

药品集采成医改突破口，产业转型升级无退路

—《深化医药卫生体制改革 2019 年重点工作任务》政策解读

点评报告/医药

2019 年 06 月 05 日

一、事件概述

2019 年 6 月 4 日，国务院办公厅印发了《深化医药卫生体制改革 2019 年重点工作任务》的通知，继续深化医疗、医保、医药联动改革。通知中提出研究制定 15 项与医疗、医保和医药相关的改革性文件，并指定了相关的负责部门。我们对市场关心的政策进行解读：

二、分析与判断：药品集采工作提高到医改突破口高度，2019 年 9 月底前新的文件有望出台

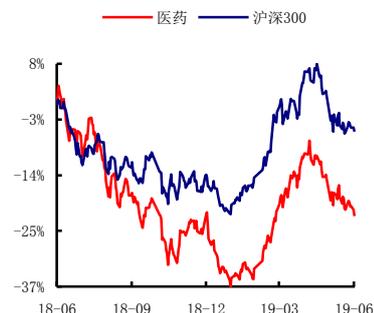
分析 2019 年的医改重点任务，我们发现 15 项重要文件中，除了 3 项医保局牵头的文件制定值得关注外，最为重要的是，文件提到“制定以药品集中采购和使用为突破口进一步深化医改的政策文件”，牵头部门是国务院医改领导小组办公室，2019 年 9 月底前完成。我们认为自 2018 年药品集采工作由卫计委转到医保局以来，其对药品价格的影响远超历次采购政策的影响，而此次国务院文件由首次提出将药品集采和使用为突破口深化医改，无疑是将集采工作提高到了前所未有的高度，我们估计这可能是总结第一轮药品采购政策、为未来几年医改深水区公立医院改革奠定基础的重要文件，建议积极重视，从影响上看，我们预计进一步倒逼产业转型升级趋势。

- **医药：药品集采工作成为持续性强化政策，转型升级没有退路**
——通过制定“鼓励仿制药品的目录”，动用药企的力量加快对高价原研药的仿制替代达到降药价目的；通过“开展药品集中采购试点评估，及时全面推开”，对带量采购中涉及的公立医疗机构和药企进行监管，总结试点经验，保证带量采购能够稳步推进并及时全面推开；通过制定“医疗机构用药管理办法”等相关文件，进一步控制医院对可替代高价药的依赖性，促进医院用药结构合理化。
- **医用耗材：统一标识码，取消加成，配套落实补偿政策，类药品集采改革前奏**
——通过制定“进一步规范医用耗材使用的政策文件”，对医用耗材的改革延续了之前公立医院药品改革的思路，通过取消加成直接降低医用耗材价格，后续有可能通过提高手术费用等医疗服务价格（类似于门诊的医事服务费）的方式对公立医院和医生进行补偿。通过“逐步统一全国医保高值医用耗材分类与编码”手段对耗材类别进行细分，我们预计后续可能采用类似于仿制药一致性评价和带量采购的方式对高值耗材资源占用的空间进行进一步压缩。
- **医疗：公立医院改革是医改的核心，理顺是医疗服务价格是核心**
——文件提出：督促指导各地建立有利于理顺比价关系、优化收入结构的公立医院医疗服务价格动态调整机制。按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”的原则，动态调整医疗服务价格。（国家医保局、国家卫生健康委、国家中医药局负责）深入推进公立医院薪酬制度改革，落实“两个允许”要求，推动使人员经费支出占公立医院业务支出的比例达到合理水平。
- **医保：开源提高对互联网诊疗覆盖，节流加强管理**
——通过制定“互联网诊疗收费和医保支付的政策文件”来扩大医保支付对互联网诊疗服务的覆盖，进一步减少患者负担；通过制定“医疗保障基金使用监

推荐

维持评级

行业与沪深 300 走势比较



资料来源：Wind，民生证券研究院

分析师：孙建

执业证号：S0100519020002

电话：021-60876703

邮箱：sunjian@mszq.com

研究助理：袁中平

执业证号：S0100117120030

电话：021-60876703

邮箱：yuanzhongping@mszq.co

相关研究

- 1.即将上市科创板的公司进度梳理——科创板生物医药公司系列研究第 6 期
- 2.高值耗材治理政策过审，关注 POCT、ICL 等领域——民生医药行业周报 20190603

管条例”，对医保资金的使用进行监测，加强医保资金的合理使用，减少医保不必要支出。

三、投资建议

建议关注受益于产业转型升级方向的公司，包括医药研发创新企业、研发、生产服务外包企业及具备全球竞争力、转型升级潜力的原料药企业，推荐泰格医药、昭衍新药、天宇股份，关注恒瑞医药、科伦药业、中国生物制药、石药集团、京新药业、华海药业等。

四、风险提示：

药品降价风险，高值耗材降价风险，政策超预期风险。

附录：

表 1:《深化医药卫生体制改革 2019 年重点工作任务》拟研究制定文件梳理

所属领域	文件内容	主要负责单位	时间要求
健康中国	关于实施健康中国行动的意见、健康中国行动（2019—2030 年） 健康中国行动组织实施和考核方案	国家卫健委	2019 年 6 月底前
医药	鼓励仿制的药品目录	国家卫健委	2019 年 6 月底前
	进一步规范医用耗材使用的政策文件	国家卫健委	2019 年 8 月底前
	以药品集中采购和使用为突破口进一步深化医改的政策文件	国务院医改领导小组办公室	2019 年 9 月底前
	医疗机构用药管理办法	国家卫健委	2019 年 9 月底前
医疗	促进社会办医持续健康规范发展的政策文件	国家卫健委、发改委	2019 年 6 月底前
	深化卫生专业技术人员职称制度改革的指导意见	人力资源社会保障部	2019 年 9 月底前
	建立完善老年健康服务体系的指导意见	国家卫健委	2019 年 9 月底前
	二级及以下公立医疗机构绩效考核办法	国家卫健委	2019 年 11 月底前
	加强医生队伍管理的办法	国家卫健委	2019 年 11 月底前
	医疗联合体管理办法	国家卫健委	2019 年 11 月底前
	公立医院薪酬制度改革的指导性文件	人力资源社会保障部	2019 年 12 月底前
医保	互联网诊疗收费和医保支付的政策文件	国家医保局	2019 年 9 月底前
	改进职工医保个人账户政策文件	国家医保局	2019 年 12 月底前
	医疗保障基金使用监管条例	国家医保局	2019 年 12 月底前报送国务院

资料来源：国务院办公厅，民生证券研究院

国务院办公厅关于印发深化医药卫生体制改革

2019年重点工作任务的通知

国办发〔2019〕28号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部门：

《深化医药卫生体制改革2019年重点工作任务》已经国务院同意，现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

国务院办公厅
2019年5月23日

（此件公开发布）

深化医药卫生体制改革2019年重点工作任务

2019年深化医药卫生体制改革工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，认真落实党中央、国务院关于实施健康中国战略和深化医药卫生体制改革的决策部署，坚持以人民健康为中心，坚持保基本、强基层、建机制，紧紧围绕把以治病为中心转变为以人民健康为中心，落实预防为主，加强疾病预防和健康促进，紧紧围绕解决看病难、看病贵问题，深化医疗、医保、医药联动改革，坚定不移推动医改落地见效、惠及人民群众。

一、研究制定的文件

- 1.制定关于实施健康中国行动的意见、健康中国行动（2019—2030年）、健康中国行动组织实施和考核方案。（国家卫生健康委负责，2019年6月底前完成）
 - 2.制定促进社会办医持续健康规范发展的政策文件。（国家卫生健康委、国家发展改革委共同负责，2019年6月底前完成）
 - 3.发布鼓励仿制的药品目录。（国家卫生健康委负责，2019年6月底前完成）
 - 4.制定进一步规范医用耗材使用的政策文件。（国家卫生健康委负责，2019年8月底前完成）
 - 5.制定以药品集中采购和使用为突破口进一步深化医改的政策文件。（国务院医改领导小组办公室负责，2019年9月底前完成）
 - 6.制定医疗机构用药管理办法。（国家卫生健康委负责，2019年9月底前完成）
 - 7.制定互联网诊疗收费和医保支付的政策文件。（国家医保局负责，2019年9月底前完成）
 - 8.制定深化卫生专业技术人员职称制度改革的指导意见。（人力资源社会保障部负责，2019年9月底前完成）
 - 9.制定建立完善老年健康服务体系的指导意见。（国家卫生健康委负责，2019年9月底前完成）
 - 10.制定二级及以下公立医疗机构绩效考核办法。（国家卫生健康委负责，2019年11月底前完成）
 - 11.制定加强医生队伍管理的办法。（国家卫生健康委负责，2019年11月底前完成）
 - 12.制定医疗联合体管理办法。（国家卫生健康委负责，2019年11月底前完成）
 - 13.制定公立医院薪酬制度改革的指导性文件。（人力资源社会保障部负责，2019年12月底前完成）
 - 14.制定改进职工医保个人账户政策文件。（国家医保局负责，2019年12月底前完成）
 - 15.制定医疗保障基金使用监管条例。（国家医保局负责，2019年12月底前报送国务院）
- 以上任务只列牵头部门，不列参与部门。

二、推动落实的重点工作

16.实施健康中国行动，动员个人、政府和全社会共同普及健康知识，开展健康促进，努力让群众不得病、少得病、延长健康寿命。（国家卫生健康委、各相关部门负责，排在第一位的为牵头部门，下同）

17.加大对医疗机构开展公共卫生服务的支持力度，建立医疗机构公共卫生服务经费保障机制。（财政部、国家卫生健康委、国家中医药局负责）评估基本公共卫生服务项目实施情况，推动提高资金使用效益。（国家卫生健康委、财政部负责）

18.加快推进疾病预防控制体系改革,完善各级疾病预防控制机构功能定位,持续推进妇幼保健机构和血站服务体系机制创新,深化基层运行机制改革,允许有条件的地方既实行财政全额保障政策,又落实“两个允许”要求,逐步建立保障与激励相结合的运行新机制。加强疫苗接种管理,严格落实“三查七对”等操作规程。(国家卫生健康委、财政部、人力资源社会保障部、海关总署、国家中医药局负责)

19.加强癌症防治,推进预防筛查和早诊早治,加快境内外抗癌新药注册审批,畅通临床急需抗癌药临时进口渠道。做好地方病、职业病、艾滋病、结核病等防治工作。(国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、海关总署、国家中医药局、国家药监局等负责)

20.扎实推进国家组织药品集中采购和使用试点,加强对中标药品质量、试点地区公立医疗机构优先使用和药款结算、中标药品及原料药生产的监测,做好保证使用、确保质量、稳定供应、及时回款等工作。开展试点评估,认真总结试点经验,及时全面推开。(工业和信息化部、国家卫生健康委、国家医保局、国家药监局分别负责,分别负责为各部门按职责分别牵头,下同)

21.督促指导各地建立有利于理顺比价关系、优化收入结构的公立医院医疗服务价格动态调整机制。按照“总量控制、结构调整、有升有降、逐步到位”的原则,动态调整医疗服务价格。(国家医保局、国家卫生健康委、国家中医药局负责)深入推进公立医院薪酬制度改革,落实“两个允许”要求,推动使人员经费支出占公立医院业务支出的比例达到合理水平。(人力资源社会保障部、财政部、国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局负责)

22.持续深化公立医院综合改革,继续开展示范和效果评价工作。在部分医院推进建立健全现代医院管理制度试点。(国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家中医药局负责)完善公立医院政府投入政策。根据公立医院综合改革评价结果等因素分配中央财政相关补助资金。(财政部、国家卫生健康委、国家中医药局负责)

23.建立全国公立医院绩效考核信息系统,按照属地原则,全面开展三级公立医院绩效考核工作,考核结果以适当方式向社会公布。推动开展二级及以下公立医疗机构绩效考核工作。加强医疗机构用药管理,按照能口服不肌注、能肌注不输液的要求,规范药品使用。(国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家中医药局负责)

24.制定医疗器械唯一标识系统规则。逐步统一全国医保高值医用耗材分类与编码。对单价和资源消耗占比相对较高的高值医用耗材开展重点治理。改革完善医用耗材采购政策。(国家卫生健康委、国家医保局、国家药监局分别负责)取消公立医疗机构医用耗材加成,完善对公立医疗机构的补偿政策,妥善解决公立医疗机构取消医用耗材加成减少的合理收入的补偿问题。(国家医保局、国家卫生健康委、财政部负责)

25.完善短缺药品监测预警机制,对临床必需、易短缺、替代性差等药品,采取强化储备、统一采购、定点生产等方式保障供应。总结评估地方体现药事服务价值的探索和做法。(国家发展改革委、工业和信息化部、国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局分别负责,国家药监局等参与)

26.巩固完善国家基本药物制度,以省为单位明确各级各类公立医疗机构基本药物使用比例,建立优先使用激励和约束机制。(国家卫生健康委、国家医保局等负责)完善医保药品目录动态调整机制,将基本药物目录内符合条件的治疗性药品按程序优先纳入医保目录范围。把高血压、糖尿病等门诊用药纳入医保报销。(国家医保局负责)

27.加快推进医保支付方式改革,开展按疾病诊断相关分组付费试点,继续推进按病种为主的多元复合式医保支付方式改革。扩大长期护理保险制度试点。(国家医保局、财政部、国家卫生健康委、国家中医药局等负责)加快发展商业健康保险,完善商业健康保险监管制度。(银保监会负责)抓紧落实和完善跨省异地就医直接结算政策,尽快使异地就医患者在所有定点医院能持卡看病、即时结算,切实便利流动人口和随迁老人。(国家医保局、财政部负责)

28.稳步推进国家医学中心和区域医疗中心建设,选择高水平医院支持建设区域医疗中心,促进资源优化配置,提升中西部优质医疗资源短缺地区等相关区域医疗服务水平。在区域医疗中心开展医药卫生体制综合改革,大胆探索管理体制和运行机制创新,各相关部门要大力支持。(国家发展改革委、国家卫生健康委、国务院医改领导小组秘书处分别负责,教育部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家中医药局等参与)

29.以学科建设为重点,提升500家县医院和500家县中医院综合能力。(国家卫生健康委、国家发展改革委、国家中医药局负责)指导各地以病种为抓手,明确不同级别和类别医疗机构的职责和功能定位,建立分工协作机制,促进分级诊疗。推动三级医院主动调整门诊病种结构,逐步扩大日间手术病种。(国家卫生健康委、国家中医药局等负责)重点在100个城市建设城市医疗集团,在500个县建设县域医疗共同体。引导医疗联合体特

别是医疗共同体有序发展，鼓励包括社会办医疗机构在内的各级各类医疗机构平等参与和适度竞争，促进优质医疗资源下沉，避免大医院“跑马圈地”、“虹吸”患者等问题。开展医疗联合体建设情况评估。（国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局、国务院医改领导小组办公室负责）

30.持续深化卫生健康领域“放管服”改革，优化审批服务，清理歧视性政策，对社会办医疗机构一视同仁对待并给予扶持。鼓励支持社会力量开办诊所，加大政府购买服务力度。加强医疗卫生全行业监管，确保医疗质量安全。（国家卫生健康委、国家发展改革委、国家中医药局等负责）

31.组织开展“互联网+医疗健康”省级示范区建设，支持先行先试、积累经验。继续推进全民健康信息国家平台和省统筹区域平台建设。改造提升远程医疗网络。指导地方有序发展“互联网+医疗健康”服务，确保医疗和数据安全。及时总结评估“互联网+护理服务”试点工作，尽快形成规范健全的制度。深入推进基层中医馆信息平台建设。（国家发展改革委、工业和信息化部、国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局分别负责，银保监会参与）

32.强化医教协同，完善培养模式，推动住院医师规范化培训与硕士专业学位研究生培养有机衔接。中高职院校今年扩大招生规模时重点增加康复、护理、养老、家政等专业招生数量，压减临床医学类专业招生规模，优化调整医学专业招生结构，提高人才培养质量。（教育部、国家卫生健康委、人力资源社会保障部等负责）

33.深入实施健康扶贫。相关资金和政策进一步向深度贫困地区倾斜。贫困人口大病集中救治病种扩大到25个，取消建档立卡贫困人口大病保险封顶线，鼓励地方研究提出对收入水平略高于建档立卡贫困户的群众的支持政策。加强贫困地区县医院能力建设和城乡医院对口帮扶，支持鼓励通过农村订单定向医学生免费培养、全科医生特岗计划、“县管乡用”、“乡聘村用”等方式，着力解决一些乡镇卫生院和村卫生室缺乏合格医生的问题。（国家卫生健康委、国家发展改革委、教育部、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国务院扶贫办、中国残联等负责）

34.支持中医药事业传承创新发展，发挥中医药在治未病、重大疾病治疗、疾病康复中的重要作用。完善中医药服务体系和**符合中医药特点的医保支付政策**，推进典籍研究利用和活态传承，布局建设重点实验室等科研创新体系，深入实施重大疑难疾病中西医临床协作试点。加强中药材质量管理，推动建立全链条质量追溯体系，改革完善中药注册管理。加强中医药人才培养，促进院校教育和师承教育相结合，完善职称评聘等评价激励制度。（国家中医药局、国家发展改革委、教育部、科技部、工业和信息化部、人力资源社会保障部、农业农村部、商务部、国家卫生健康委、国家医保局、国家药监局、中央军委后勤保障部卫生局、中国残联等负责）

35.深入实施进一步改善医疗服务行动计划，至少50%的二级以上医院提供分时段预约诊疗、智能导医分诊、候诊提醒、检验检查结果查询、诊间结算、移动支付等线上服务。启动社区医院建设试点。（国家卫生健康委、国家中医药局负责）

36.统筹推进县域综合医改，加强医疗、医保、医药及公共卫生等改革集成创新，综合医改试点省份要选择1—2个改革意识强、基础条件好的县（市、区）开展试点。提出建立中国特色优质高效医疗卫生服务体系方案。（国家卫生健康委、国家发展改革委、财政部、人力资源社会保障部、国家医保局、国家中医药局、国家药监局等负责）

各地区、各有关部门要切实加强领导，采取有力措施，勇于担当作为，按时保质完成各项任务。国务院医改领导小组办公室要加强统筹协调，将所有年度医改任务纳入台账并按季度通报。加强医改宣传引导，主动发布、充分释放改革政策信息，做好经验推广，凝聚改革共识。

分析师与研究助理简介

孙建，博士，医药行业首席分析师，毕业于北京大学医学部生药学，6年医药行研从业经验，2019年1月加入民生证券。

袁中平，研究助理，香港理工大学化学学士，新加坡国立大学化学硕士，新加坡管理大学金融硕士，2017年11月加入民生证券。

分析师承诺

作者具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格或相当的专业胜任能力，保证报告所采用的数据均来自合规渠道，分析逻辑基于作者的职业理解，通过合理判断并得出结论，力求客观、公正，结论不受任何第三方的授意、影响，特此声明。

评级说明

公司评级标准	投资评级	说明
以报告发布日后的 12 个月内公司股价的涨跌幅为基准。	推荐	分析师预测未来股价涨幅 15% 以上
	谨慎推荐	分析师预测未来股价涨幅 5%~15% 之间
	中性	分析师预测未来股价涨幅-5%~5% 之间
	回避	分析师预测未来股价跌幅 5% 以上
行业评级标准		
以报告发布日后的 12 个月内行业指数的涨跌幅为基准。	推荐	分析师预测未来行业指数涨幅 5% 以上
	中性	分析师预测未来行业指数涨幅-5%~5% 之间
	回避	分析师预测未来行业指数跌幅 5% 以上

民生证券研究院：

北京：北京市东城区建国门内大街28号民生金融中心A座17层； 100005

上海：上海市浦东新区世纪大道1239号世纪大都会1201A-C单元； 200122

深圳：广东省深圳市深南东路 5016 号京基一百大厦 A 座 6701-01 单元； 518001

免责声明

本报告仅供民生证券股份有限公司（以下简称“本公司”）的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为客户。

本报告是基于本公司认为可靠的已公开信息，但本公司不保证该等信息的准确性或完整性。本报告所载的资料、意见及预测仅反映本公司于发布本报告当日的判断，且预测方法及结果存在一定程度局限性。在不同时期，本公司可发出与本报告所刊载的意见、预测不一致的报告，但本公司没有义务和责任及时更新本报告所涉及的内容并通知客户。

本报告所载的全部内容只提供给客户做参考之用，并不构成对客户的投资建议，并非作为买卖、认购证券或其它金融工具的邀请或保证。客户不应单纯依靠本报告所载的内容而取代个人的独立判断。本公司也不对因客户使用本报告而导致的任何可能的损失负任何责任。

本公司未确保本报告充分考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需要。本公司建议客户应考虑本报告的任何意见或建议是否符合其特定状况，以及（若有必要）咨询独立投资顾问。

本公司在法律允许的情况下可参与、投资或持有本报告涉及的证券或参与本报告所提及的公司的金融交易，亦可向有关公司提供或获取服务。本公司的一位或多位董事、高级职员或/和员工可能担任本报告所提及的公司的董事。

本公司及公司员工在当地法律允许的条件下可以向本报告涉及的公司提供或争取提供包括投资银行业务以及顾问、咨询业务在内的服务或业务支持。本公司可能与本报告涉及的公司之间存在业务关系，并无需事先或在获得业务关系后通知客户。

若本公司以外的金融机构发送本报告，则由该金融机构独自为此发送行为负责。该机构的客户应联系该机构以交易本报告提及的证券或要求获悉更详细的信息。

未经本公司事先书面授权许可，任何机构或个人不得更改或以任何方式发送、传播本报告。本公司版权所有并保留一切权利。所有在本报告中使用的商标、服务标识及标记，除非另有说明，均为本公司的商标、服务标识及标记。