

# 行政处罚决定公开中个人信息保护研究

赵颖慧

湖北大学法学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2025年3月4日; 录用日期: 2025年3月25日; 发布日期: 2025年4月27日

## 摘要

《中华人民共和国行政处罚法(2021年修订)》明确要求行政机关应当向社会公众公开部分行政处罚决定, 该规定有利于促进法治政府建设, 增强政府威信。但是行政处罚决定中包含大量个人信息, 一旦公开必然会产生个人信息被泄露的风险。通过对行政处罚决定公开中个人信息保护现状进行分析可以发现, 行政处罚决定公开中个人信息保护存在公开标准不明确、公开内容不统一以及救济不足的问题。因而, 我们需要通过界定“具有一定社会影响”, 明确公开标准; 通过对个人信息进行类型化保护, 统一公开内容; 通过保障公民更正和删除权, 充分实现以及激活行政公益诉讼, 健全个人信息保护的救济机制。

## 关键词

行政处罚决定公开, 个人信息, 公开标准, 公开内容, 救济机制

# Research on the Protection of Personal Information in the Public Disclosure of Administrative Penalty Decisions

Yinghui Zhao

Law School, Hubei University, Wuhan Hubei

Received: Mar. 4<sup>th</sup>, 2025; accepted: Mar. 25<sup>th</sup>, 2025; published: Apr. 27<sup>th</sup>, 2025

## Abstract

The “Administrative Penalty Law of the People’s Republic of China (Revised in 2021)” explicitly mandates that administrative organs disclose certain administrative penalty decisions to the public. This regulation is instrumental in advancing the construction of a law-based government and enhancing governmental credibility. However, administrative penalty decisions often contain substantial amounts of personal information, which, if disclosed, pose significant risks of personal

information leakage. An analysis of the current state of personal information protection during the disclosure of administrative penalty decisions reveals several issues: ambiguous disclosure standards, inconsistent disclosure content, and inadequate relief mechanisms for protecting personal information. Therefore, it is necessary to define what constitutes “having a certain social impact” to clarify disclosure criteria, implement categorized protection measures for personal information to standardize disclosure content and enhance the relief mechanism by ensuring full realization of citizens’ rights to correction and deletion, as well as activating administrative public interest litigation.

## Keywords

Public Disclosure of Administrative Penalty Decision, Personal Information, Public Standard, Public Content, Relief Mechanism

Copyright © 2025 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. 行政处罚决定公开中个人信息保护概述

### 1.1. 个人信息的内涵

从《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第一千零三十四条第二款<sup>1</sup>和《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》)第四条<sup>2</sup>可以看出,个人信息范围广泛,只要是能被记录下来并且能够识别特定自然人的信息都属于个人信息。

### 1.2. 个人信息与违法信息、个人隐私的关系

在行政处罚决定公开领域,个人信息与违法信息、个人信息与个人隐私之间容易发生混淆,有必要对其内涵进行分析,厘清彼此之间的关系。

#### 1) 个人信息与违法信息的关系

违法信息是关于行为人违反法律规定的一切客观事实的表征,是有关行为人的违法行为、违法情节、违法原因、违法动机、违法后果等客观资料的集合体[1]。在行政处罚决定中,行政相对人的违法信息主要包括两大类——违法行为信息和违法后果信息。违法行为信息是对行政相对人实施违法行为的客观记录,包括行政相对人的姓名、住址、年龄、身份证号、实施违法行为的时间、地点、方法等。违法后果信息是指行政机关对违法行为作出处罚决定的相关信息,包括处罚决定、依据、时间等。

从个人信息和违法信息的内涵可以看出,二者之间存在交叉关系。个人信息和违法信息在违法行为信息部分存在交叉关系,即在违法行为信息中,一些信息既属于违法信息,也属于个人信息。违法行为信息主要是对行政相对人违法行为的客观记录,因而必然会涉及行政相对人的个人信息。除此之外,在某些行政处罚案件中除了行政相对人还会涉及其他利害关系人。因此,在此类案件中需要公开相关利害关系人信息的,只要符合个人信息可记录、可识别特定自然人要求的,就应该纳入保护范围。

#### 2) 个人信息与个人隐私的关系

<sup>1</sup>《中华人民共和国民法典》第一千零三十四条第二款:个人信息是以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人的各种信息,包括自然人的姓名、出生日期、身份证件号码、生物识别信息、住址、电话号码、电子邮箱、健康信息、行踪信息等。

<sup>2</sup>《中华人民共和国个人信息保护法》第四条:个人信息是以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息,不包括匿名化处理后的信息。个人信息的处理包括个人信息的收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等。

根据《民法典》第一千零三十二条<sup>3</sup>的规定,个人隐私是指私人生活安宁、私密空间、私密活动和私密信息。个人信息是指能单独或与其他信息结合识别特定自然人的信息。从个人信息和隐私的定义可以看出,二者并不等同。个人隐私强调私密、不公开,不仅仅包括隐私信息,还包括生活安宁、私密空间、私密活动,而个人信息强调可识别性、个人归属感。因此,笔者认为个人信息和隐私之间存在着交叉关系。在行政处罚决定公开中,二者的交叉范围主要在隐私信息,即隐私信息既属于个人隐私,也属于个人信息。

## 2. 行政处罚决定公开中个人信息保护现状及存在的问题

### 2.1. 行政处罚决定公开中个人信息保护的立法现状

《民法典》中“人格权编”和《个人信息保护法》对保护个人信息进行了系统规定。但是,二者是一般法,并没有对行政处罚决定公开领域的个人信息保护进行专门规定。《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)第四十八条规定,应当依法公开具有一定社会影响的行政处罚决定。但只是明确了能够公开的行政处罚决定限于“具有一定社会影响”。国家市场监督管理总局发布《市场监督管理行政处罚信息公示规定》对于市场监督管理行政处罚领域公开中的个人信息保护进行了规定。其中,该文件明确规定了公示的行政处罚信息必须遵循合法、客观、及时、规范的原则,明确了公开的行政处罚信息,应当根据个人信息保护的有关规定,对个人信息进行必要的处理。浙江省人民政府发布的《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》明确规定了处罚决定不予公开的范围、公开行政处罚决定时应当隐去的信息、行政处罚决定的公开时间等。以上列举的只是规定行政处罚决定公开的典型规范性法律文件,实践中还有其他中央或地方公布的规范性文件规定了行政处罚决定公开个人信息保护的内容。

对现行规定行政处罚决定公开的规范性法律文件进行总结分析可以得出:第一,行政处罚决定公开对于个人信息的保护集中在规定公开期限、公开范围、公开内容、应当隐去的信息、公开的行政处罚决定出现变更或信息不准确的救济方式等方面。第二,目前与行政处罚决定公开有关的规范性法律文件对个人信息保护集中在实体方面,例如许多文件规定了行政处罚决定应当公开或不予公开的个人信息。第三,现行规范性法律文件对于行政处罚决定不当公开个人信息的救济方式规定较为简略。大部分规范性法律文件规定的救济方式为限时撤回或更正,但是很少有规范性法律文件对不当公开造成的后果的救济进行规定。

### 2.2. 行政处罚决定公开中个人信息保护的实践现状

各地对于行政处罚决定公开中个人信息保护的执法有着巨大差异。这主要是因为在国家层面没有一个统一的关于行政处罚决定公开的文件,各地只能根据地方性文件或特定领域文件进行执法。

在行政处罚决定公开范围上,有的规定以简易程序作为行政处罚决定公开与否的标准,例如《公安机关执法公开规定》第十二条<sup>4</sup>就规定了行政处罚决定是通过简易程序作出的可以不予公开。有的规定以一般程序作为决定公开行政处罚决定公开的标准,例如《食品药品行政处罚案件信息公开实施细则》第九条<sup>5</sup>就规定了食品药品监督管理部门应当主动公开以一般程序作出的行政处罚决定书。

在行政处罚决定公开的内容上,各地公开的个人信息内容各有不同。囿于没有统一的行政处罚决定

<sup>3</sup>《中华人民共和国民法典》第一千零三十二条:自然人享有隐私权。任何组织或者个人不得以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害他人的隐私权。隐私是自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息。

<sup>4</sup>《公安机关执法公开规定》第十二条:公安机关应当逐步向社会公开行政处罚决定、行政复议结果的生效法律文书。适用简易程序作出的行政处罚决定生效法律文书可以不向社会公开。

<sup>5</sup>《食品药品行政处罚案件信息公开实施细则》第九条规定:食品药品监督管理部门适用一般程序作出的行政处罚决定,应当向社会主动公开行政处罚决定书。

公开规范性法律文件，即使是对同一违法行为作出的行政处罚，各地在行政处罚决定公开的个人信息内容也有很大差异。例如，同样是诈骗行为，广西宾阳县公安局在行政处罚决定书中公开的个人信息有：行政相对人去标识化的姓名、出生日期、诈骗所用的银行卡号。但是，浙江省温州市公安局鹿城区分局鞋都派出所所在行政处罚决定书中只公布了行政相对人的姓名。

### 2.3. 行政处罚决定公开中个人信息保护存在的问题

#### 1) 行政处罚决定的公开标准不明确

行政处罚决定中涉及大量个人信息，公开标准明确与否直接关系到个人信息的保护。《行政处罚法》第四十八条以“一定社会影响”作为行政处罚决定公开与否的标准。但是，通过分析现行的与行政处罚决定公开有关的规范性法律文件，可以发现目前有效的法律文件并没有对“一定社会影响”进行详细的规定，甚至没有采用该标准，有些文件还是以“简易程序”或“一般程序”作为行政处罚决定公开的标准。而且各地都制定有各自的规范性法律文件，这直接导致了行政处罚决定公开标准不明晰的问题。

将“简易程序”或“一般程序”作为是否公开行政处罚决定的标准不符合立法意图，更不利于个人信息的保护。首先，《行政处罚法》将“一定社会影响”作为公开标准是为了将一些危害性不大的行政违法案件免于公开，保护这些行政相对人的个人信息及其他合法权益。但是以简易程序或一般程序作为公开标准，事实上扩大了行政处罚决定的公开范围，公开了不必要公开的行政处罚决定，对这些免于公开的行政相对人来说其个人信息受到了侵害。

#### 2) 个人信息的公开内容不统一

通过对行政处罚决定公开中个人信息保护的立法现状和实践现状的分析可以发现，目前《行政处罚法》仅仅规定了对于具有一定社会影响的行政处罚决定应当公开，但是并没有对公开内容进行统一规定，各地又制定了不同的规范性法律文件，直接造成了个人信息公开内容不统一的问题。个人信息公开内容不统一容易造成信息公开“不公平”现象。例如，《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》中规定了应当隐去被处罚人以外的自然人姓名，言外之意就是被处罚人的姓名不应当被隐去。而《公安机关执法公开规定》却规定了应当保留行政相对人的姓，对其名字进行隐名化处理，以“某”代替。这不仅会在实践中造成法律适用困难，而且对于行政相对人的个人信息保护不利。

#### 3) 个人信息保护的救济不足

首先，在行政救济方面，《个人信息保护法》中规定了在符合法律规定的情形下个人享有信息删除权。但是现行规范性法律文件对于行政机关不当公开个人信息后的救济大多只规定了撤回或更正制度，并没有规定删除制度。就目前而言，如果行政机关错误公开了某些信息，被公开个人信息的相对人很难行使删除权，使得该制度无法在行政执法实践得到应用。

然后，在司法救济方面，由于保护个人信息意识不足，行政相对人对行政处罚决定公开行为本身提起行政诉讼的案件少之又少，即使有请求保护个人信息权益的，也多是在对行政处罚决定提起诉讼时作为附随请求而提出。而法院对于行政相对人保护个人信息权益的请求要么不予回应，要么仅仅提出司法建议，对于行政机关不当公开行为并没有作出实质性改变，且对行政相对人的个人信息权益并没有进行有效的救济。此外，行政公益诉讼作为保护公民个人信息权益的重要手段却没有得到充分地适用。《个人信息保护法》中规定了当个人信息处理者侵害众多个人信息权益的，人民检察院可以作为适格原告向法院提起诉讼。行政机关公开的行政处罚决定数量众多，不当公开后会侵犯大量个人信息权益，检察院可以依法提起诉讼。但是在实践中只有个别检察院履行职责向行政机关提出诉前检察建议，这一制度并没有被充分落实。

### 3. 完善行政处罚决定公开中个人信息保护的建议

#### 3.1. 明确行政处罚决定的公开标准

明确行政处罚决定的公开标准，就要对《行政处罚法》规定的“具有一定社会影响”进行详细界定。通过对现有文献的总结分析，笔者认为可以从行为、主体、时间三个方面来界定“具有一定社会影响”。

第一，从被处罚行为是否涉及公共利益或者被处罚行为的严重性来判断是否具有一定社会影响。被处罚行为涉及食品卫生安全、环境保护、药品安全等公共利益领域的可以被认为具有一定社会影响。有学者认为“维护公共利益和社会秩序”作为《行政处罚法》的立法目的之一，那么从处罚决定公开中对公共利益的规范类型来看，它既可以作为行使权力的积极要件，即出于公共利益维护的需要，行政机关需要公开行政处罚决定，也可以作为限制权力的消极要件，即作为行政机关不予公开行政处罚决定是为了维护公共利益<sup>[2]</sup>。这些涉及公共利益的领域无不关系到公众的生命权、健康权，公众对此有知情权。此外，被处罚行为严重性也可以作为判断是否具有一定社会影响的标准。被处罚行为严重与否可以参照刑事案件根据参与人数和造成的人员伤亡和财产损失情况来判断。另外，行政相对人被顶格处罚或者被并罚的往往能反映出被处罚行为的严重性，因此也可以作为考量是否具有一定影响的标准。

第二，从被处罚人的影响力、知名度来判断是否具有一定社会影响。被处罚人具有较高的社会影响力或知名度会引起公众广泛的关注和讨论。由于过高的关注度，如果对此类人作出行政处罚，行政处罚决定公开可以回应公众的质疑，减少在社会上产生的不良影响，维护社会秩序，同时也可以起到指引和警示作用。通过公开此类行政处罚决定，可以教导公众守法，警示潜在违法人不要违法。例如，作为公众人物的李某某因嫖娼被行政拘留，当时在网上引起了激烈讨论。随后“平安北京”官方微博号在微博上发布了情况通报<sup>6</sup>，维护了政府公信力。

第三，从被处罚决定作出是否在特定的阶段来判断是否具有一定社会影响。例如，2024年开展的“清明”系列专项行动中要求开展整治自媒体无底线博流量的行为。在此期间，知名博主“猫一杯”发布内容为“小学生秦朗将寒假作业丢在巴黎”的一则短视频引起网民广泛的讨论和传播。杭州警方调查后发现系该博主为博取流量自编自演，对其进行封号等处罚，并在网上公布了警情通报<sup>7</sup>。在此特殊时期，仍有人“顶风作案”，公布此类行政处罚决定能够形成很好的震慑力，减少类似案件发生，实现政策目的，达到社会效果和法律效果统一。

#### 3.2. 统一个人信息的公开内容

《个人信息保护法》将个人信息分为一般个人信息和敏感个人信息。行政处罚决定公开中，应该按照一般个人信息原则上去标识化公开，敏感个人信息原则上不公开来统一个人信息公开内容。一般个人信息概念并没有在法律法规中得到明确，但是《个人信息法》规定了敏感个人信息概念，那么非敏感个人信息自然就是一般个人信息。在行政处罚决定中一般个人信息主要有姓名、住址、性别、年龄、民族等。

对于一般个人信息应当以原则上去标识化的方法进行公开。这样既可以保障公众的知情权，又可以保护公民的个人信息。要注意的是，一般个人信息原则上去标识化公开，有原则就有例外。有学者认为，应当结合违法行为性质的恶劣程度及影响范围等因素进行综合判断，即在与被科处的行政处罚种类相适应的不利负担射程内，或者被处罚人在履行期限内未履行义务时，为回应社会关切、实现间接强制功能，可以显名公开<sup>[3]</sup>。因此，在特殊领域，例如金融、税务等，被处罚行为影响广泛、严重危害公共利益的可以不去标识化，公开被处罚人的姓名。

<sup>6</sup>来源：<https://weibo.com/1288915263/M5gYyrU5u#comment>。

<sup>7</sup>来源：<https://weibo.com/2142051614/O9oSLcFct#comment>。

对于敏感个人信息原则上应当不予公开。《个人信息保护法》采取“概括 + 列举”的方式对敏感个人信息进行了界定。敏感个人信息是指与自然人的人格尊严、人身、财产安全有关的信息，例如金融账户、医疗健康等信息。敏感个人信息涉及人格尊严和公民人身、财产安全，一旦公开公民合法权益将面临被损害的风险。因此，敏感个人信息的保护要更加严格。例如，如果公开不满十四周岁未成年人的个人信息，该未成年人的学习、生活、工作等各方面将会受到不同程度的影响，不利于未成年人改过自新和发展。

### 3.3. 健全行政处罚决定公开中个人信息保护的救济机制

行政机关应该保障公民的更正、删除权。我国《个人信息保护法》规定了个人享有更正、补充和删除权。当行政机关在行政处罚决定中公开的个人信息不准确或者有错误的，行政相对人和利害关系人有权请求行政机关对错误的个人信息进行更正。此时，提出更正请求的人对个人信息不准确或者有错误承担初步的证明责任。但此种证明责任不宜要求过高，仍需行政机关对信息的准确与否作实质性审查，从而决定是否需要更正。

关于删除权，虽然删除权能更好地保护公民的个人信息，但不可避免地会给行政机关的履职带来困难。因此，删除权的行使必须有严格的条件。第一，删除权的行使必须符合法律规定的情形。第二，在符合法定条件下，行政机关应当依法主动删除而不删除的，个人可以请求删除。此外，由于行政机关处理个人信息关乎社会公共利益，不能由公民个人决定是否删除。换言之，行政机关掌握是否删除的决定权。

发挥行政公益诉讼的作用。行政公益诉讼在行政处罚决定公开中个人信息保护中的适用具有可行性和迫切性。第一，虽然《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款没有将个人信息保护列入行政公益诉讼的范围，但该条文中的“等”表示这并不是穷尽式列举，存在扩张的可能。随着《个人信息保护法》的出台，可以将涉及公共利益的公民个人信息保护纳入行政公益诉讼领域。第二，为保护个人信息，检察院提起保护个人信息的行政公益诉讼已有先例。例如，最高人民检察院在 2023 年 3 月公布的“湖南省长沙市望城区人民检察院督促保护个人生物识别信息行政公益诉讼案”。第三，作为具有法律监督职能的机关，检察院可以监督行政机关和司法机关积极切实履行职责，解决行政相对人处于弱势地位而导致的取证难等问题。

## 4. 结论

公民行使言论、出版等基本权利的前提是能够获取足够的信息以作出行动的判断<sup>[4]</sup>，行政处罚决定公开对于保障公众知情权具有积极意义。但处罚决定含有违法者个人信息，公开以后会贬损违法者声誉权益<sup>[5]</sup>。因此，在公开行政处罚决定的同时，需要注意违法者个人信息的保护。本文提出可以通过明确公开标准、统一公开内容、健全个人信息保护的救济机制来保护违法者的个人信息。

## 参考文献

- [1] 禹竹蕊. 违法信息行政公告的界定[J]. 社会科学家, 2015(1): 110-115.
- [2] 马琳昆. 论行政处罚决定公开的判定规则[J]. 行政法学研究, 2024(4): 97-111.
- [3] 汤莹. 过程论视角下公开行政处罚决定的法律控制[J]. 法学, 2023(3): 37-50.
- [4] 章剑生. 知情权及其保障——以《政府信息公开条例》为例[J]. 中国法学, 2008(4): 145-156.
- [5] 贺译葶. 公布行政违法信息作为声誉罚:逻辑证成与制度构设[J]. 行政法学研究, 2020(6): 78-89.