

行政处罚决定公开的程序构造与规范路径

王 丁

中国民航大学法学院, 天津

收稿日期: 2026年4月28日; 录用日期: 2026年5月15日; 发布日期: 2026年6月17日

摘 要

《中华人民共和国行政处罚法》第四十八条确立的行政处罚决定公开制度, 本质上是一种贯穿行政处罚全流程的行政程序。该程序以公共利益的保护和权力规制为核心价值, 通过信息公开的事实行为发挥社会警示与间接强制功能。但实践中, 处罚决定公开程序存在适用标准模糊、操作流程不规范、救济不足等问题, 导致公开不足与公开过度并存。行政处罚决定公开的规范运行需立足其事后公开属性与事实行为定位, 从程序目的、适用标准、操作流程、监督救济等维度构建全链条的程序控制体系, 通过差异化处理与过程性规制, 实现行政程序透明度与行政相对人权益保护的动态平衡, 推动行政执法程序的法治化与规范化。

关键词

行政处罚决定公开, 行政程序, 行政处罚

The Procedural Structure and Normative Path of the Publication of Administrative Penalty Decisions

Ding Wang

Law School, Civil Aviation University of China, Tianjin

Received: April 28, 2026; accepted: May 15, 2026; published: June 17, 2026

Abstract

The system for the publication of administrative penalty decisions established by Article 48 of the "Administrative Penalty Law" is essentially an administrative procedure running through the entire process of administrative penalties. Centered on the core values of public interest protection and power regulation, this procedure performs the functions of social warning and indirect coercion through the

factual act of information disclosure. Nevertheless, in practice, the publication procedure of administrative penalty decisions is plagued by ambiguous applicable criteria, non-standardized operational protocols, and inadequate remedial mechanisms, resulting in the coexistence of insufficient and excessive disclosure. To ensure the normative operation of the publication of administrative penalty decisions, it is imperative to ground the analysis in its ex post disclosure attribute and its characterization as a factual act, and to construct a comprehensive, full-chain procedural control system encompassing the dimensions of procedural objectives, applicable standards, operational protocols, and supervisory remedies. Through differentiated treatment and process-based regulation, a dynamic equilibrium between administrative procedural transparency and the protection of the interests of administrative counterparties can be achieved, thereby advancing the legalization and standardization of administrative enforcement procedures.

Keywords

Publication of Administrative Penalty Decisions, Administrative Procedure, Administrative Penalty

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. 引言

《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¹确定了行政处罚决定公开的法定地位。作为行政执法公示制度的核心内容,行政处罚决定公开与行政处罚的作出、送达、执行等程序环节紧密衔接,形成了“违法行为-处罚-公开”的完整链条。实践中行政机关在适用该程序时面临公开标准不明、程序衔接不畅、救济缺失等困境,本质上反映了行政处罚决定公开在规制行政权力与保护行政相对人权益之间的协调难题。本文将围绕这一核心问题展开系统分析,并探寻协调路径。

2. 行政处罚决定公开的理论基础

行政处罚决定公开并非单纯的信息披露行为,而是一项具有明确程序价值与功能定位的行政程序制度。其制度设计贯穿行政处罚全流程,兼具事后公开的属性与事实行为的特征,是行政程序法治化的重要组成部分。

2.1. 行政处罚决定公开的来源及定位

行政处罚决定公开的制度根源可以追溯至正当程序原则。正当程序原则作为行政法的基本原则,也是英美法系的帝王原则,最早来源于英国,核心在于通过程序正义保障实体正义的实现。1354年的《伦敦西敏寺自由法》首次在文本中使用了“正当程序”一词^[1],后为美国法所继承进而发展为正当程序原则²。随后在重视行政程序立法趋势下,诸多国家纷纷将正当程序原则确立为行政法的基本原则。有学者

¹ 《中华人民共和国行政处罚法》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。

² 《美国宪法修正案》第五条:非经大陪审团提出报告或起诉,任何人不受死罪和其他重罪的惩罚,唯在战时或国家危急时期发生在陆、海军中或正在服役的民兵中的案件不在此限。任何人不得因同一犯罪行为而两次遭受生命或身体伤残的危害;不得在任何刑事案件中被迫自证其罪;未经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由和财产;非有恰当补偿,不得将私有财产充作公用。第十四条:在合众国出生或归化于合众国并受合众国管辖的人,均为合众国和他所居住的州的公民。无论何州均不得制定或实施任何剥夺合众国公民的特权或豁免的法律;无论何州未经正当法律程序均不得剥夺任何人的生命、自由或财产;亦不得拒绝给予在其管辖下的任何人以同等的法律保护。

认为, 行政法中正当程序原则的内容应当包含避免偏私原则、行政参与原则、行政公开原则, 其中行政公开原则强调应当依法将行政权力运行的依据、过程和结果向行政相对人和社会公众公开, 以使其知悉并有效参与和监督行政权力的运行, 行政处罚决定公开就属于这里的结果公开[2]。还有学者立足于我国《行政处罚法》的角度, 认为《行政处罚法》第五条确定了处罚公开原则³, 其中包括依据、决定和制度信息公开, 其中决定公开特指行政处罚决定公开[3]。同时, 在我国全面推进“行政执法三项制度”⁴的时代背景下, 行政处罚决定公开也是行政执法公示制度中的重要内容, 是推进执法透明化、规范化的关键举措。

在整个行政处罚过程中, 行政处罚决定公开也被作为处罚程序的最后环节, 属于行政处罚的事后公开程序, 与事前公开、事中公开共同构成完整的行政执法公开体系。值得注意的是, 行政处罚决定公开不直接创设、变更或者消灭当事人的权利义务关系, 属于一种事实行为, 而非独立的行政处罚种类。与作为行政处罚的“通报批评”本身具有的公开性不同, 行政处罚决定公开是行政处罚决定作出后的附随程序, 具有明显的从属性, 其程序启动、运行与终结均依附于行政处罚决定的效力状态, 是对已生效的行政处罚决定的信息披露。同时, 行政处罚决定公开的作用具有不确定性, 其效果取决于信息传播范围、公众关注程度等多重因素, 但其程序运行必须遵循行政法的基本原则, 避免因程序滥用对当事人合法权益造成侵害。

2.2. 行政处罚决定公开的价值

行政处罚决定公开本质上是对行政相对人的处罚决定进行社会公示, 核心价值在于实现公共利益的保护和权力规制的双重目标。从公共利益角度而言, 行政处罚决定公开体现行政机关对公共利益的积极维护, 此处的公共利益强调社会安全和公共秩序, 而不是纯粹的个人利益之和[4]。“具有一定社会影响”的标准实质上是一种利益衡量, 如果公开带来的积极影响大于相对人受到的负面影响, 甚至能够产生差额的利益和价值时, 就有可能被允许[5]。即公共利益大于个人利益的时候, 要选择保护公共利益。行政处罚决定公开通过对相对人责任的认定来警示或者震慑其他潜在违法者, 减少违法冲动, 以实现集体性的安全, 进一步推动公共秩序的稳定[6]。相较于传统执法手段, 行政处罚决定公开无需额外的资源投入, 当公众通过行政处罚决定公开了解到具体的违法行为时, 他们可能会因此意识到这些行为的违法性, 害怕受到处罚和承担社会舆论的压力而放弃违法行为, 由此减少违法行为的发生并且阻断向犯罪的转化, 维护社会的安全和稳定, 也有利于提升行政执法的规范化和透明度, 维护政府公信力。而从权力规制角度而言, 该程序通过对行政处罚决定的公开为公众知情权、参与权与监督权的实现提供了法定路径, 将行政处罚的结果置于社会公众的监督之下, 通过程序透明度约束行政机关的裁量权, 防止执法过程中的暗箱操作、选择性执法等行为。公开的处罚决定也为司法监督、行政复议提供了明确依据, 便于有权机关审查处罚行为的合法性, 及时纠正违法或不当的行政处罚。同时, 行政机关在作出处罚决定时, 需充分考量公开后的社会影响, 倒逼其严格遵循法定程序开展调查取证、法律适用等工作, 提升行政执法的规范化水平。

3. 行政处罚决定公开的实践困境

在实践运行中, 由于程序规范不完善、操作标准不明确、救济机制不健全等原因, 导致行政处罚决定公开的运行出现诸多困境, 影响了制度功能的有效发挥。

³ 《中华人民共和国行政处罚法》第五条: 行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据, 与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布; 未经公布的, 不得作为行政处罚的依据。

⁴ 《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》。

https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/03/content_5354528.htm

3.1. “具有一定社会影响”的认定标准模糊

《行政处罚法》以“具有一定社会影响”作为行政处罚决定公开的核心适用标准，但该标准缺乏明确的量化依据与操作规范，导致行政机关在程序适用中享有过大的自由裁量权^[7]。实践中，不同地区、不同部门对该标准的理解与认定存在显著差异：部分行政机关将“公开为常态、不公开为例外”作为程序适用原则⁵，容易过度扩大公开范围，将社会影响轻微的处罚决定也予以公开；部分行政机关则以涉及个人隐私、案卷信息涉密等为由，对本应公开的处罚决定不予公开，导致程序公开不足。标准模糊还容易引发程序适用不一致的问题，类似案件在不同地区可能出现“同案不同公开”的情况。这种差异不仅违背了行政公正原则，也降低了行政程序的可预测性，使得行政相对人难以预判自身权益是否会因程序公开受到影响。此外，标准模糊还导致程序适用与行政处罚程序的衔接不畅，部分行政机关在作出处罚决定后，未能及时判断是否符合公开标准，延误了程序启动时机。

3.2. 公开效果溢出

前文已经强调过行政处罚决定公开是区别“警告”或“通报批评”等行政处罚的一种事实行为，但行政处罚决定公开在发挥预防效果和风险提示效果的同时，在实质上会形成一种对相对人的二次制裁，产生更大的溢出效果，影响相对人的社会评价，这种溢出效果可能会超出其应当接受的行政处罚，并且具有永久性。社会声誉评价已经成为诸多行业重要衡量标准之一，通过公开行政处罚决定，可能会使得相对人受到不必要的双重制裁^[8]。这种后果若不加以合理规制，当行政机关在作出警告、罚款、没收违法所得等制裁效果并不显著的处罚决定时，容易滥用公开来增强对相对人的制裁效果，进而产生巨大的负面效果。

3.3. 与相关行政程序的协同不足

在行政处罚决定公开的基础上，我国逐渐衍生出了信用评价、行业准入等依靠行政处罚决定的公开对市场主体进行限制的制度。行政处罚决定公开通过信用机制将行政处罚的后果延伸为长期的否定性信用评价，对相对人产生负面影响。但如果相对人的交往风险较低，未达到需要提示的程度，这种公开实际上形成了过度的风险提示⁶，社会主体可能会自发地排斥违法行为人，而这一效果实际上是行政机关默许，甚至积极追求的^[9]。许多行业和企业都将“没有重大违法记录”、“无违法记录”等设置为准入条件，尤其是行业协会。例如，《演出行业演艺人员从业自律管理办法》⁷所规定的演艺人员禁止性行为中，涉及诸多违法情形；对于违反规定者，可能面临不同程度的行业联合抵制。名人明星作为享有较高知名度的违法者，其本身就带有一定的社会影响，即便是轻微的违法行为也有可能被公开，进而产生毁灭其职业生涯的后果^[10]。但现有制度未对这些冲突设置解决路径，部分行政机关未区分处罚的严重程度与社会影响，将所有公开的处罚信息均作为信用扣分或失信认定的依据，导致轻微违法行为的当事人也面临严厉的信用惩戒，违背了过罚相当原则。

3.4. 保障和救济机制缺失

行政处罚决定公开的程序保障和救济机制不完善，导致当事人在程序运行中缺乏有效的救济途径。在程序启动前，行政机关未建立有效的告知与说明程序，当事人往往无法知晓处罚决定是否会被公开、

⁵《国家统计局行政处罚信息公示办法》第三条：公示行政处罚信息，应当坚持依法、客观、及时原则，坚持“公开为常态、不公开为例外”原则，除涉及国家秘密或者其他依法不予公开信息外，都应予以公开，接受社会监督。

⁶《市场监督管理行政处罚信息公示规定》第二条第二款规定：仅受到警告行政处罚的不予公示。法律、行政法规另有规定的除外。

⁷《演出行业演艺人员从业自律管理办法》第八条。<http://www.hbpap.com/upload/file/20230907/6382968489343347847145100.pdf>

公开的范围与期限，也没有机会进行陈述申辩。在程序运行中，当事人缺乏对公开行为的异议权与更正权。当行政机关公开的处罚信息存在错误、遗漏或过度披露敏感信息时，当事人难以通过便捷途径申请更正或撤回。尽管《中华人民共和国个人信息保护法》⁸规定了个人信息的更正、删除权利，但在公开程序中，缺乏具体的操作流程与时限要求，导致权利保障流于形式。在程序终结后，当事人的救济路径更为狭窄，行政处罚决定公开是行政处罚的附随行为，不单独对当事人权利义务产生影响，因此司法机关难以受理单独针对公开行为的行政诉讼，使得当事人的合法权益受损后难以获得有效救济。与行政机关收集与发布行政相对人的违法事实相比，这些信息一经公开就会被下载、保存和转载，撤销公示的信用修复机制也难以完全消除这一影响^[11]。

4. 行政处罚决定公开的规范路径

行政处罚决定公开的规范运行，需立足其行政过程属性，遵循行政程序的基本原则与制度逻辑，从程序适用标准、协同衔接等维度构建全链条的规范体系，推动行政处罚决定公开的法治化与规范化。

4.1. 规范基础

4.1.1. 坚持正当程序原则

除应当遵循程序公开原则外，还需考虑程序中立原则和程序参与原则。程序中立原则要求做到避免偏私和职权分立，我国《行政处罚法》也规定了一系列的处罚分离制度，但就行政处罚决定公开而言，作出决定的机关作为全部信息的一手拥有者，本身就有公开的职能，因此很难做到处罚与公开的分立，所以只能通过立法与执法的分离，以严格的法定程序来约束行政处罚决定的公开。程序参与原则要求保障行政相对人参与行政程序的权利，行政处罚决定公开程序的运行应保障当事人的程序性权利，确保其能够有效参与程序过程。通过程序参与，使当事人能够及时了解公开带来的影响，避免程序运行对其造成意外损害。还要求扩大公众的程序参与渠道，行政机关应通过政府官网、信用平台等便捷渠道公开处罚信息，确保公众能够方便地获取信息、提出监督意见。

4.1.2. 坚持比例原则

比例原则是协调行政程序透明度与当事人权益保护的关键准则，要求处罚决定公开程序的设计与运行需兼顾公共利益与个人利益保护。行政机关在决定是否公开、公开的范围与方式时，需综合考量行政处罚的社会影响、当事人的权益保护需求等因素，确保公开行为与实现的行政目的之间具有合理关联，且采取的公开方式是实现目的的必要手段，不会对当事人造成过度的权益损害，仅对具有一定社会影响、确有公开必要的处罚决定予以公开，且公开的范围与方式应与处罚的性质、情节相适应，避免过度披露敏感信息。

4.1.3. 坚持过罚相当原则

过罚相当原则作为我国行政法的一项基本原则，其与比例原则的关系在学界一直存在争议，但并不影响其在行政处罚决定公开过程中发挥作用^[12]。过罚相当原则除要求行政处罚与违法行为的社会危害程度等相适应外，也要求行政处罚决定公开的范围、方式与期限等和违法行为的性质、情节、社会危害程度相适应，在当事人已经接受过行政处罚之后，避免公开行为对当事人造成二次制裁。对于轻微违法行为，即使符合公开标准，也应限制公开范围与期限，避免声誉损害；对于严重违法行为，可适当扩大公开范围、延长公开期限，以实现社会警示功能。

⁸《中华人民共和国个人信息保护法》第四十六条：个人发现其个人信息不准确或者不完整的，有权请求个人信息处理者更正、补充。个人请求更正、补充其个人信息的，个人信息处理者应当对其个人信息予以核实，并及时更正、补充。第四十七条：有下列情形之一的，个人信息处理者应当主动删除个人信息；个人信息处理者未删除的，个人有权请求删除。

4.2. 规范方法

4.2.1. 细化程序适用标准

用“具有一定社会影响”作为限制标准的本质是用公共利益限制公民权利，可以考虑将其具体化为“是否损害群众的身体健康”、“是否危害重大财产安全”、“是否破坏公共秩序”等^[13]。行政机关也可按照处罚措施，设置行政处罚决定分级公开机制，避免行政机关在处罚决定公开过程中肆意行使裁量权、侵害相对人的合法权益^[14]。根据处罚的严重程度与社会影响范围，可以设置三个层级的公开标准。一级公开适用于社会影响重大的案件，公开处罚决定书的核心内容，但必须隐去敏感个人信息；二级公开适用于社会影响较大的案件，仅公开违法行为类型、处罚结果、作出机关等关键信息；三级公开适用于社会影响较小的案件，不予主动公开。并建立行政处罚决定公开的审核机制，设置不同类别和不同程度的审核条件，结合实际情况对拟公开的记录进行系统性的评估，不符合公开条件的退回办案部门。可以考虑将“具有一定社会影响”的认定纳入行政处罚的法制审核程序，由法制审核人员对案件是否符合公开标准进行实质审查。对于疑难复杂案件，应组织集体讨论或听取专家意见，确保认定结果的公正性。认定结果应在处罚决定书中载明，同时告知当事人，保障其知情权。

4.2.2. 构建程序协同衔接机制

就行政处罚决定公开衍生的信用评价和行业禁止而言，应当坚持禁止不当联结的原则，关键考虑被处罚行为和信用评价等是否具有合理关联^[15]。作为信用评价基础的处罚记录未必能反映行为人再次违法的危险与倾向，也未必能证明相对人存在严重失信的行为，不能简单依据行政处罚对信用主体进行声誉制裁，因此将行政处罚一律作为信用评价的依据进行公开不具有正当性^[16]。明确行政处罚决定公开信息纳入信用评价的范围与标准，仅将一级公开的重大行政处罚信息纳入信用评价体系，二级、三级公开的信息不得作为信用惩戒的依据。信用评价的期限应与公开期限一致，公开期限届满或提前终止后，应停止使用该信息进行信用评价，允许当事人申请信用修复。

此外，新修订的《中华人民共和国治安管理处罚法》(以下简称《治安管理处罚法》)第一百三十六条⁹规定了“违反治安管理的记录应当予以封存”。作为对治安违法记录的专门处理方式，治安违法记录封存可以对行政处罚决定公开形成一种填补和限制。《行政处罚法》与《治安管理处罚法》是一般法和特别法的关系，行政机关在履行治安管理职责的时候，应当优先适用《治安管理处罚法》对治安违法记录进行封存，在制度建构上起到一种边界的作用，对“具有一定社会影响”的标准进行填充，避免过度的和不必要的公开。当治安违法行为达到“具有一定社会影响”的标准时，则应当依照《行政处罚法》，由行政机关从违法行为本身和违法记录公开后可能产生的社会影响两方面进行综合裁量，最后决定是否公开处罚决定^[14]。进而构成差别有序的封存制度，实现预防功能与保护功能的协同。

4.2.3. 建立程序监督与救济机制

上级行政机关定期对下级行政机关的行政处罚决定公开情况进行监督检查，重点审查适用标准的准确性、操作流程的合规性、权利保障的充分性等。对发现的程序违法问题，责令限期整改，并追究相关责任人的责任。建立程序运行的考核机制，将行政处罚决定公开的规范情况纳入行政执法考核体系。在行政处罚决定的公开过程中，公民的个人信息极易受到侵害，这就需要结合民法中的个人信息保护以及被遗忘权等内容深入探讨。一般而言，被遗忘权的行使以公民个人积极主动主张为前提，即通过申请或通知等方式，要求个人信息处理者采取断开链接、删除信息源等措施，使他人无法再次查阅该信息，从

⁹《中华人民共和国治安管理处罚法》第一百三十六条：违反治安管理的记录应当予以封存，不得向任何单位和个人提供或者公开，但有关国家机关为办案需要或者有关单位根据国家规定进行查询的除外。依法进行查询的单位，应当对被封存的违法记录的情况予以保密。

而实现信息被遗忘、内容被删除之效果[17]。但在信用修复过程中, 相对人处于一种消极接受的状态, 行政机关成为保护的主动者, 更加考验行政机关对于信息的处理能力, 在执法过程中应当最大限度地保护相对人的合法权益。

5. 结语

行政处罚决定公开的规范化不仅是技术层面的规则优化, 更是治理理念的深刻转型。其运行的规范与否, 直接关系到行政权力的规范行使、公众知情权的实现与当事人合法权益的保护。它要求行政机关在行使权力时, 既要注重行政程序的透明度与实效性, 也要尊重和保护行政相对人; 既要通过程序公开强化社会监督, 也要避免程序滥用对行政相对人的其他权利造成损害。通过程序法治化的不断推进, 让行政处罚决定公开程序真正成为规范行政权力、保障公民权利、提升治理效能的重要制度支撑, 为法治政府建设与国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的程序保障。

参考文献

- [1] 杨炳超. 论美国宪法的正当程序原则——兼论我国对该原则的借鉴[J]. 法学论坛, 2004(6): 91-97.
- [2] 周佑勇. 行政法的正当程序原则[J]. 中国社会科学, 2004(4): 115-124.
- [3] 胡建淼. 行政处罚法论——基于《中华人民共和国行政处罚法》[M]. 北京: 人民出版社, 2025: 25-27.
- [4] 张途. 基本权利应当被公共利益限制吗? [J]. 比较法研究, 2024(4): 163-175.
- [5] 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.
- [6] 赵鹏. 风险社会的自由与安全——风险规制的兴起及其对传统行政法原理的挑战[J]. 交大法学, 2011, 2(1): 43-60.
- [7] 王瑞雪. 论行政处罚决定有限公开规则[J]. 环球法律评论, 2023, 45(3): 114-128.
- [8] 雷宇. 声誉机制的信任基础研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 2018: 22.
- [9] 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.
- [10] 王瑞雪. 声誉罚的梯度构造[J]. 法学家, 2024(2): 28-40, 192.
- [11] 孙丽岩. 论行政处罚决定公开的利益权衡——从与刑事制裁公开的对比角度[J]. 政法论坛, 2021, 39(6): 70-83.
- [12] 杨登峰, 李晴. 行政处罚中比例原则与过罚相当原则的关系之辨[J]. 交大法学, 2017(4): 9-21.
- [13] 张翔. 公共利益限制基本权利的逻辑[J]. 法学论坛, 2005, 20(1): 24-27.
- [14] 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.
- [15] 马迅. 行政限制从业的角色定位、实效保障与体系协调[J]. 行政法学研究, 2022(6): 139-148.
- [16] 刘文凯. 行政处罚决定公开的制度分流与规范路径[J]. 理论月刊, 2024(3): 134-142.
- [17] 阮晨欣. 个人信息被遗忘权的刑法保护规则研究[J]. 法学杂志, 2023, 44(6): 121-135.