

我国政策工具研究的时空演进与热点变迁

——基于CiteSpace的知识图谱分析

冉渝涛

西南民族大学管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2026年7月6日; 录用日期: 2026年7月28日; 发布日期: 2026年8月7日

摘 要

本研究运用CiteSpace知识图谱软件, 对2000~2025年间CNKI收录的520篇中文核心期刊文献进行量化分析, 系统梳理了中国政策工具研究的时空演进、知识结构与前沿动态。研究发现: 第一, 研究历程呈现“萌芽奠基 - 领域拓展 - 交叉深化 - 本土精细”四阶段演进轨迹, 与国家治理现代化进程深度耦合; 第二, 知识体系形成以政策文本量化分析为方法基石, 并向“工具理性 - 价值理性”思辨、“数字转型”与“本土调试”三维拓展的立体结构; 第三, “效能”关切虽已融入各研究脉络, 但尚未成为统领性分析范式。未来研究应构建“工具 - 效能”协同分析框架, 深化数字工具伦理与适应性治理, 加强本土理论构建与跨学科对话, 以推动该领域知识体系的持续创新。

关键词

政策工具, 知识图谱, CiteSpace

The Temporal and Spatial Evolution and Shifts in Research Hotspots of Policy Instruments in China

—A Knowledge Graph Analysis Based on CiteSpace

Yutao Ran

School of Management, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: July 6, 2026; accepted: July 28, 2026; published: August 7, 2026

Abstract

This study leverages CiteSpace, a knowledge graph software, to perform a quantitative analysis on

520 Chinese core journal articles indexed in CNKI spanning the period from 2000 to 2025. It systematically maps the spatiotemporal evolution, knowledge structure, and cutting-edge trends of policy tool research in China. The key findings are as follows: First, the research trajectory has undergone four distinct stages: “germination and foundational establishment,” “domain expansion,” “interdisciplinary deepening,” and “localized refinement.” This evolutionary path is deeply coupled with the advancement of national governance modernization. Second, the knowledge system is anchored in quantitative analysis of policy texts as its methodological cornerstone, expanding into a three-dimensional framework that integrates the dialectical inquiry into “instrumental rationality versus value rationality,” “digital transformation,” and “local adaptation.” Third, although “effectiveness” concerns have been embedded in various research veins, they have not yet crystallized into a dominant analytical paradigm. For future research, it is imperative to construct a synergistic analytical framework of “tool-effectiveness,” deepen investigations into the ethics of digital tools and adaptive governance, enhance the development of indigenous theories, and foster interdisciplinary dialogue—all aimed at advancing the continuous innovation of the knowledge system in this field.

Keywords

Policy Instruments, Knowledge Graph, CiteSpace

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

政策工具在整个公共政策体系中扮演着至关重要的角色，连接着政策目标与政策结果。政策目标的达成往往需要借助恰当的政策工具来实现，而政策结果的优劣也在很大程度上取决于政策工具运用是否得当。近年来，伴随着我国治理体系改革不断向纵深推进，公共政策所涉及的议题变得日益复杂多样。不仅涵盖了经济、社会、文化等多个领域，且各领域内部又包含着众多相互关联、相互影响的子议题。在此背景下，学者围绕政策工具展开了全方位、多层次的深入探讨。他们不仅研究政策工具的理论基础，还构建了详细的分类框架。同时也深入分析政策工具的选择逻辑，探究在不同政策情境下如何选择最为合适的政策工具。此外，学者们也十分关注政策工具的应用效果评估，通过建立科学的评估指标体系，对政策工具在实际应用中的效果进行客观、公正地评价。并且在特定政策领域，如公共卫生、社会保障等方面，学者们也开展了大量实践应用研究，形成丰富多样的研究成果。然而，现有研究存在一定的局限性。大多数研究侧重于特定政策领域或单一政策工具的案例分析与定性探讨，虽然这样能够深入剖析某个具体案例或某类政策工具的特点和应用情况，但对于我国政策工具研究领域整体的知识结构、发展脉络、研究热点及演进趋势的系统性、可视化梳理仍存在明显不足。缺乏对该领域研究的宏观把握和清晰呈现，不利于全面了解政策工具研究的发展动态和未来走向。

因此，本研究旨在借助 CiteSpace，对中国政策工具研究领域的相关文献进行较为全面深入的计量分析。以期能清晰地呈现该领域研究的时空分布特征，包括不同时间段和不同地域的研究热点和重点；明确核心知识群，即该领域中最具影响力和代表性的研究成果和理论观点；梳理演进路径，了解政策工具研究是如何随着时间的推移不断发展和演变的；识别前沿热点，把握该领域未来的研究方向和趋势。从而为后续政策工具的理论研究与实践创新提供有益的参考，为公共政策的科学制定和有效实施提供更加坚实的理论支持和实践指导。

2. 数据来源与研究方法

2.1. 数据来源

首先,本研究以 CNKI 作为检索数据源,确定检索词为“政府工具”“政策工具”“治理工具”,同时设定“我国”“中国”“选择”“效用”等与本研究相关的主题,共检索出 1703 篇文章。其次,为保障检索文献的质量,研究者将期刊来源限定为“北大核心”和“CSSCI”,将时间节点限定在 2000 年至 2026 年之间(不含 2026 年),最终获得有效文献 520 篇。

2.2. 研究方法与工具

知识图谱分析的主要功能为科技文本知识挖掘,以数学、统计学等知识为基础,将科学知识作为研究对象,运用计算机可视化处理技术手段,导出研究领域的基础知识、结构关系和演化路径等图谱[1]。本研究借力 CiteSpace 软件,以共词分析为基本原理,开展中国政策工具研究领域的关键词共现分析、高频关键词聚类 and 突变分析、时间线图分析;通过软件实现探测功能对研究主题与热点、文献作者、发文机构等进行突现抓取,形成国内政策工具研究的知识图谱。另外,运用 Excel 对政策工具研究的年发文量、发文机构和类别、作者发文量等情况进行统计分析。结合以上两种研究方法展现中国政策工具研究发展脉络与图景。

3. 研究过程与结果分析

3.1. 年度发文数量统计

由图 1 可知,我国政策工具研究领域发文数量的阶段性演进特征。2000~2005 年处于研究起步探索期,年发文量长期维持在 0~9 篇的低位水平,这是因为当时公共管理学科体系尚未成熟、政策工具理论引介刚刚起步。之后随着新公共管理理论的本土化传播,发文量呈现递增态势,其中 2009 年发文量实现关键突破,标志着政策工具研究开始受到学界广泛关注。这一趋势与国家治理体系改革深化的政策环境高度相关,同时亦受到新公共管理理论及 Hood 的政府工具分类框架等国际学术思潮引介的推动,2013~2019 年发文量进入爆发式增长阶段,并于 2019 年创下 42 篇的历史峰值。2020~2025 年则进入高位平台期,年发文量稳定维持在 23~30 篇的区间波动。这种“起步探索 - 稳步增长 - 快速爆发 - 高位稳定”的四阶段演进轨迹,直观反映了我国政策工具研究从理论引介到实践应用的深化过程,也印证了公共政策学科与国家治理需求的协同发展关系。

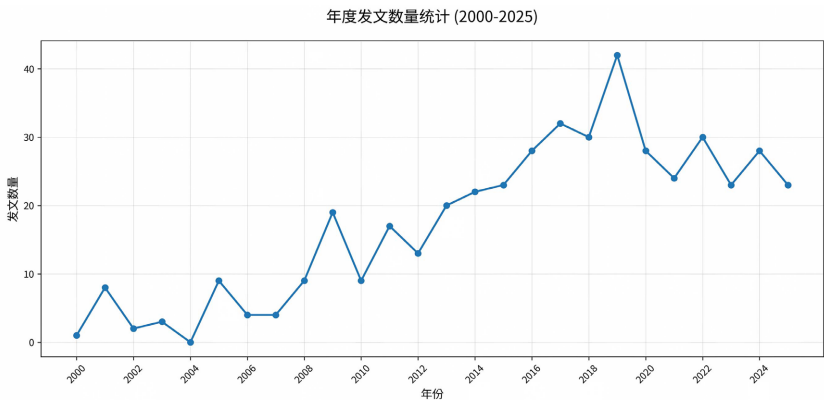


Figure 1. Line chart of annual publication statistics on policy instruments (2000~2025)
图 1. 政策工具年度发文统计折线图(2000 年~2025 年)

3.2. 研究机构分析

由表 1 可知，东北大学文法学院以 11 篇发文量位居榜首。发文超过 5 篇的还有华南理工大学公共管理学院、中南大学公共管理学院、北京师范大学教育学部；四川大学公共管理学院、上海交通大学国际与公共事务学院 2 个单位发文量均为 5 篇。其中，发文量为 1 篇的机构占比最多，达到 79.43%。发文机构协作方面，根据 Institution 模块功能生成研究机构合作关系网络图谱，测出网络密度(Density)为 0.0023，可见研究机构之间合作并不紧密。

这表明我国政策工具研究领域的机构呈分散性分布，大部分机构对该领域的研究尚处于初步探索或零星关注阶段，未形成持续且深入的研究态势。进一步分析发现，高产机构多为综合类大学中的社会科学相关学院，这契合政策工具作为社会科学领域重要研究范畴的属性，且这些院校在公共管理理论与实践研究方面有深厚学术积累和传统优势，为政策工具研究提供了坚实的人才储备与学科支撑。此外，从地域分布来看，高产机构主要集中在东部沿海地区和中部地区，一定程度上反映我国政策工具研究在区域间的发展不均衡，可能与地区经济社会发展水平、高等教育资源分布以及地方政府治理实践需求等因素存在关联。

Table 1. Number of publications by research institutions on policy instruments (2000~2025)
表 1. 政策工具研究机构发文数量统计(2000 年~2025 年)

研究机构	最早发文时间	发文量
东北大学文法学院	2014	11
华南理工大学公共管理学院	2017	9
中南大学公共管理学院	2017	7
北京师范大学教育学部	2016	6
四川大学公共管理学院	2018	5
上海交通大学国际与公共事务学院	2014	5

数据来源：作者自制。

3.3. 作者发文量与合作情况分析

在学者发文情况方面，周付军发文量最多，表明其在相关研究领域有较为积极的研究产出和能力；紧随其后的是杨代福、祁占勇以及苏竣，发文数量为 4 篇，展现出相当的活跃度和成果积累；其中，发文量为 1 篇的学者数量在总学者数量中的占比约为 88.32%，反映出在该研究领域内，大部分学者的研究成果产出相对较少。合作情况方面，通过生成作者合作关系网络图谱(见图 2)，显示连线 E = 135 条、网络密度为 0.0018。以周付军、苏竣、张世政和赵新峰为代表的学者有相对稳定的合作关系网络，而其余学者之间的合作较少。这表明，政策工具研究领域核心作者群初步形成，但整体上仍呈现相对松散的合作研究关系。

3.4. 关键词共现和高频词分析

关键词是对研究内容的高度凝练与概括，分析关键词能较快锁定研究领域的热点与动向[2]。通过 CiteSpace 导出关键词共现图谱，图中每个圆形节点是一个关键词，N 表示关键词数量，圆形大小表示该关键词出现的频率，圆形内外圈颜色对应图上左下角年份颜色条，表示关键词出现的年份[3]。

由图 3 可知，节点个数 N = 474，节点间连线条数 E = 916，网络密度 0.0082，表示我国政策工具研

究领域广泛、内容丰富,各关键词联系紧密。关键词涵盖政策工具、政策文本等多方面。“政策工具”是核心关键词,出现频率最高,相关研究多围绕其展开。“政策文本”“内容分析”“文本分析”共现频率高,学界研究政策工具时通常选用相关政策文本和内容为资料,包括对政策目标等方面的研究。“公共政策”作为上位概念,与政策工具共现强度显著,表明政策工具研究内嵌于公共政策框架,是其重要组成部分。“政策选择”和“政策效果”指向政策工具研究关键环节,前者关注如何选用政策工具,后者聚焦实施影响,二者构成政策工具应用研究核心内容。

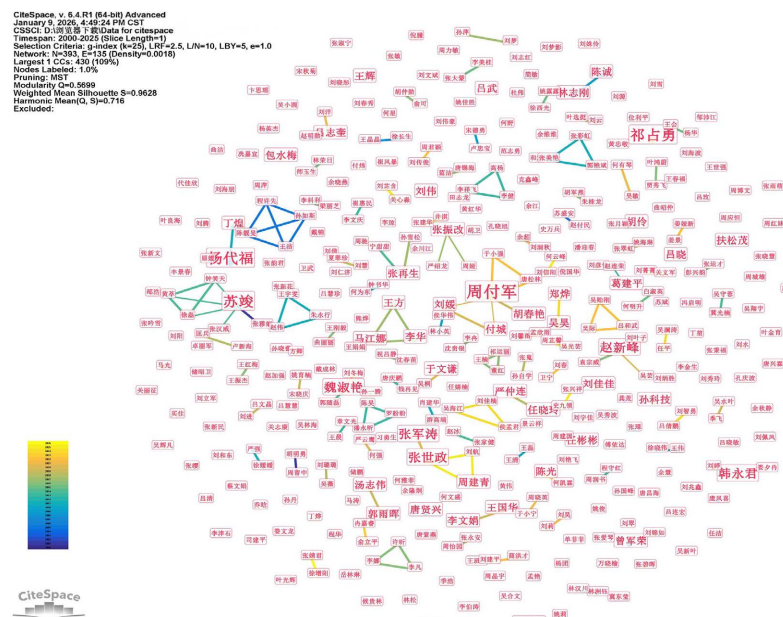


Figure 2. Mapping of author co-authorship network in policy instrument research (2000~2025)
图 2. 政策工具研究的作者合作网络图谱(2000 年~2025 年)

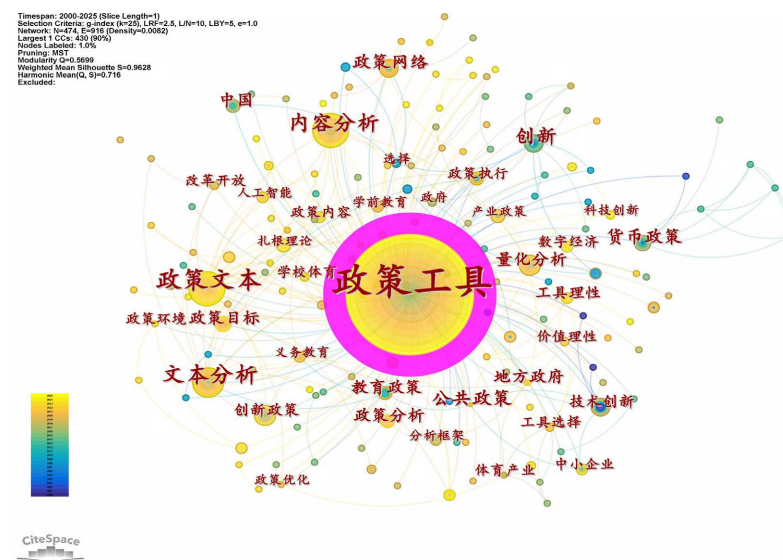


Figure 3. Mapping of keyword co-occurrence network in policy instrument research (2000~2025)
图 3. 政策工具研究的关键词共现网络图谱(2000 年~2025 年)

从具体应用领域来看，政策工具常出现在政治、教育和经济等领域，体现研究议题与公共服务、产业发展等领域交叉融合。“地方政府”作为政策工具的重要执行者和创新主体，其在政策工具运用中的角色与行为也受到广泛关注。此外，“创新”“创新政策”“技术创新”“科技创新”等关键词的涌现，则预示着政策工具研究正朝着更具动态性和长远性的方向发展，关注如何通过工具创新来适应复杂多变的治理环境，并服务于国家可持续发展战略目标。这些高频关键词及其共现关系共同勾勒出我国政策工具研究领域的主要轮廓和核心关切点。

词频分析即是对文献主题词或关键词进行抓取并展现其分布状态的计量分析。通过设置关键词频次 ≥ 5 ，关键词中心性 ≥ 0.01 ，对关键词进行筛选抓取，导出高频关键词统计表。中心性代表关键词重要程度和影响力，由表 2 可知“政策工具”频次最高，“政策工具”的中心性为 1.62，远高于 0.1 的一般枢纽阈值，这从量化角度确证了其在当前中国政府工具研究中的核心枢纽地位。

Table 2. Statistics of high-frequency keywords in policy instrument research (2000~2025)
表 2. 政策工具研究高频关键词统计(2000 年~2025 年)

序号	频次	中心性	关键词
1	432	1.6	政策工具
2	50	0.02	政策文本
3	29	0.01	文本分析
4	9	0.01	量化分析
5	8	0.01	创新
6	8	0.02	政策网络
7	8	0.01	技术创新
8	7	0.08	货币政策
9	6	0.02	中国
10	5	0.02	数字经济
11	5	0.01	人工智能
12	5	0.02	中小企业

数据来源：作者自制。

3.5. 关键词聚类分析

关键词聚类分析是基于关键词的属性，通过数学方法按照某种相似性，定量地确定关键词之间的关系，并按照这种关系程度对关键词进行聚类，以此来了解主题研究情况[4]。通常数字越小所包含的关键词越多，代表该聚类领域越重要，表明了该主题是研究热点。由图 4 可知，ModularityQ 的值为 0.5699，大于临界值 0.3，说明关键词聚类结构显著，得到的聚类效果比较好；MeanSilhouette 值为 0.9618，大于临界值 0.5，表明聚类结果是合理的。

根据聚类规模、轮廓值及与研究主题的关联度发现，国内政策工具研究已形成一个脉络清晰、层次丰富的知识体系：以政策文本的量化分析为方法基石，逐步向工具选择的价值理性反思深化，并在数字经济发展的前沿领域与政策试点的本土化机制中持续探索工具创新。根据表 3，现对六个核心聚类并进行以下剖析：

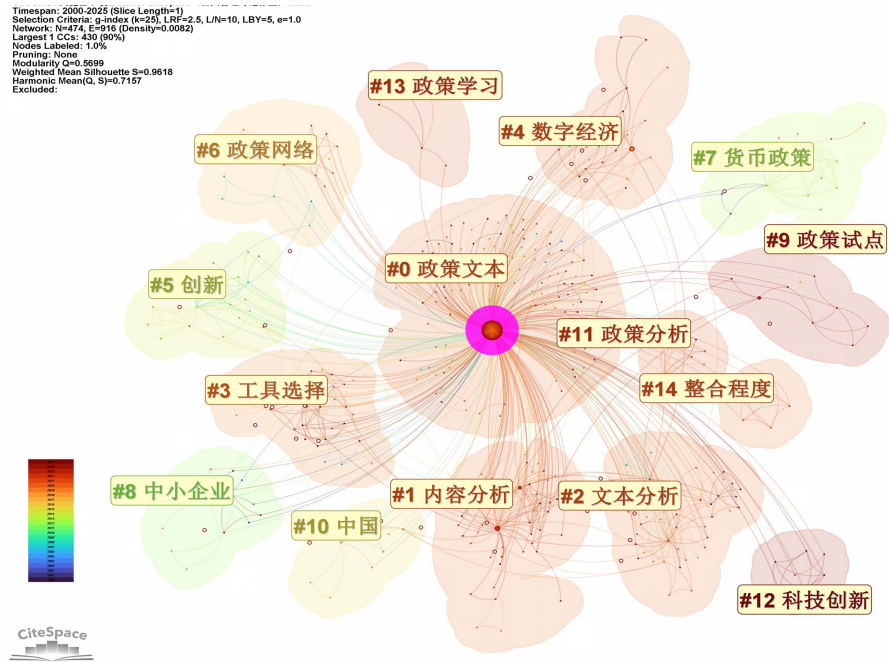


Figure 4. Mapping of keyword clustering network in policy instrument research (2000~2025)
图 4. 政策工具研究关键词聚类网络图谱(2000 年~2025 年)

Table 3. Statistics of keyword clustering in policy instrument research (2000~2025)
表 3. 政策工具研究关键词聚类统计(2000 年~2025 年)

聚类标签	规模	轮廓值	年份	核心关键词
#0	134	0.997	2017	政策文本(22.31); 文本分析(13.01); 内容分析(13.01); 政策工具(8.98); 政策目标(5.13)
#1	50	0.893	2019	政策文本(58.96); 内容分析(40.96); 学校体育(12.12); 政策供给(8.07); 协同治理(8.07)
#2	44	0.879	2017	文本分析(48.2); 政策目标(19); 义务教育(19); 创新政策(14.22); 教育政策(14.22)
#3	29	0.957	2017	工具选择(12.53); 政策优化(12.53); 体育产业(12.53); 价值理性(12.53); 工具理性(12.53)
#4	23	0.951	2018	数字经济(19.92); 地方政府(19.92); 产业政策(13.22); 大数据(13.22); 量化分析(7.82)
#5	20	0.956	2011	创新(32.15); 政府失灵(7.31); 对策建议(7.31); 技术(7.31); 分类框架(7.31)
#6	17	0.945	2015	政策网络(25.98); 嵌入性(8.49); 平台经济(8.49); 垃圾分类(8.49); 劳动权益(8.49)
#7	14	0.996	2011	货币政策(17.88); 最终目标(8.84);var 模型(8.84); 宏观调控(8.84); 准备金率(8.84)
#8	12	0.968	2010	中小企业(33.67); 资源拼凑(16.53); 持续创新(16.53); 技术创新(8.19); 企业专利(8.19)

续表

#9	9	0.976	2021	政策试点(18.3); 政策环境(18.3); 政策属性(9.04); 数字乡村(9.04); 央地关系(9.04)
#10	9	0.977	2014	中国(18.77); 理论(9.26); 应用(9.26); 城市环境治理(9.26); 效果(9.26)

数据来源：作者自制。

1. 政策工具的文本量化研究范式

本主题研究热点包含聚类#0 政策文本#1 内容分析#2 文本分析。此为规模最大、最成熟的聚类，代表了当前国内政策工具研究的主流方法范式。主要关键词有政策文本、政策目标、政策工具、政策供给、文本分析、内容分析、创新政策。该范式以政策文本作为核心研究对象，通过量化研究方法，对政策文本中所蕴含的政策工具进行系统性识别、分类与编码。研究重点在于揭示政策工具在不同政策文本中的分布特征、运用规律以及政策目标与工具选择之间的关联性[5]。如在教育政策领域，学者们常通过对义务教育阶段相关政策文本进行量化分析，探究创新政策工具的供给情况及其对教育目标实现的支撑作用[6]；在学校体育政策研究中，内容分析法被广泛应用于剖析政策文本中各类政策工具的组合方式与协同治理效应[7]，为优化学校体育政策供给提供实证依据。这种以文本为基础的量化研究范式，凭借客观性和可操作性，为政策工具的精细化研究提供了方法论支撑。

2. 工具理性与价值理性的选择平衡研究

本主题研究热点包含聚类#3 工具选择。研究超越了早期对工具理性的单一追求，转而探讨公共性、公平性与民主性等价值理性在工具选择中的权重[8]。工具理性强调政策工具的效率性、可操作性和技术可行性，关注如何通过最优工具选择实现既定政策目标；而价值理性则更注重政策工具背后所蕴含的公平、正义、伦理等价值取向[9]，关注工具选择的正当性与合法性。该聚类中的核心关键词反映学者们开始深入思考在特定政策领域中，如何在追求工具理性提升政策执行效率的同时，兼顾价值理性以确保政策符合社会公平正义等核心价值。这一转向标志着研究从“如何操作”的技术层面，上升到反思“为何正当”的价值层面，是对新公共管理运动过度强调效率的一种理论纠偏与本土化回应。

3. 数字经济背景下的政策工具创新探索

本主题研究热点包含聚类#4 数字经济。关键词包括数字经济、地方政府、产业政策、大数据、量化分析。此聚类代表了政策工具研究最活跃的前沿阵地。面对“数字经济”的浪潮，“地方政府”的角色从传统管理者转变为创新孵化者与生态构建者。研究聚焦于如何运用大数据分析和产业政策等工具包，进行精准施策与动态评估[10]。这不仅是技术工具的革新，更意味着治理逻辑从命令－控制向数据驱动、服务赋能深刻转型。该聚类揭示了政策工具属性正在被数字技术重新定义，其效能评估标准也从静态的经济指标，转向对数据安全等多元价值的综合考量。反映了政策工具研究对现实经济社会发展需求的积极回应，为数字时代政策工具的创新设计与有效应用提供了重要的理论探索和实践指导。

4. 中国情境下的政策试点与工具调试机制

本主题研究热点包含聚类#9 政策试点。关键词包括政策试点、政策环境、政策属性、数字乡村、央地关系。这是最具中国特色且时效性最强的聚类。“政策试点”作为一种独特的渐进式政策创新工具，其运行核心是央地关系的动态博弈与协同。在数字乡村等新兴领域，中央通过设定政策环境框架赋予地方探索空间，地方则在试点中通过具体实践反馈并重塑政策属性[11]。这一过程生动诠释了在中国治理体系中，政策工具并非静态的工具箱选项，而是在“顶层设计－地方试验－经验推广”循环中不断被情境化、具体化调试的动态生成物。

5. 政策网络的多元嵌入与治理应用

本主题研究热点包含聚类#6 政策网络。关键词包括政策网络、嵌入性、平台经济、垃圾分类、劳动权益。本聚类引入了“政策网络”与“嵌入性”理论视角，丰富了工具选择的分析维度。政策网络理论认为，政策制定和执行是一个由多元行动者相互作用构成的网络过程，政策工具的选择与运用必然受到网络结构和网络关系的嵌入性约束[12]。研究通过对具体领域的分析，揭示了政策工具如何嵌入到复杂的政策网络之中，以及网络中的权力结构、资源分配等因素如何影响政策工具的选择、实施效果和适应性调整[13]。这有助于更全面地理解政策工具在现实治理情境中的复杂运行机制，突破了传统单一理性框架下的工具研究局限。

6. 理论应用的反思与本土化探索

本主题研究热点包含聚类#10 中国。关键词包括中国、理论、应用、城市环境治理、效果。作为一个规模较小但轮廓清晰的聚类，它代表了学界对政策工具研究自身的元思考。西方政策工具理论在引入中国后，面临着与中国独特的政治体制、行政文化和治理情境相适应的问题。核心关键词反映出学者们致力于将西方政策工具理论与中国本土实践相结合，探讨其在中国城市环境治理等具体领域的适用性、应用路径及实施效果[14]。研究不仅关注对西方理论的引介和验证，更注重结合中国实际对理论进行修正、补充和创新，形成具有中国特色的政策工具理论框架和分析视角，以更好地指导中国政策实践。

4. 研究热点与发展趋势

4.1. 关键词突现分析

基于突现词图谱(2000~2025)，发现我国政策工具研究的时空演进与热点变迁(见图 5)，实质上呈现出国家治理需求与国际学术引介双重驱动的互动特征，其阶段特征与时代背景、国家政策在时间上高度吻合。

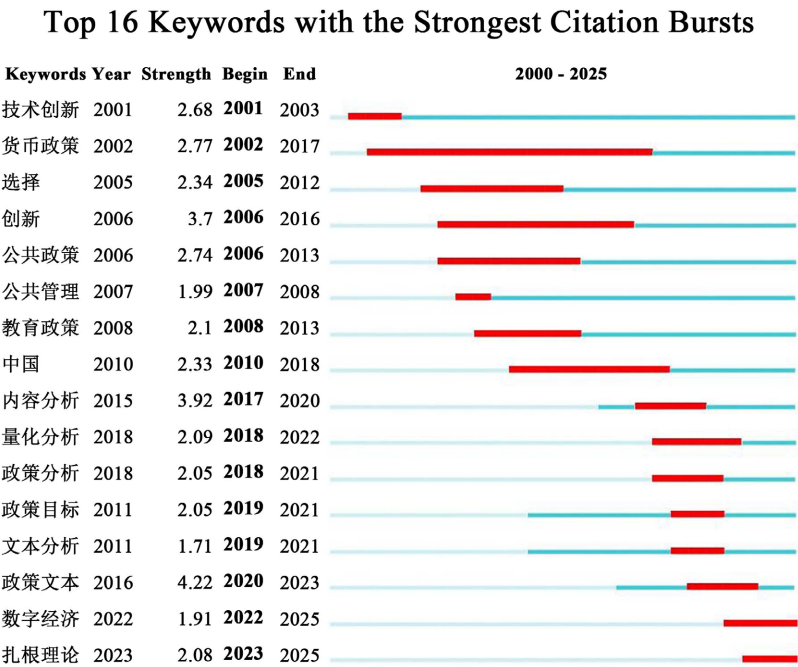


Figure 5. Top 16 keywords with the highest burst strength in policy instrument research (2000~2025)
图 5. 政策工具研究中突现率最高的 16 个关键词(2000 年~2025 年)

1. 萌芽期：宏观治理需求下的政策工具初探(2001~2007)

此阶段的时代底色是开放与治理补短板：2001 年中国加入 WTO，经济开放度与外部风险同步提升；2003 年公共治理体系在应急管理能力方面暴露短板；2006 年科学发展观成为指导思想，自主创新上升为国家战略。2003 年《突发公共卫生事件应急条例》[15]推动公共治理体系完善，2006 年《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020 年）》[16]明确自主创新的核心地位。在此背景下，突现词的指向性尤为明确：“创新”的高突现度，与自主创新战略的提出在时间上高度吻合，同时新公共管理理论中 Hood 的政府工具分类框架经国内学者引介传播，亦为该时期研究提供了理论资源，研究聚焦创新型政策工具的设计逻辑；“货币政策”的长周期突现，契合 WTO 后维护币值稳定、应对国际收支波动的宏观调控需求，研究集中于货币政策工具的传导机制；而“公共政策”“公共管理”的短期突现，则与公共治理体系建设的学科需求高度相关，也反映了 Salamon 关于第三方政府与工具选择的经典理论经引介后在学科建设中的回响，标志研究开始从经济领域向公共领域延伸。

2. 拓展期：本土实践导向下的领域细分(2008~2015)

2008 年全球次贷危机的冲击、2010 年中国成为世界第二大经济体的地位转变，以及社会事业均衡发展的需求，共同塑造了此阶段的治理语境。国家政策的核心转向是稳增长和补民生短板：2008 年“四万亿”宏观经济刺激计划启动，2010 年《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》明确教育公平的目标，2012 年“服务型政府”建设深化了治理本土化的探索[17]。对应到突现词，“教育政策”的突现与教育规划纲要的颁布在时间上高度吻合，研究聚焦教育资源配置工具的公平性[18]；“中国”的突现是关键转折点——随着中国经济地位提升，在治理理论(Rhodes 的政策网络视角)与新公共服务理论(Denhardt 夫妇提出，强调民主公民权与公共利益)等国际学术思潮持续引介的背景下，研究从西方政策工具理论的引介转向本土实践的提炼；而“选择”的突现，则体现了危机后政策工具优化的实践需求，研究关注不同情境下政策工具的成本——收益权衡逻辑。

3. 深化期：数智时代下的方法与主题双重升级(2016~2025)

本阶段以高质量发展、数智化转型为核心特征。2015 年供给侧结构性改革提出精准施政要求，数智技术全面重塑治理工具；2022 年《“十四五”数字经济发展规划》进一步明确数字治理发展方向[19]。这一阶段国家政策围绕精准化与数字化两大方向推进：2015 年供给侧结构性改革提出“去产能、去库存”等精准治理需求；2016 年《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》强调政策文本精细化表达[20]；2023 年数字中国建设提速，推动各类数智工具落地应用。

这一阶段的研究热点呈现方法实证化、主题数字化的双重特点，与国家数字化政策部署和数字时代治理理论(Dunleavy 等人提出)及助推理论(Thaler 与 Sunstein 提出)等国际学术潮流的引入密切相关：一是“内容分析”“量化分析”“政策文本”高频出现，依托文本挖掘、量化建模开展研究，为精准评估政策效果、分析政策工具表述与执行偏差提供方法支撑；二是“数字经济”成为研究热点，紧扣数字经济相关规划，重点探究新型政策工具的适配性；三是“扎根理论”得到广泛应用，鉴于数字政策领域暂未形成成熟理论体系，学界借助该质性研究方法，归纳总结数字乡村、平台治理等场景中政策工具的本土运行逻辑。

4.2. 关键词时间线聚类分析

这幅时间线聚类图(图 6)以政策工具为核心起点，沿 2000~2025 的时间轴铺展聚类节点与关联连线，既通过不同年份的节点分布呈现研究的时间阶段性，又以连线的密度、颜色差异体现聚类间的关联强度，完整勾勒出我国政策工具研究“奠基 - 拓展 - 协同 - 精细化”的时空演进脉络。

1. 第一阶段：研究范式的初始奠基(2000 年~2010 年)

在时间线图的 2000 年节点附近, 政策工具核心节点与#0 政策文本、#1 内容分析、#2 文本分析形成高密度的红色连线簇, 聚类节点高度集中于核心区域且连线几乎无向外扩散。这一时空特征对应我国政策工具研究的初始奠基期, 其核心逻辑是明确研究对象与方法框架。

2005 年前后, 公共管理学科在我国系统化发展刚进入深化阶段, 政策工具作为公共治理的核心手段, 尚未形成成熟的研究范式。此时的研究以#0 政策文本为唯一载体——文献多聚焦中央层面的公共政策文件, 如产业政策、教育政策文本, 通过#1 内容分析#2 文本分析的编码、分类方法, 完成政策工具的概念界定与类型划分: 例如将政策工具区分为命令型、激励型、自愿型三大类[21], 或按工具的功能划分为规制、财政、信息类工具[22]。时间线图中 2005 年连线的单一性与集中性, 恰好反映这一阶段研究的聚焦性。所有文献均围绕“政策文本-方法解析-工具分类”的线性逻辑展开, 未形成跨领域的应用延伸, 是政策工具研究领域认知统一、框架搭建的初始阶段, 为后续研究提供了基础范式支撑。

2. 第二阶段: 应用场景的初步拓展(2010 年~2015 年)

随着时间轴推进至 2010 年, 时间线图中出现黄色、绿色的新连线, 政策工具核心节点开始向#3 工具选择、#4 数字经济、#5 创新等聚类延伸, 节点分布逐渐脱离核心区域但仍与核心保持紧密关联。这一时空特征对应研究的应用拓展期, 其核心逻辑是从文本解析转向场景适配。

2010 年后, 我国数字经济崛起, 电子商务、大数据产业初步成形, 创新驱动发展战略正式提出, 现实治理需求推动政策工具研究跳出基础框架。从时间线图的连线关联看, #3 工具选择成为核心与应用聚类的枢纽——其与#4 数字经济的绿色连线, 体现研究聚焦数字场景下政策工具的适配性, 例如针对数字产业轻资产特性, 摒弃传统土地补贴工具, 选择“数字基建配套 + 数据要素开放”的组合工具[23]; 其与#5 创新的黄色连线, 则指向创新全链条的工具组合设计, 如用“财政补贴 + 产学研平台 + 知识产权保护”工具包覆盖基础研究、技术转化、成果产业化环节[24]。

值得注意的是, 这一阶段的连线仍保留与#1 内容分析的关联, 说明“文本分析”的基础方法并未被抛弃, 而是成为工具选择的依据——研究通过解析数字经济、创新领域的政策文本, 提炼工具应用的经验与不足, 再反哺工具选择的优化, 形成“基础方法-场景应用”的传承性逻辑。

3. 第三阶段: 跨域协同的研究深化(2015 年~2020 年)

2015~2020 年的时间线图中, 连线密度显著提升, 颜色拓展至蓝色、青色, #6 政策网络、#7 货币政策、#8 中小企业等新聚类与前期聚类形成交织关联, 例如#3 工具选择同时连接#4 数字经济、#7 货币政策与#8 中小企业, #5 创新与#6 政策网络形成绿色连线。这一时空特征对应研究的跨域协同期, 核心逻辑是工具的多主体、多领域协同应用。

2015 年后, 我国治理需求进入多目标并行阶段: 既要推动数字经济与创新融合, 又要缓解中小企业融资难, 还要提升政策的协同性。时间线图的连线交织恰好反映这一现实: #3 工具选择与#7 货币政策#8 中小企业的蓝色连线, 体现数字普惠金融工具的设计——基于企业数字经营数据的信用贷款政策, 既适配了中小企业的信用短板, 又借助数字经济的技术特性提升了货币政策工具的精准性[25]; #5 创新与#6 政策网络的绿色连线, 则指向“多主体协同的创新工具”——研究关注政府、企业、高校在创新政策工具中的互动网络, 例如通过政策网络优化产学研工具的协同效率[26], 避免工具的碎片化应用。

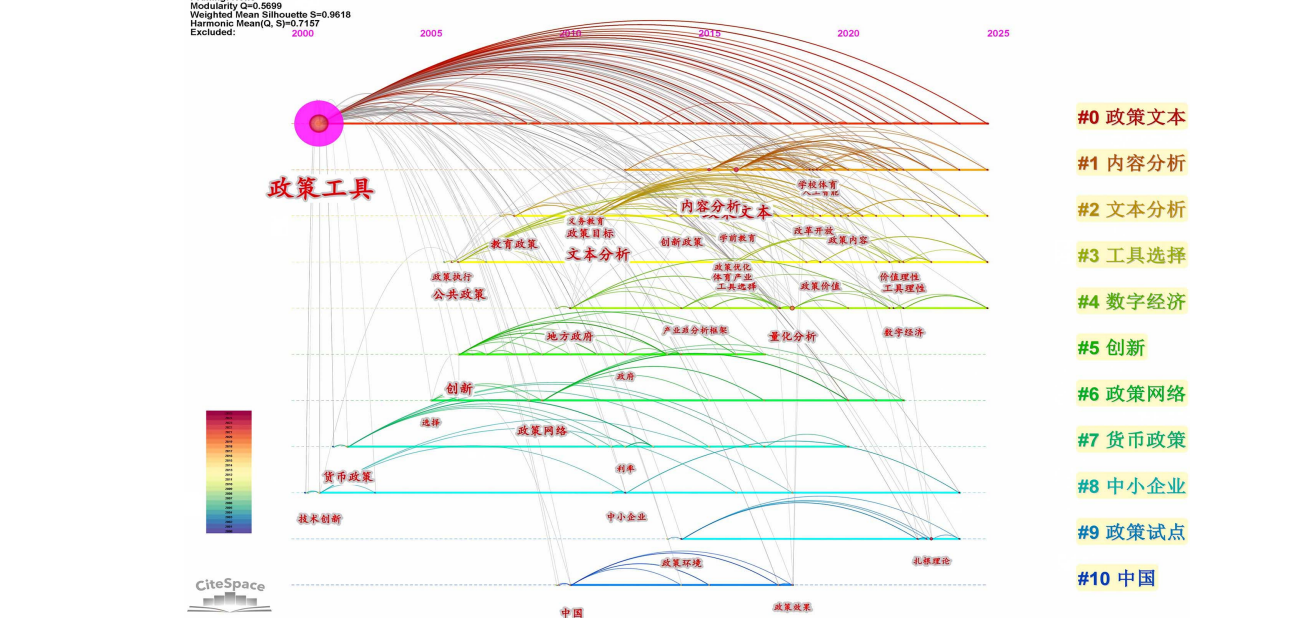
这一阶段的聚类关联不再是“核心-单一应用”的线性结构, 而是形成“核心-多聚类-跨聚类互动”的网络结构, 标志着政策工具研究已从“单一场景适配”升级为“多领域协同适配”。

4. 第四阶段: 落地机制的本土化精细化(2020 年~2025 年)

在时间线图的 2025 年节点附近, 出现指向#9 政策试点、#10 中国的蓝色连线, 聚类节点分布于时间轴末端, 连线虽与核心保持关联但密度有所降低。这一时空特征对应研究的精细化落地期, 核心逻辑是工具的实践检验与本土化优化。

这一阶段的连线“弱而持续”，既体现研究对前期基础范式、应用经验的传承，又标志着政策工具研究进入立足本土实践、优化落地机制的成熟阶段。

Timespan: 2000-2025 (Slice Length=1) 100 1000 10000
 Selection Criteria: g-index (k=25), LRF=2.5, L/N=10, LBV=5, e=1.0
 Network: In=474, E=916 (Density=0.0082)
 Nodes Labeled: 1.0%



5. 讨论

5.1. 政策文本量化分析范式的优势与局限

政策文本量化分析作为当前国内政策工具研究的主流方法范式, 具有显著的方法论优势。一方面,

DOI: 10.12677/sa.2026.158182

99

统计学与应用

量化编码可能导致研究偏重工具类型与频次的统计描述，而忽视工具选择背后的制度逻辑、权力关系与文化语境。此外，编码框架的预设性使得不同研究之间的可比性受到分类体系差异的制约，尚未形成统一的操作标准。

5.2. 知识图谱方法的局限性

文章采用 CiteSpace 知识图谱方法对政策工具研究文献进行计量分析，虽能宏观呈现该领域的知识结构与演进脉络，但方法本身亦存在若干局限。其一，文献计量方法以关键词共现和聚类为基础，关键词的选取受数据库标引质量与检索策略的影响，可能导致部分重要文献的遗漏或主题归类偏差。其二，知识图谱揭示的是研究主题之间的统计关联而非实质性的因果逻辑，对于“为何某一热点在特定时期涌现”等问题，仅能提供线索而无法给出确定性的解释。其三，本研究的时间跨度为 2000~2025 年，分析结果反映的是已发表文献的滞后性特征，可能无法及时捕捉最新研究动态。其四，CNKI 核心期刊文献虽具代表性，但未纳入学位论文、会议论文及外文文献，研究视野存在一定的来源单一性局限。上述局限有待在后续研究中通过多源数据融合与混合研究方法加以弥补。

6. 研究结论与展望

6.1. 研究结论

本研究通过对 2000~2025 年间国内政策工具研究核心文献的计量与可视化分析，系统描绘了该领域知识生产的时空演进轨迹与结构特征，主要形成以下结论：

第一，从知识生产历程看，我国政策工具研究呈现出与国家治理现代化进程深度耦合的阶段性演进特征。其发展脉络清晰地经历了“萌芽奠基 - 领域拓展 - 交叉深化 - 本土精细”四个阶段。这一演进并非单纯的学术自觉，其出现与不同时期国家治理需求及国际学术思潮的引介在时间上高度吻合，呈现出政策驱动与学术引介共同作用的特征，体现了公共管理研究鲜明的问题驱动属性。

第二，从知识体系结构看，已形成一个以政策文本量化分析为稳固方法基石，并向理论纵深与应用前沿双向拓展的立体架构。具体而言，研究方法上形成了以内容分析、文本挖掘为主导的实证范式；理论探讨上实现了从“工具理性”的技术效率追求到“价值理性”的规范性反思的跃迁；应用前沿上，则敏锐聚焦于“数字经济”与“政策试点”两大场域，探索工具的数字化转型与本土化调试机制。

第三，从研究焦点与局限看，“效能”关切虽已弥散性融入各个研究脉络，但尚未整合为统领性的核心分析范式。知识图谱显示，“效能”“评估”“效果”等关键词虽广泛出现，但其网络中心性相对有限，未能成为连接不同理论流派与应用领域的关键枢纽。这表明现有研究仍多将“效能”视为政策工具应用的终端结果进行事后测量，而对于效能如何前瞻性地塑造工具选择逻辑、工具组合的协同效能生成机制等关键问题，尚未形成强有力的整合性分析框架。

6.2. 研究展望

基于上述结论，未来中国政策工具研究可在以下方向寻求突破，以推动该领域知识体系的持续深化与创新：

推动方法论创新与跨学科对话。在巩固文本量化分析方法的同时，应积极引入实验主义政策分析、社会网络分析、仿真模拟等多元方法，以捕捉政策工具的动态过程与复杂因果机制。此外，亟待加强与政治学、社会学、数据科学等学科的深度交叉，汲取相关理论养分，共同应对日益复杂交织的公共治理挑战。

深化数字智能工具的伦理风险与适应性治理研究。随着大数据、人工智能等工具深度嵌入治理过程，

研究重点应从“技术可行性”转向“治理适应性”。亟需探究算法决策的透明度、公平性与问责制，数字工具对公民权利与隐私的潜在侵蚀，以及政府如何发展出驾驭和规制数字智能工具的“元治理”能力，确保技术赋能与价值捍卫的平衡。

加强本土化理论构建与跨情境比较研究。未来研究应更自觉地从丰富的“政策试点”“央地互动”等本土实践中提炼概念与中层理论，构建具有中国特色的政策工具话语体系与解释模型。同时，应积极开展跨国、跨区域的比较研究，在差异化的制度文化情境中检验和修正现有理论，增强其普适性与解释力，推动中国学术成果与国际学界对话。

构建整合性的“工具-效能”协同分析框架。未来研究应超越对效能的孤立测量，致力于构建能够贯通“工具属性-选择逻辑-执行过程-综合效能”全链条的理论模型。尤其需要关注在复杂政策网络中，多元工具的协同匹配如何影响整体治理效能，以及不同价值目标之间的权衡关系如何内嵌于工具设计之中。

参考文献

- [1] 李国龙, 马永驰, 顾爱华. 中国数字政府研究热点及发展趋势——基于 2003-2023 年 CSSCI 来源文献的计量分析[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2024, 45(5): 229-240.
- [2] 张帆, 高根茂. 中国主流媒体对外传播研究的迭变与发展——基于 CSSCI 期刊论文的可视化分析[J]. 当代传播, 2021(5): 75-78.
- [3] 台雪纯, 李娜. 基于 Cite Space 的我国公益广告研究热点及演进趋势研究——以 CNKI 数据库为例[J]. 东南传播, 2019(2): 132-135.
- [4] 黄贵辉, 许正中. 国内行政改革研究热点与发展趋势研究——基于 CiteSpace 知识图谱分析[J]. 长白学刊, 2021(5): 65-74.
- [5] 吴冷茜, 马海群. 基于 CSSCI 的我国政策文本研究文献可视化定量分析[J]. 现代情报, 2023, 43(8): 4-13.
- [6] 周付军, 胡春艳. 政策工具视角下“双一流”政策工具选择研究——基于政策工具和建设要素双维度的分析[J]. 教育学报, 2019, 15(3): 84-93.
- [7] 陈志况, 王占坤. 政策工具视角下改革开放以来我国高校体育政策变迁的文本分析[J]. 浙江体育科学, 2023, 45(3): 71-76, 98.
- [8] 陈振明. 政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义[J]. 中国行政管理, 2004(6): 43-48.
- [9] 徐赟. “双一流”建设中政策工具选择与运用的问题及对策[J]. 教育发展研究, 2018, 38(1): 26-32.
- [10] 黄璜, 孙学智. 中国地方政府数据治理机构的初步研究: 现状与模式[J]. 中国行政管理, 2018(12): 31-36.
- [11] 邱毅, 郁建兴, 叶志鹏. 超越项目制: 中央倡导型政策试点的运行逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2025(1): 26-46, 204-205.
- [12] 郑耀东, 王国成, 高乐. 科技人文融合视角下公共政策研究进路、场景及展望——基于 ABM 分析框架的探讨[J]. 中国行政管, 2022(9): 12-22.
- [13] 付熙雯, 王晓丹. 我国省级地方政府数据要素市场建设政策的结构、主题与工具选择——基于 122 份政策文本的量化分析[J]. 数字图书馆论坛, 2024, 20(10): 71-79.
- [14] 刘媛. 西方政策工具选择理论的多途径研究述评[J]. 国外社会科学, 2010(5): 25-31.
- [15] 突发公共卫生事件应急条例[EB/OL]. 2003-05-09.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62137.htm, 2026-01-04.
- [16] 国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020 年) [EB/OL]. 2006-03-30.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2006/content_240244.htm, 2026-01-04.
- [17] 国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020 年) [EB/OL]. 2010-07-29.
http://www.moe.gov.cn/srcsite/A01/s7048/201007/t20100729_171904.html, 2026-01-04.
- [18] 生兆欣. 政府·市场·社会: 学前教育治理的历史变迁及当代审视[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2021(4): 40-51.

-
- [19] 国务院关于印发“十四五”数字经济发展规划的通[EB/OL]. 2022-01-12.
https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/12/content_5667817.htm, 2026-01-04.
- [20] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《国家“十三五”时期文化发展改革规划纲要》[EB/OL]. 2017-05-20.
https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5194886.htm, 2026-01-04.
- [21] 王红雨. 政策工具视角下贫困职教生高质量充分就业的顶层设计——基于 70 份国家级政策文本的计量分析[J]. 职业技术教育, 2024, 45(19): 34-41.
- [22] 木其坚. 节能环保产业政策工具评述与展望[J]. 中国环境管理, 2019, 11(06): 44-49.
- [23] 赵一鸣, 李林芯, 罗琳, 等. 国家数据基础设施赋能数据要素价值释放的体制机制研究[J]. 信息资源管理学报, 2025, 15(5): 21-33.
- [24] 陈朝月, 吴辉凡. 创新激励政策工具组合何以更有效?——基于企业创新链的视角[J]. 科学学与科学技术管理, 2025, 46(6): 19-31.
- [25] 田霖, 韩伟健, 田韦仑. 数字普惠金融如何推动农业强国建设——基于农业小微企业创立视角[J]. 金融监管研究, 2025(1): 80-94.
- [26] 张辉蓉, 覃若男. 我国拔尖创新人才自主培养政策的实践样态、现实困境与破解策略——基于政策网络理论的视角[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2025, 51(1): 191-203, 305-306.
- [27] 江春华, 陈曦. 地方政府产教融合政策工具偏好结构差异性及其整合策略——基于 Nvivo 的试点与非试点省份产教融合政策文本的比较分析[J]. 职教论坛, 2025, 41(7): 42-49.
- [28] 林亦府, 戴语萱, 孟佳辉. 环境治理过程中地方政府注意力分配差异的表征和逻辑——基于政策文本的量化分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2023(6): 32-48, 125.