

失信联合惩戒司法救济的困境与完善

魏天辉

暨南大学法学院/知识产权学院, 广东 广州

收稿日期: 2024年4月12日; 录用日期: 2024年4月25日; 发布日期: 2024年5月31日

摘要

失信联合惩戒是充分运用信用激励和约束手段加快推进社会诚信建设的关键制度。我国目前的失信联合惩戒制度存在失信行为认定泛道德化、处罚力度较危害结果过大、惩戒范围不正当联结、信用名单程序不规范等问题,这使得失信联合惩戒的司法救济途径畅通更具必要性与紧迫性。相较于传统行政行为的司法救济,失信联合惩戒的多主体性、行为多段性、信息公开共享性、惩戒措施多样性导致其在司法救济上呈现出被告难以确认、合法性难以实质审理等司法救济困难。本文通过分析失信联合惩戒的法律特征,研究失信联合惩戒构成行为的司法救济难题及成因,确定失信联合惩戒的单行为的可诉性及其实施主体的行政诉讼原告资格司法救济,完善规范性文件的附带性审查机制,实现失信人权利的整体实质性。

关键词

失信惩戒, 失信联合惩戒, 诉讼权利救济

The Dilemma and Perfection of Judicial Relief of Joint Punishment for Dishonesty

Tianhui Wei

Law School and Intellectual Property School, Jinan University, Guangzhou Guangdong

Received: Apr. 12th, 2024; accepted: Apr. 25th, 2024; published: May 31st, 2024

Abstract

Joint punishment for dishonesty is the key system to accelerate the construction of social credit by making full use of credit incentives and constraints. At present in our country, there are some problems in the joint disciplinary system of discredit, such as the identification of moral behavior, the punishment is too great, the scope of punishment is not proper connection, the credit list procedure is not standard, which makes it more necessary and urgent to smooth the judicial relief way of joint disciplinary system of discredit. Compared with the traditional judicial relief of ad-

ministrative acts, the multi-subjectivity, multi-stage behavior, information sharing, and diversity of disciplinary measures of joint punishment for dishonesty lead to the difficulty of judicial relief, such as the difficulty of the defendant to confirm and the difficulty of the legitimacy to essentially hear. By analyzing the legal characteristics of joint punishment for dishonesty, this paper studies the judicial relief problems and causes of the acts constituted by joint punishment for dishonesty, determines the litigability of a single act of joint punishment for dishonesty and the judicial relief of the administrative litigation plaintiff qualification of the implementor, and improves the incidental review mechanism of normative documents to realize the overall substantive rights of dishonest persons.

Keywords

Punishment for Dishonesty, Joint Punishment for Dishonesty, Remedy of Litigation Right

Copyright © 2024 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. 问题的提出

2014 年国务院发布《社会信用体系建设规划纲要(2014~2020 年)》，我国开始在全国范围内完善以奖惩制度为重点的社会信用体系运行机制，建立多部门、跨地区信用联合奖惩机制，把失信联合惩戒制度作为社会信用体系运行机制的关键抓手，利用信用信息交换、共享等方式，实现多行政部门、跨行政地区的信用惩戒联动。随着《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》、《国家发展改革委、人民银行关于加强和规范守信联合激励和失信联合惩戒对象名单管理工作的指导意见》等纲领性文件相继发布，我国失信联合惩戒制度在信息收集、信息共享、联合惩戒、信用修复等方面具备了流程完备的可操作性，制度的推进执行步入快车道，仅 2016 年至 2018 年国务院行政部门便签署了涉及失信惩戒的备忘录共 46 个[1]。除上述中央层面行政法规和失信惩戒合作备忘录外，各地、各级人民政府也发布了数量较大的以“信用条例”“管理规定”“实施意见”等为名的失信联合惩戒规范。然而，尽管失信联合惩戒的实施使得法院执行案件结案率及行政罚款收缴率等明显提升，并对失信被执行人履行法律义务起到了显著的督促效果，我国目前的失信联合惩戒制度仍然存在失信行为认定泛道德化、处罚力度较危害结果过大、惩戒范围不正当联结、信用名单程序不规范等问题。沈岿认为，作为一种形容修辞的“一处失信，处处受限”，在多年实践中俨然成为构建失信惩戒制度的指导方针，以至于当前制度出现失信认定扩大化、信用惩戒过度滥用的问题[2]。从公民基本权利保障上来看，杜成胜认为失信联合惩戒措施的适用一旦超过必要限度，就可能损害公民权利，并且在已经规定法律责任的情况下，再对轻微违法行为进行失信联合惩戒会导致对失信被执行人的处罚过重[3]。从合宪性上来看，柯林霞认为现行的失信联合惩戒制度涉及对人格权的侵犯，对社会经济权利和人身自由的限制、阻碍了平等权的实现，已经涉及限制国际法上常常提到的“不可克减”的权利[4]。在目前中央层面的法律、行政法规尚未颁布的情况下，部门与地方立法更倾向于对国家纲领性文件、上级制定制度进行回应，加之对于失信联合惩戒法律机制理解不够透彻，导致设计的制度形式合法性、整体正当性和实质合理性均存在问题。这间接造成了目前我国失信联合惩戒行政诉讼救济面临渠道不畅和审查不力的困境[1]，导致法院对于失信联合惩戒的司法回应难以实质性化解纠纷，惩戒对象的权利救济不够有效。若行政性失信惩戒制度缺乏有效救济机制，不仅会导致失信相对人权利难以得到有效保护，也不利于行政性

失信惩戒制度的行稳致远[5]。面对联合惩戒覆盖领域进一步扩大、联合惩戒力度持续加大的形势，失信联合惩戒司法救济的有效性完善更为具有必要性与紧迫性。

2. 失信联合惩戒的法理分析与司法救济难题

2.1. 失信联合惩戒的实施阶段分析

我国现行法律、行政法规尚未对失信联合惩戒明确立法规定，从中央部委与地方政府发布的规范性文件及合作备忘录来看，目前失信联合惩戒首先由一个或多个行政机关将重点领域内有失信行为或实施了严重失信行为的主体列入共享信息名单；随后，跨领域、跨区域的若干行政机关或依法履行公共管理职能的组织以共享信息名单为依据，对列入名单的失信行为实施主体采取行政性、行业性、市场性、社会性等约束和惩戒，使失信行为的实施主体因在一个领域内或一个行政区域内行为而承受来自多个领域、多个行政区域不利后果。尽管学界对失信联合惩戒的法律性质仍未形成较为统一和说服力的意见，但均认可失信联合惩戒是由多个行为组成惩戒机制，不能割裂看待各阶段的行政行为。因此，可将失信联合惩戒概括为四个阶段：失信行为认定阶段、失信信息共享阶段、联合惩戒阶段、失信对象退出名单阶段。

2.2. 失信联合惩戒的法律特征分析

由上述分析可知，失信联合惩戒是由多个阶段性行为组成的惩戒约束机制，与典型的行政处罚、行政强制等惩罚性质或侵益性质的行政行为相比，失信联合惩戒具有多主体性、多行为性、信息外部公开共享性、惩戒措施多样性的显著特征。

2.2.1. 失信联合惩戒的多主体性与多行为性

失信联合惩戒由多个行政主体实施多段行政行为共同完成，以各个行政主体在失信联合惩戒中所实施的不同行为区分，可以分为信息认定主体、名单列入主体、惩戒实施主体。在实践中，失信联合惩戒的参与主体行政层级还会存在不同，如在江苏东方鹏程建设有限公司诉盐城经济技术开发区建设局案中¹，认定原告存在失信行为的行政机关是盐城经济技术开发区建设局，将原告列入失信联合惩戒名单的行政机关为江苏省住房和城乡建设厅，最终限制原告在全省范围内参与招标活动又离不开全省各个层级的行政主体依据名单采取约束、制裁措施。在当前情况下，还存在同一领域内的不同行政层级的行政主体，均在各自行政层级内建立了失信联合惩戒的情形。以旅游领域为例，文化和旅游部、国家发展改革委等26个部委和机构建立了旅游业严重失信主体部际层面的联合惩戒，同时深圳市文化广电旅游体育局、市发展改革委等亦建立了市级局际层面的旅游领域严重失信主体进行联合惩戒。值得一提的是，多主体性还体现在参与联合惩戒阶段的主体并非全部为行政机关。如上述深圳市施行的联合惩戒体系中，深圳市机场(集团)有限公司也参与到深圳市旅游领域的联合惩戒之中，对失信主体进行限制乘坐飞机等。此外，失信联合惩戒的多体性还体现在参与行政主体来自多个行政领域。以上述旅游领域的失信联合惩戒为例，因在旅游领域严重失信被列入联合惩戒名单的失信当事人将受到国家市场监督管理总局依法限制其申请工业产品生产许可²。

2.2.2. 失信信息具有外部公开共享性

在失信联合惩戒中，行政机关会将失信人列入公开的“黑名单”之中，参与联合惩戒的行政机关共享名单上的失信信息，并以此为依据开展失信联合惩戒，而失信联合惩戒黑名单不仅对参与惩戒的主体内部共享，还会对整个社会公开共享，具有外部的公开共享性。再以旅游领域为例，国务院文化和旅游部一方面通过“信用中国”网站、国家企业信用信息公示系统等平台向社会公布失信当事人信息，另一

¹江苏东方鹏程建设有限公司与盐城经济技术开发区建设局一审行政裁定书(2016)苏0902行初1号。

²《关于对旅游领域严重失信相关责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》(发改财金〔2018〕737号)。

方面通过专项通报向签署本备忘录的各相关部门推送失信当事人信息。深圳市则是采取四种方式共享失信信息：一是依托深圳市政务信息资源共享平台，通过采集系统终端等多种方式，向深圳市公共信用信息管理系统报送失信企业相关信息，有关部门和机构通过系统订阅相关信息；二是通过“深圳信用网”向社会公布失信当事人信息，供社会公开查阅；三是通过函件的形式，向签署本备忘录的部门和机构推送失信企业相关信息；四是应各部门和机构执法工作的需求，向其提供企业信息³。

2.2.3. 联合惩戒阶段所采取的惩戒措施种类多样宽泛

为达到使失信者处处受限、督促失信责任主体履行义务的目的，我国失信联合惩戒措施横跨种类较多，涵盖限制从业、参与招投标的行为罚，也包含影响名誉、信誉的申诫罚，众多领域的失信联合惩戒还对高消费行为进行了限制。以婚姻登记严重失信行为的联合惩戒为例，被列入联合惩戒名单的失信主体将在限制招录(聘)为国家公职人员、限制登记为事业单位法定代表人、限制参评道德模范等荣誉、限制补贴性资金支持、供金融机构融资授信时审慎性参考等十四项种类多样的惩戒措施⁴。深圳市在旅游行业实行的失信联合惩戒将惩戒措施大体分为三类：限制或禁止失信当事人的市场准入、行政许可，对失信当事人加强日常监管、限制融资和消费，限制失信当事人享受优惠政策、评优表彰和相关任职。

2.3. 失信联合惩戒的司法救济难题分析

失信联合惩戒的多主体和多行为性、信息公开共享性、惩戒措施多样性会使得失信联合惩戒在司法救济上会呈现出相较于典型的行政处罚等行为的产生未曾出现的司法救济困难。对比行政处罚，一方面，行政处罚有权设定和实施行政处罚的主体在行政层级和性质上受到严格限制，不得突破；另一方面，行政处罚的种类有明确限定，实施起来虽有调查、取证、告知、听取意见、决定、送达等多个步骤，但基本都是同一主体作出，对外发生效力的也只有一个最终行为^[1]。而失信联合惩戒的各行主体和最终所采取的处罚措施性质不同，在行政诉讼中不能一概适用单一行政行为的规则进行调整，因此在目前法律与行政法规暂时缺位的情况下，失信联合惩戒对象进行行政诉讼救济面临难题。

2.3.1. 多主体与多行为造成起诉困难

在司法实践中，不仅存在失信联合惩戒对象起诉的行政机关被法院认定位不适格被告的情形，还存在即使失信联合惩戒对象起诉了正确的行政机关，但所起诉的失信信息认定行为、失信联合惩戒名单列入等被人民法院将认定为内部行政行为、行政确认等不影响实际权利义务的行为而被驳回起诉的情形。如在福建省来恩电机有限公司财政行政管理(财政)二审行政裁定⁵中，法院认为福建省财政厅将来恩公司列入失信名单的行为为行政机关内部管理行为，不属于法院受案范围；在凤阳县天龙水利建筑工程有限公司诉宣城市宣州区公共资源交易监督管理局案与成都安彼隆建设监理有限公司诉南充市住房和城乡建设局案⁶中，法院分别认可了列入失信名单的行为与公示不良行为记录的行为均为对原告的权利义务产生实体影响的行为，属于受案行政诉讼的受案范围。可见，在缺乏高位阶法律指导司法审判的情况下，法院并未形成失信联合惩戒的认定行为与信息公开共享行为的统一裁判标准，对于被告行为是否具备可诉性出现了较大的差异。同时，由于失信联合惩戒多行为互相承接、相互作用，即便失信人顺利起诉了某一具体行为，仅对单一行政行为审理能否有效救济失信联合惩戒对象的权益仍是未知。此外，还有部分非行政机关参与失信联合惩戒制度，如失信人认为深圳市机场(集团)有限公司限制其参与招投标与进行高消费的行为侵害其合法权益，各地司法机关仍未就失信人能否提起行政诉讼给出完全统一的答案。

³ 《关于对深圳市旅游领域严重失信相关责任主体实施联合惩戒合作备忘录》。

⁴ 《关于对婚姻登记严重失信当事人开展联合惩戒的合作备忘录》。

⁵ 福建省来恩电机有限公司财政行政管理(财政)二审行政裁定书(2019)闽01行终519号。

⁶ 凤阳县天龙水利建筑工程有限公司、宣城市宣州区公共资源交易监督管理局水利行政管理(水利)二审行政判决书(2019)皖18行终145号。

2.3.2. 失信联合惩戒实质性审理的不足

一方面,在我国目前的失信联合惩戒的司法实践中,各地法院倾向于“繁事化简”仅对案件进行形式上的合法性审查,不仅使失信联合惩戒案件整体未能进行实质审理,也不利于实质性化解纠纷,更使得失信联合惩戒对象的合法权益难以得到有效救济。以杭州天恒投资建设管理有限公司诉丽水市住房和城乡建设局案⁷为例,原告起诉请求法院撤销行政机关的黑名单列入行为,然而两审法院认定被告的通知行为仅是公布包括原告在内的不良行为记录,属于行政机关对行业领域内主体违法违规行为进行的信息公开,并且通知中并未载明原告两年内不得在市区范围内承接业务,因此原告不得在市区范围内承接业务只是被作出失信行为公示行为后所要承担的必然后果,列入行为未侵犯相对人的合法权益。尽管后续该案的失信联合惩戒对象申请再审,提出“被列入不良记录人名单并进行网上公示,必然不得在该市范围内承接业务,无须行政部门再另行裁决”,但再审法院仍驳回再审请求,认为市场禁入不属于公示行为本身的内容,而是基于规范性文件规定产生的后果。这显然关闭了失信人具体行政行为司法救济的大门,并且将案件推向了规范性文件附带性审查的道路。另一方面,从立法现状来看,无论是中央层级还是地方层级的失信联合惩戒制度的运行都建立在大量的规范性文件基础之上,以大量规范性文件为依据[6]。但令人诟病的事,自2014年新《行政诉讼法》修订实施以来,曾被视为修法亮点并被寄予厚望的行政规范性文件附带性审查制度虽已得以确立,但该制度实施以来,司法审查状况相较于行政诉讼法修改之前并无太大改观,规范性文件附带性审查制度陷入了“半休眠”状态,远未实现预期的立法效果[7]。这无疑给目前以大量规范性文件为实施依据的失信联合惩戒的行政诉讼救济造成了巨大阻碍,若规范性文件的审查无法落实,则无法从根本上有效保障行政相对人的权利。值得注意的是,失信联合惩戒实施主体之间共同签订的联合备忘录在目前联合惩戒制度运行中起到了联结各参与主体、激活惩戒措施实施的中枢作用,在实践中各部门参与某一领域的联合惩戒时,首先便是联合签署惩戒备忘录,备忘录亦成为各惩戒实施主体发起惩戒的依据性文件[8]。因此,备忘录的司法审查对于惩戒对象的司法救济至关重要,然而如此重要的法律文件目前却没有统一的定性[9],导致对于该文件的司法的审查、监督作用难以发挥实效。当然,彭箴认为法院对设定失信惩戒的规范性文件疏于审查,并非基于某种司法谦抑的立场,而是由于其对失信惩戒合法性依据缺乏清晰、准确的判断,目前国务院发布的指导意见都未对可以作为行政执法依据的规范性文件做出明确的范围限定,法院往往满足于有规范性文件作为依据,而放弃对文件本身进行合法性审查[10]。

3. 失信联合惩戒司法救济的完善路径

3.1. 失信联合惩戒相对人权益受侵害分析

3.1.1. 失信行为认定阶段

实施失信联合惩戒首先要对失信人的失信信息进行认定,行政主体做出的行为是认定相对人在重点领域实施失信行为或实施了严重失信行为。目前失信行为主要由部门规章、国务院规范性文件、地方法规、地方政府规章、合作备忘录、规范性文件等规定,如《甘肃省消防安全信用信息管理规定》第十一条详细而明确规定了十七项失信行为、《关于对婚姻登记严重失信当事人开展联合惩戒的合作备忘录》明确规定了四种严重失信行为,因此行政主体。本阶段中,失信人认为权益可能受到损害的情形有一是认为认定行为不合法,行政主体本不应该将其行为认定为失信行为而认定;二是认为认定行为虽然不存在合法性问题,但行政机关认定行为失信的法律依据明显不合理。

3.1.2. 失信信息共享阶段

在失信信息共享阶段,行政主体主要进行的行政行为是黑名单列入行为,将已认定的失信人列入失

⁷杭州天恒投资建设管理有限公司、丽水市住房和城乡建设局(2015)浙行申字第313号。

信联合惩戒名单中，向社会公示、在行政机关之间共享。该阶段的行为仍然以大量规范性文件为依据，合法性审查与合理性审查的可预测情形与第一阶段基本相同。然而，该阶段的列入、公示名单的行为是否具备可诉性目前在司法实践中仍存在较大的争议。主要问题集中在列入与公示行为是否对相对人的权益产生影响或是否是不具备可诉性的内部行政行为。本阶段中，相对人权益可能受到损害的情况有一是认为列入主体的列入、公示行为不合法，比如将不属于列入、公示范围内的主体加入失信惩戒名单；二是对列入失信惩戒名单行为不存在异议，但是认为列入名单不具备合理性，或者所依据的规范性文件存在法律问题。后者的司法救济涉及规范性文件的附带性审查。

3.1.3. 联合惩戒阶段

失信联合惩戒的直接实施主体会以失信联合惩戒名单为根据，以惩戒措施的上位法为依据，对名单上的失信主体进行约束和制裁。本阶段中，相对人认为其权益遭受损害的情形有一是认为惩戒行为本身不合法，如超出法定的惩戒幅度进行制裁、制裁出现法定程序的错误、没有法律法规依据而进行制裁等；二是认为惩戒行为本身不合理，如虽符合合法性要求，但失信人认为法定的惩罚力度过大或是认为联合惩戒行为存在不正当联结^[11]，对行政相对人实施了与其失信行为超出失信限度的惩戒。值得一提的是，本阶段实施联合惩戒的主体并非均为行政机关，如前述深圳市机场(集团)有限公司参与了深圳市旅游领域的失信联合惩戒，但其本身并非行政机关。当前还存在很多事业单位在进行招聘时，限定失信联合惩戒对象不得报考，如自然资源部直属的公益性、基础性事业单位中国国土勘测规划院在2024年度公开招聘应届毕业生时，就明确在公告中禁止失信联合惩戒对象报考⁸。

3.2. 单行为救济路径的畅通

失信联合惩戒制度中的认定行为合法性审查的救济路径存在的救济路径基本畅通，而三阶段各行为的合理性审查中均涉及了规范性文件的附带性审查，在目前失信联合惩戒立法缺失的情况下，附带性审查对于失信联合惩戒对象权利的救济起到了根本性作用，鉴于我国司法实践中附带性审查制度的运行状况，虽不能完全保证失信联合惩戒对象最终获得权益救济，但至少应当确定救济渠道的畅通。

3.2.1. 认定失信联合惩戒单行为的可诉性

法院在面临行政相对人起诉失信联合惩戒名单列入与公开名单主体时，存在将列入行为与公开行为认定为不可诉的内部行政行为、过程性行为或对行政相对人不产生权利义务影响的行为之情形，而关闭了行政相对人的司法救济之门。然而，法院驳回起诉的缘由一方面来自于行为性质的定性不明，另一方面来源于经验主义，许多法官驳回起诉的理由依照审理行政处罚等单独行政行为的惯例，而缺乏对于失信联合惩戒制度运行的理解。笔者认为失信联合惩戒的特殊性使得单行为各自具备应当予以受理的可诉性。其一，各主体的实施的制裁与约束是由多段独立性较强的行为组成的整体。共同的意思联络来源于所依据的行政立法或是签订的联合惩戒备忘录，这是属于一种规范性的意思联络，而非一段行政行为的内部或过程性行为中针对某一事项产生的具体的行为性意思联络，各行政主体虽然知晓其参与的失信联合惩戒，但对于其他阶段的其他行为并没有完全的掌控能力，对其他行为的控制力较弱，各行为独立性较高。这种独立性也表现在倘若其他行为出错或未能实施，并不会对其他行为的效力产生直接的影响。如惩戒行为的违法不会使列入行为违法，而列入行为违法虽然会使处罚行为缺乏依据，但属于违法继承性原理上的间接影响，不会使处罚行为直接无效。其二，在目前失信联合惩戒运行制度中，列入行为与公开行为必然会影响到行政相对人权利义务。行政相对人被列入联合惩戒名单，首当其冲便会受到行政立

⁸ 《中国国土勘测规划院2024年度公开招聘应届毕业生公告》四、基本条件(八)有下列情形之一者不得报考：1. 曾受过刑事处罚、党纪政纪处分的人员；2. 被开除党籍、公职的人员；3. 被依法列为失信联合惩戒对象……6. 法律法规规定不得聘用为事业单位工作人员的其他情形。 http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/rcrs_4225/sydwrsgl/202312/t20231226_511128.html, 2024-4-12。

法规范上列明的制裁与约束，尽管这些联合惩戒可能并未实际发生，但若惩戒主体按照机制参与惩戒，惩戒对象受到制裁与约束是将来必然发生的事实，失信联合惩戒名单本身会在事实上影响当事人权益[12]。另外，从失信联合惩戒的本质来看，限制失信人获得行政奖励、政府支持或补贴等惩戒行为虽本身不构成对失信人固有权利的减损，但实际上就是对失信人参与社会活动或获取社会利益权利、资格的限制，与法理上认定的“行政处罚”效果一致。综上所述，列入与公示行为及部分惩戒行为自实施起就已经对行政相对人权益造成了未来必定发生的不利影响，如果机械的要求必须认为后续联合惩戒实际发生才能具备可诉性，既不能实现对失信联合惩戒对象司法保障的最大化，也不符合目前行政司法救济由事后补救转变为事前预防的趋势。

3.2.2. 确认联合惩戒行为实施主体的行政诉讼被告资格

在司法实践中，不少法院认为行政相对人起诉的惩戒行为实施主体不适格而驳回了失信联合惩戒对象的起诉。结合实证分析，这些主体主要为公共交通运输企业，如中国铁路总公司、深圳市机场(集团)有限公司等。这些承担公共职能的企业根据联合惩戒备忘录或规范性文件，认定严重失信人并将其纳入惩戒名单。此项权力是法律、法规授予的公共管理职责，履职的中国铁路总公司等非行政机关应认定为行政诉讼的适格被告[10]。对于没有参与失信联合惩戒备忘录的主体，如前述中国国土勘测规划院是自然资源部直属的公益性、基础性事业单位，其主要职责是承担自然资源资产调查监测评价评估及确权登记、开展土地资源研究，为自然资源管理与督察执法提供技术支撑和保障等公共职能。因此，限制失信联合惩戒对象报考其内部职位可以认定为行使一定公共职能的行为，应当认定国土勘测规划院具备行政诉讼被告资格。简言之，在失信联合惩戒案件审理中法院应当结合案件情况尽可能放宽对于联合惩戒具体行为实施主体的行政诉讼被告资格的确认。

3.3. 失信联合惩戒整体实质性救济的展望

从失信联合惩戒多行为的违法继承性来看，若相对人认为认定失信行为违法而侵害其合法权益，后续其他主体实施的列入行为、公示行为、惩戒行为必定也会因认定失信行为存在违法而被惩戒对象认为侵犯其合法权益；另一方面，若惩戒对象仅对单一行为提起行政诉讼，即便获得司法救济，但仍然无法从根本上解决违法问题。在实践中，不乏行政相对人一次起诉失信联合惩戒多个行为的情形，即便前部行为是惩戒行为违法性之根本，但行政相对人往往会采取保全策略，起诉多个行为以进行救济的“兜底”。但这在实践中往往存在起诉标的不明而遭法院驳回起诉的情形。鉴于失信联合惩戒的整体联系性与各行为违法继承性与独立性，为最大程度保障惩戒对象的合法权益，法院应当对多个主体、多个行政行为一并起诉秉持开放态度。同时，必须看到在目前的失信联合惩戒机制中，规范性文件起到了举足轻重的作用，但由于失信惩戒本身的特点导致法院“不会审”外，失信联合惩戒的司法救济路径曲折很大程度上也因为法院“不愿审”[13]，如何激活规范性文件的附带性审查对于目前失信联合惩戒的司法救济意义重大。因此，完善规范性文件的审查机制对现阶段实现失信联合惩戒实质性救济有着重大意义。

参考文献

- [1] 彭算. 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(5): 47-60.
- [2] 沈岿. 社会信用体系建设的法治之道[J]. 中国法学, 2019(5): 27-46.
- [3] 杜成胜. 失信联合惩戒中的公民权利保障研究[J]. 甘肃政法大学学报, 2023(2): 146-156.
- [4] 柯林霞. 失信惩戒制度下失信行为的范围及限度[J]. 河南社会科学, 2021(1): 76-83.
- [5] 宋阳. 行政性失信惩戒程序规制的困境与纾解[J]. 征信, 2023(5): 38-44.

-
- [6] 丁毅. 行政法视野下失信惩戒制度研究[D]: [硕士学位论文]. 合肥: 安徽大学, 2019.
- [7] 陈依卓宁. 行政规范性文件司法审查制度研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 中国人民公安大学, 2019.
- [8] 吴埴琳, 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阶[J]. 河南社会科学, 2020(3): 11-20.
- [9] 李海平, 孙媛. 部际信用治理合作备忘录: 性质、效力与优化[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2022: 2-9.
- [10] 彭焯. 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] 沈焱. 社会信用惩戒的禁止不当联结[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43(11): 1-21.
- [12] 白云锋. 论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), 2020: 1-11.
- [13] 王丽娜. 行政黑名单救济机制的困境与破解[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 46(2): 53-59.