

君合专题研究报告



2023年1月16日

2022年中国自动驾驶法律政策大盘点

2022年，我国智能网联汽车产业迈入了商业化的试水和起步阶段。道路测试和示范应用场景趋于成熟带动了相关产业的全面融合，自动驾驶功能技术加速迭代，车联网应用场景日益丰富，相关法规政策加速出台，共同推动市场进入高速发展期。

一、立法概述

回首过去的一年，自动驾驶汽车的商业应用进一步提速。2022年4月，北京在国内首次开放乘用车无人化的运营试点，采用“主驾无人、副驾驶配备安全员”的无人化载人模式，首批投入14台无人化车辆在京开展示范应用¹；2022年6月，浙江德清成为全国首个颁发L4级“主驾无人”自动驾驶卡车公开道路测试牌照的城市，阿里巴巴获得首批2张牌照之一²；2022年8月，在武汉市经开区和重庆市永川区的特定区域内，全无人自动驾驶出租车开始试运营³。

与此同时，政策和法规层面也持续推动智能网联汽车行业进入新纪元。

长期发展规划：2022年1月，交通运输部、科学技术部联合印发了《交通领域科技创新中长期发展规划纲要（2021—2035年）》，其中提出“促进道路自动驾驶技术研发与应用，突破融合感知、车路信息交互、高精度时空服务、智能计算平台、感知—决策—控制功能在线进化等技术，推动自动驾驶、辅助驾驶在道路货运、城市配送、城市公交的推广应用”。

地区立法突破：2022年，深圳、上海等地在自动驾驶领域开展了积极的地方性立法探索。2022年6月30日，深圳发布了国内首部关于智能网联汽车管理的专项法规——《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》；2022年11月23日，上海发布了《上海市浦东新区促进无驾驶人智能网联汽车创新应用规定》。

根据我们对2022年中国各级主管部门颁布的与自动驾驶有关的主要法规、标准、政策或者征求意见稿的不完全统计，我们制作了如下立法情况一览表：

发布日期	发布机构	法规/政策/标准名称
2022年1月24日	交通运输部、科学技术部	《交通领域科技创新中长期发展规划纲要（2021—2035年）》

¹ http://bj.news.cn/2022-07/21/c_1128849716.htm

² http://tech.cnr.cn/techph/20220627/t20220627_525884903.sht

³ [ml](https://www.163.com/dy/article/HE8TVTLP0511A72B.html)

<https://www.163.com/dy/article/HE8TVTLP0511A72B.html>

2022年2月25日	工业和信息化部办公厅	《车联网网络安全和数据安全标准体系建设指南》
2022年4月28日	北京市高级别自动驾驶示范区工作办公室	《北京市智能网联汽车政策先行区乘用车无人化道路测试与示范应用管理实施细则》
2022年6月30日	深圳市人民代表大会常务委员会	《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》
2022年8月8日	交通运输部	《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》（征求意见稿）
2022年8月23日	上海市人民政府办公厅	《上海市加快智能网联汽车创新发展实施方案》
2022年8月30日	自然资源部	《自然资源部关于促进智能网联汽车发展维护测绘地理信息安全的通知》
2022年9月6日	无锡市人大常委会办公室	《无锡市车联网发展促进条例（草案）》
2022年9月16日	工业和信息化部	《国家车联网产业标准体系建设指南（智能网联汽车）（2022年版）》（征求意见稿）
2022年10月28日	工业和信息化部	《道路机动车辆生产准入许可管理条例》（征求意见稿）
2022年11月2日	工业和信息化部	《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》（征求意见稿）
2022年11月23日	上海市人民代表大会常务委员会	《上海市浦东新区促进无驾驶人智能网联汽车创新应用规定》

二、重要立法评论

《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》

2022年6月23日，深圳市第七届人民代表大会常务委员会第十次会议通过了《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》（以下简称“《管理条例》”），并自2022年8月1日起施行。

《管理条例》分为九章，包括总则、道路测试和示范应用、准入和登记、使用管理、车路协同基础设施、网络安全和数据保护、交通违法和事故处理、法律责任以及附则，共计六十四条。

在《管理条例》生效后，该法规将成为我国第一部智能网联汽车的综合性立法，率先填补了国内智能网联汽车立法的空白，有望为后续国家层面及其他城市的相关立法工作提供参考和示范作用，从而进一步推动自动驾驶汽车产品的落地和规范管理。特别地，车辆发生交通违法及事故处理时的责任划分涉及各个交通参与方的切身利益，一直是智能网联汽车立法中的争议焦点。《管理条例》针对有

驾驶人和无驾驶人两种情况对违法和赔偿责任的承担作出了规定。

另一方面，《管理条例》涉及对《道路交通安全法》等现行法律制度规定的一系列突破和衔接。对于上位法无法直接适用的情形，《管理条例》按照责任主体及其行为模式，根据权利义务相适应的原则，运用经济特区立法权进行一定程度的创新，这将可能涉及到法律适用中的争议问题。尽管如此，该《管理条例》的制定有助于建立完善的智能网联汽车法律体系，引导和推动我国智能网联汽车技术发展和产品应用，构建健康的未来汽车社会。同时，《管理条例》也可以为解决实操中产品准入、产品责任、交通事故等热门话题提供立法参考，一定程度上缓解企业研发、测试、示范、运行等过程中的痛点问题。

关于《管理条例》的更多评述请参见我们撰写的文章（[“君合法评 | 自动驾驶驶入新阶段——简评《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》”](#)），《君合

法律评论》，2022年7月7日）

《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》 （征求意见稿）

2022年8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）》（征求意见稿）并向全社会征求意见（以下简称“《指南草案》”）。

《指南草案》共分为九部分，从适用范围、发展导向、运输经营者要求、车辆要求、人员要求、安全保障、监督管理等多方面着手，对车辆保险、运输安全保障、车辆动态监控、问题整改等多维度提出了具体要求。

《指南草案》推进了自动驾驶汽车行业的商业化进程，标志着自动驾驶的示范应用和商业化试点将逐步从试点城市扩展到全国范围，释放了自动驾驶将进入高速发展阶段的有利讯号。同时，《指南草案》以“安全”为核心，要求运输经营者在商业化运营中，就应用场景、产品监管等方面，对自动驾驶汽车进行全方位的安全监管，充分说明了监管机构对技术安全性的重视。

另一方面，尽管《指南草案》明文规定以《安全生产法》、《道路运输条例》等法律和行政法规为准据法，但包括该等法律行政法规在内的上位法并没有承认自动驾驶汽车合法上路行驶以及从事运输经营活动的地位，这导致《指南草案》并不能充分解决目前自动驾驶汽车、特别是完全自动驾驶汽车商业化应用所面临的立法体系上的问题。

关于《指南草案》的更多评述请参见我们撰写的文章（[“君合法评 | 自动驾驶进入商业化探索快车道——简评《自动驾驶汽车运输安全服务指南（试行）》（征求意见稿）”](#)，《君合法律评论》，2022年8月12日）

《自然资源部关于促进智能网联汽车发展维

护测绘地理信息安全的通知》

2022年8月30日，自然资源部发布了《自然资源部关于促进智能网联汽车发展维护测绘地理信息安全的通知》（以下简称“《通知》”），对智能网联汽车（包括智能汽车、网约车、智能公交以及移动智能配送装置等）涉及的测绘地理信息数据采集和管理等相关法律法规政策的适用与执行问题进行了规定。

《通知》主要从测绘活动的认定、测绘活动的责任主体、从事测绘活动的资质及准入要求、数据跨境传输等方面在现有法律法规和行业实践的基础上对智能网联汽车测绘地理信息活动进行了规范性规定。

《通知》对智能网联汽车涉及的测绘活动的定义包含技术媒介、应用场景、对象内容、行为方式等四个方面。根据《通知》的规定，测绘活动可能发生在智能网联汽车从测试到后续运行、服务的全过程，并明确了各类车载传感器以及智能网联汽车的制造、集成、销售等行为不属于法定的测绘活动。

此外，《通知》澄清了仅获得辅助驾驶等服务的智能网联汽车驾乘人员并不属于有关测绘活动的行为人，并对目前市场运行中测绘活动的主要参与者角色进行了举例列举。在测绘活动资质和准入方面，《通知》在《测绘法》的基础上在此强调了内资企业开展测绘活动应当取得测绘资质或委托具有相应资质的单位开展测绘活动；而对于外商投资企业而言则必须委托具有相应资质的单位开展测绘活动。

根据《通知》规定，进行测绘地理信息数据跨境传输的行为人应当取得相应测绘资质，但对于《通知》发布前尚未取得测绘资质但已开展测绘地理信息数据传输行为的主体责任承担问题，《通知》未进行明确，但要求该等企业应立即停止相关活动，

并尽快依法申办相应资质或委托具有相应资质的单位开展该等行为。

我国智能网联汽车产业在行业发展初期的野蛮生长过程可能导致了部分市场主体在测绘活动及测绘数据处理行为方面存在合规瑕疵。《通知》的发布在一定程度上会给行业参与者带来更多的合规压力和警示，但相对更加明确的规则也将为前行者们提供有效的指引。

关于《通知》的更多评述请参见我们撰写的文章（[“君合法评 | 自然资源部发布自动驾驶测绘活动合规新政策”](#)，《君合法律评论》，2022年9月11日）

《上海市加快智能网联汽车创新发展实施方案》

2022年9月5日，上海市人民政府办公厅发布了《上海市加快智能网联汽车创新发展实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。《实施方案》在对《智能汽车创新发展战略》（以下简称“《发展战略》”）相关内容进行细化的基础上，进一步明确了在上海市范围内加快推进智能网联汽车发展的目标及重点任务等事项。

《实施方案》主要从基本原则、发展目标、重点任务和保障措施等四个方面对加快上海智能网联汽车发展提出了具体要求。

相比于《发展战略》，《实施方案》通过进一步量化发展目标、规划建设临港高等级自动驾驶示范区、优化智能网联汽车应用测试评价机制、深化智能网联汽车交通事故调查、取证和认定机制等举措，在《发展战略》的基础上作出了延伸规定。

《实施方案》明确，上海市的智能网联汽车创新发展到2025年要实现5,000亿元产业规模的目标，同时，具备组合驾驶辅助功能(L2级)和有条件

自动驾驶功能(L3级)汽车占全部新车的生产比例超过70%。《实施方案》还明确了简化智能网联汽车测试审核过程，降低测试成本的要求，有助于显著减少智能网联汽车创新企业，尤其是小规模初创企业的发展成本，从而进一步促进产业发展进程。此外，《实施方案》提出要深化智能网联汽车交通事故调查、取证和认定机制，完善本地数据存储标准，优化执法和事故处理规程，同时也有利于加快推进有关方面的地方立法进程。

《实施方案》作为指引性文件，虽未对相关产业的支持政策进行详细规定，但为上海地区智能网联汽车的创新发展确立了较为明确的目标和任务。

《实施方案》中共计出现20处“加快”、5处“加速”，可以看出上海市人民政府对于率先全面展开智能网联汽车产业版图的迫切和希冀，也侧面体现了这一领域时不我待的发展进程。

关于《实施方案》的更多评述请参见我们撰写的文章（[“君合法评 | 加快智能网联汽车创新发展，上海实施方案闪亮登场”](#)，《君合法律评论》，2022年9月8日）

《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》（征求意见稿）

2022年11月2日，工业和信息化部会同公安部组织起草了《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知（征求意见稿）》（以下简称“《征求意见稿》”），并公开征求社会各界意见。

《征求意见稿》由正文和五项附件组成。其中，正文从试点内容和目标、试点申报条件、试点组织实施、保障措施等四个方面对符合要求的企业和智能网联汽车如何开展准入及上路通行试点工作进行了全面阐述。而《征求意见稿》附件则分别对试点申报条件中的试点城市条件、试点汽车生产企业条件、试点产品条件和试点使用主体条件进行了详

细列举，并在附件五提供了用于试点申报方案的模板及填报说明。

试点城市条件方面，《征求意见稿》要求申报试点应当由申报试点城市主管部门牵头，联合拟申报试点的汽车生产企业、使用主体组成联合体，自愿申报。同时，试点城市应当满足辖区内拟用于上路通行试点的道路里程不少于 1000 公里或通行区域面积不少于 50 平方公里、辖区内独立法人单位测试主体不少于 5 家、辖区内测试车辆不少于 50 辆、辖区具有累计不少于 100 万公里的道路测试与示范应用里程管理经验等数据指标要求以及其他保障性条件要求。

智能网联汽车生产企业准入条件方面，《征求意见稿》除了落实和细化《关于加强智能网联汽车生产企业及产品准入管理的意见》中有关加强数据和网络安全管理、规范软件在线升级、加强产品管理等对智能网联汽车生产企业的要求外，还对相关企业在智能网联汽车生产、使用的完整周期中应当履行的其他义务进行了明确。包括企业前期对汽车产品的设计验证能力、预期功能开发相关要求，全周期的风险与突发事件管理能力，以及对汽车产品在道路测试和上路通行阶段应当履行的监测和报告义务等。此外，《征求意见稿》还规定了智能网联汽车生产企业应当履行的将车辆自动驾驶安全相关的事件监测数据、及就产品符合自动驾驶功能产品技术要求编写的月度和年度评估报告等上报省级或市级智能网联汽车产品安全监测平台及工信部试点管理系统的义务。《征求意见稿》暂未对该等报告义务的具体执行要求作出明确规定，在相关配套文件出台前，建议企业与地方主管部门保持紧密沟通，以尽量减少合规风险。

试点汽车产品方面，《征求意见稿》对试点汽车产品的要求主要聚焦于确保相关自动驾驶功能产

品自身的安全运行以及对外部环境的安全影响，从技术性和过程性要求角度进行了相应规定。除此之外，申请准入试点的具有自动驾驶功能的汽车产品还应当满足《道路机动车辆生产企业及产品准入管理办法》、《新能源汽车生产企业及产品准入管理规定》等有关汽车产品准入的一般要求，例如产品应经国家认定的检测机构检测合格等。

试点使用主体方面，《征求意见稿》未对试点使用主体的定义和范围进行明确规定。根据相关表述，试点使用主体系指在智能网联汽车上路通行试点中，运营具有自动驾驶功能的智能网联汽车或提供自动驾驶功能服务的主体。因此，试点使用主体既可能是自动驾驶技术的商业运营企业，也可能同为智能网联汽车的生产企业。此外，试点使用主体还应当符合《征求意见稿》规定的主体资格、安全保障机制、车辆运行保障、责任承担能力、建设车辆运行安全监测平台、具备网络安全和数据安全保障能力等方面的具体要求。

《征求意见稿》对试点使用过程中试点车辆发生交通事故的责任承担问题也作出了创新性规定。例如试点车辆发生事故时，试点汽车生产企业和试点使用主体应当在事故发生之日起 3 个工作日内按规定向公安交通管理部门提交事故自查报告和相关信息，未按规定提供或者无正当理由逾期未提供的，由未提供方承担事故责任。可以看出，主管部门对试点汽车生产企业及试点使用主体履行数据监测和保护等相关义务提出了较高要求。但因该等规定实质上推定了未按要求提供相关信息的主体对事故应当承担责任，可能存在与上位法律规定（例如《民法典》有关过错推定责任的规定等）不一致的情形，建议关注《征求意见稿》的后续修订。

关于《征求意见稿》的更多评述请参见我们撰

写的文章（“[君合法评 | 智能网联汽车准入和上路通行试点新规草案征求意见](#)”，《君合法律评论》，2022年11月6日）

《上海市浦东新区促进无驾驶人智能网联汽车创新应用规定》

2022年11月1日，上海市人大常委会办公厅发布了《上海市浦东新区促进智能网联汽车创新应用规定（草案）》并向全社会征求意见（以下简称“《规定草案》”）。关于《规定草案》的更多评述，请参见我们撰写的文章（“[君合法评 | 浦东率先立法！聚焦无驾驶人智能网联汽车——简评《上海市浦东新区促进智能网联汽车创新应用规定（草案）》](#)”，《君合法律评论》，2022年11月4日）

2022年11月23日，《上海市浦东新区促进无驾驶人智能网联汽车创新应用规定》（“《应用规定》”）由上海市第十五届人民代表大会常务委员会会议通过，自2023年2月1日起正式施行。

《应用规定》共分为三十四条，从适用范围和管理体制、创新应用流程、道路交通安全管理和风险控制、网络安全与数据安全保护、应急处置要求和相关法律责任等多个角度对智能网联汽车创新应用提出了具体要求。

《应用规定》以浦东新区为试点，重点聚焦促进和规范无驾驶人智能网联汽车的创新应用，为推动智能网联汽车产业高质量发展提供有力法治保障。其中，《应用规定》中定义无驾驶人智能网联汽车，是指车内不配备驾驶人和测试安全员的智能网联汽车。相较《规定草案》，《应用规定》在“无驾驶人智能网联汽车”的定义中删去了“具备高度自动驾驶或者完全自动驾驶功能”的限定。

同时，《应用规定》也从制度层面对智能网联汽车的收费进行了规范和管理。在示范运营活动中，

依法纳入政府定价范围的收费实行政府定价或者政府指导价，其他收费实行市场调节价。商业化运营的收费管理，按照有关法律、法规的规定执行。

此外，《应用规定》基于现行道路交通安全法律规范，也明确了无驾驶人智能网联汽车发生交通违法行为、交通事故的处理和责任认定规则。在地方性立法进行创新性的探索的同时，也可能涉及到实践中的潜在争议。

《应用规定》将进一步推动智能网联汽车商业化应用和运营政策的整体落地，顺应了经济、生活、治理的新需求。通过浦东新区的试点，将会为上海乃至全国智能网联汽车产业积累立法经验，从而有利于上海和全国智能网联汽车产业的规范化发展。

三、结束语

在经历了2021年资本运作活跃的蜜月期后，2022年，智能网联汽车的政策扶持力度和规范强度进一步得到了提升，这也为自动驾驶企业提供了商业部署和战略规划的调整空间。总体而言，2022年度的一系列法律、法规、政策、标准的制定、公布以及实施或者草案的征求意见有助于向企业提供更清晰的政策导向和更完备的制度保障，从而鼓励企业进行商业应用的创新和尝试。

尤其需要指出的是，深圳、上海等地创新性的地方性立法填补了国内智能网联汽车立法的空白，将会为全国智能网联汽车产业积累立法经验，相关立法也在企业关切的“交通违法和事故处理的责任划分”等方面提供了重要的借鉴和参考。需说明的是，尽管有上述立法进展，作为上位法的法律、行政法规仍未对自动驾驶领域的核心焦点问题进行修改和明确，全国层面的法律、行政法规仍处于酝酿或征求意见阶段，上位法立法的滞后可能产生法律适用方面的争议，对企业造成潜在的合规风险，并可能制约行业的健康有序发展。

与此同时，从“主驾无人”的试点运营到聚焦“无驾驶人”的专门地区性规定，我们看到政策、法规对自动驾驶汽车向更高的技术等级的跃升释放了积极的信号。展望新的一年，随着关键技术的

突破和升级、示范应用的开展和推行以及配套法规政策的进一步完善，我们将加速迎来真正的“无人驾驶”时代。

张红斌 合伙人 电话：86-10-85537894 邮箱地址：zhanghb@junhe.com
张晓彬 律师 电话：86-10-85537967 邮箱地址：zhangxiaobin@junhe.com
周 添 律师 电话：86-10-85537987 邮箱地址：zhout_Matthew@junhe.com
姚雨欣 律师 电话：86-10-85537826 邮箱地址：yaoyx@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

