

交通执法领域自动化行政处罚的法律风险与规制

陈南燕

浙江师范大学法学院，浙江 金华

收稿日期：2024年5月28日；录用日期：2024年6月27日；发布日期：2024年7月5日

摘要

当前人工智能技术的不断发展，行政领域也随之发生了明显的改变，人工智能技术与行政处罚相结合产生了自动化行政处罚。与传统行政处罚相比，自动化行政处罚有着非接触性、快捷性、智能性、技术依赖性等多重特性。但因其技术特性也衍生出了诸多传统行政处罚中未曾出现过或难以预料到的法律风险。本文将从自动化行政处罚最初应用的领域，即交通执法领域出发，对当前交通执法领域自动化行政处罚存在的问题和风险进行全面探究并提出相应的规制措施。

关键词

交通执法，自动化，行政处罚，法律规制

Legal Risk and Regulation of Automated Administrative Punishment in Traffic Law Enforcement

Nanyan Chen

Law School of Zhejiang Normal University, Jinhua Zhejiang

Received: May 28th, 2024; accepted: Jun. 27th, 2024; published: Jul. 5th, 2024

Abstract

With the continuous development of artificial intelligence technology, the administrative field has also undergone obvious changes, and the combination of artificial intelligence technology and administrative punishment has produced automated administrative punishment. Compared with

traditional administrative punishment, automatic administrative punishment has many characteristics, such as non-contact, rapidity, intelligence and technology dependence. However, due to its technical characteristics, many legal risks that have not appeared or are difficult to anticipate in traditional administrative penalties have also been derived. Starting from the initial application field of automated administrative punishment, that is, the field of traffic law enforcement, this paper will conduct a comprehensive exploration of the existing problems and risks of automated administrative punishment in the current field of traffic law enforcement and propose corresponding regulatory measures.

Keywords

Traffic Enforcement, Automation, Administrative Punishment, Legal Regulation

Copyright © 2024 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. 交通执法领域自动化行政处罚概况之厘清

(一) 自动化行政处罚的概念

自动化行政处罚作为一种新兴事物必须要明确其概念。首先要明确的是自动化的概念。自动化指的是采用可以控制的机器或设备以代替人工直接操作的措施，在行政法学界主要将其表述为互联网、大数据、算法、人工智能等现代化信息技术手段对人工的替代^[1]。其次是自动化行政的概念，对于自动化行政，学界尚无统一论。不同学者从不同角度出发，对自动化行政的概念进行了定义。有学者从自动化行政的具体手段出发，认为自动化行政是行政机关掌握并利用技术手段实施的行政行为^[2]。有学者从自动化行政的技术原理出发，认为自动化行政是指将行政权力交由以算法为基础的机器进行运行从而实现行政目的的行政活动^[3]。还有学者从实践应用的角度出发认为自动化行政就是人工智能在行政领域中采取“自动化 + 行政”模式的人工智能技术^[4]。

当前对于自动化行政处罚也没有一个明确的定义。结合上述的概念，笔者认为自动化行政处罚，是指行政主体在对违反行政管理秩序的相对人以减损权益或增加义务的方式予以惩戒的过程中，利用人工智能以自动化的形式实现部分或全部环节的行政活动。

(二) 交通执法领域自动化行政处罚的发展历程

自动化行政处罚最初便应用于交通执法领域。改革开放之初，深圳地区由于警力资源有限、现场执法效率低下等原因无法对频发的交通违法行为进行有效的管控。为解决这一问题，深圳地区于1997年率先上线运行了电子眼系统，该系统的上线运行不仅标志着交通执法领域由人工向自动化转变，也是自动化行政处罚发展的开端¹。经过多年的发展，应用于交通领域的自动化行政处罚系统也从最初的取证环节，延伸到行政裁量、决定、送达和告知等环节，对交通执法领域进行了全面的覆盖^[5]。

2. 交通执法领域自动化行政处罚现状之梳理

(一) 交通执法领域自动化行政处罚的立法现状

随着自动化行政处罚在交通执法领域的深入发展，在良好执法效果背后的一系列风险也逐渐显露出来。而我国目前并没有关于自动化行政处罚的专门立法，规制自动化行政处罚的规范散落于法律、法规、

¹ 参见南方法制报网：《从全国最早电子警察到智慧交通新时代》，<http://static.nfapp.southcn.com/content/202004/07/c3370747.html>。

规章及规范性文件之中，主要是对自动化行政处罚相关设备的专项规制和对自动化行政处罚正当程序的规制。规制的范围不够全面，规制的内容也不够具体，已经无法适应交通执法领域自动化行政处罚迅速发展的实践需要。

(二) 交通执法领域自动化行政处罚的实践现状

本文选取了几个较为典型的案例进行分析，以梳理执法实践中主要的争议焦点和存在的问题，见表1。

Table 1. Typical cases

表 1. 典型案例

序号	基本案情
案例 1 ²	2005年5月，杜某得知其在同一地点违反禁行标志105次，需交罚款10,500元、交通违章记分210分，但此前，从未有交管部门告知其存在违法行为。杜某认为公安机关交通管理部门发现机动车有未处理的违法行为记录的，应当书面告知机动车所有人或者驾驶人，交警队的处罚违反了法定程序。西单交警队作出了回应：首先，北京市驾驶员信息卡的芯片容量只能一次存入24条违法行为信息，105起违法行为信息不能一次性打印出行政处罚决定书。此外，由于网络系统临时出现故障，其余81起违法行为的处罚单也不能打印。但这一做法没有影响杜某行使行政复议和行政诉讼的权利，也不存在杜某提出的“违反法定程序”一说。
案例 2 ³	2017年11月，胡某驾驶小汽车行驶至某路口时被电子警察拍摄记录，因驾驶机动车违反道路交通信号灯通行被作罚款200元、记6分。胡某认为其在该路段进行右转的过程中，右转信号灯颜色为黄色，而非红色，胡某不服上述处罚，向法院提起了行政诉讼。法院认为胡某尚未至交管部门就违章照片所显示的行为进行处理，也没有证据证明交管局机动队对其作出了相应的行政处罚决定，其合法权益并未造成实质影响，不属于人民法院行政诉讼受案范围。
案例 3 ⁴	2017年2月，张某在某路段被电子监控设备拍摄到有超速的违法行为。张某认为当时是上下班高峰期，该区域为上坡转弯道，其驾驶的手动挡汽车不可能达到109码。上海市公安局交通警察总队机动支队认为设置在该路段的电子警察设备安装有机动车超速自动监测系统，能够自动抓拍超速违法行为，且有上海市计量测试技术研究院、华东国家计量测试中心出具的《检定证书》证明该检定装置符合国家标准的要求，并在鉴定合格的有效期内，故该设备所测数据有效、可信。
案例 4 ⁵	杨某于2019年3月驾车驶过双望线C246省道，因违法行为被罚款100元、记2分，杨某认为南京市公安局交通管理局在双望线C246省道36公里600米设置自动化设备并不合理，该路段过于偏僻。
案例 5 ⁶	2015年9月，还某驾驶汽车在高速公路以每小时136KM的高速行驶，超过限定时速60%以上70%以下的违法行为，被电子监控设备抓拍。还某认为该处高速公路雷达测速标志牌和限速标志牌设置错误，导致其不能清楚准确了解高速公路交通信息提示，作出错误判断，受到超速处罚。在测速标志牌后面100米处有一限速80公里的标志牌，当车速达到120公里时速，驾驶员的视野只有45度角，只能看清前面道路正前方，无法知晓路旁边限速80公里的标志牌。交警部门在设计建造测速标志牌时应同时在旁边树立限速标志牌。
案例 6 ⁷	2018年5月，何某在某十字路口遇红灯停车等待时，收到市公安局某分局交通警察支队的短信通知，提醒他涉嫌违法鸣喇叭。道路一侧的“违法鸣喇叭”电子显示屏滚动播出其车牌号。交警支队对何某作出罚款100元的行政处罚决定。何某认为其在当时并没有按喇叭的行为且该自动化设备无法证明其按喇叭。而有关交警支队指出，上海使用的声呐“电子警察”违法鸣喇叭抓拍设备均已通过国家权威机构检测合法。声呐“电子警察”通过声阵列采集设备，采集违法鸣喇叭的声音信号，通过高清摄像机采集车辆图像信号，再分别传输至声源自动识别系统，进行声源定位和图像自动抓拍识别，即声呐定位和视频巡查组合认定的方式，确定违法行为后由系统自动生成4张证据照片，包括车牌细节、车辆全景、路况图和声源位置示意图。

² 参见中国新闻网：《105次违章后领万元罚单透视杜宝良事件标本意义》，<http://www.chinanews.com.cnnews/2005/2005-08-08/26/609256.shtml>

³ 参见南京铁路运输法院(2018)苏8602行初1561号行政判决书。

⁴ 参见上海市徐汇区人民法院(2017)沪0104行初73号行政判决书。

⁵ 参见江苏省南京市中级人民法院(2019)苏01行终876号行政裁定书。

⁶ 参见广西壮族自治区梧州市中级人民法院(2017)桂04行终15号行政判决书。

⁷ 参见上海市高级人民法院(2019)沪行终204号行政判决书。

通过对表1中6个案例进行分析，笔者发现在当前的自动化行政处罚实践中，主要是因为自动化行政处罚侵害相对人的权利以及自动化取证设备应用规制不足而产生的问题，见表2。在案例1中，交警队对于杜某的违法行为并没有作出相应的告知，使得杜某多次违法，最终产生了天价罚单。在案例2中，胡某在没有接受相应行政处罚的前提下，其合法权益未造成实质影响，无法得到司法的救济。在案例3中，相对人对自动化设备的运行状态产生了质疑因而不认可行政执法主体对其作出的行政处罚。在案例4中，相对人认为行政执法主体不能在偏僻路段设置自动化取证设备，设备的设置不合理。在案例5中，相对人以无法知晓行政执法主体设置的自动化设备而不认同其作出的行政处罚。在案例6中，相对人对自动化设备能否证明其违法事实提出了质疑。

Table 2. Typification of dispute focus**表2.** 争议焦点的类型化处理

案例	类型	争议焦点
案例1	自动化行政处罚侵害相对人的权利	行政执法主体是否履行告知义务
案例2		相对人能否行使陈述、申辩、诉讼的权利
案例3		自动化设备是否合格、运行状态是否正常
案例4	自动化取证设备应用规制不足	自动化设备设置是否合理
案例5		自动化设备设置是否为公众知晓
案例6		自动化设备能否证明违法事实

3. 交通执法领域自动化行政处罚现存问题之分析

(一) 自动化设备规制不足

1、自动化设备设置不规范

1) 自动化取证设备设置不合理

自动化取证设备在交通领域的应用很好地提高了执法效率、缓解了基层执法人员的压力，但是具体设置多少数量的取证设备、如何设置种类多样的取证设备，现有规范并不具体，并未明确规定自动化取证设备的具体数量或设置标准，导致现实生活中自动化取证设备成为了摆设。

2) 自动化设备设置未能被公众所知晓

每个地区的基础设施都在不断发展，道路交通标志也应及时更新，实践中道路交通标志变更、模糊或者丢失的情况屡见不鲜，导致社会公众无法及时知晓自动化设备的设置，极易造成大量违法违章的情况。尤其是处于快速发展阶段的地区，取证设备的设置与道路交通指示标志脱节的情况更为明显，不少群众质疑自动化设备的设置是人为恶意设置，行政机关以罚款为作为其考核指标，极大的损害了行政机构的公信力[6]。

2、自动化设备产出的电子证据无法证明违法事实

行政处罚应当以法律为依据，以事实为准绳，相对人对自动化设备的取证内容的质疑其实就是对行政处罚所依据的事实的质疑。比如在案例六中相对人不认同行政处罚的原因就是认为在该路段设置的自动化设备无法证明其按喇叭的事实。在实践中通常存在以下两种无法证明违法事实的情形。一类是违法事实存在但无法证明，比如不能真实反映相对人违法行为的发生时间。另一类是违法事实实际上不存在，比如相对人身穿与安全带颜色相同或类似的衣服而被认定为未系安全带。

(二) 自动化行政处罚侵害相对人的权利

1、挤压相对人陈述、申辩、诉讼权利的存在空间

在传统行政处罚中，行政处罚决定的作出一般须经历立案、调查、表明身份、告知、听取陈述与申辩、作出决定、送达等程序，其中告知及听取陈述、申辩是相对人参与行政处罚不可或缺的重要环节[7]。但是自动化行政处罚在一定程度上挤压陈述、申辩权、诉讼权的存在空间。以案例二为例，胡某因“驶机动车违反道路交通信号灯通行”为由受到了行政处罚，但即使其不认同该处罚，在不接受行政处罚的前提下，也无法向法院提起诉讼，获得救济。在自动化行政处罚过程中，为了实现高效性和便捷性，自动化设备在对违法事实进行固定后就会直接作出了行政处罚，剥夺了相对人陈述、申辩、诉讼的机会，即使相对人因为某些正当理由而不得已进行了违法行为，自动化设备也会直接作出判定，而对于当事人所造成的影响是无法恢复如前的。

2、行政机关告知义务履行存在缺陷

首先，行政机关的告知方式不合理。2021年《行政处罚法》突出强调了行政机关采用电子技术监控设备实施行政处罚的，应当及时告知当事人违法事实并提供查询便利。从该条文来看，当事人拥有查询权，但行政机关仍有告知义务。而实践中许多行政机关却将告知义务转嫁，需要由相对人自行查询违法信息，而相对人并不会时刻去关注自身是否存在违法行为需要处理，对于自己违法行为的知晓具有滞后性。

其次，告知内容不完善。当前行政机关借助自动化设备对相对人进行的告知仅涉及违法行为的基本信息，并不告知相对人其所拥有陈述、申辩等权利以及相关救济渠道，对于相对人而言，无法从告知内容中清楚的知悉其拥有的权利和救济途径。

(三) 冲击行政公开原则

行政机关在行使其处罚权时应当向社会公众公开其权力运作的程序或者过程，而在自动化行政处罚中，由于其依赖的算法技术是在“黑箱”中运行的，从数据输入到结果输出这一过程，除算法拥有者和设计者外，社会公众是无法知晓其内部是如何运作的，难以做到处罚程序或过程的公开、透明，相对人只能被动的接受算法的裁量，对于算法运作过程中可能出现的偏差或错误均不可知。同时，对于行政执法人员来说，也无法完全理解算法的运算规则，故极易出现滥用裁量权、行政不作为、越权处罚的情况。

4. 交通执法领域自动化行政处罚路径之优化

(一) 加强自动化设备的规制

1、加强自动化设备设置的可操作性

自动化取证设备的设置存在设置不合理、设置密度不科学、设置未能被公众知晓等问题。归根结底是由于没有明确、全面、可操作的自动化取证设备设置规范。虽然立法层面对有关问题已经进行了规制，但在实践中可操作性并不强，无法做到对自动化设备的有效规制。要解决此类问题，应当在现有规范的基础上，建立具体的、明确的、全面的自动化取证设备设置制度，规范内容应当全面，设置要求上也应具体，同时匹配相应的后续监管措施，使自动化设备更好的适应实践需要。

2、强化自动化设备的审查与监督

首先，建立自动化设备的全面公示制度。当前行政机关仅对自动化设备的设置地点、设置缘由等基本事项进行公示，并未对自动化设备的合格证明及后续的检测记录进行公示，导致被处罚人对设备质量产生质疑进而对行政处罚决定不服的情况时有发生。

其次，明确自动化设备所采集证据的效力。在具体情况具体分析自动化设备产生的电子证据的效力，明确在何种情况下自动化设备产生的电子证据可以作为直接证据证明相对人的违法行为，在何种情况下其产生的电子证据只能作为间接证据，需要其他证据进行补强[8]。

(二) 保障行政相对人的权利

1、保障行政相对人的陈述申辩权

首先应当确保相对人实质享有陈述、申辩权，行政机关告知的内容应当全面、充分，必须明确告知行政相对人有陈述申辩的权利，并且具体告知陈述、申辩的对象、联系方式、行权途径等。同时基于自动化行政处罚技术性特征带来的弊端，可以将当事人的陈述、申辩权利后置，对有关的应用程序或自主机器进行优化，使相对人可以在事后通过应用程序或自主机器线上提交陈述、申辩内容[8]。

2、完善行政机关告知义务的履行

首先，创新告知方式。应当形成以“短信为主、其他方式为辅”的告知方式，及时、主动地履行告知义务，防止实践中出现告知不及时、遗漏告知等情形，方便相对人知晓自己的违法行为并处理自己的违法行为。

同时，完善告知内容。除违法时间、地点、事实及处理时限等基本信息外，还应当增加作出行政处罚的具体机关、联系方式、相对人行使陈述、申辩权的权利及具体途径，使相对人明确应当在具体时限内向何机关以何种方式进行陈述、申辩，消除相对人行使陈述、申辩权利的障碍。

(三) 公开自动化设备算法内容

首先，应当以专家为审查主体。算法系统的开发者相较于其他主体而言更加熟悉算法运行以及可能存在的漏洞，但以开发者和应用者作为审查主体存在弊端。应当聘请第三方专家作为审查主体，第三方专家虽不如开发者那样熟悉算法，但可在其协助下，对算法系统进行实质性的审查与评估，能够以一个专业中立者的角度对算法作出客观评估。其次，建立全周期的公开。事前的审查公开并不能提供长期的保障，应当对自动化设备投入运行后产生的风险进行全面、动态的分析，更好地掌握事后可能产生的风险，并及时向社会公众公开，做到对自动化设备全方面、全过程的监督。

5. 结语

自动化设备的应用为交通领域的执法提供了强大的助力，作为“智慧行政”的重要组成部分，提高了行政机关的管理效率，也让处罚变得更加公平公正。但作为一种新型的执法模式，在实践中难免会暴露出一些新的问题，对原有的行政处罚规制体系造成冲击。本文结合实践中的具体案例全面分析交通执法领域自动化行政中所存在的突出性问题，并试图从自动化设备本身、相对人权利保障以及第三方监督管理这三个层面对现存的问题进行回应，以求能够找到交通执法领域自动化行政处罚的优化路径。但由于自动化行政涉及多方面的学科，针对文中交叉学科的内容，相关内容掌握的不够深入，导致相关研究仍不够透彻。

参考文献

- [1] 马颜昕. 自动化行政的分级与法律控制变革[J]. 行政法学研究, 2019(1): 80-92.
- [2] 贾学武, 李强. 关于非现场执法问题的思考[J]. 道路交通与安全, 2005(2): 17-20.
- [3] 胡敏洁. 自动化行政的法律控制[J]. 行政法学研究, 2019(2): 56-66.
- [4] 欧莉. 非现场监管模式及其规制创新[J]. 求索, 2022(5): 189-195.
- [5] 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.
- [6] 张涛. 自动化行政对行政程序的挑战及其制度因应[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2022, 36(5): 60-69+89.
- [7] 韩希霖. 自动化行政: 风险、规范与救济[J]. 郑州师范育, 2023, 12(6): 34-40.
- [8] 王正鑫. 机器何以裁量: 行政处罚裁量自动化及其风险控制[J]. 行政法学研究, 2022(2): 166-176.