

引用格式: 刘俊杰, 常晓然. 共识与差异: 团体标准央地政策文本分析[J]. 标准科学, 2025(4):23-34.

LIU Jun-jie, CHANG Xiao-ran. Consensus and Difference: A Textual Analysis of Central and Local Policies for Association Standards [J]. Standard Science, 2025 (4):23-34.

共识与差异：团体标准央地政策文本分析

刘俊杰 常晓然

(中国计量大学经济与管理学院)

摘要:【目的】为推动团体标准高质量发展创造良好环境、全面建设社会主义现代化国家,有必要对央地政策共识与差异状况进行挖掘与分析,以期对未来政策制定提供参考借鉴。【方法】从政策工具与政策内容2个维度构建我国央地政府定量分析框架。首先,获取团体标准政策文本并进行预处理,同时确立政策工具分析逻辑,进而通过内容编码,分析识别出央地政策工具使用现状和特点;其次,运用TF-IDF和LDA模型,通过对政策内容的深入剖析,识别经营主体参与度,以及各地区对中央政策主题的承继和创新。【结果】央地政策工具的使用表现出明显的“重混合,轻自愿、强制”的特征,但与当前我国由政府主导标准转化为政府与市场二元主导的阶段相匹配。中央在政策主题的布局上具有宏观指导属性,地区则在承继中央政府政策主题前提下匹配自身特色差异化创新举措,并发现以下问题:长江中游地区表现出经营主体的参与度较弱,缺乏企业的参与,在对中央主题的承继性中成渝地区和长江中游地区表现较弱等。【结论】为促进团体标准规范优质发展,各地区应加强央地政策的良性互动,确保地区对中央政策的靶向精确度的同时兼顾政策创新。

关键词: 团体标准; 内容分析; 政策工具; LDA模型

DOI编码: 10.3969/j.issn.1674-5698.2025.04.004

Consensus and Difference: A Textual Analysis of Central and Local Policies for Association Standards

LIU Jun-jie CHANG Xiao-ran

(School of Economics and Management, China Jiliang University)

Abstract: [Objective] In order to create a good environment for promoting the high-quality development of association standards and building a modern socialist country, it is necessary to excavate and analyze the consensus and difference status of the policies of the central and local governments, with a view to providing reference for future policy making. [Methods] This paper constructs a quantitative analysis framework for China's central and local governments from the dimensions of policy tools and policy contents. First, we obtain and preprocess the text of the policies on association standards and establish the analysis logic of policy tools, and then analyze and identify the current situation and characteristics of the use of policy tools in the central government through content coding; second, we use the TF-IDF and LDA models to identify the degree

基金项目: 本文受国家自然科学基金项目“企业研发国际化决策机制研究: 基于注意力基础观和能力基础观的底层机制整合视角”(项目编号: 72002210)及国家社科基金一般项目“基于标准竞争战略的数字产业国际竞争力提升模式与路径研究”(项目编号: 21BGL004)资助。

作者简介: 刘俊杰, 硕士研究生, 研究方向为标准化、创新管理。

常晓然, 博士, 副教授, 研究方向为标准化、创新管理。

of participation of the business entity as well as the inheritance and innovation of the central government's policy themes in each region through the in-depth analysis of the policy content. [Results] The use of central and local policy tools shows an obvious characteristic of "heavy mixing, light on voluntary and compulsory", but it matches the current stage of China's transformation from government-led standards to government and market dual-led one. The central government has macro-guidance attributes in the layout of policy themes, while the regions match their own characteristics with differentiated innovation initiatives under the premise of inheriting the central government's policy themes, and the following problems are found: the middle reaches of the Yangtze River show weak participation of business entity and lack of enterprise participation, and Chengdu-Chongqing and the middle reaches of the Yangtze River are weak in inheriting the central government's themes. [Conclusion] To promote the standardization and quality development of association standards, all regions should strengthen the benign interaction between central and local policies, and ensure the target accuracy of regional policies on the central policy while taking into account policy innovation.

Keywords: association standards, content analysis, policy tools, LDA model

0 引言

伴随经济全球化的深入发展,标准在支撑产业发展、规范社会治理等多方面的作用日益凸显^[1]。《国家标准化发展纲要》^[2]指出“到2025年,我国的标准供给将实现由政府主导向政府和市场并重转变”,而团体标准作为市场主导制定标准的主要类别,有利于改善我国现行标准体系中存在的标准规范落后、响应时间长等现状。因此,推进团体标准规范优质发展意义重大又势在必行。但由于团体标准现阶段存在着公认性弱、技术含金量低以及编制不规范导致的通用性差等问题,使得团体标准处于尴尬位置,难以获得行业从业者的广泛关注。要打破这一困境,实现中国标准化更高层次自主化和规范化发展,对团体标准政策层面的研究不可或缺。

同时,对政策的研究无法脱离其政策运行情境,而政策一般都在复杂、不确定性的环境下运行,此时上下级的协调成了必然举措。但是,相关研究仅侧重于各地区或中央层面的团体标准政策文本的评价分析。例如虞舒文等^[3]构建PMC政策评价指标模型对各地区政策进行量化评价并给予相应优化路径,牛娜娜^[4]对我国中央层面的团体标准化政策法规进行量化分析并对未来制定政策法规提出相应建议等。可见,现有研究对于中央和地区团

体标准政策间的对比和协同缺乏关注,研究结论也缺乏对央地政策体系布局和联动效应的参考意义,遂提出以下3个问题:目前我国中央政府和地区政府出台的政策具有哪些特征?不同政府对主体协同参与的关注程度是否存在显著差异?地区团体标准政策是否有效承接中央政策主题与治理意图?

依据本文研究问题,从“政策工具”和“政策内容”2个方面对我国央地团体标准政策展开分析。政策工具方面,通过Howlett和Ramesh的政策工具类型进行分析,政策工具类型的结构反映政策制定者的价值偏好及政策构筑的特征,对其进行量化探究可更全面地剖析团体标准政策的价值向度。政策内容方面,先利用TF-IDF关注多主体间的联动特征,并通过词云直观描述地区在多元协同合作中存在的不足,再借助LDA主题建模法提取央地政策主题探究其主题的承袭和创新。力图从这2个维度对央地政策异同情况进行综合分析并针对性地提出建议,为各层级政府政策之间的良性互动提供参考。

1 研究设计

1.1 数据来源与选取

本文关注的是中央层面(含直属部门)和地方层面的团体标准相关政策,在对于地方层面的

政策选取时,考虑到城市群是推进我国经济高质量发展的主要平台,并且长三角、京津冀、长江中游、成渝这4个城市群是国家重要的区域增长极,对全国的标准编制也同样有着辐射引领作用,因此选取以上4个城市群进行研究。2015年,国务院印发的《深化标准化工作改革方案》首次提出“培育发展团体标准”的要求,因而将政策时间窗口确定为2015年3月到2023年8月。

团体标准政策文本的检索获取步骤如下:首先,以北大法宝数据库和官方政府网站为检索源,以“标准化”“品牌建设”“团体标准”等为关键词进行检索,获取到89篇中央层面及310篇地方层面的政策文本。其次,为了保证政策文本的高度相关性,对收集到的文本进行人工筛选,剔除通告、征集通知、讲话、工作报告等非正式或无实际意义的决策文件,以及含团体标准关键信息不全的政策文本。最后,获得中央层面24篇,地方层面67篇的政策文本,其中京津冀地区20篇、长三角地区24篇、长江中游地区14篇、成渝地区9篇。

1.2 研究方法与数据预处理

1.2.1 政策工具划分

政策工具是政府治理的手段和途径,是政策目标与结果之间的纽带^[5]。对于政策工具分类的科学研究相当丰硕,如Schneider等^[6]将政策工具区分为权威性工具、诱因型工具、能力型工具、象征及劝说型工具和学习型工具,Rothwell等^[7]根据政策对技术产生的不同影响面,提出将政策工具分为供给型工具、需求型工具和环境型工具,Howlett等^[8]在《公共政策研究》一书中依据政府公共服务供给水平,将政策工具分为自愿型工具、强制型工具及混合型工具3种类型。

本文采用Howlett和Ramesh提出的分类方法,主要原因在于:该分类方法的综合性较强,分类较细化、明确,有助于细致剖析团体标准政策文本;此外,标准化改革后,我国的标准供给模式由政府单一供给逐渐向政府与市场并重转变,使得政府行为对经营主体产生的影响发生变化^[9],利用此分类方法能更具体地跟踪政策的转变。同时,参考刘

思薇等^[10]、俞露露等^[11]提出的政策工具二级分类,本文进一步将政策工具细分为法规管制、监督评估、机制建立、准入许可等21个二级工具类型。团体标准政策工具分类及含义如表1所示。

1.2.2 政策工具编码与量化

为进一步编码政策文本所涉及的政策工具类型,本文将政策文本中与团体标准高度相关的短句作为内容分析单元,并按照“政策编号—具体章节号—具体条例号”的规则^[12]对分析单元所属的政策工具及二级分类进行归类编码,具体如表2所示。为保证政策文本定量研究的科学性和分析结果的有效性,本文采用双学者审核的方法进行信度检验。由2名研究学者分别对政策文本进行单独编码,对编码过程中存在的争议在之后展开讨论以达成一致化程度最大,最终将编码结果进行检验,得一致性系数为0.88,符合信度要求。进一步地,本文参考陈永生等^[13]的研究以短句为单位,通过“占比=(各类型政策工具出现的总频次/所有类型政策工具出现的总数)×100%”的方式来计算各类政策工具的使用占比。

1.2.3 政策主题量化

本文采用LDA来识别政策主题,并做进一步分析。LDA是一种通过无监督学习方法识别文本中隐含主题信息的模型^[14],其核心是以无监督学习的方式从文本中发现隐含的语义维度。其中,语料库的处理是进行主题模型处理的前提。首先,要设置自定义词表,通过添加如“XX标准”“技术归口”“自我声明”等标准化政策专用词来提高输出结果的准确度。然后,使用jieba中文分词包对文本语料库进行分词,再进一步加载使用哈尔滨工业大学的停用词表,完成待分析语料库的分词处理。

本文将预处理完的语料库作为模型的输入文档,调用Python的Gensim库,生成LDA主题模型,识别央地团体标准政策的主题。在训练LDA模型之前需要确定模型的超参数,即“文档—主题分布”参数 α 、主题—词分布的参数 β 和生成主题数目 K 。本文采取Gibbs采样技术,将LDA的2个超参数 α 和 β 分别设置为0.2和0.01,迭代次数设定为默认

表1 政策工具分类及其含义

工具类型	二级分类	含义
强制型	法规管制	对团体标准建设进行法规上的强制性约束
	监督评估	政府对团体标准实施情况进行监督, 评估工作
自愿型	机制建立	建立健全团体标准工作机制建设
	准入许可	政府对于优化团体标准营商环境的相关举措
混合型	宣传引导	政府通过宣传引导等助推团体标准向好发展
	行为评价	鼓励支持社会团体开展标准化良好行为评价
混合型	自我声明	政府积极支持团体标准自我声明公开工作
	学术交流	加快推进团体标准国际化交流以及互相学习的步伐
混合型	自愿采用	鼓励团体成员或社会自愿采用的相关要求
	自主制定	完善团体标准自主制定、自主管理、自我约束体系
混合型	人才建设	针对团体标准建设做的人才培训、教育培养等
	技术支持	通过提供更好的技术配套来促进团体标准建设
混合型	服务支持	为团体标准发展提供更精准完善的服务
	信息公开	加快实现团体标准信息公开的常态化和标准化
混合型	创新转化	推动专利转化运用, 落实团体标准与专利融合工作
	标准转化	着力推进标准互联互通, 促进团体标准转化
混合型	标准采信	强化国家标准或各部门采信团体标准工作统筹推进
	激励扶持	围绕团体标准的各种奖项评选、试点项目以及资金扶持等
混合型	标准目标	对团体标准发展做出清晰规划, 提出具体目标
	协调组织	提高社会组织及联盟协调开展团体标准化工作的能力
混合型	品牌建设	加快品牌建设, 发挥团体标准规定下的品牌引领作用

值50次。参考吕鲲鹏^[15]的研究, 以困惑度这一指标为基准确定最优主题数目 K 。困惑度越低表示聚类效果越佳, 但并不是越低越好, 过低往往意味主题数过大, 可能会存在过拟合。再参考陈玲等^[16]的方法, 将输出主题数目初步确定为3到20个, 对LDA模型进行训练。根据困惑度的走势, 并结合在不同主题数 K 下的聚类结果, 最终将中央、成渝地区、长江中游地区、京津冀地区及长江三角洲地区分别聚类为7、3、3、5、5个最优主题数目。

现阶段, 主题的凝练暂无统一确定办法, 大多数研究都是基于主题关键词的主观判定^[17]。因此, 本文也采用此方法。例如, 中央层面第一个主题的高频词为“改革”“建设”“体系”“加快”“深化”“贯彻”“供给”“指导”, 表明中央政府要优化标准供给结构, 充分释放经营主体标准化活力, 引导社会团体制定原创性、高质量标准, 同步推进推荐性国家标准、行业标准和地方标准改革。因此, 本文将该主题命名为深化供给侧结构性改革。

本文依照以上方法完成对所有主题词的凝练。

对主题重要性的分析可以更好地描摹央地政府对团体标准政策热点的关注度。因模型提取的主题是“文档—主题概率”形式, 直接采用传统的主题文档数量方式量化计算存在界定不清等问题。因此, 借鉴李湘东等^[18]的研究, 本文采用“主题强度”这一指标来量化主题重要性。主题强度为该主题在研究窗口期内所有的团体标准文档—主题概率的总和。在同一时间窗口内, 主题强度越大, 该主题的关注度、重要性越高。为突出央地政府在团体标准政策上的注意力重点, 本文将央地政策的主题强度分别取平均值, 并把主题强度大于平均值的主题视为热点主题进行分析^[19]。

2 结果分析

2.1 政策工具运用分析

2.1.1 央地政策工具的共性分析

表2 团体标准央地政策内容编码表(部分)

层级	编号	标题	具体条例	编码	类型—二级分类
中央	1	《团体标准管理规定》	鼓励社会团体参与国际标准化活动,推进团体标准国际化	P1-1-7	自愿型—学术交流
	...	...	...	...	...
	24	《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》	在工作推进上,选择市场化程度高、技术创新活跃、产品类标准较多的领域,先行开展团体标准试点工作	P24-3-4	混合型—激励扶持
长江三角洲地区	1	《关于扶持“浙江制造”品牌发展的意见》	省工业和信息化、战略性新兴产业、商务促进等专项资金在安排市县资金时,对打造“浙江制造”品牌工作成效明显的市县适当予以倾斜	Z1-1	混合型—品牌建设 混合型—激励扶持
	...	...	...	...	...
	24	《安徽省人民政府办公厅关于“食安安徽”品牌建设的实施意见》	严格督查评估。围绕“食安安徽”品牌建设工作,加强统筹规划,强化跟踪调度、督促检查和效果评估,将任务落实情况纳入各级政府食品安全年度目标考核内容,确保各项工作落到实处	AH4-3-3	强制型—监督评估
京津冀地区	1	《北京市质量技术监督局关于发展壮大团体标准的指导意见》	开展团体标准试点工作,促进社会团体建立标准化工作机制,制定和实施团体标准,评价团体标准的实施效果,对团体标准的服务、引导、规范、监督、评价机制等提出建议	BJ1-2-10	混合型—激励扶持
	...	...	...	...	...
	20	《贯彻实施〈河北省深化标准化工作改革实施方案〉行动计划(2015—2016年)》	推动河北标准“走出去”和“引进来”。鼓励我省企业、产业技术联盟和社会组织参加国际、国家、行业标准化组织,参与国际、国内标准化活动。支持我省企业或团体标准上升为国际标准、国家标准或行业标准	HE5-6	混合型—标准转化
长江中游地区	1	《关于打造“江西绿色生态”区域公用品牌的意见》	加强宣传引导。充分利用广播电视、报纸、网络等传统媒体及各类新媒体平台,加大对打造“江西绿色生态”品牌工作宣传力度,营造良好的社会舆论氛围。	JX1-4-3	自愿型—宣传引导
	...	...	...	...	...
	14	《湖南省人民政府关于深化标准化工作改革提升湖南标准化建设水平的实施意见》	加快培育发展团体标准。鼓励具备相应能力的学会、协会、商会、联合会等社会组织和产业技术联盟协调相关经营主体共同制定满足市场和创新需要的标准,供市场自愿选用,增加标准的有效供给	HN2-3-3-3	自愿型—自主制定 自愿型—自愿采用
成渝地区	1	《“天府名品”品牌建设管理办法(试行)》	支持经营主体采用“天府名品”标准。支持“天府名品”标准研制单位积极参与行业标准、国家标准。推进“天府名品”标准国际化	SC1-3-14	自愿型—自愿采用 自愿型—学术交流
	...	...	...	...	...
	9	《重庆市标准化体系建设发展规划(2016—2020年)》	建立以团体自律和政府必要规范为主要形式的团体标准监督机制,发挥市场对团体标准的优胜劣汰作用	CQ3-2-3	强制型—机制建立

中央和四地区政策工具的使用情况如图1所示。结果表明,各地区的政府及中央政府对混合型政策工具的使用占比最大,均在40%以上,长江中游地区甚至达到56.37%;对自愿型和强制型政策工具的使用较为均衡,在使用占比上略有差异。从整体而言,我国各级政府在团体标准政策工具的分布上呈现出不均衡特征,体现为“重混合,轻自愿、强制”。但是,这种不均衡的团体标准政策工具的使用有其阶段合理性,原因在于:我国标准供给正处于政府主导向政府与市场二元主导转化的关键时期,有着复杂子系统的混合型政策工具可以更好地推进团体标准治理机制优化,因此过溢使用该政策工具实为必要举措。同时,央地所呈现的政策工具使用不均衡的一致性也反映出我国央地关系、地方政府层级结构影响政策执行的基本规律,即在政策执行的委托代理机制中,省级政府往往承担着接收和传递中央政府政策信号的重要职能^[20]。

2.1.2 央地政策工具的差异性分析

央地政策工具的使用差异主要体现在3种政策工具的使用分布、对二级政策工具的具体使用上。

如图1所示,央地政府对强制型、自愿型和混合型政策工具的使用分布上略有不同。中央政府对强制型政策工具的运用占比为32.03%,自愿型政策工具的应用为占比26.69%,混合型政策工具的使用率为41.28%。相比之下,长江三角洲地区、京津

冀地区和长江中游地区在自愿型政策工具和强制型政策工具的使用较少,同时对混合型政策工具的使用过溢;成渝地区对自愿型政策工具的使用充裕,对强制型和混合型政策工具使用不足。

如图2所示,在强制型二级政策工具上,中央政府比地方政府更强调准入许可和法规约束的作用。这说明中央政府聚焦底层框架的构筑。比如《深化标准化工作改革方案》中提到,对团体标准不设行政许可,由社会组织 and 产业技术联盟自主制定发布,通过市场竞争优胜劣汰。而各地区政府则更偏重监督评估,监督评估是典型的策略性措施,这说明各地方政府聚焦短期问题,擅长制定灵活性措施。比如浙江省针对认证监督机制的优化问题,提出“对信誉好的获证企业,在管理体系和生产工艺未发生实质性变化的情况下,可以出示自评报告等方式进行年度监督审核,免于现场监督”,反映出监管机构对信誉良好企业的激励和信任,同时也鼓励企业自我管理和自我提升。四川省则明确提出要强化“天府名品”标准制定、先进性评估和执行监管,采用“双随机、一公开”方式开展认证监管,进一步维护公平有序、健康有效的市场环境。

在自愿型二级政策工具的使用方面,对于行为评价和学术交流的应用力度,中央政府比各地区政府更为重视,学术交流具有长远意义上的谋划,也更好地贯彻标准全生命周期管理的要求。而

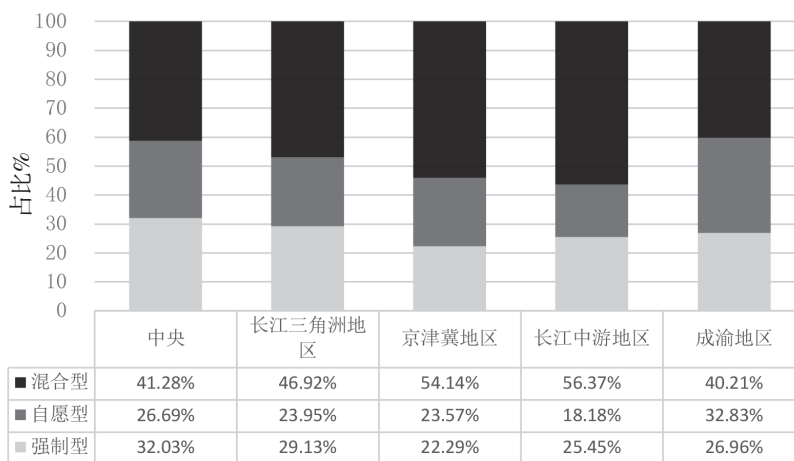


图1 央地政策工具类型占比图

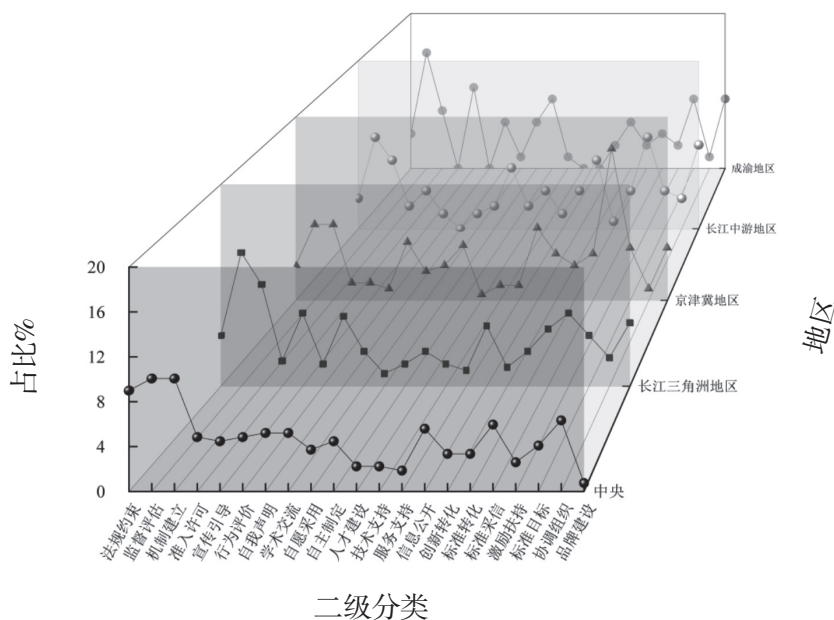


图2 央地政策工具二级分类占比图

各地区政府对宣传引导这一政策工具的利用显著高于中央政府。比如京津冀地区多次提出要开展标准宣传、解读、培训等工作，不断提高行业内对团体标准的认知，促进团体标准推广和实施；长三角地区强调两省一市有关行政主管部门、市场监管部门等应当组织开展标准宣贯工作，推动标准实施。

就混合型二级政策工具的央地使用情况看，在协调组织这一政策工具的使用上，地区政府不及中央政府，说明了地区政府在协调相关经营主体共同制定标准方面不够深入。而各地区政府尤其是京津冀地区，更侧重于直接向社会团体就推进团体标准高质量发展的方面进行激励扶持，如《北京市质量技术监督局关于发展壮大团体标准的指导意见》中提到要形成政策合力，各部门研究鼓励政策，积极落实将团体标准的制定和应用情况作为各类奖项重要参考依据的要求，为团体标准化工作提供更为坚实有效的底层架构。激励扶持也是典型的刺激性政策，可以有效提升社会团体参与的积极性，出台有特色的标准创新成果。在这样的前提下，地方政府也相应出台了相应的标准目标来规划路径方向，实现激励资源的合理运用，但这

一政策工具的使用率仍然较低。此外，出于标准提档的目的，各地区政府相比于中央政府都更加注重品牌建设，以发挥品牌引领作用为切入点，各地区政府通过标准化手段打造区域性品牌，运用先进标准化管理使区域品牌走向全国。

2.2 政策内容量化分析

2.2.1 政策词频分析

如表3所示，从高频词词语内容来看，中央层面政策体现出“社会团体服务—主管部门管理”的两手抓战略方针，地区层面紧扣方针建设，除京津冀地区之外的不同地区政策主体的协同在于以“品牌”“认证”“创新”为建设内容，以“品牌建设”创新模式为主要趋势，京津冀地区则是通过社会团体与企业的联动的方式共同制定满足市场和创新需要的先进标准。值得关注的是，相较于其他3个地区，长江中游地区政策主体在区域多主体参与标准制定方面稍有欠缺，经营主体间合作不够紧密，尤其是在与企业的联动上。

2.2.2 政策主题分析

(1) 中央层面主题分析

中央政府的政策主题如表4所示，呈现出“深化供给侧结构性改革”“标准体系建设”“行业协

表3 基于TF-IDF值的政策文本Top 10 高频词汇及Top 100词云图

中央		长江三角洲地区		京津冀地区	
词项	TF-IDF	词项	TF-IDF	词项	TF-IDF
社会团体	2.162 238	品牌	3.319 151	企业	1.866 983
组织	2.111 691	认证	3.115 004	创新	1.720 687
服务	2.051 695	企业	2.523 243	社会团体	1.632 712
主管部门	1.922 264	联盟	2.517 468	产业	1.303 174
管理	1.894 784	评价	1.813 671	鼓励	1.301 024
技术	1.733 916	组织	1.567 066	联盟	1.230 947
修订	1.700 569	社会团体	1.463 098	技术	1.204 436
国际	1.595 538	市场	1.365 473	市场	1.175 512
完善	1.525 679	主管部门	1.364 384	强化	1.030 151
创新	1.481 265	行政	1.266 043	社会	1.027 928

长江中游地区		成渝地区	
词项	TF-IDF	词项	TF-IDF
精品	1.604 684	天府名品	1.088 968
认证	1.188 549	品牌	1.037 965
市场	1.119 502	企业	0.893 729
认定	1.114 347	改革	0.840 269
创新	0.982 915	认证	0.815 029
品牌	0.954 293	培育	0.800 140
管理	0.911 724	创新	0.779 131
组织	0.779 797	监督机制	0.733 267
政府	0.751 096	监督	0.692 831
评价	0.749 976	规范	0.637 253

表4 中央层面政策主题-高频特征词分布		
主题	高频特征词	主题强度 1%
深化供给侧结构性改革	改革 建设 体系 加快 深化 贯彻 供给 指导	20.86
标准体系建设	提升 产品 能力 规范 协 开放 深化 协同	17.64
行业协会自律	机构 建立 促进 企业 协调 规范 作用 制度	13.63
总体框架规划	部门 政府 服务 良好 鼓励 促进 建立 制度	13.32
技术标准完善	开展 鼓励 完善 技术 需要 经济 供给 要求	11.87
技术及服务支撑	管理 要求 技术 发布 指导 支撑 引导 鼓励	11.44
政府管理监督	监督 技术 行为 提供 活动 发布 要求 研究	11.24

会自律”“总体框架规划”“技术标准完善”“技术及服务支撑”“政府管理监督”七大主题特征。基于主题强度的数据,可得“深化供给侧改革”和“标准体系建设”这2个主题受到中央政府的高度重视,具体原因阐释如下:

1) 深化供给侧结构性改革

面对标准缺失老化滞后,难以满足经济提质增效升级的需求;标准交叉重复矛盾,不利于统一市场体系的建立;标准体系不够合理,不适应社会主义市场经济发展的要求等问题,开展标准体系的“供给侧结构性改革”是破局之法。模型提取的“改革”“建设”“体系”“加快”等高频特征词正体现了中央政府从宏观上为各地区推进标准改革工作作出指导规划,切实解决标准供给不协调不充分的问题。

2) 标准体系建设

近年来,我国各行业、各领域正处在加速发展阶段,新业态、新模式不断涌现,但标准化工作相对滞后,亟须建立完善的标准体系。“规范”“协会”“开放”“深化”“协同”等高频特征词说明中央关注到了上述的问题,支持相关行业协会等参与标准组织建设、标准研制与应用,充分发挥各方合力,强化跨行业、跨领域之间的标准化工作协同,建立统一的协调机制,推进标准体系建设与实施。

(2) 地区层面主题分析

1) 成渝地区团体标准政策的主题如表5所示(下同),聚类为“总体框架规划”“品牌建设标准”“技术与服务支撑”,并根据主题强度取平均值确定总体框架规划为热点主题。这表明该地区的政府对中央治理意图的继承仅停留在总体框架构建上,而对其他中央政策主题的承继存在不足,可见该地区政策制定主体没有准确、全面领会中央政策精神。此外,针对品牌建设这一创新性举措的主题强度仍然较低的情况,成渝地区地方政府应尽快启动团体标准培优计划项目的评选工

作,通过将技术先进、制定规范的团体标准供给社会,加快先进标准引领下区域品牌的打造,将团体标准化工作推向新的高度。

2) 长江中游地区团体标准政策的主题聚类为“品牌建设标准”“行业协会自律”“品牌评价标准”,并根据主题强度取平均值确定品牌建设标准为热点主题。这是结合地区治理特色进行政策文本再设计与再创新,并且有效加快《长江中游城市群发展“十四五”实施方案》中紧迫任务的完成进度。面对如何健全务实有效的区域合作机制的难题这一迫切任务,该地区地方政府选择将品牌与行业自律相结合的模式,通过行业自律规范打造一批特色鲜明、竞争力强的区域品牌,推动围绕品牌的先进团体标准不断涌现。

3) 京津冀地区团体标准政策的关注焦点汇聚在“深化供给侧结构性改革”“优化营商环境”“技术标准创新”“政府管理监督”“行业协会自律”这5个主题上,通过主题强度的平均值得出深化供给侧改革与优化营商环境为热门主题。

表5 地区层面主题-高频特征词分布

地区	主题	关键词	主题强度/%
成渝地区	总体框架规划	联盟 鼓励 要求 政府 监督 标识 评价 制度	57.93
	品牌建设标准	天府名品 品牌 认证 质量 制定 发展 实施 市场	23.49
	技术及服务支撑	服务 相关 建设 技术 体系 管理机构 组织	18.58
长江中游地区	品牌建设标准	精品 认证 市场 发展 制定 品牌 认定 服务	37.16
	行业协会自律	制度 成员 自查报告 加快 重点 动态 构建 质量	33.99
	品牌评价标准	认证 评价 动态 监督 制定 品牌 开展 体系	28.85
京津冀地区	深化供给侧结构性改革	培育 引导 自我声明 强化管理 行业 改革 推进	38.22
	优化营商环境	提升 推动 机制 产品 市场主体 引领 试点 评价	21.27
	技术标准创新	发展 制定 企业 技术 公开 产业 创新 服务	14.03
	政府管理监督	鼓励 实施 制定 开展 建设 市场 创新 体系	13.26
	行业协会自律	修订 信息 组织 作用 先进 支持 自主 主导	13.22
长江三角洲地区	总体框架规划	认证 精品 部门 行政 评价 协会 标志 委员会	35.76
	品牌建设标准	品牌 质监局 贡献奖 培育 单位 改革 试点 复审	31.78
	政府管理监督	评审 试点工作 资金 监管 品字标 能力 项目 补助	15.23
	行业协会自律	联盟 自我声明 检测 指导意见 支持 市场主体 明示鼓励	12.03
	品牌评价标准	品牌认证 工程建设 一体化 区域 重点 优化 获证 协同	5.00

研究发现,天津市政府明确标准化工作要深化改革创新,增强标准供给和标准化促进保障能力,更好地推进京津冀区域协同标准的制定、实施及区域标准化技术合作,这使得标准供给结构优化成为天津市标准化体系建设的亮点工程。此外,首都标准化委员会印发了《推动首都高质量发展的标准体系建设实施方案》,在全国率先形成推动高质量发展的标准体系顶层设计,围绕京津冀区域协同发展,通过标准化手段来促进各领域的规范化和系统化发展,进而实现对营商环境的优化。

4) 长江三角洲地区团体标准政策的关注度集中于“总体框架规划”“品牌建设标准”“政府管理监督”“行业协会自律”“品牌评价标准”,其中总体框架规划和品牌建设标准为热门主题。研究发现,长三角地区的政府部门不仅制定了《长三角一体化标准化工作制度》等规范性政策文件从全局开展长三角标准化规划,还建立起长三角品牌的标准体系、评价机理和认证机制,发挥各地优势,以长三角区域整体的先进水平为标杆开展标准制定,增加高质量产品及服务的供给。

(3) 央地层面主题比较分析

为更好阐释央地团体标准政策的共性与差异,本文参考裴雷等^[21]提出的“政策主题范围承继比率”指标计算其主题承继度,“政策主题范围扩散比率”指标计算其主题扩散度,“政策主题范围创新比率”指标计算其创新政策主题度。详细定义及计算见表6。

表6中, N 为中央政策的主题数目; M 为地区政

表6 计算公式

分析指标	定义	计算方法
政策主题范围承继比率	地区对中央政策中的主题承继比例	$\frac{n}{N}$
政策主题范围扩散比率	地区政策中的主题扩散比例	$\frac{n}{M}$
政策主题范围创新比率	承继性政策中的地区创新政策主题比例	$1 - \frac{n}{N}$

策的主题数目; n 为地区政策主题与中央政策主题相匹配的主题数量。具体计算结果如表7所示。

表7 各地区团体标准政策主题范围承继比、扩散比、创新比结果

地区	政策主题范围承继比	政策主题范围扩散比	政策主题范围创新比
成渝地区	2/7	2/3	5/7
长江中游地区	1/7	1/3	6/7
京津冀地区	3/7	3/5	4/7
长江三角洲地区	3/7	3/5	4/7

表7中,京津冀地区和长江三角洲地区的主题承继比明显优于成渝地区和长江中游地区,表明京津冀和长江三角洲地区在地方政策制定的过程中较好地完成了对中央政策主题的领悟和落实,实现了对中央政策主题的继承与发展。从主题扩散比来看,成渝地区的主题扩散比为0.66,京津冀地区和长江三角洲地区的主题扩散比均为0.6,而长江中游地区仅为0.33,说明了长江中游地区的团体标准政策相较于前三个地区对上级政府治理意图的扩散广度不足,侧面说明了未能很好承继了上级政府政策主张。从主题范围创新比来看,成渝地区和长江中游地区对中央政策意图因地制宜创新了政策主题,并有选择地对中央政策主题进行承继,这个指标强于京津冀地区和长江三角洲地区。

长江中游地区在主题范围承继比和主题范围扩散比这2个指标上的显著不足,表明了该地区未能完全承接中央政府政策精神。其中原因包括:一是地方政府团体标准政策文件较少,长江中游地区可搜寻到的政策文本明显少于京津冀地区和长江三角洲地区;二是地方政府团体标准政策主题较密集,长江中游地区的主题数为3,明显少于京津冀地区和长江三角洲地区;三是中央政策主题更宏观,长江中游地区政策主题更符合本地发展实际。例如,针对团体标准建设,中央直接提出要在顶层设计上统筹规划全国团体标准发展进程,而该地区着重考虑利用团体标准来引领区域品牌。

3 结论与政策建议

本文构建了一个“政策工具—政策内容”二维分析框架,进而对我国央地政府的团体标准政策进行比较分析,由此发现:在政策工具方面,央地政府均呈现出现有政策工具不均衡的现象,即混合型政策工具应用广泛,而强制型和自愿型政策工具应用不足,这与我国标准供给处于政府主导向政府与市场二元主导转化的阶段是吻合的。在二级政策工具的使用上,央地则表现出一定的差异性,中央政府更偏重底层框架的构筑和长远规划的布局,如强制型政策工具下对法规约束和准入许可的侧重,以及混合型政策工具下对协调组织的聚焦。各地方政府则更关注短期问题,擅长制定灵活性措施,如强制型政策工具下对策略性监督评估的聚焦等,同时借助品牌建设等方式因地制宜促进团体标准优质发展。

在政策内容方面,从政策词频角度来看,中央擅长采用“社会团体服务—主管部门管理”这种框架式的政策指导与顶层设计,各地区政府则在此框架下结合地区特点进行再设计;通过对各地区的横向比较,发现长江中游地区在区域多主体参与标准制定方面稍有欠缺,尤其是在与企业的联动不够紧密。从政策主题角度来看,先利用LDA模型对91份央地政策文本进行机器提取与分析,再计算得到央地主题承继比、主题扩散比和主题创新比,发现长江中游地区在团体标准政策上与中央的政策文本保持较低的一致性,长三角和京津冀地区政策文本平衡了政策承继与创新,表明在继承中央总体战略发展精神的同时结合地区内团体标准建设发展情况进行了再构思。基于以上发现,本研究提出以下几点政策建议:

第一,优化政策工具结构,重心逐渐向自愿

型和强制型政策工具过渡。当前,我国团体标准政策存在着较为显著的“重混合,轻自愿、强制”问题,尽管与当前二元转化阶段相契合,但为防止陷入“船大难掉头”的窘境,未来在团体标准高质量发展的过程中不能过度依赖于单一的政策性工具,而要优化强制型、自愿型和混合型3种政策工具的比例结构,进一步加强自愿型和强制型政策工具的应用,具体而言,央地政府要积极回应学术交流、自我声明等外部需求,构建多维宣传引导体系,统筹推进团体标准治理工作,发挥法规约束的堡垒性作用和行为评价的模范性作用,为团体标准的高质量发展提供动力。

第二,突出团体标准治理参与主体中企业的积极作用。可持续的良性团体标准治理既有赖于政府的积极主导,又需要其他参与主体发挥在知识、能力等方面的优势,提供综合性的力量。多元主体有效协作的实现离不开企业在其中发挥主体作用,因此应强化企业在团体标准治理中的中流砥柱作用,特别是对于长江中游地区而言。政府应给企业营造互惠、自主的氛围,使得企业积极主动参与团体标准的治理,减少因被动参与协作而带来的“政策性负担”^[22]。

第三,加强央地政策主题良性互动,确保地区对中央政策的靶向精确度的同时兼顾政策创新。推动团体标准建设向更深层次、更广领域拓展离不开团体标准政策的指导,而政策主题是政策的灵魂,尤其是对于长江中游地区主题承继比低的情况,要丰富中央政策主题内涵,做好政策解释工作,确保地区政策制定主体准确、全面领会中央政策意图,实现央地政策主题的有益互动。同时地方政府在承继上级政府政策主题前提下将重点放在品牌建设、品牌评价等创新方向,坚持“结合地方特色”的团体标准治理理念,使团体标准建设成为行业治理现代化的有力引擎。

参考文献

- [1] 赵文君. 标准化引领高质量发展[EB/OL]. (2021-12-25) c_1128199687.htm.
- [2024-7-30]. <http://www.news.cn/politics/2021-12/25/>
- [2] 中华人民共和国中央人民政府.《国家标准化发展纲

- 要》[EB/OL].(2021-10-10)[2024-7-30].https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm.
- [3] 虞舒文,周立军,杨静,等.团体标准发展推进政策的区域比较及优化路径研究[J].标准科学,2022(1):26-31.
- [4] 牛娜娜.标准化工作改革后我国国家层面团体标准化政策法规体系研究[J].中国标准化,2022(21):46-51.
- [5] 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.
- [6] SCHNEIDER A L, INGRAM H M. Deserving and entitled: Social constructions and public policy[M]. State University of New York Press, 2005.
- [7] ROTHWELL R, ZEGVELD W. An assessment of government innovation politics[J]. Review of Policy Research, 1984, 3(3-4): 436-444.
- [8] HOWLETT M, RAMESH M, PERL A. Studying public policy: policy cycles and policy subsystems[M]. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- [9] 岑嵘,周立军.基于政策工具视角的中国标准化政策量化分[J].中国标准化,2021(5):48-54+65
- [10] 刘思薇,周立军,杨静,等.我国市场主导制定标准发展政策量化评价[J].信息技术与标准化,2022(4):31-37.
- [11] 俞露露,张洪艳,胡广伟.政策工具视角下我国智慧社区政策特征分析与审思[J].情报科学,2024,42(2):24-34+55.
- [12] 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.
- [13] 陈永生,李婧.政策工具视域下“十四五”档案事业发展规划文本分析:基于“全国规划”与“省级规划”的比较研究[J].档案与建设,2022(10):10-15.
- [14] 张培德,彭彬彬,米志付,等.政策关联性与协同防治:基于城市大气政策的实证分析[J].系统工程理论与实践,2025,45(1):1-16.
- [15] 吕鲲,陈箫羽,靖继鹏.基于组合分词方法和LDA模型的区块链金融产业关键技术识别研究[J].图书情报工作,2022,66(19):110-121.
- [16] 陈玲,段尧清.我国政府开放数据政策的实施现状和特点研究:基于政府公报文本的量化分析[J].情报学报,2020,39(7):698-709.
- [17] 司育.基于LDA主题模型的山西省热门景区综合评价体系研究[D].太原:山西财经大学,2024.
- [18] 李湘东,张娇,袁满.基于LDA模型的科技期刊主题演化研究[J].情报杂志,2014,33(7):115-121.
- [19] 朱相丽,张敬,李伟伟,等.国际顶级会议视角下人工智能领域的新兴主题发现研究[J].情报理论与实践,2024,47(9):147-155.
- [20] 李肆.政策信号的多层级传递与市级政府行为合规:基于环境信息公开案例的实证研究[J].中国软科学,2024(5):188-196.
- [21] 裴雷,张奇萍,李向举,等.中国信息化政策扩散中的政策主题跟踪研究[J].图书与情报,2016(6):63-71.
- [22] 陈璐,王智睿.“策略性协作”的组织学解释:市场主体何以被动参与治理[J].公共治理研究,2024,36(3):40-54.