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*

【摘要】作为数据要素市场化配置的重要方式之一，公共数据授权运营致力于激活公共数据的潜在价值。然而，公共数据的多元价值释放往往面临现实困境，其价值生成过程尚待深入挖掘。论文提出从公共服务逻辑的视角考察授权运营，并将其视为一种新型的公共数据服务。基于对典型城市的田野调查，论文系统揭示了公共数据授权运营过程中多元价值的生成机理。论文发现，公共数据的异质性、敏感性和时效性等内在特征，促使政企合作成为授权运营的必要途径。高质量的公共数据授权运营，是一个包含政府（持有和管理公共数据）和企业（运营数据资源和经营数据产品）参与共同设计、共同生产和使用融合等环节，进而生成数据治理与素养提升价值、直接与间接交换增值价值以及经济与社会应用赋能价值的服务过程。论文基于公共服务逻辑视角所构建的“数据特征—服务过程—价值生成”分析框架，有助于实务工作者跳出对公共数据货币价值的窄化理解，立足服务牵引完善授权运营制度设计，避免数据供给和需求愿景错位，可持续地释放公共数据多元价值。

【关键词】公共服务逻辑　公共数据　授权运营　公共服务　价值生成
【中图分类号】D63　　【文献标识码】A
【文章编号】1674-2486（2026）05-0056-21

一、问题提出

公共数据是数据要素的重要组成部分。如何通过开发利用来挖掘公共数据的

* 魏必，中国工业互联网研究院政策研究所助理研究员，博士。孟庆国，清华大学公共管理学院教授、博士研究生导师，清华大学计算社会科学与国家治理实验室执行主任。通讯作者：范梓腾，复旦大学全球公共政策研究院副教授、博士研究生导师，fanzt@fudan.edu.cn。感谢编辑部、匿名审稿人提出的宝贵意见和建议，感谢调研单位的支持和帮助。

基金项目：国家自然科学基金重点项目“数字政府驱动的治理范式变革研究”（72434003），国家自然科学基金面上项目“政府公共数据治理的政策话语研究：框架识别、形成机制与政策效应”（72574047），北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“人工智能与人类社会形态变革”（25LLSMA149）。

潜在价值，对于数字中国建设具有战略性意义。2022 年 12 月，《中共中央 国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》提出“推进实施公共数据确权授权机制”（中共中央、国务院，2022）。公共数据的开发利用包括共享、开放和授权运营三种类型（孟庆国等，2024）。共享主要指涉公共机构内部及相互间的数据资源交换分享（句华、吕慧敏，2024）。开放强调公共部门主动面向公众免费地、无须授权地、无差别地开放可机读的原始数据（郑磊，2015）。根据国家发展改革委、国家数据局《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的定义：“授权运营，是指将县级以上地方各级人民政府、国家行业主管部门持有的公共数据资源，按照法律法规和相关要求，授权符合条件的运营机构进行治理、开发，并面向市场公平提供数据产品和技术服务的活动。”（国家发展改革委、国家数据局，2025）因此，公共数据开放和授权运营均涉及公共机构向外部主体供给公共数据，一定程度上具有公共服务的底色。

授权运营对于调动多元数据权益主体的意愿和能力以挖掘数据潜在价值具有重要作用。北京市、浙江省、福建省、山东省和四川省等地都做出了卓有成效的探索。然而，公共数据授权运营在实践中仍面临供需错配、协同梗阻和价值冲突等现实困境，抑制数据价值的充分释放（郑磊、侯铖铖，2024；刘新萍、郑磊，2024）。尽管既有研究从概念属性、功能属性和法律属性等方面对公共数据授权运营的现实意义和运行表现展开了有益探索，但鲜有研究剖析公共数据授权运营的公共服务属性及其价值生成过程。

本文引入公共服务逻辑的理论视角，旨在探究如下问题：公共数据的特征与授权运营的核心服务环节有怎样的关联？服务环节生成了何种价值？通过分析和阐释公共数据的特性及授权运营中的政企合作过程，本文不仅可为理解实践中公共数据的供需匹配和价值生成提供理论支撑，还有助于拓展公共服务逻辑理论在数字时代的情境化应用场景。

二、文献回顾与理论基础

（一）公共数据授权运营的属性

当前学界已就公共数据授权运营的概念属性、功能属性和法律属性等方面，从不同视角进行了学理探讨和归纳总结，并取得了可观的成果。

第一，概念属性。学界普遍认为，公共数据授权运营在概念内涵上与政府数据开放具有明显差别（王伟玲，2022）。与政府数据相比，公共数据的范畴更大，是各级政务部门、事业单位以及承担公共服务职能的企业，在依法履职过程中产

生的数据（高丰，2023）[①]。公共数据开放利用强调对外开放原始数据，赋予社会使用原始数据的权利（孟庆国等，2024；聂耀昱等，2024）。而公共数据授权运营则是一种新型的数据开发利用方式。通过鼓励政府与专业机构合作，以对公共数据进行专项运营（张会平等，2021；刘阳阳，2022），该模式被认为是数据要素市场化改革的一项制度创新。

第二，功能属性。各地政府对公共数据授权运营的功能定位不同，运营模式多样（龚芳颖等，2023；严宇等，2024）。例如，北京市建立了“金融公共数据专区”，通过专区模式推动金融公共数据实现社会化利用（孟庆国、魏必，2024）。针对财政管理在数据要素资源配置中的重要功能，学者探讨了授权运营对于“数据财政”体系构建的意义（谢波峰、朱扬勇，2023）。技术适配方面，联邦学习和隐私计算等手段有助于提升公共数据在跨组织流通中的安全性与合规性（胡业飞等，2022；张会平等，2022）。

第三，法律属性。学界从公物特别使用、特许经营和行政许可等角度阐释公共数据授权运营的法律属性（常江、张震，2022；冯洋，2023）。学者认为，依法行政与促进公共利益是公共数据确权授权机制构建的重要原则（张新宝、曹权之，2023），行政机关应当以促进公共利益为根本目标，严格依照法律法规进行公共数据授权（宋烁，2023）。不过，授权运营作为一项新生事物，其法律属性尚未完全达成共识。

整体上，这些面向概念、功能和法律属性的讨论侧重概念辨析和宏观模式提炼，围绕公共数据授权运营“服务属性”的研究仍然相对较少。鲜有研究从“公共服务属性”的视角来考察公共数据授权运营的价值生成环节与机理。鉴于此，本文以公共服务逻辑为理论指引，尝试从特征事实的角度，归纳授权运营中的价值生成逻辑并展开机理分析。

（二）公共服务逻辑的理论观点

公共服务逻辑（Public Service Logic）强调打破公共服务的“政府单向供给”，尤其关注多元主体在公共服务中的互动和体验（Osborne et al.，2013；Osborne，2021），并日益成为实践者和研究者理解和设计公共服务的基本框架（王欢明、刘馨，2023）。公共服务逻辑强调，政府通过提供满足需求的“服务”而非“产品”来创造价值。为此，符合社会公众期望的公共服务并非由政府到“用户”通过单向度传递实现，而应是一种包含服务供给主体和使用主体协同共创价值的互

① 虽然从概念上看，一部分国有企事业单位的数据也属于公共数据，但鉴于政府各部门因履职和提供公共服务所持有的数据是公共数据的核心组成部分，本文侧重于讨论政府持有的公共数据。

动过程（朱春奎、王彦冰，2023）。

公共服务逻辑认为，共同设计（co-design）、共同生产（co-production）和消费利用（use/consumption）是公共服务的重要环节。公共服务亦非简单的线性流程，共同设计、共同生产和使用消费等各环节之间的价值创造过程是互联迭代的（Osborne，2021）。基于这些观点，公共服务逻辑提出了公共服务蕴含生产中的价值（value-in-production）、交换中的价值（value-in-exchange）、使用中的价值（value-in-use），以及情境中的价值（value-in-context）等不同价值类型（Osborne，2021）。

（三）公共数据授权运营的公共服务属性：逻辑因由与内在关联

公共服务的供给方式已不再局限于政府独自提供，而逐渐向合作治理与合作生产演进（敬乂嘉，2015；朱春奎、易雯，2017）。与实物产品不同，数据通常不会因使用而损耗殆尽，可以被无限次复用（Liu，2021）。然而，公共数据与其他类型的数据存在一定差异，呈现出敏感性、异质性和时效性等特点①。公共数据的敏感性、异质性与时效性，对其开发利用方式提出了更高要求：不仅需要有效响应社会的差异化需求，还须在安全可控的制度框架下进行。当公共数据利用面临参与主体有限、行政队伍中缺少数据专业人员、政府部门难凭一己之力完成数据治理与维护管理等瓶颈时（刘阳阳，2022），政府与其他组织开展数据合作便成为提升数据供给能力和利用效率的必然选择（Klievink et al.，2018；Ruijer，2021；Susha et al.，2018，2023）。因此，亟须一种既能发挥市场在识别数据需求与挖掘数据价值时的效率优势，又能保障政府对于公共数据安全可控底线要求的新机制，授权运营机制便应运而生。在数据要素市场化配置的背景下，将授权运营视为一种公共服务过程有如下三方面逻辑因由。

其一，授权运营的服务提供主体具有公共性。政府作为公共数据的主要持有者，负有使其被充分、公平和安全利用的责任，因而不能完全退出监管。然而，市场多样性和技术复杂性又使企业具备比较优势。由此，政府与运营机构所形成的务实性合作机制有利于集聚优势，避免公共服务走向政府包办或退出缺位两个极端（李蕊，2019）。

其二，授权运营的服务供给结构具有公共性。公共数据授权运营在实践中逐渐形成了“合作供给”的提供模式，这种模式以公共数据的“两级市场”为主要依托（商希雪，2024），实现了政府、运营机构、经营主体在公共数据价值生成的不同环节中进行权责分工与协同合作。

其三，授权运营的服务对象与价值导向具有公共性。公共数据授权运营的服

① 公共数据还有权威性等其他特点。鉴于异质性、敏感性、时效性与公共数据服务过程关联度较高，本文主要聚焦这几类特点进行讨论。

务对象是广大市场经营主体，即各类数据利用企业（也称“数商”）。其价值导向是促使公共数据从“单向提供”向“合作共赢”转变，服务数据要素市场中的各类主体并协助其挖掘数据价值，使众多企业主体能提出真实的服务需求和价值预期。因此，这也呼应了公共服务逻辑的核心要义（薛金刚，2025）。

（四）公共数据授权运营的服务供给路径

1. 服务供给主体：政企合作的复合体系

不同类型的公共服务所采取的供给方式不同（林丽、于君博，2022）。公共数据授权运营所希望实现的数据价值创造与数据产业发展，需要精准、脱敏、及时和可持续的数据供给，而政府缺乏相应的技术与市场化运营能力，因而政企合作十分必要。实际上，在数字政府建设时期，政企双方已在数字治理领域建立起广泛的合作关系（杨学敏等，2020；郑跃平等，2021）。当前，公共服务在一定程度上存在公司化和平台化的趋势，这已经成为数字时代公共服务变革的重要标志（宋锴业、徐雅倩，2025）。这既是政府顺应当下智能技术发展趋势的必然选择，也是公共服务市场化改革的应对之举（吕芳，2019）。

公共数据服务由政府与运营机构[①]联合提供，二者扮演着不同却相互关联的角色。政府承担基础性职能，主要作为公共数据的资源提供者、规则制定者与合规监管者。运营机构则承担公共数据初级加工与市场搜寻的功能。从地方政府的实践来看，诸多地方数据集团作为本地国有或国资控股的运营机构，负责搭建公共数据运营服务平台，通过标准化流程将原始公共数据转化为合规可用的数据资源，从而为数据运营做好准备。

2. 服务供给结构：两级市场的分工衔接

地方政府在开展公共数据授权运营实践的过程中，大多数会形成“两级市场”。其中，一级市场由政府主导设置，包括政府（如地方政府和行业主管部门）与运营机构，“公”的属性较为突出。政府承担的任务包括在政府内部归集和共享数据，形成公共数据资源池（张素华、吴雯琛，2026）。在一级市场中，政府的核心关切是数据安全风险管控与成本效益平衡，其决策逻辑是既要防范隐私泄露、权责纠纷等可能导致被追责、问责的风险，又要考虑财政投入与服务产出的最优配比。

二级市场包括公共数据运营机构和经营主体。运营机构衔接一、二级市场，促进公共数据供需对接、按需服务。政府在此仅履行基本的市场监管职责，不对经营主体进行额外干预。为保证公平普惠以及一、二级市场的有序分工，《公共数

① 《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》定义了公共数据运营机构，是指按照规范程序获得授权，对授权范围内的公共数据资源进行开发运营的法人组织。

据资源授权运营实施规范（试行）》规定：“运营机构应依法依规在授权范围内开展业务，不得直接或间接参与授权范围内已交付的公共数据产品和服务再开发。”“两级市场”基本情况如图1所示。

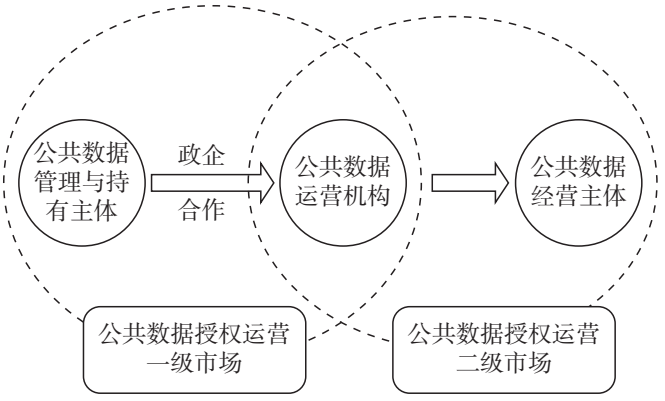


图1　地方政府公共数据授权运营“两级市场”

资料来源：作者自制。

3．服务目标对象：广大经营主体

各类数据利用企业扮演经营主体的角色。其基于运营机构所提供的加工、存储、脱敏等处理服务、基础性API（应用程序编程接口）和可信环境，发挥数据价值挖掘的技术优势和场景洞察力，以优化自身业务或开发创新应用。为此，这些企业需要具备针对不同行业应用（如金融、交通、医疗等）的专业知识，以满足市场的实际需要，从而实现商业价值。《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》鼓励其他经营主体对运营机构交付的公共数据产品和服务进行再开发，融合多源数据，提升数据产品质量和服务价值，繁荣数据产业发展生态。

三、研究设计

本文将授权运营作为一种重要的公共数据服务类型，并据此展开探索性分析。探索性案例研究旨在剖析尚未被充分了解的新兴现象（Creswell，2003），有助于生成理论假设，构建理论框架（Gerring，2007）。本文所调研的城市在近年数据要素市场化配置改革中有较为典型的实践，也基本体现了我国其他地区的类似做法。本文采取嵌入式单案例研究法，聚焦金融服务领域的授权运营实践，以揭示公共数据价值生成的过程。以金融服务领域为案例场景，主要缘于其典型性和代表性，并具有较强的政企合作需求。一方面，该领域的公共数据来源广泛，异质性较强，且具有较高的敏感度。另一方面，金融服务对数据更新频率和时效性要求较高，单一主体往往难以独立地完成数据治理的供需对接。此外，相较于其他仍处在初

期探索阶段的应用领域，金融服务领域的授权运营已形成较为丰富的实践积累，可为案例分析提供相对充分的经验素材。因此，聚焦金融服务领域，既有助于揭示授权运营中政企合作的具体过程和实现机制，也有助于基于典型场景提炼具有一定普遍启示意义的研究结论，为其他领域的实践跟进提供参考。

本文基于一手和二手质性资料展开分析。一手资料获取渠道包括：第一，实地调研与参与式观察。研究团队于2023年6—9月、2024年8—9月、2025年5月，分别前往西部D市数据集团、东部A市大数据发展管理局、东部H市数据资源局等地开展调研，详细了解公共数据授权运营模式、市场需求、价值产出、多方沟通过程，以及具体应用场景等情况，在多地调研过程中查阅包括政策文件、会议记录、合作协议书和内部总结报告等资料。第二，深度访谈。深度访谈对象涉及政府、数据企业和专家学者。研究团队与当地公共数据管理部门、数据提供单位、数据运营企业（公共数据授权运营平台公司）、经营主体的领导干部和资深从业人员等20余人进行了深度访谈，对部分人员进行多次回访，访谈记录20余万字。作者还收集了中央、省、地市政府层面有关公共数据授权运营的政策文件、会议通稿和互联网公开信息等二手资料，与一手资料进行三角互证。

四、案例研究：金融服务领域公共数据授权运营

（一）公共数据的特征与授权运营中的政企合作

1. 公共数据的异质性

公共数据通常由不同的职能部门在履职过程中产生，因此并非均质。不同类型公共数据的模态类型、字段数量、容量大小及关联对象差异很大，其使用限制、利用效率和价值体现都有显著不同。对此，A市设立公共数据专区，并按照领域范畴对数据进行分类管理，打造行业和区域特色应用。“根据公共数据所涉及的领域范畴，将公共数据分为财税金融、信用服务、地理空间、社保就业、卫生健康、城建住房、公共安全、市场监督、交通出行、气象服务、社会民生、安全监管、农业农村等类别。”（访谈记录AG1212[①]）然而，原始公共数据往往是为满足政府部门自身的公共管理和服务需要而采集的，具有一定的专用性（袁千里、郑磊，2024）。因此，供需双方能否围绕具体类别的公共数据进行场景探讨和设计应用方案，对数据实现精准按需供给尤为必要。也正因公共数据具有异质性，公共数据

① 访谈记录编码规则为“访谈地点代码+访谈对象类别+材料编号”，其中主体类别包括政府部门、数据企业和专家学者，分别用G、E、S表示。考虑依学术惯例进行匿名化，访谈资料编号未详细展示受访者个体信息。

“一场景一申请”“一需求一审核”和“一场景一授权”的授权运营机制被广泛采用。

2．公共数据的敏感性

公共数据可能包含隐私信息，抑或是其他一旦泄露便可能对政府和社会造成影响的信息，存在一定行政与隐私安全风险①。来源广、关联对象多的公共数据在包含服务过程信息的同时，也可能包含个人或市场主体的隐私或敏感信息，受“三法二条例”② 等相关法律法规的约束。相较于不涉及敏感信息的开放政府数据，公共数据的敏感性尤其值得关注。为此，公共数据授权运营的合规开展，需要实现数据可用不可见、非公开原始数据“不出域”。特别是金融服务所需数据，通常与自然人、法人密切相关，受《中华人民共和国个人信息保护法》的严格规制。D 市数据运营企业经理 K 表示：“公共数据用于金融服务，其中一部分数据是比较敏感的，如果有涉及个人隐私信息的内容，不能直接把原始字段和数据导出，只能以模型运算后的等级或分值的方式合规输出，例如输出的数据是一个分值区间。”（访谈记录 DE0822）

3．公共数据的时效性

数据的时效性对数据本身的价值影响很大，某一时点存量数据的效用会随着时间的推移而减损甚至消失，因此，旧的公共数据价值贬损快、折旧率高③。而高价值的、可用于金融服务的公共数据时效性较强。而且，为满足金融服务对于时效性、关联对象授权（如自然人）等方面的要求，通常需要瞬间完成对这类数据的调用，呈现出数据加工和服务供给“一体化”的情况（董学耕，2024）。

（二）公共数据授权运营的服务供给环节划分

在公共服务逻辑的视域下，公共数据授权运营的服务供给过程可划分为共同设计中的紧密互动、共同生产中的实质协同和使用融合中的应用产出三个环节。

1．共同设计环节：紧密互动探求差异化场景

共同设计环节是政府部门及运营机构，围绕经营主体提出的特定应用场景需

① 根据地方实践，公共数据按敏感性从低到高可分为 L1 到 L4 四个等级。例如，浙江省发布的《数字化改革 公共数据分类分级指南》便采用此类分级。典型的较高敏感数据包括姓名、身份证号、手机号、住址等。然而，并非所有公共数据都具有敏感性。

② “三法”是指《中华人民共和国网络安全法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》，“二条例”是指《关键信息基础设施安全保护条例》《网络数据安全管理条例》。

③ 一些特殊情况除外，例如在延时性或基于历史数据的应用场景下，数据的折旧率可能较低。具体贬值的速度取决于数据的类型和市场需求。

求及其潜在价值化路径所展开的沟通、讨论和磋商过程。授权运营需要通过政企共商来识别公共数据的异质性，并找到其应用场景。在数据要素市场化配置中，政府受限于自身职责目标与能力，只能担任构建体系与制定规则的“裁判员”，明确授权方式和规范授权流程。而运营机构及经营主体则在拓宽数据应用场景方面发挥市场优势，弥合供需鸿沟（郑磊、侯铖铖，2024）。华北B市原政府信息资源管理资深专家M指出：“数据利用是一项非常专业的事情，如果仅仅靠数据局本身，不仅人员不够，放出去的数据还可能用不好、管不好。在这种情况下，把挖掘数据的功能转移给有能力的机构，既是授权运营的功能，也有助于利用多源数据产出新的产品，让公共数据发挥真正的、更大的价值。”（访谈记录BS0417）

公共数据服务与传统公共服务的差别凸显出共同设计的必要性。传统服务的特点是标准化。例如，对每个服务事项的设定依据、审批时限、条件以及流程等要素作出明确、具体、可操作化的规定，并按照审批事项清单收集材料。而授权运营则具备更多的“定制化”色彩。原始公共数据需要根据经营企业的应用场景需求进行针对性开发（袁千里、郑磊，2024）。这是因为，政府各部门所建设的数据管理系统往往不尽相同，积累了大量采用不同存储方式的多源异构数据。在此环节，潜在的经营主体需对公共数据的应用场景提出设想，并通过提交《授权运营应用场景说明》等申请材料阐述其可行性及预期目标。同时，政府部门与运营机构协作，清晰地向经营主体描述、展示原始数据的可获得性、字段内容和质量时效等信息，并阐述政府对于数据利用的价值愿景。此外，政企双方的沟通对接一般需要频繁的观点交流碰撞。正如东部A市大数据发展管理局M调研员强调：“交流互鉴，包括供需对接会和沙龙这种形式非常好，公共数据要素要发挥价值，跨领域交流非常重要，因为不交流无法产生新的思路。”（访谈记录AG0830）可见，公共数据授权运营相较于早期的政府数据开放，更具服务意识导向。区别于企业被动地接受政府所提供的有限数据，在授权运营模式下的经营主体获得提出数据需求和数据质量要求的权利，而政府与运营机构则应共同回应这些需求。

2．共同生产环节：实质协作化解数据敏感性

共同生产环节是政府和运营机构基于与数据经营主体共同确定的某一应用场景，开展数据层面的实质协作并开发创新的公共数据产品，这需要引入数据处理技术、搭建专用平台来克服数据敏感性。公共数据的敏感性导致原始公共数据不可直接向社会开放，需要依托特定的技术环境进行处理，这一处理过程通常在授权运营平台（域）上完成。作为一种重要的数据基础设施，授权运营平台基于“原始数据不出域、数据可用不可见”的原则进行数据治理，并通过构建诸如“可信数据空间”等安全可控环境，为运营场景和应用提供安全合规的数据服务。对于地方政府而言，平台一般由作为运营机构的地方数据集团或类似国资企业搭建。平台的数据来源包括地方政府一体化大数据平台、垂直管理部门的专有数据

和其他社会数据。平台通常具备隐私计算环境的申请与分配、数据传输隔离、数据加载和监控管理等功能，保证各类数据均处于安全可控范围，从而实现数据模型的搭建、分析并获取数据建模结果。一方面，政府数据局或数据提供部门依据应用场景，将所需公共数据导入授权运营域，为运营活动提供基础资源。另一方面，运营机构把这些数据资源与经营主体的需求、行业知识和价值期望整合起来，基于拟定场景对原始公共数据进行加工处理。平台则以提供服务而非原始数据的方式为经营主体提供数据价值。比如，A 市授权运营平台 W 经理介绍道："我们根据收集到的金融数据需求，向政府部门提出申请。如果数据提供部门审核通过，会将数据推送到政务一体化大数据平台。在安全合规的前提下，一体化大数据平台将（数据）推送至授权运营平台。平台根据应用场景，利用'数据沙箱'进行数据加工处理，最终实现'数据可用不可见'，并计算出金融科技数商所需的结果。"（访谈记录 AE0822）公共数据授权运营平台的典型架构设计如图 2 所示。

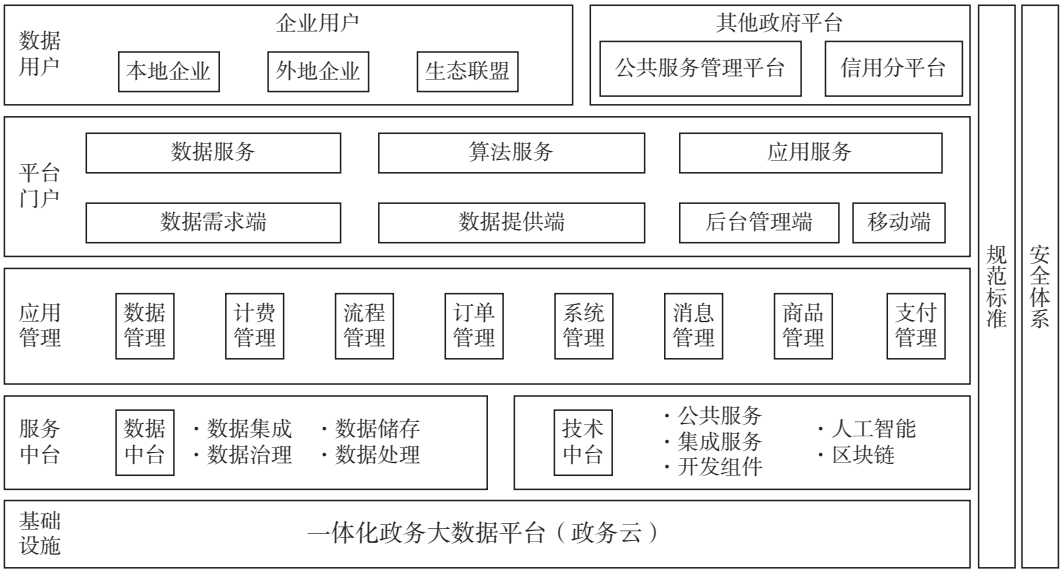


图 2　公共数据授权运营平台典型架构设计

资料来源：作者自制。

共同生产环节的实质协作不仅强调公共数据的供给侧和需求侧要紧密衔接，还要求数据运营企业作为一、二级市场的关键枢纽，与政府部门和经营主体加强协作。同时，原始公共数据不直接公开，而是以模型、核验等服务形式向经营主体提供。对此，南方 F 省公共数据运营机构负责人 Y 表示："普惠金融、信贷风控这类金融场景十分丰富，落地过程需要各方琢磨和形成共识。我们作为一级开发的运营机构是开门来听市场的需求和反馈，也并不是我们想做什么就开发什么，而是要看社会需要什么。另外，按要求，我们是不能直接面向用户做终端数据产品开发的。"（访谈记录 FE0318）。A 市公共数据运营机构首席数据官 Q 表达了类

似看法："我们并不是把所有公共数据全都治理好，而是根据市场对场景的要求做数据治理。在市场有需求的前提下，才会到授权运营平台上来做开发，而不是拍脑袋开发完之后再去找客户。我们需要的是经营主体在专业领域有专业的知识，比如在金融领域能把多方生产要素结合在一起。所以最终呈现的是'一场景一申请一治理'的运营特点。"（访谈记录 AE0717）

3．使用融合环节：应用产出满足数据时效性

使用融合环节是经营主体在更长的数据价值链上和更广的数据生态系统中开展经营行为，从而创造衍生价值，并反馈服务体验的过程。这一环节尤其强调确保数据时效性以支撑高质量的应用产出。一方面，政府部门作为公共数据提供方，需要持续、稳定地提供数据以供运营使用。另一方面，运营机构需要紧密配合政府并快速响应市场需求。例如，对实时性要求较高的数据，A 市运营机构通过程序监测和人工巡检的方式，定期检查数据更新状态；对于数据异常，运营机构则会及时与供给方和需求方沟通，保证提供的数据有效、可用。具体而言，运营机构需要对接入数据进行及时检查，按照规则进行校验，将发现的错误数据和问题生成报表，及时通知对接人员处理并留痕记录。因此，良好的授权运营服务是一个持续的过程，需要保证数据的时效性和准确性，维系其价值挖掘成效的相对稳定。西部 D 市数据集团经理 H 认为："在金融产品开发中，时效性使 T+1 和 T+2 的数据源差异很大，因为二者满足的是不同客户的需求场景，数据价值也很不一样。比如都是查询得到某类公司的名单，T+1 数据相比 T+2 的价格可能就会提升。甚至如果能做到半天更新，那么产品在市场上的差异化竞争力就体现出来了。"（访谈记录 DE0726）

使用融合环节还意味着公共数据价值链的进一步延伸，经营主体可以基于所获取的公共数据服务，融合更多的企业自有或其他社会数据进行开发，从而面向行业用户创造更多的价值增量，促进行业数据与实体经济融合，释放新质生产力。使用融合阶段产出的数据产品形态较为丰富，包括数据模型、数据指数、数据分析报告、数据可视化产品和定制化解决方案等。需要指出的是，经营主体在实际场景中才能真正检验公共数据服务的质量，因此在这一环节中，经营主体的"用户体验"备受关注。各地的公共数据授权运营管理办法通常赋予经营主体评价反馈的权利，例如，在数据加工或提供服务的过程中发现质量问题的，可以提出数据治理需求。这使数据供给方不仅不能随意中断数据供给，还要承担持续修正数据以保障数据质量的义务。A 市大数据发展管理局 L 处长强调了满足数据时效性的重要性："我们其实是根据需求来找供给形成完整的闭环，有个金融保险领域的智能核保场景，数据依规提供给数商使用，他们反馈说有些数据质量很好，但有些不足，并明确告诉我们需要 T+1 的数据，否则影响效率，我们需要找数源部门协调解决。"（访谈记录 AG0823）

（三）公共数据授权运营中的价值生成

1. 数据治理与素养提升价值

政府与作为运营机构和经营主体的企业需要共同探讨潜在数据应用场景的可行性及实现路径。第一步是收集数据需求，通常由运营机构依据当地的公共数据授权运营管理办法和场景征集通告等文件，收集市场的“用数”需求，并报送当地政府的数据主管部门。第二步是政企双方共同设计可行的数据服务方案。对于政府侧，数据需求反馈至政府后，是否以及如何提供公共数据，将由数据主管部门通过发函询问或举行协调会的方式，征求数据供给部门的意见。

这一过程中，政府数据主管部门主动推进数据供需双方精准对接，在具体场景中交流，共同探讨数据治理应用的创新思路，有利于双方对数据的经济和社会价值、数据来源、时效性等方面形成全面了解。值得一提的是，供需对接过程往往需要精确至数据字段级的颗粒度。区别于传统公共服务使用者被动地参与供给过程，处于相对边缘的位置，授权运营已经跳出传统意义上政府单向供给数据的范畴。在这一公共数据服务供给方式中，企业既是服务的核心“用户”，也是设计服务的“共同参与者”，其用户体验也相应得到更多关注。例如，在A市授权运营金融领域供需对接会议上，一家来自深圳的金融数据科技公司提出了将车辆监管数据用于车险风控的场景设想：“车险领域是目前数据要素市场与金融行业中期望发力的一个应用领域。一直以来，营运车辆的属性判断是困扰险企的一个重要的待解决的问题。营运车辆的风险通常更高，但目前缺乏对车辆是否营运性质的精准评估，这迫切需要更详细的公共数据支持。我们认为，交通部门掌握的数据不仅有助于我们更准确地评估风险，还能用于分析潜在的欺诈行为，为保险行业赋能。”（访谈记录AE0822）对此，A市交通运输局信息中心Z处长评论补充道：“针对车辆保险行业的痛点确实说得很客观。许多保险公司拒绝承保，大货车司机很难买到保险。如果公共数据能帮助某些货车司机用更低的价格，换取更好的保险服务和保障，这个事情对政企双方来说都是共赢的。我们还想了解，你们在市场化的过程中，如果要形成可交易的产品，对数据的质量有什么要求，包括它的时效性、完备性，有什么相应的标准？还有就是权属问题，你们怎么样保证合规运营？”（访谈记录AG0822）

政府、运营和经营主体在共同设计环节的多方互动，创造了数据治理与素养提升价值。正如公共服务逻辑理论所强调的，共同设计环节所产生的价值源于服务使用者参与共同设计的体验，与结果产出不必然相关（Osborne，2021）。类似地，对于政府部门，借助外部视角可以更好地了解业务数据“采、存、算、管、用”存在的盲区，倒逼公共数据治理质量的提升，增强其数据利用意识，帮助领导干部形成数据素养和创新思维，从而更好地贯彻国家数据要素市场化配置等顶

层政策。更规范透明的授权运营机制亦可提升政府公信力。对于数据运营和经营主体而言，寻找公共数据要素在本行业的增值可能性，是结合国家战略探寻潜在商机并深入了解行业竞争格局的契机。此外，他们还可以从与政府的互动接触中积累政企合作经验，加强跨领域合作和数据互操作的能力。公共数据授权运营的典型流程如图 3 所示。

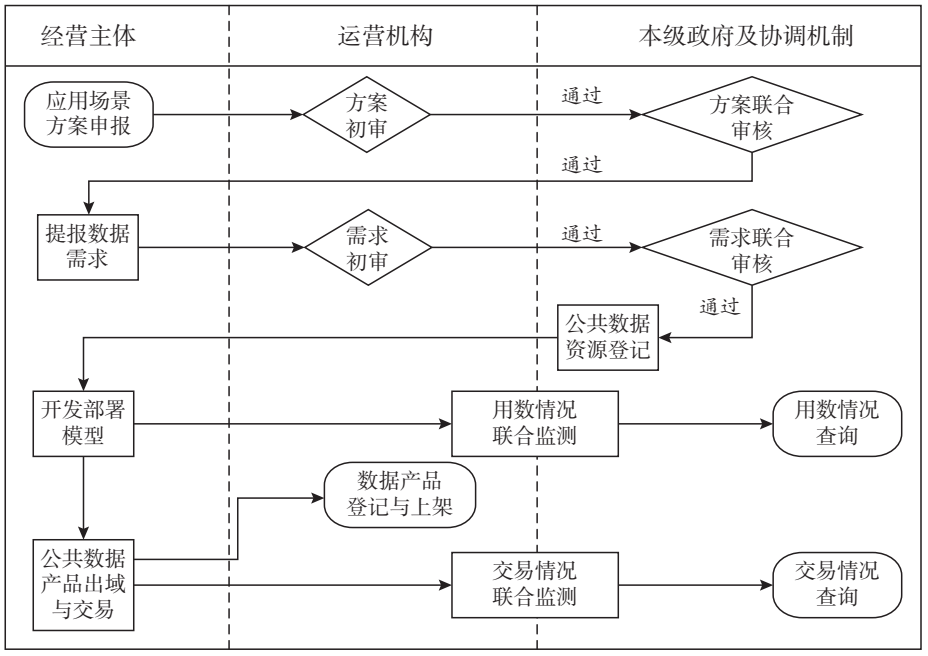


图 3　公共数据授权运营的典型流程

资料来源：作者自制。

2．直接与间接交换增值价值

参与各方就某一授权运营场景达成一致认可，并经过授权程序确认后，方可进入共同生产环节。该环节的重点是基于原始公共数据，依托授权运营平台的技术支撑，形成在共同设计环节拟定的公共数据产品或服务。同时，各方还需就公共数据服务的使用费用（或其他类型的交换条件）达成一致。在此环节，公共数据显示出两类交换价值。

一是直接的交换价值。授权运营过程需要伴随人员、设施等多种资源的投入，产生计算资源、存储资源、网络资源和加工处理成本。授权运营平台的技术加工使数据服务可以通过 API 接口等方式进行调用，实现了可控和可计量。数据经营主体通常需要向运营机构支付合理对价。例如，以计次（项/条）调用支付费用，或按时长（月/年）给付订阅费，如果数据经营主体还需要额外的服务，亦可协商确定。直接的交换价值还包括上述主体通过提供公共数据资源、生产初级产品或最终产品获得的合规收入，或通过出资、参股获得的分红等（王锦霄等，2024；

孟庆国等，2024）[①]。

二是间接的交换价值。在收费模式存在的同时，授权运营平台还可以提供一些免费、基础的服务（如查询服务）。对于政府而言，交换价值体现在运营机构对公共数据治理的额外补偿。运营机构可通过数据治理、技术支撑和运维开发等服务形式，以非货币化的形式间接地反哺数据提供部门（张会平等，2021）。例如，北方 B 市金融公共数据运营取得良好成效，而且已经形成企业行政许可信息画像等能“反哺”市级大数据平台的多种路径。合理的交换价值有助于实现供需两端的良性循环，完成价值闭环。

需指出的是，授权运营旨在实现公共利益而非谋求垄断性超额经济利润[②]，在公共数据的公益化使用和商业化利用之间取得平衡。根据《国家发展改革委 国家数据局关于建立公共数据资源授权运营价格形成机制的通知》，公共数据运营服务费标准由发展改革部门会同数据管理部门核定运营机构最高准许收入；运营机构在不高于上限收费标准的范围内，确定具体收费标准。总的来说，共同生产环节通过对异构、敏感的原始公共数据进行初步治理，为后续使用融合环节的进阶价值生成提供了支撑。

3．经济与社会应用赋能价值

在经营主体使用初级数据服务赋能自身业务开展，或融合初级数据形成更高级的数据应用从而获得价值增值的过程中，公共数据的经济与社会价值得以实现。

一是经济价值。公共数据服务催生丰富、海量的数据应用，赋能经济活动。例如，A 市在金融服务领域的授权运营已获得较好的经济实效：信息核验类产品已服务 17 家金融机构，调用工商、不动产和公积金等信息 5.4 万次，支持各类贷款发放约 4000 亿元；电子保函类产品服务企业超 240 家，开具电子保函 340 余次，累计为企业节约保证金资金占用 6000 万元。

二是社会价值。公共数据的社会效益在于提高社会数字化水平和促进数据惠民惠企，这是政府对授权运营工作的重要价值期望。虽然授权的公共数据主要由企业

① 财政部《关于加强行政事业单位数据资产管理的通知》为运营机构与公共部门之间实现货币化交换价值奠定了制度基础。该政策文件旨在推动实现公共数据资产全路径管理贯通和全流程体系搭建，更好地服务与保障行政事业单位履职和事业发展。根据调研，A 市财政局会同数据局，围绕公共数据资源登记、有偿使用、收益分配、销毁处置、监督管理等环节，实现了对本地行政事业单位数据资产的规范管理闭环。

② 关于是否应该有偿提供，多数学者认同面向产业发展的公共数据有偿提供具备合理性。原因在于，遵循“使用者付费”与“受益者负担”的原则，需要通过一定形式补偿公共管理与服务机构收集、管理公共数据的成本以及补偿社会公众作为数据产生主体的正当利益，其收费具有正当性（胡业飞、田时雨，2019；钟书丽等，2024）。但并非所有经授权运营的公共数据均实行收费。《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》明确提出：“用于公共治理、公益事业的公共数据有条件无偿使用，探索用于产业发展、行业发展的公共数据有条件有偿使用。”

开发利用，形成的数字化应用却可为广大民众共享。例如，A 市保险领域的公共数据已服务 14 家保险公司，累计完成核保 27 万余次，数据驱动的智能核保实现精准核保、快速理赔，投保人曾经需要几天的等待期缩短为 3～5 秒，切实减轻了投保人的经济和时间负担；电子健康证明数据核验应用，为该市灵活就业群体提供的健康证明是否合格以及是否在有效期内的一键查询服务，取代了烦琐的人工核验，为灵活就业群体在灵活用工平台求职、及时入职提供便利。更广泛的社会价值还体现在，政府通过高价值公共数据吸引数据要素市场的上、中、下游企业进入数据产业，赋能各行业的数据研究和开发利用，推动数据产业分工合作，促成产业聚集，培育产业链生态。正如华北 B 市政务服务和数据管理局负责人 P 所说：“这些公共数据用作授权运营，不是只为单个企业提供服务，是为大家服务。”（访谈记录 BG1219）

（四）案例总结：“数据特征—服务过程—价值生成”框架

前述案例表明，公共数据授权运营的实质，是政府以公共数据为核心资源，通过政企多元主体协作，满足社会需求并释放公共数据要素价值的一类新型公共服务。其价值生成主要由三个持续迭代、相互关联的环节构成。据此，本文提出了“数据特征—服务过程—价值生成”的整合式框架（见图 4），从公共数据服务的视角考察授权运营。其逻辑起点是公共数据的内在特征。公共数据的异质性、敏感性和时效性使其供给方式比传统公共服务更为复杂，因此，授权运营适宜采用政企合作的供给方式。该框架将授权运营过程划分为共同设计、共同生产和使用融合等三个关键环节，落脚点是三类价值：一是数据治理与素养提升价值，是对公共服务逻辑“生产中的价值”的情景化阐释，指协作互动促使政府和企业有意识地推动精细化数据治理、提升数据开发利用的素养及能力的价值。二是直接与间接交换增值价值，其具体指涉公共数据需求方为授权运营服务所给付的对价。三是经济与社会应用赋能价值，指广义层面公共数据赋能经营主体开展经营、创新活动的市场化成效。

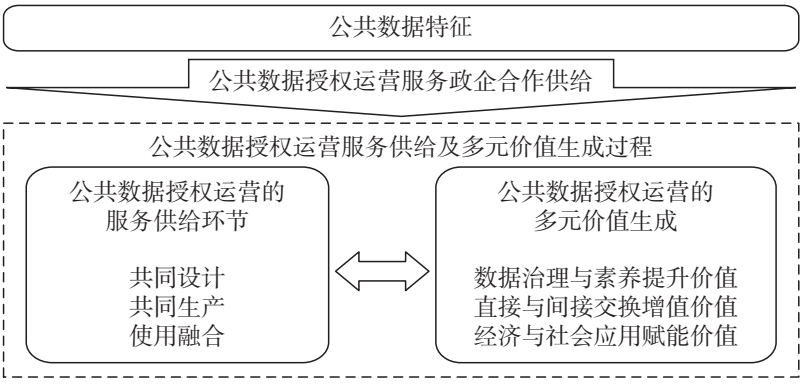


图 4　公共数据授权运营的“数据特征—服务过程—价值生成”框架

资料来源：作者自制。

共同设计环节以“开放参与、多元协商”为特点，政府部门、运营机构和经营主体通过持续的深度互动，形成面向公共数据场景化应用的设想目标和价值预期，将公共数据从“行政记录副产品”重新界定为具有交换增值价值的“可运营的新型资源”。在需求梳理与方案共创的过程中，各方初步达成对数据权属、服务流程和应用场景的共识，并催生了加强数据治理的意识，培养了有关主体的数据思维和素养。

共同生产环节以“资源整合、协同产出”为特点，相关参与方实质性地介入公共数据的开发流程，依照数据持有权、加工使用权和产品经营权的数据产权结构性分置制度，将具有敏感性、异质性和时效性的原始公共数据加工为可控、可计量、能满足需求方使用的数据服务。在此过程中，数据的服务形态得以确认，合规定价和收益分配机制得以实施。该环节使数据的交换价值显化，体现为数据需求方与数据供给方形成的相对明确的资源交换关系，既可以是较为直接的（如遵循“补偿成本、合理盈利”原则的数据服务费），也可以是相对间接的（如技术“反哺”）。

使用融合环节以“场景嵌入、实效落地”为特点。在该环节中，公共数据以数据服务的方式进入要素市场进行市场化配置，并在千行百业的实际应用中创造经济和社会应用价值。例如，企业得以通过整合公共数据和自有数据以优化既有产品，拓展新业务，实现降本增效、产品创新、竞争力提升与用户体验优化，进而达成公共数据“取之于民、用之于民”的最终目标。

需明确的是，服务环节与价值生成过程是动态交互和迭代的。例如，共同生产环节可能涉及公共数据的质量反馈与准确性矫正，而使用融合环节产生的诸如数据质量、数据准确性、市场认可度等信息，则可通过用户反馈机制改善共同生产的起始条件。又如，政府在感知到公共数据服务的经济社会成效后，在下一轮共同设计中的数据供给意愿可能会得到正向强化，进而提升数据服务的动力与效率，促进其他价值类型的生成。

五、总结与展望

（一）总结

公共数据授权运营是公共部门提供的一种新型公共数据服务。本文立足公共服务逻辑的理论视角，着眼公共数据授权运营的过程性特征，构建了“数据特征—服务过程—价值生成”的框架。该框架一方面呈现了数据特征与服务环节、服务环节与价值生成之间的内在联系，另一方面为着眼于公共数据授权运营某一局部问题的相关探讨提供了全景式指引。

首先，本文梳理了公共数据的内在特征。通过对公共数据异质性、敏感性和时效性等特征的追本溯源，本文为公共服务逻辑视角下理解公共数据授权运营的阶段性价值生成提供了理论依据。这些特征是公共数据区别于传统数据的关键所在，既有研究较少从公共数据的属性出发进行深入探讨，本文则揭示了这些属性对于理解公共数据授权运营价值生成的重要性。此外，这些特征也表明，在授权运营中，公共数据的跨界流通需要一系列制度设计和技术支撑，才能最大化地挖掘数据的价值。

其次，本文划分了公共数据授权运营的关键服务环节。鉴于公共数据授权运营的流程较为复杂，本文将其划分为共同设计、共同生产和使用融合三个环节。这不仅有助于厘清公共数据授权运营的复杂过程，还可以更具针对性地发现和分析实践中的难点（胡业飞，2024），帮助实务界定位本地区或本行业所处的发展阶段，分析供需错配、政企协同梗阻等现实困境可能出现在哪些阶段，从而有的放矢地优化授权运营的制度设计（孟庆国、魏必，2025），实现从“价值错位”到“价值匹配”的转变。

最后，本文识别了公共数据授权运营价值的多元性。既有研究多强调授权运营的单一货币价值，忽视了多元价值生成的可能性。本文识别并阐发了授权运营的价值多元性，包括但不限于生成数据治理与素养提升价值、创造直接与间接交换增值价值，以及在广义层面实现经济与社会应用赋能价值，有助于跳出当前部分观点对于授权运营“侧重直接货币价值”的窄化理解局限。

（二）政策建议与展望

基于研究发现，本文提出以下政策建议，以期促进公共数据多元价值的可持续释放。

一方面，打造便捷友好的服务流程，提升政企协作效能，降低政企互动和交易成本。公共部门应提高公共数据供需双方对接的便利程度，降低行政负担。公共部门不应只关注数据归集却忽略服务牵引，优化授权运营的服务质量对于可持续释放公共数据价值、反哺经济社会发展具有不容忽视的现实意义。

另一方面，构建共创共享的服务生态，强化平等普惠的服务理念，促进各方互利共赢。地方数据管理部门可推动构建权责一致、多方协作的包容性生态系统，引入第三方参与，促进公共数据资源价值适配，逐步在政府、社会和市场之间形成数据、技术、业务、产业和空间互联互通的生态系统。

受限于调研资源，本文仍存在局限，分析仅聚焦地方城市级政府所开展的公共数据授权运营实践，未涉及国家部委层面。据作者初步了解，部委多以其所属事业单位作为运营机构开展相关工作，其授权运营过程与地方政府有一定差别，有待未来深入分析。尽管本研究着重讨论了金融服务领域的授权运营并尽可能覆

盖若干典型地区的实践，但在不同行业、其他应用场景下的服务环节及价值产出仍待进一步探究。

参考文献

常江、张震（2022）. 论公共数据授权运营的特点、性质及法律规制. 法治研究，(2)：126-135.
Chang, J., & Zhang, Z. (2022). On the Characteristics, Nature and Legal Regulation of Authorized Operation of Public Data. *Research on Rule of Law*, (2): 126-135. (in Chinese)

董学耕（2024）. 数据要素纳入财务体系的实现路径：数据产品化. 财务研究，(3)：3-10.
Dong, X. G. (2024). The Approach of Integrating Data into Financial System: Data Productization. *Finance Research*, (3): 3-10. (in Chinese)

冯洋（2023）. 公共数据授权运营的行政许可属性与制度建构方向. 电子政务，(6)：77-87.
Feng, Y. (2023). The Attributes of Administrative License and the Direction of Institutional Construction for Authorized Operation of Public Data. *E-Government*, (6): 77-87. (in Chinese)

高丰（2023）. 厘清公共数据授权运营：定位与内涵. 大数据，9(2)：16-32.
Gao, F. (2023). Investigation into Authorized Public Data Operation: Its Positioning and Nature. *Big Data Research*, 9(2): 16-32. (in Chinese)

龚芳颖、郭森宇、马亮、徐晓清、李喆（2023）. 公共数据授权运营的功能定位与实现机制——基于福建省案例的研究. 电子政务，(11)：28-41. (in Chinese)
Gong, F. Y., Guo, S. Y., Ma, L., Xu, X. Q., & Li, Z. (2023). Functional Positioning and Realization Mechanism of Public Data Authorization Operation: A Case Study Based on Fujian Province. *E-Government*, (11): 28-41. (in Chinese)

国家发展改革委、国家数据局（2025）. 国家发展改革委 国家数据局关于印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的通知（发改数据规〔2025〕27号）. https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html.
National Development and Reform Commission & National Data Administration (2025). Notice of the National Development and Reform Commission and the National Data Administration on Issuing the Implementation Specifications for the Authorized Operation of Public Data Resources (Trial). https://www.gov.cn/gongbao/2025/issue_11886/202502/content_7007129.html.

胡业飞（2024）. 责任配置、风险共担与激励相容：中国地方公共数据授权运营的治理机制问题研究. 电子政务，(10)：22-31.
Hu, Y. F. (2024). Responsibility Allocation, Risk Sharing and Incentive Compatibility: A Study on the Governance Mechanism of Authorized Local Public Data Operation in China. *E-Government*, (10): 22-31. (in Chinese)

胡业飞、陈美欣、张怡梦（2022）. 价值共创与数据安全的兼顾：基于联邦学习的政府数据授权运营模式研究. 电子政务，(10)：2-19.
Hu, Y. F., Chen, M. X., & Zhang Y. M. (2022). Balancing Value Co-Creation and Data Security: Research on Government Data Authorization Operation Model Based on Federal Learning. *E-Government*, (10): 2-19. (in Chinese)

胡业飞、田时雨（2019）. 政府数据开放的有偿模式辨析：合法性根基与执行路径选择. 中国行政管理，(1)：30-36.
Hu, Y. F., & Tian, S. Y. (2019). An Analysis of the Paid Model of Government Data Opening: Legitimacy Foundations and Implementation Path Choices. *Chinese Public Administration*, (1): 30-36. (in Chinese)

敬乂嘉（2015）. 合作治理：历史与现实的路径. 南京社会科学，(5)：1-9.
Jing, Y. J. (2015). Collaborative Governance: Historical and Realistic Path. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 1-9. (in Chinese)

句华、吕慧敏（2024）. 政府数据共享的微观机制——基于A市C区数据局的田野观察. 中国行政管理，40(9)：66-76.
Ju, H., & Lü, H. M. (2024). A Study on the Micro-Mechanisms of Government Data Sharing: An Field Observation Based on the Data Bureau of District C. *Chinese Public Administration*, 40(9): 66-76. (in Chinese)

李蕊（2019）. 论公共服务供给中政府、市场、社会的多元协同合作. 经贸法律评论，(4)：124-132.
Li, R.（2019）. On the Multivariate Synergy Cooperation of Government, Market and Society in the Public Service Supply. *Business and Economic Law Review*,（4）：124-132.（in Chinese）

林丽、于君博（2022）. 公共服务的产品属性对政府“生产还是购买”决策的影响. 宁夏社会科学，(4)：70-77.
Lin, L., & Yu, J. B.（2022）. The Influence of Product Nature of Public Services on Government's Make or Buy Decision. *Ningxia Social Sciences*,（4）：70-77.（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 the Bottleneck of Public Data Openness? Power Balance, Capacity Release and Path Synergy. *E-Government*,（10）：2-13.（in Chinese）

刘阳阳（2022）. 公共数据授权运营：生成逻辑、实践图景与规范路径. 电子政务，(10)：33-46.
Liu, Y. Y.（2022）. Public Data Authorized Operation: Generative Logic, Practical Picture and Normative Path. *E-Government*,（10）：33-46.（in Chinese）

吕芳（2019）. 我国政府购买服务的特殊制度逻辑——基于中西方公共服务合同外包实践的比较. 中国行政管理，(9)：35-40.
Lü, F.（2019）. Privatization of Public Services or Publicization of Social Services? Comparing the Institutional Logic of Purchasing Services by Government Between China and the West. *Chinese Public Administration*,（9）：35-40.（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*,（9）：3-53，159.（in Chinese）

孟庆国、魏必（2024）. 公共数据授权运营：概念、机制与模式研究. 北京数字经济发展报告(2023～2024)：65-84.
Meng, Q. G., & Wei, B.（2024）. A Study on the Authorization and Operation of Public Data: Concepts, Mechanisms, and Models. In *Beijing Digital Economy Development Report*(2023-2024)：65-84.（in Chinese）

孟庆国、魏必（2025）. 公共数据授权运营的政策规制特征——基于制度语法工具的探析. 公共管理评论，7(1)：33-55.
Meng, Q. G., & Wei, B.（2025）. Characteristics of Policy Regulation in Public Data Authorized Operation: An Analysis Based on the Institutional Grammar Tool. *China Public Administration Review*, 7(1)：33-55.（in Chinese）

聂耀昱、范梓腾、张文泽（2024）. 数据要素视角下公共数据开发利用的县域治理困境与长效路径——以中部L县为例. 电子政务，(5)：21-32.
Nie, Y. Y., Fan, Z. T., & Zhang, W. Z.（2024）. The County-Level Governance Dilemma and Long-Term Path of Public Data Development and Utilization from the Perspective of Data Elements: A Case Study of County L in Central China. *E-Government*,（5）：21-32.（in Chinese）

商希雪（2024）. 两级市场模式下公共数据开放与再利用的制度进路——兼论数据财政的实现路径. 理论与改革，(3)：62-81.
Shang, X. X.（2024）. The Institutional Approach to Openness and Reuse of Public Data under the Two-Tier Market Mode: Also on the Path to Realization of Data Finance. *Theory and Reform*,（3）：62-81.（in Chinese）

宋锴业、徐雅倩（2025）. 公共服务平台化变革下“政府创制平台企业”兴起的动因及影响. 管理世界，41(4)：112-136.
Song, K. Y., & Xu, Y. Q.（2025）. The Motivation and Impact of the Rise of “Government-Created Platform Enterprises” under the Transformation of Public Service Platformization. *Journal of Management World*, 41（4）：112-136.（in Chinese）

宋烁（2023）. 构建以授权运营为主渠道的公共数据开放利用机制. 法律科学(西北政法大学学报)，41(1)：83-94.
Song, S.（2023）. Establish an Open Utilization Mechanism of Public Data with Authorized Operation as the Main Channel. *Science of Law*(*Journal of Northwest University of Political Science and Law*), 41(1)：83-94.（in Chinese）

王欢明、刘馨（2023）. 从合作生产转向价值共创：公共服务供给范式的演进历程. 理论与改革，(5)：138-154+172.

Wang, H. M. , & Liu, X. (2023). From Cooperative Production to Value Co-Creation: The Evolution of Public Service Supply Paradigm. *Theory and Reform*, (5): 138-154, 172. (in Chinese)

王锦霄、陈刚、汤珂（2024）. 授权运营制度下公共数据产品与服务的两级定价模型. 管理评论，36(7)：12-23+42.

Wang, J. X. , Chen, G. , & Tang, K. (2024). A Two-Level Pricing Model for Public Data Products and Services under the Authorized Operation System. *Management Review*, 36(7): 12-23+42. (in Chinese)

王伟玲（2022）. 政府数据授权运营：实践动态、价值网络与推进路径. 电子政务，(10)：20-32.

Wang, W. L. (2022). Government Data Authorized Operations: Dynamics, Value Networks and Advancement Paths. *E-Government*, (10): 20-32. (in Chinese)

谢波峰、朱扬勇（2023）. 数据财政：公共数据运营的现实需要和构建逻辑. 中国行政管理，39(12)：26-35.

Xie, B. F. , & Zhu, Y. Y. (2023). Public Data Operations and Public Finance in Data Field: Realistic Needs and Construction Logic. *Chinese Public Administration*, 39(12): 26-35. (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: The Reconstruction of Governance Logic and Optimization Paths in Public Data Supply. *Study and Practice*, (7): 61-70. (in Chinese)

严宇、李珍珍、孟天广（2024）. 公共数据授权运营模式的类型学分析——基于数字治理生态的理论视角. 行政论坛，31(1)：74-82，2.

Yan, Y. , Li, Z. Z. , & Meng, T. G. (2024). A Typological Analysis of Public Data Authorized Operation Modes: Based on the Theoretical Perspective of Digital Governance Ecosystem. *Administrative Tribune*, 31(1): 74-82, 2. (in Chinese)

杨学敏、刘特、郑跃平（2020）. 数字治理领域公私合作研究述评：实践、议题与展望. 公共管理与政策评论，9(5)：3-18.

Yang, X. M. , Liu, T. , & Zheng, Y. P. (2020). Review of Public-Private Partnership Research in Digital Governance: Practice, Issues and Prospects. *Public Administration and Policy Review*, 9(5): 3-18. (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 Utilization Channels of Public Data Marketized Circulation-Based on the Perspective of Asset Specificity and Descriptive 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). Research on the Realization Mechanism and Inner Mechanism of Government Data Authorized Operation: Taking Chengdu City as an Example. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)

张会平、马太平、孙立爽（2022）. 政府数据赋能数字经济升级：授权运营、隐私计算与场景重构. 情报杂志，41(4)：166-172.

Zhang, H. P. , Ma, T. P. , & Sun, L. S. (2022). Government Data: Authorized Operation, Privacy Computing, and Scene Reconstruction. *Journal of Intelligence*, 41(4): 166-172. (in Chinese)

张素华、吴雯琛（2026）. 公共数据授权运营的模式检视与完善路径. 电子政务，(3)：68-79.

Zhang, S. H. , & Wu, W. C. (2026). A Review of Models and Improvement Paths for Authorized Public Data Operations. *E-Government*, (3): 68-79. (in Chinese)

张新宝、曹权之（2023）. 公共数据确权授权法律机制研究. 比较法研究，(3)：41-55.

Zhang, X. B. , & Cao, Q. Z. (2023). Research on the Legal Mechanism for the Rights to Public Data Ownership and Authorization. *Journal of Comparative Law*, (3): 41-55. (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、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 Transfer, Value Adaptation and Cost Reduction Coordination: A Study on the Supply-Demand Divide in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)

郑跃平、杨学敏、甘泉、刘佳怡(2021). 我国数字政府建设的主要模式:基于公私合作视角的对比研究. 治理研究, 37(4): 38-50+2.

Zheng, Y. P., Yang, X. M., Gan, Q., & Liu, J. Y. (2021). Understanding the Modes of Digital Government Construction in China from the Perspective of Public-Private-Partnership: A Comparative Analysis Based on Representative Provinces and Cities. *Governance Studies*, 37(4): 38-50+2. (in Chinese)

钟书丽、韩世蛟、张瑶瑶、赵娜、陈祎、张琳艳、顾勤、张千明、周涛(2024). 公共数据有偿服务的正当性与实践路径研究. 电子科技大学学报(社科版), 26(1): 44-53.

Zhong, S. L., Han, S. J., Zhang, Y. Y., Zhao, N., Chen, Y., Zhang, L. Y., Gu, Q., Zhang, Q. M., & Zhou, T. (2024). Research on the Legitimacy and Practice Path of Public Data Paid Service. *Journal of University of Electronic Science and Technology of China*(*Social Sciences Edition*), 26(1): 44-53. (in Chinese)

中共中央、国务院(2022). 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. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm.

The Communist Party of China (CPC) Central Committee and the State Council (2022). Opinion of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing Basic Data Systems to Better Leverage the Role of Data Production Factors. https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm. (in Chinese)

朱春奎、王彦冰(2023). 公共服务价值共创:系统述评、内容框架与研究展望. 公共管理与政策评论, 12(6): 151-168.

Zhu, C. K., & Wang, Y. B. (2023). Public Service Value Co-Creation: Literature Review, Content Framework and Prospect. *Public Administration and Policy Review*, 12(6): 151-168. (in Chinese)

朱春奎、易雯(2017). 公共服务合作生产研究进展与展望. 公共行政评论, 10(5): 188-201, 220.

Zhu, C. K., & Yi, W. (2017). A Review of Literature on Public Service Co-Production. *Journal of Public Administration*, 10(5): 188-201, 220. (in Chinese)

Creswell, J. W. (2003). *Research Design*: *Qualitative*, *Quantitative*, *and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.

Gerring, J. (2007). *Case Study Research*: *Principles and Practices*. New York: Cambridge University Press.

Klievink, B., Van Der Voort, H., & Veeneman, W. (2018). Creating Value Through Data Collaboratives. *Information Polity*, 23(4): 379-397.

Liu, L. (2021). The Rise of Data Politics: Digital China and the World. *Studies in Comparative International Development*, 56(1): 45-67.

Osborne, S. P. (2021). *Public Service Logic*: *Creating Value for Public Service Users*, *Citizens*, *and Society Through Public Service Delivery*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2): 135-158.

Ruijer, E. (2021). Designing and Implementing Data Collaboratives: A Governance Perspective. *Government Information Quarterly*, 38(4): 101612.

Susha, I., Pardo, T. A., Janssen, M., Adler, N., Verhulst, S. G., & Harbour, T. (2018). A Research Roadmap to Advance Data Collaboratives Practice as a Novel Research Direction. *International Journal of Electronic Government Research*, 14(3): 1-11.

Susha, I., Van Den Broek, T., Van Veenstra, A. F., & Linåker, J. (2023). An Ecosystem Perspective on Developing Data Collaboratives for Addressing Societal Issues: The Role of Conveners. *Government Information Quarterly*, 40(1): 101763.

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