

# 重大疫情后全面推进复工复产的思考与建议

[摘要] 重大疫情后及时推进全面复工复产，是保障国计民生、维护国家安全、维护社会稳定，打赢全面脱贫攻坚战的必然要求。疫后全面推进复工复产面临诸多现实问题需要解决，必须依法有序、平稳渐进推进复工复产。应遵循中央确定的全国复工复产的总基调和时间线，继续落实“外防输入，内防反弹”工作，分类错峰推进各地各行业依法有序复工复产，多方合力助推企业复苏以摆脱暂时困境，重视解决就业问题和劳资问题避免企业内部空耗，努力实现落实防控措施不影响正常生产生活学习活动。

[关键词] 新冠肺炎；重大疫情；疫情防控；复工复产

[中图分类号] F124 [文献标识码] A [文章编号] 1002-8129 ( 2020 ) 05-0021-07

2020年伊始,突如其来的新冠肺炎疫情几乎给中国经济发展按下了暂停键。为阻断疫情传播而采取的停工停产、封城封路等严格防控管制措施对国家经济发展造成了严重不利影响。随着全球疫情发展的恶化,我国经济发展面临更加严峻的挑战,要坚持底线思维,做好较长时间应对外部环境变化的思想准备和工作准备。当前,随着国内疫情防控形势持续向好,各类企事业单位按照中央部署及时推进复工复产,稳定经济,为防控疫情提供物资保障和经济支持。但同时也要警惕重大疫情后全面推进复工复产仍面临诸多现实问题,我国防范疫情输入压力不断加大,复工复产和经济社会发展面临新的困难和挑战。因此,既不宜“一刀切”,也不能“一窝蜂”,要在做好疫情防控工作的前提下,依法有序、平稳渐进地推进复工复产,推动经济社会健康发展。

## 一、重大疫情后及时推进全面复工复产的重要性和必要性

### (一) 及时推进复工复产是保障国计民生的必然选择

为了阻断疫情传播,各地采取限制出行、封城封路、停工停产、居家隔离等严格防控措施,在防控疫情取得重大进展的同时不可避免地国计民生和生产生活造成影响。众多关乎国计民生的行业被迫停

工停产，国家经济经历短暂衰退，众多劳动者面临“手停则口停”的现实困境。疫情防控措施使得人口流动性受阻，衣食住行等各方面受到不同程度的不利影响，尤其是湖北武汉等疫情严重地区。停工停产不能成为常态，及时推进全面复工复产成为保障国计民生的必然选择，随着疫情防控形势向好，亟需尽快出台相关措施，保障供给、稳定就业，维持国家、社会的正常运转和人民群众的正常生活。

## （二）全面推进复工复产是维护国家安全的现实需要

根据我国《国家安全法》第二条规定，国家安全是指国家政权、主权、统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受内外威胁的状态，以及保障持续安全状态的能力。此次新冠肺炎疫情，凸显公共卫生事件牵一发而动全身，几乎涵盖了总体国家安全观中的政治安全、经济安全、文化安全、社会安全、信息安全等各个安全领域，是新时代我国面临的重大安全威胁。重大疫情使得我国面临更加复杂的国内国际形势，面对国内经济发展受挫、国外疫情持续肆虐、国外利用疫情抹黑我国、国际贸易保护主义和种族歧视抬头等复杂形势，必须及时推进全面复工复产稳定国内发展大局，防止安全风险激化，以应对国际复杂多变的疫情防控和经济政治局势。

## （三）及时推进复工复产有利于维护社会和谐稳定

此次新冠肺炎疫情发生以来，国内和国际、线上和线下出现了很多不和谐的声音，充斥着大量谣言和恶意中伤，否定我国的疫情防控措施和抗疫取得的成就，质疑国家的治理体系和治理能力。各国疫情防控管制措施与我国相比有很大差别，少部分民众对国内比较严格的封城封路、限制出行等隔离阻断措施产生微词。在实际操作中也出现一些失序失范行为，一批涉疫情违法犯罪案件出现，如制售假冒伪劣口罩案件、扰乱社会秩序类案件、干扰疫情防控类案件等。因此，国家经济平稳运行是社会和谐稳定的重要保障，及时推进全面复工复产有利于促进经济尽快恢复，使民众回到各自学习工作生活位置，提振社会信心，有效减少矛盾以维护社会和谐稳定。

## （四）推进全面复工复产才能更好地打赢脱贫攻坚战

2020年是决战决胜脱贫攻坚战的收官之年，然而，突如其来的新冠肺炎疫情使得脱贫攻坚工作受到一定影响，面临决战决胜脱贫攻坚时间紧、任务重的现实。重大疫情本身及其防控措施造成部分地区贫困户外出务工受阻、扶贫农副产品滞销、产业扶贫困难加剧、扶贫项目停工等等，一些已经脱贫的群众面临再度返贫的风险。随着疫情防控形势向好，只有早日解除疫情防控限制性措施及时推进全面复

工复产，把疫情造成的损失降到最低，才能更好地落实脱贫攻坚政策，为开展脱贫攻坚工作提供良好的市场环境和物质经济基础，确保实现决胜建成全面小康、决胜脱贫攻坚的目标任务。

## 二、重大疫情后全面推进复工复产面临诸多现实问题

### （一）存在疫情反弹风险

一方面，在重大疫情还未得到完全有效控制之前，大规模复工复产恐带来聚集性交叉感染，造成疫情复燃，威胁国家疫情防控工作大局。返工复产大潮将是对疫情防控机制的一个大考验，挺过了返工复产大潮，疫情感染人数大概率将不会出现其他闪失。隔离阻断措施是遏制疫情传播最简单高效的方法，复工复产将增加人员接触、人员流动、人员聚集，给疫情控制带来直接和潜在的威胁。据悉，山东、湖南等多地复工后发生聚集性疫情[1]。重大疫情后，如何有效推进复工复产和减少聚集性交叉感染事件发生是不可回避、必须解决的现实问题。另一方面，此次疫情因为我国采取的措施及时有效，果断遏制了疫情在全国的传播，取得了阶段性成效，但从临床医学和病毒学专家的研究来看，疫情在我国可能会反复出现，虽然不会像此次武汉市这样集中式暴发，但可能分散性出现，也可能是几个地方同时出现。随着时间变化，新冠病毒会变异，病毒在传播过程中既可能减弱其致病性和传染性，也可能因变异得以增强，仍然存在反弹复燃风险。

### （二）面临境外疫情输入压力

随着新冠肺炎疫情世界大流行，美国、意大利、西班牙等国家新冠病毒肺炎的新增确诊人数迅速飙升，疫情防控重点已从国内的“外防输入、内防扩散”（武汉为内防扩散、外防输出）转化为国际性的外防输入和内防反弹。各国之间的人员流动，输出输入病毒传播感染的风险增大，我国面临境外高风险人员流入和疫情输入的压力。据国家移民管理局统计，自3月11日世卫组织宣布新冠肺炎为全球大流行以来，全国陆、海、空口岸入境的人员日均12万人次，其中，乘国际航班入境的人员日均2万人次，外国人占比一成左右<sup>[2]</sup>

境外人员入境给国家疫情防控工作大局带来潜在威胁，境外输入病例恐引发国内疫情反弹。另外，此次新冠肺炎疫情，继中国的第一波疫情、欧美的第二波疫情，其他地方（如南美洲、非洲）是否会出现第三波大的疫情具有不确定性。有专家学者指出，新冠病毒疫情走势可能会与季节性流感的发展轨迹相同，世界性的反复性的发生，或出现第一阶段、第二阶段等。

### （三）社会矛盾交织恐形成不良连锁反应

复工复产将增加交通运输、疫情监测、医疗救治以及社会维稳等各方面压力，需要严防各类矛盾交织叠加形成不良连锁反应。复工复产大潮加快人员大规模跨区域流动，一定程度上打破了疫情防控隔离阻断措施，有症状未被发现的病患、无症状感染者以及病毒携带者等跨区域流动，这些人具有一定的病毒传播风险，使得疫情跟踪监测、医疗救治更加困难。另外，由于部分地区宣传、组织不当，部分民众和单位以“有色眼镜”看待疫情严重地区户籍人员和有疫情严重地区旅居史的人员，在复工复产中对疫情严重地区人员表现冷漠，甚至是歧视性态度。此外，在疫情防控过程中大量重灾区或是有过重灾区旅居史的个人信息被曝光，其中包含了姓名、身份证号、电话、家庭住址等信息，不仅对于患者以及相关公民的个人信息权带来极大损害，还助长了歧视性观念，强化了对于重灾区民众的不良印象，这些都极易引发社会矛盾。随着解除防控管制措施、全面推进复工复产，短期内更多矛盾将暴露出来，恐形成不良连锁反应，给社会带来不确定风险。

### （四）经济基本面受疫情打击影响复工复产

重大疫情本身及其严格防控措施已经对经济发展和经济秩序的基本面造成不利影响，在此基础上推进复工复产面临更多问题。重大疫情是一场没有硝烟的战争，摧毁破坏力很大，造成直接的经济损失和潜在的市场机会丧失。疫情防控期间将经历投资减少、出口受限、消费萎缩的阵痛，伴随着失业人数增加和物价水平上涨，部分企业（尤其是中小微民营企业）经受不住疫情冲击面临破产倒闭。市场秩序、金融秩序受疫情影响更加不稳定，借机囤积居奇、哄抬物价等扰乱市场经济秩序的苗头出现。重大疫情带来的停工停产、封城封路造成大量违约、无法履行合同的情况的出现。经济发展和经济秩序的基本面受到重大疫情的不利影响，企业存活、企业融资、招工用工、原料供给、产品生产、产品运输、产品销售、产品出口等各个环节都面临更加严峻的形势。尤其是经历最长时间封城的湖北省武汉市，疫情和封城对武汉市的部分行业和企业造成毁灭性打击，在此基础上全面推进复工复产面临着比其他省市更加严峻的挑战。

### （五）企事业单位劳资问题和就业问题突出

因重大疫情造成的停工停产、限制出行等使得劳资问题和就业问题更加突出，需谨防企业内部空耗阻碍企业复工复产进入正轨。一方面疫情期间大部分企业停工停产，融资、生产、销售等各方面受到影响，企业经济效益明显降低，不可避免将出现企业破产倒闭、薪资待遇不能按时发放和企业裁员等情

况；另一方面，企业员工受到疫情防控管制性措施影响未能到岗工作，担忧企业是否裁员以及疫情期间工资待遇是否照常发放。如何解决企业员工去留、疫情期间薪资待遇将会是棘手的问题。另外，封城封路等限制出行的措施给企业招聘人员以及待业人员和新就业人员应聘造成困难。尤其是部分企业出于所谓的“自保”心理，以邻为壑，对湖北武汉等疫情相对严重地区人员的就业歧视苗头出现，对求职者就业多加限制，严重伤害湖北武汉等地区人民的感情，激化矛盾。需要特别防范企业内部矛盾激化和问题扩大，造成企业内部空耗，复工却不能复产。

#### （六）公众产生疲劳松懈心理和消极负面情绪蔓延

流行病的危害，不仅在于病患个体的病情严重程度和治疗难度，更多还在于对整个社会稳定的威胁，使公众处在不确定和恐慌情绪之中。长达数月的强力疫情防控措施已经使得社会公众开始疲劳松懈，甚至出现逆反心理。疫情防控中部分封城封路、隔离阻断等限制自由活动的措施打破公众心理预期、打击公众自信心，使得复工复产情况更加复杂。疫情打乱了社会公众正常生产生活、学习的节奏，大部分人不能正常返岗复工，家庭生活开支和贷款还款等受到影响。大中小学受疫情影响不能正常开学，一方面影响大中小学生正常的生活学习活动；另一方面许多家庭需要父母照顾在家上网课的中小学生和学龄前儿童，影响劳动力投入复工复产。此外，疫情还使高校毕业生毕业和就业增加不确定性，以2020年为例，高校毕业生规模预计将达到874

万人<sup>[3]</sup>

，综合考虑经济下行压力和疫情叠加的影响，高校毕业生面临的就业形势将更加复杂严峻。从儿童到老人，整个家庭的成员都受到疫情及其防控措施不同程度的影响。消极、懒散、抱怨等负面情绪蔓延，社会公众自信心受挫，影响有序推进全面复工复产。

### 三、重大疫情后依法有序、平稳渐进推进复工复产的具体思路

#### （一）由中央统筹确定全国复工复产的总基调和时间线

发挥国家体制的优越性，把体制机制优势转化为具体治理效能<sup>[4]</sup>

。首先，由中央统筹全局，因地制宜、因时制宜千方百计创造有利于复工复产的条件，不失时机畅通产业循环、市场循环和经济社会循环，制定复工复产总原则，出台疫后全国复工复产法律指引和公民疫情防控期间守法指引，坚持依法有序、平稳渐进复工复产。其次，中央根据公共卫生和疾病预防控

制部门及其专家小组对疫情病毒发展变化情况的科学预判，结合古人对于瘟疫发展“始于大雪，发于冬至，盛于立夏，衰于惊蛰”的经验总结，制定全国各省市各行业复工复产大致时间线，使全国各地各行业复工复产有章可循。再者，国家公共卫生和疾控部门加强信息披露和信息公开机制建设，及时发布疫情发展情况，为全国各地有序复工复产提供科学指引，地方负责具体落实，有层次、有秩序安排各行业复工复产。

## （二）继续落实境外疫情输入和境内疫情反弹防控工作

1. 加强境外回国和来华人员安全风险预警、检测和隔离机制建设。首先，驻外使领馆要提前发布风险预警，向回国和来华入境人员告知我国境内防控疫情的隔离、管制等相关法律措施，尤其是高风险国家和地区的人员应当与中国公民入境一样接受14日隔离健康状况观察，所有入境人员有服从、配合境内地方政府预防与控制疫情的义务。其次，加强对回国和来华人员的检测，全面评估境外输入人员的卫生安全风险，驻外使领馆对于返华和来华人员，需要全面核实其是否存在高危地区旅行史和高危人员接触史。再者，要完善回国和来华人员的医学隔离措施，严防境外人员传染境内人员，同时要防止境外人员入境隔离期间交叉感染，对回国和来华的各类患者实行分类分级别的诊断治疗，增加远程治疗、专门通道预约治疗等降低人员接触及交叉感染风险的治疗方式。

2. 坚持常态化的境内疫情防控机制不动摇和加快抗新型冠状病毒药物和疫苗的研发、临床试验及推广。一是继续落实疫情防控措施，推进复工复产绝不能对个人安全防护掉以轻心，鼓励线上工作交流，减少不必要的群体性接触。二是复工复产后企事业单位必须为员工开会、用餐等聚集性活动提供必要的防护措施，加强对员工身体的日常检查，员工人数众多且有条件的企业可以临时雇佣医务人员在疫情期间负责员工身体检查和突发医疗事件处理。三是加强疫苗研发，开发抗病毒药物和疫苗不仅需要国内科研人员的努力，还涉及大量跨越国界的临床试验和授权协议，因此要拓展公共外交渠道，搭建学术平台，召开国际会议，加强国际合作，探讨抗病毒药物和疫苗研究方向和进展，在不同方向分工协作研究各种可能有效的治疗药物和疫苗以节约试错时间，尽快研发出疫苗彻底祛除疫情。

## （三）分类错峰推进各地各行业依法有序推进复工复产

随着疫情防控形势向好，全国各地地方要科学精准施策，落实《传染病防治法》的相关规定，分行业、分区域、分缓急，适当错开返工复岗高峰，有条不紊地进行复工复产<sup>[5]</sup>。

1. 在行业方面，分轻重缓急，按行业类别分批推进复工复产。首先要推进医疗防护用品、药品、医药器械生产等企事业单位复工复产，为疫情防控提供充足的医疗用品保障，阻断疫情大范围传播。其次，保障和改善民生工作，保证粮食和重要农产品供给，推进粮油、肉类、蔬菜等日常生存食品企事业单位和自来水、电力、煤炭、石油、天然气等能源相关的企事业单位复工复产。再次，推进生活必需品批发、销售、仓储、运输等企事业单位复工复产。逐渐推进通讯类行业、交通运输行业等其他行业有序复工复产。最后，要有序推动各类商场、市场复工复市，促进生活服务业正常经营，积极扩大居民消费，加快推进投资项目建设，形成供需良性互动。

2. 在区域方面，根据疫情防控形势推进各地区复工复产，青海、甘肃、西藏等疫情轻微地区随着防控形势向好必须及时减少防控管制性措施，解除道路交通限制，简化返岗复工人员返程证明事务性事项办理，率先推进复工复产。对于北京、上海等特大城市，作为国家的政治经济中心，事关整个国家的稳定，要对取消疫情隔离阻断措施和推进复工复产保持慎重，需要等待国内疫情防控形势明显好转方可成规模地推进复工复产。黑龙江等面临较大境外输入风险的边境口岸地区，需要调集更多人力物力财力到海关疫情防控检测上，防止疫情倒灌回流，待境外输入压力逐渐减少消弭，再推进全面复工复产。对于湖北武汉等疫情严重地区，“武汉安则国家安”，需要作出牺牲，在其他地区推进复工复产时需要重点加强防控，防止输出病例，待疫情实质性好转时再推进复工复产。

#### （四）多方合力助推各类企业复工复产以摆脱暂时困境

企业（尤其是中小微民营企业）如果在重大疫情中大量破产倒闭，将造成大量人员失业，产生连带的严重后果。因此，要加大复工复产政策落实，加强对困难行业和中小微企业扶持力度。第一，国家必须采取更加积极的财政政策和更加稳健的货币政策维护国家经济发展大局稳定。为了帮助企业度过疫情难关，国家应该作出特别的财政安排，不仅仅是采取拨款援助等“输血”措施，更应积极落实免税减税降费等对各个市场主体一视同仁的措施。一方面给予企业一定的缓冲期，另一方面增强各类企业的“造血”能力和抵御不确定风险的能力。当然，对于湖北武汉等疫情防控重点地区的企业需要给予特殊照顾，湖北武汉等疫情防控重点地区为了阻断疫情在全国范围的传播果断采取封城措施，做出了巨大牺牲，企业受到重创，需要加强对湖北武汉等地区的企业开展专项援助。第二，有关部门切实完善企业融资渠道，给予基础好、有潜力的中小企业短期免息或者低息银行贷款以帮助企业复苏。有条件的政府部门可以帮助企业介绍相关业务，收购部分滞销产品。市场监管部门需加强引导良性竞争，打击疫情期间囤积居奇、哄抬物价等扰乱市场经济秩序的行为。第三，加强与其他国家的经济贸易沟通交流合作，争取疫情期间互相给予各自国家的企业更多的支持。第四，鼓励房东与企业之间互助，适当减

轻疫情停工停产期间的房租负担。第五，鼓励引导企业与员工之间平等协商，准许延期发放或者适当减少薪资待遇等。最后，企业自身开足马力尽快推进复工复产以摆脱暂时的困境。

#### （五）重视解决劳资问题和就业问题避免企业内部空耗

首先，立法机关可考虑出台相应的疫情期间劳动纠纷和工伤认定法律指引或者实施办法，司法机关可根据司法实务经验有针对性地对劳动纠纷和工伤认定相关法律进行解释。其次，加强劳动争议仲裁和诉讼法律保障，有序疏导，鼓励当事人之间进行调解，面对疫情给予对方更多理解，平等协商妥善处理纠纷。受疫情防控管制性措施影响，法院、劳动仲裁机构等可通过网络视频等方式在线调解纠纷。再次，在符合法律规定的前提下，引导企业和员工之间商量疫情期间工资待遇解决办法和裁员相关事项，企业要加强保障疫情期间无其他收入且家庭负担重的贫困员工的权益，给予基本薪资保障，在决定是否裁员和确实需要裁员时给予特殊照顾。另外，企业要完善特殊面试招聘程序，借助现代信息技术进行网络远程面试，应聘成功者直接到企业工作，减少大量新就业者在城市间穿梭，影响疫情防控措施落实。最后，特别需要注意平等保护湖北武汉等疫情严重地区人员的就业权，依法遏制对湖北武汉等疫情严重地区人员的就业歧视行为，维护湖北武汉等疫情严重地区人员的合法权益。

#### （六）努力实现落实防控措施不影响生产生活学习活动

随着疫情防控形势向好，要坚持依法、精准施策，逐渐减少“一刀切”性质的疫情防控措施，避免因简单粗暴的疫情防控措施引发纠纷，力求做到防控疫情不阻碍普通人正常的生产生活和工作学习。第一，在国内疫情基本得到控制时，除疫情最严重的湖北武汉等地区和境外输入压力大的黑龙江等地区，需要平稳渐进地取消国内其他地区限制人口自由流动的防控管制性措施，为复工复产、生产生活、日常活动、学校开学等提供助力。逐渐取消人口流动防控管制措施对全国疫情防控具有示范意义，将提振公众对于恢复生产、步入正轨的信心。第二，发挥智慧城市在防控疫情中的作用，利用大数据信息技术，将城市的系统和服务打通、集成，提升医疗防控资源运用的效率，优化城市医疗管理和疫情监控服务，精准检测识别病患和救治病患，疫情防控措施尽量不影响正常人群的正常生活。第三，重点关注65岁以上、有基础病的、有重大风险国家（地区）旅居史的人群；重点加强看守所、拘留所、戒毒所、强制医疗所、养老院、孤儿院、福利院、精神病院等人员聚集场所的防控。第四，强化对困难群体基本生活保障，发放临时生活补贴；扩大失业保障覆盖范围，保障失业人员基本生活。第五，由国家统筹规划全国中小学、大学开学时间和高校毕业生延缓毕业和就业的时间线，及时推进中小学、大学分地域分批次开学，使高校毕业生能够及时毕业和有序就业。湖北等疫情重点防控地区可以适当

延后，在线上开展毕业生答辩和研究生招考面试等工作，努力实现落实疫情防控措施不影响民众正常的生产生活学习活动。

#### 四、结语

疫情是对我国治理体系和治理能力的一次大考，根据疫情防控形势发展变化，需要转变疫情防控思路，及时将疫情防控工作重心从隔离阻断疫情传播转到推进全面复工复产上，引导公众有序回到各自岗位、恢复正常生产生活学习活动，统筹推进疫情防控和国家经济发展。在党和国家的坚强领导下，当前我国的疫情防控工作已经取得阶段性成效，疫情防控彰显了中国特色社会主义制度的优越性，展现了中国精神和中国力量。

#### [参考文献]

[1] 摒弃侥幸心理，严防复工复产后聚集性疫情[EB/OL].西双版纳傣族自治州纪委,2020-02-24.<http://www.xsbnjw.cn/webs/xsbnzjw/content.aspx?ID=4267677&cls=2760895>.

[2] 熊建.陆海空口岸入境人员日均12万人次[N].人民日报（海外版），2020-03-17.

[3] 胡浩.2020届高校毕业生规模预计达874万人[EB/OL].新华网，2019-10-31.[http://www.xinhuanet.com/2019-10/31/c\\_1125178211.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0](http://www.xinhuanet.com/2019-10/31/c_1125178211.htm?spm=C73544894212.P59511941341.0.0).

[4] 王朝阳,徐化成.需将制度优势转化为治理效能[N].检察日报，2020-03-24.

[5] 刁琳琳.因地、因势、因业施策 有序推动企业复工复产[N].郑州日报，2020-03-25.

[责任编辑：朱苗苗]

## Thoughts and Suggestions on Comprehensively Promoting Resumption of Work and Production after Major Epidemic

CHEN Yifei, ZHOU Wei

**Abstract:** Promoting the full resumption of production in a timely manner after a major epidemic situation is an inevitable requirement for ensuring the national economy and people's livelihood, safeguarding national security, maintaining social stability and winning the tough battle against poverty. After the epidemic, there are many practical problems that need to be solved in order to promote the resumption of work. It should follow the general tone and timeline of the national resumption of production determined by the central government, continue to carry out the prevention and control of overseas epidemic input and domestic epidemic rebound, push forward the resumption of work in accordance with the law in various industries by classification and staggering, work together to promote the recovery of enterprises to get rid of temporary difficulties, pay attention to solving employment problems and labor problems to avoid internal air consumption in enterprises, and strive to implement prevention and control measures without affecting normal production, living and learning activities.

**Keywords:** COVID-19; major epidemic; epidemic prevention and control; resumption of work and production

[作者简介] 陈一飞（1997-），男，江西赣州人，四川大学法学院2019级硕士研究生；周伟（1956-），男，四川中江人，四川大学法学院教授，博士生导师，四川大学人权法律研究中心主任，法学博士

, 主要从事宪法、反歧视法和比较行政法研究。