

# 国家基本药物制度下中药饮片行业的现状与分析

王宏<sup>1\*</sup>, 霍然<sup>2</sup>, 张颖<sup>1</sup>, 谢明<sup>2#</sup> (1. 辽宁中医药大学经济管理学院, 辽宁大连 116600; 2. 辽宁中医药大学药学院, 辽宁大连 116600)

中图分类号 R95 文献标志码 A 文章编号 1001-0408(2014)28-2593-03

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2014.28.01

**摘要** 目的: 为中药饮片行业的规范化发展提供建议。方法: 通过对国家基本药物目录和国家基本医疗保险目录及其他具有代表性的10个省(自治区、直辖市)的《基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录》以及相关政策间的比较, 总结中药饮片行业现状与发展障碍。结果: 中药饮片相关政策间存在矛盾, 各个目录对中药饮片的纳入不尽相同。结论: 国家基本药物目录中的中药饮片品种应一一列出, 中药饮片的报销政策应进一步规范和完善, 相关部门间应加强协调, 从而确保中药饮片的科学、合理、规范的管理。

**关键词** 中药饮片; 政策; 国家基本药物目录; 医保目录

## Analysis of the Development of TCM Decoction Pieces Industry under National Essential Medicine System

WANG Hong<sup>1</sup>, HUO Ran<sup>2</sup>, ZHANG Ying<sup>1</sup>, XIE Ming<sup>2</sup> (1. College of Economics Management, Liaoning University of TCM, Liaoning Dalian 116600, China; 2. College of Pharmacy, Liaoning University of TCM, Liaoning Dalian 116600, China)

**ABSTRACT** OBJECTIVE: To provide suggestion for the standardized development of it. METHODS: The situation and development of TCM decoction pieces industry were summarized through comparing National Essential Medicine List with Basic Medical Insurance, Industrial Injury Insurance and Maternity Insurance Medicine Catalogues (BMIIIMIMC) of state and 10 representative provinces (regions, municipalities) and related policies. RESULTS: There were contradictions among policies about TCM decoction pieces. TCM decoction pieces included in BMIIIMIMC of state and provinces (regions, municipalities) were different from each other. CONCLUSIONS: The species of TCM decoction pieces should be displayed one by one in National Essential Medicine List, and the reimbursement policy of TCM decoction pieces should be refined and completed. At the same time, more coordination should be strengthened between relevant ministries in order to ensure the rational and standardized management of TCM decoction pieces.

**KEYWORDS** TCM decoction pieces; Policy; National Essential Medicine List; Medical Insurance Medicine Catalogue

中药饮片、中药材和中成药是中药行业的三大支柱, 中药饮片更是中药行业的特色和优势之一<sup>[1]</sup>, 因此中药饮片行业的发展对整个中药行业有举足轻重的作用。事实上, 中药饮片行业的发展存在很多瓶颈因素。例如, 中药饮片的质量问题由来已久, 中药饮片的批准文号管理迟迟不能落实, 中药饮片的炮制规范尚未统一, 中药饮片的统一标准缺失<sup>[2]</sup>, 等等。为保障群众基本用药, 减轻医药费用负担, 2009年我国启动国家基本药物制度并首次将中药饮片纳入到《国家基本药物目录·基层医疗卫生机构配备使用部分》(2009版, 以下简称2009版《国家基本药物目录》)。2011年, 2010版《中国药典》问世并大幅度增加了收录的中药饮片的品种。两件对中药行业影响颇深的“大事”都为中药饮片行业的发展带来了新的机遇。与此

同时, 中药饮片行业仍然存在着诸多制约行业发展的问題, 本文从国家基本药物制度的相关政策出发, 探讨中药饮片行业的现状与发展。

### 1 国家基本药物制度为中药饮片的发展提供机遇

基本药物是适应基本医疗卫生需求, 剂型适宜, 价格合理, 能够保障供应, 民众公平可及的药品, 是以国家信誉为社会举荐药物。然而, 直到2009版《国家基本药物目录》才首次将中药饮片纳入其中, 规定颁布国家标准的中药饮片为国家基本药物, 具有国家标准的中药饮片自此以基本药物的身份出现。中药饮片的发展迈向了一个新的起点, 这是国家基本药物制度对中药饮片的最大利好<sup>[3]</sup>。

### 2 国家基本药物制度相关政策间的矛盾给中药饮片带来的尴尬现状及成因分析

2009年以来, 一系列政策法规同时体现出国家对深化医药卫生体制改革的决心以及弘扬中医事业的信心, 然而中药饮片的“基本药物时代”仍然存在很多尚未解决的问题。

\* 硕士研究生。研究方向: 中药药事管理。E-mail: wang546466974hong@163.com

# 通信作者: 教授, 博士研究生导师。研究方向: 中药药事管理。电话: 0411-85890123。E-mail: x6m6@163.com

## 2.1 中药饮片相关政策间彼此矛盾

我国确立实施国家基本药物制度后,陆续发布了相关配套文件,但各个文件对中药饮片的描述和介绍却并不一致。例如,《国家基本药物目录管理办法(暂行)》(以下简称《办法》)对中药饮片部分的相关说明就与2009版《国家基本药物目录》的介绍不一致,详见表1。

表1 中药饮片相关政策间比较

Tab 1 Comparison of related policies of TCM decoction pieces

相关政策文件	矛盾点	结果
《办法》	含有国家濒危野生动植物药材的和主要用于滋补保健作用、易滥用的不纳入2009版《国家基本药物目录》遴选范围	羚羊角、鹿茸、灵芝等不应被纳入2009版《国家基本药物目录》
2009版《国家基本药物目录》	羚羊角、鹿茸等(国家濒危野生动植物药材)和灵芝、冬虫夏草、人参、蜂蜜等(主要用于滋补保健作用、易滥用)为颁布国家药品标准的中药饮片,是2009版《国家基本药物目录》范围内药品	羚羊角、鹿茸、灵芝等应被纳入2009版《国家基本药物目录》

## 2.2 中药饮片的报销政策难落实

《关于建立国家基本药物制度的实施意见》第16条明确规定,基本药物全部纳入基本医疗保障药品报销目录,报销比例明显高于非基本药物。对于首次纳入国家基本药物目录的中药饮片,这是不争的喜讯,但事实上,很多中药饮片处于有目录而无制度的尴尬现状。在2009版《国家基本药物目录》发布后颁布的2010版《国家基本医疗保障、工伤保险和生育保险药品目录》(以下简称《医保目录》)对中药饮片部分的规定为“各地按现有政策继续执行”,意味着进入2009版《国家基本药物目录》的中药饮片并未对新版《医保目录》产生实质的影响。

《医保目录》对中药饮片的纳入方式为排除法<sup>[4]</sup>,即只列出单味或复方使用均不支付费用以及单味使用不支付费用的中药饮片及药材。笔者发现,2010版《中国药典》列出标准的多种中药饮片都被国家和各地的《医保目录》拒之门外。笔者对我国国家《医保目录》以及北京、上海、天津、辽宁、黑龙江、青海、湖南、四川、山东、山西等10个省(自治区、直辖市)的《医保目录》与2010版《中国药典》作对比,结果详见表2、表3。

从表2和表3可以看出,在所调查的《医保目录》中,北京、上海两地对中药饮片的报销范围与国家有较大差距,而其他8个省(自治区、直辖市)对中药饮片的报销范围与国家一致。多种具有基本药物身份的中药饮片,如西洋参、蛤蟆油等不能享受医保报销。医保报销政策是能否使基本药物成为公共产品的标志之一,也是全民公平获得基本药物的重要保障<sup>[5]</sup>。中药饮片如若在报销环节的基本药物身份缺失,那么中药饮片列入国家基本药物目录是否还有意义呢?这并不是仅靠一句“中药饮片的基本药物管理暂按国务院有关部门关于中药饮片定价、采购、配送、使用和基本医疗保险给付等政策规定执行”就能解决的问题,值得深思。

中药饮片为何会遭遇如此现状?其原因不外乎有关部门对中药饮片相关问题的忽视,长此以往,国家基本药物制度下中药饮片的市场地位必将难以保证,中药饮片的发展之路也无疑会问题重重。

## 3 多措并举,保障中药饮片合理合法权益

### 3.1 慎重考虑纳入国家基本药物目录的中药饮片品种

1995年,国家中医药管理局、国家食品药品监督管理局、

表2 有国家标准但《医保目录》规定单味或复方使用均不支付费用的中药饮片<sup>[6]</sup>

Tab 2 Single or compound TCM decoction pieces which are included in national standards but are not paid by Medical Insurance Medicine Catalogue Fund

品种	国家	天津	辽宁	黑龙江	青海	湖南	四川	山东	山西	北京	上海
蛤蚧、红参、灵芝、西红花、西洋参、血竭、珍珠、紫河车	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
冬虫夏草、海龙、海马、鹿茸	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
牛黄、麝香	√	√	√	√	√	√	√	√	√		√
人参											√
蜂蜜	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
蛤蟆油											√

注:以上列表不包括《医保目录》中未列出具体品种的各种动物脏器器和胎、鞭、尾、筋、骨以及各种可药用的食品、副食品等;√表示此种(类)中药饮片在国家或该地区不予报销

notes: the above list does not include specific varieties of animal viscera and tyres, whip, tail, muscle, bone and a variety of medicinal food, non-staple food which are not listed in National Basic Medical Insurance Medicine Catalogue; √ represents the kinds of TCM decoction pieces are not paid by medical healthcare insurance fund in our country or the region

表3 有国家标准但《医保目录》规定单味使用不支付费用的中药饮片

Tab 3 Single TCM decoction pieces which are included in national standards but are not paid by Medical Insurance Medicine Catalogue Fund

品种	国家	天津	辽宁	黑龙江	青海	湖南	四川	山东	山西	北京	上海
八角茴香、白果、白芷、百合、鳖甲、薄荷、莱菔子、陈皮、川贝母、淡豆豉、淡竹叶、当归、党参、刀豆、丁香、榧子、佛手、茯苓、甘草、高良姜、葛根、龟甲、广藿香、荷花、红花、胡椒、黄芪、火麻仁、核桃仁、生姜、干姜、金钱白花蛇、金银花、橘红、菊花、决明子、昆布、莲子、芦荟、罗汉果、马齿苋、麦芽、胖大海、蒲公英、蕲蛇、芡实、青果、全蝎、肉苁蓉、肉桂、山楂、桑葚、桑叶、沙棘、砂仁、山药、石斛、酸枣仁、天麻、乌梅、乌梢蛇、鲜芦根、香薷、香橼、小茴香、薤白、益智、余甘子、鱼腥草、玉竹、郁李仁、栀子、菊苣、牡蛎	√	√	√	√	√	√	√	√	√		
赤小豆、何首乌、枸杞子、大枣、龙眼肉、薏苡仁、黑芝麻	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
阿胶、龟甲胶、鹿角胶	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
羚羊角、牛黄、麝香											√
三七、西红花											√
羚羊角粉											√

注:√表示此种(类)中药饮片在国家或该地区不予报销;上海目录中的西红花为藏红花

notes: √ represents the kinds of TCM decoction pieces are not paid by medical healthcare insurance fund in our country or the region; Crocus sativus is expressed as Saffron in Shanghai Basic Medical Insurance Medicine Catalogue

原卫生部、国家工商行政管理局发布《整顿中药材专业市场的标准》，严禁羚羊角、鹿茸等在内的42种濒危灭绝的野生动植物药材在中药材专业市场进场交易；2013年，在《药品注册管理办法》修正案(草案)征求意见稿中，“以濒危野生动植物药材为原料，但不能保障资源可持续利用的”药品将不予批准，对以濒危野生动植物药材为原料的药品进行了从严规定。国家出台相关政策保护此类野生动植物药材的原因在于尽管我国药用资源品种丰富，但因为过量的需求和使用等原因最终导致诸多药材产量逐年下降，麝香和穿山甲正面临濒危，而犀角和虎骨现已被禁用。国家基本药物是能够保障供应、公众可公平获得的药品，类似于羚羊角、鹿茸这样的饮片是否应该继续纳入其中，还有待研究。

对于主要用于滋补保健作用，且易滥用的中药饮片，也应对其纳入国家基本药物目录的品种严格把关。根据原卫生部关于进一步规范保健食品原料管理的通知(卫法监发[2002]51号)，人参、三七、鳖甲等除具有药用价值外，都属于可用于保健食品的物品，因此容易出现市场滥用的情况，这一类饮片纳入基本药物是否合适，还需要在实践中进一步商榷。

“颁布国家药品标准的中药饮片为国家基本药物，国家另有规定的除外”这样的表述对于中药饮片来说有失妥当，建议在总结过往经验的基础上，相关部门在制订2015版《国家基本药物目录》时能够进一步完善。

### 3.2 完善顶层设计，规范对中药饮片的管理

《医保目录》的调整周期一般为5年，继2009版《医保目录》之后，2014年正值《医保目录》调整的重要时期，希望2014版《医保目录》对中药饮片的报销政策能够更加完善，不再重复“仍按现有政策执行”的规定。2009版《医保目录》分为化学药品和生物制品、中成药、中药饮片三大部分。其中，化学药品和生物制品部分与中成药部分用准入法，规定基金准予支付费用的药品，支付时区分甲、乙类。然而，中药饮片部分却“独具特色”，采用排除法，只列出不支付支付的品种。中药饮片部分的独特或多或少对《医保目录》的整体规范性产生了一定的影响。建议将《医保目录》的中药饮片部分与化学药品和生物制品及中成药两个部分统一规范，统一管理。同时，国家对各地区的《医保目录》也应加强监督，以避免类似于上海《医保目录》中出现非药典名称“藏红花”的错误(按照劳社部发[1999]15号规定，中药饮片的名称应采用药典名)。

### 3.3 中药饮片的报销政策尚待细化

2010版《中国药典》收录的中药饮片标准达到822种，其中包括冬虫夏草、蜂蜜、灵芝、鹿茸、牛黄、麝香、西红花、珍珠等名贵药材，同时也涵盖了如阿胶、鳖甲胶、龟甲胶、黄芪、鹿角胶、山药等补药，以及八角茴香、白果、赤小豆、生姜、龙眼肉、

大枣、乌梅、肉桂等药食同源<sup>[7]</sup>的饮片。如若上述饮片均被列入医保报销范围，势必会出现市场滥用的混乱局面，不仅为医保经办机构带来巨大的监管压力，而且还会加大医保基金“出险”的风险。同时，也不符合人力资源和社会保障部门“广覆盖、保基本”的保障原则。建议相关部门在规定基本药物全部纳入基本医疗保障药品报销目录的同时，应附加类似于“除部分中药饮片，具体品种可遵照医疗保障的有关规定执行”的字样或条款，同时应对中药饮片的报销或不报销具体品种提出意见，而非只是草草规定具体办法按照基本医疗保险给付等政策执行，以为医疗保险的报销政策提供参考。

中医药是中华民族的瑰宝，中医学是中华民族的传统特色，中药饮片的发展值得所有医药行业的相关单位和个人用心研究。在国家基本药物制度下，中药饮片行业机遇与挑战并存<sup>[8]</sup>，只有科学合理地利用这个契机，让中药饮片真正享受到基本药物的应有待遇，使其走出“特殊化”的现状，中药饮片的“基本药物时代”才会到来，深化医药卫生体制改革对于中药饮片乃至中药行业来说才有意义可言。相关部门应加强对中药饮片相关政策制定的重视，实现中药饮片的现代化、规范化发展。

### 参考文献

- [1] 于江泳,余伯阳,钱忠直,等.加快编制《全国中药饮片炮制规范》,规范统一饮片炮制国家标准[J].中国中药,2011,36(19):2751.
- [2] 陈彦琳,屈效源,白宗利.《中国药典》2010版中药饮片标准修订情况整理与探讨[J].中国现代中药,2011,13(8):9.
- [3] 徐厚丽,刘玉欣,窦蕾,等.中药纳入基本药物制度建设中的策略研究[J].中国卫生事业管理,2012(7):502.
- [4] 人力资源和社会保障部.2010版《国家基本医疗保障、工伤保险和生育保险药品目录》[EB/OL].[2014-03-10].<http://wenku.baidu.com/view/e8d0ff38376baf1ffc4fad19.html>.
- [5] 国家药典委员会.中华人民共和国药典:一部[S].2010年版.北京:中国医药科技出版社,2010:8.
- [6] 孟锐,马俊洁,韩晓亮,等.中药饮片列入《国家基本药物目录》在基层医疗卫生机构使用过程中存在的问题分析[J].中国药房,2012,23(24):2211.
- [7] 卫生部.关于进一步规范保健食品原料管理的通知[S].2002.
- [8] 王霞.中药饮片质量现状与改善策略[J].大家健康,2013,7(8):189.

(收稿日期:2014-03-19 修回日期:2014-06-02)

《中国药房》杂志——《中国科学引文数据库》(CSCD)来源期刊,欢迎投稿、订阅