Dispute Settlement 争议解决, 2023, 9(5), 1880-1886
Published Online September 2023 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ds
https://doi.org/10.12677/ds.2023.95254

Hans汉斯

行政处罚决定公开中个人信息保护的路径研究

陈家佳，杨　悦

上海政法学院法律学院，上海

收稿日期：2023年6月20日；录用日期：2023年8月8日；发布日期：2023年8月17日

摘　要

新修订的《行政处罚法》第48条规定“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”，该条规定是行政处罚决定公开的依据，它不仅能监督行政机关有效行使公权力，还能敦促违法相对人切实履行处罚。然而，行政处罚决定公开制度的实施在实践中仍有不足，其根本原因在于无法做到完善公开制度和保护个人信息权益中的平衡点，造成个人信息过度公开、权益保护功能异化、法律支撑不足的困境。本文从制度设计目的出发，探索适用比例原则、类别化分析公开标准、完善相关配套机制等路径，解决行政处罚决定公开制度和保护个人信息权益的矛盾和冲突，既发挥处罚公开的积极作用又能有效维护被公开者的个人信息权益，促进制度完善，实现良法善治。

关键词

行政处罚决定公开，个人信息保护，行政机关，个人权益

Research on the Path of Personal Information Protection in the Disclosure of Administrative Punishment Decisions

Jiajia Chen, Yue Yang

School of Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jun. 20th, 2023; accepted: Aug. 8th, 2023; published: Aug. 17th, 2023

Abstract

Article 48 of the newly amended Administrative Penalties Law provides that “decisions on administrative penalties that have a certain social impact shall be made public in accordance with the law”, which is the basis for the publicizing of administrative penalty decisions, not only to super-

文章引用: 陈家佳, 杨悦. 行政处罚决定公开中个人信息保护的路径研究[J]. 争议解决, 2023, 9(5): 1880-1886.
DOI: 10.12677/ds.2023.95254

vise the effective exercise of public power by administrative organs, but also to urge the offending party to fulfill the penalty effectively. However, the implementation of administrative penalty decision disclosure system in practice is still insufficient, the fundamental reason is not able to improve the disclosure system and the protection of personal information rights and interests of the balance, resulting in excessive disclosure of personal information, rights and interests of the protection of the function of the alienation of the dilemma of insufficient legal support. From the purpose of system design, this paper explores the application of the principle of proportionality, analyzes the criteria for disclosure by category, and improves the relevant supporting mechanisms to resolve the contradictions and conflicts between the system of disclosure of administrative penalty decisions and the protection of personal information rights and interests, so as to give full play to the positive effects of disclosure of penalties and effectively safeguard the personal information rights and interests of those who have been disclosed, and to promote the improvement of the system to realize the good governance of good laws.

Keywords

Disclosure of Administrative Punishment Decisions, Protection of Personal Information, Administrative Agencies, Rights and Interests of Individuals

Copyright © 2023 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. 引言

新修订的《行政处罚法》第 48 条“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”明确规定了行政处罚决定公开的相关制度，但是对其“具有一定社会影响”“依法公开”“公开标准”“公开期限”等都还未做出一个具体的解释[1]。若行政处罚决定公开制度不合理、不恰当、不统一、不具体难免会触及公民个人信息权益，对行政相对人造成二次伤害。本文以行政处罚决定公开制度的来源、本质和价值为出发点，深入探究如何在行政处罚决定公开和个人信息权益保护的困境中找到平衡点，既保证行政处罚决定公开制度的应有价值，又能为个人信息权益保驾护航。

2. 行政处罚决定公开制度的概述

(一) 行政处罚决定公开制度的来源

首先，从我国地方立法实践中来看，2009 年发布的《上海市食品药品监督管理局监管信息公告管理办法》其中第 16、17、18 条规定了行政机关在一定范围内可以选择性公布食品药品方面的行政处罚信息；2015 年浙江省政府发布的《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》第 4 条中规定：适用一般程序作出的处罚决定，均应在互联网上予以公开；2015 年上海市发布的《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》中的第 5、6、7 条分别规定了行政机关公开的原则、范围、内容等，这都是行政处罚决定公开制度在地方立法实践中的一次次尝试。

其次，行政处罚决定公开制度的前身是 2018 年国务院颁布的行政执法三项制度中的行政执法公示制度，它重在于打造阳光政府，通过及时公开执法信息自觉接受公民的监督[2]。2019 年《政府信息公开制度》第 20 条第 6 项应主动公开的行政机关的政府信息中新增了“实施行政处罚、行政强制的依据、条件、程序以及本行政机关认为具有一定社会影响的行政处罚决定”的规定。这些都是行政处罚决定公开制度的政策基础和支撑。而 2021 年的《法治政府建设实施纲要(2021~2025 年)》中提出的“以公开为常态，

不公开为意外”为行政处罚决定公开制度确定了适用原则[3]。

从实践和立法中我们不难发现，行政机关在做出行政处罚决定时是个人信息的信息收集者和处理者，无法避免的会涉及到行政相对人的个人信息与隐私，若不能合理规范行政处罚决定公开制度的适用，就会给社会带来不利，产生消极影响，对违法相对人造成“二次伤害”。

(二) 行政处罚决定公开的本质

事件中，行政处罚决定公开基本上是伴随政府信息公开制度的确立而被普遍化和一般化的。行政处罚决定公开本质上属于政府信息公开的范畴，但又与政府信息有一定的区别。行政处罚决定公开性质上属于一种行政事实行为，以警示他人，惩罚违法者为目的采取的一种行政措施。在 2019 年《政府信息公开条例》中的第 2 条指出政府信息是行政机关在履行行政管理职能过程中制作或者获取的，以一定形式记录、保存的信息。因此，在本质上行政处罚决定公开属于行政机关在履职过程中保存、处理、公开的信息公开范畴。

但行政处罚决定又与政府信息有一定的区别，主要体现在以下两点：第一，政府信息是中立、客观的。它是公众了解政府的直接途径，也是公众监督政府的主要依据。行政处罚决定是针对行政相对人做出的惩罚性、制裁性内容，会对行政相对人带来不利、消极的影响。第二，政府信息的公开告知主体是广大社会公众，所辐射的社会影响范围是不特定的。行政处罚决定的相对人是违反行政法律规范的违法行为人，法律效果直接对相对人造成影响。因此，行政处罚决定公开性质上属于一种否定性、权威性信息公开的事实行为，属于政府信息公开的范畴但是又不等同于政府信息。

(三) 行政处罚决定公开制度与个人信息保护

行政处罚是一种教育和惩罚手段，新修《行政处罚法》第 6 条中规定：实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。这体现了行政处罚不仅要发挥惩戒作用，又要不失人性执法的温度，这是行政处罚决定公开制度的意义。而公开行政处罚的决定，能够保障社会公众的知情权，除此之外，最重要的目的无外乎就是对违法行为人再进行威慑以防止其再犯，以及对潜在的违法行为人进行一般性预防。

伴随着《个人信息保护法》的出台，从法律层面上赋予了个人信息主体关于个人信息保护的各项权利，更深层次维护公民个人信息保护的底线[4]。但是当我们深究《个人信息保护法》第 21 条提及的“个人信息处理者”，会发现其定义是“指在个人信息处理活动中自主决定处理目的、处理方式的组织、个人”。而行政机关公开行政处罚决定时，也具有信息处理者的身份。例如：著名的“李某迪嫖娼案”，虽然行政机关在公开时对其姓名进行了匿名化，但是通过其他相关信息的挖掘，社会公众很快发现是著名钢琴家李云迪；2017 年贵州省凯里市的“曝光榜”，张贴在人群密集处，上面赫然公开了十余名犯罪人员的私人信息，包括图片、姓名、性别、籍贯、违法原因、被查获时间、所受惩罚等信息；2023 年 5 月 16 日浙江省政务服务公布的一起“6 人聚众淫乱者”的案例，该网站还详尽公布了载有被处罚人真实姓名、违法行为细节(包含违法过程、性别取向)的处罚决定等[5]。

行政处罚决定公开的目的是教化和惩罚，对其他潜在违法者进行公开处刑的威慑，起到“杀鸡儆猴”的作用。但是从这几个案例中我们不难看出网络传播信息的速度是不可估量的，个人信息的公开过度造成的是对行为人不可逆转的伤害，过度严苛的惩罚不一定能发挥该制度的应有价值，还有可能会导致行政机关权利行使的恣意[6]。

3. 个人信息保护视域下行政处罚决定公开存在的潜在风险

(一) 过度公开的风险

对行政处罚决定书中个人信息去除的技术方法主要有去匿名化或去标识化，但是新修《行政处罚法》

中对 48 条行政处罚决定公开的形式、范围、期限、程度并没有给出明确的标准。致使各行政机关在行政处罚决定公开时，其公开的内容、形式、程度都各不统一，不同地方的实践运行情况也大不相同。这便会出现前面案例提及的个人信息过度公开的潜在风险，例如第三个案例杭州 6 人聚众淫乱中，虽然行政处罚决定公开书遵循了《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》第 7 条的相关规定隐去了自然人的某些个别信息，但是仍然将违法行为人的男同性恋群体聚会信息直接公示，性取向是个人隐私应当受到其法律的保护，该行为已经涉嫌侵犯了他人的隐私。总而言之，在涉及卖淫嫖娼、食品安全、涉毒等特殊性案件中，行政处罚决定公开中个人信息存在过度公开的风险，在某种程度上会造成对他人隐私权的过度侵犯，会致使个人利益和公共利益天平的倾斜。

(二) 权益保护功能异化的风险

行政处罚决定公开能够维护社会秩序，通过树立政府的严厉形象达到警示潜在违法行为人，减少社会违法占比，降低行政机关的执法成本，维护社会良好风气和秩序的作用。但是在行政处罚决定公开的实践过程中，不规范不合理的行政行为会导致个人信息保护功能异化、范围模糊的问题[7]。主要体现在对于行政处罚决定公开中明星艺人等公众人物的个人信息所引起的激烈讨论和舆论风向，会造成公众对行政机关个人信息保护权威权利行使的质疑，即使没有严重的违法违规行为也会导致其公众人物个人隐私的暴露无遗，其处罚决定公开所带来的不利影响已经掩盖了行政机关行使行政权力保护公民权益的初衷。其次，在实践过程中行政机关的执法能力高低不一，其做出的行政处罚决定公开行为会出现不规范操作或者是认知错误的情形，这会逐渐背离行政处罚决定公开监督执法、保障社会公众知情权与提示社会规避风险的功能。

(三) 法律支撑不足的风险

在法律运用行使过程中会遇见各种困境，即使是再完善的法律规定也无法做到面面俱到，而其法律支撑不足带来的风险会对行政机关有效行使行政权力造成实践上的困难，也会让公民的隐私权得不到法律的有效保护。其法律支撑的不足主要表现在两个方面：

第一，追责制度的缺失。对于公开违法行为人的个人信息造成的错误、损害、缺失等，后续应该找谁追责并未做出明确规定。例如《上海市政府信息公开规定》第 31 条规定行政机关制作的政府信息，由制作该政府信息的行政机关负责公开。规定了相应的问责制度，但并未制定独立的追责制度，这对行政相对人后续权利救济的行使造成了较大的难题[8]。

第二，相关法律协调的缺失。例如，在行政机关错误公开企业信息时，可能引发商誉损失，应适用商誉致损的计算规则。这都还需通过修改《国家赔偿法》《政府信息公开条例》和完善《个人信息保护法》配套规则，相关法律协调的缺失会导致、不能较好完善该行政行为的落地[9]。

4. 个人信息保护视域下行政处罚决定公开的路径探索

(一) 适用比例原则

比例原则如同民法之“诚信原则”一般，它以帝王条款的姿态作为公法学上的重要原则，同时它也是行政法的基本原则，在《行政处罚法》中具体体现在“过罚相当”，要求行政机关在施行行政行为时要兼顾行政目的实现和相对人权益的保护。新修订的《行政处罚法》第 48 条中“具有一定社会影响”是作为处罚决定公开的限制性条件，并未要求全部公开。如果我们在行政处罚决定公开制度中合理适用比例原则，能够充分避免出现公开“一刀切”的现象，避免在决定公开所带来的社会利益和个人利益之间做出简单化判断的错误。下面将运用比例原则的三个子原则进行分析：

第一，适当性原则即妥当性原则，是指当行政机关做出行政行为时该行为要有利于行政主体所追求的目标。当行政机关决定“具有一定社会影响”的行政处罚决定公开时，行政机关就被赋予了是否公开、

公开范围、公开程度、公开方式的自由裁量权。适当性原则规制公开决定的行为要符合良法善治、监管社会、预防风险、化解矛盾的目的，合理判别公开的违法行为和社会风险监管是否存在合理联系[10]。

第二，必要性原则即最小损害性原则，是指行政机关在做出处罚决定公开时要权衡公开所欲达到的目的和可能造成的权益侵害孰大孰小，以防止无限度公开可能给当事人造成不合比例的侵害。应当采取对相对人损害程度最小、对行政机关成本消耗最少的公开方式、公开范围、公开程度，在达到警告违法行为人和保障公众知情权效果的同时维护违法行为人该有隐私权。但是要注意的是此处的最小损害，是相对性的最小损害，而不是无条件、绝对的最小损害。

第三，均衡性原则即法益相称性原则，是指行政主体行使行政权力时，所采取的措施与其所达到的目的之间必须合比例或相称性。具体就是指行政机关做出行政处罚决定公开时所带来的社会利益要大于对违法行为人个人信息所造成的损害。充分考量个人信息公开中个人信息的敏感程度和社会敏感性，避免违法行为人的个人信息公开后造成的一系列“连锁反应”和“不必要的牵扯。”[11]

(二) 类别化分析公开的标准

新修《行政处罚法》中并未对行政处罚决定公开标准做出一个具体化的解释，对此应当严格进行类别化分析，确定其价值判断的标准，科学划分公开的上限与下限，才能破解其在实践中外延不清的困境。因此，可以从以下两点进行类别化分析。

第一，区分不同主体。可以分为个人主体与企业主体，而在个人主体中还可以细化为普通个人和公众主体，不同的主体所需要承担的公开范围是不统一的。针对个人主体，所公开的个人信息是自然人个人的隐私，《个人信息保护法》中的第 28 条规定，当出现敏感个人信息时，公开主体就应当谨慎处理不能随意公开，其公开行为达到惩罚与警示作用后应当及时规制信息公开的范围，防止媒体对其进行过分夸大和扭曲[12]。而个人主体中的公众主体，他们所带来的影响辐射比普通个人来说更加的广泛，对群体的损害程度也更高，行政机关要合理行使行政处罚裁量权，对其公开范围做出正相关的行使。而针对企业主体来说，过度公开处罚决定可能会给企业带来股价下跌、消费者减少、商誉受损等利害损失。合理公开处罚决定则能够维护消费者的合法权益，就如“海南岛天价海鲜”案件中信息的公开能够较好规范市场环境，保护个人消费者的合法权益。因此，要以《个人信息保护法》中企业法人与自然人信息保护的差异化进行类别化分析，找到其权益上的平衡点。

第二，区分不同的信息技术方法。2020 年的《信息安全技术——个人信息安全规范》中规范个人信息处理活动过程中提到的对个人信息的技术处理方法有两种：一是匿名化，二是去标识化。匿名化就是指对个人信息进行技术上的处理，使得个人信息主体无法被识别或者关联，且处理后的信息不能被复原的过程。去标识化就是指在通过技术处理后，使其在不借助额外信息的情况下，无法识别或者关联个人信息主体的过程[13]。从二者概念中我们可以得知匿名化的安全系数是要高于去标识化的，因此在面对一些特殊的敏感信时应当采取匿名化的信息技术处理方法，对于一些一般规则中的个人信息时，可以采取去标识化的处理方法。

(三) 完善事前、事中、事后的配套机制

行政处罚作为一种“惩罚作恶”的手段，公开其处罚决定信息无疑会涉及个人信息的公开，而无论是姓名、肖像、住址、身份证号、违法情况等相关信息的公开都会对相对人造成损害，而维护包括违法者在内的所有个人的人格尊严，就是维护法治文明的底线。因此应当完善行政处罚决定公开前的预防和专家咨询程序、公开中的分级公开制度、公开后的纠错与赔偿机制，从事前、事中、事后三个维度保障处罚决定公开中公众的知情权、参与权，同时也兼顾违法行为人的个人法益。

1) 事前预防与审查程序

行政机关在做出行政处罚决定公开行为前要通过预防与审查机制来规范其行政裁量权的准确、有效

行使。公开前的程序可以通过扩宽行政相对人的申辩途径和专家集体咨询审查两种手段。前者，对应着新修《行政处罚法》中的44条，行政相对人有申辩的权利，并且行政机关不能因行政相对人提出申辩后加重其行政处罚。随着媒体介质的丰富，行政相对人可以通过微信、微博、小程序、官网、公众号等各种途径进行申辩，这种事前预防制度既保障了行政机关在维护公共利益时损害个人利益中相对人的知情权，也能有效规避个人信息公开中产生的潜在风险。后者，专家集体咨询审查机制是针对“情节复杂或者重大违法行为”的情况，这时可以邀请一些专家学者来判断行政处罚决定公开的合理性，为其行政行为提供理论性和科学性的支撑，

2) 事中监督与类别化公开制度

个人信息公开所带来的损害是不可逆转的，因此行政处罚决定公开时要建立一个严密的监督机制，不仅要接受社会公众的监督，还要接受国家机关的监督。监督的内容既包含有无过度公开个人信息、行政机关是否及时有效保障信息的可见性和可达性、行政机关能否在维护公共利益的同时守住违法行为的信息底线[14]。只有激发监督合力，才能提高行政机关行政执法的公信力和透明度。而类别化公开制度则是指对于不同公开主体、不同程度违法行为、不同辐射范围等所采取的行政处罚决定公开的措施皆不相同，按照其决定公开对社会和相对人产生的“作用力”确定不同类型的公开机制。可以采取全部公开、部分公开、匿名公开、显明公开、摘要公开、全文公开等多种类别的公开制度。

3) 事后纠错与赔偿机制

当行政处罚决定被公开后，并不意味着其整个过程的结束，个人信息的公开会涉及多个权益主体，因此公开后的“售后服务”至关重要。新修订《行政处罚法》第48条要求行政机关在撤回行政处罚决定时必须要在“3日内”、“公开”说明理由，对当事人提起行政复议和行政诉讼时已经公开的行政处罚决定信息进行适当的调整，及时更正、更新与撤回，这些都是事后纠错机制的体现[15]。而在信息高速传播的时代，新修《行政处罚法》的“3日内”对于不良媒体的故意夸张，扭曲案件的情况下仍然具有权利救济上的延时性。而社会公众总是对“第一印象”是最为根深蒂固的，会出现对修改更正后的行政处罚决定产生对抗状态的实现问题，难以消除对行政相对人的负面社会评价[16]。因此，建立更为有效的事后纠错机制能够降低对社会的不利影响，减少对行政相对人造成的损害。行政机关在做出事后纠错机制后也要给予被侵权者一定的金钱补偿，并且给予精神上的安慰。

5. 结语：发挥行政处罚决定公开制度的应有价值

行政处罚决定公开的信息是重要的执法数据库，及时公开能够充分展现行政的透明度和实效性。但是由于其行政行为的复合性和复杂性，让行政机关在追求警戒功能的同时也应当妥善处理相对人的个人信息，不断完善行政处罚决定公开制度，在行政处罚决定公开的积极作用和对相对人信息权造成损害最低的实践中找到平衡，发挥其行政处罚决定公开制度的应有价值，实现良法善治。

参考文献

[1] 翁明杰. 行政处罚决定公开过程中的裁量权及其规范路径[J]. 财经法学, 2023(2): 97-111.

[2] 崔冬, 贺娅荣. 个人信息保护视阈下的行政处罚决定公开规制路径探究[J]. 河北工程大学学报(社会科学版), 2022, 39(4): 98-104.

[3] 于冠华. 行政处罚决定公开制度研究[D]: [硕士学位论文]. 石家庄: 河北师范大学, 2022.

[4] 张馨天. 违法处理个人信息的行政罚款责任研究——以《个人信息保护法》第66条为中心的考察[J]. 中国应用法学, 2022(6): 154-166.

[5] 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.

[6] 刘绍宇. 数字政府建设中个人信息保护的风险规制路径[J]. 财经法学, 2023(2): 51-67.

[7] 张薇薇. 公开个人信息处理的默认规则——基于《个人信息保护法》第 27 条第 1 分句[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2023, 41(3): 62-75.

[8] 刘欣. 行政处罚决定公开裁量制度的反思与构建[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江工商大学, 2023.

[9] 王亚利, 王春梅. 浅析行政处罚决定公开的限度[J]. 中共山西省委党校学报, 2022, 45(6): 113-117.

[10] 王文静. 行政处罚中比例原则适用研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2022.

[11] 莫琳. 敏感个人信息的界定及其完善[J]. 财经法学, 2023(2): 21-35.

[12] 谭佐财, 冉克平. 论个人信息保护机制的衔接路径[J]. 新疆社会科学, 2023(2): 104-114+159.

[13] 许身健, 张涛. 个人信息保护检察公益诉讼的法理基础与制度完善[J]. 法学论坛, 2023, 38(1): 95-110.

[14] 杨婉怡. 行政处罚决定公开的原则及其限度[J]. 文化学刊, 2022(12): 147-150.

[15] 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.

[16] 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.