

坚持和完善人民代表大会制度

福建南平市建阳区漳墩镇苏源村的千亩茶山在晨曦中苏醒。科技特派员刘梦莹像往常一样，早早来到小白茶育种试验田。与往日不同的是，她的手机里保存着一份刚刚下载的法规——《南平市促进科技特派员工作条例》。

“小王，你看这第十八条。”刘梦莹将手机递给合作社负责人王忠文，“应当通过项目补助、购买保险、搭建平台等方式，为科技特派员开展创新创业活动提供支持”，有了各项支持，咱们新茶种研发，更有底气了！”

这部自2026年1月1日起施行的条例，承载着跨越27年的实践重量。这是我国首部专门为科技特派员工作制定的地方性法规，标志着这项发轫于南平、推广至全国的制度创新，完成了从“政策推动”到“法治保障”的跨越。

27年实践催生的法治需求

在南平市人大常委会法工委办公室，主任蔡学锋打开一摞厚重的立法资料。最上面，是一本2024年的调研笔记，密密麻麻地记录着科技特派员们的真实声音：“我带了新技术下乡，成功是谁的？”

“在村里一待两三年，原单位评职称怎么办？”

“每一种植失败了，我要担责任吗？”

这些朴素而尖锐的问题，成为立法的起点。时针回拨至1999年。面对“三农”发展困境，南平市选派首批225名科技人员下乡，开“科技特派员”制度的先河。多年以来，累计2.3万余人次的科技人员将足迹印在闽北的山乡村落，推广新品种新技术1.82万项，创造经济效益超200亿元。这项“南平首创”的制度，因其旺盛的生命力，多次被写入中央一号文件，走向全国。

随着实践深入，深层次矛盾逐渐凸显。“我们调研发现，科技特派员制度在持续发展过程中遇到的问题亟待解决。”蔡学锋说，技术成果的产权归属模糊、服务风险的承担机制缺失、长期激励的保障不足……这些问题，单靠政策文件和行政推动已难以系统解决。

福建农林大学法学教授胡玉浪参与了立法全过程。他表示：“任何一项成熟的、需要长期坚持的制度，最终都必须走向法治化。南平的立法实践，核心在于将多年来被证明行之有效的做法，通过法定程序转化为具有普遍约束力、稳定预期性的法律规则。”

2024年10月，科技特派员制度实施25年，一场新时代科技特派员制度理论与实践创新发展研究座谈会交流会在南平召开。会上，有专家建议，可以开展促进科技特派员工作立法实践。南平市人大常委会副主任潘剑认为：“科技特派员制度是习近平同志在福建工作期间亲自倡导推动的重要农村工作机制创新。南平作为这一制度的发源地，20多年来按照确定的方向实施，探索出一批可复制、可推广的‘南平经验’。现在开展促进科技特派员工作地方立法，时机成熟，正当其时。”1个月后，南平市人大常委会正式将《南平市促进科技特派员工作条例》列入年度立法计划。

在接下来的12个月，起草团队深入10个县(市、区)，召开座谈会、论证会，走访科技特派员、农户、企业代表，收集修改意见260余条。

翻开2025年8月11日在邵武市召开的征求意见座谈会记录，“加大经费保障力度”是此次座谈会的话题聚焦点。“当时有几位科技特派员提出，应当设立专项工作资金和为科技特派员购买人身意外保险。”蔡学锋回忆说。最终南平市人大常委会法工委采纳上述意见，将其写入了条例中。

“许多科技特派员说，他们需要的不只是认可，更是一个清晰的‘法律身份’。”潘剑才表示，“这个‘身份’，是对他们智力贡献的法律确权，也是让他们能更安心、更长久扎根乡野的基石。”

直面问题的法治应答

条例的制定，始终坚持问题导向，针对科

技特派员制度实践中长期存在的三大问题，给出明确的法治应答。

技术价值如何体现？长期以来，科技人员的智力贡献在乡村服务中难以量化体现，技术人员股常处于“约定模糊”状态。条例作出突破性规定：“从高等院校、科研院所、企事业单位专业技术岗位选派科技特派员，可以以科技成果和知识产权入股、资金入股、技术服务和租赁经营等形式，与服务对象结成风险共担、收益共享的经济实体(简称利益共同体)。”

南平市杂交水稻育种专家江文清对此感受深刻。条例出台前，他已将育种技术入股武夷山科力兴种业有限公司，但合作关系始终缺乏明确的法律保障。“过去更多是基于信任的‘君子协议’。”江文清说。条例通过后，他立即着手修订合作协议，将相关条款正式写入。“现在心里踏实多了。法规承认技术的价值，明确专业技术岗位的科技特派员可以与服务对象建立利益共同体，我们研发新品种的积极性更高了。”

南平市科技局局长谭树龙认为，这条规定具有里程碑意义：“它从法规层面明确了知识参与分配的权利，让科技特派员的智力劳动转向‘有价值认可’。这不仅是对科技人才价值的尊重，更是推动科技资源持续下沉的制度保障。”

创新风险如何分担？农业技术推广受自然条件、市场变化等多重因素影响，存在天然风险。条例建立了“容错免责”机制：“原始记录等能够证明承担探索性强、风险高的农业科学技术研究开发项目的科技特派员已经履行了勤勉尽责义务仍不能完成该项目的，予以免责。”

在建瓯市吉阳镇玉溪村的山林里，市市长服务中心主任陈国兴正在推广林下经济作物“牛奶根”。新年伊始，陈国兴打算在吉阳镇林区全面推广，他表示：“条例鼓励自由探索、鼓励创新，让我们科技特派员放开手脚试验新项目、好品种。”农户们听完陈国兴准备许久的项目讲解后，信心十足。合作社负责人范林勇说：“有法的支撑，专家愿推广，我们也敢尝试。”

“科技特派员的公益服务有其特殊性。”谭树龙表示，“尽职责条款划定了清晰的‘安全区’，营造了鼓励探索、宽容失败的环境，解除了科技特派员的后顾之忧。”

长效机制如何构建？条例系统规定了政府、派出单位、接收单位的保障职责；政府所需经费纳入财政预算，规定派出单位保障派出人员的工资福利等不变，明确乡镇、街道须提供保障和支持。

“这改变了以往主要靠科技部门‘单打独斗’的局面。”蔡学锋解释，“现在形成了政府主导、部门协同、社会参与的强大合力，科技特派员能够在更有力的支撑体系中开展工作。”

胡玉浪说：“条例构建了完整的权责体系，既赋予科技特派员权利，也明确其义务；既规定保障措施，也建立约束机制。这种平衡的设计，体现了立法的成熟度。”

法治落地生根的乡村实践

法律的生命在于实施。条例虽正式施行时间不长，但其传递的法治信号已在闽北乡村掀起了真切回响。

在武夷山科力兴种业有限公司，发往长三角地区的新种正在装袋。江文清开始系统整理多年来的育种数据，“这些是技术价值评估的依据。”公司总经理谢瑞华也正紧锣密鼓地准备在吊瓜育种和推广上开拓新业务，已经和科技特派员谢从寿达成技术入股合作意向。

这样的转变正在多个领域发生。南平市科技局的统计显示，条例通过后，咨询技术人员程序的科技特派员数量明显增加。与此同时，一批农业企业也主动联系科技部门，希望建立更规范的科技特派员合作机制。

“最直接的变化是报名人数增加。”谭树龙告诉记者，“过去我们需要做动员工作，现在很多科技人员主动咨询。因为他们看到，科技特派员工作不再只是一项临时任务，而是一个有法规保障、有价值回报的事业平台。”

连线地方人大

云南健全各级人大代表联系群众机制——

基层“金点子”变为助推发展“金钥匙”

本报记者 杨文明

“游客喜欢咱的好山好水，可路不好、水时断时续，影响游客体验。”云南昆明市石林彝族自治县长湖镇，一场“院坝会”正热闹。这是县里在基层立法联系点为《云南省石林彝族自治县旅游促进条例》征求群众意见的现场。

没进会议室，讨论就在“大树底下”“方桌圆凳间”展开。群众畅所欲言，带着烟火气的讨论，被代表们一一记下。

“高水平立法要回应群众现实关切，只有深入基层，倾听民声，才能让立法更有温度。”石林彝族自治县人大代表、人大常委会副主任毕玉珍说。

代表们一次次走进村社调研，群众的期盼被带回立法机关、转化成具体的立法建议。

“保护生态，影响生意”的担心，在草案

中有关于生态补偿资金的规定予以回应；“基础设施仍然存在短板”现实难题的破解办法，体现在了“给予政策和资金倾斜的支持”……“群众未必听得懂法律术语，但他们知道问题在哪。”毕玉珍介绍，一方面县人大代表在基层立法联系点收集群众诉求，另一方面对接相关部门及专家，将诉求建议转化为法律规范，有效提升立法水平。

开门立法广聚民智，立法更接地气。云南省人大常委会建立18个基层立法联系点，实现16个州(市)全覆盖，带动州(市)级人大设立基层立法联系点144个，让基层群众、行业专家等也能直接参与立法过程。像长湖镇这样的生动实践，在各联系点随处可见，2023年1月以来，云南对31件法规草案征集基层意见1300余条。

“明明是精心手作的陶壶，却总有客人问

是不是机器做的。”在红河哈尼族彝族自治州建水县，人大代表在走访中听到了手工艺人的困扰。

“手艺人遇到的问题，随后转化成了代表建议。”建水县人大常委会基层立法联系点负责人、临安镇人大主席杨波说，通过召集群众代表座谈会，征求专家建议，协调相关政府部门组建工作专班，在县人大推动下，建水县推出紫陶手工作坊与产品认证体系。如今，71家手工作坊通过认证，有了回答游客疑问的底气。

近年来，昆明市晋宁区人大常委会以“家访”的形式，深入开展组成人员联系代表和代表联系选民的“两个联系”履职活动。在《昆明市石寨山大遗址保护条例》起草过程中，晋宁区人大常委会充分运用“家访”制度，收集保护石寨山大遗址、促进农文旅融

合发展的建议，并及时将鲜活“金点子”通过法定程序转化为助推治理的“善法良策”。

目前，云南全省共建成代表活动阵地14556个，实现了“家”“站”“室”代表活动阵地建设全覆盖。2024年，人大代表履职服务平台优化升级，代表履职迈进“云时代”，代表常态化“进站入室上网”，听取民意、汇集民智、解决民忧。

对群众建议的征集，也是普法的过程。在《云南省湿地保护条例》的意见征集工作中，昭通市巧家县各级人大代表并非简单询问群众诉求，而是同群众一起分析、探讨，群众在参与中理解法律法规，也为后续法律法规的落实奠定了基础。

2025年以来，云南省人大常委会还创新设立了9个人民族工作基层联系点，各联系点构建起政策向下直达、民意向上直通的双向通道，进一步加强与各族群众的联系，倾听群众诉求、汇集民智民力，高效解决各族群众急难愁盼问题，让民意表达渠道更畅通、更高效。

“通过参与立法、建议征集、普法宣传、监督执行、阵地建设的全链条工作，联系点让‘全过程人民民主’在基层有了看得见、摸得着的依托。”云南省人大常委会副主任委员单文说。

(门静然参与采写)

总结二十余载实践，全国首部相关地方立法今年起施行——

南平破题科技特派员立法

本报记者 刘晓宇



在建瓯玉溪村，陈国兴将《风险知情同意书》发放到30多户农户手中。大多数农户听完解释后，爽快地签了字。一名种植大户在签字时说：“以前试种新品种总是提心吊胆，现在在法规条文写着，咱们都按规矩来，心里就有底了。”

更深层的变化发生在制度层面。南平市正加快制定条例实施细则，重点明确技术价值评估标准、收益分配机制、容错免责认定程序等操作规范。“我们要确保每一条规定都能落地生根。”谭树龙表示，市科技局正在筹备出台鼓励科技特派员科技成果转化等举措细化保障条例实施，推动条例从“纸面”走向“地面”。

法学专家表示，南平以地方立法固化、优化科技特派员制度的探索，其意义超越了地域范畴，成为观察中国法治进程的一个鲜活样本。

“这是一次重要的地方治理法治化实践。”胡玉浪指出，“条例系统构建了科技特派员‘权、责、利’相统一的法治框架，回答了其身份定位、权益内容、保障机制和发展路径等核心问题。它为全国各地正在深化实施的科技特派员制度，提供了一个可复制、可借鉴、可发展的‘法治蓝本’。”

南平市人大常委会主任陈善平在回顾立法历程时深有感触：“我们立的不仅仅是一部法，更是在为一种根植于中国大地、充满生命力的制度创新进行‘法治塑形’探索。从‘南平首创’到‘全国推广’，再到今天的‘法治升华’，科技特派员制度的发展脉络，深刻体现了在我们党领导下，尊重基层首创、推动实践创新并通过法治加以巩固和完善的治理智慧。”

图①：福建省农科院食用菌研究所科技特派员兰清秀(左)到南平市政和县镇前镇何山村指导灵芝种植。郭斯杰摄

图②：南平市科技特派员刘梦莹(右)在指导农户种植小白茶。王忠文摄

图③：位于武夷山市的燕子窠生态茶园，是科技特派员指导建设的重要基地。孙开彦摄

本版责编：魏哲哲 版式设计：蔡华伟

代表之声

到2035年建成健康中国是党中央作出的一项战略决策，“十五五”是实现这一目标的关键时期，必须统筹谋划、加紧推进，力求取得决定性进展。如何扎实推进健康中国建设？记者采访了4位全国人大代表。——编者

全国人大代表、青海省疾病预防控制中心慢性非传染性疾病预防控制所所长马福昌：促进医疗资源普惠共享

建设健康中国，必须坚持从我国国情出发，坚定不移走中国特色卫生与健康发展道路，坚定不移贯彻新时代卫生与健康工作方针。

我国人口基数大，慢性病与肿瘤负担重，基层医疗服务能力薄弱，城乡之间、不同地区之间医疗资源差别较大。在老龄化加速和生育优化政策背景下，“一老一小”及重点人群的健康问题需重点关注。要立足地域实际，推进高海拔地区医疗资源普惠共享。加大相关疫苗采购和接种经费投入，重点向高原地区和经济欠发达地区倾斜。

加强西部地区基层医疗卫生体系建设，激活基层医疗人才动能。在政策制定、建设标准等方面对东西部地区实行差异化政策。加大对西部地区基层医疗卫生机构的资金投入，改善基础设施设备条件，加快基层医疗卫生机构标准化建设，提高基层群众的医疗服务可及性和便利性。

加大医疗帮扶力度，促进医疗资源均衡流动。强化疾病预防控制中心现代化能力建设，提升疫情监测预警、应急处置、流行病学调查能力。坚持预防为主、防治结合、中西医并重，推动以治病为中心向以人民健康为中心转变。(本报记者乔栋采访整理)

全国人大代表、中国医科大学副校长孙思予：聚焦关键领域集中发力

在建设健康中国这一系统工程中，健全公共卫生体系、建设优质高效医疗服务体系等工作是惠及面广、牵一发而动全身的工作，必须高度重视，聚焦关键领域集中发力。

在健全公共卫生体系方面，要加强筛查和预防工作，特别是癌症早期筛查和预防。以消化道肿瘤为例，胃镜筛查是有效预防手段，但目前筛查覆盖率较低，基层医疗机构的设备、技术、质量控制能力不足。建议国家进一步将相关筛查纳入医保覆盖范围，加大对基层医务人员培训力度，推动规范化操作培训和质量控制体系建设，让早诊早治等预防性工作惠及更多人群。

在建设优质高效医疗服务体系方面，建议以国家医学中心建设为牵引，推动优质医疗资源扩容和均衡布局。国家医学中心作为我国医疗卫生领域的顶尖力量，汇聚优质的医疗资源，对推动医学进步、提升医疗服务水平起着关键作用。鼓励区域辐射能力强的医院加快国家医学中心建设，全面提升“医、教、研、防、管”能力，这将有利于推动优质医疗资源下沉、减轻患者跨区域就医负担。(本报记者胡婧怡采访整理)

全国人大代表、四川省甘孜藏族自治州藏医院(藏医药研究所)党委书记吉吉村：优化医疗机构功能定位

健康中国建设，一个也不能落下。要把群众看病问题回应好，必须进一步深化改革，完善医疗、医保、医药协同发展和治理机制，让偏远地区的农牧民群众也能享受到优质普惠的医疗服务。

坚持公立医院改革的公益性导向。公立医院在甘孜藏族自治州医疗卫生体系中占主导地位，承担着为广大群众提供预防、医疗、保健、康复等全方位医疗服务的重任，要继续推动医院收入结构从依赖药品耗材转向依靠技术服务，有效遏制医疗费用不合理增长。

持续提升基层医疗服务质量。基层医疗卫生机构作为我国医疗卫生服务体系的“网底”，其服务能力直接关系到群众就医的便捷度与可及性。要进一步优化医疗机构功能定位和布局，推进紧密型县域医共体、全科医疗建设，让日常疾病在基层解决。

强化医疗卫生财政投入。从国家层面提高高海拔地区卫生人才待遇水平，设立人才发展专项资金，让高海拔艰苦边远地区的卫生人才真正留下来。(本报记者李林蔚、王明峰采访整理)

全国人大代表、浙江中医药大学附属第三医院院长助理陈玮：推进健康服务数智化赋能

数智化是提升全民健康服务质效的重要路径。眼下，大数据、AI(人工智能)、5G等技术深度融入医疗全流程，逐渐打通优质医疗资源下沉通道，推动健康管理从被动救治转向主动预防。

深化技术与医疗融合，构建全流程数智医疗生态。研发面向基层的轻量化AI诊疗工具，推广影像辅助阅片、智能分诊等系统，实现基层检查、云端判读；推动AI与中医融合，搭建舌诊、脉诊数字化模型，提供个性化诊疗服务；依托健康大脑打造数据智能治理中枢，打通医疗、医保等数据壁垒，运用隐私计算保障数据安全，实现资源高效配置。

进一步完善基层数智设施，筑牢医疗服务下沉基石。推进基层医疗机构的数字化改造，普及智能检验、健康监测等设备，强化5G网络覆盖，支撑远程诊疗服务；构建县乡村三级智慧医共体，以县级医院为核心联动基层站点，建立专家帮扶机制，推动优质医疗资源下沉。

拓展重点场景应用，实现健康服务精准普惠。比如，运用AI技术开展孕前风险评估、孕期智能监测，提供全周期保健服务；织密老年健康防护网，推广适老化智能监测设备，完善居家康养与医养结合机构的AI慢病管理、远程问诊服务。(本报记者窦瀚洋采访整理)