

粤港澳大湾区数字经济地方立法的 三种类型、作用机制与优化之道*

邹平学^{1, 2, 3} 侯毅博^{1, 2} 邓凯^{2, 4}

(深圳大学1.法学院; 2.港澳基本法研究中心; 3.港澳及国际问题研究中心, 广东 深圳 518060;
4.腾讯研究院, 广东 深圳 518057)

[摘要]地方立法是粤港澳大湾区加快建设“数字湾区”的制度保障。粤港澳大湾区内深圳、香港和澳门业已形成三种具有代表性的立法类型。深圳通过前沿突破型立法, 形成以“立法-政策”协同激活产业创新的促进型立法, 以率先进行规则供给实现要素市场化突破的新兴领域创制型立法, 以更新基础规则稳定市场预期在传统领域规制型立法。香港依托普通法传统, 发展出以指引和框架为核心的回应型“软法”。澳门则因现有立法无法应对数字经济发展变化, 形成被动适应型立法。在三种立法类型的不同作用机制下, 粤港澳大湾区数字经济地方立法对本地产业具有正向推动作用, 但三地立法的差异也产生了规则的碎片化和冲突、跨区域适用效力受限以及新兴领域监管不足等不利影响。面向未来, 粤港澳大湾区数字经济立法应以促进型立法与软法的协同治理为主, 成熟时转向规制型立法; 同时, 可借助改革授权推进粤港澳大湾区数字经济协同立法, 并构建起与高标准经贸规则相衔接的数字经济立法制度和监管体系。

[关键词]粤港澳大湾区 数字经济 地方立法 促进型立法 规制型立法 创制型立法 软法

[中图分类号]D927

[文献标识码]A

[文章编号]2096-983X(2026)05-0044-15

一、引言

粤港澳大湾区(以下简称“大湾区”)经济规模在2023年就已登顶全球湾区第一梯队^①,

其在我国“数字中国”战略中地位特殊, 广东省人民政府办公厅曾印发《“数字湾区”建设三年行动方案》, 赋予其“全球数字化水平最高的湾区”之目标定位。当前, 数字经济正在

收稿日期: 2026-02-07; 修回日期: 2026-05-06

*基金项目: 广东省哲学社会科学规划项目“港澳基本法与‘一国两制’实施的法治保障研究”(GD24XFZ20); 腾讯研究院委托研究项目“粤港澳大湾区数字经济地方立法研究”

作者简介: 邹平学, 法学院二级教授, 博士研究生导师, 港澳基本法研究中心主任, 港澳及国际问题研究中心主任, 主要从事港澳基本法研究; 侯毅博, 法学院博士研究生, 港澳基本法研究中心兼职研究员, 主要从事港澳基本法研究; 邓凯, 法学博士, 腾讯研究院资深研究员, 深圳大学港澳基本法研究中心高级研究员, 主要从事行政法、立法法及港澳公共政策研究。深圳大学港澳基本法研究中心办公室主任陈虹博士、学术与信息事务部主任朱湘黔老师在本文写作中提供了调研支持和学术帮助, 特此感谢!

①根据《粤港澳大湾区蓝皮书: 粤港澳大湾区建设报告(2024)》, 粤港澳大湾区经济规模在2023年底已经远超纽约湾区的1.8万亿美元、旧金山湾区的1.38万亿美元, 与东京湾区旗鼓相当, 登顶全球湾区第一梯队。数据来源于《报告称粤港澳大湾区经济体量登顶全球湾区第一梯队》, 载中国新闻网, <https://www.gd.chinanews.com.cn/2024/2024-12-23/439500.shtml>, 2026年1月23日访问。

重塑全球产业生态,大湾区加快建设“数字湾区”愿景面临治理挑战,亟需在“一国两制”背景下为数字经济发展提供制度创新。在大湾区数字经济地方立法实践中,深圳、香港、澳门三地在经济和法制层面具有典型代表性,构成了观察大湾区数字经济地方立法的理想样本。

第一,在经济层面,深圳、香港和澳门三地数字经济规模以及发展潜力极具优势。中共中央、国务院出台的《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》明确支持深圳“打造数字经济创新发展试验区”。^[1]作为大湾区数字创新的核心引擎,深圳汇聚众多数字经济核心产业和领军企业,战略性新兴产业^①增加值从2020年的1.03万亿元提高到2025年的1.67万亿元,占地区生产总值比重提高至43.0%,数字经济核心产业增加值连续3年破万亿元。^[2]作为大湾区对接国际数字规则的关键枢纽,香港的资讯及通讯业在2023年附加值达1022亿港元,占本地生产总值(GDP)约3.4%。^②根据世界知识产权组织(WIPO)发布的2025年全球创新指数,香港在亚洲排名第五;自2019年以来,香港在瑞士洛桑国际管理发展学院(IMD)世界数码竞争力排名中一直位列前十,并在《2025年世界数码竞争力排名》中升至全球第四^[3],彰显香港在最新数码科技上卓越的竞争力。澳门虽然数字经济发展不如深圳、香港,但其正处于经济适度多元转型期,对于大湾区内数字经济发展较为落后的城市具有参考意义。根据《澳门特区经济适度多元发展统计指标体系(2024)》,澳门高新技术产业^③的经营活动持续向好,2024年直接拉动高新技术相关

产业的经济效益为88.9亿澳门元,按年以及较2019年分别增加19.8%及34.2%,展现出数字经济发展的巨大潜力。^[4]

第二,在法制层面,深圳、香港和澳门三地分属不同法系,基于法制传统和立法思维的差异,三地在数字经济立法上业已形成三种类型。深圳依托经济特区立法权,形成前沿突破型立法;香港在普通法传统下,发展出以指引和框架为核心的回应型“软法”;澳门虽属以成文法为主的大陆法系,但数字经济立法滞后,呈现被动适应型的立法特色。这三种地方立法类型是“一国两制”下大湾区独特格局的微观缩影,并在作用机制上重塑了“三法域”格局。此种差异在为大湾区数字经济产业提供制度试验场的同时,也因立法规则的碎片化和冲突,日益成为阻碍数据要素高效流通、产业协同创新和全国统一大市场形成的深层瓶颈。

一言以蔽之,粤港澳大湾区不仅承担着数字经济协同发展的重任,更肩负着对接国际数字规则的战略使命。当前,打造世界级“数字湾区”必须破解粤港澳三地数字经济立法差异所产生的规则困境。因此,通过归纳深圳、香港和澳门数字经济的立法类型,系统剖析三种类型差异下产生的不同作用机制,能够为大湾区探索“数字湾区”高质量发展提供优化之道。

二、粤港澳大湾区数字经济地方立法的三种类型

(一)深圳:前沿突破型立法

基于经济特区立法权,深圳创制多部前沿

①《深圳统计年鉴2025》数据显示,深圳在2024年战略性新兴产业发展中,新一代电子信息产业(包括网络与通信、智能终端等)增长率为9.8%;在数字与时尚产业(包括软件与信息服务、人工智能等)中,人工智能产业集群增长率最高(12.7%),软件与信息服务产业集群次之(12.3%);在绿色低碳产业中,智能网联汽车产业集群增长率达38.8%,位列2024年深圳战略性新兴产业增长率第一。数据来源于深圳市统计局、国家统计局深圳调查队:《深圳统计年鉴2025》,中国统计出版社2025年版,第42页。

②先进的电讯基建是香港发展成亚太区主要商业中心的重要基石,在电子商贸年代,电讯业对提高香港的竞争力尤为关键。此外,香港拥有大量资讯及通讯科技专才,为各行各业的客户提供服务。截至2025年6月,香港有106342人从事资讯科技相关工作,包括电讯、资讯科技服务和资讯服务。数据来源于朱德轩:《香港资讯及通讯科技业概况》,载香港贸易发展局经贸研究官网, <https://research.hktdc.com/sc/article/MzExMTUwMDAy>, 2026年3月30日访问。

③澳门高新技术产业主要涵盖资讯业、高端制造、医药制造、通讯业,以及研究拓展与技术检测等领域。

型立法,其中包括《深圳经济特区数据条例》《深圳经济特区数字经济产业促进条例》《深圳经济特区人工智能产业促进条例》《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》等多部全国首创性立法。在面向数字经济领域这一新兴产业的制度建构中,深圳以前沿突破型立法率先打破人工智能、数据要素市场、低空经济等领域“无法可依”的初始困局,成为大湾区珠三角九市需要首先关注的立法案例分析对象。

根据深圳经济特区立法对数字经济产业的约束程度,可以将这类前沿突破型立法分为促进型立法和规制型立法两大类;基于数字经济下新业态、新技术、新模式的多元化特征,再进一步将规制型立法划分为两大类,即新兴领域的创制型立法和传统领域的规制型立法(详见表1)。

表1 深圳前沿突破型立法的分类

立法类型		立法名称	施行时间
促进型立法		《深圳经济特区数字经济产业促进条例》	2022年11月
		《深圳经济特区人工智能产业促进条例》	2022年11月
		《深圳经济特区低空经济产业促进条例》	2024年2月
规制型立法	新兴领域的创制型立法	《深圳经济特区科技创新条例》	2021年1月
		《深圳经济特区优化营商环境条例》	2020年10月
		《深圳经济特区数据条例》	2022年1月
		《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》	2022年8月
		《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》	2026年3月
	传统领域的规制型立法	《深圳经济特区知识产权保护条例》(2020年修订)	2020年7月
		《深圳经济特区社会信用条例》	2023年3月
		《深圳经济特区消费者权益保护条例》	2024年1月

1.促进型立法

促进型立法主要是指以特定行为指引或目标规划为主要内容、不以强制力为主要手段的立法类型。^[5]当前深圳数字经济产业规模居全国前列,但新兴产业的培育需要留存支持创新的宽松发展空间,不宜依靠立法形成的强制力施加限制,因而多采取促进型立法予以指引。此类代表性立法为《深圳经济特区数字经济产业促进条例》《深圳经济特区人工智能产业促进条例》《深圳经济特区低空经济产业促进条例》等,检视其内容发现这些立法具有以下三个特点。

第一,注重对数字经济市场主体行为的支持、鼓励和保障。促进型立法依然肯定市场机制的主导地位,旨在满足市场主体的合理利益期待。^[6]例如,《深圳经济特区数字经济产业促进条例》要求深圳市人民政府及相关部门统筹推进数字基础设施建设,针对深圳重大产业发展需求和应用场景,编制数字基础设施建设规划;同时探索数据要素市场化机制,鼓励市场主体加强数据开放和数据流动等。《深圳经济特区人工智能产业促进条例》亦提出应按照鼓励创新的原则,对人工智能产业实行包容审慎监管;针对技术开发,建立以市场需求为主导、政产学研深度融合的关键核心技术攻关机制,构建覆盖人工智能关键核心技术攻关全周期的扶持政策体系。

第二,充分利用经济特区立法权,激发数字经济创新活力。例如《深圳经济特区人工智能产业促进条例》首创低风险产品先行先试机制,即对国家、地方尚未制定标准但符合国际先进产品标准或者规范的低风险(除涉及国家安全、公共利益和公民人身安全的领域外)人工智能产品和服务,允许通过测试、试验、试点等方式开展先行先试。作为我国低空经济领域的首部专项法规,《深圳经济特区低空经济产业促进条例》构建了从基础设施、飞行服务到产业应用与支持、安全监管的全方位制度框架,首次在立法中明确低空经济的定义^①,并建立低空经济产业发展协调机制和低空飞行协同管理机制,旨在缓解低空经济监管中多头负责、职责模糊的现状。

第三,重视加强大湾区数字经济协同发展。例如《深圳经济特区数字经济产业促进条例》明确指出要协同大湾区其他城市建设粤港澳大湾区大数据中心,促进大湾区各市加强数据标准化体系和数据共享交换平台建设,推动大湾区各城市数字认证体系、电子证照跨区域

①依据《深圳经济特区低空经济产业促进条例》第2条第2款规定,低空经济为“以民用有人驾驶航空器和无人驾驶航空器的低空飞行活动为牵引,辐射带动航空器研发、生产、销售以及低空飞行活动相关的基础设施建设运营、飞行保障、衍生综合服务等领域产业融合发展的综合经济形态”。

互认互通,支撑政务服务和城市运行管理跨区域协同等。《深圳经济特区人工智能产业促进条例》亦提出支持前海、河套等区域自主开展人工智能基础研究和应用基础研究,吸引港澳人工智能高端创新要素聚集。

2. 规制型立法

不同于促进型立法,规制型立法对数字经济相关主体和行为的约束程度较高。无论是新兴领域抑或是传统领域,均在数字经济更新迭代中面临挑战,规制型立法在不断调整中可进一步细化为新兴领域的创制型立法和传统领域的规制型立法。

(1) 新兴领域的创制型立法

所谓创制型立法,是指有权的立法或行政机关在上位法存在空白时,就相关事项创制新的权利义务规范的立法活动。^[7]特定区域的快速发展离不开高于全国平均水平的法治^[8],深圳作为经济特区和社会主义先行示范区,经济发展倚赖与之相适应的法治建设水平,应当允许深圳创制一套与一般规则所不同的行为规范。在经济特区立法权的变通下,深圳在新兴领域的创制型立法尤为突出,代表性立法为《深圳经济特区科技创新条例》《深圳经济特区优化营商环境条例》《深圳经济特区数据条例》《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》等。

第一,此类创制型立法之核心在于明确新兴领域的权益和规则。例如,《深圳经济特区数据条例》在我国率先提出自然人对个人数据依法享有人格权益,赋予自然人对数据的人格权益;确立数据流动和市场交易规则,明确禁止交易数据的情形,并在地方立法中首次确立数据领域的公益诉讼制度。再如,《深圳经济特区智能网联汽车管理条例》明晰智能网联汽车包括有条件自动驾驶、高度自动驾驶和完全自动驾驶共三种类型,实行智能网联汽车产品准入管理和登

记制度,并具体设置智能网联汽车的安全提示规则以及发生交通事故后的责任划分等。

第二,虽为创制型立法,但对新兴领域市场行为多采取包容审慎监管和激励机制,最大限度保障数字经济产业创新发展。例如,《深圳经济特区优化营商环境条例》对新技术、新产业、新业态、新模式实行包容审慎监管,区分不同情况制定相应的监管规则和标准。《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》明确深圳园区建立创新容错机制,尤其是实施的创新举措若未能实现预期目标或者出现失误偏差,在符合一定条件时^①,可以对有关单位和个人予以免责或者减轻责任。再如,《深圳经济特区数据条例》首次在地方立法中规定数据公平竞争制度,明确市场主体不得侵害其他市场主体合法权益、实施差别待遇以及通过达成数据垄断协议、滥用支配地位等方式,排除、限制竞争。《深圳经济特区科技创新条例》首次允许港澳符合条件的高等院校、科研机构申请内地科技项目,允许相关资金在大湾区跨境使用。

(2) 传统领域的规制型立法

传统领域的规制型立法是指以维护既有社会秩序、防控已知风险为立法目标,通过对消费、信用、知识产权等传统领域设定禁止性规范与强制性标准,并对该领域市场行为进行矫正和行政监管的立法模式。由于传统领域无法因应数字时代带来的全新挑战,部分立法不得不通过修订予以调整适应,或在立法中直接规定某种条件可适用于新兴数字化情形。在深圳特区,此类代表性立法主要是《深圳经济特区消费者权益保护条例》《深圳经济特区社会信用条例》《深圳经济特区知识产权保护条例》等。

此类立法最突出的特征,即为针对数字经济新业态下已经产生的新风险予以精准回应。第一,《深圳经济特区消费者权益保护条例》针对新型消费场景赋予经营者更为严苛的合

^①依据《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》第6条,可以对有关单位和个人予以免责或者减轻责任的条件是:符合深圳园区战略定位和任务要求;决策程序符合法律、法规或者有关规定;已履行勤勉尽责义务,且未造成重大损失;未牟取私利或者未恶意串通损害公共利益。

规义务。例如,该条例针对当前突出的网络自动续费问题进行限制,要求采取自动展期、自动续费等方式提供服务的网络交易经营者征得消费者同意,不得默认勾选、强制捆绑开通等。同时,该条例针对预收款存储、消费等,鼓励运用区块链技术,通过数字人民币等方式支付。第二,《深圳经济特区社会信用条例》与《深圳经济特区数据条例》相衔接,明确处理信用信息的原则和规则,强调处理除依法公开以外的法人或者非法人组织信用信息,应当征得同意的规定。第三,数字时代知识产权相关制度能否支撑新兴产业的发展尤为重要,《深圳经济特区知识产权保护条例》能够系统回应深圳作为超大型城市对新技术革命下综合治理的需求。^[9]该条例于2019年和2020年分别进行两次修订,该条例通过经济特区立法权创新“行政禁令”制度,在行政禁令执行中设置电子商务平台经营者的配合义务^①,及时制止数字侵权行为以减少损害。

(二) 香港:普通法下的回应型“软法”

普通法传统下,直接就数字经济领域立法并非香港的治理模式。普通法以事实为基础,有学者将法官适用普通法的过程比作“量体裁衣,私人订制”,规则不是必需品,而是倾向于法官在审理过程中形成规则,即“制定法不是现成的衣服而只是布料”。^[10]较之于深圳的“硬法”规制,香港在普通法下涉数字经济治理呈现明显的“软法”特色,其核心特征在于政府通过发布不具有强制约束力的指引、框架等文件,回应数字时代所产生的现实需求,为市场主体提供行为指引。

作为亚洲第一个制定个人信息保护专门法

律的地区,香港主要依赖《个人资料(私隐)条例》对数字经济时代个人信息进行保护。但随着信息技术的更新迭代,该条例并不能满足香港社会对个人资料保护和数据流动的强烈需求,促使个人资料私隐专员公署倡导加强现有立法。作为《个人资料(私隐)条例》的延伸,个人资料私隐专员公署于2024年发布《人工智能(AI):个人资料保障模范框架》,为在现行私隐法律框架下运作的组织提供采购、实施和使用人工智能系统的指导。在就数字内容保护修订《版权条例》的讨论中,香港于2024年7月至9月针对版权与人工智能进行了为期两个月的公众咨询。其中,在公众咨询结果中提到:“有别于修订法例,制定不具法律约束力的指引较具弹性,让我们能因应快速变化的人工智能技术及案例的发展而适时审视有关课题,并能更灵活地对指引作出适当的调整或更新”。^②2025年4月,香港数字政策办公室发布《香港生成式人工智能技术及应用指引》,根据生成式人工智能中角色所界定的权利、义务和责任的不同,在金融、医疗、法律、教育、新闻等十大特定行业提出建议,确保生成式人工智能在香港各领域得到合乎伦理和负责任的使用。^[12]此外,香港还出台了《政府资讯科技保安政策及指引》《开发及使用人工智能道德标准指引》《人工智能道德框架》《电子政府互用架构》《保障个人资料私隐——物业管理界别指引》《云端运算指引》《数据中心保安实务指引》等诸多框架指引,以支撑数字经济发展。质言之,对于人工智能等新兴领域不断涌现的问题,香港并未急于通过立法予以“硬法”规制,而是更多考虑采用“软法”形式予以回应。

①依据《深圳经济特区知识产权保护条例》第28条第1款规定,在行政机关发布行政禁令后,可以根据需要通知电子商务平台经营者在规定期限内采取删除、屏蔽、断开链接、终止交易和服务等必要措施协助执行禁令,接到通知的电子商务平台经营者应当及时予以配合。

②香港提供的解决方案为“现阶段计划草拟一份指引,提供实用的建议及具体示例,进一步阐述有关生成式人工智能的版权保护及侵权课题,以及有关版权的法律原则在不同个案中的相关应用,供人工智能系统开发者及使用参考,以协助他们应对相关课题。”详见《版权与人工智能的公众咨询(2024年)》,载香港特别行政区政府知识产权署官网, <https://www.ipd.gov.hk/sc/copyright/current-topics/public-consultation-on-copyright-and-artificial/index.html>, 2026年1月25日访问。

(三) 澳门: 被动适应型立法

与香港相比,澳门以博彩旅游业为经济支柱产业,但受制于产业结构单一,经济较为脆弱。而澳门早期电子政务受到部门信息不互通、协调机制不完善等的掣肘,直至2017年特区政府与阿里巴巴签署构建智慧城市战略合作框架协议后,才开始发展电子政务。^[12]目前,澳门资讯业2024年全年收入按年增长10.0%至42.4亿澳门元,在以计算机程序设计顾问服务为代表的细分领域中,增加值高达21.9亿澳门元,占整体信息业增加值的87.4%。^[4]由于澳门数字经济起步较晚,加之正面临经济适度多元发展的结构调整,作为大陆法系的成文法地区,其涉数字经济的地方立法尚处于被动适应数字化的阶段。

澳门早于2005年出台《个人资料保护法》(第8/2005号法律)专门保护公民的隐私及其他基本权利。2007年,根据第83/2007号行政长官批示,设立个人资料保护办公室,并在行政长官监督下运作。后于2024年,按照《个人资料保护局的组织及运作》(第42/2023号行政法规),将个人资料保护办公室由临时性项目组改为常设部门——个人资料保护局。但是,《个人资料保护法》取之于葡萄牙第67/98号法律《个人资料保护法》及欧洲联盟第95/46/EC号指令,而葡萄牙此两部法规均已被新的法规取代,并对旧法进行极大幅度的修改和更新;澳门则一直沿用旧法至今,在经济、科技研发、犯罪侦查、个人资料平等保护等诸多领域已不相协调。^[13]

近年来,澳门为配合数字经济快速发展,在网络安全和数字政府建设方面加强了立法工作。首先,2019年《网络安全法》(第13/2019号法律)生效,澳门构建起特区网络安全监管体系。其次,2018年通过《电子服务》(第35/2018

号行政法规)赋予澳门政府有关电子服务职权的合法性和正当性^[14],制定《电子政务》(第2/2020号法律)及《电子政务施行细则》(第24/2020号行政法规)规范公共部门的文件、电子证明、数码证照、数码化接待的各项程序,此两项法律法规后于2024年修订,以进一步完善电子通知制度。最后,为配合数字澳门建设并回应社会对数据中心服务日益增加的需求,澳门于2024年制定《数据中心的设立及运作制度》(第13/2024号行政法规),优化现行数据中心服务的制度。同时,因应电子支付的普及,澳门重新修订《货币发行法律制度》(第10/2023号法律)为数字货币^①奠定法律基础。

在数字业务拓展上,澳门电信业一直沿用实施超过二十年的《电信纲要法》(第14/2001号法律),该法早已无法适配数字时代的发展需求,但电信法律制度立法改革推进缓慢。^②当前澳门特区政府正积极推进新《电信法》的立法工作,邮电局已于2025年12月至2026年1月期间开展业界咨询。同时,2025年1月,澳门立法会通过的《无线电通讯法律制度》(第21/2024号法律)正式生效,并制定《无线电通讯法律制度施行细则》(第37/2024号行政法规)作为补充性行政法规。之前澳门无线电通讯业务主要受1983年《订定使用无线电通讯有关措施——撤销一九六四年二月二十二日第一六二〇号立法条例》(第18/83/M号法令)及《核准无线电通讯厅行政制度》(第48/86/M号法令)所规范,两项法令业已沿用超四十年,且过于严格监管早已普及的无线电通讯设备。此外,经第16/2010号行政法规核准,经第5/2011号行政法规、第21/2012号行政法规、第5/2018号行政法规及第40/2022号行政法规修改的《无线电服务牌照费及罚款总表》,其中规定的罚款

①依据《货币发行法律制度》(第10/2023号法律)第3条规定,澳门特别行政区的法定货币由纸币、硬币及数字形式货币组成。

②例如曾有澳门立法会议员提到,澳门特区政府在电信市场开放中未能把握2011年固网开放的契机以实现特许资产的公平接入,致使有效竞争格局长期无法形成。此后,在2016年中期检讨及2021年特许合同到期等关键节点上,相关竞争议题均未得到实质性处理。澳门政府更于2021年底“先斩后奏”,以《特许经营》的方式延续特许,致政府独家使用得以维持。参见《今届政府电信业发展承诺全落空 错过黄金十年发展》,载澳门讯报网址, <http://www.sonpou.net>, 2026年1月25日访问。

金额自1997年起就未作调整,故对违法行为的阻碍力度不足。由此可见,澳门在社会经济数字化转型上所面临的现实困境在于数字经济领域立法滞后以及供给不足。

三、三种地方立法类型对大湾区数字经济的作用机制

深港澳三地由于经济发展程度以及“一国两制三法域”的本质特征,在数字经济地方立法实践中产生三种类型。三种立法类型如何以其各自的方式影响数字经济发展,直接关乎大湾区未来数字经济的发展格局。因此,系统剖析这三种立法类型的作用机制,成为揭示当前大湾区数字经济协同立法困境以及探索三地跨境协同发展的逻辑前提。

(一) 深圳前沿突破型立法的作用机制

1. 促进型立法:以“立法-政策”协同机制激活产业创新

促进型立法的作用机制体现为产业精准化、要素协同化和治理场景化三大特点。第一,在产业精准化维度,此类立法均聚焦特定数字产业或市场主体的结构性短板进行制度设计。例如这些立法分别聚焦人工智能、低空经济等新兴产业,在全国范围内首创多项制度。第二,在要素协同化维度,促进型立法系统整合技术、资本与市场资源,以此降低企业的研发和经营成本,推动社会资本参与基础设施共建。第三,在治理场景化维度,促进型立法以开放应用场景为核心引擎,结合深圳融合应用场景以推动项目落地,拓展商业化空间。此外,从立法语言看,这些立法以倡导性、激励性规范为主,多用“支持”“鼓励”等柔性表述,有学者统计此类句式表达约占立法条文的20%~40%^[15],能够以最小限制保障新业态、新经济模式的发展。

相较于其他类型立法,促进型立法在作用机制上更侧重系统性赋能,增强政策与市场在协同上的适配度。所以,促进型立法依靠构建后续完善的“立法-政策”协同机制作支撑。例如

深圳市人民代表大会常务委员会针对在《深圳经济特区人工智能产业促进条例》执法检查中发现的问题,以政策建议的形式在《深圳市加快打造人工智能先锋城市2024年行动方案》《深圳市打造人工智能先锋城市的若干措施》等中监督落实。^[16]“立法-政策”协同机制不仅便于配合立法实施,还能及时扩充和更新,助力数字经济开展场景化政策试验。以人工智能产业集群调整为例,2024年深圳出台《关于加快发展新质生产力进一步推进战略性新兴产业集群和未来产业高质量发展的实施方案》,对2023年《深圳市加快推动人工智能高质量发展高水平应用行动方案(2023—2024年)》中的“20+8”产业集群予以修正,将软件与信息服务产业集群中的人工智能升格单列为1个产业集群^[17]²²²⁻²²⁴,精准响应了技术成熟度和市场重要性的变化。

总之,促进型立法的作用机制是一个双向调适路径。一方面,经由立法确定产业发展方向,为政策创新提供规范依据;另一方面,以政策协同承担起场景化的实施任务,依据产业发展实效和技术迭代灵活调整,进而为地方立法的完善和修订提供现实依据,确保制度供给始终与数字经济产业创新保持动态匹配。

2. 新兴创制型立法:以规则率先供给实现要素市场化突破

纵观创制型立法的作用机制,均在全国尚无上位法基础的条件下,运用经济特区立法权率先确立规则。在市场化要素配置的突破性上,这些地方立法均聚焦数字经济下新型生产要素的流通瓶颈予以制度突破。例如,《深圳经济特区数据条例》推动建立数据资产定价指标体系以及数据生产要素统计核算制度,破解数据要素资本化障碍;《深圳经济特区科技创新条例》赋予科技成果完成人或者团队持有的份额不低于70%的科技成果所有权,推动科技成果转化取得实效。在治理框架的系统性上,此类立法均构建“权利界定—行为规制—激励保障”的全链条制度框架。例如《深圳经济特区优化营商环境条例》,从市场准入负面清单制度到动产和

权利担保统一登记,再到行政执法相关容错机制等工具,实现了市场主体全生命周期的服务闭环。同时,此类地方立法均在不同程度上强调市场主导的基本原则,尤其重视通过各种激励和监管措施保障市场主体的合法权益。

数字时代下,创制型立法的深层作用机制在于如何通过立法调适不同新业态、新经济、新模式下市场主体的行为。第一,确立问题导向型立法原则。针对数字经济动态演进特性,深圳立法采用精准处罚和容错监管相结合模式,如针对大数据杀熟在设定5000万元高额罚则^①的同时,对这类新兴产业开展包容审慎监管,避免因过于严苛的规制手段制约产业创新发展。第二,推动国际规则的本土化发展。充分借鉴《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等高标准经贸规则。例如在《深圳经济特区数据条例》出台后,实践中不断探索跨境数据流动白名单制度。依据《前海建设深港深度融合发展引领区2025年行动方案》,目前已在前海蛇口自贸片区开展数据跨境流动“负面清单”制度,在医疗、金融、教育等领域率先开展深港跨境数据传输试点,为深港两地数字经济规则衔接、机制对接提供制度接口。深圳实践表明,创制型立法必须以制度创新激活要素市场,以法治化治理稳定市场发展预期,这也为各类数字经济企业从技术优势转向制度竞争优势提供了不可或缺的公共产品。

3.传统规制型立法:以更新基础规则稳定市场预期

在数字经济治理框架中,以消费者权益保护、社会信用、知识产权等传统领域为代表的规制型立法,构成了保障市场有序运行的制度基础。其作用机制是在已有的基本规则框架之上,为市场主体在面临人工智能等数字场景时

更新规则及适用情形。一方面,这类立法通过设定新型消费场景经营者合规义务、知识产权司法保护以及失信行为的联合惩戒等具体规范,为市场主体划定了不可逾越的行为红线,能够为数字经济发展提供法治化营商环境。另一方面,通过细化经营者有关义务、明确信用主体权益保护等,这些传统领域的规制实质上为企业持续投入合规建设提供了明确指引,从而确保相关企业在遵循市场基本秩序的前提下,为产业数字化转型预留了必要的创新空间。

值得注意的是,当面对数字经济新兴领域时,传统规制型立法的局限性日益凸显。首先,最直接的局限在于规则滞后。由于新兴领域的应用场景复杂、责任主体模糊、行为链条多样等,基于原有特定法律关系所设定的规则、原则难以直接适用。其次,与促进型、新兴创制型立法相比,传统规制型立法凭借静态许可模式予以管控行为,既无法适应更新迭代过快的技术发展,又缺少柔性监管的执法处理规则,极易导致监管缺失抑或是形成“法外之地”。最后,更深层次的局限性体现在价值权衡的适应性不足。在数字时代,算法歧视、数字鸿沟等新型风险关涉伦理、公平、自由等多元价值,传统规制型立法在平衡这些复杂且可能冲突的价值时,往往显得力不从心。由此可见,尽管传统规制型立法的实践经验能够为数字治理提供底线思维和基础规则,但必须承认其在新兴领域的作用效果有限。

(二)香港回应型“软法”的作用机制

与内地“硬法”主导的规制模式相比,香港在普通法传统下的“软法”治理更为高效。以《人工智能(AI):个人资料保障模范框架》《香港生成式人工智能技术及应用指引》等为代表,香港“软法”的作用机制旨在通过确立准确可靠、安全透明等治理原则,并辅以风险分

^①依据《深圳经济特区数据条例》第95条第1款规定,违反本条例第68条、第69条规定,侵害其他市场主体、消费者合法权益的,由市市场监督管理部门或者相关行业主管部门按照职责责令改正,没收违法所得;拒不改正的,处五万元以上五十万元以下罚款;情节严重的,处上一年度营业额百分之五以下罚款,最高不超过五千万元;并可以依法给予法律、行政法规规定的其他行政处罚。法律、行政法规另有规定的,从其规定。

级的管理建议,引导企业进行自我评估和合规建设。这种作用机制反映了普通法体系下,香港的数字经济治理逻辑更注重从具体实践中演进生成,强调监管者与被监管者通过协商建立信任与合作关系的特点。究其原因,香港从数码港计划开始,陆续错过了移动互联网、大数据、人工智能等产业风口,如何最大程度把握新一轮由大语言模型引领的生成式人工智能技术浪潮,无疑也考验着特区政府及相关治理者的施政智慧,“软法”治理模式因其开放宽松与韧性包容而获得了行业监管青睐。^[18]换言之,这一治理模式能够为快速迭代的技术创新提供包容、灵活的制度环境,避免因立法滞后或“硬法”过严而阻碍数字经济的发展。

然而,香港回应型“软法”亦有其内在的边界与挑战。一方面,“软法”的有效性高度依赖行业的自律意识以及企业与政府间建立互信共识的自觉。另一方面,在涉及数据安全、金融稳定等核心风险的领域,香港同样表现出向“硬法”治理的回归路径。例如香港立法会通过《香港保护关键基础设施(电脑系统)条例》,规范关键基础设施的安全运营;通过《稳定币条例》构建明确的牌照制度,并对交易服务商和托管机构实施强制监管。一言以蔽之,香港在数字经济领域采取的是分层次、分领域的治理策略,即在技术应用和伦理层面倚重“软法”引导,而在涉及重大公共利益和核心风险层面则诉诸“硬法”规制。

(三) 澳门被动适应型立法的作用机制

在数字经济冲击和产业转型的双重压力下,澳门被动适应型立法的作用机制集中体现为,经由局部修改立法以及缓慢推进立法改革,尝试为数字化进程提供最低限度的秩序框架。其作用并非主动引领数字经济产业,而是对已然出现的社会经济变化进行事后规范的修补机制。总结而言,这一机制主要以两种形式

发挥作用。

一是重视基础保障机制,立法的目的仅需要能够为数字社会运转提供基础公共服务框架。澳门立法首要回应的是安全性和政务效率两大基础诉求。通过制定《网络安全法》和《电子政务》系列法律及行政法规,澳门被动适应型立法的保障机制在于降低行政成本、提升公共服务可及性,为全社会数字化转型提供基础支撑。必须承认的是,这种机制具有明显的静态防御和内部管理特征。二是被动更新和补强机制。该机制体现为在既有法律框架严重滞后或出现明显障碍时,开展被动式的“补丁”立法。例如,重新修订《货币发行法律制度》也只是承认数字货币的法定地位,与深圳在新兴领域的多元立法实践以及香港积极开展稳定币立法实践相比,澳门显然趋于保守,是一种迟缓且零散的被动适应。而核心领域立法的长期滞后,将直接抬高澳门企业数字化转型的交易成本,成为经济适度多元化的制度瓶颈。当立法更新速度远落后于技术迭代和产业发展时,法律就可能会从保障性工具异化为阻遏经济发展的要素,抑制澳门数字经济潜力的充分释放。

四、粤港澳大湾区数字经济地方立法功能与未来优化

(一) 大湾区数字经济地方立法功能

1. 大湾区数字经济地方立法对本地产业具有正向推动作用

第一,提供法治化营商环境。综合来看,前述所列举的立法均在监管上采取审慎态度,尤其是面对数字经济下的新业态、新模式,必须留给市场足够的发展空间才能释放经济活力。例如根据《深圳经济特区社会信用条例》^①,深圳在全国首创“随信综合查”新型监管模式,按照企业信用评级确定抽查比例和频次,最大限

^①依据《深圳经济特区社会信用条例》第56条规定,公共管理机构可以在充分掌握信用信息、综合研判信用状况的基础上,以公共信用综合评价结果、公共信用专项评价结果等为依据,对监管对象进行分级分类,根据其信用等级的高低实施提高或者降低抽查比例、频次等差异化的监管措施。

度减轻企业负担。^[19]同时,这类地方立法还通过反垄断、反歧视条款重塑公平市场环境。这主要集中在规制型立法上,如《深圳经济特区数据条例》在“数据要素市场”一章专设“公平竞争”一节对侵害市场竞争、大数据杀熟、数据垄断等行为作出具体规定,以采取重罚的立法模式显著抑制了平台企业的数据滥用倾向。

第二,坚持政府引导和市场主导原则,鼓励支持社会力量参与市场主体权益保护工作,粤港澳三地跨境合作的协同能力逐步提升。深圳地方立法能够保证运行的重要手段之一是充分运用商会、行会等社会组织力量来实现立法效果。^[20]⁹⁹例如《深圳经济特区消费者权益保护条例》实施以来,深圳市消费者委员会通过典型案例建议网络交易经营者加强自检自查,杜绝默认勾选、强制捆绑开通自动续费等行为^[21],2024年度深圳接收处理投诉、举报工单同比降低4.07%^[22],不断通过社会参与引导和服务数字经济消费市场。纵观大湾区数字经济地方立法,其中不乏涉及粤港澳协同合作的大量条款,这是区域协同原则在立法中转化为原则性条款的具体体现。自这类粤港澳协同合作条款施行以来,大湾区已实现在不同行业跨境合作的新进展。在知识产权和科技创新上,大湾区国际专利申请联合体占比达35%,深圳规则创新覆盖湾区90%科技企业,形成了较为统一的区域创新规则体系。^[23]

2. 大湾区地方立法对数字经济产业的不利影响

第一,地方立法差异导致规则供给的碎片化和冲突,增加大湾区内企业的合规成本。促进型立法的立法特性决定了其难以避免规则供给不足的质疑。在人工智能领域,《深圳经济特区人工智能产业促进条例》对诸多重大争议没有在该条例中予以回应,发展人工智能产业

仍然面临着规则供给的不足。^[24]规制型立法则主要表现为规则差异以及实践执行中出现的问题。在低空经济领域,深圳与广州的低空经济立法分别侧重日常运营数据监管与事后违法行为处罚,这种适用冲突使执法机关在执法过程中产生法律适用的不确定性,也会使企业在开展低空经济活动时,难以明确自身的权利与义务。^[25]在这种情况下,企业不得不投入大量资源用于厘清“何为合规”,为应对制度模糊所支付的成本损耗便有所提升。

第二,经济特区法规跨区域适用效力受到影响,或将引发公平竞争审查。大湾区内部粤港澳三地立法权限不同,典型表现为深圳行使经济特区立法权的一系列创制型立法在大湾区甚至在全国均为首创。在广东省综合性立法并未出台的情形下,许多新业态并无有关规定,这就使得除深圳以外其他地区的企业、经营者无需承担创制型立法为在深企业所创设的新义务。在司法实践中,司法机关面临选择适用法律、行政法规或者经济特区法规时,由于经济特区法规既属于授权立法法规,又属于地方性法规,部分异地司法机关据此将经济特区法规等同于一般地方性法规,而优先适用法律、行政法规,也给经济特区法规的实施带来一定限制。^[26]³⁵数字经济时代提供互联网服务是跨地域且面向全国范围的,大湾区同类型的企业理应在全国统一大市场内基于相同的制度标准开展公平竞争。诸如《深圳经济特区消费者权益保护条例》第2条规定^①,具有明显的“属人+属地”管辖性质,导致深圳本土企业在面向全国市场提供服务时,必须遵循比外地同行更为严格的本地规则。这种各地企业因地域所产生的规则适用差异,将迫使企业频繁调整合规策略,尤其不利于在深企业^②以及来深企业。

①依据《深圳经济特区消费者权益保护条例》第2条规定,在深圳经济特区内,消费者为生活消费需要购买、使用商品或者接受服务,其权益受本条例保护;经营者为消费者提供其生产、销售的商品或者服务,应当遵守本条例规定。

②数据显示,大湾区(除港澳)五年(2019—2023年)内企业共发生外部迁移25万次,除北京和上海外,其他地区迁入大湾区的次数均小于大湾区迁出次数;从内部迁移看,大湾区中迁出企业最多的三个城市为广州、深圳和东莞,其中深圳是企业流出最多的城市,净流出企业达23938家。数据来源于上奇产业通:《大湾区9城五年外迁企业25万家,互迁12万家》,载网易网, <https://www.163.com/dy/article/IT83G8SI055301PG.html>, 2026年2月1日访问。

第三,新兴领域监管机制探索不足。针对数字经济发展产生的新兴领域,全国乃至全球并无相关经验参考。在人工智能领域,深圳虽然出台了相关立法,但作为促进型立法,其既无责任类条款,也没有监督检查类条款,并不能发挥法律实效保障层面,而制度执行层面的监督机制建构、责任体系界定及具体保障措施配置,正是决定其规范落地实效的关键。^[27]广东在“软硬法”协同治理方面尚有提升空间,在发挥数字规则的软法自治和行业自律方面效果不明显。^[28]与珠三角九市尤其是深圳不同的是,香港针对人工智能监管采取的“软法”治理模式,其有效性根植于香港深厚的普通法传统和高度国际化的成熟市场,在实践中具有较高的适配性。但面对数字时代的技术更迭,香港企业行业自律情况^①也并不乐观。在面对极端、恶意的人工智能滥用事例^②时,香港“软法”治理亦未能实现监管预期。目前,香港律政司已开展跨部门工作小组的工作,检视不同政策范畴内的法律是否能配合科技上(包括AI)的发展,并考虑以立法方式应对。^[29]反观澳门,虽在电子政务、数据中心设立等方面有立法动作,但多属被动适应的局部立法更新,这导致其监管呈现出整体落后状态,无法为数字经济产业提供具有引领性的预期环境。

(二)大湾区数字经济地方立法的未来优化

1.现阶段以促进型立法与软法的协同治理为主,成熟时转向规制型立法

促进型立法的作用机制高度依赖配套政策和资源协同治理。面对数字经济领域的新型法律关系,深圳促进型立法和香港“软法”治理在数字经济初始阶段是最佳路径选择,能够平

衡创新和规制之间的关系。随着数字经济发展走向纵深,完成数字化转型的市场主体需要的是一套可以提供确定性的稳定规则。此时,以原则性为主的促进型立法并不能解决数字治理的深层次问题,而是需要转向强调刚性约束以及权责明晰的规制型立法。从全球趋势看,针对人工智能领域法律政策的趋势动向亦表现为从“软法”规制到“软硬法”接轨并行,“软硬法”协同成为多数国家选项。^[30]现阶段,大湾区数字经济发展并不均衡,规制型立法不宜过早介入,此时采取“软硬法”协同治理更有助于纾解大湾区机制创新可能引发的风险。促进型立法虽为“硬法”,但其依赖配套政策协同的特征,与香港的“软法”治理在作用机制上较为相似。香港的“软法”治理与内地珠三角九市的“硬法”规制并非对立关系。香港回应型“软法”可作为粤港澳三地数字经济领域规则衔接的范式,为珠三角九市以及澳门探索更具弹性的监管工具提供参考。而深圳促进型立法配合政策这一模式,也能够为香港提供借鉴参考。未来大湾区数字经济的法治发展方向,关键是在尊重不同模式差异的基础上,构建能够促进粤港澳三地“软硬法”的协同机制,从而在保障安全底线的同时,最大程度释放数字经济所蕴含的创新活力。

目前,这种立法转向已在深圳实践中得到验证。多年来,深港在科研项目攻关、科研团队管理、科技成果转化、成果转化风险分担、科创要素跨境流动、科技产业跨境联动等科技创新全链条上均存在较大制度差异与衔接困境。^[31]深圳坚持以问题为导向解决规则衔接问题。例如,2008年10月施行的《深圳经济特区科技创

①香港个人资料私隐专员公署和香港生产力促进局调查显示,大型企业较中小企业更积极提供AI相关的培训及制定关于AI安全风险的政策,在营运中使用AI的企业中,有超过八成(82%)大型企业现时有或计划为员工提供有关AI的培训,而有超过七成(74%)大型企业已制定或计划制定关于AI安全风险的政策,但中小企业分别只占一半左右(52%及45%)。数据来源于《私隐专员公署及生产力局联合发表2024年“香港企业网络保安准备指数”回升5.8点至接近前年水平“员工网络保安意识”仍停留较低级别》,载香港个人资料私隐专员公署官网, https://www.pcpd.org.hk/sc_chi/news_events/media_statements/press_20241121.html, 2026年2月2日访问。

②例如2025年香港大学发生的“AI换脸不雅照”事件,一名学生在未获同意的情况下利用AI工具,制作超过20名女性的照片生成超过700张不雅图像,引发香港公众质疑监管不力。

新促进条例》中涉及加强与香港科技合作的激励内容仅2条,后在2026年3月施行的《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》中,分别围绕要素跨境自由流动、资金与规则互通、人才与法治便利、联合攻关机制等专条解决规则衔接问题,这体现了深圳初期以促进型立法与软法的协同治理为主,成熟时转向规制型立法的立法思路。又如,《深圳经济特区科技创新促进条例》原条文仅23条,而替代该条例的《深圳经济特区科技创新条例》则已完善至101条。由此可见,具有宣示性的促进型立法,在政策配套实践积累下形成的可复制的成熟经验,待其足以支撑该领域形成一套稳定性强的规则体系时,逐步会转向以问题解决为导向的规制型立法。因此,从促进型立法转向规制型立法可有效提升制度的确定性,这一立法转型未来也必然在数字经济发展成熟后得以完成。

2. 借助改革授权推进大湾区数字经济协同立法

依据《立法法》相关规定^①,广东省抑或是珠三角九市之间的人民代表大会及其常务委员会有权根据区域协调发展的需要,在数字经济领域开展协同立法。但由于《立法法》并未列入基本法附件三在港澳实施,广东省以及珠三角九市在内并不能以此为据,与港澳特区开展数字经济区域协同立法。香港立法会于2026年4月1日通过“研究粤港澳大湾区协同立法”的议员议案,足以说明香港特区对粤港澳三地协同立法有着明确需求,同时也暴露了现行法律框架下协同立法的根本性障碍^②,区域协同立法必须以宪法和基本法为依据,而非直接跨越各自权限。鉴于大湾区国家战略和港澳特区的法律地位、规则衔接的许多问题都不在地方立法权范

围之内,因此,在大湾区建设中,尤其需要中央加大授权改革的力度,赋予大湾区内广东省先行先试的权力。^[32]所以,大湾区数字经济协同立法的总体思路应当是先易后难,目前先由广东省协调珠三角九市开展数字经济地方立法,进而借由中央授权改革过渡至港澳特区。

第一,建立数字经济立法供给常态机制。建议由广东省人民代表大会常务委员会牵头设立数字经济立法协调小组,成员需覆盖珠三角九市人民代表大会常务委员会参与,统筹珠三角九市的新兴领域立法和政策措施。同时,应依托该小组建立常态化联席会议制度,就人工智能、数据等事项加强沟通协商,保障各地规划编制协调统一、政策措施相互衔接。此外,加强《粤港澳大湾区专项立法计划(2024—2027年)》的推进实施,尤其侧重在数字经济领域创新推进“小快灵”“小切口”特色立法,可考虑将制定《广东省促进粤港澳大湾区内地九市数字经济发展条例》列入计划,并按计划加快推进《广东省粤港澳大湾区人工智能产业合作发展促进条例》的制定工作。

第二,争取中央改革授权,加快大湾区数字经济跨境协同立法。由于大湾区内数字经济发展程度各异,整体授权大湾区全域开展试点难度较大,可考虑以港澳为中心,授权深圳和香港以及珠海和澳门分别试点数字经济跨境协同立法。同时,需要考虑到珠海与深圳同为经济特区,但珠海行使经济特区立法权不够充分,未来应鼓励珠海加强与新兴产业布局联动,支持其进一步用足用好经济特区立法权,提高数字经济立法供给。

第三,与授权立法相比,目前最有效率的

①依据《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。

②香港政制及内地事务局局长谢小华在此次立法会会议上就“研究粤港澳大湾区协同立法”议案的开场发言提到,大湾区协同立法涉及粤港澳三地跨法域协同立法,而任何跨法域的协同立法,必须有国家《宪法》与《基本法》的法律支撑,既要保持内地与香港法律制度之间的清晰分野,同时在制度之间建立联系,才能充分发挥香港普通法制度的独特优势,服务国家的整体利益。参见《立法会:政制及内地事务局局长就“研究粤港澳大湾区协同立法”议员议案开场发言》,载香港特别行政区新闻公报, <https://sc.isd.gov.hk/TuniS/www.info.gov.hk/gia/general/202604/01/P2026040100556.htm>, 2026年4月2日访问。

方案为粤港澳三地分别立法。鉴于分别立法的协同性较弱,可考虑在前海、河套、横琴、南沙四大合作区平台开展先行先试。典型范例为由深圳园区和香港园区组成的河套深港科技创新合作区。在国务院发布《河套深港科技创新合作区深圳园区发展规划》后,香港特区政府发布《河套深港科技创新合作区香港园区发展纲要》。目前,深圳也出台了相关立法,已正式施行《深圳经济特区河套深港科技创新合作区深圳园区条例》。香港以北部都会区发展为契机,正在研究制定北部都会区专属法例。在设定主线框架的基础上,主体法例还授权行政长官会同行政会议负责制定一批附属法例,其中就包括为河套香港园区的人员流动订立附属法例,以“白名单”制度便利深港园区人员流动。未来可借鉴河套这种立法模式,以港澳与内地达成合作共识为首要,推动形成规划纲要或签署政府间框架协议,支持四大合作区在数字经济领域分别开展专项地方立法。

3. 构建与高标准经贸规则相衔接的监管体系

2026年3月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》(以下简称“十五五”规划)明确提出,要积极推动加入CPTPP、DEPA,并在“积极扩大自主开放”一章中,提出构建与高标准经贸规则相衔接的制度和监管体系。^[33]当前,我国数据治理监管理念以控制型、义务型为主,更加强调安全与秩序优先,这与DEPA所倡导的权利本位、竞争中立、审慎监管及数据自由流动等激励性、权利性规则之间,仍存在价值取向差距。^[34]作为我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一,粤港澳大湾区在“一国两制”下承担着先行先试的战略使命,可以发挥衔接高标准经贸规则的作用。2026年11月,亚太经济合作组织(APEC)第三十三次领导人非正式会议将在深圳召开,这为大湾区主动衔接国际高标准经贸规则提供了重大历史机遇。CPTPP、DEPA等协定对数字规则有着更高要求,深圳可借势APEC平台,推动粤港澳三地深化数字经济领域规则衔接,提升我

国在数字贸易领域的规则话语权。

第一,发挥港澳“内联外通”的独特优势,加强港澳与高标准经贸规则衔接。在新兴领域,香港普通法体系和国际化营商环境天然具备对接CPTPP、DEPA等高标准规则的基础。以承办APEC财政部长会议为契机,香港应当加强与深圳联动,主动参与承接APEC工商界活动,推动深港两地在人工智能、金融科技等领域的规则衔接。尤其是针对数据跨境流动,及时根据人工智能治理需要调整互认机制的范围,例如涵盖用于AI训练的特定类别匿名化及合成数据等。^[35]澳门与葡语国家深度联系,可成为我国与欧盟、拉美等地区数字规则衔接的桥梁。澳门于2026年1月正式生效的《投资基金法》(第11/2025号法律),已经搭建起可对接国际市场的基金监管体系。未来,澳门应以与大湾区产业链资源深度融合为支撑,在现代金融、高新技术等领域先行先试,为衔接CPTPP、DEPA等高标准规则积累经验。在传统领域,可考虑推动深圳在APEC会议期间发布《粤港澳大湾区数据知识产权保护指南》《粤港澳大湾区民营企业出海指南》等,为全国乃至全球数据治理贡献“深圳方案”。

第二,构建与高标准规则相适应的数字监管体系,以制度型开放推动数字治理现代化。目前,大湾区数字经济地方立法已普遍采取包容审慎监管,未来应进一步推动监管向中立化、透明化、可预测化方向发展。数字经济本质上是市场经济延伸和深化的新经济形态,其高效运行离不开可信的预期市场环境。信用作为市场经济的基石,正是连接并支撑传统市场与数字空间信任秩序的关键制度纽带。在大湾区“三法域”的法治环境下,一套公认的信用监管机制是三地数字经济协同发展的基础。因此,强化信用监管将成为未来大湾区乃至我国数字经济领域立法的关键方向。大湾区内部未来应致力于推动信用信息互认,按信用等级分配监管资源,而无需区分国有企业和民营企业。对高信用企业减少行政检查手段,可以免除例行检查;而对高

风险企业则强化执法力度,可对其进行禁止市场准入或限制从业等惩戒措施。此外,还应依托前海、横琴等平台,建立数据跨境流动监管互认机制,实现“一次合规、多地通行”,有效降低企业制度性交易成本。

五、结语

作为国家数字经济战略的核心引擎,粤港澳大湾区数字经济立法实践肩负着促进区域协调发展以及巩固其作为高质量发展动力源的使命。“十五五”规划进一步明确,要积极提出数字经济等新兴领域国际规则的中国方案。^[32]大湾区“一国两制三法域”的独特格局,恰恰为此提供了一个绝佳的制度创新试验区。广东省“十五五”规划已明确提出要探索区域协同立法,加强大湾区等重点领域和人工智能、数据等新兴领域立法供给^[36],为大湾区数字经济区域协同立法提供了顶层设计指引。大湾区在跨境数据、数字贸易、人工智能、金融科技等前沿领域的规则衔接、机制对接,不仅关乎区域竞争力,更是在为我国积累参与和引领全球数字治理的湾区实践。这一过程恰是对“一国两制”理论和实践的创新发展,亦是“一国两制”优越性的生动诠释和独特创新。粤港澳大湾区不仅将为全国统一大市场和数据要素市场的建设提供关键支点,更将以其在数字经济领域的成功实践向世界证明:开放合作、包容互鉴的治理模式能够有效应对数字时代的复杂挑战,大湾区能够为构建开放包容、互利共赢的全球数字发展格局贡献独特的湾区经验和中国智慧。

参考文献:

- [1]中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见[N]. 人民日报, 2019-08-19(1).
- [2]覃伟中. 政府工作报告——2026年2月9日在深圳市第七届人民代表大会第七次会议上[N]. 深圳特区报, 2026-02-24(A01).
- [3]朱德轩. 香港创新及科技业概况[EB/OL]. (2025-11-07)[2026-03-30]. <https://research.hktdc.com/sc/article/MzEzOTIwMDIy>.
- [4]澳门特别行政区政府统计暨普查局. 澳门特区经济适度多元发展统计指标体系分析报告(2024)[R/OL]. 2025-12-22. <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/SIED>.
- [5]李洋. 促进型法的概念证成[J]. 西部法学评论, 2021(6): 40-53.
- [6]王理万. 论作为宪法实施方式的促进型立法[J]. 法学论坛, 2024, 39(1): 29-38.
- [7]曹瀚予. 地方创制性立法的实践偏向与理念革新[J]. 山东社会科学, 2022(8): 178-184.
- [8]王春业. 论我国“特定区域”法治先行[J]. 中国法学, 2020(3): 110-128.
- [9]张婷婷, 廖荣辉, 林正茂, 等. 超大特大城市地方立法经验[J]. 地方立法研究, 2025, 10(6): 59-86.
- [10]李红海. “选购成衣”与“量体裁衣”: 欧陆与英美司法进路之比较[J]. 比较法研究, 2019(1): 124-135.
- [11]香港特别行政区政府数字政策办公室. 香港生成式人工智能技术及应用指引[EB/OL]. (2025-04-15)[2026-01-25]. https://www.digitalpolicy.gov.hk/tc/our_work/data_governance/policies_standards/ethical_ai_framework/.
- [12]王尹康妮, 莫天芸, 陈建新. 以立法会议员书面质询视角探析澳门电子政务发展[J]. 澳门公共行政杂志, 2025, 38(2): 149-168.
- [13]凌伟豪. 澳门个人资料保护法的修法思考[J]. 澳门法学, 2022(1): 128-146.
- [14]张强. 澳门数字政府建设的法治化路径[J]. 中国浦东干部学院学报, 2024, 18(1): 128-136.
- [15]李朝晖. 产业促进法的立法价值、实施经验与未来路向——以深圳为例[J]. 深圳社会科学, 2025, 8(6): 37-49.
- [16]市人大常委会召开人工智能产业促进条例执法检查报告落实情况工作会议为人工智能等战新产业发展营造良好生态[N]. 深圳特区报, 2025-01-11(A02).
- [17]范丛明, 张宏标, 杨诗虹. 深圳市人工智能产业发展研究报告[M]//吴定海, 廖明中. 深圳经济发展报告(2024). 北京: 社会科学文献出版社, 2024.
- [18]邓凯. 善用普通法制度优势 建构人工智能监管框架[N]. 大公报, 2024-08-10(A13).
- [19]深圳市政府新闻办新闻发布会(进一步优化市场化、法治化、国际化营商环境)[EB/OL]. (2025-03-02)[2026-01-25]. <https://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/xwfyw/qhgw/20250302/>.
- [20]石佑启, 朱最新. 中国地方立法蓝皮书. 广东省地方立法年度观察报告(2022)[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2022.

- [21]深圳市消费者委员会. 深圳市消委会发布2024年上半年消费投诉分析报告[R/OL]. (2024-07-23). <https://www.sz315.org/#/articles?id=5662&categoryId=12>.
- [22]深圳市市场监督管理局. 深圳市市场监督管理局2024年度投诉举报统计分析报告[R/OL]. (2025-02-25). https://amr.sz.gov.cn/xxgk/qt/ztlm/sjfb/sjtj/content/post_12041935.html.
- [23]2025前瞻大湾区(一): 深圳何以引领大湾区科技创新和产业创新融合发展报告[R/OL]. (2025-03-01). <https://www.fxbaogao.com/detail/4929290>.
- [24]李欢, 李翰文. 规“智”以法——人工智能产业立法的深圳经验[EB/OL]. (2022-09-15)[2026-01-25]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_19911043.
- [25]虞浔. 低空经济领域区域协同立法的理论证成与路径选择[J]. 江西社会科学, 2025, 45(5): 37-48.
- [26]张京. 以高质量立法保障高质量发展的深圳实践[M]//罗思. 深圳法治发展报告(2024). 北京: 社会科学文献出版社, 2024.
- [27]黎浩田, 邓玉容. 人工智能产业促进的立法检视与制度构建研究[J]. 四川轻化工大学学报(社会科学版), 2025, 40(4): 53-65.
- [28]王真平. 数字经济时代法律协同治理研究——以粤港澳大湾区为例[J]. 澳门法学, 2021(3): 63-80.
- [29]冯锡雄, 柯慕蓉, 麦晋玮. AI生成不雅照 特区政
- 府研立法规管[N]. 大公报, 2026-01-29(A01).
- [30]中国信息通信研究院. 人工智能法律政策图景研究报告(2025年)[R/OL]. (2025-06-18)[2026-03-30]. https://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/ztbg/202506/t20250618_680669.htm?sessionId=-2033654751.
- [31]邱佛梅, 李洪浩, 有组织创新理论框架下跨境科技创新的制度壁垒与策略研究——以深圳和香港为例[J]. 科技管理研究, 2025, 45(16): 39-49.
- [32]邹平学. 粤港澳大湾区法治合作和规则衔接的路径探讨[J]. 青年探索, 2022(4): 5-14.
- [33]中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要[N]. 人民日报, 2026-03-14(1).
- [34]翟虎祥, 吕方园. 中国加入DEPA的相容性考察及应对研究[J]. “一带一路”法律研究, 2024(1): 146-168.
- [35]香港主动推进大湾区“协同立法”[EB/OL]. (2026-04-03)[2026-04-04]. <https://yuanchuang.caijing.com.cn/2026/0403/5152058.shtml>.
- [36]广东省人民政府. 广东省人民政府关于印发《广东省国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》的通知[EB/OL]. (2026-04-28)[2026-05-01]. https://www.gd.gov.cn/zwgk/wngh/swwgh/content/post_4890296.html.

【责任编辑 邱佛梅】

Three Types, Mechanisms and Optimization Paths of Local Legislation on Digital Economy in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

ZOU Pingxue & HOU Yibo & DENG Kai

Abstract: As an institutional guarantee, local legislation accelerates the construction of the “Digital Bay Area” in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA). Within the GBA, Shenzhen, Hong Kong, and Macao have developed three representative legislative models. Shenzhen’s pioneering path comprises promotive legislation that activates innovation through “legislation-policy” synergy, creative legislation for emerging fields that achieves market breakthroughs via rule-pioneering, and regulatory legislation for traditional domains that stabilizes expectations through updated rules. Hong Kong, leveraging its common law tradition, employs a responsive “soft law” governance model based on guidelines and frameworks. Macao has developed a passive and adaptive legislative approach in response to the inadequacy of its existing laws in coping with digital economic changes. These differentiated models positively promote local industries. However, inter-regional legislative variations have also resulted in fragmented and conflicting rules, limited cross-jurisdictional applicability, and underdeveloped regulatory mechanisms for emerging sectors. Going forward, the GBA’s digital economy legislation should focus on the synergy of promotive legislation and soft law at this stage, shifting to regulatory legislation when appropriate. Additionally, reform-based authorizations could be employed to promote collaborative legislation on the digital economy in the GBA and to build a system and regulatory framework compatible with high-standard economic and trade rules.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; digital economy; local legislation; promotive legislation; regulatory legislation; creative legislation; soft law