

行政处罚决定应当依法公开

□ 戴建华

行政处罚是行政机关有效实施行政管理，保障法律、法规贯彻施行的重要手段。为贯彻落实党中央重大改革决策部署，推进国家治理体系和治理能力现代化，加强法治政府建设，完善行政处罚制度，解决执法实践中遇到的突出问题，全国人大常委会法制工作委员会于2018年启动《行政处罚法》的修改工作。近日，《中华人民共和国行政处罚法（修订草案）》（下文简称《草案》）正在面向社会公开征求意见。

此次《草案》备受关注的一点，是对行政处罚公开的相关内容进行了进一步完善，明确规定：“行政处罚的实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息应当公示。”同时还规定：“行政处罚决定应当依法公开。公开的行政处罚决定被依法变更、撤销、确认违法或者确认无效的，行政机关应当在三日内撤回行政处罚决定相关信息并说明理由。”这是继《政府信息公开条例》之后，进一步从法律层面对行政处罚公开的规范和强化。

一直以来，包括行政处罚在内的行政法不严格、不规范、不文明、不透明等问题在我国社会依然存在，损害人民群众利益和政府公信力。对此，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确要求坚持严格规范公正文明执法。完善执法程序，建立执法全过程记录制度，……严格执行重大执法决定法制审核制度。……推行行政执法公示制度。2017年1月，国务院办公厅《关于印发推行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试点工作方案的通知》决定在交通运输部、商务部等10个部委单位和广东省、四川省、天津市等22个省（直辖市、自治区、市、区、管委会）开展执法公示试点。2018年12月，国务院办公厅《关于全面推行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》对行政执法公示作出具体部署、提出明确要求，行政机关按照“谁执法谁公开”的原则，明确公开内容的采集、传递、审核、发布职责，规范信息公开内容的标准、格式。通过建立统一的执法信息公开平台，比如政府网站及政务新媒体、办事大厅公示栏、服务窗口等向社会公开行政执法基本信息、结果信息。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等不宜公开的信息，依法确需公开的，作适当处理后公开。发现公开的行政执法信息不准确的，及时予以更正。作为一种制度创新，行政执法公示制度聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节，对促进严格规



范公正文明执法具有基础性、整体性、突破性作用，对切实保障人民群众合法权益，维护政府公信力，营造更加公开透明、规范有序、公平高效的法治环境具有重要意义。

公开是现代民主政治的应有之义，其目的在于保障公民的知情权，实现公民对国家治理的参与和监督，以达到强化民主政治、防止行政腐败的功效。因此，行政处罚决定公开是保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权，建设法治政府的重要举措。正因如此，行政处罚公开的诸多价值被社会广泛接受。行政处罚公开是监督执法机关、提升执法能力和执法效果的重要方式。行政执法部门把处罚案件“晒”到网上，民众可以方便地进行监督，执法部门必须严格依法秉公办案，找足证据，准确定性，规范流程，合理裁量，提升执法能力和执法效果；行政处罚公开是加强市场监管、改善营商环境的重要方式。假如企业因受到处罚被公开，包括前置的行政许可、行政检查等信息都可能被消费者所掌握，也就相当于给这家企业的社会信誉度和合法性合规性进行了一个精准的画像，有利于监管机构实行“分类分级监管”，也可能促使企业用更合法的行为、更周到的服务，重新赢得消费信任并在市场中谋求一席之地；行政处罚公开还是对处罚者能够起到法治宣传教育的作用。案件信息挂到网上，会激发被处罚者的法律意识、底线意识、自律意识，会促进其行为的规范，既能树立执法权威，又能有力地震慑违法行为。

从立法目的而言，《行政处罚法》是在行政权力和公民、法人和其他组织合法权益当中寻找具体的平衡

点。一切公权力的合法性或正当性都在于基本权利保障，同时，基本权利也是监督和制约公权力的重要屏障。公权力在行使过程中，可能受各种利益驱使而被滥用，因此，公民、法人和其他组织也会被赋予各种权益，比如陈述权、知情权、听证权、救济权、申辩权，以此防止行政机关恣意滥用处罚权。其中，知情权也可以被理解成了解权和知悉权，行政处罚决定公开所彰显的知情权，就是行政处罚权在履行的过程中告知行政处罚的结果、实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息。不过，如何以及多大范围公开行政处罚决定，需要对处罚决定类型化区别对待，并不是所有的行政处罚决定都应该向社会公示，不作区分的公示也可能会产生悖逆法治的基本权利保障原则。

行政处罚是对公民、法人或者其他组织权益的惩戒、剥夺和限制，《草案》明确规定：“行政处罚是指行政机关在行政管理过程中，对违反行政管理秩序的公民、法人或者其他组织，以依法减损权利或者增加义务的方式予以惩戒的行为。”对于行政处罚而言，“一事不二罚”“罚责相适应”是基本原则，任何有悖于这两个基本原则的处罚行为都是不合法的。从相对人的角度看，任何行政处罚都是负面的、负担性的，因此，对其处罚行为的公示必须依法进行。当前在实践中，有的地方随意将行政处罚与地方信用网站联结，在原有处罚、强制基础上施加了新的“信用罚”，这与《行政处罚法》的立法本意不相符合，这需要引起我们的警惕。执法要有力度，也要有温度，要关注公开背后可能剥夺、限制相对人基本权利的现实

情况。

行政处罚是否公开或如何公开应当严格依照法律，不能同依申请行政行为和给付行政行为混为一谈。对于依申请行政行为，只要是不涉及国家安全、公共安全、经济安全和社会稳定，与国家秘密、商业秘密和个人隐私相冲突，都可以向社会公开。如果相对人对公开不认可不接受，可以选择不申请。对于民政、扶贫等领域的给付行政行为，也应当予以公开，相对人如果拒绝，可以明示放弃该受益行政行为。但是，基于公开的本质属性，我们不能简单认为公开就是一律向社会公开，有些执法类型是向社会公开，而有些执法类型只应当是向相对人或特定人公开。

行政处罚信息属于《政府信息公开条例》中明确的“政府信息”范畴，但又是一种特殊的政府信息，行政处罚的当事人、处罚内容具有不同的个体特征，执法机关需要进一步强化以人民为中心的发展思想，依法维护行政处罚相对人合法权益，合理界定公开制度的功能定位，审慎确定行政处罚决定应当如何公开。

对于公民而言，行政处罚决定依法公开，原则上只是向行政相对人公开。告知当事人行政处罚的处罚结果、实施机关、立案依据、实施程序和救济渠道等信息，充分保障当事人的知情权、救济权和监督权，也就足以实现法律规定的惩戒和教育功能；同时，部分行政处罚信息不仅载有被处罚个体的有关信息，还可能载有与该行政处罚案件有关的第三人的相关信息，需要认真识别、区别对待，避免造成侵犯个人隐私、商业秘密等后果；另外，部分行政处罚决定涉及利害关系人的，行政处罚信息可纳入依申请公开范围，并对依申请公开的处罚信息按照《政府信息公开条例》从严把握、严格审查，非利害关系人一律不予提供。对于企业和其他组织而言，行政处罚决定依法公开，原则上可以向社会公开。不过，要注意负面效应是否影响被处罚者正常合法的生产、经营活动，尤其是将企业的相关商品、服务纳入公开的情况下，有的行政处罚信息的社会影响特别大，可能引发其他社会风险。此时，应该通过建立和完善信息公开的评估机制，防范行政处罚决定公开可能影响社会稳定等不良社会后果。



要进一步扩大环境监测领域和监测范围，统筹部门环境监测数据，提高环境监测数据质量，加强生态环境监测制度与统计制度、评价制度、责任追究制度、奖惩制度等评价考核制度的衔接，提升生态环境监测和评价综合效能。

完善生态环境公益诉讼制度。生态环境公益诉讼制度是公益诉讼制度在生态环境和资源保护领域的适用。完善生态环境公益诉讼制度，要积极构建生态环境公益诉讼案件处理法律体系，填补相关法律空白。同时，推进公益诉讼主体多元化发展，构建以检察机关、社会组织和社会公众共同参与的制度实施体系，明确职责，提升制度实施效果和效率。

落实生态补偿和生态环境损害赔偿制度。生态补偿是“绿水青山”转变为“金山银山”的重要途径之一。实施最严格的生态环境保护制度必须以生态补偿和生态环境损害赔偿制度为保障。建立市场化的生态补偿机制，要明晰市场准入规则、市场竞争规则和市场交易规则，确立市场化的生态补偿标准。多元化的生态补偿机制则要从生态补偿参与主体多元、补偿标的多元等方面入手，允许民间组织和资金参与其中，创新生态产品，可以以实物、技术、项目等多种方式推进生态补偿工作开展。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心〕

《民法典》事关每个人的切身利益，主要包括总则编、物权编、合同编、人格权编、婚姻家庭编、继承编、侵权责任编。就“三农”问题而言，《民法典》回应社会关切，对所涉领域作了全面且系统的规定。这对于贯彻中央的“三农”政策起到了基础性保障作用，为进一步完善“三农”问题的治理奠定了重要的制度基础。

对“三农”主体资格的确认与保护。实现农业发展、农村稳定、农民增收的前提，是要以法律赋予主体资格的途径，对农民及农民组织参与农业生产、参与市场交易的形式予以确认与保护。随着我国城镇化发展，土地流转加速，家庭农场、农民专业合作社等经营主体不断涌现。与此相关，为全面推开农村集体产权制度改革，将开展集体成员身份确认、股份合作制改革、集体经济组织登记等工作。这些都需要法律作出有效应对。

《民法典》作为民事领域的基本法，对涉及“三农”的民事主体作了全方位、多层次的规定。首先，对于农村集体经济组织成员而言，《民法典》明确赋予了农村承包经营户的民事主体资格，可以依法取得农村土地承包经营权，从事家庭承包经营，自负盈亏。其次，对于农村集体经济组织而言，《民法典》将其明确为特别法人，可以独立享有民事权利和承担民事义务。农村集体经济组织取得法人资格后，可以成为农村集体土地和其他农业资产的所有权人，参与市场交易，有效拓宽农村集体经济的发展路径，从而改变一些情况下由村民委员会代行村集体经济组织职能的现状。它还促进法人治理结构的建立健全，落实农民在农业经营上的自治权，强化集体资产管理，有效遏制资产流失。另外，对于鼓励发展多种形式的适度规模经营的社会需求，《民法典》也有应对之策。总则编中所规定的营利法人是市场经济中最活跃的主体，包括公司和非公司制的企业法人，可以以此形式发展城市资本和农村土地相结合的各种农村股份合作制企业，为“三农”做大做强提供高效的组织形式。

对“三农”土地权利的完善与保护。对于“三农”问题的解决，农村土地制度的健全是根本，尤其应保护关乎农民在土地上的各项权利。《民法典》对农民所关心的农村集体产权制度、承包地制度等方面的问题都进行了规定，为相关工作的进一步开展奠定了基础。

首先，在土地等财产的归属及保护上，《民法典》作了全面的确权性规定、程序行使规定以及防范侵权规定。明确了农民集体所有的不动产和动产，属于本集体成员集体所有。对于关系农民切身利益的重大事项，需要依照法定程序经本集体成员决定方能实施。在实践中，集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等不动产所有权的行使往往会产生争议。对此，《民法典》作了类型化的细分。为了保证集体财产状况的公开化，有利于农民的自治与监督，另外，还规定了农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当向本集体成员公布集体财产的状况。其次，推进农村土地制度改革，完善农地经营制度，一方面要落实土地承包关系稳定且长久不变的要求，完善宅基地使用权等工作；另一方面要进一步完善农村集体产权相关制度，落实农村承包地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革的要求。对于农民在土地上的权利确认，《民法典》专章规定了土地承包经营权，明确了土地承包经营权人依法对其承包经营的耕地、林地、草地等享有占有、使用和收益的权利。并且，以法典形式明确了耕地、草地、林地的承包期。在此基础上，进一步明确规定承包期限届满，由土地承包经营权人继续承包。为了承包地的稳固，还强调承包期内发包人不得调整承包地。因自然灾害严重毁损承包地等特殊情形，需要适当调整承包地的，应当依照农村土地承包的法律规定办理。承包期内发包人原则上不得收回承包地。

除了农民对农地的承包经营权之外，《民法典》还规定了宅基地使用权。宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权利用该土地建造住宅及其附属设施。同时，宅基地因自然灾害等原因灭失的，对失去宅基地的村民，应当重新分配宅基地。

对于进一步完善农地经营制度，《民法典》落实了土地所有权、承包权和经营权的“三权分置”，在

《民法典》与“三农”问题治理

□ 窦海阳

继续保留农民土地承包经营权的基礎上设置了一个新权利，即土地经营权，规定土地承包经营权人可以自主决定依法采取出租、入股或其他方式向他人流转土地经营权。对于土地经营权而言，还规定土地经营权人有权在合同约定的期限内占有农村土地，自主开展农业生产经营并取得收益。这样既使得农民将承包地作为基本保障，又可以通过流转使得土地在更能创造收益人的手中进行农业生产。

对“三农”生产经营的促进与保护。农村发展、农民致富，关键在于农业生产经营。对于农业生产经营的促进，不仅在于各种扶持政策，更应在法律上通过减少禁止性规定，使农民在土地上的权利可以作为资产进行流通。农村和农业的发展有巨大的融资需求，而作为农民手中最大的资产——农地上的用益物权却长期被排斥在土地市场之外，成了制约土地要素市场化的重要因素。因此，盘活集体土地是激活要素潜能的内在要求。对此，《民法典》作出了应对，删除此前《物权法》的禁止性规定，即耕地使用权不得抵押。推动土地流转市场的健全，只有允许耕地使用权抵押，才能适应土地“入市”的需要。这个变动将对我国农村土地金融的发展起到巨大的推动作用。此外，《民法典》将经营权的性质由原来的债权性质修改为物权性质，使农民可以进一步盘活手中的土地经营权，既可以将土地用来经营，又可以将其作为贷款的抵押标的进行再融资，从而扫除了农民贷款的障碍。

打赢脱贫攻坚战是全面建成小康社会的重中之重。目前，农村公共基础设施、生态环境治理等问题是农民群众反映最强烈的民生问题之一，也是制约“三农”生产经营的障碍。对此，《民法典》也作了系统性规定，回应了民生需求。在农村基础设施建设方面，提出要加强村组道路建设、提高供水保障能力，规定了相邻关系制度，要求不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，为用水、排水、通行、铺设管线等提供必要的便利。在农村环境治理方面，农业农村环境污染防治问题依旧突出，粗放经营方式带来的资源约束趋紧形势没有根本缓解。污染治理、土壤污染管控和修复利用等都是目前的工作重点。《民法典》为此提供了法律基础，其中相邻关系制度要求不动产权利人不得违反国家规定弃置固体废物，排放大气污染物、水污染物、土壤污染物、噪声、光辐射、电磁辐射等有害物质。在侵权责任编还专章规定了环境污染与生态破坏责任，对于污染环境、破坏生态的环境侵权行为规定了生态环境修复责任。另外，农村社会存在的不稳定因素，很多源于农民合法权益受到侵害。要化解这些矛盾纠纷，必须着眼根本，维护好农民群众的合法权益。为此，《民法典》各编对合同等债权、物权、人格权、侵权等制度作了系统规定，且在具体矛盾纠纷的解决上提供了公平合理的规则机制。



（上接1版）

（三）

在新时代，要全方位、全地域、全过程开展生态文明建设。最严格的生态环境保护制度设计要注重从未端治理转向源头预防、从局部治理转向全过程控制，从点源治理转向流域、区域综合治理，从个别问题整治转向山水林田湖草全覆盖的生态系统治理。

源头防控是守住绿水青山的内生动力。生态治理的重要目标是促进发展方式的转变，改变发展的不平衡性和不充分性，实现绿色可持续发展。最严格的生态环境源头防控制度体系包括绿色消费、绿色生产、倡导绿色生活方式等方面。其中绿色消费是推动绿色经济的发展新动力，也是推动经济从工业经济向生态经济转型的新动力。要以绿色消费为动力，推动绿色旅游、有机农业、绿色休闲、绿色养老等绿色产业的发展，真正实现绿水青山就是金山银山的生态经济发展。以垃圾分类、绿色出行等为主要内容的绿色生活方式将会大大提升广大居民主体参与生态环境保护的积极性，实现环境保护从以政府为主到全民共治，实现生态治理能力的进一步提升。

全过程控制是新时代生态治理现代化的新要求。新时期构建生态治理体系需要严格过程控制，把治理事项前移和后延，除了解决污染问题本身，还需要对事前的资源要素利用进

行评价管控，从源头改变资源利用方式，提升有限资源的使用效率；对于生产后端带来的负外部性进行监管，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，通过最严格的全过程控制生态保护制度倒逼生产方式转变，降低直至消除生产行为对人民福祉的负影响，实现人与自然和谐发展。

全覆盖保护是推进系统性生态治理的必要之举。环境治理是系统性工程，最严格的生态环境保护制度体系包括建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，完善主体功能区制度覆盖，以城乡统筹、流域统筹、区域统筹全覆盖，体现环境大保护理念。

（四）

党的十八大以来，我国已经出台一系列改革举措和相关制度，生态文明制度的“四梁八柱”已经基本形成。制度的生命力在于执行，关键在抓，靠的是严管。严格的责任追究和监管制度，进一步提升了国家生态治理体系和治理能力。

建立生态文明建设目标评价考核制度。生态文明建设考核要把生态环境保护放在突出位置，改变传统唯GDP论英雄的观念。生态环境考核需要与环保督查协同发挥作用，实施过程需要刚柔并济，一方面要加大追责

力度，另一方面要增加考核柔性，不能搞地方一刀切，要根据区域主体功能区职责进行细分，细化完善考核体系，进一步将考核落到实处。

开展领导干部自然资源资产离任审计。生态环境保护能否落到实处，关键在领导干部。最严格的生态环境保护制度包括领导干部任期生态文明建设责任制。通过实行自然资源资产离任审计，认真贯彻执行依法依规、客观公正、科学认定、权责一致、终身追究的原则，明确各级领导干部责任追究情形。对造成生态环境损害负有责任的领导干部，必须严肃追责，纪检监察机关、组织部门和政府有关监管部门要各尽其责、形成合力。

推进生态环境保护综合行政执法，落实中央生态环境保护督察制度。织密最严格的生态环境保护制度要进一步完善相关法律内容，促进各项法律之间的统筹。中央环保督察要把握“既严又准、切中肯綮”原则，切实发挥环保督查长效机制的监管作用，进一步完善环保督查制度统筹，从单一的污染督查转到全域范围的污染防治，各项环保督查政策制定和执行不应各自为战，而是环环相扣，形成协同效应。

健全生态环境监测和评价制度。生态环境监测和评价是了解、掌握、评估、预测生态环境质量状况的基本手段，是生态环境信息的主要来源，也是生态治理科学决策的重要依据，在生态文明建设中具有基础性作用。