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

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*

【摘要】公共数据服务旨在通过有效的数据供给满足社会主体的数据需求，数据开放是公共部门提供公共数据服务的重要方式，也是其权衡责任风险并调整策略的动态过程。论文引入避责理论，将市级政府数据开放区分为“平台上线”与“开放深化”两个阶段，基于中国282个城市2012—2025年的面板数据，考察纵向与横向扩散对市级政府数据开放行为的影响。研究发现：在平台上线阶段，纵向与横向扩散均显著促进数据开放平台上线，市级政府通过模仿来降低不行动的责任风险；在开放深化阶段，纵向扩散持续提升开放水平，横向扩散的作用则呈显著的倒U形，这表明随着开放实践的普及，其示范与责任分担作用减弱，而深化开放的行动责任风险上升；同时，市级政府会依据自身与同省其他城市平均开放水平的差距进行趋同性调整，且低位城市的追赶效应高于高位城市的回调效应。研究表明，政府间模仿并非仅由学习或竞争驱动，而是源于对“不行动”与“行动”责任风险的动态权衡，呈现为“为避责而模仿”的行为逻辑。论文揭示了在政府数据开放从形式采纳转向实质深化的过程中，避责逻辑的阶段性变化，为理解政策扩散与策略性执行的关系提供了新的理论解释，并为推进公共数据高质量开放提供经验支撑。

【关键词】公共数据服务　政府数据开放　避责　政策扩散　市级政府

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0077-20

一、问题提出

政府数据开放是指公共部门将依法履职和提供公共服务过程中形成或持有的

* 郑跃平，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院副教授、博士研究生导师，中山大学数字治理研究中心主任。通讯作者：杨学敏，厦门大学公共事务学院助理教授、硕士研究生导师。黄源源，中山大学政治与公共事务管理学院博士研究生。张采薇，中山大学政治与公共事务管理学院硕士。感谢复旦大学数字与移动治理实验室提供的数据支持与帮助。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“共同富裕背景下的数字政府建设研究：数字包容、决策范式与实施路径”（22JJD630024），中央高校基本科研业务费“智能时代地方政府‘块数据+’治理创新研究”（20720261004）。

数据，以免费、非歧视、机器可读和可复用的方式向社会供给的公共服务活动（郑磊，2015），也是政府面向市场和社会提供公共数据服务的重要方式。截至2025年7月，全国已有26个省份（不包含港澳台地区）与231个城市上线数据开放平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。然而，平台上线并未同步转化为高水平的数据供给。2025年“开放数林指数”显示，排名前70位的城市的数据层平均得分仅为26.85分（满分为55分），低质量数据偏多、数据覆盖范围有限、数据更新不及时等问题仍较为突出。由此形成一个值得关注的现实反差：为什么市级政府普遍愿意建立数据开放平台，却未必愿意持续提升数据开放水平？换言之，何种机制塑造了市级政府在不同阶段推进数据开放的差异化行为？这构成本文试图回答的核心问题。

近年来，学界围绕政府数据开放展开了大量研究。一方面，部分研究关注数据开放的绩效及其评估，构建了涵盖数据开放度、透明度等五维度的评估框架（Veljković et al.，2014），数据开放成熟度和执行能力评估体系（Solar et al.，2014），以及包含数据层、服务层、保障层和利用层的“中国开放数林指数”等评估体系（复旦大学数字与移动治理实验室，2025）。另一方面，部分研究深入剖析了影响数据开放的因素及其机理，从技术能力、财政资源、组织能力、创新文化，以及制度环境等因素加以解释（Yang et al.，2015；Fan & Zhao，2017；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017；王法硕、项佳囡，2021；程风、邵春霞，2022）。然而，现有研究多侧重于单独探讨数据开放平台建设或上线后的开放水平评估，较少将两者纳入整体性框架来分析数据开放的阶段性差异及其生成机理，进而难以充分解释市级政府在数据开放不同阶段的策略性行为。

此外，既有研究多着眼于政策创新扩散理论视角，通过学习、竞争、强制等创新扩散机制来解释地方政府的数据开放行为（Berry & Berry，1990；Shipan & Volden，2008；Zhu，2014；吴金鹏、韩啸，2019；王法硕、项佳囡，2021）。然而，数据开放本身具有较强的风险属性，随着开放范围扩大和数据利用深化，地方政府不仅面临信息泄露、数据滥用以及公共安全等多重风险，也会因治理问题暴露、地方利益受损而承受社会问责压力。此外，国家层面关于政府数据开放的政策信号持续强化，但在较长时期内主要体现为方向性倡导、制度建设和地方探索，尚未纳入与干部奖惩直接挂钩的考核体系。这种政策倡导明确而考核约束相对弹性的制度环境，为地方政府的策略行为提供空间。因此，如何在响应中央政策倡导的同时尽可能规避风险以实现责任最小化，成为地方政府推动数据开放时的重要考量。由此可见，地方政府的数据开放行为不仅缘于竞争或强制，还可能缘于避责，而这一点还需要更多理论上的关注与讨论。

综上，本文引入避责视角，聚焦城市层面，探讨市级政府数据开放的阶段性差异及其生成机理，旨在揭示责任风险约束下市级政府的行为逻辑，为推动公共

数据高质量开放、提升公共数据服务效能提供理论依据与经验支撑。为此，本文基于282个城市2012—2025年的面板数据，运用离散时间事件史模型、双向固定效应模型和调整模型，考察纵向与横向扩散对不同阶段数据开放行为的影响。由此，本文既从避责视角拓展了关于政府数据开放的研究，也通过划分平台上线、开放深化两个阶段，揭示同一扩散因素在不同阶段的非对称效应及其作用机制。最终，本文通过识别避责逻辑发挥作用的边界，为健全公共数据服务的责任分担与激励机制提供政策启示。

二、理论基础与研究假设

（一）避责理论基础：动机与策略

“避责”的当代研究可追溯至20世纪80年代美国政治学对民选政治家行为动机的探讨。有学者将政策制定者的行为动机概括为邀功、追求良策与避责，并指出受“负面偏差”（Negativity Bias）影响，理性政治主体往往更重视最小化责任而非最大化功绩或追求良策（Weaver，1986）。随后，胡德及其合作者系统梳理了避责的机会、动机、策略与影响，开启了避责在多领域的研究议程，并区分了组织与责任配置策略（Agency Strategies）、政策与操作策略（Policy/Operational Strategies）以及话语与形象呈现策略（Presentational Strategies）等三种策略，揭示了问责强化与避责行为之间的内在张力，二者也由此构成一组镜像概念（Hood，2007；Hood，2010）。

避责还被进一步区分为预期性避责与反应性避责，前者强调在追责发生前通过制度、组织或政策设计预先控制责任风险；后者指在失败或争议发生后，通过辩护、否认或责任转移等方式应对追责（Hinterleitner & Sager，2017）。避责视角还被引入政策研究，这一观点认为，决策者会在“不行动责任”与“行动失败责任”之间权衡，并据此选择实质性行动、程序性回应或维持现状（Howlett，2014）。由此，政府行为被理解为责任风险约束下的策略性选择。

（二）避责视角与地方政府数据开放

避责理论为理解市级政府数据开放的行动逻辑提供了重要视角。数据开放“收益-风险”不对称的特征，为避责理论提供了典型的适用情境。政府数据开放是收益相对分散而风险较为集中的数字化行为。不同于“一网通办”、办公自动化等主要运行于政府内部的数字化实践，数据开放具有更强的对外属性。由此产生的数据利用收益虽由多主体共享，但数据泄露、隐私侵犯以及公共安全等多重风险则更多由政府承担。这种收益和风险不对称的情况契合了避责理论所强调的决策情境，即行动者会优先考虑如何降低责任而非追求收益（Hood，2007）。此外，

避责理论能解释市级政府在数据开放不同阶段中的差异化行为。政策制定者会比较不行动与采取行动分别可能带来的责任后果，据此选择相对安全的政策方案（Howlett，2014）。同样，数据开放同时伴随着两类责任风险：一是未及时响应政策要求或明显落后于其他城市时所产生的不行动责任风险，二是扩大数据供给后因数据安全与隐私保护等产生的行动责任风险。二者权重会随数据开放阶段而动态变化，进而影响市级政府的行动策略。

据此，本文将市级政府的数据开放区分为“平台上线”与“开放深化”两个阶段。平台上线阶段是以市级政府数据开放平台的首次上线为核心表征，意味着市级政府正式采纳数据开放政策，实现“从无到有”；而开放深化阶段则以市级政府数据开放水平为核心表征，反映平台上线后市级政府通过持续扩大数据供给、拓展开放范围和改善数据质量，实现“从有到优”。

两个阶段对应的责任结构并不相同。在平台上线阶段，持续不行动易被上级识别为响应迟缓或履责不足，市级政府因而面临不上线平台所产生的不行动责任风险。进入开放深化阶段，平台上线缓解了不行动的责任压力。但随着开放范围扩大和数据利用的不断深入，数据风险逐渐凸显，市级政府的决策重点转向开放的程度。因此，数据开放由平台上线向实质深化推进的过程，也是市级政府“不行动责任”与“行动责任”相对权重发生变化的过程。这种阶段性的责任结构变化可能引发市级政府对垂直与横向扩散的差异化响应。下文将据此展开深入探讨，提出研究假设并构建分析框架。

1. 平台上线阶段：纵向、横向扩散与市级政府数据开放平台上线

在政府运行过程中，上级政府是否行动是下级政府的重要参照（Zhu，2014）。在中央政策倡导下，省级政府率先上线平台将推动数据开放由一种具有较强自主性的地方创新，转化为具有明确方向的履责要求（樊博、石语希，2023）。市级政府若长期不跟进，便会与上级政府行动产生偏离，更可能因“不行动”而被问责。同省其他城市的先行行动同样会影响市级政府对不行动责任的判断。随着上线平台成为市级政府普遍采取的数字化行动，尚未上线平台的城市与同省其他城市相比，表现出更为明显的行为偏离，因不作为而被问责的可能性随之提升（Chen et al.，2025；Fan et al.，2025）。市级政府因而出于“恐后”而效仿，使自身行为与同级普遍实践保持一致。

可见，纵向与横向扩散虽来源不同，但都通过强化不行动的可见性与可归责性，提高市级政府继续观望的责任成本。因此，市级政府需采取可见性较高、履责信号明确且责任暴露相对可控的响应策略。开放平台具有明确上线时间和平台界面，能向上级政府和外界释放行动信号。同时，平台上线无须提前决定后续开放的数据范围与敏感程度，市级政府仍保留较大的执行空间。市级政府跟随省级政府或其他同级政府上线数据开放平台，既能降低不行动的责任风险，又能避免

过早推动实质性开放可能产生的行动风险，这构成市级政府在平台上线阶段实施避责性从众的具体表现。据此，本文提出如下假设。

H1a：纵向扩散与市级政府上线数据开放平台呈显著正相关。

H1b：横向扩散与市级政府上线数据开放平台呈显著正相关。

2. 开放深化阶段：纵向、横向扩散与市级政府数据开放水平

进入开放深化阶段，数据供给从低风险、标准化领域向更复杂的数据类型领域延伸，伴随开放行为的安全、隐私及使用责任风险持续提升（郑磊、刘新萍，2024），还牵涉数据、制度、技术、组织结构与行为等多个维度（Li et al.，2024）。面对潜在损失的增加，市级政府需在行动收益与责任后果之间再次进行权衡。因此，纵向与横向扩散能否继续推动市级政府提高开放水平，取决于降低不确定性和责任风险的作用能否抵消开放深化所增加的行动责任，而二者的相对强弱可能随扩散推进与开放深化而发生变化。

纵向上，省级数据开放平台的持续运行将推动数据目录、技术规范、安全管理和部门协调等方面的制度规范不断完善。在开放深化初期，这些示范所提供的政策合法性和经验支持能降低市级政府自主探索的不确定性与行动责任，推动其提高开放水平。然而，随着开放程度的不断提升，市级政府面临更异质化的数据类型与日益复杂的开放情境，省级政府形成的一般性经验无法完全适配市级政府的具体实践。而且，上级示范虽能为进一步的数据开放提供合法性依据，却无法代替市级政府对具体开放行为及其后果承担责任。由此，纵向扩散降低不确定性和责任风险的作用逐渐弱化，开放深化所伴随的行动责任不断增加。当后者超过前者时，继续深化开放反而会增加市级政府担责的风险，使其转向更加审慎的开放策略。在“不出事”逻辑下，纵向扩散可能由促进开放转为抑制开放。据此，本文提出如下假设。

H2a：纵向扩散与市级政府数据开放水平之间呈倒 U 形关系。

横向上，同省其他城市的先行开放也能在开放深化阶段提供经验示范。当同省仅有少数城市率先开展数据开放时，其实践能为后续开放的城市提供信息与经验参照（Wang & Lo，2016；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017），降低后续城市的试错成本和行动风险，从而提高数据开放水平。然而，这种示范作用不会随数据开放城市的增加而持续增强。一方面，可供借鉴的基本经验逐渐丰富，新增的同行实践所提供的经验会趋于重复，模仿同行所能减少的不确定性呈现边际递减（Shipan & Volden，2008）。另一方面，市级政府继续提高开放水平仍需面对更加复杂的数据开放情境，并承担相应的行动责任。随着横向模仿收益不断减弱而行动责任持续增加，横向扩散对开放水平的影响呈现先促进、后回落的变化。据此，本文提出如下假设。

H2b：横向扩散与市级政府数据开放水平之间呈倒 U 形关系。

3. 开放深化阶段：开放水平偏离与市级政府的策略性调整

组织研究早已发现，在目标模糊或环境不确定的情境下，组织之间更易发生模仿并形成实践趋同（DiMaggio & Powell，1983）。近年研究进一步揭示了这种从众行为（bandwagon）的责任规避意义：市级政府可以通过采取同行的普遍实践，降低因行为偏离而被单独归责的风险（Chen et al.，2025）；当推进不足与推进过度可能带来不同责任后果时，同级其他政府的行为还可以成为地方政府判断自身是否处于相对安全位置的重要参照（Fan et al.，2025）。这一逻辑同样适用于解释市级政府的数据开放行为。同省各城市因处于相近的制度环境，面对同样的上级要求和考核标准，构成市级政府重要的横向参照对象（吴金鹏、韩啸，2019）。进入开放深化阶段后，由于数据开放缺乏明确的最优标准，市级政府不仅需判断是否跟进行动，还需判断应该开放到何种程度。相较于是否行动，同省其他城市的平均开放水平能提供更具体的程度参照，帮助市级政府判断自身开放程度是否不足或过度。

对自身开放程度的判断会进一步转化为方向不同的避责动机与调整动力。当开放水平明显低于同省其他城市平均水平时，相对落后会被视为市级政府行动迟缓或履责不足，从而提高“不行动”的责任风险，并形成向上追赶的动力；当开放水平明显高于同省其他城市平均水平时，继续扩大开放则意味着承担更多“行动”责任风险，市级政府因而更可能放缓进程或适度回调。两种方向相反的调整最终导致市级政府的数据开放水平向同省其他城市平均开放水平收敛。据此，本文提出如下假设。

H3：市级政府会根据自身与同省其他城市平均开放水平的偏离程度进行趋同性调整，即在低于同省其他城市平均水平时向上追赶，高于同省其他城市平均水平时向下回调。

综上，本文以市级政府对“不行动”和“行动”两种责任风险的动态权衡及其策略性应对为核心，构建政府数据开放两个阶段的分析框架（见图1）。在平台上线阶段，“不行动”的责任风险更为突出，市级政府通过跟随省级政府与省内其他城市政府实施数据开放来实现避责，由此形成纵向与横向扩散对平台上线的促进作用（H1a、H1b）。进入开放深化阶段后，“行动”责任风险逐渐显化，外部参照所提供的经验支持与责任风险缓释作用与不断上升的数据开放风险相互作用，纵向、横向扩散与开放水平形成倒U形关系（H2a、H2b）。同时，同省其他城市的平均开放水平进一步构成责任边界参照，推动市级政府根据自身相对位置进行趋同性调整（H3）。

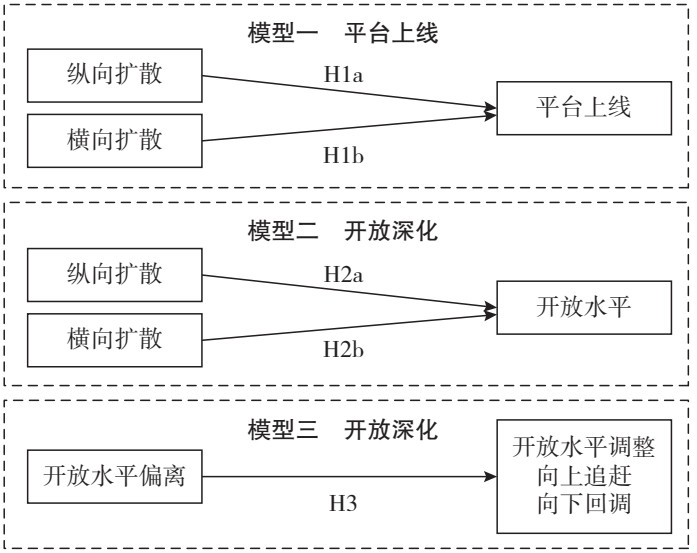


图 1　分析框架

资料来源：作者自制。

三、研究设计

（一）模型设定

1. 市级政府数据开放平台上线：离散时间事件史模型

市级政府首次上线政府数据开放平台的行为是本文第一阶段的分析对象。为考察市级政府在各年份首次上线平台的条件概率，本文构建“城市-年份”风险期数据，并采用基于 Logit 函数的离散时间事件史模型（Discrete-time Event History Model）进行估计。具体模型设定如式（1）所示。

$$logit(h_{i,t}) = log\left(\frac{h_{i,t}}{1-h_{i,t}}\right) = \alpha + \beta_1 ProvPlatform_{i,t} + \beta_2 PeerRate_{i,t-1} + \gamma X_{i,t-1} + \delta_1 T_{i,t} + \delta_2 T_{i,t}^{\ 2} + \delta_3 T_{i,t}^{\ 3} \quad (1)$$

其中，$h_{i,t}$ 表示城市 i 于年份 t 首次上线平台的风险率，$ProvPlatform_{i,t}$ 表示纵向扩散，即城市 i 所在省份在年份 t 是否已经上线省级政府数据开放平台，$PeerRate_{i,t-1}$ 表示横向扩散，即截至上一年年底城市 i 所在省份的市级政府数据开放平台上线比例，$X_{i,t-1}$ 表示滞后一期的控制变量，$T_{i,t}$ 表示城市自进入风险集以来的风险持续时间。α 为常数项，β_1 和 β_2 分别为纵向扩散与横向扩散的估计系数，γ 为控制变量的系数向量。为控制事件发生概率随时间变化所产生的时间依赖性，模型进一步纳入风险持续时间的一次项、平方项和三次项，其估计系数分别为 δ_1、δ_2 和 δ_3。

2. 市级政府数据开放水平：双向固定效应模型

本文第二阶段考察平台上线后市级政府的数据开放水平，采用双向固定效应模型（Two-way Fixed Effects Model）来缓解遗漏变量导致的估计偏误。为检验纵向与横向扩散的非线性影响，模型在纳入二者线性项的基础上进一步加入平方项。考虑到平方项与一次项之间可能存在较强的多重共线性，在构造平方项前，我们先对两个解释变量进行均值中心化处理。具体模型设定如式（2）所示。

$$OpenLevel_{i,t}=\alpha+\beta_1 ProvPeriod_{i,t}+\beta_2 ProvPeriod_{i,t}^{\ 2}+\beta_3 PeerRate_{i,t-1}+\beta_4 PeerRate_{i,t-1}^{\ 2}+\gamma X_{i,t-1}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

其中，$OpenLevel_{i,t}$ 表示城市 i 在年份 t 的政府数据开放水平，$ProvPeriod_{i,t}$ 表示截至年份 t 城市 i 所在省份省级政府数据开放平台持续运行的年数，$ProvPeriod_{i,t}^{\ 2}$ 和 $PeerRate_{i,t-1}^{\ 2}$ 分别为纵向扩散变量与横向扩散变量的平方项，μ_i 表示城市固定效应，λ_t 表示年份固定效应，$\varepsilon_{i,t}$ 表示随机扰动项，β_1 至 β_4 为相应解释变量的估计系数，其余项含义与前文保持一致。

3. 市级政府数据开放水平调整：调整模型

第三阶段关注市级政府的数据开放水平调整行为。调整模型（Adjustment Model）能刻画市级政府依据上一期参照状态修正下一期开放行为的动态过程，适用于分析开放水平的持续调整。借鉴既有研究的分析思路（Du & Dai，2018；曹树金、闫欣阳，2021），本文构建模型如式（3）所示。

$$\Delta OpenLevel_{i,t}=\alpha+\beta(PeerMean_{i,t-1}-OpenLevel_{i,t-1})+\gamma X_{i,t-1}+\mu_i+\lambda_t+\varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

其中，$\Delta OpenLevel_{i,t}$ 表示城市 i 在年份 t 时数据开放水平相较于上一年的变化，$PeerMean_{i,t-1}$ 表示上一年度城市 i 所在省份其他市级政府数据开放水平的平均值，$OpenLevel_{i,t-1}$ 表示上一年度城市 i 的政府数据开放水平，二者之差表示市级政府数据开放水平的偏离程度，β 为其估计系数。其余项含义与前文保持一致。

（二）研究样本与时间跨度

本文以副省级城市和地级市为研究对象，鉴于数据可得性，不包含港澳台地区。由于三沙市、儋州市、吐鲁番市、哈密市、拉萨市、山南市、海东市、日喀则市、林芝市、那曲市和昌都市的控制变量数据缺失较多，本文剔除这 11 个城市的数据，最终选取 282 个城市数据为研究样本。

在时间跨度上，本文对三个被解释变量的观测区间进行区分。一方面，我国市级政府数据开放平台上线始于 2012 年，因此，本文将“市级政府数据开放平台上线”的观察期定为 2012—2025 年。另一方面，为准确反映市级政府在开放深化阶段的实际水平与调整行为，本文采用复旦大学数字与移动治理实验室发布的“中国开放数林指数”作为测度依据。自 2017 年起，该指数被持续用于对地方公共数据开放利用的水平进行综合评价，指标体系涵盖保障、服务、数据和利用等

维度。其中，数据层考察数据数量、范围和质量，与本文所探讨的平台上线后持续扩大数据供给、拓展开放范围和改善数据质量的“开放深化”内涵相契合。据此，本文将“市级政府数据开放水平”“市级政府数据开放水平调整”的观察期确定为2017—2025年。

（三）变量说明与数据来源

1. 被解释变量

被解释变量分别为“市级政府数据开放平台上线”“市级政府数据开放水平”和“市级政府数据开放水平调整”，数据来源均为《中国地方公共数据开放利用报告》以及地方政府官网。

“市级政府数据开放平台上线”反映市级政府是否正式进入政府数据开放阶段，为二分虚拟变量，即市级政府在年份t建立政府数据开放平台则赋值为1，否则赋值为0。“市级政府数据开放水平”反映市级政府在平台上线后实际达到的开放程度，本文采用《中国地方公共数据开放利用报告》公布的市级政府数据开放得分进行测度。对于报告中未公布具体得分、仅公布所属分数区间的城市，以该分数区间的均值作为替代值。“市级政府数据开放水平调整”反映市级政府开放水平在连续年份间的动态变化，本文采用市级政府当年数据开放得分与上一年度得分之差进行测度。

2. 解释变量

解释变量为纵向扩散、横向扩散与市级政府数据开放水平偏离，数据来源同为《中国地方公共数据开放利用报告》及地方政府官网。

纵向扩散主要考察省级政府数据开放实践。根据政府数据开放所处阶段，本文采用不同方式进行测量。在政府数据开放平台上线阶段，本文参考既有研究做法（吴金鹏、韩啸，2019），采用省级政府数据开放平台是否上线进行测量。当城市所在省份已上线省级平台时，在上线当年及之后年份，该变量赋值为1，若未上线则赋值为0。在政府数据开放水平深化阶段，采用省级政府数据开放平台累计运行年数进行测量。

横向扩散主要考察同省市级政府的数据开放实践。参考既有研究做法（樊博、石语希，2023），本文采用上一年度同省市级政府数据开放平台上线率进行测度，即截至上一年年底，某一城市所在省份中已上线政府数据开放平台的城市数量占该省地级市总数的比例。

市级政府数据开放水平偏离反映市级政府相对于同省其他已开展政府数据开放城市的相对位置。借鉴既有研究的分析思路（Du & Dai，2018；曹树金、闫欣阳，2021），本文采用上一年度同省其他已上线政府数据开放平台的城市的平均开放水平，与本市上一年度开放水平之差进行测量。

3. 控制变量

为减少市级政府特征及外部环境差异对估计结果的影响，本文纳入以下控制变量：首先，本文控制组织开放度这一制度环境变量，以城市所在省份前一年度的市场化指数进行衡量（韩娜娜，2019）。其次，本文控制城市层面的社会经济变量，包括经济发展水平（王法硕、项佳囡，2021）、科技投入、教育水平、财政依赖度和人口规模（吴金鹏、韩啸，2019）。其中，经济发展水平采用前一年人均地区生产总值的对数值进行衡量，科技投入和教育水平分别采用前一年一般公共预算中科技支出和教育支出的对数值进行衡量，财政依赖度采用前一年一般公共预算支出与地方一般公共预算收入之差占一般公共预算支出的比重进行衡量，人口规模采用前一年人口总量的对数值进行衡量。最后，本文控制城市行政级别和区域位置，将副省级城市、非副省级省会城市和其他地级市分别赋值为3、2和1，将东、中、西和东北地区分别赋值为1至4。上述城市的社会经济数据主要来源于《中国城市统计年鉴》，市场化指数来源于中国分省份市场化指数数据库。

四、实证结果分析

（一）双向扩散与市级政府数据开放平台上线

1. 基准回归结果

市级政府数据开放平台上线的离散事件史模型估计结果如表1所示。模型1和模型2分别检验纵向与横向扩散的影响，模型3则是纵向扩散、横向扩散以及控制变量的全模型估计结果。结果显示，纵向扩散能显著促进市级政府上线数据开放平台。模型1中，纵向扩散的估计系数为1.683，在1%的统计水平上显著。模型3进一步纳入横向扩散及控制变量后，纵向扩散的估计系数为1.162（$p<0.01$），H1a得到支持。横向扩散同样能显著促进市级政府上线数据开放平台。模型2中，横向扩散的估计系数为4.377，在1%的统计水平上显著。模型3中，横向扩散仍在1%的统计水平上显著，估计系数为3.980，H1b得到支持。

表1　市级政府数据开放平台上线的离散事件史分析结果

变量	模型1		模型2		模型3	
	系数	优势比	系数	优势比	系数	优势比
纵向扩散	1.683*** (0.200)	5.384			1.162*** (0.276)	3.197
横向扩散			4.377*** (0.465)	79.571	3.980*** (0.480)	53.529
控制变量	No		No		Yes	

（续上表）

变量	模型 1		模型 2		模型 3	
	系数	优势比	系数	优势比	系数	优势比
风险持续时间三次多项式	Yes		Yes		Yes	
常数项	−3.408***		−2.977***		−0.487	
	(0.154)		(0.130)		(4.462)	
观测数	2958		2958		2958	
城市数	282		282		282	
Pseudo R^2	0.216		0.241		0.300	
Log lik	−585.760		−567.112		−523.118	

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。相关控制变量限于篇幅并未列出。

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

本文从三个方面检验基准结果的稳健性，结果如表2所示。首先，考虑到离散事件史模型可以采用不同函数，模型4使用互补双对数（Complementary Log-Log，Cloglog）模型重新估计。其次，考虑到纵向扩散在省级层面发生，横向扩散也具有省内共同变动的特征，模型5将标准误调整为省份层面聚类，检验核心结果对统计推断层级的敏感性。最后，排除特殊政策年份。2015年，国务院先后发布《2015年政府信息公开工作要点》与《促进大数据发展行动纲要》，政府信息公开和大数据发展在国家层面获得较为集中的政策推动。为避免该年度的共同政策环境变化对市级政府数据开放行为可能产生的影响，模型6剔除2015年样本重新进行估计。结果显示，在三类检验中，纵向扩散和横向扩散的估计结果与基准模型基本一致，前文结论具有较好的稳健性。

表2　市级政府数据开放平台上线的稳健性检验结果

变量	模型4	模型5	模型6
纵向扩散	1.147***	1.162**	1.276***
	(0.266)	(0.527)	(0.284)
横向扩散	3.020***	3.980***	3.964***
	(0.374)	(0.834)	(0.482)
控制变量	Yes	Yes	Yes
风险持续时间三次多项式	Yes	Yes	Yes
常数项	−0.396	−0.487	−0.532
	(4.024)	(5.827)	(4.527)

（续上表）

变量	模型4	模型5	模型6
观测数	2958	2958	2678
城市数	282	282	282
Pseudo R^2	0.295	0.300	0.299
Log lik	−526.664	−523.118	−500.084

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。
资料来源：作者自制。

（二）双向扩散与市级政府数据开放水平

1. 基准回归结果

纵向扩散和横向扩散影响市级政府数据开放水平的双向固定效应模型估计结果如表3所示。模型7、模型8分别反映了纵向扩散和横向扩散及其平方项的影响，模型9为同时纳入纵向扩散和横向扩散的全模型估计结果。结果显示，纵向扩散与政府数据开放水平之间未呈现显著的倒U形关系。模型7中，纵向扩散的平方项系数为−0.083，未达到统计显著水平；模型9中，纵向扩散的平方项系数为−0.061，仍未达到统计显著水平，H2a未得到支持。

相比之下，横向扩散与政府数据开放水平呈倒U形关系。模型8中，横向扩散的一次项系数为−4.393，在10%统计水平上显著，平方项系数为−15.109，在5%统计水平上显著；模型9中，横向扩散的一次项系数为−7.352，平方项系数为−20.235，均在1%统计水平上显著。进一步计算表明，当横向扩散达到约53.4%时，其对政府数据开放水平的影响由正向转为负向。由于该取值位于变量实际观测区间内，H2b得到支持。

表3　市级政府数据开放水平的基准回归结果

变量	模型7	模型8	模型9
纵向扩散	4.040***		5.044***
	(0.813)		(0.906)
纵向扩散平方项	−0.083		−0.061
	(0.067)		(0.074)
横向扩散		−4.393*	−7.352***
		(2.632)	(2.763)
横向扩散平方项		−15.109**	−20.235***
		(5.844)	(6.320)
控制变量	Yes	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes

（续上表）

变量	模型 7	模型 8	模型 9
年份固定	Yes	Yes	Yes
常数项	33.210 (94.762)	2.834 (111.936)	40.400 (89.148)
观测数	1105	1105	1105
城市数	206	206	206
组内 R^2	0.130	0.119	0.148

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。
资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

稳健性检验从以下四方面展开，结果如表4所示。第一，Lind-Mehlum U-test检验确保倒U形曲线的极值点出现在样本区间内。第二，调整样本期。考虑到2023年政府数据开放水平的可观测样本数量相较于相邻年份明显偏少，模型10删除2023年样本重新进行估计。第三，调整样本容量。为避免仅有一期观测值的城市无法为固定效应模型提供有效的组内变异，模型11仅保留具有两期及以上有效观测的城市样本进行回归。第四，调整标准误聚类层级，模型12将基准模型调整为省份层面的聚类稳健标准误。结果显示，研究结论具有较好的稳健性。

表4　市级政府数据开放水平的稳健性检验结果

变量	U-test检验	模型 10	模型 11	模型 12
纵向扩散		5.058*** (0.958)	5.044*** (0.907)	5.044*** (1.551)
纵向扩散平方项		−0.054 (0.076)	−0.061 (0.074)	−0.061 (0.173)
横向扩散		−8.863*** (3.032)	−7.352*** (2.764)	−7.352 (7.087)
横向扩散平方项		−22.240*** (6.285)	−20.235*** (6.321)	−20.235* (11.302)
控制变量		Yes	Yes	Yes
城市固定		Yes	Yes	Yes
年份固定		Yes	Yes	Yes
常数项		51.919 (88.865)	40.296 (89.201)	40.400 (91.936)
观测数		988	1095	1105
城市数		206	196	206
组内 R^2		0.152	0.148	0.148

（续上表）

	变量	U-test 检验	模型 10	模型 11	模型 12
U-test 检验	极值点	-0.182			
	t 值	2.69***			
	斜率区间	(21.624，-18.846)			
	横向扩散取值区间	[-0.716，0.284]			

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

（三）市级政府数据开放水平的偏离与动态调整

1. 基准回归结果

表5报告了市级政府数据开放水平偏离对其后续开放水平调整的双向固定效应模型估计结果。模型13是市级政府数据开放水平偏离对其后续开放水平调整的影响估计，模型14为纳入控制变量后的模型估计结果，模型15进一步将开放水平偏离拆分为低于或高于同省其他城市平均开放水平两类差距变量，并将二者同时纳入模型进行估计，以检验市级政府开放水平调整是否存在非对称性。结果显示，市级政府数据开放水平的偏离会导致其动态调整。模型13中，市级政府数据开放水平偏离的估计系数为0.621，在1%的统计水平上显著。模型14纳入控制变量后，估计系数为0.631，仍在1%的统计水平上显著。模型15显示，当市级政府数据开放水平低于或高于同省其他城市平均水平时，偏离变量的估计系数分别为0.761和0.518，均在1%的统计水平上显著。这表明，市级政府会根据自身所处的相对位置，通过提高开放水平或放缓开放速度，甚至适度回调，缩小与同省其他城市平均水平的差距。综上，H3得到支持。进一步的系数差异检验说明，两类系数差异在10%的统计水平上显著（F=3.62，p=0.059），表明与高位城市的回调相比，低位城市追赶同省其他城市平均水平的调整幅度更大。

表5　市级政府数据开放水平调整的基准回归结果

变量	模型13	模型14	模型15
市级政府数据开放水平偏离	0.621*** (0.054)	0.631*** (0.056)	
低于同省其他城市平均开放水平的偏离			0.761*** (0.097)
高于同省其他城市平均开放水平的偏离（负值）			0.518*** (0.071)
控制变量	No	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes

（续上表）

变量	模型 13	模型 14	模型 15
年份固定	Yes	Yes	Yes
常数项	−8.281***	−42.108	−26.291
	（2.950）	（92.493）	（91.183）
观测值	802	802	802
城市数	192	192	192
组内 R^2	0.303	0.318	0.324

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验

本文通过调整样本期、样本容量和标准误聚类层级三种方式进行稳健性检验，结果如表6所示。其中，模型16和模型17是剔除2023年样本后的估计结果，模型18和模型19是仅保留两期及以上有效观测城市样本后的估计结果，模型20和模型21是将标准误聚类层级调整为省份层面的估计结果。结果显示，在不同的稳健性检验下，各核心变量的系数方向均未发生变化，且保持1%的统计显著水平，表明关于H3的研究结论具有较好的稳健性。

表6　市级政府数据开放水平调整的稳健性检验

变量	模型 16	模型 17	模型 18	模型 19	模型 20	模型 21
市级政府数据开放水平偏离	0.596***		0.631***		0.631***	
	（0.062）		（0.056）		（0.067）	
低于同省其他城市平均开放水平的偏离		0.689***		0.761***		0.761***
		（0.106）		（0.097）		（0.118）
高于同省其他城市平均开放水平的偏离（负值）		0.510***		0.518***		0.518***
		（0.084）		（0.071）		（0.082）
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
城市固定	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	−49.364	−30.162	−42.234	−26.372	−42.108	−26.291
	（106.568）	（106.754）	（92.692）	（91.379）	（97.072）	（103.622）
观测值	591	591	778	778	802	802
城市数	192	192	168	168	192	192
组内 R^2	0.293	0.296	0.318	0.324	0.318	0.324

注：***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

五、讨论与结论

（一）理论讨论

本文从避责视角出发，探讨风险与问责下市级政府推进数据开放的行为逻辑。研究发现，市级政府通过参照上级与同级政府实践，持续权衡不行动与行动的责任风险，并据此调整自身行为。在平台上线阶段，纵向与横向扩散均显著推动市级政府上线数据开放平台；但进入开放深化阶段后，二者的作用明显分化，纵向扩散持续促进开放水平提升，未呈现预期的倒U形关系，而横向扩散的影响则呈倒U形。市级政府还会根据自身与同省其他城市平均开放水平之间的偏离程度，调整后续开放行为，表现出避责性从众。上述结果表明，数据开放是市级政府随着责任结构变化不断调整行动策略的动态过程。本文将从避责动机、责任参照与行为响应三个关联层面展开讨论。

1. 责任显化：政府数据开放中的避责逻辑

传统政策扩散和公共数据开放研究主要从政策学习、府际竞争、制度压力和组织准备度等方面，解释政府为何采纳数据开放（Wang & Lo，2016；Grimmelikhuijsen & Feeney，2017；吴金鹏、韩啸，2019；王法硕、项佳囡，2021）。这些研究多关注哪些外部条件能推动政策采纳，但对地方政府为何、如何响应这些因素，以及对过程中存在的责任风险等讨论相对不足。本文发现，在数据开放这一预期收益相对分散，但责任后果较为集中和显化的数字治理领域，市级政府具有明显的责任最小化倾向，并通过“向上看”与“左右看”来判断其行动策略。

更重要的是，对比平台上线阶段与开放深化阶段的检验结果可以发现，市级政府的避责重心会随阶段演进而动态转换。市级政府既会在以基础建设为主的数据开放实践初期，通过平台上线这一高可见度行为来规避不行动责任风险；也会在数据开放转向服务供给且数据安全风险攀升的开放深化阶段，通过放缓开放进度来控制行动责任风险。由此，避责可能表现为在不同阶段选择责任成本相对较低的行动方式。据此，本文拓展了既有研究关于政府部门会策略性回应开放压力的发现（Ruijer et al.，2020），数据策略性开放可能缘于其对不行动与行动两类责任风险的主动权衡。

2. 责任参照：政府数据开放的避责参照及其阶段转换

市级政府处于纵横交错的组织互动网络。对于市级政府而言，上级与同级政府的创新实践一方面为其策略性调适提供合法性与经验支持，另一方面也提高了其偏离既有政策方向或普遍实践的责任风险。既有研究多关注纵向扩散和横向扩散的压力面向，或从竞争视角来理解地方政府模仿同级政府的行为动机，本文则

从避责视角出发，讨论外部实践的参照作用及其限度。

从时间动态性来看，市级政府实施避责性从众行为时，不同阶段有不同的参照内容。在平台上线阶段，上级和同级政府是否行动是市级政府判断责任风险的重要参照。进入开放深化阶段后，“是否开放”变为“开放多少、开放多深”，参照内容从是否行动转为行动水平。

从内部差异性来看，纵向扩散与横向扩散在开放深化阶段具有不同的作用形态。这一分化与二者所嵌入的责任关系有关。纵向扩散是基于授权与归责的上下级关系。省级平台持续运行不仅提供经验参照，还强化了数据开放作为履责要求的政策信号，为市级政府持续开放提供制度依据和授权保护。即使开放深化伴随的行动风险不断增加，遵循上级要求行动仍具有较强的合理性。由此，纵向扩散既提高不行动责任风险，也缓解行动责任风险，在开放深化阶段仍保持持续的正向作用（Zhu，2014）。相比之下，横向扩散虽具备信息参照与行为背书的作用，但这两方面作用均存在一定限度。随着数据开放逐渐普及，新增的同级政府实践所提供的信息趋于有限，降低不确定性的作用随之减弱。同时，同级政府实践所提供的行为背书源于共同实践而非权威授权，难以为市级政府承担风险提供充分支持。随着开放深化所伴随的行动责任风险不断增加，横向扩散难以缓解行动责任风险，其促进作用由前期提升转向后期回落。上述发现表明，对不同外部参照的分析应深入其背后的责任关系，关注不同关系所提供的支持能否在长期实践中应对责任风险的变动。

3．责任回应：避责性从众与政府数据开放的动态调整

尽管存在避责动机，市级政府仍需以具体行动回应外部诉求。既有研究多聚焦于考察平台上线初期阶段，将此间各政府的趋同行动主要归因于外部压力。本文将观察延伸至后期发展，进一步揭示其背后的避责逻辑。避责性从众随阶段发展而变化，在平台上线阶段表现为对上级、同级政府行动的跟随，在深化发展阶段表现为围绕同省其他城市平均水平进行动态调整。

这种转换缘于不同阶段任务特征和责任风险结构的变化。在平台上线阶段，国家层面关于政府数据开放的政策倡导使“是否行动”更易受到关注，平台建设任务边界相对清晰，跟随上级、同级政府上线有助于市级政府尽快脱离“不行动”状态，降低履责不足的责任风险。进入开放深化阶段后，政府数据开放转向更具弹性和持续性的服务供给，自由裁量与责任归属的统一，使市级政府需要把控可见又安全的开放程度，兼顾履责又避免“出事”。此时，向同省其他城市平均水平靠拢既可避免因明显落后带来的履责压力，也能减少过度领先所伴随的数据安全风险与额外工作负荷。

此外，本文还发现，这种趋同调整并非对称发生。当开放水平明显落后于同级其他政府时，履责不足更明显，向上追赶既能改善市级政府的相对位置，也符合持续推进数据开放的政策要求，因而调整动力更强。而当开放水平高于同省其

他城市平均水平时，履责结果已得到体现，适度领先本身也具有积极意义，其避责策略更多表现为控制开放节奏和有限回调，以降低进一步扩大开放带来的新增责任风险。由此可见，避责性从众并非追求与同行完全一致，而是在寻找责任风险相对可控的行动区间。

上述发现不仅将避责性从众拓展至政府数据开放场域，也进一步揭示了同级政府参照作用在不同情境下的差异。已有研究发现，市级政府会通过竞争性赶超，扩大与本省同级城市平均开放水平的差距（曹树金、闫欣阳，2021）；本文则发现，随着开放的深化，市级政府更趋向于模仿和趋同。二者的差异表明，同级政府的参照作用可能会随开放阶段及其责任风险而变化。在早期阶段，通过竞争性赶超来彰显其积极行动，有助于规避不行动责任；在深化阶段，由于行动责任上升，对同级政府行为的响应更趋审慎。因此，对数据开放中同级政府参照作用的理解，不应局限于竞争或趋同的静态判断，而应将其置于不同阶段的责任风险中加以分析。

（二）政策启示

首先，明确责任边界，完善风险分担机制，减少因责任不清和问责风险而产生的策略性开放行为。应完善数据分类分级制度，明确无条件开放、授权开放、限制开放和禁止开放的范围，并对涉及个人隐私、商业秘密、公共安全和关键基础设施的数据实行更严格审查。同时，建立覆盖开放前评估、开放中监管和开放后处置的制度链条，细化脱敏、审批、使用监管和责任追溯规则。对于依规开放后仍出现的合理风险，应区分技术失误、管理违规、第三方滥用和不可预见风险，完善容错纠错、责任分担与应急处置机制，减少市级政府因规避责任风险而采取的象征性开放或低水平开放。

其次，优化考核方式，避免因简单排名而诱发的策略性从众。数据开放考核应由单一排名转向分阶段、分类别和质量导向的评价体系。平台上线阶段应重点考察制度建设、平台可用性、基础目录、部门协同和安全审查；平台运行阶段则应提高数据质量、更新频率、实际使用、应用成效和风险治理能力等指标的权重，使考核真正促进开放服务水平提升，而非强化避责性从众和形式主义。

最后，强化省级统筹，降低开放风险与能力差异，切实为市级政府的数据开放提供引导与支撑。省级平台不应止于推动城市“建平台”，还应承担统一标准、技术支撑和能力补位等功能，统一数据目录、接口规范、脱敏规则和安全审查模板，为市级政府提供操作依据。同时，可建设敏感信息识别、数据质量检测、风险预警和应急响应等共性工具，降低市级政府识别和处置风险的成本。对基础较弱的城市加强培训、咨询和运维支持，对基础较好的城市给予更大的探索空间，支持高质量数据集建设和应用开发。

（三）研究不足与未来展望

本文仍存在一定不足，有待后续研究进一步拓展。第一，本文主要基于市级政府的客观行为推断其避责逻辑，尚未直接测量城市官员对“不行动”与“行动”责任风险的主观感知，也未充分考察领导注意力、主要领导更替、城市行政层级，以及资源禀赋等因素可能带来的异质性影响。未来研究可结合问卷、访谈或实验方法，对“外部参照—责任感知—行为响应”的机制进行更直接的检验，并进一步识别不同领导、不同城市特征下避责行为的差异。第二，本文对开放水平和横向参照群体的测量仍有进一步细化的空间。未来研究可进一步区分不同类型数据的风险属性、更新频率和数据质量等具体维度，将地理邻近、经济相似或标杆城市等特征纳入参照网络，同时进一步引入网络空间分析，识别多重参照关系，并借助政策试点、制度变迁等准自然实验加强因果识别，以更细致深入地识别市级政府数据开放行为的形成机制与动态演变。第三，本文主要从避责性从众视角来解释市级政府对外部参照的行为响应，但政府间影响可能同时包含政策学习、竞争赶超等多重机制，未来研究可通过情境实验、过程追踪或更细致的机制变量设计，比较不同动机在数据开放不同阶段的作用条件及相互关系，进一步明确避责性从众的适用边界。

参考文献

曹树金、闫欣阳（2021）. 公共信息系统发展决策的同伴影响研究——以我国市级政府开放数据网站为例. 信息资源管理学报，11(5)：49-59.

Cao, S. J., & Yan, X. Y. (2021). Peer Influence on Public Information System Development Decisions: Taking the Municipal OGD Platforms in China as an Example. *Journal of Information Resources Management*, 11(5): 49-59. (in Chinese)

程风、邵春霞（2022）. 中国省级政府数据开放水平的驱动机制研究. 情报杂志，41(3)：198-207.

Cheng, F., & Shao, C. X. (2022). Research on the Driving Mechanism of China's Provincial Government Data Opening Level. *Journal of Intelligence*, 41(3): 198-207. (in Chinese)

樊博、石语希（2023）. 中国政府数据开放的政策创新扩散研究——成本收益和外部压力的竞争性解释. 现代情报，43(10)：74-84.

Fan, B., & Shi, Y. X. (2023). Study of the Diffusion of Policy Innovations for Open Government Data in China: Competing Explanations of Cost-Benefit and External Pressures. *Journal of Modern Information*, 43(10): 74-84. (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，2025-11-25.

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)

韩娜娜（2019）. 中国省级政府网上政务服务能力的生成逻辑及模式——基于 31 省数据的模糊集定性比较分析. 公共行政评论，12(4)：82-100+191-192.

Han N. N. (2019). Realization Logical and Model of Provincial Government Online Services Ability in China: An Empirical Study Based on FSQCA Method. *Journal of Public Administration*, 12(4): 82-100+191-192. (in Chinese)

王法硕、项佳囡（2021）. 中国地方政府数据开放政策扩散影响因素研究——基于 283 个地级市数据的事件史分析. 情报杂志，40(11)：113-120.

Wang, F. S., & Xiang, J. N. (2021). Research on the Influencing Factors of Open Local Government Data Policy in China: Event History Analysis Based on the Data of 283 Prefecture Level Cities. *Journal of Intelligence*, 40(11):

113-120. (in Chinese)
吴金鹏、韩啸(2019). 制度环境、府际竞争与开放政府数据政策扩散研究. 现代情报, 39(3): 77-85.
Wu, J. P., & Han, X. (2019). Institutional Environment, Intergovernmental Competition, and the Diffusion of Open Government Data Policy. *Journal of Modern Information*, 39(3): 77-85. (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、刘新萍(2024). 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横, (1): 86-92.
Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)
Berry, F. S., & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
Chen, S., Jia, K., & Chan, K. N. (2025). When Blame Avoidance Meets Transparency: Local Governments' Bandwagon Strategy in Environmental Information Disclosure in China. *Local Government Studies*, 51(1): 69-89.
DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
Du, K., & Dai, Y. (2018). The Doctrine of the Mean: Reference Groups and Public Information Systems Development. *The Journal of Strategic Information Systems*, 27(3): 257-273.
Fan, B., & Zhao, Y. (2017). The Moderating Effect of External Pressure on the Relationship Between Internal Organizational Factors and the Quality of Open Government Data. *Government Information Quarterly*, 34(3): 396-405.
Fan, Z., Jing, Y., & Chen, S. (2025). Bringing in Horizontal Strategic Interactions: Blame Avoidance and Local Governments' Bandwagon Strategy in Prioritizing E-Participation. *Government Information Quarterly*, 42(2): 102034.
Grimmelikhuijsen, S. G., & Feeney, M. K. (2017). Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 77(4): 579-590.
Hinterleitner, M., & Sager, F. (2017). Anticipatory and Reactive Forms of Blame Avoidance: Of Foxes and Lions. *European Political Science Review*, 9(4): 587-606.
Hood, C. (2007). What Happens When Transparency Meets Blame-Avoidance? *Public Management Review*, 9(2): 191-210.
Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
Howlett, M. (2014). Why Are Policy Innovations Rare and So Often Negative? Blame Avoidance and Problem Denial in Climate Change Policy-Making. *Global Environmental Change*, 29: 395-403.
Li, Y., Yang, R., & Lu, Y. (2024). A Privacy Risk Identification Framework of Open Government Data: A Mixed-Method Study in China. *Government Information Quarterly*, 41(1): 101916.
Ruijer, E., Détienne, F., Baker, M., Groff, J., & Meijer, A. J. (2020). The Politics of Open Government Data: Understanding Organizational Responses to Pressure for More Transparency. *The American Review of Public Administration*, 50(3): 260-274.
Shipan, C. R., & Volden, C. (2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 52(4): 840-857.
Solar, M., Daniels, F., López, R., & Meijueiro, L. (2014). A Model to Guide the Open Government Data Implementation in Public Agencies. *Journal of Universal Computer Science*, 20(11): 1564-1582.
Veljković, N., Bogdanović-Dinić, S., & Stoimenov, L. (2014). Benchmarking Open Government: An Open Data Perspective. *Government Information Quarterly*, 31(2): 278-290.
Wang, H. J., & Lo, J. (2016). Adoption of Open Government Data among Government Agencies. *Government Information Quarterly*, 33(1): 80-88.
Weaver, R. K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4): 371-398.
Yang, T. M., Lo, J., & Shiang, J. (2015). To Open or Not to Open? Determinants of Open Government Data. *Journal of Information Science*, 41(5): 596-612.
Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117-139.

责任编辑: 张雪帆

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