上海法治報
www.shfzb.com.cn
2022年9月30日 星期五

遗失声明
李惠，遗失个体工商户营业执照正、副本，注册号：3101043001290，声明作废。

沉重代价能否换来应急法治体系完善

□莫于川

贵州三荔高速转运车侧翻事故虽然是小概率的偶发事件，但在突发事故灾难的偶然性中，往往有导致事故灾难的内在因素和深刻教训值得分析与汲取。严肃追责的同时，还应深切体会到，那些逝去的宝贵生命正以让人痛彻心扉的代价，警示我国的应急法治体系必须尽快加以完善。

疫情地区政府作出涉疫人员远程转运隔离医学观察安排的重大决策时，不仅要考虑应转尽转，还须仔细考虑转运安全，必须通盘研判转运条件、成本、环境、风险等诸多环节与要素，妥善做出安排。上述事故发生前，当地已专项制定了“高风险人员大规模异地转运工作方案”，但是，与自然规律和社会运行规则有关的夜间、高速、长途、天气、路况、车况、人员、情绪、意外等因素，是否考虑周全且有针对性举措，就应予以严肃追问并认真反思。

根据应对突发事件的实践经验，如果缺乏复合型突发事件的风险防控意识，考虑不周、防范不力或应对不当，就极易发生次生、衍生、复合、叠加而成的复合型突发事件，即由突发公共卫生事件进而引发重大事故灾难。例如，由重大自然灾害引发重大事故灾难，由自然灾害引发重大事故灾难进而引发突发公共卫生事件乃至突发社会安全事件等，这种情形往往造成更严重的突发后果，甚至被动进入紧急状态局面，但至今人们对此尚缺乏足够的认知和共识，极大地妨碍了应急防控决策和应急预案科学严密的完善。

上述事故发生前，当地政府在决定涉疫人员大规模异地转运的同时，制定了专门的工作方案，明确了“一案一专班”和“点对点全程闭环”的转运原则，对转运各环节提出了具体要求，力求确保转运工作精准、有序、高效和安全。贵阳市交通委为此常备20辆大巴、40名驾驶员，即每车配备2名驾驶员。遗憾的是，这次出事大巴半夜上高速长途赶路，却仅配1名驾驶员且全程穿防护服，极易诱发疲劳驾驶风险，但似乎并没有依规采用高速公路电子系统的疲劳驾驶风险提示和强行限制手段，相关防疫决策安排形同虚设，交通安全法规更是抛之脑后。在防疫工作已持续近三年的特殊背景下，能否坚持全面、认真和严格地落实工作制度和责任机制，对依法实现防疫目标可见是多么的重要。

上述事故中，当地政府征用车辆进行涉疫人员异地转运的行为本身或不构成行政强制执行，也不属常规的长途客运，但凌晨2点之后进行的夜间长途载人行驶，毕竟不符合运输安全法治精神，稍有不慎和懈怠就易酿出安全风险恶果。即便转运涉疫人员是上级下达的硬性任务，但具体转运时间按常理在执行过程中也会有自主选择余地，完全可以不选择零点之后出发的高速夜行。在长期疫情防控中，基层人员极易陷入非常态的紧张、疲惫和麻木的状态，究竟是简单刻板地完成转运指标以保证统计数据好看要紧，还是谨慎认真地确保涉疫居民的生命安全更重要？这是防疫过程中常见的冲突与矛盾。鉴于此，在转运车侧翻事故应急处置领导小组会议上，贵州省主要领导表示，要深刻汲取事故教训，全面排查工作中的薄弱环节和各类风险隐患，牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持依法依规办事，保障人民群众生命财产安全。

习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议强调：疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进防控工作。我国疫情防控所依据的应急法律规范和应急预案，是既往以生命与鲜血为代价通过立法程序形成的，符合科学规律和国情实际，依法防控实际上也是简捷规范的科学防控、有序防控和有效防控。故应按照《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》的要求，加强突发事件应急处置法律法规教育培训和应急技能演练，提高全民依法应对突发公共事件的素质和能力，同时制定有效预防和应对突发事件的方案、措施和制度，提升应急法律规范和相关制度的执行力度，决不让这类悲剧重演。

（作者系中国人民大学法学院二级教授、博导，习近平法治思想研究中心研究员；中国法学会行政法学研究会副会长）

夜间行政强制执行不能禁而不绝

□章志远

贵州三荔高速公路客车重大事故，折射出各级政府必须强化运用法治思维和法治方式统筹做好疫情防控和安全生产工作的紧迫性。早在2020年初新冠疫情突发之时，习近平总书记就指出：“疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防疫，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，全面提高依法防控、依法治理能力，保障疫情防控工作顺利开展，维护社会大局稳定。”

在常态化防疫已近三年之久的当下，发生代价如此巨大的事故，确实需要各方认真反思，通过重塑法治理念防止类似悲剧重演。

《行政强制法》第四十三条规定：“行政机关不得在夜间或者法定节假日实施行政强制执行。但是，情况紧急的除外。”作为寻常生活中的特殊时段，“夜间”和“法定节假日”是辛勤忙碌的人们身心休息和家人团聚的美好时光，这一充满人性关怀的法律条款，彰显了以人民为中心的施政理念，体现出对作为公权的行政强制权行使的约束、对作为私权的行政相对人人身权和财产权的保护。三荔高速事件中的涉事车辆系防疫转运征用车辆，乘客为涉疫隔离人员，出发时间为零时十分，目的地是数百公里之外的集中隔离医学观察酒店，侧翻时间为两点四十分许。

从行政法角度分析，这起形式上的重大交通事故实则因当地政府对涉疫人员采用的强制隔离行为而起，这种“半夜鸡叫”式行政执法行为的正当性，需要接受行政法律规范体系框架解释适用的追问。

《行政强制法》规定：“发生或者即将发生自然灾害、事故灾害、公共卫生事件或者社会安全事件等突发事件，行政机关采取应急措施或者临时措施，依照有关法律、行政法规的规定执行。”目前，应对新冠疫情的主要法律规范包括《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》。其中，涉及隔离措施的条款主要包括《传染病防治法》第三十九条规定：“医疗机构发现甲类传染病时，应当及时采取下列措施：（一）对病人、病原携带者，予以隔离治疗，隔离期限根据医学检查结果确定；（二）对疑似病人，确诊前在指定场所单独隔离治疗；（三）对医疗机构内的病人、病原携带者、疑似病人的密切接触者，在指定场所进行医学观察和采取其他必要的预防措施。拒绝隔离治疗或者隔离期未满擅自脱离隔离治疗的，可以由公安机关协助医疗机构采取强制隔离治疗措施。”《突发公共卫生事件应急条例》第四十四条也有类似的规定。这些法律、行政法规颁布于《行政强制法》之前，且对行政强制执行措施的适用并无具体的细化规定，因此不能简单排除《行政强制法》在疫情防控强制措施中的适用。

更为重要的是，《行政强制法》属于行政强制领域的基础性、通用性法律，在我国所有行政强制法律规范体系中处于总则地位，其指导思想、基本原则、基本程序、基本制度都具有统领性作用。为此，包括“不得在夜间实施行政强制执行”条款在内的《行政强制法》所规定的行政机关强制执行程序都应当得到遵循。

需要说明的是，《行政强制法》“情况紧急的除外”的但书条款并不能成为“半夜鸡叫”式行政执法的依据。防止行政强制权滥用是立法追求的首要目标，依法规范行政强制权，既是依法行政的需要，也是维护公民合法权益的需要。而适当性原则是所有行政强制行为必须遵循的底线要求，“备而慎用”“不到万不得已不采用”的行政强制立法理念，也应当成为行政执法活动的底线思维。回到疫情防控的现实层面，当地在9月2日出现四例无症状感染者病例之后就实施全域静默管理，疫情外溢已经得到有效阻隔。考虑周边地理环境复杂、夜间行车风险极高，当地政府本应恪守生命至上原则，在白天实施远途转运隔离措施，以高度审慎的责任心防止危及人民生命安全的重大事故发生。

行政强制是最典型的行政执法手段之一，其合法适当行使关乎民权保障和政府形象。在《行政强制法》实施十年之际，“半夜鸡叫”式行政执法禁而不绝的现象催人反思。各级政府只有全面、准确理解依法行政的核心要义，才能实现严格规范公正文明执法的建设目标，让人民群众从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

（作者系华东政法大学二级教授、博导，中国法学会行政法学研究会常务理事、副秘书长，教育部青年长江学者）

转运隔离人员应恪守交通安全规范

□闫尔宝

日前，贵州夜间转运隔离人员车辆发生重大交通事故引起社会高度关注。据报道，事故发生时间为凌晨2点40分。对此，公众提出质疑，当地政府在上述时间段转运涉疫隔离人员的行为是否违反了交通运输部、公安部、应急部联合下发的《道路旅客运输企业安全管理规范》第三十八条“长途客运车辆凌晨2时至5时停止运行”的禁止性规定。

基于上述《规范》的适用对象为道路旅客运输企业，不宜直接用于评价政府转运涉疫隔离人员行为是否合法。但是，借助法律解释不难发现，夜间特定时段政府转运涉疫隔离人员同样应遵守《规范》设定的行车规则，违反规定的将构成违法行为。

夜间特定时段不得运营客车的禁止性规定源于生命至上的立法原则。《规范》中关于夜间2时至5时客车禁行的规定具有科学依据和经验实证，属于客观规范，具有普适性。大量研究和事例已证明，驾驶员在上述时段驾车容易出现疲劳反应，极易导致意外事故发生。基于对车上人员人身安全的保障，相关部门才制定了该禁止规定。由此，从立法原则和政策初衷出发，《规范》设定的“夜间特定时段不得驾驶载运多人车辆”的安全驾驶规范，不但适用于道路客运企业，同样也适用于进行道路载客运输活动的公务机关。

从法律解释角度而言，政府公务车辆的活动原本就受到《道路交通安全法》的调整和规范。该法第二条规定，中华人民共和国境内的车辆驾驶人、行人、乘车人以及与道路交通活动有关的单位和个人，都应当遵守本法。显然，该条规定的中的“驾驶人”“与道路交通活动有关的单位”涵盖执行公务的政府及其人员。

《规范》中特定时段客车禁行的规定，属于《道交法》中的驾驶人“安全驾驶要求”。《道交法》第二十二条第一款规定，机动车驾驶人应当遵守道路交通安全法律、法规的规定，按照操作规范安全驾驶、文明驾驶。第三款规定，任何人不得强迫、指使、纵容驾驶人违反道路交通安全法律、法规和机动车安全驾驶要求驾驶机动车。上述条款规定驾驶人要遵守“安全驾驶操作规范”和“机动车安全驾驶要求”。其中“安全驾驶操作规范”和“安全驾驶要求”属于不确定法律概念，需要根据具体情形和要求填充内容。联系上下文规定，即使将“操作规范”解释为驾驶员本人的具体操作规范，如转弯前开转向灯等，但“安全驾驶要求”却不限于仅针对驾驶员的特定驾驶行为，还应包括涉及道路交通安全的所有规范性要求。因此，《规范》中夜间特定时段客车禁行的普适性规定理当包含在“安全驾驶要求”的视野之内，作为评价政府行为的规范依据。

疫情期间，政府采取的特殊防疫措施同样要遵守基本安全规范约束。主张政府特殊防疫措施可以突破一般法律规定而不受违法评价、夜间转运隔离人员行为可以不遵守包含《规范》在内的法定安全驾驶要求的观点是不可接受的。首先，实施极易造成人身伤亡的危险驾驶和以转运行为达成疫情管控的目的相较，未必符合法益相称的比例原则；涉疫隔离人员的人身安全和周围人群的人身安全具有同等价值，不能为了保护后者就无视对前者人身安全构成的风险。其次，防疫现实也已证明，奥密克戎病毒阳性病例的治愈率极高，而夜间交通事故的大量案例表明，夜间特定时段行车引发的伤亡后果和社会心理创伤却可能永难复原。

即使认为转运涉疫隔离人员可以突破常规法律秩序，也必须获取明确法律授权，且须恪守尊重生命健康权的底线。以《道交法》为例，虽然赋予警车等特种车辆行使特权，但该法第五十三条还是规定该特权行为的实施要在“确保安全的前提下”。与之对照，我国的《应急管理法》《传染病防治法》虽然授权政府可以采取转运、疏散、隔离等特殊防疫措施，但并未许可转运措施可以不受夜间特定时段禁行的限制、可以不遵守“确保安全”的法定要求。

夜间载客运输活动事关生命健康安全，政府部门和社会公众对此应当具有高度共识，严格依法行事，避免此类事故再次发生。沉痛的教训同时也在呼唤立法应尽快做出相应的调整与完善。

（作者系南开大学法学院副院长、教授、博导）

学者评论

以法理思维的清晰度，助推法治社会的能见度

（未经授权，请勿转载）