

LIANHE
IDENTIFICATION
EVALUATION
IMPACT
PLAN

支持创新药发展，注重药品集采质量， 鼓励中医药发展——2025 年政府工作报告 医药行业相关内容解读

联合资信 工商评级 | 蒲雅修 | 邢霖雪 | 丁媛香

医药行业对政策敏感性较高，从 2025 年政府工作报告来看，全链条支持创新药发展，创新药发展的重要性凸显：明确提出优化药品集采政策，强化质量评估和监管，有利于促进药品集采的良性发展；扩大医保共济范围，提升医保支付能力；继续鼓励中医药发展，为中医药企业提供良好的外部发展环境。得益于政策导向，创新药企业的研发投入回报期有望缩短，仿制药生产企业将在需求和质量中寻求平衡，进而获得合理的利润空间，医药行业内部竞争格局有望持续改善。未来，人口老龄化现象逐步显现，医保支付范围及能力不断提升，医药行业下游需求将保持增长，均为医药行业的稳健发展提供有力支撑。



联合资信评估股份有限公司
China Lianhe Credit Rating Co., Ltd.



一、鼓励创新药产业发展

在 2024 年政府工作报告首次明确提及创新药之后，2025 年《政府工作报告》提出“**健全药品价格形成机制，制定创新药目录，支持创新药发展**”。强调在创新药专利期内适当调整药品价格，体现药品研发价值，促进创新药研发在临床价值和市场回报中取得平衡，同时将符合要求的创新药纳入药品目录，在审评审批周期、下游需求和医保支付方面给予创新药全链条政策支持。

此外，2024 年国家也陆续出台了多项更具体的政策支持创新药研发。2024 年 2 月，《关于建立新上市化学药品首发价格形成机制鼓励高质量创新的通知》明确了鼓励高创新型医药企业的新药研发的基调，并从自主定价权、价格稳定期等方面保护医药企业避免其过早卷入集采降价。同年 7 月，《全链条支持创新药发展实施方案》指出，要全链条强化政策保障，优化审评审批和医疗机构考核机制，合力助推创新药突破发展。同月，《优化创新药临床试验审评审批试点工作方案》，优化创新药临床试验审评审批机制，缩短药物临床试验启动用时。

预计未来，医保等多部门有望推动支持发展药品创新高质量发展的细则条款落地。在创新药的价格形成机制逐步完善、建立多元支付体系等政策持续推出的背景下，医药企业或将获得合理的利润空间，研发投入回报期有望随之缩短，为创新药的发展创造良好的空间。

二、药品集采更关注质量

2025 年《政府工作报告》提出“**优化药品集采政策，强化质量评估和监管，让人民群众用药更放心**”，**明确要求强化集采药品的质量评估和监管，有利于促进集采药品的“保质降价”**。本次《政府工作报告》也是首次将“推行集采”转变为“优化集采”，这也意味着未来在药品集采方面，仿制药的产品质量将得到更高的关注。未来具备成本优势和规模效应的头部企业，或将迎来更好的发展机遇。

自集采开展以来，历年国家集采品种价格平均降幅约在 52%~59%之间，2024 年第十批集采是国采竞争最激烈的一次，平均降价幅度最大，也引发了较多关于低价药品是否影响质量的讨论。

近年来，我国对于药品质量发布了一系列的监管政策。仿制药一致性评价是企业进入集采的硬指标，另外，国家组织药品联合采购办公室也从集采制度上规避了唯低

价论的竞争，将药品生产质量、企业供应实力等因素纳入考量；国家医保局和药监局联合建立了质量监管的协同机制，对国采中选药品存在质量问题的企业进行惩戒，对质量问题“零容忍”；2025年，国家将持续加强集采药品等重点领域的监管，在降低用药成本的同时，保障用药质量；激励医药企业降本增效的同时，对优质企业留有合理的利润空间，促进医药行业内部竞争格局的持续改善。

表 1 带量采购情况汇总

带量采购批次	时间	中选品种数量（个）	平均降价幅度
第一批	2018 年 12 月	25	52%
第二批	2020 年 1 月	100	53%
第三批	2020 年 8 月	55	53%
第四批	2021 年 2 月	45	52%
第五批	2021 年 6 月	61	56%
第六批 （胰岛素专项）	2021 年 11 月	16	48%
第七批	2022 年 7 月	60	48%
第八批	2023 年 3 月	39	56%
第九批	2023 年 11 月	41	58%
第十批	2024 年 12 月	62	（超）70%

资料来源：Wind，联合资信整理

三、提高医保支付能力

2025 年《政府工作报告》提出“居民医保和基本公共卫生服务经费人均财政补助标准分别再提高 30 元和 5 元”“稳步推动基本医疗保险省级统筹，健全基本医疗保险筹资和待遇调整机制，深化医保支付方式改革，促进分级诊疗”“扩大职工医保个人账户共济范围”。随着医保支付能力的不断提升，未来随着创新药目录落地，医保支付或将覆盖到创新药领域。

2024 年医保目录调整后新增 38 种“全球新”的创新药。同年，完成第十批药品集采和第五批高值医用耗材集采，新增 62 种药品和人工耳蜗、外周血管支架两类高值耗材；全国医保正式上线慢性阻塞性肺疾病、类风湿关节炎、冠心病、病毒性肝炎、强直性脊柱炎等 5 种门诊慢特病相关治疗费用跨省直接结算服务。

随着药品集采持续推进、医保财政补助标准提高、职工医保个人账户共济范围扩大，医保基金支付能力有望持续提升，进而支撑医疗行业稳健发展。

四、鼓励中医药发展

2025 年《政府工作报告》提出“完善中医药传承创新发展机制，推动中医药事业和产业高质量发展。加强疾病预防控制体系建设，统筹做好重点传染病防控。”

近年来，我国陆续出台政策鼓励中医药发展，2024 年 6 月，国务院办公厅《深化医药卫生体制改革 2024 年重点工作任务》，提出“推进中医药传承创新发展。推进国家中医药传承创新中心、中西医协同“旗舰”医院等建设。支持中药工业龙头企业全产业链布局，加快中药全产业链追溯体系建设”，同月，国家中医药管理局发布《中医药标准化行动计划（2024—2026 年）》，部署 20 项具体任务及 25 项专栏任务，对现有标准体系再“升级”，为推进中医药现代化和产业化、促进中医药高质量发展提供有力支撑。2024 年 7 月，国家中医药管理局、国家数据局发布《关于促进数字中医药发展的若干意见》，提出用 3~5 年时间推动大数据、人工智能等新兴数字技术逐步融入中医药传承创新发展全链条各环节，初步实现中医药全行业、全产业链、全流程数据有效贯通，全力打造“数智中医药”。以上政策的提出，有利于中医药标准体系的进一步完善，提升中医药全产业链的运行效率。中药企业外部发展环境良好，有望进入新的发展阶段。

五、结论

本次《政府工作报告》对创新药的支持高度重视，明确指出支持创新药发展，在价格形成机制和制定创新药目录等方面提出更为具体的措施，研发能力强的创新药企业有望受益。集采方面，对集采药品的质量提出更高要求，在保障质量的前提下，仿制药的集采或将走出非理性价格竞争，制药企业从而获得合理的利润空间，有助于医药行业内部竞争的改善。医保方面，将提升医疗能力、加大养老支持和增强医保基金支付能力，为医药行业持续发展奠定基石，医药行业下游需求有望持续增加；在中医药发展方面，本次《政府工作报告》持续鼓励中医药发展，为中医药企业提供良好的

外部发展环境。预计 2025 年，医药行业整体增速有望修复，创新药、中医药企业外部发展环境持续改善。

联系人

投资人服务 010-85679696 - 8728 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。