

LIANHE  
IDENTIFICATION  
EVALUATION  
IMPACT PLAN

# 健全多层次医疗保障体系，加码社会保障力度——2026 年政府工作报告医药卫生领域内容解读

联合资信 工商评级 | 蒲雅修 | 丁媛香

2026 年政府工作报告提出，健全医疗、医保、医药协同发展与治理机制，深化公立医院改革及医保支付方式改革，将推动医疗机构实现可持续发展，提升医保资金使用效率；同时明确提出优化集中采购与价格治理，在切实降低群众用药成本的同时，保障药企合理利润空间，有利于推动药品集采工作长期持续开展。加快发展商业健康保险，健全多层次医疗保障体系，有利于更好满足人民群众多元化就医用药需求。未来，人口老龄化现象逐步凸显，“三医”协同发展机制有利于规范医保资金的使用及支付范围、降低群众就医成本，提高社会保障力度的同时，推动医药行业良性发展。



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



2026年3月5日，第十四届全国人民代表大会第四次会议在北京召开，国务院总理向大会作《2026年政府工作报告》（以下简称《报告》）。报告在部署2026年政府工作任务时强调健全医疗、医保、医药协同发展和治理机制，强化薄弱专科建设，全方位提升急诊急救、血液保障和应急能力，健全多层次医疗保障体系，加强基层用药衔接，促进分级诊疗，优化医药集中采购和价格治理，加快发展商业健康保险等。

## 一、健全三医协同发展机制，深化医保支付方式改革

为推进按病种付费为主的多元复合式医保支付方式改革，规范按病种付费管理，建立全国统一、上下联动、内外协同、标准规范、管用高效的医保支付机制，赋能医疗机构高质量发展，2025年8月，国家医保局印发《医疗保障按病种付费管理暂行办法》（以下简称《办法》），指出医保部门合理编制年度基金支出预算，统筹地区医保部门在基金支出预算的基础上合理确定按病种付费总额。“加强支付方式改革与医保标准化工作、医疗服务价格、集中带量采购、医保目录谈判、医保待遇政策、商业健康保险等工作协同。加强按病种付费等多元复合式医保支付方式与公立医院高质量发展、基层医疗卫生服务体系能力建设、分级诊疗等医药卫生体制重点改革的协调联动。”《办法》是我国深化医保支付方式改革、推进三医协同发展的重要举措，通过统一标准、规范管理、协同联动，实现医保基金安全、医疗机构发展与降低用药成本的三方共赢。

2025年9月27日，2025年中国卫生发展论坛在北京举行，主题聚焦“‘三医’协同发展和治理：跨部门行动与改革”。国家卫生健康委副主任、国家疾控局局长沈洪兵指出，“三医”协同不仅是深化医改的重要目标，更是推动卫生健康事业高质量发展的关键路径，医疗服务体系在分级诊疗、医防融合、服务连续性等方面仍有提升空间。国家医保局副局长李滔表示，我国已建成世界上规模最大的医疗保障网，医保基金支付方式实现从“按项目付费”向“按病种付费”为主转变。按病种付费基本实现统筹地区全覆盖，病种覆盖率达95%，医保基金覆盖率达80%左右。医保支付方式的改变有利于精准控费，提高医保基金使用效率，抑制过度医疗，规范诊疗。

2026年《政府工作报告》提出“健全医疗、医保、医药协同发展和治理机制，深化以公益性为导向的公立医院改革，加强县区、基层医疗机构运行保障”“健全多层次医疗保障体系，稳步推动基本医疗保险省级统筹，深化医保支付方式改革，优化医药集中采购和价格治理，完善结余资金使用政策”“优化医疗机构功能定位和布局，加强基层用药衔接，促进分级诊疗。”

2024年12月，国家卫生健康委、国家医保局、国家中医药局、国家疾控局、药

监局五部门审议通过《“三医”协同发展和治理协作会商机制工作规则》，此后“三医”协同改革形成了“机制筑基、支付撬动、数据赋能、基层落地”的发展脉络。随着制度的不断完善落地，“三医”协同将进入“常态化、机制化”运行阶段。2026年《政府工作报告》强调“深化改革+完善结余留用”，支付方式持续优化，平衡医保控费、医院提质与创新支持，引导医疗机构可持续健康发展的同时，提高医保资金的使用效率。

医保部门编制年度基金支出预算，统筹地区确定按病种付费总额，药品使用面临更严格的**成本控制压力**。在医疗价值导向下，医药产品的竞争将转向“**临床疗效+成本优势**”的双重指标，倒逼企业从“**重营销**”向“**重研发**”转型。

## 二、优化医药集中采购和价格治理

药品集采方面，随着医疗改革的逐步深入，集采的广度和深度必将进一步拓展，有效促进医药行业优胜劣汰，产品同质化严重、研发能力弱的企业利润空间将被大幅压缩从而被市场淘汰。自2018年12月，第一次带量采购竞标结果公示以来，我国已经进行了十一批国家组织药品集中带量采购，涉及产品的品类、治疗类别逐渐丰富，参与集采的产品已涉及多种慢性病用药和罕见病用药。

近年来，我国持续完善药品质量监管政策。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”。

自集采开展以来，历年国家集采品种平均降幅约在52%~59%之间，2024年第十批集采是国采竞争最激烈的一次，平均降价幅度超70%，也引发了较多关于低价药品是否影响质量的讨论。

2025年11月，第十一批药品集采平均降价幅度缩窄至53%。此次集采规则聚焦“稳临床、保质量、反内卷、防围标”，在入围标准、中选规则、报量分量等方面作出了重要优化。此次集采纳入品种的过评企业均不少于7家，远超早期标准，同时投标资质门槛提高，要求企业提高药品质量；优化“复活”机制，设置“锚点价”防止极端低价冲击；另外，此次集采首次采用灵活报量方式，77%的医疗机构选择厂牌报量，精准匹配减少临床用药的切换成本，保证用药连续性与稳定性。

2026年《政府工作报告》提出“**优化医药集中采购和价格治理**”，结合第十一次药品集采保质量、反内卷等要求，以及集采降价幅度明显低于第十批，说明集采优化

已取得阶段性成效，有利于引导企业从“低价竞争”往“质量竞争+成本控制+合理利润”的方向转变。未来继续优化集采和价格治理，在降低用药成本的同时，有利于保障用药质量；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%
第十一批	2025 年 11 月	55	53%

资料来源：Wind，联合资信整理

### 三、健全多层次医疗保障体系，加快发展商业健康保险

2026 年政府工作报告提出，“加快发展商业健康保险，更好满足人民群众多元化就医用药需求。”

2025 年 12 月，国家医保局现场发布了 2025 年《国家基本医疗保险、生育保险和工伤保险药品目录》及《商业健康保险创新药品目录》，此轮国谈，国家医保药品目录新增了 114 种药品，有 50 种是一类创新药，总体成功率 88%，高于 2024 年的成功率 76%。与此同时，有 19 款药品纳入首版商保创新药目录。

近年来，城市定制型商业医疗保险（以下简称“惠民保”）快速发展，成为商业保险参与多层次医保体系的制度创新，有效减轻居民医保目录内、外高额医疗费用负担，为参保人提供更高水平的医疗费用报销，弥补多层次医疗保障体系缺口。

税优险是国家为鼓励商业健康保险发展推出的政策型产品，通过税收优惠机制引导民众完善医疗保障体系。2023 年 7 月 6 日，国家金融监督管理总局印发《关于适用商业健康保险个人所得税优惠政策产品有关事项的通知》，将仅医疗险拓展至医疗保险、长期护理险和疾病保险三大类，将个税优惠和普惠型健康险结合，以政府与市

场合力提升民众健康保障水平。

国家通过多项举措完善多层次医疗保障体系、加快商业健康保险发展：首版商保创新药目录重点纳入医保未覆盖但具备重大临床价值的高值创新药、新器械、新疗法，填补医保外保障空白；惠民保推动保障体系下沉，实现“广覆盖、低成本、重兜底”；税优险以税收激励降低参保成本，引导民众主动配置商业保障，拓宽多层次医保体系参与路径。上述举措与基本医疗保险协同发力、错位互补，推动我国多层次医疗保障体系持续完善。

多层次医疗保障体系的完善，推动医药行业的转型：**研发向高临床价值聚焦、产品向差异化布局、支付向多元化转变、市场向全层级延伸**。对医药企业而言，需精准把握“医保保基本、商保补高端、惠民保兜底线”的定位，优化产品管线和市场策略，在双轨支付时代实现高质量发展。

## 四、总结

整体来看，2026 年政府工作报告在医药卫生领域的发展方向与往年保持连贯，持续推进“三医”协同、提升医疗服务能力、强化医保基金保障效能，为医药行业长期发展夯实基础，行业下游需求有望稳步增长。医保控费仍是核心基调，新增完善结余资金使用政策、优化集采价格治理，推动仿制药集采告别非理性价格竞争，为制药企业预留合理利润空间，助力行业竞争格局改善。本次《政府工作报告》明确健全多层次医疗保障体系、加快发展商业健康保险，通过多元保障降低群众医疗负担，完善社会保障体系。预计 2026 年，医疗、医保、医药协同发展将持续深化，多层次医疗保障体系将稳步推进落地。

## 联系人

投资人服务      010-85172818-8088      [investorservice@lhratings.com](mailto: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。