



行政审批自动化对正当程序原则的挑战及法治因应

王亚利, 王佳祺

(太原科技大学法学院, 太原 030024)

摘要: 行政审批自动化以基于一定规则的专家系统为主要技术支撑, 在实践中呈现行政审批半自动化和行政审批全自动化两种样态。行政执法的数字化转型应当恪守法治价值, 而行政审批自动化尚未充分契合行政正当程序原则的核心要义, 具体表现为“算法歧视”削弱程序中立、“黑箱操作”遮掩程序公开、“技术认定”妨碍程序公正、“瞬时决策”克减程序参与。对此, 法治框架下的制度回应包括: 弱化技术偏见, 建立数字人权保障体系, 联合评测算法设计; 明晰算法公开的主体和法律依据, 增强算法的形式和实质透明度; 完善事实认定机制, 制约自动化裁量, 提高形式审查证明标准; 通过保障和拓展行政相对人的程序性权利, 落实“人在回路”的权利理念。这些举措旨在缓解技术变革和正当程序的张力, 推进数字法治政府建设进程。

关键词: 行政审批自动化; 正当程序; 程序性权利; 数字法治; 事实认定

中图分类号: D922.1

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2026)08-0493-11

Challenges of automated administrative approval to the principle of due process and responses of rule of law

WANG Yali, WANG Jiaqi

(Law School, Taiyuan University of Science and Technology, Taiyuan 030024, China)

Abstract: The main technical support of automated administrative approval is the rule-based expert system, which presents semi-automated and fully automated law enforcement in practice. The digital transformation of administrative law enforcement should abide by the value of rule of law, while the automation of administrative approval has not fully acceded to the core meaning of the principle of administrative due process. It is manifested as: "algorithmic discrimination" undermines procedural neutrality, "black-box operations" close off procedural transparency, "technical determinism" jeopardizes procedural fairness, and "instant decision-making" reduces procedural participation. Therefore, it is necessary to provide systematic responses within the framework of the rule of law from: mitigating technological bias, establishing a digital human rights protection system and jointly evaluating algorithm design; clarifying the entities and legal basis for algorithm disclosure, enhancing both formal and substantive transparency of algorithms; improving fact-finding mechanisms by constraining automated discretion and raising the standard of proof in formal reviews; and ensuring the principle of "human-in-the-loop" by safeguarding and expanding the procedural rights of administrative counterparts. In this way, the tension between technological change and due process can be alleviated and the construction of digital rule-of-law government can be promoted.

Key words: automated administrative approval; due process; procedural rights; digital rule of law; fact-finding

《法治政府建设实施纲要(2021—2025 年)》提出：“全面建设数字法治政府，运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政。”打造数字政府、发展数字化行政执法方式成为政府现代化建设的新方向。当下，在以技术为支撑的数字政府建设背景下，国家积极推进政务服务平台建设，各地开展“互联网+政务服务”“自动审批+全市通办”“DeepSeek+数字政务”等行政审批新模式。行政审批从线下拓展到线上，线上线下深度融合，逐渐形成自动化的现代行政审批模式。而行政审批自动化对审批流程的重塑深刻改变了传统行政审批行为的运行方式，对传统行政法律制度形成冲击，亟须进行全面的法治回应。

尽管行政审批自动化的实践已较为丰富，但相关理论研究仍显薄弱。总体来看，现有研究多聚焦于其上位概念——自动化行政这一宏观议题，例如自动化行政的正当性基础^[1]、学科定位^[2]、法律规制^[3]等，而行政审批自动化本身尚未得到行政法学者的充分关注。行政审批自动化对行政流程的重塑，引发了诸多重要法律问题，其中之一便是对正当程序原则构成法律挑战。学界普遍认为，应通过行政程序的数字化转型，构建与数字技术相适配的程序规则，以此贯彻和坚守正当程序原则^[4]，但现有研究尚未针对行政审批自动化形成精细化的程序机制设计方案。鉴于此，本文将研究对象锁定于技术重塑流程较完整、覆盖公众需求更广、权利影响更深远的行政审批自动化，在细化现有理论研究的基础上，类型化剖析其对行政正当程序原则的具体影响，并从法治维度予以回应。本文旨在丰富数智时代正当程序原则的内涵，平衡技术创新与权利保障的关系，进而推动数字政府与法治政府的深度协同。

一、行政审批自动化概述

数字技术在公共行政领域应用广泛，而行政审批事项具有多样化特征，导致数字技术在该领域的应用

程度参差不齐。本文在对行政审批自动化类型化分级的基础上梳理相应典型实例，以明晰各类审批流程和作业样态，也便于有针对性地剖析程序问题。

(一)行政审批自动化的内涵

博登海默^[5]认为概念是理性思考与应对法律问题的重要工具。因此，明确行政审批自动化的内涵是对其进行分级的前提条件。

广义的行政审批包括狭义的行政审批(即外部行政审批)和内部行政审批。由于内部行政审批为行政机关的自我管理行为，且不直接涉及行政相对人的权益保护问题，故本文的研究对象为狭义的行政审批^①。“自动化”一词具有明显的时代演进特征：最初是指以机械的动作代替人力操作，后来由于信息通信、人工智能等技术取得突破性发展，其外延持续拓展，现已涵盖利用自动化替代或辅助人类完成认知决策、信息处理等复杂脑力劳动的技术范式。自动化的应用领域也从工业、农业、医疗等基础民生行业逐渐扩展到服务业、媒体业等新兴行业，甚至国家治理层面。自动化行政为自动化与行政治理相结合的产物，是行政机关实施的具有技术属性的行政行为，在实践中主要表现为行政审批自动化、行政处罚自动化、行政给付自动化等。

行政审批自动化则是自动化行政在行政审批领域的具体适用，主要运用的自动化技术为基于 If-then 规则的专家系统^[6]。该专家系统的运作流程由规则构建、信息输入、结果输出三个环节构成^[7](见图 1)。有学者认为行政审批自动化是行政审批制度改革对数字时代的回应^[8]，也有学者认为其是行政机关有意识地使用自动化系统模拟人脑实施审查并决策^[7]。基于数字政府建设的时代背景，政府治理将更依赖于无形的技术管理，数字政府的核心在于运用算法、人工智能等自动化技术进行行政治理，故本文将行政审批自动化的内涵定义为：行政机关运用自动化技术重塑行政审批的一种治理形态，彰显政府治理模式的数字化转型趋势。

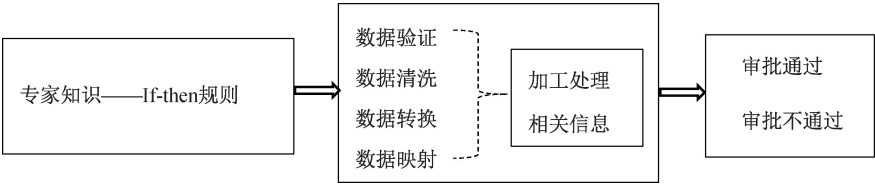


图 1 行政审批自动化的运作流程

(二)行政审批自动化二分法

既有研究依据不同标准对自动化行政作类型化分级，包括裁量分级法^[9]、实质影响分级法等^[10]。也有学者以是否有人工干预为标准，将自动化行政

① 立法上，《行政许可法》将行政机关内部管理事项的审批行为排除在外，认为行政许可等同于狭义的行政审批。且政务服务中心、中央和地方政府文件、自动化系统、司法裁判中均会采用“行政审批”这一表述，故为了与执法、司法实践相呼应，本文采用“行政审批”这一表述。

行为划分为两种——半自动行政行为 and 全自动行政行为^[11]。这种分级方法对本文研究更有意义,故可从是否有行政人员介入的角度,将行政审批自动化分为两级(见表 1):第一级别为行政审批半自动化,即行政机

关虽借助自动化技术审批事项,但在关键节点中仍需行政人员介入行政行为;第二级别为行政审批全自动化,即自动化系统或设备根据事先设定的算法和程序开展审批作业,在审批过程中排除行政人员的干预。

表 1 行政审批自动化的类型化分级

级别	类型	参与程度		实例
		行政人员	自动化技术	
第一级	行政审批半自动化	部分参与	部分参与	教师资格认定系统
第二级	行政审批全自动化	无参与	全程参与	“秒批”系统

(三)行政审批半自动化的实例展示

行政审批半自动化场景下,行政机关在自动化技术的辅助下开展线上线下相结合的作业。相较于全自动化的审批方式,半自动化的行政审批在效能方面略有逊色,但人工参与能更好地发挥裁量作用,并为相对人保留选择空间。

以河北省食品经营许可行政审批系统为例。该行政审批系统包括企业食品经营开办、变更、延续等

业务,以“人机分工”的形式统一集中受理食品经营业务——自动化系统只负责信息和材料的整理上传,最终决策由行政人员作出。再比如全国中小学教师资格认定,认定流程包括网上申报、申请人体检、网上确认或现场确认、作出决定四个环节(见图 2),体现出行政审批技术与人工的有机结合。除了申请人体检必须采取线下模式,其他环节在鼓励线上作业的同时,也保留了人工通道。

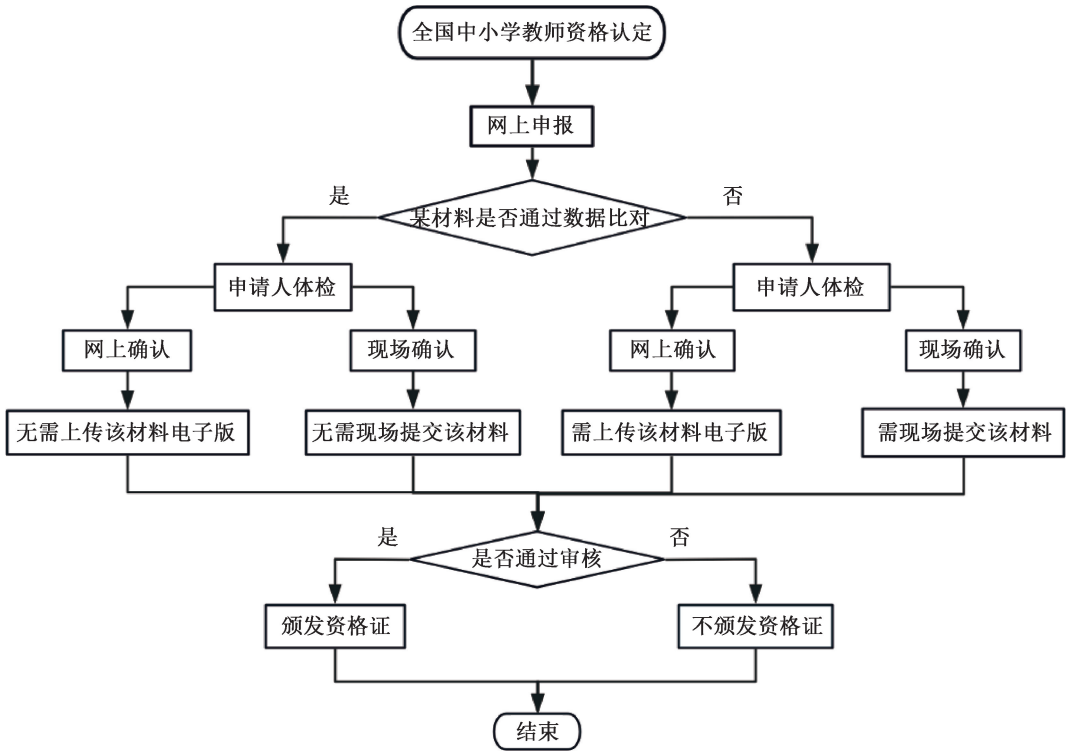


图 2 全国中小学教师资格认定流程

(四)行政审批全自动化的实例展示

自动化技术的优势在于依据数据而非个人判断,决策更加准确、客观,全自动化的技术处理能使结果产出更一致、更可预测、更高效。此外,行政审批全自动化能有效避免行政活动中的人为不当操作,不失为消除个体寻租空间的最佳方式^[12]。

较为典型的行政审批自动化地方性实践为深圳

市于 2018 年 5 月在人才引进和落户工作中采用了“无人干预自动审批”,借助自动化技术,行政机关在行政审批方面实现了从“有人审批”向“无人审批”的重大转变。申请人只需登录“广东政务服务网”选择需要办理的业务,按照系统要求在线上填写基本信息,系统会根据所填基本信息自动生成相应表单并自动填充部分非个性化内容,之后申请人需补充表

单中的个性化内容,并提交所需电子材料,最后由系统核验信息和材料。若信息和材料真实、完整,则系统自动迅速审批通过;若系统未审批通过,则转由人工审批。该系统工作流程见图 3。这种全程无需行政人员参与的审批方式几乎瞬时作出决策,因此又被称为“秒批”或“秒办”。其他省市也有类似实践——在广州、南京、成都、河南等多地行政机关的审批活动中,通过安装自助服务一体机,实施“AI 审

批”或“智能审批”,自助服务机器集成拍摄、人脸识别、指纹采集、打印等多项功能,实现了从“见面审批”到“不见面审批”的转变。比如,新疆伊犁伊宁市市场监督管理局在商事登记一体机自动终端接入 DeepSeek 大模型,创新打造“智能审查—动态校验—闭环管理”三位一体的服务体系,有效避免了申请者携带并提交大量的证明材料到行政机关现场办公场所这一过程,且节约了审批成本。

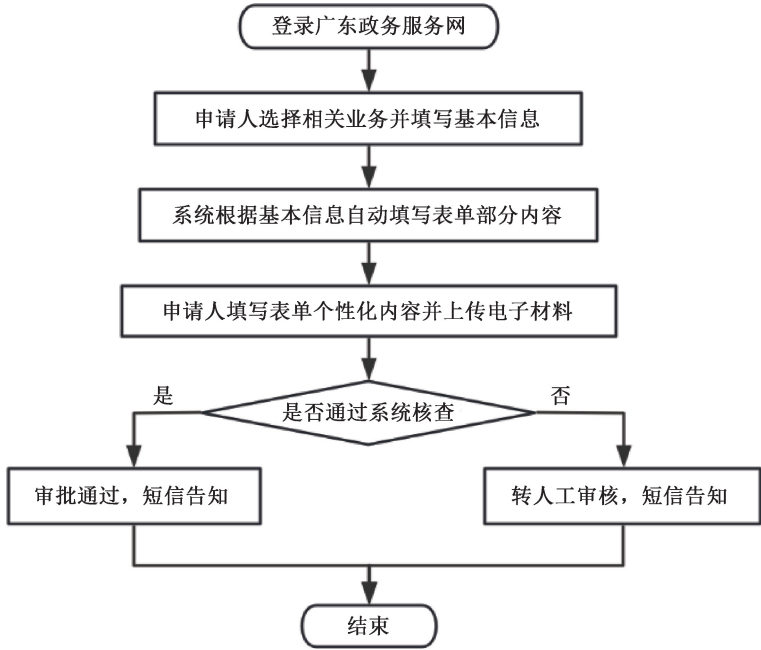


图 3 深圳市人才引进入户“秒批”系统工作流程

半自动化和全自动化的行政审批均具有技术的可行性和实践的广泛性。不难预见,随着技术的与日俱进,行政审批自动化将不断开发数字治理的效能潜力。

二、行政审批自动化对正当程序原则的挑战

正当程序原则要求行政行为应当符合最低限度的程序正义的标准,该原则的核心要素为程序中立、程序公开、程序公正、程序参与^[13]。正当程序原则起源于英国的自然正义原则,经《自由大宪章》到《权利法案》的发展逐步确定为普通法系的重要法律原则。后主要由美国发展与完善,该原则逐渐推广至大陆法系国家。我国行政正当程序原则尚未以立法的形式予以明确,但广见于司法判决^①、国务院规范性文件^②、单行法律文件^③对该原则要义的映射。在行政流程数字化的背景下,如何贯彻正当程序原则,成为数字法治政府建设的重要议题。

行政审批作为政府的重要行政治理方式之一,

不论是在宏观调控还是微观管理上,都影响着公民生产与生活的方方面面。技术可以实现流程的精简再造,但也改变了行政审批权力的运行范式,对保障正义的基本程序底线——正当程序原则带来部分冲击,在不同程度上侵蚀程序中立、程序公开、程序公正和程序参与。

(一)“算法歧视”削弱程序中立

程序中立要求行政机关公平地对待相对人,达到“避免偏私”的理想状态,从而尽可能保证行政过程和行政决定的客观性。而作为审批系统运算程序的算法,其运用未给予相对人同等的行权机会,造成了对部分人群不合理的差别待遇,从而形成算法歧

① 如“于艳茹诉北京大学撤销博士学位证书案”,北京市第一中级人民法院认为北京大学撤销学位的行为违反正当程序原则,判决北京大学败诉。参见(2017)京 01 行终 277 号行政判决书。

② 如《全面推进依法行政实施纲要》将程序正当作为依法行政的基本要求。

③ 如《行政许可法》对当事人陈述权、申辩权等程序性权利的规定。

视,违背程序中立的要求^[14]。

一是行政审批自动化未充分考虑“数字弱势群体”的现实境况,使得这部分群体处于不平等的被动地位。“数字弱势群体”是数字治理趋势下的新兴群体类型之一,与之相对应的为“数字精英群体”。由于教育背景、地区经济水平、年龄等因素的制约,部分未受教育或教育程度低、残障人、老年人等群体不能熟练使用或不会使用自动化设备以满足生活需求和行政需求。人工审批模式下,上述人群尚可基于“口耳相传”完成对审批业务的基本理解和操作,而自动化审批的申请与审核反馈等均以在线方式作出,该类无法跟进数字服务发展的人群便与数字技术应用脱节。

二是行政审批自动化的算法本身存在设计偏差。自动化审批模式下,审批要件由法律条文转译为数字化的代码。审批系统通过由相应代码组成、经大量人工审批案例的数据投喂完善后的算法作出价值判断,也即审批算法在设计之初便难免带有行政人员的主观偏向。此外,进行算法设计的研发主体并非行政人员,较难保证未受行政管理训练的研发主体在利益权衡中保持中立。此种带有主体偏向的数据处理习惯可能会随着审批业务的逐次完成而强化,造成“信息茧房”,使得与常见情况不一致的要素被忽视,进而导致“机械判断”等非中立性现象的产生^[15]。值得注意的是,中立性的保持有赖于“人”的能动性,半自动化审批尚留有人工决策的余地,全自动化由于排除人工参与而更易凸显技术歧视带来的程序偏颇问题。

(二)“黑箱操作”遮掩程序公开

“黑箱”源于控制论,在自动化行政领域是一个关于“不透明”的比喻:行政审批自动化中,相对人被动地将影响自身权利的决策交给算法,仅能感知输入(申请信息与材料)和输出(审批结果),但无法获悉算法的模型结构、调用数据、算法测试等内容^[16]。带有“黑箱”属性的自动化系统遮蔽了审批的执法过程、标准等,妨碍程序公开。

“黑箱操作”的成因有三种:一是公开主体的模糊性以及由此引发的法律规制问题,审批自动化“黑匣子”的解锁主体为行政机关或是研发机构尚待明确。若行政机关为公开主体,则算法是否可以从我国《政府信息公开条例》或其他规范寻求公开依据?若研发机构为公开主体,则研发机构可能以商业秘密为由抗辩。例如,全国首例将算法作为商业秘密保护的“智搜诉光速蜗牛等侵犯

商业秘密纠纷案”^①中,法院认为经智搜公司优化后的推荐算法是不为公众所知且具有商业价值的劳动成果,应视为商业秘密予以保护。二是公开范围的不明确性。除了全面公开的成本和效率问题,审批算法的研设和使用还涉及多元主体的权益,公开范围的难以把握成为“黑箱”形成的重要因素。三是公开内容的难以理解性。算法存在知识壁垒,多数相对人不能仅通过代码便了解审批系统的运作原理和过程。故即使算法内容被公开,倘若由于算法的专业性和复杂性不被公众理解,则难以达成实质公开。

(三)“技术认定”妨碍程序公正

程序公正更关注结果正义,行政决定的结果影响着相对人对程序正义的感受,也即行政机关不仅要在执法过程中保证程序正义,还要确保执法结果的客观准确性和可接受度,符合相对人对公正的期待。行政审批自动化在信息处理方面具有显著优势,从材料收集到决策反馈的全流程都可借助技术高效完成,提升了事实认定效能^[17]。然而,这种技术样态的事实认定使得审查方式和证明标准发生变化,影响公众对审批结果的接受度,不利于程序公正的实现。

一是裁量功能难以发挥。执法中事实认定的难点在于价值判断,且行政审批的审查基准多为要件裁量。不同事项涉及不同的信息材料、审批程序、行政部门、个人组织等。由此,行政审批的裁量将面临更为复杂多变的适用情境和错综多元的利益分配。人工审批模式下,申请人向审批人员递交实体材料,审批人员依据文件要求进行价值判断,从而得出是否予以批准的决定。自动化审批模式下,由申请人提交电子材料,自动化系统经由转译后的代码组成的算法作出价值判断,也即客观性算法的设计需要将主观性的价值判断考虑在内,而技术尚无法顺利跨越主客观之间的鸿沟。相较于其他具体行政行为,行政审批不仅事项繁多,应用场景广泛,其适用条件还蕴含着不确定的法律概念。例如,我国《城乡规划法》第24条规定的“有健全的技术、质量、财务管理制度”,何为“健全”便有待明确。这意味着算法需将复杂模糊的自然语言和法律知识转译为简易精确的代码,此种“语义门槛”较难跨越^[18]。行政人员在裁量方面具有天然优势,尚且不可避免地出现事

① 参见智搜诉光速蜗牛等侵犯商业秘密纠纷案,广东省深圳市中级人民法院(2021)粤03民初3843号民事判决书。

实认定错误^①。现阶段尚不能完全发挥裁量能力的数字审查方式,其事实认定更易陷入困局。比如“王某某与龙里县国土资源局撤销采矿行政许可证”一案,法院便表现出了对数字审查专业能力有待完善的担忧^②。

二是证明标准有待调整。事实认定的核心在于基础事实经过证明标准的验证成为法律事实,从而保证证据材料的合法、真实、有效,以便于相对人参与证明活动并满足相对人对公正的信赖。行政审批的证明标准暗含于行政机关审查的规定之中——形式审查^③要求申请材料符合形式规范;实质审查^④要求核实申请材料的真实性^[19]。也即行政审批中应根据不同的审查规定达到形式审查标准或实质审查标准的程度,从而满足形式和实质的“证据确凿”。现阶段我国主要将自动化技术应用于确定申请人身份、申请材料的种类、数量、形式规范等形式审查中,而类似于实地考察、考试等实质审查仍需行政人员完成。形式审查虽然不要求涉及材料内容的真实性,但在传统的人工形式审查下,行政人员或多或少会依据个人的能力素养、生活经验等对材料的真实性进行判断,这种实际操作中趋于实质审查标准的形式审查在一定程度上节约了司法成本、保护了相对人的信赖利益。自动化行政审批对形式审查算法的严格执行大幅度提升了审查效率,且不可否认其在一定程度上也将形式审查延伸至真实性——比如申请人身份的确定,通过动态人脸识别或电子证照防伪端口,自动化系统反而提升了真实性。然而,对于非单一性质的其他形式审查,自动化系统由于严格执行形式审查的指令或自身尚不能针对多维复杂的情况作出判断,恰恰拒绝了或者无法允许真实性“搭便车”,将原本可以在执法中顺利解决的问题延续到诉讼阶段。

(四)“瞬时决策”克减程序参与

程序参与强调行政机关在行权过程中应当吸纳相对方参与,允许利益可能受行政行为影响的相对方表达意见,排除行政肆意^[20]。人工审批模式下,从申请、审查到作出决定、送达决定,相对人在每一个环节的切身“出席”为其程序性权利保留了发挥余地。相较而言,行政审批自动化在削减作出审批决定时间成本的同时,不可避免地压缩了相对人程序参与的空间,造成程序逃逸。

一是陈述权、申辩权无法及时行使。行政审批半自动化中保留了行政人员参与,相对人的以上权利尚不至于被完全削减,仍可以在行政人员参与的

环节表达诉求。程序参与强调相对人和行政机关的互动,而“秒批”“无人干预自动审批”“智能审批”等行政审批全自动化系统瞬时完成批准与否的决策,剥夺了两者“面对面说话”的机会,相对人在无法及时作出陈述申辩的情况下便收到了决策结果^⑤。

二是听证权被行政审批全自动化排除。对于应当听证和需要听证的审批事项,半自动化的行政审批对听证权留有行使的空间和时间。然而,在行政审批全自动化的场景下,技术对程序进行压缩和简化,形成“申请—算法瞬时决策—送达决定”的封闭流程,相对人没有机会在决策作出前行使听证权,那么法律对该权利的规定便被“束之高阁”,“兼听则明,偏听则暗”这一古老谚语所内嵌的公正意旨也无法实现^[21]。此外,算法的“黑箱”属性使得多数相对人难以对决策的过程进行预测,只能被动接受结果。例如,在“陈某、方某、杭州市萧山区住房和城乡建设局等民政行政管理纠纷”案^⑥中,备案异常的情况在“黑箱”的掩盖下,相对人无法揭示哪一技术环节出现问题,也没有证据证明算法问题和备案失败之间的关联。因此,即使相对人可以行使权利,但由于其处于信息弱势地位,导致自身在进行陈述申辩时缺乏证据支撑,从而未能发挥程序性权利应有的保障作用。

综上,行政审批自动化在实践中会出现“算法歧

① 兰州某研究所不服被告国家药品监督管理局拒绝履行法定职责及行政复议一案中,法院认为“涉案审批通知将本案申请事项认定为补充申请,认定事实错误。另外,涉案审批通知将申请内容认定为集团内部品种调整亦属于认定事实错误”。参见北京市第一中级人民法院(2020)京01行初277号行政判决书。

② 王某某诉龙里县国土资源局撤销采矿行政许可证一案中,龙里县国土资源局通过“矿政许可服务与信息发布系统”受理、审查、生成采矿许可号,并为申请人颁发《采矿许可证》。但由于该局在打印《采矿许可证》时没有调整出证时间,系统自动根据录入审批的时间打印,出现了采矿许可证上的时间在龙里县国土资源局审查时间之前的情况,且系统作出公告后操作程序不可逆转,配号文件不能撤回,《采矿许可证》配号生效。法院据此认为,即使由于系统原因出现“颁证在前,审查在后”的情况,仍应认定该局存在颁证程序违法。参见贵州省黔南布依族苗族自治州中级人民法院(2016)黔27行终113号行政判决书。

③ 《行政许可法》第32条、第34条第2款和第56条。

④ 《行政许可法》第34条第3款和第56条。

⑤ 深某、深圳市人民政府等劳动保障行政管理纠纷案中,被上诉人在涉案社保系统中为原审第三人补缴社会保险费,但由于案涉系统的“秒批”性质,被上诉人在未足额缴纳以及未对该情况进行陈述申辩便收到了审批结果。参见广东省深圳市中级人民法院(2023)粤03行终1737号行政判决书。

⑥ 参见陈某、方某诉杭州市萧山区住房和城乡建设局等民政行政管理纠纷案,浙江省杭州市萧山区人民法院(2018)浙0109行初228号行政判决书。

视”“黑箱操作”“技术认定”“瞬时决策”等未完全契合程序中立、程序公开、程序公正、程序参与的现象,未能较好地内化正当程序原则的核心要义。

三、行政审批自动化对正当程序原则的法治回应

尽管我国现行的法律制度较为健全,但当下的法治环境主要建立在传统的物理空间基础之上,并未充分考虑数字时代的特殊性。面对技术对行政正当程序原则的冲击,应当有针对性地探索解决路径,以实现行政审批自动化的法治化转向。

(一) 弱化技术偏见以实现程序中立

行政审批自动化依赖的算法设计和运用在一定程度上诱发了非中立因素,且算法无法自行回避或者破解对特定人群的不平等待遇。为回归程序中立,应关注“数字弱势群体”的现实境况和算法的设计偏差以弱化技术歧视。

一是要建立“数字人权”保障体系。行政审批自动化的服务对象理应是全体社会公众。行政机关应尊重、维护“数字弱势群体”的基本权利并积极开拓权利保障方式,从而使各类人群实质平等地参与审批活动,消弭“数字鸿沟”。首先,各级行政机关应保留人工审批通道,避免因行政活动的不可及性使得特定相对人排除在自动化审批服务之外。对于适用条件和程序较简易的审批事项,比如落户、驾照更换、护照办理等,由于语言转译和系统设计相对便利,审批机关更偏向采取全自动的审批方式。然而,往往该类事项的覆盖群体更广,公众需求更大,此时若没有人工审批作为兜底,更易形成技术歧视。其次,合理扩大审批的申请主体。不方便使用线上审批或前往线下审批的相对人可以委托合法主体代办审批业务,如杭州钱塘政务服务中心为老年人、孕妇、残疾人等特殊群体提供“帮办代办”服务。最后,数字基础设施仍需完善,自动化审批系统应推出如“长辈模式”“文字朗读”“语音导航”“页面拼音”等特定模式或功能,以搭建平等享有数字审批的人权平台,在保证审批“速度”的同时尽显行政“温度”。

二是要联合评测算法设计。美国学者Citron^[22]指出,在规则设立之初就应考虑自动化系统的公平性和准确性问题,且不能仅仅依靠技术人员来实现。为避免因算法设计和应用主体相互分离而导致的非中立价值多元化,行政机关和专家应适时参与算法设计环节,形成行政机关监管、专家价值引导、技术主体设计的评测联合体。美国《2022年

算法问责法案》和欧盟《通用数据保护条例》规定了自动化决策和数据使用的评估制度。我国《行政许可法》认可专家评审制度,且未限制该制度在行政许可过程中的应用阶段。目前,部分地方行政机关对专家评审作出具体规定,如《厦门市应急管理专家参与行政许可评审管理办法》《泰安市水行政许可评审专家及评审工作管理办法》等。不过上述管理办法主要针对审批的事中决定和事后复审阶段,缺乏对审批自动化应用前评审的关注,因此建议《行政许可法》构建“溯源—决策—纠错”的分阶段、全流程的专家评审制度。事前的评审制度具体而言:对于申请人提供的数据进行收集和整理的算法(全自动化和半自动化的行政审批均有应用),行政机关只需在其应用前进行多类型人群、全段时间的规模化测试即可。而对于需要进行智能比对、数据决策的算法(主要应用于全自动化的行政审批),在规模化测试之前还应由行政机关和专家对算法的设计进行中立性评估:一方面评估算法是否完成了对法言法语的转译、是否与审批事项的适用条件相符、是否具有合理性等;另一方面评估数据投喂的广泛性,即是否覆盖个体化、差异化案例,以尽可能使算法表现出“近乎中立”的形态。

(二) 增强算法透明度以践程序公开

《国务院关于加强数字政府建设的指导意见》(国发〔2022〕14号)提出“开放透明”的价值目标,表明数字政府和透明政府具有内在一致性。“算法透明”与“算法黑箱”相对应,旨在通过增强算法透明度以披露决策程序,从而保障相对人“知其然”又“知其所以然”的权利。具体而言,需要破除透明机制面临的主体障碍与合法性障碍,明确算法公开范围并解释算法内容,以践程序公开的要求。

1. 透明前提——阐明算法的公开主体和合法性

现阶段我国正逐步构筑算法治理的规范体系,其中对相关主体设定了算法公开义务,不过该类文件规制的对象多为研发机构^①。需要明确的是,研发机构根据行政机关的要求设计审批自动化系统,该系统遵循行政机关的意志作业。换言之,研发机构仅是行政治理的技术参与主体,故责任承担主体和算法公开主体应为行政机关。比如法国政府正逐

① 宏观上,如《关于加强互联网信息服务算法综合治理的指导意见》(国信办发〔2021〕7号)强调要规范企业算法应用行为、督促企业公开算法、推动算法公开透明;微观上,如中国人民银行《人工智能算法金融应用信息披露指南》要求金融机构应从信息披露的原则、形式、内容三个层面公开人工智能金融应用的算法信息。

步公开由政府主导的算法模型,以提升公众对算法的信任。

尽管我国立法并未明确规定行政机关应公开算法,但《个人信息保护法》《数据安全法》《政府信息公开条例》中已隐含算法公开的法律基础。首先,《个人信息保护法》第7条和24条第1款规定了个人信息处理者处理个人信息应当遵循公开、透明原则。该法第73条将“个人信息处理者”定义为“个人信息处理活动中自主决定处理目的、处理方式的组织、个人”,第33条又规定了国家机关也为本法的适用主体,也即“个人信息处理者”包括行政机关。自动化审批的过程也是行政机关处理个人信息的过程,故行政机关作为个人信息处理者应主动公开算法以保证行政审批的透明度。其次,《数据安全法》第41条明确阐释了国家机关应公开政务数据,而审批算法的运行不可避免地会对政务数据进行处理。再者,“代码即法律”生动界定了算法的性质^[23]——组成算法的代码实则为人工编辑的数字化法律文本。换言之,行政审批自动化中的算法实质为行政规则。《政府信息公开条例》第20条第1款规定了行政法规、规章和规范性文件为政府应主动公开的信息,那么审批自动化算法作为行政规则的数字化形式,应成为政府信息公开的对象^[24]。

2. 形式透明——明确算法的公开范围

算法公开范围可从以下三个层面予以明确:

一是不应公开的底线。公开算法使相对人的知情权和监督权得以保证,从而有利于行政治理的持续稳定。部分审批事项的算法涉及数据安全和国家秘密,比如关于海关进出口的审批、知识产权审批等,出于保护“三安全一稳定”和国家秘密的目的,原则上该类算法不应公开,不过行政机关可依“区分原则”在剔除危及“三安全一稳定”和国家秘密的数据前提下公开算法。此外,对于未公开的部分算法,行政机关还应说明理由。

二是相对豁免公开。我国《个人信息保护法》《数据安全法》《政府信息公开条例》在隐私权保护方面达成一致,即涉及个人隐私的内容一般应当予以保密,只有经由个人同意或基于公共利益考量才可公开。由于行政法律文本具有公共性,故而以此为基准编译的算法本身便破除了商业秘密的桎梏。不过对于以研发主体特有技术为支撑的审批算法,其公开也应以权利人同意和公共利益维护为前提。

三是应完全公开。我国《个人信息保护法》第7条还提到了个人信息处理活动的公开准则——目

的、方式和范围,这表明行政机关需要公开算法作用的审批事项、运行方式,以及影响相对人的权利种类。以上文提到的“秒批”系统为例,行政机关在推广使用前,应向公众说明该系统即将应用于人才引进、落户等审批事项,并附上该系统的所有技术支撑、技术原理和运行过程等;还应向公众说明该系统对个人何种信息的处理,是否具有相应的保密方式和保密条款,是否会对隐私权、陈述权等造成影响,若公众存在被侵权可能等顾虑,是否有相应的维权途径等。我国《数据安全法》虽没有说明公开的范围,但“政务数据”实则是数据化的政府信息,而《政府信息公开条例》又以公开为常态,故行政机关应最大限度主动公开算法的源代码、输入和输出的中间过程,以实现审批程序的形式透明^[25]。

3. 实质透明——解释算法的公开内容

仅公开算法只完成了“算法透明”的形式目标,实质透明的目标达成还应对应算法作解释,这也是“技术性正当程序”对正当程序原则提出的时代要求。新西兰《算法章程》要求行政机关应解释算法,确保算法可被公众理解,以提高算法的透明度。我国《行政许可法》对行政机关的说明理由义务作出要求,这是对正当程序原则的践行,《个人信息保护法》第48条也明确规定了个人享有要求个人信息处理者对其个人信息处理规则进行解释说明的权利。行政机关作为个人信息处理者,应当以能够被公众获取和理解的方式重点解释算法的目的、逻辑、公式、考量因素及比重、被代码化的法律和数据等,确保自动化的审批过程能够被识别、理解、追溯,以此提升自动化行政审批过程的可知性和审批结果的可预测性^[26],方便公众踏过对算法的理解门槛,推动算法解释从“以算法为中心”到“以人中心”的转向。此外,算法解释本质上是对自动化行政审批的事前规范,事后救济路径还应包含对算法的附带性审查,以实现程序公开的体系化。

需要强调的是,本文探讨的公开范围及其解释虽然适用于行政审批半自动化和全自动化,但仅涉及其中算法应用的部分,也即在半自动化的场景下,行政机关无需对人工审批的裁量过程公开和解释。如海域海岛开发利用后对周边生态环境的影响,或是建筑企业的人员资质、技术装备条件,又或是食品生产加工环境、加工设备的安全性和卫生性等项目的审批,基于复杂多变的适用情境和错综复杂的利益分配,现阶段此类半自动化审批事项的最终决策只能由行政人员作出价值平衡和裁量判断。鉴于

《政府信息公开条例》关于公开的例外规定以及行政效率、成本的适度,人工决策的裁量过程可以不予公开和解释。

(三)完善事实认定机制以维护程序公正

公正性要求程序必须是公正的,结果须从程序过程中产生。执法者作出的决定应建立在行政过程中准确认定事实的基础上。自动化行政审批中如何通过数字化审查认定事实,对于结果的公正至关重要。数字化审查涉及机器裁量正义功能的发挥与材料真实性的证明标准。针对前文所述自动化审批中,个案中裁量正义的功能难以发挥,以及证明标准有待调整的困境,应完善事实认定机制,以保障程序公正,进而实现审批结果的公正性。

1. 制约自动化裁量

由于现阶段自动化技术未能充分发挥裁量的正义功能,因此应构建自动化裁量的制约体系以规范数字化审查。

一是要厘清技术的适用边界。首先,采用“负面清单”判断是否应采用数字化审查——行政审批自动化不适用于审批条件笼统抽象、裁量因素复杂、利益多元交织且相互冲突、侧重合理性判断的审批事项^[26]。比如建设项目环境影响评价文件的审批,该审批事项因素复杂,牵涉多个主体利益,需要行政人员实地勘验并进行裁量判断,必要时需举行专家技术评估和听证,故应限制技术的进入。其次,对于可以实施数字化审查的事项,还应根据审批条件的难易、裁量空间的大小、对相对人权益的影响等标准约束技术的参与程度,不可一刀切地采用全自动审批方式。例如,德国《联邦行政程序法》认为存在裁量空间和判断余地的行政行为不适用全自动化技术。

二是要监管自动化裁量的运行。我国行政机关可以参照纽约市政府的算法监控工作组,建立监管审批系统运行的工作组或部门。该工作组或部门可制定审批系统作出裁量时应遵循的规则,一旦发现算法或系统运行偏离该规则预设的前进轨道,工作组或部门可在作出自动化决策前随时中断或停止审批作业^[21]。此时,工作组或部门应将偏离情况及时告知相对人,相对人可以选择继续由系统审批或转由行政人员审批。

2. 提高形式审查证明标准

行政机关的事实认定行为代表着国家对证据材料的背书,也即公众默认了经事实认定的材料已然达到证明标准的要求。因此,针对自动化的事实认定产生的难以保证证据材料的证明效力问题,应提

高审批自动化的形式审查证明标准。

现阶段自动化的形式审查能够发挥人工的形式审查功能,且基于保护申请人信赖利益和保证相关证据材料的真实性的目的,应提高形式审查的证明标准,使其由形式性向实质性转变。行政审批形式审查中有两项信息涉及真实性:一是申请人的身份;二是申请材料的内容,包括内容是否符合形式规范和内容是否存在易于更正的瑕疵。前者可以通过人脸识别、指纹识别等生物识别技术与国家身份信息管理系统的比对,确定申请人的身份是否真实,该比对技术较为成熟且已经获得大规模使用。后者可通过人工智能自然语言处理技术和图像处理技术,判断申请人的材料内容能否达到真实性标准,但此类处理技术仍处于发展阶段,且其审批自动化的实践转化尚需完善。不过鉴于人工智能具有自我学习特性,且国家数据库能够提供海量模板资源,故而关于申请材料的内容的证明标准具有提高至实质性标准的可能性。此外,部分需要形式审查的电子材料已储存于国家数据库中,而该类电子材料经过国家机关认定,能推定其已然具有真实性,可直接从相应数据库中调取使用,无需额外进行技术认定^[27]。相应的法律规则也应作出调整,如在保持人工审查规则不变的前提下,增添自动化形式审查的特殊条款。由于行政审批的实质审查的根本性质和功能本为核验真实性,已无提高其证明标准的空间,故不论是半自动化场景下仍由行政人员实质审查的现在,或是将由技术审查的日后,应主要关注人工监督与抽验规则的构建和更新。

(四)落实“人在回路”理念以贯彻程序参与

行政机关开展自动化行政活动在优化政务服务的同时,不能以牺牲相对人的程序性权利为代价,而应在数字冲击下强调人的中心地位,落实“人在回路”的权利理念,衍生出一些特别规则,保证相对人的参与主体性^[28]。

第一,保障行政相对人的陈述权、申辩权与听证权。当相对人使用审批系统时,行政机关应在流程上尤其是影响审批决策的部分中,普遍性地植入陈述、申辩环节,确保程序性权利不因技术的介入而减损。为规避行政资源浪费,我国行政法规定听证不仅适用于所有审批事项^①,也适用于行政审批自动

① 《行政许可法》第46条:法律、法规、规章规定实施行政许可应当听证的事项,或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项,行政机关应当向社会公告,并举行听证。

化。因此,在事实要件、法律规范可以程序化且不会对相对人产生较大不利影响的审批中,行政机关的听证义务可以免除,但仍应确保相对人陈述和申辩的权利;对于会影响相对人重大利益的事项,应强调行政人员的审批参与,保留相对人申请听证的权利机会。另外,我国虽然规定了相对人享有听证权,但没有规定必须采取何种形式的听证。一般而言,传统人工审批为满足正当程序中事先告知的要求,会在审批决定作出之前举行听证,该种听证方式仅适用于符合听证条件的半自动化审批事项。值得注意的是,若行政审批半自动化的最终决策由技术作出,此时符合听证条件的,相对人可申请事后听证。而对于瞬时决策的全自动化行政审批,由于其一般不涉及对相对人重大利益的影响,故此种场景下只需保证相对人享有其他程序性权利即可。

第二,落实行政相对人的选择权与拒绝权。行政审批自动化的应用与否,需以相对人的选择或确认为前提,即相对人能够依据自身意愿选取审批方式。德国《税务条例》赋予了相对人自动化行政选择权——相对人可以选择全自动程序或传统的人工程序,也有权要求人工介入全自动程序。此外,与欧盟《通用数据保护条例》赋予个人数据主体反自动化决策权类似,该条例还规定了相对人可以拒绝适用全自动程序。我国《个人信息保护法》规定了自动化决策拒绝权^①,该条款虽未明确该自动化决策方式为广义的自动化决策(包括完全自动化决策和有人工介入的自动化决策)或狭义的自动化决策(仅指完全自动化决策),但基于保障公民权利的法律理念,本文认为可采广义理解——即拒绝权适用于全自动化和半自动化的行政审批。同选择权一样,拒绝权应嵌入自动化行政审批的全过程,以保证相对人行权路径的全程参与和权利行使的完整性。

四、结 语

数字政府建设背景下,行政审批面临技术变革,行政审批自动化应用日趋广泛。数字技术对于行政审批效能具有明显赋能,但与此同时,也侵蚀了正当程序原则的贯彻,削弱了正当程序原则对于保护公民权利和约束行政权力方面的作用。需警惕技术与公权力的过度结合,形成“技术利维坦”。基于此,应回归权利保障的价值理性,确立契合数字技术发展的程序机制,以坚守正当程序原则的底线,进而实现行政审批自动化与法治化的完美结合。然而,行政审批自动化对传统行政法学的冲击是多方面且逐步

扩张的,仅探讨技术赋能和程序正义的法治关联与价值衡平显然不够。未来还应关注算法的可诉性及救济、数据电文形式的法律效力、立法层面的制度回应等,以期体系化遵循“技术向善”的治理尺度,持续引导自动化行政由“数字化”向“数字法治化”转变。

参考文献:

[1] 李晴. 论自动化行政的正当性基础[J]. 环球法律评论, 2023, 45 (1): 108-122.

[2] 黄镔. 数字行政法的兴起: 学科定位与研究结构[J]. 行政法学研究, 2024(3): 127-139.

[3] 张涛. 数字化行政中书面形式的困境与出路: 兼论数字行政程序的法定化[J]. 比较法研究, 2023(1): 171-186.

[4] 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.

[5] 博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1999: 486.

[6] 何扬阳. 自动化行政的裁量困境与解决路径[J]. 网络安全与数据治理, 2024, 43(3): 55-62.

[7] 唐曼. 自动化行政许可审查的法律控制[J]. 现代法学, 2022, 44 (6): 87-101.

[8] 余凌云. 数字时代行政审批变革及法律回应[J]. 比较法研究, 2023(5): 87-105.

[9] 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.

[10] 王宾. 自动化行政中算法的法律控制[J]. 财经法学, 2023(1): 61-75.

[11] 查云飞. 人工智能时代全自动具体行政行为研究[J]. 比较法研究, 2018(5): 167-179.

[12] 张雪帆, 蒋忠楠. 公共行政的数字阴影: 数字政府建设中的伦理冲突[J]. 公共行政评论, 2022, 15(5): 164-181.

[13] 赵龙. 自动化行政的技术性正当程序规制研究[J]. 法律科学 (西北政法学报), 2024, 42(3): 94-104.

[14] 王淑瑶, 张钦昱. 算法歧视的理论反思与算法决策的规范重构[J]. 电子政务, 2024(10): 100-111.

[15] 梅帅. 自动化行政给付的算法风险及其法律规制[J]. 四川师范大学学报(社会科学版), 2025, 52(2): 71-80.

[16] 查云飞. 算法的行政法属性及其规范[J]. 法制与社会发展, 2023, 29(6): 168-185.

[17] 查云飞. 自动化行政中的事实认定: 以《行政处罚法》第 41 条为中心[J]. 行政法学研究, 2024(2): 33-44.

[18] 展鹏贺. 数字化行政方式的权力正当性检视[J]. 中国法学, 2021(3): 114-138.

[19] 胡建森, 汪成红. 论行政机关对行政许可申请的审查深度[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2008, 38(6): 83-92.

[20] 王锡锌. 行政程序法理念与制度研究[M]. 北京: 中国民主法制

① 《个人信息保护法》第 24 条第 3 款: 通过自动化决策方式作出对个人权益有重大影响的决定, 个人有权要求个人信息处理者予以说明, 并有权拒绝个人信息处理者仅通过自动化决策的方式作出决定。

出版社,2007:265.

[21] 陈锦波. 自动化行政合法性证成的基本逻辑[J]. 法学论坛, 2023,38(3):50-62.

[22] Citron D K. Technological due process [J]. Washington University Law Review,2008,85(6):1249-1313.

[23] 莱斯格. 代码 2.0:网络空间中的法律[M]. 2 版. 李旭,沈伟伟,译. 北京:清华大学出版社,2018:6.

[24] 于一帆. 自动化行政中算法的可公开性及其范围[J]. 行政法学研究,2024(1):159-167.

[25] 郑智航. 人工智能算法的伦理危机与法律规制[J]. 社会科学文摘,2021(4):74-76.

[26] 威施迈耶,拉德马赫. 人工智能与法律的对话 2[M]. 韩旭至,李辉,等译. 陈吉栋,校. 上海:上海人民出版社,2020:228.

[27] 严若冰,白利寅. 数字政府背景下的行政许可证据规则研究[J]. 河南社会科学,2022,30(11):38-47.

[28] Jones M L. The right to a human in the loop: political constructions of computer automation and personhood [J]. Social Studies of Science, 2017,47(2):216-239.

(责任编辑:陈丽琼)