



法治日报
星期二
2025年1月14日

人大视窗

05
专刊

编辑/郭晓宇
美编/李晓军
校对/宜爽

LEGAL DAILY

地方立法“泊车位停车未缴费被处罚款”被叫停

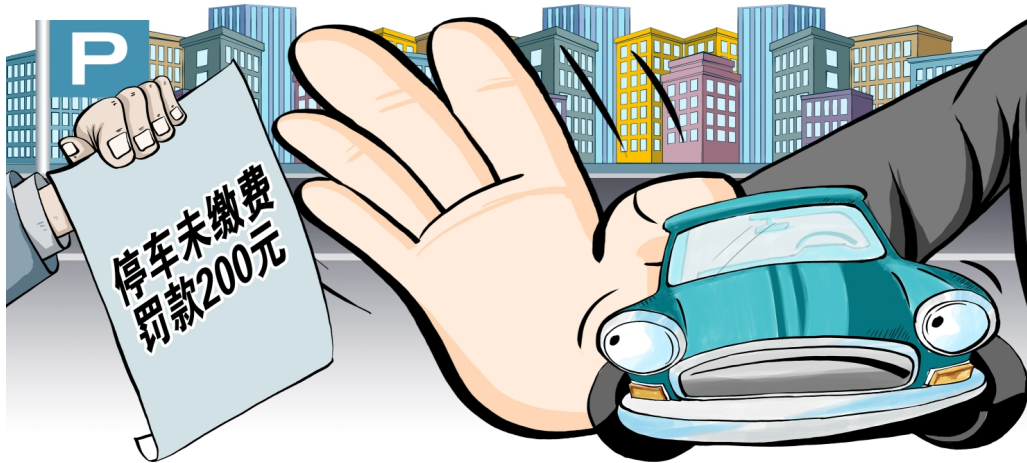
透视人大监督如何促进提高社会治理水平

□本报记者 蒲晓磊

对各类法规、司法解释等规范性文件开展备案审查,是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要监督职权。

全国人大常委会法制工作委员会收到备案审查建议后,如何做好审查研究工作?如何推动相关问题整改?对此,全国人大常委会法工委法规备案审查室主任严冬峰以2024年备案审查工作情况报告中的一起案例为例,介绍了法工委备案审查工作情况。

2023年9月,全国人大常委会法工委法规备案审查室收到公民对某经济特区道路交通安全管理条例(以下简称条例)关于对在道路停车位停放车辆未按规定缴纳停车费,处二百元罚款的规定提出的审查建议。审查建议人认为,该规定存在以下问题:一是处罚设置与行政管理目的不符,车辆停在泊车位内未缴费没有损害道路交通管理秩序;二是罚款额度与过罚相当原则不符,停车欠缴费用普遍金额较低,对其设定二百元的处罚额度与行政处罚法第五条规定的过罚相当原则不符;三是处罚程序设置失当,未按规定以何种程序对未按规定缴纳停车费的行为人实施处罚,未设置催告催缴程序,未给予再次缴费告知送达和补正机会。



收到审查建议后,全国人大常委会法工委法规备案审查室函告制定机关,请其就该条款的制定背景和主要考虑、对法律的变通和执行情况等作出说明。制定机关反馈情况后,赴当地实地调研,了解该条例的制定和执行情况,听取意见建议。

为做好审查研究工作,全国人大常委会法工委

规备案审查室还了解了国内主要城市的道路停车收费管理情况。从这些城市道路停车收费管理情况看,大多数城市没有规定停车欠费要处罚,而且也没有影响道路停车管理秩序。

全国人大常委会法工委审查认为,条例关于对不按

安全法的规定和精神,现行道路交通安全法没有对停车收费作出规定,也没有对不缴纳停车费的处罚作出规定,只对机动车违规停放、临时停放的处罚作了规定,道路交通安全法第九十三条规定,“对违反道路交通安全法法律、法规关于机动车停放、临时停车规定的,可以指出违法行为,并予以口头警告,令其立即驶离。机动车驾驶人不在现场或者虽在现场但拒绝立即驶离,妨碍其他车辆、行人通行的,处二十元以上二百元以下罚款”。因此,条例对未按规定缴纳停车费给予行政处罚的规定,不属于道路交通安全法规定的违法行为,不具有根据道路交通安全法作出行政处罚的基础。

全国人大常委会法工委指出,条例对未按规定缴纳停车费的行为设定行政处罚,不符合行政处罚法关于设定和实施行政处罚应遵循的法律原则。行政处罚法总则部分第五条第二款规定:“设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。”过罚相当原则是行政处罚法的一项基本原则。公民在路侧划定的泊车位停放机动车,该行为属于合法停车行为,没有影响行人和其他车辆通行,未按规定缴纳停车费仅是停车欠费问题,一般欠费金额较低,危害程度不大,既未影响城市道路的动态交通秩序,也未违反行政管理秩序,因此,对公民合法停车后未缴纳停车费的行

为,不宜设定行政处罚,条例的规定不符合行政处罚法规定的设定和实施行政处罚的法律原则和规定。

停车管理属于城市治理范畴,是社会治理的重要内容,与国家治理水平和人民群众利益密切相关。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中提出,“坚持以人民为中心,尊重人民主体地位和首创精神,人民有所呼,改革有所应,做到改革为了人民、改革依靠人民,改革成果由人民共享”。2024年2月,国务院出台《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》,提出“着力破解企业和群众反映强烈的乱罚款等突出问题”“要综合运用各种管理手段,能够通过教育劝导、责令改正、信息披露等方式管理的,一般不设定罚款”。对于城市停车治理,不能简单地以罚代管,要从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度,坚持以人民为中心,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,以科学、合理、有效的治理方式,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

“经沟通,制定机关已同意对相关规定尽快作出修改。我们在2024年备案审查工作情况报告中公布这一案例,目的在于通过督促纠正有关行政处罚设定问题,促进社会治理水平的提高。”严冬峰说。

制图/李晓军

车辆自动驾驶事故责任认定引发关注 全国人大代表与专家建议

加快推进自动驾驶领域立法

□本报记者 赵晨熙

如果在喝酒后将汽车设置成自动驾驶模式,由车辆“自行”送驾驶员回家,算酒驾吗?

前不久,网络上流传一个视频,称某地交警在查酒驾时拦下一辆汽车,发现这是一辆主驾座位没人的“无人”驾驶车辆,副驾座位上的人喝得酩酊大醉。经查,司机因喝酒不能开车,于是他的朋友便用手机将汽车设置了辅助驾驶模式,且这位朋友本身没有驾驶证……事件随即引发讨论,不少网友在质疑自动驾驶技术能否达到如此程度的同时,也对车辆开启自动驾驶后的安全性表示担忧。一旦发生事故,责任如何认定更是大家关注的焦点。

北京市律师协会交通管理与运输法律专业委员会主任黄海波在接受《法治日报》记者采访时指出,当前私家车所配备的自动驾驶功能,基本属于辅助驾驶功能,无法达到“无人驾驶”的程度,因此驾驶员必须严格遵守道路交通安全法的相关规定,否则要承担相应的法律责任。

随着智能驾驶技术的飞速发展,受访专家与全国人大代表建议加快推进自动驾驶领域立法,明晰技术标准、安全规范、责任认定、信息保护等内容,助力自动驾驶技术安全、有效、可持续发展。

酒后设置自动驾驶仍属酒驾

中国政法大学传播法研究中心副主任朱巍介绍,按照自动驾驶汽车的分级标准,自动驾驶可分为L0至L5六个级别。对L0到L2三个等级来说,车辆主要控制主体为驾驶员,做决策者也是驾驶员。L3及以上级别,系统开始从辅助性质转化为决策者。L3级别,部分情况下需要有人驾驶,部分情况下可以由车辆进行无人操纵,只有到了L4、L5级别后,才能真正逐步实现完全的无人驾驶。

“当前,消费者购买到的私家车所配备的自动驾驶级别属于L2级别以下,仍属于辅助驾驶系统。”朱巍指出,其核心依然还是要由驾驶员对车辆行驶进行全程参与,因此即便是酒后开启辅助驾驶模式让车辆自动行驶,驾驶员也同样属于酒驾行为,需承担法律责任。

黄海波表示,认定酒后驾驶的关键是“驾驶”,只要驾驶员在饮酒情况下启动了车辆,且车辆发生位移,就可以认定为酒后驾驶。虽然很多汽车宣称配备了自动驾驶功能,但其只是一种汽车辅助驾驶系统,驾驶主体必须是驾驶员本人,需要驾驶员全程参与到驾驶过程中。针对这类情况,此前已有相关判例。

2023年3月,湖北省襄阳市襄州区人民检察院接到公安机关移交的案件,李某因涉嫌醉酒后驾驶机动车被交警查获,经检测,李某血液中酒精含量高达262.6mg/100mL,但李某却坚称自己没有醉驾,原因是他饮酒后,开启了车辆的自动驾驶功能。对此,承办检察官表示,自动驾驶只是一种汽车辅助驾驶系统,驾驶过程中需要司机全程参与,法院最终以危险驾驶罪判处李某拘役五个月,并处罚金一万元。

智能汽车事故责任如何认定

随着自动驾驶技术日益完善,越来越多的智能汽车开始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,如何划定责任是备受关注的问

题。黄海波指出,车辆发生交通事故后,是依照现行的道路交通安全法和国家有关政策文件的要求,由交通管理部门依照事故双方在事故中的过错以及存在的违法行为来具体认定事故责任并进行处理。不管车辆是否拥有自动驾驶功能或在驾驶时是否存在设置自动驾驶功能等情形,发生交通事故后的处理规则和责任认定不会发生大的改变。

朱巍从车辆控制论的角度作了进一步分析,在他看来,智能汽车事故责任承担主体,责任大小和类别,应与其自动驾驶等级相契合,在事故发生的时候,车

辆由谁来控制,就应由谁来承担责任。

对应民众日常能够驾驶上路的L0至L2这三个级别的智能车辆,车辆控制主体为驾驶员,决策者也是驾驶员,因此发生事故后的责任承担主体应为驾驶员本人。

不过,朱巍指出,如果遇到一些特殊情况,比如驾驶员在正常操控中,自动泊车、制动失灵、控制失效等辅助驾驶功能出现异常,导致事故发生时,责任性质就会演化成产品责任,需由车辆生产者、系统提供者承担责任。产品责任系无过错责任,这就意味着,只要能证明车辆存在系统失灵等情况下,不论驾驶员是否存在过错,都应由生产者和系统提供者承担责任。

在L3级别及以上的等级中,一旦系统成为车辆行驶的实际决策者,事故责任承担主体也将随之转化。不过同样存在一些特殊情况,比如在L4级别以下,由驾驶员自控导致出事事故,或因驾驶员错误指令导致的故事中,驾驶员也可能承担一定责任。

在当前一些地方针对自动驾驶车辆出台的地方性法规中,也对责任认定等内容作了相应规定。

比如,2022年8月1日起施行的《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》规定,有驾驶人的智能网联汽车发生交通事故违法情形的,由公安机关交通管理部门依法对车辆所有人、管理人进行处理。

法治护航自动驾驶产业发展

随着智能网联汽车的飞速发展,广东深圳、北京、安徽合肥等多地都通过地方立法的形式推动智能网联汽车发展迈入法治时代。

在全国人大代表、广州汽车集团股份有限公司总经理冯兴亚看来,随着我国智能驾驶技术飞速发展,使用场景不断拓宽,立法方面应当有所突破。2023年11月,相关部门已部署开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作,在正式上路前亟须解决事故责任认定及承担等问题。

“针对智能驾驶汽车发展构建完整的法律制度体系是系统工程,需要长远规划和落实周期。”冯兴亚认为,可以先在道路交通安全法中增加有关智能驾驶的内容,实现法律层面的突破。建议在道路交通安全法中增加并明确“机器驾驶人”的定义。同时,在现行交通事故归责的基础上,增加由系统控制智能驾驶汽车时认定交通事故的有关法律规定。

在冯兴亚看来,待智能驾驶产业发展到相应阶段时还是应加快研究建立更加完善的智能驾驶专项法律,比如制定自动驾驶法、《智能网联汽车条例》等,对相关内容进行全面规范,这也是产业发展的必然要求。

黄海波认为,法治护航自动驾驶产业发展至关重要。不论是先行通过完善道路交通安全法,还是后续出台专项立法,在内容上都应注重在促进产业良性发展的同时,明晰各参与方主体责任,要细化自动驾驶技术标准、安全规范、责任认定、赔偿保障机制等内容。此外,还要注重规范个人信息保护与网络数据安全等方面内容,做好与相关法律法规的配套衔接。

北京交通大学法学院副院长郑飞指出,在战略层面,我国已提出推动自动驾驶发展的总体要求、主要任务和保障措施,构建了自动驾驶产业发展战略蓝图;在规范层面,针对自动驾驶各应用环节出台了诸多规章,如道路测试示范应用、交通违法行为和事故处理、生产企业和产品准入、汽车数据处理、试点应用等,已初步搭建了自动驾驶汽车管理的基本立法框架。多地也出台了地方性法规,提供了地方经验,国内自动驾驶领域立法、政策时机已较为成熟。

在2024年8月国务院新闻办公室举行的新闻发布会上,公安部有关负责人表示,公安部正在积极推动道路交通安全法修订,对自动驾驶汽车的道路测试、上路通行、交通违法和事故处理相关责任追究等内容作出详细规定。



各界人民代表会议代行地方各级人民代表大会职权

□ 王海娟

《北平市各界代表会议文献》(1949年),收录了1949年8月9日至14日召开的北平市各界代表会议的各项报告摘要,决议以及毛泽东主席的指示等。

《各界人民代表会议文件汇集》(1949年12月),收录了毛泽东主席在北平市各界代表会议上的讲话,省、市、县各界人民代表会议组织通则,新华社相关社论,人民日报对北京市第二届各界人民代表会议的10篇报道,东北区召开城市和区镇人民代表会议的5篇经验总结,松江县、长安县各界人民代表会议的7篇新闻报道等。

各界人民代表会议,是我国人民代表大会制度正式建立前的两种过渡方式之一。党中央和毛泽东主席高度重视,极力督促各界人民代表会议的召开。1949年8月13日,毛主席亲临北平市各界代表会议位于中山公园中山纪念堂的会场并讲话,希望全国各城市都能迅速召集同样的会议,为召集普选的人民代表大会准备条件。讲话时,他从衣兜里掏出一封没有署名的市民来信,说:“这封信提出了三个问题,一是物价高涨;二是捐

税多,失业多;三是共产党员吃苦耐劳,工作勤奋,军纪严明,这是好的地方。”“老百姓要我处理,我看还是请你们这些代表来处理吧。”会议对市民来信中前两个问题展开了热烈讨论。大会主席彭真指出,我们要承认目前处在一个困难时期,但这是胜利中,进步中,发展中的困难,这位市民给毛主席的信也正是反映了这种困难。

一个多月后,《共同纲领》即明确规定:“在普选的地方人民代表大会召开以前,由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”1949年11月20日,北京市召开第二届各界人民代表会议,在大城市中率先代行人民代表大会职权,选举市长、副市长和市政府委员会。

1949年12月2日,中央人民政府委员会第四次会议通过《省各界人民代表会议组织通则》(市各界人民代表会议组织通则)《县各界人民代表会议组织通则》,对各界人民代表会议的性质、组成、职权及常设机构等作了明确规定。在讨论时,毛主席说:“颁布这些组织通则有很大的重要性。这些组织通则就是目前时期适合的通用的法律。各地方人民政府虽然可以按照具体情况有所增



北平市各界代表会议文献。

益,但是必须无例外地执行。”三个组织通则颁布施行后,各界人民代表会议在全国各级地方广泛召开,掀起了民主建政的高潮。

全国人大图书馆还藏有1949年至1953年地方各界人民代表会议的汇刊、专刊等100余种,这些文献现存极少,是新中国成立后,人民代表大会制度在地方政权建设中逐步过渡的历史见证。

(作者单位:全国人大图书馆 本报记者蒲晓磊 整理)

杨学明:一直在“追光”

是我一生的使命。”杨学明说。

投身祖国科技事业

1982年,浙江师范大学物理系毕业的杨学明,考上了大连化物所的硕士研究生。1985年,杨学明获得硕士学位,第二年便前往美国攻读博士学位。从此,开始了他的海外留学成长之路。

这条路,杨学明一走就是16年。十几年的时间,杨学明从一个踌躇满志、追逐梦想的青年学子,成长为一名在国际上颇有名气的高端科技人才。

这些年无论身在何处,回归投身祖国科技事业一直是杨学明心中解不开的情结。2001年,合适的契机出现。那一年,杨学明应邀到大连化物所访问,正在外地出差的时任大连化物所所长包信和,在得知消息后急忙拨通了杨学明的电话,邀请他回大连化物所工作。为了能顺利引进这位顶尖科研人才,包信和还特地去请示当时的中国科学院领导,得到的答复是:“想尽一切办法,都要把他请回来。”

一直心系故土的杨学明本来就有回归之意,大连化物所并不需要“想尽一切办法”,两者更像是一场默契的双向奔赴。

回来后,杨学明被委以重任,担任大连化物所分子反应动力学国家重点实验室主任。杨学明感慨道:“从此之后,我终于能够以中国科学家的身份向全世界发表自己的科研成果了!”

参与制造大国重器

“在美国留学时,我的内心就种下了一颗梦想的种子,希望有一天回到祖国后,能够亲自建设一台国际领先的自由电子激光装置,参与制造更多大国重器来推动我国科技实现新突破。”杨学明说。

2011年,杨学明提出“基于可调极紫外相干光源的综合实验研究装置”这个项目计划。2012年,该项目获得国家自然科学基金委员会的立项支持,资助金额1.03亿元——这也是国家自然科学基金委历史上首个资助金额过亿元的项目。



全国人大代表,中国科学院院士、中国科学院大连化学物理研究所研究员杨学明。

代表风采

□本报记者 蒲晓磊
□本报通讯员 王春霞 温美玲 文/图

距离2025年全国人大会议召开还有一个多月的时间,全国人大代表,中国科学院院士、中国科学院大连化学物理研究所(以下简称大连化物所)研究员杨学明已经为建议忙碌起来了。

“在总结过去一年的工作和调研成果后,今年准备继续推进大连先进光源的立项建设,并围绕基础研究支持、人才队伍建设等内容提出建议。”杨学明说。

作为国际知名的物理化学家,在推动极紫外自由电子激光在多个科学领域中的应用方面,杨学明带领科研团队取得了令人瞩目的成绩。因为工作中大多数研究都与“光”有关,杨学明笑称自己一直在“追光”。

在担任全国人大代表之后,杨学明一直努力把科学界、教育界的声音带到全国人大会议上,为科技创新和人才发展做些实实在在的事。

“科技工作者要牢记初心使命,扎根前沿科学研究,勇攀科技高峰。用更多的科研成果为国争光,

2014年10月,大连相干光源实验楼正式破土动工。2016年9月24日,项目组完成了主要基建工程和主体光源装置的研制,并实现了光源装置的首次自发辐射射出,创造了同类大型科学装置建设的新纪录。装置中90%的仪器设备均由我国自主研发,标志着我国在该领域相关技术已达国际先进水平。

多年的梦想终于成真,“追光”的脚步仍在前行。2024年,研究团队利用大连相干光源在分子光谱发态漫游反应通道等方面取得突破性进展,研究成果发表在国际刊物《科学》杂志上,引起国内外同行的高度关注。此外,杨学明还积极组织科研力量有力推进新一代深圳中X射线自由电子激光装置项目,为粤港澳大湾区综合性国家中心建设贡献力量。

致力培养优秀人才

2024年政府工作报告提出,要瞄准国家重大战略需求和产业发展需要,部署实施一批重大科技项目。集成国家战略科技力量、社会创新资源,推进关键核心技术协同攻关,加强颠覆性技术和前沿技术研究。

“重大科学发现和技术突破,越来越依赖于重大科技基础设施和先进科研仪器设备的支撑。而这两方面工作的开展,都需要有一支优秀的人才队伍。”杨学明说。

杨学明在工作 and 调研时发现,尽管我国在很多技术领域取得了很大进步,但科研仪器研发的底子仍然相对薄弱。“科研领域许多方面受制于人,就是因为我们的高端科研仪器研发实力不够。”

对此,杨学明建议制定高端科研仪器研发标准,大力加强高端科研仪器研发队伍建设,在评价体系上为优秀的科研仪器研发人员提供更好的晋升评价通道,让更多人愿意从事高端科研仪器研发工作。

“希望通过重大科技基础设施建设和一流人才培养,打造重大技术创新策源地,把科教资源转化为发展优势,助力我国实现高水平科技自立自强,在带动制造业转型升级,保障产业链、供应链安全方面,构筑竞争新优势。”杨学明说。