

# 行政处罚决定公开的界限及规制

吕欣怡

苏州大学王健法学院, 江苏 苏州

收稿日期: 2026年1月8日; 录用日期: 2026年4月13日; 发布日期: 2026年4月22日

## 摘要

《行政处罚法》修订后新增的“行政处罚决定公开”制度, 将原本规定于特殊行业领域的违法行为公示制度抽象化、一般化, 上升为行政机关的执法权力之一。这一举措无疑对扩大公众监管范围, 增强政府透明度起到了正面作用。但同时, 法律条文的概括性和模糊性也可能导致行政机关滥用自由裁量权, 侵犯相对人权益。因此, 明确行政处罚决定公开的界限并对其进行规制, 是十分重要的。对此, 笔者先于理论层面论述规制行政处罚决定公开的理论基础, 明确行政处罚决定公开的界限, 提出“界限规制理论”; 再从实践层面将“界限规制理论”运用于行政机关的执法程序中, 以期让行政处罚决定公开制度能够规范化运行。

## 关键词

行政处罚决定公开, 信息公开, 法律规制, 个人信息保护

# Boundary and Regulation of the Disclosure of Administrative Punishment Decisions

Xinyi Lv

Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: January 8, 2026; accepted: April 13, 2026; published: April 22, 2026

## Abstract

After the revision of the Administrative Punishment Law, the newly added “administrative penalty decision publicity” system abstracts and generalizes the illegal act publicity system originally stipulated in the special industry field, and increases it to one of the law enforcement powers of the administrative organ. This measure has undoubtedly played a positive role in expanding the scope of public supervision and enhancing government transparency. At the same time, however, the generality and ambiguity of the legal provisions may also lead to the abuse of discretion by the

administrative organs and the infringement of the rights and interests of the opposite party. Therefore, it is self-evident that it is important to clarify the boundaries of the publicity of administrative penalty decisions and regulate them. In this regard, the author firstly discusses the theoretical basis for regulating the disclosure of administrative penalty decisions at the theoretical level, clarifies the boundaries of the disclosure of administrative penalty decisions, and proposes the “boundary regulation theory”; then applies the “boundary regulation theory” to the law enforcement procedures of administrative organs at the practical level. The aim is to standardise the operation of the system of disclosure of administrative penalty decisions.

## Keywords

Disclosure of Administrative Punishment Decisions, Information Disclosure, Legal Regulation, Personal Information Protection

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 提出问题：我国行政处罚决定公开的规制之义

行政处罚决定公开有其积极意义，是执法公示制度于行政处罚领域的进一步推广。执法公示既是行政法的基本原则之一，也是完善法治政府建设透明政府的应有之义。2018年颁布的《“三项制度”指导意见》中明确指出，要进一步推行行政执法公示制度，并加强事后公布监管，具体而言，要求行政机关在执法决定作出之日之后的7个工作日内，将行政许可、行政处罚的执法决定信息向社会公众公开。这一规定，对于行政处罚信息的公开做了更加明确与严格的要求，通过社会舆论对行政处罚实施全程进行反向推动，使行政处罚权能够在阳光下运作，从而实现对行政执法行为的有效规范[1]。

然而，行政处罚信息与行政许可、行政收费、行政检查等执法信息相比较，属于消极的、负面的信息，若不适当地公开，其受众的非特定性和信息的传播所引起的连锁反应，不仅会加重行政执法的工作压力，还会降低处罚相对人的社会评价，进而影响到相对人的其他合法权益[2]。日本行政法学者盐野宏曾经表示，行政机关在收集、使用和公示行政相对人和相关人的个人信息的过程中，如果没有进行适当的处理，就极易对民众的权益造成不当侵害[3]。

鉴于行政处罚决定公开制度的特殊属性，若想要更好地发挥该制度的正面作用，则须对该制度进行更加深刻的理解和做出更加明确的限制。笔者遂提出问题——“我国行政处罚决定公开制度应当如何规制？”，并将于下文中通过对行政处罚决定公开的界限“具有一定社会影响”进行合理界定，从理论层面和实践层面探寻行政处罚决定公开的界限规制之义。

## 2. 理论层面：探索行政处罚决定公开的规制理论

### 2.1. 规制行政处罚决定公开的理论基础

#### 2.1.1. 处罚决定公开的定位：正视侵益性

明确行政处罚决定公开的定位，是规制该制度的首要理论问题。若行政处罚决定公开的定位仅限于监督性，则应当将其放置于传统的政府信息主动公开的视野下，行政机关有关于行政处罚决定的公开也应当遵循“应公开尽公开”的传统行政法原则。但很明显，行政处罚决定公开制度的法律条文对公开的范围进行了限缩，将其限制于“具有一定影响力”的程度范围内，这是与一些学者认为行政处罚决定公

开侧重于监督性的定位相矛盾的。立法者对行政处罚决定公开施以范围限制，其背后所隐含的制度的另一定位——侵益性，是我们所必须正视的，只有关注到行政处罚决定公开自身所具有的对相对人和相关人权益的不利影响，才能为规制公开制度提供合理的理论基础。

新《政府信息公开条例》和新《行政处罚法》均新增的“行政处罚决定公开”制度，引发了行政法学界对于该公开制度定位的讨论。有学者从两法的立法目的出发，认为两法的宗旨都在于通过对政府的监督规制，推动法治政府的形成。并由此认为，立法者在创制处罚决定公开制度时，所考虑的主要是该制度设立后，对于行政机关在行政处罚执法过程中的监督作用，行政处罚决定公开的原旨定位无疑是进一步加强对于行政机关的监督规制。

笔者承认行政处罚决定公开制度的监督性定位，但同时也对该单一性定位持否定态度。这是因为，若只将该制度局限于对行政执法的监督，而忽视处罚公开制度客观上对行政相对人和相关人所造成的不利影响，则会造成处罚决定公开权的无限膨胀，毕竟可将无限制的公开解释为政府受监督力度的加强，这是我们需要保持警惕的。在此，笔者提出应当将足够的关注度聚焦于行政处罚决定公开制度的另一定位——侵益性，并对侵益性保持谦抑态度。行政处罚决定公开的侵益性定位可以分别从两方面看出：行政处罚自身的特殊性质和立法者对处罚决定公开的态度转变。

之所以须对行政处罚决定公开持审慎态度，归根结底是因为行政处罚有其特殊性。行政处罚的独特之处在于，该制度的内容公示实际上具有“双重”监督作用，即一方面是对行政机关执法的合法合规性监督，以确保行政处罚的合法性和合理性；另一方面是对实施违法行为的行政相对人的社会监督，以公众舆论制约行政相对人的行为<sup>[4]</sup>。而对于行政相对人的这种社会监督，对施行对象造成了新的否定评价和不利负担，笔者将此定义为行政处罚决定公开的另一个重要定位，也是规制处罚决定公开的核心原因——行政处罚决定公开的侵益性。

此外，从我国的立法进程中可以看出，立法者对于处罚决定公开的侵益性的认识也在不断加深，认识进程可以概括为“从特殊行业到一般执法”。在《政府信息公开条例》和《行政处罚法》修改之前，于一些特殊行业的法律法规中，处罚决定公开制度已有所确立。《证券法》授予了国务院证券监督管理机构行政处罚决定公开的权力，在机构对证券违法行为作出行政处罚后，有权对处罚决定予以公开<sup>1</sup>，以确保证券市场的秩序和稳定，维护投资者的权益。《环境保护法》规定，县级以上地方人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当加强对企业事业单位和其他生产经营者的环境违法行为的监管，并将其环境违法信息记入社会诚信档案，以确保环境保护监督管理工作的有效开展。此外，还应当及时向社会公布违法者名单<sup>2</sup>，以确保违法者受到应有的惩罚。将处罚信息公示制度引进到上述领域，主要是为了起到对违法者起到社会的震慑和社会对违法者的监督，与“依法执政”“失信惩戒”等制度建设相结合，是对社会全面诚信建设的补充需要，而不是单纯地将处罚信息公示制度的目标放在对行政机关执法的监督上<sup>[4]</sup>。这说明，立法者对于处罚决定公开给相对人带来的负面影响和惩戒作用是有所意识的。

在《行政处罚法》的修改过程中，也能体现出立法者由于意识到了行政处罚决定公开具有侵益性，给予行政机关公开的权限呈限缩趋势。全国人大对外公布的《行政处罚法(修订草案)》一审稿第45条规定“行政处罚决定应当依法公开”。此时，立法者仍然立足于“以公开为原则，以不公开为例”的行政法基本原则，对行政处罚的决定持全部公开态度。然而，在之后公布的《草案》二审稿中，有关于行政处罚

<sup>1</sup> 《证券法》第172条规定：“国务院证券监督管理机构依据调查结果，对证券违法行为作出的处罚决定，应当公开。”

<sup>2</sup> 《环境保护法》第54条第2、3款规定：“县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当依法公开环境质量、环境监测、突发环境事件以及环境行政许可、行政处罚、排污费的征收和使用情况等信息。县级以上地方人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，应当将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案，及时向社会公布违法者名单。”

决定公开规定的文字表示由“应当依法公开”修改为“应当按照政府信息公开的有关规定予以公开”。由此可以看出，立法者对于行政处罚决定公开的态度发生了转变：从全部公开变为部分公开，对行政处罚予以公开的依据在于“本行政机关认为具有一定社会影响”。最终新修订的《行政处罚法》第48条将“行政机关认为”一词也予以删去，在行政处罚决定前只保留“具有一定社会影响”这一限定词。这一修改将行政处罚决定公开的判断标准从行政机关的主观性判断转变为符合一般人认知的客观化标准，缩小了行政机关在判断行政处罚影响力时的自由裁量权，对于行政处罚决定公开进行了进一步限缩。

尽管有学者主张行政处罚决定公开的目的并不在于声誉制裁，且行政机关在执法中也不得主动追求，但不可否认，处罚决定的公开在现实中不可避免地会对行政相对人的权益造成一定不利影响。鉴于此，必须对行政处罚决定公开进行规制，以防止公权力的不当扩张侵犯私人权益。

### 2.1.2. 处罚决定公开的性质：特殊政府信息公开

承前所述，行政处罚决定公开对于行政相对人的名誉等权益客观上会造成一定不利影响。基于这一客观事实，有观点认为行政处罚信息公开应为声誉罚，认为行政处罚决定公开实质上造成法律上行政处罚的效果，本质上与行政处罚种类中的警告、通报批评相同，都属于声誉罚<sup>[5]</sup>。虽然行政处罚决定公开存在给行政相对人带来负面影响的客观效果，但其与行政处罚存在本质不同，其不具备行政处罚的特点。原因在于：其一，行政处罚决定公开是行政机关履行公开原则的应有之义，是行政机关作出行政处罚决定之后实施的内部工作流程<sup>[6]</sup>。其二，行政处罚决定公开并没有新的违法行为产生。因没有新的违反行政管理秩序的违法行为的产生，在界定行政处罚决定公开的性质时，将其因存在客观的侵益性影响事实而界定为声誉罚显然并不十分恰当。

行政处罚决定公开不具有改变被公开者法定权利和义务的主观意思表示，公开后客观上造成被公开者社会评价的降低，也不是行政处罚决定公开的直接法律效果<sup>[7]</sup>。从实质而言，行政机关将处罚决定予以公示应属于行政事实行为，其只是向社会公众公开已经确定的行政处罚信息，并没有追求法律效果方面的意思表示<sup>[8]</sup>。因此，行政处罚决定公开应当是政府信息公开的一部分，属于政府主动公开范畴。但因为行政处罚决定是侵益性具体行政行为，在行政处罚决定书中包含大量的当事人信息和隐私，在行政处罚决定书对外公开后，客观上将会给行政相对人权益带来不利影响，因此，应当将行政处罚决定公开作为一种特殊的政府信息行为，对行政处罚决定有条件限定框架范围地进行公示<sup>[6]</sup>。

### 2.1.3. 知情权与隐私权的利益衡量

公开原则是行政法的基本原则，政府及时向公众公开行政信息，有利于社会对政府行政行为的监督，是保障公民知情权的必然要求。然而，当政府公开的信息中包含个人的隐私时，就会出现公民的隐私权与知情权产生矛盾的权利冲突现象。此时，隐私权与知情权何者居于优位，便是需要论证的核心议题。在私法学界，学者普遍承认隐私权的重要性，但也认为在一定条件下，如出于公共利益的考量，隐私权要让位于知情权<sup>[9]</sup>。而公法视角下，行政法学者普遍持有隐私权的权利位阶高于知情权，知情权在权利中途应当让位于隐私权的立场，认为切合公众需求的知情权，不应当以牺牲一般人的隐私权为代价，而是应当在兼顾社会公益和个人私益的前提下得以实现。“知情权不能建立在一个普通人(非官员和公众人士)的痛苦之上。”<sup>[10]</sup>从公法观点出发，行政机关对于公民隐私信息的公开应当极其审慎。这是因为，执法决定公开和公众知情权之间的关联，应当侧重在监督行政机关的执法行为这一层面来加以理解。也就是说，在行政处罚这个层面，公众的知情权的基本内容是对行政机关行使行政处罚的执法行为进行监督，包括审视行政机关的处罚依据、程序是否合法，就行政机关的执法活动提出意见建议以保证执法行为的公正透明等，而不是为了了解被处罚人的个人信息和违法状况<sup>[4]</sup>。在评判公开原则于行政处罚决定领域的适用是否合理，可以引入“比例原则”作为评价标准。在比例原则之下，行政处罚决定的全部公

开不仅对于公民知情权的保障不存在必要性，而且还会额外造成对于行政相对人隐私权的侵犯。综上所述，对于行政处罚决定不加以规制的普遍公开，是侵犯公民隐私权的不合理行为，只有作出的行政处罚决定确有一定社会影响时，才能得到有限公开。

#### 2.1.4. “一事不二罚”原则的考量

若承认行政处罚决定公开具有客观上的侵益性，那么不可避免要讨论在对一违法行为实施行政处罚后又将其予以公示是否违反了“一事不二罚”这一行政处罚法基本原则。在讨论行政处罚决定公开之前，对于公布行政违法事实的行为在原来的处罚层次上是否还会给相对人以第二次“处罚”，学界已有诸多争论。有学者认为违法事实的公开可能与“一事不二罚原则”相悖，例如莫于川教授认为，对于执法信息披露的范围的过度扩张，应当保持警惕心理，对公开信息谨慎处理，以免对被处罚人造成二次处罚，侵犯相对人的合法权益[11]。但也有学者并不将处罚决定公开纳入正式的行政处罚范畴，如欧内斯特·盖尔霍恩学者的研究调查表明，与其他正式的法定的处罚相比，联邦生活费用委员会(The Cost of Living Council)更偏向于运用负面信息披露手段以获取公众的顺从，尽管这一手段只能作为一种非正式的惩罚存在[12]。行政处罚决定公开有其客观上的侵益性，具体而言，行政机关在对被处罚人进行否定性评价也就是行政处罚后，再面向社会公示被处罚人的负面评价，客观上极易对相对人的声誉造成不利影响，由此可以认为，行政处罚决定的公开确实已涉嫌对行政处罚“一事不二罚”原则产生冲击。为了防止这种不利后果，需要在原有的立法基础上，对行政处罚决定公开制度进行细化规定，或者建立额外的规范体系来对其加以规制[4]。此时，必须引入一个判断能否将处罚信息向社会公开的标准。在立法者看来，“是否具有一定社会影响”就是符合这一要求的标准，该标准对于处罚决定公开制度予以明确和限制，在一事不二罚原则与公开原则之间进行权衡，以避免两项基本原则之间的冲突。

### 2.2. 规制行政处罚决定公开的界限：“具有一定社会影响”

依据《行政处罚法》第48条的规定可知，对于一行政处罚决定是否应当予以公开，应当根据该行政处罚决定是否具有社会影响来作出判断。然而，将行政处罚决定作为是否予以公示的界定对象，将会陷入判断社会影响不能的困境。行政处罚决定是行政机关对行政相对人做出的具有惩戒性质的行政行为。从行政主体角度而言，行政机关行使国家公权力的行为必然具有广泛的社会影响，这也是对行政权力进行规制的原因之一，以防公权力的不当行使造成影响巨大的负面效果；从维护社会公益角度而言，行政机关出于公共利益的考虑，对行政相对人作出的处罚，产生的效益之一自然会表现为对公共秩序的维持和对公众利益的保护。在此视角下，似乎任何行政处罚决定都会被纳入“具有一定社会影响”的范畴中。若拘泥于对“行政处罚决定”的考量，则行政机关的任何处罚决定都可能以具有一定社会影响为理由而向社会公开。这不仅使得“具有一定社会影响”这一限定词丧失限缩意义，第48条被完全架空沦为空法，还与控权保民的立法主旨背道而驰。

此时，行政处罚决定公开的判断环节似乎陷入僵局。若没有合理切实的判断标准，行政处罚决定则难以做到有限公开，行政机关的公开决定权也得不到有效制约。为解决这一僵局，笔者在此提出行政处罚决定公开的“界限规制理论”。界限规制理论主要包括两个方面，分别是行政处罚决定公开的界定对象和界定对象的社会影响。将界限规制理论运用于行政处罚决定公开中，只需要先确定该行政处罚决定所界定的对象，再通过一定的基准评估对象的社会影响，即可作出该行政处罚决定是否应当向公众公开的判断。

#### 2.2.1. 界定对象：违法行为

行政处罚决定公开的程序逻辑可以概括为：行政相对人实施违法行为 - 行政机关依法对该相对人作

出行政处罚决定—行政机关对该处罚决定进行评估,认为具有一定社会影响——将该处罚决定向社会公众予以公开。笔者认为,行政处罚决定作为行政处罚的环节之一,当在这一环节陷入评价不能的僵局时,不妨向前一环节追索,也就是说,将被行政机关作出处罚的“违法行为”作为公开与否的界定对象。

将违法行为作为界定对象是具有其合理性的。原因在于,被处罚行为是行政处罚决定作出的前提,行政处罚决定是对于被处罚行为作出的不利和消极评价。依据《行政处罚法》第5条规定的“过罚相当原则”,若违法行为在事实、性质、情节和社会危害程度方面具有较高的社会影响力,则对其作出的行政处罚决定中规定的处罚种类、内容等须与之相当而具有较高的惩戒性和警示性,对于社会的影响力较大,符合将行政处罚决定予以公开的法定构成要件。因此,在判断处罚决定的社会影响时,应当具体考察个案中行政相对人所实施的违法行为的社会影响力。

违法行为是很容易确定的,若行政相对人未实施违法行为,则行政机关根本无事实可依据而予以处罚,因而笔者在此不必过多赘述。

### 2.2.2. 社会影响：定性定量

那么,在确定了界定对象是行政相对人所实施的违法行为后,应当如何设定具有普适性和易操作性的评价基准,以判断违法行为的社会影响达到足以向社会公开的程度?笔者认为,对于违法行为社会影响的评价体系,应当分为“两步走”,即通过“定性”与“定量”评判。第一步“定性”,是指判断违法是直接涉及公共利益还是个人权益,若与公共利益关联密切,则纳入第二步“定量”考量,即对该违法行为所造成的负面影响范围进行评估。下文中,笔者将分别对两项评价标准的具体适用进行论述。

在“定性”层面,主要是考量违法行为与社会公益的密切关联性。在知情权与隐私权的博弈中,社会公益是导致最终倾向何种权利的重要决定因素。有学者认为,“‘具有一定社会影响’主要是指与社会公共利益、公共健康、公共安全有关联的行为。”<sup>[13]</sup>若违法行为所侵犯的并非社会公益而是个人权益,则无公开之必要,个人权益的保护无须通过公开让全社会知晓的方式得以实现。然而,对于违法行为是否涉及社会公益的判断,须注意切忌泛泛而谈,因为从行政处罚的本质来看,行政机关对行政相对人的违法行为进行惩戒是出于维护公共利益的考量。如果对个案中的行政处罚予以宽泛理解,则会得出所有违法行为都与公益相关的结论,那么该标准会丧失其判断意义,这与上文所论述的不宜将处罚决定作为界定对象的理由是相似的。笔者认为,能够公开的违法行为,应当是与社会公益有密切关联的。一般来说,指的是与公共健康、公共安全、经济安全、社会稳定等有关的行为,和涉及公众生命财产安全的领域。在此类案件中,受害者通常不具有确定性,因此公开对其作出的行政处罚,可以有效起到社会监督和风险预警作用<sup>[5]</sup>,以提升安全水平,并有效遏制违法行为的蔓延。此外,这种公开还有助于提高公众对安全问题的重视程度和参与度。举例而言,食品安全、产品质量、环境保护等领域的违法和处罚信息,因其与公众利益有着紧密的关系,所以应该予以公开,这样才能帮助公众了解并做出选择,用脚投票,防范风险<sup>[14]</sup>。

如何理解这里的“密切性联系”,可以从违法行为所违反的具体法律条文入手,这也是行政机关在行政处罚决定书中所必须列明的法律依据。以《治安管理处罚法》为例,从整体结构上而言,《治安管理处罚法》中规定了五种违法行为,分别是“违反治安管理的行为”“扰乱公共秩序的行为”“妨害公共安全的行为”“侵犯人身权利、财产权利的行为”和“妨害社会管理的行为”。尽管《治安管理处罚法》整体的立法目的是“维护社会治安秩序,保障公共安全”<sup>3</sup>,但仍然不可直接将其所规定的所有违法行为都认定为直接涉及社会公益而予以公开。这五种行为中,侵犯人身财产权利的行为与其他行为相比,明显侧重于对于个人利益之保护,而与公共利益关联并没有那么密切。从具体条文而言,《治安管理处罚法》

<sup>3</sup>《治安管理处罚法》第1条规定:“为维护社会治安秩序,保障公共安全,保护公民、法人和其他组织的合法权益,规范和保障公安机关及其人民警察依法履行治安管理职责,制定本法。”

第 43 条规定的“殴打他人或者故意伤害他人身体”这一违法行为，只是对于受害人的个体私益而非社会公益造成了直接的侵害[9]，因此不应予以社会公示。

一言以蔽之，违法行为的“定性”逻辑是先确定违法行为所触犯的法律条文(这一步是十分容易的，因为行政机关对行政相对人作出行政处罚必须在处罚决定书中列明处罚的法律依据)，再对该法律条文进行分析是侧重于社会公益还是个人权益的保护，以确定违法行为所侵害的法益性质。

在“定量”层面，则主要是考量违法行为的后果危害严重性。基于行政法上比例原则之考量，对于情节轻微且未造成严重危害后果的违法行为，即使侵犯公共利益，也不应当采取公开这一措施。公权力机关公开处罚决定，其影响程度是远超常人想象的。情节轻微、危害不大的违法信息被行政机关披露出来后，经由媒体的传播效应、公众的认知信息差、社会心理机制的复杂性等因素的影响，该违法信息可能会被无限放大，社会舆论对相关信息的关注度在短时间内急剧提高，很容易造成社会公众的过度反应。因此，必须对违法行为的危害后果进行评估，将违法情节、不利后果的影响范围、是否及时纠正并减少影响纳入考量范围，在作出客观公正的影响范围评估后再决定是否予以公开。

应当注意的是，公众对某一不法行为的社会关注程度仅仅是“具有一定社会影响”评价中的一项影响要素，并非其评判的主要依据[14]，不可独立于“定性”“定量”而作为公开的决定因素存在。只有首先对违法行为进行定性，认为其与社会公益有直接关联，而后再对其危害后果进行评估时，可以将社会影响作为参考因素之一。以公众人物因交通违法而受到行政处罚案件为例，在第一步对违法行为进行定性时会发现，该行为与社会公益的直接联系性不强，而仅属于个人违反行政管理秩序的一种行为[9]，因此出于对保护个人隐私权的考量，应当不予公开。即使公众人物的身份会给该案件带来较高的社会关注度，也不能仅凭此认为该行政处罚是具有一定社会影响的案件而予以公开。

### 3. 实践层面：界限规制理论的实践回应

上文中，笔者于理论层面论述了界限规制理论的理论层面正当性。但若想要该理论切实可行地运用于行政机关的执法过程中，也须从实践层面运用界限规制理论对行政机关的公开规范提出新要求。在传统的行政法理论中，为了对传统的行政行为进行有效的规范制约，通常从组织法层次、行为法层次和救济法层次上，均衡地对权力控制进行安排分配。然而，在公开行政处罚决定这一行政行为上，笔者赞成熊樟林学者的观点，应当将行政处罚决定公示的权力控制重点前移，主要从组织法层面和行为法层面出发，在公开前的程序性问题上设定规范[15]。这是因为，当前行政机关公开执法信息的平台和途径主要是互联网，而互联网的阅读量、影响力在一段时间内会呈现极快速增长趋势。若行政机关将有错误的行政处罚决定在网站上予以公开，相对人寻求的事后救济往往难以消除公开影响。因此，若想对公开行政处罚决定进行切实有效的规制，应当侧重于对公开前执法程序予以纠正完善。

#### 3.1. 立法回应：公开范围法定化

不可否认，第 48 条因其文字表述上的模糊性和概括性而难以在实践中对行政机关的执法和裁量进行有效指导。所以，必须对第 48 条的概括式条款从种类、幅度范围等方面加以细化。笔者认为，在目前执法水平并不成熟规范的前提下，可以学习《行政诉讼法》中有关于行政诉讼受案范围的立法技术，采用概括式和正反面列举式相结合的表述方式。此时，界限规范理论就对立法技术起到了一定的启发意义。法条中可以正面列举应当公开的与社会公益有直接关联的违法行为，对这类违法行为的行政处罚决定一般应当予以公开；反面排除与私人权益保护有密切联系的违法行为，对这类违法行为的行政处罚决定一般不应当向社会公示。最后以“社会公益”和“情节严重，危害后果大”作为判断行政处罚决定应当公开的兜底性概括条款。

有关行政处罚决定公开范围的法律条文规定，能够给予行政机关有力的指导，让行政机关在判断行政处罚决定是否应当公开时有具体的法条可以依据。当行政机关在评估行政处罚决定是否应当予以公示时，首先对照法条判断该案件是否属于法条明确列举出能够或不能公开的案件，若都不属于，则通过类推列举的处罚决定类型和解释概括式的兜底条款为公开或不公开提供依据。这样的判断逻辑，一方面可以为行政机关的公开说理提供法律支持，降低行政机关的说理难度；另一方面也能大幅提升行政机关的执法效率，统一不同机关对同一案件是否公开的判断标准。

### 3.2. 执法回应：执法程序规范化

#### 3.2.1. 告知义务：告知必要性

《行政处罚法》仅规定了行政机关对行政相对人作出处罚决定的告知义务<sup>4</sup>，但没有规定对相对人作出处罚决定公开时是否应当履行告知义务。如果仅以处罚法为依据，由于处罚决定公开不能归纳于法定行政处罚种类当中，那么行政机关在对处罚决定实施公开之前对相对人自然不具有告知义务。然而，如上文所述，一方面行政处罚决定的公开具有侵益性，会给相对人造成不利影响；另一方面公民的隐私权需要受到合理保护，行政机关执法过程中对涉及公民隐私权的事项应当谨慎。鉴于此，行政机关在决定公开行政处罚决定前，应当通知相对人。因为法律未对此明确规定，实践中大多数行政机关往往忽略相对人的知情权而直接对处罚决定予以公开。而界限规制理论能为行政机关应当承担公开前的告知责任提供合理解释。界限规制理论要求，当违法行为与公共利益关系密切，且情节严重危害较大时，才能够予以公开。此时，在违法行为严重触犯了社会公众的合法权益的条件下，公众的知情权能够高于被处罚者的隐私权而被优先考虑。但知情权与隐私权的博弈从来不是赢者全拿，而是在利益衡量视角下将权利调换保护的位次，知情权先得到保护后，接下来必须考虑如何尽可能减少个人隐私权的侵害。此时，行政机关必须在公开行政处罚决定前，告知行政相对人公开的理由、依据和相对人的陈述、申辩权，尽可能保障隐私权在执法的全过程中都能得到合理维护。

#### 3.2.2. 公开内容：摘要式公开

在公开内容方面，行政机关适合采用“摘要式公开”<sup>[2]</sup>的方式对于行政处罚决定予以公开。行政机关在筛选处罚信息，尤其是在披露违法事实时，应当遵循界限规制理论的要求，对行政相对人和相关人的信息进行编辑，删除与公共利益无关的个人信息，如性别、年龄、身份证号码、联系方式、居住地址等，简化案情，重点保留执法过程和处罚依据的信息，并重点保留申请人的隐私暴露信息和尽量减少侵权行为，政府应主动披露，供公众监督。对于应该公开并接受公众监督的信息，如执行过程和处罚依据，应该在保留基本信息的同时，尽量减少对相对人和相关人隐私的暴露和侵犯。实践中，对于摘要式公开已有相关规定。例如，《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》中规定，在互联网上公开行政处罚结果信息，可以采取两种方式，其一是公开行政处罚决定书全文，其二是仅公示摘要信息。<sup>5</sup>《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》规定，行政机关对于应主动公开的行政处罚决定，应当以公开行政处罚决定书的摘要信息作为一般性原则，在有条件的情况下，也可以选择公开行政处罚决定书全文。<sup>6</sup>在程

<sup>4</sup> 《行政处罚法》第44条规定：“行政机关在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人拟作出的行政处罚内容及事实、理由、依据，并告知当事人依法享有的陈述、申辩、要求听证等权利。”

<sup>5</sup> 《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》第6条规定：“在互联网上公开行政处罚结果信息，可以公开行政处罚决定书全文或者摘要信息。前款所称摘要信息，应当包括行政处罚决定书文号、案件名称、被处罚人姓名或者名称、法定代表人姓名、主要违法事实、行政处罚的种类和依据、行政处罚的履行方式和期限、作出行政处罚的机关名称和日期等内容。”

<sup>6</sup> 《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》第7条规定：“主动公开行政处罚案件信息，应当公开行政处罚决定书的摘要信息；有条件的，也可以公开行政处罚决定书全文。行政处罚决定书摘要信息主要包括：（一）处罚决定书文号、案件名称；（二）被处罚的自然人姓名，被处罚的企业或者其他组织的名称、法定代表人姓名、统一社会信用代码；（三）处罚事由；（四）处罚依据、处罚结果；（五）作出处罚决定的行政执法单位名称和日期；（六）国家和本市规定应当主动公开的其他信息。”

某燕诉被安吉县公安局不履行隐私保护法定职责一案中，安吉县公安局并未将行政相对人的案涉行政处罚决定书对公众公开，而是将案涉行政处罚结果信息以摘要形式在浙江政务服务网的行政处罚结果信息专栏上予以公示。同时，在公开的行政处罚摘要信息中，对于行政相对人姓名、住所地等可能会识别到行政相对人个人身份的信息进行了匿名化处理。<sup>7</sup>

### 3.2.3. 公开说理：公开合理性

笔者在大多数政府的信息公开网上查询到的行政处罚决定公开，都是以单纯地公开行政处罚决定书的方式向社会公众公开。但笔者认为，该公开方式是具有一定缺陷的。《行政处罚法》第 48 条所规定的应当公开的“行政处罚决定”，应当是包括但不限于行政处罚决定书的。《行政处罚法》第 52 条中同时出现“行政处罚决定”和“行政处罚决定书”的用语<sup>8</sup>，由此可知，在立法者的观念中，行政处罚决定与行政处罚决定书不能简单画上等号。公开行政处罚决定不等于公开行政处罚决定书。行政处罚决定是行政处罚的环节之一，因此处罚决定的执行、公开都必须通过行政机关的说理向公众释明。笔者认为，如果行政机关需要对行政处罚决定书向公众公示，那么必须有足够有信服力的公开理由，即向公众说明自己的自由裁量权是如何行使的。因此，行政机关在公开的处罚决定网页中，应当单独添加一部分阐释该行政处罚决定为何需要公开的原因。此时，就可以引入笔者提出的界限规制理论来为自己的行政处罚决定公开提供有力的论证支撑，在说理中就该违法行为是否关系社会公益，是否情节严重危害较大进行论证。界限规制理论将行政机关有关于行政处罚决定社会影响判断的裁量权限制于违法行为性质和后果的范围内，可以显著限缩行政机关的行政处罚决定公开裁量权。

## 4. 结语

行政处罚决定公开，是立法者赋予行政机关的一项重要职能。然而，《行政处罚法》在信息披露方面给予了行政机关较大的自由裁量权，在具体操作过程中，应当注意防范行政机关滥用信息公开的权力。基于此，在本文中，笔者以行政处罚决定公开为研究对象，结合当前国内外现状，对于执法规制提出问题——行政处罚决定公开应当如何规制？笔者注意到，在“具有一定社会影响”的衡量基准上，公共利益是“公开”的底线，行政机关在实施行政处罚时，应当对相对人的隐私信息披露持谨慎态度，以防止对相对人造成二次侵害<sup>[13]</sup>，确保行政处罚决定公开制度的最初定位——监督性的实现。并由此提出了“界限规制理论”，以违法行为为界定对象，从“定性”和“定量”两个方面来评估违法行为的社会影响，由此判断对该违法行为作出的行政处罚决定是否应当公开。受本人能力和搜集资料所限，文章存在诸多不足，例如对于界限规制理论的实践转化还需进一步的探讨和研究。笔者期望能够以本文，为推动我国行政处罚决定公开制度的建设尽自己的一份绵薄之力。

## 致 谢

行文至此，感慨万千，借此机会，我有几句感激之语想说。

首先，感谢求学路上的各位老师。各位恩师皆是我行政法学道路上的启蒙者与领路人。

其次，感谢父母好友。无数灰暗时刻，有你们陪伴身边，磨难也显珍贵而熠熠生辉。愿你们平安喜乐，万事顺意。

最后，感谢我自己。求学途中从未磨灭对法学的喜爱与坚持。所爱隔山海，山海皆可平。

他日再相逢，清风动天地。

<sup>7</sup>参见浙江省湖州市中级人民法院(2019)浙 05 行终 141 号二审行政判决书。

<sup>8</sup>《行政处罚法》第 52 条第 1 句规定：“执法人员当场作出行政处罚决定的，应当向当事人出示执法证件，填写预定格式、编有号码的行政处罚决定书，并当场交付当事人。”

## 参考文献

- [1] 章志远. 行政执法三项制度的三重法治意义解读[J]. 中国司法, 2019(2): 54-56.
- [2] 马迅. 行政处罚决定公示:挑战与回应[J]. 江淮论坛, 2017(5): 122-128.
- [3] 盐野宏. 行政法总论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008: 231.
- [4] 陈武略. 论行政处罚决定的公开——《行政处罚法》第四十八条评介[J]. 湖南警察学院学报, 2021, 33(1): 35-44.
- [5] 饶龙飞. 行政处罚决定公开的现状、问题与对策——以浙江政务服务网公开“行政处罚结果信息”为分析对象[J]. 井冈山大学学报(社会科学版), 2023, 44(6): 120-128.
- [6] 韩文娟,张剑平. 论行政处罚决定公开的规则构建——以福建省交通运输综合行政执法决定公示为视角[J]. 福建技术师范学院学报, 2025, 43(4): 72-81+98.
- [7] 彭鐔. 再论行政处罚决定公开: 性质、逻辑与方式[J]. 现代法学, 2024, 46(1): 48-63.
- [8] 蔡金荣. 行政处罚决定公开的规范结构及展开[J]. 行政法学研究, 2023(3): 17-29.
- [9] 熊樟林. 行政处罚决定为何不需要全部公开?——新《行政处罚法》第48条的正当性解释[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(6): 97-104.
- [10] 郝铁川. 交通违章记录见报: 侵犯个人隐私[J]. 新闻记者, 2000(3): 23-24.
- [11] 刘飞宇. 行政信息公开与个人资料保护的衔接——以我国行政公开第一案为视角[J]. 法学, 2005(4): 122-128.
- [12] 朱春华. 美国法上的“负面信息披露”[J]. 比较法研究, 2016(3): 157-173.
- [13] 卢荣婕. “具有一定社会影响”的行政处罚决定公开之认定[J]. 财经法学, 2022(4): 180-192
- [14] 王锡铤. 行政处罚决定的公开及其限度[J]. 中国司法, 2021(8): 68-71.
- [15] 熊樟林. 论作为“权力”的行政处罚决定公开[J]. 政治与法律, 2023(2): 141-159.