

论行政处罚决定有限公开规则

王瑞雪

内容提要:《行政处罚法》第48条第1款吸纳《政府信息公开条例》之规定,在法律层面设定了行政处罚决定有限公开规则,但却面临严峻的适用困境。行政处罚决定兼具政府信息、相对人负面信息和公共信用信息三重属性,其广泛公开规则已然覆盖各层级规范,且与及时公开、多渠道公开等规则相衔接。为释放有限公开规则的作用空间,有权机关应当明确否定并清理以不同面貌出现的广泛公开规则,厘清有限公开规则在政府信息公开、声誉制裁、信用监管等不同维度的核心要求。同时,客观呈现公开内容、限制公开载体与方式、适当予以暂缓公开等审慎公开规则亦应与有限公开规则相衔接。有限公开规则须以行政裁量和听取意见程序为支撑,无法以自动化方式展开,但建构行政裁量模型仍有益于解决其被架空的难题。“违法行为主体—违法行为客体—违法行为严重程度”三维裁量框架有助于增强公开标准的明确性,矫正实践对“具有一定社会影响”标准的普遍背离。

关键词:行政处罚决定公开 信用监管 声誉制裁

王瑞雪,南开大学法学院副教授。

一 问题的提出

行政处罚决定公开是指行政机关对外披露相对人处罚决定相关信息,披露程度达到公众可识别具体违法相对人身份的标准,既包括处罚决定书全文公开,也包括处罚决定书摘要信息公开。行政处罚决定公开直接作用于相对人的社会评价,既在形塑市场信用、预防交易风险、确保行政义务履行等方面具备无可替代的功能,又日渐成为横亘于所有处罚决定之上的“变相声誉罚”,制裁与威慑效果显著。^[1]

2021年修订的《行政处罚法》第48条(以下简称为第48条)是行政处罚决定公开条款,属于第五章“行政处罚的决定”第一节“一般规定”,被认为是行政处罚决定应当遵循

[1] 参见胡建森:《论行政处罚的手段及其法治逻辑》,《法治现代化研究》2022年第6期,第27页。

的程序性要求。其第1款规定“具有一定社会影响的行政处罚决定应当依法公开”,明确设定了行政处罚决定有限公开规则,在法律层面放弃了全部公开方案。该款规定直接延续了2019年修订的《政府信息公开条例》第20条第6项“具有一定社会影响”的行政处罚决定主动公开标准,实现了行政处罚领域与政府信息公开领域“一般法”之间的统一。

然而,业已得到法律确认的有限公开规则却一直被束之高阁。此前围绕行政处罚决定公开已有一系列矛盾甚多的规则,第48条不仅并未整肃在先规范冲突,而且后续规范也对其未置可否。例如2021年7月30日发布的《市场监督管理行政处罚信息公示规定》(国家市场监督管理总局令第45号)第2条、第9条明确规定除仅受到警告行政处罚外,适用普通程序作出行政处罚决定的相关信息均应当公示于国家企业信用信息公示系统,完全回避了对第48条第1款的解释。由于晚近以信用监管为核心的数字化监管手段实质上以相对人负面信息的流转为核心,故这般既有利于丰富数据基础、又有利于自动化实施的公开方案普遍通行。

在“具有一定社会影响”进入规范视野后,公法学者已经开始通过不同路径对其进行解释。一是以比例原则为基准,将行政处罚决定公开的核心目标限缩在合理的行政监管和风险管理目标之中,要求公开须符合“手段—目的”的合比例要求。^[2]二是以“公共利益”为标尺,指出一些领域公共性更强,可以被认为是与公共利益关联更为紧密的领域,例如市场监管领域和风险管理领域。^[3]三是以“利益衡量”为方法,认为行政机关只有在通过衡量后认为监督、预警等公共利益大于个人隐私、个人信息等损失的情形下,行政处罚决定公开才具有合理性。^[4]相关解释路径充分体现了学术界希冀限缩行政处罚决定公开范围的努力。但不容忽视的是,原则化的解释路径无法直接解决有限公开规则被虚置的问题。实践业已充分证明,如果现有繁芜的规范得不到有效清理、具有操作性的解释方案不尽快成型,那么仅排除简易程序的公开方案将难以被实质推翻。有鉴于此,本文将尝试拆解相关问题,寻求有限公开规则冲破广泛公开规则的藩篱而获得有效解释的可能进路。

二 有限公开规则缘何受阻

围绕行政处罚决定公开的法规范繁多,以政府信息公开、声誉制裁、信用监管为核心关切的一系列规范并存。在这些规范中,有限公开规则被层层包裹于广泛公开规则之内,并未获得实际履行。

(一) 仍旧普遍适用的广泛公开规则

广泛公开规则并非全部公开之意,而是指公权力主体通过列举少量例外情形来实现广泛公开目标的规则,亦即“以公开为常态、不公开为例外”。^[5]例外情形至少包括两

[2] 参见张学府:《作为规制工具的处罚决定公开:规制机理与效果优化》,《中国行政管理》2021年第1期,第31页。

[3] 参见王锡锌:《行政处罚决定的公开及其限度》,《中国司法》2021年第8期,第71页。

[4] 参见孔祥稳:《行政处罚决定公开的功能与界限》,《中外法学》2021年第6期,第1627页;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》,《政法论坛》2021年第6期,第78页。

[5] 参见《政府信息公开条例》第5条。

类,一是法定不得公开的国家秘密、商业秘密、个人隐私信息;二是明显不具有公开必要性的显著轻微处罚决定,通常以简易程序为界分。各层级法规范大规模设定了仅包含少量例外情形的广泛公开规则,并辅之与其相兼容的一系列支持制度。

其一,在顶层设计层面,行政执法公示与信用监管制度高度强调行政处罚决定广泛公开。行政执法公示制度要求行政机关公开包括处罚决定在内的全部执法结果。^[6] 信用监管制度要求行政机关公开以行政许可和行政处罚信息为核心的相对人公共信用信息。^[7] 为贯彻落实顶层设计文件,各省市已按照“应归尽归、应示尽示”原则开展系统性的行政许可与行政处罚“双公示”工作。^[8]

其二,在法律与行政法规层面,仅《行政处罚法》与《政府信息公开条例》原则性规定行政处罚决定有限公开。《企业信息公示暂行条例》从“强化企业信用约束,维护交易安全”的目的出发,针对企业设定了明确的处罚决定广泛公开义务。^[9] 更重要的是,大量法律法规通过声誉制裁条款或“记入信用档案并公开”的信用监管条款设定了广泛公开规则,例如《消费者权益保护法》第 56 条、《安全生产法》第 78 条、《环境保护法》第 54 条第 3 款、《药品管理法》第 105 条、《广告法》第 67 条等。尤其在信用监管条款普遍进入立法、修法的情形下,未强调行政处罚决定公开必要性的领域反而寥寥。

其三,在部门规范方面,以信用监管为核心意旨的部门规章或规范性文件占据行政处罚决定公开规范的绝大多数。根据顶层设计的安排,专门约束行政处罚决定公开的部门规范主要为国家发展和改革委员会与国家市场监督管理总局的规定,基本沿袭信用监管制度的广泛公开立场。^[10] 虽然在试验中逐渐演进的信用监管制度已然展开对“列入失信名单”等严厉惩戒手段的法治约束,但却尚未着眼于行政处罚决定的审慎公开。在顶层设计没有实质性转变的背景下,源自信用监管的规范纷纷绕过第 48 条的要求,仅在广泛公开的前提下进行些许告知、删除等方面的细节修补。

其四,在地方规范层面,各省市地方性法规或规章普遍要求行政机关以信用档案形式公开相对人的行政处罚决定,且处罚决定被记入“信用档案”的标准与处罚决定广泛公开的条件基本一致,均为仅排除以简易程序作出的处罚决定,较低的门槛为第 48 条的落地设置了普遍障碍。^[11] 实践中的行政处罚决定公开被深度内嵌入信用监管制度,行政机关往往直接按照根据地方性法规授权制定的“公共信用信息目录”大范围公开行政处罚决定,并不援引第 48 条或《政府信息公开条例》为相关依据。^[12]

[6] 参见《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》(国办发〔2018〕118号)。

[7] 例如《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》(国发〔2016〕33号)。

[8] 例如《关于做好 2022 年度行政许可和行政处罚信息“双公示”工作的通知》(陕发改财金函〔2022〕291号)。

[9] 参见《企业信息公示暂行条例》第 6、7 条。

[10] 例如《关于进一步规范行政许可和行政处罚等信用信息公示工作的通知》(发改办财金〔2016〕1443号)和《市场监督管理行政处罚信息公示规定》(国家市场监督管理总局令 2021 年第 45 号)。

[11] 例如《上海市社会信用条例》第 15 条。

[12] 省级“公共信用信息目录”以当年度国家发展改革委、人民银行联合印发的《全国公共信用信息基础目录》为基础,普遍包括“适用一般程序作出的行政处罚信息”,通常由与信用监管相关的地方性法规授权发布,例如《上海市社会信用条例》第 9 条。

不仅上述规范之中频繁出现的广泛公开原则与有限公开规则之间的显性冲突难以调和,《行政处罚法》自身也并未对审慎影响相对人声誉利益建立起完全自洽的规范逻辑。其第9条“通报批评”与第48条“行政处罚决定公开”均为影响相对人声誉利益款项。立法机关往往将通报批评与警告、一定数量的罚款等处罚形式相并列,适配轻微违法行为;行政机关亦作类似理解,例如《上海市市场监督管理行政处罚裁量基准适用规定》(沪市监规范[2022]1号)第8条明确指出“在常用的行政处罚种类中,警告、通报批评是较轻的行政处罚种类”。于是行政机关既可以通过“通报批评”对外披露轻微违法行为,又可以通过“行政处罚决定公开”对外披露具有一定社会影响的行政处罚决定,全部违法行为近乎周延地落入了声誉制裁的涵摄范畴。由于“通报批评”所曝光的行为在“行政处罚决定公开”环节并无保密必要性,客观上致使执法部门积极探寻何为“具有一定社会影响”的动力不足。

雪上加霜的是,与有限公开规则相契合的其他审慎公开相关规则尚未成型,然而由及时公开规则、多渠道公开规则等构成的广泛公开支持系统却已然自洽。

其一,在公开期限方面,《政府信息公开条例》第26条和《企业信息公示暂行条例》第6条规定行政决定信息形成20日之内予以公开;《国务院办公厅关于运用大数据加强对市场主体服务和监管的若干意见》(国办发[2015]51号)等则要求行政机关7个工作日内公开行政处罚决定,《安全生产法》等法律亦作此规定。7日与20日之间的冲突暂且不论,事实上二者均构成了及时公开规则的一部分。及时公开规则显然更加适配接近自动化行政过程的广泛公开方案,与有限公开所需的裁量期限以及完善程序性要求所需的沟通期限之间存在隐性冲突,相对人难以就其行政处罚决定是否满足“具有一定社会影响”标准进行充分的意见表达。

其二,在公开渠道方面,《政府信息公开条例》第23条规定常态化的公开载体除政府网站外,还包括政府公报、其他互联网政务媒体、新闻发布会以及报刊、广播、电视等,该规则亦在信用监管相关规范中被沿用。^[13] 多渠道公开规则意味着行政处罚决定在公开方面通常只存在是或否二元选项。处罚决定一旦被决定公开,行政机关就在渠道选择上具有极大的裁量权,不同载体公开之间并没有明确的壁垒、无须单独的决策程序。这与有限公开所需的审慎裁量要求之间存在隐形冲突,相对人几乎无法就其处罚决定的“社会影响”程度是否足以该当在某个渠道公开进行陈述与申辩,几乎没有机会行使反对行政机关通过“组合牌”的形式使行政处罚决定获得迅速、广泛关注的程序性权利。^[14]

由此可见,从广泛规则迈向有限规则的变迁不能仅倚靠个别条款的更迭,还需要对处罚决定公开的核心制度依照有限公开所蕴含的审慎要求进行全面变革。

(二) 行政处罚决定的广泛公开倾向

如果说有限公开规则在进入《政府信息公开条例》之后未获执行是囿于行政法规的位阶所限,那么在行政处罚法修订后,下位规范继续对第48条第1款未置可否,类似的矛

[13] 例如《上海市社会信用条例》第15条第2款。

[14] See Jessica de Perio Wittman, A Trend You Can't Ignore: Social Media as Government Records and Its Impact on the Interpretation of the Law, 31 *Albany Law Journal of Science and Technology* 53, 55 (2021).

盾冲突就无法再归因于此。其根本原因在于行政处罚决定本身的性质极为复杂,促使其广泛公开的推力强大;但第 48 条第 1 款的规定却不确定性过强,遏止有限公开规则虚置的能力有限。在强烈的对比之下,严重缺乏明确性的有限公开标准难以成为真正的执法依据。

具体而言,行政处罚决定的复杂属性至少包含以下三重。

其一,行政处罚决定是政府信息。行政处罚决定由行政机关作出,是“行政机关在履行行政管理职能过程中制作的以一定形式记录、保存的信息”,受《政府信息公开条例》调整。公众对于通过信息公开来监督政府依法行政、获取与生产生活直接相关的必要信息具有明确需求。该属性更倾向于衍生出“以公开为原则、不公开为例外”的规则,认为不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的政府信息具有公共性。在行政执法公示制度的安排下,为加强民众对执法规范化的监督,执法结果是“不予处罚”的轻微违法案件亦有可能被公示,更遑论行政处罚决定。^[15]

其二,行政处罚决定是相对人负面信息。行政处罚决定包含相对人违法行为和被制裁结果,其公开属于学界长期讨论的“违法事实公布”“负面信息披露”“声誉制裁”范畴。^[16]一方面,政府通过及时、准确、直接、系统化地向公众分享监管信息,促使公众发挥“核心执法者”(central enforcer)的角色,“基于公众的规制”(public-based regulation)模式得以展开。^[17]另一方面,行政机关有意引发社会谴责进而确保相对人合规,通过羞辱机制对潜在的违法者施加强烈的威慑。该属性更倾向于衍生出越是迫切需要加强行政执法效果的领域,处罚决定公开程度越高的规则。例如环境保护法等法律规定行政机关须及时向社会公布违法者和违法信息,为本领域的处罚决定公开提供了概括性依据。同时,由于处罚决定公开所受法律约束在明确性与严格程度等方面远低于财产罚、资格罚等行政处罚种类,实践中亦呈现出行政机关不断通过扩展处罚决定公开范围、创新处罚决定公开形式以增强声誉制裁效果的趋势。

其三,行政处罚决定是公共信用信息。公共信用信息是晚近在社会信用体系建设实践中生发的概念,旨在从政府掌握的公民、法人和其他组织信息中,甄别出哪些信息是为预防信用风险而应予披露的。^[18]政府凭借系统发布行政处罚决定建立起完整的信息反馈机制,提示所有相关主体注意违法者偏离规则的行为。^[19]该属性更倾向于认为一则信息越是有利于增强市场决策理性,那么它互联互通的程度亦应越高,主张尽力改善提示市场主体信用风险的重要信息分散保存于不同部门的“数据孤岛”现象。^[20]正是在这种诉

[15] 违法但符合“不予处罚”情形的行政执法结果通常被公示在“其他行政执法结果”中,例如“泗水县卫生健康局不予处罚案件公示表”,中国质量新闻网, https://www.cqn.com.cn/ms/content/2020-10/20/content_8638891.htm, 最近访问时间[2023-04-21]。

[16] 参见章志远、鲍燕娇:《作为声誉罚的行政违法事实公布》,《行政法学研究》2014年第1期,第48页;朱春华:《美国法上的“负面信息披露”》,《比较法研究》2016年第3期,第157页;贺译葶:《公布行政违法信息作为声誉罚:逻辑证成与制度构设》,《行政法学研究》2020年第6期,第78页。

[17] See Sharon Yadin, E-Regulation, 38 *Cardozo Arts & Entertainment Law Journal* 101, 133-136 (2020).

[18] 以《上海市社会信用条例》为代表的地方信用立法将公民和法人的“公共信用信息”定义为“可用以识别、分析、判断自然人、法人或非法人组织守法、履约状况的客观数据和资料”,参见该条例第9条。

[19] 参见[英]科林·斯科特著:《规制、治理与法律:前沿问题研究》,安永康译,清华大学出版社2018年版,第114页。

[20] 参见卢超:《行政许可承诺制:程序再造与规制创新》,《中国法学》2021年第6期,第90页。

求下,全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统这两个政府平台得以建立,核心功能之一即为统一公示处罚决定,进一步加强政府、社会与市场之间的信息交流。^[21]如此庞大的信息交互系统高度依赖于以数字技术为基础的高效行政过程,呈现出广泛公开、及时公开、查询便利等特征。

由此可见,行政处罚决定的三重属性均具有扩展公开范围的天然倾向,其政府信息与公共信用信息属性还额外具备简化公开流程、提高行政效能的强烈需求。旨在实现不同目标的各层级规范经过较长时间的发展与积累,业已形成细密织就的广泛公开规则网络。从公法理论出发,只有在没有裁量、判断余地和不需要举行听证的案件中,自动化行政才是可行的。^[22]嵌入行政裁量过程、贯彻听取陈述和申辩的程序性要求必然要求行政机关放弃接近自动化运行的规则。然而现有的“具有一定社会影响”标准明确性程度如此之低,学界与实务界尚未对其合理性进行准确评估,全社会对其适用标准缺乏稳定预期,其替代广泛公开规则的阻力甚巨。

三 有限公开规则何以落地

为释放有限公开规则的作用空间,两方面的工作亟待开展:一是进一步增进有限公开规则的明确性;二是对包含大量广泛公开规则的各层级规范进行有序清理。

(一)有限公开的核心要求

有限公开规则的有效适用不能仅依赖于广泛公开规则的退却,更应当立足于增进自身的明确性。立法机关放弃“公共利益”等更常用的立法语言,亦未选择“违法情节严重”等通常判断标准,而是创制“具有一定社会影响”这一全新概念,虽然在规范意义上设定了有限公开规则,但事实上具有“先天不足”。

“具有一定社会影响”标准本初是明显偏重于行政处罚决定的政府信息属性而创制的。它更多地回应了公众知情权的需求,蕴含着为公众便捷地获取、有效地利用处罚决定信息,政府须将不具有社会影响的信息筛除之意涵。它作为有限公开的克制表达,虽非大多数政府信息所遵循的“以公开为原则、不公开为例外”标准,但也不同于大多数个人信息保护所要求的“以不公开为原则、公开为例外”标准。该表述于《政府信息公开条例》而言,属于行政机关主动公开信息的一部分;于行政处罚法而言,属于“三项制度”中行政执法公示制度“入法”之体现。^[23]两处条款的立法原意均不在于大范围减少处罚决定公

[21] 参见刘晗、叶开儒:《平台视角中的社会信用治理及其法律规制》,《法学论坛》2020年第2期,第72页。

[22] 参见[德]汉斯·J.沃尔夫、奥托·巴霍夫、罗尔夫·施托贝尔著:《行政法》(第1卷),高家伟译,商务印书馆2002年版,第44页。

[23] 全国人大常委会法制工作委员会副主任许安标2020年6月28日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上作《关于〈中华人民共和国行政处罚法(修订草案)〉的说明》中指出,“推进严格规范公正文明执法,巩固行政执法公示制度、行政执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度‘三项制度’改革成果,进一步完善行政处罚程序,作以下修改:一是明确公示要求,增加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;行政处罚决定应当依法公开。”参见中国人大网, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202101/5936c4478a8b4d79a0edcdc589151a9b.shtml>,最近访问时间[2023-04-23]。

开,而是采相对限缩之意。甚至《中华人民共和国行政处罚法(修订草案第一次审议稿)》尚采“行政处罚决定应当依法公开”的表述,被认为属于绝对主义的公开方案,“具有一定社会影响”的表述则是在最后的修订过程中从《政府信息公开条例》中汲取而新增的。^[24]这意味着无论是从语义、体系抑或历史解释的角度,均很难将“具有一定社会影响”标准与立法机关大幅限缩处罚决定公开范围的强烈意图相联结。

这至少带来了两方面的重要影响:一方面,“具有一定社会影响”的解释必须遵循其适度与均衡的原意;另一方面,为避免过于宽松的解释而使之实质滑入广泛公开的谱系,有限公开还须额外注重遵循比例原则的严格要求以及信息传播的客观规律。具体而言,从行政处罚决定的不同属性进行观察,有限公开规则至少包括如下几方面要求。

其一,从政府信息公开的视角出发,处罚决定公开应当为公众提供监督行政、合理利用的渠道,但相对人真实姓名(名称)等信息的披露必须审慎。一方面,政府在信息时代应当履行更高层次的政府信息公开与发布义务,处罚决定公开的范围、内容、形式等须达到足以使公众监督行政机关依法行政、满足自身合理利用需求的程度。尤其在涉及重大公共利益的重点执法领域、已经先于行政执法出现严重社会伤害或公众质疑、引发强烈关注等情形下,行政机关具有回应公众知情权的更高义务。另一方面,公众知情权的权利边界并非没有限度,如果隐名处理能够实现公开目标的,行政机关应当隐去相对人身份信息。当然,为增加行政执法的透明度、有利于民众监督行政机关遵守执法规范而进行的隐名信息披露不再属于信息公开范畴,除非极为特殊的情境下隐名信息仍可在大众之中锚定具体的相对人。

其二,从声誉制裁的视角出发,如果处罚决定公开的目标不是为公众规避风险而提供信息而是加强制裁效果,那么有限公开规则的解释与适用过程与行政机关作出声誉罚决定所应遵循的裁量与程序性要求应当类同。由此,处罚决定公开可以在必要情形下成为加强规制的手段,但不能明显偏离比例原则要求的限度。行政机关应当将增加的声誉减损效果纳入所科处制裁的整体考量,进而判断某种内容、形式、载体的处罚决定公开是否明显超过比例原则限度。如果行政机关可明确估量公开对相对人产生的负面影响远超过违法行为应受制裁的程度,无法在违法行为与该当社会谴责之间建立适当的因果关系,那么处罚决定则不应公开。在这一过程中,尊重相对人的陈述申辩权利至关重要,仅依据行政机关自行判断而径自公开的程序设计与有限公开规则所蕴含的相对人权益保护之意相违,不可能实现真正意义上的有限公开。

其三,从防范信用风险的视角出发,处罚决定公开应当为公众提供判断严重风险的客观事实依据,但不能恣意将相对人列入须谨慎交易交往的失信名单。如果声誉信息数据与交易信用、职业信用均关联不强,其发布不仅会对相对人名誉和生产生活造成不必要的负面影响,也将误导公众选择、不必要地占据公众注意力。^[25]因此在行政处罚信息与公共信用信息之间建立合理联结十分必要,行政机关须对处罚决定是否直接表征相对人信

[24] 参见熊樟林:《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》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021 年第 6 期,第 97 页。

[25] See Max N. Helveston, Regulating Digital Markets, 13 *New York University Journal of Law and Business* 33, 36 (2016).

用予以细致甄别。

其四,无论处罚决定公开的核心目的是监督政府、强化规制抑或防范风险,均必须尊重声誉信息传播的客观规律。声誉信息传播具有“因人而异”“因事而异”的显著特性,不同相对人在处罚决定公开后的权益受损程度与声誉恢复难度差别极大。行政机关有义务尽量避免彻底损毁相对人名誉、击溃相对人信心或心理防线、严重影响相对人生计的极端后果。

其五,有限公开规则在笼统地要求被公开行政处罚决定“具有一定社会影响”的同时,仍须探究“社会影响”之大小分殊,追求更高意义上的明确性,理顺声誉制裁体系的梯度结构。通常情形下,行政机关在政府网站相关栏目下公开摘要信息获得的公众关注度较低,但作为负面典型案例、置于信用档案等则声誉制裁效果显著。不同梯度的处罚决定公开方案所对应的法律控制要求必然存在差异,越是对相对人影响重大的公开形式,行政机关就越应当审慎裁量。

此外,有限公开规则的实现不仅需要实体要求的澄清,还需要程序性规范的支持。除却引入正当法律程序原则所必需的听取相对人陈述与申辩程序外,设置处罚决定暂缓公开程序亦极有必要。声誉利益易损难修的特性较易造成监管者与监管对象之间的矛盾,而及时公开规则等作为广泛公开的支持制度又不恰当地加深了这一矛盾。^[26]更为合理的方案或许是:如果一项处罚决定并未对公共健康安全与市场交易安全等公共利益产生急迫的风险,不满足行政机关发布公共警告的法律要求,那么即便它“具有一定社会影响”,也可以基于一定的阻却事由暂缓公开。例如设置合理期间考察相对人是否改正、主动履行处罚决定义务并一定时期内未再犯等。^[27]类似地,多渠道公开等规则亦应受到一定的实体与程序限制,尤其是受众更广的公开载体更应补强程序理性。只有在客观呈现公开内容、限制公开载体与方式、适当予以暂缓公开等审慎公开规则如前述广泛公开规则支持系统一般周延的情境下,有限公开规则才有可能真正发挥效用。

(二)规范清理的具体方案

政府信息公开、声誉制裁、信用监管等不同维度对行政处罚决定公开的核心要求各有侧重。规范的有序整理应当以第48条为基础,回应兼顾相对人声誉利益和实现规制目标的法治要求,排除以各种面貌出现的与有限公开规则明显相悖的规范。

其一,在各层级规范中明确放弃仅通过排除少量不予公开情形来界定行政处罚决定公开范围的规范方案。有限公开规则明确要求行政机关通过个案裁量来决定处罚决定是否该当公开,“一刀切”的排除方案仅可发挥释明显然不属于公开范畴的信息之功效,却无法帮助行政机关甄别何为该当公开的信息,因此其只能作为辅助规则,不能承担核心规则的任务。

其二,对各层级规范中“记入信用档案并公开”的信用监管条款所对应的情形进行梳理。只有在转变顶层设计思路、厘清法律中的信用监管条款与第48条之间的紧张关系之

[26] 已有研究者指出,“公布违法事实等事实行为是无法像意思表示行为那样撤销的,现实中的‘撤销’仅仅意味着停止侵害行为,而并未填补已有的损害”。参见王贵松:《论行政处罚的制裁性》,《法商研究》2020年第6期,第20页。

[27] 参见王瑞雪:《声誉制裁的当代图景与法治建构》,《中外法学》2021年第2期,第462页。

后,更低位阶的规范对第 48 条的抵触才能有效解决。行政机关的信息处理活动可以被划分为“仅由本行政机关记录”“须记入相对人信息档案”“须向其他行政机关共享”“可由相关主体查询”“须向社会公开”等梯度。在信用监管制度的发展以及未来社会信用法的制定过程中,有权机关应区分信息用途以及信息披露对相对人的影响程度,高度关注相对人信用信息对外披露的限度,避免向相对人施加普遍而沉重的声誉压力。

其三,除行政处罚决定有限公开规则外,对《政府信息公开条例》中其他规定的适用予以甄别。行政处罚法并未针对公开展开细节规定,期限、载体、程序等具体要求在多数情形下只能溯至《政府信息公开条例》。虽然《政府信息公开条例》第 20 条第 6 项已经明确表达行政处罚决定应有限公开,不过由于整部法规均在促使公众更为便捷、充分地获知政府信息的主旨之下展开,因此绝大多数条款实质上与行政处罚决定审慎公开严重不匹配。因此规则的清理须将具体规则体系的侧重点从保障公众知情权转移到兼顾相对人声誉利益之上,与《政府信息公开条例》的规则体系相对剥离,尽量将行政处罚决定公开回归客观信息的呈现而非“大肆渲染的公开”(Sensationalist Publicity)。^[28]

其四,完善“包括公开但不限于公开”的行政机关处理相对人信息法律约束机制。在行政机关基于信息流转建立起新型监管体制的背景下,行政处罚决定公开实质上属于复杂的“信息生产—分级—披露—传播—反馈”机制中的负面信息“披露”与“传播”节点。^[29] 对其进行法律约束,不仅需要立足于政府信息公开与行政处罚法治,更需要对行政机关处理相对人信息的行为进行全面约束,对行政机关通过数据强化社会监管的活动予以系统审视。^[30]

在剖解有限公开规则核心要求、厘定规范清理具体方案的基础上,为行政处罚决定公开搭建步骤分明、框架清晰的行政裁量模型,是第 48 条逐步落地的关键。

四 趋向明确性的裁量模型

虽然有限公开规则难以如广泛公开规则一般经由接近自动化的形式展开,但行政裁量模型的建构仍然有助于改善其宛若空中楼阁的窘境。在遵从前述有限公开规则核心要求的基础上,裁量模型可以从“违法行为主体—违法行为客体—违法行为严重程度”三个维度展开。

(一)“违法行为主体”维度

基于“违法行为主体”维度的判断标准通常表现为“法人/自然人”二分,该分殊已经在信用平台的档案式公开中适用,^[31]但在通常政务网站的信息摘要式公开中尚未被

[28] 参见[英]森托·维尔杰诺夫斯基:《规制的策略性使用》,载[英]罗伯特·鲍德温、马丁·凯夫、马丁·洛奇编《牛津规制手册》,宋华琳、李鸽、安永康、卢超译,上海三联书店 2017 年版,第 111 页。

[29] 参见吴元元:《信息基础、声誉机制与执法优化——食品安全治理的新视野》,《中国社会科学》2012 年第 6 期,第 124 页。

[30] 参见王锡锌:《行政机关处理个人信息活动的合法性分析框架》,《比较法研究》2022 年第 3 期,第 92-108 页。

[31] 例如《关于进一步规范行政许可和行政处罚等信用信息公示工作的通知》(发改办财金[2016]1443 号)要求,对个人实施行政处罚的信息按照“只归集、不公示”的原则进行处理。

强调。^[32] 由于法人信息原本就应当承受监管部门、利害关系人与消费者更大程度的审视,故该方案具备一定合理性。然而资本市场与消费者对对待企业负面信息的反应往往敏感而匆忙,过于宽泛的公开极有可能不恰当地增加企业负担。^[33] 因此“法人/自然人”区分标准过于粗疏,仍须进一步精细化。

1. 社会影响更大的法人类型

其一,业务与公共健康安全、生态环境保护以及市场交易安全等重要事项密切相关的法人。基于市场规制与社会规制的理论与立法发展经验,相关领域的确定可以参照两部重要法规范,一是《政府信息公开条例》第20条所列举的行政执法重要领域,包括“环境保护、公共卫生、安全生产、食品药品、产品质量”;二是《行政许可法》第12条所列举的行政许可重要领域,即在经营业务直接涉及“国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动”、属于“直接关系公共利益的特定行业”、需要具备特殊信誉等情形下,相关法人具有更大的社会影响。

其二,公共企事业单位。《政府信息公开条例》一直以来对“教育、卫生健康、供水、供电、供气、供热、环境保护、公共交通等与人民群众利益密切相关的公共企事业单位”的信息公开予以额外关注,但焦点始终在于相关单位的公开义务。如果从外部视角来观察,它们亦在相当多的情形下属于被监管对象,是行政处罚相对人。基于公共企事业单位“与人民群众利益密切相关”的属性,相关行政处罚决定具备更高程度的公开必要性。

其三,接受行政优惠措施、受到行政奖励的法人。当法人凭借既往优良表现获得财政资金支持、行政补贴、税收减免或荣誉称号后,就必须在更大程度上回应公众对公共资金使用的知情权,确保其后续表现与财政支持相符。

其四,对透明度建设具有更高义务的法人或组织。相关法人或组织至少包括上市公司与社会公益组织两大类。为保护投资者利益、防止证券欺诈,上市公司具有披露违法事实的更高义务。^[34] 社会公益组织的资金主要源自政府拨付与公众资金捐赠,为确保资金使用符合公益目的、维护社会信任,其在透明度建设方面亦应承担更大责任。^[35]

行政机关对上述法人的行政处罚决定应予更大程度的公开,否则将会伤害社会监督的积极性,削弱媒体、消费者、民间监督机构等社会成员的良好作用空间;^[36] 更严重者将产生逆向选择与道德风险问题,降低市场效率、损害公众利益。^[37] 但如果某法人不属于上述任一类型,那么仅基于法人身份将其行政处罚决定全部公开则并不合理。即便属于上述类型之一,行政机关也只是具有更充分的理据在“违法主体”维度上赋予更大的裁量

[32] 例如在上海市公安局网站“执法公开”栏目下的“行政处罚信息公开”栏目中,自然人、企业或其他组织行政处罚信息均实名公开,并可依据姓名或名称、处罚事由、日期进行检索。参见上海市公安局网站, <https://gaj.sh.gov.cn/shga/ygjw/toXzcf>, 最近访问时间[2023-04-21]。

[33] See Nathan Cortez, *Adverse Publicity by Administrative Agencies in the Internet Era*, 2011 *Brigham Young University Law Review* 1327, 1396 (2011).

[34] 参见《证券法》第174条第2款、《上市公司信息披露管理办法》第22条。

[35] 《慈善法》第70条第8项对行政机关及时公开慈善组织及个人处罚结果作出特别规定,该要求具有充分理据推及所有接受捐赠的社会公益组织。

[36] 参见龚强、张一林、余建宇:《激励、信息与食品安全规制》,《经济研究》2013年第3期,第140页。

[37] 参见江世银:《论信息不对称条件下的消费信贷市场》,《经济研究》2000年第6期,第19页。

权重,而不应该径自公开全部行政处罚决定。概言之,不考虑违法行为的性质与严重程度的公开方案应当摒弃。

2. 社会影响更大的自然人类型

在以下情形中,相对人虽然为自然人身份,但职业属性使其相当于特殊类型的市场主体。因此如果违法行为发生在其职业领域,那么自然人在行政处罚决定公开方面也应当承担与法人相类似的容忍义务。

其一,上述“社会影响更大的法人”的法定代表人、高级管理人员。当行政处罚决定与自然人职业身份高度相关时,那么享有更重要的职业权力、承担更重要的职业责任的自然人须接受更高层次的公众监督,其处罚决定公开与否对于潜在交易者的理性决策至关重要。

其二,具有特殊信誉、资质的从业人员。针对从事公共服务、市场中介类服务或者其他与公共利益密切相关职业的从业人员而言,其职业违法行为所对应的行政处罚决定具有更强的公开理据。尤其当处罚决定可以表征从业人员在从业条件、职业信誉与职业技能等方面存在较大瑕疵时,相关信息应予披露。

此外不可忽视的是,“名人”行政处罚决定公开面临更大的裁量困境。“名人”不应直接被认为须在处罚决定公开中负担更大的容忍义务,否则将广泛出现声誉损害后果远超比例原则限度的情形。

其一,名人行政处罚决定公开的表层难题在于名人的隐私权、名誉权与公众知情权之间的冲突,该冲突可以通过上述“职业身份”标准来解决。如果一项行政处罚决定所制裁的是以职业身份出现、从事商业活动、作为市场主体的“名人”,那么公众知情权应当得到更大程度上的保障,避免“名人”利用其影响力欺骗更多的公众。反之,如果一项行政处罚决定所制裁的是作为社会生活主体的“名人”,公开则应当更加审慎。

其二,名人行政处罚决定公开的深层难题在于如何确保威慑达到恰当程度,行政机关须通过更加精细化的设计来确保威慑程度的合理性。^[38]“名人”的核心特征在于其声誉资本积累丰厚,处罚决定公开的实际效果也极易走向严厉的极端。但在这一特殊语境下,财产罚等其他处罚种类的制裁效果可谓“九牛一毛”,因此不公开的倾向又将大幅增加违法者的侥幸心理,对社会造成不良示范。威慑的两极促使行政机关须更明确地区分偶发与累犯、一般与严重,将处罚决定公开作为严重违法与反复违法的“后摄”威慑手段,以此确保违法成本构成合理威慑。

(二)“违法行为客体”维度

从经济规制与社会规制并重的理念出发,很难得出部分违法客体明显更具社会影响的结论。换言之,不管违法行为是侵犯自然人人身权利还是财产权利,破坏社会秩序抑或市场秩序,其社会危害性只能在结合违法行为严重程度的前提下才能加以判断。但是“违法行为客体”维度仍然具有较大价值,从声誉信息传播的客观规律来观察,可以较为

[38] 有研究者指出,鉴于行政处罚适用于未达到刑罚程度的违法行为,其核心目标应当是“对不遵守行政义务者提出警告以避免再犯”,而非对违法者施加报应或谴责。由此延展至行政处罚决定公开,其核心制度目标亦不应为增加报应。参见谭冰霖:《行政罚款设定的威慑逻辑及其体系化》,《环球法律评论》2021年第2期,第24页。

通顺地总结出以下违法行为的公开理据更为充分。

其一,故意破坏市场秩序的违法行为。在违法行为客体为市场秩序的情形下,违法行为往往直接违背诚实信用原则,以各种带有弄虚作假、欺骗性质的形式出现,更加适配减弱相对人信誉的规制工具,公开即为其中最重要的手段。^[39]相反,在违法行为客体为社会秩序的情形下,违法行为性质与降低相对人社会评价之间的适配度则较低。值得注意的是,晚近在治安管理、交通管理等社会管理领域,出现了既有法定制裁手段难以产生有效威慑的难题,于是行政机关将不同形式的处罚决定公开作为加强执法效果的创新手段。但这很容易将相对人精神压力升至极高的位置,不恰当地致使其他更能体现“处罚与教育相结合”的执法工具难有用武之地。因此行政机关应当进一步探索逐步增强相对人心理成本的执法工具,尽量避免直接采用减损相对人名誉的手段。

其二,影响群体众多或侵犯弱势群体权益的违法行为。部分违法行为侵害对象群体众多,例如作为假冒伪劣商品消费者的受害人极有可能呈现广泛、分散而不确定的特征。行政机关不仅应当在更大程度上回应公众知情权,还应当加强风险沟通与交流,经由权威而客观的信息避免谣言、误解与恐慌。^[40]类似地,当违法行为侵害对象为老年人、残疾人或儿童等弱势群体时,违法者主观恶性大、可信程度低,违法事实更易引发广泛的社会恐慌情绪,同样需要更加全面而及时的信息公开。

其三,在处罚前已然具备“一定社会影响”的违法行为。部分违法行为的首次公开并非源于监管部门的违法事实公布,而是源于自身、利害关系人、媒体、公众的披露与曝光,行政机关在违法行为线索公布于众之后才介入执法过程。在违法行为已经引发舆论关注的背景下,行政机关具有及时发布权威信息、阻却谣言并回应公众关切的更高义务,补强了后续行政处罚决定公开的理据。

(三)“违法行为严重程度”维度

通常情况下,严重违法行为必然能够产生相较于轻微违法行为、一般违法行为而言更大的社会影响,因此“违法行为严重程度”维度在行政裁量中扮演核心角色。对于何为“情节严重”,行政主体须对国家利益、公共利益和他人合法权益所受损害后果的严重程度进行综合考量,但这显然并非在行政处罚决定公开环节才首次面临的问题。相反,这是在处罚决定过程中就必须予以明确判断的。于是,目前的行政处罚决定公开方案实质上转化为通过行政处罚程序与结果反推其是否具有社会影响。其最新的经典表述为2021年《市场监督管理行政处罚信息公示规定》第2条,公开范围覆盖绝大多数以普通程序作出的处罚决定,亦即从程序角度仅排除适用简易程序的处罚决定、从实体角度仅排除警告的处罚种类。

然而该方案明显不合理,是对“具有一定社会影响”的曲解。其症结在于简易程序、警告虽可彰显违法情节之轻微,但其他程序、其他处罚种类却无法表征违法情节之严重。即便是相较于普通程序而言更为正式的听证程序,也无法与处罚决定具有一定社会影响

[39] See Kishanthi Parella, Reputational Regulation, 67 *Duke Law Journal* 907, 914 (2018).

[40] 参见沈岷:《风险交流的软法构建》,《清华法学》2015年第9期,第47页。

确立必然联系。这是由于听证程序的初衷是加强相对人面临较重处罚决定时的程序性保障,而有限公开条款的目标为保护相对人免受不必要的“污名”困扰,两个制度所理解的“较重”存在天然分歧。鉴此,在认可排除简易程序、警告处罚种类的前提下,笔者尝试进一步甄别符合“具有一定社会影响”标准的情形。

其一,声誉罚的处罚决定不具有保密可能性。在目前法律仍将“通报批评”作为轻微处罚决定的前提下,经由通报批评向社会公开的行政处罚决定不应通过明显超过原有形式、载体的方式公开,否则将与“具有一定社会影响”标准产生无法调和的矛盾。

其二,针对涉及财产罚的处罚决定,“较大数额”是判断违法行为是否严重的关键标尺。然而,究竟何为“较大数额”在不同语境下的判断标准差距极大,例如财政部将 200 万元作为排除企业政府采购资格的“较大数额罚款”门槛,^[41]将 10 万元作为法人或者其他组织适用听证程序的“较大数额罚款”底线要求。^[42]在处罚决定公开语境下的“较大数额”罚款,不宜参照为保障相对人程序性权利所设定的较低标准,而应参照为保护相对人经营自由所设定的较高标准。这是由于从阻却违法者交易机会、预防市场风险的目标出发,如果政府将一定数额理解为判断相对人不具备交易所需诚信度的准据,那么该信息具有充分的必要性传递给公众;反之,过低的公开门槛则合理性存疑。鉴于不同领域差异极大,行政机关应当在充分考察本领域具体情况的前提下划定合理的较大数额判断基准。

其三,资格罚与行为罚可以表征相对人在相应领域违法情节严重,不被信任的程度达到较大程度。一方面,资格罚与行为罚均为针对严重违法行为的处罚种类,公开理据更强;另一方面,公开本身也是资格罚与行为罚的处罚决定获得有效履行的必要保障,保密反而会为其执行造成不必要的障碍。^[43]因此,资格罚与行为罚的处罚决定通常应予公开。

其四,人身罚的处罚决定原则上不应公开。由于行政处罚所针对的违法行为必然未达致刑罚程度,即便是 15 日的顶格行政拘留决定也难以直接被认定为“具有一定社会影响”。因此,回溯“违法行为主体”维度中针对自然人隐私与名誉予以更严格保护的要求,行政机关对于人身罚的处罚决定应当更加偏重于不予公开。

概言之,结合法规范的羁束性要求与上述裁量基准,确定处罚决定公开与否的步骤如下:

1. 审查该处罚决定是否属于《政府信息公开条例》第 14 条规定的国家秘密、公开后将危害国家安全的信息以及第 15 条规定的涉及商业秘密和个人隐私信息;相对人是否为未成年人。^[44]

2. 如不属于上述不予公开信息,考察其是否为通过简易程序作出的或者为警告处罚决定的显著轻微处罚决定。

[41] 参见《财政部关于〈中华人民共和国政府采购法实施条例〉第 19 条第 1 款“较大数额罚款”具体适用问题的意见》(财库[2022]3 号)。

[42] 参见《财政行政处罚听证实施办法》(中华人民共和国财政部令 2021 年第 109 号)第 6 条第 2 款。

[43] 目前已有规范将资格罚、行为罚与行政处罚决定公开直接联结,例如《基本医疗卫生与健康促进法》第 103 条。

[44] 根据《刑事诉讼法》《未成年人保护法》和《预防未成年人犯罪法》的规定,未成年人刑事犯罪记录尚且原则上应予封存,行政处罚决定更是不具备公开理据。类似规定参见《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》(上海市人民政府令 2015 年第 36 号)第 8 条。

3. 如前述情形均不存在,参照“违法行为主体—违法行为客体—违法行为严重程度”三维裁量框架,结合本领域实践对处罚决定应否公开进行裁量。如果三者均提示处罚决定具有公开必要性,那么行政机关应予公开;如果三个维度的判断结果出现冲突性结论,则以“违法行为严重程度”维度的事实为判断准据。通常而言,行政机关在裁量公开与否的过程中须听取相对人的陈述和申辩。

4. 如行政机关决定公开处罚决定,那么应当同时确定公开的形式与载体。公开应当以通过政府网站的客观信息呈现为基本样态,如果明显超过其强度,行政机关的审慎程度亦应显著提高。如果暂缓公开不会对公共利益造成急迫风险,但公开后果却可预计地将对相对人产生较大的负面影响,处罚决定可予暂缓公开。

五 结 语

行政规制的固有悖论之一在于,过于严格的规制工具将反而导致规制不足与失败,解决问题的方案最终成为问题本身。^[45] 这适用于处罚决定公开恰如其分:在部分情境下它明显不合比例地给相对人造成难以磨灭的负面影响,漫无边际的转载甚至有可能构建永恒的档案记录——“大数据技术的发展颠覆了以往人类健忘的生理机制,并将社会设置为记忆模式”。^[46] 因此即便它是解决信息不对称、不充分的最直接方案,也应当对其进行有效的法律控制。

第48条作为对处罚决定公开进行法律控制的一般性条款,传递了立法机关希冀在保护相对人名誉、保证行政机关效率、促进公众有效利用公开信息之间寻求平衡的强烈信号。然而迟迟未展开的法律解释工作却使得有限公开规则极难落地,现行有效的法规范之间冲突频仍。“具有一定社会影响”标准自写入修订后的《政府信息公开条例》已四年有余,难以经由进入更高层级的立法而自动获得遵从。对此,本文尝试以第48条为基础对庞杂的规则进行清理,建构“违法主体—违法行为侵害的客体与对象—违法行为严重程度”三阶分析框架,倡导有限公开规则与客观呈现公开内容、限制公开载体与方式、适当予以暂缓公开等一系列审慎公开规则实现衔接与联动。

在规制改革的整体布局中,作为反映相对人既往表现的核心信息,行政处罚决定已经成为事中事后监管体系有效运转的基础元素。^[47] 只有先解决处罚决定如何公开的问题,那些以行政处罚信息为基础的数字化监管手段才有可能找到兼顾公平与效率的发展路径,全面体现以人为本的人文主义精神。^[48]

[本文为作者主持的2021年度国家社会科学基金青年项目“声誉制裁在行政法中的体系定位与法治完善研究”(21CFX066)的研究成果。]

[45] 参见[美]凯斯·R. 桑斯坦著:《权利革命之后:重塑规制国》,钟瑞华译,中国人民大学出版社2008年版,第120页。

[46] 郑日强:《强化与变异:网络社会中的“全景敞视”》,《社会学评论》2015年第4期,第83页。

[47] 参见卢超:《事中事后监管改革:理论、实践及反思》,《中外法学》2020年第3期,第785页。

[48] 参见章剑生:《数字化时代政府治理手段的变革》,《浙江社会科学》2022年第1期,第53页。

[**Abstract**] Disclosure of administrative penalty decisions refers to the public disclosure of government information related to administrative penalty decisions made by administrative organs against administrative counterparts with the degree of disclosure reaching the standard that administrative counterparts can be identified by the public. Article 48 Paragraph 1 of the Law on Administrative Penalty (as revised in 2021) stipulates that “decisions on administrative penalties that have certain social influence shall be made public in accordance with law”, thereby clearly setting out the rule of the limited disclosure of administrative penalty decisions. By adopting the standard set out in Article 20 Paragraph 6 of the Regulations on the Disclosure of Government (as revised in 2019), it realizes the unity of “general law” in the fields of administrative penalty and government information disclosure. However, various hierarchical norms that focus on government information disclosure, reputation sanctions and credit regulation still take “disclosure as the norm and non-disclosure as the exception”, and the limited disclosure rule is brushed aside. Administrative penalty decisions have three attributes: government information, public credit information and negative information, all of which have a natural tendency to expand the scope of disclosure. Meanwhile, the rules on timely disclosure and multi-channel disclosure have formed a strong support system for the rule of extensive disclosure. Against such a background, it is difficult for the limited disclosure rule, which lacks clarity, to counteract the existing rules, which operate almost automatically. The orderly review of relevant legal norms should be based on Article 48, following its original intention of moderation and balance as well as the requirements of the principle of proportionality, so as to balance the reputation interests of the individual with the public interest of achieving regulatory goals and eliminate norms that apparently contradict the rule of limited disclosure. Specifically, administrative organs can take the three-level administrative discretion model of “the subject of the illegal act - the object of the illegal act - the severity of the illegal act” as a reference to determine whether an administrative penalty decision should be made public in light of the specific regulatory situation, so as to correct the widespread deviation of practice from the standard of “only disclosing decisions on administrative penalties that have certain social influence”. An administrative penalty decision should be disclosed if all the above-mentioned three dimensions suggest that there is a necessity to do so. If the results of judgments based on the three dimensions conflict with each other, then the “severity of the illegal act” should be the decisive criterion for the determination. In the process of exercising administrative discretion, an administrative organ should listen to the statements and arguments of the administrative counterpart, rather than making the determination through automated administrative procedure. The limited disclosure rule should also be supported by other prudent disclosure rules, such as those on objective presentation of the disclosure content, limitation on the disclosure channels and appropriate suspension of disclosure.

(责任编辑:田 夫)