

我国移民管理机构智能化行政执法研究

唐勇¹, 徐丹彤²

(1. 珠海出入境边防检查总站, 广东珠海 519000; 2. 中国人民警察大学, 河北廊坊 065000)

摘要: 人工智能技术的飞速发展催生了移民管理领域智能化行政执法。移民管理机构智能化行政执法场景多样, 既有智能化出入境行政检查、行政强制场景, 又有智能化移民管理许可、确认、处罚场景。智能化行政执法在助力移民管理机构实现行政执法高效益、低成本目标的同时, 也带来了歧视性执法、相对人信息权益被侵害以及人工智能系统独立执法等潜在风险。未来, 移民管理机构可从构建智能化行政执法的算法影响评估审查制度、保障智能化行政执法网络和信息安全、建立智能化行政执法偏离纠正机制等方面入手, 规避智能化行政执法带来的风险, 实现智能化行政执法效益最大化。

关键词: 行政执法; 人工智能; 移民管理机构

Research on Intelligent Administrative Law Enforcement by China's Immigration Administration Agencies

Tang Yong¹, Xu Dantong²

(1. Zhuhai Exit and Entry Frontier Inspection Station, Zhuhai 519000, China; 2. China People's Police University, Langfang 065000, China)

Abstract: The swift advancement of artificial intelligence technology has given rise to the intelligent administrative law enforcement in the field of immigration administration. Immigration administration agencies have carried out AI-aided administrative law enforcement in many circumstances, including intelligent entry/exit administrative inspections, administrative coercion, as well as intelligent processing of immigration permits, confirmations, and penalties. Although intelligent administrative law enforcement has assisted immigration administration agencies in achieving high-efficiency and low-cost objectives in their law enforcement activities, it concurrently brings about potential risks such as discriminatory law-enforcement practices, infringement on the informational rights and interests of administrative counterparts, and independent law enforcement by AI systems. In the future, immigration administration agencies should endeavor to prevent these risks and to maximize the advantages of intelligent administrative law enforcement by establishing algorithmic impact evaluation and review systems for intelligent administrative law enforcement, ensuring cybersecurity and information protection during law enforcement procedures, and developing corrective mechanisms to address deviations in intelligent administrative law enforcement.

Keywords: administrative law enforcement; artificial intelligence; immigration administration agency

中图分类号: D922.14; D631.14 文献标识码: A 文章编号: 2096-8752(2025)02-0032-08
DOI: 10.13310/j.cnki.gzjy.2025.02.005

随着人工智能技术的快速发展, 智能化行政
现身于国际移民管理领域, 其应用场景包括国际

移民出入境预测、国际移民语音识别身份、国际
移民身份材料欺诈检测、国际移民签证申请及签

收稿日期: 2024-06-28

基金项目: 广东省哲学社会科学规划青年项目“粤港澳大湾区国际人才移民政策研究”(GD22YSH03)。

作者简介: 唐勇(1995—), 男, 湖北襄阳人, 中国人民警察大学警察法学研究中心研究人员, 珠海出入境边防检查总站特约研究人员;

徐丹彤(1970—), 男, 河北承德人, 中国人民警察大学副教授, 硕士研究生导师。

发、非法移民预警等。在国际移民管理领域,世界各国移民管理机构正不断探索将部分或全部行政执法权交由依托于算法规则的机器行使,如自助通关系统推动人工智能在出入境旅客通关检查中的深度应用,在一定程度上实现了出入境执法高效益、低成本目标。基于此,本文聚焦我国移民管理机构行政执法中的人工智能应用问题,探讨移民管理机构行政执法中人工智能可以应用的场景及其面临的挑战,提出相应对策,推动人工智能在移民管理机构行政执法中更好地发挥作用。

一、移民管理机构智能化行政执法的应用场景

移民管理机构行政执法是指移民管理机构依法履行行政检查、行政强制、行政许可、行政处罚、行政确认等行政职责的行为。移民管理机构智能化行政执法(以下简称“移民管理智能化执法”),是指人工智能技术嵌入移民管理机构行政执法活动所形成的新型执法行为模式。当前,移民管理智能化执法应用场景正在从出入境行政检查拓展到移民管理许可、强制、处罚、确认等多种场景。

(一) 出入境智能化行政检查

一般而言,出入境检查是一种行政检查行为,是以检查行政相对人守法和法定义务履行情况为主要内容,为了获取相关事实资料以继续进行其他行政行为的强制性行政执法活动。人工智能技术嵌入出入境行政检查,催生了智能化行政检查执法模式,即移民管理机构利用大数据、云计算、区块链、生物识别技术等完成出入境行政检查部分或全部环节的行政执法活动。与传统出入境行政检查模式相比,出入境智能化行政检查模式具有以下特点。

1. 出入境智能化行政检查模式适用对象范围相对较小

传统出入境行政检查模式适用于所有类型、所有年龄段的旅客通关,而出入境智能化行政检查模式仅适用于特定范围的旅客。以自助通关系统为例,我国澳门特别行政区自助通关模式适用于持智能身份证且年满11周岁的澳门永久及非永

久居民等人员。^[1]新加坡自助通关模式可适用于符合一定条件的外国人。例如:新加坡对中国护照持有者申请自助通关的规定是:(1)凡持有5年及以上新加坡多次往返签证的6周岁以上中国公民,并在过去12个月到访新加坡至少3次,即可向移民与关卡局免费注册,享受该服务;(2)持有绿卡(新加坡永久居民)、有效工作证件和长期通行证,并在新加坡政府部门登记指纹的中国公民也可享受。^[2]

2. 出入境智能化行政检查需要特定程序性事前行为

出入境智能化行政检查模式需要旅客先完成相关的电子生物信息的授权与采集,而传统出入境行政检查模式不需要任何程序性的事前行为。

3. 出入境智能化行政检查模式存在人工介入场景

出入境自助查验机器可以进行旅客证件真伪及人身是否同一的初步判定,如果出现被检旅客信息异常等情况,需要执法人员介入处理,而传统出入境行政检查模式不存在人工介入场景。

(二) 出入境智能化行政强制

人工智能具有收集、分析、学习、预测等功能,能够根据案(事)件情况为执法人员实施强制措施提供最佳方案。将来出入境智能化行政强制场景会表现在以下方面。

1. 智能化辅助执法人员预测出入境行政强制措施的种类、强度

例如:执法人员利用行为与情绪识别等技术检测旅客是否撒谎,并根据检测结果决定是否对其采取当场盘问、继续盘问、拘留审查等强制措施。近年来,欧盟 iBorderCtrl 项目探索了情感识别技术,以测试旅客是否说谎。iBorderCtrl 项目设想了两级评估:第一级评估,是旅客在前往欧盟边境之前,“个性化的 Avatar 代理”会要求旅客回答问题,根据旅客的性别和语言个性化地设计计算机动画边境警卫。边境警卫将通过网络摄像头收集旅客的回答,其微小手势也将被算法模型分析,以评估他们是否说了实话。第二级评估,

是当旅客抵达欧盟边境时,执法人员将他们在预检阶段录制的面部表情与之前过境时的照片进行对比,如果经人工智能评估该旅客撒谎几率高,该旅客将会受到执法人员更多盘问甚至被采取拘留审查等强制措施。

2. 智能化辅助执法人员执行出入境行政强制措施

首先,根据案(事)件类型,执法人员能够依人工智能自动生成出入境行政强制措施决定书。其次,人工智能被应用到询问过程中,可以根据被询问人语言、性别等特征确定询问方式,做到规范化询问,并实时生成询问笔录,辅助执法人员作出下一步决定。最后,人工智能被应用到限制活动范围决定的执行过程中,生物识别、物联网等技术的交互发展,使得执法人员能够实现非现场式限制被强制对象的活动范围。

(三) 智能化移民管理许可

移民管理领域行政许可智能化是当前各国移民管理机构探索的方向之一。移民管理许可智能化一方面可以把执法人员从一些简单、程序性的签证事务中解放出来,提高工作效率,减少签证申请积压;另一方面可以推动移民管理许可自动化发展,执法人员依据数据、智能化许可系统辅助作出的行政许可决定,会更准确、客观,自动化处理过程也能确保产出更高效、可预测。^{[3]89}以居留签证申请为例,在英国,内政部曾于2015年至2020年间在访客签证申请分类过程中引入了算法,将申请者分为绿色、黄色、红色3个色标类别,来表明申请是否需要更多或更少的审查。^{[4]21}在瑞典,移民局通过使用内部开发的算法,实现了对居留申请评估的部分自动化。这一做法是基于规则的系统来实施的,以解决诸如核实申请人的年龄或在申请工作许可证的情况下核实是否存在赞助以及检查申请人的资格等问题。^{[4]22}在挪威,移民局实现了“将在挪威工作的技术工人和派驻工人的家庭移民居留签证申请的自动化处理”。这意味着家庭移民居留签证申请由软件处理,无需个案检查人员阅读申请。其中,只有得到积极回

应的申请才是完全自动化的,其他申请则由个案检查人员进行评估。^{[4]23}未来,随着不同部门、单位、地区之间数据共享机制的不断完善,数据的完整性、精准性和优质性将得到显著提升,从而使得智能化移民管理许可的审查过程逐步向实质审查的本质要求靠拢。即言之,各种高质量数据流通,可以为智能化许可移民管理系统识别申请人身份造假、材料伪造及签名虚假等问题奠定基础,一定程度上提升智能化移民管理许可系统审查申请人所提交材料的真实性、合法性与相关性的能力。智能化移民管理许可系统超越传统的机器形式审查范畴,逐步向适度实质审查的方向演进,有助于执法人员更好应对疑难复杂许可等情形。^{[3]103}

(四) 智能化移民管理处罚

人工智能应用到行政处罚中,使得行政处罚日益自动化、精细化。在传统的行政处罚过程中,采用人工操作的方式不仅投入了大量的劳动力和物质资源,而且由于种种局限,处罚的执行频率相对较低。然而,随着智能化行政处罚的实现,依托人脸识别等先进技术的整合应用,处罚的执行概率显著增加,同时,由于技术的高度自动化,行政处罚的成本也随之降低。^[5]当前,移民管理机构在行政处罚领域已经初步实现智能化。比如,执法人员运用集人脸识别、大数据等技术为一体的监控手段采集、记录相对人的违法证据,进而对其作出行政处罚。与传统处罚方式相比,智能化移民管理处罚主要存在以下特点:第一,执法人员非现场行政执法,即远程在线利用电子监控自动采集、记录违法证据,远程或者现场作出相关处理决定。第二,第三方服务机构出现在行政执法中。第三,数据“失真”成为处罚证据失效的原因。未来,不断提升移民管理处罚平台智能化水平是移民管理处罚自动化发展方向之一,该平台有助于移民管理机构依法智能化履行说明理由的义务,保障行政相对人的知情权。执法人员通过移民管理处罚自动化平台,实现自动化类案分析、智能量化情节,避免处罚幅度不一等问题。同样,面向相对人的行政处罚自助平台也是移民

管理处罚自动化的发展方向。

(五) 智能化移民管理确认

智能化移民管理确认是指移民管理机构运用人工智能,对相对人的法律地位、法律关系或有关的法律事实在法定权限和程序范围内进行甄别,通过确定、认可等方式予以宣告的执法行为。执法人员可以运用人工智能甄别移民管理确认中的相关材料。例如:执法人员可基于开源数据,利用人工智能检测入籍申请者提交的材料是否真实。此外,执法人员也可以运用人工智能检测相对人的相关能力是否达标。例如:在拉脱维亚,一种基于人工智能的自动语音识别工具正在被用于外国人归化程序中,在申请归化的人员用拉脱维亚语演唱该国国歌时,自动语音识别工具能够实时评估申请人拉脱维亚语的发音,以辅助执法人员确认其是否达到归化语言能力方面的要求。^[6]

二、移民管理机构智能化行政执法的潜在风险

人工智能技术在移民管理执法中具有广阔的应用场景,其嵌入移民管理执法领域,有助于提升国际移民治理水平,强化国际移民风险防控,但也会引发歧视性执法、相对人信息权益被侵害等潜在风险,亟需各界高度关注。

(一) 移民管理智能算法偏差引发歧视性执法风险

人工智能嵌入移民管理执法领域,其依靠的算法存在偏差,可能引发歧视性执法的风险,原因主要包括两个方面:一方面,移民管理智能化执法所依靠的人工智能系统是由人研发的,在算法的设计和应用过程中,数据的使用与结构的表征不可避免地受到研发者主观价值判断的影响,从而使得研发者的潜在偏见有可能被编码并内化于算法系统之中。^[7]另一方面,社会中根深蒂固的偏见、歧视以及习惯、文化上的细微差别等,可能会通过用于训练人工智能系统的数据集渗透到算法中,有偏见的算法会通过人工智能的“自我”反馈强化偏见和歧视。换句话说,当算法的预测影响现实时,算法就会训练算法,而这一建构的现实就会成为更新相同算法的数据来源。移民管

理人工智能执法系统存在的“数据缺陷”或算法“歧视”,可能导致移民管理执法呈现出显性或隐性的歧视性,对某些群体造成不利影响。在英国,人们发现在2015年至2020年期间,内政部使用一种算法来处理访问签证申请,导致潜在的歧视性结果。用于身份识别和验证的生物识别技术假定了对人的身体和世界的特定“正常”概念,这种概念往往会复制因民族、种族、族裔和国籍而预先建立的社会偏见。有研究表明,在亚洲训练的算法能够比在欧美训练的算法更容易识别东亚人的面孔,而在西欧和美国设计的算法则相反。^[8]此外,移民管理智能化执法在给一部分群体带来便利的同时,也会给另一部分群体带来不便,可能会引发执法不公等舆情。

缺乏透明度、不可解释性和不可解读性似乎是人工智能的一个“无法治愈”的缺陷。算法可以在无人监督的情况下进行训练,其“思维过程”人类仍无法完全解释,甚至一些一开始就设计好的算法也不一定会按照预期进行。^[9]例如:由于算法本身或用于训练大模型识别风险的数据存在偏差,移民管理人工智能系统在辅助执法过程中可能会将任意一组低风险用户置于另一组高风险用户之中,进而导致执法人员出现执法偏差,削弱执法公信力。又如:随着追踪个人的可能性变得更容易,人工智能误将一些出入境人员列入黑名单或标记为中、高风险的可能性会增加。风险分析算法模型可能会使罕见但高风险的出入境情况未被发现,引发执法人员对人工智能辅助执法的过度信赖。^[10]进一步而言,移民管理人工智能系统可能会依据算法输出的结论而驳回外籍移民的签证申请,或者错误地将外籍移民的身份与恐怖分子的身份相关联,同时缺乏对决策过程的明确阐释能力,可能损害执法人员决策的可信度以及执法人员对移民管理人工智能系统的信任。^[11]一旦算法出现偏差,就会被复制和放大。在这种情况下,原本权利就有限的外籍移民会变得更加边缘化。

(二) 相对人信息权益被侵害的风险

移民管理智能化执法在赋能执法数据安全的同时

同时也带来诸多网络与数据信息安全隐患，进而影响相对人信息权益。

1. 移民管理人工智能执法系统漏洞或遭受攻击导致的相对人信息权益风险

移民管理智能化执法需要出入境人员数据信息，这些数据信息一旦遭到破坏，会对出入境人员信息权益产生严重影响。一方面，移民管理人工智能执法系统会因自身漏洞产生出入境人员数据信息泄漏情况。例如：2022年2月，日本在线办理技能实习生和留学生入境申请手续的专业系统存在漏洞，导致6万名外籍入境者的身份信息遭到泄露。^[12]另一方面，移民管理人工智能执法系统可能会遭受入侵导致数据信息安全问题。网络安全技术的发展，使得海量数据得到保护，但在“数字利维坦”的环境下，网络恐怖主义可能利用不法技术使密闭的数据库形成漏洞，对与国家信息有关的系统进行攻击，导致诸如移民管理人工智能系统有关信息泄漏。例如：2020年1月，我国某航空公司信息系统遭到网络武器攻击，使得部分乘客出行记录等数据被窃取。^[13]

2. 移民管理人工智能执法系统运行中产生的相对人信息权益风险

移民管理智能化执法在收集、处理相对人数据信息的过程中存在相对人信息权益被侵害的潜在风险。一方面，移民管理人工智能系统可能会将一些相对人不愿为人知晓的行为特征、价值取向呈现给执法人员或他人，使得一些个人隐私信息被侵害。另一方面，移民管理人工智能系统采集的数据可能失真（如“注水”数据型失真、数据未及时更新型失真）导致相对人在数据真实权、知情权、修改权和删除权等方面受到侵害。由于数据权利主体自身往往对执法机构储存的个人数据的真实性缺乏确知，导致侵权风险无法彻底消除，并且这种风险会在数据流转过程中持续传递，从而引发连锁反应，产生更多的侵权后果。

3. 第三方参与移民管理人工智能执法系统导致的相对人信息权益风险

受限于人力、物力等因素，移民管理智能化

执法技术和设备的研发、维护需要相关公司参与。相关公司在参与移民管理智能化执法技术、设备研发、维护过程中可能由于自因或他因导致相对人信息泄漏或系统遭到攻击。例如：2019年6月，美国海关和边境保护局发布公告，其分包商的网站遭到黑客的“恶意网络攻击”，导致数据库内出入境旅客的照片泄露。^[14]

（三）移民管理人工智能系统独立执法的风险

当前，以人工智能为代表的新技术深刻影响一些行政执法领域。例如：在行政许可领域，行政许可人员借助人工智能对一些许可事项实现“自动受理、审核、决定”。人工智能作为一种颠覆性技术也将深刻影响移民管理执法领域，使得围绕出入境人员所构建的传统的责任体系面临巨大冲击。公权力具有不可让与的法律属性，因此移民管理人工智能执法系统不能代替公权力作出行政执法决定。然而，在移民管理智能化执法过程中，存在执法人员过度依赖人工智能系统现象，进而导致人工智能系统在事实上独立执法的情况。移民管理人工智能系统独立执法可能带来以下次生风险。

1. 引发执法不公的风险

当前，在移民管理领域人工智能技术还不具备价值判断能力和独立思考能力，执法人员若完全依靠机器作出执法决定可能会产生执法不公的风险。例如：在美国发生的一起案件中，警察在没有物证、人证且未查明杀人动机的情况下，仅依靠人工智能枪声定位系统逮捕1名黑人男子，认定该男子杀死1名女子，然而，几个月后，法院因案件证据不足，判定该名男子无罪。^[15]

2. 导致执法人员对智能化执法的监督“流于形式”的风险

当执法人员过于依赖或采用算法建议时，会有意忽略其他来源的警告。因此，人类参与人工智能决策过程并不一定意味着这种参与能够对决策产生重大影响。在加拿大出入境智能化执法实践中，人工智能算法建议仅作为移民申请者第一级申请的辅助决策工具，由执法人员负责决定是

否受理。如果人工智能系统认为符合条件, 此类申请将会进入快速通道。尽管随后有1名执法人员对移民第一级申请进行干预, 但人工智能算法建议会潜在影响人工干预, 这是因为在自动化程序中, 人工干预有时只是确认人工智能系统作出的决定。^[16]

3. 产生责任归属的风险

当移民管理人工智能系统作出错误决策时, 如何确定责任归属, 是一个复杂的问题。如果责任仅归属于使用者, 似乎对使用者不公, 因为使用者的决定毕竟是建立在人工智能系统作出错误决策的基础上的, 而且使用者无法看到人工智能系统决策的具体过程; 如果把责任仅归属于人工智能系统研发者, 对于研发者来说显然也是不公的, 毕竟研发者既不享有也未实际实施行政执法权; 如果将责任归属于人工智能系统本身, 则会出现人工智能系统无法承担责任的困境。

三、移民管理机构智能化行政执法的优化路径

为了应对移民管理智能化执法可能带来的风险, 必须坚持人的主体地位, 强化算法评估审查, 构建适合移民管理智能化执法的技术正当程序。未来, 移民管理机构可从以下方面出发, 优化移民管理智能化执法。

(一) 构建移民管理智能化执法的算法影响评估审查制度

有效遏制移民管理智能化执法的“算法黑箱”和规避算法偏差引致的歧视性、可信性执法风险, 离不开移民管理智能化执法算法影响评估审查制度的建设。移民管理机构可以根据人工智能算法工具在移民管理执法领域的任务类型、影响主体、影响程度、数据信息敏感性等要素, 建立科学合理的评估审查指标体系和多方主体参与的算法影响评估审查机构, 增强算法决策信度, 减少算法偏差引发的事件。在移民管理智能化执法的算法设计环节, 要强化人工智能系统性偏见的评估审查, 避免因移民管理人工智能系统性偏见而引发执法歧视风险。要注重区别“正义的”移民管理智能化执法“偏见”和“非正义的”移民管理智

能化执法“偏见”, 一些移民管理智能化执法虽带有算法“偏见”, 但确实符合执法正义、国家安全需要, 那么评估审查机构不应简单“一刀切”地将该算法模型视为“问题”算法模型。要关注移民管理机构在将移民管理相关法律法规等内容转化为代码的过程中, 是否充分吸纳立法机关的解释意见; 在将移民管理违法行为的特征转化为代码的过程中, 是否吸纳社会公众的意见, 提升算法透明度以及移民管理智能化执法公信力。

在移民管理智能化执法的算法测试环节, 移民管理人工智能系统在承担相应任务前必须经过一定的事先测试和评估: 第一, 测试。即通过测试平台对移民管理人工智能系统进行测试, 审查其是否准确写入相关规则, 是否存在一定的系统误差、任意性和随机性, 同时还应进行预期设计和意外场景预设。第二, 评估。评估审查移民管理人工智能系统的关键性能, 分析可能存在的风险问题, 邀请专业人员解决。在移民管理智能化执法的算法运行环节, 要注重使用者在运用移民管理智能化执法算法培训方面的评估审查。只有在充分了解人工智能系统如何工作、执法人员如何接受与该系统互动的培训后, 才能准确知晓为确保移民管理智能化执法公正而考虑的响应程度, 以及使用者在决策时是否考虑到这些算法模型的局限性。此外, 还要加强算法问责机制评估, 建立行之有效的算法问责机制, 规范算法的运行。

(二) 保障移民管理智能化执法网络和信息安全

为了维护移民管理智能化执法网络和信息安全, 从而保障相对人信息权益, 可以采取以下对策。

1. 加强移民管理人工智能与区块链技术的融合

区块链技术能够最大程度地规避数据信息保存在区域网、互联网上的安全风险。当前, 一些国家已将移民管理人工智能与区块链技术相结合, 以确保相对人信息准确、安全, 降低未经授权访问等风险。欧盟一些成员国将区块链技术用于移民管理。在这些成员国中, 区块链技术被用于实现高度敏感信息的交换, 连接不同的服务和系统, 并改善参与移民管理的当局之间的信息流。例如:

德国联邦移民和难民局（BAMF）使用了一种名为 FLORA 的区块链基础设施，来改善相关部门之间的信息流，提高流程相关信息透明度和简化人工操作等。此外，为了保障人工智能所需数据及时、准确、合法，德国采用了一种假名标识符解决方案来删除、更正区块链中的个人数据。^[10]

2. 正确处理维护国家安全和保护个人隐私的关系

在当前国际恐怖主义威胁形势依然严峻的背景下，强化对出入境个人信息的数据收集工作，构成了提升国家安全能力与边境管理效率的必要措施。因此，移民管理智能化执法需要收集出入境个人信息。对出入境人员个人隐私权的保护可通过法律加以调节。移民管理机构可以依据上位法制定适合本机构特点的智能化行政执法规则，最大限度地保护个人隐私权。一方面，约束信息处理主体在个人信息收集和使用等环节的公权力，明确移民管理智能化执法程序及数据处理要求；另一方面，授予信息被收集人对相关信息的收集知情权、删除权等权利。出入境人员对记录在移民管理机构人工智能系统中的个人信息享有查询请求权，对于自己的错误信息享有更正请求权，对非法记录的信息享有删除请求权。

3. 加强对移民管理智能化执法技术或设备外包行业的监管

一方面，可以建立移民管理人工智能外包研发服务行业准入机制，要求研发人员必须通过一定的测试才能为移民管理机构服务，防止技术人员因价值观念等原因给移民管理智能化执法的人工智能算法、信息数据等带来安全风险；另一方面，可以建立完善移民管理智能化执法的人工智能外包研发服务行业诚信机制，通过诚信积分、失信惩戒等强化移民管理智能化执法的人工智能外包研发服务行业监管，最大限度地消解人工智能外包行业存在的安全风险。

（三）建立移民管理智能化执法偏离纠正机制

移民管理人工智能系统独立执法带来的执法不公等风险，是执法人员不加反思地信任和运用

人工智能系统带来的后果。因此，移民管理机构有必要建立移民管理智能化执法偏离纠正机制，化解移民管理人工智能系统独立执法风险，纠偏机制具体包括以下内容。

1. 明确自然人类的主体地位

在移民管理智能化执法应用过程中要明确自然人类的主体性。目前，人工智能在实际运用中是不完美的。尽管人类决策存在固有的局限性，然而人工介入移民管理人工智能系统执法过程，有助于识别和纠正移民管理人工智能系统执法过程中出现的偏差，从而使得缺乏对个人特定情境或其他相关背景考量的智能化执法流程更加符合人本原则，增强其人性化维度。因此，有必要根据移民管理人工智能系统算法适用的任务类型、边界范围等为其划定清晰可见的“红线”，合理发挥人工智能的优势，优化移民管理工作中“人一机”分工。

2. 坚持技术正当程序

在移民管理领域实施智能化执法，虽然旨在提升执法人员的行政效率，但必须确保智能化执法过程中不因技术的采用而给相对人的权利造成不当限制或采取任何形式的间接限制。为此，有必要明确适合移民管理智能化执法一系列技术程序公平的具体要求，落实告知、说明理由、听取陈述和申辩等正当程序要求，探索将法制审核等程序内化到人工智能执法程序之中，使得法律程序与技术程序有机融合在一起。

3. 保留相对人的程序选择权

保留相对人的程序选择权是行政执法正当性的基础。不能或不愿使用自动化系统的相对人，理应享有拒绝使用自动化系统的权利。一方面，相对人有可能因生理残障或知识欠缺而不熟悉自动化系统的操作方法；另一方面，相对人可能出于个人隐私泄露的担忧而排斥自动化系统采集个人信息。因此，在一定程度上应保留窗口受理、书面决定等传统的人工方式。与之相对应的是，相对人也应享有选择使用自动化系统的权利。

4. 明确移民管理智能化执法的责任归属

“机器是行政机关的延长之手，机器‘表达’

的意思归属于行政机关”。因此,在移民管理智能化执法出现错误时,原则上应由移民管理机构对外承担责任,因为移民管理智能化执法决策最终是以移民管理机构的名义作出的。若内部公务人员出现失职行为,应根据既定的责任分配机制承担相应的法律责任。原则上,行政责任不应转嫁给移民管理人工智能系统的研发者或技术服务提供者。但是,移民管理人工智能系统的算法毕竟是技术研发、服务者提供的,如果存在产品或服务的缺陷,那么移民管理机构可追究开发者的民事责任。

以人为基础的决策过程存在不可避免的延误和官僚主义,因此,有必要使用人工智能系统来代替人工决策,或将其作为决策过程的辅助工具。人工智能给我们今天生活的世界带来诸多好处,可以提高人类决策的速度、效率、公平性和准确性,降低决策成本。伴随着各国(地区)移民管理机构对人工智能研发工作的支持,人工智能产品将会在移民管理领域发挥战略作用。人工智能技术的持续迭代与创新正推动着移民管理领域在管理理念和实践模式上的革新与转型。移民管理机构在拥抱人工智能的同时,也需要清晰认识到人工智能存在的不足,通过多种措施使人工智能更好地服务于移民管理领域。

参考文献:

- [1] 澳门CPSP资讯公众号.自助通关系统指南[EB/OL]. (2017-08-16) [2024-04-23].<https://mp.weixin.qq.com/s/GAgWSpWITDVuFD8HFxQjZQ>.
- [2] 广州邮政EMS公众号.免签未落实!新加坡入境出新规,办签通关先看一步![EB/OL]. (2024-01-18) [2024-05-25].<https://mp.weixin.qq.com/s/x1a2CR4M7Ow4sSiSDE3WgQ>.
- [3] 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.
- [4] OZKUL D. Automating immigration and asylum: the uses

of new technologies in migration and asylum governance in Europe[R]. Refugee studies center, university of Oxford, Jan.23,2023: 1-75.

- [5] 李晴.自动化行政处罚何以公正[J].学习与探索, 2022(2): 72-81.
- [6] Office of citizenship and migration affairs, Republic of Latvia. Artificial intelligence to support applicants for citizenship [EB/OL]. (2021-02-04)[2024-05-29].https://www.pmlp.gov.lv/en/article/artificial-intelligence-support-applicants-citizenship?utm_source=https%3A%2F%2Fwww.google.com.hk%2F.
- [7] 岳楚炎.人工智能革命与政府转型[J].自然辩证法通讯, 2019(1): 21-25.
- [8] VOHRA A. Social order in the age of artificial intelligence. The use of technology in migration governance and decision-making [EB/OL]. (2023-01-23)[2024-05-29].<https://open.library.ubc.ca/soa/ciRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0437225>.
- [9] PASQUALE F. The black box society: the secret algorithms that control money and information[J]. Cambridge: Harvard university press, 2015.
- [10] European migration network. The use of digitalisation and artificial intelligence in migration management: Joint EMN-OECD Inform" [EB/OL].(2022-02-04)[2024-05-30]<https://www.oecd.org/migration/mig/EMN-OECD-INFORM-FEB-2022-The-use-of-Digitalisation-and-AI-in-Migration-Management.pdf>.
- [11] MCGREGOR L, MURRAY D, NY V. International human rights law as a framework for algorithmic accountability[J]. International and comparative law quarterly, 2019(2): 309-343.
- [12] 留学杂志公众号.《留学》快讯国际版[EB/OL]. (2022-03-04)[2024-05-28].<https://mp.weixin.qq.com/s/97LkTdDWksexetVG9skl9Q>.
- [13] 人民网.国家安全部公布三起危害重要数据安全案例[EB/OL].(2021-11-01)[2024-05-28].<http://finance.people.com.cn/n1/2021/1101/c1004-32269793.html>.
- [14] CNN网站. Feds say photos of travelers compromised in data breach[EB/OL].(2019-06-10)[2024-05-30].<https://edition.cnn.com/2019/06/10/politics/customs-and-border-protection-images-travelers-data-breach/index.html>.
- [15] 李飞达.人工智能在公安行政执法中的应用、风险及其规制[J].北京警察学院学报, 2022(1): 21-28.
- [16] AWOTULA D. Automated immigration and administrative law in Canada: assessing the immigration, refugee citizenship Canadas' TRVs advanced analytics program[J]. SSRN electronic journa, 2023: 14-15.

责任编辑: 胡应翀