



法治日报
星期二
2025年12月23日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/郭海鹏

LEGAL DAILY

打通法治通达群众“最后一公里”

“小快灵”的地方立法正在哪些领域发力？

□ 本报记者 朱宁宁

地方性法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。地方立法通过法定程序使党的政策、中央精神、国家法律落地生根，解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。

全国人大常委会高度重视地方立法质量，于今年9月在黑龙江哈尔滨召开全国地方立法工作座谈会，对提高立法质量，以高质量立法服务和保障改革发展提出新要求。近日，全国人大常委会法制工作委员会在京举办2025年第二期地方立法培训班，通过主题授课、专题交流、小组讨论及学员讲坛等形式，围绕提高地方立法质量开展培训。

《法治日报》记者从培训班上获悉，近年来，地方人大及其常委会不断积极探索，丰富立法形式，稳中求进提高立法质量，充分发挥地方立法的实施性、补充性、探索性功能，制定和修改了一大批服务国家大局，适应时代要求，体现地方特色，解决实际问题的地方性法规，形成诸多可圈可点的实践经验。

海近年来在专项立法、条款融入、环境优化等方面发力。第一方面，在专项立法层面，聚焦新质生产力关键要素与应用场景精准发力。《上海市数据条例》平衡数据创新与安全，推动数据要素市场化配置；《上海市促进人工智能产业发展条例》明确“鼓励创新+安全保障”导向，为AI产业松绑赋能；《上海市浦东新区促进无人驾驶网联汽车创新应用规定》为自动驾驶技术落地提供规范，加速AI与实体经济融合。第二方面，注重在相关立法中嵌入新质生产力发展条款。在《中国（上海）自由贸易试验区条例》修订时，将培育新质生产力与构建高端产业集群、推进新型工业化等发展目标并列，通过制度型开放让“科技—产业—金融”良性循环。第三方面，为营造良好发展环境，上海持续优化配套立法。《上海市优化营商环境条例》几次修订，为新质生产力培育扫清障碍；《上海市民营经济发展条例》以公平竞争为核心，支持民营企业布局战略性新兴产业，构建多元化融资体系，激发民营经济创新活力。

构筑红色文化保护屏障

近年来，多地人大常委会立足地方红色资源，以精准立法、系统施策，强化执行构建红色文化保护法治体系，让红色基因在法治护航下代代相传。

山东临沂积极推动社会主义核心价值观入法入规，制定《临沂市红色文化与传承条例》，参与《山东省传承弘扬沂蒙精神条例》立法并出台实施决定，将社会主义核心价值观融入立法全链条，体现在规划编制、法规条款及备案审查中，建立协调机制，结合本地实际，让社会主义核心价值观从“软性要求”变为“刚性规范”。

以“小切口”破解保护难题。陕西延安构建“省级条例+市级办法+专项法规”三级体系，出

台《延安市宝塔山保护条例》，划定三级保护区，还通过安塞腰鼓、陕北民歌专项立法实现红色文化与非遗传同保护。甘肃陇南聚焦哈达铺红军长征旧址，制定《陇南市哈达铺红军长征旧址保护条例》，厘清部门权责，破解产权复杂、建设管控难等问题。湖北荆州针对湘鄂西苏区574处革命遗存，出台《荆州市湘鄂西苏区革命遗存保护条例》，以“苏区”冠名，创新名录保护等制度。湖南怀化制定的《怀化市革命文物保护单位若干规定》仅12条，以“小快灵”立法精准解决非国有革命文物修缮难、村民宅类革命文物居住矛盾等问题。

在传承利用上，各地立法注重创新路径，激活红色资源活力。上海制定《上海市红色资源传承弘扬和保护利用条例》，将“传承弘扬”置于“保护管理”之前，涵盖广播、文艺作品等多元传播方式，还设“长三角区域协作”专章，推动区域红色资源共享。陇南鼓励红色教育与旅游结合，哈达铺年均接待研学团队超200批次；延安通过“小小讲解员”活动让青少年成为红色文化与法治精神的传播者；荆州推动革命遗存纳入学校教学，开发特色红色旅游线路。

为确保法规落地，各地强化监督执行与协同发力。延安公安、文物、生态环境等部门联合执法，宝塔区人民法院成立陕西省首个革命文物保护巡回法庭，检察机关通过跨区域协作机制，共同守护陕甘宁革命老区的红色遗产。上海建立市、区两级联席会议机制，明确党委宣传部门牵头，统筹各方力量推进保护。怀化规定检察机关与文物部门协作，对损害革命文物的行为依法提起公益诉讼，筑牢司法保障防线。

筑牢民生福祉制度根基

做好新时代立法工作，必须坚持人民主体

位，坚持立法为了人民、依靠人民。地方立法的一个独特作用，就是解决人民群众急难愁盼，做到“民有所呼，我有所应”“民有所需，法有所为”。

近年来，地方人大及其常委会紧扣群众急难愁盼，以“小快灵”立法为抓手解决突出民生问题，用法治力量破解民生痛点，让法规成为守护群众福祉的“定心丸”，以务实管用的立法提升人民群众幸福感。

在立法选题上，各地坚持“靶向治疗”，以“小切口”撬动“大民生”。海南三亚聚焦电梯安全、基础教育等痛点，2024年出台《三亚市电梯安全管理规定》保障群众“乘梯安全”，2025年制定《三亚市中小学幼儿园规划建设条例》，通过动态平衡学位资源回应“入学难”。湖北武汉围绕“一老一小”与居住品质发力，2024年制定《武汉市托育服务促进条例》，缓解双职工家庭“带娃难”，2025年施行《武汉市养老服务条例》，破解居家养老“最后一公里”难题，同时以《武汉市住房租赁条例》《武汉市既有住宅加装电梯条例》保障新市民“住有所居”、老旧小区居民“上下楼自由”。

只有重视调研和听取民意呼声，才能增强立法的科学性、民主性，确保法律法规符合人民的利益和需求。如何让群众从“旁观者”变为“参与者”，也是地方人大立法的发力点。多地人大及其常委会深耕全过程人民民主，例如，湖南永州将基层立法联系点建在代表联络站，整合网格与群团力量，将部分意见直接转化为法规条文；三亚建成10个基层立法联系点，通过媒体公告、网上讨论区、第三方问卷等渠道广纳民意；武汉依托21个基层立法联系点与300余个信息采集点，建立“意见征集—反馈—激励”闭环。

通过精准立法，民主立法，法治成为解决群众急难愁盼的“金钥匙”，为推进基层治理现代化筑牢民生根基。

代表风采



图为全国人大代表张伯礼。

□ 本报记者 蒲晓磊 文/图

“为国家发展献计献策，为中医药事业发展尽心尽职，为百姓利益奔走呼吁，是人大代表的崇高职责，也是我的履职原则。”作为一名连任四届的全国人大代表，中国工程院院士张伯礼充分发挥专业优势，为卫生健康事业贡献力量。自当选全国人大代表以来，张伯礼坚持深入基层调研，倾听群众声音，关注社会发展的关键问题，共提交百余件建议，涵盖中医药立法、人才培养、临床服务、科技创新、产业发展、学科发展等多个领域。

回望18年的履职工作，最让张伯礼感到欣慰的是对中医药传承与创新发展的推动，尤其是推动了中医药法的制定。

“自2017年7月1日起中医药法施行后，我国实施了一系列配套政策与措施，进一步明确了中医药事业是我国医药卫生事业的重要组成部分，有效保障了中医药传统知识的保护与现代应用，为中医药事业长远健康发展奠定了坚实的法律基础。”张伯礼说。

年门诊量逾四千人次

作为一名中医药临床医生和科研工作者，张伯礼在中医药的临床实践、科技创新和教书育人等工作中始终不遗余力，努力推动中医药事业高质量发展。

如今已经77岁的张伯礼，仍然坚持每周三次门诊，年门诊量4000余人次，外埠患者占比超过三成。他采用中西医优势互补策略，针对疑难重症独辟蹊径，屡获良效。张伯礼用敬业奉献诠释“大医精诚，医者仁心”，获得了“国医大师”的称号。

在科技创新方面，张伯礼带领团队连续承担了3个国家“973”项目——方剂配伍关键科学问题的基础研究，建立了具有中医药特色的筛选及成药性评价平台，研制成功了芪参益气滴丸、三叶糖脂清等多个组分中药新药，并牵头组建了现代中药创制全国重点实验室。近年来，张伯礼先后获国家科技进步奖8项。

张伯礼经常说，培养出一批超过他的学生，有更多中医药人才涌现，是自己最大的心愿。在教学上，张伯礼提倡基于案例式教学的“中医临床思维”方法和能力的培养与训练，提出了“中医思维、临床技能、职业素养三位一体”的实践教学模式，注重临床技能训练。主持制定了世界中医教育史上第一个国际标准——《世界中医本科学历标准》（中医医师前）教育标准，在全球50多个国家和地区推广应用。组织编写世界中医核心教材，建立国际中医师资培训基地，引领了世界中医教育健康发展。因为在教学方面的突出贡献，张伯礼获得国家级教学成果一等奖3项。

推动中成药二次开发

中医药产业是我国具有自主知识产权、关系国计民生的战略性新兴产业，在国民经济中占据重要地位，已成为医药工业的重要组成部分和新的经济增长点。中医药产业贯通一二三产业，产业链条长、涉及领域广，吸纳从业人员多。

“中药材作为中医药体系的物质基础，是保障中医药服务得以顺利开展的重要支撑。”张伯礼说。

近年来，张伯礼提出大力推进无公害中药生产及监管，规范中药材种植过程中农药使用，加快中药材及饮片第三方检验平台建设等建议，并付诸实践，建立中药材基地共建共享联盟。联盟成立以来，围绕中药材规范化生产、植物保护、饮片炮制、药材标准等关键环节开展工作，为企业提供技术支持，提出了“三无一全”的理念，即“无硫加工、无黄曲霉毒素污染、无公害，全过程可追溯”，为行业树立标杆。

针对制约中成药做大做强的共性问题，张伯礼率先提出中成药二次开发策略，方法和关键技术，创立了基于系统工程学的中成药二次开发模式，并提出“关于尽快实施‘中医药关键技术装备’重大项目的建议”“关于用AI技术改造医药传统产业，以智慧制药赋能医药工业高质量发展的建议”等。

在提出相关建议的同时，张伯礼还带队投入到中成药二次开发的实践中。首批在天津完成了30个中药品种的二次开发研究，销售过亿元品种由3个增加到12个，年销售额由开发前的12.5亿元增加到56亿元，30个品种累计销售额超过2300亿元。

目前，张伯礼正带领团队着力推动中药大品种二次开发2.0版，推动生产设备更新改造，推广数字化生产技术，提高产品质量，提升产品销量，降低生产成本。

呼吁制定国民健康法

作为一名全国人大代表，张伯礼始终将推动健康中国建设作为履职的重要方向，倡导并推动实现让每个人成为自己健康第一责任人的目标。

为了更全面、更深入地了解当前健康领域存在的问题，张伯礼广泛听取来自患者、临床医生、教育工作者、制药企业及政府管理部门等各方面代表的意见和建议，并通过实地调研、座谈访谈等多种形式，积累了丰富的“一手资料”。

在调研走访之后，张伯礼进行了系统梳理和分析研判，最终形成了多项具有针对性和可操作性的议案与建议，其中包括关于“加快制定国民健康法，进一步夯实健康中国建设的法治基础”的议案。围绕与群众健康福祉紧密相关的事项，他还提出推动“《健康中国2030》规划纲要”全面落实落地，对65周岁以上老年人实行基本药物全额保障，严厉整治虚假医药广告和医疗诈骗行为等一系列建议。

“这些建议涵盖立法、政策、保障、服务、环境及监管等多方面，旨在系统推动健康领域的改革与进步。”张伯礼表示，将继续助力健康中国建设，为中医药事业的振兴与发展贡献力量。

百余件建议推动中医药传承与创新

议案追踪

多名代表提出制定养老服务法议案 全国人大社会委建议加快立法进程

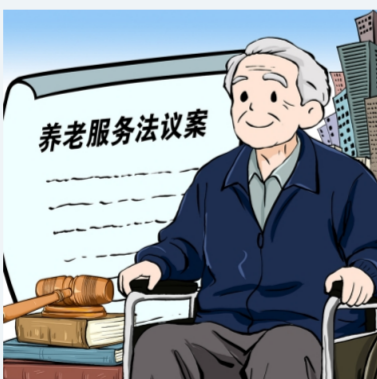
本报讯 记者朱宁宁 制定养老服务法已列入十四届全国人大常委会立法规划。记者近日从全国人大社会建设委员会获悉，该委建议国务院有关部门进一步加快立法工作进度，尽早形成成熟的草案文本，按程序提请全国人大常委会会议审议。

今年全国人大会议期间，多名代表提出关于制定养老服务法的议案。议案建议加快养老服务立法进程，明确养老服务的基本原则、管理体制、体系建设、保障制度、队伍建设、监督管理等内容，构建多方参与的养老服务工作格局，推动养老服务持续健康发展。

党中央、国务院高度重视养老事业发展，近年来出台系列文件，作出顶层 designs。本届全国人大以来，全国人大社会委通过开展服务常委会听取审议国务院专项工作报告、“十四五”规划相关专题调研，重点建议督办等多项工作，深入研究养老服务工作中存在的问题，听取各方面的意见建议，持续推动养老服务相关政策措施建立健全，实质性地加强对法律起草工作的前期介入，为养老服务立法提供扎实有力的支持。

据悉，民政部正加快推进养老服务立法工作，已制定立法工作方案，组建立法工

作专班，明确立法工作的时间表、路线图。下一步，民政部将组织开展立法工作座谈会和立法专项调研，加强与有关方面的沟通协调，广泛征求意见，进一步修改完善草案文本稿。国家发展和改革委员会、司法部、财政部、人力资源社会保障部、国家卫生健康委员会、国家医疗保障局表示，将认真落实党中央决策部署，从规划、政策、资金支持等方面，着力加强养老服务体系建设，指导地方开展实践探索，议案中的一些建议在现行政策中已有较好的实践基础。下一步将会同民政部等单位进一步认真研究，共同做好相关工作。



多名代表提出修改防洪法议案 全国人大环资委建议完善法律规定

本报讯 记者朱宁宁 防洪法(修改)列入十四届全国人大常委会立法规划第二类项目。记者近日获悉，水利部已起草防洪法修订草案送审稿，全国人大常委会环境与资源保护委员会对修订草案送审稿进行了认真研究，对有关条款提出了具体的修改意见。下一步，该委将继续加强与有关部门的沟通联系，针对法律修改的重点难点问题 and 代表提出的意见建议，适时开展有关调研，推动加快立法工作进程。

现行防洪法自1998年1月1日起施行以来，在规范和推动防洪事业发展，防御洪涝灾害，保障人民生命财产安全及经济社会可持续发展等方面发挥了至关重要的作用。但随着经济社会的快速发展，我国的防洪工作正面临一系列新的复杂挑战和难题，对防洪工程建设及江河湖泊治理提出了更高要求，现行防洪法部分条款已难以满足当前防洪工作的实际需求。

今年全国人大会议期间，有代表提出关于修改防洪法的议案。议案认为，更新与完善防洪法以匹配新时期的防洪挑

战，是保障防洪任务高效执行的关键步骤。我国城市在防御内涝方面存在设施陈旧，地下管网系统不健全等问题，且相关法律法规几乎处于缺失状态。现行防洪法未能清晰阐述防洪规划与主体功能区规划、城乡建设规划、生态环境保护规划等之间的衔接机制，对于水事违法行为的行政处罚力度偏小，导致处罚标准相对较低。议案建议，修改防洪法，增加区域、流域等空间规划的规定，明确水利、应急、自然资源等相关部门在防洪工作中的职责，规定河湖清淤疏浚废土处理、专业防汛队伍建设、防洪资金投入、防汛排涝相关内容，加大对违法行为的惩处力度等。

据了解，水利部在深入调查研究，广泛征求意见基础上起草了防洪法修订草案送审稿，司法部已征求中央有关部门、地方人民政府，有关行业协会、研究机构和企业等方面意见。应急管理部建议，认真研究采纳议案提出的意见建议，做好法律修改与突发事件应对法等法律的衔接。



京津冀三地就永定河保护开展协同立法。图为永定河北段。

CFP供图

三地永定河保护条例将于明年1月1日起同步施行 京津冀首次就流域保护开展协同立法

□ 本报记者 李 雯
□ 本报通讯员 柴丽飞 梅晓

河北省十四届人大常委会第十八次会议近日表决通过《河北省永定河保护条例》(以下简称《条例》)，北京市、天津市也分别表决通过了当地的永定河保护条例。这是京津冀三地首次就流域保护开展协同立法，三部地方性法规将于2026年1月1日起同步施行。

永定河是海河重要支流，流经山西省、内蒙古自治区、河北省、北京市和天津市，总流域面积4.7万平方公里，其中京津冀流域占比48.3%。随着流域人口增加、工农业生产和城市用水激增，永定河生态平衡曾一度被打破，长期陷入枯竭。通过跨区域协同治理，2021年，永定河实现断流26年来首次全线通水，生态环境持续改善，生物多样性显著提高。

三地条例聚焦“流动的河、绿色的河、清洁的河、安全的河”目标，落实全流程“统一规划、统一治理、统一调度、统一管理”要求，着力保障防洪安全、水资源安全、生态安全，促进文化保护传承，在章节结构、主要制度、协同措施、实施日期和文字表述上保持高度一致，同时结合本地实际，设置了特色条款。

“为加强区域协同与流域协作，《条例》规定在政策制定、防洪、生态补水、水污染物排放、生态保护补偿、联合监测、信息共享、执法司法协作等方面加强协作。”河北省人大常委会法制工作委员会法规二处处长杜海介绍。

近两年来，海河流域进入汛期后曾发生流域性特大洪水，经过灾后建设，受灾水库、河道堤防和闸坝功能已加速恢复和加固，为进一步健全防洪安全制度，《条例》明确防洪工作总体要求，完善防洪抗灾

体系，加强防洪工程建设和管理，规定流域禁止的活动，健全洪涝灾害监测预警机制，加强山洪灾害防治，明确防汛避险人员转移要求，对灾后恢复重建作出专门规定。

恢复河流生命，不仅要引水来，更要让水留得住、流得好。《条例》强化水资源保护和节约集约利用，落实水资源刚性约束制度，加强湿地和地下水保护，做好生态补水工作，积极开展水权交易，完善流域水网建设和水资源调度配置要求，强化预防和减轻水土流失，提升水源涵养功能。完善生态保护与修复制度。明确保护优先，自然恢复为主的原则，建立水生态监测机制，加强生物多样性保护，明确禁渔要求。

为加强生态补水，《条例》明确规定在国务院水行政主管部门和海河流域管理机构的统筹指导下，协同永定河流域上下游地区，按照国家确定的永定河水量分配方案和年度水量调度计划，共同做好流域生态补水相关工作。出现严重干旱、重要控制断面流量持续低于预警流量等情形，可能造成供水危机、永定河干流断流时，省水行政主管部门应当配合海河流域管理机构实施应急调度。

为加强流域生态保护补偿，《条例》规定本省加强与北京市等的协调，建立健全成本共担、效益共享、合作共治的永定河流域上下游地区横向生态保护补偿机制，加大对生态保护地区的补偿和支持力度。

此外，为健全文化保护传承制度，《条例》明确永定河文化资源调查，水文化遗产保护的要求和措施，加强文化宣传，挖掘泥河湾遗址群、古堡文化等资源，培育文化旅游品牌，促进流域文化产业与旅游业、农业融合发展。