

基于政策工具视角的上海数字金融生活政策文本评估

汪莹

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年4月22日; 录用日期: 2023年6月21日; 发布日期: 2023年6月28日

摘要

上海是中国数字化经济的领头羊之一, 数字金融生活正成为上海市发展的重要方向, 不断影响着居民的生活方式, 本文通过收集并梳理了上海市政府出台的一系列政策文件, 选定6个标志性文件作为研究对象, 划定分析单元, 为了对政策内容进行更加深入的分析, 构建二维分析框架, 其中包括基本政策工具和推进“生活数字化转型”战略两个方面, 并且运用文本分析法对政策内容进行统计分析, 以期得出更为准确的结论。研究发现上海市政府在政策工具的使用上存在结构不均衡、领域不全面、整合不完全的问题, 针对相关问题, 给予了未来上海市数字金融生活的政策相关建议。

关键词

政策工具, 二维分析框架, 数字金融生活, 文本分析

Evaluation of Shanghai Digital Financial Life Policy Text from the Perspective of Policy Tools

Ying Wang

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Apr. 22nd, 2023; accepted: Jun. 21st, 2023; published: Jun. 28th, 2023

Abstract

Shanghai is one of the leaders of China's digital economy, and the digital financial life is becoming an important direction of Shanghai's development, which constantly affects the lifestyle of residents. This paper collects and sorts out a series of policy documents issued by the Shanghai mu-

municipal government, then selects six landmark documents as research objects, delimits analysis units, and constructs a two-dimensional analysis framework based on two dimensions, namely basic policy tools and the promotion of the “digital transformation of life” strategy. Using the text analysis method to make a statistical analysis of the policy content, the research found that the Shanghai municipal government has the following problems in the use of policy tools: unbalanced use structure, incomplete use field and incomplete integration degree. Aiming at the related problems, the paper gives relevant policy suggestions for the future digital financial life in Shanghai.

Keywords

Policy Tools, Two-Dimensional Analysis Framework, Digital Financial Life, Text Analysis

Copyright © 2023 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

作为中国经济的引擎之一，上海已经成为数字金融生态圈的重要节点和发展中心。上海政府一直致力于推动数字金融的发展以及生活数字化转型，并且不断出台政策措施来提升人民群众的数字金融生活水平，促进居民收入水平提高。

在影响居民收入方面，杨伟明等(2020)研究发现数字金融对于提升城乡居民的人均可支配收入有显著的效果，尤其是城镇居民[1]。李杏等(2022)从长尾理论的视角探寻数字金融对居民收入结构的影响，发现数字金融在提升居民收入的同时，能够改善居民收入结构[2]。在影响居民生活质量方面，Jie 等(2019)研究发现，数字金融能够促进中国居民的家庭消费[3]。封思贤(2021)的研究探讨了数字金融与居民生活质量之间的关系，并对信息化基础设施建设、数字金融监管体系、数字金融知识普及等方面提出了相应建议[4]。在影响居民幸福感方面，钱雪松等(2022)的研究旨在探究数字普惠金融与居民主观幸福感之间的影响关系，研究结果表明，数字普惠金融的发展对于提升居民的幸福感的具有积极的作用[5]。李琪辉等(2022)研究发现数字金融能够通过便利居民生活、提升居民收入与消费、降低流动性约束进而提高居民幸福感[6]。对于如何从政策文件本身，通过量化分析进行学术研究也被越来越多学者采用。王法硕和钱慧(2017)通过构建智慧城市二维分析框架对长三角城市群的政策文本分析[7]。杨艳等(2018)通过“政策目标、政策工具、政策力度”的三维分析框架分析了上海市出台的人才政策[8]。

综合现阶段的研究成果，鲜少有学者将二者结合起来，因此，本文的创新点就在于将政策工具运用于数字金融生活的分析，从政府政策制定的角度来分析各类政策工具的使用情况对推动居民数字金融生活的影响。以上海政府发布的相关政策文件为研究对象，构建分析框架，通过文本分析法，对文件内容进行编码，划定分析单元进行定量分析，旨在探讨上海数字金融生活政策在配置中存在的问题，为上海今后的数字金融生活政策的制定，提供参考建议。

此外，本文认为的数字金融生活是以在生活数字化转型战略的基础上，通过数字金融提升居民收入为目标的生活方式或者生活状态。

2. 上海数字金融生活政策体系的框架

政府在出台政策之前需要根据相应的政策目标选择适当的政策工具。有不少学者都对政策工具进行

了研究,尤其是 Rothwell 和 Zegvelad (1985) [9]提出的政策工具分类框架得到广泛认可,在该框架中,政策工具被划分为三类,包括供给型、需求型和环境型(如图 1)。选择此类政策工具进行分析主要原因是,这种对政策工具的划分方式更为突出了政府作为环境营造者的作用,淡化了政策的强制性,同时也强调了政策过程中需求和供给之间的相互促进和调节作用[10]。此外, Rothwell 和 Zegvelad (1985)的政策工具已经被诸多学者运用于不同的行业政策文本研究中,进一步证实了其可行性。因此,本文的 X 维度将采用这三类政策工具。

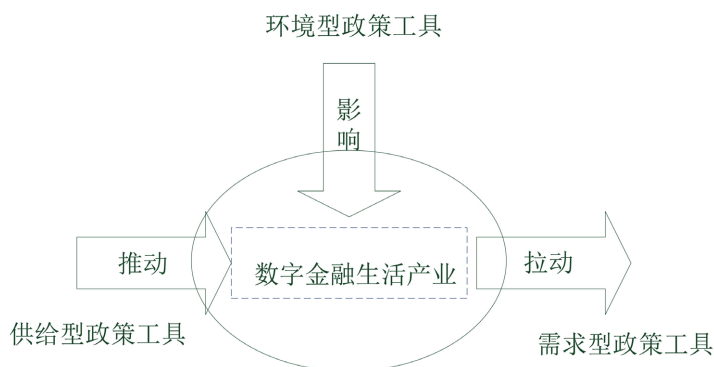


Figure 1. Types of policy tools for digital financial life
图 1. 数字金融生活的政策工具类型

数字金融生活政策的特征不仅涉及到数字金融本身的发展,还包括了生活数字化转型带来的生活方式和消费习惯的变化。因此,单一的维度难以很好地描述数字金融生活政策的复杂性和多样性,因此考虑从推进“生活数字化转型”战略的角度来增加一个维度,从而实现了对政策工具的多维度分析。这种方法提供了一个有利的视角,更为全面地了解上海政府在数字金融生活发展中所采取的措施。生活数字化转型带来了生活方式和消费习惯的变化,这些变化是数字金融生活政策制定的重要背景和基础。政府基于生活数字化转型,促进数字金融产业的发展和 innovation,鼓励数字化支付、数字信贷、数字化投资等业务,不仅可以提高金融服务的效率和质量,还可以推动消费投资习惯的转变。

2.1. X 维度：基本政策工具

供给型政策工具指政府通过投入人财物等要素,促进数字金融生活的供给能力,改善环境,推动上海数字金融生活的持续发展。供给型政策工具能够有效的反映政府对数字金融生活行业的推动力,但由于政府对行业支持的方式有多种,又可细分为资金投入、基础设施、科技开发、信息基础设施、公共服务等方面。

需求型政策工具主要体现为上海市政府在促进数字金融生活可持续发展方面采取的政策措施,这些措施包括挖掘市场需求、拓展新市场、降低市场障碍和风险等[10],旨在积极促进数字金融生活的发展。需求型政策工具可以分为数字消费场景、居民数字素养教育培训、消费券发放等方面。

环境型政策工具与供给型、需求型政策工具有所不同,它是指政府通过改善行业的外部环境,提供更多发展空间,从而间接促进数字金融生活的发展。环境型政策工具的作用主要表现在其外在的、潜在的、隐性的影响和渗透上,而不是直接的政策措施或手段[10],因此可分为目标规划、税费优惠、补贴补助以及策略性措施等。

2.2. Y 维度：推进生活数字化转型的战略

通过对上海现行的数字金融、居民收入、数字化转型相关政策进行梳理,将推进“生活数字化转型”

战略提升居民收入分解为生活数字化转型、金融科技扶持、数字金融监管以及居民收入分配四个方面。

2.3. 构建二维分析框架

综合上述分析，基于 X、Y 两个维度的内容，形成如图 2 所示的基于政策工具视角下的数字金融生活政策的二维分析框架图。

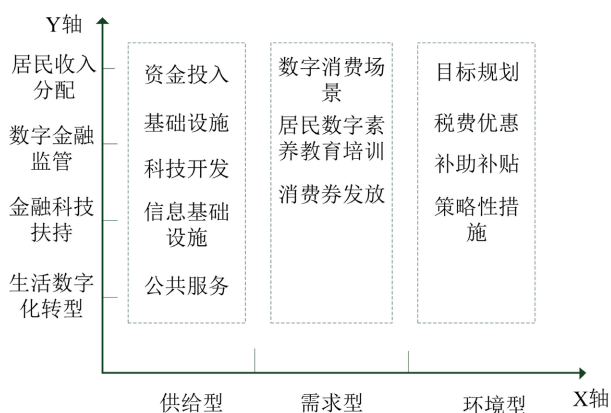


Figure 2. 2D analysis framework of digital financial life policy
图 2. 数字金融生活政策二维分析框架图

3. 基于政策工具的上海数字金融生活政策评估结果

3.1. 政策文本选择

近年来，上海市政府出台了诸多与数字金融、生活数字化转型、居民收入相关的政策，经过分类整理主要选取以下标志性的文件进行编码：《关于开展 2022~2023 年度科技金融保费补贴工作的通知》、《上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案》、《关于加强科技金融服务助企纾困的通知》、《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》、《推进上海生活数字化转型构建高品质数字生活行动方案(2021~2023 年)》、《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》等。

3.2. 政策文本编码

本文主要以上述文件作为分析样本进行人工编码，鉴于上述文件内容众多，若将其中的所有文本内容全部纳入会存在大量相似或不相关的内容，因此，本文会进行筛选提取。在进行人工编码时，为保证编码的科学性与准确性，本文将按照“政策编号 - 具体条款 - 要点排序”进行编码[11]，依据不可细分原则，最终形成表 1 所示的编码简表。

Table 1. Policy text content analysis unit code table (simplified table)

表 1. 政策文本内容分析单元编码表(简表)

序号	政策文本名称	分析单元	编码
1	《上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案》	促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调，与行业特点……调动不同群体的积极性、主动性和创造性。	1-1-1
2		按照“保基本、兜底线、补短板、可持续”的要求，集中财力保障民生……增强居民收入增长的可持续性。	1-1-2
……		……	……

Continued

30		科技型中小企业履约责任保证保险(担保)贷款、科技微贷通贷款的授信企业,按实际支付保费的 50% 予以补贴。	2-1-1
	《关于开展 2022~2023 年度科技金融保费补贴工作的通知》		
31		符合《关于开展生物医药人体临床试验责任保险工作的通知》范围的企业和机构,按实际支付保费的 50% 补贴,单份保单的补贴金额不超过 50 万元。	2-1-2
.....
82	《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》	围绕线下和线上支付、硬钱包、交通出行、政务民生等数字人民币应用场景……开展相关应用环境改造升级。	6-2-5-2

3.3. 上海数字金融生活政策的 X 维度分析

根据 X 维度的分类要求对上述政策文本进行内容分析单元编码,之后对所得编码进行归类,得到如表 2 所示的 X 维度政策工具分布情况。

Table 2. Distribution of X-dimensional policy tools
表 2. X 维度政策工具分布情况表

政策工具类型	工具名称	条文编号	数量	占比
供给型	资金投入	1-1-2, 4-2-1-4, 5-4-1-3	3	29.3%
	基础设施	4-2-2-2, 4-4-1-2, 5-1-1-1, 5-1-1-4	4	
	科技开发	1-4-5-4, 1-4-5-6, 4-2-2-1, 4-5-2-5	4	
	信息基础设施	4-2-3-3, 1-4-6-1, 4-2-1-2	3	
	公共服务	1-4-2-3, 1-4-4-1, 1-4-5-11, 1-4-6-2, 1-4-5-2, 3-1-2, 3-2-2, 3-3-2, 3-4-2, 3-5-2	10	
需求型	数字消费场景	4-4-1-1, 4-4-2-1, 4-4-3-2, 5-4-1-2, 5-4-2-1	5	15.9%
	居民数字素养教育培训	1-4-5-9, 4-3-2-1, 4-3-3-1, 4-5-2-2, 4-5-2-4, 5-4-2-4	6	
	消费券发放	4-3-1-2, 6-2-5-1	2	
环境型	目标规划	1-2, 1-4-5-1, 4-1-1, 4-1-3, 4-3, 4-4, 4-4-2-4, 4-5, 5-2-3-3, 5-4-2, 5-4-2-3	11	54.8%
	税费优惠	1-4-2-2, 1-4-4-2, 1-4-5-10, 1-4-6-5	4	
	补助补贴	2-1-1, 2-1-2, 3-1-1, 3-2-1, 3-3-1, 3-4-1, 3-5-1, 6-2-5-2	8	
	策略性措施	1-1-1, 1-1-3-1, 1-1-3-2, 1-3-1, 1-3-2, 1-4, 1-4-2-1, 1-4-4-3, 1-4-5-3, 1-4-5-5, 1-4-5-7, 1-4-5-8, 1-4-6-3, 4-2-1-3, 4-3-2, 4-3-3, 4-4-2, 4-4-3, 4-5-1, 4-5-2, 5-4-1-4, 5-4-1-1	22	
合计			82	100%

通过分析表 2 可以发现, 上海政府发布的有关数字金融生活提升居民收入的相关政策文件中, 使用了多种政策工具。但是这三种类型的政策工具的应用情况却明显不同。具体来说, 环境型政策工具使用最广, 占比 54.8%。其次是供给型政策工具, 占比达到 29.3%。最后是需求型政策工具, 占比仅为 15.9%。这表明上海政府在数字金融生活政策的设计中, 更倾向于采用环境型政策工具。

1) 环境型政策工具总体使用过度

在经过编码的政策文本中, 54.8%的政策工具属于环境型政策工具, 这表明上海市政府对于改善数字金融生活外部发展条件的迫切诉求。深入分析, 在所使用的环境型政策工具中, 最常使用的是策略性措施, 占比最高达到 48.9%。其次目标规划的使用也比较广泛, 占比达 24.4%, 补助补贴和税费优惠分别占比 17.8%和 8.9%。策略性措施和目标规划的高频使用, 主要归因于生活数字化转型战略提出的时间近, 政府有意加强在宏观政策方面的引领。但策略性措施和目标规划的较多使用, 也反映了政府在数字金融生活发展中存在一些急于求成的心态, 希望通过快速打造良好的发展氛围, 促进该产业的发展。补助补贴和税费优惠能够非常有效的激励相关个人或企业。在补助补贴方面, 政府的政策非常明确, 给出了明确的补贴对象以及补贴方式, 能够很好的进行政策的落实, 但在税费优惠方面, 更多的是对已有政策的重复或是比较宽泛笼统的概念, 没有明确的操作细则, 可能难以有效的落实。

2) 供给型政策工具内部分配较为相当

供给型政策工具在所有政策工具中占比为 29.3%, 数量适中, 这能够有效反映出政府对数字金融生活发展的推动力。具体来看, 公共服务占比为 41.7%, 基础设施和科技开发占比相同为 16.7%, 资金投入占比为 13.6%, 信息基础设施占比为 13.6%。首先, 在政策工具的使用中, 公共服务类政策工具是最为常见和频繁的, 这反映了上海政府在数字金融生活发展中采取了一系列措施, 例如放宽和减少行政审批, 规范产业政策等, 为该产业的发展提供保障和支持。其次, 除公共服务政策工具外, 剩下的四种政策工具在使用上的占比相对均衡, 从基础设施和信息基础设施的角度来看, 这些设施是数字金融生活发展的重要支撑, 而上海市的基础设施和信息基础设施已相对较为完备, 然而, 为了达到政策文本中设定的目标, 仍需进一步加强相关设施的建设和供给。最后是资金投入和科技开发, 政府的资金投入能够对数字金融生活产生直接的激励, 因此需要政府加大财政投入, 鼓励社会多方面的资本参与, 提升资金支持力度。科技开发是一种间接的激励措施, 但从长远看, 科技开发能够提升行业的核心竞争力, 因此政府需要适当加强这类政策工具的使用。

3) 需求型政策工具使用亟待加强

在数字金融生活的发展过程中, 采用需求型政策工具可以在一定程度上减轻数字金融发展中的不确定性, 同时促进相关产业的可持续发展。但从总体上看, 需求型政策工具的使用占比仅为 15.9%, 相对不足。具体分析, 数字消费场景占比为 38.5%, 居民数字素养教育培训占比为 46.2%, 消费券发放占比为 15.4%。其中, 居民素质教育培训占比最高, 反映了政府对居民数字素养教育培训的重视, 居民数字素养的发展是提升居民对数字经济参与度和贡献度的重要途径。而数字消费场景则是政府通过多种方式来促进数字消费的发展, 刺激消费者的数字化消费需求。对于消费券发放这种方式, 是一种具体的激励消费的政策工具, 因此在需求型政策工具内部占比不高, 但通过发放消费券能够鼓励消费者增加消费支出。总体来说, 虽然需求型政策工具的使用还亟待加强, 但这也为未来政策的出台预留了发展空间。

3.4. 上海数字金融生活政策的 Y 维度分析

基于 X 维度上的分析, 本文进一步引入了 Y 维度的考量, 并将其应用于数字金融生活的分析中, 得出了该产业政策工具的二维分析结果(如图 3), 主要目的是为了探究上海市目前所发布的政策在推动“生活数字化转型”战略提升居民收入方面所起的作用效果, 进一步探究亟待加强的政策工具。

居民收入分配	1-1-2,…… (共6条)	1-4-6-1 (共1条)	1-2,1-4,…… (共14条)
数字金融监管	共0条	1-4-5-9 (共1条)	1-4-5-5,…… (共3条)
金融科技扶持	1-4-5-2,…… (共7条)	共0条	1-4-5-1,…… (共9条)
生活数字化转型	4-2-2-1,…… (共9条)	4-3-2-1,…… (共13条)	4-1-1,…… (共19条)
	供给型	需求型	环境型

Figure 3. Distribution of Y-dimension policy tools
图 3. Y 维度政策工具分布情况图

在 Y 维度中，可以清晰的发现，有关生活数字化转型的政策多达 41 条，占整体政策工具的 50%。可以看出政府对于生活数字化转型的重视程度较高，说明生活数字化转型涉及领域众多，在许多方面离不开政府的统筹管理，也反映了生活数字化是数字金融生活发展的基础。在生活数字化转型中，环境型政策工具是最常用的，占据了总体的 46.3%。需求型政策工具使用比例为 31.7%，而供给型政策工具则相对较少，占比为 22%。三类政策工具的使用较为合理，环境型工具能够为生活数字化转型提供指引方向，需求型工具能够拉动生活数字化转型，供给型工具则有效的推动数字化向生活领域的渗透和延伸。综上，在生活数字化转型方面，政策文件相对较为全面，各类政策工具的使用也较为合理。

有关金融科技扶持的政策有 16 条，占全部政策工具总量的 19.5%，能够反映出政府对金融科技产业的支持力度。金融科技产业是一类应用科技手段改善或者优化金融服务的产业。随着生活数字化转型，金融科技产业也在迅速发展，涉及数字支付、互联网金融、区块链等多领域，政府对金融科技的支持可以促进这个产业的发展，增强金融服务的效率和普惠性。具体分析金融科技扶持中政策工具的使用情况，主要采用了供给型和环境型工具，相比之下需求型工具的使用较少，出现这种情况的原因是政府对金融科技产业的扶持形式主要是税收、补贴、资金支持、鼓励创新等方面，政策制定时缺乏对消费者需求端的考虑。

数字金融监管是利用数字技术和大数据分析技术来监管金融业务的安全、合规和稳定性。生活数字化转型的发展再加上政府对金融科技的扶持，使得数字金融监管尤为重要。数字金融监管可以帮助监管机构更好地管理金融市场风险，及时发现和防范金融风险，从而提高金融监管的效率和精准度。但在当前政策文件中有关数字金融监管的政策工具只有 4 条，占整体政策工具的比例只有 4.9%，相对较少，可能反映了政府政策文件在这方面的不足，说明政府在这方面的政策支持还有待加强和完善。政府和监管机构需要意识到数字金融监管的重要性，制定更多的政策工具，加强数字金融监管的技术研发和应用，以适应生活数字化时代金融监管的需要，促进金融业务的健康稳定、可持续的发展。

居民收入分配直接关系到人民群众的切身利益，也是国家经济和社会可持续发展的重要因素。政府通过制定相关政策工具，促进居民收入分配的合理化和稳定化，可以有力地推动社会经济发展。政策文件中涉及居民收入分配的政策有 21 条，占整体政策工具的 25.6%，这体现了政府对提高居民收入水平的重视和政策支持。对于居民收入分配的提升，政府一般是通过提高最低工资标准、推进收入分配制度改革、加强社会保障等方式，积极促进居民收入水平的提高，使更多的人享受到经济发展成果，因此，在

居民收入分配方面的政策工具中，主要使用了环境型和供给型工具，占比分别为 66.7% 和 28.6%。相比之下，需求型工具的使用比例很低，仅为 4.8%。

4. 公共政策工具的优化组合选择

通过对相关政府政策文件进行 X、Y 两个维度的交叉分析，可以更加清晰和深入的理解上海市数字金融生活的公共政策。基于此，本文针对分析出的问题，给予未来上海市数字金融生活的政策相关建议，主要可以从以下几个方面进行调整与完善。

其一，优化政策工具在数字金融生活中的使用结构[12]。政策工具在运用中存在着以下问题，环境型政策工具被过度使用，而需求型政策工具的使用则相对不足。因此，政府未来在制定相关政策时，首先，环境型政策工具应该被视为政策工具中的辅助手段，其主要目的是为供给型和需求型政策工具提供支持，不应在政策工具体系中占居主导地位。因此，应该适当降低环境型政策工具的使用。另外，对于环境型政策工具中占比最高的策略性措施，在制定时应详细的规定有关部门的职责，对于比较笼统的政策举措可以进一步细分，提升政策的靶向精准度，提高措施效力和实施效果。其次，可以考虑提高需求型政策工具的使用比例，多从市场需求角度进行考虑，扩宽适用数字消费场景、居民数字素养教育培训、消费券发放之外的政策工具，发挥需求型政策工具的拉动力作用，优化政策工具在数字金融生活中的使用结构，增强政策工具之间的均衡协同作用。

其二，完善政策工具在数字金融生活中的使用领域。通过对数字金融生活政策的 Y 维度分析，可以发现政策工具涉及到生活数字化转型、金融科技扶持、数字金融监管以及居民收入分配等多个领域，其中生活数字化转型领域占比最高，金融科技扶持和居民收入分配两个领域的涉及相当，对于数字金融监管领域涉及较少。因此，在未来政策制定时，要完善政策工具在数字金融生活中的使用领域，加强数字金融监管方面的政策支持和引导，对于金融科技扶持和居民收入分配两个领域则要提高其需求型政策工具的使用，进一步推进生活数字化场景的应用和居民数字素养的提升。总之，政府在完善政策工具在数字金融生活中的使用领域时，应该兼顾各个方面，加强多领域的政策支持和引导，从而实现数字金融生活的可持续发展。

其三，提高政策工具在数字金融生活中的整合程度。一般来说，有效的政策工具需要与政策环境、政策目标和政策对象相匹配，只有当政策工具与这些因素之间形成相互作用、相互促进的关系时，才能实现政策的预期效果[13]。因此政策工具的选择需要与数字金融生活的场景化进行匹配。首先，政策工具的选择要符合数字金融生活系统的整体目标，既能够促进数字金融生活的发展，又能提升居民财产性水平。其次，需要加强政策工具之间的协同作用，避免因工具之间的冲突和重叠而产生负面影响。此外，还需要加强政策工具之间的衔接和补充，确保政策工具能够形成一个有机的整体，实现政策的协同效应，最大程度地发挥政策的经济社会效应。

本文的研究尚有一些不足之处，目前仅是分析了上海市的数字金融生活的政策情况，并不能反映数字金融对居民生活影响的整体情况，因此，对于未来的研究可以从全国或其他省市政策的角度进一步分析。

基金项目

上海市 2022 年度“科技创新行动计划”软科学重点项目《数字金融改善上海居民收入分配的微观机制与政策保障研究》(22692111800)。

参考文献

[1] 杨伟明, 粟麟, 王明伟. 数字普惠金融与城乡居民收入——基于经济增长与创业行为的中介效应分析[J]. 上海

- 财经大学学报, 2020, 22(4): 83-94.
- [2] 李杏, 高登云, 尹敬东. 数字金融是否改善了居民收入结构?——基于“长尾”理论的视角[J]. 江苏社会科学, 2022(6): 118-127.
- [3] Jie, L., Yu, W. and Jing, J.X. (2019) The Impact of Digital Finance on Household Consumption: Evidence from China. *Economic Modelling*, **86**, 317-326.
- [4] 封思贤, 宋秋韵. 数字金融发展对我国居民生活质量的影响研究[J]. 经济与管理评论, 2021, 37(1): 101-113.
- [5] 钱雪松, 袁峥嵘. 数字普惠金融、居民生活压力与幸福感[J]. 经济经纬, 2022, 39(1): 138-150.
- [6] 李琪辉, 刘长庚, 王宇航. 数字金融能否显著提升居民福祉[J]. 财经科学, 2022(9): 30-42.
- [7] 王法硕, 钱慧. 基于政策工具视角的长三角城市群智慧城市政策分析[J]. 情报杂志, 2017, 36(9): 86-92.
- [8] 杨艳, 郭俊华, 余晓燕. 政策工具视角下的上海市人才政策协同研究[J]. 中国科技论坛, 2018(4): 148-156.
- [9] Rothwell, R. and Zegveld, W. (1985) *Reindustrialization and Technology*. Longman Group Limited, London.
- [10] 车峰. 基于政策工具视角的我国健康服务业政策分析[J]. 大连理工大学学报(社会科学版), 2018, 39(6): 75-81.
- [11] 王辉. 政策工具视角下我国养老服务业政策研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2015(2): 83-89.
- [12] 赵峰, 陈志芳, 武国鑫. 基于政策工具视角的创新创业人才政策分析——以 17 个城市的相关政策为例[J]. 科学管理研究, 2022, 40(4): 144-149.
- [13] 姚俊, 张丽. 政策工具视角下中国养老服务政策文本量化研究[J]. 现代经济探讨, 2018(12): 33-39.

附录：政策文本内容分析单元编码表(全表)

序号	政策文本名称	内容分析单元	编码
1		促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调，与行业特点、发展规律相适应协调，与完善激励约束机制相适应协调，综合运用增加薪资报酬、强化权利保护、优化绩效考核、提升职业技能、增进社会认同等多种激励手段，调动不同群体的积极性、主动性和创造性。	1-1-1
2		按照“保基本、兜底线、补短板、可持续”的要求，集中财力保障民生，综合考虑本市经济社会发展特点，切实将福利水平建立在财力支撑可持续、社会预期可把握的基础上，增强居民收入增长的可持续性。	1-1-2
3		激发活力，保障公平。着力降低企业成本和阻碍劳动力流动的制度成本，通过大众创业万众创新激发创造活力，鼓励全体劳动者通过诚实劳动、辛勤劳动、创造性劳动创收致富。	1-1-3-1
4		完善税收和社会保障等再分配调节手段，规范收入分配秩序，切实保障困难群众基本生活，有效抑制通过非市场因素获利，不断缩小不同群体间的收入差距。	1-1-3-2
5		到2025年，就业机会更加充分，就业质量稳步提升，技能人才结构优化；宏观收入分配格局持续优化，居民可支配收入占国内生产总值(GDP)的比重继续提高；城乡居民收入持续较快增长，低收入群体收入增长更快；居民内部收入差距持续缩小，市场导向的收入分配关系初步理顺，中等收入群体为主体的橄榄型收入分配格局逐步形成，促进共同富裕迈出更大步伐。	1-2
6	《上海市激发重点群体活力带动城乡居民增收实施方案》	瞄准技能人才、科研人员、小微创业者等增收潜力大、带动能力强的八类群体，分类有序深化收入分配制度改革，完善与本市经济社会发展水平及功能定位相适应、符合不同行业特点与发展规律的分配机制。	1-3-1
7		持续激发各领域、各行业的积极性，释放创新创业活力，着力营造公开公平公正的体制机制和竞争环境，不断培育和扩大中等收入群体，带动城乡居民总体增收。	1-3-2
8		坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，坚持初次分配和再分配调节并重，充分发挥市场机制的调节作用，促进收入分配与经济增长、劳动生产率提高相适应协调，与行业特点、发展规律相适应协调，与完善激励约束机制相适应协调。	1-4
9		加大降本减负力度。坚持以供给侧结构性改革为主线，坚持用改革的办法深入推进“三去一降一补”，坚持多措并举，着力降低企业成本，促进就业及企业与职工增收。	1-4-2-1
10		贯彻小微企业税收优惠政策，全面实施国家各项减税措施。贯彻落实国家行政事业性收费和政府性基金各项减负政策措施，切实降低市场主体缴费负担。	1-4-2-2
11		降低制度性交易成本。深化行政审批制度改革，持续推进简政放权，进一步清理各种行业准入证、上岗证。推进行政审批中介服务改革。强化评估评审标准管理，积极推行分类评估评审、区域评估评审和同步评估评审改革，巩固深化评估评审机构与政府部门的脱钩改制工作。缩小政府定价管理的经营服务性收费范围，加快完善由市场决定价格的机制。加大涉企经营服务性收费检查力度，强化事前事中监管，进一步清理各类电子政务平台的服务收费。查处和清理各种与行政职能挂钩且无法定依据的中介服务收费。	1-4-2-3
12		完善基本生活保障制度。完善最低工资保障制度，建立健全最低工资标准和低保标准动态调整机制，形成合理的构建关系，保障家庭基本生活，兼顾就业激励。进一步完善低保对象认定办法，强化居民经济状况核对机制。提升精准兜底保障能力。	1-4-4-1
13		大力发展多层次社会保障体系，落实企业年金税收优惠政策，持续扩大企业年金覆盖面，推动企业年金、职业年金投资创新，推动个人养老金发展。	1-4-4-2

Continued

14		鼓励补充医疗保险、商业医疗保险发展。	1-4-4-3
15		拓宽居民财产投资渠道。	1-4-5-1
16		帮助创新创业和中小微企业对接新三板、区域性股权交易市场，为其融资等活动提供服务。	1-4-5-2
17		加强金融工具创新，提供多元化理财产品。	1-4-5-3
18		继续支持保险产品服务创新，支持个人税优健康保险发展，持续推动养老金融产品与服务创新。继续鼓励金融机构提升服务质量，创新产品类型。	1-4-5-4
19		督促证券期货经营机构做好相关配套，推进投资者风险承受能力分类工作。	1-4-5-5
20		加强对财产性收入的法治保障。加强资本市场诚信建设和透明度建设，推动上海地区行业自律组织诚信平台建设，探索推动辖区基金同业公会、证券同业公会、期货同业公会之间的诚信信息共享。	1-4-5-6
21		继续引导上市公司通过现金分红回报投资者，强化市场长期投资理念，对有能力但长期不分红的公司加强监管约束，对不分红、少分红、违规减持、内部交易的行为依法严查严办。	1-4-5-7
22		加强对银行理财及代销产品销售的监管，严格落实代销业务管理制度。	1-4-5-8
23		通过多种渠道，加强居民金融投资风险教育，提升居民投资风险识别能力。	1-4-5-9
24		合理调节财产性收入。积极配合财政部等国家部委继续做好个人所得税税制改革工作，落实个人所得税相关优惠政策。	1-4-5-10
25		根据国家要求，积极优化个人所得税征管体制，完善社会配套措施，建立健全个人涉税信息共享机制。	1-4-5-11
26		不断完善支付清算基础设施系统建设，继续督促各接入银行充分利用系统功能，全面实现工资发放非现金化。促进非现金支付工具业务安全平稳运行，推动电子支付服务市场健康有序发展。	1-4-6-1
27		堵塞非正规收入渠道。持续加大行政审批取消、调整力度，继续严格行政审批评估评审目录管理。从制度层面，规范电信、电力、公用事业等垄断行业管理，通过采取公开招标等方式，打破垄断，引入竞争。进一步规范各级政府和预算单位资金存放管理，防范资金存放安全风险和廉政风险，提高资金存放综合效益。	1-4-6-2
28		进一步发挥税收调节收入分配的作用。积极配合有关国家部委开展完善政策和优化征管的工作。以重点项目、重点人群、重点行业、重点政策为抓手，加强对高收入者个人所得税的风险管理。	1-4-6-3
29		积极落实残疾人劳动所得税收减免、重点群体和退役士兵就业限额减征等税收优惠政策。	1-4-6-5
30	《关于开展2022~2023年度科技金融	科技型中小企业履约责任保证保险(担保)贷款、科技微贷通贷款的授信企业，按实际支付保费的50%予以补贴。	2-1-1
31	保费补贴工作的通知》	符合《关于开展生物医药人体临床试验责任保险工作的通知》范围的企业和机构，按实际支付保费的50%补贴，单份保单的补贴金额不超过50万元。	2-1-2
32	《关于加强科技金融服务助企纾困的通知》	一、科技履约贷 服务对象：注册在上海实际经营满3年的企业，上年度纳税申报应税销售总额在1000万~3亿元，针对科创企业上市培育库入库企业销售总额可放开，原则上最近一年盈利，并能提供税单、对账单、水电费单等证明材料。 授信额度：首次申请单笔贷款金额一般为100万~500万元，续贷最高不超过1000万元。	3-1-1

Continued

33	优化举措：疫情防控期间采取线上申请、受理、审核方式，并开辟绿色通道，针对申请无还本续贷、贷款展期的企业，经银行审核通过后于3个工作日内进行备案推荐；针对疫情防控涉及的防疫物资、防疫药品、国计民生重点和其他特殊情况的企业经金融机构审核同意于3个工作日内进行备案推荐。	3-1-2
34	二、科创助力贷 服务对象：注册地在上海成立满1年且通过科技型中小企业评价的企业，上年度纳税申报应税销售总额5000万元以下且有明确金额的订单或客户合作时间达一年以上的框架订单。 授信额度：单笔贷款金额为50万~300万元。	3-2-1
35	优化举措：采取线上申请、受理、审核模式，针对材料完备且银行审批通过的企业直接采取备案推荐方式。优先支持受疫情影响大的小微、民营企业。无需担保费。	3-2-2
36	三、科技微贷通 服务对象：注册在上海实际经营满1年的企业，上年度纳税申报应税销售总额1000万元以下且有相关订单的小微企业。 授信额度：单笔贷款金额为50万~200万元。	3-3-1
37	优化举措：采取线上申请、受理、审核模式，金融机构审核通过后直接进行备案推荐。	3-3-2
38	四、科技小巨人信用贷 服务对象：历年获得上海市科技小巨人及小巨人培育资质的企业。 授信额度：单笔贷款金额最高可达8000万元。	3-4-1
39	优化举措：疫情防控期间采取线上申请、受理、审核方式，针对申请材料完备的企业，1~2个工作日完成线上备案推荐。	3-4-2
40	五、生物医药临床责任试验保险保费补贴 服务对象：符合《关于开展生物医药人体临床试验责任保险工作的通知》范围的企业和机构；在本市注册的具有法人资格的生物医药人体临床试验申办者（个人除外）、本市医疗卫生机构及从事药品和医疗器械研发、生产的机构和企业，以及提供合同研发和生产服务的企业。 补贴范围：药品为按现行《药品注册管理办法》注册分类的化学药品第1~3类；中药注册分类第1~4类；生物制品注册分类治疗用生物制品、预防用生物制品、按生物制品管理的体外诊断试剂。医疗器械为按现行《医疗器械分类规则》分类的第二类、第三类。医疗技术为现行《医疗技术临床应用管理办法》中明确的医学专业手段和措施。 补贴额度：已实际支付保费的50%。单份保单的补贴不超过50万元。	3-5-1
41	优化举措：除集中受理外，对从事疫情防控相关研究的企业和医疗机构投保“生物医药人体临床试验责任保险”的开通单独受理通道，优先审核。	3-5-2
42	深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神，深化演绎“城市让生活更美好”的数字内涵，突出“以人为本”的数字生活体验，突出“统筹谋划”的转型机制设计，突出“数字孪生”的未来场景打造，突出“创新求变”的思维理念再造，以城市为主场、企业为主体、市民为主体，围绕人民群众最迫切需求、最急难问题、最高频事项，着力打造需求精准响应、服务均衡惠及、潜能有效激发、价值充分实现的数字生活新图景，不断推动人的全面发展和社会全面进步，让人民生活更有品质、更有尊严、更加幸福。	4-1-1
43	《推进上海生活数字化转型构建高品质数字生活行动方案(2021~2023年)》 到2023年，市民数字素养和能力显著增强，数字生活服务感受度不断提升，重点行业通过数字化实现业务流程重塑效应逐步凸显，建成至少50个生活数字化转型标杆场景，推动上海建设成为全球数字生活的新兴技术试验场、模式创新先行区、智能体验未来城，“数智感”生活成为上海创造高品质生活的重要标志和主要支撑。	4-1-3

Continued

44	<p>打造数字生活功能性平台</p> <p>探索建设“政企合作”的数字化“功能性平台”，与城市“数字底座”紧密衔接，为重点行业在研发设计、验证测试、设备应用、交流互动、成果转化等方面提供赋能。建设面向生活多元服务、高频应用的一体化智能中枢，开放核心组件、技术模块、程序接口等能力，满足各类场景跨领域、跨平台的数据共享和调用需求，支撑各类场景快速迭代、弹性部署、高效建设、持续运营。</p>	4-2-1-2
45	<p>强化生活数字化政策供给</p> <p>加强对生活各行业数字化转型的趋势研判和政策梳理，着力消除转型过程中的政策性门槛，促进行业主体数字化转型。</p>	4-2-1-3
46	<p>在各类政府专项资金中增加数字化内容，鼓励市场主体创新投入和深度参与生活数字化转型。加强各级政府财力向数字化转型倾斜，以政府公共服务数字化带动行业整体数字化，完善医院、学校、文化机构等事业单位数字化转型的资金投入、岗位设置和市场化合作机制。</p>	4-2-1-4
47	<p>发展数字孪生生活新技术</p> <p>加快生活领域新科技的整体布局和集中攻关，以企业为技术创新主体，打通产学研用各环节的创新链，形成支撑未来数字生活持续发展的技术赋能体系。加快数字新科技的创新试点和推广应用，推动 5G、千兆光网、新型城域网、北斗定位等在生活重点场景和区域的深度覆盖；推动人工智能、大数据、区块链、AR/VR、超高清等新一代信息技术的研发与生活场景应用深度结合；加快 V2X、BIM/CIM 等新兴技术在生活中数字化转型中先试先用，率先规模化落地。</p>	4-2-2-1
48	<p>布局生活领域新基建</p> <p>推动医疗、教育、文化、社区等领域传统生活基础设施数字化升级，满足生活数字化转型高速泛在、智能融合的承载要求。加快生活领域数字基础设施建设，布局便捷适用的智能安防、智能充电桩、智能末端配送等相关新技术和终端设施。</p>	4-2-2-2
49	<p>完善场景持续运营机制</p> <p>完善综合性场景发现机制，搭建市民需求持续跟踪和场景建设优化迭代的互动模式，促进场景跨部门、跨领域共建共享和融合发展。全面强化市区整体协同和部门间信息共享与业务联动，协商制定场景建设方案，明确任务分工、绩效评估等工作协调机制。建立数字化转型服务商和解决方案清单，搭建平台企业和中小微企业对接机制，形成数字化转型的市场能动性。</p>	4-2-3-3
50	<p>推进智慧基本民生</p> <p>以市民的健康安居、教育就业等需求为导向，通过数字化推动各类基本民生服务提质增效，实现更精细、更准确、更及时的基本民生服务体验。</p>	4-3
51	<p>构建数字化全民健身体系</p> <p>完善全民健身地图，为市民提供场馆预订、日常健身、赛事报名和体育消费券配送服务，实现各类公共体育场所“随申码·健申码”一码通行。</p>	4-3-1-2
52	<p>成长全赋能，提升成就感</p> <p>围绕打造人人都有出彩机会的城市，增强数字化对人的成长全面赋能，针对教育、就业等个人成长各阶段，发挥数字化对原有体系的变革作用。</p>	4-3-2
53	<p>以数字化变革教学模式、改进教学方式、创新评价方法，助力构建数字时代高质量教育体系。推动大规模智慧学习平台(上海微校)建设，鼓励教师、社会力量众创共享优质数字教育资源。推进教育新基建，融合 5G 打造“云-网-边-端”一体化的教育数字基座，推进数字校园、数字孪生学校建设。构建智能泛在终身学习体系，升级改造终身学习平台，深化学分银行建设，构建网络协作学习社区。</p>	4-3-2-1
54	<p>居住数空间，提升归属感</p> <p>打造有温度和归属感的数字家园，提升城市基础单元数字化能级，建设便民惠民智慧服务圈，提供线上线下融合的社区生活服务，构建生态宜居的生活环境。</p>	4-3-3

Continued

55	加快发展数字家庭，拓展智能产品应用，强化居民线上获得社会化服务、申办政务服务的能力。	4-3-3-1
56	推进智享质量民生 以市民的交通出行、精神文化、娱乐购物等需求为导向，充分发挥市场主体对数字化服务创新的驱动作用，形成高品质、个性化的质量民生体验。	4-4
57	推进出行即服务新模式 倡导出行即服务(MaaS)理念，探索政企联合机制，融合地图服务、公交到站、一键扬招、共享单车等既有出行服务系统，推进一站式出行服务系统建设，实现行前、行中、行后等出行环节的全流程覆盖。拓展统一支付、错峰签约、车位预约等停车数字化服务，在医院、商圈、交通枢纽等场所推进便捷停车示范场景建设。	4-4-1-1
58	加快交通设施数字化升级 以机场、车站、公路等交通基础设施为重点，深入推进新技术与服务模式深度融合。加快道路基础设施数字化改造，打造全息感知的道路数字化档案，推动自动驾驶、车路协同等智慧交通场景示范应用。推动轨道交通智能化建设，探索搭建轨道交通数据与公共服务的联动机制。推进智慧机场、智慧车站建设，打造公铁、空铁联运的智慧化枢纽，创新枢纽安检一体化、出租车动态调度等服务。探索推进智慧停车场建设，优化全流程智慧停车服务。	4-4-1-2
59	文旅智享受，提升时尚感 深化“上海文化”和“上海旅游”的数字内涵，着眼公共文化、都市旅游等需求，为市民和游客提供更加优质的服务和体验，引领数字化文旅生活新风尚。	4-4-2
60	打造智能便捷的公共文化服务体系，发挥红色文化资源信息应用平台作用，实现红色文化载体“一站服务”、红色文化信息“一站共享”，推进中共一大纪念馆、陈云纪念馆等爱国主义教育基地数字化升级改造。创新数字文化应用场景，营造场景化、沉浸式、互动性文化体验，鼓励重大文化活动上云，实现文化服务“在场 + 在线”融合发展。	4-4-2-1
61	以市民群众对文旅行业的新需求、新期盼为牵引，打造融入市民日常生活空间的数字文旅应用场景。推动数字场馆建设，加快图书馆、博物馆、文化馆、美术馆等文旅场馆数字化改造，赋予包含物联感知、数据计算和互动展示等全要素的数字场馆新内涵。推动数字景区建设，综合运用5G、人工智能等现代技术，升级信息基础设施、重塑管理与服务、融合线上线下，打造数字旅游标杆场景。推动数字酒店建设，加强政府、企业信息系统的业务协同、数据联动，营造从入住到离店全流程数字化赋能的酒店服务新体验。建立“乐游上海”线上服务矩阵，跨部门、跨层级整合信息发布渠道、融合优质内容，提供实时智能、无障碍的数字文旅新体验。	4-4-2-4
62	消费新方式，提升品质感 围绕“上海购物”品牌的数字化提升，主动顺应消费需求升级趋势，推动实体商业线上化、生活服务数字化、物流配送即时化、零售终端智慧化。	4-4-3
63	以社区布局为主，加大智能快件箱在商务楼宇、医院、学校、机关和园区等场所的布设力度，全市新建智能快件箱1.2万组以上。推动智能售货机、智能饮料机、智能回收站等各类智慧零售终端发展。引导生鲜电商加快冷链物流体系建设，优化前置仓布局和规模，新建改建300个生鲜前置仓。支持在商务楼宇、产业园区等探索设置无人餐车、早餐自助柜等智能终端，实现网订柜取和现场自助购买功能。指导有条件的区开展智慧菜场试点，建设一批运营高效、管理智能、交易便捷、体验升级的智慧菜场。	4-4-3-2
64	推进智达底线民生 以基础社会保障需求为重点，关注老年人、残障人、低收入等弱势群体的诉求，通过数字化进一步摸清底数，优化服务配置，让全体市民享受均衡、普惠的数字化生活服务。	4-5

Continued

65	扶助准触达,提升公平感 以数字化助力构筑多层次社会保障体系,维护困难群众基本权益,聚焦城乡低保对象、特殊困难人员、低收入家庭等救助对象,提高社会保障服务精准度、主动性和公平性。	4-5-1
66	数字无障碍,提升幸福感 以数字生活全覆盖为导向,助力人民城市建设,统筹推进银发关爱、数字鸿沟弥合等基础保障工作,让数字化、智能化服务惠及更多群体。	4-5-2
67	推进老年人教育数字化发展,建设智慧学习场景和品牌,形成普惠多元、泛在可选的终身学习环境。	4-5-2-2
68	支持电信运营商向残疾人、农村老年人等特殊群体提供资费优惠,降低融入数字化环境门槛。	4-5-2-4
69	鼓励企业研发与改造适应重点受益群体不同服务需求的无障碍终端设备,扩大信息无障碍终端产品供给。推进互联网网站、移动互联网应用无障碍建设与改造,丰富满足重点受益群体需求的互联网应用种类和功能。	4-5-2-5
70	数字基础设施建设全国领先。建成全国“双千兆第一城”,实现中心城区和郊区城镇化地区5G网络全覆盖。截至2020年底,本市基本实现千兆固定宽带家庭全覆盖,平均可用下载速率超过50Mbps,累计建设5G室外基站3.2万个,室内小站5.2万个。国际信息通信枢纽地位增强,通信海光缆容量达到22Tbps。推进绿色高端数据中心建设,建成面向公众服务的互联网数据中心103个,机柜总量近14万架。发布《新型城域物联专网建设导则》,建设30余种智能传感终端近60万个。	5-1-1-1
71	数字公共服务体系不断完善。推行政务服务“一网通办”,截至2020年底,接入事项达到3166个,“随申办”实名注册用户数超过5000万,基本实现“高效办成一件事”。建成全市统一的社区基础信息数据库和“社区云”平台。搭建上海市综合为老服务平台,梳理形成12个智慧养老应用场景;教育云网融合试点有序推进,疫情期间推进“空中课堂”建设,在线教育服务水平显著提升。推进智慧医疗应用,建成“健康云”平台,实现诊疗信息互联互通互认。推动智慧出行,基本建成“上海停车”“一键叫车”等一站式服务平台。	5-1-1-4
72	《上海市全面推进城市数字化转型“十四五”规划》 打造融合普惠的数字生活应用场景。加快形成需求精准响应、服务均衡惠及、潜能有效激发、价值充分实现的数字生活新图景,推动上海建设成为全球数字生活的新兴技术试验场、模式创新先行区、智能体验未来城,让人民生活更有品质、更为便捷、更加幸福。	5-2-3-3
73	以数字化推动金融业效率提升,增强机构服务能级,提升金融服务的便利性和普惠性。	5-4-1-1
74	开展数字人民币试点,拓展线下和线上支付、交通出行、政务和民生等场景应用。	5-4-1-2
75	深化普惠金融试点,实施大数据普惠金融应用2.0专项工程,普惠金融贷款投放超2000亿元,服务企业数量实现倍增。	5-4-1-3
76	延展数字金融服务模式,加快金融机构“总分支点”形态重塑,创新指尖上的金融服务,推动一批“开放银行”试点,发展智能投顾,提升资产交易、支付清算、登记托管、交易监管等关键环节智能化水平,推动金融市场高水平转型。	5-4-1-4
77	推动生活数字化转型,创造高品质生活 面向各类人群全周期、多层次的生活服务需求,以数字化提升市民服务体验为切入口,围绕基本民生、质量民生、底线民生三大块面,聚焦实施健康、成长、居住、出行、文旅、消费、扶助、无障碍等八大任务,不断提升各类民生服务的精准性、充分性和均衡性。	5-4-2

Continued

78		围绕“上海购物”品牌的数字化提升，推动传统商业服务转型升级，加快发展消费新业态、新模式。推动打造数字化的本地生活服务圈，推进智慧早餐、智能末端配送等场景建设，实现与社区生活的紧密互动。	5-4-2-1
79		以数字生活全覆盖为导向，让数字化、智能化服务惠及更多群体。	5-4-2-3
80		优化数字无障碍环境，面对代际差别、收入差别、教育差别、地域差别等造成的数字化应用能力不平衡，鼓励电信服务向残疾人、农村居民、老年人等特殊群体倾斜，鼓励企业研发适应重点受益群体个性服务需求的数字产品和服务，提升各类公共服务的“数字无障碍”水平。	5-4-2-4
81	《上海市促进城市数字化转型的若干政策措施》	有序拓展数字人民币应用场景。鼓励数字人民币在购物节红包、园区补贴等场景定向使用。	6-2-5-1
82		围绕线下和线上支付、硬钱包、交通出行、政务民生等数字人民币应用场景，支持相关主体通过申报本市新型基础设施建设项目贴息，开展相关应用环境改造升级。	6-2-5-2