

行政处罚决定公开的类型化构造与救济路径完善

甄佳琪

北京林业大学人文社会科学学院, 北京

收稿日期: 2026年6月12日; 录用日期: 2026年7月11日; 发布日期: 2026年7月20日

摘要

本文深入探讨行政处罚决定公开制度。2021年修订的《中华人民共和国行政处罚法》(后文简称《行政处罚法》)第48条运用“具有一定社会影响”这一条件,对行政处罚决定的相对公开范围予以了界定,但是对其立法目的究竟是监督执法、风险预警还是制裁存在争议。“具有一定社会影响”的概念认定也未在法律规范中予以明确,除此之外,还存在救济制度缺失等问题。基于此,本文主张,对于“具有一定社会影响”这一认定,应当综合考量包括区分处罚对象社会身份的主体标准、与社会公共利益的相关性等多方面因素来加以判断。在行政处罚决定公开方面,需明确政府信息公开的限度与条件,严格遵循比例原则。与此同时,还需引入预防性行政诉讼制度进行救济。

关键词

行政处罚决定公开, 知情权, 社会影响

Categorized Construction of Publicity for Administrative Penalty Decisions and Perfection of Remedy Approaches

Jiaqi Zhen

School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, Beijing

Received: June 12, 2026; accepted: July 11, 2026; published: July 20, 2026

Abstract

This paper conducts an in-depth research on the publicity system for administrative penalty decisions. Article 48 of the *Administrative Penalty Law of the People's Republic of China* (hereinafter referred to as the *Administrative Penalty Law*), as revised in 2021, defines the scope for conditional

publicity of administrative penalty decisions via the threshold of “producing a certain social impact”. Nevertheless, disputes persist over its legislative purpose, namely whether it targets law enforcement supervision, risk early warning or punitive sanction. The statutory definition of the ambiguous criterion “producing a certain social impact” remains absent from normative legal provisions; further deficiencies include the lack of supporting remedy mechanisms. Against such backdrop, this article proposes that the identification of “producing a certain social impact” shall take multiple factors into comprehensive consideration, including a subject-based criterion differentiating the social status of penalized parties and the relevance to public interests. As to the publicity of administrative penalty decisions, authorities ought to clarify the boundary and prerequisites of government information disclosure and abide strictly by the principle of proportionality. Meanwhile, a preventive administrative litigation system shall be introduced to provide remedy.

Keywords

Openness of Administrative Penalty Decisions, The Right to Know, Social Impact

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. 行政处罚决定公开制度立法现状

当前,关于行政处罚决定公开的立法策略主要呈现为两种形式:一是概括性立法,即在法律文本中以较为宽泛的条款形式对行政处罚决定的公开原则、程序和要求进行规定;二是专门性立法,即通过制定专门的法律法规,对行政处罚决定的公开进行全面、细致的规定。概括性立法在行政处罚决定公开领域扮演着核心角色,旨在为全国范围内不同领域的行政处罚决定公开行为提供普遍性的指导原则。当前,我国的这一层面主要通过《中华人民共和国行政处罚法》(后文简称《行政处罚法》)和《中华人民共和国政府信息公开条例》(后文简称《政府信息公开条例》)¹来实现,这两部法律共同构成了行政处罚决定公开的基本框架,对各级行政机关的公开行为具有普遍约束力。根据《行政处罚法》第四十八条²的规定,行政机关承担着主动公开行政处罚决定的法定职责与义务。在行政处罚决定公开的执行中,行政机关被赋予了一定范围内的自由裁量权,但其行使需限定于“具有一定社会影响”的情形。《行政处罚法》作为规范行政处罚决定公开的最高层级法律,虽然确立了公开的基本框架和范围,但未对公开的具体内容、主体、方式、途径及救济机制等细节作出详细规定。修订后的《政府信息公开条例》第二十条第六款³同样强调“具有一定社会影响”这一限定因素,并进一步明确主动公开的渠道以及时间框架。同时明确了“以公开为常态,不公开为例外”的基本原则。根据第十四条至第十六条的规定⁴,政府信息公开的例外

¹https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/15/content_5382991.htm

²《行政处罚法》第四十八条:“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的,行政机关应当在三日内撤回行政处罚决定信息并公开说明理由。”

³《政府信息公开条例》第二十条第六款:“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。”

⁴《政府信息公开条例》第十四条:“依法确定为国家秘密的政府信息,法律、行政法规禁止公开的政府信息,以及公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的政府信息,不予公开。”

《政府信息公开条例》第十五条:“涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方合法权益造成损害的政府信息,行政机关不得公开。但是,第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的,予以公开。”

《政府信息公开条例》第十六条:“行政机关的内部事务信息,包括人事管理、后勤管理、内部工作流程等方面的信息,可以不予公开。行政机关在履行行政管理职能过程中形成的讨论记录、过程稿、磋商信函、请示报告等过程性信息以及行政执法案卷信息,可以不予公开。法律、法规、规章规定上述信息应当公开的,从其规定。”

情形包括两类：一是绝对禁止公开的信息，如国家秘密；二是相对禁止公开的信息，如商业秘密、个人隐私及行政机关内部事务信息，但在满足特定条件时，此类信息可被适度公开。而关于专门性立法，最为详尽的包括《市场监督管理行政处罚信息公示规定》⁵、《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》⁶以及《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》⁷，均详细规定了公开时限、设置例外豁免情形、建立统一公示平台等，是对概括性立法的进一步细化，有利于保障公众知情权和监督权，保障个人权益。

如上所述，《行政处罚法》仅对行政处罚决定公开做出概括性描述，仍然存在细节亟待完善，例如，在讨论行政处罚决定公开的范围时，是否仅限于那些“具有重大社会影响”的案例，而对于那些被认为“缺乏此类社会影响力”的行政处罚决定，则可能存在完全不公开的倾向。再如，是否应当将官方政务平台作为主要渠道来公布这些行政处罚决定。此外，尽管《政府信息公开条例》第二十条第六款虽然与《行政处罚法》有部分重叠，但考虑到《行政处罚法》作为规范行政处罚信息公开的基本原则的最高层级法律文件，其规定与《政府信息公开条例》中涉及的信息豁免公开范围、公开方式及时间限制等具体规则并不完全一致，因此不能完全照搬照抄，认为其是对行政处罚决定公开制度的细化。同时《政府信息公开条例》也尚存若干关键性问题未能得到充分界定，这在后续的政府信息，尤其是行政处罚决定的公开过程中引发了诸多争议与分歧。例如，《政府信息公开条例》第二十三条⁸详述了政府信息传播的多元渠道，却并未明确指定以何者为公开方式。实践中，某些行政机构出于提高信息传播效率的考量，倾向于将互联网政务平台作为行政处罚信息公开的首选渠道，而相对忽略了政府公报或官方网站的作用。这种策略的合理性在学术界和实践中仍存在较大争议。其次，根据第二十六条的规定⁹，行政机构需在信息生成或状况变动后的20个工作日内进行公布。尽管该条款明确了信息公开的最长时限，却并未设定最短时限，这种安排可能削弱了对行政机构即时履行信息公开职责的激励作用，进而影响信息的时效性价值。因此，为避免随意的公开导致的负面效果外溢，影响市场主体公平竞争、损害个人合法权益，本文在梳理行政处罚决定公开现存问题的基础上，从制度整体建构视角出发，以审慎限缩声誉惩戒范围为价值导向，探索构建类型化公开规则，并配套事前风险防范与事后纠错救济机制，旨在为破解行政执法实践中行政处罚公开无序乱象、规范公开适用提供可行思路与制度方案。

2. 行政处罚决定公开的困境

（一）立法目的不明

1) 行政处罚决定公开立法目的之争论

通常观点认为，行政处罚决定公开主要包含规范执法监督、风险预警提示、实施声誉惩戒三项制度目的，但各项目的主次定位尚未形成统一共识。该定位直接影响行政执法工作导向，尤其关乎在保障被处罚人合法权益与维护社会公众监督权之间实现合理平衡。

（1）监督执法

行政执法公示制度的实施旨在确保行政相对人与社会公众能够充分行使知情权、参与权、表达权和监督权，从而增强行政行为的透明度与合法性。因此，行政处罚决定的公开制度旨在强化外部监督机制，显著提升执法透明度，增强公众对执法行为的信任，同时促进执法过程的高效执行与标准化操作，从而实现法治社会中权力行使的正当性和合理性。

⁵https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2025/art_20c4f404649640c3bdcbbd157d6b6e6e.html

⁶https://www.shanghai.gov.cn/nw39174/20200821/0001-39174_45624.html

⁷https://www.zj.gov.cn/art/2022/6/15/art_1229621681_2408143.html

⁸《政府信息公开条例》第二十三条：“行政机关应当建立健全政府信息发布机制，将主动公开的政府信息通过政府公报、政府网站或者其他互联网政务媒体、新闻发布会以及报刊、广播、电视等途径予以公开。”

⁹《政府信息公开条例》第二十六条：“属于主动公开范围的政府信息，应当自该政府信息形成或者变更之日起20个工作日内及时公开。法律、法规对政府信息公开的期限另有规定的，从其规定。”

(2) 风险预警

在应然层面，信息公开是赋能行政高效治理的重要抓手，但落地实践中，政务信息公开在范围、深度上仍存有明显短板。补齐该短板，有赖于系统化构建开放式政务信息运行机制，充分盘活政务数据资源，以政务透明助推服务型政府建设。因此，行政机关主动公示行政处罚信息，实则构成制度化的风险披露机制，即行政机关对外公示典型违法事实与对应的处罚结论，既能够培育社会公众的风险认知、夯实自主防范能力，也可对潜在违法行为人形成法律威慑，发挥事前规制效用。

(3) 声誉制裁

根据 2021 年修订的《行政处罚法》第二条¹⁰，行政处罚被明确界定为一种旨在减损特定权益或增加相应义务的法律措施。行政处罚决定的公开，涉及将违法行为人的相关信息向公众揭示，这一做法不仅可能引发直接的物质损失，还可能对个人的名誉和精神福祉造成损害，进而导致行政处罚案件的当事人遭受额外的权益侵害，形成所谓的“声誉制裁”，即二次处罚机制。实践中，公开行政处罚决定相较于仅公布处罚决定本身，展现出更为显著的威慑效应与教育意义，其社会监督与法律宣传层面的影响力不容忽视。

根据设定行政处罚决定公开的规范依据，可归纳出前两种目的即监督与预警是行政处罚的应有之义，公开能同步实现惩戒与指引是动态视角下该制度在社会运行中发挥的实际功能，而声誉制裁应属于衍生出的功能，利弊并存。其利在于对受处罚人具有威慑效应和教育意义；其弊在于容易导致受处罚人污名化。尤其是在互联网时代，即使原始信息发布平台已停止公开，其他平台仍可通过先前的信息抓取和复制行为，持续传播这些信息。这一现象使得对个体的制裁与影响难以终止，且修复过程极为复杂。声誉制裁所引发的“二次处罚”，实则构成了对受处罚人合法权益的侵犯。由此可见，声誉制裁的弊大于利。

2) 行政处罚决定公开的应有定位

在当代社会，公众参与的基础在于知情^[1]，为了确保公众能实质参与公共事务，必须确保其能充分获取政府信息。行政处罚决定作为政府信息的核心元素，其公开旨在实现政府信息公开的基本目标，显著促进公众知情权的保障。在《行政处罚法》修订前，推行行政执法公示的主要目标之一是保障行政相对人和社会公众的知情权。据此，监督行政机关并确保社会公众的知情权得以维护，成为行政处罚决定公开的重要目的之一。当行政机关公布其持有的处罚信息至特定平台时，社会公众将对其进行评估，反应可能包含批评或认可，以此作为反馈机制，行政机关据此调整其公开策略，以校正任何不适当的信息公开行为。

其次，政府信息所承载的治理功能与社会公众对于政府信息公开度的迫切需求相融合，凸显了行政处罚决定的示范效应。因此，行政处罚决定的公开不仅确保了社会公众享有监督权与知情权，还承担着风险警示的重要功能，旨在增强全社会的合规意识与风险防范能力，从而营造更加健康、有序的社会环境。自媒体的兴起虽满足了公众对于信息的多样化需求，但随之而来的是信息质量参差不齐，权威性不足的问题，这要求公众提升其信息甄别能力以应对潜在的误导风险。因此，公众基于日常生活经验所获取的风险信息往往存在不准确性，亟需国家机关介入，以提升信息的可信度与精确性。公开此类处罚决定可以提升社会透明度，使公众能够全面了解其所处环境中的特定风险点，进而采取适当的预防措施，增强自我保护能力，有效应对潜在风险。

最后，行政处罚决定的公开应侧重于透明度而非惩罚性功能的传达。实务中，部分行政机关出于强化惩戒实效的目的，借信用监管之名扩张行政处罚信息公开的裁量边界，在缺乏法律明确授权的前提下

¹⁰ 《行政处罚法》第二条：“行政处罚是指行政机关依法对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以减损权益或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”

突破现行规范划定的公开范围。但行政处罚决定公示并不天然具备信用约束效果,不当扩大公开范畴反而极易滋生负面治理后果。从法理层面审视,依托处罚公示开展信用监管的制度构造,还存在与依法行政、禁止不当联结、比例原则及正当程序等公法核心原则相抵触的可能。从行政相对人的角度出发,因一时疏忽或冲动导致的不良后果,在行政处罚决定形成之际,已对其构成了警示。法律之制定旨在矫正不当行为,一旦预定的法律目标得以实现,即违法行为已被纠正,便不应再对同一行为施以二次惩罚,此即《行政处罚法》中“过罚相当原则”的核心理念所在。因此,依据法律原则,行政主体在对特定相对人实施一次行政处罚后,对于基于同一违法行为不应再施加重复的制裁措施。将行政处罚决定的公开视为一种额外的行政制裁,实际上对同一违法行为进行了双重否定性评价,此举显然与过罚相当原则相悖[2]。另外,在《行政处罚法》的法律体系中,若将公开行政处罚决定的行为等同于实施“通报批评”,则两者在本质上产生了重叠,即均通过公开方式对行政相对人的行为进行负面评价,以期达到教育和预防违规的目的。这种情况下,“通报批评”作为独立的行政处罚种类存在的必要性将被削弱,其设立的初衷和功能可能会因此失去意义,从而影响到法律体系中对不同处罚手段的合理区分和有效运用。

(二) “具有一定社会影响”的判定不明

1) 理论争议

《行政处罚法》第四十八条规定:“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开。”然而,该法律条款并未对“具有一定社会影响力”进行具体界定,而是赋予了行政机构一定的裁量权。这一安排可能导致行政机构在公开行政处罚决定时享有广泛的自由裁量权,从而有可能被滥用以扩大行政执法权限。因此,有必要对公开处罚决定的适用条件进行明确界定,以确保法律的公正性和透明度,同时防止行政执法权的不当扩张。

当前学术界主要基于社会公共利益的视角,对“具有一定社会影响”这一概念进行界定,将那些通常被认为具有显著社会价值、明显公共属性、并可能对社会公共利益产生重大负面影响的违法行为,明确为需要通过公开处罚决定来实现社会监督与预警功能的行为[3]。然而,公共利益标准的界定存在一定的模糊性和不确定性,因此,对于“具有一定社会影响”的具体解释和界定标准仍需进一步探索和明确。有研究指出,行政处罚决定的公开应区分为可逆转与不可逆转两种类型,并主张在具体适用时,需综合考量执行对象的主体资格、年龄、以及人格尊严等多重因素,以确保公开措施的合理性和适当性[4]。还有观点指出,公众人物因其显著的社会影响力与高知名度,与普通个体存在显著差异,这导致了在界定其违法行为的公开标准时,应采取不同于普通民众的标准。此外,公众人物的负面信息往往能引发更广泛的公众关注,并展现出更强的传播效应,因此,从公共利益与透明度的角度考虑,行政机关在处理公众人物的违法行为时,公开范围应大于普通公众[5]。当前学术界对于该议题尚未确立一致的评判准则。

2) “具有一定社会影响”的判断标准

根据违法行为人的社会身份,可以将行政处罚的对象划分为不同的主体类别,并据此评估其行为的社会影响,从而制定相应的法律制裁措施。

(1) 自然人应受处罚的社会影响

以自然人为处罚对象的行政处罚决定的公开,其核心目的在于维护社会公众的知情权,进而强化对行政执法活动的监督机制与提升社会整体的公正与透明度。然而,作为特定领域内信息透明化的手段,行政处罚决定的公开制度在增进社会公众的知情权的同时,亦遭遇了保护违法行为人隐私权的难题,从而在信息公开与隐私保护之间形成了内在的冲突与平衡挑战。从法律基础的角度出发,《政府信息公开条例》已明确规定对涉及个人隐私的信息予以豁免公开。尽管《行政处罚法》在第四十八条中并未直接涉及这一具体豁免条款,但该法的立法目的、功能定位以及利益平衡考量应与《政府信息公开条例》相协调,以确保在保障公共利益与保护个人隐私之间取得适当的平衡。对于个体自然人所实施的一般违法

行为而言，其对社会所造成的影响力通常较为局限。公开执行的处罚决定，不仅可能侵犯个体的基本隐私权，显著提升隐私信息泄露的风险，还可能导致负面的社会二次伤害，对当事人的名誉权以及人格尊严造成持久且不可逆的损害。因此，应确保在公开行政处罚决定时，个人隐私信息被适当屏蔽或脱敏，以维护公民的隐私权。

值得注意的是，先前讨论中提出应制定更为宽泛的社会影响评估标准以评判公众人物的处罚决定，对此，作者持有不同见解。“具有社会影响”与“社会关注度”并非同一概念，前者强调的是影响力和实际效果，后者则侧重于公众对某一议题或事件的关注程度。若对公众人物的违法行为给予不同于普通公民的处理，此举可能违背公法体系中固有的平等原则，不论个体的社会地位或影响力如何。因此，评判行政处罚决定的社会影响程度时，不宜仅依据公众人物的社会身份，而应着重于评估决定的实际效果及其在社会层面的感知与反响。

(2) 企业应受处罚的社会影响

相较于普通公众，企业作为市场活动的主体，其在行政处罚决定的公开方面承担着更为广泛的公开责任。鉴于企业行为对市场与社会结构的深远影响，评估其社会效应的标准应适度扩展。在此基础上，在不损害商业机密的前提下，企业需对其决策、运营及其对社会的影响进行披露，以促进公众监督与社会整体利益的保护。具体而言，本文基于以下两个原因展开探讨。

其一，企业违法经营行为大多具备显著社会危害性，极易破坏正常市场交易秩序，衍生大范围的负面社会影响。立足于公共利益视角，依法公示涉企行政处罚信息，能够纾解市场信息不对称难题，搭建市场风险预警屏障，充分维护消费者与投资者合法权益，契合公共利益保障的制度初衷。其二，与自然人的行政处罚被公开，通常导致经济损失，但同时，企业亦存在通过调整策略或寻求法律途径来缓解或弥补这些损失的可能性。声誉惩戒对个体而言，其对人格尊严的损害所引发的精神创伤往往难以复原且不可逆转，可能导致长期且深远的心理影响。对于企业而言，声誉受损通常表现为即时的物质损失，如股价波动，但相较于其通过违规行为所获取的潜在利润，所付出的法律和道德成本相对较低。重要的是，企业可以通过经济赔偿等手段来部分修复其声誉损失。

(三) 救济制度缺失

鉴于执法实践所固有的多样性和复杂性，即便行政主体严格遵循行政执法程序，仍有可能在特定情境下未能完全规避潜在的疏漏，进而可能导致生成包含各类问题的行政处罚决定。为有效应对这一问题，依据《行政处罚法》第四十八条第二款的规定，行政机关承担着在三日内撤回已公开的错误行政处罚决定的法定责任，从而建立起一套针对行政处罚决定一旦发现错误后的补救机制。依据相关法律规定，具体而言，第七条明确指出，行政相对人在面临特定情形下，依法享有通过行政复议或行政诉讼途径寻求法律救济的权利¹¹。然而，在实际操作中，相对人所享有的补救措施往往未能得到及时且充分的执行，这一现象主要体现在补救行动的滞后性。在信息传播速度急剧加快的当代社会环境中，当错误的行政处罚决定一经公布，便能迅速引起公众的广泛关注与讨论，从而对行政相对人的名誉造成不可逆转的损害。在社会高度关注的案件中，错误的行政处罚信息的即时传播，不仅加剧了行政相对人的社会压力，还对其个人声誉产生了深远影响，进而对其日常生活、职业发展乃至社会评价造成了负面的、持久的后果。即便行政主体依据法律规定在时限内对不当的行政处罚决定进行了更正或阐述，该事件所引发的“首因效应”依然存在。这一效应导致社会公众基于初始信息形成并固化的认知，即便后续信息试图修正或澄清，其影响往往难以完全消除。

¹¹ 《行政处罚法》第七条：“公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚，享有陈述权、申辩权；对行政处罚不服的，有权依法申请行政复议或者提起行政诉讼。公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求。”

3. 行政处罚决定公开制度的完善建议

(一) 统一“社会影响的认定规则”

针对《行政处罚法》中“具有一定社会影响”界定模糊、行政裁量空间过大、实务认定混乱的问题，亟需通过立法细化、司法解释或规范性文件统一判断标准，压缩恣意裁量空间，实现公开标准的规范化、统一化。

首先，构建类型化的社会影响认定标准。除前述提到的区分自然人与企业的认定标准之外，还应从对公共利益的危害程度入手，先确立“公共利益优先”的类型化标准。并非所有行政处罚决定都具有同等的公开价值。行政执法信息作为一种公共资源，应优先倾斜于那些与国计民生高度耦合、且一旦出现监管失范便可能诱发系统性风险的领域。这些领域的共同特征在于：违法行为的后果往往不可逆、具有扩散性，且受害者难以通过个体力量实现有效救济。具体而言，食品药品安全、公共卫生、生态环境、安全生产、劳动保障、野生动物保护等领域，因其直接触及不特定多数人的生命健康权、环境权与基本生存权，其行政处罚决定本质上已不再仅是针对个案违法者的惩戒文书，而成为一种“公共风险信号”。以非法经营疫苗案件为例，行为人未按规定冷链储运、销售来源不明的疫苗，其处罚决定的公开，直接关系到接种人群的健康筛查与补救措施能否及时启动。又如，在生态环境领域，某企业通过暗管向饮用水源保护区偷排高浓度酸性废液，其行政处罚决定的公开，不仅是环保执法的闭环环节，更是下游取水单位与居民采取应急避险行动的信息前提。再如，在安全生产领域，某矿山企业隐瞒重大透水隐患、违规组织生产，被查处后的处罚决定若及时公开，其他同区域、同地质条件的矿山可以据此开展类比自查，从而预防同类事故的发生。由此可见，上述领域的处罚决定具有高度的“外部正效应”——公开越及时、越充分，社会公众、行业协会、上下游企业所能获得的风险识别与行为矫正能力就越强。因此，此类决定应当纳入“强制优先公开”范畴。

其次，明确公开例外细则。结合《政府信息公开条例》，细化行政处罚信息不公开、暂缓公开、脱敏公开的具体情形。设置弹性缓冲机制。针对案件处于行政复议、行政诉讼等法定救济程序中的处罚信息，暂缓对外公开，避免终局裁决未落地前的错误公示与舆论误导；针对涉及重大公共事件、特殊舆情场景，即时公开可能引发社会恐慌、舆情失控、影响公共秩序稳定的案件，可阶段性暂缓公开，待舆情平稳、案件办结后再依法处置；对于初次违法、主观过错极小、危害后果轻微且及时改正的市场主体，可设置1至3个月的公示缓冲期，缓冲期内无再次违法记录的，终止公开流程；对涉及个人隐私、未成年人违法、轻微偶发违法、已及时纠错整改且无社会危害的处罚案件，建立豁免公开机制；确需公开的案件，对于自然人的身份证号码、详细住址、通讯方式、健康状况、生物识别信息等直接关乎人身与财产安全的核心敏感信息，应采取绝对脱敏原则，予以彻底删除或不可逆的隐匿处理。对于自然人的姓名、法人的法定代表人姓名等识别性信息，则可依据公开的具体目的采取相对脱敏措施。例如，为实现最低限度的识别以接受监督，对自然人可采用“姓氏 + 某”（如“王某”）的方式，对企业可采用“某 + 行业/地域”（如“某市某食品公司”）的方式进行替代^[6]，从源头减少污名化与二次伤害风险。

(二) 引入预防性行政诉讼

增设引入预防性行政诉讼机制^[7]，允许相对人在行政机关尚未正式公布行政处罚决定前，即通过法律途径向法院提出诉讼申请，以期在决策公开前阻止或修正不当的行政行为。在英国“如果有充分理由假定一个政府部门或一个公共机构正在违反或即将违反法律——任何受损失的人或受伤害的人都可以把这种情况提请法院注意，并请求法院贯彻法律，而法庭则可以自行决定使用一切适当的救济方法”^[8]我国行政诉讼法中没有专门针对反政府信息公开诉讼的裁判方式。

1) 预防性行政诉讼与我国现行《行政诉讼法》的适配性分析

具体而言，关于受案范围，传统事后诉讼针对已完成的行政处罚公开行为起诉；而本文所探讨的诉

前预防性诉讼,针对行政机关拟公开、尚未对外发布行政处罚决定的行为,其本质是阻止违法公开行为落地,属于对“即将作出的违法行政行为”的司法干预。结合现行规则来看,该类行为并非行政机关纯粹的内部流程,而是即将外化、对相对人权益产生不可逆损害的前置行为,可归入行政诉讼法中“申请行政机关履行保护人身权、财产权等合法权益法定职责”的受案类型。结合我国行政诉讼现有停止执行、先予执行、财产保全、行为保全四类预防性保护措施,其中停止执行与行为保全可直接适配行政处罚决定公开的预防性诉求:停止执行可阻止行政处罚决定对外公开,行为保全可责令行政机关不得实施公开行为,两类措施共同构成预防性诉讼的裁判载体,填补了现有受案范围对“事前阻止公开”的规则空白。

关于审查规则,可进行阶段式审查^[9]。第一阶段,法院根据申请人提交的初步证据,判断其在后续针对行政处罚决定本身的本案诉讼中的胜诉可能性。若申请人“显然可以获得胜诉”,法院直接裁定禁止公开;若胜诉可能性较小或无法预估,则进入第二阶段。第二阶段,法院在申请人即将遭受的“难以弥补的损害”与“行政处罚决定公开所实现的公共利益”之间进行权衡。公共利益并非绝对优先,只有停止执行会给国家利益、社会公共利益造成重大损害时,公共利益才应被优先保护,若公开将导致申请人声誉永久性毁损、商业机会完全丧失,则需在个案中具体衡量。第三阶段,当行政处罚决定涉及第三方时,法院还需考虑停止公开是否会给其他利害关系人造成更加难以弥补的损害。关于适用主体,应限定于特定权益保护对象,例如,自然人、医疗机构、教育机构等面临声誉风险或人格权受损风险的主体,因其合法权益具有高度人身属性,应当被纳入适用范围。相比之下,法人申请预防性诉讼时,需承担更严格的证明责任,证明损害具有不可逆性且金钱赔偿无法充分弥补;对于纯粹的经济损失,如市场份额下降、利润减少,则宜通过事后赔偿解决,不纳入预防性诉讼范围。

2) 与行政复议程序的衔接

根据《中华人民共和国行政复议法》¹²规定,行政复议机关已经依法受理的,当事人不得再向法院提起行政诉讼;法院已经受理诉讼的,当事人不得再申请行政复议。针对行政处罚决定公开的预防性诉求,严格适用该规则,若相对人已就“拟公开行为”向行政机关的上级机关提起行政复议,请求复议机关责令下级机关停止公开,复议机关立案后,法院不再受理预防性行政诉讼;反之,法院已受理预防性诉讼的,行政复议机关驳回复议申请。结合政府信息公开案件特殊规则,对于法律、法规明确要求复议前置的信息公开争议,相对人提起预防性诉讼前,应当先向复议机关申请复议;对复议决定不服、或复议机关逾期不作答复的,方可向法院提起预防性诉讼。对于非复议前置案件,当事人享有程序选择权:可优先选择效率更高、流程更简便的行政复议,也可直接向法院提起预防性行政诉讼。在行政复议审理期间,若行政处罚决定即将公开、存在不可逆损害风险,复议机关可参照行政诉讼停止执行规则,依申请或依职权责令被申请人暂停公开行为。当行政复议停止执行难以获得支持,或者情况紧急,不立即申请保全将会使其合法权益受到难以弥补的损害时,相对人可直接向法院申请诉前行为保全。相对人申请诉前保全后,应在30日内提起行政复议或行政诉讼,否则法院应解除保全。如此安排既可防止滥用诉权,又可实现复议与诉讼的顺畅衔接。同时,相对人也可以在申请行政复议的同时,向法院申请诉前保全,两者并行不悖。

3) 与行政诉讼程序的衔接

借鉴相关域外法经验^[10],预防性诉讼的诉讼标的是“是否暂时禁止公开”这一临时性救济措施,而非行政处罚决定本身的合法性。法院作出禁止公开的裁定后,相对人仍需针对行政处罚决定本身提起撤销之诉,以求得终局救济。两阶段适用的证明要求也应有所区分。预防性诉讼阶段具有紧迫性,法院对胜诉可能性的认定属于略式审查,仅需达到优势证明标准;而在本案诉讼阶段,法院需对行政处罚决定的合

¹²全国人民代表大会常务委员会。中华人民共和国行政复议法:主席令第九号。
https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6901550.htm

法性进行全面审查,行政机关承担举证责任。更为关键的是,两阶段的事实认定不具有既判力约束,预防性诉讼阶段的裁定不影响本案诉讼的独立审理。换言之,即使法院在预防性诉讼阶段认定胜诉可能性较大并裁定禁止公开,本案诉讼中法院仍可独立认定行政处罚决定合法有效,并最终驳回原告的撤销请求。这种安排既保证了紧急情况下相对人能够获得临时保护,又不妨碍后续对案件实体问题的全面审理。

4. 结论

行政处罚决定公开制度,作为现代行政法治体系的重要构成,在我国历经了从初步探索到逐步完善的发展历程。这一制度的演进,映射出我国法治政府建设进程中对行政透明度、公众参与以及权力监督的不懈追求。然而,行政处罚决定公开制度在实践中暴露出一系列亟待解决的问题,这些问题不仅关乎制度本身的效能发挥,更与行政法治的长远发展以及公民权益的切实保障紧密相连。深入剖析制度实施过程中的困境,首先凸显的是立法目的的模糊与争议。监督执法、风险预警与声誉制裁三种观点各执一词,未能形成统一且明确的立法导向。声誉制裁观点下,行政机关存在滥用自由裁量权的风险,不仅可能导致制度功能的异化,还与依法行政、平等、比例等公法基本原则潜在冲突。另外,“具有一定社会影响”的判定标准不明,成为制约制度有效实施的另一关键因素。学界虽从不同角度进行了探讨,但尚未达成共识。在实践中,这一模糊标准使得行政机关在决定是否公开行政处罚决定时缺乏明确指引,容易导致公开的随意性与不公平性,进而影响制度的公正性与严肃性。除此之外,救济制度缺失等问题亟待解决。针对上述困境,本研究提出了一系列具有针对性的完善建议。但是仍存在未尽事宜需继续探索,未来,应进一步加强相关立法的精细化与科学化,充分运用大数据、人工智能等现代信息技术手段,提升行政处罚决定公开的效率与精准度。同时,强化公众参与和监督机制,通过建立多元化的信息反馈渠道,鼓励社会公众积极参与行政处罚决定公开制度的实施与监督,形成政府、社会与公众之间的良性互动。

参考文献

- [1] 王锡锌. 当代行政的“民主赤字”及其克服[J]. 法商研究, 2009, 26(1): 42-52.
- [2] 刘欣. 论行政处罚决定的公开——《行政处罚法》第48条的解释与适用[J]. 理论观察, 2022(8): 117-121.
- [3] 孔祥稳. 行政处罚决定公开的功能与界限[J]. 中外法学, 2021, 33(6): 1628-1629.
- [4] 章志远, 鲍燕娇. 作为声誉罚的行政违法事实公布[J]. 行政法学研究, 2014(1): 48-53+143-144.
- [5] 张步峰, 童启鑫. 行政处罚决定公开制度的问题检视与回应[J]. 广东开放大学学报, 2023, 32(1): 41-42.
- [6] 马琳昆. 行政处罚决定公开的功能转向与类型化展开[J]. 西部法学评论, 2026(2): 15-28.
- [7] 张涛. 探寻个人信息保护的风险控制路径之维[J]. 法学, 2022(6): 57-71.
- [8] (英)威廉·韦德. 行政法[M]. 徐炳, 等, 译. 北京: 中国大百科全书出版社, 1997: 383.
- [9] 罗智敏. 我国行政诉讼中的预防性保护[J]. 法学研究, 2020, 42(5): 122-138.
- [10] 王天华. 行政诉讼的构造: 日本行政诉讼法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 213.