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*

【摘要】公共数据社会化开发利用是增加数据要素供给，促进数据要素市场建设，加快数字经济发展的重要手段，其本质是一种公共服务。我国公共数据社会化开发利用正从“数据开放”走向“数据开放+授权运营”双轮驱动的新发展阶段。基于政策工具理论，论文将数据开放与授权运营分别视为命令性政策工具与激励性政策工具，借助各地实践契机开展准自然实验研究，分别检验了两者对地方数字经济发展的影响。研究发现，数据开放与授权运营均会对地方数字经济发展水平产生显著的正向影响，但数据开放的长效性有待观察，而授权运营则能持续推动数字经济发展。进一步分析发现，数据开放与授权运营的政策组合还会产生协同效应，实施政策组合的省份相较于仅实施单一政策的省份，数字经济的发展水平显著上升；不同授权运营模式与数据开放的组合效应存在较大差异。研究为完善我国公共数据服务制度体系提供了新思路。

【关键词】公共数据服务　数据开放　授权运营　数字经济　政策工具

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2026）05-0097-21

一、问题提出

公共数据是公共部门在履职过程中采集或生产的数据，是全社会共同拥有的公共资源，应“取之于民、还之于民”（郑磊，2024）。现有研究表明，公共数据社会化开发利用可以显著促进宏观区域和微观企业发展。一方面，公共数据社会化开发利用能促进区域协调发展（方锦程等，2023），优化数字营商环境（张电

* 秦瑞楠，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。王新泽，山东大学政治学与公共管理学院博士研究生。通讯作者：孙宗锋，山东大学政治学与公共管理学院教授。感谢匿名评审专家的修改意见。

基金项目：国家自然科学基金面上项目“监管模式对公务员使用生成式人工智能行为的影响及机制研究”（72574125），国家社会科学基金重大项目“中国共产党城市治理理论与实践研究”（24&ZD146）。

电等，2024），推动数字化发展（马海群、王本刚，2024）；另一方面，公共数据社会化开发利用还能赋能企业创新（张吉昌、龙静，2024），加快企业数字化转型（韩奇、杨秀云，2024），刺激企业就业增长（刘达等，2024）。本质上，公共数据的社会化开发利用是一种新型公共服务，目标在于满足数字时代各类市场与社会主体日益增长的数据需求，赋能经济社会发展，增进公共利益。

在实践中，公共数据社会化开发利用主要通过公共数据开放（以下简称“数据开放”）和公共数据授权运营（以下简称“授权运营”）来实现。具体来说，数据开放是公共部门免费且无歧视地向社会供给原始的、可机读的公共数据资源的行为，其本质是“润物细无声”的主动供应模式，是公共数据服务的基本面（郑磊，2015）；而授权运营则是公共部门将持有的原始公共数据授权给特定主体进行增值性开发，进而向市场和社会主体提供数据产品或服务的行为（孟庆国等，2024），其本质是有的放矢的按需服务模式，是公共数据服务的深耕层（刘新萍、郑磊，2024）。

近年来，学界围绕公共数据社会化开发利用已积累了丰富的研究成果。一方面，既有研究深入探讨了数据开放的实施成效与现实障碍（郑磊、高丰，2015；刘淑妍、王湖葩，2021）；另一方面，学者也开始关注授权运营这一路径，对其法律属性（沈斌，2023）、制度定位（龚芳颖等，2023）、风险规制（颜佳华、曾玉芝，2023）、实践进展（张会平等，2021）进行了一些理论探讨。然而，现有研究在探讨公共数据社会化开发利用赋能数字经济时，往往侧重于单一方式的成效，较少将数据开放与授权运营置于公共数据服务的整体框架下展开分析，亦较少从政策工具的视角审视二者的工具属性及其政策组合效应。因此，本文尝试从政策工具视角切入，回答以下两个核心问题：第一，作为命令性政策工具的数据开放与作为激励性政策工具的授权运营，是否均能有效促进地方数字经济发展？第二，两者之间的政策组合存在何种效应？

二、文献综述与研究假设

（一）文献综述

政策工具是政府为实现政策目标而运用的手段与机制，其研究可追溯至20世纪60年代，有学者对经济政策工具进行了系统分类（Kirschen et al.，1964）。然而，政策工具真正成为公共政策研究的核心议题，是在20世纪80年代“新公共管理”运动兴起、学界对政府治理绩效展开系统反思之后。早期研究从不同维度对政策工具进行分类：依据政府可支配的治理资源，政策工具可划分为节点、权威、财力、组织四类，即NATO经典框架（Hood，1983）；从工具的作用方式出

发，政策工具可分为命令、激励、能力建设与系统变迁四类（McDonnell & Elmore，1987）。随着研究的进一步深化，学界的关注重点逐渐由“政府工具有哪些”转向“政府为何选择特定工具”，强调政策情境、制度环境和决策者认知对工具选择的影响（Linder & Peters，1989）。此后，政策工具研究进一步突破对单一实质性工具的关注，将塑造政策过程、主体关系和组织结构的程序性工具纳入分析（Howlett，2000），从探讨单一工具选择逐步拓展至多种政策工具的组合及其互动关系（Howlett，2004）。由此，政策工具研究逐渐形成了从工具分类、工具选择到工具组合的理论演进脉络（Capano & Howlett，2020）。

相较于西方，中国学界对政策工具的研究起步稍晚，但已逐步形成从理论引介、类型建构到过程分析的本土化发展脉络。早期国内研究主要围绕政策工具的基本概念、理论背景、类型划分以及工具选择展开，并尝试结合中国政府治理实践对西方政策工具理论进行本土化阐释（顾建光，2006；陈振明、和经纬，2006）。此后，相关研究逐渐超越对既有分类框架的简单移植，转向对政策工具理论的知识基础、演进逻辑及其中国适用性的系统反思，政策工具选择的制度环境与治理情境也开始受到关注（黄红华，2010；孙志建，2011）。在此基础上，国内学者进一步超越对政策工具静态类型与属性的分析，将政策工具的形成、运用与变迁及其同制度环境之间的互动纳入研究，推动政策工具研究走向过程分析（郭随磊、魏淑艳，2017）。近年来，学界又从工具类型、设计特征与整体调试等多层次审视政策工具选择，分析工具交互关系、治理情境与动态适配对政策效果的影响（张剑等，2026）。

在当代公共治理实践中，面对日益复杂、相互交织且具有高度不确定性的“棘手问题”，依赖单一政策工具的传统分析范式已显不足。在此背景下，政策工具理论研究重心逐渐由单一政策工具的选择转为多元政策工具的组合运用，政策组合作为政策工具研究的前沿理论透镜，受到学界的广泛关注（张剑、李鑫，2022）。政策组合最早被经济学家应用于财政政策和货币政策互动关系的研究（Mundell，1962）。政策组合的内涵超越了政策工具的简单集合，它被定义为要素、过程、特征、维度等政策元素的有机系统组合，是解决复杂和系统性政策问题的有效手段（Rogge & Reichardt，2016）。政策组合理论的关键洞察在于，政策组合效果并非取决于单个政策的最优设计，而更多取决于组合内各政策元素间的互动关系。换言之，政策组合效果具有不确定性，不仅有可能产生“1+1>2”的政策协同效果，也有可能产生“1+1<2”的政策冲突效果（Del Río，2014）。综上，结合数据开放和授权运营的制度特征，借鉴 McDonnell 和 Elmore（1987）的政策工具分类，本文将数据开放和授权运营分别视为命令性政策工具和激励性政策工具，将数据开放和授权运营之间对数字经济促进的组合效果视为政策组合效应。本文的分析框架如图 1 所示。

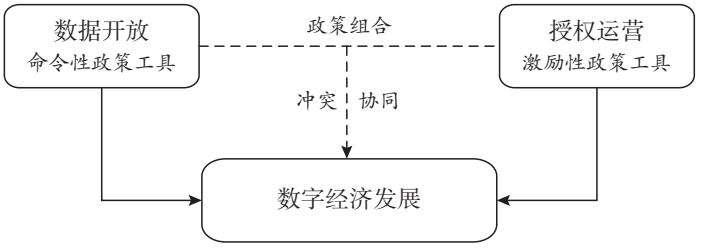


图1　分析框架

资料来源：作者自制。

（二）研究假设

1．公共数据社会化开发利用的数字经济促进效应

数字经济是以数据要素为关键资源，以互联网平台为主要信息载体，以数字技术创新驱动为牵引，以一系列新模式和业态为表现形式的经济活动（陈晓红等，2022）。数据作为新的经济增长要素被纳入生产函数，重构了生产要素体系，进一步拓展了传统经济增长理论的边界，为解释数字经济增长提供了新的理论框架（欧阳日辉、刘昱宏，2024）。在数据要素对数字经济发展日益重要的背景下，高质量数据供给不足已成为制约我国数字经济发展的关键瓶颈（杨艳、林凌，2024），而公共数据社会化开发利用被认为是推动高质量数据供给的重要方式（王伟玲，2022）。从政策工具的视角看，数据开放与授权运营作为命令性政策工具与激励性政策工具，正是通过差异化的作用机制扩大数据要素供给，进而促进数字经济发展。

一方面，公共数据的社会化开发利用能直接扩大公共数据资源的有效供给。具体来说，数据开放将公共数据资源公平、普惠、无歧视地开放给市场和社会主体，降低了市场和社会主体获取公共数据的成本，扩大了数据供给的规模与覆盖面（郑磊，2024）。授权运营则通过市场化机制激励第三方主体对公共数据进行增值性开发，进而对外提供更符合市场需求的高质量数据产品和服务（王伟玲，2022；郑磊、侯铖铖，2024）。此外，授权运营还可通过“原始数据不出域，数据可用不可见”的方式向社会输出一些高价值但却无法直接开放的公共数据，进一步扩展公共数据对外供给的范围（龚芳颖等，2024）。因此，无论是数据开放还是授权运营，均可以唤醒“沉睡”的公共数据，实现公共数据资源对外输出，助力数字经济发展。

另一方面，公共数据的社会化开发利用还能带动非公共数据要素资源的供给与流通。市场和社会主体也是数据资源的重要生产者和控制者（付熙雯、王新泽，2022）。然而，市场和社会主体控制的数据资源大多闲置，没有在数据要素市场进行流通，数据的生产要素价值并未得到充分释放（全国数据资源统计调查工作组，2025）。既有研究普遍认为，因数据要素开发利用的制度法规不健全而产生的法律性风险，抑制了市场主体开发利用数据资源的意愿（杨艳、林凌，2024）。政策

反馈理论指出，政策不仅是政治系统的输出，还会反作用于政治系统（郑石明、薛雨浓，2023）。政策通过解释机制能塑造社会公众对特定事物的态度和认知（翟文康、邱一鸣，2022）。因此，公共数据社会化开发利用，尤其是授权运营，可能产生示范效应，增强社会和市场主体开发利用自身数据资源的意愿（胡元聪、龚家锋，2024），进而增加数据要素市场中非公共数据要素资源的供给。

综上，无论是作为命令性政策工具的数据开放，还是作为激励性政策工具的授权运营，均在不同程度上扩大了数据要素的供给。作为新型生产要素，数据凭借其可复制、可共享以及边际成本趋近于零等特性，突破了传统生产要素的增长约束，通过提升资源配置效率与生产率，成为驱动数字经济增长的重要基础（Goldfarb & Tucker，2019）。相较于传统生产要素，数据具有近乎无限的供给潜力和广泛的应用场景，能在更大范围内扩展经济活动的生产边界，为数字经济提供持续的增长动能（费方域等，2018）。同时，数据要素还能与劳动、资本和技术等要素深度融合，发挥乘数效应，加速产业数字化和数字产业化进程，进而成为推动数字经济持续发展的关键动力（白永秀等，2022）。基于此，本文提出以下假设。

H1a：数据开放能有效促进数字经济发展。

H1b：授权运营能有效促进数字经济发展。

2．数据开放与授权运营政策组合效应分析

基于政策组合理论，作为命令性政策工具的数据开放与作为激励性政策工具的授权运营，二者之间的互动关系直接决定政策组合的整体效果。若数据开放和授权运营之间协调和互补，则能产生政策协同效应，反之则可能产生政策冲突效应。当前学界就“数据开放和授权运营这两种公共数据社会化开发利用方式对数字经济具有促进作用”这一结论基本达成一致，然而对其政策组合效应却形成了两种不同的学术观点。

一种观点认为，数据开放与授权运营之间存在天然的互补性，二者的政策组合能产生明显的协同效应。这些研究普遍认为，授权运营是对数据开放路径的必要补充（肖卫兵，2023）。数据开放主要覆盖低敏感性、高标准化的“可用可见”数据，而授权运营则能处理那些因隐私、安全或格式复杂性而无法直接开放的“可用不可见”数据（龚芳颖等，2023）。在这一意义上，数据开放扩大供给规模，授权运营提升供给质量，两者共同构建了更完整、更分层的公共数据供给体系。此外，授权运营具有收益机制，通过数据加工服务、场景化产品供给等方式可实现一定的经济回馈，这部分收益反过来可支持政府开展更规范、质量更高的数据开放工作，从而增强地方政府的数据治理能力（张会平等，2021）。从治理逻辑上看，授权运营体现了从“被动响应型开放”向“主动供给型服务”的转变（高丰，2023），通过市场化机制提升数据价值的释放效率，与强调公共性目标的数据开放形成互补。

另一种观点则强调，数据开放与授权运营之间可能存在政策竞争关系，从而产生政策冲突效应。这些研究指出，授权运营和数据开放路径之间存在数据资源

和政策资源的竞争。在公共数据资源竞争方面，既有研究指出，由于授权运营有收益，即使对可社会化开发利用的公共数据资源进行明确的分类分级，公共部门也更倾向于将持有的公共数据资源进行授权运营而不是无偿的数据开放（张会平等，2021）。在公共政策资源竞争方面，数据开放和授权运营的政策执行主体均是同一公共部门。同理，公共部门也更倾向于将注意力、财政资金等组织资源投入授权运营（丁煌、马小成，2021）。不仅理论界，实务界也认为授权运营可能会挤压数据开放的空间，有地方政府工作人员甚至明确表示，政策驱动的数据开放很可能会被市场驱动的授权运营所取代（刘新萍、郑磊，2024）。

综上，本文提出以下竞争性假设。

H2a：数据开放与授权运营的政策组合能产生政策协同效应。

H2b：数据开放与授权运营的政策组合能产生政策冲突效应。

三、制度背景与研究设计

（一）制度背景

公共数据开放最早兴起于美国，后在全球范围逐渐扩散。在全球公共数据开放的影响下，2015年，国务院出台《促进大数据发展行动纲要》，提出“稳步推动公共数据资源开放”（国务院，2015）。在我国公共数据社会化开发利用战略起始阶段，各地不约而同地将公共数据社会化开发利用等同于数据开放。据《中国地方公共数据开放利用报告》统计，截至2025年7月，我国已有257个省级（不含港澳台地区）或市级地方政府上线了数据开放平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025a）。但数据开放这一公共数据社会化开发利用模式却面临“供不出”“流不动”“用不好”等一系列问题，公共部门对外供给公共数据不仅能力不够，动力也不足（刘新萍、郑磊，2024；郑磊、刘新萍，2024）。

针对这些问题，2017年，各地开始探索公共数据社会化开发利用的新方式——授权运营。2021年3月，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》首次提出“开展政府数据授权运营试点”，标志着授权运营这一地方公共数据社会化开发利用探索获得国家认可并推广（全国人民代表大会，2021）。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》明确表示要对公共数据进行授权运营（中共中央、国务院，2022）。2025年1月，国家发展和改革委员会联合国家数据局印发《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》，规范公共数据授权运营（国家发展改革委、国家数据局，2025）。截至2025年6月，全国已上线33个公共数据授权运营平台（复旦大学数字与移动治理实验室，2025b）。可见，我国公共数据社会化开发利用正逐渐

从“数据开放”转向“数据开放+授权运营”双轮驱动的新发展阶段。

（二）模型设定

由于各省份的公共数据社会化开发利用试点对各地数字经济发展水平而言是外生事件，同时考虑到各地试点起始时间不一致，本文采用多期双重差分模型对数据开放与授权运营的政策效果进行检验，模型设定如式（1）所示。

$$Dige_{it}=\beta_0+\beta_1 DiD_{it}+\beta_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中，被解释变量 $Dige_{it}$ 是指省份 i 在 t 年的数字经济发展水平，核心解释变量 DiD_{it} 代表数据开放或授权运营。具体而言，数据开放为省份 i 在 t 年是否实施数据开放的虚拟变量，授权运营为省份 i 在 t 年是否实施授权运营的虚拟变量。μ_i 和 θ_t 分别表示地区固定效应和时间固定效应，ε_{it} 是随机扰动项，β_1 为双重差分估计量，衡量了数据开放或授权运营对数字经济发展的影响效果，$Control_{it}$ 代表 t 年影响省份 i 数字经济发展的一系列控制变量。

（三）变量说明

1．数字经济

本文使用2011—2024年全国31个省级行政区（不含港澳台地区）数字经济发展水平的面板数据来评估数据开放和授权运营的政策效果。借鉴赵涛等人（2020）的做法，本文选取互联网发展和数字金融普惠2个维度共5个指标对数字经济发展水平进行测度。其中，互联网发展维度采用百人中互联网宽带接入用户数、计算机服务和软件业从业人员占城镇单位从业人员比重、人均电信业务总量和百人中移动电话用户数进行测度，数据均来自国家统计局分省年度数据；数字金融普惠维度则采用北京大学数字金融研究中心和蚂蚁金服集团共同编制的中国数字普惠金融指数来反映。

2．数据开放

数据开放是核心解释变量之一。本文将数据开放设置为虚拟变量，以公共数据平台上线来反映。如果省份 i 在 t 年期间上线了公共数据开放平台则赋值为1，反之为0。省级公共数据平台上线时间数据通过复旦大学数字与移动治理实验室发布的《中国地方政府数据开放报告（省域）》和华中师范大学信息管理学院发布的《中国政府开放数据利用研究报告》进行交叉验证。

3．授权运营

授权运营是公共数据社会化开发利用的深化型供给方式，源自“自下而上”的实践改革（刘阳阳，2022）。2017年《公共信息资源开放试点工作方案》发布以来，贵州省、山东省和北京市等地推行了一系列授权运营试点。这些地方实践为运用双

重差分模型识别授权运营的政策效应提供了准自然实验场景。因此，将授权运营视为一次准自然实验，通过是否有企事业单位获得省级整体或部门公共数据运营权设定为虚拟变量。如果省份 i 在 t 年期间授权企事业单位运营公共数据则赋值为 1，反之为 0。本文利用论文、研究报告、政策文件和新闻报道等资料对数据进行交叉核定。

4. 控制变量

为排除其他因素对省域数字经济发展水平的影响，本文选取经济发展水平、政府干预程度、市场化程度、对外开放程度、第三产业发展水平作为控制变量。

第一，经济发展水平。本文借鉴赵涛等人（2020）、方锦程等人（2023）的研究，采用人均 GDP 的对数进行衡量。经济发展水平是数字经济发展重要的物质基础，其高低直接影响地区数字基础设施的投入能力和数字产品、服务的市场需求规模。而且，经济基础较好的省份财政保障能力更强，更有条件推进公共数据开放平台建设、授权运营机制探索等相关工作。

第二，政府干预程度。本文借鉴刘军等人（2020）的研究，采用科技支出的对数进行测度。数字经济具有技术密集型特征，政府科技投入能为数字技术创新、数字产业化发展提供直接的资金支持与政策引导。科技投入力度较大的地区，数字化治理改革的积极性更高，与数据开放、授权运营的政策推进节奏高度契合。

第三，市场化程度。本文借鉴吕雁琴、范天正（2023）的研究，将中国市场化指数除以 100，用该数值代表市场化程度。市场化程度决定了数据要素在市场中的配置效率，能推动数据与劳动、资本等传统生产要素深度融合，助力数字经济业态创新。同时，成熟的市场环境可有效匹配公共数据供给与市场主体需求，提升公共数据社会化开发利用的落地效果。

第四，对外开放程度。本文借鉴吕雁琴、范天正（2023）的研究，采用外商投资企业进出口总额取对数来表示。对外开放能通过资本引入与技术溢出效应，推动本地数字技术升级和商业模式创新，为数字经济发展注入动力。而且，对外开放水平较高的地区，营商环境与制度建设更完善，可为公共数据的社会化开发利用营造良好的外部条件。

第五，第三产业发展水平。本文借鉴方颖、余兴锦（2025）的研究，采用人均第三产业增加值取对数来体现。现代服务业是数字经济核心的融合应用场景，第三产业发展水平决定了产业数字化的广度与深度。同时，第三产业发达的地区对高质量公共数据的需求更迫切，推进公共数据开放与授权运营的现实动力更强。

本文控制变量中，市场化程度的数据来源于《中国分省份市场化指数报告》，其余变量的基础原始数据均来源于国家统计局官网的分省年度统计数据。

（四）描述性统计

主要变量的描述性统计结果如表 1 所示。数字经济发展水平均值为 0.203，最小

值与最大值分别为0.016和0.91，省际差异较为明显。核心自变量中，数据开放均值为0.389，说明样本期内约38.9%的省份已实施数据开放；授权运营均值仅为0.087，与其实践起步较晚的现实情况相吻合。控制变量的均值和分布区间符合预期，各省份在经济基础、市场化程度和对外开放等方面存在一定程度的区域分化。

表1　描述性统计分析结果

	变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	数字经济发展水平	434	0.203	0.141	0.016	0.910
自变量	数据开放	434	0.389	0.488	0	1
	授权运营	434	0.087	0.282	0	1
控制变量	经济发展水平	434	10.886	0.537	9.799	12.486
	政府干预程度	434	4.394	1.176	1.218	7.064
	市场化程度	434	0.082	0.024	−0.002	0.139
	对外开放程度	434	15.808	3.044	4.522	20.199
	第三产业发展水平	434	10.230	0.600	8.926	12.179

资料来源：作者自制。

四、政策效应分析

（一）基准回归分析

表2展示了不同公共数据社会化开发利用方式对数字经济发展水平影响的回归结果。其中，模型1为单独纳入数据开放与固定效应的结果，数据开放的系数为0.059且在1%的统计水平上显著，表明数据开放显著提升了地方数字经济发展水平。模型2在模型1的基础上加入了其他控制变量，系数为0.05且在1%的统计水平上仍显著。因此，H1a得到实证支持。同理，模型3和模型4为授权运营对地方数字经济发展的回归结果，系数显著，H1b得到验证。

表2　公共数据社会化开发利用对数字经济发展影响的基准回归结果

	因变量：数字经济发展水平					
	模型1	模型2	模型3	模型4	模型5	模型6
数据开放	0.059***	0.050***			0.060***	0.050***
	(0.009)	(0.010)			(0.009)	(0.009)
授权运营			0.052***	0.053***	0.052***	0.054***
			(0.012)	(0.011)	(0.013)	(0.011)
控制变量	No	Yes	No	Yes	No	Yes

（续上表）

	因变量：数字经济发展水平					
	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
地区固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
R^2	0.890	0.909	0.884	0.908	0.897	0.916
N	434	434	434	434	434	434

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

资料来源：作者自制。

模型5将数据开放和授权运营变量纳入同一回归方程，模型6进一步纳入控制变量进行回归。结果显示，数据开放的回归系数在1%的置信水平上显著为正，相对于没有实施数据开放的省份，试点省份在改革后年均数字经济发展水平上升了5%，进一步佐证了数据开放效果的稳健性。此外，地区是否实施授权运营，其数字经济发展水平也呈现显著差异，系数为0.054且在1%的统计水平上显著为正。此时，数据开放与授权运营的估计系数分别反映了在控制另一类政策实施状态后，各自对数字经济发展的独立影响，从而能更准确地识别两种公共数据社会化开发利用方式的政策效应。

（二）平行趋势检验

在政策实施前，实验组和对照组的数字经济发展水平变化趋势应该相近，这是双重差分模型的前提。本文借鉴梁超、王素素（2020）的做法，构建样本内时间窗口（-n，+m）内的各相对时期虚拟变量 D_{it}^{k}，替换基准回归模型中的双重差分项进行回归检验，具体回归模型设定如式（2）所示。

$$Dige_{it}=\beta_0+\sum_{k=-n,\ k\neq -1}^{m}\gamma_k D_{it}^{k}+\beta_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中，D_{it}^{k} 表示时间窗口（-n，+m）内第 k 期的相对时间虚拟变量，以各省份首次实施相应政策的年份为第0期，当处理组省份处于相对时间第 k 期时取值为1，否则为0。γ_k 为 D_{it}^{k} 的回归系数。本文选择（-5，5）的时间窗口，并以-1期为基期进行平行趋势检验。

图2和图3分别展示了数据开放和授权运营的平行趋势检验结果，其中 γ_k（$k<0$）估计系数均不显著，这表明地方实施数据开放或授权运营前，实验组与对照组的数字经济发展水平没有显著差异；而 γ_k（$k\geq 0$）估计系数均显著为正，这说明各省份对数据进行开放或授权运营后，实验组数字经济发展水平显著高于对照组，验证了数据开放和授权运营的平行趋势。有趣的是，图2中数据开放的估计系数 γ_k（$k\geq 0$）随着 k 的增加先增加而后有下降趋势，而图3中授权运营的估

计系数 γ_k（$k \geqslant 0$）整体呈现逐年增大的趋势，这表明两种公共数据社会化开发利用方式对数字经济促进效果的持续性存在差异。

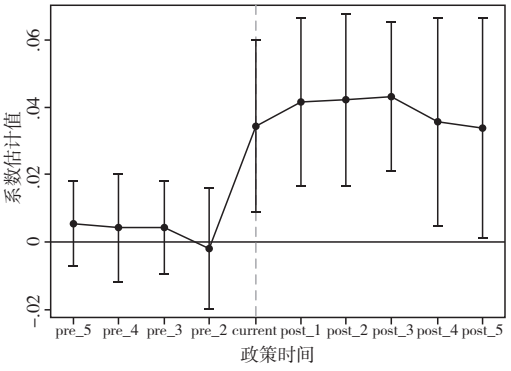


图 2　数据开放平行趋势检验

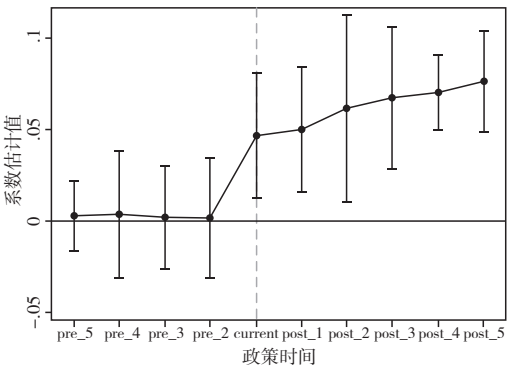


图 3　授权运营平行趋势检验

资料来源：作者自制。

（三）安慰剂检验与稳健性检验

1．安慰剂检验

为进一步排除其他不可观测因素对数字经济发展的影响，本研究通过替换实验组省份的方式进行安慰剂检验。具体做法是在全部样本中随机生成虚假的处理组省份，其余省份作为虚假的对照组省份，可以得到进行数据开放的省份对数字经济发展影响的系数估计值。将上述过程重复 500 次，得到 500 个回归系数。通过绘制这 500 个系数估计值的核密度分布可以看出，回归系数落在 0 值附近且近似服从正态分布（见图 4）。这一结果证明，随机生成的数据开放试点省份没有政策效应，证明了本研究模型的可信度。为确保结论的全面性，本研究对授权运营变量开展类似的安慰剂检验，结果如图 5 所示。结果表明研究通过安慰剂检验，数据开放和授权运营能促进数字经济发展的结论并非随机因素扰动。

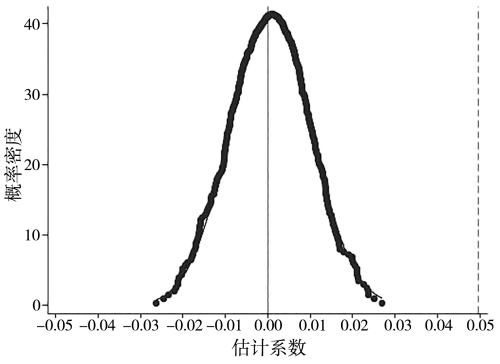


图 4　数据开放安慰剂检验

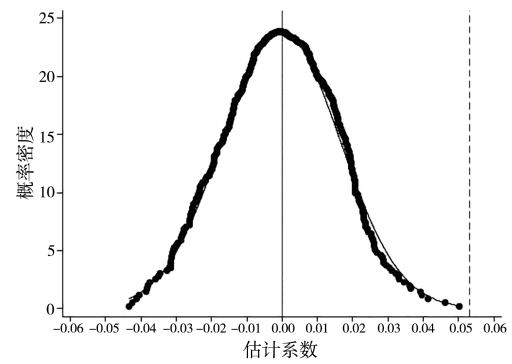


图 5　授权运营安慰剂检验

资料来源：作者自制。

2．稳健性检验①

为确保上述结论的可靠性，本文开展了多项稳健性检验。首先，本文调整研究时段，将分析窗口随机缩短至2011—2021年重新进行估计，结果显示数据开放与授权运营的促进效应仍保持一致。其次，为减弱异常值干扰，本文对数字经济指标进行1%水平缩尾处理后再次进行回归，核心结论依旧稳健。再次，考虑到“公共信息资源开放试点”和“国家大数据综合试验区”等并行政策可能带来的影响，本文将相关政策变量纳入模型进行控制后发现，数据开放和授权运营的效应并未受到显著干扰。最后，为缓解样本选择偏误带来的潜在内生性问题，本文采用PSM-DID方法进行匹配估计，结果仍然支持数据开放和授权运营对数字经济发展的积极作用。整体来看，在不同样本设定、数据处理方式及识别策略下，本文的主要发现均保持稳健。

五、政策组合效应分析

（一）组合效应分析

本文借鉴金刚等人（2023）的做法，通过分样本回归的方式，实证检验政策组合效应。具体来说，将实施政策组合的省份设定为实验组，将仅有数据开放的省份以及仅有授权运营的省份设定为控制组，以检验政策组合与单一政策之间的效应差异。模型设定如式（3）所示。

$$Dige_{it}=\lambda_0+\lambda_1 OAPD_{it}+\lambda_2 Control_{it}+\mu_i+\theta_t+\varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中，被解释变量$Dige_{it}$是指省份i在t年的数字经济发展水平，核心解释变量$OAPD_{it}$为政策组合，即省份i在t年是否既上线了数据开放平台又有企事业单位获得了省级公共数据运营权，若是则该变量取值为1，否则为0。若某省份既实施了数据开放又开展了授权运营，则以同时实行时间作为起始时间。μ_i和θ_t分别表示地区固定效应和时间固定效应。ε_{it}是随机扰动项。λ_1为双重差分估计量，衡量政策组合对数字经济发展的影响效果。$Control_{it}$代表t年影响省份i数字经济发展的一系列控制变量。

基于式（3）的回归结果如表3所示。可以发现，政策组合对数字经济发展的影响在1%水平上显著为正。具体表现为，实施政策组合的省份相较于仅实施单一政策的省份，数字经济的发展水平上升了5%。

① 限于篇幅，研究未列出所有稳健性检验结果。

表 3　政策组合数字经济促进效应结果

	因变量	
	数字经济发展水平	
	模型 7	模型 8
政策组合	0.048*	0.050***
	(0.024)	(0.012)
控制变量	No	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
R^2	0.894	0.911
N	392	392

注：实验组为两种政策同时实施的省份，控制组为仅实施单一政策的省份。***、**、*分别表示在 1%、5%、10%显著性水平上显著，括号内数值为稳健标准误。

资料来源：作者自制。

对政策组合效应的识别是否可靠，还取决于式（3）中的模型设定能否满足平行趋势假定。本文采用事件研究法对政策组合效应进行事前的平行趋势检验，以事前一期为基准，数据开放与授权运营的政策组合在事前并未产生显著的政策效果，表明满足事前平行趋势假定。随着时间推移，估计系数逐年上升，这表明 H2a 成立，H2b 未得到支持，数据开放与授权运营之间存在协同效应。

（二）进一步分析

实践中，各地涌现出不同的授权运营模式，不同模式与数据开放间的关系存在较大差异。然而，上文关于政策组合的实证分析无法有效地识别授权运营模式的差异及其影响。因此，本文借鉴《公共数据资源授权运营实施规范（试行）》的划分方式，将授权运营区分为统一授权运营模式和分散授权运营模式。其中，统一授权运营模式是指由公共数据主管部门统一对外授权；分散授权运营模式是指由各公共数据持有部门自主对外开展授权。因此，授权运营与数据开放的政策组合包括“统一授权运营+数据开放”和“分散授权运营+数据开放”两种模式。基于此，本文进一步探讨了这两种模式的政策组合效应。

实证分析结果如表 4 所示，模型 9 为实施统一授权运营与数据开放的政策效果，实验组为实施统一授权运营模式政策的省份，控制组为仅实施数据开放政策的省份；模型 10 为实施分散授权运营与数据开放的政策效果，实验组为实施分散授权运营模式政策的省份，控制组为仅实施数据开放政策的省份。统一授权运营与数据开放的政策组合的回归系数在 1%的置信水平上显著为正。这说明相比实施单一政策的省份，实施统一授权运营与数据开放政策组合的省份年均数字经济发

展水平上升了7.7%，而分散授权运营与数据开放的政策组合则未见显著的政策促进效应。

表4　不同政策组合模式的数字经济促进效应结果

	因变量	
	数字经济发展水平	
	模型9	模型10
统一授权运营+数据开放	0.077***	
	(0.013)	
分散授权运营+数据开放		0.002
		(0.015)
控制变量	Yes	Yes
地区固定效应	Yes	Yes
时间固定效应	Yes	Yes
R^2	0.912	0.886
N	336	308

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

六、结论与讨论

（一）研究发现与贡献

本文以我国31个省级行政区（不含港澳台地区）为研究对象，利用2011—2024年的面板数据，采用双重差分模型和事件研究法检验了公共数据社会化开发利用与地方数字经济发展水平之间的关系。研究发现，数据开放与授权运营均会对地方数字经济发展水平产生显著正向影响。而且，数据开放的政策效应持续性有限，会随时间推移逐渐递减；而授权运营则能持续稳定地促进地方数字经济发展。政策组合效应检验发现，数据开放与授权运营之间协调互补，会产生政策协同效应，并不会出现政策冲突。本文进一步分析发现，授权运营和数据开放之间的关系较为复杂，不同授权运营模式下的政策组合效果存在较大差异。

相较以往研究，本文的边际贡献可能在于：一是从政策工具的视角，将数据开放与授权运营纳入统一框架，突破了既有研究评估单一政策的局限，分别检验了两种公共数据社会化开发利用方式对地方数字经济发展的影响，并对各自政策效应的持续性展开了系统探讨。二是本文还从政策组合视角出发，回应数据开放

与授权运营组合效应的理论争议，基于面板数据的实证分析发现二者能产生政策协同效应，并进一步将授权运营区分为统一授权运营和分散授权运营两种模式，分别检验其与数据开放之间的组合效应，为完善公共数据服务制度体系提供了经验依据。

（二）机制探讨

实证结果表明，数据开放与授权运营均能显著促进地方数字经济发展，但在政策效应的持续性与政策组合的有效性上呈现不同特征。因此，本文将尝试对造成上述差异的内在机制进行探索性分析。

一是政策效应的持续性。平行趋势检验结果显示，数据开放的促进效应随时间推移呈递减趋势，而授权运营的促进效应则持续稳定增强。一个可能的解释是，两类公共数据社会化开发利用供给方式在政策设计初衷与实施动力机制上存在双重差异。一方面，政策设计的初始目标与基本属性上存在差异。数据开放作为命令性政策工具，本质上具有基本公共服务的属性，注重数据供给的普惠性与公平性，其应用场景多以公益及公共服务为导向，但受数据安全和供数成本等因素制约，难以充分满足数字经济发展对深度数据的需求。相比之下，授权运营作为激励性政策工具，虽在数据供给的公平性与便捷性上存在一定局限，但具备可持续、精准化、高质量等供给优势，能更好地匹配产业界对公共数据的深度应用需求，有效支撑数字经济发展。另一方面，在实施过程上两者也存在差异。就数据开放而言，有学者指出，其实践中呈现运动式治理的特征（王法硕、项佳囡，2021）。在这一过程中，政治逻辑占据主导地位，地方政府建设数据开放平台的动力更多来自上级指令、同级竞争压力或对社会期待的被动回应。若上级关注度下降，数据开放面临经济成本与数据安全等困境，数据持续供给的动力难以为继，政策效应因而呈现逐步衰减的趋势（郑磊，2024）。相较之下，授权运营则试图引入经济逻辑，通过吸引专业力量挖掘数据价值并搭建“利益返还”机制，有效破解数据开放不可持续的问题（张会平等，2021）。对于数据供给主体而言，授权运营兼具合法性收益与经济收益，且数据风险更可控。对于运营主体而言，授权运营能产生持续性的经济收益。对于数据管理部门而言，授权运营有利于进一步释放公共数据资源的效能，且数据流向更加可控。正因如此，授权运营更可能通过稳定的利益联结与激励相容机制，为其政策效应的持续释放提供制度基础。

二是组合效应的差异性。借鉴既有研究提出的政策互依分析框架（Wang & Zhang，2025），本文认为，对于数据开放和授权运营间的协同效应，一个可能的解释是两者在功能和规范上互为补充，共同构成了面向社会的公共数据服务供给体系。一方面是功能互补，数据开放提供基础性、普惠性的数据资源，授权运营则输出高价值、深度加工的数据产品，两者共同构筑了从低到高、从普惠到定制

的公共数据分层供给体系。另一方面是规范互补，数据开放依托科层结构的强制力对外供给数据资源，授权运营则运用市场机制释放数据价值，二者共同构成了释放公共数据价值的制度组合。本文进一步分析发现，统一授权运营与数据开放的政策组合呈现显著的协同效应，而分散授权运营与数据开放的政策组合效应并不显著。可能的原因是，在分散授权模式下，各数据持有部门自行对外授权，数据标准不统一、跨部门协调成本较高，难以与数据开放形成有效的功能互补，协同效应因而受到抑制。值得注意的是，本研究仅揭示了两种授权模式与数据开放组合对促进数字经济发展的协同效应的差异，并非否定分散授权运营的价值。统一授权运营与分散授权运营各具比较优势，二者之间并非简单的优劣之分。分散授权运营模式赋予各数据持有部门自主授权的空间，能充分发挥各自领域的专业知识优势，如能源、金融、交通等垂直领域的公共数据授权，往往依赖行业主管部门的专业判断方能实现精准、高效的价值释放。与此同时，赋予数据持有部门参与授权运营的自主权，亦有助于构建更具内生性的激励相容机制，克服统一授权模式下部门数据供给动力不足的现实困境。相关实践亦印证了这一点，目前全国授权运营落地项目在数量与质量上处于领先地位的，恰恰是以浙江省为代表的分场景分散授权运营模式。因此，本研究的发现更宜理解为，在现有样本与时间窗口的约束下，两种模式与数据开放的组合效应差异仍有待更充分的数据加以检验，而不是对分散授权模式本身作出否定性评价。

（三）政策启示

第一，持续深化公共数据社会化开发利用是促进地方数字经济发展的重要路径。数字经济是我国经济转型的必然趋势，是发展新质生产力的内在要求。本文研究表明，公共数据社会化开发利用是促进数字经济发展的重要方式。因此，未来应进一步推进公共数据分级、分类工作，扩宽公共数据社会化开发利用的范围，进而推动地方数字经济的高质量发展。进一步鼓励地方开展创新试点，探索公共数据社会化开发利用的新模式，同时建立容错机制，加速公共数据社会化开发利用向纵深推进。

第二，总结各地试点经验教训以推动授权运营创新扩散。研究结果显示，授权运营不仅比数据开放的效力更稳定，还可以和数据开放产生协同效应。我国部分地区已先行开展授权运营政策试点，形成了各具特色的授权运营模式，如统一间接授权的成都模式、专区直接授权的北京模式等。这些地方政策试验为各地大规模开展公共数据授权运营积累了宝贵经验，也揭示了可能存在的问题和挑战。未来应重视这些地方试点的实践，从中归纳提炼成功经验，形成可推广复制的模式和做法，鼓励各地适时推进授权运营工作。

（四）研究局限和展望

本文存在以下四点局限：其一，因果识别的内生性挑战。尽管本文采用了多种计量策略，但仍难以完全排除反向因果的竞争性解释，即数字经济生态较好的地区，其自身发展诉求可能正是推动公共数据社会化开发利用创新的深层动力。其二，本文对微观机制的探讨尚浅，未能深入剖析公共数据社会化开发利用赋能数字经济的具体作用路径。其三，样本颗粒度偏大，基于省级宏观面板数据难以精准捕捉地市级层面的政策执行差异。其四，分散授权运营在实践中的推行范围较为有限，纳入本文研究框架的样本量相对较小，统计功效不足也可能是效应不显著的原因之一。未来研究应尝试基于更多样的数据，采取更加多元的研究方法，对数据开放、授权运营及其政策组合对数字经济的影响进行深入探讨。

参考文献

白永秀、李嘉雯、王泽润（2022）. 数据要素：特征、作用机理与高质量发展. 电子政务，(6)：23-36.
Bai, Y. X., Li, J. W., & Wang, Z. R. (2022). Data Elements: Characteristics, Mechanisms, and High-Quality Development. *E-Government*, (6): 23-36. (in Chinese)

陈晓红、李杨扬、宋丽洁、汪阳洁（2022）. 数字经济理论体系与研究展望. 管理世界，38(2)：208-224+13-16.
Chen, X. H., Li, Y. Y., Song, L. J., & Wang, Y. J. (2022). Theoretical Framework and Research Prospect of Digital Economy. *Journal of Management World*, 38(2): 208-224+13-16. (in Chinese)

陈振明、和经纬（2006）. 政府工具研究的新进展. 东南学术，(6)：22-29.
Chen, Z. M., & He, J. W. (2006). Recent Advances in Research on Government Tools. *Southeast Academic Research*, (6): 22-29. (in Chinese)

丁煌、马小成（2021）. 数据要素驱动数字经济发展的治理逻辑与创新进路——以贵州省大数据综合试验区建设为例. 理论与改革，(6)：128-139.
Ding, H., & Ma, X. C. (2021). Governance Logic and Innovative Approaches of Data-Element-Driven Digital Economy Development: Evidence from the Construction of Guizhou Big Data Comprehensive Pilot Zone. *Theory and Reform*, (6): 128-139. (in Chinese)

方锦程、刘颖、高昊宇、董纪昌、吕本富（2023）. 公共数据开放能否促进区域协调发展？——来自政府数据平台上线的准自然实验. 管理世界，39(9)：124-142.
Fang, J. C., Liu, Y., Gao, H. Y., Dong, J. C., & Lü, B. F. (2023). Does Public Data Access Promote Regional Harmonious Development? On a Quasi-Natural Experiment of Government Data Platform Access. *Journal of Management World*, 39(9): 124-142. (in Chinese)

方颖、余兴锦（2025）. 数字经济测度：地区、行业与企业层面的视角. 中国管理科学，33(1)：124-139.
Fang, Y., & Yu, X. J. (2025). Measuring Digital Economy Development: From the Regional, Industry and Enterprise Perspectives. *Chinese Journal of Management Science*, 33(1): 124-139. (in Chinese)

费方域、闫自信、陈永伟、杨汝岱、丁文联、黄晓锦（2018）. 数字经济时代数据性质、产权和竞争. 财经问题研究，(2)：3-21.
Fei, F. Y., Yan, Z. X., Chen, Y. W., Yang, R. D., Ding, W. L., & Huang, X. J. (2018). Data Characteristics, Property Rights, and Competition in the Digital Economy Era. *Research on Financial and Economic Issues*, (2): 3-21. (in Chinese)

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

复旦大学数字与移动治理实验室（2025b）. 2025 中国地方公共数据授权运营报告. 中国开放数林指数网.
Lab for Digital and Mobile Governance, Fudan University. (2025b). 2025 *Report on the Authorized Operation of Local*

Public Data in China. China Open Data Index. (in Chinese)

付熙雯、王新泽（2022）. 我国数据交易研究进展：系统性文献综述. 情报杂志, 41(11)：137-143.
Fu, X. W., & Wang, X. Z. (2022). Progress of Data Trading Research in China: A Systematic Literature Review. *Journal of Intelligence*, 41(11): 137-143. (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)

郭随磊、魏淑艳（2017）. 政策工具研究的过程论视角：优势、逻辑与框架. 东北大学学报(社会科学版), 19(3)：270-275.
Guo, S. L., & Wei, S. Y. (2017). Process Perspective of Policy Instrument Research: Advantage, Logic and Framework. *Journal of Northeastern University*(*Social Science*), 19(3): 270-275. (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. 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. (in Chinese)

国务院（2015）. 国务院关于印发促进大数据发展行动纲要的通知. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm.
State Council (2015). Notice of the State Council on Issuing the Action Plan for Promoting Big Data Development. https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-09/05/content_10137.htm. (in Chinese)

顾建光（2006）. 公共政策工具研究的意义、基础与层面. 公共管理学报, (4)：58-61+110.
Gu, J. G. (2006). The Significance, Basis and Levels of Public Policy Tool Research. *Journal of Public Management*, (4): 58-61+110. (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.
Gong, F. Y., Guo, S. Y., Ma, L., Xu, X. Q., & Li, Z. (2023). Functional Positioning and Implementation Mechanism of Public Data Authorization Operation: A Study Based on the Case of Fujian Province. *E-Government*, (11): 28-41. (in Chinese)

龚芳颖、张迎新、郭森宇、杨开峰（2024）. 我国公共数据授权运营地方实践的主要模式与形成机制. 中国行政管理, 40(9)：54-65.
Gong, F. Y., Zhang, Y. X., Guo, S. Y., & Yang, K. F. (2024). The Main Modes and Formation Mechanisms of Public Data Authorization Operation in China. *Chinese Public Administration*, 40(9): 54-65. (in Chinese)

韩奇、杨秀云（2024）. 公共数据开放能否促进企业数字化转型？现代经济探讨, (4)：44-59.
Han, Q., & Yang, X. Y. (2024). Does Public Data Openness Promote Enterprise Digital Transformation? *Modern Economic Research*, (4): 44-59. (in Chinese)

黄红华（2010）. 政策工具理论的兴起及其在中国的发展. 社会科学, (4)：13-19+187.
Huang, H. H. (2010). On Emergence of Policy Instrumentation Theory and Its Development in China. *Journal of Social Sciences*, (4): 13-19+187. (in Chinese)

胡元聪、龚家锋（2024）. 政府数据授权运营制度：理论跃升、问题检视与跃迁进路. 电子政务, (4)：78-89.
Hu, Y. C., & Gong, J. F. (2024). Government Data Authorization Operation System: Theoretical Leap, Problem Inspection, and Leap Path. *E-Government*, (4): 78-89. (in Chinese)

金刚、尹衍斐、沈坤荣（2023）. 国家试点与地方试点的协同：来自学生营养改善计划的证据. 世界经济, 46(11)：30-53.
Jin, G., Yin, Y. F., & Shen, K. R. (2023). The Synergy Effect of National and Local Pilots: Evidence from the Student Nutrition Improvement Plan. *The Journal of World Economy*, 46(11): 30-53. (in Chinese)

梁超、王素素（2020）. 教育公共品配置调整对人力资本的影响——基于撤点并校的研究. 经济研究, 55(9)：138-154.
Liang, C., & Wang, S. S. (2020). The Influence of Public School Allocation on Human Capital: Evidence from the School Consolidation in China. *Economic Research Journal*, 55(9): 138-154. (in Chinese)

刘达、王晓丹、石玉堂、王淑瑶（2024）. 公共数据开放的稳定就业效应——来自政府数据平台开通的经验证据. 软科学，38(9)：55-62.
Liu，D.，Wang，X. D.，Shi，Y. T.，& Wang，S. Y.（2024）. Employment Stabilization Effect of Public Data Opening：Empirical Evidence from the Opening of Government Data Platform. *Soft Science*，38(9)：55-62.（in Chinese）
刘军、杨渊鋆、张三峰（2020）. 中国数字经济测度与驱动因素研究. 上海经济研究，(6)：81-96.
Liu，J.，Yang，Y. Y.，& Zhang，S. F.（2020）. Research on the Measurement and Driving Factors of China's Digital Economy. *Shanghai Journal of Economics*，(6)：81-96.（in Chinese）
刘淑妍、王湖葩（2021）. TOE 框架下地方政府数据开放制度绩效评价与路径生成研究——基于 20 省数据的模糊集定性比较分析. 中国行政管理，(9)：34-41.
Liu，S. Y.，& Wang，H. P.（2021）. Research on Performance Evaluation and Path Generation of Local Government Data Open System under TOE Framework：Qualitative Comparative Analysis of Fuzzy Sets Based on Data from 20 Provinces. *Chinese Public Administration*，(9)：34-41.（in Chinese）
刘新萍、郑磊（2024）. 授权运营是否突破了公共数据开放的瓶颈？——动力平衡、能力释放与路径协同. 电子政务，(10)：2-13.
Liu，X. P.，& Zheng，L.（2024）. Does Authorized Operation Break Through the Bottleneck of Public Data Opening? Dynamic Balance，Capacity Release and Path Collaboration. *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 Landscape，and Normative Path. *E-Government*，(10)：33-46.（in Chinese）
吕雁琴、范天正（2023）. 中国数字经济发展的时空分异及影响因素研究. 重庆大学学报(社会科学版)，29(3)：47-60.
Lü，Y. Q.，& Fan，T. Z.（2023）. Research on the Spatial-Temporal Divergence and Influencing Factors of Digital Economy Development in China. *Journal of Chongqing University*(*Social Science Edition*)，29(3)：47-60.（in Chinese）
马海群、王本刚（2024）. 公共数据开放如何促进数字化发展——基于模糊集定性比较分析的研究. 图书与情报，(2)：69-79.
Ma，H. Q.，& Wang，B. G.（2024）. How Does the Opening of Public Data Promote Digital Development：A Study Based on fsQCA. *Library & Information*，(2)：69-79.（in Chinese）
孟庆国、王友奎、王理达（2024）. 公共数据开放利用与授权运营：内涵、模式与机制方法. 中国行政管理，40(9)：43-53+159.
Meng，Q. G.，Wang，Y. K.，& Wang，L. D.（2024）. Public Data Open and Authorized Operation：Connotation，Models，Mechanism and Methods. *Chinese Public Administration*，40(9)：43-53+159.（in Chinese）
欧阳日辉、刘昱宏（2024）. 数据要素倍增效应的理论机制、制约因素与政策建议. 财经问题研究，(3)：3-18.
Ouyang，R. H.，& Liu，Y. H.（2024）. Theoretical Mechanism，Constraints，and Policy Suggestions for the Multiplication Effect of Data. *Research on Financial and Economic Issues*，(3)：3-18.（in Chinese）
全国人民代表大会（2021）. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要. https：//www. gov. cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681. htm.
National People's Congress（2021）. Outline of the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives Through the Year 2035 of the People's Republic of China. https：//www. gov. cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681. htm.（in Chinese）
全国数据资源统计调查工作组（2025）. 全国数据资源调查报告(2024 年). https：//www. nda. gov. cn/sjj/ywpd/sjzy/0429/20250429190723758925417_mobile. html.
Working Group for the National Data Resources Statistical Survey.（2025）. *National Data Resource Survey Report*. https：//www. nda. gov. cn/sjj/ywpd/sjzy/0429/20250429190723758925417_mobile. html.（in Chinese）
沈斌（2023）. 公共数据授权运营的功能定位、法律属性与制度展开. 电子政务，(11)：42-53.
Shen，B.（2023）. Functional Positioning，Legal Attributes，and Systematic Development of Public Data Authorization Operation. *E-Government*，(11)：42-53.（in Chinese）
孙志建（2011）. 政府治理的工具基础：西方政策工具理论的知识学诠释. 公共行政评论，4(3)：67-103+180-181.
Sun，Z. J.（2011）. The Instrumental Foundations of Government Governance：An Epistemological Interpretation of Western Policy Instrument Theory. *Journal of Public Administration*，4(3)：67-103+180-181.（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 Authorization Operation: Practice Dynamics, Value Network, and Promotion Path. *E-Government*, (10): 20-32. (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)

肖卫兵(2023). 政府数据授权运营法律问题探析. 北京行政学院学报, (1): 91-101.

Xiao, W. B. (2023). An Analysis on Legal Issues of Government Data Authorization and Operation. *Journal of Beijing Administration Institute*, (1): 91-101. (in Chinese)

颜佳华、曾玉芝(2023). 公共数据授权运营的风险研判及应对策略. 中国行政管理, 39(9): 155-157.

Yan, J. H., & Zeng, Y. Z. (2023). Risk Assessment and Response Strategies for Public Data Authorization Operation. *Chinese Public Administration*, 39(9): 155-157. (in Chinese)

杨艳、林凌(2024). 数据要素高质量供给: 内涵解析、困境挑战与规制设计. 电子政务, (11): 15-26.

Yang, Y., & Lin, L. (2024). High-Quality Supply of Data Elements: Connotation Analysis, Challenges, and Regulatory Design. *E-Government*, (11): 15-26. (in Chinese)

翟文康、邱一鸣(2022). 政策如何塑造政治? ——政策反馈理论述评. 中国行政管理, (3): 39-49.

Zhai, W. K., & Qiu, Y. M. (2022). How Do Policies Shape Politics? The Review on Policy Feedback Theory. *Chinese Public Administration*, (3): 39-49. (in Chinese)

张电电、谭志乾、牟姿建(2024). 公共数据开放对数字营商环境的影响机制——基于2017-2021年166个城市的面板数据分析. 贵州大学学报(社会科学版), 42(2): 37-48.

Zhang, D. D., Tan, Z. Q., & Mu, Z. J. (2024). The Impact Mechanism of Public Data Opening on Digital Business Environment: Based on the Panel Data Analysis of 166 Cities in China from 2017-2021. *Journal of Guizhou University (Social Sciences)*, 42(2): 37-48. (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 Implementation Mechanism and Intrinsic Logic of Government Data Authorization Operation: A Case Study of Chengdu. *E-Government*, (5): 34-44. (in Chinese)

张剑、李鑫(2022). 复杂情境下系统性政策问题的应对: 政策组合理论的研究评述. 公共管理与政策评论, 11(3): 155-168.

Zhang, J., & Li, X. (2022). Response to Systemic Policy Issues in Complex Situations: A Review of Policy Mix. *Public Administration and Policy Review*, 11(3): 155-168. (in Chinese)

张剑、李鑫、姜玲(2026). 多层嵌套式政策工具选择: 理论逻辑与中国实践. 公共管理评论, 8(1): 200-218.

Zhang, J., Li, X., & Jiang, L. (2026). Multi-layered Nested Policy Instrument Selection: Theoretical Logic and Chinese Practice. *China Public Administration Review*, 8(1): 200-218. (in Chinese)

张吉昌、龙静(2024). 政府数据开放何以赋能企业创新? 现代经济探讨, (4): 29-43+59.

Zhang, J. C., & Long, J. (2024). How Can Open Government Data Empower Companies to Innovate? *Modern Economic Research*, (4): 29-43+59. (in Chinese)

赵涛、张智、梁上坤(2020). 数字经济、创业活跃度与高质量发展——来自中国城市的经验证据. 管理世界, 36(10): 65-76.

Zhao, T., Zhang, Z., & Liang, S. K. (2020). Digital Economy, Entrepreneurship, and High-Quality Economic Development: Empirical Evidence from Urban China. *Journal of Management World*, 36(10): 65-76. (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, Key Factors, and Interactions. *Chinese Public Administration*, (11): 13-18. (in Chinese)

郑磊(2024). 打通数据"宝瓶口": 公共数据资源供给的路径和目的. 图书情报知识, (2): 23-27.

Zheng, L. (2024). Open the Treasure Bottle: The Path and Purpose of the Supplying Public Data Resources. *Documentation, Information & Knowledge*, (2): 23-27. (in Chinese)

郑磊、高丰(2015). 中国开放政府数据平台研究: 框架、现状与建议. 电子政务, (7): 8-16.

Zheng, L., & Gao, F. (2015). Research on China's Open Government Data Platforms: Framework, Current Situation, and Suggestions. *E-Government*, (7): 8-16. (in Chinese)

郑磊、侯铖铖（2024）. 信息传递、价值适配与降本协调：公共数据资源开发利用中的供需鸿沟研究. 电子政务，(10)：32-40.

Zheng, L., & Hou, C. C. (2024). Information Transmission, Value Matching, and Cost Reduction Coordination: Research on the Supply-Demand Gap in the Development and Utilization of Public Data Resources. *E-Government*, (10): 32-40. (in Chinese)

郑磊、刘新萍（2024）. 我国公共数据开放利用的现状、体系与能力建设研究. 经济纵横，(1)：86-92.

Zheng, L., & Liu, X. P. (2024). Current Situation, System, and Capacity Building of Public Data Sharing in China. *Economic Review Journal*, (1): 86-92. (in Chinese)

郑石明、薛雨浓（2023）. 政策反馈理论：政策如何重塑政治过程与政策发展？经济社会体制比较，(1)：181-191.

Zheng, S. M., & Xue, Y. N. (2023). Policy Feedback Theory: How Do Policies Reshape the Political Process and Policy Development? *Comparative Economic & Social Systems*, (1): 181-191. (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)

Capano, G., & Howlett, M. (2020). The Knowns and Unknowns of Policy Instrument Analysis: Policy Tools and the Current Research Agenda on Policy Mixes. *SAGE Open*, 10(1).

Del Río, P. (2014). On Evaluating Success in Complex Policy Mixes: The Case of Renewable Energy Support Schemes. *Policy Sciences*, 47(3): 267-287.

Goldfarb, A., & Tucker, C. (2019). Digital Economics. *Journal of Economic Literature*, 57(1): 3-43.

Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. London: Macmillan.

Howlett, M. (2000). Managing the "Hollow State": Procedural Policy Instruments and Modern Governance. *Canadian Public Administration*, 43(4): 412-431.

Howlett, M. (2004). Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*, 23(2): 1-17.

Kirschen, E. S., Benard, J., Besters, H., et al. (1964). *Economic Policy in Our Time*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1989). Instruments of Government: Perceptions and Contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1): 35-58.

McDonnell, L. M., & Elmore, R. F. (1987). Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2): 133-152.

Mundell, R. A. (1962). The Appropriate Use of Monetary and Fiscal Policy for Internal and External Stability. *Staff Papers*, 9(1): 70-79.

Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy Mixes for Sustainability Transitions: An Extended Concept and Framework for Analysis. *Research Policy*, 45(8): 1620-1635.

Wang, P. J, & Zhang, Y. L. (2025). Cross-domain Policy Feedback Effects on Mass Publics. *Governance*, 38(2): e12905.

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