

专门委员会基础性作用 进一步发挥

□ 林克庆

形成。人民政协是具有中国特色的制度安排，需要不断完善自身工作机制，提高工作效率和质量。专门委员会工作的不断细化、专业化，为人民政协工作制度

化规范化程序化提供生动实践，有力推动了人民政协制度更加成熟更加定型。**深刻把握专门委员会在政协工作中所具有的基础性作用。**随着时代的发展，专门委员会基础性作用主要体现在以下方面。一是凝心聚力的政治引领作用。专门委员会是实现党对人民政协全面领导的重要环节，担负着“落实下去”“凝聚起来”的政治责任，是巩固共同思想政治基础的重要力量，为政协履职打牢政治基础。二是制度运行的组织服务作用。人民政协是科学、有效、管用的制度安排，专门委员会是这一制度运行的组织依托，承担着有组织有系统开展各项履职活动的重要任务，是政协履行职能的主要实施者，为政协履职打牢组织基础。三是协商议政的智力支撑作用。人民政协是国家治理体系的重要组成部分，专门委员会按照不同领域设立，聚集了一批具有专业知识和丰富经验的委员，在深入调研、协商议政中提出高质量的意见建议，为政协履职打牢智力基础。四是搭建平台的特色载体作用。人民政协是专门协商机构，专门委员会搭建各具特色的协商平台，推动协商主体深入讨论交流，拓宽各界有序政治参与渠道，推动了协商民主广泛多层制度化发展，为政协履职打牢平台基础。五是联系界别、服务委员的桥梁纽带作用。政协委员是各党派团体和各族各界代表人士，专门委员会通过界别、委员了解社情民意，反映群众呼声和诉求，为政协工作提供第一手资料。同时，专门委员会鼓励支持界别、委员面向社会传播正能量，为政协履职打牢社会基础。六是机制创新的助力推动作用。专门委员会是政协工作制度机制的

执行者，在实践中不断探索创新，结合时代发展和实际需求，提出新的工作思路和举措，为政协履职打牢发展基础。**坚持以改革创新精神推动专门委员会进一步发挥基础性作用。**进一步发挥专门委员会基础性作用，就要持续推动委员自觉投身凝心聚力、决策咨询、协商民主、国家治理第一线的具体实践，从以下方面做好工作，在新征程上充分展现人民政协的旺盛生命力。

一是进一步加强思想政治引领。坚持把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为中心环节，强化专门委员会分党组政治功能和组织功能，发挥党员委员先锋模范作用，深化分众化、差异化规律研究，做好各党派团体、各族各界人士思想引领工作，不让一名委员思想掉队、履职滑坡，努力推动实现政治上团结合作、思想上共同进步、行动上步调一致。

二是进一步提高履职能力。坚持以改革创新精神推进履职能力建设，提升专门委员会委员和机关干部“两支队伍”的理论素养、专业能力，通过提高与党政部门沟通效能，帮助委员更好知情明政。同时，加强新型智库建设，既观照现实，着力推动解决当前难题，更着眼长远，深入研究全局性、战略性、前瞻性问题，积极推动建言成果转化为推动高质量发展的政策举措。

三是进一步打造协商品牌。不断拓展协商方式和平台是提高协商民主质量的重要基础。在这方面，我国各地区通过探索积累了有益经验。有的省级政协指导专门委员会打造协商品牌，由各专门委员会承办“主席·委员专家深聊会”，组织委员和专家学者、行业代表进行小范围深入协商，通过协商出办法、出共识、出感情、出团结。

四是进一步深化团结联谊。围绕建设委员之家、民主之家、团结之家，提高委员履职服务管理效能，强化委员责任担当，根据专门委员会界别特点，紧密联系界别群众、深化港澳侨工作、加强对外交流交往，多做强信心、聚民心、暖人心、筑同心的工作，当好党的政策宣传者、群众利益维护者、社会和谐促进者，在大团结大联合中提升共识度、拓展团结面。

五是进一步推动制度机制创新。推动优化专门委员会设置，建立跨专门委员会、跨界别、跨专业履职机制，健全同级政协、各级政协专门委员会联合调研、联动协商机制，完善专门委员会与有关部门联动工作机制，提升整体合力。尊重群众首创精神，及时将实践中探索的行之有效的做法固化为工作机制，增加制度供给，切实坚持好人民政协制度、发展好人民政协事业。

（作者系全国政协委员，广东省政协主席）

如何认识检察公益诉讼法的立法特色

□ 田 凱

从2014年党的十八届四中全会提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”，到2024年全国人大常委会年度立法工作计划将检察公益诉讼法列入任期内拟提请审议的项目，检察公益诉讼制度已经历了10年发展历程。当前，在党中央顶层设计的路线图上，检察公益诉讼经过理论和实践的不断探索、充实、检验、调整，已经进入施工图的拟定阶段。现阶段，检察公益诉讼在诉讼模式、诉讼构造、诉讼目的、诉讼过程等方面，表现出了与传统诉讼类型的诸多明显不同，这也决定了检察公益诉讼法应具有鲜明的立法特色，是遵循诉讼规律同时又实现创新发展的立法。

检察公益诉讼是遵循诉讼规律的一种新型诉讼形态。检察公益诉讼的特色，集中体现于它在遵循诉讼规律之上的创新和发展。一方面，检察公益诉讼的根本利益诉求与传统诉讼不同。民事诉讼、行政诉讼是有关主体在其自身权益受到损害时，以诉诸公力救济的形式，获得纠纷解决和权利保障实际效果的诉讼活动，二者均以私益保护为利益诉求。检察公益诉讼则是在国家利益或社会公共利益受到损害时，由检察机关作为法定授权起诉主体，通过检察公益诉讼对行政机关、行为人的违法行为（作为和不作为）进行合法性监督，实现公共利益保护和客观法秩序维护的目的，以公益保护为利益诉求。另一方面，检察公益诉讼的利益保护效果与传统诉讼不同。民事诉讼、行政诉讼发生于私益主体权益受到损害之后，保护范围和效果均受原告具体诉讼请求的限定，而检察公益诉讼不仅担负着守护人民群众美好生活的司法期待，也承载着推进国家治理体系和治理能力现代化的司法价值。在此制度目标之上，检察

公益诉讼的保护范围不断拓展，所关涉的均为人民群众急难愁盼问题所聚焦的领域。同时，检察公益诉讼的保护幅度也不断延展，针对潜在的公益损害风险，可及时督促行政机关依法履行法定监督管理职责，从源头上共同推动公益损害问题的及时解决。

检察公益诉讼制度是新时代提升法律监督质效的重要制度设计，诉讼是履职载体，监督是履职本质，二者互为支撑，实现在办案中监督，在监督中办案。以诉讼的方式进行，决定了检察公益诉讼应当遵循诉讼法一般规律，按照民事诉讼法和行政诉讼法的一般规定来履行诉讼义务。但是，履行法律监督职责又决定了检察公益诉讼在传统诉讼之外另有广泛作用空间，与传统诉讼之间的差别较为明显。因此，在立法中需要以创新思维对这一新型诉讼形态予以规范和支持。

检察公益诉讼具有审前和审判程序的“双中心”诉讼结构。民事诉讼、行政诉讼遵循司法最终救济原则，当有关主体因私人之间或私人与行政机关之间发生纠纷或冲突诉诸审判机关时，由审判机关围绕所争议的事实作出排他性终局裁决。因此，民事诉讼、行政诉讼以审判环节为中心，相关诉讼主体进行诉讼活动的场域集中于审判程序。检察公益诉讼的本质是检察机关通过行使宪法赋予的法律监督权，在法定的检察公益诉讼诉权范围内，对被监督主体是否正确实施法律以及实施情况如何，以司法办案的形式进行监督。为充分发挥检察机关在公共利益司法保护中的法律监督作用，检察公益诉讼制度设计了审前程序和审判程序两个阶段的诉讼过程，并由此形成了检察公益诉讼审前和审判程序的“双中心”诉讼结构，在常规诉讼发生场

域之外，为检察权与行政权提供了实现良性互动的空间。

具体而言，在审前程序中，检察机关的法律监督重点是行政机关的行政行为，对于违法行使法定行政职权或不履行法定监督管理职责的行政机关，通过与其磋商、向其制发检察建议等“柔性”监督方式，督促处在公共利益保护第一顺位的行政机关先行自我弥补、自我纠错。若实现了公共利益保护的目

的和效果，那么在这一阶段便终止诉讼的进行，有效节约了司法资源，充分彰显了监督效能。在审判程序中，检察机关针对审前程序中尚未纠治到位的违法行为、尚未保护到位的公共利益，通过“诉”的确认这一刚性监督方式，与同为公共利益司法保护重要力量的审判机关相协同，以法律适用共识与合力的形成为基础，强化对于行政权的监督效果，体现司法裁判价值的引领作用。同时，检察机关在审判程序中同样延续诉讼监督职责，在更广范围内确保法律的统一和正确实施。

可见，检察公益诉讼的审前程序与审判程序之间既相互联系又相对独立，是在我国权力制约与监督机制下，依据宪法确定的职能分工，实现检察权、审判权与行政权效能最大限度发挥的有益探索与实践，与民事诉讼、行政诉讼有显著区别，应在检察公益诉讼立法中对民事诉讼、行政诉讼所不具有的审前程序加以重点规范。

检察公益诉讼包含调查、公诉和审判三阶段的诉讼流程。民事诉讼、行政诉讼遵循“不告不理”原则，相关主体向审判机关提起诉讼

诉阶段以及审判机关审判阶段。检察公益诉讼的诉讼活动则因其诉讼目的、诉讼结构以及诉讼主体的特殊性，在诉讼流程上呈现出不同于民事诉讼、行政诉讼的独特性，形成了包含调查、公诉和审判在内的三阶段诉讼流程。以行政公益诉讼为例，检察机关在向审判机关提起诉讼之前，首先要针对行政机关是否有违法行为（作为和不作为）、国家利益或者社会公共利益是否受损开展调查工作；随后要对行政机关是否具有法定监督管理职责以及履职能力如何、公益损害事实

和状态进行全面审查，决定是否提起行政公益诉讼并确定合理诉讼请求；最后经审判机关裁判后，检察机关仍要持续跟进监督裁判结果的执行情况，使受损公益最终得到真正、有效救济。

检察公益诉讼的三阶段诉讼流程，明显要长于民事诉讼、行政诉讼的一阶段诉讼流程，但和刑事诉讼的诉讼流程有一定的相通之处。在检察公益诉讼和刑事诉讼中，检察机关同样都是代表国家，以程序性权力启动公益保护或秩序维护之诉，并在诉讼全过程中发挥实质性主导和推动作用。因此，应对检察机关在检察公益诉讼中的诉讼地位进行准确定位，并在立法中以不同于民事诉讼、行政诉讼规定的规则加以体现。

（作者系河南省人民检察院党组副书记、副检察长）



让自动驾驶汽车行驶在法治轨道上

□ 封蔚然

随着自动驾驶出租车等在交通运输服务中的应用，自动驾驶汽车正加速驶入人们的日常生活。根据公安部近日发布的数据，目前，全国已累计发放自动驾驶汽车测试号牌1.6万张，开放公共测试道路3.2万公里。同时，我国确定20个城市（联合体）为智能网联汽车“车路云一体化”应用试点城市，北京、上海、武汉等多个城市已投入实际的测试和使用。在此背景下，如何在法治轨道上推进科技创新和产业升级深度融合，依法保障自动驾驶新技术的加速培育和新业态的健康有序发展，成为一个不可避免的重要问题。

近年来，世界多个国家和地区正在加快推进自动驾驶技术的开发和应用，陆续开展与自动驾驶相关的立法工作，在自动驾驶汽车的分类、准入、通行规则以及责任承担等方面进行规定。例如，德国《自动驾驶法》允许L4—L5级车辆上路行驶，明确了保有者、技术监督员、汽车制造商的相应责任；日本《道路交通安全法》允许全程监管的L4级自动驾驶汽车在特定区域内行驶；美国已有40多个州通过了与自动驾驶相关的法案；英国通过了《自动驾驶汽车法案》，对自动驾驶汽车监管等方面作出规定；等等。不过，由于各国国情不同，在立法模式选择、准入与监管、责任划分等规则制定方面不尽相同。

我国自动驾驶技术发展迅速，相关政策法规和地方立法也在不断推进。在国家层面，我国正在推动《中华人民共和国道路交通安全法》的修订，拟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方面作出相关规定。2020年，交通运输部发布《关于促进道路交通自动驾驶技

术发展和应用的指导意见》。2023年，工业和信息化部等四部门联合发布《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》，规定了自动驾驶汽车上路通行规范，明确了试点主体及其参与方式、条件、程序等内容；同年，交通运输部发布《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》，旨在引导和规范自动驾驶汽车在运输服务领域的应用。今年1月，工业和信息化部等五部门联合发布《关于开展智能网联汽车“车路云一体化”应用试点工作的通知》，探索基于车、路、网、云、图等高效协同的自动驾驶技术多场景应用，加快智能网联汽车技术突破和产业化发展。6月，国家发展改革委等多部门联合印发《关于打造消费新场景培育消费新增长力的措施》，明确提出稳步推进自动驾驶商业化落地运营，打造高阶智能驾驶新场景。

在国家政策的引导下，目前我国已有50多个城市发布自动驾驶试点示范政策，深圳、上海、无锡、苏州等多地陆续制定颁布地方性法规，北京、武汉、广州的法规草案正在审议阶段。例如，《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》对智能网联汽车的准入登记、上路行驶等事项作出具体规定。《苏州市智能车联网发展促进条例》在产业发展、基础设施建设、推广应用和安全保障等方面作出规定。《北京市自动驾驶汽车条例（征求意见稿）》坚持发展与安全并重，促进和规范自动驾驶汽车创新活动。《武汉市智能网联汽车发展促进条例（草案）》提出建立与智能网联汽车发展促进相适应的监管体制，实行包容审慎监管。地方立法的先行先试为自动驾驶汽车准入和上路通行试点提供了法规支撑、为更高

位阶的立法积累了实践经验。不过，由于上位法依据不足，有些法律保留事项在地方性法规中无法作出规定，一些基础性、原则性规定有必要在法律中予以统一明确，积极适应新质生产力发展需求，更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。在立法中应进一步处理好以下几对关系，确保在促进技术创新和产业发展的同时，兼顾和保障社会公共利益。

处理好发展与安全的关系。安全是发展的保障，发展是安全的目的。抢抓自动驾驶技术发展的战略机遇期，既要发挥法治的规范作用，又要发挥法治的引领作用，科学地管控风险、分散风险。立法中相关制度、机制和程序的建构，需要在充分进行利益衡量的基础上作出，调整好权力与权利、政府与市场、政府与社会的关系。一是尊重客观实际和发展规律，促进自动驾驶关键技术攻关和算法迭代、全面加强知识产权保护，依法调整自动驾驶汽车产业的规模化发展和产业生态的健康有序发展。二是运用法治思维和法治方式认识、防范和化解风险，并且通过配套法律规范和技术标准的完善保障更安全地使用自动驾驶技术，进而提高应对未知风险的能力，从而做到统筹高质量发展和高水平安全。

处理好技术进步与人的全面发展的关系。以人工智能驱动的自动驾驶技术的发展应当坚持以人为本、智能向善的原则，在宪法框架下建构治理规则。一是应当确保自动驾驶技术的发展始终符合人类文明进步的方向，以尊重和守护人的尊严为价值基础，关注自动驾驶系统决策、责任承担等基本问题。二是应当确保自动驾驶技术的应用能够真正给人们带来更加安全、舒

适、便捷的出行体验，能够优化能源结构，推动相关产业的高质量、可持续发展，能够切实服务于不断实现人民对美好生活的向往。通过在自动驾驶汽车的市场准入、安全监管、风险防御、数据安全和隐私保护等方面制定公平公正的规则和标准，促进人的全面发展和社会的全面发展。

处理好刚性与弹性的关系。法律是刚性的社会规则，以其权威性、强制执行力 and 普遍适用性维护着社会的秩序和稳定，保障着公民的权利和自由。但是针对自动驾驶这类新兴产业，法律规则不能简单一刀切，要在尊重事物发展规律的基础上，强调动态协同，通过保持一定的弹性，积极稳步推进适应技术快速发展的相关法律制度建设，保障新业态新模式健康发展。一方面，加快推进《中华人民共和国道路交通安全法》的修订，在全面准确把握自动驾驶领域的特殊性和规律性的基础上设置关于自动驾驶汽车特别规定的专门章节，就一些基础性的、法律保留事项作出原则性规定，统一认识、凝聚共识，同时为下位法提供立法基础和依据。另一方面，基于因地制宜发展新质生产力的要求，在适当位置设置授权条款，为自动驾驶技术创新和自动驾驶汽车产业未来发展留出空间，以便灵活采取与原则性规定相适应而又符合实际的方式方法。与此同时，发挥地方立法作为国家立法重要补充的作用，鼓励立法条件成熟的地方在立法权限范围内先行先试，探索依法治理新路径，为国家立法积累经验。



发展全过程人民民主