

非物质文化遗产公共政策的重点与区域差异研究

刘 宇 张奕野

1. 天津科技大学艺术设计学院，天津 300222

2. 中国民航大学航空服务与安防管理学院，天津 300300

摘 要：本文应用文献演绎与逻辑推理法、数据挖掘法和文本聚类分析法，构建非物质文化遗产政策文本数据库，应用政策工具，构建我国非物质文化遗产政策的量化评分标准、加权共词矩阵模型，运用 WFA 词频分析法、社会网络分析（SNA）、中心度分析（Centrality Analyses）等多元分析，从国家和区域两个层面精准评估国家和典型集聚地区非遗公共政策，揭示出现行政策的关注点、国家和区域政策的协调性、各区域间政策的异质性。

关键词：非物质文化遗产；公共政策；效应分析

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202609018

0 引言

作为中华文明的“活态基因库”，对非物质文化遗产（简称“非遗”）保护传承已升维为国家战略。加大非遗保护传承工作是坚定文化自信、建设文化强国的重要内容。中共中央办公厅、国务院办公厅 2021 年印发《关于进一步加强非物质文化遗产保护工作的意见》，明确提出构建“系统性保护”新格局，要求完善政策法规体系，加强区域性整体保护。2026 年政府工作报告强调“加强文化遗产系统性保护、监管和合理利用”。尽管如此，由于我国非遗保护工作起步晚，很多工作都在探索中进行、在调整中开展、在试验中推广，导致目前非遗公共政策的关注结构和区域差异仍有进一步分析的必要：一是要精准解构非遗政策关注重点及从国家制度供给到地方创新实践的传导机制。二是对比借鉴，构建跨区域政策比较的标准化分析框架，揭示国家和地区相关政策的同质性、异质性、成功经验，以精准制定和实施适合国情和地方实际、可持续的差异化政策制度。

1 数据来源与研究方法

文本数据来自国务院办公厅、中共中央办

公厅、文化和旅游部、商务部、财政部以及北京市、天津市、贵州省、浙江省、新疆等 33 个省市文旅局、财政局等官方网站截至 2025 年初有关非遗的政策文本。删除其中信息不完整和无效的政策文本后，将最终筛选的 59 篇政策文本整理成我国非遗政策文本数据库。

本文主要运用扎根理论和社会网络分析方法。首先借助词频分析对搜集到的政策文本进行资料分析，提炼初始编码；其次通过人工归并和政策测量构建加权共词矩阵。最后运用 SNA 方法绘制非遗政策加权共词网络图谱，并从社会网络图谱、共词网络中心性两个维度对其进行分析。

2 非遗公共政策分析

2.1 加权共词网络的构建

2.1.1 关键词提取

本文中关键词提取借助词频分析。首先对政策文本进行资料分析，提炼初始编码，并按语意对同义异形词合并，最终提取出 35 个开放编码，提取标准为至少出现在 10 篇政策文本中的关键词。随后为确保其科学性，本文对初始编码进行人工规范，对开放编码进行进一步编码，得到 8 个轴心编码，如表 1 所示。

表1 中国非遗政策文本轴心编码

轴心编码			开放编码		
非遗发展政策保障	法规	规划	政策		
非遗发展服务保障	基地	保护区	平台		
非遗发展组织行政保障	监管	推进	组织	扶持	落实
非遗发展布局	旅游	传统	民族	特色	创新发展
非遗传播及普及	传播	宣传	教育	人才培养	高校
非遗保护及利用	非遗保护	实物留存	文化生态	技艺传承	历史
非遗发展资助补贴	资金	经费	财政	补助	
非遗名录评定及管理	评审	调研	申报	批准	非遗名录

2.1.2 政策测量

通过仔细分析轴心编码的意义特征，研究和参考彭纪生对政策的量化标准手册，本文将

非遗政策分为政策目标和政策措施两部分进行打分。其中政策目标由非遗创新发展、非遗传播及普及、非遗传承及保护、非遗传承名录评

定及管理 4 个轴心编码组成；政策措施由非遗发展政策保障措施、非遗发展社会保障措施、非遗发展组织行政保障措施、非遗发展资助补贴措施 4 个维度组成。为减少评分标准制定及应用中的主观判，在初步确定量化标准后，邀请 2 位专家与本研究组成员组成评估小组，对

初步量化的标准进行讨论，基本达成一致。随后随机抽取 15 条作为测评样本，由每位评估小组成员再进行独立量化，并对存在量化分歧的标准进行修订，形成最终正式的政策量化标准（表 2）。根据对政策内容的打分，得到 59 篇政策的权重。

表2 我国非物质文化遗产政策的量化评分标准

政策措施	政策目标
非遗发展政策保障措施	非遗创新发展
5 国家级部委颁布的针对于非物质文化遗产的政策。	5 政策文本的核心内容为非遗创新发展布局，全面布局非遗创新发展、鼓励非遗与旅游文化等产业相结合，在保留传统民族的特色的前提下创新发展。
4 省市级部门颁布的针对于非物质文化遗产的政策。	4 政策文本有一部分的核心内容为非遗创新发展布局，并提出具体发展方向及措施。
3 国家部委颁布的提及非物质文化遗产的政策。	3 提及非遗创新发展，给予一定宏观指导，未提及具体措施。
2 省市级部委颁布的提及非物质文化遗产的政策。	2 仅提及非遗创新发展，未给予指导及具体措施。
1 国家部委及省市级部委颁布的未直接提及但会影响非物质文化遗产的政策。	1 未直接提及非遗创新发展，但包含或会影响非遗创新发展。
非遗发展社会保障措施	非遗传播及普及
5 政策文本核心内容为非遗发展社会保障措施，并详细的列出非遗发展的创新基地、非遗保护区的服务管理办法的细则，并建设科学系统的服务平台。	5 政策文本核心内容为非遗传播及普及，并列出加强对非遗项目的宣传，增加非遗人才培育，与高校教育行业合作，加强非遗的普及以及人才培育等具体措施。
4 政策文本中有部分内容重点布局非遗发展社会保障措施，并具体列出非遗发展社会保障措施。	4 政策文本中有部分内容重点布局非遗传播及普及，给予宏观指导，并具体列出非遗传播及普及措施。
3 政策文本中提及非遗发展社会保障措施，给予宏观指导，未具体列出非遗发展社会保障措施。	3 政策文本中提及非遗传播及普及，给予宏观指导，但未具体列出非遗传播及普及措施。
2 仅提及非物质文化遗产社会保障措施，未给予宏观指导及具体实施措施。	2 仅提及非遗传播及普及，未给予宏观指导及具体实施措施。
1 未直接提及非物质文化遗产社会保障措施，但会影响非物质文化遗产社会保障的政策。	1 未直接提及非遗传播及普及，但包含及可影响非遗传播及普及。
非遗发展组织行政保障措施	非遗传承及保护
5 政策文本的核心内容为非物质文化遗产组织行政保障措施，推进简政放权，管理体制机制改革，具有完善的服务管理体系，监督确保政策落实到位等具体详尽的保障措。	5 政策文本核心内容为非遗传承及保护，及具体提出了非遗传承及保护措施，如实物留存，技艺传承，非遗生态文化的保护及历史性的保护等。
4 政策文本中有部分内容为非物质文化遗产组织行政保障措施，并给出了具体保障措施。	4 政策文本中有部分内容重点布局非遗传承及保护，给予宏观指导，并具体列出非遗传承及保护措施。
3 政策文本中提及非物质文化遗产组织行政保障措施，给予宏观指导，但未具体列出具体保障措施。	3 政策文本中提及非遗传承及保护，给予宏观指导，但未具体列出传承保护措施。
2 提及非物质文化遗产组织行政保障措施，但无具体措施。	2 仅提及非遗传承及保护，未给予宏观指导及具体实施措施。
1 未直接提及非物质文化遗产组织行政保障措施，但会影响非物质文化遗产组织行政保障措施的政策。	1 未直接提及非遗传承保护，但包含或可影响非遗传承及保护。
非遗发展发展资助补贴措施	非遗传承名录评定及管理
5 政策文本核心内容为非物质文化遗产资助补贴的管理办法，具体的列出了非物质文化遗产资助补贴具体金额及发放管理办法。	5 政策文本核心内容为非遗传承名录评定及管理，详细的列出了非遗项目申报、审核、调研、评定、批准等流程的具体管理办法。

- 4 政策文本中有一部分提及非物质文化遗产资助补贴的管理办法,并提及资助补贴具体金额及发放管理办法。

3 政策文本提及给予非物质文化遗产资助补贴,提及了非物质文化遗产资助补贴的管理办法,未提及具体发放管理办法。

2 政策文本仅提及给予非物质文化遗产资助补贴,但未提及具体发放金额及管理办法。

1 政策文本未直接提及给予非物质文化遗产资助补贴,但其中包含非物质文化遗产的资助补贴。
- 4 政策文本中有部分内容重点为非遗传名录评定及管理,给予宏观指导,并具体列出非遗传名录评定及管理办法。

3 政策文本中提及非遗传名录评定及管理,并提及了名录评定及管理办法,未详细列出具体措施。

2 仅提及非遗传名录评定及管理,未给予宏观指导及具体措施。

1 未直接提及非遗传名录评定及管理,但包含或可影响到非遗传名录评定及管理。

2.1.3 加权共词矩阵模型的构建

(1) 政策文本关键词权重: 假设第 P 篇政策的第 n 个开放编码出现的频次为 x_{pn} , 那么该项编码的权重:

$$W_{pn} = x_{pn} / \sum_p x_{pn} \quad (1)$$

其中 x_{pn} 是第 p 篇文本中关键词 n 出现的频次。

(2) 政策力度权重

$$s_p = \sum_j y_{pj} \quad (2)$$

$$z_p = s_p / \sum_j s_p = \sum_j y_{pj} / \sum_p \sum_j y_{pj} \quad (3)$$

其中, y_{pj} 为第 p 篇政策文本中第 j 个测量项的得分, s_p 为第 p 篇政策文本的总分, z_p 为第 p 篇政文本的权重, 其中 $\sum_p \sum_j y_{pj} = 1$ 。

(3) 关键词及政策力度复合权重:

$$A_{pn} = z_p * w_{pn} = \frac{x_{pn} * \sum_j y_{pj}}{\sum_p x_{pn} * \sum_j y_{pj}} \quad (4)$$

其中, A_{pn} 为第 p 篇文本中关键词 n 的复合

权重, 其中 $\sum_p \sum_n A_{pn} = 1$ 。

(4) 基于政策文本加权的共词网络构建: 如果第 n 个关键词和第 m 个关键词, 同时

出现在政策 $p_1, \dots, p_k, \dots, p_s$ 中, 运用 Ochiai 系数对两个关键词的共同出现进行复合加权。其中第 n 关键词的整体权重为 $\sum_p n$, 第 m 个关键词的整体权重为 $\sum_p m$ 。可以得到两词共现的整体权重为:

$$A_{p_1, \dots, p_k, \dots, p_s}(n, m) = \sum_u \sqrt{A_{un} A_{um}} \quad (5)$$

共词的加权为:

$$w(n, m) = \frac{\sum_u \sqrt{A_{un} A_{um}}}{\sqrt{\sum_p A_{pn}} * \sqrt{\sum_p A_{pm}}} \quad (6)$$

基于以上运算, 本文构建了 35×35 的中国非遗政策文本关键词的加权共词矩阵的相似矩阵 (表 3) 用于后文的数据分析。

表3 中国非遗政策加权共词矩阵 (部分)

	规划	保护区	落实	旅游	传播	人才培养	非遗保护	技艺传承	补助	评审
规划	1.00	0.52	0.41	0.23	0.62	0.60	0.77	0.64	0.45	0.61
保护区	0.52	1.00	0.28	0.32	0.42	0.47	0.51	0.43	0.32	0.44
落实	0.41	0.28	1.00	0.37	0.06	0.34	0.40	0.21	0.12	0.20
旅游	0.23	0.32	0.37	1.00	0.30	0.49	0.38	0.50	0.35	0.46
传播	0.62	0.42	0.06	0.30	1.00	0.61	0.75	0.79	0.51	0.74
人才培养	0.60	0.47	0.34	0.49	0.61	1.00	0.69	0.78	0.52	0.61
非遗保护	0.77	0.51	0.40	0.38	0.75	0.69	1.00	0.83	0.55	0.79
技艺传承	0.64	0.43	0.21	0.50	0.79	0.78	0.83	1.00	0.58	0.80
补助	0.45	0.32	0.12	0.35	0.51	0.52	0.55	0.58	1.00	0.58
评审	0.61	0.44	0.20	0.46	0.74	0.61	0.79	0.80	0.58	1.00

2.2 社会网络图谱分析

本文运用 UCINET 软件绘制我国非遗政策

加权共词矩阵的社会网络关系图谱 (图 1), 图谱由许多节点和连线组成, 其中节点表示关键

词, 连线表示关键词之间的共被引关系, 其中点的面积越大代表其在整个网络中影响越大, 连线的数量多表明该关键词与其他关键词之间联系较多, 网络的聚集系数为 0.5, 呈现出整体较为密集的总特征。从图 1 可见, 非遗保护、技艺传承、实物留存等关键词的中心度最高, 处于整个网络的中心位置, 反映出我国非遗政策重点在于非遗的传承与保护方向的布局。其次, 人才培育、宣传、传播、教育、非遗名录、评审等词的中心度也较高, 表明非遗政策在非遗传播及普及、非遗名录的评定管理上给予了较大的支持。关键词平台、基地、保护区、推进、落实的中心度较低, 表明目前在非遗社会保障及组织行政方面的保障较为薄弱。

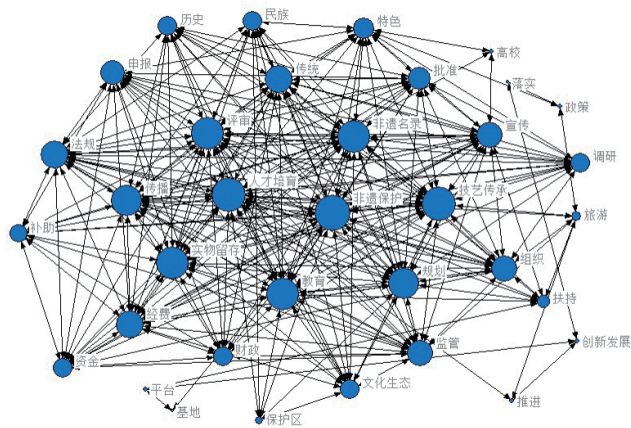


图 1 中国非遗政策加权共词社会网络图谱

2.3 中心度分析

本文运用 UCINET 软件分析非遗政策加权共词矩阵得到点度中心度、接近中心度、中介中心度三个指标的数值(表4),可见关键词的点度中心度与中间中心度数值的排序基本一致,部分关键词的点度中心度与接近中间度的排序则差异较大。从数据分析可得:第一,关键词非遗保护的点度中心度最高为2.34,其次为技艺传承、人才培养2.25,实物留存、教育、非遗名录、评审的点度中心度为2.08,规划、传播的点度中心度为1.99,传统、宣传、申报、批准的点度中心度分别为1.82、1.73、1.56、1.47,表明其在政策文本中的出现的频次较多,其重要程度较高,反映出我国非遗政策的核心内容为非遗传承及保护、非遗的传播及普及、非遗名录的管理;第二,关键词经费、资金、财政、补助的点度中心度分别为1.82、1.30、1.21、1.12,规划、法规、组织、监管的点度中心度分别为1.99、1.82、1.73、1.73,中心度数也比较高,反映出我国在非遗发展的资助补贴方面给予了较大力度的财政支撑、政策支撑;第三,关键

词保护区、平台、基地的点度中心度最小,分别为 0.52、0.26、0.17,表明我国非遗政策在非遗发展的社会保障建设方面提及较少,非遗发展的社会保障建设需进一步加强。

表 4 关键词中心度排序表 (部分)

关键词	点度中心度	中间中心度	接近中心度
非遗保护	2.34	8.81	2.33
技艺传承	2.25	3.77	2.27
人才培养	2.25	13.85	2.33
经费	1.82	0.66	1.92
申报	1.56	0.56	1.89
文化生态	1.21	0.37	1.69
旅游	0.61	3.01	1.61
创新发展	0.26	1.18	1.08
基地	0.17	0.62	1.41
落实	0.17	0.45	0.98

2.4 典型非遗聚集地区非遗政策比较分析

在整体分析我国非遗政策基础上,本文进一步细化对比分析了京津冀、陕甘宁、云贵川和江浙沪四大典型非遗集聚区域非遗政策,得到加权共词社会网络图谱,如图2所示。

从图2可见,京津冀地区技艺传承、非遗保护、实物留存、人才培养、非遗名录、评审等关键词的中心度较高。但与其他地区相比旅游、特色、高校等创新发展范畴类关键词中心度较低,表明京津冀地区在非遗创新发展方向较为薄弱,需进一步加强。

陕甘宁地区中心度较高的关键词除了技艺传承、非遗保护、实物留存、人才培养、非遗名录等非遗传承保护、宣传普及类关键词之外,组织、扶持、推进等组织行政保障类关键词的中心度均高于其他地区,表明陕甘宁地区提供了系统完善的非遗组织行政的保障,为非遗发展提供高效的行政支撑。

云贵川地区中心度较高的关键词为技艺传承、非遗保护、实物留存、人才培养、非遗名录,表明该地区非遗政策重点在非遗保护传承、非遗传承名录管理等方面。同时资金、财政、经费等词语中心度较高于其他地区,表明云贵川地区为非遗发展提供了强有力的财政支持,设置了科学的非遗补贴资助管理办法。

江浙沪地区中心度较高关键词有技艺传承、非遗保护、实物留存、人才培养、传播、教育、非遗名录等。与其他地区相比,教育、人才培养等关键词的中心度高于其他地区,表明江浙沪地区更侧重于将非遗与教育相结合,将非遗带进校园,与科研教育工作相结合,开展特色专业课程,加强学生对非遗项目的了解,有助于传播与普及非遗项目。

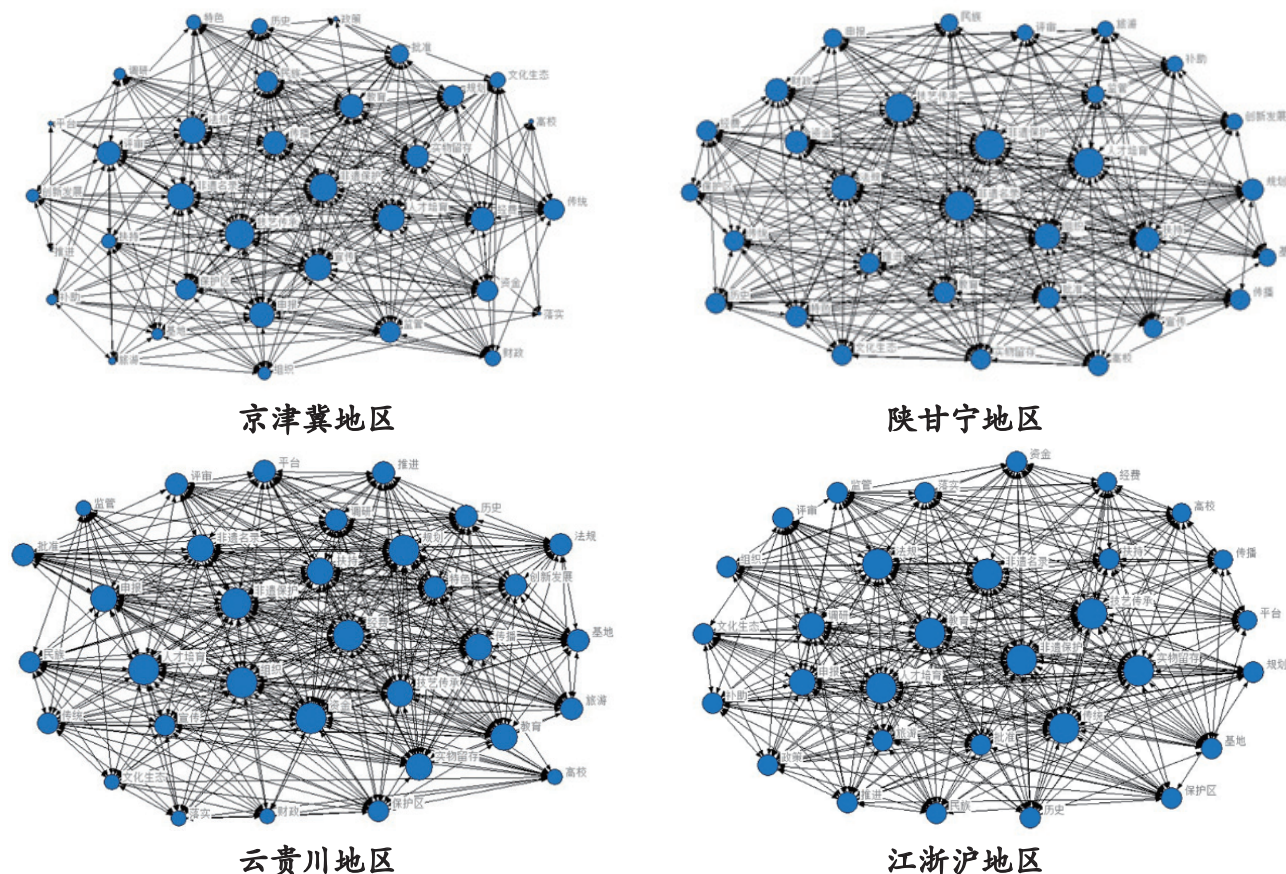


图2 四大非遗聚集地区政策加权共词社会网络图谱

3 结论

(1) 整体上,我国非遗政策重点在非遗的传承与保护方向的布局、非遗的传播与普及、以及非遗传承名录的评定审核。具体工作侧重保护现有项目传承,加大对非遗人才的培育和非遗文化的传播普及、持续进行非遗名录的扩充、建立科学完善的非遗名录管理办法。而非遗社会保障及组织行政保障方面扶持力度相对薄弱,非遗社会保障的建设不够完善,仍需进一步加强。

(2) 区域维度上,四大典型区域的非遗政策关注点整体较为一致,侧重点及不足与国家整体政策相一致,但也各有侧重。京津冀地区注重保护但创新发展方向布局力度较为薄弱;陕甘宁地区侧重于为非遗发展提供较为科学系统的组织行政管理体系,保证了非遗发展所需的组织行政的保障;云贵川地区对非遗发展资助补贴的扶持力度较大,当地政府提供了较大力度的财政支持;江浙沪地区则更侧重于将非遗与教育相结合,开设非遗专业课程,传播与普及非遗项目。

参考文献:

- [1] 唐璐璐.多元遗产观与遗产政策协商:《非遗公约》框架中有关商业化立场的演变[J].民族艺术,2025,(01):87-95.
- [2] 李洁,朱佩枫,张小凡.基于政策工具理论的江苏中医药非物质文化遗产保护利用政策研究[J].南京中医药大学学报(社会科学版),2024,25(03):146-152..
- [3] 王克岭,段玲,黄姝菡.非物质文化遗产保护传承路径探讨——基于政策主导性与文化自觉性的视角[J].科学决策,2024,(08):144-154.
- [4] 谈国新,王亚辉,吴晓琳,等.中国非物质文化遗产保护政策演进与内在逻辑[J].湖北理工学院学报(人文社会科学版),2023,40(05):61-73.

作者简介: 刘宇(1992.07—),女,汉族,内蒙古牙克石人,博士,讲师,研究方向:非遗政策与保护实践。

项目信息: 本论文是中国民协非物质文化遗产研究院2025年度项目《国家与区域视域下非物质文化遗产创新发展公共政策的影响机制与优化路径研究》(编号:FYY2025QN08)阶段性研究成果。