



2021年1月12日
星期二

人大视窗

LEGAL DAILY

编辑:郭晓宇
美编:李晓军
校对:张胜利
电子信箱:fzrbzwb@126.com

完善公共卫生法治 切实维护人民健康



话立法

□ 许安标

我国历来高度重视人民生命安全和身体健康。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把维护人民健康摆在更加突出的位置,推进健康中国建设,大力发展公共卫生事业,健全公共卫生体系,人民健康水平持续提升,主要健康指标改善取得重要进展。2019年,我国人均预期寿命达到77.3岁,孕产妇死亡率下降到17.8/10万,婴儿死亡率下降到5.6‰,总体上已优于中高收入国家的平均水平。

与此同时,坚持健全制度、完善体系,加强法治保障支撑。经过多年努力,我国已基本建立公共卫生法律制度体系,共计涉及30余部法律,其中有几部骨干法律,如基本医疗卫生与健康促进法、传染病防治法、突发事件应对法、动物防疫法、国境卫生检疫法、进出口动植物检疫法等;还有10余部公共卫生方面的专门法律,如药品管理法、疫苗管理法、职业病防治法、献血法、畜牧法、野生动物保护法、渔业法、食品安全法等,其中疫苗管理法对疫苗的研制、生产、流通、接种、补偿、监管作了全过程全链条规定;此外,在有关法律中涉及诸多的公共卫生法律条款。这次应对新冠肺炎疫情,我国公共卫生体系和法律制度经受住了考验,发挥重要作用。我国公共卫生法律制度的主要原则精神包括:

一是坚持健康优先,协调推进。人民健康是社会主义文明进步的基础,预防是最经济、最有效的健康策略。坚持健康优先,将健康理念融入各项政策,完善健康促进工作体系,组织实施健康促

进规划和行动,推进全民健身,建立健康影响评估制度,将公民主要健康指标改善情况纳入政府目标责任考核。以健康为中心,把预防摆在突出位置,从健康影响因素的广泛性、社会性、整体性出发,抓源头、治未病,标本兼治、综合治理,采取有效干预措施,努力使人民群众不生病、少生病、晚得病,提高生活质量,延长健康寿命。坚持中西医结合、中西药并用,发挥中医药在重大疾病防治中的作用。加大公共卫生事业投入,充分发挥科技支撑作用。

二是坚持预防为主、防治结合。传染病是影响人民健康的重要因素。国家建立传染病防治制度,坚持预防为主、防治结合,联防联控、群防群控、源头防控、综合治理,阻断传播途径,保护易感人群,降低传染病的危害。制定实施传染病防治规划,实行预防接种制度,加强免疫规划工作,加强传染病监测预警。在应对新冠肺炎疫情过程中,建立国务院联防联控机制,坚持防控力量向社区下沉,加强社区防控措施落实,使城乡社区成为疫情防控的坚强堡垒。实事求是、公开透明发布疫情信息,加强宣传教育,把群众发动起来,构筑起群防群控的人民防线,400多万名社区工作者在全国65万个城乡社区日夜值守,城乡广大社区工作者参与社区防控的各方面人员一道,形成了联防联控、群防群控的强大力量。

三是坚持保障基本、夯实基层。保障十四亿中国人的健康需求,是一项浩大的工程。坚持从现阶段国情和实际出发,突出基本医疗卫生服务的必需性和可持续性,保障广大人民群众的享有公平可及、安全有效、系统连续的基本医疗卫生服务,既尽力而为,又量力而行。基本公共卫生服务由国家免费提供,基本医疗服务主要由政府举办的医疗卫生机构提供,费用主要由医疗保险支付。坚持公共卫生工作重心下移、资源

下沉,加强基层医疗卫生机构和人才队伍建设,提高基层医疗卫生服务能力,筑牢网底。深化医疗卫生体制改革,推进医疗联合体等协同联动的医疗服务合作机制建设、推行分级诊疗和家庭医生签约服务制度。

疫情发生以来,我国公共卫生领域法律制度对依法科学有序防控疫情发挥了重要作用。传染病防治法根据传染病危害程度,将传染病分为甲乙丙三类,规定了相应的防控措施,并规定根据防控需要,对乙类传染病可以采取甲类传染病管理措施。新冠肺炎是一种新发传染病,疫情发生后,依照传染病防治法的规定,将新冠肺炎纳入乙类传染病,采取甲类措施严格管理,为防控提供了重要法律依据。药品管理法、疫苗管理法为新冠肺炎疫苗、药品研发、筛选提供了重要法律依据,特别是对应对突发公共卫生事件急需的药品、疫苗,规定了附条件批准、关联审评审批和优先审评审批等,加快了有关药品、疫苗研发,为在一定范围和期限内紧急使用新冠肺炎疫苗提供了直接法律依据。

同时,正视疫情防控中暴露出的短板不足,及时评估分析,加快推进公共卫生相关法律法规制定修改。习近平总书记明确指出,要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系;强化公共卫生法治保障,完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急管理体系。强调要针对疫情暴露出来的短板和不足,抓紧补短板、堵漏洞、强弱项,全面加强和完善公共卫生领域相关法律法规建设。全国人大常委会贯彻落实习近平总书记重要指示精神 and 党中央决策部署,作出关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定,并对强化公共

卫生法治保障作出统筹规划,制定实施《十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划》,加快相关立法进程。目前,该项计划实施进展顺利,生物安全法、固体废物污染环境防治法(修订)、民法典、刑法修正案(十一)和有关禁食野生动物的决定等5件已经审议通过;动物防疫法、野生动物保护法、行政处罚法修订草案等3件正在审议,有望在近期通过。深入总结疫情防控经验,积极推进传染病防治法,突发事件应对法、国境卫生检疫法、执业医师法等重要法律修改工作,并取得重大进展,有望不久提请审议;其他多部法律也在抓紧推进。为确保该项立法工作顺利开展,在立法机制上进行了改革探索,建立由多位副委员长牵头的多个立法工作专班,由全国人大有关专门委员会、工作机构和国务院有关部门组成,形成工作合力;建立立法工作协调机制,解决起草修改中的重大问题,及时通报各项立法的重要进展情况。

病毒没有国界,疫病不分种族,人类命运是共同体,团结合作是应对全球突发公共卫生事件最有力的武器。面对突如其来的严重疫情,中国同世界各国携手合作、共克时艰,为全球抗疫贡献智慧和力量。秉持人类命运共同体理念,认真履行国际义务,主动参与国际公共卫生事务,密切同世界卫生组织和相关国家的友好合作,及时向世卫组织及相关国家通报疫情信息,第一时间发布病毒基因序列等信息,毫无保留地同各方分享防控和救治经验,尽己所能为有需要的国家提供支持和帮助,加强国际交流合作,既是我国公共卫生法治的重要原则,也是一直以来的实践做法,公共卫生相关法律法规制定修改,也要总结借鉴国际上的成功经验,与国际公共卫生治理有机衔接。

(作者单位为全国人大常委会法制工作委员会)



人大动态

上海发布地方立法蓝皮书

全景展现年度立法状况

1月5日,上海市立法研究所举行《上海地方立法蓝皮书(2019年)》暨“一网通办”法律规制新书发布会。《上海地方立法蓝皮书》是全国首部以一个地区的地方立法为内容的专门的“立法蓝皮书”,《“一网通办”法律规制》则是第一本从法治保障层面对“一网通办”这项重大改革涉及的法律问题进行前瞻性、系统性研究的著作。

上海市人大常委会法工委主任、上海市立法研究所所长丁伟介绍说,《上海地方立法蓝皮书(2019年)》对2019立法年度上海地方立法作了全领域、全景式的梳理研究,以权威、详实的资料展现这个年度上海地方立法的状况。丁伟表示,蓝皮书的编写是为了进一步总结上海地方立法成功经验,推动科学立法、民主立法,依法立法的理论研究和实践创新,加强地方立法的预测研究。《“一网通办”法律规制》以问题为导向,以实现目标为方向,以上海的实践探索为切入点,从政务服务创新、法治保障需求,法律制度供给三个维度,对“一网通办”的法律规制问题进行全景式描述。

上海市人大常委会副主任莫负春指出,这两本书都是紧扣地方立法开展的研究,编写并出版蓝皮书是推进全过程民主的又一重要抓手,是宣传、贯彻和实施地方立法的重要举措。上海市立法研究所作为重要的立法研究机构,在上海地方立法过程中发挥了非常重要的作用。立法研究所要把握上海改革发展的重要命题,理论与实务研究相结合,进一步为地方立法提供支撑。希望社会各界积极参与地方立法,为地方立法提供智慧和力量。

湖北6167个人大代表小组在行动

共收集意见建议14962件

1月4日,湖北省人大代表工作与“代表行动”座谈会在武汉召开。据介绍,2020年,湖北省6167个代表小组开展活动,共收集代表意见建议14962件,已办理10928件,占73.04%。

会议指出,一年来,湖北省各级人大及其常委会依法履职,主动作为,为战疫战洪战贫作出积极贡献;各级人大代表守初心、作表率,架桥梁、当纽带,涌现出张定宇、罗杰、周志等一大批先进典型,生动诠释了“人民选我当代表,我当代表为人民”的责任担当。要切实把思想和行动统一到党中央决策部署和省委工作要求上来,深刻认识代表主体地位,准确把握代表工作规律,服务保障代表发挥耳目、渠道、权力作用,推动代表工作见到新气象,迈上新台阶。

会议强调,要旗帜鲜明讲政治,坚持在大局下思考问题,提高履职能力,改进工作作风;要完善“双联”制度机制,建好用好联系载体,发挥其宣传站、民意窗、连心桥、监督岗、大课堂“五大功能”,让群众看得见、找得着、最需要;要围绕中心选好事,多样化开展活动,擦亮“代表行动”品牌;要在“指导提”“精准交”“督促办”上下功夫,高质量做好代表议案建议工作;要建强各级代表工作机构和队伍,抓好代表培训,落实履职保障,强化信息化建设,讲好代表故事,为“建成支点、走在前列、谱写新篇”作出更大贡献。

在湖北,每54万人产生一名全国人大代表,每8万人产生一名省人大代表。“代表行动”是湖北省人大工作的重要品牌,自2017年开始,坚持四级人大联动,五级代表参与。

深圳出台城市更新条例

创设“钉子户”解决机制

我国首部城市更新立法《深圳经济特区城市更新条例》(以下简称《条例》)2020年12月30日经广东省深圳市人大常委会会议表决通过,将于今年3月1日起施行。《条例》创设了“钉子户”解决机制——旧住宅区已签订搬迁补偿协议有部分面积和物业权利人数占比不低于95%,区政府可以对未签约部分房屋实现个别征收。

“双百签约”一直是城市更新项目推进中实施拆迁的基本原则,即必须100%业主、100%的面积同意并签署拆迁补偿安置协议。在利益诉求多元化背景下,这种制度也在一定程度上催生了一些“钉子户”。

《条例》创设了“个别征收+行政诉讼”——旧住宅区已签订搬迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人数占比均不低于95%,且经区政府调解未能达成一致,为了维护和增进社会公共利益,推进城市规划的实施,区政府可以依照法律、行政法规及本条例相关规定对未签约部分房屋实施征收。城中村合法住宅、住宅类历史违建部分可参照执行,被征收人对征收决定或补偿决定不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

同时,《条例》规定旧住宅区更新单元由辖区街道办事处负责申报。未确定为城市更新单元计划申报主体,擅自在旧住宅区开展现状调研、意愿征集等城市更新单元计划申报前期工作,逾期不改正的,处一百万元以上五百万元以下罚款。

本报记者 张红兵 整理

新年伊始多地法院陆续宣判首批适用民法典案件

民法典落地即生威 从纸面走进现实



切实推动民法典实施

□ 本报记者 朱宁宁

1月1日起,民法典正式施行,中国由此进入“民法典时代”。

民法典被誉为“社会生活的百科全书”。作为新中国首部带“典”字的法律,民法典在法律体系中居于基础性地位,填补了多个立法空白,修改和调整了已有的法律规定,系统化整理相关内容。伴随这些重大调整,民法典带来的影响无疑也是全方位的。

新年伊始第一个工作日,多地就以民法典为依据审理并当庭判决了一些案件。据不完全统计,当日,广州、北京、上海等地法院宣判了7起适用民法典的案件。甫一落地,与民生密切相关的民法便民对我国民商事司法实践产生了重大影响。

填补立法空白 彰显公平正义

1月4日上午,北京市朝阳区人民法院开庭审理一起“自甘风险”案件。原告宋某在自发组织的羽毛球比赛中被对方击出的羽毛球击中右眼受伤,将球员周某诉至法院要求赔偿。法院经审理认为,宋某为“自甘风险”的行为,且被告不存在故意或重大过失,当庭判决驳回原告的全部诉讼请求。

“民法侵权责任编保留侵权责任法大概三分之二的条文,修改大概三分之一,新增加近三分之一。如此大规模的修改和新增法律条文,意味着民法典对于未来侵权案件审判的影响将是全方位的。”曾全程参与民法典编纂工作的中国人民大学法学院教授张新宝旁听了这起北京首例适用民法典审理的案件。在他看来,民法典“自甘风险”的实施效果与立法时的预期是一致的。

“关于自甘风险的规定是民法典新增加的内容。2009年在侵权责任法立法过程中,我们曾建议写上自甘风险这样的条文以及自助条文,但是当时没有被采纳。”张新宝告诉记者,此次在民法典编纂过程中增加这两个条文时争议不是很大,参与立法者达成一个基本共识,就是在全面依法治国大背景下,需要精准调适好民事权利保护与行为自由保护之间的关系。所以,当时考虑较多的是对自甘风险免责的适用范围和条件进行比较严格的限制,避免其被滥用。

据张新宝介绍,增加自甘风险和自助条文,旨在给予行为人更多的行为自由,成为被告一方不承担责任的抗辩事由。“如果没有民法典关于自甘风险的规定,法院在过去‘维稳’‘同情弱者’的惯性思维下,可能会根据侵权责任法第二十四条的规定判决被告少量分担损害后果。”

厘清法律边界 回应社会关切

同日,远隔千里之外,广东省广州市越秀区人民法院公开开庭审理原告庾某诉被告黄某某高空抛物损害责任纠纷一案。黄某某的小孩从35楼扔下一个矿泉水瓶,导致年近七旬的庾某某受到惊吓、摔倒,致十级伤残。法院经审理认为,根据相关司法解释,民法典施行前从建筑物中抛掷物品或者从建筑物上坠落物品造成他人损害引起的民事纠纷案件,适用民法典第一千二百五十四条的规定。最终,法院当庭判决黄某某赔偿庾某某医药费、护理费共计9万多元。

近年来,全国各地陆续发生高空抛物、坠物伤人事件,成为“城市上空之痛”。为了守护人民群众“头顶上的安全”,民法典侵权责任编对高空抛物坠物说“不”,明确禁止从建筑物中抛掷物品,对高空抛物、高空坠物致人损害的民事责任进行了厘定,同时对物业服务企业的安全保障责任和公安机关的调查责任作了规定。

“高空抛物案如果在民法典生效之前,法官会依据单行法或者民法学说理论作出裁判,当然也可能得出跟民法典生效后相同的判决结果。但是,民法典的颁行使得这些纠纷的审理具有更为明确的法律依据,法官的判决说理可以更为充分,其结果也更易于为当事人所接受和认可。”中国人民大学法学院教授,民商事法律科学研究中心执行主任石佳友说。

石佳友指出,民法典在系统总结以往民事立法和司法经验的基础上,充分借鉴了比较法的最新成果,新规则将更为公平合理地配置相关当事人的权利义务。“民法典从实际出发,坚持问题导向,对社会转型时期的特殊问题和需求均作出回应”。

提供法律依据 构建权利体系

1月4日,广州互联网法院收到了首件侵害人格权禁令申请。申请人某地产公司称:某自媒体用户李某系该地产公司所开发楼盘的业主。2020年5月14日至8月20日,李某在其使用的自媒体账号上累计发布了11篇侵害某地产公司名誉权的文章。2020年11月20日至12月3日,李某在前



CFP供图

述侵权文章被平台删除的情况下,又相继发布了5篇侵权文章。该公司认为,李某的上述行为对其名誉和商业信誉造成了极其恶劣的影响,给其造成了严重的经济损失,为此向法院申请侵害人格权禁令:请求禁止李某在其使用的自媒体平台发布涉及某地产公司文章的行为。诉讼过程中,该公司提供了名下银行账户存款10万元作为担保。

侵害人格权的一些行为,如果无法被及时制止,无法为权利人提供及时的救济,尤其是在当前的网络时代,其损害结果不可逆转,甚至会造成难以弥补的损害。鉴于此,民法人格权编明确了民事主体有权依法向人民法院申请采取责令行为人停止有关行为的措施。

石佳友指出,人格权禁令制度是民法典的重要创新,允许当事人在损害实际发生前,请求法院及时制止相关的侵权行为,以阻止损害后果的实际发生或扩大,是人格权制度积极预防功能的重要体现。但是,这一制度的适用也有严格的条件,必须是针对如不及时制止将会使得权利人的合法权益受到难以弥补的损害的情形。因此,法院要严格掌握审慎适用,既要及时保护申请人合法权益,也要尊重他人的合法权利,譬如他人合法的言论和批评自由,在二者之间维系合理的平衡。