附件2：

关于《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例

（草案）》的起草说明

根据县委指示，按照《乳源瑶族自治县人大常委会2022-2026 年立法规划》的安排，乳源瑶族自治县启动了《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》制定工作，现将条例起草情况特作说明如下：

1. 条例制定必要性和主要依据

乳源瑶族自治县是世界过山瑶之乡。生活居住山区的瑶族先民在长期与恶劣的自然环境和疾病作斗争中，逐步形成了瑶族独具一格的治病救人和康养保健的瑶医药理念；产生了特有的“五虎”、“九牛”、“十八钻”、“七十二风”瑶医药资源和瑶医文化。这些独特的药方和诊疗技术深受民族自治县广大人民群众的信赖和欢迎。在风湿痹症、跌打骨伤、推拿接骨、毒蛇咬伤、排毒养颜、祛寒祛湿、优生优育等疑难杂症和药浴养生疗法等领域发挥了不可或缺的诊疗作用；缓解了基层群众缺医少药和看病难、看病贵的状况。为乡村群众提供了基本医疗保障服务。

但是，最近一二十年以来，随着社会经济的发展。乳源瑶族自治县瑶医药正遭遇严重的发展瓶颈和传承问题。其一是，由于缺乏行医合法性，年轻一代，多不愿意从事瑶医，瑶医面临后继乏人的窘境；其二是，对传统的瑶医单方、秘方的发掘、整理、利用和传承不足，人才缺乏。随着老一代的瑶医相继谢世，一些秘方医技、药方面临永久失传的境地。其三是，乳源瑶族自治县的瑶医虽然医有专长，但普遍年龄偏大，文化水平和学历较低，无法通过正规的国家统一医师资格考试获得合法的行医资格；其四是，如何利用和发挥瑶医药的公共服务作用，发展和保护瑶药材以及相关的种植产业，也是亟待解决的问题。

因此，为促进民族经济的高质量发展，保护民族瑶医药，弘扬和传承传统的瑶医药文化，加快瑶医药传承创新，提升瑶医药服务能力，保障群众健康权益，做大做强特色健康产业，根据《中华人民共和国立法法》《中华人民共和国中医药法》《广东省中医药条例》等法律法规，制定一部符合我县实际的单行条例，是非常必要的。

二、起草经过

（一）发展传承瑶医药文化和瑶医药产业的需要

2023年3月起，乳源瑶族自治县人大常委会正式启动了《乳源县瑶医药保护和发展条例》的前期调研论证工作。3月15日召开了《乳源瑶族自治县瑶医药保护和发展条例》立法工作推进会。3月21日，县人大常委会许尔金副主任等有关领导组织相关人员赴必背镇等地开展实地调研，并召开了立法座谈会，听取了瑶族从医人员的意见和建议。4月10日至14日，由县人大常委会党组书记、主任张军带队，率领部分常委会领导、法制委员会委员和《乳源瑶族自治县瑶医药保护和发展条例》立法起草有关人员赴广西南宁、巴马、大化、都安、金秀等瑶族自治县考察。重点学习民族立法的成熟做法和先进经验。2023年4月7日，为加快推进和协调立法工作，县政府成立了以杨贤冰副县长为组长的《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例》立法协调工作领导小组。2023年5月28日，县人大常委会与韶关学院签订委托协议，双方约定由韶关市地方立法研究中心组建立法起草专家组，具体负责条例的起草工作。调研工作与起草工作同时进行。经过数月的努力，2023年7月30日，《条例（草案）》形成了初稿。8月14日，乳源县人大常委会召开了《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例》立法修改会议，进一步探讨、完善了《条例（草案）》。2023年9月11日，韶关市地方立法研究中心根据各方意见和建议完成了《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例》草案修改稿。此后的9月至11月，韶关市地方立法研究中心起草小组又与卫健局等职能部门负责人多次就草案稿反复研讨，进行修改。根据11月8日乳源县卫健局召开的立法座谈会内容，对《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例》草案修改稿进行进一步修改、完善。11月下旬，形成了目前的《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例（草案）》。

三、条例主要内容和特别说明的事项

（一）主要内容

第一、关于条例体例和框架。

《条例（草案）》共三十三条，内容上包括总则、管理与服务、保护与发展以及法律责任。一是按立法要求，明确目的依据、范围、定义、原则、职责等基本条款；二是按照“不冲突、不重复、可操作、真管用”原则，根据瑶医药发展实际需求，重点规定了瑶医资格取得、瑶医服务体系、瑶医执业管理、药剂管理、名瑶医认定、瑶药发展措施、野生瑶药材的保护等。三是设置了相应法律责任条款。

第二、关于瑶医药的定义。

综合考虑瑶医药的民族性、地域性、融合性的实际，开放式的对瑶医药进行定义。

第三、关于瑶医药专家委员会。

根据需要组建一个技术权威机构即瑶医药专家委员会，进行瑶医医师资格、瑶医药传承人评审，开展瑶医药认定，拟定瑶医药材种养殖规范、瑶医医疗技术规范等工作，保障法规实施。

第四、关于瑶药材的保护。

调研中，人民群众对加强对野生瑶药材的保护，呼声较高。为此，《条例（草案）》第十九条、第二十条以及第二十一条对野生瑶药材的采集、保护等作出了相应的规定。

第五、关于瑶医药普及宣传。

《条例（草案）》第二十七条规定“自治县人民政府应当开展瑶医药文化宣传和知识普及，将瑶医药常识、瑶医药文化纳入健康教育、科普教育”。同时，《条例（草案）》规定“每年双朝节（农历二月一日和农历十月一日）为自治县瑶医药文化宣传日”。

（二）特别说明的事项

第一、关于《条例（草案）》的名称。

本单行条例的原名为《乳源瑶族自治县瑶医药保护和发展条例》，经研究，名称修改为《乳源瑶族自治县瑶医药发展条例》。

理由和依据是：发展一词更能统括本条例的立法目的，保护一词与法的部分内容不匹配。参考国内其他民族自治地区的立法实践，更多地使用发展一词。

1. 关于瑶医医师执业资格准入变通规定。

《条例（草案）》第八条第一款规定“以师承方式学习瑶医六年以上或者具有六年以上瑶医诊疗实践经历，通过自治县人民政府卫生健康主管部门瑶医医术确有专长考试，取得瑶医医术确有专长证书的人员，由两名以上中医医师或瑶医医师推荐，经自治县人民政府卫生健康主管部门组织瑶医药专家和从事瑶医药或中医药执业十年以上的医师组成考核组进行实践技能和效果考核合格，即可取得瑶医医师资格”。

该规定是对《中华人民共和国中医药法》第十五条第二款“以师承方式学习中医或者经多年实践，医术确有专长的人员，由至少两名中医医师推荐，经省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门组织实践技能和效果考核合格后，即可取得中医医师资”的变通规定。

理由和依据是：本县从事瑶医药人员医术确有专长，为广大群众信赖，但因年龄偏大、文化水平和学历偏低，难以通过省统一中医确有专长考试取得行医资格，形成了瑶医药传承发展的重大障碍，结合现实情况，为规范这部分人员开展活动，通过瑶医体系考核取得合法行医资格。依据《中华人民共和国立法法》第七十五条第二款：“自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定”行使变通权。《条例（草案）》第八条规定组织实践技能和效果考核的机关由“省、自治区、直辖市人民政府中医药主管部门”变通为“自治县人民政府中医药主管部门”;将“取得中医医师资格”变通为“取得瑶医医师资格”。第八条第二款规定“瑶医医师资格的具体考核办法由自治县人民政府卫生健康主管部门制定，并报省人民政府卫生健康主管部门备案”。同时，为了加强管理，维护患者的合法权益，第九条规定：“经考核取得瑶医医师资格的人员按照考核内容进行执业注册后，即可在自治县行政区域内按核准的执业地点、诊疗类别和服务范围，以个人开业的方式或者在医疗机构内从事瑶医诊疗活动。举办个人瑶医诊所，应当依法向自治县人民政府卫生健康主管部门备案。禁止超出执业地点、诊疗类别和服务范围开展诊疗活动”。

1. 关于瑶药制剂审批权限变通规定。

《条例（草案）》第十二条第二款规定“对实践中使用多年、确实安全有效的瑶药外用药和贴膏，经瑶医药专家委员会审定，并报自治县人民政府药品监督管理部门批准，允许在本行政区域内医疗机构之间调剂使用”。该条款是对《中华人民共和国药品管理法》第七十六条“医疗机构配制的制剂，应当是本单位临床需要而市场上没有供应的品种，并应当经所在地省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准；但是，法律对配制中药制剂另有规定的除外。医疗机构配制的制剂应当按照规定进行质量检验；合格的，凭医师处方在本单位使用。经国务院药品监督管理部门或者省、自治区、直辖市人民政府药品监督管理部门批准，医疗机构配制的制剂可以在指定的医疗机构之间调剂使用。医疗机构配制的制剂不得在市场上销售”的变通规定。

理由和依据是：瑶药以外用居多，瑶药外用存在安全隐患相对较小。在走访名老瑶医发现，深受人民群众认可的骨伤贴膏、腰颈椎贴膏，以及利用传统工艺泡制的痔疮药、祛斑药、烫伤药、红火蚁咬伤药酒以及妇女产后药浴用药等，尤以治疗骨伤、蛇伤效果突出。但上述瑶药均以自用为主，未得到有效推广。为了促进瑶药发展，帮助人民群众对一些市场上广泛存在但效果良蔫不齐的泡酒、贴膏等识别选用，《条例（草案）》第十二条第二款将“经省药品监督管理部门批准”，变通为“经瑶医药专家委员会审定”。变通的依据是《中华人民共和国中医药法》第六十一条“民族自治地方可以根据《中华人民共和国民族区域自治法》和本法的有关规定，结合实际，制定促进和规范本地方少数民族医药事业发展的办法”。但仅允许在本行政区域内医疗机构之间调剂使用，范围限于安全有效的外用炮制药酒、膏方。

第四、关于瑶医药诊疗费用纳入医保报销范围的变通规定。

《条例（草案）》第十四条规定：“自治县人民政府医疗保障部门应当将符合条件的瑶医诊疗服务机构纳入基本医疗保险定点医疗机构，按照国家和省有关规定，推进符合条件的瑶医诊疗项目、瑶药饮片、瑶药成药和医疗机构瑶药制剂纳入城乡居民基本医疗保险和城镇职工基本医疗保险基金支付范围，报销比例应当不低于中医药报销比例”。为促进瑶医药发展，本条对 《中华人民共和国中医药法》第四十九条的变通规定。将“中医诊疗项目、中药饮片、中成药和医疗机构中药制剂”变通为：“瑶医诊疗项目、瑶药饮片、瑶药成药和医疗机构瑶药制剂”。并保障瑶医药报销比例不低于中医药报销比例。变通的依据是《中华人民共和国中医药法》第四十六条“县级以上人民政府及其有关部门制定基本医疗保险支付政策、药物政策等医药卫生政策，应当有中医药主管部门参加，注重发挥中医药的优势，支持提供和利用中医药服务”。第四十八条：“县级以上人民政府及其有关部门应当按照法定价格管理权限，合理确定中医医疗服务的收费项目和标准，体现中医医疗服务成本和专业技术价值”。

第四十九条：“ 县级以上地方人民政府有关部门应当按照国家规定，将符合条件的中医医疗机构纳入基本医疗保险定点医疗机构范围，将符合条件的中医诊疗项目、中药饮片、中成药和医疗机构中药制剂纳入基本医疗保险基金支付范围”。

此外，《条例（草案）》对瑶药方的保护与传承、瑶医药知识产权保护、瑶医药产业扶持、对外交流合作等方面作了规定。