

# 数字时代行政裁量治理的价值、困境与进路

董少平<sup>1</sup>, 堵逸萌<sup>2</sup>

1. 中南财经政法大学 刑事司法学院, 湖北 武汉 430073;

2. 中南财经政法大学 法学院, 湖北 武汉 430073

**摘要:**随着互联网、大数据、人工智能等数字技术的广泛应用,我国行政裁量治理模式实现了由传统行政向数字化行政的结构性转变,数字时代的行政裁量治理迎来了前所未有的机遇。数字技术的深度嵌入为行政裁量治理注入了新的活力,使其价值意蕴得以凸显。数字技术不仅保障了裁量公正,还极大地提升了行政效率,增强了治理的精准性。然而,技术赋能进程中的治理张力也不容忽视,技术上的融合难题、权利上的法律风险、伦理上的价值冲突对裁量治理效能产生了深刻影响。应在技术层面实现数字化契合,在制度层面推动一体化构建,在价值层面促进公正性融入,让数字技术真正成为推动行政裁量治理与法治政府建设的有力工具。

**关键词:**数字时代;行政裁量治理;裁量基准;自动化行政

**中图分类号:**D922.1 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2026.01.008

**文章编号:**2096-9864(2026)01-0062-09

现代行政的核心任务在于通过法治实现行政裁量的有效治理,确保行政权力的合理、公正和有效运用<sup>[1]</sup>。无论是政府在执行法律和政策时对具体情况自由判断,还是在提供公共服务和福利时对资源分配的决策,抑或是在面对公共安全风险时制定和实施预防措施的过程中,都存在行政裁量权被滥用的风险<sup>[2]</sup>。这种滥用不仅可能导致权力的不公正行使,还可能损害公民权益,破坏法治原则,降低政府的公信力。因此,为了确保行政裁量权的合理、公正和透明行使,行政裁量治理显得尤为重要。在数字时代,随着互联网、大数据、人工智能等技术的广泛应用,政府治理模式实现了由传统行政方式向数字化行政方式的结构性转变,行政裁

量治理面临着新的机遇与挑战。

在理论研究领域,数字技术应用于行政裁量治理的实施机制有三种类型:其一,运用数字化程序辅助行政决策,但最终的实体决策仍由行政人员作出;其二,程序实施与实体决策的完全数字化,但实体决策并非由人工智能通过自主学习作出的判断;其三,程序实施与实体决策都通过数字化手段实现,并且实体决策是由人工智能系统独立完成的。在实践中,国务院办公厅指出,“推进行政执法裁量规范化、标准化、信息化建设,充分运用人工智能、大数据、云计算、区块链等技术手段,将行政裁量权基准内容嵌入行政执法信息系统”<sup>[3]</sup>。数字时代的到来促使行政领域不断加快数字化改革进程,自

收稿日期:2025-02-17

基金项目:国家社科基金重大项目(22ZDA120);中南财经政法大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(202510918)

作者简介:董少平(1966—),男,湖北省武汉市人,中南财经政法大学教授,博士生导师,主要研究方向:社会治理法治;堵逸萌(2001—),女,河南省许昌市人,中南财经政法大学硕士研究生,主要研究方向:社会治理法治。

动化行政建设与实践如火如荼地展开。依赖于自动化设备的学习算法,行政活动中的部分或全部程序可以由人工智能进行处理,从而实现行政活动的自动化转型,提高行政效率。

然而,数字化行政裁量治理的合法性和公正性也受到了质疑。一方面,人工智能作出行政决策是否经过立法机关的授权;另一方面,人工智能是否压缩了处罚裁量空间导致行政处罚明显不公。作为一种行政执法在具体实践中的创新,行政裁量治理具有强大的生命力与重要价值。鉴于此,本文拟厘清数字时代行政裁量治理的价值意蕴及其面临的现实困境,并提出相应的完善路径,以有利于其在推进依法行政与法治政府建设中更好地发挥制度优势和治理成效。

## 一、数字时代行政裁量治理的价值意蕴

数字技术的广泛应用,不仅为行政裁量权的行使提供了新的工具和平台,更是对传统行政法学理论的一次深刻挑战与重塑。在数字时代背景下,行政裁量治理的价值意蕴得以凸显,它不仅是技术进步的产物,更是法治理念与现代治理理念深度融合的体现。

### 1. 彰显公正价值

在实体层面,传统执法模式中不同执法人员可能因个人经验、判断标准和主观认识的差异,导致对相似案件的处理结果出现偏差。这不仅损害了法律的权威性,也影响了公众对司法公正的信任。然而,随着数字化裁量辅助系统的引入,这种情况有望得到改善。数字化辅助系统将行政裁量基准等行政机关内部裁量规则数字化,将办案人员与相对人的参与互动程式化,利用预设的算法将各种考量因素按照其重要性赋予相应的权重,并纳入系统进行综合评估。同时,系统也可自动识别并排除那些不应当考虑的因素,确保行政裁量过程的合法性

和合理性。系统在处理裁量问题时,不受特定技术或方法的限制,而是依据法律规定和行政规则公平、公正地执行其功能,这为行政裁量提供了一个标准化的决策框架,有助于减少人为因素的干扰,从而促进行政裁量权的公正和公平执行<sup>[4]</sup>。

在程序层面,数字技术的应用有助于消除行政裁量中的潜在利益冲突和个人偏好,从而推动行政过程的公正性。数字技术的发展为行政裁量治理引入新的程序保障措施,如通过提升算法透明度确保行政决策过程的可追溯性,增强公众对行政行为的信任。数字化进程的深入发展,使公众参与行政决策的途径也随之扩展,包括政府在线平台提供更便捷的听证和反馈机制,确保行政决策过程的开放性和包容性<sup>[5]</sup>。选择性执法是传统行政执法中的一个突出问题,它往往导致某些案件因为执法人员的主观意愿而被忽视或不当处理,从而引发公众对执法严格性与公平性的质疑<sup>[6]</sup>。数字化裁量辅助系统通过自动化和标准化的执法流程,既能够弥补执法人员因能力限制导致的执法不公问题,又能够利用算法程序不带感情色彩的客观模式化判断避免徇私枉法的情况出现,有助于消除选择性执法的现象,确保每个案件都能得到公正的处理。

数字化技术融入行政裁量治理,不仅有助于确保相似案件得到统一处理,减少人为的偏见和错误,使法律的权威性得到保障,从而实现实体公正,还能够记录和追踪每个案件的处理过程,为执法监督提供便利,提高执法过程的公正性和透明度,从而实现程序公正。

### 2. 提升效能价值

数字技术凭借其强大的运算能力和高效的信息处理速度,在行政裁量治理中扮演着越来越重要的角色。数字技术不仅能够快速收集和分析大量数据,还能够通过算法优化决策过程,从而提高行政决策的科学性和时效性。因此,

数字技术应用于行政裁量治理有利于提高行政效能,促进政府治理现代化,增强政府公信力。以行政处罚为例,自动化系统可促进行政处罚效率的提高。

首先,自动化系统可实现全天候执法。实时监控与响应能力使得自动化系统能够在任何时间对违法行为人进行拍照并处罚,无需派遣警察到现场进行执法。这种自动化执法方式不仅可提高行政效率,还可降低警察的工作压力。虽然传统执法可以通过24小时轮班制实现执法覆盖,但是这种模式往往以民警的高强度劳动和超负荷工作为代价。相比之下,自动化系统的优势在于其能够持续不断地工作,不受疲劳、天气或其他外部因素的影响。这种全天候的监控能够在任何时间“看”违法行为、“听”环境声响、“读”交通信号,能极大延长执法时间,提高执法的连续性和扩大执法的覆盖范围,同时也可为警察提供更多的时间来处理更为复杂或需要主观判断的案件<sup>[7]</sup>。

其次,自动化系统的全方位运行可拓展处罚空间。现代社会中广泛分布的传感器系统、尖端的算法分析技术和日益成熟的网络技术,使得自动化系统能够与算法惩罚机制紧密结合。这种结合不仅可提高执法的自动化和智能化水平,还能增强对违法行为的监测和响应能力。自动化系统的网状覆盖结构改变了传统依靠一线民警发现违法行为的点状体系,这种全面的监控网络可极大地提高违法行为的发现率和处理效率。

再次,自动化系统可实现执法动态化。自动化系统不仅能够对主要城市核心区域和周边道路进行持续性的静态监控,还能够利用GPS和传感器等技术手段搜集到的数据推断出车辆的行驶路线<sup>[8]</sup>。因此,虽然大多数监控设备是固定设置的,但这并不代表自动化行政执法就是静态的,自动化技术能够捕捉到车辆的移动路径,从而实现对交通违法行为的动态监控。

全方位、全天候运作的自动化系统可将这些动态轨迹相互串联,形成一个全景式的监控网络,这个网络不仅可覆盖城市的关键交通节点,还能够根据实时数据进行调整和优化,形成一个高效的执法体系。

### 3. 体现精确价值

数字化技术应用于行政裁量治理能够以前所未有的精确程度重塑行政决策与执行过程。通过与大数据、人工智能等先进技术的深度融合,行政机关得以在复杂多变的治理环境中实现裁量决策的智能化与精细化。《“十四五”推进国家政务信息化规划》提出:“要顺应数字化转型趋势,以数字化转型驱动治理方式变革,充分发挥数据赋能作用,全面提升政府治理的数字化、网络化、智能化水平。”通过应用大数据、人工智能等数字化手段,构建一种创新机制,可使得行政机关能够基于海量数据进行深度分析,精准识别不同情境下的法律适用与裁量标准,有效避免传统模式下因信息不对称或主观判断导致的裁量偏差。同时,智能化的决策支持系统能够实时跟踪政策执行效果,及时调整裁量策略,确保行政行为的适时性与适应性,为社会公众提供更加个性化、高质量的服务体验。

以南京市交通运输局公布的数据为例,南京交通综合执法部门积极探索“大数据+指挥中心+综合执法队伍”的执法模式,整合各个执法系统与交通综合枢纽的多源数据,为强化数据治理、实现精准执法提供支撑。一方面,开展基于大数据技术的智慧灯杆智能研判平台建设,利用“路灯机器人”等前端智能感知设备实时收集数据,将收集到的数据通过先进的通信技术传输至“执法大脑”,通过与交通大数据比对后精准识别违章数据,进而主动发现、智能追踪、及时预警各类违章行为,构建从精准研判到精准打击的大数据辅助行政执法的新模式;另一方面,建立多部门联合执法、综合调度机制,执法机关相关人员登录综合执法系统后可以及



时接收指挥中心发布的预警信息,发现违法行为就近派遣执法人员迅速到达现场进行处理。这种模式不仅可实现跨部门、跨区域的业务协同,构建一张监管网络,而且可增强指挥调度的精准性和灵活性<sup>[9]</sup>。

在行政处罚、行政许可等领域中,数字化技术的应用也显著提升了精确性。从电子警察监控的技术革新视角观察,其历程涵盖了从黑白图像向彩色图像的转变、从模拟信号向数字信号的升级,实现了从非智能化迈向智能化的重大跨越。同时,监控设备应用范围也经历了显著的扩展,从最初简单地判断车辆是否违章,逐步发展到能够识别车辆信息、监测车辆的行驶轨迹,进而细化到检查驾驶员在驾驶过程中的具体行为,如是否违规接打电话、是否佩戴安全带等细节。无论是技术层面的革新,还是应用领域的拓宽,均体现了数字化设备在行政领域的日益深化应用,旨在提高行政裁量治理的精确性<sup>[10]</sup>。

## 二、数字时代行政裁量治理的现实困境

在推进行政裁量治理数字化转型、加快数字政府建设的过程中,一方面,数字技术带来了高效精准与透明公正的优势;另一方面,这一转型过程并非全然坦途,而是伴随着一系列不容忽视的现实困境。随着大数据、云计算、人工智能等先进技术的深度融入,行政裁量权的行使虽然获得了前所未有的技术支持与数据洞察,但随之而来的是技术融合、法律风险、价值冲突等潜在隐患的凸显。这些问题不仅可能削弱公众对行政决策的信任基础,还可能加剧社会不公,影响治理效能。因此,深入探讨数字时代行政裁量治理的现实困境,不仅是确保技术安全

应用的必要前提,也是推动治理体系与治理能力现代化的重要环节。

### 1. 技术层面的融合难题

目前,我国的行政裁量以人工裁量为主,电子警察、全国环境行政处罚案件办理系统、“秒批”等自动化系统在行政裁量中发挥着辅助作用。这些系统通过算法和数据处理,能够在一定程度上提高裁量的效率和准确性。然而,如何将法律规范与裁量基准准确地转化为算法程序可识别和执行的数字代码,仍然是一个技术上的难题<sup>[11]</sup>。关于这一技术难题,美国学者劳伦斯·莱斯格在其专著中提出了“代码即法律”<sup>①</sup>这一经典论断<sup>[12]</sup>,深刻阐述了网络空间法治的运行逻辑<sup>[13]</sup>。网络空间的智能化、实体化发展使得网络软件和硬件日益成为实际操控与规制该空间的重要力量<sup>[14]</sup>,而“代码即法律”这一表述,并非意在表明代码与法律在规范性层面具有完全对等性,而是强调代码作为网络空间的基础技术架构,在实质上构建了一套规则体系,对用户在数字空间的行为具有规范作用。与法律规范的事后救济相比,代码规则通过预设执行机制对个人行为进行约束,在个体行动之前便能有效阻止其违反技术规定,起到了预防的作用。

“代码即法律”在行政执法领域主要表现为三种类型:其一,在行政程序性事项的自动化运行中,把自然语言的法律规则转译为机器语言的算法规则,且二者之间基本对应,机器可以辅助甚至代替执法人员完成程序性事项,即对照转译;其二,自动化行政处罚裁量系统通过算法手段对抽象的法律规则进行解构,将其转化为基于案件事实要素的算法指令,使机器能够根据具体案件的事实进行运算,最终得出一个

① “代码即法律”是指在网络空间中,代码作为主要的规制方式嵌入其运行中。代码是互联网体系结构中的基石,能通过技术手段规范个人行为。设计者可以在代码或软件、架构、协议中,通过技术上设置某些特性,达成某些行为可行或被约束的效果。基于此,代码将成为如现实世界中法律一样的规制工具,被赋予规范管理的功能。

确定的处罚结果,即细化转译;其三,具有强大的学习能力和数据处理能力的算法模型可基于反映社会动态变化的数据输入,针对行政管理的具体对象制定出详尽的规则,即创设转译<sup>[15]</sup>。算法规则结构性嵌入行政权力运行系统实质上反映了技术与法律在融合过程中的张力。这种张力表现为:一方面,技术的快速发展为法律的执行和监管提供了新的手段和可能性;另一方面,法律的复杂性和灵活性又使得其难以被简单地转化为代码形式。在客观方面,法律规则由自然语言构成,代码规则属于机器语言,二者分属于两个截然不同的语言符号体系,需依靠先进的自然语言处理技术将法律术语从自然语言形式准确映射至机器语言层面,方能实现两者间的语义对接<sup>[16]</sup>。然而,问题在于,自然语言具有多义性和模糊性,与机器语言的确定性和必然性不相匹配<sup>[17]</sup>;机器语言对个案处理缺乏价值判断与伦理道德衡量<sup>[18]</sup>;机器语言与自然语言之间的转译存在技术局限<sup>[19]</sup>,导致二者之间存在巨大的语义鸿沟,难以实现精准转译。在主观方面,精通算法的技术人员由于缺乏专业的法律知识,在设计算法程序时无法准确解读法律规则,可能会导致法律规范内容被扭曲和异化。部分技术人员为实现其不正当目的,故意在代码编译过程中篡改法律规则,形成技术垄断<sup>[20]</sup>。因此,数字技术嵌入行政裁量治理仍有进一步提升的空间。

## 2. 权利层面的法律风险

数字技术的飞速发展,尤其是大数据、人工智能等前沿科技的广泛应用,虽为行政裁量治理的精准化与智能化提供了前所未有的可能,但同时也触发了权利层面的法律风险。这些风险如同一把“双刃剑”,既考验着行政决策的科学性与合理性,也深刻影响着公民的基本权利与自由。从表面上看,数字技术抹平信息差距、畅通公民表达、促进公民参与权利维护,但实则重构了数字社会二元结构,将社会分割为掌握

数字话语权的一拨人和受控于数字话语权的另一拨人,造成了基于数字技术的新的不平等。那些掌握专业科技知识并对新兴事物有着较高接受度的人把控着数字技术与数字经济的发展脉络,这些人被称为数字强势群体。反之,那些不能享受到数字红利且无法有效获取和运用数据信息的群体,因无法融入数字社会而沦为数字弱势群体<sup>[21]</sup>,其中既包括远离数字技术的群体,也包括缺乏基本的数据权利意识,难以有效获取、分析和运用数据信息和表达自身诉求的群体。数字技术应用于行政裁量治理所带来的法律风险很容易造成该群体权利的克减。

首先,隐私权被侵犯。个人信息在数字技术的加持下,其使用情况已经超出了大众的正常认知水平,作为数字技术应用中相对弱势的一方,个人不仅难以察觉自己的信息数据被泄露或滥用,而且也缺乏对相关权利的维护手段。同时,数字技术模糊了公共空间与私人空间的界限<sup>[22]</sup>,私人信息的泄露风险越来越大。在行政裁量过程中,政府需要收集和处理大量个人信息,以确保行政决策的准确性和有效性。然而,如果数据保护措施不到位,可能导致个人信息泄露,从而侵犯公民的隐私权<sup>[23]</sup>。个人信息泄露不仅会破坏私人生活安宁,还可能导致公民遭受经济损失和名誉损害<sup>[24]</sup>。

其次,知情权被剥夺。公民利用数字技术向政府、企业传输自己的信息,从而更加便利地知悉政府、企业活动信息,防止出现“信息孤岛”<sup>[25]</sup>。知情权包括公民参与公共生活、监督公共机构权力运行与行使的权利。法律对于知情权的规定在形式层面保障了权利的实现,但在紧密联系、相互渗透的数字空间中,数字弱势群体难以做到具体的“知情”。信息机会被剥夺、信息资源分配不均、权利诉求消弭、国家公权力机关的默认与忽略等状况仍然长期存在。

再次,听证权难以保障。听证权是行政相对人在重大行政处罚等行政程序中要求举行听

证的权利,有利于保障行政相对人切实参与到行政决定的过程中。但在数字化行政裁量治理中,听证权的实现可能受到限制。自动化决策系统主要依靠预设的算法和代码规则来得出结论,由于算法决策具有快速性和专业化特性,行政相对人可能无法在短时间内察觉到自身权利的减损,即使察觉到也难以进行有效的反驳和维权,从而影响到行政决定的质疑和申诉。此外,由于政府或技术公司通常负责设计自动化行政中的算法模型,这可能导致技术垄断进而加大听证权利实现的难度<sup>[26]</sup>。

### 3. 伦理层面的价值冲突

价值判断深深植根于社会生活经验与人类文化传承之中。鉴于社会环境的复杂性,算法和自动化决策系统在处理复杂问题时,往往侧重于数据的分析和逻辑的推理,而难以充分理解和考量个体的情感和特殊情境,也无法产生对他人的共鸣与同情,因此人类社会难以实现全面数字化。将这一逻辑扩展到行政裁量领域,可以得知算法在事实识别与数据处理方面表现出色,其能够作出精确且高效的处理,然而在法律适用与最终决策的制定上,算法则无法完全胜任。这是因为行政裁量活动不仅是逻辑演绎与法律适用,还需要依赖人的经验、理性等形式化的判断要素,这些都是机器所不具备的能力<sup>[27]</sup>。此外,权力与责任紧密相连,行使权力必须承担相应的责任。然而,机器并不对其作出的裁量结果负责,其构成了一种无责任的权力。因此,在行政裁量算法化过程中价值判断应当成为一个实质性限制因素<sup>[28]</sup>。

数字技术的广泛应用在提高行政效率的同时,也可能导致行政裁量过程中的人性关怀被忽视。例如,在社会保障领域,一个家庭可能因为突发的自然灾害、重大疾病或其他不可预见的事件而陷入困境,但算法可能仅根据其收入水平、财产状况等客观数据来判断其是否符合救助条件,而忽视其实际面临的紧迫需求和心

理压力。同样,在医疗救助领域,算法可能根据患者的病情严重程度、治疗费用等因素来分配医疗资源,却未能充分考虑患者的心理承受能力、家庭收入等因素。这种过于依赖技术理性的裁量方式,可能导致对受助者实际需求的忽视,从而影响裁量结果的合理性和公正性,长此以往,还可能削弱公众对政府的信任和支持,损害社会的和谐稳定。在数字化行政中,数字技术是实现行政管理目标的有效工具和手段<sup>[29]</sup>。在这一理念指导下,政府会将数字技术广泛应用于行政管理的各个环节,以提高行政效率、优化公共服务、增强决策的科学性和透明度。但在数字时代,行政裁量治理在提升效率的同时应注重平衡技术理性与人文关怀的权重,充分考虑个体情感和正义价值,保障当事人的合法权益,从而作出更加人性化、合理化的决策。

## 三、数字时代行政裁量治理的路径选择

数字化行政裁量具有诸多优势,如提高决策效率、保障裁量公正和实现精准打击等。然而,数字技术也会带来技术、权利和价值层面的风险。在这一背景下,为实现行政裁量治理的优化升级,必须重新审视和调整传统的治理路径,构建与数字时代相契合的行政裁量治理新模式。这不仅需要我们在技术层面加强算法研发与监管,确保其科学性与合理性,在权利层面切实保障行政相对人的合法权益,完善知情权、听证权、申诉权等权利的保障机制。同时,还应在价值层面坚守法治原则与人文关怀,平衡好效率与公正、技术理性与个案正义的关系,让数字化行政裁量真正成为推动法治政府建设、增进社会福祉的有力工具。

### 1. 技术上的数字化契合

在数字化行政裁量的背景下,将自然语言表述的法律规范内容转化为代码语言,是实现法律规范数字化的前提。因此,在法律规范的



数字化过程中,无论是通过制定新的规则还是将现有实体规则纳入数字化自动裁量范畴,都必须确保这些规则的内容与数字化自动裁量机制相契合,以缓和自然语言表意复杂性与代码语言精确性之间的矛盾。

其一,对裁量基准进行精准的代码转译。在一定程度上,自动化裁量系统会严格执行裁量基准设定的处罚情节与幅度,因此其裁量结果的准确度与合理性是由裁量基准决定的,此时代码转译就发挥着重要作用。一方面,应提高对自然语言的理解能力。可利用 ChatGPT 等语言模型,通过大规模的文本数据预训练,捕捉语言的复杂模式和结构,从而更准确地理解法律文本、政策规定和案件描述等自然语言信息。另一方面,在一些复杂的行政裁量场景中,除文本信息外,还可能涉及图像、声音等多种类型的数据。可以结合多模态融合技术,将文本、声音、图像等信息转化为数值向量,并对其进行整合和分析,这种表示方式使得机器能够更准确地理解自然语言中的细微差别和复杂结构,从而提高对自然语言的处理能力。

其二,确保授权规范内容符合代码转译过程的要求。首先,授权规范内容应当具有明确清晰的语法结构,使用标准化术语,避免模糊表达产生歧义。其次,授权规范内容应注重提炼出具有普遍性和客观性的原则和标准,避免过多地涉及个案的价值判断。再次,授权规范内容本身应依据特定的、客观的衡量标准进行分类处理,且在实践中可以反复适用。

其三,行政机关与技术开发者应紧密合作,共同参与算法的设计和开发过程。法律专家可以提供法律规范的准确解读,而技术专家则负责将这些规范准确地转化为机器可识别的代码,尽可能将更多案件类型化,纳入数字化行政裁量范畴。同时应建立沟通桥梁,通过定期的研讨会等形式,促进行政机关和算法开发人员之间的交流与理解,打破专业壁垒,确保裁量基

准在转译过程中不失真。此外,行政机关应当对算法模型设置的科学合理程度作出说明,以确保法律规范在被转译为代码后,二者之间相互契合且其立法目的未发生改变<sup>[30]</sup>。

## 2. 制度上的一体化构建

在数字时代行政裁量治理理念转变的背景下,行政机关应当构建事前、事中、事后的一体化制度。

其一,构建事前审查程序。事前审查机制作为一种预防性监管手段,有助于防止数字化行政裁量系统侵犯行政相对人的合法权益,维护公民的个人信息安全、隐私权和其他法定权益。针对我国实际情况并借鉴国外先进经验,应当明确列出各领域内行政机关适宜采用的裁量辅助系统的具体事项,并以权力清单的形式向社会公开,通过有效界定数字化裁量辅助系统的应用范围,赋予其相应的行政职能,确保该系统仅在法律明确授权的领域内运作。

其二,统一数字化行政裁量基准的标准。我国的行政裁量基准制度已经得到了初步发展,但行政裁量基准一般是从基层开始出现的。由于法律具有稳定性,不能适应快速变化的社会生活,所以基准的制定始终领先于法律法规,这导致了我国的行政裁量基准没有全面统一的标准。因此在数字时代,应制定出有相对统一标准、具体、便于操作的行政裁量基准。只有这样,在行政机关作出行政行为时,公民才能更好地理解和配合,发挥积极性与主动性。具体而言,国务院可以从国家的层面,把统一行政裁量基准作为一项战略,通过法规的形式设立专门的数字化裁量基准标准。在制定过程中应当组织法律专家、行政执法人员、算法技术人员等组成专项工作组,充分吸纳多方智慧,共同研究和制定数字化裁量基准标准。对于地方政府设定的行政裁量基准中的各项要素要进行细化和量化,如在行政处罚领域,明确不同违法行为的具体处罚标准,包括处罚种类、处罚幅度、适用条

件等,并将其统一转译为可被计算机识别和处理的数字代码,经过充分的研究、论证和征求意见后,由国务院以文件形式正式发布。制定统一的数字化裁量基准标准,可以确保各地行政机关在行使行政裁量权时遵循统一的规则 and 标准,避免因地方差异导致的执法不一致现象,从而实现政令的统一。

其三,建立事后备案审查制度。健全数字化行政裁量基准制度,亟需构建高效便捷的备案审查信息平台。平台应实现电子备案的全面覆盖,以确保备案材料实现数字化管理与快速归档。通过该平台,公民和组织可在线提交备案审查建议,此项功能可显著提升建议提交的便捷性与高效性,有助于增强公众参与的积极性。在线审查功能的开发亦属关键环节,它能够帮助审查机关实时处理案件,从而大幅缩短审查周期。同时,为了切实保障行政相对人的知情权与参与权,有必要明确赋予其依法申请阅卷的权利,并通过信息平台提供便捷的阅卷服务,使其能够及时、充分地了解案件材料与审查进展。在运用行政裁量辅助系统时,行政机关可对自动化系统生成裁量结果的过程与依据进行详细说明,让行政相对人清晰地了解裁量全过程。备案审查制度的建立,一方面充分保障了行政相对人的知情权、听证权,另一方面在行政机关收集和处理个人信息的过程中,能够切实维护行政相对人的隐私权不受侵犯。

### 3. 价值上的公正性融入

自动化裁量系统能够像人类一样作出决策,但其思考路径可能迥异于人类。由于人类的价值观具有复杂性,无法被精确定义,自动化决策的处理结果有时会与人类的价值观发生冲突,甚至偏离人类的利益。因此要确保算法在高效运作的同时又符合伦理价值的要求。

其一,深入自动化技术的设计源头,在算法设计阶段就进行伦理约束,将公平正义等法律价值引入算法设计伦理标准中,确保算法在初

始阶段就具备道德正当性,减少潜在的不公平和偏见,加强算法的人文关怀,切实保护人民利益。同时,明确算法开发者与使用者的后果责任,促使算法开发者在设计过程中更加谨慎,确保算法的合理性和安全性。

其二,明确界定自动化裁量的适用边界。一方面,在行政裁量模型中嵌入风险识别机制,这一机制能够实时监测程序的运行状态和输出结果,将其与既定的设计目标和预期结果进行比对分析,一旦检测到数据处理结果与预期不符、出现异常或偏差等情况,风险识别系统便会立即触发预警。另一方面,明确哪些裁量决策可以由自动化裁量系统作出,哪些决策必须由人工进行,即对自动化行政活动进行分级。根据行政活动自动化的程度与深度,可以将自动化行政活动分为自动化辅助行政、部分自动化行政、完全自动化行政<sup>[31]</sup>,在自动化系统处理具体个案不匹配风险时,应当由行政机关人工介入裁量,以人工方式进行事实调查,确保行政决策的公正性和合理性。

其三,为了进一步提升自动化裁量系统的公正性和公众的接纳度,应当将传统法律领域中约束行政活动的“正当程序”原则创造性地融入算法设计和实施环节,积极拓展算法编写过程的参与机制。在此过程中,算法的设计、测试和优化不仅要由专业技术人员主导,还应广泛吸纳公众代表、行业专家、监管机构等利益相关方参与讨论和决策,确保在算法编制初期即能全面识别并考量受影响群体的权益,从而提升算法的透明度和公众的信任度。

### 参考文献:

- [1] 余凌云. 行政自由裁量[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2013:290-291.
- [2] 郑春燕. 现代行政中的裁量及其规制[M]. 北京:法律出版社,2015:4-20.
- [3] 国务院办公厅关于进一步规范行政裁量权基准



- 制定和管理工作的意见[EB/OL]. (2022-08-17) [2024-12-06]. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-08/17/content\\_5705729.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-08/17/content_5705729.htm).
- [4] 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): 114-124.
- [5] 刘星. 行政裁量中的技术控制: 基于政务服务应用场景的实践观察[J]. 公共行政评论, 2022, 15(1): 51-68, 197.
- [6] 黄锴. 为什么选择性执法? 制度动因及其规制[J]. 中外法学, 2021, 33(3): 783-797.
- [7] 李晴. 自动化行政处罚何以公正[J]. 学习与探索, 2022(2): 72-81.
- [8] 卡洛, 弗兰金, 克尔. 人工智能与法律的对话[M]. 陈吉栋, 董惠敏, 杭颖颖, 译. 上海: 上海人民出版社, 2018: 246.
- [9] 南京市交通运输局. 南京交通执法: 构建“大数据+指挥中心+综合执法队伍”执法新模式[EB/OL]. (2021-12-24) [2024-12-07]. [https://jtj.nanjing.gov.cn/bmdt/202112/t20211224\\_3241499.html](https://jtj.nanjing.gov.cn/bmdt/202112/t20211224_3241499.html).
- [10] 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): 150-159.
- [11] 曹立军. 多元启动与内外保障: 自动化行政处罚中智能裁量逸脱机制的构建思路[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2023, 23(6): 24-31.
- [12] 莱斯格. 代码 2.0: 网络空间中的法律[M]. 李旭, 沈伟伟, 译. 北京: 清华大学出版社, 2018: 6.
- [13] 张吉豫. 数字法理的基础概念与命题[J]. 法制与社会发展, 2022, 28(5): 47-72.
- [14] 马长山. 智能互联网时代的法律变革[J]. 法学研究, 2018, 40(4): 20-38.
- [15] 王正鑫. “立法性”算法权力的兴起与法律规制[J]. 法制与社会发展, 2023, 29(2): 195-209.
- [16] 高翔. 智能司法的辅助决策模型[J]. 华东政法大学学报, 2021, 24(1): 60-75.
- [17] 刘东亮. 技术性正当程序: 人工智能时代程序法和算法的双重变奏[J]. 比较法研究, 2020(5): 64-79.
- [18] 魏斌. 智慧司法的法理反思与应对[J]. 政治与法律, 2021(8): 111-125.
- [19] 王怀勇, 邓若翰. 算法行政: 现实挑战与法律应对[J]. 行政法学研究, 2022(4): 104-118.
- [20] 程凡卿. 我国司法人工智能建设的问题与应对[J]. 东方法学, 2018(3): 119-130.
- [21] 宋保振. “数字弱势群体”权利及其法治化保障[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2020, 38(6): 53-64.
- [22] 郑戈. 在鼓励创新与保护人权之间: 法律如何回应大数据技术革新的挑战[J]. 探索与争鸣, 2016(7): 79-85.
- [23] 季卫东. 探讨数字时代法律程序的意义: 聚焦风险防控行政的算法独裁与程序公正[J]. 中国政法大学学报, 2023(1): 83-99.
- [24] 刘权. 风险治理视角下的个人信息保护路径[J]. 比较法研究, 2024(2): 62-76.
- [25] 姚佳. 个人信息主体的权利体系: 基于数字时代个体权利的多维观察[J]. 华东政法大学学报, 2022, 25(2): 87-99.
- [26] 王春业, 周娇娇. 论自动化行政中相对人权利的保护[J]. 中共天津市委党校学报, 2024, 26(1): 55-65.
- [27] 陈锐, 王文玉. 算法嵌入政府治理的权力异化风险及其规制方案[J]. 理论探索, 2022(6): 81-90.
- [28] 赵宏. 公共决策适用算法技术的规范分析与实体边界[J]. 比较法研究, 2023(2): 1-16.
- [29] 胡铭. 数字法学: 定位、范畴与方法: 兼论面向数智未来的法学教育[J]. 政法论坛, 2022, 40(3): 117-131.
- [30] 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.
- [31] 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.

[责任编辑: 毛丽娜 吴永辉]



引用格式: 董少平, 堵逸萌. 数字时代行政裁量治理的价值、困境与进路[J]. 郑州轻工业大学学报(社会科学版), 2026, 27(1): 62-70.