

生命终点的守望者

——记金山卫镇社区卫生服务中心总护士长杨慧峰

□见习记者 翟梦丽

当个人走到生命尽头，他需要什么样的照顾？临终关怀的工作需要的不仅仅是高质量的专业水平，更需要一颗有温度的心。来自金山区金山卫镇社区卫生服务中心的总护士长杨慧峰，有着 25 年护理工作经验，2014 年起，她用心建立“爱的港湾”团队，身体力行，带领团队成为照亮病患生命终点的光亮。

“做守护生命的天使”

2014 年 10 月，由于上海市政府实事项目“舒缓疗护”（后称“安宁疗护”）的进一步推进，金山区金山卫镇社区卫生服务中心被列为第二批试点建设单位承担临终关怀的工作。“我们愿意迎接新生命的到来，却很少有人有直面死亡的勇气。”面对这样一个陌生的课题，杨慧峰在学习借鉴其他地区医院的情况下，利用自己身边的资源，组建了一支由病区医护人员、社会志愿者组成的“爱的港湾”志愿者团队，为病人提供“身、心、灵、社”全方位的志愿服务。

“如果自己本身接受不了死亡，又怎么去为安宁疗护的病人服务呢？”带着这样的思考，杨慧峰在志愿者团队组建时就格外注重志愿者主观意愿和个人能力，并通过传统文化、医药知识、心理培训学习等手段，不断提升志愿者的服务能力。给患者过生日、送慰问、节目表演、心愿满足……各种悉心周到的关怀服务拉近了病患、家属和医护人员的距离，也让志愿者们之间相互学习、抱团取暖，病区的护士们和患者之间的关系更加亲密融洽了。

四十多岁的高先生是一名晚期肿瘤患者，起初，他脾气暴躁、孤僻，不配合任何治疗，家人也因此遗弃了他。为他找护工，换了一个又一个，因为他脾气暴躁，护工往往做不到一天就不肯干了。然而，杨慧峰和同事们的陪伴，慢慢地捂热了高先生的心。

高先生说食堂的饭菜不合胃口，杨慧峰及同事们就帮他做汤圆、馄饨、饺子……天天换着花样煮给他吃；高先生不经意间说想吃小时候吃过的点心，杨慧峰想方设法把 50 公里之外的七宝古镇的“七宝糕”捧到了他的面前……

护士节那天，杨慧峰收到快递送来的一束鲜花，小卡片上写着“节日快乐！”正是高先生为她订的。他内心已

经慢慢把病区的医护人员当作了亲人。后来高先生把银行卡和身后事都托付给了杨慧峰这位“亲人”。而看着一天天衰弱的高先生，杨慧峰找到了他的家人，通过一次次的交流和劝解，在生命的最后时刻，他终于得到了家人的谅解和关爱，不留遗憾地离开了。

“医学也是有温度的”

事实上，在接触“安宁疗护”工作之前，杨慧峰就跟踪照顾过几个癌症病人，她深知临终患者的痛苦和无奈，她也深刻地理解到，临终关怀的病人最需要的是精神上的抚慰和陪伴，而她和她的团队也在工作的每个细节中，将这份人文关怀做到无微不至——居家式的病房陈设，让病人和家属感到温馨自在；单人式入住安排，给病人更多自由空间；为每位病人量身定制周到服务，让临终患者感到“被尊重”“不孤单”。

“我们就想把这里打造成居家式的、生命最后一站的栖息地，让临终病人在最后一刻都感受到被尊重、被关爱，尽量让生命的质量不打折。”杨慧峰说，“死亡是我们每个人都会经历的事情。我一直认为‘安宁疗护’这个理念特别好，我想要把这个事情做好，让更多的临终患者能减轻痛苦、无憾谢幕。”

在杨慧峰看来，临终关怀谈及的是死亡教育，必须开展个体和团体相结合的辅导，需要将人文关怀贯穿始终。为了实现这一目标，她在工作中引入了音乐疗法、芳香疗法、色彩疗法、中医情志疗法等多种心理疏导形式，并积极开展对患者家属的哀伤辅导，通过微信交流群等形式，帮助患者家属和丧亲者在群内解答各种困惑和心理倾述。同时，她还带领团队尽全力满足临终病人的最后愿望、给予生命回顾；帮助患者提供家庭沟通、法律援助、社会支持等服务。她先后为 58 位临终病人在安宁病区度过人生最后一个生日；帮助 8 位患者实现生命的升华，完成遗体捐献；与时间赛跑，在有限的时间内帮助完成财产公证，减轻变为遗产的损失……

“但行好事，莫问前程。”这就是杨慧峰一直坚持的信仰。

青浦检察机关通报道交案件情况

探索长三角刑事案件办理协作

□记者 胡蝶飞

本报讯 青浦区人民检察院近日召开道交案件情况通报暨典型案例发布会，今年 1 月 1 日至 10 月 31 日，该院共受理道交类案件 195 件，其中危险驾驶案件 169 件、交通肇事案件 26 件，并不断探索长三角一体化在道路交通领域的司法协作。

今年以来，青浦检察院此类案件认罪认罚适用率达 99.61%，其中确定刑量刑建议提出率 99.5%，法院采纳率 92.54%，上诉率 3.47%。

该类案件中，涉案人员以男性为主，文化程度偏低。涉嫌危险驾驶罪的犯罪主体学历程度为初中及以下的占比 57%，而涉嫌交通肇事的犯罪主体学历为初中及以下程度的占 81%。此外，危险驾驶罪占比偏大。195 件道交类案件中，危险驾驶罪的占比达到了 87%，呈现出数量大、量

刑轻的特点，其中除醉酒驾车外的其他危险驾驶类型仅有 4 件。

青浦检察院不断探索长三角一体化在道路交通领域的司法协作，与吴江、嘉善检察机关签订《关于建立危险驾驶案件办案协作机制的协议》，以三地办案工作的协同性及办案标准的趋同性为基础，在提前介入、定罪量刑标准的把握、社会化调查、取证、审判监督工作的协作性及资源共享、办案经验总结提升等方面进行了具体规定，构建以优势互补、资源共享、协同发展为原则，多方面、多形式深入合作的资源共享格局，形成检察一体化合力。另外，与嘉兴市、苏州市会签了《青浦、嘉兴、苏州案管部门分析研判合作备忘录》，完成对青浦、嘉兴、苏州醉驾案件数据采集与综合分析，形成分析报告，开展检察协作研讨，率先在该地区探索长三角刑事案件办理协作。

疫情防控背景下 行政应急法治困境反思及完善路径

【内容摘要】以当下新冠肺炎疫情为切入点，聚焦突发公共卫生事件，揭露行政应急法治中存在的行政应急部署不够科学高效、防疫强制手段不合法、欠合理、信息发布不甚合理及公私权益平衡机制尚未构建完全等问题，并在实证研究的基础上提出相对应的完善路径。

【关键词】疫情防控 强制手段 信息发布 行政应急

□徐俊晖 薛毓

新冠肺炎疫情展示了风险社会中“黑天鹅”事件的威力，全国各级政府相继采取一系列措施进行疫情防控。本项目就公众对此次疫情防控中行政应急表现的满意度评价在全国范围内各省市不定向投放问卷，进行田野调查。调查显示以下三个现象较为突出：1.公民对不同类型的防疫抗疫强制性手段的支持力度各不相同，从隔离确诊病例到限制交通出行再到“封门”、“封村”的举措，支持度呈现明显下降的趋势；2.信息公开的满意度为 64.8%，不足七成；3.舆情控制的满意度仅达 51.1%。

一、疫情防控下行政应急法治现状中的问题

（一）行政应急部署不够科学高效

一方面，处理突发公共卫生事件时党政、央地之间权责配置不够顺畅，无法形成高效的运作机制。另一方面，应急指挥协调乏力，出现多头领导、各自为政、职责不清、资源分散浪费等现象。

（二）防疫强制手段不合法、欠合理

有些地方的防疫工作出现了简单粗暴“一刀切”现象，如强制封门、挖沟断路、散布患者隐私、任意隔离非病毒携带者等缺乏法律根据的做法，此类行为有违比例原则，不仅不能有效防控疫情，反而激化矛盾，造成并扩大不应有的损失，损害公民和企业的合法利益。

（三）信息发布不甚合理

一方面，信息的发布及传递不及时准确。具体表现为公布主体多样繁琐及主体权限划分混乱、公布内容缺乏明确性及边界性等。政府信息公开的有效性和及时性水平不足无疑将导致政府信源角色缺失。

（四）公私权益平衡机制尚未构建完全

突发事件行政应急法制中最重要的、最核心的价值取向就是公民的生命和财产安全，广大公民的根本利益是行政应急的首要目的，也是唯一选择。然而，公权力的扩张行使难免波及公民个人权益的完全保障，行政机关在社会公共利益与公民个人权利的平衡考量方面仍旧经验不足、能力不够，在公民权利保障方面，还有很大的缺失。具体来说，第一，对限制公民权利合理让渡的保障机制缺失：缺乏人权最低保障标准；缺乏人权平等保障、不得被歧视的规定。第二，对公民权利救济保护机制缺失：缺乏在突发事件中对公民财产损害的赔偿规定；缺乏对公民人身自由限制的补偿规定；缺乏对公民个人信息保护的救济规定。第三，对行政应急权力的监督机制缺失：缺乏对行政应急权力的国家监督、社会监督、缺乏公民监督。

二、突发公共事件中行政应急法治的完善路径

（一）确立行政应急部署机制

尽快确立公共卫生事件突发等非正常态下的行政应急部署机制。党政关

系及分工明确，形成由党领导、顶层指挥，行政机关严格执行的工作格局；央地关系保持协调，地方发挥地缘性、自主能动性之余中央进行监督、兜底。此外应强调多方联动、严格追责、效率为重等应急化特殊要求。

（二）优化强制性手段

构建内部检视与外部监督并举的双轨机制。首先，行政机关需进行内部检视，充分考虑群众的经济承受能力和疫情防控的实际需要，把握强制性措施的实施必要及合理限度。空间上，各地方行政机关应根据不同区域疫情发展状况的差异采取相对应级别的措施来替代一刀切的运动式执法；时间上，各地方行政机关应根据疫情风险等级变化的不同阶段随时灵活调整防控策略。其次，应重视对地方各级行政机关的外部监督，建立过度防控行为举报与警示通报制度。具言之，积极动员广大居民和组织，监督并举报行政机关在疫情防控中采取的偏激过度及粗暴的运动式执法行为，若查证属实，则由国务院相关部门在全国范围内对该行为进行警示通报。

（三）完善信息公开制度

针对公布主体多样繁琐及主体权限划分混乱的问题，建议采用体系化的思考方式、运用法解释的方法得以解决。当立法对公布主体规定不一时，应从立法出发点入手，由卫生行政部门对专业性、技术性强的传染病疫情信息进行公布，下级政府积极配合和指导。将不同的信息归于不同的谱系，二者交互形成规范体系，进而解决法律适用问题。针对公布内容缺乏明确性的问题，应分前中后三阶段统一确定公布内容。疫情先兆阶段公布的内容由县级以上人民政府发布应急预案及预警信息。在疫情发展阶段则应由县级以上人民政府就政府应对措施、公众防范措施以及疫情发展状况进行公布。而事后应公布的信息，可规定在事后由县级以上人民政府就事件的调查、总结情况以及事件结束后的恢复计划和进展情况进行公布。针对公布信息缺乏边界性的问题，应运用比例原则对公布在疫情内容筛选判定，防止公布信息处于无边界状态之下，损害公众个人隐私权。

（四）保障公民基本权利

为尽快消除突发事件的危害，公共利益与公民个人权益难免被置于平衡点的两端和博弈场的对立面。此次肺炎疫情防控下，两者博弈的结果便是由掌握公权力的行政机关通过实施以封锁为代表的系列行政应急措施，以暂时、有限地限制公民个人出行自由、人身自由及个人信息公布等权利为代价，来保障公共卫生和公众健康。行政机关应把握公私权动态平衡的理念，准确评估二者博弈结果的“黄金分割点”，保障公民私权不被过度侵犯甚至践踏：第一，建立损害赔偿、补偿等实质性救济规定；第二，赋予公民对行政应急权力的监督权，发现违法行为即可通过举报、诉讼等程序对行政机关滥权行为进行规制。

“法治建设与社会管理创新” 调研成果选

华东政法大学研究生院 上海法治报社 联合主办