

件件有回应 事事有着落

## 相关部委针对基层医疗“痛点”开出强基“药方”

### 聚焦重点督办建议

□本报记者 朱宁宇

“看到自己的建议被采纳、被落实，作为人大代表，我感到非常振奋，同时也会继续深入做好基层调研，了解民意，传达心声，当好桥梁纽带。”

“作为一名来自基层农村的代表，我今年提出了关于加强乡村医疗卫生体系建设的建议，得到了及时详细的答复，我非常满意。”

“能跟部委负责同志面对面沟通，了解建议办理的进展情况，对我今后的履职是很大的激励。”

6月25日，一场聚焦基层医疗发展的专题沟通会在京召开。国家卫生健康委邀请6名全国人大代表，面对面与教育部、国家中医药管理局、国家药监局等部门相关负责人交流，共同推进“实施医疗卫生强基工程”重点督办建议办理工作。会上，6名全国人大代表说出了自己的心声。这既是一次政策与民意的深度对接，一场凝聚共识的双向奔赴，更是推动基层医疗服务能力提升的务实之举。

全国人大常委会将有关“实施医疗卫生强基工程”的建议确定为重点督办建议，由国家卫生健康委牵头办理，全国人大教科文卫委督办，国家卫生健康委切实

把代表建议办理作为改进工作、推动工作、提升工作的重要抓手，面对面听取代表意见建议，推动督查之言转化为良策实招。

### 聚焦基层医疗痛点

党的二十届三中全会提出，促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局，加快建设分级诊疗体系，推进紧密型医联体建设，强化基层医疗卫生服务。

近年来，针对基层医疗服务能力不足的问题，全国各地加大了基层医疗服务能力提升的力度。有数据显示，2023年末，全国共有社区卫生服务中心(站)33.7万个，诊疗人次达10.4亿。但随着城市拓展、人口老龄化加剧和居民健康需求升级，基层医疗卫生服务机构在均衡性发展、服务能力、资源配置等方面暴露出不少短板，引起人大代表的高度关注。

此次沟通会上，代表们结合今年大会期间提出的建议，现场讲述了各自在调研中发现的问题。

“我对我们那里16个村进行了调研，有两个村没有乡村医生。”全国人大代表、黑龙江省鸡西市麻山区麻山镇龙山村党支部书记李广丽的发言，道出了基层医疗人才短缺的严峻现状。作为一名基层代表，李广丽深入调研乡村医疗卫生体系，发现了人才短缺，基层还面临医保用药受限、急救设备不足、村卫生室条件简陋等问题。“希望能补齐乡村急救设备和车辆，规范村卫生

室行医用药行为，提升基层服务能力。”李广丽说。

全国人大代表、重庆市万州区五桥街道香炉山社区党总支书记傅山祥同样来自基层。“基层医疗硬件设施和服务能力的不足，可能会让患者付出生命的代价。”傅山祥曾亲历过，村里一名五保户突发疾病，辗转乡镇卫生院、县级医院，最后在重庆大学附属三峡医院才得以救治，但已是命悬一线。他建议加快智慧医疗体系建设，让偏远地区也能共享优质医疗资源。

### 为强基层建言献策

紧密型县域医共体建设是完善医疗卫生服务体系的重要举措，更是实现分级诊疗制度的重要抓手。

目前，已建成的紧密型县域医共体成效逐步显现，在具体运行过程中，基层期盼有关部门在财政投入、医保政策、人才培养、信息化建设等方面出台更完善的政策。

在沟通会上，代表们针对当前紧密型县域医共体建设存在的问题建言献策。

“地市级医院应该成为分级诊疗的枢纽。”全国人大代表、河北省邢台市人民医院党委书记陈树波结合多年从医经验和调研情况，提出了自己的看法。他建议，以地市级为统筹区域，抓好地市级医院、县级医院和乡镇卫生院等建设，形成一个有机整体。

曾在皖南山区驻村两年的全国人大代表、安徽中医药大学第二附属医院急诊科副主任医师倪晓娟，对基层

医疗有着切身体会。“村里的医疗工作其实很简单，主要是看普通小病、慢性病，做好健康档案维护。”倪晓娟表示，基层需要的是能承担分诊和转诊工作的“责任人”，而不是高学历人才。倪晓娟在建议中提出应落实分诊转诊责任人，建立省一级信息平台，让分级诊疗真正落地。

### 变“金点子”为“金果子”

作为“实施医疗卫生强基工程”重点督办建议的主办单位，国家卫生健康委高度重视，牵头制定了《“实施医疗卫生强基工程”重点督办建议办理工作方案》，并成立了由国家卫生健康委、教育部、国家中医药管理局、国家药监局有关司局组成的办理工作小组。

前期，各主办单位明确专人负责，充分与协办单位交换意见，把与代表的沟通交流贯穿办理工作全过程，就相关工作与代表深入探讨，凝聚共识，建立了高效协同的办理工作机制和与代表沟通联系的“直通车”。

在沟通会上，各主办单位介绍了重点督办建议的办理情况，一项项具体举措勾勒出强基工程的政策蓝图。

针对“关于加强信息化建设推进医疗卫生强基工程”的建议，国家卫生健康委深入研究建议内涵，并将相关内容纳入正在研究制定的政策文件中，不断提升基层医疗卫生信息化服务能力；

针对“关于建立省市县镇医院逐级帮扶机制的建议”“关于加强首诊和转诊服务提高医疗服务连续性的

建议”，国家卫生健康委与代表进行充分沟通，并邀请代表一同赴江苏苏州调研城市医疗资源向县级医院和城乡基层下沉、分级诊疗体系建设及落实家庭医生功能定位有关情况。目前，国家卫生健康委正在会同国家中医药管理局、国家疾控中心开展研究；

针对“关于加强基层医疗卫生事业高质量发展的建议”中提到的补齐硬件设施建设短板、提升基层医疗卫生服务质效，“关于加强乡村医疗卫生体系建设的建议”中提到的推进农村医疗卫生“三级网络”标准化建设、发展乡村医疗卫生人才队伍、健全乡村医疗卫生体系和加快推进紧密型县域医共体建设等建议，国家卫生健康委进行了认真研究，并与代表充分沟通。

此外，“关于进一步完善紧密型县域医共体建设配套政策的建议”由国家卫生健康委主办、财政部、国家医保局和国家药监局协办，四部门高度重视，对建议中提出的加大政策倾斜和财政投入，强化基层医疗卫生队伍建设，加强药品目录动态调整，完善医保支付政策和保障，强化信息化建设支持等进行了深入研究。“关于提升基层医疗服务能力的建议”由国家卫生健康委主办、国家发展改革委等五部门协办，六部门高度重视建议办理工作，围绕建议中提到的落实政府主体责任，壮大卫生人才队伍，提高基层诊疗水平，强化医保赋能基层等进行了深入研究，并考虑将相关内容纳入正在研究制定的政策文件中，不断提升基层医疗卫生服务能力。



### 说法典

□吕忠梅

生态环境法典草案规定：“本法所称生态环境，是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素及其相互联系与作用的总体，包括大气、水、海洋、土地、矿产、森林、草原、湿地、荒漠、野生动物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、城市和乡村等。”这一界定基本沿用了环境保护法中“环境”概念的定义，引发热议。

生态环境法典草案虽然以“生态环境”命名，一些现行立法中也使用了“生态环境”的概念，但尚未有一部法律对“生态环境”进行明确界定。而厘清“生态环境”的含义，不仅关系到生态环境法典设定明确的调整范围，还关系到生态环境法典的范畴体系以及“适度外延”的边界。因此，明确“生态环境”的内涵与外延，并促进达成立法共识，十分必要。

### 立法实践为界定“生态环境”奠定基础

我国宪法第二十六条规定：“国家保护和改善生活环境和生态环境，防治污染和其他公害。”“生态环境”成为一个宪法概念。在随后制定的一些法律中，如水土保持法、水污染防治法、水法，都出现了“生态环境”的表述。

从已有资料看，之所以在环境保护立法中未对“生态环境”的概念进行定义，其主要原因是学界对于“生态环境”能否成为一个概念一直存在争议。但法学界在展开对“生态环境”概念的研究后从不同角度取得了共识性成果，一致认为，“生态环境”的概念不仅在法律上可以成立，而且其“中国语言特点”能适应复杂环境问题的表述，在实践中具有积极意义。

实践中，随着我国环境保护的重点从污染防治扩大至生态保护，从末端治理转向“源头严防—过程严控—后果严惩”的全过程监管，需要通过法律概念整合“生态”“环境”“资源”等概念，扩大立法保护范围。实际上，立法中已经出现了生态环境、生态安全、生态环境风险、生态服务功能及生态环境损害、生态修复等词汇，使得“生态环境”的内涵不断丰富。自2014年修订环境保护法开始，我国生态环境领域立法的“补短板”进程明显加快。在污染防治类立法中增加了防止人群健康风险和生态风险相关内容，自然资源类立法从单纯考虑资源利用到统筹生态保护及绿色发展理念转向，并新制定了湿地保护法、青藏高原生态保护法等特定生态系统保护的法律，核安全、生物安全等新兴环境立法更加突出生态安全和绿色发展主题，从污染防治“一家独大”转变为污染防治、资源合理利用与生态保护“三分天下”，“生态环境”的概念与中国生态文明法治实践日益契合。

可以看出，在立法中，既有作为联合词组的“生态环境”，也有作为偏正词组的“生态环境”，为在生态环境法典中界定“生态环境”的概念奠定了基础。

## 生态环境法典中的“生态环境”指什么

### “生态环境”概念应涵盖法典各分编

编纂生态环境法典，并不是完全的法律新立新定，而是对现行立法的系统整合、修订纂修、集成创新。这也意味着，厘清“生态环境”概念，必须面对多年来的科学争议，同时也必须面对立法实践。

“生态环境”的概念应涵盖生态环境法典各分编，体现“资源、环境、生态”三个面向。

“生态环境”概念的生成、内涵演变及其立法表达，交织着自然科学对自然界运行客观规律的发现以及社会科学对人类社会中环境问题的建构。人类早期对自然的依赖源自“天高地厚”所带来的物质财富，出现了“资源”的概念；随着资源利用带来的污染和破坏问题，催生了“环境”的概念；随着环境问题的不断演变，产生了“生态”的概念。三者均为人类生存发展所必需的自然要素。但资源、环境、生态在人与自然的系统中扮演着不同角色，三者形态有别但统一于自然整体，彼此间一荣俱荣、一损俱损，且在一定条件下可以相互转化。

在我国“五位一体”发展战略中，“生态文明建设”针对的是“资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化”三大问题。生态环境法典有必要在总则中将“生态环境”的核心意义明确为“影响人类生产、生活、生存及与自然共生的各种天然的和经过人工改造的自然因素，包括但不限于相关要素、空间、功能、服务等所构成的生态系统整体”并适用于法律责任编，明确其所包含的“资源、环境、生态”三个面向，涵盖“污染防治—生态保护—绿色低碳发展”三个分编的全部内容。

### “生态环境”概念应尊重现实

从我国现行的法律法规、政策文件和生态环境法治实践对“生态环境”的用法来看，生态环境保护往往是将喝上干净的水、呼吸清洁的空气、吃上干净的食物等“生活环境”的内容纳入其中，这使得立法中将“生活环境”与“生态环境”的内涵加以融合。

党的十八大以来，新制定和修订的污染防治类法律越来越多考虑生态环境。如土壤污染防治法明确将生态安全作为价值目标；森林法、青藏高原生态保护法等纳入了应对气候变化的内容，包含了保护人类未来生活环境的考量。

因此，编纂生态环境法典，一方面应更全面、更充分体现生态文明建设的总体价值，将“环境、生态、资源”统一纳入“生态环境”的概念。另一方面，也要尊重立法实践中存在的不同侧重的现实，在具体领域、具体制度上进行具体安排，甚至不排除狭义的生态或者是狭义的环境概念。

总之，在生态环境法典的总则编和法律责任编应采用广义的“生态环境”概念以统领基本原则与共通制度，其他分编则应根据适用场景限缩概念外延。通过“生态环境”概念的包容性设计实现集成创新，构建“人与自然和谐共生”的法典逻辑和制度体系，为生态文明建设提供良好法治保障。

（作者系十四届全国人大常委会委员、全国人大常委会副主任委员、中国法学会副会长、本报记者朱宁宇整理）

制图/李晓军

### 全国人大代表李治欣：

## “人民群众关心的问题，就是我关注的重点”



全国人大代表李治欣。

### 代表风采

□本报记者 蒲晓磊 文/图

“作为一名全国人大代表，肩负着人民赋予的神圣职责和使命。”在履职过程中，全国人大代表、农工党河北省唐山市委主委李治欣深刻体会到代表责任的重大与光荣。从当选全国人大代表的那一刻起，李治欣就深知

自己承担着人民的期望，要为人民代言，为国家建言献策。在日常工作和生活中，她时刻牢记自己的代表身份，以高度的政治责任感和使命感，认真对待每一项履职任务。

在李治欣看来，调查研究是人大代表履行职责的“压舱石”，唯有躬身扎根基层，以脚步丈量民情，用真心倾听民声，方能穿透表象，获取最鲜活、最真实的基层情况，掌握第一手翔实资料。

在履职过程中，李治欣始终坚持“没有调查就没有发言权”的原则，先后深入唐山本地及湖南、贵州、江苏、福建省等，参加各类调研活动。李治欣曾十余次深入农村地区，与基层干部、农民群众进行面对面交流，实地考察农村产业发展、基础设施建设、生态环境保护等方面的情况。通过调研，她发现了制约乡村发展的一些问题，如集体经济建设用地入市难、金融服务供需错配严重、农业科技创新能力不强等。在此基础上，李治欣提出了一系列关于推进数字经济赋能农村产业发展，加大对农村产业发展的金融支持等方面的建议，得到相关部门的重视和采纳。

李治欣认为，高质量建议既是精准对接时代需求、破解发展难题的破题密钥，也是将群众急难愁盼问题转化为政策“施工图”的关键纽带。为了提出高质量的建议，李治欣坚持关注民生热点难点问题，注重建议的针对性和可操作性，加强与相关部门的沟通协调。

“人民群众关心的问题，就是我关注的重点。”李治欣结合自身农工党党员身份，充分利用性别优势，努力为解决人民群众急难愁盼问题建言献策。近三年来，李治欣聚

焦教育、医疗、社会保障等民生领域提交了20多件建议。

在提出建议前，李治欣会进行充分的调研和论证，确保建议能够切中问题的要害，并且具有切实可行的解决方案。在经过充分调研后，李治欣提出《关于深入推进京津冀医保一体化的建议》，从政策差异、监管难度、医疗资源分布不均、医保基金虹吸效应明显四个方面，分析了京津冀医保一体化面临的问题，提出“完善配套，推进医保政策协同；协调联动，推进基金监管协同；优化配置，推进医疗资源共享”三方面建议。这些经过充分论证和思考的建议，具有较强的针对性和可操作性，对于推动京津冀医保一体化起到了积极作用。

在建议提出后，李治欣会及时与相关单位进行沟通，了解建议办理的进展情况，积极参与办理过程中的协商和讨论，推动建议得到有效落实。

自当选以来，李治欣始终将强化自身建设视为履职尽责的根基，积极投身全国人大常委会组织的各类学习培训活动。在“理论课堂与实践教学”的深度融合中，能够系统淬炼政治判断力、政治领悟力、政治执行力，持续厚植法治思维，提升法律素养，以全方位的能力锻造，让履职步伐更加稳健有力。通过对政治理论、方针政策的深入研习，能够深刻把握时代脉搏，精准锚定人大代表履职的坐标方向，将理论学习成果转化为履职尽责的“金钥匙”。

与此同时，李治欣还虚心汲取优秀代表扎根基层、服务群众的宝贵经验，借鉴他们精准建言、高效履职的创新做法，在交流互鉴中不断拓宽视野，推动理念创新。

“只有持续推动自身履职能力向更高水平迈进，才能答好新时代赋予人大代表的履职答卷。”李治欣说。

## 打造基层立法联系点县域样本

### 见证全过程人民民主·探索

□丁政

浙江省义乌市人大常委会作为全国第二批基层立法联系点，深入践行全过程人民民主，通过体系化建设、数字化赋能、特色化深耕、多元化参与，将立法民意直通车开进市场商位、社区村居、外籍人群。

4年多来，义乌基层立法联系点累计有135万人次群众参与国家立法征求意见活动，上报意见建议3479条，被吸收采纳272条。来自“世界小商品之都”的民意直达国家立法机关。

### 聚焦“九大特色”领域

义乌基层立法联系点充分借助改革开放前沿地带的特殊优势条件，系统梳理国际贸易、电子商务发展、涉外服务管理、金融改革、“一带一路”、中小微企业发展、城乡统筹、民族宗教和社会治理、管理体制机制创新等九大特色领域，将联系点工作融入城市发展特色体系中。

义乌积极探索自贸试验区制度创新成果上升为法律制度的法治化路径，在跨境电商规则构建、数字贸易标准制定、中小微企业权益保障等方面形成系列立法建议。这一实践既为推进制度型开放提供鲜活样本，又为完善社会主义市场经济法律制度体系贡献地方智慧，生动诠释了改革与法治双轮驱动的新时代内涵，成为观察基层法治与改革创新深度融合的示范窗口。

### 创新“八法联动”机制

办公室牵头推动。义乌充分发挥基层立法联系点办公室统筹协调作用，每年召开工作交流会议，明确立

法联络站、立法征询单位的工作职责，统一信息采集员的聘任标准，研究出台考核办法、激励退出、经费保障等长效机制10余项，以办公室有效作为推动立法联系点工作高效运转。

部门快速联动。义乌确定法院、检察院、公安、司法等重点协作部门8个，市场监管、农业农村等协作部门39个，要求专人负责，接到立法征询任务、涉法问题建议后，快速响应、按时反馈，职能部门参与立法征询活动的成效纳入年终“党领导人大工作”绩效考评。

行业积极协同。义乌特邀纺织服装、化妆品、饰品配件等行业行业协会会长担任立法信息采集员，协助在本行业内开展法律意见建议征集的同时，实时反映反馈行业发展遇到的法律法规实施、优化营商环境等方面的意见建议。

专家有力支撑。义乌聘任立法咨询专家39名，包含贸易、电商、金融、物流、城建、农村等各领域人才。充分发挥义乌律所专业资源多的优势，搭建以63家律所为重点支撑的法律工作网络，探索将律师参与立法建议征询、法律草案解读纳入公益法律服务时长。

代表主动助力。义乌完善“代表+立法联系点”工作机制，法律草案通过“义乌人大民情快递”应用场景征集代表意见，重要法律草案发送代表定向征询，邀请代表“组团”参与意见建议征询全过程，推行代表法律业务培训常态化，将代表参与立法意见建议征询工作情况列入代表履职积分管理。

群众广泛参与。义乌在商场、医院、夜市、快递驿站等人流密集区域设立立法信息采集点148处，开通“立法意见征集直播间”，推动法律意见建议征询与“文化下乡”“法律进村”等工作相结合，定制“立法快递”“立法家宴”，不断创新立法意见征询方式。组织基层法律服务工作者、外卖快递小哥、退休干部、银龄教师、“小小观察员”等参与法律意见建议征集，探索参与立法意见建议征询情况计入社区活跃积分，激发全市市民参与立法活动的热情。

外籍人士融合。义乌邀请在义生活创业的外国人旁

听人大会议，走进基层立法联系点，常态化听取外籍人士关于涉外管理服务、城市建设管理等方面的建议。发布《生根发芽》立法中的义乌声音》等微视频，用多国语言讲述中国立法中的基层故事。组建一支专门的外籍人士立法信息员队伍，参与立法意见征集、涉外法律宣传、涉外矛盾调解等活动，增强外籍人士对中国全过程人民民主的体验感，使其自发成为中国民主的“国际宣传员”。

金华全市借力。义乌借力金华市人大常委会建立的立法联系点三级联动机制，联动金华市集的15个市、县级特色基层立法联系点，共同参与法律意见建议征集工作，将立法意见建议征询的触角向金华市延伸拓展。

### 打造一条联系纽带

义乌基层立法联系点通过立法意见征询活动，进一步培养基层干部和社区群众民主协商、民主自治的意识，让法律草案征求意见的外延拓展到社会治理问题的聚焦与解决，确保每一项涉及民生实事的政策出台前能充分论证，兼顾更多群众的利益，推动社区良好治理。

依托社区立法信息采集点的意见收集与反馈，居民发现自己的建议被社区工作采纳，及时解决了他们需要解决的问题，进一步促进了居民参与社区治理的积极性。

面对涉及社会治理、公共安全、家庭教育这些贴近老百姓生活的法律草案，立法征求意见的过程变成民主宣传、普及法律的过程，使社区居民在参与中提升民主意识和法治素养，学会民主协商依法解决问题，促进邻里和谐，实现了民主法治建设走进社区最小单元。

在立法意见征询过程中，“立法征询+社区善治”的模式推动了社区广大主体对民主协商结果的认同，居民全过程参与，充分沟通，确保多角度群策群力解决问题，实现了智慧成果共享，进一步提升了群众参与民主活动的热度。

（作者系浙江义乌市人大常委会主任）