



山西立法护航县域医疗卫生一体化改革

□ 本报记者 马超 王志堂

医改是事关人民群众健康福祉的重大民生工程,关系到千家万户的幸福安康。近日,山西省十三届人大常委会第二十一次会议通过了《山西省保障和促进县域医疗卫生一体化办法》(以下简称《办法》),自2021年1月1日起施行。

《办法》有哪些亮点?将对山西县域医疗卫生改革产生哪些影响?如何确保落地实施?近日,《法治日报》记者采访了多名参加此次立法的相关人员。

两次审议数易其稿推动立法

2016年以来,山西紧紧抓住县域这个基础和枢纽,从解决基层医疗资源匮乏、群众看病难、看病贵等关键问题入手,高位推动以组建县级医疗集团为突破口,以整合县级医疗卫生资源为核心的县域医疗卫生一体化改革,走出了县域综合医改的“山西路径”。

“改革施行4年多来,取得了基层服务量、基层服务能力、群众健康素养‘三提升’和次均费用、自付比例、看病成本‘三下降’的良好效果,‘县强、乡活、村稳’的县域医疗卫生一体化结构体系不断稳固,人民群众健康获得感明显增强。”山西省人大常委会教科文卫工委主任李福明说道:“目前,改革已进入全面深化、联动攻坚的关键时期,迫切需要地方立法的引领、保障和促进。”

为保证立法工作顺利推进,2019年7月开始,山西省人大常委会教科文卫工委提前介入,指导推动起草工作,多次会同省卫健委等相关部门深入县级医院、乡镇卫生院和村卫生室调查,广泛征求人大代表、基层医务人员和相关专家的意见,并与同为紧密型县域医疗卫生共同体建设试点省的浙江省进行深入交流,在北京召开了有全国人大教科文卫委、法工委和国务院相关部门参加的高规格论证会。

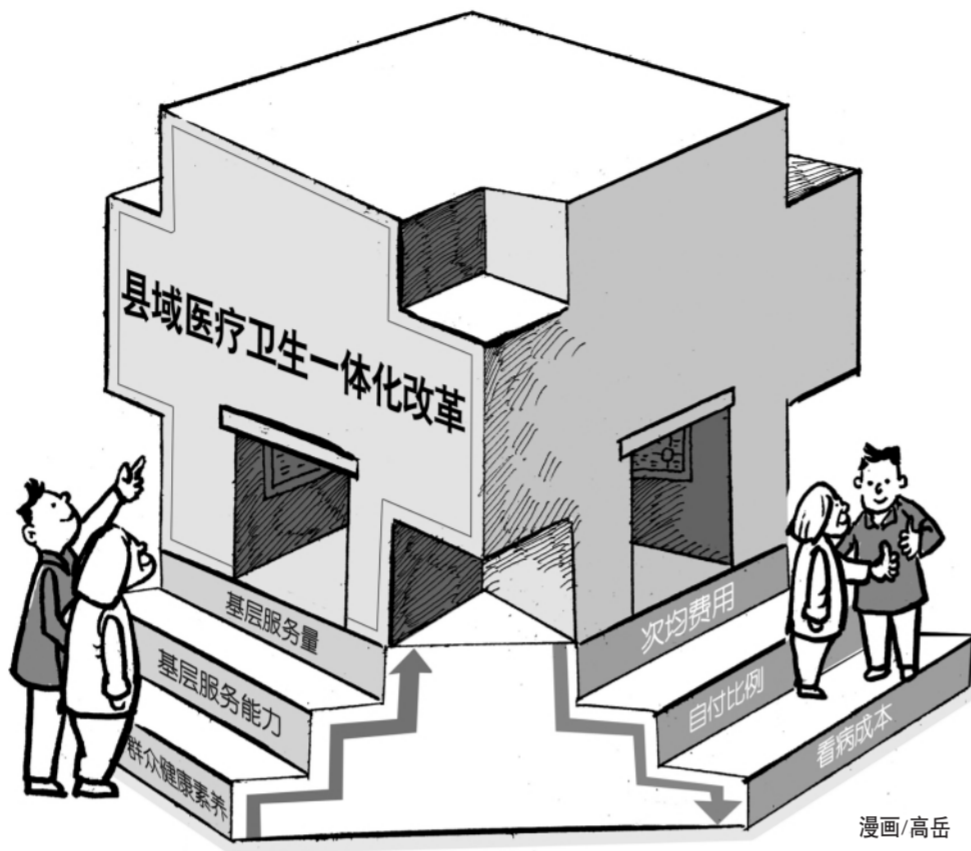
经两次审议并反复论证、数易其稿基础上,省十三届人大常委会第二十一次会议最终审议通过《办法》。

三级医疗机构实现“六统一”

《办法》共6章32条,包括总则、整合优化、服务提升、支持保障、监督管理和附则。

《办法》明确了以人民为中心的改革宗旨,体现了医疗卫生事业的公益性质,是山西推进健康山西建设的法治实践,是引领推动全省县域医疗卫生一体化改革、实现重大改革于法有据的有力举措,是深入推进一体化改革均衡发展、为县域基层群众提供公平可及健康服务的现实需要。“省人大常委会委员、省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任蔡汾湘介绍道,《办法》的许多条款都具有创新性。

《办法》明确,县(市、区)人民政府应当整合辖区内政府举办的县级医院、乡镇卫生院(含撤并乡镇后



漫画/高岳

保留的相关基层医疗卫生机构)和社区卫生服务中心,组建县级医疗集团。县(市、区)人民政府应当稳步推进乡村医疗卫生一体化建设,逐步将村卫生室纳入县级医疗集团管理,同时鼓励社会力量举办的医疗卫生机构参与县级医疗集团的医疗服务合作。

省、设区的市人民政府可以组织城市三级医院,对医疗服务能力薄弱的县级医疗集团进行托管,派驻管理团队和专家团队,提升县级医疗集团的管理和医疗服务能力。

《办法》规定,县级医疗集团及所属医疗卫生机构的行政、人员、资金、绩效、业务、药械等实行统一管理,按照规定行使管理自主权。

多措并举聚焦看病难看病贵

蔡汾湘告诉记者,此次通过的《办法》聚焦解决基层群众看病难、看病贵难题,明确多项举措。

《办法》规定县级医疗集团应当完善县级医疗集团内部和县域向外转诊规范,建立双向转诊平台,开通双向转诊绿色通道,优化转诊服务流程。“蔡汾湘说道,同时明确应当组建家庭医生签约团队,鼓励家庭医生签约服务团队开展居家医疗卫生服务,为基层群众提供精准、便利的医疗卫生服务。

推动医疗卫生工作重心下移和医疗卫生资源下沉方面,《办法》则明确了下放专家门诊,开展业务指

导、进行巡回医疗,制定优惠政策等多种方式。

如《办法》第十三条规定,鼓励县级医疗集团在所属乡镇卫生院、社区卫生服务中心等基层医疗卫生机构建立专家门诊,住院病区,鼓励县级医疗集团所属县级医院将部分专家门诊、住院床位、检验检查等下放到所属基层医疗卫生机构。

第十六条则规定,县级医院中级以上职称的医疗卫生人员每个月到基层医疗卫生机构开展业务指导或者技术培训,县级医疗集团所属县级医院的医疗卫生人员到基层医疗卫生机构任职,参加坐诊巡诊和指导培训等情况,应当作为评优评先、职称晋升的重要依据。在基层和艰苦边远地区工作的医疗卫生人员,享受薪酬津贴、职称评定、职业发展、教育培训和表彰奖励等方面的优惠待遇。

建机制增保障解决改革堵点问题

据蔡汾湘介绍,此次通过的《办法》还要求健全财政投入、人员培养、老年健康服务以及医保基金支付结算等的支持保障制度,解决县域医疗卫生一体化改革中的堵点问题。

《办法》规定,县级以上人民政府应当保障县域医疗卫生财政投入,县级以上人民政府应当组织制定医疗卫生人才培养规划。省、设区的市人民政府应当完善医疗保障基金支付方式和结算管理制度。

《办法》还鼓励加强基层中医药能力建设,为基层群众提供中医药服务,发挥中医药在基层疾病诊疗、治未病、康复服务和公共卫生防控等方面的独特作用。

此外,针对过去乡村医生收入过低的问题,《办法》明确,乡村医生收入由基本公共卫生服务补助、基本药物专项补助、岗位补助以及承担的其他医疗卫生服务相关补助、医疗收入等组成。省人民政府应当制定乡村医生岗位补助标准,建立乡村医生收入和老年退养村医生活补助定期增长机制。县(市、区)人民政府在核算乡村医生补助经费时,凡按照服务人口核算的补助经费,服务人口不足800人的,按照800人补助标准核定并补足。

三方面举措确保立法落地见效

《办法》通过后,如何确保落实?对此,山西省卫健委党组成员、副主任张波告诉记者,全省将从三个方面抓好贯彻落实:

首先要充分激发县级医疗集团改革活力。以《办法》颁布实施为契机,扎实推进相关部门向县级医疗集团下放人事管理自主权、薪酬分配调整权、财务管理执行权、基层管理主导权、医保和公共卫生资金支配权,通过充分授权授权,保障医疗集团按规定行使管理自主权,激发改革活力。

“进一步构建县医疗集团利益共享、责任共担机制和高效运行管理机制,进一步完善县域整合型医疗卫生服务体系,实现医疗卫生服务上下贯通,医疗和预防有效融合,进一步提高县域医疗卫生资源配置和使用效能,实现以治病为中心向以健康为中心转变。”张波说道。

同时狠抓县域医疗卫生服务能力提升,按照国家关于医共体建设“县强、乡活、村稳”的要求,落实《办法》中服务提升的相关规定,通过上接三级医院、专科联盟、远程医疗“三根天线”,加强县级医院能力建设,进一步做实远程医疗,依托5G技术,推进智慧医疗建设,县医疗集团和对口支援的三级医院、专科联盟实现手术示教、远程诊疗,争取将远程诊疗直通乡村,打通医疗卫生服务“最后一公里”。推进“优质服务基层行”活动和社区医院试点工作,认真督促落实《办法》关于乡村医生的队伍建设、薪酬待遇、收入保障以及退休养老的规定,稳定村医队伍,筑牢基层医疗卫生服务网底。

此外还要打通改革的堵点、难点。加强“三医联动”,联合医保部门建立健全按人头总额预付,结余留用、合理分担机制,创新完善县级医疗集团医保打包改革,严格落实结余留用政策,引导医疗集团主动控费,催生医疗集团强基层和强预防内生动力。督促医疗集团继续落实按病种付费为重点的多元复合式医保支付方式改革,加强临床路径管理,完善县级医院诊疗清单和县域外转诊清单,发挥医保杠杆作用,降低无序转诊报销比例,巩固完善县域分级诊疗新秩序。



2021年新法新变化

2021年1月1日起,一大批新法新规开始施行:民法典正式施行、损害国旗和国徽尊严可追究刑事责任、中国国防的全民性进一步体现、档案满25年应向全社会开放、个人所得税预扣预缴有了新方案、化妆品广告不得明示或暗示有医疗作用、全面禁止进口“洋垃圾”……新的一年已经开始,一起来看看这些新法新规将给你的生活带来了哪些新变化吧!

民法典正式施行

《中华人民共和国民法典》于2021年1月1日起正式施行。民法典全文共7编、1260条,规定了物权、合同、人格权、婚姻家庭、继承、侵权责任等多项重要制度,涉及社会生活方方面面,与人民群众的生活息息相关。

依法维护国旗、国徽尊严

新修改的国旗法、国徽法自2021年1月1日起施行。修改后的法律明确了升挂国旗和悬挂国徽的场合,明确损害国旗、国徽尊严可追究刑事责任。

坚决贯彻“全民国防”思想

新修订的《中华人民共和国国防法》自2021年1月1日起施行。修订后的国防法明确一切国家机关和武装力量、各政党和各人民团体、企业事业组织、社会组织和其他组织,都应当支持和依法参与国防建设,履行国防职责,完成国防任务。

档案满25年应向全社会开放

新修订的《中华人民共和国档案法》自2021年1月1日起施行。修订后的档案法规定,档案形成满25年向社会开放,档案馆不按规定开放利用的,单位和个人可以向档案主管部门投诉。同时,明确电子档案与传统载体档案具有同等效力,各单位和个人可以以电子形式作为凭证使用。

化妆品广告不得宣传有医疗作用

《化妆品监督管理条例》自2021年1月1日起施行。条例明确规定于染发、烫发、祛斑美白、防晒、防脱发的化妆品以及宣称新功效的化妆品为特殊化妆品,实行注册管理,注册证有效期为5年。特殊化妆品以外的化妆品为普通化妆品,实行备案管理。化妆品广告不得明示或者暗示产品具有医疗作用,不得含有虚假或者引人误解的内容,不得欺骗、误导消费者。

累计收入不超过6万元月份暂不预扣预缴个税

国家税务总局发布《关于进一步简便优化部分纳税人个人所得税预扣预缴方法的公告》,自2021年1月1日起施行。公告明确,在纳税人累计收入不超过6万元的月份,暂不预扣预缴个人所得税;在其累计收入超过6万元的当月及年内后续月份,再预扣预缴个人所得税。

禁止以任何方式进口固体废物

生态环境部、商务部、发展改革委、海关总署发布《关于全面禁止进口固体废物有关事项的公告》,自2021年1月1日起施行。明确禁止以任何方式进口固体废物,禁止我国境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置。生态环境部停止受理和审批限制进口类可用作原料的固体废物进口许可证的申请。

装台背后的五行八作 法律视角下的人生百态

追剧学法

电视剧《装台》聚焦装台工人这个不为人所熟知的群体,主角卢顺子带领工友在陕西省西安市从事舞台演出的装台工作,因此遭遇了五行八作、各色人等。搭台、架灯、布光、装箱……按部就班的装台工作背后,是一群鲜活又真实的小人物。

在这样一个平凡的行当中,让我们跟随北京锦钟律师事务所景洋城律师一起进行法律角度的思考。

场景一:装台工人在演出前负责搭建舞台,时间紧迫的情况下可能要日夜连续作业,用人单位是否侵犯了劳动者的合法权益?

判断用人单位是否侵犯了劳动者的合法权益,要看是否在日夜连续加班的情况下,用人单位是否按法律规定支付了加班费。加班的种类分为三种:一种是在工作日,一种是在周末,一种是在法定节假日的加班。劳动法第44条规定:(一)安排劳动者延长工作时间的,支付不低于工资的百分之一百五十的工资报

酬;(二)休息日安排劳动者工作又不能安排补休的,支付不低于工资的百分之二百的工资报酬;(三)法定休假日安排劳动者工作的,支付不低于工资的百分之三百的工资报酬。因此,不同的加班情形,应该按法律规定支付不同的加班报酬。

此外,还需考虑加班时间是否违反了法律规定,是否侵犯了员工的休息权。劳动法第41条规定:用人单位由于生产经营需要,经与工会和劳动者协商后可以延长工作时间,一般每日不得超过1小时,因特殊原因需要延长工作时间的,在保障劳动者身体健康的条件下延长工作时间每日不得超过3小时,但是每月不得超过36小时。劳动法第38条规定:用人单位应当保证劳动者每周至少休息一日。因此,哪怕用人单位在必要情况下为了生产经营需要安排员工加班,也不能违反上述关于加班时间的规定,否则员工有权拒绝加班,企业也可能侵犯员工的休息权。

场景二:装台工人在后台抢着看演出,结果发生意外,影响了演出的进行,如果因装台工人的过错导致演出出现问题,演出方应该向谁追责?

由于是装台工人所在的用人单位接受演出方委托进行搭台布景,装台工人也是在工作时间、工作地点,因为工作疏忽而影响演出进行,按照民法典第1191条的规定,用人单位的工作人员因执行工作任务造成他人损害的,由用人单位承担侵权责任。因此,演出方可以向受委托搭台布景的用人单位追责,该用人单位承担责任后,可以视装台工人过错程度、违反工作纪律的严重程度,向装台工人追责。

场景三:杨三皮应聘做装台时,被要求抱着一张桌子站了很久,之后还被要求往高处攀爬,在应聘阶段如果应聘者因考核要求受伤,应该由谁担责?

由于是在应聘阶段,双方并未建立劳动关系,处于缔约劳动合同前的“意思表示”阶段,因此不适用劳动关系下用人单位对劳动者应该承担的相关责任来处理。

考虑到双方处于缔结合同的过程中,各方至少负有“先合同义务”,用人单位应该尽到足够的注意义务,譬如安排好安全的场地设施,做好相关的保护措施,以减少事故发生,提示应聘者相关的注意事项等;应聘者也应该尽到必要的注意义务,譬如衡量自身的技能情况。如果用人单位未尽到足够的注意义务致使应聘者受伤,用人单位要承担相应责任。

而实践中,哪怕用人单位尽到了所有的注意义务,一般也应出于人道主义的关怀,给予应聘者一定的补偿。

场景四:装台工人的工资被铁扣私自克扣,铁扣还用中饱私囊的钱买了新车,铁扣的行为触犯了什么法律?铁扣的新车应该怎么处置?

铁扣的行为构成民法上的不当得利,重则构成刑法上的侵占罪。民法典第122条规定,因他人没有法律根据,取得不当利益,受损失的人有权请求其返还不当利益。因此,铁扣应该返还中饱私囊获取的钱财,如果该笔不当得利都被用来买新车,铁扣没有把钱可以返还,那么,应当将新车作价变卖用以弥补装台团队的损失。同理,如果铁扣的行为构成侵占罪,那么对于他中饱私囊的赃款应该追缴并退赔给装台工人们。

(孙天骄 梁成栋)

绝对不捕案件对被害人应增设三项权利

□ 马忠国

刑事司法实践中,检察机关的不批准逮捕决定可分为三种常见类型:相对不捕(构成犯罪但无社会危险性而不捕)、存疑不捕(事实不清、证据不足而不捕)与绝对不捕(不构成犯罪而不捕)。我国刑事诉讼法并未明确规定被害人对检察机关的不批准逮捕决定不服时的权利保障机制。对于相对不捕与存疑不捕两种决定类型,刑事案件不会因检察机关的该决定而程序终结,因而不会对被害人的诉讼权利造成直接侵害。但是,对于绝对不捕的案件,检察机关一旦作出此种类型的决定,案件的刑事诉讼程序即告终结,侦查机关便应释放犯罪嫌疑人,并撤销案件或终止侦查,此时,因刑事诉讼法对该决定缺乏相应的程序制约,被害人如对绝对不捕决定表示不服,则很难再主张自己的权利,客观上面临诉讼权利被侵害的现实可能。笔者建议,绝对不捕案件对被害人应增设三

项权利:知情权、申诉权、自诉权。

知情权。知情权在诉讼权利体系当中具有基础性地位,对被害人知情权的保障,是实现其他诉讼权利的前提。被害人是刑事诉讼的当事人,是刑事诉讼所要保护的对象,其理应有权知悉刑事诉讼活动的进程、结果等有关信息。检察机关的绝对不捕决定一旦作出,不但产生释放犯罪嫌疑人的直接效力,亦同时具有终结刑事诉讼活动的后果,对被害人而言,刑事诉讼活动终结意味着其无法通过刑事手段来保障自己的权利,由此可见,绝对不捕决定可谓影响之大、涉面之广。所以,应赋予刑事被害人对其绝对不捕决定的知情权,从源头上加强对被害人的权利保障。建议应明确规定:对于有被害人的案件,作出构成犯罪不批准逮捕决定的,人民检察院应当将不批准逮捕决定书送达被害人。

申诉权。赋予被害人不服绝对不捕决定的申诉权,不但有助于保障其自身的诉讼权利,亦有利于强化外部监督机制,防止检

察机关错误司法决定的发生。结合刑事诉讼法关于不起诉制度中被害人申诉权的规定,对绝对不捕案件中被害人的申诉权建议规定为:被害人如果不服,可以自收到不批准逮捕决定书后七日内向上一级检察机关进行申诉,请求复查。人民检察院应当及时将复查决定告知被害人。

自诉权。无救济则无权利,自诉权不仅是对公诉权的补充,更是被害人对其自身权利受损的一种救济方式。虽然刑事诉讼法第二百一十条规定:有证据证明对被告人侵犯自己人身、财产权利的行为应当依法追究刑事责任,而公安机关或者人民检察院不予追究被告人刑事责任的案件,可以向法院提起自诉,但是刑事诉讼法仅在第一百八十条针对不起诉决定赋予了被害人提起自诉的权利。然而,不起诉决定与绝对不捕决定在效力与后果上具有等价同质性,因此,理应赋予被害人不服绝对不捕决定的自诉权。

(作者单位:辽宁省抚顺市人民检察院)

政法笔谈