



423件代表建议聚焦构建强大公共卫生体系

助推公共卫生应急管理法治建设



□ 本报记者 蒲晓磊

在国家卫健委2020年承办的1436件代表建议、批评和意见(以下简称建议)中,涉及“完善公共卫生体制机制改革”的建议占比近三分之一。

1月20日,十三届全国人大常委会第二十五次会议听取了国家卫生健康委员会关于十三届全国人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告。报告显示,代表围绕健全公共卫生体系、改革疾控体系、强化疾病监测预警、加强医疗救治体系、完善公共卫生法治等方面,集中提出了423件建议。

代表的这些建议,被国家卫健委视为推动卫生健康工作重要智力资源和信息资源。国家卫健委副主任于学军在作报告时说,抗疫斗争实践证明,只有构建起强大的公共卫生体系,织密织牢“防护网”,才能切实为人民群众健康提供有力保障。代表提出的相关建议,有力推动公共卫生体制机制改革完善,加快构建强大的公共卫生体系。

在抗疫过程中发现防控短板

2020年1月22日,全国人大常委会党永富得知,河南省出现首例新冠肺炎患者,长期在农村工作的他意识到,农村存在着疫情蔓延的严重隐患。春节期间,党永富深入基层,调研返乡农民工疫情防控情况。党永富在调研时注意到,在疫情防控初期,一些地方政府对疫情上报预警的不同做法,在一定程度上延误了最佳防控时机。

当选全国人大代表以来,党永富通过多次参加培训和自主学习,养成了第一时间依靠法律解决问题的习惯。看到疫情防控中存在的问题,他第一时间想到的就是从法律角度找答案。

“我发现现行法律法规在规范疫情上报、发布预警信息和具体标准方面存在不一致、主体不明等情况。这让我意识到,相关法律制度是不完善的。”党永富说。

同样在抗疫过程中发现防控短板的,还有全国人大代表黄细花。

去年春节前夕,黄细花赴广东省旅游控股集团报到履新,任总经理。就在他到报的第二天,新冠肺炎疫情拉响了I级响应。于是,她一边带领集团员工抗击疫情,一边完善自己的代表建议。

疫情防控工作中出现的中央与地方之间信息直通机制不够畅通、专家库和专家咨询制度需进一步完善、多区域应急联动机制需建立健全、应急防控设施和必要物资不足等问题,让黄细花意识到,我国疫情防控工作还有不少短板和不足。

黄细花认为,导致这些问题出现的一个重要原因,是我国现行关于应对突发公共卫生事件的相关法律法规和机制体制还不够完善。

黄细花举例说,结合以往重大突发事件处理经验,特别是这次新冠肺炎疫情防控工作经验,重大突发事件一旦发生,单一行政区域或部门没有足够力量独立处理,

需要各方通力协作甚至举全国之力加以应对,但在现行的应急管理体制下,应对、化解危机的核心应急资源分散在各级政府部门、部队和企业等不同单位中,而在突发事件应对法、《突发公共卫生事件应急条例》《国家突发公共卫生事件应急预案》中缺少对“应急联动机制”的相关规定。因此,因缺乏有效的应急联动机制,在突发事件发生后很难快速、高效地调集各类物资和调遣各方力量。

在法治轨道上推进疫情防控

针对发现的问题,多位全国人大代表在深入调研后形成建议,并把这些建议带到了2020年全国人大会议上。

黄细花提出,通过法律法规明确建立健全跨地区、跨部门、跨行业的突发事件应急联动机制。县级以上人民政府应当建立健全应急联动机制,加强突发事件应急部门沟通联系,并与相邻地区开展协同合作,提高应急联动和快速反应能力。

党永富提出,将突发公共卫生事件预警机制单独立法或制定具体规则,明确发布突发公共卫生事件预警信息和应对方法的程序,明确发布主体、条件、时间和法律责任。

全国人大代表马文芳提出,修改完善相关法律法规,确保应急物资储备、紧急生产、政府采购、收储轮换、调剂调用、征用补偿等有法可依。加大对哄抬物价、囤积居奇和生产销售假冒伪劣应急物资惩处力度。

……一件件高质量的建议,凝聚成一股强大的抗击疫情的力量,在指出问题的同时,给出了相应的解决方案,进一步推动公共卫生体制机制改革完善。

推动政策完善解决实际问题

收到代表的建议后,国家卫健委把建议办理同完善政策措施,解决实际问题有机结合起来,主要从四个方面着手,加快构建强大的公共卫生体系:

落实全国人大常委会部署,起草完成传染病防治法修订草案,提交国务院审议。组织专班起草突发公共卫生事件应对法草案,已形成初稿,正在征求部门和地方意见。

会同国家发改委等部门印发《公共卫生防控救治能力建设方案》,2020年安排中央预算内投资456.6亿元,支持全国603个医疗卫生机构建设。落实抗疫特别国债资金200亿元,加强公共卫生体系和重大疫情救治体系建设。

研究起草改革完善疾控体系政策文件,重点在理顺体制机制,明确功能定位,提升专业能力等方面加大改革力度,强化疾控机构核心职能,创新医防协同机制。目前文件已按程序报批。

完善传染病疫情和突发公共卫生事件监测系统,增加医务人员直接报告渠道,拓展专家、部门、社会信息报告渠道,提高监测敏感性和准确性。同时强化信息共享、分析研判和风险评估,及时发出疫情预警。

对于代表提出的这些建议,国家卫健委高度重视。于学军说,建议凝聚着代表的心血和智慧,反映了人民群众的意见和呼声,是推动卫生健康工作重要智力资源和信息资源。办理好代表建议,对于推进健康中国建设发挥了重要作用,是推动卫生健康事业发展的有力“助推器”。

助力修订完善传染病防治法

2020年全国人大会议期间,多位全国人大代表提出建议,围绕构建领导体制机制、健全监测预警制度、优化信息报告制度、重构信息发布制度、细化传染病防控措施等方面对传染病防治法进行修订完善。

黄超代表提出,进一步明晰地方政府职责,强化对各地准确执行相关法律法规的调研、检查和监督。

王长林代表提出,在修改传染病防治法过程中,重视基层的监测与报告,细化报告流程,规范相关操作;重视一线临床医生的专业判断,改进监测上报流程;重视公共卫生人员专业判断,不应受到相关行政部门的钳制。

洪波等9名代表提出,统一修改各项规定,增加报告渠道,减少汇报环节,提高疫情信息上报效率。除现有疫情报告机制之外,通过进一步立法修法建立由医务人员、相关工作人员及专业知情人士快速直接向国务院卫生健康行政部门报告的机制。

2020年10月2日,国家卫健委官网发布了《传染病防治法(修订草案征求意见稿)》。

国家卫健委法规司有关负责人介绍说,本次修订从保障人民群众生命安全和身体健康,防范化解重大风险,提升国家治理体系和治理能力现代化的战略高度和完善公共卫生法治保障体系的高度全面提升对传染病防治工作重要性的认识,从国家整体安全观的角度加强和完善传染病防治法相关法律法规制度设计,吸纳了

代表的多项建议,对传染病防治法进行了修改完善。构建和完善传染病防治的领导体制机制,建立联防联控机制,进一步强化四方责任;完善传染病疫情监测制度,多渠道开展监测,建立临床医疗、疾控控制信息的互通共享制度,建立跨部门、跨地域的监测信息共享机制……传染病防治法(修订草案征求意见稿)对代表的建议作出了回应。



□ 本报记者 赵晨熙

湿地与森林、海洋并称为全球三大生态系统,被誉为“地球之肾”。1月20日,湿地保护法草案首次提请全国人大常委会会议审议。1月22日,十三届全国人大常委会第二十五次会议对湿地保护法草案进行分组审议。全国人大常委会组成人员认为,制定湿地保护法填补了我国生态系统保护立法空白,对于保护生物多样性,增强湿地生态系统质量和稳定性,守住自然生态安全边界提供了法治保障,具有重要的现实意义和长远意义。与此同时,围绕湿地的定义和范围,加大财政投入,增设全国湿地日等内容,与会人员对草案提出了修改完善的意见建议。

湿地概念范围应更加明晰

草案第二条第二款规定,本法所称湿地,是指具有显著生态功能的自然湿地和具有重点保护野生动植物栖息、生长功能的人工湿地。

一些委员在分组审议时提出,应进一步明晰湿地的概念和范围。

李锐委员认为,草案第二条第二款中关于湿地概念的界定过于原则,笼统,建议采用具体罗列自然湿地、人工湿地主要类型和总结概括相结合的方式进一步明晰湿地的概念和范围。

谢广祥委员建议草案将本法所称的湿地表述为,指常年或者季节性积水地带或水域,包括河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地等具有显著生态功能的自然湿地和具有重点保护野生动植物的栖息地或者重点保护野生植物的原生地等人工湿地。

罗保铭委员指出,我国的主要湿地类型包括滨海湿地(如红树林湿地,实际上是由红树林植物为主组成的近海与海岸的潮间沼泽)、河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地、库塘湿地重点保护野生动植物栖息地生长功能的自然湿地和人工湿地等,湿地类型较多,建议在对湿地的定义中可参照最新的国际湿地公约第一条第一款的规定。

王毅委员说,草案第二条第三款中关于滩涂保护的适用法律,主要是土地管理法和渔业法,但实际上滩涂是一个交叉地带,例如许多沿海滩涂是国际重要湿地,也是国际鸟类迁徙路线上的重要栖息地,把滩涂排除在湿地保护法之外值得商榷。目前国家土地使用现状分类标准和相关指南中,都把沿海滩涂和内陆滩涂作为湿地的重要种类,建议将湿地保护法和土地管理法及未来的自然保护法等几部法律衔接好。

李钺锋委员提出,在具体工作中,仅有湿地的概念还不够,认定湿地还需要一个更加细化的标准,以便明确保护、修复和利用的范围。湿地认定的标准不同对湿地资源数量有直接影响,也会给确定湿地管控总量、布局湿地修复等工作带来困难。他建议,草案进一步细化湿地的认定标准,明确湿地的类型,特别是对目前是否属于湿地范围内还存在不同意见的河流、湖泊、库塘等作出规定,既维护法律权威性,又便于指导工作开展。

加大湿地保护财政投入

在对湿地保护的财政投入方面,草案作了相应规定。例如,草案第十七条第一款规定,中央财政应当加大对国家重要湿地保护的投入,加大对国家重要湿地所在地区的财政转移支付力度。

刘修文委员指出,根据湿地分级管理制度,重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地,建议在制定中央财政对国家重要湿地财政投入责任的同时,进一步明确省级财政对省级重要湿地的投入责任,可将该款修改为“中央和省级财政应当加大对重要湿地保护的投入,加大对重要湿地所在地区的财政转移支付力度”。

李钺锋说,相较于森林生态系统,我国湿地生态系统保护与修复起步晚,基础设施欠账较多,投入远低于森林生态系统。据国家有关部门反映,“十三五”时期,中央财政对天然林保护投入2400亿元,而对湿地保护的投入目前还不到100亿元。财政投入不足是湿地保护工作的短板之一。李钺锋建议,草案进一步完善对湿地保护财政投入的有关规定,进一步细化明确各级政府财政对湿地保护的投入责任,为湿地保护提供必要物质基础。

许为钢委员提出,能否参照动物保护的一些办法,不要分国家和省两级湿地,而都叫国家重点保护一类湿地、二类湿地。一是对湿地可以纳入总体规划,全国一盘棋。二是对二类湿地,相当于现在的省级重要湿地,国家也要财政支持。一旦冠以国家这个名称,财政支出包括地方政府重视和保护的意识都会更强,同时也能引起民众更加重视。

设立全国湿地日提高全民意识

1996年,湿地公约常务委员会第19次会议决定,从1997年起,将每年的2月2日定为世界湿地日。

谢广祥指出,目前我国还没有设立中国湿地日,但是安徽、北京、新疆、贵州等省市区,根据本地的湿地保护实际,在湿地保护地方性法规中设立了湿地日或者湿地保护宣传周。实践证明,设立湿地日,集中开展湿地保护宣传教育活动,能够增强宣传教育的及时性、针对性和实效性,提高社会对湿地保护的关注度,有效促进湿地保护。因此建议草案增加关于国家设立“中国湿地日”或者“中国湿地周”的规定。

杜黎明委员也建议草案增加关于全国湿地保护日或者湿地保护宣传周的条款,增设全国湿地保护日或者湿地保护宣传周,一方面有利于提高公众的湿地保护意识和关注程度,另一方面也是我国作为湿地公约缔约方和常务委员会成员全面履行公约的具体体现。

此外,鉴于近些年来学校发生的一些安全问题,结合“非典”和新冠肺炎疫情等突发事件,建议增加安全防范措施和应急管理规定。

建议进一步协调推进教育立法工作

近年来,全国人大常委会加强教育立法,出台并施行了多部相关法律。此外,还有家庭教育法草案首次提请本次常委会会议审议,有关部门正抓紧起草学前教育法。目前,以教育法为统领,包括行政法规、部门规章和地方性法规在内,我国已形成了比较完备的教育法律制度体系。分组审议中,多位委员建议对教育立法工作进行一揽子修改,进一步协调推进相关教育立法工作。

“从教育法来讲,应注意它的系统性,作为一个比较健全的法律制度体系,要考虑它与其他专门教育法在制定上的关系和关联。”卓新平委员指出,统

筹协调考虑教育法的体系很有必要,需及时跟进。

李学勇委员建议在修改教育法的同时抓紧推进教育领域其他法律制度建设,以更好地回应人民群众关切,使教育法律制度更加健全,把教育法律制度优势更好地转化为治理效能。

“教育法对其他教育法律法规具有统领和指导作用,为今后的教育立法确定了方向,打下了良好的基础。下一步,要根据教育法修改精神,进一步协调推进相关教育立法工作。”张勇委员说。

全国人大常委会委员建议对有关教育法律制度进行一揽子修改

与时俱进统筹研究 协调推进教育立法

□ 本报记者 朱宁宇

“今天,没有哪一项事业像教育这样影响甚至决定着国家的长治久安和民族的振兴,没有什么比培养社会主义建设者和接班人更重要,没有什么比这方面出问题更危险。”1月21日下午,十三届全国人大常委会第二十五次会议对教育法修正草案进行分组审议时,杜玉波委员的一席话凸显出此次教育法修法的重要性。作为教育领域的母法,教育法是根据宪法制定的教育领域基本法律,对教育领域内的各项立法具有支撑性的立法基础功能,对发展教育事业,提高全民素质,促进社会主义物质文明和精神文明建设具有重要意义。1995年施行的教育法,先后在2009年、2015年进行过两次修正。

分组审议中,委员们认为,启动教育法的修法工作,非常必要且及时,将有利于全面推进依法治教,有利于建设高质量的教育体系,建设教育强国。同时,多位委员建议对我国有关教育的法律制度进行统筹深入研究,同时修改相关的配套法,协调推进教育立法工作,保证各法律之间的融贯性,保证法律的有效实施。

建议对教育法与时俱进作出修改

郭振华委员指出,从1995年制定到现在,教育法已经施行20多年了,如今教育面临新任务、新挑战。比如,在上世纪九十年代教育的发展主要是要解决投

入和保障的问题,所以当时教育法最重要的条款就是财政教育经费的投入保障,这也是教育法发挥作用最大的硬条款。但是现在更加突出的问题是提高教育质量、建设教育强国。因此,教育法有必要在制度设计上作出修改。又如,教育考试制度改革和招生制度改革进行了多轮,社会极为关注,但教育法只写了一句话,国家实行国家教育考试制度。国家教育考试由国务院教育行政部门确定种类,并由国家批准的教育考试机构承办。再如,关于教育的信息化,教育法一直没有大的修改,仍比较原则。疫情期间,全国很多中小学生、大学生都在上网课,网上培训更是方兴未艾。“因此,要对教育法作深入研究,与时俱进地进行修改。”郭振华说。

“应借此修法对这些年教育的变化、未来的趋势作深入研究和探讨。”林建华委员指出,随着技术的发展,目前整个教育形势发生很大变化,国家层面对教育提出了更高要求。高等教育从原来的精英教育到大众教育,过渡到普及阶段。伴随义务教育、高中、职业教育的普及,基础教育形势也发生了非常大的变化。面对这样的形势,应主动思考中国未来教育的道路该怎么走。

“现在家长焦虑、社会焦虑已经成为一个很普遍的现象,培养出来的学生,社会和企业也并不是完全认可。我们的教育与国家、社会的要求还存在差距。很多改革虽然也有进步,但是并没有达到预期的目标和设想。因此,在教育法修改中要作一些根本性的思考。”林建华说。

建议聚焦教育制度空白点冲突点

张伯军委员建议对近年来教育领域暴露出来的一些突出问题一并给予法律规制。比如,社会办班已经形成了强大的产业和利益链。一些机构更多是以利益最大化为原则,把校内减下来的课业负担补齐并加重,将义务教育减下来的家长经济负担由课外班收取并加重等等。“这些问题,仅靠教育部门没法解决,有必要通过修法对目前教育领域的问题,特别是社会教育部分予以规制。”

张伯军说,此次修法应解决培养目标与培养措施相统一的问题,学校教育与社会教育目标相一致的问题,教育领域的重大关切与隐性风险问题和高校招生过程中的供给与需求关系等问题。

李巍委员认为,此次修法需处理好三个关系:一是要聚焦教育制度中的空白点、冲突点,修改法律的关键点和核心点。二是要处理好教育立法和教育改革的关系。看得准的,实践证明是行之有效的好经验做法及时入法。而正在探索的,还没有看清楚,暂不入法。三是把党中央的决策部署和教育主张尽快在教育领域的指导思想、地位、方针、内容和法律责任等方面体现出来。在此基础上,他建议对草案内容再进行丰富完善。具体包括:在立法目的或指导思想当中增加建设高质量教育体系、建设教育强国的表述;在教育方针当中增加党对教育工作的领导的表述;在教育地位当中增加教育是国之大计、党之大计的