

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.004

欢迎按以下格式引用:白云锋.行政黑名单制度的法律属性及其可诉性——基于规范结构的实证分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2025(1):259-271. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.004.



Citation Format: BAI Yunfeng. The legal nature of administrative blacklist system and its justiciability: Empirical analysis based on normative structure[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(1): 259-271. Doi: 10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.05.004.

行政黑名单制度的 法律属性及其可诉性 ——基于规范结构的实证分析

白云锋

(南京大学法学院,江苏 南京 210093)

摘要:近年来,在行政审批制度改革、突发事件应对与建立诚信社会的背景下,起源于英国教育领域惩罚不端行为学生的“黑名单”制度开始在我国行政管理领域被广泛运用。行政黑名单制度虽然对于提高政府风险预防能力、增强执法联动性等具有积极意义,但也会对被记入黑名单的行政相对人权益产生负面影响。如果行政相对人认为被列入黑名单等行为侵犯自身的合法权益,是否可以对此提起行政诉讼以追究行政机关及其公职人员违法行政的责任,成为关键问题。这一问题取决于对行政黑名单制度性质的认定。从实证法角度考察,行政黑名单制度具有“单一黑名单型”“黑名单+公开型”“黑名单+直接惩戒型”“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+联合惩戒型”“黑名单+独立惩戒型”六种规范内在结构,存在“基于黑名单行为本身的效果实现”“基于黑名单直接触发的惩戒行为的效果实现”与“基于黑名单间接附加的惩戒行为的效果实现”三种外在效果实现结构。行政黑名单行为是否可诉,首先需要判断行为是否属于《行政诉讼法》规定的受案范围。对于不属于明确列举受案范围的行政黑名单行为,还需要实质判断其是否对行政相对人权益“不产生实际影响”。具体而言,“单一黑名单型”行为不具有外部效果,属于内部行政行为,不可诉;“黑名单+公开型”行为会对相对人权益产生事实上的影响,可诉;“黑名单+直接惩戒型”行为具有行政法上的意思表示内容,属于具体行政行为,可诉;“黑名单+间接惩戒型”和“黑名单+联合惩戒型”行为中的黑名单属于后续惩戒行为的事实要件,被单独公开后可诉,未被单独公开则仅具有诉惩戒行为之时的附带可诉性。在自然危险与自反性风险交织的高度复杂社会背景下,行政机关基于现实执法需求、信息技术基础与改革创新动力,会自主创设与运用新型规制工具。对于复

基金项目:国家社会科学基金青年项目“应急行政中行政法律责任的追究与豁免问题研究”(22CFX057)

作者简介:白云锋,南京大学法学院,Email: baiyunfeng@nju.edu.cn。

杂行政事务管理中的新型信用规制工具,必须在厘清其实然状态的基础上,为其构建具有针对性的法治约束框架。唯有如此,以行政黑名单为代表的信用规制工具才能在法治的轨道上发挥预期功能。

关键词: 风险治理;信用监管;行政黑名单;信用码;实证分析;行政诉讼;行政责任

中图分类号: D912.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-5831(2025)01-0259-13

一、问题的提出

2014年,国务院印发《社会信用体系建设规划纲要》(以下简称《纲要》),《纲要》明确表示“在现有行政处罚措施的基础上,健全失信惩戒制度,建立各行业黑名单制度和市场退出机制”。近年来,在行政审批制度改革、建立诚信社会的背景下,起源于英国教育领域惩罚不端行为学生的“黑名单”制度^[1]开始在我国行政管理领域被广泛运用。在当下应对突发事件的行政实践中,借助网络信息技术,信用惩戒措施的潜能更是被进一步释放^①。许多行政机关通过政府规章、行政规范性文件在诸多行政管理领域大力倡导并建立行政黑名单制度。一方面,行政黑名单制度对于提高政府风险预防能力^[2]、增强执法联动性^[3]、加强执法威慑力与建立诚信社会^[4]等具有积极意义。但另一方面,行政黑名单制度也会对被记入黑名单的相对人权益产生负面影响^[5]。尤其是在紧急情况应对的行政实践中,以不当联结赋码行为进行联合惩戒,更是引起社会对公民权益普遍限制的广泛担忧^[6]。在法治语境下,其必然引发的问题是:如果行政相对人认为被列入黑名单等行为侵犯自身的合法权益,应该如何救济?行政相对人是否可以对此提起行政诉讼以追究行政机关及其公职人员责任?

众所周知,我国行政诉讼法划定了行政诉讼的受案范围,仅限定的行政行为方可受案。探讨行政黑名单制度的可诉性问题,必须首先明确行政黑名单行为的法律属性。而关于行政黑名单行为的法律属性,学界存在较大争论。总体看,现有关于行政黑名单法律属性的认识可以归纳为单一性质说和复合性质说。单一性质说主要是直接将行政黑名单制度定性为某种单一的行政机关行为性质。如有研究认为行政黑名单属于一种行政处罚措施^[7],还有研究认为行政黑名单属于一种间接行政强制措施^[8]。复合性质说者则认为,行政黑名单非仅具有一种法律属性^[9],而是在不同的情形下具有不同属性^[10]。根据分类角度的不同,相关学说又可以细分为依据横向类别展开的横向复合性质说和依据纵向过程展开的纵向复合性质说。前者典型如根据监管功能将行政黑名单定位为信用信息共享制度、信用体系培育制度和信用法律责任差异化制度^[11]。后者典型如基于行政过程展开的多阶段性质说。其将行政黑名单定位为由“拟列入行为”“列入行为”“公布行为”“惩戒行为”四种过程行为组成的复合型行政活动方式,认为各个阶段具有不同的行为性质,并且每个阶段的性质都属于行政黑名单制度的属性之一^[12]。纵观各种观点,从理论上先行对黑名单进行概念、特征、功能维度的界定,并据以推演判

①于北大法宝中央法规数据库(<https://www.pkulaw.com/>)以“黑名单”为全文关键词进行检索,在“突发事件”专题分类下,可得现行有效相关“中央法规”47件(包括部门规范性文件8件,部门工作文件39件),为各专题数量之最。于北大法宝地方法规数据库(<https://www.pkulaw.com/>)以“黑名单”为全文关键词进行检索,在“突发事件”专题分类下,可得现行有效相关“地方法规”1248件(包括地方规范性文件405件、地方司法文件2件、地方工作文件1248件),为各专题数量之最。另参见:王晓淑《突发公共卫生事件中信用评价的运行样态及其完善思路》(《行政法学研究》2021年第6期157-165页)。

断其行为性质者居多,而少有立基于实证规范维度的探讨。这导致相关研究结论缺乏面向现实的解释力^②。

行政黑名单制度是一种制度创设,虽尚无法律层面的直接规定,但实践运行已有不少政府规章、地方性法规作为指导。“一个规范如果通过立法程序而合法化”,“就构成有效的客观法”^[13]。实证规范或是对实践的总结反映,表征着行政黑名单制度在过去或当下的实践中是什么;或是对实践的指导完善,代表着行政黑名单制度在将来的实践中会是什么。是以,笔者认为要认识法律上真正的行政黑名单制度,必须从实证规范出发,发掘行政黑名单制度所具有的规范结构。这些规范结构指向的是行政黑名单行为的实践结构,据此,我们才能分辨实践中已经发生或将要发生的行政黑名单行为的真实样态,进而分析判断其法律属性与可诉性问题。

二、行政黑名单制度规范结构的考察

(一) 基于法规范内在表达结构的类型梳理

基于以上目的,笔者于北大法宝数据库以“黑名单”为关键词进行检索,得到现行有效法律 0 件、行政法规 1 件、部门规章 25 件、地方性法规 40 件、自治条例和单行条例 4 件、地方政府规章 43 件^③。“尽管规制总体上是一种中央政府的行为,但其实施则由地方政府完成”^[14]。在目前行政黑名单法律层级规范缺位的情况下,这些规范作为法源意义上的法是最能表征行政黑名单规范结构的制度渊源。借助规范内在表达结构与规范外在效果实现结构的分析框架,笔者对以上规范进行了梳理,发现行政黑名单制度存在以下几类常见的规范内在结构。

1. 单一黑名单型

本类规范结构通常表现为规范仅建立黑名单制度,以单一的列入黑名单行为作为对行政相对人行为的记录或威慑,不再施加其他任何惩戒措施。其规范表述往往是:将实施特定行为的行政相对人列入黑名单。如交通运输部《公路建设项目代建管理办法》^④第 25 条规定“对违法违规、扰乱代建市场秩序或者违反本办法第 20 条规定的代建单位,列入黑名单”。国家安全生产监督管理总局(现并入应急管理部)《建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法》^⑤第 30 条规定,安全生产监督管理部门应当对建设单位开展建设项目职业病防护设施“三同时”情况进行监督检查,“对违法行为情节严重的,应当按照规定纳入安全生产不良记录‘黑名单’管理”。众所周知,黑名单公开与否、公开的范围都与其惩处效力直接关联,列入黑名单行为并不直接关联公开行为,在规范未有明确授权行政机关将黑名单公开的,意味着行政机关不得当然将黑名单公开。需要注意的是,此处的公开特指对外部行政相对人、社会公众的公开。关于黑名单内容在行政机关内部信息共享的授权不向外部公开。如《昆明市烟花爆竹经营和燃放安全管理办法》^⑥第 13 条规定,“应急管理部门应当建立烟花爆竹安全生产信用信

②以基于行政过程论的研究结论为例,其将行为 A (行政黑名单)的所有状态均理想化分解为 a1-a2-a3 等若干阶段,赋予每个阶段不同的法律属性,并认为每个阶段的属性都属于 A 的属性。但基于实证规范结构的考察结果表明,某些情形下并不存在 a3 的阶段,也即行为 A 并不具有 a3 阶段的属性;某些情形下惩戒行为虽然事实上接于行政黑名单制度后但却是独立的行为 B,表面上是 a1-a2-a3 过程,但实质上却构成 a1-a2、B 过程,即行为 B 事实上在行政过程中并非行为的 a3 阶段,行为 B 的属性就并非行为 A 行政黑名单的属性。

③检索数据库:北大法宝(<https://www.pkulaw.com/>),最后检索日期:2024 年 12 月 10 日。

④参见:《公路建设项目代建管理办法》,2015 年 5 月 4 日中华人民共和国交通运输部第 5 次部务会议通过。

⑤参见:《建设项目职业病防护设施“三同时”监督管理办法》,2017 年 1 月 10 日中华人民共和国国家安全生产监督管理总局第 1 次局长办公会议通过。

⑥参见:《昆明市烟花爆竹经营和燃放安全管理办法》,2021 年 1 月 20 日昆明市第十四届人民政府第 78 次常务会议通过。

息库和信息运用共享制度,如实记录烟花爆竹经营单位的许可登记、诚信经营、安全生产违法行为等信息,实施信用信息抄告和黑名单管理制度。”在没有明确对外公开授权的情况下,此处的“信用信息抄告和黑名单管理制度”仅应该被认定为关于行政机关内部信息共享的授权^⑦。

2. 黑名单+公开型

这类规范结构将实施特定行为的行政相对人列入黑名单之后,还明确规定行政机关应将行政黑名单进行公开(公示、公告或曝光等)。其规范结构为:将实施特定行为的行政相对人,列入黑名单并进行公开等。如《黑河市区市容和环境卫生管理条例》^⑧第64条规定,“市容环境卫生主管部门应当将拒不改正违法行为、拒不履行行政处罚决定和屡次实施违法行为的单位和个人列入黑名单,并向社会曝光”。《杭州市生态文明建设促进条例》^⑨第47条规定,“将严重破坏生态环境的企业事业单位和其他生产经营者列入黑名单并向社会公开”。前文已述,黑名单公开的范围与其惩戒效力直接关联,行政机关必须按照规范规定的黑名单公开方式、范围进行公开行为。另外,必须明确的是,在规范未赋予行政机关以黑名单为依据做出其他惩戒措施的情况下,意味着行政机关无权根据黑名单直接对相对人进行后续惩戒。

3. 黑名单+直接惩戒型

这类规范结构把相对人列入黑名单之后,还明确规定行政黑名单直接触发的现实法律效果。其规范结构一般表述为:将特定行为的行政相对人列入黑名单,并对其(直接)给予某种惩罚。如农业农村部《远洋渔业管理规定》^⑩第34条规定,“对重大安全生产责任事故负主要责任”等情形的“企业主要管理人员、项目负责人和船长,纳入远洋渔业从业人员‘黑名单’管理。纳入远洋渔业从业人员‘黑名单’的企业主要管理人员、项目负责人,3年内不得在远洋渔业企业担任主要管理人员或项目负责人。”《甘肃省食品小作坊小经营店小摊点监督管理条例》^⑪第36条规定,“列入黑名单的食品小作坊、小经营店和小摊点负责人,三年内不得从事食品生产经营活动”。《贵州省大扶贫条例》^⑫第89条规定,相对人“弄虚作假,骗取扶贫政策待遇的,由有关部门列入诚信黑名单进行管理并取消其受助资格”。根据黑名单所直接触发的惩罚行为的不同,其一般又分为“黑名单+行为罚型”“黑名单+财产罚型”“黑名单+其他负担行为型”。以权益是否现实获得为标准,其又可以进一步提炼为“黑名单+已有权益剥夺型”与“黑名单+将来权益限制型”。

4. 黑名单+间接惩戒型

这类规范结构把相关行为相对人列入黑名单之后,还规定有关机关可依法对被列入黑名单者在市场准入资格、市场等级资质、行政给付资格等方面进行限制或剥夺。其规范表述往往是:将特定行为的行政相对人列入黑名单,并由相关单位在相关领域依法进行某种权益限制或剥夺。如《武汉市交通建设工程质量和安全生产监督管理办法》^⑬第34条规定,“交通建设工程质量和安全生产监督管理部门

⑦行政机关内部信息共享实质上涉及行政机关之间职权的分配与转移,也应该遵守职权法定原则。参见:王锡锌《政务数据汇集的风险及其法律控制》(《华东政法大学学报》2024年第3期23-38页)。

⑧参见:《黑河市区市容和环境卫生管理条例》,2017年8月25日黑河市区第六届人民代表大会常务委员会第四次会议通过。

⑨参见:《杭州市生态文明建设促进条例》,2015年12月25日杭州市第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过。

⑩参见:《远洋渔业管理规定》,中华人民共和国农业农村部2019年第12次常务会议通过。

⑪参见:《甘肃省食品小作坊小经营店小摊点监督管理条例》,2020年12月3日甘肃省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订通过。

⑫参见:《贵州省大扶贫条例》,2016年9月30日贵州省第十二届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过。

⑬参见:《武汉市交通建设工程质量和安全生产监督管理办法》,2021年3月23日武汉市人民政府令第308号第二次修订通过。

应当建立信用管理体系和诚信档案制度”,“将有不良信用记录的从业单位和从业人员纳入‘黑名单’,依法限制其参与本市交通建设工程建设活动”。《襄阳市防控和查处违法建设办法》^⑭第13条规定,“建立‘黑名单’制度,对从事违法建设的建设、施工、设计、监理等单位,纳入不良信用记录,在其参加各级政府及相关部门组织的评优评先时严格把关,提出具体意见”。本类规范看似与前一规范构造未有明显区别,都规定了黑名单之后的惩罚行为,但本质上二者并不相同。“黑名单+直接惩戒型”中列入黑名单的行为本身即意味着一种必然而明确的惩罚,而“黑名单+间接惩戒型”并没有规定列入黑名单直接明确的法律效果,仅是规定行政机关可以依法对被列入黑名单者实施下一步的权益限制或剥夺行为。由于黑名单本身并不是法律,这意味着下一步惩罚行为的最终法律效果需要另有依据、另行判断并独立做出,而非由黑名单直接触发。

5. 黑名单+联合惩戒型

这类规范除规定将实施相关行为相对人列入黑名单外,还笼统规定由相关单位对黑名单对象进行联合惩戒。其表述往往是,建立黑名单制度,对被列入黑名单者,由有关单位进行联合惩戒。如《呼和浩特市道路旅客运输安全管理办法》^⑮第44条规定,“建立道路旅客运输企业、客运站以及有关负责人‘黑名单’制度,通报新闻媒体、银行、铁路、航空、住房等有关部门,开展联合惩戒”。《陕西省电梯安全监督管理办法》^⑯第8条规定,“电梯安全监督管理部门应当建立电梯安全诚信‘红名单’和失信‘黑名单’管理制度”,“对电梯生产、使用、维护保养、检验检测等过程中列入名单的单位,实施守信联合激励和失信联合惩戒措施”。《福州市公共信用信息管理暂行办法》^⑰第30条规定,“对失信‘黑名单’的自然人、法人和其他组织,在市场监管和公共服务的市场准入、资质认定、行政审批、政策扶持等方面实施信用分类管理,结合监管对象的失信类别和程度,实施跨行业、跨部门、跨地区的联合惩戒措施”。本类型也在黑名单之外附加了其他后续惩戒制度,但相对于前几类而言,本类型规定非常概括,并没有规定行政机关依据黑名单可以对行政相对人进行哪些方面、哪些领域的权益限制或剥夺。本质上,这导致黑名单呈现出完全“开源”的效果,行政相对人但凡被列入黑名单,即可能面临各方面的权益限制或剥夺。

6. 黑名单+独立惩戒型

这类规范构造的特点在于,行政机关对相关行为人同时采取黑名单管理措施和其他惩罚措施。其规范表述往往是,对实施特定行为的行政相对人进行惩罚并列入黑名单管理。此时,其他惩罚措施并非直接也非间接依据黑名单作出,而是与黑名单行为完全独立。如《西藏自治区生态环境保护监督管理办法》^⑱第28条规定,工矿企业“擅自拆除、闲置、不正常使用环境污染治理设施的,由环境保护主管部门依法给予处罚并将其列入黑名单”。国家发展和改革委员会《电力安全生产监督管理办法》^⑲第34条规定,“电力企业发生电力安全事件后,存在下列情况之一的,国家能源局及其派出机构可以责令限期改正,逾期不改正的应当将其列入安全生产不良信用记录和安全生产诚信‘黑名单’,并处以1万元以下的罚款”。此时处罚行为只是与黑名单并列的惩处类型,与黑名单并无触发

^⑭参见:《襄阳市防控和查处违法建设办法》,2017年12月15日襄阳市人民政府常务会议通过。

^⑮参见:《呼和浩特市道路旅客运输安全管理办法》,2018年2月8日呼和浩特市人民政府第3次常务会议通过。

^⑯参见:《陕西省电梯安全监督管理办法》,陕西省政府2017年第22次常务会议通过。

^⑰参见:《福州市公共信用信息管理暂行办法》,2017年11月6日福州市政府第32次常务会议通过。

^⑱参见:《西藏自治区生态环境保护监督管理办法》,2013年7月21日西藏自治区人民政府第9次常务会议通过。

^⑲参见:《电力安全生产监督管理办法》,2015年2月17日中华人民共和国国家发展改革委令21号公布。

或做出的依据关系。

(二) 基于法规范外在效果实现结构的类型归纳

以上的梳理呈现了行政黑名单制度在法规范层面各种内在的制度构造,而其法律属性为何,则需进一步对这些构造类型进行规范效果层面的考察^[15]。如果不同构造类型对于行政相对人的效果实现机制相同,则它们虽然事实表述不同,但在法律层面,应属于同一性质的制度。而如果表述雷同,但实现机制有异,则应属不同性质的制度。经过对规范外在效果实现机制的分析,可以发现,以上六类行政黑名单规范结构存在着三种外在效果实现机制。

1. 基于黑名单行为本身的效果实现

基于黑名单行为本身的效果实现机制,即法律对违法违规、失信等负面行为的记录、评价与惩戒,只通过列入黑名单行为本身实现,而不再触发或附加他类惩罚行为。“黑名单+告知相对人型”“黑名单+社会公示型”均属此类。

(1)“单一黑名单型”规范效果的实现机制。前已言及,根据不公开前提下行政机关内部的信息记录形态,“单一黑名单型”可进一步被细化为“黑名单+机关内部记录型”“黑名单+单位共享型”。如果行政机关仅将相关行为人列入黑名单,作为本机关内部信息使用或共享给相关机关作为内部信息使用,完全不对外发布,此时行政黑名单是缺乏外部效果的。其实列入黑名单的行为,仅具有内部信息记录的作用。

(2)“黑名单+公开型”规范效果的实现机制。根据公开的范围不同,“黑名单+公开型”可进一步被细化为“黑名单+告知相对人型”“黑名单+社会公示型”。对于前者,其将列入黑名单行为告知相对人(且仅告知相对人),会对相对人产生道德压力或行为警告的作用。这一作用是相关法规范制定此类行政黑名单制度所达成的效果,但规范仅规定列入黑名单,并未规定要实行其他更严厉的惩戒,那么这(对相对人的警告)也将是此类黑名单规范所达成的全部效果。对于“黑名单+社会公示型”结构而言,此时相对人因为违法违规失信等“负面行为”被列入黑名单的事实被其他主体知晓。首先,这会给相对人带来外界的舆论压力,这是公开所形成的外在效果之一。其次,虽然在此种模式下规范并未赋予公权力主体根据黑名单的法律惩戒措施,但与相对人“负面行为”存在利害关系的私主体,完全可能因为相对人被列入黑名单的行为对其做出市场行为中“趋利避害”的理性选择。此时,黑名单由向相对人警告扩大为向社会发出警示,这类似于德国的公共警告制度^[16]。显而易见,无论是“黑名单+告知相对人型”,还是“黑名单+社会公示型”,其外在效果实现均未借助其他惩戒措施,而仅由列入并公开黑名单行为本身产生。

2. 基于黑名单与其触发的惩戒行为的效果实现

此类规范的效果不是以(或不是仅以)黑名单本身所形成的行为警告、警示约束等为实现机制,而是将连带触发对被列入黑名单者警告、警示之外的其他惩戒措施。该类机制由“黑名单+直接惩戒型”结构所具有。如前例《珠海经济特区政府投资项目管理条例》第42条“列入失信黑名单,禁止其3年内负责政府投资项目的管理工作”之规定,其规范结构表明,只要一旦被列入黑名单,就必然直接触发黑名单警示之外的一种具体惩戒措施。其间的规范实现机制在于黑名单本身既承载了警告、警示功能,又同时直接承载了所列明的其他具体惩罚措施的惩戒功能。黑名单行为做出即代表惩戒措施的确定,而无需另外考量是否以及如何惩戒。本质上,其外在效果是基于黑名单以及法律规定的黑名单所触发的惩戒措施而实现的。

3. 基于黑名单与其附加惩戒行为的效果实现

基于黑名单与其附加行为的法效果实现机制,意指在黑名单之外再规定依据黑名单实施其他惩戒措施,以更大程度地实现对相对人的威慑或约束。“黑名单+间接惩戒型”与“黑名单+联合惩戒型”本质上均属于此类。

(1)“黑名单+间接惩戒型”规范效果的实现机制。“黑名单+间接惩戒型”制度结构虽然规定了黑名单后续的惩戒,但因并未明确规定具体惩戒措施,所以并不构成行政机关直接惩戒的权力。依法行政原则下,后续的具体惩戒措施需由其他规范进行具体明确的授权。此处“黑名单+间接惩戒型”规范中的后续惩戒措施并不属于黑名单本身包含的内容与效果,黑名单只是作为后续惩戒措施的依据或判断要件之一。进言之,黑名单除了公开后的警告、警示效果之外,其他法效果并非黑名单本身所具有。此时规范外在效果的实现是基于黑名单确定的声誉减损以及后续不确定的其他惩戒决定带来的威慑,即基于黑名单与其附加惩戒行为的规范效果实现机制。

(2)“黑名单+联合惩戒型”规范效果的实现机制。该类黑名单制度结构的威慑力在于,其不仅通过行政机关实施的黑名单行为本身对相对人在该机关管辖范围内的行为进行威慑,还将黑名单信息共享给其他机关,由其他机关根据黑名单进行各自管辖范围内的对相对人权益的限制或剥夺。此时的威慑不仅来自黑名单本身,还来自其他机关依据黑名单实施的行为。其外部效果实现机制,本质上与“黑名单+间接惩戒型”效果实现机制相同,均是基于黑名单与其附加惩戒行为的效果实现机制。

另外,对于“黑名单+独立惩戒型”结构而言,黑名单之外的惩戒行为并非由黑名单触发也并非依据黑名单做出,二者完全独立。惩戒效果来自二者各自的威慑或惩罚效应。其中,黑名单的实现机制依据具体规定的不同可能是前面三种实现机制中的任何一种。而独立的并惩行为则是依法独立做出,当行为要件完全满足时即可,且要件中无须一定有黑名单要件。如果说以上第二、第三种实现机制是一种惩戒效力范围的扩展,而此类实现机制则是一种惩戒措施效力的叠加。整体上,本类规范结构的效果实现是基于黑名单与其他完全独立惩戒行为的法效果实现,但由于其他的惩戒行为与黑名单不存在直接触发或依据关系,所以后续惩戒措施的任何法效果本质上与黑名单无关。严格意义上讲,其并不属于黑名单制度本身的规范效果实现类型,而只是属于以上三种黑名单制度的效果实现类型与其他惩罚行为效果实现类型的并存。

综上分析,行政黑名单制度存在三种规范外部效果实现机制:(1)基于黑名单行为本身的效果实现;(2)基于黑名单与其直接触发的惩戒行为的效果实现;(3)基于黑名单与其附加行为的效果实现。整体上,这三种效果实现机制在威慑力度上呈现出层层叠加的逻辑,但黑名单在其中承担的作用并非层层叠加的。这三种规范效果实现机制对于行政黑名单制度法律属性的判断将具有不同的影响。

三、基于规范结构的行政黑名单制度性质的认定

行政黑名单制度并非仅有单一标准化的构造,而是存在六种规范表达结构,以及基于这六种规范表达结构的三种规范效果实现结构。当下的行政黑名单实践依据这六种规范结构表达展开,根据这三种规范效果实现结构发生作用。这从根本上决定了行政黑名单制度存在着不同的法律属性状态。

首先,“黑名单+告知相对人型”与“黑名单+社会公示型”结构属于基于黑名单行为本身的外部效果实现类型。此时行政黑名单本身具有行为警告、舆论警示作用,部分论者认为该类警告、警示作用属于行政处罚中的声誉罚或曰精神罚^[17]。但本质上,不触发惩戒行为的行政黑名单本身并不属于行政处罚行为。原因在于行政机关单纯地将相对人身份及相关信息列入黑名单并公开的行为本身并不内含设定、变更或消灭相对人行政法上权利与义务的意思表示^[18]。记入并公开行政黑名单行为本身发生的诸如警告、警示等客观效果,并不是在行政黑名单中被确定的。行政黑名单本身只记录了一项事实,记录与公开行政黑名单的行为具有“列入与公开”的行为意思,但并不具有“设定、变更与消灭权利义务”的效果意思^[19]。所以,其只是行政事实行为。具体而言,本文以为其性质最接近行政监督行为。

行政监督行为“是指行政主体基于行政职权,依法对行政相对人是否遵守行政法规范和执行行政决定等情况做出的事实行为”^[20]。尤其是就守法监督而言,“其目的在于保证行政法规范得到普遍遵守,其后果往往是引起行政处理决定的做出”^[21]。行政黑名单制度对违法违规失信相对人的违法违规失信事实进行记录并公布,相当于行政监督决定,将对相对人产生警告,对社会发出警示,并有可能作为下一阶段具体行政行为的依据。其结构与行政监督行为耦合。因此,“单一黑名单型”与“黑名单+公开型”行政黑名单制度可归属于行政监督行为。另外,不公开的“单一黑名单型”结构仅具有内部信息记录的作用,所以只是内部行政行为。

其次,“黑名单+直接惩戒型”属于基于黑名单直接触发的惩戒行为的效果实现类型,行政相对人一旦被列入黑名单便意味着需要承受某种(些)具体的惩戒措施。此时惩戒措施及其效果似乎也是基于黑名单行为本身所发生的,但本质上其与前一种类型并不相同。前一种类型外部效果的产生,仅是其本身记录内容的负面性以及相对人及大众普遍价值标准相互作用之后的事实上的效果,其结果不由行政机关追求,也不由行政机关控制。这里虽然依然只有一个行政黑名单行为,但法律规定了列入行政黑名单所承载的法律上确定的权利义务内容,也即行政行为的做出意味着将会直接设定、变更或消灭相对人行政法上的权利义务。是以,“黑名单+直接惩戒型”承载了行政机关发生惩戒行政相对人违法违规失信行为的意思表示,不再是行政事实行为,而是行政法律行为。根据“黑名单+直接惩戒行为”中惩戒行为的具体内容,其具有不同的性质。理论上,只要满足负担型行政行为的构成要件,“黑名单+直接惩戒型”制度类型将具有所有负担型行政行为性质的可能。其既可能是行政处罚行为,也可能是行政强制行为等。

最后,“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+联合惩戒型”均是基于黑名单与其附加行为的效果实现类型。法律虽然规定了行政机关可依法对黑名单人员进行下一步的权益限制或联合惩戒,但此时规范中“等方面依法予以限制”“联合惩戒”式的规定过于笼统。如果没有其他规范的细化授权规定,行政机关不得仅依据“等方面依法予以限制”“联合惩戒”规范,随意对被列入黑名单者实施具体惩戒行为。即“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+联合惩戒型”结构中法律并没有确定行政黑名单制度所具有的惩戒性权利义务内容,行政机关列入并公开此两类行政黑名单的行为并不具有设定、变更或消灭其与相对人之间的权利义务的效果。如果认为此类黑名单规定内含具体惩戒行为授权的意思,无疑将无限扩张行政黑名单的法效力,使行政机关可以通过行政黑名单行为采取任何惩戒措施,达成惩戒目的。这不符合授权明确性等行政法原则,也存在着巨大的权利保障落空的风险。

本文以为,“黑名单+间接惩戒型”与“黑名单+联合惩戒型”结构中的黑名单只是后续另行间接

或联合惩戒行为的一个要件,另行的惩戒措施必须有独立的程序。在惩戒的法律要件与法律效果上,它们均存在空白(要件)有待其他规范补充,而不能根据黑名单直接得出^[22]。其确定的只是哪些主体(被列入黑名单者)将遭受后续其他惩戒。质言之,下一步惩戒行为本身的性质(具体行政行为)并不是行政黑名单制度的性质。行政黑名单所记录内容可能构成下一步惩戒行为的主体要件,属于具体行政行为的一个事实根据。具体而言,如果之前行政黑名单未有被公开,其只是一个内部行政行为;如果已被公开,则是一个记录了违法违规或失信主体事实的行政监督行为。

综合以上分析可见,行政黑名单制度在不同形态下分别具有内部行政行为、行政事实行为(行政监督行为)、具体行政行为(行政处罚行为、行政强制行为等)、惩戒行为要件等法律属性。其属性归根结底取决于具体的规范内在构成结构和基于其上的规范外在效果实现结构(见表1)。

表1 行政黑名单结构及其对应法律属性

规范内在结构			规范外部效果	效果内容	法律属性
1. 单一黑名单型	不公开型		无外部效果	内部记录	内部行政行为
	单位间共享型		无外部效果	内部记录	内部行政行为
2. 黑名单+公开型	仅告知相对人型		①行为本身具有	事实效果-警告	行政监督行为
	社会公开型			事实效果-警示	行政监督行为
3. 黑名单+直接惩戒型	黑名单 +行政处罚	黑名单+行为罚	②行为触发	行为限制	行政处罚行为
		黑名单+财产罚		财产限制	行政处罚行为
		黑名单+其他		其他限制	行政处罚行为
	黑名单+行政强制			强制效果	行政强制行为
4. 黑名单+间接惩戒型			③行为附加	结合其他规范规定	间接惩戒 行为要件
5. 黑名单+联合惩戒型				结合其他规范规定	联合惩戒 行为要件
6. 黑名单+独立惩戒型			以上均有可能	以上均有可能	以上均有可能

四、基于行政黑名单制度法律属性的可诉性判断

违法性判断是行政法律责任追究的前提。可诉性判断则是违法性判断的前提。“行政行为的可诉性,也称行政行为的‘可审查性’,是指行政主体做出的行政行为在一定条件下可诉诸法院行政诉讼或司法审查程序的一种本质属性”^[23]。它表征着某项纠纷可以通过诉讼方式加以解决的可能性,法院提供救济的界限或审判纠纷的范围,而从当事人的角度看,则是其行使诉权的界限。英美法上的可诉性理论包含禁止咨询意见^[24]、政治问题理论^[25]、起诉资格、成熟性^[26]和过时等方面的内容^[27]。这其实是指在特定相对人的特定诉请是否可以被受案的广义上的可诉性,既包括主观方面的要件,也包括客观方面的要件。本文探讨的行政黑名单制度的可诉性主要着眼于客观行为本身是否可被司法审查的问题。

《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)第13条明确规定(国防、外交等)国家行为、抽象行政行为、内部行政行为、终局裁决行为等不可诉。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国行政诉讼法〉的解释》第1条第2款增加刑事司法行为、行政调解行为、行政仲裁行为、行

政指导行为、重复处理行为、不产生外部法律效力的行为、咨询等过程性行为、一般执行行为、执法检查等层级监督行为、信访处理行为不可诉,并兜底规定“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”不可诉。

可见,我国规范借鉴了英美法的部分理论,如(国防、外交等)国家行为属于政治问题,不适宜行政诉讼途径解决。成熟原则虽然没有在我国法规范中被明确规定,但在我国判断行政行为可诉性的理论与实践中也经常被运用^[28]。同时,大陆法系日本法上诉的利益理论近来也逐渐在我国司法实践中被运用^[29]。无救济则无权利,除政治问题外,本文以为,我国《行政诉讼法》及其司法解释的行政行为受案排除规定条款,依然要接受“实际影响”标准的二次筛选。以下,本文即从我国实证规范之“实际影响”标准出发,并结合相关理论对行政黑名单制度的可诉性展开分析。

(一)“单一黑名单型”行为的可诉性

“单一黑名单型”制度仅为内部信息记录所用,属于内部行政行为。一般而言,内部行政行为并不对相对人权益产生实际影响。但有学者依据德国法理论与实践对此认识进行了商榷,指出内部行政行为在满足一定条件之后(客观上具有外部效果或主观追求外部效果或规范上可以发生外部效果)将外部化,从而具备可诉性^[30]。本质上,其核心仍在于判断内部行政行为是否对外部行政相对人产生了实际影响。

对于单一型行政黑名单而言,经过前文的分析,其已经是剥离外化可能之后的结构类型,不会对相对人权益产生影响。所以,其一般不具备可诉性。实践中,部分案件中原告诉起此类黑名单单行为,法院多以不能证明所诉事实存在为由驳回起诉。如在闫某与深圳市公安局的黑名单限制行为纠纷案中,原告闫某称因与行政机关产生诉讼纠纷被列入黑名单,并被限制人身自由,也无法办理居住证,因此“请求法院判令撤销被告对原告的黑名单限制”。法院即以“本案原告起诉被告的黑名单限制行为,缺乏相关的事实依据,不符合提起诉讼的条件”为由驳回原告起诉^②。

此时,对相对人产生实际影响的是外部惩戒行为,而非内部黑名单记录行为。单独诉内部黑名单,一来内部行为难以证明,法院可根据《行政诉讼法》第41条的规定“原告提起诉讼应当有具体的诉讼请求和事实根据”驳回原告起诉;二来此时相对人也可以通过直接诉后续惩戒行为进行权利救济。

(二)“黑名单+公开型”行为的可诉性

对于作为行政事实行为(行政监督行为)的“黑名单+公开型”结构而言,以往的认识是行政事实行为不可诉。但已有论者指出,“行政事实行为只是内容上不确定当事人的权利义务,并非后果上不影响当事人的权利义务。所以,将行政事实行为排除在行政诉讼的受案范围之外并不符合保障人权的宪法原则”^[31]。

前文已述,对于作为行政监督行为的行政黑名单而言,如果告知相对人,其对相对人的效果在于声誉约束、行为警告;若公告社会,则其具有向全社会警示的作用。对于前者,行政机关虽然没有在行政黑名单中确定给予相对人警告、警示的意思,但客观上,行政黑名单的告知或公布行为会对相对人产生事实上的效果。就后者而言,其还可能延伸出一系列的基于警示效果的市场主体的“趋利避害”的行为选择,虽然这也没有在黑名单中被确定,但却事实上影响了相对人的权利义务。质

②参见:(2014)深罗法行初字第115号行政裁定书。

言之,“黑名单+公开型”虽然在内容上没有设定权利义务的具体内容,但在客观上将对被列入黑名单者产生实际影响,所以其具有可诉性。实践中,部分法院直接对该类诉讼迳行判决,虽然原告多在实体上败诉,但法院对实体问题径行判决而未疑问可诉性问题本身,已然表明本类行政黑名单行为具备可诉性。如莒县华泰橡胶有限公司与莒县环境保护局发布“黑榜”案^{②①}等。

(三)“黑名单+直接惩戒型”行为的可诉性

对于作为具体行政行为的“黑名单+直接惩戒型”结构而言,黑名单直接触发的惩戒行为如行政处罚行为、行政强制行为等要么属于行政诉讼受案范围,要么会对相对人权益产生实际影响,可直接诉。具言之,《行政诉讼法》第12条采用“列举式—概括式”的模式规定了行政诉讼的受案范围,明确了行政处罚、行政强制、行政许可、自然资源确权、行政征收征用、行政不作为、侵犯经营自主权、侵犯公平竞争权、违法要求履行义务、行政给付、行政协议以及其他侵犯公民人身权、财产权等合法权益的行为可诉。其时,判断“黑名单+直接惩戒型”行为的可诉性,首先可直接判断“黑名单+直接惩戒型”行为本身是否属于受案范围内的行为性质。如果结论为是,则直接具备可诉性。如果结论为否,则应进一步分析该“黑名单+直接惩戒型”行为是否属于其他侵犯公民人身权、财产权等合法权益的行为。如果结论为是,则也具备可诉性。

(四)“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+直接惩戒型”行为的可诉性

对于“黑名单+间接惩戒型”“黑名单+直接惩戒型”而言,行政机关依据行政黑名单做出了外部惩戒行为。这可分为两种情形:(1)作为依据的黑名单之前未被公开;(2)此黑名单之前已被公开。对于前者,因为黑名单完全依附于后续惩戒行为,此时相对人应直接起诉后续的惩戒行为,但可在起诉后续惩戒行为之时附带诉黑名单行为。对于后者,行政黑名单本身会在事实上影响当事人权益,相对人可直接起诉黑名单行为。当然,其也可以直接起诉惩戒行为,且可以在诉惩戒行为的同时附带诉请撤销行政黑名单行为。实践中,对于附带诉情形,法院或未有正面予以回应^{②②},或以诉讼请求为多项诉请属诉讼请求不明确,或以撤销黑名单诉请与本案无关为由驳回原告起诉。

如在周思堂与金乡县公安局行政强制及其他行政行为案中,原告请求人民法院依法确认被告在网上将原告列入黑名单及限制人身自由的行为违法并予以撤销。法院认为原告诉请“涉及多个诉讼请求”,原告却认为被列入黑名单行为与被限制人身自由行为“具有关联性,是不可分的”。最后,一、二审法院均以诉讼请求为多项诉请属没有具体的诉讼请求为由驳回原告起诉^{②③}。再如在王彦山与图们市公安局治安行政处罚案中,原告因不满被告行政处罚向法院提出撤销行政处罚、赔偿损失、撤销黑名单、依法作为等四项诉请,但法院以“第二、三、四项诉讼请求与本案无关”为由,“对其他诉讼请求不予审理”^{②④}。

应该说,以上判决均值得商榷。因为,首先,虽然法院表示属于多个诉请,但若相对人另案单独提起关于行政黑名单的诉讼,基于目前的诉讼法规范,法院在他案中是否会当然受案依然存疑。其次,与规范性文件有必要附带诉同理,如果此时不附带诉黑名单,仅诉请撤销具体惩戒行为,则问题得不到根本性解决。基于以上原因,应承认诉惩戒行为之时黑名单行为的附带可诉性。

^{②①}参见:(2016)鲁11行终89号行政判决书。相似案件参见:(2016)冀01行终399号行政裁定书。

^{②②}参见:(2016)浙10行终129号行政判决书。相似案件参见:(2018)辽08行终197号行政判决书。

^{②③}参见:(2016)鲁08行终227号行政裁定书。

^{②④}参见:(2018)吉24行终113号行政判决书。

结语

确认事物属性是安排法律关系与分配法律责任的前提^[31]。行政黑名单制度作为有别于传统行政执法方式的信用规制工具,对于其属性众说纷纭。本文根据实证规范内容,对行政黑名单制度进行了六种结构分类与三种法效果分类。这提供了相对稳固、明确与可验证的结论。在传统自然危险与现代科技风险交织的高度复杂社会背景下,对于复杂社会现象与违法行为的高效管理,呼唤新型的规制措施。行政机关基于信息技术基础与改革创新动力,也会自主创设与运用新型规制工具。但“事实之变动性与规范之稳定性之间自始存在张力”^[32],这一张力在高速流变、高度复杂的当今行政管理领域进一步升高。相较于规范分析,“实证分析用事实说明事实”^[33],能够形成对事物形态更精准的把握。当然,新型制度的运用,缺乏约束框架,存在被滥用的风险。由此,也“需要秉承法治理念,从立法和司法方面,对这一制度的创设和实施予以规制”^[34],并对违法行政的机关及其公职人员进行追责。唯有处于法治的轨道上,以行政黑名单制度为代表的信用规制工具才能持久安全运行。

参考文献:

- [1] 李栋. 语词缘起大观[M]. 合肥: 黄山书社, 2007: 169.
- [2] 王瑞雪. 政府规制中的信用工具研究[J]. 中国法学, 2017(4): 158-173.
- [3] 王博阳. 信用联合奖惩的制度演化与法理逻辑[J]. 法商研究, 2024(3): 137-151.
- [4] 倪寿明. 公布“失信者黑名单”的三重价值[J]. 中国党政干部论坛, 2013(12): 62.
- [5] 廖吕有. 行政黑名单制度功能的重新定位[J]. 法学, 2024(1): 63-78.
- [6] 许然. “赋红码”当事人被问责, 然后呢?[J]. 廉政瞭望, 2022(12): 33.
- [7] 胡建森. “黑名单”管理制度: 行政机关实施“黑名单”是一种行政处罚[J]. 人民法治, 2017(5): 83.
- [8] 程艳霞. 民航旅客黑名单二元制度构建研究[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022(4): 129-135.
- [9] 冯辉, 张艺. 我国行政执法“黑名单”制度实践中的问题与法治化进路[J]. 南京社会科学, 2023(2): 76-84, 95.
- [10] 彭鐔. 失信联合惩戒行政诉讼救济困境及出路[J]. 东方法学, 2021(3): 171-186.
- [11] 徐晓明. 行政黑名单制度: 性质定位、缺陷反思与法律规制[J]. 浙江学刊, 2018(6): 73-80.
- [12] 范伟. 行政黑名单制度的法律属性及其控制: 基于行政过程论视角的分析[J]. 政治与法律, 2018(9): 93-104.
- [13] 魏德士. 法理学[M]. 北京: 法律出版社, 2013.
- [14] 安东尼·奥格斯. 规制: 法律形势与经济学理论[M]. 骆梅英, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 6.
- [15] 王梦宇. 基于程序正义的裁判文书公开研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 147-148.
- [16] 哈特穆特·毛雷尔. 行政法学总论[M]. 高家伟, 译. 北京: 法律出版社, 2000: 393-394.
- [17] 章志远, 鲍燕娇. 作为声誉罚的行政违法事实公布[J]. 行政法学研究, 2014(1): 48-53, 143-144.
- [18] 王锴. 论行政事实行为的界定[J]. 法学家, 2018(4): 51-65, 192-193.
- [19] 朱庆育. 民法总论[M]. 2版. 北京: 北京大学出版社, 2016: 197.
- [20] 叶必丰. 行政法与行政诉讼法[M]. 4版. 北京: 中国人民大学出版社, 2015: 108.
- [21] 周佑勇. 行政法原论[M]. 3版. 北京: 北京大学出版社, 2018: 323.
- [22] 熊樟林. 行政处罚上的空白要件及其补充规则[J]. 法学研究, 2012(6): 68-78.
- [23] 郝明金. 论可诉性是行政行为的本质属性[J]. 法学论坛, 2006(3): 77-82.
- [24] SIEGEL J R. A theory of justiciability[J]. Texas Law Review, 2007, 86: 129-134.
- [25] 杰罗姆·巴伦, 托马斯·迪恩斯. 美国宪法概论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1995: 36-40.
- [26] 王明扬. 美国行政法[M]. 北京: 中国法制出版社, 1995: 642.
- [27] 陈承堂. 可诉性理论适用的中国困境及其消解: 以美国的相关经验为借鉴[J]. 政治与法律, 2013(10): 130-137.
- [28] 王晓平. 不成熟的行政行为不具有可诉性[J]. 人民司法, 2008(8): 103-105.
- [29] 章剑生. 行政机关上下级之间层级监督行为的可诉性: 崔永超诉山东省济南市人民政府不履行法定职责案评析[J]. 政治与法律, 2017(12): 69-76.

- [30] 龙非. 德国行政诉讼中内部行为、程序行为的可诉性:管窥司法审查的边界[J]. 行政法学研究, 2018(2):114-124.
- [31] 陈俊宇, 徐澜波. 生态环境损害赔偿磋商协议之性质厘定与司法效果[J]. 当代法学, 2022(6):68-78.
- [32] 白云锋. 应急行政责任豁免制度之建构[J]. 行政法学研究, 2024(1):17-27.
- [33] 白建军. 论法律实证分析[J]. 中国法学, 2000(4):30-40.
- [34] 张家宇. 经济法语境下黑名单制度滥用的法律规制:基于案例的整理与研究[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2016(4):62-69.

The legal nature of administrative blacklist system and its justiciability: Empirical analysis based on normative structure

BAI Yunfeng

(Law School, Nanjing University, Nanjing 210093, P. R. China)

Abstract: In recent years, China has widely adopted the blacklist system, a concept originated from British education to penalize student misconduct, in its administrative management. This adoption comes amid reforms to the administrative approval system, emergency response, and efforts to build a trustworthy society. While the administrative blacklist system positively enhances government risk prevention and strengthens law enforcement coordination, it can adversely affect the rights and interests of those blacklisted. A crucial question emerges: Can individuals who believe their blacklisting infringes upon their legitimate rights and interests initiate administrative litigation to hold the responsible agency and officials accountable for unlawful actions? This problem depends on the nature of administrative blacklist system. From the perspective of positive law, the administrative blacklist system has six internal structures: a single blacklist model, blacklist and disclosure model, blacklist and direct disciplinary model, blacklist and indirect disciplinary model, blacklist and combined disciplinary model and blacklist and independent disciplinary model. It also has three external effect realization structures: realization of effect based on blacklist act itself, realization of effect based on disciplinary act directly triggered by blacklist and realization of effect based on disciplinary act indirectly added by blacklist. Determining the justiciability of administrative blacklisting actions requires first assessing whether they fall within the purview of the Administrative Procedure Law. For blacklisting actions not explicitly covered by the law, a substantive evaluation must be made to determine if they have no practical impact on the rights and interests of the affected party. Specifically, a single blacklist model, which has no external effect, belongs to the internal administrative act and cannot be sued. The blacklist and disclosure model, which can produce factual influence to counterpart's rights, can be sued. The blacklists in blacklist and indirect disciplinary model and blacklist and combined disciplinary model belong to the fact elements of subsequent disciplinary acts, which can be sued after being separately disclosed and only have the adjunctive justiciability when prosecuting disciplinary acts if not separately disclosed. In today's complex social landscape, where natural hazards and self-reflexive risks intersect, administrative agencies autonomously develop and implement innovative regulatory tools. This innovation is driven by practical law enforcement needs, technological progress, and reform imperatives. For these new credit regulation instruments used in intricate administrative affairs, it is crucial to first establish their de facto status and then design a tailored legal framework to govern them. Only through this approach can regulatory tools, exemplified by administrative blacklists, fulfill their intended functions within the boundaries of the rule of law.

Key words: risk governance; credit supervision; administrative blacklist; credit code; empirical analysis; administrative litigation; administrative responsibility

(责任编辑 刘 琦)