

# 行政处罚决定公开范围与方式的研究

## ——文献综述

叶方玫

澳门科技大学法学院, 澳门

收稿日期: 2022年12月5日; 录用日期: 2023年1月12日; 发布日期: 2023年1月19日

### 摘要

随着《行政处罚法》48条新增行政处罚决定公开的相关规定, 关于行政处罚决定公开范围成为了立法尚未详细明确, 而又在学界引起讨论的问题。就范围而言, 学界普遍认为应当摒弃实际操作中“以公开为原则”的做法, 厘清具有一定社会影响的范围, 限定在一定范围内予以公开。就方式而言, 信息分类制度以及避免声誉处罚的正当公开渠道成为学者们的共识。鉴于学界对行政处罚决定公开的不利影响存在不同的认识, 目前尚需从其法律性质着手去研究合理的公开范围及方式。

### 关键词

行政处罚决定公开, 知情权, 声誉罚

# A Study on the Disclosure Scope and Way of Administrative Punishment Decisions

## —Literature Review

Fangmei Ye

Law School, Macau University of Science and Technology, Macau

Received: Dec. 5<sup>th</sup>, 2022; accepted: Jan. 12<sup>th</sup>, 2023; published: Jan. 19<sup>th</sup>, 2023

### Abstract

With the addition of relevant provisions on the disclosure of administrative punishment decisions in Article 48 of the Administrative Punishment Law, the scope and method of disclosure of administrative punishment decisions have become issues that have not been clarified in detail in legislation but have aroused discussion in academic circles. In terms of scope, scholars generally believe

that the practice of “taking disclosure as the principle” in practice should be abandoned, the scope of social impact should be clarified, and disclosure should be limited to a certain scope. In terms of methods, the information classification system and the proper public channels to avoid reputational penalties have become the consensus of scholars. In view of the different understandings of the adverse effects of the disclosure of administrative punishment decisions, it is still necessary to study the reasonable scope and methods of disclosure from the perspective of its legal nature.

## Keywords

Disclosure of Administrative Punishment Decision, Right to Know, Reputation Penalty

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. 引言

随着新的《行政处罚法》公布，关于何种行政处罚决定应当公开没有确定的标准，《行政处罚法》第48条第一款<sup>1</sup>只是进行了抽象的一般标准概述。学界多以公众的知情权与被行政处罚的行政相对人的隐私权为界限衡量，近年来多数学者均认为行政机关不应当公布大多数行政处罚决定，例如王锡锌、孙丽岩、熊樟林等。虽然如此，行政处罚决定作为政府信息的一种，同样需要考虑到公众知情权的重要性，行政处罚公开的本意除了使关于社会公共利益的信息得到公开，还有使公众有渠道监督行政机关在行政处罚层面有没有做到合法行政。各地对于行政相对人姓名等数据是否在行政处罚中一并予以公开存在不同的做法，并且各个地方各自制定了规范性文件来予以规范(孙丽岩，2021) [1]。这也就说明在行政处罚决定公示的形式上尚未达到统一标准，没有统一的立法来处理，需要更多的理论探讨。

江必新、夏道虎等(2022)指出，《行政处罚法》对行政处罚决定公开的范围没有进行进一步的明确，实则不是立法机关的疏忽，而是在起草阶段时就考虑到不同的行政处罚决定需要分情况予以讨论。这在某种程度上属于行政机关自由裁量的权利，只要是行政机关认为对社会具有一定社会影响的，在法律没有特别规定的情况下均可予以公开。就目前的研究成果来看，行政处罚决定公开需要讨论的重点包括“具有一定社会影响”的行政处罚之具体范畴之界定，行政处罚决定公开前需要考虑的因素以及行政处罚决定公开方式是否为声誉罚。虽然声誉罚是行政处罚决定公开法律性质的探讨，但是其理论的成立对公开的范围和方式起到了决定性的作用。

## 2. “具有一定社会影响”的行政处罚决定区分标准

### 2.1. 一般认定标准

学界对“具有一定社会影响”的行政处罚决定公开普遍以主体为标准。尽管学界均考虑到相较于其他政府信息而言，行政处罚决定信息具有特殊性，不可能全部公开。但是从范围界定来看，学者要么主张仅公开特定具有社会影响的行政处罚决定，要么主张仅不公开特定涉及到个人隐私的行政处罚决定。

多数学者赞同“具有一定社会影响”属于限定范围的公开。比如，孔祥稳(2021)认为《政府信息公开条例》与《行政诉讼法》规定的行政处罚决定公开范围都不应理解为“以公开为原则” [2]。相反，有关

<sup>1</sup>2021年《行政处罚法》第四十八条第一款规定：“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”，但是没有解释什么类型的行政处罚决定具有一定社会影响。

法律条文的含义在于限制公开范围，控制大部分的公开。就公开范围而言，孔祥稳提出以行为标准为主，种类标准与程序标准为辅的界定准则。在一些对社会公众利益重要的领域，比如环境保护、食品药品安全等方面，有关行政处罚决定应当得到公开。但是在从轻处罚以及适用简易程序的一些行政处罚决定不需要予以公开。同时，区分被处罚人主体性质也很重要。因为以自然人作为被处罚人的行政处罚决定往往与社会公共利益联系并不密切，且披露过程中容易侵犯其个人隐私。所以涉及自然人的行政处罚决定应在原则上不予以公开。孙丽岩(2021)认为行政处罚决定的公开应该优先考虑个人利益，原则上不应予以公开。公共利益作为辅助考虑的因素，应当在公开的例外情形中予以考虑。确保公开的行政处罚决定的公共利益构成压制个人利益的理由。

熊樟林(2021)认为，行政处罚是否公开应从法益类型入手，对于个人法益部分，行政处罚公开缺乏正当性，比如行为人在马路上骑摩托车不戴头盔，对此行为的行政处罚仅仅是出自于对驾驶人的安全考虑，公开则会降低对个人的社会评价。对于超个人法益则应当予以公开，尤其是对于涉及公共利益的公共事务[3]。该观点与上述孔祥稳教授的观点非常近似，尽管该观点所侧重的是法益的保护，但实质上还是区分了个人与企业作为行政处罚中行政相对人的情况，上述学者认为自然人接受行政处罚的违法行为与社会公共利益无关。因为自然人的行政处罚行为被公开后，没有从客观上减少行政违法行为的数量，而且其违法行为与社会公众缺乏关联，反而是任意公开导致社会对行政违法行为的个人社会评价降低。同样主张“具有一定社会影响”作为限定标准的还有蔡金荣(2022)，他认为符合公开条件的行政处罚决定应当被社会公众感知，并对社会公众的思想认知或行动产生影响。

少数学者认为《行政处罚法》第48条只是规定了行政处罚信息公开限度的最低标准，事实上仍需要在第48条基础上再扩大行政处罚公开的限度(江必新，夏道虎等2022)[4]。具有一定社会影响的行政处罚决定需要予以分类讨论，而不宜由《行政处罚法》进行统一的规定，因为不同种类的行政处罚决定是否需要公开，应当是其他部分法需要完成的任务，需要具体情况具体分析。至于具体标准是什么，在《行政处罚法》中不需要给出明确答案，而应由各个部门分别作出公开范围的规定。少数学者同样承认相较于其他政府信息而言，行政处罚决定信息是一类特殊的政府信息。至于如何界定公开的范围和方式，两派学者尚未达成共识。

## 2.2. 涉及个人隐私的行政处罚决定公开界限

涉及到国家秘密、商业秘密等政府信息需要予以保密在学界争议不大，但是对于个人隐私的保密程度，由于实践做法不一，在学界引发了较大的争议。尽管学界在个人隐私保护方面达成了某种共识，但在名人的行政处罚决定公开方面仍存有较大分歧。卢荣婕(2022)认为，在区分具有一定社会影响的主体标准时，应当根据被处罚者本身的社会影响度来区分是否需要公开行政处罚决定。如果是涉及名人的行政处罚决定，即使是处罚决定事项本身不涉及社会公共利益，也需要对其公开。至于公开名人的行政处罚决定的正当性，她认为，公众人物的社会影响力与其隐私权呈现负相关的关系。尤其是政治公众人物享有社会资源，其道德水平的高低需要得到社会公众的监督[5]。蔡金荣(2022)认为，对于名人的行政处罚决定，行政机关不仅要回应媒体事先对名人的行政处罚事件进行披露的情况，而且还需要在名人的个人信息遭到披露的前提下才会产生公开的效果[6]。关于名人的行政处罚决定是否应当公开，分为两种情况讨论，第一类是政治人物的行政处罚决定公开，对此多数学者认为应当予以公开，因为政治人物拥有权力，而他的行政处罚与其个人品行息息相关，他的道德品质应当受到社会公众监督。第二类是娱乐名人的行政处罚决定公开，对此学界意见不一。徐信贵等(2015)认为娱乐明星与普通人一样，其隐私权同样受法律保护，因此对嫖娼等与社会公共利益无关的行政处罚决定不应予以公开[7]。这与前述卢荣婕(2022)的观点有所区分。

从以上学者们的观点来看，关于“具有一定社会影响”的界定，大致可以分为三类：第一类学者认为该法指向的是行政处罚决定应当以不公开为原则，鉴于行政处罚决定公开的特殊性，应当仅将一小部分确实涉及公共利益部分公开。第二类学者认为该法仅仅规定了行政处罚决定公开的最低标准，作为政府信息，行政处罚决定也应当作为政府信息，坚持应公开尽公开。第三类学者认为尽管行政处罚决定影响到了行为人的名誉权和隐私权，但是由于公众人物的较大社会影响力，行政处罚决定的公开范围不宜过窄，需要考虑到名人对公众所产生的社会影响力而予以公开。总体而言，行政相对人本身的基本权利与其社会影响力是学者界定公开范围时考虑的两大因素。但无论是第一种绝大部分不予以公开的考量还是第二种应公开尽公开的观点本身都需要进一步予以研究。如同第三种观点所述，行政相对人本身的社会影响力属于应当考虑的因素，因此对于涉及个人的行政处罚决定公开是否有必要进行分类讨论成为了理论界需要解决的重点问题。

### 3. 行政处罚决定公开前需要考虑的因素

#### 3.1. 时间标准

对于行政处罚决定公开的时点，学界研究不多。蔡金荣(2022)创设性地对“具有一定社会影响”的时点进行了分析。第一种情况，在行政处罚决定尚未对社会公众产生影响，这时候行政机关需要运用自身的自由裁量权去衡量需要公开的行政处罚决定是否必然会具有一定社会影响。第二种情况则是，在行政处罚决定已经产生一定社会影响力时，行政机关为了回应社会的关切而公开行政处罚。这时行政处罚决定公开的监督目的能够被包含，这时公开行政处罚决定是合理的。

此外，学者对行政处罚决定公开的担忧还包括：行政处罚决定本身就具有各种救济手段，包括《行政处罚法》第48条第二款规定了行政机关在行政处罚决定作出后三天内，如果发现行政处罚决定错误的，有权予以撤销。在这一期限届满之后，行政相对人若对行政处罚有异议的，还可以通过行政诉讼或行政复议等方式救济。因此，陈武略(2021)认为，因为行政处罚决定处于不稳定的状态，可以通过以上途径予以救济，行政处罚决定被认为无效、被撤销需要时间，而在这段期间之内产生的对行为人的负面评价是很难在事后予以消除的。因此，他提出了纠错信息与公示信息同时在同一平台公示，这样可以有效避免处罚信息公开的时间差导致错误信息对社会公众的误导[8]。

#### 3.2. 内容标准：利益衡量

论证行政处罚决定公开的范围，不可避免地要衡量隐私权与知情权的标准。以上综述主要阐述了主张“不公开为原则，公开为例外”的学术观点，另外需要注意到，在新的《政府信息公开条例》与《行政处罚法》出台前，学界对于行政处罚决定存在“以公开为原则，以不公开为例外”的观点。但是他们在证成“以公开为原则，以不公开为例外”的理由需要予以回应利益衡量的问题，即知情权与隐私权的平衡。学者普遍认为行政处罚决定公开往往需要建立在公众密切关注的重点，马迅(2017)认为除了上文提到的公共卫生安全问题以外，环境保护、食品药品的监管问题都是社会公众非常关心的问题[9]。这些问题也契合了目前立法需要将有一定社会影响的行政处罚决定予以公开的中心思想。正是由于这些问题的存在，与行政处罚决定公开所产生对行政相对人声誉的负面影响所对应。产生了两种理论争辩，第一种是“隐私权优先”，第二种是“社会公共利益优先”，也就是确保公众的知情权。

主张隐私权优先的学者往往会强调声誉罚的相关理论，从而证成行政处罚决定的公开会侵犯行政相对人的隐私权、名誉权。孙丽岩(2021)主张为确保行政处罚当事人隐私权，大部分行政处罚决定均不应予以公开，行政处罚往往不像刑事决定影响恶劣，公开是一种“声誉罚”，对当事人是“第二次伤害”。无论是在《行政处罚法》修改前，还是在《行政处罚法》修改后，学者们都无法回避行政处罚决定公开

的必要性，因为《行政处罚法》明确规定了需要公开一部分案件。在社会公众密切关注的领域，知情权的重要性高于隐私权的保护，或者说，应该以适当的方式将社会公众关切的行政处罚决定以一种不会侵犯行政相对人隐私权的方式予以公开，王锡铨(2021)、孔祥稳(2021)均认为不应将公开的目的放在对违法行为人的声誉处罚，而应发挥行政处罚决定公开的信息监管作用[10]。

学界不乏主张知情权优先保障的学说，比如王军认为行政处罚决定公开有利于公民民主权利的维护，是《宪法》保障的权利[11]<sup>2</sup>。马迅(2017)认为，行政机关公开行政处罚决定的动因还是公众对行政处罚公正性的质疑，因此，行政机关借鉴司法机关的裁判文书网模式，将司法公开制度引用到行政处罚决定公开制度中。王敬波(2014)认为，政府信息公开首先需要以知情权为优先考虑，因为知情权是一种基本人权，为国际公约所承认。隐私权涉及到例外事项，鉴于一些特殊情况而导致公众的信息获取权不是绝对的[12]。蔡金荣(2022)认为，行政处罚决定公开的规范目的不应当包括声誉性制裁，应当避免行政机关不当地公开在客观上造成对行政相对人的声誉损害。

有观点主张在行政处罚决定公开时应做到知情权与隐私权的辩证统一，两者不是矛盾对立的，一方面，行政机关在公开行政处罚决定之前需完成听证程序，只有当行政处罚决定信息对公共利益具有实际影响时才予以公开；另一方面，在涉及到公众人物个人隐私的行政处罚信息时，须将行政处罚所涉及的违法行为进行模糊处理(朱兵强、陈指挥，2015)[13]。实质上，知情权与隐私权的辩证统一也就意味着隐私权应当优先于知情权保护，因为隐私权的保护在行政处罚决定公开的过程中往往置于最底线的因素。隐私权保护是行政处罚决定公开的基本前提，这一观点在学界基本达成了共识。

国内多数学者的意见一致认为行政机关应当主要将公开的目的放在监督功能和风险警示，尽可能避免对行政相对人的个人隐私和名誉造成侵害。无论是时间标准还是内容标准，都要尽可能保持克制的态度，行政机关仅需要将公开的重点放在对社会公众所热切关注的领域。但是就具体哪些情况属于社会公众利益需要关注的领域还存在分歧，不同学者对此有不同的理解。

美国属于英美法系国家，原先并无专有的行政处罚制度，目前的行政处罚系由刑事罚与民事罚发展而来[14]。美国对行政处罚公开的范围的争论主要集中在刑事罚与民事罚的公开效果上。为了起到风险警示的作用，美国对性侵者的违法行为进行公示，这样可以使得潜在易受伤害的社会公众能够提前感知危险人员的存在[15]。相比美国的公开幅度来看，欧洲国家的处罚公开范围更为保守。英国法院恪守比例原则，不仅如此，欧洲上诉法院在R诉北威尔士警察局长案中判决中遵守《欧洲人权公约》第8条的规定，法院认为为了保障人权[16]，对于个人隐私的披露仅限于特别案件，对处罚内容全部公开是非法的。并且在R诉德文郡议会案中，法院认为对恋童癖患者的违法行为的披露对象仅限于特定的有幼年子女的人员而不是全社会范围[17]。相较于国内的行政处罚公开范围，欧美国家对处罚公开范围更为严格，他们存在有关国际公约约束，对个人隐私信息予以严格保密，对确与公众利益有关的处罚信息公开范围严格限制在特定人群范围。

## 4. 行政处罚决定公开是否为“声誉罚”

### 4.1. 肯定说

学界中往往以“声誉罚”作为理论依据来评析行政处罚决定公开。后向东(2015)认为，声誉罚可以作为公开行政处罚决定的根据[18]；孙丽岩(2021)认为，正是由于行政处罚决定公开可以作为声誉罚，违背

<sup>2</sup>这里所讨论到的权利，应当指《宪法》第三条、第二十七条所规定的监督权。其中，第三条规定的“国家行政机关由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”而且，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”这就决定了人民有权监督行政机关，尽管《宪法》只是规定了间接监督的方式，但是监督权的来源仍然是人民。与此同时，《宪法》第二十七条还规定一切国家机关必须“经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督。”由此可见，行政处罚决定作为行政机关的基本职权，应当公示出来以接受人民监督。

了“一事不再罚”的原则，从而不能在行政违法这种比刑事犯罪轻微的处罚体系中予以适用。在她看来，行政处罚决定公开作为声誉罚，其带来的羞辱性影响是显而易见的。正是考虑到声誉罚对行政相对人的影响，许多学者对“以公开为原则”持有疑虑。持有肯定说的学者还有贺译葶(2020)、胡建淼(2017)、章志远、鲍燕娇(2014)等<sup>3</sup>，他们都是从行政处罚决定公开的实效来确定其法律性质的。

## 4.2. 否定说

有学者对行政处罚决定公开是一种声誉罚的主张提出了反对意见。孔祥稳(2021)认为，声誉罚绝非行政处罚决定公开的法定目的。首先，如果认为所有的行政处罚决定公开都有声誉罚的效果，那么声誉罚就不再是《行政处罚法》中所规定的一种独立的处罚类型，而成为附属于另一个行政行为作出时产生的效应；第二，对于声誉罚所造成的影响，不同的主体有着不同的判断标准。因此在行政相对人所受到公开的负面影响难以估计的情况下，对行政相对人权益的保护尤为不利。第二，对于声誉罚所造成的影响，不同的主体有着不同的判断标准。因此在行政相对人所受到公开的负面影响难以估计的情况下，对行政相对人权益的保护尤为不利。第三，不是所有的行政处罚都有机会得到公开。现实情况是，一部分行政相对人受到了声誉罚，而另一部分行政相对人因为没有被公开行政处罚决定而未受到声誉罚。这不符合《行政处罚法》第5条规定的处罚公正原则。

主张支持声誉罚作为行政处罚公开的定性是以其实效为依据，反对意见从立法目的的角度来评析声誉罚理论在适用于行政处罚公开的局限性。过去对公开的规定散见于规章、地方性法规，以及部分特别法中，譬如2014年修改的《环境保护法》第54条规定了行政机关具有公开有关行政处罚决定的义务(熊樟林, 2021)。这些授权公开的行政处罚决定类型，都不及本次修法中所规定的行政处罚决定公开的范围广。在《行政处罚法》日趋完善行政处罚种类的同时，违法事实的公布一直未正式列入立法，因此也就无法在法律条文中找到行政处罚决定公开是声誉罚的依据。与目前《行政处罚法》未明文规定相区分，台湾地区的“行政罚法”第2条规定了声誉罚为影响名誉之处分，具体形式包括公布被处罚人的姓名、照片或其他信息(翁岳生等主编, 2020) [19]。虽然新修改的《行政处罚法》将通报批评作为一种新增的声誉罚类型，但是朱芒(2021)指出，违法事实的公布不能作为通报批评划分为声誉罚的具体表现，行政处罚决定公开应当定性为客观事实的披露，而不涉及对行政相对人名誉上的处罚[20]。

据此，行政处罚决定公开是否是一种声誉罚还存在不同的意见，还没有在学界达成共识，至少在立法上，行政处罚决定公开没有被认为是一种独立的处罚类型。以声誉罚对行政相对人的不利后果作为“以不公开为原则”的依据还值得作出进一步研究，以声誉罚为进路来批判行政处罚决定公开的合理性缺乏确定的理论依据。共同点是，无论学者是否主张行政处罚决定公开是一种声誉罚，他们无一例外的认为行政处罚公开对行政相对人的声誉不可避免会造成一定负面影响，这种观点在《行政处罚法》修改之后更为突出。这一共识是学界在讨论行政处罚公开问题上无法避开的话题，尤其需要证明行政处罚决定公开的正当性离不开这一理论桎梏。

## 4.3. “声誉罚”理论对公开范围和方式的影响

有观点对声誉罚对行为人的不利影响程度提出了质疑。早先美国学界在提出声誉罚的概念时往往以刑事制裁作为背景，声誉罚主要适用于一些轻微的初次犯罪人员。与此同时，他们也主张声誉罚作为一种羞辱刑，它起到的作用往往不能使其得以避免下一次犯罪，而是在羞辱的同时诱导其再次犯罪，至少

<sup>3</sup>主张行政处罚决定公示是声誉罚的研究成果著丰，参见：胡建淼：《“黑名单”管理制度——行政机关实施“黑名单”是一种行政处罚》，载《人民法治》2017年第5期；《“其他行政处罚”若干问题研究》，载《法学研究》2005年第1期；秦珊珊：《行政“黑名单”制度研究》，南京大学2013年硕士学位论文，第11页；章志远、鲍燕娇：《作为声誉罚的行政违法事实公布》，载《行政法学研究》2014年第1期；熊樟林：《论〈行政处罚法〉修改的基本立场》，载《当代法学》2019年第1期；贺译葶：《公布行政违法信息作为声誉罚：逻辑证成与制度构造》，载《行政法学研究》，2020年第6期。

并没有起到阻止犯罪的作用。除此之外，人们也不会对披露犯罪者犯罪事实的新闻加以过多的关注——即使犯罪者是他们的邻居[21]。据此，如果对社会公共利益影响不大的行政处罚决定予以公开，声誉罚所起到的惩罚作用并不明显，因为公众并不会关心与自身利益不相关的行政处罚决定。熊樟林(2020)认为，行政处罚决定的公开没有达到足够的威慑目的，熊樟林(2021)认为，一方面，行政违法行为公开不应当作为一种工具来威慑其他人[22]；另一方面，许多行政处罚类型已经屡见不鲜，不影响公众的违法性认识，并且充分隐匿个人信息的行政处罚决定起不到足够的威慑作用。后向东(2019)认为，随着互联网的发展，行政处罚决定信息作为有用信息被淹没的问题显著增加，因此精选消息非常有必要。综合学者们所探讨的“信息淹没”问题，支持声誉罚理论的学者们更加意识到只有限定公开的范围才能解决这一问题。因此，如果在研究行政处罚决定公开的性质或功能上达到作为声誉处罚的共识，那么对于公开范围的界定将会与目前的各地方关于行政机关公示范围存在明显的区别。若这一问题得到进一步专门研究解决，将会对目前的行政处罚决定公开制度的范围与方式起到新的指引作用。

此外不当的公开途径也导致了对行政相对人实施声誉处罚的实际效果，对行政相对人的个人利益造成了侵害。孙丽岩(2021)认为，新闻媒体的曝光伴随着信息的非理性传播，使得媒体的主观态度引导社会公众，对行政相对人的权益造成了不必要的损害。应当以政府门户平台集中发布信息为主，新闻媒体为辅的公开方式。黄镔(2022)指出，部分行政处罚决定的公开缺乏法律依据，比如将行政违法行为人游街示众[23]。

## 5. 行政处罚决定公开范围与方式的具体应用

### 5.1. 公开信息内容的区分处理

从公开的方式而言，孔祥稳(2021)对目前的行政处罚决定披露的形式持有不同意见，一方面，行政处罚决定书的内容缺乏说理部分的公开，不利于发挥公众的监督功能。另一方面，类似于裁判文书公开的形式不能确保行政相对人的个人权益保护。考虑到当事人隐私权、名誉权的保护，将行政处罚决定公开的范围明确到“具有一定社会影响”体现了立法者的审慎态度，考虑到所涉权益的平衡。他认为，行政处罚决定的公开需要实现匿名化，并且要考虑到当前技术手段下分析出行政相对人个人信息所存在的潜在风险。因此在公开前必须要经过利益衡量，并且需要在符合法定条件的情况下才予以公开。王留一(2019)认为，应当通过建立信息过滤机制，将国家秘密、商业秘密与个人隐私信息剔除后的行政处罚决定予以公开，对个人名誉权有负面影响的行政处罚决定应当不予以公开[24]。王军(2011)认为行政机关在公开行政处罚决定时，应当对行政处罚信息的公开内容进行区分，对违法行为信息应当主动公开，对个人身份信息应当依申请公开，媒体在某些特殊情况下可以对个人信息有限度地公开。此外，许莲丽(2010)认为，美国的沃恩索引制度可以为信息公开的分类处理提供参考[25]。

也有学者认为行政处罚决定公开信息的分类处理方式不够妥当，因为这种匿名化公开将会影响行政处罚决定公开的效果，且对社会公共利益的促进意义不大。熊樟林(2021)指出，行政机关将行政处罚决定以个人信息全部隐藏的方式公开缺乏公开的价值和意义，这种公开方式具有两个弊端：第一，这样的公开方式无法起到对被处罚人以及潜在违法行为人的威慑作用，使得行政处罚制度的威慑力大打折扣。第二，社会公众已经对许多类型的行政违法行为存在违法性认识，不因是否公开所影响，譬如嫖娼、吸毒等行政违法行为。同时他提到，即使是剔除了所有个人信息的行政处罚决定，也不必然属于公开的范畴。

由此可以得出，学者对于行政处罚决定公开的方式一般持有两类态度，第一类态度是对行政处罚决定的内容进行分类处理，对于个人信息部分应当匿名化，或者依主动申请，对于确有影响力的部分应当依申请公开。而对于行政处罚的内容应当加大公开力度，尤其是说理部分。这种信息分类制度可以在最大程度兼顾个人隐私权、名誉权与社会公众知情权、监督权，确保在保护个人信息安全的前提下公开政

府信息。第二类则是认为公开信息的分类会对行政处罚决定的公开产生负面影响。行政处罚决定的公开已经不可避免地个人隐私、名誉等法益的侵犯具有因果关系，至于如何降低对个人隐私权、名誉权的侵犯，只有通过限缩行政处罚决定公开范围，仅对个别行政处罚决定予以公开，可以用列举式明确有限的公开范围。

## 5.2. 公开的时限

关于行政处罚决定的公开时限，目前还无专门的研究成果，但学界在讨论行政处罚决定公开的方式时会附带地进行初步探讨。一部分学者认为行政处罚决定公开需要规定有效期限以确保行政相对人的权利。比如马迅(2017)认为，对于行政处罚决定的公开需要赋予行政相对人被遗忘权。虽然法律没有明确规定，但是可以运用多国刑法的前科消灭制度，行政处罚作为比刑事处罚更为轻微的处罚类别，引入被遗忘权更为重要。王瑞雪(2017)认为，关于违法信息等失信信息的公示有效期条款并不完善，需要予以更统一的规定[26]。陈武略(2021)认为被遗忘权是一种私法制度，该制度引用到公法领域可以切实保障行政相对人的人格权利，不至于在行政处罚决定作出后相当长一段时间保留对其社会评价降低的信息。

也有学者对被遗忘权的应用提出了质疑态度，朱芒(2021)认为我国现阶段在行政处罚领域关于被遗忘权的有关制度条件还不够成熟。尽管《浙江省行政处罚结果信息网上公开暂行办法》第10条与《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》第13条都规定了行政处罚决定的主动公开期限为五年，但王留一(2019)认为仅仅规定这一制度对个人名誉权的保护上不够充分。同时，朱芒(2021)与王留一(2019)都提到，被遗忘权目前的应用问题在于在政务公开平台上删除处罚信息之后，其他各个平台多处转载引用的技术处理，这些信息的保留将影响到被遗忘权的实现。据此，在公开时限方面，是否需要统一规定时限，抑或维持行政机关对公开时限行使自由裁量权，根据不同情况制定有关的规范性文件，需要进行更为深入的理论探讨。

## 5.3. 公开的渠道

在目前的行政处罚决定公开的实践中，公开的方式分为两种，一种是将行政处罚决定公开于行政执法机关的官方网站上，另一种是运用大众传媒的模式公开个别行政处罚决定，例如行政执法机关在官方微博、新闻网站、抖音账号等平台发布个别具有社会影响力的行政处罚决定(黄镭, 2022)。对于这两种公开方式所起到的社会效果，有观点认为，第一种方式无法起到规制效果。因为行政机关往往会将大量行政处罚决定公开在其网站上，其数量大且缺乏有效分类，导致一般不具有专业检索动机的社会公众不会对公开信息予以关注[27]。第二种方式的公开虽然起到了规制效果，但是媒体的报道往往具有渲染性，一般的社会公众的价值取向容易被媒体误导(Nathan Cortez, 2011) [28]，互联网信息的传播速度之快使得信息内容极快的获得大众认同。事实的还原一旦失真，对被处罚人的名誉权损害将是不可逆转的[29]。

通过相关文献的研究，对这一问题可以作出的总结包括：第一，行政机关通过政务网站公开行政处罚决定的方式通常会造成信息量过大，对社会公众而言缺乏一定的影响力。这影响了其作为对被处罚人声誉制裁或者对社会公众起到警示作用工具的发挥。第二，通过媒体(尤其是互联网媒体)公示行政处罚决定可以有效引起社会公众的普遍关注，起到一定的警示作用。在与社会公众利益切身利益相关的安全生产、食品药品安全领域，媒体的公示起到增进社会公共利益的作用。但是这类信息传播的方式容易被滥用。这是因为：其一，如果通过媒体公示了载有个人敏感信息的行政处罚决定，例如卖淫嫖娼行政处罚，那么这种公开方式对被处罚人的隐私权会造成极大的伤害。其二，媒体的通报内容对社会公众观念的塑造具有不可逆转的作用，在这种情况下，公开行政处罚决定对被处罚人的名誉权损害也是难以弥补的。第三，关于这两种公开方式应当适用于何种类别的行政处罚决定，目前学界暂无定论。对这一问题的研



究, 需要以增进社会公共利益为导向, 结合个人名誉权保护程度与其行政违法的社会危害程度来综合考量。

## 6. 总结

目前学界在研究行政处罚决定公开的范围上, 主流观点认为行政机关目前的公开范围大于《行政处罚法》第 48 条所限制的公开范围, 认为《行政处罚法》第 48 条的“具有一定社会影响”的公开范围事实上将公开范围大幅度缩小。在支持行政处罚决定公开为声誉处罚的学者看来, 过多不重要处罚信息的公开会分散公众的注意力, 起不到惩戒与风险警示的作用。也有少部分学者认为公开范围应当由行政机关行使自由裁量权, 《行政处罚法》第 48 条仅为最低限度的标准。在公开方式方面, 虽然目前法律没有明确的规定, 但是从公开范围应着力保护个人权益的视角看, 应当避免羞辱形式的公开和大众传媒的过度渲染和错误引导。不少学者认为, 信息公开分类也是一种既能确保政府信息公开, 又能避免行政处罚信息公开不利影响的方法。同时为了确保公开起到对社会公共利益的促进作用, 研究如何完善政务网站的行政处罚决定公开信息的管理制度也具有必要性。

## 参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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. <https://doi.org/10.19563/j.cnki.sdzs.2021.06.011>
- [4] 江必新, 夏道虎. 中华人民共和国行政处罚法条文解读与法律适用[M]. 北京: 中国法制出版社, 2021.
- [5] 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. <https://doi.org/10.16823/j.cnki.10-1281/d.2022.04.001>
- [6] 蔡金荣. 行政处罚决定公开的规范结构及展开[J/OL]. 行政法学研究: 1-14. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.3110.D.20221012.1330.002.html>, 2022-10-13.
- [7] 徐信贵, 康勇. 行政处罚中政府信息公开义务与限制[J]. 重庆邮电大学学报(社会科学版), 2015, 27(4): 46-50+61.
- [8] 陈武略. 论行政处罚决定的公开——《行政处罚法》第四十八条评介[J]. 湖南警察学院学报, 2021, 33(1): 35-44.
- [9] 马迅. 行政处罚决定公示: 挑战与回应[J]. 江淮论坛, 2017, 285(5): 122.
- [10] 王锡铨. 行政处罚决定的公开及其限度[J]. 中国司法, 2021(8): 68-71.
- [11] 王军. 行政处罚信息公开与隐私权保护[J]. 北京行政学院学报, 2011(1): 103-106.
- [12] 王敬波. 政府信息公开中的公共利益衡量[J]. 中国社会科学, 2014(9): 105-124.
- [13] 朱兵强, 陈指挥. 行政处罚信息公开中知情权与隐私权的平衡[J]. 电子政务, 2015(4): 65-72.
- [14] 蔡震荣, 郑善印. 行政罚法逐条释义[M]. 台北: 新学林出版股份有限公司, 2008: 5.
- [15] O'Reilly, M.F. (2018) Information Pertaining to Released Sex Offenders: To Disclose or Not to Disclose, That Is the Question. *Howard Journal of Crime and Justice*, 57, 204-230. <https://doi.org/10.1111/hojo.12256>
- [16] R v. Chief Constable of North Wales, ([1998] 3 All E. R. 310).
- [17] R v. Devon County Council, ex p. L ([1991] 2 EL. R. 541).
- [18] 后向东. 论“信息公开”的五种基本类型[J]. 中国行政管理, 2015(1): 27-33.
- [19] 翁岳生主编. 行政法(上)[M]. 台北: 元照出版公司, 2020: 783.
- [20] 朱芒. 作为行政处罚一般种类的“通报批评”[J]. 中国法学, 2021(2): 148-165. <https://doi.org/10.14111/j.cnki.zgfx.2021.02.007>
- [21] Daniel, S. (2003) Shame, Stigma, and Crime: Evaluating the Efficacy of Shaming Sanctions in Criminal Law Source. *Harvard Law Review*, 116, 2188-2196.
- [22] 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.
- [23] 黄镛. 行政执法中声誉制裁的法律性质与规范形态[J]. 学术月刊, 2022, 54(5): 95-106.

- <https://doi.org/10.19862/j.cnki.xsyk.000408>
- [24] 王留一. 论行政执法决定公开: 功能、问题与对策[J/OL]. 学术论坛: 1-8.  
<https://doi.org/10.16524/j.45-1002.20190830.001>, 2022-12-15.
- [25] 许莲丽. 论违法行为信息公开中的隐私权保护——重庆高考“加分门”事件引发的思考[J]. 行政法学研究, 2010(1): 139-144.
- [26] 王瑞雪. 政府规制中的信用工具研究[J]. 中国法学, 2017(4): 158-173.  
<https://doi.org/10.14111/j.cnki.zgfx.2017.04.010>
- [27] 张学府. 作为规制工具的处罚决定公开: 规制机理与效果优化[J]. 中国行政管理, 2021(1): 29-35.  
<https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2021.01.04>
- [28] Cortez, N. (2011) Adverse Publicity by Administrative Agencies in the Internet Era. *Brigham Young University Law Review*, No. 5, 1395.
- [29] 吴元元. 食品安全治理中的声誉异化及其法律规制[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2016, 34(2): 120-122.  
<https://doi.org/10.16290/j.cnki.1674-5205.2016.02.013>