

行政处罚决定公开中的隐私权保护

杨钦彭

浙江工商大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年5月12日; 录用日期: 2023年5月30日; 发布日期: 2023年7月11日

摘要

行政处罚决定公开制度中的隐私权涉及公益与私益的平衡。虽然学界对于行政处罚决定公开制度相关研究居多, 但是对于如何平衡好二者权益的研究相对较少。行政处罚决定公开是必须要的, 但是如何公开能够减少对处罚人的损害值得关注。提出递进式公开程序, 通过累计制度来实现不同公开标准, 从而达到隐私权与他权利的平衡。同时提出建立行政处罚决定公开的统一标准, 希望以此来完善行政处罚决定公开中的隐私权保护。

关键词

递进式公开, 隐私权, 价值冲突

Privacy Protection in the Disclosure of Administrative Punishment Decisions

Qinpeng Yang

School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: May 12th, 2023; accepted: May 30th, 2023; published: Jul. 11th, 2023

Abstract

The right to privacy in the system of disclosure of administrative punishment decisions involves the balance between public interest and private interests. Although there are many studies on the disclosure system of administrative punishment decisions, there is relatively little research on how to balance the rights and interests of the two. The disclosure of administrative punishment decisions is necessary, but how disclosure can reduce the damage to the punished person is worth paying attention to. Propose a progressive disclosure procedure to achieve different disclosure standards through a cumulative system, so as to achieve a balance between privacy and other rights. At the same time, it is proposed to establish a unified standard for the disclosure of admin-

istrative punishment decisions, hoping to improve the privacy protection in the disclosure of administrative punishment decisions.

Keywords

Progressive Disclosure, Privacy, Value Conflict

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. 行政处罚决定公开的必要性

关于新《行政处罚法》的修订，立法者由最初《行政处罚法》(修订一审稿)的“行政处罚决定应当依法公开”到《行政处罚法》(修订二审稿)的“行政处罚决定应当按照政府信息公开的有关规定予以公开”，最终确立“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”，其态度从完全公开转变为不完全公开。同时从另一个角度也说明立法者认为行政处罚决定公开是有必要的，但是对于其公开的程度有所商榷，将从立法目的和建立“阳光政府”的要求两个角度进行公开必要性分析。

首先，从立法目的方面来看。新《行政处罚法》以该法第四十八条的公开制度拉开序幕，首次在法律层面确立行政处罚决定公开制度，对监督我国行政处罚具有重大意义。《行政处罚法》第一条规定明确立法目的，即规范程序、保障权益、监督权力，目的贯穿法律条文，因此公开制度也蕴含上述目的。

1) 规范程序，程序是实现公平正义的关键一环，是“看得见的正义”，能够在最大程度上保障实体正义。而行政处罚决定公开可以有效倒逼行政机关更加规范遵循《行政处罚法》的程序规定，根据谁执法谁公开原则，可以明确相关责任人，为公民行使监督权奠定责任基础。2) 保障权益，包括权利和利益两者，权利是实现利益的方法手段，而利益是权利的目的。通过行政处罚决定公开制度，将处罚决定透明化，让公民知其为何受处罚，从而更好的寻找法律救济途径，保障公民权益。3) 权力监督，“把权力关进制度的笼子里” [1]的这一重要论述，表明权力必须要受到监督，我国一切权力属于人民，行政处罚决定公开制度便走的群众监督的道路，同时这也是体现我国全过程民主的内涵所在。

其次，从建立“阳光政府”要求方面。回溯前源，1996年颁布的《行政处罚法》主要解决的是“软”和“乱”两个问题[2]。“软”主要指的是行政处罚空有其表，不能够落实其预期目的。“乱”主要指的是行政处罚的程序不规范或者说有程序却不按照程序执行，行政执法人员“吃拿卡要、作威作福”，严重扰乱人们的生产生活秩序，给人民政府造成负面影响。因此首部《行政处罚法》以此来规范行政处罚程序，从根源上厘清行政处罚的设定、实施主体以及适用，同时这也是我国行政处罚法从无到有的重要一步。新时代下，要继续完成基本建成法治国家的目标，政府职能转变是其重要一环，政务公开是“阳光政府”建立的应有之义。国务院办公厅印发的《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》中指出要全面推行“三项制度”，该三项制度有力促进行政执法的规范性、公开性、高效性。而行政处罚决定公开制度就是三项制度的具体化，是符合国家大政方针的实践举措，是增强政府公信力的重要途径。

2. 行政处罚决定公开导致的价值冲突

行政处罚决定公开制度已由《行政处罚法》进行立法确认，新制度必然会带来新冲突，在不同价值

冲突情境中，同一种价值的分量并非固定不变，它随着价值冲突情境的变化而变化。行政处罚决定公开的价值与其他法律层面的价值的冲突需要我们认真审视。

2.1. 隐私权与监督权、公共利益

1) 监督权

监督权分为广义的监督权和狭义监督权，广义的监督权泛指公民依据宪法赋予的权利，为了实现当家作主的政治目标而对国家和社会实施的行为的总称；狭义监督权是指公民根据自己的意志为了个人或公共利益而对国家机关及其工作人员的监督。

监督权的表现形式包括信访工作制度、人大代表联系群众制度、舆论监督制度等。其中，信访工作制度是“党的群众工作的重要组成部分，是党和政府了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作，是各级机关、单位及其领导干部、工作人员接受群众监督、改进工作作风的重要途径”[3]。人大代表联系群众制度是人民群众将自己的意见和建议和要求反映给人大代表，形成人大代表的议案，上传到国家权力机关，通过人大代表联系群众制度实行民主监督。舆论监督制度是宪法赋予公民的监督方式之一，是社会公众运用各种传播媒介对社会运行过程中出现的现象表达信念、意见和态度的活动。

本文主要讨论通过舆论监督制度行使监督权对隐私权的价值冲突。

2) 隐私权

隐私权是公民的一种基本权利，人人都有隐私权，却对于隐私权的概念说不出所以然。关于隐私权的内涵国内外学者对此有不同见解。杨立新教授认为隐私权是自然人享有的对个人与公益无关的私人信息、私人活动及私人空间等私生活安宁利益进行自主支配和控制，他人不得侵扰的权利[4]。江平、费安玲认为隐私权是自然人对于自己的隐私的控制权，体现了自然人对自己的生活的控制和不受他人干涉的权利。隐私需要具有不为他人所知的事实特性，任何人都享有自己的生活的管理与控制的权利，有权保障自己私生活的自由和安宁，不受他人干涉[5]。王泽鉴则认为隐私权以保护个人私生活为内容，根本出发点是保护个人私密事情不受侵害[6]。本文认为隐私权应确保个人私人生活不受干扰，以及个人私密信息未经允许应不被任何人知晓。

3) 公共利益

关于公共利益的概念界定，学界并无一致看法，大都从公共利益的内涵、特征出发去描述。如于柏华认为如果为公共利益进行文字界定，那么就抓不到公共利益的要旨，因此从公共利益的语言多样性以及价值去分析其内涵。高志宏从公共利益具有典型特征入手，认为公共利益的表现形式具有广泛性，受益主体具有开放性，享用过程具有非排他性[7]。公共利益与社会利益其内涵是否等同，学界有不同看法，本文采取“同义说”[8]，认为公共利益即社会利益。

2.2. 三者之间不同价值冲突

每种权利都有其所要保护的利益，在保护的过程中不可避免的会发生两种权利或者多种权力出现对冲，在不同价值冲突情境中，同一种价值的分量并非固定不变，它随着价值冲突情境的变化而变化。

首先，个人是行政处罚决定公开的主体时。通过调查各省各市政府公布的行政处罚来看，其公布的信息主要有自然人的姓名、身份证号、住址、性别、民族以及具体行政违法事实等组成，只要能够正常上网冲浪的网民都可以容易获得上述信息，这对被处罚人造成严重的侵害，如“人肉搜索”可能导致某自然人的心理、生活造成极大损伤，因此要着重保护被处罚人的隐私权。根据“三项制度”的规定，政府部门又必须将行政处罚决定进行公开，此举目的在于监督行政部门滥用职权，将行政处罚程序透明化、公开化。在这一过程中，自然人的隐私权与监督权就出现对冲，即监督行政处罚决定需要公开行政处罚

决定,而公开行政处罚决定会暴露自然人的个人信息。与此同时,行政部门公开行政处罚决定更大的目的是在于对不特定人的教育警示[9],防止不特定人做出违法行为,保证社会公共秩序平稳,这一价值可归为公共利益。也就是说在行政处罚决定公开中被处罚人的隐私权会与监督权、公共利益都冲突,换言之这是公益与私益的冲突,如何平衡好公益与私益之间的冲突是当前的困境。

其次,企业是行政处罚决定公开的主体时。在当前社会,企业具有举足轻重的作用,因此在行政处罚上企业作为被处罚人时,其价值冲突的法益侧重点与自然人为被处罚人时大有不同。在隐私权层面,自然人更在乎自己的身份信息,而企业更在意行政处罚公开时的内容,原因在于,泄露企业的某些隐私并不会导致其心理、生活造成损伤,但是会导致企业风评变差,民众对企业信任缺失,从而导致企业的生命逐步衰败[10]。因此对于企业作为被处罚人时,其更侧重于监督权以及公共利益方面,隐私权方面的价值相对趋于弱势。问题在于行政处罚决定公开中的违法事实如何做到尽可能减少企业损失的同时也能够照顾到公共利益,是否需要对于违法事实进行一些宽泛性描述,抑或是完整公布具体违法事实而将企业的名称等能够定位到该企业的信息进行匿名。不管选择前者还是后者,都将损害公共利益,举一个极端的例子如“三鹿奶粉事件”,如果按照上述方法进行处理,那么民众对于所有奶粉企业都将丧失信任,从而危及到我国奶粉行业,但如果将该企业完全公开,那么该企业将面临倒闭的境遇。若是中小企业,且违法行为并不严重,此举足以毁灭该企业。这同样也是隐私权与公共利益的冲突,即公益与私益冲突。

综合来看,在行政处罚决定公开中不同主体作为被处罚人时,所面临的价值冲突也不同,在同一主体之中,不同违法行为亦可能导致不同价值的对冲。如何平衡好隐私权与其他权益的冲突是当下的困境。

3. 行政处罚决定公开中隐私权的保护路径

行政处罚决定公开制度的确立本质上是依法治国的一小步,但却对人民的生活具有重要影响,在这之中出现的价值冲突,尤其是如何保护隐私权方面,必须要面对它并且寻找“中庸之道”去解决它,设立相应标准或提出解决方案,结合目前公布的行政处罚决定书以及法律层面的讨论,提出以下几条保护路径。

3.1. 建立行政处罚决定公开的统一标准

行政执法公开是现代法治社会的基本要求,它有助于确保政府行为的透明度和公正性,增强公众对行政执法的信任。行政处罚决定作为行政执法的重要环节,其公开是行政执法公开的重要部分。然而在实践中存在着公开标准不统一、程序不规范的问题,需要建立一套详细的统一标准。

首先,建立行政处罚决定公开的统一标准需要明确公开的透明度要求。透明度要求是公开标准的基础,应当明确规定哪些行政处罚决定需要公开以及公开的程度。例如,对于涉及公共利益和民众重点关注的行政处罚决定,应该优先考虑全面公开的原则。第二,制定公开范围。公开范围需要明确公开的内容,包括行政处罚决定的主要信息、违法事实、处罚依据、处罚结果等。此外,还应该明确公开的方式和形式,例如公告、网站发布、媒体通报等,以确保信息易于获取且便于社会各界了解。第三,明确公开时间。行政处罚决定应在作出后及时进行公开,以防止信息滞后和不对称的情况出现。明确公开时间,制定具体的公示程序,并规定公示持续的时间,有助于确保公开程序的规范性和可操作性。最后,监督与反馈机制是建立统一标准不可或缺的一部分。应设立专门的监督机构,负责监督行政处罚决定的公开程序,确保依法公开的有效进行。同时,建立公众反馈渠道,接收公众对行政处罚决定公开的意见和建议,并及时处理。监督制度的完善可以对违反公开规定的行为进行监督和惩处,以确保公开程序的严肃性和有效性。

3.2. 递进式公开

行政处罚决定公开制度对被处罚人带来的是负面影响，在社会生活中可能会造成被处罚人的二次损害，因此怎样平衡好处罚与教育的作用，怎么平衡好隐私权与其他权利的冲突时当务之急。递进式公开程序将能够平衡好上述问题。

递进式公开是根据刑法领域的累犯制度中构想出来。“对于无视以往刑罚的犯罪分子，在一定时间内再次触犯该犯罪行为，应从重处罚。”^[11]而递进式公开就是行为人因违法行为第一次决定公开时，仅公布姓名、居住地以及违法事实，采取全匿名处理方式，即只保留姓，抹去名，或者采取化名的方式，居住地精确到区级即可，违法事实将地点以及相关数量词进行匿名化；卢荣婕认为“如果彻底删除一些信息，将抹杀行政处罚决定公开的价值——社会公众既无法有效行使监督权，也无法获得有用的风险信息”^[12]。因此被处罚人在一定时间内再次触犯违法行为，此时不管是否与前罪相同，在第二次行政处罚决定书公开时，仅公布姓名、身份证号、居住地及违法事实，采取半匿名处理方式，即只保留姓，名抹去，身份证号抹去出生年月，居住地精确到街道，违法事实完整公布；被处罚人第三次因违法行为而公开行政处罚决定书时，公布姓名、性别、身份证号、违法事实、居住地以及违法行为，此时采取实名处理方式，但身份证号仍需抹除出生年月，其余信息完整公开。之所以采取递进式公开程序，是为了能够达到处罚与教育相统一作用，第一次是给予被处罚人机会，让其改过自新；二次以上公开程序是为了给予被处罚人惩罚。同时兼具了保护隐私权以及监督权的作用。

4. 结语

行政处罚决定公开制度的出台，将极大的促进阳光政府的建立，有效的将政府治理能力纳入法制轨道中，但是这其中也会引发一些冲突，在数字时代，隐私权的保护尤为重要，因此必须要认真审视隐私权与行政处罚决定公开制度的关系。政府作为公权力的代表，既要维护好公共利益又要兼顾好隐私权的保护，在具体的保护路径上要遵循个人利益与公共利益齐头并进的原则，不可偏废。递进式公开程序是为了回应隐私权在行政领域的弱势态势，可以更好的保护隐私权，从而达到公益与私益的平衡，但是递进式公开只是一个初步的构想，具体制度框架仍需要不断完善，希望在后续研究中继续沿着该程序，为实现个人利益与公共利益的平衡做出努力。

参考文献

- [1] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上) [M]. 北京: 中央文献出版社, 2014: 152-351.
- [2] 应松年. 规范行政处罚的基本法律[J]. 政法论坛, 1996(2): 1-5+9.
- [3] 2022年2月25日, 由中共中央、国务院发布《信访工作条例》. 第三条[Z].
- [4] 杨立新. 人格权法[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 257.
- [5] 江平, 费安玲. 中国侵权责任法教程[M]. 北京: 知识产权出版社, 2010: 89.
- [6] 王泽鉴. 人格权的具体化及其保护范围·隐私权篇(下) [J]. 比较法研究, 2009(2): 1-33.
- [7] 高志宏. 公共利益: 行政公益诉讼的价值目的及其规范构造[J]. 学术界, 2022(7): 53-62.
- [8] 冯宪芬, 朱昱. 经济法中社会公共利益界定的法哲学思考[J]. 人文杂志, 2009(3): 97-100.
- [9] 熊樟林. 行政处罚的目的[J]. 国家检察官学院学报, 2020, 28(5): 32-48.
- [10] 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.
- [11] 汪晓翔, 刘仁文. 犯罪专业化及其对累犯和再犯精准化量刑的启示——基于 260 名在押犯人犯罪生涯的实证研究[J]. 社会科学研究, 2022(2): 138-148.
- [12] 卢荣婕. “具有一定社会影响”的行政处罚决定公开之认定[J]. 财经法学, 2022(4): 180-192.