

# 区域协同视角下民营经济促进法地方立法的实施制度研究

张雨珈

四川省社会科学院法学研究所, 四川 成都

收稿日期: 2026年3月13日; 录用日期: 2026年3月24日; 发布日期: 2026年4月30日

## 摘要

《民营经济促进法》的施行对发展民营经济、优化营商环境有着重要作用。然而,《民营经济促进法》在地方立法层面仍需要进一步完善与细化,区域协同立法作为一种新型地方立法也应当得到考虑。在区域立法的视角下进行促进型民营经济立法因协调发展的价值取向以及完善法律体系的需要而具有必要性;因二者的现实基础与制度对应而具有可行性。在这样的基础上,促进型民营经济区域协同立法还需要通过明确概念范畴、优化权力配置、规范政策法治化的方式实现完善,以具备可执行性。

## 关键词

民营经济, 区域协同立法, 政策法治化

# Research on Implementation Mechanisms for Private Sector Promotion Law from a Regional Coordination Perspective

Yujia Zhang

Institute of Law, Sichuan Academy of Social Sciences, Chengdu Sichuan

Received: March 13, 2026; accepted: March 24, 2026; published: April 30, 2026

## Abstract

The implementation of the Private Sector Promotion Law of the People's Republic of China plays a crucial role in developing the private economy and optimizing the business environment. However, the law requires further refinement and elaboration at the local legislative level, and regional

collaborative legislation—as a novel form of local legislation—should also be considered. Legislating for a promotion-oriented private economy from a regional perspective is necessary due to the value orientation of coordinated development and the need to improve the legal system; it is feasible because of the practical foundation and institutional correspondence between the two. On this basis, regional collaborative legislation for a promotion-oriented private economy must be refined through clarifying conceptual frameworks, optimizing power allocation, and standardizing policy legalization to ensure enforceability.

## Keywords

Private Sector, Regional Collaborative Legislation, Policy Legalization

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 问题的提出

《中华人民共和国民营经济促进法》(以下简称“《民营经济促进法》”)于 2025 年 5 月 20 日正式施行,《民营经济促进法》的诞生将支持和保障民营经济发展的法律制度融入中国特色社会主义法律体系,具有重大的法治意义。

《民营经济促进法》以“促进”为名,在第三条中明确立法原则是对民营经济平等对待、同等保护,立法目的是保障民营经济组织地位平等、机会平等。基于此立法原则与目的,在公有制经济为主体的基本经济制度下,法律规范调整的民营经济组织及其相关活动需要实质性的平等,意即民营经济需要的平等意味着面向民营经济的适当倾斜保护,面向民营经济组织及其经营者的适当倾斜性赋权。纵览《民营经济促进法》,78 个条文无疑为民营经济的平等发展提供了空间。然而,《民营经济促进法》的特点是“对其他可适用于民营经济的重要法律法规规定和政策精神的重申规定居多,而针对民营经济的倾斜性赋权和保障规定偏少”[1],在赋权层面大多停留在对民营企业基础性权利的重复。一方面,民营企业既有权利的提升稍显不足。另一方面,《民营经济促进法》与现有规范民营经济组织与行为的法律之间的界限显得模糊。申言之,《民营经济促进法》应当基于与国企发展权的横向比较而提升民企发展权的待遇,与《宪法》《民法典》《公司法》《中小企业促进法》等基本法律区分开来。

为实现此区分,其一是需要明确《民营经济促进法》“平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展”的价值取向;其二则需要为民营经济组织及其经营者更主动地履行义务、行使权利提供更规范的指引。第一点主要为将《民营经济促进法》与《中小企业促进法》《乡村振兴促进法》等专项法律区分开;对于第二点的实现,则需要更加具有针对性与可执行性的法律规范、政策措施。

为实现平等保护、公平竞争,促进型民营经济的法律规范在地方的实施有一定基础,同时也有较大的空间。在《民营经济促进法》正式发布之前,有地区已经采用“民营经济促进条例”或与之类似的名称为本地相关法律法规命名,如 2016 年 3 月施行的《珠海经济特区民营经济促进条例》、2024 年 3 月施行的《黑龙江省民营经济发展促进条例》。实际上,《民营经济促进法》并不是平等保护民营经济的起点,对“非公有制经济”的鼓励、支持、引导和对各类市场主体的平等保护早在各地区出台的促进非公有制经济发展条例和优化营商环境条例等地方性法规中有所体现。截至目前,全国各省市共出台 70 余部优化营商环境地方性法规、政府规章,多对促进非公有制经济发展有所提及。然而,现有民营经济促进条例对民营经济的界定不同,针对如何平等保护民营经济组织及其参与人的方式与标准不一[2];现有优化营

商环境条例只能作为民营经济充分发展的法治环境保障，不能成为《民营经济促进法》在地方进一步细化实施的规范依据。总言之，民营经济促进型地方立法需要进一步完善。

随着 2023 年《立法法》的修正，对于地方立法的讨论不应仅停留在某一具体的省级、市级行政区域，还需要考虑区域协调发展的需要而形成区域协同的两个或多个行政区域。因此，《民营经济促进法》的区域协同立法需得到考虑。在《民营经济促进法》实施框架下，以下问题值得研究：一是如何确认民营经济促进规范在区域协同规范中的真实需要；二是如何将区域协同立法嵌入民营经济制度供给，消除区域政策壁垒；三是如何通过区域协同立法进一步优化营商环境，消除民营经济跨区域发展障碍。这些问题关乎《民营经济促进法》落地与民营经济高质量发展的制度保障。

## 2. 民营经济区域协同立法的现状与困境

### 2.1. 《民营经济促进法》以软性规范为主

纵览《民营经济促进法》，除去法律责任一章后的 70 个法律条文大致可分为政策性条款、义务性条款、禁止性条款和赋权性条款。

其中，数量最多的是政策性条款，多使用“加强”“引导”“鼓励”“支持”等引导性、方向性的语词，且可溯源至现有政策文件。例如，“鼓励”一词分布于 14 个条文中，以第三章投资融资促进、第四章科技创新、第五章服务保障为主；再如第二章公平竞争规定市场准入负面清单制度，定期评估，及时清理、废除特定政策措施，平等适用国家支持发展的政策，平等对待民营经济组织。这些政策性条款主要针对“国家机关及其工作人员”“各级人民政府及其有关部门”，鲜明地表达了《民营经济促进法》的立法目的，但几乎不遵循假定条件、行为模式、法律后果的法律规则结构形式。也就是说，这些政策性条款的实施效果停留在为国家机关及其工作人员这类公权力主体提供工作方向，无法强制限制行为、规范组织，也无法为政府机关、民营经济组织及其经营人等相关主体提供具体规范指引。

数量其次的是义务性条款，多使用“应当”“需”等语词确定积极作为义务，但是不具有强制性条款不可更改的刚性约束力<sup>[3]</sup>；禁止性条款集中在第七章权益保护中，保障民营经济组织及其经营者人身权利、财产权利以及经营自主权等权益；数量最少的是赋权性条款，通过权利增益与创设，保障民营经济组织及其经营者的具体权益。

无论是政策性条款还是义务性条款或赋权性条款都不属于效力性强制性规范，不具有必然导致行为无效的刚性效力。集中的禁止性条款与法律责任条款在一定程度上为《民营经济促进法》提供了硬法规范，但无法提供明确的惩罚性规则，同时也无法改变其以软法规范为主的现状。

### 2.2. 民营经济促进法地方立法的范式不一且缺乏地域针对性

促进型民营经济立法已在地方有所实践，截至目前，以“民营经济促进条例”或类似表述命名的经济特区法规、设区的市地方性法规、省级地方性法规共 12 部(见表 1 现有促进型民营经济地方立法表)，这 12 部现存法律规范特征显著。

首先，现有地方性民营经济促进条例具有地域集中的特征。按照经济地理分区，东北地区的黑龙江省、抚顺市、哈尔滨市、营口市、辽阳市，华东地区的浙江省、山东省、烟台市、合肥市共出台 9 部此类规范，剩下 3 部规范散布于华南、中部和西部地区。这些集中出台民营经济促进条例的地区在地理区位、产业结构、发展方式上都具有其显著特色。然而，对比不同地区的民营经济促进条例，其内容并无明显、实质差距，无法体现出所属地区的特色。

其次，现有地方性民营经济促进条例缺乏统一范式。对比这些条例，它们所需要规范的内容不外乎公平竞争、公共服务、金融资金扶持、监督管理、权益保障与法律责任这几项核心制度，但是使用的名

称差距较大，这首先在适用与理解上造成了困难。另外，不同地区的条例对于主体“民营经济”的理解与适用不同，在民营经济的法律界定上缺乏一致性。现有地方立法在对民营经济进行法律界定时，大多运用排除法，不过排除的具体内容存在差异。珠海市和山东省的界定方式较为相似，把民营经济划定为国有经济和外资经济之外的经济形态；而黑龙江省，除了排除国有经济与外资经济，还将集体所有的经济组织也排除在民营经济范畴之外。

总而言之，现有民营经济类地方立法呈现出地域集中的形式特征，但在实质上缺乏区域针对性；在范式上呈现出各有不同的规范表现形式，但在基础概念层面缺乏统一范畴。

**Table 1.** Existing local private sector promotion law

**表 1.** 现有民营经济促进法地方立法表

序号	规范名称	施行时间	规范类别	章节标题(总则、附则除外)
1	《珠海经济特区民营经济促进条例》	2016年3月	经济特区法规	第二章公共服务；第三章资金扶持；第四章权益保障与监督
2	《合肥市促进民营经济发展条例》	2019年5月		第二章保障与鼓励；第三章监督与服务；第四章法律责任
3	《抚顺市促进民营经济发展条例》	2020年1月		未设章
4	《烟台市民营经济促进条例》	2020年3月		未设章
5	《哈尔滨市民营企业促进条例》	2021年10月	设区的市地方性法规	第二章平等准入；第三章激励措施；第四章融资支持；第五章优化服务；第六章权益保护；第七章法律责任
6	《鄂尔多斯市民营经济促进条例》	2022年1月		第二章促进保障；第三章权益保护；第四章管理服务；第五章法律责任
7	《营口市促进民营经济发展条例》	2023年11月		第二章公平竞争；第三章促进与支持；第四章服务与保障；第五章法律责任
8	《辽阳市民营经济发展促进条例》	2023年12月		第二章准入经营；第三章支持措施；第四章权益保护；第五章法律责任
9	《浙江省民营企业发展促进条例》	2020年2月		第二章平等准入；第三章保障措施；第四章权益保护；第五章行政行为规范；第六章法律责任
10	《山东省民营经济发展促进条例》	2022年1月		第二章平等准入；第三章创业创新；第四章融资促进；第五章权益保护；第六章保障措施
11	《山西省民营经济发展促进条例》	2024年1月	省级地方性法规	第二章公平竞争；第三章政务服务；第四章融资促进；第五章创业创新；第六章权益保护；第七章法律责任
12	《黑龙江省民营经济发展促进条例》	2024年3月		第二章政策扶持与平等准入；第三章投资促进与市场主体培育；第四章创新驱动；第五章金融支持；第六章权益保护；第七章法治保障；第八章督导检查

### 3. 促进型民营经济区域协同立法的必要性

在民营经济法治化发展的进程中，区域协同立法的价值与必要性愈发凸显。首先需要对区域协同立法的性质进行辨证，确认其为新型地方立法形式，明确区域协同立法与地方立法的区别与统一。在此基

础上研究发现,区域协同立法与《民营经济促进法》协调发展的内核不谋而合。同时,作为新型地方立法形式,促进民营经济的区域协同法规能满足法律实施效果与完善法律体系的双重需要。最后,区域协同立法在破除营商环境制度障碍、提升民营经济发展制度保障水平中具有重要作用。

### 3.1. 区域协同立法的新型地方立法性质

有关区域协同立法性质的争论,随“跨区域立法”这一概念一同出现,并持续已久。有学者明确提出,跨区域立法本质上是央地权力的配置问题<sup>[4]</sup>,现有学术争论也多从央地权力配置的角度出发,论述跨区域立法的性质。而探讨该问题至今,学界已形成了一些主流学说。现有学说包括地方立法说<sup>[5]</sup>、中间层立法说<sup>[6]</sup>以及新型地方立法说<sup>[7]</sup>。

区域协同立法反映了不同行政区域立法主体间的平等合作关系,保障了法律调整对象跨域流动而产生的新法益和新区域<sup>[8]</sup>。也就是说,一方面,区域协同立法中的立法主体不仅是合作的,也是平等的,区别于一般地方立法中的立法主体的独立性;另一方面,区域协同立法中的规范事项是跨域流动的,辐射到《立法法》第83条所表述的“有关区域”,区别于一般地方立法中的规范事项仅是本行政区域的事务。同时,在立法主体上,区域协同立法是多个立法主体共同协商立法,而一般地方立法则是单个立法主体独立自主立法;在立法对象上,区域协同立法可以根据区域协调发展的需要为解决特定区域公共事务立法,而一般地方立法则管辖《立法法》所限定的具体事项。因此,无论从制度构造还是制度运行方面,区域协同立法均不同于由地方单独立法的一般地方立法。

区域协同立法作为一种立法权横向行使的立法活动,属于地方立法权的横向延伸。《立法法》将区域协同立法权从地方立法权中分离,创新了地方立法的新类型,应被作为地方立法权的新型行使方式来理解。

### 3.2. 在区域协同立法中规范促进民营经济发展事项具有满足多层次协调发展的必要

《民营经济促进法》第4条规定:“国务院和县级以上地方人民政府将促进民营经济发展工作纳入国民经济和社会发展规划,建立促进民营经济发展工作协调机制,制定完善政策措施,协调解决民营经济发展中的重大问题。”“协调”是促进民营经济发展的工作方式与导向。具言之,《民营经济促进法》中的协调主要指民营经济组织与国有企业的协调、中央与地方的协调。除此之外,为了创造有效促进民营经济发展的环境,在经济层面执行区域协调发展战略,还需要区域间的协调。

在上述三个层次的协调发展中,中央与地方的协调发展与区域协同立法关联较弱。“提升民营经济立法的协调性,首要的是优化立法权限的协调性。”<sup>[9]</sup>区域协同立法作为一种新型地方立法,基本性质仍属于地方立法,其基本权限必然不能突破省、设区的市两级地方立法权的边界。也就是说,即使是基于区域发展的实际需要,区域协同立法权限所及的区域事务,必须限于《立法法》第81条、93条所规定的“城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理”<sup>1</sup>四类事项的明显边界内。于此角度,民营经济区域协同立法并不与协调中央与地方立法权限密切相关。

#### 1. 民营经济组织与国有企业的协调发展

《民营经济促进法》中所要求的协调发展并不是指民营企业与国有企业均等发展,而是在“平等—共同发展”的框架下,二者成比例地发展<sup>[1]</sup>。国有企业既有的或可能获得的权益,民营企业也应当有平

<sup>1</sup>《中华人民共和国立法法》第81条第1款:“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规,法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的,从其规定。”第93条第3款:“设区的市、自治州的人民政府根据本条第一款、第二款制定地方政府规章,限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项。已经制定的地方政府规章,涉及上述事项范围以外的,继续有效。”

等接触的机会。

在跨区域发展方面,已有国有企业改变了以某特定行政区国资委出资的单体化的发展模式与各省市单独监管的管理规则,迈出了跨区域组建、多方共同管理的新步伐<sup>[10]</sup>。与之相对应,民营企业也应当在跨区域发展中有同等机会,与国有企业共同竞争。《民营经济促进法》第二章结合《公平竞争审查条例》的部分规范,专章详细规定公平竞争审查制度,为保障民营经济的平等流动提供保障。

然而,公平竞争审查制度本身由于制度定位不清<sup>[11]</sup>、审查人员能力有限<sup>[12]</sup>、地方保护主义导致审查动力不足<sup>[13]</sup>等种种问题导致实施困境,在保障民营企业跨区域流动上存在困难。特别是就地方而言,其既要享受全国统一市场带来的要素流入,又要通过市场壁垒防止本地要素流出,符合地方财政收入最大化的需求。这些带有地方保护主义色彩的政策措施大多在形式上以文件、政策等出现,在经过地方立法流程后,便实际上获取了趋同于法律的效力<sup>[13]</sup>。而这虽然是公平竞争审查制度所要极力防止的,然而公平竞争审查制度可能会阻碍文件、政策的实施进度。甚至可能放缓经济增长,所以只能流于表面。

在这样的情况下,能真正改善自上而下的对外来企业的限制、排斥的,只有自上而下的合作。只有两地或多地达成区域合作,为规制、巩固合作协同立法,限制民营经济要素流通的地方保护主义壁垒才能有所消解。

## 2. 区域协调发展

随着区域合作的进一步深化,优化营商环境,促进民营经济发展不再局限于某一单独行政区划,而需要整个区域的共同参与。市场经济不仅需要某一个地方的市场,而且需要区域的一体化市场,为将来的全国市场一体化以及一流的国际营商环境奠定基础<sup>[14]</sup>。

区域协同立法是推动区域高质量一体化发展的重要手段,是构建一体化区域法治化营商环境的重要方式。协同立法能够加强区域内各城市之间的合作与联动,促进资源要素的自由流动和优化配置,提升区域整体竞争力和发展水平。

### 3.3. 对促进民营经济事项的区域协同立法具有实质与形式的双重必要

从实质上看,民营经济的平等、蓬勃发展是区域协调发展中经济方面的必要。从形式上看,区域协同立法性质虽存在争议,但新型地方立法说已得到诸多认可,以新型地方立法的角度看待区域协同立法,其针对某些区域必要事项的立法是完善我国法律体系的必要。

#### 1. 促进民营经济发展是区域协调发展的需要

《立法法》第83条第1款规定:“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要,可以协同制定地方性法规,在本行政区域或者有关区域内实施。”毋庸置疑,区域协调发展的需要是开展区域协同立法的前提与必要条件,而区域协同立法是立法体制机制对区域协调发展需求的法治化反馈。

区域协调发展是经济发展的重要目标,区域协调发展的需要即完善区域协调发展的体制机制<sup>[15]</sup>,主要包括加强制度基础设施建设,畅通区域内外循环,进一步提升国内统一大市场建设水平;在实现基本公共服务均等化、基础设施通达程度比较均衡、人民基本生活保障水平大体相当的目标中充分发挥政府作用等等。这些体制机制的建设都离不开区域经济水平的提升。

另外,区域协调发展的目标是实现共同富裕,平衡区域间发展不平衡的问题,与《民营经济促进法》的价值取向方向一致。因此,民营经济作为区域经济的重要组成部分,其蓬勃、健康发展自然是区域发展的重点任务。

#### 2. 民营经济促进法区域协同立法满足法律体系完善的需要

针对民营经济立法的体系化要求更多立足于宏观层面，是保障民营经济法治体系有序运转的基础前提<sup>[9]</sup>。其核心要求可从两个维度进行细化：一是完善中央与地方各层级立法；二是法律与具体实施制度相匹配。

就各层级立法的完备性而言，中央层面立法以《民营经济促进法》为主导。单纯以数量计，地方关于民营经济的立法成果相对中央层面更多，然而，“因为没有统一的标准，导致民营经济在各地受到保护和支撑的程度不一”<sup>[16]</sup>，地方层面的民营经济立法缺乏系统性框架。从纵向看，区域协同立法可将“协调发展”等发展方式转化为适配地方特色的具体条款，填补中央立法在区域适配性上的空白；从横向看，区域立法能破解跨区域制度壁垒，通过统一市场准入、监管标准等，解决“一地一策”导致的规则碎片化问题。

就细化法律的实施而言，以《民营经济促进法》为核心确立基准规则后，地方需依据“平等对待、公平竞争、同等保护、共同发展”等原则，结合区域民营经济特色制定更便于本地执行的具体实施规范与规则。

#### 4. 促进民营经济地方立法与区域协同立法的对应

促进民营经济地方立法与区域协同立法的结合在现实与制度上都具有可行性，这体现在民营经济地方立法与区域协同立法的现实经验、二者相契合的实施逻辑与实施模式上。尽管契合不是区域协同立法的必要条件，但二者在实践与制度层面的双重接轨无疑为促进民营经济的区域协同立法提供了更高的可行性。

##### 4.1. 现实基础：民营经济促进法地方立法的区域特征与经验

如上所述，通过梳理与分析当前各地出台的地方性民营经济促进条例，能够清晰地发现其呈现出较为显著的区域集中分布特征。具体而言，这些条例往往集中于某些特定的经济区域或城市群，在地理空间上形成了一定的聚集态势。尽管从目前的实际情况来看，这些地方性民营经济促进条例大多还处于各自为政的阶段，尚未突破地域限制，延伸至区域协同立法的范畴，未能形成跨区域统一、协调的立法体系。然而，我们也不能忽视其积极意义，这些条例在各自区域内经过实践检验，积累了一系列行之有效的措施和经验，至少为该区域内的促进型民营经济协同立法提供了极为宝贵的现实经验，为未来进一步推动区域间民营经济立法协同发展奠定了坚实基础。

此外，将视野扩大至民营经济相关立法可以发现，部分地区已在此类区域协同立法开展实践。例如，在长三角地区，上海、江苏、浙江、安徽三省一市积极采取协同合作的方式分别制定的营商环境条例，契合本地实际又相互呼应。这些条例聚焦多个关键领域，通过统一市场准入标准和监管规则，打破地区间的隐形壁垒；着力建立要素自由流动的统一开放市场，促进资源在区域内的高效配置；大力推进政务服务互联互通互认，提升企业办事的便捷度，全方位加强长三角地区优化营商环境的协同立法工作。不仅如此，各省市还在各自的立法文本中专门设置了协同条款，为区域间的深度合作提供坚实的法律保障<sup>2</sup>。

<sup>2</sup>《上海市优化营商环境条例》第6条规定：“本市加强与长江三角洲区域相关省、市的交流合作，以长三角生态绿色一体化发展示范区营商环境建设为重点，推动建立统一的市场准入和监管规则，着力形成要素自由流动的统一开放市场；推进政务服务‘跨省通办’，优化事项业务规则和办事流程，加强数据资源共享和电子证照互认，推动‘一件事’集成服务，提升长江三角洲区域整体营商环境水平。”《江苏省优化营商环境条例》第6条规定：“加强长江三角洲区域优化营商环境合作，建立重点领域制度规则和重大政策沟通协调机制，推动形成统一的市场准入制度和监管规则，探索建立区域一体化标准体系，促进要素市场一体化，强化政务服务和执法工作协同机制，提升长江三角洲区域整体营商环境水平。”《安徽省优化营商环境条例》第6条规定：“县级以上人民政府应当按照长三角区域一体化发展规划的要求，完善营商环境建设的区域协同和等高对接机制，推动建立统一的市场准入和监管规则，推进政务服务‘跨省通办’，加强数据资源共享和电子证照互认，推动‘一件事’集成服务，协同打造长三角国际一流营商环境。”

除了省、自治区、直辖市层面积极开展优化营商环境的区域协同立法之外，部分设区的市之间也在积极推进相关工作。以四川省为例，成都、德阳、眉山、资阳四市，共同选取“优化区域营商环境”作为协同立法的重点项目，旨在通过地方立法推动区域营商环境的整体提升。

因此，无论是在民营经济地方立法方面还是在经济类区域协同立法方面，都存在丰富的实践基础与经验。

## 4.2. 实施逻辑：自上而下与软法主导

### 1. 民营经济促进法与区域协同立法自中央而下的逻辑一致

《民营经济促进法》的政策主导性延伸至地方立法领域，可以分为制定政策与执行政策两类实施模式。制定政策是指按照地方实际，依据《民营经济促进法》及相关领域的要求，制定地方性的政策，如《民营经济促进法》第47条规定：“各级人民政府及其有关部门制定鼓励民营经济组织创业的政策，提供公共服务，鼓励创业带动就业”；执行政策则是指对《民营经济促进法》中所提及的相关政策的细化与执行，如《民营经济促进法》第49条第3款规定：“各级人民政府及其有关部门完善人才激励和服务保障政策措施，畅通民营经济组织职称评审渠道，为民营经济组织引进、培养高层次及紧缺人才提供支持”。这两类实施模式，站在地方立法、区域立法的角度看都是自上而下的，先有顶层设计再有基层实施的工作逻辑。

与此相对应的，区域协同立法具有同样的实施逻辑。区域协同立法的“自上而下”自中央而下，通过顶层设计、制度供给、指导协调和监督保障推动区域立法协同，其核心逻辑在于以国家战略需求为导向，通过权威性制度安排破解地方立法碎片化难题，同时注重激发地方主动性以实现制度效能最大化。当地方立法主体因权限不足无法开展有效协同时，上级机关还可以通过立法授权为地方权限增幅<sup>[17]</sup>。二者都以中央为主导开展工作，结合区域地方实际细化实施。

### 2. 软法主导的实施逻辑同时适用于二者

软法主导模式的核心特征在于其规范的非强制性。依赖制度、舆论、组织内部约束力等柔性机制推动执行<sup>[18]</sup>。在民营经济地方立法方面，《民营经济促进法》与现有地方性民营经济促进条例都以非强制性效力性规范为主要结构，缺乏强制力的约束。在区域协同立法方面，现有区域协同立法多以合作协议为起点。以协议的形式明确各方责任与协作机制，而非直接制定具有强制力的地方性法规。这种模式允许地方在遵循共同原则的基础上，结合自身实际调整具体措施，体现了包容差异性的协作本质。

此外，软法模式具有动态调适性。不像民法调整社会生活的方方面面，历久弥新，也不像公司法既规范行为又规范组织，具有较为稳定的规范模式，民营经济发展状况与区域发展需求随时间与社会总体发展状态而变。在此基础上，软法主导的方式可通过变更政策、修订协议、补充细则等方式快速响应。

## 4.3. 实施模式：政策的法治化转化

重大政策在社会、政治、经济生活中都具有显著的效力。法律是治国之重器，良法是治国之前提，为实现全面依法治国，必要的政策应当纳入法治的轨道，法律规范接轨，这对构建现代化法治国家，促进社会经济发展，构建和谐社会都具有重要意义。

《民营经济促进法》本身就是政策向法律转化的重大成果。区域协同立法也具有类似的实施模式。具体来说，《民营经济促进法》注重将政策目标转化为法律原则和法律规范，将政策措施细化为具体的法律条款，确保法律的规定具有可操作性和可执行性。例如，将政策中关于优化营商环境的要求转化为法律中关于规范行政执法、加强知识产权保护、完善市场准入制度等具体规定，使政策的精神和要求在法律中得到全面体现。同时，《民营经济促进法》的出台并不意味着政策的终结，而是政策与法律的有

机衔接和协同。区域协同立法的过程同样是一个政策向法律转化的过程。在立法协同过程中，不同地区的立法机关首先以沟通与协调为工作模式，出台合作协议或政策，再逐渐向法律转化。

## 5. 民营经济促进法区域协同立法的制度完善方式

### 5.1. 确认民营经济概念范畴的确认

《民营经济促进法》第77条以正面立法范式界定“民营经济组织”，试图廓清其内涵外延，但带来两方面问题：一是遗漏部分本属民营经济的主体，如集体企业、国有与集体联营企业、合作制企业及华为这类全员持股企业；二是吸纳不应包含的主体，与中央政策分类标准不一致，且穿透式认定投资主体可能带来法律适用困难，增加执法司法成本。鉴于该法已正面界定，在具体适用时可以采取反向排除法认定民营经济组织，以避免相关弊病[2]。

只有在民营经济概念明确的前提下，区域协同立法需要规范的事项的边界才能明确，区域协同主体是否有相应的立法权限才能得到答案。

### 5.2. 优化中央与区域立法权配置

《民营经济促进法》是促进型立法，是利用法定手段鼓励相关主体助力经济社会发展类法律制度[19]，促进鼓励而非禁止限制，是一种赋权多于限权的法律。《民营经济促进法》在民营经济组织权利增益、权利创设方面已经进行了探索[20]，如第44条所规定的“政企沟通机制”，就属于权利创设的范畴。可以合理推断，在不违背宪法规定，不与上位法相抵触的前提下，延续《民营经济促进法》的立法目的、立法价值的地方性立法都有被接受的可能。

因此，其一，要着重凸显中央立法权限的关键地位。中央需在全国层面推行统一立法，凭借宏观视角与全局把控能力，统筹兼顾各方利益与需求，提升立法的整体质量。通过统一立法，能够消除因区域立法差异可能引发的法律冲突与混乱，确保法律在全国范围内的统一与明确。

其二，要积极鼓励多元主体在自身权限范围内开展制度创新。区域作为经济社会发展的重要实践者，对本区域内实际情况有着更为深入的了解。在严格遵循上位法的前提下，区域相关地区应被赋予一定的立法自主权，能够结合本地的地理环境、文化传统、经济发展水平等特色因素，在特定领域大胆进行立法探索。通过制定具体且细致的实施细则和补充规定，区域协同立法能够更好地贴合区域实际需求，为区域发展提供精准的法律指引和保障。

### 5.3. 规范政策决策的法律化转化

为了避免促进型立法与区域协同立法成果因宣示性、原则性过强而导致的规范可操作性弱、实质赋权不足、法律效果虚化等“软法”性缺陷[21]，应当积极将政策向法律法规转化。同时，应当将政策的法律化转化固定在一定的模式中，确保程序价值与实体价值兼顾。

政策的法治化机制分为程序机制与实体机制两方面。程序机制包括启动机制、民主参与机制和法制统一性审查机制。启动机制可以采纳主动和被动两种形式，民主参与机制旨在通过听证会、座谈会等形式保障利害相关人的参与权，法制统一性审查机制需要审查法律体系内部是否存在冲突、法律价值体系是否完整、法律体系结构是否合理等方面。实体机制则包括社会参与机制、调查研究机制、权责统一机制等。社会参与机制需要通过媒体、座谈会等形式推动公众参与，研究、反馈并合理采纳公众意见；调查研究机制需要兼具民主与科学价值，保障决策合理，并且覆盖立法规划、起草、审议全阶段。

## 6. 结语

在区域协同视角下对民营经济立法实施制度展开研究可以为民营经济立法带来新契机。通过打破行

政壁垒、整合区域资源, 民营经济法律规范可形成更具系统性、协调性与前瞻性的立法实施体系, 为民营经济营造公平、透明、可预期的法治环境。促进型民营经济区域协同立法更能够聚焦于立法实施制度的动态调整与优化, 根据民营经济发展新态势、新需求及时完善。

同时, 不同区域民营经济发展的差异性 with 特色性值得关注, 因地制宜制定实施细则, 强化区域间的立法协同与政策衔接, 避免立法冲突与政策碎片化是重要内容。未来, 应持续深化区域协同立法实践, 加强理论研究 with 经验总结, 推动民营经济立法实施制度不断创新, 为民营经济高质量发展筑牢法治根基, 助力区域经济协同共进, 实现社会经济的全面繁荣与进步。

## 参考文献

- [1] 张力. 民营经济促进法“促进”民营企业高质量发展的规范要义[J]. 社会科学辑刊, 2025(3): 154-163+238+241.
- [2] 罗培新. 论《民营经济促进法》核心制度的实施[J]. 中外法学, 2025, 37(4): 925-943.
- [3] 卢丹韵, 靳文辉. 《民营经济促进法》的政策基准法定位[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2025, 31(5): 218-230.
- [4] 黄兰松. 区域协同立法的实践路径与规范建构[J]. 地方立法研究, 2023, 8(2): 18-38.
- [5] 黄喆. 区域协同立法权限厘定的理论阐释与制度展开[J]. 政治与法律, 2024(10): 37-52.
- [6] 王美舒. 如何理解《立法法》第83条: 基于“区域协同”类型化的展开[J]. 政治与法律, 2024(10): 53-69.
- [7] 史凤林, 张志远. 区域协同立法的法律界限与冲突解决[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2025, 31(3): 194-207.
- [8] 肖爱. 正本清源: 区域协同立法的基本要义与性质辨正[J]. 政治与法律, 2024(10): 19-36.
- [9] 李慈强. 体系化视野下的民营经济立法与完善[J]. 地方立法研究, 2025, 10(2): 21-38.
- [10] 上海市国有资产监督管理委员会网站. 成立长新公司, 探索跨区域跨层级企业集团的组建和监管[EB/OL]. [https://www.gzw.sh.gov.cn/shgzw\\_xgk\\_cyggcz/20221010/018bab06bf00432abadf27189870a2f6.html](https://www.gzw.sh.gov.cn/shgzw_xgk_cyggcz/20221010/018bab06bf00432abadf27189870a2f6.html), 2026-01-20.
- [11] 殷继国. 我国公平竞争审查模式的反思及其重构[J]. 政治与法律, 2020(7): 123-136.
- [12] 宁立志, 龚涛. 公平竞争审查制度与备案审查制度的衔接机制研究[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2024, 54(4): 140-153.
- [13] 秦前红, 刘怡达. 地方立法权主体扩容的风险及其控制[J]. 海峡法学, 2015, 17(3): 38-48+120.
- [14] 王春业. 论优化营商环境的区域协同立法及其实施制度创新[J]. 政治与法律, 2024(12): 34-47.
- [15] 张其仔, 叶振宇. 推动区域协调发展, 夯实共同富裕的区域平衡发展基础[J]. 中国经济学人(英文版), 2022, 17(4): 26-49.
- [16] 高园圆. 中央和地方立法权关系视野下的民营经济立法研究[J]. 青海社会科学, 2024(1): 182-192.
- [17] 陈永康. 粤港澳大湾区建设立法保障的现状、问题及对策[J]. 地方立法研究, 2025, 10(4): 45-58.
- [18] 姜明安. 软法的兴起与软法之治[J]. 中国法学, 2006(2): 25-36.
- [19] 张守文. 论促进型经济法[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2008(5): 97-100.
- [20] 李建伟. 从权利保障、增益与创设三个维度看——民营经济促进法的立法创新[N]. 文汇报, 2025-05-11(6).
- [21] 王利明. 民营经济促进法: 民营经济组织及其经营者权益保障[J]. 学术探索, 2025(1): 116-126.