



从“药品柜台”到“健康驿站”：《关于促进药品零售行业高质量发展的意见》的深度解读

文/王雅倩

摘要

近日，商务部、国家发展改革委、工业和信息化部等9部门联合印发《关于促进药品零售行业高质量发展的意见》（以下简称“《意见》”），为未来一段时期我国药品零售行业明确了发展路径，《意见》不仅回应了行业长期存在的痛点，更前瞻性地将药店定位从传统的“药品柜台”升级为“健康驿站”，标志着我国药品零售行业迈入了以高质量服务为核心的新发展阶段。

正文

一、战略布局与行业瓶颈：《意见》出台的深刻背景

《意见》的出台是国家战略、社会需求与行业自身发展共同作用的结果。《意见》目标直指推动行业从传统的“药品柜台”向综合性的“健康驿站”转型。

1. 宏观层面：《意见》是健康中国战略的基层落子

2016年以来，国家持续强调推进健康中国建设，把保障人民健康放在优先发展的战略位置。理想的全民健康保障体系，不仅需要顶尖的医院和医疗机构，更需要深入社区、贴近百姓的基层医疗网络来提供便捷、可及和持续的健康管理与服务。遍布城乡、总数超过60万家的零售药店，正是这一网络最理想、最现成的载体。《意见》明确要将药店打造为“健康驿站”，正是将国家宏观战略精准落子于基层的关键一步，旨在提升整个健康保障体系的“韧性”与“可及性”。

表1 近年来关于“健康中国”的相关战略梳理

时间	关键文件/会议	核心表述与定位
2025年	二十届四中全会	作出“加快建设健康中国”的重大决策部署。
2022年	二十大	将“建成健康中国”列为到2035年我国基本实现社会主义现代化的总体目标之一。
2019年	国务院印发《关于实施健康中国行动的意见》	出台了包括15个专项行动的《健康中国行动（2019-2030年）》，标志着从以“治病为中心”向以“人民健康为中心”的转变。
2017年	十九大	明确提出“实施健康中国战略”，将其纳入国家整体发展战略框架。
2016年	中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》	首次提出建设健康中国的中长期战略规划，确立“共建共享、全民健康”的战略主题，明确了到2030年的具体健康指标。

数据来源：公开资料，大公国际整理

2. 社会需求：医药消费正从“治病”到“健康”逐步升级

根据国家卫生健康委员会统计，2012年全国居民健康素养水平为8.80%，2024年大幅提升至31.87%。2025年我国人均医疗保健消费支出达到2,573元，约为2016年的2倍。随着我国居民人均寿命延长、慢性病发病率上升以及健康意识普遍觉醒，公众的医药健康需求发生了根本性转变。人们不再满足于“有病买药”，而是追求“好医、好药”以及覆盖疾病预防、健康管理、康复照护的全周期健康服务。然而，传统药店以药品购销为核心的单一模式，难以匹配这种多元化、个性化的健康新需求。行业亟需一场以服务为核心的供给侧结构性改革。

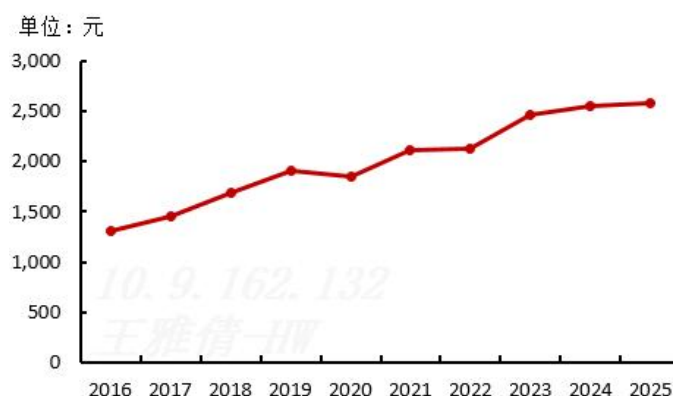


图1 2016~2025年我国人均医疗保健消费支出统计

数据来源：国家统计局，大公国际整理

3. 行业层面：规模增长与转型焦虑并存

2016年以来，我国药店数量持续增长，2024年达到约68万家；2020年以来，零售药店终端药品销售额持续增长，2024年超过7,000亿元。2024年，药品零售排名前10位的企业年销售总额同比增长1.0%，前100位的企业年销售总额同比增长1.9%，药品零售前10位企业年销售总额占全国药品零售市场总额23.1%，前100位年销售总额占比38.0%¹。药店数量显著增加，但总销售额增幅不明显，主要是在规模扩张与集中度提升的背后，行业长期存在诸多深层次矛盾，比如同质化竞争激烈、专业服务能力不足、“价格战”侵蚀利润与服务质量、线上线下一体化运营与监管挑战、在突发公卫事件中的功能定位模糊等。行业普遍共识认为当前已处于“创新转型的关键时期”，亟待顶层设计引导，突破发展瓶颈。

¹ 数据来源：商务部发布的《2024年药品流通行业运行统计分析报告》。



图2 2016~2024年我国零售药店终端药品销售额与药店数量统计

数据来源：国家药品监督管理局，Wind，大公国际整理

二、赋能、提质与压责：《意见》核心举措的三维解读

《意见》通过以“赋能、提质、压责”为三大核心的18项具体举措，系统性地重塑药店功能、拓展服务边界并强化社会责任，推动其从传统销售终端向综合性社区健康服务节点转型。

1. “赋能”：释放专业价值，重塑药店核心功能

“赋能”的核心是通过政策激发药品零售企业提供高质量药学与健康服务，使其价值回归专业本身。

科技方面，破解药学服务资源瓶颈。执业药师数量不足、分布不均，是制约药店专业化的长期难题。《意见》创造性地提出“允许药品零售连锁企业总部自建药学服务平台”，允许注册在总部的执业药师通过远程方式为旗下门店提供处方审核、用药指导等服务。一方面，可通过资源共享，有效缓解偏远地区、夜间等时段药师人力短缺的困境，确保药事服务的可及性；另一方面，明确了远程服务是“补充”而非“替代”，要求开展此类服务的企业“不得降低或取代执业药师驻店配备要求”，体现了鼓励创新与坚守安全底线的平衡智慧。

支付方面，打通“医-药-保”闭环。《意见》在医保政策上实现了重大突破，明确定点零售药店门诊统筹的起付标准、支付比例和最高支付限额，可执行与基层医疗机构相同的医保待遇政策，即参保患者在合规药店购药，报销水平将与在社区医院看齐，极大地提升了药店购药的吸引力与公平性。同时，支持职工医保个人账户用于支付家庭成员在药店购药的自付费用，进一步放大了个人账户的家庭共济功能。此外，文件还鼓励商业健康保险与药店场景结合，开发适配产品，共同构建多层次支付保障体系，特别是为高值药品、器械减轻患者支付压力。

采购方面，提升议价能力惠及民生。为降低药品零售价格、惠及百姓，《意见》积

极推动药店纳入国家药品集中采购体系。鼓励行业协会或龙头企业牵头，组织零售企业参与集中带量采购或开展联合采购，通过“量价挂钩”提升对上游生产企业的议价能力。这将有助于平抑药价，使国家集采的改革红利进一步传导至零售终端，同时也能优化零售药店的商品结构和成本控制。

2. “提质”：拓展服务边界，定义“健康驿站”新内涵

“提质”的关键，是引导和鼓励药店突破有形商品的局限，向无形的健康服务价值链延伸，真正成为社区健康的守护站。

服务内容从“药品”到“健康”的泛化。《意见》明确鼓励药店依法依规拓展用药指导、健康咨询、健康监测、减重戒烟宣教、以及适老助残育幼等照护服务。这意味着药店的服务清单将极大丰富，从单纯的交易场所转变为健康信息集散地和初级健康干预点。特别是鼓励与社区居委会、医疗机构构建联动机制，使药店能嵌入基层社会治理与医疗服务网络，发挥桥梁纽带作用。

业态模式从“单一”到“融合”的创新。《意见》支持业态多元化发展，鼓励老字号药店创新，鼓励品牌连锁店进社区、进乡镇，甚至鼓励在符合监管的前提下，于商超、便利店销售乙类非处方药。这体现了以满足便民需求为导向的灵活性。更前瞻的是，鼓励依托互联网医院在药店设立“健康咨询中心”，探索偏远地区无人机配送，这实质上是推动“药、诊、疗、送”一体化服务模式，深度融合线上线下，提升体验。

行业价值从“终端”到“数据节点”的升华。《意见》指出，药店加强药品追溯管理应用，能为研究提供数据基础，药店作为贴近患者的最后一环，其产生的用药数据，对于评价药品疗效、监测不良反应、优化医药产品具有不可替代的价值。药店由此将从简单的销售渠道，升级为医药科研和产业升级的宝贵数据源。

3. “压责”：强化公共属性，筑牢应急与安全底线

“压责”的深意，在于明确药品零售行业在保障公共安全与应对突发事件中必须承担的社会责任，并通过智慧监管确保行业行稳致远。

压实应急保供“哨点”与“支柱”责任。近年来突发的公共卫生事件深刻警示了药品稳定供应的重要性。《意见》首次系统性地强化了药店在应急体系中的角色，鼓励大型连锁企业建立动态预测和库存预警机制；鼓励药店在疫情、灾情中开展科普宣传、拆零销售、24小时营业、免费送药等；并探索建立相应的成本补偿与激励制度。药店将从市场化的商业机构，明确为国家应急药品供应和舆情稳定网络的法定组成部分，其“哨点”功能被制度化。

压实公平竞争与诚信经营的主体责任。针对行业乱象，《意见》强调“线上线下统一监管”，严厉打击“线上挂证”、互联网医院违规首诊等行为。要求第三方平台保障入驻企业公平竞争。同时，通过建立行业失信约束和惩戒机制，强化企业自律，推动市场秩序从被动监管向主动合规转变。

创新“智慧监管”履行治理责任。监管本身也在提质增效。《意见》提出探索“科技赋能+风险分级”的智慧监管模式。通过药品追溯码、人工智能视频巡查等非现场手段，依据企业信用和风险等级实施差异化、动态化监管。这种模式将把监管资源更精准地投向高风险环节，实现了严格监管与优化营商环境的统一，推动治理模式向“数智化治理”演进。

三、重塑与重构：《意见》将引发行业深层变革

市场格局之变：集约化与差异化并存。“支持兼并重组”、“鼓励批零一体化发展”等条款，将显著加速行业整合进程。全国性及区域性龙头企业的市场份额将持续扩大，通过规模效应提升供应链效率和抗风险能力。同时，市场并非走向完全同质，部分中型连锁或特色单体药店，可以凭借其在中医药服务、慢性病管理、社区照护等细分领域的深耕，走出一条“小而美”的差异化、专业化生存之路。行业将呈现“头部聚合、腰部特化”的新格局。

竞争要素之变：从“位置与价格”到“服务与数据”。传统药店竞争，核心是地理位置和药品价格。未来，竞争的核心将转变为专业药学服务能力、健康管理方案设计能力、会员粘性运营能力以及医药数据价值挖掘能力。执业药师团队、健康顾问、数字化健康工具将成为药店的核心资产。能否提供有温度、个性化的健康解决方案，将成为赢得消费者的关键。

产业角色之变：从渠道商到健康服务集成商。药店在医药产业价值链中的角色将发生根本性跃迁。它不再仅仅是制药企业的下游销售渠道，而是转变为面向消费者的“健康服务集成商”，上游对接制药企业、医疗器械公司、保险公司、互联网医疗平台，下游整合社区卫生资源、养老服务等，成为汇聚多方产品与服务的平台和入口，其产业话语权和价值分配地位将显著提升。

总体来看，《意见》是一份立足当下、着眼长远的纲领性文件。通过对行业的系统性“赋能、提质、压责”，不仅旨在培育一个更强大、更规范的药品零售市场，更深远的目标在于激活我国百万药店网络这一“基层健康宝库”，使其成为健康中国最牢固的基石。

报告声明

本报告分析及建议所依据的信息均来源于公开资料，本公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所依据的信息和建议不会发生任何变化。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，不构成任何投资建议。投资者依据本报告提供的信息进行证券投资所造成的一切后果，本公司概不负责。

本报告版权仅为本公司所有，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、刊发，需注明出处为大公国际，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。