

浅析“通报批评”在适用过程中存在的问题及具体优化路径

◆康 卓

(成都理工大学文法学院, 四川 成都 610051)

【摘要】在2021年新修订的《中华人民共和国行政处罚法》中,“通报批评”作为一种行政处罚方式被列入本法第9条,并作为该条的第一项,在立法层面上确定了“通报批评”的法律属性和效力。但是在适用过程中,“通报批评”作为一种新增加的行政处罚方式,面临具体适用不明确、与现存法律概念界限不明晰、缺乏相匹配的有力救济方式等问题。本文旨在深入剖析问题产生的原因,针对问题探索出具体优化路径。

【关键词】通报批评;行政处罚;优化路径

一、“通报批评”的概念界定

在2021年《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)修订之前,各类法律法规、规范性文件当中已经开始运用“通报批评”这一行政行为。虽然此时《行政处罚法》并没有直接将“通报批评”列入行政处罚类别当中,但是在具体实践中,普遍认为其属于《行政处罚法》第8条中“法律、行政法规规定的其他行政处罚”。通过在国家法律法规数据库检索可以看出,“通报批评”在许多单行法中得到了实际运用。例如,《中华人民共和国审计法》第47条规定被审计单位违反本法规定,拒绝、拖延提供与审计事项有关资料的,或者提供的资料不真实、不完整的,或者拒绝、阻碍、调查、核实有关情况的,由审计机关责令改正,可以通报批评,给予警告。《中华人民共和国慈善法》等近20部单行法律中直接适用“通报批评”这一术语。“通报批评”在实践中得到了广泛运用,但是并没有被明确列为行政处罚行为,得到统一的、具体的程序规范。

《行政处罚法》修订之后,“通报批评”被列入《行政处罚法》第9条第1项之中,根据《行政处罚法释义》中对“通报批评”的阐释,“通报批评”是指通过书面批评加以谴责和告诫指出其违法行为,以避免其再犯,从而达到立法目的,其作为行政处罚的法律性质得到明确。在行政法学理论上,以对违法行为人的何种权利采取制裁措施作为标准,行政处罚可分为人身自由罚、行为罚、财产罚和声誉罚。立法机关将“通报批评”列入《行政处罚法》第9条第1项,隶属于第一级处罚种类,属性明确为声誉罚,即行政机关在一定范围内。比如在单位、在行业内等,公开列明某人的不法行为来实现对声誉、信誉减损或社会评价降低的影响,引起其精神上的警惕,从而不再实施违法行为。其作为一种明确的行政处罚方式,具体减损的相对人权益为**人格性权益。同时,从文义理解入手,可以将其从“通报”与“批评”两个层面进行理解,“通报”即行政机关将违法事

实在具有一定公开性的平台上予以公开,从而达到一定范围内不特定的多数人知晓的法律效果;“批评”即行政机关对违反行政管理秩序的行为人做出否定性评价,两者缺一不可。

二、通报批评在具体适用中存在的问题

(一)通报批评的具体适用不明确

1.具体概念不明确

目前来看,“通报批评”的概念和外延并没有得到明确的规范,立法并未使行政机关形成统一的认知与适用基准。在《行政处罚法》修订之前,多部法律、行政法规、部门规章、地方性法规都规定了“通报批评”的行政处罚,但是都没有在统一的标准下被适用,呈现出“碎片化”状态。《中华人民共和国立法法》第6条规定,法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性。法律规范倘若不明确、具体,对公民和单位而言,其对自身行为造成后果的可预见性将会大大降低,从而无法规范自身的行为,法律的预测功能难以最大程度地得到发挥。同时,该行政处罚属于声誉罚,对相对人的人格权益减损明显且难以恢复,如果不加以明确地规范,很有可能造成该项行政处罚的滥用,损害人们的基本权利。对行政机关而言,其在执行该处罚时,很难准确把握该法律规范的意图,可能会偏离“通报批评”适用的目的和方式,造成“过罚不相当”等后果,面临一定的适用风险。因此,具体概念不明确为“通报批评”的适用埋下了隐患,使其难以发挥独立规制的价值。

2.适用对象和内容不明确

“通报批评”的适用对象在《行政处罚法》修订后并没有得到明确,笔者通过对近20部明确适用“通报批评”的法律进行检索分析,发现通报批评的适用对象主要为单位,同时,也包含极少数适用于公民个人的情况。例如,《中华人民共和国动物防疫法》中通报批评的适用对象有县级以上农业农村主管部门及其工作人员。但是从“通报批评”对

单位及个人产生的法律效果来看,对单位而言,主要使其商业信誉下降,往往会造成经济损失;而对个人而言,主要使其个人名誉、社会评价降低,产生的影响往往具有持久性、难以弥补性,不局限于财产的损失。因此,“通报批评”的适用对象不同,其自身价值发挥也有所不同。但是,目前,并没有司法解释明确规定“通报批评”是否能适用于公民个人,为其具体适用带来了困难。同时,对“通报批评”适用内容也没有予以明确规范,例如,公布违法者身份信息的具体程度、对违法事实描述的把握以及否定性评价的表述语态。

3.适用范围、时间不明确

“通报批评”是在一定范围内对违法行为人的违法事实进行披露,作出否定性评价。但是对“一定范围”的把控及通报的时间缺乏明确规范,易产生行政主体滥用该项处罚,造成违法行为与法律后果不相当的风险。首先,通报范围很大程度上决定了通报信息传播程度和对违法行为人声誉影响的范围。通报范围越大,对违法行为人的权益损害也越大,例如,若在行为人的常居地、主要社交所在地,对其有失公德的违法行为进行通报,指向性明显,则极易对违法行为人的具体工作、家庭稳定产生不利影响,超越警醒行为人的必要程度,使其难以回归正常生活。同样的,通报持续的时间也缺乏明确的标准,持续时间越久,越容易被更多的人得知,产生的影响范围便越广。由此可知,通报的范围和时间与该项处罚产生的法律效果密切相关,如果没有得到合理裁量,就难以把握处罚的轻重程度,造成对相对人权益的过度损害。

(二)“通报批评”与行政决定公开的适用界限不明确

通过对“通报批评”概念与外延的进一步研究,笔者发现存在已有相关概念与“通报批评”发生冲突与交叉。《中华人民共和国行政处罚法》第48条规定,具有一等社会影响的行政处罚决定应当依法公开。虽然行政决定公开在性质上属于行政公开范畴,通报批评在性质上属于行政处罚,两者存在本质上的不同,但是在适用上却存在着交叉。首先,行政处罚决定本身隐含否定性评价。其次,具有一定影响力又使行政决定公开获得的关注更多,涉及的范围更大。在实践中,若进行的“通报批评”具有一定社会影响性需要进行公开,那么相当于对相对人的违法事实又进行了一次更大范围的“通报批评”。在物联网、自媒体快速发展的当下,行政决定公开的范围也会有无法衡量的突破。最后,“具有一定社会影响的行政处罚决定”的范围不明确,难以划清其与“通报批评”的界限,两者存在明显交叉,易产生对当事人名誉的双重损害。

(三)“通报批评”缺乏相匹配的有力救济方式

“通报批评”作为一种声誉罚,不同于其他的行政处罚

方式,对相应的救济方式也有更高的要求。但目前来看,“通报批评”缺乏有力的救济方式。首先,“通报批评”是在法律体系中引入社会评价机制,通过增加违法行为的“旁观者”和社会制裁的“参与者”,实现公私协力,从而达到惩戒效果。但是在互联网时代下,信息的获取和传播程度得到了提高,自媒体、短视频平台的席卷使信息的扩散具有较强的不可控性,甚至会有人结合已经披露的部分信息利用当今强大的信息算法技术进行“人肉搜索”,获取到当事人的家庭居住地址、具体联系方式等个人私密信息,造成隐私侵权,进而带来不良后果。更有甚者,一些营销号、自媒体创作者为了博取眼球,吸引流量,创造话题,对通报信息进行恶意夸大,往热点话题上引导,导致不明真相、缺乏理性的网友依据自己的想法对当事人进行言语攻击。这一方面给当事人带来了较大的不良影响,削弱其改过自新的积极性;另一方面也使“通报批评”的规制价值受到损害,无法实现与保护私权的平衡,背离立法目的。其次,一般来说,行政处罚的救济往往是通过行政复议、行政诉讼等方式获得财产性赔偿实现,“通报批评”因其自身特殊属性,对当事人所产生的不利后果往往涉及人格尊严,影响到社会评价,而这显然是财产性赔偿所难以弥补的,亟待出现能够在一定程度上消除公民在人格尊严上受到的伤害、使得被处罚的人能够重新回归正常生活、恢复社会评价的救济途径。因此,就“通报批评”自身产生后果的特殊性而言,目前,仍缺乏相对有效的救济方式。

三、“通报批评”适用的具体优化路径

(一)加强“通报批评”内涵的具体化、细节化

在具体概念方面,司法机关应加快出台相配套的司法解释,以立法目的为出发点,提供限缩性解释,明确“通报批评”的内涵和范围,避免适用范围过于宽泛,无法满足可预见性的要求。在适用内容方面,应严格限制公布身份信息的具体内容,把控好披露信息的具体程度。行政主体公布违法者的信息越具体,该违反行为人的身份便越特定。因此,行政机关可以在考量违法情节、程度、后果等因素上,决定是否公布当事人身份证号、家庭住所等信息。在适用范围方面,在没有具体规定的情况下,行政主体可以通过公告告知违法者所在的区委或村委,通过官方文件告知违法者所属行业或者通过公共媒体告知整个社会。通报范围不同,对违法者的权益减损程度也就不同。行政机关可以根据具体案情和社会影响进行裁量。一般认为,除了严重犯罪的情况下,不应该通知违法者的工作场所和社区。即使这种通知仅限于特定的个人,其影响也是显而易见的,很可能对相关人员的工作场所和家庭产生不可估计的后果,增加社会不稳定的风险,导致违背立法的目的。在适用时间方面,通报持续时间是指行政机关的专门数据库中对违法行

为的记录存在的期限。通报存在的时间越长,就越有可能被公众广泛知晓,后果也就越难消除。因此,需要根据具体案件事实合理设定通报持续时间,完善量化标准,设置合理的时间梯度。

(二)明确“通报批评”与“行政决定公开”的适用界限

笔者认为,应该明确两者的互斥关系,对于“通报批评”的认定,应当排除符合法律规定的应当公开的行政处罚决定中的违法事实的公开,即使会对相对人的社会评价产生负面影响,也不属于“通报批评”这一行政处罚。“通报批评”属于行政处罚中的一种,“行政处罚决定公开”属于行政公开,两者在性质上具有根本差异。“通报批评”在于引起本人警惕,不再做出违法行为,而“行政处罚决定公开”的目的在于进行行政公开,保障公民的知情权,这就决定了两者面向的范围以及公开的内容要有严格区分。前者的范围要有严格限定,具体信息可以略微详细,后者的范围则可以面向全社会,但公布内容不能过于详细,不能具有明显指向性、特定性。

同时,在具体司法实践中,还需要明确“具有一定社会影响”的标准,确保适用恰当,划清其与“通报批评”的界限,避免进行宽泛理解导致双重“通报”,损害公民的人格尊严。笔者认为,与公共利益密切相关是评判“具有一定社会影响”的重要标准之一。

(三)匹配切实有力的救济方式

鉴于目前“通报批评”的适用对象尚不明晰,个人和单位受处罚的后果之间具有较大的差异,“通报批评”对不同适用对象的具体救济方式也需要区别开来。对单位而言,以营利单位为例,“通报批评”产生的后果往往是降低商业信誉进而影响具体营收状况。因此,进行物质性赔偿是较为有效的救济途径。而对于个人而言,通报批评会降低其社会评价,损害声誉,从而影响到个人工作、社交、家庭等生活的方方面面,无法仅用物质性赔偿弥补损失。笔者认为,如果行政机关所做出的处罚确实因自身原因出现严重失误,在进行适当物质性赔偿的同时,还应该在公示范围内进行相应的澄清和情况说明,从而从根源处切实恢复当事人的

名誉。在具体实践中,行政机关出于“信赖原则”的考量,往往并不选择公开澄清的救济方式,认为“通报批评”只是一种较轻的处罚方式,天平往往向保护职能部门公信力的一面倾斜,而牺牲个人名誉。笔者认为,“通报批评”虽然被列入第一类行政处罚当中,但是其名誉罚的属性决定了它与同列的“警告”所产生的后果是大不相同的,后果也不是轻微的。而且在当下公开澄清的举措更能体现出行政主体对公民切身利益的重视与保护,增强大众对有关部门的信任,也让其在适用这一行政处罚时能够更加谨慎。同时,在互联网高度发达的当下,行政主体对通报批评的适用范围、持续时间应该有准确的把握,一定程度上要限定自媒体等非权威媒体平台对相关内容的报道,避免“溢出效应”的出现,采取适当措施限制通报范围内的知晓情况的人利用媒介引发舆论,扩大通报范围。

参考文献:

- [1]吴叶乾.行政处罚中的通报批评:制度架构及法律规制[J].安庆师范大学学报(社会科学版),2022,41(05):76-82.
- [2]江国华,孙中原.论行政处罚中的通报批评[J].河北法学,2022,40(06):46-67.
- [3]冉崇潇.作为行政处罚的“通报批评”:规范语义、实证识别与适用控制[J].西南政法大学学报,2022,24(02):72-84.
- [4]杨蒙琳.行政处罚中通报批评的适用研究[D].兰州:甘肃政法大学,2022.
- [5]何冬秋.作为行政处罚的通报批评适用研究[D].南宁:广西大学,2022.
- [6]冯屹.论行政处罚中的通报批评[D].天津:天津师范大学,2022.
- [7]朱芒.作为行政处罚一般种类的“通报批评”[J].中国法学,2021(02):148-165.
- [8]孟勤国,牛彬彬.论物质性人格权的性质与立法原则[J].法学家,2020(05):1-12,190.

作者简介:

康卓(2001—),女,汉族,河南南阳人,大学本科,研究方向:行政法与行政诉讼法。