

失信联合惩戒的行政救济研究

田文杰

青岛大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年9月5日; 录用日期: 2025年9月30日; 发布日期: 2025年10月16日

摘 要

失信联合惩戒的内涵体现在“失信行为”、“联合”与“惩戒”。而其行政救济既包括行政系统外部救济, 又包括行政系统内部救济, 理论发展层面的需要与现实的需要共同决定了对其救济的必要性。对于前者, 面临“渠道不畅”和“审查不力”两大困境, 损害的是被惩戒人的诉权, 法院应当准确适用现行规范, 合理定性各种惩戒行为的法律属性, 将何种行为可诉形成统一标准。对于后者, 面临错录致损救济闭塞和信用修复救济不完善的困境, 对被惩戒人的实体权利造成损害, 为解决这两点难题, 必须细化现有救济制度、探索适用封存制度。让失信联合惩戒既能规范信用体系, 又能不惩戒、不惩多、及时补救。

关键词

失信联合惩戒, 行政救济, 法律控制, 社会信用

Research on Administrative Remedy of Integrated Punishment for Dishonesty

Wenjie Tian

Law School of Qingdao University, Qingdao Shandong

Received: September 5, 2025; accepted: September 30, 2025; published: October 16, 2025

Abstract

The connotation of joint punishment for trust-breaking is embodied in “trust-breaking behavior”, “union” and “punishment”. The administrative relief includes both external relief and internal relief of the administrative system. The need of theoretical development and the need of reality jointly determine the necessity of its relief. As for the former, they are faced with two dilemmas of “obstructed channels” and “inadequate review”, which damage the litigation rights of the punished. The court should accurately apply the current norms, reasonably define the legal attributes of various

disciplinary actions, and form a unified standard for what kind of actions can be sued. As for the latter, they are faced with the dilemma of the relief for loss caused by misrecording and the imperfect relief for credit repair, which damages the entity rights of the punished person. In order to solve these two problems, the existing relief system must be refined and the application of sealing system must be explored. Finally, in order to solve the dilemma of administrative relief, the personal bankruptcy system should be popularized and applied. Joint punishment for dishonesty can not only standardize the credit system, but also not punish mistakes, not punish more, and provide timely remedy.

Keywords

Faithless Joint Punishment, Administrative Relief, Legal Control, Social Credit

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国社会信用体系的建设正朝着“政府－市场－社会－司法”的方向全方位覆盖[1]，而失信联合惩戒制度是新时代我国推进社会信用体系建设的新型工具，如何在法治轨道上推进失信联合惩戒制度的建设，关乎市场主体经营，关乎社会信用体系建设，关乎诚信社会环境的形成。

失信联合惩戒的法治化推进过程中最为关键的便是其行政救济的优化，包括失信联合惩戒的行政系统外部救济优化与失信联合惩戒的行政系统内部救济优化，行政系统外部救济优化既包括诉讼救济也包括信访救济，本文主要以诉讼救济为侧重点。由于失信联合惩戒制度创设不久，在其救济制度上存在诸多问题，不光是行政诉讼救济难，失信联合惩戒退出机制、信用修复机制等都是亟待完善之处。而当前，国内学者对失信联合惩戒相关研究大多数都体现在失信的概念界定、失信行为性质界定、惩戒措施的法律性质界定、失信主体权益保护、失信主体的信用修复研究等，就其救济途径而言，研究成果相对较少，彭鐔在《失信联合惩戒行政诉讼救济困境及出路》一文中指出了“法院对失信惩戒缺乏统一性”的问题，提出了“法院应允许相对人在失信惩戒多阶段行为中择一起诉。”的观点[2]，值得关注，另外一些学者提出信用修复的效率低、门槛高的问题，但未有切实解决方案。研究成果的数量较少一定程度上也限制了失信联合惩戒的行政救济优化发展，正因如此，本文通过对失信联合惩戒的相关概念、具体行为属性厘定，归纳当前失信联合惩戒行政救济现状，指出其具体救济的困境，目的是提出诉讼救济路径、行政系统内部纠错思路以及根源解决失信联合惩戒救济难的出路，为失信联合惩戒制度更好地服务社会信用体系提供现实方案。这是营造良好营商环境、降低交易成本、推进诚信社会法治保障制度建立、实现和谐美好的社会主义法治国家的关键一步。

为对失信联合惩戒的行政救济进行系统研究，本文拟采取如下行文逻辑：第一章先对“失信联合惩戒”及“失信联合惩戒的行政救济”两组概念进行厘定，对要研究的对象有一个系统的认知，然后分析失信联合惩戒行为的具体类型和法律属性，为后文提出解决行政诉讼某些行为不可诉和法院对此类案件审查不力的方案奠定基础，第二章重点论述其救济的必要性及失信联合惩戒中失信主体权利保护的范围，无论是在理论发展层面还是在现实层面，都必须完善失信联合惩戒的行政救济。至于失信联合惩戒中失信主体权利保护的范围可以分为诉讼领域的权利受损论述以及行政机关处理流程中的权利受损论述，明确要救济什么方面以及间接体现出完善失信联合惩戒行政救济的必要性。第三章通过现行法律规范以

及实施现状的论述,提出当前失信联合惩戒的救济困境,亦分为行政系统外部层面和行政系统内部层面。最后一章以前一章困境为切入点,分别针对行政系统外部救济困境和行政系统内部救济困境提出相应的解决方案。

正是由于当前失信联合惩戒的行政救济存在种种问题,影响了失信联合惩戒制度更好地发挥效用,而当前学界对此问题的研究尚在起步阶段,由此便催生了本文的出现,完善失信联合惩戒的行政救济任重而道远。

2. 行政领域失信联合惩戒制度概述

2.1. 失信联合惩戒的相关概念厘定

2.1.1. 失信联合惩戒的概念

失信联合惩戒制度由来不远。其基本制度、理论功能的实现可追溯至 2000 年,称为“失信惩罚机制”,后国务院认为“惩戒”一词内涵更加贴切,于是在 2003 年正式提出“失信惩戒”的概念。2007 年国务院在《国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见》中提出“完善行业信用记录,推进行业信用建设”、“形成失信行为联合惩戒机制,真正使失信者‘一处失信,寸步难行’”¹,将失信惩戒从功能性上扩充至跨领域、跨地域的联合,使该制度更具有效力,由此失信联合惩戒的内涵得到了基本阐述。

但至今为止,政府的规范性文件以及学术界尚未对其有统一的概念论述。从总体来看,失信联合惩戒制度的内涵主要集中于“失信行为”与“联合惩戒”两方面,对于界定失信行为,将从“失信行为、违法行为与失德行为”的区分来明确,而对于联合惩戒,将从失信联合惩戒的特征入手,分别分析“联合”与“惩戒”的内涵,能正确把握这两者的深层含义其上位概念便不言而喻。

对于失信行为的界定,关乎着政府将什么样的行为作为惩戒之对象[3]。我国的社会信用体系所承载的不光是对于失信人的督促,更多的是对于社会的监督管理、持续优化营商环境、弘扬社会主义核心价值观。失信行为在其中充当龙头角色,正确界定才能使失信联合惩戒制度发挥更大功效,更能使被惩戒人心服口服。失信行为本身的内涵应当是失信主体违反所缔结的条约或本应遵守的规范,无特殊情形及正当理由,不履行其义务的行为。有学者提出失信行为与违法行为的概念不应当被混淆,地方各级政府的社会信用规制立法中却常常将违法行为与失信行为对应起来,一定程度上也忽略了法律作为社会最低限度的要求。还有一些立法文件吸纳了道德失信的内涵,如《广州市公共信用信息管理规定》将霸占座位列入联合惩戒对象范围之内,但也不免落入以法律手段规制道德行为的诟病之中,有泛道德化的倾向[4]。

根据《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要的通知》,我国社会信用体系是涵盖了“政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法诚信”的系统性工程,即包含了刑事、民事、行政以及社会非可容忍道德之领域。所以失信行为与违法行为并不是包含的关系,我们不能将违法行为一刀切为失信行为,否则将陷入用失信规范判断违法规范的误区之中,二者应是相互交叉、相互重叠的关系,其相交部分的界定即为失信行为已经达到了违法的界限。同时失信行为与道德失信行为亦为交叉关系,其界限是一个价值评判的过程,究竟什么样的失德行为可以纳入失信行为的范围之内,究其本质应看失德行为是否影响到了社会公共信用,突破了这个判断标准,则会使失信联合惩戒制度失掉了谦抑性。

由此,关于失信行为应当定性为基于失信主体违约而不履行义务或是违反道德要求影响到社会公共信用的行为。

联合惩戒的理论内涵又可以分为“联合”与“惩戒”。这样的分析也是由失信联合惩戒自身多行为、多主体、跨领域、法律后果的复杂性等特点所决定的。

¹参见《国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见(国办发[2007] 17 号)》。

在失信联合惩戒制度范围内联合即为多部门共享失信信息,根据其具体实施的失信行为在有关领域对失信人权益加以限制,真正使“处处受限”落到实处,敦促其履行义务。对于联合,一是惩戒主体的联合,是其多主体特点的体现,目前,我国加入联合惩戒的主体机关包括行政机关、金融机构、社区党群机关、司法机关以及一部分具有社会公共职能的企业、事业单位等。联合主体的增多,说明我国在信用体系的建设版图不断扩大,失信联合惩戒制度便不仅仅为单一行政问题。二是惩戒措施的联合,是其多行为、跨领域特点的体现,我国一般采取多主体合作备忘录的形式对失信人权益进行相关部门的联动惩戒,例如,在《关于对文化市场领域严重违法失信市场主体及有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》中,有一惩戒措施为“禁止参与‘五个一工程’、道德模范、全国五一劳动奖、全国工人先锋号等荣誉称号或者奖项的评选”,实施部门为中央宣传部、中央文明办、全国总工会²。最终实现一个权益,多部门限制的整体格局。

惩戒在现代法意中更多的是对违反禁令者的处罚。而失信惩戒便是使失信人在一段时间内背负“污名”,承担其失信的代价[5]。“污名”从形式上来讲,是对失信人失信行为的标签;而实质上,是从携带“污名”所带来的法律后果,行政法上的污名后果更加侧重对于生活权利的限制,而这种污名的法律后果也并非可控的,在市场环境中究竟因失信给失信主体带来什么样的成本或损失是十分复杂的。而且,惩戒带有强制处罚的意味,这包括两方面的含义,一是以国家公权力的强制性作为保障与后盾,使其在一段时间内承担相应法律后果,二是体现国家机器以政府为主导对于社会主体的监管,营造诚实守信的良好社会环境。

联合惩戒即可以认为是多个惩戒主体运用多种惩戒措施在多个领域内对失信人所采取的以其承担污名化法律后果为内容的惩戒行为。

综上所述,通过界定失信行为与联合惩戒,失信联合惩戒的概念便跃然于纸上,即因失信主体实施违约而不履行义务或是违反道德要求影响到社会公共信用行为,多个惩戒主体运用多种惩戒措施在多个领域内对失信人所采取的以其承担污名化法律后果为内容的惩戒行为。

2.1.2. 失信联合惩戒行政救济的概念

失信联合惩戒的行政救济内涵较为丰富,学界从未有过界定。可以从两方面来加以界定。

一是“行政”一词,此处的行政是指失信联合惩戒中由于地位的不平等而产生惩戒主体与被惩戒者之间法律关系的法律属性。之所以不强调惩戒主体的严格行政法主体界限,是因为多主体联合的状态中,许多主体并不是狭义的行政法主体,而是广义的行政法主体,如“铁路总公司”。行政的第二层含义是,救济的对象为失信联合惩戒相关的类行政行为,由于学界对于失信联合惩戒涉及多行为的性质界定存在争议,且类型化标准无法满足此制度作为新型社会信用治理工具的需求,所以笔者将其作“类行政性”处理,在后文中将详细论述。

二是“救济”,其既包括行政系统外部救济,也包括行政系统内部救济,而后者又包括在惩戒主体认定错误时的申诉救济、认为惩戒主体处罚错误的复议救济、申请信用修复机制救济、申请退出惩戒救济、要求恢复圆满状态救济等措施。本文所论述的救济便是围绕这两大分类展开的。

综上所述,失信联合惩戒的行政救济是指,在行政法的广义框架之内,基于被惩戒者的权益损失所采取的诉讼救济及行政系统内部救济的制度总称。

2.2. 失信联合惩戒行为的类型及法律属性

合理界定失信联合惩戒的法律属性,是完善失信联合惩戒行政诉讼救济的前置步骤。原因在于失信联合惩戒往往涉及多种行为,将各种行为置于行政诉讼理论之中,即可明晰哪些行为可以进行诉讼救济,

²参见《关于对文化市场领域严重违法失信市场主体及有关人员开展联合惩戒的合作备忘录(发改财金[2018] 1933号)》。

而不至于因不属于行政诉讼受案范围被法院驳回起诉。当前学界对于失信联合惩戒行为的法律属性界定存在巨大争议,原因是不同学者的方法论、价值观的根本差异。失信联合惩戒作为治理社会信用体系的新型工具,所承载的并不仅是其制度本身,而且在于新制度的适用对传统行政法理论的冲击,社会与制度往往是在矛盾与对立中发展进步的。所以,对于失信联合惩戒行为的法律属性界定问题,应当大胆且前卫地做相应变通,“不管是黑猫还是白猫,能抓老鼠就是好猫”,一味强调传统理论,并不利于一个制度的良性发展。

第一,列入失信黑名单不宜作为单独的惩戒措施,若要成立惩戒措施需要另附条件:并且向社会公众公示,一旦失信主体被列入失信黑名单并向社会公示,其黑名单根本目的的效力才发生^[6]。被列入黑名单又可以分为两种类型,一是不履行法定义务而加入黑名单,二是实施违法事实加入黑名单,就前者而言,此类措施的处罚功能小于失信人应当承担的责任,且与督促其承担责任不具有附随性,鉴于其督促履行义务的本质,应当定性为特殊类型的行政强制措施。后者由于其已经实施了违法行为,对违法行为进行制裁的同时,将其划入失信名单,是行政制裁的从属措施,即具有附随性,其救济应当适用国家赔偿制度。

第二,限制实体权利类的惩戒应当定性为特殊类型的行政强制措施。如限制高消费、限制乘坐高铁飞机,其本质仍然是控制危险扩大的情形,属于“其他行政强制措施”的类型³,值得关注的是,限制实体权利类惩戒为替代性强制措施,而一般情况下都对失信人已经采取了列入黑名单并向社会公示,实质上是对失信人进行了两次处罚,是否违反了比例原则有待进一步商榷。另外,某些限制实体性权利的惩戒体现为“下调信用等级”,《行政处罚法》于2021年修订,其中扩大了地方性法规设置处罚的权限,便是对此的回应。

第三,加强监管类惩戒是行政机关的内部行为。此类惩戒措施已经在各个具体领域的失信联合惩戒中适用,例如,文化和旅游部对失信主体采取“纳入重点监管对象,增加检查频次,加大监管力度”⁴。该措施是行政监管的特殊方式,针对曾有过违法事实的主体进行重点监管,是行政机关的内部职责所在,所以将其认定为内部行为。

3. 失信联合惩戒的行政救济必要性及失信主体权利的保护范围

3.1. 失信联合惩戒的行政救济必要性

失信联合惩戒制度作为诚信社会构建的过渡型工具,其最为根本的作用乃是规范社会信用主体,而非为了惩戒而惩戒,即它是一种措施,而不是目的,最终的社会形态中应当没有诚信一词,强调信用的原因是社会中存在不诚信的问题,每年加入失信联合惩戒主体数量的上升趋势则是一个社会整体信用不良的体现。基于此,我们更加希望社会信用主体脱离“黑名单”,救济制度便是将失信主体拉回到正常诚信轨道之中。一方面,这种救济制度并不是绞尽脑汁地设置宽松渠道让失信主体退出,而是通过设置门槛,积极引导失信主体通过自己的行为表明其足够诚信而不必要加以限制措施;另一方面,失信联合惩戒的救济还是针对错误纳入失信黑名单的主体通过积极向有关机关或组织证明不存在不诚信行为从而将其划出黑名单的措施,尤其是现在认定失信的机关或有关组织数量众多,难免存在标准不一、认定错误等失误情形,此种情况下,失信主体的救济便变得理所应当。

3.1.1. 理论发展层面的客观需要

当前阶段完善失信联合惩戒的行政救济,该制度自身发展的客观需要是一强大推动力,也就印证了

³参见《中华人民共和国行政强制法》第2条第2款、第9条。

⁴参见《关于对文化市场领域严重违法失信市场主体及有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》第二章第(一)节第3条。

失信联合惩戒制度行政救济的必要性。在由传统经济社会向信用型经济过渡的关键时期，社会信用体系的构建是一个庞大的系统工程，需要多部门逐渐统一标准，做到事无巨细。在其发展过程中，一是要扩大各个领域列入失信联合惩戒的范围，提升失信主体对其自身的失信成本，强调效果的最大化，二是合理界定失信人的权利限制与失信联合惩戒所应当触及的界限，而在实践中难免有界限不明导致行为主体权利受损的情况，因此需要完善的救济途径，而我国联合惩戒救济中的公示、认定、惩处等程序存在一定的表面化现象，对权利人的救济也并无强有力的手段，这也是现阶段最为严重之问题^[7]，行政机关所作出的惩戒措施若无完善的救济路径，便不能取信于大众，就更不要提联合主体的公信力了。

从长远的眼光来看，想要发挥失信联合惩戒制度的优越性，必定要完善其救济制度，两者相互促进，共同发挥作用，失信联合惩戒制度的发展必定会使救济程序趋于完善，相同地，救济制度的完善也会使失信联合惩戒制度更好地发挥作用。只有形成规范化、精细化、程序化的救济措施，联合惩戒制度才能更好地平衡社会整体效益和公民个人利益之间的矛盾与冲突。

3.1.2. 现实层面的客观需要

为了解决当前各种现实需要，完善失信联合惩戒的行政救济成为必然趋势。不得不承认，当前失信联合惩戒措施的实施使大部分执行难的问题得到了解决，但是由于当前失信联合惩戒制度的救济缺乏完备的规范，为了得到最大化信用效果，执行主体在执行时可能会存在粗暴执法、一刀切、违反法定程序、危及权利人权益等行为，而且现行有效的规范性文件的救济路径不一、标准不同，导致的问题比比皆是。2021年11月10日人社部印发《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》，其中第十三条规定：“用人单位符合本办法第十二条规定条件，但是具有下列情形之一的，不得提前移出失信联合惩戒名单：……(三)法律、法规和党中央、国务院政策文件规定的其他情形。”⁵此规定属于兜底性条款，执行机关的自由裁量权便可无限扩张，“阳光是最好的防腐剂”，应当从制度源头杜绝这些问题。因此现存问题要求失信联合惩戒的救济必须加以完善。

3.2. 失信联合惩戒的行政救济必要性

之所以要明晰失信联合惩戒中失信主体权利的保护范围，其主要原因在于该制度的救济客体就是公民之权利，也即失信联合惩戒的行政救济要保护什么。在整个制度行进的过程中，本质就是对于公民某项权利的限制或剥夺，行政机关及相关组织对公民错误进行惩戒或者过分限制失信人退出惩戒的渠道，以及因此造成的法院中立立场的偏移对于公民个人权利的损害是最为严重、最为重大的。而失信主体权利保护的范围，指的是失信主体受到失信联合惩戒措施之后应当予以保护的权益范围。

3.2.1. 收集信用信息时失信主体的权利保护

此过程即发生在将行为主体的行为认定为失信行为的过程之中，如何确定为失信人在具体领域虽然都有相应的文件加以规定，但是其认定标准过为宽泛，政府规范性文件或联合备忘录中仅以只言片语大体勾勒出处罚范围使其难以识别失信人，而现实生活中的行为复杂多变，因此各部门的认定标准差异化也变相地扩大了其自由裁量权。同时各部门认定时几乎都是适用职权主义，任务量多、甄别难度大，难免出现不作为、乱作为的实况。一般有四种情形：一是虽然行为主体行为构成失信，但是认定的惩戒措施过严；二是行为符合失信的构成要件，但其实体纠纷未经审判便认定其失信。有实例为证：青岛的沈先生分别于2015年、2016年及2017年被江苏徐州云龙区人民法院公告送达文书后缺席审判判令败诉，只是因为一张不知真假的欠条，自己向银行申请贷款也被拒⁶；三是行为形式上符合失信的构成要件，但

⁵参见《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》，2021年11月10日人社部令第45号。

⁶央广网：《青岛一男子被法院错判成“老赖”专家：原告及法院均有过错》，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1611652339481900175&wfr=spider&for=pc>，访问时间：2025年9月10日13:55。

实质上不符合的情形，也有实例作为证据：某些商家以非法方式获取他人手持身份证的照片，并将其与银行卡等信息一并打包出售，非法信息买卖的黑市场商家的肆意妄为导致大量公民被列入黑名单⁷；四是行为主体的行为不构成失信，而错误地给予了惩戒。

正因如上问题，给公民权利带来的损害既包括其人格尊严又包括财产权及相关利益，前者又包含名誉权与隐私权。相关机关的错误认定必定会导致公民的名誉权受到损害，在当今诚信社会中一个人、一个企业的名誉受到损失，背上失信的污名，也必定会影响其财产利益，具有人格和财产双重减损的危害。行为主体的污名也会限制其招投标准入资格、政府的财政补贴、税收减免政策、市场交易的进行，对于财产权利的侵害若无直接侵权人最终需要政府买单。

3.2.2. 失信信息公示时失信主体的权利保护

失信信息的公示是传统行政处罚措施与失信联合惩戒的显著区别，由于适用时间不长，存在一系列不规范情形。目前，什么信息应当公示于众，什么信息不得公示于众，法律并没有明确的规定。缺乏相关规范性文件的约束，使失信人的隐私权、个人信息权遭受过度侵害，实践中的操作更加五花八门，有些人民法院曾在微信公众平台定期推送本院的失信被执行人，其中的信息包括了姓名、照片、全部身份证号码、家庭住址等，引起学界热议。在我国身份证件号码的全部公布对于别有用心之人来说是一大“福利”。

施行联合惩戒的机关对公民此种权利的强制侵害，应当受到关联性原则、比例原则的限制。公示程序的根本目的是让市场主体及相关部门辨别出失信人，将大量无关信息公布，会导致惩戒期望之外的结果发生，而这部分结果则是对失信人权利的过分侵害，超出了合理性范围。

3.2.3. 失信人退出失信名单时失信主体的权利保护

退出机制存在的意义回馈了失信联合惩戒的目的，即督促失信人尽早回归诚信社会之中。失信人退出失信名单时的权利侵害主要有两方面，一是退出名单不及时：各机关在确定失信主体符合退出条件或者失信惩戒期间届满后，才会采取相关措施，以将失信人于失信名单中删除，消除相关限制，同时正是由于联合惩戒的“联合”适用，信息在众多系统中共享审核，都会延缓失信退出的周期，造成失信主体惩戒期限的延期化。二是退出名单的程度不彻底：许多被惩戒人实质退出，但是依然存在于失信名单当中，有不合理存留现象，不利于失信人重回诚信社会体系，也有一些认定机关在新闻媒体、自媒体、自身网站的公告中依然存在记录，更有甚者认定机关从系统中删除了失信人信息，辅助机关并未删除，失信人仍处于惩戒状态。两种情形都导致了“摘帽”难的困境。

上文从各个阶段对失信人权利侵犯情形的论述中，综合来看，主要是对失信人名誉权、隐私权、财产及附属权利、惩戒期限扩大化等的侵犯，从另外一个角度来说，这些便是失信人权利的保护范围，明晰这些，对失信联合惩戒的行政救济具有重要意义。

4. 失信联合惩戒的行政救济实施现状与困境

4.1. 我国失信联合惩戒的行政救济实施现状

2014 年到 2020 年，我国失信联合惩戒制度的实施是以国务院社会信用体系建设规划纲要⁸(以下简称“规划纲要”)为蓝图展开的，期间国务院发布《国务院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》⁹(以下简称“守信失信指导意见”)，随后国务院印发《国务院办

⁷央广网：《网上高价出售手持身份证照 商家：可与银行卡绑定销售》，http://finance.sina.com.cn/consume/xiaofei/2019-05-17/doc-ihyhiqax9304960.shtml?cre=tianyi&mod=pcpager_china&loc=12&r=9&rfunc=64&tj=none&tr=9，访问时间：2025 年 9 月 10 日 14:27。

⁸参见《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要(2014~2020 年)的通知》。

⁹参见《国务院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。

公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》¹⁰(以下简称“长效指导意见”),划定了接下来失信联合惩戒制度的发展前景。但是在规划纲要中并没有提到要完善该制度的行政救济规划,之后的守信失信指导意见提出了“建立健全信用信息公示机制”、“建立健全信用修复机制”、“建立健全信用主体权益保护机制”、“建立健全标准规范”的整体要求,明确了失信联合惩戒制度在实施过程中应当重点予以救济的方面,长效指导意见亦对以上方面设定了实现目标。

在行政诉讼救济层面,我国《行政诉讼法》第十二条规定了行政诉讼的受案范围,第二条给予笼统规范,但凡是公民、法人或者是其他组织认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益的,都可以提起行政诉讼。也就是说一般的行政机关作出的失信联合惩戒措施,当事人认为侵犯其合法权益的都可以采取诉讼救济。而一方面,《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一条第九项规定:“行政机关针对信访事项作出的登记、受理、交办、转送、复查、复核意见等行为”不属于行政诉讼受案范围¹¹,这意味着信访事项的失信行为无法进行行政诉讼。另一方面,在行政诉讼中被告为行政机关,而因为失信联合惩戒的“联合”特征,有一部分发挥公共职能的组织、企事业单位也拥有了失信联合惩戒的处罚职能^[8],而对于此进行的行政诉讼法院不认为这些组织为适格被告。

在实践救济层面,一部分联合备忘录,采取授权的形式,如《关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》中将权利下放给其他部门:“其他部门和单位根据各自职责,下发给下级单位,指导监督下级单位按照本备忘录及有关规定实施惩戒或解除惩戒。”¹²在总体框架的指导下,国务院行政法规、部门规章、地方政府规章以及相关行业相继规定了对失信联合惩戒制度的救济方案,包括纠错制度、修复机制、退出机制,例如:《山东省社会信用条例》中明确规定信息披露期限、信用主体异议方案、禁止采集纳入信用信息的范围等¹³。各个具体领域内,于全国范围内适用的失信惩戒备忘录一共 40 多个,涉及文化市场、社会保险领域、旅游市场、拖欠农民工工资、婚姻登记等,大部分都具有救济措施,《旅游市场黑名单管理办法》中规定,可以通过公开信用承诺以及参加信用修复专题培训两种方式进行信用修复,但是时长只有三小时,相对较短,而且有“信用修复应按照相关要求逐步规范”的条款,仍然不完善¹⁴。

从以上失信联合惩戒制度的救济实施现状中可以得知,我国当前法规、规章对于救济制度还是提供了一些实现路径,但相对而言不完善也不具体,尚未形成系统的救济规范体系,对于救济路径所存在的问题,正是本文所重点予以讨论的。

4.2. 我国失信联合惩戒的行政救济现实困境

4.2.1. 行政系统外部救济困境

失信联合惩戒的行政系统外部救济主要包括了行政诉讼救济和信访救济,本文主要讨论行政诉讼救济。由于失信联合惩戒重在“联合”与“惩戒”,因此便造就了其多主体、多行为的两大特征,正是由于这两大特征,导致了失信联合惩戒的行政救济面临“渠道不畅”和“审查不力”两大困境。其中人民法院认定信访惩戒为不可诉之行为、失信信息公示等视为惩戒主体内部行为、实施惩戒措施的企业事业单位认定为不适格被告等等,都造成了渠道不畅的现实难题。而失信联合惩戒相关的被诉行为是何种性质、适用什么法律是对其进行审查的关键,由于各法院的定性不一、依据各异,行政诉讼便陷入了审查的困境。

依据上文行政诉讼的实施现状,有一部分涉及失信联合惩戒的行为无法进行行政诉讼。一是信访惩

¹⁰参见《国务院办公厅关于进一步完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》(国办发[2020] 49 号)。

¹¹参见《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第一条第九项。

¹²参见《关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》四、共享信息的持续管理。

¹³参见《山东省社会信用条例》第五章“信用主体权益保护”。

¹⁴参见《旅游市场黑名单管理办法》第 15 条。

戒为不可诉之行为，在吕某诉镇江人民政府、信访局案件之中，吕某因越级进京上访，被信访局认定成严重失信信访人，限制其有关权利，吕某起诉与上诉均被驳回，依据已在上文释明，但是最高人民法院制定该行为不可诉，限制的仅是“未对信访人实体权利产生影响”，而将其认定为失信信访人，已经对其造成损害，可以进行行政诉讼。二是失信惩戒的多种行为被认定为内部行为，难以确定哪个行为可诉，例如某建设公司诉某市建设局案件中，建设公司拖欠农民工工资，建设局将此行为上报至省住建厅施行惩戒行为，原告就上报行为提起诉讼，被法院驳回。三是当前行政机关以外的惩戒主体为不适格被告，例如何某诉中国铁路总公司案件中，何某因为违反相关规定，被铁路总公司认定为失信人，限制乘坐火车，何某起诉至法院，由于行政诉讼法中的被告并非行政主体，法院驳回起诉。现实中并不能根据其性质认定主体为不适格被告，应当考虑是否有行政管理职能。

由于失信联合惩戒的多行为特征，其每个行为究竟是什么性质，在学界仍无统一论，各法院对于列入失信名单行为认定为行政确认、行政处理或者是信息记载，公示失信名单行为认定为行政处理或者是信息公示、惩戒行为被认定为自动结果、行政处理或是内部行为。许多学者将所有行为统一归入到行政处罚之中，但是也不乏反对之人。司法实践中，失信联合惩戒既不属于传统类型的行政处罚又不是法律行政法规规定的其他处罚措施。在规划纲要中表明，“惩戒是以处罚为基础，既不重合又不分离”。法院所采取的各种定性方案的不同，必定会使行政诉讼产生差异化，从而使受惩戒者的诉权受损。另外，由于相关失信联合惩戒法律、法规、部门规章、地方政府规章等十分繁杂，而下位法是否违反了上位法影响适用，都需要法院加以审查，现实中法院对此的审查并不积极。原因在于失信联合惩戒的立法并不完善，甚至纲领性文件都含糊其辞，具有高度解释的空间可能性，法院极有可能在案件审理过程中忽视文件的合法性审查。

4.2.2. 行政系统内部救济困境

许多文件规定了错误纳入失信惩戒范围的救济路径，《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》第六条规定：“当事人自收到告知之日起5个工作日内，可以向人力资源社会保障行政部门提出异议。对异议期内提出的异议，人力资源社会保障行政部门应当自收到异议之日起5个工作日内予以核实，并将结果告知当事人。”以本条为例，笔者可以分析出存在的四个问题。其一，规定收到异议之日起开始计算，并未指明不可抗力等情况时效中断的情形，极端情形下，若当事人在前往申请异议的路上发生车祸，昏迷不醒，一个月后才恢复意识，难道无可救济之可能？其二，在异议审核期间，并不暂停惩戒办法的实施，假如异议成立，此段时间内所受到的权益损失也无法得到救济，即使提起行政诉讼请求赔偿，行政机关便会以已经撤销错误认定来加以规避。其三，当事人收到告知时，失信联合惩戒措施已然开始，或是在各新闻媒体公示，或是于本机关媒体公布，当异议成立，造成当事人财产权益(包括预期可得收益)、名誉、经营行为便利权益的损失，亦无可救济之路径，更何况当前的新闻媒体及大数据传播迅速，就算予以澄清、删除等操作，仍然会留下痕迹，但是又有哪家媒体愿意因为一个当事人的问题将整个稿件删除呢？其四，受理异议的机关与作出惩戒决定的机关为同一主体，相当于“既做运动员，又做裁判员”，这种做法不但会使救济权无法真正发挥，而且会增加处理机关的工作负担，审核质量会下降，因此会导致异议作用的局限化。

另外，大部分文件中，都有信用修复的救济方案，目的是激励失信人重归社会信用体系，更好地发挥失信联合惩戒的效用。在信用修复的手段上，失信人在一定时间范围内没有规定的行为，便可以退出失信名单，对信用进行自动修复。一般期限规定为5年，但是5年期限相对而言较为固定，而自然人与法人、法人与法人承受此期限的能力绝不相同，一个企业的承受能力对比于自然人较差，尤其是商业信用的影响，大企业与小企业、不同行业之间的企业的承受能力亦不相同，在失信联合惩戒的措施之下，

有些企业甚至濒临破产。另外，失信主体也面临着失信信息修复不彻底的问题，在互联网时代，信息仿佛无处不在，但凡有一点相关信息，其他信息也会随之付出水面，从事商事活动的主体，信用评级差面临着巨大风险，在“天眼查 APP”中各种失信信息以一种十分全面的状态呈现，即使是已经退出失信名单，这种方案违反了失信联合惩戒的初衷。

5. 失信联合惩戒的行政救济出路

5.1. 完善行政诉讼保障程序

根据前文“行政系统外部救济困境”的论述，失信联合惩戒的行政诉讼救济面临着两大困境——“渠道不畅”、“审查不力”，除了法院对于新型制度的深层内涵把握不清导致作出错误处理外，还在于法院并不愿意多花精力进行审查，也反映出基层法院案件多的问题。完善行政诉讼保障程序的意义为从源头上帮助法官理清各种具体案件应当如何处理，直接规避掉法官不会审与不愿审的问题，使被惩戒人得到切实救济。

基于法院认定信访惩戒及实施惩戒的企事业单位为非适格被告而无法起诉的两种情形，人民法院应当准确审视适用最高人民法院的司法解释，认定信访惩戒为限制被惩戒者实体权利的措施，且此类行为为对于失信者实体权利限制的惩戒行为，也即此类措施应定性为特殊类型的行政强制措施，当事人便可以依据此处两条理由进行行政诉讼。同时也应准确适用《行政诉讼法》第2条，对于法律法规及规章授权的组织，为行政诉讼的适格被告，因此便将实施惩戒的企事业单位纳入到失信联合惩戒的行政诉讼被告行列。另外，一旦法院认定此二种情形为可诉，便可以对各地规定的相关条款予以审查，针对违反上位法的规定，由法院给予制定机关以书面审查意见，以此促进失信联合惩戒的良性循环[9]。

明确各个具体环节失信联合惩戒行为的属性，以确保其行政诉讼救济的便利性与高效性。正是由于学界关于各行为的具体属性有极大争议，拖累了立法机关、司法机关制定统一标准的进度，法院缺乏统一指导，从而造成了同案不同判的现状。而经过上文对其性质的论断后，基本可以明确适用于行政诉讼受案范围的失信联合惩戒行为包括：列入失信黑名单并向社会公示行为、限制实体权利类惩戒措施、下调信用等级类惩戒措施[10]。另外，有学者认为，对于当事人在一个失信联合惩戒所牵扯的多个行为、多个主体之间，可以“承认前后阶段行为之间的违法性继承”[2]，笔者认为失之偏颇，所涉及行为明显可以准确定性，便不需要将其同一化而便利诉讼，即使当事人选择的惩戒行为有误，法院也可以提示变更诉讼请求、被告人来解决。

5.2. 完善行政性救济制度

失信联合惩戒的行政系统内部救济相较于诉讼救济而言，其便捷性、直接性不言而喻，因此完善行政性救济制度具有重要意义。

第一，细化现有救济制度。救济路径在现行规范中几乎都有规定，只是在具体操作过程中存在着种种问题影响着当事人权利及失信联合惩戒制度的效用，实践中错录致损以及信用修复制度不完善的问题所指向的必然结果便是针对现行规范的漏洞进行小补[11]。从上文分析来看，主要问题一是惩戒主体对于被惩戒者的认定标准存在差异从而导致错录，二是救济规范不完善使得被惩戒者权利受损。基于此，相关制定机关应当印发统一的适用标准，将常见类型的失信行为予以具体规定，从而统一准入标准，另外对于申请异议期间问题规定暂停计算的制度并暂停实体性惩戒措施的适用，规定异议成立且可证明自己权利受损者申请国家赔偿的具体路径，使得公民权利得以救济，针对进行异议的机关为惩戒作出机关的问题，应当开辟“第二条道路”，允许当事人向上级机关以邮寄书面材料的方式进行申请，上级机关可只进行书面审查，既可以缓解基层机关的工作负担，又保证了当事人的便利性、公正性。在信用修复的

立法中,可以弹性规定退出时间以及根据本部门所管理的具体领域制定相当的信用修复路径,如上文中所提到的公开信用承诺以及参加信用修复专题培训^[12],只是需要完善规定。

第二,创新适用封存制度。封存制度来源于刑事诉讼法中关于未成年人审判信息的不公开,由于失信联合惩戒信用信息消除与未成年人犯罪都有信息不公开特征,且具有内在逻辑上的趋同性,因此可以创新性地引入该制度的适用。当前各惩戒主体公布黑名单的方式五花八门,却并未照顾到失信人的权利,也导致了退出时失信信息不能完全消除。为解决此问题,首先在立法上应当严格限制惩戒主体的公开方式,最宜建立各行业失信人数据库,采取查询方式,在商事主体从事相关活动时,查询其是否具有失信行为,在失信人退出惩戒系统时,将其名录于数据库内删除,做到一劳永逸^[13]。若要规避屡次失信造成社会信用的不稳定之情形,可以对于反复失信的主体单独设立名录予以重点标识。封存制度的另外一个要求便是不再允许新闻媒体等单位对含有具体名单的失信人报道,但是可以发表仅含数据类新闻,至于是否侵犯其自由言论的问题,既然“列入黑名单并向社会公布”的惩戒行为是特殊的行政强制措施,便是行政系统的内部职责,而且并未涉及新闻媒体的言论自由。

参考文献

- [1] 沈岍. 社会信用体系建设的法治之道[J]. 中国法学, 2019(5): 25-46.
- [2] 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.
- [3] 徐国栋. “失信联合惩戒机制”中“信”的含义之澄清[J]. 中国法律评论, 2021(1): 88-95.
- [4] 周海源. 失信联合惩戒的泛道德化倾向及其矫正——以法教义学为视角的分析[J]. 行政法学研究, 2020(3): 69-81.
- [5] 门中敬. 失信联合惩戒之污名及其法律控制[J]. 法学论坛, 2019, 34(6): 18-26.
- [6] 门中敬. 失信联合惩戒措施的类型及行为属性[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2021(6): 76-85.
- [7] 沈毅龙. 论失信的行政联合惩戒及其法律规制[J]. 法学家, 2019(4): 120-121.
- [8] 汪亚枫, 刘茂林. 失信联合惩戒的地方立法实践及反思[J]. 湖北警官学院学报, 2021, 34(1): 115-125.
- [9] 彭鐔. 失信联合惩戒制度的法治困境及出路——基于对 41 份中央级失信惩戒备忘录的分析[J]. 法商研究, 2021, 38(5): 47-60.
- [10] 聂帅钧. 失信联合惩戒措施的合法性检讨与控制[J]. 财经法学, 2021(2): 117-134.
- [11] 李烁. 论失信联合惩戒的合法性及其补强——以《对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》为样本的分析[J]. 中国法律评论, 2021(1): 141-160.
- [12] 田林. 行政处罚与失信惩戒的立法方案探讨[J]. 中国法律评论, 2020(5): 10-17.
- [13] 吴堉琳, 刘恒. 信用联合奖惩合作备忘录: 运作逻辑、法律性质与法治化进路[J]. 河南社会科学, 2020, 28(3): 11-20.