



单双号限行通告,谁有权发布?

专家解读太原市区实施机动车单双号限行通告

□ 本报记者 马超 王志堂

12月19日23时40分,山西省太原市公安局交警支队官方微博@太原交警发布《关于在市区范围内实施机动车单双号限行交通管制的通告》,此次限行时间为12月22日0时至12月31日24时,落款为太原市公安局。

通告发布后,一石激起千层浪。微信朋友圈、微博、短视频等议论不断:限行的法律依据是什么?限行通告是否属于重大决策?究竟该由谁发布?发布是否需要经过一定程序?

带着这些问题,(法治日报)记者采访了多个部门及相关法律专家。

法律规定明确

“各位街坊邻居,由于为时不短的限行为工作出行带来极大的困扰,欲拼车出行。本人车牌尾号为双号,在小店区南中环长治路交叉口附近工作,单日可以拼车者请与我联系……”这是太原市一小区业主发在微信群里的一条信息。

记者了解到,这次通告是今天太原市发布的第二份限行通告。前一份限行通告是12月13日17时41分由太原市公安局交警支队官方微博、微信同时发布,限行时间为12月14日0时至12月15日24时,限行方式同样是单双号限行,落款同样为太原市公安局。

通过查看两份通告,记者发现,两次限行均是“为减少机动车尾气排放,保障人民群众身体健康”,其依据主要是“《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国大气污染防治法》等法律规定”。

记者随即查阅了上述两部法律,发现道路交通安全法全文共8章124条,其中与限制通行、交通管制有关的条款共2条,分别是:

第三十九条 公安机关交通管理部门根据道路和交通流量的具体情况,可以对机动车、非机动车、行人采取疏导、限制通行、禁止通行等措施。遇有大型群众性活动、大范围施工等情况,需要采取限制交通的措施,或者作出与公众的道路交通活动直接有关的决定,应当提前向社会公告。

第四十条 遇有自然灾害、恶劣气象条件或者重大交通事故等严重影响交通安全的情形,采取其他措施难以保证交通安全时,公安机关交通管理部门可以实行交通管制。

而大气污染防治法全文共8章129条,其中与限制机动车行驶有关的条款仅1条:

第九十六条 县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产,限制部分机动车行驶,禁止燃放烟花爆竹,停止工地土石方作业和建筑物拆除施工,停止露天烧烤,停止幼儿园和学校组织的户外活动,组织开展人工影响天气作业等应急措施。

“通过上述规定不难看出,只有在道路和交通流量较大、大型群众性活动、大范围施工、严重影响交通安全的情况下,公安机关交通管理部门才可以限制通行、进行交通管制。太原两份



限行通告中为“减少机动车尾气排放,保障人民群众身体健康”显然不在此列。”山西省行政法学研究会会长、山西大学法学院教授彭云说。

彭云表示,根据应急需要可以采取限制部分机动车行驶等应急措施的应当是县级以上地方人民政府,而非公安机关及其交管部门。

为何发布通告

这两次限行通告发布由何而来?发布之前是否经过合法性审查?记者就此联系了太原市公安局和太原市公安局交警支队,两部门相关人员给出的回复均为:接上级部门要求发布。

随后,记者辗转联系上了太原市人民政府新闻发言人名单和电话尝试联系太原市人民政府办公室,但电话均为无人接听状态。

记者对比两份通告发现,第一份通告除了依据两部法律以外,还有“市生态环境局的要求”,第二份限行通告还明确了决定限行的主体,即市改善省城环境质量领导小组办公室。

据此,记者辗转联系上了太原市生态环境局负责合法性审查的法规与标准科。一位赵姓工作人员表示,限行是由大气污染防治科的。当记者问限行通告是否经过合法性审查时,该工作人员表示,自己没有参与,并表示会让生态环境局相关人员与记者联系。

很快,一位自称太原市生态环境局大气环境科的杨姓工作人员给记者打来电话称,太原市改善省城环境质量领导小组是太原市为改善省城环境质量成立的议事机构,实行双组长制,成员单位包括生态环境、公安、气象等多个部门,办公室设在市生态环境局。

“机动车限行是由市生态环境局根据会商结果提出建议上报,市政府授权后,由公安部门发布的。”杨姓工作人员说,市生态环境局每天都会组织由生态环境、气象、监测、科研及专家

组进行会商研判,根据自己研判和省级部门研判结果得出预报,上报市里。

该工作人员进一步解释说,太原污染物来源主要为企业污染、扬尘污染、机动车污染和生活污染。12月13日市生态环境局已发布通知,要求全市焦化企业压产50%,化工、炭黑等压产30%,太钢作为A级企业自主压产20%,水泥等行业全部停产。除了有供热任务的企业,工业企业已经将污染压到最低空间,在抑制扬尘方面,也采取了极为严格的措施。“面对可能到来的污染天气,慎重考虑之后才决定采取机动车限行措施”。

重大行政决策

太原交警部门发布的数据显示,截至2021年5月20日,太原市机动车保有量达190万辆。此次单双号限行期间,每天约有95万辆机动车出行受到影响。

那么,影响如此多人出行的限行究竟不属于重大行政决策?

“机动车限行涉及公众出行切身利益,当然属于重大行政决策。”彭云说,根据国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》,制定有关公共政策、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施;决定对经济社会发展有重大影响,涉及重大公共利益或者社会公众切身利益的其他重大事项等决策事项属于重大行政决策事项。

彭云说,根据大气污染防治法,机动车限行通告的发布主体应该是太原市人民政府,并且在决策之前应该有充分的依据,如是否有详实的数据支撑将带来污染天气,达到何污染程度才可以决定采取机动车限行措施,这些均应当向公众公开。

“通告发布之前,除了合法性审查,还应该采取召开听证会等多种措施,保障人民群众参

与权,确保决策内容符合法律、法规和规章。同时,获得公众的认可。”彭云说,政府部门在作出行政决定时,还应注意公权力行使与私权利保护之间的关系,如为了公众健康采取的限行,对机动车主的权利是一种限制,是否应该考虑在税费等方面进行一定补偿。

不同处理模式

记者发现,同样的限行,不同的地方有着不同的处理模式,即使在太原,每次也不尽相同。

2020年10月16日,太原市发布2020年冬季一份限行通告时,落款同样为太原市公安局,而向太原市公安局交警支队下达限行通知要求的也同样是太原市改善省城环境质量领导小组办公室。通告发布后,本报新媒体曾予以关注报道。

2020年11月26日,太原市发布第二份限行通告,这次的发布方为太原市人民政府,虽然仅限行1天,但此次限行不仅提前一个星期发布通告,而且还专门召开新闻发布会予以解读。

纵观全国,不少城市特别是北方城市,都出台过限行措施。

在北京市人民政府官方网站,记者查询了11年来(2010年至2021年,其中2011年未发布)北京市发布的13份限行通告,其中2013年、2015年分别发布过2份,这13份限行通告均为带有正式文号(如:京政发〔2020〕13号)的红头文件,决定实施限行措施的均为北京市人民政府,发布方均为北京市人民政府,发布方式均为通过北京市人民政府官方网站。

记者还注意到,针对2019年、2020年、2021年发布的限行通告,北京市交通委员会还配发了相关的政策解读。

漫画/李晓军

上接第一版 加强客运一线服务人员日常健康监测和定期核酸检测,制定完善应急预案。加强重点时段、热点路线运力供给,优化运输方式衔接、客运枢纽服务,防疫检查站点设置,减少车辆拥堵,人员聚集。落实健康码全国“一码通行”,保障老年人等特殊群体在智能化条件下的出行。针对极端天气做好应急准备,防止发生大范围旅客、车辆滞留。强化运输安全监管,保障群众出行安全。

六、筑牢底线思维,抓紧抓实安全生产工作。坚持人民至上、生命至上,严格落实安全生产责任和管理制度,强化安全隐患排查治理,坚决遏制重特大事故发生。狠抓重点行业领域安全防范,加强特种设备、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹、渔业船舶等安全监管,严格大型活动审批,消除商住混合楼、大型综合体等人员密集场所消防安全隐患,扎实开展燃气安全整治。突出抓好能源保供安全,对高风险矿井落实专人盯守,严厉打击违法开采行为,加强油气气储运等危险源巡查。加强极寒天气和雨雪冰冻等灾害、森林草原火险的监测预警和应急处置,保障人民群众生命财产安全。

七、防范处置矛盾问题,全力维护社会大局稳定。坚持和发展新时代“枫桥经验”,围绕重点领域、重点群体深入开展矛盾纠纷排查化解,落实属地管理责任和源头治理措施,把矛盾隐患化解在当地,解决在基层。把握岁末年初社会治安规律特点,结合常态化开展扫黑除恶斗争,依法严厉打击涉枪涉爆、电信网络诈骗、跨境赌博、“黄赌毒”、“盗抢骗”、“食药环”等影响群众安全感的突出违法犯罪,确保节日期间社会治安平稳有序。加强社会面巡防巡控,强化人员密集场所安全防控,最大限度消除安全隐患和盲点。统筹警卫安保和疫情防控工作,切实筑牢冬奥安保防线。

八、坚持勤俭文明过节,倡导良好社会风尚,教育引导广大党员干部特别

是领导干部带头转变作风树新风,自觉反对特权思想、特权现象,自觉反对餐饮浪费、铺张奢侈,严格家教家风。推动移风易俗,倡导勤俭节约,坚决抵制大操大办、高额彩礼、厚葬薄养、封建迷信、不文明祭扫等不良习俗。关心关爱基层干部特别是工作在困难艰苦地区和急难险重任务一线同志,做好对因公去世基层干部家属的走访慰问、照顾救助和长期帮扶工作,做好“共和国勋章”、国家荣誉称号和“七一勋章”获得者有关待遇落实和走访慰问工作,加强党内激励关怀帮扶。

九、持续推进正风肃纪,严防“节日腐败”。严格执行中央八项规定及其实施细则精神,严查快处违规吃喝、违规收送礼品礼金,违规使用公车、公款旅游等问题,严肃整治违规发放津贴补贴或者福利,注意纠正快递送礼、收送电子红包、“不吃公款吃老板”等隐形变异行为,持续释放从严信号。聚焦疫情防控、安全生产、灾害监测预警、应急处置、民生保障、政务服务等,坚决纠正影响党中央决策部署贯彻落实,漠视侵害群众利益的形式主义、官僚主义。对以总结部署工作等名义随意向基层派任务要材料,同一内容视频会议层层套开、“指尖上的形式主义”等问题及时督促整改,切实为基层减负。严格执行“十严禁”换届纪律要求,确保换届工作清明清静。

十、加强应急值守,保证各项工作正常运转。严格执行24小时专人值班和领导干部在岗带班,外出报备等制度,应急值守任务较重,与人民群众生产生活密切相关的单位要健全应急值守联动机制,提前做好应急保障准备,遇有重大突发事件或者其他重要紧急情况,要第一时间请示报告并及时妥善处置。直接服务群众的单位要安排好节日期间值班执勤并确保服务质量。

各地区各部门要增强“四个意识”,提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,忠于职守、尽职尽责,确保本通知精神落到实处。

使命高于生命 责任重于泰山

上接第一版 他说,我在那里遭遇生死考验,但我依然无怨无悔,那里见证了我一个用心转化罪犯的成功实践,能够献身监狱事业是我的荣光。

寻找开启罪犯心门的“钥匙”

在日常工作中,李延军始终牢记人民警察的光荣职责,为确保监狱的安全稳定,为将罪犯改造成为守法公民,挥洒着自己辛勤的汗水,他不仅严格管理,而且不断探索个别教育的新思路、新方法。

20多年来,李延军对罪犯家访200余人次,努力帮助他们解决实际困难,尽量使罪犯卸下沉重的思想包袱,逐渐步入正常的改造轨道。有一次,他经过近5小时的车程颠簸,来到一名罪犯家中家访,寻求当地政府的帮助,解决了其孩子上学、家人低保的实际困难,使该罪犯安心改造。“对这些罪犯采取面对面说教的方式往往收效甚微,他们更在乎你对他的关怀与尊重,你真心为他付出了,他实实在在体会到了,改造的积极性自然会大大提高。”李延军说。

面对罪犯形形色色的心理,李延军从不千篇一律地开展教育改造工作,他说,改造罪犯要善于找到开启他们心门的“钥匙”,才能收到意想不到的效果。罪犯田某因与邻居产生纠纷,兄弟四人失手将对方打死,事后,田某因故意杀人罪被依法判处死缓。

服刑期间,田某情绪波动很大,改造表现时好时坏。李延军没有直接和他展开对话,而是多渠道了解田某到底存在什么心结。原来,田某服刑至今家人一次也没来探望,因担心家人近况,他有点浑浑噩噩,精神恍惚。

找到症结,就得对症下药。李延军请示监狱领导后,决定前往田某的老家确认有关情况。

在太行山深处一个偏僻的小山村,李延军见到了田某的父母,其父因为四个儿子全部入狱,一气之下瘫痪在床,其母则靠种地艰难维持家中生活,他们不是不愿意去探望,实在是凑不足路费。

见此,李延军将身上所有的钱留

给了田某家人。返回监狱,他在领导的支持下迅速启动“监狱帮教直通车”,一场帮助田某与家人狱内团聚的亲情帮教活动拉开帷幕。

活动现场,当田某看到母亲走上前台的身影,立即冲上去当场跪抱着母亲的双腿泣不成声。这一跪,有对母亲的无尽忏悔,更有对李延军助其团圆的深深感激。

现在的田某不仅自己带头积极改造,还经常以亲身体教教育其他罪犯,李延军“感化一个,教育一批”的改造理念在监内不断开花结果。

“坚持原则守牢底线远离‘禁区’”

作为管教一线的监区领导干部,李延军不仅要管到罪犯,更要抵御监狱外的拉拢和诱惑。

曾有一名罪犯家属主动找到李延军,希望在考核时予以照顾,结果被李延军一句“减刑要看改造表现”顶了回去。事后李延军说:“作为党员领导干部,与罪犯无一丝一毫经济瓜葛,行得正;与罪犯家属无一分一厘金钱交往,睡得香,这是底线!”

曾经有一名罪犯家属找到李延军的妻子,让她帮助回问李延军,怎么才能减刑?需要多少钱?李延军发火了:“问什么问?这不是钱的问题,减刑是有法律规定的,必须严格依法办事。”自此以后,再有人向李延军的妻子“打听事”,妻子第一时间就回绝了。

工作中,李延军坚持原则,依法办事,对罪犯严格管理,把拒腐防变作为自己一生的坚持,把廉洁自律作为工作的基本操守,自觉筑牢思想防线,增强规矩意识,远离“红线”“禁区”。

20多年工作磨砺,长期在监管一线工作,练就了李延军坚定的理想信念、精湛的业务本领,他出色地完成了又一个又一个艰巨的工作任务;多少次,他放弃了阖家团圆的机会;多少次,他凌晨回家只为悄悄看一眼妻子熟睡的脸。他那不知疲惫的身影,心系使命的情怀,默默奉献的精神,感染着身边每一位同事。

在李延军心里,永远是使命高于生命,责任重于泰山。

从“专项斗争”到“常态整治”

上接第一版 摆在全局突出位置,加强部署,全力推动。

自治区党委成立由党委政法委牵头,纪委监委、组织部、宣传部、政法机关及有关单位参加的扫黑除恶专项斗争常态化领导小组,明确成员单位职责任务,部门协作配合,线索核查反馈、重大案件会商等重要事项,推动专项斗争常态化有力有序开展。

在各级党委统一领导下,各级专项斗争领导小组牵头抓总,政法系统担当作为,纪检监察、组织等单位协同攻坚,行业监管部门同向发力,全区形成区市县乡村五级书记一起抓、各部门齐抓共管联动融合的工作格局。

全区坚持上下“一盘棋”,营造了强大声势,形成涤荡黑恶势力的强大合力。

掀起凌厉攻势

2021年8月13日,贵港市召开扫黑除恶专项斗争暨四大行业领域整治推进会,研究部署全市常态化扫黑除恶和网络安全、自然资源、交通运输、工程建设等四大行业领域乱象整治工作。

贵港市主要领导多次听取大要案情况汇报,提供强力保障,推动黑恶案件一查到底。市扫黑办建立重大黑恶势力犯罪案件会商机制,公检法纪协同配合,实行领导包案,对涉黑涉恶案件决不姑息。李春庆、覃嘉冠、韦东阳等6起重点涉黑涉恶案深挖彻查,彰显贵港市有黑必扫、有恶必除的坚定决心。

一段时间以来,广西主要江河河砂采采

重,滋生涉砂类黑恶犯罪利益链。

广西各地公安机关雷霆出击,今年1月至11月,打掉非法采矿团伙28个,查处涉案资金近1.83亿元,彻底打掉广西主要江河流域非法采矿猖獗势头。

在侦查、起诉、审判各环节,广西相应出台线索移送反馈、挂牌督办、取证工作指引、提前介入、团队审判、异地办案等工作机制,严格落实重大问题集中议、将执法监督全流程覆盖。

2021年,广西公安机关将涉黑涉恶在逃人员作为打深打透黑恶势力犯罪的重要战场,打掉涉黑组织6个、涉恶犯罪集团23个、涉恶犯罪团伙48个,侦破涉黑涉恶刑事案件805件。检察机关受理起诉涉黑涉恶案件145件787人,提起公诉115件526人。全区审判机关一审审结涉黑涉恶犯罪案件108件,结案率71.05%;全区司法行政系统推动开庭全省监狱“第二战场”,深挖涉黑涉恶线索,协助破获一批重大案件。

3年专项斗争,广西社会大局更加和谐稳定,人民群众安全感普遍增强,营商环境得到明显优化改善。

推动深挖彻查

“以黑吃黑”派出所所长张泉杰判了。传销头目古某之所以能成为“北海一霸”,一个重要原因就是有像张泉杰这样的“保护伞”。

黑恶不扫,社会不稳;“保护伞”不除,黑恶势力难绝。今年以来,广西将扫黑除恶专项斗争

伍教育整顿相结合,在扫黑除恶的同时打“伞”破“网”。通过领导包案,挂牌督办、提级办理、异地管辖等方式,严格落实“一线双查”“一案三查”“三必问、六必查”等措施,强化法纪衔接,线索双向移送,“三同”工作机制,重大案件“一线索一专班”等工作模式,实现打黑打“伞”深度融合、高效同步。

截至目前,全区纪检监察机关立案查处涉黑涉恶腐败和“保护伞”问题121件,处分173人,组织处理29人,移送司法机关25人。

在“打财断血”方面,广西强化抓捕涉案人员与清查涉案财产同步进行,深挖犯罪线索与深挖利益链条同向发力,着力铲除黑恶势力经济基础。在梧州“猎狐1号”专案中,该黑社会性质组织以非法放贷、暴力收债、赌博诈骗等手段,聚敛了大量非法财富,被扣押、查封的现金及财物折款高达7000多万元。

公安机关通过加强与金融监管、银行、税务等部门协作,依法采取查询、查封、扣押、冻结等全链条查控措施;自治区高院推行“审判联合专班”,分级统筹责任制。截至2021年11月,全区共查封、冻结、扣押涉案财产517亿元,生效判决涉案财产价值27.7亿元,依法处置,执行1394亿元,其中梧州李黎健坤涉黑案执行数额高达7.76亿元,财产处置效果实现最大化。

铲除滋生土壤

铲草必除根,才能长治久安。广西把源头治理、行业治理、综合治理作为

治本之策,聚焦涉黑涉恶问题突出的重点地区、重点行业、重点领域,坚决铲除黑恶势力滋生土壤,筑牢防黑防恶的堤坝。

基层堤坝不断夯实。广西全面加强基层建设,审查村“两委”候选人35万余人,对87个受黑恶势力、宗族恶势力干扰渗透村进行重点整顿。积极做好村“两委”换届“后半篇文章”,对全区107万农村党员和12.9万村干部开展培训,有效提高基层治理、防范黑恶势力干扰渗透的能力本领。

乱象乱源有效整治。打响电信诈骗、自然资源、交通运输、工程建设四大行业乱象攻坚战。今年以来,全区公安机关打掉四大行业涉黑涉恶团伙34个,破获各类刑事案件215件,查封涉案资产9119万元,重点行业秩序明显好转。

监管漏洞得以堵塞。开展风险隐患排查,加大河湖“清四乱”工作力度,组织“套路贷”专项整治……一批行业监管部门聚焦职能职责,加强行业监管,重点难点领域治理不断加强。纪检监察机关和政法机关发出“三书一函”1516份,全部完成整改;通报、约谈重点地区(行业、领域)118个,全部整改到位。

制度系统集成深化。2018年以来,广西积极探索构建长效机制体系,重点突破,强化协同,有效打破部门壁垒,凝聚工作合力,仅自治区层面就新制定或修订完善制度文件120多件,有效提高了扫黑除恶常态化、专业化、规范化、法治化水平。



12月23日,受寒潮天气影响,内蒙古自治区二连浩特市最低气温降至-27℃,内蒙古出入境边防检查总站二连浩特出入境边防检查站民警最低温下开展边境巡逻,确保口岸通关安全顺畅。图为民警在执勤巡逻。本报通讯员 郭鹏杰 摄