关于**《**深圳市药品集中带量采购中  
医保资金结余留用暂行管理办法**》**的起草说明

根据规范性文件制定的相关规定，现就《深圳市药品集中带量采购中医保资金结余留用暂行管理办法》（以下简称《管理办法》）的起草情况说明如下：

一、起草背景及必要性

（一）国家和省相关文件对推进落实医保资金结余留用政策工作提出了指导性意见

2019年1月，国务院办公厅印发了《国务院办公厅关于印发国家组织药品集中采购和使用试点方案的通知》（国办发〔2019〕2号，下称“2号文”），明确提出“建立医保经办机构与医疗机构间‘结余留用、合理超支分担’的激励和风险分担机制，推动医疗机构使用中选的价格适宜的药品，降低公立医疗机构运行成本”。

2020年6月，国家医保局、财政部联合印发了《国家医保局 财政部关于国家组织药品集中采购工作中医保资金结余留用的指导意见》（医保发〔2020〕26号，以下简称《指导意见》），专门就国家组织药品集中采购工作中医保资金的结余留用做了统筹规划。《指导意见》主要包含“集采药品实施医保资金预算管理”、“核定结余留用金额”、“考核定点医疗机构”、“结算结余留用资金”、“规范资金使用”、“组织实施”等6个模块，并且在附件中针对定点医疗机构的考核指标、结余留用资金的计算公式给出了具体参考。

2020年12月，广东省医疗保障局、广东省财政厅下发《广东省医疗保障局 广东省财政厅关于广东省全面落实国家组织药品集中采购工作中医保资金结余留用政策的通知》（粤医保发〔2020〕36号，下称《全面落实通知》），对广东省全面落实国家集采的结余留用进行了部署。

为贯彻落实《指导意见》《全面落实通知》主要文件精神，并根据《深圳市社会医疗保险定点医药机构医疗费用支付办法》（深医保规〔2020〕3号）有关规定，拟制定我市关于结余留用的相关规范性文件。

（二）国家组织药品集中采购与使用在我市取得了较大成功，配套激励措施应及时跟上

2019年以来，我局已参与落实国家组织药品集中采购与使用试点、扩围和第二批工作，截止至2020年10月底，累计为我市节省药品采购费用达6.3亿元。目前，正在开展第三批、第四批国采的相关工作。

医疗机构积极响应国家政策落实国采，“以量换价”作为最为核心的机制，需传导到药物使用链条终端。设计合理的结余留用机制，让医疗机构及其工作人员共享改革成果，激励其继续积极参与集中带量采购，是保证政策有效实行的重要举措。

（三）《管理办法》出台的必要性

**一是**建立结余留用常态化机制的需要。按照相关文件要求，落实多批次国家集采医保资金结余留用涉及我市定点医疗机构的权利，且要求文件反复适用。因此需以规范性文件的形式出台我市相应管理办法，形成结余留用常态化机制。

**二是**落实上级部门相关要求的需要。《全面落实通知》明确要求，应根据《指导意见》的要求，“市医保部门要会同财政部门制定具体落实措施，切实做好各批次国家集采药品结余留用政策的落实实施，原则上于2021年1月底前落实国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围相关采购药品的结余留用。”

**三是**完善核算结余留用资金方式方法的需要。《指导意见》、《全面落实通知》仅对核定结余留用资金作出了计算指标的参考，对其指标适用、计算方式留有较大空间。应当由统筹地区根据实际予以细化，以能够实际落实。

**四是**省、市组织集中带量采购落实医保资金结余留用的需要。目前，相关政策文件仅对落实国家组织药品集中采购进行了规定，未对之后将进行的省、市集中带量采购进行明确。由于集中带量采购需鼓励医疗机构及医务人员配合，因此**应当按照结余留用相关文件的主要精神，作为承担“先行示范”作用的城市，事先对省、市组织药品集中带量采购进行部署。**

**五是**完善考核定点医疗机构考核指标的需要。《管理办法》对定点医疗机构的考核制定了关键指标和参考指标，其中关键指标不作调整。《管理办法》结合本市实际，对本辖区内所适用、易操作的指标予以了详细规定，明确了考核要求，确定了各指标权重。

1. 《管理办法》主要内容

（一）结余留用相关范围的确定

按照《指导意见》、《全面落实通知》精神，《管理办法》对结余留用相关范围作了进一步明确。**一是**明确集采批次范围。本《管理办法》不局限于上级文件仅对国家组织药品集采作出医保资金结余留用相关规定，而是按照政策精神，**前瞻性地对省、市组织药品集中带量采购进行了部署；二是**明确结余留用资金的来源为医保统筹基金节约的资金总额。结合我市实际，集采药品在实际使用过程中，所结余的资金有一部分直接留存于医保个人账户，民众直接受益。对结余留用资金的来源予以规定有利于避免由医保统筹基金对此部分结余进行超限补偿。**三是**明确通用名范围，因此处“通用名”的定义相对通常学术上的定义增加了“同剂型”的规定，与国采各批次采购文件的招标、采购、使用、监督所实际执行的标准保持一致。

**政策导向分析：**《指导意见》提出，要“进一步提升医疗机构和医务人员参与改革的积极性”，按照“结余的医保资金可分配给医疗机构，让医疗机构参与改革红利”的政策初衷，《管理办法》划定政策适用范围时，一方面将省、市组织药品集中带量采购纳入，有利于一以贯之地推动省、市相关改革，形成国家、省、市联动，全面推进改革的火热局面；另一方面充分将执行药品零差率、积极使用集采中选药品节约医保基金支出的定点医疗机构纳入本《管理办法》的适用范围，积极响应国家逐步放开各市场主体参与国家集采，享受改革红利的政策趋势。此外，考虑到我市定点零售药店可自主定价，已有较为充足的收入补偿渠道，因此限定适用对象为定点医疗机构。

（二）结余留用资金的核算

《指导意见》提出，要“在对医疗机构的总额预算或总额控制指标内对纳入国家组织药品集中采购的医保目录内药品，在采购周期内按年度实施医保资金预算管理”。《全面落实通知》也明确要求，“各统筹地区加强医保基金总额预算管理，合理确定年度基金可分配总量，国家组织药品集中采购的医保目录内药品的费用纳入年度基金可分配总量，在采购周期内实施医保资金预算管理。”《管理办法》第六条、第七条对此进行了详细规定。

此外，《管理办法》通过《结余留用资金计算公式》明确核算结余留用资金的计算公式，并对每个计算参数进行了详细说明。该计算公式整体与《全面落实通知》所列参考公式相同，不同之处仅在于：根据本辖区实际**增加了“统筹基金支付费用占比”**，其原因是：集采药品在实际使用过程中，所结余的资金有一部分直接留存于医保个人账户，由民众直接受益。对结余留用资金的来源予以规定有利于避免由医保统筹基金对此部分结余进行超限补偿。

计算公式和计算参数的规定符合《指导意见》《全面落实通知》的要求。此部分规定进一步明确了计算方法，有利于各部门开展相关工作。

（三）定点医疗机构的考核

《管理办法》选取《全面落实通知》中“按时完成药品集采中选产品约定采购量情况”、“医疗机构30天回款率”、“医疗机构人次均药品费用增长率”、“线下采购占比”4个关键指标和“非中选产品采购量占比”、“执行集采政策的违规次数”、“价格违规次数”、“集采中选药品的规范流转”4个参考指标作为定点医疗机构的考核指标，符合《指导意见》提出的“关键指标不作调整”以及《全面落实通知》提出的“参考指标各市可根据实际情况增减”的规定。

此外，指标的“赋分方式”、“分值”和“权重”是与各部门进行了深入讨论后，结合本市实际制定的，如“线下采购占比”的5%界限，参照了《广东省医疗保障局关于做好药品和医用耗材采购工作的指导意见》（粤医保规〔2020〕2号）“医疗机构自主议价采购比例为5%以内”的要求。其余各指标的设定亦考虑了本市实际，体现了“客观、公平、公正、激励为主”的原则。

（四）结余留用资金的结果应用

《全面落实通知》明确“各统筹地区医保部门制定集采药品医保结余留用资金的结算程序和结算流程……”、“定点医疗机构应完善内部考核办法，根据考核结果合理分配结余留用资金，主要用于相关人员绩效奖励，促进合理用药和仿制药使用，优先使用中选药品”。《管理办法》中第五章“结余留用资金结算与管理”按照文件要求，对结余留用资金的具体结算启动、不予拨付情形、结果公示、异议处理及资金使用作出了相关规定，有利于形成从政策实施前宣贯教育、政策实施时考核评价到政策实施后监督管理全环节、全方位落实结余留用政策，释放制度效能，发挥激励作用。

1. 可行性论证

本《管理办法》是在市医保局已就2019年国家组织药品集中采购与使用试点工作的结余留用进行落实后，为进一步扩大使用范围、形成常态化机制而制定的。前期积累了大量的现实经验，并根据实际情况进行了相应修改，主要包括：

（一）考虑医疗机构经营状态变化。《管理办法》第十条对定点医疗机构经营状态变化进行了详尽的考虑，包括合并分立、下辖社康转隶属关系、停止经营、失去定点资格等情况。并就不同情况的约定采购量的分配、结余留用资金是否核算进行了规定。

（二）考虑计算指标和考核指标考核周期的问题。《管理办法》第十七条、附件1和附件2对应指标考虑了自然年度和采购执行年度的区别，对结余留用资金核算、医疗机构考核评价进行了相应调整。

（三）考虑约定采购量完成的不同情况。《管理办法》第十四条和第十五条考虑了约定采购量未能完成的严重程度（单通用名药品50%为限，所有药品总量需完成）和例外情况（中选产品无法供应等），更符合现实情况。

通过以上考虑和相应条款设置，本《管理办法》、考虑了不同情况下政策如何施行的问题，具有现实可操作性。

按照国家和省相关文件精神，按照本市实际，《管理办法》需市财政局加强预算管理、基金使用的指导和监督，做好结余留用与财政补助之间的衔接；需卫健委紧密配合，指导医疗机构合理分配结余留用资金，并加强对结余留用资金的使用监督。故《管理办法》**拟联合市财政局、市卫健委印发**。