

我国家庭医生签约服务费筹资与支付现状调查研究*

贾梦^①, 管雪帆^①, 孟禹呈^②, 邓湫晏^②, 路海英^②, 王芳^①

摘要 目的:分析我国现阶段家庭医生签约服务费政策发布、收费标准、筹资渠道及落实情况,为进一步完善签约服务收付费机制提供科学依据。方法:采用卫生健康行政部门问卷对全国282个城市家庭医生签约服务费实施现状进行调查。结果:241个城市已出台明确签约服务费标准及筹资比例的政策文件,147个城市签约服务费纳入医保支付范围;各地现执行签约服务费标准范围为5~150元(人·年);基本公共卫生服务经费、医保基金和个人缴费筹资占比分别为41%、39%和20%。结论:我国签约服务筹资机制已初步建立,针对现阶段筹资水平不高、稳定性不足等问题,应在签约服务包基础上合理制定收费标准并明确付费方式,进一步探索与家庭医生签约服务联动的门诊按人头付费方式。

关键词:家庭医生签约服务费;筹资机制;医疗保障;支付方式

中图分类号 R1-9; R197.1 **文献标志码** A **文章编号** 1003-0743(2023)09-0066-04

Study on the Status of Financing and Payment Mechanism of Contracted Family Doctor Service Fee in China /Jia Meng, Guan Xuefan, Meng Yucheng, et al./Chinese Health Economics, 2023,42(9):66-69

Abstract Objective: To investigate and analyze the current policies, rates, financing, and implementation of contracted family doctor service fees in China, in order to provide scientific grounds for improving the payment mechanism for contracted service. **Methods:** Based on a survey addressed to the local health departments, an investigation was conducted on the implementation status of contracted service fees in 282 prefecture-level cities nationwide. **Results:** Currently, 241 cities have introduced policies to clarify the rates and funding shares for contracted service, with 147 cities including contracted service fees in the scope of medical insurance payments. There are significant differences in the rates for contracted services across regions, ranging from 5 to 150 yuan per year per person, with basic public health service funding still being the main source of funding (41%), followed by medical insurance (39%) and out-of-pocket payment (20%). **Conclusion:** In order to address the issues of unstable funding and inadequate payment of medical insurance, the payment schemes should be further improved, including the demonstration of the formulation of rates on the basis of package of services, also the capitation payment method for outpatients services matched with contracted family doctor service.

Keywords contracted family doctor service fee; financing mechanism; medical insurance; payment scheme

First-author's address Institute of Medical Information, Chinese Academy of Medical Sciences, Beijing, 100020, China

Corresponding author Wang Fang, E-mail: wang.fang@imicams.ac.cn

2016年家庭医生签约服务制度实施以来,全国各城市不断完善保障机制,落实签约服务经费,对保障和改善基层医务人员工资待遇、提高家庭医生签约服务水平发挥了积极作用。2022年《关于推进家庭医生签约服务高质量发展的指导意见》中进一步明确,签约服务费是家庭医生(团队)与居民建立契约服务关系、履行相应健康服务责任,打包提供医疗服务、健康服务以及其他必要便民服务的费用^[1]。当前,国家及地方层面均已出台相关政策明确签约服务费的筹资机制,主要由医保基金、基本公共卫生服务经费和签约居民付费等分担。从地方实践角度出发,签约服务费标准制定、筹资分担及资金拨付等方面存在较大差

异^[2],部分城市存在筹资来源不稳定、医保基金支付不到位、居民个人收费困难等问题^[3]。本研究通过开展“全国城市家庭医生签约服务费调查”,对地级及以上城市卫生健康行政部门签约服务费政策出台、收费标准、筹资渠道、医保基金支付和个人缴费等情况进行分析,并针对当前存在问题提出进一步完善签约服务收付费机制的策略建议。

1 资料与方法

1.1 资料来源

课题组受国家卫生健康委基层司委托于2022年10月开展“全国城市家庭医生签约服务费调查”,由基层司联络各省份基层卫生相关处室,组织各地级市卫生健康行政部门填写线上问卷。本研究通过调查获取相关数据,以地级市、直辖市为对象,对现阶段签约服务费实施现状进行全面摸底分析。问卷包含3个维度:(1)签约服务费政策及管理,(2)签约服务收费标准及筹资,(3)医保基金和个人缴费落实情况,共18项指标。调查范围涵盖全国293个地级市和4个直辖市,调查进行时间为2022-10-18—2022-10-31,截至数据分析时,共纳入有效城市问卷282份。

* 基金项目:北京市自然科学基金青年项目(9234027);中国医学科学院医学与健康科技创新工程项目(2021-12M-1-046)。

① 中国医学科学院医学信息研究所 北京 100020

② 北京协和医学院 北京 100730

作者简介:贾梦(1987—),女,博士学位,副研究员;研究方向:基层卫生政策、整合型医疗卫生服务体系;E-mail: jia.meng@imicams.ac.cn。

通信作者:王芳, E-mail: wang.fang@imicams.ac.cn。

1.2 研究方法

本研究采取文献分析法、问卷调查和统计学分析法。通过文献研究和政策内容分析设计卫生健康行政部门调查问卷,选取全国东、中、西部代表省份家庭医生签约工作负责人进行专家咨询,对问卷指标进行修订;通过线上调研获取签约服务费实施方案等文件材料,与问卷数据交叉核实、修正和补充;通过SPSS 22.0统计分析软件和Excel 2010进行数据处理,对各项指标频数、百分比、均值等进行描述性统计分析。

2 结果与分析

2.1 签约服务费政策出台情况

截至2022年11月,全国22个省、5个自治区、4个直辖市卫生健康行政部门制定出台了家庭医生签约服务费相关文件,对签约服务包、签约服务费标准及筹资方式等给出指导性建议。在282个城市中,共有241个城市制定或出台了明确“家庭医生签约服务费”相关政策,对签约服务包种类、签约服务费标准及筹资分担比例等内容进行了规定,城市层面政策覆盖率达到85.5%。各省份发布政策的城市数量及占比情况如图1所示。

国家和地方卫生健康行政部门出台的相关文件均要求基本医疗保险制度(以下简称医保)支持家庭医生签约服务^[4]。北京、上海、天津、广东、江苏、福建等省(市),广州、吉林、长沙、宁波、合肥、滁州等市,医保、价格或财政部门发布了医保门诊统筹基金支付家庭医生签约服务费专项文件,就服务范围、预算管理、支付和评价标准、考核和资金拨付等事项进行了规范说明。

出台政策的241个城市中,61.0%(147个)明确将签约服务费纳入医保支付范围。其中,119个城市采取医保定额支付签约服务包费用的方式,在服务包中设定医保支付额度或比例;28个城市医保基金以一般

诊疗费项目支付签约服务费。此外,尚有38.6%(93个)的城市医保基金对家医医生签约服务没有支持政策或在调查中未明确。

2.2 收标准及筹资情况

2.2.1 签约服务包类型及收费标准。标准制定方式分为两种类型:(1)统一签约类型,全市建立统一的家庭医生签约服务费机制,代表城市为上海、厦门和天津等地,签约服务费标准范围为120~150元(人·年)。(2)在签约服务包基础上制定签约服务年度收费标准。根据服务包收付费性质,分为免费包(基本公共卫生服务包)和有偿服务包(包括基础型服务包和个性化服务包)。

在制定有签约服务费标准的241个城市中,95.9%的城市(231个)设置有免费包,86.3%的城市(208个)开展有偿服务包。在开展有偿签约服务的城市中,129个城市针对基础型服务包设置了固定金额的收费标准,范围为5~150元(人·年),标准区间分布如图2所示。其中,34.9%(45个)的城市基础型服务包收费标准位于50元(人·年)以下,35.7%(46个)的城市标准位于50~100元(人·年)之间,29.5%(29个)的城市标准位于100元(人·年)以上。

2.2.2 签约服务费筹资分担情况。筹资分担划分为4种类型:(1)由基本公共卫生经费承担;(2)由基本公共卫生经费和医保基金两方分担;(3)由基本公共卫生经费、医保基金和个人三方分担;(4)其他筹资分担类型。

如图3所示,由基本公共卫生经费作为单一筹资来源的城市占12.9%(31个),筹资水平为5~30元(人·年)不等。由基本公卫经费和医保基金两方分担的城市占26.6%(64个);对各城市提供的两方筹资分担金额进行加和后统计,基本公卫经费和医保基金分担比例为1:1.05。由基本公卫经费、医保基金、个人三方

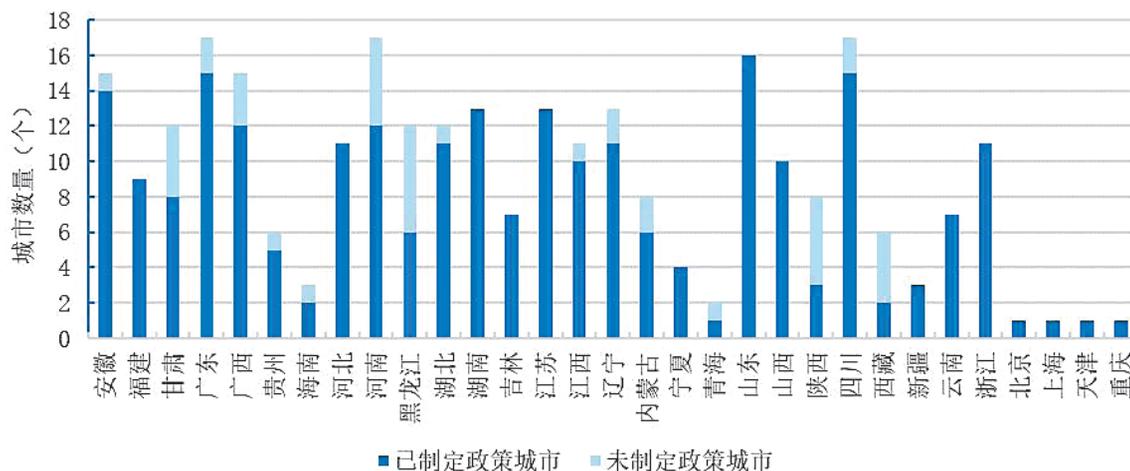


图1 全国各省份制定家庭医生签约服务费相关政策的城市数量

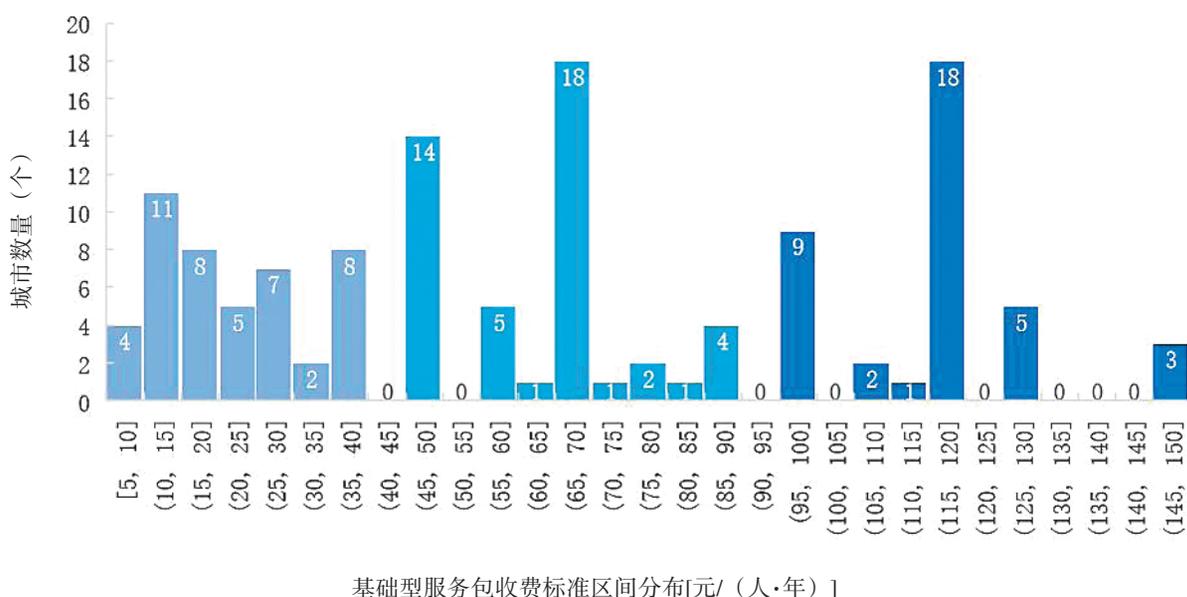
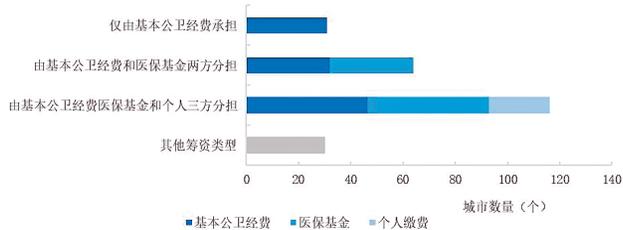


图2 各城市基础型服务包收费标准分布情况

(注：基础型服务包一般指在免费包基础上，针对一般人群对通用类型服务事项进行打包，通常设置为固定金额的初始等级收费标准；各地基础型服务包的命名方式不同，如基本服务包、基础服务包、初级包、健康综合管理包等)。



注：图中横坐标表示各筹资分担类型的城市数量，不同颜色表示各筹资来源占比。

图3 签约服务费筹资来源类型分布

按一定比例分担的城市占48.10% (116个)，三方分担比例分别占41.00%、39.00%和20.00%，比值约为2:2:1。另有12.50%为其他筹资分担类型(包括由基本公共卫生经费和个人、医保和个人两方分担，以及仅由医保或仅由个人负担等)。此外，天津、浙江杭州、河南新乡等25个城市另配套有区/县级财政补贴，补贴比例最高的城市是浙江杭州，签约服务费中区级财政补贴占比为65.00%。筹资落实情况调查显示，医保基金支付和个人缴费的实际执行状况与政策间存在一定差距。147个明确签约服务费纳入医保支付范围的城市中，仅有53.70% (79个)的城市反馈医保基金已足额拨付。在138个明确有居民个人收费标准的城市中，仅有47.00% (65个)的城市反馈个人缴费部分能够正常收取。

3 讨论与建议

3.1 我国家庭医生签约服务费筹资机制已初步建立

家庭医生签约服务费政策省级层面覆盖率达到

100%，地市级层面超过85.00%，体现了较高程度的制度覆盖率。在政策覆盖城市中，近5成建立了基本公共卫生、医保和个人三方分担筹资机制，1/3的城市采取由基本公共卫生和医保两方分担的筹资机制。近30个城市签约服务筹资水平标准超过100元/(人·年)，筹资水平最高的城市为苏州、常州等地，标准为150元/(人·年)，其次为无锡130元/(人·年)，上海、杭州、天津、厦门等地120元/(人·年)。各地医保支持签约服务费政策进行了因地制宜的探索和创新，调查中有超过6成的城市已明确将签约服务费纳入医保支付范围。其中，医保基金支付比例最高的城市为上海，占签约服务费筹资来源的85%。

3.2 签约服务费的补偿内涵向打包预付方式转变

家医签约服务制度早期发展阶段，签约服务费内涵为“家庭医生团队与居民建立契约服务关系，在签约周期内履行相应的健康服务责任的费用”^[5]，该定义尝试将签约费用于补偿家庭医生提供基本医疗和基本公共卫生服务之外的劳务成本，但与现行医保和医疗服务价格政策间存在系统偏差。地方医保与卫生健康部门对签约服务费补偿内涵缺乏共识，造成医保对签约服务费的支持力度、模式选择和管理方式等存在较大变异。调查显示近50%的城市虽制定有筹资分担办法，但“服务包”中包含的服务项目无法根据计价单元制定相应的价格标准，付费执行存在困难。2021年国家医保局关于签约服务费有关问题的答复中明确，签约服务费是按照具体签约服务事项打包预付费用的“一种支付方式”^[6]。2022年《关于推进家庭医生签约服

务高质量发展的指导意见》中将签约服务费内涵调整为“打包提供医疗服务、健康服务以及其他必要便民服务的费用”。国家层面对于签约服务费的补偿内涵随着地方改革的演进进行了适应性调整，将签约服务费纳入总的医疗收入，通过预付制对签约团队的服务提供行为进行引导和规范的治理思路逐渐清晰。

3.3 签约服务费筹资水平与筹资渠道的稳定性尚不足

受地区经济发展水平、医保基金承受能力等因素影响，各地筹资水平存在较大差异，多数城市签约服务费标准小于100元，最低仅为5元。现阶段基本公共卫生经费仍是主要筹资来源，其次为医保基金和个人缴费，且仍有14%的城市以基本公共卫生经费作为单一筹资来源。研究显示，在以基本公共卫生经费筹资为主的地区，家庭医生开展签约服务获取的薪酬补偿水平较低^[7]。在以医保经费筹资为主的地区（上海、厦门、福州、宁波等地，签约服务费中医保基金占比均高于50%），签约服务费已成为家庭医生主要收入组成之一，筹资稳定性高且制度发展也更为完善。因此，需要在扩充签约筹资渠道同时充分发挥医保支撑作用，建立按人头支付签约费的医保经费补偿机制，保障筹资稳定性^[8]。

3.4 完善我国家庭医生签约服务费筹资与支付策略

针对现阶段签约服务费筹资水平不高、稳定性不足等问题，应进一步健全签约服务收付费机制。一是明确各地医疗保障部门要将家庭医生签约服务包中符合基本医疗保险支付范围的服务项目纳入医保基金支付，根据医疗服务价格变动、服务工作量变化情况建立动态调整机制。二是在签约服务包基础上制定签约服务收费标准。三是明确付费方式，各地医疗保障部门应规范属地家庭医生签约服务项目编码管理，明确签约服务费项目编码并完善项目内涵，保障医疗机构收付费工作的开展。

在签约服务包医保打包支付方式的基础上，未来应进一步探索与家庭医生签约服务联动的门诊按人头付费方式，逐步完善门诊按人头付费方式在基层医疗

机构的适应性。整合家庭医生和按人头付费的签约管理^[9]，随着签约服务的高质量发展逐步提高“有效签约率”，进而将家庭医生签约等效于医保签约。同时建立家庭医生签约和上级医院转诊相衔接的医保基金分配机制，健全与门诊按人头付费相匹配的考核机制，形成对家庭医生行为的正向激励约束，真正落实其健康守门人的功能定位。

参 考 文 献

- [1] 国家卫生健康委. 关于推进家庭医生签约服务高质量发展的指导意见[EB/OL].(2022-03-15)[2023-04-07].<http://www.nhc.gov.cn/jws/s7882/202203/060ecf9a84af443aa349d447c4dfd31.shtml>.
- [2] 张芳, 周良, 石建伟, 等. 国内外家庭医生签约服务费筹资和分配的研究及思考[J]. 中华全科医师杂志, 2022,21(10):992-995.
- [3] 张霄艳, 王雨璇, 杨诗雨, 等. 契约理论视阈下医保支付家庭医生签约服务费的模式探讨[J]. 锦州医科大学学报(社会科学版), 2021,19(1):25-28.
- [4] 宋大平, 赵东辉, 任静, 等. 医保支持家庭医生签约服务的模式探析[J]. 中国卫生经济, 2018,37(12):67-70.
- [5] 国家卫生健康委员会, 国家中医药管理局. 关于规范家庭医生签约服务管理的指导意见[EB/OL].(2018-10-08)[2023-04-07].https://kns.cnki.net/kcms2/article/abstract?v=3u0qIhG8C44YLTIOAiTRKibYIV5Vjs7iy_Rpms2pqwbFRRUtoUImHUBHn9uIhAzqalbdknh4PW1Dho4XRtpdVsfnbFoR7-hN&uniplatform=NZKPT.
- [6] 国家医疗保障局办公室. 国家医保局办公室关于家庭医生签约服务费有关问题答复意见的函[Z]. 北京: 国家医疗保障局, 2021.
- [7] 田淼淼, 王芳, 贾梦, 等. 签约服务费筹资现状及对家庭医生的薪酬补偿作用分析[J]. 中国卫生政策研究, 2020,13(7):41-45.
- [8] 芦炜, 张宜民, 梁鸿, 等. 家庭医生签约服务与医保支付联动改革的理论基础及政策价值分析[J]. 中国卫生政策研究, 2016,9(8):3-9.

[收稿日期: 2023-06-20] (编辑: 张红丽)

(◀◀上接第43页◀◀)

可以通过逐步提升缴费率的办法，逐年将缴费率提升至精算平衡的水平。

参 考 文 献

- [1] 李亚青. 城乡居民基本医疗保险筹资动态调整机制的构建[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018,18(5):86-93.
- [2] 李珍, 张楚. 论居民医保个人筹资机制从定额制到定比制的改革[J]. 中国卫生政策研究, 2021,14(7):1-10.
- [3] 郑功成. “十四五”时期中国医疗保障制度的发展思路与重点任务[J]. 中国人民大学学报, 2020,34(5):2-14.

[收稿日期: 2023-06-11] (编辑: 毕然)