

# “电子眼”执法存在的主要问题及对策探究

宋祥文, 刘敏洁

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年1月4日; 录用日期: 2024年2月26日; 发布日期: 2024年3月27日

## 摘要

与传统的人工执法相比, 电子眼执法这种非现场执法的方式更有利于节省警力资源, 执法效率也较高。但是通过分析电子眼执法纠纷案件的裁判文书发现, 在运用电子眼进行执法的过程中, 由于部分行政机关及其工作人员法律意识的欠缺, 以及算法黑箱问题的存在, 产生了侵蚀行政相对人知情权、阻碍行政相对人行使陈述、申辩权利以及交通执法公信力低等问题。为更好发挥电子眼的作用, 应当运用法律手段对其运行的各阶段进行规制, 具体包括广泛公告电子眼设置相关信息、完善算法解释制度、完善电子眼执法告知程序、健全陈述申辩程序以及建立审查与监督机制等。

## 关键词

电子眼执法, 知情权, 陈述申辩权, 交通执法公信力

## Research on the Main Problems and Countermeasures of “Electronic Eye” Law Enforcement

Xiangwen Song, Minjie Liu

Law School, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Jan. 4<sup>th</sup>, 2024; accepted: Feb. 26<sup>th</sup>, 2024; published: Mar. 27<sup>th</sup>, 2024

## Abstract

Compared with traditional manual law enforcement, electronic eye law enforcement, a non on-site law enforcement method, is more conducive to saving police resources and has higher law enforcement efficiency. However, by analyzing the judgment documents of electronic eye law enforcement disputes, it was found that in the process of using electronic eyes for law enforcement, due to the lack of legal awareness among some administrative agencies and their staff, as well as

文章引用: 宋祥文, 刘敏洁. “电子眼”执法存在的主要问题及对策探究[J]. 法学, 2024, 12(3): 1724-1735.

DOI: 10.12677/ojls.2024.123248

the existence of algorithmic black box problems, problems such as eroding the right to know of administrative counterparts, hindering them from exercising their right to state and defend, and low credibility of traffic law enforcement have emerged. In order to better play the role of electronic eyes, legal means should be used to regulate their various stages of operation, including widely announcing relevant information on electronic eye settings, improving algorithm interpretation systems, improving electronic eye law enforcement notification procedures, improving statement and defense procedures, and establishing review and supervision mechanisms.

## Keywords

Electronic Eye Law Enforcement, The Right to Know, The Right to State and Defend Oneself, Public Credibility of Traffic Law Enforcement

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. 前言

党的十九届四中全会提出, 要加强数字政府建设, 建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。在交通执法领域, 以算法技术为基础的电子眼执法由于节省警力资源、执法效率高等优点早在 1997 年深圳研制成功后开始逐步推广使用, 至今已是屡见不鲜。在电子眼被广泛应用于交警非现场执法领域的同时, 其运行过程中所存在的问题也日益突出, 其影响力之大、范围之广决定了以法律对其进行规制十分具有紧迫性。关于电子眼执法的讨论, 既有研究大致从以下三个方向展开: 一是电子眼执法是否具有合法性[1]; 二是电子眼执法与行政正当程序原则是否相符[2]; 三是电子眼执法的责任界定问题, 即责任主体与归责原则[3]。现有研究大多以行政法为视角, 将电子眼执法这个行为本身进行剖析, 鲜少以司法案例为基础分析电子眼执法时会带来哪些问题, 又应如何用法律手段规制它们, 这在数字政府建设的背景下无疑有着重要价值。本文搜索了 2011 年到 2022 年全国各地基层人民法院受理的 159 件电子眼纠纷行政案件, 总结各行政相对人的诉求, 在此基础上分析出电子眼执法所带来的问题, 进而提出法律对策, 以期从电子眼执法的各阶段对其进行规制, 使其处理结果更易被大众所接受, 提高交通执法的公信力。

## 2. 电子眼执法纠纷案件现状审视

所谓“电子眼执法”指的是通过以算法技术为依托的电子眼设备实现对机动车的全天候监视, 捕捉车辆违章图文信息, 交通执法工作人员根据其上传的证据资料对行为人实施行政处罚的一种行政执法方式, 这是一种新的交通管理模式。电子眼执法通过数据的存储, 处理, 删改, 从而形成某项具体行政行为的证据、依据和相关资料, 抛弃了原有的执法模式。其与传统的人工执法模式最大区别就在于违法行为一旦发生即可以形成视听资料记录在案。

为了解电子眼执法过程以及人们对于其各运行阶段所存在的疑问, 笔者以 Alpha 法律智能操作系统为检索数据来源, 以“电子眼”关键词在全文进行检索, 将案由限制在“行政案件”, 法院层级限制在“基层法院”, 剔除了与本文研究主题无关的案件后, 最终得到裁判文书共计 159 份。通过阅览这些裁判文书可以发现, 虽然电子眼系统给交通执法带来了诸多的便利, 但是由于其运行以算法技术为支撑, 而公众对相关知识了解甚少, 因此也带来了许多问题。根据统计, 该 159 份裁判文书中行政相对人对于

电子眼设置及设置后的公告存有疑问的有 48 份, 占比 30.2%; 对于电子眼执法时收集违法证据的依据存有疑问的有 35 份, 占比 22%; 对于电子眼执法在收集违法证据后是否告知相对人以及告知的有效性存有疑问的有 20 份, 占比 12.6%; 对于电子眼执法依据收集完证据后是否进行审核及纠错存有疑问的有 56 份, 占比 35.2%。而在这些案件中, 行政相对人诉求得到法院支持的仅有 5 件, 占比 3.1%。这些数据均在不同程度上反映出对电子眼执法进行规制十分必要。

## 2.1. 设置阶段

《行政处罚法》(2021)第 41 条第一款规定: “行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的, 应当经过法制和技术审核, 确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显, 设置地点应当向社会公布。”公安部第 157 号令《道路交通安全违法行为处理程序规定》(2020)第十六条、第十七条明确规定了交通技术监控设备的设置原则, 强调了其设置地点应当向社会公布, 避免行政相对人在不知情的情况下被“暗中执法”以及测速路段应当设置测速警告标志。在笔者搜索的案件中, 有高达 30.2%的行政相对人对于电子眼的设置和设置后公告的有效性存有疑问(如表 1)。

**Table 1.** Claims of administrative counterparts on electronic eye law enforcement in the setup stage (part)

**表 1.** 行政相对人有关电子眼执法在设置阶段的主张(部分)

序号	判例号	行政相对人的主张	法院判决结果
1	(2014)佛城法行初字第 288 号	违章电子眼是被告因地方保护主义故意设置。	不予支持
2	(2017)豫 0302 行初 51 号	被告偃师交警大队在偃师市太学路槐新路口设立摄像头的行为违法。 被告偃师交警大队在此处设置摄像头, 没有取得上级公安机关的审批, 属违法设立。	不予支持
3	(2018)沪 7101 行初 998 号	电子眼周边未设置提醒标志, 违反《道路交通安全违法行为处理程序规定》第十六条“……设置的地点应当有明确规范相应交通行为的交通信号。固定式交通技术监控设备设置地点应当向社会公布”规定, 故抓拍行为违法。	不予支持
4	(2019)冀 0602 行初 13 号	原告于 2018 年 8 月 29 日收到被告作出的三份行政处罚决定书, 处罚原因分别于 2017 年 6 月 28 日、7 月 5 日、7 月 13 日驾驶机动车违反禁令标志, 但在原告通行的路口一直没有限行标志。	不予支持
5	(2013)鹿行初字第 20 号	被告通过暗置的设备进行隐蔽执法, 违反了执法公开原则。	不予支持
6	(2014)赣行初字第 0005 号	赣榆县罗阳卡口没有允许装置测速设备。2012 年 7 月对社会公告的《连云港路口和地段电子眼统计表(2012 第三批)》中也没有显示是用于测速, 而只是用于监控。	不予支持
7	(2015)绍柯行初字第 179 号	被告违法增设黄标车禁令标志, 导致本单位车辆在地段多次被电子眼拍摄。	不予支持
8	(2020)辽 0502 行初 160 号	被告在沈环线路交汇处交通信号灯的右转箭头灯下设置了“大峪方向”的指示标志及电子眼, 违反了《城市道路交通标志和标线设置规范》GB51038-2015 其中 5.7 车道行驶方向标志设置的规定。	不予支持
9	(2017)皖 0111 行初 37 号	原告认为被告安装电子眼后没有履行告知的义务, 没有提示牌, 且灯控没有右转箭头也没有直行箭头。	不予支持
10	(2020)辽 0502 行初 160 号	被告利用电子眼设备收集证据的设置地点与告知地点不符, 不能作为执法证据使用。	不予支持

## 2.2. 取证阶段

《行政处罚法》第 44 条明确规定, 行政机关在作出行政处罚决定之前, 应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据。这就表明行政机关在作出行政处罚决定前至少应向相对人说明法律依据和事实状态, 及通过相关法律和事实状态进行推理或裁量而作出结论的过程, 从而表明理由与最终该决定的内在联系[4]。但电子眼执法往往是将驾驶人的行为与其算法程序里预设的违法行为直接进行对比, 进而得出是否违法及是否需要处罚的结果, 行政相对人根本无从知晓其确认违法行为的依据和逻辑(如表 2)。

**Table 2.** Administrative counterparts' claims on electronic eye law enforcement in the forensics stage (part)  
**表 2.** 行政相对人有关电子眼执法在取证阶段的主张(部分)

序号	判例号	行政相对人的主张	法院判决结果
1	(2017)鄂 0107 行初 7 号	原告驾驶的并非高污染车辆, 电子眼在无合法执法依据情况下作出的 25 笔处罚决定侵害了原告合法权益。	不予支持
2	(2017)鲁 0791 行初 14 号	电子眼拍摄存在错误。原告实际并未违章压实线, 并且路口虚线延伸非常远, 如压实线根本不可能转弯, 压实线转弯就开到路边的门头房里去了。	不予支持
3	(2017)豫 0302 行初 51 号	电子眼拍摄处未设置明显的禁行提示性标志, 且禁行不合理, 县城中间和两头都禁行, 原告李俊昌无法开货车回家。	不予支持
4	(2014)高新行初字第 206 号	原告在苏坡东路与贝森北路交叉路口实施正常的右转弯, 且该交叉路口没有禁止右转弯的标志, 却被电子眼拍摄为违法。	不予支持
5	(2015)杭江行初字第 163 号	原告驾驶小型越野客车被被告电子眼拍到, 被认定为未按规定在限制、禁止的区域或者路段通行的违法行为。而原告开的是黄标车不是高污染车。	不予支持
6	(2019)冀 0602 行初 10 号	原告被电子眼拍摄到三次违反禁令标志, 但在原告通行的路口一直没有限行标志。	不予支持
7	(2017)豫 0104 行初 558 号	原告驾驶汽车在未来路因违反规定使用专用车道被电子眼拍到。但是道路上的标志标线已经被破坏, 根本分不清车道, 在这种事实不清楚的情况下被处罚。	不予支持
8	(2020)辽 0502 行初 57 号	车辆在两个信号灯之间且无实线的情况下进行并道行驶, 并无存在未按信号灯通行的违法事实, 认定违法的依据标示标线不明确。	不予支持
9	(2020)辽 0502 行初 160 号	信号灯设置与地面标线不匹配, 收集监控技术资料不能作为执法证据使用。	不予支持
10	(2015)绍柯行初字第 179 号	原告的汽车有汽车尾气黄色合格标志, 但是被告违法增设黄标车禁令标志, 导致本单位车辆在地段多次被电子眼拍摄(黄标车闯禁行达 15 次, 实际拍摄至 2015 年 6 月 15 日, 其后没有再增加, 但是车辆一直在正常原路线行驶)。	不予支持

## 2.3. 告知阶段

如上所述, 在作出行政处罚前应将违法行为及时告知行政相对人, 这不仅能够有效保障行政相对人的知情权, 也能够使其及时认识到自身的错误并纠正。对于现场执法而言, 这一问题很容易解决, 违法人员在接受处罚的过程中, 能对相关法律规定和自己的违法行为有所了解, 认识到此类行为的违法性并因此会给自己造成不利影响时, 违法人员往往会及时纠正错误, 以后不再犯。对非现场执法来说, 由于电子监控设备记录的违法情况只能作为违法处罚的证据, 使得当场处罚成为不可能。要保证事后处罚的公开, 及时告知的必要性就凸显出来。但是在笔者所搜索的 159 个案件中, 有 20 个案件的行政相对人主张自己在违章后没有被及时告知, 因此导致了多次在相同地点的违章(如表 3)。

**Table 3.** Claims of administrative counterparts on electronic eye law enforcement in the notification stage (part)  
**表 3.** 行政相对人对电子眼执法在告知阶段的主张(部分)

序号	判例号	行政相对人的主张	法院判决结果
1	(2014)佛城法行初字第 288 号	原告车辆在同一地点多次被电子眼抓拍并处罚, 但没有被告知过。	不予支持
2	(2017)皖 0111 行初 37 号	原告在第一次被电子眼拍到违法后并没有及时被告知, 收到短信通知时已经是十几天以后, 导致原告已产生多次直行记录。	不予支持
3	(2016)湘 0304 行初 57 号	原告偶然查询被电子眼拍摄到 27 条交通违法行为记录但是并没有被未以任何方式通知。	不予支持
4	(2013)鹿行初字第 20 号	在原告被电子眼拍摄到违法行为记录后, 没有被告知有违法记录。	不予支持
5	(2019)辽 0104 行初 138 号	有 4 次小区门口同一路段电子眼违停处罚, 奇怪的是从未得到任何来自交通执法部门的处罚通知。	不予支持
6	(2014)金行初字第 126 号	被告通过电子眼执法时, 在作出行政处罚前, 没有把处罚依据的事实和法律依据送达原告, 使原告失去申诉和答辩的机会。	不予支持
7	(2014)赣行初字第 0005 号	原告经查询在赣榆县罗阳卡口(204 国道)被电子眼拍摄到有近 15 次超速违章, 但是在已经违法多次后才被告知。	不予支持
8	(2018)浙 0602 行初 312 号	从未收到或者签收过任何交通违法行为的处罚决定书, 交警却以该车有 9 起电子眼拍摄的交通违法未及时处理, 拦下原告驾驶的车。	不予支持
9	(2018)苏 0903 行初 15 号	原告到被告交警七大队处对苏 JXXXXXX 车辆年检时, 在查询违章时, 被告才知该车存在多次被电子眼拍摄到的违章记录。	不予支持
10	(2020)桂 0405 行初 28 号	梧环罚字〔2020〕9 号《行政处罚决定书》和《行政处罚听证告知书》均没有送达, 也没有召开行政处罚听证会。原告的地址和电话一直没有变动, 而被告却用公示送达的方式送达梧环罚字〔2020〕9 号《行政处罚决定书》, 用邮寄的方式送达梧环罚催字〔2020〕第 28 号《催缴通知书》, 故被告的行为程序违法。	支持

## 2.4. 纠错阶段

电子眼执法一般是根据预先设定好的算法程序进行执法, 因此具有机械性的特征。也就是说, 其只能机械地将驾驶人的行为和预先设定的违法行为进行对比而得出是否违法的结果, 而不会去考虑现场可能会存在的特殊情况, 因此在收集完违法证据后对其进行审核和纠错的步骤显得尤为重要。但是行政相对人并不了解电子眼执法的运行逻辑, 因此并不知晓其是否会在收集完违法证据后进行审核及纠错, 这就导致了部分行政相对人不信服电子眼执法的结果。在笔者搜索的 159 个案件中, 有超过 35% 的行政相对人对于电子眼收集完证据后是否进行审核及纠错存有疑问(如表 4)。

**Table 4.** Claims of administrative counterparts on electronic eye law enforcement in the error correction stage (part)  
**表 4.** 行政相对人对于电子眼执法在纠错阶段的主张(部分)

序号	判例号	行政相对人的主张	法院判决结果
1	(2017)川 0106 行初 194 号	原告受交通劝导员误导, 驱车误入单行道, 被路口电子眼拍下。因日月大道改造, 交警队警力不足, 故该路段由交通劝导员实际管理。原告按照交通劝导员的指示从而驶入单行车道, 不应承担逆向行驶的行政处罚。	不予支持
2	(2020)赣 1002 行赔初 5 号	被告对原告作出了处罚, 理由是驾驶人未按规定使用安全带的违法行为。实际上车子的安全带颜色和当日被电子眼拍摄的时候穿的衣服颜色一致, 原告当时是系了安全带的。	支持

续表

3	(2020)湘1321行初27号	原告驾驶车辆在高铁南站入口按照交警口令指示靠边停车下客时, 由于靠边停车的车辆比较多, 停车的时间超过电子眼30秒抓拍时限, 被电子眼拍摄为违法行为记录。	不予支持
4	(2016)鄂0106行初304号	在高温天气, 原告为了防止车辆“开锅”拉缸, 只得关掉车内空调, 将车辆就近安全停靠在中山路旁的一个宽阔地带(也就是被告所指的违法地点), 并开启车辆危险报警闪光灯, 但是被电子眼拍摄为违法, 这是原告的避险行为不应被处罚。	支持
5	(2017)鄂0804行初72号	原告于2017年6月4日12时25分经过荆门市象山大道与丹桂路口直行时, 交通信号灯为黄灯, 却被电子眼拍摄为违法并处罚。	不予支持
6	(2019)鄂0103行初119号	被告在没有对电子眼拍摄的道路交通安全违法行为事实进行查证的情况下, 就对原告作出了行政处罚的决定的行为, 明显违反了法律规定。	不予支持
7	(2018)浙0603行初120号	原告认为, 被告电子眼拍摄依据说明原告当时驾驶车辆为左转弯, 但事实是原告当时驾驶车辆为掉头行驶。	不予支持
8	(2013)开行初字第4号	原告因审车查询违章得在黄河东路商鼎路由北向南左拐时被电子眼记录违章, 但违章照片显示当时左拐为绿灯, 原告并不存在违章行为。原告先后两次前去复议, 由于复议期限漫长, 原告的车辆审车期限将满, 原告为了顺利审车, 不得已只好先接受处罚。	支持
9	(2019)冀0602行初103号	根据电子眼照片显示, 我的车辆没有行驶到路口中间以及到达对面路口, 不能认定为闯红灯扣6分, 只是违反了《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》第五十一条第五项规定, 按照《机动车驾驶证申领和使用规定》第四条第一项驾驶机动车行使经交叉路口不按规定行车或停车的规定, 记2分。	不予支持
10	(2020)云0112行初68号	原告在2020年6月10日驾驶机动车载家人去昆明市火车站, 在明通路鑫都韵城小区附近, 原告家人就此下车, 原告即停即下、即下即走, 却被电子眼拍摄为违章停车, 但该路段亦是允许车辆即停即下、即下即走的, 不属于违章停车。	支持

### 3. 电子眼执法中存在的主要问题

电子眼执法这种行政执法方式的盛行是由目前我国城市道路和机动车激增, 交通执法警察“供不应求”的现状所决定的。但由于部分行政机关及工作人员法律意识的欠缺, 以及电子眼中存在着算法黑箱问题<sup>1</sup>, 因此电子眼执法存在着未就电子眼设置相关信息进行广泛公告、未将行政相对人的违法信息及时告知、行政相对人不能理解电子眼执法的逻辑和依据、行政相对人难以行使其陈述申辩权, 以及交通执法行为公信力低的问题。

#### 3.1. 侵蚀行政相对人的知情权

##### 3.1.1. 电子眼是否设置及设置地点未进行广泛公告

随着科技发展, 通过“电子眼”规范交通秩序, 不仅节省大量人力物力, 而且还有助于提高工作效率, 可谓一举多得。但有的地方曲解法律本意, 滥设乱设“电子眼”, 设置的地方非常隐蔽, 既没有提示牌, 也不公开设在道路旁边、十字路口, 甚至有的“电子眼”就藏在路边草丛中; 还有的地方故意在

<sup>1</sup>所谓算法黑箱, 指的是对算法拥有者或设计者之外的人而言, 算法是一个工作机制非常神秘的系统, 人们只能观测到它的输入与输出, 而对其内部的工作原理即输入转换为输出的过程一无所知。

部分平整、空旷道路规定较低最高时速, 在同一条道路上设置多个限速规定, 且之间没有缓冲地带转换等等。这些做法, 虽然能够抓拍一些车辆违法信息, 但由于不公开、不透明, 很难充分发挥法律的教育和警示作用, 更难以体现法治文明和社会进步。

例如在潘 X 诉鹿寨县公安局交通警察大队作出的行政处罚案中, 原告诉称被告通过暗置的设备进行隐蔽执法, 违反了执法公开原则<sup>2</sup>。在鄂 X 诉上海市公安局普陀分局交通警察支队的行政处罚决定案中, 原告认为其连续 6 次在中山北路骊山路附近被普陀交警支队的交通技术监控设备抓拍, 而该监控设备今年 8 月刚启用, 周边未设置提醒标志, 违反《道路交通安全违法行为处理程序规定》的相关规定<sup>3</sup>。甚至广州 XX 有限公司诉佛山市公安局禅城分局交通警察大队行政处罚决定纠纷案的原告认为被告的电子眼设备是为了地方保护主义而设立<sup>4</sup>。

### 3.1.2. 行政相对人难以知悉电子眼执法的逻辑和依据

算法决策是一个“黑箱”过程, 行政机关可以控制输入端信息, 但对于黑箱内部如何运转并不了解, 会带来算法结果不透明、难解释等问题[5]。因此当行政相对人面对的是极具专业性的电子眼设备时, 其中的算法黑箱所构筑的技术壁垒、制度藩篱和信息隔阂使得本就处于弱势地位的行政相对人根本无法理解其运行逻辑和取证的依据。

例如在武汉市 XX 运输服务部诉武汉市公安局 XX 区交警大队撤销行政处罚案中, 原告诉称自己的车并非高污染车, 而被告却以该车为高污染车为由对自己实施了 25 笔错误的处罚记录, 被告的处罚并无法律上的依据<sup>5</sup>。2018 年上海首例声呐电子警察执法纠纷案中, 由于被处罚人自身是从事汽车声源定位工作的, 自己并没有鸣喇叭的违法行为, 却被认定为在禁鸣区鸣喇叭。因此被处罚人对电子眼的运行逻辑及取证依据提出了质疑, 不认可声呐电子警察抓拍情况, 认为声呐系统的准确性和交警支队提供的违法鸣喇叭证据存疑, 请求撤销处罚决定<sup>6</sup>。

### 3.1.3. 行政相对人未被有效告知违法信息

透明性是公共治理领域一个广泛被人们所接受的价值准则<sup>7</sup>, 其意味着行政机关公共行为及结果信息的充分披露, 可以保障公众对于行政机关行为的知情权, 在交通执法领域当然也不例外。《行政处罚法》第 41 条第三款对行政机关的告知义务, 即行政机关在运用电子眼执法的过程中, 收集到了违法、违章证据后, 应首先确认并告知行政相对人, 行政机关若不将公众的违法信息及时、全面告知行政相对人, 将严重违反《行政处罚法》的相关规定及侵蚀行政相对人的知情权。

但是相关案例表明行政机关的告知义务似乎没有履行到位。例如 2005 年闻名全国的杜宝良案。在本案中, 杜宝良每日都会在相同的道路上行驶, 且一直没有收到过任何违章通知, 直到某日顺带查询违章信息时才发现, 自己已经在同一地点因违反禁行规定被同一电子眼拍摄到违章信息 105 次, 罚款累计达到 10500 元[6]。试想如果杜宝良在第一次违章后就收到了违章通知, 还会有后边的那 104 次违章吗? 在笔者所查询的 159 份裁判文书中, 有 20 份文书的行政相对人主张在违章后未被告知有违章行为。例如在鄂 X 诉上海市公安局普陀分局交通警察支队作出的行政处罚决定案中, 原告认为被告不仅应将违法行为信息及时录入系统以供大家查询, 还应在邮寄出违法行为处理告知单后跟踪后续情况以保原告知悉。否则被告的行为就不是告知, 而是告而不知, 长此以往就会面临北京“杜宝良事件”中的当事人相同的遭

<sup>2</sup> 鹿寨县人民法院(2013)鹿行初字第 20 号行政判决书。

<sup>3</sup> 上海铁路运输法院(2018)沪 7101 行初 998 号行政判决书。

<sup>4</sup> 佛山市禅城区人民法院(2014)佛城法行初字第 305 号行政裁定书。

<sup>5</sup> 武汉市青山区人民法院(2017)鄂 0107 行初 7 号行政裁定书。

<sup>6</sup> 电子警察一般指电子眼, 是“智能交通违章监摄管理系统”的俗称。

<sup>7</sup> 庞宇:《上海首例“电子警察”抓拍违法行政诉讼案开庭》, 载中国法院网, (<https://www.chinacourt.org/>)。

遇<sup>8</sup>。

### 3.2. 阻碍行政相对人行使陈述、申辩权

《行政处罚法》第7条规定了相对人享有陈述、申辩的权利, 陈述申辩是指对于行政机关作出的行政处罚, 当事人有权就可能受到不利影响的事项说明事实和理由, 表达自己的观点和主张, 以此反驳对方的观点, 从而为自己的权益进行辩解。同时, 该权利也是法律赋予行政相对人对抗公权力不正当侵害的武器, 为其提供参与具体行政行为并抗辩的机会。

在广州X有限公司诉佛山市公安局禅城分局交通警察大队行政不作为纠纷一案中, 原告诉称: 原告工作人员按照《佛山市禅城区道路安全违法行为处理通知书》上的说明携带《关于〈佛山市禅城区道路安全违法行为处理通知书〉的陈述与申辩》前去被告处申辩, 被告拒绝接收。无可奈何之下, 原告于2014年5月26日向被告寄出上述陈述与申辩, 被告无理由拒收, 拒不听从原告的陈述与申辩<sup>9</sup>。在任X诉被告盐城市公安局交通警察支队七大队、盐城市人民政府公安行政处罚一案中, 原告诉称: 被告向原告发出的《交通违法行为处罚前告知单》形式上是一般程序, 但是处罚决定书仍以简易程序作出。且“陈述和申辩内容”系固定格式, 仅能选“无异议”, 不能选择“弃权”、“有异议”<sup>10</sup>。

根据上述案件可知, 电子眼执法这种执法方式与交警现场执法相比, 行政相对人及时、有效地行使陈述、申辩权反而受限。因为电子眼执法中行政相对人从作出违法行为到被告知有一定的时间差, 甚至存在着不被告知有违法行为的情形。

### 3.3. 降低交通执法行为的公信力

电子眼执法本就有难理解的特性, 且是根据预先设定好的算法程序进行执法, 因此还具有高效性和机械性的特征, 这就容易导致处罚密度失衡和处罚结果并非完全正确的问题, 加之行政相对人的陈述申辩权未得到有效保障, 公众对电子眼执法的合法性、合理性难免产生质疑, 加剧公众对政府的不信任。例如, 针对电子眼抓拍产生的交通处罚, 已有多个行政相对人对处罚程序的合法性和结果的准确性提出质疑, 并开展行政诉讼。除此之外, 有的交管部门认为在交通要道安装了电子眼就可以万事大吉, 可以依靠电子眼拍摄的证据确定罚款数额, 该罚多少就罚多少, “罚款越多就越容易教育违法者”。正因为有的交警抱有这种“以罚代管”的错误认识, 才会出现不及时查阅监控记录的失职现象, 导致违法者的违法行为往往处于持续状态。这对于行政执法机关来说无疑违背了办理行政案件的“及时原则”<sup>11</sup>, 也是对当事人和整个社会不负责任的表现。

例如在戈X诉抚州市东乡区公安局交通警察大队行政赔偿一案中, 原告诉称被告所认定的原告未按规定使用安全带的违法行为无事实依据, 因为当天原告所穿的上衣颜色与安全带颜色相同, 电子眼对其进行拍摄的违法行为并不属实<sup>12</sup>。在张X诉南阳市公安局交通管理支队公安行政处罚纠纷案中, 原告诉称由于道路交叉口的路面标志、路牌标志与信号灯标志均有不清晰、不完整且相互矛盾的地方, 会对驾驶员的正常驾驶造成误判, 导致违章。为了求证上面的假设, 原告在此路口进行了30多分钟的拍摄, 就有17辆车违章驾驶, 平均不到两分钟就有一辆车违章, 对于如此之高的违章率, 交管部门没有认真查找问题, 而是以罚代管, 曝露出明显的懒政思想<sup>13</sup>。

如果在电子眼将相关违法证据固定后不对其进行审查, 出现了错误执法的问题, 或者“以罚代管”,

<sup>8</sup> 上海铁路运输法院(2018)沪7101行初998号行政判决书。

<sup>9</sup> 佛山市禅城区人民法院(2014)佛城法行初字第286号行政裁定书。

<sup>10</sup> 盐城市盐都区人民法院(2018)苏0903行初15号行政判决书。

<sup>11</sup> 《公安机关办理行政案件程序规定》第4条。

<sup>12</sup> 抚州市临川区人民法院(2020)赣1002行赔初5号行政判决书。

<sup>13</sup> 南阳市宛城区人民法院(2015)宛行初字第114号行政判决书。



生硬执法, 就会使一些受处罚者“口服心不服”, 以致产生怨恨情绪, 最后导致社会公众对于交管部门的执法公信力直线下降。行政执法的根本目的是预防而不是处罚, 行政执法不仅要合法, 更要合理适当。交通管理部门应当依法合理地执行法律, 正确处理交通违法行为, 使违法人员受到教育。

## 4. 电子眼执法中存在问题的法律规制对策

针对当前电子眼执法中的算法黑箱问题暴露的种种弊端, 有人提出取消“电子眼执法”。笔者认为, 当前电子眼在各地的道路交通运行中已承担起违法取证的重要职责, 电子眼的应用弥补了警力不足的缺口, 有利于促进机动车驾驶人自觉守法, 有利于维护道路交通安全顺畅。因此, 可以试着从广泛公告电子眼的设置信息、完善算法解释制度、完善电子眼执法告知程序、健全陈述申辩程序以及建立审查监督程序等方面对电子眼执法时存在的问题进行规制。

### 4.1. 广泛公告电子眼设置相关信息

《行政处罚法》(2021)第 41 条作为本次行政处罚法修改的一大亮点, 被称为“非现场执法”专门法条。首次专门针对利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的非现场执法做出规定, 第一款对电子技术监控设备的设置、标准作出规定, 但总体属于原则性规定, 需要下位法对其进一步细化规定。公安部第 157 号令《道路交通安全违法行为处理程序规定》(2020)第 15 条规定了交通技术监控设备、执法记录设备应当符合国家标准或行业标准后方可投入使用, 并应当定期进行设备维护、保养、检测。第 16 条规定了交通技术监控设备的设置原则, 强调了其设置地点应当向社会公布, 避免行政相对人在不知情的情况下被“暗中执法”。

根据上述规定可知, 在启用电子眼设备时, 应遵循以下几个准则: 首先, 启用电子眼时应向社会进行广泛公告。在前述个别案件中提到, 行政相对人申请撤销行政机关的行政处罚时理由就是对于违法行为发生地是否启用电子眼设备并不知情, 这会导致违法行为多发。因此行政机关在启用电子眼设备之前应当对启用的决策向社会公告。其次, 设置电子眼的地点应向社会广泛公告。虽然在《行政处罚法》和《道路交通安全违法行为处理程序规定》中都明确规定了电子眼设置的地点应向社会公告, 但其并未规定应以何种方式公告。这导致了决定启用电子眼设备的行政机关可能在一些关注度低的平台上公布电子眼的启用信息, 这样的公布与电子眼所涉及的公众范围相比无异于不公布。因此应统一公布电子眼设置信息的方式或平台, 或者要求在关注度高的网络媒体平台进行公告。除此之外, 还应就设立的依据, 按照规范的格式, 完整、详细地向公众披露。设置后有无足够提示等等, 这些都可以倒逼交管部门科学执法。

### 4.2. 完善算法解释制度

算法决策的透明化是破解算法黑箱保障算法决策公正性的重要方式。在国家新一代人工智能治理专业委员会年发布的《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》指南中, 提出人工智能系统应坚持开放包容原则, 不断提升透明性。2022 年, 国家互联网信息办公室等部委颁布《互联网信息服务算法推荐管理规定》, 指出算法推荐服务应坚持公开透明的原则。但实际上, 由于算法代码的专业性, 通过开放源代码的方式并不能解决算法透明性不足的困境。公众所关心的也不是算法代码是否公开的问题, 而是用于交通管理领域的算法逻辑能否被公众理解和接受的问题。因此, 为避免这种无效的透明度就要求算法必须可被解释<sup>[7]</sup>, 算法解释制度的建构才是推动电子眼执法中算法透明目标实现的可行路径。

鉴于用于电子眼执法的算法往往是通过对外采买的方式获取的这一现状, 交管部门应当利用其买方优势, 要求算法供应商提供包括用于算法学习的数据集、对数据集进行标注以及排除或加权某些数据的

依据和标准、算法的缺陷以及相关防范措施、对算法的验证和审核结果等在内的算法建构和测试记录[8]。这些记录应当由算法供应商或者行政机关予以公布, 以主动接受民众和第三方机构的监督和质询。在行政机关运用算法治理的实践中, 相关部门还应当负有主动告知相对人“决策由算法做出”的义务, 以便相对人行使其获得算法解释的权利。当利益相关者提出合理质询时, 算法供应机构还有责任以通俗易懂的方式提供治理决策的解释。虽然算法的黑箱性等特征导致了行政处罚决定难以被相关行政机关所解释, 但是笔者认为仍然应当在电子眼执法的行政处罚中坚持对行政行为说明理由的义务, 当算法决策影响行政相对人的权益时, 应当对其作出决策的过程进行适当的解释。

### 4.3. 完善交通电子眼执法告知程序

告知程序在整个电子眼执法的过程中发挥着承前启后的作用, 及时又全面地告知不仅可以使监控设备采集的违法证据快速到达驾驶员, 还可以督促并教育驾驶员及时调整自己的行为, 维护道路交通秩序。针对目前电子眼执法中存在的告知义务规定不足、告知不及时、告知手段效率低下、告知内容不全面的问题, 可以从以下几方面规范告知程序。

首先, 针对告知义务规定不足, 应当明确交管部门的告知职责及方式。《道路交通安全违法行为处理程序规定》(2020)第20条将违法信息录入系统“三日内”提供查询改为“当日”提供查询, 又规定五日内通知当事人违法事实等, 并告知其接受处罚, 看似对交管部门的告知职责做出了时间上的细化, 实则模糊了相对人“主动查询”与行政机关“主动告知”之间的界限。“提供查询”不等于“及时告知”, 因此应当在实践中对该法条进一步作出规定, 不应含糊其辞, 更不应便利行政机关利用法条漏洞来回避告知义务。其次, 针对告知不及时, 可以采取“两次通知制”[9]。为实现行政处罚法(2021)第41条第3款规定的“应当及时告知违法事实”, 第一次通知可与监控技术设备抓拍基本同步, 只是起到通知的作用尚不产生法律效力, 提示驾驶人及时中止违法行为; 如果因技术限制产生的误差导致驾驶人被误拍, 因其并不进入违法处理系统故对驾驶人也不会产生实际损害。第二次通知基于驾驶人仍然继续违法行为, 经过人工校对审核无误后再进入违法处理系统形成具有法律效力的正式告知。再者, 针对告知手段效率低下, 应当规范以手机短信通知为全国统一的主要告知方式。尽管《道路交通安全违法行为处理程序规定》第20条第1款规定了多种通知方式, 但交管部门应当履行职责多采用主动告知方式并减少使用被动获知方式, 探索更多渠道的查询方式, 真正做到服务于民、行政便民。另外, 可以辅助使用互联网查询方式, 如官方微博、微信公众号平台查询、各地政务软件客户端查询等。最后, 针对告知内容不全面, 应当设定告知责任制。法律的生命力在于实施, 法律的权威也在于实施, 尽管《道路交通安全违法行为处理程序规定》45条[10]对于告知内容的规定几乎没有瑕疵, 但存在地方实施部门规章规定时偷工减料的问题。或不告知处罚机关名称, 或仅告知其拥有救济途径但不告知向谁、怎样申请行政复议、提起行政诉讼。因此应当设定告知责任制, 对于告知内容不详细、不合规定的行政机关设定惩戒措施, 对单位领导、办案直接责任人员都设定相应义务, 以保证相对人后续陈述、申辩权利的实施。

### 4.4. 健全陈述、申辩程序

由于电子眼执法的结果是由算法模型自动作出, 行政相对人在决定作出前, 无法透过法定的程序装置参与到行政决策的过程中, 充分行使法律所赋予的陈述、申辩、要求听证等各项程序性权利, 而只能接受冷冰冰的结果[11]。在具有“数字鸿沟”的时代背景下, 社会公众难免会产生质疑和抵触心理, 因不明白其中操作原理导致公众只能无所适从又不知如何反驳, 并且对数字化设备的过分依赖不能保证执法结果的公平公正。对于行政机关内部而言, 应当充分尊重相对人的质疑, 对相对人的回应需要做到有理有据。随着“杜宝良事件”在行政法学界引起的巨大反响和轰动, 行政机关积极努力地当事人查询违

法事实提供了多元化、信息化的方式, 但为当事人陈述、申辩提供便利却鲜少听闻。且随着电子眼执法的运用越来越普遍后, 增加了行政相对人陈述、申辩环节被压缩的潜在风险, 为实现执法公正与程序正当, 必须进一步强化行政相对人进行陈述、申辩的程序。

电子眼执法方式与传统的人工执法方式相比, 传统的人工执法中行政相对人陈述、申辩权利的实现是在行政处罚决定做出之前。而在电子眼执法中, 由于电子眼执法自动性、高效性、非现场性等特征, 使得行政相对人在行政处罚决定做出之前无法行使陈述、申辩的权利, 但是不能因此而剥夺行政相对人陈述、申辩的权利。在电子眼执法方式下, 笔者认为在作出一项行政处罚决定后, 应当健全陈述、申辩服务平台, 主要包括以下两个方面: 一是在电子眼执法处罚决定作出之后行政相对人如果对处罚决定不服, 依然可以通过网络平台、人工服务中心等提出陈述、申辩的申请, 此时行政机关有义务作出解释说明。二是若行政机关在作出处罚决定后发现行政处罚决定错误或者违反程序规定的, 应当主动说明理由或者重新作出处罚决定。

#### 4.5. 建立审查与监督机制

此处的审查与监督主要是针对电子眼执法中做出的处罚决定进行事后审查与监督, 来确保对电子眼执法的处罚结果进行控制, 提高电子眼执法的准确性和公众对处罚结果的公信力。依据审查与监督的主体不同可以将审查与监督分为两种类型<sup>[12]</sup>。

其一是自我审查与监督。自我审查与监督是指, 当相关的行政机关作出行政处罚的决定后, 由行政机关自行组织电子眼执法处罚案件的审查与监督工作。其二是专门机构审查与监督。针对自动化行政处罚应当建立专门的监管机构。首先, 相关的行政机关在作出电子眼执法处罚决定后统一送往该监管机构进行审查; 其次, 赋予监管机构对责任主体进行处罚的实质性权利。当责任主体违反法律、法规规定时, 监管机构应当遵循法定的监管程序, 对责任主体的行为进行纠正与处罚, 告知责任主体相关的处罚结果与理由, 主要包括向相对人就人电子眼系统的结果或行为加以解释。首先, 应解释作出决定时考虑的主要因素有哪些, 以及各因素的不同权重; 第二, 当某个因素改变时, 是否会改变行政决定, 哪些因素才是决定性的; 第三, 为什么相似的情况可能有不同的决定, 为什么不同的情况可能有相似的决定。除此之外, 还应告知其具有申诉的权利。最后, 赋予监管机构通报批评的权力。当监管机构对责任主体作出纠正或处罚决定后, 对于在规定时间内不纠正或接受处罚的责任主体, 监管机构有权对其作出通报批评, 并且可以将调查结果移交给相关责任主体的监督部门进行处理。

### 5. 结语

随着科技手段的不断应用, 电子眼执法在查纠交通违法行为工作中的比重逐渐增大。电子眼在道路交通执法中的应用, 有效提高了交通执法的效率和准确度, 节省了警力, 体现了先进技术的优点。但是, 其在运行中所带来的问题也让我们注意到, 技术和设备只是执行法律的手段, 绝对不能因技术、设备的借口而忽视了公民的权利。通过广泛公告电子眼设置相关信息、完善算法解释制度以提升算法的可解释性、完善电子眼执法告知程序、健全陈述申辩程序以及建立审查与监督机制等对策来解决电子眼执法中存在的问题, 及时完善电子眼执法的相关程序, 可以提高交通管理水平、更好地保障道路交通参与者的权益、提升公众对交通管理工作的满意度。

### 参考文献

- [1] 李晴. 自动化行政处罚何以公正[J]. 学习与探索, 2022(2): 72-81.
- [2] 张凌寒. 算法自动化决策与行政正当程序制度的冲突与调和[J]. 社会科学文摘, 2021(2): 69-71.

- 
- [3] 马颜昕. 自动化行政方式下的行政处罚: 挑战与回应[J]. 政治与法律, 2020(4): 139-148.
- [4] 孙建丽. 算法自动化决策风险的法律规制研究[J]. 法治研究, 2019(4): 108-117.
- [5] 汪太贤, 唐祎. 人工智能嵌入政府治理: 算法图景、价值问题与回归路径[J]. 中国科技论坛, 2023(2): 104-113.
- [6] 张红春, 章知连. 从算法黑箱到算法透明: 政府算法治理的转轨逻辑与路径[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2022, 40(4): 65-74.
- [7] 袁康. 可信算法的法律规制[J]. 东方法学, 2021(3): 5-21.
- [8] 王文玉. 算法嵌入政府治理的优势、挑战与法律规制[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(4): 26-36.
- [9] 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.
- [10] 张恩典. 人工智能算法决策对行政法治的挑战及制度因应[J]. 行政法学研究, 2020(4): 34-45.
- [11] 秦小建, 周瑞文. 人工智能嵌入政府治理的探索及启示[J]. 国外社会科学, 2022(2): 30-45+196.
- [12] 宋华琳, 孟李冕. 人工智能在行政治理中的作用及其法律控制[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2018, 21(6): 82-90.