

委托代理视角下家庭医生签约服务

一、前言

家庭医生签约服务制度通过政府主导，制定签约服务相关政策，协调配置资源，同时对签约服务的实施过程进行监管，从而落实家庭医生签约服务制度。制度实施过程中产生了一系列与家庭医生签约服务目标不一致的问题，例如居民签约率低、知晓率低、家庭医生履约率低和签约服务质量不高等问题。因此，本研究的核心问题是：家庭医生签约服务制度安排和实施过程中产生了哪些偏差，实施偏差的原因是什么？具体问题包含：我国家庭医生签约服务制度安排是什么？

二、理论与方法

委托代理理论起源于经济激励理论，委托代理的特征是信息非对称和激励机制，具体表现在以下几个方面。根据新古典经济学理论的假设，个体行为是理性的，将在满足个人便好的同时，选择一种利益最大化的行动方案。代理人和委托人通过最大化自己的利益实现整体效用最大化。然而，由于委托人无法完全获得代理人的信息，当代理人最大化自身利益的行为与委托人目标不一致时，将导致一系列代理人问题和道德风险，使得代理人无法成为委托人的最优代理人。

卫生体系中的委托代理关系呈现以下三个特征：多重委托代理、代理人努力程度测度困难、医生的利他性。

本研究构建了家庭医生签约制度理论分析框架。具体内容 7-1 所示。本研究聚焦签约服务制度安排和实施中的三个核心主体，即政府、居民、家庭医生，从三者的多重委托代理关系出发，描述家庭医生签约服务制度实施现状，发现背离制度目标的实施偏差，探究制度安排不完善和信息非对称对制度实施偏差的影响，最终提出完善家庭医生签约服务的政策建议。

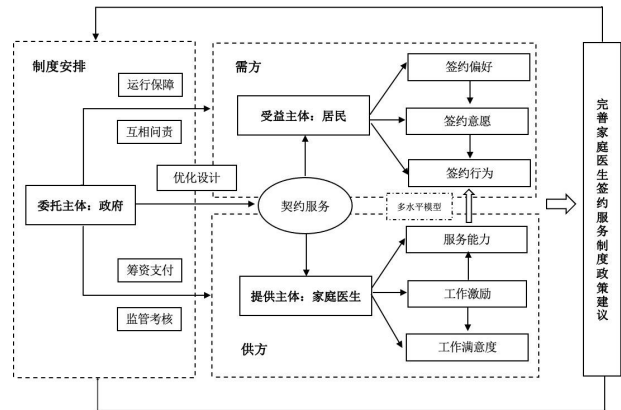


图 1 家庭医生签约服务制度分析框架

本研究现场调研数据来源于 2018 年 5 月开展的“山东省农村基本医疗服务”项目调研。调研选取淄博市、聊城市以及滨州市已经推行家庭医生签约的 6 县，就当地农村家庭医生签约制度运行情况开展调查研究。

本研究二手数据主要包含：（1）国家，山东省，调研市和县一级发布的家庭医生签约制度相关政策文件；（2）国家和山东省卫生统计年鉴；（3）正式出版和发表的家庭医生制度的著作和论文等。

为了解释签约服务政策制定和实施的偏差，解释偏差产生的原因，本研究采用主题分析法，构建政府，家庭医生和居民的委托代理分析主题框架，解释政策实施产生偏差的原因。

三、主要结果

1、政府和家庭医生的委托代理分析

如图 1 所示，一方面，对代理人家庭医生的激励不足，无法满足家庭医生的工作偏好和诉求，降低了家庭医生服务提供的积极性。另外，政府很难完全获取家庭医生工作的信息，无法确保家庭医生提供服务的质量和效果；政府没有建立合理的卫生资源配置机制，导致偏远地区卫生服务提供能力不足。因此，政府需要从激励

机制，监管机制，相互问责机制和政策运行保障机制出发，通过筛选雇佣医疗技术水平高的服务提供者，建立信息报送制度监管家庭医生的签约服务行为，实施科学的绩效考核和支付方式激励代理人行为，建立政府和家庭医生互相问责机制，完善居民健康电子信息和网络平台并通过双向转诊、“守门人”等措施合理配置资源和提升卫生体系效率，从而使代理人和委托人目标和行为一致。

家庭医生签约服务的目标之一是为签约居民提供综合、连续、协同性的服务。由于家庭医生首诊制度和双向转诊制度没有真正落实，基层医疗机构和二级医院并未实现医疗资源共享，家庭医生在团队内部缺乏相互业务指导，县域医疗共同体在实际运行中遇到了很大的挑战。

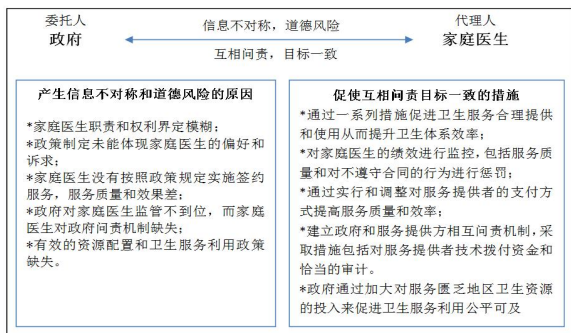


图2 政府和家庭医生的委托代理关系

2、居民和家庭医生服务供方的委托代理分析

政府是家庭医生政策的制定者，应当在科学测量和收集居民健康需求和合理评估家庭医生服务能力的基础上，构建适宜的家庭医生服务实施策略，从而满足居民的健康需求。另外，通过结合实地宣传、网络媒体宣传、设置宣传栏、健康讲堂等多种形式确保居民知晓签约服务的形式和内容，进一步提升家庭医生服务的利用水平和实施效果。最后，政府通过透明的信

息公开渠道，为签约居民赋权，提升居民对家庭医生工作行为的监督能力，确保家庭医生和居民的利益目标一致(详见图3)。

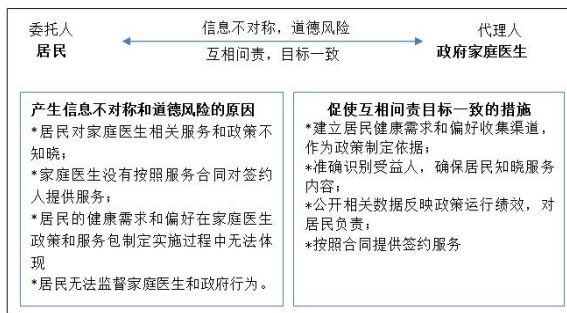


图3 居民和家庭医生服务供方的委托代理关系

四、讨论和政策建议

1、优化家庭医生签约运行保障机制

基层医疗卫生服务能力不足严重制约了家庭医生签约服务实施。提升家庭医生签约服务的运行效率需要政府完善运行保障机制从而实现卫生资源的合理配置和签约服务的政策保障。建议：科学合理设计签约服务包；提升家庭医生服务能力；完善家庭医生首诊和双向转诊制度。

2、优化家庭医生激励机制

政府尚未建立合理的筹资机制和对家庭医生的支付机制，以此激励代理人提高服务质量和效率，实现签约服务可持续运行的目标。需要建立可持续筹资机制，提高居民自付比例；构建科学合理的考核评价体系，明晰家庭医生团队成员职责。

3、优化家庭医生签约问责机制

委托人和代理人之间的信息不对称导致了道德风险的产生，建议进一步明确家庭医生签约相关部门职责，建立相应问责监督机制，鼓励自由选择家庭医生签约，利用声誉机制规范家庭医生的行为。

(傅佩佩 孟庆跃)

《卫生发展瞭望》是北京大学中国卫生发展研究中心根据研究成果、系统综述、会议讨论、国际交流等获得的信息，每期针对一个卫生发展领域热点问题，发表研究发现、观点和政策讨论。