

论行政自动执法“排除合理怀疑”证明标准的适用

许 峭

(中国政法大学 法学院, 北京 100088)

摘 要:行政自动执法在实践中普及的程度逐渐提高。理论上,自动执法可以区分为全自动执法与半自动执法,但实际操作中,由于执法算法不透明、执法机关对技术高度依赖等因素,半自动执法逐步异化为全自动执法。这削弱了行政相对人的正当程序权益,同时导致自动执法错误率与道德成本上升。自动执法异化的底层逻辑在于行政执法中效能价值与公正价值的博弈。现有观点多主张在自动执法程序中嵌入陈述申辩环节来保障行政相对人程序权益,但这既难以保障行政相对人程序权益,也削弱了行政自动执法的效率优势。因此需推动从“事前预防”向“事后救济”的范式转型,在行政诉讼中对行政自动执法行为适用排除合理怀疑证明标准。提高行政自动执法的行政诉讼证明标准,不仅符合我国司法审查标准的适用趋势,还能通过司法机制倒逼减少自动执法错误率与道德风险,进而缓和效能价值与公正价值之间的张力。

关键词:行政自动执法;证明标准;排除合理怀疑;行政救济

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)04-0049-10

随着时代的快速发展,自动执法、非现场执法等新型执法已广泛应用于各个领域。行政执法效能得到快速提升的同时,也给传统执法制度带来了一定的冲击和挑战,如执法设备精确性不足、算法黑箱等问题。为了应对上述挑战,有关部门出台了一系列规范性文件,力图在保证自动执法优势的前提下降低数字权力异化的可能。^①立法者也要求新型技术的适用要符合法治理念,如 2021 年新修改的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第 41 条要求行政机关在利用电子技术监控设备收集、固定违法事实时应当经过法制和技术审核,以确保电子技术监控设备符合标准、设置合理、标志明显。

与人工执法相比,自动执法更容易出现违法事实识别错误,加上算法黑箱的存在,违法事实识别错误难以被发现和纠正。随着执法自动化程度的持续提升,执法效率也显著提高,但若单方面追求执法效率而减损行政执法的程序正义,将实质性威胁相对人的程序性权利,直接抵触执法公正的核心价值;若通过人工审查机制干预自动执法流程,则难以实现自动执法系统的设计效能。自动执法程序中执法效率和执法公正的张力已成为法学界持续争议未获共识的规范性难题,本文拟解构“前端”执法中效率与公正可调和的理论预设,通过在行政复议、诉讼等救济程序中设定更高的证明标准。在维持前端执法效率优势的前提下,借助后端的证明标准的重构切实保障相对人的程序性权利。

一、行政半自动执法向全自动执法的异化

(一)全自动执法与半自动执法的界分

全自动执法与半自动执法均是电子行政自动执法的下位概念。所谓电子行政,是指行政主体在行政活动中借助电子和电子设备收集、存储、处理或者传递信息。^[1]以人工因素介入的程度作为划分标准,电

收稿日期:2024-07-30

作者简介:许 峭(1998—),男,广东深圳人,中国政法大学法学院博士研究生。

① 参见 2019 年国务院办公厅《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定》(国办发〔2018〕118 号)第 210 条、第 13 条、第 17 条规定。

子行政自动执法又可以分为半自动执法与全自动执法。半自动执法是行政执法人员借助电子技术设备进行执法,但在行政程序中仍需人工介入的执法行为;全自动执法则是指行政机关依照法定职权、借助电子技术和设备自动完成一系列的行政程序,并作出具有个案规范性且具有直接外部效力的单方行为。^[2]

学界对自动执法的讨论主要集中在半自动执法的性质和功能定位上,相当一部分学者认为现有的自动执法仍处于半自动化水平,“机器设备在行政执法中仍处于辅助地位”^[3],只不过“辅助的更高效,也更智能。”^[4]由于行政处罚存在越来越多的裁量行为,自动执法设备在裁量自动化过程中仅发挥着辅助作用,这也就决定了自动执法永远无法替代人类作出决策。^{[5]121}

(二)半自动执法异化为全自动执法

随着行政执法“自动化程度”的持续提升,执法机关人力资源紧张的困境得到有效缓解。但实践中,半自动执法呈现出向全自动执法异化的不良趋势。自动执法模式下,行政相对人可获取的程序救济极为有限;加之行政机关对自动执法技术形成高度依赖,即便设置了人工审核环节,执法人员往往先入为主地认定技术结果必然正确,致使证据审查沦为形式化流程。笔者以“自动执法”为关键词在北大法宝网检索,共检索到案件18件,其中以“违法案件事实是否存在”为主要争议点的案件有3例^①,在这3例案件中,行政相对人均对违法事实认定及行政机关执法程序提出质疑。但令人遗憾的是,复议机关与法院并未就案件事实的客观性、真实性展开实质性审查,仅针对自动执法设备的安装合规性作出评判——即只要自动执法设备的安装符合技术规范要求,便直接推定半自动执法所固定的违法事实真实有效。

这意味着,本应发挥“辅助”作用的半自动执法逐步消解了人工审查程序,而这一问题尚未得到司法机关的重视。复议机关与司法机关这种重形式、轻实质的证据审查方式,客观上助长了行政机关以“便宜原则”开展取证工作的倾向。行政机关对自动执法技术的过度依赖,叠加执法人员对技术结果的盲目信任,使得自动执法过程中产生的错误难以得到及时纠正,进而加速了半自动执法向全自动执法的异化进程。

(三)自动执法异化产生的问题

1. 过高的执法概率造成执法错案数量的提升

在行政执法领域,无论是传统的人工执法模式,还是当下广泛应用的自动执法模式,执法错误的现象都难以完全避免。然而,算法与自动化技术的深度介入,导致错案数量显著增加。自动执法系统凭借强大的运算能力,能够在极短时间内识别潜在违法行为并迅速作出处罚决定。相较于传统执法模式,自动执法的高效运作机制创造了庞大的案件基数。易言之,在传统执法模式中可能不被监测到的违法行为,在自动执法模式下基本“无所遁形”,而执法案件数量的激增也为错误执法提供了更多“发生场景”。

从概率角度分析,假设传统人工执法与机器执法的错误概率相同,那么由于自动执法系统具有处理海量案件的能力,其错误案件数量也会因案件基数大而多于人工执法。但自动执法错误概率通常高于传统执法,这是因为自动执法依赖的算法识别存在固有局限性,无法像人工执法那样,基于个案的复杂情况进行精准判断。在面对特殊情形、模糊边界或存在争议的执法场景时,算法往往缺乏灵活应变与深度分析能力,导致自动执法错误概率进一步攀升。上述两方面因素的叠加使得自动执法的错误案件数量远远多于人工执法的错误案件数量。

2. 自动执法错误带来更高的道德成本

随着自动执法从半自动模式向全自动模式的异化,执法错误案件数量呈现出显著上升趋势。总体而言,错误执法案件可归纳为两种典型类型:一是“对无违法事实者给予处罚”(Charging Innocent,简称CI),二是“对有违法事实者未予处罚”(—Charging Guilty,简称—CG)。德沃金提出的道德成本(Moral Cost,

^① 参见江苏省扬州市邗江区人民法院(2021)苏1003行初255号行政判决书、江苏省扬州市中级人民法院(2018)苏10行终93号行政判决书、江苏省扬州市邗江区人民法院(2020)苏1003行初55号行政判决书。

简称 MC)分析方法指出,通过纯粹经济分析方法(Economic Cost,简称 EC)来审视执法错误,容易忽视公民权利这一关键要素,因而需要纳入道德层面的考量。^[6]从 MC 分析框架来看,上述两种错误执法类型均会引发高昂的道德成本。下文将分别探讨这两类错误对 MC 的影响。

(1)对无违法事实者给予处罚(CI)

对无违法事实者给予行政处罚造成的损害往往重于对有违法事实者未予处罚的情形。在对无违法事实者予以处罚类型中,造成的损害可以分为两种:一是直接经济损失,即因错误处罚而导致的直接经济利益损失;二是道德损害,具体表现为对“无违法事实不处罚”原则的违背,本质上构成了对道德成本的侵蚀。

在 MC 分析中,威慑性与无违法事实不处罚原则是两个主要的考量因素。现代威慑理论的最早思想起源可以追溯到贝卡利亚关于刑罚及其威慑的论述,他认为法律的目的不在于惩罚犯罪,而是威慑再犯。^[7]具体而言,威慑可以分为一般威慑与特殊威慑,前者是指对“违法者”以外的人产生威慑,而后者是指对“违法者”自身产生威慑。无违法事实不处罚原则是指没有实施违法行为的人不应受到惩罚^[8],对这一原则进行更深一层的阐释,则是行政处罚作出方对违法行为负有举证责任,举证不能,则不能认定行为人实施了违法行为,也不能对其作出相应的处罚。^{[9]35}

而在对无违法事实者给予处罚的语境下,不仅违背“无违法事实不处罚”的法治底线,也难以达成预期的威慑效果。从个体层面看,若错误处罚未被公开澄清,其对相对人形成的扭曲威慑力将导致当事人丧失对法律公正性的信赖;从社会层面来看,其威慑性看似与正确的惩戒行为并无二致。但核心区别在于,当错误处罚的事实被证实后,其威慑效果将彻底消解。相反,对无辜者的惩罚会因为违反无违法事实不处罚原则而损害司法体系的公信力。数字时代下执法错误将导致公权公信力受损,并会以更快速、更广泛的形式传播,如自媒体上发布的自动执法错误案例,往往能在短时间内借助算法推荐变成带有情绪偏向的话题,引发对执法体系的质疑与不信任。

(2)对有违法事实者未予处罚(-CG)

在 EC 分析方面,与惩罚无辜者所造成的直接经济损失相比,放任有违法事实者所产生的经济损失往往更为严重。这是因为违法者的持续违法行为,可能引发一系列连锁反应,包括但不限于财产损失、人身伤害,甚至造成社会秩序的动荡不安。对违法行为的纵容会削弱法律的威慑力,使得更多人滋生侥幸心理,进而提高危害事件的发生概率。在单次危害结果严重程度恒定的前提下,即便危害结果的严重程度保持不变,发生概率的提升也会显著增加直接经济损失的总量。由于不同违法行为所导致的危害程度和发生概率差异较大,精确量化并比较两种错误执法模型所造成的直接经济损失数额存在困难。受限于违法行为类型的异质性,现有研究仅能通过宏观模型估算,认定惩罚无违法事实者的直接经济损失通常不高于放任违法者的直接经济损失。

但在 MC 分析方面,对有违法事实者未予处罚的情形与错误处罚无违法事实者呈现出截然不同的结果。究其原因,对违法者的未予处罚往往局限于个案,不易为公众所知晓,难以形成广泛的负面效应。从社会整体层面来看,个别违法者“逃避处罚”并不会显著降低法律的一般威慑力,且最终的错误结果是“不予处罚”,因此不存在违反无违法事实不处罚原则的可能性。对被放纵的违法行为人而言,差异也仅仅体现在对其的特殊威慑性不足。

综上,在对有违法事实者未予处罚的情形中,一般威慑性基本不发生变化,也不存在违反无违法事实不处罚原则的可能性,因此对社会总体道德水平的边际损害可忽略不计。

(3)结论

通过对“处罚无辜者”与“放纵有违法事实者”这两种错误自动执法类型的深入剖析,可得出以下两个重要结论:

其一,从社会综合成本角度考量,处罚无违法事实者所引发的道德损害成本显著高于放纵有违法事实者的情形。对有违法事实者未予以处罚,因未直接违背“无违法事实不处罚”原则且其影响多局限于个案,通常仅削弱对特定违法者的特殊威慑力;而处罚无辜者则严重损害公众对法律公正性的信仰,引发广泛的道德危机。在直接经济损失方面,尽管放纵违法者可能因危害扩大带来较高经济成本,处罚无违法事实者也会造成个体经济损失,但在短期观察周期内,二者的直接经济损失规模可能处于相当水平。因此,综合道德与经济成本,处罚无违法事实者所产生的总体社会成本,远高于放纵有违法事实者的社会成本。具体成本对比分析参见图1。

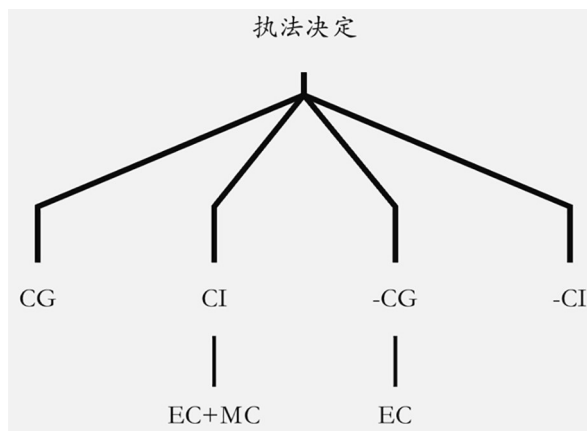


图1 不同类型执法决定的成本分析

其二,在自动执法实践中,错误执法案件以对无违法行为者的处罚居多,这类错误往往依赖于行为人的申诉才得以体现。对存在违法行为却未被处罚的相对人而言,由于其不会通过申诉“要求”行政机关对自身进行处罚,这一类的错误案件在自动执法中基本处于隐匿状态。易言之,随着行政自动执法从半自动模式向全自动模式异化,在执法规模与效率同步提升的同时,错误执法案件数量也随之攀升,而其中对无辜者的误判处罚占比提高。这一现象无疑加剧了社会道德成本的负担,对法治公信力构成严峻挑战。

二、自动执法异化的解构:执法效率与程序正义的割裂与弥合

(一)自动执法对程序正义的压缩效应

自动执法的优势之一在于能极大提高执法效率,弥补人工执法的不足。^[9]执法活动本应遵循严谨的程序步骤,确保每个环节都能体现法律的公正性与权威性,但在自动执法中,这些程序被简化为算法的自动化决策流程,导致正当程序的价值被大幅压缩。

从司法实践看,法官判定自动执法是否拉低权利保护水准的核心标准在于对执法程序“还原度”的判断。易言之,若执法程序可以在平台中得到再现或还原,那么技术的引入不会被人诟病。但遗憾的是,法院在审查的过程中基本采取形式审查的态度,并不想成为自动执法发展的阻碍,因此尽可能地顾及非现场执法的特殊性,将执法事实纳入规范要件审查。^①这种形式化审查模式对相对人的程序权益造成相当程度的侵害。

1. 自动执法的重要目标是大幅度提高执法效率

相较于《交通运输行政执法程序规定》等其他规范^②,自动执法更强调执法效率的提高。如《广东省非现场执法办法》(2025年印发)第1条明确了提升行政执法效能的目标,《南京市非现场执法管理暂行办法》(2022年印发)也作出了类似规定。在自动执法的语境下,执法效率不再是被边缘化的考量因素,而是与“保护公民、法人合法权益”具有同等重要地位的价值指标。

效率优先的价值取向虽引发争议,但其存在特定现实基础,因此具有一定的合理性。一方面,若要求自动执法完全遵循《行政处罚法》(2021修订)第34条规定的执法简易程序、第35条规定的执法一般程

^① 参见河南省郑州市中级人民法院(2015)郑行终字第432号行政判决书,上海市第二中级人民法院(2017)沪02行终389号行政判决书。

^② 如《交通运输行政执法程序规定》第1条就不要求保障执法效率:“为规范交通运输行政执法行为,促进严格规范公正文明执法,保护公民、法人和其他组织的合法权益,根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》等法律、行政法规,制定本规定。”

序中“面对面执法”模式,充分保障相对人的陈述、申辩权,就与全自动执法“非现场”的特殊性存在冲突。不仅难以契合自动执法的定义,更会使其高效执法的优势无从发挥。另一方面,若如查云飞所建议,在自动执法流程中增设人工审查环节,要求在人工确定违法证据后才能认定违法事实,则无疑会大幅增加行政机关的行政成本,严重制约自动执法高效率功能的实现,与自动执法追求高效的初衷相悖。

2. 自动执法难以保障相对人的程序权益

自动执法在保障相对人程序权益上也作出了相应的努力,如在《广东省非现场执法办法》(2025年印发)第37条规定:“不得限制或者变相限制当事人享有的陈述权、申辩权”。《南京市非现场执法管理暂行办法》(2022年印发)第5条要求为行政管理相对人查询、陈述、申辩、签收法律文书提供便利。但在高效导向的自动执法实践中,程序权益救济机制(如陈述申辩权的具体行使方式)仍缺乏可操作性规定。

上述问题的症结在于,执法效能与程序正当的矛盾始终难以调和,而自动执法系统无疑将这一问题推向“两难困境”的另一个极端。效率和公正是行政程序所追求的二元价值,但二者在实践中又时常存在张力。一方面,行政执法所追求的效能原则要求尽可能地降低行政成本,以实现快速高效的执法目标;另一方面,行政程序的灵活性又可能影响行政活动的公正性,因此在行政程序中,我们又尽可能要求行政程序遵循严格详密的程序、以谨小慎微的方式进行,这自然会使得行政活动的效率受到一定损害。^[10]⁴¹ 这种程序价值的内在张力,导致现有规范难以突破原则性宣示框架。

(二)事后救济的可能性:行政诉讼证明标准的提高

1. 对效能模式批判的批判

对执法效率的追求让行政机关产生了压缩相对人程序权益的倾向。近代以来,随着人权理念、人格尊严的倡导,以及学界对行政程序效率模式中极端实证主义和功利主义的批判,行政程序模式逐渐从效率模式向尊严模式过渡^[11]。这样的转变在传统行政执法中颇具意义。在不同行政执法程序中,结合个案的不同因素,不断调整尊严模式与效率模式之间的动态平衡点,能够在具体案件中更好地权衡效率与公正的关系。

基于这样的理念,大多数学者认为应该在注重效能原则的自动执法中着重保障相对人的程序权益。“无论行政法如何转型,权利永远必须置于行政法的中心地位”^[12]“行政执法对效率的追求不能凌驾于相对人权益保障上”。^[13]也有学者认为从正当程序入手控制自动执法^[14],要求“将执法流程中需要遵守的行政程序电子化,对外利用电子平台公示执法基本信息,保证裁量的全过程留痕。”^[5]¹²³ 同时,“需要人工认证将记录资料录入平台,同时在交管部门作出处罚决定前,当事人能够行使陈述申辩权,对当事人提出的异议,交管部门还应当重新审核。”^[9]

学者们对效能模式的批判是在传统执法语境下提出,这样的思维习惯符合执法程序的演变路径。美国最高法院就存在着从效能模式到尊严模式的过渡阶段,并称这样的转变是“直接地、一般也是直觉地,对待个人权利的发展,由此发展派生出正当程序的基本性质。”^[11]¹⁶⁸⁻¹⁷⁰ 在传统执法模式下,这样的过渡转化确有正当性和可操作性。效能模式向尊严模式的转变,实质上要求执法人员以客观、严谨的态度履行职责,最大程度保障相对人的合法权益,程序法中的正当性原则也由此得以确立与发展。

需注意的是,这种模式移植在技术治理语境下存在适配性困境,上述惯性思维并不适用于自动执法模式,也并不具有正当性。自动执法凭借其超高的效率优势,彻底颠覆了传统执法中“效率—公正”的价值平衡体系。在这种极致追求效率的执法环境下,试图借助行政程序尊严模式来强化相对人程序权益保护,无异于空中楼阁,难以实现。现实中,执法部门高度依赖自动执法数据,难以保障执法相对人陈述、申诉程序的完整性。从司法实践来看,法院与行政机关均对自动执法技术表现出强烈信任,往往直接将自动执法设备记录的事实认定为真实有效。自动执法将传统多阶行政程序(取证—告知—陈述申辩—决定)重构为瞬时性执法行为,人工因素介入的空间不大甚至可以忽略不计。人工审查因素介入的困难则从根本上否认了自动执法中“效能模式”向“尊严模式”过渡的可能性,自动执法无法在“执法瞬间”完成执

法程序中本应存在的“告知—陈述申辩”程序。因此,虽然学者们不断呼吁在自动执法中应着重保护相对人的程序权益,但这种主张在自动执法的现实语境下,更多是一种理想化的构想,与实际运行状况存在显著脱节。

2. 对自动化理念的冲击

自动执法制度的建制目的,在于大幅度提高执法效率,弥补人工执法效能不足的短板。倘若在自动执法中加入大量人工介入因素,则必然会降低执法效率,这与自动执法所追求的效能目标相抵触,从根本上动摇了自动执法设置的初衷。

首先,人工审查与自动执法效能不匹配。在传统执法模式下,人工执法遵循“一事一执”“一事一审”的逻辑,即使大多数案件由于具有高度的同质性而可以被归为同一类型,行政机关仍对每个执法案件进行个案人工处理;审查环节亦由专人负责,形成“人工执法—人工审查”的闭环体系。行政执法机关通过合理配置人员编制,就可以实现审查负荷与案件量的动态平衡。但在自动执法模式中,执法效能获得了极大的提升,具有同质性的案件会被自动执法系统快速识别并批量处理,从而实现了“类案类处”的高效模式。但在案件审查与申诉处理环节,仍依赖人工操作,导致执法审查模式从“人工执法—人工审查”异化为“自动执法—人工审查”。由于算法技术采用无差别执法模式,只要出现了违法事实就进行自动抓拍,致使案件数量爆发式增长,远超人工审查承载能力。审查效率与执法效率的严重脱节,形成执法监督真空地带。加之行政机关对自动执法数据的天然信任,使案件实质审查流于形式,构成对正当程序原则的实质性减损。

其次,人工审查的介入从根本上否认了自动执法的命题。自动执法的核心特质在于通过技术手段实现执法效率的量级提升,并最大限度压缩甚至完全剥离人工干预。但若在自动执法中过度强调执法程序价值,嵌入大量人工审查环节,则自动执法的本质属性将遭到根本性冲击。在此情形中,自动执法实则退化为执法辅助工具,而非真正意义上的自动执法。根据短板效应,加入大量人工因素无疑会降低“自动执法”的执法效率,因为整体执法效率不取决于“自动执法”固定事实的效率,而受制于人工审查并作出决定的效率。人工审查的速度无法与“自动执法”速度相匹配,不仅难以保障自动执法本应具有的执行效率,也对自动执法理念造成了冲击。

3. 利用行政证明标准弥合自动执法中“效率—公正”难题

过程论为我们观察自动执法“效率—公正”问题提供崭新的视角,典型的宏观行政过程分为“标准阶段—行为阶段—执行阶段—救济阶段”^[15],具体表现为实体法上行政主体与相对人一方的不平衡,还表现为程序上二者的不平衡,以及司法审查关系中原被告举证义务的不平衡。但后两者的不平衡与前者相比,恰好又是一种“倒置的不平衡”,通过这种“不平衡性”,使得行政主体与相对人一方关系在全过程上趋于平衡。易言之,行政实体法强调行政主体权力(利)和相对人义务,就需要在程序法和救济法中强调相对人的程序权益,并同时相对人的举证义务降低到有限的推进责任。但在自动执法的视野下,标准阶段—行为阶段—执行阶段被算法压缩至“瞬间执法”,在这一瞬间,当事人的程序权益无法通过普通执法中的正当程序予以保障,实体权益与程序权益均明显向行政机关倾斜,从过程论角度看,可以考虑在救济阶段通过调整举证责任分配,实现行政过程的总体平衡。

当然,过程论也仅仅是在宏观上为我们思考自动执法“效率—公正”割裂问题提供一个新的视角。新视角的建构合理性仍需实证检验,证明标准的提高何以弥合“效率—公正”这一问题,仍需从法理层面进行更进一步的论述。

三、行政自动执法诉讼证明标准提高的理据

从过程论角度看,通过提高自动执法在行政诉讼中的证明标准或许可以保障执法相对人的程序权益。但是,行政诉讼中的证明标准并非单一恒定,我国《行政诉讼法》第69条和70条均对证明标准作出

了相关规定。然而“证据确凿”“主要证据不足”两个概念的意涵并不明确,将其适用于不同类型的行政行为也难说妥帖。^{[16]155}这一问题延伸到自动执法领域则变得更为复杂,因此,有必要先对现有证明标准的适用规则进行系统梳理,进而论证自动执法适用“排除合理怀疑”的证明标准并非脱离现行法律框架的创设,而是符合现有规范体系的内在要求。

(一)自动执法诉讼证明标准提高符合行政诉讼证明标准的适用趋势

若要运用行政自动执法诉讼证明标准解决上述问题,就先明确行政诉讼证明标准的适用规则变化趋势。有学者认为,“行政诉讼证明标准有别于民事诉讼和刑事诉讼,是处于民事和刑事证明标准的‘中间地带’,是一种清晰而有说服力的标准。”^[17]这一命题其实是对行政诉讼证明标准的总括式表达,学者对行政标准的讨论主要分为合理根据标准、优势证明标准和排除合理怀疑标准,但这三个证明标准之间的关系也并非泾渭分明,各个标准之间的适用范围也存在争议。本文试图总结分析出适用不同行政诉讼证明标准的决定性因素,并论证自动执法诉讼证明标准的提高与该决定性因素相契合。

1. 行政诉讼中适用合理根据标准的案件

合理根据标准是证明要求中较低的一种,其核心要求在于“行政行为有一定的事实根据,而不是全凭想象或者完全恣意。”^{[16]456}行政调查类案件则是适用合理根据标准的典型情形。如在《中华人民共和国治安管理处罚法》第84条(2012年修订)规定人民警察认为确有必要的,经出示工作证件可以当场检查。一般而言,行政机关进行行政检查需要对相对人产生一定的怀疑,这种怀疑不能是主观臆断或者凭空捏造,而必须以一定的事实作为基础。同样,考虑到行政检查仅仅是行政行为作出的前置程序,拟作出的行政行为的合法性取决于对案件事实的合法和深入的调查,^[18]这就必然会对被调查人的权利进行一定程度的限制,但从另一个角度看,又为维护相对人的合法权益提供了必要保障,^[19]因此宜采用合理根据标准。

适用合理根据标准的另一考量因素是执法紧迫性,如在《行政处罚法》第56条规定证据可能存在灭失情形则可以对证据先行登记保存。不难看出,临时性行政强制措施对相对人的人身、财产所造成的影响程度远大于行政调查,但在这一临时性强制措施中所适用的证明标准仍是较低的合理根据标准,其原因在于临时性强制措施往往应用于排除紧急危害状态^[20]。综上,在判定是否适用合理根据证明标准的案件中,除了考虑行政行为对相对人权益造成影响的程度外,执法紧迫性(即执法效率需求)同样是不容忽视的关键考量因素。

2. 行政诉讼中适用优势证明标准的案件

优势证明标准是指案件事实的可能性和诉讼主张的成立程度取决于当事人提出证据的份量(证明力),因此诉讼双方的举证质证活动是否占据优势就要看双方当事人各自证明力的强弱对比。^[21]优势证明标准又可细分为优势证明标准和明显优势证明标准。早在2003年前后,最高人民法院就已经表现出行政诉讼证明标准多元论的立场,并指出行政诉讼证明标准适用的选择由对相对人权益侵害程度决定,其在《行政诉讼证据规定》送审稿中提出了三类证明标准:明显优势证明标准、优势证明标准和排除合理怀疑标准。“行政案件证明标准的高低,原则上取决于被诉具体行政行为对原告权益影响的大小。从目前的审判实际看,对于涉及限制人身自由、大额罚没等行政相对人人身、财产权益影响较大的具体行政行为的案件,可以比照适用类似于刑事案件的证明标准;对于行政裁决类行政案件和其他案件,可以比照适用类似于民事案件的证明标准。”^[22]

最高人民法院的立场引导司法实践形成证明标准的梯度化适用,优势证明标准的适用范围与案件中行政行为对相对人权益的侵害程度紧密关联。对权益影响较小的行政行为,通常适用较低程度的优势证据标准;而影响较大的,则需适用更高阶的证明标准(如明显优势或排除怀疑标准)。这一区分既体现了对相对人权益保护的差异化考量,也为行政诉讼中证明标准的灵活适用提供了规范依据。

3. 行政诉讼中适用排除合理怀疑标准的案件

行政诉讼对于排除合理怀疑这一适用标准并无明确的规定,通说认为,行政处罚应采取明显优势证

明标准,这高于民事责任中的优势证明标准,低于刑事责任中排除合理怀疑的证明标准。易言之,对相对人权益影响较大的行政处罚就应当适用排除合理怀疑的证明标准。如在“季美霞与南通市通州区公安局等治安行政处罚行政纠纷上诉案”^①和“陈兆玉不服闽清县公安局以其殴打他人给予治安拘留处罚决定案”^②中,法院认为传唤会对相对人的人身自由造成影响,因此认为应当适用排除合理怀疑的证明标准;在“涂某仁与浙江省瑞安市公安局等行政处罚纠纷上诉案”^③中,法院同样认为涉及重大权益损害的案件,应当适用排除合理标准的证明标准,从而防止公权力滥用。

当然也并非所有对相对人人身、财产权益造成损失的处罚都适用排除合理怀疑标准,如在“左兴国诉新疆林业厅及国家林业和草原局行政处罚案”^④中,法院认为行政诉讼证明标准并不单一,个案中需要结合具体情况,综合考虑对当事人权利的影响和需要维护的社会秩序进行综合判定,而本案中针对超额猎捕野生动物的复杂性和特殊性,认定本案不宜适用排除合理怀疑标准,而应当适用优势证明标准。

4. 结论

通过对行政诉讼中合理根据、优势证明、排除合理怀疑三类证明标准的梳理,可以看出在行政诉讼中选择适用何种证明标准会从以下两方面考虑:一是对相对人权益的侵害程度,权益侵害程度越高,适用的证明标准就越严苛;二是案件是否具有一定的紧迫性,假如案件具有紧迫性,法院出于对公共利益的优先保护会适当降低证明标准,以促进行政措施的快速执行。

司法实践中,上述两种价值导向经常出现冲突,如有高度危险可能的情况下采取了对相对人权益影响较大的行政手段,而在诉讼中却适用较低的优势证明标准。可见,立法者在权衡紧迫性与相对人权益保护时,倾向于优先保障前者,这一选择契合行政效能原则与行政强制的核心理念,尤其适用于紧迫性执法场景。因为在紧迫性执法情境中,紧急危害状态已然发生或极有可能发生,行政机关作为公共利益的维护者,首要任务是处置紧急情况,充分发挥行政效能。故在此情境中,无论是否对相对人权益造成严重影响,都不应适用较高的优势证明标准或者排除合理怀疑证明标准;在非紧迫性执法情境中,证明标准的适用则主要取决于行政行为对相对人权益的影响程度。据此,得到适用何种证明标准所要考虑的因素,见表 1。

基于当前弱人工智能的技术特征(如缺乏价值判断能力),“自动化”难以适配复杂执法场景,算法技术也无法有效支撑行政裁量权的精准实施。因此,当前自动执法的适用范围基本局限于“简单行政执法”,不会涉及“紧迫性判定”“公共利益优先性考量”等复杂决策问题。这使得自动执法场景中,“紧迫性”不再作为案件适用何种证明标准的考量因素,而主要取决于行政行为对相对人的权益侵害程度。

表 1 适用不同种类证明标准所要考量的因素对比

是否对相对人权益造成严重影响	是否具有紧迫性 (是否优先保护公共利益)	适用证明标准类型
是	是	合理根据标准
否	是	合理根据标准
是	否	优势证明标准/排除合理怀疑标准
否	否	合理根据标准

需要指出的是,前文所梳理的不同行政诉讼证明标准的适用情形与“自动执法在行政诉讼案件中应适用排除合理怀疑标准”并不矛盾。不同的行政执法案件由于对相对人的权益影响程度、紧迫性程度不同而适用了不同的诉讼证明标准,这一讨论限定在传统执法语境下。即使自动执法技术适用于更多领域的执法,其“弱智能性”仍无法支持在复杂执法情形下作出判断。易言之,在自动执法语境下,只能通过对

① 江苏省南通市中级人民法院(2015)南行终字第 120 号行政判决书。

② 广东省广州市中级人民法院(2021)粤 01 执 6118 号执行裁定书。

③ 浙江省温州市中级人民法院(2020)浙 03 行终 343 号行政判决书。

④ 北京市第二中级人民法院(2018)京 02 行终 736 号行政判决书。

相对人的权益影响程度来判断在行政诉讼中应当适用的证明标准。

但这似乎衍生了另一个问题,简单行政自动执法对个案相对人的权益侵害不大,那是否意味着错误的自动执法没有适用“排除合理怀疑标准”的必要性。其实不然,传统行政执法的特征是“一事一执”,因此通过个案执法中对相对人的权益侵害程度判断是否需要适用较高的证明程度也并无不妥。在自动执法的情形下,由于算法技术的“规模效应”,传统执法中的个案错误在算法的加持下会异化为批量执法错误。若仍仅以个案权益损害作为证明标准适用依据,显然无法有效应对自动执法的特殊性。因此,评估自动执法错误导致的权益损害,需突破个案视角,从宏观层面进行系统性考量。现实中,行政机关往往对自动执法设备记录的事实缺乏实质性审查,加之自动执法的高频次特性,导致错误执法案件数量显著增加。这些错误带来更高的社会道德成本与不断累计的经济损失,对社会道德基础与整体经济秩序造成的损害极为严重。由此可见,相较于传统执法,自动执法对相对人权益的潜在威胁更大,理应适用更为严格的排除合理怀疑证明标准,以平衡行政效率与权益保障的关系。

(二)自动执法诉讼证明标准的提高可以减少错误执法数量

排除合理怀疑标准除了可以有效降低自动执法中个案的错误成本,还能起到降低执法错误数量的效果。罗纳德·J·艾伦等在《证据法》一书中详细介绍了不同程度的证明标准对诉讼当事人的影响。^[23]

优势证明标准本身暗含了原告和被告大致应当有数量相等的错误。现在我们假定在所有案件中,对原告和对被告有利的东西一样多,且法官对当事人所提交的证据以相同的标准(证明标准的严格程度范围从0.0~1.0)进行评估,优势证据标准则为大于0.5。将原告该赢的案件和被告该赢的案件进行比较,在绝大多数原告应该胜诉的案件中,因为有超过0.5的证明标准,进而导致了有利于原告的裁决,只有对那些概率评估在0.5或者少于0.5的案件,才会有对被告的错误裁决;这个假设对被告应当胜诉的案件同样适用:假如在被告应当胜诉的案件中,只有对证明标准为0.5或者低于0.5的案件才会有对被告的错误裁决,那么同样也只有在证明标准超过0.5的部分才会有对原告的错误裁决。

但若将证明标准从0.5提升到更高(如将其提升为0.7的“令人信服的标准”),那么在本来原告应当胜诉的案件中,0.5~0.7的案件将会从错误支持被告转变为正确支持原告,最终的结论是原告起诉错误判决的数量会降低。这本身也符合民事诉讼法“谁主张,谁举证”原则,即原告需要对其自身提出的主张承担举证责任,提升原告的证明标准可以降低原告起诉错误判决的数量;同样,于被告而言,证明力原本在0.5~0.7的案件从原本正确支持被告转变为错误支持原告,被告错误率明显上升。

由此,在诉讼中随着证明标准的提高,对被告错误事实的认定比例会增加,但对原告错误事实认定的比例会减少。但必须指出的是罗纳德在作上述讨论时将诉讼的讨论范围仅局限在民事诉讼中,这也就意味着诉讼双方遵守着“谁主张,谁举证”的证明原则。但在行政诉讼中,相对人的地位与行政主体的地位并非平等,行政机关在行政诉讼中也承担着主要举证责任,因此将罗纳德在民事诉讼中所做的分析对应到行政诉讼中,则应该将“随着证明标准的提高,法院在行政诉讼中对行政机关错误事实的认定比例也会越低。”具体转化到自动执法领域中,通过提高自动执法在行政诉讼中的证明标准,降低案件错误事实的认定数量,缓和自动行政执法异化问题。

四、结语

行政自动执法凭借技术赋能实现了执法效率的跨越式提升,同时也催生了异化现象。算法技术的深度介入不仅未能根治问题,反而加剧了执法的失衡态势,以牺牲行政相对人正当程序权益为代价的执法模式,已然背离了公平公正的法治初衷。在自动执法程序中,保障相对人陈述、申辩等程序权益与追求执法效率之间存在难以调和的矛盾。若行政机关着重落实这些权益保障措施,自动执法的高效特性将被大幅削弱,甚至从根本上颠覆“自动执法”的核心价值。加上算法黑箱的存在,行政机关往往难以洞悉自动执法的内在运行逻辑,只能被动依赖算法输出的结论,对执法结果多流于形式审查。这种执法模式使得

相对人的程序权益缺乏有效的保障,最终面临被侵害的风险。

在行政执法程序语境内探讨这一悖论并无过多意义,也难以找到有效破局之道。因此,将权益保障的重心转向行政救济法领域,不失为更为务实的选择。鉴于行政自动执法存在错误高发、行政相对人权益损害严重的显著特征,在行政诉讼中确立排除合理怀疑证明标准尤为必要。这一标准不仅能够有效遏制错误执法行为的发生,更能在司法救济环节为行政相对人筑起坚实的权益保护屏障,平衡行政效率与法治公正之间的关系,推动自动执法回归法治正轨。

参考文献:

- [1] BINDER N B. Vollautomatisierte verwaltungsverfahren im allgemeinen verwaltungsverfahrensrecht? [J]. Neue zeitschrift für verwaltungsrecht, 2016, 35: 960.
- [2] 齐延平. 行政法治的数智化法理[J]. 法学家, 2025(2): 42-43.
- [3] 关保英, 汪骏良. 行政处罚中自动化方式适用的程序控制构建[J]. 青海社会科学, 2021(6): 154.
- [4] 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(3): 51.
- [5] 查云飞. 行政裁量自动化的学理基础与功能定位[J]. 行政法学研究, 2021(3).
- [6] 罗纳德·德沃金. 认真对待权利[M]. 信春鹰, 吴玉章, 译. 上海: 上海三联书店, 2008: 137-142.
- [7] 李艳芳. 贝卡列亚犯罪学思想述评[J]. 法制与社会, 2006(11): 12.
- [8] 迈克尔·D·贝勒斯. 法律的原则——一个规范的分析[M]. 张文显, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1996: 336.
- [9] 余凌云. 交警非现场执法的规范构建[J]. 法学研究, 2021(3): 37.
- [10] 高莹, 叶茂. 顿顽与再造: 数字政府的行政程序简化与趋向[J]. 党政研究, 2024(6).
- [11] 杰瑞·L. 马肖. 行政国的正当程序[M]. 沈岍, 译. 北京: 高等教育出版社, 2005: 170.
- [12] 罗文燕. 服务型政府与行政法转型——基于“善治”理念的行政法[J]. 法商研究, 2009(2): 12.
- [13] 周文清. 过程论视野下自动化行政行为的司法审查——以道路交通非现场执法时空情境分析为视角[J]. 行政法学研究, 2022(1): 117.
- [14] SUKSI M. Administrative due process when using automated decision-making in public administration: Some notes from a Finnish perspective[J]. Artificial intelligence and law, 2021, 29: 87-110.
- [15] 韩春晖. 自动化行政中算法目的失范的公法治理[J]. 比较法研究, 2024(2): 18.
- [16] 何海波. 行政诉讼法[M]. 北京: 法律出版社, 2022.
- [17] 袁杰. 中华人民共和国行政诉讼法解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2014: 194.
- [18] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 466.
- [19] 周佑勇. 作为过程的行政调查——在一种新研究范式下的考察[J]. 法商研究, 2006(1): 129.
- [20] 全国人大常委会法制工作委员会, 德国技术合作公司. 行政强制的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 10-11.
- [21] MURPHY P. A practical approach to evidence[M]. London: Blackstone Press Ltd., 1992: 105.
- [22] 李国光. 努力开创行政审判工作新局面 为全面建设小康社会提供司法保障[J]. 最高人民法院公报, 2003(2): 7.
- [23] 罗纳德·J·艾伦. 证据法 文本、问题和案例[M]. 张保生, 王进喜, 赵滢, 译. 北京: 高等教育出版社, 2006: 809.

(下转第 67 页)

The Applicable Boundary of Multiple Factoring Rules

LIU Chengyin

(College of Comparative Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The “notice priority” rule, established in Article 50 of the *Judicial Interpretation of the Contract Section of the Civil Code*, and the “registration priority” rule for multiple factoring, established in Article 768 of *The Civil Code*, have in fact created a “dual-track system” phenomenon in determining the order of multiple assignment of the claims. The “notice priority” rule is not suitable as a general rule to govern all types of assignment of the claims other than factoring because it neglects to protect the assignees of the claims. Therefore, it is necessary to use the “reference application” method to expand the applicable boundary of the multiple factoring rules. At the same time, reference application is not an “all or nothing” process of applying legal provisions. In partially similar cases, it does not exclude partial reference to the target legal provisions. Therefore, the similarity analysis of general assignment of the claims and factoring should be combined, and the claims should be deconstructed based on the standards of money, business, and guarantee. Different parts should be fully or partially referenced and applied according to their degree of similarity, so as to maximize the system value of the multiple factoring rules.

Key words: reference application; multiple assignment of the claims; multiple factoring; “notice priority” rule; “registration priority” rule

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 58 页)

The Standard of Proof of “Beyond a Reasonable Doubt” Should Be Applied in the Automated Administrative Enforcement Litigation

XU Qiao

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Automated administrative enforcement has been widely used in practice. Theoretically, automated enforcement can be categorized into fully automated and semi-automated enforcement. However, in actual operations, due to unclear enforcement algorithms and the high dependence of law enforcement agencies on technology, semi-automated enforcement has gradually been transformed into fully automated enforcement. This transformation has restricted the due procedural rights of individuals and, to some extent, increased the number of wrongful enforcement cases and the ethical costs of law enforcement. The underlying logic of these issues lies in the tension between efficiency and fairness in administrative law enforcement. Presently, the due procedural rights of individuals are protected by incorporating opportunities for statements and defenses within the automated enforcement process. However, this approach not only fails to provide substantive protection for procedural rights but also disrupts the efficient operation of automated administrative enforcement. Therefore, the focus should be shifted from a “prevention” approach to a “remedy” approach. In the cases of administrative litigation involving automated law enforcement, the standard of proof of “beyond a reasonable doubt” should be applied. By enforcing strict evidentiary standards in remedial law, the negative consequences of automated enforcement transformation can be mitigated, thereby easing the tension between efficiency and fairness.

Key words: automated administrative enforcement, standard of proof, beyond a reasonable doubt, administrative remedy

(责任编辑:董兴佩)