

充分发挥法治在社会治理中的重要作用

党的十八届四中全会提出，要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。这为更好地推进社会治理创新指明了方向和路径。在全面深化改革、全面推进依法治国的背景下，推进社会治理创新必须借助法治力量、运用法治方式。

□ 贾利军

法治在社会治理中有着不可替代的地位，在进行经济建设的同时，必须同时加强法治建设。随着科技创新涌现、自我意识加强、社会物质增长，社会治理必须要有一个体现人民群众共同利益，且可保证社会平等公正，维护个体利益及社会秩序的规则。法治作为一种“规则之治”，其使命就是处理好社会中各种错综复杂的利益关系，解决好各种可能出现的社会冲突和矛盾。

从经济发展的角度看，法治是维护经济发展和市场经济秩序的根本保障。市场经济的本质是法治经济，市场经济中的资源配置通过市场竞争来实现，就必须遵守一系列完善的规范体系，通过

市场这一“看不见的手”进行经济调节。从社会发展的角度看，法治是解决社会复杂矛盾、维护社会和谐稳定的利器。经济不断发展，会导致贫富差距加大等一系列社会问题，导致各种利益关系矛盾凸显，要化解这些矛盾，最好的解决方式就是将这些问题的纳入法治轨道。唯有用法治的方式来实现公正，维护正义，使社会矛盾化解，才能从根本上防止严重的社会问题，实现长治久安。加强法治建设实现社会治理，需遵循一定的基本路径。

进一步加强党的领导。法律是政治权力认可并制定的行为规则，没有法律制度，就不能组成国家，庞大而复杂的国家机器也无法准确高效运转。在我国，只有坚持党的领导，才能保证国家沿着社会主义法治方向前进，才能使各项方针政策符合广大人民群众的根本利益。社会主义法治是党通过领导国家的立法、司法、行政机关，制定、贯彻落实法律，将人民的意志集合为国家意志，并运用国家的强制力加以实施。党的领导是社会主义法治的一个突出特点，党在社会主义法治的领导中，主要体现为思想领导、政治领导、组织领导。构建社会主义法治社会，最根本的是要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

坚持执法为民。执法为民是社会主义法治的本质要求，执法，是行使公权力的一种行为；为民，是维护广大人民群众根本利益的目标。法治作为一种社会治理形式，其最根本的目的就是使公民的权利得到实施。执法为民作为一个法治概念，表明了中国共产党的宗旨就

是全心全意为人民服务，一切为了人民。执法为民是法治精神的具体实施，执法为了人民，执法依靠人民，这是永远不变的宗旨和实质。

坚定不移追求公平正义。法律面前人人平等，是法治国家的一条基本准则，公平正义是社会主义法治的价值追求。实现公平正义，首先要从程序正义来实现，也就是司法过程的公正，它是从立法公正通往现实公正的路径。公平与效率，是司法制度追求的两种价值，诉讼公正与诉讼效率作为司法的价值追求，当二者难以兼得时，必须将实现公正作为优先选项，唯有在实现公正的前提下，高效方能体现出它的意义。

始终围绕大局服务。服务大局是社会主义法治的重要历史使命，法治并非是一种理念而孤立存在的，它需要在法治建设的过程中，从实际出发，围绕改革发展稳定的总目标来进行。法治的目的在于切实保障国家整体安全、社会和谐稳定、经济全面协调可持续发展，这关系到我国的最根本利益，也是法治的重大使命。在错综复杂的社会中，法律无法脱离经济与政治而单独存在，法律必须为二者服务，这是不因个人的意志而转移的。服务大局是法治的血肉，服务大局也是法治本身所决定的，就像马克思所说：“经常发现法律在世界的‘硬梆梆的东西’上碰得头破血流。”世上不可能有不讲政治的法律，也不会有不重视法律的政治。

加强道德协同。道德并非都通过法律体现，但法律大多最初是由道德衍生出来的。制定的法律是否是善法良法是法治的关键所在。法治若没有德治支

持，将是没有根基的。在立法中明确政府的社会治理责任，实现社会治理权责关系明晰化，提升治理效能，激发社会活力。建设法治的同时不能忽视中国的道德传统，要从中国的道德文化中发掘出与法治相适应的文化因素，进一步完善现有的法治模式。

广泛引导社会参与。要适应全面深化改革的新形势、新任务、新要求，厘清社会权力边界，科学界定政府、社会组织、社区居民在社会治理中的权力和义务；规范政府的社会管理权力，提升社会组织、社区居民参与社会治理的地位、权利，完善其法定程序，实现政府社会治理权责体系的明晰化、科学化和法治化。加快培育社会组织，完善政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织制度，充分发挥社会组织在公共事务管理和公共服务领域的主体作用。提升社会组织的治理效能，激发社会活力，形成政府与社会合作共治的新格局。

法治作为治国理政的基本方式，在推进国家治理体系和治理能力现代化中具有基础性地位和作用。坚持不懈，久久为功，通过推进国家与社会治理法治化，让一切劳动、知识、技术、资本管理的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平地惠及全体人民，让法治现代化成为全面建设社会主义事业、实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴“中国梦”的根本保障。

依法治国



无人驾驶汽车：能否驶过法律这道坎

□ 代 灿

无人驾驶汽车是电子技术、信息技术、软件开发与创新的汇集。作为21世纪公路交通智能化的标志，这一技术将从根本上改变人类的驾驶方式，是人类汽车行业的一次重大革命。然而，无人驾驶汽车却给现行法律提出诸多难题，如何规范成为法律亟待解决的重大议题。

能否合法上路

首先，在技术层面上，地图测绘问题是关系到无人驾驶能否上路的重要法律条件。无人驾驶有四个关键技术：传感器、处理器、算法软件和高精度地图。没有高精度地图，无人驾驶汽车就没有办法安全上路。但在这方面，由于涉及国家信息安全，我国《测绘法》和《测绘资质管理规定》的标准相当严格，需要进行测绘数据采集并提供相关信息成果的单位申请《测绘资格证书》才能从事相应资质范围的活动。

其次，我国关于道路交通的立法是基于人工驾驶的模式设立的，无人驾驶的出现提出了很多新兴法律问题，传统法律和技术创新之间矛盾较为突出。我国现行《道路交通安全法》《公路法》《道路交通安全法实施条例》《机动车登记规定》《汽车销售办法》等法律法规在汽车的销售、登记、上路行驶等环节以及公路建设、路政管理这些方面，几乎都没有为无人驾驶的法律监管预设空间，例如《公路法》第51条禁止将公路作为检验机动车制动性能的试车场地，但对于无人驾驶汽车而言，即便是在已经过封闭实验室或模拟环境路测的情况下，如果没有在真实公路场景下的检验和测试，其安全性和可靠性就不可能得到真正意义上的确认。《道路交通安全法》第8条规定：“国家对机动车实行登记制度。机动车经公安机关交通管理部门登记后，方可上道路行驶。”第19条规定：“驾驶机动车，应当依法

取得机动车驾驶证。”可见，在我国，机动车合法上路需要具备两个条件：一是必须有持合法驾驶证的驾驶人，二是机动车需依法履行登记手续，符合上路标准，具备相关证件，包括悬挂机动车号牌、放置检验合格标志、保险标志、机动车行驶证等。这些条件都是无人驾驶汽车所不具备的。

由于目前交通法规中关于无人驾驶汽车领域还是空白，企业在进行无人驾驶技术上路测试时无法为测试车辆悬挂牌照，测试车辆在路权和监管层面存在漏洞与缺位。且目前国内对无人驾驶汽车能不能通过检验，并没有法律规定。

无人驾驶汽车是否能够依法上路行驶，在立法时不仅仅要考虑汽车本身是否具备技术实力，还要考虑汽车与行人、道路等环境因素之间的关系，要与道路基础设施建设和统筹规划结合起来。

责任如何认定

无人驾驶汽车完全靠软件导航仪决定汽车是否转向、并线、避让行人，但技术并不是完美无缺的，一旦导航出了问题，出现了应当避让的情形，但汽车不能识别，发生交通意外时的责任如何认定，也是目前面临的一道难题。

我国《道路交通安全法》第76条规定，机动车发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的，由保险公司在机动车第三者责任强制保险责任限额范围内予以赔偿；不足的部分，按照下列规定承担赔偿责任：机动车之间发生交通事故的，由有过错的一方承担赔偿责任；双方都有过错的，按照各自过错的比例分担责任。机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故，非机动车驾驶人、行人没有过错的，由机动车一方承担赔偿责任；有证据证明非机动车驾驶人、行人有过错的，根据过错程度适当减轻机动车一方的赔偿责任；机动车一方没有过错的，承担不超过百分之十的赔偿责任。交通事故的损失是由非机动

车驾驶人、行人故意碰撞机动车造成的，机动车一方不承担赔偿责任。

可见，在我国对交通事故的认定过程中，其核心是机动车驾驶人的过错，但对于根本没有驾驶人的无人驾驶汽车而言，“过错”这一主观要件如何认定就显得难度很大。因此，在无人车与行人发生事故时，对行人过错、系统平台过错的划分与判断，需要立法机构对无人驾驶系统的人工智能决策流程和水平有清晰深刻的了解，这不仅需要大量的调研工作，而且由于涉及人工智能与人的伦理问题，也考验着立法者对于技术与伦理的权衡能力。

国务院印发的《中国制造2025》提到，要将智能网联汽车列入未来十年国家智能制造发展的重点领域，明确指出到2020年要掌握智能辅助驾驶总体技术及各项关键技术，到2025年要掌握自动驾驶总体技术及各项关键技术。

今年6月7日，我国首个国家级智能网联汽车试点示范区封闭测试区在上海启动。6月13日，工信部正式发布《关于征求〈国家车联网产业标准体系建设指南（智能网联汽车）（2017年）〉（征求意见稿）意见的通知》，初步确立了95项无人驾驶标准。但截至目前，无人驾驶汽车的法律定位、责任承担等问题仍面临法律空白。今后的立法，应当从确立对无人驾驶核心风险点的监管、完善对无人驾驶相关许可证的监管、确保无人驾驶汽车的质量安全、完善信息系统的合理有效衔接、协调不同部门间的监管职责等方面重点展开。

无人驾驶汽车已经渐行渐近，技术突破之后，能否驶过法律这道坎将是无人驾驶汽车面临的更大考验。

参考与借鉴

今年5月1日起正式施行的《城市管理执法办法》，使我国城市管理领域开始具备较为清晰的法律框架，是城市管理执法规范化进程中迈出的重要一步。

城市管理执法是事关我国城市发展、社会和谐的一个重要问题，也是社会关注的焦点。我国城市管理执法改革起步于1996年《行政处罚法》颁布实施后进行的“相对集中行政处罚权”试点工作，至今已有21年时间。经过长期试点和不断推进，该项改革对深化行政管理体制改革、促进社会综合治理、建设法治政府的成效显著。但长期以来，城管执法一直面临法律缺席的窘境，其法律地位和职能定位经常被质疑。因此，亟须制定统一规范城市管理综合行政执法的专门法律、行政法规和规章。

党的十八大以来，城管综合执法体制改革的背景发生了重大变化。一方面，中央层面出台的文件为城市管理工作指明了方向，从宏观上描绘了城管综合行政执法的未来蓝图，对城管综合行政执法进行了清晰的定位，同时也明确了城管综合行政执法的主管部门和改革路径；另一方面，以城市管理领域大部制改革为突破口，党中央、国务院明确了城市管理工作的主管部门是住房和城乡建设部，由该部负责管理全国城管综合执法队伍，统筹领导全国城管执法队伍的执法业务和队伍管理。住房和城乡建设部颁布《城市管理执法办法》，正是在城市管理全国统一立法的条件已经基本成熟的条件下进行的。尽管此部门规章的立法位阶不高，但这是全国统一立法的开端，不仅能够解决城管综合行政执法的合法性问题和职能定位问题，还能解决城管综合行政执法权限范围的问题，为城管综合行政执法法治化提供了坚实的立法基础，有助于逐渐形成权责明晰、执法规范、管理透明的城市管理体制。

《城市管理执法办法》作为我国第一部有关城市管理执法的部门规章，在规范城管执法行为，改善城管执法人员形象方面有重要作用，从多个层面明确了我国城市管理执法过程中的规范问题。一是强调城市管理执法应当遵循以人为本、依法治理、源头治理、权责一致、协调创新的原则，坚持严格规范公正文明执法。这是针对城管不文明执法现象提出的针对性措施。二是明确了执法依据要公开。城市管理执法事项范围确定后，应当向社会公开。三是明确了城市管理执法人员应当持证上岗，这是对执法人员进行规范的基础。四是明确了城市管理领域应当建立数字化城市管理平台，实现城市管理的信息采集、指挥调度、督察督办、公众参与等功能，并逐步实现与有关部门信息平台的共享。这为城市管理执法的信息化提供了条件，有助于提高执法效率。五是明确了城市管理执法主管部门应当运用执法记录仪、视频监控等技术，实现执法活动全过程记录。这强化了对城管执法过程的监督，为规范执法行为提供了技术保障。六是建立了城管部门和其他部门的执法协作机制。

我们必须清醒认识到，城市管理执法问题是我国在法治建设和社会治理过程中的痼疾，尽管《城市管理执法办法》迈出了重要一步，但其真正落实仍有不少障碍有待扫清。

一是理顺城管执法体制。目前，各城市的城管综合行政执法机关的机构设置以属地管理为主。概括起来，主要有三种模式：一是市、区双重领导；二是区、街双重领导；三是垂直领导。大部分城市是前两种模式。这种机构体系的设置带来了诸多的弊端：一是各区县分割管理执法，导致城市的城管综合执法工作缺乏统一的科学规划和强有力的统一领导，各区县的城管执法工作发展也参差不齐；二是基层政府在人事管理上缺乏专业的执法人员配备，在财政上缺乏足够的支持，在业务领导上也缺乏专业执法素养，导致城管执法组织的执法能力有限，执法队伍缺乏足够的专业性；三是城管执法组织的执法独立性难以保障，角色定位在现实中

城市管理执法需要加强法律规范

□ 熊文钊

可能发生扭曲。

二是规范城管执法行为。在城市管理中，城管执法部门与执法相对人之间的矛盾往往是非常尖锐、难以协调的。城管暴力执法的现象仍较常见，裁量权行使不当的问题也未彻底根治。因此，城管执法需要进一步强化执法规范化、文明化建设。一方面，城管执法机关应规范办案流程，明确办案时限，提高办案效率；另一方面，城管执法机关应改进执法方式，贯彻以人为本的执法理念，采用刚柔相济的执法方式。

三是进一步完善公务协助制度。虽然城管综合执法范围的界定较为清楚，但是在许多领域，仍与其他行政机关存在着职能交叉、范围不清的现象。城管综合执法机关行使的是从有关部门分离出来的执行性职能，其中有些执法事项是无法单独处理的，需要得到相关部门的支持配合，因此，处理好城管执法机关与相关部门的关系，需要在明确综合执法机构的性质和职责的基础上，建立起全面而规范的公务合作制度，使具有职能衔接的有关部门之间建立紧密的协作关系。

四是大力提升城管执法人员素质。要提高城管综合行政执法机关和执法队伍的执法正当性和社会认同度，必须加强规范化建设。例如：明确城管综合执法机关的法律地位和城管执法人员的合法身份；加强城管行政执法人员的培训；各地财政应有综合执法的专项经费，严格执行处罚与收缴分离的法定原则，避免以罚代改，树立规范执法、文明执法的良好形象，等等。

议政论法