

# 从价值链的角度研究基本药物独立筹资的可行方案<sup>△</sup>

徐 伟\*,李梦姣(中国药科大学国际医药商学院,南京 211198)

中图分类号 R95 文献标志码 A 文章编号 1001-0408(2015)18-2449-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2015.18.01

**摘要** 目的:探讨基本药物独立筹资的可行方案。方法:从国家基本药物制度框架的全面性出发,基于整个基本药物的价值链,分析独立筹资对基本药物供应、使用和付费的可行性,最终提出基本药物独立筹资的可行方案。结果与结论:将现有财政补助、个人缴费和医保基金结余充分利用,适当补充筹资,统一建立补偿基金。其用途一是对短缺、稀少的基本药物采取定点生产供应的资金支持;二是对压低价格后的基本药物生产企业进行利润补偿;三是对医疗卫生机构配备和使用基本药物的补偿奖励;四是对患者购买基本药物的“二次补偿”。实行“医药分开”后,应进一步对药品的筹资、供应、使用和付费进行独立完整的体系设计。

**关键词** 基本药物;独立筹资;供应;使用;付费

## Study on the Feasible Program of Independent Financing for Essential Medicines from the Perspective of Value Chain

XU Wei, LI Meng-jiao (School of International Pharmaceutical Business, China Pharmaceutical University, Nanjing 211198, China)

**ABSTRACT** OBJECTIVE: To explore the feasible program of independent financing for essential medicines. METHODS: Based on the comprehensiveness of national essential medicine system and the value chain of while essential medicines, the feasibility of independent financing to supplying, application and payment was analyzed, and finally the feasible program of independent financing for essential medicines was put forward. RESULTS & CONCLUSIONS: Making full use of financial subsidies, individual contribution and medical insurance balance fund, with appropriate supplementary financing can establish the compensation fund. The unified compensation fund is used for providing financial support for fixed-point production of scarce essential medicines; compensating production enterprises supplying essential medicines; compensating medical institutions equipped with essential drugs; providing “secondary compensation” to patients purchasing essential medicines. Complete system of financing, supplying, application and payment for medicines should be further designed after “medicine separation”.

**KEYWORDS** Essential medicine; Independent financing; Supply; Application; Payment

基本药物独立筹资是以提高基本药物可及性与公平性为主要目的,将基本药物作为一个单独主体,由统一的管理部门从多方渠道筹集足额的资金,保证价值链中各环节高效运行的资金筹措机制<sup>[1]</sup>。基本药物筹资的可行性研究集中在筹资机制方案的设计方面,现有研究大多以定性描述的方法说明了完善供应环节<sup>[2]</sup>、使用环节<sup>[3]</sup>和付费环节<sup>[4]</sup>等对促进基本药物可及性的必要性,但缺乏从整个基本药物价值链的角度提出基本药物筹资的可行方案及相应配套措施完善等方面的研究。

供应、使用、付费三大环节在主体的共同作用下完成了患者对基本药物的需求过程,实质上构成了基本药物的完整价值链。目前,在供应环节,我国已通过发布《国家基本药物处方集》,实行招标采购、定点生产与配送等方式对国家基本药物制度进行完善;在使用环节,原卫生部通过制定相关政策,由医疗保险经办机构通过支付方式的执行对医药消费与医疗行为加以管控,财政部门为基本药物基金提供保障;在付费环

节,我国目前的医疗卫生体系中并没有针对基本药物的独立筹资和补偿体系,但是患者使用基本药物时,仍然可以从医疗保险等渠道获得一定的补偿,具备了对购买基本药物进行付费的一些制度、政策、报销渠道和信息平台等。可见,在我国当前的医疗卫生体制下,已经具备了构建基本药物独立筹资体系的基本条件。然而,以何种模式开展才具有可行性的问题还有待研究。基于此,本文从供应、使用、付费三大环节切入,提出基本药物独立筹资的可选方案,并分析其可行性,从而制订基本药物独立筹资的可行方案。

### 1 可选方案

#### 1.1 供应环节

1.1.1 降低基本药物采购价格,同时对生产企业进行“二次补偿” 从市场考虑的一种方式就是放宽价格政策,降低药品价格,让消费者能够以低廉的价格获得基本药物;同时有关部门通过税收减免、财政补贴以及信贷优惠的政策,在最低价格的基础上给企业“二次补偿”,降低基本药物生产企业的成本压力,扩大其利润空间,促进企业生产<sup>[5-7]</sup>。即:①利用统筹地区医保基金的结余,建立全国或省级统筹的基本药物“二次补偿”基金,适当进行财政补助;②保持现有制度、体系不变,对

△ 基金项目:国家自然科学基金资助项目(No.71273278)

\* 副教授,博士。研究方向:基本药物与医疗保险。E-mail: xu2012wei@126.com

低价中标且利润空间小的基本药物生产企业进行“二次补偿”,包括对生产表现较好的企业进行奖励。

1.1.2 临床必需但用量少的基本药物定点生产 从计划机制的角度看,保持现有基本药物招标制度不变,由原相关部门确定部分临床必需但量小的品种进行定点生产<sup>[8-9]</sup>,统购统销、统一价格,对定点生产药品不再集中招标。另外,定点生产的基本药物不再另外筹资,由国家根据企业合理利润并通过财政支持以独立保障可获得性差的基本药物的供应。

### 1.2 使用环节

建立基本药物基金独立运行和独立监管机制。基本药物的基金运行和监管机制与激励机制和约束机制一样,应该并存且相互协同,从而保障基本药物使用环节的可达性。国内外对药品补偿机制均有基金运转和政策监管制度,国际上一些国家这两方面是由一个机构实行的,而我国这两方面是由医保机构和卫生监管部门分开实行的。

基于此可以得出:应该保持现有基本药物监管政策制定和基金运行不变,统一医保机构对基本药物的基金管理职能以及卫生监管部门的政策监管职能,通过独立筹资建立单独的基金,将支付、考核和激励进行统一。具体做法包括:(1)通过基本药物独立筹资,对基本药物15%的差价实行按病种向医院全额拨款。(2)每个省对各个市的基层医疗卫生机构基本药物使用金额超过该市平均水平的,根据基本药物使用金额与医疗总费用比值进行相应比例的奖励。对二、三级医疗卫生机构基本药物使用率超过一定水平且药品总使用金额下降一定比例的进行奖励。对医务人员的奖励和处罚由医疗卫生机构内部实行考核。(3)完善医院药事管理委员会制度,修订和公布了《国家基本药物临床应用指南》和《国家基本药物处方集》,为药事管理委员会和医保机构进行监督提供法律和政策支撑。

### 1.3 付费环节

为提高基本药物补偿水平,可以对起付线以下的基本药物费用进行统一标准的“二次补偿”。而基金调配最直接的办法就是通过独立筹资建立全国统筹或省级统筹的基本药物“二次补偿”基金,并实现资源优化配置和向贫困弱势地区倾斜。即:(1)利用统筹地区医保基金的结余,建立全国或省级统筹的基本药物“二次补偿”基金;(2)保持现有制度、体系以及支付渠道不变,在医保报销的基础上,对统筹支付的政策范围内起付线以下的基本药物费用进行“二次补偿”,包括住院和门诊大病统筹、门诊统筹等,而对个人账户或家庭账户已经报销的或起付线以上的基本药物费用不再补偿;(3)遵循“以收定支”的原则,按价格或者费用分段,设置不同报销比例,建立基本药物付费的分担机制。

## 2 可行性分析

### 2.1 供应

结合供应环节的可选方案,其可行措施为通过独立筹资对一般的低价基本药物生产企业进行“二次补偿”,短缺基本药物进行定点生产。具体来说,通过压低基本药物采购价格,

可增加药品的可负担性,并通过“二次补偿”保证制药企业的合理利润,激发企业的生产积极性,且其对基本药物现有制度的改变较小,操作性强。但此方案需要各部门的通力合作,建立各部门协调的管理机制。可获得性小的基本药物实行定点生产并由国家保证生产,可保障基本药物的充分供应,且市场风险较小。但必须考虑到,要在现有体制的基础上建立一条单独的基本药物分配线,需要一定的财政支持,且此方案可能出现寻租行为,产生额外成本。

因此,对于一般基本药物,通过降低采购价格、进行二次补偿来保证供应最具可操作性。这样不会改变原有制度框架,可以在提高可及性的同时鼓励企业生产;对于部分短缺、稀少的基本药物,基本药物定点生产可确保这类药品的充足供应。因为这类短缺药品种类和用量本身较少,价格也相对较低,对资金的要求不高,也不需要生产管理体制改革较大的改革,适当补充部分政策就能基本实现定点生产供应或差别补偿,故有较好的可行性。

### 2.2 使用

在使用环节的方案为通过独立筹资建立基本药物的基金独立与监管独立相统一,促进基本药物合理使用。该方案依据现有国家基本药物制度制订,在监管及基金运转上都有相应的人力、物力和财力支持,将基金运行与政策监管相统一。此方案只是制度上的调整以及工作职能上的联系与统一,调整幅度不大,可行性较强;且对基本药物独立筹资可以根据合理预算从现有医保基金和国家财政补助中划拨一部分,不会对现有资金运转带来较大压力。

因此,基于目前对基本药物的配备和使用存在多头管理的情况,可以将监管、支付和补偿激励统一起来,利用原有的财政专项资金和卫生费用投入建立基金,统一投入到目前的支付渠道中,与基本药物配备使用的考核机制相结合,形成监管和激励,在不增加人力、物力、财力负担的基础上,优化资源配置,具有可行性。

### 2.3 付费

基本药物独立筹资在付费环节的可行性主要考虑现有支付制度、资金保障和补偿能力等方面。其可行方案是:通过独立筹资对起付线以下的基本药物费用进行统一标准的“二次补偿”。具体分析,“二次补偿”的方式没有改变我国现有医保体系对基本药物的支付,充分考虑到我国基本医保“统帐结合”的补偿模式,维持原有制度框架、管理体系、报销渠道不变,因此制度上是可行的。在资金来源上,基本医保基金结余有能力为“二次补偿”提供了一定资金来源,这也是提高医保基金使用效率的一种手段,若有财政进行兜底,就更加有保障。在补偿能力上,报销水平根据“以收定支”的原则确定,通过分担机制适当补助,提高基本药物报销水平的同时也充分考虑了医保基金的承受能力。三方面综合,基本药物筹资以“二次补偿”的形式实现对基本药物付费是可行的。

基于此,此方案只需要增设单独的补偿基金和配套付费政策,对我国原有的医疗保险补偿管理体系改变较小,且利用

了现有财政补助、医保基金结余和医保结算平台,不增加人力、物力,制度风险小,因此是可行的。

### 3 方案设计

#### 3.1 基本药物独立筹资

综合供应、使用和付费三个环节的可行方案,得到我国基本药物独立筹资的可行方案为:将现有财政补助、个人缴费和医保基金结余充分利用,适当补充筹资,统一建立补偿基金。补偿基金用途有4个方面:一是对短缺、稀少的基本药物采取定点生产供应的资金支持;二是对压低价格后的基本药物生产企业进行利润补偿;三是对医疗卫生机构配备和使用基本药物的补偿奖励;四是对患者购买基本药物的“二次补偿”。基本药物独立筹资的可行方案详见图1。

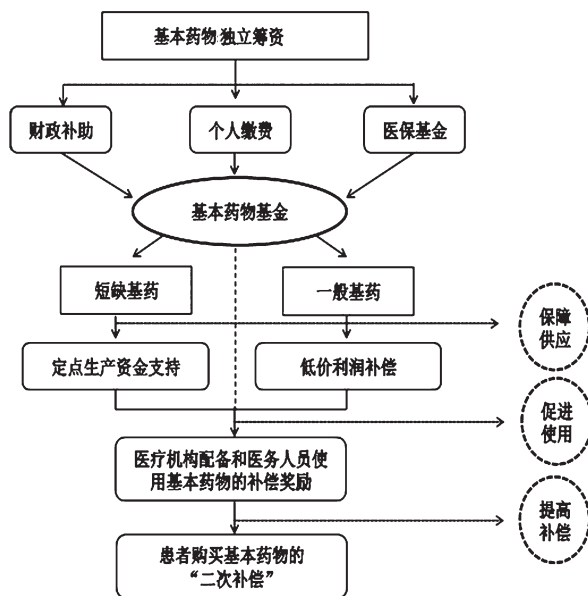


图1 基本药物独立筹资的可行方案

Fig 1 Feasible scheme of independent financing for essential medicines

#### 3.2 医药分开后药品独立筹资

随着医药分开制度改革的推进,医疗卫生体制将发生较大的改变,制度阻碍因素不断弱化和消除,故可以对药品的筹资、供应、使用和付费进行独立完整的体系设计。首先,利用财政、个人缴费、医保基金进行系统建设和维护;其次,要成立独立的基金管理部门,从而达到更好的管理效率;再者,建设配套采购供应体系和监管制度,并采取定额或定率的方式设计独立于诊疗费用的付费分担机制,从而更好地对药品进行管理。药品独立筹资的可行方案详见图2。

### 4 结语

综上所述,本文以价值链为基础,对基本药物独立筹资的可行方案进行分析,建议统一建立补偿基金,通过独立筹资对一般的低价基本药物生产企业进行“二次补偿”、对短缺基本药物进行定点生产以促进供应;对配备和使用基本药物的医疗卫生机构进行补偿奖励;同时对起付线以下的基本药物费用进行统一标准的“二次补偿”,并辅以配套的供应、使用、付

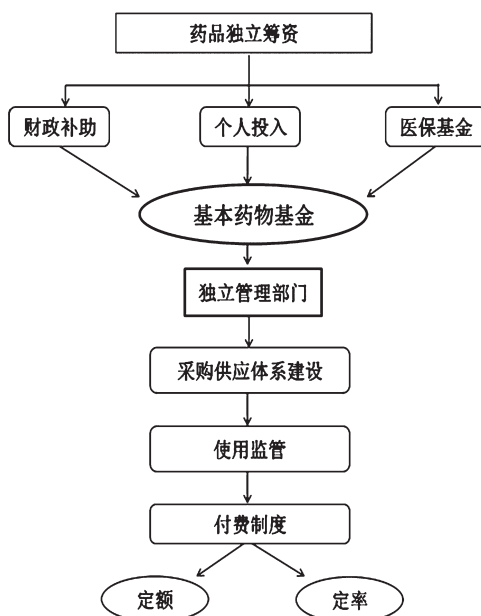


图2 药品独立筹资的可行方案

Fig 2 Feasible scheme of independent financing for drugs

费和监管制度,由此,可构建基本药物独立筹资体系。另外,随着“医药分开”的推进,可进一步设计独立完整的药品筹资、供应、使用和付费机制,完善药品管理。

### 参考文献

- [1] 徐伟,曹晶晶.我国建立基本药物独立筹资机制的必要性分析[J].中国药房,2013,24(48):4 513.
- [2] 谢小东,邵蓉.保障短缺基本药物生产供应的政策分析:基于生产者行为理论[J].中国卫生政策研究,2013,6(3):11.
- [3] 孙维傲,袁红梅.二、三级公立医院实施国家基本药物制度存在的问题与对策[J].中国药房,2012,23(36):3 364.
- [4] 范长生.应为基本药物设立单独报销体系[N].健康报,2013-05-01.
- [5] 李娜,曹阳.试论企业如何走出基本药物采购困局[J].中国药事,2011,25(12):1 182.
- [6] 常峰,阮骥.制药企业生产基本药物的激励问题研究[J].中国药事,2012,26(1):17.
- [7] Wen Chen, Shenglan Tang, Jing Sun, et al. Availability and use of essential medicines in China: manufacturing, supply, and pre-prescribing in Shandong and Gansu provinces[J]. BMC Health Services Research, 2010, doi: 10.1186/1472-6963-10-211.
- [8] 王强.基本药物流通价值链的经济学研究[D].上海:复旦大学,2010.
- [9] 高继友.基于国外经验及我国医药行业现状的基本药物推行策略研究[D].哈尔滨:黑龙江中医药大学,2007.

(收稿日期:2015-02-05 修回日期:2015-05-04)

(编辑:申琳琳)