

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会资助项目

公立医院药品价格法律制度

——以国家干预为视角

Study on the Legal System of Drug Price in Public Hospitals:
from the Perspective of State Intervention

高红梅 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

公立医院药品价格法律制度

——以国家干预为视角

Study on the Legal System of Drug Price in Public Hospitals:
from the Perspective of State Intervention

高红梅 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公立医院药品价格法律制度：以国家干预为视角/高红梅著.
—北京：社会科学文献出版社，2015.12
(中国社会科学博士后文库)
ISBN 978-7-5097-8301-6

I. ①公… II. ①高… III. ①药品-价格-价格法-研究-中国 IV. ①D922.294.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 261550 号

· 中国社会科学博士后文库 · 公立医院药品价格法律制度 ——以国家干预为视角

著 者 / 高红梅

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

责任编辑 / 李 晨 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：13.25 字 数：220 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8301-6

定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主任：张江

副主任：马援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：张国春 邱春雷 刘连军

成员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	方勇	王巍	王利明	王国刚	王建朗
邓纯东	史丹	刘伟	刘丹青	孙壮志	朱光磊
吴白乙	吴振武	张车伟	张世贤	张宇燕	张伯里
张星星	张顺洪	李平	李林	李薇	李永全
李汉林	李向阳	李国强	杨光	杨忠	陆建德
陈众议	陈泽宪	陈春声	卓新平	房宁	罗卫东
郑秉文	赵天晓	赵剑英	高培勇	曹卫东	曹宏举
黄平	朝戈金	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和
裴长洪	潘家华	冀祥德	魏后凯		

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主任：张国春（兼）

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈颖 薛万里

成员（按姓氏笔画排序）：

王芳	王琪	刘杰	孙大伟	宋娜	苑淑娅
姚冬梅	郝丽	梅枚	章瑾		

本书系中国博士后科学基金第 55 批面上资助课题“法治思维下的药品价格治理研究”（项目编号：2014M550681）的阶段性研究成果

序 言

2015 年是我国实施博士后制度 30 周年，也是我国哲学社会科学领域实施博士后制度的第 23 个年头。

30 年来，在党中央国务院的正确领导下，我国博士后事业在探索中不断开拓前进，取得了非常显著的工作成绩。博士后制度的实施，培养出了一大批精力充沛、思维活跃、问题意识敏锐、学术功底扎实的高层次人才。目前，博士后群体已成为国家创新型人才中的一支骨干力量，为经济社会发展和科学技术进步作出了独特贡献。在哲学社会科学领域实施博士后制度，已成为培养各学科领域高端后备人才的重要途径，对于加强哲学社会科学人才队伍建设、繁荣发展哲学社会科学事业发挥了重要作用。20 多年来，一批又一批博士后成为我国哲学社会科学研究和教学单位的骨干人才和领军人物。

中国社会科学院作为党中央直接领导的国家哲学社会科学研究机构，在社会科学博士后工作方面承担着特殊责任，理应走在全国前列。为充分展示我国哲学社会科学领域博士后工作成果，推动中国博士后事业进一步繁荣发展，中国社会科学院和全国博士后管理委员会在 2012 年推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），迄今已出版四批共 151 部博士后优秀著作。为支持《文库》的出版，中国社会科学院已累计投入资金 820 余万元，人力资源和社会保障部与中国博士后科学基金会累计投入 160 万元。实践证

明,《文库》已成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优秀成果的高端学术平台,为调动哲学社会科学博士后的积极性和创造力、扩大哲学社会科学博士后的学术影响力和社会影响力发挥了重要作用。中国社会科学院和全国博士后管理委员会将共同努力,继续编辑出版好《文库》,进一步提高《文库》的学术水准和社会效益,使之成为学术出版界的知名品牌。

哲学社会科学是人类知识体系中不可或缺的重要组成部分,是人们认识世界、改造世界的重要工具,是推动历史发展和社会进步的重要力量。建设中国特色社会主义的伟大事业,离不开以马克思主义为指导的哲学社会科学的繁荣发展。而哲学社会科学的繁荣发展关键在人,在人才,在一批又一批具有深厚知识基础和较强创新能力的高层次人才。广大哲学社会科学博士后要充分认识到自身所肩负的责任和使命,通过自己扎扎实实的创造性工作,努力成为国家创新型人才中名副其实的一支骨干力量。为此,必须做到:

第一,始终坚持正确的政治方向和学术导向。马克思主义是科学的世界观和方法论,是当代中国的主流意识形态,是我们立党立国的根本指导思想,也是我国哲学社会科学的灵魂所在。哲学社会科学博士后要自觉担负起巩固和发展马克思主义指导地位的神圣使命,把马克思主义的立场、观点、方法贯穿到具体的研究工作中,用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。要认真学习马克思主义基本原理、中国特色社会主义理论体系和习近平总书记系列重要讲话精神,在思想上、政治上、行动上与党中央保持高度一致。在涉及党的基本理论、基本路线和重大原则、重要方针政策问题上,要立场坚定、观点鲜明、态度坚决,积极传播正面声音,正确引领社会思潮。

第二,始终坚持站在党和人民立场上做学问。为什么人的问题,是马克思主义唯物史观的核心问题,是哲学社会科学研究的基本性、方向性、原则性问题。解决哲学社会科学为什么人的问题,说到底就是要解决哲学社会科学工作者为什么人从事学术研究的问

题。哲学社会科学博士后要牢固树立人民至上的价值观、人民是真正英雄的历史观，始终把人民的根本利益放在首位，把拿出让党和人民满意的科研成果放在首位，坚持为人民做学问，做实学问、做好学问、做真学问，为人民拿笔杆子，为人民鼓与呼，为人民谋利益，切实发挥好党和人民事业的思想库作用。这是我国哲学社会科学工作者，包括广大哲学社会科学博士后的神圣职责，也是实现哲学社会科学价值的必然途径。

第三，始终坚持以党和国家关注的重大理论和现实问题为科研主攻方向。哲学社会科学只有在对时代问题、重大理论和现实问题的深入分析和探索中才能不断向前发展。哲学社会科学博士后要根据时代和实践发展要求，运用马克思主义这个望远镜和显微镜，增强辩证思维、创新思维能力，善于发现问题、分析问题，积极推动解决问题。要深入研究党和国家面临的一系列亟待回答和解决的重大理论和现实问题，经济社会发展中的全局性、前瞻性、战略性问题，干部群众普遍关注的热点、焦点、难点问题，以高质量的科学研究成果，更好地为党和国家的决策服务，为全面建成小康社会服务，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦服务。

第四，始终坚持弘扬理论联系实际的优良学风。实践是理论研究的永不枯竭源泉，是检验真理和价值的唯一标准。离开了实践，理论研究就成为无源之水、无本之木。哲学社会科学研究只有同经济社会发展的要求、丰富多彩的生活和人民群众的实践紧密结合起来，才能具有强大的生命力，才能实现自身的社会价值。哲学社会科学博士后要大力弘扬理论联系实际的优良学风，立足当代、立足国情，深入基层、深入群众，坚持从人民群众的生产和生活中，从人民群众建设中国特色社会主义的伟大实践中，汲取智慧和营养，把是否符合、是否有利于人民群众根本利益作为衡量和检验哲学社会科学研究工作第一标准。要经常用人民群众这面镜子照照自己，匡正自己的人生追求和价值选择，校验自己的责任态度，衡量自己

的职业精神。

第五，始终坚持推动理论体系和话语体系创新。党的十八届五中全会明确提出不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新的艰巨任务。必须充分认识到，推进理论创新、文化创新，哲学社会科学责无旁贷；推进制度创新、科技创新等各方面的创新，同样需要哲学社会科学提供有效的智力支撑。哲学社会科学博士后要努力推动学科体系、学术观点、科研方法创新，为构建中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学创新体系作出贡献。要积极投身到党和国家创新洪流中去，深入开展探索性创新研究，不断向未知领域进军，勇攀学术高峰。要大力推进学术话语体系创新，力求厚积薄发、深入浅出、语言朴实、文风清新，力戒言之无物、故作高深、食洋不化、食古不化，不断增强我国学术话语体系的说服力、感染力、影响力。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。”当前，世界正处于前所未有的激烈变动之中，我国即将进入全面建成小康社会的决胜阶段。这既为哲学社会科学的繁荣发展提供了广阔空间，也为哲学社会科学界提供了大有作为的重要舞台。衷心希望广大哲学社会科学博士后能够自觉把自己的研究工作与党和人民的事业紧密联系在一起，把个人的前途命运与党和国家的前途命运紧密联系在一起，与时代共奋进、与国家共荣辱、与人民共呼吸，努力成为忠诚服务于党和人民事业、值得党和人民信赖的学问家。

是为序。

张江

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2015年12月1日

摘 要

公立医院的公益性，医、药学知识的垄断性，公立医院与患者关系的特殊性，药品与公民生命、健康的密切性，价格的公平性，凡此种种交织在一起，决定了公立医院药品价格法律制度的复杂性。与经济体制改革相伴而行的中国公立医院药品价格法律制度构建，不仅面临着发达市场经济社会的普遍问题，同时还受缚于社会经济转型期法律、政府管理、经济等制度和理念的不完备。因自始困顿于政府与市场功能的协调，中国医药卫生体制改革长期徘徊于收放之间。畸高与畸低并存的价格乱象，不仅例证了公立医院药品价格机制失灵，同时也宣告了为矫正市场机制失灵而实施的国家干预的失灵。制度是机制的载体，在法治社会里，法律制度对于解决公立医院药品价格机制问题具有重要价值。

本书以国家干预一般理论和公立医院药品价格的特征为基点，对中国公立医院药品价格国家干预法律制度进行框架性研究。市场机制失灵是国家干预的根本前提，公立医院药品价格国家干预的终极目标是恢复市场机制的作用，维护公平价格。市场机制如何失灵的答案同时回答了国家应该如何干预的问题，公立医院药品价格国家干预制度的有效性取决于克服市场机制失灵的诱因。明确市场失灵的真正诱因后，仍需对公立医院药品价格现状和现行法律制度进行实证分析，确定公立医院药品价格问题的实质及其制度根源。因此，以国家干预为视角，公立医院药品价格法律制度研究的首要任务应该是确定价格的市场机制为何失灵。是否可以促进市场机制有效运行则是判断法律制度能否有效的主要标准。以保障市场自由、维护公

平价格为目标，完善公立医院药品价格国家干预法律制度，需要合理构建两对关系，一是市场主体之间的，另一是政府与市场主体之间的。基于上述思路，本书主体部分分为四章。

第一章，公立医院药品价格国家干预理论。国家干预应该以市场机制失灵为前提，公立医院药品与其他商品在价格干预理论方面的区别是，针对前者的市场机制的作用仍被质疑。本章从以下几方面阐述了公立医院药品价格国家干预理论：第一，公立医院的内涵，公益性是公立医院的本质特征；第二，公立医院公益性与市场化的关系，从概念范畴的理论角度看，公益性与市场化并不是矛盾的对立体，公立医院药品价格机制并不排斥市场原理的应用，市场机制是公立医院创造更多公共利益的最优途径；第三，公立医院药品特殊性及其与国家干预的关系，药品的特殊性并不是国家干预产生的充分条件，药品的特殊性与公立医院药品的消费决策模式、价格的公平性结合，才构成国家干预公立医院药品价格的真正理由。

第二章，中国现行公立医院药品价格国家干预制度分析。医药卫生体制改革是公立医院药品价格机制演变的主要背景，公立医院药品价格机制改革是医药卫生体制改革重要的组成部分。本章以医药卫生体制改革的进程为线索，阐述药品价格国家干预制度的演进，分析导致公立医院药品价格乱象的主要制度原因，即政府干预与市场规则的背离，监管者与市场主体的混同，公立医院与患者关系的模糊以及药品零加成制度的局限性。在国家干预的理论视角内，中国公立医院药品价格的主要问题是矫正市场机制失灵而实施的国家干预机制失灵，即国家干预未能促进市场机制的有效运行。解决问题的路径是重构公立医院药品价格法律制度框架，一方面矫正政府干预，另一方面保障市场主体的自由，以此促进市场机制的有效运行。

第三章，重构中国公立医院药品价格国家干预思路。本章从干预范围、干预对象、干预的基本方式等方面，分析市场经济发达国家或地区的药品价格国家干预制度，阐明在市场经济体制下，公立医院药品价格国家干预的趋势，即国家干预不宜对所有药品统一实施，干预的目标是保障市场机制的有效运

行,干预方式以间接干预为主,干预的对象主要是处方行为。结合本书第一章公立医院药品价格国家干预制度研究的结论,笔者在本章提出中国公立医院药品价格国家干预的新思路:应进行正确的、合理的干预,以保障市场自由、维护公平价格为干预目标,以区别干预为原则确定合理的干预范围,干预主体从政府一元化向国家权力机关多元化转变,干预对象从具体的经营行为向公立医院(医生)的处方行为转变。

第四章,中国公立医院药品价格国家干预法律制度新框架。药品价格机制的改革既是理念的转变,也需要法律制度来重新配置法律资源,调整利益关系。本章着力于论证如何通过法律制度的设计,实现权利、义务、责任、程序等法律资源的重新安排,以使制度与干预思路相洽。具体内容分为三个方面。一是制度理念,改变超父爱主义的政府管制,实现依法监管。二是制度系统,构建以法律制度为主导的国家干预制度系统。三是具体制度内容,包括:重构主体之间的法律关系,确定政府与市场主体之间的监管关系;确定公立医院与患者之间的代理关系;改革和完善公立医院药品招标制度,取消公立医院药品采购中的招标制度,在公立医院药品最高限价监管中采用招标询价制度;建立患者权利救济制度和改革药品增值税制度;等等。

关键词: 公立医院 药品价格 国家干预 公平价格 实质公平

Abstract

The public welfare purpose of public hospitals, the particular relationship between public hospitals and patients, the importance of drug on civilian health and life, and the fairness of drug price, all the above, while mixed and interacted together, have determined the complexity of the drug price mechanism of public hospitals. In China, the construction of the drug price mechanism of public hospitals accompanied with economic reforms, not only faces the similar problems of public hospitals and drug price in developed market economy, but also is restricted by the incompleteness of law, government management and economy in social transition period. Because of the hardness of coordination between government and market, medical and health system reform has been long stagnant. The drug price mechanism of public hospitals has proved ineffective in China. Market system doesn't work so well. On the other hand, the effects of intervention are unexpected. The operation of mechanisms depends on the relevant institutions. Consequently, reconstruction of the legal system of state intervention will be of great value in solving the problem.

Combining with the particularity of the drug price of public hospitals, this article systematizes the drug price institutions of public hospitals from the perspective of general state intervention theory. No doubt that state intervention could be implemented only when market fails, and its ultimate objective should be protecting market working

efficiently. The very factors that produce the market failure also point out the intervention solution. Obviously, the reasons for market failure should be confirmed before allowing the state to intervene the drug price of public hospitals. Market freedom is an essential requisite for price fairness. In designing legal system for the state to intervene, it will focus on two reasonable relationships, one is between the market players each other's, and the other is the relationship between government and market.

Chapter 1, the intervention theory of drug price. The difference of price intervention theory between public hospitals' drug and other commodities is the role that market plays in price mechanism. Accordingly, this chapter expounds the state intervention theory by three following aspects. The first is the connotation of public hospitals is to seek for public welfare, but not private benefit. The second is the relationship between public welfare and market. From the perspective of this concept, there is no contradiction between market mechanism and the public welfare. Conversely, market has contributed in the best way to produce more public welfare for public hospitals. The third is particularity of public hospitals' drug and the relationship between it and price intervention. Whatever the particularity of drug supported is not a sufficient condition for price intervention, it should be connected with consumption decision model and the fairness of drug price.

Chapter 2, the analysis of the existing intervention system of drug price in China. The drug pricing mechanism of public hospitals is an important part of the medical and health system reform, and the evolution of it also follows the medical and health system reform. This chapter elaborates the state intervention evolution, analyzing the deficiencies of existing institutions. The main reasons for intervention failure have been found, as government intervention departing from market rule, regulator confusing with market player, fuzzy relationship between public hospitals and patients as well as limitation of zero addition institution. Based on the conclusions above, the author holds

the opinion that the real problem is not only market failure but also the ineffectiveness of government intervention to correct the market failure. Consequently, way to solve the problem is reconstructing the system for the state to intervene the drug price of public hospitals, which corrects government intervention and preserves market freedom, promoting market effective operating.

Chapter 3, the innovating of the idea of drug price intervention in China. This chapter analyzes the state intervention practices in developed market economy countries or regions by the intervention method, and then elaborates the trend of intervention which has been found. The state, focusing on the public hospitals and doctors, have strong influence on consumption, based on indirect intervention, intervening prescribing, preserving the operating of market effectively. On the basis of this, the article puts forward proposals about innovative idea for state intervention of drug price in public hospitals. In China, reasonable state intervention is necessary for drug price of public hospitals, which takes market freedom and price fairness as goal, regarding intervening differently as principle to determine reasonable scope of intervention, changing only government to more state organs intervention, and transfers market player's managing to doctor's prescribing.

Chapter 4, the innovation of the legal system for the state to intervene drug price of public hospitals in China. Reforms of drug price mechanism include changing our idea to a new intervention method, and the rearrangement of legal resources and the adjustment of interest. This chapter demonstrates mainly three aspects arrangement of legal resources such as right, obligation and responsibility, procedure, as well as the system being consistent with our innovative idea. Suggestions were given on how to improve the state intervention legal system. The first is the idea of abolishment paternalism government regulation, and implement supervision according to law. The second is to construct the state intervention system including different social

institutions led by the law. The third is the legal design listed: determination by the supervision relationship between government and market, the agency relationship between public hospitals and patients; abolishment of drug purchase bidding, constructing supervision system by bidding the highest price; establishment of the remedy for the rights of patients, rebuilding the relevant institutions to drug price of public hospitals including value-added tax.

Keywords: Public Hospitals; Drug Price; Legal System of Intervention; Fair Price; Substantial Fairness

目 录

绪 论	1
第一章 公立医院药品价格国家干预基础理论	24
第一节 公立医院公益性及其与药品价格市场化的关系	26
一、公立医院：福利国家的产物	26
二、公益性：公立医院的主要内涵	27
三、药事服务：公立医院内涵的新发展	38
四、公立医院的公益性不排斥市场机制	42
第二节 公立医院药品特殊性及其与价格国家干预的关系	46
一、国家干预必要性的理论发展	46
二、价格国家干预制度的基本框架	50
三、公立医院药品的特殊性及其与市场机制的关系	57
四、公立医院药品价格国家干预的必要性	66
第二章 国家干预失灵：中国公立医院药品价格国家干预 制度分析	70
第一节 公立医院药品价格制度的变迁	71
一、医药卫生管理体系的基本架构	71
二、医药卫生体制改革进程及其法律回应：全面 放开到再管制	75
三、公立医院药品价格国家干预的演进历程	77
第二节 国家干预的现状与存在的问题	79
一、公立医院药品价格制度	79