

行政处罚公开与个人信息保护

◆ 邓 凯

(中央司法警官学院, 河北 保定 071000)

【摘要】新修订的《行政处罚法》对“公开原则”进行了限缩,本文通过对法律文本进行了分析,对具有一定社会影响、个人隐私、依法公开等概念也进行了界定与明确,并针对行政处罚信息公开中存在的公开主体随意、公开标准不一、公开载体混乱、个人信息保护不力、公开程序不明、救济路径不畅等问题逐一提供了解决方案,以增强《行政处罚法》的针对性与适用性,提高处罚公开行为的合法性与规范性。

【关键词】处罚公开;社会影响;依法公开;个人信息保护

2021年1月,对《行政处罚法》进行了第三次修订,行政处罚决定公开制度成为新增的制度之一。新修订的《行政处罚法》进一步强化了处罚与教育相结合原则,可以提高社会对行政处罚的认可度;进一步细化了过罚相当原则,强化了行政处罚的教育功能。而新《行政处罚法》第48条规定的“具有一定社会影响”的前提要求,将以往“依据政府信息公开有关规定”的表述变更为较为模糊的“依法”规定,这一条款的高度概括性,使得该条款在适用过程中出现了诸多盲区,缺乏对行政处罚公开行为的明确性规定。如果在实际工作中存在对个人信息保护不足、适用不明的问题,容易引发理论界和实务界的共同关注,需要进行进一步的解释与明确。

一、我国行政处罚公开制度的文本分析

(一)法律规定及文本解读

《行政处罚法》第5条规定:行政处罚遵循公正、公开的原则。行政机关遵循此条款应当对行政处罚进行公开,即“以公开为原则”,体现了提高执法部门行政执法的透明度。同时,行政处罚全过程的公开,有利于保障大众的知情权与监督权,但与此同时,实践过程中公开的宽泛表示可能会对大众个人权益尤其是隐私权造成一定程度的侵犯。后续的《行政处罚法》第48条对上述原则进行了限缩,规定“具有一定社会影响的行政处罚应当公开”。“具有一定社会影响”的前缀对行政处罚应当公开的范围进行了限缩,也就表明并非所有的行政处罚都应当公开,表现出立法在此问题上体现的谨慎的态度。

与此同时,第50条规定:“行政机关及其工作人员对实施行政处罚过程中知悉的国家秘密、商业秘密或者个人隐私,应当依法予以保密。”即对于应当依法公开的行政处罚,其内容中不应当出现涉及个人隐私的信息,程序中需要对个人隐私涉及的内容进行审查。

(二)如何界定“具有一定社会影响”

如何界定“具有一定社会影响”,是行政处罚决定公开的核心问题之一。界定结果几乎是行政处罚决定是否公开的“阵眼”,因此,必须明确界定何谓“具有一定社会影响”。应当考量以下几个因素。

1.行为性质

“具有一定社会影响”的违法行为从性质上说是损害社会公益、公共安全的行为。例如,食品安全领域对于生产、销售不符合食品安全检测标准的行为,即属于具有一定的社会影响的行为。生产、销售不安全食品行为本身对社会利益变动就具有相当的影响,对于这样的处罚决定应当公开;而对于公众人物在公共场所吸烟等行为进行行政处罚,则难以用具有一定的社会影响去定义,在公众场所吸烟的行为本身并不足以对社会公共利益产生相当的影响。

2.行为后果

“具有一定社会影响”的违法行为对社会公益造成了较为严重的危害。对于行政处罚公开采取例外的制度设计,首先是基于对社会价值的维护以及对社会利益的保障。通常情况下,某个行为足以对社会公共利益产生重大的影响,行政机关在作出处罚决定后进行公开能够有效避免社会公益受到进一步的侵害,通过信息公开的方式为社会大众设立“防火墙”。正是由于此种违法行为具有较强的社会公共利益侵害性,对社会公益造成了严重危害,因此,需要行政机关进行公开。

3.社会影响

“具有一定社会影响”的违法行为对社会造成了恶劣的影响。《行政处罚法》第48条中的“具有一定社会影响”应当理解为产生、造成了一定的社会影响,是一种事前影响,这种影响是基于违法行为本身产生的,行政机关对其进行公开增强了它的实际效果。违法行为的本身具有较强的社会影响力,而不是在处罚公开之后由于身份的特殊性以及个体的差异性所带来的影响扩散。

（三）如何界定“个人隐私”

《民法典》第1032条对“隐私”定义进行了规定，即隐私是自然人的私人生活安宁和不愿为他人知晓的私密空间、私密活动、私密信息。《民法典》第1034条规定个人信息是以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人的各种信息。由于隐私权存在多义性，立法无法通过列举以及概念提炼的方式进行全覆盖式的描述，司法实务中对个人隐私的界定有着切实的表述。例如，四川省成都市中级人民法院(2020)514号判决书中指出，个人隐私是指人们生活中不愿被社会大众所周知的且与社会公共利益无关的信息。因此，个人隐私至少需要从两个维度进行确定：第一，个人隐私是关于个人本身、私人活动和私有领域的信息或秘密，与社会公共利益无关；第二，个人隐私具有主观性。个人隐私一般是自然人不愿意向他人或一定范围以外的人公开的个人信息。

（四）如何理解“依法公开”

《行政处罚法》规定了“依法公开”，对于公开应当遵循何种公开条件、适用何种公开程序、确定何种公开内容、选取何种公开方式仍需要进一步明确。

1. 公开的主体要合法

行政处罚决定是指行政机关对违反国家行政法律、法规和规章的公民、法人或其他组织而作出的行政制裁决定。行政机关有权将行政处罚信息公开，而违法行为涉及个人隐私且不属于具有一定社会影响的情况下，行政机关仍然选择公开，那么公开行为的合法性必然会受到社会大众的质疑；另一方面，行政处罚决定公开的主体应当具有法定的资格权限。在处罚公开的现实操作中，经常出现公开主体不特定不明确、公开主体资格随意授权的情况。因此，进行行政处罚公开的机关应当确定为实质具有行政处罚权限的一级行政机关。

2. 公开的内容要合法

行政处罚公开制度必然追求一定的立法效果，这一制度设计的核心目的就是要提高行政处罚行为的透明度，强化社会对行政处罚行为的监督。而在此过程中对于违法相对人的声誉制裁并不是制度设计的核心要求，行政处罚与违法行为之间应当具有一定的相当性。行政处罚的公开内容不仅包括应当公开的部分，更应当设置不得公开的信息清单。通常来说，当事人的家庭住址、工作单位、电话号码、身份证号、银行卡号等是否公开都不足以影响社会公众对于行政处罚行为的监督，反而上述信息的公开会对个人隐私造成侵犯。

3. 公开的方式要合法

行政处罚作为行政机关行使国家权力对大众或者组织实施的惩戒行为，在进行行政处罚公开时应选取正当合理的方

式进行公布。随着执法活动的深入开展，各级行政机关对处罚公开方式进行了多种方式的自行探索，涌现了通报公开、文书公开、清单公开、与社会信用体系合并公开等方式，造成了跨部门跨地域的区隔。参考最高人民法院进行裁判文书公开的做法，行政处罚公开采用官方文书公开的方式，既有现存司法系统公开体系、制度的借鉴与实践检验，又能在一定程度上保障行政处罚的权威性、可追责性、内容可保障性。行政处罚行为是严肃、严谨、严格的行政管理行为，对其进行公开尤其是涉及个人信息的公开时，需要以高标准的文书方式使行政机关提升责任意识，对公开的内容负责，对公开的后果负责，以此对个人信息进行更好的保障。

4. 公开的载体应规范

《政府信息公开条例》第24条明确规定，各级政府应当加强依托政府门户网站公开政府信息的工作，利用统一的政府信息公开平台集中发布主动公开的政府信息。政府信息公开平台应当具备信息检索、查阅、下载等功能。新媒体行业蓬勃发展的时代浪潮下，各类官方微博、官方公众号、官方自媒体平台等应运而生。随着工作细化的现实需要，更多的官方平台交由专业的宣传部门进行管理，与具体执法部门之间的信息交互存在一定的误差，因此，这类平台更应当归类为宣传平台。前文提到应当由实质执法部门对处罚决定进行公开，应当建立健全行政处罚信息发布机制，通过政府门户网站或专门的行政处罚信息平台公开。

5. 公开的效果应符合立法目的

行政处罚公开的效果应充分体现对大众知情权和监督权的保障。行政处罚信息公开制度的初衷是通过保障社会大众的知情权，在其充分获取有效信息的基础上，加强对行政处罚执法权的监督。行政处罚公开的效果应遵循比例原则，过罚相当。警示功能是处罚公开的附带功能，行政处罚作为政府管理社会的行为以处罚公开为契机，使公众意识到违法付出的代价，对社会公众的行为起到一定的规范和警示作用。

行政处罚公开的效果不得触碰“一事不二罚”的底线。在作出行政处罚时，违法相对人的违法行为便已得到惩罚。一方面，处罚公开不应当对相对人进行主观性评价及耻辱性公示；另一方面，处罚公开中对涉及隐私的个人信息不得披露，违法相对人不应当在行政机关处罚公开的过程中被侵犯隐私权。处罚公开的效果中亦不得包含相对人因处罚而受到声誉减损、社会评价降低的内容。

二、行政处罚公开制度存在的问题

（一）主体随意，公信力遭到质疑

《行政处罚法》中并未明确规定公开的主体，按照《政府信息公开条例》的相关规定，作为行政机关管理行为的行



政处罚公开主体应当是法定主体。行政机关应当按照“谁执法谁公示”原则进行行政处罚的公开,即便是上下级单位也不应出现公开内容交叉的情况,一旦出现需要多个公开内容组合才能公开完整的情形,处罚公开的公信力必然大打折扣。

(二)规定不明,公开范围标准不一

“具有一定社会影响”的规定不明,表现为行政公开制度条款的高度概括性。因此,行政机关对行政处罚公开制度进行了诸多细化和探索,导致不同地域不同单位的行政处罚公开裁量空间各有区别。第一,各地对于“具有一定社会影响”的程度标准不明确,这一概念的模糊性导致了部分行政机关对此标准不进行区分,出现了不应当公开却公开的情形。第二,对于行政处罚中的个人信息公开程度标准不统一,同样是无证驾驶受到行政处罚,不同省份往往采用了不同程度的披露。第三,行政处罚公开的详尽方式不同,某些地区对于行政处罚的流程、个人信息进行无差别不区分的全公开。

(三)界定不清,个人信息保护乏力

《行政处罚法》第50条明确规定涉及个人隐私的内容应当依法予以保密。一方面,行政机关对隐私的界定模糊,由于缺少明确性的规定,行政机关在行政公开时往往怠于对个人隐私进行标准化、具体化的界定;另一方面,行政机关在行政处罚公开过程中面对个人信息隐私成分缺乏必要保护。

(四)载体混乱,公开形式缺乏规范

行政处罚公开制度的完善一是为了实现公众知情权和监督权;二是为了通过信息公开,发挥信息作为监督工具的作用。在行政处罚公开的实践中,由于处罚公开制度存在制度盲区,对于公开主体、公开方式、公开载体未进行明确的规定,导致在实际公开操作中出现了公开渠道过于多元化的趋势。对于公开方式而言,出现了通报、文书、处罚决定书等多种公开方式,给社会公众造成了相当的困扰。公开平台更是五花八门,有官方微博、公众号、信息公开网、政府工作网等,公开平台的不明确直接提高了大众监督的成本和门槛。与此同时,其中多种公开平台只能“远观”,并不具备查询、检索、申诉、控告的功能。

(五)程序未建,缺乏内容审查机制

在我国,行政机关对于个人隐私、个人信息内容尚未进行具体明确的空窗时期,我国信息公开与信息保护呈现明显的“跛足”形态。行政处罚公开中几乎没有对个人信息与其他信息进行区分的流程,因此,也就不存在对于发布内容、公开信息的审查评估机制。在数据关联度、曝光度极高的信息化时代,各类个人信息的组合往往能够拼凑出个人绝大部分信息,而在行政处罚公开之后,违法相对人因为信

息组合导致个人隐私泄露的后果只能由个人来承担,又缺乏对行政主体追责的机制。因此,设立公开内容的审查程序对于保护个人隐私与信息十分迫切。

(六)监督缺失,事后维权路径不畅

行政机关违反公开原则,实施违法或不应当公开处罚信息的行为,立法缺少相应的监督,未对行政处罚公开的监管责任进行明确,行政机关在监督缺失的情况下拥有过大的自由裁量权。与此同时,行政处罚公开制度也未明确规定对被处罚人的救济途径,当事人对侵犯其权益及不正当的处罚公开行为缺少维权的途径,导致执法办案人员应当承担的责任不承担,当事人维权路径不畅。

三、行政处罚公开制度完善路径

(一)明确公开主体,提高执法公信力

行政处罚应当通过公开制度在社会公众面前树立起权责统一的形象。行政机关进行处罚公开应当明确公开主体,建立健全主体责任制度。明确划分各个主体、各级主体之间的职权界限,给予社会公众清晰明确的处罚公开信息。为公开中可能出现的错误提供溯源的依据,行政机关应当明确职能担当,尊重主体角色,不越级公开、不重复公开,营造透明有序的公开环境。

(二)加快精确立法,弥补规定盲区

行政处罚公开制度自诞生以来对始终存在不明确的问题,导致行政处罚制度在实际适用中出现公开泛化,为此针对行政处罚公开制度存在的制度空缺应当进行填补。

1.明确界定“具有一定社会影响”

对于《行政处罚法》第48条涉及的“具有一定社会影响”应当进行更加具体、明确的规定。行政处罚公开行为中存在的诸多乱象表明该条款的规范化、具体化应当在适当的范围内进行解释与考量。

2.明确处罚公开工作机制

对于公开主体的资格界定、公开方式的选择、公开平台的确定、公开内容的审查、公开程序的遵循进行限定。公开主体的限定不局限于“谁来公开”的问题,对其余宣传、法治部门是否能够取得授权对外进行公布亦应当进行明确;从立法的角度对公开平台、公开程序、公开内容、公开方式进行明确,以此构建统一可行的公开制度。

(三)界定隐私界限,保护个人信息

行政机关在实行行政处罚公开的过程中,应当主动对个人隐私的概念进行明确。所谓个人隐私,是指人们生活中不愿被社会公众所周知的且与社会公共利益无关的信息。一方面,行政机关按照隐私概念对涉及隐私的个人信息进行明确与界定,同时,对处罚公开的信息进行分类整合,进而根据隐私概念区分出涉及隐私的个人信息,将这部分与其他信息区分开来不予公开以达到对个人信息的保护,以确定相

关信息是否公开。另一方面,行政机关应当参考司法机关判决以及《政府信息公开条例》适用的公开案件,对公开案件中涉及隐私的个人信息进行归纳、整理、总结,制定符合行政机关履行实际的“隐私清单”。

(四)加强平台建设,规范公开载体

行政处罚公开制度迈向新的发展层次时,处罚公开必然面临时刻向公众保持透明、开放的考验,其公开平台应当合法合理、规范正当。建立全国统一的行政处罚公开平台,在平台中统一对行政处罚文书进行公开,同时统一规范文书模板。各级行政机关可在政府信息公开网、政府工作网设置行政处罚公开平台链接,形成多层次多部门、高度标准化、组织化的公开平台。平台设置以保障大众知情权、监督权为核心要义,平台应当包含查询、检索、申诉、救济的功能,支持对执法部门、违法事由的分类查询,保障社会公众对行政处罚全过程的知情权,进而增强社会公众对于行政处罚公开监督的实然效果。

(五)构建审查机制,完善内容审查

行政处罚公开的审查机制应当基于公开前、公开中、公开后三个时间段展开,除了对于《行政处罚法》公开规定的适用之外,应当注意与《个人信息保护法》《政府信息公开条例》之间的拟合,完善三者适用的配套规则,推动三者适用内容的协调发展,在此基础上对流程中涉及的公开内容进行合法性、适当性审查,从根源上减少违法公开的发生。

(六)完善法律监督,重视事后修复

(1)建立内部监督机制,针对行政机关立法层面缺失的监督压力,行政机关内部应当充分发挥上下级监督的作用。处罚以及相应公开应当及时汇报,通过内部实时监管平台对执法行为与公开行为进行监督。对处罚行为与处罚公开行为实行“备案制”,定期对处罚公开制度的适用情况进行抽查。(2)建立被处罚人网上处理程序,与处罚公开平台实行互联互通,被处罚人可以通过公开平台申请删除、更改处罚

信息,行政机关应当及时受理并审查,对确实违法违规的行为及时给予回应和处理。(3)建立违法公开的责任追究机制,权责一致,严格落实公开主体与责任主体的统一。谁公开谁负责,有权必有责,违法须追责。(4)建立处罚违法或不当公开之后的事后修复机制,违法或不当公开往往会降低被处罚人的社会评价或社会声誉。因此,有必要建立名誉修复机制,行政机关也应及时删除信息、公开道歉、恢复名誉等。

四、结束语

行政处罚作为行政机关实施管理的重要手段,其个人信息的公开应当合法规范。新《行政处罚法》的新增修订极大地推动了行政公开处罚制度的发展,是对保障大众知情权、监督权的有力回应,也是对行政处罚公开制度的先行探索。但对于行政机关在适用各项条款时过大的自主裁量权与执法边界的自主扩展应当引起充分的重视,这就需要基于本次修订的立法目的,对实践中模糊化的制度进行明确。

参考文献:

- [1]孔祥稳.行政处罚决定公开的功能与界限[J].中外法学,2021,33(06):1619-1637.
- [2]陈诗茹.浅议政务信息公开与隐私权保护[J].法制与社会,2009(19):215-216.
- [3]程啸.论我国个人信息保护法中的个人信息处理规则[J].清华法学,2021,15(03):55-73.

基金项目:

中央司法警官学院 2021 年度大学生科研创新能力培养专项项目,项目名称:行政处罚公开与个人信息保护,项目编号:YJS202102。

作者简介:

邓凯(1999—),男,汉族,湖南娄底人,硕士研究生,研究方向:行政法学。