

## • 药事管理 •

## 药品集中招标采购的利弊分析与对策探讨

黄 菟, 顾中勇, 陈盛新(第二军医大学药学院, 上海 200433)

**摘要** 本文从我国当前药品集中招标采购的现状出发,分析了它的利弊,并对它的不利影响和存在问题探讨了对策,从而有利于药品集中招标采购制度的进一步完善。

**关键词** 集中招标; 投标; 药品采购; 电子商务

中图分类号: R954

文献标识码: B

文章编号: 1006-0111(2002)02-0113-03

随着社会的不断进步,人民生活水平的日益提高,药品消费已成为人们卫生保健的一个必不可少的方面。然而,有资料表明,药品的零售价与成本价之比竟达几倍甚至几十倍<sup>[1]</sup>。这就造成了目前我国普遍存在的药品价格“虚高”的局面。为了降低虚高定价,消除长期存在的“以药养医”的现象,把更多的利益让给药品消费者,国务院有关部门联合下发了《关于城镇医疗卫生体制改革的指导意见》的文件,明确提出“规范医疗机构购药行为,进行药品集中采购试点工作”。当前,我国已有29个省市出台了贯彻落实这一举措的具体办法或管理办法,并在不同范围内开展了药品集中采购试点工作。2001年7月,国家卫生部等六部门联合印发了《关于进一步做好医疗机构药品集中采购的通知》,规定“县及县以上人民政府举办的非营利性医疗机构必须开展药品集中采购”,表明药品集中采购已成为一项制度在全国各地推行。但是药品集中采购并未达到预期的目的,一项于国于民利好的事情为什么会走样?本文分析了药品集中采购的利弊,并对存在的问题作了对策探讨,以期引起有关部门的注意,切实解决当前存在的药价过高问题。

### 1 药品集中采购的基本做法

医疗机构成立药品采购委员会,制定采购计划,根据计划编制招标文件,发出招标公告(公开招标)或投标邀请(邀请招标),进行招标。投标人在确定投标意向后,编制好投标文件,对所感兴趣的药品品种进行投标。投标文件应当在招标文件指定的时刻当众拆封、宣读、开标,由评标小组进行评标,选出中标单位。评标小组成员应在每次评标前从建立的专家库中随机抽出。中标单位确定后,招标人向其发出中标通知书,标志着整个程序的完结。

### 2 利弊分析

#### 2.1 药品集中采购的有利影响

**2.1.1 有利于降低药品的价格,减轻药品消费者的负担。**药品集中采购是解决药品虚高定价的有力手段。它主要通过两条途径降低药品的价格。其一:药品集中采购有利于减少药品采购的中间环节,避免了销售过程中的“层层加价”,节约成本。其二,在市场经济条件下,药品集中采购可以刺激药品生产经营企业,通过市场竞争把药品价格降下去。而药品进价的降低就可以使医疗机构把一部分利益让给患者,使得双方受益。从笔者掌握的近两年来全国十多个省市进行药品集中采购的资料来看,药品进价普遍降低。据粗略统计,平均降价幅度达24.1%,其中,降价幅度最大的是厦门市医疗保险定点机构第二批采购的15种226个规格的药品,价格降低49%;降价幅度最小的是2001年1月佳木斯市所有医疗机构集中采购的药品,价格降低5.5%<sup>[4]</sup>。

**2.1.2 有利于提高药品采购的透明度,抑止医疗购销领域中的不正之风。**药品采购实行集中招标之前,采购任务通常由药品采购员和药房主任承担。在缺少约束机制的情况下,很可能受经济利益诱惑,进行“暗箱操作”,收受回扣。集中招标采购坚持的是公平、公开、公正和诚实信用的原则,使医疗机构的购药行为由分散转变为集中,由个体行为转变为群体行为,使医疗机构决策由分散决策转变为集体决策,使采购活动最大程度地透明化。从而有效避免了药品采购中的不良行为,抑止了药品购销中的不正之风。

**2.1.3 有利于优化进药渠道,强化市场竞争,促进医药产业结构调整,促使药品生产经营企业优胜劣汰。**我国目前医药生产企业、医药批发企业、零售企业众多,供大于求的现象非常明显。以普通的抗菌药“诺氟沙星”为例,截至1997年全国竟有828家药

厂同时生产<sup>③</sup>。药品采购实行集中招标后,厂商进入集中招标采购市场必须具备产品质量、供货能力、服务承诺和价格优势的条件。招标后在一定期限内形成定点供应,供货单位对药品质量承担责任,这就优化了进药渠道,保证了药品质量,同时可促进医药生产经营企业的竞争,促使这些企业优化重组,导致大型、特大型药品生产经营企业的诞生。而那些应变能力不强、规模小、效益差的药品生产经营企业必然会在改革的浪潮中被淘汰。

**2.1.4 有利于加强药品管理,加快周转,减少库存,提高资金利用率。**药品集中招标采购,使医院药品管理进一步加强。药剂科根据临床需要填报药品需求表,使药品进货周期缩短,库存减少,资金周转加快。同时,中标品种的生产经营企业也得以合理安排生产经营,实现按订单组织生产经营,从而降低库存,减少资金占有率,使销售和管理费用大幅度降低。由此可见,药品集中招标采购可使医疗机构和药品生产经营企业的效率大幅度提高。

## 2.2 药品集中招标采购的不利影响

**2.2.1 招标采购手续烦琐,给招、投标单位带来一定麻烦。**对于医疗机构来说,实行药品集中招标采购必须抽出一部分人力、物力用来编制招标文件、召开新闻发布会、组织开标、评标,这些人力、物力的临时抽组必然会影响医疗机构的日常工作,造成一定的干扰。对于药品经营企业来说,不同地区、不同城市,不同种类的医疗机构都有着不同的标书,按国家50%参与投标的比例,如果该经营企业有2000种药品,就得做1000个药品资料。通常这些资料一式十多份,造成的人力物力浪费可想而知。由于以上两点原因,通常从招标公告的公布到药品配送至医疗机构需要一个很长的过程,浪费大量时间。

**2.2.2 不利于国有药品经营企业的发展。**国有药品经营企业承担着药品市场供应的主要责任。一些临床必须的灾害、急救药品,数量少,价格低,只能由国有药品企业负责供应。这些药品很大一部分为利润低,甚至是亏本的品种,只能通过利润高的药品来补偿。药品采购实行集中招标之后,临床用量大的一些普通药品价格大幅度下降,使得国有药品企业失去了相应的补偿机制,而这些企业离、退休人员多,历史包袱重,还得确保药品的质量和通过国家、省级GSP认证达标,投入一部分资金对仓库、设施进行改造,这样一来,这些企业就很可能亏本经营,无法继续承担市场供应责任,也无法实现国有资产保值增值。

**2.2.3 不利于国家特种药品储备办法的执行。**为了保证临床用药不致脱销,药材储备是必须的。根据《国务院关于改革和加强医疗储备管理工作的通知》,各省、自治区、直辖市均应建立特种储备基金用于特种药品的储备,而这些药品在储备过程中必须靠经常的轮换更新才能保证其价值。药品采购实行集中招标后,如果必须储备的品种被非指定的承储单位中标,国家特种储备药品就无法轮换更新,只能长期积压导致报废,当急需调用时则无法供应,后果不堪设想。

**2.2.4 药品集中招标采购使国家税收流失。**药品采购实行集中招标后,由于医院不纳税,本应在流通过环节上缴国家的各种税收无形中白白流失。而且,由于企业利润减少,按纯利润多少应缴的所得税也相应减少。所以药品集中招标采购会影响国家的税收。

## 3 对策探讨

### 3.1 完善药品集中招标的评标指标体系

药品作为一种特殊的商品应该为人类的健康服务,这就要求我们在任何情况下都要将其质量放在第一位,价格只能服从于质量。当前,某些试点单位在进行集中招标时过分注重价格因素,这样不仅不能保证药品的质量和使用安全,还会使一些原本优势的药品生产、经营企业处于不公平的地位。一般情况下,同种药品的GMP认证企业的价格比非GMP认证企业的价格高出一半多<sup>[6]</sup>,为了不让GMP认证的企业在评标中处于劣势,就应该在质量和价格之间找到平衡点,发挥出招标的优势。当然,我们也不能只看重质量和价格而忽略其他因素。综合看来,评标指标应该是质量、价格、服务和信誉的统一。其中服务要素包括药品经营企业的GSP认证情况、企业的经营规模、配送能力、伴随服务等;信誉要素主要为商品信息的真实性和履行合约的彻底程度。权衡各方面利弊,笔者认为质量、价格、服务和信誉在评标中所占的比例为5:3:1:1时最合适。建议上级卫生行政部门制定统一完善的评标指标体系来指导尚不成熟的药品集中招标采购活动。

### 3.2 改革药品价格管理办法,完善医疗机构经营补偿机制

我国存在着“以药养医”的局面已有多时。基于医疗机构资金补偿现状,还暂时不能取消药费收入对医疗支出的补偿形式。而中标药品多为政府定价的药品,某些医疗机构为了自身利益,在药品进价降低后仍按政府定价出售,结果医院得到了实惠而药

品消费者却未受益。所以,我们应该逐步完善医疗机构的经营补偿机制,争取逐步改变“以药养医”的局面。其次,要改革药品价格管理办法,逐步减少政府定价的种类、数量,扩展市场调节价的范围,在国家的宏观调控下,充分发挥市场机制的作用。对于已由政府定价的药品,招标采购后,医疗机构须在规定的时间内,将中标价格上报当地价格主管部门备案,由后者根据中标价格,综合考虑各方利益,及时调整政府定价。此外,还应当建立灵敏的反馈机制,让药品消费者随时了解价格信息。当然,我们也应该看到,医疗机构在短时间内还无法改变“以药养医”的资金补偿方式,价格降的太低会影响医疗机构的积极性和服务质量,产生多种负面效应。参照某些试点单位的一些成功的做法,按照医疗机构和药品消费者各得利 50% 的原则分配利益是比较合理的,这样基本上保证医疗机构药品资金补偿变动不大,又能较好地让利消费者,使双方受益。

### 3.3 确定集中招标的药品品种范围

目前,集中招标采购的药品与传统方式购得的药品在医院并存,由于宣传力度小和“价差”的影响,加之个人利益的驱使,招标药品很可能敌不过传统方式所购的药品,造成了在某些医疗机构中出现中标药品“死标”的现象。所以,医疗机构在进行集中招标时应合理确定招标采购品种的范围,将所需采购的每一大类中的全部或主要品种同时进行招标,不要留下可以替代的品种。另一方面,对于某些急用药品或临床用量非常小的药品,不适合用集中招标的方式采购;国家明确规定有定点销售渠道的特殊管理的药品,不进行招标采购。此外,对于国家特种储备药品,为了保证其不断更新,不致于积压报废,也不应该纳入招标采购的品种范围。

### 3.4 应用现代网络技术,改进药品集中招标采购方法

应用现代网络技术为药品集中招标采购服务,可以使招、投标单位从烦琐的招标手续中解脱出来。与传统药品集中招标相比,以电子商务为基础的集中招标交易有中间环节少、交易成本低、交易效率高优点,并且由于在网络上信息传递的公开性、及时性、迅速反馈及互动沟通等特点的存在,依靠现代信息技术,可以为医药采购建立一个完整、实时的信息平台,从而极大地推动药品采购的过程。北京、海南、上海等地已开始采用这种做法,取得了较好的

效果。

## 4 结束语

药品集中招标采购不是目的,而是手段。它仅仅是解决当前医药市场虚高定价、购销回扣的一个措施。虽然,药品集中招标采购自推行以来,并没有达到预想的效果。但是,集中招标采购确实推进了中国医药市场改革的力度。相信在政府有关部门及社会各方面力量的努力下,药品虚高定价、购药回扣等问题会得到妥善解决,从而给老百姓一个良好的药品消费环境。

### 参考文献:

- [1] 周寿祺. 山雨欲来风满楼——药品价格管理改革引发的思考[J]. 中国卫生事业管理, 2000, 16(11): 652.
- [2] 伍杰雄. 医疗机构药品集中招标采购现状[J]. 中国药房, 2001, 12(1): 12.
- [3] 麻开甲. 医药市场混乱原因及对策探讨[J]. 中国药业, 2000, 9(03): 14.
- [4] 邱能忠, 傅开尧, 邱建平. 对招投标药品质量和价格问题的探讨[J]. 海峡药学, 2001, 13(01): 108.
- [5] 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国招标投标法[S]. 1999. 8. 30.
- [6] 《医疗机构药品集中采购试点工作若干规定》(卫规财法[2000] 232号).
- [7] 《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》(国办发[2000] 16号).
- [8] 关于进一步做好医疗机构药品集中招标采购工作的通知[J]. 中国卫生经济, 2001, 20(9): 8.
- [9] 张仁伟, 胡善联. 我国当前实施药品集中招标采购的概况[J]. 中国卫生经济, 2000, 19(11): 21.
- [10] 高兴旺, 孙士勋, 郑荣明. 药品招标——从实践看问题[J]. 首都医药, 2001, 8(7): 11.
- [11] 武锐, 牛玉忠, 张李锁. 医疗单位药品集中招标采购的负面效应[J]. 医药导报, 2000, 19(4): 401.
- [12] 杨振华, 居文俊. 浅探药品集中招标采购的利与弊[J]. 卫生经济研究, 2000, (6): 46.
- [13] 马珠, 吴滨, 汪汛, 等. 医疗单位药品采购招标初探[J]. 中国药房, 2000, 11(1): 9.
- [14] 张静波. 我院开展药品采购工作的做法[J]. 中华医院管理杂志, 2001, 17(4): 253.
- [15] 汪成, 尹继云, 丁建强. 我院实行药品招标采购的做法和效果[J]. 中华医院管理杂志, 2001, 17(3): 183.
- [16] 赵志刚, 张英, 徐燕玲. 关于医疗机构药品采购招标的思考[J]. 中国药事, 2001, 15(4): 240.
- [17] 蒋炎奎. 信息技术在医疗机构药品集中招标采购中的应用[J]. 中国医院管理, 2001, 21(3): 36.
- [18] 相龙民, 刘玉东. 医疗机构药品集中招标采购规范化管理探讨[J]. 中华医院管理杂志, 2001, 17(2): 96.