

我国药品集中招标采购的发展、现状及对策

周国彪, 李鲁(浙江大学社会医学与全科医学研究所, 浙江 杭州 310031)

历经几年的探索与实践,药品集中招标采购对于整顿药品流通秩序,合理配置医药卫生资源,规范医疗机构的药品采购行为已经取得显著的作用。但是,由于药品集中招标采购打破了传统的药品流通利益格局;在新旧秩序更替的过程中,此项政策现阶段还相对不够完善配套,在实施过程中也存在着很多制度上缺漏,因而在具体实施过程中不可避免的出现了各类的问题。本文就药品集中招标采购的发展、现状及对策等方面进行探讨。

1 药品集中招标采购制度产生的背景分析

1.1 医药、卫生行业发展的特殊背景

医药、卫生行业是关系着人类社会的生存与发展,在国际上是受到各国政府强制性管制行业之一。鉴于此,我国政府也对医药、卫生领域采取了积极地强制性管制的政府行为,但是,我国的药品流通领域隐含着许多计划经济下的政企不分、政事不分的痕迹。改革的重点就是在强制性管制的前提下,积极探索和研究我国医药卫生行业的宏观发展政策和方针。

改革开放 20 年间,我国医药产业高速发展,解决了药品短缺的问题,同时也带来了药品生产企业数量多,产业集中度低下,低水平重复,生产能力相对过剩,产品结构失调;药品批发企业过多,规模普遍不大,盈利能力不高,竞争力不强的严重问题。

药品购销体系中存在着地方性分隔,医疗机构“以药养医”机制引发“利益驱动”,以及市场发育不健全、不规范等原因,导致药品价格虚高,不合理医药费用负担过重,严重损害了广大患者的切身利益。为了解决这个突出的问题,国家采取了种种措施,取得了一定成果。例如营利性医院与非营利性医院的提出;以及大力推行的药品集中招标采购,使得药品流通领域的集中招标采购成为医药企业、医疗机构、患者、以至全社会所关注的焦点。

1.2 药品集中招标采购体现了政府管制行为

在中国政治和经济体制改革过程中,为了保证国民经济和社会发展的需要,有必要依据资金来源以及数额进行政府推动,对曾经是计划体制下的物质采购制度实行强制性招标采购制度^[1]。

药品是一个特殊的商品,使得药品流通领域成为一个很大程度上要受政府管制的行业;药品流通领域实行药品集中招标采购制度,是符合在政府推动下实行强制性招标的国际惯例的,也符合中国政府有权对国有资产的实行保护和管理

的职能,在我国医疗体制改革还没有完全到位的情况下,医

疗机构目前仍属于国有资产的一部分,我国政府在医疗机构内部实行药品集中招标采购制度主要目的,在于解决广大居民的“买药贵、就医难”的实际问题,从而推动城镇卫生体制改革的顺利进行,赢得广大人民的理解和支持。

1.3 药品集中招标采购产生的背景

我国医疗机构现行药品采购制度,是在长期计划经济体制形成的,它以分散采购为主要特征,以保障供应为主要任务。这种采购方式,在短缺经济时期曾有效地保障了医疗机构的临床用药需要。但随着我国经济体制改革的不断深入,这一采购制度的种种缺陷日益显现出来,越来越不适应市场经济条件下医疗机构的改革和发展。

从 90 年代以来,我国一些地方卫生行政部门和医疗机构,对药品采购方式进行了一系列的改革,出现了定点采购、政府指导监控的集中采购及政府采购三种模式。90 年代后期,卫生部开始关注各地医疗机构的药品采购改革,并着手相关政策研究,药品集中招标采购便应运而生。可以说,药品集中招标采购,正是基于这些情况和当前药品购销中存在的问题,对药品采购模式进行彻底改革的结果。经过几年的发展,药品集中招标采购已经成为主要的采购方式。

2 药品集中招标采购的实际操作与初步成效

2.1 药品集中招标采购的基本概念

所谓药品集中招标采购,是指多家医疗机构根据用药需求情况,事先提出药品采购的条件和要求,集中委托招标代理机构或联办组织,通过相关文件所规定的规范性程序采用招标采购方式以相同的价格购买药品和伴随服务的行为。

集中是指采购制度,由分散到集中是医疗机构采购制度的改革,现行政策要求县及县以上公立非营利性医疗机构必须参加药品集中招标采购;招标是指具体采购方式。招标采购方式包括公开招标和邀请招标。

目前,医院单独组织招标、医院联合集中招标、医院联合委托中介机构集中招标等形式都在采用,医院联合委托中介机构集中招标是今后发展的方向。药品集中招标采购的政策目标,就是建立适应社会主义经济体制要求的医疗机构采购管理制度,并逐步同国际惯例接轨。

2.2 药品集中招标采购制度的实际运行分析

目前的药品采购制度是以集中招标采购为主要形式的,它是对原有的药品购销制度和采购方式的改革和创新。因此,这里我们着重从药品集中招标采购的制度完善和所采用的技术之处入手,分析药品招标采购制度的实际运行情况。

2.2.1 采用中介服务机构

为了使药品招投标真正体现公开、公平、公正的特点,就需要建立相应的法律法规和管理机构,以及为此设立的中介服务机构承担招投标双方的招投标行为,相关的管理机构可以通过对中介服务机构的管理进而控制整个投招标的过程。

采用中介服务机构,能够保证药品招标采购制度的技术创新方案的编制、推行和应用,这是企业利益最大化的经济效益。所以,药品集中招标采购的制度完善与技术创新必然包含有对中介机构的采用和遴选等在里面的。

2.2.2 药品招标采购中采用因特网技术

信息在药品招标采购工作中占有很重要的地位,因此在药品集中招标采购工作中采用现代信息技术便成了当前需要研究的一个重要问题。现代信息技术的发展,集中反映在当前被广泛采用的因特网上。因此,在药品集中招标采购工作中采用因特网,在我国应提到工作日程上来。

2.2.3 构建虚拟网上药品交易市场

药品招标采购所追求的是:建立一个覆盖所有药品流通环节的虚拟医药市场,让众多的买方和卖方聚集在这个虚拟的交易空间之中,在有关政府部门的有效监督下,进行环节最少、成本最低、效率最高的药品交易活动。如图1所示:

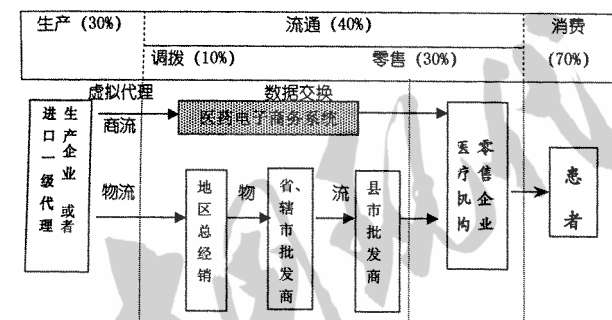


图1 虚拟药品市场流通渠道示意图

2.2.4 药品集中招标采购网上交易的业务流程

药品集中招标采购的电子商务业务流程是根据医疗机构药品采购的业务特点设计的。医疗机构药品采购的特点是品种多、数量大、质量要求高、重点品种的供应须臾不能中断,而且是一种长期的周期性行为,要求采购方同供应商建立互惠互利的长期合作关系,通过医药电子商务提供的数据交换平台,将购销双方的业务流程连接起来,整合成一个完整的网上交易过程。整合后的业务流程如图2所示:

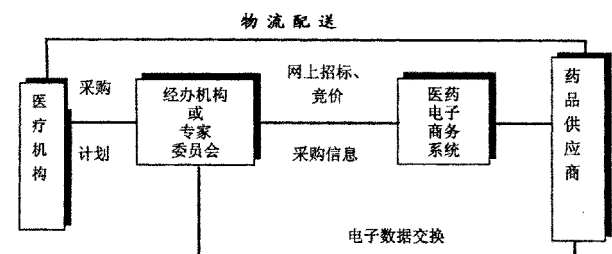


图2 医药电子商务方案业务流程图

2.3 药品集中招标采购取得的初步成效

招标投标机制充分发挥着市场核心的作用,竞争与选择原则是招投标与市场发生联系的触角。就这一意义讲,药品招标投标是我国计划经济与市场经济新旧交替阶段加速其转轨与过渡的“催化剂”。

药品集中招标采购,不仅打破了原有的药品生产流通格局,减少了药品流通环节,还规范了药品的购销行为,保护了患者的利益,真正做到了还利于民。其次,还有利于基本医疗保险的“低水平、广覆盖”和参保职工的基本用药,有利于医保基金的有效使用和平衡安全。再者,药品集中招标采购降低了药品虚高价格,提高药品的采购透明度,保护医药卫生人员,防止腐败,从源头上遏制药品流通领域的不正之风。最后,药品招标范围的扩大将影响着整个医药行业结构调整。实行药品集中招标采购,促使药品生产企业和经营企业更加关注药品质量,注重选择优良品牌参与竞标;同时,通过医疗机构众多的临床专家和药学专家的集中评议,使公认品牌中标机会明显提高,提高了医疗机构临床用药的质量水准和安全性、有效性。从而,药品集中招标采购有利于提高中国医药工业的国际竞争力。

3 药品集中招标采购中存在的问题

3.1 药品集中招投标的初期试验性

实施药品集中招标采购作为一个新生事物,尚处于初始的探索期,没有现成的模式,只能“摸着石头过河”。另外,规范药品招标投标的正式法律法规制度尚未正式出台,现行的政策文件明显具有试验性,缺乏配套措施。药品招标方面的整体制度建设不十分健全,存在着漏洞,例如:采购目录制度、药厂能够操控中标价、指定商品名排挤低价、药招标结果可随意更改,等等,需要理论和实践的共同推进。(雅虎新闻, cn. news. yahoo. com)

3.2 医疗机构面对药品招标采购制度的消极态度

长期以来,由于历史的原因,药品购销领域所形成的利益关系网以及医疗体制现状造成的医疗机构“以药养医”的普遍局面,必将成为药品招标实施的最大阻力。因此,由于既得利益所使,一些本应积极参与药品招标的医疗机构对于药品招标采取了一种消极拒绝的态度。千方百计找理由不参加或不尽力配合药品招标活动,使得药品集中招标采购工作难以开展或者使得已经开展的项目无法彻底的贯彻执行,这也是中标药品采购出现各种问题的一个内在因素。

实施药品集中招标,将药品虚高价格降下来,这本是一件好事。然而,在一些医院却遇到了阻力。一些医院在具体行医过程中,少开甚至不开中标药品,变相让药品招标流产,使得药品招标采购工作面临着众多问题。

3.3 医药企业面对药品招标采购制度的消极态度

招标采购对医药企业来说,参加各地的医院招标,收费行为的不规范,资料重复提交,成交量过于分散等导致企业费用增加;医疗机构处于绝对垄断地位,使得双方在合同执行过程中的地位不平等;而且对于招标采购过程的监督措施并不完善,不能避免采购的不公平性,药品招标采购改革的

成本实际由医药企业“买单”，挫伤了企业的参与积极性。

1997 年以来国家计委先后 10 多次降低中央管理药品价格。按国家计委的降价政策，药品价格下降针对的是流通环节，实际出厂价不降。但在实际经营活动中，拥有渠道优势的医院和经销商必然将利润损失向生产厂家转移，要求降低实际出厂价。这就从一定程度上讲，是加重了生产企业的负担，医药生产企业叫苦连天，一时间要求药品集中采购“下课”的呼声越来越高。

但是，如果深入细致地分析后，这种状况不是药品招标采购的原因，而是我国药品流通领域存在众多的于市场经济发展不相匹配的地方。药品集中采购制度是一个“阳光工程”，就是要暴露药品流通过程中众多的不良现象，通过发现问题、分析问题、解决问题，从而还我国生物医药制药工业一个平等、合理、竞争、有序的良好市场环境。

3.4 行政主管部门的参与力度还不够深入

就药品集中采购而言，突出的问题是执行者没有利益驱动或从中形成新的利益团体，监督者不到位。因此，政府相关主管部门应该进一步发挥引导、协调、监督、管理的作用。此外，政府作为宏观调控部门，要想真正的对药品招标工作进行到位的监管，更要寻求有效的监管工具，建立实质的监督机制，为药品集中招标的实施营造有利环境。

3.5 工作量和复杂程度的提高需要新的实施方式

药品是一个属性多和查审流程严格细密的特殊商品，参与投标人众多，进入资格和手续也需层层检验，因而药品集中采购是一项系统工程，特别是在随着这项制度的深入和扩展，每次的项目规模和广度增大。特别对于每次上万种品规的大型药品招标操作，海量的数据处理，已经使得传统工作模式效率大大降低，传统的招标操作方式已经无法继续胜任，同时也为政府部门的管理增大了难度。因此如上述提到的一样，需要创新出新的机制和方式。

4 药品集中采购的政策建议与完善措施

为了更好地进行药品集中采购的网上交易行为的实现，在药品招标采购中也必须对中介服务机构的实行激励机制，招投标顺利进行的信息机制设计，以及药品网上交易的信用机制的建立。

4.1 加强各级各部门的协作^[2]

应该确定一个完整的、成熟的药品集中采购运行模式，实现指导、执行、检查于一体的规范的药品招标采购体系，彻底解决各地政府各自为政、招标程序各异、药品价格混乱的问题。

解决药品流通领域的问题，决不是一个卫生部门、一个招标采购政策就能全部解决的，它需要从源头出发、真正地调动物价部门、药监部门、商贸部门的相关单位，联合起来，加强各方面制度的完善和监管力度，医药品集中采购为

契机，推动整个医药、卫生领域的全面改革。

4.2 药品集中采购购药的利益调整与政策导向^[3]

实行药品集中采购，实际上是药品销售利益的重新分配，直接关系到卫生医疗机构、药品经销商、患者三方的经济利益，容易引起并激发卫生体制改革中未能及时解决的众多矛盾。因此，分析和研究集中采购购药中的利益分配关系及国家的政策导向，很有必要。

药品集中采购是解决药品虚高定价的有效方式，但也必然造成医院的药品加成收入大幅度减少。在其他补偿机制还没有根本性变化的情况下，医院的生存环境必然呈恶化趋势。因此，政府在制定政策时应考虑将药品招标的部分好处留给医院，以弥补医院购进低价药品所造成的药品收入的损失。这样给医疗体制改革留下缓存的空间，医院就会变阻力为动力。但是，将招标的好处留给医院，并不是长远之计，理顺医院的补偿机制，才能确保医院的可持续发展。在政府投资难以大幅度增加的情况下，只能提高医院的技术劳务价格，但提高劳务价格又会引发业务量的减少。因而，必须发挥政策的导向作用，运用医疗保险制度，如动用医疗保险金支付技术劳务费用等，确保病人更多地选择医院而放弃自我自疗，使医院补偿机制进入良性循环。

4.3 探索药品集中采购的多种实现方式

在药品集中采购中，国家应扶持电子网络开发，确保降低药品购销成本，确保药品生产企业间的公平竞争；要全面扩大药品集中采购范围，积极探索多种采购方式；确保临床用药质量，稳步降低药品价格；简化招标程序，平等招标双方地位，引入成熟的中介服务机构和网络信息技术等。

4.4 建立现代药品流通的信用机制

采用现代网络信息技术的药品集中采购，是互联网交易与药品贸易的结合。药品交易是信用交易，电子商务更加需要诚信。发展药品集中采购等的现代流通方式，不能没有健全的信用体系，诚信机制将使得药品采购的货款结算在医药电子商务模式下，利用信息流和资金流的结合消除“三角帐”、“呆账”等不良的药品交易结算习惯。

参考文献

- [1] 李宪法. 透视“阳光工程”[J]. 医药电子商务通讯, 2004, 4: 17.
- [2] 王小丽, 吴群红, 等. 现阶段药品集中采购购药中热点问题分析[J]. 中国医院管理, 2003, 12: 49.
- [3] 王小丽. 集中采购购药的利益调整与政策导向[J]. 卫生经济研究, 2002, 7: 34.

收稿日期: 2004-07-16