



## 道路交通安全法或将大修

# “代扣分”“分心驾驶”拟纳入严惩范围

深聚焦

□本报记者 赵晨熙

一部事关所有驾驶人的法律或将迎来大修。近日,由公安部起草的道路交通安全法(修订建议稿)公开征求意见。

我国现行道路交通安全法于2004年5月1日起施行,在促进交通安全形势持续稳定好转,提升广大群众的交通安全意识和文明素养等方面发挥了重要作用,但随着经济社会快速发展,道路交通安全及管理出现了许多新情况,执法实践中遇到了许多新问题,对完善相关法律法规,依法治理道路交通提出了更高的要求。

道路交通安全法在2007年和2011年分别进行了两次修正。此次道路交通安全法(修订建议稿)共162条,从打造现代化道路交通治理格局,加强车辆和驾驶人源头监管,改善便民服务,完善道路通行条件和通行规定,完善交通事故处理规定,科学配置法律责任六方面入手,共修改124条,其中修改84条,新增39条,删除1条。

### 教育与惩戒相结合

在一些司机眼中,他们更关注道路交通安全法的“罚款”部分,毕竟只要违反法律了,等待他们的就会是惩罚。

“罚款只是为了提高驾驶员的安全意识,防止其再次犯错的一种手段,并不是唯一手段。”北京交通大学法学院教授李巍涛在接受《法治日报》记者采访时表示,修订建议稿与现行道路交通安全法相比,最大的一个亮点就是着力突出教育引导的功能,对部分违法行为初犯、偶犯的,可以给予警告处罚,自愿参加交通安全公益活动的,可以免于处罚。

修订建议稿第九十七条第二款规定,一年内初次实施道路交通安全法律、法规没有规定处罚的违法行为,没收非法财物,暂扣或者吊销机动车驾驶证,拘留的道路交通安全违法行为的,可以给予警告处罚;违法行为人自愿参加公安机关交通管理部门组织的道路交通安全公益活动,道路交通安全法律法规教育等活动的,可以免于处罚。

对于累犯,修订建议稿作出加重处罚的规定,对一年内因实施同一道路交通安全违法行为被处罚三次后,再次实施同一道路交通安全违法行为的,可以根据本法规定的罚款幅度以及各省、自治区、直辖市依据本法第一百五十九条确定的具体罚款标准,处二倍以上五倍以下罚款。

## 道交法修订建议稿首次明确自动驾驶汽车上路合法性相关内容

# 自动驾驶与人工混合驾驶责任划分仍需细化

□本报记者 赵晨熙

随着人工智能、5G等科学技术的不断发展,曾经在科幻电影中出现的自动驾驶汽车已成为现实。近年来,我国自动驾驶汽车产业发展势头迅猛,中国智能网联汽车创新中心曾预测,2020年至2025年,可以实现部分自动化或有条件自动化的智能网联汽车销量,将占当年汽车总销量的比例超过50%。

自动驾驶技术的发展也被认为是我国“十四五”规划提出的智慧交通发展中的重要一环。

然而,与产业发展一片火热相对应的是,现今我国并没有自动驾驶技术上路行驶的相关规定和配套法律制度体系,自动驾驶汽车上路一直处于“无法可依”的尴尬境地。

在近日公开征求意见的道路交通安全法(修订建议稿)中,自动驾驶的相关内容赫然在列,修订建议稿明确了具有自动驾驶功能的汽车进行道路测试和通行的相关要求以及对自动驾驶车辆违法行为和事故责任分担规定。

北京交通大学法学院教授李巍涛在接受《法治日报》记者采访时指出,此次修订建议稿是首次在国家法律层面明确自动驾驶汽车道路测试和上路行驶的合法性,对自动驾驶领域未来的立法发展提供了基础,意义重大。

### 确认上路合法性

作为国内最早关注自动驾驶发展的企业之一,百度从2013年便开启了自动驾驶领域的探索,百度CEO李彦宏也曾在2017年进行过自动驾驶上路的尝试,但尴尬的是,这次尝试却让李彦宏领到了交管部门的罚单,原因就是根据现行道路交通安全法第十九条的规定,驾驶机动车应当依法取得机动车驾驶证。这意味着,机动车驾驶员必须为自然人,自动驾驶汽车上路属于违法行为。

一直以来,包括李彦宏在内的众多业内人士曾



在清华大学法学院教授余凌云看来,这一调整与现行行政处罚中的“轻轻重重”原则相适应,即对轻微违法行为采取更轻的处罚,而对严重违法行为采取更重处罚。

“处罚并不是目的,提升驾驶员的安全驾驶意识,促进道路交通安全才是最终目的。”李巍涛指出,在对违法行为进行打击的同时,加强对首犯情节的减轻处罚以及对遵守法律的鼓励,是法律人性化的体现,能够达到教育与惩戒相结合的效果。

### 全链条打击“代扣分”

常开上路的司机有一句玩笑话,“宁可多罚钱,不愿多扣分”。原因很简单,驾照被扣满12分就要重新参加培训,并且需要通过驾照考试,方可上路。

道路交通安全法第二十四条规定,对机动车驾驶人实行累积记分制度。这项制度实施以来,对警示、教育违法的机动车驾驶人,约束和矫正其驾驶行为发挥了重要作用。

但一些不法分子却从中看到了商机,通过以他人名义顶替实际驾驶人接受违法处罚和记分来牟取经济利益,甚至催生了买卖交通违法记分的“非法中介”。

记者注意到,在现行道路交通安全法中,并没有针对“代扣分”处罚的相关规定,仅个别地方性法规对其进行了规制。比如,2017年修订的《上海市道路交通安全管理条例》第二十五条第二款规定,禁止由他人替代记分,禁止替代他人记分,禁止介绍替代记分;第七十四条第五款规定,由他人替代记分的,由公安机关处五百元以上二千元以下罚款;替代他人记分的,由公安机关处一千元以上五千元以下罚款,情节严重的,

并处暂扣一个月以上三个月以下机动车驾驶证,同时没收违法所得。介绍替代记分的,由公安机关处二千元以上二万元以下罚款。

“正是因为目前法律对这一违法行为并未明确规定处罚依据和处罚标准,才导致各地对此行为处罚标准不一,难以有效打击。”李巍涛说。

此次修订建议稿中明确了对“代扣分”行为的惩处。第一百一十七条规定,组织他人实施代替实际机动车驾驶人接受交通违法行为处罚和记分,牟取经济利益的,没收违法所得,处十五日以下拘留,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款。

代替实际机动车驾驶人接受交通违法行为处罚和记分,牟取经济利益的,由公安机关交通管理部门撤销原行政处罚决定,处十五日以下拘留,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款。机动车驾驶证的,吊销机动车驾驶证,五年内不得申领机动车驾驶证。

接受交通技术监控设备记录的交通违法行为进行处理时,实际机动车驾驶人请他人代为接受处罚和记分并支付经济利益的,公安机关交通管理部门应当依法对原交通违法行为作出处罚和记分,对请他人代为接受处罚和记分的,处二千元以上五千元以下罚款,并处暂扣三个月机动车驾驶证。

李巍涛指出,新增的规定从组织他人实施“代扣分”的组织者到实际替他人“扣分”的参与者,再到请他人代为记分的实际违法者均有了相应的处罚规定,可谓对“代扣分”这一违法行为的全链条进行了打击,为今后执法实践提供了明确的法律依据,有助于加大对这一行为的打击力度。

### “分心驾驶”有无入刑必要

除了“代扣分”行为,此次修订建议稿还增加了对“分心驾驶”行为的处罚。

修订建议稿第一百一十二条规定,驾驶机动车时,有拨打或者接听手持电话,阅读或者发送信息以及其他妨碍安全驾驶行为,造成交通事故或者其他严重后果的,由公安机关交通管理部门处五百元以上二千元以下罚款,可以并处暂扣三个月机动车驾驶证。

此前,道路交通安全法实施条例只作出了驾驶机动车不得有拨打接听手持电话,观看电视等妨碍安全驾驶的行为,并没有对如何处罚作出规定,2016年发布的《道路交通安全违法行为记分分值》中规定,驾驶机动车有拨打、接听手持电话等妨碍安全驾驶的行为的,将被扣2分。

这也导致很多驾驶员对此行为的危害认识不足,认为只要提前看好路况,反应及时,看两眼手机没什么问题。

曾有交警队做过实验,按照一辆车的速度达到60千米/小时来算,只低头看2秒手机,汽车就能开出近30米,而且明显跑偏,即便车辆性能再好,刹车也至少需要20多米,加之开车看手机的驾驶人反应更慢,发生交通事故的概率会大大增加。

李巍涛认为,修订建议稿中对“分心驾驶”的惩处不仅有罚款,还加入了可以暂扣驾驶证的处罚手段,能极大提高驾驶员对“分心驾驶”的重视程度。

北京市律师协会交通管理与运输法律专业委员会秘书长黄海波常年关注驾驶“低头族”的问题,他发现,当前驾驶中使用手机的,除了一些是网约车司机接单外,还有很多人是在刷微信,甚至是在观看视频,这些行为带有

明显的主观故意,其严重程度堪比酒驾,属于严重威胁交通安全的行为,理应严惩。

“情况比较严重的,可以考虑入刑。醉驾入刑之后,醉酒驾车的问题基本得到解决了,这对于维护道路交通安全,保护不特定第三人的生命财产安全具有非常积极的意义。”黄海波认为,可以考虑将一些开车使用手机较为严重的行为纳入刑法,按危险驾驶罪来定罪,提高对这一行为的惩治力度。

北京师范大学中国刑法研究所副所长彭新林则认为,开车使用手机入刑应当慎重,这一行为为有一定的社会危害性,但还没有达到非常严重的程度,给予扣分和罚款的处罚足以达到惩戒目的,不建议入刑。

李巍涛也建议,法律加大惩处力度后,还应通过强化执法力度,广泛开展宣传教育等方式,来促进文明驾驶习惯的养成,推动这一问题的解决。

## 沪苏浙皖人大协同开展长江保护立法

4月1日,上海、江苏、浙江、安徽三省一市人大常委会在上海召开新闻发布会,介绍四地人大《关于促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定》(以下简称《决定》)有关情况。

《决定》于近日分别经三省一市人大常委会表决通过,并同步于4月1日起施行。为了全面贯彻长江“十年禁渔”重要指示精神,长三角地区三省一市人大协同作出促进和保障长江流域禁捕工作若干问题的决定,这是四地人大为了实施长江大保护,加强生态文明建设协同开展的立法项目,体现了“决策协同、文本协调、执法协力、监督协作”的特点。

为了在禁捕领域形成合力,共同打击违法行为,三省一市《决定》均要求,加快实现各部门信息数据共享,建立健全发现、响应和处置机制,加强执法力量和资源整合装备,探索推进水陆联动和协同执法;建立中央直属机构与本省(市)政府部门的联动执法机制,加大对非法捕捞等行为的依法查处力度。省、市有关部门应当加强对相关市、县、乡镇人民政府落实禁捕工作的指导,重点加大对“三无”船舶的检查管控和依法查处力度。

从保证长江生态系统整体性和流域系统性出发,《决定》还把“推进长江流域禁捕跨省联动监督、协同立法、联合执法等行动”列为一项重点工作,提出建立健全长三角地区三省一市协同非捕捕环境监管长效机制,探索建设船舶登记信息共享、渔船动态监管、水产品市场流通追溯监管和执法信息互通共享“四个平台”,共同打击破坏禁捕的各类违法犯罪行为。

## 重庆市人大常委会召开立法工作推进会 今年安排立法项目38件

4月6日,重庆市人大常委会召开2021年第一次立法工作推进会。会上,重庆市人大法制委、常委会法工委相关负责人通报了重庆市人大常委会2021年立法计划。

重庆市人大常委会副主任王越强调,为全面完成今年全市地方立法各项任务,要抓实重点项目,着力推动立法计划实施,扎实推进审议项目,提速立法任务项目,合力推进协同立法;要抓紧立法进程,着力提升立法工作效率,畅通立法沟通协调机制,探索“全程参与、分段领跑”的立法起草和调研工作模式;要抓细法规清理,着力维护国家法制统一,抓好涉及长江保护法、修订后的行政处罚法的法规专项清理工作,同时更加重视并加强备案审查工作;要抓牢机制建设,着力提升立法工作质量,优化立法工作组织实施,充分发挥专家学者的作用,做好法规配合制度建设;要抓好队伍建设,着力提高立法工作水平,推动立法队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设。

据悉,重庆市人大常委会2021年共安排立法项目38件,包括结转2020年审议项目继续审议的法规案5件,2021年提请常委会初次审议的立法项目10件,立法预备项目22件,审查项目1件。

本报记者 张红兵 整理

### 责任认定仍需细化

一直以来,上路行驶都是驾驶员操作汽车的行为,交通参与主体单一,但自动驾驶车辆涉及驾驶员和自动驾驶系统等多方主体,一旦发生交通事故,如何划定责任一直是业界讨论的话题。

修订建议稿规定,具有自动驾驶功能且具备人工直接操作模式的汽车开展道路测试或者上路通行时,应当实时记录行驶数据;驾驶人应当处于车辆驾驶座位上,监控车辆运行状态及周围环境,随时准备接管车辆,发生道路交通安全违法行为或者交通事故的,应当依法确定驾驶人、自动驾驶系统开发单位的责任,并依照有关法律、法规确定损害赔偿赔偿责任,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

对于这一规定,中国联通网络技术研究院车联网高级总监刘琪认为:表述仍过于原则化,在实际操作中,针对哪一级别的自动驾驶等级,各方主体要承担什么责任;什么情况下驾驶员应担责,什么情况下判定是自动驾驶系统的责任等,均没有具体界定。

“自动驾驶与人工混合驾驶的责任划分问题,是自动驾驶汽车立法时面临的重大难题,显然不是修订道路交通安全法就能完全解决的。”朱巍指出,混合驾驶的责任认定不仅需要法律的明确,还需要技术的支撑,甚至涉及伦理层面的内容。比如,如果事故无法避免,自动驾驶系统是优先保障驾驶员的安全,还是保障路人的安全,这些都是需要面对的问题。

多次呼吁,当前我国在自动驾驶的技术研发层面已较为成熟,但滞后的法律在一定程度上阻碍了相关产业的商业化落地。

如今,法律的“东风”来了,此次修订建议稿中新增的第一百五十五条对自动驾驶进行了规定。

修订建议稿指出,具有自动驾驶功能的汽车开展道路测试应在封闭道路、场地内测试合格,取得临时行驶车号牌,并按规定在指定时间、区域、路线进行。经测试合格的,依照相关法律规定准予生产、进口、销售,需要上路通行的应当申领机动车号牌。

在中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍看来,这一规定中包含了两方面重点内容:一是具有自动驾驶功能的汽车首先要经过在专业道路上的专业测试,合格后方可进行后续的生产、上路;二是在法律中首次明确了拥有自动驾驶功能的车辆在满足必要条件后可以上路,为自动驾驶车辆赋予了可以合法上路的身份。

值得注意的是,修订建议稿第一百五十五条第三款规定,具有自动驾驶功能但不具备人工直接操作模式的汽车上路通行的,由国务院有关部门另行规定。

“这表明对于自动驾驶汽车上路的放开是有限制的,目前仅限于具有自动驾驶功能且具备人工直接操作模式的汽车。”李巍涛提醒说。

### 地方探索具备借鉴作用

修订建议稿中加入自动驾驶汽车测试和上路的相关规定,是一大突破,但在一些业内人士看来,这些规定仍过于原则化,可操作性不强。

在李巍涛看来,自动驾驶领域是新兴产业,道路交通安全法只能作出基础性规定,一些具体内容还需要后续进一步研究后出台更为详细的配套法律制度予以规范。

事实上,针对自动驾驶测试和上路问题,此前各地已经陆续出台了一些规定。

2017年12月18日,北京市交通委员会、北京市公安局公安交通管理局、北京市经济和信息化委员会联合发布了《北京市关于加快推进自动驾驶车辆道路测试有关工作的指导意见(试行)》和《北京市自动驾驶车辆道路测试管理实施细则(试行)》两份指导性文件,这是我国首个关于自动驾驶路测的规定。

根据规定,在中国境内注册的独立法人单位,可申请自动驾驶车辆临时上路行驶。自动驾驶车辆须具备自动、人工两种驾驶模式。上路测试期间,车辆属于“有人驾驶”状态,特殊或紧急情况下,应有驾驶员进行应急处置。

此后,上海、重庆、深圳等地也相继发布相关政策。据不完全统计,目前我国已有20多个城市出台了自动驾驶车辆道路测试的相关政策。

3月23日,深圳更是走出地方立法超前的一步,公布《深圳经济特区智能网联汽车管理条例(征求意见稿)》,其内容涵盖了道路测试和示范应用、准入和登记、使用管理、网络安全和数据保护、车路协同基础设施、道路运输、交通事故及违章处理、法律责任等智能网联汽车的全链条。

在朱巍看来,地方规定中的很多内容规范都较为细致,不仅有助于日常实践中相关工作的开展,也能对国家进一步完善相关立法起到借鉴作用。

以北京为例,《北京市自动驾驶车辆道路测试管理实施细则(试行)》对测试主体资质就作出明确要求,要求测试主体应具备赔偿能力,应购买不低于五百万元的交通事故责任保险或提供不少于五百万元的自动驾驶车辆道路测试事故赔偿担保。

对测试驾驶员同样有硬性要求,要求应当持有机动车驾驶证,具有三年以上安全驾驶经历,无酒驾、毒驾经历;熟练掌握道路交通安全法规,驾驶理论、交通安全心理学等安全驾驶知识;充分了解自动驾驶系统技术体系,自动驾驶测试车辆结构及自动驾驶测试系统等相关知识。

有业内人士指出,当前各地出台的路测政策导

制图/李晓军