

我国老年读者权利保障政策研究

彭雷霆 牛 蓉 刘 锦

摘 要 保障老年读者权利是“十四五”时期我国积极应对人口老龄化、满足广大老年群众精神文化需求的重要举措。为了解我国老年读者权利保障政策现状,本文从政策工具视角出发,构建“政策工具—老年读者权利要素—政策参与主体”三维分析框架,对2012—2022年间我国发布的81份政策样本进行文本分析。结果显示,当前我国老年读者权利保障政策以指导、规划类政策为主,政策体系结构有待完善;政策工具使用偏向于供给型政策工具,环境型和需求型政策工具使用比重偏低;老年读者权利要素偏重于使用权保护,其他权利要素保障较弱;政策参与主体以政府主导为主,多元主体共同参与协同保障老年读者权利的格局尚待形成。为此,应构建“1+N”的老年读者权利保障政策体系,打好政策工具应用的“组合拳”,注重老年读者各方面权利的均衡保障,激发政策多元参与主体的积极性,提升政策整体保障水平。图4。表5。参考文献25。

关键词 老年读者 权利保障 政策文本 政策工具 图书馆

分类号 G252.0

The Rights Protection Policy of Elderly Readers in China

PENG Leiting, NIU Rong & LIU Jin

ABSTRACT

During the 14th Five-Year Plan period, China's population has been ageing rapidly. Protecting the rights of elderly readers can not only deal with the aging of the population actively but also meet the spiritual and cultural needs of the elderly. In order to understand the government policy's actuality of protecting the rights of elderly readers in China, this paper establishes a three-dimensional analysis framework of “policy tools—elements of elderly readers' rights—policy participants” from the perspective of policy tools.

By using the content analysis method to analyze the 81 policy samples published from 2012 to 2022, this paper summarizes the policy characteristics of protecting the elderly readers' rights in China. Firstly, in the policy structures, the current policies that protect the rights of elderly readers in China are mainly guiding and planning policies, which provide the foundation and indicate the direction for protecting the elderly readers' rights in details. Secondly, policy tools concerning the supply, environment, and demand are not balanced, and the combination and collocation of various policy tools are uneven; supply policy tools account for the largest proportion, meanwhile, and there is a large gap in the distribution of environmental policy tools and demand policy tools. Thirdly, in terms of elements of elderly readers' rights, there are obvious differences in the frequency of response to different rights of elderly readers, and the policies primarily focus on protecting the right of use for elderly readers, however, the protection of other elements of elderly readers'

通信作者:彭雷霆,Email:penglt168@163.com,ORCID:0000-0002-6850-8463 (Correspondence should be addressed to PENG Leiting,Email:penglt168@163.com,ORCID:0000-0002-6850-8463)

rights is relatively weak. Finally, in terms of policy participants, the government is the dominant force at present and the situation that multi-subjects participate in the protecting of elderly readers' rights has not formed.

Consequently, this paper puts forward the following suggestions: 1) build a "1+N" policy system to promote concerted efforts in protecting the rights of elderly readers; 2) strengthen the coordination of policy tools; 3) improve the overall level of policy guarantee and establish the all-round policy system of protection the elderly readers' rights; 4) stimulate the enthusiasm of multi-subjects and appeal them to participate in the protection of elderly readers' rights. 4 figs. 5 tabs. 25 refs.

KEY WORDS

Elderly readers. Rights protection. Policy text. Policy tools. Libraries.

0 引言

第七次全国人口普查结果显示,截至2020年底,我国60岁及以上老年人已达2.64亿,占全国总人口数的18.7%^[1]。据预测,2035年我国60岁及以上老年人口数将突破4亿,约占总人口数的30%;到2050年前后将达到4.8亿,约占总人口数的35%^[2]。随着我国老龄化社会程度加深,如何更好地满足老年人的晚年生活需要,特别是精神文化生活需要,已成为近年来政府和学界高度关注的热点议题。阅读是丰富老年人精神生活的重要手段^[3],全国范围的调研也显示老年群体普遍认可阅读的重要作用^[4]。研究表明,阅读活动对老年人的心理和生理都有极大的益处,包括排解孤独情绪、给大脑提供精神刺激、减缓记忆力衰退、减轻压力和增强睡眠等,还有可能延缓痴呆症和阿尔兹海默症的发作^[5-6]。因此,做好老年读者阅读服务工作、维护好老年读者权利,对于积极应对人口老龄化、满足老年人精神文化需求具有十分重要的现实意义。

2022年,全国政协委员、中国期刊协会会长吴尚之提交《关于加强老年人阅读的提案》,其中明确指出我国老年人阅读服务存在三个方面的问题:一是满足老年人阅读需求的读物很少,缺乏优质阅读内容;二是老年人的阅读形式和读物品种比较单一,针对老年人开发的数字阅

读产品缺口大;三是在公共文化服务体系建设中较少考虑到老年读者需求,老年人阅读服务还不够到位^[7]。老年阅读服务工作的现实不足,亟需从理论层面提出破解之法。当前学界关于老年阅读服务的研究主要聚焦在分析老年阅读服务工作实践经验^[8]、老年阅读出版物管理现状^[9]、数字信息技术发展对老年群体影响^[10-11]等内容。然而,要做好我国老年人阅读服务工作,关键在于建立健全维护老年读者权利的政策保障体系,以制度化的措施满足老年人的阅读诉求。其中国家层面的政策法规起宏观指导、指引方向的作用;地方政府、相关机构及社会组织制定的条例、标准、办法等是对国家层面政策法规的细化和补充,是将老年人阅读权利落到实处的具体举措。本文在全面调研2012—2022年省级及以上政府、相关机构及社会组织制定的老年读者阅读权利保障法规、政策、标准、办法等文件的基础上,从“政策工具—老年读者权利要素—政策参与主体”三个维度分析当前我国老年读者权利保障政策的制订实施情况及存在的不足,为进一步健全老年读者权利保障政策体系提供参考。

1 政策样本选择与统计

1.1 政策样本选取

为全面了解当前我国老年读者权利的政策保障情况,本文以“老年读者”“老年人阅读”

“全民阅读”“文化养老”“读者权利”等词汇为检索关键词,通过省级及以上相关政府部门网站(包括文化和旅游部门、教育部门、新闻出版部门等)、中国老龄协会和中国图书馆学会等相关机构及社会组织网站、北京大学法律检索数据库等渠道搜集并筛选与老年读者权利保障相关的法律法规、管理办法、意见、通知等政策文件,共计获得发布于2012年1月1日至2022年

12月31日间的309份政策文本。剔除相关性不大、已被废止或仍在意见征集阶段的政策文本,最终获得81份与本文研究主题相契合的政策文本作为分析样本(见表1)。所选政策样本既包括中央层面、地方层面的相关政策,也涵盖了相关机构及社会组织制定的标准、办法、制度等政策文件,基本能反映过去11年间我国老年读者权益保障相关政策制定情况。

表1 老年读者权利保障政策样本(示例)

发布年份	发文单位	政策文件名称
2012	中共中央组织部等16部委	关于进一步加强老年文化建设的意见
2013	国务院	关于加快发展养老服务业的若干意见
2014	国家新闻出版广电总局、 全国老龄工作委员会办公室	关于公布首届向全国老年人推荐优秀出版物的通知
2015	民政部等10部委	关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见
2016	国务院办公厅	老年教育发展规划(2016—2020年)
2016	北京市人民代表大会常务委员会	北京市图书馆条例
2017	国务院	“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划
2017	全国人民代表大会常务委员会	中华人民共和国公共图书馆法
2018	湖北省人民政府办公厅	关于进一步加强老年教育工作的意见
2018	全国人民代表大会常务委员会	中华人民共和国老年人权益保障法
2021	浙江省人民政府办公厅	浙江省切实解决老年人运用智能技术困难实施方案
2022	中国图书馆学会	关于开展2022年全民阅读工作的通知
2022	安徽省市场监督管理局	公共图书馆老年读者服务规范

1.2 政策样本统计

1.2.1 政策发布主体

从政策发布主体看,我国老年读者权利政策的制定部门包括三种类型:一是中央国家机构单独发布或联合发布,共计28份,占总样本数的34.57%,涉及全国人民代表大会常务委员会、国务院、文化和旅游部(包括原文化部)、民政部、人力资源和社会保障部、教育部、国家卫生健康委员会、财政部、国家发展和改革委员会、科技部等24个中央国家机构;二是地方省级政府部门发布,大部分是由

省政府办公厅发布,有48份,占总样本数的59.26%;三是相关机构及社会组织制定公布,包括中国老龄协会、中国图书馆学会等,有5份,占总样本数的6.17%。在所有政策样本中,由国务院、财政部、文化和旅游部、民政部单独制定或联合制定的政策分别为14份、7份、4份、4份,占据了前四位,表明这四个机构是推动我国老年读者权利保障的核心政府部门。但总体来看,我国老年读者权利的保障分散于中央和地方多个政府部门的事权中,需在多部门间协同推进。

1.2.2 政策文本类型

就选取的政策样本来,我国老年读者权利保障政策文本类型包括法律法规、发展规划、政策通知、指导意见、实施细则多种类型。其中,政策通知类的政策文本最多,有34份(占比41.98%);其次为指导意见类,有26份(占比32.10%);再次为发展规划类,有9份(占比11.10%),最后为法律法规类、实施细则类,均有6份(分别占比7.41%)。总体来看,“通知”“意见”“规划”等指导、规划类的政策类型占比较大,是我国老年读者权利保障政策的主要形式,为老年读者权利保障具体工作提供依据并作出方向性指导;法律法规类约束性强的政策文本,虽已经制定了《中华人民共和国老年人权益保障法》(以下简称《老年人权益保障法》)这类专门针对老年群体的法律和诸如《中华人民共和国公共文化服务保障法》(以下简称《公共文化服务保障法》)、《中华人民共和国公共图书馆法》(以下简称《公共图书馆法》)这类相关的法律,但针对老年读者权利的法律条文仍然不足;实施细则类等能从微观层面具体落实的政策文本也同样不足。这表明

当前我国老年读者权利保障政策体系尚未健全,在上位法律依据层面与末端具体落地层面均缺乏有力的保障。

1.2.3 政策发布时间

从政策发布时间看,2012—2022年间,我国老年读者权利保障政策发文数量呈现双峰波动趋势(见图1),2017年与2021年是政策文本出台的两个高峰期。2012—2015年老年读者权利保障政策发布数量平缓发展。2016年是“十三五”规划的开局之年,老年读者权利保障政策发布数量开始增多。2017年中央层面出台《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》《公共图书馆法》等系列涉及老年读者权利保障的发展规划和法律法规,直接带动了地方和社会组织相关政策的制定。2017、2018年是11年间出台政策数量最多的两个年份。随后数量有所回落,直到2021年《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》将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略,从中央到地方均积极制定相应的政策措施,老年读者权利保障政策的出台数量再次呈现小高峰。

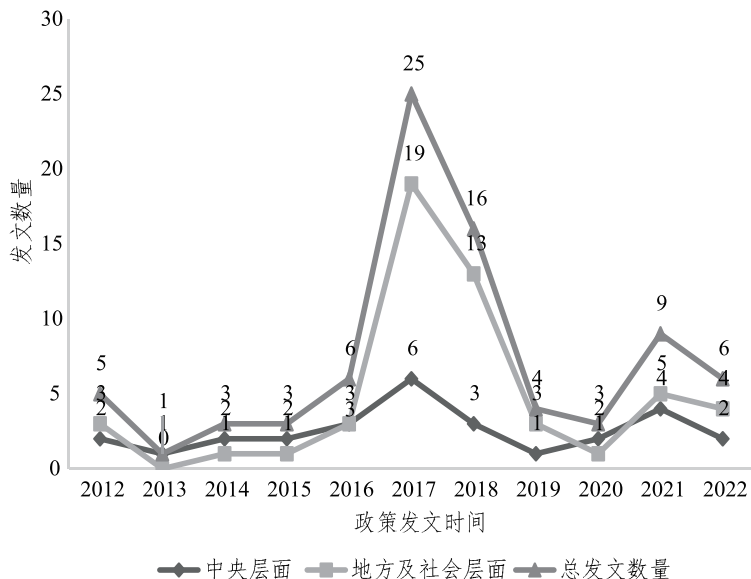


图1 老年读者权利保障政策发文时间统计

1.2.4 政策文本主题词分析

利用 ROST CM 6 软件对选定的老年读者权利保障政策文本进行分词处理,提取政策文本

主题词,得到 2012—2022 年间政策文本中排名前 10 的高频主题词,如表 2 所示。

表 2 老年读者权利保障政策文本排名前 10 高频主题词

年份 关键词	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1	政府	管理	政府	规划	文化	文化	图书馆	文化	文化	文化	老年
2	社会	政府	管理	推动	教育	图书馆	文化	图书馆	老年	图书馆	文化
3	管理	组织	开展	政府	管理	老年	开展	服务	图书馆	老年	图书馆
4	加强	实施	设施	发展	老年	教育	政府	老年	服务	出版	服务
5	规定	机构	组织	老年	政府	社区	教育	政府	指导	实施	完善
6	建设	老年	图书馆	图书馆	地方	发展	支持	教育	开展	数字	数字
7	图书馆	提供	老年	地方	推动	政府	基层	养老	政府	推动	政府
8	标准	发展	参与	实施	图书馆	设施	老年	社区	数字	组织	社区
9	老年	标准	出版	公民	支持	服务	设施	地方	推动	教育	指导
10	资源	图书馆	加强	机构	实施	支持	发挥	加强	机构	参与	推动

根据高频主题词变动可知,老年读者权利保障政策文本内容存在以下变化趋势。①政策参与主体方面,2012—2014 年间“政府”是排名前三位的高频主题词,2017 年后“图书馆”逐渐稳定到前三位,表明老年读者权利保障工作逐渐由“政府”主导模式向发挥“图书馆”的核心作用转变。②政策执行特征方面,从以“管理”“加强”“规定”“标准”等管制性政策语义向“支持”“实施”“指导”“组织”等扶持性政策语义转变,表明老年读者权利保障政策执行方式逐渐向服务型改变。③政策措施方面,“出版”“教育”“数字”作为政策高频词分别首次出现在 2014 年、2016 年和 2020 年,表明老年读者权利保障政策着力点不断与时俱进,保障的深度和广度逐渐延伸。如“教育”作为政策高频词首次出现在 2016 年,是因为面对老年群体日益增长的精神文化和学习需求,我国及时将老年教育纳入国家公共服务的范畴。2016 年起中央层面先后出台了《关于进一步推进社区教育发展的意见》《老年教育发展规划(2016—2020 年)》《国家教

育事业发展“十三五”规划》等文件,明确提出“推进老年教育机构逐步纳入地方公共服务体系,完善老年人学习服务体系”,发展老年教育成为推动老年读者权利保障的重要内容。“数字”作为政策高频词首次出现在 2020 年,是因为伴随数字技术在生活生产各方面的渗透,老年人逐渐成为“数字化贫困群体”,这也成为当前制约老年读者权利保障的突出难点。因此,2020 年国务院办公厅印发《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》、人力资源和社会保障部印发《关于进一步优化人社公共服务 切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》等政策,着力解决老年人“数字鸿沟”难题。

2 政策内容分析

了解老年读者权利保障政策发展现状,必须对政策内容本身进行分析。老年读者权利要素是政策内容的核心,政策工具的使用与政策

参与主体的参与情况是制约政策效力发挥的两个关键因素。根据我国老年读者权利保障政策文本内容的情况,本文构建了“政策工具

(X 维度)—老年读者权利要素(Y 维度)—政策参与主体(Z 维度)”三维分析框架,如图 2 所示。

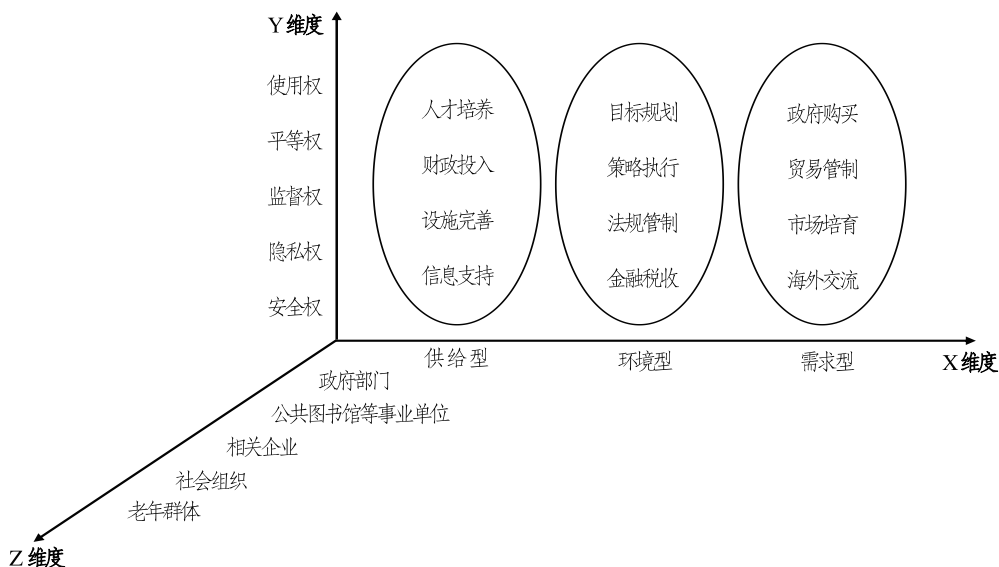


图2 “政策工具—老年读者权利要素—政策参与主体”三维分析框架

2.1 分析维度

2.1.1 X 维度:政策工具

政策工具是政府为了达到政策目标所采取的各种技术、手段或方法的总称^[12]。政策工具理论研究兴起于20世纪80年代,21世纪初被引入我国。针对政策工具,已有研究提出了众多分类方法,其中罗斯威尔和泽福德提出的供给型、环境型和需求型政策工具维度是运用相对广泛的模型^[13]。基于该政策工具模型,同时借鉴谭春辉^[14]、卿倩^[15]、陈世香^[16]等提出的政策细分工具,本文构建了老年读者权利保障政策工具维度(见表3)。其中,起到直接推动作用的供给型政策工具由“人才培养”“财政投入”“设施完善”和“信息支持”构成;产生间接影响的环境型政策工具包括“目标规划”“策略执行”“法规管制”和“金融税收”;可形成拉动作用的需求型政策工具由“政府购买”“贸易管制”“市场培育”和“海外交流”构成。

2.1.2 Y 维度:老年读者权利要素

为进一步理解政策工具的执行现状,还需要考量政策目标维度,即老年读者权利要素维度。从以往的文献来看,关于读者权利内涵方面的探讨尚未有统一论,但使用权、平等权、监督权、隐私权和安全权是公认度最高的五类读者权,因此,本文将它们确定为Y维度。其中,使用权是指读者有权享有与阅读服务有关的一切设施设备和文献资源,如公共图书馆阅览室、馆藏图书等;平等权是指读者的性别、年龄、职业、民族、信仰、学历、种族等个体差异都不会影响其公平享有各项阅读服务的权利;监督权是指读者在遭受不公正、不满意或不正当阅读服务时提出批评、建议的权利;隐私权是指读者在享有阅读服务过程中所产生的有关个人的信息内容应该得到保护,如实名注册信息、文献检索记录、网页浏览记录等;安全权是指向读者提供警示、指引、提示等醒目标语标识或安全保障设施,为维护读者的人身财产安全排除可能存在的安全隐患^[17-19]。

表 3 老年读者权利保障政策工具的分类及释义

政策工具	细分工具	工具释义	关键词示例
供给型	人才培养	建立科学、高效的人才培养体系,着重强化人才队伍服务老年读者群体的专业能力。	专业人才、志愿者
	财政投入	为确保老年读者群体能够享受到更加贴心、专业、高质量的阅读服务,政府直接通过财政拨款的方式加以支持。	免费开放、阅读补贴
	设施完善	完善老年读者在享有阅读服务过程中需使用到的软、硬件基础设施设备,包括公共阅览室、自助复印机等。	设施设备
	信息支持	借助各项信息技术手段,建立公共数字文化网络体系,让老年读者也能享有适老化的数字阅读服务。	信息技术、图书资源、数字图书馆
环境型	目标规划	政府提出的未来一段时间内老年读者权利保障工作的总体规划和宏观目标。	发展规划、指导标准
	策略执行	为配合政府提出的老年读者权利保障政策宏观目标落地实施,所采取的具体化举措、方案。	阅读活动、总结表彰、宣传推广
	法规管制	制定、完善与老年读者权利保障相关且带有强制性的法律法规和部门规章制度体系。	法律法规、部门规章
	金融税收	政府通过税收减免、鼓励投融资等方式,间接助力老年人阅读服务工作的推进。	税收优惠、民间资本
需求型	政府购买	通过招投标的形式,将一部分可以有效保障老年读者权利的事项交由社会力量承担。	社会参与、政府购买
	贸易管制	规范和管制老年图书出版和交易市场,防止不符合要求的出版物在市场流通。	禁止出版
	市场培育	鼓励和引导老年图书出版市场的积极稳定发展,如举办优秀老年阅读图书推介活动等。	出版规划、图书推介
	海外交流	积极与其他国家或者国际组织开展老年读者群体交流活动,以便借鉴国际上的老年读者权利保障经验。	国际合作、国际交流

2.1.3 Z 维度:政策参与主体

老年读者权利保障是一项由多主体参与、多要素构成的系统工程,做好此项工作要求各主体之间协同合作,共同构建行动网络。因此,本文构建 Z 维度——政策参与主体维度,用以分析各个相关主体的政策参与情况。其中,中央及地方政府部门、公共图书馆等事业单位、相关企业及社会组织是老年读者权利保障的重要政策参与主体,老年群体则是政策保障主体。

2.2 政策文本内容编码

在确定政策样本的基础上,应用 Nvivo 软件对选定的 81 份政策文件进行内容编码。首先,将 81 份政策文本按照“政策编号—具体章节—具体条目”逐条进行编号,然后根据建立的三维分析框架,将政策文本内容单元分别从政策工具、老年读者权利要素、政策参与主体三个维度进行编码,最终获得 273 条编码。具体编码示例如表 4 所示。

表4 老年读者权利保障政策文本内容编码(示例)

政策名称	内容分析单元	编码	政策工具维度	老年读者权利要素维度	政策参与主体维度
关于进一步加强老年文化建设的意见	根据国家积极应对人口老龄化的战略部署,到2020年基本形成老年文化建设新局面。	1-2-5	目标规划	使用权	政府部门
老年教育发展规划(2016—2020年)	引导开展读书、讲座、参观、展演、游学、志愿服务等多种形式的老年教育活动。	14-3-2	策略执行	使用权	公共图书馆等事业单位
	充分发挥广播电视、报刊杂志、门户网站等媒体作用,开设贴近老年人生活的专栏专题。	14-3-3	信息支持	使用权	相关企业
老年人权益保障法	为了保障老年人合法权益,发展老龄事业,弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德,根据宪法,制定本法。	44-1-1	法规管制	平等权	政府部门
	各级人民政府和有关部门在财政、税费、土地、融资等方面采取措施,鼓励、扶持企业事业单位、社会组织或者个人兴办、运营养老、老年人日间照料、老年文化体育活动等设施。	44-4-39	金融税收	使用权	政府部门
“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划	改扩建或新建一批老年公共文体活动场所,支持通过公建民营、委托经营、购买服务等方式提高运营效率。	67-8-22	政府购买	使用权	政府部门
公共图书馆老年读者服务规范	应配备老年读者服务相关的设施设备,包括但不限于以下设备:字体加大的标识和指引牌;可供租用或借用的康复设备(如拐杖、轮椅等)……	81-6-2	设施完善	安全权	公共图书馆等事业单位
	工作人员要求包括:应具备良好的职业道德和职业素养,理解并尊重老年读者,具备为老年读者服务的相关专业知识,愿意为老年读者服务……	81-6-4	人才培养	平等权	公共图书馆等事业单位

2.3 政策文本内容分析

2.3.1 政策工具维度分析

从政策工具维度看,我国现有保障老年读者权利的政策中,三类政策工具均有使用,但各自所占比例失衡(见图3)。

由图3可知,三类政策工具中,供给型政策

工具使用频次最高,有143条,占比52.38%;其次是环境型政策工具,有98条,占比35.90%;需求型政策工具最少,仅有32条,占比11.72%。这表明目前我国对老年读者权利的保障更倾向选择供给型和环境型政策工具,对需求型政策工具的应用不足。一方面,当前我国老年读者权

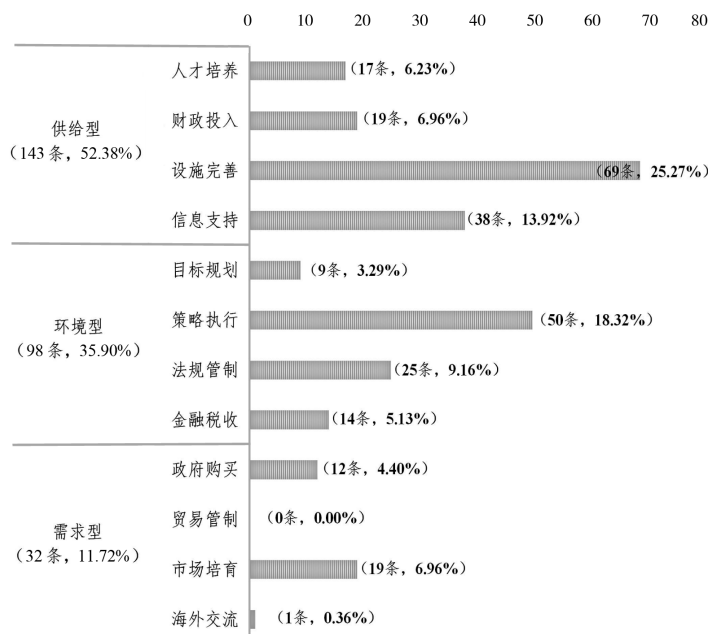


图3 政策工具维度(X 维度)统计结果

利保障工作处于初步发展阶段,相应服务人员、资金与设施设备缺乏,对老年读者群体应施以特殊保障的观念仍待强化,这些是制约老年读者权利保障水平提升的主要原因^[20]。因此,在政策工具选择上,通过直接扩大供给和营造良好政策环境的策略是目前促进老年读者权利保障工作发展行之有效的做法。另一方面,基于近十年我国的养老现状,老年群体最关心的养老诉求大多集中在生活照料、医疗保健、应急救援等刚需方面,对于弹性需求,尤其是精神文化需求还没有那么紧迫。由此,“十二五”和“十三五”时期,我国在老年读者权利保障政策的制定中使用需求型政策工具相对偏少。随着我国全面建成小康社会,老年人的物质生活得到了一定程度的满足,精神文化生活的需求逐渐增高,鉴于此,未来加强老年读者权利需求型政策工具的使用将成为必然趋势。

(1)供给型政策工具中,使用频次最高的是设施完善(25.27%),其次为信息支持

(13.92%),财政投入(6.96%)和人才培养(6.23%)相对较少。这进一步印证了我国老年读者权利保障工作处于初步建设时期,首先着重于为老年读者解决开展阅读活动所需的基础设施设备。进入信息化社会后,面对数字化阅读,老年群体处于天然的弱势地位,因而加强信息支持成为保障老年读者权利的另一个重点。国家图书馆从2014年起专门为老年读者开设了“关爱夕阳”老年课堂公益培训服务^[21],以信息检索、网络知识和计算机、手机等媒体应用培训为主,帮助老年读者克服“网络信息技术恐惧症”。2020年国务院办公厅印发的《关于切实解决老年人运用智能技术困难的实施方案》明确提出:“引导公共文化体育机构、文体和旅游类企业提供更多适老化智能产品和服务”,“将加强老年人运用智能技术能力列为老年教育的重点内容。”

(2)环境型政策工具中,使用频次最多的是策略执行(18.32%),后续依次为法规管制

(9.16%)、金融税收(5.13%)、目标规划(3.29%)。这反映出当前我国在老年读者权利保障环境政策的营造上,注重策略执行与法规管制的作用。例如,近年来中央层面不仅修订或制定了诸如《老年人权益保障法》《公共文化服务保障法》《公共图书馆法》等涉及老年读者权利保障的相关法律法规,而且在全民阅读推广、实施“三馆一站”免费开放等政策的具体执行中,将老年读者作为弱势群体的一部分给予特别照顾。然而,目标规划这一细分工具的使用存在明显不足,造成我国老年读者权利保障工作缺乏国家战略的支持与顶层设计上的统筹,也让已有的老年读者权利保障政策在具体落地过程中难以争取更多资源倾斜和强有力的执行保障。如2019年中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、2021年国务院印发的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》、2022年由国家卫生健康委员会等15部门联合出台的《“十四五”健康老龄化规划》等针对老年群体的系列国家规划中,均未涉及老年读者权利保障的相关内容。此外,金融税收政策工具的运用也偏少,导致老年

读者权利保障工作陷入地方及社会参与积极性不高的困境。

(3)需求型政策工具中,按照使用频次由高到低排序,依次为市场培育(6.96%)、政府购买(4.40%)、海外交流(0.36%)和贸易管制(0.00%)。前三种细分工具的使用表明我国已经注意到在老年读者权利保障中需要引入市场机制,丰富老年读者服务供给,以激发、满足老年群体的阅读需求。但整体来看,需求型政策工具的使用频次偏低,我国对老年读者市场的扶持和引导力度相对薄弱。统计显示,近年来我国老年图书的年出版量维持在200余种,这一数据与每年近50万种的图书出版总量相比显得微不足道^[4],更不能满足高达2.64亿的老年群体人口数量的需求。随着老年读者需求的增长及中外出版贸易的频繁,如何支持、规范老年读者阅读出版市场、保障老年读者的合法权益已成为社会和学界都需关注的重要话题。

2.3.2 老年读者权利要素维度分析

对应老年读者权利要素维度,可以发现政策文本中的全部政策条款对老年读者不同权利的响应频次存在显著差异(见图4)。

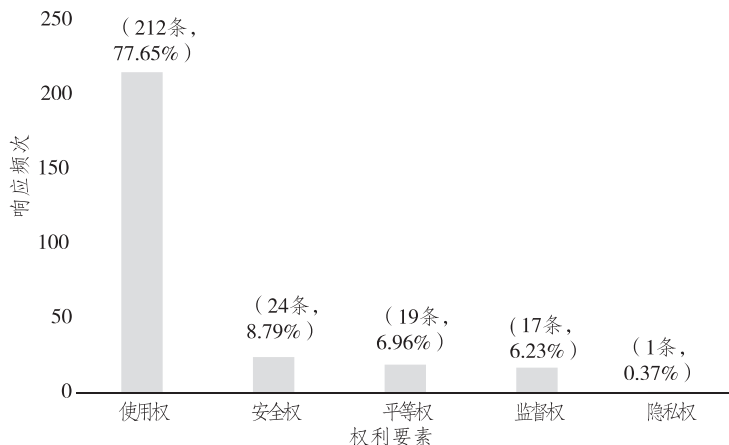


图4 老年读者权利要素维度(Y维度)统计结果

如图4所示,现有政策文本对老年读者使用权的响应频次最高,有212条,占比高达77.65%,使用权是我国最重视的老年读者权利。

老年读者权利的核心就是使用权,包括享有阅读空间、阅读资源、阅读服务等方面的权利;只有保障了老年读者的使用权,其他权利才有实

现的可能。如《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》提出:“在基层公共文化设施内开辟适宜老年人的文化娱乐活动场所,增加适合老年人的特色文化服务项目”,“文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等重大文化惠民工程增加面向老年人的服务内容和资源。广泛开展群众性老年文化活动,培育老年文化活动品牌。”为更好保障老年读者对于公共图书馆的使用权,安徽省制订出台的《公共图书馆老年读者服务规范》更是从服务资源、服务方式、服务内容、服务要求等多方面进行了细致规定,以充分保障老年读者使用权。

其次是安全权,有 24 条,占比 8.79%。这表明我国政府与相关机构组织已经意识到老年读者群体有别于其他读者群体,存在生理机能退化、更易发生人身危险的特殊性,并倡导应对老年读者施以额外的安全保护。如《公共文化服务保障法》就明确将老年人归为弱势群体,认为应根据群体特点为他们提供相应的阅读服务;《公共图书馆法》也要求政府设立的图书馆应当为老年人提供适合其需要的无障碍设施和服务;安徽省制定的《公共图书馆老年读者服务规范》更详细规定“阅览室地面和阅览桌椅应具备防滑效果”,“阅览区老年读者专用阅览座席应邻近管理平台布置”。

除使用权、安全权之外,我国对于老年读者的平等权(19 条,6.96%)、监督权(17 条,6.23%)和隐私权(1 条,0.37%)也有关照,但三类权利的保障共计仅有 37 条。显然,我国对这三类老年读者权的重视程度和保障力度都十分不足。在老年读者使用权得到充分保障的基础上,还急需加强其他四类权利的保障,尤其在信息化社会高速发展的背景下,老年读者隐私权、监督权、平等权的保护更应得到重视与强化。

2.3.3 政策参与主体维度分析

不同参与主体在不同政策工具、不同老年读者权利要素的使用分布情况如表 5 所示。

从政策参与主体维度看,参与比例最高的是政府部门,有 147 条编码,占比 53.85%。政府

作为政策的制定者、执行者,是保障老年读者权利的最强大后盾和最主要支撑,起到了绝对主导作用。其次是公共图书馆等事业单位,有 75 条编码,占比 27.47%。公共图书馆等事业单位作为财政支持的公益性事业机构是保障老年读者权利政策实施的主要骨干,特别是公共图书馆承担了为老年读者提供阅读服务主阵地的任务。此外,社会组织(33 条,12.09%)、企业(13 条,4.76%)以及老年群体自身(5 条,1.83%)这三类参与主体共有 51 条编码,尤其是作为保障对象的老年群体自身在政策文本中参与比例极低。然而,要切实保障老年读者权利,离不开社会各个层面的参与,特别要发挥老年读者群体自我表达、自我维权的作用,同时,调动社会组织及企业参与的主动性,是健全老年读者权利保障体系的另一关键。

五大政策参与主体对政策工具的选择搭配有所不同。政府、公共图书馆等事业单位、社会组织三个参与主体均组合使用了“供给型+环境型+需求型”三种政策工具,老年群体使用了“供给型+环境型”两种政策工具,企业则使用了“供给型+需求型”两种政策工具。政府使用了除贸易管制之外所有的细分工具,且设施完善、策略执行、法规管制三种细分工具使用之和超过了半数(55.78%),这表明政府作为主导型政策参与者在当前老年读者权利保障工作中以发挥宏观指导与硬件投入的作用为主。公共图书馆等事业单位作为保障老年读者权利政策的落实主体,主要集中在设施完善、信息支持、策略执行和财政投入四类细分工具的使用上,这反映出公共图书馆等事业单位在保障老年读者权利上主要承担了阅读场所提供者、阅读服务保障者的角色,但作为联通事业与产业、国内与国外的保障老年读者权利的综合平台作用仍待加强。社会组织尽管在现有政策样本中总体参与偏弱,但参与执行的政策工具较为全面,初步显现出其作为保障老年读者权利的重要社会力量能够灵活担任多元化的保障角色。与此同时,企业作为另一支社会力量,在老年读者

权利保障政策中所占比重偏低、使用的细分工具偏少,特别是环境型政策工具使用为空白,表明现有政策还未充分挖掘法规管制、金融税收等政策工具的潜力,也说明企业不具有使用环境型政策工具的能力或企业在营造环境时存在不足。而作为老年读者权利保障的受益

者——老年群体,当前缺乏需求型政策工具的使用,供给型政策工具、环境型政策工具使用也十分不足,都显示现有政策对于发挥老年群体自身在权利保障中的主体作用仍缺乏足够的认知。

表5 政策参与主体在政策工具、老年读者权利要素的分布情况

			政策参与主体					
			老年群体	企业	社会组织	公共图书馆等 事业单位	政府	小计
政策 工具	供给型	财政投入	1	0	1	12	5	19
		人才培养	0	0	5	1	11	17
		设施完善	0	2	4	31	32	69
		信息支持	0	5	3	14	16	38
		小计	1	7	13	58	64	143
	环境型	策略执行	2	0	6	12	30	50
		法规管制	2	0	0	3	20	25
		金融税收	0	0	4	1	9	14
		目标规划	0	0	0	0	9	9
		小计	4	0	10	16	68	98
	需求型	海外交流	0	0	0	0	1	1
		贸易管制	0	0	0	0	0	0
		市场培育	0	5	8	1	5	19
		政府购买	0	1	2	0	9	12
		小计	0	6	10	1	15	32
老年 读者 权利 要素	安全权		0	0	0	14	10	24
	监督权		1	0	1	1	14	17
	平等权		2	0	0	12	5	19
	使用权		2	13	32	47	118	212
	隐私权		0	0	0	1	0	1
总计			5	13	33	75	147	273
总占比(%)			1.83	4.76	12.09	27.47	53.85	100

从五大参与主体对于老年读者权利要素的响应看,虽然五者都侧重老年读者使用权的保障,但公共图书馆等事业单位对于老年读者权

利响应的覆盖面最广,包括使用权、安全权、平等权、监督权、隐私权五个方面,其他四个参与主体对于老年读者权利的响应均有缺失。

3 我国老年读者权利保障政策体系优化建议

“十四五”时期,我国低龄老年人比重增加,老年人受教育水平提高^[22],满足老年群体的精神文化需要,特别是阅读需求,是积极应对人口老龄化、促进老年群体实现精神生活共同富裕的重要策略。未来要进一步完善老年读者权利保障政策体系,可从以下四个方面着力。

3.1 构建“1+N”政策体系,推动老年读者权利保障政策协同发力

“十四五”时期是我国积极应对人口老龄化的重要窗口期。按照世界卫生组织(WHO)的定义,积极老龄化是指“最大限度地提高老年人健康、参与和保障的水平,确保所有人在老龄化过程中能够不断提升生活质量”^[23]。可见要实现积极老龄化,“提高老年人健康、参与和保障的水平”是关键,而这些都涉及老年读者权利的保障。同时,不论是参与图书馆的公共阅读,还是个体私密阅读,都是老年群体参与社会、保持终身教育的重要活动。因而,保障老年读者权利是促进老年人身心健康、参与社会、保障精神文化生活及发展权的重要手段,是实现积极老龄化的重要一环,也是提升老年群体生活质量的重要策略。

尽管我国制订出台了一系列保障老年读者权利的政策,但总体保障制度建设仍待完善。在我国人口老龄化持续加速、加深的背景下,为回应老年群体精神文化生活诉求,达成保障老年读者权利的政策目标,需建立健全多层次政策保障体系,构建“1+N”全方位的老年读者权利保障网络。所谓“1”,就是在顶层设计上出台专门性的老年读者权利保障纲领性政策文件,明确老年读者权利保障的内容和范围,明晰各级政府、公共图书馆等事业单位、相关企业与社会组织等不同政策参与主体的责任,为全面推进老年读者权利保障工作提供上位政策依据。所谓“N”,就是按照不同政府部门涉及老年读者

权利保障的事权制定配套政策,包括中央层面制定出台相应的财政保障政策、监督评估政策、激励约束政策、服务管理标准等,地方政府及相关社会组织因地制宜出台对应的实施细则、管理办法、服务规范等,以确保老年读者权利保障工作的落地、落实和落细。

3.2 优化政策工具结构,重视需求型政策工具的拉动作用

我国老年读者权利保障工作的持续推进离不开供给型、环境型和需求型三类政策工具“组合拳”的作用。应当综合考量不同政策工具在老年读者权利保障工作不同阶段的作用与优势,加强政策工具的协同使用。

一方面需进一步优化供给型、环境型政策细分工具的使用结构。如供给型政策工具中,财政投入政策工具使用频次不高,但面对我国日益庞大的老年人口基数,急需投入与之相匹配的财政资金,才能为保障老年读者权利提供坚实的资金支持。在环境型政策工具中,使用频次最少的是目标规划,而“十四五”时期,“积极应对人口老龄化”已上升为国家战略,人口老龄化成为影响我国全局发展的重大变量。保障老年读者权利已不单纯是老年读者个体权益实现的问题,而且事关“促进人民精神生活共同富裕”,“逐步提升老年人福利水平”,“构建养老、孝老、敬老的社会环境,强化老年人权益保障”等全局性的国家战略安排,因而必须加强“目标规划”政策工具的使用,将保障老年读者权利嵌入《老年人权益保障法》单独条款及其他针对老年人的国家规划中。

另一方面需加强需求型政策工具的使用,充分发挥需求型政策工具的拉动作用。一是市场培育,立足老年读者需求特征,扶持老年图书出版市场和老年读者服务市场,鼓励出版符合老年读者需求的出版物,从图书内容、装帧设计到图书定价都充分考虑老年读者实际,促进老年出版市场稳定健康发展^[24]。二是政府购买,积极推进政府向社会力量购买老年阅读服务,

引入竞争机制和市场力量,创新老年读者服务形式,激发老年读者的阅读需求,提高老年阅读服务质量。三是贸易管制,规范老年图书出版市场,加强有关医疗保健、健康养生等图书审查把关,推荐内容适宜的“银龄书单”,净化老年读者出版市场。四是海外交流,全球化时代下应积极搭建译介、引入和输出老年图书的国际交流平台,引导老年读者参与国际读者读书交流活动,保障老年读者对外交流权利。

3.3 提升政策保障力度,注重老年读者各方面权利的均衡保障

从现有政策保障老年读者权利要素上看,目前对老年读者使用权的保障力度最大,但缺乏对安全权、监督权、平等权以及隐私权的保障。因此,在后续政策制定时,应在继续加强老年读者使用权保障的基础上,提升对其他权利的保障力度。以安全权为例,一般包括财产安全、人身安全、心理健康安全等多个方面。老年读者作为身体弱势群体,势必要将安全权保障放在优先地位。实际上,近年来公共图书馆作为开展老年阅读服务的主要场所,已越来越重视保障老年读者的安全。如南京图书馆安排专门经费,为所有进馆老年读者购买意外伤害险,让广大老年读者安全阅读、安全在馆^[25];国家图书馆在馆内安装了自动体外除颤器(AED),并举办内部员工培训,普及急救知识,配置便民服务箱,里面配备有创可贴、电子体温计、电子血压计等^[21],以供老年读者应急使用。在总结图书馆实践经验的基础上,应将这些措施制度化政策文本,最终实现对老年读者安全权的政策保障。

3.4 激发政策参与主体的积极性,发挥多元主体的组合作用

未来,我国应继续夯实政府部门总览全局、协调各方的定位,增强公共图书馆等事业单位、相关企业以及社会组织的参与感,同时进一步提高老年群体参与的主动意识,形成各方协同

保障老年读者权利的新局面。一是充分发挥以公共图书馆为主的事业单位在保障老年读者权利中的多样化作用。当前,公共图书馆是保障老年读者权利的主要实施机构,未来应发挥其综合平台的作用,不仅是老年读者阅读服务的生产者、提供者,更应成为老年读者参与权利保障工作的渠道,还要成为企业、社会组织等对接老年读者需求的接口。二是引导、鼓励相关企业、社会组织承担更多保障老年读者权利的社会责任。应细化金融税收、荣誉激励、政府购买等具体政策,为社会力量参与老年读者权利保障提供良好的政策环境,吸引相关企业和社会组织更高效、更精准地对接老年读者的需求。三是激发老年群体主动行使权利的主体意识。应建立健全老年读者需求反馈制度,通过线上线下技术创新,及时了解、搜集老年读者的实际需要,推行订单式、定制式的老年读者服务;同时提升老年读者维护、行使自身权利的素养和能力,让老年群体主动参与权利保障政策的制定、执行、监督等各个环节,切实让老年读者有事可议、有权可行。

4 结语

完善老年读者权利保障政策体系是应对人口老龄化国家战略、满足老年群体阅读需求的重要策略。但目前老年读者权利保障政策的制定、实施情况与日趋增长的老年读者需求存在一定差距。因此,应根据老年读者群体的需求特征,依据老年读者权利要素,健全优化老年读者权利保障政策体系。

本文对我国老年读者权利保障政策进行系统全面分析,并提出优化建议。但本研究还存在不足:客观上受到政策样本收集困难的制约,样本范围不够全面。一方面目前我国没有一个完整的涵盖各个层级、各个方面的老年读者权利保障政策数据库,另一方面老年读者权利保障政策除少部分是以独立的政策文本形式存在,大部分是散见于老年权利保障或公共文化

服务等相关政策文件中。本文选取政策样本时主要限于省级及以上政府、相关机构及社会组织制定的老年读者阅读权利保障政策文件,而没有将市域、县域层面的政策文本纳入考察范围,一定程度上限制了研究的细度,还不能完全

反映微观层面老年读者权利保障政策的现状。未来研究可以进一步聚焦省级以下层面的政策文本,将我国老年读者权利保障政策分析置于老龄化的历时进程中,细化探讨保障政策的实施效力、扩散策略与优化机理。

致谢:本文系国家社会科学基金艺术学项目“高质量发展视野下公共文化服务效能评价研究”(项目编号:21BH166)的研究成果。

参考文献

- [1] 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 2020年第七次全国人口普查主要数据[M]. 北京:中国统计出版社,2021:66. (Office of the Leading Group for the Seventh National Census of the State Council. Main data of the seventh national census in 2020[M]. Beijing: China Statistics Press, 2021: 66.)
- [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. (DU P, LI L. Long-term trends projection of China's population aging in the new era[J]. Journal of Renmin University of China, 2021, 35(1): 96-109.)
- [3] 刘时容. 且为繁华寄书香[M]. 北京:新华出版社,2018:31. (LIU S R. Prosperity for literary atmosphere [M]. Beijing: Xinhua Publishing House, 2018: 31.)
- [4] 邓香莲. 将更多目光投向老龄读者[N]. 光明日报,2018-04-20(002). (DENG X L. Pay more attention to elderly readers[N]. Guangming Daily, 2018-04-20(002).)
- [5] KAWASHIMA R, OKITA K, YAMAZAKI R, et al. Reading aloud and arithmetic calculation improve frontal function of people with dementia[J]. Journals of Gerontology Series A-Biological Sciences and Medical Sciences, 2005, 60(3): 380-384.
- [6] UCHIDA S, KAWASHIMA R. Reading and solving arithmetic problems improves cognitive functions of normal aged people: a randomized controlled study[J]. Age, 2008, 30(1): 21-29.
- [7] 洪玉华,李美霖,张君成,等. 加强阅读服务 满足老龄化社会需求[N]. 中国新闻出版广电报,2022-03-08(002). (HONG Y H, LI M L, ZHANG J C, et al. Strengthen reading services to meet the needs of aging society [N]. China Press, Publication, Radio and Television News, 2022-03-08(002).)
- [8] 武雪芹. 公共图书馆开展老年人阅读服务研究——台湾公共图书馆设立乐龄服务专区的启示[J]. 新世纪图书馆,2017(6):35-37,42. (WU X Q. Research on public library services for the reading of the elderly: the enlightenment of senior citizen area in Taiwan public libraries[J]. New Century Library, 2017(6): 35-37, 42.)
- [9] 尹达,杨海平,隗静秋. 我国老年出版物市场的现状、问题与对策研究[J]. 出版发行研究,2021(11):74-79. (YIN D, YANG H P, KUI J Q. Research on the current situation, problems and countermeasures of the elderly publication market in China[J]. Publishing Research, 2021(11): 74-79.)
- [10] 胡大海,卢思桦. 新基建背景下我国老年数字阅读发展策略研究[J]. 编辑学刊,2021(6):13-18. (HU D H, LU S H. Research on the development strategy of digital reading for the elderly in China under the background of new infrastructure construction[J]. Editors Monthly, 2021(6): 13-18.)
- [11] 李煜煜,朱彤. AI赋能公共图书馆适老化阅读服务研究——以杭州市为例[J]. 新世纪图书馆,2022(1):23-27. (LI Y Y, ZHU T. Research on ageing reading service of AI-enabled public library: a case study of Hangzhou City[J]. New Century Library, 2022(1): 23-27.)
- [12] 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. (CHEN Z M. Research on government tools and improvement of government management methods—on the rise, theme and significance of government tool research as a new branch of public management[J]. Chinese Public Administration, 2004(6): 43-48.)

- [13] ROTHWELL R,ZEGVELD W. Reindustrialization and technology[M]. London:Logman Group Limited,1985:83-104.
- [14] 谭春辉,王一夫,王红武. 政策工具视角下的图书馆读者权益保护分析[J]. 图书情报知识,2019(1):50-59. (TAN C H,WANG Y F,WANG H W. Analysis of the protection on library readers' rights and interests from the perspective of policy instruments[J]. Document,Information & Knowledge,2019(1):50-59.)
- [15] 卿倩,李桂华. 政策工具视野下我国省级全民阅读政策研究[J]. 中国图书馆学报,2020,46(3):88-101. (QING Q,LI G H. Research on China's provincial-level national reading policy from the perspective of policy tools[J]. Journal of Library Science in China,2020,46(3):88-101.)
- [16] 陈世香,张静静. 基于“价值链—政策工具”框架的我国公共文化服务政策分析[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2021,42(2):14-22. (CHEN S X,ZHANG J J. Policy analysis of China's public cultural services based on the framework of "value chain policy tools"[J]. Journal of Jishou University(Social Sciences),2021,42(2):14-22.)
- [17] 袁红军. 图书馆读者服务中的读者权利研究[J]. 高校图书馆工作,2019,39(6):75-78,94. (YUAN H J. Study on reader's right in library reader service[J]. Library Work in Colleges and Universities,2019,39(6):75-78,94.)
- [18] 李艳丽. 我国图书馆地方性法规之读者权利保护研究[J]. 图书馆建设,2016(9):10-13. (LI Y L. Research on readers' right protection of local library regulations in China[J]. Library Development,2016(9):10-13.)
- [19] 龙韬. 论读者权利的法律保护——以公共图书馆为例[J]. 图书馆,2009(5):8-12. (LONG T. On the legal protection of library reader rights—taking public libraries for examples[J]. Library,2009(5):8-12.)
- [20] 肖雪,周静. 老龄化背景下我国公共图书馆老年服务状况的调查与分析——基于内容分析法的实证研究[J]. 图书情报知识,2013(3):16-27. (XIAO X,ZHOU J. Investigation and analysis on status quo of library services for older adults in China under the background of aging—empirical study based on content analysis[J]. Document,Information & Knowledge,2013(3):16-27.)
- [21] 张玫. 国家图书馆:温情行动 关爱“夕阳”[N]. 中国旅游报,2021-01-08(003). (ZHANG M. National Library of China:warm action,caring for the "sunset"[N]. China Tourism News,2021-01-08(003).)
- [22] 国家卫生健康委员会,教育部,科技部,等. “十四五”健康老龄化规划[EB/OL]. (2022-02-07)[2023-08-25]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/01/content_5676342.htm. (National Health Commission,Ministry of Education,Ministry of Science and Technology,et al. The 14th Five-Year Plan for healthy aging[EB/OL]. (2022-02-07)[2023-08-25]. http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-03/01/content_5676342.htm.)
- [23] World Health Organization. Active ageing:a policy framework[J/OL]. The Aging Male,2002,5:1-37[2023-08-25]. <https://doi.org/10.1080/tam.5.1.1.37>.
- [24] 李孝弟. 晚岁心何托?——中国老年图书出版现状之探[J]. 中国图书评论,2016(6):98-103. (LI X D. Exploration of the current situation of the elderly book publishing in China[J]. China Book Review,2016(6):98-103.)
- [25] 陈军. 公共图书馆适老化服务大有可为[N]. 人民日报,2021-11-11(005). (CHEN J. The aging service of public libraries has great potential[N]. People's Daily,2021-11-11(005).)

彭雷霆 武汉大学国家文化发展研究院副院长,副教授,硕士生导师。湖北 武汉 430072。

牛 蓉 武汉大学国家文化发展研究院硕士研究生。湖北 武汉 430072。

刘 锦 武汉大学国家文化发展研究院硕士研究生。湖北 武汉 430072。

(收稿日期:2023-05-24;修回日期:2023-07-25)