



政策文献量化研究

黄 萃/著



科学出版社

本书得到国家自然科学基金面上项目(71173184)、国家自然科学基金重点项目(71233005)、中国科协项目(中国科技工作者政策数据分析系统构建与实现)、科技部其他专项计划(文科)(国家863计划“十二五”绩效评估)的支持

政策文献量化研究

黄萃/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

公共政策文献是政府行政过程可追溯的真实记录,对公共政策文献进行量化研究丰富了公共政策分析的研究范畴,拓展了公共政策的研究范式,有助于挖掘隐藏在政策文献背后的政策意义。本书由基础理论与方法篇、政策内容量化篇、政策计量篇三部分组成,系统全面地论述了公共政策文献量化研究的科学体系和实践应用。基础理论与方法篇诠释并构建了政策文献量化研究的理论基础及方法体系;政策内容量化篇以中国风电产业政策、光伏产业政策、少数民族双语教育政策和新能源汽车产业政策为例,研究了不同领域政策的变迁历程、阶段特征及工具结构;政策计量篇以政策计量方法的理论与应用为主线,通过对海量政策文献的计量分析,研究了政策变迁、政策扩散、政策关联以及府际关系等政策科学前沿命题,展示了政策文献量化研究强大的分析和解释能力。

本书基于作者十余年建成的政府文献信息数据仓库,以及自主开发的专用分析工具,该系统结构化收集了中国政府1949年以来颁布的300多万份公共政策文献。本书可供高校师生、科研机构、政府相关部门的研究者、管理者和决策者在教学、研究和政策实践中参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

政策文献量化研究 / 黄萃著. —北京: 科学出版社, 2016

ISBN 978-7-03-047130-7

I. ①政… II. ①黄… III. ①政策科学—量化—研究—中国
IV. ①D601

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第016806号

责任编辑: 陈 亮 / 责任校对: 李 莉
责任印制: 霍 兵 / 封面设计: 无极书装

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016年3月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016年3月第一次印刷 印张: 21 1/4

字数: 428 000

定价: 150.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

序 一

政策文献能够反映社会过程的变动和多样性，是社会经济、政治、文化等在某一领域综合影响的结果，在中国当今的行政体系和行政文化中具有特别重要的研究价值。政策主体、政策客体、政策目标和政策工具等信息均内化于政策文献之中，在很大程度上，政策文献解读常常是政策研究的起始，通过对政策文献进行研究分析，可以更加细致、客观地探讨政策科学研究命题。

自 20 世纪 90 年代以来，受实证主义影响，中国公共政策研究中比较量化分析的理论和方法取得了长足的发展。随着公共政策比较研究的深入，一些可以被量化的政策变量之间的差异引起了人们的关注，人们的研究不再停留在定性比较的基础上，而是更加关注利用数据的不同来进行比较，总结出某些结论。与传统的定性研究方法不同，政策文献量化研究关注微观研究与宏观研究的结合，不局限于对单个政策文献或少量政策文献的研究，还注重特定领域大样本量政策文献的宏观研究。研究者能够通过政策文献量化研究获得客观的、可重复的、可验证的分析结论，可以从微观层面明晰政策意图，观测政策工具组合，把握政策影响效果，又可以从宏观层面了解政策演进规律，探析政策扩散路径，预判政策发展趋势。几十年来，国内外学界同仁为政策文献量化研究的成熟与发展不断努力，做出了许多积极的贡献。黄萃博士的专著《政策文献量化研究》就是令人欣喜的成果，让我看到了传统学科再次焕发出新的生机，文献计量研究又扩展到一个充满生命力的新领域。

《政策文献量化研究》全书由三篇构成，结构清晰而严谨，既有理论溯源，也有实践应用。从全书的整体布局结构来看，著者思路宽、立意高，将理论分析和政策研究有机结合起来，量化研究与质性分析相互结合互为印证，彰显了著者扎实全面的理论功底和高超的知识整合能力。这本专著学科创新意义重大。这里我想侧重就本书的特色和新意，从学科创新、理论创新、方法创新三个方面谈一些看法。

首先，本书提供了直接研究政府行为的一种崭新的路径，构建了一种有别于以往研究的新范式。这本专著是情报科学与公共政策科学学科交叉、融合的成果，是作为研究工具的文献计量学在政策科学领域的大胆探索与实践，第一次系

统地将文献计量学的研究对象扩展到各级各类政府颁发的政策文献之中，通过对政策文献的定量研究，挖掘隐藏在政策文献文字后面的政治价值、行政规范与政策理论，揭示政策理念与政策工具在公共政策文献之间的传导机制与扩散模式。从公共政策学科的角度看，这本专著实现了质性的公共政策分析与量化的政策文献研究的相互印证，扩展了公共政策分析的学科领域与方法体系。尽管此前也有学者采用量化研究的方法统计、分析政策文献，但从学科建设的层面看，著者的这本专著第一次系统、全面地推动了学科交叉，从研究领域、范式和方法等层面建构了文献计量学与公共政策分析科学之间的“融合带”。

其次，这本专著展示了丰富的理论创新成果，不论是对政策科学的研究还是对情报科学的研究都具有借鉴价值。这本专著的研究对象是大样本、结构化或半结构化政策文本，通过量化分析获得了客观、可重现、可验证的研究结果，有助于政策研究者识别政策演进规律和发展趋势。专著系统论述了政策文献量化研究的理论基础，建构了量化政策研究的方法体系，确立了以政策文献内容为对象的政策内容量化和以政策文献结构特征为对象的政策文献计量两个研究路径。书中通过对发文机构的研究，第一次将隐藏在文件背后的复杂而微妙的府际关系图谱化地展示出来。专著对政策工具应用、政策变迁、政策差异等的研究也具有显著的理论创新价值。关于政策关联的研究揭示了海量政策文献之间的引用与关联关系，第一次构建了数千条政策组成的政策关联图谱云，发现了政策文献引用的若干种基本模式，厘定了文献引用模式的评定指标。这些理论创新的最新成果，全景式展示了改革开放以来中国公共政策的变迁轨迹，有力地证明了基于海量数据的文献计量学强大的解释力和科学价值。

最后，该书坚持创新，非人云亦云，在迁移文献计量理论与方法之外，做出了一定程度的方法创新。公共政策文献计量与科技文献计量一脉相承，政策计量的基本理论和方法与文献计量原理互通，但是在具体应用过程中，政策计量与文献计量又存在巨大的差别，其一是政策文本的结构化程度与科技论文大不相同，其二是政策文献的收集、数据清理是一个费力、繁杂的工作。我非常欣喜地看到，著者十多年来对中国的公共政策进行了细致的文献回溯性整理，构建了一个既能满足行政机关政策研究与制定工作需要，又能支撑政策分析学术研究的大型数据仓库。这个数据仓库实现了数百万份公共政策文献的结构化数字处理，确立了公共政策量化研究的全面、系统和客观的研究对象，为学术研究提供有科学价值和实践意义的第一手数据和资料。这个数据仓库奠定了政策文献量化研究的基础，是一项具有长远意义的学科建设基础性工作，也是这本专著重要的亮点和方法创新之一。

本书著者曾于2002~2005年在武汉大学攻读博士学位，其间，她曾修习了我主讲的两门课程。她对不同学科领域的强烈兴趣和钻研精神，一丝不苟的学习

态度和认真踏实的学术素养，持之以恒的韧劲和隽秀飘逸的灵性都给我留下了很深的印象。获得博士学位后，她告诉我希望到清华大学公共管理学院做博士后研究，将情报学的一些研究方法和公共政策分析相结合。我积极鼓励并予以推荐，相信她会做得很好。我因工作关系与清华大学公共管理学院的一些领导和老师（包括著者的合作导师）比较熟识，每问及著者在清华的情况，他们多有褒赏，我感到十分自豪和欣慰。

理论探索是艰辛的，也是无止境的。在多年的研究工作中，无论是理论积累，还是研究成果，著者都已取得了出色的成绩。这些年我们一直保持着密切联系，每次见到著者，她都会与我谈起她正在建设的政府文献中心，谈起她正在探索开展的政策文献量化研究。她对科学研究的热情、专注以及厚积薄发严谨求实的学风，让我看到了一个青年学者潜心学术、富有朝气、勇于创新的精神面貌，看到中国学术的未来。

各种各样的政策文献集合要素是典型的大数据，是语义内涵深广的无尽宝藏，等待我们去挖掘和发现，而政策文献量化分析本身也面临着理论、方法和工具的创新。我衷心地祝愿她继续努力，锲而不舍，向新的理论高峰攀登。

马费成

2016年1月16日于珞珈山

序 二

政策文献在中国政治体系中发挥着不可替代的作用。自秦统一六国开始，中国历代中央政府都通过“诏”“制”“命”“令”等公文管理国家事务。这一历史传统至今影响着当今的中国政治体系。政策文献乃政府和执政党治国理政的基本工具，一直受到诸多研究者的持续关注。国内外很多学者对中国政策开展的研究大多是从政策文献解读开始的。

在数据时代的背景下，政府信息公开的广度和深度不断延伸，无论是公共管理实践还是公共管理理论，对公共政策分析都提出了更高的标准。随着统计学、计量学、数据可视化在社会科学研究领域中的应用与拓展不断加强，近 20 年来以工具理性为鲜明特征的量化分析范式在中国公共政策分析领域逐渐走向成熟。研究其发展路径，既有利于公共政策分析学科的健康发展，也有利于公共政策量化分析范式更趋完善。黄萃老师所著的《政策文献量化研究》一书就是这个领域蓬勃发展的一个典范。

现代公共政策分析的奠基人哈罗德·拉斯维尔曾经指出，公共政策分析必须为之奋斗的三个最主要特征是脉络、问题取向和方法的多样性。《政策文献量化研究》一书正是遵循着这样一种路径推进的。在政策脉络方面，《政策文献量化研究》通过分析政策文献的内容和属性特征，对政策制定、变迁、扩散的历史脉络进行研究，并对政策之间普遍存在的复杂关联关系进行解析。这一工作有助于弥补政策解读主观性和不确定性的缺陷，有助于从政策文献以及与之关联的历史脉络、政策实践中挖掘和获取政策知识，有助于促进政策科学理论和方法的完善。在问题取向方面，《政策文献量化研究》抓住了公共政策工具等政策科学的核心要素，以政策问题为导向，规范地测量政策文献内容的变迁规律，剖析隐藏在文字背后的关于政策的含义。在方法选择方面，《政策文献量化研究》汲取了统计学、文献政策计量学、计算语言学、网络分析、数据可视化等不同的计量手段，结合复杂的政治、经济和社会环境分析，用科学、理性的观点和方法构建了政策文献分析框架，是对政策科学研究领域方法和技术部分的具体化及拓展。本书结构清晰严谨，资料翔实丰富，将对公共政策分析的理论发展起到积极的推动作用。

全书的分析与研究，都是建立在大量、长周期的数据积累上的。由于独特的历史和文化背景，中国公共政策研究者难以接触到系统、完备的政策文本数据。十多年来，作者持续进行公共政策文献的收集和整理工作，收集了从1949年至今400多个部委和省级政府政策文件、政报公报、工作报告、政府公开出版物等，建成了在国内外享有很高声誉的清华大学公共管理学院政府文献中心，将所有文献数据实现数据库系统管理，研制开发了“政府文献信息系统”，为国内外专家学者提供大量公益性的学术支撑服务，也为该书提供了翔实而丰富的数据基础，奠定了政策文献量化研究的基础。

学如弓弩，才如箭镞。黄萃老师多年来致力于探索、研究公共政策量化研究的理论和方法体系，取得了丰硕的成果。从这本书中可以看到作者通过将量化研究与质性研究相结合的研究方法，将数据计量结果与公共政策实践案例相结合，将通过图数据分析得到的图谱化的结果与其他学者的关联研究相印证，展示了作者扎实全面的理论功力和清晰的逻辑思维。

量化分析方法在公共政策研究中的广泛应用是由公共政策分析这一学科自身的特性所决定的，也是学科发展的必然结果。当前中国公共政策量化分析正呈现出跨学科、多领域、综合化的发展态势，而且这种趋势会不断增强、不断成熟和完善。作为一本理论和方法探索的专著，本书在给读者带来欣喜的同时，还有不少值得进一步探索的空间，有一些理论建构还期待相关数据分析来提供支撑。但是瑕不掩瑜，这本专著的创新学术价值和政策应用价值一定会在今后的岁月里展示得更加丰富，书中展现出的作者深入的思考和创新火花会熠熠生辉。

在这本专著即将出版之际，我由衷地期望有更多的读者能从该书中得到启迪，也希望有更多的学者能关注到政策文献量化研究这一研究领域，进一步丰富和发展公共政策分析的理论和方法体系，为推进中国的国家治理现代化做出贡献。

薛 澜

目 录

基础理论与方法篇

第 1 章 导论	3
1.1 政策文献量化研究的概念与特征	3
1.2 政策文献量化研究的意义与价值	4
1.3 政策文献量化研究的理论与方法基础	6
1.4 本书的结构与主要内容	8
第 2 章 政策与政策文献	12
2.1 政策的概念、特征与类别.....	12
2.2 政策文献的概念、类别与格式.....	15
2.3 政策文献的形成过程与功能.....	25
第 3 章 政策文献量化研究的理论基础	30
3.1 政策科学的发展历程.....	30
3.2 政策科学的基本理论.....	37
3.3 政策的语言符号学.....	41
3.4 从政策解读到政策文献量化研究.....	44
第 4 章 量化政策研究的方法基础	47
4.1 政策文献基本结构要素.....	47
4.2 基于政策文献结构要素特殊属性的方法创新.....	50
4.3 政策文献量化研究方法缘起.....	66
第 5 章 政策内容量化分析方法概述	69
5.1 政策内容量化分析的性质.....	69
5.2 政策内容量化分析的方法步骤.....	72
5.3 政策内容量化分析的相关理论与技术.....	76

政策内容量化篇

第 6 章 风电产业政策内容量化研究	89
6.1 风电产业政策研究的研究背景	89
6.2 本研究的数据基础与分析方法	92
6.3 风电产业的实证研究与分析	98
6.4 研究结论与政策建议	104
第 7 章 光伏产业政策内容量化研究	109
7.1 本章的研究背景	109
7.2 本研究的数据基础与分析方法	112
7.3 实证研究与分析	117
7.4 本研究的结论与政策建议	121
第 8 章 少数民族双语教育政策内容量化研究	124
8.1 研究的意义、背景与现状	124
8.2 本研究的数据基础与分析方法	126
8.3 实证量化研究与分析	134
8.4 结论、政策建议与展望	143
第 9 章 新能源汽车政策内容量化研究	147
9.1 新能源汽车研究背景	147
9.2 新能源汽车分析框架：创新政策工具的二维矩阵分类	152
9.3 新能源汽车数据基础与分析方法	155
9.4 新能源汽车实证研究与分析	158
9.5 基本结论与政策讨论	161

政策计量篇

第 10 章 基于政策文献计量的政策变迁研究	165
10.1 政策变迁研究的意义	165
10.2 政策变迁研究的文献综述	166
10.3 政策变迁研究的数据基础与分析方法	169
10.4 中国科技创新政策变迁实证研究	172
10.5 本章结论与讨论	184
第 11 章 基于政策文献计量的政策扩散研究	186
11.1 政策扩散研究的意义	186
11.2 政策扩散研究的国内外相关研究进展	187
11.3 政策扩散研究的数据基础与研究设计	189

11.4	中国科技成果转化政策扩散的实证分析·····	194
11.5	政策扩散研究的结论与讨论·····	200
第12章	基于政策文献计量的府际关系研究 ·····	202
12.1	府际关系的基本概念与现有研究综述·····	203
12.2	数据基础、分析方法与基本特征·····	208
12.3	基于合作网络的实证发现·····	212
12.4	政府部门间的合作关系·····	217
12.5	本章的研究结论与讨论·····	226
第13章	基于政策文献计量的政策关联研究 ·····	229
13.1	政策关联研究的核心概念与现有研究综述·····	230
13.2	数据基础和政策关联的基本概念·····	233
13.3	政策文献关联网络图谱与超级政策·····	240
13.4	超级政策的局部关联网络图谱·····	243
13.5	四类典型的文献引用模式及其判定指标·····	251
13.6	政策文献关联模式的时间序列分析·····	256
13.7	主要研究结论与讨论·····	272
附录1	风电政策文本的内容分析单元编码表 ·····	275
附录2	少数民族双语教育政策文本内容分析单元编码表 ·····	289
附录3	政策文献内容分析单元编码表 ·····	316

基础理论与方法篇

第1章 导 论

政策科学是当今社会科学中发展迅速、颇具研究活力的学科，已经形成了相对独立、具有特色的理论和方法体系，产生了一系列有政策指导意义和理论价值的研究成果。政策科学的研究对象包括政策工具、政策过程、政策主体等，研究重点为政策制定、实施和评估过程的特点和规律，对于研究者而言，这些研究对象和研究重点是难以观测和把握的。政策文献作为政策的“载体”，为政策研究者走出这个困局开辟了一条充满希望的分析路径。

政策文献是政策思想的物化形态，是政府处理公共事务的真实反映和行为印迹，是对政策系统与政策过程客观的、可获取的、可追溯的文字记录。当今社会下，数据时代的到来、政府信息公开的趋势以及统计学、文献政策计量学、数据可视化等社会科学研究方法的不断发展，为政策文献量化研究提供了更多的可能和更为广阔的发展空间。基于对政策科学研究发展的关注和思考，本书的要旨是聚焦一种新的研究范式和分析视角——政策文献量化研究，探究隐藏在文献背后的政策含义，丰富并创新其方法体系和应用领域，挖掘其在政策科学研究中的理论价值与实践意义。

1.1 政策文献量化研究的概念与特征

政策文献量化研究是量化政策研究的一部分，是在量化社会科学研究的驱动下产生和成长的，是政策研究科学化的必然结果。在量化社会科学研究发展的“广袤星空”中，量化政策研究是众多“星系”的一员，而政策文献量化研究则是此“星系”中冉冉升起的新星。政策文献量化研究并非凭空产生，而是在漫长的科学发展中经历了不断积累、成熟，直至厚积薄发的过程。初期的研究将语言符号学、统计学等方法引入政策研究领域，多用于核实和推断政策意图与政府行为，对政策文献量化研究有过初步的探索和应用。而随着新的政治、经济环境和

信息技术的发展，政策文献量化研究开始拥有了丰富的内涵、方法与工具。

政策文献量化研究是以政策主体、政策工具、政策关联网络等为研究对象，借鉴和引入统计学、政策计量学等学科的知识与方法，通过对政策文献内容与外部属性特征的实证性分析，结合其所处的历史、制度环境与政策实践，以揭示政策工具的选择与运用、政策过程的利益分配和博弈过程、政策嬗变的内在逻辑和历史规律。政策文献量化研究既是开展政策研究的一种新范式和新视角，又是对政策研究领域的新拓展。本书主要讨论政策文献内容量化和政策文献计量的理论与方法，以政策文献内容和属性特征为分析对象，探讨政策文献量化研究的理论价值与研究应用。

近年来，政策文献量化研究已成为政策科学领域兴起的研究点和活跃的研究领域，成为量化政策研究领域的重要组成部分。政策文献量化研究具有以下特征。

其一，政策文献量化研究是微观研究与宏观研究的结合。与政策解读等传统的质化政策研究不同，政策文献量化研究的重点并不局限于对单个政策文献或少数政策文献内容的微观研究，还注重大样本量、结构化或半结构化政策文献的宏观研究，以及这种规范性分析结果与政策实践的结合。政策研究者能够通过政策文献量化分析获得客观的、可重复的、可验证的研究结论，既可以从微观层面明晰政策意图、观测政策工具组合、把握政策影响效果，又可以从宏观层面了解政策演进规律、探析政策扩散路径、在一定程度上预判政策发展趋势。

其二，政策文献量化研究是定量分析与定性分析的结合。政策文献研究主张以科学的规范研究来补充哲学思辨和验证主观判断，从可以公开获取的、客观的、可量化的政策文献入手，运用量化政策分析工具来开展政策研究，从而弥补定性研究的主观性、不确定性和模糊性。但是政策文献量化研究并不排斥定性研究，更不是纯粹的数学分析，而是强调统计学、政策计量学等定量分析方法与政策解读、语义分析等定性分析方法相结合，是对政策质化研究的补充、验证和完善，从而实现政策研究中主观与客观、经验与诠释等二元统一。

政策文献量化研究采用统计学、政策计量学等定量方法分析政策系统与政策过程，研究政策决策、政策执行的科学性和合理性；政策文献量化研究通过分析政策文献的内容和属性特征，基于公共政策分析的一般理论对政策制定、变迁、扩散等过程进行研究，旨在分析政策工具与政策目标的匹配性，研究政策体系是否体现了国家治理的科学化、现代化进程。

1.2 政策文献量化研究的意义与价值

“文本的历史就是它的解读史。文本的客观意义和内在内容，必须放在一定

的‘理智环境’和社会历史中加以解释方能揭示出来。”^①这是卡莱尔·科西克(Karel Kosik)在《具体的辩证法》中对文本的认识。政策文献是记录政策过程的文本,是政策分析的真实凭证,因此政策研究是从政策文献解读开始的。然而在政策文献解读过程中,质性研究与个人诠释的非标准化特征以及政策现象的复杂多样,使得分析结果的信度和效度性往往受到质疑。政策文献量化研究可以通过对政策文献内在信息的挖掘和外部属性特征的剖析,获取客观的、可验证的研究结论,从而提供了一种补充性的研究路径。

政策文献量化研究通过定量与定性分析的结合,可以发现隐藏于政策文献背后的政策信息与内引规律,验证质化研究中带有主观色彩的思辨与判断,补充质化研究中察觉不到的演变轨迹,对政策趋势进行量化呈现与规律性预判,这些正是政策文献量化研究的意义与价值所在。

第一,政策文献量化研究可以发现和印证政府执政理念的转变过程。政府执政理念不是一成不变的,会伴随着各国政治、经济的不断发展和不同时期呈现出的矛盾、问题而发生转变。这些转变在历史的长河仅是一些小小的涟漪,但对于政策研究者来说却是欣喜的浪花,是学术界非常关注的问题。政策文献是政府履行职能的真实“印迹”,是政府执政理念的“镜子”,通过对一段时期、大样本量政策文献的量化研究,可以分析政策工具的结构特征和演变过程,从而发现和印证政府执政理念的变化。例如,通过对中国创新政策文献的研究可以发现,政策工具逐步由政府管制型向市场激励型转变,越来越多的激发市场活力的政策工具正在得到更多的应用,这也反映出中国改革开放经历了从“效率优先兼顾公平”到“更加注重社会公平”的治理理念的转变。

第二,政策文献量化研究可以精确地、定量地、可视化地描绘和呈现政策变迁过程。以史为鉴,可以明得失。对政策变迁过程的研究既能够展示不同历史阶段的政策特征,又能够描绘政策主题的变迁路径,还可以预测未来政策的发展方向。在以往的研究中,对于政策变迁具体表现的研究大多基于定性的政策文献解读,难免带有较强的主观性、不确定性、模糊性和争议性。政策文献量化研究的产生和发展为政策变迁研究开辟了新的路径,通过对各个历史阶段的政策文献主题词的共词分析,可以清楚、准确地发现各个历史时期的发展重点和政策主题,描绘政策变迁的路线图,从而可以印证通过定性的政策文献解读得到的政策变迁内容和结论,反思和弥补定性政策文献解读在政策变迁研究中的缺陷。

第三,政策文献量化研究为分析政府部门的博弈机制提供了新的途径。政府部门是公共政策决策的主体之一,政策过程离不开政策主体的博弈。政策文献的形成和实施过程是政府机构多部门博弈结果的体现,其中既有合作又有冲突,在

^① 科西克 K. 具体的辩证法·傅小平译·北京:社会科学文献出版社,1989.

实践中通常表现为政策文献的转发、联合发布等。政策文献发文机构之间的职能分工和合作网络，一方面体现了公共事务的交叉性和复杂性，另一方面也反映了当代政治体制和文化下复杂而微妙的政府府际关系，为研究政府部门间关系及部门间的博弈机制提供了另外一条可以接近的途径。通过政策文献合著网络分析方法，可以分析不同阶段政策文献颁布机构之间的合作网络，从而识别政府部门合作模式，探析政府部门间的合作与冲突关系。

第四，政策文献量化研究可以解析政策之间普遍存在的复杂关联关系。政策文献之间的关联既可以体现出政策制定的基础和起点，又可以反映出政策意图的继承、发展和进步的脉络。政策文献之间的关联可能体现在政策的标题中，也可能存在于正文中；既包括以政策文献内容形式呈现出的显性关联，又包括以政策意图相似呈现出的隐性关联。政策文献及其关联关系，在经过一段时期的积累后就会形成复杂的关联网络，为政策网络和政策关联的研究提供丰富的可图谱化的数据。政策文献量化研究通过对政策关联网络结构与特征的分析，可以反映出普遍存在的涵盖与被涵盖、衍生与被衍生、统摄与被统摄的政策关联关系，从而挖掘潜藏的内引规律，验证定性的主观判断，并呈现难以察觉的演变轨迹。

1.3 政策文献量化研究的理论与方法基础

文本是一种社会活动产物，具有可见性和持久性，能为科学研究提供特定的历史数据。政策文献能够真实地反映社会过程的变动和多样性，是社会经济、政治、文化等在某一领域综合影响的结果。政策文献对于研究政策系统与政策过程具有重要的意义，同时由于政策制定者、政策作用对象、政策目标和政策措施等要素均内化于政策文献之中，通过对政策的文献内容和属性特征进行分析，可以更加细致、客观地探讨政策发展过程。正如詹金斯(W. I. Jenkins)所言，“在政策领域，过程和内容之间可能存有某种动态的联系。作为一个分析的焦点，政策内容提供了理论的可能性，对政策内容的考察为探查政治机器的内部动力学提供了手段”^①。政策文献量化研究正是以政策文献研究为基础的。

政策文献量化研究将用语言表示而非数量表示的非结构化政策转换为用数量表示的资料，并将分析的结果用统计数字描述。政策文献量化研究通过对政策“量化”的分析，找出能够反映政策意图、政策过程的特定要素以及易于计数的内、外部特征，使得对政策行为的认识更加直接、深刻和精确。政策文献量化研

^① Jenkins W I. Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective. London: Martin Robertson, 1978: 93, 105, 107.