

# 青海省基层医疗卫生机构基本药物配送存在的问题及应对策略

时敏\*(青海省药品采购中心, 西宁 810000)

中图分类号 R95 文献标志码 A 文章编号 1001-0408(2016)15-2017-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2016.15.01

**摘要** 目的:提高基本药物的配送率,以满足基层医疗卫生机构的用药需求。方法:分析青海省基层医疗卫生机构基本药物配送情况,结合现行的基本药物相关规定,总结卫生行政部门制定的配送企业遴选招标工作流程各环节存在的问题,并提出应对策略。结果与结论:青海省在实施国家基本药物制度后,药品流通领域产业资源进一步整合,产业结构得到优化升级,基本药物配送率得到全面提高。但在基本药物配送的过程中仍存在药品配送批发和销售企业垄断现象严重、缺乏竞争机制,部分中标药品供货不足、配送率低,相关管理机构监管力度不够,药品零售门店区域分布不合理,配送企业素质较低等问题。针对以上问题,政府部门应加强监督管理和药物配送相关法律法规和政策的宣传,引入竞争机制,树立先进医药配送典型,并加大偏远地区药品销售的资金投入,以切实提高基本药物配送率,满足基层医疗卫生机构的用药需求。

**关键词** 基本药物制度;药品配送;基层医疗卫生机构;青海省

## Existing Problems and Countermeasures of Essential Medicine Distribution Actuality in Primary Health Care Institutions of Qinghai Province

SHI Min(Qinghai Medicines Procurement Center, Xining 810000, China)

**ABSTRACT** OBJECTIVE: To improve the distribution rate of essential medicines, to meet the medication needs in primary health care institutions. METHODS: The in essential medicine distribution in primary health care institutions was analyzed, and combined with the current essential medicine policy regulations, problems existed in the bidding work program of distribution enterprises that made by health departments were summarized, and countermeasures were put forward. RESULTS & CONCLUSIONS: Resources in medicament circulation industry get further integration, the industrial structure is optimized and upgraded, and the distribution rate is comprehensively improved after the implementation of national essential medicine system in Qinghai province. But there are still some problems, including serious monopolies in wholesale and sales enterprises, insufficient supply of some bidding drugs, low distribution rate, inadequate supervision of relevant authorities, unreasonable regional distribution of drug retail stores and low quality of distribution companies. For above-mentioned problems, relevant government departments should strengthen supervision and propaganda of relevant laws, regulations and policies for medicine distribution, intensity to supervise medical institutions, introduce competition mechanism, establish advanced pharmaceutical distribution and increase capital investment in drug sales in remote areas to effectively improve distribution rate of essential medicines and meet the needs of primary medical institutions.

**KEYWORDS** Essential medicine system; Medicine distribution; Primary health care institution; Qinghai province

基本药物是指能够满足基本医疗卫生需求、剂型适宜、价格合理、保证供应、基层能够配备、国民能够公平获得的药品。我国于2009年8月颁布了《关于建立国家基本药物制度的实施意见》《国家基本药物目录管理办法(暂行)》和《国家基本药物目录(基层医疗机构配备使用部分)》,标志着国家基本药物制度的正式实施。而基本药物的供应是建立国家基本药物制度必不可少的环节,也是落实“新医改”方案的重要基础<sup>[1]</sup>。药物配送是衔接基本药物生产企业和医疗卫生机构的重要环节,是基本药物供应体系的主要内容,对基本药物制度实施效果和群众受益程度有着不可忽视的作用<sup>[2-5]</sup>。目前,各省、自治区、直辖市根据各自的具体情况制定了多样化的药物配送方案,如宁夏回族自治区建立的邮政集中配送<sup>[6]</sup>、广东省建立的“两票制”模式等<sup>[7]</sup>。

基本药物配送模式主要分为集中配送、分级配送、分散配

送和第三方物流配送,4种模式各具特色<sup>[8]</sup>。但基本药物配送环节仍存在着诸多问题,尤其集中在我国农村及西北偏远地区<sup>[9-11]</sup>。偏远地区医疗卫生机构基本药物配送不可及、配送成本高、质量难保障等问题尤为突出<sup>[11-15]</sup>。

为解决基本药物配送难、价格高和配送率低的现状,按照“政府主导、部门联动、透明有序、利国惠民”的宗旨,青海省政府办公厅于2013年印发了《关于进一步加强药物集中采购配送工作的意见》和《青海省医疗机构基本药物集中招标采购工作方案》,要求基层以每个县(区)作为一个配送单元,每个单元由自治州、市卫生行政部门在具有配送资格的企业中,招标确定2~3家配送企业,统一负责该单元所有县(区)级及以下医疗机构中标药物的配送。

目前,青海省基本药物招标和药品配送工作进展顺利。通过招标选择配送公司,实行药物统一配送,药物配送率达到92%。全省三级和二级医院基本药物配送率分别达到80%、90%,基层医疗卫生机构基本药物配送率达到85%。基本药

\*副主任药师。研究方向:临床药学及药事管理。电话:0971-8220719。E-mail:qhsypzb2009@126.com

物制度的实施取得了良好的社会效益,广大农牧民的医药费用支出有较大水平的降低。但是,由于各地区卫生行政管理部门对《关于进一步加强药物集中采购配送工作的意见》和《青海省医疗机构基本药物集中招标采购工作方案》理解不全面,在贯彻执行该意见和方案中出现了如招标形式过于简单、时间仓促,招标规则和条款不够细化、未考虑地区差异和市场规模等实际情况,且在偏远的农牧区仍然存在基本药物配送率低、群众用药困难等问题。因此,在本研究中笔者结合青海省实际情况,对基层医疗卫生机构基本药物配送状况进行了分析,探讨青海省基本药物配送中存在的问题并提出应对策略,从而提高基本药物配送率,满足基层医疗卫生机构的用药需求。

## 1 青海省基本药物配送现状及问题

### 1.1 配送现状

2011年,青海省将基本药物、非基本药物和一般医用耗材全部纳入省级统一招标采购,实行“双信封”招标,量价挂钩,统一配送。药物中标价格平均下降50%左右,累计减轻群众用药负担13亿元以上。全省4243家村卫生室、433个乡镇卫生院和城市社区卫生服务中心全面贯彻基本药物制度,其中西宁市和格尔木市全市公立医院、全省70家县级公立医院全面取消药物加成,取消药物加成后的经费缺口由各级财政部门在财政预算中予以填补。2014年,青海省基本药物经营现状调研数据显示,全省现有药品批发企业75家、药品零售连锁企业15家、零售药店2358家、从业人员6771名、销售额11.2亿元、年利润6495万元。其中,通过药品集中采购平台采购的基本药物总金额为23655.02万元,配送总金额为20199.75万元,入库总金额为15726.58万元,配送率为85.39%,入库率为66.48%。2014年初,青海省卫生和计划生育委员会发布的《青海省医疗机构药品和医用耗材配送企业管理考核规定(试行)》中要求各地区结合实际制定评价指标和工作规则,如期完成第二批基本药物配送企业招标工作。各级医疗卫生机构按照省政府规定的“基本药物配送率达到97%”的新目标,安排和部署了全省药品采购配送工作全面自查和督导检查。截至2014年底,各市(州)已完成自查工作,全省督导检查工作正在进行,省级已督促指导检查6个市(州)19个县的村级以上57家医疗机构的药品采购配送工作。

### 1.2 配送工作存在的问题

1.2.1 药品配送经营企业垄断现象严重、缺乏竞争机制 药品配送(批发、零售连锁)企业共设置分支机构(零售门店)1839家,分布在全省各市(州),产业集中度较高。相关调查显示,排名在前十位的药品配送经营企业销售额占全省销售额的70%左右。药品配送经营企业的垄断,造成配送企业故步自封,管理方式落后,配送效率低下等,严重影响了药物配送工作的落实。

1.2.2 部分中标药品供货不足、配送率低 基本药物中标结果执行中,部分中标药品存在供货不足、配送不及时等情况。据不完全统计,2014年上半年基本药物有474个品规的配送率低于50%,造成这种现象最主要的原因包括中标价格过低、厂家不生产、配送成本过高与货款拖欠、中标药品临床实际使用率低等,这些因素共同制约了企业配送的积极性,导致中标药品供货不足、配送率低。

1.2.3 相关管理机构监管力度不够、药品采购不规范 实施集中采购、统一配送、统一价格的基本药物制度后,药品流通领域产业资源得到进一步整合,产业结构得到优化升级。但是,各地区医疗机构采购不规范的现象依然存在,不及时支付货款等问题时有发生,面对采购与回款问题也缺乏相应的手段,而相关管理机构又缺乏实时有效的监督与管理机制,影响了药品采购配送工作的正常开展。

1.2.4 药品零售门店区域分布不合理 药品零售连锁企业分支机构的51.8%集中在西宁市与海东市,对黄南、果洛、玉树等偏远地区,尤其是地域广阔、人口分散、农牧民个体用药消费水平不高的农牧区和山区,药品供应保障能力很低。截至2014年底,仍然存在药品供应网络没有完全覆盖的少数民族地区县和乡,包括35%的偏远行政村<sup>[9]</sup>。医药流通组织结构不合理,“数量多、集中度低、费用率高、利润率低”已成为青海医药商业公司的“四大软肋”。

1.2.5 基本药物配送企业素质亟待提高 药物配送企业没有建立现代信息和物流管理系统,使成本和财务费用居高不下。企业管理沿袭传统运营模式,管理水平低,基本药物销售额仅占年度销售额的21.4%。中标的药品配送企业管理松散,大多采用“挂靠走票”的经营模式,企业的自有资金很少、多靠银行贷款,发展后劲不足。

## 2 对基本药物配送环节存在问题的应对策略

### 2.1 完善政府部门监督管理机制、加强监管力度

政府部门需加强基本药物配送执法力度,不断治理基本药物的流通环境,整顿和规范市场秩序。有关部门应充分发挥监管平台的作用,重点检查和纠正“商业欺诈、企业寻租、回款不善”等违法违纪行为。已经发现的问题要做好分析研究工作,并提出解决方案,监督相关机构及时纠正,以保障药品和医用耗材临床需求。

按青海省政府颁布的《关于进一步加强药物集中采购配送工作意见的通知》和青海省卫生和计划生育委员会颁布的《青海省医疗机构药品和医用耗材配送企业管理考核规定(试行)》要求,各级行政部门应坚持每季度检查1次,并根据省政府规定的“基本药物配送率达到97%”的目标,进一步明确目标任务,层层分解,责任到人,制订具体的工作方案,采取有效措施,对生产和流通企业实行严格的考核和动态管理,引入竞争机制,淘汰供货率、配送率达不到要求的企业,督促中标企

业和配送企业做好中标产品的供应、配送工作,确保完成配送目标任务。

## 2.2 加强药物配送相关法律法规和政策的宣传

政府及相关部门应利用配送平台,向配送企业宣传药品和医用耗材配送的法律法规、政策、规定,对医疗机构相关人员进行法律法规、政策与相关业务培训,使相关人员掌握法律和政策,提高自觉性。相关部门应通过加大相关法律法规宣传力度,积极培育依法执法的良好氛围,并引导药物配送企业采用合理、合法的方式进行利益诉求和补偿优惠的获得,依靠法律途径解决基本药物流通过程中的利益纠纷,以推动药品配送工作的顺利开展。

## 2.3 引入竞争机制,树立先进医药配送典型

压缩供应链、降低药品价格需强调实施统一配送。政府部门应充分发挥本地区市场竞争作用,依靠本地区大型医药批发企业来保障药品的配送。政府部门应在省内树立几家管理模式先进、自觉主动履行社会责任、注重行业发展的示范型企业。同时,对于配送成本较高的药品和偏远山区,配送费用应实施差别定价,应以地区为单位,通过竞争招标选定配送企业,通过“合同管理”考核企业基本药物配送情况。

## 2.4 加大偏远地区药品零售门店的资金投入

政府部门必须加大对农村,尤其是偏远农牧区和山区药品供应网络的建设,充分利用计算机网络技术建设医药商务平台,优化与规范基本药物配送,完善企业药品物流配送体系,大力推广第三方物流,以实现药品流通的高效率、高效益、低成本,保障人人享有基本药物的权力。政府应加大偏远地区药品零售门店的资金投入,补贴基本药物的配送金额应按实际情况适当提高,以增强药物配送企业的积极性;同时,应将基本药物和非基本药物的配送进行绑定投标,制定基本药物配送问责制。此外,政府部门还应制订优惠政策以鼓励连锁经营和个体经营者进行药品配送和销售,推进城乡一体化和农牧区卫生室标准化建设,切实解决偏远地区基本药物配送存在的问题。

## 3 结语

基本药物制度是关系民生的制度,如何提高基本药物的配送率不仅关系到广大人民群众的身体健康,也关系到国家惠民政策的有力执行。解决好基本药物的配送问题是基本药物制度能否顺利执行的保证,是基本药物普及的关键所在。

青海省地处西北边疆,经济欠发达,地广人稀,药品配送的成本更高,这些客观条件虽严重制约着基本药物制度的推广,但是在实施国家基本药物制度后,药品流通领域产业资源进一步整合,产业结构得到优化升级,药物配送率有了较大水平的提高。2014年,青海省基本药物招标和药品配送工作进展顺利,通过实行药物统一配送,配送率达到92%。青海省虽

然在提高基本药物的配送率方面取得了一定的成绩,但是与其他经济发达地区相比还存在着较大差距,仍然存在监管不力、药品采购不规范、药品采购配送工作效率低等不足。因此,为有效提高基本药物配送率,政府部门需加强监督频次和力度,惩戒医疗卫生机构、生产和流通企业在药品采购中的不良行为;药品零售业应引入竞争机制,打破地方壁垒;同时,加大对偏远地区药品销售的投入,着力提高配送率,以满足基层医疗卫生机构的用药需求。

## 参考文献

- [1] 陈姣,张必达,杨晓莉.大理州基本药物配送的现状分析[J].中国医药指南,2012,10(33):41.
- [2] 周正韦,徐怀伏.我国基本药物配送政策现状研究[J].现代商贸工业,2012,3(3):38.
- [3] 张丽青,黄术生.基本药物配送中的问题与对策[J].中医药管理杂志,2011,19(6):556.
- [4] 常刚,刘志远.我国基本药物配送制度亟待解决的问题探讨[J].中国药房,2012,23(4):304.
- [5] 朱价,席晓宇,褚淑贞.我国基本药物物流配送体系现状对基本药物可及性的影响探讨[J].中国执业药师,2012,9(1):45.
- [6] 张金兰.宁夏药品配送畅行“绿色通道”[J].中国邮政,2013(4):22.
- [7] 姚瑶,肖宏浩.关于当前基本药物配送的一些探讨[J].江西中医学院学报,2012,22(6):73.
- [8] 陈永法,辛颖.我国基本药物配送对药品供应保障安全的影响[J].上海医药,2014,35(15):66.
- [9] 景志忠.农村牧区基本药物配送存在的问题与对策[J].中国社区医师:医学专业,2012,14(6):430.
- [10] 杨诗汝,向小曦,杨春艳,等.湖北省村卫生室基本药物配送现状分析[J].医学与社会,2013,26(7):28.
- [11] 赵阳,孟锐,杨奔.国家基本药物制度配送环节相关问题探讨[J].中国药房,2010,21(8):701.
- [12] 覃正碧,邱健珉,李明,等.实施基本药物制度的热点问题分析[J].中国药房,2010,21(32):2990.
- [13] 杨璐鹭,赵洪波,付丽红.浅析新疆自治区基本药物配送工作存在的问题与建议[J].新疆医学,2013,43(9):142.
- [14] 禧恩.内蒙古地区基本药物配送现状及对策研究[D].呼和浩特:内蒙古大学,2014.
- [15] 李东锋,轶睿,王建华,等.新疆地区基本药物配送企业药品配送现状分析及应对策略研究[J].中国医院药学杂志,2015,35(9):834.

(收稿日期:2015-08-30 修回日期:2016-03-20)

(编辑:刘明伟)