

长三角一体化背景下数字经济协同立法研究

方 雪

江苏大学法学院, 江苏 镇江

收稿日期: 2024年3月31日; 录用日期: 2024年4月12日; 发布日期: 2024年5月24日

摘 要

数字经济发展需要立法为其提供法治保障, 中央有关数字经济立法缺位的情况下, 地方立法可以发挥先行作用。数字经济具有跨部门、跨区域、跨层级的特点, 长三角一体化的重大战略需要加强区域间协作治理, 目前长三角数字经济立法呈现出数字经济发展存在区域壁垒、地区发展差异削弱立法协同性、数字经济立法体系化不足等问题。长三角数字经济协同立法具有宪法、法律、政策层面的规范基础, 以及经验与需求层面的实践基础, 因此以协同立法促进数字经济发展具有可行性。应当从内容层面与机制层面对数字经济协同立法进行路径构建, 通过提升协同立法内容要素合理性、加强区域间立法协调合作、完善协同立法保障机制助力实现长三角数字经济稳步安全发展。

关键词

区域协同立法, 数字经济, 长三角一体化

Research on Collaborative Legislation for Digital Economy in the Context of Yangtze River Delta Integration

Xue Fang

School of Law, Jiangsu University, Zhenjiang Jiangsu

Received: Mar. 31st, 2024; accepted: Apr. 12th, 2024; published: May 24th, 2024

Abstract

The development of digital economy needs legislation to provide rule of law protection for it, and in the absence of central legislation on digital economy, local legislation can play a pioneering role. Digital economy has cross-sectoral, cross-regional, cross-level characteristics, the Yangtze River Delta integration of major strategies need to strengthen inter-regional collaborative governance,

the current digital economy legislation in the Yangtze River Delta digital economy there are regional barriers to the development of the digital economy, regional development differences weaken the synergies of the legislation, the digital economy legislation is insufficient systematization of the problems. The collaborative legislation on digital economy in the Yangtze River Delta has a normative basis at the constitutional, legal and policy levels, as well as a practical basis at the experience and demand levels, so it is feasible to promote the development of digital economy through collaborative legislation. The path of collaborative legislation on digital economy should be constructed from the content level and mechanism level, and the steady and safe development of digital economy should be realized by improving the rationality of the content elements of collaborative legislation, strengthening the coordination and cooperation of inter-regional legislation, and perfecting the guarantee mechanism of collaborative legislation.

Keywords

Regional Coordinated Legislation, Digital Economy, Yangtze River Delta Integration

Copyright © 2024 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. 引言

习近平总书记在二十大中强调：“要完善数字经济治理体系。健全法律法规和政策制度，完善体制机制，提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平。”我国在数字经济立法中奉行消极主义，意图削弱法律规范对新经济形态发展的限制，以系统性思维着重地解决突出问题[1]。为了保障数字经济安全发展，我国已经陆续颁布《电子商务法》、《网络安全法》、《个人信息保护法》，《电子商务法》实施至今已经五年，期间诸如跨境电商、社交电商、直播电商、社区团购各种新的经济业态不断催生，作为数字经济的重要领域，电子商务通过“数实融合”重构产业链与价值链[2]。中央立法主要从经营者义务以及争议解决层面，确定了电子商务交易中的具体规则与保护倾向，也为数字经济的立法奠定基础。各地地方立法机关也开始陆续制定数字经济促进条例，数字经济具有融合性，涉及多个治理部门，现实中协作治理的思维仍然缺失。区域协同立法是指一定区域内地方立法主体通过协商确定统一条款，体现区域共同意志，由各自立法机关予以审议通过的立法样态，区域协同立法的协调作用能够促进区域间电子商务等数字产业协作治理。

2. 长三角数字经济立法中存在的问题

2.1. 数字经济发展存在区域壁垒

数字经济包含自动驾驶、人工智能、大数据，具有很强跨区域性，其中跨区域、跨层级、跨部门、跨领域的数据流通与数据共享是数字经济发展重要的物质基础[3]。地方出于保护主义的治理思维，开展数据交换平台建设的动力不足，数字经济中的商品交换包含物流快递、知识产权、数据信息安全等方面，涉及到诸多要素跨区流动，此外还存在平台垄断、恶性竞争等问题，不利于生产要素的流通，这已然是一个区域性问题的。数字经济中数据是关键、网络是依托、技术工具是动能[4]，三者相辅相成，缺乏数字化基建，数据便无法顺畅流通。地方立法容易受到地方政府和地方企业的控制或影响，往往在体制机制、调控范围、利益表达等方面不会顾及其他主体[5]，因此需要利益协调机制化解区域壁垒，畅通数字传输路径，促进长三角一体化发展。

2.2. 地区发展差异削弱立法协同性

长三角包括浙江、安徽、上海、江苏三省一市，区域内部产业结构与经济发展状况存在较大差异，数字经济的活力与前景也各不相同，较大的现实差异也导致区域间难以就同一立法事项形成合意。安徽省在长三角数字经济处于短板弱势地位，缺少龙头企业与人才，全国前 20 的互联网企业中，安徽无一家上榜，这与浙江互联网产业的飞速发展形成鲜明对比，这一差距在短时间内无法补足，因此导致区域内无法形成统一目标与立法需求，协同立法的动力不足。此外由于区域内部各地经济地位、政治地位的不均衡，在协同立法过程中虽然主体平等，但却处于实质不平等的地位，在立法中享有主动权与话语权，因此处于优势地位的地方没有牵头意愿，即使存在现实需要，协同立法工作也无法展开。

2.3. 数字经济立法体系化不足

一方面体现在国家总法的缺失，数字经济是开放共享的经济形态，其规制需要跨部门、跨区域协作，从中央层面来看，五法一典与西方自由主义的立法原则不同，强调以国家引导和监管数字经济的发展性立法，地方依据上位法制定法规政策对中央立法予以实施细化，但是由于数字经济涉及多层面，现有规范分散于各领域法中，地方无法也无需对每项立法进行实施性立法。以自上而下的模式进行数字经济立法是比较理想的状态，但是国家立法的推进也面临着很大阻碍，中央对地方数字产业无法产生精准的把握，立法呈现出碎片化、零星化状态。

另一方面体现在地方立法的参差，在国家立法缺位的情况下，地方可以开展先行性立法，浙江与江苏率先制定了数字经济促进条例，以框架性立法规定了包含数字基建、数字资源、数字产业诸多事项，上海则是选择分立单行法的模式，先后制定《上海市数据条例》、《上海市促进人工智能产业发展条例》，针对不同行业优化资源配置，促进行业发展，安徽省则是制定《大数据发展条例》引导行业发展，经济鸿沟导致了立法选择的差别。各地法律位阶与立法形式的差异也导致经济合作缺乏坚实的制度保障。

3. 长三角数字经济协同立法的可行性

3.1. 数字经济协同立法的规范基础

数字经济协同立法具有宪法依据，单一制的国家结构决定了宪法至高无上的地位，《宪法》有关区域协调发展的规定赋予了地方间横向合作的可能性，通过扩张解释，将区域协同立法纳入《宪法》第 100 条规定的地方性法规制定权，符合发挥地方主动性、积极性的要求。区域协同立法本质上仍属于地方立法，并没有超出宪法所设置的立法权限范围。《宪法》第 15 条规定，加强经济立法，完善宏观调控，国家享有对数字经济促进与监管的职责，立法机关有权对此进行规制。

数字经济协同立法具有法律依据，重点在于数字经济是否属于中央专属立法事权，《立法法》规定了全国人大的法律保留，例如数字经济中有关刑事责任的事项应当由国家立法确定，这也导致地方立法在法律责任部分的审慎。但在此类条款之外，地方有先行实验的权限。2023 年《立法法》修订后增加了区域协同立法的条款，地方立法机关可以出于区域协调发展的需要协同立法，数字经济已经被中央的规划所认可，需要地方进一步细化，并且已是经济发展的必然趋势，数字经济兼具区域协调发展所需的制度事实与社会事实，因此数字经济协同立法在规范层面具有合理性与可行性。

数字经济协同立法具有政策依据，《“十四五”数字经济发展规划》规定强化跨部门、跨层级、跨区域协同监管，加强分工合作与协调配合，而如何监管需要相关立法予以确认，各部门的合作当然包含了立法机关，在区域内保证监管内容、监管程序的一致性，以数字助力区域一体化发展。《长三角一体化发展规划“十四五”实施方案》明确提出数字长三角的建设目标，制定信息基础设施互联互通工作方案。

3.2. 数字经济协同立法的实践基础

一方面，长三角已经形成了较为完善的区域协同立法机制，积累了诸多立法经验。2014年起，长三角三省一市就大气污染防治开展了协同立法，由四地人大召开立法座谈会，通过充分协商形成共识，产生示范性文本，各地根据自身实际增减修改非核心条款，再由各省立法机关分别审议通过[6]，有学者将这种模式成为“协商互补性”协同立法。凭借既有机制并加以完善，长三角就轨道交通、环境保护、社会治理等多领域开展协同立法，并且通过合作协议就知识产权成果共享、大型仪器适用、数字信息共享等多个事项达成合作。在其他地区，数字经济的跨域合作也纷纷展开，川渝两地在数字产业集聚、数字基建、数据共享等方面取得突破，成渝双城经济圈数字经济的政策协同，为我国区域间数字经济合作具有示范意义。《河北省数字经济促进条例》以专章规定了“京津冀数字经济协同发展”，可以见得在重大区域战略下的数字经济合作十分需要制度保障，协同立法可以最大平衡各主体间的利益需要。

另一方面，法治是最好的营商环境，协同立法可以为数字经济发展提供重要法治保障，通过规定数字经济产业集聚发展，促进数字资源跨区域互通互认，加快数字产业与传统产业的融合，为长三角区域一体化提供数字支撑[7]。数字经济并未改变我国市场经济的体制，仍需要政府进行宏观调控[8]，在促进发展时也需要注意监管。数字经济的发展对于传统的执法与监管方式提出了挑战，数据的采集、流通、开放的监管更需要区域协作，而对此就需要有统一的监管标准与执法机制，所以需要以协同立法形成制度合力。

4. 区域协同立法助力数字经济发展的路径探索

综合现有立法实践，长三角可以采用示范协调型的立法模式，尚未制定数字经济促进条例的上海、安徽可以在加强立法协商的基础上，参照江苏与浙江的条例进行修改后分别审议通过。也可以出台协商一致后颁布的数字经济发展行动计划，遵循低位阶到高位阶、试点到全局的协同立法逻辑，为长三角数字经济合作与发展提供法治保障。

4.1. 提升协同立法内容要素合理性

在立法权限范围内增设创制性制度条款，“创制”是指下位法规定上位法没有涉及的事项，或者超出上位法规定的范围[9]，现有地方数字经济促进条例出现了相当程度的相似性，协同立法应当在不抵触上位法的原则下进行创新。中央与地方在数字经济享有不同的事权分工，中央立法对于危害国家安全、侵害个人隐私、破坏公平竞争秩序等行为可以予以规制，地方可以在促进数字基建、明确监管程序等层面进行规定，以形成多层次、多元化的系统治理规范体系。紧密结合地方实际，利用协同立法解决实际问题。应当鼓励协同立法结合区域特色，探索数据权益保护和数据流通利用规则，从自身产业结构以及经济发展目标出发，最大化区域共同利益，使制度更贴合发展需要。

数字经济协同立法应当加强与其他部门法的衔接，对于有关法律的实施和认定，地方立法应当有所作为，将各部门法的有关条款统合起来并具体化，成为执法的有效依据。对立法目的的选择应当建立在区域内部发展实际上，长三角作为经济先行的地区，更应体现其发展优先性，因此应当以促进与监管为主要立法方向，对于数字安全应当交由国家立法予以全局考量。地方立法机关是数字经济最直接接触者，赋予其法治创新的自主权，有利于增强要素流动性与经济发展活力。

4.2. 加强区域间立法协调合作

三省一市人大通过签署合作协议增强彼此之间的交流协作，2018年四地人大签署了《关于深化长三角地区人大工作协作机制的协议》、《关于深化长三角地区人大常委会地方立法工作协同的协议》，苏

州、无锡等地也签署了协商合作机制协议，区域立法合作协议以地方公权力信用为约束力，具有灵活性的优点，但同时刚性约束力欠缺。所以要从立法层面明确协同程序，江苏与浙江在最近的地方立法条例修改中均增设了协同立法的专章，从立法规划、立法起草、审议通过等程序加强协作，软法硬法各自注重规制重点，相互配合，对协同立法尚未回应的上海与安徽地方立法条例应当保持立法进度的一致。

推进以长三角一体化示范区为试点开展协同立法工作，2024年江苏、浙江、上海人大常委会分别通过《促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》，明确了执委会的法定职责，示范区有望成为制度实验的热土。协同立法在示范区施行具有重要试验价值，四地省级人大可以通过立法明确示范区数字经济合作的战略，将其打造为全国先行区域。应当建立常态化的省级人大领导座谈制度，把握重点问题，在协同立法事项上保持步调一致。

4.3. 完善协同立法保障机制

首先，加强协同监督机制。各地立法机关应当开展联合立法调研、交流座谈、执法检查，以考察立法的有效性，并且符合区域整体利益，可以出台类似《关于构建京津冀人大协同监督机制的实施意见》，明确立法监督的程序与方式，分析实施中的突出问题，经由协商后在立法中予以改善。其次，健全立法信息共享平台。为了保证协同立法的科学性，针对立法调研数据、执法情况，长三角应当建立信息交流平台，推动有关数字经济的要素共享，加强数字基础设施建设。最后，确保多元主体共同参与。数字经济涉及大量高新技术企业，拓宽公众与企业参与立法的渠道，广泛汇集民智，确保立法的民主性。充分发挥基层立法联系点的作用，使用座谈交流、委托调研、书面征求意见等多样化方式听取群众意见，以便更准确地解决问题，体现区域特色。

5. 结语

在寻求一体化高质量发展的长三角地区，数字经济立法具有补足中央立法与提供法治供给的双重价值，本文旨在发掘现有长三角数字经济立法中存在的问题，探索背后根源，提出对应策略，以协同立法保障长三角一体化发展。同时也要尊重法治作用有限性，积极发挥经济基础的决定作用，有针对性地进行协同立法。随着实践的发展，协同立法将会面临更多的问题，需要加快理论研究，为区域数字经济高质量发展提供稳固法治保障。

基金项目

2023 江苏省研究生科研创新项目(KYCX23_3781)。

参考文献

- [1] 高艳东. 数字法治中的立法消极与司法能动[J]. 南京社会科学, 2024(2): 74-85.
- [2] 张韬. 《电子商务法》实施五周年回顾与展望: 修法方向与合规重点[J]. 中国市场监管研究, 2024(1): 12-15.
- [3] 刘小妹. 数字经济立法的内在逻辑和基本模式[J]. 华东政法大学学报, 2023, 26(4): 28-37.
- [4] 孙理珉. 数字经济背景下新型法律规制体系建构[J]. 行政管理改革, 2024(1): 80-88.
- [5] 席月民. 我国需要制定统一的《数字经济促进法》[J]. 法学杂志, 2022, 43(5): 34-48.
- [6] 汪彬彬. 长三角区域立法协同研究[J]. 人大研究, 2021(3): 24-32.
- [7] 房尚文. 深圳数字经济促进法特色探析[J]. 特区经济, 2023(11): 52-55.
- [8] 胡光志, 苟学珍. 数字经济的地方法治试验: 理论阐释与实践路径[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2022, 28(6): 218-230.
- [9] 俞祺. 重复、细化还是创制: 中国地方立法与上位法关系考察[J]. 政治与法律, 2017(9): 70-85.