

# 我国药品价格政策分析和改革思路探讨

孙 强\*

山东大学卫生管理与政策研究中心 山东济南 250012

**【摘要】**我国政府一直通过不同措施控制药品价格。目前政府对药品实行按社会平均成本,直接制定每一种药品的价格。这种定价机制的困难在于如何获得真实的企业生产成本信息。单纯通过降低药品价格控制药品费用增长,其作用是非常有限的。药品价格改革必须与医院补偿机制改革、社会医疗保险制度改革相协调。在改革药品定价机制时,可以考虑使用参考定价的方法,引入药物经济学的评价;加强对药品价格改革的研究和监督,评价药品价格改革对基本药物可及性的影响。

**【关键词】**药品价格;定价机制;问题;改革思路

中图分类号:R951 文献标识码:A 文章编号:1674-2982(2009)04-0028-04

## The analysis of China's drug pricing policy and possible reform options

SUN Qiang

Center for Health Management and Policy, Shandong University, Shandong Jinan 250012, China

**【Abstract】** Pharmaceutical prices have been regulated in China in a long time. Now the drugs are priced based on the social average production cost. The most difficulty of this pricing mechanism is how to get the real production cost of each pharmaceutical company. Regulated price decreases appear to have had limited effect in controlling health spending growth. The drug pricing reform should be coordinated with the hospital financing reform and social health insurance reform. Drug pricing reform could use the reference pricing and economic evaluation of drugs. Finally, the government should strengthen capacity for research and monitoring of drug policy reforms to evaluate their impact on access to essential medicines.

**【Key words】** Drug price, Pricing mechanism, Problems, Reform options

中共中央、国务院《关于深化医药卫生体制改革的意见》明确提出,要建立健全覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度,为群众提供安全、有效、方便、价廉的医疗卫生服务。到2011年,基本医疗保障制度全面覆盖城乡居民,基本药物制度初步建立,城乡基层医疗卫生服务体系进一步健全,基本公共卫生服务得到普及,公立医院改革试点取得突破,明显提高基本医疗卫生服务可及性,有效减轻居民就医费用负担,切实缓解“看病难、看病贵”问题<sup>[1]</sup>。其中加快建立以国家基本药物制度为基础的药品供应保障体系是此次医药卫生体制改革2009—2011年开展的五项重点工作之一。

在建立基本药品供应保障体系过程中,药品如何定价将是其中关键环节之一,其定价机制是否合

理,价格水平是否适当将直接影响到基本药物的生产、流通、使用等各环节。因此,本文通过文献综述,总结了我国药品价格政策的改革历史,分析了药品定价政策的问题及价格控制措施的效果,并提出了进一步改革药品定价政策的可能思路,为基本药品制度的建立提供决策参考。

## 1 我国药品价格改革的历史

长期以来,我国政府一直采用不同的措施控制药品价格。纵观药品价格改革的历史,大体上可以分为三个阶段。

### 1.1 计划价格阶段(20世纪80年代末以前)

第一阶段是20世纪80年代末期以前,在计划经

\* 作者简介:孙强,男(1974年-),博士,副教授,山东大学公共卫生学院副院长、山东大学卫生管理与政策研究中心药物政策研究所所长,主要研究方向为卫生经济、药物政策, E-mail: qiangs@sdu.edu.cn.

济时代,国家对绝大部分药品价格从出厂、批发和零售三个环节进行严格控制。流通领域为三级批发、一级零售。医院按批发价购进药品,加价 15% 销售。国家制定每一个环节的价格,药品生产企业、流通企业和医院严格按照计划的价格购买和销售药品。

### 1.2 药品价格放开阶段(20 世纪 80 年代末—1996 年)

第二阶段是 20 世纪 80 年代末到 1996 年,随着我国市场经济改革的运行,药品市场也向市场经济的方向靠拢。到 1996 年,绝大部分药品价格处于放开状态。放开药品价格,极大地促进了我国制药工业快速的低水平重复建设,也导致了医药购销领域出现不正当、不规范的竞争行为及日益严重的药品回扣现象。我国政府迅速认识到完全由市场定价在药品领域造成的问题,1997 年重新将药品价格纳入到政府控制范围内<sup>[2]</sup>。国家发展与改革委员会(原国家计划委员会)于 1997 年 9 月发布了《药品价格管理暂行办法》。

### 1.3 药品价格控制完善阶段(1997 年至今)

第三阶段是从 1997 年至今,我国政府陆续出台了一系列暂行规定,逐步控制药品价格,到 2000 年,发改委颁布《药品定价办法》,将定价方式从原来的出厂、批发、零售三个环节定价,调整为只制定最高零售价格,放开出厂、批发价格。生产经营企业和医院在不突破政府规定的最高零售价格前提下,依据市场竞争情况确定实际出厂、批发和实际零售价格<sup>[3-4]</sup>。随着我国社会医疗保险制度的不断发展,2005 年国家发改委出台了《政府定价目录》。目前纳入政府管理价格范围的药品数量为 2 400 种,占市场流通药品数量的 20% 左右,占市场销售份额的 60% 左右<sup>[5]</sup>。2006 年又对纳入政府定价范围内的药品进行全面的价格调整。

## 2 我国药品定价原则及存在的问题

### 2.1 我国目前的药品定价政策

目前,我国政府定价的药品原则上实行按社会平均成本制定,直接制定每一种药品的价格。社会平均成本指不同企业生产同种药品的平均成本,按社会平均成本定价是价格规律的要求,在市场供求基本平衡或供略大于求的情况下,按社会平均成本定价可以促进竞争、提高效率和降低成本<sup>[6]</sup>。实行政府定价的药品由按药品商品名定价改为按通用名

定价,也就是对具有相同化学活性成分,同一剂型规格的药品制定统一价格。通过按社会平均成本定价,政府制定的药品价格能够在补偿其运营成本的基础上,保证其合理的利润。政府同时实行单独定价政策,鼓励药品创新<sup>[7]</sup>。但由于国家食品药品监督管理局过去在药品注册环节上的不规范管理等问题,使得生产企业能够简单的通过改变包装、剂型或剂量就能获得所谓的新药证书,从而得到较高的政府定价。2005 年我国批准新药申请 1 113 件,其中 80% 是仿制药品的注册申请,而同期美国一年仅批准新药申请 7 件<sup>[8]</sup>。

### 2.2 国际药品定价的相关经验

20 世纪 90 年代降低药品支出成了控制卫生费用的共同目标。许多国家的政策制定者试图采用不同措施控制药品价格,因为他们认为控制药价最起码不会象降低医务工作者工资那样的措施具有很强的政治敏感性。综合来讲,主要包括通过控制药品生产企业利润控制药品价格,通过与医疗保险相结合,直接确定政府补偿范围内的药品价格,或通过参考定价的形式确定药品补偿水平。随着社会医疗保险制度的不断发展,药品参考定价方法已经逐渐成为直接控制药品价格的替代方法,但是在实行参考定价的同时,建立一种分权的、竞争的药品购买体系可能比单独实行参考定价在控制药品价格和费用方面更有效<sup>[9]</sup>。

### 2.3 我国目前药品定价政策存在的问题

与国际上目前采用的药品定价方法相比,我国药品定价的关键和难点是如何获得真实的企业生产成本信息。目前政府获得的药品成本信息主要依据企业上报的生产数据核实成本,但由于价格审批环节存在问题,药品夸大成本已经是药品生产行业公开的秘密<sup>[10]</sup>。因为药品的主要成本是研发费用,而我国自主研发的药品不多,大多是仿制药,因此成本并不高,也不遵循药品成本前期较高,后期快速下降的规律。在缺乏对企业生产和经营有效监督的情况下,企业上报的成本信息往往是虚高的,往往将流通环节的成本混入生产成本中,这样计算出来的社会平均成本常常是不准确的。2007 年国家发展与改革委员会公布了最新的《医药价格工作守则(暂行)》<sup>[11]</sup>,明确规定制定医药价格必须经过成本价格调查、专家评审或论证、听取各方面意见、集体讨论、集体审议的程序。虽然新的药品价格制定办法引入

了成本调查和专家评审的方法,以获得相对真实的药品生产和经营成本方面的信息,但新的药品制定办法更多的强调如何防止在药品价格制定过程中的腐败现象,并没有真正从技术角度上提出如何制定合理的药品价格。

### 3 我国药品价格控制措施的效果

#### 3.1 单纯控制药品价格对控制药品费用的作用有限

1998 年至今,国家发展与改革委员会已经连续 24 次降低药品价格,希望通过直接降低药品价格,挤掉药品价格中的虚高部分,实现药品价格的合理回归。但这一系列降价措施在控制药品费用增长方面的作用是非常有限的。在我国公立医院开展的一项研究表明,单纯控制药品的零售价格并不能有效控制医院的药品支出<sup>[12]</sup>。此外,单纯的降低药品价格可能会导致药品的短缺。药品生产者不愿意生产那些疗效好但价格便宜的药品,药品经销商和医院也不愿意使用这些药品。国家发改委在全国 10 个省 114 家医院和 3 家大型药品生产企业的调查结果证实了某些药品短缺的事实,主要原因包括药品价格过低、新药的竞争、高价药品在医院的使用、没有进入基本药品目录以及药品流通领域存在的问题等<sup>[13]</sup>。

#### 3.2 目前缺乏证据揭示真实的药品价格水平及对医疗服务的影响

国内也开展了药品价格比较研究,试图提示我国目前真实的价格水平,但由于比较的国家不同,选择比较的药品种类不同,以及方法学的差异,得到的结果并不一致,很难确定哪个研究真正反映了我国药品价格的真实水平<sup>[14]</sup>。而目前“以药养医”的医院补偿政策也在一定程度上影响了病人的行为,他们更愿意支付较高的价格购买药品,而不愿意支付医生的诊察费、治疗费等服务项目。这种经济激励的转移使得很难确定目前的药品价格水平在多大程度上反映了医疗服务领域的低效率问题。

### 4 我国药品价格政策的改革思路

我国药品政策的核心目标是既要控制药品费用的增长,又要通过控制价格提高药品可及性,同时还要促进国内药品生产企业的发展。目标的不和谐是显而易见的,正如 Frank Sloan 和 Chee-Ruey Hsieh 等学者指出的“在鼓励药品创新和控制药品费用之间

确实很难权衡”<sup>[15]</sup>,我国的药品政策确实展示了这种进退两难的困境。目前,我国医药卫生体制改革已经进入关键时期,新医改方案明确提出,通过多种方式逐步改革或取消药品加成政策,同时采取适当调整医疗服务价格、增加政府投入、改革支付方式等措施完善公立医院补偿机制,公立医院 15% 的药品加成政策很有可能逐步取消,其他纠正药品生产流通领域扭曲现象的激励措施正在被实施。

#### 4.1 采用新的定价机制

很明显,我国的药品价格政策改革需要与其他卫生改革政策相协调,特别是医院的补偿机制改革,社会医疗保险制度改革等。具体来讲,在改革药品定价机制时,可以考虑使用参考定价的方法,并引入药物经济学的评价。对仿制药品采用参考定价原则,可根据疾病分类,将相应的药品分组,在同一组中以平均价格或最低价格作为参考价格;对新药实行增值定价方法,在考虑其成本的基础上,根据企业提供的该药品的疗效、成本效果等方面的信息确定价格。同时应建立国家级和省级的药品价格监督和报告制度,定期收集国家基本用药目录中药品价格的变化情况,主要包括药品零售价格及比较,药厂生产成本(研发,试验,生产和市场营销)的变化,医院一定时期内用量最大的药品价格,药店销售量最大的药品价格等。这些信息可以有效的帮助政策制定者掌握药品价格的变化情况,为政府药品定价提供价格参考依据。

#### 4.2 采取综合措施,在控制药品价格的同时,有效的降低药品费用

真正实现药品费用的下降,在提高政府药品定价能力、实现合理定价的基础上,还必须采取综合措施,实现药品的合理使用。首先最重要的是支付方式的改变,消除药品销售对医生或医院的激励作用,这需要社会医疗保险部门发挥更积极主动的作用,充分利用其作为最大的医疗服务采购方的优势,与卫生部门积极合作,实行更有效的支付方式;在支付方式改革的同时,必须考虑支付方式改革对医院发展的影响,也就是说同时要改革医院/医生的补偿机制。其次,卫生部门要制定临床用药规范,加强监督和检查,如在监督检查中,将医生的处方行为与医师资格认证等相结合。

#### 4.3 加强研究和监督,评价药品价格改革的效果

最后,我国政府应该加强对药品价格改革的研

究和监督,及时评价药品价格变化对基本药物可及性的影响,特别是对贫困人群获得基本药物的影响。

### 参 考 文 献

- [1] 中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见 [EB/OL]. (2009-04-06) [2009-04-12]. [http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/06/content\\_1278721.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2009-04/06/content_1278721.htm).
- [2] 王青宇,邱家学.我国药品价格改革探析[J].中国药房,2006,(22):1684-1687.
- [3] 国家发展与改革委员会.关于改革药品价格管理的意见[Z].2000.
- [4] 国家发展与改革委员会.政府药品定价办法[Z].2000.
- [5] 2006-2007年度中国医药物流行业投资分析报告[R/OL].(2006-03-31)[2009-04-08].<http://www.bioon.com/industry/othersreport/175281.shtml>.
- [6] 邱家学,孟光兴.关于药品的单独定价[J].中国药业,2004,13(12):2-3.
- [7] 国家发展与改革委员会,财政部,卫生部.关于进一步整顿药品和医疗服务市场价格秩序的意见[Z].2006.
- [8] 新药审批玄机:迭出的高价新药都物有所值?[EB/OL].(2006-04-18)[2009-04-10].[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-04/18/content\\_4440523\\_1.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-04/18/content_4440523_1.htm).
- [9] Dickson M, Redwood H. Pharmaceutical reference prices

how do they work in practice? [J]. *Pharmacoeconomics*, 1998, 14(5): 471-479.

- [10] 药价新政与“十年之殇”[EB/OL].(2007-03-02)[2009-04-08].[http://weekly.news365.com.cn/sh/200703/t20070305\\_1315929.htm](http://weekly.news365.com.cn/sh/200703/t20070305_1315929.htm).
- [11] 国家发展与改革委员会.医药价格工作守则(暂行)[Z].2007.
- [12] Meng Q Y, Cheng G, Silver L, et al. The Impact of China's Retail Drug Price Control Policy on Hospital Expenditures: A Case Study in Two Shandong Hospitals [J]. *Health Policy and Planning*, 2005, 20(3): 185-196.
- [13] 廉价短缺药品价格问题研究[EB/OL].(2008-04-08)[2009-04-09].[http://www.ndrc.gov.cn/zjgx/t20080408\\_203047.htm](http://www.ndrc.gov.cn/zjgx/t20080408_203047.htm).
- [14] Sun Q, Santoro M A, Meng Q Y, et al. Pharmaceutical Policy In China [J]. *Health Affairs*, 2008, 27(4): 1042-1050.
- [15] Sloan F A, Hsieh C. *Pharmaceutical Innovation: Incentives, Competition, and Cost-Benefit Analysis in International Perspective* [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

[收稿日期:2009-04-09 修回日期:2009-04-15]

(编辑 薛云)

(接 27 页)

专利药品价格由地方政府管理;非处方药价格通过市场竞争形成。无论采取何种药品定价方式和价格调整政策,都应按照一定程序和规范进行。

#### 4.5.3 加强对药品报销价格和销售价格的管理和监督

在药品最高限价政策不断完善的基础上,价格管理部门、医疗机构管理部门和医疗保险机构,可探索建立基本医疗药品报销价格。用报销目录及价格促进医疗机构和消费者的合理用药,制约医疗机构转嫁成本负担和增加药品收益的动机,激励医疗机构积极参与药品集中采购,努力降低内部药品采购成本和管理成本,获得合理的利润空间。

同时,加强对医疗机构和连锁药店实际药品销售价格的监测,要求制药企业、医疗机构和药品零售企业通过药品采购公共信息平台定期向价格管理部门和医药管理部门报告实际销售价格和价格变动情况。

通过对药品报销价格的限制和实际销售价格的监测管理,来合理调整和控制医疗机构和社会药店

的合理利润水平,形成促进药品集中采购和合理价格竞争的激励机制。

### 参 考 文 献

- [1] WHO. *Operational Principles for Good Pharmaceutical Procurement* [Z]. Geneva, 1999.
- [2] 《国务院办公厅转发国务院体改办等部门关于城镇医药卫生体制改革指导意见的通知》(国办发[2000]16号) [Z]. 2002.
- [3] 《国务院办公厅转发国务院体改办等部门关于整顿和规范药品市场意见的通知》(国办发[2001]17号) [Z]. 2001.
- [4] 《关于进一步规范医疗机构药品集中招标采购的若干规定》(卫规财发[2004]320号) [Z]. 2004.
- [5] 《医疗机构药品集中招标采购工作规范(试行)》(卫规财发[2001]308) [Z]. 2001.
- [6] WHO. *Practical Guidelines on Pharmaceutical Procurement for Countries with Small Procurement Agencies* [Z]. Manila, 2002.

[收稿日期:2009-03-25 修回日期:2009-04-14]

(编辑 何平)