

# 地方政府大数据治理政策的注意力变迁<sup>\*</sup>

## ——基于政策文本的扎根理论与社会网络分析

王长征 彭小兵 彭 洋

(重庆大学公共管理学院 重庆 400044)

**摘 要** [目的/意义]大数据治理政策中地方政府注意力体现了地方政府对大数据治理的重视程度,其变迁过程反映了大数据治理政策的内在规律与特征,对提升地方政府治理效能有重要意义。[方法/过程]以 2012—2020 年地方政府层面发布的 262 份大数据相关治理政策为研究对象,运用扎根理论和社会网络分析从时间、空间和各部门间的协作网络等方面探究地方政府大数据治理注意力的演变。[结果/结论]地方政府大数据治理的注意力水平呈现出同步性、分层性和“倒 U 型”演变特征;在地理区位上表现出由大西南经济区向东部沿海圈层递减的趋势并具有区域内邻近效应;在内容领域上呈现出经济效率与公共价值并存的注意力格局;在探索、推动和深化的不同阶段,各地方政府主体在大数据治理政策中的注意力水平具有明显差异性,整个注意力变迁过程体现了大数据治理的政策与现实需要同地方政府注意力之间的协调、适应和发展。据此提出相关政策建议。

**关键词** 大数据; 大数据治理; 政府治理; 政策文本; 社会网络分析法; 扎根理论

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1002-1965(2020)12-0111-08

引用格式: 王长征, 彭小兵, 彭 洋. 地方政府大数据治理政策的注意力变迁[J]. 情报杂志, 2020, 39(12): 111-118.

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1965.2020.12.017

## Attention Evolution of Big Data Governance Policies of Local Government ——Based on Grounded Theory and Social Network

Wang Changzheng Peng Xiaobing Peng Yang

(School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing 400044)

**Abstract** [Purpose/Significance] In big data governance, the attention of the local government reflects the importance that the local government attaches to big data governance, and its transition process reflects the inherent laws and characteristics of big data governance, which is of great significance to improve the efficiency of local government governance. [Method/Process] This paper takes 262 big data-related governance policies issued by local governments from 2012 to 2020 as the research object, and analyzes the application status of local government big data governance policies from the perspectives of time, space and collaboration network among local government departments through grounded theory and social network analysis. [Result/Conclusion] The attention level of local government's big data governance shows synchronization, stratification and "inverted U-shaped" evolution characteristics. In terms of geographic location, it shows a downward trend from the Great Southwest Economic Zone to the eastern coastal circle and has an intra-regional proximity effect. In the content area, it shows a pattern of attention where economic efficiency and public value coexist. At different stages of exploration, promotion and deepening, the attention levels of various local government entities in big data governance policies are significantly different. The whole process of attention changes reflects the coordination, adaptation and development of the policies and realities of big data governance and the attention of local governments. Based on the above conclusions, this paper puts forward relevant policy recommendations.

**Key words** big data; big data governance; government governance; policy text; social network analysis; grounded theory

收稿日期: 2020-07-10

修回日期: 2020-09-18

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项资助“基于委托代理框架的社区治理机制构造研究”(编号: 2018CDXYGG0054); 国家社会科学基金应急管理体系建设研究专项项目“社会力量参与重大突发公共卫生事件应急管理的‘三社联动’机制研究”(编号: 20VYJ031)。

作者简介: 王长征 (ORCID: 0000-0001-7856-9967), 男, 1989 年生, 博士研究生, 研究方向: 政府治理; 彭小兵 (ORCID: 0000-0003-4025-5115), 男, 1976 年生, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向: 公共经济与公共政策; 彭 洋 (ORCID: 0000-0002-4545-102X), 男, 1997 年生, 硕士研究生, 研究方向: 政务治理。

## 0 引 言

党的十九大报告指出要推动互联网、大数据、人工智能和实体经济的深度融合,形成新的经济增长点和发展新动能,同时也要提高社会治理的社会化、智能化和专业化。大数据作为现代科技信息发展的主要特征,影响着传统政府治理和地方经济思维的转变,提高政府工作效率和公开透明,为政府治理理念转变和有效治理行动提供充分的技术支持<sup>[1]</sup>。

自 2015 年国务院颁布《促进大数据发展行动纲要》以来,对大数据的挖掘和研究成为学界研究热点,层出不穷的研究成果也为大数据在经济社会中的应用和治理提供理论支持。回顾已有研究,关于大数据治理的研究的主要表现为两个方面:一方面是以关注大数据自身的数据性质、传递过程、安全风险和伦理精神等科学性问题的治理为代表的大数据治理的科学技术研究,强调科学大数据的范式重塑和价值实现<sup>[2]</sup>,在概念、技术和价值系统等层面进行整体性的构建和分析<sup>[3]</sup>,侧重于大数据治理在概念基础、框架模型设计、价值领域<sup>[4]</sup>等方面的研究和探讨;另一方面则是面向大数据如何嵌入政府运作过程,提升政府治理效率,以“大数据+治理”为典型特征的公共管理学研究,重点关注大数据作为科技发展产物是如何可以而且能够与国家治理和发展目标相契合的<sup>[5]</sup>,该研究视角认为大数据治理与政策工具创新具有内在一致性,肯定了大数据驱动一体化治理的重要意义<sup>[6]</sup>,这将开启政府治理的新时代<sup>[7]</sup>。虽然对于大数据治理的研究存在学科的差异,但大数据治理在公共管理领域的研究和实践却是大数据科学技术研究在实践层面的延伸和拓展,换言之,在公共管理视角下,大数据治理聚焦于如何将大数据的科学技术特性转化为治理效能,这既是大数据治理在政府治理领域的发展大势,也是党的十九大明确要求的大数据建设和国家治理现代化建设的应有之义。

在公共管理视野下,大数据治理领域专家桑尼尔·索雷斯(Sunil Soares)将大数据治理视为广义信息治理计划的一部分,通过协调多个职能部门的目标来制定与大数据优化、隐私和货币化相关的策略<sup>[8]</sup>,显然这种定义明确了大数据治理的多职能部门协作、面向未来经济社会多维领域的发展以及大数据的应用优化等关键特征。在此之下,大数据治理的研究在政府组织管理体系构建和跨政府部门协作成为大数据治理研究的关键特征<sup>[9-10]</sup>。尤其是在 2017 年习近平总书记强调要推动大数据技术产业创新发展,要构建以数据为关键要素的数字经济,要运用大数据提升国家治理现代化水平,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨

业务的协同管理和服务<sup>[11]</sup>,大数据治理在各级地方政府的治理中被广泛应用到政务服务<sup>[12]</sup>、精准扶贫<sup>[13]</sup>、应急管理<sup>[14]</sup>、智慧城市<sup>[15]</sup>、地方企业管理和产业升级<sup>[16]</sup>等领域。

综上所述,现有研究关注于大数据治理的实践性应用研究,侧重于如何解决地方政府现实治理领域的难题,虽然这种多元化的治理实践丰富和拓展了大数据治理的研究进路,但还存在三方面不足:第一,随着大数据等信息科技的高速发展,作为大数据治理主体的地方政府需要在有限的时间和能力下对爆炸式增长的大数据应用信息进行回应,而地方政府的注意力分配则会使决策者在关注和选择某些信息时而忽略部分其他信息,并以决策方式将其纳入地方政府大数据治理中,换言之,地方政府的注意力分配决定了大数据治理政策的制定,反映了地方政府视角下大数据治理发展的方向,但目前鲜有学者从注意力角度探讨我国地方政府大数据治理政策;第二,现有大数据治理部门间协作研究也局限于某个特定的治理领域,从较为宏观的地方政府政策背景下识别整体性的各部门间合作网络关系的研究相对较少,也就是地方政府注意力视角下各部门间呈现何种合作关系的研究鲜有;第三,现有研究多为从“理想化”的路径对大数据治理进行一种应然性的解释,侧重于逻辑思辨上的定性研究,缺乏对地方政府大数据治理的实然性的量化分析。

因此,本文聚焦于大数据治理的地方政府注意力研究,以地方政府关于大数据治理政策为载体,运用政策文本的扎根理论分析法与社会网络分析探究地方政府在大数据治理中的注意力分配规律,并进一步挖掘我国地方政府大数据治理的深层规律和特征,以回应现代化治理和新时代发展相结合的大数据治理发展的需要。

## 1 数据来源与研究方法

1.1 数据来源 本文数据来源主要是各省市地方政府关于大数据治理发布的相关政策文本。大数据治理作为地方政府的政策工具,体现了决策者政治意向<sup>[17]</sup>,因此大数据治理政策体现了地方政府应用大数据于政府治理中的政策工具性,反映地方政府的注意力变迁过程。在此基础上,一方面地方政府出台大数据治理相关政策具有战略性和规划性的特点,政策制定能够反映出地方政府注意力分配的过程,即在反映特定时间段内地方政府对大数据治理的重点关注和应用领域的同时也能够反映出未来该省市大数据治理的发展方向;另一方面地方政府政策的发布既存在多职能部门共同制定颁布,也存在着上级部门要求下级政府部门之间的整合协作,这能够直接形象地表明该政

策的发布、管理部门,也就是大数据治理中参与协作的政府职能部门,可以揭示地方政府大数据治理政策中地方政府注意力的变迁过程。

本研究使用的地方政府大数据治理政策文本的获取渠道来源于北大法律法规库,在“地方政府”选择项下以“大数据”“大数据治理”为关键词进行匹配搜索,共获取政策文本 654 份。随后对上述政策文本进行人工筛选和剔除,筛选标准以是否体现地方政府大数据治理和政策工具的一致性<sup>[18]</sup>为准,具体操作则是该地方政府政策是否明确大数据治理的具体治理领域或治理方式,通过筛选并剔除重复政策、研修班等会议通知、批复函、项目申报通知等不适用的政策文本。截至 2020 年 5 月底,共获取 2012–2020 年间地方政府的可用于分析的有效的大数据治理政策文本 262 份。

1.2 研究方法 本文对地方政府大数据治理政策文本的分析主要采用扎根理论法和社会网络分析法。

扎根理论关注于政策文本的内容特征,是一种定量与定性结合的研究方法,该方法的优势在于能够对很长时期内的文本内容进行处理和分析,将文本内容转化为量化、可视的表现形式,以此反映研究对象在较长时期内的发展过程和趋势<sup>[19]</sup>。本文通过扎根理论对地方政府大数据治理的政策文本的发布时间、发布部门、关注领域等进行关键词提取和内容量化分析来分析地方政府在大数据治理中的注意力的变迁。

社会网络分析关注网络内部行动者之间的关系结构和密切程度,以矩阵和图式对网络内社会成员之间的社会关系进行直观灵活和量化的表现<sup>[20]</sup>。本文运用社会网络分析法对地方政府大数据治理政策制定的职能部门间的关系进行描述分析,量化联合行文部门在政策内的合作关系,以此探讨不同时期大数据治理中地方政府注意力和部门合作关系网络的变化。

## 2 地方政府大数据治理的注意力变迁

2.1 时间维度上地方政府大数据治理的注意力变迁 对地方政府大数据治理政策文本的分析采用扎根理论分析方法,从政策文本中提炼出核心范畴并在此基础上建构研究理论<sup>[21]</sup>。具体方式为:首先进行类开放式编码,对 262 份政策文本进行 1–261 的顺序编码,并提炼出每条政策文本的核心内容进行编码,如 138–1 表示第 138 份政策文本中第一个核心关键词,最终获得包括市场主体监管、税务治理、精准扶贫等 285 个编码序列;其次在类开放式编码基础上对 285 个核心关键词的内涵、作用和关系进行类选择性编码,划分为 8 个范畴(见表 1)。最后,对 8 个范畴进一步总结进行类理论编码,形成政务应用、民生服务、经济融合和平台建设 4 个主范畴(见表 2)。在此基础上对地方政府

大数据治理的应用发展进行剖析和研究。

表 1 编码形成的范畴和概念

编号	范畴	概念
1	城市治理	智慧城市;市容监管;环境整治;违建管理;消防管理……
2	技术产业经济	智能产业;技术升级;云计算及大数据产业;工业经济融合;产业项目储备……
3	健康医疗	医疗技术产业;大数据健康管理和规范……
4	企业生产与管理	企业技术产品;人力管理;企业复工;市场监管;工程监管……
5	三农服务	农业监测;农产品销售;精准扶贫;危房改造……
6	信息与网络平台	信息基础设施建设;大数据云平台;大数据实验室/交易所/试验区……
7	应急管理	疫情防控;危险品企业安全预防……
8	政务服务	税务管理;财政投资管理;政务中心;公共文化服务……

表 2 编码形成的主范畴

主范畴	范畴
政务应用	城市治理 应急管理 政务服务
经济融合	技术产业经济 企业生产与管理
民生服务	健康医疗 三农服务
平台建设	信息与网络平台

在主范畴基础上,将每一年上述范畴的政策文本发布数量进行梳理,以此来反映在时间维度上地方政府对大数据治理所进行的注意力分配和变化情况(见图 1)。从地方政府大数据治理的注意力发展和变化过程来看,主要表现经济融合、民生服务和平台建设范畴下同步性、分层性和“倒 U 型”的主要特征。

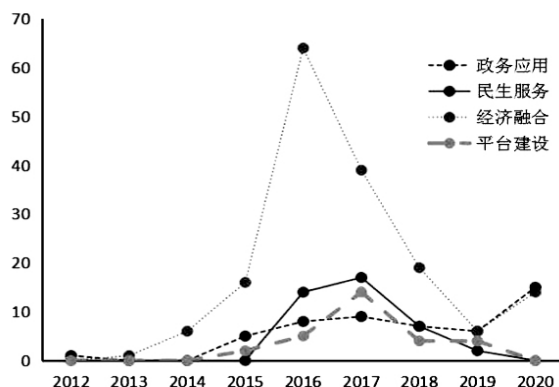


图 1 时间维度下地方政府大数据治理的注意力变迁

具体而言:a.以 2014 年大数据治理首次写入国务院政府工作报告为时间点,2014 年以前由于缺少中央政策的指引,地方政府大数据治理的注意力分配由地方政府自行形成和探索,2014 年后地方政府大数据治

理的政策导向和决策依据逐渐明确,在各自管辖业务范围内围绕上级要求进行政策制定,地方政府各部门在大数据治理的注意力同步协调的压力较小,联系也依赖上级政策要求和行政结构,较为松散,这就避免了不同政府部门间注意力失调产生的治理失效问题,出现了大数据治理各范畴的同步性特点; b. 2015 年国务院颁发《促进大数据发展行动纲要》和《关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》,2016 年工信部也发布《大数据产业发展规划(2016-2020 年)》,地方政府对大数据治理的注意力集中到经济产业融合发展、大数据信息平台建设和民生应用(如精准扶贫、农业发展、乡村振兴)上,在国家与地方的同步行动下,地方政府大数据治理注意力分配由强到弱分别为经济融合、民生服务、政务应用和平台建设,呈现出不同领域的明显的分层特征; c. 随着地方政府大数据治理的推动,大数据治理相关基本任务目标,如大数据信息平台建设、企业监管体制、大数据产业经济园等基础设施和基本制度的完成,该领域范畴内的大数据治理政策逐渐减少,因此在 2017 年经济融合、平台建设和民生领域达到峰值后便走向递减。同时大数据治理基础的完善使得大数据治理应用领域拓展,政府各部门开始进行大数据治理的应用和实践,即“大数据+治理”如何提升地方政府行政效率和服务水平,这就使得地方政府注意力进入到竞争和多元化的状态,原有的注意力分配结构得到分散和调整,因此地方政府大数据治理注意力变迁呈现出“倒 U 型”的特点。

需要说明的是,地方政府大数据治理的注意力变迁特征并不是静态和不变的,而是一个动态的过程,“倒 U 型”的发展也并不意味着地方政府注意力的减少,而是在政务应用领域的多元和丰富,是在整个发展周期和范畴领域内的“相对”的“倒 U 型”。同时,政务应用在 2019 年后呈现出一个小高峰,这是因为突发公共卫生事件的影响,考虑到此类事件的突发性和临时性,因此在地方政府大数据治理注意力变化中未纳入解释和分析中,但这种现象也说明了大数据治理在政务等领域的有效发挥、长效发展和多元应用。

2.2 空间维度上地方政府大数据治理的注意力变迁 地方政府大数据治理的注意力变迁还需要考察地方政府所在的地域属性的影响,本文采用 2005 年国务院发展研究中心发布的《地区协调发展的战略和政策》的同质性划分方式,该方式按照空间上毗邻、自然条件和资源禀赋相近、社会结构相仿等进行划分<sup>[22]</sup>,将地方政府(不含港澳台)划分为 8 个经济区,这种划分形式能够较好地控制不同区域内部的经济差异性,在内部同质性基础上来考察不同区域内地方政府大数据治理注意力变迁的空间特征(见表 3 及图 2)。

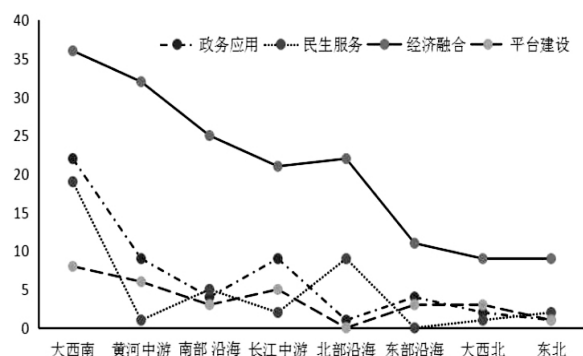


图 2 空间维度上地方政府大数据治理政策发布

表 3 不同区域下大数据治理政策分布情况

区域	所含省份	发布政策文本占比(%)
东北综合经济区	黑吉辽	4.56
北部沿海综合经济区	京津冀鲁	11.23
南部沿海综合经济区	闽粤琼	12.98
东部沿海综合经济区	沪苏浙	6.32
黄河中游综合经济区	陕晋豫蒙	16.84
长江中游综合经济区	湘赣皖鄂	12.99
大西综合经济区南	滇贵川渝桂	29.82
大西北综合经济区	甘青宁藏新	5.26

可以发现,大数据治理政策发布较多区域为大西南经济区,随后是黄河中游经济区、南部沿海经济区、长江中游经济区,在空间维度上地方政府大数据治理的注意力分配和变迁体现出两个特点:

a. 地方政府注意力变迁呈现出以大西南经济区为中心向东部沿海地区圈层递减的特点。由图 2 可见,大西南综合经济区的地方政府大数据治理的政策发布占比最高,这可以说明大西南综合经济区域的地方政府在大数据治理注意力分配上最为活跃与显著,这种活跃和显著是基于该地区大数据基础建设的水平。2015 年首个国家级数据中心落户贵州,同年富士康、阿里巴巴、腾讯、华为等 200 余个大数据信息产业项目在贵州签约,贵州成为我国大数据的主要集中地,也为该地区的大数据治理和产业发展提供了充分的基础设施,同时大西南综合经济区还拥有中国电信八大节点之一的成都数据中心,这些为大西南综合经济区的地方政府大数据治理应用提供了有利的设施基础和技术支持。而以大西南经济区向东部沿海圈层递减的特征,与传统的“经济越发达地方政府越重视”的直觉经验并不一致,恰好相反,地方政府大数据治理的注意力变迁的空间特征受到地理区位因素的影响,也就是大数据基础设施建设的地理要求,如贵州的贵阳、内蒙古自治区的乌兰察布(国家级大数据中心北方基地),都因其优越的大数据建设地理条件成为大数据治理的重点区域,相应地,该区域的地方政府在大数据治理的政策发布和应用推进上具有更为有利的基础条件,这些

是东部经济发达地区无法实现的,同时也是信息时代大数据跨区域跨空间特征所决定的。

b.对空间维度上表现最为突出的大西南经济区和黄河中游经济区内的省份进行分析发现,在地方政府注意力分配上,以贵州省和河南省为中心具有区域内部政府间邻近效应。在不同省份地方政府大数据治理政策的分布上,明显发现在大西南经济综合区和黄河中游经济综合区两个区域内各具有一个中心省份,即贵州省和河南省,在区域内围绕该中心省份的地方政府大数据政策的发布明显高于其他地区和省份,具有显著的区域内邻近效应。这种邻近效应出于地方政府间竞争和学习的行政运作方式,以大西南经济综合区为例,2014年贵州省印发《关于加快大数据产业发展应用若干政策的意见》和《贵州省大数据产业发展应用规划纲要(2014-2020年)》的通知,最先开启大西南经济综合区的大数据政策的发布和治理指引,2015年云南省和重庆市发布大数据治理应用相关政策,2016年大西南经济综合区全部省份均有发布,在以后的几年时间里,贵州省一直领先该区域内其他省份相关政策的发布,而其他省份也紧随贵州省政府发布并且不断发布具有本省特色的大数据治理相关政策,如在大数据应用于脱贫攻坚治理的政策发布上,2016年广西率先提出,贵州省紧随其后。因此,在大数据治理政策发布的空间维度下,地方政府的注意力分配具有区域内邻近效应,这种邻近效应表现为区域内不同地方政府注意力在地缘、竞争和学习下的相互作用和发展。

**2.3 地方政府大数据治理具体领域下的注意力变迁** 在地方政府大数据治理具体领域注意力变迁上,对8个范畴的政策文本占比进行统计(见表4),可以分析政策文本关注的重点应用领域。从不同应用范畴的占比来看,技术产业经济和企业生产管理占据了当前地方政府大数据治理应用的一半(57.9%),而在其他领域信息网络平台(10.18%)、健康医疗(9.47%)和政务服务(8.42%)则占比较大。这反映出当前地方政府大数据治理注意力的分配特点。

表4 地方政府大数据治理具体领域注意力分布

应用领域	政策文本数量	占比(%)
政务应用	城市治理	15
	应急管理	13
	政务服务	24
经济融合	技术产业经济	101
	企业生产与监管	64
民生服务	健康医疗	27
	三农服务	12
平台建设	信息与网络平台	29

第一,当前地方政府大数据治理的注意力集中在

地方经济建设领域。地方政府大数据治理注意力分配形成此特点主要原因有3个:一是2015年国务院发布《促进大数据发展行动纲要》,这是国家层面对大数据做出的首个指引性文件,该文件提出促使大数据成为经济转型的新动力,这就从国家层面确立了地方政府大数据治理的重点任务领域;二是在地方经济转型期,大数据作为经济升级和经济增长的新兴经济形态已经取得有效成果,尤其是在信息数据时代,把握大数据信息和转化为经济发展动力已经成为地方政府经济发展的趋势和方向;三是在地方政府传统的注意力分配上,以经济建设为中心的思想依然存在,在地方经济主义观念和绩效主义影响下,地方政府优先考虑大数据治理对经济建设的影响。因此,在国家宏观政策和地方政府运作特征下,地方政府大数据治理注意力主要集中在有利于地方经济转型升级和发展的具体领域。

第二,地方政府大数据治理的注意力分配呈现出追求效率和公共价值并存的分配格局。地方政府大数据治理的具体领域除经济建设外,还分布在健康医疗、三农服务、城市治理等领域,虽然占比相对较少,但这也反映了经济建设领域内大数据治理注意力的逐渐完善和阶段性饱和,其他多元化领域的大数据治理注意力逐渐增加。一方面随着地方经济的发展,与之配套的公共服务需求会凸显出来,地方经济的发展需要与地方公共服务相协调和匹配;另一方面大数据治理技术的成熟,使得地方政府有能力有技术有方法去解决公共领域的难题,或促进其他公共领域的治理绩效。因此,地方政府大数据治理的注意力分配会随着治理技术和大数据技术逐渐扩散和多元,其根本是追求效率下的经济基础建设和面向社会公共发展、社会治理创新和公共服务供给的公共价值领域的共生、协调和发展。

**2.4 地方政府大数据治理注意力变迁的主体间协作网络** 以单部门发布和联合部门发布为区分,剔除2020年地方政府发布的政策文件6份,对2012-2019年的256份政策文本的发布主体进行整体(见图3),可以发现单部门发布的政策文件共49份,联合部门发

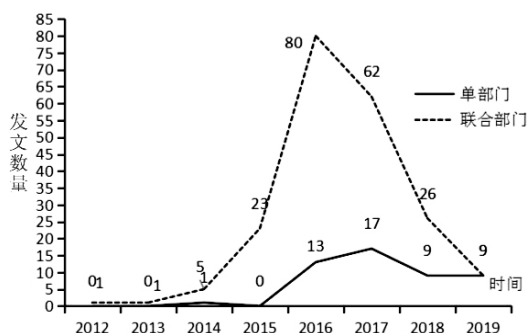


图3 地方政府大数据治理政策的发布部门情况





集中于推动大数据产业发展和利用大数据治理发展地方经济。因此,在该阶段,地方政府大数据治理政策以地方经济发展、大数据驱动产业创新为核心,整个协作网络由于政府运作的直线式操作,虽然各部门间具备较高的强度关系,但实质上还是一种行政式任务性的高强度的松散式的协作网络。

b.地方政府大数据治理政策的推动发展阶段(2015-2017年)。该阶段是地方政府大数据治理政策协作部门最多的阶段,共有15个部门参与到政策发布的协作中,而且主体间的强度关系也极为显著。该阶段的发展主要得益于两方面:一是大数据中心等基础设施和信息平台的建设和推进,使得大数据能够深入到地方政府治理的更广泛领域;二是中央政府对大数据治理相关文件的连续出台,推动地方政府积极响应,将大数据与地方政府治理和经济发展相融合,该阶段地方政府大数据治理政策的应用领域和参与主体部门多元化,无论在广度和强度上均有较大的提升,呈现出一种高强度高广度的多元均衡式的协作网络特征。

(3)地方政府大数据治理政策的深化提升阶段(2018-2019年)。该阶段地方政府大数据治理政策的发布数量和协作实践相对减少,大数据治理政策发布的参与部门共9个,但参与主体间的网络强度为0.395,部门间的密切关系显著低下,这说明地方政府大数据治理的注意力逐渐分散。但从具体政策角度来看,这种强度关系的降低虽然意味着部门间协作的减少,但也意味着地方政府各部门各主体独立性的提升,如农业部门针对农业管理和农产品销售出台相关政策、卫生和计划生育部门出台健康医疗相关政策,这种强度的减少是地方政府大数据治理注意力进入广泛多元民生应用和政务服务领域的表现,也是不同政府主体职能间的差异所致。因此,该阶段地方政府大数据治理的协作网络呈现出一种过渡发展时期下独立离散式的协作网络特征,整体协作性偏低,是各政府部门走向精准实践应用领域的注意力转移过程的重要体现。

因此,2012-2019年地方政府大数据治理注意力在部门协作网络的变迁上表现出地方行政“条块”行政关系下高强度低广度的简单松散特征,随着国家对大数据治理的重视和政策推进,地方政府及各部门积极响应,注意力转移到与国家要求相一致的大数据治理发展政策上,呈现出高强度高广度的多元均衡局面,在该阶段地方政府大数据治理的注意力水平较高,关注领域集中在经济融合、平台建设和民生领域,但在进入2018年以后,随着大数据治理相关基础设施和机制的完善,地方政府大数据治理注意力结构逐渐分散,逐渐走向精准应用领域,因此在过渡时期地方政府大数据治理的主体协作网络呈现出部门独立结构分散的注

意力水平。整个过程实质是大数据治理推进过程中,大数据治理的政策和现实需要与地方政府部门之间的协调、适应和发展的过程。

### 3 结论与政策建议

3.1 主要结论 本文以我国地方政府发布的大数据治理相关政策文本为分析对象,采取扎根理论和社会网络分析法来分析我国地方政府大数据治理注意力变迁的一些规律和特征,主要有以下结论:

第一,大数据治理中地方政府注意力水平呈现出同步性、分层性和“倒U型”的演变趋势。随着地方政府探索、国家政策号召和大数据基础完善的变化,地方政府大数据治理的注意力也随之变化,在国家政策引领和行政化运作方式上表现出各政策范畴下地方政府注意力的整体同步,在具体政策内容的注意力分配结构上表现出不同政策范畴的分层,在整个发展周期上随着地方政府注意力的转移和分散,呈现出起伏的发展状态。

第二,大数据治理中地方政府注意力水平在区位空间上呈现出以大西南经济区为中心向东部沿海圈层递减的特征,具有区域内的邻近效应。依托于地理区位优势条件,大西南经济区大数据治理的相关条件相对优越和成熟,该区域地方政府的注意力水平较高,随着我国自西向东的区位优势的不断削弱,地方政府对大数据治理的注意力水平逐渐降低,同时在区域内部由于地方政府间相互学习和竞争,表现出地方政府大数据治理注意力变化的邻近效应。

第三,地方政府大数据治理注意力关注的焦点领域是地方经济建设,但呈现出追求效率和公共价值并存的注意力分配格局。国家宏观政策和地方政府行政特征形成地方政府大数据治理注意力关注的焦点领域,但是随着地方经济的发展和大数据治理技术的成熟,与经济发展相协调的追求公共价值的多元治理领域也进入地方政府大数据治理的注意力视野中。

第四,大数据治理中地方政府注意力的主体逐渐多元化,各政府主体在不同时期不同应用领域下的注意力水平呈现明显的差异性。地方政府大数据治理政策经历了初步探索、推动发展和深化提升三个阶段,不同阶段呈现出不同的政府部门协作网络特征,这种特征指向未来大数据治理精准化的发展方向,也是地方政府各部门应用大数据实现治理效能的内生性的体现。

3.2 政策建议 基于以上讨论,本文提出以下三方面的政策建议:

3.2.1 提升和发挥地方政府职能部门的主动性和首创性 地方政府是地方大数据治理发展的行政主

体,也是政策的主要推进部门,各职能部门应在各自职责范围内充分研究研判大数据技术嵌入治理的可行性,充分利用大数据治理的技术优越性以提升、优化和改革职能部门运作方式,提高政府部门运作效率,将技术优势转化为治理效能。同时,注重地方政府各部门的首创精神,以创新和自主的精神强化地方政府注意力的分配和各部门间的协作,将大数据治理从地方政府整体性与各部门的合作性有效统一联合,形成地方政府大数据治理的有效运作模式,构建地方政府战略性发展性的注意力分配结构。

3.2.2 从关注技术应用到关注公共价值 从地方政府大数据治理政策的具体内容和领域上可以看出,大数据治理的应用逐渐强调多元公共价值。大数据治理可以协助地方政府解决诸多社会治理和政府管理难题,但极易出现“技术吸纳行政”的困境,该困境将技术的有效性替代为政策或政府行动,这就忽视了公共服务供给中公共价值的需求。但地方政府大数据治理多元化、多部门协作等发展趋势,将地方政府注意力分配到公共需求领域,这使得大数据治理的技术应用同社会公共价值需求有效结合起来。当然,在从关注技术应用到关注公共价值发展过程中,地方政府也应明确大数据治理的意义和定位,将其视为地方政府科学有效决策和治理的方式,以扩大和实现地方政府精准治理目标。

3.2.3 由点面效应、邻近效应向联动效应发展 地方政府大数据治理并不是地方政府独立进行的,而是需要地方政府各部门、不同地方政府间进行互动的。从以部门、省份或区域为主的点面或邻近发展模式向不同部门、不同地区和不同省份间的联动发展,首先,地方政府要明确基于本地区的大数据治理的基础和发展方向,实现不同区域和不同省份间大数据基础设施或平台建设与大数据治理应用的有效结合,创造大数据治理的良好政策支持和合作环境;其次,地方政府内部加强统筹发展,协调和推动多部门之间深入持续的合作,减少大数据治理中点面分散的情况,形成广泛的联动协作;最后,在国家宏观政策指引下,地方政府要立足自身特色和实际,而非机械式执行政策,将宏观政策与本地实际结合,发展具有指引性、操作性和发展性的制度体系和支持体系。

#### 参考文献

- [1] 陈振明,和经纬.政府工具研究的新进展[J].东南学术,2006(6):22-29.
- [2] 孙建军,李阳.科学大数据:范式重塑与价值实现[J].图书与情报,2017(5):20-26.
- [3] 黎建辉,沈志宏,孟小峰.科学大数据管理:概念、技术与系统[J].计算机研究与发展,2017,54(2):235-247.
- [4] 张宁,袁勤俭.数据治理研究述评[J].情报杂志,2017,36(5):129-134.
- [5] 宋懿,安小米,马广惠.美英澳政府大数据治理能力研究——基于大数据政策的内容分析[J].情报资料工作,2018(1):12-20.
- [6] 赵发珍,王超,曲宗希.大数据驱动的城市公共安全治理模式研究——一个整合性分析框架[J].情报杂志,2020,39(6):179-186.
- [7] 曾盛聪,卞思瑶.走向大数据治理:地方治理的政策工具创新趋势——基于多个经验性案例的考察[J].社会主义研究,2018(5):86-95.
- [8] 桑尼尔·索雷斯.大数据治理[M].匡斌,译.北京:清华大学出版社,2014:4-7.
- [9] 张绍华,潘蓉,宗宇伟.大数据治理与服务[M].上海:上海科学技术出版社,2015:10-21.
- [10] 梁芷铭.大数据治理:国家治理能力现代化的应有之义[J].吉首大学学报(社会科学版),2015,36(2):34-41.
- [11] 吴韬.习近平国家治理现代化思想的大数据观及其现实意义[J].云南行政学院学报,2018,20(5):104-109.
- [12] 陈潭,邓伟.大数据驱动“互联网+政务服务”模式创新[J].中国行政管理,2016(7):7-8.
- [13] 汪磊,许鹿,汪霞.大数据驱动下精准扶贫运行机制的耦合性分析及其机制创新——基于贵州、甘肃的案例[J].公共管理学报,2017,14(3):135-143.
- [14] 刘淑华,潘丽婷,魏以宁.地方政府危机治理政策传播与信息交互行为研究——基于大数据分析的视角[J].公共行政评论,2017,10(1):4-28.
- [15] 杨冬梅.大数据时代政府智慧治理面临的挑战及对策研究[J].理论探讨,2015(2):163-166.
- [16] 何玉长,方坤.人工智能与实体经济融合的理论阐释[J].学术月刊,2018,50(5):56-67.
- [17] 莱斯特·M.萨拉蒙.政府工具:新治理指南[M].肖娜,等,译.北京:北京大学出版社,2016:6-8.
- [18] 曾盛聪,卞思瑶.走向大数据治理:地方治理的政策工具创新趋势——基于多个经验性案例的考察[J].社会主义研究,2018(5):86-95.
- [19] 李贺楼.扎根理论与国内公共管理研究[J].中国行政管理,2015(11):76-81.
- [20] 刘军.社会网络分析导论[M].北京:社会科学出版社,2004:37-39.
- [21] 贾旭东,衡量.扎根理论的“丛林”、过往与进路[J].科研管理,2020,41(5):151-163.
- [22] 刘本盛.中国经济区划问题研究[J].中国软科学,2009(2):81-90.
- [23] 王刚,毛杨.海洋环境治理的注意力变迁:基于政策内容与社会网络的分析[J].中国海洋大学学报(社会科学版),2019(1):29-37.

(责编:王平军;校对:刘影梅)