政府数字化治理是否有助于新质生产力发展？——基于“信息惠民国家试点”的准自然实验

杨光艺　贾钰莹

摘　要　数字化治理是政府为促进新质生产力发展的重要尝试。本文选取2014年实施的“信息惠民国家试点”政策开展准自然实验，基于2012—2022年省级面板数据，采用双重差分法探究数字化治理对新质生产力的影响效应。研究发现，以“信息惠民国家试点”政策为典型代表的数字化治理能够显著提升新质生产力水平，主要通过优化营商环境和提升科技创新效率两条核心路径，在数字基础设施水平高、创业活跃度低以及长江经济带地区，该政策的边际效应更为凸显。在此基础上，本文建议深化数字治理改革，以信息基建、政务平台为抓手，优化营商环境与科技创新，对于数字基础设施水平较高的地区，鼓励探索数字化治理深度应用场景；对于创业活跃度相对较低地区，应首先集中于补齐数字基础设施短板，普及和推广成熟数字化政务服务工具；对于长江经济带等重点区域，应总结经验，形成可复制、可推广的“数字治理–新质生产力”协同发展模式。

关键词　数字治理　政府数字化　信息惠民　新质生产力

一、引言

2023年9月，习近平总书记首次提出“新质生产力”的创新理念，强调要积极培育战略性新兴产业，着力孵化未来产业，加速构建新质生产力框架，为经济发展注入新动力。2024年《政府工作报告》将“大力推进现代化产业体系建设，加快发展新质生产力”列为十大核心工作任务之首。同年7月，《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》发布，倡导因地制宜发展，加速构建与新质生产力相匹配的生产关系，推动新型生产要素向新质生产力聚集。加快促进新质生产力的形成与发展，是实现经济高质量发展的关键路径，对中国式现代化战略的整体推进具有全局性意义。然而，新质生产力的发展不能单纯依靠市场驱动，关键是要构建与之相匹配的新型生产关系（周文和许凌云，2024），而这一过程离不开政府的引导与支持。那么，能否借助政府数字化治理来提升新质生产力水平呢？

事实上，政府作为制度创新的主体，其行为模式深刻影响着技术创新的轨迹和速度。数字化转型借助技术、管理以及模式的创新联动，赋能前沿产业发展，从而提升新质生产力水平（张夏恒和肖林，2024）。现有研究普遍认同数字技术对经济的赋能作用（Wang et al., 2025；Zhou et al., 2024），但大多聚焦于微观企业或中观产业层面（孙伟增 等，2023；袁淳 等，

杨光艺、贾钰莹，南京审计大学金融学院。

2021；Brynjolfsson & McElheran, 2016）。而数字政府建设作为“数字中国”的重要抓手，必将对新质生产力的发展产生深远影响。只有将政府职能与市场机制作用有机融合，才能最大限度地激发创新潜能（周文和许凌云，2024），推动我国跻身创新型国家的前列，为新质生产力的形成与发展提供强大动力。

相关实证研究表明，数字治理能够有效推动数据要素开放共享、降低制度性交易成本，从而提升政务服务质量和资源配置效率（吴武清 等，2024；孙伟增 等，2024）。在加快发展新质生产力的现实要求下，更好地发挥政府作用是充分发挥市场决定性作用的关键保障，也是激发新质生产力发展活力的重要路径。可以推断，数字政府建设将在很大程度上促进市场经济活动的高效运转，进一步打造市场主体公平竞争的营商环境，积累更大创新潜能，由此带来新质生产力水平的提升。国务院颁布的《关于加强数字政府建设的指导意见》即明确了数字政府建设在驱动经济社会高质量发展中的重要地位，并强调要全面部署数字技术在政府管理服务中的应用，充分利用政府数字化转型对数字经济、数字社会以及数字生态的先导作用。

以数字技术在政府部门广泛应用为重要表征的数字化治理是数字化战略中最为关键的一环。若政府数字化治理有助于新质生产力的发展，那么其背后的作用机制如何？同时，考虑到省份间的异质性特征，政府数字化治理对新质生产力又将产生怎样的差异化影响？

基于上述分析，本文以信息惠民试点工程为例，采用双重差分法探究数字化治理对新质生产力的影响效应。研究结果表明，信息惠民试点工程能够显著促进新质生产力的发展。为确保实证结果的可靠性和稳健性，本文使用平行趋势检验、替换变量测度方式以及排除同期政策影响等多种检验方法。进一步分析表明，优化营商环境和提高科技创新效率是政府数字化治理推动新质生产力发展的重要渠道。异质性分析发现，政府数字化治理对新质生产力产生的积极效应在数字基础设施水平高、创业活跃度较低以及长江经济带地区更为明显。

本文对政府数字化治理与新质生产力发展两个研究领域做出了有益补充，其主要边际贡献如下。

第一，本文为探究政府数字化治理在经济社会维度上的影响提供了新的视角和启示。目前，数字化治理领域的研究主要聚焦于其概念本质和建设价值的理论探讨与分析（王孟嘉，2021；赵娟和孟天广，2021；江文路和张小劲，2021）。近期的一些研究则主要关注国家宏观经济层面的经贸增长、资本流通以及企业微观层面的创新实践（张晨和张新颜，2023；孙伟增等，2024；曲永义和王可，2022）。本文从省级新质生产力水平的维度，探究政府数字化治理对释放区域经济活力、促进高质量发展的关键作用，揭示了数字治理产生的经济效益，是对政府数字化治理研究的有益补充。

第二，本文基于数字治理视角，拓宽了新质生产力的实践路径研究。自“新质生产力”概念提出以来，现有文献多从人才资源、产业形态、制度保障等方面进行探讨（吴江和冯定国，2024；白雪洁，2023；赵峰和季雷，2024），而基于数字化治理视角研究新质生产力实践路径的文

献相对较少，并且由于缺乏对新质生产力的有效测度，相关研究多停留在理论思辨和案例分析层面，缺乏实证分析。为此，本文基于韩文龙 等（2024）提出的关于新质生产力的科学测度，从政府数字化治理的视角，实证分析数字化治理助力新质生产力发展的影响和作用机制。

第三，在作用机制上，本文重点关注了营商环境和科技创新效率在数字治理助力新质生产力发展上的作用渠道，进一步丰富了数字化政府建设与新质生产力之间的理论联系。此外，本文对不同地区数字化治理效果的差异化分析，为理解政策的作用机制与推动新质生产力发展的政策实践提供了理论实证支持。

二、文献综述、政策背景与研究假设

（一）文献综述

新质生产力作为推动经济社会高质量发展的核心要素，其培育和发展已经成为国家重大战略部署。如何多维度地实施并推进新质生产力发展，成为学术界探讨的热点话题。通过对既有文献的梳理发现，尽管“新质生产力”被视作新兴术语出现，但它与“高质量发展”“现代化产业结构”“数字化战略”等概念有着深刻的内在联系与历史沿革。具体而言，新质生产力代表了一种超越传统生产力范式、以创新驱动为核心、追求更高效能与品质的现代化生产力形态（周文和许凌云，2023）。它不仅展现出颠覆性创新、产业链新颖、高质量发展等普遍特性，还融入了数字化、绿色化等鲜明的时代特征（李晓华，2023）。推动新质生产力发展的关键在于，以科技创新驱动企业数字化转型，促进产业链现代化，构建与之适配的科技创新体系、人才培养机制和市场发展环境（沈坤荣 等，2024）。随着我国数字经济体系日益完善，数字化转型无疑是推动新质生产力发展、促进新经济崛起的强大动力。

在此背景下，政府数字化治理已成为推动社会治理现代化与经济发展的关键因素，为新质生产力的发展提供了新的契机（赵斌 等，2024）。在宏观层面，数字政府建设有助于提升公共服务供给（Meijer et al., 2016），减少非正规经济活动（Elbahnasawy, 2021），优化国际贸易结构（施炳展和游安南，2021），改善营商环境（范合君 等，2022）。在微观层面，数字化治理能够推动数据资源的开放共享，增强企业洞悉市场变化的敏锐度和战略决策能力（Abdessamed et al.，2022；Magalhaes & Roseira，2020），促进企业创新（曲永义和王可，2022），进而提高全要素生产率（彭远怀，2023）。虽然近几年有关数字政府建设的研究显著增多，但多数仍停留在概念性与描述性层面（Medaglia et al.，2023），实证研究相对薄弱。因此，本文旨在围绕信息惠民试点工程，系统考察政府数字化治理对新质生产力的影响效应，为探究数字治理在经济社会维度上的影响提供新的视角和启示。

（二）政策背景

将数字化治理的理论内涵与政策实践相结合，是识别其经济社会效应的关键。政府数字化治理体现为数据开放、系统建设等诸多形式，但其本质都是打破数据壁垒、重塑业务流程，实现由“管理型”向“服务型”政府的转变。2014 年，由发展改革委等组织实施的信息惠民工程，正是这一转变的典型。该政策并非简单的技术升级，其重点在于推动社保、医疗、教育等九大

民生服务与信息化的深度融合。2016 年，国务院办公厅转发《推进“互联网 + 政务服务”开展信息惠民试点的实施方案》，充分肯定了实施信息惠民工程以来取得的成果，为深入推进“互联网 + 政务服务”模式奠定了基础。

可见，信息惠民工程不仅体现了政务信息化建设的核心内涵，也是数字化治理的重要举措。该政策可以作为提升政府数字化治理水平的外生冲击，为本文研究提供良好的准自然实验条件。

（三）研究假设

政府作为政策的制定者与执行者，在促进新质生产力发展上发挥着重要作用。数字治理融合了数字技术与政府治理理论的创新成果，通过提高政府内部组织效率，增强服务效能和信息透明度，为新质生产力发展提供了良好的制度基础。制度环境的优劣直接影响经济主体的行为选择和资源配置效率，优质的制度环境是降低交易成本、促进经济增长和生产力提升的关键（North，1990）。政府数字化治理就是一种有效的制度创新，它不仅能提供透明高效的政务服务，激发市场主体活力，还能为企业创新营造良好的外部环境，优化资源配置效率，引导资源向科技创新领域集聚（Abdessamed et al.，2022；Magalhaes & Roseira，2020；曲永义和王可，2022）。作为政府数字化治理的典型代表，信息惠民试点工程通过构建“一号一窗一网”的政务服务体系，推动跨层级、跨部门协同服务，优化制度供给，助力新质生产力发展。因此，本文提出如下假说。

假说 H1：在其他条件不变的情况下，以信息惠民试点工程为代表的政府数字化治理能够显著促进新质生产力的发展。

围绕政府数字化治理促进新质生产力的作用机理，考虑到数字化治理首要目标和功能是提升企业在政府事务相关方面的效率和体验，以及政府数字化在企业端可能带来的创新溢出和创新协同，本文将主要从营商环境和创新效率两方面展开分析。

其一，政府数字化治理能够通过优化营商环境推动新质生产力的发展。数字治理通过促进政府服务与数字技术深度融合，进一步推动透明化决策、精细化治理和高效化服务，有效抑制腐败现象（Nam，2018）。例如，在政府监管体系中引入区块链技术，不仅能增强监管的透明度与公信力，还能激励企业强化信息披露和内部监管机制，提升整体治理效能（和军和谢思，2020）。政务服务平台大大节省了业务办理流程的时间成本。诸如江苏的“不见面审批”制度和福建的“一趟不用跑”“最多跑一趟”改革，依托信息技术的应用推广不仅实现了政府治理的高效化，也便利了市场主体的投资与经营活动，进一步优化营商环境。营商环境的优化又可以推动企业增加研发投入、提高内部管理效率，从而促进新质生产力的发展（程虹和张力伟，2021）。综上可知，政府数字化治理通过数字技术赋能优化政府服务流程和监管模式，改善营商环境，进一步推动新质生产力的发展。由此，本文提出如下假说。

假说 H2：信息惠民试点工程可以通过优化营商环境，推动新质生产力的发展。

其二，数字政府建设既可以直接影响科技创新，也可以通过优化营商环境间接影响科技创新，进而促进新质生产力的发展。现有关于政府数字化的研究表明，政府或政策的数字化会对企业的数字化转型

产生溢出作用，如大数据综合实验室（孙伟增 等，2023；石玉堂和王晓丹，2024）、“智慧城市”建设试点（赖晓冰和岳书敬，2022）、两化融合[①]（张钦成 等，2022）以及“宽带中国”战略（郭金花 等，2021）。另外，在营商环境的间接影响方面，相关研究表明良好的制度环境对创新活动的开展具有促进作用（Sobel，2008；Li et al.，2009），而腐败、寻租等行为所滋生的不良制度环境，会在整体上抑制创新活动（Anokhin & Schulze，2008；Paunov，2016；曲永义和王可，2022）。政府推行数字技术，不仅能提升监管透明度，还能促进企业治理结构的优化，增强其竞争优势（张华和顾新，2025）。数字化治理水平的提升，也进一步增强了企业对市场变化的敏感度和决策效率，从而实现全要素生产率的增长（吴武清 等，2024）。新质生产力的形成与发展是以科技创新为核心要素，以创新引领生产力发展质态的转变，需要技术与制度创新的相互配合，建立健全制度保障体系，营造新质生产力发展的创新生态。基于上述分析，本文提出如下假说。

假说H3：信息惠民试点工程可以通过提升科技创新效率，进而提升新质生产力水平。

三、研究设计

（一）模型设定

本文依据对相关政策的系统梳理，选取2014年实施的“信息惠民国家试点”政策作为准自然实验对象，采用双重差分法进行实证分析，具体模型设定如下：

$$Produ_{it}=\alpha+\beta_1 Treat_i\times After_t+\gamma control_{it}+\mu_i+\varepsilon_t+e_{it} \quad (1)$$

其中，i和t分别代表省份和年份。被解释变量$Produ_{it}$为省份i在年份t的新质生产力水平。

$Treat_i$为实验组的虚拟变量，具体而言，若省份i拥有至少一个试点城市，则该变量赋值为1，反之则为0；$After_t$为实验期间的虚拟变量，其值在2014年及之后赋值为1，2014年之前赋值为0。β_1是本文关注的估计系数，它衡量了信息惠民试点工程对新质生产力的影响。在实证分析中，我们将上述两个虚拟变量的交乘项$Treat_i\times After_t$作为核心解释变量，记为*dummy*。

$control_{it}$为一系列对新质生产力具有潜在影响的控制变量，包括产业结构（*ind*），其度量标准为各省第三产业产值与第二产业产值的比值；政府规模（*gov*），采用各省地方财政一般预算支出占地区生产总值（GDP）之比衡量；社会消费水平（*con*），通过各省社会消费品零售总额与地区生产总值（GDP）之比评估；地区教育水平（*edu*），依据各省学历统计数据计算出的平均受教育年限进行量化。

此外，模型还纳入了省份固定μ_i和年份固定效应ε_t，消除省份间固有差异和全国数字治理随时间演进的整体趋势，e_{it}为随机误差项。

（二）数据来源和变量说明

被解释变量：新质生产力水平（*Produ*）。参考韩文龙 等（2024）的构造思路，构建新质生产力的测算指标体系，使用客观赋权法中的熵值法对各指标进行赋权，计算

① 指工业化与信息化的深度融合。

得出 2012—2022 年中国 30 个省级行政区的新质生产力水平。

核心解释变量：信息惠民试点工程（*dummy*）作为虚拟变量。本文以 2014 年实施的信息惠民国家试点政策为依据，考虑到在实际执行中，政策宣传、配套措施及省级财政支持通常覆盖全省范围，推断政策冲击的影响可能在省级层面更为显著。因此，本文将政策变量定义在省级层面。具体而言，将拥有至少一个试点城市的省份视为处理组，将没有试点城市的省份视为控制组。处理组省份自 2014 年起 *dummy* 变量取值为 1，2014 年之前取值为 0。控制组省份的 *dummy* 变量始终为 0。

中介变量：科技创新效率（*Innovation*）和营商环境指数（*BEI*）。其中，科技创新效率（*Innovation*）参考杨骞 等（2021）将全局参比技术和超效率 SBM 模型相结合，构建 GS-SBM 模型测度科技创新效率。借鉴韩先锋 等（2021）和徐梦周 等（2022）的做法，区域创新产出选用专利授权量评估，区域创新投入则采用研发人员全时当量[①]和研发经费支出衡量。以上涉及的基础数据均来自历年的《中国统计年鉴》《各省统计年鉴》《中国科技统计年鉴》。营商环境指数（*BEI*）选用《中国分省企业经营环境指数报告》（2023 年开始更名为《中国分省营商环境指数报告》），该数据包括 2012、2016、2019 以及 2022 年的数据，其他缺失年份使用线性插值法补充。

控制变量：本文选取了对新质生产力水平有一定影响作用的指标，包括产业结构（*ind*）、政府规模（*gov*）、社会消费水平（*con*）以及地区教育水平（*edu*）。本文主要变量说明和描述性统计如表 1 和表 2[②]所示。

表 1　主要变量说明

变量类型	变量名称	变量符号	变量说明
被解释变量	新质生产力水平	*Produ*	使用熵值法对测算体系各指标进行赋权
核心解释变量	信息惠民试点工程	*dummy*	当试点城市所属省份在 2014 年及之后，取值为 1，否则取 0
控制变量	产业结构	*ind*	各省第三产业产值 / 第二产业产值
	政府规模	*gov*	各省地方财政一般预算支出 / 地区 GDP
	社会消费水平	*con*	各省社会消费品零售总额 / 地区 GDP
	地区教育水平	*edu*	由各省学历数据推算得到平均受教育年限
中介变量	科技创新效率	*Innovation*	构建 GS-SBM 模型测度科技创新效率
	营商环境指数	*BEI*	来源于《中国分省企业经营环境指数报告》

① 全时当量（Full-time equivalent，FTE）指全时人员数加非全时人员按工作量折算为全时人员数的总和，是衡量研发人员投入量的国际标准单位。

② 表2~6，见增强出版，中国知网—《金融市场研究》。

四、实证结果分析

（一）基准回归

表 3 报告了“数字化治理-新质生产力”关系的核心检验结果。在基准回归中，第（1）列不包含控制变量和固定效应。第（2）列没有控制其他因素。第（3）列纳入了产业结构、政府规模、社会消费水平及地区教育水平等控制变量。这 3 列的系数均在 1% 水平上正显著，表明在其他条件不变的情况下，政府数字化治理显著提升了新质生产力水平，且回归系数无明显差异，进一步说明了估计结果的稳健性。由此，本文的假说 H1 得到了经验证据支持。

（二）平行趋势检验

平行趋势假定是双重差分法有效性的前提。本文采用事件分析法进一步检验实证设计的稳健性，构建如下模型：

$$Produ_{it}=\alpha+\sum_{k=-2,k\neq-1}^{8}\beta_{1k}A_k+\gamma control_{it}+\mu_i+\varepsilon_t+e_{it} \quad (2)$$

其中，k 表示实施信息惠民试点工程前或后第 k 年，即当 $k=-2$ 时表示信息惠民试点工程开展前的第 2 年，相应地 $k=2$ 则表示该工程开展后的第 2 年；A_k 表示实施信息惠民试点工程第 k 年的虚拟变量，对于处理组省份 A_k 为 1，对于控制组省份 A_k 为 0；其估计系数 β_{1k} 表示信息惠民试点实施前后的 k 期相对于基期的处理效果；其余符号与式（1）中定义相同。

由图 1 可以看出，政策实施前的回归系数在零值附近且不显著，说明处理组与控制组省份的新质生产力水平在政策冲击前没有显著差异，从而验证了平行趋势假设。而政策实施后，系数 β_{1k} 经历了先增后减的动态过程，这与信息惠民国家试点政策的推进过程相符。

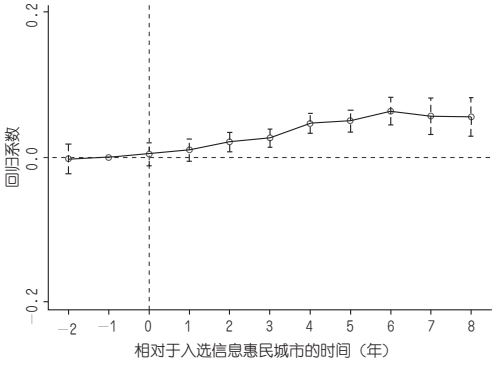
2014 年，发展改革委等部门联合发布《关于同意深圳市等 80 个城市建设信息惠民国家试点城市的通知》，试点城市的政策实施成效显著且稳步增长。随后，2016 年出台的《推进“互联网 + 政务服务”开展信息惠民试点实施方案》则是对前者的继承与发展。截至 2019 年底，全国 31 个省级政府已建成覆盖省、市、县三级的政务服务一体化平台，并与同期上线的国家政务服务平台实现全面对接，为推进“一网通办”模式奠定了基础。随着政府数字化治理在全国范围内的推行，非试点区域的数字治理效能也显著提升，由此导致 2020 年以后，相关政策的实施效果相较于之前有所回落。

（三）稳健性检验

尽管平行趋势检验显示政策前期系数不显著，但由于样本数据有限，事前周期较短。为进一步排除处理组与控制组事前存在系统性差异或其他因素对回归结果的干扰，本文进行了一系列稳健性检验。

1. 替换被解释变量

为进一步验证回归结果的稳健性，本文采用主成分分析法，重新测算各省新质



注：图中实线描绘了由式（2）回归得到的估计系数 β_{1k} 的变化趋势（以信息惠民试点政策前一年即 2013 年作为基准组），虚线范围内为相应的 90% 置信区间。

图 1　平行趋势检验

生产力水平。结果如表 4 列（1）所示，回归系数仍在 1% 水平上显著为正。

2. 替换解释变量

首先，参考金灿阳 等（2022）、陶长琪和丁煜（2022）做法，重新衡量数字政府建设程度，该变量记作 *DGBL*。由表 4 第（2）列的估计结果可知，信息惠民试点工程对新质生产力的促进效应依然存在，与基准回归结果一致。

其次，根据 2014 年省份内试点城市数量构建新变量，记作 *IMTC*，替代核心解释变量，从强度差异的视角捕捉政策冲击。结果如表 4 列（3）所示，回归系数仍然显著为正。说明本文的主要结果没有受到变量测度方式的影响。

3. 剔除直辖市样本

从样本所在地来看，直辖市的经济发展层次相较于其他地区有明显差异。为了消除潜在的因素干扰，本文剔除了四个直辖市的样本数据后重新分析。由表 4 列(4)可知，数字治理政策依然可以显著促进新质生产力发展。

4. 同时期政策冲击

样本期内其他同类政策也可能对新质生产力造成影响，其中比较有代表性的是政务服务一体化平台（以下简称“一体化平台”）、金税三期工程（以下简称“金税三期”）、创新型省份建设（以下简称“创新型省份”）和自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）（孙伟增 等，2024；刘慧龙 等，2022；廖直东和李威，2023；张柳钦 等，2023）。为排除上述政策对回归结果的可能影响，我们收集了一体化平台、金税三期、创新型省份和自贸区的设立信息，并采用与核心解释变量同样的方法构建“一体化平台”“金税三期”“创新型省份”“自贸区”4 个政策变量，代入模型（1）。回归结果如表 4 列（5）所示，在控制了同时期政策的影响后，*dummy* 仍然显著为正，且与基准回归结果基本一致。

五、进一步检验

（一）机制分析

基于前文的理论分析，本文分别从营商环境和科技创新两个层面探讨信息惠民试点工程对省级新质生产力水平的影响机制。选择这两类中介变量的原因是，其一，数字化政府建设可以提高政府效率与监管质量、遏制腐败现象（万相昱 等，2021），有助于降低行政成本，改善营商环境，促进商业和经济发展（João & Gonçalves，2022），从而助力新质生产力水平的提升；其二，数字化治理往往需要研发投入加以支撑，并形成良好的创新生态场景，提升科技创新驱动力，这同样有助于促进新质生产力的发展。

1. 优化营商环境

本文采用《中国分省企业经营环境指数报告》（2023 年开始更名为《中国分省营商环境指数报告》）构建营商环境指数体系，采用 1~5 分的评分标准。评分越高，表示营商环境越好。表 5 给出了营商环境机制下的检验结果，估计结果显示，信息惠民试点工程对营商环境指数的回归系数为正值且显著，意味着数字化政府建设能防范潜在的寻租腐败行为，有助于打造市场主体公平竞争的营商环境（范合君 等，2022），为新质生产力发展提供制度保障。可见，营商环境的优化带来的是新质生产力水平的提升（*Produ* 回归系数为正且高度显著），形成了“信息惠民试点工程→优化营商环境→提升新质生产力水平”的正

向路径，假说 H2 得到验证。

2. 促进科技创新

对于科技创新的指标衡量，考虑到研发存量指标在折旧率选取上的主观性会导致省际研发资本存量估算结果的差异，进而影响研究结果的可靠性。为了避免上述问题，本文借鉴韩先锋 等（2021）和徐梦周 等（2022）的思路，选取专利授权量来衡量区域创新产出，以研发经费内部支出额作为资本投入指标，参考杨骞 等（2021）的做法测度科技创新效率。表 5 第（2）列的结果显示 *dummy* 对 *Innovation* 的回归系数为 0.18，且高度显著，表明信息惠民试点工程对于科技创新的效率有显著的提升作用。一方面，数字化治理是一项系统工程，需要更大的专项投入方能实现，数字化政府建设提升了对研发投入的需求；另一方面，数字治理为新质生产力创造了更为高效的创新生态场景，使研发投入的产出绩效水平得以提升，进一步带来了新质生产力水平的提高，假说 H3 得到了实证检验的支持。

3. 小结

从整体的作用机制来看，数字政府的本质要义在于为各经济主体打造既稳又实、既良又新的营商环境，通过数据驱动，依托科技创新，促进新质生产力高质量发展。基于上述围绕实证结果的分析，本文关于数字化治理提高新质生产力的作用机制假设得以验证，即“信息惠民试点工程作为政府数字化治理的实例，可以通过优化营商环境、提升科技创新效率来促进新质生产力的发展”。

（二）异质性分析

本部分将进一步探讨信息惠民试点工程对省级新质生产力水平的影响效应存在哪些优化条件，从而为推动政府治理模式的数字化转型、实现全要素生产率和经济效益显著增强提供切实可行的政策思路。

1. 设施异质性

以 2013 年各省互联网宽带接入用户数的中位数为基准[①]，将样本分为数字基础设施水平低和水平高两组分别回归。结果如表 6 第（1）（2）列所示，低水平组和高水平组的回归系数分别为 0.032 和 0.196，表明以信息惠民试点工程为代表的数字治理模式对新质生产力水平的提升作用在数字基础设施高水平地区显著更强。

“要想富，先修路”的逻辑在数字时代同样适用。完善的基础设施为政府数字化治理夯实技术底座，从而放大政策在优化营商环境和促进科技创新方面的效能。

2. 创业异质性

依据创业活跃度的中位数将样本分为低创业活跃度和高创业活跃度两个样本进行回归，其中，创业活跃度采用每百人新创企业数进行表示。由表 6 第（3）（4）列结果可知，信息惠民国家试点政策在低创业活跃度的地区更为明显。具体来看，在低创业活跃度地区，信息惠民国家试点政策对地区新质生产力水平的提升作用为 0.079，而在高创业活跃度地区该值仅为 0.044。

本文分析认为，在创业活跃度较高的地区，市场竞争压力大，新创企业逐渐趋向饱和，居民参与创新的热情已然很高，

① 数据来源：《中国统计年鉴》。

数字治理通过营商环境的优化和创新效率的提升来促进新质生产力发展的空间相对较为狭窄。而对于低创业活跃度的地区，数字治理的边际效应更为明显，增强了信息惠民国家试点政策对此类地区新质生产力发展的影响作用。

3. 地区异质性

依据《国务院关于依托黄金水道推动长江经济带发展的指导意见》，长江经济带覆盖的 11 个省级行政区为处理组，剩余省份为控制组。回归结果如表 6 第（5）、（6）列所示，表明信息惠民试点工程在长江经济带地区能够有效发挥对新质生产力的促进效应。

究其缘由，**第一，**实施区域发展战略、改善投融资环境以及推行税收优惠政策等举措，为长江经济带发展提供了坚实的政策保障，进一步推动“信息惠民试点工程→优化营商环境”机制的落实。**第二，**特别是长三角地区科技创新优势明显，科技创新与传统产业深度融合，形成了更具国际竞争力的创新集群。对科技创新资源的吸引力、集聚力和承载力更强。**第三，**在工业化的驱动下，长江经济带城市加大对港口、水运交通、能源供应及信息通信等基础设施的投资建设力度，推动生产要素高效流通，吸引了国内外大量投资，从而促进新质生产力的发展。

六、研究结论与政策启示

本文以 2014 年实施的信息惠民国家试点政策作为准自然实验，基于理论分析框架，采用双重差分法检验政府数字化治理对省级新质生产力的影响。研究结果表明：①以“信息惠民国家试点”政策为典型代表的政府数字化治理能显著提升新质生产力水平，且经过一系列稳健性检验后结论依然成立。②优化营商环境和提升科技创新效率是政府数字化治理助力新质生产力发展的核心路径。③在数字基础设施水平高、创业活跃度较低以及长江经济带地区，该政策的边际效应更为显著。根据上述结论，得到以下政策启示。

第一，要以深化数字化治理改革为培育新质生产力的重要抓手。本文研究表明，以“信息惠民试点工程”为典型代表的政府数字化治理模式能显著提升新质生产力水平。因此，各级政府部门要持续加大对政务服务平台等信息基础设施的投资建设力度，依托政府的建设性作用，打造现代化基础设施体系，实现由“管理型”向“服务型”政府的转变，以优质的制度供给助力新质生产力发展，践行信息化时代下的“要想富，先修路”。

第二，聚焦“优化营商环境”和“促进科技创新”两大核心机制，最大化数字化治理的政策效能。在优化营商环境方面，要依托信息技术，深入推进“一网通办”“跨省通办”“一件事一次办”改革，通过精简行政审批流程，降低制度性交易成本，为企业尤其是高新技术企业营造公平稳定、可预期的发展环境。在促进科技创新方面，要推动政府数据有序开放，利用数字技术优化项目管理和创新资源分配，逐步完善线上人才对接与科技成果转化平台，打通产学研合作的堵点，形成“数据驱动创新、创新引领发展”的良性循环。

第三，锻长板、补短板，坚持“因地制宜”的发展原则。对于数字基础设施水平较高的地区，应鼓励其积极探索数字化治理的深度应用场景，发挥示范引领作用。对于创业活跃度相对较低以及内陆地区，

应首先集中于补齐数字基础设施短板，普及和推广成熟的数字化政务服务工具，通过改善营商环境，激发市场活力，为其承接产业转移和培育新兴动能创造条件。对于长江经济带等效果显著的重点区域，应总结其成功经验，形成可复制、可推广的“数字化治理-新质生产力”协同发展模式。N ①

学术编辑：陈俊君

Does Government Digital Governance Help the Development of New Quality Productivity?—A Quasi-Natural Experiment Based on the "National Pilot Project of Information Benefiting the People"

YANG Guangyi JIA Yuying

(School of Finance, Nanjing Audit University)

Abstract Digital governance represents a significant attempt by the government to foster the development of new quality productivity. This paper selects the "National Pilot programme for Information Benefiting the People", implemented in 2014, as a quasi-natural experiment. Based on provincial panel data from 2012 to 2022, a difference-in-differences (DID) approach is employed to investigate the impact of digital governance on new quality productivity. Research finds that digital governance, exemplified by the initiative known as the "National Pilot Program for Information Benefiting the People", markedly boosts new-form productive forces. This effect operates primarily through two core channels: improving the business environment and enhancing the efficiency of technological innovation. The policy's marginal impact is especially pronounced in regions with a more developed digital infrastructure, as well as areas with low levels of entrepreneurial activity, or within the Yangtze River Economic Belt. On this basis, this paper proposes deepening digital governance reforms by focusing on information infrastructure and government service platforms to optimize the business environment and foster technological innovation. For regions with advanced digital infrastructure, efforts should be encouraged to explore in-depth application scenarios of digital governance. For areas with relatively lower entrepreneurial activity, priority should be given to addressing gaps in digital infrastructure and promoting the adoption of mature digital government service tools. For key regions such as the Yangtze River Economic Belt, practical experience should be summarized to develop a replicable and scalable model of synergistic development between "digital governance and new quality productive forces".

Keywords Digital Governance, Digitization of Government, Information Benefits the People, New Quality Productivity

JEL Classification O38 O31 O39

① 参考文献[1]~[53]，见增强出版，中国知网—《金融市场研究》。