

北京市深化医药卫生体制改革领导小组办公室  
北京市卫生和计划生育委员会  
北京市食品药品监督管理局  
北京市发展和改革委员会  
北京市经济和信息化委员会  
北京市商务委员会  
北京市国家税务局  
北京市工商行政管理局  
北京市公安局  
北京市中医管理局

文件

京医改办〔2017〕5号

## 关于印发北京市公立医疗机构药品采购推行 “两票制”实施方案（试行）的通知

各区医改办、卫生计生委、食品药品监督管理局、发展改革委、经济信息化委、商务委、国税局、工商局、公安分局、中医局、各公立医疗机构：

为贯彻落实国务院医改办等8部门《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）要求，我们制定了《北京市公立医疗机构药品采购推行“两票制”实施方案（试行）》，现印发给你们，请遵照执行。

北京市深化医药卫生  
体制改革领导小组办公室



北京市卫生和  
计划生育委员会



北京市食品药品监督管理局



北京市发展和改革委员会



北京市经济和信息化委员会



北京市商务委员会



北京市国家税务局



北京市工商行政管理局





# 北京市公立医疗机构药品采购推行 “两票制”实施方案

(试行)

为贯彻落实国务院办公厅《关于进一步改革完善药品生产流通使用政策的若干意见》(国办发〔2017〕13号)和国务院医改办等8部门《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)要求,推动在公立医疗机构药品采购中落实“两票制”,结合本市实际,制定本实施方案。

## 一、总体目标

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,深入学习贯彻习近平总书记两次视察北京重要讲话和对北京工作的一系列重要指示精神,坚持以人民为中心的发展思想,以推进健康北京建设为目标,以推动在公立医疗机构药品采购中实行“两票制”为抓手,全面深化药品供应保障制度改革。通过放管结合、优化服务,营造公平透明的市场环境。坚持权责明晰、各负其责;坚持依法依规、诚信自律;坚持科技支撑,精准智能;坚持明规矩于前,明确市场主体行为边界特别是不能触碰的红线,施重惩于后,把严重违法违规的市场主体坚决清除出市场。通过不断深化药品流通领域改革,净化市场环境,规范流通秩序,整肃行业行为,促进医药行业健康发展。

严厉打击过票洗钱、租借证照、虚假交易、伪造记录、非法渠道购销药品、商业贿赂、价格欺诈、价格垄断以及伪造、虚开发票等违法违规犯罪行为；促进流通企业自觉转变销售和经营模式、减少流通环节、降低流通成本，理顺药品价格；保障药品有效供应和城乡居民用药安全，维护人民群众健康权益。

## 二、“两票制”的界定

（一）“两票制”是指药品生产企业到流通企业开具一次增值税专用发票或者增值税普通发票（以下统称发票），流通企业到医疗机构开具一次发票。

（二）可视为药品生产企业的情况

1. 药品生产企业或科工贸一体化的集团型企业设立的销售本企业（集团）药品的全资（或持股 50%以上）商业公司（全国仅限 1 家商业公司）。

2. 境外药品国内总代理或进口药品国内分包装企业（全国仅限 1 家）。

3. 药品上市许可持有人委托代为销售药品的药品生产企业或经营企业（全国仅限 1 家）。

（三）药品流通集团型企业内部与全资（或持股 50%以上）子公司以及全资（或持股 50%以上）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。

（四）特殊情况的处理

1. 麻醉、精神、防治传染病和寄生虫病的免费用药、国家免疫规划疫苗、计划生育药品、中药饮片、体外诊断试剂、医疗用

毒性药品、放射性药品的流通经营按国家现行规定执行。

2. 为应对自然灾害、重大疫情、重大突发事件和病人急(抢)救等特殊情况,紧急采购药品或国家医药储备药品,可特殊处理。

3. 为保障临床急需短缺药品的及时供给,短缺药品可特殊处理。发挥部门联动机制作用,实行短缺药品动态管理,并在市药品阳光采购平台公示,接受社会监督。

4. 为保障基层药品的有效供应,配送到特别偏远、交通不便的乡(镇)、村医疗卫生机构的药品,允许药品流通企业在“两票制”基础上再开一次药品购销发票。确需增加一票的,由市食品药品监管部门商市卫生计生部门确定后,在市药品阳光采购平台公示。

(五)相关材料的审核公示等工作由市医药集中采购服务中心统一组织实施,相关职能部门积极配合。

(六)进一步规范、理顺药品采购配送管理流程,探索通过第三方支付平台,公立医疗机构与药品生产企业直接结算药品货款、药品生产企业与流通企业结算配送费用。药品生产、流通企业要按照公平合法、诚实守信原则合理确定加价水平。

### 三、实施范围和步骤

(一)实施范围:本市行政区域内政府、事业单位及国有企业举办的各级各类公立医疗机构在药品采购中实行“两票制”。

鼓励解放军、武警部队在京医疗机构和社会办医疗机构在药品采购中积极推行“两票制”。

(二)实施步骤:为确保“两票制”政策平稳落地,设定政



策准备过渡期。自本实施方案公布之日起启动实施“两票制”，过渡期3个月。过渡期内，药品生产、流通企业应在阳光采购平台完成更新注册，依法依规协商解决之前购销合同中的遗留问题。各相关主体应积极配合，根据“两票制”的要求，升级改造软件系统，尽早实现对接共享。

#### 四、管理与服务

##### （一）及时做好“两票制”实施准备

药品生产企业应充分考虑现实因素和要求确定代理商，选择网络体系全、质量信誉好、配送能力强的大型药品流通企业在本市开展药品配送工作；承诺销往本市公立医疗机构的药品严格执行“两票制”，向市医药集中采购服务中心提交并公示承诺书；视为生产企业的经营企业应提供有关证明材料。药品生产企业应做好信息系统升级改造，建立药品追溯体系，确保生产、销售的药品可追溯。

药品流通企业应及时妥善处理当前库存药品中不符合“两票制”规定的药品；承诺过渡期后所有配送到本市公立医疗机构的药品均符合“两票制”要求，向市医药集中采购服务中心提交并公示承诺书；视为流通集团型企业应提供下属全资（或持股50%以上）子公司有关证明材料。药品流通企业应做好信息系统升级改造，建立药品追溯体系，确保销售或配送的药品可追溯。

公立医疗机构采购药品时，应承诺严格执行“两票制”相关要求，向市医药集中采购服务中心提交并公示承诺书；主动从阳光采购平台上选择已承诺实行“两票制”的企业；在购销合同中

明确双方在执行“两票制”过程中各环节的权利义务（本文件规定的不执行“两票制”的产品除外）。在保障用药的前提下，做好药品库存消化和处置工作，严格精准库房管理。做好药房信息系统升级对接工作。

## （二）严格规范药品购销票据管理

1. 药品生产、流通企业销售药品，应按照发票管理有关规定开具增值税专用发票或增值税普通发票（以下统称“发票”），项目要填写齐全。所销售药品还应当按照药品经营质量管理规范（药品 GSP）要求附符合规定的随货同行单。发票（以及清单，下同）上的购、销方名称应当与随货同行单、付款流向一致、金额一致。

2. 药品生产企业向药品流通企业销售药品时，应主动提供第一票并对其真实性负责。药品流通企业购进药品时，应按照相关药品管理规定验收入库，到货验收时，主动验明发票、随货同行单与实际购进药品的品种、规格、数量等，做到票据、账目、货物、货单、货款一致。药品购销中发生的发票及相关票据，应当按照有关规定保存。

3. 药品流通企业向公立医疗机构销售药品时，应主动提供第二票并对其真实性负责。公立医疗机构在药品验收入库时，要借助信息化手段做好药品信息比对、票据信息核查和留存备查工作，为“两票制”查验提供基础支撑。

## （三）创新管理服务推动“两票制”落地

1. 市区相关部门要积极为“两票制”落地创造有利条件，打



破利益藩篱，破除地方保护，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阻碍药品流通行业健康发展的不合理政策和规定。推进药品流通企业仓储资源和运输资源有效整合，多仓协同配送，允许药品流通企业异地建仓，在市域内跨地区使用本企业符合条件的药品仓库。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”，保障偏远山区、交通不便的基层医疗机构药品有效供给。

2. 完善药品采购机制建设。加强“两票制”工作与改革完善药品采购机制的衔接，推动药品生产、流通、使用全流程改革。以信息化手段实现药品采购信息、发票信息、随货同行信息的电子化流转，方便药品生产、流通企业和公立医疗机构实施票据传输、查询、验证和追溯，提升药品管理的信息化智能化水平。充分利用全国增值税发票查验平台，随时查验发票真实性，为药品企业和公立医疗机构财务管理提供参考依据。

3. 推动落实药品出厂价格信息可追溯机制，按照国家统一要求，在国家药品价格信息平台基础上开发建立本市药品价格信息系统，采集“两票制”实施前三年药品生产企业出厂价、药品流通企业销售价以及“两票制”实施后相关价格。做好与药品阳光采购综合管理平台、医保支付审核平台的互联互通，加强与有关税务数据的共享。加大药品价格信息公开力度，促进药品市场价格信息透明。

## 五、落实责任

(一) 卫生计生部门要加强对全市药品采购工作的监督管理，充分发挥市医药集中采购服务中心的支撑作用，做好药品阳光采购平台改造和系统升级，为“两票制”执行提供信息化支持。市医药集中采购服务中心要加强对药品阳光采购的监督管理工作，对不按规定执行“两票制”的药品生产企业、流通企业，予以约谈并限期整改，列入药品采购不良记录，情节严重的取消该品种甚至该企业在本市药品阳光采购平台的交易资格。卫生计生、中医药部门要加强对公立医疗机构药品采购工作的监督管理，对“两票制”落实不到位、拖欠货款、有令不行的医疗机构要通报批评，约谈并追究相关人员责任。

(二) 食品药品监督管理部门要做好药品企业“两票制”资质审核等相关工作。加强对药品生产、流通企业的监督检查，除检查企业落实《药品流通监督管理办法》和《药品经营质量管理规范》等有关规定外，还应将企业实施“两票制”情况纳入检查范围。

(三) 税务部门要依法加强对药品生产、流通企业和医疗机构的发票管理，规范票据使用和流转，依法加大对伪造、虚开发票、偷税漏税行为的稽查力度，发现问题及时查处。

(四) 经济信息化部门要积极支持药品信息化相关平台项目建设，支持医药工业健康发展，在同等条件下，医药产业扶持政策和资金优先支持合规执行“两票制”的药品生产企业。

(五) 商务部门要将实施“两票制”作为推动药品流通领域

改革、建立现代药品流通方式的重要举措，将药品流通企业执行“两票制”情况与流通领域相关扶持政策和奖励资金相挂钩。

（六）工商部门要严厉打击药品购销中的垄断行为、不正当竞争行为，加大对合同违法行为打击力度。

（七）价格主管部门要加强对药品生产、流通企业和医疗机构药品价格行为的监管监测，加大对涉嫌价格欺诈、价格垄断等价格违法行为的查处。

（八）公安机关要加大对生产销售假劣药品、非法经营药品、虚开增值税专用发票、商业贿赂等违法犯罪行为的打击力度。

（九）各部门之间要建立信息通报机制，及时将发现的问题和处理情况通报卫生计生部门并公示。涉嫌犯罪的，依法移送公安机关。各部门应充分利用信息化手段，推动药品阳光采购平台、药品追溯体系和诚信体系建设平台等互联互通、数据共享，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

（十）市深化医药卫生体制改革领导小组各成员单位、各医药卫生相关企业事业单位应积极支持配合做好“两票制”的实施工作，形成改革合力。

## **六、保障措施**

（一）加强组织领导。市区相关部门和各市场主体要充分认识在公立医疗机构药品采购中推行“两票制”的重要意义，按照国家和本市的要求部署，加强组织领导，强化使命担当，精心组织落实，确保“两票制”工作顺利实施。

（二）做好沟通衔接。市区相关部门要强化政策协同，做好

监管衔接，做到各司其职、各负其责。建立市级联席会议制度，由市医改办担任召集人，各相关部门参加。依据政策执行情况不定期召开会议，研究解决执行中的重大问题，确保政策平稳落地。医药行业协会要做好企业和政府的桥梁作用，加强行业自律监督，配合完善行业诚信体系，协助做好“两票制”推行工作。

（三）严格考核监督。适时开展对药品生产、流通企业和医疗机构“两票制”执行情况的联合监督检查。充分运用信息化手段和新兴技术，加强对“两票制”执行情况的跟踪督导，推动“两票制”工作全面落实。

（四）强化宣传引导。市区相关部门要通过多种媒体，采取通俗易懂、生动形象的方式，加强“两票制”政策解读、宣传和引导，及时解疑释惑，争取各方的理解和支持。要大力推行信息公开，广泛接受行业监督和社会监督，积极回应社会关切，营造良好工作氛围。

（五）本方案相关规定，由各部门按职能负责解释。国家关于“两票制”有新规定的，按照国家有关规定执行。