



张恒山 侯文杰

我国卫生与健康领域第一部基础性、综合性的法律——《基本医疗卫生与健康促进法》已于今年6月1日起施行。从起草和审议的频次和过程中，我们可以窥见这部法律的重要性：2014年12月，该法的立法工作全面启动，经过近3年调研起草后，2017年12月，该法草案在十二届全国人大常委会第三十一次会议上初次审议，此后又经十三届全国人大常委会第六次、第十二次、第十五次会议审议，最终于2019年12月28日表决通过。

《基本医疗卫生与健康促进法》旨在落实宪法关于国家发展医疗卫生事业、保护人民健康的规定，引领医药卫生事业改革和发展大局，推动和保障健康中国战略的实施。该法的出

台标志着以“健康中国”战略为顶层设计，以《“健康中国 2030”规划纲要》为行动纲领，以“健康中国行动”为推进抓手的国民健康保护体系的形成。与已有的各单行卫生健康法律相比，《基本医疗卫生与健康促进法》是在总结我国医药卫生体制改革的经验，落实党中央、国务院在基本医疗卫生与健康促进方面战略部署的基础上，整合卫生健康领域中有法律体系和整体推进卫生健康法治建设。它明确了我国医疗卫生与健康事业应当坚持以人民为中心，为人民健康服务，规定了医疗卫生事业应当坚持公益性原则，确立了健康优先发展的战略地位，在明确基本制度的同时，又对社会办医、医患纠纷、特种药品需求等现实问题予以了明确回应。

随着《基本医疗卫生与健康促进法》的实施，我国的卫生健康法律体系将更加系统完善，也必将为促进我国卫生健康事业、推进健康中国战略提供强有力的法治保障。在此基础上，若想让《基本医疗卫生与健康促进法》顺利落地，见诸实践，发挥实效，必须全面深刻理解和理解该法的精神理念和具体内容。

深刻理解“保基本”“强基层”的指导方针。“保基本”“强基层”是我国自2009年开始的医疗体制改革中的关键内容。确保基本，方能循序渐进；加强基层，才能稳固根本。《基本医疗卫生与健康促进法》仍以“保基本”和“强基层”为着力点，其中，“保基本”的核心是“强基层”。该法首次在法律上明确了“基本医疗卫生服务”的概念，第15条规定：基本医疗卫生服务，是指维护人体健康所必需、与经济社会发展水平相适应、公民可公平获得的，采用适宜药物、适宜技术、适宜设备提供的疾病预防、诊断、治疗、护理和康复等服务。基本医疗卫生服务包括基本公共卫生服务和基本医疗服务。基本公共卫生服务由国家免费提供。“基本”强调与人体健康维护 and 经济发展水平相适应的保障水平，强调量力而行，循序渐近。基层医疗卫生服务及其网络体系是保基本和强基层的主力，也是当前的薄弱环节。该法分别从医疗机构配置、分级诊疗医疗服务下沉、医疗卫生人才建设、边远贫困地区保障等四个方面详细规定了促进基层医疗卫生发展的举措。比如第10条明确规定：“国家合理规划和配置医疗卫生资源，以基层为重点，采取多种措施优先支持县级以上医疗卫生机构发展，提高其医疗卫生服务能力。”第34条规定：“国家建立健全由基层医疗卫生机构、医院、专业公共卫生机构等组成的城乡全覆盖、功能互补、连续协同的医疗卫生服务体系。”

转变传统卫生健康理念，树立个人健康责任意识。人民健康是民族昌

盛和国家富强的重要标志。习近平总书记在全国卫生与健康大会上指出，要树立大卫生、大健康的观念，把以治病为中心转变为以人民健康为中心。党的十九大作出实施健康中国战略的重大决策部署，强调坚持预防为主，普及健康生活，优化健康服务，完善健康保障，建设健康环境，发展健康产业，提升公民全生命周期健康水平。大健康理念强调生命全周期和全方位的健康保障，强调卫生与健康工作理念由传统的“以治病为中心”向“以人民健康为中心”的转变。《基本医疗卫生与健康促进法》通过法律的形式确立了这一健康理念，并在总则中规定，国家和社会尊重、保护公民的健康权。首先，该法第6条要求各级政府“将健康理念融入各项政策”“坚持预防为主”“将公民主要健康指标改善情况纳入政府目标责任考核”。其次，该法专设“健康促进”一章规定了有关健康科普、健康信息发布、健康教育和活动进入学校、开展群众性健康活动、倡导健康生活方式等要求。第69条规定，公民是自己健康的第一责任人，树立和践行对自己健康负责的健康管理理念，主动学习健康知识，提高健康素养，加强健康管理。倡导家庭成员相互关爱，形成符合自身和家庭特点的健康生活方式。这种重视预防，强调健康，以及明确个人健康责任的理念是对传统的事后治疗中心主义卫生观念的超越，这是理解该法的关键和核心。

做好配套衔接，健全医疗卫生与健康法律制度体系。作为一部基础性和综合性法律，《基本医疗卫生与健康促进法》对基本医疗卫生服务、医疗卫生机构、医疗卫生人员、药品供应保障、健康促进、资金保障、监督管理等内容作了规定，以丰富的内容表明了我国依法推进卫生健康事业发展、推进健康中国建设的决心。但同时也应注意到，一些原则和制度的落地生根有待今后在实践中通过具体的机制和制度进一步探索和完善。这一基础性法律还需要相应的单行法律、法规和规章的充实和细化，有待于更多的具体机制、制度的建构和完善。例如，在实践中尚无定式的现代医院管理制度，需要在总结各地实践的基础上进一步予以完善。同时，要进一步探索在医疗卫生体制改革过程中出现的新的医疗卫生组织形态和新业态，广泛深入调研健康大数据、人工智能和互联网医药等新领域，以宪法为根本遵循，以权利为导向，以尊重和保障公民健康权为核心内容，科学设计相关的立法规范。



（上接1版头条）规划建设川渝统筹发展示范区，推动川东北渝东北、成渝中部地区一体化发展和川南渝西融合发展。推进成都国家城乡融合发展试验区建设，促进城乡要素自由流动、公共资源合理配置、乡村经济多元化和城乡公共设施联动发展。

加强生态环境联防联控。协同推进长江上游流域生态保护与生态修复，统筹山水林田湖草系统治理，共建长江、嘉陵江、岷江等生态廊道。强化大气污染联防联控，统一区域重污染天气应急响应标准。联动推进河湖长制，开展长江上游流域污染治理合作。加强区域环境风险防控与执法，协同推进污染防治项目建设，共建环境风险应急管理平台，实现数据共享和联合监测。

着力深化改革扩大开放。探索经济区与行政区适度分离，建立互利共赢的税收分享机制。推动国家级新区协同开放，建设川渝自贸试验区协同开放示范区。全面深度融入“一带一路”建设，建设“一带一路”进出口商品集散中心、金融服务中心、对外交往中心。推进西部陆海新通道建设，提升南向开放主通道通畅能力和物流效率。统筹提升中欧班列运营效能。优化综合保税区 and 保税物流中心（B型）布局，打造更多高水平的开放平台和载体。

推进公共服务共建共享。建设成渝地区教育一体化发展试验区，支持成渝地区高校共同争创“双一流”学科，共建职业教育集团和特色职业教育园区。着力补齐疫情暴露出的公共卫生领域短板，推进建设具有全球影

努力在协同推动中凝聚强大合力

习近平总书记指出，成渝地区双城经济圈建设是一项系统工程，要牢固树立一体化发展理念，唱好“双城记”。四川坚持“巴蜀一家亲”，强化“川渝一盘棋”，联动重庆形成高效工作体系和协同推进态势，共同唱好“双城记”、建好“经济圈”。

加强组织协调。统筹四川区域协同发展领导机构及工作机制，设立推进成渝地区双城经济圈建设的领导机构，分领域成立专项工作小组，加强对规划编制、体制创新、政策制定、项目安排和推进实施等方面的统筹协调，相关市（州）设立领导小组和办公室，明确工作责任，形成上下联动、领导有力、运行高效的组织领导和协调推进机制，推动各项任务落地落实。

强化政策支撑。推动编制多层次轨道交通体系、科技创新中心、巴蜀文化旅游走廊、成都都市圈等专项规划或实施方案。建立用地规模和指标

统筹机制，完善产业用地供需保障机制。发挥财政政策导向作用，实施重大专项激励，加大地方政府债券、政府投资等支持力度。创新投融资体制，成立专项投资基金。强化在产业、人才、社保、房地产调控等政策及各类标准体系方面的衔接协同。加强招商引资政策协同，共同承接产业转移。

完善合作机制。加强与重庆沟通协调，建立完善多层次、常态化合作机制，完善川渝两省市党政联席会议制度、政府层面推动协调会商机制、两省市发展改革委调度会制度等，共同研究重大合作事项，协商解决重大问题。做好川渝两省市“十四五”规划和国土空间规划衔接，加强各专项规划衔接。支持达州、广安、遂宁、内江、自贡、泸州等深化与重庆毗邻区县合作，设立联合工作机构，共推合作事项和项目，鼓励依托物流、交通、产业联盟等，规划建设一批毗邻合作示范区、重大改革试验区、协同区，提档升级现有合作平台。

营造良好环境。建立符合国际规则的营商环境指标体系和评价机制，推动“放管服”改革向基层延伸，创新推进行政审批制度改革，落实促进民营经济和中小企业健康发展支持政策，着力打造一流营商环境。发挥专家学者、工商企业家等作用，强化智力支撑。举办系列行业高端论坛，搭建国内外对话交流平台，宣传推介发展成就、未来前景和投资潜力。畅通公众意见反馈渠道，支持各类市场主体积极参与，营造全社会共同推动成渝地区双城经济圈建设的良好氛围。

如何推进地方立法精细化

□ 丁祖年

我国于2010年形成了中国特色社会主义法律体系，基本解决了有法可依的问题。但是随着经济社会发展，“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题”“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”特别是进入新时代，改革发展的新形势新任务，对立法质量提出了新的更高要求。党的十八大以来，我国在立法工作方面不断强化对质量的要求。客观地说，各级立法机关也日益重视立法质量，采取了不少有针对性的措施，立法质量也有所提高。

但是从实践来看，一些地方立法机关制定的法规不好用不管用，依然是当前立法工作中存在的突出问题，这已经成为制约立法引领推动改革发展的瓶颈，成为国家治理体系和治理能力现代化中的短板，有一些地方在提高立法质量方面也做了一些探索，但是还存在针对性不强，贯彻不彻底、实效不明显的现象。

要破解立法质量问题，主要是需要确立科学的立法质量标准，找准科学的路径和方法。党的十八届四中全会对科学立法、民主立法做了全面部署，明确提出了“推进立法精细化”的要求。可以说，推进立法精细化是当前解决我国立法质量问题的金钥匙。

就地方立法来说，立法精细化具有更强的针对性。我国是单一制国家，全国人大及其常委会行使国家立法权。我国设置地方立法这一立法层级，主要目的是实施国家法律、行政法规，解决好上位法实施的“最后一公里”问题，并就上位法尚未立法或者不需要立法的地方性事务等问题进行立法，弥补国家立法之不足。这是符合中国国情的，我国地域辽阔，地区之间经济社会发展很不平衡，中央立法既要兼顾不同情况又要明确具体，力所不能及；同时，随着我国经济社会发展，需要立法事项日趋增多，中央立法由于程序复杂，会期有限，跟不上实践对立法的需求。因

此，地方立法作为最基层的立法，更需要精细化。而推动立法的精细化，主要从三方面着手。

精准选题，针对的是立哪些法、定哪些规范，关键在于“准”字。立法的本质和功能决定了作为立法的题目应当是需要立法解决且适合立法解决的问题。具体来说，能够成为立法题目（包括立法项目的题目和项目具体规范的题目）的问题，应当符合这样几个条件：一是立法需求的客观性，也即该问题在现实生活中客观存在且已经或必然影响到发展改革稳定或者人民群众的重要利益；二是立法调整适恰性，也即其他治理手段难以有效解决，必需且适合用法律手段来规范调整；三是现有立法空白性，也即上位法或者其他相关法尚无相关规范；四是本级立法机关有权性，也即属于本级立法机关权限范围。

精良设计，针对的是对需要立法解决的问题提供什么样的解决方案，关键在于“良”字。社会实践对通过立法手段解决问题的客观、迫切需求，决定了立法提供的解决方案的方案必须是务实的、有效的。具体来说，立法中针对问题提供的方案，必须具备以下条件：一是紧扣问题的关键核心，增强方案设计的针对性；二是明确方案的具体要素和实施方式，增强所提供的方案的可操作性；三是保证具备实施条件，增强所提供的方案落实的可行性；四是方案成本效益最佳，增强所提供的方案在解决问题上的有效性；五是内外逻辑协调严密，增强方案与其他法律法规乃至其他治理手段之间的充分共生性和互促性；六是符合立法权限，与上位法不抵触，确保方案的合法性。

精炼表达，针对的是以什么样的形式来表达立法的意图，关键在于“炼”字。法律规范是一种特殊的治理手段，直接关联公民切身利益，且具有国家强制性，因此在表达表述上有特殊的要求，以确保立法的严肃性和权威性。具体来说，精炼表达，包含以下两个方面要素：一是框架结构安排，除上位法尚

加强社会保障体系建设的重点问题

要满足人民不断增长的美好生活需要，社会保障体系建设任重道远。要按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续发展的多层次社会保障体系，切实保障人民群众社会保障基本权益的实现。

尽快实现养老保险全国统筹。目前，我国开始实施职工基本养老保险基金中央调剂制度，该制度旨在从各省养老保险基金中按照一定的办法筹集资金，建立中央调剂基金，再按照一定的办法全部拨付地方，实现基金在地区之间的调剂。今后，职工养老保险要在完善省级统筹、实施基金中央调剂制度的基础上，加快实现养老保险全国统筹。合理划分中央和地方筹资与支出责任，统筹基金的使用和管理，增强基金的共济性和抗风险能力。城乡居民基本养老保险实行基金省级统一管理，化解基金管理分散化的风险。

加快推进养老保障制度建设。以全面推进养老保障制度改革为契机，适当降低第一层次基本养老保险缴费比重，促进第二层次企业年金/职业年金发展，并加快建立和发展第三层次个人自愿性储蓄，形成结构比较合理的多层次养老保障体系。当前，尤其要注重补短板，加大对企业年金优惠政策扶持力度，进一步提高企业缴费的免税限额，使更多的企业和社会组织建立企业年金。与此同时，要促进多层次养老保障体系建设的战略高度，大力推动第三层次养老保障制度的建立。

健全和完善医疗保障体系。要进一步加大对医疗保障体系的支持力度，适度提高城乡居民医疗保障水平，以切实满足城乡居民的基本医疗保障需求。提升医疗保险统筹层次，先以县、市为单位进行统筹，逐步实现全省、全国的统筹管理。推进医保全国联网和异地结算，实现省内异地就医即时结算，并以退休人员住院费用直接结算为重点研究跨省异地就医结算办法，

无完整立法的领域外，不搞大而全，遵循需要几条设置几条的原则，依照实际需要定规范，最大限度减少无实质性规范内容的条款，避免重复上位法条款，推进立法框架“轻型化”“简约化”，突出地方立法的特色内容。二是用词务求规范、统一、严谨、简明。

立法精细化的真正落实，需要改革完善立法工作的方式方法，形成有利于推进立法精细化的立法工作体制机制。一是要完善选项机制，建立更为开放的项目征集、积累机制，设立项目申报门槛，建立项目逐项评估机制，严格按照问题精准标准选择立法项目。二是完善起草机制，充分发挥政府的基层作用与人大提前、深度介入政府起草工作相结合，加强人大与政府之间的沟通协调，创新起草技术模式，引入科学决策思路和方法。三是完善审议机制，增强常委会组成人员的主体责任，加大审议前调研力度，提升审议水平，明确法制委员会统一审议定位，提高法制委员会在协调、整合不同观念和利益中的作用和力量。四是完善公众参与立法，改进现有常规渠道和形式，拓宽渠道、创新形式，提高公众参与立法实效，规范立法机构记录、整理、吸收公众意见的行为，落实公众意见采纳情况反馈机制。五是完善专家参与立法，建立科学的专家选择和专家参与机制，增强专家参与立法的实效。六是建立专门的立法精细化保障机制，把精准选题、精良设计、精炼表达的具体标准制度化法制化，转化为立法工作强制性要求，并推行立法精细化专项评估审查机制和立法工作质量考核机制。（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



最终使全体国民在全国范围内自由流动时能够方便快捷地享有基本医疗保障。完善医疗保险管理运行机制。我国亟待进行医疗保险管理运行机制的改革创新，以改革创新医保管理为突破口，推进医保、医疗、医药三医联动的整体改革。

加快完善各项社会救助制度。进一步完善社会救助制度体系，科学确定救助标准，拓展专项救助覆盖范围，做好政策的有效衔接，特别要加强基本生活保障与专项救助的衔接。强化流程规范和收入核查，加快推动建立跨部门、互联互通、及时共享的信息核对平台。落实政府责任，继续加大中央财政资金投入，建立资金投入的自然增长机制。进一步加强部门之间的统筹协调，完善基层“一门式”受理平台建设。研究制定社会力量参与社会救助的具体措施，融合多方面的救助资源，拓宽救助渠道，调整落实税收优惠政策，激发社会力量参与社会救助的积极性。启动社会救助立法研究，推进立法进程，为社会救助事业改革发展提供更为有力的法律支撑。

加强社会养老服务体系。我国养老服务体系建设的急需进一步加强顶层设计，做好统筹规划。要统筹发展居家、社区和机构养老，促进居家、社区和机构养老全面协调发展。要统筹城乡和社区发展，有效提升农村养老服务发展水平。要统筹发展低、中、高端养老服务，尤其要加强困难老年群体养老服务的保障。要统筹不同部门的政策规划，进一步完善政策体系，形成政策合力，推动养老服务业持续健康发展。要加快建立长期护理保险制度，完善经济困难的失能、半失能老年人养老护理服务补贴制度，健全养老服务发展的保障机制。充分调动家庭养老服务资源，提升家庭成员照料老人的能力和积极性。加强养老培训，加大对养老护理专业人才和管理人才的教育培训力度，全面提升养老服务专业化水平。

【作者系中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员，公共管理教研部教授】