

[编者按]当前,数据作为新型生产要素的战略地位日益凸显。党的二十大报告明确提出“加快建设数字中国”,“数据二十条”“数据要素×”“人工智能+”等顶层设计相继出台,使其成为推进国家治理体系和治理能力现代化的核心支柱。“数据治理”作为公共管理学科回应时代变革的关键接口,其内涵已从技术层面的信息整合,跃迁为涵盖制度设计、主体互动、权力重构与价值共创的系统性工程。

本期专题聚焦这一前沿议题,旨在揭示中国情境下数字治理的制度逻辑与机制路径。第一篇文章立足成都实践的历时性演化,聚焦数据要素价值释放中的政企协同持续性问题,揭示目标适配、渐进激励和动态约束三大调适逻辑,突破“情境变迁-动力衰减-合作停滞”的协同困境;第二篇文章以中新天津生态城建设为案例,探讨智慧城市建设中的数据府际协同问题,构建“综合性权力”重塑制度逻辑,系统化解条块分割难题;第三篇文章基于大规模“城市对”数据,解析数据共享的双重特性,为常态化环境治理的府际协作难题提供路径支持。

三篇文章立足本土实践,共同勾勒出现阶段我国数据治理的三维图景:在制度维度上,数据正成为重构激励结构的“新契约”;在组织维度上,数据催生了突破条块壁垒的“新中枢”;在价值维度上,数据演化为连接多元主体的“新网络”。这一图景印证了数据治理在推动治理结构再中心化、治理关系再嵌入、治理动力再激活方面的独特价值。

协同动力调适:数据要素价值释放的 政企协同持续逻辑 ——基于成都的历时性研究

●张会平¹ 姚俊宇¹ 门理想¹ 杨治川²

(1.电子科技大学 公共管理学院,成都 611731;

2.成都市发展和改革委员会(成都市数据局) 数据规划发展处,成都 610041)

摘要 政企协同是推动数据要素价值释放的关键路径,然其何以持续尚未得到充分探讨。为回应这一问题,本文采取协同持续研究的动态适应视角,基于成都2017年以来的数据要素开发实践开展历时性研究。凭借平台搭建与制度破局、场景驱动与信任积累、制度完善与生态耦合的动态适应策略,成都逐步推动政企协同由初步探索走向扩容深化和系统拓展,这一过程背后隐蕴的是协同动态中目标、激励与约束对主体动力的交互形塑。由分立与整合明确从短期整合到长期协同的目标适配逻辑,借引导与赋权培育从政策驱动到市场共生的渐进激励逻辑,凭迭代与缓释建构从组织博弈到结构调适的动态约束逻辑,政企双方的协同动力被充分激发且长期继续,破解了“情境变迁-动力衰减-合作停滞”的协同怪圈。研究揭示了数据要素价值释放政企协同持续的完整演化链条,推动了协同持续研究的理论增进与本土化创新,为实践探索提供了有益参考。

关键词 数据要素 政企协同 价值释放 动力调适

中图分类号 D630:F49

文献标识码 A

文章编号 1672-6162(2026)01-0127-14

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.20251106.001

1 引言

充分释放数据要素价值才能做强做优做大数字经济,构筑国家竞争新优势。其中,有为政府、有

效市场是数据要素价值充分释放的根本保障,政企协同是激活市场发展活力和优化资源配置的关键路径^[1]。2022年12月《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》(简称“数据二十条”)指出,要构建政府、企业等多方协同的治理模式^[2]。2024年1月《“数据要素×”三年行动计划(2024—2026年)》进一步要求,更好发挥政府作用,充分发挥市场机制作用^[3]。在地方实践中,数据要素价值释放的政企协同主要表现为数据管理机构、数据集团、数据交易所等组织之间的协同联动。截至2024年3月,我国共建立了49家数

收稿日期 2025-03-13

基金项目 国家社会科学基金重大项目(23&ZD080)

四川省哲学社会科学基金重大专项(SCJJ24ZD41)

国家社会科学基金青年项目(23CGL051)

作者简介 张会平(1982-)男,电子科技大学公共管理学院教授、博士生导师,数智公共治理四川省哲学社会科学重点实验室副主任,研究方向:数据要素治理;姚俊宇(2000-)男,电子科技大学公共管理学院硕士研究生,研究方向:数据要素治理;门理想(1994-)通信作者,男,电子科技大学公共管理学院副教授、硕士生导师,研究方向:数据要素治理,Email:menlixiang@uestc.edu.cn。

据交易场所,分布在25个省份;截至2024年10月,全国已有111个省市级数据集团^[4],30多个省市建设了公共数据授权运营平台^[5]。

然而,政企协同推进数据要素价值释放面临公共利益、商业利益的复杂博弈^[6],政府更加注重经济良性发展,也可能片面追求短期政绩^[7];企业则主要追逐利润增长,谨慎考虑大规模投入。数据要素价值释放还处于制度体系探索和技术研发应用存在瓶颈、投入回报不对称阶段^[8],政府需要企业不畏短期资金压力、加强技术投入,企业需要政府出台稳定持续的政策保障,政企协同持续面临巨大张力^[9]。已有研究关注到数据要素价值释放政企协同持续的困境,从主观动能匮乏、制度建设滞后、平台效率较低等方面分析了持续困境的原因,但是缺乏从正面解释政企协同持续逻辑的研究,也有研究开始总结数据要素价值释放的政企协同成功案例,但这些研究是基于截面的观察,不是历时性研究。

成都自2017年开始探索数据要素价值释放,尽管经历了政策变迁、领导更迭、部门调整、公司重组等多重挑战,但是政企协同仍在持续深化,初步形成了有效的政企协同模式。关于协同持续的研究主要采用生命周期和动态适应两种视角:前者指向持续全程,研究协同从形成到结束或持续稳定的发展轨迹;后者聚焦协同情境、制度、动力的变化,研究协同前后阶段的适应调整。数据要素价值释放还处于发展演化中,尚未形成完全稳定的协同治理模式。同时,数据要素价值释放的政企协同具有明显的委托-代理特点,数据集团、数据交易所主要基于政府的授权和要求开展工作,在持续过程中存在复杂的动力调适。

因此,本研究采取协同治理持续研究的动态适应视角,并结合委托-代理理论,对成都实践开展历时性研究,旨在揭示数据要素价值释放的政企协同持续逻辑,推动协同持续研究的理论增进和本土化创新,而且为数据要素治理研究和实践探索提供参考。

2 文献回顾与分析框架

2.1 数据要素价值释放的政企协同及其持续困境

数据要素价值释放需要政府、企业协同推进制度和规则制定,协同推进数据提供、加工处理和流通应用,确保全过程安全、合规和高效^[10] 115-126。政府和企业的数据价值释放中扮演不同角色,政府负责制定制度和规则、提供公共数据资源和开展监管,企业参与制度和规则制定、补充持有数据、完成数

据加工处理和产品流通过应用^[11]。本文将数据要素价值释放中的政企协同界定为:在数据要素价值释放过程中,政府、企业基于角色和功能差异、资源和能力互补需要,围绕制度和规则制定、数据开发利用、利益分配、安全监管形成的协同治理安排。就目标而言,数据要素价值释放的政企协同是为了发挥数据要素乘数效应,做强做优做大数字经济;从过程上讲,涉及数据资源化、要素化、市场化的全周期;从机制上看,需要政府和企业针对情境变迁持续探索动态适应机制。

然而,数据要素价值释放的政企协同实践面临难以持续的困境,常常陷入“情境变迁-动力衰减-合作停滞”的怪圈^[12]。很多城市的数据交易所面临有数据无市场和有市场无数据的双重困境,数据交易难以持续增长^[13],数据运营机构面临公共数据授权难落实、数据供给不充足、场景建设不丰富等困境,出现了关停撤并的现象^[14]。已有研究主要从三个方面解释了该领域政企协同难以持续的原因。其一是主观动能匮乏:政府在风险规避逻辑主导下,对数据开放和流通持高度审慎态度^[15],推进数据授权和流通机制建设缓慢,主要以项目制方式短期化应对治理任务^[16];企业由于数据权属不明、合规成本较高、收益回报不确定等原因,对数据开发利用的持续性存有顾虑^[17]。其二是制度建设滞后:数据确权授权缺乏统一标准^[18],公共数据、企业数据与个人数据的边界难以划定,数据供给往往因不同主体利益冲突难以持续^[19];由于定价、交易、收益分配等详细规则缺失^[20],企业在数据要素流通交易中面临不确定性成本,非必要不会持续参与。其三是平台效率较低:政府主导的平台由于在技术研发、数据治理等方面存在短板,难以适应数据供给、流通的动态需求^[21],企业主导的平台面临技术创新复杂、资金投入大、回报周期长等问题^[22],难以形成稳定的平台运行机制。

另外,也有研究开始总结相对成功的数据要素价值释放政企协同案例。例如,尹西明等将深圳交易所的案例提炼为场景驱动数据要素市场化配置的“场景-数据-匹配”机制^[23];门钰璐和孟天广将杭州公共数据授权运营实践总结为“数据共享-生态开发-还‘数’于民-数字反馈”构成的生态运营机制^[24]。但这些研究是基于截面的观察,不是历时性研究。为探究数据要素价值释放的政企协同持续逻辑,亟须针对典型案例开展历时性研究并进行深入理论解释,为破解其持续困境提供参考。

2.2 协同持续研究的两类视角：生命周期和动态适应

协同持续研究是从动态视角探讨协同治理能否演化形成长期、稳定、健康的协同机制。现有关于协同持续的研究主要有两类视角：一是生命周期视角，将协同持续全程根据协同的发展变化划分为不同阶段，重点关注不同协同的发展轨迹及其影响因素；二是动态适应视角，从情境、制度、动力等的变化区分协同不同阶段，主要聚焦前后阶段之间的适应调整。

具体而言，生命周期视角源于 SYDOW^[25]关于网络治理的研究，MANDELL 和 KEAST^[26]将网络的发展划分为形成、稳定、常态、延展四个阶段。IMPERIAL 等以芝加哥荒野联盟的案例将网络治理生命周期划分为激活、集合、制度化以及稳定、衰退和再定向四个阶段^[27]。ULIBARRI 等在协同治理演化的多案例比较研究中，将协同的生命周期简化为激活和集合、制度化以及稳定、衰减和变化三个阶段，根据不同案例在生命周期中的持续情况，区分为稳定维持、逐步衰退、任务完成、早期终止四种发展轨迹，同时还探究了协同过程、领导力、责任、绩效等因素与发展轨迹之间的关系^[28]。IMPERIAL 基于美国 31 个流域治理案例发现了激活失败、重新构建、重新定位、任务完成、过早终止、缓慢衰减、急速衰减但依然存活、稳定等更多发展轨迹^[29]。生命周期视角的研究指向持续全程，探讨协同治理的发展轨迹，为比较不同协同治理的持续过程提供了有益方法和工具。

从理论上讲，动态适应视角对应于 EMERSON 等提出的协同治理整合框架中的“适应”(Adaptation)部分。该框架由系统情境、协同制度、协同动力、协同行动、协同影响、适应等部分构成^[30]。其中，适应是指协同持续过程中由于情境、制度、动力等的变化，导致协同形成了不同阶段，前一阶段的协同结果会影响后续阶段的协同^{[31]62-81}。EMERSON 和 GERLAK 以皮斯卡塔夸地区河口伙伴关系为例探讨制度变化下的协同适应问题，通过整合协同能力、适应能力相关研究成果，构建并验证了由结构安排、领导力、知识与学习、资源四个维度构成的制度适应逻辑^[32]。张兰等以比亚迪汽车为例，研究了示范运营、商业化过渡、大规模商业化三个阶段的政企协同逻辑，认为在不同阶段政府应基于市场培育和发展需要出台针对性政策，提出了情境变化下的制度适应策略^[33]。史长宽和梁会君以湖州织里镇

童装产业为例，研究了数字经济生态系统演化过程中的动力适应问题，发现在单元聚集、界面构建、网络发展、生态系统四个阶段，政府的驱动力分别表现为政府资金支持、政府服务优化、政企信息互通、政企数据共享^[34]。动态适应视角的研究关注情境、制度和动力的变化，从变化中识别不同阶段并探讨前后阶段的影响和适应调整。

总的来看，生命周期视角提供了观察协同发展轨迹的标尺，是识别不同阶段协同状态起伏变化表征的重要参照。但其分析需建立在能够纵观协同持续全过程的前提之上，更像是一种协同终结后的“定格摄影”，在探讨正在发展变化着的协同过程时存在解释力缺陷。此外，对于协同阶段变化表征背后的深层逻辑，生命周期视角也难以系统回应。与之不同的是，动态适应视角并不苛求对协同发展轨迹的完整观察，更像是一种协同过程中的“实时扫描”。并且，其聚焦于协同阶段变化表征背后的情境、制度、动力等因素，实现了对协同持续过程中特定阶段的纵向切深，是观察任一阶段协同状态变化背后触发因素和调整机制的关键切口。作为一种新型制度和实践探索，数据要素价值释放还处于不断演化中，尽管经历了明显的阶段变化，但还未形成完全稳定的政企协同模式，阶段变化背后的深层逻辑亟须被探明。从解构政企协同何以持续这一问题的现实需要考量，动态适应视角更适合作为本文开展分析和对话的理论切入。

2.3 分析框架：政企协同动力调适

本文将遵循动态适应视角，通过深入分析政企协同系统构件间的互动调适机制，阐释协同持续的逻辑。在 EMERSON 等学者建构的协同治理综合框架中，适应处在整个协同过程的最末端，被视作协同具有可持续性的关键^[30]。该框架点出了触发这种适应需求的前置条件是政策法律、资源条件、行动结果等系统情境变化，但对于适应究竟通过何种机制推动协同持续这一后置结果却没有回应。在适应这一箭头究竟指向何方上，该框架给学者们留下了较大的遐想空间，而本文的核心使命就是解开这一谜题。本文认为，在系统情境变化背景下，适应真正作用的对象是协同动力。协同动力衰减已被证实为协同走样、中断甚至终结的核心原因^[35]，恢复并维持协同动力也成为推动协同持续的头号任务。在协同治理综合框架中，协同动力同样被视作协同治理制度的核心安排和产生协同行动的先决条件，恰恰是对上述观点的印证。可以说，协同持续的核心逻辑

辑就是通过调整协同动力以适应系统情境变化,从而维持协同行动的稳定有效运转。本文将这一逻辑定义为“协同动力调适”。

在 EMERSON 等学者建构的协同治理综合框架中,协同动力子框架主要由有原则的接触、共同动力和联合行动能力三个部分组成^[30]。需要指明的是,这一框架是在西方情境下为探讨包括公民、社会组织等多元利益主体的协同行动而产生的,在用于探讨我国情境下政企协同动力调适逻辑时需要进行本土化改造。我国的数据要素价值释放是典型的政企协同场域,已有研究指出我国地方政府与企业合作开发项目中往往同时存在两种关系,即合伙关系和委托-代理关系^[36]。即使在合伙关系中,企业也往往难以获得与地方政府对等的合伙人地位,二者之间存在公共权力与私有权力、公共资源与私有资源的巨大势能差距。因此,尽管形式有别,多数政企合作关系的内里仍可被视作委托-代理关系。这种委托-代理背后既有地方政府吸纳外部技术优势的现实考量,也有政府内部自上而下“行政发包”的制度惯性^[37]。在科层体制中,层层“行政发包”得以贯彻的核心逻辑是对目标、激励和约束的控制^[38],这套逻辑自然也在委托-代理关系下的政企协同中得到延伸,成为调适协同动力、推动协同持续的核心抓手。

在数据要素制度尚处于确权模糊、交易规则不清的探索发展期,政府与企业围绕数据开发运营往往呈现目标错位、激励失衡、约束加码等协同困境,导致协同阻滞。结合委托-代理的典型问题来看:其一,目标明确性与一致性是协同关系能否持续推进的前提。目标被视为契约结构的起点,其明确与否决定了代理行为的方向性与努力可验证性^[39] 77-132。由于政企双方对协同目的存在公共性与商业性张

力,往往导致目标设定陷入模糊或冲突状态,进而阻断了动力生成的初始条件。目标不仅是行动者进行预期对齐的基础,更构成了后续激励设计与约束建构的逻辑源头。其二,激励的设计与匹配关系到协同的行为响应强度。在信息不完备与努力不可观测的情形下,必须通过契约安排和外部激励机制调动代理方投入资源与承担风险^[40]。若缺乏基于目标差异性与绩效多样性的激励设计,企业可能倾向于选择保守应对或机会主义行为^[41],从而弱化协同治理的实际执行力与内生动力。其三,约束的设定与进化是保障协同行为边界与防范委托风险的核心机制。面对不可完全激励的行为领域必须引入制度化的监督与问责体系以形成有效的行为约束^[42],政府无法仅凭激励手段确保企业履约,必须通过合规审计、授权制度、责任追踪等方式,建立动态化、可演化的控制体系,以形成持久的协同稳定结构。

综上,本文基于协同治理理论与委托-代理理论,聚焦“情境演变-协同动力调适-协同持续”的主线逻辑,构建政企协同持续的分析框架(见图1)。其中,“情境演变”回应了政企协同为何会面临动力重构的问题,“协同动力调适”则回答了政企如何实现协同动力的生成、补偿与调适,“协同持续”最终指向持续稳定合作结构的形成与治理绩效的累积。本文将以此框架贯穿后文案例分析,在此基础上提炼数据要素价值释放中政企协同持续性的内在机制与行动逻辑。

3 研究设计与案例呈现

3.1 研究方法

本研究采用纵向单案例研究方法揭示数据要素价值释放政企协同持续逻辑。相较于开展共时性广度比较而侧重横向可比性的多案例研究,纵向单

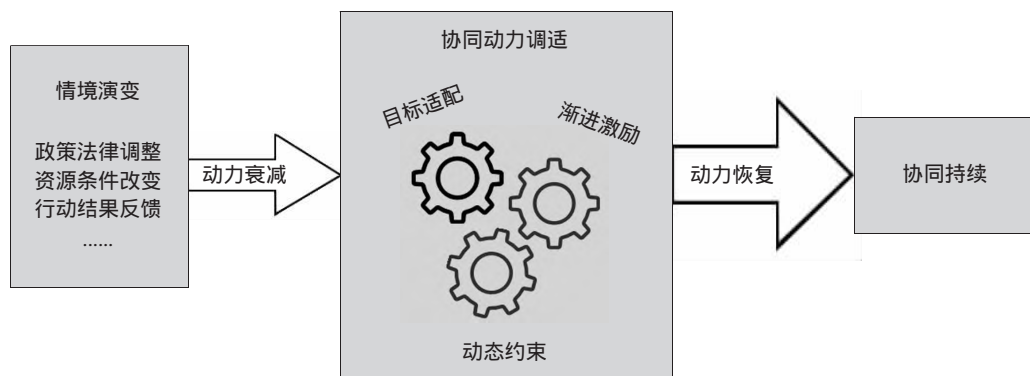


图1 政企协同持续分析框架

案例研究更能凸显过程时序范式,通过对关键节点与事件链条的历史追踪,立体描摹制度变迁与组织行为的动态演化^[43]。该方法与本研究的适切性体现在:(1)数据要素价值释放具有阶段式迭代与情境敏感并存的特征,以时间线索为纲、细剖关键转折,捕捉其复杂演化规律与内在机制;(2)纵向单案例在保持情境整体性的前提下能够对单一情境进行深描,揭示主体交互、制度建构与治理绩效耦合的细部逻辑,避免多案例并列比较所致的细节掩蔽与理论漂移^[44] 127-165。

3.2 案例选择

本研究在兼顾案例典型性、资料收集可行性与便利性的前提下,选取成都市作为分析对象。其一,成都作为全国最早系统探索公共数据授权运营的城市之一,自2017年起即构建以市级统筹授权、国有平台专责运营为核心的制度模式^[45],突破传统部门分散授权的路径依赖,初步形成了政府授权、企业运营的委托-代理安排。2020年出台的《成都市公共数据运营服务管理办法》,作为全国首部聚焦公共数据运营的专项规章,标志成都在制度设计上实现了从政策试点向规则建构的跃升。其二,成都的探索被国家数据局纳入2024年《国家数字经济创新发展试验区建设案例集》首批20个标杆案例之列,涵盖超过40个跨部门、跨场景的数据要素开发与应用实例,充分展示了其在政企共建共治机制、数据资产运营机制、数商生态孵化机制等方面的系统实践,吸引多地政府与企业前来调研学习,彰显其高度示范性与可复制性。其三,成都在推进过程中形成了地方政府与数据集团、数据集团与各类数商的双重委托-代理机制,催生出以数据集团为链主的数据要素产业生态,为观察政企协同如何在多元参与、动态演化中实现持续赋能提供了独特场域。最后,研究团队与成都市相关政府部门、成都数据集团等核心参与方建立了长期合作机制,具备获取完整政策文本、运营资料与深度访谈的渠道保障,为过程性分析与机制提炼提供了坚实的经验证据支撑。

3.3 数据收集

在2020年1月至2024年12月期间,研究团队通过深度访谈、实地观察及公开渠道等方式,对成都市数据要素价值释放的实践过程进行长时段系统跟踪调研,收集大量详实的一手与二手资料。其一,团队对政府主管部门、国资企业、技术企业以及数据需求方等多类关键利益相关主体进行了多

轮深度访谈,每次访谈时间均在1小时以上,以保障获取不同主体在数据要素释放过程中的真实反馈与实践经验。其二,团队深入观察成都市数据授权运营的实际操作,对数据授权平台功能、数据产品类型、授权流程等环节详细进行了了解。其三,二手资料则主要来自公开或内部渠道,包括但不限于政策文件、会议纪要、相关数据、年度工作报告和项目总结等,为访谈内容提供补充和验证,确保本研究数据信度与资料来源多样性。

3.4 案例呈现

围绕成都市自2017年以来的数据要素价值释放实践,结合关键事件节点对其演化脉络进行系统梳理,发现成都市历经了初步探索、场景拓展、生态融合三个主要阶段。每一阶段既体现政府与企业在行动策略上的转变,也展现政企协同动力在情境演变下的动态调适。

3.4.1 初始探索:从分散试点到集中运营(2017—2020年)

2017年,成都市以大数据有限公司的设立为契机,将公共数据授权运营纳入城市数字化战略体系。政府以打破数据孤岛、实现集中管理为阶段目标,借助制度引导与行政授权整合分散的数据资源。企业则围绕基础设施建设与技术对接开展工作,在规则模糊与路径不明的背景下探索早期应用。彼时,数据确权、使用范围及安全责任等问题尚无成熟范式,政府与企业间的合作边界与责任划分缺乏清晰指引,数据安全与隐私保护风险引发广泛关注。为缓解不确定性,政府采取需求侧场景化、供给侧产品化的引导策略,辅以财政补贴、项目招标优惠等激励手段,促进企业多元应用探索。2019年,公共数据运营服务平台建成,整合46家市级单位的570类数据资源,为后续集约化应用奠定基础。该阶段虽以政府主导、企业试水为基本模式,却实现了由分散试点向集约运营的初步转型。

3.4.2 场景拓展:从初步集约到多元应用(2021—2022年)

随着《成都市公共数据运营服务管理办法》的出台,成都市在更广维度上挖掘数据要素价值。2021年1月,大数据有限公司改组为大数据集团,肩负起更广泛的市场化开发责任,标志着政府与企业协同向深水区迈进。政府一方面强化对公共数据安全的监管与授权监督,另一方面持续优化收益分配机制,以调动企业投入场景化开发的积极性。企业则在已有数据积累与平台建设基础之上,面向金

融、民生、城市治理等多个领域批量打造数据应用场景。“蓉易贷”便是其中的典型案例,通过将企业信用数据与金融机构需求对接,有效支撑了中小企业融资,为数据价值的商业转化提供了可行示范。2021年底,成都市以累计40余个应用场景、覆盖超8000家企业的成果彰显了数据要素在社会经济领域的初步放量效应,但跨部门协作效率与利益分配透明度的矛盾在扩张过程中日趋凸显。

3.4.3 生态融合:从多元场景到系统化运营(2023年至今)

“数据二十条”于2022年底发布后,成都市加快对顶层政策的衔接与本地化落实。2023年3月,大数据集团再次改组为成都数据集团股份有限公司,构建“1+3+N”的业务体系,纵向做深数据资产运营服务,横向覆盖数字基础设施、数字治理、数字生活建设,拓展布局N个数字经济行业领域。进一步提出“管住一级、放活二级”核心理念,通过统一数据权限与严格监管确保数据安全,把二级市场的资源配置和创新空间留给各类社会主体,力求形成多元共生的数字经济生态。2023年7月,智慧蓉城应用场景实验室上线,为跨界合作与应用孵化提供集聚平台,促进政府、企业在数据流通与算法迭代中实现协同进化。至2024年7月底,成都市已累计授权612类、4.07亿条公共数据,衍生一级数据产品285个,“蓉易贷”“蓉易住”等关键场景完成功能升级与规模拓展。《成都市数据条例》于2024年9月正式施行,为数据要素的合理确权、收益分配和安全保护提供明确的法律支撑。

4 数据要素价值释放的政企协同持续过程及内在逻辑

案例阐释部分将结合实证调查资料进一步验证和发展上文建构的分析框架:首先从动态视角出发,系统阐述该案例中政企协同持续的三个阶段及其迭代影响;然后,聚焦协同动力调适,阐明支撑协同持续的目标适配、渐进激励与动态约束逻辑。

4.1 数据要素价值释放的政企协同持续过程

在成都市数据要素价值释放政企协同持续过程中,政府与企业从最初的功能定位与平台建设到后期的生态化布局,经历多重矛盾与利益分化的协同演化过程,动态发展过程中的三个阶段既在时序

上衔接,也在实践层面不断缓解了主观动能匮乏、制度建设滞后、平台效率较低的政企协同困境,通过多轮磨合与制度创新,逐步推动了政企协同的持续深化。

4.1.1 平台搭建、制度破局与政企协同的初步探索

成都市在2017年正式拉开公共数据授权运营的序幕,试图打破各部门数据孤岛,为数据要素价值释放奠定基础。政府与企业面临的首要难题并非技术,而是数据标准不统一、合规保障缺失、企业投入收益预期不明等瓶颈。其中关键的平台机制失效问题映射到两个层面:一是政府希望集中整合海量公共数据,却苦于尚未确立统一的数据确权与安全规则;二是企业对建立大规模数据产品充满兴趣,却因缺乏清晰的收益分配机制与长线盈利模型而担忧资源错配。

为迅速提升公共数据流通效率,成都市政府采取平台整合策略,一方面将不同部门的数据资源逐步接入大数据有限公司,另一方面协同各部门编制统一的数据目录与数据接入流程。政府试图在短期内实现基本的数据资源集聚,为企业产品开发预留接口与应用场景。然而,初期的整合过程并非一帆风顺,部门各自为政的治理惯性导致数据交互壁垒依旧存在。企业则因数据质量参差不齐、调用接口不稳定而遇到实操困境。

“我们想在医疗领域做一些场景落地,但在数据访问权限和跨部门对接上耽搁了很久。”(访谈记录:FZ02D20230306^①)

平台整合虽初见成效,却也凸显了制度与机制上的不成熟,缺乏相应的政策与法律支撑,授权运营的市场化前景仍不明朗。2018年底,成都市密集出台多份文件,明确政府部门与大数据公司的权责关系,同时针对最基础的数据安全、归属与收益分配作出原则性规定。市政府强调通过财政补贴、优先采购等方式鼓励企业参与平台搭建,并承诺后续将在法规与监管方面适度创新,希望以此激发企业的研发投入意愿。政企协同关系由此迈向更为明确的分工合作。

“过去企业只觉得我们在喊口号,现在他们慢慢看到了后续的政策与资源倾斜。”(访谈记录:FZ06A20230422)

虽然这些制度设计仍显粗线条,却为后续发展扫清了部分制度壁垒。

2019年底,成都市公共数据运营平台的上线运行标志着公共数据授权运营进入早期应用阶段。

^①访谈记录编码规则为访谈资料序号+访谈主体类别+访谈时间(八位数字,前四位为年份,后四位为日期,如20240101为2024年1月1日),其中主体类别包括数据提供方、数据运营方、数据使用方、数据监管方,分别用A、B、C和D表示。

企业侧逐步尝试开发面向民生与社会管理领域的原型产品(如信用就医、电子证照等),积累了初步市场反馈。政府也于不同部门间积极探索统计共享与业务联动,以降低行政成本并提升跨部门协同效率。然而,有限的应用场景难以形成规模化产品矩阵,企业对风险管控与收益结构仍存疑虑,政府在数据安全与合规上的高度谨慎也导致平台调用的流程相对冗长。

“数据确实集中了一部分,但远未到能支撑大规模商业化的程度。”(访谈记录 FZ13B20240715)

此时的政企协同处于基础平台打底、制度空白填补的早期状态,虽在一定程度上推动了公共数据流通与早期测试,却也显露出目标与激励设计不足、约束规则落实不到位等缺陷。

4.1.2 场景驱动、信任累积与政企协同的扩容深化

初步确立授权运营模式后,成都市于2021年步入以场景共创为核心的深化阶段。公共数据需求日益复杂多元,从早期简易数据调用逐步扩展到金融、医疗、交通等应用场景,政府则在政策层面愈发强调市场化拓展,期望通过需求侧场景化与供给侧产品化相结合,为释放数据要素价值注入新动能。此时政企协同目标聚焦于提高数据效益与公共服务质量,带动产业创新,但二者间仍面临多种掣肘。企业担忧大规模投入的资金与人力在短期内难以获得回报,政府在数据合规与安全监管上保持高度谨慎,一旦场景开发牵涉敏感数据或跨部门利益分配,往往需多轮审批才可落地。双方围绕如何分担风险、共享收益的主体意愿冲突日益凸显。

“政府要企业投入更多,却又不肯完全放开数据,企业看到潜在收益,但对后续监管与收益分配心怀顾虑。”(访谈记录 FZ11B20231109)

面对多元主体意愿难以充分调动的难题,成都市采取场景驱动、信任累积的策略来强化政企协同。在场景驱动层面,政府整合部门需求,面向特定领域通过招投标或定向合作形式,鼓励企业利用公共数据开发切实可行的产品与服务。如蓉易贷通过归集企业信用数据与金融机构放贷需求,有效减少信息不对称并助力中小企业融资。与此同时,为降低企业顾虑,政府侧依托《成都市公共数据运营服务管理办法》在收益分配与安全审核上给出更明确

的操作指引。

“作为大数据集团改革的重要步骤,原有股份公司在内部进行资源、人员与业务条线整合,加速构建面向全国市场的规模化运营能力,朝集团化、规模化、专业化方向迈进。”(访谈记录 FZ06A20230422)

在信任累积层面,成都市政府加大对数据授权过程中企业反馈的重视,建立线上线下多渠道对接机制,企业在遇到跨部门数据申请、收益核算、合规风险等问题时能获得及时回应。企业因看到更明晰的利润前景与政策支持,愿意投入更多资本与技术力量,而政府也在每一场景落地中收集调研数据,实时微调数据授权流程,形成相对稳定的正反馈循环。

“截至2022年年底,平台累计集成数据数量达3.25亿条,累计存储空间约136GB,形成和支持超过40个‘公共数据+X’场景应用,在人力资源数字化内控、民生信用评估、产业园区支撑等17类重点场景实现突破。”(资料记录 WJ15D20231109^①)

与此同时,场景共创所带来的协同黏性逐步显现,企业在实际应用中习得更多数据开发经验,并累积了合作信任,政府在看到行业与民众的积极反馈后也愈发坚定了场景化扩展路线。然而,部分职能部门对涉及敏感信息的数据授权持审慎态度,跨部门审批手续复杂,隐私保护与收益分配标准未能统一也导致效率下降。一些企业反映:

“眼见需求和场景不少,可是部门在数据的放开尺度与时间进度上仍不够灵活,让我们有些迟疑。”(访谈记录 FZ13B20240715)

4.1.3 制度完善、生态耦合与政企协同的系统拓展

2022年“数据二十条”在国家层面明确了数据要素市场化的核心方向,为成都的改革提供了更有力的政策引导,成都于2023年起进入制度升级与生态化布局的关键时期。公众对数据安全和隐私保护的强烈关注、企业对收益分配与跨部门数据调取的持续诉求、政府在城市级数据生态的构建需求相互叠加,形成更高层次的协同要求。成都市政府不再仅着眼于若干场景或单一技术突破,开始通过多种制度化、市场化与技术化措施,试图在法律法规、平台机制和产业生态建设上构建更为系统的数据要素市场格局。

在现有制度基础上,成都市逐渐由场景化推动转向生态化布局。一是在制度化层面,2024年6月出台的《成都市数据条例》在数据确权、授权与收益分配等关键环节作出明确规定,为各方提供了可执

^①访谈记录取规则为文件资料序号+文件类别+文件时间(八位数字,前四位为年份,后四位为日期,如20240101为2024年1月1日)其中主体类别包括会议纪要、情况报告、政策条例、调研报告,分别用A、B、C和D表示。

行、可预期的制度基础。通过“管住一级、放活二级”的模式，政府在底层数据层面维持严格监管与安全审查，却对上层应用与二级市场开发给予更大自主权。成都数据集团获得相对清晰的授权边界与核心数据管理权限。

“数据集体的角色由单纯的大数据运营商升级为统筹公共数据资源与企业创新力量的枢纽。”（访谈记录 FZ13B20240715）

二是在市场化层面，为了破解场景单打独斗的瓶颈，成都市政府与成都数据集团积极搭建跨行业合作平台，通过“蓉数公园”“智慧蓉城应用场景实验室”等项目打造跨行业合作平台，吸引更多“数商”和第三方服务机构加入，初步形成“公共数据+社会数据”融合应用生态。

“截至2024年12月底，‘蓉数公园’已聚引261家企业和第三方机构，上架数据产品累计1050款，支持二级数商业务增长超14亿元。”（资料记录：WJ19B20241231）

政府与企业之间的协同不再局限于单一项目或部门对接，而转化为一套具备自组织能力的产业生态网络。三是在技术化层面，联合国家超算成都中心引入可信数据空间、隐私计算和区块链等前沿技术。

“以可用不可见、算数分离等模式最大化地兼顾数据安全与市场效率。”（访谈记录 FZ03C20230421）

这既能满足企业希望快速获取高价值数据进行商业创新的需求，也为政府在安全合规上设置了更为精细的颗粒度控制与责任追溯机制。

随着制度、生态与技术三重强化，成都市的数据要素治理迎来跨越式发展。在生态化平台与前沿隐私计算的支撑下，政府自上而下的制度完善与企业自下而上的技术创新逐步融合，激发了更大规模的数据要素价值释放。然而，跨部门协同仍需反复磨合，在敏感数据授权、收益分配上，部分部门在责任与利益衡量上依旧存在分歧。此外，数据安全和开放力度的双重需求仍需谨慎处理，若政府收紧开放力度，可能降低企业动力，若开放过度，又将面临更高安全与隐私风险。随着“数商”群体增多，其与传统政府部门或大型企业在数据对接与利益分成上出现新的博弈，需要政策与技术层面的进一步调适。

4.2 数据要素价值释放政企协同持续的动力调适逻辑

在成都市数据要素价值释放的三阶段动态演化过程中，政企协同不仅体现在具体的制度安排与场景落地上，更内嵌在不断叠加的环境变迁和持续调整的协同关系中。研究发现，其协同持续的核心逻辑是通过目标适配、渐进激励与动态约束实现协同动力的自我增强与动态适应。

4.2.1 分立与整合：从短期整合到长期协同的目标适配逻辑

成都市数据要素价值释放历程表明，政府与企业在不同发展阶段围绕公共数据授权、场景开发与模式优化等核心议题形成不同时期的目标取向（见图2）。第一阶段政府聚焦打通授权通道，推动改革创新与部门数据融合，企业则希望尽快获取先发红利，借机确立技术竞争优势。第二阶段，政府转向扩

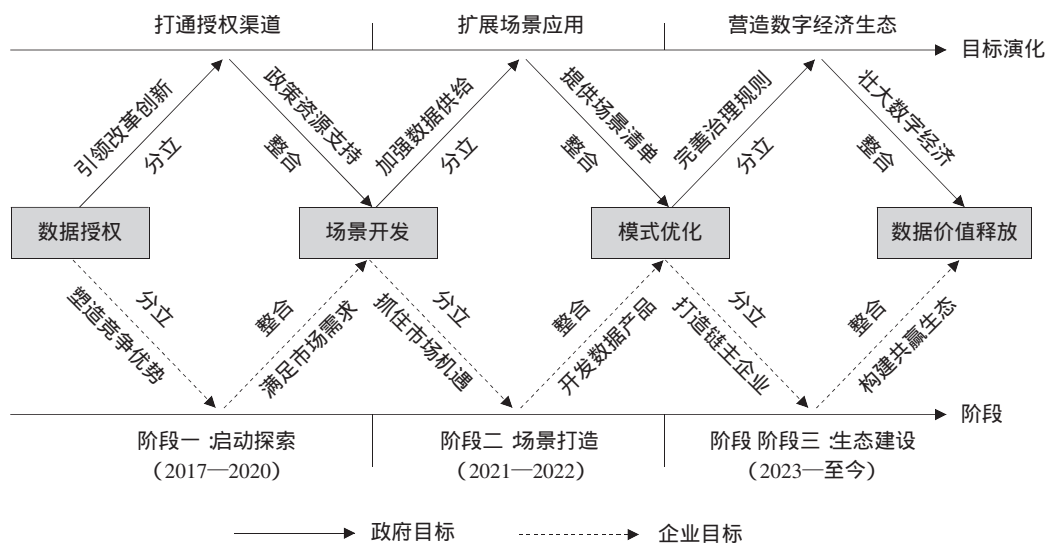


图2 数据要素价值释放的目标适配逻辑

展场景应用，意在将公共数据落地到社会治理、民生服务等重点领域；企业则积极拥抱市场机遇，开发多元数据产品或技术解决方案，以提升商业回报与品牌影响力。第三阶段，政府以营造数字经济生态为核心目标，通过立法与平台建设，力图兼顾数据安全与生态繁荣；企业不再满足于单点创新，而是谋求跨行业整合成为链主企业。在此演变过程中，目标时而分立，时而耦合：每一次政府与企业的目标分立都伴随各自新的制度诉求或技术机会，每一次融合又体现了协同增能的客观需要，二者相互交织、循环往复，逐步将数据要素价值从部门化应用推向生态化发展。

目标动态演进既来自政府与企业的异质性需求，也源于外部政策与市场环境的多重变动。政府必须在公共价值、数据安全、制度创新等宏观层面承担主导责任，偏好稳健、有序且具示范效应的改革路径，企业则聚焦商业利益、技术升级与市场规范，青睐灵活、高效且带来可观收益的场景化应用。随着授权体系初步建立以及跨部门数据的日益丰富，政府愈发期望通过大规模场景落地提升治理效能与民生质量；企业则在看见商业可行性的同时，也对跨部门数据共享和收益分配存在顾虑。公共需求与商业需求的博弈，在每个阶段都显露出目标分立的迹象；而当具体场景成果或立法政策出台时，双方发现对接彼此资源与行动才能达成更高阶价值，由此又促成目标整合的过渡。目标适配的阶段性衔接机制，一方面反映出公共部门与市场主体对外部形势和自身定位的动态研判；另一方面，也佐证了制度激励、技术试点与收益预期等要素如何在

关键节点将本来分立的目标重新聚拢。

政府与企业目标的反复分立与整合，背后可以视为一种自我增强的目标适配逻辑。分立通常发生于新时期或新节点出现时，政府往往侧重新的公共任务或改革要点，企业则评估新的市场机会或盈利路径，双方面临信息不对称与不同风险偏好，因而容易出现目标分立现象。整合出现在目标分立激发出的互补需求不断积累后，政府与企业通过政策资源支持与市场化产品构建的方式实现目标耦合，并指向一个共同落地点。当整合成功落地后，政府取得了改革成绩或民生绩效，企业收获盈利与技术突破。双方的信任与依赖度随之提升，在下一阶段分立再度出现时，会更快或更系统地找到整合契机，进而推高整体协同水平。如此往复循环，政府与企业在不同阶段的目标差异得到递进式化解，并一步步从单一授权、场景开发，走向生态化的数字经济布局。关键在于分立时双方均能有效表达自身需求，以塑造更加明晰的合作空间；在整合时政府运用公共政策与资源支持、企业积极布局产品及商业模式，二者在协同中获得自我增强的正向激励，支撑数据要素价值的持续释放与城市数字经济的整体繁荣。

4.2.2 引导与赋权：从政策驱动到市场共生的渐进激励逻辑

在成都市数据要素价值释放的具体实践中，政府与企业之间的激励关系经历了从显性激励到隐性激励再到长期激励的层层递进（见图3）。第一阶段，政府基于争取创新示范的政治动机，通过政策干预、部门牵头、技术扶持等强有力的行政资源集

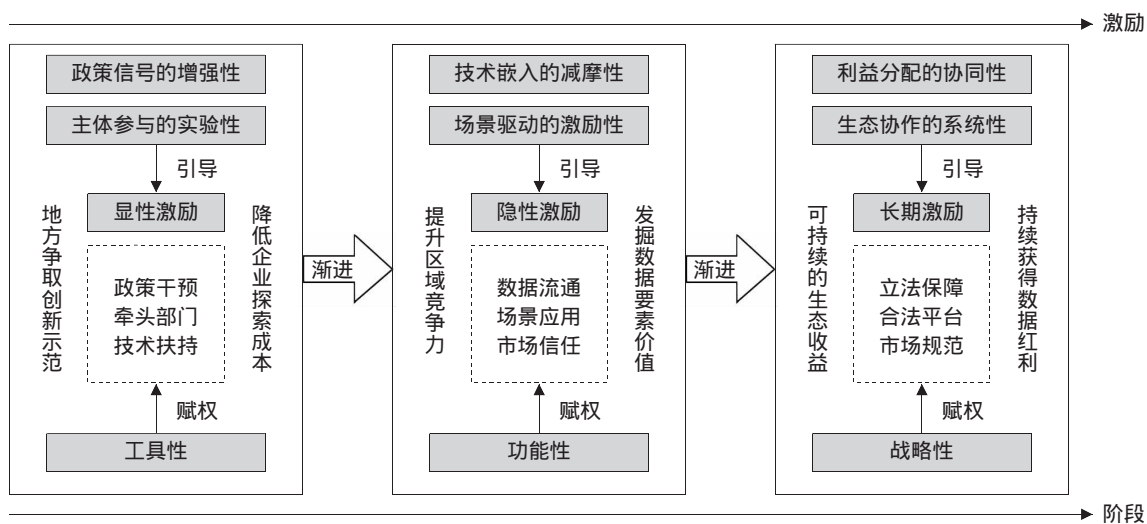


图3 数据要素价值释放的渐进激励逻辑

中投入,为企业提供明显可见的外部补贴与风险对冲空间。企业则在此过程中获得降低探索成本的直接收益,并基于政府清晰的政策信号增强性与自身主体参与实验性,乐于尝试尚未成熟的数据开发模式。第二阶段,政府从最初的高度可见显性干预转向强调技术嵌入的减摩性与场景驱动的激励性,通过提升数据流通效率、培育应用场景与增进市场信任等手段来降低企业在跨行业数据交易和场景落地中的摩擦成本。政府的主要激励已由单纯的创新示范上升为产业繁荣与区域竞争力,企业则在不断试水和技术迭代中进一步发掘数据价值。第三阶段,政府不再只聚焦眼前的产业回报,而是将激励来源指向数字经济生态构建,通过立法保障、二级数据开发平台搭建和市场规范制定等方式,强调利益分配的协同性与生态协作的系统性,企业的激励来源在此阶段也由前期的发掘数据价值过渡到持续获得数据红利。

政府与企业的数据要素价值释放中之所以呈现渐进激励过程,背后折射出多重理性诉求与制度共生逻辑的叠加效应。一方面,前期投放直接补贴与政策红利固然能够快速破局并获取先行先试的政治合法性和示范效应,但随着局部项目呈现可观的市场回报后,政府的目标取向也随之由外在示范优势转向内在经济绩效。此时更强调企业自主性与市场逻辑的隐性激励,以及立法保障和平台协同等长期激励方式,反而能为政府累积更稳固、更可扩散的绩效基础,实现政策收益的自我增强。另一方面,从政企协同关系演化来看,渐进激励契合“低信任-高管制”向“高信任-深合作”的渐进规律。初期须借由显性激励修补跨部门、跨组织间的信任断裂,待企业通过实践验证商业可行性后,其对政府

的认可度与依赖度随之提升。随着合作网络逐渐扩容并积累更高信誉度,双方倾向于通过立法授权、平台化治理与联盟协作等制度化安排,将既有合作的成果固化为可扩散、可持续的利益共享机制,完成从外部强制与风险对冲到内生认同与生态融入的转变。

细看“显性-隐性-长期”的渐进激励逻辑,可以发现政府在不同阶段采取引导、赋权两种机制的差异。在数据要素价值释放的初始探索阶段,引导机制所强调的是行政权威与制度承诺对合作秩序的塑造,通过行政干预和明确指令为企业指明改革方向,赋权机制则侧重于为企业在技术应用、跨部门协调等层面提供工具性支持,使其在较低风险的环境中快速验证数据要素增值的潜力。当合作进入以多场景应用为导向的第二阶段,与第一阶段相比,政府在该阶段的引导更体现为市场化配置与多元参与的规则保障,而赋权则侧重通过功能性放权与流通机制设计,让企业在真实运营场域中获得自主创新空间。由此形成的隐性激励激发企业对数据要素潜在价值的挖掘,也使政府看到更多社会治理及产业扩张的综合效益,逐步积累更高层次的行政与市场信任。当政企协同走向跨部门、跨区域乃至跨行业的系统化网络时,激励机制进一步进化为长期激励。引导机制主要体现在确立面向未来的公共规则与协调治理架构,而赋权则更多带有战略性特征,引导企业在长期的协同体系中不断演进业务模式、深化数据运用规模,推动政企之间形成更加坚实的利益共同体。政府对城市竞争力与数字经济生态的深层考量,以及企业对可持续增值机遇的渴望,最终促成了从外在干预与实验性探索向内生协同与生态化共生的全面演化。

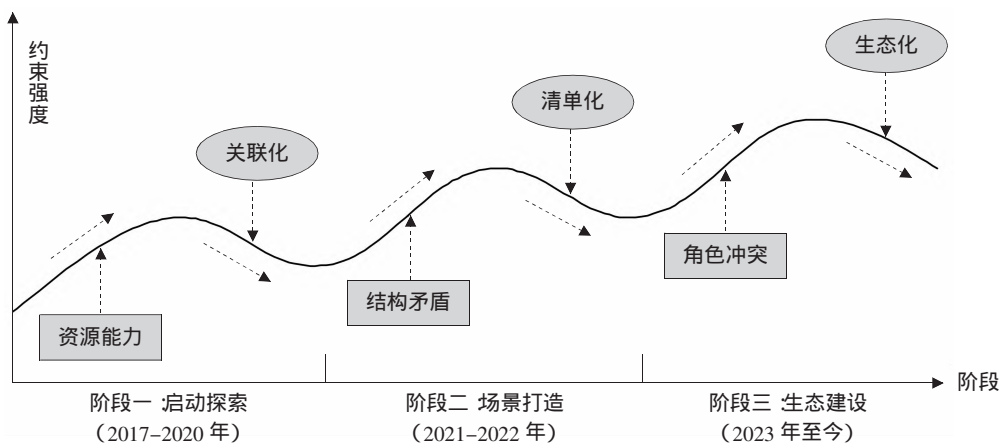


图4 数据要素价值释放的动态约束逻辑

4.2.3 迭代与缓释：从组织博弈到结构调适的动态约束逻辑

在成都市数据要素价值释放的纵向演进中，政府与企业所面临的约束并非一次性克服即告终结，而往往因技术能力、部门壁垒、利益分配等多重客观因素而逐步叠加、反复涌现。第一阶段主要体现为资源能力瓶颈，无论是企业对大规模公共数据开发的技术储备、资金投入仍显薄弱，抑或政府与相关国企间跨部门统筹机制尚未健全。第二阶段转向结构性矛盾，随着场景应用与跨行业合作不断推进，政府、市场及多方利益相关者在权责划分、收益共享与风险承担方面产生新的结构性张力。第三阶段进入角色冲突阶段，生态化拓展带来更多主体的介入，使政府、企业与各组织间分工和边界愈发复杂，既有的协调机制无法轻易应对多元角色诉求引发的冲突升级。值得注意的是，后期出现的约束并不完全替代前期瓶颈，而是于原有难题上再次叠出新的压力，任何单一阶段的局部突破都无法彻底消除深层次掣肘。

动态约束现象的反复浮现与累积源于多重制度、资源与结构性因素的交互叠加。一方面，初始阶段的技术能力、资金投入与跨部门协同机制尚未完全成熟，限制政府与企业的数据要素价值开发中的行动半径；另一方面，随着场景规模与主体数量不断扩张，不同利益相关方对于权限边界、收益分配和合规责任的诉求日益复杂，使得原本局部缓释的矛盾在新情境下再度出现。地方政府在政策设计与执行中面临自上而下制度框架的外在牵制，企业则需兼顾商业利润与公共使命，双方既无法在短期内彻底弥合核心分歧，也无法轻易突破外部环境的约束压力。每一阶段的策略迭代虽能暂时缓和部分瓶颈，却往往无法一劳永逸地消解深层次掣肘，而当场景、角色与制度边界进一步扩张时，残留或潜伏的约束又借机再生，逐步叠出更高层次的结构性张力。

若从多轮博弈与持续反馈的视角检视政企协同过程，数据要素价值释放所面临的各种约束并未在某一时刻被彻底克服或一次性化解，而是于“迭代-缓释”的往复中被局部减轻并阶段性吸收。随着实践情境变化与参与者增多，每当政府或企业在具体应用场景中发现原有体制、规则或技术能力难以支撑新的需求时，先前未完全消弭的瓶颈便再度浮现。约束并非线性地消失，而是以波动式递增的方式不断催生新的挑战，迫使政府与企业就合作边

界、角色定位和利益分配展开再谈判。在反复磨合过程中，成都形成了与三个时期相匹配的策略，分别为关联化、清单化和生态化。关联化主要针对起步期资源或能力不足，通过跨部门联动与业务交流来有效聚合各方资源并形成人员、技术、资金的初步合力；清单化则面向第二阶段的结构性矛盾，通过将各部门及多元主体的责任、场景、流程转化为可视化、可量化的清单，减少利益分配与权责划定上的摩擦；生态化则致力于在后期多主体角色冲突的复杂局面下，以开放式平台、行业联盟、差异化收益分配等方式构建包容、多元且具自组织能力的合作生态。显然，这些策略并不能一次性终结所有制约，却能在关键节点将新的约束缓释到可控水平，并在一定程度上消解先前积累的矛盾，避免整个协同体系的崩溃。从宏观视角来看，“迭代-缓释”的往复强化了政企协同在数据要素治理中的弹性与韧性。一方面，随着协同目标的延伸与外部环境的演变，约束自然愈加多样化和高强度；另一方面，每经历一次博弈调适，政府与企业都能基于已有制度与信任基础，对新矛盾作出相对务实的妥协或修正。由此，一种累积性学习与路径依赖随之产生，当既存的协同模式、关系网络或规则设计被证明在前一阶段奏效后，便会为下一阶段提供稳定的起点，使政企双方在更高层次的挑战中仍能保持既有共识惯性。如果在某关键阶段选择回避而非缓释，不仅会放大既存矛盾，也可能破坏先前的制度与信任积淀，使合作体系遭遇重大倒退。

5 结论与讨论

5.1 研究结论

数据要素价值释放是政府和企业协同推进的持续性过程，对于城市深化以存量提质增效为主的新阶段发展具有重要驱动作用。本文采取协同持续研究的动态适应视角，构建“情境演变-协同动力调适-政企协同持续”分析框架，基于成都市长达八年的数据要素价值释放实践的历时性分析，刻画了数据要素价值释放的政企协同持续逻辑（见图5）。研究发现：

（1）情境演变为数据要素价值释放协同持续的发生带来触发条件。在数据要素价值释放的阶段性变迁过程中，情境因素不断发生变化并在各个阶段呈现新的特征，主要表现为政策体系从空白到模糊再到明晰、平台技术的迭代升级、每一阶段的中期结果反馈等。初始的系统情境导致了政企协同动力

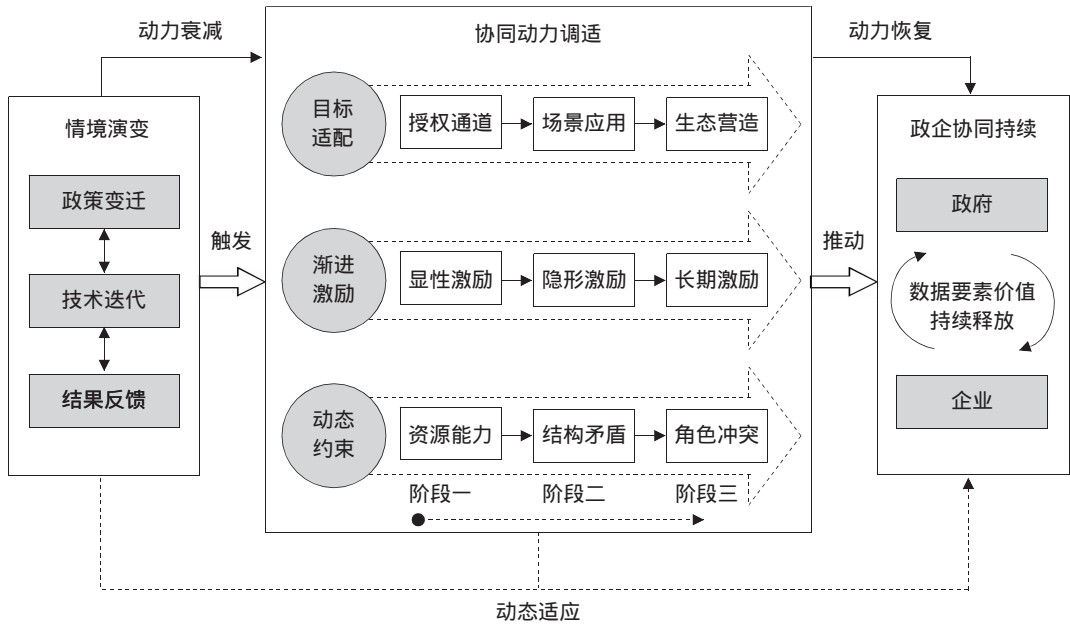


图5 数据要素价值释放的政企协同持续逻辑

的阶段性的衰减,对政企协同持续产生制约效应。

(2)通过调适协同动力适应情境的演变,实现从动力衰减向动力恢复的转换,进而维系政企协同的持续运转。具体而言,协同动力调适围绕目标适配、渐进激励、动态约束逻辑链条展开。一是目标适配聚焦政府和企业不同阶段由分立转向整合的过程,伴随数据授权、场景开发、生态营造等关键议题的演进而反复迭代;二是渐进激励强调政府与企业如何在外部扶持到内生驱动、再到长期共享的进阶中维持协同动能;三是动态约束指明不同阶段出现的资源能力、结构矛盾、角色冲突深层次阻力,通过关联化、清单化与生态化等方式加以缓释。目标、激励和约束的多阶段动态调适,推动数据要素在更大范围的价值持续释放。

5.2 理论贡献

本研究遵循协同持续的动态适应视角,并结合委托-代理理论,通过历时性研究揭示出数据要素价值释放的政企协同持续逻辑,边际贡献主要体现在以下三个方面:

首先,从动力调适出发揭示政企协同持续的内在逻辑,突破既有研究聚焦生命周期视角分析的惯常思路,进一步将动态适应视角的研究范畴由情境、制度拓展至动力组件,为理解政企协同持续提供了新的理论解释。一方面,既有生命周期视角研究围绕不同协同阶段的发展轨迹^[28],未能揭示具有时序关系的协同组件间的适应调整;另一方面,既有

动态适应视角研究虽然关注到前后环节的适应^[32],但主要聚焦于情境变化下的制度适应^[33],相对忽视了协同动力这一关键组件的适应。本文遵循动态适应视角,提出的“情境演变-协同动力调适-协同持续”逻辑链条,将时间重新带回协同治理,实现了对协同持续研究的理论增进。

其次,将发轫于西方的协同治理理论融入中国的委托-代理场域,创新性提出“目标适配-渐进激励-动态约束”的政企协同动力调适概念,为理解中国语境下的政企协同动力提供更具解释力的理论工具,推动政企协同动力研究的本土化理论转向与创新。在EMERSON等建构的协同治理框架中,协同动力由原则性接触、共同动机和联合行动能力组成^[34],侧重从过程出发解构多元主体互动,在一般性协同治理研究中展现出较强的适用性。然而,中国语境下的政企合作不仅具有合伙关系且呈现委托-代理的属性^[36],企业往往基于政府的授权和要求开展工作。因此,西方语境的协同动力无法完全解释中国的政企合作现象。本文从委托-代理理论出发建构的政企协同动力调适概念,扩展了政企协同动力研究的理论内涵与边界。

最后,立足数据要素价值释放实践探讨协同动力调适推动政企协同持续,弥补了既有研究截面性的静态观察视角缺陷,通过历时性分析为破解数据要素价值释放的政企协同难以持续的困境提供理论指导。与已有研究发现一致,数据要素价值释放

是一个政企协同过程^[10]。然而，既有研究主要基于截面的观察，难以揭示政企协同持续的动态演进^[24]。本文基于成都市的长时段跟踪调研，从历时性研究揭示数据要素价值释放的政企协同持续逻辑，提出的从短期整合到长期协同的目标适配、从政策驱动到市场共生的渐进激励、从组织博弈到结构调适的动态约束，对推动数据要素价值释放的政企协同持续提供了具有操作性的理论参考。

5.3 研究不足与未来展望

尽管本研究通过对成都市公共数据授权运营的历史纵深考察，提出三元互动的协同动力调适框架，但仍面临若干方法论与理论层面的限制。其一，单一案例策略固然有助于揭示协同机制的细部演化与制度肌理，然而地方治理结构、数据资产禀赋与行政文化的差异使得研究结论在横向迁移上受到制约。换言之，外部情境变量的多样性要求进一步通过多案例比较或嵌套式研究设计，对框架的边界条件进行系统检验，从而避免情境封闭导致的解释张力不足。其二，资料来源主要集中于政府政策文本、平台运营报告及政企高层访谈，社会组织、数据消费者乃至普通市民的底层经验与异质关切未被充分捕捉，易形成同温层式的信息偏置^[46]，使隐性利益冲突、非正式博弈与公众感知对协同动力的真实影响被低估。其三，本文将协同动力视为不断重组的过程性变量，却仍停留在质性阐释与机制演绎层面，缺乏系统化的量化测度与效应检验。目标、激励、约束的核心维度尚未被构造为可操作性指标，既难以刻画其边际贡献和交互机制，也难以对协同动力的衰减修复阈值进行精细识别。

参考文献：

- [1] 张会平. 数据要素协同治理：行动目标、主体作用和机制完善[J]. 行政论坛, 2024, 31(5): 138-147.
- [2] 中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见[EB/OL]. (2022-12-19)[2024-11-21]. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.
- [3] 国家数据局等部门. “数据要素x”三年行动计划(2024—2026年)[EB/OL]. (2024-01-04)[2024-11-21]. https://www.nda.gov.cn/sjj/zhuanti/ztsjysx/qt/0902/20240830174038137859023_pc.html.
- [4] 中国政府网. 国家数据局加快制定公共数据资源开发利用配套政策[EB/OL]. (2024-10-10)[2024-11-21]. https://www.gov.cn/zhengce/202410/content_6979047.htm.
- [5] 大数据技术标准推进委员会. 公共数据授权运营发展洞察(2024年)[EB/OL]. (2024-10-23)[2025-06-21]. <https://13115299.s21i.faiusr.com/61/1/ABUIABA9GAAgv9vGuQYoxrSF2gE.pdf>.
- [6] 王锡梓, 王融. 公共数据概念的扩张及其检讨[J]. 华东政法大学学报, 2023, 26(4): 17-27.
- [7] 杨海生, 才国伟, 李泽槟. 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, 2015(12): 12-23.
- [8] 唐要家, 唐春晖. 数据价值释放的理论逻辑、实现路径与治理体系[J]. 长白学刊, 2022(1): 98-106.
- [9] 夏杰长. 数据要素赋能我国实体经济高质量发展：理论机制和路径选择[J]. 江西社会科学, 2023, 43(7): 84-96.
- [10] 陆志鹏, 孟庆国, 王钺. 数据要素化治理：理论方法与工程实践[M]. 北京：清华大学出版社, 2024.
- [11] 潘爱玲, 李广鹏. 数字经济时代企业数据价值释放的路径、挑战与对策[J]. 理论与改革, 2024(4): 163-174.
- [12] 李三希, 黄靖旻, 马梦阳. 数据价值释放：现状、问题和建议[J]. 改革, 2024(8): 45-59.
- [13] 陈舟, 郑强, 吴智崧. 我国数据交易平台建设的现实困境与破解之道[J]. 改革, 2022(2): 76-87.
- [14] 张怡梦, 胡业飞. 地方政府如何引导数据交易所建设：路径与因素研究[J/OL]. 图书情报知识. (2025-07-14)[2025-08-02]. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/42.1085.G2.20250714.1415.004.html>.
- [15] 龚强, 班铭媛, 刘冲. 数据交易之悖论与突破：不完全契约视角[J]. 经济研究, 2022, 57(7): 172-188.
- [16] 姚怡帆, 许正中. 地方政府数据治理的注意力配置差异与内在逻辑——基于发展与安全“孰轻孰重”的视角[J]. 电子政务, 2024(3): 68-80.
- [17] 张会平, 马太平. 数据要素市场流通的公共价值创造、失灵及其应对[J]. 公共管理与政策评论, 2024, 13(5): 13-25.
- [18] 王申, 许恒. 构建数据基础制度进程中的数据确权问题研究[J]. 理论探索, 2023(2): 120-128.
- [19] 杨艳, 林凌. 数据要素高质量供给：内涵解析、困境挑战与规制设计[J]. 电子政务, 2024(11): 15-26.
- [20] 胡业飞. 责任配置、风险共担与激励相容：中国地方公共数据授权运营的治理机制问题研究[J]. 电子政务, 2024(10): 22-31.
- [21] 王伟玲, 吴志刚, 徐靖. 加快数据要素市场培育的关键点与路径[J]. 经济纵横, 2021(3): 39-47.
- [22] 张晓冬, 黄卓, 周鼎. 破解场内交易困境：数据要素市场参与者培育机制与政策研究[J]. 电子政务, 2025(8): 100-112.
- [23] 尹西明, 陈劲, 王冠. 场景驱动：面向新质生产力的数据要素市场化配置新机制[J]. 社会科学辑刊, 2024(3): 178-188.
- [24] 门钰璐, 孟天广. 数字治理生态视角下公共数据授权运营结构与机制分析——对杭州市的案例研究[J]. 电子政务, 2025(3): 62-75.
- [25] SYDOW J. Network Development by Means of Network Evaluation? Explorative Insights from a Case in the Financial Services Industry[J]. Human Relations, 2004, 57(2): 201-220.
- [26] MANDELL M P, KEAST R. Evaluating the Effectiveness of In-

- terorganizational Relations Through Networks Developing a Framework for Revised Performance Measures[J]. *Public Management Review*, 2008, 10(6): 715-731.
- [27] IMPERIAL M T, JOHNSTON E, PRUETT-JONES M et al. Sustaining the Useful Life of Network Governance Life Cycles and Developmental Challenges[J]. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 2016, 14(3): 135-144.
- [28] ULIBARRI N, EMERSON K, IMPERIAL M T et al. How Does Collaborative Governance Evolve? Insights from a Medium-N Case Comparison[J]. *Policy and Society*, 2020, 39(4): 617-637.
- [29] IMPERIAL M T. Life Cycle Dynamics and Developmental Processes in Collaborative Partnerships Examples from Four Watersheds in the US[J]. *Environmental Management*, 2023, 71(3): 601-619.
- [30] EMERSON K, NABATCHI T, BALOGH S. An Integrative Framework for Collaborative Governance[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 22(1): 1-29.
- [31] EMERSON K, AHN M. Collaborative Governance Regimes Informing Practice Through Research[M]// GITTERMAN D P, BRITTO N eds. *The Intersector How the Public Nonprofit and Private Sectors Can Address America's Challenges*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2021.
- [32] EMERSON K, GERLAK A K. Adaptation in Collaborative Governance Regimes[J]. *Environmental Management*, 2014, 54(4): 768-781.
- [33] 张兰, 任杏, 梁毕明. 绿色创新政策赋能企业创新生态系统的构建——基于比亚迪汽车的案例研究[J]. *科学学与科学技术管理*, 2023, 44(11): 111-128.
- [34] 史长宽, 梁会君. 数字经济生态系统的演化过程及动力机制研究[J]. *管理案例研究与评论*, 2025, 18(1): 89-104.
- [35] BELL E V, OLIVIER T. Following the Paper Trail: Systematically Analyzing Outputs to Understand Collaborative Governance Evolution[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2022, 32(4): 671-684.
- [36] 陈洁琼, 周鲁耀. 政企耦合 地方政府统合治理模式的新发展[J]. *中国行政管理*, 2025, 41(3): 102-113.
- [37] 张孜仪, 赵金旭, 吴佳正. 嵌入式包联责任制: 中国数字政府建设的成功逻辑[J]. *公共管理学报*, 2025, 22(1): 127-138.
- [38] 陈家建, 边慧敏, 邓湘树. 科层结构与政策执行[J]. *社会学研究*, 2013, 28(6): 1-20.
- [39] JENSEN M C, MECKLING W H. Theory of the Firm Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure [M]// TRICKER R I ed. *Corporate Governance*. Aldershot: Gower, 2000.
- [40] TIROLE J. The Internal Organization of Government[J]. *Oxford Economic Papers*, 1994, 46(1): 1-29.
- [41] HOLMSTROM B, MILGROM P. Multitask Principal Agent Analyses Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design[J]. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, 7(Special_Issue): 24-52.
- [42] FAMA E F. Agency Problems and the Theory of the Firm[J]. *Journal of Political Economy*, 1980, 88(2): 288-307.
- [43] LANGLEY A. Strategies for Theorizing from Process Data[J]. *Academy of Management Review*, 1999, 24(4): 691-710.
- [44] YIN R K. *Case Study Research Design and Methods*[M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.
- [45] 张会平, 顾勤, 徐忠波. 政府数据授权运营的实现机制与内在机理研究——以成都市为例[J]. *电子政务*, 2021(5): 34-44.
- [46] FUNG A. Varieties of Participation in Complex Governance[J]. *Public Administration Review*, 2006, 66: 66-75.

(11) Adaptive Calibration of Collaborative Dynamics: The Sustained Logic of Government–Enterprise Collaboration in Unlocking Data Value

——A Longitudinal Study of Chengdu

Zhang Huiping¹, Yao Junyu¹, Men Lixiang¹, Yang Zhichuan² · 127 ·

(1. School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China, Chengdu, 611731, China;

2. Department of Data Planning and Development, Chengdu Municipal Development and Reform Commission (Chengdu Municipal Data Bureau), Chengdu, 610041, China)

Abstract ID : 1672-6162(2026)01-0127-EA

Abstract : Government–enterprise collaboration serves as a critical pathway for unlocking the value of data as a production factor, yet the question of how such collaboration can be sustained remains underexplored. To address this issue, this study adopts a dynamic adaptation perspective within the collaborative governance literature and conducts a longitudinal case study of Chengdu’s data development practices since 2017. Through adaptive strategies such as platform building and institutional breakthrough, scenario–driven experimentation and trust accumulation, and institutional refinement coupled with ecosystem integration, Chengdu has progressively advanced its government–enterprise collaboration from initial exploration to scaled expansion and systemic integration. Underlying this process is a dynamic interaction between goals, incentives, and constraints that shapes and sustains collaborative motivation. Specifically, the study identifies: (1) A goal alignment logic that evolves from fragmented coordination to long–term synergy; (2) A progressive incentive logic that shifts from policy–driven intervention to market co–evolution; (3) A dynamic constraint logic that transforms organizational frictions into structural adaptation through iterative negotiation and tension mitigation. These adaptive mechanisms collectively recalibrate collaborative dynamics and enable sustained government–enterprise collaboration, effectively breaking the cycle of "contextual shifts–motivational decline–cooperation stagnation". This study uncovers the full evolutionary trajectory of collaborative sustainability in data value realization, contributes to the theoretical enrichment and contextual localization of collaborative governance research, and offers practical insights for policy and institutional innovation.

Article Type : Research Paper

Key Words : Data Elements, Government–Enterprise Collaboration, Value Realization, Adaptive Calibration of Collaborative Dynamics