

行政处罚决定公开范围的界定

◆金宏艳

(新疆警察学院, 新疆 乌鲁木齐 830001)

【摘要】行政处罚作为维护公共秩序、保障公共利益的重要手段,行政处罚决定公开的范围界定成为法学界关注的焦点。本文通过在法律层面明确行政处罚决定公开的范围和机制,对国内外相关法律规定和实践进行了分析,探索保护个人隐私与保障公共利益之间的合理平衡,明确行政处罚决定公开的具体范围与方式,以期解决行政处罚决定公开过程中的权益冲突问题,推动我国法治建设的不断前进。

【关键词】行政处罚;公开范围;比例界定

在现代法治社会的构建过程中,行政处罚作为行政机关对违法行为的应对手段,其公开不仅是权力运行的透明保证,也是公民知情权和监督权的重要体现。新版的《中华人民共和国行政处罚法》(下文简称《行政处罚法》)于2021年7月15日正式生效。其中,行政处罚决定公开成为此次《行政处罚法》修订的突出要点之一。然而,关于行政处罚决定公开的范围,学界与实践存在一定的分歧。本文试图通过对公开范围的学理及实践分析,找出分歧的根源,并在此基础上探讨行政处罚决定公开范围的厘定问题。

一、公开范围的学理及实践分析

学理上来说,行政处罚决定的公开应是一个原则,它有助于保障法律的公正、公平执行。公开能够确保公众了解行政机关的决定,从而保护他们的合法权益不受侵犯。在实践中,不同的国家和地区可能会有不同的公开范围和机制,这在一定程度上反映了行政机构和公众之间的信任关系。

(一)学理分析

根据提供的资料,行政处罚决定的公开是基于“以公开为原则”的立场,这样做是为了确保公民的知情权和监督权。然而,随着社会和法律环境的变化,特别是《中华人民共和国民法典》的实施和《个人信息保护条例》的颁布,对公民的隐私权和信息权益的保护变得越来越重要。因此,学界开始探讨行政处罚决定公开的利益权衡,提倡“以不公开为原则,以公开为例外”的立场。这种变化反映了法律价值取向从注重“公权益”到注重“私权益”的转变。

(1)“以公开为原则”与“以不公开为原则”对比。“以公开为原则”强调了公众的知情权和监督权,但可能会侵犯到个人的隐私权和信息权益。“以不公开为原则”更注重保护个人的隐私和信息,但可能会减弱公众的监督机制。(2)法律变迁与实践反思。随着《民法典》和《个人信息保护条例》的实施,法律对个人隐私和信息保护的重视度增强,

行政处罚决定的公开应更加谨慎和衡量。通过比例原则实现公私权益的动态衡量,确保既能保护个人隐私,又能保障公众的知情权和监督权。

(二)实践分析

在实际操作中,行政机构和法院通常会根据具体案件的社会影响和个人隐私保护的需求来决定行政处罚决定的公开程度。(1)主动公开:在一些具有一定社会影响的案件中,行政机构会主动公开行政处罚决定,以满足社会公众的知情需求和监督机制。(2)附随公开:在某些情况下,行政处罚决定的公开可能会附随于其他法律程序,如信用信息的录入和公示。(3)不予公开:为了保护个人的隐私和信息,部分行政机构可能会选择不公开行政处罚决定,特别是当案件涉及个人隐私和敏感信息时。

综上所述,行政处罚决定公开的范围和机制在学理和实践中存在一定的模糊性和不可操作性。通过引入概括化理论和法律解释方法,以及动态衡量公私权益,可能有助于明确行政处罚决定公开的标准和界限,为实践提供指导。同时,结合相关的判决文书,可以进一步明确和规范行政处罚决定的公开范围和程序,以保护公民的合法权益。

二、学理与实践的分歧及其原因

在实施过程中,学理与实践的分歧逐渐浮现。一些国家或地区可能出于保护个人隐私或保障行政效率的考虑,限制了行政处罚决定的公开范围。这种限制可能导致公众对行政处罚决定缺乏足够的了解和信任。分歧的主要原因可能包括法律制度的差异、行政管理的习惯,以及公共利益与个人隐私权的平衡问题等。

分歧主要表现在行政处罚决定公开范围的界定上。理论上的“以公开为原则”和“以不公开为原则”都不能很好地解决实际中行政处罚决定的公开范围问题。《行政处罚法》第48条规定,只有具有“一定社会影响”的行政处罚决定才应公开,但“具有一定社会影响”的界定却不明确。



部分学者认为这与公共利益密切相关。孔祥稳和熊樟林的观点是,只有涉及公共利益的行政处罚决定才应予以公开。而张学府则认为应公开那些能实现良好社会管理效果的处罚决定。孙丽岩认为,应公开那些严重影响公共安全及其他公共利益的违法行为的行政处罚决定。

(一)“一定社会影响”范围界定不清

根据《行政处罚法》第48条第1款规定,并非所有的行政处罚决定都应当公开,只有具有“一定社会影响”的行政处罚决定才应当公开。然而,“具有一定社会影响”的具体标准并不明确。部分学者认为,它与公共利益密切相关,只有涉及公共利益的处罚决定才应当公开。但也有学者提出不同的观点,他们认为应重点公开那些利于实现规制效果的处罚决定。不同的理解导致了公开范围的模糊和界限的不明确。以下几方面展示了这种界定模糊对公开行政处罚决定产生的影响和法律实践中的困境。

(1)不同的解读和理解:学界对于“一定社会影响”的解读存在较大的差异。一方面,有学者认为应将其与公共利益挂钩,仅当行政处罚决定涉及公共利益时,才应进行公开。他们认为这样能够保障公众的知情权,同时确保公共资源的合理利用。另一方面,也有学者持不同意见,他们主张应优先公开那些有助于实现行政规制目标和效果的处罚决定,以期提高行政效率和规制效果。

(2)实践中的困惑:由于“具有一定社会影响”标准不明,行政机关在执行过程中往往面临困境,不清楚应当公开哪些处罚决定,也缺乏具体的操作指南,同时公众的监督权和知情权也因此受到限制。

(3)隐私权与公共利益的冲突:在某些情况下,行政处罚决定的公开可能会涉及个人或企业的隐私权,这也是“一定社会影响”标准不清导致的另一大问题。在保护个人隐私与公开行政处罚决定之间找到一个合理的平衡点,成了一个亟待解决的问题。

(4)对司法实践的影响:由于标准的不明确,可能会影响司法实践的公正性和效率。例如,行政复议或行政诉讼可能由于处罚决定公开与否的争议而陷入繁琐的法律纠纷,影响了司法机构的工作效率和公正性。

(二)信息保护与知情权之间的冲突

《个人信息保护条例》的颁布强化了个人信息保护的重要性。在强调个人信息保护的同时,也增加了执法公开力度,但两者之间存在天然的张力。如果要全面保护个人信息,就需要限制带有个人信息的行政处罚决定的公示,但这又与知情权相冲突。如何在两者之间找到平衡,是法律界和实务操作中需要进一步探究法益保护取向。以下几点为该冲突的具体展现及可能的解决方向提供参考。

(1)信息保护与透明度的张力:行政处罚往往涉及个人

或企业的违法违规行为,其公开可能会暴露被处罚对象的敏感信息,从而可能会侵犯到其隐私权或商业秘密。这种情况下,个人信息保护与公众的知情权形成明显的对立,如何在保护隐私与保障公众知情权之间找到合适的平衡,成了一个极具挑战性的问题。

(2)法律规定的不明确与执行困难:现行法律对于行政处罚决定公开的具体规定相对模糊,缺乏明确的操作指南。同时,对于什么样的个人信息应当受到保护、什么样的行政处罚决定应当公开也缺乏明确的界定,这为行政机关的实际操作带来困难。

(三)个人隐私与监督权之间的冲突

隐私权是人格权的重要组成部分,保护个人的私生活安宁和个人信息的秘密性。而监督权则是社会公民对公权力运行的监控。随着执法改革的推进,行政处罚决定的公开范围逐渐扩大,但同时也会涉及私人隐私的问题。行政处罚决定书中往往包含大量的个人隐私信息,公开这些信息可能会对个人隐私造成侵犯。在具体案件中,如何处理个人隐私与监督权之间的冲突,以及如何界定行政处罚决定公开的合理范围,成为法律制定和实务操作中需要解决的重要问题。法益保护的取向决定了行政处罚决定公开的天平向何处倾斜。

三、行政处罚决定公开范围的厘定

为了解决上述分歧,本文认为在法律层面明确行政处罚决定公开的范围和机制显得尤为重要。通过建立健全的法律制度和规范操作流程,还能够有效减少行政纠纷,提高行政效率,为社会的经济发展提供有力的法制保障。

(一)明确公开的基本原则

1.采用概括理论明确社会影响的标准

概括理论,也叫迁移理论,基于刺激—反应连接理论,指出学习的迁移需两种情境存在共性。简言之,共性使学习在两事物间迁移。在《行政处罚法》第48条中,“一定社会影响”的公开缺乏操作性。本文借助概括理论,将其转化为具有本质属性的法律要素。操作步骤分为三步:首先,分析“一定社会影响”在处罚决定公开中的核心功能;其次,将其本质映射到行政法中;最后,将“一定社会影响”概括为行政法法律要素。

析解行政处罚决定公开的核心功能。通过系统解释法,将其功能置于《行政处罚法》体系下进行解析。依据第1条规定,法律目的是规范行政处罚实施,保障和监督行政机关行为的合法性,维护公共利益、社会秩序和保护公民、法人及其他组织的合法权益。从中,推导出处罚决定公开的目的:法律监督、维护公共利益及社会秩序,以及保护各方合法权益。

2.设立例外情况

在特定情况下,如涉及国家安全、商业秘密或个人隐私等,应当设立行政处罚决定不公开的例外情况,以保护相关个人和组织的合法权益。同时,明确例外情况的具体范围和处理程序,确保在保护个人隐私和商业秘密的同时,不影响社会公众的基本知情权和监督权。

(二)保护个人隐私与保障公共利益的平衡

1.设定适当的公开范围

为了保护个人的隐私权,应对行政处罚决定的公开范围进行适当的限制。例如,可以设立一些非公开的范围,如涉及个人隐私的部分不予公开,或者在公开行政处罚决定时对相关个人信息进行适当的脱敏处理。同时,加强对公开信息的管理和监控,防止信息的滥用和泄露,确保个人隐私得到有效保护。

2.公众利益的优先

在特定情况下,如涉及重大公共利益或社会公正等,应优先考虑公众的知情权和监督权。通过法律规定,明确在何种情况下公共利益优于个人隐私保护,为行政处罚决定的公开提供法律依据。同时,明确公共利益的具体含义和判断标准,为行政机构的决策和执行提供明确的指导。

(三)通过立法与司法途径明确行政处罚决定公开的具体范围与方式

1.立法明确

通过制定或修订相关法律法规,明确行政处罚决定公开的具体范围和方式,为行政机构提供明确的操作指南。同时,立法还应明确个人和组织对行政处罚决定的申诉和监督机制,确保行政处罚决定的合法性和合理性。此外,立法还应明确对非法公开或泄露个人隐私信息的法律责任,增强法律的威慑力,确保行政处罚决定公开制度的规范运行。

2.司法解释和指导

通过司法解释和实践,为行政处罚决定公开提供具体的操作指南和规范。司法机构应及时解决与行政处罚决定公开相关的争议,为社会公众和行政机构提供明确、具体的法律指导。司法解释能够为行政处罚决定的公开范围、方式及其与个人隐私保护间的平衡提供具体的法律规定,有助于解决实际操作中可能遇到的法律问题和争议。

总的来说,通过明确法律规定,寻找保护个人隐私与保障公共利益之间的合理平衡,同时借助立法和司法途径,可以有效地明确行政处罚决定公开的范围和方式,进而保障公

众的知情权和监督权,促进社会的公平与正义。推动制定完善的行政处罚决定公开法律规定,是构建法治社会、促进社会公正和公民参与的必要措施。同时,应当加强对相关法律法规的宣传和教育,增强社会公众的法律意识和维权意识,构建完善的社会法律环境。通过综合运用立法、司法、行政和社会舆论等多方面的力量,推动行政处罚决定公开制度的健全完善,为我国法治建设和社会经济发展提供坚实的法律支撑。

四、结束语

行政处罚决定的公开不仅是提高行政效率,增强公众信任的重要手段,同时也是法治社会的必然要求。通过对国内外的相关法律法规和实践进行参考与借鉴,我们可以看到,明确行政处罚决定公开的法律范围与机制对于构建公平、公正、公开的行政处罚体系具有积极意义。未来,应在深化法律研究、完善相关法律法规,以及推动立法与司法实践等方面做出努力,以期构建一个公平、公正、公开的行政处罚决定公开体系,促使公共行政更好地服务于社会公众,推动我国法治建设向前发展。

参考文献:

- [1]孔祥瑞.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]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(03):102-109.
- [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(06):97-104.
- [4]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(01):29-35.
- [5]王春梅.行政处罚决定公开的限度研究[D].太原:太原科技大学,2023.
- [6]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,2023.
- [7]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(06):70-83.

作者简介:

金宏艳(1974—),女,汉族,浙江金华人,硕士,副教授,研究方向:宪法、行政法。

