

优化营商环境视角下 法治文化作用之探析

曹源 袁程

上海政法学院，上海

摘要 | 2023年初，全国各地陆续召开高质量发展会议，以经济发展作为主要任务，优化营商环境成了重点工作。营商环境有硬环境和软环境两方面，一方面是以外部资源条件为主的硬环境，另一方面是以文化理念为主的软环境。硬环境在社会主义市场经济体制的发展下不断完善，而软环境即文化、理念的进步缺乏劲头。从历史经验来看，徽商、晋商等历史上优秀商帮的成功都离不开法治文化，法治文化作为营商软环境的重要部分，对于改善政府行为规范、促进公平竞争环境、优化营商环境具有重要作用。

关键词 | 营商环境；法治文化；营商环境优化

Copyright © 2024 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、营商环境与法治文化的概述

(一) 影响营商环境的要素

营商环境是指一个国家或地区提供给企业从事商业活动的条件和规则。一

作者简介：曹源，上海政法学院法律学院研究生，研究方向：宪法学与行政法学；袁程，上海政法学院法律学院研究生，研究方向：宪法学与行政法学。

文章引用：曹源，袁程. 优化营商环境视角下法治文化作用之探析 [J]. 法学进展, 2024, 6 (3): 224-236. <https://doi.org/10.35534/al.0603018>

个良好的营商环境可以吸引更多企业投资，促进经济发展，而一个较差的营商环境则可能阻碍企业的发展和 innovation。影响营商环境的因素有很多，包括制度、政策、税收、法治等。世界银行营商环境评估体系（BR）的营商环境评估指标包括：市场准入、获取经营场所、市政公用基础设施报装、雇佣劳工、获取金融服务、国际贸易、纳税、解决商业纠纷、促进市场竞争、办理破产^①，虽然未曾将法治作为一项评估指标，然而每一项评估指标都与法治息息相关。中国的营商环境评价指标有12个一级指标，包括基础设施环境、生活服务环境、政策政务环境、社会信用环境、公平竞争环境、社会法治环境、科技创新环境、人力资源环境、金融服务环境、财税服务环境、海关服务环境，以及企业设立和退出环境^②。通过世界银行发布的《营商环境报告》以及中国贸促会发布的《中国营商环境研究报告》也可以看出，营商环境包括财税、法治、政策、基础设施、市场、劳动力等要素，与基础设施、劳动力等营商“硬环境”不同，社会信用、服务、公平竞争理念，以及法治等文化形态的“软环境”对营商环境同样具有重要影响。习近平总书记说“法治是最好的营商环境”^③，然而如何用好法治为营商环境服务，这就有必要探讨法治的内涵——法治文化，一个人有了信念，就相当于变强了十倍，一个营商环境有了好的文化支撑也将会使其优化。

（二）法治文化的内涵

国务院发布的《关于加强社会主义法治文化建设的意见》提出“社会主义法治文化是中国特色社会主义文化的重要组成部分，是社会主义法治国家建设的重要支撑”^④。党的二十大报告也强调“弘扬社会主义法治精神，传承中华优秀传统文化法律文化，引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、

① 参见世界银行《2020年营商环境报告》。

② 参见中国贸促会《中国营商环境研究报告》。

③ 习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调完善法治建设规划提高立法工作质量效率为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境。

④ 赵大程. 加强法治宣传教育，推动社会主义法治文化建设——在“社会主义法治文化建设”专题论坛上的讲话[J]. 中国司法，2018（6）：17-22.

坚定捍卫者”^①。新时代法治文化是法治软实力的象征，是现代化国家法治建设的重要组成部分，也是现代国家治理的必要路径。何谓“法治文化”？从文化角度看，法治文化是以“法治”为治国理政基本方式所形成的一种社会文化形态和文化观念；从法治角度看，法治文化是以“文化”为表现形式和主要内容的一种形态和行为方式。^②总而言之，法治文化就是一种观念文化，是社会法治生态的文化风貌，至少包含法治观念、法治思维、法治价值等。

营商环境中法治文化的影响源远流长，早在周朝就有了规制商事活动的规范，如《周礼》中的“书契”“质剂”^③，即赠与契约和买卖契约，用来规范商业交易行为；《周礼·秋官·朝士》中的“凡有责者，有判书以治则听”^④，即在诉讼中，如果一方没有契约，则只能自己承认自己无理，而无法胜诉，强调契约的重要性。《史记·货殖列传》记载“贪贾三之，廉贾五之”^⑤，即贪心的商人牟取暴利，反得利少，只能十得其三；廉正的商人薄利多销，反而得利多，可以十得其五，可以看出商业道德在营商往来中至关重要。《唐律疏议·杂律》中就有“校斛斗秤度不平”“器用绢布行滥”“市司评物价不平”“私作斛斗秤度”“买卖不和较固”五条律文用于规范当时的市场秩序^⑥。直至明清，《大明律·市廛》以及《大清律例·户律·市廛》等的出台，规范了商业秩序、贸易往来，更是为以徽商、晋商为代表的商帮发展提供了营商环境保障。从历史经验看，早至周朝，及其明清，法治观念、法治思维、法治规范等法治文化对营商环境产生影响，在无形中提升商人的商业道德和加强行业自律，规范商业活动和市场秩序。

① 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告 [N]. 人民日报, 2022-10-26 (1).

② 李林. 中国语境下的文化与法治文化概念 [J]. 中国党政干部论坛, 2012 (6): 11-16.

③ 《周礼·天官·小宰》。

④ 《周礼·秋官·朝士》。

⑤ 《史记·货殖列传》。

⑥ 《唐律疏议·杂律》。

二、历史上受法治文化影响的商帮

(一) 徽商

徽商，在中国古代商帮中具有重要地位。徽商兴起于宋代，发展于元末，形成于明代，盛于清代。作为受法治文化影响的商帮之一，徽商充分体现了法治文化对于优化营商环境的作用。徽商的崛起与徽派文化和法治传统有着密切的关系。徽州商事法律文化形式包括商业规约、族规家训，以及行业规范等，这是民间商事活动过程中逐渐形成的能被族人和徽商接受并自觉遵守的一种文化准则。徽派文化注重信用，重视道德伦理，徽商以诚信为本，使得他们的商业活动广受人们的认可和信赖。同时，徽商的商业模式也与法治传统紧密结合，徽商注重尊重个体责任，维护合同权益，在商业交往中依法合规。这种法治思维和文化价值的传承，为徽商创造了良好的营商环境。

徽商在经商过程中还遵循着坚守法律底线的原则。他们尊重法律，依法诉讼，通过法律手段维护自身权益，保护自己的商业利益。当在生意伙伴出现违约、失信的情况时，大多数商人选择的是怨天尤人、多一事不如少一事这样的消极的思想，然而徽商却不同，往往会拿起法律的武器，去向官府递诉状、打官司，寻求公道。

徽商作为中国历史上受法治文化影响的商帮之一，充分体现了法治文化对于优化营商环境的作用。徽商以信用为本、依法经商，注重法律和道德的约束，形成了一套稳定和有序的商业代际传承和发展模式。这种模式得到了社会各界的认可和尊重，为徽商在商业领域的成功发展奠定了坚实的基础。

(二) 晋商

晋商，在中国历史上最早活动于晋中地区，后逐渐扩展到全国范围。晋商起源于北宋，随着时间的推移逐渐繁荣发展，并在明清时期达到巅峰。晋商在历史上受到法治文化的深刻影响，尤其是明清时期相对宽松的民商事法规为晋商的繁荣提供了条件，这种影响在很大程度上促进了晋商的发展和繁荣。

法治文化对晋商的影响首先体现在法治观念的传承和规范行为的约束上。

晋商们自觉遵守法律法规，重视合同精神，诚信为本，注重道德约束，对经商行为进行规范。晋商主张“君子爱财，取之有道”，其号规规定要“重信义，除虚伪”“贵忠诚、鄙利己、奉博爱、薄嫉恨”。^①山西商人的思想信条也反映出中国传统法律文化的最高价值理想，即“秩序的和谐”。法治文化教化了晋商的行为准则，使他们在商业交往中建立起信用，形成良好的商业信誉，进而推动了商业的发展。晋商在商业活动中面临着各种风险和挑战，例如合同纠纷、商业诽谤等。然而，受法治文化的影响使得商人对于利益保护意识不断提高，相应的法律制度也得到了完善。法治文化对晋商的影响还体现在营造公平竞争的经商环境，法治文化强调公正和公平，反对不正当竞争行为。在这种文化的引导下，晋商们崇尚公平竞争，不采取欺诈手段和不正当手段来获得竞争优势。这些都推动了晋商的发展和繁荣，为后来的商人们树立了榜样，也为今天的营商环境提供了宝贵的经验和借鉴。在当今社会，我们仍然可以从晋商的历史中汲取智慧和经验，进一步加强法治文化的建设，并将其应用于优化营商环境，推动经济的可持续发展。

三、法治文化与营商环境的关系

（一）文化与营商环境不是文化产业

提到文化与营商环境，可能大多数人的第一印象就是文化产业，即从事文化生产和提供文化服务的经营性行业，文化产业作为经济法中的一个概念，主要关注文化产品和服务的生产、分配和交换等经济行为，是一种经济形态，比如文旅业、广播影视、休闲娱乐等为社会公众提供文化产品和文化相关产品服务的生产活动。然而文化是一个更为广泛的社会概念，包括价值观念、意识形态、思维方式等。营商环境则着眼于商业活动和市场规则。文化与营商环境和文化产业的区别在于，前者更侧重于价值观念和社会意义，而后者更专注于商业运

^① 张钧. 明清晋商与传统法律文化论纲[J]. 山西大学学报(哲学社会科学版), 2006(4): 104-108.

作和市场规则。因此，对这两者应当以不同的方式区分理解和处理，并需要在法律规范和意识形态层面进行相应的考量。

（二）法治属于现代意义上的营商环境文化

法治作为一种制度安排，构成了商业交易和经济活动的基本规则。这些规则确保了契约执行、产权保护，以及市场公平竞争，为企业提供了稳定、可预见的营商环境。法治概念包括了对合同、知识产权、公司制度、交易规则等方面的法律框架，这些构成了现代商业环境的基石。法治的营商环境不仅有利于保护经济主体的权益，也有利于创造信任、稳定和可靠的商业关系。从经济学的角度来看，法治为商业活动提供了法律保障，促进了经济发展与合理有序的市场秩序。进一步来讲，法治的含义不只是建立一套机构制度，也不只是制定一部宪法、一套法律。法治最重要的组成部分也许是一个国家文化中体现的法治精神。^①法治可以被视为一种文化，它代表了一个社会对于权利、责任和公平的共同理解，并且在很大程度上塑造了这个社会的行为方式和规范。法治包括了一系列价值观念、信仰和对公正秩序的追求，这些元素在营商环境领域构成了一种特定的文化形态。因此，法治不仅是一种制度安排，更是一种文化现象，它反映了一个社会对于公平、正义、秩序的营商环境的认知与追求。

（三）法治文化应服务于营商环境

2014年12月5日，习近平总书记在组织中共中央政治局集体学习时指出，“加快市场化改革，营造法治化营商环境，提高国际竞争力和抵抗风险能力。”营造法治化营商环境离不开法治文化，法治文化作为一种文化价值观念，在营商环境中倡导秩序与公平。它确保了企业和个人在商业活动中能够依靠稳定的法律框架，保护其权益，推动经济交易合法、公正的进行。法治文化为商业实体提供了预期的合规指引，倡导契约精神和信任。这种文化有助于构建商业伦理标准，增强商业合作关系，打造更加可靠的商业环境。法治文化的根深蒂固

① 李林. 中国语境下的文化与法治文化概念 [J]. 中国党政干部论坛, 2012 (6): 11-16.

对于吸引投资、创新，以及建立长期稳定的商业生态系统至关重要。它进一步推动了经济活动的健康发展，推动了持续的商业繁荣。

四、法治文化对营商环境的作用

（一）优化政府行为规范

政府行为规范是一个国家或地区营商环境中至关重要的方面。政府行为的规范和尺度直接影响到企业和个人的投资以及发展信心，深刻影响整体营商环境。法治文化在改善政府行为规范方面发挥着重要作用，其不仅强调依法行政原则，要求政府行为公正、公平、透明，不得以私利为导向，必须严格按照法定程序和法定手段进行行政管理，不得随意打压、歧视个人或企业，确保政府部门行政行为的合法性和合规性；而且注重合理行政原则，政府行政行为应当具有理性，应当考虑相关因素，手段和措施应与行政目的相适应，实现实质法治。“榆林芹菜案”中罗某夫妇卖了5斤芹菜，却因被抽样检查不达标而被罚了6.6万元，除此之外，“卖肉的商户被罚款14万元”“黑龙江大庆卖土豆被罚30万”、上海的“巴黎甜品案”等头条出现在大众的视野中，如此骇人听闻的行政行为却是合法性为，其问题就在于行政机关的“机械执法”，为了“罚而罚”，只是在形式上做到法治，而未真正做到实质法治。如此僵硬的营商环境与习近平总书记所提到的“法治是最好的营商环境”相悖，这就需要我们把握法治的内涵——法治文化，其治理目标是以法治保障老百姓的经济活动参与权、监督权、救济权等与人民群众息息相关的实质性的利益。法治文化还鼓励政府部门内部管理的加强，建立监督体系，防止腐败和滥用职权，并促进政府效能和服务质量的提升，包括推动审批制度改革、简化手续、提高办事效率，以及积极采纳民意、与企业和社会加强沟通和互动。

（二）提升法律保护力度

良好的营商环境要求为企业和个体经营者提供一个稳定的、可靠的、有法律保障的环境，确保所有投资者、经营者和消费者的权利与义务明晰无误。法

治文化影响到现代国家治理的基本形态，赋予法律以中心地位，强调法律的作用，并要求持续提高法律保护力度来保障营商环境。法律保护力度的提升可以使企业在市场竞争中更加有信心、更加安心地投资和经营。当出现合同纠纷、知识产权纠纷或是其他商业纠纷，都能够通过法律手段来解决，从而减少了参与市场交易的风险和不确定性。在一个法治文化浓厚的社会中，知识产权能被有效地保护和执行。这将激励企业和个体经营者进行创新，投入更多的研发资源，提高产品性能和服务质量，促进创新及技术进步的发展，从而促进商业合作与交易，加强市场的稳定性及可靠性。法治文化要求法律对不正当竞争行为有明确规定和处罚措施。强化法律保护可以阻止并打击不正当竞争行为，创造公平竞争的市场环境，维护市场秩序的稳定。从国家层面，2019年国务院制定的《优化营商环境条例》、2021年中共中央国务院发布的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，对营商环境的优化发展提供了行政法规的保障；从地方层面，2020年上海市出台的《上海市优化营商环境条例》、2020年北京市施行的《北京市优化营商环境条例》、2021年施行的《深圳经济特区优化营商环境条例》等地方性法规，能有效根据地方实际情况对上位法的内容进行细化和优化，也为当地营商环境的建设提供了更有针对性的保障。

（三）促进公平竞争环境

公平竞争不仅是市场经济的基本原则，也构成了健康营商环境的基石，同时深刻反映了法治文化的基本内涵。法治文化所弘扬的依法治国理念，其强调法律在社会生活中的基础性和普适性，这就要求公平作为市场竞争的准则。在法治文化的引领下，各类市场参与者恪守法律法规，摒弃非法竞争、不侵犯他人的合法权益、不采取不当手段获取竞争优势，由此形成公平竞争的商业氛围。政府机构作为法治的守护者，应依法公正行使权力，杜绝以权谋私、滥用职权，确保市场参与者享有平等的竞争机会；企业自身亦应遵循法纪，不采取不当手段排挤竞争对手，严格遵守合同法、劳动法等相关法律，以维护公平竞争秩序。法治文化在另一方面也能够增进公众对营商环境的信任和满意度。公众对公平竞争的期待不仅是市场经济的要求，也是企业与消费者的共同利益所在。法治

文化的倡导和普及可以增强公众对法律的信任,相信法律可以保护自身的权益,维护公平竞争的秩序。在这样的文化氛围中,消费者更愿意选择与合法守法的企业进行交易,而企业也更愿意秉持诚信经营原则,致力于提供优质的产品和服务。公众的信任和满意度反过来又会促进企业的发展壮大,形成良性循环,从而持续推动营商环境的改善与升级。

(四) 增强企业社会责任意识

企业的社会责任意识不仅仅局限于追求利润和履行对股东及员工的法定义务,它还扩展到对消费者、社区和环境的责任承担,强调要在生产过程中对人的价值的关注,突出企业在其生产活动中对人的尊重,对环境的保护,以及对社会的积极贡献。言而总之,是企业在经营过程中对社会所负的责任感和使命感。法治文化在营商环境中的作用之一就是强化企业社会责任意识。法治文化倡导公平正义,要求企业在经营活动中遵守法律法规,诚实守信。从徽商和晋商成功的经验中也可以看出诚实守信对企业的重要性,这使得企业在面对社会责任时不仅注重短期利益,更加关注合法合规合信的经营方针,着眼于企业与社会的长期稳定发展,树立良好形象,赢得大众的信任和支持。法治文化的传承和弘扬有助于形成健全的商业伦理观,将社会责任融入经营决策范畴,积极参与公益事业,促进社会的可持续发展。通过重视企业道德和社会责任的培养,可以引导企业主动承担社会责任,关注环境保护、改善员工福利、关爱弱势群体等,以实际行动回馈社会。这不仅彰显了法治文化的精神,也提升了企业的社会形象和声誉,进而获得社会的广泛认可与支持。

五、如何强化法治文化对营商环境的作用

(一) 政府层面

在“放管服”改革的背景下,政府不仅要进一步释放制度性红利,提升政府在市场准入、基础设施、政策扶持力度、税收等制度层面的服务效能,更要营造出能让企业茁壮成长的人文环境,进一步激发各类市场主体活力和社会创

造力。从政府层面强化法治文化对营商环境的作用，关键在于建立一个公平、透明、可预测的法治环境，以及一个高效、廉洁、服务型的政府治理体系。首先政府应加强相关法规的制定和完善，确保法律体系与市场经济相适应，为企业提供更清晰、稳定的法律环境，例如，通过公开征求意见、专家评审和立法听证会等方式，确保立法过程的透明性和公众参与性，从而提高法律的质量和公众的认可度；其次应加强执法公正与透明度，政府部门需要加强执法力度，确保执法的公正性和透明度，防止权力滥用，避免在执法的时候出现“机械执法”“盲目执法”等情况，同时也要对执法行为进行监督，确保不同规模和所有制形式的企业都能在公平的环境中竞争；再次政府应建立健全的法律服务体系，包括法律咨询、法律援助、商事仲裁、调节平台等服务，帮助企业快速解决商业纠纷，降低解决纠纷的成本和时间。此外政府应做“有限政府”，即政府不直接干预经济活动，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，避免“官本位”“官僚作风”。政府可以通过行政改革，简化审批流程，减少不必要的行政干预，从而降低企业的运营成本和时间成本。比如，实行一站式服务窗口，提供在线审批服务。政府部门主要做到对商事活动的监管，同时提供更加便捷高效的行政服务。

（二）社会层面

“只有当法律是人民意志的自觉表现，因而是同人民的意志一起产生并由人民的意志所创立的时候，才会有确实的把握。”^① 公众对法律的了解和尊重是构建法治社会的基础，也是创造良好营商环境的前提。因此有必要营造全社会弘扬践行法治文化的良好氛围，为优化营商环境创造良好的人文环境。通过开展法治宣传活动，提高公众对法律法规的认识和遵守意识，增进全社会对法治的了解和支持。法为民所立，令为民所出，人民群众既是法律的受益者也是参与者，要充分发挥基层立法联系点的作用，让公众参与对相关法律法规的制定及修改工作，相关专业人士在合同、商事规则和知识产权等基本律权益方面建

^① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局. 马克思恩格斯全集（第一卷）[M]. 北京：人民出版社，2006.

言献策,以提高司法效率,为企业经营创造良好的法律环境。媒体、非政府组织和公众可以通过各种渠道,对企业的合法权益进行保护,对不公平竞争、侵权行为等进行监督和曝光。这种监督机制能够促进政府和企业遵守法律,提升法治环境的整体水平。建立完善的社会信用体系,记录企业和个人的违法行为,对遵守法律的企业给予奖励,对违法行为进行惩戒,这种激励和约束机制能够促使企业和个人自觉遵守法律。同时加强社会法治教育也是必要的,对于人民群众更应积极进行法治文化教育工作,普及法律知识,通过开展法律讲座、法治宣传片、法治知识普及活动等方式,向公众传递法律知识,加强对法治的认知和理解。加强法治文化教育,有助于提升公民的法治素养,增强大众的法律意识和法治观念。通过培养具备法律知识和法治思维的公民,可以推动法治文化在社会中的广泛推广和深入发展。这将有助于营造积极向上、公平公正、法治有序的营商环境,为企业提供更好的法律保障和经营环境。

(三) 企业层面

营商环境是企业生存发展的土壤,企业作为市场主体在营商环境中充当着重要角色。传统徽商、晋商的成功为我们带来了经验,比如坚守法律底线原则、用族规约束庞大的家族群体、重视合同精神、道德约束等,这些传统的法治文化为当今企业的发展提供了借鉴。企业应严格遵守国家和地方的法律法规,包括劳动法、环境保护法、知识产权法、消费者权益保护法等,以确保合法合规经营。企业员工也应了解并遵守法律法规,参与制定内部规章制度,并提供相关培训,以确保日常经营活动的合法性。倡导诚实守信的企业文化,建立健全的信用机制,如履行合同承诺、维护客户利益,以树立企业形象。同时企业应当积极参与法治建设活动,支持公共法治教育项目,并在社会责任活动中强调法治价值观。制定并执行完善的合规和风险管理措施,以预防和应对法律风险,包括法律事务咨询、合规审查等。企业还可通过各种途径积极参与相关立法过程,为政府提供反馈和建议,推动相关法律法规的完善和实施,确保法律与实际经济活动相适应。

六、结论

国家和民族的强盛，总是以文化兴盛为先导和支撑，文化兴则国运兴，文化强则民族强。法立于上则俗成于下，法治文化直接影响营商环境，其反映了依法治国的理念，注重培育人们的法律信仰、法治观念、规则意识，营造全社会讲法治、守法治的营商环境。历史上的商帮如徽商和晋商就是受到法治文化的影响，他们秉持法律和商业道德，成为商业繁荣的重要力量。在营商环境中，良好的法治文化促使政府行为更规范和透明，减少政府干预，提高行政效能和政府公信力。同时，它也能增强企业和市场参与者对法律规则的遵守意识，减少违法行为的发生。此外，其倡导和培育企业和社会的行为价值观，培养诚信、公平竞争和合作共赢的商业文化，有助于相互信任，提升合作效率，减少交易摩擦。“营商环境只有更好，没有最好。”优化提升营商环境是一项复杂系统的工程，不可能一蹴而就，需要政府、社会、企业的共同努力，发挥法治文化对于优化营商环境的积极作用。

An Analysis of the Role of Rule of Law Culture from the Perspective of Optimizing the Business Environment

Cao Yuan Yuan Cheng

Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: At the beginning of 2023, high-quality development conferences will be held across the country, with economic development as the main task, and optimizing the business environment has become a key task. The business

environment has two aspects: hard environment and soft environment, on the one hand, it is a hard environment dominated by external resource conditions, and on the other hand, it is a soft environment dominated by cultural concepts. The hard environment has been continuously improved under the development of the socialist market economic system, while the soft environment, that is, the progress of culture and ideas, lacks momentum. As an important part of the soft business environment, the rule of law culture plays an important role in improving the government's behavioral norms, promoting a fair competition environment, and optimizing the business environment.

Key words: Business environment; Rule of law culture; Business environment optimization