

全球化中的中国生殖健康产业

鹿 立

【提要】 全球生殖健康产业近年以其高度国际化、集团化形式迅速发展。强化中国生殖健康产业意识并给予优良的发展空间已“时不我待”。在正视现阶段中国生殖健康产业基本特点及体制“双轨”、部门“割据”、政府角色模糊的现状基础上,尽快理顺体制、优化产业发展的“生态”环境,是“与时俱进”融入全球生殖健康产业发展的惟一选择。

【作者】 鹿立 山东省社会科学院人口研究所副所长、研究员。

一、中国生殖健康产业发展现状

中国生殖健康产业在 20 世纪 90 年代政府的产业扶植政策及相关的人口政策和市场需求等多方面因素支持下蓬勃发展起来,从事生殖健康类产品的厂商也已初具规模。据国家有关部门不完全统计,1997 年中国计划生育系统和卫生系统用于生殖健康的支出达 294 亿元,每年避孕产品和服务总营业额达 36 亿元(中国生殖健康企业网站,2001)。据粗略匡算,1998 年中国生殖健康产业(包括避孕药具产品、生殖系统检查治疗医用设备产品、生殖保健药品、优生优育儿童保健用品等)年产值约达 400 亿元左右(翟振武,2001)。

目前国内从事生殖健康产业的厂商大致分类为:(1) 从事生育调节类药品、器具、试剂的厂商,主要产品包括避孕套、避孕药、终止妊娠药品、宫内节育器、妊娠诊断试剂等;(2) 从事生殖保健类产品的厂商,主要产品包括更年期保健药品、器械,抗感染药品,性病艾滋病诊断治疗药品、试剂,性保健药品、器械、试剂等;(3) 从事检测、诊断、治疗生殖系统疾病及优生优育医疗器械产品的厂商,主要产品包括乳腺治疗仪、胎儿监护仪、计划生育手术器械、前列腺治疗仪、内窥镜、B 超、生化分析仪等;(4) 从事生殖健康相关信息产品的厂商,如相关的计算机软件系统、生物芯片、图书音像制品等。

据笔者通过对 2001 年“首届中国计划生育/生殖健康新技术新产品博览会”调查^①,发现中国生殖健康产业显现以下特点:(1) 新介入的厂商较多,其中 60% 左右为 20 世纪 90 年代以来开始从事生殖健康类产品,35% 为 1995 年以来新介入的厂商。(2) 从事高新技术产品的厂商较多。从事高新技术产品的厂商约在 30%~35% 左右。(3) 民营等非公有制企业较多。其中民营、私营和外商合资独资企业占 47.4% (其中民营、私营占 19.6%),国营企业只占 21.6%。(4) 与国际接轨的企业较多。直接与外商合资或直接在中国大陆地区注册的独资企业占 27.8%;产品已进入国际市场的企业占 40.3%;目前正在准备进入的企业占 31.9%。(5) 参与政府招标采购及荣获政府部门推荐指定产品的企业较多。据笔者不完全统计,在 201 家参展厂商中,属国家计划内定点企业有 39 家,占

^① 此次“博览会”参展厂商来自全国 30 个省、自治区、直辖市,共 222 家。调查发放问卷 201 份,回收有效问卷 97 份。

19.4%。避孕套定点生产厂家,其每年生产的避孕套50%以上的份额由政府计划采购。

二、中国生殖健康产业发展存在的问题

(一)体制“双轨”及由此产生的发展障碍

现阶段中国生殖健康产业运作仍是“双轨制”,近乎50%左右的避孕药具生产仍沿袭原先计划体制的传统模式。如避孕套的生产,至2000年,全国避孕套生产总量中(22亿只)属计划安排的仍占50%(11亿只)。“计划”的调拨价格每只避孕套厂家只有0.02元的盈利。由于国家调拨价格的定位,厂家通过市场渠道向其他厂商供应的那部分,也难以在国家调拨价格的基础上向上浮动。据了解,这些计划内定点企业,目前都在努力开发计划外产品,否则,企业就维持不下去。而避孕套的产销按市场经济模式运作走市场的那部分却“如火如荼”。许多厂商或以订货或以其他方式搞到国营定点避孕套生产厂家的产品,经过包装商之手变成了数百及上千个品牌。据业内人士估计,不算翻番加价,零售商已拿走正常利润60%以上的利润。

计划体制在某些方面也限制了计划生育部门的工作积极性和资源有效利用。据一些省市计划生育药具管理部门的负责同志反映,目前计划生育药具管理体制太过于僵化。譬如,对药具经费支出结构的控制,上级规定其中85%用于计划采购避孕药具,15%用于药具站办公经费。但免费发放的避孕药具经常积压,越来越多的群众愿意自己花钱买一些中高档药具。

(二)因部门“割据”而产生的发展障碍

目前生殖健康产业发展面临的最大问题是部门“割据”,一个产业被人为分割成几部分。如卫生部门只管生殖系统疾病的医疗、预防以及部分节育措施的技术服务(如放环、人工流产等),不管医药及医疗器械的研制、开发和生产;医药部门只管医药的生产和销售;医疗器械部门也是只管医疗器械的生产销售等比较单一的方面;计划生育部门实际上只是负责监管育龄人群避孕节育措施的落实、避孕药具的发放及部分节育措施的技术服务(近年技术服务向妇女生殖系统疾病和胎儿出生缺陷筛查方面扩展),或者从产业链的角度,只是承担了避孕节育“产品”供销服务。近些年,计划生育部门自上而下纷纷建起系统内的计划生育服务站,将原先由卫生部门医院负责的放环、透环、人工流产包括妇科病的查治乃至胎儿出生缺陷筛查等许多技术性工作逐步纳入自己的系统内。近年这种部门“割据”的状况并无任何淡化的迹象,而且由于“割据”引发的摩擦有增无减。

1. 部门“壁垒”使市场准入关卡重重。据笔者对“博览会”参展厂商调查,15.5%的厂商认为当前发展生殖健康产业的主要障碍之一是“申请办证难及市场准入难”,26.8%的厂商认为是“政府管理体制的限制”。由于上述一些权限实行部门重新“割据”,计划生育部门对避孕节育手术等技术服务管理、对药具生产销售的管理等原有的管理体制已经打破,而新的部门管理又未能跟上,避孕节育产品的生产销售市场和技术服务市场在许多地方出现无序状态。

2. “割据”造成产业发展和市场的空档与无序。(1) 同种产品厂商过多,产品结构不合理。目前国内从事生殖健康产业的厂商,以医疗器械产品为多,在笔者调查的201家参展厂商中,医疗器械类厂商105家,占52.2%;105家医疗器械类厂商中,从事B超类产品的有25家,占23.8%。(2) 市场的空档和混乱。近年来生殖健康类产品市场混乱已成为各省市普遍性的问题。产品品牌假冒、经营许可证假冒、无证经营、以次充好、随意加价等现象充斥在全国各地大大小小的生殖健康类产品市场。据对“博览会”参展厂商调查,47.2%的厂商认为当前影响企业经营发展的最主要问题是“同行不正当竞争”;20.6%的厂商认为是“产品假冒或被假冒”;57.7%的认为是“市场管理不规范”。2001年国家计生委与国家质量技术监督局在联合抽检中发现,目前避孕药具零售市场上不合格产品近1/3。再者,无证经营的零售商较多。2000年6月笔者在山东省计生委组织的“计划生育相关产业发展研讨会”上了解到,某市大大小小的避孕药具零售点251处,其中已办理许可证的只有62

家,占24.7%;未办理许可证的却占了75.3%。据1997年沈阳市计划生育药具管理站的一次抽查,价格暴利让人瞠目,最高加价率900%,最低加价率130%,平均加价率263%。而据了解,目前有关部门规定的零售点避孕药具加价率不应超过30%(有些省市规定不超过35%)。(3)资源分散,利用率不高。近年计划生育部门和卫生部门都在发展社区服务,提倡将诊所建在社区。这本是方便群众的一件好事。但在许多地方,计划生育部门的社区服务站建设与卫生部门的社区服务成了一种“擂台赛”。为了吸引更多的育龄人群到自己的服务站或诊所接受节育手术及其他生殖健康方面的检查诊疗,同时也是为便于严格掌握控制育龄人群避孕节育状况,计生部门投入了大量资金用于基层计生服务站建设。比如在山东经济较发达甚至经济状况一般的地区,县级计生服务站技术装备十分先进。与此同时,卫生系统管辖的与生殖健康密切相关的妇幼保健院、所、站三级工作网络也在按照自己的轨道运行,只是服务对象和工作量在日益减少。据了解,1996年与1995年相比,全国妇幼保健院的床位数减少了6051张,减少了15.8%;基层妇幼保健所、站的个数减少了68个,减少了2.4%。由于与计划生育部门工作内容有许多重合,基层妇幼保健所、站技术人员及设备资源闲置现象比较严重并逐渐萎缩。为了更好地提高资源有效利用率,减少重复建设,山东省农村开始试行妇幼保健站与计生服务站“两站合一”新模式(多数挂靠在计生系统),至2000年底,全省已有22个县(市、区)175个乡镇实行了“两站合一”(班开庆,2001)。

(三)政府的角色定位模糊及由此产生的问题

在生殖健康产业领域,政府的角色定位比其他领域更为模糊,政府既充当管理者,也充当采购者,同时还充当生产经营者。这些角色混同及偏颇影响了政府作为管理者职能的发挥,也不恰当地干预了“产业”按市场经济的机制正常运作。目前,国家计生委也在考虑对“生产经营者”的角色如何逐步实行“政事分开”、“政企分开”。譬如,仿照国务院其他部门的做法,成立带有中介、协调性质的研究开发中心,然后在其名下成立独立法人的管理型公司,公司不搞具体的商务运作,只承担政府部门授权或委托的产品认定、市场监督管理、中介服务等,但公司以参股的形式参与非计划生育系统的厂商集团。国家计生委按这种思路组建的公司已有数个。从各省市情况看,将“生产经营者”与“管理者”角色分离,还需相当一个时期理顺体制的运作。

三、对策与建议

生殖健康产业在中国是一弱小产业,其成长期适逢中国加入世贸组织及全球国际市场竞争日趋激烈,其市场风险性和脆弱性要比其他产业更大,因而更需对这一产业发展给予更多的关注。

第一,强化产业意识,整合产业资源。近年国外厂商开始纷纷进入中国生殖健康产业市场。据2001年“博览会”调查,在避孕药、套及相关医疗器械产品中,国外产品占了相当比重。随着中国加入世界贸易组织,弱小的中国生殖健康产业,是否还有自己的生存空间,有多大的生存空间,都是令人担忧的问题。为了强化产业意识,整合产业资源,目前可考虑实施自上而下的产业重组战略,即自上而下由国内较大厂商集团与计划生育部门和卫生部门的“R&D”资源及服务网络资源整合,并将中小企业有条件的实施兼并重组,使研发、生产、销售服务形成更为规范有序的产业链。目前这一时机正逐渐成熟。据“博览会”调查,约76.3%的厂商认为,应尽快通过建立生殖健康产业协会的形式将国内这一产业资源适当聚集。另外,国家计生委系统内各省市的“产业”也已初具规模。

第二,理顺体制。理顺体制包括两个方面。一是对进入市场化运作的厂商,政府应尽量减少干预并在与之发生经济关系时要按市场规则办事。二是理顺计划生育系统办“产业”的体制。自20世纪90年代以来,全国计划生育系统开始兴办“生殖健康产业”(也有称“计划生育相关产业”),从事计划生育宣传品、医疗器械产品、避孕药具等的制作销售,有些省区还将一些“三结合”项目(生育、生产、生活三结合),如办各种果园、养殖基地、小冷饮厂、小造纸厂等作为计划生育相关产业。这些

“产业”带来的问题是:(1)在体制上形成新的“政企不分”、“政事不分”,有悖于体制改革中政府职能的定位。(2)大多是非市场化运作。计生委系统的产品销售许多是通过行政规定、达标考核等强迫性地将自己经营的药具、器械、微机推销给基层。(3)影响计划生育工作宗旨实现的完整性。计生系统办“产业”的口号虽然是“围绕事业办产业,办好产业为事业”,但事实上难以如此。(4)与基层工作的现状不相适应。在当前机构改革尤其是农村基层政权机构改革进程中,各级基层政权组织都在精简机构压缩编制,在各部门包括计划生育部门人员减少的情况下,要求基层计划生育部门办“产业”,与基层工作现状不适应,同时也与基层市场化程度不接轨。

第三,营造优良的产业发展生态环境。产业发展“生态”环境是指产业生长的政治、经济体制背景、文化背景等。在中国目前生殖健康产业发展中,广义的生态环境的优化更为重要。据2001年“博览会”调查,相当多的企业认为,当前影响生殖健康产业发展的因素是多方面的,必须全力打造产业发展的生态环境,清除各种限制藩篱,产业才能有较快发展。在笔者所调查的97家企业中,44.3%的企业认为当前影响产业发展的障碍至少有两种以上,例如“市场管理不规范”、“申请办证难及市场准入难”、“资金短缺及资金回笼差”、“市场信息不畅通”等,表明企业对其生态环境现状的不满及营造优良的生态环境的企盼。

当前,生殖健康产业全球化的生态环境已逐步形成,在资源加速流动的趋势下,也产生了明显的排挤效应。即弱势国家或地区由于其产业政策和产业组织弱小的限制,往往难以有效吸引成长资源,吸引投资和新技术,成长空间、市场、销售、利润均受到限制。就中国而言,面对已经全球化的生殖健康产业,只能善加利用,成为国际生殖健康产业的一部分。作为管理者的政府,其管理职责调整的一个内容,就是尽快营造优良的产业发展生态环境,包括如何善用国际资源,去除产品、资金、技术、人才在国际生态环境中加速流动的限制,为本国产业不仅提供国内发展的自由空间而且提供国际发展的自由空间。

第四,加强战略管理。到目前为止,国内没有一个部门或权威机构能够在全国或本地生殖健康产业的发展规划做一个具体的量化的发展目标和产业结构合理定位的指导意见,以及对各类产品的市场需求做一个基本估计,这就需要政府通过加强战略管理予以帮助。政府加强战略管理的基本做法应是:(1)强化战略意识,培育产业洞察力。当前市场范围迅速扩张,从当地市场、区域市场直到全球市场,复杂性、不确定性增加,政府应帮助企业克服市场“近视”,使之对产业未来需求、技术发展以及产业演化有一种前瞻意识和洞察力,以便更好地把握各种机会,适应各种变革。(2)强化战略手段,重视资源配置。新时代的资源配置不再仅仅是传统的结构调整性资源配置,而是强调如何与外部环境中的机会相配合,即“两个市场、两种资源”的有效配置。这种对世界市场战略机会把握和企业之间的资源配置,只有政府以管理者的角色运筹帷幄,才能奏效。(3)创建产业核心能力。在中国现阶段,就生殖健康产业企业规模小、集中度低、技术资源过于分散、技术创新能力弱的特点而言,急需政府调动各方力量,形成产业发展的核心能力。

参考文献:

1. 《生殖健康产品市场分析》,中国生殖健康企业网站(www.7cv.com),2001年8月7日。
2. 翟振武:《中国计划生育/生殖健康技术服务的市场与需求》,“21世纪中国计划生育/生殖健康产业”论坛,2001年7月13日。
3. 班开庆:《计划生育技术网络与生殖健康产业发展》,“21世纪中国计划生育/生殖健康产业”论坛,中国人口网(www.chinapop.gov.cn),2001年7月19日。
4. 马素文:《我国避孕套市场与“入世”后的策略》,《人口与计划生育》,2002年第1期。

(责任编辑: 朱 犁)