

水上交通非现场执法模式工作路径探究

陈海岭, 张庆, 李亚军, 熊琴

(苏交科集团股份有限公司, 江苏 南京 210000)

摘要:近年来,以运用信息技术手段收集证据、确定违法事实为特点的非现场执法,逐步成为各行政执法部门执法的新方式,水上交通执法网上办事与远程服务的工作机制,也成为水上执法系统“优化服务”方式的改革方向。但迄今我国非现场执法尚处于根据行政执法部门在没有法律授权的情况下依自行制定的程序进行执法的状态,非现场执法方式快速推行的同时,其电子取证困难、处罚条件不明确、执法流程不一致等问题也暴露出来。本研究通过案例研究、综合分析等方式,以江苏省水上交通非现场执法工作为切入点,在法律的框架下,整合分析现有非现场执法方式,探索水上交通非现场执法工作路径,明确各环节执法要点,确保证据的合法性、客观性和关联性,对规范内河水面上交通非现场执法、提升内河水面上交通执法效率等具有一定的指导意义。

关键词:非现场执法;水上交通;电子取证;显性违法行为

中图分类号: D631.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 04—0055—04

传统的水上交通执法实行“谁查获谁处理”模式,整体流程持续较长,而且“不处理不放行”的执法模式,致使一些船户为接受处罚要被迫中止正常航运,大大增加了案件处理的时间投入和人力投入,也不能满足现代水上交通执法智能化和信息化的需求。“非现场”执法是智能时代下产生的新型执法模式,其利用现代信息科学技术,在部门联动的基础上,有效避免了执法人员与违法者的正面冲突,弥补执法人员短缺的问题,保证处罚公正,同时让当事人少跑路、少费时、少花钱,在疫情常态化防控下减少人际接触、降低感染风险,实现全天候监管服务。

水上交通非现场执法是针对在内河通航水域(包括航道、船闸、港口)从事航行、停泊和作业以及与内河交通有关活动的显性违法行为,实现违法信息采集、录入、固定、审核、决定、证据推送传递、当事人陈述申辩与咨询信息交互、执行、文书送达全过程的非现场。其有以下主要特点:

(1) 各级水上交通运输综合执法机构首先利用视频监控设备、定位平台(GPS、AIS)、执法信息系统等科技手段,与当事人“零”接触的情况下,按照规范记录、收集、固定各类水上交通运输显性违法行为有关的视听资料、电子数据等资料。

(2) 经审核确认后,借助通讯信息和互联网平台,向当事人精准推送违法信息,并实现当事人与执法人员陈述、申辩和咨询的信息交互。

(3) 确认需要实施处罚的,当事人可以自行选择

网银罚没款、快捷支付等缴纳罚款,并选择相应文书送达方式,最终完成水上交通违法案件处理。

非现场执法模式与传统的现场执法模式相比,具有“零口供”、信息化和非接触等特点。以江苏省淮安市盱眙县的水上交通执法工作为例,盱眙执法大队依托“淮河盱眙水域船舶智能监管系统”和“异地远程执法微信辅助服务系统”两项自主设计、自主建设的“电子警察”执法监管平台,重点针对水上显性违法行为,开展非现场不见面执法先行先试工作。目前盱眙适用于水上监督非现场执法的显性违法行为包括巡查船舶超载、超限、超速、擅闯禁区(禁止停泊水域、涉水工程施工水域等)、标志标识不规范、AIS未正常使用、违规追越等。据统计,2020年盱眙共处理水上交通行政处罚案件1828件,运用非现场执法手段完成的水上交通行政执法案件数达到1565件,占总水上交通行政执法查处案件的85.6%,非现场执法案件初次结案率为80%,已实现水上现场监督模式由人力监督为主向平台监督为主的成功转型。

1 显性违法行为电子取证方式

1.1 电子取证途径构建

电子取证是非现场执法最重要的一环,电子取证是利用数字取证方法和手段,找出违法行为进行获取、保存、分析和出示的过程。水上交通非现场执法电子取证过程按照以下四个步骤进行:

(1) 取证准备,全面了解与水上交通违法行为相

关的电子证据材料,并根据掌握的现场电子证据相关情况以及可能存在的证据固定或现场数据提取工作制定方案,准备电子取证设备;

(2) 证据固定,合法固定原始证据,制作原始数据副本,当电子证据以原始状态存在的情况下,可以采用打印输出、复制、拍照摄影、执法文书制作、公证5种提取固定方式[1],在所需电子证据被加密、隐藏或被恶意删改、破坏、入侵或者感染病毒的情况下,可通过专业技术人员解密、恢复、测试等方法固定[2];

(3) 数据分析及证据提取,对获取的数据副本进行分析处理,搜索、提取与案件相关联、能够证明犯罪事实的数据;

(4) 电子证据分析,包括静态分析和动态分析两种,静态分析是计算机取证分析的主要方式,动态取证则是将计算机取证与入侵检测等网络安全工具和网络体系结构技术相结合;

(5) 证据呈递,对获取的电子证据采用法庭认可的形式进行提交。

1.2 水上交通显性违法行为特征

根据非现场执法的特点,符合非现场执法的水上交通显性违法行为可以包括以下三类行为:

(1) 基础信息可以识别的水上交通违法行为,是指与船舶、人员等数据库信息比对,可以认定进入辖区船舶存在的违法情形,如未按照规定向水上交通运输综合执法机构报告船舶的航次计划、适航状态、船员配备和载货载客等情况;

(2) 船舶外观存在的显性违法行为,是指船舶航行状态外观可以清晰认定存在的违法行为,如未按照规定悬挂国旗,标明船名、船籍港、载重线等情况;

(3) 船舶、船员存在违反《内河避碰规则》有关航行、停泊、作业的情形,或者船舶存在违反区域其他管理规定的行为,如船舶未按规定擅自在禁航区进行作业等情况。

1.3 水上交通显性违法行为电子取证方式

针对水上交通显性违法行为的特征,将电子取证方式分为以下两种:

1.3.1 通过电子设备获取并自动识别的违法行为

在船舶进入监控所覆盖的范围内,通过雷达、遥感、AIS等设备设施进行感知、识别,电子设备可以自动校对比对后台数据库信息,从而确定案件情况和性质,进

行证据提取和固化,最后提交执法终端平台相关证据信息。

1.3.2 需要执法人员识别的违法行为

该类违法行为分为两种,一是通过电子识别的方式进行提示和预警,执法人员根据提示进行人为识别确定违法行为的性质和情况;二是执法人员自行进行电子巡航时发现的违法行为。该类违法行为证据中需添加识别违法行为的相关责任人信息。

2 水上交通非现场执法程序

水上交通非现场执法模式的全面推行面临着诸多问题,笔者通过研究思考,根据《行政处罚法》、《交通运输行政执法程序规定》等法律法规要求,结合现阶段水上交通执法现状,提出如下执法程序,确保非现场执法流程的合法性,希望有助于促进水上交通非现场执法工作的落实。

2.1 违法行为线索获取

非现场执法案由按照违法线索或违法行为发现的方式主要分为三大类:一是执法装备自动识别的显性违法行为,二是执法人员进行实时电子巡查或回放时发现的显性违法行为,三是通过投诉举报等其他人员提供的,或其他部门转报的适用于非现场执法的违法行为。其中执法装备自动识别的显性违法行为是未来非现场执法重点探索和推行的方式,识别范围随着执法装备的智能化而不断扩展。

2.2 违法证据采集和录入

对电子巡查过程中发现有关违法行为,执法人员应立即进行证据的采集和固定,若发现船舶存在严重违法行为,执法人员应当采取必要的先期处置,向现场执法人员下达查处指令,阻止情况恶化;对执法装备自动识别的违法行为,执法信息系统(未来开发方向)将自动获取和传送有关证据到后台执法人员处。

2.3 立案调查

形成证据链固化证据后,执法信息系统自动推送具备审核立案的负责人审查立案。该章中对审核人员的审核要求、审核结果处理、材料记录等作出规定。

在确定立案后,要进行调查取证,执法人员在初步调查结束后,认为案件事实清楚,主要证据齐全的,应当制作案件调查报告,提出处理意见,报办案机构审核。案件调查报告经办案机构负责人审查后,执法人员

应当将案件调查报告、案卷报执法部门负责人审查批准。

2.4 非现场交互渠道告知

非现场交互渠道的建立是非现场执法区别于传统执法的重要环节。在拟作出行政处罚后，执法人员通过短信、电话等便于收悉的方式，将违法行为告知信息推送给当事人，信息的内容包括违法行为发生时间、地点、处罚依据、接受处理的方式（非现场执法信息系统移动端），并征求当事人是否接受电子送达和处理的意思表示，若当事人不同意电子送达和处理的程序，则案件移交现场执法。

2.5 违法行为通知书推送

在当事人确认接受非现场处理时，并确认有关信息，执法人员按照规定在执法信息系统中推送《违法行为通知书》和有关电子证据，当事人无异议的，可在执法信息系统移动端利用电子签名签署有关文件。

2.6 陈述申辩

当事人要求陈述申辩的，可以在执法信息系统移动端或电话等方式向水上交通执法机构提出，执法人员要进行复核，并将处理结果及时告知当事人。

当事人要求听证的，可通过执法信息系统移动端或电话等方式提出。

2.7 审核决定

对于符合法制审核、重大案件讨论的，执法人员应在内部举行法制审核或集体讨论。

执法部门负责人经审查，根据不同情况分别作出处罚、不处罚、移交司法的决定。

2.8 执行

根据审核决定结果，执法部门制作决定书，通过执法信息系统或邮寄给当事人。

若当事人需要缴纳罚款的，执法人员在收到送达回证后，将缴纳罚款的数额、方式等信息告知当事人，当事人根据决定书的内容，到指定的银行缴纳罚款，具备条件的，也可以通过电子支付系统缴纳罚款。

2.9 结案归档

在执法部门作出决定撤销立案的，或不予行政处罚的，或行政处罚决定已经执行完毕的，或案件完成移交的，或因法定事由无法继续履行需要终结案件时，在执法信息系统中提交结案报告。

至此水上交通非现场执法流程构建基本完成，在

执法信息系统开发完成后进一步对接，实现非现场执法的应用。

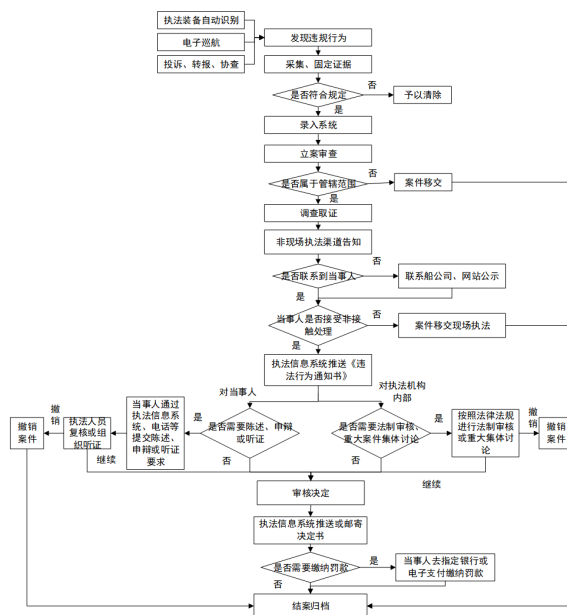


图1 水上交通非现场执法流程

3 程序可行性论证

非现场执法作为执法新模式当前还处于起步阶段，探索制定的工作流程中涉及的执法信息系统、证据固定标准等还未完全建立，其是否符合执法规范、合法不可避免受到一定程度质疑，笔者从主体适格、程序适当、证据有效三个方面考量，论证水上交通非现场执法程序的规范性。

3.1 主体适格

水上交通违法行为全程非现场式执法的调查取证、违法行为告知、受理陈述申辩、处理和执行，其执法主体仍然应当是发现违法行为的水上交通执法机构，水上交通案件的执法过程不能出现多个执法主体。

3.2 程序适当

非现场执法程序区别于传统执法程序的关键环节在于违法行为线索获取、证据采集及录入、违法行为告知与陈述申辩、审核决定与执行、缴纳罚款：

（1）违法行为线索获取。在水上交通非现场执法过程中，以固定或者移动（执法用无人机等）的视频监控设备、船载卫星定位装置和视音频设备、船舶自动识别系统、执法终端、执法记录仪、摄像机等执法装备等为手段执法平台，按照监管水域的“管理规则”先期评

判涉嫌存在水上交通违法行为船舶,根据不同违法行为取证规则,记录并形成证据链固化证据。系统自动推送具备审核立案的负责人审查立案,完成水上交通违法行为的立案审批,违法行为线索获取符合《行政处罚法》中对证据获取的要求。

(2) 证据采集及录入。电子证据的固定主要通过打印输出、复制、拍照摄像、制作执法文书、公证等方式实现,满足《交通运输行政执法程序规定》中对电子证据的固定要求。

(3) 违法行为告知与陈述申辩。通过现代网络技术将违法信息用电子文书的形式及时推送当事人,当事人可以第一时间了解到运输过程中涉嫌存在的水上交通违法行为,并告诉当事人可以通过相关系统网上在线处理违法案件;当事人选择通过互联网或者手机 APP 平台对其确认证据的事实进行陈述、申辩,重大案件可以在线依法申请听证;水上交通执法机构根据当事人的陈述、申辩,做出维持或者撤销行政处罚,告知相应的理由和依据。水上交通违法行为全程非现场式执法,可以依法维护当事人的权利,其程序符合法律精神。

(4) 审核决定与执行。水上交通执法机构在制作违法行为决定书后,可以通过现代网络将违法行为决定书以电子文书形式推送当事人,外部程序遵从《行政处罚法》规定,非现场式执法并未免除法律规定的环节,也未免除当事人在中间任何环节。

(5) 缴纳罚款。在决定处罚后,水上交通执法部门在处罚决定书中告诉当事人可以前往到指定银行或者电子支付缴纳罚款。在非现场执法过程中,对于罚款缴纳行为是要求通过网络平台实现,涵盖在法律法规的要求范围内。

3.3 证据有效

在《行政诉讼法》、《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政处罚法》中都明确视听资料、电子数据经查证属实,可以作为认定案件事实的依据。照片、视频、电子轨迹等一般可以直接作为涉嫌违法的视听资料和电子数据,通过通信和网络手段提醒并推送给当事人,当事人就可以在线查询视听资料和电子数据。

水上交通违法行为采取全程非现场式执法案件,其视听资料和电子数据中包含采集制作时间、执法人员审核信息和当事人在线确认信息,形式符合“证据有效”的要件。

4 结语

水上交通非现场执法模式的广泛运用,不仅可以提高国家整体执法水平,也未探索城市智慧化管理提供了新的路径。笔者在法律框架下,结合国内先进地水上执法工作现状,对水上交通非现场执法路径进行一定程度的探索。但非现场执法模式在水上交通执法领域尚处发展阶段,受硬件更新、部门协调、标准不足等各方面条件限制,应用中仍存在一定问题。为此,笔者认为今后水上交通非现场执法建设可以从以下几方面着力,仅作参考:

(1) 建立专业队伍梯队,强化执法人员强化法律法规学习与技能培训。

(2) 对于案情重大、社会危害程度严重,确需委托第三方电子证据鉴定机构、公证部门或司法部门进行检验分析的案子,应当每年财政划拨类似的电子取证专项资金,这是保证水上交通执法不缺位、违法必究、执法必严的需要。

(3) 提升水上智慧执法能力,深化 5G 应用,推动干线航道和重点港口 CCTV 全覆盖,建设船舶违章检测电子卡口,对船舶显性违章自动识别检测预警,利用区块链等新技术提升电子存证能力,加强电子证据认定。

(4) 建立水上交通非现场执法证据采集和录入规范、港口及航道视频监控系统建设技术规范、非现场执法案件审核管理办法等配套制度,推进非现场执法的规范化建设。

参考文献:

- [1] 常雨, 凡恒. 浅谈公安机关现场勘查中电子证据的提取与固定 [J]. 法制博览, 2019,02: 181-182.
- [2] 李卷. 新刑法下电子证据的取证、审查及固定 [J]. 法制博览, 2015,09:158-160.