全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引（CSSCI）来源期刊
中国人文社会科学期刊AMI综合评价（A刊）核心期刊
中文科技期刊数据库（全文版）收录期刊
RCCSE中国核心学术期刊（A）

2026. 5
VOL.19 NO.5

公共行政评论

JPA
Journal of Public Administration

公共行政评论
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊
中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊
中国人文社会科学期刊 AMI 综合评价
(A 刊)核心期刊
RCCSE 中国核心学术期刊(A)
中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊
中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊
中国学术期刊(光盘版)收录期刊

10 月 15 日出版　　2026 年第 5 期　总第 113 期

●专栏：公共数据服务

公共数据供给即公共服务：公共数据服务的概念建构、内涵特质与供给模式
…… 郑　磊　杨　涛　1

公共数据服务与社会公平：基于政策文本的实证检验
…… 常宇菲　何潍涛　刘鲁宁　18

价值期望、调和与共创：公共数据开放服务的价值实现路径
…… 门理想　赵玉攀　张会平　37

公共数据授权运营的多元价值生成：一个公共服务逻辑分析框架
…… 魏　必　孟庆国　范梓腾　56

为避责而模仿：市级政府推动数据开放的动态行为机制
…… 郑跃平　杨学敏　黄源源　张采薇　77

公共数据社会化开发利用能否促进数字经济发展？

…… 秦瑞楠　王新泽　孙宗锋　97

●论文

公众安全感如何塑造政府信任？　…… 李卓轩　王浦劬　118

主体关系、政策企业家策略与乡村振兴创新：一个“风险–绩效”的分析视角

…… 杨巨声　王　清　138

国际公共政策转移的差异化路径及其逻辑：基于“能力–目标”框架的

多案例研究　…… 徐菁媛　杨玢璐　敬乂嘉　159

“隐喻的陷阱”：主题模型在公共政策研究中的应用与边界

…… 廖　力　冯乃康　易洪涛　178

●英文目录与摘要 …… 196

公共数据供给即公共服务：公共数据服务的概念建构、内涵特质与供给模式

郑　磊　杨　涛*

【摘要】在公共数据资源开发利用持续深化的背景下，公共部门面向社会供给公共数据正逐步成为一项常态化职能。然而，既有研究多聚焦数据开放、授权运营等具体公共数据供给实践，尚未形成能统摄多种供给模式、系统阐释其职能属性的整合性概念与分析框架。论文立足我国公共数据供给本土实践，整合数字政府、公共服务与“数据即服务”（DaaS）等理论资源，提出“公共数据供给即公共服务”的理论命题，系统建构“公共数据服务”概念，将其界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的一种新型公共服务活动。该概念以公共服务为职能属性、以公共数据为资源客体、以数据服务为供给内容，并同时具备公共性、可及性、增益性三项基本特质。公共性确立价值规范，可及性构成发生条件，增益性指向效用功能。在此基础上，论文进一步将公共数据服务的供给模式划分为面向基本用数需求的普惠性服务与面向深度开发需求的增值性服务两类，二者既各有侧重又协同互补。论文为学界与实践界回归公共服务视角，重新理解、推进与规范公共数据供给活动提供了新的理论支撑与分析框架，也为构建我国公共数据治理自主知识体系贡献了本土概念资源。

【关键词】公共数据　公共服务　数据即服务　数据开放　授权运营
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674-2486（2026）05-0001-17

一、引言

随着经济社会加速数智化转型，各类社会主体获取与利用数据资源的需求不

* 郑磊，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士研究生导师，数字与移动治理实验室主任。通讯作者：杨涛，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生，数字与移动治理实验室研究助理。感谢匿名评审专家和编辑部对本文的帮助。
项目基金：国家社会科学基金重大项目“面向数字化发展的公共数据开放利用体系与能力建设研究”（21&ZD337）。

断增长，数据日益成为支撑决策、创新、产品开发和服务优化的关键资源（Jones & Tonetti，2020；江小涓等，2024）。在各类数据资源中，公共数据主要是指政务部门、公共企事业单位及其他承担公共管理和服务职能的组织，在依法履职或者提供公共服务过程中产生、采集的数据（郑磊，2018；孟庆国等，2024）。这类数据承载着经济社会运行的基础信息，具有较强的基础性、权威性和复用价值，不仅是重要的“治理要素”，也是关键的“生产要素”；不仅应在政府体系内部流转使用，还需要在安全合规的前提下面向社会供给，以支持经济社会创新和公共价值创造（郑磊，2024）。由此，如何有效、持续、安全地向社会供给公共数据，成为数字政府建设中的一项重要议题。

近年来，我国逐步探索了数据开放、授权运营等多种公共数据供给实践。然而，对于公共部门面向社会供给公共数据这一活动，其职能属性尚未得到明确界定与充分阐释，它究竟是推动数据要素市场化的政策工具，还是公共部门需要承担的公共职责？公共数据究竟应被视为全社会共有的公共资源来服务于经济社会发展，还是被部门或地方作为其所掌握的资产来进行排他性经营以增加自身收益？不同认识会导向迥异的行动逻辑，如果仅将其视为可相机抉择的政策创新，相关工作容易随行政注意力和资源变化而陷入“运动式”执行的窠臼；若将其视为资产运营和价值变现的手段，则将抬高各类社会主体获取公共数据的门槛和成本。当前公共数据供给中存在的供需鸿沟、可持续性不足和公益性缺失等问题（郑磊、刘新萍，2024），在一定程度上正是这一活动的职能定位与服务属性尚未被充分确立所导致。因此，要回答上述问题，我们需要厘清公共部门供给公共数据活动的根本属性。

现有文献已从制度基础、运行过程、影响因素和实施效果等维度对公共数据供给展开多角度探讨（Benmohamed et al.，2024；Xu et al.，2025；张会平等，2021；张莉、林安然，2023；郑磊，2024），围绕公共数据以何种方式供给、流通和利用，从不同侧面深化了对公共数据供给活动的认识。但既有研究多聚焦于数据开放、授权运营等具体供给实践，尚未对多种公共数据供给实践共同的资源基础、职能定位与价值规范进行系统性阐释。

早期研究已指出，数据开放的本质是一种公共服务（郑磊，2015a），并有越来越多的近期研究关注到政府“还数于民”活动所蕴含的公共属性、服务导向及价值共创逻辑（Shulz，2025；丁晓东，2022；王锡锌、黄智杰，2022），公共服务视角正逐步成为研究公共数据供给的一种重要分析路径（薛金刚，2025；支振锋，2025）。对此，在国家正加快推进公共数据资源开发利用的背景下，需要超越“就开放论开放”或“就授权论授权”的碎片化视角，扎根本土公共数据供给实践，将现有的分散认知衔接、整合起来，对多种公共数据供给实践所共同蕴含的属性与特征进行系统的概念建构和理论阐释，并重点探讨以下问题：如何界定公共数据供给活动的职能属性？其具有怎样的概念内涵和基本特质？又以何种方式供给？希望这些讨论能为回归公共服务视角重新理解、促进和规范公共数据供给活动，提供理论支撑与分析框架。

二、公共数据服务概念的提出

当前我国地方实践探索和国家政策设计已确证公共数据供给活动所具有的公共服务属性，数字政府、公共服务以及“数据即服务”（Data as a Service，DaaS）等理论资源，也为理解这一新型公共服务提供了学理依据。

（一）公共数据服务概念的实践基础

公共数据供给活动的服务取向最早体现在我国的地方实践中。受国际发展趋势和国内社会需求的双重影响，我国地方政府开始逐步探索面向社会供给政府数据。2012 年，上海市上线了国内首个地方政府数据开放平台“上海市政府数据服务网”，平台名称中的“服务”二字已体现出将政府向社会供给数据的活动视作一种公共服务的定位。此后，2019 年，《上海市公共数据开放暂行办法》出台，作为我国首部专门规范公共数据开放的地方行政规章，该办法正式将公共数据开放界定为：“公共管理和服务机构在公共数据范围内，面向社会提供具备原始性、可机器读取、可供社会化再利用的数据集的公共服务。”（上海市人民政府，2019）其后，2020 年《浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法》、2022 年《山东省公共数据开放办法》等地方规章，同样对公共数据开放作出了“公共服务”的属性界定（浙江省人民政府，2020；山东省人民政府，2022）。2025 年，上海启动数字公共服务体系建设，打造“数服汇”数字公共服务平台，面向市场主体提供数据、算力等数字化服务资源，在事实上也将公共数据资源供给纳入了地方数字公共服务框架。与此同时，近年来，深圳、台州、武汉等地积极探索搭建公共数据供给的线下服务渠道，为社会主体获取与利用公共数据提供实体服务支撑。上述地方实践都共同确证公共数据供给具有“公共服务”属性。

在国家层面，公共数据服务的内涵也逐步被纳入政策话语体系。2015 年，国务院印发《促进大数据发展行动纲要》，在顶层设计中将“稳步推动公共数据资源开放”列为重点任务（国务院，2015）。2017 年 12 月的国务院常务会议提出要“明确提供公共数据是政府公共服务的重要内容”（中国政府网，2017），并强调在数据时代，政务数据服务应该同道路、义务教育、基本医疗等一样成为公共服务的重要组成部分，是政府应该做的工作。2021 年《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》提出“扩大基础公共信息数据安全有序开放，探索将公共数据服务纳入公共服务体系”（全国人民代表大会，2021），首次在国家政策文件中明确使用“公共数据服务”这一表述，并将其纳入国家发展规划任务。2024 年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加快公共数据资源开发利用的意见》提出，要“推动构建协同高效的国家公共数据服务能力体系”（中共中央办公厅、国务院办公厅，2024）。

由此可见，以上这些地方实践探索与国家政策设计，共同为公共数据服务概念的提出提供了现实基础。建构公共数据服务这一概念，正是对我国多年来在公共数据供给实践中逐步形成的公共服务取向的理论概括。

（二）公共数据服务概念的理论依据

公共数据服务概念的提出也得到多元理论资源的支撑。

第一，数字政府研究为公共数据服务概念提供了学理依据。早期电子政务建设相对侧重信息系统、政府门户与行政流程电子化，数据主要嵌入具体的业务系统，作为履职记录和业务运行的支撑资源，尚未普遍成为可供社会开发利用的对象（孟庆国、李晓方，2013）。随着数字政府建设的深入推进，政府建设重心逐步由“建系统”转向“用数据”（汪玉凯，2025），顶层设计由“流程范式”向“数据范式”转变，政策议题也由“用数据治理”向“对数据治理”扩展（黄璜，2020）。相应地，数字政府研究的对象由信息系统建设逐渐拓展至平台治理与数据治理，各阶段研究相互嵌入、累积发展，数据也由技术系统的组成部分上升为治理的重要对象与基础资源（Zheng & Zhang，2025；张会平等，2026；郑磊，2015b）。数字政府建设中的数据治理，首先着眼于政府内部的数据汇聚与共享，通过打破部门间的信息壁垒、减少重复采集，为跨部门业务协同提供支撑（黄甄铭等，2024）。在此基础上，数据开放与授权运营等实践进一步将公共数据推向社会化利用过程，使其由支撑政府履职的内部资源，转变为服务经济社会发展的公共资源（孟庆国等，2024；郑磊，2018；郑磊、熊久阳，2017）。政府不仅是数据的生成者与内部使用者，还逐步承担起公共数据资源组织与社会利用支持的职能（胡业飞，2025）。因此，公共数据服务可被视为数字政府建设中形成的数据能力向政府体系外部的输出和延展。然而，数字政府研究虽然解释了公共数据何以资源化、社会化，尚不能充分回答公共数据供给活动为何构成公共服务。

第二，公共服务相关理论为公共部门供给公共数据的活动确立了价值内核与职能定位。狄骥（2013：49）从公法视角系统提出公共服务理论，将公共服务界定为：“任何因其与社会团结的实现与促进不可分割、而必须由公共权力主体加以规范和控制的活动，只要该活动具有除非通过公共干预否则便不能得到保障的特征。”陈振明（2011：13）从公共管理视角指出，公共服务是“政府及其公共部门运用公共权力，通过多种机制和方式的灵活运用，提供各种物质形态或非物质形态的公共物品，以不断回应社会公共需求偏好、维护公共利益的实践活动的总称”。新公共服务理论则进一步强调，现代政府应秉持“服务而非掌舵”的理念，坚持公民导向、公共责任与公共利益（Denhardt & Denhardt，2000）。将上述理论视角应用于公共数据供给活动可以发现，公共数据产生于公共部门的行政履职与公共服务提供过程，承载经济社会运行的基础性、公共性信息，是数字时代支撑社会创新发展的新型公共基础设施。传统公共服务多聚焦于教育、医疗、交通等

实体民生领域，而在数智时代，公共数据资源作为一种新型公共资源，其普惠供给与有效利用已成为社会主体开展生产创新、参与公共生活、实现公平发展的基础条件。因而，公共部门运用公共权力，向社会主体提供非物质形态的公共数据，以回应其获取与利用公共数据的需求、增进公共利益的活动，本质上是一种公共服务，而非商业变现的手段。

此外，公共服务逻辑（Public Service Logic，PSL）主张服务价值主要形成于使用者运用资源的具体情境，反对将服务视为由政府预先生产并交付使用者的静态产品，强调公共部门能提供资源、规则与支持，却不能脱离使用者独立完成全部价值创造（Osborne，2018，2020）。这一理念也与公共数据的价值实现方式高度契合。数据被开放或交付，仅意味着资源进入社会化利用过程，其价值真正得到释放还取决于社会主体如何结合自身知识、能力与场景进行分析、关联与应用。因此，公共部门的作用也不止于供给数据，还在于提供必要的资源和条件，使社会主体能充分参与价值创造的过程。目前，已有研究将公共服务逻辑引入政府数据开放研究，强调使用者参与价值共创在数据供给中的作用（Ishengoma et al.，2024；McBride et al.，2019）。由此，公共服务逻辑也为公共数据供给提供了新的理解视角，推动其从一项技术性数据交付工作，转化为赋能社会主体、促成价值共创的支持性公共服务活动。

第三，“数据即服务”（DaaS）的理念也为公共数据服务概念提供了重要支撑。在 DaaS 模式下，数据资源可通过网络以服务的形式交付给终端用户，使用者按需通过接口调用数据（Olson，2010），强调将分散的数据经过持续治理与整合，转化为质量稳定、可访问、可调用与可复用的服务能力，推动数据供给由一次性交付走向持续维护与按需利用（Cahn et al.，2023；Qanbari et al.，2015；高国伟等，2020），并主张将数据作为一种可调用的服务进行管理与供给（杨国立、周鑫，2017）。这一服务模式不仅适用于商业数据领域，也适用于公共数据的组织与交付。OECD（2019）介绍了阿根廷以 DaaS 模式批量提供公共数据的实践，该模式基于用户需求和数据再利用场景，通过开发应用程序接口（API）支持数据发布、调用与第三方部署。

上述理论分别从不同维度为公共数据服务概念的提出提供了支撑：数字政府研究厘清了公共数据演变为治理对象与公共资源的过程，公共服务相关理论确立了公共数据供给活动的公共服务导向与价值生成机制，DaaS 则解释了持续性数据服务能力的实现方式。三者共同指向“公共数据供给即公共服务”这一理论命题，公共部门面向社会持续供给公共数据的活动，本质上是一种新型公共服务。

综上所述，公共数据服务概念的提出既根植于我国地方实践探索与国家政策设计，也得到数字政府、公共服务与“数据即服务”等相关概念与理论的支持。实践基础回答了这一概念的现实来源，理论依据则阐释了其何以成立的内在逻辑。这一概念既是对我国多年来公共数据供给实践的理论总结，有助于推动对公共数

据供给活动本质属性的再认识，也是在数智时代对公共服务理论的延伸与拓展，有利于促成理论创新与实践发展之间的协同演进。公共数据服务概念的实践基础与理论依据如图 1 所示。

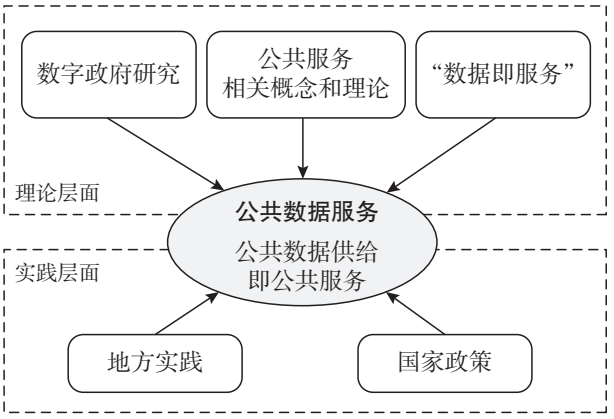


图 1　公共数据服务概念的实践基础与理论依据

资料来源：作者自制。

三、公共数据服务的概念内涵与基本特质

在提出公共数据服务概念之后，还需进一步厘清以下问题：公共数据服务由哪些基本要素构成？其与相近概念存在怎样的区别？又表现出哪些不同于传统公共服务的基本特质？对此，本文将从概念构成与基本特质两个维度展开分析。

（一）公共数据服务的概念内涵

从概念构成看，“公共”“数据”与“服务”是公共数据服务的三个基本构成要素，三者两两结合，形成三个相互关联的维度——公共服务、公共数据与数据服务，分别回答公共数据服务归属于何种公共职责、以何为资源客体、以何为供给内容，并共同构成公共数据服务的概念内涵（见图 2）。

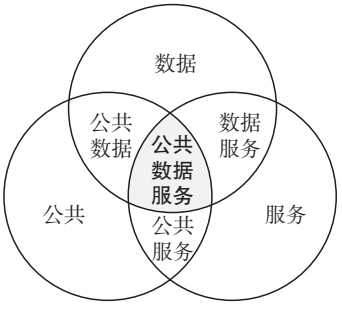


图 2　公共数据服务的概念内涵

资料来源：作者自制。

首先，公共服务规定了公共数据服务的职能属性。公共服务是指公共部门基于公共职责，通过整合与配置公共资源，向社会供给公共产品与服务，以满足公众共同需求、保障社会公平并增进公共利益的活动（陈振明，2025；姜晓萍、陈朝兵，2018）。在数智时代，公共数据作为一种新型关键生产要素，其公共属性、基础性价值日益凸显（江小涓，2025；郑磊、杨涛，2026），公共数据服务已成为公共部门需要面向社会持续履行的一项公共服务职责。

其次，公共数据构成公共数据服务的资源客体，即具备复用潜力的公共数据资源。此处的“公共”指向“全社会公有共用”的属性，公民已通过纳税方式为公共数据的生产“付费”，公共部门并不享有对公共数据的绝对支配权（郑磊，2015a；支振锋，2025）。因此，区别于企业数据或个人数据，“公共的”数据理应面向全社会供给，成为支撑数智化发展的“公共基础设施”（夏义堃，2024）。

最后，数据服务界定了公共数据服务的供给内容。公共数据服务以持续提供可复用的数据资源及相适配的利用支持为核心内容，旨在实现“以公共数据服务于民”的目标。这一服务模式区别于将数据作为工具来优化既有公共服务，也区别于由政府直接开发的终端服务应用，更不等同于以权利流转为核心的数据交易活动。同时，根据“数据即服务”的理念，公共数据服务并非一次性的资源交付活动，而是随着需求变化、数据更新与使用反馈持续调适的动态服务过程。公共数据完成供给，并不意味着社会主体就必然能发现、获取和加以利用。只有围绕社会需求提供必要的数据治理、规则保障与利用支持，数据资源才可能转化为实际服务（丁晓东，2022；高国伟等，2020）。因此，公共数据服务的供给内容不仅应包括提供可供二次开发利用的公共数据资源，还应包含能促进社会主体有效利用数据资源的各类支持，涵盖数据发现、获取、处理、利用以及与再开发相关的制度、技术与服务支撑（李勇坚，2025；孟庆国等，2024）。

综上，可将公共数据服务界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的公共服务活动。公共数据服务与相近概念之间存在如下区别：就正当性来源而言，公共数据服务根植于公共职责与公共利益，而商业数据交易建立在市场交易与契约责任之上；就服务对象而言，公共数据服务面向外部社会主体，而政务数据共享主要服务于政府内部的跨部门、跨层级、跨地域履职协同；就概念层级而言，公共数据服务是从职能属性层面对公共数据供给活动做出的整合性界定，而数据开放与授权运营则是其具体供给模式。

（二）公共数据服务的基本特质

前文厘清了公共数据服务的概念构成，还需要进一步阐释其具备哪些基本特质，从而使其具有独特的解释价值。

1. 规范性特质：公共性

公共数据服务的公共服务定位使其具有“公共性”这一规范性特质，从而回答了公共数据是否应当供给、应当遵循何种规则供给与利用的问题。该特质并非简单源于“公共数据”这一名称前缀，而是公共职责、公益目标与公平规则的集中体现。对于被纳入服务范围的公共数据，公共部门负有持续组织与保障供给的责任，不得因行政注意力转移而随意中断。数据供给规则与开发利用活动应当以增进公共利益为根本取向，而不应将部门利益、商业变现作为主导目标。公共性还要求维护公平的用数机会与合理的利益分配秩序，强调数据供给规则应具备正当性，保障各类主体拥有平等的获取与利用机会。同时，各类市场主体虽然都可参与数据加工与服务运营，但相关活动需接受用途约束、公平竞争、权益保障与公共监督等方面的规制（黄梅银、张楠，2025），不得损害公共利益。

2. 过程性特质：可及性

可及性体现了公共数据服务的过程性特质，以回答公共数据供给应满足何种条件，才能完成从资源到有效服务的转化。公共服务语境下的可及性，重点关注服务对象能否在合理的机会与成本范围内获得并使用服务（代佳欣，2025）。在公共数据服务场景下，公共部门即便提供了数据资源以及与之相适配的利用支持，也并不代表实质性服务已经达成。如果社会主体无法了解数据内容，难以通过合理规则获取数据，或是获取的数据不满足支持后续加工处理的基础条件，那么形式上的资源供给仍无法转化为现实的利用效能。公共数据供给实践中普遍存在的供需鸿沟，在相当程度上正是缘于供给内容、供给模式与实际需求之间未能实现有效适配（Wang et al.，2024；夏义堃，2024；袁千里、郑磊，2024；郑磊、侯铖铖，2024）。受资本、技术与行业知识等资源禀赋差异影响，不同用数主体的数据发现、获取与开发能力存在差距，形式上无差别的数据供给有可能造成实质上的利用不均衡，甚至出现公共数据产生的收益集中于少数优势主体的现象（丁晓东，2022；王锡锌，2024）。由此，评判公共数据服务是否具备可及性，关键在于社会主体能否真正触达、获取并有效使用公共数据。

公共数据服务的可及性可分为三个递进层次：一是可发现性，即使用者能获知目标数据的存在、归属主体以及基础元数据信息；二是可获得性，即使用者能依据公开透明、公平合理的规则，以可承受的成本获取数据；三是可用性，即数据在技术规范与制度约束层面均满足后续加工、开发利用的基础条件。相较于完成服务交付即可直接产生效用的传统公共服务，公共数据服务还需要使用者自主开展数据清洗、关联、分析与场景化适配工作，这也使“可用性”成为公共数据服务“可及性”中的关键要求。公共数据服务不能止步于资源形式上的可获取，更要推动公共数据由“供得出”走向实质意义上的“用得上”。由此，上述三个层次依次回答了公共数据能否被识别、能否被获取以及能否被开发利用的问题。

3．功能性特质：增益性

增益性体现了公共数据服务通过社会化利用释放数据价值的功能性特质，从而回答了公共数据服务应当产生何种价值以及价值如何生成的问题。公共数据生成之初主要服务于政府内部履职场景，而公共数据服务推动其进入更广阔的社会化利用场景，经由企业、社会组织、社会公众的开发，形成新的知识、产品、应用与治理方案。因此，本文所指“增益”，是相对于公共数据原本的行政履职用途而言，特指公共数据经由社会化开发后所产生的经济、社会、治理层面的效用增量。该概念既不是泛指公共数据所能带来的所有正向效果，也不等同于数据供给主体或运营主体获取的经营性收益。

这一特质根植于公共数据独特的资源属性与价值实现方式。不同于实体物质资源，同一套数据能被多种主体同时或反复使用，并通过关联组合生成新的用途，而不因被使用而导致物理耗竭（Jones & Tonetti，2020；江小涓等，2024）。由此，数据资源所具有的非竞争性与可复用性，为拓展其社会化利用价值提供了可能。同时，公共数据还具有较强的权威性、基础性与通用性，当其与企业、社会组织所持有的数据融合后，有助于提升既有分析与应用成果的准确性、完整性与可信度，发挥其基础支撑与价值催化的作用（黄梅银、张楠，2025）。

但上述资源属性仅为增益效果提供了可能性，数据能否转化为实际效用，最终还取决于使用者投入的知识、技术、外部数据及场景资源。不同于多数传统公共服务在交付环节即已直接产出效用，公共数据服务的资源供给与最终价值生成之间存在显著的时间与主体分离。同一数据集可随着利用主体的增加、数据组合的丰富与应用场景的拓展而不断形成新的效用，由此发挥数据协同、复用与融合带来的乘数效应（江小涓，2025；郑磊，2024）。因此，公共数据服务并不由公共部门直接输出最终效用，公共部门的核心职责是组织可供二次开发利用的数据资源，并提供相适配的利用支持，再由社会主体依托自身能力挖掘数据用途、开展具体的开发活动，最终实现增益效果。

综上，三大特质分别对应公共数据服务的属性依据、过程条件与效用产出。公共性锚定公共服务属性与公共职责。可及性明确服务得以发生的条件，促成实质性服务关系。增益性揭示其区别于传统公共服务的价值实现机制，凸显这一新型公共服务的独特性。三者环环相扣，共同搭建起从供给责任确立、服务落地发生、价值增量产出的完整逻辑链条。

四、公共数据服务的供给模式

公共数据服务最终需要通过合理的供给安排实现落地。本文进一步探讨，面对不同的社会用数需求，公共数据服务呈现出哪些供给模式，分别遵循何种供给

逻辑与生产组织方式，以及不同供给模式之间存在何种关系。

（一）公共数据服务供给模式的类型与逻辑

公共数据主要形成于公共管理与服务活动，其内容、质量、组织形态与安全约束未必能直接适配差异化的社会利用需求。因此，公共数据服务需要在公共数据供给端与利用端之间搭建起安全、有效、多样化的衔接机制。

对于通用性强、受益范围广、不涉及敏感数据的基本用数需求，公共数据经过必要治理，形成明确、稳定且普遍适用的获取与利用规则之后，便可直接供社会主体自主开发利用，无须逐一识别具体用途或开展定制化供给。而对于专业性强、具有特定利用目标与受益范围、涉及敏感数据的深度开发需求，则需要提供需求识别、数据关联与持续适配等专业化支持（袁千里、郑磊，2024；郑磊、侯铖铖，2024）。

据此，可将公共数据服务的供给模式划分为普惠性服务与增值性服务两类，并可从需求面向、供给逻辑、服务内容、作用功能与权责配置等维度进行区分。普惠性服务面向基本用数需求，遵循普遍供给逻辑，通过提供通用性公共数据资源及利用支持，确保社会主体可自主开展数据开发利用，主要承担公益兜底功能。增值性服务则面向深度开发需求，遵循按需适配逻辑，通过提供经专门加工处理的公共数据资源、产品、服务与专业化利用支持，在确保安全用数的前提下提升公共数据与具体应用需求的适配水平，主要发挥推进公共数据深度开发的作用。需要强调的是，此处所称“增值性”，是指在通用性数据资源与利用支持之上增加的专业化服务，并不以服务过程本身是否收费或是否产生经营性收益作为判别标准。换言之，增值性服务也可以以无偿方式提供。两类服务虽然供给模式不同，但均以是否增进公共利益为根本评判标尺，均具有共同的“增益性”特质。

对于两类服务的权责配置，可以借助公共服务理论中“提供”与“生产”的区分框架进行阐释（Ostrom et al.，1961；翁列恩、胡税根，2021）。公共部门对这两类服务均负有与其公共职责相匹配的组织与保障责任，但责任侧重点有所不同。就普惠性服务而言，公共部门重在保障公共数据能普惠、公平、持续地供给；就增值性服务而言，公共部门主要负责确定制度边界、保障源头数据供给、规范专业化生产活动，而对于数据加工、安全脱敏、供需匹配等具体的服务生产任务，则可通过授权、委托或合作等方式交由专业机构承担。换言之，在普惠性服务中，公共部门可以同时承担服务的提供与生产；而在增值性服务中，公共部门更多负责服务的提供，具体的服务生产则通常交由市场完成。然而，也不能简单地将两类服务与政府生产或市场生产一一对应，普惠性服务也可能引入市场主体参与生产，增值性服务也可能由公共部门直接生产，二者的差异主要体现在服务性质、内容构成和目标定位上。随着实践的推进，公共数据服务的需求范围与供给条件也会发生变化，未来还可能产生更多的服务供给模式。基于以上分析，本文构建

了公共数据服务供给模式框架，如图 3 所示。

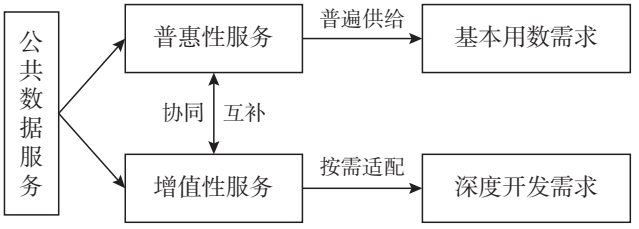


图 3　公共数据服务供给模式分类

资料来源：作者自制。

（二）普惠性服务与增值性服务的协同互补关系

就我国当前实践而言，普惠性服务主要通过数据开放的方式提供，增值性服务则主要通过授权运营的方式提供。现有研究已注意到公共数据开放与授权运营在供给动力、专业能力要求、数据利用路径方面的差异及互补关系（刘新萍、郑磊，2024；孟庆国等，2024）。普惠性服务与增值性服务虽具有不同的功能定位，但并非相互割裂的两套供给体系。普惠性服务拓展了公共数据开发利用的广度，增值性服务挖掘了公共数据开发利用的深度。普惠性服务能通过培育和启发社会用数需求，为增值性服务的拓展提供基础条件；增值性服务开发形成的、具备普遍适用价值且符合安全规范的数据产品与服务，也可逐步转入普惠性服务体系。二者通过功能互补与协同联动，共同搭建起公共数据供给对接社会用数需求的桥梁。两类服务的共同目标可同时并行，不存在先后执行次序，更不能以增值性运营压缩普惠性开放的空间（刘新萍、郑磊，2024）。

五、讨论与启示

（一）理论贡献

首先，本研究将公共数据供给的分析重心，从具体的供给模式推进至职能属性层面，立足我国公共数据供给本土实践，依据多元理论资源，建构了“公共数据服务”这一整合性概念，并提出“公共数据供给即公共服务”的理论命题，阐明公共部门面向社会持续供给公共数据的活动本质上是一种新型公共服务，揭示了数据开放与授权运营等各类公共数据供给模式共同具备的公共服务属性。这一概念的建构有助于推动学界重新认识公共数据供给活动的本质属性，也在数智时代拓展了对公共服务内容与供给方式的理解。

其次，本研究进一步拆解了公共数据服务的三项构成要素，即以公共服务为职能属性、以公共数据为资源客体以及以数据服务为供给内容，并基于以上分析

将公共数据服务界定为：公共部门基于公共职责，面向社会持续供给可复用的公共数据资源，并提供相适配的利用支持，以赋能社会主体依托公共数据开展价值创造、增进公共利益的公共服务活动。以此为基础，厘清了其与商业数据交易、政务数据共享、数据开放、授权运营等相近概念之间的区别。

再次，本研究提炼出公共数据服务的三项基本特质：公共性确立其价值规范，可及性构成其发生条件，增益性指向其效用功能。三者环环相扣，共同搭建起公共数据服务从供给责任确立、服务落地发生、价值增量产出的完整逻辑链条。

最后，本研究构建了公共数据供给模式的类型化分析框架，将公共数据服务的供给模式划分为面向基本用数需求的普惠性服务和面向深度开发需求的增值性服务两种类型，厘清了两类供给模式在需求面向、供给逻辑、服务内容、作用功能，以及权责配置等维度上的区别和联系。普惠性服务依靠普遍供给实现公益保障，增值性服务依托场景化按需适配推进深度开发。在普惠性服务中，公共部门可以同时承担服务的提供与生产；而在增值性服务中，公共部门更多负责服务的提供，具体的服务生产活动则主要交由市场完成，从而超越了“政府供给还是市场供给”“公益无偿还是商业收费”的简单二分，为解释公共数据供给与开发利用中的政府与市场关系提供了新的分析框架。研究还指出，两种供给模式并非相互割裂，而是各有侧重且协同互补的关系，不能以增值性运营压缩普惠性开放的空间。

综上，本研究为学界与实践界回归公共服务视角，重新理解、促进、规范公共数据供给实践提供了新的理论支撑与分析框架，也为构建中国公共数据治理自主知识体系贡献了本土概念资源。

（二）实践建议

将公共数据供给定位为公共服务，意味着公共部门需要将该项工作纳入规范化、常态化的公共职责体系，以增进公共利益为根本取向，划定公共数据服务的范围，统筹公共数据资源供给，保障各类主体平等获取和利用公共数据资源的权利，并对服务全过程开展监督。服务的具体生产环节可由政府、市场、社会主体单独或协同完成，但多元主体参与生产并不改变公共部门供给该项服务的公共职责，不应将公共数据作为商业变现的对象。对于纳入服务范围的公共数据，应当明确其服务的责任主体、供给规则与基本标准，将数据源头治理、动态更新维护、需求响应机制与主体权益保障等事项纳入常态化管理，避免该项工作随行政注意力转移出现波动。与之相应，公共数据服务的评价体系也应从“重供给数量”转向“重服务实效”，围绕公共数据服务的公共性、可及性与增益性特质，重点考察各类社会主体能否发现、获得和利用公共数据，并带来广泛、可持续且符合公共利益的价值增量。

公共资源投入与专业化生产能力应当根据公共数据服务的供给类型进行合理

配置。对于公共数据开放等普惠性服务，因其受益范围广、正向溢出效应显著，应由公共部门兜底保障数据治理、更新维护与稳定交付所需的持续性资源投入，既不能因短期收益有限而削弱数据服务的力度，更不能将应当普惠供给的公共数据转为排他性运营。而对于授权运营等增值性服务，则可通过引入专业化的市场主体，开展数据脱敏、加工融合与场景适配等开发利用工作；公共部门的职责在于划定服务边界，保障数据源头供给，维护市场公平竞争秩序并监督服务合规运行，而不应包揽专业化的服务生产环节。对于具备显著公共效益的增值性服务，可通过政府购买服务、专项项目支持等方式保障公共数据的优质、稳定供给；对于受益范围有限、专业性较强的增值性服务，可建立与新增投入相适配的成本补偿机制，而不宜以公共财政资金补贴少数市场主体的个性化商业用数需求。

普惠性服务与增值性服务可形成双向赋能的协同运行机制。两类服务之间应加强统筹协调，实现数据目录同源、需求受理互通与服务反馈联动。通过两类服务之间的动态衔接与转化，形成公益兜底保障、专业赋能增效的良性运行格局，实现公共数据服务公共属性与利用效能的有机统一。基于上述实践启示，综合公共数据服务的概念内涵、基本特质与供给模式，本文构建了公共数据服务的协同运行框架，如图 4 所示。

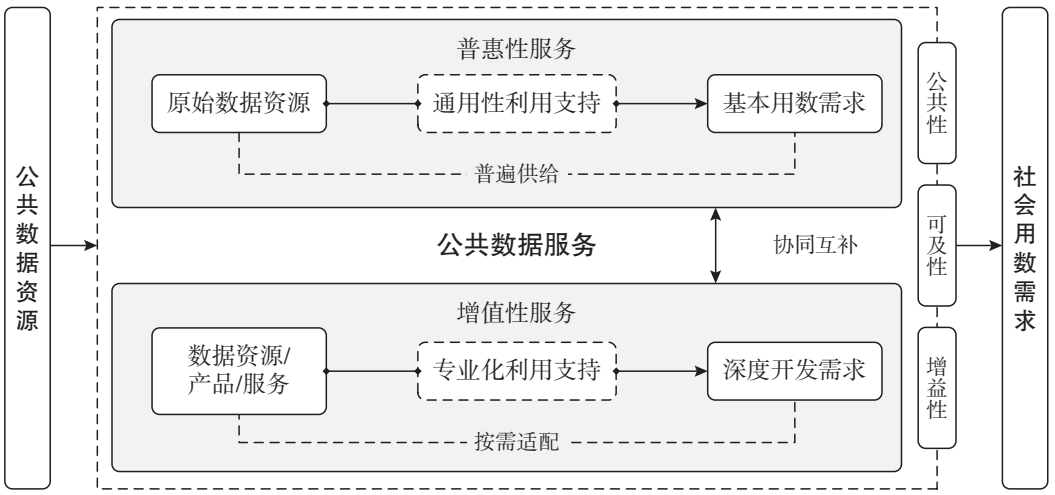


图 4　公共数据服务协同运行框架

资料来源：作者自制。

（三）研究局限与未来展望

本研究主要采用概念建构与规范分析，所提出的公共数据服务的概念界定、内涵特质与供给模式划分仍需通过实证研究进一步检验与修正。未来研究可将公共性、可及性与增益性三大核心特质操作化为可观测、可度量的分析维度，考察三者之间的内在关联及其对公共数据服务整体成效的作用机制。还可通过地区、行业与具体场景之间的比较，系统识别普惠性服务与增值性服务的现实边界、权

责配置逻辑以及动态转化条件。

此外，本研究的分析框架主要立足我国公共数据供给实践，后续可进一步开展跨国比较研究，对比不同制度语境下的公共数据供给实践，检验并完善本研究的理论框架，提升该分析框架的普适性。随着多模态语料等新型数据形态的出现，公共数据服务的内容与供给模式也将与时俱进，这也为后续公共数据服务理论体系的迭代拓展提供了新的方向。

参考文献

陈振明（2011）. 公共服务导论. 北京：北京大学出版社.

Chen, Z. M.（2011）. *Introduction to Public Service*. Beijing: Peking University Press.（in Chinese）

陈振明（2025）. 建构中国特色的公共服务学科. 中国行政管理，41(7)：27-35.

Chen, Z. M.（2025）. Toward the Construction of a Public Services Discipline with Chinese Characteristics. *Chinese Public Administration*, 41(7): 27-35.（in Chinese）

代佳欣（2025）. 基本公共服务可及性概念：理论释义与本土建构. 政治学研究，(5)：77-93.

Dai, J. X.（2025）. Concept of Accessibility of Basic Public Services: Theoretical Interpretation and Indigenous Construction. *CASS Journal of Political Science*,（5）: 77-93.（in Chinese）

狄骥（2013）. 公法的变迁. 郑戈，译. 北京：商务印书馆.

Duguit, L.（2013）. *Law in the Modern State*.（Zheng, G., Trans.）Beijing: The Commercial Press.（in Chinese）

丁晓东（2022）. 从公开到服务：政府数据开放的法理反思与制度完善. 法商研究，39(2)：131-145.

Ding, X. D.（2022）. From Openness to Service: Jurisprudential Reflection and Institutional Improvement of Open Government Data. *Studies in Law and Business*, 39(2): 131-145.（in Chinese）

高国伟、竺沐雨、段佳琪（2020）. 基于数据策展的政府大数据服务规范化体系研究. 电子政务，(12)：110-120.

Gao, G. W., Zhu, M. Y., & Duan, J. Q.（2020）. Research on the Standardized System of Government Big Data Services Based on Data Curation. *E-Government*,（12）: 110-120.（in Chinese）

国务院（2015）. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知（国发〔2015〕50号）. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.

State Council（2015）. Notice of the State Council on Issuing the Action Plan for Promoting Big Data Development（State Council Document No. 50 of 2015）. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.（in Chinese）

胡业飞（2025）. 数据要素时代的国家新角色：数据国家的生成与挑战. 学海，(4)：99-108.

Hu, Y. F.（2025）. The New Role of the State in the Age of Data as Production Factor: The Genesis and Challenges of the Data State. *Academia Bimestris*,（4）: 99-108.（in Chinese）

黄璜（2020）. 中国"数字政府"的政策演变——兼论"数字政府"与"电子政务"的关系. 行政论坛，27(3)：47-55.

Huang, H.（2020）. Policy Evolution of "Digital Government" in China: Concurrently Discussing the Relationship Between "Digital Government" and "E-Government". *Administrative Tribune*, 27(3): 47-55.（in Chinese）

黄梅银、张楠（2025）. 数据生态中的行动者互动——基于杭州数据要素市场培育案例的分析. 中国行政管理，41(5)：92-103.

Huang, M. Y., & Zhang, N.（2025）. Research on Actor Interaction Mechanisms from an Ecosystem Perspective: A Case of the Data Market Cultivation in Hangzhou. *Chinese Public Administration*, 41(5): 92-103.（in Chinese）

黄甄铭、魏娜、梁正（2024）. 跨部门数据共享源于机构变革还是动机转变？——基于浙江省M区的案例研究. 管理世界，40(5)：87-106.

Huang, Z. M., Wei, N., & Liang, Z.（2024）. Does Cross-Boundary Sharing of Government Data Stem from Institutional Changes or Motivation Shifts? A Case Study Based on M District in Zhejiang Province. *Journal of Management World*, 40(5): 87-106.（in Chinese）

江小涓（2025）. 数智时代的秩序重构与治理合作：合理合意双重目标. 管理世界，41(5)：1-14+58.

Jiang, X. J.（2025）. Reconstructing Order and Collaborating Governance in the Digital-Intelligent Era: Pursuing Dual Objectives of Rationality and Acceptability. *Journal of Management World*, 41(5): 1-14+58.（in Chinese）

江小涓、宫建霞、李秋甫（2024）. 数据、数据关系与数字时代的创新范式. 中国社会科学，(9)：185-203.

Jiang, X. J., Gong, J. X., & Li, Q. F.（2024）. Data, Data Relationships and Innovation Paradigms in the Digital Age. *Social Sciences in China*,（9）: 185-203.（in Chinese）

姜晓萍、陈朝兵（2018）. 公共服务的理论认知与中国语境. 政治学研究，(6)：2-15.

Jiang, X. P., & Chen, C. B. (2018). The Theoretical Cognition and Chinese Context of Public Service. *CASS Journal of Political Science*, (6): 2-15. (in Chinese)

李勇坚（2025）. 数据开放的中国模式构建：理论基础与实践路径. 延边大学学报(社会科学版), 58(1): 16-32.
Li, Y. J. (2025). Constructing China's Model of Data Openness: Theoretical Foundations and Practical Pathways. *Journal of Yanbian University*(*Social Sciences Edition*), 58(1): 16-32. (in Chinese)

刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务,(10): 2-13.
Liu, X. P., & Zheng, L. (2024). Has Authorized Operation Broken Through the Bottleneck of Public Data Opening? Dynamic Balance, Capacity Release and Path Synergy. *E-Government*, (10): 2-13. (in Chinese)

孟庆国、李晓方（2013）. 电子政务的理论与方法体系——基于系统工程建设的视角. 行政论坛, 20(2): 34-38.
Meng, Q. G., & Li, X. F. (2013). The Theoretical and Methodological System of E-Government: From the Perspective of Systems Engineering Construction. *Administrative Tribune*, 20(2): 34-38. (in Chinese)

孟庆国、王友奎、王理达（2024）. 公共数据开放利用与授权运营：内涵、模式与机制方法. 中国行政管理, 40(9): 43-53+159.
Meng, Q. G., Wang, Y. K., & Wang, L. D. (2024). Public Data Open and Authorized Operation: Connotation, Models, Mechanism and Methods. *Chinese Public Administration*, 40(9): 43-53+159. (in Chinese)

全国人民代表大会（2021）. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm.
National People's Congress(2021). *Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China*. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. (in Chinese)

山东省人民政府（2022）. 山东省公共数据开放办法(山东省人民政府令第344号). http://m.shandong.gov.cn/jpolicypub/jpolicy_file/filedata/2023/03/29/eb9acb98ea2c4cf2800aac4230da8b2d.pdf.
Shandong Provincial People's Government(2022). Measures of Shandong Province on Public Data Openness(Shandong Provincial People's Government Order No. 344). http://m.shandong.gov.cn/jpolicypub/jpolicy_file/filedata/2023/03/29/eb9acb98ea2c4cf2800aac4230da8b2d.pdf. (in Chinese)

上海市人民政府（2019）. 上海市公共数据开放暂行办法(上海市人民政府令第21号). https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_62638.html.
Shanghai Municipal People's Government(2019). Interim Measures of Shanghai Municipality on Public Data Openness (Shanghai Municipal People's Government Order No. 21). https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20200813/0001-12344_62638.html. (in Chinese)

王锡锌（2024）. 政务数据开放运营制度的目标偏离及纠偏. 东方法学, (4): 109-126.
Wang, X. X. (2024). Goal Deviation and Correction of the Government Data Opening and Operation System. *Oriental Law*, (4): 109-126. (in Chinese)

王锡锌、黄智杰（2022）. 公平利用权：公共数据开放制度建构的权利基础. 华东政法大学学报, 25(2): 59-72.
Wang, X. X., & Huang, Z. J. (2022). The Right to Equitable Utilization: The Right Basis for the Construction of Open Government Data Systems. *Journal of East China University of Political Science and Law*, 25(2): 59-72. (in Chinese)

汪玉凯（2025）. 中国数字政府的演进逻辑及优化路径——兼论"十五五"时期数字政府发展趋势. 中国行政管理, 41(12): 26-33.
Wang, Y. K. (2025). The Evolutionary Logic, Challenges and Optimization Paths of China's Digital Government: Also on the Development Trends of Digital Government in the 15th Five-Year Plan Period. *Chinese Public Administration*, 41(12): 26-33. (in Chinese)

翁列恩、胡税根（2021）. 公共服务质量：分析框架与路径优化. 中国社会科学, (11): 31-53+204-205.
Weng, L. E., & Hu, S. G. (2021). The Quality of Public Services: An Analytical Framework and Path Optimization. *Social Sciences in China*, (11): 31-53+204-205. (in Chinese)

夏义堃（2024）. 数字环境下公共数据的内涵、边界与划分原则分析. 中国图书馆学报, 50(2): 100-114.
Xia, Y. K. (2024). Analysis of the Connotation, Boundary and Division Principles of Public Data in the Digital Environment. *Journal of Library Science in China*, 50(2): 100-114. (in Chinese)

薛金刚（2025）. 从服务悖论到价值释放：公共数据供给的治理逻辑重构与优化路径. 学习与实践, (7): 61-70.
Xue, J. G. (2025). From Service Paradox to Value Release: Governance Logic Reconstruction and Optimized Path of Public Data Provision. *Study and Practice*, (7): 61-70. (in Chinese)

杨国立、周鑫（2017）. "数据即服务"背景下图书情报机构科学数据服务的发展机遇. 情报学报, 36(8): 772-780.
Yang, G. L., & Zhou, X. (2017). Opportunity of Science Data Services of Library and Information Institutions Based on Data-as-a-Service. *Journal of the China Society for Scientific and Technical Information*, 36(8): 772-780. (in Chinese)

袁千里、郑磊（2024）. 授权运营还是数据交易？公共数据市场化流通利用渠道研究——基于资产专用性与描述复

杂性的视角. 电子政务,(10):14-21.
Yuan, Q. L., & Zheng, L. (2024). Authorized Operation or Data Trading? A Study on the Channels of Market-based Circulation and Utilization of Public Data: From the Perspective of Asset Specificity and Description Complexity. *E-Government*, (10): 14-21. (in Chinese)
张会平、顾勤、徐忠波(2021). 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. 电子政务,(5):34-44.
Zhang, H. P., Gu, Q., & Xu, Z. B. (2021). Implementation Mechanisms and Underlying Logic of Authorized Government Data Operation: A Case Study of Chengdu. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)
张会平、姬臣伟、门理想、李柯瑶(2026). 数字公共治理研究的时间脉络、演进逻辑与未来展望. 电子政务,(10):26-40.
Zhang, H. P., Ji, C. W., Men, L. X., & Li, K. Y. (2026). Digital Public Governance Research: Historical Trajectory, Evolutionary Logic, and Future Prospects. *E-Government*, (10): 26-40. (in Chinese)
张莉、林安然(2023). 中国地方政府数据开放与经济发展质量. 公共行政评论,16(2):120-137+198-199.
Zhang, L., & Lin, A. R. (2023). Local Government Data Openness and the Quality of Economic Development in China. *Journal of Public Administration*, 16(2): 120-137+198-199. (in Chinese)
浙江省人民政府(2020). 浙江省公共数据开放与安全管理暂行办法(浙江省人民政府令第381号). https://zjjcmspublic.oss-cn-hangzhou-zwynet-d01-a.internet.cloud.zj.gov.cn/jcms_files/jcms1/web3096/site/attach/0/37e360658b8b4656b6bc3e166748fb5e.pdf.
Zhejiang Provincial People's Government (2020). *Interim Measures of Zhejiang Province on Public Data Openness and Security Management* (Zhejiang Provincial People's Government Order No. 381). https://zjjcmspublic.oss-cn-hangzhou-zwynet-d01-a.internet.cloud.zj.gov.cn/jcms_files/jcms1/web3096/site/attach/0/37e360658b8b4656b6bc3e166748fb5e.pdf. (in Chinese)
郑磊(2015a). 开放政府数据的价值创造机理:生态系统的视角. 电子政务,(7):2-7.
Zheng, L. (2015a). The Value Creation Mechanism of Open Government Data: An Ecosystem Perspective. *E-Government*, (7): 2-7. (in Chinese)
郑磊(2015b). 开放政府数据研究:概念辨析、关键因素及其互动关系. 中国行政管理,(11):13-18.
Zheng, L. (2015b). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)
郑磊(2018). 开放不等于公开、共享和交易:政府数据开放与相近概念的界定与辨析. 南京社会科学,(9):83-91.
Zheng, L. (2018). Differentiating Data Openness, Disclosure, Sharing and Trading: The Definitions and Clarification of Opening Government Data and Similar Concepts. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (9): 83-91. (in Chinese)
郑磊(2024). 打通数据"宝瓶口":公共数据资源供给的路径和目的. 图书情报知识,41(2):23-27.
Zheng, L. (2024). Open the Treasure Bottle: The Path and Purpose of the Supplying Public Data Resources. *Documentation, Information & Knowledge*, 41(2): 23-27. (in Chinese)
郑磊、侯铖铖(2024). 信息传递、价值适配与降本协调:公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究. 电子政务,(10):32-40.
Zheng, L., & Hou, C. C. (2024). Information Transmission, Value Matching and Cost Reduction Coordination: A Study on the Supply-Demand Gap in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)
郑磊、刘新萍(2024). 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横,(1):86-92.
Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)
郑磊、熊久阳(2017). 中国地方政府开放数据研究:技术与法律特性. 公共行政评论,10(1):53-73.
Zheng, L., & Xiong, J. Y. (2017). Study on Open Local Government Data in China: Technical and Legal Characteristics. *Journal of Public Administration*, 10(1): 53-73. (in Chinese)
郑磊、杨涛(2026). 人工智能就绪的公共语料库:概念内涵、就绪框架与提升路径. 电子政务,(4):2-11.
Zheng, L., & Yang, T. (2026). AI-Ready Public Corpus: Conceptual Connotation, Readiness Framework and Enhancement Path. *E-Government*, (4): 2-11. (in Chinese)
支振锋(2025). 公共数据资源开发利用促进及其体系化制度构建. 行政法学研究,(4):55-69.
Zhi, Z. F. (2025). Promotion of Public Data Resource Development and Utilization and Its Systematic Institutional Construction. *Administrative Law Review*, (4): 55-69. (in Chinese)
中共中央办公厅、国务院办公厅(2024). 关于加快公共数据资源开发利用的意见. https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202410/t20241010_1087779.shtml.
General Office of the Communist Party of China Central Committee & General Office of the State Council (2024).

Opinions on Accelerating the Development and Utilization of Public Data Resources. https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/202410/t20241010_1087779.shtml. (in Chinese)

中国政府网（2017）. 李克强主持召开国务院常务会议：部署加快推进政务信息系统整合共享等. https://app.www.gov.cn/govdata/gov/201712/06/416228/article.html.

The State Council of the People's Republic of China (2017). Premier Li Keqiang Chairs a State Council Executive Meeting on Accelerating the Integration and Sharing of Government Information Systems and Other Matters. https://app.www.gov.cn/govdata/gov/201712/06/416228/article.html. (in Chinese)

Benmohamed, N., Shen, J., & Vlahu-Gjorgievska, E. (2024). Public Value Creation Through the Use of Open Government Data in Australian Public Sector: A Quantitative Study from Employees' Perspective. *Government Information Quarterly*, 41(2): 101930.

Cahn, A., Katz, D., Ghermandi, A., & Prevos, P. (2023). Initiating Data-as-a-Service Adoption in Water Utilities: A Service Design Approach. *Utilities Policy*, 84: 101656.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6): 549-559.

Ishengoma, F., Shao, D., da Silva, R. G., Wiedenhöft, G. C., Matheus, R., Alexopoulos, C., Rizun, N., & Saxena, S. (2024). Identification of Public Service Logic (PSL) and Public Service Motivation (PSM) Elements in Open Government Data (OGD) Initiatives. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 90(3): e12307.

Jones, C. I., & Tonetti, C. (2020). Nonrivalry and the Economics of Data. *American Economic Review*, 110(9): 2819-2858.

McBride, K., Aavik, G., Toots, M., Kalvet, T., & Krimmer, R. (2019). How Does Open Government Data Driven Co-Creation Occur? Six Factors and a 'Perfect Storm': Insights from Chicago's Food Inspection Forecasting Model. *Government Information Quarterly*, 36(1): 88-97.

OECD. (2019). *Digital Government Review of Argentina: Accelerating the Digitalisation of the Public Sector*. Paris: OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/354732cc-en.

Olson, J. A. (2010). Data as a Service: Are We in the Clouds? *Journal of Map & Geography Libraries*, 6(1): 76-78.

Osborne, S. P. (2018). From Public Service-Dominant Logic to Public Service Logic: Are Public Service Organizations Capable of Co-Production and Value Co-Creation? *Public Management Review*, 20(2): 225-231.

Osborne, S. P. (2020). *Public Service Logic: Creating Value for Public Service Users, Citizens, and Society Through Public Service Delivery*. London: Routledge.

Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4): 831-842.

Qanbari, S., Rekabsaz, N., & Dustdar, S. (2015). *Open Government Data as a Service (GoDaaS): Big Data Platform for Mobile App Developers*. In 2015 3rd International Conference on Future Internet of Things and Cloud (pp. 398-403). IEEE. https://doi.org/10.1109/FiCloud.2015.34.

Shulz, S. (2025). Moving from Coproduction to Commonization of Digital Public Goods and Services. *Public Administration Review*, 85(1): 60-72.

Wang, R., Xu, C. K., & Wu, X. (2024). Open Government Data (OGD) as a Catalyst for Smart City Development: Empirical Evidence from Chinese Cities. *Government Information Quarterly*, 41(4): 101983.

Xu, S., Liu, J., Li, S., & Zheng, Y. (2025). Barriers to and Mechanism for Open Government Data Use by the Private Sectors: A Grounded Theory Approach. *Government Information Quarterly*, 42(3): 102044.

Zheng, L., & Zhang, H. (2025). Bridging Local and Global: Convergence, Divergence and Dialogue in Digital Government Research Communities. *Government Information Quarterly*, 42(3): 102065.

责任编辑：郑跃平

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 5, 2026

●SYMPOSIUM: Public Data Services

Public Data Provision as Public Service: Conceptualization, Attributes and Delivery Models of Public Data Services ····· Lei Zheng & Tao Yang

Abstract As the development and utilization of public data resources deepen, providing public data to society is gradually becoming a routine function of public sector organizations. Existing research, however, has largely focused on specific practices, such as open data and authorized operation, without developing an integrative concept and analytical framework that encompasses different service delivery models and systematically explains their functional nature. Grounded in China's public data provision practices and drawing on digital government, public service, and Data as a Service (DaaS), this paper advances the theoretical proposition that public data provision constitutes a public service and systematically conceptualizes "public data services." These are defined as a new form of public service through which public sector organizations, in fulfilling their public responsibilities, continuously provide society with reusable public data resources and appropriate support for their use, enabling social actors to create value from public data and advance the public interest. The concept identifies public service as its functional nature, public data as its resource base, and data services as its service content. It also encompasses three defining characteristics: publicness establishes its normative orientation, accessibility constitutes the conditions for its realization, and value enhancement captures its contribution to generating additional utility. On this basis, the paper distinguishes between two service delivery models: inclusive services addressing basic needs and value-added services addressing in-depth needs. These two models differ in emphasis while complementing and reinforcing one another. By bringing public data provision back into a public service perspective, the paper offers scholars and practitioners a theoretical foundation and analytical framework for understanding, advancing, and guiding its practice. It also contributes an indigenous concept to the development of China's independent knowledge system for public data governance

Key Words Public Data; Public Service; Data as a Service; Open Data; Authorized Operation

Public Data Services and Social Equity: Evidence from Policy Text Analysis
····· Yufei Chang, Weitao He & Luning Liu

Abstract In recent years, governments have attached growing importance to the provision of public data. However, in practice, inequities have arisen, such as insufficient open data supply and the limited ability of small and micro enterprises to engage in authorized data operations. As public data services possess salient public good attributes, their provision should be guided by the objective of maximizing public value. However, existing studies primarily focus on economic value while overlooking equity concerns for disadvantaged groups. Drawing on social equity theory, this study evaluates public data policies across four dimensions: access equity, procedural fairness, quality equity, and outcome equity. Using policy texts from 31 provincial-level governments and 25 provincial capital cities in Chinese mainland, a PMC index model is employed to examine hierarchical and regional patterns. The findings reveal disparities in the level of social equity development across different levels of government. Overall, provincial governments outperform those of provincial capital cities, with procedural justice and outcome equity emerging as two

relatively weak dimensions at both levels of government. Regional disparities are also evident, with eastern China performing relatively better than central and western China, where considerable room for improvement remains. Furthermore, a hierarchical pattern of social equity development is observed within both provinces and cities. The findings provide targeted policy recommendations for improving social equity across regions, contribute to the public value perspective on public data services, and enhance the overall equity of service provision.
Key Words Public Data; Public Value; Public Service; Social Equity

Value Expectation, Reconciliation, and Co-Creation: The Path of Value Realization in Open Public Data Services ····· Lixiang Men, Yupan Zhao & Huiping Zhang

Abstract As an important component of public data services, Open Public Data (OPD)'s value realization path urgently needs to be clarified. This research conducts localized adaptation of the public value theory and carries out full-process tracking of the practice in City A through methods such as participatory observation and in-depth interviews. This research finds that OPD's value realization process mainly unfolds around value expectations, value reconciliation, and value co-creation among suppliers, governors, and users. As the starting point of action, value expectations are mainly shaped by goals, incentives, and constraints. To reach a consensus, data governors usually adopt a combination of measures including rigid, neutral, and flexible approaches to reconcile differences in value expectations. Even if a consensus is reached, the window of value co-creation can only open when usage scenarios, resource bases, and cooperation mechanisms achieve alignment and coupling, and successful value co-creation practices can truly realize data value. This study, to a certain extent, expands the localized application scenarios and analytical framework of public value theory, introduces a new perspective for exploring value realization in OPD services, and provides empirical evidence and logical references for promoting the sustainable development of OPD services in China.
Key Words Public Data Service; Open Public Data; Value Expectation; Value Co-Creation

The Multi-Dimensional Value Creation Through Public Data Authorized Operations: An Analytical Framework Based on Public Service Logic ····· Bi Wei, Qingguo Meng & Ziteng Fan

Abstract As an important mode of market-oriented allocation of data factors, public data authorized operations (PDAO) can activate the latent value of public data. However, the realization of multi-dimensional value from public data often faces practical constraints, and the underlying value creation process remains insufficiently explored. This study adopts a public service logic perspective to examine PDAO, conceptualizing it as an emerging form of public data service. Based on field investigations in representative cities, this study uncovers the mechanism of public data's multi-dimensional value creation throughout the authorized operation process. The study finds that the inherent features of public data, namely heterogeneity, sensitivity, and perishability, render public-private cooperation a necessary approach to PDAO. High-quality PDAO entails a value-added service process involving co-design, co-production, and integrated usage between the government (which holds and manages public data resources) and enterprises (which operate data resources and manage data products). This process generates multiple forms of value, including value in data governance and literacy enhancement, value-added from direct and indirect exchange, and value for empowering economic and social applications. Drawing on the public service logic perspective, this study develops the framework of "data characteristic-service process-value creation", which helps practitioners move beyond a narrow focus on the monetary value of public data. Instead, it encourages institutional design that is service-driven,

thereby preventing misalignment between data supply and demand expectations and ensuring the sustained release of public data's multi-dimensional value.
Key Words Public Service Logic; Public Data; Authorized Operation; Public Service; Value Creation

Imitation for Blame Avoidance: The Dynamics of Municipal Government in Advancing Open Government Data ..... Yueping Zheng, Xuemin Yang, Yuanyuan Huang & Caiwei Zhang

Abstract Public data services aim to meet societal actors' data needs through effective data provision. Open government data (OGD) is an important means through which the public sector provides public data services and is also a dynamic process in which governments balance blame risks and adjust their strategies. Drawing on blame-avoidance theory, this study distinguishes two stages of municipal OGD—platform launch and deepening openness—and uses panel data from 282 Chinese cities from 2012 to 2025 to examine how vertical and horizontal diffusion affect municipal governments' OGD behavior. The results show that, at the platform-launch stage, both vertical and horizontal diffusion significantly promote the launch of open data platforms, as municipal governments imitate others to reduce the blame risk associated with inaction. At the deepening stage, vertical diffusion continues to increase the level of openness, whereas horizontal diffusion exhibits a significant inverted U-shaped effect. As OGD practices become more widespread, their demonstration and blame-sharing effects weaken, while the blame risks associated with deeper openness increase. Municipal governments also adjust their openness toward the average of their provincial peers, with the catching-up effect among lower-performing cities stronger than the downward adjustment among higher-performing cities. These findings show that intergovernmental imitation is driven not only by learning or competition, but also by a dynamic trade-off between the blame risks of inaction and action, giving rise to a behavioral logic of "imitation for blame avoidance." This study reveals stage-specific shifts in the logic of blame avoidance as OGD moves from formal adoption to substantive deepening, offering a new theoretical explanation for the relationship between policy diffusion and strategic implementation and providing empirical support for advancing high-quality public data openness.
Key Words Public Data Services; Open Government Data; Blame Avoidance; Policy Diffusion; Municipal Government

Can the Socialized Utilization of Public Data Promote the Development of the Digital Economy?
..... Ruinan Qin, Xinze Wang & Zongfeng Sun

Abstract The Socialized Utilization of Public Data is an important institutional arrangement for expanding the supply of data factors, fostering the development of data factor markets, and accelerating the growth of the digital economy; in essence, it constitutes a form of public service. In China, the Socialized Utilization of Public Data is transitioning from a model centered on data openness to a new stage jointly driven by "data openness plus authorized operation". Drawing on policy instrument theory, this study conceptualizes data openness and authorized operation as a coercive policy instrument and a market-based policy instrument, respectively. Taking advantage of the staggered implementation of these practices across localities, the study employs a quasi-natural experimental design to examine their respective effects on local digital-economy development. The results show that both data openness and authorized operation have significant positive effects on local digital-economy development. However, the persistence of the effect of data openness remains to be observed, whereas authorized operation generates a sustained positive impact. Further analysis reveals that the combination of data openness and authorized operation produces a synergistic effect: provinces implementing the policy mix exhibit significantly higher levels of digital-economy development than those implementing only one of the two policies. Moreover, the combination

effects of data openness and different models of authorized operation vary considerably. These findings provide new insights into improving China's institutional framework for public data services.
Key Words Public Data Services; Open Data; Authorized Operation; Digital Economy; Policy Instruments

●ARTICLES

How Does Public Security Shape Government Trust? ····· Zhuoxuan Li & Puqu Wang
Abstract Government trust serves as the psychological foundation for effective governance. Drawing on the holistic approach to national security, this study conceptualizes public security at two levels: national security and livelihood security. Employing the Latent Moderated Structural Equations model, we reveal a differentiated attribution mechanism through which public security is transformed into government trust: national security primarily enhances trust in the central government, whereas livelihood security mainly contributes to trust in local governments, thereby shaping a hierarchical pattern of government trust. Moving beyond a linear objective performance-driven explanation, this study finds that need for cognitive closure significantly weakens the effect of governance satisfaction on government trust, highlighting the importance of individual psychological traits in maintaining the stability of trust. In addition, social trust significantly strengthens the positive effect of national security on trust in the central government, indicating both the interaction effect between social trust and government performance and the boundary condition of this effect. By analysing the complex psychological pathways through which public security is converted into government trust, this study provides micro-level evidence for understanding the formation mechanism of government trust in the Chinese context.
Key Words Public Security; Government Trust; Governance Satisfaction; Social Trust; Latent Moderated Structural Equations Model

Actor Relations, Policy Entrepreneur's Strategy, and Innovation in Rural Revitalization: An Analytical Perspective of "Risk and Performance" ····· Jusheng Yang & Qing Wang
Abstract Agency-centered theories regard policy entrepreneurs as key actors in overcoming institutional inertia and advancing government innovation. Yet little research has examined how their action strategies are generated or the underlying mechanisms through which these strategies facilitate innovation. Drawing on a case study of government innovation in rural revitalization in H Township, this article finds that policy entrepreneurs' action strategies are shaped by two sets of actor relations: relations between stakeholders and the innovation, and relations between stakeholders and the policy entrepreneur. The former are structured by the configurations of risk and performance confronting different stakeholders in the innovation process and shape the policy entrepreneur's room for agency, determining whether strategies are pursued proactively or reactively. The latter are structured by power relations and social networks and shape the policy entrepreneur's bargaining space, determining whether strategies operate through negotiation or mobilization. Policy entrepreneurs' action strategies are further governed by a dual goal logic of enhancing performance and reducing risk. The interaction between these two goals and the two sets of actor relations gives rise to eight strategic behaviors: responsiveness (*Xiang Ying*) or risk-sharing (*Fen Tan*), steering (*Qian Yin*) or interpretive justification (*Chan Shi*), compensation (*Fu Xu*) or appeasement (*Ping Xi*), and incentivization (*Qu Ce*) or demonstration (*Shi Fan*). Through these strategies, policy entrepreneurs enhance the payoffs that different stakeholders derive from innovation, thereby securing support, defusing resistance, and facilitating implementation. Moving beyond diachronic perspectives on policy change, this article offers a new explanation of policy entrepreneurs' strategic behavior from the perspective of synchronic inter-actor relations, thereby enriching and extending theories of policy

entrepreneurship, policy mobilization, and policy networks.
Key Words Actor Relations; Policy Entrepreneurs; Risk; Performance; Rural Revitalization

Differentiated Pathways and Logic of International Public Policy Transfer: A Multi-Case Study Based on the "Capability-Goal" Framework ..... Jingyuan Xu, Binlu Yang & Yijia Jing
Abstract International public policy transfer is a key mechanism for promoting global governance innovation, optimizing the supply of global public goods, and achieving shared prosperity. While existing research has classified the pathways of international public policy transfer, it often remains at a macro-level description and fails to deeply explore the underlying motivations behind path selection. This paper constructs a 'capacity-goal' analytical framework, selecting green finance, photovoltaic power generation, and ecological red line protection policies for a multi-case study. It analyzes the key factors influencing policy transfer path selection from the two dimensions of 'policy capability differences' and 'policy goal ambiguity'. The study finds that when there is a large policy capability difference and weak policy goal ambiguity, parties tend to adopt an instrument-based transfer mode, which is operationally strong and focused on practical tools. When there is a large policy capability difference and strong policy goal ambiguity, they are more likely to choose an institution-based transfer mode, which emphasizes long-term rules and inclusive structures. In contrast, when the differences in policy capacity are small and the ambiguity of policy objectives is low, the idea-based transfer mode, which is flexible and cost-effective, becomes more common. This paper explains the internal mechanisms behind the differentiated choices of international public policy transfer paths, refines the conditions under which policy capability and goal ambiguity influence path selection, and through analyzing China's policy transfer interactions in global ecological governance, provides a new theoretical perspective on understanding the behavior patterns and motivations of Global South countries in international policy transfer.
Key Words International Public Policy; Policy Transfer; Policy Capacity; Policy Goals; Global Ecological Governance

The "Trap of Metaphor": Applications and Boundaries of Topic Models in Public Policy Research
..... Li Liao, Naikang Feng & Hongtao Yi
Abstract This paper introduces the concept of metaphor to critically reflect on the application of topic models in public policy research. We argue that researchers interpreting model outputs often rely on a "two-stage mapping" process: first, mapping statistical word distributions into "topics," and second, linking these topics to specific theoretical concepts such as agendas, frames, or discourses. When the methodological presuppositions underlying these two mappings are overlooked, researchers risk falling into what we call the "trap of metaphor," thereby undermining the validity of their conclusions. To address this issue, the paper systematically identifies three typical traps—Generation Bias, Semantic Drift, and Symbol Mismatch—and proposes a validation framework designed to detect and quantify the discrepancies between model outputs and theory-driven coding. Empirical tests on three common types of policy corpora demonstrate that such discrepancies are both significant and systematic. We emphasize that avoiding the trap of metaphor requires researchers to critically examine the underlying assumptions of topic models, carefully assess their compatibility with theoretical constructs, and adjust their research design accordingly. This study deepens our understanding of the methodological boundaries of topic modeling in the social sciences and offers a new analytical perspective along with practical guidance for advancing computational social science.
Key Words Topic Modeling; Text Analysis; Methodology; Big Data; Content Analysis

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第5期（总第113期）
2026年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.5
Published in October 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地-
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会
社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏
联系电话 020-84113029 020-84038746 传 真 020-84111478
电子邮件 jpachina@163.com 网 址 http://jpa.sysu.edu.cn
编辑出版 《公共行政评论》编辑部
（广州新港西路135号：邮编510275）
印 刷 广州一龙印刷有限公司
国内发行 广东省报刊发行局
国外发行 中国国际图书贸易总公司
（北京399信箱）

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China
Sponsors Sun Yat-sen University
Supporters Centre for Chinese Public Administration Research，Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society
President： Bin Xiao
Editor in Chief：Yapeng Zhu
Tel：86 20 84113029 86 20 84038746 Fax：86 20 84111478
Email：jpachina@163.com Website：http://jpa.sysu.edu.cn
Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*
(NO.135 Xin Gang Xi Road,Guangzhou,China.510275)
Distributed by China International Book Trading Corporation
(P.O.Box 399,Beijing,China)

刊号 ISSN1674-2486 CN44-1648/D
邮发代号 国内46-364 国外BM8839
国内外公开发行
国内定价：20.00元

ISSN 1674-2486