# 言与行：赋能型政府理论视角下的数字经济政策一致性量化评价

王宇华，王 渊

（西安工程大学管理学院，西安 710600）

**摘要：**现有政策一致性评估多停留于形式协同，难以揭示在赋能型政府建设等深层目标上的治理效能。构建以赋能型政府理论与量化文本分析的双维评估框架，以诊断数字经济政策的赋能一致性。设计了理论内涵标定流程，将LDA模型提取的六个主题转化为承载四个赋能维度的PMC测量指标，并从主题注意力传导与赋能路径协同对9份样本政策进行了量化评估。结果发现：政策文本注意力在纵向传导中发生显著的地方性适应与战略议题重构，呈现项目化倾向；赋能组合存在结构失衡，重目标设定与要素投入，轻生态构建与规则治理，且市级政策的内在协同显著弱化；地方赋能实践仍深嵌于目标-项目驱动的传统行政逻辑，尤其在规制领域存在文本强共识、工具弱协同的知行落差。研究将政策一致性评估深化为赋能一致性评估，解决了从LDA统计主题到PMC理论化指标转化的问题，实现了数据驱动与理论嵌入的深度融合。未来研究应纳入政策实施效果进行评估。

**关键词：**赋能型政府；数字经济；LDA主题模型；PMC指数模型；政策一致性

**中图分类号：**F49；F224；G250 **文献标志码：**A **文章编号：**1671－1807(2026)14－0044－11

在全球经济数字化转型加速演进的时代背景下，数字经济已成为重组全球要素资源、重塑全球经济结构、改变全球竞争格局的核心力量。为抢占未来发展制高点，世界各国纷纷将数字经济上升为国家战略，密集出台涵盖技术研发、产业赋能、数据治理与安全监管等维度的政策体系[1]。当前，中国已成为全球数字经济发展的核心推动力之一，建立起从中央顶层设计到地方实践探索、从宏观战略部署到行业专项引导的立体化、多层次政策体系[2]。

这一系列政策组合在有效推动我国数字经济规模迅速增长并稳居世界前列的同时，其内部架构日益复杂，政策间协调难度也随之提升。各部门、各时期、各领域的政策在目标设定、工具选择与执行路径上是否充分协调？是否存在因政策目标冲突、工具错配或执行衔接不畅而导致的效能内耗？这些潜在的“不一致性”可能削弱政策整体合力，甚至引发“合成谬误”，成为数字经济从高速增长向高质量发展转型过程中不可忽视的体制性约束[3]。

2023年中央经济工作会议明确提出，“要增强宏观政策取向一致性”“加强政策工具创新和协调配合”“强化政策统筹，确保同向发力、形成合力”[4]。这一重大论断不仅为优化复杂政策体系指明了方向，也对政策评估研究提出了新的理论命题：如何科学诊断与量化评估政策体系的内在一致性？现有研究多聚焦于政策文本的形式比对或工具分类，难以揭示政策是否在服务更高阶、更本质的治理目标上形成协同。本文认为，政策一致性的深层内核在于各层级、各部门政策能否协同构建一个高效、普惠的政府赋能体系，以系统性地激发市场活力、培育创新生态。

在这一语境下，赋能型政府理论为评估数字经济政策一致性提供了恰切的元理论框架。该理论认为，现代有效政府的核心职能在于通过提供中立、普惠的制度框架与要素供给，而非进行选择性干预或替代市场，来系统性地激发和提升各类市场与社会主体的内生能力与创新活力[5]。数字经济作为一种以数据为关键要素、以创新为核心驱动的新经济形态，其健康发展尤其依赖于一个能够保障数

**收稿日期：**2026-03-17

**基金项目：**陕西省教育统计台账数据分析与教育高质量发展路径研究(23JM022)；陕西省科技成果转化“三项改革”效果评价及政策体系完善(2024ZC-YBXM-165)

**作者简介：**王宇华(2001—)，男，陕西西安人，硕士研究生，研究方向为政策评价、信息管理；通信作者王渊(1974—)，男，江苏镇江人，博士，教授，研究方向为行为决策、政策评价。

据要素高效流通、数字技术普惠应用、市场竞争公平有序、创新生态开放协同的“赋能型”制度环境。有研究表明，诸如“国家大数据要素综合试验区”这类旨在优化区域数字发展环境（如数字基础设施与数字法治水平）和激发企业数字技术创新的政策，正是通过这类赋能性制度安排，有效促进了微观企业层面的数据资产化进程[6]，也证实了构建赋能型环境对于释放数字经济微观潜能的关键作用。但是单一政策的成功，并不意味着多层级、多部门的数字经济政策体系能够自动形成协同合力。在政策实践中，不同部门、不同时期的政策可能在目标、工具和资源上相互冲突或抵消，导致赋能效应在体系层面被稀释或内耗[7]。因此，要确保顶层战略的赋能意图能够完整地转化为实践中的微观动能，就不能仅满足于个别政策的有效性，而必须对政策体系的内在协同逻辑，即其“赋能一致性”进行系统评估。

本文的核心命题是：如何超越文本形式，评估数字经济政策体系在赋能型政府建设这一深层目标上的一致性。对此提出赋能一致性这一核心概念，通过构建一致性评估框架探究陕西省数字经济政策体系，其政策注意力的传导偏移与赋能内在结构的一致性如何？以赋能型政府理论为元框架，并吸收其在产业政策、基层治理等方面的多维内涵，构建一个用于评估数字经济政策赋能一致性的整合分析框架，融合 LDA（latent Dirichlet allocation）主题模型与 PMC（policy modeling consistency）指数模型，设计以赋能型政府为标尺的理论内涵标定流程，该流程将数据驱动的文本主题，系统转化为对政策赋能属性的测量指标，实现从数据驱动发现-理论内涵标定-基于文本锚定测量的逻辑闭环，从而达到对陕西省数字经济政策赋能一致性的量化诊断，分析框架如图 1 所示。

该框架认为，赋能一致性是一个复合概念，体现在两个层面：一是言的层面即各级政策文本的注意力是否在相关议题上保持传导与对齐，通过 LDA 主题模型与相似度计算进行测度；二是行的层面即单个政策文本内部所运用的工具组合，是否在四大赋能路径上配置协同、形成合力，通过引入赋能理论标定的 PMC 指数模型进行评估。

## 1 文献综述

### 1.1 赋能型政府的多维内涵与实践路径

赋能型政府理论是植根于中国特色社会主义市场经济实践的重要理论创新，即政府在确保基本市场竞争制度框架的基础上，对市场主体的资源配置与动态竞争能力进行“中立赋能”，旨在优化经济个体的能力分布，激励创新，在兼容效率的同时改善分配，最终实现整体经济的可持续循环扩张。这一理论在于，它为好的政策协同应该朝向何种目标提供了明确的答案，即政策体系的着力点在于协同构建一个赋能型治理生态环境。

杨君等[8]在宏观产业政策层面进行实证，在产业政策层面，赋能的有效性体现在对所有市场主体进行无偏的普惠激励，并优化要素配置结构，成功

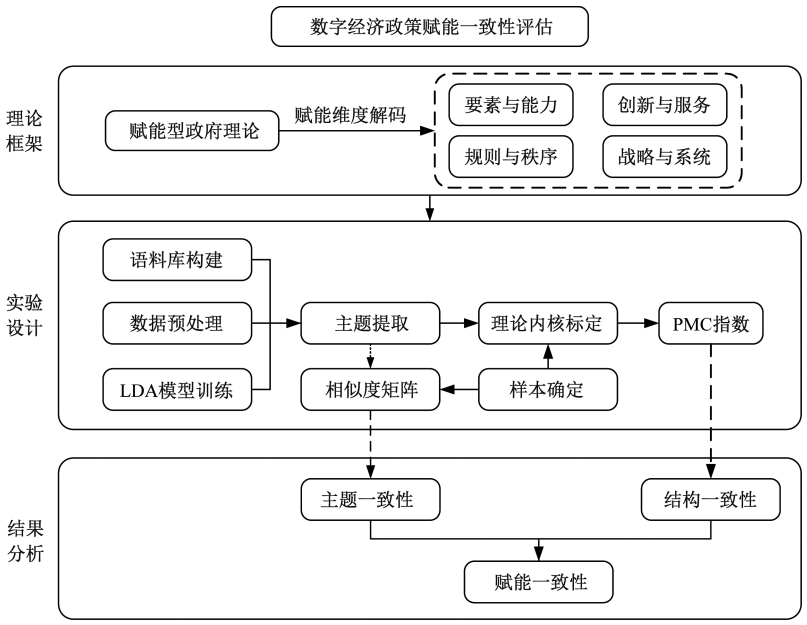



**图 1 赋能一致性分析框架**

的产业赋能并非单一政策的叠加，而是多维度、系统性干预的结果。王进富等[9]基于区域发展产业链构建的研究指出，政府的赋能行为是一个包含顶层设计赋能、关键环节赋能和基础要素赋能的有机系统。王晓辉等[10]在对乡村产业振兴的研究中，提出了一个四维赋能框架，即价值赋能、技术赋能、制度赋能及规则赋能。在基层社会治理中，罗强强和刘沛洁[11]通过对基层易地扶贫的研究，提炼出组织赋能、技术赋能与情感赋能的具体路径。俞荟和林悦[12]在农村电商案例中也证实，政府的赋能行为体现在政策引导、资源对接、人才培训、基础设施完善等多方面。这些研究表明，赋能不仅是宏观理念，更是可分解、可观测的系列治理行为，其有效性高度依赖于对特定治理情境的深刻理解与精准适配。

综上所述，既有文献表明，赋能型政府已从一个宏观治理理念，发展为一个在各层面均可分解、可观测的系列治理行为与机制。这为本文从政策文本中识别赋能属性提供了理论依据与概念框架，即对赋能一致性的评估必须能够系统捕捉政策在要素供给、制度保障、战略协同等多个维度上的综合表现。本文遵循“目标-路径-功能”理论，结合该理论在产业政策与基层治理中的实证内涵，系统凝练出评估政策“赋能”属性的四个核心分析维度。

(1)要素与能力赋能：直接资源与高级要素(资金、人才、数据、基础设施)的投入，提升普遍市场主体的基础能力。

(2)创新与服务赋能：降低创新成本、优化流程、提供风险保障服务与支持，激励多元主体的广泛参与。

(3)规制与秩序赋能：设定公平的竞争规则与法治环境，为赋能行为提供稳定的制度基础，防止扭曲。

(4)战略与系统赋能：前瞻性的产业引领、场景构建与协同治理机制，旨在为赋能体系提供顶层设计与系统整合。

这四个维度构成了本文评估数字经济政策赋能一致性的核心理论标尺，涵盖了赋能行为的直接作用(要素与能力、创新与服务)，也包含了其制度基础与方向引领(规制与秩序、战略与系统)，为后续的政策文本量化评估提供了完整的分析框架。

### 1.2 数字经济政策赋能一致性

“增强宏观政策取向一致性”是新时代中国宏观经济治理的重要理论创新，标志着宏观调控从分散响应向系统协同的深刻转型[13]。这一理论转向具有双重现实针对性：一方面，杜运苏和刘志彪[14]识别出经济政策与非经济政策、部门间与上下级间、“合成谬误”式、长期与短期等四类典型的政策不一致现象。另一方面，政策协同的积极效应在实证层面得到验证，李岚[15]发现“两票制”与“营改增”的政策协同能显著降低卫生费用；林楠等[16]证明利率市场化改革与绿色政策的协同可有效提升企业绿色生产力。这些研究共同表明，政策一致性不仅是理论命题，更是提升治理效能的关键实践路径。在这一理论背景下，政策一致性研究逐渐聚焦于文本层面的协调机制，旨在通过系统化的分析方法，揭示政策体系中目标、工具、主体等要素的协同状态，从而推动政策形成合力[17]。

数字经济政策作为国家在信息化时代推动经济转型、优化产业结构、提升治理能力的关键制度设计，其政策效应与治理效能受到学界广泛关注。苏岚岚和胡铁散[18]对近20年中国信息化到数字化政策演进的系统梳理发现，数字经济政策遵循“顶层设计-需求牵引”的双重逻辑，在促进产业升级与科技创新方面具有显著的积极效应。同时也存在多重现实困境，政策体系庞杂导致执行协调困难、多部门参与使得政策目标分散、产业需求响应不足[19]；政策稳定性与程序性限制转化效率[20]，等等。

从赋能一致性的理论视角审视，数字经济政策的赋能一致性并非单一维度的概念，而是一个在多层面展现的、动态的协同体系。郑烨和贾慧[21]表明，以“互联网＋政务服务”为代表的政府数字治理政策，在赋能城市经济韧性过程中展现出显著的目标-路径一致性。该政策通过激发创业活力与拓展就业规模的双重路径，协同实现了对市场主体赋能与民生保障赋能的双重目标，最终共同服务于提升经济系统抗风险能力的总体战略。这种不同赋能路径在共同目标导向下的协同配合，体现了政策赋能的内在一致性特征。王智茂和纪峰[22]发现数字经济在培育新质生产力过程中，通过效率提升、活力激发和结构优化的三重赋能路径，形成了相互促进的协同效应，揭示了赋能过程的普惠性与溢出性——欠发达地区获得更强的赋能效应，且赋能效果具有跨区域传导特征，这表明数字经济政策在空间维度上也呈现出赋能的一致性逻辑。杨博琼等[23]关于数字乡村建设的研究，发现政策效果与当地初始发展条件形成正向匹配，同时在空间维度产生溢出效应，这种因地施策的精准赋能与区域协同

的溢出赋能，共同构成了多层次、多维度的赋能一致性框架。宋波和吕增学[24]指出高质量的政策赋能可能通过内含张力的机制组合，在动态平衡中实现对目标系统的重构优化。廉永生等[25]发现虽然不同区域实现高质量就业赋能的最优路径存在显著差异，但这些差异化路径都服务于统一的赋能目标体系，这种目标同向、路径多元的特征，正是赋能一致性在实践中的灵活体现。杜建军等[26]构建了完整的赋能生态系统，五大赋能机理（从要素配置到产业链升级）形成了环环相扣的赋能链条，研究表明数字经济的赋能作用与农业自身演进需求高度契合。政策赋能与产业发展内在逻辑的一致性，是赋能有效性的重要基础。王竟翔和李保民[27]数字经济通过多重协同路径推动绿色转型，但这一过程受到多重要素调节，且表现出非线性变化规律。赋能一致性不是简单的线性对应关系，而是在复杂系统中通过多重要素协同实现的动态平衡。

### 1.3 政策量化评估的方法

政策一致性评估的方法体系呈现多元化发展态势，早期研究多采用定性或半定量方法[28]。随着计算社会科学的发展，文本挖掘技术逐渐成为政策分析的重要工具，其中 LDA 主题模型因其在无监督识别政策主题、追踪注意力演变方面的优势得到广泛应用[29]。

在结构化评估方面，PMC 指数模型因其系统性的多维评估框架而受到青睐[30]。该方法通过构建包含政策性质、工具、领域、目标等维度的指标体系，实现对政策内部协调性的量化测度。学者不断拓展 PMC 模型的应用边界：张佩等[31]构建“政策结构-工具-效力”三维框架；顾帅等[32]结合历史分期与生态系统视角优化分析维度；张华等[33]引入逼近理想解排序法（technique for order preference by similarity to ideal solution，TOPSIS）改进指标赋权机制。

现有学者将 LDA 模型与 PMC 模型进行集成应用，毛太田等[34]、杨瑞仙等[35]突破了 PMC 模型的一级指标设定、二级指标打分计算过于主观，结果多源于学者的文本语义理解等问题。然而，如何将 LDA 模型基于词频统计的无监督学习结果转化为 PMC 模型具有政策学理论内涵的分析维度，仍是一个有待深入探讨的方法论核心问题。为此，本文引入赋能型政府理论作为元理论，设计理论内涵标定操作化流程，旨在系统解决从 LDA 统计主题到 PMC 理论化指标的转化难题，从而构建一个理论嵌入、数据驱动的一致性评估模型。

综上所述，数字经济政策的赋能一致性呈现多维度特征，表现为战略目标的价值统一、多元协同的实现路径、地方的有效区域联动，都指向一个核心命题，即有效的数字经济政策赋能，需要在统一战略目标引领下，构建多层次、多路径协同推进的赋能体系，同时保持足够的灵活性以适应不同区域、不同领域的具体条件。

## 2 实验设计

旨在评估数字经济政策体系的赋能一致性，通过从政策文本中识别并量化政策赋能属性，进而评估这些属性在不同政策中的表现状态。将政策文件视为具有特定行政功能和话语特征的分析单元，通过构建国家-省-市三级政策样本集，实现层级之间的相互比较。通过纵向文本比较，分析相关政策注意力与话语框架在不同层级文本间的分布相似性与差异，以揭示战略意图在文本表达上的承继与演变。通过内在结构比较，评估同一政策文本内部，不同赋能维度的配置是否协同、均衡，探究其内在的政策设计逻辑。

### 2.1 数据预处理

数据来源于北大法宝网站的全国标题含有数字经济的政策，只保留规范性文件，如发展规划、行动方针等，剔除开展博览会、名单公示、工程申报等无关政策，最终共保留 702 篇政策文本作为 LDA 模型训练语料库，其中国家部委级发布 6 篇、省厅级单位 179 篇、地方市局级发布 517 篇。

通过 Python 语言的 thulac 分词方法并对全部的 702 条数字经济政策进行文本挖掘，并导入停用词表，其内容包括政策条款的序号、发布的日期，以及不必要的形容词，形成语料库，以便进行模型训练。

陕西省作为核心分析区域，在上述语料库中进行检索标题含有“数字经济”的政策，共获得 3 份标题直接包含“数字经济”的省级综合性主体规划文件（样本 $P_3$、$P_4$、$P_5$）。向上追溯其政策依据，选取国家级顶层设计文件 2 份；向下延伸，同样方式检索陕西省内主要地市发布的综合性发展规划得到 4 份文件，陕西其他地市的数字经济政策内容常以某文件中的部分章节存在，未将其纳入语料库，选取样本如表 1 所示。

### 2.2 主题提取

对 LDA 模型使用语料库进行训练，通过文档-主题-词语的三层贝叶斯结构挖掘文本的潜在语义模式，经过困惑度计算（取对数）如图 2 所示，确定模型设定为 6 个主题。

**表 1　政策样本**

| 政策编码 | 政策名称 | 发布时间 | 发布机构 |
|---|---|---|---|
| $P_1$ | 《“十四五”数字经济发展规划》 | 2021.12.12 | 国务院 |
| $P_2$ | 《关于加强数字经济创新型企业培育的若干措施》 | 2025.09.04 | 国家发展改革委、国家数据局 |
| $P_3$ | 《关于推动数字经济高质量发展的政策措施》 | 2023.12.29 | 中共陕西省委、陕西省人民政府 |
| $P_4$ | 《加快推进数字经济产业发展实施方案(2021—2025 年)》 | 2022.04.22 | 陕西省人民政府办公厅 |
| $P_5$ | 《陕西省“十四五”数字经济发展规划》 | 2022.04.25 | 陕西省人民政府办公厅 |
| $P_6$ | 《西安市“十四五”数字经济发展规划》 | 2020.04.07 | 西安市人民政府办公厅 |
| $P_7$ | 《西安市推动数字经济高质量发展若干措施》 | 2022.10.28 | 西安市人民政府办公厅 |
| $P_8$ | 《西安市以数字政府建设推动数字经济发展重点工作实施方案》 | 2023.12.26 | 西安市人民政府办公厅 |
| $P_9$ | 《延安市“十四五”数字经济发展规划》 | 2022.05.31 | 延安市人民政府办公室 |

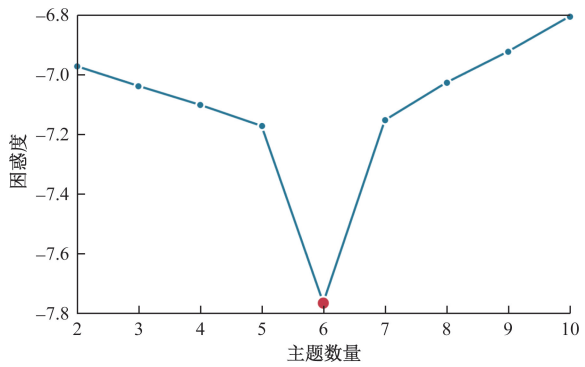



**图 2　困惑度计算**

采用狄利克雷先验分布控制主题稀疏性，并通过多轮迭代优化参数收敛。在模型训练过程中引入双重去重机制，使主题层面各主题词汇互斥，然后在主题内部避免重复，这突破了传统 LDA 允许词汇跨主题分布的限制。针对政策文本特性，集成了地名过滤器和动态权重阈值，得到 6 个主题及其下属概率值分布前 10 的主题词如表 2 所示。

## 2.3　主题词内涵标定

内涵标定步骤，以赋能理论为标尺，对 LDA 模型提取的主题进行：赋能属性研判，是否体现政策赋能内涵；理论内涵归类，归入要素赋能、创新赋能、服务赋能等赋能维度；指标构建，建立对应的 PMC 评估指标；文本锚定，确保指标打分过程根植于文本。实现文本挖掘发现到理论驱动评估的严谨桥接。

### 2.3.1　赋能属性研判

首先对 LDA 模型提取的 6 个统计主题 $T_1 \sim T_6$ 进行基于政策语境的语义解读，将其从词汇聚类转化为具有明确治理内涵的初步政策概念。识别每个主题词表中的核心政策对象如企业、人才、基础设施等；结合所揭示的政府作用方式或政策工具意向如奖励代表直接激励，数字化代表转型引导，标准代表规则设定；将对象与作用结合，凝练出该主题在政策文本中表达的政策内涵指向。以 $T_1$ 为例，其特征词企业、奖励、产业、数字化、平台表明，其核心政策对象是市场主体(企业/产业)，政府作用方式是直接资源激励(奖励)与推动技术转型(数字化、平台)。这体现了通过要素与能力赋能路径对市场主体进行直接能力赋能的属性，故研判为市场主体的直接资源与转型赋能。

### 2.3.2　理论内涵归类

依据赋能型政府理论对政府赋能行为的解构，对每个初步概念进行属性匹配。以 4 个核心分析维度为分类框架，对第一步得出的初步政策概念进行严格的理论定位，使其从一个描述性概念变为具有明确理论属性，并对部分主题拆分如表 3 所示。

### 2.3.3　PMC 指数模型构建

构建以要素与能力赋能、创新与服务赋能、规制与秩序赋能、战略与系统赋能组成的指标体系，包含 6 个一级指标和 30 个二级指标，具体如表 4 所示。

**表 2　LDA-主题词**

| 主题 1($T_1$) | | 主题 2($T_2$) | | 主题 3($T_3$) | | 主题 4($T_4$) | | 主题 5($T_5$) | | 主题 6($T_6$) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 企业 | 0.063 7 | 人才 | 0.051 1 | 申报 | 0.056 3 | 基础 | 0.012 1 | 储备 | 0.011 9 | 转型 | 0.007 4 |
| 奖励 | 0.038 2 | 创新 | 0.013 4 | 材料 | 0.026 3 | 设施 | 0.012 0 | 竞争 | 0.007 1 | 场景 | 0.005 9 |
| 工业 | 0.018 0 | 技能 | 0.012 6 | 资金 | 0.017 3 | 智能 | 0.010 7 | 消费者 | 0.006 2 | 人工智能 | 0.005 7 |
| 产业 | 0.016 1 | 职业 | 0.010 9 | 资格 | 0.009 8 | 智慧 | 0.010 1 | 标准 | 0.005 7 | 要素 | 0.005 3 |
| 信息 | 0.014 7 | 科技 | 0.010 5 | 评审 | 0.009 6 | 网络 | 0.008 9 | 交易 | 0.005 4 | 构建 | 0.005 2 |
| 融合 | 0.014 0 | 培训 | 0.010 2 | 园区 | 0.008 5 | 电子 | 0.007 6 | 市场 | 0.005 3 | 协同 | 0.004 6 |
| 数据 | 0.012 9 | 社会 | 0.008 8 | 专项 | 0.008 2 | 共享 | 0.005 9 | 物资 | 0.005 0 | 政务 | 0.004 6 |
| 技术 | 0.012 0 | 层次 | 0.008 0 | 职称 | 0.007 4 | 互联网 | 0.005 5 | 权益 | 0.004 6 | 治理 | 0.004 4 |
| 数字化 | 0.011 5 | 培育 | 0.007 7 | 产品 | 0.006 5 | 金融 | 0.005 1 | 法律 | 0.004 3 | 算力 | 0.004 3 |
| 平台 | 0.011 4 | 高等院校 | 0.007 4 | 软件 | 0.006 0 | 通信 | 0.005 0 | 正当 | 0.004 1 | 示范 | 0.004 2 |

**表 3　理论内涵归类**

| 归类维度 | 主题及核心特征词示例 | 赋能属性研判 |
|---|---|---|
| 要素与能力赋能 | $T_1$:企业、奖励、数字化、平台 | 市场主体的直接资源与转型赋能 |
| | $T_2$:人才、创新、培训、培育 | 人力资本的长期发展与投资赋能 |
| | $T_4$:基础、设施、网络、智能 | 数字生态的基础设施与平台赋能 |
| 创新与服务赋能 | $T_3$:申报、资金、评审、园区 | 相关流程优化与资源引导赋能 |
| | $T_5$(部分):储备、消费者、权益、保障 | 市场运行的稳定性保障赋能 |
| 规制与秩序赋能 | $T_5$(部分):竞争、标准、市场、法律 | 市场的规则设定秩序维护赋能 |
| 战略与系统赋能 | $T_6$:转型、人工智能、协同、场景 | 发展方向的引领与生态系统的协同构建赋能 |

**表 4　PMC 评价指标**

| 一级变量 | 二级变量 | 二级变量评价标准 | 文本锚定 |
|---|---|---|---|
| 政策级别($X_1$) | 中央、部委($X_{1:1}$) | 发布机构为国务院、正部级单位 | — |
| | 陕西省($X_{1:2}$) | 发布机构为陕西省级单位 | |
| | 陕西省各市($X_{1:3}$) | 发布机构为陕西省各市 | |
| 政策时效($X_2$) | 长期($X_{2:1}$) | 影响效果>5 年 | 政策文本读取 |
| | 中期($X_{2:2}$) | 3 年<影响效果≤5 年 | |
| | 短期($X_{2:3}$) | 1 年<影响效果≤3 年 | |
| | 本年内($X_{2:4}$) | 影响效果≤1 年 | |
| 要素与能力赋能($X_3$) | 市场激励($X_{3:1}$) | 是否对企业的直接奖励、补贴、税收减免等资源激励措施 | $T_1$、$T_2$、$T_4$ 特征词锚定 |
| | 数字化转型($X_{3:2}$) | 是否支持企业数字化转型、建设智能工厂等 | |
| | 产业融合($X_{3:3}$) | 是否推动数字经济与实体经济深度融合 | |
| | 技术研发扶持($X_{3:4}$) | 是否对人工智能等特定关键技术的研发支持 | |
| | 人力资源($X_{3:5}$) | 是否包含人才引进、技能培训、职业教育体系建设等 | |
| | 创新能力培育($X_{3:6}$) | 是否含有高校、科研院所产学研协同培育机制 | |
| | 基础设施部署($X_{3:7}$) | 是否包含算力中心等新型基础设施建设 | |
| | 公共平台建设($X_{3:8}$) | 是否建设数据开放共享平台、行业技术平台等公共平台 | |
| 创新与服务赋能($X_4$) | 创新项目管理($X_{4:1}$) | 是否优化项目申报评审流程、资质认定,加强资金监管与绩效评估 | $T_3$、$T_5$ 特征词锚定 |
| | 载体园区服务($X_{4:2}$) | 是否包含对产业园、孵化器等载体的规划、管理及服务支持 | |
| | 金融服务支撑($X_{4:3}$) | 是否包含创业投资、融资担保等金融服务 | |
| | 消费者权益($X_{4:4}$) | 是否含有加强消费者权益保护、数据安全与个人隐私保护措施 | |
| | 社会保障($X_{4:5}$) | 是否包含建立战略物资/技术储备、重要产业链供应链保障机制 | |
| 规制与秩序赋能($X_5$) | 市场竞争规制($X_{5:1}$) | 是否包含维护公平竞争秩序、预防和制止垄断行为、强化反不正当竞争等内容 | $T_5$ 特征词锚定 |
| | 市场标准制定($X_{5:2}$) | 是否包含制定数字技术、产品、服务、安全等领域的标准。 | |
| | 交易数据监管($X_{5:3}$) | 是否包含对平台经济、数据交易、网络营销等新型市场行为的监管规则 | |
| | 知识产权保护($X_{5:4}$) | 是否包含强化知识产权创造、保护等内容 | |
| | 法治环境($X_{5:5}$) | 是否包含完善相关法律法规、优化营商环境等 | |
| 战略与系统赋能($X_6$) | 先进产业引导($X_{6:1}$) | 是否包含人工智能、量子信息等前沿产业发展方向 | $T_6$ 特征词锚定 |
| | 应用场景融合($X_{6:2}$) | 是否规划智能制造、智慧城市、数字乡村等典型应用场景的示范推广 | |
| | 数据算力要素($X_{6:3}$) | 是否包含数据要素市场化配置、算力资源统筹等要素 | |
| | 协同治理机制($X_{6:4}$) | 是否设计跨部门、跨区域协同治理 | |
| | 电子政务($X_{6:5}$) | 是否推进政务数字化、智能化治理内容 | |

在进行 PMC 模型的计算前,需要构建多投入产出表,并将表导入 PMC 模型中。多投入产出表能够对单一变量进行多维度量化,从而搭建数据分析架构对所评价的政策进行全面衡量。结合数字经济政策的特点和变量设置,构建出多投入产出如表 5 所示。

**表 5　多投入产出**

| 一级变量 | 二级变量 |
|---|---|
| $X_1$ | $X_{1:1}$、$X_{1:2}$、$X_{1:3}$ |
| $X_2$ | $X_{2:1}$、$X_{2:2}$、$X_{2:3}$、$X_{2:4}$ |
| $X_3$ | $X_{3:1}$、$X_{3:2}$、$X_{3:3}$、$X_{3:4}$、$X_{3:5}$、$X_{3:6}$、$X_{3:7}$、$X_{3:8}$ |
| $X_4$ | $X_{4:1}$、$X_{4:2}$、$X_{4:3}$、$X_{4:4}$、$X_{4:5}$ |
| $X_5$ | $X_{5:1}$、$X_{5:2}$、$X_{5:3}$、$X_{5:4}$、$X_{5:5}$ |
| $X_6$ | $X_{6:1}$、$X_{6:2}$、$X_{6:3}$、$X_{6:4}$、$X_{6:5}$ |

2.3.4　文本锚定

将经过“理论标定”后建构的 PMC 指标体系,重新锚定回原始政策文本,通过文本内容检索,对各项指标进行二元赋值(0/1),用文本证据验证理论构念,实现数据-理论-数据的测量逻辑,确保打分工程不脱离文本依据。

首先,构建结构化检索词典,依据表 2 中特征词实例,为 $X_2$～$X_5$ 下的每一个二级变量建立了专属的关键词检索列表,并依据分词结果进行同义词扩

展(如将奖励扩展为补贴、激励)。使用 Python 编程语言,结合 thulac 分词与正则表达式,对 9 篇政策样本的全文进行扫描与词语匹配,匹配过程遵循若在某一政策文本中,检测到某二级变量关键词列表中的任一词汇,则判定该政策具备此项赋能属性,并赋值为 1;否则,赋值为 0。

$X_1$、$X_2$ 为样本描述性统计,不进行分析,将上文的打分结果和多产出投入表,导入 PMC 模型中进行计算,计算过程如下。

将其加总得出一级变量的具体数值:

$$X_i = \frac{\sum_{j=1}^{n} X_{ij}}{n} \tag{1}$$

计算得出具体数值:

$$\begin{aligned} \mathrm{PMC} = {} & X_1 \sum_{j=1}^{3} \frac{X_{1j}}{3} + X_2 \sum_{j=1}^{4} \frac{X_{2j}}{4} + \\ & X_3 \sum_{j=1}^{8} \frac{X_{3j}}{8} + X_4 \sum_{j=1}^{5} \frac{X_{4j}}{5} + \\ & X_5 \sum_{j=1}^{5} \frac{X_{5j}}{5} + X_6 \sum_{j=1}^{5} \frac{X_{6j}}{5} \end{aligned} \tag{2}$$

根据公式得到最终结果,如表 6 所示。

**表 6　PMC 计算结果**

| 政策编码 | $X_1$ | $X_2$ | $X_3$ | $X_4$ | $X_5$ | $X_6$ | PMC 值 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| $P_1$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 1.00 | 4.58 |
| $P_2$ | 0.33 | 0.25 | 0.88 | 0.80 | 0.80 | 1.00 | 4.06 |
| 国家均值 | 0.33 | 0.25 | 0.94 | 0.90 | 0.90 | 1.00 | 4.32 |
| $P_3$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.60 | 0.60 | 1.00 | 3.78 |
| $P_4$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.80 | 0.80 | 1.00 | 4.18 |
| $P_5$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.60 | 0.80 | 1.00 | 3.98 |
| 省均值 | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.67 | 0.73 | 1.00 | 3.98 |
| $P_6$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.60 | 0.80 | 1.00 | 3.98 |
| $P_7$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.40 | 0.60 | 1.00 | 3.58 |
| $P_8$ | 0.33 | 0.25 | 0.75 | 0.40 | 0.20 | 0.80 | 2.73 |
| $P_9$ | 0.33 | 0.25 | 1.00 | 0.60 | 0.80 | 1.00 | 3.98 |
| 市均值 | 0.33 | 0.25 | 0.94 | 0.50 | 0.60 | 0.95 | 3.57 |
| 总体均值 | 0.33 | 0.25 | 0.96 | 0.64 | 0.71 | 0.98 | 3.87 |

## 3　赋能一致性分析

### 3.1　主题一致性分析:政策注意力的传导与偏移

为评估赋能相关的政策注意力在纵向传导中的一致性,计算国家、省、市三级政策样本在 6 个 LDA 主题概率分布上的余弦相似度,构建了三层级间主题相似度矩阵(表 7～表 9)。以探究高层级政策关注的赋能焦点,在向低层级文本传导时,是保持原貌,还是发生了注意力稀释、语义迁移或跨主题关联。

整体来看,国家-省-市三级政策在多数主题上表现出较强的一致性,对角线相似度普遍高于 0.7,

**表 7　各层级主题相似度矩阵(国家-省级)**

| 主题 | $T_1$ | $T_2$ | $T_3$ | $T_4$ | $T_5$ | $T_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| $T_1$ | **0.908 8** | 0.773 9 | 0.728 4 | 0.617 1 | 0.810 5 | 0.907 4 |
| $T_2$ | 0.824 4 | **0.893 9** | 0.834 1 | 0.621 4 | 0.732 6 | 0.820 5 |
| $T_3$ | 0.820 8 | 0.736 4 | **0.697 5** | 0.536 1 | 0.720 2 | 0.822 9 |
| $T_4$ | 0.823 3 | 0.736 3 | 0.693 3 | **0.538 9** | 0.724 4 | 0.824 9 |
| $T_5$ | 0.903 3 | 0.753 8 | 0.709 6 | 0.606 1 | **0.806 5** | 0.902 6 |
| $T_6$ | 0.492 3 | 0.444 6 | 0.520 4 | 0.355 7 | 0.487 3 | **0.497 1** |

注:矩阵对角线数值加粗为同一主题在不同层级间的直接传导相似度,是衡量主题一致性的核心指标;纵为国家主题,横为省主题。

**表 8　各层级主题相似度矩阵(国家-市级)**

| 主题 | $T_1$ | $T_2$ | $T_3$ | $T_4$ | $T_5$ | $T_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| $T_1$ | **0.827 5** | 0.824 2 | 0.825 4 | 0.833 9 | 0.821 4 | 0.745 7 |
| $T_2$ | 0.750 4 | **0.787 5** | 0.797 7 | 0.838 5 | 0.709 6 | 0.750 7 |
| $T_3$ | 0.733 3 | 0.733 2 | **0.746 8** | 0.762 0 | 0.725 5 | 0.668 5 |
| $T_4$ | 0.737 2 | 0.735 7 | 0.745 7 | **0.767 0** | 0.729 7 | 0.669 0 |
| $T_5$ | 0.820 9 | 0.814 | 0.815 5 | 0.820 8 | **0.818 2** | 0.733 5 |
| $T_6$ | 0.499 3 | 0.505 6 | 0.449 1 | 0.522 7 | 0.496 1 | **0.436 6** |

注:矩阵对角线数值加粗为同一主题在不同层级间的直接传导相似度,是衡量主题一致性的核心指标;纵为省主题,横为市主题。

**表 9　各层级主题相似度矩阵(省-市级)**

| 主题 | $T_1$ | $T_2$ | $T_3$ | $T_4$ | $T_5$ | $T_6$ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| $T_1$ | **0.920 6** | 0.916 9 | 0.918 7 | 0.904 2 | 0.913 7 | 0.864 8 |
| $T_2$ | 0.857 3 | **0.857 0** | 0.817 6 | 0.907 9 | 0.769 7 | 0.845 5 |
| $T_3$ | 0.733 7 | 0.778 7 | **0.841 7** | 0.804 9 | 0.694 1 | 0.767 6 |
| $T_4$ | 0.661 0 | 0.673 3 | 0.702 1 | **0.741 0** | 0.764 6 | 0.622 9 |
| $T_5$ | 0.824 5 | 0.825 7 | 0.823 4 | 0.829 3 | **0.908 1** | 0.784 7 |
| $T_6$ | 0.918 8 | 0.914 9 | 0.915 6 | 0.901 1 | 0.913 9 | **0.864 4** |

注:矩阵对角线数值加粗为同一主题在不同层级间的直接传导相似度,是衡量主题一致性的核心指标;纵为省主题,横为市主题。

表明核心政策话语体系在纵向传导中基本保持稳定。

要素赋能维度下的主题在传导中呈现从战略独立到服务从属的普遍趋势,国家 $T_2$ 与省级 $T_6$ 的关联度 0.820 5,接近其与省级 $T_2$ 的关联度 0.893 9,表明国家层面作为长期战略基石的“人才要素赋能”,在省级被深度吸纳为服务于“创新发展”目标的应用性、支撑性要素。省级政策 $P_3$ 将人才引育置于“营造良好发展生态”章节,赋能重心从培育长期能力向满足发展需求的地方性偏移。国家 $T_4$ 与省级 $T_4$ 的相似度仅为 0.538 9,远小于其余省级主题相似度,国家关于“构建数字生态基础设施”的系统性、前瞻性要素赋能,在省级被大幅度转化为项目管理和具体工程的任务性赋能,从构建普惠型生态基座,转向了可量化、可考核的项目清单,这是赋能理念在地方执行压力下发生的显著变形。

战略与系统赋能维度 $T_6$ 的传导断裂最为显著(国家-省级 0.497 1),国家 $T_1$ 与省级 $T_6$ 高达 0.907 4 的关联度,揭示了地方战略赋能的实质:省

级政府将国家层面的产业激励、要素投入等战略部署，主动解构并重塑为以本地产业升级和市场应用为导向的融合应用型创新战略。例如，市级政策 $P_8$ 将创新聚焦于“智能终端统筹”等具体项目，地方的战略赋能并非国家战略简单承接，而是一种基于自身资源与职能的主动性、应用性战略重构，其更接近产业要素整合与升级。

规制赋能维度 $T_5$ 在纵向传导中表现出最高的稳定性，其对角线相似度表明，在设定公平竞争规则、维护市场秩序这一基础性赋能功能上，各级政策共识清晰，传导损耗极低。

非对角线上的高相似度标志着某些主题在传导过程中，其核心目标被地方重新语境化，附着于其他更受重视的主题之上，导致名义主题与实际政策注意力发生错位。这种错位反映了赋能理念在纵向传导中，受到地方治理逻辑驱动的动态适应与重构，具体表现为三种迁移模式：战略的工具化迁移，地方政策将国家宏观的、长期的战略赋能，主动转化为服务于本地更紧迫、更可量化发展目标的支撑性工具或配套工程。例如，省级政策将人才引育章节置于营造发展生态下，将系统性基础设施建设转化为具体的重点项目清单，高层级的战略性投入在地方层面被解构为一系列可考核、可显示政绩的具体任务和投入指标；议题的重构性迁移，省级的 $T_6$ 与国家的 $T_1$ 主题关联度极高达到 0.907 4，甚至超过与同主题的关联度。地方层面的创新战略，其内涵被选择性强化和本地化重组，更侧重于对现有市场主体的激励 $T_1$ 和产业数字化融合，而非国家层面可能更强调的源头创新或基础研究。发展导向的顶层设计在地方政策上倾向于将多个国家战略议题整合、重构为一个以本地经济增长和产业升级为核心的融合性政策框架；规制领域的稳定性，与上述活跃迁移形成鲜明对比的是，$T_5$ 主题在各级政策间保持了最高的对角线相似度，迁移现象最弱，基础性规制具有更强的法治属性和共识性，其执行考核的刚性相对高于发展性指标，且与地方短期经济增长的直接关联度较弱。因此，其在文本传导中得以保持较高的稳定性和一致性。

跨主题的强关联本质上是政策注意力在纵向传导中发生地方性适应的核心机制。它不是简单的信息损耗，而是一种有规律的、由地方治理的激励结构、资源约束和执行逻辑所驱动的主动重构过程。高层级的战略性赋能意图，在向地方传导时，普遍被嵌入以项目执行、产业增长和资源投入为核心的地方政策议程与话语体系中，即项目驱动和增长导向的地方行政逻辑是塑造政策文本注意力传导路径的根本动力。

### 3.2 结构一致性分析：赋能路径的内在协同评估

本文从政策工具的内在结构，评估其赋能一致性。基于理论标定构建的 PMC 指标体系，对样本政策在赋能路径的内部协同性进行了评估，根据计算结果，绘制各政策赋能得分如图 2 所示。

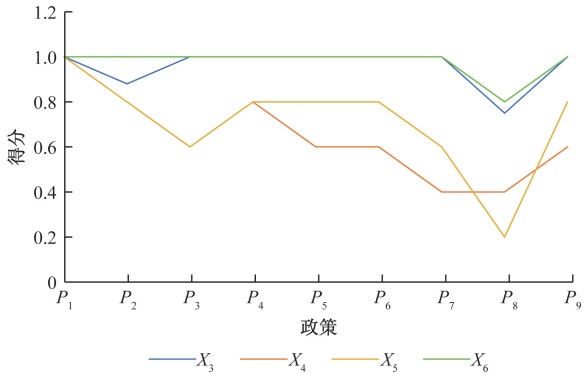



**图 2 各政策指标得分**

$X_6$ 与 $X_3$ 的曲线整体处于高位，且 $X_6$ 几乎全程维持在接近 1.0 的峰值。相比之下，$X_4$ 与 $X_5$ 的曲线频繁下探，尤其是 $X_5$ 在 $P_7$ 和 $P_8$ 阶段跌至 0.2～0.3，当前政策体系在赋能工具的组合上呈现强战略-强要素、弱服务-弱规制的结构特征，工具协同性存在失衡。战略与系统赋能（$X_6$）和要素与能力赋能（$X_3$）是得分最高的两个维度，各级政策在确立创新发展战略方向和进行直接资源投入上具有高度共识。文本中，文件都以独立的“发展目标”章节明确量化指标，并通过详细的“重点项目”“重点工程”清单来部署具体的产业、基建、人才项目。例如，省级政策 $P_3$ 中措施均附带明确的奖补标准和量化目标，是要素赋能的典型体现。

创新与服务赋能 $X_4$ 和规制、规制与秩序赋能 $X_5$ 是相对薄弱的环节。$X_4$ 平均得分显著低于 $X_3$ 和 $X_6$，表明政策在构建创新服务生态、开放应用场景、提供共性技术平台等软性赋能方面存在不足。例如，尽管多份文件提到“建设公共服务平台”，但对其如何长效运营、如何实现资源共享、如何降低企业创新成本等具体机制设计着墨不多。$X_5$ 平均得分虽略高于 $X_4$，但其在市级层面的分化严重。这反映地方政策在数据治理、公平竞争审查、新业态监管、权益保护等“规制赋能”方面，要么流于原则性规定，要么在特定文件中被极大简化。例如，$P_8$ 作为高度聚焦项目的方案，几乎未涉及任何市场规

制与数据安全内容，导致其 $X_5$ 得分仅为 0.20。对比不同层级，可发现工具组合的“地方性适应”导致赋能重心的层级性偏移。省级政策 $P_3$、$P_4$、$P_5$ 的 PMC 指数居中，结构相对市级更为均衡。它们在 $X_3$ 和 $X_6$ 上得分高，同时在 $X_4$ 和 $X_5$ 上也有一定布局。例如，$P_5$ 作为省级总规，系统规划了四大数字产业、三大产业数字化转型路径及数字社会服务与治理，体现了省级政府“上接战略，下导产业，兼顾服务与规制”的系统集成角色。市级政策呈现显著的内部分化，其工具组合的复杂性随政策功能的操作化而递减。$P_9$ 提出了打造“西部资源型城市转型示范区”等四大战略定位，并系统部署了农业、工业、服务业数字化转型及数据要素市场培育。$P_7$ 虽然也涵盖四大赋能维度，但其创新服务与规制秩序的表述更偏向于具体的任务清单（如“统筹发布应用场景”），而非生态机制设计，得分有所降低。$P_8$ 聚焦于信创终端、智能终端、芯片制造硬件产业的突破，要素投入集中于特定产业链，缺失构建产业创新生态的服务和保障市场公平的规则，导致其 PMC 指数和结构得分均为最低。

结合各层级指标均值分布（图 3）来看，国家均值最为理想，4 个维度均饱满，其政策工具组合的系统性与均衡性优异，既重视战略与要素投入，也兼顾服务与规制生态建设。省级均值相比国家均值，在 $X_4$、$X_5$ 维度有轻微内缩，但仍保持相对规整的菱形轮廓，反映省级政策在系统集成的同时，已开始显现执行层工具窄化的趋势，市级均值在 $X_4$、$X_5$ 维度大幅度内缩，市级赋能结构表现不佳、工具组合协同性最弱，市级政策可能在资源与考核压力下，将赋能行为高度窄化为聚焦特定产业链、短期项目的项目管理逻辑，对创新服务、规制秩序等软性赋能工具的供给严重不足。

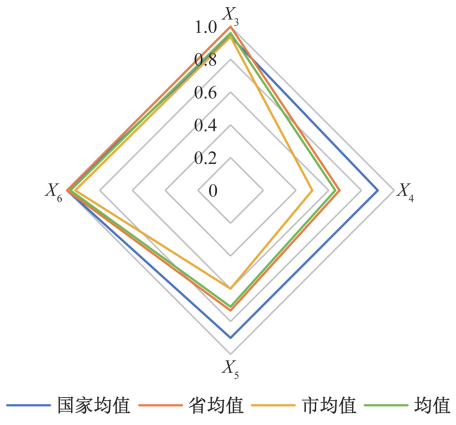



**图 3　各层级指标均值部分**

### 3.3　项目驱动逻辑下的赋能张力

政策赋能一致性的两个维度在实践中相互关联。在言的层面，高层级的战略性、系统性赋能主题在向下传导时，普遍被地方重构并吸附到更侧重项目执行与要素投入的主题之上，发生了注意力的项目化偏移。这种文本层面的偏移，直接映射到行的层面即政策赋能结构的失衡。

在强调经济增长与固定资产投资的地方政绩考核体系下，易于量化、可视的要素投入项目（如建园区、发补贴）和产业发展目标自然成为政策焦点，而构建创新服务生态、实施复杂市场规制等长期、隐性、难以量化的赋能工作，则因激励不足而遭到边缘化。

执行资源的选择限制，市级政府面临有限的财政与行政资源约束，将资源集中投放于少数可掌控、易出政绩的重点项目，是实现政策显示度的一种策略，导致了 $P_8$ 这类高度聚焦特定产业链的专项政策出现，其赋能工具组合极度窄化，系统性赋能让位于任务性完成。

规制领域的文本共识-工具缺位悖论尤为深刻地揭示了发展与监管的张力，规制目标常作为一种原则性共识被写入文本，但一旦涉及可能影响本地产业发展速度或头部企业利益的实质性监管时，地方政策更倾向于采取模糊化处理，这种知行落差并非简单的执行不力，而是地方在强化赋能促发展与加强规制防风险两大任务间进行艰难平衡的微观体现[36]。

综上所述，研究发现共同指向一个核心结论：即使上下级政府在战略话语上保持对齐，若地方政策的赋能结构失衡，局限于目标-项目的单一逻辑，则赋能实践极易窄化为完成政府设定的项目指标，而非构建能够支撑各类主体自主创新、良性竞争的生态系统。因此，提升政策赋能效能的关键，在于推动地方政策从项目执行者向生态催化者转型，着力补强创新服务与规制秩序两大赋能维度。

## 4　结论

本文以赋能型政府理论作为元分析框架，构建文本注意力-赋能结构分析框架，对陕西省数字经济政策的赋能一致性进行了系统评估，主要研究发现如下：①在文本注意力传导上，政策呈现显著的地方性适应与议题重构，高层级的宏观战略意图在向下传递时，普遍呈现项目化、指标化的倾向。国家级的人才、创新、基础设施等系统性战略议题，在地方层面被重构为以产业增长和技术应用为核心的本地化议题，只有涉及市场规制的基础性话语保持了层级间的高度连贯。②内在赋能存在结构失衡，

政策体系普遍表现出重目标设定与要素投入，轻生态构建与规则治理的特征。市级政策高度聚焦于项目执行方案，其赋能属性窄化为在发展中提供有限服务的项目管理逻辑，其广泛性和系统性显著弱于上级政策。③主题分析发现的战略被项目化吸纳与结构分析揭示的战略与规制工具缺失，共同表明地方治理中的赋能实践方式，尚未超越以目标管理和项目执行为核心的传统行政逻辑。这种“项目驱动”的实施模式，可能使赋能效果局限于短期激励和特定主体，难以有效构建能够激发多元主体内生动力、降低系统创新成本的可持续数字生态。特别是在规制赋能领域，呈现一种鲜明的言行差别，尽管各级政策文本在强调规范市场秩序等规制目标上保持了高度的话语一致，但落实这些目标的具体、可操作的规制工具在地方政策中却普遍存在供给不足、表述模糊或被简化的现象，体现了文本强共识、工具弱协同的治理张力。

综上，增强数字经济政策赋能效力的关键，不仅在于保持战略话语的对齐，更需推动地方政策从项目执行者向生态催化者转型，通过优化政策工具箱，着力补强创新服务赋能与规制秩序赋能维度，使赋能型政府从理念共识转化为可操作、可协同的制度实践。

国家层面作为发展框架制定者，其核心任务是超越具体的项目指导，为地方赋能提供清晰的价值目标。将数字经济生态构建效能纳入政策考核范畴，纠正重项目、轻生态的偏向。针对地方在规制与秩序赋能上的普遍顾虑与模糊处理，国家出台更细致的指南。例如，明确数据跨境、算法治理、平台劳动者权益等领域的监管“红线”，同时在人工智能、自动驾驶等前沿领域，细化项目申请流程与容错标准，为地方大胆探索服务与规制创新提供合法性预期和安全感。将市级探索的成功赋能模式进行理论提炼和标准化，通过国家平台进行推广，鼓励借鉴，促进赋能知识的横向流动。

省级政府在落实国家战略与调动地方积极性之间取得平衡。改变粗放模式，针对集成电路、人工智能、光子等不同产业的技术经济特征，设计差异化的赋能工具包。例如，开放全省范围的公共数据场景、建设算法测试验证平台。可以通过设立省级数字经济生态基金，超越对单一企业的奖补，省级财政可牵头设立市场化运作的生态基金，弥补市场在生态基础设施建设上的投入不足。定期对省内各市、各部门出台的数字经济政策进行一致性评估，重点审查其是否与省级战略协同，以是否存在矛盾或空白，避免省内政策相互抵消。

市级政府建议实施场景驱动的赋能新模式，改变围绕龙头企业给政策的传统思路，转向围绕痛点场景出政策。同时积极探索公共数据授权运营，将数据资源转化为可持续的公共服务能力和财政收入来源。例如，通过政企合作模式开发交通、医疗、文旅等领域的融合数据产品，将收益反哺于智慧城市建设和普惠服务，形成数据要素赋能-公共服务提升-城市价值增值的良性循环。建立快速响应机制，对于新生风险，不是简单禁止，而是通过监管对话、制定临时性指引、联合平台共治等方式，在动态中完善，营造稳定且包容的新型创新环境。

## 参考文献


[1] 李光辉，池武城，林一玲. 全球经济变局下亚太区域经济合作演变趋势及“十五五”时期中国的战略选择[J]. 经济纵横，2025(8)：53-64.

[2] 支振锋，唐树源. 数字经济法治保障的中国方案[J]. 世界社会科学，2025(4)：53-76.

[3] 陈小亮. 宏观政策取向一致性评估探析：基于健全宏观经济治理体系的视角[J]. 改革，2025(1)：16-25.

[4] 金观平. 增强宏观政策取向一致性[N]. 经济日报，2024-10-20(001).

[5] 黄先海，宋学印. 赋能型政府——新一代政府和市场关系的理论建构[J]. 管理世界，2021 37(11)：41-55.

[6] 彭有为，贺正楚，侯茂章，等. 数字经济政策如何提升产业链供应链韧性？——基于国家大数据综合试验区的准自然实验[J]. 科学决策，2026，31(1)：81-103.

[7] 郑方辉，梁伟达，胡映佳. 驱动高质量发展的宏观政策取向一致性：内在逻辑、影响因素与评价进路[J]. 中国行政管理，2025，41(10)：1-12.

[8] 杨君，沈梦梦，黄先海，等. 赋能型产业政策何以破解中国技术创新困境——基于社保缴费率下调的准自然实验[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版)，2022，52 (12)：69-87.

[9] 王进富，程梦蓝，张颖颖. 赋能型政府行为对产业链构建的影响机理——基于扎根理论的多案例研究[J]. 科技进步与对策，2023，40(9)：55-64.

[10] 王晓辉，庄杉，杨芳. 赋能型政府与乡村产业振兴[J]. 中国行政管理，2023，39(5)：141-145.

[11] 罗强强，刘沛洁. 论复杂情境下基层的赋能治理与服务转型[J]. 江淮论坛，2025(3)：103-110.

[12] 俞荟，林悦. 政府在农村电商发展中的制度赋能——基于赋能型政府理论的案例研究[J]. 现代商贸工业，2025(8)：1-5.

[13] 战明华，严匡穗，卢垚. 增强宏观政策取向一致性——习近平经济思想的宏观调控理论创新[J]. 数量经济技术经济研究，2025，42(11)：5-24.

[14] 杜运苏，刘志彪. 我国政策取向一致性的理论逻辑、存

在问题与改进建议[J]. 内蒙古社会科学，2025，46(3)：113-120.
[15] 李岚. “两票制”与“营改增”是否同向发力？——一项关于宏观政策取向一致性的实证研究[J]. 云南社会科学，2025(1)：2-10.
[16] 林楠，纪翔阁，李哲. 利率市场化改革与企业绿色生产力提升效应——党的二十届三中全会“政策取向一致性”赋能新质生产力阐释[J]. 金融经济学研究，2025，40(5)：18-36.
[17] 王文婷，王佃利. 政策一致性理论的关键议题与研究面向：政策过程研究新视角[J]. 中国行政管理，2025，41(10)：13-22.
[18] 苏岚岚，胡铁歆. 从信息化到数字化：政策演变、研究进展与前沿趋势[J]. 中国农业大学学报(社会科学版)，2024，41(5)：66-95.
[19] 宋保振. 论我国数字经济政策的法律化[J]. 东方法学，2025(3)：4-16.
[20] 叶卫平. 数字产业政策的生成逻辑与法律治理[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)，2025，62(2)：46-55.
[21] 郑烨，贾慧. 政府数字治理何以赋能城市经济韧性——来自“互联网+政务服务”试点政策的证据[J]. 甘肃行政学院学报，2025(6)：65-79.
[22] 王智茂，纪峰. 数字经济赋能新质生产力发展：机制分析与空间溢出[J]. 现代财经(天津财经大学学报)，2025，45(3)：25-46.
[23] 杨博琼，廖瑞洁，宣智翀，等. 数字乡村建设赋能城乡融合发展——基于乡村振兴的调节效应[J]. 西安理工大学学报，2026，42(1)：1-11.
[24] 宋波，吕增学. 数字政策赋能城市合作创新网络——基于国家大数据综合试验区的准自然实验[J]. 同济大学学报(社会科学版)，2025，36(5)：80-94.
[25] 廉永生，赵月辉，张小锋. 数字经济赋能高质量就业：作用机理与路径选择——基于神经网络模型的分析[J]. 商业研究，2025(6)：51-62.
[26] 杜建军，朱尧，张军伟. 数字经济赋能与农业智慧化：理论机理、创新模式与政策体系[J]. 经济地理，2026，46(1)：193-203.
[27] 王竞翔，李保民. 数字经济如何赋能绿色全要素生产率——基于中国地级市的证据[J]. 时代经贸，2026，23(2)：142-147.
[28] 王丽，孙志鹏. 政策工具视角下我国全民阅读政策文本量化分析[J]. 出版科学，2024，32(5)：55-65.
[29] 王慧英，向蓓姗. 中国科技创新人才政策注意力演变与整合转型研究[J]. 科技进步与对策，2025，42(23)：95-105.
[30] 高成玘，张易知，顾东明. 西安市人才政策的量化评价及优化——基于PMC指数模型的分析[J]. 科技和产业，2025，25(22)：152-160.
[31] 张佩，尚怡君，马贤磊，等. 城镇存量用地再开发政策演变量化研究——基于“政策结构—政策工具—政策效力”分析框架[J]. 中国土地科学，2025，39(2)：12-22.
[32] 顾帅，于思远，刘桂海. 我国体育对外交往政策的历史流变、现实问题与完善策略——基于三维分析框架的文本量化研究[J]. 北京体育大学学报，2025，48(4)：99-114.
[33] 张华，刘宁，李华姣. 长江经济带生态环境保护政策文本挖掘与量化评价——基于TOPSIS-PMC指数模型[J]. 资源与产业，2025，27(3)：136-148.
[34] 毛太田，陈忠达，左珊，等. 基于PMC指数模型的省级数据要素市场政策量化评价[J]. 情报科学，2025，43(8)：138-148.
[35] 杨瑞仙，毛绪泽，郭诗语，等. 基于LDA-PMC模型的我国数据要素政策文本量化评价研究[J]. 情报科学，2025，43(8)：10-19.
[36] 龚六堂. 全国统一大市场建设受限的深层次原因探究——基于地方政府支出责任的视角[J]. 改革，2026(1)：1-11.

# Words and Actions: Quantitative Evaluation of Digital Economy Policy Consistency from the Perspective of Empowering Government Theory

WANG Yuhua, WANG Yuan

(School of Management, Xi'an Engineering University, Xi'an 710600, China)

**Abstract**: Existing policy consistency evaluations often remain at the level of formal coordination, making it difficult to reveal governance effectiveness in deeper goals such as the construction of an empowering government. A dual-dimensional evaluation framework was constructed based on the theory of an empowering government and quantitative text analysis to diagnose the empowerment consistency of digital economy policies. A theoretical connotation calibration process was designed to transform six topics extracted by the LDA model into PMC measurement indicators covering four empowerment dimensions, and a quantitative assessment of nine sample policies was conducted from the perspectives of thematic attention transfer and empowerment path coordination. Policy text attention undergoes significant local adaptation and strategic agenda reconstruction in vertical transmission, showing a project-oriented tendency. Empowerment combinations exhibit structural imbalance, focusing on goal setting and factor input, while neglecting ecological construction and rule governance, and the internal coordination of municipal-level policies is significantly weakened. Local empowerment practices are still deeply embedded in the traditional administrative logic driven by goals and projects, with a notable gap between knowledge and practice in the regulatory field, where there is strong textual consensus but weak tool coordination. The evaluation of policy consistency is deepened into an assessment of empowerment consistency, solving the problem of transforming statistically derived LDA topics into theoretical PMC indicators and achieving a deep integration of data-driven approaches with theoretical embedding. Future research should include the evaluation of policy implementation outcomes.

**Keywords**: empowering government; digital economy; LDA topic model; PMC index model; policy consistency