

# 政府大数据平台的治理效能

## ——一个“数据分布结构”的分析视角

向静林

**摘要:** 数字时代,建设大数据平台成为政府治理变革的一种重要体现,但不同领域大数据平台的治理效能存在差异。原因在于,虽然高层级政府因为大数据平台汇集多源数据而拥有一定的相对低层级政府的信息优势,但这种信息优势能否转化为理想的治理效能,取决于数据的真实性、丰富性、有效性。政府大数据平台能够汇集何种数据,很大程度上取决于数据分布结构,而数据分布结构受技术环境和制度环境的影响。技术环境影响数据在多元主体间的自然分布状态,界定了数据获取的技术可及性;制度环境则影响数据在多元主体间的合法流动空间,界定了数据占有的制度排他性。由此,技术可及性和制度排他性的搭配组合形塑着特定领域政府大数据平台实际面对的数据分布结构,进而深刻影响其治理效能。

**关键词:** 政府大数据平台; 治理效能; 数据分布结构; 技术环境; 制度环境

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.03.007

### 一、现象与问题

数字时代,中国的政府治理正在发生一系列重要变革,数字政府建设如火如荼。其中一个重要表现是,各个领域逐渐涌现出政府推动建设的大数据平台。这些大数据平台通常由较高级别政府(中央政府、省政府或市政府)推动,借助科技公司的力量建设和运营,旨在汇集政府内部的多部门数据以及政府之外的电信运营商数据、金融机构数据、平台企业数据、网络公开数据等,从而开展线上数据采集、实时感知、线索搜寻、智能研判、风险监测、预警提示等,以更好回应数字时代的社会巨变<sup>①</sup>,弥补基层政府(县级及以下政府)在数字时代的治理短板,从整体上提升政府体系对各类经济社会事务的治理能力。政府大数据平台的建设,反映了数字时代政府治理变革的新特征和新趋势。

从治理变革的理念来看,高层级政府的确能够通过这类大数据平台汇集线上线下的多源数据,在一定程度上形成相对于低层级政府的信息优势,并通过自上而下的信息计算、研判和推送,给基层政府提供治理线索,破解基层政府在数字时代遭遇的治理困境。但实际上,治理变革的现实情况很复杂,高层级政府的信息优势并不总能完全兑现,并进一步转化为理想的治理效能。在一些治理领域,虽然高层级政府推动建设的大数据平台发挥了一定的治理效能,但这种治理效能并没有基层政府期待的那样显著。其结果是,高层级政府常常更为肯定大数据平台的治理效能,而基层政府则往往持怀疑态度,例如认为大数据平台推送的风险线索存在信息滞后、准确性不足等问题。

当然,这一现象并不能否定政府大数据平台建设的理念和成效。一方面,政府大数据平台本身就不是万能的,也没有意图解决所有问题,它是数字时代政府治理的增量部分,并不能完全替代传统属地治理模式的信息收集方式,而更多是在数字时代的挑战之下对属地治理模式的一种补充和支撑。另一方面,不同领域所处的环境存在差异,只有深入分析政府大数据平台所在领域的环境特征,找到

**基金项目:** 国家社科基金青年项目“数字时代的地方金融风险治理研究”(22CSH032)。

**作者简介:** 向静林,中国社会科学院社会学研究所副研究员(北京 100732; xiangjl@cass.org.cn)。

<sup>①</sup> 向静林:《数字时代的社会巨变与国家治理:一个整体性分析》,《社会》2025年第3期。

影响其治理效能的深层因素,才能真正理解特定领域政府大数据平台运行的实际状态。很多时候,治理效能不佳的原因不在于政府大数据平台自身的技术能力,而在于其背后的环境约束。当环境约束减弱时,政府大数据平台的技术能力往往能更好地发挥出来,实现治理效能的提升。

目前,国内社会学、政治学、法学、公共管理等学科的既有研究,对政府治理变革中的大数据平台建设进行了不少讨论,总体上可以分为三类。第一类研究对大数据时代的政府治理进行了描述和分析,相关讨论涉及政府大数据平台的形成背景、重要意义、组织模式、运行机制、治理意涵、建设路径等<sup>①</sup>。这类研究比较敏锐地关注到数字时代政府治理的变化,特别是政府大数据平台这一新型治理方式的出现及其发展,但更多是一种概述性或规范性的研究,缺乏对政府大数据平台实际运行状态与治理效能的关注和解释。第二类研究关注政府大数据平台的实际运作,聚焦大数据平台给政府体系信息收集方式、信息分布结构和信息流转机制带来的变化,及其对于中央—地方关系、国家—社会关系、政府—市场关系的影响<sup>②</sup>。不过,这类研究较少关注政府体系内部不同大数据平台的治理效能差异,对影响政府大数据平台运行状态的前提条件缺乏深入研究。第三类研究注意到不同地区政府大数据平台治理效能的差异,如不同城市大数据平台在数字化风险防控中的不同效能,强调政府体系内部的权力、利益、价值等因素对部门间数据共享和平台治理效能的影响<sup>③</sup>。但这类研究在问题意识上主要关注的是技术在组织中的应用过程和机制问题,缺乏对于治理领域的整体特征分析;在研究思路上聚焦于与“技术—组织”互构论的理论对话,往往将分析视野局限于政府内部的部门间关系,对于政府之外的影响因素以及内外因素各自扮演的角色缺乏充分的观照。

总结起来,既有研究尚未从更具基础性的理论层面深入分析政府大数据平台治理效能的影响因素,尤其是较少将其置于更大范围的外部环境中进行考察并构建系统性的理论分析框架,难以看到一个领域的整体治理图景以及不同领域之间的差异,无法解释前文提到的治理现象。那么,为什么高层级政府自上而下设计和推行的大数据平台在实际运行中有时难以达到基层政府期待的治理效能?背后的关键问题是什么?不同领域大数据平台的治理效能为何存在差异?本文尝试提出一个“数据分布结构”的分析框架来解答这些问题。

## 二、分析框架

组织社会学理论指出,组织的生存和发展受到技术环境和制度环境的深刻影响<sup>④</sup>。本文中,技术环境是指组织所置身的社会连通状态、复杂交换网络及其技术支撑条件,在其中,信息、资金、产品、服务等得以流动或交换,组织因为富有效率的协调和控制而获得回报;制度环境则指那些以具有约束性和建构性的规则、规范、文化—认知为要素的环境,组织因为遵循这些规则、规范和文化—认知而获得合法性<sup>⑤</sup>。技术环境和制度环境是组织环境的两个维度,并非截然分立。组织同时嵌入技术环境和

① 江小涓:《大数据时代的政府管理与服务:提升能力与应对挑战》,《中国行政管理》2018年第9期;孟天广、赵娟:《大数据驱动的智能社会治理:理论建构与治理体系》,《电子政务》2018年第8期;黄璜:《数字政府:政策、特征与概念》,《治理研究》2020年第3期;单勇:《数字平台与犯罪治理转型》,《社会学研究》2022年第4期。

② 向静林、钟瑞雪、艾云:《信息优势的上下分化:数字时代多层级政府治理变革的一个动力机制》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2025年第1期;宋锴业、徐雅倩:《平台组织兴起与国家治理功能》,《社会学评论》2025年第1期;孙志建:《平台化运作的整体性政府——基于城市运行“一网统管”的个案研究》,《政治学研究》2022年第5期。

③ 吴晓林、邢羿飞:《权力、利益与价值:城市数字化风险防控的实现机制——基于11座特大城市的调查研究》,《社会学研究》2025年第1期;吴晓林、左翔羽:《突破科层约束:特大城市数字化风险防控的组织变革》,《管理世界》2025年第8期。

④ 周雪光:《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第72—73页。

⑤ 沃特·W·鲍威尔、保罗·J·迪马吉奥:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008年,第133页;W·理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),姚伟、王黎芳译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第58—59页。

制度环境,既要寻求在复杂关系网络中的有效运作,也要获得在规则、规范和文化—认知层面的合法性。技术环境和制度环境都会影响组织对所需资源的获取,进而影响其生存和发展。

对于政府大数据平台而言,其生存和发展最为急需的资源是数据,而运行的前提、关键的命脉也是数据,离开了有效的数据,再好的分析技术也会面临“巧妇难为无米之炊”的困境。数字时代,数据不仅仅是信息的载体,更是宝贵的资源、资产和生产要素,数据的权属、价值和属性日益凸显<sup>①</sup>。这是政府大数据平台生存和发展面临的首要问题。现实中,政府大数据平台自身并不天然掌握所需要的各种数据,而是要想办法努力获取各类数据;各种各样的数据也并不会自动向政府大数据平台汇集,数据的流动受限于既有的数据分布结构。所谓“数据分布结构”,是指政府大数据平台所要收集的数据实际上分布在哪些主体手中,流动性如何,这种分布呈现什么样的结构状态。数据分布结构不是大数据平台自身可以决定的,而是受技术环境和制度环境的影响。

基于此,本文试图构建一个“数据分布结构”的分析框架,从“外部环境特征—数据分布结构—平台治理效能”的逻辑链条出发,分析技术环境和制度环境通过何种机制影响数据分布结构,进而影响政府大数据平台的治理效能。从机制来看,技术环境会通过形塑社会互动方式(如活动空间、连接机制和组织方式),来影响数据的自然分布状态;而制度环境则会通过形塑主体权利边界(如平台企业、政府部门、国有企业等的数据权限),来影响数据的合法流动空间。在不同的技术环境和制度环境之下,各个领域的社会互动方式和主体数据权限可能有所不同,使数据分布结构呈现出很大的差异,这会在很大程度上影响政府大数据平台所需的关键资源,从而对其治理效能产生影响。

#### (一)外部环境特征

##### 1. 技术环境—互动方式—数据分布

技术环境对社会互动方式存在重要影响,即在不同的社会连通状态、复杂交换网络及其技术支撑条件下,行动者可能通过不同的空间形态、连接机制、组织形式等实现互动。既有研究表明,技术变革等诸多因素推动的人类社会发展进程其实是“连通性”不断增强<sup>②</sup>和交易范围不断扩展<sup>③</sup>的过程。数字时代,互联网、大数据、云计算、区块链、人工智能等各种数字技术的广泛和深度应用,正在通过对连通性和交易范围的不断拓展而改变着人类社会。基于此,人类社会的活动空间、连接机制、组织形式、信息载体等都在发生巨变,社会互动呈现新特征:行动者之间的互动可以有选择地在数字空间或实体空间进行,行动者通过数字空间的连接可以突破实体空间中的很多连接约束(如距离、时间和规模约束),数字平台成为连接超大规模行动者的新型组织形式,行动者的海量行为轨迹和互动信息以数字化的数据形态承载和记录<sup>④</sup>。

如上所述,相对于前数字社会而言,数字社会在技术环境和互动方式上发生了很大变化。值得指出的是,在数字社会内部,不同领域的技术环境特征和社会互动方式也存在差异。换言之,不同领域虽然同处一个大的数字时代,但各个领域的数字化程度不同,因此行动者互动的空间形态、连接机制、组织形式、场景类型、范围边界、信息载体等也会有所不同。以空间形态为例,有些领域的互动几乎完全发生在线上,例如信息发布、网络社交等;另一些领域的互动主要发生在线下,例如社区矛盾纠纷、物业管理活动等;还有些领域,例如电子商务、外卖配送等,行动者的互动既包括线上部分也包括线下部分。

技术环境对于社会互动方式的影响,会进一步形塑数据的自然分布状态,即技术环境会自然地影响互动痕迹数据在不同空间形态和多元社会主体中的分布状态。例如,互动痕迹数据更多地记录和

① 张平文、邱泽奇:《数据要素五论》,北京:北京大学出版社,2022年,第9—25页。

② 邱泽奇、范志英、张树沁:《回到连通性——社会网络研究的历史转向》,《社会发展研究》2015年第3期。

③ 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2014年,第32—33页。

④ 向静林:《数字时代的社会巨变与国家治理:一个整体性分析》,《社会》2025年第3期。

存储于数字空间还是实体空间,掌握在什么样的主体手中,哪些主体对数据有实际的控制权,等等。正是在这个意义上,对于政府大数据平台而言,技术环境会影响经济社会运行数据的自然分布状态。与前数字时代相比,数字时代大量社会经济运行数据的自然分布状态发生巨变。前数字时代,社会互动在实体空间开展,实体空间的行为痕迹数据分布在政府、企业、社会组织、家庭、个人等多方主体手中。数字时代,社会进入一种“数实相融”<sup>①</sup>的运行状态,大量社会互动通过数字空间展开,还能与实体空间的社会互动相交融。数字平台作为一种新的组织方式,通过各种各样的场景构建来实现行动者间的社会连接,承载着大规模信息流、资金流、物流等的痕迹数据。尽管政府在辖区范围内仍然掌握大量数据,但是大规模的线上行为数据分布在各种各样的平台企业手中。

## 2. 制度环境—权利边界—数据分布

制度环境是主体权利边界的关键界定因素,不同的制度环境往往对应不同的权利边界。对于政府大数据平台而言,制度环境影响着多元主体的数据产权边界。本文中,数据产权是指行动者能够在社会认可的范围内占有相关数据,并基于这些数据开展社会行动、获取相应收益、追求自身目标的权利。值得指出的是,数据与实体具有非常不同的属性,核心差异在于数据可以近乎无限次地复制、共享和使用,不同主体在一定条件下可以同时使用同一个数据而互不影响。这就使得数据产权的实际状态更为复杂,例如社会可能认可不同主体对同一数据的同时占有,但对其占有方式进行不同限定。这就需要对数据产权的实际状态进行描述和刻画。对此,产权社会学的研究视角极富启发意义。产权社会学强调产权的社会界定,即实际运行中的产权受到法律规则、社会规范、观念认知、权力结构、关系网络等多种社会因素的界定。其中,制度环境在数据产权的社会界定中发挥着关键作用。

制度环境对于数据产权的界定,会影响不同主体对数据的实际占有状态。我们可以借鉴社会学家刘世定教授提出的“占有制度的三个维度”理论框架<sup>②</sup>,对数据产权的实际状态进行分析。在他看来,占有是比产权更基础的概念,通过细致分析占有的排他性方位、占有方式的选择范围和占有时限这三个维度,能够有效刻画实际的产权状态。这对理解数据产权的状态具有启发意义。第一,数据占有的排他性方位。谁能占有数据、谁不能占有数据,或者说数据占有主体对谁具有排他性,是数据产权的首要维度。一种情况是全方位排他性占有,即制度环境界定特定数据只能掌握在某个主体手中,不能被其他任何主体占有。另一种情况是有限方位的排他性占有,即制度环境界定特定主体的数据占有对某些主体具有排他性,对另一些主体则不具有排他性。第二,数据占有方式的选择范围。制度环境会界定占有主体使用数据能做什么、不能做什么。第三,数据占有时限。制度环境还会界定特定主体能对数据实施多长时限的占有,包括有限期占有和无限期占有。有限期占有,是指特定主体只能在有限的时间范围内对数据实施占有,时间界限一到就得退出占有;无限期占有则与此相反。

制度环境从上述三个维度界定多元主体的数据产权边界,影响着数据的合法流动空间。第一,从占有的排他性方位看,不同类型的数据对政府大数据平台的排他性不同。排他性越强,数据越难以流向政府大数据平台。例如,在既有的制度环境下,公安部门的数据对其他政府部门大数据平台的排他性较强,流动性较低;而各种网页上的公开数据对政府大数据平台的排他性则是较低的,流动性较高。第二,从占有方式的选择范围看,政府大数据平台即使能占有相关数据,占有方式的选择范围也是受限的。受限程度越高,伴随数据流动的权利越不完全。例如,在制度环境的约束下,政府大数据平台掌握的数据常常只能用于政务服务或社会治理等公共目标,而不能用于其他非公共性目标。第三,从占有时限看,政府大数据平台对不同数据的占有时限往往存在差异。例如,在制度环境的界定下,有些数据只能当紧急状态出现时才能获取和使用,当紧急状态结束后,这些数据就需要被清除。

① 向静林、艾云:《数字社会发展与中国政府治理新模式》,《中国社会科学》2023年第11期。

② 刘世定:《占有制度的三个维度及占有认定机制——以乡镇企业为例》,载刘世定:《占有、认知与人际关系——对中国乡村制度变迁的经济社会学分析》,北京:华夏出版社,2003年,第2—5页。

(二)数据分布结构

如前所述,技术环境和制度环境会对数据分布结构产生影响,进而形塑政府大数据平台的治理效能。给定外部环境的约束,政府大数据平台需要做的,就是从既有的数据分布结构中获取尽可能多源的数据,以此提高治理效能。因此,要理解政府大数据平台的治理效能,关键需要厘清其在外部环境影响下所面对的数据分布结构的特征。

为了简化分析,可从两个具体维度尝试打开外部环境影响下的数据分布结构。一是技术可及性,即政府大数据平台通过技术手段或交易合约即可直接获取数据的可能性。技术可及性高是指数据在数字空间或实体空间的外显性较高,或者数据占有主体供给数据的意愿较强、价格较低,政府大数据平台通过一定的技术手段或较低的购买成本即可获得;反之,则表明技术可及性低。二是制度排他性,即政府大数据平台面对的来自制度界定的数据占有主体的排他性。制度排他性强是指制度环境对数据的占有主体有较明确的界定,对其他主体占有数据的约束较强,政府大数据平台获取数据的合法性不足;反之,则表明制度排他性弱。

需要补充和强调的是,数据的技术可及性和制度排他性并不是绝对的,而是相对于数据需求主体来说的。同一数据对不同层级政府或不同政府部门建设的大数据平台而言,其技术可及性或制度排他性可能存在差异。例如,特定政府部门管辖领域的数据对其自身推动建设的大数据平台来说,常常是技术可及性高、制度排他性弱;但对其他政府部门推动建设的大数据平台来说,情况就可能不同。又如,平台企业的某些数据对基层政府而言,常常是技术可及性低、制度排他性高;但对高层级政府而言,情况可能就会不一样。不过,这种相对性并不妨碍展开理论分析,因为对任何一个给定的政府层级或者政府部门而言,其推动建设的政府大数据平台所面对的数据分布结构在特定环境下并非都变动不居,而是具有一定的稳定性,可以从上述两个维度来描述和刻画。

从技术可及性和制度排他性这两个维度出发,可以区分出四种类型的数据分布结构(见图1)。在不同类型的数据分布结构之下,政府大数据平台获取数据的难度不同。第一类是数据分布结构A,即技术可及性高,同时制度排他性弱。在这种情况下,政府大数据平台获取数据的难度最小。第二类是数据分布结构B,即技术可及性高,但是制度排他性强。在这种情况下,政府大数据平台获取数据的关键在于推动制度创新,突破既有制度的约束。第三类是数据分布结构C,即技术可及性低,同时制度排他性强。在这种情况下,政府大数据平台获取数据的难度最大。第四类是数据分布结构D,即技术可及性低,但制度排他性弱。在这种情况下,政府大数据平台获取数据的关键在于,如何掌握和创新数据采集的技术手段,或者如何与数据占有主体之间达成数据交易合约。

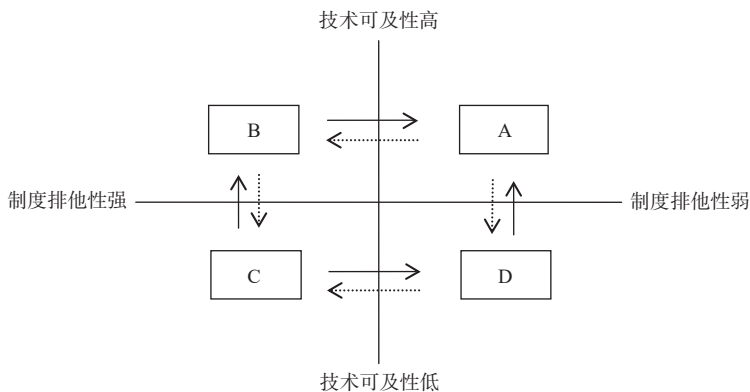


图1 数据分布结构的类型  
(资料来源:作者自制)

这四种数据分布结构是理论上区分出的理想型,现实的情况可能更为复杂。同时,它们也并非固定不变,当技术环境和制度环境变化时,不同类型之间也可能发生相互转化。一方面,当技术环境保持稳定,而制度环境因为多元主体推动的制度创新发生变迁时<sup>①</sup>,数据占有的制度排他性可能由强变弱,原有的数据分布结构B可能向A转化,原有的数据分布结构C也可能向D转化;反之,当技术环境保持稳定,制度环境进一步收紧时,A可能向B转化,D可能向C转化。另一方面,当制度环境保持稳定,而技术环境因为多元主体推动的技术创新、流程再造、机制变革等发生变迁时,数据占有的技术可及性可能由低变高,原有的数据分布结构D可能向A转化,原有的数据分布结构C也可能向B转化。当然,相反的情况也可能存在,当制度环境保持稳定,而技术环境带来的约束更强时,A可能向D转化,B也可能向C转化。现实中,技术环境和制度环境往往会同时发生变化,在这种情况下,不同数据分布结构类型之间的转化就更为复杂了。

上述分析是将政府大数据平台所需的数据作为一个整体来看其分布结构特征,并没有考虑数据内部的异质性。实际上,政府大数据平台所需的数据常常是多种类型的,而不同数据的分布结构往往存在差异。一些数据的分布结构可能更接近A,例如各种网页、媒体上的公开数据,技术可及性高、制度排他性弱,对于各类政府大数据平台而言,获取这些数据的难度比较低;同时,政府部门掌握的自身管辖领域的的数据,对于推动建设的大数据平台而言,也具有技术可及性高、制度排他性弱的特点。另一些数据的分布结构则可能更接近C,例如基础身份数据、治安监控数据、违法犯罪记录等,技术可及性低、制度排他性强,对于公安系统之外的政府大数据平台而言,获取这些数据的难度较大;而金融账户数据、资金流动数据等,对金融系统之外的政府大数据平台而言,也具有技术可及性低、制度排他性强的特点。还有一些数据的分布结构则接近B,例如一些数据公司通过网络爬虫等技术手段长期大规模抓取电商平台、社交媒体的后台非公开数据,进而非法售卖。这种数据虽然通过交易即可获取(技术可及性高),但数据获取本身不具备合法性(制度排他性强)。现实中,接近D的数据部分结构也很常见。例如,企业生产经营中的一些数据,在符合制度规定的条件下是允许交易的(制度排他性弱),但企业可能出于商业竞争等方面的考虑而不愿意提供或者交易这类数据(技术可及性低),这种数据的分布结构就接近D,政府大数据平台并不一定能购买到这类数据。总之,政府大数据平台事实上要同时面对多重数据的复杂分布结构,并在多重数据分布结构的约束下实现治理效能的最大化。

### (三)平台治理效能

给定多重数据的分布结构,政府大数据平台能够获取何种数据、不能获取何种数据基本上是确定的。此时的治理效能如何,关键要看这些不同类型的数据对于政府大数据平台运行的意义。对于特定领域的政府大数据平台而言,有的数据是核心数据,起关键支撑作用;有的数据则是边缘数据,起辅助支撑作用。只有获取核心数据,政府大数据平台的治理效能才有坚实的基础。如果难以获取核心数据,只能获取边缘数据,则治理效能会大打折扣。正是在这个意义上,核心数据的技术可及性和制度排他性如何,决定着多重数据分布结构的总体特征,对于政府大数据平台的运行具有关键性影响。

可以据此推论:特定数据对某个领域的政府大数据平台越重要,则其分布结构对政府大数据平台治理效能的影响越大。如图1所示,在其他条件相同的情况下,政府大数据平台所需核心数据的分布结构越是具有技术可及性高、制度排他性弱(A)的特点,则其治理效能越高;相反,政府大数据平台所需核心数据的分布结构越是具有技术可及性低、制度排他性强(C)的特点,则其治理效能越低。如果政府大数据平台所需核心数据的分布结构居于这两种情况之间(如B和D),则其治理效能也可能处于中间状态。从这些推论可知,观察和分析政府大数据平台的治理效能,只笼统地看数据总量是远远不够的,需要深入研究其所需要的数据类型、不同数据类型的重要性排序及其分布结构状况。

在上述分析中,笔者重在强调外部环境所形塑的数据分布结构特征及其对数据获取难度的影响,

<sup>①</sup> 例如,通过建立审慎、安全的数据流动机制来促进数据在不同主体之间的流动,就是一种可能的制度创新路径。

而较少讨论政府大数据平台的数据获取能力。现实中,政府体系内部不同层级、不同部门推动建设的大数据平台,其数据获取能力往往存在差异。原因在于,不同层级、不同部门的权力位阶、职责范围、自有数据、资源占有、技术能力等都有所不同。换言之,同一数据的技术可及性和制度排他性,对不同的政府层级或政府部门而言是不同的。特定数据对某个政府部门而言技术可及性低,但是对另一个政府部门而言技术可及性可能就是高的;特定数据占有的排他性对低层级政府是硬化的,但是对高层级政府可能就是软化的,如此等等。以制度排他性为例:一方面,不同政府层级的数据权存在差异。政府层级越高,在数据占有上面对的制度排他性通常越低;另一方面,不同政府部门的数据权也有差异,一些部门的数据对其他部门有很强的制度排他性,但却能使其他部门数据对自身的制度排他性软化,从而获取更多数据,带来部门间数据流动的非对称现象。通常情况下,特定政府层级或政府部门自身越是拥有核心数据,其推动建设的大数据平台越可能发挥更大的治理效能。

另外,即使相同的政府层级、政府部门,在不同治理机制之下获取数据的可能性也会存在差异。既有研究指出,中国国家治理中存在两种重要的治理机制,即常规型治理和运动型治理<sup>①</sup>。在常规型治理机制下,前述关于数据流动的诸多制度约束是客观存在的。但当组织面临治理危机,自上而下开启运动型治理机制之时,常规状态下的数据流动约束就可能被暂时突破,从而给政府大数据平台带来大量重要数据,使其治理效能提升。不过,运动型治理的组织成本高昂,当短期内高强度的治理任务结束时,治理机制会切换回常规型治理。此时,各方面制度约束回到正轨,数据流动恢复到常态模式,政府大数据平台常常需要对敏感数据进行处理,其治理效能也会回到常规型治理下的状态。

从长期来看,各个领域的政府大数据平台都力图不断改善自身面对的数据分布结构状况,尽可能提高所需数据的技术可及性、降低所需数据的制度排他性,从而获取更多核心数据、提升实际治理效能。这就需要政府从技术革新和制度创新两方面寻求实质性的突破。现实中,不同领域、不同区域的政府大数据平台建设及其背后的政府行为逻辑,都可以从本文提出的理论视角得到一定的解释。

### 三、案例分析

接下来,本文以我国地方金融风险治理领域为例,运用前述分析框架来解读该领域政府大数据平台的治理效能。之所以选择这一领域,是因为数字时代地方金融领域的风险特征发生了重要变化,成为金融治理的重要“战场”,很多省市级政府都建立了地方金融风险监测预警平台(政府大数据平台的一种类型),研究素材较为丰富。该领域的政府大数据平台建设比较典型,既有一定的特殊性,也能反映其他领域存在的共性问题,在实际运行中发挥了一定的治理效能,但也面临不少困难。笔者自2012年以来持续追踪地方金融领域的治理进展,在R省和Z省调研了地方金融风险监测预警平台的建设和运营情况,通过参与观察、深度访谈等方法收集了不少田野资料。

近十多年来,随着互联网金融的迅速发展和相关金融风险事件的频繁发生,地方金融风险治理的重要性日益凸显。尽管随着金融监管力度的加强,互联网金融风险得到有效治理,但各种形式的非法金融活动仍然存在,地方金融风险治理的任务依然艰巨。2023年,中央金融工作会议召开,将地方金融监管改革作为一项重要内容,可见国家对地方金融风险的治理正在不断深化。结合长期的追踪调研可以发现,地方金融治理方式变革的一个重要体现就是地方金融风险监测预警平台的建设。这与金融化和数字化叠加融合的大背景有密切关联。从治理对象来看,不少地方金融活动特别是非法金融活动从线下转到线上,金融风险的隐蔽性、扩散性、复杂性增强,因此通过新手段开展风险监测预警成为地方金融监管部门的迫切需求;从治理工具来看,随着大数据、云计算、人工智能等数字技术在金融领域的应用,金融科技、监管科技迅速发展,为金融风险监测预警提供了新的可能性。

<sup>①</sup> 周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期。

作为典型的政府大数据平台,地方金融风险监测预警平台通常由省级政府统筹协调,由省地方金融监督管理部门具体推进,通过购买服务的方式,借助科技公司的力量建设和运营大数据平台<sup>①</sup>,汇集、挖掘、分析地方金融风险数据,开展金融风险监测、研判、评估、预警。各地风险监测预警平台的设计思路和运作模式相似,被称为“天罗地网”。一是自上而下的“天罗”。省级政府推动建设大数据平台,将省、市、县、乡四级政府纳入大数据平台的运行体系,打通省级层面多个部门的数据,整合垂直管理部门数据、国家级平台推送数据,抓取互联网公开数据,形成数据底座,由大数据平台建立风险评估模型,计算风险指数,区分风险等级,产出机构画像和风险报告,推送风险线索。风险的预警处置流程是,省级监测预警平台将风险线索下发到市级政府,市级政府再将其下发到区县一级,由区县安排乡镇政府或街道办事处根据风险线索进行实地核查,核查后的实际情况通过系统层层上报到省级政府<sup>②</sup>。二是自下而上的“地网”。这是一种传统的属地化信息收集模式,即基层的网格员线下排查到金融风险后,风险线索通过线上系统层层上报,省级政府可以汇集、比对基层上报的“地网”数据与监测预警平台掌握的“天罗”数据,研判金融风险态势。总之,地方政府试图结合自上而下和自下而上的两种信息优势,来应对“数实相融”的治理情境。

相比于传统的属地化治理模式,“天罗地网”的增量主要是“天罗”,其运行成效直接影响着这种模式的可持续性。笔者在调研中观察到:一方面,风险监测预警平台建设推进力度很大,持续给基层政府推送风险线索,要求基层政府进行风险比对与核验;另一方面,基层政府反映这类大数据平台的监测预警效果不及预期,自上而下的风险线索存在时间滞后、准确性不足等问题。接下来,笔者根据前文提出的分析框架,对地方金融风险治理领域这类政府大数据平台的治理效能问题进行分析。

### (一)外部环境特征

#### 1. 技术环境的影响

数字时代,技术环境深刻影响着金融交易主体的互动方式,即资金供给者和资金需求者通过不同于前数字时代的空间形态、连接机制和组织方式等展开互动,这进而影响到交易过程的数据分布。可以从金融交易的三个核心环节(供求匹配、支付结算、风险控制)<sup>③</sup>来分析这种互动方式的变化及其影响。第一,从供求匹配来看,地方金融交易中的资金供给者和资金需求者,不再像传统上那样完全在实体空间依托私人关系网络或线下金融中介进行交易磋商,而是大量进入数字空间,通过网络借贷中介等连接机制来实现匹配,或者是通过线上线下相结合的方式匹配。不少涉金融信息中介业务的企业,也会通过线上线下相结合的方式发布信息,其人员招聘数据、关联机构数据、网络舆情数据会在数字空间有所呈现。一些金融诈骗活动则通过网络连接的方式渗透到县域社会的普通民众。第二,从支付结算来看,资金在供给者和需求者之间的流动不是通过现金支付或银行转账,而更多是在数字空间通过第三方支付等方式进行,支付结算流程通过线上的借贷中介、投资中介、第三方支付公司等连接和组织起来,一旦出现虚构投资标的、挪用客户资金、私设资金池等问题,资金供给者将面临很大的风险。第三,从风险控制来看,当地方金融活动大量进入数字空间后,传统以血缘地缘关系为依托的风险控制机制失灵,资金供给者常常是基于对线上借贷中介、投资中介的信任而进行投资。至于资金究竟去向哪里、用途为何,投资者往往并不清楚,一旦发生金融风险事件,容易陷入血本无归的境地,带来线上线下的舆情事件和社会风险。在资金供给者和资金需求者这些新的互动方式之下,地方金融风险特征出现一系列新变化,主要表现为隐蔽性、跨域性和转化性的增强<sup>④</sup>;地方金融交易过程中的数据分布也与前数字时代有了很大差异,大量的金融交易数据都沉淀在线上借贷中介、投资中介和第三方支付机构等数字平台上,使得

① 不同地方这类监测预警平台的运行模式存在差异,如有的地方成立事业单位负责运营,有的地方则交给国企负责运营。

② 向静林、钟瑞雪、艾云:《信息优势的上下分化:数字时代多层级政府治理变革的一个动力机制》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2025年第1期。

③ 向静林:《金融治理的社会学探究:一个多层制度分析框架》,《学术月刊》2023年第5期。

④ 向静林:《互联网金融风险与政府治理机制转型》,《社会科学研究》2021年第1期。

地方政府的金融风险监测预警平台难以抓取到这些信息,给金融监管带来挑战。

## 2. 制度环境的影响

如果说技术环境影响着地方金融交易活动数据的自然分布,那么制度环境则界定着相关主体的数据权限,进而影响着数据的合法流动空间。可以从条块关系、层级关系、部门关系和政企关系四个方面,来分析制度环境的影响。第一,从条块关系看,在中央—地方双层金融治理体制中,中央金融管理部门及其派出机构始终占据主导地位,虽然不直接具体负责地方金融组织监管和地方属地风险处置,但是所有金融活动涉及的支付结算数据(资金流动数据),制度上只能由负责监管支付结算体系和支付结算业务的中央政府金融管理部门及其派出机构进行监督管理,地方政府无权直接掌握和监测这类数据。从地方金融治理的角度来看,支付结算数据是地方金融风险监测预警平台最为需要的核心数据,因为地方金融活动中的资金异动(如交易主体、交易频率、交易金额、交易时间的异常)最终都会反映在支付结算环节。在我国的金融监管制度框架中,涉及这些数据的监管权限不属于地方政府,而且中央政府金融管理部门及其派出机构也不能将涉及微观主体的原始、动态数据直接提供给地方政府。可见,地方政府推动建设的金融风险监测预警平台,在支付结算数据占有方面遇到的制度排他性是很强的。第二,从层级关系看,基层政府通过网格化的实地摸排能够获取地方金融活动的一线数据,省级政府通过自上而下的制度规定,可以要求基层政府通过“地网”系统上报数据。换言之,基层政府的摸排数据对于地方政府风险监测预警平台而言不具有制度上的排他性。第三,从部门关系看,地方金融监督管理局常常只掌握自己直接监管的“7+4”类机构的相关数据,市场监管、公安、司法、信访等部门拥有辖区内企业经营、矛盾纠纷、民事诉讼、信访举报等的相关数据。这些相关数据能否提供给地方金融监督管理局推动建设的金融风险监测预警平台,取决于全国层面的制度规定和地方政府的制度创新。第四,从政企关系看,数字平台企业掌握着地方金融活动交易主体的大量线上行为痕迹数据,银行系统掌握着地方金融活动交易主体的资金流动数据,电信运营商拥有地方金融活动交易主体的实时空间位置数据,但这些数据通常都难以直接提供给地方政府的金融风险监测预警平台。尤其是涉及交易主体个人隐私和合法权益的数据,受到网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等一系列相关法律法规的严格保护,难以被用来作为地方金融风险监测预警的数据基础。

### (二) 数据分布结构

在上述技术环境和制度环境的形塑之下,地方金融风险监测预警平台面对的数据分布结构呈现两方面的特征。第一,核心数据的技术可及性较低。地方金融交易活动的线上化,使得公开网络上仍有不少地方金融活动的数据,如企业数据、广告数据、招聘数据、舆情数据等,但这些数据都不是地方金融交易活动的核心数据,难以决定多重数据分布结构的总体特征。同时,金融交易主体的防监测意识增强,大量地方金融活动从公开网络转入私域网络,使得地方金融活动的数据分布越来越隐秘,地方政府的风险监测预警平台越来越难以直接在公开网络捕捉其行为痕迹,难以掌握供求匹配的数据。而资金异动数据只有银行系统和中央金融监管部门及其派出机构才能及时掌握和监测,地方政府无法直接掌握和监测。现实中,为了加强地方金融风险防范,中央金融监管部门及其派出机构会定期给地方政府发来资金异动监测的相关情况,但底层数据无法接入地方政府的风险监测预警系统。第二,核心数据的制度排他性较强。上述制度环境特征使得地方金融活动相关数据的流动受到很强的制度约束,特别是资金流动数据这一核心数据,只能由金融领域的垂直监管部门负责监测,对地方政府有很强的制度排他性。这两方面的特征是各地政府在开展地方金融风险监测预警时共同面对的数据分布结构特征。在同样的结构约束之下,不同地方的金融风险监测预警平台在数据来源上也存在一定差异,核心差异在于政府体系内部数据的整合力度不同。

在地方金融风险治理中,金融风险监测预警平台面对的数据分布结构并非一直如此,而是经历了一定的变化过程。在互联网金融迅速发展的早期阶段,大规模的供求匹配信息通过网络公开发布,地方金融风险监测预警平台能够捕捉到大量公开数据。但随着地方政府监测预警力度的加强,地方金

融交易主体开始策略性地规避监测预警,将一部分线上活动转到线下,同时将网络公开的信息发布改为微信群、小程序中的内部信息发布,这是导致监测预警平台数据捕捉面临挑战的一个重要原因。另外,在地方金融风险监测预警领域,数据流动的制度约束在不同治理机制下也发生了变动。在国家自上而下开启互联网金融清理整顿的时期,条块之间、部门之间、政企之间的数据流动得以突破常规状态下的一些限制,使得地方金融风险监测预警平台在一定时期内获得了较为丰富的数据。但当清理整顿完成之后,数据流动回到常规状态,地方金融风险监测预警平台受到的约束相对更多。

### (三)平台治理效能

正是基于上述结构,各地建设的地方金融风险监测预警平台既能发挥一定的治理效能,但又难以达到特别理想的状态,也因此引起了不同层级政府的不同评价。在作者的田野调查中,省级政府相关部门坚持认为地方金融风险监测预警平台发挥了一定的治理效能,主要体现在以下三方面。

第一,线上行为监测。地方金融风险监测预警平台通过对网络公开数据的实时抓取和分析,能够筛查金融交易中的一些关键指标的风险点(如承诺“高收益”“零风险”等),从而发现一些风险线索。正如R省地方金融监督管理局一位负责人所说:

天罗地网会发现一些有效的线索,在实际工作中发现比较多的一类是线上行为,做一个虚假的App套壳一家有名的公司,实际上它跟这个公司没有关系,他们在这个App上发布一些理财产品,收益率明显超出正常范围,会有人受骗上当,或者有一些线上宣传,这种基本上是天罗地网先发现,让地方再去核查的一个流程。(访谈资料,20240719)

第二,跨域风险预警。地方金融风险监测预警平台可以在线上对全省甚至全国范围内的企业关联信息进行收集和分析,对可能从外地输入本地的关联风险实施监测;还可以汇集辖区内各地出现的风险苗头信息,对尚未出现类似情况的地方进行风险提示。R省地方金融监督管理局一位负责人强调了这一点:

有一些关联分析方法,比如某地有非法集资机构,外省立案了,在省内有一些关联机构,天罗地网系统能看到两个企业之间的一些关联关系,首先发现某机构有一些风险,再通过企业的关联关系,去计算省内的哪些机构可能有风险,可以提前进行监测预警。(访谈资料,20240719)

第三,海量数据筛查。地方金融风险监测预警平台可以利用文本、图片、音频、视频自动识别和关键词分析等技术手段,对线上线下各类媒介上的企业经营数据、关联机构数据、金融广告数据、投诉举报数据、网络舆情数据等进行自动识别、分析和计算,从而在超大规模数据中识别出可能的风险线索。例如,Z省的金融风险监测预警平台就能够结合各类数据,对全省范围内的1000多万家工商主体进行风险筛查,对50多万家企业开展实时的风险监测和风险评级,为这些企业构建风险画像,并从中筛选出重点风险企业。这样超大规模的数据筛查,基层政府靠传统方式难以完成。

不过调研也发现,地方金融风险监测预警平台虽然发挥了一定的治理效能,但离理想状态还有一定的差距。据省、市、县三级地方金融监管部门的工作人员估算,R省地方金融风险大数据平台下发的风险线索中有效线索大约占30%。从政府大数据平台的功能定位看,这已经是相对不错的比例,但仍有大量的风险线索是滞后和不准确的。正如R省下辖的A市市委金融办一位负责人所言:

其实说一个企业有没有在从事非法集资,银行跟人行是能够最早知道的……但是受制于大家分业监管的要求,银行其实没有办法把这个信息直接传递给我们,涉及个人信息的隐私……核心数据在他们那边,包括我们原来去问一些统计局要数据。统计它有统计法,数据也不能直接给我们,也都是要脱敏之后,有很多信息都是要滞后很久……所以我们其实没办法通过抓取这些数据去发现金融风险,只有他们下发(访谈资料,20240718)。

不难发现,治理效能不及预期的核心原因在于缺乏必要的核心数据。地方金融风险监测预警平台根据网上公开的经营数据、广告数据、舆情数据等进行风险监测,然后将发现的风险线索传递给基层。但实际上这些数据的作用有限:一方面,当金融活动还处于广告宣传阶段时,即使有风险隐患,风险事件也常常尚未发生,基层政府能做的主要是防诈宣传和风险提示,很多时候难以对相关行为定性;另一方面,当出现网络舆情时,基层政府往往在线下也早已掌握了相关风险线索,因为在线上参与

讨论的投资者常常同时会通过本地的投诉渠道反映相应情况。真正关键的数据是私域社群数据和资金流动数据,但这些数据相对隐秘、制度约束大,地方金融风险监测预警平台往往难以掌握。

综上所述,地方金融风险监测预警平台呈现的治理效能,在很大程度上是由其面对的数据分布结构决定的,即这类平台所需核心数据的技术可及性低、制度排他性强。各地的实践探索,是在这种总体的数据分布结构之下作出的努力和创新。未来,地方金融风险监测预警平台的治理效能提升,也会在很大程度上与数据分布结构的变动相关,有赖于技术环境或制度环境的变迁。

#### 四、结论与讨论

针对数字时代政府大数据平台治理效能及其影响因素等相关研究的不足,本文构建了一个“数据分布结构”的分析框架,并用这一框架来解读地方金融风险治理领域的大数据平台建设案例。研究发现,虽然高层级政府因为大数据平台汇集多源数据而拥有一定的相对低层级政府的信息优势,但这种信息优势能否转化为理想的治理效能,取决于数据的真实性、丰富性、有效性。大数据平台能够汇集何种数据,关键看数据分布结构,而数据分布结构受特定领域技术环境和制度环境的影响。技术环境影响数据在多元主体间的自然分布状态,界定着数据获取的技术可及性;制度环境则影响数据在多元主体间的合法流动空间,界定着数据占有的制度排他性。由此,技术可及性和制度排他性的搭配组合形塑着特定领域大数据平台实际面对的数据分布结构,进而深刻影响其治理效能。在其他条件相同的情况下,如果政府大数据平台所需核心数据的技术可及性越高、制度排他性越弱,那么其治理效能可能越高;反之,其治理效能可能越低。本文构建的关于“数据分布结构”的分析框架,为理解政府大数据平台的实际运行提供了一种可能的分析思路。

第一,对于政府大数据平台而言,即使拥有再好的数据分析技术,如果掌握不了核心的数据,也难以发挥相应的治理效能。由于数据可能自然地分布在多元主体的手中,因此系统且深入地了解政府大数据平台背后的数据分布结构就变得至关重要。现实中,政府大数据平台有时难以达到理想的治理效能,并不是大数据平台本身技术能力的问题,而是背后的数据分布结构影响了大数据平台技术能力的发挥。换言之,在给定的数据分布结构下,政府大数据平台能“看”到什么、不能“看”到什么,是有明确边界的。作为一种新型治理手段,政府大数据平台的设计理念并没有错,只是其有效运行需要适配的数据分布结构作为基础。政府大数据平台的建立和运行,实际上是要在既有数据分布结构的约束下,尽可能实现数据的汇集、整合与分析。这并非一件容易的事情,往往需要付出较高的成本。

第二,正因为数据往往自然地分布在多元主体的手中,所以影响数据流动的主体间关系,不仅仅包括政府部门间关系,还包括条块关系、政企关系、政社关系,等等。既有研究往往强调政府内部的部门间关系对于数据共享的影响,强调推动大数据平台建设的政府部门自身的动员力、影响力,这当然是重要的,但是将政府大数据平台放在更大的结构中来看,部门间关系和政府部门自身的能力不是影响因素的全部。因此,仅仅从政府部门间关系的角度来分析大数据平台的治理效能问题是不够的,而是需要关注政府大数据平台所嵌入的多重关系,分析不同关系对于数据流动的不同意义和影响机制。需要指出的是,这些主体间关系都受到制度环境的界定。制度环境界定着数据占有的排他性和数据流动的合法空间,行动者之间的关系以及行动者的能动性常常只能在给定的机会空间中发挥作用。

第三,不仅制度环境是重要的,技术环境的影响也不可低估。原因在于,技术环境往往界定着数据的自然分布状态,特别是数据在多元主体之间的初始分布情况。在已有研究中,技术环境的作用在很大程度上被忽视了,或者说被作为隐含的分析前提。但实际上,技术环境直接影响着哪些主体能接触数据,关键数据分布在什么主体手中,数据是否通过技术手段即可轻松获取,等等。例如,在一个领域中,如果推动大数据平台建设的政府部门刚好是在自然状态下掌握关键数据的主体,那么它在数据获取方面受到的制度约束就会比较小,这类大数据平台常常就能发挥较高的治理效能;反之,如果推动大数据平台建设的政府部门在自然状态下不掌握关键数据,那么它就更为依赖由制度环境界定的数

据流动空间。总之,只有在技术环境和制度环境的组合中,才能更全面地看清数据分布结构的状态。

需要补充的是,本文强调技术环境和制度环境对数据分布结构的影响,但这并不是环境决定论。一方面,行动者在环境约束下具有能动性,能够采取一系列应对策略,可以在环境界定的机会空间范围内最大限度地促进数据的获取和流动;另一方面,环境本身也可能会发生变化,行动者可能通过技术创新或制度变革来推动技术环境或制度环境的变迁,进而促进更为便捷的数据获取和流动。现有研究对第一个方面的关注较多,未来研究可以对第二个方面展开更为系统和深入的分析,这对于理解数字时代的政府治理变革具有重要意义。

---

## The Governance Effectiveness of Government Big Data Platforms —An Analytical Perspective of “Data Distribution Structure”

Xiang Jinglin

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, P.R.China)

**Abstract:** In the digital age, building big data platforms has become a significant manifestation of government governance reform. However, the governance effectiveness of big data platforms varies across policy domains. The reason is that although higher-level governments gain certain information advantages over lower-level governments through the collection of multi-source data on big data platforms, whether this information advantage can be transformed into ideal governance effectiveness depends on the authenticity, richness, and validity of the data. The types of data that government big data platforms can collect largely depends on the data distribution structure, which is shaped by both the technological environment and the institutional environment. The technological environment affects the natural distribution of data across diverse actors, thereby defining the technological accessibility of data acquisition. The institutional environment, in turn, affects the legitimate space for data flows among these actors, thereby defining the institutional exclusivity of data possession. Accordingly, the combination of technological accessibility and institutional exclusivity shapes the actual data distribution structure confronting government big data platforms in specific domains, which in turn profoundly influences their governance effectiveness. All else being equal, the higher the technological accessibility and the weaker the institutional exclusivity of the core data required by a government big data platform, the greater its governance effectiveness is likely to be; conversely, the lower its governance effectiveness may be. The analytical framework of “data distribution structure” offers a promising approach to understanding the actual operation of government big data platforms. Its implications are threefold. First, no matter how advanced a government big data platform’s analytical technologies may be, it will struggle to achieve the desired governance effectiveness without access to core data. Second, because data is often naturally distributed among multiple entities, the inter-entity relationships affecting data flow include not only intergovernmental relations but also government-enterprise relations, and government-society relations. Third, both institutional environments and technological environments are crucial. This is because technological environments often define the natural distribution state of data, particularly the initial distribution among multiple entities.

**Keywords:** Government big data platform; Governance efficiency; Data distribution structure; Technical environment; Institutional environment

[责任编辑:陆 影]