

附件：

吉林省公立医疗机构药品采购 “两票制”实施方案

依据《中共中央办公厅 国务院办公厅转发<国务院深化医药卫生体制改革领导小组关于进一步推广深化医药卫生体制改革经验的若干意见>的通知》（厅字〔2016〕36号）、《关于在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”的实施意见（试行）的通知》（国医改办发〔2016〕4号）及《中共吉林省委 吉林省人民政府关于贯彻落实全国卫生与健康大会精神 加快卫生与健康事业改革发展的实施意见》（吉发〔2016〕32号）等精神及要求，为推动全省公立医疗机构在药品采购中实行“两票制”，现结合我省实际制定本实施方案。

一、总体要求

深入贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于深化医药卫生体制改革的重大决策部署，以推行“两票制”为抓手，不断深化药品流通领域改革。通过强化医药市场监管、规范药品流通秩序、压缩药品流通环节、净化药品流通环境，切实降低药品虚高价格、保障群众用药安全、维护群众健康权益、促进药品生产流通行业健康发展。

二、“两票制”的界定

“两票制”是指药品生产企业到流通企业开一次发票，流通企业到医疗机构开一次发票。

药品生产企业或科工贸一体化的集团型企业设立的仅销售本企业（集团）药品的全资或控股经营企业，可视同生产企业；境外药品的国内总代理可视同生产企业；药品上市许可持有人合规委托负责药品销售的生产企业或经营企业，可视同生产企业。以上情形在全国范围内仅限一家经营企业或总代理。

药品流通集团型企业内部总公司、分公司、全资或控股子公司之间调拨药品可不视为一票，但最多允许开一次发票。

三、实施范围与时限

（一）实施范围。

全省所有公立医疗机构药品采购全部实行“两票制”。鼓励部队医院、民营医院及个体诊所等医疗卫生机构实施“两票制”。边境县（区）、国家级及省级贫困县辖区内政府办基层医疗卫生机构，允许在“两票制”基础上再开一次药品购销发票，以保障基层药品的有效供应。

在发生自然灾害、重大疫情、重大突发事件和病人急（抢）救等特殊情况下所实施的药品紧急调拨、采购，不受“两票制”采购限制。麻醉药品和第一类精神药品的流通经营仍按国家现行规定执行。

（二）实施时限。

全省自 2017 年 6 月 30 日起，正式实施“两票制”。参与我省药品集中采购的并进行药品配送的生产、流通企业于 8 月 1 日前在吉林省药械采购服务平台进行更新注册，并送达两票制承诺书，同时妥善处理库存药品中不符合“两票制”规定的药品；医疗机构应根据药品采购使用情况及时调整优化配送渠道，配合企业处理不实行两票制的药品。实行两票制的单位本着成熟一个实施一个的原则，按照国家规定，暂定 9 月 30 日后全部实行两票制。

四、有关规定

（一）药品采购配送管理。

1. 生产、流通企业要按照公平、合法和诚实信用原则合理确定加价水平，按照发票管理有关规定开具增值税专用发票或者增值税普通发票（以下统称“发票”）。

2. 药品生产企业是药品生产供应配送的第一责任人，药品生产企业对药品的质量保障、配送服务负全责，使生产企业在药品配送中成为一个责、权、利相统一的闭环系统。

3. 药品生产企业可将药品直接配送到公立医疗机构，也可委托药品流通企业配送。探索并鼓励药品生产企业与公立医疗机构之间直接结算药品货款，药品生产企业与药品流通企业结算配送费用。如需委托其他流通企业进行配送的，配送企业必须提供同

药品出库单，相互之间不得发生购销（开具购销发票）行为。

4. 公立医疗机构必须通过省药械采购服务平台进行药品采购，不得以任何理由和方式规避或变相规避药品网上采购，使采购行为符合两票制要求公开透明，杜绝不良交易。

5. 集中采购机构编制采购文件时，执行“两票制”须作为必备条件。对于招标采购的药品，在验明药品生产企业的资质，在由药品生产企业直接投标的前提下，参与药品集中采购的药品企业要在标书中作出执行“两票制”的承诺，上交企业法人代表签署的执行“两票制”的承诺书，否则投标无效；实行其他采购方式采购的药品，企业也必须出具执行“两票制”的承诺，上交企业法人代表签署的执行“两票制”的承诺书，不实行两票制（除规定外）的药品生产经营企业视为不愿参与吉林省药品配送的企业，严禁其违规配送。

6. 我省实行统一结算的政府办基层医疗卫生机构，应将执行“两票制”作为药品生产经营企业参与政府办基层医疗卫生机构药品集中采购工作的必要条件，否则不在统一结算范围内，不允许基层医疗机构（同时包括所有公立医疗机构）擅自为其结算。

7. 支持网络体系全、质量信誉好、配送能力强的大型药品流通企业到当地开展药品配送工作。支持建设全国性（设在吉林省域内）、省域性的药品物流园区和配送中心。按照远近结合、城乡联动的原则，鼓励支持区域药品配送城乡一体化，打通乡村药

品配送“最后一公里”，保障基层药品的有效供应。

8. 公立医疗机构要选择网络体系全、质量信誉好、配送能力强的药品流通企业开展配送工作。配送企业数量医疗机构应进行合理控制，非基层医疗机构原则上不超过 15 家（生产企业直接进行配送的除外），基层医疗机构可由药品生产企业自行选择一家或多家配送企业开展药品配送工作。建立优胜劣汰的动态管理机制，提高配送集中度，促进医药流通市场优化整合。

（二）药品购销票据管理。

公立医疗机构须对采购药品的票据进行审核，做到票据、账目、货款一致，并向药品流通企业索要药品生产企业销售发票复印件（加盖药品流通企业公章原印章）。药品流通企业将药品销售到公立医疗机构，必须向公立医疗机构提供药品生产企业销售发票复印件（加盖药品流通企业公章原印章）。

1. 药品生产企业必须在生产企业所在地税务部门领取发票。药品生产、流通企业发生应税行为按照税法相关规定申报缴纳税款，在销售药品时，必须通过增值税发票管理新系统开具增值税专用发票或增值税普通发票，发票上应列明销售药品的通用名称、剂型、单位、数量、单价、金额等，不能全部列明的应当通过增值税发票管理新系统开具《销售货物或者提供应税劳务清单》（以下简称“销货清单”），并加盖供货企业发票专用章，所销售药品还应附随货同行单，包括通用名称、剂型、规格、批号、

有效期、生产厂商、购货单位、出库数量、销售日期、出库日期和销售金额等内容，发票（包括销货清单，下同）的购、销方名称应当与销售出库单、付款流向一致、金额一致。

2. 药品流通企业购进药品，应主动向销货方索要发票，发票必须由药品生产企业开具。到货验收时，应验明发票、供货方销售出库单，且与实际购进药品的品种、规格、数量等核对一致，并建立购进药品验收记录，做到票、货、账相符。对发票不符合国家有关规定及本方案要求，或者票、货之间内容不相符的，不得验收入库。药品购销中发生的购销税票及相关票据，应当按照有关规定保存。

3. 药品流通企业将药品销售到医疗机构的，必须向医疗机构提供药品生产企业到终端的全流程销售发票复印件（加盖药品流通企业的公章），全流程销售发票的生产企业名称、药品名称、剂型、规格、批号、数量等信息应能相互印证。属于按照本实施方案视为生产企业的，需向医疗机构作出书面说明，并承诺其配送的药品符合“两票制”相关规定，以留档备查。

4. 公立医疗机构在入库验收药品时，必须验明票、账、货三者一致方可入库、使用，不仅要向为其配送药品的流通企业索要、验证发票，还应当要求流通企业出具加盖其印章的由生产企业提供的进货发票复印件或扫描件电子版（同一批次号的药品进货发票复印件至少提供一次），两张发票的生产企业名称、批号等相

关内容互相印证，作为公立医疗机构支付货款凭证，纳入财务档案管理。

（三）完善药品购销合同管理。

公立医疗机构采购药品，必须与药品生产企业、流通企业签订采购合同和《廉洁购销合同》，在确定药品配送关系时，除明确约定配送具体事宜和药品质量安全责任、网上采购等相关要求外，在两个合同中必须单列出执行“两票制”有关规定的条款。

五、监督管理

（一）省卫生计生委牵头联合省工信厅、省公安厅、省商务厅、省国税局、省工商局、省物价局、省食品药品监管局、省公共资源交易中心等部门监督指导全省推行“两票制”工作，对推行“两票制”应按照各部门分工加强监管，并建立由多部门联合检查监管机制，每年至少联合检查两次。各市（州）、县（市、区）对应职能部门负责本行政区域内推行“两票制”的监督管理工作。定期或不定期抽查生产、流通企业和公立医疗机构落实“两票制”情况。鼓励企业间互相监督，对违反药品管理等有关规定的生产、流通企业和公立医疗机构，相关部门要予以查处。

（二）卫生计生、中医药管理部门负责对公立医疗机构执行“两票制”的监督检查，将公立医疗机构执行“两票制”情况作为医院法人治理结构改革及其负责人的重要考核内容，纳入目标管理及医院评审评价工作。公立医疗机构不按规定执行“两票制”

的，视情节轻重给予通报批评、限期整改及取消当年评先评优、降低医疗机构评审等级等处理。对索要发票销售清单不严的具体工作人员必须调离原工作岗位，对“两票制”落实不到位、不在网上采购、拖欠货款、监管不到位、有令不行的医疗机构负责人和主管领导按照“不传达贯彻、不检查督促落实党和国家的方针政策以及决策部署”的要求进行通报批评，直到按照干部管理权限追究相关责任人员责任。发现违规违纪的，按照相关规定移交相关部门处理。要加强药品集中采购工作监督管理，对不按规定执行“两票制”要求的药品生产企业、流通企业，省医疗机构药品集中采购工作领导小组工作办公室将取消投标、中标和配送资格，并按照《吉林省建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设方案》（吉政办发〔2017〕4号）、《关于在行政管理事项中使用诚信记录和信用报告的实施意见》（吉金办联字〔2015〕1号）规定，列入信用不良记录管理。情节严重的列入黑名单并根据情况进行网上公开曝光，并联合相关部门开展联合惩戒。

商务和工信部门负责药品流通行业管理工作，要将推行“两票制”作为推动药品流通领域改革、现代药品流通方式发展的主要工作，规范流通企业的市场行为。

公安机关要将“两票制”作为打击生产销售假劣药品、虚开发票以及商业贿赂等案件的重要工作来抓。

税务部门负责发票管理。只向具有符合《药品管理法》和《药品流通监督管理办法》资质条件的企业发售发票。按照“两票制”的规定，开展专项检查，以打击伪造、虚开发票等违法违规行为为重点，依法严肃惩处违法违规企业和医疗机构，对未按“两票制”规定开展药品生产经营业务的企业和医疗机构，作为重点稽查对象开展定向稽查。同时，将查处情况及时反馈给省药品集中采购领导小组办公室。各级国税部门要加强对药品的生产、流通企业和医疗机构的发票管理，依法加大对偷逃税行为稽查和生产经营企业票据使用情况的核查力度，发现问题及时查处。

工商部门负责严厉打击药品购销中的垄断行为，依法对不正当竞争行为和商业贿赂行为以及损害患者利益的行为进行调查处理。

省金融办牵头负责加强我省两票制执行中的信用体系建设。

物价主管部门负责药品生产经营企业价格行为监管，对价格欺诈、价格串通和价格垄断行为进行查处。

食品药品监督管理局负责药品生产、流通企业日常运行监管，将执行“两票制”作为飞行检查和日常监督检查的必备内容。同时，将查处情况及时反馈给省医疗机构药品集中采购工作领导小组办公室。各级食品药品监督管理局要加强对药品生产、经营企业的监督管理，对违反药品管理相关规定，影响质量的，依法进行查处。按照《吉林省人民政府办公厅关于加快推进

重要产品追溯体系建设的实施意见》（吉政办发〔2016〕87号）要求，省食品药品监督管理局负责牵头加快“推进药品追溯体系”建设。

省公共资源交易中心负责省药械采购服务平台信息化建设，加强“两票制”执行情况的信息化监督。继续扩大与医疗机构和生产流通企业的互联互通工作，依托吉林省政务“一张网”等信息化平台，建立健全行政管理部门互通的新机制，食品药品监督管理局、国税局、工商局、物价局等行政管理平台要与药械采购服务平台对接联通，打通药品交易监管信息壁垒，实现多部门联动响应和协作共赢。通过信息化手段，有利于税务部门有效监控发票流向，有利于食品药品监管部门实时监控药品流向，有利于卫生计生部门监控生产流通企业、医疗机构等“两票制”的执行情况。

各部门要充分利用信息化手段，加强“两票制”执行情况的监督检查，建立健全跨部门、跨区域监管联动响应和协作机制，推动公共资源交易平台（药械采购服务平台）、药品追溯体系和诚信体系建设平台以及税务发票信息管理系统、食品药品监管系统等互联互通、数据共享，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。推进和加强信息公开、公示，广泛接受社会监督。

六、保障措施

（一）统一思想，提高认识。

各地、各部门要认真贯彻执行党中央、国务院和省委、省政

府的重大决策部署，落实“四个意识”要求，充分认识深化药品流通领域改革的重大意义，要站在讲政治、顾大局、重民生的高度，突出工作重点，精心组织实施，确保“两票制”工作顺利推行。

（二）各司其职，通力协作。

各相关部门要以保障人民群众利益为目标，按照职责分工，主动作为，敢于担当，密切配合，做好监管衔接，打破利益藩篱，破除地方保护，加快清理和废止在企业开办登记、药品采购、跨区域经营、配送商选择、连锁经营等方面存在的不合理政策和规定，“撸起袖子加油干”，在建立新的工作机制上下功夫，形成工作合力，积极为“两票制”落地创造有利条件和做出贡献，并及时研究解决政策推进过程中出现的新情况、新问题。

（三）强化宣传，营造氛围。

各地、各部门要通过各种媒体，加大对推行“两票制”的宣传力度。要坚持正确的舆论导向，采取通俗易懂、生动形象的方式，广泛宣传推行“两票制”的目的、做法和意义，及时解疑释惑，回应社会关切，为推行“两票制”营造良好舆论氛围。