政策规划

基于 PMC 指数模型的黑龙江省数字政府建设政策量化评价

时丹丹，吉 靖

（哈尔滨商业大学财政与公共管理学院，哈尔滨 150028）

摘要：以黑龙江省数字政府建设政策为研究对象，结合文本挖掘方法与政策建模一致性（PMC）指数模型，对 42 项相关政策文本进行梳理分析，并选取 10 项代表性政策进行量化评价。通过构建包含 9 个一级变量和 42 个二级变量的评价体系，对样本政策展开实证分析。结果表明，黑龙江省数字政府建设政策整体处于可接受等级，在政策工具、政策内容、政策评价和政策对象方面表现较好，但政策时效、政策视角、政策领域和政策保障相对薄弱。总体来看，黑龙江省数字政府建设政策整体设计较为合理，可从强化长中短期目标衔接、促进宏观部署与微观执行结合、拓展政策内容和领域覆盖范围、细化激励与保障措施等方面加以改进。

关键词：数字政府建设；政策建模一致性（PMC）指数模型；政策评价；政策量化

中图分类号：D63 **文献标志码：**A **文章编号：**1671－1807(2026)15－0292－09

当前，新一代信息技术加速迭代发展，数字化转型已成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。数字政府建设作为数字中国战略的重要组成部分，是提升政府治理效能、优化公共服务供给、推动数据要素价值释放的重要路径。近年来，国家围绕数字政府建设持续完善顶层设计，2021—2023 年先后出台了《“十四五”国家信息化规划》《关于加强数字政府建设的指导意见》《数字中国建设整体布局规划》等政策文件，系统部署数字政府建设路径，推动政府运行机制与公共服务模式的数字化转型。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步提出“深入推进数字中国建设”。由此可见，数字政府建设已成为推动治理现代化与数字化转型的重要支撑。

在国家战略持续深化的背景下，地方数字政府建设呈现出明显差异。清华大学数字政府与国家治理研究院发布的《2024 年中国数字政府发展指数报告》显示，在 31 个省级政府中，黑龙江省位列第 25 位，得分为 63.90，属于“追赶型”数字政府[1]。尽管近年来黑龙江省积极响应国家关于数字政府建设的部署，出台了一系列相关政策，在政务服务、平台建设、数据共享等方面持续推进实践探索，但受经济发展水平、信息化基础设施和技术支撑能力等因素影响，其整体发展水平尚有较大提升空间。但从实际推进情况看，黑龙江省数字政府建设仍存在一些较为突出的现实问题，如数据资源调度缺乏统一统筹，跨部门、跨层级协同共享机制尚不健全，条块分割和数据壁垒现象依然存在。数字政府建设的成效不仅取决于技术条件和执行力度，更与政策体系的科学性、协调性和系统性密切相关。因此，亟须对黑龙江省现有数字政府建设政策进行系统评价。

基于此，现以黑龙江省数字政府建设政策为研究对象，引入政策一致性（policy modeling consistency，PMC）指数模型并结合文本挖掘方法，构建多维政策评价指标体系，对政策文本进行量化分析，以识别其优势与不足，为今后相关政策的制定、调整和优化提供参考。PMC 指数模型由 Estrada[2] 在 Omnia Mobilis 假说的基础上提出，是一种应用于评估政策的内部合理性、效果与一致性的政策评价量化研究方法。

收稿日期：2026-04-06

基金项目：黑龙江省教育科学规划重点课题（GJB1424252）

作者简介：时丹丹（1981—），女，黑龙江哈尔滨人，博士，教授，硕士研究生导师，研究方向为公共政策；吉靖（2002—），女，河北唐山人，硕士研究生，研究方向为行政管理。

1 文献回顾

既有研究主要围绕政策质量、政策工具配置以及政策目标、主题与内容结构等方面展开。在政策质量方面,周巍和张美丽[3]对西北 5 省数字政府建设政策展开量化评价,发现样本政策整体表现较好,但在政策时效、目标明确性和可操作性等方面仍存在不足。在此基础上,章怡宁等[4]将研究对象拓展到副省级城市层面,指出不同城市在政策工具、政策内容及保障措施等方面存在较大差异,政策质量仍有进一步提升空间。在政策工具配置方面,胡世文和祁志伟[5]从政策工具类型和数字政府治理框架两个维度,对省级数字政府建设政策文本进行分析后认为,数字政府建设政策存在政策工具结构失衡、治理要素分布不均以及政策工具与治理要素交叉匹配欠佳等问题。相较于前者,蒋祖存和徐双敏[6]侧重于政策工具与治理要素之间的匹配关系,对中国数字政府建设政策工具选择进行研究,指出不同类型政策工具在治理要素上呈现非均衡分布,且尚未实现预期的匹配效应。在政策目标、主题与内容结构方面,王晓倩和郭涛[7]在"工具-目标"框架下对中国 40 份数字政府政策文本进行分析,认为现有政策存在政策工具及其内部结构失衡、政策目标分布不均以及政策工具与政策目标匹配不均衡等问题。王灿友和姜韩[8]运用潜在狄利克雷分布(latent Dirichlet allocation,LDA)主题模型,对中国省级数字政府建设政策文本进行分析,并得出数字政府建设政策主题主要集中于政务服务、数据治理和平台建设等领域的结论。顾平安和李朋远[9]从省级数字政府建设的行动体系与路径选择出发,指出中国省级数字政府建设重点聚焦 9 大核心行动体系,初步形成了"立足工程化、面向品牌化,实现差异化竞争"的发展格局。

总体来看,现有研究已从不同角度对数字政府政策展开探讨,为理解数字政府政策的基本特征、现实问题及优化方向提供了重要参考,但对政策文本本身的系统量化评价仍有待深化,且相关成果多集中于国家层面、区域比较层面或重点城市层面,对黑龙江省数字政府政策的专门研究相对不足。基于此,结合文本挖掘方法与 PMC 指数模型,对黑龙江省代表性政策文本进行量化评价,以期为黑龙江省数字政府建设政策的优化完善提供参考依据。

2 政策评价指标体系构建

研究主要分为 3 个阶段:①对黑龙江省数字政府建设相关政策文本进行系统搜集、筛选与整理,形成研究样本;②运用文本挖掘方法提炼政策文本的重点内容,并通过构建 PMC 指数模型对样本政策进行量化考查,揭示其侧重点及优劣之处;③根据研究结果,为黑龙江省数字政府建设政策的调整、完善与优化提供策略支持,使其更加科学、可行。总体上,遵循"文本识别-指标构建-量化研究-结果反馈"的逻辑展开。

2.1 政策文本来源

2019 年党的十九届四中全会明确提出"推进数字政府建设",标志着数字政府建设成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。将政策文件检索时间范围设定为 2019 年 1 月 1 日至 2025 年 6 月 30 日。为确保政策文本收集的全面性和权威性,以"数字政府""数字政府建设"为关键词,首先在北大法宝和黑龙江省法律法规数据库中进行全文检索;其次,在黑龙江省人民政府官网及有关地市政府官网中进行补充检索;最后,辅以搜索引擎进行补充查找,总共搜集到相关政策文本 42 项。

2.2 政策文本的词频分析

为识别黑龙江省数字政府建设政策的重点内容与核心主题,借助 ROSTCM6 文本挖掘软件对收集到的 42 项政策文本进行预处理。通过分词处理和词频统计提取政策文本中的高频词,并剔除"推进""提升""加强"等无实质意义的词汇及其他干扰项。限于篇幅,按照词频排序选取前 50 个高频词进行展示(表 1)。在此基础上,进一步对政策文本进行数据清洗,并结合社会网络与语义网络分析,最终得出黑龙江省数字政府建设政策关键词语义网络图(图 1)。

2.3 变量选取与参数设置

在变量设置上,遵循 PMC 指数模型构建的原则和标准,在黑龙江省数字政府建设政策高频关键词分析结果的基础上,结合 Estrada[3]关于 PMC 模型的变量设定方法,并参考已有政策评价文献中的指标设定,构建黑龙江省数字政府建设政策评价指标体系。具体而言,设置政策性质、政策时效、政策评价、政策对象、政策工具、政策领域、政策内容、政策保障和政策视角 9 个一级变量及其对应的 42 个二级变量(表 2)。

2.4 多投入产出表编制

多投入产出表是 PMC 指数模型进行量化研究的基础,其作用在于将政策文本内容与评价指标进行结构化对应。在 9 个一级变量及 42 个二级变量

表 1　黑龙江省数字政府建设政策文本高频词统计(前 50)

词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频	词汇	词频
政务	2 508	智慧	608	建立	430	运行	276	生态	186
建设	2 365	数字化	586	经济	392	开放	275	电子政务	182
服务	2 263	企业	566	营商环境	375	保障	274	网络安全	171
数据	2 019	体系	547	技术	374	互联网	272	公共数据	161
数字	1 634	监管	539	服务平台	340	监测	255	公共服务	147
政府	1 221	电子	531	机制	338	统筹	253	改革	126
平台	1 137	一体化	530	创新	316	信息化	238	领导	123
管理	976	共享	516	智能	314	基础设施	233	标准化	107
资源	680	治理	467	数据共享	297	应急	193	考核	107
信息	628	协同	448	基础	295	智能化	189	人才	96

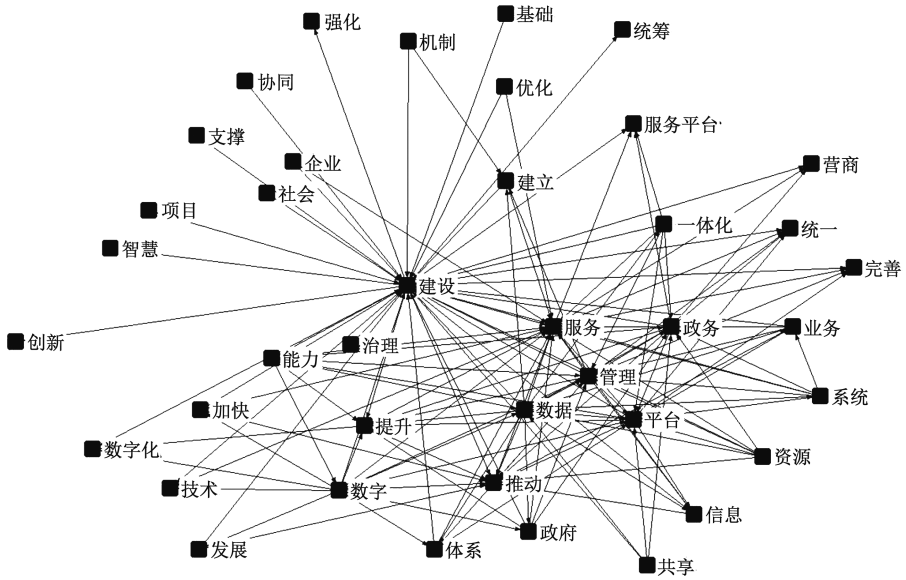


图 1　数字政府建设政策的社会语义网络图

的基础上构建多投入产出表，并以二级变量为基本赋值单元，采用二进制方法进行打分，政策文本涉及相应二级变量赋值为 1，未涉及赋值为 0。通过这一方式，可将政策文本信息转化为可量化数据，为后续 PMC 指数计算提供基础。

2.5　PMC 指数计算

在完成多投入产出表构建后，将 9 个一级变量和 42 个二级变量纳入 PMC 指数模型进行计算。数字政府建设政策的 PMC 指数计算步骤如下：依据式(1)和式(2)对二级变量进行二进制赋值，再根据式(3)计算一级变量取值，最后代入式(4)对各一级变量的值进行汇总，得到各项政策的 PMC 指数。

$$X \sim N[0,1] \tag{1}$$

$$X=\{XR:[0,1]\} \tag{2}$$

$$X_i=\sum_{j=1}^{n}\frac{X_{ij}}{T(X_{ij})} \tag{3}$$

式中：T 为一级变量；j 为二级变量；n 二级变量数。

$$\begin{aligned}PMC=\Big[&X_1\Big(\sum_{j=1}^{5}\frac{X_{1-j}}{5}\Big)+X_2\Big(\sum_{j=1}^{3}\frac{X_{2-j}}{3}\Big)+\\&X_3\Big(\sum_{j=1}^{4}\frac{X_{3-j}}{4}\Big)+X_4\Big(\sum_{j=1}^{3}\frac{X_{4-j}}{3}\Big)+\\&X_5\Big(\sum_{j=1}^{5}\frac{X_{5-j}}{5}\Big)+X_6\Big(\sum_{j=1}^{10}\frac{X_{6-j}}{10}\Big)+\\&X_7\Big(\sum_{j=1}^{4}\frac{X_{7-j}}{4}\Big)+X_8\Big(\sum_{j=1}^{6}\frac{X_{8-j}}{6}\Big)+\\&X_9\Big(\sum_{j=1}^{2}\frac{X_{9-j}}{2}\Big)\Big]\end{aligned} \tag{4}$$

2.6　PMC 曲面图构建

PMC 曲面能将各单项政策的得分情况以更加直观立体的三维曲面图呈现出来，能清晰地呈现出各项指标的差异，有助于对各项政策的优势劣势进行分析。共设置 9 个一级变量，按照式(5)构建 3×3 矩阵，并根据 PMC 矩阵绘制 PMC 曲面图。其中，曲面图的凹陷程度代表政策的优劣水平，凸出部分代表对应的评价指标得分较高，同理，凹陷部分表

表 2　黑龙江省数字政府建设政策变量设置

一级变量	二级变量	判断标准	变量来源
政策性质 X_1	预测 $X_{1:1}$	政策是否体现预测性	Estrada[2]
	监管 $X_{1:2}$	政策是否包含监管内容	
	建议 $X_{1:3}$	政策是否提出建议	
	描述 $X_{1:4}$	政策是否包含描述性内容	
	引导 $X_{1:5}$	政策是否具有引导性	
政策时效 X_2	长期(>5 年)$X_{2:1}$	政策是否涉及 5 年以上规划	Estrada[2]
	中期(3～5 年)$X_{2:2}$	政策是否涉及 3～5 年规划	
	短期(≤3 年)$X_{2:3}$	政策是否涉及 1～3 年规划	
政策评价 X_3	依据充分 $X_{3:1}$	政策是否依据充分	蔡冬松等[10]
	目标明确 $X_{3:2}$	政策目标是否明确	
	方案科学 $X_{3:3}$	政策设计方案是否科学	
	规划合理 $X_{3:4}$	政策规划是否合理	
政策工具 X_4	供给型 $X_{4:1}$	政策是否涉及供给型政策工具	姜景等[11]
	需求型 $X_{4:2}$	政策是否涉及需求型政策工具	
	环境型 $X_{4:3}$	政策是否涉及环境型政策工具	
政策领域 X_5	政治 $X_{5:1}$	政策是否涉及政治领域	周巍和张美丽[3]
	经济 $X_{5:2}$	政策是否涉及经济领域	
	社会 $X_{5:3}$	政策是否涉及社会领域	
	生态 $X_{5:4}$	政策是否涉及生态领域	
	文化 $X_{5:5}$	政策是否涉及文化领域	
政策内容 X_6	服务平台 $X_{6:1}$	政策是否涉及服务平台建设	文本挖掘
	智慧监管 $X_{6:2}$	政策是否涉及智慧监管	
	基础设施 $X_{6:3}$	政策是否涉及基础设施建设	
	数据共享 $X_{6:4}$	政策是否涉及数据共享	
	营商环境 $X_{6:5}$	政策是否涉及营商环境	
	网络安全 $X_{6:6}$	政策是否涉及网络安全	
	数字技术 $X_{6:7}$	政策是否涉及资源共享	
	社会治理 $X_{6:8}$	政策是否涉及社会治理	
	应急处置 $X_{6:9}$	政策是否涉及应急处置	
	应用创新 $X_{6:10}$	政策是否涉及应用创新	
政策对象 X_7	政府 $X_{7:1}$	政策作用对象是否涉及政府部门	周巍和张美丽[3]
	企业 $X_{7:2}$	政策作用对象是否涉及企业	
	社会 $X_{7:3}$	政策作用对象是否涉及社会	
	公众 $X_{7:4}$	政策作用对象是否涉及公众	
政策保障 X_8	组织领导 $X_{8:1}$	政策是否涉及加强组织领导	文本挖掘
	人才保障 $X_{8:2}$	政策是否涉及加强人才培养	
	资金支持 $X_{8:3}$	政策是否涉及加强资金支持	
	政策制度 $X_{8:4}$	政策是否涉及加强政策制度建设	
	宣传培训 $X_{8:5}$	政策是否涉及加强宣传培训	
	监督考核 $X_{8:6}$	政策是否涉及加强监督考核	
政策视角 X_9	宏观 $X_{9:1}$	政策是否为宏观方面的内容	蔡冬松等[10]
	微观 $X_{9:2}$	政策是否为微观方面的内容	

示所指代的对应指标得分较低[11]。

$$\mathrm{PMC}=\begin{bmatrix}X_1 & X_2 & X_3\\ X_4 & X_5 & X_6\\ X_7 & X_8 & X_9\end{bmatrix} \tag{5}$$

3　黑龙江数字政府建设政策评价实证分析

3.1　政策评价对象选取

为避免政策文本收集的无效性和重复性，对已收集的政策文本按照以下原则进行筛选，以确保待考察政策文本的完整性与适配性。①相关性原则，通过浏览政策文本全文，确保政策主题与“数字政府建设”密切相关；②差异性原则，选取的政策各有侧重，既包括综合性政策，也包括专项性政策；③权威性原则，优先选取发布主体明确、文本内容较为完整、政策效力较强的通知、意见、规划和实施方案类政策文件。经筛选最终选取 1 项国家级数字政府建设政策、4 项黑龙江省级数字政府建设政策和 5 项地市级数字政府建设政策，共 10 项政策文本进行量化评价(表 3)。

表 3　样本政策汇总

序号	政策名称	发文字号	发布日期
P1	国务院关于加强数字政府建设的指导意见	国发〔2022〕14 号	2022-06-23
P2	黑龙江省人民政府关于印发“数字龙江”发展规划(2019—2025)的通知	黑政规〔2019〕7 号	2019-06-07
P3	黑龙江省人民政府关于印发推动“数字龙江”建设加快数字经济高质量发展若干政策措施的通知	黑政规〔2021〕14 号	2021-10-20
P4	黑龙江省人民政府关于印发黑龙江省“十四五”数字政府建设规划的通知	黑政发〔2021〕17 号	2021-12-30
P5	黑龙江省人民政府关于加强数字政府建设的实施意见	黑政发〔2022〕23 号	2022-11-24
P6	哈尔滨市人民政府关于印发哈尔滨市加快数字政府建设实施方案(2023—2025 年)的通知	哈政发〔2023〕20 号	2023-04-13
P7	牡丹江市人民政府关于印发牡丹江市“十四五”数字政府建设实施方案的通知	牡政发〔2022〕13 号	2022-07-14
P8	鹤岗市人民政府关于印发鹤岗市数字政府建设实施方案的通知	鹤政发〔2022〕12 号	2022-05-10
P9	绥化市人民政府关于印发绥化市数字政府建设规划(2023—2025 年)的通知	绥政发〔2023〕14 号	2023-04-27
P10	伊春市人民政府关于印发伊春市数字政府建设规划(2022—2025 年)的通知	伊政发〔2022〕23 号	2022-11-29

3.2　计算 PMC 指数

首先,根据表 2 中构建的数字政府建设政策评价指标,结合式(1)和式(2)编制多投入产出表,鉴于篇幅限制,具体的多投入产出表未在文中呈现。再根据式(3)和式(4)计算得到各项数字政府建设政策的 PMC 指数,具体得分情况见表 4。参照 Estrada[2]、张永安和郄海拓[12]、张永安和耿喆[13]的研究思路,依据计算得到的 PMC 指数,可将政策文本的评价结果划分为不同等级。PMC 指数在 0～4.99 为不良政策,5～6.99 为可接受政策,7～8.99 为优秀政策,9～10 为完美政策。

3.3　绘制 PMC 曲面图

为了能够更加直观、立体地呈现黑龙江省数字政府建设政策的得分情况及其在各维度的表现差异,在 PMC 指数计算基础上,严格依据式(5),将 9 个一级变量得分构建 3×3 矩阵。根据 PMC 矩阵,绘制 10 项样本政策的 PMC 曲面图。鉴于 P1 为国家级政策,主要用于提供参照,PMC 曲面图部分重点展示黑龙江省级及地市级政策,以突出地方政策之间的差异(图 2)。

3.4　政策评价结果分析

3.4.1　政策整体评价

根据表 4 可知,10 项样本政策的 PMC 指数由高到低依次为 P1、P4、P7、P5、P2、P6、P8、P9、P10、P3,PMC 指数均值为 6.91,与优秀政策最低标准相差 0.09 分,整体处于“可接受”等级,无不良政策和完美政策。由此表明,黑龙江省数字政府建设政策整体设计具有一定科学性和合理性,能够为数字政府建设提供基本政策支撑,但与完美政策标准相比仍有一定差距,黑龙江省数字政府建设政策仍需进一步完善。

从各一级变量来看,政策工具(X_4)均值为 1.00,是所有一级变量中得分最高的一项,说明样本政策均涉及供给型、需求型和环境型政策工具,政策工具配置较为完整。政策内容(X_6)均值为 0.86,表明样本政策基本涵盖服务平台、基础设施、数据共享、智慧监管、数字技术、营商环境等重点内容,能够较好地回应数字政府建设中政务服务优化、数据资源整合和治理能力提升等现实需求。政策评价(X_3)和政策对象(X_7)均值均为 0.80,说明多

表 4　样本政策的 PMC 指数

变量	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	均值
X_1	0.80	0.80	0.60	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.80	0.78
X_2	0.67	0.67	0.33	0.67	0.67	0.33	0.33	0.67	0.33	0.33	0.50
X_3	1.00	1.00	0.75	1.00	1.00	0.75	0.75	0.75	0.75	0.75	0.80
X_4	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
X_5	0.80	0.60	0.80	1.00	0.60	0.80	1.00	0.40	0.60	0.60	0.72
X_6	1.00	0.90	0.50	0.90	1.00	0.90	0.90	0.70	0.90	0.90	0.86
X_7	1.00	0.75	0.75	1.00	0.75	0.75	1.00	0.50	0.75	0.75	0.80
X_8	1.00	0.67	0.33	0.83	0.67	0.83	0.83	0.83	0.83	0.67	0.75
X_9	1.00	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	1.00	1.00	0.50	0.50	0.65
PMC 指数	8.27	6.88	5.57	7.70	6.98	6.67	7.62	6.65	6.47	6.30	6.91
等级	优秀	可接受	可接受	优秀	可接受	可接受	优秀	可接受	可接受	可接受	—
排名	1	5	10	2	4	6	3	7	8	9	—

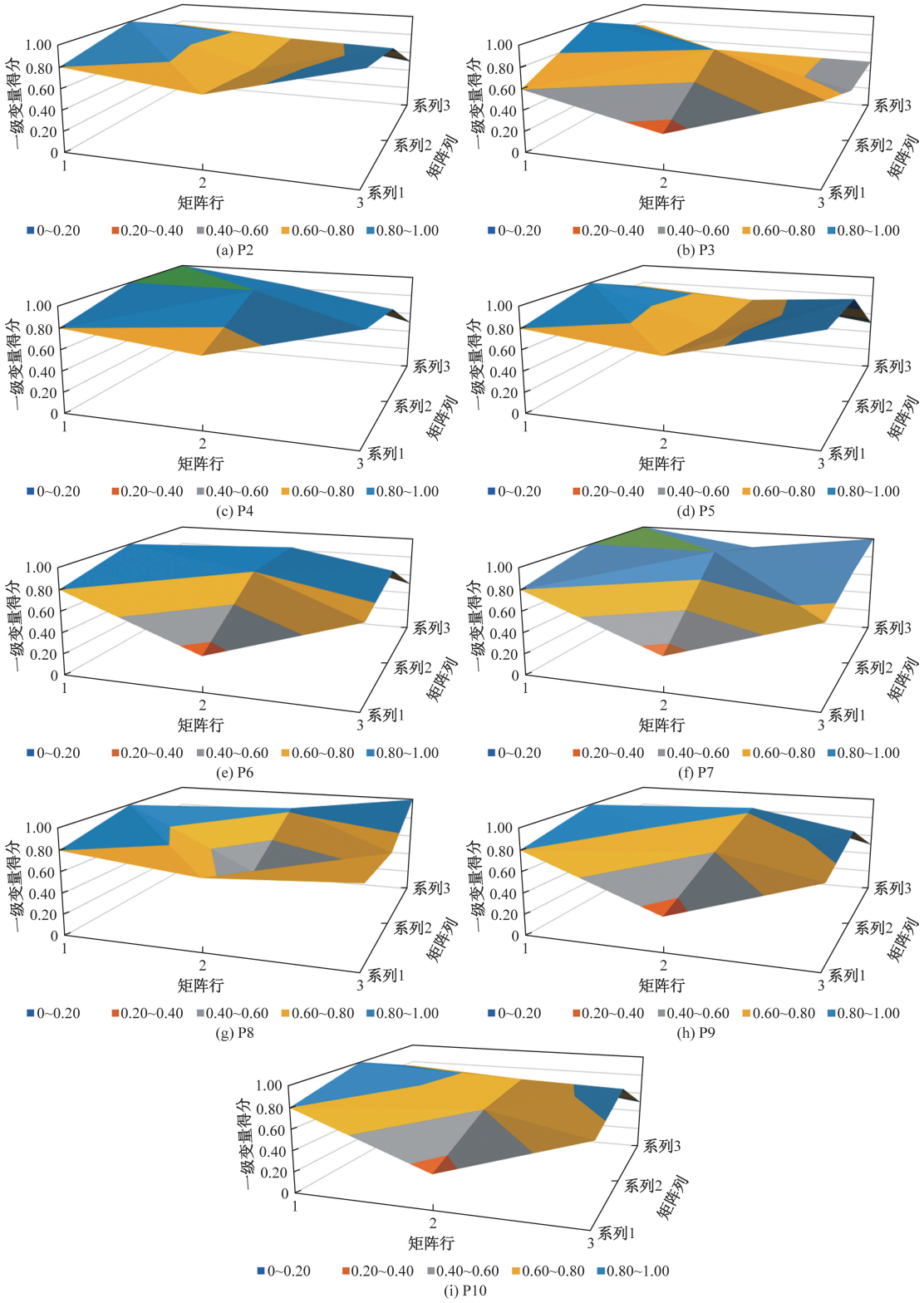


图 2　政策 P2～P10 的 PMC 曲面图

数政策在制定依据、目标设置、方案设计和规划安排等方面具有一定合理性，政策作用对象也基本覆盖政府、企业、社会和公众等主体。政策性质（X_1）均值为 0.78，表明样本政策在预测、监管和引导等方面作用较为明显，但建议性和描述性内容仍有补充空间。与上述指标相比，部分一级变量得分相对较低。政策时效（X_2）均值为 0.50，是得分最低的一级变量，说明黑龙江省数字政府建设政策制定中忽

视了将长期、中期、短期发展规划的有效衔接，只注重某个单一发展目标的实现，尚未形成闭环规划。现有政策大多数是3～5年中短期规划，缺少10年以上的长期规划。政策视角(X_9)均值为0.65，表明政策视角较为单一，没能很好地将宏观视角和微观视角相结合，对微观场景、基层执行和具体对象的细化安排不足。政策领域(X_5)均值为0.72，虽然现有政策内容都兼顾了社会和经济领域，但仅有少部分涉及政治、生态和文化领域，使得数字政府建设缺乏协调性和全面性。政策保障(X_8)均值为0.75，政策实施中的保障措施较为丰富多样，主要有组织领导、人才保障、资金支持等，但在政策制度、宣传培训和监督考核方面涉及宣传培训这种保障方式使用不多，缺乏对宣传培训工作的具体安排，还需要重点改进。

3.4.2 各项政策评价

为更加直观地比较各项政策文本的质量差异，在整体分析10项样本政策PMC指数结果的基础上，结合一级变量均值，对不同等级政策进行具体评价。

1)优秀等级政策

政策P1由国务院颁发，PMC指数为8.27，排名第1。该政策多项一级变量得分较高，政策评价、政策工具、政策内容、政策对象、政策保障和政策视角均获得满分，政策整体质量较高。作为国家层面的数字政府建设指导性文件，该政策围绕政府数字化履职能力、数据资源体系、平台支撑能力、安全保障和制度规则等内容作出系统部署，具有较强的统领性和规范性。但其政策时效得分未达到满分，地方政府在制定配套政策时，应结合自身基础和建设需求，对阶段性任务和实施路径作出更具体安排。

政策P4由黑龙江省人民政府颁发，PMC指数为7.70，排名第2。该政策是黑龙江省“十四五”时期数字政府建设的重要规划性文件，政策评价、政策工具、政策领域和政策对象均获得满分，政策内容和政策保障得分也高于总体均值，整体表现较为均衡。该政策围绕一体化数字政府平台、政务数据体系、公共支撑体系和安全防护体系等方面进行部署，较好地体现了黑龙江省数字政府建设的重点任务。其不足主要在于政策视角得分偏低，宏观规划较为充分，但在微观层面的任务安排、责任分工和配套措施设计上仍需完善。

政策P7由牡丹江市人民政府颁发，PMC指数为7.62，排名第3，是地市级样本中表现较好的一项。政策领域、政策对象和政策视角均获得满分，具有较强的地方适配性。能够结合牡丹江市数字政府建设实际，对数字基础支撑、移动化服务、数据共享、企业群众服务和智慧治理能力提升等内容作出安排，实践导向较为明显。但政策时效得分较低，长期目标与阶段性任务之间的衔接仍显不足；在政策保障方面也有一定提升空间，后续可从制度支撑、监督考核和持续推进机制等方面加以优化。

2)可接受等级政策

政策P5由黑龙江省人民政府颁发，PMC指数为6.98，排名第4。该政策作为黑龙江省贯彻落实国家数字政府建设部署的实施性文件，政策内容获得满分，政策性质、政策时效、政策评价和政策工具得分也达到或高于总体均值，整体基础较好。政策突出“数跑龙江”和“六最”品牌建设，具有较强的问题导向和实践指向。其中，“数跑龙江”主要强调以数字化手段推动政府治理和政务服务转型，“六最”则是指打造审批最少、流程最优、机制最活、效率最高、服务最好、群众获得感最强的营商环境，具有较强的问题导向和实践指向。若要提升政策质量，可重点完善政策领域覆盖、保障机制和基层落实安排，并补足政策制度、宣传培训和监督考核等方面的内容。

政策P2由黑龙江省人民政府颁发，PMC指数为6.88，排名第5。作为“数字龙江”发展规划，该政策具有较强的综合性，在政策评价和政策工具方面表现较好，但在政策领域、政策保障和政策视角方面仍显不足。若要提升该项政策质量，可重点从以下两方面着手：一方面，围绕数字政府建设专项任务，补充政策制度、宣传培训和监督考核等保障性内容；另一方面，增强微观层面的落实要求，使政策安排更好地对应基层推进和具体应用需求。

政策P6由哈尔滨市人民政府颁发，PMC指数为6.67，排名第6。在政策工具、政策内容和政策保障方面表现相对较好，实践操作性较强，能够回应省会城市数字政府建设需求。但政策时效得分较低，主要集中于2023—2025年阶段性任务，对长期建设目标的延展不足；同时，政策对象和政策视角得分也不高，对不同主体需求的回应和责任分工仍需加强。

政策P8由鹤岗市人民政府颁发，PMC指数为6.65，排名第7。该政策虽然对政务云、大数据平台、一体化政务服务平台、数据整合治理和政府系统性变革等内容有所规划，但在政策领域、政策内

容和政策对象方面失分较多，政策覆盖范围和重点任务安排不够充分。若要完善该项政策，可重点拓展公共服务、市场监管、社会治理、生态治理等领域内容，同时在企业服务和公众服务方面加以补充。

政策 P9 由绥化市人民政府颁发，PMC 指数为 6.47，排名第 8。该政策虽然对数字基础设施、政务数据共享、政务办事体验和政府履职能力提升等内容作出安排，但在政策时效、政策评价、政策领域和政策视角方面得分偏低。政策覆盖领域较窄，主要围绕政务数据共享、政务服务优化和数字支撑底座建设等任务展开，对生态和文化领域涉及较少。未来应重视数字政府建设在生态环境、公共文化和基层治理等领域的应用，并增强长期目标与阶段性任务之间的衔接。

政策 P10 由伊春市人民政府颁发，PMC 指数为 6.30，排名第 9。其政策性质、政策工具和政策内容得分尚可，但政策时效、政策保障和政策视角均低于总体均值，长期规划不足，保障机制和落地措施仍显薄弱。后续可从以下 3 个方面加以完善：①加强长期目标与中短期任务的结合，增强政策的持续指导作用；②补充政策制度、宣传培训和监督考核等保障内容；③重视数字政府在生态治理、文旅服务和基层治理中的应用。

政策 P3 由黑龙江省人民政府颁发，PMC 指数为 5.57，排名第 10，是 10 项样本政策中得分最低的一项。该政策主要服务于“数字龙江”建设和数字经济高质量发展，政策工具和政策领域得分较高。政策内容、政策保障和政策视角得分较低。建议补充政务服务、数据共享、智慧监管和网络安全等专项内容，同时完善资金支持、人才保障、宣传培训和监督考核等保障措施。

4 结论与建议

运用文本挖掘方法，对 2019—2025 年黑龙江省数字政府建设相关政策进行梳理，并在此基础上构建包含 9 个一级变量和 42 个二级变量的 PMC 指数模型，选取 10 项代表性政策文本进行量化评价。结果显示，黑龙江省数字政府建设政策整体处于可接受等级。同时，黑龙江省数字政府建设政策在政策工具、政策内容、政策评价和政策对象等方面表现较好，政策工具配置较为完整，但在政策时效、政策领域和政策保障等方面仍有优化空间。结合整体评价和单项政策分析，提出如下建议。

(1)构建长中短期相结合的政策目标[14]。黑龙江省数字政府建设需进一步优化目标安排，形成长期方向、中期任务与短期行动相贯通的目标体系。长期层面，围绕政府治理能力数字化转型、数据资源一体化治理和公共服务能力提升，明确数字政府建设的总体方向；中期层面，结合“十五五”时期数字中国建设要求，细化政务数据共享、数字基础设施完善、跨层级业务协同等阶段性任务；短期层面，将目标转化为年度任务清单和重点项目安排，明确平台整合、数据归集、事项办理、系统改造等具体内容。同时，建立目标更新机制，根据平台运行效果、基层反馈和公众服务体验，对阶段性任务进行动态调整，增强政策目标的连续性和适应性。

(2)推动宏观部署与微观执行相结合。数字政府建设既要有总体部署，也要有可操作的执行安排。在明确建设框架、重点领域和责任主体的基础上，进一步细化任务分工、实施步骤和完成时限。针对数据共享、政务服务、智慧监管、网络安全等重点事项，可明确牵头部门、协同部门和完成标准，使宏观部署能够落实到具体部门、具体事项和具体环节，减少政策执行中的不确定性。在执行机制上，可按照省级统筹、市县落实、基层反馈的思路推进。对需要部门协作完成的事项，强化执行过程中的沟通协调，减少重复建设、数据割裂和责任推诿，推动数字政府建设由单点推进转向协同运行。

(3)拓展政策内容和领域覆盖范围。黑龙江省数字政府建设需向基层治理、公共服务、生态监管、应急管理和文旅服务等方面适度延伸。尤其是在基层治理和民生服务方面，将社区服务、养老服务、社会保障、医疗救助等内容纳入数字政府建设范围，有助于推动数据资源和数字技术更多服务于群众高频需求。同时，政策内容拓展不应只是增加领域名称，还要体现具体应用场景。依托黑龙江省冰雪旅游和生态资源优势，进一步细化智慧文旅、生态监测、应急联动等应用安排；面向企业服务，完善涉企事项线上办理、惠企政策精准推送和企业诉求处理机制。通过把数字政府建设嵌入公共服务、产业发展和基层治理的具体环节，提升政策内容的覆盖面和实用性。

(4)推进政策激励与保障措施具体化。优化激励方式，拓宽政策激励路径。除财政资金支持外，可通过项目奖补、政府购买服务和政企合作等方式，引导企业、科研机构等主体参与平台运维、场景开发和数据治理。专项资金应重点投向数据平台整合、基层系统改造、网络安全防护和应用场景试

点，并对基础较弱地区给予适当补助和项目支持，增强基层建设动力。针对数据治理、网络安全、平台运维、政务服务应用等任务，开展分层分类培训，提升省、市县和基层工作人员的数字化履职能力。细化数据共享、系统对接、信息安全、隐私保护和责任追溯规则，减少因职责不清造成的数据壁垒。

参考文献

[1] 赵友华，陈晓梅，张泽. 东北三省数字政府建设政策评价及其优化：基于PMC指数模型的分析[J]. 前沿，2025(5)：99-112.

[2] ESTRADA M A R. Policy modeling：definition，classification and evaluation[J]. Journal of Policy Modeling，2011，33(4)：523-536.

[3] 周巍，张美丽. 西北五省(区)数字政府建设政策文本量化评价：基于PMC指数模型的分析[J]. 情报科学，2023，41(12)：99-109.

[4] 章怡宁，李小涛，解玲. 基于PMC指数模型的我国副省级城市数字政府政策文本量化评价[J]. 情报探索，2024(8)：82-88.

[5] 胡世文，祁志伟. 政策工具视角下数字政府建设政策文本研究：基于省级政策文本(2019-2021)的分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版)，2023，44(1)：188-200.

[6] 蒋祖存，徐双敏. 中国数字政府建设的政策工具选择与策略优化[J]. 学术论坛，2024，47(6)：134-145.

[7] 王晓倩，郭涛. “工具-目标”框架下数字政府政策研究：基于我国40份政策文本的分析[J]. 情报探索，2023(11)：96-104.

[8] 王灿友，姜韩. 基于政策工具与LDA模型的我国省级数字政府建设政策文本分析[J]. 科学与管理，2022，42(1)：73-81.

[9] 顾平安，李朋远. 省级数字政府建设的行动体系与路径选择：基于39份省级政策文本的研究[J]. 电子政务，2025(2)：17-32.

[10] 蔡冬松，柴艺琳，田志雄. 基于PMC指数模型的吉林省数字经济政策文本量化评价[J]. 情报科学，2021，39(12)：139-145.

[11] 姜景，姜娅新，杜惠. 政策工具视角下的数字政府研究：基于我国45份政策文本的量化分析[J]. 智库理论与实践，2022，7(2)：14-23.

[12] 张永安，郅海拓. 国务院创新政策量化评价：基于PMC指数模型[J]. 科技进步与对策，2017，34(17)：127-136.

[13] 张永安，耿喆. 我国区域科技创新政策的量化评价：基于PMC指数模型[J]. 科技管理研究，2015，35(14)：26-31.

[14] 程予. 基于PMC指数模型的智慧社区政策量化评价[J]. 科技和产业，2025，25(10)：242-249.

Quantitative Evaluation of Digital Government Construction Policies in Heilongjiang Province Based on PMC Index Model

SHI Dandan，JI Jing

(School of Finance and Public Administration，Harbin University of Commerce，Harbin 150028，China)

Abstract：The digital government construction policies in Heilongjiang Province were taken as the research object. Text mining and the policy modeling consistency(PMC) index model were employed to analyze 42 relevant policy documents，and ten representative policies were selected for quantitative evaluation. An evaluation system consisting of 9 first-level variables and 42 second-level variables was constructed，and an empirical analysis of the sample policies was conducted. The overall quality of the digital government construction policies in Heilongjiang Province is at an acceptable level. Performance is relatively strong in terms of policy instruments，policy content，policy evaluation，and policy targets，whereas it is weak in policy timeliness，policy perspective，policy areas，and policy support. Overall，the policy design is reasonably sound. Further improvements can be achieved by strengthening the linkage among short，medium，and long-term objectives，promoting the integration of macro-level planning and micro-level implementation，expanding policy content and coverage，and refining incentive and support measures.

Keywords：digital government construction；policy modeling consistency(PMC) index model；policy evaluation；policy quantification