

推进经济高质量发展背景下民营企业行政检查制度的规范化研究

周思煜

西华师范大学

DOI:10.12238/ej.v8i8.2863

[摘要] 近年来,在构建新发展格局与推进经济高质量发展的战略目标下,民营企业的活跃度和发展呈现增长趋势,民营企业行政检查制度的规范化逐渐成为优化营商环境、激发市场活力的关键环节。但在实际操中,我国民营企业行政检查存在权力行使不规范、检查标准模糊、权益保障不足及检查结果运用不合理等问题。对此,应明确行政检查权力边界,统一并细化行政检查标准,加强对民营企业权益的保护机制,维护公平,强化法治,为民营企业创造“安心做实业”的良性环境,推进经济从规模扩张向质量提升转型。

[关键词] 民营企业; 行政检查制度; 规范化; 高质量发展

中图分类号: F27 **文献标识码:** A

Research on the Standardization of Administrative Inspection System for Private Enterprises under the Background of Promoting High-Quality Economic Development

Siyu Zhou

China West Normal University

[Abstract] In recent years, under the strategic goals of building a new development pattern and promoting high-quality economic development, the activity and development of private enterprises have shown an upward trend. The standardization of the administrative inspection system for private enterprises has gradually become a key link in optimizing the business environment and stimulating market vitality. However, in actual operation, it is not difficult to find that there are problems such as non-standard exercise of power, ambiguous inspection standards, insufficient protection of rights and interests, and unreasonable application of inspection results in the administrative inspection of private enterprises in our country. In this regard, the boundaries of administrative inspection power should be clearly defined, administrative inspection standards should be unified and refined, the protection mechanism for the rights and interests of private enterprises should be strengthened, fairness should be maintained, the rule of law should be enhanced, a favorable environment for private enterprises to "focus on doing business" should be created, and the economic transformation from scale expansion to quality improvement should be promoted.

[Key words] Private enterprises Administrative inspection system Standardization High-quality development

党的二十大报告中明确提出“构建高水平社会主义市场经济体制”与“促进民营经济发展壮大”的战略部署,民营企业行政检查制度的规范化也成为落实中央经济工作会议“稳预期、强信心”要求的关键抓手。民营企业虽在当前经济发展格局中发挥着不可替代的作用,但在行政检查领域仍旧面临诸多挑战。一方面,行政检查权力使用不当可能干扰民营企业正常经营秩序进而增加其经营成本。另一方面,行政检查标准和界限模糊、不统一使得企业难以适从,阻碍其发展创新。本文结合2023年《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》为政策导向,深入揭示传统行政检查中存在的“运动式执法”、“标准模糊化”、

“自由裁量权滥用”等制度性缺陷,深入探索导致的民营企业合规成本攀升、创新动力抑制等问题的原因,为完善社会主义市场经济规范化、推动民营企业从规模扩张向质量提升转型提供理论支撑与实践参考。

1 民营企业行政检查制度的四维实践困境

1.1 权力行使失范: 行政检查权的制度性越界

在当代中国行政监管实践中,民营企业行政检查领域呈现出显著的制度性失范问题。行政检查权在实际行使中存在多维度的规范性缺失,其核心集中表现在权力越位、程序失范、裁量权滥用三个方面,这不仅制约整体民营企业营商环境的优化同

时也阻碍市场主体的创新发展。

其中,部分行政检查部门存在职能越位现象,其检查权行使超出法定权限边界。典型表现为非监管职能部门以“联合执法”等名义介入民营企业经营活动,这种越权检查模式既缺乏《行政许可法》、《优化营商环境条例》等上位法的授权依据,也违背“法定职责必须为,法无授权不可为”的现代行政法原则。就国务院督查报告中的《全国营商环境第三方评估报告》历年版本中设有“企业接受非必要行政检查频次”专项统计而言,2021年报告显示:长三角企业年均接受跨部门联合检查4.2次,其中28%涉及非主管部门。

再者,民营企业行政检查实践中的自由裁量权行使呈现明显的异化趋势。在处罚裁量层面,同类违法行为在不同行政区划间的处罚力度存在差异。在行为选择层面,基层检查人员存在主观选择性执法倾向,对存在轻微违规行为的企业实施“处罚加码”策略。在权力运行层面,裁量权行使过程和结果缺乏有效监督管理,如某地市场监管部门连续三年越权检查未被问责的案例即暴露出监督机制的形同虚设。

1.2 标准体系混乱: 监管尺度的模糊与不一致

行政检查过程中,监管尺度和检查标准的模糊与不一致不仅折射出规制框架存在的内部矛盾,更衍生出市场主体的合规困境。首先,许多行政检查所依据的标准在表述上过于笼统、抽象且空洞,缺乏明确的量化指标。典型表现为《产品质量法》中第26条对“合格产品”的定义缺乏参数化界定,导致企业在菌落总数、重金属残留等关键技术指标上存在认知的偏差,某食品企业因对“清洁度”标准的误判,导致大批量产品被扣押。

其次,标准体系的“碎片化”现象突出,也容易导致企业在面对行政检查时陷入被动局面。于不同行政部门之间的检查标准存在不一致的情况,各部门在制定检查标准时缺乏有效的沟通与协调机制,同一领域的检查标准可能存在差异。例如应急管理部与消防部门对危化品存储间距要求存在3米的技术参数差异,那么两个部门可能对企业的消防设施配备和安全通道设置就有着不同的标准要求,这使得民营企业在面对多个部门检查时无所适从形成“被动合规”策略。检查标准还可能随着时间的推移与地域的改变而随之变动,部分地区的检查部门为了应对阶段性的政策目标或特殊事件,可能会临时调整或改变检查标准。而企业却未能及时获取相关信息,这种不稳定、不固定的检查标准,使得企业无法做出稳定的预期,难以制定长期的发展规划。

1.3 权益保障虚置: 政企间博弈平衡把握不清

民营企业在行政检查实践中大多处于被动接受检查的位置,其权益保障机制的缺失则成为制约制度效能的关键瓶颈。首先体现为信息透明度缺失而引发的程序正义危机,部分监管部门存在事前告知程序缺位现象,典型如2023年市场监管总局抽样数据显示环境执法领域未依法公示《检查事项告知书》,致使企业因信息不对称导致的程序瑕疵率高达37.6%。这种信息黑箱不仅违反相关程序规定,更实质性地削弱了企业的防御性权利。除

信息透明度问题外,执法人员的行政自由裁量权规制失序导致其在质量技术监督环节存在显著的证据采信偏差。当企业提出运输过程导致的产品瑕疵抗辩时,部分执法人员急于处罚,忽视企业合理解释。这种“处罚前置”的执法惯性,本质上是对民营企业参与权的制度性剥夺,其直接后果是诱发企业合规激励扭曲,部分企业甚至选择放弃程序救济以规避二次处罚风险。

1.4 结果运用不当: 企业监管效能的逆向衰减

民营企业行政检查实施过后,检查结果的运用环节呈现出制度性断裂特征。这种断裂既表现在行政流程的纵向传导阻滞,也反映为各个部门间协同的横向整合失灵,更使得信用评价的激励动力不足,形成制约经济高质量发展的阻碍。从行政流程纵向信息传达的维度来看,监管部门存在“重结论轻指导”的路径依赖,比如传达到企业的不合格通知仅标注“限期整改”而未列明具体技术参数、主要问题产品以及相关整改意见,这也导致企业整改方向失准,造成合规成本的非必要增加。从横向部门间协同治理的维度来看,监管部门形成相对封闭的运行单元,各自建立独立的信息采集系统与数据标准,导致跨部门信息交互存在多重制度屏障。同样,以企业年度报告审查为例,市场监管部门要求企业提供完整财务数据,而税务部门在开展专项检查时仍要求企业重复填报相同信息,这种信息壁垒不仅造成行政资源空转,更迫使企业投入大量人力物力应对重复提交。仅凭单次检查结果而忽视企业动态改善能力,企业因单次轻微违规导致信用评级断崖式下降,加之缺乏梯度化信用修复渠道且用于修复损失的周期长而导致企业形成“合规惰性”。

2 行政检查制度系统性“四位一体”改革路径

2.1 权力规制: 构建负面清单约束机制

在推进经济高质量发展的战略背景下,重构行政检查权的法定边界具有重要制度价值。针对监管部门方面,应着力推进检查权限的清单式管理改革,通过法律保留原则明确划定行政检查的禁区与限区。采用“正向列举+反向排除”的立法技术,系统界定如市场监管、生态环境、食品卫生等部门的检查具体事项、程序要件及裁量基准。同时,对涉企检查对象的指标类别、检测技术规范、现场作业流程进行法定化规定,力求消除“口袋条款”带来的权力泛化风险。构建负面清单制度应突破静态管理模式,构建“制定-公示-反馈-修正”的动态调整机制。对清单事项进行定期合规性审查,重点清理不合规规定的检查项目,比如,部分地区推行的“检查权责可视化工程”,将涉企检查权限编码录入政务平台使得记录始终可查,实现“清单之外无检查”的刚性约束,此项改革经验值得立法层面参考和借鉴。针对监管部门行政裁量权滥用的问题,可从“内外兼顾”的创新思路入手,内部建立自上而下垂直管理的检查督察体系,上级部门通过“双随机”抽查方式对基层检查行为实施合规性审计,外部完善企业异议申诉的快速响应机制或相关平台,将检查权的行使放置在阳光之下。

2.2 标准再造: 实施度量衡式监管改革

坚持经济高质量发展的政策大方向,构建具有弹性和灵活

性的度量衡式监管指标,推进监管标准的参数化改造,通过技术规范法定化实现监管尺度的统一性与适配性相平衡。进一步建立“基础通用标准+行业专用指南”的双层架构,在基层工作开展中,由国家标准委牵头组建跨领域专家委员会,对产品质量、安全生产等基础性指标实施参数化改造,比如将“产品合格”细化为材料选择、化学成分等可检测指标。在行业层工作开展中,指导各行业协会制定《行政检查技术指引》,比如消防领域需明确不同规模企业疏散通道宽度与安全出口数量的梯度化标准,消除“一刀切”带来的合规困境。为了更加符合各个企业的适配度,标准的设计应深入到各行业的具体业务环节中,建立“技术监测-标准修订”的动态适配机制。以企业的消防安全检查为例,详细规定不同类型、不同地段企业的消防设施配备数量、规格,疏散通道的宽度、设置要求,以及消防演练的频次等,将抽象的标准转化为可量化、可操作的细则。

2.3 权益保障: 构建对抗式的救济体系

下阶段行政检察制度的革新进程中,构建对抗性权利救济体系需以程序正义为核心导向,通过制度设计重塑政企良性互动关系。其中,应重点完善行政检查程序的透明度架构,始终坚持“检查事项预先披露”的原则,要求监管部门在启动检查前三个工作日,以书面的形式向企业送达包含检查依据、流程要点及标准清单的《行政检查告知书》。此举既履行法定告知义务,亦为企业预留必要的、应有的合规准备期,使企业程序性抗辩成功率有所提升。

在检查实施环节,需进一步强化企业程序性权利的实质性保障。推进建立“双记录一复核”机制,检查人员须同步制作《现场检查笔录》与《企业陈述申辩记录》,对争议事项须启动跨部门联合的复核程序。同时,双方对检查结果产生争议,需充分考虑和保障企业的陈述权和申辩权,若企业能够给予证明其问题合理性的实质材料或证据,检查部门应重新考虑是否给予相应的处罚。

在企业的自我救济层面,可构建层级化申诉处理体系。在基层建立快速受理窗口,对简单的争议实行7个工作日内办结程序。针对复杂案件则引入由行业协会代表、法学专家组成的独立评议委员会,通过听证会的形式保障审查过程、审查结果的客观性。

2.4 效能提升: 构建闭环式的结果管理

所谓闭环式结果管理核心就是从反馈时效性、整改评估、协同治理三个维度重构结果管理机制,形成“检查-反馈-整改-提升”的良性循环。应建立起动态反馈机制,监管部门应在法定时限内尽可能快的出具《行政检查结果告知书》,该文书需包含问题清单、技术指引及合规建议等内容。以安全生产检查为例,告知书应明确消防设施缺失点位图示、设备国标参数及采购指

导目录,使企业整改具有可操作性。

进一步完善整改评估体系,由企业先展开自验工作,后交由检查部门复查,最后由第三方进行评估。企业完成整改后5个工作日内,监管部门应现场核查程序,重点审查整改措施与原始问题的逻辑对应性,坚持“对症下药”原则。涉及专业技术领域的整改项,可委托行业协会或认证机构出具相关评估报告,以确保验收结论的客观性。

协同治理是针对部门间信息“碎片化”问题而展开,应打破部门间的信息壁垒,构建检查结果共享的“负面清单”制度。通过政务数据平台建立企业合规档案,市场监管、税务等部门可实时调阅历史检查记录,对已整改事项实行“白名单”豁免检查。这样做不仅提高部门间的协调性与办事效率,也对企业积极参与整改起到了激励作用。

3 结语

民营企业行政检查制度的逐步完善,对民营企业发展与营商环境建设极为关键。当前,该制度依然存在不少弊病。行政检查权力边界不明,致使越权、滥权现象频发;检查标准模糊且不一致,企业无所适从;对民营企业权益保障不足,信息不透明、救济途径缺失;检查结果处理与反馈机制也不合理,影响企业后续发展。为解决这些问题,需从多方面协同发力。明确权力边界,厘清各部门职责,让权力在正轨运行。统一细化检查标准,给予企业清晰的合规指引。强化权益保护,保障企业知情权、申诉权等。优化检查结果处理与反馈机制,及时反馈问题、跟踪整改。通过这些举措,能够营造公平、有序的行政检查环境,切实减轻民营企业经营负担,缓解其生存压力,激发民营企业创新活力与发展动力,推动民营经济稳健前行,为我国经济高质量发展筑牢根基。

【参考文献】

- [1]赵卉.行政执法与刑事司法衔接机制研究[D].江苏:南京师范大学,2020.
- [2]钟嘉琳.实施涉企行政检查“白名单”制度[N].烟台日报,2023-12-22(005).
- [3]王益清.论行政检查中相对人配合义务的制度完善[D].中南财经政法大学,2023.
- [4]杨文杰.海事行政检查制度规范化探究[J].中国海事,2017,(10):24-26.
- [5]路媛媛.我国食品安全行政检查法律制度研究[D].辽宁大学,2017.

作者简介:

周思煜(2001--),女,满族,四川成都人,硕士,研究方向:公共管理。