

深化以公益性为导向的公立医院改革

全国人大代表有关建言献策被重点督办

聚焦重点督办建议

□ 本报记者 朱宁宇

近年来,我国全力推动公立医院改革与高质量发展,各项改革举措正在积极推进,公立医院资源总量和服务数量快速增加,技术水平和质量安全快速提升,人民群众看病就医的急难愁盼问题得到持续改善,公立医院大多实现了从“能看病”到“看好病”的转变。

进入新阶段,如何努力打造高水平的公立医院,提供优质高效的医疗卫生服务,满足人民群众不同需求,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,是全国人大代表关注的重点。

在今年,有关“促进医疗卫生体制改革,提高医疗卫生服务能力”的建议被确定为重点督办建议。围绕如何进一步推动公立医院高质量发展,深化以公益性为导向的公立医院改革,代表们从多角度建言献策。

健全公立医院法治工作体系

强化各级各类医疗机构的法治建设,确保其依法管理和执业,是建设法治社会不可或缺的组成部分。近年来,各地医疗机构尤其是公立大型医院在法治化建设和合规性建设方面进行了积极探索和实践。

“应当看到,目前公立医院的法治工作体系仍存在不少问题。”全国人大代表、江苏省南京市第一医院副院长张俊杰在调研中发现,目前,医院法务管理体系仍存在缺陷,大部分公立医院尚未建立全面、系统的法治建设体系,风险管理方面也存在明显不足,缺乏完善的风险管理制度和应对机制。同时,法务部定位也存在偏差,公立医院法务部主要围绕医疗损害责任纠纷诉讼案件展开工作,这种定位无法涵盖医院运行的全方面和全链条,潜藏着诸多隐患。与此同时,“法”“医”复合型人才培养,严重影响了公立医院的法务建设。

还有一个不容忽视的问题是,由于目前医护人员法治意识不足,部分医护人员对法治重视程度不够,对医疗法规和规章制度不够了解,导致在提供医疗服务时无法充分运用法律知识和处理风险,诊疗风险系数高。

鉴于此,张俊杰提出《关于强化法制引领推动公立



医院高质量发展的建议》,认为应当以问题为导向,强化法制引领,优化公立医院法治工作体系。建议国家卫健委督促公立医院明确界定各方的权利和义务,确保院内各项事务均遵循法律和规章制度,同时,以合法性审查为依据,推动医院运行管理合法合规,并将“公立医院法治化建设”纳入公立医院绩效考核指标。

“公立医院法治工作体系的建设是一个长期过程,需要各级卫生健康主管部门以及医院从多方面入手,不断优化和完善管理体系,在利用法治力量助推公立医院高质量发展的同时,带动法治工作进一步建设。”张俊杰说。

优化护理类医疗服务价格体系

近年来,我国医药卫生体制改革持续深化,医疗服务价格改革取得了重大进展和明显成效,医疗机构收入结构持续优化。

“公立医院的高质量发展,需要高质量的护理作基

础支撑。”全国人大代表、北京协和医院院长、党委副书记张抒扬认为,推进护理专业可持续发展,增强患者的获得感、幸福感、安全感,对全面推进健康中国建设,积极应对人口老龄化有着重要意义。

在张抒扬看来,尽管当前随着护理学科发展,护理服务更加专业、便捷、多元化,但在护理类服务价格改革执行中仍存在一些问题,体现为:护理类医疗服务项目价格水平较低,未充分体现护理人员的技术服务价值;护理类医疗服务项目尚未全覆盖,不能满足护理专业发展需求;护理成本核算研究起步较晚,尚未建立科学的护理成本核算体系,等等。

鉴于此,张抒扬建议合理提升护理类医疗服务项目价格。一方面,由政府指导,公立医院参与成本测算;另一方面,将价格动态调整机制落到实处,相关部门明确价格调整的启动、约束条件。

她同时建议,动态评估,及时纳入体现护理人员劳动和专业价值的收费项目,实现护理服务经济价值,并多维度探索建立可持续发展的护理类医疗服务项目价格管理

体系。包括强化政府引领,多部门联动,协助构建护理类医疗服务项目价格管理体系;积极开发智能化、信息化的护理工作测量系统,建立适应社会发展及行业需求的护理服务监督管理体系;加强护理院校中护理经济学相关课程设置,加大培养复合型护理人才。

提高基层医疗卫生服务能力

公立医院的高质量发展,是各级各类公立医院的高质量发展。其中,确保基层医疗机构和偏远地区也能享受到优质的医疗卫生服务至关重要。来自国家卫健委的数据显示,2023年我国基层诊疗量占比达52%,基层医疗卫生机构对群众的吸引力正逐步增强。

近年来,我国开展“优质服务基层行”活动和社区医院建设三年行动,加强基层卫生人才队伍建设,拓展家庭医生签约服务内涵等,目的就是要让群众在家门口能够享受到优质的医疗卫生服务,助力群众看病就医更便利。

“让优质医疗资源下沉到乡村两级,提升基层医疗服务能力,是构建优质高效医疗卫生服务体系的重要内容,也是全面推进健康中国建设的迫切要求。”全国人大代表、安徽省阜阳市副市长杨善斌认为,应当采取举措促进优质医疗资源下沉基层。

杨善斌指出,从基层实际来看,促进优质医疗资源下沉还存在一些“堵点”和“难点”,比如,分级诊疗制度尚未有效建立,家庭医生制度建设仍不完善,医保政策对有序诊疗的引导作用不足,群众看病就医过程缺少专业性指导等等。同时,部分地区龙头医疗机构优质医疗资源不足,帮扶带动能力不强,基层医疗人才短缺,

自身发展能力较弱。

鉴于此,杨善斌建议国家卫健委牵头,进一步加大优质医疗资源下沉推进力度。一方面,健全分级诊疗制度。加快建设家庭医生制度,加大财政支持保障力度,引导患者参加家庭医生签约服务。与此同时,全力扩容区域优质医疗资源总量。支持鼓励市、县医疗机构在区域内、市域内主动对接优质医疗资源,为群众就近服务,并通过选派骨干到高水平医疗机构进修学习等方式引进先进管理经验和医疗技术。此外,还应当提升基层服务能力,加大财政投入向基层倾斜力度,持续提升基层软硬件条件和人员待遇水平,深入推进紧密型县域医共体,城市医疗集团建设,提升区域内医疗服务同质化水平。

全国人大代表、湖南省洪江市沅河镇清水青村村委委员杨理自2020年从湖南医药学院农村医学专业毕业后,就回到本村当起了村医。今年,她提出了关于着力破解制约基层医疗卫生健康事业发展瓶颈问题的建议,希望通过相关政策的出台,让老百姓在家门口就好医、治好病。

“基层医疗机构尤其是乡镇卫生院、村卫生室是百姓‘家门口’的医疗资源。虽然基层医疗卫生机构在医疗服务环境、设备配备方面已得到较大改善,但总体服务能力仍偏弱,优质医疗资源不足,还存在不少瓶颈制约。”杨理认为,着力破解制约基层医疗卫生健康事业发展瓶颈问题至关重要,建议取消对基层医疗机构医保限额规定,引导基层医疗机构提升能力,全面满足基层群众看病就医需求。此外,国家层面应当增加对基层医疗机构的财力保障,用待遇留人、用事业留人,真正让老百姓在家门口就能看病,看得好病。

制图/李晓军

议案追踪

全国人大代表建议加快立法 统筹推进历史文化遗产保护发展

本报讯 记者朱宁宇 历史文化遗产是中华优秀传统文化的具体体现,是传承和发展历史文化的重要基础,是不可再生、不可替代的宝贵资源。今年全国人大会议期间,有多位全国人大代表提出关于制定历史文化遗产保护法的议案。

近年来,我国高度重视历史文化遗产保护工作,先后建立了“国家、省、市、县”四级非遗名录体系,认定了非遗代表性项目10万余项,新增了23座国家历史文化名城,历史建筑确定数量增长了近5倍。历史文化遗产保护工作的“四梁八柱”不断完善,成效日益显现。

历史文化遗产保护法已列入十四届全国人大常委会立法规划二类项目(需要抓紧工作,条件成熟时提请审议的法律草案)。议案建议,进一步深入研究论证,加快历史文化遗产保护法的立法进程。

议案建议,制定历史文化遗产保护法,首先,应统筹推进历史文化遗产保护与发展,发展,利用历史文化遗产要坚持适度利用,使保护利用

成果更多地惠及人民群众。其次,明确政府职责范围,包括明确管理机构和职责,明确各级政府和相关部门的职责和权力,建立协调机制,确保各部门之间的合作与沟通;制定保护名录的申报和审批程序,明确历史文化遗产保护名录的申报条件、审批流程和时间要求;明确各地保护规划的编制内容、程序和实施要求,确保规划的科学性和可操作性;明确监管和执法措施。再次,强化历史文化保护政策服务支持。推行财政支持政策和税收优惠政策,推行人才培养政策,推行国际合作与交流政策,最后,引导社会力量参与历史文化遗产保护,倡导成立国家级、专项性社会公益组织,规范组织运行,不断增强社会公众参与历史文化遗产保护的关注度、参与度、热情度,吸纳一批文物保护志愿者、志愿组织,积极探索在保护历史文化遗址原有风貌的基础上,打造历史文化遗产IP品牌,合理利用相关资源进行文艺创作,加强历史文化遗产相关视频创作、自媒体传播,拓展历史文化旅游服务。

全国人大代表提出议案

进一步加快国家公园法立法进程

本报讯 记者朱宁宇 研究制定有关国家公园的法律法规,推动制定自然保护地体系立法,是在法治轨道上推进各方面工作现代化的必然要求。制定国家公园法(自然保护法)已被纳入十四届全国人大常委会立法规划。在今年全国人大会议期间,有代表提出关于制定国家公园法的议案,建议结合中国特色自然保护地体系改革的目标定位和实践经验,制定具有国际视野,适合中国国情的国家公园法。

目前,我国设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山首批5个国家公园,第二批48个创建国家公园项目也正在积极推进过程中,改革实践为立法积累了不少好经验好做法。议案认为,为确保重大改革于法有据,迫切需要加强顶层立法设计,加快国家公园法的制定进程。

议案提出,国家公园法的立法工作应准确把握国家公园法的保护法定位,既需要按照自然生态系统整体性、系统性及其内在规律,用法

治手段实现对国家公园的整体保护、系统修复、综合治理,也需要在强化监督管理的基础上,建立健全政府、企业、社会组织和公众共同参与国家公园保护管理的长效治理体系。同时,要妥善处理国家公园立法所涉多元利益关系,在明确国家公园统管部门和管理机构职责的基础上,处理好国家公园保护管理过程中涉及的央地关系、部门关系、园地关系、园企关系、园园关系、园区(自然保护区及自然公园)关系、园民关系等多元利益关系,并建立健全相应的行政机制、市场机制,参与机制予以妥善调整。此外,立法应基于国家公园所承载的主体生态系统,按照森林、草原、湿地、荒漠、海洋等类型分别设定相应的保护管理规则、标准。在此基础上,提供良好的公共服务及配套设施。

议案还建议,统筹考虑国家公园立法与自然保护地立法、国家公园法应高度重视法律体系的价值融贯、制度衔接、机制协同。

跨区域倾倒建筑垃圾现象屡屡发生 全国人大代表与专家建议 明确固废跨区域处置与生态补偿机制

□ 本报记者 蒲晓磊

“跨区域非法倾倒问题多发”“由于本地处置能力严重不足,跨区域非法倾倒问题多发频发,屡禁不止”……

近期,中央第三生态环境保护督察组在7省督察发现,跨区域倾倒建筑垃圾的现象广泛存在,还有城市乡村田间地头甚至侵占基本农田的案例。

督察组通报的典型案例显示,这样的案例还相当高发。比如,2021年以来,江苏苏州、南通查处多起非法倾倒案件,有很大一部分源于上海;浙江仅杭州查处的非法倾倒案件就达1199起,倾倒地均包括省外和省内地。

全国人大代表、河北省唐山市民政事业中心主任杨震生在接受《法治日报》记者采访时指出,由于固体废物污染防治法监管涉及多个部门,地方在实际工作中存在部门职责边界不清、协同发力不够等问题,容易造成监管空白。在打击建筑垃圾非法倾倒方面,生态环境、交通运输、公安等部门在联合监管上存在盲点。对此,建议在对固体废物污染防治法进行修改时,明确建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制。

“建议适时修改固体废物污染防治法,建立固体废物跨区域处置与生态补偿机制相关联的制度性条款,并进一步严格处罚规定。”上海社会科学院法学研究所研究员彭峰认为,“胡萝卜加大棒”的制度设计,对于解决建筑垃圾跨区域非法倾倒问题至关重要。

黑色利益

督察组在通报时指出,有关部门和一些地方监管不力,跨区域非法倾倒问题多发。

近年来,上海周边城市查处的非法倾倒建筑垃圾问题,有很大一部分源于上海。2021年以来,苏州市查处的274起跨区域非法倾倒建筑垃圾案件中,有243起涉及上海。南通市也发现多起上海市非法跨区域倾倒建筑垃圾案件。

由于本地处置能力不足,杭州市一些公司多次将建筑垃圾非法倾倒到其他地方。比如,杭州市地铁五号线二期工程老余杭站项目通过无运输资质的公司,多次将渣土跨区域非法倾倒至安徽省宣城市。督察组还发现,杭州市及各区县均未按要求出台建筑垃圾污染防治工作规划。

事实上,跨区域非法倾倒建筑垃圾的问题是多年“顽疾”。

2016年7月,“垃圾倾倒入太湖西山案”引起广泛关注——当年7月,约4000吨来自上海的生活及建筑

垃圾欲在苏州市太湖西山违规倾倒时被当场抓获,测算显示,事发区域相关垃圾总重量超过两万吨。

这些跨区域非法倾倒建筑垃圾的背后,有着完整的黑色利益链。

在杭州市地铁五号线二期工程老余杭站项目将渣土跨区域非法倾倒至安徽省宣城市过程中,就形成了四级利益链条——从运输承包商、工程中介、车队到“地接”,渣土运输的每个环节都分工明确,衔接顺畅,并且利润惊人。

原因何在

2021年10月提请全国人大常委会会议审议的固体废物污染环境防治法执法检查报告指出,据统计,我国历年堆存的工业固体废物超600亿吨,占地超200万公顷,每年新增固体废物约100亿吨,其中工业固体废物约33亿吨,建筑垃圾约20亿吨,农业废弃物约40亿吨,一些地方“旧账未还,又欠新账”问题较为突出,固体废物增量和存量仍处于历史高位。

固体废物污染环境防治法执法检查报告指出,建筑垃圾处置仍是薄弱环节,建筑垃圾处置设施不足、分布不均,一些城市没有正规的消纳场所。

由于本地处置能力严重不足,一些城市就动起了“跨区域倾倒建筑垃圾”的心思。中国政法大学教授侯佳儒认为,跨区域非法倾倒问题多发频发且屡禁不止,主要有两个方面的原因:

一方面,对固体废物进行符合技术标准的妥当处置,将其对环境和对人体的伤害降至最低,需要耗费大量的人力、物力、财力,而偷偷地倾倒、掩埋,对技术几乎没有要求,可以将成本降至最低。这很容易激发企业的逐利心理,互相效仿。通常而言,很多大公司并不会亲手去做这些“没有技术含量”的“脏活”,而是通过层层转包交由一些不正规的小微企业来做。因此,很多受到处罚的其实是“替罪羊”,彻底追根溯源难度较大,会消耗非常多的执法资源,遏制了执法积极性。

另一方面,对跨省倾倒案件的处理,往往牵涉不同地区、不同职能的多个行政机关,需要各主体间的积极协作配合。但在实践中,很多被倾倒地提出的联动查处要求难以得到及时回应,取证难、追责难,最终不了了之。而且,建筑垃圾运出地的地方政府,实际还是跨区域倾倒建筑垃圾案件的受益者,在很多时候其追查主动性不强,导致跨区域执法很难实现。可以说,监管失守是导致建筑垃圾非法处置问题频发的主要原因。时指出,上海市有关

部门和一些地方对建筑垃圾处置工作重视不够,规划不力,监管不严,未履行好监督管理职责,建筑垃圾非法处置问题频发;杭州市有关部门责任落实不力,监管层层失守,存在源头管控弱化、过程监管流于形式、以罚代管执法不严等问题。

强化执法

存在多年的“顽疾”如何治理?

彭峰认为,目前来看,要解决建筑垃圾处置设施不足、全过程管理制度落实不力等问题,仅靠一地的力量远远不够,需要在规划建设、处置机制和能力建设、联防联控机制建设等方面,加强区域协同。

为缓解跨区域废物处理上的难点,有地方尝试建立建筑垃圾跨区域平衡处置与生态补偿制度。比如,《广东省建筑垃圾管理条例》明确规定,本省建立建筑垃圾跨区域平衡处置和生态补偿制度。

“跨区域固体废物协同治理的重点,有赖于地方政府的意愿以及各地实际消纳能力建设,对于地方在建筑垃圾跨区域平衡处置和生态补偿制度方面的探索,有必要总结相关经验,在修改固体废物污染防治法时予以吸收,从而为解决跨区域非法倾倒建筑垃圾提供有力法治保障。”彭峰说。

侯佳儒指出,新修订的固体废物污染防治法对违法行为实行严惩重罚,显著提高了环境违法的成本,强化了行政处罚的威慑效果。在当下,我国也建立了生态环境损害赔偿制度,让污染者负责到底。综合来看,污染者在规范层面应承担的责任已经足够。

“建议在对固体废物污染防治法进行修改时,将重心放在优化监管执法流程方面,优化执法队伍的‘工具箱’,建立健全跨部门、跨区域的执法联动机制和固体废物运出地政府对填埋地政府的补偿机制,强化对固体废物运出地政府的问责,监督力度,精准配置不同主体间的职权与责任。”侯佳儒说。

杨震生指出,固体废物污染防治法对地方政府及其部门职责作出了明确规定。各级政府及相关部门要切实履行法定职责,明确各类固体废物从产生到处置全链条各环节的部门监管职责,建立健全部门间协作与信息共享机制,形成要素完整、权责明晰、协同增效的联动工作机制。

“加强区域联防联控,是解决跨区域非法倾倒建筑垃圾问题的有力举措。”全国人大代表、好医生集团董事长耿福能建议,加快建立跨行政区域联防联控机制,总结推广成功经验,在规划制定、设施建设、固体废物转移等方面加强统筹协调和区域合作,有效化解区域间处置能力不平衡和结构性短板问题。