

# 从单向嵌入到系统融合:地方优化法治化营商环境的路径转型

何跃军\*

**摘要:**优化法治化营商环境是当前地方制度竞争的核心命题。地方优化法治化营商环境有嵌入型与融合型两种路径。嵌入型路径依赖政策单向驱动,虽然短期高效但是易导致法律工具化,侵蚀法律系统自主性、造成地方保护主义和市场主体的不认同,长期制度成本递增。相比之下,融合型路径强调法律系统与经济系统的结构耦合,通过构建立法创新、政府治理、司法保障和精准普法的完整链条,全面提升法治化营商环境的整体效能。从嵌入型路径到融合型路径的转型具有正当性。未来,地方应以市场主体的安全、平等、诚信、效率的价值需求序列为导向,推进法治建设与营商环境的深度融合,确保制度供给精准匹配市场主体的实质法治需求。

**关键词:**制度竞争 法治化营商环境 嵌入型路径 融合型路径

优质的法治化营商环境是一个国家与地区发展市场经济的核心竞争力。国务院颁布的《优化营商环境条例》第7条第3款为地方探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施提供了规范基础与制度创新的法定空间。各地广泛开展了法治化营商环境的制度竞争。由于这种制度竞争具有明显的政绩牵引作用,因此地方具有充足动力将法治化营商环境转化为地方治理的核心抓手,法治化营商环境成为国家治理现代化的重要契机与核心支点。<sup>①</sup>地方实践也引发了学界关注,既有研究聚焦于法治化营商环境中营商环境的内涵、政府责任、法治保障、评价指标体系、地区差异等主题,<sup>②</sup>研究初具规模,为地方实践提供了基础性的学理支撑。然而,既有研究在优化

\* 宁波大学法学院教授

基金项目:国家社会科学基金资助项目(24&ZD112)

① 参见常健:《国家治理现代化与法治化营商环境建设》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版)2021年第6期。

② 参见成协中:《法治化营商环境中的政府责任》,《行政管理改革》2025年第2期;张德森、王树彬:《中国式现代化视域下营商环境内涵变迁及法治保障》,《北方法学》2024年第5期;宋华琳:《行政程序的简化与营商环境的法治保障》,《理论探索》2024年第1期;许中缘、范沁宁:《法治化营商环境的区域特征、差距缘由与优化对策》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2021年第4期;冯焯:《法治化营商环境评估指标体系构建》,《理论探索》2020年第2期;谢红星:《营商法治环境评价的中国思路与体系——基于法治化视角》,《湖北社会科学》2019年第3期;李洪雷:《营商环境优化的行政法治保障》,《重庆社会科学》2019年第2期;等等。

法治化营商环境的路径探索方面仍存在明显不足,直接导致了双重现实困境:一是由于缺乏针对性的路径指导,各地在建设过程中呈现出法治工具化倾向,违背了法治作为治理体系核心要义的基本逻辑;二是部分地区出现了以密集出台政策性文件替代系统性法治建设的现象,弱化了法治的稳定性和可预期性。上述倾向与现象,制约了法治化营商环境整体效能的提升。要破解这一困局,亟须通过分析与总结各地优化法治化营商环境的具体路径,探索兼具普遍性与地域性的优化路径,在保持法治统一的前提下,为不同发展阶段的地区提供适配的制度创新方案。

## 一、地方优化法治化营商环境的嵌入型路径

地方优化法治化营商环境的路径会受到地方经济发展水平、资源禀赋条件等因素影响,因此存在不少差异。从实践分析,地方优化法治化营商环境的第一条进路是在营商环境中寻找可资建设的法治元素,即从营商环境的定义出发,深挖营商环境内涵中的法治元素,并以此为基础推进营商环境的法治化。这种在营商环境建设中嵌入法治元素的进路可以被称为嵌入型路径。嵌入型路径的运作机理是以地方政府为主导,通过行政权力的运作,在既有的经济政策体系中附加或植入法治要素。通常的表现是地方政府基于某个时期的经济建设目标,形成某种经济政策,而后通过对法治的工具性运用,塑造一种从政策主导到规范确认的单通道传导机制。

嵌入型路径在实践中的典型运作形态有两种:(1)通过对规范性文件的内容重组实现法治元素的植入。例如,J市为争创国家营商环境试点城市,政府率先出台《2025年优化营商环境30条举措》这一规范性文件,其中通过“法治保障”专章将执法检查、商事调解、企业权益保护、信用监管等法治要素嵌入到原有经济政策中。<sup>①</sup>又如,不少地方在规范性文件中嵌入“双承诺制度”,即地方政府向企业承诺、企业向地方政府承诺,<sup>②</sup>并以“投资协议+法治承诺书”方式确保承诺的法律效力,极大提升了项目落地率,降低了企业违约率。法治元素的植入有效解决了政策执行中政府与企业的信用风险问题。(2)行政主导立法,以地方行政决策为源头,主导地方性法规的立法进程与立法内容。例如,安徽省制定了大力发展新能源汽车产业的经济政策,成立高规格工作领导小组,组建实体化运行的省汽车办,并于2023年12月出台省级地方性法规,即《新能源汽车产业集群发展条例》,从而快速完成经济政策转化为立法的进程,并取得良好的效果。<sup>③</sup>又如,一些地方政府为了加快促进数字经济发展,在本地尚不具备数字经济发展条件时与人大联动,快速出台数字经济发展促进条例。<sup>④</sup>这种以行政决策为源头的立法模式,可以被称为政策型立法。政

<sup>①</sup> 本文在实地调研考察的基础上对各地优化法治化营商环境的具体举措进行学术评价,并遵循学术分析惯例以字母代替现实中的省市名称,以隐性处理相应的调研省市。如果有对外公开报道的内容,那么本文将采取公开方式进行学术分析。

<sup>②</sup> 参见《〈临城县企业投资项目“双承诺”实施方案〉政策解读》, <https://www.lincheng.gov.cn/content/11053/33489.html>, 2025-04-26;《重庆市荣昌区人民政府办公室关于印发〈荣昌区招商引资政企“双兑现”履约工作机制(试行)〉的通知》, [http://www.rongchang.gov.cn/zwgk\\_264/zcwj/qzfwj/zcyy/202411/t20241111\\_13787631.html](http://www.rongchang.gov.cn/zwgk_264/zcwj/qzfwj/zcyy/202411/t20241111_13787631.html), 2025-04-26。

<sup>③</sup> 参见《安徽:高质量立法为高质量发展“护航”》, [http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202411/t20241115\\_441067.html](http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202411/t20241115_441067.html), 2025-04-26。

<sup>④</sup> 在国家法律法规数据库以“数字经济”为关键词进行精确检索,可以发现自2019年至2025年5月全国有20部地方性数字经济促进条例。

策型立法虽然也是立法,但是容易随着政策发生变化。其本质是行政系统的政策偏好直接嵌入立法过程,具体表现为立法议程由行政机关首先倡议,立法草案由行政部门起草。整个政策型立法的运作过程是通过地方立法实现行政目标。

嵌入型路径在实践中表现出3个典型特征:(1)制度依附性,即政策吸附法治要素,法治要素依附于经济政策目标,地方政府的经济政策目标处于主导地位,地方法治建设的主要来源是政府常务会议的议题,地方立法的主要内容有不少是政府经济政策文本的重述。(2)法律工具性,嵌入型路径很明显是将法律作为一种工具,用以确保经济政策的落实和经济绩效目标的实现,是一种典型的法律工具主义。<sup>①</sup>(3)结构离散性,即有关营商环境建设的法治要素呈点状分布,缺乏系统衔接,如A市从2022年至2024年间连续出台11部有关营商环境建设的规范性文件,营商环境政策已经有N.0版,但都是以碎片化方式推进,未建立起法治化营商环境的系统机制。营商政策的不断变动,出现了一定程度的制度实效衰减的现象,市场主体对营商政策的变化反应冷淡。

嵌入型路径充分发挥了“行政目标法律化”与“法律工具行政化”的双向优势,在实践中表现出一定的适应性:(1)在决策效率方面,嵌入型路径凭借行政系统决策链条短、资源调配快等组织优势,既能够大幅压缩常规立法周期,又能够规避人大立法过程中因多元利益博弈而导致的立法停滞,从而快速响应经济发展需求。(2)在专业适配方面,嵌入型路径能够将行政部门的行业专业知识转化为法律规范,有效弥补人大立法可能存在的专业能力不足问题。(3)在执行协同方面,嵌入型路径能够将行政部门的政策术语转化为法律概念,实现行政资源与法律文本的整合,从而显著提升法律规范的可执行性。因此,嵌入型路径备受地方政府的青睐,嵌入型路径的经济政绩产出周期更短、可视化程度更高,更契合地方官员的任期考核与职务晋升需求。

尽管嵌入型路径取得了一定成效,但其内在缺陷也引发了一定程度的法治难题:(1)法律系统的自主性遭受侵蚀。<sup>②</sup>法律系统的功能在于通过“合法/非法”二元符码来稳定社会预期。<sup>③</sup>但嵌入型路径使法律过度依附于经济政策,从而容易使法律沦为经济政策的“传声筒”与行政工具,导致法律系统丧失稳定预期的核心功能,极有可能引发规范冲突。例如,一些地方推行的行政许可“告知承诺制”,允许企业在未完全满足法定条件时凭承诺书先行取得某些类型的行政许可,相当于以承诺书的形式消减掉部分合法性条件。这就与《中华人民共和国行政许可法》第34条要求“行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查”的法定条件有所冲突,可能引发合法性风险与后续监管风险。(2)法治工具的异化风险。主要表现为:一是部分地方政府在营商环境评价指标的压力下,为提升排名采取“指标优化”策略。例如,某地为提高“办理施工许可”的效率,大幅度压缩审批环节,但事中事后未强化监管,存在安全监管漏洞。二是嵌入型路径中地方经济政策过度倾斜在“冠军企业”“龙头企业”等大中型企业上,“出现了地方利益至上、地方保护主义法治化等负面效应”,<sup>④</sup>对统一大市场产生不利影响。三是出现了市场主体的不认同。市场主体是

① 参见覃李慧:《论法律工具主义观对法治建设的影响》,《渤海大学学报》(哲学社会科学版)2017年第4期。

② 参见张文龙:《捍卫“法的自主性”:语境、意义和悖论》,《浙江社会科学》2021年第6期。

③ 参见泮伟江:《双重偶联性问题与法律系统的生成——卢曼法社会学的问题结构及其启示》,《中外法学》2014年第2期。

④ 苟学珍:《地方法治竞争:营商环境法治化的地方经验》,《甘肃行政学院学报》2020年第4期。

法治化营商环境的直接感受者，营商环境的优化最终要落实到让市场主体充分发挥活力与潜力。调研显示，市场主体认为地方政府主导下的营商环境优化措施的本质仍然属于政策，因此有58%（638家）的企业会选择观望等待而不是直接投资，有26%（286家）的企业会选择采取短期应对策略，仅有16%（176家）的企业会选择长期投资。<sup>①</sup>甚至，在调研中发现有市场主体善于利用地方法治差异谋利。这与学界对环境污染型企业的迁移路线研究结果相吻合。有学者指出，作为受环境规制约束最大的企业，重污染企业有动机通过调整空间分布来规避环境规制的影响。<sup>②</sup>不同地区立法对环境规制的强度差异是导致污染型企业迁移的主要因素之一。<sup>③</sup>

综上所述，嵌入型路径本质上属于法律工具主义的实践延伸，其将法律视为实现经济目标的治理工具，导致规范体系冲突、法律权威弱化以及市场主体的认同危机等，反映了政策治理的明显缺陷。在当代法治现代化进程中，传统法律工具主义范式面临系统性困境。以嵌入型为代表的路径仍然是地方单向度权力运作基本范式的体现，虽然在短期内能够产出政策执行效率，但其对法律系统自主性的侵蚀已引发深层法治难题，将有可能导致法律系统的合法性赤字，从长远而言并不利于法治建设目标的实现。

## 二、地方优化法治化营商环境的融合型路径

地方优化法治化营商环境的第二种进路是从法治建设总体框架中提炼出能够与营商环境相融合的法治要素，这种在系统性法治建设中融入营商环境建设的进路，可以被称为融合型路径。按照系统论解释，<sup>④</sup>融合型路径强调法律系统与经济系统的结构耦合，通过制度框架和程序规范构建法治与市场的互动机制，实现法治稳定性与制度灵活性的平衡。“改进和优化营商环境，我们必须从科学立法、严格执法、公正司法和全民守法四个方面共同发力，推进营商法治环境的优化。”<sup>⑤</sup>融合型路径便是强调各法治环节的协同联动和系统融合，不同于嵌入型路径单向嵌入法治元素，融合型路径的核心在于通过功能性解构，分析各法治环节的独特作用及互动关系，形成系统性优化营商环境的法治生态，其本质在于构建具有“自我指涉性”的法治生态。

融合型路径下的系统融合，是法治诸环节的融合，主要是通过形成“立法定框架—执法抓落实—司法保底线—普法防风险”的完整链条，最终实现法治化营商环境优化从“政策单向推动”向“法治系统驱动”的转型。因此融合型路径在实践中主要表现为以下四个方面：

第一，立法层面的制度创新。“优化营商环境的要义是降低制度性交易成本，因此从经营者

<sup>①</sup> 笔者在2023、2024年对Z省11个地级市1100家企业进行法治化营商环境建设的实地调研，平均每个地级市100家企业，企业年营收规模从500万元到5000万元不等。

<sup>②</sup> 参见王伊攀、何圆：《环境规制、重污染企业迁移与协同治理效果——基于异地设立子公司的经验证据》，《经济科学》2021年第5期。

<sup>③</sup> 参见陈阿江、罗亚娟：《机会结构与环境污染风险企业迁移——一个环境社会学的分析框架》，《社会学研究》2022年第4期。

<sup>④</sup> 参见刘凯：《经济法体系化的系统论分析框架》，《政法论坛》2022年第2期。

<sup>⑤</sup> 姜明安：《新时代法治政府建设与营商环境改善》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2019年第5期。

的视角完善立法与制度是极有必要的。”<sup>①</sup>以立法方式优化地方法治化营商环境,是各地发展经济的重要手段,也是地方法向市场主体明确告知其发展目标的重要方式。“地方经济规则制度化是最高级别的地方政府承诺与守诺方式。通过制度化的方式明确告知企业行为的边界,维护企业对自身行为结果和政府行为结果预期的稳定性,并为社会公众监督留下充分空间,是地方营商法治环境的优化目标。”<sup>②</sup>经检索国家法律法规数据库,截至2025年第一季度,中央层面有国务院制定的《优化营商环境条例》,省级营商环境立法覆盖率已达90%(28个省级营商环境条例/31个省一级行政区域),地市级立法活跃度达17.2%(53个地级市营商环境条例/307个地级市)。整个营商环境的立法呈现出“地方试点创新(先有辽宁省、吉林省等地营商环境条例的先行先试)→中央立法统合(再有国务院颁布的《优化营商环境条例》)→地方适应性调整(后有国内多个省市陆续颁布营商环境条例)”的演进特征,这种双向互动突破了传统立法“中央先行—地方执行”的单向传导模式。<sup>③</sup>在“中央立法确立底线标准+地方立法预留创新空间”的制度框架下,各地通过“地方立法权”探索差异化解决方案,既能保障国家法制统一性,又能激活地方治理效能。不仅如此,以长三角、京津冀、粤港澳大湾区为代表的区域也形成了立法协同样本。例如,上海市、江苏省与浙江省三地协同出台第一部创制性立法,即《促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》,<sup>④</sup>通过统一环境标准、执法程序与司法衔接规则,极大提升了制度系统性,降低了法治实施的交易成本、信息成本与风险成本。在地方立法中,其通常都会将公平竞争、合同自由、竞争中性等法治价值融合内化为市场规则,如《浙江省民营企业发展促进条例》第3条将竞争中性原则写入地方立法,为营商环境的系统性优化奠定了地方规范基础。在融合型路径下,立法是一种规则型立法,它通过抽取政策中的法治要义,转化为稳定的规则体系,以规则要义应对复杂多变的经济社会,同时通过建立立法后评估制度,定期对法律法规实施效果进行量化评估,确保法律法规修改是基于客观数据而非政策变动。<sup>⑤</sup>

第二,政府层面的治理转型。“新时代我国法治政府建设与营商环境改善在转变政府职能、推进政务公开、推行权责清单制度、实行电子政务、促进公众参与、加强诚信政府建设、构建高效反腐败机制、建设服务型政府八个方面取得了重大进展。”<sup>⑥</sup>《优化营商环境条例》第4条规定:“优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化原则,以市场主体需求为导向,以深刻转变政府职能为核心,创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障,对标国际先进水平,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。”其中确立的“政府职能转变”内核,要求推动

① 罗培新:《法治化营商环境的价值观与方法论——以世界银行营商环境评估为借鉴》,《政治与法律》2024年第12期。

② 赵海怡:《中国地方营商法治环境的优化方向及评价标准》,《山东大学学报》(哲学社会科学版)2019年第3期。

③ 参见王万华、宋烁:《地方重大行政决策程序立法之规范分析——兼论中央立法与地方立法的关系》,《行政法学研究》2016年第5期。

④ 参见《沪苏浙协同立法规范长三角一体化示范区建设 区域一体化制度创新又获重大成果》,http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202404/t20240402\_436263.html,2025-04-20。

⑤ 2024年4月28日,江苏省印发《江苏省规章立法后评估办法》(苏政办发〔2024〕18号),根据其第7条的明确规定,事关经济社会发展全局的规章以及涉及公民、法人或者其他组织切身利益的规章实施满3年,其他规章实施满5年,实施部门应当进行立法后评估,必要时政府立法部门可以组织实施部门开展评估。

⑥ 姜明安:《新时代法治政府建设与营商环境改善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第5期。

法治政府建设,优化法治化营商环境。但地方法治政府建设存在“法治观念落后,平等意识淡薄;行政自制薄弱,治理能力不足;沟通合作不畅,诚信透明不够”<sup>①</sup>等问题。这些问题映射在地方优化法治化营商环境的有关政策措施上,集中表现为地方政府对政企关系法治化与规范化的探索实践。“政企关系法治化、规范化是营商环境法治化的本质与核心,从政企关系的视角探讨营商环境法治化建设,有助于全面理解和有效推进营商环境的法治化。”<sup>②</sup>实践中地方政府一般从两个方面重塑政企关系以优化法治化营商环境:(1)行政权力运行流程的系统再造。“优化营商环境的难点、堵点和痛点大多与行政权的运行尤其是行政机关的市场监管息息相关,以规范行政权运行、保护相对人合法权益为使命的行政法治,是优化营商环境的重要要求和保障。”<sup>③</sup>地方政府通过大幅度压缩行政审批事项范围和时限,制定执法自由裁量基准,探索新型行政执法方式,制定行政权力清单、责任清单、服务清单,构建责任明确的问责机制,提供矛盾纠纷多元化解机制等具体措施,实现行政权力运行从管控主导向服务优先的范式转换。在跨区域行政上构建协同机制,如粤港澳大湾区“三地三清单”(差异清单、对接清单、共享清单)规则衔接模式,三地标准差异事项从143项减至23项,<sup>④</sup>实现从分散执法到协同执法的功能整合,从属地管理到区域联动的空间重构。(2)充分释放市场主体的自由交易空间。例如,构建与市场主体的对话制度,在制定涉企政策时听取企业、商协会组织的意见,全面实施“非禁即入”原则,深入推行“预约式”执法,发布轻微不罚与首违不罚清单,开展个人破产制度改革试点等,努力融入全国统一大市场,极大拓展市场主体的自由空间。这两方面的努力,共同构成当下地方政府优化法治化营商环境的主要内容。“结果显示,监督问责、规范执法和提供更好的争议解决方式具有明显的降低企业制度性成本的作用。”<sup>⑤</sup>因此,地方“要在改革开放以来尤其是十八大以来行政法治建设的成绩和经验基础上,对标世界一流营商环境,以市场主体期待和需求为重要导向,加快建设法治政府”。<sup>⑥</sup>

第三,司法保障的效能提升。“司法保障是推进营商环境法治化的必由之路。”<sup>⑦</sup>法治被定位为法治化营商环境优化的基础性制度供给,其功能不仅体现在规则制定和执法层面,而且体现为通过司法透明化实施机制所构建的可预期制度环境。有学者指出:“司法法治是法治化营商环境建设的重要支撑,其贯穿于优化司法环境的全过程,可以有效回应法治化营商环境建设的时代诉求和践行法治化营商环境建设的基本要旨。”<sup>⑧</sup>司法作为法治化营商环境建设的终局保障和规则校准器,其功能不仅仅局限于纠纷解决,更是通过司法裁判统一化来稳定市场预期。例如,最高人民法院和各地高级人民法院发布“优化营商环境典型案例”,通过司法裁判来引导地方适用规则的统一化,从而减少法律适用的不确定性。司法还可以在处理行政诉讼案件的过程中对地方政府营商环境政策(如滥用税收优惠、信用惩戒、政府失信等)进行合法性审查,从而实现行政

① 彭向刚、马冉:《政企关系视域下的营商环境法治化》,《行政论坛》2020年第2期。

② 彭向刚、马冉:《政企关系视域下的营商环境法治化》,《行政论坛》2020年第2期。

③ 李洪雷:《营商环境优化的行政法治保障》,《重庆社会科学》2019年第2期。

④ 参见朱丹:《从“政策承诺”到“制度信任”》,《北京日报》2025年3月17日。

⑤ 解洪涛、张薇、张建顺:《法治政府建设降低了企业制度性成本吗——基于世界银行营商环境调查数据的实证研究》,《财经科学》2018年第10期。

⑥ 李洪雷:《营商环境优化的行政法治保障》,《重庆社会科学》2019年第2期。

⑦ 胡晓霞:《论法治化营商环境之司法方案》,《中国应用法学》2021年第6期。

⑧ 石佑启、陈可翔:《法治化营商环境建设的司法进路》,《中外法学》2020年第3期。

权力运行的监督。

第四,精准普法构建法治共识。普法是企业法治共识构建和法治能力培育的过程。地方通过普法优化法治化营商环境的路径包括以下四种:(1)精准普法,降低企业守法成本。地方建立分类普法机制,针对不同行业(如跨境电商、生物医药)发布合规指引,明确高频法律风险点。例如,《深圳市企业数据合规指引》帮助企业明确可能的数据行政处罚风险。<sup>①</sup>(2)“以案释法”实效化,如市场监管部门发布“行政处罚典型案例”,通过具体案件解读法律红线(如反垄断法、反不正当竞争法、广告法等),引导企业预判守法边界。(3)互动式普法,增强市场主体法治参与感。司法行政机关组织律师团队为企业提供“法治体检”,识别合同管理、劳动用工等风险,形成“普法—整改—预防”闭环。(4)数字化普法,提升法律可及性,建立智能法律咨询平台,如“粤商通”应用程序集成企业高频法律问题 AI 解答,降低中小微企业法律咨询成本。<sup>②</sup>

融合型路径通过系统整合各法治环节,构建出完整的法治治理框架。这种路径不仅满足了形式法治对有法可依的基本要求,而且实现了实质法治所追求的良好法治目标,展现出显著的实践优势。这种优势可总结为:(1)通过法律的稳定性来满足市场主体对法律可预期性的期待。法律是人们交往行为的预期机制。<sup>③</sup>通过法律可以实现预期的稳定化,<sup>④</sup>保障交往的便利与效率。“市场秩序稳定公平、规则透明公开、法治公正、投资可预期的营商环境,是投资主体实现投资自由便利制度的核心价值所现。”<sup>⑤</sup>融合型路径通过系统性的制度约束降低政策波动风险,将实践证明有效的政策措施及时上升为法律法规,实现由政策型立法向规则型立法的转变,<sup>⑥</sup>避免出现“朝令夕改”的情况。(2)通过纵向整合与横向协同的双重机制增强制度系统性。在纵向维度,中央通过“框架性立法+具体授权”的立法技术实现制度弹性。前述的营商环境立法便是如此,《优化营商环境条例》设定了基本框架,并在第7条授权地方自主探索具体实现方式。在横向维度,跨部门协同机制的制度化打破了传统条块分割的局面,增强了系统性。在不少地方,如浙江省、四川省、江苏省、广东省等地,都构建了法治化营商环境联席会议制度,使相关部门的监管数据与执法标准得到整合,从而降低了制度执行偏差,提升了制度供给效率。

### 三、从嵌入型路径向融合型路径转型的正当性

在法治化营商环境的优化过程中,嵌入型路径与融合型路径呈现出截然不同的治理范式。嵌入型路径侧重于行政主导的政策驱动,将法律视为实现短期政策目标的工具,这导致法律系统的合法性赤字和稳定预期功能的退化。而融合型路径强调法律系统与经济系统的双向互动与深度融合,通过系统性的法治政府建设,展现出法治秩序的长期稳定性。从嵌入型路径向融合型路

<sup>①</sup> 参见《首次将数据合规激励机制引入监管领域〈深圳市企业数据合规指引〉发布》, [https://www.sz.gov.cn/szsj/gkmlpt/content/10/10853/mpost\\_10853866.html#19246](https://www.sz.gov.cn/szsj/gkmlpt/content/10/10853/mpost_10853866.html#19246), 2025-04-20。

<sup>②</sup> “粤商通”是广东省政府为全省市场主体打造的涉企移动政务服务平台,围绕企业全生命周期,为企业提供开公司、办业务、找政策、提诉求、查信用、招人才、融资金、拓商机、找法律等主题特色服务。

<sup>③</sup> 参见谢晖:《论法律预期目的及其规范预设》,《东方法学》2022年第5期。

<sup>④</sup> 参见罗文波:《预期的稳定化——卢曼的法律功能思想探析》,《环球法律评论》2007年第4期。

<sup>⑤</sup> 刘云亮:《营商环境法治化三维论》,《政法论丛》2024年第3期。

<sup>⑥</sup> 参见袁锦晖:《可预期营商环境构建的法治路径》,《经济法论坛》2022年第2期。

径转型,是未来各地持续优化法治化营商环境的可靠选择。这种转型具有多方面的正当性。

第一,转型具有理论基础的正当性。嵌入型路径与融合型路径的理论基础具有本质性差异,这是后续制度设计和实践效果出现差异的决定性原因。(1)就嵌入型路径而言,这一路径以法律工具论为内核,将法律视为实现经济目标的手段。其理论预设是“法律的功能在于服务经济政策”,隐含着“经济系统主导法律系统”的单向性。在以往很长一段时间里,法律被视为服务于经济目标的工具,法律系统的规则和制度被认为应当适应经济系统的需求和发展。在这种观念的影响下,经济系统的发展被认为是推动法律系统变革的主要动力,经济系统的变化和要求被看作是引导法律系统变革的主要因素。法律系统被动地适应着经济系统的需求和发展,缺乏自身的主动性和独立性。从实证层面而言,这种单向性在法治运行的诸多环节中会表现为立法过度追求经济效率指标、执法偏向经济发展目标、司法裁判受经济指标影响等情况。然而,这种单向性忽视了法律系统自身的自主性和运作逻辑。法律系统不仅仅是对经济系统的被动反应,更具有自身的规范性和预期性功能,能够为社会提供稳定和可预期的法治环境。(2)就融合型路径而言,它以法治系统论为根基,采纳德国法学家托依布纳的反身法理论,<sup>①</sup>通过“运行封闭”与“认知开放”的辩证统一,实现法律系统与经济系统的结构性耦合。一方面,法律系统会努力保持自身规范生产与运行的封闭性,如法律规则的制定遵循自身的程序逻辑(立项→起草→审议→表决等),而非被动响应经济政策指令。即使面对优化法治化营商环境的强大政策压力,法律系统也仍然要通过合法性审查等机制来确保规则体系的内在一致性。例如,地方立法必须遵守《中华人民共和国行政处罚法》设定的处罚种类和幅度。另一方面,法律系统也会保持一定程度的开放性,接纳经济理性(如效益原则)作为合法性要素,通过法律程序的民主化改造,构建一个包容多元主体的“理想的言谈情境”,<sup>②</sup>以立法听证会、座谈会、论证会等程序,促使政府、企业、商协会组织等形成法治化营商环境的理性共识,共同参与法治化营商环境的构建。<sup>③</sup>例如,在2020年《江苏省重大行政决策程序实施办法》中,从启动决策、公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论、决策的公布执行和调整、法律责任等方面逐一明确了相关程序和规范要求,这种程序设计通过构建多中心决策网络,使行政权力得以在专家理性、公众参与和职权法定的三维框架中运行,从而既能够制衡行政权力的决策冲动,保证决策的科学性;又可以提高过程的透明度,确保治理过程符合公开性、一致性、可预期性等法治要求。

第二,转型具有制度效能的正当性。嵌入型路径与融合型路径的制度效能具有异质性特征。从经济学分析角度看,嵌入型路径的制度成本较高。嵌入型路径是由政策驱动的,地方政府基于

<sup>①</sup> 参见张骥:《直面生活,打破禁忌:一个反身法的思路——法律自创生理论述评》,《法制与社会发展》2003年第1期。

<sup>②</sup> 德国哲学家尤尔根·哈贝马斯的法律商谈理论强调,法律合法性源于公民在公共领域中的理性共识。其核心命题包括理想言谈情境,确保所有利益相关者平等参与立法协商。参见[德]哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店2014年版。

<sup>③</sup> 国内出台了不止制定涉企政策时需要听取企业家意见的文件,如《国家发展改革委关于建立健全企业家参与涉企政策制定机制的实施意见》《河南省企业家参与涉企政策制定暂行办法》《山东省企业家参与涉企政策制定实施办法》《长沙市人民政府办公厅关于印发长沙市涉企政策听取企业家意见实施方案的通知》《宁波市人民政府办公厅关于印发宁波市企业家参与涉企政策制定暂行办法的通知》等,其目的就是让企业家可以共同参与法治化营商环境的优化工作。

某种经济目标,可能会相对灵活地调整政策,因此在嵌入型路径下市场主体就要应对因政策不断调整而带来的合规问题,继而有可能增加临时性合规成本,这意味着在嵌入型路径下短期而言收益增长很快,但长期而言制度成本是边际递增的。另外,由政策驱动的法治也很容易陷入“制度供给过剩”陷阱。例如,A省政策型营商类的地方性法规、政府规章、规范性文件等,从2018年的11件跃升到2024年的27件,增长了245%。但在调研中,企业对这些法规、规章、规范性文件等的感知度不足50%,出现了明显的“法治通货膨胀”现象。与之相对的是,在融合型路径下短期制度收益增长不快,但长期制度效益明显。例如,《浙江省民营企业发展促进条例》《浙江省优化营商环境条例》等,将经过多年探索实践的有效政策和举措转变为地方性法规的规定,构建起一个系统化的法治化营商环境,可以说已经“超越地方竞争式的招商引资政策优惠,促进政策的法治化转型并增强法治的权威性、约束力和可信度”,<sup>①</sup>有效帮助民营企业降低了制度性交易成本,民营企业的发展获得稳定预期和保障。融合型路径也有助于对接融合世界银行最新的营商环境指标体系。世界银行从2023年起公布新的指标体系,<sup>②</sup>“在评估目标、方法及主题内容等方面,较之以往均有显著革新,这将是我国营商环境以评促改的又一重要契机。当前新指标项目仍处于正式施行的起步阶段,首要之务即在于对新指标的法治内涵、评价体系以及制度逻辑等核心问题加以精准把握,并对实施方法进行科学考察,以备新一轮的指标考评”。<sup>③</sup>融合型路径是法治系统与营商环境系统的融合,从法治系统的整体构成出发,对标世界银行的最新指标体系,重新审视目前法治化营商环境建设中存在的法治短板弱项,继而通过立改废释方式,助力规则的科学制定以及有效实施。如此,将有助于持续提升我国营商环境法治化水平,推动经济高质量发展,并促进政府公共服务质量等方面的提升。<sup>④</sup>

第三,转型具有符合法治政府建设需求的正当性。嵌入型路径和融合型路径与法治政府的契合度具有结构性分野。营商环境法治化的关键是全面建设法治政府。<sup>⑤</sup>从法治政府角度看,从嵌入型路径到融合型路径的转型,是从行政吸纳法治向法治规制行政的根本性转变。(1)嵌入型路径存在制度缺陷,其问题在于行政权对法律系统的过度主导。这种路径在权力配置上模糊了立法与行政的宪制边界。行政机关通过行政主导型立法或制定具有普遍约束力的规范性文件替代立法等方式,相当于行使立法功能,法规成为方便行政管理的工具箱,由此导致规范层级结构发生紊乱,也违背了法治政府“法律优先”的原则。在权力运行层面,嵌入型路径容易陷入“运作封闭性”困境,即行政决策主要依托行政系统内部的运行逻辑而非外部开放法律程序来作出,行政权运作的合法性主要依靠行政系统内部的复杂程序来完成。市场主体参与机制的缺失,导致行政权运作中缺乏多元利益的平衡,难以适应社会的复杂需求。法律在此仅仅被作为行政目标的实现手段,这就导致法律理性难以贯穿行政权运作的全过程。这种制度安排最终会形成一个表面上完备但实质上服务于行政权的法律体系。法治政府建设成为技术化、形式化的制度体

<sup>①</sup> 向森:《国家治理法治化:话语张力与理想类型——基于对营商环境法治化的分析》,《探索与争鸣》2024年第7期。

<sup>②</sup> 参见孙悦、范健:《从DB到B-Ready:世界银行营商环境评价指标体系变化与中国应对之策》,《社会科学辑刊》2024年第4期。

<sup>③</sup> 李曙光:《世界银行营商环境新指标的法治内涵及制度价值》,《中国政法大学学报》2023年第6期。

<sup>④</sup> 参见李曙光:《世界银行营商环境新指标的法治内涵及制度价值》,《中国政法大学学报》2023年第6期。

<sup>⑤</sup> 参见刘俊海:《营商环境法治化的关键》,《中国流通经济》2019年第8期。

系,陷入“形式理性铁笼”。<sup>①</sup> (2)融合型路径在法治政府建设中的核心优势在于其构建了完整的制度合法性生成机制。在规范建构维度,该路径严格遵循法律保留原则与授权明确性原则,将行政权的来源、范围及行使程序完全置于法律控制之下。这种制度设计不仅满足形式法治对权责法定的基础要求,为“以权责清单优化营商环境的法治建构”奠定基础,<sup>②</sup>而且更深层地确立了行政系统的“制度性锚点”,使行政决策摆脱临时性、碎片化的政策驱动模式,转向稳定可预期的法律框架约束,从根本上解决了嵌入型路径中行政权自我赋权的合法性危机。在权力制约层面,融合型路径一方面引入司法作为对行政权运行的外部校正机制,通过司法判决、司法建议等方式,推动行政机关在决策中内化比例原则、正当程序等法治原则,促使行政裁量从经验判断转向法律论证,最终实现行政自制与司法他律的统一。司法机制构建了针对行政权的“反思性结构”,使法律能够直接内化为行政系统的运行逻辑。另一方面,融合型路径引入了行政权之外的市场主体与社会组织的多元参与机制,重塑了政府与社会的关系网络。通过多元参与机制,市场主体、社会组织的诉求能够经过立法听证、行政协商等程序,构建起与政府的制度性对话平台:不同群体的价值主张在法律程序中被转换为可操作的规则要素,使法律系统既能保持专业自治性,又能通过开放接口持续吸纳社会变迁中的新型正义诉求,既克服了嵌入型路径中政策与社会的疏离,又避免了嵌入型路径对法律体系自主性的侵蚀。通过融合型路径,最终推动法治政府建设超越“依法而治”的工具主义阶段,迈向“经由法律的治理”的实质法治形态。当法律规范成为行政权力运行的构成性要素(而非装饰性外衣)时,当司法机制转化为行政系统的学习机制(而非对抗装置)时,当多元参与升华为制度更新的知识来源(而非治理负担)时,法治政府才能够真正成为国家治理现代化的制度引擎。

#### 四、地方优化法治化营商环境的深度融合路径

尽管目前我国在优化法治化营商环境方面取得了一定成绩,营商环境的世界排名上升迅猛,但仍存在“缺乏公平竞争市场环境、产权保护力度不足、制度性交易成本高、行政权力监督与制约不够等问题,与市场主体的需求及期待还有一定差距”。<sup>③</sup> 因此我们“不宜过分高估现阶段中国的营商法治环境,优化营商环境是一个漫长而且需要付出艰苦努力的过程”。<sup>④</sup> 未来,地方如何持续深入优化法治化营商环境,避免市场主体将地方法治化营商环境建设视为一场“作秀运动”?习近平法治思想中的营商环境法治观回应了“新时代可持续经济发展的内在制度需求,揭示了深化改革的宏大意旨,同时也强调以人为本,从微观层面回应市场主体的个体需求,以此作为社会多元需求之间以及社会和个人之间的价值平衡点——人民利益至上的根本价值立场”。<sup>⑤</sup> 因此

<sup>①</sup> 参见马剑银:《现代法治、科层官僚制与“理性铁笼”——从韦伯的社会理论之法出发》,《清华法学》2008年第2期。

<sup>②</sup> 参见刘启川:《权责清单优化营商环境的法治建构》,《江苏社会科学》2021年第6期。

<sup>③</sup> 袁莉:《营商环境法治化构建框架与实施路径研究》,《学习与探索》2022年第5期。

<sup>④</sup> 谢红星:《营商法治环境的大数据监测、评价与剖析——基于江西11个设区市的数据》,《兰州学刊》2021年第1期。

<sup>⑤</sup> 李建伟:《习近平法治思想中的营商环境法治观》,《法学论坛》2022年第3期。

聚焦市场主体需求来完善法治化营商环境是根本目的指向。<sup>①</sup>

市场主体对法治化营商环境的核心需求是什么?既有研究高度重视价值层面的分析。有研究者指出,法治化营商环境“在价值导向上,致力于促进主体自由发展、维护公平竞争环境、提高资源配置效率、确保静态动态安全、全面落实人权保障”。<sup>②</sup>也有研究者认为“优化营商环境应有自己的思路,这就是以公平、安全、诚信、便利且可预期的法律价值追求为宗旨,对标国际标准,着力扩大和增强市场化、法治化的范围和调整功能,以解决破坏营商环境的难点、堵点问题为抓手,纲举目张地优化营商环境”。<sup>③</sup>还有研究者从民营经济角度出发,认为从促进民营经济高质量发展的视角设置营商法治环境评价的内容与标准具有针对性和指向性。因此,应当以公平竞争的市场环境是否得到优化、民营企业及企业家相关权益是否得到依法平等保护、民营企业营商守法状况是否良好、民营企业对营商法治环境是否满意等作为营商法治环境评价的标准。<sup>④</sup>

既有研究对市场主体价值需求的分析为深度推进法治化营商环境提供了重要启示。在优化法治化营商环境的实践中,中央和地方通过民营企业座谈会,重点探讨如何为企业创造放心投资、专心创业、安心经营的法治环境。这一问题准确把握住了市场主体的核心需求,即企业不仅需要公平竞争、有效率的市场环境,而且渴望安全、稳定、可预期的法治保障。因此法治化营商环境的制度供给应遵循对市场主体“安全→平等→诚信→效率”的满足逻辑,以安全为基,平等为本,诚信为要,效率为先。这种“安全(前提)一平等(基础)一诚信(关键)一效率(重点)”的价值序列,能够避免法治化营商环境建设陷入“法治锦标赛”的工具理性陷阱,能够确保制度供给精准匹配市场主体的实质法治需求。因此,优化法治化营商环境的深层融合路径可从以下方面着手:

第一,以安全价值为原点,持续强化对市场主体的人身和财产等合法权益的法律保护,这是其从事生产、经营活动的前提。安全作为法律追求的基本价值之一,<sup>⑤</sup>包括“静态安全”与“动态安全”两个方面。静态安全主要保护市场主体的既得利益不被非法侵害,这依赖《民法典》确认财产权的归属,并赋予其排他的法律效力。动态安全则确保市场主体在交易中的预期利益能够依法实现。两者共同构成市场主体对法治环境稳定可预期的基本信任。为充分实现安全价值,需要避免法律实施的不确定性和政策的不稳定性。法律实施不确定,意指尽管法律条文规定明确但在实际执行中存在地方保护主义、选择性执法和司法受到不当干扰等问题,导致市场主体对法律的权威和效力产生怀疑。政策的不稳定性,意指政策频繁变动或缺乏连续性,导致市场主体难以形成长期预期,增加了经营风险。因为市场主体依据法律规定的行为模式和后果能够获得稳定的预期,也因为法治为社会提供了公共行动和判断的标准,<sup>⑥</sup>所以法律和政策只有保持稳定可预期,才能让市场主体感受到安全,也才能促使市场主体制定和实施长期的投资和经营计划,避

<sup>①</sup> 参见中国行政管理学会课题组:《聚焦市场主体关切 持续打造市场化法治化国际化营商环境》,《中国行政管理》2021年第8期。

<sup>②</sup> 彭艺璇:《习近平关于法治化营商环境重要论述的核心意涵和实践进路》,《中南民族大学学报》(人文社会科学版)2024年第4期。

<sup>③</sup> 郭富青:《营商环境市场化法治化的中国思路》,《学术论坛》2021年第1期。

<sup>④</sup> 参见袁莉:《营商法治环境评价内容与标准——基于推动民营经济高质量发展的视角》,《西南民族大学学报》(人文社科版)2020年第10期。

<sup>⑤</sup> 参见安东:《论法律的安全价值》,《法学评论》2012年第3期。

<sup>⑥</sup> 参见雷磊:《法律方法、法的安定性与法治》,《法学家》2015年第4期。

免经济短期行为。从具体机制来看,安全价值的实现有赖于三重机制,一是政府机制,其责任是提供制度和规则,保障市场主体的生命和物质财产不受侵害;二是市场机制,其责任是以交换和竞争使冲突非个人化,以便市场主体和平交往、相互学习,从而获得安全;三是公民社会机制,其责任是以其独特的功能来保证市场主体的安全。<sup>①</sup>

第二,以平等原则为基点,持续强化对市场主体的平等保护,这是社会主义市场经济体制运行的基础。市场主体获得法律平等保护,不仅是社会主义市场经济的内在要求,而且是法治社会的核心价值之一。从“作为公平的正义”的理念出发,<sup>②</sup>市场经济体制的有效运行必须以平等保障各类市场主体的权益作为逻辑基点。这种平等保障在理论上包含双重维度:既体现契约自由的经济理性,又彰显权利平等的法治价值。如何确保市场主体愿意和自由地进行市场行为,就需要回到市场主体的根本性需求,构建起保护市场主体“人身权—财产权—救济权”三位一体的制度体系。在立法层面,通过宪法和民法典等基础性法律确立起人身权和财产权的平等保护原则,明确保障公民基本权利不受侵犯,细化人格权保护的具体标准,健全数据财产权等新型财产权保护制度;在法律实施层面,建立健全统一的司法救助标准体系,完善跨部门行政救济协调机制,推动调解、仲裁等非诉讼纠纷解决机制与司法程序的有机衔接,并加强基层法律服务站点建设,提升权利救济的可及性和便利性;同时建立动态调整机制,通过持续的效果评估和法律规则优化,将制度设计转化为稳定的社会预期,实现法律制度的自我完善和迭代升级。这一制度体系既能够保障权利确认的全面性,又能够确保权利救济的有效性,从而形成完整的权利保障闭环。同时我们也可以借鉴美国法学家德沃金的资源平等论,<sup>③</sup>该理论的目的就是从资源角度更加实质化地解决私人主体的平等问题。我们也可以从德沃金的“羡慕检验”<sup>④</sup>中查找解决市场主体平等问题的方案:一是让非公有制市场主体不羡慕那些公有主体、外资主体可以进入的领域,实现市场主体的准入平等、经营自由;二是让非公有的市场主体不再羡慕那些公有主体、外资主体可以获得的保护水平,实现保护平等;三是让非公有的市场主体不再羡慕那些公有主体、外资主体可以获得的发展机会,促成发展平等。

平等保护的最终目的是为市场主体创造公平竞争的营商环境。为此,政府应始终明确其法治政府、有限政府与服务型政府的定位,深入转变职能。“推进政府职能新定位,强化(放管服),放宽市场主体准入等,是优化营商环境的基本环节。”<sup>⑤</sup>政府不得从事一般性经营活动,其参与交易活动应以满足自身政务运作为必要,对经济活动的干预应以必要、适度为前提,并限于市场失灵的领域。政府应竭力避免既是市场交易活动的参与者又是监管者的双重角色,以防止利益冲突和权力滥用。此外,政府应大力培育和发展市场体系,为市场主体的生产经营活动创造条件,提供高质量的公共服务。政府还应制止不正当竞争,反对行政垄断和经济垄断,降低市场主体的成本和费用负担,增加其营业便利性,从而优化法治化营商环境。

<sup>①</sup> 参见龚天平:《安全价值:伦理内蕴与实现机制》,《河南社会科学》2014年第5期。

<sup>②</sup> 参见[美]约翰·罗尔斯:《作为公平的正义:正义新论》,姚大志译,上海三联书店2002年版。

<sup>③</sup> See Ronald Dworkin, What is Equality? Part 2: Equality of Resources, 10 Philosophy and Public Affairs, 283-345(1981).

<sup>④</sup> 有些研究者也翻译为“嫉妒检验”,参见高景柱:《嫉妒检验与资源平等——反思德沃金平等观的检验标准》,《河北师范大学学报》(哲学社会科学版)2011年第1期。

<sup>⑤</sup> 刘云亮:《营商环境法治化三维论》,《政法论丛》2024年第3期。

第三,以诚实信用原则为要点,培育诚实守信、信用良好的营商环境。诚实信用是现代市场经济运行的重要基石,该原则具有“主观善意确信”与“客观履约保障”双重法律属性。在当前商事领域中,诚信原则已经超越具体的法律规则演化为“法律体系运行的润滑剂”,其功能在于弥补成文法的滞后性,实现法律效果与社会效果的统一。我国当前信用生态呈现出“违约成本边际效益递减”的特征,表现为尽管采取越来越多的失信惩戒措施却并不能带来有效的威慑作用,违约在很多时候付出的成本较小,而为了维护信誉度则需要投入更大成本,市场主体缺乏维护信誉度的积极性,导致“劣币驱逐良币”的市场逆向选择,因此需要着力改善市场诚信状况。(1)要求政府诚信。行政机关同样需要遵守“允诺禁反言”原则。可以参考一些地方已经建立起来的“行政允诺备案审查制度”,如2022年山东省威海市在全国率先推出了《威海市行政允诺管理办法》,通过规范行政允诺事项管理,充分发挥政务诚信的示范和引领作用。(2)要求加快推进社会信用体系的立法工作。目前我国尚未制定信用法或社会信用体系建设法或统一征信法等,主要的信用条款体现在民法典的诚信原则、行业专门法规的信用规范、地方立法中的信用条款,缺乏立法对个体信用、社会信用、政府信用等的直接界定,也缺乏信用的“激励与惩罚”机制。对此,通过立法工作,如制定统一征信法等,<sup>①</sup>可以为社会信用体系建设奠定坚实基础。(3)建立信用修复机制。信用修复机制是社会信用体系的重要组成部分。在社会资本理论中,信任是社会资本的核心要素,是经济繁荣的重要基础,是地方治理的重要资源。对于非主观的、非恶意的失信市场主体,给予其修复机会,能够促使其再次发挥市场活力与潜力,避免造成市场主体这一宝贵资源的流失。信用修复机制通过修复失信行为,重建社会信任,推动经济发展、企业创新与地方治理。

第四,以效率原则为重点,提高法律运行效率,营造便利的营商环境。效率是法律追求的价值目标之一。现代营商环境建构中的法律运行效率应界定为“法治资源投入与制度产出的帕累托最优配置”,其核心在于通过法治手段降低市场主体交易成本。有学者指出:“优化营商环境应体现简约治理的精神,这与行政程序的简化休戚相关,现行规范与各地优化营商环境实践都蕴含了简化行政程序、提高行政效能的法理,赋予行政程序法新的面向。”<sup>②</sup>基于世界银行营商环境评价指标体系的内容,可以明显看出世界银行对各国政府都提出了降低企业制度性交易成本的要求。各国政府推进这一指标体系的主要措施是提供法治化的公共产品。这包含三个方面:(1)提供制度性公共产品。例如,《优化营商环境条例》第3条着重强调国家简政放权,优化服务改革,最大限度减少市场干预,切实降低制度性交易成本。(2)提供程序性公共产品,聚焦行政流程的再造,具体“包括事先告知、政企沟通、答复说明与解释的沟通交程序,在行政主体与行政相对人之间进行意见交换;以并联式办理、容缺受理、简易注销登记为重点推进政务服务流程再造,对行政组织架构及服务流程进行全面重组;重视信息技术应用设计服务集成程序、政府数据交换共享程序及电子证照获取程序,使政务服务简化、灵活、迅速且合乎行政目的,以效能导向的行政程序法改革为优化营商环境赋能”。<sup>③</sup>(3)提供救济性公共产品,如地方推进以人民调解为基础的社会矛盾纠纷多元化解机制,构建“人民调解+仲裁”“人民调解+司法确认”“人民调解+公证”等衔接机制,促进非诉讼解纷方式与诉讼方式的有机结合,有效提升纠纷化解效率。这种制度创

<sup>①</sup> 参见吴晶妹:《信用立法思考:我国未来三大信用法》,《法学杂志》2022年第3期。

<sup>②</sup> 宋华琳:《行政程序的简化与营商环境的法治保障》,《理论探索》2024年第1期。

<sup>③</sup> 宋华琳:《行政程序的简化与营商环境的法治保障》,《理论探索》2024年第1期。

新所构建的纠纷解决生态系统，能够通过机制衔接有效实现“1+1+1>3”的协同效应。

## 五、结 语

当代中国法治化营商环境建设正处于从嵌入型路径向融合型路径的转型阶段。这一转型过程本质上以构建市场主体的安全、平等、诚信、效率四位一体的法治价值体系为核心目标，通过制度供给与价值需求的精准匹配，实现法治建设与市场经济的有机融合，最终促成法治化营商环境整体效能的提升。这种转型不仅能够破解当前经济高质量发展所面临的制度性障碍，而且能从法治建设维度为国家治理现代化提供制度创新样本。实践表明，融合型路径正在重构中国特色社会主义市场经济的基础性法治秩序，其通过法治原则与市场规律的深度耦合，形成了具有中国特色的营商环境治理方案。需要指出的是，融合型路径的深化发展仍面临诸多制度性挑战，本文的研究主要侧重于路径类型的学理总结、转型的正当性论证和未来的方向性探讨，尚未形成具体的制度设计。因此，未来各地在优化法治化营商环境时，必须充分考虑区域经济特征和制度禀赋差异，以实现法治供给与本土需求的有效对接。

---

**Abstract:** Optimizing the legal business environment has become the core proposition in the current local institutional competition. Local governments adopt either an embedding-type or integration-type pathway to promote this optimization. The embedding-type pathway relies on unidirectional policy-driven mechanisms. Although this pathway ensures short-term efficiency, it risks instrumentalizing the law, undermining the autonomy of legal systems, fostering local protectionism, and generating disengagement of market entities, ultimately leading to escalating long-term institutional costs. In contrast, the integration-type pathway emphasizes structural coupling between legal and economic systems. By establishing a complete chain encompassing legislative innovation, government governance, judicial safeguards, and targeted law popularization, this pathway ultimately enhances the overall effectiveness of the legal business environment. The transition from embedding-type pathway to integration-type pathway holds normative legitimacy. Moving forward, localities should align with market entities' value priorities—security, equality, integrity, and efficiency—to achieve deep systemic integration between legal frameworks and business environments, ensuring institutional supply precisely meets substantive legal demands of market entities.

**Key Words:** institutional competition, rule-of-law-based business environment, embedded pathway, integrated pathway

---

责任编辑 王虹霞