www.shfzb.com.cn

以社区网格基层治理助战"疫"

杨凯

习近平总书记在武汉考察疫情防控工作时指出,抗击疫情有两个阵地,一个是医院救死扶伤阵地,一个是社区防控阵地。坚持不懈做好疫情防控工作关键靠社区。要充分发挥社区在疫情防控中的重要作用,充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,防控力量要向社区下沉,加强社区防控措施的落实,使所有社区成为疫情防控的坚强堡垒。打赢疫情防控人民战争要紧紧依靠人民,要做好深入细致的群众工作,把群众发动起来,构筑起群防群控的人民防线。要紧紧依靠人民群众,充分发动人民群众,提高群众自我服务、自我防护能力。以基层社区治理为基点,进一步统筹推进疫情防控和经济社会发展工作稳妥有序进行。

依靠群众发挥社会治理效能

基层社区是社会治理的基础单元,提升社会治理能力的关键在于加强基层社区治理。近日,为贯彻落实好习近平总书记关于做好疫情防控工作的一系列重要指示精神,中央政法委近日印发《关于进一步发挥基层综治中心和网格员作用筑牢疫情防控第一道防线的通知》,明确了在疫情防控期间各级党委政法委及其他基层政法委员应当统筹协调多方基层力量,积极投身于这场与疫情的战役,共同应对新型冠状病毒感染肺炎疫情。基层力量是我们党、我们国家解决各类问题的依靠,只有充分发挥人民群众的力量,才能够真正意义上为人民群众办实事、办好事、办惠事。

这场疫情防控"总体战、阻击战"是一场没有硝烟的人民战争,它不仅是对中国公共卫生应急治理制度体系的深刻反映,也是对我国治理能力提出的一次大考。要打赢这场公共卫生危机防控保卫战,取得全胜的关键在基层防控,而基层疫情防控的重点就在于能够动员和发挥社区的管理作用,特别是东部发挥社区网格员参与疫情防控的基础性

立足网格化推动治理现代化

随着疫情的发展,我国很多地区都采用 了封闭式社区管理方式,从源头上保证本地 区疫情数据的平稳。在社区封闭的状况之

- □ 要打赢这场公共卫生危机防控保卫战,取得全胜的关键在基层防控,而基层疫情防控的重点就在于能够动员和发挥社区的管理作用,特别是充分发挥社区网格员参与疫情防控的基础性作用。
- □ 疫情期间,基层网格员在精准防控、精准服务方面发挥着重要的作用,只有依靠这些基层工作者,切实保障人民群众生命健康安全,增强社区居民获得感、幸福感、安全感,才能真正取得这场疫情防控人民战争的全胜。
- □ 网格化治理模式与信息化结合起来,是我国疫情防控措施逐步完善的必然趋势。疫情防控离不开对数据的把握,疫情数据的统计、疫情底数的模查、疫情进度的判断,都离不开数据平台的支撑。

下,基层服务人员便成为了全方位保障社区居民正常生活的保障者。他们通过口口相传和贴心服务维护基层社区的正常秩序,将整个社区置于网格化管理之下,使各位网格员成为政府与基层人民群众之间紧密联系的纽带并充分发动群众,鼓励大家积极参与到这场全国人民的战斗中。将网格化管理应用于这场无硝烟战役中,形成"力量下网格,督促下网格"的地区治理模式,无疑能够促进各地区"无疫情社区"的创建。对全国来说,"无疫情社区"的建立是

对全国来说,"无疫情社区"的建立是利国惠民,势在必行的疫情防控措施。疫情期间,基层网格员在精准防控、精准服务方面发挥着重要的作用,无论是调解矛盾纠纷、服务基本生活,还是降低地区疫情风险方面,他们都是为人民群众更细致、更全面服务的工作者,也只有依靠这些基层工作者,依靠他们服务于人民群众,切实保障人民群众生命健康安全,增强社区居民获得感、幸福感、安全感,我国才能真正取得这场疫情防控人民战争的全胜。

运用技术赋能治理全面跃迁

中央政法委印发的《关于进一步发挥基层综治中心和网格员作用筑牢疫情防控第一道防线的通知》中指出"要充分运用'综治中心+网格化+信息化'体系,服务疫情防控整体工作"。网格化治理模式与信息化结

合起来,是我国疫情防控措施逐步完善的必然 趋势。疫情防控离不开对数据的把握,疫情数 据的统计、疫情底数的摸查、疫情进度的判 断,都离不开数据平台的支撑。网格化管理与 基层综治中心平台、公共法律服务平台结合起 来,是对各类资源的整合运用。疫情防控的信 息化水平在一定程度上也影响着防疫进程,网 格员充分运用大数据平台以及科技力量,毫无 疑问能够加快这场战役的结束。

整体来说,我国网格化管理目前处于相对滞后的传统运作机制和模式,投入成本相对较小,广大网格员承担着大量重复性的繁琐且繁重的工作,这些现实问题迫切需要应用新技术的支撑力量来改变。

疫情防控引入"科技+"的力量必然帮助 基层社区网格员取得更好的防控成效。大数 据、云计算、区块链等新技术的保障和支撑也 ·种更安全的防控方法。不仅如此, 下网格"也需要应用科技支撑力量来进一步提 升管理质效,只有科技支撑的网格化管理才是 现代社会基层治理所迫切需要的新型治理模 式。天津市在运用网格化管理讨程中充分与信 息化结合,基层网格员利用"津治通"疫情快 报系统 App 开展入户排查、防疫宣传、消毒 防控等工作,各级战区根据网格员上报情况有 针对性地部署开展疫情防控工作, 充分发挥了 信息化、大数据在科学防治、精准施策方面的 作用。浙江省的疫情防控成功经验也展示出重 视发挥科技支撑作用对疫情防控有着不可估量 的作用。运用科技的支撑是战胜这场无硝烟战

争的不二之举。传统的人海战术到今天已经落后了,运用科技支撑技术赋能基层治理,让基层治理与科技深度融合,群众路线才能跟上新时代发展的步伐。

提升全民法治理念化解矛盾

大灾大疫过后, 社会往往会出现一定程度 的秩序问题,随着武汉封城,全国各地封区措 施的实施,人民群众的心理受到了创伤,产生 焦虑、烦躁、埋怨等不良情绪是意料之内。人 民群众情绪不稳定,随之而来的是更多社会矛 盾纠纷的出现。中央政法委秘书长陈一新在武 汉督导网格化管理与疫情防控结合工作时强调 "对本区域疫情防控中可能出现的违法犯罪和 矛盾纠纷, 要提前预警预防, 严防疫情风险向 社会领域传导。要完善源头预防、排查预警。 多元化解机制,密切关注关心患者家属、孤寡 老人等群体,有针对性地加强心理干预和疏 导。要提供高效便捷的公共法律服务,及时调 解各类矛盾纠纷, 防止矛盾上行、事态扩大。 要增强法治意识,善于运用法治思维和法治方 式开展工作, 文明防控、精准防控"

疫情防控不仅只有医院一个战场,网络也是这场战争的战场之一。在疫情发展期间,各类造谣传谣、各类形式主义的出现更加加深了人民群众内心的恐慌,因为恐慌所以不知所措,因为不知所措所以矛盾滋生。

广大网格员作为疫情防空期间与人民群众 联系最为紧密的服务者,在开展必要"面对面"巡查检查、"屏对屏"交流沟通的同时, 应当时刻关注人民群众的情绪状态, 充分运用 各种资源响应群众需求,及时调解人民群众间 各种矛盾纠纷,将矛盾纠纷化解在源头,向人 民群众展现出运用法治抗疫的科学化、民主 化。要破解现阶段社会中的负面舆情,还需要 基层社区广大网格员参与疫情防控治理打造的 口碑。由基层网格员促进对人民群众的精准官 传,真正实现"全业务、全时空"的纠纷解 决,为恢复社会秩序打造基层力量。贴近百 姓、贴近生活、贴近社区的宣传, 才是广大网 格员真正实现"为人民服务"宗旨的举措。只 有网格员的口碑做的好,才能真正的把疫情阻 挡在网格外,基层党委政府机关也才能为疫情 防控织出"天罗地网"。

(作者系华中师范大学应用法学与法治社 会研究院院长、教授)

疫情下适用妨害传染病防治罪应审慎

薛阿敏

妨害传染病防治罪,自 1997 年人刑以来,实践中适用极少,可谓"休眠"罪名,在北大法宝、裁判文书网等均未检索到相关判例。《关于依法惩治妨害新型冠状病毒感染肺炎疫情防控违法犯罪的意见》(以下简称《意见》)规定其他拒绝执行卫生防疫机构依照传染病防治法提出的防控措施,引起新型冠状病毒传播或者有传播严重危险的,以妨害传染病防治罪定罪处罚。在某种意义上,该规定激活了本罪的实践应用。

疫情暴发后,媒体报道的 20 余起最初 以危险方法危害公共安全罪立案侦查的案件 陆续以本罪追究刑事责任,包括全国首例苟 某以危险方法危害公共安全案。实践中,不 分青红皂白动辄以该罪立案的现象亦不鲜 见。妨害传染病防治罪是具体危险犯,并不 要求必须造成病毒传播后果,导致本罪的适 用呈现扩张趋势。笔者认为,认定构成本罪 应明确以下四个要点,重点把握引起新冠病 毒传播或者有传播严重危险的后果要件,严 格区分违法与犯罪、危险犯与实害犯。

一是体系化理解违反传染病防治法的规定和防疫机构依照传染病防治法提出的预防、控制措施。根据最高检明确的涉疫6罪名认定标准,传染病防治法和地方政府、有关部门疫情期间出台的规范性文件,均可作为刑法违反传染病防治法规定的依据。除此

以外,地方政府和有关部门在疫情防控期间,依据上述规定出台的疫情预防、控制措施,无明显不当的情况下,均可认定为依照传染病防治法提出的预防、控制措施,比如,疫情重点地区归来人员应居家隔离14天,依法对相关场所采取卫生处理、戴口罩、测体温等管制措施,依法采取的停工、停业、停课措施等等。

二是妨害传染病防治罪是一般主体,个 人和单位均可构罪, 包括新冠病毒感染者和 新冠肺炎疑似病人(构成以危险方法危害公 共安全罪的两类主体)。刑法第330条规定 了四种人罪情形, 均是叙明罪状, 前三款主 要针对单位犯罪,而此次疫情期间主要适用 的是第四款,单位和个人均可构罪。 《音 见》在明确以妨害传染病防治罪论处的罪状 时,增加"其他"二字,表明其他违反疫情 防控措施造成病毒传播或有严重传播危险的 行为,以本罪论处,可见本罪是病毒传播类 犯罪周延性兜底罪名。另外,《意见》虽明 确了新冠病毒感染者和疑似病人故意传播新 冠病毒构成以危险方法危害公共安全罪的两 种情形,但并未限制前述两类患者不再构成

三是区分违法与犯罪的不同象限,不宜 人为拔高,情节轻微的,追究行为人的行政 事任。西宫世发布《起始事任沙宾陆冷罪曲 型案例,对具体办案具有参照、指引作用,相似的情节是行为人均是新冠病毒感染者,或造成他人感染新冠病毒或造成多人被集中隔离产量的成他人感染新冠病毒或造成多人被集中隔离产量的大型。据此,笔于主为,应审慎区分违法与犯罪的界限,对于不为,应审慎区分违法与犯罪的界限,对于不规定或拒不观察性小、仅违反传染病防治法规定或拒不观察性小、仅违反传染病防治法规定或拒不观察性小、仅违反传染病防治法规定或拒不观察性的危害后果,一般不宜认定行为人行政处罚的方式予以惩戒,如上海公安机关2月15警告、拘留、罚款等方式的行政处罚。另外,般也不应作为犯罪后果考虑。

四是区分危险犯与实害犯,准确认定犯罪事实、区分两档法定刑的适用。妨害传染病防治罪罪状明确了危害后果,引起传染病传播或具有严重传播风险,前者体现了结果犯,后者表明本罪是具体危险犯;且规定了两档法定刑,基础法定刑是三年以下有期徒刑或者拘役;后果特别严重的,处三年以上七年以下有期徒刑。相关规定解释并未明示后果特别严重以及具有严重传播风险的基本要义和具体情形,是司法工作人员自由裁量的范畴。值得注意的是,引起传染病传播与具有严重传播风险

同是人罪门槛, 二者之间不具有情节轻重可比

较性,且均可能构成后果特别严重而适用第二档加重法定刑。

引起传染病传播, 顾名思义, 造成他人感 染新冠病毒,一般而言造成共同生活的人感染 不宜作为危害后果考虑。具有严重传播风险, 分析归纳两高发布的6起典型案例和实践中的 判例, 其核心关要义是是否导致他人被隔离医 学观察, 当然行为人主体身份、客观行为亦是 考虑因素,比如行为人拒绝执行疫情防控措施 时系新冠病毒感染者、疑似病人、密切接触人 员还是疫区归来人员、客观上是否有瞒报谎 报、拒绝隔离、出入公共场所或交通工具等。 一般来说, 如果行为人违反疫情防控措施造成 10人以上隔离医学观察,则可认定行为人具 有传播病毒的严重风险, 可认定构成犯罪; 如 果行为人违反疫情防控措施造成 100 人以上隔 离医学观察,则可认定为后果特别严重,可适 用第二档加重法定刑。另外,具体认定危害后 果应注意明确拒绝执行防控措施与造成他人感 染病毒或被隔离医学观察之间的因果关系。实 践中先要圈定违反疫情防控措施接触的地区和 人群, 关注在病毒潜伏期的 1-14 天内接触范 围内人群发病情况,进行不定期排查,并详细 记录发病患者或被隔离观察者与行为人交际的 具体方式、时间、地点等要素,准确论证其间

(作者单位:上海市人民检察院第一分院)