

# “类型—工具—周期”三维视角下 我国省级政府数据管理政策文本分析<sup>\*</sup>

李素云<sup>1</sup> 白献阳<sup>2</sup>

(1. 浙江树人学院图书馆, 杭州 310000; 2. 河北大学管理学院, 保定 071000)

**摘要:** [目的/意义] 数据管理能力是政府数字化转型中的核心能力, 制定和完善有效的政府数据管理政策是推进政府数字化转型的基本保证。[方法/过程] 采用内容分析法, 构建包含政策类型、政策工具、数据生命周期三个维度的分析框架, 对我国省级政府数据管理政策文本进行量化分析。[结果/结论] 我国省级政府对更具目标性与实效性的数据管理政策关注度较高, 政策重心集中在数据发布与传播阶段, 对数据创建与汇交阶段以及数据监管阶段的政策关注度相对不足; 政策工具应用呈现供给型工具应用较多、需求型工具应用相对不足且整体分布不够均衡的特点; 中微观层面政策与宏观规划在政策重心与政策工具应用偏好上存在一定差异。因此, 还需进一步完善省级政府数据管理政策体系结构, 并从数据生命周期全局出发, 均衡协调政策工具的作用, 同时加强中微观层面政策与宏观规划的衔接。

**关键词:** 政府数据 数据管理 数据生命周期 政策文本分析

**分类号:** G203

**DOI:** 10.31193/SSAP.J.ISSN.2096-6695.2025.03.07

## 0 引言

2023年2月, 中共中央、国务院印发的《数字中国建设整体布局规划》将“数字政务”作为数字中国建设“五位一体”的重要组成部分, 强调发展协同高效的数字政府, 提升数字化治理水平<sup>[1]</sup>。数据作为政府数字化转型的基础, 是关键的管理要素, 数据管理能力是政府数字化转型中的核心能力<sup>[2]</sup>。为推进政府数据管理, 我国已经出台一系列的政策法规。2021年12月, 国家发展改革委印发的《“十四五”推进国家政务信息化规划》将“建成‘数网云’一体融合的智能化政务云平台体系”列为“十四五”时期政务信息化建设的主要目标之一<sup>[3]</sup>。2022年6月印发的《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》要求“建立健全数据治理制度和标准体系”,

<sup>\*</sup> 本文系河北省高等学校人文社会科学研究重点项目“政府数据管理能力成熟度评估模型研究”(项目编号: SD2022088)的研究成果之一。

[作者简介] 李素云, 女, 助理馆员, 研究方向为政府信息资源管理, Email: 1254467240@qq.com; 白献阳, 男, 教授, 研究方向为政府信息资源管理、数据治理等, Email: baiyangcn6699@126.com。

并强调“加强数据汇聚融合、共享开放和开发利用”<sup>[4]</sup>。我国现行相关政策法规肯定了政府数据资源的战略地位,也对数据管理提出了新的要求。政府数据常被理解为来自行政机关履职过程,是政务处理的基础与结果<sup>[5]</sup>。在政府数字化转型背景之下,政府数据已不再局限于政府部门所积累和持有的数据,其内涵与外延在不断延伸与细化。“数据管理”在相关国际标准文献中被界定为:组织对数据资源规划、组织、协调和控制的过程<sup>[6]</sup>,具体包括数据汇集、数据共享、数据开放、数据利用等数据管理活动,涵盖数据采集、整合、存储、利用等全生命周期<sup>[7]</sup>。“政府数据管理”作为其下位概念,是将政府作为数据活动的主导。

历时二十多年的政策迭代,我国数据管理政策实现了从基础制度设计向数字生态培育纵深发展,形成了中央与地方共推的格局。早在2002年,我国就提出“两网一站四库十二金”的基本思路<sup>[8]</sup>。2006年发布的《国家电子政务总体框架》为政府数据管理提供了统一的框架<sup>[5]</sup>。2015年后,“互联网+政务”“大数据产业”等系列政策将云计算、人工智能等新兴信息技术融入框架<sup>[9]</sup>。2020年后,《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国个人信息保护法》以及相关配套细则相继出台,拓展和细化了数据管理规则。随着相关国家政策的完善,各省份也陆续出台了地方规章制度,同时将政府数据管理的相关规定融入“大数据”“数字政府”等政策中。当前,政府数字化转型进入一体化建设时期,通过有效的政策指导海量数据资源管理并挖掘其应用价值,成为值得关注的问题。

## 1 文献综述

国内相关研究大致包括以下几个方面。(1)政策案例研究。主要是对英国、美国等发达国家数据政策进行描述与比较<sup>[10-11]</sup>,分析政策共性与特性,为我国数据政策的制定与完善提供经验借鉴。(2)政策框架构建研究。例如,赵润娣<sup>[12-13]</sup>以美国、英国、澳大利亚三国政府数据政策的核心问题为参考,构建了我国政府数据政策内容框架;白献阳等<sup>[14]</sup>构建了由基本政策、具体政策与保障政策组成的政府数据开放政策体系框架。(3)政策文本量化分析。学者们从三个层面展开研究:宏观层面探索政府数据政策的协同与演变<sup>[15-16]</sup>;中观层面挖掘数据政策文本主题,分析主题演变规律<sup>[17-18]</sup>;微观层面从政策发布主体、发布时间、政策字词句段等细微单位揭示数据政策现状,并发现存在的不足<sup>[19-20]</sup>。

国外相关研究集中在数据管理政策制定与执行的影响因素、政策内容分析与比较,探讨较多的是数据利用与安全问题。例如,Chatfield等<sup>[21]</sup>发现开放政府数据政策的执行时间会影响数据开放程度与政策实践成熟度,认为越早执行越好;Huang等<sup>[22]</sup>提出政府数据发布行为会影响政府数据价值,强调在政策制定与执行中强化问责机制;Loenen等<sup>[23]</sup>提议在最新数据保护法中详细界定“个人数据”等概念,避免政策与法规冲突;Kassen<sup>[24]</sup>对数据获取、复用、数据产品开发等重要流程进行了内容分析;Žuffová<sup>[25]</sup>对多国政府数据安全保护政策进行了案例研究。

分析发现,目前国内外相关研究在理论与方法运用等方面已经较为全面和深入,但还有进一步拓展的空间。其一,已有研究聚焦于数据开放、共享、利用等数据生命周期某一环节,从全生

命周期角度展开数据管理政策的研究还不多；其二，已有不少研究将政策形式作为表征外部结构的主要维度，但主要停留在简单的形式分析，较少与政策内容相联系；其三，国家层面的政策研究已较为成熟，但目前省级政府数据管理政策研究有待进一步加强，如政策工具的应用是否科学合理等。本文采用内容分析法，以我国66份省级政府数据管理政策为样本，从政策类型、政策工具和数据生命周期三个维度，剖析我国省级政府数据管理政策的特点与存在的不足，以期政府数据管理政策的制定与完善提供一定的参考。

## 2 三维度政策内容分析框架构建

### 2.1 分析框架构建

公共政策分析的核心是构建一个清晰且易于操作的分析框架<sup>[26]</sup>，将政策外在结构与内容主题相结合<sup>[27]</sup>。政策工具是实现政策目标的方式和手段<sup>[28]</sup>，能够反映政府推进数据管理的方法和过程<sup>[29]</sup>。生命周期理论来源于生物学领域，现作为一种基本研究方法广泛应用于科学数据管理<sup>[30]</sup>、政府数据开放<sup>[31]</sup>等研究中。政策工具与数据生命周期作为反映内容特征的两个维度，可以从工具性视角揭示政府推进数据管理的全过程。政策形式作为政策外部结构的表征，可以有效衡量政策体系的协调性，并能与内容结合反映政策体系着力点<sup>[20]</sup>。不同类型政策工具在政府数据管理不同阶段应具备不同的作用和特点，应从类型、工具、周期三维视角出发对省级政府数据管理政策体系进行全面分析。基于以上理论，本文构建了“政策类型—政策工具—数据生命周期”三维度政策内容分析框架，具体内容见图1。

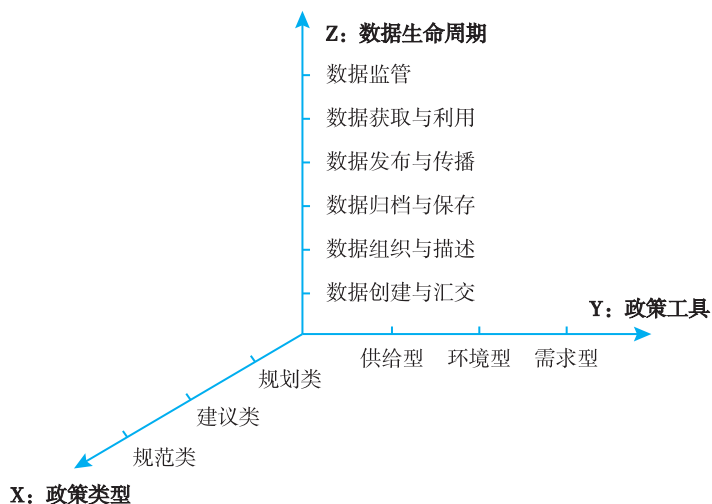


图1 政策内容分析框架

### 2.2 不同维度描述

#### 2.2.1 政策类型维度（X 维度）

根据《党政机关公文处理工作条例》对公文种类的划分与界定<sup>[32]</sup>，本文将政府数据管理的政策划分为规划类、建议类与规范类三种类型。规划类政策一般是对数据管理工作进行宏观布局或具

有顶层指导意义的政策文件, 包括方案、规划、计划等政策形式。建议类政策内容灵活, 态度中立, 包括通知、意见等, 这类政策主要是传达上级工作指示, 或者对数据管理过程中涉及的重要问题进行解释说明, 提出解决建议。规范类政策内容较翔实, 主要针对数据管理工作中的问题提出解决办法与行政举措, 指导政府数据管理的实际操作, 包括办法、条例、标准、要点等政策形式。

2.2.2 政策工具维度 (Y 维度)

Rothwell 和 Zegveld<sup>[33]</sup>提出的政策工具分类法常用于科技政策分析研究中, 对数字化转型背景下的政府数据管理政策分析具有较好的适用性。本文据此将政策工具划分为供给型、环境型、需求型, 见表 1。供给型政策工具是政府通过信息支持、基础设施、人才建设、技术支持、资金支持等直接供给来推动政策执行。环境型政策工具着眼于数据生命周期的政策环境与制度保障, 包括目标规划、政策法规、安全制度以及监督考核。需求型政策工具是联合外在力量共同拉动政策执行, 例如, 政府通过采购等方式弥补专业技术的不足, 鼓励社会力量开发利用政府数据等。

表 1 政策工具及含义描述

| 工具类型 | 工具名称 | 工具描述                                    |
|------|------|-----------------------------------------|
| 供给型  | 信息支持 | 政府制定数据资源目录清单、数据管理标准规范等, 为政府数据管理工作提供信息保障 |
|      | 基础设施 | 政府搭建和完善数据中心、数据平台、数据库等基础设施, 以满足技术需要      |
|      | 人才建设 | 对工作人员进行专业培训, 或者有针对性地培养、引进数据管理专业人才       |
|      | 技术支持 | 利用专业的技术手段对数据进行加工处理与安全维护                 |
|      | 资金支持 | 政府在财力上的支持, 如设立专项资金、加大财政拨款等              |
|      | 公共服务 | 为协助数据管理工作而配套的公共设施与服务                    |
| 环境型  | 目标规划 | 对数据管理要达成的目标和发展方向进行总体描述与规划               |
|      | 政策法规 | 面向政府数据管理各个阶段, 制定和完善法规规章、管理制度等           |
|      | 安全制度 | 建立健全数据安全管理制度和数据安全保障机制                   |
|      | 监督考核 | 全数据生命周期的监督和考核, 包括对各个环节的制度建设、基础设施建设的落实管控 |
| 需求型  | 政府采购 | 针对技术难题而向社会力量购买技术产品与服务                   |
|      | 公私合作 | 政府与非公组织建立合作关系以整合资源优势, 提升管理效率            |
|      | 多元参与 | 引导公众、企业、社会机构等多元主体参与数据采集、处理、开放与开发利用等过程   |
|      | 示范推广 | 数据应用示范、建立试点、重大数据工程项目等发挥示范引领作用的举措        |
|      | 交易管制 | 对数据市场与数据产品交易进行管制, 为数据资源流通营造良好的市场环境      |

2.2.3 数据生命周期维度 (Z 维度)

在借鉴黄如花和温芳芳<sup>[34]</sup>研究的基础上, 本文将数据生命周期维度划分为数据创建与汇交、数据组织与描述、数据归档与保存、数据发布与传播、数据获取与利用、数据监管六个阶段, 见表 2。

表 2 数据生命周期维度内涵描述

| 数据生命周期  | 具体描述                                |
|---------|-------------------------------------|
| 数据创建与汇交 | 数据创建即数据生产, 数据汇交指由其他企事业单位等机构上报或汇集的数据 |
| 数据组织与描述 | 对原始数据进行有序处理与规范描述, 以保证数据安全归档与存储      |

续表

| 数据生命周期  | 具体描述                               |
|---------|------------------------------------|
| 数据归档与保存 | 利用数据存储软硬件设施, 对有组织的数据集进行长期保存与维护     |
| 数据发布与传播 | 通过政府门户网站、数据开放共享平台等渠道对符合开放条件的数据进行发布 |
| 数据获取与利用 | 用户通过下载、调用等方式获取政府数据, 并进行合理合法地开发利用   |
| 数据监管    | 通过相关政策法规与制度安排, 对数据全生命周期进行维护和治理     |

### 3 政策文本来源与内容编码

#### 3.1 政策文本来源

本文以北大法宝网、北大法意网等专业政策法规数据库以及各省（区、市）政府门户网站为数据来源, 利用检索词“数据”“政府数据”与“管理”“保存”“开放”“共享”“利用”“采集”等组配检索, 选择模糊匹配, 并利用搜索引擎补充检索。为保证检索结果的全面性与准确性, 从以下几个方面进行筛选: (1) 选取现行有效的最新版本政策, 剔除批复、回复等行政效力较弱的政策; (2) 政策文本的发文单位为省级人民政府及其所属行政部门和直属机构; (3) 政策文本内容应与政府数据管理密切相关, 剔除具体行业领域的数据政策。检索时间截至 2024 年 3 月 7 日, 最终得到 66 份相关政策, 部分政策见表 3。

表 3 省级政府数据管理政策（部分）

| 省（区、市） | 编号    | 文件名称                           |
|--------|-------|--------------------------------|
| 广东省    | 1     | 《广东省促进大数据发展行动计划（2016—2020 年）》  |
|        | 2     | 《广东省政务信息系统整合共享工作方案》            |
|        | 3     | 《广东省“数字政府建设”总体规划（2018—2020 年）》 |
|        | 4     | 《广东省政务数据资源共享管理办法（试行）》          |
|        | 5     | 《广东省数字政府省域治理“一网统管”三年行动计划》      |
|        | 6     | 《广东省公共数据管理办法》                  |
| .....  | ..... | .....                          |
| 吉林省    | 64    | 《吉林省加快推进政务信息系统整合共享工作方案》        |
|        | 65    | 《吉林省公共数据和一网通办管理办法（试行）》         |
|        | 66    | 《吉林省促进大数据发展应用条例》               |

#### 3.2 政策内容编码

根据《国务院关于修改〈行政法规制定程序条例〉的决定》<sup>[35]</sup>, 本文按“章、节、条、款、项、目”的层级结构对政策文本进行编码。内容分析单元可以是政策文本中的整个章节, 也可以是某个章节中的独立段落或句子。例如, 编码“2-2-7-2”代表编号为 2 的政策《广东省政务信息系统整合共享工作方案》中第二章第七节的第二处内容。而后对三个维度的编码进行统计, 若



政策内容单元涉及一种以上政策工具或数据生命周期阶段，则各计一次。从 66 篇政策文件中共梳理出 622 条政策内容单元与编码，部分示例见表 4。

表 4 省级政府数据管理政策文本内容分析单元编码（部分）

| 政策名称                            | 编号    | 政策内容                               | 政策类型  | 工具名称  | 数据生命周期  | 编码        |
|---------------------------------|-------|------------------------------------|-------|-------|---------|-----------|
| 《广东省促进大数据发展行动计划（2016—2020 年）》   | 1     | 建设全省统一的电子政务数据中心，搭建省、市电子政务云平台       | 规划类   | 基础设施  | 数据归档与保存 | 1-2-1-1-1 |
| .....                           | ..... | .....                              | ..... | ..... | .....   | .....     |
| 《关于推进新疆维吾尔自治区政务信息资源共享管理工作的实施意见》 | 52    | 开展资源目录和共享目录编制工作                    | 建议类   | 信息支持  | 数据组织与描述 | 52-3-1    |
| .....                           | ..... | .....                              | ..... | ..... | .....   | .....     |
| 《辽宁省政务数据资源共享管理办法》               | 63    | 建立、健全政务数据资源共享安全管理制度，制定政务数据资源安全工作规范 | 规范类   | 安全制度  | 数据发布与传播 | 63-20     |
| .....                           | ..... | .....                              | ..... | ..... | .....   | .....     |

4 政策文本分析

4.1 政府数据管理政策单维度分析

4.1.1 政策类型维度分析

在政策类型维度，66 份政策文本覆盖了三种政策类型，按照文本数量排序依次是规范类、规划类与建议类，见表 5。一是规范类政策，共 42 份，占政策总量半数以上。政策主题主要为公共数据管理、政务数据管理以及数据采集、共享、开放、安全等。目前，海南省、山西省等已出台大数据发展相关条例，对数据采集、存储、发布、开放共享等环节进行系统性约束与规范，

表 5 省级政府数据管理政策类型分布

| 政策类型 | 具体形式 | 数量（份） | 合计（占比）    |
|------|------|-------|-----------|
| 规范类  | 办法   | 33    | 42（63.7%） |
|      | 条例   | 7     |           |
|      | 要点   | 1     |           |
|      | 细则   | 1     |           |
| 规划类  | 方案   | 12    | 21（31.8%） |
|      | 计划   | 5     |           |
|      | 规划   | 4     |           |
| 建议类  | 通知   | 1     | 3（4.5%）   |
|      | 意见   | 2     |           |

为政府数据管理提供了法治保障。但是,专门性政策法规以及诸如“标准”“指南”等规范性较强的政策有待进一步完善,这在一定程度上可能影响政策实施的具体化和规范化程度。二是规划类政策,共21份,占政策总数的31.8%,相关政策内容较多出现在政务信息系统整合、数字政府建设等主题政策中,表明重点数字工程的规划工作开始受到重视,但是政策内容分布较零散,且专门的规划性政策还有待完善。三是建议类政策,仅有3份,这也在一定程度上表明目前大部分省级政府的数据管理工作还主要依靠规划与规范要求的推动,在自主性探索和特色化实践方面仍存在发展空间。

#### 4.1.2 政策工具维度分析

从政策工具维度来看,政府数据管理政策协同使用了供给型、环境型和需求型三种政策工具,但不同政策工具的应用频次相差较大。首先是供给型政策工具,涉及362条政策内容,占政策条文总数的半数以上;其次是环境型政策工具,涉及184条政策内容;最后是需求型政策工具,仅有79条政策内容。从频次统计可以初步看出,我国省级政府数据管理领域较多依赖供给型政策工具,即政府作为主导,通过搭建数据平台、明确管理规范等方式来发挥直接推动作用。环境型政策工具发挥了辅助作用,需求型政策工具使用还比较少,这表明未来政府在优化激励机制和提升公众参与意识等方面仍有进一步提升的空间。

进一步对以上三种政策工具的内部占比进行分析发现,在供给型政策工具中,基础设施(38.1%)与信息支持(36.5%)占比较高,目前大部分省政府的政策重心主要放在基础设施的完善以及相关数据标准的制定。相比之下,技术支持、人才建设等工具的利用略显不足。在环境型政策工具中,目标规划(46.2%)应用较多,部分省份在政策中详细阐明了实施计划与目标,其中包括了政府数据管理各个环节的内容,但现阶段还需同时加强制度协调,避免由于各省政府自主探索带来的发展不平衡问题。在需求型政策工具中,多元参与(38%)与公私合作(24.1%)应用频次较高,这与政府鼓励数据资源的社会化开发利用相关,相比之下同行示范、数据市场以及社会专业机构的拉动作用有待提升。各类政策工具具体应用占比见图2。

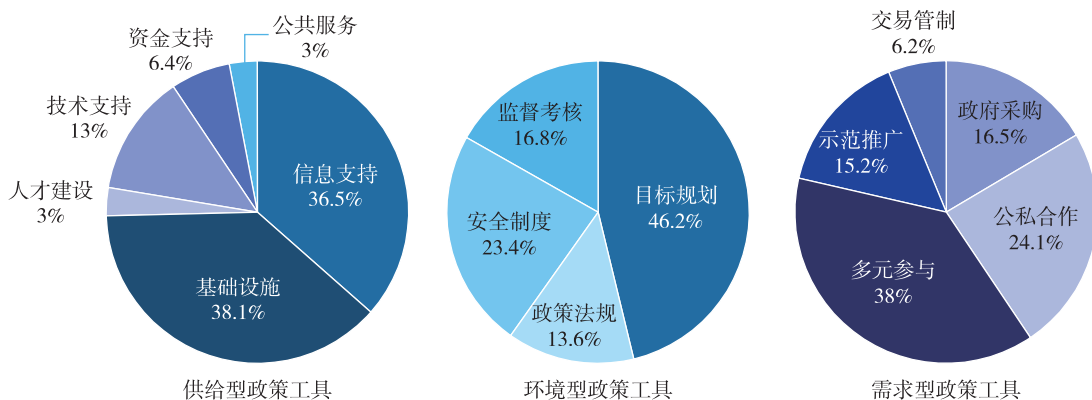


图2 省级政府数据管理政策中各类政策工具应用占比

#### 4.1.3 数据生命周期维度分析

政策内容在数据生命周期各阶段分布不均,其中数据发布与传播阶段(223条,33.8%)

涉及的政策内容最多, 其次是数据组织与描述(149条, 22.6%)、数据归档与保存(115条, 17.5%)、数据获取与利用(78条, 11.8%)三个阶段, 处于数据生命周期首尾两阶段的数据创建与汇交(48条, 7.3%)和数据监管(46条, 7.0%)阶段涉及的政策内容较少, 见图3。具体来说, 数据创建与汇交是数据共享开放的前提, 在本文收集的政策文本中, 仅有贵州省出台了政府数据采集的政策文件, 对数据采集、归集、审核、登记等流程进行详细规定。数据组织与描述阶段关于数据资源目录制定、数据分级分类与数据整合的内容较多。例如, 广东省与贵州省在相关政策中提出制定政务数据资源目录或目录编制指南<sup>[36-37]</sup>; 上海市、海南省与浙江省等出台的相关政策中提出对数据进行分级分类管理, 以保障数据安全<sup>[38-40]</sup>。此外, 大部分省级政府出台了政务信息系统整合工作方案与要点, 指导数据整合与共享等工作。在数据归档与保存阶段, 有关保障数据安全存储的内容较多, 建设政务云、数据中心、数据库等基础设施并提供数据汇聚、数据加密、数据追溯、异地备份等技术保障的内容出现频次较高。数据发布与传播阶段内容在每份政策中都涉及, 数据发布渠道、发布范围以及数据开放的制度规范等相关内容在政策中出现较多, 广东省、海南省、湖北省等在“数字政府建设”“大数据发展”等政策中要求建立制度规范与审核标准, 如制定数据开放标准、实施方案以及审核督办制度等<sup>[36, 39, 41]</sup>。数据获取与利用阶段主要涉及建立社会化与市场化开发利用机制、数据应用示范推广两方面内容, 因此需求型政策工具利用较多, 部分政策提出通过特许经营、PPP模式、公开招标等方式引进社会资本, 加强数据开发利用。数据监管阶段的相关政策在数据安全治理与监督考核方面着墨较多。例如, 广东省要求明确数据要素流通全生命周期各环节的责任主体与标准规范<sup>[42]</sup>, 海南省要求保障公共信息资源采集、共享、使用全过程的网络安全<sup>[43]</sup>。

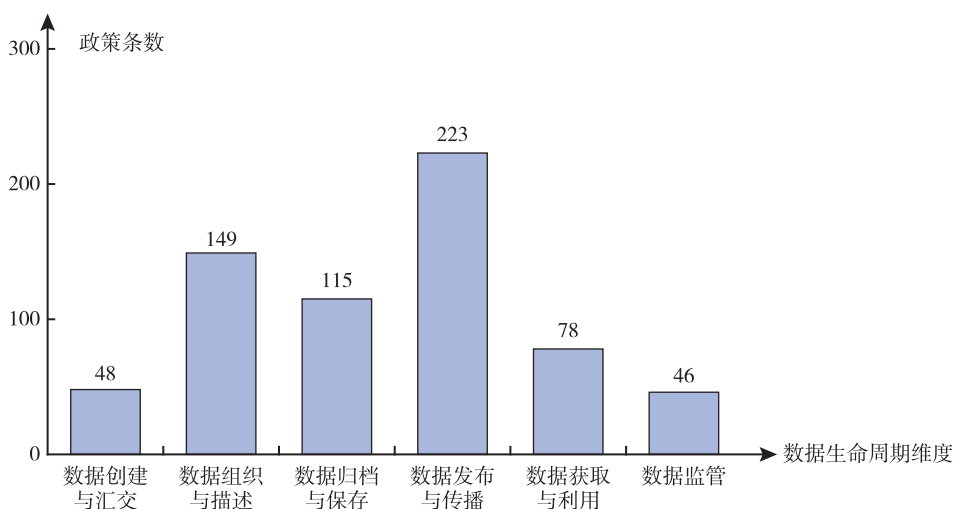


图3 省级政府数据管理政策在数据生命周期不同阶段的分布

## 4.2 政府数据管理政策二维度交叉分析

### 4.2.1 不同政策工具在三种类型政策中的应用情况分析

对政策工具在三种类型政策中的应用情况进行统计发现, 三种类型政策均为供给型政策工具使用最多, 环境型政策工具使用次之, 需求型政策工具使用最少, 见图4。从三种类型政策中的



政策工具应用总频次来看,规划类政策数量虽然仅为规范类政策的一半,但其工具使用频次却占后者使用频次的三分之二。可见,规范类政策虽然内容更细致,更具实践指导性,但是对政策工具的重视程度还有待提升。

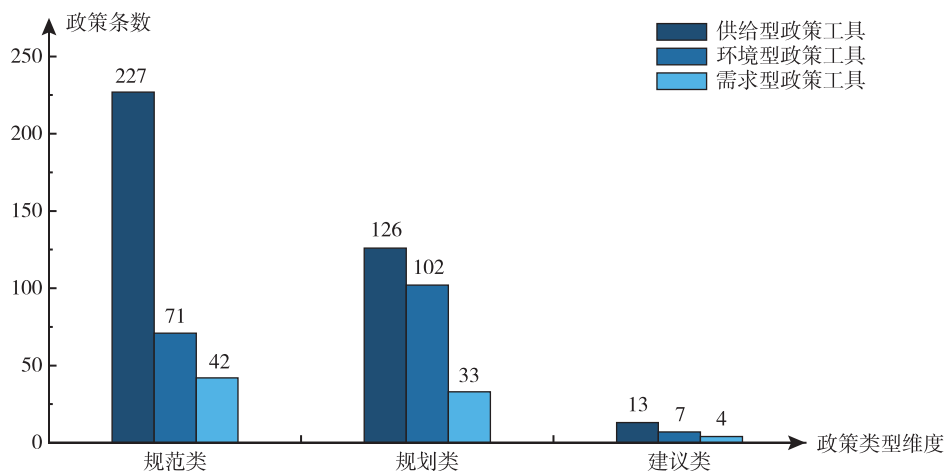


图4 不同政策工具在三种类型政策中的应用情况

#### 4.2.2 不同政策工具在数据生命周期不同阶段的应用情况分析

对当前我国省级政府数据管理政策在数据生命周期各阶段的政策工具应用情况进行分析发现,三种政策工具在数据生命周期中的侧重不同,见图5。

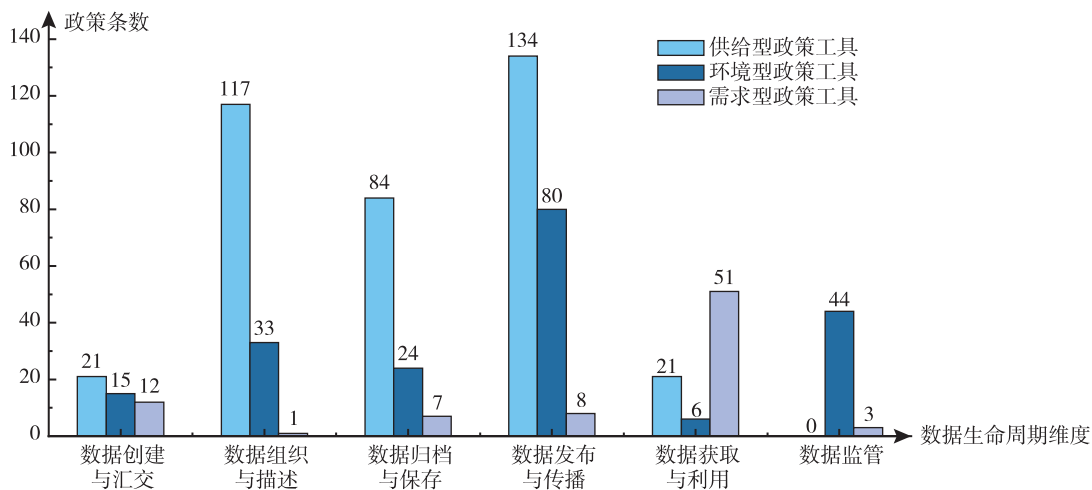


图5 不同政策工具在数据生命周期不同阶段的应用情况

如图5所示,数据创建与汇交、组织与描述、归档与保存、发布与传播的四个阶段,皆以供给型工具应用为主,环境型政策工具为辅。在数据获取与利用阶段,需求型政策工具应用最多。在数据监管阶段则以环境型政策工具应用为主。以上分析说明,在数据发布与传播之前,政府起主导作用,重点依靠政府供给来推动政府数据管理工作。数据获取与利用的主要对象是市场与社

会公众, 因此需求型政策工具应用较多。数据监管阶段主要依靠科学的督查考评与监管机制来强化监管环境, 有效减少了政府投入。

#### 4.2.3 不同类型政策在数据生命周期不同阶段的分布情况分析

对三种类型政策在数据生命周期维度的分布情况进行量化统计发现, 三种类型政策内容覆盖了全数据生命周期, 相关政策内容主要聚集在中间几个阶段, 首尾阶段涉及的政策内容较少, 见图 6。因规范类政策与规划类政策数量较多, 体现尤为明显。其中, 规划类政策条文较多地涉及数据管理的三、四、五这三个阶段, 规范类与建议类政策的政策内容在二、三、四这三个阶段较为集中。以上分析表明我国省级政府数据管理政策已形成贯穿数据生命周期的内容体系, 其中政策重心主要在数据发布与传播阶段, 对数据组织与描述、数据归档与保存、数据获取与利用三个阶段关注度也较高。然而, 中微观层面的建议类和规范类政策, 在数据生命周期中的关注重点与宏观层面的规划类政策存在差异, 这可能会引起政策实践与规划出现偏差, 对政府数据生命周期的良性循环造成一定影响。

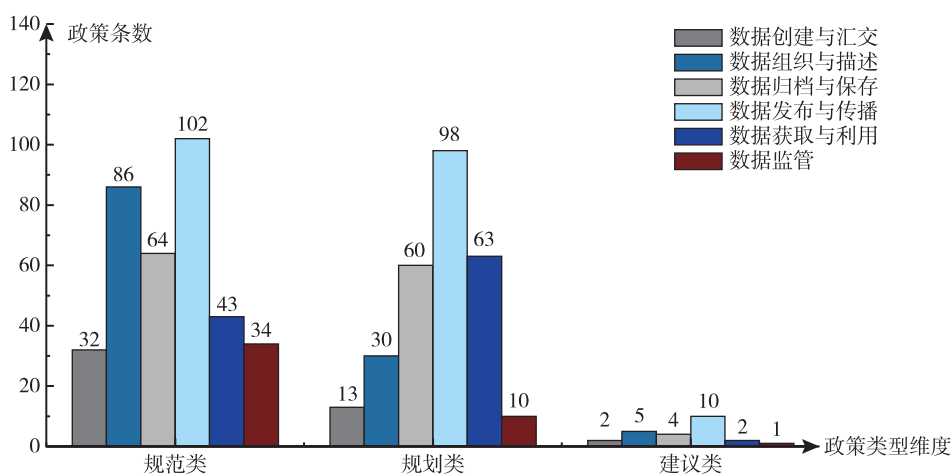


图 6 三种类型政策在数据生命周期不同阶段的分布情况

#### 4.3 政府数据管理政策三维度交叉分析

分析三种类型政策在数据生命周期各阶段对政策工具的应用情况发现, 规划类与建议类政策的政策工具应用偏好在数据生命周期各阶段趋于一致, 规范类政策的政策工具应用同质化较为明显, 见图 7。在数据创建与汇交、组织与描述、归档与保存、发布与传播四个阶段, 三种类型政策均以供给型政策工具的应用为主, 环境型政策工具为辅, 对需求型政策工具重视度相对不足。其中, 相较于规划类与建议类政策, 规范类政策更依赖供给型政策工具。数据获取与利用阶段需求型政策工具的应用最多, 其中规范类政策对需求型政策工具的应用远超其他两种政策工具。数据监管阶段的政策更多地发挥了环境型与需求型政策工具的作用, 该阶段规范类政策对环境型政策工具依赖度更高, 应用频次远超其他两种政策工具。

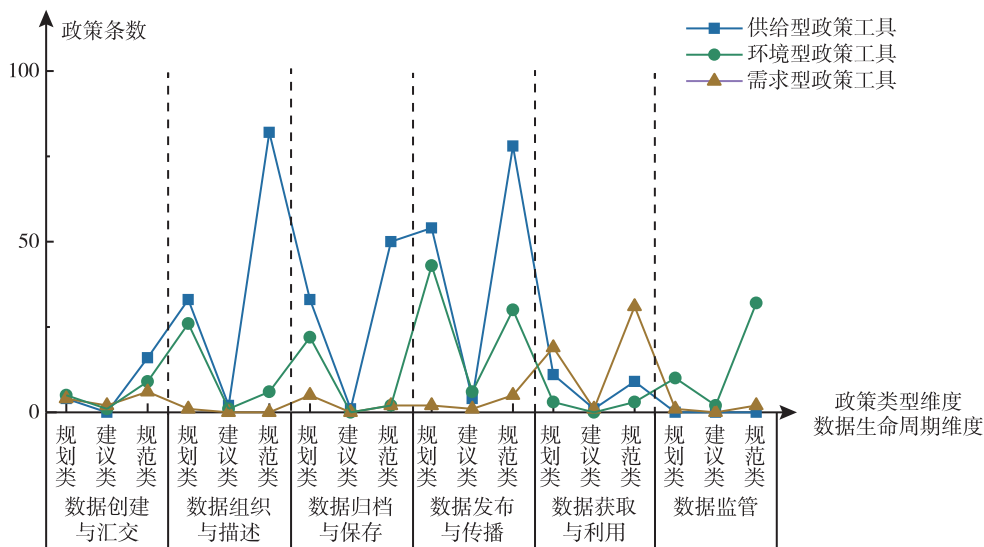


图7 三种类型政策在数据生命周期不同阶段对政策工具的应用情况

## 5 研究结论与政策建议

### 5.1 研究结论

本文构建了由政策类型、政策工具、数据生命周期构成的三维度分析框架，并据此对我国省级政府数据管理政策进行系统分析，形成以下研究结论。

第一，我国省级政府数据管理政策已经初步形成了政策形式多样、政策工具应用综合且贯穿数据全生命周期的政策体系。省级政府较关注数据管理工作的发展方向以及可能存在的不足，因此以“方案”和“办法”的政策形式居多，标准、指南等规范性政策以及较具灵活性的建议类政策有待充实。从政策工具应用来看，我国省级政府数据管理目前以政府为主导的供给型和环境型政策工具应用较为广泛，较依赖诸如基础设施、信息支持等基础型工具。从政策内容分布来看，政策对数据生命周期不同阶段关注度存在差异，整体呈现为更侧重中间阶段，而对首尾阶段关注度相对不足，在数据利用与数据监管之间，政策更多侧重于前者。

第二，政策工具在数据生命周期各阶段的布局不够均衡，规范类政策对政策工具应用的重视程度略有不足。从政策数量上看，规范类政策数量是规划类政策数量的两倍，而政策工具应用频次却不足规划类政策的三分之一，可见规范类政策对政策工具应用的重视程度还有待提高。此外，政策工具应用的重心主要在数据的发布与传播阶段，其次是与之邻近的数据归档与保存、组织与描述、获取与利用阶段，而数据管理首尾两阶段政策工具应用则较少。

第三，三类政策对数据管理的重点与政策工具的应用偏好出现偏差，这可能与政策性质以及地域环境有关。规划类政策对数据归档与保存、数据发布与传播、数据获取与利用这三个阶段较为关注，建议类与规范类政策内容则更聚焦数据组织与描述、数据归档与保存、数据发布与传播这三个阶段。在政策工具应用方面，规划类与建议类政策的应用偏好趋于一致，规范类政策对政策工具的应用在数据生命周期不同阶段的侧重不同。

## 5.2 政策建议

基于以上研究结论, 本文提出如下政策建议。

第一, 明确政策优先级, 完善政策体系结构, 以主题明确、效力级别高的规划为引领, 相应地落实中微观政策的制定与衔接。首先, 补充政府数据管理专门性法规与发展规划。虽然“大数据发展规划”“数字政府建设规划”等政策法规的相关内容指向以政务数据为核心的政府数据, 但政策主题还不够聚焦, 会对政策重心产生一定的影响。若不同主题政策中关于政府数据管理的内容存在差异, 则会影响行政判断。其次, 进一步跟进上级相关政策要求, 从中微观层面配套实践指导性较强的政策, 补充“标准”“指南”等规范性政策, 来指导规范数据采集、数据组织、数据存储、数据发布、数据利用等环节, 并视情况补充相关建议类政策, 以协调政策体系灵活性。

第二, 调整政策工具的应用频次, 注重三种政策工具的协调配合, 充分发挥政策工具的作用。随着政府数据管理工作的深入, 逐步优化政府主导、行政驱动的模式, 协调供给端与需求端力量, 充分发挥需求型政策工具的作用, 积极利用有利的外部环境和社会力量, 促进数据全生命周期各阶段有序流转。此外, 推动政策工具应用的均衡化发展, 避免对部分政策工具应用过于集中。在供给型政策工具中, 还需重视技术、人才、资金以及配套设施的供给; 在环境型政策工具中, 还需均衡推进全数据生命周期政策支持与制度建设; 需求型政策工具的作用则需进一步加强, 可以通过采购、外包、工程示范等方式调动产学研等多方主体活力, 以更科学地配置和利用政府数据资源。

第三, 协调政策工具在不同类型政策以及数据管理不同阶段的作用, 形成均衡助推的布局。首先, 要重视政策工具在规范类政策中的应用。规范类政策是实践工作的基本参照, 若政策工具应用不足, 可能导致政策内容空泛、指向不明。因此, 在丰富规范类政策形式的同时, 注重必要政策工具的应用。其次, 政策工具需对全数据生命周期均衡发力, 目前还要进一步加强政策工具在数据创建与汇交和数据监管两阶段的应用。数据创建与汇交是数据管理的初始阶段, 需要明确数据的采集规范, 加强对采集数据的审查, 确保数据安全可用, 以便后续工作的顺利开展。对于数据监管, 要更好地发挥社会主体监管的作用, 同时借助数字技术与专业人才支持来构建全流程可追溯的监管格局。

第四, 中微观层面的建议类、规范类政策要与宏观层面的规划类政策紧密衔接, 实现“规划+实践”同步落实。首先, 要在政策文本上做好衔接, 这并不意味着照搬规划要求, 而是依据规划所提出的方向与目标, 结合地方实际, 同步动态调整实践举措。针对中微观层面政策与宏观规划聚焦重点不一致的情况, 一方面需要审视当地配套的政策规划是否可行, 避免出现政策规定不符合当地实际的情况; 另一方面, 对于较难推进的环节需要给予充足的资金、人力、技术等支持。其次, 成立专门的地方政府数据管理组织, 并加强央地合作与区域合作。自2023年10月25日国家数据局成立以来, 至2024年4月全国31个省级行政区及新疆生产建设兵团均已组建数据管理机构。省级数据管理机构应积极与国家数据局对接, 加强央地、区域之间的合作交流, 推进政府数据管理政策制定与实践的同步落实。

本文从政策类型、政策工具、数据生命周期三个维度构建分析框架, 对我国省级政府数据管

理政策进行了分析,为政府数据管理政策的制定与完善提供参考。由于缺少实践数据,对政策问题的识别与分析具有一定的局限性。在后续研究中,将进一步搜集各地政策实践案例,对我国省级政府数据管理政策工具进行深入研究,从不同省份政府对数据管理政策工具的应用偏好与组合特征中,归纳出具有普适性的政府数据管理政策工具组合策略。

## 【参考文献】

- [1] 中共中央、国务院印发《数字中国建设整体布局规划》[EB/OL]. [2025-08-03]. [https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content\\_5743484.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content_5743484.htm).
- [2] 中国信息化百人会编著. 数据生产力崛起 新动能 新治理[M]. 北京: 电子工业出版社, 2021: 39.
- [3] 国家发展改革委关于印发《“十四五”推进国家政务信息化规划》的通知[EB/OL]. [2025-05-12]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/06/content\\_5666746.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/06/content_5666746.htm).
- [4] 国务院关于加强数字政府建设的指导意见[EB/OL]. [2025-05-12]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/23/content\\_5697299.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/23/content_5697299.htm).
- [5] 李广乾, 张学艺, 赵建航. 政府数据资源管理体系的建设要求与优化建议[J]. 改革, 2022(1): 119-128.
- [6] DAMA国际. DAMA数据管理知识体系指南[M]. DAMA中国分会翻译组, 译. 北京: 机械工业出版社, 2020: 4-6, 9.
- [7] 周文泓, 贺谭涛. 我国政府数据管理机构职能设计的现状调查及其启示[J]. 图书情报工作, 2022, 66(16): 78-91.
- [8] 李新友. 从“电子政务”到“互联网+政务服务”的创新发展[J]. 中国信息安全, 2019(3): 62-64.
- [9] 于晓洋, 何波. 从《数据安全法》看我国数据安全治理制度与走向[J]. 互联网天地, 2021(9): 15-20.
- [10] 储节旺, 丁辉. 美国政府开放数据个人隐私保护政策及对我国的启示——基于52个政策文本的内容分析[J]. 图书情报工作, 2021, 65(8): 140-150.
- [11] 张勇进, 王璟璇. 主要发达国家大数据政策比较研究[J]. 中国行政管理, 2014(12): 113-117.
- [12] 赵润娣. 多元视角下的中国开放政府数据政策环境研究[J]. 电子政务, 2016(6): 97-104.
- [13] 赵润娣. 国外开放政府数据政策: 一个先导性研究[J]. 情报理论与实践, 2016, 39(1): 44-48.
- [14] 白献阳, 孙梦皎, 安小米. 大数据环境下我国政府数据开放政策体系研究[J]. 图书馆学研究, 2018(24): 48-56.
- [15] 洪伟达, 马海群. 我国开放政府数据政策的演变和协同研究——基于2012-2020年政策文本的分析[J]. 情报杂志, 2021, 40(10): 139-147, 138.
- [16] 陈美, 赵子菡. 基于文本挖掘的开放政府数据与数字经济政策协同研究[J]. 情报杂志, 2024, 43(4): 184-191, 88.
- [17] 吴应强, 石乐怡, 张马萍. 嬗变与发展: 中国政府数据开放管理央地政策文本的内容主题挖掘与分析[J]. 情报科学, 2024, 42(4): 79-88.
- [18] 周毅, 陈必坤, 马江华, 等. 基于文本量化分析的我国公共数据治理政策发展研究[J]. 情报学报, 2023, 42(4): 436-452.
- [19] 杨正, 田进. 政府数据开放利用的政策文献计量研究——一个三维分析视角[J]. 情报杂志, 2018, 37(12): 175-181.
- [20] 赵玉攀. 基于三维框架的中国省级政府数据开放政策分析[J]. 图书馆学研究, 2020(13): 40-48, 83.



李素云, 白献阳. “类型—工具—周期” 三维视角下我国省级政府数据管理政策文本分析 [J]. 文献与数据学报, 2025, 7 (3): 088-102.

- [21] Chatfield A T, Reddick C G. The role of policy entrepreneurs in open government data policy innovation diffusion: an analysis of Australian federal and state governments [J]. Government Information Quarterly, 2018, 35(1): 123-134.
- [22] Huang H N, Liao C Z P, Liao H C, et al. Resisting by workarounds: unraveling the barriers of implementing open government data policy [J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(4): 320-329.
- [23] Loenen B V, Kulk S, Ploeger H. Data protection legislation: a very hungry caterpillar [J]. Government Information Quarterly, 2016, 33(2): 338-345.
- [24] Kassen M. Open Data Politics: A Case Study on Estonia and Kazakhstan [M]. Cham: Springer, 2019.
- [25] Žuffová M. Do FOI laws and open government data deliver as anti-corruption policies? evidence from a cross-country study [J]. Government Information Quarterly, 2020, 37(3): 101480.
- [26] Máchová R, Lnenicka M. Evaluating the quality of open data portals on the national level [J]. Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research, 2017, 12(1): 21-41.
- [27] 李江, 刘源浩, 黄萃, 等. 用文献计量研究重塑政策文本数据分析——政策文献计量的起源、迁移与方法创新 [J]. 公共管理学报, 2015, 12 (2): 138-144, 159.
- [28] Capano G, Lippi A. How policy instruments are chosen: patterns of decision makers' choices [J]. Policy Sciences, 2017, 50(2): 278.
- [29] 马续补, 李洋, 秦春秀, 等. 基于三维分析框架的公共信息资源开放政策体系研究 [J]. 管理评论, 2020, 32 (8): 143-154.
- [30] 刘晓娟, 孙镔莉. 生命周期视角下科学数据安全分级管理实践与启示 [J]. 情报理论与实践, 2023, 46 (3): 68-74.
- [31] 冉连, 张曦. 地方政府数据开放全生命周期安全管理政策研究——基于全国17个省级政府的政策文本分析 [J]. 情报杂志, 2021, 40 (8): 111-118.
- [32] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 党政机关公文处理工作条例 [EB/OL]. [2025-08-03]. [https://www.gov.cn/zhengce/202203/content\\_3635137.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635137.htm).
- [33] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and Technology [M]. London: Logman Group limited, 1985: 83-104.
- [34] 黄如花, 温芳芳. 开放政府数据生命周期视角的我国政府数据资源管理政策文本内容分析——国家各部门的政策实践 [J]. 图书馆, 2018 (6): 1-7, 14.
- [35] 国务院关于修改《行政法规制定程序条例》的决定 [EB/OL]. [2025-08-03]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-01/16/content\\_5257039.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-01/16/content_5257039.htm).
- [36] 广东省人民政府. 广东省人民政府关于印发广东省“数字政府”建设总体规划 (2018—2020年) 的通知 [EB/OL]. [2024-08-12]. [http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2018/33/content/post\\_3366121.html](http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/2018/33/content/post_3366121.html).
- [37] 贵州省人民政府办公厅. 省人民政府办公厅关于印发贵州省政务数据资源管理办法的通知 [EB/OL]. [2024-08-12]. [https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zfgb/gzszfgh/202307/t20230719\\_81055215.html](https://www.guizhou.gov.cn/zwgk/zfgb/gzszfgh/202307/t20230719_81055215.html).
- [38] 上海市人民政府. 上海市公共数据开放暂行办法 [EB/OL]. [2024-08-12]. [https://www.shanghai.gov.cn/nw48156/20200825/0001-48156\\_62825.html](https://www.shanghai.gov.cn/nw48156/20200825/0001-48156_62825.html).
- [39] 海南省人民政府. 海南省人民政府关于印发海南省促进大数据发展实施方案的通知 [EB/OL]. [2024-08-12]. <https://www.hainan.gov.cn/hainan/szfwj/201612/7d8d47e145bf4ac6a200fd8df3ea797b.shtml>.
- [40] 浙江省人民政府. 浙江省人民政府关于印发浙江省促进大数据发展实施计划的通知 [EB/OL]. [2025-08-03]. [https://www.zj.gov.cn/art/2016/3/1/art\\_1229621638\\_2406657.html](https://www.zj.gov.cn/art/2016/3/1/art_1229621638_2406657.html).
- [41] 湖北省人民政府. 省人民政府关于印发湖北省数字政府建设总体规划 (2020—2022年) 的通知 [EB/OL]. [2024-08-12]. [https://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezf/202007/t20200701\\_2427046.shtml](https://www.hubei.gov.cn/zfwj/ezf/202007/t20200701_2427046.shtml).

[42] 广东省人民政府. 广东省公共数据管理办法 [EB/OL]. [2024-08-12]. [http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfl/content/post\\_3584932.html](http://www.gd.gov.cn/zwgk/wjk/qbwj/yfl/content/post_3584932.html).

[43] 海南省人民政府. 海南省人民政府关于印发海南省公共信息资源管理办法的通知 [EB/OL]. [2024-08-12]. <https://www.hainan.gov.cn/data/zfgb/2018/07/4072/>.

## Text Analysis of Provincial Government Data Management Policy from the Perspective of “Type-Tool-Cycle”

Li Suyun<sup>1</sup> Bai Xianyang<sup>2</sup>

(1. Library of Zhejiang Shuren University, Hangzhou 310000, China;

2. School of Management, Hebei University, Baoding 071000, China)

---

**Abstract:** [ **Purpose/Significance** ] Data management ability is the core ability in digital transformation of the government, formulating and improving effective government data management policies is the basic guarantee to promote government digital transformation. [ **Method/Process** ] Using content analysis method, construct an analysis framework from three dimensions of policy type, policy instrument and data life cycle, and makes a quantitative analysis of the data management policies of provincial governments in China. [ **Result/Conclusion** ] Provincial governments pay more attention to policy forms that are more goal-oriented and effective in solving problems. The policy focuses on data release and dissemination, while data creation and submission as well as data supervision are relatively insufficient. The application of policy tools shows the characteristics of more supply-oriented tools being used, while demand-oriented tools are relatively insufficient and the overall distribution is not balanced. Also, there are certain differences in the policy focus and preferences for the application of policy tools between meso-micro policies and macro-planning policies. As for the above, it is necessary to further improve the policy system structure of provincial government data management, and balance and coordinate the role of policy tools from the perspective of the overall data life cycle, while strengthening the connection between policies at the medium and micro levels and macro planning.

**Keywords:** Government data; Data management; Data life cycle; Policy text analysis

---

( 本文责编: 孔青青 )