关于推动湖南中药产业快速健康发展的调研报告

湖南省人大教科文卫委员会

2018年9月

中药产业由中药材、中药饮片、中成药的生产、流通、消费、科研等相关经济社会活动构成，既是我省的传统产业，也是我省的朝阳产业。发展中药产业对于我省提升人民健康水平、开辟精准脱贫门路、优化经济产业结构、打造特色旅游品牌、弘扬中药传统文化、保护生态物种资源等具有十分重要的现实意义。2016年，省委、省政府作出着力打造20条新兴工业优势产业链的重大决策，中药产业链名列其中。按照省人大常委会领导的要求，省人大教科文卫委员会组成专题调研组，在今年二季度从督办省人大代表吴飞驰《关于大力扶持湖南西部中药谷稀缺中药材种苗繁育基地的建议》切入，就如何推动湖南中药产业快速健康发展的问题，先后赴本省怀化市和吉林省通化市等地调研，并收集研究国家和外省中药产业领域的相关信息，综合分析省内相关部门、行业协会、中药企业的研究成果，形成了以下专题研究报告。

1. 我省中药产业发展的现状

近年来，我省将中药产业作为新兴产业链重点发展，取得了可喜的阶段性成效。主要表现在：药材基地不断扩大，我省现有中药材种植企业（合作社）300余家，中药材种植面积约400万亩，其中大宗、道地药材近100万亩，中药材种植基地示范县8个；企业实力不断提升，全省规模以上中药工业企业149家，中成药企业中的九芝堂、启迪古汉、千金药业、汉森制药、方盛制药、九典制药6家企业先后上市，正清制药、时代阳光、方盛制药、天地恒一、补天药业、康普制药、金沙制药、天劲制药、康尔佳、天济草堂等中成药企业发展势头强劲，馨恒堂、华夏湘众、临湘中药、津湘药业等饮片加工企业颇具规模，希尔天然、久瑞生物、大自然、华光生物等中药提取企业80%产品出口欧美；优势品种不断增多，我省中成药已逐渐形成生殖健康类、肝炎治疗类、抗感染类、抗风湿类、抗肿瘤类、滋补养生类等优势品牌产品，妇科千金片（胶囊）、汉森四磨汤、驴胶补血颗粒、喉咽清口服液（颗粒）、六味地黄丸、古汉养生精等产品具有较强的市场竞争力和影响力，其中，妇科千金片、古汉养生精、汉森四磨汤口服液荣登2017“健康中国•品牌榜”；创新能力不断加强，全省中药产业现有德康制药等17家省高新技术企业，九芝堂等3家国家级、康普药业等13家省级企业技术中心，正清制药等3个博士后科研工作站、天地恒一等4个博士后协同研发中心，中药工业技术创新能力明显增强；发展速度不断加快，2017年全省中药规模以上工业企业完成主营业务收入392.8亿元，居中部六省第3位（较2016年上升1位），同比增长22.4%，增幅高于全省规模工业近10个百分点，高于全省医药工业5.6个百分点，总量已经占到全省规模医药工业的29.5%。“南国药都”邵东廉桥中药材专业市场，经海南海药投资建设后，经营户达639户，从业人员达3.5万人,日吞吐药材400多吨，年交易总额78亿元，在全国17大中药材专业市场中综合排名第四。然而，调研情况表明，我省中药产业发展势头虽然明显但并不强劲，发展冲劲虽然开始显露但后劲却明显不足，存在“四个不相匹配”现象。

1. 中药产业地位与中药材资源禀赋不相匹配

我省是中药资源大省。据第四次中药资源普查统计，我省有药材种类4123种，其中植物药3604种，动物药450种，药材总蕴藏量1200多万吨，居全国前列。其中，全国361个常用重点中药材品种中，我省拥有241个，占66.8%，居全国第二位。在全国单品种药材总产量中，我省的玉竹占80%，百合占70%，金银花、茯苓均占60%，吴茱萸占40%，厚朴占35%。但是，我省中药产业在国内行业发展竞争中的地位与之相差甚远。近比江西省，多项指标落于人后。省经信委《湘滇赣三省中药产业发展调研报告》（以下简称《湘滇赣中药产业报告》）指出，2017年我省中药村种植面积400万亩，江西只有200万亩；我省中药工业主营业务收入393亿元，江西却有550亿元；在全国中药主营业务收入排位中，我省第10位，而江西居第3位；在中国医药工业百强榜上，我省1家（九芝堂），江西有2家（济民可信、仁和集团）；我省中药龙头企业九芝堂主营业务收入32.2亿元，江西济民可信已达142.8亿元；年销售额超过10亿元的单品种我省1个，江西有7个。远比吉林通化市，发展速度与质量相差甚远。这个上世纪九十年代中药工业企业基础与我省怀化市处在同一起跑线上的东北地级市，2017年规模以上医药工业企业已有114家，实现主营业务收入300.5亿元，相当于我省的四分之三；该市有东宝、金马等6家医药企业独立或协同上市，正和、天强等7户医药企业在“新三板”或上海股交中心挂牌，上市中药企业比我省还要多。更令人汗颜的是，2017年我省怀化市的中药规模以上工业企业只有15家，主营业务收入40亿元，被通化远远甩在了后面。

（二）中药产业链与中药价值链不相匹配

我省在国内外享有一定影响力的中药材有40多种，多数中药材的开发价值都是链条式可延伸的，药食同源并具有药食同用开发价值的中药材更是如此。在吉林通化人参交易市场，专题调研组不仅对规模宏大的干、鲜人参交易场面感兴趣，而且对琳琅满目的人参系列产品更感兴趣，人参保健品、人参护肤品、人参咖啡、人参洗衣液、人参糖点等等，通过电商平台销往国内外，其产品价值已经远远超出参材价值。反观我省，作为既是药材又是食材的茯苓，在食品链上是可以生产茯苓饼、茯苓粥、茯苓面、茯苓酒、茯苓糖等若干产品的，但在主产地怀化，原产茯苓多数以统装形式作为原材料销往外省，系列产品少而小，产业链很短，产品附加值很低。湘莲是我省的农产品大品牌，同时也是药食同源的大品种，但占绝对份额的终端产品就是莲子，不是鲜莲子就是干莲子，其药用价值和食用价值的开发空间巨大。近年来，我省开展重视中药产业链建设，但由于起步较晚，基础较差，单品种药材的产业链拓展举步艰难，“中药材+农业”、“中药材+园艺”、“中药材+生态旅游”、“中药材+休闲养生”等产业创意还没有形成产业链条，许多中药价值还是“待嫁闺秀”，中药产业链与中药价值链极不匹配。与湖北、江西、贵州等邻近省份相比，我省还没有年销售额过10亿元的中药大品种。

（三）中药产业原料消耗与道地药材产出不相匹配

我省现有中药材种植面积400万亩，其中大宗、道地药材近100万亩，已初步形成了茯苓、吴茱萸、美洲大蠊、龙脑樟、蕲蛇、玄参、栀子等一批国家中药材生产扶持种植项目基地。一些道地中药材集中产地在全国享有盛誉，如慈利杜仲、靖州茯苓、邵东玉竹、安仁枳壳、隆回山银花等，我省已有十多个中药材产品获得“中国地理标志产品”称号。但是，这些“中国地理标志产品”基本上都没有转化为“中国品牌产品”，本地中药龙头企业大多数是使用外省的道地药材。如千金药业的妇科千金片生产原材料之一千金拔的种植基地在甘肃陇西；正清制药抗风湿第一品牌、获国家科技进步二等奖的产品正清风痛宁所需的生产原材料之一青风藤的种植基地在陕西。调研发现，我省中药材交易市场的兴衰，对道地药材供应与中药企业需求的影响极大。我省曾经与邵东廉桥药材市场齐名的岳阳花板桥中药材市场，因经营困难被长沙高桥大市场收购迁址后，一直起色不大，目前只有90来家经营户在苦撑门面。我省两大中药材现货交易平台坍塌其中之一，本省道地药材种植与中药企业加工的流通渠道受限，其负面影响不言而喻。据了解，甘肃陇西县就有各类中药材交易市场23处，集散中药材600多个品种，年交易额达200多亿元，我省除了“南国药都”邵阳廉桥中药材市场和怀化靖州、郴州安仁两个中药材集散地比较红火外，其他零散的中药材市场都没有形成气候，道地药材缺乏交易平台，许多原产地因为与企业脱节而逐渐药材种植蒌缩。

（四）中药产业发展质量与中医事业发展需求不相匹配

近年来，在党和政府对中医事业采取强有力的政策激励和工作推动下，我省中医迅速走出低谷，得到了快速发展。全省现有县级以上公立中医医院117家，76%的社区卫生服务中心和63%的乡镇卫生院已开设标准化中医馆，中医药从业人员6万余人，中医医疗服务量约占全部医疗服务量的30%，比2010年提升了5个百分点。但是，中药产业发展质量与中医事业发展需求之间的落差十分明显。一是中药材质量每况愈下。非药用部分入药、掺入杂质、以次充好、以假当真现象普遍存在，导致药效明显降低，耽误病人治病。如将柴胡杆混入柴胡根、地龙未经剖洗包含大量泥土、段木栽培茯苓充当树兜栽培茯苓等现象屡见不鲜。二是中药材农药残留及重金属超标。主要表现为在中药种植过程中为追求经济利益滥用农药、化肥现象。如金银花的市场抽检表明，近7成样品检测出农药含量超标。三是中药材加工炮制不规范。主要表现为中药材加工过程中的不炮制、乱炮制、滥炮制现象，如不法商家在百合炮制过程中为达到漂白、增艳、防虫的效果面使用硫磺熏蒸，不但破坏了药材的有效成分，还产生了大量有毒有害物质，对人体健康产生巨大影响。好药材才能出好中药，好中药才能出好疗效，这是谁都明白的道理。然而，我省中药材产地部分地方和部分品种深陷“劣材-劣药-劣效”的恶性循环，大品种蒌缩成小品种，好品牌沦落为差品牌，畅销地变成了滞销地，道地药材与本地中医渐行渐远。

二、我省中药产业发展“四个不相匹配”的成因

我省中药产业发展的“四个不相匹配”问题，由来已久，现时更甚。这既有历史积累的成因，也有现实叠加的成因。历史成因问题的解决，需要时间，我们等不起；现实成因问题的解决，见效很快，而且还可以带动历史成因问题的解决。因此，调研组聚焦现实成因，发现源头在于“四个乏力”：

1. 行业管理的组织体系乏力

中药产业链主要由种（养）植加工（中药材种植、初加工）、企业生产（中药材饮片炮制、中成药生产）、流通消费（中药产品的运输物流、市场交易、临床用药）三大环节构成。这根链条涉及的行政管理部门众多，种植加工环节有农业、林业部门，企业生产环节有经信、食品药品监管、质量监督等部门，流通消费环节有商务、工商、卫生计生、中医药管理、食品药品监管、质量监督等部门。此外，还有发改、科技等部门在全链条各环节发挥规划、指导的职能作用。目前，我省中药产业的牵头部门是经信委，但在其“三定方案”的16项主要职责中，中药产业管理难以排上号。因而，中药产业在省经信委归口消费品工业处管理，这个处只有2名工作人员承担全省医药行业的管理工作，而中药工业产值又只占医药工业产值的三成，基本上是“搭头”。省中医药管理局的机构职责定位是管中医不管中药，只能在医药分管体制下对与中医皮肉相联的中药产业发展爱能莫助。其他部门同样因职责分工，也都只能在“九龙治水”中各治其“水”了。同时，由于各部门的行政管理事项繁多，中药管理显得“微不足道”，“蜻蜓点水”式的管理也就自然而然了。因此，我省目前状态下的中药产业组织管理体系，注定是一个主体模糊、管理松散、信息不畅、执行力弱的体系，明显难以很好地担当起中药产业作为新兴优势产业发展的组织管理责任。

（二）产业规划的推进措施乏力

在《湖南工业新兴优势产业链行动计划》中，中药产业链是二十条产业链之一，确定的发展目标是，中药工业产值由2015年的292亿元增加到2020年的700亿元，基本形成集中药科研、种植、加工、制造、销售、服务于一体的中药产业链，全省中药行业整体实力跻身全国十强。目前，产业链是否健全暂且不论，仅就中药工业产值增速而言，实现计划目标难度不小。按照行动计划确定的产值目标，五年间我省中药工业产值年均增速需保持在35%以上。然而，2017年与2015年相比，中药规模以上工业企业的年均增速为17.2%，只有计划增速的一半。究其原因，主要是规划有力，行动乏力。在6月上旬省经信委召开的中药产业链建设座谈会上，几位省内中药产业链建设重点企业负责人反映，我省中药优势产业链的行动计划好，过硬措施缺，目标实现难。调研发现，云南“文山三七”誉满全球，其成功秘诀是用超常措施实现超常发展。在省里支持下，文山壮族苗族自治州制定了《文山三七发展条例》，设立了文山州三七特产局（现更名为生物资源开发和三七产业局），成立了文山三七研究院，确定每年4月1日为文山三七节，对新获得国药准字号产品批文的企业每个批文一次性奖励100万元，等等。在这些措施推进下，文山三七2017年产量占全国60%以上，市场交易量占全国90%以上，产业规模超过260亿元，正快步向千亿产业迈进。相比之下，我省打造中药产业链的行动计划鼓舞人心，但两年多来的行动措施却显得中规中矩，不温不火，到目前为止，在管理体系、基地建设、产业政策、资金引导、市场培育、文化传播等方面还没出台有突破性、引领性的超常措施，中药产业超常发展的计

划又怎么能实现？

（三）科技创新的主体作用乏力

中华中医药学会出版的《中药大品种科技竞争力报告（2017版）》显示，在各省市区中药大品种科技竞争力排序中，总科技竞争力位列前五名的是江苏、广东、四川、山东、贵州，湖南列第16名；产品平均竞争力位列前五名的是天津、江苏、福建、上海、黑龙江，湖南在第20名。《湘滇赣中药产业报告》也有相似的比较结果。规模以上中药工业企业中拥有省级以上企业技术中心的数量，云南40个，江西28个，我省只有22个。由此可见，我省中药工业企业的创新实力与滇赣相比有一定差距，中药产业技术创新能力己经难以满足日益提升的市场有效需求。具体分析，我省尽管中药单体研究方面近年来有重大突破，但在中药复方研究方面还比较薄弱，某些关键方法、技术、过程尚不能达到发达国家先进水平，特别是产品核心科技含量与省外、国外差距还比较明显。普遍存在的情形是，现有中药企业集中生产一些比较成熟、技术要求相对较低的仿制药品，同品种生产企业数量众多，产能过剩，缺乏品种创新与技术创新，专业化程度低，协作性差，市场同质化竞争加剧。企业对基础研究和长期研发投入条件不成熟，没成为研究创新和投入的主体，研发投入渠道窄；制剂技术和新剂型开发落后，不能适应市场的需求，导致企业在新品开发、专利技术研究、标准研发、应对技术性贸易措施等领域存在短板，提升产品竞争力水平后劲不足。

（四）消费引导的品牌创意乏力

现今的市场竞争形成了一种新的趋势，从传统的产品竞争、价格竞争走向品牌竞争，各个市场领域正被强势的品牌所瓜分，中药行业更是如此。由于消费者普遍缺乏医药知识，对于处方药物消费者主要根据医生的建议，而对非处方药物和保健品消费者则更偏向于购买认知度高的品牌药。因此，对大部分产品属于非处方药和保健类的中药行业来说，品牌尤其重要。我省的妇科千金片、汉森四磨汤、驴胶补血颗粒、六味地黄丸、古汉养生精以及后起之秀正清风痛宁、喉咽清口服液（颗粒）等产品，在消费引导方面虽然做了大量努力，但与国内一些中药精品相比，产品文化故事的挖掘深度、包装精度、传播广度、影响力度还是有一定的差距。在 颇具影响力和认可度的BrandZ品牌价值评价中，2018年最具价值中国品牌百强榜上，药企入榜5家，其中中药企业有云南白药、北京同仁堂、东阿阿胶、华润三九4家，我省中药企业名落榜外。云南白药没有坐享历史品牌优势，近些年全力打造全产业链，深耕第一产业种好药，优化第二产业造好药，开发第三产业卖好药，从2005年的第一支云南白药牙膏到现在，药用牙膏家族已有８个系列，18个品种的产品，还开发了洗发水、皮肤护理产品以及女性卫生护理用品等大健康产品，一个中草药品种带起了一条中药生产链，红透了一个传统中药企业。创意差一步，落伍千百里，我省中药工业企业应该从消费引导、品牌创意上找差距、找方向、找出路了。

三、推动我省中药产业快速健康发展的建议

为了打造我省新兴中药优势产业链，湖南制造强省领导小组办公室于2016年12月制定《中药产业链行动计划》，省农委今年5月也出台了《湖南省千亿中医材产业培育方案》，这两个文本明确了我省中药产业链重要环节的建设思路、主要目标和工作措施，如能实施到位，定有预期成效。经信委中药产业调研组对湘滇赣三省比较分析后提出的“九个一”对策建议，也具有很好的决策参考价值。本委调研组建议，在上述行动计划和培育方案实施过程中，应注重从以下四个方面推动我省中药产业快速健康发展：

1. 用更完善的法律保障推动发展

《中华人民共和国中医药法》（以下简称《中医药法》）的施行，标志着我国中药产业和中医事业全面步入了依法兴业的新时代，地方立法应及时跟进，为中药产业和中医事业发展提供更具有地方特色和可操作性的法律保障。我省曾于1998年经省九届人大常委会第四次会议审议通过《湖南省中医条例》，自1999年1月1日起施行。该条例只涉医，未涉药，效力受限。《中医药法》的出台，从法律源头上理顺了“药为医用、医因药存”的中医药内在关系，《湖南省中医药条例》的立法应是水到渠成了。不过，在省人民政府2018年地方性法规立法计划中，《湖南省中医药条例》既没有列入出台项目，也没有列入调研论证项目，明年能否排上队还是未知数。本委调研组建议，省人大常委会争取省委领导同意后，要求省人民政府将《湖南省中医药条例》补充列入今年的调研论证项目，确保明年出台，尽早让我省中药产业在国家专门法律指引下，沿着地方法规具体规范的法制轨道快速而健康地向前发展。此外，省政府相关职能部门也应当积极向国家主管部门提出完善中药执法标准的建议，比如，中药饮片许多成份含量的质量检测标准是基于野生药材制定的，对种植药材来说已经无法达标，应调整为按食品安全标准进行检测；中药初加工产品与中药饮片的区别应予以明确界定，否则中药专业市场内的许多药材经营商都在“打擦边球”式的销售初加工产品，经常被执法部门处罚；在中药材流通追溯体系有效运行的地方，应当对中药饮片的流通管理模式进行改革试点，有条件地允许药店、医疗机构与中药材种植基地直接定购符合质量标准的中药饮片，有条件地允许药材专业市场经营符合质量标准的中药饮片。

（二）用更健全的统筹机制推动发展。

中药产业横跨三大产业的若干门类，纵贯产业链条的若干层级，是一个庞大的系统工程项目。从目前情形看，亟需政府加大统筹力度，破解关键难题。一是加强领导机制建设。建立省中药产业链发展联系会议制度，明确由一名副省长负责召集，省发改委、科技厅、经信委、财政厅、农业委、林业厅、商务厅、卫计委、工商局、质监局、食药局、中医药管理局等部门负责人参加，根据工作需要适时召开会议，研究制定中药产业发展中重大问题的解决方案。各市州也比照省里建立联系会议制度，研究制定当地中药产业发展中重大问题的解决方案。二是加强协调机制建设。《中医药法》规定，县级以上地方人民政府中医药主管部门负责本行政区域的中医药管理工作。因此，在新一轮机构改革中，应当明确界定省中医药管理局的管中药职责，增设中药管理处，承担推进中药产业发展中的情况综合、工作协调、为基层服务的职能，配合质量监管部门对医疗机构中药饮片炮制、配制中药制剂实施质量监管。三是加强工作机制建设。省、市经信、农业、商务三部门按照职能分工，分别承担着中药工业企业、药材种植基地和中药市场流通的管理任务，是推动中药产业发展任务最繁重、联系最直接的政府部门，应当增强其相关内设机构的工作力量，明确工作任务，落实工作经费，健全工作制度，切实履行工作责任。同时，重视和支持湖南省中药材产业协会（联盟）的工作，通过政府购买服务的方式委托这个专业社团组织统计产业基础数据、发布行业供求信息、协调技术科研活动、提供技术咨询服务、开展专业技术培训，让许多推动产业发展的工作落地。

（三）用更精准的工作措施推动发展。

中药质量事关人民身体健康甚至生命安全，中药农业、中药工业、中药商业的各生产主体和各相关政府部门，都应从长春长生疫苗事件中汲取教训，把全面质量管理的工作措施落实到全产业链的各个方面，牢牢守住产品质量这条产业发展的生命线。在此前提下，还应精确施策，把工作措施向重点环节聚焦。在药材种（养）植环节，稳销路是关键，应当在“药企+基地”、“互联网+基地”、“专业市场+基地”多做文章、做大文章，通过稳销路达到稳价格、稳基地、稳药农、稳品牌的目的。在药品生产环节，创新品是关键，应当大力推进集产、学、研、用于一体的中药创新机制建设，挖掘老药方，研发新药方，力推市场需求量大的新药品，开发特色药膳药饮、保健品、化妆品等中药健康衍生品，用新药品和衍生品引导中医药消费。在药物流通环节，可追溯是关键，应当加快我省中药材流通追溯体系项目建设和应用步伐，力争在2020年将全省中药材种植基地、中药材经营企业、中药饮片生产企业、中药饮片经营企业、零售药店、医疗机构纳入中药材流通追溯体系，基本实现中药材流通“来源可溯、去向可追、过程可控、责任可究”。在消费引导环节，树品牌是关键，应当采取务实措施打好两类品牌：一是以“湘九味”冠名的湖南中药材产业公共品牌，要尽快把9个国内公认有影响力的湖南品牌中药材确定下来，作为湖南中药形象代表宣传出去，提升社会影响力；二是中药独家品种的企业品牌，要把传统品牌维护好，把创新品牌推介好，对正清风痛宁、喉咽清口服液（颗粒）等全国独家中药品种的后起之秀更要加大宣传推广力度，让更多的湖南中药品牌成为广大消费者的首选品牌。

（四）用更给力的扶持政策推动发展。

建议省市县三级财政对中药产业链建设连续三至五年安排一定数额的专项资金，并确定分级负担的比例，重点扶持以下项目：一是区域公共品牌，用于对“湘九味”大宗品牌药材的宣传推介；二是产业园区建设，将中药材产业园区建设纳入“百千万”工程给予重点支持，比如，湖南正清制药集团和博世康中医药公司发起建设湖南西部中药谷稀缺中药材种苗繁育基地，正在筹备打造万亩稀缺中药材示范基地和百万亩稀缺中药材推广基地，相关部门应予重视，给予支持；三是中药龙头企业，对中药材产地加工、提取物、中药饮片、中成药、中药保健品、中药食品、中药日化品、中药饲料添加剂生产龙头企业标准化厂房建设、升级改造、智能化装备和深加工设备配置方面纳入贴息贷款范畴；四是产业基础平台建设，重点对打造省级技术研发平台、信息共享平台和药品流通平台给予财政投入；五是中医“名方”转化“名药”，从我省中医“名方”的经方验方中筛选5个左右药方，安排专项资金，支持相关药企将其转化为“名药”。与此同时，设立中药产业发展基金，由政府产业基金作引导，联合中药龙头企业及社会资本合作成立省中药产业基金，撬动和带动社会资金参与中药产业链建设。对于我省临床用量大、疗效确切的中药新品种，也应及时增补纳入省医保、药品招标采购、两型产品和基本药物等目录，符合条件的治疗性医院制剂也应及时纳入医保基金支付范围。