

企业治理前言问题研究丛书

张建华 | 主编

黑名单制度

Blacklisting System

赵旭东 等著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

The background of the cover features a grayscale photograph of several classical columns, likely from a government or institutional building, creating a sense of authority and law.

企业治理前言问题研究丛书

张建华 | 主编

黑名单制度

Blacklisting System

赵旭东 等著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

黑名单制度 / 赵旭东等著. —北京: 中国法制出版社, 2018. 9

ISBN 978-7-5093-9778-7

I. ①黑… II. ①赵… III. ①信用制度—法律—研究—中国 IV. ①D922.282.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 213211 号

策划编辑 袁笋冰

责任编辑 卜范杰

黑名单制度

HEIMINGDAN ZHIDU

著者 / 赵旭东等

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 700 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2018 年 9 月第 1 版

印张 / 24.75 字数 / 398 千

2018 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-9778-7

定价: 75.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66066621

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010-66032926)

前 言

黑名单制度是关涉当事人信用的一项制度，是对丧失信用者或信用不佳者的一种特殊评价方式。现代社会是信用社会，信用已经成为社会成员重要的人格属性和人身权益，有信用走遍天下，无信用寸步难行，列入黑名单无疑是十分严重的声誉惩罚。

在商事活动领域，黑名单制度又是商事监管的特别手段，它通过对失信者的负面评价和相应限制或处罚，实现对当事人商事行为的引导、约束和监管。依照黑名单制度的设计效果和联动机制，是要一处受罚，处处受限，对于市场监管者来说，在某些领域对某些商事监管事项设立黑名单，会取得比传统市场监管手段更为广泛、深远的监管效果。

黑名单与我们并不疏远，现今的中国，各种各样的黑名单已经被广泛采用，从行政机关、司法机关设立的黑名单到社会组织或机构设立的黑名单，从中央部门设立的黑名单到地方性的黑名单，从部门、行业性的黑名单到跨部门行业设立的黑名单，从公开性的黑名单到内部或保密性的黑名单，从限制当事人权利的黑名单到非限制权利的黑名单等，现有的黑名单可谓种类繁多、丰富多彩。

黑名单与我们又感陌生，虽然黑名单到处可见，但这样一项重大的法律制度，除了一些地方性、部门或行业性的简单规定外，迄今在国家层面，却没有一部全国性的法律、法规对它作出统一、明晰的规定。虽然我们在实际使用着黑名单的手段，但却缺少对黑名单制度基本的理论概括和阐述，甚至连黑名单的概念和法律性质都没有统一、明确的界定。就理论研究而言，相较其他法律制度，黑名单制度的法学理论几乎处于空白和荒漠化的状态，理论与现实的脱节与滞后达到十分严重的程度。

黑名单的确好用，但却不可滥用。因为它关乎公民和社会组织的社会声誉，直接和严重影响当事人的人身和财产权益，轻易或动辄就进入黑名单不是黑名单制度运行的正常现象。近些年来，黑名单的采用在我国商事和社会信用建设方面的确发挥了重要作用，但是，“黑名单满天飞”，黑名单列入标准不统一、列入程序不合理、奖惩机制不完善等问题也在减损着黑名单制度的效能并不同程度地威胁或损害了当事人的合法权益。

商事信用制度是现代商事法律制度的组成部分，我国《企业信息公示暂行条

例》的公布，市场监管机关建立的《企业经营异常名录》和《违法失信企业名录》标示着我国的商事信用制度已逐步形成。商事领域的黑名单制度属于商事信用制度更为具体的重要形式，黑名单制度的建立和采用，使商事信用制度得以进一步丰富和发展。被行政机关列入黑名单也属于行政处罚中的声誉罚，依照我国《行政处罚法》的基本原则和要求，只有一定层级以上的行政机关才有设定行政处罚的权力，同时，任何行政处罚亦需遵循严格的行政程序。为此，将黑名单纳入法制轨道，建立和完善黑名单设定、设立和管理的整套法律制度，统一、规范有关黑名单的各种行为，已成为我国商事信用法律制度同时也是行政法律制度建设的必由之路。

近几年来，我国有关机关已经开始黑名单制度的研究和立法。原国家工商行政管理总局作为市场监管机关亦高度重视黑名单的制度建设。为探索科学的黑名单制度的设计，该局曾设立专项研究课题，也曾有过两种基本的立法思路 and 方案，一是以各部门和行业设立的黑名单为基础设立新的统一黑名单，二是确立一个适用于所有黑名单设立和管理行为的基本规则。本人作为学者有幸接受委托，牵头组成课题组承担了相关研究任务。在此过程中，本人和课题组成员深感我国黑名单制度学术研究的薄弱和理论探讨的不足，这使得现行黑名单制度的实践严重缺乏基本理论的论证、支持和指导，也严重影响了我国黑名单制度设计的质量和实施的效果，阻碍了黑名单制度的更快发展。因此，除了现实性的立法研究和条款设计外，黑名单制度的理论研究和探索亦十分迫切和意义深远。为此，我们以课题研究为契机，并在此基础上，对国内外黑名单制度的实践情况进行了广泛地收集、梳理和分析，对黑名单制度深层次的法律原理进行了全面、系统的归纳、总结和挖掘，形成了本书的基本体系和内容，并试图由此建构和描摹黑名单法律制度的完整理论体系和结构，为我国黑名单制度理论体系的最终形成和相应的立法以及黑名单制度的具体实施作出探索性的工作和贡献。在此，我也代表项目课题组和本书作者对前国家工商管理总局给予我和课题组的信任和支持致以最诚挚的敬意和谢意。

参加本书编写的作者有：赵旭东、卢宁、陈丽苹、华忆昕、邵兴全、衣小慧、冯威、李梦洁、梁灵、陈声桂、任重哲、马展、吕金柱、高玥。

赵旭东

二零一八年九月

第一章 黑名单制度概述.....	001
一、黑名单的制度起源.....	001
二、境外国家黑名单制度的主要立法例.....	002
三、我国目前实践中的黑名单制度.....	002
四、黑名单概念的界定.....	003
五、黑名单的法律性质.....	005
六、黑名单制度的法律依据.....	009
七、黑名单的类型.....	011
八、黑名单制度与其他相关制度的关系.....	015
九、黑名单制度理论和立法研究的意义和作用.....	017
十、小结.....	022
第二章 黑名单制度的作用与意义.....	024
一、社会信用体系建设与黑名单制度.....	025
二、黑名单制度与行政监管形式创新.....	031
三、黑名单制度是交易安全的重要条件和保障.....	035
第三章 我国黑名单制度的发展、现状及问题.....	038
一、我国黑名单制度的发展脉络.....	038
二、我国黑名单制度的发展现状.....	041

三、我国黑名单制度存在的问题	053
第四章 境外黑名单制度的实践与经验	062
第一节 境外制度概况	062
第二节 境外具体立法实践与制度经验	063
一、美国	063
二、欧盟	077
三、德国	083
四、法国	085
五、英国	087
六、澳洲	092
七、加拿大	093
八、俄罗斯	095
九、日本	096
十、韩国	097
十一、新加坡	100
十二、南非	100
十三、我国台湾地区	102
十四、世界银行	104
十五、不合作组织 (NCCTs)	105
第三节 结 论	107
第五章 黑名单制度的立法目标与基本原则	113
一、黑名单制度的立法目标	113
二、黑名单制度立法的基本原则	114

第六章 我国黑名单的制度设计与立法建议	124
第一节 黑名单的管理体制	124
一、管理体制概述	124
二、黑名单的设立和协调主体	125
三、建立问责机制	129
第二节 黑名单的设定制度	135
一、《行政许可法》中关于行政许可的设定与规定	135
二、《行政处罚法》中关于行政处罚的设定与规定	138
三、黑名单的设定与规定	140
第三节 黑名单的列入条件	143
一、分散立法模式下黑名单列入条件的问题及分析	143
二、黑名单列入条件统一立法的制度价值	149
三、黑名单列入条件的具体设计	151
第四节 黑名单的列入程序	161
一、规范黑名单列入程序的现实必要性	161
二、规范黑名单列入程序的理论必要性	162
三、黑名单列入程序应遵守的原则及要求	165
四、黑名单列入程序中的义务主体	168
第五节 黑名单的分级制度	169
一、分级制度的制度价值	169
二、分级制度的现有适用	170
三、黑名单分级制度的应用现状及分析	173
四、建立企业黑名单分级制度	176
第六节 黑名单的公示方式和公示内容	178
一、黑名单公示的意义	178

二、黑名单公示的现状	180
三、黑名单公示方式的选择	182
四、黑名单公示的内容	186
第七节 黑名单的公示期限	192
一、公示期限的内涵	194
二、公示期限的制度价值	196
三、国内和国外关于公示期限的实践经验	198
四、黑名单公示期限的立法构想与理由	212
五、小结	219
第八节 黑名单的移出制度	220
一、黑名单移出制度概述	220
二、黑名单移出制度的价值探讨	224
三、黑名单移出制度的立法构想	228
第九节 黑名单历史信息查询制度	236
一、历史信息查询的法律属性	236
二、历史信息查询的必要性	244
三、历史信息查询与权利保护	246
四、历史信息查询主体	248
五、历史信息查询范围	255
六、历史信息查询程序	257
第十节 黑名单的法律效力和法律后果	259
一、黑名单的法律效力	259
二、黑名单的法律后果	262
三、具体惩戒措施	268
第十一节 信息交换共享机制与失信联合惩戒机制	275

一、信息交换共享机制	275
二、建立健全失信联合惩戒机制	279
第十二节 黑名单的异议与救济	286
一、黑名单的异议制度	286
二、黑名单的救济制度	292
附件：黑名单制度文件选辑	298
一、国务院相关文件	298
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	298
社会信用体系建设规划纲要	298
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	318
二、部门黑名单规定	325
国家工商总局：企业经营异常名录管理暂行办法	325
国家工商总局：严重违法失信企业名单管理暂行办法	328
国家食药总局：药品安全“黑名单”管理规定（试行）	332
国家税务总局：重大税收违法案件信息公布办法（试行）	335
文化和旅游部：全国文化市场黑名单管理办法	338
人力资源社会保障部：拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行 办法	341
国家统计局：统计上严重失信企业信息公示暂行办法	343
最高人民法院：关于公布失信被执行人名单信息的若干规定	345
三、地方黑名单规定	349
江苏省严重失信黑名单社会公示管理办法（试行）	349

辽宁省失信黑名单企业惩戒联动实施办法（试行）.....351

陕西省违法失信“黑名单”信息共享和联合惩戒办法.....357

河北省食品安全黑名单管理办法（试行）.....365

浙江省商务领域守信“红名单”和失信“黑名单”管理办法
（试行）.....368

山东省质监局“黑名单”制度管理办法（试行）.....376

四、境外黑名单规定.....379

 美国：联邦健康服务项目排除名单制度.....379

 韩国：关于阻碍科斯达克市场健全性行为人的信息管理
 基准.....385

 南非：关于财政部门、交易实体、宪法机构和公共机构的财政
 政策规定.....386

第一章 黑名单制度概述

黑名单制度（Blacklisting System）是我国近年来兴起和发展的一种新型的行政监管和行业管理制度。作为一种俗称，黑名单通常是指政府或行业协会等组织将严重违法失信的市场主体的信息进行归集后形成的向社会公开的一种名录。这种黑名单制度在世界上为不少国家所采用。在我国，黑名单制度是社会信用体系建设的重要组成部分，由于其形式简明、效果显著，近年来已越来越成为行政机关治理社会的一大利器，被广泛运用于市场监管的各个环节。

一、黑名单的制度起源

在历史起源上，作为信用惩戒的一种管理方式，黑名单一词来源于世界著名的牛津大学和剑桥大学。在中世纪初，这些学校规定了对于那些有不端行为的学生，就把其姓名、言行记录于黑皮书上。如果谁的名字上了黑皮书，即使不是终生臭名昭著，也会使其在相当长的时间内颜面扫地。学生对学校的这一规定非常害怕，经常小心翼翼，以防越轨行为的发生。此后，当时的一位英国商人借用这一方法以惩罚那些经常欠债不还、不讲信用的顾客。^[1]这类顾客的名字被英国商人列在黑皮书上，后来一些破产者和即将破产的人的名字也被排在黑皮书上。事情传开之后，在社会上引起了强烈反响，先是商人们争相仿效，继而，黑皮书在各行各业都兴起来了，很多工厂老板将那些参与工会的人的名字列在“不予雇佣”的栏下。于是，黑名单便在工厂主和商店老板之间秘密流传开来。1950年9月，美国国会通过《麦卡伦法案》，1950年12月，杜鲁门总统发布命令，宣布全国处于“紧急状态”，并正式施行《麦卡伦法案》，该法案编制了形形色色的黑名单，以此大批逮捕专制人士。黑名单的做法由此而被固定下来了。^[2]随着市场经济的发展，商业信用在市场和贸易往来中的重要性日益凸显，黑名单制度逐渐演变成了对

[1] 参见马超：《黑名单制度与企业风险管理》，载《企业管理》2014年第8期。

[2] 参见郑文芳：《对“航空黑名单第一案”的案例分析》，兰州大学2011年硕士论文，第4页。

商事主体信用约束和失信惩戒的制度，成为发达国家信用法律体系中的重要一环。

二、境外国家黑名单制度的主要立法例

目前，境外立法例中与黑名单制度类似的主要有美国的“恶名市场”（Notorious Markets）名单和世界银行的供应商“取消资格”（Debarment Processes）制度。

美国的“恶名市场”名单由美国贸易代表办公室（USTR）定期发布，覆盖全球范围内的行业和市场。将全球范围内存在侵权、盗版行为的行业和市场列入其中，为有关机构打击知识产权违法行为提供协助。2011年2月28日，美国贸易代表办公室公布的年度“恶名市场”名单中将全球30多个互联网和实体市场列入其中，指责其销售假冒和盗版产品。^[1]同时，美国商务部对该名单表示明确的支持，指出国会需要通过立法为美国法院提供新的授权，从而封杀出售盗版和假冒产品的国外网站。

世界银行的“取消资格”制度是世界银行在1996年7月首次提出的概念。2004年7月9日，世界银行董事会批准了经过全面修订的“取消资格”制度，形成了较为完善的规则和操作系统。^[2]该制度主要针对欺诈和腐败等行为而制定，主要执行机构为处罚委员会、处罚委员会秘书、廉政署、欺诈与腐败处罚政策制定委员会四个部门。处罚委员会主要负责欺诈或腐败行为的认定，范围包括世界银行项目中的供应商、投标人、承包商、咨询专家或其他相关个人。处罚的种类包括三种：一是通报批评；二是取消资格，即一段时间内或永久禁止相关当事人参与世界银行项目；三是处罚委员会认为合适的其他处罚措施。处罚的轻重程度与腐败或欺诈行为的严重性、造成的损失情况和弥补损失的措施等有关。由于严厉的处罚措施及处罚结果公开，供应商可能被短期甚至永久取消资格，在其他市场也会丧失信用，这对企业来说具有巨大的震慑作用。

三、我国目前实践中的黑名单制度

我国目前的实践中，黑名单的设立主体和表现形式都呈现出多样化的特点，

[1] 参见毛金生、杨哲、程文婷：《国际知识产权法执法新动态研究》，知识产权出版社2013年10月版，第28页。

[2] 参见潘国庆：《世界银行“黑名单”制度给招标工作的启示》，载《中国招标》2011年第6期。

许多政府部门和司法机关都出台了黑名单或相关的管理制度,如国家工商总局的“严重违法失信企业名单”^[1]、国家税务总局的“重大税收违法案件信息”^[2]、最高人民法院的“失信被执行人名单”^[3]、国家食药总局的“黑名单”^[4]、财政部的“政府采购严重违法失信行为信息记录”^[5]等。对于中央国家机关设立的针对行政管理和司法执行的黑名单中,虽然直接以“黑名单”为名的并不多,不同的部门有不同的提法,但都表现出相似的功能。对于相关制度规定的形式也不尽相同,有的部门专门出台对于失信者名单的管理办法,如国家工商总局、国家食药总局等,也有的部门将相关失信惩戒制度同其他信用监管措施一同规定,并未单独出台关于黑名单的制度。在法律属性上,表现为既有部门规章和司法解释,也有针对系统内部下发的通知、意见和备忘录等政策性文件。

同中央国家机关相比,地方政府和部门设立的黑名单较多,既有省级政府出台的全省统一规定,如《江苏省严重失信黑名单社会公示管理办法(试行)》、《辽宁省失信黑名单企业惩戒联动实施办法(试行)》、《陕西省违法失信“黑名单”信息共享和联合惩戒办法》等,也有各级政府部门针对其主管的某一领域出台的有关办法或规定。主要涉及质检、安监、食品药品安全、环保、税务、价格、工程建设、农牧业、交通运输、广告、卫生、新闻等领域。

此外,许多行业协会、金融机构、企事业单位等组织也设立了针对行业或组织内部管理等方面的黑名单。

四、黑名单概念的界定

在学理研究的成果上,从行政法和行政管理角度界定黑名单概念的观点相对较多。有学者认为:“黑名单制度是指国家通过法律设定的,将一些特定的违法犯罪人,或者对社会有特别危害可能的人,通过一定的法律程序入册登记,在

[1] 国家工商总局《严重违法失信企业名单管理暂行办法》(2015年12月30日国家工商行政管理总局令第83号公布)。

[2] 国家税务总局《重大税收违法案件信息公布办法(试行)》(国家税务总局公告2016年第24号公布)。

[3] 最高人民法院《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》(法释〔2017〕7号)、《关于限制被执行人高消费及有关消费的若干规定》(法释〔2015〕17号)。

[4] 国家食药总局《药品安全“黑名单”管理规定(试行)》(国食药监办〔2012〕219号)。

[5] 财政部办公厅《关于报送政府采购严重违法失信行为信息记录的通知》(财办库〔2014〕526号)。

一定的期限内有关部门依法约束其行为和权利的法律制度。”^[1]有实务界的人士认为：“所谓黑名单是特定机构依据相关职权或者授权，对具有危害公共利益或者他人利益的违法、违规行为的企业、个人或者组织，通过向社会进行公示或者设立不良记录等方式，对其进行行为限制或者不良信用揭示的一种管理行为。”^[2]也有人认为：“所谓的行政黑名单制度，是指行政机关在履行行政职能的过程中对违法违规的个人、企业，或者可能对社会公众的健康、安全造成损害的行为进行曝光，以达到增强执法威慑力、警示教育其他公民、企业效果的一种管理行为。”^[3]也有学者从经济法的角度加以界定，认为“黑名单制度是政府针对经营者、经营者针对消费者的严重违法或违约行为，采取公布违法行为，限制、剥夺权利等监管手段或惩戒措施的制度。”^[4]

通过对上述黑名单概念的分析，以及对实践中运行的黑名单的调查，我们认为，应当将黑名单和黑名单制度的概念在学理上分别予以界定。首先，黑名单本身只是一种名录，在目前的互联网时代，主要是以信息化的方式和手段将违法失信主体的相关信息予以归集，并向社会进行公示。而黑名单制度则是建立在黑名单基础上的一整套机制，不仅包括黑名单的公示和不良信用的揭露，还包括黑名单的设立与管理、列入条件和程序、移出条件和程序、异议与救济等内容，更重要的是黑名单的法律效力，即对失信人进行行为限制的机制，实现“一处违法、处处受限”失信惩戒目标。

因此，对于黑名单的概念，我们认为，是指行政机关、司法机关、行业协会、企业等社会组织依照法律、行政法规等法律依据，将严重违法失信的自然人、法人或其他组织的信息进行归集后形成的，并向社会公示的名录和数据库。而所谓黑名单制度，则是指黑名单设立主体基于信用约束和失信惩戒的目的，在黑名单设立和实施过程中制定和运行的一整套涉及设立主体与当事人权利义务关系以及设立主体内部权责关系的法律制度，主要包括黑名单的设立主体，黑名单列入条件和标准，列入的正当程序，列入黑名单的内容、效果和期限，黑名单的公示和

[1] 胡建淼：《对现实中三种管理事例的法治思考》，载《行政管理改革》2015年第12期。

[2] 刘平、史莉莉：《行政“黑名单”的法律问题探讨》，载《上海政法学院学报》2006年第2期。

[3] 秦珊珊：《行政“黑名单”制度研究》，南京大学2013年硕士论文，第2页。

[4] 张家宇：《经济法视阈中的黑名单制度研究》，载《延安大学学报（社会科学版）》2013年第5期。

披露,列入黑名单的效力和失信惩戒的联动机制,移出黑名单的条件与程序,相对人的异议和救济,黑名单的管理与利用等内容。因本书的研究对象主要针对政府在公共事务行政管理尤其是市场经济监管中的黑名单制度,因此,除特别说明外,本书在下文中所称的黑名单多指行政机关设立的关于市场主体的黑名单。

五、黑名单的法律性质

关于黑名单的法律性质,目前学理上也有不同的看法和主张。大多数学者认为,由政府设立并实施的黑名单属于一种行政行为,而属于哪种具体行政行为则需要根据不同种类的黑名单来加以认定,如有学者认为,惩罚性黑名单可归入处罚类具体行政行为;警示性黑名单最接近行政指导行为;备案类黑名单属于一种特殊的内部行政行为;普法类黑名单不应认定为具有法律效力的行政法律行为,而是一种事实行为。^[1]还有学者认为,符合行政处罚主体要求的行政机关发布的目的在于惩戒行政相对人的黑名单属于行政处罚行为,具体属于声誉罚的一种形式;行政机关发布的目的是为了促使行政相对人履行其义务的黑名单属于行政强制执行,是一种间接强制执行的方式;而意在提醒公众注意某一产品或某一事件可能会对公众的安全、健康产生影响,甚至危害公共利益的黑名单是具有行政指导性质的;针对行政许可的被许可人违法实施许可事项而公布的黑名单具有行政许可监管行为的性质;行政机关发布黑名单的行为也具有行政信息公开的性质。总之,行政机关公布黑名单的行为具有行政处罚、行政强制执行、行政指导、行政许可监管以及行政信息公开等性质,具有多重法律属性。^[2]但也有人认为,作为市场监管类的黑名单,其法律性质就是单纯的行政处罚,不具备其他法律性质。^[3]此外,有学者从经济法的角度出发,认为黑名单制度在法律性质上是一种法律责任,而且是一种经济法责任。因为无论是政府黑名单还是经营者黑名单,对于经营者与消费者而言,往往意味着信用减等或者资格减免,而信用减等与资格减免正是经济法责任的具体形态。^[4]

[1] 参见刘平、史莉莉:《行政“黑名单”的法律问题探讨》,载《上海政法学院学报》2006年第2期。

[2] 参见秦珊珊:《行政“黑名单”制度研究》,南京大学2013年硕士论文,第9—16页。

[3] 连建彬:《市场监管视角下的黑名单制度研究》,苏州大学2016年硕士论文,第8页。

[4] 参见张家宇:《经济法视阈中的黑名单制度研究》,载《延安大学学报(社会科学版)》2013年第5期。

（一）黑名单与行政行为

我们认为，作为政府行政监管方式之一的黑名单制度，应当属于行政行为。所谓行政行为是指行政主体在依法行使行政职权过程中实施的能够产生行政法律效果的行为。包括三个因素：1. 主体是行政主体；2. 是依法行使职权或履行职责的行为；3. 行为能够产生行政法律效果。黑名单的设立和实施主体就是行政机关或者行政机关授权的组织，符合行政行为的主体要求；将违法失信的市场主体列入黑名单等实施行为也是属于履行行政职责和行使行政职权的行为；而无论是黑名单的列入、公示、移出等行为均能够对相对人产生一定的影响，即发生一定的法律效果，尤其是限权黑名单能够产生使相对人“处处受限”的法律效力。因此，黑名单的实施应当是一种行政行为。

（二）黑名单与具体行政行为

行政行为分为具体行政行为和抽象行政行为，分类的标准是行为所规范的对象是否特定。具体行政行为则是针对特定的对象采取的行政措施，直接产生特定的法律效果。抽象的行政行为以不特定的人或事为规范对象，一般以具有普遍约束力的规范性文件为表现形态。两者最明显的区别就是是否对特定的行政相对人产生直接的影响。

行政机关设立和实施的黑名单一般是严重违法违反法律法规或严重丧失信用的企业或个人，黑名单一经列入和公示，其针对的对象就已特定，而黑名单也正是为了对特定对象的违法和失信行为进行惩戒而采取的行政措施。黑名单的公布也会对这些特定对象产生一定的法律效果，影响其各方面的权益。所以，黑名单的实施应当属于具体行政行为的范畴。

（三）黑名单制度与行政处罚行为

行政处罚是指特定的行政主体依法对违反行政法律规范而尚未构成犯罪的个人或组织给予惩戒和制裁的具体行政行为。行政处罚是行政主体实施行政管理的一种重要方式，也是行政相对人承担行政法律责任的主要形式。行政处罚行为在学理上分为以下几种类型：1. 人身罚，亦称自由罚，是限制或者剥夺违法者人身自由的行政处罚。2. 财产罚，是特定的行政主体强迫违法者交纳一定数额的金钱或者一定数量的物品，或者限制、剥夺其某种财产权的处罚。3. 行为罚，亦称资格罚或能力罚，是限制或者剥夺行政违法者某些特定行为能力或资格的处罚。