

行政处罚决定公开的界限

谢 馥

贵州大学法学院，贵州 贵阳

收稿日期：2023年3月6日；录用日期：2023年5月8日；发布日期：2023年5月15日

摘 要

科学技术的飞快变革，引领着我们步入“信息大爆炸”的二十一世纪，行政处罚相关信息的公示显得确有其必要性。行政处罚决定的公开不仅可以强化对行政机关执法活动的监督，推进阳光政府的建设，还可以进一步为处于风险社会中的公民、法人或者其他组织起到风险警示的作用。但在行政处罚决定公开的过程中，不可避免地出现处罚决定公开界限不清，与个人信息、个人隐私权保护之间存在冲突，以及与“一事不二罚”原则的矛盾等。因此，有关行政机关应当认真地对待行政处罚决定的公开，保障公开制度合理合法的有效运行。

关键词

行政处罚决定，信息公开，声誉制裁，法治政府

The Limits of the Publicity of Administrative Penalty Decisions

Fu Xie

Law School of Guizhou University, Guiyang Guizhou

Received: Mar. 6th, 2023; accepted: May 8th, 2023; published: May 15th, 2023

Abstract

The rapid change of science and technology has led us into the 21st century of the “information explosion”, and the publicity of information related to administrative punishment is indeed necessary. The publicity of the administrative penalty decision can not only strengthen the supervision of the law enforcement activities of the administrative organs, promote the construction of the sunshine government, but also further serve as a risk warning for citizens, legal persons or other organizations in the risk society. However, in the process of making administrative punish-

ment decisions public, it is inevitable that the boundaries of making punishment decisions public are unclear, there are conflicts with the protection of personal information and personal privacy, and there are conflicts with the principle of “no two penalties for one thing”. Therefore, the relevant administrative organs should carefully and seriously treat the publicity of administrative penalty decisions, and ensure the legal, reasonable and effective operation of the publicity system.

Keywords

Administrative Penalty Decision, Information Disclosure, Reputation Sanctions, Government under the Rule of Law

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

近年来,在行政执法“三项制度”改革中,行政处罚决定公开作为“行政执法公示”的重要组成部分得以迅速推进。行政处罚决定公开实践对完善行政机关自律机制,打造阳光政府发挥了重要作用,但有些方面不尽人意,如公开的界限范围不清,在一定程度上侵犯了行政相对人的隐私利益和声誉利益等。2021年新修订的《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》),其第48条沿用《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《政府信息公开条例》)第20条的规定,即行政机关应当主动公开其“认为具有一定社会影响的行政处罚决定”。由此可见,立法者对于行政处罚决定公开采取了较为慎重的态度,同时也表明了行政处罚决定公开是有界限的。尤其在当前的信息传播条件下,由于行政处罚决定包含大量的个人信息、个人隐私等,并附有行政机关对相对人的负面法律评价,公开往往会损害当事人隐私权、名誉权,因而急需厘清行政处罚决定公开的界限范围。但现阶段行政处罚决定公开标准的抽象性表达无法对实践形成充分的指引,行政处罚决定公开的范围、界限依然不清晰,学界对此也存在不少争议。因此,有必要对行政处罚决定公开的界限进行探讨,以规范并指引行政处罚决定公开的具体实践。

2. 行政处罚决定公开的必要性

2.1. 顺应中国式现代化信息社会的需求

在信息发达的二十一世纪,我们几乎每一天都在与信息“打交道”。尽管我们可以从其他很多渠道了解到行政信息,但是绝大多数行政信息还需通过政府官方渠道才能获得,因而政府信息的公开对于人民群众参与行政生活是非常重要的信息传递途径。虽然行政处罚决定在性质上属于对行政相对人不利的负面违法信息,但其公开也是政府信息公开中至关重要的一部分。特别是随着行政执法“三项制度”改革在实践中的落实,行政处罚决定公开在法治政府、阳光政府的建设过程中具有重大的现实意义。

政府作为一个庞大的行政组织,对于信息的传播与整合具有较好的吸收与消化能力,可以更加真实、准确的接触到这些信息并将其向社会公布,进而促使公民能够提前预知一些将要发生的社会风险或者人为风险。在互联网时代,行政执法公示制度无形之中为社会公众提供了一个良好的数据整合平台。该制度的实施可以让公众及时的了解到行政信息,更好地维护其自身的合法权益。在信息化的风险社会,行政处罚决定的公开为行政机关进行社会治理提供了一种全新的选择,不仅可以进一步提高人民群众的法治

律意识从而降低社会风险，以此同时还保障了公民的知情权[1]。然则，在行政执法公示制度尚未出台之前，行政机关在进行执法活动时存在着一些不太恰当的行为，这些行为违反了行政正当程序，比如不作为或者乱作为等，容易滋生行政人员的贪污腐败。因此，需要对行政执法活动进行公开。尤其是将行政处罚结果公之于众，这种做法无疑加强了行政人员的责任感，维护了公民对行政执法活动的监督。

2.2. 政府治理过程中与时俱进的需要

近些年，我国的行政法律制度正在持续完善中，政府与人民群众之间的关系也愈加亲密，国家也更加重视对于二者关系的改革与转变，致力于建设阳光、服务型政府。基于响应把权力关进笼子里的阳光型服务政府的政策要求，国务院在2014年出台关于规范信用方面的信息公示制度的文件，以此来响应依法行政、依法执政的需要，加大对于社会上不诚信行为的惩戒。在2019年施行的《政府信息公开条例》中，该条例第五条明文规定政府信息应当要坚持一般情况下必须要公开，特殊情况下可以不公开作为其例外。从上述可以看出，针对政府行政信息公布范围的扩大趋势，我国持的是积极支持的态度。在2021年的《行政处罚法》尚未修订前，国内对于行政处罚决定的公开完全没有明确的立法作为支撑，只有部分地区的立法等对其进行了规定，导致其长期以来由于缺乏有力的法律法规作为依据而处于争论之中。

2021年《行政处罚法》的出台顺应了社会治理的需求，该法第48条为其新增条款，该条款的规定第一次为行政处罚决定的公开提供了明确的法律依据，填补了行政处罚决定公示制度长期没有上位法作为有力支撑的缺陷。行政处罚决定相关信息的公示响应了十八大以来党和国家不断强调的严格规范公正文明执法的要求，让行政执法不仅体现出力度，更显示出相应的温度。行政执法工作面积广、数量大，左手连着政府，右手连着人民群众，直接影响着人民群众对法治政府的信心[2]。因此，行政机关作为行政方针政策的忠实执行者，也要与时俱进的规范文明执法，提高政府的公信力。

近些年来，行政执法机关遵循行政执法公示制度的规定，按要求做好事前、事中及事后公开，及时向外界公布相关行政执法信息，并建立统一的执法信息公示平台。因此，最新修订的《行政处罚法》也有意识地分别在该法第39条、第48条针对行政处罚信息的事前公开、事后公开两个角度作出了明确规定。行政处罚决定的公开作为行政执法公示制度的一个关键环节，是政府监管重心及手段逐渐向事中和事后的监督转移的体现。依据正当程序对行政处罚决定进行公开，可以促进人们参与行政监督的积极性，提高政府的服务能力的行政水平。

3. 行政处罚决定公开存在的问题

3.1. 行政处罚决定公开的界限范围不明确

《行政处罚法》第48条第1款中明确规定“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”，该条款中所阐述的“具有一定社会影响”大致为行政处罚决定的公开限定了一定的范围，“应当依法公开”为其提供了指导性原则。对此，2019年的《政府信息公开条例》规定，行政处罚决定应当一致以向社会进行公开为基本原则，该条例还规定了政府应该积极主动进行公示以及其不应当进行公示的行政信息的范围。《行政处罚法》第48条的增设只是针对处罚决定的公开进行了高度抽象性的概括，虽可以解决立法层面空缺的问题，但针对上述条例中对行政信息的公布以公开为原则，从而导致实务中行政执法人员对于行政处罚决定的公开过于泛化，引起了一系列的行政诉讼问题。处罚决定公开过度并非是一件好事，可能会无形中分散公众的社会关注度，进而忽略了那些真正值得公众去关注的行政处罚决定信息[3]。现行行政法律对于行政处罚决定的公开范围概括性的制定出了一个条款，但对于“具有一定影响力”的判断标准仍需进行定位。

我们的社会生活掺杂着较多行政色彩,从理论探索和实践操作来看,复杂变化的社会生活压根不允许制定出一部像民法典一样系统且规范的法律,更不可能直接在法律法规中对其进行详细地解释。因此,在行政法领域,时常通过另行制定相应的文件或者解释性规定来对其进行更加细致和通俗易懂的解释,这种做法不仅存在于行政法领域,在民法、刑法等领域也是十分常见的。所以,在上层法律法规逐渐完善的过程中,有关的配套措施也应当紧随其后尽快对其进行细化。此外,在详细的解释性规定尚未正式出台之前,对于判断行政处罚决定是否进行公示时,行政机关也要警惕“凡事一刀切”的做法,要做到具体案件具体分析。

3.2. 对个人信息的保护不到位

在信息膨胀的二十一世纪,政府作为掌握全国最多的信息资源的获得者和制定者,难免涉及到公民的个人隐私及个人信息,假如不对其进行严格规范,则会对他人的个人利益造成损害。登陆中国裁判文书网不难发现,在进行司法裁判文书的公开时,自然人的家庭住址、身份证号码、银行账号等均属于不应当公开的个人信息。即使在违法程度较高的刑事犯罪领域的裁判文书公开中,公民的以上信息由于与人身关联性较强,均被明确地列入法律保护其不被公开的行列。然而相对于违法程度低的违反行政处罚法相关规定的行为,处罚决定公开中却没有对其进行一定程度的合理保护,这明显是不合理且不恰当的一种做法[4]。并且一份完整的处罚决定书所牵涉的信息量太大,其中不仅有行政相对人的私密信息,还可能包括受害人、证人等的敏感信息。因此,在处罚决定公示的过程中,对于公民个人信息的保护仍有许多需要不断完善的地方。

现代社会,公民的法律意识逐渐提高,体现出公民对于法律所赋予的知情权、参与权和监督权的要求在不断地提高。政府主动将行政执法活动进行公示,一方面警醒着自己要自觉接受人民群众的监督,保障人民群众的合法权利;另一方面也在循序渐进地纠正行政执法信息不合理、不公正等问题,推进阳光政府的建设进程,但这也避免不了私人利益与公共利益之间矛盾的爆发。例如,有的地区将酒驾人员名单公示在网上,名单上的信息不仅包括酒驾人员的姓名,而且还包括酒驾人员的住址、身份证号码等;甚至有的地区还将嫖娼人员的个人私密信息公之于众。酒驾、嫖娼等行为是否属于应当公示的范围,通讯地址和身份证号码、肖像等尤其隐私的个人信息是否应当被披露在公众的面前。各种利益之间的互相平衡是社会生活的重要基础[5],纵然国家要保护公民的知情权,但也应当注重对个人隐私权的保护,切不可为了社会公共利益而一味地去侵害个人利益。

3.3. 行政处罚决定公开与声誉制裁的争议

对于行政处罚决定公开是否带有制裁和惩罚行政相对人的法律规范目的,行政法学界对此存在不同的看法。有的学者认为,行政处罚决定的公开蕴含着处罚的性质,其对应的是违法行政相对人的名誉权、信用权,公开对其的处罚决定将会直接给其名誉、商誉、信用乃至财产带来不可逆转的影响,甚至行政处罚决定公开所直接引起的效果比处罚决定本身具有更大的威慑性和制裁性[6]。倘若将此种惩罚效果作为行政处罚决定公开制度的功能,可能会引起行政制度体系的混乱。《行政处罚法》新增了处罚的类型,即将通报批评列入行政规制处罚手段的种类之一。如果将行政处罚结果的公示附带声誉制裁的作用,那么无疑是对新增的声誉罚的功能作用的架空,贬低了声誉罚作为一种行政制裁手段的独立价值[7]。行政法强调行政处罚要坚持比例原则,若行政处罚决定的公开被当做一种对违法行政相对人进行附带性声誉制裁的措施,则会无形中加重违法行政相对人的行政处罚。

行政处罚决定被视为行政机关对行政相对人的否定性评价,将违法行政相对人的一些信息公示在网上,会对其造成声誉的直接减损和荣誉上的不利影响,引起当事人身份地位上的不当评价,降低行政相

对人在相应社会关系环境中的可信程度和社会评价程度[8]。少数学者认为,处罚决定被公示在社会上,这相当于是对行政相对人的另一种变相的行政处罚[9]。仔细研究《行政处罚法》第48条对于行政处罚决定公开范围的规定,可以发现同样是受到行政处罚,然而只有一部分的行政处罚决定被公示,并且可能受到社会公众的谴责,可能会违反平等对待原则。对于行政处罚相关信息的公开,其主要是为了抑制行政机关内部的腐败,而非为了故意引起当事人被二次侵害。行政处罚决定公示制度,为公众提供一个合理合法的行为衡量标尺,可以有效地防止因对法律的无知而触犯法律。行政处罚决定公开的主要目的虽然不是为了惩罚违法行政相对人,但是从实践中可看出,其确实对相关人士造成了类似于声誉罚的惩罚效果,违法了一事不二罚原则。

4. 行政处罚决定公开的完善路径

4.1. 配套立法以实现制度细化

由于行政执法“三项制度”的不断推进,行政处罚决定公开制度的制定及实施也在日渐完善的过程中。《行政处罚法》在其法条中明确规定“具有一定社会影响的行政处罚决定”应当依法进行公开,这一条文改变了以前行政处罚决定一律以公开为原则的做法,取而代之的是行政处罚决定公开的相对性,对其进行了一定范围内的限缩。现代社会中的人们每天处于被信息不断“轰炸”的状态下,如果每个行政处罚决定都要公开,那么大量的行政处罚决定信息的公布将会显得平平无奇,反而会淹没那些真正重要的行政处罚决定信息。因此,在实务操作中,有关人员应当牢记唯有符合“具有一定社会影响”这一硬性标准的行政处罚决定才应该被有针对性的公布出来,行政处罚决定的公开范围具有相对性。

新修订的《行政处罚法》对处罚决定的公开进行了抽象性的概括,然远不能满足社会现实的需求。在概括性的规定下,还需要具体的配套措施对其概念及规定进行细化。该法新增条款并没有针对“具有一定社会影响”作出更多的规定,这将会引起实践部门对于该标准的不同理解和适用差异。针对“具有一定社会影响”应当理解为该行政处罚决定在公开后对于社会上其他人员具有比较典型的借鉴意义和社会风险警示作用。但由于现代科技的进步,行政信息公示后掺杂了许多的不稳定性因素,行政机关对于信息公开后的社会影响带有很大的不可掌控性,所以行政机关要训练并提高排除额外因素对于其行政执法工作的干扰的行政能力。比如,在“李云迪嫖娼案”中,李云迪作为知名的钢琴家,是一名社会公众人物,其一言一行比较能迅速地引起人们的关注。但实际上,该行政违法行为本质上属于个人行为,与社会公共利益的关联并不大,原则上没有必要将对其的行政处罚决定公之于众。

行政处罚决定的公开在现行《行政处罚法》第48条中找到了有力的后盾,但还需要配套的规章制度尽快得到细化、完善,以便为行政机关在实践中提供具体的指导方针。因此,实务中只有达到“具有一定程度的社会影响”的处罚决定才应该值得被针对性的公开,在公开的过程中排除以公开为原则的影响,坚持只有符合“具有一定社会影响”这一公开标准。并且,其中的“一定社会影响”应当定义为与社会公共利益有较大的关联性、对社会上的其他人员或者组织能够起到较大范围的风险警示作用的代表性影响较为合理。

4.2. 践行信息公开中的区分处理原则

《中华人民共和国个人信息保护法》(以下简称《个人信息保护法》)对于公民个人信息的保护实现了很大的突破,其保护的范围也比较全面,尤其是针对个人信息这一概念做出了明确的定义以及规定了一系列的保护措施。对比《政府信息公开条例》,该条例对个人信息及隐私的保护性规定具有很大的局限性,远不能满足现代信息社会的需求。因此,可以尝试在对行政处罚决定进行公开的这一过程中,适当引入《个人信息保护法》,将其作为对公开过程中的个人私密信息的保护路径之一。个人信息包括但并

不限于隐私权所涵盖的内容，如果将个人信息保护法恰当地引进行政法领域，可能会比较有效地化解处罚决定公开所引起的个人利益与公共利益二者之间的矛盾。行政处罚决定在对相关信息进行公示时，要注意对处理公民与组织之间的信息公开采取不同程度的行政公开措施。针对自然人应当采取去标识化后再公开，针对法人或者其他组织可以不采取去标识化手段再公开。在通常情况下，自然人个人做出的违反行政法的行为一般不会在社会上引起较大的反响，假如对其的处罚决定进行公布，反而可能会将其个人利益的损害置于不可挽回的境况之中；而针对法人或者其他组织的违法行政行为的公布，不仅有利于为人们提供风险预警，而且有助于借助社会舆论和公众监督打压行业性的违法活动。

政府信息不仅包括合法的信息，还包括行政处罚等违法的信息。上文所提及到的相关信息公开条例在其第20条、第5条分别对政府应该要公开的内容与不应该公开的范围进行了详细地规定，其中环境保护、安全生产、食品药品以及公共卫生等属于政府应当重点进行信息公开的领域^[10]。即使是针对以上重点公开的领域，行政机关及其行政工作人员在实行政处罚过程中获得的秘密及隐私等信息也应当给予保护。虽然目前的行政法律法规并没有对个人信息保护进行详细具体的规范，但是在实践中，行政机关可以借鉴该条例中的相关规定合理的区分、处理行政处罚决定公开的相关信息，从而尽力减少对公民个人信息的披露、减轻对其的侵害。对于一些领域的违法活动的发生，其主要是由企事业单位在背后进行操纵的，而实践中罚款等措施对于企业的威慑效果明显不佳。采用行政处罚决定公开这一做法，可以为公众揭开违法企业的面纱，有利于让社会上的其他人员对其进行监督，同时促使其尽快地改过自新，不敢、不愿违法。

一份完整的行政处罚决定书的内容极其繁多，详细地记录着行政处罚的全过程。行政处罚决定公开制度的构建并非是社会公众为了满足一己私欲从而窥探他人隐私的一种手段。因此，针对行政处罚决定的公开，其本意不是直接公开处罚决定书，而是要以处罚决定书的内容作为主体，然后对于处罚决定的公开内容应当要采取截取式、去标识化的手段，剔除个人敏感信息^[11]。

4.3. 建立事后纠错救济机制

针对行政处罚决定的公开与声誉制裁之间的争论，必须弄清楚二者之间的异同：虽然二者均属于对违法行政相对人的负面评价，但是行政处罚决定的公开主要目的在于自觉地让行政执法活动处于社会公众的视野之下，方便人民群众行使监督权，并不是为了故意再次处罚当事人或者为当事人增加新的负担；然而声誉制裁的主要目的在于将当事人的违法事实通过通报批评等形式披露在社会当中，进而达到对其进行否定性评价的惩罚^[12]，为当事人贴上违法的标签。实务中对于二者之间往往难以作出区分，难点在于虽然二者的规范目的不一样，但其表现形式和给当事人带来的影响有的时候比较相似。为了解决这一问题，不仅需要增强行政执法人员的职业素质和知识技能，更要注意在执法过程中依照法定程序进行公示。此外，还要准确定性行政处罚决定公开这一行为，其只是行政处罚结果的公开形式，而非为了故意再次对当事人进行处罚。

行政处罚决定在公开的过程中，对于行政处罚的具体实施机关、立案依据和救济途径等信息也应该依法公开。如果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，行政机关必须在三天以内撤回该行政处罚决定信息并公开说明撤回的理由。行政处罚决定公示制度是行政机关的一种重要的执法手段，其赋予行政机关的裁量权的自由度比较大。虽然行政机关在实务中推行行政处罚公示制度时更加注重事中、事后监督，但在面临大量的行政案件时，不可避免的出现失误。因此，当事人理应被提供对应的救济路径，保障公民合法的救济权。假如行政处罚决定的公开出现了过失，行政机关应当及时改正相应的错误，若给相对人造成了较大的影响，应当给予补偿。

最后，行政机关可以赋予行政相对人适当的“被遗忘权”^[13]。对于行政处罚决定相关信息的公示要

有一定的期限，不能永久地把其披露在网上，以免其覆盖掉重要的信息。同时，对行政处罚决定公开的争议、撤回与修复规定相应的机制，增加程序合理性，并对处罚决定公开权的滥用，应明确相应的救济途径、法律后果及追责机制。

5. 结语

在大数据时代的背景下，行政处罚决定的公开逐渐发展演变成一种重要的新型行政措施，需要对其相关信息进行合理、合法的公开。虽然目前在立法层面上已经解决了上位法略显缺陷的问题，但是仍然存在一些需要不断完善的地方。行政处罚决定的公开为行政法领域实现行政处罚方式的现代化开创了新举，同时也将推进规范行政执法的步伐。处于信息化社会的我们，不仅要看到法治不断完善的一面，还要慎重留意其可能带来的潜在风险。因此，在行政处罚决定公开制度的实施过程中，相应的立法制度及其他的一些配套措施也要随之及时地进行调整，还要注意灵活地处理不同法益之间的冲突。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 马怀德. 论习近平法治思想中的法治政府理论[J]. 政法论坛, 2020, 38(6): 14.
- [3] 朱春华. 美国法上的“负面信息披露”[J]. 比较法研究, 2016(3): 164-165.
- [4] 鹿仟仟. 行政处罚决定公开制度研究[D]: [硕士学位论文]. 苏州: 苏州大学, 2020: 21.
- [5] 王名扬. 美国行政法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2016: 728.
- [6] 袁雪石. 中华人民共和国行政处罚法释义[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021: 288.
- [7] 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): 1623.
- [8] 朱芒. 作为行政处罚一般种类的“通报批评”[J]. 中国法学, 2021(2): 156.
- [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] 王敬波. 政府信息公开中的公共利益衡量[J]. 中国社会科学, 2014(9): 111.
- [11] 马迅. 行政处罚决定公示: 挑战与回应[J]. 江淮论坛, 2017(5): 127.
- [12] 章志远, 鲍燕娇. 公布违法事实的法律属性分析[J]. 山东警察学院学报, 2011, 23(6): 51.
- [13] 杨立新, 韩煦. 被遗忘权的中国本土化及法律适用[J]. 法律适用, 2015(2): 29.