

行政处罚决定公开范围研究

赵堃羽

长春理工大学法学院, 吉林 长春

收稿日期: 2024年3月12日; 录用日期: 2024年5月7日; 发布日期: 2024年5月20日

摘要

《行政处罚法》第四十八条规定标准不明确所造成的法律问题, 目前分析看来主要有三个: 一为对于行政处罚决定公开应当定性为何种行为目前尚且存在不明确性; 二是关于公开行政处罚案件的范围如何划定也存在问题, 当前尚未对于“具有一定社会影响”的概念进行明确的界定, 因此在确定哪些案件应该属于这一范畴时存在主观性和模糊性; 三是行政处罚决定公开的内容也尚且没有明确的规定。为了解决这些法律问题, 推进行政处罚决定公开制度建设, 本文将围绕行政处罚决定的公开制度, 首先讨论社会影响的性质, 将其分为违法行为主体的社会影响和行政处罚信息的社会影响两个方面。并对行政处罚信息的不同种类进行深入分析, 讨论如何确定社会影响的标准并权衡不同领域之间的差异, 以推动更加透明和合理的执法实践。

关键词

行政处罚, 政府信息, 信息公开

Research on the Scope of Disclosure of Decisions on Administrative Penalties

Kunyu Zhao

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

Received: Mar. 12th, 2024; accepted: May 7th, 2024; published: May 20th, 2024

Abstract

Article 48 of the Administrative Penalties Law provides that the legal problems caused by the lack of clarity of the criteria are threefold: first, there is still a lack of clarity as to what kind of behaviour should be characterised as a public decision on administrative penalties; second, there is

also a problem with how to delimit the scope of public cases of administrative penalties. The concept of “having a certain social impact” has not yet been clearly defined, so there is subjectivity and ambiguity in determining which cases should fall into this category; thirdly, there are no clear provisions on the content of the disclosure of administrative penalty decisions. In order to solve these legal problems and improve the setting of the public scope of administrative penalty decisions, this paper will focus on the public system of administrative penalty decisions, firstly discussing the nature of the social impact, which is divided into two aspects: the social impact of the subject of the offence and the social impact of the administrative penalty information. It will also conduct an in-depth analysis of the different types of administrative penalty information, discussing how to determine the criteria for social impact and weigh the differences between the different areas, in order to promote more transparent and rational law enforcement practices.

Keywords

Administrative Penalties, Government Information, Disclosure of Information

Copyright © 2024 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. 绪论

在数字政府建设如火如荼的现代中国，政府毫无疑问的已经在事实上成为了最大的信息存储机构与处理机构。相对的，这也意味着在数字政府建设过程中围绕着信息的治理活动将产生大量的法律问题。譬如当探讨数字政府和法治政府建设的交汇点时，即行政处罚决定公开时，其面临的法律问题便是无法绕过的重要内容。

行政处罚决定公开的概念可追溯到 2019 年修订的《政府信息公开条例》第二十条第六款¹，该条款明确规定具有一定社会影响的行政处罚决定应当主动公开。而 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》)在第四十八条中规定的“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”更进一步得完善了行政处罚公开的法律规定，使其演变为更为全面的规范体系。

诚然公开行政处罚决定使公众的知情权得到了充分保障，做到了有效监督政府行为并确保政府的执法行为公正合法，但同时需要注意的是，行政处罚决定公开在实践中也在面临着法律问题的挑战。为了解决这些法律问题，完善行政处罚决定公开范围设置，本文将围绕行政处罚决定公开制度，着重分析制度性质和法条文本，并对行政处罚信息的不同种类进行深入分析，讨论如何确定社会影响的标准和权衡不同领域之间的差异，以推动更加透明和合理的执法实践，明确行政处罚决定公开的范围设置，使我国行政处罚决定公开制度更加完善。

2. 行政处罚决定公开性质探究

2.1. 行政处罚决定公开应属于政府信息公开

目前尚无法律对行政处罚决定公开其制度性质进行统一的规定。虽然行政处罚决定公开同样具有声誉罚、行政强制执行等特征，但其作为一种行政信息公开制度，涉及到政府信息的披露，其性质及特点

¹根据《政府信息公开条例》第二十条规定，行政机关应当依照本条例第十九条的规定，主动公开本行政机关的下列政府信息：……(六) 实施行政处罚、行政强制的依据、条件、程序以及本行政机关认为具有一定社会影响的行政处罚决定。

与政府信息公开比较符合，因而可以认为行政处罚决定公开应被归类为政府信息公开的范畴——政府信息公开是指行政机关在行使行政职能的过程中产生、获取的信息，以一定形式进行记录和保存，而行政处罚决定作为一项行政活动的结果，明显属于行政机关在行政处罚过程中制作、获取的信息，因此符合政府信息公开的定义。

从司法实践的角度来看，虽然在大量案例中司法机关都比较认同行政处罚决定公开的性质为政府信息公开，但在细节上仍存在多种差异。以上诉人程海燕诉被告上诉人安吉县公安局其他行政行为及行政赔偿一案为例²，法院明确判定行政处罚决定应纳入政府主动公开的范畴，并将其视为政府信息应当全面公开的一部分，同样的情形在其他法院判决中也得以体现，进一步彰显了信息公开的重要性，同时这也代表着司法机关同样认为行政处罚决定公开属于政府信息公开，应当遵循以公开为常态不公开为例外的原则^[1]，体现出了相当的稳定性，属于“主动公开”的范畴。

以吴田丽诉北京市东城区城市管理综合行政执法局行政处罚决定公开一案为例³，法院认为城市管理综合行政执法局将吴田丽的信息录入不良公共信息平台是其作出行政处罚决定的一项附随义务，其效力依附于被诉处罚决定，并不单独对吴田丽的权利义务产生实际影响，如果被诉处罚决定效力消失，该公示效力亦随之消失^[2]。判决所依据的《北京市公共信用信息管理办法》⁴并不与《政府信息公开条例》和《行政处罚法》相冲突，但由此仍然产生了不同于“主动公开”的“附随义务”观点，即行政相对人信用信息应当依附于行政处罚而附随公开。

以谢志民不服被告杭州市公安局余杭区分局不予行政处罚决定、被告杭州市余杭区人民政府行政复议决定一案为例⁵，原告谢志民称公安机关违反隐私权，散布其个人信息，请求确认其提起的行政诉讼。被告杭州市余杭区人民政府和公安局辩称其行为合法，符合法律程序。法院引用了相关法律条款，审查了双方的主张，最终判决驳回了原告的诉讼请求，认定被告的行为符合法律规定，并强调案件中涉及的行为不同于普通行政处罚决定公开的情形——虽然根据《行政处罚法》规定行政处罚决定应当公开，公开的途径可以包括官方网站、公告、媒体等方式，但涉及到行政处罚决定书中含有个人信息的内容在微信群内散布的情况时，行政机关就需要着重考虑率隐私权侵犯等问题，使公开透明原则让位于隐私权保护。

2.2. 行政处罚决定公开中的法律关系辨析

就以上述实践结果为出发点可以看出，司法机关内部对行政处罚决定公开的性质认定也存在着分歧，如“附随义务”观点中的是否对行政相对人的权利义务产生实际影响，以及不予公开中的保护行政相对人隐私权，造成性质认定差异的核心实际上是行政法律关系——换言之，行政处罚决定是否应当公开，公开的可执行标准和依据等具体问题，都可通过行政法律关系找到部分原因。故为探究行政处罚决定公开的范围，需要先探究在行政处罚决定公开的过程中发生了哪些行政法律关系。

以《政府信息公开条例》与《行政处罚法》对行政处罚决定公开制度的明文规定进行比对，除去两者的立法目的都在于保障社会公众的知情权，维护社会公共利益等共同点外，不难看出行政处罚决定公开与政府信息公开在立法目的上存在明显差异之处。首先相较于政府信息公开，行政处罚决定公开的内容具有负面性，通常包括行政相对人的个人信息、违法事实及处罚结果等，由于这些行政处罚决定公开的内容往往包含了对行政相对人的负面评价，导致这些信息必然涉及到个体的隐私权、名誉权等权益^[3]。

² 湖州市中级人民法院(2019)浙05行终3号行政判决书。

³ 北京市第二中级人民法院(2019)京02行终1365号判决书。

⁴ 根据《北京市公共信用信息管理办法》第二条规定，本市各级行政机关公共信用信息的归集、公布和使用及其相关管理和服务等活动，适用本办法……不良信息。第十一条第三款规定，自然人的不良信息包括下列内容：……(三) 行政机关适用一般程序作出的行政处罚、行政强制信息。

⁵ 杭州市江干区人民法院(2020)浙0104行初25号判决书。

其次，行政处罚决定公开涉及主体多样，行政机关、社会公众和行政相对人等主体均被涵涉在内，这也意味着公开所产生的影响将在三方主体之间不断传递，并且在公开过程中行政机关将会与社会公众和行政相对人之间产生两重法律关系[4]。

第一重法律关系是行政机关与行政相对人之间的关系。尽管行政处罚决定公开是为了保障社会公众的知情权和监督权，然而公开的内容必然涉及到行政相对人的个人信息、隐私和违法行为，进而影响其名誉权等权益，造成客观上“声誉罚”的结果。此处不讨论公开所造成的声誉罚后果是否属于重复处罚，只从声誉制裁的视角出发，如果处罚决定公开的目标之一是以声誉减损手段打击违法行为人，那么为了保证处罚公开不违背根源上的《政府信息公开条例》中保护个人隐私的规定⁶，其信息公开范围必须要做出限缩，这意味着行政机关在考虑声誉罚因素时应循的裁量应当至少不违背过罚相当原则。此外，虽然由于处罚决定公开客观上必然造成声誉影响，可将其视为加强规制的手段，但若要以其为主要目的，则又会出现违反一事不二罚原则的理论瑕疵。行政机关应当将增加的声誉减损效果纳入所处制裁的整体考量，进而判断某种内容、形式、载体的处罚决定公开是否明显超过比例原则限度、如果行政机关可明确估量公开对相对人产生的负面影响远超违法行为应受制裁的程度，无法在违法行为与该当社会谴责之间建立适当的因果关系，那么处罚决定则不应公开[5]。

第二重法律关系是行政机关与社会公众之间的关系。行政机关通过公开行政处罚决定，将特定信息传达给社会公众，实现行政透明度和监督功能。社会公众作为信息接收者，有权利了解行政处罚的情况，监督行政机关的行为，展现出了这一法律关系中蕴含的两条运作机理。自下而上地看，群众通过《行政处罚法》设置的法律依据公开、听取陈述申辩等公开程序控制和监督行政处罚权；自上而下地看，行政机关则有着以处罚公开威慑其他潜在违法行为人的考虑。前者的相关法律规定比较完善，故不做赘述，后者表现出来的问题则在于：在违法行为人成为威慑其他违法行为人的标的时，是否可视为因社会效果的需要而被增添了不必要的义务，亦即公共利益与私人利益的冲突。将这个问题进一步分析，则可剥离出最核心的问题：公众知情权和个人隐私权在行政处罚决定公开制度上的位阶高低问题。首先大量应受行政处罚的行为并不侵害公共利益，故对其进行公开也不直接关联公共利益。串联起公共利益和私人利益的关键点在于公开原则的确定。目前“以不公开为原则，以公开为例外”的公开原则仍为学界的主流观点，但在实际公示中存在着行政机关既可以通过“通报批评”对外披露轻微违法行为，又可以通过“行政处罚”决定公开对外披露具有一定社会影响的行政处罚决定的现象(有限公开)，比如《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》(沪市监规范[2022] 1号)第8条⁷就明确指出“在常用的行政处罚种类中，警告、通报批评是较轻的行政处罚种类”，全部违法行为近乎周延地落入了声誉制裁的涵摄范畴，使得为了保护行政相对人，防止过度公开的公开原则显得效力不足，此类案例映射出这样的逻辑：在公共利益面前，包括隐私权等在内的个人利益需要做出适当让步[5]。

3. “具有一定社会影响”的内涵探究

3.1. “具有”社会影响代表的时空条件

以时间条件为基础进行分析，“具有”社会影响的认定以公开为分界产生了两种观点：一为行政处罚在公开前就具有一定社会影响，即应然解释；另一为行政处罚决定公开后所产生的社会影响也应当考虑在内，即实然解释，本文支持应然解释的观点，即所公开的行政处罚在公开前就具有一定的社会影响，

⁶根据《政府信息公开条例》第十五条规定，涉及商业秘密、个人隐私等公开会对第三方合法权益造成损害的政府信息，行政机关不得公开。但是，第三方同意公开或者行政机关认为不公开会对公共利益造成重大影响的，予以公开。

⁷根据《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》第八条规定，在常用的行政处罚种类中，警告、通报批评是较轻的行政处罚种类；暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业是较重的行政处罚种类；罚款、没收违法所得、没收非法财物的轻重程度介于两者之间。

且公开后所造成的社会影响不纳入是否公开的考虑范围内。首先以比较法进行分析，刑法中存在着将社会影响作为量刑情节，将民众的反应与评价纳入考量，进而体现罪刑均衡的做法，对此学界大多倾向于社会影响只能由事件本身造成，经由媒介传播后的公众情绪只能作为外界因素[6]。推论至行政处罚公开，将行政处罚行为进行公开，借由产生的社会影响来威慑其他违法行为人作为，这种公共利益本就是公开的结果，若又在认定是否具有社会影响时将这种结果倒果为因，则在逻辑上有自相矛盾之嫌。其次，若以公开后可能产生的社会影响作为判断依据，考虑到互联网和媒体在传播和舆论发酵上的不确定性，每一件行政处罚案件的社会影响评估都将会被极大拔高，这代表着这种影响力不再由行政处罚主导，而是由“公开”行为主导，执法者难以在必要的预判影响这一环节中掌握比较精确的裁量尺度，最终导致一刀切的懒政局面。

以空间条件为基础进行分析，在数字政府的语境下讨论行政处罚决定公开实指公开讨论以互联网为载体的信息公布行为。区别于传统公示方法，以互联网为载体的信息公布可以被搜索引擎以关键词检索的形式与其他相关信息串联在同一浏览界面上，这种源于搜索逻辑的信息聚合先在性的拔高了行政处罚决定公示的社会影响，又因为根据公示信息的内容不同，公民浏览意愿、媒体报道侧重以及舆论发酵程度等因素也会相对应的发生改变，可以认为上传的公示信息都会具有社会影响，即社会影响是所公示信息本身就具有的属性——与前文不同的是，此处所指的是信息自身的属性，而非行政处罚信息的全部属性。行政处罚决定公开的信息带有对违法行为人的负面效应因而需要保持谦抑，因而社会影响的主导因素应是行政处罚行为，而非公开行为。考虑到上传网络的行政处罚决定均具有社会影响力，因此空间要素不应当左右行政处罚是否具有社会影响的判断，在认定处罚公开是否具有社会影响时只考虑时间因素即可。

3.2. “一定”社会影响的认定要素

从文意上来看“一定”在此处指社会影响大小、程度、波及范围等概念，是一个表意模糊的用词，弹性很强。又因为不同行政执法人员在考虑行政处罚的社会影响时没有相对统一的认定基准，便必不可免的受到各自自身地域、层级、认知等因素的桎梏，导致对同样的行政处罚的社会影响做出大相径庭的判断。考虑到对“一定”这个表范围的形容词做出精确界定是不合逻辑的，因而需要转向对相对重要的考虑要素做出列举并加以分析。

正如前文所述，社会影响的主导因素应是行政处罚本身，而非公开行为，因而对处罚决定公开的社会影响大小、程度、波及范围的认定这一命题可以被转换为处罚决定公开的内容所具有的社会影响的认定。一方面，此处剥离地域、人数等因素，原因在于行政处罚决定公开是以互联网为载体的制度，万物互联与信息的扁平化带来的紧密相邻的庞大用户量让地域和人数失去了意义，又因为这一部分与行政处罚关联较小，只与分析公开行为密不可分，因而并非分析“一定”社会影响的认定要素的题中应有之义。

回归处罚决定公开的内容，其通常包括违法行为主体以及经过脱敏处理的行政处罚信息。而对“一定”社会影响的认定要素分析就需要从这两个方面进行展开。

3.2.1. 违法行为主体社会影响认定

政务平台上的行政处罚决定公开网页无论是否做出分栏设置，从内容上来看仍是自然人与法人的二分，因此对违法行为主体的社会影响认定也可依照这种方法逐一分析。

首先，自然人的社会影响主要来自于其职业身份、个人声誉，或二者兼有。就前者而言，能够带来社会影响的自然人职业身份必然与其背后的法人存在密切关联，或者说这种社会影响很大程度上是由法人的社会影响带来的。对此类行政处罚信息要慎重考虑其中的商业秘密因素，在从业人员是否匹配该职业身份所需的职业道德、技术能力和在公众监督下受到影响的企业是否会遭到经营问题两者之间做出判断。

依个人荣誉而带来社会影响的总结来说就是社会名人、明星。虽然在部分学者认为明星在个人荣誉受损时将会承担更大的个人利益损害风险，因而不应当负担更大的容忍义务，但考虑到明星在通过曝光在公众面前而赚取酬劳的工作方式，以及当下明星们并不健康的超规格待遇水平，对明星要求不得行政违法并不是过分要求。因而在对明星的行政处罚决定进行公开时，与其说应当更加审慎的考虑公开造成的影响，更应当避免信息公开被媒体歪曲报道，进而削弱行政处罚决定公开的效力。

其次，法人的社会影响往往直接来源于它的业务。根据《政府信息公开条例》第十九条所规定的“对涉及公众利益调整、需要公众广泛知晓或者需要公众参与决策的政府信息，行政机关应当主动公开”，《政府信息公开条例》第二十条、《中华人民共和国行政许可法》第十二条的规定，涉及到国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动领域的；涉及政府集中采购项目的，参与重大建设项目的；涉及环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量等领域的企业法人的；涉及有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业，以及提供公众服务并且直接关系公共利益的行政处罚决定，公众对这类行业的关注度本就很高，对细微的变化都极其敏感，因而有更大的必要性以支持对其公开，且应在行政机关的违法行为主体社会影响认定裁量上赋予更多的自由。反之对于其他类型的法人，由于其行业并不为公众所熟知，常态影响力相对较弱，又因为陌生领域信息极容易被断章取义，造成恶劣的行业影响和社会影响，因而在其他类型法人的行政处罚决定公开上应当持审慎态度，慎重考虑市场因素、经济风险以及行业利益，并与公共利益做权衡，进而认定其社会影响。甚至于如果一项处罚决定并未对公共健康安全与市场交易安全等公共利益产生急迫的风险，不满足行政机关发布公共警告的法律要求，那么即便它“具有一定社会影响”，也可以基于一定的阻却事由暂缓公开[7]。

3.2.2. 行政处罚信息社会影响认定

行政处罚信息一般包括行政处罚的处罚种类、处罚依据、处罚结果等内容。通常来说违法行为的社会影响一般与违法行为的严重程度强相关，换言之处罚越重，社会影响越大。只考虑《行政处罚法》第九条⁸所规定的行政处罚种类，大体上有声誉罚、财产罚、资格罚、人身罚，因此对行政处罚信息的社会影响认定也可依照这种分类逐一分析[8]。

对于声誉罚，其以警告和通报批评为主要形式，有非常确切的相关规定。考虑到声誉罚的特点就在于使违法行为人在精神和声誉方面受到一定程度的减损，使其停止违法行为并不敢再次违法，这种减损是必然是有限度的，因而对于明确规定的声誉罚不应当以超出原有通报渠道、方式以及内容的形式再度公开，避免与超出原有社会影响限度。

对于财产罚的社会影响认定可以通过其处罚金额来间接表现，但与此同时出现的问题是：是否需要达到“较大数额”才能认定其具有一定的社会影响，若是的话较大数额应当怎样认定，若不是又应当达到怎样的数额标准。本文认为在行政处罚决定公开的语境下不应当采用传统意义上的“较大数额”作为认定社会影响的判断方法，以维护公共利益的出发点来看，财产罚是以罚没财产来阻止违法行为人继续进行违法行为，因而过高或过低的公开门槛都会导致这一效果受到削弱。鉴于不同领域之间存在巨大的差异，行政机关应在充分考察本领域具体情况的前提下，制定合理的“较大数额”判断标准，进而判断其社会影响

对于资格罚和人身罚，两者的共同特点为违法行为人进行了相对严重的违法行为，且均不可能属于

⁸根据《中华人民共和国行政处罚法》第九条规定，行政处罚的种类：（一）警告、通报批评；（二）罚款、没收违法所得、没收非法财物；（三）暂扣许可证件、降低资质等级、吊销许可证件；（四）限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭、限制从业；（五）行政拘留；（六）法律、行政法规规定的其他行政处罚。

显著轻微情节。对于前者，资格的取消首先就可能意味着包括通知、听证、被取消资格方通常的辩护和上诉等一系列法律程序的进行，这已经代表了一定的社会影响。同时又由于突然停止营业所留出的市场空白会对市场造成影响，以及公开能够有效保障资格罚的有效履行，使受影响的个体或组织能够了解其被处罚的原因和依据，进而申诉或采取合法行动来保护其权益，应当认定行政处罚中的资格罚确实具有一定社会影响，应当予以公开。而对于后者，考虑到公众对行政处罚的关注程度不高，在互联网上即使是顶格行政拘留也难言具体会有多大的社会影响，但从行政拘留的概念上来说，其要求行为人必须在主观上有违法的故意或过失且必须确已实施了违法行为，这代表着实际影响已然发生，因而应当认定其具有一定社会影响。

4. 结论

本文探讨了行政处罚决定公开制度的各个关键概念，着重考察了社会影响的认定要素，并通过分析得出行政处罚在公开前已经具有一定社会影响的观点——互联网作为信息传播媒介在行政处罚决定公开中的重要性，但也存在着信息歪曲和滥用的潜在风险。因此，社会影响的主导因素应是行政处罚本身，而不是公开行为。在对“一定”社会影响的认定要素进行分析时，本文着重分析了信息自身的属性在社会影响认定中的重要性，并提出了对违法行为主体和行政处罚信息两个方面进行不同的社会影响认定标准，最终对行政处罚决定公开的范围做出了确认。

参考文献

- [1] 王锡锌. 行政处罚决定的公开及其限度[J]. 中国司法, 2021(8): 68-71.
- [2] 邢雪. 行政处罚决定公开范围的界定[J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报, 2022(3): 102-109.
- [3] 王贵松. 论行政处罚的制裁性[J]. 法商研究, 2020, 37(6): 19-32.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 熊樟林. 行政处罚决定为何不需要全部公开?——新《行政处罚法》第 48 条的正当性解释[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2021, 42(6): 97-104.
- [7] 王瑞雪. 声誉制裁的当代图景与法治建构[J]. 中外法学, 2021, 33(2): 446-464.
- [8] 李蕊. 论行政处罚种类划分与设定[J]. 济南大学学报(社会科学版), 2020, 30(3): 140-149+160.