

国内政府治理研究的知识图谱与进路研判

——基于 CNKI(2001—2016)的量化分析

刘利才, 杨 杨

(西华师范大学 管理学院, 四川 南充 637009)



摘 要 推进国家治理体系和治理能力的现代化,是十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标。政府治理作为国家治理的重要组成部分之一,承担着国家治理的具体实施和行政实现的功能,其现代化水平直接影响国家治理现代化的程度。及时总结和梳理国内政府治理的研究热点和总体研究趋势,以回应国家治理体系和治理能力现代化实践对理论研究的新要求就显得尤为重要。以近十六年 CNKI 数据库收录的 591 篇政府治理研究的核心期刊学术论文为样本,利用文献计量学以及知识网络分析工具 CiteSpaceIII 进行分析,绘制 2001—2016 年国内政府治理研究的知识图谱。全景式再现我国政府治理研究的时空动态发展历程,直观展示研究文献的时区分布、机构分布、研究学者、研究热点状况,并探测发展趋势,以便为政府治理理论与实践研究的进一步推进提供基础性的知识支撑。

关键词 政府治理; 知识图谱; 研究主题; 进路研判

中图分类号: D 523.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2017)04-0124-08

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2017.04.017

上世纪 90 年代末以来,国内学术界逐渐展开了对治理理论的研究与实践,使得“治理”快速成为政治、经济、文化、生态、社会管理和国际关系等领域的一个热门话题。时至 2013 年,党的十八届三中全会指出全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”^[1]。“治理”一词作为关键性概念被多次提及,涉及诸多方面的治理。但综而观之,可归结为治理活动的三个基本层面:国家治理、政府治理和社会治理,三个层面相互联系,相互影响,共存于有机的治理体系中^[2]。政府治理作为国家治理体系的重要组成部分之一,承担着国家治理的具体实施和行政实现的功能,其现代化水平不仅直接影响国家治理现代化的程度,也是影响服务型政府建设和实现善治的重要因素。政府治理承载着如此之重要的功能,适时的对其进行总结和梳理,以回应新形势下政府治理实践对理论研究的新要求。

一、数据来源与研究方法

1. 数据来源

本研究所使用的数据来源于 CNKI(中国学术期刊网络出版总库),检索时间为 2016 年 12 月 31 日。以“篇名=政府治理”为检索词,检索条件设置为精确,文献年限为 2001—2016 年,以核心期刊为文献来源类别。共检索到“政府治理”相关文献 598 篇,剔除约稿启示、研讨会简介、出版物出版介绍以及声明之外,筛选得到高质量文献 591 篇。值得指出的是,以篇名为检索词、以核心期刊作为文献来源所获得的学术论文具有较高的学术水平和研究价值,能够保证研究内容和结果的准确性与可靠性。

收稿日期:2017-01-08

基金项目:西华师范大学项目“基于大数据分析(BDA)模型的我国地方政府治理现状及其治理能力提升策略研究”(cxxy2016121)。

作者简介:刘利才(1963-),男,教授;研究方向:公共政策与政府治理。

2. 研究方法

本研究使用的科学知识图谱工具由美国费城德雷克塞尔大学信息科学与技术学院陈超美博士开发,是基于Java平台的可视化分析工具CiteSpaceIII。该软件是一款用于计量和分析科学文献数据的信息可视化软件,能够识别并展示科学发展的新趋势和新动态^[3]。其基于文献关键词的共词分析能够绘制出聚类图谱和时区视图,进而以动态的可视化图谱展示某个知识领域或学科在一段时期的发展动向与趋势。该软件还提供了词频增长监测(burst detection)算法,通过考察词频的时间分布,将词频变化率高、频次增长速度快的“突发词”(burst terms)从大量的常用词中检测出来,用词频的变动趋势,而不仅仅是词频的高低,来分析学科的前沿领域、潜在研究问题和发展趋势。

二、国内政府治理研究的知识图谱

1. 政府治理研究论文发表数量时间分布

我国政府治理的历时性研究呈现何种趋势在统计分析图(图1)可以得到清晰的展示。具体而言,2001—2016年我国政府治理研究在核心期刊发表的学术论文数量呈现几个特点:一是论文发表的数量总体呈现波浪式上升趋势,说明政府治理研究自2001年以来处于不断发展的趋势;二是数量上升过程存在波动,尤以2011—2013年最为明显;三是2013—2015年关于政府治理研究的论文呈现爆发式增长,数量激增。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的要求,成为促进政府治理研究发展的动力因素。2016年论文发表数量略微下降,但维持在较高的水平。

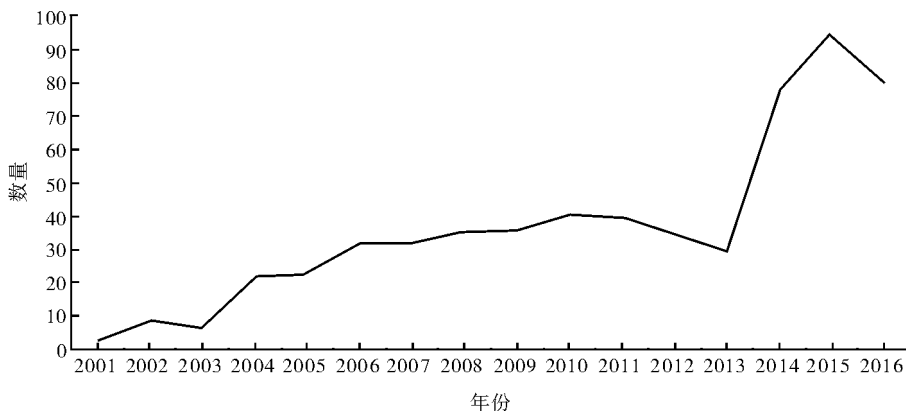


图1 2001—2016在CNKI核心期刊上发表论文数量分布情况

2. 政府治理研究的机构共现分析及其相互联系

运用CiteSpaceIII生成共现分析的知识图谱具有两个基本的特征:一是每一个节点代表一个机构,节点的大小代表该机构发表论文数量的多少,节点越大,则该机构发表论文数量相对较大,反之则较小;二是节点之间的连线代表发文机构之间的合作关系,连线越粗,代表不同机构之间合作越密切,反之则相反。通过CiteSpaceIII的共现分析得到我国政府治理研究机构分布图(图2),可得出结论:一是发表核心论文相对较多的研究机构为我国政府治理研究的重要机构,其中包含吉林大学行政学院(14篇)、东北大学文法学院(13篇)、华东政法大学政治学与公共管理学院(10篇)、苏州大学政治与公共管理学院(8篇)、北京大学政府管理学院(7篇)、复旦大学国际关系与公共事务学院(6篇)、南京大学政府管理学院(6篇)、华中师范大学管理学院(6篇)、浙江大学公共管理学院(6篇)、兰州大学管理学院(6篇)、南开大学周恩来政府管理学院(6篇);二是除去东北大学文法学院与辽宁师范大学政治与行政学院、北京大学政府在管理学院与华南农业大学公共管理学院等相对密切外,其他的高等院校、研究机构之间的分布比较分散,呈现为“马铃薯”状态,相互之间的联系不太紧密^[4]。说明目前我国政府治理研究机构之间的合作研究偏少,联系紧密度偏低,尚处于彼此相对封闭的状态。

3. 政府治理研究的学者分布及其联系

通过CiteSpaceIII的作者共现视图(图3),到目前为止,凸显出政府治理研究发文数量较多的几

位代表性的学者。从图中可以看出,我国政府治理研究的研究者之间合作程度不高,呈现分散分布的状态,且为数不多的合作大多依托于机构之间的合作,尚未形成规模较大的合作型研究网络。其中,相对多产的学者主要有易承志(12 篇)、张立荣(7 篇)、顾丽梅(6 篇)、梁芷铭(5 篇)、魏淑艳(4 篇)、臧乃康(4 篇)、王秋菊(4 篇)、陈振明(3 篇)、包国宪(3 篇)、霍春龙(3 篇)和麻宝斌(3 篇)等。

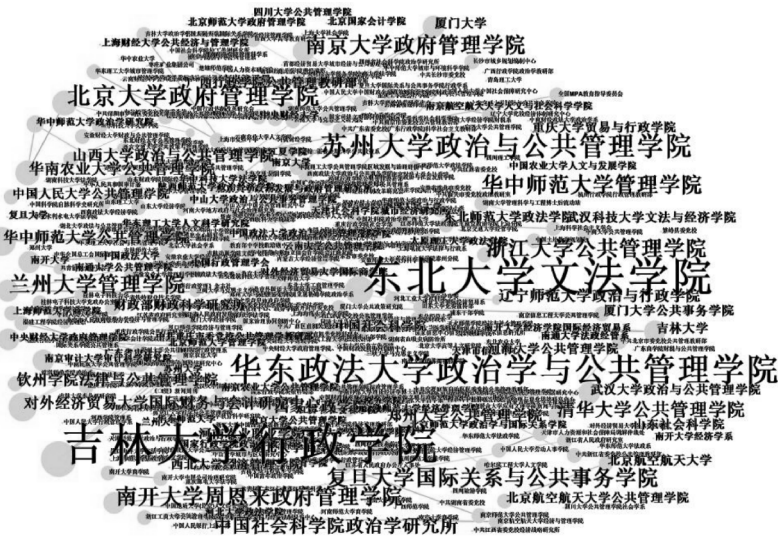


图 2 政府治理相关研究机构共现分析

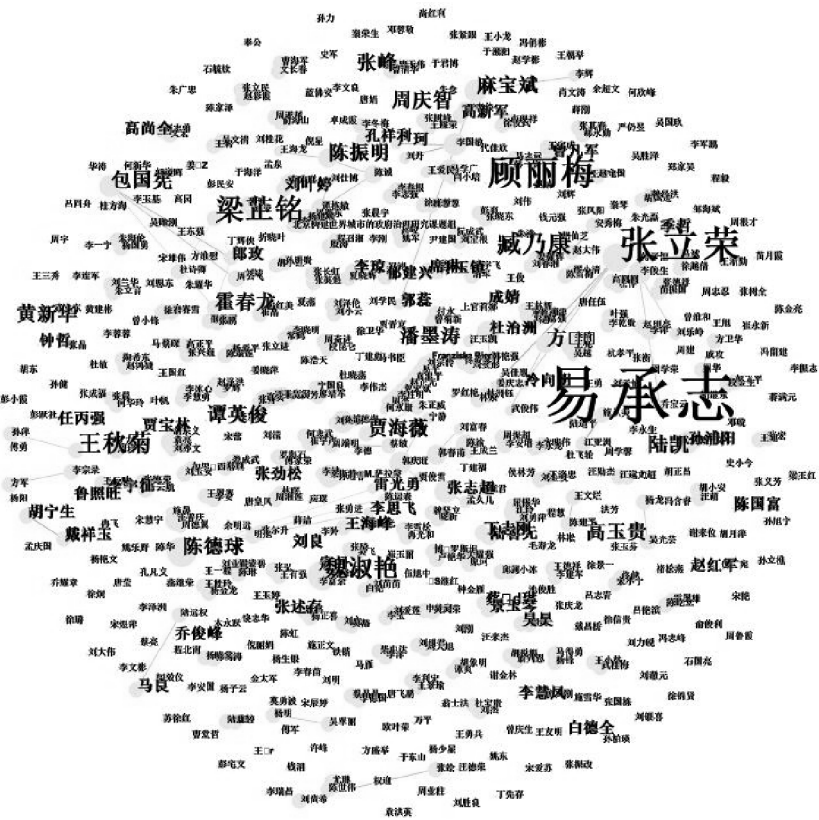


图 3 发表论文的作者共现视图

4. 政府治理研究的高被引文献分析

由 2001—2016 年我国政府治理研究前 20 位的高被引文献统计表(表 1)可以看出,政府治理研究文献主要来自政治学、公共管理学以及公共行政学,与重要研究机构和相关学者分布基本一致。在

这些高被引文献之中,一类是基础理论类型的,主要阐释政府治理的含义、特征以及与其他方面治理的关系,另一类是探讨政府治理的实现路径,涵盖政府治理制度设计与选择、政府治理范式的变迁、政府治理变革以及政府治理中的公民参与等问题。不难发现,在基础理论研究取得进展的同时,学术界也在积极回应如何实现“更好的政府治理”等社会公众关注的现实问题,以求实现善治。

表1 2001—2016年政府治理研究前20位的高被引文献

序号	作者	标题	频次	卷/期	期刊名
1	傅勇	财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给	368	2010/08	经济研究
2	李泽洲	建构危机时期的政府治理机制——谈政府如何应对突发性公共事件及其危机	233	2003/06	中国行政管理
3	张成福	信息时代政府治理:理解电子化政府的实质意涵	230	2003/01	中国行政管理
4	孙柏瑛	当代政府治理变革中的制度设计与选择	192	2002/02	中国行政管理
5	杨爱平,陈瑞莲	从“行政区行政”到“区域公共管理”——政府治理形态嬗变的一种比较分析	175	2004/11	江西社会科学
6	金太军	从行政区行政到区域公共管理——政府治理形态嬗变的博弈分析	154	2007/06	中国社会科学
7	秦荣生	深化政府审计监督 完善政府治理机制	143	2007/01	审计研究
8	胡正昌	公共治理理论及其政府治理模式的转变	111	2008/05	前沿
9	包国宪,朗政	治理、政府治理概念的演变与发展	97	2009/02	兰州大学学报(社会科学版)
10	顾丽梅	网络参与与政府治理创新之思考	96	2010/07	中国行政管理
11	贾俊雪,郭庆旺,宁静	财政分权、政府治理结构与县级财政解困	87	2011/01	管理世界
12	王浦劬	国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系	78	2014/03	国家行政学院学报
13	顾丽梅	解读西方的公民参与理论——兼论我国城市政府治理中公民参与新范式的建构	77	2006/03	南京社会科学
14	张立荣,冷向明	当代中国政府治理范式的变迁机理与革新进路	75	2007/02	华中师范大学学报(人文社会科学版)
15	翁士洪	整体性治理模式的兴起——整体性治理在英国政府治理中的理论与实践	73	2010/02	上海行政学院学报
16	苏徐红	论电子政府及制度创新	72	2001/03	探索
17	郭道晖	政府治理与公民社会参与	71	2006/01	河北法学
18	王小龙	中国地方政府治理结构改革:一种财政视角的分析	65	2004/03	人文杂志
19	汪玉凯,杜治洲	电子政务对中美两国政府治理模式影响的比较	63	2004/03	中国行政管理
20	刘良	中国网络公共领域的兴起与政府治理模式变迁	58	2009/01	长白学刊

5. 政府治理研究的热点分布

在知识图谱分析中,研究热点是某一时期获得人们普遍关注、引起较多数量文献探讨的社会问题或现象。从文献计量学的角度来看,某个领域的研究热点是由研究者积极引用的文献所体现的。一般来说,某一知识领域在某一时期内被引频次较高的文献通常是该领域的研究热点,而文献中高频次出现的关键词可以高度概括论文主题,从而可以用来确定某一领域的研究热点。在 CiteSpaceIII 中,网络节点选择关键词(keyword),采用关键路径算法(pathfinder),设定合适的阈值,运行软件后得到我国政府治理研究领域的热点知识图谱(图4)。

在知识图谱中,每一个圆形节点代表一个关键词,圆圈的大小代表该关键词出现频次的高低,不同的颜色代表不同的年份。由此可知,2001—2016年我国政府治理领域研究的热点主要集中在“政府治理”、“治理”、“地方政府”、“政府治理模式”、“政府”、“治理模式”、“地方政府治理”和“治理能力”等关键词中。同时,从知识图谱也可以直观地看到,目前我国政府治理研究在围绕“政府治理”这个关键词下,进行了精准化、聚焦式研究,对这一领域的研究呈现不断深入的状态。

6. 政府治理研究的高频关键词词频计量分析

运用 CiteSpaceIII 进行关键词共现分析,同时对关键词词频进行统计,得出 591 篇核心论文中共计包含关键词 1803 个,关键词总频次为 2795 次,平均到每篇论文近似 4.73 个。表 2 列出了前 40



图 4 政府治理研究的热点分布

表 2 政府治理研究前 40 个高频关键词列表

序号	关键词	频数	序号	关键词	频数	序号	关键词	频数	序号	关键词	频数
1	政府治理	187	11	善治	14	21	治理变革	8	31	服务型政府	6
2	治理	45	12	治理创新	14	22	公共服务	8	32	官僚制	6
3	地方政府	38	13	治理现代化	12	23	治理理念	8	33	治理改革	6
4	政府治理模式	31	14	地方治理	11	24	群体性事件	7	34	法治政府	5
5	地方政府治理	29	15	和谐社会	11	25	社会资本	6	35	政府治理变革	5
6	政府	23	16	大数据	11	26	公共治理	6	36	政府职能	5
7	治理能力	21	17	全面深化改革	9	27	美国	6	37	公众参与	5
8	治理模式	19	18	创新	9	28	城市化	6	38	治理转型	5
9	政府治理能力	18	19	现代化	8	29	多元主体	6	39	政府治理现代化	5
10	基层政府	15	20	整体性治理	8	30	大都市	6	40	治理范式	5

个相对高频次的关键词,这些关键词基本为我国政府治理研究的专业术语,在一定程度上表示了 2001—2016 年期间研究的主题以及热点。关键词“政府治理”出现的频次为 187 次,远高于其他关键词的出现频率,成为该领域最显著的标签。

在进行关键词共现分析时,仅仅注意关键词出现的频次高低是不够的,还应该注意其出现的时序特征。我国学术界在关于政府治理的研究中,受党和国家政策影响显著,因而关键词出现的年代的变化可以反映出我国政府治理政策变迁的大致路线,有助于帮助学者密切注意研究热点的发展趋势和最新动向,把握政府治理理论与现实政策的互动与配合。

7. 国内政府治理研究的发展轨迹与阶段特色

在 CiteSpaceIII 中,将 2001—2016 年政府治理领域的关键词投射到以时间为横轴的坐标图上,就得到了政府治理研究的时区视图(图 5),可以直观地展示出政府治理研究的演化路径、不同时期的研究热点和发展趋势(由于关键词“政府治理”频次太高,故隐去其标签,只保留其节点)。从开始的“政府治理”、“治理”、“政府”、“地方政府”和“政府治理模式”等比较宏观的词语,到 2009 年的“治理能力”和 2010 年的“整体性治理”,再到 2014 年的“全面深化改革”及之后的“治理现代化”、“多元主

体”、“治理能力现代化”、“大数据”和“政府治理现代化”等相对微观词汇的出现,表明我国政府治理研究的层次不断深入,热点不断变化,与国家政策指引具有一定的相关性。



图5 政府治理研究的时区视图

三、政府治理研究的特点与薄弱环节

1. 国内政府治理研究的特点

通过对 2001—2016 年国内政府治理研究的知识图谱分析,可以发现我国政府治理研究的一些特点:

(1) 政府治理研究呈渐进发展之势。尽管在 2011—2013 年期间核心论文发表数量略有下降,但是研究仍然在继续,尤其是自 2013 年开始呈现快速上升的趋势。截至 2016 年,论文发表数量维持在较高的水平。政府治理研究论文发表数量时间分布趋势也凸显出我国政府治理研究的连续性与探求政府治理创新的积极努力和有益尝试。

(2) 政府治理研究多使用规范性方法。当前对政府治理研究的内容多集中于概念、内涵、特点,以及政府治理模式、政府治理结构和政府治理范式变迁等规范性研究方面,相对少见实证性研究成果,特别是高水平的个案研究成果更是稀少。除此之外,对国外政府治理研究成果的讨论也有不少,如西方的公民参与理论、英国的整体性治理以及电子政务对中美两国政府治理模式的影响对比等都可圈可点,但是大多也是对其他国家政府治理经验的介绍和引入,与实践相结合的研究相对较少。

(3) 政府治理研究与时事、社会热点高度相关。政府治理研究相关成果的出现与相近的时事热点关系密切。透过 CiteSpace III 的政府治理研究的时区视图,2002 年前后“治理”、“政府治理”等关键词成为快速增长的热点“突发词”,与整个世界背景下社会科学对治理和善治的研究以及俞可平教授《治理与善治》一书在 2000 年的出版高度相关,善治倡导合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正等基本要素,其本质在于政府与公民对公共生活的合作管理^[5]。后续政府治理研究的关键词“公共服务型政府”、“和谐社会”、“分权”、“合作治理”、“网络治理”、“整体性治理”以及“政治合法性”等研究都或多或少受到善治思想的影响。2013 年党的十八届三中全会召开,倡导治理创新和推进国家治理体系和治理能力现代化,政府治理研究重新迸发活力,“治理创新”、“政府治理能力”、“治理现代化”、“全面深化改革”、“大数据”和“互联网+”等一大批关键词进入研究视野,核心期刊发表论文的数量也出现“井喷”之势,政府治理研究得到迅猛发展。

2. 国内政府治理研究相对薄弱之处

我国政府治理研究在呈现出一些鲜明特点之余,也暴露出一些相对薄弱的环节:

(1) 封闭性相对较强。值得注意的是,在诸多的研究学者和研究机构中,无论是研究者个人之间

的合作,抑或是不同研究机构之间的合作,都呈现出分散的状态,尚未出现政府治理研究领域的中心性网络机构和学者。这种情况在 CiteSpaceIII 的政府治理研究的学者分布和机构分布视图中得到具体的体现。如何形成政府治理研究的合作网络,加强不同机构、学者之间的交流,集众学者之智力强政府治理实践之实效,促进政府治理研究的进一步发展,应该引起学界的高度重视。

(2)实证研究相对较少。理论研究不应束之高阁,而应该积极地与现实实践相结合。在当前推进国家治理体系和治理能力现代化的重要时期,更应该发挥政府治理理论对现实需要的回应与指导作用,借助“精准治理”,先行试点,将政府治理研究成果最优转化为政府治理的现实效能,才能体现更多的价值。

(3)系统性相对较弱。在政府治理研究取得巨大成就的同时,理论的深度和研究的系统性也应该加强,在积极回应社会热点问题之余,要保持政府治理研究的方向性、科学性、时代性、全面性和协调性,使之更好地为我国当前转型期和深化行政管理体制改革保驾护航。

四、政府治理研究的进路研判

1. 四个全面战略布局与政府治理

2014年,习近平总书记首次完整提出四个全面的战略布局,清晰的指明了党和国家各项工作的关键环节、重点领域和主攻方向。无论是全面建成小康社会、全面深化改革,还是全面推进依法治国、全面从严治党,都与政府治理研究紧密相关。尤其是全面推进依法治国和全面从严治党,更是影响政府治理研究的重要因素。前者体现为人治与法治的抉择,法律是治国之重器,建设法治政府,树立宪法和法律至高无上的权威,明确公共权力与公民权利之间的法律边界,是政府治理取得实效的根本保障;后者表现为治民与治官的权衡,深刻体现出当前依法治国和建设法治政府的要义和难点,不是治民,而是治官。让掌权者,尤其是掌握政府部门核心权力的那部分人,树立起“法无授权不可为”的意识,尊重法律、遵守法律、敬畏法律,在政府治理的过程中严格做到有法必依、执法必严、违法必究。

2. 大数据与政府治理

当前我们正处于一个信息技术不断发展、信息呈现“爆炸”状态的大数据时代。大数据深刻影响着国家的政治、经济和文化生活的方方面面,当然也为政府治理带来了新的思路、新的机遇和新的挑战。大数据时代的到来,深刻改变了传统的信息流动路径和权力的运行向度,面对公共事务,社会与政府的互动关系以及相互影响的程度正在不断加强,方式也在不断完善,政府治理在大数据时代正进行着深刻的变革^[6]。由政府治理的时区视图也可以窥测一二,2015年“大数据”已然成为一个快速增长的热点“突发词”(burst terms),许多学者开始进行大数据与国家治理关系的研究,如陈之常《应用大数据推进政府治理现代化》、高华丽《政府大数据战略》、张述存《打造大数据施政平台 提升政府治理现代化水平》以及陈振明《政府治理变革的技术基础——大数据与智能化时代的政府改革评述》等文章都将大数据提升到提高政府治理能力战略的高度。在当前,实现国家治理体系和治理能力现代化是建设服务型政府的重要目标,大数据必将以更加积极的姿态支撑政府治理的发展,其目的就是“要确保政府是开放的和可接近的,保证政府具有回应性”^[7],也许“大数据+政府治理”模式会引发一次新的政府治理范式的重构。

3. 网络政治与政府治理

网络时代是我们当前所处社会的又一个特征,网络的普及对社会和政治生活正产生着深刻的影响和进行全面的渗透。在 CiteSpaceIII 的政府治理高频关键词统计分析中,“网络治理”、“电子政务”、“信息”和“网络公共领域”也成为重要的关键词,网络或者说网络政治对政府治理的影响作用不容小觑。伴随着“两微一端”(微信、微博、客户端)在中央以及各级地方政府政务活动中的普及,再加之以往的各级政府门户网站,社会公众参与网络政治的渠道和积极性都在不断地增长,网络正在创造一个崭新的、平等的公共话语平台^[8]。网络政治参与的便捷与自由也促成了网络政治发展过程中的“网络政治的悖论”现象,“网络秩序”、“网络暴力”以及“网络舆情”已经成为政府治理不可忽视的领域。网络政治与政府治理相关的研究应该继续深入,真正提升政府的网络治理能力,完善政府与社会

公众的沟通机制,寻求切实可行的路径让公众有序的参与到网络政治中来,早日实现政府治理的善治状态。

4. 公民社会参与与政府治理

公民社会的兴起以及社会公众在政府治理过程中角色的转变,都使得公众不再是以往政府治理单纯的消费者,而是向着互动的参与者方向转变^[9]。政府治理作为国家治理的重要组成部分,其目标就是要通过推进治理体系和治理能力的现代化来实现政府治理的善治状态。而善治的本质特征就包含了社会公众与政府合作管理公共生活的因素,这也是政治国家和公民社会之间的一种新型关系,是一种最佳的状态^[5]。透过政府治理研究前40个高频关键词列表中的“善治”、“和谐社会”、“公共服务”、“服务型政府”以及“公众参与”等关键词,也可以感受研究者对政府治理过程中公众社会参与的推崇和实现善治的向往。只有参与其中才能更好地维护自身的利益,才能更好地监督政府,保证政治过程的公正性,并确保“政府工作的目标是为公民服务以及在政策过程中的各个阶段为公民权利的行使创造机会”^[7]。

5. 多中心治理

传统的治理机制中政府之所以能够掌控治理权,关键因素就在于其垄断了信息资源。然而当前的转型期,社会高度复杂和充满不确定性,“风险社会”并非言过其实,政府想“独揽”治理权已然无法实现,诸多因素“倒逼”政府治理进行变革,向着“多中心治理”的趋势发展。此时,政府的任务就是平衡及时决策和参与的需要,同时制定出采纳参与者提出的相关意见的标准^[10]。运用CiteSpaceIII得出的政府治理高频关键词统计分析中,“公众参与”、“多元主体”、“分权”、“参与式治理”、“社会自治”、“合作治理”以及“竞争性治理”等关键词不仅展示了学者们对政府治理应该向社会组织和公众分权的愿望,更预示着倡导以政府治理为主、多中心治理为辅的治理格局是当前以及今后治理理论与实践所追求的目标^[11]。显然,只有充分发挥各级政府相关社会组织、公民社会以及社会公众的主动性和积极性,完善法制保障,才能最终实现对公共事务的良好治理。

参 考 文 献

- [1] 中共中央.中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-6(03).
- [2] 王浦劬.国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系[J].国家行政学院学报,2014(3):11-18.
- [3] CHEN C.The structure and dynamics of co-citation clusters;a multiple-perspective co-citation analysis[J].Journal of the American society for information science and technology,2006(3):359-377.
- [4] 梁国越.我国公共治理研究的知识图谱分析——以1998—2014年在cssci上发表的论文为例[J].中共四川省委党校学报,2015(3):45-48.
- [5] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [6] 陈之常.应用大数据推进政府治理能力现代化——以北京市东城区为例[J].中国行政管理,2015(2):38-43.
- [7] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2010.
- [8] 孙萍,王秋菊.网络时代中国政府治理模式的新思考:“参与——协商”型治理模式[J].求实,2012(4):60-63.
- [9] 钟哲.地方政府治理现代化的实现机制探寻[J].理论探讨,2015(5):158-161.
- [10] B·盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱明,译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- [11] 魏志勋,李安国.当代中国的政府治理转型及其进路[J].行政论坛,2015(5):42-47.

(责任编辑:金会平)