

# 敏捷治理视角下的药品网络交易治理模式探析<sup>△</sup>

刘琳\*(中共重庆市委党校/重庆行政学院公共管理教研部,重庆 400041)

中图分类号 R95 文献标志码 A 文章编号 1001-0408(2021)20-2433-05

DOI 10.6039/j.issn.1001-0408.2021.20.01



**摘要** 目的:为药品网络交易治理模式的相关研究和政策制定提供参考。方法:基于敏捷治理理念与药品网络交易的高度嵌合,分析现有药品网络交易模式的治理困境,从治理目标、治理工具、治理主体等3个角度提炼药品网络交易治理的优化路径。结果与结论:药品网络交易特有的复杂性和创新性为监管部门带来了诸多挑战,既表现为治理目标和治理工具上的难以选择,也表现为多元主体的加入打破了传统的单一监管模式。为进一步优化药品网络交易治理,有必要秉承敏捷治理理念,以更加积极的姿态介入市场,追求安全和效率的平衡;以更具弹性的工具应对风险,实现包容和审慎的统一;以更为多元的主体参与治理,形成政府、企业、社会共同发力的格局。

**关键词** 敏捷治理;药品;网络交易;治理模式

## Analysis of the Governance Mode of Drug Network Transaction from the Perspective of Agile Governance

LIU Lin (Teaching and Research Department of Public Management, Party School of Chongqing Municipal Party Committee/Chongqing Administration College, Chongqing 400041, China)

**ABSTRACT** OBJECTIVE: To provide reference for the related research and policy-making of drug network transaction governance model. METHODS: Based on the highly chimerism of agile governance concept and drug network transaction, the governance dilemma of the existing drug network transaction mode were analyzed, and the optimization path was refined from the perspectives of governance objectives, tools and subjects. RESULTS & CONCLUSIONS: The unique complexity and innovation of drug network transactions had brought many challenges to the regulatory authorities, which not only manifested that it was difficult to choose governance objectives and governance tools, but also manifested that the addition of multiple subjects had broken the traditional single supervision mode. In order to further optimize the governance of drug network transactions, it is necessary to adhere to the concept of agile governance, intervene in the market with a more positive attitude, and pursue the balance between safety and efficiency; respond to risks with more flexible tools, and achieve the unity of inclusiveness and prudence; participate in governance with more diversified subjects, and form a pattern of joint efforts of government, enterprises and society.

**KEYWORDS** Agile governance; Drugs; Network transaction; Governance mode

随着互联网技术的迅猛发展,医药电商行业迅速崛起,并表现出爆发性增长态势。据报道,与2017年比较,2019年持有医药电商牌照的企业数量的涨幅高达91.9%,销售额上涨54.6%<sup>[1]</sup>。有学者指出,药品网络交易在减少交易成本、提高交易效率等方面具有独特优势;但是,该交易方式可能会借助互联网放大传统药品风险(如质量风险等),或者带来新的风险(如处方流转风险、医保支付风险等)<sup>[2-3]</sup>。敏捷治理(agile governance)为有效防范风险、促进产业发展提供了宝贵经验,构建起一种集高效能治理、弹性治理和共同治理于一体的新型治理模式。这一模式在药品网络交易领域

的运用既是政府深化“放管服”改革、创新监管方式的准确体现,也是对产业发展升级需求和人民群众健康需求的有效回应。本文中,笔者基于敏捷治理理念与药品网络交易的高度嵌合,分析现有药品网络交易模式的治理困境,并从治理目标、治理工具、治理主体等3个角度提炼药品网络交易治理的优化路径,旨在为药品网络交易治理模式的相关研究和政策制定提供参考。

## 1 敏捷治理的内涵及研究范式

### 1.1 敏捷治理的概念和主要特征

敏捷治理是一种创新性理论,近年来常被用于新兴产业的发展监管。根据世界经济论坛白皮书(2018)的定义,敏捷治理是指一种以顾客为中心、以适应性和包容性为特征的政策制定过程<sup>[4]</sup>。这一过程不仅要求政府对产业发展和产品质量进行持续监控,而且要通过不断

<sup>△</sup>基金项目:国家社会科学基金项目(No.19CGL057)

\*讲师,博士。研究方向:卫生行政管理。电话:023-68585577。

E-mail: 60baby@163.com

调整政策以适应新兴产业的发展规模和发展速度,实现政府、企业和公民的信息共享以及风险治理的责任共担。因此,敏捷治理理论的提出有利于化解网络社会快速变迁和政府监管相对滞后之间的矛盾,被许多学者认为是新技术环境下政府回应的理想方式<sup>[5]</sup>。

综合相关文献<sup>[6-8]</sup>,笔者认为敏捷治理具有如下特征:第一,快速性。由于科学技术推陈出新,市场发展瞬息万变,传统监管政策和手段不可避免地表现出滞后性,难以对市场变化作出快速反应。敏捷治理重视治理的效率和质量,也密切关注市场的变化,能及时调整监管政策,从而更好地实现治理目标。第二,灵活性。随着新兴技术的快速发展和社会的迅速变化,过去一成不变的监管手段难以应对这种变化形势。敏捷治理致力于构建一套富有弹性、具有容差性的治理体系,以更加灵活的治理工具替代僵化的监管手段。第三,回应性。相较于传统的政府单一治理模式,回应性治理更加注重多元主体的利益诉求,也更加适应复杂多变的社会治理新形势。敏捷治理模式下的治理主体不再局限于政府,而是兼顾包括企业、行业协会、社会公众等多元主体在内的各利益相关者,通过建立相应机制来实现各方的利益平衡。

## 1.2 敏捷治理与药品网络交易的高度嵌合

从相关文献来看,尽管从敏捷治理角度来研究药品交易模式的文献几乎未被查到,但是有关药品网络交易监管的文献均或多或少反映了敏捷治理的理念和思路。例如,刘琳等<sup>[9]</sup>针对药品网络交易,在立法层面提出要坚持适度监管原则,在执法层面提出要创新监管手段、构建共治格局。杨存等<sup>[10]</sup>认为,当前我国药品流通领域改革亟需引入竞争机制,减少流通环节,提高流通效率。方锐<sup>[11]</sup>认为,要积极探索与国情相适应的药品流通治理模式,在兼顾公平与效率的原则下深化医药体制改革。杜创等<sup>[12]</sup>通过发达国家与我国药品流通体制的比较研究得出,药品流通体制改革应具有系统性并有相应的配套措施。隋振宇等<sup>[13]</sup>在分析我国网络药品经营监管制度的基础上,提出了拓展监管手段、提升监管能力的具体路径。张雪艳等<sup>[14]</sup>根据网上药店经营现状调查分析结果,建议从规范化管理和提高服务水平等角度改善网上药店经营状况。徐富等<sup>[15]</sup>基于某市市民的问卷调查结果提出,应当以可控的方式放开处方药的销售权限,并实现网络购药的医保结算。田侃等<sup>[16]</sup>从保护消费者权益的角度出发,建议强化经营者的信息披露义务,明确隐私权的法律地位。

由上可见,目前的相关研究多局限于从法制、体制、

机制的单一角度出发,或者从政府、企业、社会的单一主体出发,分析药品网络交易的优缺点及监管措施。鉴于此,本文试图从敏捷治理的视角出发,系统研究药品网络交易这一新兴商业模式的治理目标、治理工具、治理主体等,力图构建药品网络交易的敏捷治理模式。

## 2 药品网络交易模式的治理困境

如前所述,药品网络交易特有的复杂性和创新性为监管部门带来了诸多挑战,这既表现为治理目标和治理工具上的难以选择,也表现为多元主体的加入打破了传统的单一监管模式。

### 2.1 治理目标困境:安全和效率

从治理目标来看,是以效率为导向还是以安全为导向,是以促进产业发展为主还是以规制风险为主,均是值得监管者思考和权衡的问题。并且,在产业发展的不同时期,治理目标是需要动态调整的。这是因为:一方面,过于强调安全不利于提高效率。药品监管首先表现为对价格、市场准入和退出机制的经济性监管。尽管监管部门明确提出要遵循“线上线下一致”的原则<sup>[17]</sup>,但实际上政策并未允许网上单体药店和第三方平台开放直接向个人消费者提供药品的服务。而处方药不允许网络销售、医保结算不支持网上支付等更是降低了消费者对网购药品可及性和可负担性的满意度。另一方面,过于追求效率不利于保障安全。药品安全问题从本质上来讲属于社会性监管问题,往往是由外部效应(如果合规经营的企业通过网络交易为市场提供安全有效的药品,使社会公众对网购药品产生信任,则形成正外部效应;反之,当消费者购买并使用违规企业的假冒伪劣药品并使生命安全和健康受损时,就会对网购药品失去信任,则形成负外部效应)和信息不对称等市场失灵原因所引起的<sup>[18]</sup>。尽管互联网技术发展在减少信息不对称等方面起到了积极作用,但是有关药品网络交易的行为规范和责任体系尚未建立健全,企业很有可能因为自利动机而发生违规销售药品的行为,进而引发药品安全事件,侵害消费者权益。

### 2.2 治理工具困境:收紧和放松

从治理工具来看,药品网络交易模式面临着监管政策的两难选择:若政府政策过于宽松,产业发展带来的安全问题可能会给社会带来较大风险;若不给产业发展保留弹性,则新兴商业模式发展可能严重受阻<sup>[5]</sup>。纵观我国药品网络交易监管政策,大致经历了从全面禁止到逐渐开放再到反复调整的3个阶段:2000年以前,原国家药品监督管理局“暂不允许采用网上销售方式”;2000—2014年,国家有条件地开放非处方药的网络交

易,并出台了《互联网药品信息服务管理办法》《互联网药品交易服务审批暂行规定》;2014年以来,原国家食品药品监督管理局先是批准河北、上海、广东等三省市开展互联网第三方平台药品网上零售试点,后因企业与第三方平台责任不明、对药品质量和安全性监管难度较大予以叫停,随后连续发布了有关药品网络交易专项立法的3个征求意见稿,但迟迟未见正式文件出台。可见,监管部门始终对药品网络交易这一新兴模式持怀疑态度。这种怀疑导致的结果是监管政策时紧时松、“徘徊”不前,难以适应医药电商产业的高速发展形势。

### 2.3 治理主体困境:单一和多元

从治理主体来看,药品网络交易模式面临着政府、企业和社会等多元主体之间的利益博弈,并且随着产业的进一步发展,不断会有新的利益相关者加入进来。一方面,传统产业和新兴产业之间存在利益博弈。在传统的单一政府治理模式下,政府在产业调整、价格管控、交易门槛等方面集中发挥着主导作用,但由于巨大的利益驱动,药品生产商、批发商、医疗机构之间形成了一根完整的利益链条,使消费者不得不为“虚高药价”买单。随着互联网技术的革新,药品网络交易模式的兴起打破了上述利益壁垒,以往药品层层加价的现象得以扭转,传统药品企业、医疗机构和互联网企业之间形成了新的利益博弈。另一方面,监管部门之间也存在利益博弈。由于药品网络交易特有的虚拟性和隐蔽性,使其监管具有明显的跨部门性和跨区域性,这既涉及药监、卫生、医保、邮政、工信等多部门之间的职权划分,也超越了传统属地管理模式的管辖范畴,给监管造成了严峻挑战。

### 3 敏捷治理视角下药品网络交易治理的优化路径

当前,党中央、国务院部署进一步深化“放管服”改革,加快打造市场化、法治化、国际化的营商环境,不断激发市场主体活力和发展内生动力<sup>[19]</sup>。对此,政府应该借鉴敏捷治理理念,构建药品网络交易敏捷治理模式(图1),不断优化治理目标、治理工具和治理主体,以实现政府、企业和社会之间的利益平衡。

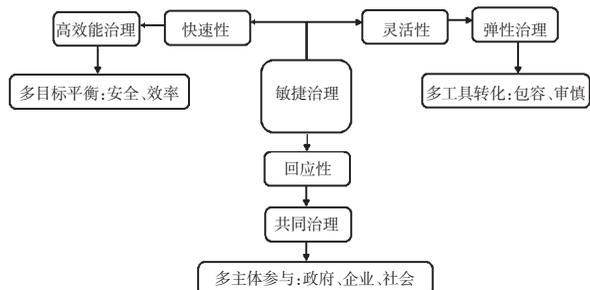


图1 药品网络交易敏捷治理模式

Fig 1 Agile governance model of drug network transaction

### 3.1 治理目标优化:实现多目标的动态平衡

敏捷治理重视高效能治理,旨在对市场变化作出快速反应,这为解决药品网络交易的治理目标困境提供了思路。治理目标既不能一味强调风险控制,也不能片面追求高效率,而是要平衡安全和效率、风险治理和创新发展之间的关系,在多重目标中寻求动态平衡。

第一,要牢牢守住药品安全底线。(1)完善风险管理制度,对药品安全事件形成快速反应。药品网络交易的风险管理包括风险识别、研判和处置。在事前,监管部门要严格履行审批制度,切实严把药品网络市场的入口关;在事中,要通过药品抽检、不良反应监测和投诉举报制度落实来密切关注市场发展态势,及时发现和研判相关风险点;在事后,要快速启动应急管理程序,做好实体企业停产、网络端口限制、问题药品下架和召回等处置工作。(2)厘清各方主体责任,对药品安全责任做到快速追责。药品不同于一般商品,一旦发生不良反应或用药错误会引发严重的生命健康问题。作为药品网络交易的提供者,经营企业应承担起主体责任,对其经营的药品质量和安全负责,一旦发生药品安全事件须承担问题药品的召回和赔偿责任;作为药品网络交易服务的提供者,平台应承担入驻企业资格审查、产品信息检查等责任;作为药品配送服务的提供者,物流企业应加强药品仓储和冷链管理能力,承担相应的运输管理责任。

第二,要追求药品高质量发展高线。纵观我国医药行业发展史,历经了从缺医少药到供过于求的历史阶段,也迎来了从“高速增长”到“高质量发展”的时代变革,也迎来了从“高速增长”到“高质量发展”的时代变革,也迎来了从“高速增长”到“高质量发展”的时代变革。新冠肺炎疫情刺激了消费者的网购药品需求,但处方药不允许网络销售、医保不支持网上支付等严重影响了消费者线上购药的满意度。基于此,笔者建议:(1)逐渐放开处方药网络销售权限,提升网购药品的可及性。2017年国家先后取消了药品网络交易A、B、C证审批,并在新修订的《药品管理法》中为药品网络交易赋予了法律地位。下一步,应开展处方药网络交易试点,允许具有资质的大型连锁药店通过互联网为可出具医师处方的个人消费者提供药品服务,并适时扩大到所有药品零售企业。(2)放开医保网上支付权限,提升网购药品的可负担性。医保能否实现网上支付直接关系到消费者的购买意愿。目前,已有广州、武汉、杭州、沈阳等部分城市开展了医保网上支付试点<sup>[20-23]</sup>。下一步,可由政府或者第三方机构搭建对接互联网医院、网上药店、医保支付系统和互联网第三方平台的统一平台,探索开展多种形式的医保网上支付。

### 3.2 治理工具优化:实现多工具的灵活转化

敏捷治理主张弹性治理,根据市场发展形势综合采用多种治理工具,这为解决药品网络交易的治理工具困境提供了思路。针对药品网络交易的正外部效应,监管者应持包容态度,予以支持;针对药品网络交易可能产生的负外部效应,监管者应持审慎态度,严格监管。

第一,要对正外部效应实行包容监管。药品网络交易模式在提高交易效率、降低交易成本、减少信息不对称等方面存在正外部效应。对此,有必要建立一套弹性的、可协调的监管机制,通过科学分析和利益权衡及时调整监管尺度,为新兴商业模式的发展创造良好的外部环境。(1)实行分类监管。准确把握法律法规政策,对违规行为按照不同情况予以区别处理,即对触及药品安全底线的违法行为,按照“四个最严”要求依法处理;对主观非故意违规且危害后果轻微的,通过行政约谈、批评教育、责令整改等措施,督促企业主动整改。(2)健全信息机制。建设网络监管数据平台,打破药监、卫生、医保、工信等各个部门的“信息壁垒”,消除“信息孤岛”,形成多部门、多系统的信息共享,并且将涉及企业和社会公众切身利益的相关信息及时向社会公布。(3)健全信用机制。建设网络市场信用体系,及时发现和掌握药品网络交易中出现的各种问题,逐步完善经营企业和第三方平台的信用档案,对信用良好的企业实行贷款、税收等优惠政策,鼓励其发展;对纳入“黑名单”的企业实行重点检查、严格处置,并开展联合惩戒。

第二,要对负外部效应实行审慎监管。药品网络交易模式存在借由互联网将原有药品风险加以放大以及产生新的风险点的可能性。针对新兴商业模式的潜在风险点,监管部门须严格监管,以减少负外部效应。(1)加强线上线下一致性监管,杜绝传统风险借由互联网扩散。监管部门应严格遵循《药品管理法》《药品流通监督管理办法》等相关法律法规,加强对从事网络交易的药品企业的监督检查。在线下,监管部门可通过跟踪检查、飞行检查、专项检查等多种手段进行监督,并联合工信部门及时限制和切断违法企业的网络交易端口;在线上,其可借助不良反应监测机制和消费者投诉举报机制等及时发现问题,并反馈到实体企业所属地方行政主管部门予以现场检查和处置。(2)建立处方流转机制和药品追溯机制,避免新风险的产生。针对处方流转风险,政府应探索建立处方流转机制,通过建立统一的处方流转平台,允许互联网医院、网上药店和患者接入,实现处方在线开具、上传、查询、审核等功能,以确保处方的真实性。针对医保支付风险,政府应探索建立药品追溯机

制,可按照疫苗监管的方式为每单位药品赋予独一无二的监管码,实现从企业生产、流通到使用环节的全程追溯,以确保药品的真实性。这样既能有效防范伪劣药品进入流通渠道,又能避免医保套现的情形发生。

### 3.3 治理主体优化:实现多主体的共同参与

敏捷治理强调回应性治理,致力于让更多的利益相关者参与治理,形成多元主体共治的利益平衡机制,这为解决药品网络交易的治理主体困境提供了思路。对此,监管者既要正视监管部门之间的利益博弈,建立跨部门、跨区域联动机制;也要重视政府、企业、社会之间的利益博弈,健全多元社会共治体系。

第一,要建立跨部门和跨区域联动机制。传统的“条块分割”、各司其职的监管体制虽然对产业监管起到了积极作用,但对网络交易表现出的外部效应却明显不适应。对此,笔者建议:(1)建立跨部门联动机制。反思2018年发生的问题疫苗事件可知,多部门监管如果没有形成监管合力,则容易产生监管真空,引发系统性风险。因此,药品网络交易必须明确各部门监管职责,即药监部门以药品流通为重点,卫生部门以医疗服务为重点,而医保部门和工信部门则各自负责医保基金和互联网平台的管理;同时,各部门还应在上述分工格局的基础上建立跨部门联合协调机制,以信息互通、人员互助、制度互联为切入点,构建全链条监管体系,以提升治理的一致性和连续性。(2)建立跨区域联动机制。传统的属地管理模式以行政区域为界线,难以应对网络交易的跨区域活动。因此,有必要打破区域界线,探索建立跨区域联动机制,在同一部门系统内开展信息互通、线索共享、证据转移、案件联查等合作。建议率先在京津冀、长三角、粤港澳大湾区和成渝双城经济圈开展试点,并逐渐形成常态化联防联控机制。

第二,要健全政府、企业、社会共同参与机制。监管方与被监管方的双向动态互动是保障监管思路与创新相匹配的重要方式。因此,政府应当将企业、行业协会、社会公众等多元主体的利益诉求纳入到政策制定中来,以实现治理的回应性。(1)增强企业自律能力,落实企业主体责任。经营企业不仅需要遵章守纪,而且应该建立一套风险防控机制,根据其技术和市场的深刻了解,正确评估相关风险并及时反馈给监管者,以协助后者制定合理的监管措施;第三方平台也应加强对入驻平台的企业资质和产品质量把关,切实承担起网络市场的“看门人”作用。(2)发挥行业协会自律作用。鼓励医药行业协会制定完善的自律规则,建立信息公开和信用机制,实施行业“黑名单”制度,健全纠纷解决机制,完善责任

划分机制,通过各种机制建设,真正实现行业自我监督。(3)畅通社会公众参与渠道。消费者是最具内在动力的参与者。政府应在立法层面健全公开征求意见机制,通过座谈会、听证会等形式广纳消费者意见,凝聚共识;在执法层面健全投诉举报机制,并面向社会招聘药品安全监督员,搭建政府和社会之间沟通的桥梁。

#### 4 结语

党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾<sup>[24]</sup>。药品网络交易为缓解人民群众“看病贵”“看病难”起到了积极作用,但传统监管方式固有的单一性、僵硬性和滞后性并不适应新兴商业模式的治理和发展。为进一步优化药品网络交易治理,有必要秉承敏捷治理理念,以更加积极的姿态介入市场,追求安全和效率的平衡;以更具弹性的工具应对风险,实现包容和审慎的统一;以更为多元的主体参与治理,形成政府、企业、社会共同发力的格局。

#### 参考文献

[1] 邓金栋,温再兴.中国药品流通行业发展报告:2020[M].北京:社会科学文献出版社,2020:1-21.

[2] 薛原.“互联网+”背景下我国网络销售处方药研究[J].卫生经济研究,2020,37(5):39-41.

[3] 吕晓晨,邓勇.我国网上药店医保支付存在的障碍及其对策探讨[J].中国药房,2016,27(4):573-576.

[4] World Economic Forum. Agile governance:reimagining policymaking in the fourth industrial revolution[EB/OL].(2018-04-24)[2021-03-01]. <https://www.weforum.org/whitepapers/agile-governance-reimagining-policy-making-in-the-fourth-industrial-revolution>.

[5] 薛澜,赵静.走向敏捷治理:新兴产业发展与监管模式探究[J].中国行政管理,2019(8):28-34.

[6] MERGEL I, GANAPATI S, WHITFORD A B. Agile: a new way of governing[J]. Public Admin Rev, 2020, 81(1): 161-165.

[7] 王晓真,陈禹同.新形势下敏捷治理的意义与实践[N].中国社会科学报,2020-11-09(003).

[8] 范旭,刘伟.“敏捷治理”:重塑前沿科技领域治理体系[J].

国家治理,2020(35):28-31.

[9] 刘琳,靳文辉.“互联网+”背景下药品网络交易治理的困境及其出路[J].改革,2019(10):149-159.

[10] 杨存,郑晓瑛.我国药品流通领域的现状以及思考[J].中国卫生经济,2011,30(3):87-90.

[11] 方锐.药品流通治理综述与评价[J].重庆大学学报(社会科学版),2013,19(2):42-47.

[12] 杜创,朱恒鹏,方燕.制度互补性与药品流通体制的中外差异[J].财贸经济,2015(4):109-120.

[13] 隋振宇,宋华琳,林长庆.“互联网+”背景下完善我国网络药品经营监管的探索[J].中国药房,2019,30(16):2166-2170.

[14] 张雪艳,严军,王萍,等.我国网上药店经营现状调查分析[J].中国药房,2019,30(2):145-149.

[15] 徐富,张劲柏,郑乐艺,等.我国互联网药品零售情况及基于上海市民的认知、态度、行为调查[J].中国药房,2016,27(15):2028-2031.

[16] 田侃,吴颖雄.互联网药品交易法律问题刍议[J].中国药房,2011,22(21):2014-2016.

[17] 马艳红.网络药品经营监管遵循“线上线下一致”原则[EB/OL].(2017-10-02)[2021-03-01]. [http://www.ce.cn/cysc/sp/info/201710/02/t20171002\\_26434306.shtml](http://www.ce.cn/cysc/sp/info/201710/02/t20171002_26434306.shtml).

[18] 程启智.内部性与外部性及其政府管制的产权分析[J].管理世界,2002(12):62-68.

[19] 周人杰.把“放管服”改革向纵深推进[N].人民日报,2021-07-08(005).

[20] 张西陆,戴雨.广州医保试点网络支付[N].南方日报,2016-08-01(007).

[21] 吴君.“互联网医院+在线医保支付”平台在武汉上线[N].人民日报,2021-06-18(007).

[22] 张梦月,洪晓静.杭州试点线上购药医保在线支付[N].浙江日报,2021-06-18(006).

[23] 丁冬.沈阳居民在外卖平台买药可以用医保支付[N].辽宁日报,2021-07-07(011).

[24] 《十九大报告辅导读本》编写组.党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017:11.

(收稿日期:2021-03-24 修回日期:2021-09-21)

(编辑:胡晓霖)

《中国药房》杂志——中文核心期刊,欢迎投稿、订阅