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

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*

【摘要】作为公共数据服务的重要组成部分，公共数据开放的价值实现路径亟须探明。论文对公共价值理论进行本土化调适，通过参与式观察、深度访谈等方法对典型案例A市实践展开全过程追踪。研究发现，公共数据开放的价值实现过程主要由供给者、治理者和利用者围绕价值期望、价值调和与价值共创展开。作为行动起点，价值期望主要由目标、激励和约束形塑，为达成共识，扮演治理者角色的数据主管部门通常会综合采用刚性、中性和柔性的“组合拳”手段调和价值期望分歧；即便达成共识，“价值共创之窗”也只有在利用场景、资源基础与合作机制对接耦合时开启，成功的价值共创实践才能真正实现数据价值。研究在一定程度上拓展了公共价值理论的本土化应用场景与分析框架，为探究公共数据开放服务的价值实现引入了新的视角，为推动我国公共数据开放服务的可持续发展提供了经验依据与逻辑参考。

【关键词】公共数据服务　公共数据开放　价值期望　价值共创

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0037-19

一、问题提出

以上海2012年的实践为起点，我国公共数据开放的探索迄今已达14年，其间地方公共数据开放平台总数从2012年的3个增加至2025年的257个。从个别城市的创新实践到全国范围的政策扩散，公共数据开放已然成为政府的履职内容

* 门理想，电子科技大学公共管理学院副教授、硕士研究生导师。赵玉攀，哈尔滨工业大学经济与管理学院副教授、博士研究生导师。通讯作者：张会平，电子科技大学公共管理学院教授、博士研究生导师。感谢期刊编辑部、《公共数据服务》专栏组织专家及匿名评审专家为论文提出的宝贵意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目“面向数字化转型的政府部门数据治理能力研究”（72104203）。

之一，并作为公共数据服务的重要组成部分被纳入我国的“十四五”规划。然而，尽管各地公共数据开放平台的建设如火如荼，但开放数据的利用情况却持续低迷。《中国地方公共数据开放利用报告（2025年度）》显示，2025年开放数林指数排名前50城市的利用层平均得分仅为5.11（总15）分（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。一方面，公共数据开放自身面临“供不出、流不动、用不好”的问题；另一方面，公共数据授权运营也在一定程度上分散了地方政府在公共数据开放上的实践注意力。授权运营在高价值数据供给、数据价值变现与回流方面具有先天优势，相较之下，公共数据开放面临的约束更多、激励更弱，逐渐被授权运营挤占而“在夹缝中求生存”。因此，是否、能否继续开展公共数据开放成为亟待明确的现实问题。长期来看，公共数据开放是可行且必要的。事实上，公共数据开放与授权运营之间应是基本公共服务和更高层次服务的关系，前者保障社会的基本公共数据需要，后者满足社会的多层次和多样化公共数据服务需求。二者并非相互替代的关系，而应协同并进（刘新萍、郑磊，2024）。然而，要推动公共数据开放服务的进一步发展，仅靠学界呼吁远远不够，更为重要的是要打破“好用的数据不开放、开放的数据不好用”的质疑，向相关主体直观展示其价值实现路径。因此，无论是从拓展理论还是推动实践方面考量，一项关于公共数据开放服务价值实现路径的系统研究都亟待开展。

本文试图回应公共数据开放服务价值实现过程中的三个关键性问题：第一，如何识别不同主体对公共数据开放服务的价值期望？作为公共数据服务中无歧视、免授权的基础服务项，公共数据开放面对的是最广泛的社会利用主体，其服务价值更多取决于利用者的开发取向，呈现出显著的差异化特征。认知是分歧的原点。笔者在调研中发现，不少实践价值共毁的底层原因是不同主体对公共数据开放的认知存在本质差异。对于这项公共服务，不同社会主体究竟抱有怎样的价值期望，政府是否识别并认可这些价值期望，这些直接关乎公共数据开放服务的供需能否匹配。第二，如何调和不同主体的价值期望分歧从而形成价值共创目标？不同主体对公共服务的价值期望存在分歧是常态，能否调和分歧并达成共识决定着服务供给的成败。当企业的利益追求、公众的知情需要与政府的安全考量等期望存在分歧时，需及时明确价值期望调和的主体、手段与边界。第三，如何推动认知层面的价值期望共识转化为实践层面的数据价值共创？不同于传统公共服务，公共数据开放的价值并未在服务供给时得以真正释放，还需要服务对象的进一步开发，形成与供给主体的价值共创生态。迫切需要回应的是，这样的价值共创实践应该落地怎样的场景、依托怎样的资源以及搭建怎样的机制。由于上述问题都是动态发展变化的，本文将通过剖析典型案例的全过程以窥其全貌。

二、文献述评

（一）公共数据开放服务价值的类别谱系

公共数据开放是数字时代政府及其职能延伸机构向社会利用主体提供原始、可机读和可社会化利用数据的一项公共服务（郑磊，2015）。同其他公共服务一样，其主要目标是创造公共价值。公共价值概念曾被首倡者马克·摩尔定义为“公民对政府期望的合集”（Moore，1995），但此后学界并未在该概念定义上达成高度共识。已有研究分为两个流派：一是结果导向派，该流派基本继承并发展了马克·摩尔的定义，将公共价值视为公共部门的一种产出，聚焦公共部门的具体实践行为，致力于通过理论建构来使公共管理者重视公民的期望，通过战略管理和对话机制来改善公共服务供给的质量。二是共识导向派，该流派更倾向于将公共价值视为公众期望公共部门所维持的共识和规范，这些共识和规范植根于公众对于公共领域治理向善的期待（门理想等，2021）。对于公共价值究竟是公共服务带来的经济、文化等具体产出，还是用以改善公共治理的民主、透明等抽象规范，本文倾向于以一种调和的视角来看待这一问题，即共识导向的公共价值的实现同样有赖于特定形式的公共服务或公共产品，如公正法治这一公共价值的实现离不开完善的司法体系，开放透明这一公共价值的实现有赖于严格的监管规范。因此本文认为，公共价值是公众期望从政府提供的各种公共产品和公共服务中获得的结果或产出的合集，既包括具体有形的产品，也包括抽象无形的规范，真正的判别标准理应是公众是否期望而非结果或产出的形式。

公共数据开放服务的公共价值既包括数据复用产生的经济、文化等具体价值，也包括数据开放带来的民主、透明等无形规范。由于原始数据并不具有明确的价值指向，不同利用主体可以根据自身期望从数据中创造不同价值。国外学者试图从多个角度对这些价值进行区分并建立类别谱系，较为代表性的一种取向是首先将其公共价值划分为多个维度，再分别为各个维度下设二级指标。例如，有学者建构起包含政治与社会、经济、操作和技术三个维度，共计 33 种具体价值的类别谱系（Janssen et al.，2012）。而另一种取向更为聚焦，直接列举其潜在的公共价值。例如，有学者认为公共数据开放可以促进经济增长、增加就业、改善公共服务、推动政府透明与问责、加速数据共享等（Gurin，2015）。

对比可知，前者分类较为系统，但二级指标过于繁杂；后者分类更为直接，但所涵盖的价值不够全面。本文主张对两种取向进行综合，一方面参照前者的分类框架，结合我国“五位一体”总体布局，将公共数据开放的公共价值划分为经济价值、政治价值、文化价值、社会价值及生态价值五个维度；另一方面借鉴后

者的分类思路，对各个维度的二级指标进行精炼，使类别谱系兼具系统性与简洁性，如表1所示。公共数据开放服务的诸多价值已在既有研究中得到讨论和证实，在具体实践中，这些价值以单一或组合的形式出现在不同场景的不同项目中。

表1　公共数据开放服务价值的类别谱系

宏观维度	二级指标
政治价值	推动体制改革、开展合作治理（Harrison et al.，2012）、促进公开透明（Hitz-Gamper et al.，2019）
经济价值	增值开发利用（付熙雯、郑磊，2020）、助力产业升级（武琳、伍诗瑜，2016）、培育数据要素
文化价值	促进知识推广、提升科研效率（司林波等，2017）、推动学术创新
社会价值	改善公共服务（季统凯等，2017）、推动扶贫助弱、加速社会创新（Callinan et al.，2018）
生态价值	监测污染排放、跟踪气候变化、保护生态环境（郑磊、吕文增，2017）

资料来源：作者自制。

（二）公共数据开放服务价值的实现路径

公共数据开放服务的价值实现有赖于特定的实施路径，已有研究主要从三类视角对其路径展开剖析：第一，以价值为切口，关注不同价值的实现机制及组合路径。例如，王卫等学者（2019）将效率、透明、参与、合作与信任视作公共数据开放的主要价值，其对应的效率机制、透明机制、参与机制、合作机制与信任机制共同组成了公共数据开放的价值实现路径。第二，以数据为切口，探讨数据价值实现各个环节的要点与难点。例如，黄如花、赖彤（2018）从数据生命周期视角切入，系统梳理了公共数据创建采集、组织处理、存储发布、发现获取，以及增值评价环节的主要障碍。第三，以主体为切口，聚焦行动主体为创造数据价值而搭建的合作生产网络。例如，部分学者发现公共数据开放在驱动合作生产过程中，积极的利益相关者、创新领导者、适当的沟通、数据开放平台、外部资助、敏捷开发最为重要（McBride et al.，2019）。总的来看，三类视角各有优缺点。第一类视角关注特定价值的创造路径，构建的模型比较清晰、易于验证，但难以解释价值与价值之间的交叉组合效应。第二类视角将附着在数据生命周期链上的价值一一拆解开来，实践指导性强，但缺点在于对行动主体能动性的关注不足。数据价值并非恒定附着在生命周期链上，其价值实现效果很大程度上取决于行动主体的能动性。第三类视角探究了各行动主体为实现数据价值而开展的广泛互动，模型系统性和动态性较高，但研究大都没有统筹考量主体、情境与机制，构建的合作生产模型并非一个完整的网络结构。

值得注意的是，越来越多的学者更倾向于从生态系统的视角看待公共数据开放

的价值实现路径（Dawes et al.，2016）。该系统处于政治、经济、文化等环境中（张晓娟等，2022），由生产者、传递者、利用者、消费者等多主体组成（黄平平等，2025），涉及统筹协调、协同合作、质量控制等多种机制（吴金华等，2022）。相比前三类视角，该视角较好地还原了主体、情境与机制的融合互动过程，更适合作为公共数据开放价值实现路径的研究框架。然而，该理论框架仍存在一定局限，其涵盖主体较为全面，但主体间的互动过程较为复杂，涉及的关键变量过多。

三、理论框架与研究设计

公共价值理论强调通过网络治理结构下的合作生产创造公共价值，但学者对其实施路径未达成共识，认为其难以真正指导实践。而公共数据开放生态系统框架还原了各主体及环境的互动机制，但在回应价值问题时，这一框架缺乏提纲挈领的价值内核。尽管两种理论都存在一定的解释力不足问题，但二者的优势可以融合互补。因此，本文试图将二者结合。本文分析框架的关键变量提炼自公共价值理论，而行动主体则借鉴生态系统理论，二者相互补充以充分调和理论和实践之间的张力。

（一）理论框架

1. 关键变量

引入公共价值理论的目的是确定关键变量，即价值期望、价值调和与价值共创。政治、行政二分使公共管理者长期被排除在战略目标制定过程外，而新公共管理对工具和效率的“痴迷”又使价值理性被进一步冷落，“技术家埋头精耕细作”的公共管理产出往往偏离民众的期望。在这种背景下，马克·摩尔提出“战略三角模型”，其初始逻辑是：为了使公共管理产出更具价值理性，公共管理者要参与价值目标制定，然后要为其目标争取政治支持，营造良好的“授权环境”，最后再运作公共资源实现既定价值目标（Benington & Moore，2011）。

然而，由于政治与行政体制不同，该模型并不完全适用于我国。在中国，党的领导贯穿于国家治理实践，党政之间从行动到组织层面都存在不同程度的嵌入（张权等，2024）。决策时“拍板”的往往既是党的领导集体，也是政府的领导集体，决策结果不能简单区分为党的意志或政府的意志。此外，在确定价值目标前，除考虑公众价值期望，政府内部仍要达成纵向上下级（张翔、洪一晨，2025）与横向部门间的共识。这一过程需要大量协商调和，调和内容就是公众与政府、政府上下级及部门间的价值期望分歧。在调和结束前，任何一个主体的价值期望都不能被视作价值目标，因为经过政治调和的有序的价值期望合集才能被称作“公

共价值”。而在具备共识目标后，公共价值的实现路径是多主体合作生产，即价值共创（王学军、李航宇，2023）。因此，如果将该模型应用到我国，其逻辑顺序理应是：从公众和政府的价值期望出发，政府先通过调和过程争取支持和合法性，然后才能敲定价值目标，接着开展价值共创。基于这一逻辑，本文提出分析框架中的三个关键变量，即价值期望、价值调和与价值共创。

与战略三角模型相比，本文关键变量存在一定不同。在我国情境下，价值目标是完成状态，是可以直接指导价值共创实践的有序价值期望合集。达成这一完成状态前，政府必须对公众和政府的价值期望进行调和，这种调和就是政府争取支持与合法性等“授权环境”的过程。也就是说，价值目标本身就包含价值期望与价值调和（授权环境）两个变量，是二者相互作用的结果。因此，本文对战略三角模型的本土化改造可以总结为：先整合“授权环境”与“价值目标”，再将“价值目标”分解为“价值期望”与“价值调和”，最后与“价值共创”组成新的分析模型，如图1（左）所示。但该理论框架在开展实证研究时略显复杂，为了提高可操作性，本文将其复杂的多向共时性互动分解为时间序列的链式互动。尽管核心变量存在相互影响，但逻辑上这种影响是先后发生的，其过程如图1（右）所示。

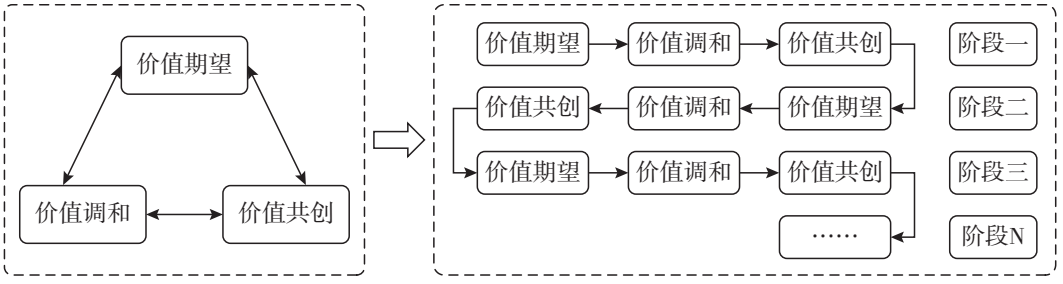


图1　结合我国情境和实证需要改造后的战略三角模型

资料来源：作者自制。

2. 行动主体

引入生态系统理论的主要目的是确定行动主体，即数据供给者、治理者与利用者。生态系统理论认为，公共数据开放的价值实现有赖于供给者、利用者和受益者的合作生产（Reggi & Dawes，2022）。但这种主体划分与我国实践并不完全契合，没有区分政府不同部门的角色差异，导致政府内部大量的协调博弈过程被忽视。此外，该理论强调受益者的作用，但在我国当前的实践中，受益者群体的影响相对有限。

结合调研情况，本文认为，公共数据开放服务的价值实现中发挥关键作用的是数据治理者、供给者和利用者。其中，治理者负责促进供需对接，维持整个流程常态运转，这一角色通常由各地大数据局等数据主管部门担任；供给者负责提供数据资源，通常为掌握大量数据的公安、人社和行政审批等职能部门；而利用

者是指在商业、科研及慈善等领域对数据进行二次利用的各类主体，其中企业和学者两类群体最为活跃。三者的合作主要是通过数据“供给联盟”和“利用联盟”的对接来实现，经过价值调和，治理者和供给者组成供给联盟，其中供给者负责初步治理和提供持有数据，治理者负责数据汇聚、集中治理、平台运维和对外开放；治理者和利用者组成利用联盟，其中治理者负责对接与协调数据利用需求、供给数据、业务监管和生态打造，利用者则负责具体的数据产品和服务开发业务。在数据供给和利用的过程中，多数情况下治理者既不是原始的数据供给主体，也不参与具体的产品服务开发，但其却是供给和利用过程不可或缺的主体，负责进行协调。因此，本文采用“联盟”来形容这种非正式的组织结构。

3．分析框架

综上，本文构建了公共数据开放服务价值实现路径的分析框架（见图 2），包含供给者、治理者和利用者三个行动主体及价值期望、价值调和与价值共创三个关键变量。

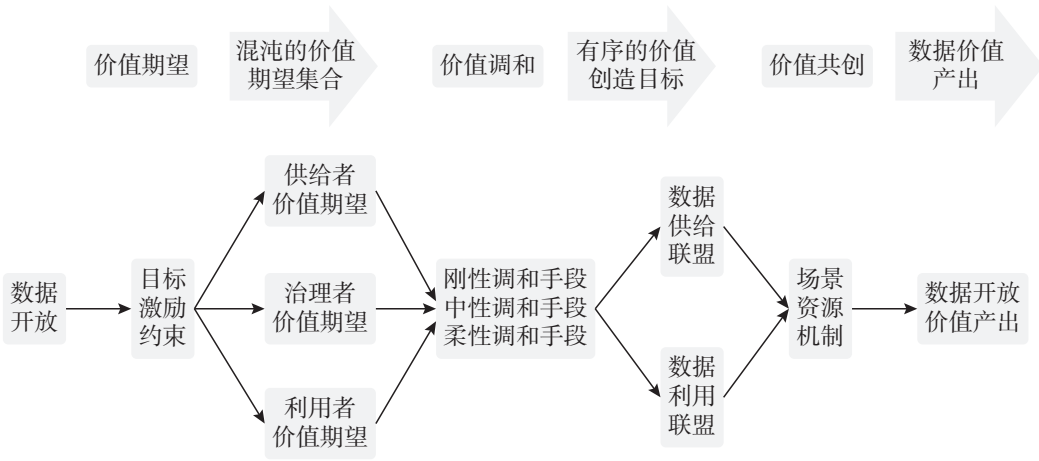


图 2　公共数据开放服务价值实现路径的分析框架

资料来源：作者自制。

价值期望是指行动主体期望从公共数据开放中获取的价值。对于行动主体而言，目标往往决定了主体的行动方向，激励决定了行动动力，约束则塑造了行动空间（陈家建等，2013），因此，其对于特定事项的期望也往往受上述三个维度的影响。在本文语境下，目标主要是指公共数据开放与行动主体既定业务范畴和行动指南的契合程度。对于公共部门而言，目标契合程度主要通过公共数据开放是否明确写进部门职能方案、是否受到上级部门和领导重视两方面来衡量；对于企业等利用者而言，目标契合程度主要由日常业务开展是否及多大程度上使用公共部门开放的数据来衡量。激励主要是指公共数据开放可为行动主体带来多大程度的物质或精神激励。对于公共部门而言，激励可以表现为绩效提升、上级表彰

和创新示范等形式；对于企业等利用者而言，激励表现为公共数据开放对于具体业务的赋能，赋能结果可以是效率提升、要素补充或是直接的经济价值产出。约束主要是指行动主体在进行数据开放或利用开放数据过程中面临的内、外部障碍。对于公共部门而言，约束可能来源于组织结构、法规、治理工具等；而对于利用者而言，约束更多地表现在外部供给数据质量不高、内部利用场景和技术不成熟等方面。三者解释了行动主体价值期望存在分歧的原因，为分歧的调和提供了依据。

价值调和是指不同主体通过多种方式对价值期望分歧进行调和的过程。价值期望已为价值调和指明方向，需要利用多种手段促使主体间实现目标匹配、激励兼容和摆脱约束。已有研究的调和手段主要可分为三类：一是刚性调和，包括制度建构与领导介入（靳永翥、赵远跃，2020）；二是柔性调和，包括利益共享（孙斐，2015）和社会网络润滑（庞明礼、陈念平，2021）；三是中性调和，包括技术嵌入（许晓东等，2020）和平台补充（于水、杨杨，2020）。

价值共创是指不同行动主体合作创造数据价值的具体实践过程，主要通过数据供给联盟和利用联盟的供需对接开展。然而，两类联盟的对接并不总是成功，首先要明确应用场景，即公共数据开放具体要解决哪个领域的什么问题；其次要筹备相应的资源，即组织解决这一问题所需的各类资源；最后要搭建合作机制，即明确具体的分工、协调及价值分配等机制。

（二）研究设计

本文选择通过对典型个案进行追踪调查来开展研究，选取A市作为研究对象，主要因为其在公共数据开放领域具有两个维度的集中性：其一，阶段特征的集中性。A市公共数据开放很早就开始推行，排名很高，已经历起步、探索及转型等阶段，能完整展现历时性发展变化，不同阶段基本能反映当时不同地区实践的共时性差异。其二，主体特征的集中性。地级市是公共数据开放服务的主要推动者，作为地级市的A市能较好地反映城市规模、财政水平及技术基础等方面的共性特征。

研究主要从以下两个途径获取材料：一是参与式观察。笔者曾在A市大数据局进行为期两个月的实习，其间与当地数据治理者、供给者、利用者开展线上或线下深度访谈，并补充访谈了第三方评估主体。受访者来自政府、企业和高校等14个单位，共计21人。此外，获取A市公共数据开放相关政策文件、工作总结、会议纪要、制度规范等资料60余份。二是公开资料收集。本文收集了19份中央政策文本、30份地方政策文本，并从各地数据开放平台“互动留言”和“成果展示”板块收集了2070个利用成果和2145条互动留言数据。这些公开资料为分析A市的实践提供了参照，也为本文验证理论框架、提炼实现路径、讨论未来研究方向提供了经验补充。

四、A 市公共数据开放服务的价值实现历程

A 市地处我国东部，目前已累计开放 10 余个区市、40 多个部门的 8000 余个数据目录，5000 多万条数据，以及 5600 多个数据接口。10 余年间，A 市公共数据开放经历了三个阶段。

（一）起步阶段（2013—2017 年）：政策采纳初期的象征性价值追求

2013 年，在上海市示范效应的影响下，A 市开始筹备公共数据开放，此后相关工作起步。该阶段各行为主体对于公共数据开放缺乏共识，在个别“政策企业家”的努力下，相关工作虽得以艰难推进，但除了创新合法性等象征价值外，并未在经济或社会等领域创造出实质性价值。直至 2017 年，省级主管部门开始统筹省内公共数据开放工作，相关工作才从筹备起步转向深度探索。

1. 价值期望：目标不明压低期望，约束未现掩盖分歧

在这一阶段，制度和资源等方面的约束因素尚未展现，价值期望主要取决于公共数据开放与主体目标、激励的匹配程度。总体来看，三个主体的价值期望很低，低期望也掩盖了三者的分歧。在弱目标、强激励的背景下，治理者的价值期望主要表现为政策企业家对创新合法性的追求。对于当时的主管部门电子政务办公室而言，公共数据开放并非必要的职能，其得以落地的主要原因是“S 处长思想比较超前”（访谈记录 20210901F[①]）。S 处长坦言之所以甘愿承担风险推行公共数据开放，是因为谋创新、争典型所带来的激励：“虽然当时象征性价值更多，却能维持我们的创新领头羊形象。”（访谈记录 20210903S）但对于供给者而言，面对这项非目标、负激励的任务，职能部门始终处于“局外人”的状态。各级政府都未对公共数据开放做出明确的权责划分，职能部门参与服务供给无法获得实质性激励，反而会面临工作量激增、数据安全风险等难题。同时，利用者也在观望，质疑公共数据开放的经济与学术价值。A 市数据利用群体的结构变化不大，主要是本地企业和各地学者，尽管目标契合，但现阶段二者主要持观望和质疑的态度。一方面，利用者质疑公共数据开放的动机和决心：“费半天劲给我们企业整理数据，拿不准是不是真的。”（访谈记录 20210918H）另一方面，前期“雷声大雨点小”的象征性推进挫伤了利用者的积极性，当地高校有学者表示：“刚开始寄予很大希望，但头几年开放的数据质量比较一般。”（访谈记录 20210920Y）

① 访谈记录采用“访谈时间+人员编号”的规则编码。例如，“20210901F”表示 2021 年 9 月 1 日对人员 F 的访谈。

2. 价值调和：调和内部分歧为主，多措并举启动实践

在缺乏制度规范的开放初期，供给者既没有外在压力，也缺乏内生动力，要推动实践落地，治理者必须争取上级领导协调。从突出收益和淡化风险着手，S处长充分扮演政策企业家角色，争取到市领导的政治支持。经过市领导在常务工作会议上的多次协调，其他部门提供了第一批可开放的数据资源，公共数据开放成功推行。但在当时，利用者很少实质性探索利用场景、提交具体数据需求。为了使数据能被用起来以获取创新激励，治理者建成公共数据开放网，并通过该平台征集和回应利用者的数据需求。在治理者的宣传鼓励下，部分利用者开始与治理者展开互动，尽管双方的合作动机仍不足，但供需对接渠道已初步建成，“路子先趟出来就行（访谈记录20210825W）”。该阶段整个调和过程以治理者为主导，重点是使其他两类主体的价值期望与自身相匹配，调和机制主要为非常态的领导协调和碎片化的平台对接。最终，三方结成了一个重象征、轻运行的松散联盟。

3. 价值共创：供需对接基础欠缺，重点创造象征价值

价值共创阶段本来应该主要由利用者负责挖掘利用场景，但由于数据质量难以满足需求，利用者并未采取实际行动，企业几乎没有提出实质性利用方案，而学者的碎片化和个性化需求也未受到重视。利用场景不明确，相应的资源筹备也无从谈起。一方面，缺乏原生动机的供给者只是象征性地提供少量且低质数据；另一方面，利用者也未针对公共数据特性而开发脱敏利用等技术。但值得注意的是，价值共创机制已具备雏形，该机制以治理者为枢纽，通过数据共享平台与供给者合作完成数据内部汇聚，通过数据开放平台与利用者合作完成数据开放利用。但双方之间以治理者单向沟通为主，且缺乏激励机制，难以调动其他两类主体的积极性。可以看到，由于价值期望的聚合度不高，三者并未在场景、资源和机制方面做足准备。这种情况下，为维持象征合法性、获取组织声誉，主管部门在开放平台列出了一些数据应用，但从功能、性质和形式等方面来看，这些应用并非真正意义上的公共数据开放利用成果。因此，这一阶段的实质性价值产出有限。

（二）探索阶段（2017—2020年）：经济与社会价值实现的场景初探

2017年，省级主管部门开始统筹域内公共数据开放工作，A市的公共数据开放业务有了垂直领导。2018年，机构改革启动，原主管部门电子政务办公室被整合进新成立的大数据局。上级政府更加重视公共数据开放工作，数据主管部门的组建又进一步增强了A市的相关业务能力。自此，A市公共数据开放进入了新阶段，开始实质性探索经济与社会价值。

1. 价值期望：激励效应提升整体期望，刚性约束催生目标分歧

这一阶段的实践推进和成熟使用场景使公共数据开放的激励效应开始显现，各

主体价值期望显著提高，但体制和资源等方面的约束效应也开始产生，消弭价值期望，加剧价值分歧。治理者方面，机构改革后公共数据开放被写进其“三定方案”，方案要求释放数据的经济和社会价值，但治理者却面临维持第三方评估排名的负向激励，若排名下滑，省里会通报。在约束方面，由于政务系统条块分割，“刚成立的部门是平级，协调起来不如之前在办公室下面方便（访谈记录 20210903S）”。因此，治理者虽然开始关注数据开放带来的经济、社会价值，但维持创新合法性仍是核心需求。对于供给者来说，上级政府的模糊性授权并未明确其职责，同时相较数据开放，部门更偏向风险可控、企业付费的政企数据对接。在权力和利益激励下，供给者倾向于实施有偿的数据开放，但存在立法缺失、垂直数据难返还等约束。对于利用者而言，随着数据数量和质量的显著提升，上海等地普惠金融利用场景的激励效应开始显现，不少企业一改观望和质疑的态度。某银行信贷经理直言：“大家也想尽快参与。”（访谈记录 20210902C）但高期望面临高约束，数据数量、质量及供需对接机制都难以满足高期望所带来的高要求：“自家人谈不成事，外来户进不了门。”（访谈记录 20210902C）表 2 总结了探索阶段各行动主体的价值期望。

表 2　探索阶段各行动主体的价值期望

行动主体	价值期望的塑造因素	价值期望	
		类型	程度
供给者	非目标：公共数据开放仍不是正式职能目标 弱激励：权力和利益激励下选择定向有偿开放 强约束：政策法规和组织结构双重约束	开始关注经济价值	比较低
治理者	中目标：职能目标要求实现经济与社会价值 错激励：激励错位导致其重象征轻实质 强约束：组织体系条块分割约束其统筹协调	关注经济、社会价值，但创新合法性仍是核心	一般
利用者	中目标：政府释放积极信号使其目标更明确 中激励：经济领域普惠金融场景展现激励效应 强约束：高期望面临高约束，进不了门谈不成事	经济价值为主 文化价值次之	比较高

资料来源：作者自制。

2．价值调和：外部需求倒逼内部调和，依托强势部门打破僵局

在这一阶段，利用者参与动机来源于开发高质量数据所创造的各种价值，治理者看重的是与评估排名挂钩的政绩激励，但由于价值共创在当时的评估中权重不高，因此二者的价值期望存在较大分歧。为达成共识，双方先后开展了两个周期调和。第一个周期的调和表现为，由治理者发起创新利用大赛，主要目的是匹配评估指标，同时提高公共数据开放影响力；第二个调和周期表现为利用者主动提交数据需求。最终，双方在优先解决数据获取难这一共同问题上达成共识，决定合作“啃下供给者这块硬骨头”。但由于目标不匹配、激励不兼容、约束难摆

脱，供给者始终缺乏参与数据开放的动机。为改变这一局面，治理者进一步开展两个阶段调和：一是撬动强势部门。在普惠金融领域，治理者发动商业银行游说人民银行、地方金融管理局及发展和改革委员会等主管部门，这些部门既有推动普惠金融发展的职责，也在政府中有较高话语权。二是依托强势部门展开协调，治理者同这些强势部门一起带着政策与供给者进行协调，最终供给者同意在安全前提下定向开放部分数据。

3．价值共创：普惠金融领域重点推进，其他领域进展较为缓慢

通过价值调和，公共数据开放在普惠金融领域实现突破，为该领域价值共创奠定了基础。其他地区在普惠金融领域成熟的利用场景为A市提供了借鉴，而价值调和顺利开展使最关键的信用数据开放成为现实。同时，三者在数据内部归集和开放利用上搭建了有效合作机制，场景、资源和机制的耦合开启价值共创，该领域的经济价值被创造出来，公平等社会价值也被连带释放。然而，相比普惠金融领域，其他领域的价值共创过程更加坎坷。尽管利用场景相对成熟，但由于利用主体和主题较为分散，直接创造的价值不大，治理者对相应的数据需求不够重视，数据资源基础薄弱。在这些领域，学者等分散利用者也很少有机会和政府开展直接对话与合作。

（三）转型阶段（2020年至今）：经济价值主导的要素市场化转型

2020年4月，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》正式发布，强调“加快培育数据要素市场”（中共中央、国务院，2020）。2022年，《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》正式发布。党和国家的一系列重要部署明确了数据的生产要素地位，公共数据的生产要素属性和经济价值实现受到重视。在中央强信号的驱动下，A市公共数据开放进入转型阶段，价值实现由多价值探索转向以经济价值为主导。

1．价值期望：经济价值占据主导，社会价值受到重视

中央对数据要素属性的重视，使治理者开始将经济价值作为首要目标，而“创新锦标赛”的正向激励和各类考核评估的负向激励，导致治理者需在经济和象征价值间作出权衡。数据要素需流动配置，但推动这一工作的治理者始终缺乏刚性制度来调和政府内部的价值分歧，还面临技术、人员及财政等方面的挑战。培育数据要素市场是一项系统工程，各个部门都需承担一定职责，供给者不得不开始接受数据开放这一常态职能目标。除压力驱使外，社会治理力量带来的正向激励也是供给者态度转变的重要原因，供给者通过开放数据将部分数据治理权让渡给社会，社会数据治理成果成为交通治理等领域的有力补充。利用者方面，数字化转型压力使公共数据开放与企业的业务目标越来越契合，中央的重视和成熟的

使用场景双重激励也使其对公共数据开放的经济和社会价值抱有乐观预期。然而，在强目标和强激励下，利用者的强需求仍面临政府难以提供个性化和精细化数据服务的强约束，不少利用者希望政府将数据授权给市场主体运营。

2．价值调和：内部调和服务外部，制度和平台搭建机制

该阶段，强目标驱使治理者在整个调和过程中扮演枢纽角色。为服务外部需求，治理者率先发起与供给者的内部调和，二者的核心分歧是供给者不愿也不能提供数据。以往的价值调和让治理者认识到，非正式渠道及平台技术在解决目标不一致问题上缺乏力度，因此治理者制定了《公共数据开放管理办法》《公共数据分类分级指南》等刚性制度规范。此外，为摆脱数据安全等约束，治理者还在数据开放平台内嵌数据服务平台，广泛应用隐私计算等技术。同时，为调动外部利用者的积极性，治理者一方面通过“制度规范+技术平台”提升高价值、高敏感数据的开放能力，另一方面开始探索借助市场力量来满足利用者的个性化数据需求。

3．价值共创：经济价值多点开花，其他价值推进有限

这一阶段经济价值领域多点开花，信贷风控、税抵贷、企业白名单、行业大数据，以及医保创新等项目纷纷上马。上述项目所需数据虽较为敏感，但数据服务平台利用隐私计算技术有效规避了相关风险，使工商、税务、社保、能源以及司法等领域的大量高价值数据得以开放。在合作机制上，作为枢纽的治理者通过建设和维护数据服务平台，为供给者和利用者提供了供需对接渠道，使公共数据的经济价值得到二次开发。例如，已有企业利用公共数据为A市工业互联网平台上的22000余家企业提供用户画像和交易风险研判服务。相较之下，交通出行和文旅休闲等其他领域的利用场景较为分散，所需数据多数可通过数据开放平台获取，无须开展复杂的协调对接，相应成果以各类应用和研究报告的形式呈现。这些成果创造了一定的社会价值，但对其他价值的挖掘尚不明显。

五、公共数据开放服务的价值实现路径

A市的探索历程可以被看作我国公共数据开放服务发展的一个缩影，其他地方或与A市并肩求索这项公共服务的转型路径，或跟随A市经历类似的发展阶段。A市的实践经验可以为解码我国公共数据开放的价值实现提供一个重要切口。本文发现，公共数据开放服务的价值实现遵循一条从价值期望到调和再到共创的路径，供给者、治理者和利用者三类行动主体开展了广泛而密切的博弈与合作。

（一）凝聚价值期望：目标、激励、约束的多维视角

作为一项公共服务，公共数据开放的价值实现有赖于多元主体的价值共创，

而凝聚价值期望是调和价值分歧、形成共创目标并付诸实践的关键前提。

第一，明确目标定位，统一主体行动方向。研究发现，公共数据开放与职能目标的契合度塑造了三类主体的价值认知，而这种塑造作用对于公共部门更加明显。公共部门通常倾向于对上负责而非对下负责，部门主义而非整体主义。因此，政府首先要制定明确的职能目标，尽可能兼顾不同层级和部门。顶层设计的完善能为地方实践指明方向，节省价值调和成本。省级政府可以发挥枢纽作用，因地制宜规范区域内部的价值共创实践，明确这项公共服务的供给主体、权责、范围、标准等。

第二，兼容激励路径，增强主体行动动机。研究发现，激励程度是决定三类主体参与动机的主要因素，但三者激励并非总是兼容，甚至多数时候不兼容。从三者的激励路径来看，政府内部激励是主要矛盾，利用者激励是次要矛盾。只要治理者和供给者获得足够激励，其开放数据的积极性就会提高；获得更多、更高价值的数据后，利用者的激励问题也迎刃而解。因此，要使三者激励兼容，首要任务是将激励与治理者、供给者的职能目标挂钩，并借助考核机制严格落实。例如，福州、贵阳、天津等地出台了公共数据资源共享开放的相关考核办法，详细规定了公共数据开放的考核主体、内容、周期及奖惩措施，这一做法值得其他地方借鉴学习。

第三，摆脱约束条件，拓展主体行动空间。在价值实现过程中，三类主体都面临一定约束，这些约束既会限制主体的行动空间，也会降低其进行数据开放的积极性。要破解这些矛盾，一是需要理顺权责关系，对数据开展集中标准化治理。主管部门应制定公共数据利用的安全管理办法，对全过程各主体应承担的安全责任进行明确规定。应梳理出一套标准的数据脱敏、脱密规范，并对各部门工作人员进行培训。对于数据集中基础较好的地区，主管部门可以直接开展数据安全的集中治理。二是需要自上而下打通横向部门间的数据系统，实现公共数据由“逻辑集中”向“物理集中”过渡。尽管名义上是数据集中治理机构，但大数据局实际上并不完全具备集中治理权，横向部门间数据壁垒林立。只有自上而下打破壁垒，地方政府才能更顺畅地开展数据归集、治理与开放等工作。

（二）调和价值分歧：刚性、中性、柔性的综合手段

公共数据服务的价值指向往往是多元的，尽管可以通过明确目标、兼容激励和摆脱约束来凝聚价值期望，但由于底层核心诉求不同，三类主体的价值期望仍存在天然分歧。因此，行动主体还需综合开展刚性调和为主、中性调和为辅及柔性调和润滑的价值调和实践。

1. 刚性调和为主

从A市实践过程看，制度对于价值期望分歧的调和有着显著作用。纳入政策文本的制度，其约束力更强，因此需要完善顶层设计，制定更加切实可行的政策

法规。制度体系越完善，价值调和的效果越好，除了明确各部门职能目标、操作规范外，配套的考核制度同样不可或缺。当前公共数据开放在各项公共服务供给中的优先级并不高，很难长期吸引主政官员的注意力，数据主管部门需要以国家政策为契机，推动平台建设、政策制定、组织协调等需求进入地方主官视野。

2．中性调和为辅

为调和价值期望分歧，治理者还要善用平台和技术。当前要调和的核心问题是，治理者和利用者不能从供给者手中获取高价值的数据。针对供给者面临的制度和组织约束，治理者可以通过强化平台功能，引入隐私计算技术，实现数据“可用不可见”，减少安全隐患。A 市“公共数据服务平台”的建设经验已经证明这一调和手段是可行的。此外，治理者还应依托公共数据开放平台与利用者开展更为直接有效的互动。在应对分散的、常态的互动需求时，治理者应通过缩短响应周期、引入智能问答机器人、培育社区式互动生态等多种方式，切实提高互动有效性。

3．柔性调和润滑

对于治理者而言，现阶段其主要调和任务是调动供给者和利用者的参与积极性。针对供给者，治理者可以选择业务往来较多的部门作为突破口，进而形成示范效应；而针对利用者，治理者可以通过举办设有奖金的应用大赛广泛吸引关注，充分调动各类利用者的参与热情。对于利用者来说，业务往来经历为他们在常规渠道外提供了另一条诉求反映渠道。但该渠道只能作为补充，否则会架空正式渠道，增加后续协调成本，也会违背公共数据开放“公平非歧视”原则，增加腐败风险。

（三）开展价值共创：场景、资源、机制的对接耦合

要优化公共数据开放服务的供给质量，开展多元主体间的价值共创，场景、资源与机制的对接耦合是必要条件。

第一，挖掘利用场景，以场景驱动价值共创落地。利用者是挖掘利用场景的主要主体，在提交数据需求前，应制定成熟的利用方案，阐明其要在何种具体场景中利用哪些数据解决什么问题。同时，利用者也应积极将自身需求同政府目标相结合，推动政府从单纯的服务供给向价值共创转变。在当前各地的实践中，旨在创造经济和社会价值的利用场景更易得到政府的重视。此外，治理者和供给者也应发挥引导作用，通过开放特定领域数据来鼓励社会关注被市场忽视的问题，生态环境部与国家电网签署的《电力大数据助力打赢打好污染防治攻坚战战略合作协议》就是一次重要探索。

第二，夯实资源基础，重点推进高价值数据开放。公共数据中的高价值数据往往是利用者难以通过自主采集或其他途径获取的，这些数据要么采集难度高，要么涉及国家安全或个人隐私等敏感领域。例如，利用信用数据为企业画像是当

前公共数据的一个重要利用场景，这些数据多反映企业经营的“生态体征”，对外开放面临较高风险。然而，开放高价值数据才能真正实现公共数据服务价值。A市等地的实践证明，通过“可用不可见”形式开放数据能有效避免因安全、隐私、权属等问题带来的风险。

第三，完善合作机制，以平台支撑供需常态对接。一方面，要依托数据共享平台完善数据的内部汇聚和集中治理机制。从A市实践情况看，目录管理机制是摸底数据资源、明确数据挂接及更新等职责的重要抓手，而区块链技术则可以防止目录被随意篡改。此外，治理者还应在平台常态运行中嵌入数据治理功能，制定统一元数据标准、机读格式、更新周期及其他规范，并通过目录管理来贯彻实施。另一方面，要依托公共数据开放平台完善数据的对外开放和开发利用机制。在平台运行中，治理者应将分类分级管理机制落实到位，对于低敏感度数据应无条件开放，而对于高敏感度数据则可以通过申请授权等方式开放。除了供给数据外，治理者还应通过平台对利用者的开发利用行为进行引导，通过设立数据专区等形式鼓励特定利用场景中的数据价值共创。获取数据后，利用者应积极寻求在普惠金融及交通出行等与政府职能密切相关的利用场景中与治理者、供给者开展合作。

六、结论与讨论

公共数据开放是我国公共数据服务体系的核心组成部分，但其价值实现路径一直未能得到系统的厘清，在实践中面临数据供给不足、利用程度低等现实困境。本文以公共价值理论为基础，结合我国治理情境进行本土化调适，同时融合公共数据开放生态系统的主体划分视角，选取A市十余年的公共数据开放实践为典型案例，对其公共数据开放服务的价值实现全过程展开追踪分析。研究发现，公共数据开放服务的价值实现遵循价值期望、价值调和、价值共创的递进式逻辑链条，治理者、供给者与利用者三类核心主体的互动贯穿全程。价值期望是价值实现的行动起点，不同主体的价值期望由目标契合度、激励强度与约束条件共同塑造，三者的差异是主体间价值分歧产生的根源。价值调和是从分歧转为共识的核心环节，承担枢纽角色的数据主管部门通常会组合运用刚性、中性与柔性三类手段，推动多元主体在目标、激励与约束层面达成共识。认知层面的共识并不直接等同于价值落地，价值共创之窗仅在利用场景、资源基础与合作机制三者实现对接耦合时才会开启，唯有成功的价值共创实践，才能最终释放公共数据的经济、政治、文化、社会与生态等多元公共价值。研究系统揭示了公共数据开放服务的价值实现机理，既在理论层面完善了公共数据开放价值共创的过程分析框架，也在实践层面回应了如何破解“好用的数据不开放、开放的数据不好用”等现实难题，为推动我国公共数据开放服务的可持续发展提供了经验依据与逻辑参考。

根据研究发现，本文对进一步做好公共数据开放服务提出以下四点建议：第一，坚守基础定位，构建分层协同的公共数据服务体系。明确公共数据开放的基本公共服务属性，将其作为公共数据服务体系的基础予以制度与资源保障，避免以授权运营替代公共数据开放。第二，完善制度激励，凝聚多元主体的价值共识与行动合力。将公共数据开放纳入部门职能目标与绩效考核体系，建立与责任相匹配的正向激励机制。同时建立常态化的供需对话机制，及时识别并回应社会主体的合理价值期望。第三，强化技术赋能，摆脱高价值数据开放的安全约束。公共数据开放平台通过嵌入隐私计算、数据脱敏、安全审计等技术工具，推动高敏感、高价值数据的安全开放。第四，培育共创生态，实现多元价值。通过举办创新应用大赛、开设主题数据专区、设立专项扶持课题等方式，引导各类社会主体挖掘数据利用场景，形成场景牵引、资源匹配、机制保障的价值共创闭环。

本文主要有以下两点边际贡献：一是为公共数据开放服务的价值实现研究引入了新的视角。既有研究大多从宏观层面出发，通过定量方法探讨经济和技术发展水平、城市级别、区位等因素与公共数据开放之间的关系，对政府内部不同部门人员的关注不足。本文试图通过论证来明确，行动主体的价值期望是影响公共数据开放服务价值实现的关键。二是拓展了公共价值理论的本土化应用场景与分析框架。本文对公共价值创造战略三角模型进行本土化改造，将授权环境整合进价值目标，并进一步将其拆解为价值期望与价值调和两个前后衔接的阶段，与价值共创共同构成适配我国语境的链式分析模型。同时，试图跳出公共价值结果导向与共识导向的概念之争，以公众期望为统一判别标准，整合有形的价值产出与无形的规范价值，为公共数据开放的价值谱系提供更具包容性的认知基础。

本文仍存在一定的局限：其一，本文采用单案例深度追踪的质性研究，案例A市为东部经济较发达的地级市，其发展路径对中西部城市、不同行政层级地区的适用性有待进一步验证，研究结论的外部效度存在提升空间。其二，本文侧重对价值实现过程的机制分析，对价值实现的实际效果缺乏系统的量化评估，尚未构建可操作的公共数据开放价值实现程度的测量体系。

参考文献

陈家建、边慧敏、邓湘树（2013）. 科层结构与政策执行. 社会学研究，28(6)：1-20.
Chen, J. J., Bian, H. M., & Deng, X. S. (2013). Bureaucratic Structure and Policy Implementation. *Sociological Studies*, 28(6): 1-20. (in Chinese)

付熙雯、郑磊（2020）. 开放政府数据的价值：研究进展与展望. 图书情报工作，64(9)：122-132.
Fu, X. W., & Zheng, L. (2020). The Value of Open Government Data: Insights from Literature and a Research Agenda. *Library and Information Service*, 64(9): 122-132. (in Chinese)

复旦大学数字与移动治理实验室（2025）. 2025中国地方公共数据开放利用报告. 中国开放数林指数网.
Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University. (2025). 2025 *Report on the Opening and Utilization of Local Public Data in China*. China Open Data Index. (in Chinese)

黄平平、石乐怡、赖彤、刘海兵（2025）. 面向价值共创的政府数据开放服务生态系统研究. 图书馆杂志，44(1)：33-43.

Huang, P. P., Shi, L. Y., Lai, T., & Liu, H. B. (2025). Research on the Government Data Open Service Ecosystem for Value Co-Creation. *Library Journal*, 44(1): 33-43. (in Chinese)

黄如花、赖彤（2018）. 数据生命周期视角下我国政府数据开放的障碍研究. 情报理论与实践, 41(2): 7-13.
Huang, R. H., & Lai, T. (2018). Barriers of Open Government Data in China from the Perspective of Data Life Cycle. *Information Studies: Theory & Application*, 41(2): 7-13. (in Chinese)

季统凯、刘甜甜、伍小强（2017）. 政府数据开放：概念辨析、价值与现状分析. 北京工业大学学报, 43(3): 327-334.
Ji, T. K., Liu, T. T., & Wu, X. Q. (2017). Government Data Open: Concept Discrimination, Value and Status Analysis. *Journal of Beijing University of Technology*, 43(3): 327-334. (in Chinese)

靳永翥、赵远跃（2020）. 辐射型多元诉求与前瞻性权威介入：公共政策如何在公共价值冲突中实现"软着陆". 行政论坛, 27(6): 74-82.
Jin, Y. Z., & Zhao, Y. Y. (2020). Radial Pluralistic Appeal and Forward-looking Authority Intervention: How Public Policy Achieves a "Soft Landing" in Public Value Conflicts. *Administrative Tribune*, 27(6): 74-82. (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). Does Authorized Operation Break Through the Bottleneck of Public Data Openness? Power Balance, Capability Release, and Path Synergy. *E-Government*, (10): 2-13. (in Chinese)

门理想、王丛虎、门钰璐（2021）. 公共价值视角下的政府数据开放——文献述评与研究展望. 情报杂志, 40(8): 104-110.
Men, L. X., Wang, C. H., & Men, Y. L. (2021). Open Government Data from the Perspective of Public Value: Literature Review and Research Prospects. *Journal of Intelligence*, 40(8): 104-110. (in Chinese)

庞明礼、陈念平（2021）. 科层运作何以需要开会：一个政策执行过程的分析视角. 中国行政管理, (8): 100-106.
Pang, M. L., & Chen, N. P. (2021). Why Does Bureaucracy Need Meetings: A Perspective of the Policy Implementation Process. *Chinese Public Administration*, (8): 100-106. (in Chinese)

司林波、刘畅、孟卫东（2017）. 政府数据开放的价值及面临的问题与路径选择. 图书馆学研究, (14): 79-84.
Si, L. B., Liu, C., & Meng, W. D. (2017). The Significance of Open Government Data, the Problems and Path Selection. *Research on Library Science*, (14): 79-84. (in Chinese)

孙斐（2015）. 中国地方政府绩效评价的价值冲突管理——基于四川省资中县政府的质性研究. 公共管理学报, 12(3): 139-150+160.
Sun, F. (2015). Value Conflict Management of Chinese Local Government Performance Evaluation: An Qualitative Research Based on Zizhong County of Sichuan Province. *Journal of Public Management*, 12(3): 139-150+160. (in Chinese)

王卫、王晶、张梦君（2019）. 开放政府数据价值实现理论框架及实证研究. 图书馆, (9): 40-45+74.
Wang, W., Wang, J., & Zhang, M. J. (2019). Theoretical Framework and Empirical Research on Value Realization of Open Government Data. *Library*, (9): 40-45+74. (in Chinese)

王学军、李航宇（2023）. 公众参与合作生产的动机图谱及其影响——价值共创视角下的混合研究. 公共行政评论, 16(2): 4-24+196.
Wang, X. J., & Li, H. Y. (2023). Citizens' Motivations for Co-production and the Influences on Behaviors: Mixed Research in the Perspective of Value. *Journal of Public Administration*, 16(2): 4-24+196. (in Chinese)

吴金华、石静、徐健（2022）. 面向数字人文的开放数据生态系统：构成要素与模型框架. 图书情报工作, 66(22): 44-54.
Wu, J. H., Shi, J., & Xu, J. (2022). Open Data Ecosystem for Digital Humanities: Constituent Elements and Model Frameworks. *Library and Information Service*, 66(22): 44-54. (in Chinese)

武琳、伍诗瑜（2016）. 开放数据服务价值研究——以 Smart Disclosure 为例. 情报杂志, 35(1): 171-175.
Wu, L., & Wu, S. Y. (2016). The Value of Open Data Services: A Case of Smart Disclosure. *Journal of Intelligence*, 35(1): 171-175. (in Chinese)

许晓东、彭娴、芮跃锋、邝岩、魏红霞、肖华、魏志轩（2020）. 基于大数据的公共价值决策模式研究. 管理学报, 17(1): 33-39.
Xu, X. D., Peng, X., Rui, Y. F., Kuang, Y., Wei, H. X., Xiao, H., & Wei, Z. X. (2020). Research on the Public Value Decision-Making Mode Based on Big Data. *Chinese Journal of Management*, 17(1): 33-39. (in Chinese)

于水、杨杨（2020）. 区块链赋能、治理流程优化与创造公共价值. 南开学报(哲学社会科学版), (5): 118-126.
Yu, S., & Yang, Y. (2020). Blockchain Enablement, Governance Process Optimization and Public Value Creation. *Journal of Nankai University*(*Philosophy, Literature and Social*), (5): 118-126. (in Chinese)

张权、燕继荣、阎晓阳（2024）. 党的领导在国家治理实践中的贯彻：模式与类型——以新时代网络信息内容治理为例. 政治学研究，(4)：105-120+189.

Zhang, Q., Yan, J. R., & Yan, X. Y. (2024). The Implementation of the Party's Leadership in the Practice of State Governance: Models and Types: Taking the Governance of Online Content in the New Era as an Example. *CASS Journal of Political Science*, (4): 105-120+189. (in Chinese)

张翔、洪一晨（2025）. 政策执行过程中的"共识机制"：地方政府间关系的组织学解释. 江海学刊，(1)：167-175.

Zhang, X., & Hong, Y. C. (2025). Consensus Mechanism in Policy Implementation: An Organizational Approach for Local Inter-governmental Relationship in China. *Jianghai Academic Journal*, (1): 167-175. (in Chinese)

张晓娟、莫富传、王意（2022）. 政府数据开放生态系统的理论、要素与模型探究. 情报理论与实践，45(12)：42-49.

Zhang, X. J., Mo, F. C., & Wang, Y. (2022). Research on the Theory, Elements and Model of Open Government Data Ecology System. *Information Studies: Theory & Application*, 45(12): 42-49. (in Chinese)

郑磊（2015）. 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. (2015). Study on Open Government Data: Definitions, Factors and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)

郑磊、吕文增（2017）. 公共数据开放的产出与效果研究——以上海开放数据创新应用大赛为例. 电子政务，(9)：2-10.

Zheng, L., & Lü, W. Z. (2017). Research on the Output and Impact of Public Data Openness: A Case Study of the Shanghai Open Data Innovation Application Competition. *E-Government*, (9): 2-10. (in Chinese)

中共中央、国务院（2020）. 中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见. https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5503537.htm.

The Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council (2020). *Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Building a More Perfect System and Mechanism for Market-Based Allocation of Production Factors*. https://www.gov.cn/gongbao/content†content_5503537.htm. (in Chinese)

Benington, J., & Moore, M. H. (2011). *Public Value: Theory and Practice* (Vol.). New York: Palgrave Macmillan.

Callinan, C., Scott, M., Ojo, A., & Whelan, E. (2018). How to Create Public Value Through Open Data Driven Co-Creation: A Survey of the Literature. *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*, (4): 363-370.

Dawes, S. S., Vidiasova, L., & Parkhimovich, O. (2016). Planning and Designing Open Government Data Programs: An Ecosystem Approach. *Government Information Quarterly*, 33(1): 15-27.

Gurin, J. (August 31, 2015). *How Open Data Can Drive Sustainable Development*. World Economic Forum: https://www.weforum.org/agenda/2015/08/how-open-data-can-drive-sustainable-development/.

Harrison, T. M., Pardo, T. A., & Cook, M. (2012). Creating Open Government Ecosystems: A Research and Development Agenda. *Future Internet*, 4(4): 900-928.

Hitz-Gamper., Simon, B., Neumann, O., & Stürmer, M. (2019). Balancing Control, Usability and Visibility of Linked Open Government Data to Create Public Value. *The International Journal of Public Sector Management*, 32(5): 451-466.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4): 258-268.

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.

Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Vol.). Cambridge, MA: Harvard University Press.

Reggi, L., & Dawes, S. S. (2022). Creating Open Government Data Ecosystems: Network Relations among Governments, User Communities, NGOs and the Media. *Government Information Quarterly*, 39(2): 101675.

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