

# 让适老化走实走深：出行服务适老化政策执行的动力机制分析

## ——以长沙市为例

吴诗涵 卢婉怡 于心悦 张家铭  
(湖南师范大学 湖南省长沙市 410081)

**摘要:**出行服务适老化政策的执行事关老年人群的生存需求与质量,也是政府公信力及其责任落实程度的重要体现。本研究基于协同学理论,结合政治系统视角,嵌入中央、民众、地方政府三大主体,构建起三位一体的动力机制模型,旨在深入剖析地方政府在政策执行过程中的内在机理。研究发现:长沙市在出行服务适老化改造方面成效欠佳,主要源于地方政府与民众、地方政府与中央之间缺乏良好的互动效果。具体表现为老年群体与政府间的反映沟通渠道不畅,以及政府自身的政策执行情况向中央反馈时存在偏差。因此,本研究建议:第一,拓展老年群体的民主反馈渠道,建立健全有效的反馈机制;第二,政府部门需强化责任落实,深化社会养老服务领域的合作,并加强工作的协调联动,以提升出行服务适老化政策的整体执行效能。

**关键词:** 动力机制 政策执行 适老化改造 老年服务

**中图分类号:** C91 **文献标识码:** 理论与应用研究学术论文

### 一、问题提出

2020年,党的十九届五中全会将“实施积极应对人口老龄化”上升为国家战略。当前,我国已进入中度老龄化阶段,老年群体的生活质量关乎国家运行与经济发展前景。2024年初,国务院出台《关于进一步加强适老化无障碍出行服务工作的通知》,这是自2018年中共中央办公厅联合七部门印发《关于进一步加强和改善老年人残疾人出行服务的实施意见》后,中央持续高位推动出行服务适老化工作的表现,体现了以习近平同志为核心的党中央对解决老年人出行问题的坚定决心。

在以人民为中心的发展思想与社会老龄化程度加深的背景下,各城市加大对老年人群出行服务的改造力度。近年来,以一线城市为区域基准的改造行动成效显著。湖南省长沙市作为我国出行服务适老化改造的早期实践城市,在2010年就开设了省内首条老人专线公交。但作为中部地区重要城市、著名旅游城市,十余年来,长沙的出行服务适老化改造速度相对缓慢,出行设施、公共交通等方面的改造覆盖率与深入度较低。政府作为出行服务适老化政策的执行主体,有哪些因素驱动其执行政策?各驱动因素目前呈现出何种状态?各驱动因素构成了什么样的动力机制?如何优化当前动力机制?成为本研究的整体逻辑。

本研究以湖南省长沙市出行服务适老化改造的政策执行为研究对象;基于协同学理论,探究该市政府执行改造政策的动力机制,根据动力机制中各驱动因素的状况,为该市持续改

造提供针对性的政策执行优化建议，以期为全国出行服务适老化工作提供参考。

## 二、研究综述

### （一）适老化改造相关文献综述

根据第七次全国人口普查数据，我国 60 岁及以上人口已达 2.64 亿，占总人口的 18.7%。在此背景下，适老化出行服务成为学术界关注焦点。现有研究主要围绕服务困境、改造路径两大维度展开，但存在忽视老年人需求、空间失衡、动力机制不足等问题。

#### 1、出行服务适老化改造服务困境

宏观层面，王先进、刘晓菲认为，我国交通适老化存在法规政策及标准体系不完善、多部门协同机制不健全、出行服务水平不高等问题<sup>2</sup>。王琼通过对供需情况的测度，提出养老服务存在供给与需求不相适应的问题<sup>3</sup>。张铎，张田丰认为在老年友好型交通建设中，我国交通政策与系统、交通环境和设施适老化不足的问题仍然突出，且存在部门目标不协调、不匹配的情况<sup>4</sup>。

微观层面，张译、张田丰从覆盖面、功能性、体验感三方面，指出适老化出行基础设施存在总量不足、密度不够、配置不完善、布局不合理的问题，如人行街道、过街天桥中的无障碍空间、设施普遍缺乏<sup>5</sup>。张雨潼探讨了智慧城市建设中老年人面临的数字鸿沟问题，特别是在智慧出行服务中的排斥现象。研究指出，技术接入壁垒和服务设计不合理是导致老年人排斥智慧出行服务的主要原因。<sup>6</sup>陈雨涵研究指出，当前智慧出行服务系统在交互设计上未能充分考虑老年人的认知能力和操作习惯，导致老年人在使用过程中感到困惑和排斥<sup>7</sup>。

#### 2、出行服务适老化改造措施

现有研究对解决交通适老化改造困境的建议集中在三个方面，分别是完善政策体系、采用多方协同治理以及微观举措。

王先进、刘晓菲从政策优化角度出发，探讨了我国在适老化出行服务中的政策支持和监管机制<sup>8</sup>。研究指出，目前我国适老化出行服务的政策体系尚不完善，缺乏明确的政策指导和细则，导致服务覆盖范围不全、信息共享不畅等问题。建议通过完善政策支持、加强监管机制、推动部门间合作等方式优化适老化出行服务。

在协同治理方面，适老化出行服务的建设需要多方协同治理，包括政府部门、企业、社会组织和社区等。通过跨部门合作，可以有效整合资源，推动适老化设施的建设和改造<sup>9</sup>。适老化公共出行服务的设计也需要多方参与，包括政府、企业、设计团队和老年人群体。通过包容性设计原则，结合老年人的实际需求，构建适老化公共出行服务系统框架<sup>10</sup>。

微观举措上，周钰泓等聚焦于道路改造，指出应在老旧小区步行空间周围，设置扶手、紧急呼叫系统和安全电热源等无障碍设施<sup>11</sup>。甘为、胡飞针对城市公共交通，对高峰出行、实时信息、按需换乘、个性出行四个场景的适老化进行了方案设计<sup>12</sup>。

### （二）动力机制相关文献综述

政治学视阈下，学术界对动力机制进行了持久而广泛的研究，所涉及的具体领域较为丰

富，但绝大部分研究的主要内容都涉及动力因素的选取与动力机制的构建。

### 1. 动力机制的领域

纵观学术界已有的动力机制研究，其所涉领域包括政策执行及政府政策执行力、政策变迁、改革等众多方面。丁煌、李新阁通过对某市的实地调查，探析干部考核作用下基层政府政策执行力的动力机制<sup>13</sup>。柏必成依据多源流理论，对改革开放以来我国住房政策的变迁展开动力机制分析<sup>14</sup>。陈水生则从国家治理现代化视角出发，对放管服改革的动力机制进行深入探究<sup>15</sup>。

### 2. 动力因素的选取

依据具体研究领域的实际情况，不同的研究对象，动力因素的选取也存在较大差别。陈水生在对放管服改革的研究中，认为国家治理体系与治理能力现代化构成顶层驱动力，政府权力调整和政府职能科学转变是内部驱动力，而适应市场经济发展要求与满足民众美好生活追求为外部驱动力<sup>16</sup>。姚锐敏根据实证调查，将县级政府依法行政的动力划分为内部驱力、行政拉力、司法推力和压力四个部分<sup>17</sup>。高进、刘聪在上海市优化营商环境的政策迭代研究中，认为外在动力包括城市经济发展竞争、区域竞争、国际竞争，内生动力则包括创新体制机制、协同联动机制、满意度导向的营商环境考评机制以及法治与组织保障机制<sup>18</sup>。

### 3. 动力机制的构建

动力机制的构建是动力机制研究中的核心内容，学术界取得了范围较广、内容丰富的研究成果。胡宁生、戴祥玉以外部政策引导为推力，区位优势提升为拉力，治理技术创新为促力，搭建了地方政府治理创新自我推进机制的动力支撑体系<sup>19</sup>。赵新峰等以“口碑”效应、契约型社会中荣誉和利益动机、全球化时代内生化命运共同体意识三重驱动力，阐释了第三次分配慈善转移的多层动力机制<sup>20</sup>。龙朝双、王小增通过对地方政府合作动力机理的系统分析，构建了引力、压力、推力三个正方向力与阻力这一负方向力共同博弈的动力机制模型<sup>21</sup>。

#### （三）适老化与动力机制相关文献评析

近年来，出行服务适老化相关的政治学研究数量有所增加，整体领域取得了一定进展。纵观已有研究，学者们以我国整体或某一地区的出行服务为对象，研究其适老化情况的所有问题和优化对策，对我国出行服务适老化的发展作出了积极贡献。但深入来看，现有研究仍存在较为明显的不足：一是出行服务适老化相关研究总体数量偏少，研究不够全面。多数已有研究的研究对象限定为单一的交通设施，尤以公交车、地铁为重心，而对出行配套基础设施、出租车等对象存在明显研究空白。二是现有研究区域失衡，研究多将研究地区定位在东部沿海发达城市，定位在中西部欠发达地区的研究少之又少，定位在城市的较多，定位在农村的较少。三是现有研究所提的建议多从政府视角出发，对老年人自身的感受缺乏细致的关注，少有研究将重点放在老年人对出行服务适老化改造的实际需求上。

总体而言，在政治学领域，学术界对动力机制的研究，呈现出研究范围广、研究程度深、宏观与微观兼具的特点，取得了较为丰硕的研究成果。但将研究领域缩小到其中的政策执行

动力机制方面,则存在显著不足:一是研究数量较少,缺乏科学的政治学理论指导,研究质量不高。二是已有研究多为微观研究,所构建的动力机制具有较强的特殊性,难以应用于该研究所选案例以外的政策执行场景,缺乏宏观的动力机制构建。三是动力因素的选取不够全面,已有研究多将动力因素选取在地方政府内部,缺乏对来自中央政府和社会的驱动力的考量。

因此,本研究将以位于我国中西部的长沙市为研究区域,以长沙市内包括公共交通、出租车、出行配套设施在内的各项出行服务、设施为考察对象,深入了解老年人对各项服务与设施的适老化满意程度及需求程度。并在此基础上,依据协同学理论,研析长沙市出行服务适老化政策执行的全过程,构建包含中央政府、社会需要、地方政府三重动力的宏观政策执行动力机制。以期厘清长沙市执行相关政策中的问题与问题原因,从而为出行服务适老化改造提供切实可行的优化建议,更精确地满足老年人的出行需求。

### 三、理论基础与分析框架

#### (一) 理论基础

“协同学”最初由德国物理学家哈肯提出,意为“协调合作之学”。<sup>22</sup>所谓协同,即系统中诸多子系统相互协调的、合作的或同步的联合作用,子系统之间的协同将在非平衡条件下使子系统中的某些运动趋势联合起来并加以放大。<sup>23</sup>系统从无序向有序转化的关键,在于子系统通过非线形的相互作用能否产生相干效应和协同作用<sup>24</sup>,凭借协同作用,系统得以统一成一个整体并向更完善形式发展。<sup>25</sup>协同学的相关理论,具有普遍适用性。对协同学的应用,从物理学、计算机科学逐步过渡到经济学、教育学,后集中应用于社会学、管理学。<sup>26</sup>其学科涵盖范围甚广,但在政治学的应用上还存在较大发展空间。

长沙市出行服务适老化改造的参与主体状况,呈现出系统之下各子系统间的关联与支配<sup>27</sup>,及各子系统的非线性运动状态,与协同学的基本观点相符相合。本研究着眼于长沙市出行服务适老化改造系统中,上级政策、老年人群、长沙市政府内部各子系统间的协同作用。以协同学为基础,探析适老化改造系统有序化演变中,各主体相互吸取外部能量与信息的信息传导过程,并寻求其协同效应不佳,未能实现整体效应大于部分相加之和的问题所在。

#### (二) 分析框架

政府政策执行的动力系统是产生政策执行力的各因素之和。本研究拟定政策执行受中央政府、民众与社会、地方政府三大主体的共同推动,各主体自身亦是出行服务适老化改造整体系统内的一个子系统。

出行服务适老化改造并非孤立推进,应将其置于社会主义现代化远景目标、党和国家统筹改革等宏观背景下进行考察。中央政府的指示、相关政策等,是出行服务适老化政策执行的必经点。满足人民群众的美好生活需要,是一切改革的根本目标之一。老年人群对适老化设施及服务的需要,为出行服务适老化改造提供源源不断的动力。出行服务适老化改造工作的推动,也离不开地方政府内部的支持。地方政策执行资源的投入和系统结构的调试直接影

响其政策执行力。因此，将中央政府、民众与社会、地方政府作为分析出行服务适老化政策执行的三大主体。

出行服务适老化政策执行过程中，三大主体间存在相互联通、相互传导。在人口老龄化日益加重的背景下，老年人群对出行服务适老化的需求程度越来越大，驱动着中央政府作出回应，发布相关政策、指示；地方各级政府响应中央指令，具体落实中央政策，对地方各项出行设施、服务进行适老化改造，以满足老年人群的需求；同时，老年人群对改造成果的满意度及其自身对改造的需求度，又进一步推动地方政府不断完善适老化改造措施。三大主体缺一不可，彼此间协调联动，形成合力，共同推动出行服务适老化改造。

因此，本研究基于协同学理论，探析中央政府、民众与社会、地方政府三大主体间的动力传导，构建三者相互作用，形成三位一体的综合动力机制的分析框架。以探析出行服务适老化改造过程中，各驱动因素呈何种状态、发挥何种作用，子系统彼此之间如何联结传导，存在何种障碍与阻滞。

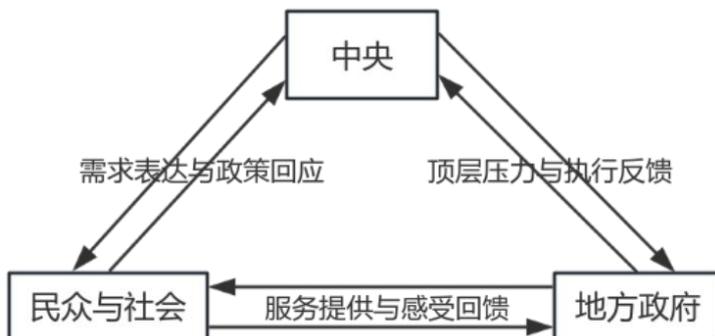


图1 动力机制预设图

### （三）研究方法

#### 1. 文献研究法

本研究对学术期刊、政策文件等资料进行系统梳理，为研究提供坚实的理论基础和研究定位，建立起对协同学理论、适老化改造现有学术研究以及长沙市适老化改造现状的深入理解。

#### 2. 观察法

以非参与观察为主，在各调查地点观察适老化设施、服务的配置程度，老年人的行动情况，各项适老化设施的被使用频率，老年人使用时的熟练度、依赖程度，以期获取能够侧面反应老年人对适老化设施需求程度及满意度的资料。

#### 3. 问卷调查法

本研究与长沙市多社区达成合作，在社区的帮助与指导下，以半结构型问卷的形式调查老年人对出行服务适老化改造现状的满意度。此外，本研究还在长沙市各区县内随机选择符合条件的老年人，在进行自我介绍与项目介绍之后，邀请其填写调查问卷（调查问卷详见附件）。



表 1 中央、省、市政策发布对比

	文件名称	文件数量	时间跨度	发布频率	强弱程度
中央	2018《全国老龄工作委员会办公室关于进一步加强和改善老年人残疾人出行服务的实施意见》	13	7	1.8 份/年	强
	2020《党的十九届五中全会报告》				
	2022《十四五国家老龄事业发展》				
	...				
省	2024《关于进一步加强适老化无障碍出行服务工作的通知》	6	5	1.2 份/年	较强
	2020《湖南省无障碍环境建设管理办法》				
	2021《湖南省无障碍环境建设五年行动计划（2021—2025年）》				
	...				
市	2024.《2024 年全省老龄工作要点》	2	4	0.5 份/年	弱
	2021《长沙市无障碍环境建设工作方案（2021—2025 年）》				
	2024《关于推进基本养老服务体系建设的实施意见》				

在省级层面，湖南省于国家战略提出同年印发《湖南省无障碍环境建设管理办法》，对老年人、残疾人等生存居住环境的建设与管理进行官方工作安排

“十四五”计划开局后，湖南省在老龄工作领域的政策指引逐步系统化，从“工作建设”到“体系建设”，充分展现了省级政府积极应对人口老龄化趋势的系统性思考。省级老年服务政策的发布保持平均每年一份的频率，且与中央政策形成了较好的呼应。在市级层面，自2021年起，长沙市针对老年人等特殊人群发布正式文件；2024年，市政府回应省级政策，发布同名指导意见，深化老年服务体系建设。市级老年服务政策的发布保持两年一份的频率。

总体而言，无论是政策部署的强度还是内容的精细度，湖南省、长沙市均弱于中央政府。多年来，中央政府在适老化改造方面印发了多项有关“出行服务”的针对性建议，但湖南省、市基本采用总体性政策作为其老龄工作的指导方针，其中，出行服务适老化改造的内容占比不足5%，这使得长沙在同期进行改造实践的城市中处于效果后发状态。

表 2 早期出行服务适老化改造城市进展对比

城市	（非）正式起始年份（年）	老年公交线路（条）	出租车（网约车）	地铁
长沙	2010（公交）	10	2021（官方主导）	2021年，设置无障碍厕所、盲道等
武汉	2012（公交）	10	2021年（官方主导）	2017年，老年乘客安全乘车引导线等
上海	2008（地铁）	146	2015年（企业试点） 2021（官方主导）	2008年，无障碍厕所等

2010年，长沙市建立首条“敬老爱老”公交专线，其出行服务适老化改造正式起步。

当时，上海、武汉等长江沿线城市也陆续开启出行服务适老化的地方自主改造，成为全国同期范围内较早开展此类改造的城市。随着各省市地方先行实践的范围不断扩大，以及社会老

龄人口的持续增加，中央政府开始进行全国范

围内的总体部署，深化适老化改造领域，出台相应政策文件，指导地方政府规范、有序地推进改造。从2010年至今，长沙市开设了“敬老爱老”公交专线，并于2021年左右对网约车、地铁等进行适老化改造，但与同期进行改造的上海、武汉相比，无论是在改造力度还是改造深度上，均相对落后。地方经济发展是影响地方政府行动的重要因素，但在中国的央地关系中，地方政府与中央政府之间的双向互动同样是其改革发展的关键。

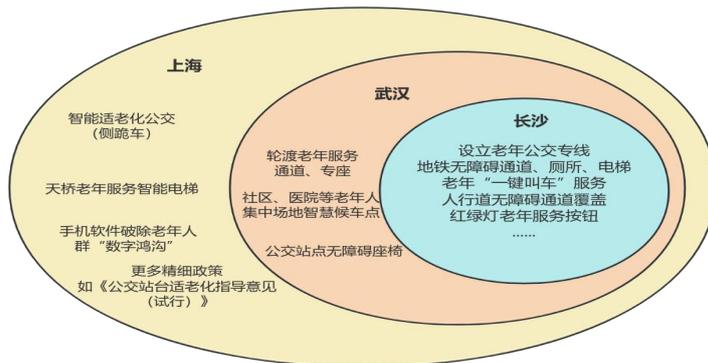


图3 早期出行服务适老化改造城市相关行动

自2018年国家政策发布后，武汉、上海相继出台《公交站台适老化指导意见（试行）》《上海市适老化改造（含产品和服务）“焕新”活动实施细则》《武汉城市轨道交通适老化无障碍服务发展报告》等专项政策与工作报告，体现了城市对出行服务适老化改造的重视以及对国家政策的有效回应。而长沙市在适老化改造的政策指引上仍处于宏观协调，政策文件的标题未出现“出行服务”等字样，这导致城市在出行服务适老化政策的执行中缺乏针对导向。由于适老化改造的领域较为广泛，所以政府往往会出现执行疏忽、偏差等情况，进而影响了出行服务适老化改造的进度。

（二）老年人群感受程度

本研究经预调研与文献回顾，设计了出行服务适老化满意度测评问卷，主要包括3部分：老年人的基础信息，包括年龄、性别、身体状况及使用出行服务的基本情况；老年人对市域出行服务适老化的满意度（程度由高到低为5-1分），包括对公交、地铁、出租及出行配套设施的满意度；老年人对出行服务适老化政策的了解程度及反馈意见与反馈情况。在满意度部分，团队基于合理指标体系（见表3）设计了31道题目，旨在尽可能全方面收集老年人的满意程度。

表3 出行服务适老化满意度指标体系

一级指标	二级指标
地铁	干净整洁
	站点间距
	等候时间
	站台指示牌清晰

	乘车安全
	站台及内部智能性
	内部结构舒适性
	司机态度
地铁	站台及车厢整洁
	站内无障碍老年服务设施数量及使用便利性
	乘车安全
	站内及车厢智能性
	候车区和车厢内座椅的舒适性及数量
	车厢内部的设计舒适
	工作人员态度
打车	车内干净整洁
	便利性
	乘车安全
	平台智能性
	舒适性
	平台及司机态度
出行配套设施	道路干净整洁
	斑马线便利性
	红绿灯时长
	道路安全性
	道路平整及宽度
	道路关怀性

团队采用抽样调查的方法,对长沙市老年人对市域出行服务适老化对满意度进行实证研究(调研问卷见附件)。调查问卷调查以长沙市内6个区的老年人为对象,采用实地发放的方式,共发放预调研问卷50份,正式调研问卷350份,获得有效样本量326份,问卷有效回收率93.14%,样本的年龄分布(见下图)较为符合现实出行情况。

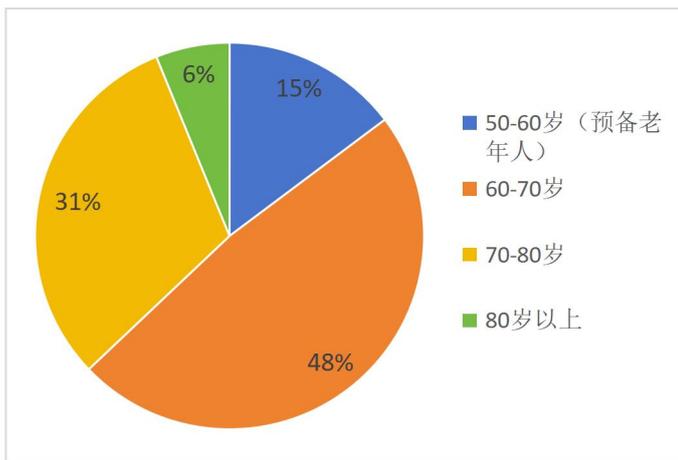


图 4 有效样本的年龄分布

有效样本量中，步行适老化满意度部分有效样本 326 份，公交适老化满意度部分有效样本 308 份，地铁适老化满意度部分有效样本 147 份，打车适老化满意度部分有效样本 59 份。四部分适老化满意度的描述性统计见表 4-表 7。

根据描述性统计我们可以看出四部门出行服务的满意度得分及各项二级指标的得分。相关部门可根据满意度得分情况进行总结与究因，有针对性的进行调研与政策调整。

表 4 出行配套设施适老化满意度的描述性统计

个案数	步行整体满意度						
	有效	干净整洁	斑马线	红绿灯时长	安全	平整及宽度	关怀性
有效	326	326	326	326	326	326	326
缺失	0	0	0	0	0	0	0
平均值	2.39	3.58	3.72	2.60	2.23	3.47	3.65
中位数	2.00	4.00	4.00	3.00	2.00	3.00	4.00
标准 偏差	.622	.673	.650	.693	.605	.648	.561
方差	.386	.453	.422	.481	.366	.419	.314

表 5 地铁适老化服务满意度的描述性统计

个案数	地铁整体满意度							
	有效	整洁	便利性	安全	智能	舒适	设计	态度
有效	147	147	147	147	147	147	147	147
缺失	0	0	0	0	0	0	0	0
平均值	2.35	2.58	2.66	2.57	2.34	2.43	2.34	2.34
中位数	2.00	3.00	3.00	3.00	2.00	2.00	2.00	2.00
标准 偏差	.639	.616	.636	.593	.681	.671	.612	.605
方差	.409	.380	.405	.352	.464	.451	.375	.366

表 6 公交适老化服务满意度的描述性统计

个案数	出租整体满意度						
	有效	干净整洁	便利性	安全	智能性	舒适性	态度
有效	59	59	59	59	59	59	59
缺失	0	0	0	0	0	0	0
平均值	3.51	3.83	2.34	2.54	2.25	2.42	3.66
中位数	4.00	4.00	2.00	3.00	2.00	2.00	4.00
标准 偏差	.774	.673	.685	.773	.709	.724	.545
方差	.599	.454	.469	.597	.503	.524	.297

表 7 打车适老化服务满意度的描述性统计

个案数	有效	干净整洁	站点间距	等候时间	指示牌	安全	智能性	舒适性	司机	公交整体满意度
		308	308	308	308	308	308	308	308	308
	缺失	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	平均值	3.64	3.71	3.56	3.67	3.46	2.37	2.56	2.23	3.64
	中位数	4.00	4.00	4.00	4.00	3.00	2.00	3.00	2.00	4.00
	标准 偏差	.721	.642	.683	.631	.633	.620	.708	.602	.554
	方差	.520	.412	.466	.398	.400	.385	.501	.363	.307

团队运用 SPSS15.0 对公交、地铁、出租及出行配套设施各指标进行满意程度与各类总体满意程度的简单相关分析, 摘取各个指标对游客总体满意程度的相关系数, 探究各类出行服务适老化设施中不同指标对老年人出行服务适老化满意度的影响程度。在有序多分类 Logistic 回归中, 解释变量之间不能存在多重多线性, 且必须对解释变量系数相等对假设进行检验, 即平行性检验。数据均通过共线性检验和平行性检验。

表 8 出行配套设施适老化满意度的相关系数分析表

		参数估计值					95% 置信区间	
		估算	标准 错误	瓦尔德	自由度	显著性	下限	上限
阈值	[步行整体满意度 = 2]	-52.531	3457.400	.000	1	.988	-6828.910	6723.847
	[步行整体满意度 = 3]	-26.426	3431.906	.000	1	.994	-6752.837	6699.986
	[步行整体满意度 = 4]	-14.139	3431.905	.000	1	.997	-6740.550	6712.272
	[干净整洁=1]	-30.474	3457.406	.000	1	.993	-6806.865	6745.917
	[干净整洁=2]	-17.167	3431.913	.000	1	.996	-6743.593	6709.259
位置	[干净整洁=3]	-14.558	3431.913	.000	1	.997	-6740.984	6711.867
	[干净整洁=4]	-12.680	3431.913	.000	1	.997	-6739.106	6713.746
	[干净整洁=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[斑马线=1]	-11.440	2.704	17.902	1	<.001	-16.740	-6.141
	[斑马线=2]	-7.833	2.012	15.154	1	<.001	-11.777	-3.889
[斑马线=3]		-4.521	1.222	13.694	1	<.001	-6.916	-2.127
	[斑马线=4]	-1.584	.911	3.026	1	.082	-3.370	.201
	[斑马线=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[红绿灯时长=1]	-33.208	3790.158	.000	1	.993	-7461.781	7395.364
	[红绿灯时长=2]	-27.129	419.092	.004	1	.948	-848.534	794.275
[红绿灯时长=3]		-8.070	1.314	37.720	1	<.001	-10.646	-5.495
	[红绿灯时长=4]	-4.079	1.019	16.009	1	<.001	-6.077	-2.081
	[红绿灯时长=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[安全=1]	4.935	2.191	5.075	1	.024	.641	9.228
	[安全=2]	2.771	1.804	2.358	1	.125	-.766	6.307
[安全=3]		2.143	1.731	1.533	1	.216	-1.249	5.535
	[安全=4]	.777	1.867	.173	1	.677	-2.882	4.437
	[安全=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[平整及宽度=1]	-3.065	7.422	.171	1	.680	-17.613	11.482
	[平整及宽度=2]	.903	7.249	.016	1	.901	-13.306	15.111
[平整及宽度=3]		3.696	7.251	.260	1	.610	-10.515	17.908
	[平整及宽度=4]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[平整及宽度=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[关怀性=1]	-3.854	10.327	.139	1	.709	-24.094	16.386
	[关怀性=2]	-8.935	2.309	14.967	1	<.001	-13.461	-4.408
[关怀性=3]		-5.545	1.541	12.948	1	<.001	-8.565	-2.525
	[关怀性=4]	-2.512	1.336	3.533	1	.060	-5.131	.107
	[关怀性=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.

关联函数: 分对数。

a. 此参数冗余, 因此设置为零。

根据表 8 我们可以看出, 斑马线便利性、红绿灯时长及道路关怀性的  $p$  值  $< 0.05$ , 我们对其做进一步相关性分析及平行性检验 (见表 8)。根据相关性分析发现  $p$  值仍  $< 0.05$ , 说明这三项指标与出行配套设施适老化满意度相关性较高 (见表 7)。根据此种方法, 我们对地铁、公交及出租的一二级指标进行相关性分析, 各发现了一些与一级指标相关性较高的二级指标 (见表 9-12)。

表 9 出行配套设施适老化满意度的相关系数二次分析表

		参数估算值					95% 置信区间	
		估算	标准错误	瓦尔德	自由度	显著性	下限	上限
阈值	[步行整体满意度 = 2]	-24.387	2.341	108.489	1	<.001	-28.976	-19.798
	[步行整体满意度 = 3]	-14.014	1.471	90.742	1	<.001	-16.897	-11.131
	[步行整体满意度 = 4]	-4.976	1.023	23.637	1	<.001	-6.981	-2.970
位置	[斑马线=1]	-11.941	1.861	41.157	1	<.001	-15.590	-8.293
	[斑马线=2]	-10.137	1.439	49.646	1	<.001	-12.957	-7.317
	[斑马线=3]	-6.220	.759	67.138	1	<.001	-7.708	-4.732
	[斑马线=4]	-2.744	.627	19.133	1	<.001	-3.973	-1.514
	[斑马线=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[红绿灯时长=1]	-30.240	.000	.	1	.	-30.240	-30.240
	[红绿灯时长=2]	-11.335	2.186	26.894	1	<.001	-15.620	-7.051
	[红绿灯时长=3]	-6.560	.943	48.392	1	<.001	-8.409	-4.712
	[红绿灯时长=4]	-3.338	.813	16.843	1	<.001	-4.933	-1.744
	[红绿灯时长=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[关怀性=1]	-6.420	6.861	.876	1	.349	-19.867	7.026
	[关怀性=2]	-8.733	1.683	26.919	1	<.001	-12.032	-5.434
	[关怀性=3]	-5.624	1.131	24.726	1	<.001	-7.841	-3.407
	[关怀性=4]	-2.428	1.009	5.786	1	.016	-4.406	-1.450
	[关怀性=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.

关联函数：分对数。

a. 此参数冗余，因此设置为零。

表 10 地铁适老化满意度的相关系数二次分析表

		参数估算值					95% 置信区间	
		估算	标准错误	瓦尔德	自由度	显著性	下限	上限
阈值	[出租整体满意度 = 1]	-34.387	3.021	129.606	1	<.001	-40.308	-28.467
	[出租整体满意度 = 2]	-32.350	2.652	148.760	1	<.001	-37.548	-27.151
	[出租整体满意度 = 3]	-29.386	2.341	157.616	1	<.001	-33.974	-24.798
	[出租整体满意度 = 4]	-25.164	2.335	116.156	1	<.001	-29.740	-20.588
位置	[便利性=1]	-29.324	1.912	235.216	1	<.001	-33.072	-25.577
	[便利性=2]	-24.704	.861	823.224	1	<.001	-26.392	-23.017
	[便利性=3]	-21.750	.000	.	1	.	-21.750	-21.750
	[便利性=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[舒适性=1]	-7.904	2.524	9.806	1	.002	-12.850	-2.957
	[舒适性=2]	-6.527	2.297	8.072	1	.004	-11.030	-2.024
	[舒适性=3]	-4.089	2.060	3.940	1	.047	-8.127	-.052
	[舒适性=4]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.

关联函数：分对数。

a. 此参数冗余，因此设置为零。

表 11 公交适老化满意度的相关系数二次分析表

		参数估算值					95% 置信区间	
		估算	标准错误	瓦尔德	自由度	显著性	下限	上限
阈值	[地铁整体满意度 = 0]	-35.631	9.486	14.110	1	<.001	-54.222	-17.039
	[地铁整体满意度 = 1]	-27.117	6.057	20.043	1	<.001	-38.989	-15.245
	[地铁整体满意度 = 2]	-17.158	5.779	8.816	1	.003	-28.484	-5.832
	[地铁整体满意度 = 3]	-1.765	1.068	2.731	1	.098	-3.857	.328
位置	[整洁=0]	-30.188	28.500	1.122	1	.289	-86.047	25.670
	[整洁=1]	-16.937	4.158	16.592	1	<.001	-25.086	-8.787
	[整洁=2]	-13.045	4.094	10.153	1	.001	-21.070	-5.021
	[整洁=3]	-6.271	3.963	2.504	1	.114	-14.038	1.497
	[整洁=4]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.
	[舒适=1]	-12.049	4.195	8.249	1	.004	-20.272	-3.827
	[舒适=2]	-9.665	4.144	5.439	1	.020	-17.787	-1.542
	[舒适=3]	-5.588	4.015	1.937	1	.164	-13.457	2.282
[舒适=4]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.	

关联函数：分对数。

a. 此参数冗余，因此设置为零。

表 12 打车适老化满意度的相关系数二次分析表

		参数估计值						95% 置信区间	
		估计	标准错误	瓦尔德	自由度	显著性	下限	上限	
阈值	[公交整体满意度 = 2]	-24.575	2.155	129.987	1	<.001	-28.800	-20.350	
	[公交整体满意度 = 3]	-13.926	1.346	107.030	1	<.001	-16.564	-11.287	
	[公交整体满意度 = 4]	-5.090	.966	27.751	1	<.001	-6.984	-3.196	
位置	[站点间距=1]	-31.027	.000	.	1	.	-31.027	-31.027	
	[站点间距=2]	-11.570	2.104	30.238	1	<.001	-15.694	-7.446	
	[站点间距=3]	-6.875	.890	61.034	1	<.001	-8.600	-5.150	
	[站点间距=4]	-3.611	.754	22.934	1	<.001	-5.089	-2.133	
	[站点间距=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.	
	[等候时间=1]	-12.038	1.827	43.409	1	<.001	-15.619	-8.457	
	[等候时间=2]	-9.789	1.199	66.695	1	<.001	-12.139	-7.440	
	[等候时间=3]	-6.271	.681	84.720	1	<.001	-7.607	-4.936	
	[等候时间=4]	-2.756	.562	24.040	1	<.001	-3.858	-1.654	
	[等候时间=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.	
安全	[安全=1]	-6.104	7.315	.696	1	.404	-20.441	8.233	
	[安全=2]	-8.106	1.573	26.566	1	<.001	-11.188	-5.024	
	[安全=3]	-5.210	1.062	24.079	1	<.001	-7.290	-3.129	
	[安全=4]	-2.401	.975	6.060	1	.014	-4.313	-.489	
	[安全=5]	0 <sup>a</sup>	.	.	0	.	.	.	

关联函数：分对数。

a. 此参数冗余，因此设置为零。

综上，斑马线便利性、红绿灯时长、道路关怀性、地铁舒适性、地铁整洁性、公交站点间距、公交等候时间、公交安全性、打车便利性与打车舒适性是较为影响老年人出行服务适老化满意度的指标。为何长沙市出行服务适老化成果较其他城市较为落后，而老年人的整体满意度仍较高呢？调研中，团队发现大部分老年人并不了解出行服务适老化的内涵，对适老化水平的判断缺乏明确标准。部分去过北京、上海等出行服务适老化程度较高城市的老年人表示“去之前我也不知道现在在交通上对老年人的服务已经到这种水平了，我觉得可能是很多人还不知道。”

### （三）政府内部执行情景

#### 1. 机构设置与协同机制

长沙市交通适老化改造工作以多部门协同推进为特征，形成“主责部门牵头+跨领域协作+社会参与”的立体化管理架构。市交通运输局作为核心责任部门，主导公共交通适老化服务升级，2023年以来通过季度意见征集机制，累计梳理市民建议千余条，针对性推出10条“敬老爱老”公交专线，并定制41台低入口公交车降低老年群体上下车风险。公交集团作为执行主体，依托大数据分析优化线路配置，联合中车电动完成车辆硬件改造，实现6000余辆新能源公交车的适老化功能覆盖。

跨部门协作方面，长沙市设有发展养老服务业领导小组作为跨部门议事协调机构，由市长担任组长，统筹推进包括适老化改造在内的养老服务体系。此外，市民政局与市住建局建立联合工作机制，在社区公共空间改造中融入交通接驳需求。例如，2024年既有小区品质提升工程中，增设无障碍坡道、优化人行通道等改造措施与公交站点形成衔接。不过两者主要负责家庭适老化与社区适老化，交通适老化改造仍以交通运输局为主导。同时，长沙市民政局下设的养老服务处是统筹管理适老化改造工作的主要责任部门。该处室负责制定全市适老化改造政策框架、监督项目实施及协调跨部门资源整合，具体职责包括审定改造方案、监管资金使用效率、推动适老化设施建设标准制定等。

#### 2. 人力资源配置与服务能力

专业化服务团队建设方面，公交系统建立“专职+志愿者”双轨服务队伍。专职人员涵

盖车辆维护工程师、线路规划师及老年服务专员，重点保障敬老专线日均 620 万人次老年乘客的出行安全。志愿者服务体系依托社区网格化管理，在 28 路等高频线路上设置引导员，协助老年乘客使用智能终端和紧急呼叫设备。

技术人才储备同步强化，中车电动研发团队针对长沙地形特点，开发具备坡度自适应功能的低地板车型，该技术应用于 C10 等主力车型。长沙市在适老化改造中采用项目制专家评审，针对具体工程（如公交站点改造、车辆采购）临时组建专家组。成员包含老年医学专家、工业设计师及交通工程师，确保改造方案符合老年人生理特征。

### 3. 财政投入与资金效能

目前，长沙市政府主要通过整合一般公共预算、政府性基金预算等渠道统筹适老化改造的资金。资金主要投入在家庭适老化与社区适老化方面，例如特殊困难老年人家庭适老化改造，尚未明确设立交通适老化专项转移支付。在交通领域适老化改造方面，2024 年长沙市交通运输局的技术研发和设施升级资金主要依托既有财政拨款及省级转移支付，如中车电动低地板车型研发等项目的资金支持，但未发现与“适老化出行服务”专项直接对应的独立经费条目。

## 五、出行服务适老化政策执行的动力机制分析

### （一）中央-外部环境：形策双向响应的动力机制

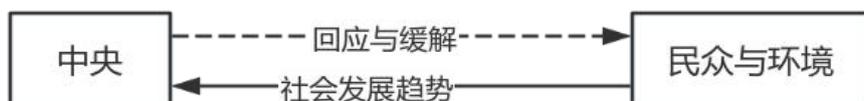


图 5 中央与民众（环境）的互动机制

十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央进一步明确“以人民为中心”的发展思想，紧扣增进民生福祉，赋予新的时代内涵。2017 年，党的十九大指出：“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”<sup>30</sup>在中国特有的“党政体制”<sup>31</sup>下，民为本、成果共享、公平正义是国家行动的出发点。其中，社会政策对于维护社会稳定、提升民生福祉具有重要的导向作用。在政策制定的前期，中央政府往往不是孤立行动，而是在综合考虑各种因素的情况下进行协商与决策。作为政策出台与调试过程中的两大主体要素，中央政府和外部环境之间的双向互动是政策议程中不可或缺的部分。

就外部环境对政策制定的影响而言。自 21 世纪以来，中国政策的范式呈现“人类需要本位”<sup>32</sup>的状态，这与社会发展速度增快、人民矛盾突显等因素密不可分。在福利国家，社会政策围绕贫困、疾病、老龄化等问题形成了一整套干预措施，以资金配置或者服务递送等方式，来回应社会中有需要的人士，进而促进社会平等与正义，减少社会冲突，维系基本的社会团结，保证社会有序发展。<sup>33</sup>历史制度主义认为，由于环境因素是政策变迁的重要变量，因此环境变化往往能反映新旧制度与环境的融合程度。<sup>34</sup>且在中国，人民代表大会制度为根本政治制度，民众的需求表达可通过人大代表反馈到中央，对中央直接形成需求的驱动力。

可见，外部环境对顶层政策的制定具有整体性影响。

就政策回应外部环境与需求而言。毋庸置疑，提供优质公共服务既是现代政府的天职，也是其存在之合理性的根基。<sup>35</sup>作为指引国家发展的风向标，中央所发布的政策往往需要回应政策制定前期所考虑的社会要素。理想层面，中央政策一经发布，国家、省、市等各级政府应针对相关领域进行工作开展，以达到政策目标，实现民有所知、民难所解。但在实际情况中，决策者和人民群众之间容易出现联系机制缺乏、失灵甚至扭曲等问题<sup>36</sup>，导致政策本身出现“悬浮”<sup>37</sup>，推广度和普及性减弱。同时，政府有效地回应社会需求与期望是现代国家治理的重要内容<sup>39</sup>。中央在其政策制定过程中，如能有意识地回应外部环境，并结合政府推行力和政策可行性本身的特性，所出台政策往往能够行之有效。因此，制定公共政策应以坚持人民需求为导向，其中最大的挑战在于如何确保政策落地的“最后一公里”。一方面，政策制定者需要既有倾听民意的诚意，又具备有效收集和整合民意的途径；另一方面，人民群众也应能够清晰地认识自身需求，并通过合适的渠道和方式将其表达出来<sup>38</sup>。

具体而言，人口老龄化趋势的加深和老年人群整体需求程度的加大，在推动中央政府进行顶层设计时产生了强大的驱动力。如前文所述，截止到2023年，作为中部重要城市、著名旅游城市的长沙市，其市辖范围内老年人口的数量占比已达市常住人口的16.8%。相关数据显示，我国其他区域代表城市如东部杭州、上海，北部天津、北京，西部成都、重庆等老龄化率均超过全国15.4%的均值。作为各区域影响力较强的市域，其老龄化比率的上升在一定程度上会引起国家有关部门的注意，驱动中央在老年事业发展领域采取行动。

就出行服务适老化改造方面，中央的回应强度并不高，主要原因在于：针对出行服务适老化改造，中央的政策出台、宏观调控频率较同期或同领域政策而言较低。相比于十多年来国家在农业农村发展、教育体制改革等经济社会发展重要领域所制定发布的政策而言，出行服务适老化政策的占比略微。且出行服务适老化改造仅为整个老龄事业发展的一部分，这就导致该方面的政策供给相对匮乏，难以满足民众实际需求。

## （二）民众-地方政府：政民双向沟通的动力机制

卡尔多伊奇在其著作《政府的神经》中首次使用了“政治沟通”这一概念<sup>39</sup>。一般而言，政治沟通指在政治系统中政治主体（主要为政府）为了达到其政治目的而进行的正式或非正式的信息传递与情报交流的沟通过程<sup>40</sup>。我国学者承袭并丰富了政治沟通理论的内涵，张涛甫<sup>41</sup>、曹海琴<sup>42</sup>等认为政治沟通理论包括三个要素，前者认为主要包括政治结构、传播环境以及公众心理，后者认为主要包括沟通主体、沟通渠道以及沟通内容。何震<sup>43</sup>、许一飞<sup>44</sup>等则认为政治沟通理论包括四个要素，前者认为主要包括信息、行为、系统及交往，后者认为主要包括沟通主体、信息、沟通渠道及信息反馈。王艳<sup>45</sup>则认为政治沟通包含主体、内容、渠道、反馈和效果五个要素。

出行服务适老化改造是我国根据老龄化日益增长的社会现实而做出的以公共部门为政策执行的主导者的重要工作，在政民间政治沟通的政治结构、传播环境、沟通内容、行为等

均较为固定。因此，团队认为就该政策执行中的政民沟通而已，主要包括沟通主体心理、沟通渠道及沟通效果，进一步构建突发事件网络舆情政府回应的逻辑分析框架。

沟通主体心理。出行服务适老化是公共部门面向老年人开展的工作，以公共部门主导政策议程，基于老年人的出行体验而进行的。因此，沟通主体为公共部门与老年人，客体则与主体相对，表现为主体是沟通主动方，客体为沟通接受方。因此，对沟通主体的心理的分析要根据具体情况进行。当老年人作为主体时，主体沟通心理为是否有意愿与公共部门进行沟通；当公共部门作为主体时，主体沟通心理为是否要与老年人及公众进行沟通。

第二，畅通的渠道是公众表达民意的重要保障<sup>46</sup>，是沟通心理影响沟通效果的关键中介变量。公共部门为沟通主体时，沟通渠道主要为政策意见征集、公共部门智囊团开展的社会调研等；老年人为沟通主体时，沟通渠道主要为政务公开网站、政务服务平台、当场反馈、向社区或街道反馈等。

第三沟通主体心理与沟通效果相互影响。沟通时效性、信息真实性等都会对沟通主体心理产生影响，进而影响其行为。

综上，出行服务适老化政策执行的过程中，政治沟通主要以政民双向沟通的形式发生，具体机制以公共部门与老年人为沟通主客体，基于一定的沟通渠道，针对系列政策的内容及执行效果进行对话、协商、互动，其效果会影响沟通主体心理并反映在下一次沟通行为上。相较于传统行政发令式的沟通方式，该种政府与民众的双向沟通方式，可以使得出行服务适老化政策执行过程中拥有民众广泛参与、信息传递顺畅以及增进政策理解等优势<sup>47</sup>。

在老年人为主体的沟通场域中，调研结果显示，大部分在问题 3.1 “您曾想将自己在出行方面的想法、意见、建议通过直接或间接的方式反馈给有关部门（如公交集团、交通运输局等？”填“否”的老年人，在问题 3.2.2 “您没有想法的原因是？”中都填了“B. 没渠道反馈”；在问题 3.1 填“是”的老年人，在问题 3.2.1 “您向哪些组织或个人反馈过”填了“M. 儿女”。在这表明沟通渠道缺失严重，对现有沟通渠道的宣传力度也不强。

在公共部门为主体的沟通场域中，出现两要素失能。沟通主体的沟通意愿不强，政策执行中提供给公众的沟通途径仅为信息公开、政务服务平台等传统政务沟通方式，在主动沟通上，长沙市只开展过一次关于出行服务适老化的调研，且宣传力度不强，仅收到一个回答。

由此，可以得出，政民双向沟通存在沟通主体缺位、沟通渠道单一、沟通意愿不强等问题，使得沟通效果差，进而导致公共部门-民众间形成的政策执行驱动力低能。

### （三）中央-地方政府：央地双向互动的动力机制

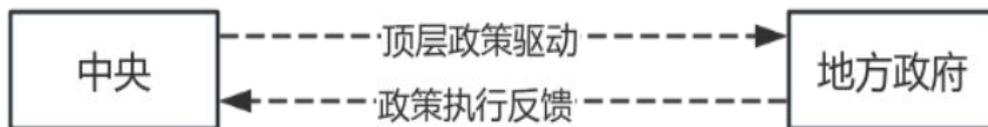


图 6 中央与地方政府互动机制

党的二十大以来，针对社会发展中的重要问题，党中央制定了一系列顶层政策，为地方

政府提供了工作导向。公共政策的实施，由中央作为主体发动，透过压力型体制向下层层推进<sup>48</sup>，各级地方政府依其职能进行层级性执行。地方政府对某一政策能否“执行得全”“执行得准”“执行得好”，与中央政府对该政策的关注程度息息相关。除此之外，实现顶层政策的有效实施，还需中央持续评估政策执行效果，即时调适政策内容，这有赖于地方政府的向上反馈。因此，探析中央与地方在政策执行中的双向驱动，须聚焦于中央对政策执行效果的关注度和地方政府的反馈机制。

信息时代，中央政府对某项政策的落实所投入的注意力，是政策议程中最宝贵的资源。<sup>49</sup>决策者的注意力分配总具有倾向性，反映着决策系统的政策意志，传递出导向性的政策信号。<sup>50</sup>在压力型体制背景下，以纵向压力或行政指令传导为内核的强制机制，成为上级驱动地方政策扩散的内在动力。<sup>51</sup>“在公共政策执行中，如果各级政府将其作为一件大事来抓，精心组织，则公共政策执行就能取得明显绩效。”<sup>52</sup>具体而言，中央及上级政府在某社会事务上投入的注意力越多，所出台的相应政策强度越高；与之配套的各项规则指标、组织制度设计越完备；拨付的财政、人力等资源越多。与此同时，上述因素又将对各级地方政府内部的注意力分配构成直接影响，进而影响政策执行的实际效果。

顶层政策设计上，由于自身的有限理性，中央政府在政策制定上的注意力分配并不均衡<sup>53</sup>。中央政府对某一问题的重要性和紧迫性的认知，将影响其发布政策的频率。在对某社会现象、焦点事件高度关注的前提下，中央政府将在短时间内接续发布多项相关政策，以政治势能高位推动各级地方政府执行。与之相对的，若某社会事件未能获得足够的中央政府注意力投入，则该事件进入政策议程的顺序靠后，其相关政策也将呈现间断、分散的特征。在压力型体制下，地方政府内部有限的注意力自然将更多地分配给上级政府更为重视的事务。一定程度上，中央对某事务发布的政策强度越高，与之相关的一系列政策越能获得地方的有效执行。此外，由于压力型体制运行的基本过程是自上而下式的“层层发包”<sup>54</sup>，各级地方政府执行政策时，主要对其直接上级负责。因而，中央政策强度将通过影响较高层级政府的政策制定，间接影响较低层级政府的具体执行表现。因此，探析地方政府内部注意力分配情况，除中央政策外，上级地方政府的相应政策强度与内容亦是不可忽视的因素。与中央政策的宏观性不同，各级地方政策应随其层级降低而渐呈具体化、明确化，以便基层政府对政策安排得以实际实施。然而，在现实政治运作中，出于顶层压力及自身效益等复杂原因，部分上级政府的政策制定模糊不清。这种模糊政策缺乏清晰确定的政策现象，未对政策执行者的执行活动作出具体细则或说明，<sup>55</sup>易导致政策执行的“虚浮化”“象征化”。综上所述，明确的上层政策，更有利于地方的有效执行。而政策内容的明确与否，除政策文本自身外，还体现在配套规则、组织制度的设置上。

在政策执行中，每一层级政府的政策领导力都不可或缺，如果在任何上一层级出现政策领导力的缺失，都可能影响到下一层级的真实执行和有效落实。<sup>56</sup>政策领导力的最直接体现，即围绕政策所设置的各项考核指标、工作要求、专项小组等配套组织制度，以及相应的激励

约束规则。中央政府由于所管辖事务的宏观性、统筹性，其各项政治激励常常模糊不清。<sup>57</sup>因而，将各项激励约束规则纳入政策执行评估范畴中，以凸显政府的注意力所在，进而实现下级政府对政策的有效落实，这一角色就落在高层级地方政府身上。有研究指出，“政府对科层规则严格遵守与变通执行的同时存在并不矛盾，问题的关键在于官僚在什么条件下选择遵照规则或偏离规则。”<sup>58</sup>当规则对政府行为的规定明确时，政府将投入大量注意力并严格执行规则规定；反之，则政府仅会投入较少注意力，执行政策时也有较多可操作空间。故而，上级地方政府对相应规则在政策落实中的强势嵌入，也意味着相关政策的执行要求明确具体，下级政府将对此配置更多注意力，政策“走样”空间较小。同时不容忽视的是，如前所述，这种政策得以有效落实的结果，有赖于每一层级政府注意力的存在。

顶层政策的具体落实，若空谈政策内容、组织制度，则不过是围绕“何以有效”搭建“空中楼阁”。“有效执行”，则首先须“能够执行”，就可行性而言，资源是地方政府能够执行政策的必要条件。“公共政策执行是一个复杂的运行系统，它必然与外界发生信息和能量的交换，只有不断向政策执行系统注入信息和能量才能维持它的有效运转。”<sup>59</sup>可作为执行资源的信息和能量，主要包括人才、财政、权威等。然而这些资源无法在地方政府内部凭空产生，政府对其配置也将依注意力所在而有所差异。依注意力配置理论，亟待解决的事项，其政策执行优先级高，中央及上级政府为促进该政策有效落实，将对下级地方政府进行人才输送、财政拨款等资源供给。地方政府捕捉到上级关注的信号后，也会将内部有限的资源集中在优先级最高的政策上，从而确保有足够的资源支撑该政策的执行。值得注意的是，资源匮乏的地方政府，在面临多重任务多重压力下，将灵活执行最紧迫、最受关注的任务。这意味着若某一政策优先级靠后，则原本用于该政策执行的资源，有可能被地方政府挪作他用。

<sup>60</sup>

政策执行并非单纯自上而下的线形流程，而是将政策评价与调整贯穿于政策执行的全过程。地方政府通过会议或非正式谈判等方式不断反馈，在上下级间达成对政策执行具体方法、步骤与标准的共识。<sup>61</sup>在政策执行的理想状态下，地方政府积极主动将政策执行信息反馈给中央部门，协调好不同利益集团的关系，在政策真正实施前发现问题、解决问题。<sup>62</sup>地方政府将政策内容与地方实际相结合作出具体实施规划，着手推动政策落地。但由于地方利益团体的复杂性、政策目标群体的不配合、政策工具的使用不当等，地方政府在政策具体实施中无可避免地遇到各种矛盾问题。在此境况下，地方政府将执行状况或所遇困难积极向上反馈，争取中央回应，有利于政策执行力的提升：一方面，央地积极交流有助于中央政府充分掌握各地区实际情况，及时根据现实状况微观调整政策内容，降低政策冲突性<sup>63</sup>；另一方面，地方政府向中央反馈自身困难，有利于中央把握地区特质，依具体问题采取资源拨付、人才配给等方式，助益地方提升政策执行力。

聚焦到长沙市出行服务适老化的政策执行上，中央对地方政策执行的关注度传递和地方政府的向上反馈均呈现出一定的虚化。关于出行服务适老化改造相关政策，虽然近年来国务

院交通运输部、老龄工作委员会等多部门下发了多项相关政策文件，但纵观“适老化”整体范畴，专门指向“出行服务”的相关政策占比并不高。与延迟退休等公共事务相比，“出行服务适老化”并不具备高度紧迫性，中央对此政策的发布总体呈间断、分散之状。与之相对，在湖南省交通运输厅总体工作安排中，“出行服务适老化”也仅占极小的一部分，如2024年湖南省道路运输工作会议中，“办好为民惠民实事”仅为湖南省此年度九项工作目标之一，而其中“推动适老化交通出行服务提质增效”仅为“办好为民惠民实事”众多安排中的一项工作。此外，高层级地方政府对相关政策的制定存在一定程度的照搬之嫌，如湖南省人社厅《2023年持续提升适老化无障碍交通出行服务等5件更贴近民生实事工作方案的通知》，直接转自国务院交通运输部的相关政策文件。就长沙市本级的相关政策来看，“出行服务适老化”也绝非其工作重点，仅在整体工作方案中有所提及，其内容存在一定模糊性。

政策之外，配套设计与资源的不足也反映着“出行服务适老化”的注意力配置情况。国务院在《2023年持续提升适老化无障碍交通出行服务工作方案》中，虽规定了任务安排和相关要求，但仍显宽泛模糊；省政府依次安排展开工作，并未对该安排再细化，则配套设计的模糊性、宽泛性得以在央地之间传递。另外，国家并未设置“出行服务适老化”专项小组，也未对该工作进行人才输送、财政拨款等，地方政府在执行相关政策时，难免面临资源缺乏的困难。据长沙市交通运输局2024年财政预决算表，“出行服务适老化”并未被列为一个单独项目，出现于部门收入、支出总表中。据访谈资料，长沙市民政局于2025年年初成立“老年工作处”，负责统筹适老化改造工作，此前“出行服务适老化”则主要由交通运输部下设的多部门共同负责。由此可得，出行服务适老化此前并未被作为一项专门任务重点执行。

就地方政府的向上反馈机制而言，长沙市对目前改造效果不佳的反馈不足，并非该机制本身存在阻滞，而是许多问题在其目前的体制中“无需反馈”。纵观长沙市出行服务适老化改造的已有成果，如开通轨道交通爱心预约服务、定制低入口公交车等，属国家《提升适老化无障碍交通出行服务工作方案》中的指标所在。而在该工作方案之外，长沙市其余有待改造之处，尚未见突出成效。析其原因，出行服务适老化改造状况在交通运输局各项指标中比重极小。面对纷繁复杂的绩效考核压力，受限于人力、财政资源不足等因素，长沙市只得完成上级已有明确规定的、“不得不完成”的任务；对于上级暂未部署的、社会层面反馈尚不严重的工作，只得采取搁置策略，而非主动向上级政府反馈。《方案》未提及的适老化工作，本就其内部计划之外，长沙市自然不会主动向上级汇报相关状况，以避免凭空增添任务量。

种种情状表明，长沙市出行服务适老化政策的执行状况欠佳，与中央乃至上级政府的注意力配置情况息息相关。上层政策的低强度、高模糊，叠加配套设计与资源的缺乏、反馈机制的不完善，导致中央政府与长沙市在出行服务适老化政策执行上的动力传导不强。

## 六、结论

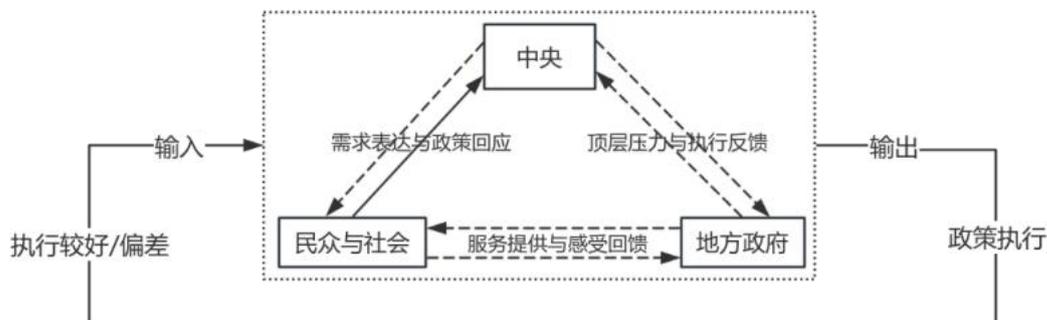


图7 出行服务政策执行的动力机制图

本研究基于政治系统理论视角，将政策执行过程视为一个动态循环的适应性系统。在人口老龄化加剧的背景下，老年群体需求的持续增长构成环境输入变量，通过外部压力传导机制推动中央政府的政策供给。中央政府作为政治系统的核心决策主体，在感知到社会环境变迁的“需求-支持”输入后，依托科层制的信息反馈网络，通过政策制定环节输出适应性政策以回应民众的需求。

在中国特色的压力型体制下，中央政府通过行政发包机制将政策意图逐级传导至地方政府。地方政府作为政策执行代理人，在承接政策任务后启动政策再规划程序，具体表现为双向互动机制的构建：一方面通过政务公开、听证会等渠道拓宽民主参与通道，形成需求侧的政策调适；另一方面结合辖区资源禀赋与政治势能，进行供给侧的创新性执行。

政策执行系统的动态性体现在其持续性迭代特征。在政策周期运行中，社会环境的动态演化持续产生新的政策需求，形成对中央政府的叠加压力。与此同时，地方政府通过政策执行监测系统将政策实践中的制度摩擦、执行偏差等负反馈信息回传至决策中枢。中央政府基于政策学习机制，在保持“元政策”核心价值稳定的前提下，运用渐进调适策略对政策工具进行优化升级。

通过构建政策执行动力机制的闭环系统，既维护了中央权威的统一性，又保留了地方创新的灵活性，形成了中国政策执行的独特优势，展现出制度弹性与执行韧性的有机结合。

## 七、对策建议

### （一）明晰情形，全面布局

中国式现代化，民生为大<sup>64</sup>。当前，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分之间的发展矛盾仍持续深化。人口老龄化是社会发展的重要趋势，是人类文明进步的重要体现，也是我国今后较长一个时期的基本国情。针对新时代我国人口老龄化的新形势新特点，中央政府应立足中华民族伟大复兴战略全局，坚持以人民为中心，全面贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略，让老年人共享改革发展成果、安享幸福晚年。

作为我国的根本政治制度，人大制度的设立是为了更好地反映民情、听取民声。人大代表是

连接党和人民的桥梁和纽带。因此，要加强人大代表与民众之间的联系，建立起通畅的民意反馈“渠道”，保障人民需求得到确切满足。同时，中央在相关领域的政策制定过程中，应注重政策安排的全面性与执行性。

第一，就我国老龄政策的全面性而言。出行服务适老化改造作为老龄化、适老化工作的一部分，同样应与如居家养老改造、老龄机构增修等政策安排保持同一政策出台水平度。目前，出行服务适老化改造政策的发布频率相较同一领域的其他政策部署处于后发地位，因此，有必要扩大针对出行服务适老化改造的“中央、民众”直接联系通道，以保证政策出台的时效性、前瞻性，以及老龄政策制定的全面性。

第二，就我国老龄政策的执行性而言。全国各省市就应对人口老龄化方面，已进行了数字养老转型、居家养老改造、社区养老增效等行动，取得了一定成绩。但对于中央出行服务适老化改造政策执行的情况呈现出明显的“东部领先、中西部暂居后”的情形。一项政策执行得好不好、深不深，关键在于它是否能够有效地在全国各地得到推广、落实。因此，加大政策的执行性，保证问题得以解决、涉及领域取得实质性进展。

## （二）广开言路，向上争取

地方政府对社会公共事务的有效治理，除上级政府的政策导向外，亦不可忽视民众呼声。地方政府对出行服务适老化政策的具体执行方式与方向的选择，应充分听取公众意愿，与人民群众紧密联系。其一，建立多种反馈渠道，包括开放线上留言平台、发放问卷等，同时加强对适老化反馈渠道的宣传力度，使老年人得以知晓。其二，加强反馈渠道畅通性，设置专员定期整理汇总相关建议，确保老年人意愿可切实传导至政府内部。

作为中央与地方、民众与高层级政府间联系的重要桥梁，地方政府应将老年人的需求向上级政府积极反馈，推动上级政策内容尽可能地符合老年人实际需求，增强政府回应能力。此外，面对已有政策执行中的资源不足问题，地方政府应积极向上争取配套资源，以自主性应对资源阻力；面对上级的模糊政策内容，亦可主动与上级政府沟通，寻求模糊政策的具体解释、行动规划，以加快政策执行的实地落实。

## （三）面向适老，谋定后动

从满意度视角出发，政府及相关部门应根据各项指标的满意度得分及重要程度，有“轻重缓急”的推进改造改造。公交适老化改造方面，运用数字技术赋能站点规划及公交频次，针对老年人出行高峰时间及路段，合理缩短公交站点间间距，加强公交调度，特别是连接社区、医院、菜市场等区域。公交集团要强化对公交司机的安全驾驶培训，要求平稳起步和停车，避免急刹车。在乘车高峰期合理配备乘务人员，引导尊老让座，保障老年人乘车权益。在地铁适老化改造方面，在无障碍电梯、扶梯附近合理设置老年人车厢及等车区。站内设置便老服务点，提供开水、老年人常用药品等。在出行配套设施适老化上，在老年人聚集区域试点推行爱心斑马线，适当加宽斑马线宽度，缩短斑马线间距离，增加斑马线的可见性和安全性。对人行道进行无障碍坡度改造，减少断头路，确保道路连续性，并根据科学距离增设

休息座椅，便于老年人中途休息。打车适老化改造上，一是对现有适老打车途径进行宣传，打消老年人对打车出行的刻板印象。二是设立固定老年人用车服务点，调度附近司机及时回应老年人出行需求。

“服务暖心，‘有爱’助‘无碍’”。出行服务适老化需要全社会的共同努力，需要持续的关注与投入。畅通出行服务适老化政策执行的各项动力机制，持续优化服务、完善设施、强化政策支持，让出行服务适老化工作不断扩面提质增效、走实走深，让每一位老年人都能享受到出行的便利与尊严，真正实现“老有所行，行有所安”的美好愿景。

### 参考文献

- [1] 杨宏山, 张健培. 政策试点何以悬浮?[J]. 治理研究, 2023, 39(01):68-80+158-159. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.20230217.002.
- [2] 宁国良. 论公共政策执行偏差及其矫正[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2000, (03):95-98.
- [3] 王先进, 刘晓菲. 推进我国交通运输适老化、无障碍环境建设的思考[J]. 北京交通大学学报(社会科学版), 2022, 21(01):69-74.
- [4] 王琼. 城市社区居家养老服务需求及其影响因素——基于全国性的城市老年人口调查数据[J]. 人口研究, 2016, 40(01):98-112.
- [5] 张铎, 张田丰. 中国城市老年友好型交通发展的现实问题与路径选择[J]. 西南交通大学学报(社会科学版), 2022, 23(06):75-83.
- [6] 杨宏山, 张健培. 政策试点何以悬浮?[J]. 治理研究, 2023, 39(01):68-80+158-159. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.20230217.002.
- [7] 张雨潼. 我国智慧城市转型中老年人群体数字鸿沟治理路径探索[D]. 山东大学, 2023. DOI:10.27272/d.cnki.gshdu.2023.006242.
- [8] 陈雨涵. 智慧城市老年人出行服务系统设计研究[D]. 南京理工大学, 2022. DOI:10.27241/d.cnki.gnjgu.2022.000711.
- [9] 杨宏山, 张健培. 政策试点何以悬浮?[J]. 治理研究, 2023, 39(01):68-80+158-159. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.20230217.002.
- [10] 杨瀚. 老龄友好城市视角下成都市公共交通适老化建设策略研究[D]. 西南交通大学, 2023. DOI:10.27414/d.cnki.gxnju.2023.000668.
- [11] 朱银. 基于包容性设计的城市适老化公共出行服务设计研究[D]. 广东工业大学, 2020. DOI:10.27029/d.cnki.ggdgu.2020.000887.
- [12] 周钰泓, 邓婷婷, 甘含露. 老旧居住区环境适老化改造研究[C]//AEIC Academic Exchange Information Center (China). Proceedings of 4th International Conference on Modern Management, Education Technology and Social Science (MMETSS 2019) (Advances in Social Science, Education and Humanities

- Research, VOL. 351). 四川农业大学, 2019:6.
- [13]甘为, 胡飞. 城市现有公共交通适老化服务设计研究[J]. 南京艺术学院学报(美术与设计), 2017, (01):199-201.
- [14]丁煌, 李新阁. 干部考核作用下基层政府政策执行力的动力机制及其优化——以A省B市生态环保政策执行与考核为例[J]. 行政论坛, 2019, 26(05):109-118.
- [15]柏必成. 改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J]. 公共管理学报, 2010, 7(04):76-85+126.
- [16]陈水生. 国家治理现代化视角下的“放管服”改革:动力机制、运作逻辑与未来展望[J]. 政治学研究, 2020, (04):72-81+127.
- [17]陈水生. 国家治理现代化视角下的“放管服”改革:动力机制、运作逻辑与未来展望[J]. 政治学研究, 2020, (04):72-81+127.
- [18]姚锐敏. 县级政府依法行政动力系统存在的主要问题及改善途径——基于我国23个省市区的调查统计数据[J]. 政治学研究, 2014, (05):25-36.
- [19]高进, 刘聪. “小步快跑”:城市优化营商环境的政策迭代及其动力机制——基于“上海样板”的案例[J]. 甘肃行政学院学报, 2021, (05):17-31+125-126.
- [20]胡宁生, 戴祥玉. 地方政府治理创新自我推进机制:动力、挑战与重塑[J]. 中国行政管理, 2016, (02):27-32.
- [21]赵新峰, 程世勇, 王治国. 第三次分配:动力机制、协同效应与制度建构[J]. 中国行政管理, 2024, 40(02):76-88.
- [22]龙朝双, 王小增. 我国地方政府间合作动力机制研究[J]. 中国行政管理, 2007, (06):65-68.
- [23]丁煌, 汪霞. 地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建——以协同学理论为视角[J]. 中国行政管理, 2014, (03):95-99.
- [24]吴彤. 论协同学理论方法——自组织动力学方法及其应用[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2000, (06):19-26.
- [25]李嘉明, 甘慧. 基于协同学理论的产学研联盟演化机制研究[J]. 科研管理, 2009, 30(S1):166-172+212.
- [26]孟昭华. 关于协同学理论和方法的哲学依据与社会应用的探讨[J]. 系统辩证学学报, 1997, (02):32-35.
- [27]付燕荣, 邓念, 彭其渊, 等. 协同学理论与应用研究综述[J]. 天津职业技术师范大学学报, 2015, 25(01):44-47.
- [28]张立荣, 冷向明. 协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨[J]. 中国行政管理, 2007, (10):100-104.
- [29]杨雪冬. 压力型体制:一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012, (11):4-12.
- [30]朱多刚, 胡振吉. 中央政府推进政策扩散的方式研究——以廉租房政策为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017, 19(04):378-384. DOI:10.15936/j.cnki.1008-3758.2017.04.008.
- [31]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).

- [32] 杨彬彬. 论中国特色党政体制的阐释体系[J]. 社会主义研究, 2020, (05): 22-29.
- [33] 岳经纶, 方珂. 从“社会身份本位”到“人类需要本位”: 中国社会政策的范式演进[J]. 学术月刊, 2019, 51(02): 68-77. DOI: 10. 19862/j. cnki. xsyk. 2019. 02. 006.
- [34] 熊跃根: 《大变革背景下中国社会政策的发展方向与基本议题》, 《社会政策研究》2021年第1期.
- [35] SANDERS M E. The regulation of natural gas: policy and politics, 1938-1978[J]. Journal of policy analysis and management, 1983, 2(4): 646-647.
- [36] 陈水生. 国家治理现代化视角下的“放管服”改革: 动力机制、运作逻辑与未来展望[J]. 政治学研究, 2020, (04): 72-81+127.
- [37] 燕继荣, 朱春昊. 中国公共政策的调适——兼论“以人民为中心”的价值取向及其实践[J]. 治理研究, 2021, 37(05): 29-40. DOI: 10. 15944/j. cnki. 33-1010/d. 2021. 05. 003.
- [40] 唐亮. 多伊奇的政治沟通理论[J]. 政治学研究, 1985(02): 44-46.
- [41] 杨嵘均. 论网络虚拟空间政治沟通对执政合法性的影响及其互动生成机制[J]. 社会科学, 2015(03): 18-29.
- [42] 张涛甫, 徐亦舒. 政治沟通的制度调适——基于“澎湃新闻”“上海发布”“上海网信办”的考量[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2018, 18(02): 139-146.
- [43] 曹海琴, 赵继伦. 政府过程视阈下的网络政治沟通[J]. 重庆社会科学, 2018(02): 93-100.
- [44] 何震. 交往行为视角下政治沟通日常化研究[J]. 国际新闻界, 2016, 38(07): 59-66.
- [45] 许一飞. 政府回应网络民意的政治沟通模型、特征、问题及路径选择[J]. 行政论坛, 2015, 22(04): 17-21.
- [46] 王艳. “网络问政”研究——基于政治沟通理论的实证分析[J]. 新视野, 2012(03): 75-78.
- [47] 黄金. 电子政务中政民互动的障碍因素分析[D]. 华中师范大学, 2018.
- [48] 周克清, 吴近平. 个人所得税改革提升了政府治理效率吗——基于政府与民众的双向互动机制[J]. 财经科学, 2023, (08): 123-136.
- [49] 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011, (05): 61-79+220-221.
- [50] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015, 30(04): 215-241+246.
- [51] 杨宏山, 李沁. 政策试验的注意力调控与适应性治理[J]. 行政论坛, 2021, 28(03): 59-67.
- [52] 杨志, 曹现强. 高位推动、注意力配置与中国政策扩散模式——基于三个典型案例的比较分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2024, (02): 45-56.
- [53] 杨宏山, 张健培. 政策试点何以悬浮?[J]. 治理研究, 2023, 39(01): 68-80+158-159. DOI: 10. 15944/j. cnki. 33-1010/d. 20230217. 002.
- [54] 武晗, 王国华. 注意力、模糊性与决策风险: 焦点事件何以在回应型议程设置中失灵? ——基于40个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2021, 18(01): 55-65+170.
- [55] 赵玉林, 任莹, 周悦. 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于30个案例的经验分析[J]. 电子政务, 2020, (03): 100-109.

- [56] 庞明礼. 领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019, (04):93-99.
- [57] 王玉琼. “政策领导力”及其解读:以社会保障性住房政策为例[J]. 中国行政管理, 2010, (06):65-68.
- [58] 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013, (03):111-118.
- [59] 代凯. 注意力分配:研究政府行为的新视角[J]. 理论月刊, 2017, (03):107-112.
- [60] 王学杰. 我国公共政策执行力的结构分析[J]. 中国行政管理, 2008, (07):62-65.
- [61] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008, (06):1-21+243.
- [62] 庞明礼, 陈念平. 科层运作何以需要开会:一个政策执行过程的分析视角[J]. 中国行政管理, 2021, (08):100-106.
- [63] 杨威, 刘毅. 政策执行反馈:基于委托代理和控制权理论[J]. 科技经济市场, 2013, (08):55-57.
- [64] 潘健平, 马黎琚, 范蕊, 等. 央地交流与政策执行力:来自政策文件大数据的证据[J]. 世界经济, 2022, 45(07):181-204.
- [65] 人民网. 我们的 2024 | 中国式现代化民生为大[EB/OL]. 2024-12-29. <http://politics.people.com.cn/n1/2024/1229/c1001-40391573.html>.

## Promoting the Implementation and Deepening of Age-friendly Policies:An Analysis of the Driving Mechanisms for the Implementation of Age-friendly Travel Services Policies——A case Study of Changsha

Wu Shihan Lu Wanyi Yu Xinyue Zhang Jiaming

(Hunan Normal University,Changsha City,Hunan province 410081)

**Abstract:**The implementation of age-friendly travel services policies is crucial for the livelihood and quality of life of the elderly,and it also reflects the government's credibility and its commitment to responsibility.Based on the Synergetics Theory and from the perspective of the political system,this study constructs a tripartite driving mechanism model involving the central government,the public,and the local government.It aims to analyze the internal processes of local governments in implementing these policies.The research reveals that Changsha's progress in age-friendly travel services is hindered by poor interaction between local governments and the public,as well as between local governments and the central government.Specifically,communication channels between the elderly and the government are blocked,and feedback from local governments to the central government is inaccurate.To address these issues,this study proposes two recommendations:first,broaden democratic feedback channels for the elderly and establish effective feedback mechanisms;second,strengthen responsibility implementation within government departments,promote cooperation in elderly care services,and enhance coordination to boost the implementation of age-friendly travel services policies.

**Keywords:**Driving Mechanism,Policy Implementation,Age-friendly Renovation,Aging Services

1 本研究的出行服务,是指城市内部日常出行活动所涉及的设施与服务,包括但不限于公交、地铁、出行配套设施等方面。

2 王先进,刘晓菲.推进我国交通运输适老化、无障碍环境建设的思考[J].北京交通大学学报(社会科学版),2022,21(01):69-74.

3 王琼.城市社区居家养老服务需求及其影响因素——基于全国性的城市老年人口调查数据[J].人口研究,2016,40(01):98-112.

4 张铎,张田丰.中国城市老年友好型交通发展的现实问题与路径选择[J].西南交通大学学报(社会科学版),2022,23(06):75-83.

5 同6

6 张雨潼.我国智慧城市转型中老年人数字鸿沟治理路径探索[D].山东大学,2023. DOI:10.27272/d.cnki.gshdu.2023.006242.

7 陈雨涵.智慧城市老年人出行服务系统设计研究[D].南京理工大学,2022. DOI:10.27241/d.cnki.gnjgu.2022.000711.

8 同1

9 杨瀚.老龄友好城市视角下成都市公共交通适老化建设策略研究[D].西南交通大学,2023. DOI:10.27414/d.cnki.gxnju.2023.000668.

10 朱银.基于包容性设计的城市适老化公共出行服务设计研究[D].广东工业大学,2020. DOI:10.27029/d.cnki.ggdgu.2020.000887.

11 周钰泓,邓婷婷,甘含露.老旧居住区环境适老化改造研究[C]//AEIC Academic Exchange Information Center(China).Proceedings of 4th International Conference on Modern Management, Education Technology and Social Science(MMETSS 2019)(Advances in Social Science, Education and Humanities Research, VOL.351).四川农业大学,2019:6.

12 甘为,胡飞.城市现有公共交通适老化服务设计研究[J].南京艺术学院学报(美术与设计),2017,(01):199-201.

13 丁煌,李新阁.干部考核作用下基层政府政策执行力的动力机制及其优化——以A省B市生态环保政策执行与考核为例[J].行政论坛,2019,26(05):109-118.

14 柏必成.改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J].公共管理学报,2010,7(04):76-85+126.

- 15 陈水生. 国家治理现代化视角下的“放管服”改革:动力机制、运作逻辑与未来展望[J]. 政治学研究, 2020, (04):72-81+127.
- 16 同 17
- 17 姚锐敏. 县级政府依法行政动力系统存在的主要问题及改善途径——基于我国 23 个省市区的调查统计数据[J]. 政治学研究, 2014, (05):25-36.
- 18 高进, 刘聪. “小步快跑”: 城市优化营商环境的政策迭代及其动力机制——基于“上海样板”的案例[J]. 甘肃行政学院学报, 2021, (05):17-31+125-126.
- 19 胡宁生, 戴祥玉. 地方政府治理创新自我推进机制: 动力、挑战与重塑[J]. 中国行政管理, 2016, (02):27-32.
- 20 赵新峰, 程世勇, 王治国. 第三次分配: 动力机制、协同效应与制度建构[J]. 中国行政管理, 2024, 40(02):76-88.
- 21 龙朝双, 王小增. 我国地方政府间合作动力机制研究[J]. 中国行政管理, 2007, (06):65-68.
- 22 丁煌, 汪霞. 地方政府政策执行力的动力机制及其模型构建——以协同学理论为视角[J]. 中国行政管理, 2014, (03):95-99.
- 23 吴彤. 论协同学理论方法——自组织动力学方法及其应用[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2000, (06):19-26.
- 24 李嘉明, 甘慧. 基于协同学理论的产学研联盟演化机制研究[J]. 科研管理, 2009, 30(S1):166-172+212.
- 25 孟昭华. 关于协同学理论和方法的哲学依据与社会应用的探讨[J]. 系统辩证学学报, 1997, (02):32-35.
- 26 付燕荣, 邓念, 彭其渊, 等. 协同学理论与应用研究综述[J]. 天津职业技术师范大学学报, 2015, 25(01):44-47.
- 27 张立荣, 冷向明. 协同学语境下的公共危机管理模式创新探讨[J]. 中国行政管理, 2007, (10):100-104.
- 28 杨雪冬. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 2012, (11):4-12.
- 29 朱多刚, 胡振吉. 中央政府推进政策扩散的方式研究——以廉租房政策为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017, 19(04):378-384.
- 30 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(001).
- 31 杨彬彬. 论中国特色党政体制的阐释体系[J]. 社会主义研究, 2020, (05):22-29.
- 32 岳经纶, 方珂. 从“社会身份本位”到“人类需要本位”: 中国社会政策的范式演进[J]. 学术月刊, 2019, 51(02):68-77. DOI:10.19862/j.cnki.xsyk.2019.02.006.
- 33 熊跃根: 《大变革背景下中国社会政策的发展方向与基本议题》, 《社会政策研究》2021 年第 1 期。
- 34 SANDERS M E. The regulation of natural gas: policy and politics, 1938-1978[J]. Journal of policy analysis and management, 1983, 2(4):646-647.
- 35 陈水生. 国家治理现代化视角下的“放管服”改革:动力机制、运作逻辑与未来展望[J]. 政治学研究, 2020, (04):72-81+127.
- 36 燕继荣, 朱春昊. 中国公共政策的调适——兼论“以人民为中心”的价值取向及其实践[J]. 治理研究, 2021, 37(05):29-40. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.05.003.
- 37 同 2
- 38 燕继荣, 朱春昊. 中国公共政策的调适——兼论“以人民为中心”的价值取向及其实践[J]. 治理研究, 2021, 37(05):29-40. DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.05.003.
- 39 唐亮. 多伊奇的政治沟通理论[J]. 政治学研究, 1985(02):44-46.
- 40 杨峰均. 论网络虚拟空间政治沟通对执政合法性的影响及其互动生成机制[J]. 社会科学, 2015(03):18-29.
- 41 张涛甫, 徐亦舒. 政治沟通的制度调适——基于“澎湃新闻”“上海发布”“上海网信办”的考量[J]. 中国地质大学学报: 社会科学版, 2018, 18(02):139-146.
- 42 曹海琴, 赵继伦. 政府过程视阈下的网络政治沟通[J]. 重庆社会科学, 2018(02):93-100.
- 43 何震. 交往行为视角下政治沟通日常化研究[J]. 国际新闻界, 2016, 38(07):59-66.
- 44 许一飞. 政府回应网络民意的政治沟通模型、特征、问题及路径选择[J]. 行政论坛, 2015, 22(04):17-21.
- 45 王艳. “网络问政”研究——基于政治沟通理论的实证分析[J]. 新视野, 2012(03):75-78.
- 46 黄金. 电子政务中政民互动的障碍因素分析[D]. 华中师范大学, 2018.
- 47 周克清, 吴近平. 个人所得税改革提升了政府治理效率吗——基于政府与民众的双向互动机制[J]. 财经科学, 2023, (08):123-136.
- 48 贺东航, 孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学, 2011, (05):61-79+220-221.
- 49 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究, 2015, 30(04):215-241+246.
- 50 杨宏山, 李沁. 政策试验的注意力调控与适应性治理[J]. 行政论坛, 2021, 28(03):59-67.
- 51 杨志, 曹现强. 高位推动、注意力配置与中国政策扩散模式——基于三个典型案例的比较分析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2024, (02):45-56.
- 52 同 30
- 53 武路, 王国华. 注意力、模糊性与决策风险: 焦点事件何以在回应型议程设置中失灵? ——基于 40 个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2021, 18(01):55-65+170.
- 54 赵玉林, 任莹, 周悦. 指尖上的形式主义: 压力型体制下的基层数字治理——基于 30 个案例的经验分析[J]. 电子政务, 2020, (03):100-109.
- 55 庞明礼. 领导高度重视: 一种科层运作的注意力分配方式[J]. 中国行政管理, 2019, (04):93-99.
- 56 王玉琼. “政策领导力”及其解读: 以社会保障性住房政策为例[J]. 中国行政管理, 2010, (06):65-68.
- 57 冉冉. “压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J]. 经济社会体制比较, 2013, (03):111-118.
- 58 代凯. 注意力分配: 研究政府行为的新视角[J]. 理论月刊, 2017, (03):107-112.
- 59 王学杰. 我国公共政策执行力的结构分析[J]. 中国行政管理, 2008, (07):62-65.
- 60 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008, (06):1-21+243.
- 61 庞明礼, 陈念平. 科层运作何以需要开会: 一个政策执行过程的分析视角[J]. 中国行政管理, 2021, (08):100-106.
- 62 杨威, 刘毅. 政策执行反馈: 基于委托代理和控制权理论[J]. 科技经济市场, 2013, (08):55-57.
- 63 潘健平, 马黎琚, 范蕊, 等. 央地交流与政策执行力: 来自政策文件大数据的证据[J]. 世界经济, 2022, 45(07):181-204.

64 人民网. 我们的 2024 | 中国式现代化 民生为大[EB/OL]. 2024-12-29. <http://politics.people.com.cn/n1/2024/1229/c1001-40391573.html>.