

国家集采常态化视域下药品集团采购模式对比及发展对策研究

李 钊* 赵 珂 周绿林 陈 盛

江苏大学管理学院 江苏镇江 212013

【摘要】药品集团采购是目前国内区域药品集采的典型模式,与国家集采常态化运行的协同发展,对建立国家药品市场化采购体系具有重要意义。本文通过分析国内药品集团采购模式的发展现状,从管理机制、价格策略、市场竞争、采购规则四个方面比较分析了国家药品集中带量采购与药品集团采购的差异,重点围绕监管机制、服务功能、市场竞争与协同发展,讨论了国内药品集团采购的未来发展挑战,并给出了相应的发展对策。研究成果能够为优化药品集团采购管理实践、促进药品带量集采高质量协同发展提供助力。

【关键词】药品集中带量采购;药品集团采购;常态化;协同发展

中图分类号:R197 文献标识码:A doi:10.3969/j.issn.1674-2982.2021.11.009

Comparison and development strategy research of the procurement modes of pharmaceutical groups from the normalized perspective of national centralized procurement

LI Zhao, ZHAO Ke, ZHOU Lyu-lin, CHEN Sheng

School of Management, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu 212013, China

【Abstract】 Procurement of pharmaceutical groups is a typical mode of regional centralized drug procurement in China. Its coordinated development with the normal operation of national centralized procurement is of great significance to the establishment of the nation's market-oriented drug procurement system. By analyzing the development status of current domestic pharmaceutical groups' procurement modes, this work compared and analyzed the differences between national centralized volume-based drug procurement and the procurement of pharmaceutical groups from four aspects: management mechanism, pricing strategy, market competition, and procurement policy. With a focus on supervision mechanisms, service functions, market competition and coordinated development, the work discussed the future development challenges in the procurement of domestic pharmaceutical groups, and provided the corresponding development countermeasures. The results of this research should provide assistance for optimizing the procurement management practice of pharmaceutical groups and promoting the high-quality coordinated development of volume-based centralized drug procurement.

【Key words】 Volume - based centralized drug procurement; Procurement of pharmaceutical groups; Normalization; Coordinated development

药品采购是国家“三医联动”改革的重要节点。^[1]在坚持药品集中采购制度的基础上,近年来国家和地方不断加强药品集中带量采购的政策要求和执行力度。2016年,上海和深圳在国内率先实施药

品集团采购,是区域层面践行药品集中带量采购的典型代表。2018年,《“4+7”城市药品集中采购文件》发布标志着国家组织药品集中带量采购(以下简称“国家药品带量集采”)正式开始,并在一年内迅速

* 基金项目:国家自然科学基金项目(71804062);中国博士后科学基金项目(2018M642188);江苏省博士后科研资助计划项目(2018K062B);江苏高校哲学社会科学研究基金项目(2018SJA1065)

作者简介:李钊(1985年—),男,博士,副教授,主要研究方向为药品采购与供应链管理。E-mail:knih_000@163.com

通讯作者:赵珂。E-mail:zhaoke0621@163.com

扩容至全国,目前已成功开展五批国家药品带量集采实践。2021年1月,国务院办公厅印发《关于推动药品集中带量采购工作常态化制度化开展的意见》,明确指出“推进构建区域性、全国性联盟采购机制,并进一步完善国家组织药品集中带量采购的常态化、专业化运作机制”。可见,区域层面先行先试、国家层面全力推进,是国内药品集中带量采购发展的主线,且如何促进两者高质量协同发展是影响国家药品市场化采购体系建设成效的重要问题。

在学术界,有学者将目前国内主要的区域药品集采模式划分为五种类型,包括药品集团采购(group purchasing organization, GPO)、非过评仿制药带量采购、专项药品带量采购、带量议价模式、分类采购框架下的带量采购。^[2]此外,还应包括近两年迅速发展的县市级和省级联盟药品集采。从本质而言,上述区域药品集采模式与国家药品集采一致,均是通过整合庞大的药品采购量换取药品价格的大幅下降,同时药品供应商获得被承诺的采购量。然而,国家和其他区域药品集采模式均由政府职能部门承担具体实施工作,强调行政力量主导;而药品集团采购是以盈利性组织承担具体实施工作,强调服务化的市场力量主导。国外药品集团采购实践及诸多学者研究已证实药品集团采购通过市场化运作手段降低药品供应商成本和药品价格、节省医疗机构采购成本并提升医药服务质量的积极作用。^[3-5]这也凸显了药品集团采购模式在建立国家药品市场化采购体系中的特殊性,也成为本文在国家药品集采常态化视域下,探究国内药品集团采购未来发展策略的主要切入点。

基于上述分析,本文结合国家药品集采常态化背景,研究国内药品集团采购的发展对策。通过分析国内药品集团采购模式,国家药品带量集采与药品集团组织采购的差异性,并结合现有研究资料 and 对比分析得出国内药品集团采购的未来发展挑战。最后,有针对性地提出国内药品集团采购的未来发展对策,以期能够为优化国内药品集团采购管理实践、促进药品带量集采高质量协同发展提供助力。

1 药品集团采购模式发展现状

药品集团采购起源于美国,是目前多数发达国家控制药品采购成本及医药费用的有效方式,也是

药品采购市场化运作的典型代表。为探索药品集团采购能否成为国家建立药品市场化采购体系的重要抓手,我国于2016年率先在上海、深圳两地践行药品集团采购模式,并在深圳建立了国内第一个药品集团采购平台,在降低药价、提升医药行业服务质量等方面发挥了重要作用。目前上海、广州、深圳是国内药品集团采购的主要实施区域,本文通过系统梳理上海公立医疗机构(部分)药品集中议价采购联盟服务网、全药网、广州药品和医用耗材采购平台等官网公告,并充分吸收现有研究观点,比较分析药品GPO在国内的发展现状。

1.1 上海药品集团采购模式

2016年,上海药品集团采购正式启动,以省级中标药品为遴选范围,上海医健卫生事务服务中心承担GPO职责,在省平台上进行交易,是上海医改办指导下的第三方非营利组织,由医院作为药品采购主体首先提出药品需求,集团采购组织汇总并形成采购目录,再由组织医疗机构代表和专家投票选择,形成集团采购目录。2021年6月,上海医健卫生事务服务中心发布了《上海公立医疗机构(部分)药品集中议价采购联盟药品集团采购和集中议价公告》,标志着上海药品采购GPO模式开始向集中议价采购转型。研究表明,上海集团采购在提升药品质量和企业参与度、降低供应链成本等方面有积极效用,但相应政策规则、服务创新、建立成本提取原则等方面仍需完善。^[6]

1.2 深圳药品集团采购模式

2016年7月,深圳药品集团采购正式启动,由深圳市全药网科技有限公司承担GPO职责,是营利性组织,由政府负责招标确定专业化的药品集团化采购机构,由其受全市公立医院的委托,负责组织开展药品集团化采购。目前,多个地区依托全药网集团采购平台进行药品带量采购,具体有广东专区(深圳、东莞、珠海等)、黑龙江专区(哈尔滨)、广西专区(梧州)、新疆专区(石河子)、吉林专区(吉林、长春)。深圳集团采购改革控费效果显著,平台采购药品结构稳定^[7],有创新药品集中采购模式、保障药品及时供应等多种功能,但是仍存在对公立医院药品品种和结构影响不大、难以充分调动医院后期积极性、个性化不足等缺陷^[2,4,8]。

1.3 广州药品集团采购模式

2017 年 7 月,广州药品集团采购正式启动,由广州市人社局组织实施,医保局经办管理,市公共资源交易中心搭建广州 GPO 药品采购平台。广州 GPO 采购目录按照企业报名、医疗机构预选、专家评审、社会公示、联合审定等程序确定。^[9]目前,广州、清远、茂名、佛山、韶关、梅州、中山等地均以广州 GPO 平台为主要采购平台。研究表明,广州集团采购存在药品界定标准不统一,成本提高、质量类评审指标占比不足,部分评审指标设置不合理等不足之处,可以从加快药品采购信息化建设、制定统一标准、完善评审指标等方面进行完善。^[9]

2 国家药品带量集采与药品集团采购的差异性

国家药品带量集采开始于药品“4+7”城市带量采购试点^[10],是国家层面推行药品集中采购的主要模式。经过五轮实践,其实施细则逐步稳定,中选结果日益向优质企业集聚,并显著降低了药品价格。从本质而言,国家药品带量集采与区域药品 GPO 都属于集团采购的范畴,但两者也存在明显差异。本文在现有研究基础上,结合两者的发展实践,重点从管理机制、价格策略、市场环境、采购条件四个方面分析两者的不同。

2.1 管理主导机制不同

国家药品带量集采主要由医保部门进行监督管理,该种方式可以充分发展多数优质企业的优势,但是也由于针对相关中标药品和医院、企业等的规定限制过多导致医院在用药时灵活性不足。药品集团采购中深圳 GPO 由深圳市卫健委主管,广州 GPO 由广州市人社局主管。药品集团采购的内部运营采购等主要活动由企业和相关机构组织自行制定监管规则,该种方式也让集团采购的灵活性更大,但是由于国家对药品集团采购的运营管理、采购流程等方面没有清晰的规则要求,也会在一定程度上影响药品集团采购的未来发展。

2.2 价格策略机制不同

国家药品带量集采的价格机制是在保证质量的前提下,最低价中标,次低价为候补品种;如入围品种愿意不高于中标价,也可在医院使用销售。该种方式在降低药价方面有积极影响,但仍需完善相应的药品价格监督评价机制。国外主要由药品集团采

购寻找供应商、评估供应商、谈判,并最终与合格供应商签订合同;当集团采购成员需要药品时,以集团采购协商的价格从与集团采购签约的供应商购买。^[11]国内药品集团采购引入国外模式并进行本土改良后表现为,药品集团采购受医疗机构委托组织订单合并、目录合并,形成批量优势,引导药品生产和供应企业参与竞争,形成竞价机制。^[6]该种方式利用市场机制开展药品采购竞价和供应链管理工作,由不同利益方相互制约形成市场均衡价格,能够在一定程度上兼顾参与者的利益。

2.3 市场竞争环境不同

国家药品带量集采是政府部门组织实施,其市场竞争环境比较有序且较为激烈,整体竞争环境优势偏向药品优质企业。为防止出现非理性竞争,有关部门规定了中标价格差距,以求让更多企业中选,但是,通过一致性评价品规位居前列的企业大多数是传统制药龙头企业,部分不具特色的小微企业逐渐淘汰。药品集团采购的市场竞争环境较为激烈但并不充分,目前国内药品集团采购模式多样但每种模式的发展不成熟且药品集团采购组织数量少,缺乏创新性,不能有效形成充分的市场竞争环境,会对药品集团采购的未来发展产生影响。

2.4 采购限制规则不同

国家药品带量集采的采购是国家给出相关政策指引,再由医药企业竞标。在中选后,医院需要优先使用中标的药品且使用量不低于上一年。该种规则能够引导采购的有序进行,但缺乏灵活性,在一定程度上增加医护人员的用药压力。药品集团采购是医院和有关机构组织自愿选择是否加入相关机构组织,能够自行选择组织机构和购买合同。整体而言,在医院用药和运营管理等方面相较于国家带量集采更具有灵活性和自主性。

3 讨论

目前,国家药品带量集采和区域药品 GPO 的实施范围均在扩大。对于药品 GPO 而言,如何兼顾与国家药品带量集采的差异性,实现协同发展是下一阶段的重点任务和目标之一。但发达国家较高的市场化程度是其药品集团采购模式有效运作的重要因素,而我国现阶段并不具备这样的市场特征。研究指出,相较于美国成熟的药品 GPO 模式,我国的药品

GPO 虽然经过了本土化改良,但依然存在监管滞后、市场竞争不足、遴选标准缺失、行政干预较多等问题。^[5,12] 因此,国内药品 GPO 的未来发展依然任重道远。本文在现有研究基础上,系统梳理相关的重要政策文件,并充分吸收权威报道中的专家意见和典型案例经验,重点围绕相关监管机制、药品 GPO 的服务功能、药品采购竞争的市场化与专业化水平等方面讨论分析国内药品 GPO 的未来发展要点。

3.1 监管机制的完善强化

我国针对药品集团采购的专业指引和条例不足,初期典型案例便是深圳集团采购实行初期的垄断嫌疑。^[13] 此后,深圳集团采购在确保公立医院药品采购自主权、药品配送企业自主权、药品生产企业自主权等方面做出整改并正常运营,但垄断嫌疑仍是药品集团采购存在的隐患。因此,相关部门应当进行改进和调整,包括机构的性质(营利性或非营利性)、利润的组成和来源、利润范围、合同类型和机构的作用,并建立一个多元化的监督管理机制。^[14] 同时,药品集团采购与国家药品带量集采的监管规则详尽不一,管理协同度不高,可能导致信息不对称的情况,就此监管协同是监管机制完善强化的重要环节。

3.2 集团采购组织服务功能的拓展

国家药品带量采购和区域药品集团采购的共性在于均通过整合医疗机构用药需求,与药品供应商进行价格谈判,保证药品质量的同时实现以量换价,但药品 GPO 更强调为医疗机构提供优质的药品采购服务。^[8] 鉴于药品特殊性及其国内药品采购市场的不完全性,集团采购在国内药品采购领域的应用情境更加特殊。除传统的需求整合和信息汇聚功能以外,药品 GPO 还应提供药品供应链管理、药品合同管理、药品数据分析、药品需求管理、药品技术创新等多样化的增值服务。目前,国内药品集团采购经过本土化改良,能够有效降低采购成本、优化供应链管理和提升服务质量,但是运营模式不够成熟,技术和服

务也缺乏创新。药品集团采购的服务创新与采购平台密切相关,当前国内集团采购平台模式不够多样化。国内主要的药品集团采购平台有深圳、上海、广州三种模式,结合前文分析可知平台发展需要拓展服务功能,实现创新突破。集团采购还可以提供

3.3 市场化与专业化水平的持续提升

研究表明,集团采购的成员数量在形成定价机制方面发挥着关键作用,集团规模越大,集团采购与供应商谈判的谈判能力就越强。^[16] 国内药品集团采购形式多样,但数量少且市场竞争不足,而药品采购行业内部并没有形成有序且充分的市场竞争环境。再者,国外集团采购市场化程度高、竞争均衡,与发达国家成熟且市场化程度较高的采购模式相比,国内进行本土化改良后的药品集团采购在运营管理、盈利模式、组织构架、遴选标准等方面不太成熟,专业化程度不高,而理论实践和药品采购集团的稳固发展需要专业化的人才、技术等层面作为支撑。因此,形成市场化的、充分的市场竞争环境和提升专业化水平,是实现药品集团采购内外并存和协调发展的关键突破点。

3.4 与国家药品带量集采的协同发展

从现有政策和学术观点可知,国家药品带量集采体现了国家药品采购改革的立场和决心,而药品集团采购是地方层面推动药品采购改革的创新手段,两者的协同发展是要实现的主要改革目标之一。但国家药品集中采购制度的历史缺陷及现存瓶颈,对于实现两者协同发展形成了一定干扰和制约,如部门权责不清晰、低价中标陷阱、配套政策不完善、药品断供等^[17-19],更加需要相关主体的配合、协调及有序竞争。两种采购方式各有所长,其发展协同可以通过优势互补来打造一个持续稳定发展的药品带量采购系统。如在谈判能力方面,国家带量集采的谈判议价能力相对药品集团采购而言更强,而药品集团采购的采购限制规则更具有灵活性,两者可以进行优势互补,药品集团采购的长远发展离不开与国家药品带量集采协调发展。

4 国内药品集团采购的未来发展建议

4.1 以强化信息技术应用为支撑完善监管机制

一是完善监督管理规则,国家明确药品集团采购的发展定位和采购政策引导,并对其机构性质、利

润的组成和来源、机构作用等各个层面进行政策细则指引。二是建立和优化大数据监管平台,线上线下相结合,首先利用大数据平台进行实时动态监管,主要对药品集团采购的运营活动、药品质量、采购流程等进行动态监管和反馈,便于药品集团采购与国家有关部门进行信息对接,从而更有利于国家相关机构对其监督管理。建立系统化的药品集团采购相关企业、医疗机构组织等运行发展的监管部门,明确各部门职责分工,加强宏观管理和市场监管工作并明确相关规章制度,具体化保障药品集团采购的运行合法合规,实现监督管理协同。

4.2 以优化平台建设为核心拓展 GPO 服务功能

一是稳固平台建设和管理,对平台系统稳定性进行定期监测和成立后台反馈部门。二是积极开发平台衍生功能和平台服务多元化创新发展。首先扩展集团采购的功能定位,帮助集团采购探索不同的功能定位,如全国性的大型集团采购、地区性的中型/小型集团采购等,也可以有分门别类、专注单一领域或某类药品的集团采购。^[8]再者,通过平台提供多样化、创意化、定制化服务,如药品供应链管理、合同管理、数据分析、需求管理等多样化的增值服务,进而促进集团采购行业的发展和充分竞争。然后通过“互联网+医疗”体系进行优化,对药品集团采购的服务细节进行优化,如针对部分不易采购的药品品种、某类药品研发优质企业等开辟专门化通道,定制新的采购原则等多种方式,使得药品集团采购的服务和功能更加专业化、定制化,增强医药供应链管理和服务效率。该方面可以结合国情和相关政策进行特殊化、本土化的发展模式和创新功能探索。

4.3 以专门化人才培养为主导提升 GPO 市场专业化水平

一是增强宏观调控,营造充分的市场竞争环境,国家有关部门可以颁布相关政策鼓励更多的、优质的药品集团采购组织涌入市场,以此形成均衡且充分的市场竞争环境。二是培养专业化人才,包含企业运营管理、采购谈判等的专业性管理人才,有利于相关组织机构形成规范且成熟的运营模式和稳固建设企业核心业务。此外,可以推进企业技术创新发展的技术型人才和能够提升服务质量水平的服务型

人才,优化员工激励机制和定期对员工进行综合素质培养,如奖金奖品激励、学校进修、教育讲座等多种形式。

4.4 以优势互补为基础提升与国家集采的协同度

一是药品采购管理,对药品集团采购和国家药品带量集采的采购目录进行优化管理,优化采购流程采购周期等细节,实现互补互助。二是物流配送服务升级共用,目前药品集团组织与国家药品带量集采的物流配送是独立的,在实践操作中,为提升效率可以结合现代物流技术进行物流管理系统升级和共用物流配送服务。三是服务平台协同管理,药品集团采购平台开设新的板块用于专门协调国家带量集采和药品集团采购的各项管理,如政策解读、开辟双向互通通道等模块来增强信息完整度和服务全面性。四是做好医保衔接工作,当前国家药品带量集采是由医保支付相关费用,而药品集团采购则是由各企业或相关机构组织承担,可以考虑将药品集团组织的支付纳入医保支付,开设专项进行管理,以求最大化整合利用当前资源。

5 小结

本文在国家药品带量集采常态化视域下,研究了药品集团采购的未来发展问题。与现有研究相比,本文聚焦于国家药品带量集采常态化趋势下的国内药品集团采购未来发展问题,从更微观的视角比较了国家药品带量集采与药品集团采购的不同,解析了国内药品集团采购的未来发展挑战并给出了相应的未来发展对策。研究成果对于明晰药品集团采购运作机理和完善国内药品集团采购体系具有更加明显的强化作用,能够更有效用于国家药品带量集采相关政策的制定,并推动国内药品集团采购的高质量发展。

作者声明本文无实际或潜在的利益冲突。

参 考 文 献

- [1] 常峰. 药品带量采购的核心要素分析[J]. 中国卫生资源, 2021, 24(1): 15-19.
- [2] 熊康, 陈昊. 我国非国家组织药品集中采购模式比较[J]. 中国卫生资源, 2021, 24(1): 20-23.
- [3] Hu Q, Schwarz L B, Uhan N A. The Impact of Group Pur-

- chasing Organizations on Healthcare-Product Supply Chains [J]. *Manufacturing and service operations management*, 2012, 14(1): 7-23.
- [4] 黄舜艳, 罗乐宣, 邹璇, 等. 深圳市药品集团采购改革的做法和成效分析[J]. *中国卫生政策研究*, 2019, 12(12): 25-29.
- [5] 陈昊, 饶苑弘. 新时代的药品带量采购实践与思考[J]. *中国药物经济学*, 2019, 14(7): 19-26.
- [6] 高广文, 许速, 彭靖, 等. 上海市公立医院药品集团采购模式研究[J]. *卫生经济研究*, 2020, 37(2): 63-65.
- [7] 杨燕, 周佳卉, 邹璇, 等. 深圳市药品集中采购对降低药品费用的成效研究[J]. *中国卫生政策研究*, 2020, 13(1): 57-61.
- [8] 丛鹏萱, 陈珉惺, 邹璇, 等. 美国集团采购组织核心要素介绍及与深圳模式对比分析[J]. *中国卫生经济*, 2019, 38(12): 113-116.
- [9] 林雯琦, 夏锋, 张芳芳, 等. 广东省药品集中采购政策及实践[J]. *卫生经济研究*, 2020, 37(1): 68-71.
- [10] 王煜昊, 徐伟, 路娜娜, 等. “4+7”集中带量采购实施效果分析: 基于9试点地区药品销售数据[J]. *中国卫生政策研究*, 2021, 14(2): 36-43.
- [11] Ahmadi A, Pishvae M S, Heydari M. How group purchasing organisations influence healthcare-product supply chains? An analytical approach[J]. *Journal of the Operational Research Society*, 2018, 70(2): 280-293.
- [12] 陈珉惺, 丛鹏萱, 何江江, 等. 我国药品集团采购发展现状及策略分析[J]. *中国卫生政策研究*, 2019, 12(11): 34-38.
- [13] 孙晋, 闫晓梦. 反垄断法视角下药品集团采购(集团采购)发展困境及突破: 以深圳市集团采购被国家发改委叫停事件为切入点[J]. *甘肃政法学院学报*, 2018(5): 43-55.
- [14] Chen M, Cong L, He J, et al. Prospects for development of group purchasing organizations (GPOs) in China within the context of national centralized drug procurement [J]. *Drug Discoveries & Therapeutics*, 2020, 14(3): 145-148.
- [15] Karaba O, Tan B. Analysis of a group purchasing organization under demand and price uncertainty [J]. *Flexible Services and Manufacturing Journal*, 2017(11): 1-40.
- [16] Yang Y C, Cheng H K, Ding C, et al. To join or not to join group purchasing organization: A vendor's decision [J]. *European Journal of Operational Research*, 2017, 258(2): 581-589.
- [17] 张雅娟, 方来英. 药品集中采购制度的发展与改革研究[J]. *中国药房*, 2020, 31(21): 2561-2566.
- [18] 李萍, 汤少梁. 后疫情时代药品集中带量采购政策制约因素与执行路径: 基于史密斯政策执行模型[J]. *卫生经济研究*, 2021, 38(4): 32-34.
- [19] 杜雪, 马珺, 黎雯霞. 药品带量采购存在的问题与对策分析[J]. *卫生经济研究*, 2020, 37(8): 42-44, 49.

[收稿日期:2021-09-01 修回日期:2021-10-06]

(编辑 赵晓娟)