

數字政府建設之自動化行政決策： 公權與私權的平衡路徑

廣州商學院 祁珊¹

摘要：數字法治政府建設代表了現代信息技術與政府治理的深度融合，是推進中國式現代化的重要引擎，是提升政府治理能力和公共服務水平的關鍵。自動化行政決策是行政執法改革借助數字化技術提升行政管理職能和執法效能中的重要舉措，自動化決策是一種由人工智能參與，利用大數據技術在即時數據分析和預測中的應用潛力，實現行政行為過程的自動化和智能化，有助於政府及時響應社會變化和需求。自動化決策能夠提升決策的及時性，增強決策的科學性與全面性，實現決策的公平性與民主性，保障決策的透明性與可追溯性，對提升行政效率、決策中立等方面具有顯著意義，但該制度本身存在適用邊界模糊、算法偏見、決策程序不透明、歸責機制不完善等內在缺陷，同時該制度又對相對人的個人信息保護、陳述申辯權、知情權、公平權等私權衝擊很大。該篇論文將探討如何平衡公權與私權在自動化行政決策中的衝突。

關鍵字：數字政府；行政執法；自動化決策；私權；平衡

1 中圖分類號：D912.1

作者簡介：祁珊，(1994-)，女，蒙古族，遼寧朝陽人，廣州商學院法學院專任教師，初級職稱，研究方向：行政法。

郵箱：760501762@qq.com，通訊地址：廣東省廣州市黃埔區知識大道300號，郵編：511363，聯繫電話：15625913478。

Automated Administrative Decision-Making in Digital Government Construction: Balancing Public Power and Private Rights

Guangzhou College of Commerce Qi Shan

Abstract: The development of a digital rule-of-law government represents the deep integration of modern information technology with government governance. It serves as a critical driver for advancing Chinese-style modernization and a key component in enhancing government governance capabilities and public service levels. Automated administrative decision-making is a significant initiative within administrative law enforcement reform that leverages digital technology to improve administrative management functions and law enforcement efficiency. This process, facilitated by artificial intelligence and big data technology, enables automation and intelligence in administrative actions through real-time data analysis and prediction, thereby allowing the government to respond promptly to social changes and public needs. Automated decision-making enhances the timeliness, scientific rigor, and comprehensiveness of decisions, promotes fairness and democracy, and ensures transparency and traceability, contributing significantly to administrative efficiency and neutrality. Nevertheless, this system possesses inherent flaws, such as unclear application boundaries, algorithmic biases, opaque decision-making processes, and incomplete accountability mechanisms. Additionally, it poses substantial impacts on individual rights, including personal information protection, the rights to argumentation, information, and fairness. This paper explores ways to balance the conflicts between public and private rights within automated administrative decision-making.

Keywords: Digital government; Administrative law enforcement; Automated decision-making; Private rights; Balance

數字政府建設是推進中國式現代化關鍵一環，隨着我國行政體制改革不斷改革，利用信息化為行政執法賦能且取得顯著成效。中央近年來出台相關文件²推進行政執法領域的數

2 參見：2018年5月頒佈的《關於深入推進審批服務便民化的指導意見》提出要着力提升“互聯網+政務服務”水平。2019年10月，黨的十九屆四中全會通過的《中共中央關於堅持和完善中國特色社會主義制度 推進黨治體系和治理能力現代化若干重大問題的決定》明確指出，推進黨治體系建設，創新行政管理和服務方式，加快推進黨治一體化政務服務平台建設，健全強有力的行政執行系統，提高政府執行力和公信力；國務院有關部門制定的《“十四五”推進黨治體系信息化規劃》提出，到2025年，政務信息化建設總體邁入以數據賦能、協同治理、智慧決策、優質服務為主要特徵的融慧治理新階段，並逐步形成平台化協同、在線化服務、數據化決策、智能化監管的新型數字政府治理模式；2021年3月頒佈的《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景規劃綱要》，單設一篇“加快數字化發展，建設數字中國”，其中第十七章提出“提高數字政府建設水平”。同年8月，中共中央、國務院又提出“全面建設數字法治政府”，要求“着力實現政府治理信息化與法治化深度融合，優化革新政府治理流程和方式”。2022年6月《國務院關於加強數字政府建設的指導意見》；2023年2月，中共中央、國務院印發《數字中國建設整體佈局規劃》，進一步提出“發展高效協同的數字政務”。

字化改革。由於信息傳遞和處理的滯後性，傳統行政決策常常面臨決策延誤的問題。相比而言，基於大數據和人工智能技術的自動化的行政決策，能夠實時收集、分析數據，及時反映社會需求，在提高行政效率上具有明顯的優越性。現代社會生活的複雜性、利益的多元性和技術快速更新，越來越凸顯專家智識的局限，不同於傳統決策依靠有限的樣本和經驗，大數據和人工智能技術的結合，拓展了信息來源的寬度和信息處理的深度，使得決策更加科學合理。同時，在自動化行政決策中，通過信息技術手段，可以做到決策過程中的每一個環節都具備可追溯性，從而提高行政決策的透明度，有效遏制行政決策的不公正和腐敗現象。因此，自動化的行政決策不僅能夠增強決策的時效性、科學性和全面性，而且能夠實現決策的公平性和民主性，確保決策的透明性和可追溯性，在數字政府治理中具有重要的應用價值。

一、行政執法中自動化決策制度的內在缺陷

（一）適用界限模糊

隨着算法行政的逐漸興起，算法有可能成為未來行政決策的主流，而算法權力憑借其架構優勢和嵌入優勢，越來越緊密地與行政管理掛鉤，進一步造成行政決策失衡。算法權力加速了公權力的主導，算法技術幫助行政部門收集信息、處理信息，行政部門借助算法可以實現對行政相對人的精準識別，致使蔓延至公民隱私領域。利用反應性算法可能會造成對個人隱私的侵犯，預測型算法則可能因為技術誤差影響個人權利。算法從不同層面滲透到行政決策當中，原本作為行政管理輔助手段的算法技術，卻在行政決策中起到越來越關鍵的作用。技術的賦能使得算法治理越來越不受控制，逐漸成為凌駕於人的技術權利，算法霸權逐漸產生。此時則應明確算法在行政決策中的地位，防止其成為決策主體。

（二）決策程序不透明

技術作為後天的發明創造，天然的具有不透明的性質，它的意義是人類實現目的的一種手段，由於技術的發明創造和實踐造成了技術開發人員和使用者之間的分離，隨着技術的不斷進步，兩者之間的信息不對稱越來越嚴重，使得技術開發人員和技術使用人員之間面臨着天然的技術黑箱。³ 特別是算法技術是典型的複雜性技術，開發者與使用者之間存在“技術差距”。在行政決策過程中，行政人員一般不具備較高的算法操控技術，在算法的使用中便具有了技術壁壘，使算法技術不具有透明性。同時，政府並不擅長算法技術的開

3 參見：張紅春，章知連：《從算法黑箱到算法透明：政府算法治理的轉軌邏輯與路徑》，《貴州大學（社會科學版）》2022年第4期，第65、74頁。

發和創新，這就不得不借助技術第三方，而技術第三方往往是以逐利為目的的科技企業，算法技術嵌入到政府行政中，政府的短板雖然補上了，工作效率也大大提高了，但行政決策部門也將算法黑箱的控制權和規制的權利部分甚至全部讓渡出去了，政府的管理部門也將算法黑箱的權力盡管在政府行政管理中嵌入了政府的算法技術。由於科技企業更傾向於獲得經濟效益，其數據等相關內容形成了一個閉環，進一步加重了算法黑箱。行政決策部門在使用算法決策時其適用範式制度進一步固化了算法黑箱，算法技術的不公開性和不透明性不僅取決於算法開發者、算法技術企業，還有算法的服務主體即行政決策部門的透明度。除技術行政化傾向外，行政決策中的技術嵌入並未進一步促進公開行政決策流程。此外，算法的不公開性導致了行政決策過程缺乏有效的公眾參與，導致了公眾的知情權受損。

（三）算法偏見影響決策公正

行政公正是行政機關在行使公權力時的基本原則，當算法技術運用於行政決策時，常以技術中立的姿態出現，公眾默認算法決策也代表了絕對的理性和中立。但是，在自動化決策逐漸成熟的過程中，公眾逐漸發現自動化決策也存在價值偏移，大數據和算法存在價值偏移，以算法和大數據為基礎的自動化決策也會出現決策偏見的可能。大數據資源是來自於全社會的數據信息，在搜集數據信息的同時，社會的偏見也毫無意外地跟隨着大數據。數據的偏見也造成了行政決策存在偏見。通過大量的數據訓練和計算得出的行政決策結論，作為算法運行的基礎，大數據的好壞決定了行政決策的好壞。如果使用不完全、先天不足的大數據資源，比如歧視性問答學習數據，算法偏差的機會會大大增加。⁴ 雖然說算法從表面上看代表了絕對理性和中立，但是算法開發者的個人認知也會影響算法決策的準確性。由於算法開發者的情況並不是透明可見的，並且算法開發往往是以企業為主，他們有時也會將自己的主觀判斷嵌入到算法當中去，自動化決策輸出的結果將可能代表了建構者的觀點。此外，算法在不斷的學習中也會產生偏見。算法是一個天然存在“黑箱”的複雜學習系統，在開發者不帶主觀偏見的情況下，即使保持絕對中立，也可能將社會中的偏見帶入自動化決策。例如，算法可以在學習的過程中習得社會中已存在的偏見觀點，進而得出一種錯誤的決策，包括依托錯誤數據不斷訓練得出的歧視性的決策等。

（四）歸責機制不完善

在政府自動化決策背景下，多元技術參與主體在某種程度上成為自動化系統的一部分，但並非只是行政主體。同時，由於參與主體的多元性，以及第三方服務職責的分散性等原因，

4 參見：張婧飛，姚如許：《自動化行政視角下算法權力的異化風險及規制》，《大連大學學報》，2022年第6期。

也造成了明確責任的難度較大，具體到具體責任的承擔上，也存在着一一定的難度。一是自動化系統法人主體資格認定問題，是由於責任主體問題造成的。人工智能既具有一定限度的自主性同時又作為工具依附於人類，也使得法學界對人工智能法律地位持不同觀點。從法理上講，行政決策由自動化的行政系統在自動化決策中作出，行政機關仍是行政機關的責任承擔主體，儘管沒有事實參與，但行政法律關係不會因此而發生變化。而涉及到更為複雜、亟需進一步明確的自動化行政系統的職責關係問題。二是自動化系統的提供者和行政機關之間的職責認定問題。自動化的行政系統輔助決策過程不同于傳統的行政決策機制，它涉及行政組織主體、算法運行主體、算法系統本身以及利益相關方的多方交互。算法決策錯誤的行政責任不可能像傳統行政責任那樣由行政主體承擔，原因在於算法隱匿、算法偏差等問題的存在，並不是簡單地從行政主體的過失和瀆職中來。自動化行政決策中還可能出現第三方開發者介入的情況，開發者在算法實際運作過程中充當着相當程度的行政管理角色，若以此為依據追究他們的行政責任，則有可能陷入把行政行為與商業活動混淆不清的境地。三是行政機關內部不同部門的責任識別。通常情況下，自動化行政系統面向相對人作出行政決策，並不會說明其從屬的部門機構，並且在具體實踐中，同一個自動化行政系統涉及多個部門機構的業務領域，不同行政機關共用一個自動化行政系統的情況也相當常見，這就直接導致了行政相對人很難準確識別責任主體。

二、自動化決策對私權的衝擊

（一）信息泄露風險

個人信息同時具有身份與財產的雙重屬性。在行政管理領域，從出生到死亡，公民在辦理行政業務時常被不同行政機關要求填寫各種個人信息，行政機關的公共管理職能使其處於能夠掌握收集大量個人數據的天然優勢地位。因自動化行政決策系統需要大量數據進行訓練，隨着大數據和人臉識別技術等新興技術在自動化行政中的廣泛應用，若行政機關不能保證其所收集數據的安全性，大量行政相對人的個人信息將面臨被泄露、被濫用與被侵犯的巨大風險。我國個人信息保護法律體系關於自動化行政中公民個人信息保護的直接規定少之又少。數字時代數據化的個人信息所蘊含的潛在價值誘使一些人通過各種途徑獲取大量個人信息以謀取非法利益。行政機關在采集行政相對人個人信息時代表的是國家形象，若由行政機關收集的個人信息出現泄露，不止行政相對人的個人信息權會被侵害，公民對國家也會產生信任危機。

（二）陳述申辯權的弱化

瞬時性使相對人的陳述申辯權被弱化。除了要求行政機關根據《行政處罰法》、《行政複議法》等相關規定，在作出影響行政相對人权利的行政決定時，應當聽取相對人的陳述和申辯外，現代法治中的正當程序還具有對相對人的聽證權。但是，已被模式化的自動化系統在進行輸入、處理與輸出的瞬時性運轉過程中，傳統法律對行政執法人員設置的諸多正當程序要求被簡化、省略，這一變化會弱化陳述申辯權。⁵ 陳述申辯權是相對人表達自我主張的權利，是行政主體根據案件特殊性作出合理且公正的決定的保證。在傳統行政中，陳述申辯權不僅能保障公民在行政決定作出前切實參與能直接影響自己權益的行政行為，而且有助於行政機關在充分考慮個案情況下作出正確的行政行為或行政決定。自動化決策系統最突出的優點是能夠高效地得出決策結果，但其效率的提升往往以壓縮或削減原有的程序步驟為代價。因算法運算具有瞬時性，在自動化設備代替人作出部分或完整的行政行為時，相對人的陳述申辯權也被高效運轉的代碼規則所吞噬。雖然自動化切實提高了公共行政的辦事效率，但因自動化決策系統自身的機械性，對於未提前預設的突發特殊狀況其難以自如應對，經技術人員事先嚴格設定的模式化的自動化決策系統也天然地欠缺與行政相對人進行信息交互和處理特殊個案的能力，相對人在自動化行政中難以通過陳述申辯表達自我主張。這些問題將導致自動化行政決策結果缺乏對個案情況的充分考慮。自動化行政在未來發展中應該解決的問題之一，就是如何充分保證行政相對人在使用快速運行的算法程序提高行政效率的同時，能夠通過陳述申辯權的行使表達個人意。

（三）知情權的變相剝奪

政府信息公開原則在現代行政法治體系中占有至關重要的地位。其涵蓋了政府機關主動披露信息、回應公眾查詢需求、以及接受公眾參與行政管理等多個方面，旨在通過公開行政決策的緣由，使行政相對人能夠基於已公開的信息規劃其生活，並決定與政府交涉的方式。然而，自動化行政過程中，算法的複雜性及機器學習模型的黑箱特性導致行政決策過程缺乏透明度，使政府信息公開、告知及說明理由程序的開展面臨嚴峻挑戰。首先，政府信息公開面臨法益衝突的困境。隨着“數字政府”和“智慧政府”的建設目標深入推進，各領域的數據化、電子化工作不斷深化，行政機關通過利用反應型算法顯著提升了信息公開的效率與範圍。然而，自動化決策系統多由政府委托私人企業或科研機構研發或運營，技術供應方通常拒絕將系統內部機理向行政相對人和公眾公開，理由是“商業秘密”，導致技術供應方在行政相對人知情權和商業秘密保護之間不可避免地產生法益衝突。此外，

5 參見：雷剛，喻少如：《算法正當程序：算法決策程序對正當程序的衝擊與回應》，《電子政務》2021年第12期。

自動化決策系統依賴專業的技术參數與代碼規則，直接公開這些信息並不具備實質性意義，無法真正保障行政相對人的知情權。如何在保障技術提供方商業秘密的同時，確保行政相對人的知情權，成為政府信息公開領域亟待解決的難題。其次，告知與說明理由程序在自動化行政中面臨難以落實的困境。傳統行政執法要求行政機關對即將實施的行政行為及其依法享有的權利的內容、依據、理由、程序、時限等，應當履行告知義務後再作出行政行為；同時，解釋理由要求行政機關在作出行政行為時，應當向相對人和利害關係人解釋其行為的事實、法律依據以及說理或裁量過程的內在聯繫。這兩項程序在保障行政相對人知情權、規範行政行為方面發揮了重要作用。但自動化決策系統主要依賴以代碼規則運作的算法模型，使行政主體對影響其合法權益決策的具體原因難以明確，從而使其對原因進行告知和說明的職責履行起來更加困難。自動化行政難以實現目視的行政權行使，增加了行政權行使的神秘性，削弱了行政相對人的知情權，阻礙了其判斷和監督自動化行政的進行。由此可見，在自動化行政中，如何在保護算法技術提供方商業秘密的同時，保障行政相對人的知情權，已成為亟需解決的核心問題。政府需要探索建立一種新的機制，在推進自動化行政的同時，使行政相對人了解對其權益產生影響的決策過程，從而實現真正的行政公開化，使行政相對人的合法權利得到保障，而不是泄露商業秘密。

（四）平等權的受損

“在法律面前，中華人民共和國公民一律平等”，這是現行《中華人民共和國憲法》所規定的。在行政法中，有關行政公正原則的規定是對《憲法》該條款的細化與落實。行政公正原則要求行政機關對行政相對人在作出行政行為時必須一視同仁、一視同仁，在行使行政權力時必須做到一視同仁、不偏私。雖然自動化行政改變了傳統行政的行使方式，但它仍歸屬於行政行為範疇。所以，一定要按照行政公正的原則來進行，不管是傳統的行政行為，還是自動化的行政行為。自動化行政在行政管理中的大量應用，使傳統行政活動的運行規律和基本範式，在深度學習、大數據等技術的幫助下，被自動化決策系統深深嵌入政府的行政治理之中。⁶ 然而，由於自動化行政系統是人為設計的，系統開發者極有可能在自己設計的自動化行政系統中嵌入個人固有的價值和偏見而不自覺，自動化行政系統在操作時不可避免地會形成歧視。個人成長經歷與所處環境等因素的不同，決定了人與人之間的個人認知必然存在差別，個人認知的差異性催發了隱性歧視的形成。自動化行政系統的技術開發者設計該系統的工作是與自身所處的外界產生鏈接並會影響他人權益的行為，系

6 參見：郭琪：《自動化行政中基本權利保護探討》，《上海政法學院學報（法治論叢）》2021年第2期。

統設計者往往會在無意識情況下將內心中基於個人認知而形成的歧視嵌入其設計開發的自動化行政決策系統。除無意識地將個人歧視嵌入自動化行政系統外，更應警惕的是系統設計開發者為追求自身利益而主動將歧視融入自動化行政系統。因算法、代碼等計算機技術具有極強的專業性，非專業人員很難發現設計中暗藏的歧視性語言，加之數據資源蘊藏着豐富的價值，有些人在系統開發設計時夾帶私貨而使相對人在自動化行政中無法被平等對待。無論是無意識地還是刻意地將個人歧視嵌入自動化行政系統，都將蚕食自動化行政中相對人的平等權，使行政相對人在此種情形下被迫進入被歧視的不平等狀態。

三、自動化行政決策制度與私權的平衡路徑

(一) 明確自動化決策的輔助地位和界限

有學者認為，在社會信用體系法治化的潮流下，未來數字行政法將成為行政法的分支。但這並不意味着算法數字化決策就能代替行政機關，成為行政決策的主體，因此，算法數字化決策就能成為行政決策的主體，算法數字化決策明確算法決策的工具屬性及其適用邊界，避免其侵蝕行政機關的決策主體地位，是我國實現行政實質正義自動化的需要。行政公正要遵循依法行政原則。行政決策權一定要在自己的職權範圍內行使，而行政的公正性，則還要考慮到理性。比例原則是合理執法重要的子原則，其要求的適當性、必要性和均衡性很難量化計算，一定要靠施政人員的經驗和智慧去實現。過度依賴自動化行政系統會忽視個案特殊性，裁減掉影響決策的其他相關因素，不利於實現處罰一般化與個案化的有機統一。由於行政決策一般有兩種模式，反應型和預測型，但是需兼顧事實判斷和價值判斷。在反應型行政中，行政機關的決策必須基於社會大眾和法律共同體的普遍認識，受社會主流價值觀的約束。同時，對行為人實施適法行為可能性以及基於其認識、動機等因素的價值判斷，都離不開行政人員的主觀性判斷。在預測型行政中，行政決策建立在過往反應型行政的分析上，適用於未來。這一過程並非簡單的相關性考慮或是非判斷，而需要對過往實踐和社會發展等進行綜合考量，在行政法原則的約束下，形成價值評價的基礎。⁷ 故應堅持行政機關的主體地位。一方面，行政決策是個案情景下的價值判斷，需要行政人員對包括情感、道德等在內的相關因素進行全面考量。當下，自動化行政仍停留在以統計為中心的弱人工智能階段，數據障礙、開發隱蔽等困境影響着智慧審判的發展。因此，明確行政機關的主體地位能避免決策權的異化，最大限度地避免因算法過度限制公權力而腐蝕行政

7 參見：趙宏：《公共決策適用算法技術的規範分析與實體邊界》《比較法研究》2023年第2期。

裁量權，進而侵害相對人的合法權益。另一方面，通過算法決策明確輔助性地位和工具屬性。無論人工智能如何發展，都沒有自我覺察，其工具屬性是亙古不變的主張。無論是為了規範決策還是有限度地取代人為決策，算法在自動化行政中都只能是輔助工具。當然，行政裁量權的設定是為了防止機械決策，故應明確自動化行政應用場景，因而算法決策不可能適用於所有場景。在授益性行政行為或不涉及重大利益的領域，法律對算法的授權可做寬松化處理，而對於情況複雜或關乎人身財產利益等決策不可逆的領域，行政機關要慎重適用算法決策。

（二）規範自動化執法程序

在立法層面為自動化行政流程設置法律標準。自動化行政在促進傳統行政更加智能化的同時使原有行政程序法規定的諸多環節被壓縮。這一現象在行政審批行為中更為明顯，目前多地政府開展的“最多跑一次”“最多查一次”等行政執法改革正在改變着原有行政程序舉證規範、管轄方式。如新《行政覆議法》第8條⁸要求加強信息化建設，運用現代信息技術。雖然現代信息技術在執法領域的應用日益廣泛，但在行政管理領域，自動化行政的法定化和規範化細則仍需進一步補充，行政程序法中有關自動化行政的內容也應在立法層面得到完善。

1. 設置事前審查和公眾參與程序制度。事前合法性審查制度設定在自動化的行政管理制度之中。在自動化系統被實際應用於行政活動之前，通過集合自動化領域和行政法領域的專家，共同審查其設計思路和操作程序的合法性，以減少算法歧視現象的出現，使自動化行政流程更符合法律要求。同時，立足於自動化行政自身特點的情況下，在法律層面明確規定自動化行政中相對人知情權、陳述申辯權、聽證權的行使規則與方式，切實保障行政相對人在明確知悉影響自身權利的自動化行政行為運作原理的基礎上真正有效地參與到自動化行政過程中。對於適用於簡易程序且數額較小、情節認定不難的案件，完全可以通過引入算法進行決策，但這並不意味着正當程序可以減少，相對人的陳述、申辯等程序性權利必須得到有效保障。由於算法難以理解技術治理主義下的正當程序，為防止因算法歧視和難以理解而導致決策不公，避免公眾陷入對“蒙昧景象”的恐懼，從而擔心算法歧視和決策不公，行政機關的決策說明環節除應包含告知、聽證等傳統行政程序外，還應加入行政機關的決策說明環節。

2. 完善的自動化行政程序糾偏機制。建立完善的自動化行政程序糾偏機制，如明確規

⁸ 《中華人民共和國行政覆議法》第八條：行政覆議機關應當加強信息化建設，運用現代信息技術，方便公民、法人或者其他組織申請、參加行政覆議，提高工作質量和效率。

定行政工作人員什麼時候可以介入自動化行政，對行政相對人提供行政服務，做到有問必答，有問必果；行政相對人的程序權在受到何種程度侵害的情況下，可以申請對自動化程序進行人工干預；保證通過法定程序及時救濟行政相對人的程序性權利，如在受到侵害時能夠及時得到救濟。建立數據跟蹤系統，對行政系統進行自動化操作。通過對作出自動化行政決策所依據的事實和規範進行推理演算跟蹤記錄，實現對自動化系統通過算法決策作出行政決定的形成過程的可追溯性，使自動化行政的運行能夠實現情景再現與事後複盤。

（三）健全算法決策與監督機制

從個人角度來說算法技術人員要有正確的道德觀，建立強大的自我約束能力，在算法建模時盡量避免誤解和偏見。從社會層面來講，有法可依、依法行政，建立健全算法法律體系和監管體系，尤其對於行政對象有重大影響的算法技術，應建立相關行業規範，或者經合法程序上升到法律範疇，納入到國家法治體系。打破因技術發展帶來的算法“霸權”，不能“以碼為法”，必須在特定的應用場景中依法行政、納入國家法律控制範疇，決策部門才能在法律中應用算法。

1. 完善政府決策自動化的監督機制。一是明確政府自動化決策的監督主體。傳統的行政監管主體，主要包括兩個方面，即國家機構內部的監管，也包括社會外部的監管。其中，國家機關依法對公職人員採取相應的權力監督措施，可以依據法律賦予的社會組織和公民的監督權，其背後有保障行政合法性的外部監督強制力。社會組織監督以保障公眾利益為主時刻保持監督者狀態。然而，由於算法技術專業性強、不透明，普通民眾往往受制於對算法程序和流程的技術掌握不到位，難以對算法進行有效監督，加之“算法暗箱”的衝擊，外部社會監督形同虛設。基於此，需要有專業技術能力的中立自動化行政監察機構的建立。當社會組織和公民的外部監督方式無法實現監督效果時，需要有關國家機關或者網絡媒體發揮橋梁作用對自動化行政進行有效監督。完善自動化行政監管體系，一是在建立自動化行政系統時，要廣泛征求群眾意見，滿足群眾的合法需求，要多元化、多渠道地參與政府和企業的監管過程；二是全面公開自動化行政相關信息，為實現社會公眾主體參與自動化行政監督規範的實質效果，拓寬社會公眾參與渠道，保障行政相對人的合法權益。

2. 科技賦能政府自動化決策的全生命周期監管。通過事前、事中、事後三個階段的監督，使行政權力得到更好的規範，行政治理領域的公民權得到更好的保障。自動化系統算法的主動公開，可以檢驗算法是否公正合理，確保公眾的知情權，通過事前監督階段的反複測試和審核，在廣大公眾的監督下，及時發現問題，提前解決。行政機關及技術開發者要對算法進行反複測試和審核確保自動化行政算法公正、系統無誤。並向公眾主動公開自

動化行政系統程序和相關信息保障公眾知情權、解釋權和拒絕權接受社會組織和公眾監督。在事中監督階段，通過建立自動化行政系統技術開發人員定期履行系統維護、檢查和管理的義務，防止自動化行政系統通過建立專門的監督機構，使其因故障、崩潰等原因無法做出準確的行政行為，從而達到常態化的監督機制。通過自動化系統在事後監督階段做出的自動化行政行為和決策的及時公示，實現自動化決策的社會監督。暢通公民反映意見渠道鼓勵公民進行回饋根據大眾的意見完善政府自動化決策。同時，隨着大數據和智能時代的發展，通過搭建行政公示信息平台、違法行為投訴舉報平台等網絡監管平台，實現網上監管平台的隨時溝通、科學執法，提高執法的精確性和科學性，進一步促進行政主體與行政相對人之間的良性溝通。

（四）明確行政決策的法律責任

責任明晰是行政決策公平透明、構建社會信任的重要保障，如何構建技術視角下的問責機制是行政決策的重要內容。算法作為技術手段，在行政決策的過程中往往會出現權責不清晰的情況，從而導致“算法卸責”的產生。因此，要進一步完善算法問責機制，明確決策主體的責任範疇，在推進算法透明度的過程中，逐步明確主體責任承擔的內容，同時也需要強化主體責任意識，從算法的運行向向算法權力的規制轉變，以此督促算法決策使用主體切實負起算法技術應用的責任，同時也要強化主體責任，從制度上強化進一步釐清算法決策責任範圍、問責標準，對算法決策採用多步驟的檢測程序，糾正算法決策的偏差，識別有害結果。實行嚴格的問責程序，對於數據泄露、篡改決策結果等惡意行為要嚴格規範和懲罰，探索運用技術將算法決策問責行為納入行政決策範疇，以明確的責任範疇防止“算法卸責”的產生。⁹

1. 明確責任主體，實施自動化的政府決策。如何對自動化行政處罰的責任主體進行精準識別，是落實責任機制的關鍵環節。事實上行政主體本質上為法律擬制。盡管基於底層數據與算法程序自動化決策可以勝任更複雜的行政決策行為但其工具屬性短期內不會改變。判斷責任的核心要素就是“誰”作出了決策以及責任人的作用。在初級與中階自動化決策中自動化系統沒有獨立裁量權由行政主體做出最終決定因而由行政主體承擔行政責任並無爭議。然而在高階自動化決策中自動化系統擁有獨立裁量權並可直接做出決策如何歸責便陷入困境。所以在自動化決策應用過程中應首先明確多元參與主體的決策程度關係。質言之，應當認識到，一旦作出了承擔相應責任的行政機關是否可以向第三方追償的決策，

9 蘇穩：《政府自動化決策責任認定的法理邏輯與限度廓清》，《行政與法》2024年第1期。

就不屬於行政法律關係的範疇，而不能將這種決策作為責任主體的過錯決策，自動化行政系統的提供者在行政法意義上不能視為責任主體的錯誤決策或瑕疵決策。事實上行政機關與技術提供者之間的技術購買服務本質上屬於行政協議而行政關係中直接面對行政相對人的是行政機關因此基於系統本身錯誤亦或是人為失誤所造成的後果應由作出行政行為的行政機關承擔。值得注意的是行政機關作為責任主體並不意味着其應當填補所有損失而應根據瑕疵決策原因依法或者依約向設計人員等技術主體、執法人員部分或全部追償。盡管從法律角度來說，算法或人工智能本身不宜成為追責主體，但如果侵犯了他人的合法權益，對違法者也應依法追究法律責任，並不意味着行政主體可以利用自動化技術推卸自己應該承擔的行政責任。

2. 構建並完善自動化行政相關的法律責任制度。通過法律規定明晰行政主體與技術提供方的責任權屬使被侵權的相對人能準確找到適法的責任主體對相對人主張權利和索要賠償十分重要。自動化技術提供方與行政主體之間往往是基於行政委托或行政協議建立雙方的法律關係技術提供方與行政相對人之間並不存在法律意義上的行政法律關係，因此作為算法使用者和行政法律關係一方的行政機關應當對因技術提供方的原因而作出的違法行政行為承擔行政法律責任，但這並不意味着。技術提供方無需承擔任何法律責任為在因技術提供方過失而導致行政主體先行代為賠償的情形下實現公正性，還應允許行政主體在與技術提供方簽訂行政協議時，有權通過對此類情形責任承擔方式的約定、採購黑名單的設定以及更新條款的維護等方式，避免在賠償時相互推諉的情況發生。行政主體不僅可以基於行政委托或者行政協議要求技術提供方承擔法律責任還可以向涉事的技術提供方主張追償權。

（五）優化救濟途徑

為相對人提供充分的救濟途徑。一是保障相對人申訴的權利。申訴是憲法賦予公民的基本權利，是相對人獲得行政救濟的基礎，也是傳統行政救濟的常用方式。行政覆核是行政申訴的核心，屬於內部行政救濟途徑，由相關權力部門進行監督與審查，這就要求複核部門具有自動化行政的專業能力。因此需要建立獨立的、多元利益圍繞的人工智能委員會等機構對人工智能決策進行監督管理保障相對人的申訴權利避免監督與覆核流於形式。二是構建自動化行政系統，將行政覆議與行政訴訟相連接。¹⁰目前，自動化行政訴訟的審核對象仍停留在自動化決策所形成的具體指令上並不包含算法在內的自動化行政本身。雖然新《行政覆議法》第 23 條擴大了覆議前置的範圍，但仍未將自動化決策納入覆議前置的範圍中。算法作為行政決策的重要參考，行政機關對算法運行本身的認識更具全面性。為

10 韓希霖：《自動化行政：風險、規範與救濟》，《鄭州師範教育》2023 第 6 期。

保障審查的全面性，避免決策偏差，應擴大行政覆議前置的範圍，在自動化行政的案件中，通過行政覆議實質性的化解糾紛。而未來，隨着覆議機關和法院審查能力的增強，在行政覆議或者行政訴訟中，“算法”作為決策依據也可以逐漸成為審查的對象，類比“其他規範性文件”進行附帶性審查，相關舉證責任應由行政機關承擔，防止算法決策導致行政權力擴張而侵蝕相對人的權利。