

# 国家引领地方先行的自动驾驶立法路径

徐冬根

自动驾驶技术涉及机械自动化、智能机器、联网通信、数据处理等多个领域的融合。在立法层面，也同样涉及到诸多领域，除了直接相关的道路交通法律问题之外，还涉及与自动驾驶汽车责任相关的交通事故归责、信息收集与处理等诸多领域的法律问题。

从自动驾驶汽车立法完善层面来看，寻求将现有法律制度与自动驾驶技术和应用相协调的法律规制方式有不同的路径可供选择。可以完全修改现有的制度，如道路交通法规、车辆准入法规，以解决自动驾驶和传统驾驶的问题；也可以明确地将现有制度限制在传统驾驶范围内，并制定一个适用于自动驾驶的全新制度；或者使用法律解释性指导文件或其他规范性法律文件将现有法律制度映射到自动驾驶上。由于我国幅员辽阔，为了更好地鼓励各个地方政府在促进自动驾驶汽车方面的积极性，积累经验，规范自动驾驶汽车道路交通法律问题宜采取国家引领，地方先行先试，然后再上升到国家层面立法的方式，即“国家-地方-国家”的立法路径。

## 国家立法层面对自动驾驶汽车法律规制的引领作用

目前，在国家立法层面，我国陆续出台了部分与自动驾驶汽车相关的法律法规、行政规范、行业标准和行为指南。公安部发布的《道路交通安全法（修订建议稿）》，新增了关于自动驾驶上路合法性、自动驾驶安全性等方面的法律规定，包括自动驾驶的道路测试、行驶数据记录、交通事故责任认定等内容。工信部等部门于 2023 年 11 月正式发布的《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》，首次在国家法规层面对具有自动驾驶功能的智能网联汽车准入和上路通行打开了政策通道。2023 年 12 月 8 日，交通运输部发布了《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》。

我国通过《汽车驾驶自动化分级》国家标准，对自动驾驶汽车进行了分类，明确规定了“自动驾驶汽车”指的是有条件自动驾驶汽车、高度自动驾驶汽车和完全自动驾驶汽车，即业界熟知的 L3、L4 和 L5 级自动驾驶汽车。这个分类规定有助于划分不同级别自动驾驶的不同法律责任。

在智能时代，自动驾驶汽车难以完全套用传统的过错责任法律理论。德国和英国已经颁布了法律，对自动驾驶汽车的法律任予以区别对待。在 L3 级自动驾驶汽车的规制方面，德国立法和英国立法采取了不同的做法。德国立法要求自动驾驶汽车的驾驶员在场，如果发生交通事故，驾驶员负有法律责任。英国立法则将自动驾驶汽车的交通事故

- 由地方立法机关与地方政府出台地方立法与地方行政规范进行自动驾驶汽车试点的立法方式，缓和了我国现阶段自动驾驶汽车产业发展的紧迫性与国家层面立法严谨性之间的张力。
- 在自动驾驶技术快速发展的今天，新问题层出不穷，目前要在国家层面进行自动驾驶汽车全方面的专门立法，条件还不成熟。我国目前的“国家－地方－国家”的自动驾驶汽车立法路径具有其合理性。
- 未来我国国家层面有关自动驾驶汽车的立法应以《道路交通安全法》的修订作为核心立法工作，以经过修订的《道路交通安全法》作为主干法律，《自动驾驶汽车促进条例》作为配套的行政法规，并制定与自动驾驶汽车营运相关的法律规范。

责任分配给车辆所有者与保险公司。

当自动驾驶进入 L4 至 L5 等级，即高度自动驾驶与完全自动驾驶阶段，我们认为，普通用户应被视为乘客，类似于出租车、公共汽车甚至电梯的乘客。对于 L4 和 L5 级自动驾驶汽车而言，为了排除模糊定位的可能性，法律法规应该做出明确规定，在设计为高度自动驾驶汽车和完全自动驾驶汽车上商业运载的个人是乘客而不是司机。通过立法区分驾驶员和乘客，将简化真正无人驾驶系统的法律框架。

## 地方先行先试的立法模式取得积极成效

在地方立法层面，北京、上海、江苏等地方立法机关与地方政府相继启动了地方性自动驾驶汽车立法；其他许多省市也逐步加快对自动驾驶汽车技术与产业积极支持的立法工作。各地立法的侧重面有所不同。

第一，涉及自动驾驶汽车的数据安全管理的专门性问题。北京出台的《北京市智能网联汽车政策先行区数据安全管理办法（试行）》填补了国内自动驾驶示范区级数据安全管理的空白，明确在市自动驾驶办公室统筹指导下，企业担负数据安全主体责任，构建了示范区企业数据能力提升及共享机制。该管理办法结合产业创新治理经验，前瞻性规划了一整套覆盖数据处理全流程的实施细则和实践指南，体现了鼓励创新、审慎包容的法律理念。

第二，涉及自动驾驶汽车产业链发展与自动驾驶汽车的准入、测试与应用的地方性立法。上海发布的《浦东新区智能网联汽车产业高质量发展三年行动方案（2023-2025 年）》，制定了政府促进与推动自动驾驶汽车的产品标准和测试标准制定，扩大应用范围和场景，推进自动驾驶汽车的规模化运营，体现了上海市地方政府对自动驾驶汽车行业发展的扶持与规范相结合的法律理念。

第三，涉及系统构建道路交通安全治理制度。江苏省修订的《江苏省道路交通安全条例》以构建完善道路交通安全责任制为核心，加强自动驾驶汽车车辆、驾驶人和乘车人管理，细化道路交通事故处理规定，科学设置法律责任，遵循过罚相当、公正公开的原则，坚持处罚与教育相结合，针对不同的违法行

为合理设置处罚措施、明确具体罚款额度。该条例体现了过罚相当，根据过错承担责任的公正法律理念。

由于自动驾驶汽车发展的重要性与迫切性，通过地方先行先试的方法解决自动驾驶汽车的法律规制问题，具有比较大的可操作性与科学性。由地方立法机关与地方政府出台地方立法与地方行政规范进行自动驾驶汽车试点的立法方式，缓和了我国现阶段自动驾驶汽车产业发展的紧迫性与国家层面立法严谨性之间的张力。

## “国家-地方-国家”立法路径的优势

在自动驾驶技术快速发展的今天，新问题层出不穷，有关道路交通安全的法律法规需要针对自动驾驶汽车的特点进行专门规制，包括道路测试和示范应用、汽车数据安全、自动驾驶汽车准入规定等问题，完善自动驾驶汽车准入标准、道路通行规则、交通事故责任认定与追责等法律制度构建，需要对大量的一线实践数据与具体的现场案例进行分析、归纳、提炼与总结。国家层面的自动驾驶汽车立法需要由全国人大引领，由交通运输部牵头，包括公安部交通管理部门、科技部、工信部、网信办等各个国家机关的参与、协同、调研与研讨。

目前，要在国家层面进行自动驾驶汽车全方面的专门立法，条件还不成熟。当自动驾驶汽车已经出现在我们的街头时，各省市通过地方立法机关制定地方性立法有助于补充现有国家法律框架的规范性内容。在地方层面制定更多的地方性自动驾驶汽车立法是一种可行的方式，因为更多的地方性立法可以通过自动驾驶汽车的应用来测试，通过比较，有助于最佳地方性立法方案的逐渐呈现。

显然，我国目前的“国家-地方-国家”的自动驾驶汽车立法路径具有其合理性。美国同样也采取联邦引领，各州分别指定立法的路径来促进自动驾驶汽车的发展。目前，美国还没有在联邦层面制定专门的自动驾驶汽车法，而是采取由联邦政府以及联邦政府相关主管部门引领，各地方地府因地制宜制定地方立法的方式。2015 年，内华达州率先通过地方性立法允许自动驾驶汽车的

运行，随后加利福尼亚州、佛罗里达州、弗吉尼亚州和哥伦比亚特区也相继通过地方性立法允许自动驾驶汽车的实验性使用。

## 完善国家层面自动驾驶汽车立法的意见与建议

自动驾驶汽车技术的快速发展将影响人类社会的既定领域，包括城市交通系统与管理方式、人类社会的出行方式等多个方面。我国在国家层面上的自动驾驶汽车立法，应在充分总结和吸收地方有关自动驾驶汽车立法所取得有益经验的基础上逐步完善。对此，提出以下建议：

首先，以《道路交通安全法》作为规制自动驾驶汽车核心法律。未来我国国家层面有关自动驾驶汽车的立法应以《道路交通安全法》的修订作为核心立法工作，以经过修订的《道路交通安全法》作为主干法律。近期，江苏省所修订的《江苏省道路交通安全条例》以构建完善道路交通安全责任制为核心，以及所体现的过罚相当，根据过错承担责任的法律理念，可以作为有益的经验。

其次，以《自动驾驶汽车促进条例》作为配套的行政法规。由中央政府各主管部门协同制定促进和推动自动驾驶汽车发展的法律条例，从国家法规的层面，对自动驾驶汽车的整个产业链发展与自动驾驶汽车的准入、测试与应用做出规定。这方面，上海发布的《浦东新区智能网联汽车产业高质量发展三年行动方案（2023-2025 年）》及其扶持与规范相结合的法律理念，可以为以后国家层面的立法提供可资借鉴的经验。

最后，制定与自动驾驶汽车营运相关法律法规，包括自动驾驶汽车的数据安全管理等，这方面北京的地方性立法《北京市智能网联汽车政策先行区数据安全管理办法（试行）》及其鼓励创新、审慎包容的法律理念可以为国家立法提供比较成熟的做法。

我国自动驾驶汽车产业的发展已经取得了令人瞩目的成就。相关的立法与行政性规范，尤其是地方性立法与地方行政规范，已经在部分省市取得了突破性的成果。通过地方立法先行先试，提高自动驾驶场景应用的支持力度，实现自动驾驶汽车最大数量的应用场景，通过各种方式为地方自动驾驶立法提供更丰富的素材与实践数据，对于进一步完善我国自动驾驶技术的发展和管理制度体系具有重大意义。大量地方性法规的出台实施，有助于积累丰富的立法经验，为后续国家层面自动驾驶汽车法的制定或者《道路交通安全法》的修订奠定坚实的基础。万里长征，始于足下。我国通过国家引领地方先行先试的自动驾驶汽车法律规制路径，将有利于自动驾驶法律制度的逐步优化与完善。

【作者系上海交通大学凯原法学院教授、博导。本文系国家社会科学基金重点项目《资本市场对外开放的外源性风险及其法律对策研究》（项目号 20AFX021）的阶段性研究成果。】

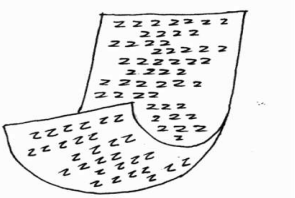
## 遗失声明

博爱星（上海）律师事务所石心航律师，遗失律师执业证，证号：13101201910079870，声明作废。

博爱星（上海）律师事务所孙裔哲律师，遗失律师执业证，证号：13101202010273560，声明作废。

## 环保公益广告

重复使用，多次利用



双面使用纸张  
= 减少 1/2 的废纸产生

优先购买绿色食品

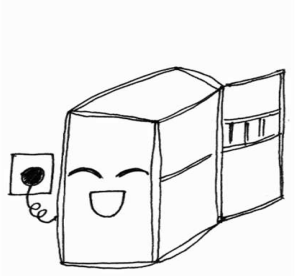


健康安全  
无污染



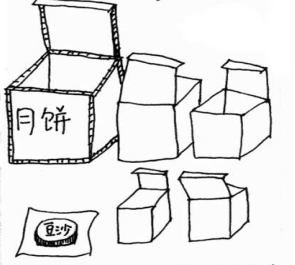
拒绝使用一次性用品

6000 ~ 8000 双一次性筷子  
≈ 一棵 20 岁的大树



使用无氟冰箱  
不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁复的食物或用品



月饼

过份包装 = 巨大浪费 + 严重污染

废电池放入专门回收箱，以免污染环境



分类回收 循环再生