

我国老年人健康信息服务政策量化研究与启示

——基于“工具—目标—主体”三维分析框架

洪 闯 李中明 徐金藤

(湘潭大学公共管理学院, 湖南 湘潭 411105)

摘 要: [目的/意义] 开展老年人健康信息服务政策文本量化分析, 有利于后续政策的制定和优化, 对于推动老年人健康信息服务发展、积极应对人口老龄化具有重要意义。[方法/过程] 在全面调研我国省级及以上政府部门制定的老年人健康信息服务政策文本的基础上, 采用政策计量分析方法探究现今政策体系中的政策工具、政策目标、参与主体使用情况及其运行特征。[结果/结论] 研究发现, 当前我国老年人健康信息服务政策存在政策工具结构有所失衡、政策目标协调性有待加强、参与主体功能空间尚需释放等问题。基于此, 建议从优化政策工具搭配、均衡政策目标配置、挖掘参与主体价值3个方面完善政策供给, 从而推动我国老年人健康信息服务工作高质量发展。

关键词: 老年人; 健康信息服务; 政策工具; 政策文本; 内容分析

DOI: 10.3969/j.issn.1008-0821.2024.08.010

[中图分类号] G203 [文献标识码] A [文章编号] 1008-0821 (2024) 08-0099-11

Quantitative Research and Enlightenment of Health Information Service Policy for the Elderly in China

——Based on the Three-Dimensional Analysis Framework of “Tool- Objective-Subject”

Hong Chuang Li Zhongming Xu Jinteng

(School of Public Administration, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: [Purpose/Significance] Carrying out quantitative analysis of policy texts on health information services for the elderly is conducive to the formulation and optimization of subsequent policies, and is of great significance in promoting the development of health information services for the elderly and actively responding to population aging. [Method/Process] On the basis of a comprehensive study of the policy texts on health information services for the elderly formulated by government departments at the provincial level and above in China, a policy econometric analysis method was used to explore the use of policy tools, policy objectives, and participant subjects and their operational characteristics in the current policy system. [Result/Conclusion] The study found that there are some problems in the current health information service policy for the elderly in China, such as the imbalance of policy tool structure, the coordination of policy objectives needs to be strengthened, and the functional space of participant subjects needs to be released. Based on this, it is suggested to improve the policy supply from three aspects: optimizing the collocation of policy tools, balancing the allocation of policy objectives, and mining the value of participant subjects, so as to promote the high-quality development of health information services for the elderly in China.

Key words: elderly; health information service; policy tool; policy text; content analysis

收稿日期: 2024-03-11

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“数字乡村背景下农村医疗健康信息协同与智慧服务模式研究”(项目编号: 22CTQ023)。

作者简介: 洪闯 (1991-), 男, 讲师, 博士, 硕士生导师, 研究方向: 健康信息学。李中明 (2000-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 健康信息学。徐金藤 (1998-), 男, 硕士研究生, 研究方向: 数字阅读推广。

中华人民共和国民政部、全国老龄工作委员会办公室发布的《2022年度国家老龄事业发展公报》显示：2022年我国60岁及以上老年人口已达28 004万，占全国总人口数的19.8%，相比2017年增长2.5%^[1]。据预测，2035年全国60岁及以上老年人口将突破4亿，约占总人口的30%^[2]。随着我国人口结构变化，老龄化社会程度逐渐加深，老年人对于健康资源的诉求愈发迫切，如何更好地满足老年人的健康管理和医疗服务需要已经成为一个重要的社会问题^[3]。近年来，我国相继出台的《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》《“十四五”健康老龄化规划》《智慧健康养老产业发展行动计划（2021—2025年）》等一系列政策文件均明确指出要为老年人的健康保障提供信息化支撑，体现出国家在政策层面对老年人健康信息服务的高度重视。公共政策往往蕴含着行政的路径并预示社会发展的走势，在“积极应对人口老龄化”的国家战略背景下，建立健全老年人健康信息服务政策保障体系对于做好老年人健康信息服务工作至关重要。如何基于合理的分析框架与科学的量化方法来廓清当前政策工具结构、钩沉政策目标与供给路径、揭示政策参与主体布局的合理性是亟须解决的现实问题，然而学界对这些问题的关注与研究尚缺乏系统性与深入性。基于此，本研究以我国省级及以上政府部门制定的老年人健康信息服务政策文本为研究对象，构建“政策工具—政策目标—参与主体”三维框架梳理其现状及存在问题，以期为后续政策的制定和优化提供理论参考，对于推动老年人健康信息服务发展、积极应对人口老龄化具有重要意义。

1 文献综述

1.1 老年人健康信息服务相关研究

当前，国内外关于老年人健康信息服务的相关研究主要集中在3个方面：①老年人健康信息服务模式研究。如Hu M等^[4]结合文献和实地调研，从整体视角构建了基于区块链跨链技术的老年人健康信息跨链协同模式；徐孝婷等^[5]运用扎根理论，提出了4个面向老年群体的智慧社区健康信息服务模式；刘青等^[6]通过剖析老年人健康信息需求，建立了基于需求导向的公共图书馆老年人健康信息服务模式。②老年人健康信息服务困境与对策研究。如Ware P等^[7]发现，有过医疗经历的老年人普遍对关于自身健康状况的在线健康信息可信度和相关性表

示失望，提出应由来源可靠的机构提供健康信息服务；Jung W S等^[8]针对不同年龄阶段的老年人健康信息获取渠道进行了调查，建议在开发各项服务内容时考虑老年人的年龄特征和各渠道利用的健康信息；谈大军^[9]、刘一鸣等^[10]分别研究了美国和澳大利亚的公共图书馆老年人健康信息服务现况，得到了对我国公共图书馆开展相关服务的启示。③老年人健康信息服务影响因素研究。如Cutilli C C等^[11]通过Logistic回归分析发现，经济收入、受教育程度是影响老年人获取健康信息的最大因子；胡卉^[12]以老年人群体为研究对象，探究了健康信息服务的可及性影响因素。

1.2 老年人政策相关研究

现有对于老年人政策的相关研究主要可以分为三大类：①政策体系构建与完善研究。如Lee J R等^[13]基于韩国老年人福利政策的变化和问题，提出了政策体系的发展计划；翟运开等^[14]采用政策文本量化分析，为我国养老数字化相关政策文本优化提供了建议；曾粤亮等^[15]构建“政策工具—数字鸿沟—行动者”三维模型，剖析了我国老年人智能技术运用政策并提出了优化策略。②政策对比研究。如Arsenijevic J等^[16]采用问卷调查比较了德国、意大利、荷兰和波兰4个欧洲国家老年人健康促进政策的设计、监管和实施；顾晗昕等^[17]从政策工具视角对比了亚洲、北美洲和欧洲6个国家现行社区老年人跌倒干预政策的内容构成、重点举措和实施策略。③政策效力研究。如Lee T H等^[18]运用多元回归分析和Logistic回归分析，探讨了预防自杀政策与老年人自杀率的关系；王海平等^[19]利用Heckman样本选择模型，评估了城乡医保整合政策对农村中老年人医疗负担的影响。

1.3 文献述评

综上所述，目前关于老年人健康信息服务的研究成果已经较为丰富，学者们主要聚焦于模式、困境与对策、影响因素等方面探讨了老年人健康信息服务的供给问题，研究主题分布宽泛，但是鲜有老年人健康信息服务政策的相关研究，更缺乏对普遍意义上老年人健康信息服务政策进行全面、系统分析的研究，政策内外部结构要素尚待明晰。与此同时，通过梳理老年人政策的已有研究发现，文献计量法与内容分析法作为从历史数据源中提取和获悉新观点的政策文本分析方法已经比较成熟完善，有

助于了解政策文本中本质性的事实规律^[20]，可以为本研究提供坚实的理论基础。因此，本研究在全面调研我国省级及以上政府部门制定的老年人健康信息服务政策文本的基础上，构建“政策工具—政策目标—参与主体”三维框架分析现今政策体系的现状及存在问题，为后续政策的制定和优化提供对策建议。

2 政策分析框架构建

政策的本质是决策者依据其理念和价值，结合潜在的参与主体，有针对性地运用不同政策工具，以实现预定的政策目标^[21-22]。基于此，本研究结合我国老年人健康信息服务政策文本内容的情况，构建了“政策工具—政策目标—参与主体”三维分析框架，如图 1 所示。

2.1 X 维度：政策工具

政策工具是指为了实现政策目标而运用的各种手段和机制的总称^[23]。政策工具划分标准多样，其中，Rothwell R 等^[24]提出的供给型工具、环境型工具和需求型工具三分框架应用相对广泛且具有较好的代表性。借鉴该政策工具理论，本研究将老年人健康信息服务政策工具划分为供给型、环境型和需求型 3 个部分：①供给型是指直接推动老年人健康信息服务开展的政策工具类型，包括公共服务、基础设施、技术支持、人才培养、资金投入；②环境

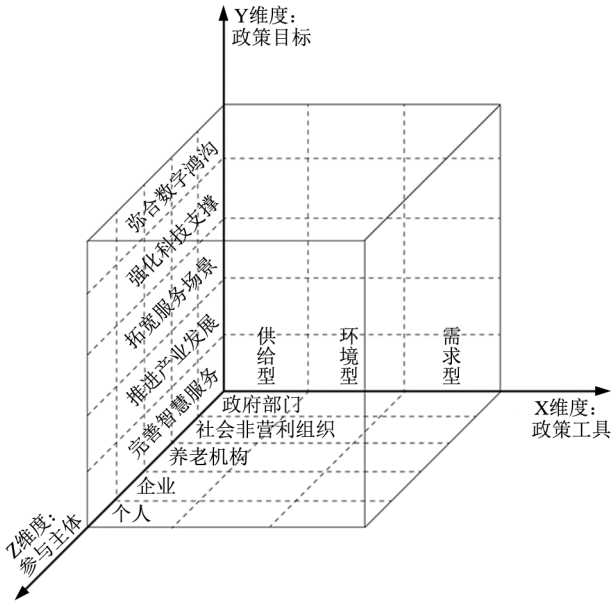


图 1 老年人健康信息服务政策分析框架
Fig. 1 Analysis Framework of Health Information Service Policy for the Elderly

型是指影响老年人健康信息服务发展环境的政策工具类型，包括安全保障、标准规范、策略执行、金融税收、目标规划；③需求型是指调动社会成员对于老年人健康信息服务需求的政策工具类型，包括交流合作、市场培育、宣传教育、应用示范。如表 1 所示。

表 1 老年人健康信息服务政策工具分类及内涵

Tab. 1 Classification and Connotation of Health Information Service Policy Tools for the Elderly

工具类型	工具名称	工 具 内 涵
供给型	公共服务	为老年人健康信息服务开展提供健康档案、健康教育等公共卫生服务
	基础设施	完善老年人健康信息服务过程中所需的配套基础设施
	技术支持	为老年人健康信息服务发展提供各类信息技术
	人才培养	利用经济和行政手段培养老年人健康信息服务人才
	资金投入	政府为老年人健康信息服务建设提供直接财力支持
环境型	安全保障	为保障老年人在使用健康信息服务过程中不受到损害所采取的措施
	标准规范	制定的老年人健康信息服务标准、行业规范
	策略执行	为保障老年人健康信息服务政策目标落地实施所采取的措施
	金融税收	政府通过信用、特许、融资、贷款保证推动老年人健康信息服务发展
	目标规划	老年人健康信息服务发展的具体目标和规划
需求型	交流合作	为老年人健康信息服务参与主体提供交流、探讨渠道
	市场培育	鼓励、引导老年人健康信息服务市场积极稳定发展
	宣传教育	普及老年人健康信息服务相关知识
	应用示范	树立高质量、具有可推广性的老年人健康信息服务示范项目

2.2 Y 维度：政策目标

政策目标是指决策者希望通过政策制定和实施所达到的效果和目的^[25]。开展老年人健康信息服务的目标在于促进老年人健康与福祉、推动数字包容，消弭老年人在健康信息获取中的不平等问题^[10]。结合《智慧健康养老产业发展行动计划(2021—2025 年)》，本研究将老年人健康信息服务政策目标分为 5 个方面：①弥合数字鸿沟是指有效解决老年人在健康数字融合方面遇到的困难，增强老年人群生活效能；②强化科技支撑是指推动新兴科技在老年人健康信息服务中的集成创新与融合应用，满足老年人群健康信息服务需求；③拓宽服务场景是指扩大老年人健康信息服务开展的空间环境，提升老年人群满意度；④推进产业发展是指优化和改善老年人健康信息服务的产业生态，促进产业转型升级；⑤完善智慧服务是指健全精准化的老年人健康信息服务体系，提高老年人群健康信息服务体验。

2.3 Z 维度：参与主体

参与主体是指政策实施过程中涉及的个人、团体或组织^[26]。当前，健康信息服务供给的主体一般分为医疗机构、政府部门、公益机构和商业机构四大类^[27]，综合考量各主体在老年人健康信息服务中的功能作用，本研究将老年人健康信息服务政

策参与主体分为 5 类：①政府部门，部署和落实老年人健康信息服务政策的各级政府机构；②社会非营利组织，不以营利为目的的老年人健康信息服务组织；③养老机构，为老年人提供集中居住和照料服务的机构；④企业，从事老年人健康信息服务相关活动的企业；⑤个人，为老年人健康信息服务开展提供支持的个人。

3 政策样本选取与编码

3.1 政策样本选取

为了确保政策文本的全面性、代表性和权威性，本研究政策样本选取过程如下：①在北大法宝数据库中，以“老年人”“健康信息”“卫生信息”“医疗信息”“智慧健康”等词汇为检索关键词进行全文检索，时效性为现行有效，检索时间为 2023 年 11 月 30 日；②查阅政策文本标题、制发机关，剔除批复、函、工作报告、领导讲话、会议纪要等非正式决策文本及省级以下政府部门发布的政策文本；③通过省级及以上政府部门相关网站、百度搜索引擎等渠道搜集政策文本中涉及的相关政策；④剔除重复的政策文本。最终获取到 90 份与老年人健康信息服务相关性较强的政策文本，其中，中央层面的政策 16 份，省(市)级政府层面的政策 74 份，政策文本概况如表 2 所示。

表 2 老年人健康信息服务政策文本概况
Tab. 2 Text Overview of Health Information Service Policy for the Elderly

序号	政策名称	发布机构	发布时间
1	关于加快发展养老服务业的若干意见	国务院	2013
2	关于组织开展面向养老机构的远程医疗政策试点工作的通知	国家发展改革委等 3 部委	2014
3	关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见	国家卫生健康委等 9 部委	2015
4	关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见	国务院办公厅	2016
.....			
87	浙江省老年健康服务专项行动实施方案(2022—2025 年)	浙江省卫生健康委、浙江省财政厅	2022
88	关于推进家庭医生签约服务高质量发展的实施意见	浙江省卫生健康委等 5 部门	2022
89	关于加强新时代首都老龄工作的实施意见	中共北京市委、北京市人民政府	2022
90	重庆市提升医养结合和老年健康服务能力行动方案(2023—2027 年)	重庆市卫生健康委等 6 部门	2023

3.2 政策文本编码

在确定政策样本的基础上，运用质性分析软件 Nvivo 对 90 份老年人健康信息服务政策展开内容分析。首先，阅读政策文本内容，选择能够准确反映老年人健康信息服务内容和主题的政策文本条款与

语句作为分析单元；其次，按照“政策序号—章节序号—小节序号—段落序号”逐条对分析单元进行编号，若政策文本没有章节或小节，则编号为 0；最后，从政策工具、政策目标、参与主体 3 个维度对分析单元进行编码和归类，最终获得参考点 858

个。其中，政策工具维度共计 320 个参考点，政策目标维度共计 277 个参考点，参与主体维度共计 261 个参考点，部分编码过程和结果示例如表 3 所示。为保证编码结果的可靠性，笔者在不同时段对分析单元进行正、倒序重复编码，对编码结果不一致处进行小组讨论以达成共识。此外，抽取 10% 的分析单元，邀请两位信息资源管理专业的硕士研究生进行独立编码，最终得到各维度的编码一致百分比均大于 80%，说明编码结果可信。

表 3 政策文本内容部分编码过程和结果示例
Tab. 3 Examples of Partial Coding Process and Results of Policy Text Content

政策名称	分析单元	编 码	政策工具	政策目标	参与主体
智慧健康养老产业发展行动计划 (2021 — 2025 年)	加快建设统一权威、互联互通的全民健康信息平台，实现健康数据的有效归集与管理。……联动云管边端，丰富服务种类，提升服务质量，实现服务的流程化标准化	13-3-1-1	基础设施	拓宽服务场景、完善智慧服务、强化科技支撑	政府部门、企业
	充分发挥人才队伍建设对产业发展的支撑作用，鼓励支持科研人员进入智慧健康养老行业。……提升为老服务人员信息技术应用能力及水平，打造高素质的人才队伍	13-8-4-1	人才培养	推进产业发展	政府部门、社会非营利组织、个人
“十四五”健康老龄化规划	建立老年健康数据的收集和发布机制。充分运用互联网、物联网、大数据等信息技术手段，……实现信息共享，为服务老年人提供信息化支撑	16-3-9-3	基础设施、技术支持	强化科技支撑、完善智慧服务	政府部门

4 政策文本分析

4.1 政策概况

4.1.1 政策发布时间

从政策发布时间来看，我国老年人健康信息服务政策发文数量基本呈现周期性波动趋势，在 2016 年和 2021 年出现两个小高峰，如图 2 所示。2015 年底，国务院办公厅印发的《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》要求强化信息支撑在推进医疗卫生与养老服务相结合中的作用，直接带动了各省老年人健康信息服务政策的制定，并在 2016 年出现小高峰，随后政策数量有所回落。2021 年，我国进入“十四五”发展阶段，积极应对人口老龄化成为新的国家战略^[28]。同年，中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》，明确完善老年人健康支撑体系在推动老龄事业和产业高质量发展中的战略支撑地位。在此背景下，老年人健康信息服务政策发展进入新阶段，从中央到地方均积极制定相应的政策措施，老年人健康信息服务政策数量激增。

4.1.2 政策发布主体

从政策发布主体来看，我国老年人健康信息服

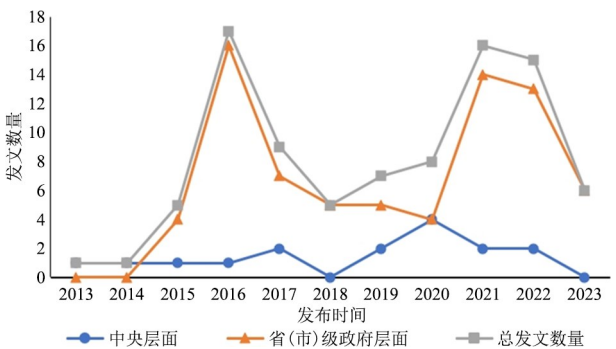


图 2 政策发布时间图
Fig. 2 Timeline of Policy Release

务政策的制定部门包括 3 种类型：①中央国家机构，发文数量为 14 份，占比 15.56%，涉及国务院、国家卫生健康委员会、国家发展和改革委员会、教育部、民政部、财政部等 17 个机构；②省(市)级政府部门，发文数量为 74 份，占比 82.22%，主要由省政府办公厅、省卫生健康委发布；③相关机构及社会组织，发文数量为 2 份，占比 2.22%，包括健康中国行动推进委员会、中国残疾人联合会等。总体而言，联合发文的政策主体分布广泛，共计 42 份政策文本由两个及以上部门联合发布，占比 46.67%，表明老年人健康信息服务工作涵盖面之广、关联主

体之多,也意味着老年人健康信息服务工作需要多部门间协同推进。

4.2 政策文本单维度分析

4.2.1 政策工具维度

从政策工具维度来看,供给型政策工具运用频数最多,占比达48.13%,其次是环境型政策工具,占比为34.69%,而需求型政策工具的运用频数较少,仅占比17.19%,如图3所示。由此可见,我国老年人健康信息服务政策更倾向于运用供给型和环境型政策工具,通过提供所需资源推动老年人健康信息服务产业发展,也从侧面体现出老年人健康信息服务仍面临着供给侧相对滞后、欠缺活力的问题,我国正在通过出台政策重点解决此类问题,推动供给侧结构性改革。

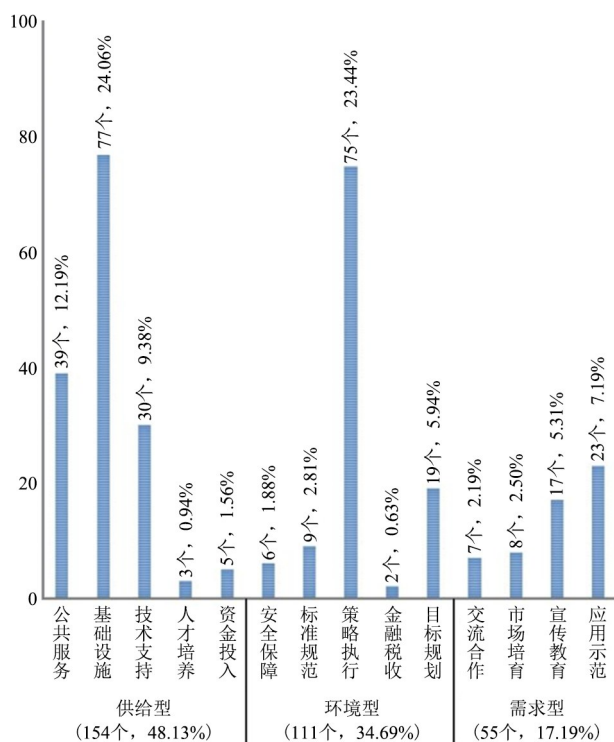


图3 政策工具频数分布结果

Fig. 3 Frequency Distribution Results of Policy Tools

在供给型政策工具中,子类工具占比排序依次为基础设施(24.06%)、公共服务(12.19%)、技术支持(9.38%)、资金投入(1.56%)、人才培养(0.94%),前三者合计占比达45%。一方面,老年人健康信息服务作为新兴产业,相应的技术设施相对缺乏;另一方面,受到新医改形势的影响,以健康档案为代表的公共卫生服务成为老年人健康信息服务发展中的重要支撑。因此,我国十分重视老

年人健康信息服务开展中的技术设施、公共服务等资源供给,但在人才培养和资金投入上稍显欠缺,会限制产业发展及服务优化。

在环境型政策工具中,策略执行位居榜首,占比接近25%,这反映出我国在老年人健康信息服务环境的营造上,注重发挥策略执行的作用。然而,策略执行多使用“鼓励”“引导”“支持”等具有倡导性特征的词汇,缺乏具体的实施方案,导致政策执行力不足。此外,虽然我国运用了标准规范(2.81%)、安全保障(1.88%)、金融税收(0.63%)等子类工具,但关注力度仍有待加强,特别是金融税收的缺失,在一定程度上不利于激发老年人健康信息服务市场活力和主体参与积极性。

在需求型政策工具中,子类工具占比排序依次为应用示范(7.19%)、宣传教育(5.31%)、市场培育(2.50%)、交流合作(2.19%)。可以看出,需求型政策工具相对薄弱,与其他两类政策工具差距显著,即使是使用最为频繁的子类工具“应用示范”,占比也仅为7.19%,处于较低水平,对老年人健康信息服务市场的扶持和引导力度相对薄弱。

4.2.2 政策目标维度

从政策目标维度来看,我国老年人健康信息服务政策的目标存在一定差异,完善智慧服务(37.91%)、推进产业发展(21.66%)占据较大份额,均超过了20%,而强化科技支撑、拓宽服务场景和弥合数字鸿沟占比相对较低,如表4所示。这进一步印证了我国老年人健康信息服务作为一个新兴产业,面临着供给侧相对滞后、欠缺活力的问题,因而着重于提升信息服务和产品供给能力。相比之下,我国对强化科技支撑、拓宽服务场景以及弥合数字鸿沟的重视程度和保障力度都十分不足。在稳步提升老年人健康信息服务供给能力的基础上,其他4类目标的投入也应得到重视和强化,特别是针对老年人在健康信息获取能力上的欠缺,还亟须加强弥合数字鸿沟的力度。

4.2.3 参与主体维度

从参与主体维度来看,参与程度最高的是政府部门,占比达52.87%,其次是社会非营利组织,占比为26.05%,之后依次是企业、养老机构、个人,占比分别为13.41%、5.75%、1.92%,如表5所示。

表 4 政策目标频数分布结果

Tab. 4 Frequency Distribution Results of Policy Objectives

政策目标	参考点(个)	占比(%)
完善智慧服务	105	37.91
推进产业发展	60	21.66
拓宽服务场景	37	13.36
强化科技支撑	50	18.05
弥合数字鸿沟	25	9.03

这反映出我国老年人健康信息服务供给是以政府部门为主导者，各类社会非营利组织、企业、养老机构以及个人共同参与的社会共治模式。在这种模式下，老年人健康信息服务发展存在管理手段单一、技术开发能力有待加强等问题^[29]。当前，我国已经围绕政府部门、社会非营利组织等主体参与老年人健康信息服务制定了较为明确的规范，但作为老年人健康信息服务重要主体的各类企业、养老机构和个人的参与程度却不高，未能细化、明确其功能作用和责任范围，难以有效激发其参与积极性。

4.3 政策文本交叉维度分析

4.3.1 “X-Y”交叉维度分析

统计政策工具维度子类工具在政策目标维度中的分布情况，如图 4 所示。由此可知，老年人健康信息服务政策目标的实现综合运用了多种政策工具，

表 5 参与主体频数分布结果

Tab. 5 Frequency Distribution Results of Participant Subjects

参与主体	参考点(个)	占比(%)
个 人	5	1.92
企 业	35	13.41
社会非营利组织	68	26.05
养老机构	15	5.75
政府部门	138	52.87

但存在两者匹配不均衡的现象。具体而言，在弥合数字鸿沟方面，主要使用需求型政策工具来提升老年人群的健康信息素养，以宣传教育等形式不断提高老年人健康核心信息知晓率和健康素养水平；在强化科技支撑方面，主要通过基础设施、技术支持、公共服务等供给型政策工具来夯实老年人健康信息服务的科技支撑能力，打造老年人健康信息服务新产品、新业态；在拓宽服务场景方面，环境型政策工具中的“策略执行”发挥主要作用，供给型和需求型政策工具的作用不明显；在推进产业发展方面，3 类政策工具的运用相差不大；在完善智慧服务方面，基础设施、技术支持、公共服务等供给型政策工具和环境型政策工具中的“策略执行”发挥主要作用，需求型政策工具的作用有限。

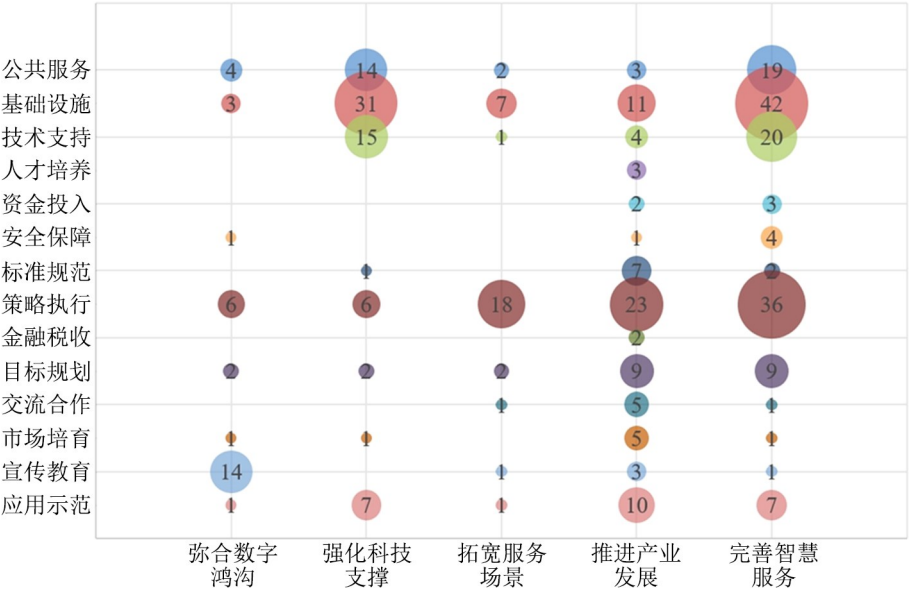


图 4 政策工具—政策目标频数分布结果

Fig. 4 Policy Tool—Policy Objective Frequency Distribution Results

4.3.2 “X-Z”交叉维度分析

统计政策工具维度子类工具在参与主体中的分

布情况，如图 5 所示。由此可知，五大政策参与主体对政策工具的运用搭配有所不同。政府部门运用

供给型政策工具最多,之后依次是环境型政策工具、需求型政策工具,这表明政府部门作为主导型政策参与者,在老年人健康信息服务发展中以发挥硬件投入和环境营造作用为主。社会非营利组织以运用基础设施、公共服务、策略执行等子类工具为主,展现了其作为老年人健康信息服务主要提供者对产业发展的支撑。养老机构和个人在现有政策工具的运用中十分不足,这也说明现有政策对于发挥养老机构和个人在老年人健康信息服务中的主体作用缺乏一定的认知。企业所运用的政策工具也偏少,侧重引导其发挥在策略执行、基础设施建设等方面的作用,但金融税收、资金投入等政策工具不足,难以有效激发其在技术开发、服务创新等方面的独特优势。

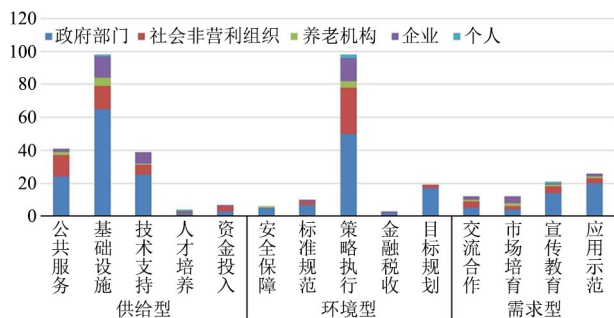


图 5 政策工具—参与主体频数分布结果
Fig. 5 Policy Tool—Participant Subject Frequency
Distribution Results

4.3.3 “Y-Z”交叉维度分析

统计政策目标维度在参与主体中的分布情况,如表 6 所示。由此可知,政府、社会非营利组织、养老机构、企业在各政策目标的实现过程中均有参与,但参与程度差异较大。在弥合数字鸿沟、强化科技支撑方面,主要参与者为政府部门;在拓宽服务场景方面,主要参与者为政府部门和社会非营利组织;在推进产业发展、完善智慧服务方面,主要参与者为政府部门、社会非营利组织和企业。总体而言,政府部门对于老年人健康信息服务政策目标响应的覆盖面最广。然而,其他 4 个参与主体对于老年人健康信息服务的响应均有缺失,未能充分发挥其主体作用。

5 研究结论与建议

5.1 研究结论

本研究以“政策工具—政策目标—参与主体”为三维分析框架,选取 90 份我国省级及以上政府部

表 6 政策目标—参与主体频数分布结果

Tab. 6 Policy Objective—Participant Subject Frequency
Distribution Results

政策目标	政府 部门	社会 非营利 组织	养老 机构	企业	个人	合计
弥合数字鸿沟	18	9	2	2	1	32
强化科技支撑	40	8	1	9	0	58
拓宽服务场景	16	16	4	4	2	42
推进产业发展	53	11	2	10	1	77
完善智慧服务	79	34	7	19	1	140
合 计	206	78	16	44	5	349

门制定的老年人健康信息服务政策进行深入量化分析,识别出当前政策体系的供给路径,如图 6 所示。研究发现,我国老年人健康信息服务政策供给已经形成了如下核心路径:①以弥合数字鸿沟为诉求的“数字包容”。在此路径下,以政府部门为主导,社会非营利组织为核心的主体模式,侧重推动宣传教育,辅以策略执行。②以强化科技支撑为诉求的“科技赋能”。在此路径下,以政府部门为核心,企业和社会非营利组织为支撑的主体模式,侧重完善公共服务、基础设施、技术支持等方面,推进策略执行。③以拓宽服务场景为诉求的“供给升级”。在此路径下,以政府部门和社会非营利组织为主要参与主体,侧重采取策略执行方式的同时,促进基础设施建设。④以推进产业发展为诉求的“生态优化”。在此路径下,以政府部门为引领,社会非营利组织和企业为支撑的主体模式,侧重采用策略执行与制定目标规划、标准规范,并推动基础设施建设。⑤以完善智慧服务为诉求的“模式创新”。在此路径下,以政府部门为主导,社会非营利组织和企业为基础的的主体模式,侧重完善公共服务、基础设施、技术支持等方面,辅以策略执行及目标规划制定。

综合上述分析,笔者发现我国老年人健康信息服务政策仍存在以下不足:①政策工具结构有所失衡。现有政策文本多运用基础设施、公共服务、技术支持等供给型政策工具推动老年人健康信息服务创新发展,以及运用策略执行这一环境型政策工具减少政策实施的阻力。相比之下,采用需求型政策工具在促进市场引导拉动政策施行方面则有所欠缺,忽视了老年人健康信息服务的市场潜力。此外,金

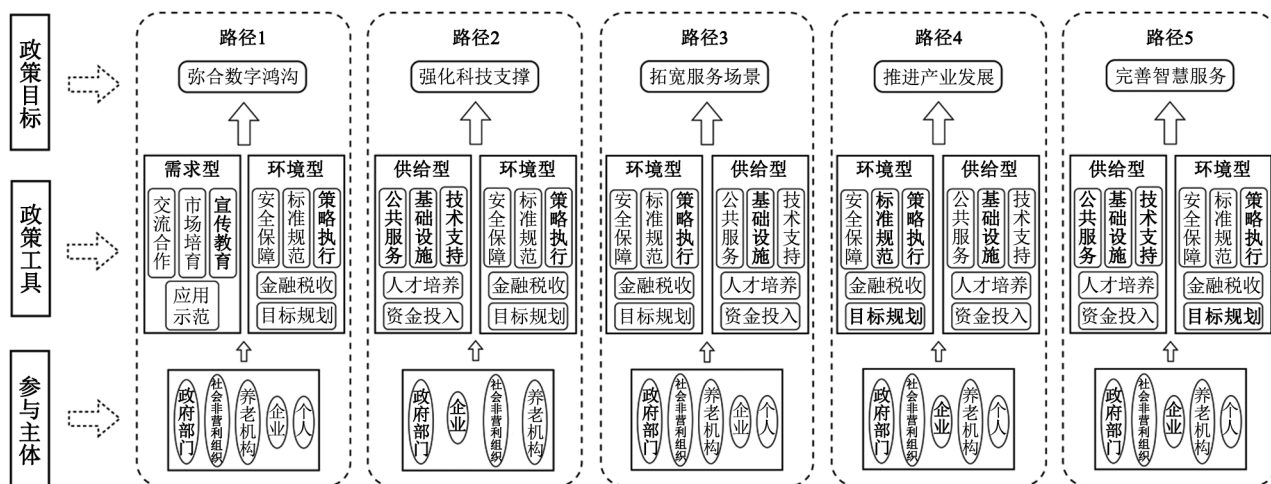


图6 老年人健康信息服务政策供给路径图

Fig. 6 Supply Path Map of Health Information Service Policy for the Elderly

融税收、人才培养、资金投入等子类工具运用存在严重缺位，意味着现有老年人健康信息服务政策工具比例存在着一定的失衡问题。然而作为一项长期复杂的系统性社会工程，老年人健康信息服务工作需要合理组合运用多种政策工具。②政策目标协调性有待加强。现有政策文本偏重于完善智慧服务、推进产业发展等政策目标，对于强化科技支撑、拓宽服务场景的重视程度相对较弱，在一定程度上忽视了对弥合老年人数字鸿沟的相关引导教育，影响了老年人健康信息服务市场发展活力的释放。弥合数字鸿沟是老年人健康信息服务工作中需要紧迫解决的问题，强化科技支撑是老年人健康信息服务工作中需要不断跟进的目标，拓宽服务场景是老年人健康信息服务工作中具有一定前瞻性的目标，需要以科学发展的眼光对这些政策目标予以更多的关注和支持，才能在更深层次上驱动老年人健康信息服务行业高质量有序运转。与此同时，目标导向下政策工具的运用呈现出失衡现象，也需政府部门合理化配置各目标导向下政策工具的组合，为老年人健康信息服务提供恰当引领。③参与主体功能空间尚需释放。现有政策文本形成了以政府部门为主导者，各类社会非营利组织、企业、养老机构以及个人共同参与的社会共治模式，但是针对政府部门的职责规定尤为突出，对其他参与主体职责和义务的规定则相对较少，与政策目标的搭配也并不协调，导致老年人健康信息服务工作压力向政府部门过度倾斜，极易产生由于政府部门管理不善而导致的风险。另外，社会非营利组织、养老机构、企业及个

人在现有政策工具的运用中显得十分不足，阻碍了多元主体参与老年人健康信息服务市场建设的主观能动性。数智时代，多元协同发展才是市场建设的主流模式，必须为各主体提供更多可操作性和执行性的细则，发挥政策的激励作用，调动社会力量协同参与实现老年人健康信息服务政策目标的积极性。

5.2 政策建议

5.2.1 优化政策工具搭配，驱动子类工具协同发力

综合考量老年人健康信息服务的长远发展目标与政策工具的功能属性，应注重需求拉动带来的长期效益，适当增加缺位工具运用频率，可以从以下方面调整政策工具布局：

在需求型政策工具中，逐步扩大子类工具的运用。①在应用示范上，围绕重点应用场景，打造一批社会参与广泛、应用效果明显的示范基地，推动应用示范层级动态管理，深化老年人健康信息服务实践效果；②在宣传教育上，依托社区、养老机构及老年大学开展视频教学、经验交流、健康教育等培训活动，改善老年人群在健康素养上的不足，提升健康信息服务体验感；③在市场培育上，扶持老年人健康信息服务市场，重点支持符合老年人群需求的健康信息服务产品研发，从操作界面到操作流程都要充分考虑老年人群的实际情况；④在交流合作上，鼓励社会非营利组织、养老机构和企业进行产学研合作，积极借鉴国外老年人健康信息服务先进理念与设计，创新老年人健康信息服务领域的产品、模式和制度。

在供给型政策工具中，加大人才培养和资金投

入的支持力度。①在人才培养上,加快构建多方参与、产教融合的人才培养模式,鼓励企业、社会非营利组织以及养老机构参与到高校及培训机构的人才培养过程中来,双方根据自身发展需求签订人才培养订单,实现人才供需匹配,此外,完善老年人健康信息服务相关职业资格认证制度,拓宽职业发展前景;②在资金投入上,制定老年人健康信息服务专项财政预算,细化具体领域实施方案。例如,为老年人健康信息服务创新项目提供经费;向社会非营利组织、养老机构和社区捐赠数字化健康监测设备;设立奖学金资助有志于从事老年人健康信息服务的人员接受相关教育和培训。

在环境型政策工具中,推进标准规范、安全保障与金融税收应用落实。①在标准规划上,加快构建覆盖老年人健康信息服务全流程的标准体系,鼓励和引导相关组织、协会协同推进产品、平台及服务等多方面标准的制定,开展代表性标准应用示范;②在安全保障上,联合网信部门、新闻媒体完善投诉反馈渠道,严厉打击健康谣言发布、传播行为,同时,推进EDR、MTD等技术在信息安全保护方面的应用;③在金融税收上,对于老年人健康信息服务相关企业提供税收优惠或减免,发布产品及服务税收优惠目录。

5.2.2 均衡政策目标配置,确保目标设置协调合理

以前瞻性引领长远发展,重视创新模式构建,应提升薄弱目标环节的政策供给。为此,提出如下建议:①在弥合数字鸿沟方面,一是要从源头上重视老年人数字素养教育,聚焦于医保服务、看病就医、健康档案等重点应用场景,依托社区、养老机构以及老年大学建立起以需求为导向的老年人健康信息素养课程体系,Leicester Ageing Together项目在开课前的信息获取、数字技能需求等情况可以为相关机构开展服务提供参考^[30]。二是重点推动在线健康社区、医疗健康应用适老化改造,遴选出具有代表性的适老化产品及服务,编制适老化设计典型案例,加快信息无障碍环境建设改造。②在强化科技支撑方面,特别是新技术研发与产品供给方面,要对易学性、易用性给予更多的政策优惠,充分考虑老年人的身心特点和思维方式,引导相关企业积极推进健康信息服务适老化改造工作,建立完善惩治机制,避免“虚有其表”的老年人模

式。③在拓宽服务场景方面,要面向居家、社区、养老机构等线下场景打造集成应用的健康信息管理系统,培育信息技术、信息服务以及老年医学等领域的专业人才,为老年人提供全流程的健康信息服务。此外,要针对不同目标和政策工具之间的协同合作进行归类,提供相应的配套支持措施,保障老年人健康信息服务的可持续发展,例如在完善智慧服务这个目标下,应适当增加资金投入、安全保障、交流合作、市场培育等子类工具的运用。

5.2.3 挖掘参与主体价值,激发多元主体组合作用

细化参与主体的功能作用,挖掘角色和价值的多样性,以形成多元主体协同发展老年人健康信息服务的新局面。对此,可从3个方面着力:①聚焦老年人群健康信息服务高频场景,由政府部门组织实施全国性项目,发挥其资源整合的主导优势,制定分级分类的考核、奖惩机制,激发社会非营利组织、养老机构、企业以及个人等参与主体的积极性,加大对私人资本进入老年人健康信息服务市场的吸引力,形成社会合力。②充分发挥以公共图书馆、行业协会为代表的社会非营利组织在老年人群内的传播作用,鼓励行业协会、公共图书馆带头建设老年人健康信息服务门户,推动相关工作的有效落实,宣传相关资源和政策。例如,美国图书馆协会制定的《老年人图书馆和信息服务指南》中提出老年人健康信息服务可能会涵盖的内容包括个人健康和医疗保健政策,并提出使图书馆成为向老年人提供信息服务的协调中心的原则,不仅要向老年人提供健康信息,还要为其提供政府和相关部门的医疗保健卫生政策^[31]。③激发个体参与老年人健康信息服务的积极性,建立完善健康信息服务专家库,扩展专家在公共服务、宣传教育等子类工具中的参与渠道,同时要加大资金补贴和考核激励,引导义务人员、志愿人员积极参与老年人健康信息服务活动,为健全老年人需求反馈渠道提供支持,通过线上、线下多形式了解老年人群实际需要。

6 结 语

本研究构建了“政策工具—政策目标—参与主体”的三维分析框架,对我国老年人健康信息服务政策文本进行了多维度的量化分析,从而提出了相应的政策建议,可以为老年人健康信息服务政策优化升级提供参考借鉴,在推动老年人健康信息服

务发展、积极应对人口老龄化等方面也具有一定的现实意义。但本研究也存在一些局限性：一是在研究对象上，仅选择省级及以上政府部门制定的政策文本，对基层政策文本的关注度不足。二是在研究内容上，仅从整体层面分析了相关政策文本，缺乏中央和省级、省级和省级政策文本之间的横向比较。在未来的研究中，可以进一步扩大政策样本数量，通过效词分析、社会网络分析等方法，优化我国老年人健康信息服务政策分析的准确性与深入性。

参 考 文 献

- [1] 中华人民共和国民政部, 全国老龄工作委员会办公室. 2022 年度国家老龄事业发展公报 [EB/OL]. https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6920261.htm, 2024-04-19.
- [2] 杜鹏, 李龙. 新时代中国人口老龄化长期趋势预测 [J]. 中国人民大学学报, 2021, 35 (1): 96-109.
- [3] 刘咏梅, 李梦宇, 谢阳群. MEC 理论视角下老年用户在线医疗健康信息服务使用价值研究 [J]. 图书情报工作, 2020, 64 (19): 71-79.
- [4] Hu M, Sheng F. Blockchain-Enabled Cross-Chain Collaboration Model for Elderly Health Information from a Whole Process Perspective [J]. *Frontiers in Public Health*, 2023, 11: 1081539.
- [5] 徐孝婷, 杨梦晴, 朱庆华. 面向老年群体的智慧社区联动协作健康信息服务模式构建 [J]. 图书馆论坛, 2020, 40 (12): 107-116.
- [6] 刘青, 杨斌斌. 需求导向的公共图书馆老年人健康信息服务模式研究 [J]. 江苏科技信息, 2021, 38 (30): 78-80.
- [7] Ware P, Bartlett S J, Paré G, et al. Using eHealth Technologies: Interests, Preferences, and Concerns of Older Adults [J]. *Interactive Journal of Medical Research*, 2017, 6 (1): e3.
- [8] Jung W S, Kang H G, Han S, et al. Recognition and Use of Health Information for Preliminary Elderly and Elderly People [J]. *Journal of Digital Convergence*, 2021, 19 (6): 419-427.
- [9] 谈大军. 美国公共图书馆长者健康信息服务调查与分析 [J]. 图书情报工作, 2019, 63 (6): 140-146.
- [10] 刘一鸣, 李露. 澳大利亚公共图书馆老年人健康信息服务项目的研究与启示 [J]. 情报资料工作, 2023, 44 (4): 85-95.
- [11] Cutilli C C, Simko L C, Colbert A M, et al. Health Literacy, Health Disparities, and Sources of Health Information in U. S. Older Adults [J]. *Orthopaedic Nursing*, 2018, 37 (1): 54-65.
- [12] 胡卉. 数智环境下老年人健康信息服务可及性影响因素研究 [J]. 知识管理论坛, 2023, 8 (2): 155-167.
- [13] Lee J R, Pyo C K. A Study on the Changes and Development Plans of the Elderly Welfare Policy [J]. *Journal of Association for Korean Public Administration History*, 2021, 52 (52): 1-28.
- [14] 翟运开, 陈亚军, 宋欣, 等. 国家治理现代化视域下我国养老数字化政策量化研究——基于三维框架的文本分析 [J]. 现代情报, 2023, 43 (8): 125-138.
- [15] 曾粤亮, 韩世曦. 政策工具视角下我国老年人智能技术运用政策文本量化研究 [J]. 情报资料工作, 2023, 44 (2): 73-83.
- [16] Arsenijevic J, Groot W. Health Promotion Policies for Elderly—Some Comparisons Across Germany, Italy, the Netherlands and Poland [J]. *Health Policy*, 2022, 126 (1): 69-73.
- [17] 顾晗昕, 刘洋, 刘远立. 政策工具视角下社区老年人跌倒干预国际比较研究 [J]. 中国全科医学, 2023, 26 (34): 4231-4238, 4245.
- [18] Lee T H, Huh S. An Analysis of the Impact of Suicide Prevention Policies on Elderly Suicide Rate Reduction [J]. *The Journal of the Korea Contents Association*, 2022, 22 (7): 318-331.
- [19] 王海平, 宁满秀. 城乡医保整合政策对农村中老年人医疗负担的影响 [J]. 中国卫生政策研究, 2022, 15 (6): 9-16.
- [20] 金燕, 杨会娟, 毕崇武, 等. 面向老年人的我国数字包容政策量化分析研究 [J]. 现代情报, 2023, 43 (3): 53-63.
- [21] 洪伟达, 马海群. 我国开放政府数据政策的演变和协同研究——基于 2012—2020 年政策文本的分析 [J]. 情报杂志, 2021, 40 (10): 139-147, 138.
- [22] 蒋天骥, 张瑶, 周庆山. 基于文本量化分析的我国地方政府大数据产业政策的完善策略研究 [J]. 现代情报, 2021, 41 (2): 132-140, 161.
- [23] 彭雷霆, 牛蓉, 刘锦. 我国老年读者权利保障政策研究 [J]. 中国图书馆学报, 2023, 49 (5): 77-92.
- [24] Rothwell R, Zegveld W. *Reindustrialization and Technology* [M]. London: Logman Group Limited, 1985.
- [25] 高歌. 城镇职工基本养老保险政策文本研究——基于政策工具、政策目标、政策主体的三维分析框架 [J]. 北京航空航天大学学报 (社会科学版), 2023, 36 (3): 133-142.
- [26] 沈舒悦, 曾粤亮. 我国公共数字文化服务政策文本量化研究 [J]. 图书馆论坛, 2023, 43 (11): 50-58.
- [27] 彭骏, 惠朝阳, 万辉. 老年人健康信息服务主体研究 [J]. 中华医学图书情报杂志, 2018, 27 (11): 60-63.
- [28] 中华人民共和国中央人民政府. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要 [EB/OL]. https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 2024-04-19.
- [29] 胡安琪, 吉顺权. 健康信息服务供给主体及其社会共治研究 [J]. 医学信息学杂志, 2021, 42 (7): 12-17.
- [30] 刘晓娟, 谢瑞婷. 欧洲老年人数字素养项目的实践经验与启示 [J]. 图书情报知识, 2023, 40 (2): 117-130.
- [31] RUSA. Guidelines for Library and Information Services to Older Adults [EB/OL]. <https://journals.ala.org/rusq/article/view/3692>, 2024-04-19.

(责任编辑: 郭沫含)