

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）》 的说明

宁波市卫生健康委员会

主任、副主任、秘书长，各位委员：

受市人民政府委托，市卫健委对《宁波市基层公共卫生服务条例（草案）》（以下简称《草案》）作如下说明：

## 一、立法必要性

发展基层公共卫生，保障城乡居民就近享有优质均衡普惠的公共卫生及健康服务，是进一步推动高水平健康宁波建设，打造共同富裕示范先行市的内在要求。我市一直高度重视基层公共卫生基础建设，现有乡镇卫生院、社区卫生服务中心 154 家，社区卫生服务站 423 个、村卫生室 1686 个，为全市 940 万居民提供了公共卫生基础性服务保障。随着社会经济的快速发展，我市基层公共卫生服务工作中暴露出基层医疗卫生机构设置不足、“重点人群”基本公共卫生服务落实不够、基层应对突发公共卫生事件应急能力较弱等问题，因此，有必要结合我市实际，制定一部地方性法规对基层公共卫生服务作出规范，以提升基层公共卫生

服务工作水平。

（一）制定条例是贯彻落实党和国家卫生健康方针政策以及落实上位法的需要。党的十九届五中全会提出到 2035 年建成健康中国的社会主义现代化远景目标，党的二十大报告进一步明确了医疗卫生服务的重大任务。2023 年 2 月 23 日，中共中央办公厅、国务院办公厅出台《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》《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》两个文件，在健全公共卫生服务体系、健全监测预警体系、完善应急管理体系等方面提出了进一步强化公共卫生服务能力建设的任务要求，急需我市作出具体实施规范，保障政策落地。同时，《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》《突发公共卫生事件应急条例》等上位法对基层医疗卫生机构提供基本公共卫生服务的职责、预防和应急准备等提出了规定，亟需制定一部地方性法规细化基层公共卫生与应急管理工作规定。

（二）制定条例是满足群众更高要求的需要。随着共同富裕先行市建设的深化，群众对公共卫生及健康服务有了更高要求。在前期立法调研中，公众调查显示居民呼声较高的需求包括：75.3% 的居民需要提供诊后康复、居家护理、安宁疗护；70.1% 的居民需要提供急救服务；58.9% 的居民认为需要提供疾病预防、健康咨询；83% 的居民需要家庭医生。群众多层次的医疗卫生健康需求日益丰富。

（三）制定条例是解决实践中公共卫生服务工作困境的需

要。现行体制下，基层医疗卫生机构是提供基层公共卫生服务的主要载体，但是基层医疗卫生机构在提供基层公共卫生服务中存在很多困难，体现在：一是村卫生室、社区卫生服务站设置尚不充分。目前全市拥有行政村 2173 个，按照《草案》要求至少有 129 个行政村应当设置村卫生室。二是基层医疗卫生机构开放床位不足。全市 154 家乡镇卫生院、社区卫生服务中心，有床位开放的 75 家，实际开放床位数为 3846 张，平均每家医院开放床位不足 25 张，住院硬件条件明显不足。三是农村医务人员队伍老化且后继乏人。全市在执业乡村医生数 1967 人，其中，目前在册乡村医生 5 吓 59 岁占 23.4%，60 岁以上占 60.7%，合计达 84.1%。可以预见，未来几年将是乡村医生离岗的高峰期。同时，医学院校毕业生大量扩张也需要人员编制、财政补助、人员招聘等保障力度的加大。四是基层公共卫生服务建设明显不足。具体表现在：1.普遍缺乏专业的公共卫生技术人员。目前全市公共卫生技术人员 634 人，平均每万服务人口仅有基层专业公共卫生人员 1.5 名，大量的基层公共卫生服务工作，需要基层医务人员兼职完成，导致基层医疗卫生机构负担重、压力大；2.智慧公共卫生系统建设不统一，数据信息管理与使用效率较低，公共卫生信息壁垒普遍存在；3.基层公共卫生预警机制尚不完善，服务宣传和教育机制尚有不足。

## 二、《草案》的起草过程

《宁波市基层公共卫生服务条例》作为市人大常委会 2022

年立法调研项目和 2023 年立法审议项目，在市人大常委会教科文卫工委、法工委、市司法局全程指导下，我委组建工作班子，运用第三方立法专家团队和委基层专家团队，认真组织调研和《草案送审稿》起草工作，走访了各区（县、市）和前湾新区、高新区，召开了 10 余次座谈会，听取了各地卫生健康主管部门和基层医疗卫生机构、人大代表、政协委员、重点人群代表的意见建议，深入系统梳理我市基层公共卫生服务内容、体系，梳理现行政策、法律依据及兄弟省市主要做法，形成《草案送审稿》制度框架、主要内容。《草案送审稿》形成后，向本系统内部、市级有关部门和社会公众普遍征询意见，共收到卫健系统反馈意见 38 条、市直部门反馈意见 28 条，经反复论证，采纳和部分采纳 33 条。与市司法局、市人大常委会教科文卫工委和法工委领导多次协商，对《草案送审稿》反复研讨、论证、补充修改 20 余稿，最终形成《草案送审稿》，并于 5 月 27 日上报市政府后提交至市司法局。市司法局在收到《草案送审稿》后，按照程序 4 次书面征求了各区（县、市）人民政府和市直有关单位的意见，并通过甬派客户端、宁波司法行政网“一起立法”意见征集系统等向社会公开征求意见。同时赴海曙区、余姚市、宁海县等五个区（县、市）开展了专题调研，实地走访多家基层医疗卫生机构了解基层公共卫生服务情况，在此基础上，会同市卫健委、市委编办、市财政局、市人社局等单位对《草案送审稿》进行反复修改，形成《宁波市基层公共卫生服务条例（草案）》，已经 2023

年8月14日市人民政府第47次常务会议审议通过。

### 三、《草案》的主要内容

《草案》认真贯彻落实党中央、省委有关文件精神，坚持立足宁波实际，以推动我市基层公共卫生服务工作、提升人民群众获得感为基本原则，坚持以问题为导向，注重总结固化实践经验，《草案》共七章四十三条，主要对适用范围、责任主体、规划与建设、公共卫生健康服务、公共卫生应急处置、保障与监督等方面作了规定。主要内容如下：

#### （一）关于适用范围

《草案》明确适用范围为“本市行政区域内基层公共卫生的规划建设、健康服务、应急处置及其保障和监督管理活动”（第二条第一款）；对“基层公共卫生”作了界定，即“基层医疗卫生机构及其他主体面向居民提供的基本公共卫生服务、重大疾病预防及应急处置”（第二条第二款），同时对“基层医疗卫生机构”作了界定，即“乡镇卫生院、街道社区卫生服务中心、村卫生室、社区卫生服务站”（第二条第三款）。

#### （二）关于责任主体

公共卫生服务的涵盖范围较广，涉及的责任主体包括政府、医疗机构、居民等各个方面，主体众多，为了明确各方职责，保障基层公共卫生服务能够有效落实，《草案》以“突出政府管理服务职能，多方共同参与”为基本理念，在第四条至第十条规定了政府、部门、乡镇（街道）、村（社区）、专业医疗卫生机构、

居民等各方主体职责。

### （三）关于规划与建设

为了保障基层医疗卫生机构更好地发挥在基层公共卫生服务中的主导作用，《草案》作了以下三方面规定：一是明确组织编制公共卫生服务专项规划的主体及主要内容，规定资规部门在编制国土空间规划时，应当保障基层医疗卫生机构用地的空间落实（第十一条）；二是对基层医疗卫生机构的设置要求作了明确（第十二条）；三是将本市正在推行的整合型公共卫生服务体系予以固化，通过县域医共体这一形式，提升基层医疗卫生机构的服务能力（第十三条）。

### （四）关于公共卫生健康服务

为了有效实施基本公共卫生服务项目，为居民提供优质均衡普惠的健康服务，《草案》作了以下四方面规定：一是规定了基本公共卫生服务总体要求和实施主体（第十四条）；二是对基本公共卫生服务的重点内容作了具体规定，如健康教育、免费体检、精神疾病管理、慢性病管理、疫苗接种等（第十五条、第十六条、第二十三条、第二十四条、第二十五条）；三是围绕全生命周期管理，针对“一老一小”“特殊人群”等服务对象的服务作了规定（第十九条、第二十条、第二十一条、第二十二条）；四是固化本市特色经验，对家庭医生制度、住院服务、中医药服务、巡回医疗等内容作了规定（第十七条、第十八条、第二十六条、第二十七条、第二十八条）。

### （五）关于公共卫生应急处置

新冠疫情给政府面对突发公共卫生事件时的应急处置能力带来了重大挑战，期间暴露出的管理短板需要通过立法予以弥补，有益应对经验需要通过立法固化。《草案》针对突发公共卫生事件应急处置中的重要环节，从应急预案制定（第二十九条）、物资储备与隔离设置（第三十条）、检测与报告（第三十一条）、社区防控（第三十二条）、应急处理（第三十三条）以及医疗救治（第三十四条）等五个方面作了规定。

### （六）关于保障与监督

为了切实提高基层公共卫生服务水平，加强机构、人员、经费等多方保障，《草案》作了以下五方面规定：一是针对我市村卫生室覆盖率低、管理不够科学等现状，为提高村级公共卫生服务水平，规定了乡镇卫生院应当对其所属的村卫生室落实统一管理，并对辖区内的其他村卫生室逐步实行一体化管理（第三十五条）；二是针对我市基层医疗卫生机构中专门从事公共卫生工作的人员力量薄弱，村卫生室医务人员老龄化问题严重，《草案》规定了基层医疗卫生人员培养及激励保障机制等内容（第三十六条）；三是针对基层医疗卫生机构因人口稀少等客观因素导致收入较低、经营压力较大的总体现状，《草案》对基层公共卫生服务的财政资金保障作了规定，并专门对地处山区、海岛的基层医疗卫生机构以及对承担突发公共卫生事件处置任务的基层医疗卫生机构的经费补助等作了专项规定（第三十七条）；四是为了

发挥数字化平台服务居民健康管理的作用,《草案》针对统一的医疗卫生与健康信息系统和互联网医疗服务平台的建设分别作了规定(第三十八条); 五是为了加强对基层医疗卫生机构开展公共卫生工作进行监督,保障公共卫生服务质量,《草案》对建立基层医疗卫生机构绩效评估制度作了规定(第三十九条)。

以上说明及《草案》,请予审议。