

个人信息保护视阈下的行政处罚决定公开规制路径探究

崔冬, 贺娅荣

(东北林业大学 文法学院, 黑龙江 哈尔滨 150040)

[摘要]修订后的《行政处罚法》增加了行政处罚决定公开的规定,缓解了行政处罚决定公开无具体法律依据的尴尬局面。行政处罚决定公开制度的实施导致多方利害关系失衡,其中最为突出的是处罚决定公开与个人信息保护的关系。究其根本在于制度衔接不畅与法律规定滞后。文章从制度设计目的出发,结合个人信息权益保护实践,探讨如何有效解决行政处罚决定公开制度的权利(力)冲突、规则之弊等现实问题。引入比例原则,以相对人个人信息权益保障来确定个性化公开标准,化解行政处罚决定公开与个人信息保护的冲突与矛盾。

[关键词]行政处罚;决定公开;个人信息保护;比例原则

doi:10.3969/j.issn.1673-9477.2022.04.014

[中图分类号]D922

[文献标识码]A

[文章编号]1673-9477(2022)04-0098-07

关于行政处罚决定公开的依据是《行政处罚法》第48条“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”的规定。该法条对行政处罚决定公开的主体、范围、内容和标准等均未作出具体规定,目前亦未见有对《行政处罚法》48条作出进一步解释的官方文件。行政处罚决定公开制度概念模糊、公开主体不明确,公开标准不具体、不统一等导致行政机关滥用处罚决定公开权。而公开行政处罚决定势必会触及被处罚相对人的个人信息保护问题。当下,伴随着《个人信息保护法》的施行,实务界也越来越重视个人信息保护问题,如何在公开行政处罚决定时有效保护个人信息权益?如何防止行政机关过度收集和不当公开个人信息?在发挥行政处罚决定公开积极功效的同时又最大限度地保障个人信息权益,平衡二者关系是理论和实践亟需解决的问题。

一、行政处罚决定公开制度的源起

原《行政处罚法》未提及行政处罚决定公开的相关内容,仅强调行政处罚的依据必须全面公开。修订后的《行政处罚法》引入了行政处罚决定公开制度,该制度是从何而来?为什么要以立法的形式确认该制度?通过查找,笔者认为行政处罚决定公开制度的出现和广泛运用,主要基于以下两个原因。

第一,处罚决定公开实践要求必须尽快建立完善的制度体系来规范行政处罚决定公开行为^[1]。虽

然原《行政处罚法》未有关于行政处罚决定公开的规定,但在部分法律、法规和行政规范性文件中均有关于行政处罚决定公开的内容。例如,1998年《证券法》第174条^①、2000年《税务稽查业务公开制度(试行)》第3条^②、2007年《上海市政府信息公开工作要点》^③、2008年《工业和信息化部政府信息公开工作办法》^④等都规定了应当公开行政处罚决定,以此为依据的处罚决定公开的实践应用倒逼作出行政处罚基本法的《行政处罚法》予以回应。

第二,国家政策的调整推动制度确立。2017年

① 1998年《证券法》第174条第二款规定:“国务院证券监督管理机构依据调查结果,对证券违法行为作出的处罚决定,应当公开。”

② 2000年国家税务总局《税务稽查业务公开制度(试行)》(国税发[2000]163号)第三条:“税务处理(包括处罚)结果均可公开,案件税务处理结果应当按照规定公告。”

③ 2007年《上海市政府信息公开工作要点》规定:“有行政处罚职能的政府机关要加大行政处罚结果信息的公开力度,其中工商、质量技监、食品药品、卫生、环保等部门,重点做好对涉及公共安全和严重影响人身健康的违法行为的行政处罚结果信息公开;通过课题研究,逐步形成行政处罚结果信息公开的制度安排。”

④ 2008年12月15日《工业和信息化部政府信息公开工作办法》(工信厅办[2008]81号)第七条第九项规定:“符合下列要求之一的政府信息,主办司局应当主动公开:(九)执法检查事项的结果及行政处罚决定。”

[投稿日期]2022-10-30

[基金项目]2022年度黑龙江省法学会法学研究课题;四川省哲学社会科学重点研究课题(编号:YE21-Y01)

[作者简介]崔冬(1978-),男,山东禹城人,副教授,研究方向:行政法学。

和2018年国务院办公厅相继出台了有关行政执法公示制度的两个重要文件^①,指出行政执法结果要及时向社会公布,并在全国32个省市开展行政执法公示制度试点工作。2019年修订的《政府信息公开条例》中增加了“本行政机关认为具有一定社会影响的行政处罚决定”主动公开的规定,进而促进了《行政处罚法》中新增行政处罚决定公开的内容。2021年中共中央、国务院印发《法治政府实施纲要(2021—2025)》指出要全面推行政务公开,以“公开为常态,不公开为例外”,不断推进行政行为、行政决策结果等公开。上述国家政策的出台,都在推动着行政处罚决定公开制度的确立。

基于上述考量,为应对实践所需,立法者决定在《行政处罚法》中增加有关行政处罚决定公开的规定。《行政处罚法(修订草案)》(以下简称草案)一审稿中规定,行政处罚决定要依照现有法律规定全部公开,采用绝对公开的观点和立场。《草案》二审稿对一审稿进行了调整,确定了以《政府信息公开条例》为处罚决定公开依据。经过反复斟酌,立法者认为一审稿和二审稿规定的范围过于宽泛,不利于对公民个人信息权益和隐私权的保护,违反了公法上普遍奉行的理念——个人信息权益和隐私权在权利位阶上高于知情权^[1]。所以,修订后的《行政处罚法》第48条最终确定为“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”。

从修法过程看,处罚决定公开的范围在逐渐缩小。由最开始的不公开为例外最终确定为以公开为例外。当前,个人信息不再仅仅作用于对个人的标识,还涉及到公民的个人信息权益、隐私权、姓名权等人格权。除此之外,个人信息还会产生巨大的财产性利益。提供信息的主体也不再限于行政机关,各个主体都有可能成为信息的提供者,这其中也包括将原始信息加工后再次公布的中介机构。笔者认为,保护公民个人信息权益是此次修订过程中对行政处罚决定公开范围逐渐限缩的关键原因之一。

二、行政处罚决定公开制度的价值阐释

行政处罚决定公开制度的出现不仅是因为实践和法律政策的推动,更关键的在于行政处罚决定公开在法治建设中体现出来的独特优势。行政执法公示制度等三项制度的推行更加证明了行政处罚决定公开的正确性。

第一,监督行政机关处罚权的行使,满足公民的知情权。监督权的实现以知情权的存在为前提,知情权是公民监督权实现的保障。行政处罚决定公开

是公民了解行政机关执法行为的有效途径。在处罚决定公开被立法确认之前,公民对行政机关处罚裁量权的监督主要集中在事前监督和事中监督。例如《行政处罚法》第5条规定行政机关作出处罚决定前公开处罚依据,实际上是公民进行事前监督的过程;在执法过程中设置听证程序等为公民提供了事中监督的基本途径。行政处罚决定公开后,形成了事前、事中、事后监督行政机关处罚裁量权行使的完整闭环,有益于行政机关依法行政,建设法治政府。

第二,具有敦促违法行为人积极改正和警示无关第三人的积极影响。行政处罚决定是对违法行为人的负面性社会评价,处罚决定公开所带来的精神压力和心里痛苦催促着违法行为人积极改正,一定程度上改善了生态环境、食品药品、金融监管等领域执行难的困境。此外,通过信息处理技术对处罚决定书中的个人信息进行匿名化或去标识化处理,行政处罚决定公开就具有了独立于违法行为人的工具属性,以行政处罚决定公开明示对行政违法行为的惩戒结果,具有威慑潜在违法行为人,保护潜在受害人的双重优势。

三、行政处罚决定公开中个人信息保护的实践困境

(一)主体权利(力)行使范围不明确导致权利(力)冲突

行政处罚决定公开涉及行政机关、相对人以及相关人三方主体的权利,还关乎普通公众的知情权。有权利就会有利益,有利益就会有冲突,由此产生了行政机关与行政相对人在不同利益角度下的公权力与私权利的主体利益冲突。即行政机关为了实现公众的知情权、发挥处罚警示作用而公开行政处罚决定,相对人或者相关人(以相对人为主)为了保护自己的个人信息不被泄露而反对行政处罚决定公开。

在我国,行使行政处罚权的主体除了行政机关还有被授权组织和一些依法受委托的组织。这意味着上述主体是行政处罚决定信息的主要收集者和占有者^[2]。《行政处罚法》未明确说明行政处罚决定公开是否属于行政机关的专属权力,也未明确除行政机关以外的有权作出行政处罚的其他组织是否有权

^① 2017年《国务院办公厅关于全面推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的试点工作方案的通知》;2018年《国务院办公厅关于全面推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》。

公开行政处罚决定。《个人信息保护法》第37条“法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织处理个人信息,依照有关行政机关的规定”。根据其规定,行政机关和被授权组织都有权作出处罚决定并收集相关信息,还可以处理并公开行政处罚决定,而依法受委托的一些具有管理公共事务职能的组织是未被赋予法定公开权的。不同行政处罚主体对于个人信息的认定标准和水平都不同,再者行政处罚决定的公开内容和范围并不具体。多方因素的共同作用下使得公开机关的公权力、其他行政机关的公权力、个人私权利之间的冲突给行政处罚决定公开的实践造成了较大的干扰。据此,上游权力的行使是否要延伸到下游还是一个有待考察论证的问题。行政处罚决定公开的途径大致可分为两种。

其一,汇总式。被授权组织和受委托组织做出处罚决定后,将相关文件交由授权机关或委托机关,由行政机关统一进行信息审查,确定处罚决定是否能够公开。审查完毕后,应当公开的处罚决定由行政机关和被授权组织自行公开,而受委托组织作出的处罚决定由委托机关审查完毕后直接公开。

其二,分别式。《政府信息公开条例》(以下简称《条例》)规定,谁做出行政行为或者制作行政信息,谁负责信息审查并公开。依据《条例》第20条的规定,行政处罚决定包含在政府信息公开范围内。若按照上述原则确定公开主体,即谁做出行政处罚决定,谁决定是否公开。笔者认为,行政机关相较于其他处罚主体更具有专业性,对于个人信息的分析和掌握更加全面,在行政处罚决定公开制度不够完善时采用汇总式能够在公开处罚决定过程中更好的保护公民的个人信息。

私权利主体之间为实现各自利益也会产生权利冲突。个人信息权益和知情权的冲突并不是仅仅来源于外部,权利内部本身也存在冲突。这是相对应的一对权利,要想知情就得公开,要想公开就会涉及到公民的个人信息。这是这对权利与生俱来的属性,不可避免,但可调和。笔者认为,可以运用比例原则为基础的权利边界理论。每个权利都有其行使的边界,超越了这一边界就会侵犯到其他权利^[3]。无论是公权力和私权利的冲突还是个人信息权益和知情权的冲突,在确定了各自行使权利(力)的界限后,行政机关依法行政,公民遵纪守法,在界限内实现和保障自己的合法权益,权利(力)之间的积极和消极冲突就可以达到相对和谐的状态。

(二) 相关法律支撑不足

侵犯个人信息权益的违法行为数量不断增多,

种类不断丰富,为个人信息保护法律规范体系的建立和完善提供了极其重要的现实基础。目前,我国对于个人信息的保护主要集中在民刑两方面,如《民法典》《个人信息保护法》以及2017年最高人民法院和最高人民检察院两院联合颁布的《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》^[4]¹⁴²。《个人信息保护法》颁布后,有学者认为刑法中规定的个人信息侵权行为的惩处范围和种类过于狭窄,不能将《个人信息保护法》中规定的违法行为方式完全覆盖,以保护自然人的个人信息^[4]¹⁴⁷。

行政处罚决定公开与个人信息保护息息相关。《行政处罚法》只规定了处罚决定要公开,却忽略了与之紧密相连的个人信息保护,缺少相关法律规范来填补二者之间的空白,对公开过程中涉及的公民个人信息的公开界限和统一的信息模糊标准并没有做出规定^[5]。我国立法上也未对“有一定社会影响”作出准确界定,学理上对这一概念也多有争议,由此留给行政机关较大的自由裁量权。从而导致各地区、各部门在执行处罚决定公开制度时缺乏统一的公布标准和程序,不利于对个人信息的保护。

(三) 与行政处罚决定公开制度相配套的监督机制和行政赔偿规则缺位

行政处罚决定公开涉及多方主体的利益并且公开内容不确定,缺少有效的监督制度,容易产生行政机关滥用公权力泄露公民个人信息的情形。且难以认定行政机关是否存在侵犯相对人或相关人个人信息权益的行为,造成救济机制流于形式。虽然我国行政赔偿制度相对完善,但行政机关公布处罚决定过程中的侵权行为是否属于行政赔偿范围,以及是否能够适用统一的赔偿标准目前没有相关法律规定,需要立法者加快立法脚步,弥补行政处罚决定公开制度的缺漏。

四、行政处罚决定公开与个人信息保护的最优契合

(一) 运用比例原则确定行政处罚决定公开的衡量标准

比例原则发端于德国的警察法学,后逐步适用于我国行政法学领域。主要体现在行政处罚、行政强制等执法过程中。虽然我国《行政处罚法》没有以具体法律条文来确认比例原则在行政处罚领域的法律地位,但是处罚法第4条规定的公开、公正原则涵盖了比例原则的精神原理。行政处罚决定公开有利于防止行政机关滥用自由裁量权,但法律规定不具

体又重新赋予了行政机关新的自由裁量权。而比例原则所具有的保障人权、实现良法善治的积极功效能够有效制约行政机关自由裁量权的行使,不仅可以为行政机关确定处罚决定公开范围和标准提供底线和依据,还可以作为衡量行政机关是否滥用自由裁量权不适当公开处罚决定侵犯相对人或相关人个人信息权益的基准,保持行政处罚决定公开和公民个人信息保护之间的平衡。

比例原则包含了适当性原则、必要性原则和均衡性原则三个阶段的内容。^[6]这三个阶段分别从制定的公开标准要为了或促进公开目的实现、采取对公民个人信息权益损害最小的公开标准、公开所获得的公共利益要大于给个人信息权益所造成的损害三个方面层层深入地规范行政机关的处罚决定公开行为。行政机关确定处罚决定公开的衡量标准必须满足每一阶段的要求。具体可以从以下两个方面入手。

1. 依法行政是首要的衡量标准

行政机关应以法律法规作为唯一行为准则作出具体行政行为。法律一方面具有保护权利的作用,另一方面也限制了行政机关的裁量行为^[6]。就后者来说,与比例原则的功能具有一致性。因此,运用比例原则确定行政处罚决定公开的法律标准具有正当性。应当以《个人信息保护法》《民法典》《国家赔偿法》等为基础,结合行政处罚决定公开目的^[7],在比例原则的指导下进一步确定统一的公布标准和程序,完善行政处罚决定公开制度。做到与有关法律精准衔接,与公开目的完美融合。既完善个人信息保护的体系,又补充行政处罚决定公开制度的漏洞。应在不违背其他法律的限度内,更好的优化行政处罚决定公开制度。

2. 公民的法感情是关键衡量标准

首先,以当事人视角考量被公开人的法感情。行政处罚决定公开应当采用对当事人损害最小的方式,即满足比例原则中的必要性原则。行政处罚决定是对当事人的一种社会性负面评价,在行政处罚决定公开过程中,若为实现公众知情权而对信息公开较多,给当事人的合法权益造成了不应有的损害,则违背了必要性原则,有违反“一事不二罚”原则的嫌疑。不正确、不科学的公开程度和范围会侵犯公民的个人信息权,进而伤害被公开者的法感情。降低公众对行政机关的公信力,最终消耗法律的威慑力。

其次,以社会视角考虑公众的法感情。行政机关是《行政处罚法》的执行机关,行政机关对于行政

处罚决定公布的内容要明确具体,做到手段和目的相匹配,体现比例原则中的适当性原则。充分考量相关案件的社会敏感度和个人敏感信息,做到同情同处、平等对待。法律需要的是公民的敬畏,而不是畏惧。行政机关滥用行政裁量权侵犯公民个人信息权不仅会失去公众对行政机关的支持,也会失去公众对法律的认可。行政处罚决定公开不仅要考虑到对当事人的影响,还要考虑到公众通过各种渠道了解相关内容后所带来的一系列连锁反应。

(二) 多角度分析“有一定社会影响”的确定标准

“有一定社会影响”是行政处罚决定公开的关键。要在合法的范围内,以行为主体、行为性质以及公共利益为具体要素,全面分析“有一定社会影响”的上限和下限,不断增强行政处罚决定公开制度的法律支撑。

不同类别行为主体的公开范围有所不同。行为主体主要分为公众人物和普通民众。公众人物对社会的影响力越高,对其道德水平和专业能力的要求就越严格,其所受保护的个人信息范围就越小。^[8]学理上对公众人物有严格的分类标准,但是笔者认为无论是哪一类公众人物,他在社会上的影响辐射范围都比普通民众更广,影响程度都比普通民众更深,他们的一言一行对价值观还未完全建立的未成年人具有更大的煽动性和影响力。因此,在处罚决定公开范围上,无需对公众人物做更为细致的划分。从这个意义上来说,对公众人物做出的行政处罚决定其公开范围更广。

明确行为性质有助于我们进一步理解“有一定社会影响”的概念。行为性质的不同主要表现在自然人的违法行为和行政机关的自由裁量权。自然人的违法行为通常具有明确的指向性和针对性,违法行为损害群体越大,辐射领域越广,社会影响力就越高,尤其是涉及民生领域的违法行为。行政机关拥有广泛的行政处罚裁量权,行政处罚决定公开有助于行政机关在法定幅度范围内做出合理、合法的裁量决定,将裁量过程全部置于公众视野之下,进一步规范行政机关的处罚裁量行为^[8]。鉴于此,行政处罚裁量权的大小应当与处罚决定公开范围呈正相关。

公共利益是“有一定社会影响”的基本条件。公共利益的具体内容会随着经济发展水平、人民生活需要和国家政策的调整等不断发生变化,通过法律规定高度概括其具体含义实属不易。在中国共产党第二十次全国代表大会上,习近平总书记指

出:“治国有常,利民为本。”因此,无论公共利益的具体内容如何变化,“以民为本”都是其核心要求。《政府信息公开条例》第20条规定,行政机关应当主动公开涉及公共安全(卫生、食品、产品、药品、金融)、公共保障(医疗、教育、社会保障)等与民生相关的政府信息。以此为参考,行为人的违法行为若对上述领域造成负面影响,可以认为该违法行为具有一定社会影响。

(三) 制定个性化规则确定行政处罚决定公开内容

行政处罚的对象包括自然人和企业等组织。企业信息与自然人的个人信息存在很大不同,企业信息具有较大的经济利益,而自然人的个人信息不仅具有经济利益,还具有较强的人格利益。因此,有关自然人的行政处罚决定公开规则要更加复杂。行政机关在公布有关自然人的行政处罚决定时,要以谨慎公开为原则。不同类别的自然人个人信息公布后的影响亦会不同,本文将自然人分为成年人、未成年人、以及成年人中的无民事行为能力人和限制民事行为能力人。

1. 以自然人分类为基础制定行政处罚决定公开规则

《个人信息保护法》中将自然人的个人信息分为敏感个人信息和一般个人信息。^{[4]146} 行政机关在行政处罚决定公开书中对于个人信息的模糊处理要以《个人信息保护法》的分类为依据,确定模糊标准和规则。

首先,要遵循的一般规则就是:自然人的敏感个人信息绝对不予公开。敏感个人信息包括但不限于自然人的指纹、面部、医疗信息、姓名、身份证号码、家庭地址、电话号码,以及新媒体时期不具有重复性的微信号码、QQ号码等。如若是自然人的一般个人信息,公民不愿意公开或者公开后对公民及其家人的日常生活造成其他不利影响或者加重负担的,可以经自然人申请,行政机关予以审核,确无公开必要的,依法不予公开。

其次,除了一般规则外,还要设立特殊规则。特殊规则主要适用于未成年人和精神病人。未成年人和精神病人的个人信息保护范围与普通成年人有所不同。除了要防止由于处罚决定公开泄露个人信息所发生的侵犯人格权和财产权的负面影响外,更主要的原因在于未成年人具有更大的成长空间,且各方面还在发展过程中,依据《未成年人保护法》的规定需要对未成年人的个人信息做更加严密的保护,以防止在行政处罚后对未成年人的发展造成不利影

响。精神病人虽然与未成年人不同,但是由于其疾病的特殊性,若不慎泄露个人信息,外界的干扰可能加重其病情或者影响其后续的治疗,亦应予以特殊保护。

我国有专门的《未成年人保护法》对未成年人作出了区别于其他自然人的规定。如在刑事诉讼的审判流程中,未成年人和精神病人的审判流程较其他自然人的审判流程保密性更高,公开范围更小,审查更严格。行政处罚决定公开过程中对公民个人信息的保护不仅要以《行政处罚法》和《个人信息保护法》为法律依据,还要以其他相关法律法规为基础,与我国整个法律体系相融合。

行政处罚决定公开中对于未成年人和精神病人的保护主要分为两个方面。一方面,《行政处罚法》规定不满十四周岁的未成年人和无民事行为能力、精神病人不予行政处罚,须责令监护人加以管教和严加看管、治疗。我国以专项立法的形式对未成年人进行全方位的保护,如《关于未成年人犯罪记录封存实施办法》规定,“将未成年人的犯罪记录依法予以封存,不得公开”。《江西省未成年人保护条例》第64条规定“未成年人被行政处罚的记录应依法予以封存”。综上所述,笔者认为对于不予处罚的未成年人,其立案记录、不予处罚决定书等均不得对外公开。但是对于无民事行为能力的精神病人,我国未有精神病人违法犯罪记录封存的相关规定。因此,虽然不予处罚,但是不予处罚决定书依然要公开,以符合透明行政执法的原则。公开内容主要侧重于不予处罚的原因以及救济途径,相关主体的个人信息均不可涉及,充分保障无民事行为能力的精神病人的治疗和生存空间。既然不予处罚,若涉及到个人信息,有可能会对被公开者的个人生活造成严重困扰,这与处罚无异。另一方面,《行政处罚法》规定,对于年满十四周岁且不满十六周岁的未成年人,要从轻或减轻处罚;对于限制民事行为能力人有违法行为的,予以行政处罚。对于该类予以处罚的未成年人,适用的公开规则应一致,相关信息均不予公开。对给予行政处罚的限制民事行为能力人,个人信息的公开规则适用上述一般规则即可。参照刑法关于间歇性精神病人的相关法律规定,依照举重以明轻的原则。间歇性精神病人虽然不同于普通人,但是在其违反行政管理秩序,损害公共利益时与普通人无异。所以,在行政处罚决定公开时适用一般规则更为合适。

2. 根据公开规则选择个人信息处理技术

根据2020年10月1日实施的《信息安全技

术——个人信息安全规范》(GB/T 35273—2020)的相关规定,对个人信息处理技术包括匿名化和去标识化。匿名化是指通过现有技术手段处理处罚决定书中的个人信息,处理过的个人信息无法被恢复,且被处罚者无法被识别或者关联;去标识化是指通过现有技术手段处理处罚决定书中的个人信息,若没有其他信息条件,则无法识别或者关联到被处罚者。依靠当前技术发展水平,匿名化的个人信息具有不可恢复和无法识别的特征,而去标识化的个人信息具有被识别的可能性。匿名化的安全系数要远高于去标识化。根据行政处罚决定不同的公开规则,理应适用不同的处理技术。由于未成年人的相关信息均不予公开,所以也就不涉及对信息处理技术的选择。对于一般规则中的个人敏感信息以及特殊规则中无民事行为能力精神病人的个人信息应当采用匿名化的处理技术,确保上述信息没有泄露的可能性;而一般规则中的其他个人信息,若经当事人申请,行政机关审核后认为确无公开必要的,可以采取去标识化处理,例如假名、加密等技术手段,来增强个人信息的安全性。限制民事行为能力精神病人的处罚决定公开标准适用一般规则,所以在个人信息处理技术的选择上应当与上述一般规则的选择保持一致。

(四)完善相关配套制度保障个人信息保护

1. 统一处罚决定公开程序

程序正当是行政机关依法行政的主要原则,也是行政处罚决定公开的必要原则,要加快立法脚步,确立统一的公开程序。行政机关公开行政处罚时,要遵循法定程序,不能随意公开。确保一定的独立性,不能受外界干扰而随意更改程序公开被处罚人的个人信息。信息化时代,媒体在行政机关执法过程中的作用越来越凸显。在媒体的广泛传播下,公众对社会热点事件的关注度越来越高,公众舆论或对行政机关造成一定压力。行政机关要时刻保持行政执法活动的独立性,不能被大众媒体所左右,依法行政,依程序行政。在公开行政处罚决定时,对于法律要求公开的主动公开;对于法律要求不公开的,绝不公开。

2. 建立严密的监督机制及明确的行政赔偿标准

行政处罚决定公开赋予行政机关较大的自由裁量权。公开范围不明确、个人信息认定标准模糊等现存问题使得行政机关在公布处罚决定过程中极有可能出现泄露公民个人信息的情形。为了更好的实现该制度的目的,应该建立完善的监督机制,采用自

检与他检、事前预防与事后监督并用的监督模式。督促行政机关积极主动开展自我检查,鼓励检察院、法院、纪检监察部门等以及公众监督行政处罚机关的公开行为。个人信息具有损害不可逆的特有性质,且具有较大的人格利益。若行政机关不正当行使权力泄露公民个人信息的,除了应当以现有的国家赔偿标准为依据给予被侵权者金钱赔偿,还应当及时撤回公布信息,防止损害继续扩大,并且公开致歉,以挽回被侵权者的名誉。

五、结语

行政处罚决定公开并不是为了减损公民的权利,这并不是行政机关惩戒违法者的处罚手段。贝卡里亚认为,对于损害公民名誉罪,主张用让犯人出丑的刑罚^[9]。这与行政处罚决定公开的目的恰恰相反。行政处罚决定公开确实会涉及到公民的个人信息,权利与权力之间本身的冲突以及由于制度的规定不够具体导致执行机关在公布过程中侵犯到公民的个人信息权。“挥动手臂取得的自由止于他人鼻子的地方”,充分运用比例原则,以法律和公民的法感情作为衡量标准,确定行政处罚决定公开的范围^[10]。同时,应考虑各方面、各领域不同主体的实际需要,对不同的自然人设定不同的公开规则。

行政处罚决定公开是未来行政执法必不可少的一环,我们不可以忽视公开过程中有关个人信息保护的问题,要不断完善行政处罚决定公开制度,既保护公民的知情权又维护被公开者的个人信息权,做到既能发挥处罚决定公开的积极作用,又能将对相对人的信息权的损害降至最低。在二者中寻求最佳契合点,实现公益和私益的平衡,促进行政处罚决定公开制度的完善发展,实现良法善治。

参考文献

- [1]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.
- [2]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.
- [3]王克金. 权利位阶、权利平等抑或权利边界——以权利冲突的解决为视角[J]. 长白学刊, 2010(4): 86-90.
- [4]刘宪权, 何阳阳. 《个人信息保护法》视角下侵犯公民个人信息罪要件的调整[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2022(1): 141-154.
- [5]甘珺晟. 环境行政处罚决定信息公开法律问题研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2020: 34-37.
- [6]梅扬. 比例原则的立法适用与展开[J]. 甘肃政法大学学报

- 报,2022,(4):1-14.
- [7]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.
- [8]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.
- [9][英]杰里米·边沁.政府片论[M].沈叔平,译,北京:商务印书馆,1995:28-29.
- [10]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.
- [责任编辑 李瑞萍 王云江]

Study on the Regulatory Path of Administrative Penalty Decision Disclosure: A Perspective from Personal Information Protection

CUI Dong, HE Yarong

(School of Humanities and Law, Northeast Forestry University, Harbin, Heilongjiang 150040, China)

Abstract: The addition of relevant provisions to the revised Law on Administrative Penalty has eased the awkward situation in which there is no specific legal basis for the disclosure of administrative penalties. However, this disclosure system usually leads to the imbalance among different parties, in particular, the conflict between disclosure of penalty decisions and protection of personal information. Such a problem mainly lies in the incoherent system connection and the out-of-date legal provisions. Accordingly, from the perspective of system construction, this paper, taking personal information protection into accounts, probes into the effective solutions to some realistic problems, such as the conflict of powers, the contradiction of rights, and the disadvantages of the rules, in the system of administrative penalty decision disclosure. Also, this paper, with the purpose of protecting personal information rights of the counterpart, sets individualized disclosure decision standards via introducing principle of proportionality, so that the conflict between the administrative penalty disclosure and personal information protection can be resolved.

Key Words: administrative punishment; Decided to go public; Personal information protection; Principle of proportionality