

交通运输领域“非现场执法”的实践与思考

汪芳

(池州市交通运输综合行政执法支队, 安徽 池州 247100)

摘要: 交通运输是国家发展基础性、先导性、战略性产业和重要服务性行业, 随着互联网、大数据等技术手段的发展, 交通行政执法领域以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管得到推广普及, 并取得良好的经济和社会效益。执法实践中, 如何着力解决非现场执法不规范问题, 保护当事人合法权益, 尚需从体制、机制、法制等多方面进行规范和完善。本文从设施、技术、管理等角度, 探讨如何规范非现场执法以助力交通高质量发展。

关键词: 交通运输; 非现场; 行政执法

中图分类号: D631.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006—7973 (2022) 05—0136—03

交通运输是国民经济的重点战略产业, 与人民群众的生产生活息息相关。亚当·斯密认为: “一切改良, 以交通改良最有实效”。交通在高速发展同时, 也面临诸多问题, 例如公路货车超限超载、内河船舶非法从事海上运输等久治不愈的“顽疾”就严重威胁着人民生命财产安全。

为加速推进交通治理体系和治理能力现代化, 营造良好的交通法治环境, 2018年11月中办国办印发了《关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》, 整合执法主体, 将公路、道路、港口、海事、水路、航道、交通工程质量监督等领域的行政处罚权、行政强制权归集到交通运输综合行政执法部门, 推进综合执法改革, 有效缓解了多头、交叉执法等问题。改革后, 受人员编制、能力素质等影响, 基层执法一线反映事多人少, 因此突破传统“人海战术”执法模式, 以推行非现场执法赋能交通发展已成为解决基层执法之急、之难的务实之举。

1 加快推进交通非现场执法的必要性

1.1 交通运输高质量发展的需要

建国以来特别是改革开放以来, 我国交通发展迅猛, 规模已世界领先, 运输服务保障能力大幅提升, 铁路货运量及旅客周转量、公路客货运输量及周转量、港口货物吞吐量及集装箱吞吐量、快递业务量均居世界第一, 民航旅客运输居世界第二。中国高铁等先进交通装备的应用, 体现了交通已由量的积累转向质的提升。

1.2 建设绿色低碳交通的需要

交通运输具有点多、线长、面广的特点, 也是碳排

放重点领域。作为先进技术集成应用的重要场景, 交通领域加快形成绿色低碳交通运输方式, 大力推进以交通智能、安全、绿色发展为目标的“新基建”, 促进信息、制造、能源、材料等领域的先进技术集成创新应用, 大数据、云计算、物联网、人工智能等技术与交通产业加速融合, 无人驾驶、自由流收费、共享经济、超级高铁等新技术、新业态、新产业、新模式不断涌现。

1.3 交通运输执法的难度和压力增大

交通运输高速发展带来公路、航道里程、车辆、船舶数快速增长, 智慧交通的发展也给交通执法带来新的挑战, 但交通执法队伍却没有增加, 综合执法压力剧增, 旁站式、运动式、粗放式执法必须向依靠科技进步和改革创新转变。

2 交通非现场执法的概念和法治依据

非现场执法是指行政机关在执法人员不直接接触行政相对人情况下, 通过监控、摄像、录像等技术手段, 运用现代信息技术系统, 采集记录其违法证据, 并对其行政处罚的执法方式。

“非现场执法”初始于道路交通管理领域, 因道路交通具有路线长、流动性大、地域环境复杂等特点, 仅依靠执法人员现场巡查的工作方式不能适应需要, 为解决这一问题, 交管部门通过技术监控、视音频记录等方式收集、固定违法事实, 并以此为依据对当事人实施行政处罚, 这种执法方式一经使用就快速推行, 并得到国家政策支持。《优化营商环境条例》(国务院令第722号)第56条明确规定: “政府及其有关部门应当充分运用

互联网、大数据等技术手段，依托国家统一建立的在线监管系统，加强监管信息归集共享和关联整合，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，提升监管的精准化、智能化水平。”

非现场执法是宽泛概念，包含“非现场”监管、取证、检测（监测）、处罚以及非接触性执法检查等。“非现场监管”侧重利用监控设备进行日常监管，“非现场取证”侧重利用技术手段远程取证，“非接触性执法”突出尽量不直接接触当事人，本文所指的非现场执法涵盖以上概念，但并不表示执法全过程都在“非现场”状态下。

我国法律、行政法规、部门规章对非现场执法尚无准确定义，2016年《超限运输车辆行驶公路管理规定》（部令2016年第62号）出台，公路治超领域“非现场执法”才有了部门规章的依据。《关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》明确提出“大力推进非现场执法和信息化移动执法”，给交通“非现场执法”提供了法治依据。

2021年7月15日起施行的新修订行政处罚法第41条规定：“行政机关依照法律、行政法规规定利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过法制和技术审核，确保符合标准、设置合理、标志明显，设置地点应当向社会公布”。这是法律专门对利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的执法方式即俗称的“非现场执法”进行了规范，并对记录内容和方便当事人查询等作出相应规定，有力提升了非现场执法的法律地位。

3 当前交通非现场执法面临的困难和问题

非现场执法自推行以来，取得了良好的经济和社会效益。较之于传统的现场执法，不受道路或水上环境等客观因素干扰，不因违法对象的身份不同而区别对待，减少了与违法行为人的直接接触，减少了阻挠、抗拒等人为因素干扰；采集的违法数据录入计算机系统后专人管理，设定管理权限后，不能随意更改删除数据，保障了执法公正；消除了违法侥幸心理，既减少交通违法行为的发生，又减少了执法者的人身安全风险，为维护社会稳定、保障合法权益提供有力保障。尽管优势明显，但也出现不少矛盾和问题。

3.1 有“只罚不纠”嫌疑

非现场执法因执法人员不在现场，无法当场纠正违法行为，更不能教育违法行为当事人，难以体现《行政处罚法》“处罚与教育相结合”原则。加之全国交通、交警、海事等有关综合执法系统没有联网，车船等基础信息、现场执法信息未实时共享，加之目前的违法抄告和上传机制也不健全，导致违法行为不能得到及时纠正。

3.2 易引发社会矛盾

以公路超限超载治理为例，通过“电子眼”、电子称重系统等开展非现场执法，由于非现场执法无法实时告知或告知不及时，处罚过频易产生天价罚单。如果执法设备存在设置不规范、不准确、不合理等情形，极易让相对人产生“驱利执法”的不公平感。近年来，媒体曾多次报道大货车司机因北斗定位掉线、超载等原因被通知处以扣车罚款，处罚后因维权成本高，易产生不公平感，导致发生自残等极端不良后果，也引发社会舆论高度关注。

3.3 有关规定不明晰

《行政处罚法》第41条规定的“电子技术监控设备”的范围不明晰，根据该条“符合标准、设置合理、标志明显”的表述，应该是针对固定视频监控等设备。道路“电子眼”等固定监控设备之外的其他监控设备是否属于《行政处罚法》所称的“电子技术监控设备”呢，例如《非现场查处道路交通安全违法行为操作规程(试行)》（公交管〔2020〕73号）的非现场执法设备还包括移动式技术监控设备、车辆动态监控设备等。另外，海事部门使用VTS、海事CCTV视频监管系统，有关执法部门使用无人机、人造卫星巡逻巡查，又如何适用《行政处罚法》第41条规定的标准进行规范呢。

3.4 执法依据不够明确

当今社会，信息数字技术应用无所不在，行政执法特别是调查取证运用“电子技术监控设备”已成为普遍接受的事实。《行政处罚法》第41条要求“利用电子技术监控设备”调查取证活动应“依照法律、行政法规规定”，但在哪些领域和情形下行政机关可以凭电子技术监控设备收集、固定违法事实并据此实施行政处罚，并没有具体明确。

3.5 无法准确实施自由裁量权

目前交通执法运行系统智能化程度还不够，没有设置从轻、减轻或从重、不予处罚等选项，无法精准对个案实施处罚，做到过罚相当。例如在非现场治超案件中，如果不适用从轻、减轻处罚，可能导致驾驶员不配合，不在规定的时间内接受处理，甚至倒逼驾驶员采取过户、更换牌照、变更车主、更换驾驶人员等手段拖延躲避处罚，导致违法行为得不到及时处罚，造成非现场执法案件结案率低。

4 交通非现场执法的实践路径和思考

新《行政处罚法》为保护当事人合法权益，对非现场执法进行了规范，但在执法实践中仍需进一步细化完善。制度层面，应制定“互联网+监管”标准规范，编制平台协同应用工作规范、电子证据认定、执法数据资源采集接口、交通行政执法数据交换规范、执法数据资源目录服务接口等系列标准规范，为实施“互联网+行业监管”信息化管理模式提供制度与机制保障。操作层面，应优化交通智慧执法方式，提高视频监控、交通流检测、超限监测、车船运行数据等监测数据的接入应用，推广电子巡查、轻微违法行为快速处置、互联网平台在线处理等高效化、智慧化执法模式。

(1) 把住“法律依据关”，做到于法有据。非现场执法应做到依法行政，哪些领域、哪些情形下可以凭电子技术监控设备收集、固定的违法事实来实施行政处罚，应由法律或行政法规确定。行政机关再细化程序制度以增强非现场执法的操作性，及时清理超出权限作出的非现场执法规定，完善电子技术监控设备设置的合法性。

(2) 应把住电子技术监控设备“质量关”。利用电子技术监控设备收集、固定违法事实的，应当经过技术审核，确保电子技术监控设备符合标准。行政机关应及时完善法制审核、技术审核程序、公布设置地点等手续，及时检测校核相关设备，对不符合标准的电子技术监控设备，及时淘汰更换。

(3) 应把住电子监控设备的设置审核关，确保公平公开。电子技术监控设备的设置应经过法制和技术审核，做到科学合理、公开透明，设置点位考虑成本、技

术、现场条件，符合节能减排，适应区域布局和容量，设置地点或监控方式要广而告之，避免“钓鱼式执法”。

(4) 记录违法内容必须准确无误、客观全面。电子技术监控设备记录违法事实应真实清晰、完整准确。行政机关应当审核记录内容是否符合要求，违法信息采集的标准格式应统一，未经审核或者经审核不符合要求的，不得作为行政处罚的证据。

(5) 畅通沟通机制和救济渠道。非现场执法有关信息应告知当事人，告知方法应严谨规范，采取信息化等手段为当事人查询、陈述和申辩提供方便。倡导柔性执法、说理式执法，建立人性化的轻微违法不予处罚裁量制度、首次违法以学代罚制度，创新包括告知事实和救济、说明理由、申请免责、网上查询视频、网上申诉、处罚文书电子化形成并送达等制度。不得限制当事人享有的陈述权、申辩权，并为弱势群体提供信访、调解、仲裁、诉讼、曝光等多种形式的救济渠道。

(6) 把住“教育惩戒关”。非现场执法在违法当事人前来处理时，一并完成立案和处理程序，并开展法制教育。如当事人未主动接受处罚，可通过有关部门协查，提醒督促接受处理。对催告后不主动接受处理，将重点查处、从重处罚，直至申请人民法院强制执行，消除部分违法者逃避处罚的侥幸心理。有关信息应抄送信用考核机构，对相关企业、经营者、源头单位等责任主体也要处罚。

(7) 应加强内部执法监督。目前各地各区域非现场执法流程不一，应进行必要的统一规范，应严格执行《行政执法三项制度》，执法非现场执法全过程记录和全过程监督，做到对执法人员资格、行为、对非现场执法运行过程的可视、可测、可控，同时接受社会公众和执法对象的监督。