

论行政处罚决定公开中的个人信息保护研究

贺璐娜

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2026年7月1日; 录用日期: 2026年7月13日; 发布日期: 2026年8月14日

摘 要

2021年修订的《行政处罚法》正式施行, 行政处罚决定公开制度由此被纳入法治轨道, 成为推动法治政府建设和提升政府公信力的重要举措。然而, 行政处罚决定往往包含大量个人信息, 公开过程伴随着信息暴露乃至泄露的潜在风险。梳理当前实践可以发现, 行政处罚决定公开中个人信息保护在立法、执法及权利救济方面均存在不足。因此, 针对这些问题, 需明确公开边界与脱敏标准, 规范行政执法流程, 促进公开内容的规范统一以及强化公民的权利保障, 以此平衡行政执法公开价值与公民个人信息权益, 推动行政执法规范化、法治化发展。

关键词

法治政府, 行政处罚决定公开, 个人信息保护

Research on the Protection of Personal Information in the Administrative Penalty Decision Disclosure System

Luna He

School of Law, Changchun University of Science and Technology, Changchun Jilin

Received: July 1, 2026; accepted: July 13, 2026; published: August 14, 2026

Abstract

The revised *Administrative Penalty Law* of 2021 officially came into effect, incorporating the system for disclosing administrative penalty decisions into the legal framework and establishing it as an important measure for advancing the construction of a law-based government and enhancing government credibility. Nevertheless, administrative penalty decisions usually contain a large volume of personal information; their public disclosure is accompanied by potential risks of information

exposure and even leakage. An overview of the current status of personal information protection in the public disclosure of administrative penalty decisions reveals that problems exist in terms of legislation, law enforcement, and right relief regarding personal information protection in this process. Therefore, targeting these problems, it is necessary to clarify the boundary of disclosure and desensitization standards, standardize administrative law enforcement procedures, promote the standardization and unification of disclosed content, and strengthen the protection of citizens' rights, so as to balance the value of open administrative law enforcement and citizens' personal information rights and interests, and promote the standardized and rule-of-law development of administrative law enforcement.

Keywords

Law-Based Government, Public Disclosure of Administrative Penalty Decisions, Protection of Personal Information

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

在政府信息公开与数字法治政府建设背景下, 行政处罚决定公开是落实行政执法公示制度、规范行政权运行、保障公众监督权利的重要举措。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》)第四十八条, 确立了“具有一定社会影响”的有限公开规则, 旨在平衡公共监督利益与行政相对人合法权益, 兼顾执法透明度与个人权益保障。如今, 大数据时代背景下科技高速发展, 个人信息的搜集、储存、处理越来越高效, 在执法过程中, 会涉及相关人的海量个人信息。因此, 在依法公开处罚决定时如何有效保护相对人的个人信息、行政处罚决定公开与个人信息保护如何达到平衡, 是当今行政机关面临的重要课题。

2. 行政处罚决定公开中个人信息保护概述

2.1. 个人信息的定义

个人信息是指能够被识别出该自然人特定特征、以电子或各类方式存在的数据信息, 包括但不限于该自然人的姓名、住址、出生日期、行踪轨迹等。通俗来说, 个人信息是可用于识别特定的自然人的任何数据或资料。在法律层面, 对于“个人信息”概念的界定是个人信息法律保护的核心和前提, 只有当某类信息被列为个人信息时, 其才受到相关法律的保护。目前, 法学界对于个人信息的概念并没有一个统一的规定, 现阶段主要为以下几种学说:

第一, 隐私说。这一学说并未将私密信息与非私密信息严格区分, 认为隐私信息包含在个人信息之中。故持有这一学说观点的学者们认为个人信息是指自然人不愿意被他人所知晓且与他人无利害关系的信息。将个人信息视为个人隐私的一部分, 将对个人隐私的保护视为对个人信息的保护[1]。

第二, 可识别说。这一学说的重点为可以通过个人信息具体定位到某一自然人, 故持有这一学说观点的学者们主张每一个人都有不同的属性和特性, 认为个人信息是指能够反映个人属性和特征的信息, 具有可识别性[2]。

第三, 关联说。这一学说认为个人信息是指与个人有关的全部信息[3]。持有这一学说观点的学者们

认为与个人有关的信息均应被认作为个人信息，不考虑该信息是否能够识别或反映个人属性和特征或是否与个人隐私有关。我国《中华人民共和国民法典》(后文简称《民法典》)和《中华人民共和国个人信息保护法》(后文简称《个人信息保护法》)均对个人信息作了明确规定。根据《民法典》第一千零三十四条和《个人信息保护法》第四条规定，个人信息的内涵在立法中是指能够被识别出该自然人特定特征、以电子或各种方式存在的数据信息。其中，《个人信息保护法》以“可识别 + 关联说”的方式来界定个人信息，更具有合理性，能够更全面地保护个人信息。

2.2. 行政处罚决定公开的概念

《行政处罚法》第二条将行政处罚定义为公民、法人或其他组织违反行政管理秩序，行政机关对其进行减损权力或增加义务的一种惩戒性行为。因此，处罚行为要进行公开须满足“事实违法性”、“后果负担性”两项条件，不具违法性的行为自然不在行政处罚之列，不需要承担负担性后果的行为也没有公开的必要。事实上，2021年修订前的《行政处罚法》仅规定了作出行政处罚的实体要件，并未确立处罚公开制度。学界曾就是否应当公开处罚决定展开讨论，反对者认为，公开处罚虽与当面批评具有相似效果，但可能引发其他负面效应，故不宜推行。

根据《行政处罚法》第四十八条规定，行政处罚决定公开机制具有双重特征：其一，公开主体具有法定特定性，通常由作出行政处罚决定的行政主体负责实施；其二，公开对象具有社会不特定性，这种不特定性体现在社会公众可通过网络渠道便捷获取违法主体信息，且由于互联网传播范围广、速度快，容易形成广泛社会影响。对于行政机关而言，该制度既是提升执法透明度的有效手段，也是强化执法公信力的重要工具。

行政处罚决定公开属于行政事实行为的范畴，它所产生的效果来源于法律规定，一般具有内容消极性、偶发性、随意性的特点，更依靠行政主体的法律理解、认识、判断等主观因素。后果具有负面性也是处罚公开的一大特点，与一般的执法公示情况不同，行政处罚往往是对相对人的消极评价，易造成相对人名誉受损、社会评价降低等不良后果。

2.3. 行政处罚决定公开中个人信息保护的的特殊性

基于提高政府透明度的价值取向，《中华人民共和国政府信息公开条例》¹(后文简称《条例》)将行政处罚决定纳入主动公开的范围。但与其他主动披露的信息相比，行政处罚决定因为始终面临着与当事人隐私权、个人信息权益和声誉权益的冲突从而具有特殊性[4]。

2.3.1. 个人信息保护法中关于行政处罚决定公开的适用规定

行政行为通常由国家机关尤其是行政机关作出，以履行公共职责为目的，其与群众利益紧密关联。基于维护公共利益和规范个人信息处理的现实需求，有必要对国家机关的个人信息处理行为进行特别规定。《个人信息保护法》第三十三条明确了国家机关处理个人信息的适用规则，并区分了国家机关与一般主体的适用情形。在国家数字治理体系建设的背景下，该法高度重视国家机关处理个人信息边界问题这一重要议题，规定了国家机关为履行法定职责处理个人信息时应当遵守的原则，主要可以归纳为以下几点内容：第一，合法性原则，这既是《个人信息保护法》中的基本原则，也是国家依法行政的应有之义，要求国家机关处理个人信息活动需要在法律规定的范围内进行；第二，正当程序原则，即必须依照法律、行政法规规定的权限、程序进行。坚持正当程序的适用有利于规制个人信息处理活动，有效保障个人信息主体的合法权益；第三，合目的性原则，要求国家机关明确处理个人信息的目的并予以限制，这与个人信息保护法第十三条第一款第三项的规定相呼应，如果超出法定职责或是超越原本目的滥用个

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

人信息,则会丧失合法性基础。

本文认为,作为个人信息资源最大拥有者和处理者的国家机关是个人信息权益的侵害风险源之一,对国家机关处理个人信息的行为予以特别规制具有必要性。目前,《个人信息保护法》形式上“一体调整”的模式带来了许多的问题,还有大量相关规定亟需补充说明。但可以明确的是,作为公众主体的行政机关在处理个人信息活动时既要受到行政行为的约束,也要受到个人信息保护法的约束。

2.3.2. 行政处罚决定的特殊性

如政府规范性文件、发展规划、财政资金运用等政府信息的公开,通常是中立和客观的,旨在让社会公众了解某一公开信息,在具体的个案评价面前并不涉及对某一个体的否定和打击^[5]。公开行政处罚信息的法律效果显然不止于此,因此行政处罚信息具有特殊性。

通常而言,政府信息公开主要涉及抽象行政行为,其内容不针对特定个体。然而,行政处罚决定的公开则明确指向具体的行政相对人,具备显著的特定性。从性质上看,行政处罚信息带有惩戒属性。虽然相关立法明确其公开目的在于保障公众知情权与监督权,而非旨在羞辱或惩罚当事人,但由于该类信息本身记载了对相对人不利的惩戒内容,并伴随行政机关的负面评价,其公开往往会对被处罚人的社会声誉造成实质性影响,甚至可被视为一种附加的“惩戒”效果。此外,在公开方式上,一般政府信息可分为主动公开与依申请公开两种类型,而行政处罚决定的公开则属于行政机关依职权主动向社会公众公开的范畴,并不适用依申请公开模式。最后,在公开原则方面,《条例》确立了“公开为常态、不公开为例外”的基本导向,这一原则既体现了国家对政务透明的推进,也与国际通行的信息公开价值理念相契合。相较而言,新修订的《行政处罚法》在行政处罚决定公开问题上采取了更为审慎的立法取向,通过设定“具有一定社会影响”作为公开前提,实际上确立了该类信息公开应遵循“以不公开为原则”的规制思路。

3. 行政处罚决定公开中个人信息保护现状

3.1. 立法现状

现阶段,我国已构建起以法律为核心、行政法规与部门规章为支撑、规范性文件与司法裁判为补充的多层级立法规范体系,兼顾了行政执法公开透明的治理需求与个人信息权益的保障需求,为行政机关公示行政处罚信息、规制个人信息处理行为提供了基本制度遵循。

首先,《行政处罚法》《个人信息保护法》《条例》作为行政处罚决定公开中个人信息保护的三大核心法律法规,共同搭建起行政处罚信息公开与个人信息保护的制度基础,明确了公开义务、信息处理规则与隐私豁免边界。2021年修订的《行政处罚法》是行政处罚决定公开制度的法定源头,第四十八条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,同时设定了处罚信息变更、撤销后的撤回与说明理由制度,正式确立了行政处罚公开的法定义务。但该条款仅为程序性公开规则,未对公开范围、个人信息脱敏标准、公开例外情形等关键内容作出细化规定,未构建针对性的个人信息保护机制,为执法实践留下了规范适用的空白地带。《个人信息保护法》作为我国个人信息处理的通用基准法律,为行政处罚公开中的个人信息保护提供了实体性规则支撑。行政处罚信息公开本质上属于国家机关基于法定职责开展的个人信息处理活动,完全适用该法相关规定。《个人信息保护法》第十三条规定了行政机关履职处理个人信息无需取得权利人同意的情形,但必须严格遵守目的限制原则和最小必要原则,限定信息处理的范围与边界。同时,《个人信息保护法》对敏感个人信息处理规则进行了明确规定,对身份证号码、住址、金融信息、行踪信息等敏感信息设置严格保护规则,要求国家机关建立信息处理内部审查机制,并明确了违法处理个人信息的政务处分与法律追责路径,从实体层面划定了行政处罚公开的权利保护底线。《条例》则构建了

公开与隐私保护的利益平衡机制，确立了个人隐私信息的公开豁免规则。《条例》明确规定涉及个人隐私、可能损害第三方合法权益的政府信息原则上不予公开，仅在不公开将严重损害公共利益的法定情形下，可经评估后脱敏公开。同时，条例重点区分被处罚人、受害人、证人等不同主体的信息保护层级，明确第三方主体信息的优先保护原则，为行政处罚信息公开的裁量适用提供了程序与实体双重标准。

除此之外，各类行政法规与部门规章针对不同行政执法领域的特点，细化了行政处罚信息公示的具体规则，弥补了上位法原则性过强的不足，形成了行业化、具体化的实操标准。在信用监管领域，《市场监督管理行政处罚信息公示规定》²明确要求行政处罚信息公示必须落实个人信息保护要求，强制开展信息脱敏处理，同时限定了公示范围与留存期限，排除了轻微警告类处罚的公示适用。国务院办公厅、国家发改委出台的信用公示专项指导文件，进一步确立了隐私审查、查询登记、数据安全防护等配套制度，明确信息泄露的追责机制，统一了全国信用公示平台的信息保护标准。在专项执法领域，各行业执法规范逐步建立差异化信息保护规则。其中《公安机关执法公开规定》³形成了最为细化的脱敏操作标准，明确自然人姓名隐匿、证件号码删减、住址与联系方式屏蔽等具体要求，同时禁止公开易诱发违法、涉及隐私的案件细节，成为各行政执法领域的参照范本。生态环境、交通运输、网信等领域的行政执法规范，也均设立信息公开前置审查条款，明确禁止在处罚公示中泄露个人敏感信息，进一步细化了行业执法的合规边界。

最后，各类行政执法公示制度规范性文件，统一了全国行政执法公开的基本要求，明确行政处罚信息公开必须前置开展隐私评估，确需公开的必须完成技术脱敏处理。同时，司法实践与检察公益诉讼案例形成了重要的裁判指引，各级法院与检察机关通过典型案例明确了行政机关未脱敏公开公民完整身份信息的行为属于程序违法，应当依法撤销或责令整改。司法裁判与检察监督的实践规则，有效弥补了成文法的规范漏洞，为基层执法提供了清晰的实操指引。

3.2. 实践现状

由于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规定，因此各地对于行政处罚决定公开中个人信息保护的执法存在差异。

在适用范围方面，实践中多以行政处罚种类作为是否公开的主要判断标准。依据部分规范，适用简易程序作出的处罚决定可不予公开，但多数规范性文件要求凡经一般程序作出的处罚决定一律对外公开。此种处理方式，使得部分实际公开必要性较低的处罚信息亦被纳入公开范围，一定程度上扩大了对个人信息权益的影响。

在信息公开与豁免内容的确定上，各地对同类违法行为处罚中个人信息的公开程度存在差异。尽管普遍采取隐匿部分信息的方式以保护当事人权益，但由于缺乏统一的隐匿标准与操作指引，不同地区在公开范围、隐匿要素等方面宽严不一，易导致个人信息在实际保护效果上出现地域不平衡。

在公开途径方面，多数行政机关倾向于通过本机关官方网站设立的专栏集中公开相关处罚信息。然而，由于不同层级、不同职能部门的网站体系相互独立，导致处罚信息公开平台呈现分散化与部门化特征。值得借鉴的是，个别省份已探索建立区域性统一公开平台，此举有助于实现公开尺度的一致性与信息处理的规范性，从而更有效地保障被处罚人的个人信息权益。

4. 行政处罚决定公开中个人信息保护存在的问题

4.1. 公开认定标准模糊，立法原意落实偏差

《行政处罚法》第四十八条设定的“具有一定社会影响”是行政处罚公开的核心法定门槛，也是区

²https://www.samr.gov.cn:8085/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2025/art_20c4f404649640c3bdcbbd157d6b6ebe.html

³<https://www.mps.gov.cn/n6557558/c6238002/content.html>

分公开与不公开的关键边界，但现行立法与司法解释未对该核心概念作出具象化、可量化的判定标准。立法设置该条款的核心目的，是将社会危害性小、影响范围有限、无公共监督价值的轻微偶发违法行为，排除在强制公开范围之外，实现惩戒与保护的平衡。但基层执法普遍存在认知偏差，以处罚程序类型替代社会影响判定，只要适用一般程序作出处罚便一律全网公示，导致大量小额违法、轻微违法、无危害后果的案件被过度公开，违背行政比例原则与最小必要原则。

4.2. 公开内容规范不统一，地域与部门执法失衡

专项操作规范的缺失，导致我国行政处罚信息公开呈现显著的碎片化特征。中央无统一公示模板与脱敏清单，各地区、各部门自行制定实施细则，在个人信息隐匿范围、脱敏程度、公开内容上宽严不一。例如地方公示办法允许完整公开被处罚人姓名，公安系统规范则要求隐去当事人名字，仅保留姓氏⁴。规范差异不仅增加了执法实操难度，破坏法律实施的统一性，更导致不同地区、不同部门的当事人遭受差异化的权益侵害，损害执法公平性与政府公信力。

4.3. 执法全流程管控缺失，信息泄露风险突出

除制度规范漏洞外，行政执法实操的全流程管控缺位，也是个人信息泄露的直接诱因。首先，事前隐私审查机制空白，绝大多数行政机关未建立公示前双人审核、隐私专项校验制度，文书批量上传、自动公示，无人工筛查与智能脱敏环节，敏感信息批量泄露。其次，事中传播管控失效，行政处罚信息全网无差别公开，无访问权限核验、无下载转发限制，网络爬虫与第三方平台肆意抓取、存档、倒卖当事人信息，滋生电信诈骗、人肉搜索、精准骚扰等衍生风险。再次，事后信息管理混乱，无固定公示期限、无自动下架机制，超期公示常态化，处罚撤销、整改完成后信息无法彻底清除，搜索引擎永久收录形成终身“数字污点”。最后，数据安全防护薄弱，公示数据库未加密、后台权限混乱，内部人员可批量导出个人信息，外泄后无法追溯追责。

4.4. 权利救济体系不完善，当事人维权渠道不畅

当前行政处罚公开领域的个人信息保护救济机制存在明显短板，行政救济、司法救济、公益监督多重失灵。在行政救济层面，《个人信息保护法》赋予自然人信息更正权、删除权，但缺乏配套落地细则，当事人申请脱敏、删除错误或超期公示信息时，无统一受理渠道、无明确办理时限，行政机关推诿拖延现象普遍，法定权利难以落地。在司法救济层面，当事人单独提起个人信息保护诉讼的案例极少，大多作为行政处罚诉讼的附带诉求，法院多采取回避态度或仅出具司法建议，无实质性裁判保护，且当事人举证难度大、侵权赔偿标准模糊，司法保护力度不足。在公益救济层面，行政公益诉讼未形成常态化监督机制，仅少数案件通过检察建议整改，未实现对不当公开、信息泄露问题的常态化规制，难以保护不特定多数人的信息权益。

5. 完善行政处罚决定公开中个人信息保护的路径

5.1. 细化公开判定标准，精准界定“社会影响”内涵

针对公开标准模糊问题，结合学界研究成果与执法实践，从行为、主体、场景三个维度细化“具有一定社会影响”的判定规则，彻底摒弃以处罚程序划分公开范围的错误做法。第一，从违法行为维度，

⁴ 《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》(https://www.zj.gov.cn/art/2022/6/15/art_1229621681_2408143.html)中规定应当隐去被处罚人以外的自然人姓名，即不隐去被处罚人姓名。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。

以社会危害性与公共利益关联度为核心标准,将食品药品安全、生态环境、公共安全、市场秩序等涉众性、公益性违法行为纳入公开范围,对轻微、偶发、无危害后果、无公共监督价值的违法行为,一律不予全网公开,仅作内部存档。第二,从违法主体维度,对具有社会知名度、行业影响力的市场主体、公众人物的处罚决定予以公开,发挥典型警示作用,对普通自然人轻微违法从严限制公开权限。第三,从执法场景维度,结合专项治理、政策导向等特定期执法需求,对专项整治领域的违法行为适度公开,实现执法效果与社会效果统一。通过三维判定标准,严格划定公开边界,杜绝公开泛化问题。

5.2. 构建类型化公开规则,统一全国公示规范标准

依据《个人信息保护法》对个人信息的分类规则,建立差异化、层级化的公开与脱敏制度,统一全国各地区、各部门执法尺度,解决规范碎片化问题。其一,区分敏感个人信息与一般个人信息实行分级保护。对于身份证号、手机号、户籍地址、金融账户、健康信息等敏感个人信息,确立原则上禁止公开规则,无论案件性质,一律强制脱敏、完全隐匿,严禁裸奔公示。对于姓名、性别、年龄等一般个人信息,确立去标识化公开原则,普通轻微案件隐去完整信息、实行匿名公示;仅在重大涉众违法、危害公共利益、当事人拒不履行处罚义务等特殊情形下,可有限显名公开。其二,区分主体类型差异化规制,严格区分自然人与法人、个体工商户,隔离经营信息与个人身份信息,禁止将经营性处罚绑定个人终身信用。其三,统一全国公示模板、脱敏清单、豁免情形,消除地域与部门执法差异,实现公开内容、保护标准、操作流程的全面统一[6]。

5.3. 规范执法全流程管理,筑牢信息安全防线

建立事前审查、事中管控、事后清理、全程留痕的全链条隐私保护机制。事前落实隐私风险专项审查制度,推行“双人审核、隐私优先”公示机制,升级政务公示系统,嵌入智能脱敏模块,批量上传文书自动识别、隐匿敏感信息,未经审核合格不得公示。事中强化传播管控,搭建全国统一的行政处罚公示平台,整合分散的公示端口,建立分级查询、权限核验机制,限制普通公众敏感信息查看、下载、转发权限,严厉打击第三方平台爬虫抓取、倒卖信息行为。事后完善信息清理机制,明确公示时效:轻微违法公示期限不超过1年,一般违法不超过3年,重大涉众违法适度延长,公示期满自动下架清理。建立纠错联动机制,对撤销、变更、确认违法的处罚决定,联动网信、搜索引擎、第三方平台全面清除存档痕迹,杜绝永久留存。同时加密公示数据库,细化后台权限,完善操作审计与访问留痕制度,实现信息风险可追溯、责任可精准落实。

5.4. 健全多元救济体系,强化当事人权利保障

构建行政自救、司法保障、公益监督三位一体的完整救济体系,打通当事人维权壁垒。首先,要完善行政事前告知与事后纠错机制,将公示范围、期限、脱敏方式纳入行政处罚告知程序,充分听取当事人隐私保护申辩意见,保障程序正当。统一全国信息更正、删除、脱敏申请流程,设立线上线下一体化受理窗口,明确法定办理时限,杜绝部门推诿。其次,应优化司法救济规则,细化不当公开行为的侵权认定标准与赔偿细则,降低当事人举证难度,明确行政机关不当公开的举证责任,强化司法裁判对个人信息权益的保护力度。最后,应充分发挥行政公益诉讼在个人信息保护领域的制度功能,将行政处罚不当公开、个人信息大规模泄露纳入公益诉讼重点领域,依托大数据监测线索,发挥检察机关法律监督职能,常态化督促行政机关依法履职,解决个体维权弱势、举证困难的现实问题。

参考文献

- [1] 齐爱民. 美国信息隐私立法透析[J]. 时代法学, 2005, 3(2): 109-115.

-
- [2] 齐爱民, 张哲. 识别与再识别: 个人信息的概念界定与立法选择[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2018, 24(2): 119-131.
 - [3] 萧鑫. 个人信息权的分析与建构[J]. 法学研究, 2023, 45(6): 73-93.
 - [4] 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): 1619-1637.
 - [5] 李卫华. 民法典时代个人隐私信息公开豁免条款的困境及完善[J]. 行政法学研究, 2021(6): 68-77.
 - [6] 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.