

引文格式: 邹卫中, 李萍萍. 我国政府职能研究的热点及关键词可视化分析: 基于中国知网 CSSCI (2015—2020 年) 数据 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2021, 22 (3): 42-51.

我国政府职能研究的热点及关键词可视化分析 ——基于中国知网 CSSCI (2015—2020 年) 数据

邹卫中, 李萍萍

摘 要: 我国政府职能在不同时代具备不同的内涵表达, 是当前时政的热点议题, 也是学术界研究的高频关键词之一。借助 CiteSpace 软件以 2015—2020 年中国知网刊载的有关政府职能研究的 1096 篇 CSSCI 文献为样本, 进行关键词聚类、关键词突变分析并绘制主要研究机构图谱、关键词时区知识图谱等。通过梳理相关文献, 探寻相关研究在学术界与实践领域具有相关性或同步性。在进一步归纳和思考的基础上, 得出我国政府职能研究在继续探索公共服务与合作治理的创新之外, 优化营商环境以及政务数据建设将成为未来的研究趋势。

关键词: 政府职能; 公共服务; 知识图谱; CiteSpace

作者简介: 邹卫中, 法学博士, 常州大学史良法学院副教授、硕士研究生导师; 李萍萍, 常州大学史良法学院硕士研究生。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“网络虚拟社会协商民主的实现机制研究”(15BZZ085)。

中图分类号: D912.1 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2021.03.005

十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》对进一步加快政府职能转变做出全面部署, 要求建立职责明确、依法行政的政府治理体系。政府职能本身是一个动态的、不断发展变化的一个概念, 具备不同时代下的内涵表达。政府职能变迁的趋向与我国行政体制改革的方向密切相关, 代表国家对政府职能变迁的全局把控, 引领中国特色社会主义行政体系的改革方向。政府职能无论在学术界还是实践领域都获得了较高的关注度, 研究的范畴正逐步拓展。但是, 由于当前政府职能的研究文献颇多, 单一的分析方法难以满足深度研究、全面研究的客观需要, 缺乏对文献的整体梳理和趋势判断, 容易陷入片面化或主观化的窠臼。为更好地把握政府职能的研究现状, 应用 CiteSpace 软件对中国知网 (CNKI) 2015—2020 年以“政府职能”为研究主题的 1096 篇文献进行科学计量分析, 以可视化的方式探寻政府职能研究在学术界与实践领域所具有的相关性或同步性, 并试图分析讨论政府职能研究的热点主题。

一、研究设计

(一) 数据来源

以中国知网 (CNKI) 为文献研究数据来源, 具体检索过程是: 将“政府职能”作为检索主

题,以2015—2020年为检索年限,具体检索时间为2020年7月24日。期刊来源选择CSSCI,将检索条件设置为精确,得到以“政府职能”为主题的相关文献共计1155篇。为保证问题分析的全面性和研究结果的准确性,将专题导语、书讯信息、选题信息、会议新闻、会议综述等进行剔除,最终共筛选出1096篇有效文献。

(二) 研究方法

CiteSpace是一个结合信息可视化方法、文献计量学、数据挖掘算法的Java应用程序。通过“文献检索—文献提取—文献处理—结果解释”的过程实现文献的可视化分析,将中国知网中有关政府职能研究的1096篇CSSCI来源期刊(以下简称CSSCI)文献以Refworks的格式导出,借助文献计量工具CiteSpace5.7.R1,完成数据转换。在参数上将时间跨度设置为2015年1月至2020年7月,时间切片设为1年。通过研究发文主体所在的研究机构、高频被引文献和关键词共现、关键词聚类、关键词突变等实现研究结果的可视化,以绘制知识图谱的方式探求热点演化的路径,更好地把握研究进展和发展趋势^[1]。

二、CSSCI数据中2015—2020年政府职能研究概况

(一) 研究机构和高被引文献

从研究机构的发文数量上来看(见表1),政府职能的研究主要集中在公共管理学院、行政学院、研究所等。政府职能研究排名第一的研究机构为南开大学周恩来政府管理学院。浙江大学公共管理学院、复旦大学国际关系与公共事务学院、中国人民大学公共管理学院等机构在2015—2020年政府职能的研究中CSSCI发文量7篇以上,排名前十。可知部分权威性研究机构已经参与到以“政府职能”为主题的研究中来,体现出对政府职能研究较高的关注度,为政府职能的进一步研究提供了理论支持。政府职能这一议题本身涉及政治学、管理学、社会学、法学等多个学科领域。但是,当前的研究内容却未体现出不同学科之间的交融互通性。

表1 CSSCI数据中我国政府职能研究发文量前十的研究机构(2015—2020年)

序号	篇数	研究机构
1	19	南开大学周恩来政府管理学院
2	10	浙江大学公共管理学院
3	9	复旦大学国际关系与公共事务学院
4	9	中国人民大学公共管理学院
5	8	中国社会科学院政治学研究所
6	8	上海交通大学国际与公共事务学院
7	8	吉林大学行政学院
8	7	武汉大学政治与管理学院
9	7	中国行政管理学会
10	7	清华大学公共管理学院

在政府职能研究的1096篇文献中,通过中国知网选取前10篇高被引文献(见表2),我们可以发现高被引文献中有关供给侧结构性改革、权力清单制度、依法治国思想等都与国家发展需求和决策部署密切相关,体现出政府职能的有关研究紧跟时代发展趋势正积极探求新的路径助推国家治理水平的整体性提高。其中政府购买公共服务、社会组织参与社会治理等体现出政府逐渐认识到自身力量存在一定的局限性,转而积极寻求社会力量的协助共同提升公共服务的质量。高被引文献客观反映出特定时间段内某一学术文章获得较大的学术影响力和较高的学术认可度,能够客观反映一定时期的研究成果,为后续研究奠定基础并提供理论指引。

(二) 关键词共现及中心

借助CiteSpace软件对1096篇文献进行可视化分析,具体展现出有关政府职能研究高频关键词的频次及中心性(见表3),按照关键词出现频次的高低将排名前15的关键词进行简单列举并

具体展现了其频次和中心性。中心性是指在整个网格中该词汇处于核心位置节点，能够连接或传递特定信息。在政府职能的研究中主要围绕这 15 个关键词而展开，凸显出政府职能转变、公共服务、社会组织、政府治理等关键词的核心地位。近五年来我国政府职能的研究主要集中在提升公共服务的质量和水平上，通过简政放权、行政改革等方式，同时借助社会组织的力量，积极拓展政府职能转变的新路径。

表 2 CSCI 数据中我国政府职能研究高被引文献前十的文章（2015—2020 年）

序号	作者	标题	被引频次	期刊
1	林卫斌, 苏剑	供给侧改革的性质及其实现方式	191	价格理论与实践
2	柳光强	税收优惠、财政补贴政策的激励效应分析——基于信息不对称理论视角的实证研究	186	管理世界
3	王浦劬	论转变政府职能的若干理论问题	185	国家行政学院学报
4	罗亚苍	权力清单制度的理论与实践——张力、本质、局限及其克服	166	中国行政管理
5	韩鹏飞, 胡奕明	政府隐性担保一定能降低债券的融资成本吗? ——关于国有企业和地方融资平台债券的实证研究	149	金融研究
6	项显生	我国政府购买公共服务边界问题研究	119	中国行政管理
7	杨丽, 赵小平, 游斐	社会组织参与社会治理: 理论、问题与政策选择	114	北京师范大学学报 (社会科学版)
8	杨志勇	分税制改革中的中央和地方事权划分研究	113	经济社会体制比较
9	石亚军	当前推进政府职能根本转变亟需解决的若干深层问题	111	中国行政管理
10	张文显	习近平法治思想研究 (下) ——习近平全面依法治国的核心观点	109	法制与社会发展

（三）关键词聚类及分析

在关键词内部之间的共现关系及强度通过 LLR 算法，进行关键词聚类分析（见表 4），共得到 11 个聚类标签，其中聚类模块值（Q 值）为 0.6272，聚类平均轮廓值（S 值）为 0.6378，聚类结果合理。研究我国政府职能的关键词聚类是对政府职能做出一个整体性梳理和判断，判断政府职能的研究现状与实践领域存在的相关性或同步性。为了更加精练地表达和概括政府职能的研究重点并解决上述问题，将 11 个聚类归纳为“职能内容转化”“主体广泛参与”“权力结构优化”等三个方面进行分别梳理和说明。

1. 职能内容转化方面

政府职能转变（#7）、影响因素（#9）、大数据（#4）、第三方评估（#2）这四大聚类讨论的是政府职能的内涵以及影响政府职能转变的因素。王浦劬认为：“转变政府职能是推进法治政府

表 3 CSCI 数据中我国政府职能研究高频关键词及其中心性（2015—2020 年）

序号	频次	中心性	关键词
1	197	0.36	政府职能
2	125	0.28	政府职能转变
3	47	0.29	公共服务
4	45	0.21	社会组织
5	37	0.08	地方政府
6	29	0.15	简政放权
7	28	0.22	社会治理
8	28	0.10	服务型政府
9	27	0.16	职能转变
10	25	0.05	政府
11	21	0.18	政府治理
12	19	0.13	“放管服”改革
13	16	0.14	政府购买服务
14	15	0.04	行政体制改革
15	15	0.07	政府购买

治理现代化的逻辑起点，而政府治理现代化又是国家治理现代化的关键内容。”^[2]机构只是政府职能的载体，政府职能转变才是行政管理体制改革的关键所在。我国政府职能转变的路径逐渐从依赖机构改革推进调整为立足职能转变本身上来^[3]。政府职能转变本质上是动态调整政府、市场和社会三元主体间关系的一个过程^[4]。高频出现的公共服务供给能力的影响因素、公共支出转型影响因素、政府形象影响因素、政府改革影响因素等都体现出政府职能转变与政治、经济、社会、文化、生态等多种外在因素密切相关。大数据也是影响政府职能转变的要素之一，通过深入挖掘大数据的潜在价值，精准掌握公众需求，提高公共服务的水平。此外，政府这一主体中的行政人员作为保证政府职能有效实施的行动者，更加强调他者为核心的自我性，对行政人员的个人素质提出了外化于身内化于心的严格要求^[5]。当然，政府职能转化后效能是否得到充分发挥离不开第三方主体的客观评价。当前主要是社会组织作为第三方评估主体，研究内容更多集中在政府购买服务的第三方评估研究，但事实上关于第三方评估的法律合法性和社会合法性困境却一直未有突破^[6]。政府职能转化的影响因素以及第三方评估所面临的困境都反映出政府职能的相关研究与实践领域保持着高度的相关性。

表 4 CSSCI 数据中我国政府职能研究关键词聚类（2015—2020 年）

聚类编号	轮廓值	聚类名称	子聚类名称
# 10	0.963	PPP 模式	社会资本、公私合作、资源配置优化等
# 9	0.976	影响因素	竞技体育、政府购买公共服务等
# 8	0.850	行业协会	治理现代化、政府职能转移、经济新常态等
# 7	0.955	政府职能转变	政府改革、职责同构、依法治国等
# 6	0.697	简政放权	有限政府、权力清单、行政审批等
# 5	0.858	社会组织	公共服务、服务型政府、职能转变等
# 4	0.798	大数据	营商环境、数字政府、条块关系等
# 3	0.841	公共体育服务	群众体育、体育管理、政府购买等
# 2	0.857	第三方评估	“放管服”改革、政府治理、治理能力等
# 1	0.823	法治	高质量发展、社会治理、政府等
# 0	0.775	资源配置	法治政府、管理、制度创新等

2. 主体广泛参与方面

社会组织（#5）、PPP 模式（#10）、行业协会（#8）、公共体育服务（#3）这四大聚类共同体现出新时代背景下“共建共治共享”的社会治理理念，诠释着政府职能在当前及未来的定位是以平等、开放的理念为基础的。政府与公民、企业、社会组织的共同行动是政府治理的方向，在共同行动中实现公共事务的治理从垄断走向开放^[7]。PPP 模式是公私合作的典型方式之一，由公众需求和社会资本的投资冲动共同促成了以 PPP 模式为主要内容的制度变迁^[8]。建设服务型政府为社会组织参与社会治理提供了前提，因为单一行政主体的力量越来越难以满足提供更加优质的公共服务这一目的。行业协会商会作为一种特殊的社会组织，在行业管理与社会治理领域发挥着重要作用，但在与行政机关脱钩的过程中，存在着“职能分离”进展缓慢的问题^[9]。公共体育服务作为公共服务的一种，近年来也在积极探索新模式，主要集中在社会组织承接公共体育服务、公共体育服务的外包等方面存在的问题以及解决策略。公共体育服务独立成为一大聚类也反映出公共体育服务的特殊性，反映出我国政府职能的转变必须考虑到普遍性和特殊性的辩证统一关系，在整体性治理中精准提升政府职能发挥的效用性。在公私合作的过程中，主体参与的广泛

性得到充分体现,涉及社会组织、企业、公民等多方主体的共同参与。但是仍然存在着一些政府缺位、越位、越界的现象,反映出行政机关缺乏对自身权力运行的有力约束和有效规范,政府职能转变存在滞后性的特征^[10]。政府职能的研究工作是以点的方式展开集中的研究,在与实践的交互过程中去争取“同步性”。

3. 权力结构优化方面

法治(#1)、简政放权(#6)、资源配置(#0)这三大聚类与国家治理理念和发展政策相契合,从政府职能研究中权力结构的优化层面出发,以更加规范的权力配置展现政府职能发挥中权力色彩的“弱化”,突出职能转变的时代性特征。在中国特色社会主义法治环境下,政府职能必须在依法治国的法治理念下规范化行使,统筹推进法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设。具体而言,“放管服”改革以简政放权为核心,强调要统筹好“放管结合”与“优化服务”的相关工作,充分适应并满足客观形势的期待。权力清单制度可以为行政权力划定边界,让“法无授权不可为”成为政府用权的“禁忌”^[11]。不同于以往全能型政府注重对公众社会生活的全面管理,范围涉及“从摇篮到墓地”的生活写照。当前政府职能更加突出其有限性,强调的是宏观调控层面上的效能发挥,具体体现在:立足于市场在资源配置中起决定性作用的现实图景,给市场足够自由的同时而又能做到有效监管,从而实现资源配置的高效化与合理化。宪法上的市场经济具有“社会”属性,既要发挥市场的作用,又要发挥政府的作用^[12]。李克强总理在2020年政府工作报告中再次强调推进要素市场化配置改革,深化“放管服”改革。这也反映出国家持续推进“放管服”改革从理念到体制刀刃向内的坚定决心。法治、简政放权、资源配置这三个要素均体现出传统行政管理方式的深刻变革,以带有柔性色彩的行政活动方式更新了政府治理的理念和方式。在权力结构层面,理论上学术界已经对政府权力的限制做出了有力论证,且有限政府的理念在当下已经达成共识。但是关于权力结构的具体优化在实践中具有明显的政策推动性,对后续权力的研究关注度不够。因此,学术界和实践领域应当保持一种互通性,这对政府职能的研究者提出一定的“超前性”要求。在这个过程中既要为政策的制定提供理论参考,又要根据政策的实施进一步完善具体理论。

(四) 政府职能研究趋势分析

借助 CiteSpace 软件进行可视化的计量分析,将研究热点聚焦于某些特定关键词,可更加直观地呈现学术界对政府职能研究的关注点。具体运用到 CiteSpace 的突变性(Burstness)功能,该功能指的是某个词在短期内有较大变化幅度,将最小持续时间(Minimum Duration)设置为2,共得出9个关键词的变化(见表5)。可知,当前我国政府职能研究热点主要集中于政府改革、机构改革、大数据、改革开放、营商环境等方面。行政审批作为文献中的关键词在2016年开始突变,突变周期影响不长,此阶段的研究主要集中在行政审批制度的总结和回顾。通过持续深化行政审批制度改革,打破传统惯性思维,加快现代化治理体系和治理能力建设^[13]。需要特别说明的是改革开放至今,政府职能的内容在理论和实践层面已经发生较大的改变。2018年是改革开放的40周年,以此为契机政府职能的突变中显示出改革开放这一热点关键词。

为了进一步反映不同时间段内热点关键词的分布情况,借助 CiteSpace 软件的“Timezone View”功能绘制2015—2020年政府职能研究的热点时区图谱(如图1),可知近五年来出现频率较高的热点关键词是政府职能、政府职能转变、公共服务、放管服改革等。具体而言,可最终回归至政府职能转变的问题之上,无论是政府职能本身的界定、功能发挥还是各政策的出台都是为转变政府职能服务的。

表 5 CSSCI 数据中我国政府职能研究突变强度排名前九的关键词（2015—2020 年）

序号	关键词	频次	突变强度	起止年份
1	行政审批	14	2.0213	2016—2017
2	公共体育服务	8	3.0337	2017—2018
3	政府改革	10	2.6910	2017—2020
4	机构改革	12	5.1229	2018—2020
5	大数据	9	2.4313	2018—2020
6	政府机构改革	7	2.9733	2018—2020
7	体育社会组织	6	2.5460	2018—2020
8	改革开放	10	3.3565	2018—2020
9	营商环境	11	4.6913	2018—2020



图 1 CSSCI 数据中我国政府职能研究关键词时区知识图谱（2015—2020 年）

综上，在软件分析的基础上结合相关的文献梳理以及基层实践调研走访可知，公共服务与合作治理的理念已达成广泛的共识，但是具体模式的优化与创新仍需进一步探索与完善。同时在营商环境的优化中制度性交易成本偏高，政务信息化建设中仍存在着信息孤岛、信息壁垒，缺乏资源的集中统一整合。

三、我国政府职能研究的热点主题讨论

上述数据借助 CiteSpace 软件集中呈现了不同类别下的关键词。通过归纳梳理，突出体现了公共服务、合作治理、营商环境、大数据等关键词的重要性和高频性。现代政府是服务型政府，公共服务与合作治理仍然是政府职能转变过程中所需继续研究与创新的重要课题。同时，在国家治理体系与治理能力现代化的建设背景之下，经济高质量发展的现实需求下，营商环境的优化与政务数据建设研究将在未来发展中呈继续增长趋势。

（一）公共服务内涵的基础建构与创新

表 3 中公共服务和服务型政府等关键词出现频次较高，在表 4 关键词聚类中出现的行业协会、社会组织、公共体育服务等聚类标签都是围绕“公共服务”而展开。在表 5 关键词突变以及

图 1 关键词时区图谱中出现公共体育服务、“放管服”改革等关键词也都是为了更好地提供公共服务。由此可知,我国政府职能研究的关键和热点仍集中在公共服务层面,但又不同于传统宏观意义层面上的公共服务。

1919 年德国《魏玛宪法》自公布以来,以“命令-服从”为主要模式的行政行为逐渐将视角调整至社会基本权利的关怀。20 世纪 80 年代我国政府职能的重心发生转变,开始突出政府的责任属性,强调政府“应当做什么”。改革开放后,中国特色社会主义市场经济逐渐拨开云雾,政府的职能在不断地审视中发生转变。政府职能由计划、指挥逐渐转向监管、服务等,政府绝对支配或主导的传统治理模式,向公共治理、协作治理转型^[14]。我国政府职能演进的过程中全能型政府转向有限政府,有限政府本身并不意味着政府职能的减少,而是让政府从不擅长的企业管理、微观事务、直接干预等事务中解放出来,专注于民生福祉和公共服务^[15]。正如狄骥所主张的“政府的权力并非一项权利而是一种行为能力”^[16]。

在中国特色社会主义的时代背景下,公共服务被赋予了新的时代内涵,政府职能的内容研究正逐步从宏观层面走向具体微观层面。主观上,政府职能转变的态度从被动转向主动,如从广义上的政府“应当做什么”转向基层政府“可以做什么”的主动性延伸。客观上,从单一治理主体转向多元主体协同参与治理。政府职能的若干问题研究正逐渐回归到政府职能转变的基础理论研究上,为后续政府职能的研究构建了一定的理论基础。新技术逐步改变着传统治理的形态和结构,在微观层面上应加强面向公民个体的精准公共服务的供给能力^[17]。这反映政府职能研究正从微观层面积极为精准优化公共服务提供理论关照。

(二) 合作治理模式的基础构建与探索

在表 3 中出现的社会组织、政府购买、政府购买公共服务等高频关键词,表 4 中出现的 PPP 模式、行业协会、社会组织等聚类,在表 5 中出现的体育社会组织等突变关键词,在图 1 中出现的乡村治理、乡村振兴等关键词共同反映出政府治理效能的充分发挥需要借助多方主体力量,依赖多方协作共治实现合作治理、共同治理。

近年来,义乌商会主动参与到地方治理的建设中来,体现出社会组织作为政府和市场以外的治理新主体,正逐渐参与到“共建共治共享”的地方治理新格局中来^[18]。合作治理也成为实施乡村振兴的一种治理模式,借助社会资本助力打赢脱贫攻坚的效果突出,外力参与贫困村实现脱贫振兴的路径中形成了内外力量合作治理新模式^[19]。通过制度创新、政策创新和投资创新,加快农村转型和结构转型,促进乡村振兴战略的顺利实施^[20]。当前的理论和实践领域对于政府职能转变中合作治理的理念达成了广泛的共识,肯定是要借助政企合作、政社合作等方式促进资源的市场化配置,但是在合作治理中引入私主体参与行政事务的边界却仍不明确^[21]。

2020 年 1 月 1 日正式施行的《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》将符合规定的政府与社会资本合作协议纳入行政诉讼的受案范围。部分学者担心将部分 PPP 协议纳入行政协议中来,行政机关的行政优益权会对 PPP 合作的平等性造成不利影响,进而破坏 PPP 市场规则的基础^[22]。关于合作治理的模式和范畴仍有待进一步研究,从宏观层面“要合作”的前提之下转向“怎样合作”的后续保障问题探讨,充分把握政府职能的内容逻辑,形成相对稳定的合作共治体系机制,保障政府职能得到充分的发挥,为实现合作治理模式的创新提供依据。

(三) 优化营商环境的基本逻辑与进路

表 3 中的简政放权、“放管服”改革等关键词,表 4 中的简政放权等聚类以及营商环境等子聚类名称,表 5 中的行政审批、营商环境等突变关键词,图 1 中的行政审批、营商环境优化等关

关键词共同体现出营商环境这一关键词在政府职能转变中的高频性。习近平总书记指出“法治是最好的营商环境”。营商环境是政府和市场的共同交集领域,推动政府与市场的良性互动关系是优化营商环境的内在要求、应有之义和必然选择^[23]。

政府与市场的关系从静态孤立的“板块式结合”走向动态融合的“渗透式结合”,市场机制逐渐上升为资源配置的基础性地位^[24]。当前简政放权中对简、放后权力如何行使的问题却少有研究,静态的碎片化的简政放权未考虑到权力的动态行使特征,容易造成权力的各自为政^[25]。同时,行政审批中制度性交易成本仍然偏高、营商环境的透明性和公平性仍有待进一步优化。究其原因在于政府与市场的边界动态调整过程中,法律规范的指引仍存在一定的缺位,市场主体的预期依赖仍不稳固。营商环境的法治化可化解政府与市场边界模糊的问题,是政府职能转变的基本逻辑和必然选择。当前疫情防控进入常态化,国内经济下行压力加大,中小企业面临生存危机。在此背景下,营商环境的优化成为提振经济,激活市场活力,维护市场秩序的重要方式。

营商环境的优化需要一定有效的监管体制为保障,而现代公共监管转型滞后于“放管服”改革的实际进程^[26]。因此,优化营商环境需立足于实践基础,加强顶层设计。在继续深化“放管服”改革的进程中构建有效的监管体制,为市场主体松绑减负,从而加快政府职能转变,打造法治化、国际化、便利化的营商环境,实现高质量发展。相关的理论研究要具备前瞻性的判断和敏锐的长远眼光,为营商环境的优化提供理论参考,从而增强政府职能转变的实效性。

(四) 政务数据建设的基本框架与判断

表4中出现的大数据等关键词聚类,表5中出现的大数据等突变关键词,反映政府职能在转变过程中越来越多的需要借助大数据等技术手段。数字政府建设成为“十四五”规划的一项工作重点,也是政务信息化建设的未来发展方向^[27]。如依据个人出行轨迹的数据建立的“健康码”成为疫情防控的重要手段,也是政务数据治理工作的成功尝试。

政务数据建设过程中整合共享是破除信息壁垒的有效方式之一^[28]。但当前政务数据资源整合仍面临着观念上的不愿、不敢、不能整合共享,技术上缺乏顶层设计,业务本质缺乏内驱动力,管理上存在体制瓶颈等困境^[29]。自上而下的政府信息公开的方式已不能满足公众的信息权益保障,政府职能转变作为战略驱动力,正推动信息公开向数据开放嬗变^[30]。数据的开放往往又伴随着数据的安全保障监管问题。如何建立安全可控的数据共享交换平台,建立以数据治理体系为基础的数字政府仍需要相应的理论支撑和实践基础。因此,政务数据建设的基本框架就是在破除信息整合不足的基础上加强数据的互联互通,打造统一的政务数据处理平台,集中整合应用政务大数据,全面落实责任清单制度建设,严格确立数据使用和权责边界,加快政府职能转变。

关于政务数据建设仍任重道远。大数据的价值密度低,只有充分整合零散数据,才能打通数据建设的“最后一公里”。当前亟须建设统一的数据共享平台,加强政务数据平台之间的对接和互联互通,推进政务数据的跨部门、跨行业互联互通以及构建安全可靠的政务数据体系仍是未来理论和实践领域所需关注的重点。

四、结语

通过梳理2015—2020年的CSSCI文献,将高频关键词予以分别归纳梳理,得出我国政府职能研究的热点主题在公共服务、合作治理模式创新之外,营商环境优化和政务数据建设的研究将在未来呈继续增长趋势。现代服务型政府强调公共福利与公共利益,注重在提升公共服务效益性

的基础上促进政府职能转变,从而实现政府和市场的良性互动。一旦政府职能出现缺位、错位、易位的现象往往会引发公众的“不信任情绪”,容易陷入“塔西佗陷阱”。当前,有关政府职能研究的形式更加多样化。从理论层面向实务领域不断拓展,增加了案例研究、实证研究等新型研究方式,真实客观地反映出政府职能转变中面临的主要挑战,实现了理论研究与实践领域的一种“对话”,彰显了研究的现实价值。在把握政府职能转变的核心内容之外拓宽研究的外延,研究中心逐渐向外辐射,形成新的研究点,如政府绩效考核、第三方评估的研究等,从而揭示政府职能这一研究议题的综合性、系统性特质。但是,政府职能的研究方法呈现出单一性,未充分把握定性与定量相结合的研究方式。不同学科之间的交流深入性不足,存在一定的学术壁垒。因此,政府职能研究应转变固有的思维模式,打破传统思维藩篱,加强政府职能的基础理论研究。同时要注重把握交叉学科研究的内在优势,创新研究方式,将研究内容向深度和广度拓展,形成政府职能研究的完备理论框架体系。我国政府职能研究应主动寻求突破,为国家治理、政府治理、社会治理提供范式创新。不断将研究内容融入中国特色社会主义法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设中来,满足人民对美好生活的向往和期待。

参考文献:

- [1] CHEN C M. CiteSpace II: detecting and visualizing emerging trends and transient patterns in scientific literature [J]. Journal of the American society for information science and technology, 2006, 57 (3): 359-377.
- [2] 王浦劬. 论转变政府职能的若干理论问题 [J]. 国家行政学院学报, 2015 (1): 31-39.
- [3] 马英娟, 李德旺. 我国政府职能转变的实践历程与未来方向 [J]. 浙江学刊, 2019 (3): 74-84.
- [4] 郭菊娥, 袁忆, 张旭. 改革开放 40 年政府职能转变的演进过程 [J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2018, 38 (6): 46-56.
- [5] 王锋, 刘润楠. 后工业社会语境中行政责任的个人之维 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2019, 20 (1): 16-24.
- [6] 赵环, 徐选国, 杨君. 政府购买社会服务的第三方评估: 社会动因、经验反思与路径选择 [J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2015 (10): 147-154.
- [7] 李文钊. 政府治理: 根本性问题、分析框架与中国探索 [J]. 西北师大学报(社会科学版), 2020, 57 (4): 70-77.
- [8] 李金龙, 丁欣. PPP 项目存在的腐败风险及其防范初探 [J]. 当代经济管理, 2018, 40 (4): 52-59.
- [9] 郁建兴. 改革开放 40 年中国行业协会商会发展 [J]. 行政论坛, 2018, 25 (6): 11-18.
- [10] 彭向刚, 马冉. 政企关系视域下的营商环境法治化 [J]. 行政论坛, 2020, 27 (2): 91-98.
- [11] 陈大为. 内在契合: 建设法治政府与推行权力清单制度的关系研究 [J]. 河南社会科学, 2020, 28 (1): 69-77.
- [12] 韩大元. 中国宪法上“社会主义市场经济”的规范结构 [J]. 中国法学, 2019 (2): 5-26.
- [13] 蓝志勇, 张腾, 李廷. 从“不破不立”到“以立促破”: 行政审批制度改革创新思考 [J]. 理论与改革, 2017 (1): 104-112.
- [14] 沈岿. 行政法变迁与政府重塑、治理转型: 以四十年改革开放为背景 [J]. 中国法律评论, 2018 (5): 74-94.
- [15] 邓岩. 论社会主要矛盾转化条件下人民满意的服务型政府建设: 学习习近平总书记关于建设人民满意的服务型政府的重要论述 [J]. 社会主义研究, 2020 (1): 17-24.
- [16] 狄骥. 公法的变迁 [M]. 郑戈, 译. 北京: 商务印书馆, 2013: 48-49.
- [17] 何哲. 新信息时代中央地方职能与纵向治理结构变革趋势探析 [J]. 电子政务, 2019 (12): 35-43.
- [18] 陆晔海. 多中心治理视阈下商会参与地方治理研究: 以义乌异地商会为例 [J]. 浙江社会科学, 2020 (3): 28-34.
- [19] 李小红, 段雪辉. 外力参与贫困村振兴的治理模式演进 [J]. 理论探讨, 2020 (4): 171-176.
- [20] 黄季焜. 乡村振兴: 农村转型、结构转型和政府职能 [J]. 农业经济问题, 2020 (1): 4-16.
- [21] 张鲁萍. 私主体参与行政任务的界限研究 [J]. 北方法学, 2016, 10 (3): 54-66.
- [22] 王春业. 行政协议司法解释对 PPP 合作之影响分析 [J]. 法学杂志, 2020, 41 (6): 59-68.
- [23] 黄新华, 曾昭腾. 建构政府与市场关系良性互动的营商环境 [J]. 中国高校社会科学, 2020 (4): 80-89.
- [24] 刘儒, 王换. 中国经济体制改革历史演进的内生性逻辑与基本经验: 以政府与市场的关系为主线 [J]. 西安交通大学学报

- (社会科学版), 2018, 38 (6): 93-100.
- [25] 徐清飞. 简政放权后权力接续行使规范化研究 [J]. 法律科学 (西北政法大学学报), 2020, 38 (4): 110-124.
- [26] 崔运武, 李玫. 论我国地方政府"放管服"改革的挑战与应对: 基于政策有效执行和整体性治理的分析 [J]. 湘潭大学学报 (哲学社会科学版), 2019, 43 (2): 13-20.
- [27] 叶战备, 杨浩. 历史制度主义视角下的中国政府信息公开制度变迁 [J]. 常州大学学报 (社会科学版), 2020, 21 (4): 12-22.
- [28] 张勇进, 章美林. 政务信息系统整合共享: 历程、经验与方向 [J]. 中国行政管理, 2018 (3): 22-26.
- [29] 袁刚, 温圣军, 赵晶晶, 等. 政务数据资源整合共享: 需求、困境与关键进路 [J]. 电子政务, 2020 (10): 109-116.
- [30] 赵需要. 政府信息公开到政府数据开放的嬗变 [J]. 情报理论与实践, 2017, 40 (4): 1-9.

The Hot Spots of Government Function Research in China and the Visualization Analysis of Keywords: Based on CSSCI Data of CNKI (2015—2020)

Zou Weizhong, Li Pingping

Abstract: The Chinese government functions have different connotation expressions in different eras, which is a popular topic in current politics and one of the high frequency keywords in academic research. By the use of CiteSpace software, 1096 pieces of CSSCI literature about government functions published on CNKI from 2015 to 2020 are taken as samples to conduct keyword clustering, keyword mutation analysis and the map of major research institutions and the knowledge map of keywords time zone are drawn. By combing the relevant literature, the relevance or synchronization of related research in academic and practical fields are explored. On the basis of further induction and thinking, it is concluded that in addition to continuously exploring the innovation of public service and cooperative governance, optimization of the business environment and the construction of government affairs data will become the future research trend.

Keywords: government function; public service; knowledge map; CiteSpace

(收稿日期: 2020-08-06; 责任编辑: 晏小敏)