

---

# 论法律监督权在社会信用体系建设中的作用

## ——基于拓展行政公益诉讼范围思考

李艳军<sup>1</sup>

(1. 对外经济贸易大学 法学院, 北京 100029;

2. 白城师范学院 马克思主义学院, 吉林 白城 137000)

**【摘要】:** 信用日益受到公众关注并使我国信用监管逐步转向法治化轨道。社会信用体系建设是一项巨大而复杂的系统工程, 是我国自 2014 年起重点关注、全面开展的一项重要工作。宪法规定检察机关是国家的法律监督机关, 其在社会信用体系建设中占据独特的地位。发挥法律监督权在社会信用体系中的作用, 可以从以下几方面考量: 第一, 发挥法律监督作用是检察机关的分内职责; 第二, 当前四大领域行政公益诉讼范围亦有维护信用之意; 第三, 基于拓展行政公益诉讼范围的要求。在实现建成法治国家、法治政府、法治社会的进程中, 应当通过拓展行政公益诉讼范围、强化法律监督意识、完善信用立法相关规定、提升检察机关工作人员的素质, 为检察机关法律监督权在社会信用体系建设中的运行开拓空间。

**【关键词】:** 检察机关 法律监督权 社会信用体系 行政公益诉讼

**【中图分类号】** D925.3 **【文章编号】** 1673-0186 (2021) 004-0099-015 **【文献标识码】** A

为应对日益严峻的社会信用危机, 国务院 2014 年发布《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》, 国务院办公厅 2019 年印发《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》(以下简称“指导意见”)。社会信用体系建设引起社会各界的关注, 包括各领域学者、媒体以及民众, 探索结果呈增加之势。

在探索成果增加和信用危机的对比中, 我国面临着即将步入社会信用建设体系的新阶段, 总结以往研究理论成果, 挖掘理论不足与实践欠缺之处, 加强信用监管, 将信用与法治相结合, 对于新阶段社会信用体系建设具有重要意义。

### 一、问题的提出

当前, 多数学者重视政府定位及信用建设的内容。政府在社会信用体系建设过程中的作用必不可少, 政府做出的行为本身也起到信用示范作用。政府具有掌握信息、资源的优势, 在市场失灵时可以加强监管, 组织推动社会信用体系建设。

政府信用是公众对政府的一种良好印象和评价, 它反映出政府与社会公众的互动广度和深度<sup>[1]</sup>。信用状况在市场经济中显现,

---

<sup>1</sup>**作者简介:** 李艳军, 对外经济贸易大学法学院博士研究生, 白城师范学院马克思主义学院讲师, 研究方向: 行政法与行政诉讼法。

**基金项目:** 吉林省教育科学规划研究项目“大数据时代大学生个人信息安全教育研究”(GH20363)

---

金融领域的商业性研究侧重于对信用风险监管技术问题的关注。

市场本身具有规范作用，但是基于利益的驱动，在维护信用方面，市场时常处于失灵的状态。政府的引导被提升到重要的地位，我国社会信用体系建设最突出表现为政府主导。自 2014 年以来，党中央、国务院连续出台系列社会信用体系建设相关文件，以政府为主导的机制体制基本形成。

推进社会信用体系建设是以国家发展改革委和中国人民银行等 46 家社会信用体系建设部际联席会议为成员单位的共同责任，各单位是相关领域内信用体系建设的责任主体。

国家发展改革委和中国人民银行作为牵头单位，发挥主导作用，总体部署、协调各部门、各行业的分工与合作，形成了监管严格、奖惩有序且环环相扣的信用工作链条，实现社会信用体系建设各项工作的有序进行。最高检作为成员单位之一，在维持自身领域信用建设之外，应当发挥更大作用。

市场经济即信用经济，在现代市场经济中，信用存在于所有的交易行为中。信用是对契约的履行，兼具自由和正义，契约的履行是值得推崇的法律行为。

社会信用体系建设要求交易主体具有契约精神，法律监督是检察机关的基本职能，加强社会信用体系建设应当从法律层面加以规定并监管。2017 年修改的《中华人民共和国行政诉讼法》赋权人民检察院部分领域的监督管理职责<sup>1</sup>。

2019 年党的十九届四中全会强调要拓展公益诉讼案件范围。2020 年党的十九届五中全会提出了到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标，包括基本建成法治国家、法治政府、法治社会。信用危机危害公共利益，以法律监督权推进社会信用体系建设成为值得思考的问题。

信用交易是继货币交易之后的经济社会发展阶段，对促进经济发展具有重要作用。在市场经济条件下，信用表现为对契约规则的认可和遵守，信用的建立依靠法律的权威，法律监督权在社会信用体系建设中展现出生动的运行状态。

社会信用的维系存在自律和他律，自律之渺小，但同时也折射出自律的可贵与他律的重要性<sup>[2]</sup>。检察机关享有法律监督权，作为监督、管理社会依法、有序运行的一项重要权力。从 2015 年检察公益诉讼试点以来，经过 5 年的实践取得斐然成绩，特别是在环境公益诉讼领域，尝试以法律监督权推进社会信用体系建设是实现依法治国的必然要求，是推进社会信用体系建设的重要途径。

当前我国社会信用体系建设存在法的制定与实施不足、监督治理力度有限的问题，参照环境公益诉讼，加强法律监督权在社会信用体系建设中的运用是有效对策。本文从理论阐释、现状检视、实践探索三个方面分析检察机关法律监督权在社会信用体系建设中的可行性。

首先透过法律监督权的历史演进分析法律监督权在社会信用体系建设中的地位及作用；其次分析社会信用现状，指出法律监督权在社会信用体系建设中面临的挑战；而后意在提出完善的做法，从扩大行政公益诉讼角度思考推进社会信用体系建设，实现一定的治理效果。市场经济发展浪潮中，社会信用体系建设任重道远。

## 二、理论阐释：法律监督权促进社会信用体系建设的可行性分析

法律监督有广义、狭义之分。广义法律监督的主体具有广泛性，狭义法律监督指人民检察院行使的法律监督。人民检察院依据法律授权，按照法定程序，采用诉讼手段及其他手段，对执法、司法和守法活动实施的，具有法律效力的，程序性的检察

---

以及督促纠正违法的专门性国家活动<sup>[3]</sup>。

依照宪法和法律规定，检察机关享有专门的法律监督权，是我国法律监督权的最重要、最主要主体<sup>2</sup>。本文中法律监督权指检察机关享有的法律监督权。检察机关在社会信用体系建设中的定位和价值需要加强对监督权本质的认识。

### （一）法律监督权的历史演进

法律监督权是法制中的专门术语，是民主、秩序的保障，考察我国法律监督权，需结合社会主义制度的确立及社会主义法律监督权立法发展来考察。中华人民共和国成立后，社会上还存在敌对分子、破坏社会和谐和刑事犯罪分子，贪污、受贿、破坏社会主义经济的犯罪分子。

全民的民主意识和法制观念淡薄，需要重视法律监督建设，加强法律监督有助于打击犯罪，维护社会经济有序运转，是巩固新生政权的必要举措，也是人民权利实现的法律保障。我国法律监督权是对苏联法律监督权的移植。

十月革命的爆发为中国提供了一条又新又活的道路，在苏联的指导下，我国摆脱了半殖民地半封建社会的命运，经历旧民主主义社会跨越到新民主主义社会，经过社会主义改造，确立社会主义制度。

马克思主义法律观认为法律作为上层建筑，要服务于经济基础，与国家体制相适应。无产阶级在夺取政权以后，要有自己的法律制度。中华人民共和国成立后，为了实现民主，我国与国民党统治时期的法律、典章、检察制度划清了界限。

刚刚成立的中华人民共和国在政治、经济、军事等方面缺少援助，苏联对我国的承认和帮助犹如雪中送炭。我国法律监督制度亟待建立，而苏联在社会主义建设，包括法律制度建设上为我国提供了一些帮助和指导。

法律监督权是国家政权的重要组成部分，法律监督权宗旨是维护民主、法制，但在不同时期实现的具体目标不同，打击、整顿的对象和领域不同。中华人民共和国成立初期，在斗争形势的需求下，打击反革命犯罪是主要内容，法律监督权是巩固新生政权的有力保障。

当时全国性的检察系统并未形成，主要在中央和省两级，此时由检察机关起诉的案件多是重大疑难案件。在镇反期间，审判不严格现象突出。检察机关审判监督职能的发挥日益被提上日程，要求审判机关严格依法审判，防止轻罪重判、重罪轻判，无罪获刑的错误判决，以维护法律威严。检察机关的侦查监督并未完全开展，法律也没有明确规定。

规范国家工作人员的行为，保障国家工作人员严格守法是国家法律监督机关的职责所在，此时的职务犯罪是一般监督权<sup>3</sup>的组成部分。检察机关从中华人民共和国成立初期开始严防贪污、贿赂腐朽思想的蔓延<sup>4</sup>。民事审判活动检察监督制度开始确立，检察机关通过参与诉讼的方式进行监督。

随着社会制度的发展，法律监督权取得立法上的发展，宪法规定了法律监督在社会发展中的重要地位。随后《中华人民共和国检察院组织法》颁布，2018年第6次修订，确定并完善法律监督权的内容，如检察机关对刑罚执行活动实行法律监督等。

20世纪50年代后期，“左”倾思想阻碍了法律监督，在社会发展不稳定的背景下，法律监督权的监督作用难以发挥。改革开放后，随着我国法律体系的不断完善，法律监督权也不断完善并发展。

2013年最高人民检察院第十二届检查委员会第十次会议通过《人民检察院民事诉讼监督规则》，专门规定了检察机关对民事诉讼案件的监督。

---

2018年监察委员会成立<sup>5</sup>，我国法律监督机制更加完整，与监察机关相比，人民检察院的监督通过行使公诉权实施，既可以针对个人也可以针对行政机关。检察机关的法律监督作用将会越来越大，进而推进我国依法行政的法治政府建设。

检察机关法律监督权旨在维护社会主义法制，实现社会主义民主。检察机关是国家的上层建筑部分，承载着宪法和法律赋予的监督职责，在维护社会和谐、稳定方面发挥着重要作用。

我国法律监督权由苏联引入后，在曲折中不断发展，改革开放后，取得了长足发展。从这一过程可以看出法律监督权在社会主义法制监督过程中的自我完善，也体现出法律监督权在不同时代背景下的不同使命和未来的发展方向。

可以发现，我国法律监督权较侧重于对司法审判、刑罚执行等进行监督，但法律监督权的发挥不应仅局限和定位于刑事领域，优化法律监督作用须大力发展公益诉讼，特别是行政公益诉讼。

当前我国较为重视社会信用体系建设，检察机关作为我国法律监督机关，既需要发挥自身诚信示范作用，也应当发挥法律监督作用，针对行政机关怠于制止违反社会公共利益的不法行为、违法乱纪失信行为提出检察建议，督促其履行职责，拒不履职则向人民法院提起诉讼。法律监督权应当符合法治国家、法治政府、法治社会建设的初衷，当前我国出现的信用危机需要检察机关行使法律监督权加以规范。

## （二）学界研究进展

无论国内还是国外，都有社会信用体系问题的相关研究，只是称谓有所不同。西方国家经历了长时期的信用发展历程，基于市场经济发展需求建立了与其相配套的信用模式，主要以商业信用为主。荷兰是信用理论成熟较早的国家，之后形成各种理论，如马克思信用理论，亚当·斯密信用媒介论<sup>6</sup>。

“数据在传统的征信时代是定向的，且小数据传输，呈现财务化特点。在那个时代，美国领先了世界几十年。”<sup>[4]</sup>金融危机的发生使美国政府极其重视企业资信评级，并以完善的法律规范推进美国社会信用体系建设，形成了美国健全、高效的信用系统<sup>7</sup>。

德国社会诚信体系模式包括法律系统、公共信用信息系统和私营信用服务系统三大部分<sup>[5]</sup>。日本企业较早形成征信体系，个人征信体系形成较晚，形成会员制的社会信用体系模式<sup>8</sup>。可见，国外社会信用建设比较系统，且通过政府、市场、法律等多渠道加强信用管理。

近年来，国内学者对检察机关维护社会信用体系建设的研究日渐丰富，多趋向于检察机关诚信执法发挥诚信示范作用，并以此挖掘法律监督在社会信用体系建设中的作用，形成系列研究成果。

检察机关作为司法机关，一举一动都起到导向作用。当前我国较多学者对检察机关作为我国司法机关应树立良好的法治形象进行了研究<sup>9</sup>。检察机关能否严格执法维护社会公平正义，直接影响民众对法律的信仰。法律的公布是静态的，法律只有被司法机关适用才能发挥作用。

民众对法律的认知往往是在法院的审判、检察机关的起诉批捕等司法行为中感知。要使民众信仰法律，建立当事人与司法机关之间相互信任的关系，需要司法机关诚信执法，实现公平、公正的判断和处理。对此，检察机关要贯彻法律面前人人平等的法律原则，严厉打击违法犯罪行为，严格恪守司法诚信原则，时刻体现检察机关的诚信与权威。

社会信用体系建设一般包括信息采集、评级、管理、查询、失信惩戒等多个环节。检察机关作为法律监督机关，不但可以

---

通过自身公正、文明执法树立执法公信力，还可以发挥法律监督权参与社会信用体系建设。当前我国社会信用体系建设缺乏统一法律体系，失信惩戒机制还不健全，失信者得不到惩罚的现象时有发生。

检察机关惩治和预防危害社会治理的各种违法犯罪行为，是对社会治理过程中管理者、个人失信行为的直接制止和纠正<sup>[6]</sup>。虚假诉讼损害司法权威及公信力，检察机关有权依据法律规定行使监督职能，开展对虚假诉讼活动的查办和监督<sup>[7]</sup>。从信用建设整体系统来说，检察机关可以对监管的行政机关采取检察建议的方式，一方面发挥法律监督的职责，另一方面维护公共利益。

当前从公益诉讼角度研究社会信用体系建设的大篇幅文章较少，部分文章中提出检察建议的观点<sup>10</sup>。当前我国行政诉讼法第二十五条规定了行政公益诉讼的四大领域，并用“等”字表示列举未尽。拓展公益诉讼范围，特别是行政公益诉讼范围是社会的呼吁<sup>11</sup>。

最高人民法院贯彻党的十九届四中全会“拓展公益诉讼案件范围”的会议精神，以“积极、稳妥”的态度进行“等”外探索，强调在把法律明确赋权领域的案件办好的基础上，积极办理群众反映强烈的其他领域公益诉讼案件，为完善立法提供实践依据<sup>[8]</sup>。

发挥检察机关法律监督权在社会信用体系中的作用，可以从以下几方面考量：第一，发挥法律监督作用是检察机关的分内职责，社会信用危机危害社会和谐，应当加强法律监督<sup>12</sup>。第二，当前四大领域行政公益诉讼亦有维护信用之意，从这个角度看，扩展行政公益诉讼范围，增强信用领域行政公益诉讼并无不妥<sup>13</sup>。第三，基于拓展行政公益诉讼范围的要求。社会信用危机危及民众公共利益，检察机关公益诉讼意在维护公共利益，2019年党的十九届四中全会强调要拓展公益诉讼案件范围，对于民众普遍关注的社会信用体系建设检察机关应当发挥监督作用。

### （三）法律监督权在社会信用体系建设中的地位和功能

社会信用体系建设是一个整体系统，检察机关作为法律监督机关，在社会信用体系建设中占有重要地位。在政府信用维护上，法律监督权对政府行为起到约束、规范作用，杜绝政府朝令夕改、违背为人民服务宗旨做出失信行为，维护政府的公信力。

董必武同志讲：“检察院是监督机关，不管哪一机关犯了法，它都可以提出来。”<sup>[9]</sup>政府公信力的形成使民众内心萌发对政府的信赖，表现为民众对政府行为的期待、认知、态度等，使政府在做出各项具体工作安排时，能够得到民众的支持和配合，这种默契是民主法治政府的体现。

从政府决策和政绩上看，可以减少治理成本，提高办事效率。政府本身有自律性，但政府本身的监管规则在利益面前，特别是市场经济竞争、机遇稍纵即逝的环境下，会有失偏颇。法律监督权对政府行为及政府应当发挥的信用示范作用是外在最有力的约束。

企业信用在市场经济背景下对整个社会信用体系的维护发挥着重要作用<sup>14</sup>。社会主义制度确立后，我国开始经济体制改革，由计划经济转变为市场经济，市场经济是信用经济、法制经济。

在市场经济的刺激下，企业为了实现盈利目的，制假售假、偷税漏税严重违背社会信用规则，假劣药问题、拖欠农民工工资问题、逃税骗税和“假发票”问题等是治理诚信缺失的关键领域。企业失信破坏生产关系，造成经济秩序的混乱，不利于生产力的发展。

从根本上说，健全的企业信用体系只有通过外在的法律监督、严厉的奖惩机制才能有效防范信用风险，进行可靠的信用交易，优化市场经济秩序。在经济全球化不断加强的历史形势下，整个市场经济环境离不开好的信用环境，而好的信用环境需要

---

法律监督权的维护。因此，法律监督权运行于社会信用体系建设中利于市场监管部门加强监管，促进市场经济良性运转。

个人信用是整个社会信用体系的基础，无论政府还是企业都是由被赋予特殊身份的个人构成。从这个意义上讲，个人是基数，是社会信用体系中最基本、最庞大的组成部分。

对于个人信用，通常来讲还是没有被赋予上述特殊身份的个人，是社会上的普通民众，是在政府管理之下的民众，处于市场经济之中的民众。因此，个人信用与政府信用、企业信用的关系微妙、不可分割。

检察机关法律监督权在个人失信的防范上通过包括监督公安机关打击个人违法生产、个人失信惩治等行为，保障利益主体公平交易，建立利益主体之间相互信任的关系，形成良好的社会信用环境。

完备的社会信用体系应当是有序、守法的社会信用体系，建立与市场经济相适应的社会信用体系是促进社会主义市场经济规范发展的根本动力。建立科学的法律监督与行业自律体系，形成信用规范，才能保障市场经济领域的公平竞争。

加强法律监督，严惩失信行为，最终形成监督之下的长效惩戒机制，才能让人人自觉践行诚实守信。因此，推进社会信用体系建设，需发挥法律监督权在社会信用体系建设中的作用。

### 三、现状检视：法律监督权推进社会信用体系建设面临的现状

社会信用体系建设是经济社会平稳持续发展的可靠保障。人类社会从自然经济到商品经济再到商品经济的发达阶段，即市场经济，市场经济体制对信用状况提出了更高要求。

市场经济不再是简单的商品交换阶段，在市场经济体制下，生产力与生产关系，生产、交换、分配各环节的矛盾更突出，各种利益关系的协调和处理更复杂。

社会信用体系与经济发展相辅相成，互促共进，在经济全球化推动下，信用体系建设受到世界各国的重视。近年来，我国社会信用体系建设在中央领导集体的重视下，呈现出崭新局面。

#### （一）社会信用体系建设面临的整体局面

经过改革实践的探索，加快社会信用体系建设日益成为人们的重要关注点，表现为：一是信用危机影响了人们的生活；二是经济发展要求科学完备的社会信用体系，以杜绝市场风险和各种纷争控诉；三是广大人民群众对信用水平要求不断提升。

政府信用在整个社会信用体系建设中具有特殊地位，各级政府既是行政管理者，应该严防治理社会上的失信行为，同时各级政府又应该做到取信于民，成为全体人民守信的榜样。

党的十九大描绘了 2035 年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的蓝图，在此规划下，各级政府应注重法治政府建设，坚持依法行政，加强社会信用管理。在权力运作上，推进简政放权，下放行政审批事项，根据适度原则，做到该管的管好，不该管的放手。

提倡反腐倡廉建设，对于一些具体事务，严格依法行政，减少不适当干预。坚持推进政务公开，透明行政，建立权力清单制度，充分利用当前的互联网科技手段，通过网络平台，成为人民群众可以信赖的政府，增加人民群众对政府的信任，发挥在社会信用体系建设中的示范作用。

---

推进企业诚信是社会信用体系建设的重中之重。国家加大对价格垄断违法行为的查处，促进了市场主体的公平竞争。各地陆续出台诚信建设法律规章，如《深圳市食品安全信用信息管理办法》《长春市房地产开发企业信用评价暂行办法》等，规制了企业诚信运营方针路线。对于一些企业的违法行为，市场监管机构通过经济制裁，基本上维护了市场经济秩序。

个人信用建设在社会信用体系建设中占据举足轻重的地位，无论政府信用还是企业信用都与个人信用紧密相关。个人信用往往与消费、纳税、求职等联系在一起，我国个人征信体系从 19 世纪 30 年代开始，经历了起步、调整、发展阶段，目前已经进入快速发展的轨道。

在个人信用信息法律保护方面逐步加强，社会信用运行机制通过对大量信息的收集、整理克服了信用交易中的不对称现象。形成监督与制约机制，一旦出现不良信用，将会长期记录，影响个人生活，从而提升公众信用观念。

从 2017 年 4 月 1 日起《专业技术人员资格考试违纪违规行为处理规定》施行以来，已有 8000 余人被记录进诚信档案库<sup>15</sup>。2019 年 9 月，最高人民法院、最高人民检察院联合对外发布《关于办理组织考试作弊等刑事案件适用法律若干问题的解释》（以下简称“《解释》”），进一步规定该行为触犯我国《刑法》规定<sup>16</sup>。

在我国社会信用体系建设取得一定成绩的同时，信用领域中存在的问题也很严重。在市场经济体制的刺激下，信用缺失现象普遍化、严重化，危及经济的发展和社会的稳定。政府信用是其他领域信用建设的表率，要求政府做出的任何行为能够坚持依法行政、利国利民。

政府与民众处于互动关系中，政府的一举一动关切民众的利益，政府决策的做出应当符合客观实际，一经做出不应朝令夕改，但忽视决策科学性、稳定性的现象也经常出现，导致民众对政府决策失去信任。在社会信用体系建设上，政府本应当发挥更多的监管和示范作用，政府责任的缺失，究其原因还是缺乏相应的监督问责。

当前我国大量企业，特别是中小企业守信意识薄弱，专顾企业盈利，在招聘时虚报工资待遇，劳动者入职后常常无法兑现，而且加班现象频繁，导致劳资关系紧张。

在交易市场上，恶意逃债、商业欺诈、合同违约等现象，严重破坏了市场经济秩序，导致社会的不和谐因素不断增加。随着互联网技术的应用与电子商务的发展，网络冲击到人们生活的各个角落，电子商务的快捷性和便利性，为许多消费者青睐。

但是，由于监管体制不健全导致许多不正当的竞争得利现象，如制假售假、恶意炒价、虚假评价与宣传等充斥着整个电子商务市场，这种情况如若不加以治理，久而久之，将丧失广大消费者的信任。

在整个社会信用下滑的趋向向下，个人对自身的利益极为关注，出现许多只为自身利益实现而不顾信用的事件，如大量的组织考试作弊罪案件的出现。

在一些重要的考试中，行为人为为了获利出售作弊器材、提供作弊帮助、替他人考试，或者为了能考取名次，让他人替考，置个人信用和法律规定于不顾，造成恶劣影响。考试作弊是对公平竞争和社会诚信的践踏，触犯我国刑法规定，必须受到应有的法律制裁，维护社会公正与诚信。

目前，我国信用缺失渗透到政府、企业、个人，涵盖政治、经济、文化等各领域，情况堪忧。信用缺失不是一国的问题，是一个全球性的问题。信用缺失如若不加以治理，影响将进一步扩大，导致社会成员、各组成部门之间缺乏基本的信任，信用秩序混乱。

---

当前我国信用危机现象已引起公众关注，是亟待解决的问题。信用缺失并不是市场经济固有的，只要经济发展，在人与人的交换中，信用必在其中，信用寄生于生产、交换关系之中，无法靠自身维护，生产、交换亦无法硬性要求。因此，外在的强制规范，即检察机关的法律监督对信用体系的规范必不可少。

## （二）法律监督权在社会信用体系建设中面临的挑战

宪法第一百三十四条规定人民检察院是国家的法律监督机关，作为拥有重要监督权力的检察机关是维护公共利益的代表。社会信用体系建设是一项关乎全体国民的任务，推进社会信用体系建设是检察机关的职责。

法律监督权是宪法赋予检察机关的重要监督权力。我国社会信用状况令人担忧，缺少监督、问责机制是关键原因。失信行为的普遍化，在给人们思想观念带来冲击的同时，也向检察机关的法律监督权发起了严峻挑战。

发生在山东女孩徐玉玉身上的电信诈骗案，使刚刚筹集近万元大学学费、还未入学的年轻女孩丧失了性命，电信诈骗给受害者及家人带来严重的经济损失和精神摧残。电信诈骗案在各地不断发生，2019年义乌警方破获假借举办明星演唱会进行的合同诈骗案。

司法审判中毁灭、篡改、伪造证据材料制造冤假错案，违法减刑，蔑视法律的权威，破坏司法公正，损害人民的利益，违背社会信用，如云南孙小果案；虚假诉讼经常发生，恶意利用国家司法制度谋求一己私利，严重破坏了社会诚信和公正。信用缺失呈无处不在的态势进入民众视野。

检察机关被赋予法律监督权，区别于国家其他机关，应承担起艰巨的任务。当前我国社会信用缺失现状对检察机关打击犯罪、维护社会稳定提出了更高要求。

一方面，在信用危机中，我国信用立法的缺失对检察机关法律监督权的发挥提出了更高要求。我国信用危机很大原因基于信用立法的缺乏，信用主体钻法律漏洞，违背信用以谋求私利。因此，检察机关法律监督权在社会信用体系建设中的作用是必不可少的补充力量。

失信行为通常与违法行为关联，违法行为必将扰乱整个社会秩序，破坏整个社会信用体系。在信用法律、惩戒机制欠缺的背景下，应对当前信用危机，检察机关需承担更多责任，这是检察机关的分内之事，也使检察机关的法律监督权成为建设社会信用体系建设中不可或缺的重要力量。

另一方面，在我国信用危机的对照之中，法律监督权的主体，即检察机关自身权能的有限性制约了法律监督权的发挥。法律监督权的行使是一种程序性效果，但缺乏实体处分权，而且法律监督权是法治国家建设重要的一环，本身也需要被监督，否则容易导致监督权缺乏权力监督以致被滥用。

在社会信用体系的监督上，法律监督权常常表现出监督不足的倾向，检察机关作为专门的法律监督机关，依法行使国家权力，进行具体的司法活动。可以进一步认为，违法损害公共利益的行为都应该受到检察机关的监督，但实际中，我国检察机关法律监督权较侧重于对司法审判、刑罚执行活动进行监督，对当前违反社会公共利益的不守法行为、信用保护方面则缺少监督。信用危机的大环境和我国加强诚信建设的需要，正是法律监督权发挥作用的挑战和机遇。

当前形势下，检察机关法律监督权在社会信用体系建设中面临诸多挑战：

第一，检察机关执法公信力仍需加强。受我国传统文化的影响，人们对国家司法权力不信任，在发生利益纠纷时，往往以

“关系”处理问题而不是寻求法律途径化解。

当今我国社会处于历史转型期，各种观念、意识形态、价值导向之间相互冲撞，各种矛盾不断加深，一些检察机关错误执法观念在一定程度上仍然存在。检察机关既是监督主体，也是被监督的对象，检察机关内部监督机制缺乏，部门之间利益矛盾导致不敢监督、不善监督的现象仍普遍存在，内部监督缺乏实质效果。

第二，社会信用体系建设法律监督依据欠缺。虽然宪法和诉讼法相关条文规定了检察院的监督职能，但各级人民检察院法律监督的力度不平衡，重点仍在刑事诉讼方面，监督范围及能力有限。

尽管当前国家倡导拓展行政公益诉讼范围，检察院也依据文件精神和现实需求尝试扩展性探索，但信用领域行政公益诉讼因缺乏法律依据，运用仍然不足<sup>17</sup>。

而且现有法律规范，主要指行政诉讼法和《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》未就检察机关如何承担举证责任进行细化，影响程序规则的科学性。此外，缺少统一的信用立法也是检察机关监督社会信用体系建设的桎梏，导致检察机关难以发挥预防和制止失信违法行为的功能。

第三，检察机关队伍执法能力有待提高。当前检察机关队伍执法能力不能满足新时期背景下法律监督需求，新录用人员因实践能力有限，表现为在短时期内还难以承担重任，需加强实践学习。

同时，针对检察人员执法能力的理论培训体系尚不完善，难以达到预期的效果。在全面依法治国背景下，培养检察机关工作人员适应检察工作实际能力，需加强检察机关队伍理论功底和实践能力。

在国家倡导诚信的时代背景下，需要建立科学、完备的社会信用体系，推动社会主义市场经济建设稳定发展。检察机关法律监督权的发挥利于维系社会信用，维持社会经济稳定发展，推进法治政府建设。加强社会信用体系建设的宏观背景需要检察机关发挥法律监督职能，同时这也是完善检察机关法律监督权的良好机遇。

#### 四、实践探索：完善法律监督权在社会信用体系建设中定位和职能发挥

检察机关法律监督权旨在保障国家利益、人民利益，是人类文明发展的产物，随着经济社会的发展需求不断演进。宪法和相关法律充分考虑了检察机关在国家权力配置模式中的地位和作用。在推进社会信用体系建设中，需采取相应举措完善检察机关在社会信用体系建设中定位和职能发挥。

##### （一）拓展行政公益诉讼范围

完善民主法治建设须大力推进公益诉讼，尤其是行政公益诉讼案件。法律监督权是国家赋予检察机关的重要权力，也是检察机关的基本职能。党的十九大报告提出全面依法治国方略的基本要求是加强对法律实施的监督。

党的十九届四中全会要求拓展公益诉讼范围，拓展行政公益诉讼是建设法治政府的重要举措，行政机关不作为或者渎职，损害社会公共利益，检察机关应及时行使法律监督权。当前我国信用危机阻碍了经济的发展，影响了人们的正常生活。

从合理性上说，《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条规定的四个范围并不全面，事实上，其他领域的行政违法行为，侵犯公民人身、财产权利，同样需要外部监督。由于行政公益诉讼范围的限制，检察机关通过行政公益诉讼推进社会信用体系建设存在障碍。

---

社会主义法治要求树立新观念适应时代发展需求，社会主义法治不断推进的过程源自理念不断革新的过程。观念的转变必然会催生强大的变革力量，基于自身的改革才能进入更为自觉的革新过程。

考察我国法律监督权的产生与发展，主要是在外部的压力下，迫于国内需求，为了解决社会发展中的重大障碍问题，在自身法律制度基础上对国外法律制度移植，用以解决社会突出矛盾，维护政权稳定。在外部强大的压力之下，法律监督权不断向前演进。

随着时代的变化，社会发展的需求及需要解决的矛盾不同，意识观念滞后阻碍社会的发展。法律监督权是实行法治的重要保障，顺应时代发展需求，及时更新意识观念，拓展行政公益诉讼，建立科学合理的监督制约机制，将信用主体即行政机关监管的各环节纳入监督机制，推进社会信用体系建设沿着法治化轨道运行。

## （二）强化法律监督意识

结合检察机关的法律监督权属性，检察机关应强化法律监督权意识，改变不愿、不敢、不善监督的观念。检察机关作为诉讼活动参与者进行的监督，它是一种参与性监督、内在监督<sup>[10]</sup>。

行政机关是维护社会信用体系建设的主要角色，检察机关充当辅助者角色应引导、督促行政机关规范执法行为，当行政执法不适当时需借助司法力量，检察机关可以将案件起诉至法院，以实现推进社会信用体系建设效果。

在刑事案件诉讼中，检察机关通过对公安机关立案、侦查进行监督，在审判过程中对审判过程、判决结果、判决执行等进行监督，维护社会公平正义，促进社会诚信建设。

法律监督权在社会信用体系中的运行，重点在于维系政府、企业、个人良好的信用状况。检察机关在推进社会信用体系建设上加强与纪检部门、审计机关等联合记录失信行为，形成有效的监督、警戒机制。

企业失信破坏整个市场经济秩序，如企业生产经营中生产伪劣商品、偷税、骗税、逃税，恶意违约等，市场监管部门对企业危害信用行为的治理需置于法律监督框架下，明确企业失信行为带来的责任与义务。

在个人失信行为中，检察机关行使法律监督权履行监督职能，使信用卡诈骗、保险诈骗、组织考试作弊等失信违法行为得到法律的制裁。

## （三）完善信用立法相关规定

社会信用体系建设是一项巨大而复杂的系统工程。2018年6月，李克强总理在国务院常务会议上指出“社会信用体系建设要坚持应用导向、立法先行”。

信用主体利益需要法律的保障，《中华人民共和国物权法》《中华人民共和国公司法》等一系列法律的完善是对信用主体利益保障水平的提高，但目前为止，社会信用体系建设上我国还存在很多法律空白，缺少国家层面信用立法。

我国现行法律制度对非法获取、非法使用个人信息等失信违法行为的法律责任界定不具体，应该进行刑事处罚的行为因缺少法律条文的明文规定，使这些违法行为逃脱法律的制裁。在信用危机中，信息泄露严重。

韩家平建议：“当前，社会信用体系建设应加快国家层面信用立法进程，尤其是在信用信息归集共享、评价应用、联合奖

---

惩、主体权益保护、信用经济发展等方面。”<sup>[11]</sup>应该尽快出台在商业、隐私保护等领域的信用法律法规，加强对个人信息、国家信息的保护力度，实现信用信息共享。

推进社会信用体系建设，必须明确信用法律制度发展方向，探索信用保护法律制度新思路，通过立法与完善现有法律，使社会信用体系建设的法律制度更加健全。

信用法律的缺失直接影响我国社会信用体系建设进程。不仅如此，信用法律缺失在一定程度上影响了法律监督权对社会失信行为的监督与规范。

法律监督权重在监督法的实施，特别是行政机关做出行政行为过程中是否存在不合法现象，社会信用立法的缺失，使信用的监管缺少更为明确的法律依据，在一定程度上影响监督效力。

现行法律的不完善，使违法行为人钻法律漏洞，制假售假、生产假药、生产有毒有害食品给人民带来身体和精神伤害，此类案件监督、追责利于防范更为严重的社会危害行为发生。社会信用法的制定及相关法律法规的完善可以进一步发挥法律监督权在社会信用体系建设中的作用。

我国信用法律体系关涉多方利益主体，要求实现资源配置、利益获取、公平正义等多方面考察的基础上达到平衡状态，其结构应当遵循现有法律体系构成，按照立法体系的规范，以宪法为指引、以法律法规为基础建立社会信用法律体系，在宪法理念指引之下维系社会信用环境。

法律规制不同利益主体的利益问题，它要对各种不同的利益进行整合与平衡，在一定的立法价值指导下，确定其所要保护、限制、禁止的利益问题<sup>[12]</sup>。构建社会信用法律体系是治理我国信用危机的重要举措，法律监督权只有依托于完善的法律法规才能在社会信用环境的治理上发挥更加有效的作用。

#### （四）提升检察机关工作人员的素质

信用危机是我国发展过程中出现的亟待解决的社会矛盾，社会主义信用体系建设是当前党和人民重视的工作，是维系社会和谐的重要方面。

在中国特色社会主义新时代的历史新时期，检察机关树立诚信示范作用的同时，发挥法律监督作用参与社会信用体系建设，是维护社会和谐的应有职责。

检察机关应当以社会主义法治理念为指导，在实施法律监督中，忠实于法律，坚持实体正义与程序正义并重，树立服务大局的意识，注重维护人民群众利益。

检察机关监督职能的行使效果与检察机关工作人员的素质息息相关，提升检察机关工作人员的素质是法律监督权在社会信用体系建设中有效发挥的保障。

检察机关是国家利益和社会公共利益的代言人，一支具有专业素质的工作人员队伍是检察机关运用法律发挥监督职能的主体保障。继续推进社会主义民主法治建设是中国特色社会主义新时代的必然要求，在这一背景下，检察机关工作人员应当具备适应新时代需求的素质和特质。

检察机关工作人员要熟悉法律并具有崇高的法治精神追求。法律知识的储备是检察机关工作人员依法监督，保证社会公平

---

正义的基本前提。

检察机关工作人员长期从事法律工作，对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼监督等过程中所需用的程序和规定较为熟悉。但是，不应局限于此，检察机关是被赋予监督权的专门法律机关，面向整个社会，在社会信用体系建设过程中，应随着信息技术发展储备法律知识，形成敏捷的反应能力。

诚信建设分布在社会各领域，检察机关需强化法律监督意识，加强与相关部门合作，既要加强执法公信力，发挥好诚信示范作用，同时要加强对行政机关违法失信行为的监督，这一意识转变和工作需求对检察机关工作人员法律知识的掌握程度、掌握领域、掌握水平提出了更高要求。

行为受制于环境氛围，检察机关工作人员要经过法律文化的洗礼，在我国推进依法治国和社会信用体系建设的宏观背景下，激发内心萌发向现代法治化转变的思想观念，意识到自身肩负忠于国家、法律、人民的职责，形成对法律的虔诚信仰，树立追求正义、维护和谐的职业追求。

此外，提升检察机关工作人员的素质，注意增强检察机关的凝聚力，使检察机关工作人员在集体中不断审视个人，将个体融入整体，使整个检察机关形成和谐运转的良好氛围，为法律监督权在社会信用体系建设中运行提供组织保障。

## 五、结语

“人无信不立”，诚实守信是中华民族的传统美德。信用是维持社会经济、政治、文化等平稳有序发展的机制，是社会和谐的重要基础。从20世纪末起，我国开始重视社会信用体系建设，当前国家政策、学术界探讨及商界需求对社会信用体系建设重要价值达成一致的看法和期待。

但在具体实践过程中，全球化的推动，市场经济利益的驱动，使社会观念发生改变，政府信用、企业信用、个人信用领域信用缺失现象依然十分普遍，状况堪忧。

社会主义法治的不断推进对法律监督权提出了新的要求。法律监督权的行使是一种程序性的效果，强化法律监督权虽然对违法失信行为构成震慑，但缺乏实体的处分权。

在相关部门针对失信行为的诉讼过程中，检察机关进行监督，最后的处分还需其他机关决定。在党的十九届四中全会提出拓展公益诉讼案件范围的要求下，在检察机关公益诉讼取得经验的基础上探索信用领域的行政公益诉讼具有重要意义。

当前形势下，强化检察机关法律监督权保障社会信用体系建设，已经成为检察机关面临的重要课题。“社会信用体系建设的法治化并非易事。当这个复杂的全社会工程方兴未艾于一个正在建设中的法治国之时，后者的不成熟、不完善决定了前者的合法性危机不可避免，也不可能短时间内克服。”<sup>[18]</sup>对此，应当通过拓展行政公益诉讼范围、强化法律监督意识、完善信用立法相关规定、提升法律监督主体的素质，为检察机关法律监督权在社会信用体系建设中的运行开拓空间。

检察机关法律监督权的行使是为了公共利益。在社会信用体系建设中，法律监督权的发挥是为了营造良好的社会信用环境，保障社会和谐稳定，提高人民的满意度和支持度。社会信用体系建设是一项巨大而复杂的系统工程。

当前我国信用缺失严重，缺少信用立法规定，检察机关自身的有限性对检察机关法律监督权的发挥提出了严峻挑战。因此，推进社会信用体系建设不是一朝一夕的事情，任重而道远，不能凭借一个部门、一种职能、一部法律的一己之力。在推进社会信用体系建设过程中，需要其他部门，特别是相关行政机关的配合，共同致力于社会信用体系建设。

---

构建法治政府是全面依法治国的重点任务，坚持依法行政是全面依法治国的关键环节。推进行政公益诉讼，制止行政机关不作为或者渎职行为，维护社会公共利益，是深化我国民主法治建设的需要。自2017年颁行行政诉讼法开始，我国法律监督的适用场域正式向行政领域拓展，纳入对行政行为的监督<sup>[14]</sup>。

当前许多监督职权未予明确，在社会现实矛盾的激发下，检察机关应以保障法律的正确运用和实施，监管信用领域行政机关应为不为的失职行为，加强同相关部门的配合，共同打击失信违法行为，推进社会信用体系建设。

#### 参考文献:

- [1]刘肖原.我国社会信用体系建设问题研究[M].北京:知识产权出版社,2016:39.
- [2]黄卫挺.理解现代社会的信用制度[M].北京:经济科学出版社,2012:1.
- [3]缪树权.检察机关法律监督权的论争[J].国家检察官学院学报,2006(3):82-88.
- [4]吴晶妹.我国社会信用体系建设五大现状[J].征信,2015(9):8-11.
- [5]张铁男,马涛,魏升军.发达国家诚信体系建设经验分析及借鉴[J].学术交流,2007(8):12-15.
- [6]宋寒松.依法履行检察职能促进诚信法治建设[J].人民检察,2014(16):8-11.
- [7]李军灵,侯俊霞.浅译虚假诉讼的检察监督[J].中国检察官,2018(11):65-68.
- [8]巩宸宇.公益诉讼的“中国经验”[N].检察日报,2019-12-17(002).
- [9]董必武.董必武法学文集[M].北京:法律出版社,2001:388.
- [10]邓继好.从检察监督的两重性看诉讼职权与监督职权的分离[J].政治与法律,2012(3):109-114.
- [11]梁文艳.韩家平:社会信用体系建设亟需立法保障[N].中国产经新闻,2019-11-06(007).
- [12]汪全胜,卫学芝.基于公共利益利用视角的个人数据的法律规制[J].电子知识产权,2019(12):49-56.
- [13]沈焱.社会信用体系建设的法治之道[J].中国法学,2019(5):25-46.
- [14]胡婧.检察机关法律监督适用范围省思[J].天津大学学报(社会科学版),2020(2):183-189.

#### 注释:

1 《刑事诉讼法》第二十五条第四款中赋权人民检察院对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域监督管理职责。

2 我国宪法第一百三十四条规定中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。《中华人民共和国人民检察院组织法》

---

第二条规定人民检察院是国家的法律监督机关。《中华人民共和国检察官法》第七条规定开展对刑事、民事、行政诉讼活动的监督工作是其职责之一。

31979年后,《宪法》和《中华人民共和国人民检察院组织法》规定检察机关是国家法律监督机关,一般监督权的提法被取消。

42018年3月,中华人民共和国国家监察委员会成立,成为我国最高监察机关,反腐败工作当前主要由国家监察机关负责。

5 参见蒲新微.马克思信用思想的逻辑阐释及当代价值[J].天津社会科学,2015(3):46-53.黄慧微,沈涛.马克思信用理论及当代价值探析[J].河北经贸大学学报,2019(2):7-12.比尔·卢卡雷利,周亚霆.马克思关于货币、信用和危机的理论[J].国外理论动态,2011(2):32-40.

6 专门制定《公平债务催收作业法》《信用卡发行法》《公平信用结账法》《诚实借贷法》。郭娜,胡佳琪,李嘉怡.国外社会信用体系建设经验及借鉴[J].华北金融,2013(10):24-26.吴维海,张晓丽.大国信用:全球视野的中国社会信用体系[M].北京:中国计划出版社,2017:75-76.

7 形成以银行协会建立的会员制征信机构与商业性征信机构共同组成的个人信用管理体系。刘肖原.我国社会信用体系建设问题研究[M].北京:知识产权出版社,2016:72-75.

8 宋寒松.依法履行检察职能促进诚信法治建设[J].人民检察,2014(16):8-11.成建明,张亮.加强检务督察工作促进执法规范化建设[J].人民检察,2014(1):57-60.

9 部分学者研究环境公益诉讼提出针对环保部门和相关职能部门在行政执法及履行职责过程中存在的急需解决的问题,及时、准确、合法地向其发出富有针对性、建设性的检察建议,指出偏差、失误和违法现象,督促相关部门及时采取补救措施,纠正不良的环境行政行为。参见江华,杜宴林.生态环境保护中检察机关法律监督职能探究[J].社会科学家,2020(5):109-114.充分运用检察建议,规制社会组织和个人失信行为。参见韦华生.浅议基层检察机关如何在服务社会信用体系建设中发挥作用[J].法制与社会,2012(23):113-114.

10 用司法保护公共利益,拓宽公益诉讼受案范围,将大量的公共利益问题纳入公益诉讼受案范围。参见温辉.行政公益诉讼“等外”刍议[J].河北法学,2020(9):101-112.高志宏.公共利益观的当代法治意蕴及其实现路径[J].政法论坛,2020(2):20-33.

11 换一个角度讲,行政诉讼法在第二十五条第三款规定并非严格意义上的公益诉讼,而是检察机关基于法定的监督职责而提起的检察建议和行政诉讼。转引自高志宏.公共利益观的当代法治意蕴及其实现路径[J].政法论坛,2020(2):20-33.

12 如环境公益诉讼,企业生产破坏生态环境,违背信用原则,检察机关提起行政公益诉讼,亦属于维护社会信用体系建设提起的公益诉讼。

13 有学者提出检察机关参与民营企业信用体系建设中的两种模式:以法律监督职能保障信用主体正确运用法律和在企业开展法律宣传推动诚信体系建设。参见朱稼轩.检察机关在民营企业信用体系建设中的研究[C]//第十二届“中部崛起法治论坛”论文汇编[C].河南省法学会,2019:8.

14 法制网2019年12月25日发布8000余名考试失信人被记录,该数据是自从2017年4月1日起《专业技术人员资格考试

---

违纪违规行为处理规定》（人社部令第 31 号）正式施行以来的统计。

15 根据刑法规定，在法律规定的国家考试中，组织作弊或者为他人实施组织作弊犯罪提供作弊器材或其他帮助的，即构成组织考试作弊罪，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；情节严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。

16 行政诉讼法第二十五条规定了生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域的行政公益诉讼范围，社会信用并不属于范围之内，但第二十五条“等”字成为检察机关探索性实践的依据。2018 年 12 月 25 日，最高人民检察院发布检察公益诉讼案例，浙江省宁波市“骚扰电话”整治公益诉讼案是四大领域范围之外的探索性实践。