

# 地方政府数据开放的生成机制研究

岳喜优

(天津师范大学政治与行政学院, 天津 300387)

**摘要:** [目的/意义] 推动政府数据共享开放是促进数字经济发展、增强社会治理效能的基本要义。[方法/过程] 基于需求导向、动力支撑与数字赋能三维框架, 以中国31个省份(未含香港、澳门、台湾地区)为研究案例, 运用模糊集定性比较分析方法(fsQCA)对政府数据开放的影响因素进行组态分析。[结果/结论] 单一因素并不能够驱动高政府数据开放水平的产生, 而是以组态形式发挥作用; 需求导向、动力支撑与数字赋能维度各要素交互作用形成驱动政府数据开放的5种组态路径; 根据主导力量的不同, 可将组态路径概括为三种类型, 即需求导向型、数字赋能型和混合联动型。为此, 要识别驱动地方政府数据开放的关键力量, 因地制宜制定最优政策工具集, 推进政府数据有序开放, 进一步释放数据活力和效益。

**关键词:** 政府数据开放 数据价值 数字经济 数字治理

**分类号:** D630

**DOI:** 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2024.01.06

## 0 引言

近年来, 人工智能、云计算、区块链等数字技术日渐成熟并融入数字政府建设, 驱动着政府数字化、智能化变革, 提升着政府治理效能。在政府数字化转型中, 政府生产、采集并掌握大量的数据资源, 涵盖社会各个方面。若能安全有序推动政府数据开放, 将能够进一步释放数据资源的价值, 推动数字经济发展, 增进数字治理效能。在此背景下, 我国政府高度重视数据开放工作, 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》提出建立健全国家公共数据资源体系, 推动基础公共信息数据安全有序开放。2022年1月, 国务院《“十四五”数字经济发展规划》指出数据资源作为数字经济的关键要素, 是经济社会数字化发展的强劲动力, 应推动基础公共数据安全有序开放, 强化高质量数据要素供给, 激活数据要素潜能。2023年2月, 中共中央、国务院《数字中国建设整体布局规划》提出畅通数据资源大循环, 推动公共数据汇聚利用。相继出台的系列政策反映出政府对数据开放工作的高度重视,

[作者简介] 岳喜优 (ORCID: 0009-0008-2752-760X), 男, 博士生, 研究方向为数字经济与治理、城乡治理, Email: yy\_307@126.com。

也为地方数据开放工作提供了政策指导。

为响应中央政府号召,提升数据开放水平,各地政府积极出台相关政策,推进政府数据开放工作。如贵州省颁布《贵州省政务数据资源管理暂行办法》规范政务数据资源管理工作,广东省出台《广东省公共数据开放暂行办法》规范促进公共数据开放和开发利用,浙江省出台《浙江省公共数据条例》构建公共数据有序开放制度。推动政府数据开放已成为各地数字政府建设的重点内容,但《中国地方政府数据开放报告——省域(2021年度)》<sup>[1]</sup>表明当前各地政府数据开放水平存在较大差距。由此引发疑问,在同样的政策力度驱动下,为何各地政府数据开放水平差距悬殊,这一差异又是如何产生的?这是本文尝试回答的核心问题。为此,本文以全国31个省级行政单位为案例,运用定性比较分析方法揭示驱动政府数据开放的因素组态及作用路径,以期为各地数据开放实践提供有益参考。

## 1 文献综述与研究框架

### 1.1 文献综述

所谓政府数据,也称公共数据、政务数据,可认为是公共管理和服务职能机构在履行职责过程中产生和获取的数据<sup>[2]</sup>。进一步地,政府数据开放是指政府部门将所掌握的非涉密数据向社会公开,便于社会获取与使用,以激活数据要素价值<sup>[3]</sup>。政府数据具有公共属性,促进政府数据开放共享有助于释放数据的经济价值和社会价值<sup>[4]</sup>。在经济价值方面,黄先海等研究指出政府数据开放可以提升城市数字产业创业活力和人才集聚,从而提升城市创新水平<sup>[5]</sup>。在社会价值方面,门钰璐等认为政府数据开放使得政府和其他社会主体可以进行双向信息互动,共同参与建设社会信任体系,实现更有效的社会合作治理<sup>[6]</sup>。

在明确概念内涵与意义的基础上,学者们对政府数据开放的影响因素展开了多角度的研究。政府数据开放涉及的主体包括政府部门、公众、企业等利益方,受到政治、经济、文化等多维因素的影响<sup>[7]</sup>。郑磊指出政府部门作为政府数据的开放方,其内部流程和数据开放策略对数据开放水平具有重要的影响<sup>[8]</sup>。郝文强研究发现开放的行政文化可以促进政府数据部门认识到数据开放的现实意义,对政府数据开放起着重要的驱动作用<sup>[9]</sup>。汤志伟和王研指出政府数据开放所需资源均需要财政资金予以保障,加大财政对数据开放平台建设的支持力度将能够提升政府数据开放水平<sup>[10]</sup>。程风和邵春霞认为公众等社会主体作为政府数据开放的对象,其对数据的接收、反馈与利用能力直接影响到政府数据开放水平<sup>[11]</sup>。韩啸和吴金鹏认为数字基础设施作为数据开放生态系统中的关键部分,有助于提升政府数据开放的可及性,对政府数据开放具有显著正向作用<sup>[12]</sup>。

综上所述,既有文献对政府数据开放的内涵、价值与影响因素进行了诸多的探究,为本文提供了重要参考,但仍有进一步探究的空间。一方面,既有研究多侧重验证单一因素与政府数据开放水平之间的相关性,忽略了因素之间可能存在相互作用、共同塑造结果的互动关系。另一方面,相关研究忽视了地区差异性,未能对地方政府数据开放水平差异性的生成机制进行解释和研究。鉴于此,本文以全国31个省份为样本,基于模糊集定性比较分析方法,对地方政府数据开放水平的影响因素进行组态分析,呈现地方政府高数据开放水平生成的路径模式,期望能为地方

政府数据开放实践提供一定的启示与借鉴。

## 1.2 研究框架

政府数据开放面临繁杂且变化迅速的社会场域，不仅受到社会主体需求的牵动，还受府际竞争的影响，以及数字化转型的驱动。多重因素交错叠加影响着地方政府数据开放水平，因而各地往往基于自身所面对的现实情形和拥有的资源条件有序地推进政府数据开放。基于此，本文从需求导向、动力支撑和数字赋能维度探讨导致期望结果（即高政府数据开放水平）出现的组态路径，分析框架如图1所示。

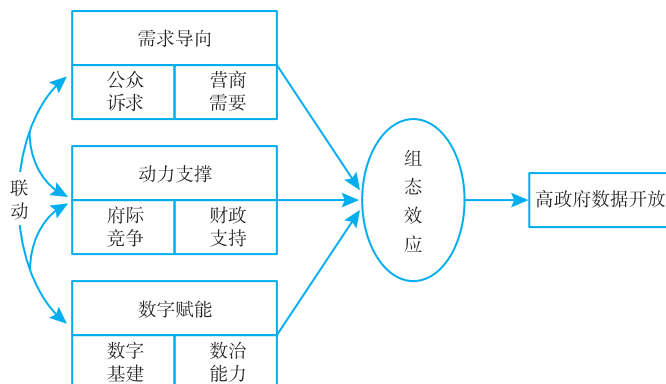


图1 分析框架

第一，需求导向。需求导向对地方政府数据开放的影响分为公众诉求和营商需要两方面。政府数据开放坚持“以人民为中心”的基本原则，满足公众对政府数据获取与利用的诉求是数据开放的核心要义和实践导向；政府开放数据作为企业经营决策的信息要素之一，在辅助企业优化资源配置、提升生产效能方面具有重要现实意义。第二，动力支撑。动力因素对地方政府数据开放的影响包括府际竞争和财政支持两部分。一方面，地方间既存在竞争，又存在对标学习和经验借鉴，横向府际竞争成为地方政府数据开放的驱动因素之一。另一方面，财政是政府治理的基础和重要支柱，数字平台、数据中心等建设均需要充足的资金支持，财政支持为政府数据开放提供内部动力保障。第三，数字赋能。数字化变革对政府数据开放的影响包括数字基础设施和数字治理能力两方面。一方面，数字基础设施是地方政府数据开放增“智”添“质”的基石，为数据开放功能发挥提供基本工具支撑。另一方面，政府数据开放数量较大、所涉部门较广，保障公共数据安全、提升数据利用效能必须保证政府具备相应的数字技能和治理能力。

## 2 研究设计

### 2.1 研究方法

定性比较分析法（简称QCA）最早是由查尔斯·C·拉金（Charles C. Ragin）提出，该方法以集合论和布尔运算为基础，将定性与定量相结合，挖掘多个案例呈现的普遍特征<sup>[13]</sup>。相较于传统的回归分析，QCA方法从整体性视角探索多个前因变量的组合与特定结果之间的复杂关系，

能够厘清导致特定结果的变量组合路径。运用 QCA 研究影响政府数据开放的组态路径在方法论上是恰当的。一方面, 政府数据开放是一项涉及多方面的系统工程, 影响因素包括政府内部与外部的, 不同因素之间存在交互影响, QCA 考虑到各影响因素之间的“化学反应”, 能够回答“何种条件组态能够导致期望结果的产生”的问题, 非常适用于寻找最优政策工具组合; 另一方面, QCA 运算无须对跨层变量进行特殊处理, 其结果的稳健性取决于样本代表性, 与样本大小无关, 适合本文所选变量特性<sup>[14]</sup>。此外, QCA 方法主要包括清晰集定性比较分析 (csQCA)、多值集定性比较分析 (mvQCA) 和模糊集定性比较分析 (fsQCA) 三种分析范式。本文的前因变量和结果变量均属于连续变量, 适合采用 fsQCA 进行分析。

## 2.2 变量说明

变量设定是 fsQCA 分析的重要步骤, 包括对结果变量和前因变量的设定。根据本文的研究逻辑, 地方政府数据开放是要解释的结果变量, 影响地方政府数据开放的需求导向、动力支撑和数字赋能维度的各因素是前因变量。

### 2.2.1 结果变量

政府数据开放水平是本文的结果变量。政府数据开放是政府适应数字化转型、建设“有为政府”的重要内容, 也是充分激活数据价值的有效路径。为进一步推进数字经济发展和提高政府数字服务能力, 必须有序推进政府数据开放, 以数据驱动社会进步和治理能力现代化。本文选择政府数据开放指数作为政府数据开放的表征变量, 数据来源于《中国地方政府数据开放报告——省域(2021年度)》<sup>[1]</sup>。该报告由复旦大学数字与移动治理实验室研究编制, 其立足于我国政府数据开放的政策要求与地方实践, 构建科学的政府数据开放评估指标体系并定期对我国地方政府数据开放水平进行综合评价, 是评判地方政府数据开放水平的重要参考。

### 2.2.2 前因变量

公众诉求。“民呼必应”是社会治理坚持人民至上原则的体现, 是群众路线在治理场景中的落实。公众诉求表达意识日益强烈, 对公共事务的参与意愿不断提高, 利用公共数据参与治理是公众的基本参政诉求。治理理论的提出就是要改变以政府为单边意志主导的社会管理模式, 让公众和社会参与治理, 积极推动社会多元主体的良性互动<sup>[15]</sup>。如此, 政府数据开放过程中需要贯彻以人为本的思想, 以公众诉求为导向, 充分开放与民生相关的数据资源, 保障公众的利益和知情权。本文以地方网民数量占人口总数比重表征公众诉求, 其数值越大, 对政府数据开放的诉求越高, 数据来源于《中国统计年鉴-2022》。

营商需要。营商环境优化是地方实现高质量发展的基础和地方提高发展竞争力的重要途径。企业经营过程中, 需要政府服务的供给与支持, 政府回应的缺位与错位必将影响企业的正常经营。当前, 地方间的竞争已不再局限于争取各项优惠政策, 而是进入“拼环境”“拼服务”的时代。政府数据共享开放作为营商环境建设的重要内容之一, 在提升政府工作效率、获得企业信任和声誉等方面具有重要意义。因此, 优化营商环境, 必须倾听企业心声、回应企业诉求, 便捷企业获取并增值开发公共数据, 实现“放水养鱼”<sup>[16]</sup>。本文以地方经济发展水平衡量营商需求, 用人均 GDP 作为表征变量, 数据来源于《中国统计年鉴-2022》。

府际竞争。在愈发激烈的“地方竞争”背景下, 地方政府的竞争策略逐渐从“抢产业”“抢落

户”转向“抢排名”“抢指数”，更多地关注优化政府服务，提升政府治理效能，以此提升地方宜居宜业水平，增强可持续发展动力。政府数据开放作为优化公共服务的内容之一，能够满足社会主体对于政府信息和数据的需求，内在蕴含着政府服务对民意的回应。当地方公共政策制定者尚未掌握本地政府数据开放的实际状况时，通过效仿和参照同级政府或行政机构出台的数据开放政策是理性策略，进而导致相邻地区政府数据开放行为具有一定的空间关联性<sup>[17]</sup>。本文以周围省份数据开放指数的均值衡量府际竞争的强弱，数据来源于《中国地方政府数据开放报告——省域（2021年度）》。

财政支持。回应社会主体对数据开放的诉求、优化数据开放服务，需要政府持续性投入财政资金支持数据的采集、清洗、脱敏、更新等，为社会提供源源不断的数据资源。就当前数据开放的实践来看，各地数据开放基本定位于普惠性服务，由财政资金支持数据免费向社会开放，而部分地区财政支持能力有限，公共数据开放的可持续性难以保证，更别说经费投入到平台优化、工具开源等领域<sup>[18]</sup>。因而，财政投入力度对提升地方政府数据开放水平有着重要影响。本文以地方财政一般公共服务支出占财政支出的比重表征财政支持力度，数据来源于《中国统计年鉴-2022》。

数字基建。最大限度激活数据要素价值需要保障数据资源质量、提升数据开放水平，以更好地发挥数据的基础资源作用和赋能效应。“用数据决策、用数据治理”反映出数据要素对数字化变革的驱动作用，而构建完善的数字基础设施是有序开发利用数据资源的前提和基础。只有加快各地数字中心等数字基础设施建设，才能推动各地、各部门政务上云，促进各部门间的数据共享，支持一体化政府数据开放平台运行，改善民众的数据服务体验。由此，政府数据开放需要地方具备较高的数字基础设施建设水平。本文以地方互联网宽带接入用户数占人口总数的比重表征地方数字基础设施建设水平，数据来源于《中国统计年鉴-2022》。

数治能力。一体化的数据开放共享平台为公共数据开放提供了有效支撑，但政府机构人员的数字素养与技能也影响着数字开放平台的运作效能。除了重视数字信息技术的赋能作用外，增强政府数字治理能力也十分关键。政府数字治理能力聚焦政府如何通过数字资源的整合与运用重构政府组织模式，优化政务服务体系，提升公共服务的质量和效率。2022年6月，国务院印发《关于加强数字政府建设的指导意见》提出构建数字化、智能化的政府运行新形态，推进政府部门规范有序运用新技术手段赋能管理服务。实现政府数据开放水平提升，需政府具备相应的数字治理能力。本文以数字政府发展指数表征政府数字治理能力，数据来源于清华大学社会科学学院数据治理研究中心编制的《中国数字政府发展研究报告（2021）》。

表1 变量设定

变量类型	变量归类	变量名称	衡量指标	数据来源
结果变量	-	政府数据开放	地方政府数据开放指数	《中国地方政府数据开放报告》
前因变量	需求导向	公众诉求	地方网民相对规模	《中国统计年鉴》
		营商需要	地方经济发展水平	《中国统计年鉴》
	动力支撑	府际竞争	邻省政府数据开放指数均值	《中国地方政府数据开放报告》
		财政支持	财政公共服务支出占比	《中国统计年鉴》
	数字赋能	数字基建	互联网接入用户相对数	《中国统计年鉴》
		数治能力	数字政府发展指数	《中国数字政府发展研究报告》

## 2.3 测量与校准

QCA 通过案例进行定性测量以找出前因变量和结果变量间的因果关系, 所有变量均以唯一集合的形式存在。样本的原始数据虽然体现了样本变量数值的差异, 但无法满足 fsQCA 的布尔逻辑运算要求。因此, 在进行组态分析前, 需要进行数据校准, 将所有变量转化为 0-1 之间的模糊集隶属分数, 用以明确样本的隶属类别和程度。参考 FISS<sup>[19]</sup> 的校准方法, 采用样本数据的 75% 分位数、50% 分位数、25% 分位数来设定锚点, 分别是完全隶属、交叉点和完全不隶属, 然后用 fsQCA 软件进行校准。所有变量的校准结果见表 2。

表 2 变量校准

变量	完全隶属	交叉点	完全不隶属
政府数据开放	40.645	12.510	5.165
公众诉求	1.035	0.990	0.934
营商需要	8.631	6.523	5.736
府际竞争	32.343	22.924	12.344
财政支持	0.092	0.086	0.076
数字基建	0.411	0.376	0.349
数治能力	65.000	58.700	47.350

## 3 实证分析

### 3.1 必要性检验

在探究影响结果变量的前因变量组态路径之前, 需要对前因变量进行必要性检验, 用以验证前因变量对结果变量的解释程度, 判断单个前因变量能否构成结果变量的必要条件。按照 fsQCA 的运算逻辑, 判断单一前因变量是否为必要条件的指标为一致性水平, 若一致性水平大于 0.9, 则说明该前因变量是结果变量存在的必要条件<sup>[20]</sup>。若所有前因变量的一致性水平均未超过 0.9, 表明并不存在能够独立主导结果变量的前因变量, 即结果变量是由前因变量联动作用产生。此外, 覆盖度指标只对通过一致性检验的必要条件才有意义, 并不存在可接受的下限阈值<sup>[21]</sup>。

利用 fsQCA 软件对各前因变量进行单因素必要性检验, 结果如表 3 所示。可以看出, 前因变量的一致性水平均未超过 0.9, 表明公众诉求、营商需要、府际竞争、财政支持、数字基建、数治能力均非政府数据开放的必要条件。简言之, 政府数据开放水平的提升无法依靠单一前因变量, 需要进一步探索驱动政府数据开放的前因变量组态, 识别前因变量的联动效应。由此, 各前因变量均需纳入后续的组态分析当中。

### 3.2 组态分析

在对前因变量进行必要性检验之后, 便可通过组态分析探究导致预期结果出现的不同前因变

量的组合。组态分析需要设置三个关键指标参数，即频数阈值、原始一致性阈值和PRI值。由于本文样本量属于中小样本，频数阈值设置为1，原始一致性阈值默认系统设置为0.8，PRI值设置为0.7<sup>[22]</sup>。合理设置各项参数后，通过软件运算得到三个复杂程度不一的解：复杂解、中间解和简约解。一般来说，中间解包含了有合理依据的逻辑余项，优于复杂解和简约解，是研究所需要的结果<sup>[23]</sup>。进一步地，根据中间解和简约解的嵌套关系识别核心条件与边缘条件，中间解与简约解同时包含的条件可视为核心条件，仅被中间解包含的是边缘条件<sup>[24]</sup>。

表3 必要性检验

前因变量	一致性	覆盖度
公众诉求	0.628 497	0.619 231
营商需要	0.680 546	0.659 895
府际竞争	0.686 467	0.715 759
财政支持	0.484 060	0.472 081
数字基建	0.658 426	0.673 768
数治能力	0.868 055	0.829 623

通过fsQCA3.0软件运算，得到5条组态路径，结果如表4所示。可以看出，总的一致性值为0.886924，大于可接受的最低标准0.75，说明组态分析结果有效。总的覆盖度是0.678725，反映出这5条组态路径可以解释67%以上的高政府数据开放水平的案例。每条组态路径的一致性值均大于0.8，说明这5条组态路径均具有较强的解释力度。

表4 组态分析结果

前因变量	需求主导型	数字赋能型			混合联动型	
	组态1	组态2	组态3	组态4	组态5	
公众诉求	■	□	□	□	■	
营商需要	■			□	□	
府际竞争	■	■	□		■	
财政支持		△	▲	▲	△	
数字基建		■	■	□	□	
数治能力	■	■	■	■	□	
原始覆盖率	0.398 243	0.180 872	0.117 762	0.152 31	0.055 9531	
唯一覆盖度	0.320 169	0.082 6286	0.050 7482	0.063 1751	0.012 3617	
一致性	0.916 18	0.932 886	0.928 205	0.841 784	0.868 687	
总的覆盖度	0.678 725					
总的一致性	0.886 924					

注：■表示核心条件存在，▲表示边缘条件存在，□表示核心条件缺失，△表示边缘条件缺失，空白表示组态路径中该条件变量既可以出现也可以不出现。

通过对组态路径的分析,可以明晰高政府数据开放水平的前因变量联动逻辑,为地方数据开放提供参考。根据核心条件和边缘条件在组态路径中的分布状态,本文归结出实现高政府数据开放水平的三类模式。第一类是需求导向型,即需求因素起核心作用;第二类是数字赋能型,主要由数字因素起核心作用;第三类是混合联动型,由不同维度的要素联合驱动。结合具体案例对3类组态路径的分析如下。

(1) 需求导向型。组态1属于需求主导型,用公式可以表示为:高政府数据开放水平=公众诉求\*营商需要\*府际竞争\*数治能力。该路径表明地方政府在面临较高的民众数据开放诉求和营商环境建设压力时,在府际竞争的驱动下,拥有较高数治能力的地方政府会提升数据开放水平。该组态路径能解释约40%的高政府数据开放水平的案例,典型案例包括上海、浙江、江苏、广东、天津、北京等省市。以浙江省为例,为发挥数据要素关键作用,推动数据全面融入生产和社会服务管理等各个环节,浙江省制定全省公共数据开放清单,涵盖医疗卫生、社保、就业等多个领域;为更好地回应公众诉求,浙江省举办数据开放创新应用大赛,培育经济社会效益好、群众获得感强的数据开放创新应用;在营商环境建设方面,浙江省开展国家数据基础制度先行先试,持续完善一体化数字资源系统功能,实现省市县三级公共数据、政务云资源自动开通、统一提速,建成智能高效的数字化营商环境;为实现“对标国际一流,锚定国内最好”的目标定位,浙江省全面实施《浙江省公共数据条例》,率先形成数据基础制度体系,以数字政府建设撬动数据资源共享开放应用创新,打造数字中国示范区和全球数字变革高地。

(2) 数字赋能型。组态2和组态3属于数字赋能型。虽然组态2和组态3的路径并不一致,但均反映出数字赋能对政府数据开放的核心驱动作用。组态2用公式表示为:高政府数据开放水平= $\sim$ 公众诉求\*府际竞争\* $\sim$ 财政支持\*数字基建\*数治能力,其中府际竞争、数字基建和数治能力为核心条件。该组态表明,即使缺乏公众诉求和缺少财政支持,在府际竞争的驱动下,拥有良好的数字基础设施与数字治理能力的地方政府也会努力推动数据开放。该路径的典型案例是安徽省。长三角地区在数字政府建设、数字治理水平、数据开放等方面一直位于全国前列,安徽省为补齐短板、跟上长三角一体化高质量发展步伐,全面推进“数字江淮”建设,争创国家数字经济创新发展试验区。《安徽省数字政府建设规划(2020—2025年)》提出积极参与“数字长三角”建设,在数据共享、平台共建、业务协同等方面加强协作;以数字政府建设为着力点和突破口,依托江淮大数据中心有序向社会开放公共数据资源,不断提高数据共享水平,强化数据服务能力。

组态3可以表示为:高政府数据开放水平= $\sim$ 公众诉求\* $\sim$ 府际竞争\*财政支持\*数字基建\*数治能力,其中数字基建和数治能力是核心条件,表明数字化变革是政府数据开放的关键力量,而财政支持作为边缘条件存在于组态3的路径中,说明提升政府数据开放水平也离不开充分的财政资金支持。该路径的典型案例是山东省。为抢抓数字化发展机遇,推进数字强省建设,山东省加快构建“1+16+N”的全省一体化大数据平台体系,搭建山东省数据交易平台,依托“爱山东”政务服务平台、省一体化大数据平台促进数据供需对接,不断提升数据供给能力。在数治能力方面,山东省重点提升政务云网支撑能力,实施数字机关建设工程,推进数字技术与政务服务深度融合,为数字政府建设强“基”提“质”。印发《山东省省级财政支持新型数据中心建设奖补政



策实施细则》，支持数据中心提升数据服务水平，赋能经济社会数字化发展。

(3) 混合联动型。该类型包括组态4和组态5，两条组态不存在某一维度的两个变量同时存在，而是由不同维度的单一变量配合构成组态路径。组态4可以表示为：高政府数据开放水平 = ~ 公众诉求 \* ~ 营商需要 \* 财政支持 \* ~ 数字基建 \* 数治能力，该组态路径中数治能力作为唯一的核心条件存在，财政支持作为边缘条件存在。表明在政府数据开放的需求压力缺失且数字基础设施建设水平不高的条件下，需要充分的财政支持力度和较高的数字治理能力，方可推动数据开放水平提升。该路径的典型案例分析是贵州省。贵州省依托大数据先行发展优势，把数据汇聚、数据打通、数据高效利用作为大数据战略行动优先方向，通过搭建“互联网+政务服务”平台，建成覆盖省市县乡村五级的贵州政务服务网，真正帮助贵州人民实现百姓少跑腿、数据多跑路。同时，贵州省大力推动大数据与政府治理相融合，通过创新数字治理带动数据开放共享。《贵州省建设数字经济发展创新区2023年工作要点》更是提出实施数据要素大开发行动，以强化场景应用创新促进公共数据供给。此外，《贵州省政府数据共享开放条例》指出县级以上政府应将数据共享开放工作所需经费纳入同级财政预算，统筹资金保障。

组态5可以用公式表示为：高政府数据开放水平 = 公众诉求 \* ~ 营商需要 \* 府际竞争 \* ~ 财政支持 \* ~ 数字基建 \* ~ 数治能力。该组态路径只有公众诉求和府际竞争两个变量以核心条件形式存在，其他变量均以“不存在”形式出现，表明公众诉求和府际竞争是政府数据开放的驱动力量。该路径的典型案例分析是广西壮族自治区。在回应民众数据开放诉求方面，《广西公共数据开放管理办法》提出数据开放遵循需求导向、突出重点的原则，摸清政务数据资源开放需求，制定公共数据开放计划，优先开放与民生紧密相关、社会需求迫切的公共数据。加强对数据开放的全过程管理，在广泛征集社会对公共数据资源开放需求的基础上调整、优化和更新数据开放目录，并要求数据使用主体定期反馈数据使用情况，以推动公共数据开放服务持续优化。在府际竞争的驱动作用方面，《中国地方政府数据开放报告——省域（2021年度）》显示，2018—2021年省域“数林匹克”累计分值排名中，贵州处于全国第3位，广东处于全国第4位，广西则位于全国第10位。说明在贵州、广东等邻近省的竞争驱动下，广西壮族自治区主动提高政府数据开放水平，以缩小差距。

### 3.3 稳健性检验

为保证研究结论的可靠性，本文通过调整原始一致性阈值进行稳健性检验。对调整后的数据再次运用软件进行分析，如果调整参数没有导致输出结果发生实质性变化，则可认为分析结果是可靠的。将原始一致性阈值调至0.85，使用更为严格的阈值对产生高政府数据开放水平的组态进行稳健性检验，结果显示组态数量、组态路径、一致性和覆盖度均未发生明显变化，表明本文得到的组态结果是稳健的。

## 4 结论与讨论

### 4.1 结论

政府数据开放已经成为推进数字经济发展、提升数字治理效能的重要议题。挖掘和探讨政府数据开放的影响因素与实现路径，在丰富数据开放理论的同时，也可以为数字政府建设提供一定

的思路和借鉴。基于此, 本文以我国 31 个省级行政单位为研究对象, 采用 fsQCA 定性比较分析法, 探究影响政府数据开放的核心因素与组态路径, 从需求导向、动力支撑与数字赋能维度探讨产生高政府数据开放水平的组态路径和多因素联动逻辑。得到的结论如下: (1) 需求导向、动力支撑和数字赋能三个维度包含的六个前因变量均无法单独构成驱动政府数据开放的必要条件, 反映出影响因素存在“多重并发”的特点, 即政府数据开放需要发挥要素的联动效应。(2) 公众诉求、营商需要、府际竞争、数字基建和数治能力是高政府数据开放水平的核心条件, 在不同组态路径中起着主导作用, 指明了驱动政府数据开放的工作方向与重点。(3) 引致高政府数据开放水平产生的组态路径可归结为三种类型, 分别是需求导向型、数字赋能型、混合联动型, 不同要素联动逻辑呈现“殊途同归”的特点。

## 4.2 启示

第一, 高度重视数字赋能效应与府际竞争的驱动作用。根据研究得出的组态路径, 可以发现, 在 5 条组态路径中, 数治能力作为核心变量出现在 4 条组态中, 府际竞争作为核心变量出现在 3 条组态中, 说明数治能力和府际竞争是推动政府数据开放的关键变量。为此, 一方面, 政府数字治理实践要强化政府数据统筹协调能力, 完善数据开放机制, 破除数据归集、共享和应用过程中的障碍。推动数字政府和数字政务建设, 将数据开放作为政府数字化转型的重点内容, 提升政府数字治理能力和效率。另一方面, 要正视横向府际竞争带来的驱动作用, 在竞争中重塑地方竞争优势。充分借鉴其他地方政府数据开放的模式与经验, 注重扬长避短, 积极争取和吸纳数据开放的相关资源, 优化数据开放策略。

第二, 系统整合需求导向、动力支撑、数字赋能维度各要素以形成政策合力。研究表明, 高政府数据开放水平的产生是三个维度各要素间相互配合的结果, 构建科学的要素协同作用体系是驱动政府数据开放的必然路径。因此, 数据开放要树立“整体思维”, 以协调、整合为手段, 调动各要素在数据开放治理中的动能, 凝聚推动数据开放的合力。首先, 要正视公众、企业等主体的数据开放诉求, 提升公众在政府数据开放中的参与度; 其次, 要激发府际竞争、财政支持对政府数据开放的驱动效应, 利用府际竞争关系刺激本地政府数据开放水平不断提高; 再次, 增强数字基础设施建设和政府数治能力, 以数字化赋能政府数据开放; 最后, 驱动多因素的组合匹配, 打好推动政府数据开放的“组合拳”。

第三, 坚持因地制宜制定推动政府数据开放的最优工具方案。研究表明, 产生高政府数据开放水平的组态路径具有多样性, 这意味着各地应该因地制宜探索适合自身的数据开放路径。就本文得出的组态路径而言, 各组态的要素匹配模式存在较大差异, 它表明地方政府数据开放的资源禀赋、发展水平等条件不同, 能够为政府数据开放提供的支持条件各异, 要素联动逻辑呈现不同状态。特别对于西部、东北部分地区而言, 在资源要素有限的前提下, 找到符合地方发展实际的数据开放模式更具现实意义。因此, 各地应该精准研判政府数据开放所面临的需求、拥有的资源和数据开放条件, 优选推动数据开放的组合方案。

## 4.3 不足与展望

本文基于组态视角对政府数据开放的驱动路径进行分析, 揭示了政府数据开放的影响要素匹配逻辑, 为政府数据开放实践提供参考。当然, 研究也存在一些不足之处: 囿于定性比较分析方

法对前因变量数量的限制,本文只考察需求导向、动力支撑和数字赋能维度的6个前因变量,而现实中影响政府数据开放的因素繁杂,文本尚未涵盖全面;研究数据来源于统计年鉴和第三方测评报告等二手数据,缺少访谈、调研等一手数据。由此,未来应结合实地调研获取相关一手资料,综合运用多种研究方法以更加全面深入地探析政府数据开放的多元路径。

## 【参考文献】

- [1] 复旦大学数字与移动治理实验室.中国地方政府数据开放报告——省域(2021年度)[R/OL].(2022-1-20)[2023-07-15].<http://ifopendata.fudan.edu.cn/report>.
- [2] 于浩.大数据时代政府数据管理的机遇、挑战与对策[J].中国行政管理,2015(3):127-130.
- [3] 郑振宇.发达国家政府数据开放体制机制和制度分析与启示[J].档案学研究,2018(5):27-32.
- [4] 李海舰,赵丽.数据价值理论研究[J].财贸经济,2023,44(6):5-20.
- [5] 黄先海,虞柳明.政府数据开放能提升城市创新水平吗——来自中国地级市的证据[J].浙江学刊,2023(4):88-98.
- [6] 门钰璐,严宏伟,王丛虎.社会信用合作治理体系的构建——基于数据开放的视角[J].行政管理改革,2022(7):75-83.
- [7] 张晓娟,莫富传,王意.政府数据开放生态系统的理论、要素与模型探究[J].情报理论与实践,2022,45(12):42-49.
- [8] 郑磊.开放政府数据研究:概念辨析、关键因素及其互动关系[J].中国行政管理,2015(11):13-18.
- [9] 郝文强.政府数据开放中的利益相关者:界定、分类及管理策略[J].现代情报,2021,41(7):137-145.
- [10] 汤志伟,王研.TOE框架下政府数据开放平台利用水平的组态分析[J].情报杂志,2020,39(6):187-195.
- [11] 程风,邵春霞.中国省级政府数据开放水平的驱动机制研究[J].情报杂志,2022,41(3):198-207.
- [12] 韩啸,吴金鹏.政府数据开放水平的驱动因素:基于跨国面板数据研究[J].电子政务,2020(6):98-106.
- [13] Charles C. Ragin. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies [M]. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press, 1987.
- [14] Greckhamer T. Cross-cultural differences in compensation level and inequality across occupations: A set-theoretic analysis [J]. Organization Studies, 2011, 32(1): 85-115.
- [15] 韩志明.迈向多元良性互动的治理转型——破解建构社会治理新格局的密码[J].南京社会科学,2022(11):78-85,97.
- [16] 唐建国.新数据观下的数据权属制度实践与思考[J].法学杂志,2022,43(5):49-63.
- [17] 代佳欣.政府数据开放风险识别——基于“过程”的分析框架[J].现代情报,2020,40(4):111-119.
- [18] 赵申豪.共同富裕背景下政府开放数据收益分配的制度规制[J].电子政务,2023(4):80-92.
- [19] Fiss P C. Building better causal theories: A fuzzy set approach to typologies in organization research. Academy of Management Journal, 2011, 54(2): 393-420.
- [20] Schneider C Q, Wagemann C. Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative

analysis [ M ]. Cambridge University Press, 2012:278.

[ 21 ] 张明, 杜运周. 组织与管理研究中QCA方法的应用: 定位、策略和方向 [J]. 管理学报, 2019, 16 ( 9 ) : 1312-1323.

[ 22 ] 冉景亮, 成浩源. 人才生态视角下城市人才吸引力提升组态路径研究——基于模糊集定性比较分析方法 [J]. 重庆大学学报 ( 社会科学版 ), 2023, 29 ( 1 ) : 151-164.

[ 23 ] 张邦辉, 吴健, 寇桂涛. 社区居家养老服务的赋能方式与赋能路径组合 [J]. 改革, 2021 ( 12 ) : 127-139.

[ 24 ] 张明, 蓝海林, 陈伟宏, 等. 殊途同归不同效: 战略变革前因组态及其绩效研究 [J]. 管理世界, 2020, 36 ( 9 ) : 168-186.

## Research on the Generation Mechanism of Local Government Data Openness

Yue Xiyou

( College of Politics and Administration, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China )

---

**Abstract:** [ **Purpose/Significance** ] Promoting the opening of government data sharing is the basic meaning to promote the development of the digital economy and enhance the effectiveness of social governance.

[ **Method/Process** ] Based on the three-dimensional framework of demand orientation, power support, and digital empowerment, this paper takes 31 provinces in China ( excluding Hong Kong, Macao, and Taiwan ) as research cases, and uses the fuzzy set qualitative comparative analysis method (fsQCA) to analyze the influencing factors of government data opening. [ **Result/Conclusion** ] One single factor cannot drive the generation of high level of government data openness, but plays a role in configuration. The interaction of demand orientation, power support, and digital empowerment dimensions forms five configuration paths that drive high level of government data openness. According to the different dominant forces, the configuration path can be summarized into three types, demand-oriented, digital-enabled, and hybrid linkage. Therefore, it is necessary to identify the key forces driving the opening of local government data, formulate the optimal policy tool set according to local conditions, promote the orderly opening of government data, and further release data vitality and benefits.

**Keywords:** Open government data; Data value; Digital economy; Digital governance

---

( 本文责编: 王秀玲 )