

# 倾听百姓心声 汲取群众智慧 反映人民意愿

——《大连市医疗纠纷预防和处理条例》的全过程人民民主立法实践

文 / 市人大法制委 王天岩

发生突发公共卫生事件时，医疗机构应当按照国家有关规定调整优化就医流程、加强就医指导、建立急危重症患者救治绿色通道，降低对患者正常就诊的不利影响。大连市人大常委会就新冠肺炎疫情发生后，出现的孕产妇、急危重症患者等特殊群体就医难的社会堵点、痛点问题，在充分倾听群众意见的基础上，在《大连市医疗纠纷预防和处理条例》中作出了上述规定。“在疫情当下，这条规定真正的写到了老百姓的心坎上，这是一部好法。”2022年8月15日，在大连市西岗区人民广场街道更生社区的普法宣传现场，一位市民朋友拉着市人大常委会工作人员的手动情的说到。

“大连市人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于坚持以人民为中心的发展思想和中央人大工作会议精神，提出了‘立法以民为本’的工作理念，着力将全过程人民民主贯穿立法全过程。”大连市人大常委会法工委主任王静介绍，“已经省人大批准，即将于今年10月1日正式实施的《大连市医疗纠纷预防和处理条例》的立法过程，全面展示了大连市人大常委会践行全过程人民民主的工作实践。”

## 拓宽人民有序参与立法途径 把各方面意见汇聚起来

“我们走的是一条中国特色社会主

义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主。所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”习近平总书记在考察上海市市长宁区虹桥街道基层立法联系点的讲话掷地有声，深刻总结和阐释了中国式民主的真谛。制定医疗纠纷预防和处理条例，事关人民群众医疗健康之需，涉及老百姓切身利益，是一项重要的民生立法。大连市人大常委会高度重视在立法过程中听取各方民意，通过多种途径和形式让老百姓的“急难愁盼”和立法诉求直接反应上来，让人民群众真正参与到立法活动中来。

“随着民法典、个人信息保护法、基本医疗卫生与健康促进法等法律的制定实施，作为个人信息收集的重点行业，应该在我市地方性法规中依法明确医疗机构及其医务人员在诊疗活动中负有保护患者个人信息的义务，将患者的个人信息与隐私保护放在同等重要的位置”。这是面向市人大常委会基层立法联系点辽宁建方律师事务所征求意见时，联系点负责人徐长胜律师提出的很有价值的修改意见。除了向市人大常委会12个基层立法联系点征求意见之外，市人大常委会还通过新闻媒体和人大网站向全社会公开征求意见，也向全市10个区（市）县人大常委会、市政协、市法学会、大连市地方立法研究中心、30名市人大常委会立法专家顾问等相关单位和

个人定向征求意见，尽可能扩大条例草案征求意见的覆盖面；同时，还委托政府相关主管部门通过线上征集的方式征求了全市医疗机构和医务人员的意见建议。这种点面结合，全方位、多层次征求条例草案意见的方式，即保证了专业意见的有效收集，也保证了社情民意的广泛收集和表达。

立法是对利益关系的调整，需要在认真听取不同利益群体的意见的基础上，在利益博弈中站稳人民立场，坚持公平正义，努力追求社会共识的“最大公约数”。“建议在条例中增加医责险承保公司可以参加医调委的专家咨询环节，让保险公司能够全面了解医调委调解所依据的事实认定，这样有助于保险公司更好履行理赔义务，”相关保险机构负责人在条例草案征求意见座谈会上提出建议。对此，大连市医调委负责人明确表示了不同意见，“医调委是秉承公平、公正、公益的原则，站在第三方的角度给医患双方提供医疗纠纷人民调解服务的，为了保证医调委的社会公信力，让医患双方信任和选择人民调解，我们不赞同医责险相关利益方深度参与医调委的个案调解。”类似于这样不同意见直接碰撞的座谈会，大连市人大常委会法工委分别组织相关政府部门、医调委、医疗机构及医务人员、医责险承保机构、患者家属代表等10余家单位和40多名各方代表，先后8次召开座

谈会，专题问询立法难点的症结，共商破解之道。

通过书面征求和座谈调研，共收集到了270多条意见，既有医患双方提出的，也有相关组织和个人提出的，涉及到了条例草案的每一个条款，基本上囊括了各方的立法诉求，为高质量审议法规提供了多元的视角、丰富的素材、有益的参考。

### 创新代表参与立法方式 充分发挥代表在立法中的作用

人大代表来自人民、根植人民、工作和生活在人民中间，直接了解人民群众的所思所想所求，能够通过人民代表大会的平台和载体把社情民意表达上来，因此，高举人民民主的旗帜，发挥人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体作用，离不开人大代表作用的发挥。

尊重代表主体地位，组织代表在法规草案起草、论证、调研、审议等各环节积极参与地方立法工作，确保代表的意见建议在立法全过程都能得到充分有效的尊重和吸纳，是大连市人大常委会将全过程人民民主贯穿立法全过程，做好条例制定工作的重要着力点。在条例草案起草阶段，认真研究吸收代表议案的内容，邀请相关领域的代表参与条例起草工作；在市人大常委会两次审议条例时，邀请代表全程列席常委会会议，发表审议意见；在条例制定过程中，就条例草案和条例草案修改稿先后两次征求全体市人大代表的意见。

“医院按照国家规定在医院入口、重点区域入口进行安全检查，对维护良好的医疗秩序很有必要，但是也要为急危重症患者设置安全检查绿色通道，方便特殊群体就医。”这是市人大代表、大连外国语大学国际艺术学院视觉传达设计专业主任王鏊鑫在西岗区人民广场街道北岗社区人大代表联络站组织社区群众开展条例草案征求意见座谈会上，

参会群众积极发言提出建议的一幕场景。充分发挥代表之家和代表联络站的民意直通车的作用，是大连市人大常委会积极发动代表参与立法的新尝试。首次向全市各级人大代表和1000多家代表家站发出“代表进家站开展法规意见征求活动”的倡议，活动得到了区县人大常委会、乡镇人大主席团、街道人大工委和各级人大代表的积极响应。据不完全统计，在不到两周的征求意见时间内，全市有400多名市区两级代表、50多家代表家站和200多名群众通过线上线下两种方式参与了法规意见征集活动。同时，为更好地察民情，汇民智，使法规草案的修改完善更接地气，市人大常委会法工委还走进西岗区日新街道人大代表之家，与20多名市区两级代表和社区群众进行了互动交流，问需问计。

市人大代表、大连医科大学附属第一医院院长夏云龙在条例草案第二次征求意见中提出，“能否把通过自媒体或其他途径歪曲事实、恶意炒作等损害医院和医务工作者声誉的行为纳入到条例中予以禁止。”类似于这种针对性很强的立法意见，在条例制定过程中，通过人大代表反映上来的总共有近200条，最终被吸纳的意见建议数超过三分之一，确保了医疗纠纷预防和处理条例立法充分的吸纳人民建议，反映人民期盼，体现人民意愿。

### 发挥专家学者作用 推动实现地方立法科学决策

在立法过程中引入相关领域和行业专家学者参与，提供专业咨询意见，对推进科学立法、民主立法、依法立法，实现科学决策，提高立法质量至关重要。

医疗纠纷预防和处理工作涉及的专业性较强，为弥补立法机关相关专业知识不足的问题，市人大常委会积极采取引“智”立法，从市人大代表和市政协委员中选取由医务人员、律师等专业技

术人员组成的5人立法专家团队全程参与条例草案的审议工作，从合法性、专业性和科学性方面逐条把关，确保条例主要制度措施在保障医疗安全和医疗秩序的前提下，平衡好医患双方权益，维护好社会的和谐稳定。专家团队很好的发挥了其专业作用，对条例草案进行了总体把关，并围绕医疗纠纷定义、医疗质量管理、医疗纠纷调处、医疗损害鉴定等多个方面提出了科学、合理的修改意见，对条例完善贡献了专业智慧。

为充分发挥社会力量在立法工作中的积极作用，及时妥善解决和处理立法中可能引发较大争议的重要立法事项，进一步检验条例草案建议修改稿的成色，按照《大连市人大常委会立法评估工作暂行办法》相关要求，市人大常委会首次开展了立法表决前评估。由7名来自法律实务、医疗一线、人民调解领域的专家学者组成评估专家组，对条例草案修改稿主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等进行表决前评估。评估专家组对条例制定的必要性和主要制度规范给予了肯定性的评估意见，同时还提出了40条修改意见。市人大常委会法工委认真研究吸纳了相关意见，并将评估情况向市人大常委会进行了报告，为常委会第二次审议提供了科学参考。

“市人大常委会在条例的制定过程中全面践行全过程人民民主，充分倾听群众呼声，以解决好医疗纠纷预防和处理工作中的实际问题为导向，通过小篇幅立法，切准了特色、切细了内容、切实了措施，这是一部符合本地实际，具有地方特色，体现人民意志，便于遵守执行的好条例。”一位来自医疗系统的市人大常委会组成人员在《大连市医疗纠纷预防和处理条例》获得市人大常委会满票通过时作出如上表示。★