

打通优惠政策“最后一公里”:公共数据开放与企业政策信息关注^{*}

于小悦 郑晓慧

内容提要:政策信息传递效率不高是各项优惠政策难以落地、企业政策获得感不强的重要原因。作为新时代下利用数字技术赋能政策信息传播的新实践探索,本文利用我国各地区公共数据开放平台设立场景,从企业的优惠政策信息关注现象出发,分析并检验了优化政策信息供给对政策信息传递效率的影响。实证研究发现,公共数据开放有效降低了企业的政策信息获取成本,进而提高了企业的政策信息关注度;公共数据开放平台的用户体验越好,企业在政策优惠申领过程中所面临的制度性交易成本越低,公共数据开放对于企业政策信息关注的促进效应越突出。此外,企业对于政策信息关注程度的提高使其获得了更多税收优惠,并且对同行业其他企业的政策信息关注行为具有示范效应。本文拓展了政策信息传递、公共数据开放和企业家注意力配置等方面的研究,对于提高政策执行效率、发挥公共数据的多维经济价值等重要实践问题具有政策参考。

关键词:政策信息关注 公共数据开放 政策信息获取成本 制度性交易成本 政策收益

作者简介:于小悦,中国社会科学院数量经济与技术经济研究所助理研究员,100732;

郑晓慧(通讯作者),南开大学商学院博士研究生,300071。

中图分类号:F270,F812.7 **文献标识码:**A

文章编号:1002-8102(2026)01-0125-17

DOI:10.19795/j.cnki.cn11-1166/f.20251230.003

^{*} 本文系中国社会科学院“经济社会发展全面绿色转型监测预测与政策模拟实验室”阶段性建设成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见,文责自负。郑晓慧电子邮箱:18132452705@163.com。

一、引言

政策千万条,落地第一条。在当前我国基层经济治理实践中,各项优惠政策落地慢、落地难问题仍时有发生。例如,近年来审计署披露的国家重大政策措施落实情况跟踪审计结果多次提出税收优惠政策落实不到位的问题;同时部分研究评估了固定资产加速折旧、研发费用加计扣除、新冠疫情专项补贴等政策优惠实际发放情况,发现政策优惠落实不到位的问题仍有发生(朱武祥等,2020;Cui等,2022;刘行、陈澈,2023)。对此,近期中央出台的各类经济政策文件均将强化政策沟通、提高政策获得感摆在突出位置,部分地区有针对性地制定了政策落地工程实施方案。在当前经济下行压力增大、市场预期下滑的背景下,如何确保企业及时享受各项政策优惠,打通优惠政策“最后一公里”,成为理论与政策实践层面亟待解决的新问题。

总体来说,一项优惠政策完整落地要经过“政策制定发布→政策信息传递→市场主体申领→政策优惠落地”流程,其中市场主体能否及时、充分地关注到优惠政策信息直接影响政企间政策信息传递效率,是各项优惠政策能否及时落地的重要因素之一。针对此话题,现有文献发现个人或企业等政策信息使用者存在有限理性(Madrian和Shea,2001)、专业知识匮乏(Chetty等,2013;Zwick,2021)、避税等机会主义倾向(田彬彬等,2024a)等特征,造成其对各类优惠政策信息关注度不够,并由此导致政企间政策信息传递的效率损失。然而,政企间政策信息传递效率损失不能只关注个人或企业的问题,政府部门的政策信息供给质量同样具有重要影响:中国中小企业发展促进中心发布的《全国企业负担调查评估报告》等相关调查显示,企业家普遍认为政策信息传递中存在渠道窄、不通畅、不透明等弊端,高昂的政策信息获取成本是阻碍企业获取优惠政策信息的关键因素之一;从政府治理实践来看,近年来各级政府部门也针对如何优化政策宣传方式、提高政策透明度等话题展开了大量讨论和反思,且部分研究证实了政府主动沟通对于强化政策传导、提升市场信心的重要意义(欧阳志刚、胡雯华,2024)。随着我国服务型政府建设不断推进,有必要从政策信息供给视角入手,分析政策信息供给对于政策信息传导和优惠政策落地的影响及内在机理,而这正是本文的研究目的所在。

近年来,我国各级政府以公共数据开放平台为抓手,积极稳妥地向市场主体公开政府部门在依法履职或提供公共服务过程中所收集、产生的原始数据,充分发挥公共数据的经济价值。在实践中,除了供给地区经济、社会、民生等相关数据外,公共数据开放平台还发挥了政策信息传播、整合、解释和交互功能,搭建起了政府部门与市场主体之间的“政策窗口”,构成了新时代下利用数字技术赋能政策信息传播的新实践探索。一方面,公共数据平台通过集中整合不同政府部门的政策信息,为各项政策信息的传播提供了统一、高效的渠道。例如上海市、北京市、深圳市等公共数据开放平台将企业培育、创新扶持、科技金融等政策文件进行了专门整理,

并列示了不同政策信息的发布时间、发布层级以及发布机构等,企业可以直接查看、下载所需要的政策信息。另一方面,在公共数据授权经营体制下,各地区陆续涌现出了“政策超市”“惠企政策”“大模型智能政策文献库”等政策信息供给创新平台,利用人工智能技术为企业提供更加个性化、定制化的政策信息服务,实现了从“企业找政策”向“政策找企业”的转变。由此来看,我国各地区公共数据开放平台的设立不仅为检验优化政策信息供给与企业政策信息关注问题提供了良好的研究场景,也有助于从政策信息层面丰富和拓展公共数据要素的多维经济价值。基于此,本文以我国各城市公共数据开放平台的设立为准自然实验,利用文本分析方法构建了我国上市公司优惠政策关注度指标,从企业家注意力配置的“成本-收益”视角,分析并检验政府公共数据开放对于企业政策信息关注的影响、内在机制、作用边界与经济后果。

相较于既有研究,本文有如下边际贡献。第一,从政策信息供给的视角丰富了政策落地的相关研究。不同于现有文献对于政府财政压力(欧阳洁等,2024;田彬彬等,2024b)、行政效率(田彬彬等,2024a;Finkelstein和Notowidigdo,2019)或基于政策信息使用者特质(Chetty等,2013;Zwick,2021)等因素的研究,本文借助我国公共数据开放场景,分析了优化政策信息供给方式对于促进政策信息传导、优惠政策落地的影响,不仅拓展了相关文献,而且具有较好的政策价值。第二,从政策信息视角拓展了公共数据要素经济价值的相关研究。现有文献围绕政府部门在履行公共管理职能过程中所形成的经济、社会、民生等数据,分析了公共数据开放对市场主体经营决策以及区域间资源流动(彭远怀,2023;王海等,2024;方锦程等,2023)等的影响。本文的独特之处在于从政策信息视角拓展了公共数据的范畴,深化了对于公共数据要素经济价值以及公共数据开放促进社会资本配置的相关讨论。第三,基于企业政策信息关注视角,丰富和拓展了企业家注意力配置理论的相关研究。以往文献主要分析了管理者在产品开发、市场竞争、绿色发展等方面的注意力配置对企业生产经营活动的经济影响(Hambrick等,2005;Levy,2005),并剖析了企业家注意力配置的后果(焦豪等,2024;Shipp和Jansen,2021)。本文从政策信息关注视角拓展了企业家注意力配置理论的研究范畴,基于优惠政策信息特征进一步揭示了注意力配置行为背后的“成本-收益”权衡逻辑,并验证了用户体验对吸引注意力的重要作用,为丰富和拓展企业家注意力配置理论提供了新的场景。

二、理论分析与研究假设

从政策全链条视角来看,一项优惠政策完整落地要经过“政策制定发布→政策信息传导→市场主体申领→政策优惠落地”流程,在政策信息传导过程中,市场主体能否及时、充分地关注到优惠政策信息,是各项优惠政策能否及时落地的先决条件。注意力配置理论指出,个体所面对的信息在数量和种类上都是无限的,但个体自身的认知资源是有限的,对不同信息所分配的注意力存在差异,企业需要决策其

应当如何有效地配置其注意力(Kahneman, 1973; Simon, 1947)。在有限的注意力约束下,面对市场中不同主体发出的多种信息,企业政策信息关注行为背后反映了管理层对政府部门所发布的政策信息的注意力配置,理论上这种行为也遵循“成本-收益”的资源配置逻辑,即同等条件下,政策信息获取成本越低,关注政策信息的预期收益越高,管理层越倾向于在政策信息领域配置更多注意力,从而表现为企业对政策信息关注度的提升。本文认为,作为新时代下利用数字技术赋能政策信息传播的新实践,公共数据开放平台有效提升了政策信息传导效率,通过降低企业政策信息获取成本提高政策信息关注度,进而对政策优惠落地产生影响。此外,企业政策信息关注行为同样受到政策信息预期收益的影响,具体与政策优惠申领过程中的制度性交易成本有关。

1. 公共数据开放、政策信息获取成本与企业政策信息关注

在政策信息传递过程中,政企间信息不对称导致企业面临政策信息获取成本,在实践中主要与两个因素有关。一方面,优惠政策信息发布任务被按照职能部门划分,呈现“政出多门”的局面。例如,各项财税优惠可能涉及产业、科技、环保等多个领域,存在项目多、涉及领域广、延续时间长等特点,不同优惠政策由多个政府部门或机构负责发布和实施,相关优惠政策信息广泛存在于各类政府网站或综合性信息平台,由此增加了企业的信息搜集难度(欧阳伊玲等, 2024)。从文本内容特点来看,政策信息可能有模糊性、复杂性特征,如在政策文本中包含大量定性词汇,这不仅增加了政策信息理解难度,而且使得政策信息在传播过程中容易出现效率损失、内容曲解等现象(庞明礼、刘春芳, 2022)。另一方面,不同于市场主体在经济活动中自发形成的市场信息,政策信息由政府部门制定,并在政府官员履职过程中实现自上而下传递,这意味着政府官员可能会利用自身政策信息优势进行牟利,即存在“政策信息寻租”现象,如部分研究发现与地方政府官员建立联系能够帮助企业家建立政策信息优势(Christensen 等, 2024)。这些政策信息获取成本降低了政策信息的传递效率,进而降低了企业对于政策信息的关注程度。

对此,作为一种创新的政策信息传播方式,政府公共数据开放能够显著降低企业政策信息获取成本。一方面,公共数据开放平台提供了统一化、集约化的政策信息供给模式,不仅能够将不同部门提供的政策信息整合在统一平台,而且实现了按照政策发布时间、业务类型和企业类型分类汇总,便于企业根据需求直接检索获取。同时,人工智能技术的应用也能够使其基于企业的多维度信息进行政策信息的精准匹配与定向推送,并提供政策体检等个性化服务,以保证企业与政策信息的配适度,由此进一步降低企业政策信息的获取成本。此外,公共数据开放平台不仅实现了政策信息的集约化发布,而且强化了政策解读相关文本信息的整合供给,并专门设立了政策法规和政策解读板块,帮助企业了解政策实施要点、当前政策执行情况 and 未来政策执行走向。另一方面,随着公共数据不断开放,政府部门的履职情况以及各类政策优惠审批结果等得以进一步披露,强化了上级部门和社会公众对

政府部门的监督问责(彭远怀,2023)。与此同时,公共数据开放为社会公众提供了参与政策治理的窗口,政策信息使用者得以直接反馈政策建议和政策诉求,政府部门可以及时掌握政策落实情况和改进方向,促进政府与企业之间的双向合作治理模式的形成(胡业飞、孙华俊,2021)。这能够有效拓宽优惠政策信息传递的正式渠道、抑制私人传递渠道,从而减少“政策信息寻租”现象。基于上述分析,本文认为公共数据开放发挥了政策信息传播、整合、解释和交互功能,能够有效降低企业政策信息获取成本,减少政企间政策信息摩擦,从而加速各项优惠政策信息由政府部门向企业流动。因此,本文提出研究假说1。

假说1:在其他因素相同的情况下,公共数据开放能够降低企业政策信息获取成本,从而提高企业政策信息关注度。

用户体验是吸引注意力的重要因素(王宗胜、李腊生,2007)。在实践中,公共数据开放平台主要由各地方政府独立推进,不同区间公共数据开放平台的设计以及功能的完善程度不同,用户体验存在较大差异,进而影响公共数据开放作用效果发挥。例如,国家发展改革委国家信息中心调查发现,仅有2.4%的地方平台提供了数据请求功能,37.8%的地方平台未提供此功能,平台互动功能的缺失使得企业无法反馈其对政策信息的需求,从而在一定程度上影响用户体验。既有研究证实,公共数据开放平台建设越完善,其政策功能发挥效果越好(彭远怀,2023)。因此,本文预计在企业利用公共数据开放平台获取政策信息的过程中,良好的用户体验有利于增强公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用。基于此,本文提出研究假说2。

假说2:公共数据开放平台的用户体验越好,公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用越明显。

2. 公共数据开放、政策预期收益与企业政策信息关注

前文分析了公共数据开放如何通过降低企业政策信息获取成本提高企业的政策信息关注度。值得注意的是,按照“成本-收益”权衡的决策逻辑,如果企业关注政策信息的预期收益不高,那么即便公共数据开放降低了政策信息获取成本,也难以吸引企业对各项政策信息产生有效关注。除了各项优惠政策本身的支持力度外,部分地区在政策优惠发放过程中存在行政干预等现象,构成了企业申领政策优惠过程中的制度性交易成本。这些制度性交易成本可能会影响企业有效地获取政策优惠,由此降低了管理层对政策优惠的预期收益。既有研究证实,现实中广泛存在的政策审批效率低、资料报送繁多等弊病,对个人或企业申请税收优惠意愿产生了消极影响(Brien和Swann,1997);在较高的自由裁量权下,税收征管部门将在财政压力下提高税收优惠审批门槛,会阻碍税收优惠政策的落地实施(田彬彬等,2024b);此外,部分基层工作人员通过干预政策优惠审批发放以获取“权力租金”(柳光强,2016),造成政策优惠发放过程中的歧视性和不公平性现象。因此,虽然公共数据开放降低了企业优惠政策信息的获取成本,但只有当管理层对未来政策优惠预期收益较高,即企业在申领各项政策优惠时的制度性交易成本较低时,公共

数据开放才能够真正提高企业优惠政策信息关注水平。基于上述分析,本文提出研究假说3。

假说3:企业在申领政策优惠过程中面临的制度性交易成本越低、企业的政策预期收益越高,公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用越明显。

3. 公共数据开放、企业政策信息关注与政策收益

本部分选取政府补贴和税收优惠这两种最为典型的政策资源,分析公共数据开放驱动下企业政策信息关注的政策收益。本文认为,企业政策信息关注能够有效提升政策收益,但对于不同类型的政策资源效果不同。一方面,从政策信息获取成本来看,相对于财政补贴,税收优惠相关的政策信息更为复杂,企业搜寻并理解优惠政策信息的难度更大(Zwick, 2021),因此公共数据开放对于降低企业获取税收优惠信息成本的作用更强。另一方面,税收优惠通常是一种权利性政策,即企业只要满足行业、规模、业务类型等固定条件即可直接获得,因此企业获取必要政策信息后即可申请获取政策优惠;而财政补贴等通常属于竞争性政策,在实践中需通过申报、评审、择优分配,即企业在申请时面临较强的同行竞争(卢盛峰等, 2023),企业关注优惠政策信息也未必能够直接带来财政补贴。因此,本文预计随着公共数据平台的开放,企业对政策信息关注度的提升将使其获取更多的税收优惠而非政府补贴。基于上述分析,本文提出研究假说4。

假说4:随着公共数据平台的开放,相较于财政补贴,企业对政策信息关注度的提升将使其获得更多的税收优惠。

三、研究设计

(一) 样本选取与数据来源

本文以2007—2022年沪深A股上市公司为样本,并对样本数据进行了以下处理:(1)删除金融业企业;(2)删除上市状态为ST、PT的企业;(3)删除上市之前及上市当年的样本;(4)删除主要财务变量缺失的样本。此外,本文还对相关连续型变量在1%的水平上进行缩尾处理。其中,公共数据开放的数据主要来自国家信息中心以及复旦大学《2022中国地方政府数据开放报告》,并经手工查找核对而成,企业层面的数据主要来自国泰安数据库(CSMAR),城市和省级层面的数据主要来自《中国城市统计年鉴》以及省级单位发布的统计报告等。

(二) 模型设定

考虑到我国各城市公共数据平台是在不同时间设立的,本文将市级公共数据平台的上线作为准自然实验,构建如下多期双重差分模型:

$$PA_{i,t} = \alpha_0 + \beta_1 OPEN_{i,t} + \beta_2 X_{i,t} + \beta_3 Z_{C,t} + u_i + \delta_t + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

其中, i 和 t 分别表示企业和年份, PA (Policy Attention)表示企业对于相关优惠政策信息的关注程度, $OPEN$ 表示城市公共数据平台是否开放的虚拟变量。 β_1 代表公

共数据开放对于企业优惠政策信息关注的净效应。 X 表示可能影响企业政策信息关注的企业层面的控制变量, Z 表示城市层面的控制变量。 u_i 和 δ_t 分别表示企业固定效应和年份固定效应, $\varepsilon_{i,t}$ 表示残差项,同时在城市层面聚类。

(三)变量定义^①

被解释变量:企业优惠政策信息关注度(PA)。上市公司财务年报中的文本信息是对其反映的财务数字信息的解释和补充说明,是企业利益相关者获取企业内部信息的重要来源。作为文本挖掘的重要手段,词频统计在某种程度上可以用于衡量某个组织或个体对某种事物的关注强度,利用企业年报文本中优惠政策等关键词的使用频次能够反映企业对政府政策的重视程度及其认知变化。基于此,本文借鉴卢盛峰等(2023)的研究,根据企业年报MD&A部分文本中“优惠政策”的出现频次,捕捉企业在一定时期内对政府颁布的优惠政策信息的关注程度。具体而言,将上市公司年报MD&A中优惠政策等词语的出现数量占MD&A部分总词语数量的比重(PA)作为企业政策信息关注度指标。同时,稳健性检验中进一步利用“优惠政策”相关词语数量加1取自然对数作为企业政策信息关注度替代指标($PA2$)。

解释变量:公共数据开放($OPEN$)。 $OPEN_{i,t}$ 表示城市 i 在第 t 年及之后是否上线公共数据开放平台。平台开放以及开放时间的数据由复旦大学数字与移动治理实验室发布的《2022中国地方政府数据开放报告》整理而成,并利用各地区名称加关键词通过百度搜索的方式(“数据开放”“数据资源”“公共资源”等)加以验证和补充,由此获得截至2022年底187个城市(含直辖市、副省级城市与地级市)的公共数据平台上线时间。其中,本文将上线公共数据平台的城市设定为 $Treat$ 取值为1,将首次上线时间及之后年份设定为 $Post$ 取值为1,进而构建城市-年份层面城市上线公共数据开放平台的虚拟变量 $OPEN(Treat \times Post)$,即样本所在办公地公共数据开放当年及开放之后年份 $OPEN$ 取1,否则为0。

控制变量。借鉴相关研究(田彬彬等,2024a;2024b),本文选取了可能产生潜在影响的财务、公司治理以及地区经济发展相关控制变量。

四、实证结果与分析

(一)基准回归结果

表1列示了公共数据开放对于企业政策信息关注的实证结果。其中,第(1)列仅控制了企业固定效应和年份固定效应,第(2)列进一步增加了企业层面以及地区层面的控制变量,结果表明, $OPEN$ 的系数均在1%的水平下显著为正。从经济显著性来看,公共数据开放后,企业对政策信息的关注平均提高了12.5%(0.006/0.048),由此验证了研究假说1,即公共数据开放提高了企业政策信息关注度。

^① 受篇幅所限,指标构建、变量定义与描述性统计部分详见线上附录。

表 1 基准回归结果

变量	(1)	(2)
	PA	PA
OPEN	0.005 ^{***} (3.283)	0.006 ^{***} (3.690)
常数项	0.045 ^{***} (55.877)	0.090 (1.173)
控制变量	No	Yes
企业固定效应	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes
样本量	23566	23566
R ²	0.354	0.356

注：括号内为t统计量，*、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平下显著。下同。

(二)稳健性检验^①

为确保结果稳健,本文还进行了平行趋势检验、安慰剂检验、熵平衡-DID 检验、异质性处理效应检验、替换变量度量方式检验,并考虑了企业异地发展、省级公共数据开放以及其他政策实施的干扰等影响,均支持了主检验结论。

五、进一步研究

(一)机制检验

以上检验发现,公共数据开放确实有利于增加企业对政策信息的关注。围绕降低企业政策信息获取成本这一关键机制,本部分从直接和间接两个层面进行检验。

1.直接检验

本文试图直接测度企业政策信息获取成本,以检验公共数据开放对企业政策信息获取成本的影响。由于“信息成本”难以被直接观测,本文利用能够反映政策信息成本的替代变量进行检验。一般来说,在企业实际生产经营活动中,各类咨询费等被计入管理费用,管理费用在一定程度上包含了企业为获取信息所付出的成本。其中,企业为获取政策信息所购买的政策咨询服务、行业研究报告、政策法规数据库等,或参与政策宣讲会、行业协会会议等所产生的差旅费等,多数被记为管理费用。因此,管理费用能够在一定程度上反映企业付出的政策信息获取成本。由于管理费用覆盖面较广,为了更好地反映企业政策信息支出倾向,本文以样本企业的管理费用增长率与同年份样本企业地区层面均值的差值计算超额管理费用,以此反映企业当年政策信息获取成本(InfoCost),而后利用主回归模型对该指标进

① 受篇幅所限,稳健性检验具体内容详见线上附录。

行直接检验。研究结果如表2第(1)列所示,政府公共数据开放能够有效抑制企业政策信息获取成本。

表2 机制检验

变量	(1)	(2)	(3)
	<i>InfoCost</i>	<i>PA</i>	<i>PA</i>
<i>OPEN</i>	-0.074** (-2.008)	0.001 (0.476)	0.010*** (4.037)
<i>OPEN</i> × <i>LEPU</i>		0.007** (1.987)	
<i>OPEN</i> × <i>Dig</i>			-0.006* (-1.696)
常数项	-1.089*** (-5.902)	0.098 (1.344)	0.072 (0.927)
控制变量	Yes	Yes	Yes
企业固定效应	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes
样本量	23566	23566	17398
R ²	0.325	0.357	0.287

2.间接检验

理论上,如果公共数据开放通过降低企业政策信息获取成本提高企业政策信息关注度,那么该效应应该在企业政策信息获取成本更高的样本中更明显。本文从政策供给端和政策需求端两个层面进行检验。

第一,政策供给端:地方经济政策不确定性。从政策供给端来看,随着地方经济政策的频繁变动,企业为掌握政策内容需要重新检索新的政策信息内容,甚至需要对横向、纵向的不同政策进行交叉验证和对比分析,由此增大了企业搜寻并理解政策信息的难度。如果公共数据开放能够降低企业政策信息获取成本,那么公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用应该在地方经济政策不确定性更高的地区更明显。借鉴彭远怀(2023)的研究,以Yu等(2021)开发的地方经济政策不确定性指数衡量地方经济政策不确定性,并依据公共数据开放前的指数将样本划分为高政策不确定性组 and 低政策不确定性组,前者赋值为1、后者赋值为0(*LEPU*),并采用交互项的方式进行检验。检验结果如表2第(2)列所示,交互项的系数显著为正,说明当地方经济政策不确定性更高时,公共数据开放的效果更显著,从而验证了上述猜想。

第二,政策接收端:企业信息处理水平。从政策信息的接收端来看,不同企业之间的信息处理水平差异较大,信息处理水平高的企业其搜寻、整合能力更强,同

理信息处理水平高的企业其政策信息获取成本更低。如果公共数据开放能够降低企业政策信息获取成本,那么公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用应该在信息处理水平低的样本中更明显。大量研究表明,数字技术能够有效提升市场主体的信息搜寻能力(施炳展、李建桐,2020),因此本文以企业数字化水平衡量企业信息处理水平。借鉴袁淳等(2021)的研究,利用上市公司年报中所披露的数字化相关词频占全文词频的比重衡量企业数字化转型程度,并依据公共数据开放前的水平将样本划分为高数字化水平组和低数字化水平组,前者赋值为1、后者赋值为0(*Dig*),由此采用交互项的方式进行检验。其中部分样本企业在公共数据开放前未上市,因此造成部分样本损失。检验结果如表2第(3)列所示,交互项的系数显著为负,说明当企业数字化转型水平更低时,公共数据开放的效果更显著,从而验证了上述猜想。

(二)异质性分析

本部分按照理论分析部分所构建的逻辑框架,对企业使用公共数据开放平台的用户体验以及获取政策优惠过程中的制度性交易成本做进一步研究。

1. 公共数据开放、平台用户体验与企业政策信息关注

本文利用复旦大学数字与移动治理实验室构建的中国开放数林指数进一步对平台用户体验的作用效果展开研究。具体而言,开放数林指数对各地公共数据开放平台进行了全面的客观评价,除综合指数外,还包括准备层指数、平台层指数以及数据层指数。其中,准备层指数是对政策保障力度的评价,如法规政策效力与内容、标准规范制定、组织与实施;平台层指数是对平台建设质量的评价,包括用户体验、互动反馈、数据发现与获取等;数据层指数是对开放数据信息等质量的评价,包括开放范围、数据规范、数据数量等。进一步地,本文以综合指数的自然对数衡量平台整体质量(*QUALITY*),以准备层指数、平台层指数以及数据层指数的自然对数分别衡量公共数据平台的政策保障力度(*PRE*)、平台建设质量(*PLAT*)以及数据信息质量(*DATA*),并利用交互项进行检验。^①

检验结果如表3所示,*OPEN*×*QUALITY*的回归系数显著为正,说明公共数据开放平台的总体质量越高,公共数据的开放越能够增加企业对于政策信息的关注程度。细分指数发现,*OPEN*×*PLAT*的系数在10%的水平下显著为正,*OPEN*×*DATA*的回归系数显著为正,而*OPEN*×*PRE*的回归系数不显著。这说明平台建设水平和数据信息质量越高,公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用越明显,而制度保障对公共数据开放对于企业政策信息关注的促进作用的影响较弱。这是因为平台建设水平和数据信息质量将直接影响用户体验,平台设计越能够以用户需求为导向,用户体验感越好,从而有利于促进公共数据开放作用效果的发挥,由此验证了本文假说2。

^① 城市层面的开放指数只公布了排名前50城市的数据,且开放数林指数自2017年才开始公布,其中准备层指数自2018年才开始公布,因此本文采用2017年及之后的省份层面的开放指数进行检验。

表3 公共数据开放、平台用户体验与企业政策信息关注

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
	<i>PA</i>	<i>PA</i>	<i>PA</i>	<i>PA</i>
<i>OPEN</i> × <i>QUALITY</i>	0.007** (2.404)			
<i>QUALITY</i>	-0.003 (-1.133)			
<i>OPEN</i> × <i>PRE</i>		-0.002 (-0.670)		
<i>PRE</i>		0.002 (0.681)		
<i>OPEN</i> × <i>PLAT</i>			0.007* (1.784)	
<i>PLAT</i>			-0.003 (-0.836)	
<i>OPEN</i> × <i>DATA</i>				0.006*** (2.808)
<i>DATA</i>				-0.002 (-0.975)
<i>OPEN</i>	-0.025** (-2.322)	0.007 (0.893)	-0.016 (-1.508)	-0.017** (-2.504)
常数项	0.093 (1.090)	0.099 (0.974)	0.078 (0.921)	0.100 (1.184)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes
企业固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
样本量	9644	9185	9644	9644
R ²	0.670	0.689	0.670	0.671

2. 公共数据开放、制度性交易成本与企业政策信息关注

本文从地区商业环境层面检验制度性交易成本的边际影响。在实践中,政府公信力与政务诚信深刻影响着政企之间的互动关系,各地政府通过推行信用承诺制、简化审批流程和强化失信惩戒等措施加强政务诚信建设,以降低企业在申领政策优惠时所面临的制度性交易成本。因此,根据前文理论分析,与政务诚信环境较差的地区相比,公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用在政务诚信环境较好的地区更为显著。本文借鉴蔡运坤等(2024)的研究,以《中国城市商业信用环境指数CEI蓝皮书》所测度的政府信用监管水平衡量地区政务诚信环境(*Trust*),并以政策冲击前一年(2011年)的数值中位数进行分组,其中政务诚信环境好的样本取

值为1、政务诚信环境差的地区取值为0,并将其与 $OPEN$ 的交乘项 ($OPEN \times Trust$) 放入模型中进行检验。检验结果如表4所示,交互项的系数显著为正,说明当政务诚信环境好时,公共数据开放的效果更显著。上述结果符合理论预期,由此验证了假说3。

表4 公共数据开放、制度性交易成本与企业政策信息关注

变量	PA
$OPEN \times Trust$	0.008** (2.571)
$OPEN$	0.002 (0.672)
常数项	0.091 (1.099)
控制变量	Yes
企业固定效应	Yes
年份固定效应	Yes
样本量	23370
R^2	0.359

(三)公共数据开放、企业政策信息关注与政策收益获取

本部分从企业税收优惠以及财政补贴两个方面,检验公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用能否增加政策收益。其中,借鉴相关研究(欧阳洁等,2024;柳光强,2016),企业税收优惠 ($Taxp$) 以企业收到的各项税收返还/(企业支付的各项税费+收到的各项税收返还)进行衡量,财政补贴 ($Sasset$) 以企业年报中每年收到的“政府补助”加1取自然对数进行衡量,将此作为模型的因变量,同时将 $OPEN$ 与 PA 的交乘项放入模型(1)中进行检验。回归结果如表5第(1)、(2)列结果所示, $OPEN \times PA$ 对税收优惠的检验结果显著为正,而对财政补贴不显著,说明企业对政策信息关注的增加仅使其获得了更多的税收优惠,而并未获得更多的财政补贴。上述结果符合理论预期,由此验证了假说4。

表5 公共数据开放、企业政策信息关注与政策收益获取

变量	(1)	(2)
	$Taxp$	$Sasset$
$OPEN \times PA$	0.096*** (3.195)	0.320 (1.448)
$OPEN$	-0.005 (-1.015)	0.033 (1.176)

续表 5

变量	(1)	(2)
	<i>Taxp</i>	<i>Sasset</i>
<i>PA</i>	0.048*** (2.856)	0.624*** (4.005)
常数项	0.260* (1.952)	-5.018*** (-5.584)
控制变量	Yes	Yes
企业固定效应	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes
样本量	23566	22870
R^2	0.771	0.769

(四)公共数据开放促进企业政策信息关注的行业示范效应

最后,本文分析公共数据开放所引起的企业政策信息关注这一行为是否存在行业溢出效应。当部分企业利用政策信息获得政策优惠,从而使得其竞争优势有所提升时,行业内其他企业为了维持其竞争优势和市场地位,也将会更加关注公共数据开放的积极影响,并增加对政策信息的关注。行业内部分企业关注政策信息并由此获取一系列政策收益时,也会吸引其他同行企业增加对该项政策信息的关注。基于上述分析,本文借鉴王海等(2024)的研究,借助同群效应的研究范式构建了行业内部溢出效应的变量(*Peer*),其具体衡量方式为:

$$Peer_{i,t} = \frac{num_treatcompany_{mt}}{num_company_{mt}} \quad (2)$$

其中,分母为除企业*i*外,行业*m*在第*t*年所包含的企业总数;分子为除企业*i*外,行业*m*在第*t*年受到所在公共数据平台上线影响的企业数量。为确保结果的稳健性,本文在此基础上根据企业总资产和员工人数对变量*Peer*进行加权平均调整,由此生成*Peer1*、*Peer2*,并进一步将其加入模型中进行实证检验。溢出效应的检验结果如表6所示,*OPEN*与*Peer1*、*Peer2*的系数均显著为正,说明公共数据开放的影响在行业内具有显著的同群效应,即当行业内受到公共数据平台上线影响的企业越多时,该企业对于政策信息的关注程度也就越高,即公共数据开放下企业的政策信息关注在行业内发挥了一定的示范效应。

表6 公共数据开放促进企业政策信息关注的行业示范效应

变量	(1)	(2)
	<i>PA</i>	<i>PA</i>
<i>OPEN</i>	0.006*** (3.300)	0.006*** (3.394)

续表 6

变量	(1)	(2)
	PA	PA
Peer1	0.015*** (3.183)	
Peer2		0.009* (1.809)
常数项	0.082 (1.053)	0.082 (1.063)
控制变量	Yes	Yes
企业固定效应	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes
样本量	23550	23532
R ²	0.357	0.357

六、结论和启示

政策信息传递效率不高是各项优惠政策难以落地、企业政策获得感不强的重要原因。基于此,本文旨在利用公共数据开放的准自然实验,检验数字经济赋能下政策信息供给方式的优化对企业优惠政策信息关注的影响。结果表明,公共数据开放显著增加了企业对政策信息的关注。机制检验发现,公共数据开放通过降低企业获取政策信息成本显著提高了企业政策信息关注度。异质性分析发现,企业在申领政策优惠过程中面临的制度性交易成本越低,且利用平台获取政策信息过程中的用户体验感越好,公共数据开放对企业政策信息关注的促进作用就越突出。进一步检验发现,企业对优惠政策信息关注程度的提升,不仅能够使其获取更多的税收优惠,同时也对其同行业企业的政策信息关注行为产生一定的溢出效应。本文不仅丰富了公共数据要素价值、政策信息传递以及企业家注意力配置等方面的学术研究,而且对于提高国家经济治理能力具有如下政策启示。

首先,对政府部门而言,应通过多种方式加强政策信息供给,同时注意降低企业在获取政策优惠过程中的制度性交易成本,着力提高政策信息传递效率。具体而言,一方面,政府应充分认识到政策信息供给的重要性,利用多种渠道加强政策信息的宣传,同时通过多种平台进行政策的解读和推广,从而提高企业对政策信息的关注度和利用能力;另一方面,为充分提高政策信息传递效率,还应当不断优化政府服务方式并促进政府治理模式的创新,进而降低企业获取政策优惠过程中的制度性交易成本。例如,减少政府对于市场的过度干预,构建亲清的政商关系,不断提升政府行政效率、简化企业政策优惠的申请和获取流程等,从而使企业能够及时享受到政策优惠,实现企业政策信息关注以及政策收益获取

的良性循环。

其次,从平台建设上看,应以用户体验为中心,不断优化平台设计并完善平台功能,充分发挥数据要素潜在的经济价值。具体而言,一是围绕“用户友好型”的创建理念,设计友好直观的用户界面,优化平台搜索、分类和推荐功能,以便企业快速获取所需的政策信息。同时应积极引入人工智能或大模型等数字技术,以建立更加高效的信息更新机制,确保政策信息的及时更新和准确发布,并实现政策信息对企业的精准匹配与定向推送等。二是不断开发完善公共数据开放平台的互动机制,使企业得以通过平台及时咨询其对政策的相关疑问,并反馈对相关政策信息的需求等。三是还应当鼓励不同地区、不同类型的平台之间建立合作机制,实现数据平台之间的有效联通,从而促进政策信息共享,提高信息的覆盖面和可达性,进一步降低企业获取政策信息的难度。

最后,对于企业而言,应当以公共数据开放为契机,不断提高对政策信息的关注,增加政策优惠获取,以此保障企业长期竞争力的提升。一是企业需重视政策信息的获取和应用,借助公共数据开放平台及时了解相关政策动态,提高对政策信息的关注程度,在满足条件时进行及时申报;二是积极采用数字化工具和技术,提高政策信息获取效率以及政策信息处理能力,如加快企业数字化转型或利用算法技术等进一步降低企业政策信息获取成本,提高企业获取政策信息的及时性,保障企业政策信息筛选和解读的准确性;三是积极参与政府和平台的互动交流,从而更好地理解政策信息,并提早获取政策变化的信息等,同时积极提出需求和反馈意见,对政策信息的获取和应用过程进行有效参与,进而保障公共数据平台提升企业政策信息效率这一作用的充分发挥。

参考文献:

1. 蔡运坤、周京奎、袁旺平:《数据要素共享与城市创业活力——来自公共数据开放的经验证据》,《数量经济技术经济研究》2024年第8期。
2. 方锦程、刘颖、高昊宇、董纪昌、吕本富:《公共数据开放能否促进区域协调发展?——来自政府数据平台上线的准自然实验》,《管理世界》2023年第9期。
3. 胡业飞、孙华俊:《政府信息公开与数据开放的关联及治理逻辑辨析——基于“政府-市场-社会”关系变迁视角》,《中国行政管理》2021年第2期。
4. 焦豪、王林栋、刘斯琪:《CEO时间焦点、注意力配置与企业韧性》,《经济管理》2024年第7期。
5. 刘行、陈澈:《中国研发加计扣除政策的评估——基于微观企业研发加计扣除数据的视角》,《管理世界》2023年第6期。
6. 柳光强:《税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究》,《管理世界》2016年第10期。
7. 卢盛峰、马静、陈思霞:《政府距离、政策信息关注与政策收益获得》,《财贸经济》2023年第2期。
8. 欧阳洁、彭鹭、陆毅:《数字化转型下的人大预算监督与政府支出效率——基于信息不对称视角的分析》,《管理世界》2024年第11期。
9. 欧阳志刚、胡雯华:《央行沟通公告有助于提升政策利率的传导效率吗》,《数量经济技术经济研究》2024年第10期。
10. 欧阳伊玲、王愉靖、李平、高昊宇:《数据要素与城投债定价:基于公共数据开放的准自然实验》,《世界经

济》2024年第2期。

11. 庞明礼、刘春芳:《模糊政策的执行风险识别及规避:一个行为经济学的分析框架》,《管理学报》2022年第1期。

12. 彭远怀:《政府数据开放的价值创造作用:企业全要素生产率视角》,《数量经济技术经济研究》2023年第9期。

13. 施炳展、李建桐:《互联网是否促进了分工:来自中国制造业企业的证据》,《管理世界》2020年第4期。

14. 田彬彬、林超、冯晨、李文健:《制度性交易成本影响税收优惠落地吗?——基于税收遵从的视角》,《管理世界》2024a年第8期。

15. 田彬彬、张欢、林超、李文健:《税收任务、征管裁量权与税收优惠落地》,《经济研究》2024b年第8期。

16. 王海、叶帅、尹俊雅:《公共数据开放如何提振企业有效投资——基于产能利用视角》,《中国工业经济》2024年第8期。

17. 王宗胜、李腊生:《注意力配置的经济学分析》,《中国工业经济》2007年第9期。

18. 袁淳、肖土盛、耿春晓、盛誉:《数字化转型与企业分工:专业化还是纵向一体化》,《中国工业经济》2021年第9期。

19. 朱武祥、张平、李鹏飞、王子阳:《疫情冲击下中小微企业困境与政策效率提升——基于两次全国问卷调查的分析》,《管理世界》2020年第4期。

20. Brien, M. J., & Swann, C. A., *Prenatal WIC Participation and Infant Health: Selection and Maternal Fixed Effects*. Charlottesville: Thomas Jefferson Center for Political Economy, University of Virginia, 1997.

21. Chetty, R., Friedman, J. N., & Saez, E., Using Differences in Knowledge across Neighborhoods to Uncover the Impacts of the EITC on Earnings. *American Economic Review*, Vol. 103, No. 7, 2013, pp. 2683–2721.

22. Christensen, D. M., Jin, H., Lee, J. A., Sridharan, S. A., & Wellman, L. A., Corporate Political Activism and Information Transfers. *The Accounting Review*, Vol. 99, No. 3, 2024, pp. 87–113.

23. Cui, W., Hicks, J., & Xing, J., Cash on the Table? Imperfect Take-up of Tax Incentives and Firm Investment Behavior. *Journal of Public Economics*, Vol. 208, 2022, 104632.

24. Finkelstein, A., & Notowidigdo, M. J., Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 134, No. 3, 2019, pp. 1505–1556.

25. Hambrick, D. C., Finkelstein, S., & Mooney, A. C., Executive Job Demands: New Insights for Explaining Strategic Decisions and Leader Behaviors. *Academy of Management Review*, Vol. 30, 2005, pp. 472–491.

26. Kahneman, D., *Attention and Effort*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1973.

27. Levy, O., The Influence of Top Management Team Attention Patterns on Global Strategic Posture of Firms. *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 26, No. 7, 2005, pp. 797–819.

28. Madrian, B. C., & Shea, D. F., The Power of Suggestion: Inertia in 401(k) Participation and Savings Behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116, No. 4, 2001, pp. 1149–1187.

29. Shipp, A. J., & Jansen, K. J., The “Other” Time: A Review of the Subjective Experience of Time in Organizations. *Academy of Management Annals*, Vol. 15, No. 1, 2021, pp. 299–334.

30. Simon, H. A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. New York: Free Press, 1947.

31. Yu, J., Shi, X., Guo, D., & Yang, L., Economic Policy Uncertainty (EPU) and Firm Carbon Emissions: Evidence Using a China Provincial EPU Index. *Energy Economics*, Vol. 94, 2021, 105071.

32. Zwick, E., The Costs of Corporate Tax Complexity. *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 467–500.

Public Data Openness and Corporate Attention to Policy Information

YU Xiaoyue (Chinese Academy of Social Sciences, 100732)

ZHENG Xiaohui (NanKai University, 300071)

Summary: Inefficient policy information transmission is a significant cause for the sluggish implementation of preferential policies and the weak sense of benefit among enterprises. As a novel practice in the new era for digital technology-enabled policy communication, the establishment of public data openness platforms across regions provides an exogenous shock. Starting from the phenomenon of corporate attention to preferential policy information, this study analyzes the impact of improved policy information supply on the efficiency of policy information delivery. Empirical findings reveal that public data openness effectively reduces the cost for enterprises to acquire policy information, thereby increasing their attention to such information. Furthermore, a better user experience on public data openness platforms is associated with lower institutional transaction costs for enterprises in the policy application process, which in turn amplifies the positive effect of public data openness on corporate policy attention. Additionally, increased corporate attention to policy information enables access to more tax benefits and attracts greater policy attention from other firms within the same industry.

This study makes three key contributions. First, by leveraging the context of public data openness, it analyzes how optimizing policy information supply modes influences policy transmission and promotes the implementation of preferential policies, thereby enriching research on policy implementation from the perspective of information supply. Second, it expands the scope of public data research from the policy information perspective, deepening discussions on the economic value of public data as a production factor and its role in fostering social capital allocation. Third, it extends the entrepreneurial attention allocation theory by incorporating policy information attention. Based on the characteristics of policy information, it further reveals the “cost-benefit” trade-off logic underlying attention allocation and verifies the critical role of user experience in attracting attention, providing a new context for enriching and expanding the entrepreneurial attention allocation theory.

Future studies could focus on the issue of entrepreneurial attention allocation to policies and further explore the impacts and economic consequences of AI technologies on policy communication.

Keywords: Policy Information Attention, Public Data Openness, Policy Information Acquisition Cost, Institutional Transaction Costs, Policy Returns

JEL: D21, D83, H25

责任编辑:原 宏