

# 我国互联网医疗政策文本分析\*

龚浩 顾馨雨 杨艳霞 郭在金 蔡滨 周罗晶

(扬州大学临床医学院 扬州 225009)

(江苏省苏北人民医院医院管理研究所 扬州 225001)

**[摘要]** 应用文本分析方法, 阐述我国互联网医疗政策发展各阶段的政策特征和演变规律, 分析存在问题, 提出建议, 包括加强互联网医疗政策与卫生健康政策联动、完善互联网医疗医保支付政策、强化互联网医疗质量监管体系建设。

**[关键词]** 互联网医疗; 政策; 文本挖掘; 聚类分析

**[中图分类号]** R-058 **[文献标识码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1673-6036.2023.03.007

**Text Analysis of Internet Medical Policy in China** GONG Hao, GU Xinyu, YANG Yanxia, GUO Zaijin, Clinical College of Yangzhou University, Yangzhou 225009, China; CAI Bin, ZHOU Luoqing, Institute of Hospital Management, Northern Jiangsu People's Hospital of Jiangsu Province, Yangzhou 225001, China

**[Abstract]** By using the text analysis method, the paper expounds the policy characteristics and evolution rules in each stage of the development of internet medical policy, analyzes the existing problems, and puts forward some suggestions, including strengthening the linkage between internet medical policy and health policy, improving internet medical insurance payment policy, and strengthening the construction of internet medical quality supervision system.

**[Keywords]** internet medical care; policy; text mining; cluster analysis

## 1 引言

近年来我国政府相关部门积极推广以“互联网+”为代表的现代信息技术, 针对人民群众看病就医问题相继出台一系列政策, 有力推动了“互联网+医疗健康”事业的快速发展, 提高了群众就医满

意度。但受到技术掣肘和各部门政策重点不同等因素影响, 我国“互联网+医疗健康”系列政策仍然存在联动不足、医保支付不明确、安全监管弱化等问题。加强“互联网+医疗健康”相关政策文本分析, 能厘清现有政策的关联, 剖析有待改进之处, 对于我国“十四五”期间完善“互联网+医疗健康”政策体系、推动“互联网+医疗健康”事业高质量发展具有关键意义。

**[修回日期]** 2022-07-28

**[作者简介]** 龚浩, 硕士研究生, 发表论文 2 篇; 通信作者: 周罗晶, 博士, 研究员, 硕士生导师, 发表论文 88 篇。

**[基金项目]** 江苏省社会科学基金项目“新时代推进江苏城乡居民基本医疗保险制度高质量发展策略研究”(项目编号: 18GLC005)。

## 2 资料与方法

### 2.1 资料来源

在北大法宝数据库检索 1999—2021 年发布的互联网医疗政策文件, 并通过各种数据来源相互补充和印证, 以期完整、准确收集我国历年颁布的政策

文件。互联网医疗政策文件纳入标准如下：国家层面颁布；“互联网医疗”“远程医疗”等主题词出现频次较多；政策内容与互联网医疗密切相关。最终纳入 52 份政策文件。

## 2.2 方法

借助 ROST - CM 6 软件对互联网医疗政策文本进行分词分析和词频统计分析，生成高频主题词的词篇矩阵，并导入 SPSS 26.0 软件通过系统聚类分析生成聚类树形图。聚类树形图能反映出主题词之间的亲疏关系，将主题词组合起来，能反映出互联网医疗的政策聚焦点。对于一组政策文件而言，运用词频统计和聚类分析相结合的方法，可以呈现不同时间段的政策主题演变。

## 3 结果

### 3.1 阶段划分

3.1.1 阶段 1 1999 年原卫生部印发《关于加强远程医疗会诊管理的通知》，国家在政策层面开始关注远程医疗。作为互联网医疗的“前身”，远程医疗发展为我国互联网医疗的诞生奠定了重要基础<sup>[1]</sup>。1999—2013 年互联网医疗政策数量增长缓慢，政策制定处于探索阶段。

3.1.2 阶段 2 随着医疗需求和信息技术的发展，为推进互联网医疗服务建设事业，2014 年原国家卫生和计划生育委员会出台《关于推进医疗机构远程医疗服务的意见》，鼓励建立医疗网络信息平台，积极推进医疗关联性服务和“互联网+”的结合。我国互联网医疗开始全面发展，这一年也被称为我国互联网医疗发展的元年，但是政策数量在 2017 年出现拐点，这一阶段为政策的发展阶段。

3.1.3 阶段 3 2018 年国务院办公厅发布《关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见》，互联网医疗首次受到国家层面的高度重视。随后《互联网诊疗管理办法（试行）》等 3 个文件发布，从多角度为互联网医疗的发展做出规范和指引，互联网医

疗的发展进入规范阶段。之后关键文件陆续出台，2019 年国家医疗保障局印发《关于完善“互联网+”医疗服务价格和医保支付政策的指导意见》，明确互联网医疗服务的医保支付政策；2020 年《关于积极推进“互联网+”医疗服务医保支付工作的指导意见》出台，进一步完善互联网医疗服务线上医保支付细则；2021 年《互联网诊疗监管细则（征求意见稿）》发布，为互联网医疗的监管提供依据，实现覆盖宏观、管理、支付与监管的闭环管理。大幅度推动我国互联网医疗事业持续健康发展，也标志着我国互联网医疗政策走向成熟。

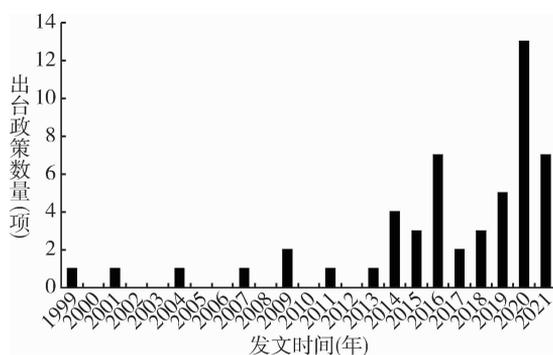


图 1 1999—2021 年互联网医疗政策数量年度变化

### 3.2 互联网医疗政策演变历程与政策聚焦点

3.2.1 探索阶段（1999—2013 年） 搜集到这一时期国家出台互联网医疗政策共 8 项，经词频统计分析绘制出高频关键词表，见表 1。

表 1 1999—2013 年互联网医疗政策高频关键词

序号	主题词	词频	序号	主题词	词频
1	服务	287	8	建设	130
2	医疗	273	9	部门	114
3	管理	219	10	健康	109
4	药品	192	11	网站	109
5	卫生	176	12	保健	105
6	中医药	176	13	信息化	96
7	互联网	161	14	人口	83

由分析可知，“服务”“医疗”与“管理”是该阶段最核心的关键词，出现次数均超过 200，突出互联网医疗的“服务”特性，“管理”则体现政



源信息的共享,利用互联网信息化和智能化的优势,推动远程医疗和家庭医生政策的普及,以提升分级诊疗和慢性病管理服务质量,形成系统化的互联网医疗体系。(2)“服务”“健康”与“医疗”。互联网医疗在政策制定过程中始终重视贯彻“服务”概念,关注“医疗”事项动态,而最终目标则是实现全民“健康”。政策强调“互联网+”是医疗服务的一种新兴方式,重点落在互联网与医疗的融合而不是单纯地强调其互联网特性,政策引导其不断回归医疗本质,诊断和治疗的技术也将不断归结到服务上<sup>[4]</sup>。(3)互联网医疗卫生机构管理。政策始终强调安全观念,指导建设规范化的平台,监督管理卫生机构的实施过程及细节,以确保良好的运行环境,提高医疗服务质量,推动互联网医疗政策的建设与发展<sup>[5]</sup>。(4)互联网医院。互联网医院是以实体医疗机构资源为基础,基于互联网技术提供的前端到后端“闭环式”医疗卫生服务的资源提供方。互联网医院在政策推动下发展迅速,在减轻线下医院门诊负担、方便患者挂号就医、克服看病难以及促进分级诊疗政策实施等方面起到重要作用<sup>[6]</sup>。

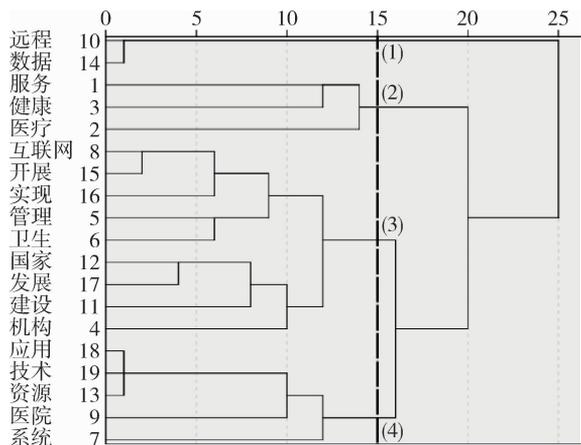


图3 互联网医疗政策关键词聚类结果

## 4 讨论

### 4.1 政策重点

本文借助 ROST - CM 6、SPSS 26.0 软件对 1999—2021 年发布的互联网医疗政策进行文本分

析,研究发现在互联网医疗政策探索阶段,焦点是建设互联网医疗大数据平台,强调政策实施的标准与规范性。在发展阶段,依靠试点来探索、健全模式,通过管理提升体系化建设。经过前两阶段的探索与发展,互联网医疗政策整体框架已经趋于完善,进入规范阶段,更加强调服务特性。国家对互联网医疗的关注范围和应用领域不断扩大,互联网医疗已经成为提高医疗服务质量、提升人民群众就医体验的重要手段。从关键词聚类结果可以看出,1999—2021 年我国互联网医疗政策的重点主要集中在以下 4 方面:互联网医疗数据,“服务”“健康”与“医疗”,互联网医疗卫生机构管理,互联网医院。在政策、市场、技术、人才等综合因素推动下,我国互联网医疗政策呈现出蓬勃发展态势,在提升卫生医疗机构服务水平和便利患者就医等方面发挥重要作用,但仍有部分问题存在<sup>[7]</sup>。

### 4.2 存在问题

4.2.1 政策联动不足 互联网医疗发展有赖于相关政策支撑以及政府、互联网企业、第 3 方机构、医疗机构等多部门联动。但目前多方政策联动不足,如互联网医疗政策与现有医疗管理制度不够兼容,与互联网医院等政策联动不足等,跨区域医疗机构之间数据共享和业务难以协同,法律政策体系滞后于行业发展的现实需要<sup>[8]</sup>,影响“互联网医疗数据”快速流动和共享,制约互联网医疗高质量发展。

4.2.2 医保支付缺少政策细则 从互联网医疗的“服务”角度来看,基于互联网的医保支付体系有助于医保基金可持续发展、医疗行为规范,切实发挥民生保障功能。现有政策规定互联网医疗医保支付服务仅限于本统筹区内,虽然对医保基金监管风险进行了控制,但是也限制了患者跨区域流动及医疗资源平台化。在政策细则不足的情况下,仅靠互联网医疗平台和各地医保系统进行匹配,难以实现安全高效的互联网医疗医保支付<sup>[9]</sup>。

4.2.3 监管体系不够完善 医疗信息技术的发展在提高医疗服务效率的同时,必须要保证医疗服务的质量与安全。互联网医疗的发展使越来越多的诊疗信息经互联网进行传递,但大多数运营平台对患

者个人隐私及诊疗信息方面的安全保障机制尚不完善。且目前我国主要依靠原有法律体系对互联网医疗进行安全性监管,对于从业人员、技术和设备等方面的管理规定较浅显,在医患纠纷、医疗事故责任划分和应对等方面还未形成可靠的监管体系<sup>[10]</sup>。

## 5 建议

### 5.1 加强互联网医疗政策与卫生健康政策联动

贯彻落实《国务院办公厅关于促进“互联网+医疗健康”发展的意见》,形成部门协同、上下联动的良好局面。继续加强政策联动,推进“一体化”共享服务,破除信息壁垒,提升便捷化、智能化、人性化服务水平。通过互联网医疗政策与卫生健康政策联动,创新“互联网+”公共卫生服务、发展“互联网+”医疗服务、推进“互联网+”医疗保障服务、完善“互联网+”药品供应保障服务。构建覆盖预防、诊断、治疗及康复的闭环式医疗健康服务<sup>[11]</sup>。

### 5.2 完善互联网医疗支付纳入医保政策

互联网医疗机构应制定明确的医保覆盖项目范围,形成透明的支付清单。政府要发挥主导作用,在对线上、线下同类医疗服务实行相同的价格政策之后给予医疗机构适当财政补贴<sup>[12]</sup>。建立跨区域、跨平台化的“互联网医疗”医保支付服务是一个长期趋势,可利用当前跨省异地就医直接结算系统,加快建立全国统一的医保信息系统,推动数据共享并形成跨区域的互联网医疗服务医保支付直接结算系统,加强对医保电子凭证应用的推广,加快医保移动支付的实现<sup>[13]</sup>。

### 5.3 强化互联网医疗质量监管体系建设

《“健康中国2030”规划纲要》要求建设医疗质量管理与控制信息化平台,持续改进医疗质量和提高医疗安全<sup>[14]</sup>。未来互联网医疗发展应重视医疗信息安全,结合互联网医疗的特殊属性强化质量监管体系建设,创新监管思路,采取切实可行的监管手段预防医疗质量问题发生<sup>[15]</sup>:制定互

联网医疗机构信息系统建设指南,规范互联网医疗平台建设;完善互联网医疗服务中划分责任的法律法规,针对服务平台存在的监管主体不明、权责划分不清等问题,尽快实施相应政策方案予以解决<sup>[16]</sup>。迈入监管时代,期待互联网医疗能够在规范的环境中健康持续发展,为人民生活带来更加优质的服务。

## 6 结语

互联网医疗重点在于互联网与医疗的融合,政策引导其不断回归医疗本质,诊断和治疗技术也将不断聚焦到服务上。在政策、市场、技术、人才等综合因素推动下,我国互联网医疗政策呈现出蓬勃发展态势,国家对互联网医疗的关注范围和应用领域不断扩大,互联网医疗已经成为提高医疗服务质量、提升人民群众就医体验的重要手段。

## 参考文献

- 1 葛鹏楠, 赵雨, 韩彩欣. 互联网医疗政策的执行问题和对策——基于史密斯模型的分析 [J]. 卫生经济研究, 2021, 38 (1): 17-21.
- 2 包鹏飞, 孟卓, 卢昕玥, 等. 基于文本挖掘视角的我国互联网医疗政策量化分析 [J]. 中国医院, 2021, 25 (10): 50-53.
- 3 孟群, 尹新, 梁宸. 中国“互联网+健康医疗”现状与发展综述 [J]. 中国卫生信息管理杂志, 2017, 14 (2): 110-118.
- 4 张红文, 蔡媛青, 王文娟. “互联网+”精准医疗健康发展趋势分析 [J]. 中国医院, 2019, 23 (11): 20-22.
- 5 郑秋莹, 汪晨, 关泽, 等. 基于词频分析的我国“医疗互联网+”政策解读 [J]. 中国医院, 2020, 24 (9): 5-9.
- 6 郭薇, 薛澜. 互联网医疗的现实定位与未来发展 [J]. 探索, 2016 (6): 142-148.
- 7 冯贺霞, 李悦, 李韬. 互联网医疗健康发展成效与路径分析 [J]. 医学信息学杂志, 2021, 42 (11): 46-50.
- 8 谭华伟, 于雪, 张培林, 等. 智慧医疗发展的国际经验及其对我国的政策启示 [J]. 中国循证医学杂志, 2019, 19 (11): 1353-1361.

(下转第79页)

管理信息化体系建设以医院发展战略为指导思想,完全契合管理部门工作需要,所需经费预算少,自成体系,兼顾国家考核与院内管理要求。本研究认为,培养具备信息思维的职业化医院管理团队以及具备管理思维的信息技术团队将是未来现代医院人力资源的重要内容,在此类人才团队引领下的医院管理系统信息化自主研发将会更好地助力医院高质量发展,成为未来医院信息管理新趋势。

## 6 结语

当前我国全社会各领域全面进入高质量发展阶段,公立医院实现高质量发展要做到提质增效和精细化管理,不仅要全面推行现代科学管理理念和管理工具,还需要借助现代信息技术有效落地实施,实现“想到做到”,高效推进公立医院发展。随着公立医院绩效考核常态化,结合信息化加速,将进一步助力优质高效医疗服务体系建设。

## 参考文献

- 1 国新网. 公立医院高质量发展核心是实现三个转变、三个提高 [EB/OL]. [2022-03-20]. <http://www.scio.gov.cn/32344/32345/42294/43338/zy43342/Document/1684528/1684528.htm>.
- 2 国务院办公厅. 关于建立现代医院管理制度的指导意见 [EB/OL]. [2022-03-20]. <http://www.gov.cn/zhengce/>

[content/2017-07/25/content\\_5213256.htm](http://content/2017-07/25/content_5213256.htm).

- 3 檀旦, 张丽华. 我国医院绩效管理研究热点分析 [J]. 现代医院, 2022, 22 (1): 104-107.
- 4 王霞, 潘登, 张瑶, 等. 医院绩效管理系统设计实践与思考 [J]. 中国医院管理, 2020, 40 (11): 73-75.
- 5 陈勇, 沈东平, 王国光, 等. 医院成本控制及绩效评价信息管理平台构建 [J]. 医学信息学杂志, 2018, 39 (5): 34-38.
- 6 唐佳骥, 张彤彦, 许欣悦, 等. DRGs 付费改革效果评估指标框架研究 [J]. 中国医院, 2020, 24 (5): 19-21.
- 7 谢世堂, 尹金淑, 张梦平, 等. 北京市公立医院内部绩效考核分配现状与思考 [J]. 中国医院管理, 2015, 35 (4): 12-15.
- 8 王霞, 唐佳骥, 曾多, 等. 三级公立医院绩效考核指标精细化管理探索与实践 [J]. 中国医院, 2020, 24 (10): 65-67.
- 9 徐向天, 梁金凤, 刘旻, 等. 医疗大数据对医院精细化管理的支持与研究 [J]. 中国医院, 2015, 19 (9): 22-24.
- 10 李江峰, 任毅, 刘淑红, 等. 大数据在医院精细化绩效管理中的研究应用 [J]. 中国医院管理杂志, 2020, 40 (6): 79-82.
- 11 师庆科, 王冕也, 郑涛. 基于大数据平台的公立医院绩效管理系统建设 [J]. 中国数字医学, 2021, 16 (10): 10-15.
- 12 健康界. 医院自主研发信息系统的启示 [EB/OL]. [2022-03-20]. <https://www.cn-healthcare.com/article/20150408/content-472408.html?appfrom=jkj>.

(上接第 45 页)

- 9 蔺雪钰, 李吉人, 遆仕明, 等. “互联网+”医疗服务医保支付中的问题及对策 [J]. 中国医疗管理科学, 2021, 11 (2): 35-37.
- 10 程思雨, 胡银环, 邓璐, 等. 国外远程医疗安全监管经验对我国的启示 [J]. 中国医院, 2020, 24 (1): 47-50.
- 11 孙昌赫, 翟铁民, 王荣荣, 等. 基于政策工具的我国“互联网+医疗健康”政策内容分析 [J]. 中国卫生经济, 2020, 39 (1): 13-17.
- 12 崔文彬, 张焜琨, 顾松涛, 等. “互联网+”医疗服务纳入医疗保险支付的政策建议 [J]. 中国卫生资源, 2020, 23 (2): 102-105, 147.
- 13 梁红梅, 徐嘉婕, 彭颖, 等. 我国“互联网+”医疗服

务定价与支付核心问题分析 [J]. 中国卫生经济, 2020, 39 (12): 52-56.

- 14 陈武朝, 张国, 林英忠, 等. 新常态下我国医院医疗质量管理面临问题与对策思考 [J]. 中国医院管理, 2019, 39 (1): 37-39.
- 15 刘汉强, 张宇飞, 孙宇航, 等. “互联网+医疗”的监管问题与对策探析 [J]. 中国卫生质量管理, 2020, 27 (3): 1-4.
- 16 张鸿文, 曹艳林, 刘立飞, 等. 北京市属医院互联网诊疗利用情况及需求调查 [J]. 中国医院, 2022, 26 (1): 35-37.