

# 卫生政策研究特点及信息资源利用

代涛\*

中国医学科学院卫生政策与管理研究中心 北京 100020

**【摘要】**本文从卫生政策研究的主要特点出发,分析了卫生政策研究信息除具有自然科学与社会科学文献信息的基本特点之外,还具有信息资源丰富、来源渠道广泛、检索方法复杂、获取难度大等特点,对决策者和政策研究者获取卫生政策研究信息造成了一定困难,并在此基础上提出了进行卫生政策研究信息资源整合的重要意义。

**【关键词】**卫生政策研究;信息;特点;障碍;整合

中图分类号:R19;G358 文献标识码:B 文章编号:1674-2982(2008)01-0058-05

## The characteristic of health policy research and the use of health policy information resource

Dai Tao

Center for Health Policy and Management, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing 100020, China

**【Abstract】**Based on the characteristic of health policy research, this paper shows that the information of health policy research not only has the basic characteristics of science subjects and social subjects, but also has the characteristics of abundant resources, extensive sources, complicated search methods and the barriers of obtaining information. Through reviewing the use of knowledgable information in health policy research, the study recommends the important significance of integrating the information resource into health policy research.

**【Key words】**Health policy research, Information, Characteristic, Barrier, Integration

政策研究是二战后西方思想库和大学兴起的一个全新的跨学科、应用性的研究领域,被视为“当代公共行政学的最重要的发展”、“当代政治学的一次最重大的突破”及当代西方社会科学领域的一次革命性变化。现在政策科学已构成当代公共管理学乃至整个社会科学中的一个极为重要而富有活力的部分<sup>[1]</sup>。从国际范围看,过去 30 年中,政策研究是社会科学研究中发展最快的领域之一。在健康领域,对卫生政策这一概念可以有两种基本不同的理解。一是从社会学或者政治学的角度,认为卫生政策本身就是一种社会控制手段,一项基本的国家政策;二是从公共政策的角度,把卫生(健康)作为政策的内容,把卫生(健康)政策作为公共政策中的一类,类似于环境政策、社会福利政策等。近年来,我国政府高度重视民生,提倡科学发展,强调决策科学化、民主化,我国的政策科学特别是关系人民健康的卫生政策研究发展迅速。目前,我国正处于基本医疗卫生

服务制度的建立与发展时期,如何借鉴国际卫生领域改革发展的相关经验,提高卫生管理人员的决策与执行能力,是我国卫生政策研究所面临的一个重要挑战<sup>[2]</sup>。

## 1 卫生政策研究的特点

卫生政策研究作为一门快速发展的综合性学科,除了具有政策科学的一般规律外,又具有医疗卫生事业的特定属性。

### 1.1 卫生政策研究具有综合性和跨学科的显著特点

卫生政策研究跨越了社会科学与自然科学两个领域,主要涉及医学、管理学、经济学、社会学、法学和政治学等,任何相关学科的进展和成就都会促进卫生政策研究领域的发展,并丰富和完善其研究内容;同时,卫生政策研究又是一个涉及政府公共卫生管理和医疗服务等多领域的学科,具有多部门或行

\* 本文是 HPSP 知识管理项目《国际卫生政策研究文献数据知识整合》的部分研究成果。

作者简介:代涛,男(1969 年-),中国医学科学院医学信息研究所所长,卫生政策与管理研究中心常务副主任,研究员,主要研究方向为卫生政策与管理、医学信息研究,Email:daitao@imicams.ac.cn。

业交叉的特点,而公共卫生政策作为政府管理和提供服务的重要手段之一,其理论、方法和政策的实际应用都需要进行研究。随着社会健康意识与理念的不不断提升,保证居民的健康权益已经成为每个国家政府的基本职责和重要任务,卫生政策研究已成为世界各国越来越关注的重要研究领域。

卫生政策学不是现有某一个学科的更新,而是从多学科中孕育产生的新的、独立的学科。它是在吸收其他学科尤其是卫生经济学、社会医学、卫生管理学、公共卫生学、以及政治学、哲学、心理学等学科知识方法的基础上,形成和发展起来的,本身就具有综合、交叉的特点。它将多学科的知识系统化、有机化,与公共决策过程密切联系起来,提倡以问题为中心,而不是以学科为中心的研究方法,从而提高政策质量。

## 1.2 卫生政策研究领域不断扩大,发展迅速

早期的卫生政策是针对解决具体卫生问题所实施的政治措施和手段。1940 年代末,伴随着世界卫生组织(WHO)的成立和公共卫生学科的不断发展,围绕改善公共卫生环境、重大传染病防治、贫困人口医疗救助等开展相关卫生政策研究。1950 年代以后,随着西方社会政治、经济、文化的发展及国家卫生保健体系的逐渐成熟,加之管理学、经济学以及公共卫生等相关学科的快速发展,医疗保险、卫生筹资、疾病负担、人力资本和卫生资源配置开始成为卫生政策研究的重要组成部分,到 1970 年代则重点关注基本医疗服务、健康保险、公共卫生、社区卫生服务、农村卫生、药物制度和医院管理等。1978 年,WHO 的阿拉木图宣言提出“人人享有健康保健”,并强调提出了初级卫生保健的理念,促进了各国对初级卫生保健的研究。1990 年代至今,卫生政策研究关注的重点向卫生筹资、支付制度、卫生资源配置、卫生体制、卫生费用和健康与公平等领域拓展,并成为世界各国所共同关注的研究领域<sup>[3-4]</sup>。目前,卫生政策研究领域出现两极发展趋势,一方面强化宏观卫生政策、卫生改革的研究;另一方面引入计量经济学方法与模型对卫生服务绩效、成本—效益(效果)及卫生决策开展系统研究。此外,循证医学方法的完善也促进了循证卫生政策研究的发展,进一步拓展了卫生政策研究的领域和范围。卫生政策研究在微观层次上的方法与措施研究,以及宏观层次上的战略与决策研究都得到了极大的发展<sup>[5]</sup>。

目前,国际卫生政策研究主要集中在三个领域:一是对制度和体系的研究;二是对具体卫生问题的策略研究;三是研究工具、评价方法的研究。制度与体系方面的研究主要包括卫生保健制度、政府和市场的作用、卫生资源配置、卫生费用、卫生服务供给、药物制度、特殊人群的卫生服务、各相关部门的作用和协调机制、卫生改革措施与评价等;具体策略方面的研究主要包括医疗保险模式、支付方式、医疗机构组织管理、卫生人力资源、重大疾病的优先防治策略等;研究工具和评价方法方面的研究主要包括疾病负担、成本效益评价、决策工具和方法、适宜医疗技术、卫生服务安全性的评价工具、健康劳动力资本测算等。但是,卫生政策与体制研究联盟(Alliance of Health Policy and System Research, AHPSR)也指出了阻碍卫生政策研究发展的三个关键性问题:(1)缺乏明确的范围和特定的属性;(2)采用的研究方法缺乏严密的科学性;(3)一个国家的研究结论难以推广到其他国家<sup>[6]</sup>。

## 1.3 卫生政策研究整合已有知识和方法,以行动为取向,体现理论与实践的统一

按照政策科学奠基人的观点,政策科学本身就是一门行动取向的学科,它的产生就是适应了人们利用已有知识和方法去改进政策制定系统,提高政策质量的需要。以往大部分科学知识,尤其是应用社会科学研究并没有对政策的改进和提高发挥应有的促进作用,尽管它们有时也提出政策建议,但这些建议往往因缺乏可行性或不切实际而被束之高阁。而政策科学,尤其是卫生政策的研究对象是政策实践或实际的决策过程,它不是纯理论学科或基础研究,而是对知识、经验的加工,并进行系统化、理论化后,应用和指导实践活动。因此,充分利用已有知识、理论与实践高度统一是政策学和卫生政策研究的重要特征<sup>[7]</sup>。

## 1.4 卫生政策研究与国家经济社会发展关系密切

政策科学产生于美国 20 世纪 50 年代,是当代社会政治、经济和科学技术高度发展的必然产物。<sup>[8]</sup>一般来说,国家经济社会发展水平越高,民主意识越强,政策研究的需求就越大,研究的水平也越高。卫生政策研究也是如此。在美国、英国等发达国家,由于卫生管理体系的成熟以及政治学、社会学研究的不断深入,对卫生政策的研究方兴未艾,十分繁荣。

各国卫生政策研究发展不平衡,其研究重点与

国家经济社会发展水平关系密切。在经济比较发达的国家和地区,由于保健系统已经比较健全,卫生政策研究历史较久也较成熟,研究重点多在改善卫生系统效率、提高医疗质量和研究技术创新上;而发展中国家仍处于制度建设阶段,管理水平较弱,有些还不能满足基本卫生需要,其研究重点多在制度建设和提高基本卫生可及性上<sup>[9]</sup>。

### 1.5 卫生政策的研究者,既有专门研究人员也有政策制定者

除了长期关注特定领域的研究者外,政策科学还将高水平的政策制定者吸收进来,作为政策科学建设的合作者,这是政策科学区别于其他常规科学的重要特征。一方面,政策制定者和研究者的角色并不是截然分开的,政策制定者可以同时兼为政策研究者,反之亦然;另一方面,双方各有不同的优势和特征,具有互补关系。政策制定者对系统专题研究的科学方法有一定了解,有意识的选取更加客观科学的决策信息,政策研究者致力于提供高价值的研究信息,共同推进科学决策水平的提高。

卫生政策研究者除了分布在有关高等院校、科研机构和一些国际组织的专门研究人员之外,卫生政策制定者也不同程度地积极参与到卫生政策的研究中来。卫生政策制定者的科学决策意识不断加强,以卫生政策研究成果为科学支撑也已成为政策制定者的自觉行动;卫生政策研究者的许多课题来自于卫生政策制定者的委托,并在研究过程中相互紧密合作,最终使研究成果更容易转化为政策,实现政策研究的目的。

### 1.6 国内卫生政策研究日趋活跃

我国卫生政策研究起步较晚但发展迅速。以前国际卫生政策研究热点传到我国往往滞后 10 年左右,如上世纪 70 年代国际上的基本卫生保健研究,直到 80 年代中末期才在我国开展<sup>[9]</sup>。随着经济社会的快速发展以及国际交往的增多,国内卫生政策研究对国际热点问题日益敏感、反应也越来越迅速,尤其是近年来的宏观卫生政策、健康与公平、政府与市场、卫生体制以及基本卫生服务和公共卫生的研究可以说与国际研究基本同步。

同时,在我国卫生改革的实践过程中,也形成了很多具有中国特色的卫生问题,如农村卫生、社区卫

生、医疗机构改革等。同时,国内的卫生政策研究和改革也越来越多的受到了国际社会的重点关注,并已经成为国际卫生政策研究的新热点。当前,除卫生管理专业人员外,一些综合性研究机构、大学及经济学、政治学、社会学、公共管理学背景的专业人员都积极参与到卫生政策研究中来。

## 2 卫生政策研究信息的特点

目前我国正处于卫生服务体制的转型时期,如何提高卫生管理决策与执行能力,以及有效地借鉴国际卫生领域改革发展的相关经验,是我国卫生政策研究面临的一个重要挑战。对卫生政策研究信息资源的认识 and 有效利用,完整把握国内外卫生政策研究的特点与趋势,是开展卫生政策研究必不可少的重要条件。根据卫生政策研究的性质和特点,卫生政策研究信息除具有一般自然科学与社会科学文献信息的基本特点之外,还具有其自身的特点。

### 2.1 卫生政策研究信息是卫生政策研究的重要资源

随着卫生政策研究的快速发展,已经积累了大量丰富的文献信息,这些文献信息主要包括:图书、期刊、特种文献资料(政府报告、会议文献、学位论文等),既包括存储于各种文献数据库中的相关资料,也包括不同形式和特点的网络资源。卫生政策研究文献不仅是卫生政策研究和卫生事业发展成果的具体体现形式,也为卫生改革发展提供了坚实的基础和丰富的营养,是卫生事业发展与卫生服务创新必不可少的支撑条件,并已成为国家卫生政策研究的重要资源。

### 2.2 卫生政策研究信息资源丰富,来源渠道广泛

卫生政策研究信息除来源于文献数据库外,还来源于国际组织、政府机构和学术机构等。文献数据库除覆盖多学科的综合性文献数据库外,还包括众多的专业性文献数据库,主要包括卫生政策研究有关的著作和期刊论文等;而官方网站、相关组织及研究机构网站主要包括卫生政策研究的特色文献信息资源,如政府报告、咨询研究报告、统计数据、期刊论文等。这类文献不但具有较强的时效性、完整性与系统性,而且目标与针对性都比较强,同时,还具有不同国家、组织与专题的特色<sup>[10-11]</sup>。卫生政策文献信息资源既涉及生物医学信息资源又涉及社会政策信息资源,这两方面的信息资源无

论在期刊数据库还是在互联网上,分布极其分散应用广泛,这给收集卫生政策研究文献信息带来了很大困难。并且,卫生政策研究可以从不同的专业背景出发,利用多种学科的方法分析政策问题,其研究成果可能根据研究内容重点不同、研究方法不同或者研究者专业背景不同,而分散在不同学科的信息资源里,这对全面、准确地获取卫生政策研究信息造成许多障碍。

### 2.3 卫生政策研究信息资源增长迅速

近年来,卫生问题持续引起各国政府和社会公众的广泛关注,卫生政策研究已成为全世界的热点研究领域,研究的范围不断扩大、内容不断丰富、研究成果大幅增加,使得卫生政策研究信息资源数量大且增长快。从上世纪 70 年代开始,卫生政策研究文献数量有了明显的增加,尤其是近 10 年,更是得到了快速发展。据卫生政策与体制研究联盟所做的一项文献分析显示,由美国国立医学图书馆(National Library of Medicine, NLM)建立的国际著名医学文献数据库 Medline 数据库,2000 年收录的卫生服务研究文献比 1991 年增长了 222%,1991 年至 2003 年收录卫生体制研究有关的文献多达 180 万条,到 2006 年已增加到 250 万条。仅 2006 年 1 年,Medline 数据库收录的卫生体制研究有关的文献数量就达到 25 万多条,而同样类型的文献在 1980 年仅为 5 万条。

### 2.4 卫生政策研究信息的数量和可获取程度与国家发展密切相关

各国卫生政策研究信息资源的数量和可获取程度与国家的发达程度、社会经济环境、信息化程度有关。一个国家信息产业和信息服务越发达,公共政策及管理学研究水平越高,积累的医疗卫生管理领域经验越丰富,其拥有的卫生政策研究信息资源在数量和质量上也就越有优势。目前欧美国家拥有的卫生政策信息资源比较丰富,且开放获取的程度高,因此,在获取国外文献信息资源时,除检索相关专业的文献数据库外,还应浏览机构、组织或个人的网站资源。而我国卫生政策研究尚处于起步阶段,信息资源拥有量相对较少。国内政府机构、学术机构、社会组织网站资源信息相对匮乏,因此,在检索国内卫生政策研究时应重点检索综合性文献数据库。

### 2.5 卫生政策研究与其他学科边界模糊,影响卫生政策研究信息获取

卫生政策研究信息资源与其它学科信息资源之间的界限模糊,这客观上给卫生政策研究信息的收集、整理、加工带来一定困难。卫生政策学科综合、交叉的特点导致了其学科边界难以确定,用户在检索卫生政策研究文献时,难以确定检索用词,较难定义专业词汇的内涵和外延,使在检索卫生政策研究信息时很难查全、查准。

卫生政策研究信息使用者的多样性和检索方法的复杂性,一定程度上影响了卫生政策研究信息资源的获取效率。卫生政策研究信息资源的使用者既包括专业政策研究人员也包括政策制定者,他们往往缺乏信息学的专门知识和技巧,检索方法的复杂可能阻碍他们对卫生政策研究信息的获取。不同信息载体的信息资源之间联系不紧密,不同来源的信息源存在重复现象,给准确地获取卫生政策研究信息带来了重要挑战。卫生政策研究者在检索一个问题时往往需要分别检索多个数据库,降低了检索效率;不同的信息源检索的方法也不同,增加了检索难度。并且,即使是专业文献检索人员往往熟悉某一领域的数据库和网络资源,卫生政策研究文献来源广泛要求专业检索人员具有综合性的专业知识结构和检索能力<sup>[12-13]</sup>。

## 3 加强信息资源整合,促进卫生政策研究

为了帮助卫生政策研究人员和决策者及时、准确、全面地获取国内外卫生政策研究的成果和信息,及时掌握国际前沿研究动态,广泛了解国内外卫生决策相关领域的现状,提高卫生政策研究能力和卫生决策水平,对常用的卫生政策研究信息资源及其检索和获取的方法进行整理,对卫生政策研究信息资源进行整合,有助于提高卫生政策研究信息的获取能力。

### 3.1 增强获取卫生政策研究信息的意识,是做好卫生政策研究的基础

信息化是经济社会发展的产物,社会各个领域已经普遍采用信息技术,从而全面地扩展和提高社会生产效率,可以说信息对社会、经济、政治活动产生极为深刻的影响。信息意识和信息观念的提高是各行业转变工作方式、提高工作质量和效率的基础,

卫生政策领域也是如此。及时、准确、全面的卫生政策研究信息支撑是科学决策的重要前提,无论从事卫生政策的研究工作还是决策工作,都需要查找相关文献、寻求有用信息。科学研究和科学决策水平的高低一定程度上取决于其文献信息的收集、选择和利用能力。

### 3.2 提高卫生政策研究信息获取能力,促进卫生政策研究水平提升

科学的检索方法,是所获得信息准确性、相关性和可重复性的根本保障,只有直接相关的、高质量的信息才能提供可靠的证据,才能产生高质量的研究和决策,因此卫生政策研究信息收集、选择和利用的能力在一定程度上影响了研究和决策水平的高低。卫生政策研究人员很少接受过信息检索的专门培训,获取信息的方法缺乏科学性和可重复性,而专业的信息检索人员虽然具有熟练的检索技能,但由于只熟悉某一领域的数据库和网络资源,也难以保证卫生政策研究信息检索的完整性。分析卫生政策研究文献资源的特点,系统总结获取国内外卫生政策研究信息的资源和方法,有利于降低卫生政策研究者系统学习检索方法的难度,保证了卫生政策研究信息资源获取的科学性,有助于增强卫生政策研究信息的获取能力,从而促进研究质量和决策水平的提升。

### 3.3 开展国内外卫生政策研究信息资源整合,促进卫生政策研究

当前,我国医药卫生体制改革正在积极推进,医疗卫生事业发展面临重大机遇和挑战,对政府决策的质量和效率提出了更高的要求。国际上,通过大量研究和实践,许多国家在这方面已积累了丰富的经验,在一些问题上已形成共识,我国的卫生政策研究者和决策者急需开拓视野,主动和及时地了解国内外卫生政策相关领域现状、前沿研究动态,借鉴经验,提高研究和决策的能力。对国内外卫生政策研究信息进行有效整合,可以为卫生政策研究人员和决策者找到一条寻找和利用大量新知识的捷径,帮

助其在研究和决策实践中全面而准确地获取国内外各种卫生政策研究信息,总结国际卫生政策研究的特点和趋势,开拓卫生政策研究视野,进一步提高独立分析问题和解决问题的能力,促进卫生决策的科学化,为我国医药卫生体制改革和医疗卫生事业的发展提供重要的信息服务。

### 参 考 文 献

- [1] 陈振明. 公共管理学科发展的背景和特征[J]. 中国行政管理, 1999, (12): 48-50.
- [2] 代涛, 高军. 卫生政策研究信息资源与检索[M]. 北京: 人民卫生出版社, 2008.
- [3] 胡善联. 国外卫生政策和系统研究进展及启示[J]. 卫生经济研究, 2006, (6): 43-44.
- [4] 王健, 孟庆跃. 发展中国家确定卫生研究重点的经验教训[J]. 《国外医学》卫生经济分册, 2002, 19(2): 60-62.
- [5] 胡善联. 循证决策研究方法的进展[J]. 卫生经济研究, 2006, (8): 39-40.
- [6] 魏颖, 杜乐勋. 卫生经济学[M]. 北京: 人民卫生出版社, 1998.
- [7] 陈振明. 当代西方政治学的新知识图景——学科、流派与主题[J]. 教学与研究, 2004, (1): 33-40.
- [8] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [9] 代涛, 钱庆, 王小万, 等. 医疗卫生领域知识服务与知识管理的理论与实践[J]. 医学信息学杂志, 2008, 29(5): 1-10.
- [10] 许培扬, 王敏, 王小万, 代涛. 国外卫生政策研究文献数据库来源及其特点[J]. 医学信息学杂志, 2008, 29(5): 11-17.
- [11] 王小万, 王敏, 许培扬, 代涛. 国外卫生政策研究网站资源及其特点[J]. 医学信息学杂志, 2008, 29(5): 18-23.
- [12] 任皓, 邓三鸿. 知识管理的重要步骤——知识整合[J]. 情报科学, 2002, 20(6): 650-653.
- [13] 伦志军, 于双成, 李正红. 数字图书馆和医学信息的知识整合[J]. 现代情报, 2006, 26(5): 97-98.

[收稿日期:2008-09-14 修回日期:2008-09-28]

(编辑 何平)