应用需与其他政策要素耦合、政策工具应用需与时俱进等结论。但是，由于相关数据的有限，研究对象只是政策文本内容，并没有进行政策实施前后企业等相关数据的采集、对比等，仅仅实现了政策文本角度政治知识的概况总结，缺乏实践效果的对比评价等。

6.2.2 研究展望

本文对安徽省数字经济政策文本设定了时间节点、关键词等选取标准，力求研究样本的完整性、全面性，未来还可以从以下方面进一步改进、完善。

第一，不断丰富、完善研究角度。文章从政策工具理论出发，通过具体政策内容的分析，得出相应结果，具有一定的片面性。未来可以通过对数字企业实地调研、政府部门深入对话等方式探究政策执行效果情况。

第二，可考虑扩大研究范围。近年来国家从顶层设计层面不断强调、支持数字经济发展，各地政府也在积极作为，因此，对样本数据的筛选可以结合不同省级区域进行比较研究，探索不同区域数字经济政策特点和政策工具应用情况。

第三，进一步扩展研究样本的时间跨度。本文仅仅选取了 2016 到 2024 年间安徽省级数字经济政策文本，整体时间跨度和政策样本数量有限，难以体现数字经济政策的演变趋势，所以未来可以从时间维度进行数据补充。

参考文献

- [1] Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence[M]. New York: McGraw-Hill, 1996: preface.
- [2] 田丽. 各国数字经济概念比较研究[J]. 经济研究参考, 2017, (40): 101-106+112.
- [3] 姜奇平. 唯有美国意识到的数字时代秘密——读《浮现中的数字经济》[J]. 软件工程师, 1998, (05): 44.
- [4] 刘权, 刘学涛. 数字经济的界定、发展与法治保障[J]. 金融博览, 2020, (05): 32-33.
- [5] Bukht R, Heeks R. Defining, Conceptualising and Measuring the Digital Economy[J]. International Organisations Research Journal, 2018, (2): 143-172.
- [6] Goldfarb A, Tucker C. Digital economics[J]. Journal of Economic Literature, 2019, 57(1): 3-43.
- [7] 陈晓红, 李杨扬, 宋丽洁, 等. 数字经济理论体系与研究展望[J]. 管理世界, 2022, 38(02): 208-224+13-16.
- [8] 李长江. 关于数字经济内涵的初步探讨[J]. 电子政务, 2017, (09): 84-92.
- [9] Frey C, Osborne M. The Future of employment: How susceptible are jobs to computerization?[J]. Technological Forecasting & Social Change, 2017, (114): 254-280.
- [10] 王俊, 苏立君. 互联网资本主义下西方国家去工业化的强化趋势及就业问题[J]. 政治经济学评论, 2017, 8(02): 90-109.
- [11] 孟书敏, 刘儒. 政治经济学批判视域下数字化孤立的表征、归因与破解路径[J/OL]. 西安交通大学学报(社会科学版), 1-14. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/61.1329.C.20241209.1141.002.html>.
- [12] 刘鹏飞, 王之禹. 数字化转型促进消费升级的机理、挑战及路径[J]. 中国流通经济, 2024, 38(05): 66-77.
- [13] 陈鹏, 龙玥儿. 数字消费异化: 本质、影响及应对[J]. 消费经济, 2023, 39(03): 14-25.

- [14] Lee J, McC J S, Town R J. The Impact of Health Information Technology on Hospital Productivity[J]. The RAND Journal of Economics, 2013, 44 (3): 545-568.
- [15] 周立,马建. 数字经济促进地区产业技术进步了吗?——基于鲍莫尔、恩格尔及托宾三大效应的经验证据[J/OL]. 大连理工大学学报(社会科学版), 1-15. <https://doi.org/10.19525/j.issn1008-407x.2025.02.004>.
- [16] 李国荣, 陈芳. 中国数字经济对经济高质量发展的影响研究[J]. 当代经济研究, 2023, (08): 102-116.
- [17] 刘钊, 吴蓉. 数字经济驱动典型工业化城市转型升级的实证研究——以国家产业转型升级示范区为样本[J]. 科技管理研究, 2023, 43(03): 176-184.
- [18] Lirong Liu and Hiranya K. Nath. Information and Communications Technology and Trade in Emerging Market Economies[J]. Emerging Markets Finance and Trade, 2013, 49(6): 67-87.
- [19] 胡明. 中俄数字经济合作: 现状、挑战与推进战略[J]. 东北亚论坛, 2025, 3 4(01): 65-83+128.
- [20] 王巧, 尹晓波. 数字经济如何影响制造业出口竞争力?[J]. 经济与管理研究, 2024, 45(11): 32-47.
- [21] 夏杰长, 刘诚. 数字经济赋能共同富裕: 作用路径与政策设计[J]. 经济与管理研究, 2021, 42(09): 3-13.
- [22] 王元地, 卢洋. 基于文献计量分析的中外数字经济研究评述[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022, 24(06): 71-86.
- [23] 李勇坚. 我国数字经济发展现状、趋势及政策建议[J]. 科技与金融, 2021, (1 1): 24-33.
- [24] 黄捷, 蔡颖. 中国数字经济发展现状、趋势与对策研究[J]. 发展研究, 2022, 39(03): 72-76.
- [25] 汪旭晖, 张涛嘉. 数字科技创新引领数字经济产业高质量发展的机制、路径及建议[J/OL]. 当代经济管理, 1-15. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20250113.1725.004.html>.

- [26] (美)罗伯特·A. 达尔, 查尔斯·E. 林德布洛姆. 政治、经济与福利[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2021.
- [27] Burns, Douglas A., Tamara F. Blett, Richard A. Haeuber, et al. Critical loads as a policy tool for protecting ecosystems from the effects of air pollutants[J]. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2008, 6(3): 156-159.
- [28] Lester·M·Salamon. Tools of Government: A Guide to the New Governance [M]. New York: Oxford University Press, 2002:19-36.
- [29] Schneider, A., & Ingram, H. Behavioral Assumptions of Policy Tools[J]. *The Journal of Politics*, 1990, 52(2): 510-529.
- [30] Hood C. The Tools of Government[M]. London: THE MACMILLAN PRESS LTD, 1983: 21-81.
- [31] 迈克尔·豪利特, M·拉米什. 公共政策研究: 政策循环与政策子系统[M]. 庞诗等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2006: 142-158.
- [32] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and technology[M]. London: Logman Group Limited, 1985: 83-104.
- [33] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. *中国行政管理*, 2004, (06): 43-48.
- [34] 张成福, 党秀云. 公共管理学(修订版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 61.
- [35] 李燕, 苏一丹, 朱春奎. 公民政策遵从研究述评: 基于“政策情境”与“行为特征”的二元视角[J]. *公共行政评论*, 2021, 14(04): 175-195+200.
- [36] 欧文·E·休斯. 公共管理导论(第二版)[M]. 彭和平、周明德、金竹青等译, 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 99.
- [37] Carley S, Baldwin E, Maclean L M, etc. Global Expansion of Renewable Energy Generation: An Analysis of Policy Instruments[J]. *Environmental & Resource Economics*, 2017, 68(2): 397-440.
- [38] 尹克寒. 注意力视角下地方政府文旅产业政策工具的选择应用——对31个省级“十四五”(文旅)规划文本的分析[J]. *智库理论与实践*, 2023, 8(03): 48-58.

- [39] Rudy F, Begoña E, Leire A. Economic agglomeration in the age of Industry 4.0: developing a digital industrial cluster as a new policy tool for the digital world[J]. Competitiveness Review: An International Business Journal, 2024, 34(3): 538-558.
- [40] 赵鹏, 朱叶楠, 赵丽. 国家级大数据综合试验区与新质生产力——基于230个城市的经验证据[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2024, 30(04): 62-78.
- [41] 陈加友, 张崇彬. 数字经济赋能低碳发展的理论逻辑与实证检验——基于“智慧城市”试点政策[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2024, 61(06): 63-76.
- [42] 陈亚洲, 孙道银. 基于PMC指数模型的中国一线城市数字经济政策评价研究[J]. 现代商业, 2024, (24): 130-135.
- [43] 陈美, 赵子薇. 基于文本挖掘的开放政府数据与数字经济政策协同研究[J]. 情报杂志, 2024, 43(04): 184-191+88.
- [44] 孔文豪, 陈玲. 数字经济的政策工具创新和组合初探——基于大数据产业政策的模糊集定性比较分析[J]. 中国科技论坛, 2023, (09): 59-68.
- [45] 金晗, 刘泽琨, 张蔚文. 城市治理数字化转型中的互动式治理:行政、市场和社群机制的互补嵌入性[J]. 电子政务, 2023, (08): 22-31.
- [46] Krippendorff K. Content Analysis: An Introduction to Its Methodology[M]. Fourth Edition ed, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, 2019: 24-50.
- [47] George I Zysman, Joseph A Tarallo, Richard E Howard. etc. Technology evolution for mobile and personal communications[J]. Bell Labs Technical Journal, 2000, (5): 107-129.
- [48] OECD. The Digital Economy[M/OL]. OECD, Paris. <http://www.Oecd.org/daf/competition/The-Digital-Economy-2012.pdf>.
- [49] Knickrehm M, Berthon B, Daugherty P. Digital Disruption: The Growth Multiplier[R]. Dublin: Accenture, 2016.
- [50] 何梟吟. 数字经济与信息经济、网络经济和知识经济的内涵比较[J]. 时代金融, 2011, (29): 47.

- [51] 中国网信网. 二十国集团数字经济发展与合作倡议[EB/OL]. 2016-09-29. http://www.cac.gov.cn/2016-09/29/c_1119648535.htm.
- [52] 中国信息通信研究院. 全球数字经济白皮书(2023年)[EB/OL]. <https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/bps/202401/P020240326601000238100.pdf>.
- [53] 诸葛凯, 何会涛, 袁勇志. 我国数字经济政策演进与趋势分析——基于政策文献的量化考察[J]. 经济体制改革, 2024, (01): 24-32.
- [54] 李雯轩, 李晓华. 全球数字化转型的历程、趋势及中国的推进路径[J]. 经济学家, 2022, (05): 36-47.
- [55] 黄萃, 赵培强, 苏竣. 基于政策工具视角的我国少数民族双语教育政策文本量化研究[J]. 清华大学教育研究, 2015, 36(05): 88-95.
- [56] 郑烨, 秦可馨, 柴双霞. 创新政策工具探索: 起源、研究脉络与理论框架[J]. 科技进步与对策, 2023, 40(19): 151-160.
- [57] 卢霞. 政府工具研究的新进展——对萨拉蒙《政府工具——新治理指南》的评介[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报, 2005, (02): 18-23+79.
- [58] 陈振明. 政策科学——公共政策分析导论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 171.
- [59] 孙志建. 政府治理的工具基础: 西方政策工具理论的知识学诠释[J]. 公共行政评论, 2011, 4(3): 67-103.
- [60] 魏署光, 王坤, 张晓慧. 我国地方高校转型发展政策研究——138份中央与省级政策文本的分析[J]. 高校教育管理, 2024, 18(01): 113-124.
- [61] 蔡兵. 从熊彼特回到马克思: 建设创新型国家需要构建全面创新理论[J]. 广东行政学院学报, 2012, 24(06): 75-79.
- [62] 范梓腾, 谭海波. 地方政府大数据发展政策的文献量化研究——基于政策“目标-工具”匹配的视角[J]. 中国行政管理, 2017, (12): 46-53.
- [63] 段云龙. 技术创新与制度创新互动关系理论研究述评[J]. 生产力研究, 2010, (05): 255-256.
- [64] 张玲, 杨建君. 数字创新: 内涵、理论框架与未来研究[J/OL]. 科技进步与对策, 1-8. <http://kns.cn.ki.net/kcms/detail/42.1224.G3.20241204.1350.005.html>.

- [65] 龙三平, 张敏. 我国协同创新理论研究20年——以1996—2015年CSSCI刊文为分析对象[J]. 科技管理研究, 2017, 37(10): 7-13.
- [66] 杨巧云, 乔迎迎, 梁诗露. 基于政策“目标-工具”匹配视角的省级政府数字经济政策研究[J]. 经济体制改革, 2021, (03): 193-200.
- [67] 刘秀玲, 谢富纪, 王海花. 中央政府层面的区域创新发展政策分析——基于内容分析法[J]. 中国科技论坛, 2019, (05): 87-97+122.
- [68] 安徽省统计局. 新华网: 构筑数字经济发展新优势[EB/OL]. 2024-02-29. <http://www.ah.xinhuanet.com/20240211/8c24e523feda43008d494150e1fa459a/c.html>.
- [69] Anthopoulos L G, Vakali A. Urban Planning and Smart Cities: Interrelations and Reciprocities[M]. Berlin: Springer, 2012: 178-189.
- [70] 张美萍. 政策工具视角下我国数字经济政策研究——基于省级政府政策文本的内容分析[J]. 理论建设, 2021, 37(03): 90-97.
- [71] Howlett, Michael, Ramesh, et al. Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience[J]. Policy Studies Review, 1993, 12(1-2): 3-24.
- [72] 谢青, 田志龙. 创新政策如何推动我国新能源汽车产业的发展——基于政策工具与创新价值链的政策文本分析[J]. 科学学与科学技术管理, 2015, 36(06): 3-14.

附录 1

安徽省数字经济政策汇总表（政策文本收集时间为 2016-2024 年）

序号	政策名称	发文时间	发文主体
1	《中国（合肥）跨境电子商务综合试验区建设实施方案》	2016/4/12	省政府办公厅
2	《安徽省加快推进“互联网+”行动实施方案》	2016/5/20	省政府办公厅
3	《安徽省信息化促进条例》	2016/10/8	省人大常委
4	安徽省人民政府关于深化制造业与互联网融合发展的实施意见	2017/1/6	省政府办公厅
5	《安徽省电子商务发展专项资金管理暂行办法》	2017/3/21	省财政厅等
6	安徽省人民政府关于《支持制造强省建设若干政策》的通知	2017/4/22	省政府办公厅
7	《安徽省信息网络基础设施发展专项规划（2017—2021 年）》	2017/5/31	省政府办公厅
8	《安徽省“十三五”信息化发展规划》	2017/6/1	省政府办公厅
9	《支持制造强省建设若干政策实施细则》	2017/6/19	省经济和信息化委等
10	《安徽省智能工厂和数字化车间认定管理暂行办法》	2017/7/10	省经济和信息化委
11	《中国（合肥）智能语音及人工智能产业基地（中国声谷）发展规划（2018—2025 年）》	2017/12/29	省政府办公厅
12	中共安徽省委安徽省人民政府关于促进经济高质量发展的若干意见	2018/3/14	省政府办公厅
13	安徽省人民政府关于深化“互联网+先进制造业”发展工业互联网的实施意见	2018/4/2	省政府办公厅
14	安徽省人民政府关于印发《支持数字经济发展若干政策》的通知	2018/10/30	省政府办公厅
15	《支持跨境电子商务发展若干措施》	2018/11/4	省政府办公厅
16	安徽省人民政府关于推动创新创业高质量发展打造“双创”升级版的实施意见	2018/12/13	省政府办公厅
17	《支持科技型初创企业发展若干政策》	2019/6/5	省政府办公厅
18	《2019 年支持制造强省建设若干政策实施细则》	2019/9/3	省经济和信息化厅等
19	《安徽省新一代人工智能产业基地建设实施方案》	2019/9/10	省经济和信息化厅等
20	安徽省人民政府关于印发《支持 5G 发展若干政策》的通知	2020/3/27	省政府办公厅
21	《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》	2020/3/30	省数据资源管理局
22	《2020 年“数字江淮”建设工作要点》	2020/6/2	“数字江淮”工作领导小组
23	安徽省人民政府办公厅关于促进线上经济发展的意见	2020/7/6	省政府办公厅
24	《2020 年支持制造强省建设若干政策实施细则》	2020/8/26	省经济和信息化厅
25	安徽省人民政府办公厅关于印发中国（芜湖）（安庆）	2020/8/27	省政府办公厅

	跨境电子商务综合试验区建设实施方案		
26	文化和旅游部关于推动数字文化产业高质量发展的意见	2020/11/18	省文旅厅
27	《安徽省政务数据资源管理办法》	2020/12/30	省政府办公厅
28	《安徽省大数据发展条例》	2021/3/29	省人大常委会
29	《中华人民共和国数据安全法》	2021/6/11	省数据资源管理局
30	安徽省人民政府办公厅关于印发支持中国声谷创新发展若干政策和中国声谷创新发展三年行动计划（2021—2023 年）	2021/7/10	省政府办公厅
31	《关键信息基础设施安全保护条例》	2021/7/30	省数据资源管理局
32	《中华人民共和国个人信息保护法》	2021/8/20	省数据资源管理局
33	安徽省人民政府办公厅关于印发支持工业互联网发展若干政策和安徽省工业互联网创新发展行动计划（2021—2023 年）	2021/9/2	省政府办公厅
34	《安徽省省级政务信息化系统建设管理暂行办法》	2021/10/22	省文旅和信息化厅
35	《要素市场化配置综合改革试点总体方案》	2021/12/21	省数据资源管理局
36	《加快“数字皖农”建设若干措施》	2021/12/31	省政府办公厅
37	数字乡村发展行动计划（2022-2025 年）	2022/1/26	省数据资源管理局
38	《安徽省电子商务“十四五”发展规划》	2022/3/16	省商务厅等
39	《推进制造业数字化模式创新行动方案（2022—2025 年）》	2022/8/8	省经济和信息化厅
40	《加快发展数字经济行动方案（2022—2024 年）》	2022/9/13	省政府办公厅
41	关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见	2022/12/22	省参事室
42	安徽省人民政府办公厅关于印发以数字化转型推动制造业高端化智能化绿色化发展实施方案及支持政策	2023/2/25	省政府办公厅
43	关于印发《安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包集中采用管理办法（试行）和安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包使用考核办法（试行）》	2023/4/13	省经济和信息化厅
44	《中国（蚌埠）跨境电子商务综合试验区建设实施方案》	2023/4/30	省政府办公厅
45	《安徽省大数据产业园认定管理办法（试行）》	2023/6/8	省数据资源管理局
46	《安徽省省级跨境电子商务产业园区认定及管理办法（修订版）》	2023/7/19	省商务厅
47	《以数字化推动生产流通消费融合贯通工作方案》	2023/8/9	省数据资源管理局等
48	安徽省人民政府办公厅关于印发安徽省加快供应链创新应用行动计划（2023—2025 年）和安徽省加快供应链创新应用若干政策举措的通知	2023/9/13	省政府办公厅
49	安徽省通用人工智能创新发展三年行动计划（2023—2025 年）	2023/10/25	省科技厅
50	安徽省人民政府办公厅关于培育发展先进制造业集群的指导意见	2023/12/1	省政府办公厅
51	《安徽省数字基础设施建设发展三年行动方案（2023—2025 年）》	2023/12/15	省数据资源管理局等
52	《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026 年）》	2024/1/5	省数据资源管理局

53	《安徽省未来产业先导区建设方案（试行）》	2024/2/5	省发改委
54	《安徽省加快培育发展低空经济实施方案（2024—2027年）及若干措施》	2024/4/1	省发改委
55	《安徽省深化科技体制机制改革构建以企业为主体的科技创新体系实施方案》	2024/4/20	省政府办公厅
56	《安徽省数据知识产权登记办法（试行）》	2024/4/24	省市场监管局等
57	《加快推进数字经济高质量发展行动方案（2024—2026年）》	2024/7/29	省政府办公厅
58	《安徽省数字经济人才培育方案（2024—2027年）》	2024/8/19	省委组织部等
59	《安徽省未来产业发展行动方案》	2024/9/30	省政府办公厅
60	关于印发《安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包管理办法》和《安徽省中小微制造业企业数字化软件服务包推广应用补助资金使用管理办法》的通知	2024/11/8	省工业和信息化厅

攻读学位期间发表的学术论文目录

[1]路稳玲,肖雅倩. 农民工就业政策工具的应用与优化——基于芜湖市政策文本的分析(2020—2022)[J]. 合肥师范学院学报, 2023, 41(03):49-53+62.

致谢

2022 年秋，而立之年的我来到安徽工程大学开启新的学习之旅，三载春秋转瞬即逝，如今临别回望，这段求学历程中既有遭遇困境时的辗转反侧，也有顿悟时刻的豁然开朗，更凝结着无数温暖相助的感动瞬间。值此毕业之际，谨向一路相伴的师长、同窗与家人致以最诚挚的谢意。

首先，我要感谢我的导师一路稳玲老师。路老师平易近人的学者风范、渊博深厚的学术涵养，在课堂授业与论文指导中给予我双重滋养。从最初论文选题的反复推敲、到研究框架的逐步完善，以及后期文字表述的逐句打磨，导师始终以渊博的专业学识、严谨的治学态度为我指明方向并付出大量心血。这份亦师亦友的深厚情谊，必将成为我践行公共精神的永恒明灯。

其次，我要感谢学院各专业和行政老师在专业知识、学业管理、实习实践中的指导和支持，感谢学院各位同学在求学路上的并肩同行，难忘的是课堂上案例讨论时的思维碰撞，数据收集时的互助协作，以及论文攻坚阶段彼此鼓励的温暖瞬间。

最后，我要感谢我的家人们，是你们无条件的支持为我构筑坚实的后盾。每当我陷入研究瓶颈时，家人的笑容和那句“慢慢来”的宽慰，始终是我前进的动力和勇气。