

# 药品流通环节利益集团间利益协调机制的失衡及矫正途径<sup>△</sup>

张 金\*, 金金花<sup>#</sup>(北京中医药大学管理学院, 北京 100029)

中图分类号 R95 文献标志码 A 文章编号 1001-0408(2015)25-3457-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2015.25.01

**摘要** 目的: 针对药品流通环节利益协调机制失衡的状况提出矫正建议。方法: 运用利益集团理论, 从利益的表达、博弈、平衡3个方面分析药品流通环节利益协调机制的失衡状况, 分析利益协调机制失衡的原因并提出矫正建议。结果与结论: 目前我国药品流通环节的利益表达机制、利益博弈机制、利益平衡机制等存在失衡的情况。相应的矫正途径包括完善立法、有效发挥媒体作用、明确利益集团法律地位、加强弱势集团组织建设、调整强弱势力利益集团的利益格局、加强法制建设和社会道德建设等。

**关键词** 药品流通; 利益集团; 协调机制; 政策失灵

## The Unbalance of the Mechanism for Coordinating Interests among Interest Groups in Medicine Circulation and the Rectification Channel

ZHANG Jin, JIN Jin-hua (School of Management, Beijing University of Chinese Medicine, Beijing 100029, China)

**ABSTRACT** OBJECTIVE: To put forward suggestions for rectifying the unbalance of the mechanism for coordinating interests in medicine circulation. METHODS: From three aspects of the expression, game and balance of interests, the interest group theory was used to analyze the unbalance of the mechanism for coordinating interests in medicine circulation as well as the cause of the unbalance, and rectification suggestions were put forward. RESULTS & CONCLUSIONS: At present, the mechanism in medicine circulation in China is unbalanced, including mechanism for interest expression, for interest game, for interest balance, etc. Corresponding rectifications should include perfecting legislation, effectively giving play to the role of media, defining the legal status of the interest group, strengthening organizational building of the vulnerable group, adjusting the interest pattern of the strong and weak groups and strengthening legal and social morality construction.

**KEYWORDS** Medicine circulation; Interest group; Coordinating mechanism; Policy failure

“药价虚高”一直是社会关注的焦点问题,也是政府部门亟需解决的重要民生问题。自2009年新医改启动以来,通过多阶段密集出台和实施医药卫生政策,国家基本药物制度、医疗保障、基层医疗机构改革等方面取得了突破性进展。但是,老百姓最关注的药品价格“虚高”问题仍未能得到有效解决。这主要源于药品流通领域利益集团间的利益协调机制处在失衡状态,再加上政府行政管理职能分散,财政、价格主管部门与卫生、医疗保障等部门均有各自的医改任务和目标,资源难以统筹协调<sup>[1]</sup>,致使医改政策难以形成有效的政策合力。本文拟运用利益集团理论分析药品流通环节的利益协调机制,探讨机制失衡的主要方面及问题所在,并提出相应的矫正建议。

### 1 利益集团概述

所谓利益集团,是指有着某些共同利益的人们组织起来试图影响国家立法和公共政策的、以实现和扩展自身利益的政治性社会团体<sup>[2]</sup>。根据利益集团的强弱,可将其分为强势利益集团和弱势利益集团。强势利益集团一般拥有较多的社

会、政治、经济、文化资源,其组织程度高、利益表达通畅,可利用自身优势去争取集团最大利益,并且在与其他利益集团博弈时常居于主导地位。与此相比,弱势利益集团所拥有的资源较少,组织程度也较低,缺乏通畅的利益表达途径,因此在制订和实施公共政策时,其利益诉求很难得到决策机制层面的重视。这就需要政府通过建立并完善利益协调机制来平衡不同利益集团之间的利益诉求,促使公共政策最大限度地代表社会“公共利益”。

### 2 利益协调机制

利益协调机制是指政府通过有效的管理措施,主要是建立利益集团间利益的调节、限制、疏导机制,妥善协调相关领域中各利益集团之间的利益关系,化解矛盾、冲突和纠纷。

#### 2.1 利益协调机制的构成

利益协调机制具体包括利益表达机制、博弈机制、平衡机制。利益表达机制是指在承认个体正当利益的基础上,允许各利益集团通过合法的渠道与方式向政府表达自己的利益诉求的机制;利益博弈机制是在社会利益分化和利益博弈的情况下,通过立法、行政等约束手段而建立的规范化的博弈平台;利益平衡机制就是以各利益集团的正当利益为基本驱动力,通过对各利益集团利益关系的调整,使其各自达到相对平衡,并促使各利益集团产生积极合作的驱动力,从而实现对各利益集团的控制。

△ 基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(No. 10YJC810019)

\* 硕士研究生。研究方向:医药卫生体制改革。电话:010-64286452。E-mail: mimizhangjin@126.com

# 通信作者:副教授,硕士生导师。研究方向:医药卫生体制改革。电话:010-64286452。E-mail: jinhuaupku@163.com

## 2.2 利益协调机制的作用

2.2.1 完善的利益表达机制有利于各利益集团通过正常合法的渠道表达利益诉求。社会的利益分化促成了有着共同利益目标的不同的利益集团,各利益集团又具有各自的利益需求。利益表达是利益集团对于利益关系的个人感觉、诉求、抵抗等态度和相关行为的总和。正常合法的利益表达渠道可以快速、有效地传递各种诉求,从而影响公共政策的拟订和条款的形成,以此平衡各方利益,稳定社会结构。

2.2.2 制度化的利益博弈机制有利于各方展开充分博弈并实现利益集团间制衡格局。利益博弈机制的制度化,是指为了排除人为干扰、保障公共利益,通过立法、司法、行政等手段将利益集团的博弈行为约束起来,并将其条文化、制度化的过程<sup>[9]</sup>。制度化的利益博弈机制可以保证利益冲突问题完全呈现在政策讨论者面前,接受公众的评判以及各领域专家学者不同层次和视角的评估。这种机制以公平、公开的博弈平台有效制约强势利益集团的影响并扶持弱势利益集团,使得各利益集团间实现相对而言比较公平的制衡格局,保证政策立法的公平与正义。

2.2.3 合理的利益平衡机制是保障社会和谐稳定发展的重要机制。利益平衡就是通过正式制度或非正式途径尽可能地调整好利益矛盾,将利益冲突减少到最低限度。在城乡差距、区域差距、行业差距比较明显和贫富分化较为严重的今天,要进行利益协调、维护与实现社会公平正义,就必须建立有效的利益平衡机制<sup>[4]</sup>。在有效的利益表达和博弈机制的基础上建设合理的利益平衡机制,可以让各种利益集团尤其是弱势集团通过规范化的途径来保护自己的正当权益,使各种力量相互制约、平衡发展。借助合理的利益平衡机制,可以不断调整各集团间的矛盾关系,使利益冲突降至最低,尽力达到互利共赢,从而保证社会和谐稳定发展。

## 3 药品流通环节利益集团间利益协调机制的失衡

### 3.1 药品流通环节的主要利益集团

药品流通环节主要包括药品经销商、零售药店以及医院药房等不同性质、规模和种类的利益集团。

药品经销商是指药品生产企业或者供货商与药品经营企业通过合同或契约的形式约定,在规定的期限和地域内购销指定药品的一种组织形式,其中受委托方被称为经销商<sup>[9]</sup>。

零售药店可直接从药品生产商进货,患者从药店买到的药只经过药品生产商和药店两个环节,所以一般情况下价格比较实惠。但是,由于医院药店占垄断地位,零售药店药品所具有的低价优势未能充分显现出来。

医院药房一般是从经过药品统一招标中中标的药品批发商购进药品。药品从出厂到患者手里,需要经过大型批发企业、各级代理商,再到医院等多个环节。由于药品流通环节利益集团之间的利益协调机制不均衡导致任由强势利益集团层层加价,“药价虚高”问题便难以解决。

### 3.2 药品流通环节利益协调机制的失衡

3.2.1 利益表达机制的失衡。从利益表达途径的角度而言,药品流通领域的利益表达机制除了一部分参政议政途径以外,多数缺乏制度化的保障<sup>[6]</sup>。弱势群体难以通过正式的制度化的途径表达利益诉求;相比之下,强势利益集团却可以充分运用自身的资源优势,通过正式或非正式的渠道对决策部门

施加影响,促成对已有利的政策出台。如饱受诟病的允许医院对药品加价 15% 的政策,长期以来一直变相鼓励医院选择高价药,在这一政策的驱动下,该利益链条的强势利益集团都忙于推高药价。实际上,医院的加价率远大于这一比例。消费者作为弱势利益集团总是要承受高价药带来的负担。很多药品生产商在对疗效好的低价药的生产方面缺乏积极性,因为这些最符合老百姓需求的药品由于利润空间小不受医疗机构和经销商的欢迎而面临滞销。这些药品生产商急需政策层面的扶持,但是不均衡的利益表达机制导致其呼声长期被决策者所忽略,未能反映在政策条款层面。

3.2.2 利益博弈机制的失衡。利益博弈机制的失衡将造成博弈过程缺乏公平、公正。强势利益集团拥有各种有利条件来影响政策制定过程,成为政策受益者;而弱势利益集团在政策制定过程中缺乏话语权,导致政策偏离其利益需求。例如,新医改政策规定,政府举办的基层医疗卫生机构均应配备和使用基本药物<sup>[7]</sup>,此项政策的初衷在于适应基层百姓基本医疗卫生需求,提供那些剂型适宜、价格合理、能够保障供应的、切实能给百姓带来实惠的药品。但是在有些基层,基本药物的供应既不能满足患者需求,又因政府补偿措施未能到位而未能及时弥补基层医疗机构的损失。如某乡镇医院曾将基本药物定点供应商告上法庭,控诉其停止基本药物供货,但经调查才得知,供应商停止供货的原因是这家医院已经超过 6 个月未支付货款,政府 30% 的补贴对于类似基层医院而言不足以支撑其正常运行。这与政策制定过程中利益博弈机制失衡关系密切。因为基层患者群体和基层医疗机构,不论与政府部门、公立医院还是大型药品生产商、供应商相比,均属于弱势利益集团。在基本药物目录的制定方面并不享有实际的决定权。患者的用药需求一般在就医过程中向医师作出表达,但是基层医疗机构根据当地患者的疾病特点与用药需求提交的基本药物目录未必得到采纳,这与该领域利益博弈机制的失衡有关。

3.2.3 利益平衡机制的失衡。利益平衡机制的失衡,是指政策出台过程中未能平衡各方利益,导致政策出台以后引发一系列矛盾,政策执行遭遇众多利益集团的抵触,甚至造成政策执行失败的现象。例如,自 1997 年以来价格主管部门根据有关药品成本及市场供求变化,分期分批降低偏高的药品价格,但从效果来看,反而促成了“高价药驱逐低价药”的格局,不仅无法减轻百姓看病就医负担,对医药行业原有盈利模式的影响也是微乎其微。这主要是因为“以药养医”体制从根本上决定了从药品的生产到终端销售环节上的利益集团必须联合抵制低价药并追求高价药才能确保盈利空间,而无暇顾及百姓的利益,利益平衡机制名存实亡。

## 4 针对药品流通环节利益集团间利益协调机制失衡的矫正途径

在药品流通领域,强势利益集团包括政府部门、公立医院、大型医药企业和药品经销商,弱势利益集团一般包括零售药店、民营医院、基层医疗机构、患者。这些利益集团间利益协调机制的失衡加大了新医改政策的执行难度。下一步必须打破固有利益格局,调整利益预期,完善利益协调机制,注重权利、机会和规则的公平<sup>[8]</sup>。

### 4.1 利益表达机制的矫正途径

4.1.1 完善立法草案征求意见制度,保证立法的全面性。首

先,对于现有的制度化的利益表达途径进行进一步完善。如人民代表大会与政治协商委员会是政府征集民意并制订公共政策的平台。为了提高药品流通领域公共政策与立法的公益性,人大代表和政协委员应更多地关注零售药店、民营医院、普通患者等弱势利益集团的利益诉求,以便更好地凝聚药品流通领域的社会共识。其次,政府可以广泛利用报刊、网络向社会征求立法意见,提高讨论内容的科学性和广泛性,加大宣传力度,完善立法草案征求意见制度,使弱势利益集团可以顺畅地表达自身利益诉求,保证立法的全面性。

4.1.2 改善立法听证制度,提高弱势利益集团在立法过程的参与度 立法听证制度是保证医药卫生领域中弱势利益集团能够参与立法的重要渠道。可从两方面完善这一制度:第一,对于各方利益集团,尤其是弱势利益集团,例如零售药店、贫困人口、民营医院、基层医疗机构,要采取措施使其能够充分参与立法过程;第二,对于弱势利益集团所表达的利益诉求应给予更高的重视,并建立相关的法律、制度体系确保立法听证的现实意义。

4.1.3 有效利用新闻媒体的利益表达功能 媒体在医药卫生改革中应当发挥正确的宣传、监督和制约功能<sup>[9]</sup>。社会舆论对于政策的导向作用不可忽视,新闻媒体是社会舆论的重要载体,在医药卫生领域中,弱势利益集团若能合理利用新闻媒体表达自己的利益诉求,将事半功倍。所以,应建立相关政策法规,激励或促使新闻媒体注重弱势利益群体的利益诉求与表达,但同时应防各强势利益集团的干扰。

## 4.2 利益博弈机制的矫正途径

4.2.1 明确各利益集团的法律地位,并实行立法回避制度 利益集团获得政府的认可,才能发展壮大<sup>[2]</sup>,而且只有明确其法律地位,才能受到法律的约束。在药品流通环节,要明确生产商、经销商、医院、药房、患者等各利益集团的法律地位,尤其更要明确弱势利益群体代表组织的合法性,并制定相关法律法规维护这些组织的权利和地位,力争建立一个公平的博弈平台。另外,在立法过程中,若直接涉及到某集团的利益,应尽量采取立法回避,避免强势利益集团操纵整个立法过程。

4.2.2 加强弱势利益集团组织建设,建立补偿机制 组织化程度高的利益集团有共同的利益目标和成熟的博弈策略,各成员会努力争取集团利益以增加自身利益。在药品流通环节,零售药店和患者组织分散,不利于统一利益目标,也不利于采取集体行动,在利益博弈过程中很难与强势利益集团对抗博弈。若要扭转这种格局,必须加强弱势利益集团的组织建设,使其至少在团队组织建设方面可以与强势利益集团抗衡。另外,政府还应通过财政补偿或政策优惠等机制,对弱势利益集团进行公力救济。

## 4.3 利益平衡机制的矫正途径

4.3.1 完善宏观医药卫生政策,调整强弱利益集团的利益格局 政府制订任何医药卫生改革政策,在兼顾公共利益的前提下,应充分考虑微观主体对政策的利益取向及反应策略<sup>[10]</sup>。某些强弱利益集团的博弈力量对比悬殊是由于不合理的医药卫生政策导致的不平衡利益关系而产生的。以公立医院药品招标政策为例,相关政策规定医疗机构用药须经过公开招标采购,在此项政策的支持下,医院和药品经销商自然成为强势利益集团,而零售药店和患者也就成为弱势利益集团,即

“政策的弃儿”和高价药的“买单者”。若将公立医院进药政策变为市场主导,利益格局则会发生相应变化,市场竞争机制将促使药品生产者、经销商和医院选择质优价廉的药物,零售药店可与医院平等竞争,而患者也将扭转弱势地位,拥有更多的选择权,享受更多实惠。

4.3.2 加强法制建设和社会道德建设,规范利益集团的逐利行为 药品对人民的生命健康至关重要,因此,药品流通环节的法律和道德要求应更加严格。药品流通环节中,利益集团平衡机制的失衡与法律和道德建设不健全紧密相关。法律和道德是利益需求和利益行为的调节器和控制器<sup>[11]</sup>。法律是遏止强势利益集团操纵公共政策制订过程、保证公共政策公共性实现的有力手段<sup>[12]</sup>。加强药品流通环节的各项法制建设,强化法律约束,可以引导利益集团,尤其强势利益集团采取合法的方式获取合理的利益。规范社会的整体道德观,可以约束各利益集团的利益动机和行为,引导其自觉调整利益需求并合理地选择利益目标,以社会伦理道德所接受的行为获得利益,维护和谐的利益关系。

## 5 结语

药品流通环节利益集团间利益协调机制的失衡是导致该领域医药卫生政策失灵的主要原因。均衡的利益协调机制将有助于充分考虑所有利益集团的政策意愿。应制订更加完善的医药卫生政策,以切实解决“药价虚高”问题。

## 参考文献

- [1] 韦潇,陈宁珊,高卫中,等.对当前医改进展及相关问题的认知分析:部分地市卫生主管领导调查[J].中国卫生政策研究,2010,3(11):25.
- [2] 施俊文.利益集团参与立法的影响及规制研究[J].法制与经济,2014(1):72.
- [3] 达昱岐.论利益博弈机制的制度对于保障公共利益的作用[J].社科纵横,2010(1):37.
- [4] 刘红凇.构建和谐背景下的利益协调机制[J].重庆社会科学,2010(5):47.
- [5] 赵贤.药品代理与药品经销辨析[J].中国当代医药,2012,19(22):162.
- [6] 李亚.利益博弈政策实验法:理论与应用[M].北京:北京大学出版社,2011:26.
- [7] 彭露,郭靖,陈丹镛.基本药物制度对基层医疗卫生机构的影响[J].中国药房,2010,21(32):2996.
- [8] 曹志瑜.当代中国既得利益集团形成的内在机理及防治思路[J].领导科学,2013(5):4.
- [9] 孙慧,傅鸿鹏.我国国家药物政策领域利益相关者界定及诉求分析[J].中国药房,2013,24(8):673.
- [10] 夏冕.利益集团博弈与我国医疗卫生制度变迁研究[D].武汉:华中科技大学,2010.
- [11] 周航,赵连章.构建利益协调机制 加强与创新社会管理[J].社会科学战线,2012(4):281.
- [12] 张小明.论利益集团利益表达功能的实现与控制[J].云南行政学院学报,2013(5):18.

(收稿日期:2014-11-16 修回日期:2015-03-20)

(编辑:杨小军)