

失信行为黑名单：理论内涵与规范路径

林辉 孙煦初¹

【摘要】黑名单作为惩戒失信行为的行政措施，对推动社会信用体系的建设具有重要意义。为了改进以往黑名单制度研究的不足，首次对黑名单以及黑名单管理给出明确定义，并分析其法律性质和理论内涵。通过对黑名单规范性文件的比较分析，发现当前黑名单制度存在着“列入标准不统一、信息不共享、惩戒措施不联合”等问题，由此提出“完善黑名单制度的相关法律法规、规范黑名单制度的行政程序，以及健全基于信息共享的联合惩戒机制”等政策建议。

【关键词】黑名单 信用体系 失信行为 惩戒机制

【中图分类号】:F203.9 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1009-2382(2021)08-0115-09

一、引言

中共十九大报告指出，加快推进信用立法、完善信用法律法规体系作为社会信用体系建设的基础工程，具有重大而深远的意义。当前，信用缺失问题制约着我国企业的健康成长，为了维护公平竞争的市场环境，需要完善我国的信用监管体系。失信行为黑名单(下文简称“黑名单”)作为一种重要的信用监管方式，因其普适性和便捷性受到社会各界的广泛重视，政府有关部门也出台了相应的管理制度。然而，由于缺乏统一的指导，当前黑名单制度存在着“标准不统一、信息不共享、惩戒措施不联合”等问题，使失信行为人有了“制度套利”的空间，这不仅增加了行政成本，也降低了黑名单的公信力，故有必要统一与规范我国的黑名单制度。

学界关于黑名单的研究才刚刚起步，成果较少，若以关键词“黑名单”在中国期刊网上检索，仅能检索到14篇CSSCI论文。关于黑名单的法律属性，张晓莹(2019)认为黑名单制度以公布失信行为人的信息，对失信行为人进行资格限制的方式实施，故属于新型的行政处罚。范伟(2018)指出黑名单符合行政处罚的特征，故应被看作行政处罚。但是，也有学者持不同的观点。胡建淼(2005)则认为，黑名单具有公共警告特征，但公共警告不属于行政处罚，故不能将黑名单看成行政处罚。Davis等(2012)也认为黑名单的法律性质是公共警告而非行政处罚。黑名单只是利用声誉和社会监督来规范企业与个人的行为(章志远和鲍燕娇，2014)，其最终目的并非惩处，故黑名单不属于行政处罚，而是信用监管工具(Olsen和Sørensen, 2014)。关于黑名单制度存在的不足之处，袁文瀚(2019)指出，黑名单制度在运行程序方面缺少事前告知、事中申辩以及听证程序，若仅由行政主体单方面对失信行为进行判断，则会忽视当事人的权利。不仅如此，黑名单制度对信用修复程序也缺乏重视，制度的运用存在泛化问题，故需要建立相应的申诉机制，以便对那些被错误列入黑名单的企业或个人实施救济(刘俊海，2019)，尤其对于失信行为人的公示程序及适用条件的制度设计还不够完善(章志远，2012;王周户和李大勇，2017)。黑名单制度应体现包括失信行为人在内的个体价值关怀(应松年，2017)，不能只重视惩戒措施的有效性，而忽视失信行为人的基本权利(王瑞雪，2017)。

当前黑名单制度研究存在的问题有：以往的文献尚未对黑名单进行定义，更缺乏对黑名单理论内涵和法律性质的深入讨论；未能对各行业、各层级的黑名单进行全面梳理，缺乏对黑名单规范性文件(下文简称“黑名单文件”)进行实证研究；针对当前

¹**作者简介**：林辉，南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心、南京大学经济学院教授、博士生导师；孙煦初，南京大学经济学院博士生(南京210093)。

基金项目：教育部人文社会科学重点研究基地“南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心”暨“区域转型与管理变革协同创新中心”重大课题“长三角区域资本市场发展研究”(编号：CYD-2020008)；江苏省市场监督管理局资助项目“黑名单管理研究”

黑名单存在的问题，尚缺乏统一和规范黑名单制度的路径。为了改进以往的研究，本文首先给出黑名单的定义，分析黑名单制度的理论内涵；其次，本文通过网络检索现有的黑名单制度，主要对国务院部委、省级政府职能部门发布的黑名单文件进行文本分析，以探究当前黑名单制度存在的问题，最后提出规范黑名单制度的政策建议。

本文的主要贡献是：首次对黑名单及黑名单管理给出明确的定义；在吸收前人研究成果的基础上，首次对黑名单的法律性质和内涵进行界定，提出了黑名单的政府行政管理属性；对现有的黑名单文件进行统计，并对这些文件进行文本比对分析，以揭示当前黑名单制度存在的主要问题。本文所采用的研究方法完全不同于以往的文献，这也是本文的特色之处。

二、黑名单制度的理论内涵

为了对各级政府部门发布的黑名单文件进行比较研究，需要对黑名单进行定义，并讨论其法律性质。实践中，除了黑名单这个名称外，还有“严重违法失信行为人名单”“失信被执行人名单”“重大违法案件信息公布名单”等，其在性质上等同于黑名单，故本文也将它们作为研究对象。

1. 黑名单的定义与法律性质

本文定义的黑名单是指行政管理机关以法律法规为基础，将违法违规、严重失信的企业和个人通过一定的法律程序向社会公开的信息记录。由于关系到合法性、合规性问题，黑名单必须有法可依、有法必依。只有根据法律规范才能判定企业和个人是否违法违规、严重失信，故黑名单的法律性质主要有如下三个方面。

第一，黑名单应当由行政管理机关制定并实施，只有政府及其职能部门才能公布黑名单。根据依法行政原则，行政管理机关制定的法律规范应当服从上位法的规定，即黑名单必须以《行政处罚法》和《政府信息公开条例》等法律法规为立法依据。

第二，以黑名单方式公布的违法失信案件，应对国家、社会、法人或自然人利益造成了损害，且引起了社会公众的广泛关注。换言之，只有当失信行为人在情节和后果上达到严重程度，才应将其列入黑名单，并要求其在公众监督下改过自新。

第三，通过公布黑名单，让失信行为人在公众面前声誉受损，不仅对其行为进行约束，还对他人产生警示作用，从而敦促社会公众诚信守法。

2. 黑名单管理的内涵与功能

黑名单管理是指行政管理机关依照法律法规，对失信行为人建立失信档案并向全社会公开，在一定的期限内约束其行为和权利的行政管理措施。黑名单管理的功能有：惩罚性功能。行政管理机关对列入黑名单的失信行为人进行行为或权利限制，其实施结果具有惩罚性。警示性功能。行政管理机关通过黑名单提示或警告行为人，督促与引导其可为或不为一定的行为。普法性功能。行政管理机关通过媒体定期或不定期地公布黑名单，发挥法制宣传教育的作用。

三、黑名单制度的比较分析

1. 我国黑名单制度的实施情况

为了分析我国黑名单制度的实施情况，本文分别对国务院各部委及其直属机构(以下简称国务院各部委)、省级政府职能部门、省级以下政府职能部门发布的黑名单文件进行考察。在法律信息数据库¹中，以“黑名单”“失信”与“信用信息”等关键词进行检索，根据初步检索结果，剔除了部分不符合黑名单定义的文件²，最终得到 1113 份黑名单文件，其结果如表 1 所示。

表 1 各级行政机关公布的黑名单规范性文件概况

发布主体	发布数量	行业类别
国务院各部委	10	10
省级政府职能部门	433	20
省级以下政府职能部门	670	46

由表 1 可知，截至 2020 年 10 月，国务院各部委仅发布了 10 个黑名单文件，但省级以下政府职能部门发布的黑名单文件却多达 670 份，由此可见，越是基层部门，其发布的黑名单文件越多。考虑到省级以下地方政府发布的文件过于庞杂，下文着重对国务院各部委和省级政府职能部门发布的黑名单文件进行分析。表 2 为国务院各部委历年发布的黑名单文件概况。通过检索数据库可以发现，省级政府职能部门发布的黑名单文件数量和种类很多，将这些文件按地区 and 行业进行统计，结果如图 1 和图 2 所示。

由图 1 可见，黑名单文件在各省的分布很不均衡，长三角区域各省(市)发布的数量最多，其次是京津冀和珠三角地区，西部和内陆省份发布黑名单文件较少，这是由地区经济发展不均衡所致。由图 2 可知，省级政府职能部门发布的黑名单文件大约有 20 个类别，其中，市场监管类、社会保障类³的黑名单文件居多。虽然各级政府职能部门所制定的黑名单文件具体内容各不相同，但列入标准、惩戒措施、移出规定和公示平台这四个方面，由于关系到黑名单的准入、准出与信息披露问题，系黑名单文件的基本条款，故本文从这四个方面对其进行比较分析。

表 2 国务院各部委发布的黑名单文件概况

发布年份	文件名称	发布主体
2012 年	《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》	国家食品药品监督管理总局 (现为国家市场监督管理总局)
2014 年	《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》	国家统计局
2015 年	《严重违法失信企业名单管理暂行办法》	国家工商行政管理总局 (现为国家市场监督管理总局)
2015 年	《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》	国家质量监督检验检疫总局 (现为国家市场监督管理总局)
2017 年	《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》	国务院安全生产委员会
2017 年	《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》	人力资源和社会保障部
2018 年	《旅游市场黑名单管理办法(试行)》	文化和旅游部
2018 年	《体育市场黑名单管理办法》	国家体育总局
2018 年	《全国文化市场黑名单管理办法》	文化和旅游部

2018 年	《重大税收违法失信案件信息公布办法》	国家税务总局
--------	--------------------	--------

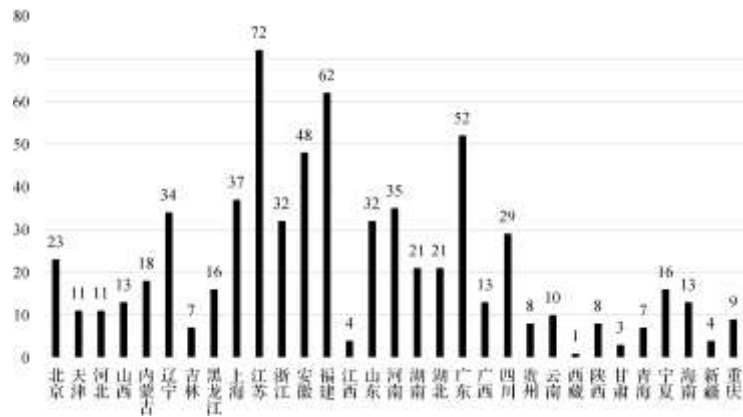


图 1 按地区分类的省级黑名单文件数量

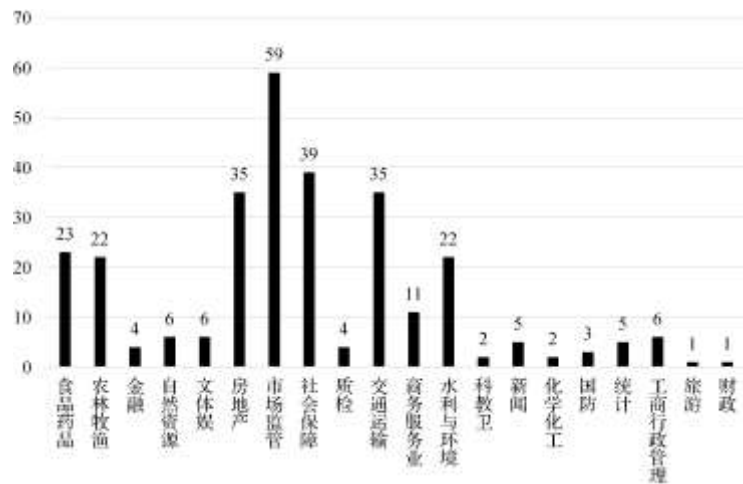


图 2 按行业分类的省级黑名单文件数量

2. 国务院各部委黑名单文件的比较分析

(1) 列入标准比较。

国务院各部委颁布的黑名单文件中通常有“严重违法”“重大失信”“多次受到行政处罚”等用语，涉及黑名单列入标准的两个维度：一、违法程度，即违法失信行为所造成的社会危害或情节严重程度；二、违法次数，即违法失信行为是否频繁，次数是否较多。由上述两个维度可以构建四个象限，如图 3 所示。



图 3 黑名单文件列入标准的维度与象限

其中，最为严重的当属第一象限，不仅违法失信程度严重，且次数多；第三象限则是轻微且次数少的违法失信，其他两个象限居于二者之间。若将国务院各部委黑名单文件的列入标准按照图 3 的四个象限进行分类，其结果如表 3 所示。

表 3 国务院各部委黑名单文件的列入标准比较

	严重、较多(第一象限)	严重、较少(第二象限)	轻微、较少(第三象限)	轻微、较多(第四象限)
《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》	✓	✓		
《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》	✓	✓		
《严重违法失信企业名单管理暂行办法》	✓	✓		✓
《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》	✓	✓		
《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》	✓	✓		✓
《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》	✓	✓		
《旅游市场黑名单管理办法(试行)》	✓	✓		✓
《体育市场黑名单管理办法》	✓	✓		✓
《全国文化市场黑名单管理办法》	✓	✓		
《重大税收违法失信案件信息公布办法》	✓	✓		

由表 3 可知，①只要违法失信程度严重，不论其次数多少，各部委都规定应当将失信行为人列入黑名单，即图 3 中第一、二象限的情形；②违法失信程度轻微、次数较少的，各部委都不将其列入黑名单，此对应于图 3 中的第三象限；③违法程度轻微、次数较多的，即图 3 第四象限的情形，各部委的规定并不一致，其中，文化和旅游部、国务院安全生产委员会、国家工商行政管理总局与国家体育总局等四个部委认为，此情形下的失信行为人也应列入黑名单，其它部委则无此规定。由此可见，国

务院各部委在黑名单列入标准上并没有完全统一，尤其需要对“违法失信程度轻微、次数较多”的情形作进一步规范。

(2) 惩戒措施比较。

从我国现有的行政管理实践来看，对失信行为人的惩戒措施主要有资格限制、市场禁入与(多部门)联合惩戒等。这里，资格限制是指对失信行为人的任职资格、准入资格、授信资格等方面采取从严审核或禁止措施；市场禁入是指失信行为人在一定时期内或永久性地被禁止从事相关的生产经营活动；联合惩戒是指多个地区、多个政府职能部门共同对失信行为人进行约束和惩戒。表 4 给出了国务院各部委黑名单文件中惩戒措施的比较。

由表 4 可知，在市场禁入方面，只有药品安全、拖欠农民工工资、体育市场、文化市场等四个方面的黑名单有此规定，而包括安全生产在内的黑名单文件未有市场禁入的规定。在资格限制方面，国家体育总局等六部委颁布的黑名单文件有此规定，但国家税务总局等四部委所颁布的黑名单文件未有资格限制之规定。在联合惩戒方面，国家工商行政管理总局等六部委均规定需对失信行为人实施联合惩戒，但其余的四个部委未有此规定。由此可见，各部委对是否进行联合惩戒尚未达成一致意见。

表 4 国务院各部委黑名单文件中惩戒措施的比较

文件名称	资格限制	市场禁入	联合惩戒
《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》		✓	
《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》			
《严重违法失信企业名单管理暂行办法》	✓		✓
《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》			
《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》	✓		✓
《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》	✓	✓	✓
《旅游市场黑名单管理办法(试行)》	✓		
《体育市场黑名单管理办法》	✓	✓	✓
《全国文化市场黑名单管理办法》	✓	✓	✓
《重大税收违法失信案件信息公布办法》			✓

(3) 移出规定比较。

被列入黑名单的失信行为人达到一定的条件后，可被移出黑名单。在这方面，涉及移出黑名单的必要条件和期限，是否需要失信行为人的申请，以及行政管理机关是否需要公示等方面。表 5 从七个方面对国务院各部委黑名单文件的移出规定进行比较。

表 5 国务院各部委黑名单文件中移出规定的比较

	届满前无问题移出	届满转入数据库	届满申报移出	提前移出	整改不力延长公示期	移出期限	移出公示
《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》	✓	✓				2 年	是
《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》	✓		✓	✓	✓	1 年	否
《严重违法失信企业名单管理暂行办法》	✓					5 年	是
《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》						未明确	否
《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》			✓			1 年	是
《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》	✓				✓	1 年	是
《旅游市场黑名单管理办法(试行)》	✓					3 年或 5 年	是
《体育市场黑名单管理办法》	✓				✓	3 至 36 个月	是
《全国文化市场黑名单管理办法》	✓					5 年	是
《重大税收违法案件信息公布办法》	✓			✓		3 年	是

由表 5 可知,除了质检总局,各部委对黑名单的移出期限都作出了规定,但期限长短不一,最短的只有 3 个月,如《体育市场黑名单管理办法》,最长的长达 5 年,如《全国文化市场黑名单管理办法》。其次,国家食品药品监督管理总局等八个部委都规定“届满前无问题移出”,而国家质检总局、国务院安全生产委员会无此规定。第三,多数部委都规定从黑名单移出需要公示,但国家统计局和国家质检总局无此规定。最后,关于黑名单移出的其他方面,各部委的规定也不统一,如国家统计局、国务院安全生产委员会规定“届满申报移出”,而国家食品药品监督管理总局则规定“届满转入数据库”。此外,国家统计局、国家税务总局有“提前移出”的规定,国家统计局等三部委却有“整改不力延长公示期”之规定。由此可见,无论是移出条件还是移出方式,各部委都尚未达成一致,尤其是黑名单移出期限的差异性,更是惩戒措施“不联合”的主要原因。

(4) 公示平台比较。

在我国,企业黑名单主要在“国家企业信用信息公示系统”上公示,而“信用中国”对企业黑名单以及个人黑名单都进行披露,此外,也有一些部委在自己的门户网站发布黑名单。本节对各部委所选择的黑名单公示平台进行比较,结果如表 6 所示。

表 6 国务院各部委的黑名单公示平台比较⁴

文件名称	信用中国	国家企业信用信息公示系统	中国统计信息网	政府门户网站	人民法院网
------	------	--------------	---------	--------	-------

《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》					
《统计上严重失信企业信息公示暂行办法》		✓	✓		
《严重违法失信企业名单管理暂行办法》		✓			
《质检总局关于加强严重质量失信企业管理的指导意见》					
《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》		✓		✓	
《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》	✓	✓		✓	
《旅游市场黑名单管理办法(试行)》	✓	✓		✓	
《体育市场黑名单管理办法》		✓		✓	✓
《全国文化市场黑名单管理办法》					
《重大税收违法案件信息公布办法》					

由表 6 可知,以“国家企业信用信息公示系统”作为黑名单公示平台的有国家统计局、国家工商行政管理总局等六部委;而人力资源和社会保障部、文化和旅游部既选择“国家企业信用信息公示系统”,又选择“信用中国”作为黑名单公示平台。采用自己的门户网站公布黑名单的有国务院安全生产委员会等四部委。值得注意的是,有的部委选择多个平台公示黑名单,如体育市场黑名单、旅游市场黑名单以及拖欠农民工工资黑名单等,但也有部委未规定公示平台,如药品安全黑名单、文化市场黑名单等。虽然如“信用中国”与“国家企业信用信息公示系统”这样的平台正不断汇集各方的黑名单信息,但遗憾的是,我国尚未建成能囊括各部委、各地区黑名单的信息共享系统,也未建立统一的黑名单公示平台。

3. 省级政府职能部门的黑名单制度比较分析

由于省级政府职能部门发布的黑名单文件太多,限于篇幅,无法一一展开讨论,不妨以公众比较关注的食品药品安全领域为代表,来探究不同地区的黑名单制度存在的差异。通过法律信息数据库对各省区市食品安全黑名单文件进行检索可以发现,截至 2020 年 10 月,全国共有九省区发布了食品药品安全领域的黑名单文件,如表 7 所示。

表 7 各省区食品药品安全黑名单文件概况

发布年份	文件名称	发布主体
2011 年	《甘肃省食品安全黑名单管理办法(试行)》	甘肃省食品药品监督管理局
2013 年	《浙江省食品安全黑名单管理办法(试行)》	浙江省食品药品监督管理局
2013 年	《湖南省药品安全“黑名单”管理规定实施细则(试行)》	湖南省食品药品监督管理局
2014 年	《广东省食品药品安全“黑名单”管理规定》	广东省食品药品监督管理局
2015 年	《山东省食品药品安全黑名单管理办法》	山东省食品药品监督管理局

2015 年	《江苏省推行食品生产企业“黑名单”制度的指导意见(试行)》	江苏省食品药品监督管理局
2017 年	《福建省食品药品严重失信“黑名单”管理暂行规定》	福建省食品药品监督管理局
2017 年	《云南省食品药品安全黑名单管理办法》	云南省食品药品监督管理局
2018 年	《宁夏食品药品安全“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》	宁夏回族自治区食品药品监督管理局

(1) 列入标准比较。

将各省区食品药品安全黑名单文件的列入标准按图 3 的四象限法分类, 结果如表 8 所示。

表 8 各省区食品药品安全黑名单文件的列入标准比较

文件名称	严重、较多(第一象限)	严重、较少(第二象限)	轻微、较少(第三象限)	轻微、较多(第四象限)
《甘肃省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓	✓		✓
《浙江省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓	✓		✓
《湖南省药品安全“黑名单”管理规定实施细则(试行)》	✓	✓		
《广东省食品药品安全“黑名单”管理规定》	✓	✓		
《山东省食品药品安全黑名单管理办法》	✓	✓		
《江苏省推行食品生产企业“黑名单”制度的指导意见(试行)》	✓	✓		✓
《福建省食品药品严重失信“黑名单”管理暂行规定》	✓	✓		
《云南省食品药品安全黑名单管理办法》	✓	✓		✓
《宁夏食品药品安全“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》	✓	✓		✓

由表 8 可知, 各省区食品药品监管部门对于违法失信程度严重的, 都规定应当列入黑名单; 对于违法失信程度轻微且次数较少的, 监管部门都不将其列入黑名单。然而, 对于“违法失信程度轻微, 但次数较多”者是否应列入黑名单, 各省区的规定并不统一, 其中, 甘肃、浙江、江苏、云南和宁夏五省区规定该情形下的失信行为人也应列入黑名单, 其余四省则无此规定, 由此就容易产生相同的违法失信行为在不同省份可能面临不同的处罚结果。例如, 在浙江省, 食品药品企业只要有两次以上(含两次)的违法失信行为即被列入黑名单, 然而, 在江苏省, 则需违法失信三次以上(含三次)才会被列入黑名单。可以想象, 若某食品企业在一个年度内违法失信两次, 则该企业在浙江省会被列入黑名单, 其经营活动受到禁止, 但在江苏省仍可继续经营, 因为该企业没有被列入黑名单。除了食品药品安全领域的黑名单存在列入标准不统一的情况, 其他行业领域的黑名单也存在类

似问题，限于篇幅，不再赘述。

(2) 惩戒措施比较。

本节从“资格限制”“市场禁入”“列为重点监管对象”与“责令定期检查”四个方面⁵，对各省区食品药品安全黑名单制度的惩戒措施进行比较，如表 9 所示。

表 9 各省区食品药品安全黑名单制度的惩戒措施比较

地方规范性文件	资格限制	市场禁入	列为重点监管对象	责令定期检查
《甘肃省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓	✓	✓	✓
《浙江省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓		✓	✓
《湖南省药品安全“黑名单”管理规定实施细则(试行)》		✓		✓
《广东省食品药品安全“黑名单”管理规定》			✓	✓
《山东省食品药品安全黑名单管理办法》		✓		
《江苏省推行食品生产企业“黑名单”制度的指导意见(试行)》			✓	
《福建省食品药品严重失信“黑名单”管理暂行规定》		✓	✓	✓
《云南省食品药品安全黑名单管理办法》		✓	✓	✓
《宁夏食品药品安全“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》	✓	✓		

由表 9 可知，各省区食品药品监管部门对列入黑名单的失信行为人，在惩戒措施方面存在较大差异。例如，资格限制方面，只有甘肃、浙江和宁夏规定对失信行为人实施多方面的资格限制。甘肃、湖南、山东、福建、云南和宁夏都对失信行为人采取市场禁入的惩戒措施，但浙江、广东和江苏未有此措施。又如，甘肃、浙江、广东、江苏、福建和云南各省都将失信行为人列为重点监管对象，而其余三省区未作规定。甘肃、浙江、湖南、广东、福建和云南都对失信行为人提出了责令定期检查的要求，而其余三省区则无相关规定。由此可见，各省区对失信行为人的惩戒措施不统一。除了宁夏和福建，上述其他省份的食品药品安全黑名单文件均未提及联合惩戒，这使得“一处违法、处处受限”的目标在区域层面难以实现。

(3) 移出规定比较。

本节从“届满前无问题移出”“届满申报移出”“整改不力延长公示期”和“移出期限”等四个方面对各省区食品药品安全黑名单进行比较，如表 10 所示。

表 10 各省区食品药品安全黑名单文件的移出规定比较

文件名称	届满前无问题移出	届满申报移出	整改不力延长公示期	移出期限
------	----------	--------	-----------	------

《甘肃省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓		✓	1 年
《浙江省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓	✓	✓	1 年
《湖南省药品安全“黑名单”管理规定实施细则(试行)》				2 年
《广东省食品药品安全“黑名单”管理规定》				2 年
《山东省食品药品安全黑名单管理办法》	✓			2 年
《江苏省推行食品生产企业“黑名单”制度的指导意见(试行)》	✓	✓		1 年
《福建省食品药品严重失信“黑名单”管理暂行规定》				2 年
《云南省食品药品安全黑名单管理办法》				2 年
《宁夏食品药品安全“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》	✓			2 年

由表 10, 从各省区发布的食品药品安全黑名单移出规定来看, 存在四个方面的差异: ①甘肃、浙江、山东、江苏和宁夏五省区均以“届满前无问题”作为移出黑名单的前提条件, 其余四省则无此规定; ②关于届满后黑名单的移出是否需要申报, 各省区的规定也不一致, 浙江、江苏两省需要“届满申报移出”这个程序, 其他省区则无此程序; ③关于失信行为人“整改不力延长公示期”的规定, 只有甘肃和浙江作了规定, 其他省区无此规定; ④关于黑名单的移出期限, 甘肃、浙江和江苏三省规定为 1 年, 其他省区规定为两年。由此可见, 各省区食品药品监管部门关于黑名单的移出条件、移出期限及移出程序均未有统一的规定。

(4) 公示平台比较。

我国地方政府行政事项的公布平台主要包括: 政府门户网站、政府职能部门网站、本地媒体网站等。各省区食品药品监管部门也主要选择上述三种媒体对外公示黑名单, 具体如表 11 所示。

表 11 各省区食品药品安全黑名单制度的公示平台比较

文件名称	政府门户网站	政府职能部门网站	本地媒体网站
《甘肃省食品安全黑名单管理办法(试行)》		✓	✓
《浙江省食品安全黑名单管理办法(试行)》	✓		✓
《湖南省药品安全“黑名单”管理规定实施细则(试行)》	✓		
《广东省食品药品安全“黑名单”管理规定》	✓		
《山东省食品药品安全黑名单管理办法》			✓
《江苏省推行食品生产企业“黑名单”制度的指导意见(试行)》		✓	
《福建省食品药品严重失信“黑名单”管理暂行规定》	✓		

《云南省食品药品安全黑名单管理办法》	✓		
《宁夏食品药品安全“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》	✓		

由表 11 可知，浙江、湖南、广东、福建、云南、宁夏等六省区以当地政府门户网站作为黑名单公示平台，甘肃与江苏两省选择省级政府职能部门网站来公布黑名单。这说明，在一个省级行政区内，省级政府职能部门很难将本省的违法失信黑名单汇集起来，并在一个平台上披露。由此表明，在省级行政区内同样存在黑名单信息的条块分割，各地市、各行业监管部门仍可自主选择媒体公布黑名单，未发现我国哪一个省建立了能汇集全省各地、各行业的信用信息或黑名单的共享平台，由于信息不共享，必然导致各地区、各部门之间无法对失信行为人进行联合惩戒。

四、黑名单制度存在的问题及建议

我国黑名单制度所涉行业广泛，包括食品药品、安全生产、质量监督等多个关系国计民生的领域，涵盖各级行政管理部门，通过对各部委、各省级行政区所颁布的黑名单规范性文件的比较研究，可以发现当前黑名单制度主要存在如下问题。

一是列入标准不统一。由于黑名单列入标准不统一，导致执法宽严不一，应列入未被列入、不应列入却被列入，致使争议增多，影响执行效率。其次，黑名单所针对的是较为严重的违法失信行为，若列入标准较低，动辄就将轻微的违法失信行为列入黑名单，反而容易引起纷争，也会削弱黑名单的公信力。

二是惩戒措施和移出规定不规范。这会导致相似行为在不同地区、不同行业受到有差别的信用约束，违背公平、公正原则。

三是信息不共享，惩戒不联合。行政管理的条块分割导致黑名单信息由各地区、各行政管理部门自行掌握、彼此封闭。时至今日，我国尚未构建统一的黑名单发布平台，人们查询一个企业的信用信息往往需要多个渠道。不仅如此，信息不共享还会导致各部门、各地区的联合惩戒无法实现。

四是实施程序与救济途径不明。以黑名单方式对失信行为人进行惩戒，应当遵循行政处罚的相应程序，如事前告知、必要时听证、告知被惩戒对象相应的救济途径等，然而，现有的大多数黑名单文件未有这些程序。其次，现有的黑名单文件鲜见被惩戒对象可寻求的救济途径，这容易导致被惩戒对象的商业信誉、商业秘密或个人隐私受到过度监管和侵害。

针对当前黑名单制度存在的主要问题，为了进一步规范和统一我国的黑名单制度，本文提出如下建议。

第一，完善黑名单制度的相关法律法规。

当前，黑名单规范文件立法层级普遍较低，无法满足日益多样化的管理要求，须通过高位阶的法律法规对黑名单制度予以明确和统一，其具体内容应当包括黑名单的法律性质、实施主体、实施程序、惩戒方式和救济途径等。

第二，规范黑名单制度的行政程序。

首先，需要规范行政管理机关的公布行为，主要包括：公布的标准、范围、程序和内容等；其次，需要保障被惩戒对象的合法权益，主要包括：黑名单公布前(后)的救济程序、黑名单的撤回与撤除程序等。

第三，健全基于信息共享的联合惩戒机制。

充分利用互联网技术,实现各地区、各部门之间黑名单信息的实时共享,形成“一处违法、处处受限”联合惩戒机制。在这方面,建议先从各省级政府层面建立本辖区内统一的黑名单发布平台,而后再通过省级黑名单平台的信息共享和交换机制,建立全国性的黑名单发布平台。

参考文献:

- [1]. Davis, K., A. Fisher, B. Kingsbury, and S. E. Merry. Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings. Oxford University Press, 2012.
- [2]. Olsen B. E., and K. E. Sørensen. Strengthening the Enforcement of CSR Guidelines: Finding a New Balance between Hard Law and Soft Law. Legal Issues of Economic Integration, 2014, 41 (1): 9-35.
- [3]. 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》,《政治与法律》2018年第9期。
- [4]. 胡建淼:《其他行政处罚若干问题研究》,《法学研究》2005年第1期。
- [5]. 刘俊海:《信用责任:正在生长中的第四大法律责任》,《法学论坛》2019年第6期。
- [6]. 王瑞雪:《政府规制中的信用工具研究》,《中国法学》2017年第4期。
- [7]. 王周户、李大勇:《公告违法行为之合理定位》,《法律科学》2017年第5期。
- [8]. 应松年:《中国行政法发展的创新之路》,《行政法学研究》2017年第3期。
- [9]. 袁文瀚:《信用监管的行政法解读》,《行政法学研究》2019年第1期。
- [10]. 张晓莹:《行政处罚视域下的失信惩戒规制》,《行政法学研究》2019年第5期。
- [11]. 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。
- [12]. 章志远:《作为行政强制执行手段的违法事实公布》,《法学家》2012年第1期。

注释:

1 法律信息数据库由北京大学法制信息中心与北京北大英华科技有限公司联合推出,包括法律法规数据库、司法案例数据库、法学期刊数据库以及法规案例英文译本数据库等。

2 在我国,除行政管理机关之外,还有许多行业协会也公布黑名单,这些行业协会的黑名单不属于行政管理性质,不是本文定义的黑名单,故不将其列入研究范畴。

3 这两类文件主要包括个体企业发展与监管、企业信息采集、社会征信等。

4 公示平台包括信用中国:<https://www.creditchina.gov.cn>;中国统计信息网:<http://www.tjcn.org>;企业信用信息公示系

统:<http://www.gsxt.gov.cn>;人民法院网:<http://www.court.gov.cn>。

5 此处仅沿用国务院各部委与各省级政府部门发布黑名单文件的共性内容“资格限制”和“市场禁入”,并将各省级政府部门黑名单文件中特有的“列为重点监管对象”和“责令定期检查”加入惩戒措施进行比较。