

索引号:	11220000MB1519656C/2020-01079	分类:	政策解读;其他
发文机关:	吉林省卫生健康委员会	成文日期:	2017年06月20日
标题:	《吉林省公立医疗机构药品采购推行“两票制”实施方案》政策解读		
发文字号:		发布日期:	2020年12月11日

## 《吉林省公立医疗机构药品采购推行“两票制”实施方案》政策解读

### 一、什么是“两票制”？

答：“两票制”是指药品生产企业到流通企业开具一次增值税专用发票或者增值税普通发票，流通企业到医疗机构开具一次发票。

### 二、吉林省“两票制”文件出台的背景和意义是什么？

答：今年1月，国务院医改办等八部委联合发布《关于在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”的实施意见（试行）》（国医改办发〔2016〕4号），要求综合医改试点省（区、市）和公立医院改革试点城市要率先推行“两票制”，我省为了落实《关于在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”的实施意见（试行）》（国医改办发〔2016〕4号），虽然并未在第一批试点范围，但我省自我加压提前部署、提前安排率先落实了药品采购“两票制”，以便更好地降低药品采购环节造福百姓。

“两票制”是国家和我省医改的重点任务之一，是药品流通领域重要的改革内容，意义重大。主要体现在：一是有利于净化流通环境；二是有利于促进流通企业自觉转变销售和经营模式、减少流通环节、降低流通成本，理顺药品价格；三是有利于加强药品监管，保障药品有效供应和城乡居民用药安全，维护人民群众健康权益；四是有利于深化药品领域改革，助推药品企业转型升级、做大做强，提高行业集中度，促进医药产业健康发展，实现“三医联动”改革。

### 三、政策制定过程是怎样的？

答：为落实国家文件精神，我们结合吉林省实际，经过我省相关部门共同研究，反复论证，力争使我省方案更具可操作性。在方案制定过程中，广泛听取药品领域各企业、行业和医疗机构多方政策诉求。组织召开了多场各类药品生产企业、药品流通企业和各级公立医疗机构等相关群体座谈会。征求了医药行业协会和药学会多名专家的意见建议。共收集企业提交的诉求材料30余份，及时对企业的政策咨询和诉求给予回应。对于部分用量大、涉及人群广的药品以及信息化手段验票等关键问题，我们还组织开展了5次专题调研。在反复修改和吸纳意见的基础上最终形成正式方案。

#### **四、制定政策主要考虑是什么？**

答：全面落实国家要求，系统谋划推进药品领域改革，力争我省实施方案可操作、可落地。目标是通过压缩流通环节，净化药品流通环境，使药品价格回归到合理水平，最终使老百姓受益。主要考虑以下几点：

一是坚持放管结合，优化服务。在国家放管服的大背景下，更多发挥市场主体的能动性，避免过多的行政干预和强制性要求。通过自我承诺、合同约定、严厉惩处，引导市场主体走合法化、规范化道路。

二是坚持权责明晰，各负其责。充分考虑药品生产企业、流通企业和公立医疗机构运行情况，明确各个市场主体应尽的责任，进一步厘清应承担的义务，做到生产企业对第一票负责，流通企业对第二票负责，公立医疗机构不得采购不符合“两票制”的药品。

三是坚持科技支撑，智能高效。用电子化、信息化手段解决当前在“两票制”核验中存在的人工低效重复劳动问题，避免人工重复复印发票，减少差错，提高效率。

四是坚持公开公示，广泛监督。强调公开是最好的监督。将药品企业“两票制”承诺书、相关资质及各类市场行为在药品阳光采购平台进行公示留痕，接受社会监督。

#### **五、吉林省“两票制”对药品生产企业和流通企业如何界定？**

答：对于“两票”主体的具体认定方面，国家文件规定：药品生产企业或科工贸一体化的集团型企业设立的仅销售本企业（集团）药品的全资或控股商业公司（全国仅限 1 家商业公司）、境外药品国内总代理（全国仅限 1 家国内总代理）可视同生产企业。

我省在国家文件的基础上对此进行了细化，例如在控股商业公司的界定方面明确药品生产企业或科工贸一体化集团型企业对其设立的商业公司持股 50% 以上的才可视为药品生产企业。主要是考虑到药品生产企业或科工贸一体化的集团型企业设立商业公司统一销售本企业（集团）的药品，已成为趋势，为有效保障生产企业对入股商业公司的实际管理控制权，因此进一步细化了控股比例。

#### **六、吉林省“两票制”实施是否存在特殊处理的情况？**

答：为了保障药品供应和特殊药品的管理，目前可特殊处理的情况主要包含以下几种：一是麻醉、精神、防治传染病和寄生虫病的免费用药、国家免疫规划疫苗、计划生育药品、中药饮片、体外诊断试剂、医疗用毒性药品、放射性药品的流通经营按国家现行规定执行。二是为应对自然灾害、重大疫情、重大突发事件和病人急（抢）救等特殊情况，紧急采购药品或国家医药储备药品，可特殊处理。三是为保障临床急需短缺药品的及时供给，短缺药品可特殊处理。但是对短缺药品实行动态管理，要求在市药品阳光采购平台公示，接受社会监督。实施“两票制”是手段，不是目的，一切服务、监管和处罚均在保障药品供应的前提下开展。

#### **七、对于部分偏远、交通不便的医疗卫生机构，如何保障其药品供应？**

答：为保障基层药品的有效供应，偏远、交通不便地区百姓及时用上药，配送到特别偏远、交通不便的乡（镇）、村医疗卫生机构的药品，允许药品流通企业在“两票制”基础上再开一次药品购销发票。。

#### **八、社会办医疗机构是否必须执行“两票制”？**

答：此次吉林省“两票制”的实施范围是本省行政区域内政府、事业单位及国有企业举办的各级各类公立医疗机构。我们鼓励解放军、武警部队在吉医疗机构和社会办医疗机构在药品采购中积极推行“两票制”。

#### **九、吉林省“两票制”何时启动实施？**

答：“两票制”自实施方案公布之日起启动实施，同时，为确保政策平稳落地，我们设定了 3 个月的政策准备过渡期。过渡期内，药品企业、公立医疗机构和主管部门要及时做好资料提交审核、系统改造升级等相关准备工作。

#### **十、如何保障“两票制”有效落地？**

答：一是建立了联席会议制度，不定期组织对政策执行情况的集中督导，确保政策有效落地。同时，实施中遇到的问题给予及时回应，对企业正当的诉求给予合理的解决途径，切实保证药品供应。二是及时做好“两票制”实施准备。药品企业需并提交企业相关资质认定的证明材料；药品企业和公立医疗机构均需向省医药集中采购服务中心提交并公示“两票制”承诺书，并做好相关信息系统的升级改造对接工作。三是严格规范药品购销票据管理。明确各方主体责任，药品生产企业对第一票负责，药品流通企业对第二票负责。公立医疗机构不得采购不符合“两票制”的药品。四是创新管理服务推动落地。重点是以信息化手段实现药品采购信息、发票信息、随货同行信息的电子化流转，方便药品生产、流通企业和公立医疗机构实施票据传输、查询、验证和追溯，提升药品管理的信息化智能化水平。

#### **十一、“两票制”执行情况如何监管？**

答：进一步加强事中事后监管，明确各部门在“两票制”执行中的监管职责，加大对违法违规行为的惩治力度，同时，加强信息公开力度，对各类违法违规行为进行公开公示，推动药品阳光采购平台、药品追溯体系和诚信体系建设平台等互联互通、数据共享，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

[附件：《吉林省公立医疗机构药品采购推行“两票制”实施方案》](#)