

宁波市十六届人大常委会第十二次会议文件

关于《宁波市基层公共卫生服务条例（草案）》 审议意见的报告

市人大教育科技文化卫生委员会

市人大常委会：

《宁波市基层公共卫生服务条例》（以下简称条例）是今年市人大常委会立法计划审议项目。为充分发挥人大在立法中的主导作用，我委与法工委提前介入、全程参与《条例（草案）》的调研与起草工作，会同市司法局、市卫健委组建“双组长负责制”的立法调研小组，并成立起草专班，确保各项工作有力推进。今年3月以来，立法调研小组先后6次就《条例（草案）》立法思路、框架结构、重点解决的问题等方面反复研讨，数易其稿，梳理形成立法逻辑体系框架。立法起草小组深入各区（县、市）开展“全覆盖”调研，走访基层医疗卫生机构了解基层公共卫生服务开展情况，广泛征求相关部门、乡（镇）人民政府、街道办事处、基层医疗机构、人大代表的立法建议。8月14日，市政府常务会议讨论通过《条例（草案）》。8月16日，我委对《条例（草案）》进行了审议。现将审议情况报告如下：

一、《条例》制定的必要性

公共卫生体系是保障全民健康的重要一环，是推进健康中国建设的重要内容。在公共卫生服务体系中，基层卫生始终处于特殊重要的地位，发挥着重要的网底作用，是居民健康的“守门人”。近年来，特别是三年新冠疫情防控期间，市委、市政府高度重视基层公共卫生工作，不断完善基层公共卫生服务网，健全管理运行机制，提升服务供给能力，不少工作走在全国全省前列。但与人民群众更加重视生命质量和健康安全的新需求新期盼相比，我市基层公共卫生服务能力尚存一些问题与不足，基层在应对重大公共应急事件时还有短板与漏洞，亟待通过制定地方性法规予以规范提升。

（一）贯彻上级重大决策部署的具体举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视卫生健康工作，提出“以基层为重点”的新时代卫生与健康工作方针。党的二十大报告明确指出，“推进健康中国建设，把保障人民健康放在优先发展的战略位置”。2023年以来，中共中央办公厅、国务院办公厅陆续出台《关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展的意见》等政策文件，对加强基层公共卫生服务工作提出了新的目标要求。通过制定条例，深入贯彻落实“健康中国”决策部署，把保障人民健康放在优先发展的战略位置，助力基层公共卫生服务工作规范有序发展。

（二）完善卫生健康法规体系的客观需要。作为我国医疗卫

生健康服务的基本法，2020年6月实施的《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》对基本公共卫生服务、健康促进等作了原则性规定，明确要求了人、财、物等资源向基层倾斜。2021年7月施行的《浙江省医疗保障条例》，对加强医疗保障与基本公共卫生服务的衔接配合等方面作出明确具体规定。与上位法相比，我市在基层公共卫生服务方面存在立法空白，一定程度上制约了基层公共卫生服务事业发展。制定条例，将有利于进一步明确“强基层”的工作导向，完善基层公共卫生服务在财政、编制、医保等方面的政策供给，保障上位法的相关要求得以落实。

（三）推动公共卫生服务能力提升的有效途径。调研发现，当前我市基层公共卫生服务运行机制不够健全、政策保障不够完善、公卫队伍建设不够有力等问题比较突出，特别是“十四五”规划目标中，基层资源占比较低，基层公共卫生资源存在较大缺口。通过制定条例，突出强基层、补弱项、堵漏洞导向，以强化基层提供基本公共卫生服务和参与公共卫生事件防控等职责为出发点，明确各方主体责任，有针对性、有重点地加强服务管理、队伍建设，规范基层医疗卫生机构提供的基层公共卫生服务活动。

二、对《条例（草案）》的总体评价

《条例（草案）》共7章43条，主要包括总则、规划与建设、公共卫生健康服务、公共卫生应急处置、保障与监督、法律责任、附则等方面。针对适用范围、各方主体职责、基层医疗卫生机构

规划布局与建设要求、基本公共卫生及健康服务、公共卫生事件防控、相关工作保障等作出了制度性规范，并根据对医疗卫生机构的义务性内容，设定了责任条款，规定了国家机关及其工作人员失职责任。

审议中，教科文卫委组成人员认为：《条例（草案）》深入贯彻落实党的二十大精神和上级决策部署要求，坚持问题导向、目标导向、效果导向，以“突出政府管理服务职能，多方共同参与”为基本理念，梳理并融入了多年来我市工作实践中行之有效的经验做法，系统构建了保障人民健康优先发展的制度体系，全面厘清了基层公共卫生服务的工作职责和具体要求，较好回应了群众对身边“家门口”基本公共卫生和健康服务的迫切需求，充分体现了基层公共卫生服务的“宁波解法”。《条例（草案）》体例相对合理，内容比较全面，委员会建议提请常委会会议审议。

三、对《条例（草案）》的意见建议

在充分肯定《条例（草案）》的同时，委员会组成人员对《条例（草案）》也提出了一些具体的意见建议：

（一）进一步明确主体职责。基层公共卫生服务工作是社会事业的重要组成部分，事关人民群众的切身利益和健康安全，需要全社会层面的共同努力。《条例（草案）》第四条至第十条明确规定了7个方面的相关主体职责。建议第一章总则中增加关于“企事业单位、社会组织”的职责内容，关于“村（社区）职责”的条款中增加“发挥城市社区专职工作者、农村社区工作者作用”

的表述，同时关于“居民责任”的条款中增加“当好自我健康的第一责任人”的表述，系统构建政府主导、部门协同、社会参与的责任体系。

（二）进一步完善建设规划。《条例（草案）》注重加强规划设置与实施，突出强化基层公共卫生服务体系建设，推动公共卫生资源向基层倾斜。第十二条对基层医疗卫生机构的设置作了明确要求，但缺乏社区卫生服务站的设置标准。下步修改中，建议参照《浙江省基层医疗卫生机构建设标准和管理规范的通知（浙卫发〔2017〕104号）》增加“按辖区服务人口每3000—5000人设置社区卫生服务站”的内容表述，细化完善基层医疗卫生机构的规划与建设要求。

（三）进一步强化数字赋能。信息化建设是提升基层公共卫生服务能力的重要手段。《条例（草案）》第十七条、第三十八条对电子健康档案、信息化保障等内容作出规定，强化信息共享互通，建立统一的医疗卫生与健康信息系统和互联网医疗服务平台。下步修改中，建议就“数据采集、流转、应用”“信息安全隐患排查、监测和预警”“慢性病远程管理干预”“传染病风险数字评估”等方面进一步明确标准规范和部门职责。

（四）进一步规范预防接种。疫苗事关群众生命健康，关系公共卫生安全，是人民群众最关心最直接最现实的利益。《条例（草案）》第二十五条第三款设定了三种居民义务接种范围，根据相关上位法要求，省政府增加的疫苗必须在执行国家免疫规划

的基础上。因此建议第二十五条第三款参照《中华人民共和国疫苗管理法》相关内容，表述为“居民应当按照规定接种国家免疫规划疫苗和浙江省人民政府在执行国家免疫规划时增加的疫苗，以及县级以上人民政府或其卫生健康主管部门组织的应急接种或者群体性预防接种所使用的疫苗”。

（五）进一步细化绩效评估。为保障公共卫生服务质量，《条例（草案）》第三十九条对建立基层医疗卫生机构绩效评估制度作了规定，但相关内容表述相对原则，可操作性、指导性还不够强。下步修改中，建议就评价方式、评价标准、评价内容等方面进一步作出明确规定，有效发挥绩效评估“指挥棒”的作用，引导基层公共卫生服务工作规范化发展。

此外，委员会组成人员建议增加食品安全、医防融合、传染病首诊负责制等内容，第三十二条“家庭医生签约服务”增加“基本公共卫生服务项目”的内容，还就“加强校医队伍建设”建议增加“鼓励乡镇卫生院、社区卫生服务中心向学校派驻卫生保健人员”的表述，并对部分条文的表述方式、具体文字等提出了修改意见。

以上报告，请予审议。