

走出“合成谬误”陷阱:对自动化行政的法律探析

◆金璐 易笑霞

(广西民族大学, 广西南宁 530006)

【摘要】算法智能在逐渐超越工具角色,成为执行资源配置的基本法则,对高效行政的迫切需求导致了一些问题,剥夺了部分行政相对人的知情权、隐私权、获得救济等权利。为此,从智能治理法律规则的角度,确定出自动化的介入红线,利用前置性审查体系作为自动化行政泛化危机的第一道防线,以完善救济机制为最后一道防线,将蕴含智能思维的自动化行政置于法律治理范式的规范指引和价值归化之下,以此发挥自动化行政的最优支撑效能。

【关键词】自动化行政;“合成谬误”;行政法治

自动化行政在行政法意义上的界定,应用人工智能局部或整体代替行政活动过程,是自动化系统在行政场域的实践。在相关部门决策中,发展人工智能是我国人工智能发展规划中的重要目标。本文将对自动化行政的范围作广义理解,泛指行政机关借助或掌握机器、互联网、大数据、算法等自动化系统实施行政活动。然而,人工智能的加入埋下了“陷阱”——“合成谬误”。“合成谬误”(Fallacy of Composition)是一种简单化习惯性思维的结果,最初由美国经济学家萨缪尔森提出来的,是指一种“由部分正确推及整体正确”的谬误,自动化的高效性对某场域的行政治理大有裨益,继而得出自动化嵌入所有场域的行政活动自动化系统都是具有正当性的推论,由此便陷入了“合成谬误”的陷阱之中。本文以“合成谬误”这一逻辑谬误理论为视角,对人工智能嵌入行政深度与广度应置于何处等内容进行系统性探析,以期平衡技术治理与行政法律、大众权利与行政权力的关系,通过法治保障自动化行政的建设与发展。

一、“合成谬误”下自动化行政泛化危机

自动化行政泛化或滥用将导致其与传统行政无法平衡,甚至完全自动化决策系统将面临很多风险,如违背行政法治原则,损害行政相对人的权益。纵观自动化嵌入行政活动的全场域情景中,自动化行政作为大数据时代下行政的迭代革新之创,应对其适用场景、适用时机、嵌入尺度进行系统化评测、考量,若行政机关对外部场景与自动化行政的适配度不加以考察,采取自动化行政,将陷入“合成谬误”的陷阱中。

(一)从部分到完全自动化

在传统行政中,在有关部门做出将影响行政相对人利益的决策中,程序设计在于为利害关系人提供救济机制,纠正、阻断可能对其产生不利影响的行政决定。在部分自动化行政中,人工监督与记录并未缺席,从而并未与正当程序原则产生冲突。而完全自动化行政的过程中,缺少一套人

工介入监管、调整与记载的事前预审系统,为正当程序原则的落实保驾护航。自动化行政决策的变革从“部分自动化”到“完全自动化”,每一步都应提防“从局部推至整体”的逻辑谬误,将自动化系统从辅助性定位推至主导性定位,会加剧行政主体与行政相对人信息不对称的局面,从而导致正当程序制度无法体现应用。

自动化行政决策的变革从“部分自动化”到“完全自动化”每一步都应提防“从局部推至整体”的逻辑谬误,将自动化系统从辅助性定位推至主导性定位,从而导致正当程序制度的缺位。其一,完全自动化决策未遵守公众参与原则。一方面,公众参与行政活动受民营企业垄断。由于自动化决策更多依赖于高质量、高标准的智能化系统,而技术企业在业务应用开发、公共数据处理、运维服务等方面的作用不可或缺,自然转由由互联网平台等民营企业承担核心角色,公众因其垄断而失去参与机会。另一方面,行政机关与技术公司独断算法决策系统运行规则,行政相对人陈述、申辩的权利救济机制失灵。由于算法自动化决策系统装置在行政决定做出前已经存在,事后行政相对人与利益相关人无法依据传统程序性法律规定参与到算法决策过程中,更无从得知算法黑箱问题是否直接影响决策结果,导致行政法赋予他们充分陈述、申辩、请求听证等权利事实中被架空,只能接受看似理性的算法决策结果。

其二,完全自动化决策未遵守行政公开原则。技术公司与有关部门可能基于以下原因无法履行向行政相对人解释说明决策的过程与理由。一方面,“算法黑箱”会加大公开难度。在算法决策系统实际运行过程中,在监督甚至无监督环境下自主学习和处理海量给定数据,全程无人工干预,不具备解释决策过程的可能性。另一方面,由算法技术主导的预测型算法决策弱化行政主体说明理由的能力。预测型自动化系统依据大数据的关联做出行政决策,而非遵循传统行政逻辑的因果关系,致使说明理由成为困局。预测型



算法系统在事件实际发生前进行数据运算得出,但并不意味着可以预测和提供事件实际发生后行政主体做出的行政行为合法正当的证据。质言之,由于预测的“先验性”致使行政主体举证不能。

(二)从数据治理到数据失控

自动化行政的泛化或将打破有关部门、企业及个人三者的均衡性、平等性。数据治理不可避免会面临技术失控困顿与冲击权力风险,使多中心的治理网络面临信息屏障的风险,可能引发新型的社会危机。首先,互联网等信息技术企业对自动化系统的敏感度使其迅速垄断“数据治理”中技术的核心层。虽然“数字政府”的主导者理应为行政机关,但实际反应最快的却是拥有用户资源和全国统一平台的突出优势的互联网企业,造成有关部门与企业在信息掌握和技术能力方面具有非对称性,有关部门只能依靠互联网企业的资源和平台。一方面,作为自动化系统的发明者,由于高效的数据处理、分析是成功溯源、遏制风险的重要依据,控制了更为先进与核心技术的企业,就可以接触到更多、更为隐私的公众信息与数据流。另一方面,技术赋能的社会治理手段能否高效落地就面临较大的正当性风险。其次,在某些应急的政企合作中,有关部门通过让渡部分公共管理的权力换取应急治理所需的大众相对隐私的数据。一旦其中出现偏差可能导致社会秩序出现一定的混乱。

二、自动化行政的域外考察

为推动人工智能嵌入行政领域,从而高效、准确、安全地实现行政目标,域外自动化行政制定了相应的法律文件。主要包括以下几个方面:其一,适用范围的规定。德国《行政程序法》规定完全自动化行政的应用遵循法无授权不可为以及行政机关实行无关裁量、判断的行政活动中,可以全面介入自动化系统代替传统行政。其二,行政机关义务的规定。德国详细规定了对自动化决策做出过程中的事实情况的调查义务,对自动化系统的监督管理义务。其三,自动化行政程序的规定。德国《行政程序法》对自动化行政程序予以特别规定:行政机关领导无需签名或复制签名;使用标志说明行为内容;可以不说明理由;没有必要事先听证。其四,行政相对人信息保护的规定。

欧盟制定《一般数据保护条例》保护个人数据和隐私,同时设立了管控机构、企业及有关处罚标准等特殊制度。根据《一般数据保护条例》第22条第1款,数据主体不受仅基于自动决策形成决定的约束,从总体上指出数据当事人有权不受仅基于自动化处理,该权利显然是数据主体可以对任何使用自动化决策的主体最直接、最有力的保护性权利。美国《隐私权法》规范了有关部门对个人信息数据的收集、使用、公开、保护等行为。

我国2016年始针对人工智能颁布了一系列宏观政策文

件规划人工智能的应用及其发展,在《新一代人工智能发展规划》中提及了建设安全便捷的智能社会。然而,在现行法律法规中针对自动化行政的专门性规定几乎空白。在域外自动化行政制度成熟的背景下,可看出我国在自动化行政法治道路仍在起步阶段。仅有宏观的发展人工智能的政策文件,而自动化行政的精细化法律规定的缺失无法支撑自动化行政往合法、正当的方向发展。

三、走出“逻辑陷阱”:自动化行政纾困的法治路径

当今世界进入了信息社会时代,自动化技术发展速度较快,并已进入城市治理的全场域、各环节,人们在面对智能社会治理图景一片憧憬的同时,应当警惕技术遮掩了法治局面的出现。因此,解开人工智能嵌入行政活动的复杂格局,归根结底是在该背景下实现自动化行政法治化,通过法治保障填平“合成谬误”的陷阱,确保自动化行政在法治轨道上健康发展。

(一)完善框架:数据保护为核心的自动化行政法治化

其一,规范数据收集形式与标准。精细化规范相关行政部门针对个人基本相关信息数据收集、公布、使用、处理、保护程序。并且基于各行业特性对企业收集个人信息数据的权利、范围、义务、程序等做精细化规定,以此保证数据治理的规范化。其二,规范数据互联共享。首先,规范数据共享内容。在保证数据安全的前提下,坚持以需求为导向,听取征求社会各界的建议与意见,形成符合维护社会公共利益标准的数据共享清单。其次,规范数据共享范围。在不侵犯社会公共利益与个人隐私权益的前提下,扩展相关部门与企业相关信息数据双向共享的数量,同时,进一步制定部门应急数据权属条例和行业应急数据使用规章明确数据共享层级。其三,强化个人信息保护机制。首先,针对个人信息数据处理应“去识别化”,自动化系统对个人信息收集时由于缺少统一标准,导致对信息收集范围存在差异,数据保有者应删除无关的、能够识别个人特定身份的个人信息实现“去识别化”,否则识别特定个人身份的数据将存在安全隐患。

(二)预审决策:算法决策系统的前置性审查制度

为了尽可能减少大幅运用算法决策所产生的算法偏见等算法危机侵蚀行政公平原则,应建立算法决策预审制度。具言之,由专门机构在事前对算法决策即分别进行合法性、均衡性和必要性判断。其一,进行适应性判断。对于算法决策系统的设计是否超过现行法律法规限制范畴,是否符合现在基本伦理进行科学判断,确保最大程度减少数据信息质量瑕疵。其二,进行均衡性判断。判断决策系统对数据的应用是否产生歧视性决策等消极影响,并且考虑是否过度依赖数据治理,忽视传统行政的效能,比较其可能带来的积极与消极影响,分析积极与消极影响的占比,当前者大于后者

时通过均衡性判断。其三,进行必要性判断。行政机关对算法决策系统嵌入行政是否必须,前期投入成本与后期决策精准度是否在一定程度上成正比,种类繁多的算法决策系统需要行政机关进行必要性筛选,通过选择最大程度降低失序问题保障决策结果的最大程度的确定性。

(三)权利救济:自动化行政相对人的救济机制

其一,行政主体对自动化行政说明理由。首先,对做出决定时纳入考虑的相关因素范围及各因素权重划分;其次,决定性因素的内容及其是否直接影响该决定的内容;最后,应当对相似的情况可能有不同的决定,不同的情况可能有相似的决定做出解释。在自动化系统设定主体收归行政机关后,行政机关相应获取的算法解释权首先服务于行政相对人的权利救济机制。其二,完善自动化行政下行政相对人的救济权。参考德国在自动税收程序中嵌入人工模式,在重大风险问题中赋予人工决策的优先效力。欧盟《通用数据保护条例》赋予了数据主体有拒绝自动化决策的权利。可以赋予数据信息申报人在重大事项、且符合正当性要求的前提下申请人工决策、拒绝算法决策的权利。

参考文献:

- [1]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(01):80-92.
- [2]胡敏洁.自动化行政的法律控制[J].行政法学研究,2019(02):56-66.
- [3]王立勇.论正当程序中的说明理由制度[J].行政法学研究,2008(02):60-66,84.
- [4]王倩,危怀安.工具赋能与价值失控:技术化社会治理问题解构[J].云南社会科学,2021(01):158-165,188.
- [5]金晶.欧盟《一般数据保护条例》:演进、要点与疑义[J].欧洲研究,2018,36(04):1-26.
- [6]陈飏,裴亚楠.论自动化行政中算法决策应用风险及其防范路径[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2021,42(01):74-81.
- [7]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(06):82-90.

基金项目:

中国法学会2022年度部级法学研究课题,项目名称:人工智能法律制度完善研究:智能决策在公共行政中的类型及其法律规制,项目编号:CLS(2022)Y05。

作者简介:

金璐(1987—),女,汉族,浙江杭州人,博士,研究方向:人工智能法、网络法学。

