

公共医保政策对医药产业结构的调节作用

许志国，傅书勇*

沈阳药科大学，辽宁 沈阳 110016

DOI:10.61369/SE.2026030033

摘 要： 在全球公共医保制度持续深化与医药费用控制压力不断增强的背景下，公共医保政策已成为影响医药产业结构演进的重要制度变量。本文基于产业经济学、卫生经济学与制度变迁理论的综合分析框架，系统梳理美国与欧洲公共医保政策对医药产业结构调节的作用机制，并在比较分析基础上，重点探讨中国公共医保制度与国家组织药品集中带量采购政策实施以来对医药产业组织结构、产品结构及产业链分工格局的重塑效应。

关 键 词： 公共医保政策；医药产业结构；调节作用

The Regulatory Effect of Public Medical Insurance Policies on the Structure of the Pharmaceutical Industry

Xu Zhiguo, Fu Shuyong*

Shenyang Pharmaceutical University, Shenyang, Liaoning 110016

Abstract： Against the backdrop of the continuous deepening of the global public healthcare system and the increasing pressure to control medical expenses, public healthcare policies have become an important institutional variable affecting the evolution of the pharmaceutical industry structure. This article is based on a comprehensive analysis framework of industrial economics, health economics, and institutional change theory. It systematically sorts out the mechanism of the role of public medical insurance policies in regulating the structure of the pharmaceutical industry in the United States and Europe. Based on comparative analysis, it focuses on exploring the reshaping effects of China's public medical insurance system and the implementation of the national centralized drug procurement policy on the organizational structure, product structure, and industrial chain division of labor in the pharmaceutical industry.

Keywords： public medical insurance policy; pharmaceutical industry structure; moderating effect

引言

随着人口老龄化进程加快与疾病谱结构变化，公共医保制度在各国卫生体系中的战略地位不断上升，其对医药产业运行逻辑的影响日益凸显。从制度经济学与公共政策分析视角看，医保已由单纯的费用支付工具演变为具有结构调节功能的关键制度安排。国际经验显示，医保支付方式、价格谈判机制与技术评估制度深刻塑造医药产业的竞争格局与创新方向。中国在深化医保制度改革过程中，通过集中带量采购等制度创新强化医保战略购买职能，对医药产业产生系统性冲击。

一、医药产业结构内涵界定

医药产业结构是制度与市场约束下，行业内部子领域、技术路线、组织形态及相互关系形成的整体配置状态，涵盖产业组织、产品、技术与价值链等维度，是多学科交叉研究重点。基于 SCP 范式，其体现为企业规模、市场集中度、壁垒及一体化程度；从演化视角看，其演进受技术创新、扩散与制度环境影响。产品结构涵盖化药、生物药、中成药等，受医保目录与药物经济学评价引导；技术结构反映传统工艺与生物技术、数字化研发的

迭代；产业链呈现 CRO、生产、流通及医疗端的分工重构。医保集采、价格谈判等政策深刻重塑产业利润与风险收益格局，推动产业由营销驱动、粗放扩张向创新引领、集约高效转型^[1]。

二、国际公共医保政策对医药产业结构的影响经验

（一）美国医保支付改革效应

美国公共医保体系以联邦医保 Medicare 与医疗补助 Medicaid 为核心，主要通过医保支付改革与价格机制调整影响医药产业格

作者简介：许志国（1990.04—），男，汉族，广东省广州市人，硕士（在读），研究方向：药事管理学。

通讯作者：傅书勇。

局。从卫生经济学与激励相容角度看，美国持续从按项目付费转向价值支付，推行诊断相关组、捆绑支付与绩效付费，改变了医药需求结构与企业竞争策略。在产业组织层面，支付政策强化成本效果约束，压缩高价低效药品空间，推动仿制药与生物类似药替代原研药，产业资源向规模化、成本优势企业集中。同时，医保对创新药实行差异化支付与快速准入，保障前沿研发激励，形成高端创新与通用药竞争并存的双轨产业结构。产业链方面，支付改革提升真实世界证据与药物经济学评价地位，带动临床研究、上市后评价与数据服务需求，使CRO及专业化服务机构在产业中地位更加突出。

（二）欧洲全民医保调控模式

欧洲国家普遍实行全民医保制度，其公共性、强制性与高度集中化特征使医保政策成为医药产业结构调整的核心制度变量。从福利经济学与制度经济学视角分析，欧洲医保体系通过统一支付标准、参考定价机制与集中谈判制度，对医药产品价格与市场准入实施系统性调控，有效降低信息不对称与市场失灵风险。在产业结构层面，严格的价格管制与成本效果评估显著压缩高价药品的定价空间，促使制药企业在产品结构上向高治疗价值、高临床必要性方向集中，弱化营销驱动型扩张模式。在产业组织结构上，全民医保背景下的集中采购与统一支付强化规模经济效应，提高行业进入壁垒，推动中小企业通过并购整合或专业化分工嵌入产业链，形成以大型跨国制药企业为核心、专业化研发与制造主体协同分布的网络化结构。同时，欧洲医保高度重视卫生技术评估与循证决策，其制度化应用提升了创新门槛，倒逼生物药与先进治疗技术沿着真实临床价值路径演进，避免无效创新对公共财政的挤占。

（三）国际经验比较与启示

从比较制度分析与比较产业政策视角看，美国医保支付改革与欧洲全民医保调控模式在制度工具选择与作用路径上存在显著差异，但在产业结构调节目标上具有内在一致性，即通过公共医保制度约束价格、引导需求并重塑激励结构，以实现医药产业的效率提升与创新优化。美国模式强调支付方式多元化与价值导向，通过市场化机制引导企业竞争，形成创新驱动与成本控制并行的结构特征；欧洲模式则依托高度集中化的医保谈判与价格管制，通过行政协调与技术评估实现产业结构的稳定调整。二者共同启示在于，公共医保政策并非外生干预变量，而是深度嵌入医药产业演化过程的制度内生因素，其效果取决于支付规则、准入机制与评价体系的协同设计。从产业经济学角度看，成功的医保制度应同时具备抑制无效率扩张与保护有效创新的双重功能，从而引导化学药、生物药、传统药物及研发服务主体形成分工明确、层级合理的结构格局。

三、中国公共医保政策体系与集采制度演进

（一）中国公共医保制度框架

中国公共医保制度是在国家治理体系与卫生体制改革持续推进背景下逐步构建并不断完善的制度安排，其核心框架由基本医疗保险制度、医保基金统筹机制、医保支付与管理制度及配套监管体系共同构成。从制度经济学与公共财政理论视角看，中国公共医保以广覆盖、保基本、可持续为目标，通过职工基本医疗保险

险与城乡居民基本医疗保险并行运行，实现对不同人群的制度性保障整合。在治理结构层面，医保基金实行以收定支、收支平衡为基本原则，体现了财政约束理论与风险共担机制的制度逻辑；在运行机制层面，医保目录管理、支付标准制定与费用控制制度共同作用，构成对医疗服务与医药产品需求侧的核心调节工具。随着医保战略购买理论的引入，医保部门逐步由被动支付者转向主动购买者，通过价格谈判、支付方式改革与协议管理，引导医药产业资源配置方向^[2]。

（二）国家集采政策形成逻辑

国家组织药品集中带量采购政策是在中国公共医保制度约束强化与医药费用快速增长背景下形成的制度创新，其形成逻辑可从公共选择理论、交易成本理论与产业政策理论加以阐释。长期以来，医药市场存在价格形成机制扭曲、信息不对称与流通环节冗余等问题，导致医保基金支付压力持续累积。集采政策通过集中需求、以量换价与统一采购规则，显著降低交易成本并削弱企业之间的非价格竞争空间，使药品价格回归成本与质量约束之下的理性区间。从制度设计角度看，集采以医保支付能力为硬约束，将药品采购权由分散主体整合至国家层面，体现了集中决策与规模经济理论的政策取向。

（三）集采政策实施特征

国家集采政策在实施过程中呈现出鲜明的制度化、常态化与协同性特征，其运行机制深刻影响医药产业结构调整路径。从政策工具组合理论视角看，集采并非单一价格政策，而是与医保目录动态调整、支付标准制定及医疗机构用药管理制度形成联动效应。在实施方式上，集采通过明确采购周期、约定采购量与中选规则，增强政策预期稳定性，减少企业战略不确定性，推动医药企业在生产布局与产品结构上进行中长期调整。在市场结构层面，中选结果显著提高优势企业市场份额，加速行业集中度提升，符合产业组织理论关于竞争筛选机制的预期。同时，集采政策对不同细分领域产生差异化影响，化学仿制药领域竞争加剧并趋向规模化整合，中成药与生物药领域则在医保支付与准入规则约束下逐步强化技术与临床价值导向。

（四）集采后国内医药产业的现状

自2018年国家组织药品集采启动以来，截至目前已开展11批集采，累计成功采购超435种药品，集采政策对中国医药产业结构的重塑效应已全面显现。从产业组织结构来看，行业集中度持续提升，低效率、低质量的中小企业加速淘汰，234家企业的385个高质量产品在第十批集采中获得拟中选资格，平均每个药品有6家以上企业中标，既保障了供应稳定多元，也推动资源向具备质量优势与成本控制能力的头部企业集中，形成“头部引领、多元互补”的市场格局。在产品结构方面，集采推动用药结构持续优化，已实现高血压、糖尿病、肿瘤等多个临床重点领域药品全覆盖，通过质量和疗效一致性评价的药品全面替代未过评药品，同一治疗领域疗效更优、安全性更高的药品广泛进入临床，推动患者用药提质升级；大批的原研进口药注销批文，退出中国市场，也有部分原研产品不参加集采反而销售量不受影响。产业链分工方面，集采大幅压缩了流通环节冗余，中标企业无需过度投

入营销费用即可覆盖全国医疗机构同时医保部门推动集采药品进基层、进药店，探索医保基金与企业直接结算，进一步优化了产业链协同效率，助推全国统一大市场建设。此外，集采腾出的费用空间为新药纳入医保创造了条件，累计有530种新药通过医保谈判纳入目录，推动产业资源向创新领域倾斜，形成“仿制药提质、创新药提速”的双向发展态势，整体实现医药产业从规模扩张向质量效益转型的阶段性目标^[3]。

四、公共医保政策对医药产业结构的调节作用

（一）产业集中度变化机制

在公共医保政策与国家集采制度共同作用下，医药产业集中度的变化呈现出显著的制度驱动特征，其内在机制可从产业组织理论、规模经济理论与竞争筛选机制加以系统阐释。集采政策通过统一采购规则与价格约束条件，压缩低效率企业的利润空间，使其难以维持原有生产规模与市场覆盖能力，从而加速行业内企业的优胜劣汰过程。在这一过程中，具备成本控制优势、产能稳定性与质量一致性保障能力的企业更易获得中选资格，其市场份额在短期内迅速扩大，推动行业集中度上升。与此同时，医保支付制度对药品价格与使用范围的制度性限定，提高了医药市场的制度进入壁垒，使企业竞争由营销驱动转向效率与合规驱动，进一步强化头部企业的结构性优势。从动态演化视角看，产业集中度提升并非简单垄断形成，而是通过制度约束下的优胜劣汰实现结构优化，其结果是医药产业由高度分散、重复建设的竞争格局，向以规模化生产与规范化管理为特征的集中型结构演进。

（二）产品结构调整方向

公共医保政策对医药产业结构的调节作用主要体现在对不同类别药品市场空间与资源配置优先序的系统性重塑。从需求引导理论与资源配置效率理论视角分析，医保目录管理与支付标准设定通过差异化准入条件与支付强度，引导企业调整产品研发与生产结构。在集采制度约束下，化学仿制药领域价格竞争显著加剧，低附加值、同质化产品利润空间被压缩，促使企业减少简单仿制投入，转向质量提升、工艺优化或向创新药与高端制剂领

域延伸。与此同时，医保对临床价值与成本效果的强调，提高了生物药与高技术含量产品的准入门槛，推动企业围绕明确治疗需求开展靶向研发，避免资源配置分散化。中成药领域在医保支付规范约束下逐步弱化品种数量扩张模式，转向循证评价与适应证细分方向。总体来看，医保政策通过制度化需求信号，引导医药产业产品结构由数量导向向价值导向转型。

（三）产业链分工重塑路径

公共医保政策与集采制度不仅重塑了医药产业的市场结构与产品结构，也深刻影响产业链内部的分工模式与组织形态。从全球价值链理论与专业化分工理论视角分析，价格约束与成本压力促使医药企业重新审视纵向一体化与外包协作的边界，推动产业链分工向专业化与模块化方向演进。在研发环节，创新风险与成本上升使企业更加依赖专业研发服务主体，促进医药研发外包组织在临床试验管理、数据分析与注册支持等领域的功能扩展。在生产环节，集采对规模稳定性与质量可控性的要求强化了大型生产企业的核心地位，而部分中小企业则通过合同生产与专业代工方式嵌入产业体系。在流通与服务环节，医保支付与用药监管强化了合规与效率要求，削弱传统渠道冗余功能，推动流通体系向集约化与信息化转型。由此形成的产业链分工重塑路径，体现了公共医保政策通过制度性约束推动医药产业由粗放协同向高效协同演进的内在逻辑^[4-5]。

五、结语

综合国际比较与中国实践分析可以发现，公共医保政策通过制度化约束与激励重构，已成为国家层面引导医药产业结构优化的重要工具和手段。美国与欧洲经验表明，合理设计医保支付与准入机制，有助于在控制费用增长的同时维护创新激励，当然基于政治体制的局限性，也存在诸多不足之处。中国集采政策是在社会主义制度的前提下，旨在提升行业集中度、优化产品结构与重塑产业链分工，目前产业机构已初步显现改善，但不同细分领域企业的转型路径仍呈现差异化特征。

参考文献

- [1] 冷颖, 蒋文倩, 谷潇磊. 资本支持生物医药产业高质量发展的路径、挑战和建议 [J]. 中国科技产业, 2025, (02): 38-41.
- [2] 王小波, 邓婕. 中国国际经济交流中心理事长毕井泉: 发展商保完善集采以政策协同促医药高质量发展 [N]. 经济参考报, 2024-12-25(006).
- [3] 丁宁. 推动药品研发和创新北京支持政策落地 [N]. 北京商报, 2024-04-18(003).
- [4] 许明飞, 康琦. 上海医药产业与医疗服务业融合发展的现状、问题与对策 [J]. 科学发展, 2022, (10): 15-22.
- [5] 冯凯. 黑龙江出台医保政策支持中医药传承创新发展 [J]. 中医药管理杂志, 2022, 30(14): 173.
- [6] 杨晓燕, 师冰. 新医改政策对我国医药产业发展的影响分析 [J]. 企业改革与管理, 2020, (24): 223-224.