

# 交通管理非现场执法程序正当性研究

谢婷婷

浙江师范大学法学院, 浙江 金华

收稿日期: 2023年7月18日; 录用日期: 2023年8月21日; 发布日期: 2023年8月30日

## 摘要

《新一代人工智能发展规划》提出人工智能在政府治理、社会服务等领域发挥了一定的影响作用。在行政法学领域, 自动化方式的引入使得当下行政行为作出的方式产生了深刻的影响。近几年由于受到新冠病毒疫情的影响, 无需人工参与就能实现部分行政行为, 一定程度上减少了行政相对人的接触, 让我们看到了技术侵入到行政领域, 掀起了自动化行政的热潮。交通行政非现场执法是一种自动行政的行政手段, 尽管行政机关的行政效能得到了提升, 但同时也带来了行政相对人陈述、申辩易被压缩; 证据认定流于形式; 行政机关说明理由面临变动等关涉行政正当程序的挑战。非现场执法使用技术设备来收集、固定违法事实的核心和执行过程的不独立性, 说明《行政处罚法》不需要另外增加非现场执行程序, 但可以根据现有的诉讼框架进行适当调整, 以应付各种挑战, 包括: 陈述的空间和扩展说明理由的内容。

## 关键词

非现场执法, 正当程序, 证据认定, 陈述申辩

# Study on the Legitimacy of Off-Site Law Enforcement Procedures of Traffic Management

Tingting Xie

Law School, Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: Jul. 18<sup>th</sup>, 2023; accepted: Aug. 21<sup>st</sup>, 2023; published: Aug. 30<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

The *Plan for the Development of the New Generation of Artificial Intelligence* proposes that AI has played a certain influential role in government governance, social services and other fields. In the

field of administrative law, the introduction of automation has had a profound impact on the way that administrative actions are made today. In recent years, due to the impact of the novel coronavirus epidemic, some administrative acts can be realized without manual participation, which reduces the contact of administrative counterparts to a certain extent, let us see the technology immersed into the administrative field, and set off the upsurge of automatic administration. The administrative off-site law enforcement of traffic administration is an administrative means of automatic administration. Although the administrative efficiency of administrative organs has been improved, it also brings the challenges of administrative due process, such as the statement of the administrative counterpart, the defense easy to be compressed, the evidence identification becoming a formality, and the administrative organs facing changes in explaining the reasons. Off-site law enforcement uses technical equipment to collect and fix the core of illegal facts and the independence of the execution process, which shows that there is no need to add off-site execution procedures to the *Administrative Punishment Law*, but it can be appropriately adjusted according to the existing litigation framework to meet various challenges, including: the space for statement and the expansion of the content of reasons.

## Keywords

Off-Site Law Enforcement, Due Process, Evidence Determination, Statement and Defense Content of the Reason

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 交通管理非现场执法概述

### 1.1. 何为交通管理非现场执法

由于学者对于交通管理非现场执法研究的出发点抑或侧重点截然不同,因此学界对非现场执法概念的界定还没有形成统一的理论学说,非现场执法在实践中更偏向于富有特征性的描述性通称[1],而不是简单按照字面解释对比传统现场执法进行概括性总结。有学者认为,交通管理非现场执法方式是指行政机关在不直接接触行政相对人的情况下,利用信息技术通过监控、录像、录音等技术手段收集、记录违法证据,进而对其进行行政处罚[2]。这种对于交通管理非现场执法概念的界定突显交通管理非现场执法与行政相对人的非接触性的特征,以科技手段替代传统的人工面对面执法,从而达到相同的行政效果。也有学者将非现场执法称为电子监控执法,将交通管理非现场执法主要程序分为两个阶段,阶段一利用智能监控技术设备进行拍摄的自动化调查取证阶段,阶段二是通过违法自助处理平台上行政相对人直接操作并缴纳罚款的自动化行政处罚阶段[3]。这种界定扩大了交通非现场执法的内涵,强调了交通非现场执法这一执法过程的智能化、自动化。在自动化行政背景之下,根据执法流程范围、环节的不同,将交通管理非现场执法作出广义与狭义之分。

#### 1) 狭义交通管理非现场执法

狭义上的非现场执法主要界定为通过电子监控装置调查取证的环节,新修订的《行政处罚法》四十一条在一定程度上规范了非现场执法,在这一环节中交通非现场执法的过程是依法合规的,通过电子监控配套设备甄别、筛查违法信息,将违法当事人的基本信息上传到先前已经形成的程序数据库系统,从而形成电子取证的环节基本上可以说是完全信息化过程。交通管理非现场执法过程中,区别于传统执

法模式，非现场执法不需要工作人员介入到调查取证环节，也可以形成一个闭合式的证据链，但这需要一定的技术规范标准。具体而言，交通管理非现场执法，是指依法依有关法律、法规、规章，运用电子技术监控设备，对违法事实进行收集、固定。

## 2) 广义交通管理非现场执法

广义上的非现场执法所涵盖的内涵更为多元化，在涵盖了电子技术监控设备的同时还包括了区块链、人工智能等一些信息技术在行政执法领域的运用，此外不仅涉及到证据收集的自动化和非现场化，事后调查、处罚决定的作出甚至处罚决定的执行、信息的数据化以及个人诚信信用监管等方面也都涉及在内[4]。在自动化行政背景下，这种广义上的非现场执法就可以得到充分的理解，其背后蕴含的算法，黑箱等科技信息化技术，使得非现场执法改变了以往的执法模式，是自动化行政背景下行政机关治理模式的一种创新和突破。

## 1.2. 交警非现场执法的一般程序

非现场执法利用道路监测设备记录违法行为并进行处罚，其程序主要有采集、录入、告知、处理、救济环节。

### 1) 违法数据采集

采集违法数据是指行政机关运用事先投放的电子监控设备对相对人的违法行为进行抓拍、录像等收集相关信息，对行政相对人相关行为的记录是形成证据过程的核心途径。随着行政机关进一步引进电子技术进入行政活动，对于实施非现场交通运输执法硬件建设来讲，我国全国范围内已经做出大量的前期投入，交通违法行为采集路径的覆盖率越来越广阔，开始不单单局限于道路交通技术监控设备，在一些市区初步建设了交通监控指挥中心，对接了国省道非现场治超监控系统、市区出租车和长途客运汽车在线监管系统、危险货物运输车辆 GPS 在线系统，并开始对货运源头单位实施在线监督。

### 2) 信息审核录入

在行政执法中，证据的审核是重要环节，为了保护行政相对人的合法权益，审核阶段需要依靠行政主体对采集的数据信息，即违法照片及车辆信息进行仔细审查。目前城市交通的主要痛点在于基于我国人口基数大，一些一线城市会形成车辆多、警力缺的局面，而前端设备不断增加导致后端信息审核工作量巨大，为此一些科技公司投入研发“智能非现场执法”的执法设备，深入研究如何实现对交通违法行为的自动研判，在人工审核之前，智能设备先一步进行一次违法预审自动提取违法证据，形成“机器审片 + 人工审核”二次审核违法信息录入机制，目的是为了有效应对海量的数据信息的审核，提升执法量以及执法效率。

### 3) 违法信息告知

为保障行政相对人的知情权以及后续寻求司法救济的权利，需将违法行为告知行政相对人。在违法证据审核通过后，需要让行政相对人知晓自己的违法行为以及受到的处罚，与传统现场执法不同的是，由于没有与行政相对人面对面地接触，所以不能够在现场及时告知，新修订的《行政处罚法》第四十一条第三款规定非现场执法应及时告知当事人违法事实，在以往的交通管理非现场执法中是以电子方式进行，需要相对人在自动化程序终端完成接收[5]。公安交通管理部门需要将交通违法信息通知给违法车辆的合法所有权人或者管理者。目前交通非现场执法的告知主方式大多是行政相对人通过短信、官方 APP、电子邮件等方式，查询自己是否存在有关违法行为。

### 4) 违法行为处理

根据法定权限、程序和非现场违法证据，对行政相对人处 200 元以下的罚款可以适用简易程序，多数使用平台的运行来实现。电子监控设备抓拍经审核生成证据后，当事人可以直接通过官方 APP 或者交

通违法自助平台完成后续的操作、缴纳罚款。绝大多数交通管理非现场执法都属于公安交警部门可以决定对违法行为人适用简易程序。在系统操作过程中,如果当事人对违法事实、行政处罚初步决定等存有异议时,可以自愿申请提出转回传统执法操作的要求[3]。

### 5) 救济程序

行政相对人对行政机关作出的处罚决定有异议或者认为其合法权益受到侵害时所寻求法律帮助的途径主要有行政复议与行政诉讼两种选择。

## 2. 交警非现场执法对行政程序正当的挑战

### 2.1. 行政相对人陈述申辩权受到压缩

《行政处罚法》的相关条款对行政相对人的陈述、申辩权作出了具体规定:“不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权。”陈述与申辩权是当事人享有的法定权利,是行政处罚决定的正确作出、行政处罚程序合法的重要条件[6]。听取行政相对人的陈述和申辩,本意是让行政相对人有充分表达其想法的机会,为其行为提供正当理由以影响行政处罚决定的作出。然而在非现场执法的情境下,相对人在交通违法自助办理机或者交警 APP 上自助处理交通违法行为,并没有针对行政机关拟作出决定所依据的事实、理由、证据等方面进行陈述观点、辩驳对峙,那么此种情况是否可以看作是对行政相对人陈述、申辩权的变相压缩[7]。在刘某诉成都市公安局交通管理局第四分局一案中<sup>1</sup>,一审法院认为被告交管四分局作出被诉处罚决定程序是否合法也为本案争议焦点之一,针对此争议焦点,原告认为其按照自助办理机器操作提示去窗口想要表达自己对于被告作出此行政处罚决定的看法,行使自己的陈述、申辩权,但被相互推诿,后看到窗口排了长队,只好回到自助办理机按了确认,因此原告认为被告交管四分局剥夺了其陈述、申辩权。一审法院认为,自助办理流程为原告提供了放弃确认操作并到窗口进行陈述、申辩的权利行使途径,但从原告的陈述看,原告最终是因为看到窗口排长队而自行放弃了陈述、申辩。根据上诉案例来看,自助办理机器虽然为原告提供了不予确认并向人工窗口进行陈述申辩的选择,但当事人选择自助机器处理违章行为本就是为节省时间的选择,原告因节约时间或人工窗口出现其他情况而被迫放弃人工窗口办理实际并不代表原告放弃了自己陈述申辩的权利。自助办理机器虽在办理流程中赋予了行政相对人以形式上的陈述申辩权,但在实际中,原告因种种情形被迫放弃去人工办理,实际上属于对行政相对人陈述、申辩权的变相压缩。

### 2.2. 证据认定流于形式

《行政处罚法》对交通管理非现场处罚证据的规定为:证据应当确凿充分,达到证明违法事实确凿的程度,交通管理非现场处罚主要适用简易程序对行政相对人作出的行为作出相应处罚,如此看来,交警适用简易程序对行政相对人作出行政处罚的证据俨然可以达到能够证明行政相对人违法行为证据确凿的程度,但在执法实践中,交警往往基于通过电子监控设备或其他科技设备所取得到照片或视频就认定行政相对人的行为违法,并作出处罚决定。

在“滨州市哲嘉物流有限公司诉利津县交通运输监察大队”一案<sup>2</sup>中,本案中被告作出行政处罚决定认定事实是否清楚成为该案件的争议焦点,针对该争议焦点被告辩称涉案超限运输行为由执法人员在超限技术监控检测数据查阅中发现,执法人员对监控记录提取并由系统自动生成非现场执法车辆检测单,对执法过程制作现场笔录。在公安交通管理综合应用平台打印的车辆登记信息证明车辆所有人为哲嘉物流公司。但被告交通运输监察大队提供的证据非现场执法车辆检测单中所附照片没有叠加检测时间、

<sup>1</sup>四川省成都市中级人民法院(2018)川01行终776号二审行政判决书。

<sup>2</sup>山东省东营市中级人民法院(2021)鲁05行终8号行政判决书。

地点、技术监控设备编号、车辆号码、车辆轴数、实际车货总质量、超限重量、超限率、行驶速度等信息，被告也没有长度不少于 5 秒的视频记录，仅以非现场执法车辆检测单以系统自动生成为由，被告就认定原告的违法事实证据确凿，此行为未免有些草率。行政机关证据认定流于形式不仅仅只体现在上述案例中，在现实生活中时常发生驾驶人员因不系安全带被电子摄像头抓拍，进而被处罚的事件，但很多情况下都是因为驾驶人员身着黑色服饰，安全带颜色与服饰颜色重合导致的乌龙案件，但工作人员往往仅凭借电子摄像头的抓拍照片就认定驾驶人员违章操作，对其进行处罚，究其原因，大都是行政机关工作人员对电子设备的过分依赖。

随着现代科技的发展，交警使用的设备更加先进，从之前的电子探头到声纳定位系统，公安局中的执法人员在求学时并非都学习过相关专业知识，奋斗在一线的执法人员更是如此，因此相关执法人员容易缺乏对先进技术工作原理的理解力和掌握力，自然而然地对技术产生更大依赖。行政处罚在很多时候贯彻的是一种“警察思维”或者说是“经验思维”，即根据已知迹象来进一步调查、取证；在这一过程中，执法者经验是一项很重要的因素[8]。因此，在交警进行非现场执法时，交通技术监控录像数据本该是交警进行进一步调查取证的“开始”，但借助“人工智能预审系统”和“自动辅助决策系统”，使其更多地变成了人工对照片和视频进行简单判断的流程。执法人员多年来在执法过程中所积累的取证经验，在这里没有任何作用，他们的判断也会受到技术的影响，他们相信技术就是对的，这就导致了对证据的认定流于形式。

### 2.3. 行政机关说明理由有待完善

行政机关向相对人说明理由为程序正当原则的基本要求之一，其已经体现在我国多部法律规范中，虽然并没有在相关法律规范中对其进行具体细致的描述，但不影响其为权力行使设定程序性义务。所以，在非现场执法的后续处罚程序中，执法人员应当向相对人说明处罚的理由，尤其在相对人认为监控设备故障时[1]。

在何某与上海市公安局黄浦分局交通警察支队一案中，原告何某在一审中被告所使用的声纳定位系统电子监控设备提出质疑并认为该设备所生成的照片中椭圆形印记系人为添加，基于原告的质疑被告在诉讼中当庭阐述了该设备设计原理及功能，并提交了相应的检验检测报告，而且法院基于被告所提交的声纳定位系统电子监控设备的检测报告认为被告依据该设备拍摄的照片认定原告存在违反交通法规的事实，并无不当<sup>3</sup>。在严某诉盱眙县公安局交通警察大队一案中原告同样在诉讼过程中对交通信号灯及交通技术监控设备提出质疑。对于原告的质疑，被告依然是以提供了案涉路口设置的交通信号灯、一体化抓拍单元的检测报告，证明电子监控设备符合国家相关检验标准来回原告对交通设备的质疑，法院仍是基于被告提供的各种检测报告对原告针对监控设备提出的质疑不予支持<sup>4</sup>。与上述案件情况相似的案件还有许多。

原告每每对被告使用的抓拍或记录其违法行为的电子监控设备产生质疑时，行政机关绝大多数情况下均以：监控设备符合国家标准或行业标准；监控设备经国家有关部门认定、检定合格，且被用于执法时处于有效期内；图像符合《道路交通安全违法行为图像取证技术规范》(GA/T 832-2014)的要求等三方面的理由来回原告质疑。并且在行政相对人没有足够证据推翻行政机关的说理的情况下，法院往往会支持行政机关的结论。但是这个环节太过依赖于技术，电子技术的监控设备是目前科技发展的产物，虽然在安装之前，已经通过了法律和技术的审查，降低了它的容错率，但是依然不能保证它不会出错。而且，即便电子监控系统能够正常、精确地运转，但它的运转，却是一个复杂而复杂的系统，而系统中的工作人员，因为对算法的了解程度不够，根本不可能理解算法的工作原理，系统中的“算法黑箱”之

<sup>3</sup>上海市高级人民法院(2019)沪行终 204 号。

<sup>4</sup>淮安市清江浦区人民法院(2020)苏 0812 行初 109 号。

类的问题，系统也不可能处理得了。

### 3. 完善路径

#### 3.1. 扩大陈述、申辩的程序空间

因为公正执法与正当程序原则的要求，公安交管部门听取相对人的意见成为了必经程序。另外，还可以利用科技手段，在自助交通违法系统和交警 APP 上扩大陈述和申辩的空间：在传统的执法中，行政机关和当事人可以进行充分的说理辩解，可以将“传统的法律程序全部移植到平台上，并在非现场执行中重现”。目前自助处理平台相较于传统的窗口办理缺少相对人与窗口办案人员实时互动的环节，而“在平台的设计上，程序法规则要‘编译到代码中去’并不困难”，所以，在未来的自助平台设计中，增设“人机交互”的环节也是可行的。未来的系统中不再只有冷冰冰的选择题，而是加入了陈述申辩的输入框，当事人可以直接将其陈述与申辩通过语音或者文字输入到平台中，相关工作人员再通过后台进行处理。这种操作程序的设计能够为当事人陈述申辩提供直接的渠道，从而在实质上保障当事人的合法权益。

#### 3.2. 拓展说明理由的内容范围

“算法黑箱”是公安机关履行说明理由义务理应迈过的坎。其实不止非现场执法领域，但凡涉及数据分析、人工智能算法等技术应用的场景，都不同程度存在“算法黑箱”问题。目前主流观点认为应当增强算法透明度，适当公开算法的开发、运行流程以及可被验证的运行记录等[9]。这一观点对构建透明的政府是有益的，但是在行政执法方面却是远远不够的。交警非现场执法的主要目的是对违法者进行行政处罚，简单地公布算法，与说明交通技术监控设备是否达到国家标准并没有二致，并不能回应相对人的质疑。因为相对人不擅长计算，所以就算公开了，也很难理解。因此，要想解决“算法黑箱”的问题，首先要做的就是提高算法的透明度；二是要回归到理由的内在，扩大理由的内容、方式等，加强对案例的理解和对案例的处理。在内容上，应该着重于技术监控和利用算法进行调查的结果之间的因果联系，只要算法的过程足够公开透明，那么警方的惩罚就会更加有说服力和可接受性。在方法上，我们仍然要记住，算法是很复杂的，如果把所有的细节都解释清楚，就没有必要，也没有偏离技术的目的，所以我们可以把它的解释延伸到异议和监督上。也就是说，在当事人没有提出异议的情况下，公安机关可以不提出任何意见，但必须保持解释的能力；若相对人有疑问，公安机关应予以解释，以便让相对人理解、接受；在事后监督、复审和问责阶段，公安部门必须为解释的原因提供证明，如相关性、因果关系的专业技术鉴定等。

#### 3.3. 降低人工审核证据的技术依赖

心理认知实验显示，人们往往把自动演算法视为一种错误预防的方法，并更倾向于由科技提供的解答。因此，在交通警察的非现场执法中，虽然技术监控装置所记录的信息必须由人工进行审查，以作为定性判罚的依据，但由于“人工智能预审”的存在，执法人员很容易就会认为，通过技术手段过滤出来的图像和视频，会真实地反映出违法的事实，而不会去核实。执法人员的技术依赖性，不仅会消除其价值，而且还会损害相关方的利益。为了解决这一问题，欧洲联盟的数据保护局特别颁布了《为实现监管目的的个人自动化决策指南》[10]，该指南清楚地规定，使用辅助系统的人员要“拥有对自主决策提出质疑并经常表示反对的权利和能力。”换句话说，执法人员应该谨慎地审查、认定交通技术监测装置所记录的内容，避免因技术手段而产生的依赖心理。所幸，此次《行政处罚法》的修改，也对此有所关注，并力图从法律层面上加以处理。《行政处罚法》41 条第 2 款作出如下规定“电子技术监控设备记录违法事实应当真实、清晰、完整、准确。行政机关应当审核记录内容是否符合要求；未经审核或者经审核不

符合要求的，不得作为行政处罚的证据。”因此，交警部门对其进行审慎、高效的审查，应以“清晰”、“完整”、“准确”为标准；具体来讲，是2020年《程序规定》第18条所规定的“清晰、准确地反映机动车类型、号牌、外观等特征以及违法时间、地点、事实”的要求，以及符合《道路交通安全违法行为图像取证技术规范》《道路交通安全违法行为卫星定位技术取证规范》《道路交通安全违法行为视频取证设备技术规范》等。唯一美中不足的是，目前的技术规范还只是我国的公共安全领域的推荐标准，以后将其提升为强制性标准，应该会大大降低交警部门对技术的依赖。

## 参考文献

- [1] 谢明睿, 余凌云. 技术赋能交警非现场执法对行政程序的挑战及完善[J]. 法学杂志, 2021, 42(3): 48-58.
- [2] 茅铭晨. 从自定走向法定——我国《行政处罚法》修改背景下的非现场执法程序立法研究[J]. 政治与法律, 2020(6): 14-27.
- [3] 余凌云. 交警非现场执法的规范构建[J]. 法学研究, 2021, 43(3): 36-51.
- [4] 秦明亮. 非现场执法问题研究——兼论《行政处罚法》第41条[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江工商大学, 2022.
- [5] 高雷利, 王婧, 赵海珍, 等. 生态环境领域利用电子技术监控设备开展非现场执法初探[J]. 环境保护, 2021, 49(9): 60-63.
- [6] 姜明安. 行政程序研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 166.
- [7] 杨戴如. 交警非现场执法的程序正当性探析[J]. 北京警察学院学报, 2023(2): 40-46.
- [8] 江国华, 张彬. 证据的内涵与依法取证——以行政处罚证据的收集为分析视角[J]. 证据科学, 2016, 24(6): 645-655.
- [9] Brauneis, R. and Goodman, E.P. (2017) Algorithmic Transparency for the Smart City. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3012499>
- [10] 冯世昌. 智慧城市中的行政处罚程序问题研究[J]. 河南科技大学学报(社会科学版), 2023, 41(3): 73-77.