

# 依法统筹推进疫情防控 and 复工复产

□于世玲 贾清

当前国内疫情防控持续向好的形势,离不开各方的共同努力,离不开全体人民的共同奋斗,接下来的重点工作是统筹推进疫情防控和复工复产。在这一工作过程中,需要法治保驾护航。可以说这次疫情大考也是一次法治大考,考验着我国的法治体系和依法治理能力。要坚持依法防控,不断提升治理能力,推动复工复产工作有序进行,为疫情防控和复工复产提供坚强法治保障。

## 把握“严”与“宽”的尺度 依法统筹推进疫情防控和复工复产

“严”即严格。统筹推进疫情防控和复工复产,要严格依照法律法规处理各种情况、问题和矛盾。在这次疫情防控中,很多法律法规起到了重要作用。例如,《中华人民共和国传染病防治法》《中华人民共和国国境卫生检疫法》(全国人大常委会2018年修改)《中华人民共和国动物防疫法》《中华人民共和国食品安全法》《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国人民警察法》《中华人民共和国出境入境管理法》等。在疫情防控和复工复产的关键时刻,国务院办公厅印发《关于进一步精简审批优化服务精准稳妥推进企业复工复产的通知》,贯彻落实党中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展工作的决策部署,深化“放管服”改革,取消不合理审批,提供便利服务,精准稳妥推进企业复工复产。中央政法委员会最高人民检察院、最高人民法院、公安部、司法部制定《关于政法机关依法保障疫情防控期间复工复产的意见》,按照各部门各系统的职责,统筹处理好疫情防控和复工复产的关系,特别是要找准工作的结合点和着力点,为企业有序、顺利复工复产,为稳定社会预期、维持正常经济社会秩序提供优质高效、坚强有力的法治司法保障。但我们也要看到,依法治理方面还存在着不少短板和不足,还需要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。要严格依法疫情防控和应急处置法律法规,加强风险评估,依法审慎决策,严格依法实施防控措施,坚决防止疫情蔓延。

严格执法,这是对执法机关的硬性要求。在严厉打击妨害疫情防控、企业复工复产违法犯罪行为方面,要依法严惩扰乱医疗秩序、防疫秩序、市场秩序、社会秩序等违法犯罪行为。严厉打击车匪路霸、插手物流运输、破坏正常交通秩序的黑恶势力。依法严惩破坏机场、轨道、桥梁、隧道、公路、航道、灯塔、标志或进行其他破坏交通设施等违法犯罪。依法打击生产、销售假冒伪劣的防治防护用品、物资,或生产、销售用于防治新冠肺炎的假药、劣药等生产、销售伪劣产品违法犯罪。依法打击违反国家有关市场经营、价格管理等规定,严重扰乱市场秩序等违法犯罪。要加大对危害疫情防控行为执法司法力度,严格执行传染病防治法及其实施条例、野生动物保护法、动物防疫法、突发公共卫生事件应急条例等法律法规,依法实施疫情防控和应急处置措施。要加强治安、市场监管等执法工作,保障社会安定有序。要依法规范捐赠、受赠行为,确保捐赠物全部及时用于疫情防控。要依法做好疫情报告和发布工作,按照法定内容、程序、方式、时限及时准确报告疫情信息。要加强对相关案件审理工作的指导,及时处理,定分止争。要加强疫情防控法治宣传和法律服务,组织基层开展疫情防控普法宣传,引导广大人民群众增强法治意识,依法支持和配合疫情防控工作。要强化疫情防控法律服务,加强疫情期

●统筹推进疫情防控和复工复产,要严格依照法律法规处理各种情况、问题和矛盾。在这次疫情防控中,很多法律法规起到了重要作用

●要始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。各部门应该形成合力,在抗击疫情的同时,全力保障复工复产

●各级党委、政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法行政、依法行政水平

●一个善于从灾难中总结经验教训、汲取智慧和力量的民族,必将变得更加坚强、更加不可战胜,在灾难中失去的,必将在自己的进步中获得补偿

间矛盾纠纷化解,为困难群众提供有效法律援助。

公安机关要统筹服务疫情防控和经济社会发展,在持续严厉打击严重妨害疫情防控违法犯罪的同时,依法按照职责纠正片面过激防控行为,依法打击妨害企业恢复生产经营秩序的违法犯罪。要继续严厉打击插手物流运输、欺行霸市、暴力讨债等违法犯罪,严厉打击哄抬物价、造假假假、阻碍交通、破坏生产秩序等违法犯罪,为企业复工复产和正常经营消除违法犯罪的干扰,创造安全稳定的社会环境和良好的法治环境。

检察机关依法保障企业复工复产,主要是立足检察职能,依法履行批捕、起诉和诉讼监督的职责。检察机关要通过履行检察职责,严厉打击妨害疫情防控的犯罪,依法惩处妨碍复工复产的违法犯罪,准确把握法律政策界限,为复工复产创造良好的司法环境。要准确把握违法行为和刑事犯罪的界限,正确处理严厉打击和依法办案的关系。对于疫情防控期间,企业为推动复工复产、满足疫情防控的需要开展的一些生产经营活动可能涉嫌犯罪的,要综合考虑企业经营者的主观故意、危害后果、违法情节,准确认定社会危害性,依照有关法律妥善处理。

“宽”即理解。实际工作中,不能一刀切、大锅烩,要有所区分,特殊情况要特殊对待。在积极推进复工复产的同时,还应体现执法司法的人文关怀,如申请执行人急需用钱治病或救命,应当以生命健康保障优先,不得随意以复工复产为由损害申请执行人的合法权益。

针对复工复产期间利用疫情哄抬物价、囤积居奇、趁火打劫等违法犯罪行为,公安机关应当始终保持严打高压态势。在依法打击扰乱医疗秩序、防疫秩序、市场秩序、社会秩序等违法犯罪行为同时,还要严厉打击非法捕杀、非法交易珍贵、濒危野生动物和涉黑涉恶、电信网络诈骗等违法犯罪活动。对这类犯罪必须坚持零容忍,出重拳,下重手。

检察机关应当认真贯彻落实“少捕慎诉”的司法理念,包括谨慎地使用强制措施。在办理涉企业的案件中,通过履行检察职能,尽量不采取限制人身和财产权利的强制性措施。对可能影响企业正常经营的涉案财物,原则上也不予查封、扣押和冻结。对有自首、立功表现,积极认罪悔罪,没有太大社会危害性的经营者,一般依法不采取羁押性强制措施。对于处于侦查、起诉和审判阶段的在押企业经营者,要及时开展羁押必要性审查,对于变更强制措施不影响诉讼顺利进行,没有继续羁押必要的,要及时变更或建议变更刑事强制措施。

## 注重“合”与“和”的价值 依法统筹推进疫情防控和复工复产

“合”即合力。要始终把人民群众生命安全和身体健康放在第一位。各部门应该形成合力,在抗击疫情的同时,全力保障复工复产。首先是法律适用。目前比较突出的问题在

于,现行应急法律体系内部的规范冲突比较复杂,不同法律、法规之间的关系比较复杂。比如,突发事件应对法强调以“块”为主的政府统筹协调和属地管理,传染病防治法则偏重以“条”为主,强调卫生部门的行业管理。对于一些重要制度在不同法律、法规之间的关系,法律专家的认识也很不一致,各级政府及其部门用起来就更加困惑了。因此,迫切需要对相关法律、法规进行一次比较彻底的修订。

其次是主体适格。各级各地在发布重要的疫情防控措施时,基本上都使用了应急指挥机构的名义,这符合重大突发事件应对中党政机关非常态运作的特殊需要。但是按照依法行政的基本要求,各级党委、政府在成立这些临时性的指挥机构时,应当对其设立主体、设立目的、主要负责人、组织架构和职权分工等重要事项对社会有一个明确的宣告,这样才能赋予其合法性,增加其权威性,有利于民众了解与配合。

再次是宽严程度。应急行政和常态行政都要讲比例原则,突发事件应对法第11条明确规定“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施”。只不过,突发事件具有不确定性,法律对应急行政的比例控制相对于平常状态要宽松一些。尽管如此,政府仍然要综合考虑风险、能力和损益三个主要因素来决定采取何种防控措施。

最后是程序正当。有的防控措施是必要的,在宪法法律上也是有实施空间的,但是需要经过一定的法定程序。比如,传染病防治法和突发事件应对法都规定,国务院宣布该市进入紧急状态。一旦进入紧急状态,就可以颁布特别法令,宣布采取普遍性限制人身自由的措施。实际上,我国宪法用“紧急状态”替代最初的“戒严”,就是要拓宽其适用范围,以便在必要的非政治类突发事件如重大的自然灾害或突发公共卫生事件中宣告进入紧急状态。

各级党委、政府要全面依法履行职责,坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作,在处置重大突发事件中推进法治政府建设,提高依法执政、依法行政水平。各有关部门要明确责任分工,积极主动履职,抓好任务落实,提高疫情防控法治化水平,切实保障人民群众生命健康安全。按照各部门各系统的职责,统筹处理好疫情防控和复工复产的关系,特别是要找准工作的结合点和着力点,为企业有序、顺利复工复产,为稳定社会预期、维持正常经济社会秩序提供优质高效、坚强有力的执法司法保障。

“和”即团结。在疫情防控和复工复产的实际工作中必然要面对不少情况和问题,大家要团结一致、共同积极应对。司法行政机关应当加大司法行政服务保障力度,加强疫情防控法治宣传,引导企业增强法治意识;组织律师公益服务团,提出针对性法律指引,为企业提供法律咨询等多种形式的法律服务。倡导和鼓励热心公益的律师为涉企纠纷提供免费代理;组织公证机关为受疫情影响可能产生的无法如期履行或不能履行合同的企业及及时免费办理与不可抗力相关的事实性证明文件,帮助企业依法维权等,全力支持企业复工复产。

各级人民法院要加大矛盾纠纷化解力度,对因疫情影响可能产生的企业劳动争议要依法妥善审理,积极引导当事人协商处理;对因疫情影响可能产生的合同履行、解除等纠纷,各级人民法院和仲裁机构要充分考虑不可抗力等因素,依法援用公平原则等审慎处置;对因疫情影响可能产生的短期资金困难而不能履行生效裁判文书义务的企业,人民法院应积极协调申请执行人和被被执行人通过分期付款、延长还款期限等方式共克时艰。

## 坚持“督”与“导”的结合 依法统筹推进疫情防控和复工复产

“督”即监督。在疫情防控和复工复产工作中,要充分发挥检察机关的法律监督作用。认真履行刑事检察办案,进行刑事立案、侦查、审判监督的同时,要协同推进民事、行政、公益诉讼检察工作,通过依法全面履行检察职能,依法保障复工复产。包括对于违反有关规定,查封、扣押、冻结涉案财物的,检察机关要依法提出纠正意见。要加强涉疫情防控民事执行检察监督,对影响企业复工复产,损害企业和职工合法权益的违法执行活动,要及时建议有关部门立即进行纠正。对疫情防控相关的公益诉讼案件,要准确把握法律监督和支持复工复产并重的原则,积极延伸办案职能。

对一些主观恶性大、严重妨害疫情防控和复工复产的违法犯罪行为,公安机关还是要坚持依法严厉打击。对主观恶性小、危害不大、依法可处罚可不处罚的,要坚持以教育为主,努力营造和谐有序的社会生产环境。在协助有关部门实施疫情防控处置当中,既严格执法,又充分理解当事警情中的焦躁恐慌心理,关心关爱群众,努力做到言行文明规范,理性平和文明执法。

“导”即引导。一个善于从灾难中总结经验教训、汲取智慧和力量的民族,必将变得更加坚强、更加不可战胜,在灾难中失去的,必将在自己的进步中获得补偿。疫情防控是对我国治理体系和治理能力的一次大考,依法统筹推进疫情防控和复工复产,既不能对不同地区采取“一刀切”的做法、阻碍经济社会秩序恢复,又不能不当放松防控、导致前功尽弃。在这次大考中,考验着我们的各项能力,当然也包括依法防控和依法治理能力。如何更好向人民交上一份合格的答卷,是我们依法做好的事情,一定要总结借鉴、汲取教训,针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管理体系,提高处理急难险重任务能力,完善疫情防控相关立法,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系。在有效防控疫情的前提下,分区分级、精准施策,打好“组合拳”,聚焦疫情防控关键领域和重点任务,依法缓解特殊时期企业经营困难,积极支持和推动各类企业复工复产,夺取疫情防控和经济社会发展双胜利。

(作者单位:于世玲,鄂伦春自治旗委党校;贾清,内蒙古党校)

■实践者说

## 推动基层党组织晋位升级

□王云良

抓好党支部是党的组织体系建设的基本内容,是管党治党的基本任务,是检验党建工作成效的基本标准。全区组织部长会议提出,要开展“最强党支部”建设,明确了当前和今后一个时期党支部建设的具体要求。我们应当认识到,党建工作的难点在基层、亮点也在基层,不断增强基层党组织创造力、凝聚力、战斗力,推动基层党组织晋位升级,才能进一步夯实党长期执政的组织基础。

把牢“方向盘”,推动政治功能强起来。党支部是党的基础组织,只有始终以政治建设为统领,才能把住党支部建设的根和魂。坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想作为政治任务,把党章党规党纪作为党支部建设的基本规范,巩固拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果,促进广大党员不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,确保党中央决策部署落到基层、落到实处。

锻造“先锋队”,推动队伍建设强起来。大力实施头雁工程,突出政治标准,拓宽选人渠道,实施好基层党组织书记素质提升工程,建强“带头人”队伍。深化“全链条”管理机制,结合党员承诺践诺、设岗定责,进一步完善党员分类量化星级管理,促进党员立足岗位当先锋、作示范。实施“一嘎查村、社区一名大学生”培养计划,建立完善结对帮带、定期培训、跟踪培养等长效机制,加快储备一支素质优良、数量充足的后备力量。

用好“大熔炉”,推动组织生活强起来。严格党内组织生活,是党的优良传统和政治优势。在“严”字上下功夫。严格执行组织生活制度,推动“三会一课”、组织生活会、谈心谈话、民主评议党员、主题党日等制度常态化。在“活”字上求实效。紧跟时代步伐,准确把握党员需求,在坚持组织生活思想性、政治性和原则性的基础上,灵活设置主题党日内容,创新活动形式,增加组织生活的吸引力。在“长”字上建机制。坚持以制度管人、管事,完善定期检视剖析、整改落实等制度,促进组织生活制度化规范化。

强化“牵引力”,推动作用发挥强起来。党支部建设只有融入中心、服务中心、围绕中心,才能找准定位、把准方向、凸显价值。例如,农村牧区要紧紧围绕脱贫攻坚、乡村振兴等重大任务,深化“党支部+专业合作社+农户”、嘎查村民小组“微治理”等载体,实现以党建强治理、以发展促稳定;街道社区要紧紧围绕网格建设专项治理,深化“1+N”区域化党建模式,推动党支部建在网格上,作用发挥在网格中;机关事业单位,要紧紧围绕发挥“三个表率”作用,深化“创提行动”,推动党建工作与业务工作深度融合等。

架起“连心桥”,推动群众工作强起来。党支部肩负着组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责,必须坚定不移践行党的群众路线,打通联系服务群众“最后一公里”。健全党支部领导下的基层治理体系,全面落实“四议两公开”制度,完善群众自治、民主协商、群团带动、社会参与机制,引导各方面力量积极参与基层治理。健全党员干部直接联系服务群众机制,完善市县乡村四级联动体系,落实领导干部党员联系点制度,发动广大党员担任“网格员”“代办员”“调解员”,着力解决群众的操心事、烦心事、揪心事,让群众有更多获得感、幸福感、安全感。



# 农牧业稳则经济稳社会稳

□韩成福

2020年是收官之年、攻坚之年,也是交汇之年,是承上启下关键之年。面对新冠肺炎疫情带来的风险挑战,习近平总书记对全国春季农业生产工作作出重要指示,强调越是面对风险挑战,越要稳住农业,越要确保粮食和重要副食品安全。各级党委要把“三农”工作摆到重中之重的位置,统筹抓好决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚的重点任务,把农业基础打得更牢,把“三农”领域短板补得更实,为打赢疫情防控阻击战、实现全年经济社会发展目标任务提供有力支撑。在这个特殊年份里,全力以赴抓好春季农业生产,夺取农业丰收,对打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会意义重大。

内蒙古作为农牧业大省和农畜产品生产输出基地之一,要坚决贯彻落实习近平总书记重要指示精神,把人力物力财力集中到稳定农牧业生产上,齐心协力抓紧抓好农牧业春耕生产,为全年丰收打下坚实基础,为全国农畜产品的有效供给和稳定物价及抗风险作出积极贡献。

调整种植业结构促进多元化种植。根据内蒙古统计局公布的数据整理计算,2019年,全区粮食作物播种面积10241亿亩,同比增长0.6%;其中玉米播种面积6117万亩,同比增长0.9%;稻谷播种面积256.32万亩,同比增长6.8%;小麦播种面积1149万亩,同比增长9.9%;豆类播种面积2092万亩,增长6.7%,大豆播种面积1783万亩,同比增长8.7%;薯类播种面积449万亩,同比下降14.8%。在粮食作物播种面积中玉米播种面积占59.7%、稻谷占2.5%、小麦占11.2%、豆类占20.4%、大豆占17.4%、薯类占4.4%。可见,除薯类播种面积下降外,其它粮食作物播种面积全面

●在这个特殊年份里,全力以赴抓好春季农业生产,夺取农业丰收,对打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会意义重大

●内蒙古作为农牧业大省和农畜产品生产输出基地之一,要调整种植业结构促进多元化种植,注重口粮安全问题,提高国家油料供给能力,全力以赴促进畜牧业丰收,做好全年防灾减灾工作,大力加快农牧业生产性服务业发展,为全国农畜产品的有效供给和稳定物价及抗风险作出积极贡献

增长,增长幅度较大的是稻谷、小麦、豆类、大豆,而玉米播种面积占粮食作物播种面积的近六成。由此,为了降低市场风险和保护收入,要引导农户持续调减玉米播种面积,增加大豆、花生、葵花籽、油菜籽播种面积,适应国内对油料的巨大需求。

注重口粮安全问题。2019年,全区粮食总产量3652.6万吨,同比增长2.8%。其中玉米产量2722.3万吨,同比增长0.8%;小麦产量182.7万吨,同比下降9.7%;稻谷产量136.2万吨,同比增长11.7%;大豆产量226.0万吨,同比增长26.0%;薯类产量139.1万吨,同比下降7.2%。玉米产量占粮食总产量的74.5%,小麦占5.0%、稻谷占3.7%、大豆占6.2%、薯类占3.8%。可见,玉米产量占粮食总产量的七成以上。玉米的主要用途是工业和饲料,是间接消费的粮食,而直接消费的粮食是小麦和稻谷,是口粮,口粮安全是粮食安全的重要指标。我区人均口粮占有量较低,这是粮食总量安全下的短板和不足,必须引起高度重视并作出相应调整。

提高国家油料供给能力。油料包括大豆、油菜籽、葵花籽、花生、胡麻籽等,其中大豆是主要油料作物,是我国缺口最大的农产品。当前,我国虽然实现了玉米、小麦、稻谷安全自给,但是大

豆自给率只有15%的短板始终未得到有效缓解,粮食安全视阈下的大豆生产供给并不安全。由此,我国实施“大豆振兴计划”等措施,逐步提高大豆自给率,降低风险,以最大能力补短板,促进供需平衡,保安全供给,这为我区东部四盟市(赤峰市、通辽市、兴安盟、呼伦贝尔市)补齐短板、振兴大豆带来绝佳机会。东部四盟市历来是我国优质非转基因大豆种植输出基地之一,具有比较优势,为我国大豆安全生产供给作出了突出贡献。要抓住国家提高大豆自给率的机遇,在玉米、小麦、油菜籽、葵花籽、大豆之间进行轮耕模式,增加有机肥料的使用率,从而不断改善耕地有机质含量,提高单产量,同时有效发挥满洲里口岸优势,鼓励区内有实力的企业积极参加俄罗斯远东地区开发种植大豆生产机遇,为提高国家油料供给能力和降低风险作出贡献。

全力以赴促进畜牧业丰收。内蒙古畜牧业是否丰产,直接影响全国畜产品的稳定供应问题。2019年度,全区牛肉产量63.8万吨,同比增长3.8%,占全国牛肉总产量的9.6%;羊肉产量109.8万吨,同比增长3.2%,占全国羊肉总产量的22.5%;牛奶产量577.2万吨,同比增长2.1%,占全国牛奶总产量的18.0%。保障今年的牛羊牛肉奶增产,无论对于我区还是全国来说都是重中之

重。要竭尽全力保障春季接羔到新草衔接之间的物资需求,同时草场条件较好地区要增加肉牛头数,进行多元化养殖,降低风险保增收。要进一步加大力度支持农区和半农半牧区设施养殖业和半设施养殖业发展,提高肉奶产量,为畜牧业丰收打好基础。要开足马力生产优质饲料,满足设施畜牧业对高端饲料的需求。要大力推动区域品牌化发展,打造更多自有品牌畜产品,以品牌赢得市场。

做好全年防灾减灾工作。内蒙古是气象灾害多发地区,每年给农牧业产量带来一定损失。由于去年冬季雪量较大,春季墒情较好,有利于种植业春播和畜牧业早日衔接新草,但也不能掉以轻心,要全力做好防范春季气象灾害的发生。夏季雨量大于去年,有发生洪灾的可能,森林覆盖率较低的丘陵地区应该早日制定预防措施,降低洪灾对农牧业带来的损失。目前,沙漠蝗已经在多个国家受灾,联合国粮农组织监测,巴基斯坦预计今年受沙漠蝗影响造成粮食减产30%以上,印度有555万亩农田受害,同时警告沙漠蝗可能在今年6月进一步暴发。要严格预防农作物病虫害的发生,充分准备、尽心策划病虫害的防范和治理措施。

大力加快农牧业生产性服务业发展。内蒙古农牧业生产性服务业起步较晚,发展缓慢,有待出台激励政策,加快农牧业生产性服务的发展。当前,我区农牧业劳动力年龄普遍偏大、生产方式滞后、生产成本低、信息不畅通、生产效益低,亟需农牧业生产性服务业为农牧业产前、产中、产后的系统服务,有效补齐农牧业生产销售当中的诸多短板,亟需亟待补齐信息缺乏、智能化和人工智能的短板,为农牧业注入新鲜血液和发展活力,从而加快农牧业新旧动能转换,推动农牧业再上新台阶。

(作者单位:内蒙古社科院)