

实施国家基本药物制度对山东省某县乡镇卫生院的影响调研及政策建议

宋 燕*, 卞 鹰[#](澳门大学中华医药研究院/澳门大学中药质量研究国家重点实验室, 澳门)

中图分类号 R95 文献标志码 C 文章编号 1001-0408(2013)08-0693-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2013.08.07

摘 要 目的:探讨实施国家基本药物制度对乡镇卫生院的影响,为完善相关政策提供建议。方法:通过问卷调查(整群抽样)和访谈,收集山东省G县各乡卫生院2009—2011年卫生服务提供和经济运行数据,并进行分析和讨论,进而提出建议。结果:国家基本药物制度实施后,样本乡卫生院药品平均价格降低了37.93%,门诊次均费用降低了44.38%,住院次均费用降低了54.87%,年药品收入下降了31.87%,总收入减少了5.37%,药品收入比例由49.75%降到28.54%,同时门诊和住院就诊人次分别减少了3.90%、4.70%。结论:实施国家基本药物制度后乡卫生院药品价格降低,诊疗费用降低,收入减少且收入结构改变,同时就诊人次减少。后续应考虑建立长效常态的补偿机制,适当调整医疗服务价格,完善基本药物目录并逐步推进其他配套措施改革。**关键词** 医疗卫生体制改革;国家基本药物制度;乡镇卫生院;影响;建议

Investigation and Survey of Effects of National Essential Drug System on Township Hospitals in Shandong Province and Its Policy Suggestions

SONG Yan, BIAN Ying(Institute of Chinese Medical Sciences/State Key Laboratory for Quality Research of Traditional Chinese Medicine, University of Macau, Macau, China)

ABSTRACT **OBJECTIVE:** To investigate the impact of National Essential Drug System (NEDS) on township hospitals, and to provide suggestions for perfecting relevant policy. **METHODS:** Through questionnaire survey (cluster sampling) and key informant interview, the data of health service and economics operation were collected from township hospitals in G county of Shandong province during 2009—2011, and then discussed and analyzed. Some suggestions were put forward. **RESULTS:** After the implementation of National Essential Drug System, the average price of drugs reduced by 37.93%; the medical expenses per outpatient visit reduced by 44.38%; the medical expenses per inpatient visit reduced by 54.87%; annual drug income reduced by 31.87% and total income decreased by 5.37% as well as the percentage of drug income in total revenue reduced from 49.75% to 28.54%. In addition, the number of the outpatients and inpatients reduced by 3.90% and 4.70%, respectively. **CONCLUSION:** After the implementation of National Essential Drug System, the drug price and medical expenses per patient visit have been reduced. The total hospital income reduces and its structure also changes. Moreover, the number of patients reduces. It is essential to build a long-acting compensation mechanism, adjust the charge of health service and improve essential medicine list and the reform of other support measures.

KEY WORDS Health system reform; National essential drug system; Township hospital; Effect; Suggestion

政扶持力度,提高基层医疗卫生机构基本药物的配备能力,另外可以适当放宽基本药物目录品种限制,以适应较大规模的基层医疗卫生机构需要,满足综合医院转诊患者的需求。

4.2 降低基本药物采购价格

基本医疗报销比例明显提高,而基本药物采购价格却不降反升,导致了国家资源的流失,不能真正使患者受益。建议在确保药品研发和生产企业能够正常生产和经营的前提下,充分考虑我国当前基本医疗保障水平和基层群众的承受能力,制订更加合理的基本药物招标采购管理办法,在降低群众负担的同时防止国家资源的流失。

4.3 完善监督、激励机制,引导优先、合理使用基本药物

建议出台“基本药物优先和合理使用实施细则”并在基层医疗卫生机构强制实施,对处方行为进行严厉监管,同时在基层医疗卫生机构建立基本药物优先、合理使用激励机制,奖惩分明。

4.4 加强合理用药培训

建议根据《处方管理办法》、《抗菌药物临床应用指导原则》、《国家基本药物处方集》和《国家基本药物临床应用指南》等,定期对基层医疗卫生机构工作人员进行合理用药培训并考核,将考核结果纳入绩效工资考核体系,在奖励合理用药人员的同时处罚不合理用药人员。此外,建议普及使用机打处方,利用处方管理系统严格监管处方行为,促进合理用药。

参考文献

- [1] 卫生部.关于建立国家基本药物制度的实施意见[S].2009-08-18.
- [2] 卫生部.国家基本药物目录:基层医疗卫生机构配备使用部分:2009版[S].2009-08-18.
- [3] 卫生部.全国提前实现基本药物制度基层全覆盖,国家基本药物制度初步建立[S].2011-09-02.
- [4] 卫生部.2010中国卫生统计年鉴[EB/OL]. [2012-05-12]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/z-wgkzt/ptjnj/year2010/index2010.html>.
- [5] 傅卫,孙奕,孙军安,等.农村乡镇卫生院合理用药及其管理措施分析[J].中国卫生经济,2004,23(6):25.

(收稿日期:2012-08-21 修回日期:2012-11-05)

* 博士研究生。研究方向:医药管理。E-mail: yolanda_song@sina.com

[#] 通信作者:副教授,博士研究生导师,博士。研究方向:医药管理。电话:00853-83978537。E-mail: bianying@umac.mo

建立国家基本药物制度,是我国《医药卫生体制改革近期重点实施方案(2009—2011年)》的五项重点改革之一,其目标是要建立比较完整的基本药物遴选、生产、供应、使用体系,改变医疗机构“以药补医”机制,保证群众基本用药的可及性、安全性和有效性,减轻群众基本用药负担,缓解“看病贵,看病难”^[1]。由此可知,国家基本药物制度的实施可能会对基层医疗卫生服务体系以及服务能力产生影响,且其作为“新医改”的“先头部队”,也对“新医改”的成败起着关键作用。山东省G县作为我国首批进行国家基本药物制度试点的地区,积累了大量的业务经验和数据,对评价国家基本药物制度实施效果及影响有着重要的指导和参考价值。本文以山东省G县为例,通过对其辖区内乡镇卫生院2009—2011年医疗服务、医院收入等各项内容的调查研究,分析探讨国家基本药物制度的实施对乡镇卫生院的影响,并给出相应的政策建议。

1 国家基本药物制度在山东省的实施概况

山东省从2010年3月1日起正式实施国家基本药物制度,先行实施地区涉及山东省25个区的政府办城市社区卫生服务机构和27个县(市)的基层医疗卫生机构,占全省基层医疗卫生机构总数的36.70%。山东省基本药物目录将《国家基本药物目录·基层医疗卫生机构配备使用部分》(2009版)307种基本药物全部纳入,并建立山东省增补目录,增补目录划分为农村基层部分和社区部分。农村基层部分增补210种,其中化学药品及生物制品142种,中成药68种;社区部分增补206种,其中化学药品及生物制品143种,中成药63种。实施国家基本药物制度的基层医疗卫生机构药品全部“零差率”销售。基本药物全部纳入“医保”和“新农合”药品报销目录,并提高10%的报销比例。

2 资料与方法

山东省G县是全省52个国家基本药物制度实施先行县之一,当时只有2个乡镇参与试点,截至2010年5月1日,G县全部乡镇卫生院和一体化管理的村卫生室全部实施国家基本药物制度。本研究将G县全部乡镇卫生院纳入调查(不含卫生室),共21家。收集各样本乡镇卫生院2009—2011年卫生服务提供和经济运行数据(尚包括部分2008年数据),并与机构相关负责人进行访谈。

所有数据资料统一编码,整理录入计算机,经逻辑检验无误后运用Excel软件进行分析。鉴于G县从2010年5月开始全面实施国家基本药物制度,所以本研究中对各种影响的预测是以2009年为基准年,以2011年为观测年。

3 结果

3.1 样本卫生院药品价格的变化

国家基本药物制度实施之后,G县各乡镇卫生院取消了药品加成,药品平均价格逐年降低,2011年比2009年同期降低了37.93%。其中,国家基本药物目录内药品平均价格降低了38.08%,省级增补目录内药品平均价格降低了46.37%,后者降幅更大。2009—2011年G县乡镇卫生院药品价格变化详见表1。

3.2 样本乡镇卫生院就诊人次的变化

样本乡镇卫生院2009年门诊就诊人次为68 790人,2010年门诊就诊人次比2009年减少了1.64%,2011年比2009年减少了3.90%;样本乡镇卫生院2009年的出院人次为2 692人,2011年则比2009年减少了4.70%。可见,伴随着国家基本药

表1 2009—2011年G县乡镇卫生院药品价格变化(元)

Tab 1 Changes of drug prices in township hospitals of G county during 2009—2011(yuan)

年份	药品平均价格	国家基本药物目录内药品平均价格	省级增补目录内药品平均价格
2009	8.62	7.85	8.11
2010	6.13	5.48	5.04
2011	5.35	4.86	4.35

物制度的实施,样本乡镇卫生院门急诊人次和住院人次都有所减少,现阶段在样本县各乡镇卫生院尚未出现医疗服务需求释放的现象。

3.3 样本乡镇卫生院次均诊疗费用的变化

样本乡镇卫生院次均诊疗费用自2009年以来基本呈降低趋势。2011年样本乡镇卫生院次均门诊费用为43.94元,次均住院费用为315.05元;与2009年相比,2011年门诊次均费用降低了44.38%,住院次均费用降低了54.87%。这说明国家基本药物制度的实施在一定程度上减轻了患者的就医负担。2009—2011年G县乡镇卫生院次均诊疗费用的变化详见图1。

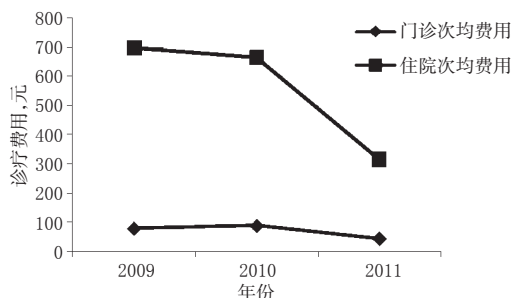


图1 2009—2011年G县乡镇卫生院次均诊疗费用的变化

Fig 1 Changes of medical expenses per patient visit in township hospitals of G county during 2009—2011

3.4 样本乡镇卫生院收入及构成的变化

乡镇卫生院的总收入主要包括业务收入和财政补助。其中,业务收入又包括医疗服务收入、药品收入和其他业务收入^[2]。本研究中,各样本乡镇卫生院2009年平均总收入为688.45万元,2011年与2009年同期相比平均总收入减少了5.37%。而总收入的减少主要是由药品收入减少造成,2011年药品收入比2009年下降了31.87%。2008—2011年G县乡镇卫生院收入变化详见表2。

表2 2008—2011年G县乡镇卫生院收入变化(万元)

Tab 2 Changes of hospital income in township hospitals of G county during 2008—2011(ten thousand yuan)

年份	总收入	财政补助	医疗服务收入	药品收入
2008	612.09	12.56	134.16	411.64
2009	688.45	32.65	133.27	342.49
2010	843.63	169.79	168.98	334.45
2011	798.34	214.02	210.42	227.85

2010年之前,各乡镇卫生院的业务收入占比较大(90%以上),财政补助占比较小;但实施国家基本药物制度之后,各级财政补助有所增加,2011年财政补助比例达26.81%。另外,实施国家基本药物制度后,乡镇卫生院药品收入占比下降,医疗服务收入占比增加,2011年乡镇卫生院药品收入仅占卫生院收入的28.54%(2009年为49.75%),可见乡镇卫生院收入结构发生了改变。2008—2011年G县乡镇卫生院收入构成变化情况详见图2。

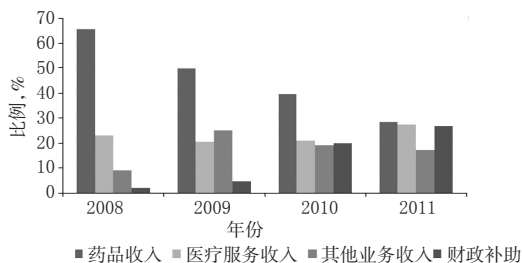


图2 2008—2011年G县乡镇卫生院收入构成变化情况

Fig 2 Changes of hospital income structure in township hospitals of G county during 2008—2011

4 讨论

4.1 乡镇卫生院药品价格降低,诊疗费用降低,收入减少且收入结构发生改变

国家基本药物制度实施后,乡镇卫生院全部配备使用基本药物且基本药物按“零差率”销售,药品价格有所下降,从而带动诊疗费用降低。2011年与2009年同期相比,样本乡镇卫生院药品平均价格降低了37.93%,门诊次均费用降低了44.38%,住院次均费用降低了54.87%。这在一定程度上减轻了患者的就医负担,但同时也减少了乡镇卫生院的收入,与2009年相比,2011年样本乡镇卫生院药品收入下降了31.87%,年总收入减少了5.37%。另外,伴随着各级财政补助的增加和“零差率”政策的实施,乡镇卫生院也在一定程度上改变了以药品加成收入为主要收入来源的业务模式,总收入中药品收入占比下降,医疗服务收入占比增加。所以,国家基本药物制度的实施虽能有效减轻患者的负担,改变医院收入结构,但同时也使得医院收入减少,生存压力增大。因此,后续应形成长效常态的财政补偿机制,还需对某些医疗服务(如常规检查等技术性服务)的价格进行调整,以弥补收入亏损^[3]。

4.2 乡镇卫生院就诊人次减少,尚未出现医疗需求释放现象

受国家基本药物制度实施的影响,乡镇卫生院药品价格下降,诊疗费用降低,患者受益后,就医积极性应当提高,但是样本乡镇卫生院并未出现预期中的医疗服务需求释放现象,反而存在一定程度的患者流失,特别是住院患者。相较2009年,2011年样本乡镇卫生院门诊就诊人次减少了3.90%,住院人次减少了4.70%。浙江省农村卫生研究中心在对浙江省的调研中也有类似的发现^[4]。本次调查中有乡镇卫生院负责人反映说主要是因为《国家基本药物目录·基层医疗卫生机构配备使用部分》(2009版)不能满足需要,特别对一些有特色专科的乡镇卫生院,该目录中专科药物的不足,使得乡镇卫生院药品准备不够,导致原来能够收治的病例不得不转院。另外,儿科药物的不足,也使得小儿高热等疾病转诊。此外,还有学者认为乡镇卫生院新的分配机制尚未建立完善,缺乏激励机制,从而影响了技术骨干的积极性和工作热情^[5]。所以,后续应继续完善基本药物目录,并提高医师和患者对基本药物的信赖

和认可度。

5 政策建议

5.1 建立健全长效常态的补偿机制

财政补助到位是基层医疗卫生机构推行国家基本药物制度的保证。国家基本药物制度实施之前,乡镇卫生院药品收入可以占到收入总额的50%~60%,而实行药品“零差率”销售政策后,卫生院药品收入减少,总收入下降,经济吃紧,人员工资、基本建设、设备购置等都会因为收入的减少面临挑战^[6]。这就要求政府必须坚持对乡镇卫生院给予必要的财政补助,建立健全长效常态的补偿机制,以保证国家基本药物制度的持续性。否则,乡镇卫生院就会面临巨大的生存压力,从而可能会导致机构涣散或者国家基本药物制度举步维艰。

5.2 适当调整医疗服务价格,实现服务收费合理化

为弥补乡镇卫生院经营收支的亏损,除加大各级政府财政补助外,还需根据物价指数、医疗成本消耗、医疗服务需求变化等因素合理调整医疗服务收费价格,进一步提高技术型、劳务型收费在医院总收入中所占的比重,使乡镇卫生院的医疗纯收入有所增加,彻底转变“以药养医”的不良机制。

5.3 完善基本药物目录并逐步推进其他配套措施改革

完善基本药物的遴选工作,并加强对基本药物来历、遴选、生产和合理用药等内容的宣讲,提高医师和患者对基本药物的认知和信赖,引导医师和患者逐渐改变用药习惯,以实现合理的患者转诊,方可保证乡镇卫生院的正常运行和健康发展。另外,还要积极推进乡镇卫生院内部的人事、财务和分配制度等方面的综合改革。

参考文献

- [1] 卫生部.医药卫生体制改革近期重点实施方案:2009—2011年[EB/OL].(2009-04-07)[2012-04-08]. <http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/mohzcfgs/s7846/200904/39876.htm>.
- [2] 尹爱田,李新泰.山东省基本药物制度对乡镇卫生院门诊服务的影响研究[J].中国卫生经济,2011,30(4):20.
- [3] 詹长春,杨扬,周绿林.国家基本药物制度对基层医疗卫生机构药品收入的影响调查:以镇江市丹徒区为例[J].中国药房,2011,22(36):3374.
- [4] 健康报网.浙江省基本药物制度的实施以及对基层医疗机构和病人流向的影响[EB/OL].(2011-08-31)[2012-04-08]. http://www.ccgp.gov.cn/gysh/ylqx/xgbd/201108/t20110831_1759953.shtml.
- [5] 叶宜德,朱霖,吴晓红,等.实施基本药物制度对新型农村合作医疗的影响研究[J].中国农村卫生事业管理,2011,31(12):1221.
- [6] 张丽青,黄术生.基本药物制度实施对乡镇卫生院的影响和建议[J].中国卫生事业管理,2011(6):438.

(收稿日期:2012-04-11 修回日期:2012-12-27)

《中国药房》杂志——中国科技核心期刊,欢迎投稿、订阅