

自动化行政处罚中的人工干预机制研究

赵丽钧

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年2月13日; 录用日期: 2025年2月6日; 发布日期: 2025年3月17日

摘要

自动化行政在提高行政效率的同时, 也过度扩张了政府的权力, 使得行政相对人有沦为行政支配的客体的风险。自动化行政处罚具有降低行政成本、提高行政效率, 减少人为干扰、避免同案异罚等功能作用, 但是也存在执法过程的不透明性、过度压缩行政相对人的程序性权利、难以体现过罚相当原则、缩减了自由裁量的空间等问题, 通过引入设置阶段、执法阶段的人工干预机制, 以及事后的人工调适机制对自动化行政处罚现有的问题进行规制, 以期达到规制过度扩张的行政权力、维持行政机关与行政相对人之间的权力平衡的结构, 维护较为弱势的行政相对人的权利。

关键词

自动化行政处罚, 权力规制, 人工干预

Research on the Human Intervention Mechanism in Automated Administrative Penalties

Lijun Zhao

School of Law, Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: Feb. 13th, 2025; accepted: Feb. 6th, 2025; published: Mar. 17th, 2025

Abstract

While automated administration improves administrative efficiency, it also excessively expands the power of the government, putting administrative counterparties at risk of becoming objects of administrative control. Automated administrative penalties have the functions of reducing administrative costs, improving administrative efficiency, reducing human interference, and avoiding different punishments for the same case. However, there are also problems such as the opacity of the

law enforcement process, excessive compression of the procedural rights of administrative counterparties, difficulty in reflecting the principle of proportionality in penalties, and reduction of discretionary space. By introducing manual intervention mechanisms in the setting and enforcement stages, as well as post adjustment mechanisms, the existing problems of automated administrative penalties can be regulated in order to achieve a structure that regulates excessive expansion of administrative power, maintains the balance of power between administrative agencies and administrative counterparties, and safeguards the rights of relatively weak administrative counterparties.

Keywords

Automated Administrative Penalties, Regulation of Powers, Manual Intervention

Copyright © 2025 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. 引言

在人工智能高速发展的互联网时代，政府也在积极部署智慧城市等“互联网 + 行政”的行政模式，国家也出台了許多规范性文件来鼓励政府推进自动化行政的实施。毫无疑问，自动化设备运用到政府的行政当中带来了诸多便利，比如可以解决行政事务繁多而人员相对少的矛盾、加强了对行政人员行政的监管，提高了行政效率等等。在现今社会，自动化行政已经渗透到了许多的行政领域当中，比如行政审批、行政处罚、公共信用评价。科学技术的进步也引发了行政领域权力行使的一定程度上的变革。然而，我们同时应当看到自动化行政所带来的法律风险。在道路交通安全领域的自动化行政处罚，行政成本的减少是以增加了因算法黑箱带来的执法的不透明性、减少了行政相对人的程序性权利、缩减了自由裁量的空间、个人隐私泄露风险增加等等问题的发生概率为代价的。对这些问题予以回应，采取相应的措施，是我们应当解决的问题。笔者以为，自动化行政时代的来临，并不意味着我们就可以完全放任自动化设备不管，无论是在部分自动化行政领域还是完全自动化行政领域，人工干预机制的作用都是极其关键的所在。以道路交通执法领域为切入视角，在自动化行政处罚的设置、执法以及事后的救济等不同的阶段分别不同程度地引入人工干预机制，将会对自动化行政处罚的规制起到良好的规制作用。

2. 当今自动化行政处罚的现实背景和优势

自动化行政处罚是行政权力与算法结合的产物，但是技术的进步，无疑也会给公民的权利的带来新的挑战。自动化行政是一把“双刃剑”，公民的程序性权利、隐私权、肖像权等等权利的保障正在遭受新兴技术带来的挑战，我们不得不对此作出回应。

自动化行政处罚的罚没收入具有巨大“创收”性质，在受疫情冲击的现代社会，通过监控抓拍的方式进而对行政相对人进行罚款，甚至支撑起了某些地方政府的财政支柱将安装监控的成本与罚没收入进行对比，罚没“创收”无疑是一笔巨大的收入。但是，如果缺乏有效的激励措施，政府又容易陷入一种懒政、怠政的局面。因此，我们要在二者之间寻求一个适当的平衡状态。

一切有权力的人都容易滥用权力，这是一条万古不易的经验。责任制政府、服务型政府的建设的同时，应当限制政府的行政权的边界所在。然而，自动化设备的产生以及其在行政处罚的运用，使得政府的权力通过一种新型模式进行扩张，改变了以往的“政府 - 公民”权力结构，在二者之间加入了市场主体。市场主体在开发相关软件的时候，如果倾向性地偏向政府或者政府有要求，这种算法黑箱，会一定

程度上带来政府权力的实质性扩张的后果。信息技术的渗入造成了政府的实质权力与形式权力不匹配的后果。要对政府过度扩张的权力进行控制，防止为了处罚而处罚的情形出现。自动化行政处罚不应该沦为政府“创收”的手段，中央也曾出台文件说明，政府收支的两条线的关系，然而，在实践当中，罚没所带来的收入远远大于支出，这在一定程度上鼓励着某些地方政府积极部署过度的自动化行政处罚，不断扩张自己的权力。

2.1. 提高行政效能

传统的执法依靠行政人员展开实现其职能，执法成本较高，人浮于事，易导致效率低下。在自动化行政设备引入到行政处罚领域之前，由于传统的执法主要依靠人力开展，尤其是在行政处罚领域，交警对于违反交通法规的行为，发现一起，查处一起，耗费了大量的人力、物力、财力，成本较为高昂。自动化行政处罚则不然，与传统意义上的“抽查”型执法相比，自动化行政设备可以全天候、无死角的运行，只要安装了设备，就可以对特定路段进行监控，一以贯之的执法更加有保障。在某些案件当中，同一行政相对人因其多次的违章违规行为被处罚一百余次，这便是自动化行政处罚的优势所在，当然，我们同时也需要辩证地看待，若是没有及时地通知行政相对人，因而导致行政性对人对其违规违章行为不知情的话，我们也要考虑自动化行政设备的不能及时地通知行政相对人的弊病如何解决。可以通过设定一些算法程序，充分发挥算法简便快捷地通知行政相对人的功能。自动化行政设备的入，使得可以用更低的成本来完成对更多的违法行为的处罚。

总的来讲，自动化行政处罚能够降低行政成本，同时，可以提高执法效率。

2.2. 降低人为干扰

人力执法时代，主要依靠的是执法人员进行事实调查、证据收集固定、处罚裁量决定等程序^[1]。传统的执法是由执法工作人员进行开展的，由于执法工作人员易于受到心情、人际关系等因素的影响，行政处罚对于类似的个案甚至是相同的案件，都会出现不同的行政处罚的现象。然而，利用自动化设备对已有的违法行为进行处罚，可以有效避免对相同的违法事实处以不同的行政处罚的现象，减少执法工作人员滥用权力的风险。自动化设备不具有人的情感，很大程度上能够实现相同案件，相同处罚的目的。当然，也有学者提出，若是算法的研发工作人员设定的程序具有算法歧视，则会带来不良的影响，反而影响了相同的案件，尽量一致的处理的结果的产生。对于此点，笔者认为，我们可以通过限制研发工作人员的不当歧视，通过第三方主体的评价机制来验收既有的算法程序设定的公平公正性，进而从源头上减少了歧视现象的产生，这些都是可控因素，比起人为执法的不确定性而言，反而更为可靠。因此，通过已经设定好的行之有效的算法程序，能够有效弥补人工执法的易受外界因素影响的缺陷，一定程度上保障执法的公平性与统一性。

3. 自动化行政处罚带来的权力规制的挑战

3.1. 执法过程不透明

行政主体单方面的采取自动化行政技术造成了“技术黑箱”问题^[2]，自动化行政的技术的掌控权在行政主体手中，使得政府与行政相对人之间的信息差进一步加剧，“技术黑箱”问题愈发严重。传统的执法是易于行政相对人从外部感知的，但是，自动化行政处罚使得技术的享有者有了更多的可操作空间，是否存在选择性执法以及歧视现象，公民更加难以得知。

在自动化行政处罚的背景下，政府享有大量的有关行政相对人的数据信息的利好，容易造成选择执法现象。自动化行政处罚的“黑箱性质”与正当程序原则相违背，在自动化行政处罚的过程中，通过既

定的算法程序、适用既定的算法规则来分析处罚既定的违法事实，这些步骤与过程无疑会形成一种“黑箱”。通过自动化设备行使自动化行政处罚的权力，增加了整个行政过程的不透明性，自动化设备的分析过程无法被行政相对人直观了解到，增加了公众对政府的不信任，自动化行政处罚当中确乏行政机关的参与，更遑论向行政相对人说明理由。

3.2. 压缩了行政相对人的程序性权利

首先，自动行政处罚造成了相对人的程序性权利的大幅克减。自动化行政是以追求效率为目的导向的。传统的行政处罚的作出，要履行告知行政相对人、听取当事人的陈述、申辩等程序。然而，自动化行政处罚的程序性机制有被规避的风险，例如，通过监控设备行使的交警的非现场执法行为，往往是从快从简的行使对于违反道路交通安全法规的行政处罚的权力，在这种情形下，机器的“冷冰冰式”执法，有时候并不能兼顾行政相对人的权益，缺少了人情的温度，比如行政相对人面临紧急情况，如车内有急于接受救治的病人，而路口并未有其他车辆，也并未造成交通事故等严重后果。司机为了救助病人不得已而闯红灯，传统的执法会行使自由裁量权，会听取司机的意见，但是自动化行政处罚大幅克减了行政相对人的陈述、申辩的程序性权利。上述情形下，传统的行政处罚更能兼顾法理与清理的允协。其次，在自动行政处罚决定生成之后，长时间不告知行政相对人。有的行政处罚决定书，过度追求简洁，甚至导致了行政相对人的理解困难。以上种种，都表明了，自动化行政处罚当中行政相对人的程序性权利的随之减少。

其次，自动化行政处罚的迅速性特点也与程序正义原则相违背。在算法加持下的自动化行政处罚决策系统，在极短的时间内就完成了违法行为的处罚决定，行政相对人原本所享有的告知、听证等程序均被忽视。毋庸置疑的是，自动化行政处罚的推广，提高了行政处罚的效率。但是，在实践中，经常会出现，电子监控抓拍了行政相对人的违法行为之后，并未及时告知行政相对人，而且行政相对人所享有的陈述和申辩的机会也被剥夺。

在追求价值的同时，我们不能忽视行政相对人的程序性权益的保障，在重实体轻程序的大背景下，对于正当程序与程序正义的追求更加重要。自动化行政处罚在带来诸多便利的同时，也确实存在上述问题。

3.3. 缩减了自由裁量的空间

利用自动化行政设备进行行政，有利于减少不公平现象的产生，有效制约了执法者自由裁量权，一方面有助于依法行政。但是，问题需要具体分析，实践具有复杂多样性，这样一来，算法程序容易使得执法过程不具有灵活性的特点，如上文提到的因运送病患而不得不闯红灯的车辆，对其过度的处罚就显得执法过程过于僵化，不够人性化，需要引入适当的人工干预机制予以合理的救济。自动化行政具有“一刀切”的特点，比如在某个城市当中，处罚的金额本是在 200 到 500 的范围之内，但是机器设定的处罚金额统一为 300，使得原本违规情况不同，处罚也应该有轻重之分的案件，统一变成了“一刀切的处罚结果。这样也有失公平，违反了比例原则。在自动化行政处罚的背景下，人性化执法所要求考虑的人情、温度的因素在被不断地压缩，这不见得是一个好现象，原本的要求执法所要达到的良好的社会与政治效果也被忽略了。

4. 自动化行政处罚中的人工干预机制

4.1. 设置阶段的人工干预机制

4.1.1. 在设置自动化交通违章处罚的决策阶段引入听证程序

自动化行政处罚的作出具有迅速性的特点，可以在一定的时间和空间范围内作出大量的行政处罚结

果,然而,受到行政处罚的行政相对人通过行政复议、行政诉讼等方式救济受损的权利具有周期性长、维权成本过高等问题,因此,在事前对自动化行政处罚的作出进行相应的规制是一条重要的途径。构建现代化的服务型政府,需要公民有序地参与到政治生活中来,保障公民的知情权与参与权,增加政府与公民之间的良性互动,在事前的规制方面,行政听证程序可以说是一个良好的选择,利用行政听证程序公民可以参与到行政处罚的作出过程中。其次,自动化行政处罚设备所依靠的抓拍监控,其对合法性的判断相对容易,对合理性则欠缺。在对于地方政府的建议当中,呼吁政府在更大范围内放开“测速听证”的呼声也更加强烈,自动化行政处罚的开展既要尊重行政机关的自由裁量权,发挥其主观的能动性,也要充分尊重公民的参与权,在符合群众心理预期的情况下展开。

4.1.2. 缩减自动化技术应用于行政处罚的领域

现代社会充斥着大量的监控设备,为了维护社会治安,进行行政处罚,保留证据等等目的,但是这样一来,势必在某种程度上影响公民的隐私权,公民的个人空间在被不断压缩。降低监控设备的安装密度,在一定程度上可以减轻对于公民个人隐私侵害。在某些行政领域已经臻于完善且更加有优势的情况下,就没有必要引入自动化行政设备,其并非是万能的。最后,可以通过动态地调整行政处罚的标准的相关机制,最后达到行政处罚的稳定性与灵活性的平衡的效果。

4.2. 执法阶段的人工干预机制

4.2.1. 收缩自动化行政处罚执法比例

在行政处罚当中,即使是不需要自由裁量的事项,适用完全的自动化行政处罚的方式,仍需保持高度的谨慎克制。与一般的授益性行政行为不同,例如行政许可,行政处罚是负担性行政行为,它的适用必然会对行政相对人的权利义务造成不利的影响,会造成权利的克减和义务的增加。自动化行政处罚的比例的增加,以往的传统行政处罚所具有的警示教育作用被大幅度地削弱,行政处罚不仅具有对违法行为的制裁作用,而且具有警示教育违反交通法规的行政相对人的作用。应当发挥现场执法的警示教育作用,收缩自动化行政处罚执法比例。行政处罚除了通过制裁违法行为人以实现惩罚功能外,还有一个非常重要的目的就是社会教育,即通过行政处罚的实施,使违法行为人回归守法的秩序,并以此为戒不再违法[3]。

4.2.2. 优化行政执法理念

非现场执法的模式客观上对于人性化的执法以及自由裁量的空间造成了压缩,以上问题,行政机关可以通过优化行政执法理念的方式进行解决[4]。柔性执法的展开、人为的合理设计都有助于技术工具性价值的实现。在杭州、西安等地方,对于违章停车的人员,交警等管理部门的工作人员都是先行进行提示,经过催告提示程序以后,对于仍不服从管理的行政相对人,行政执法人员方才进行行政处罚。由此可以看出,人性化的执法所具备的灵活性特点与自动化行政处罚的僵硬性并非完全冲突对立的,通过合理的制度设计,将人工干预机制巧妙地运用到自动化行政处罚的过程当中,既充分体现了合理的人性化关怀,又提高了行政效率,节约了行政资源。行政机关的执法理念应当与时俱进,真正实现从管理型政府到服务型政府理念的嬗变。真正的让自动化行政设备的运用与民方便,而不仅仅是出于处罚的目的。

4.3. 事后救济的人工调适机制

4.3.1. 完善行政相对人的申诉途径

当前的执法录像很少有完整的记录行政相对人整个违法过程的录像,这与抓拍系统的抓拍方式有着很密切的关系,部分抓拍系统采取自动抓拍的方式,还有部分系统采取半自动抓拍方式,即人工捕捉、自动抓拍相结合的方式,这些方式导致了完整录像难以生成的结果。在实践中,已经有行政相对人提供

行车记录仪录像来自证并没有违法，在责任分配方面，加重了行政相对人的举证责任。若是车主将车辆外借或者被偷盗的情形之下，有的交通管理部门要求行政相对人对实际驾驶人并非自己进行举证，这无疑是“有罪推定”，也加重了行政相对人的举证责任。从合理性的角度试言之，化解争议在行政机关的内部，这无疑降低了成本。与此同时，行政措施的行使也亟待优化，这才能解决处罚容易申诉难的困境。通过互联网系统的方式，行政相对人可以便捷地完成缴费、获取通知等事项，也应当为行政相对人提供线上的救济方式，如线上的复议与诉讼。自动化行政时代的来临，受益方不应当只是行政机关单方面。

4.3.2. 完善错误的自动化行政处罚的补偿制度

当前，我国的《国家赔偿法》对于国家机关及其工作人员的错误处罚等，应当进行财产补偿进行了规定。传统的补偿效果并不理想，行政相对人往往要经历漫长的争讼时间，才有可能获得国家赔偿。自动化行政处罚的作出较为及时，因此，应当提高救济的效率，才能与处罚的作出相对适应，及时地更正错误的行政处罚。

5. 结语

自动化行政的确赋予了行政机关治理社会的新的手段与技术，与此同时，对于新兴的技术应用于行政领域带来的政府权力的过度扩张，行政相对人的弱势地位如何救济的问题，笔者认为我们可以引入人工干预机制，通过对设置阶段、执行阶段以及事后的救济等阶段的人工干预机制的强化运用，希冀达到救济行政相对人，改善其弱势地位的作用。至于后续的实效如何，还有待对于实践的考察与理论的进一步跟进。

参考文献

- [1] 余俊, 王守慢. 算法自动化决策在行政处罚中的应用风险与规制路径[J]. 中共山西省委党校学报, 2022, 45(4): 84-89.
- [2] 王嘉伟. 自动化行政处罚中的权力规制——以道路交通执法中的应用为视角[J]. 太原学院学报(社会科学版), 2022, 23(4): 49-56.
- [3] 张淑芳. 行政处罚应当设置“从重情节”[J]. 法学, 2018(4): 48-56.
- [4] 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.