

第38期 2026年5月

ISSN 1995-8250

澳門新視角



ISSN 1995-8250



9 771995 825008

《澳門新視角》 第三十八期

總編輯：劉成昆

副總編輯：江 華

出版者：澳門青年研究協會

電 話：（853）2852 6255

傳 真：（853）2852 6937

電 郵：macaomyra@gmail.com

網 址：www.myra.org.mo

創刊日期：2007.11

出版日期：2026.05

封面設計：劉新宇

印 刷：嘉華印務

發行數量：500 本

定 價：非賣品/Not-for-sale

編者的話

區域協同是粵港澳大灣區高質量發展的核心動力，也是橫琴粵澳深度合作區建設的關鍵路徑。本期專題聚焦區域合作前沿議題，匯聚多篇優質研究成果，既立足琴澳產業升級與管理體制創新，著力破解規則銜接難點；也放眼大灣區全域，探索宜遊化建設、現代化產業體系的數字化轉型與低空經濟的發展路徑；更關注教育協同與青年成長，為區域融合發展提供學理支撐與實踐參考。

希望本期內容能為各界深化合作、共謀發展帶來啟發，助力粵港澳大灣區在協同共進中打造一流灣區，助力以區域合作推動澳門經濟適度多元發展。

《澳門新視角》

總編輯 劉成昆

二〇二六年五月，澳門

目 錄

編者的話	劉成昆
澳門—橫琴產業協同升級路徑分析	羅妹連 丁 浩 1
橫琴深合區管理體制的創新探索	婁勝華 朱澤華 11
粵港澳大灣區宜遊化建設的協同型法治保障	姚 琳 19
粵港澳大灣區低空經濟發展的 SWOT+PEST 分析	劉向東 黃政宗 29
粵港澳大灣區現代化產業體系數字化轉型的協同進路	劉立宏 38
橫琴粵澳深度合作區數據跨境流動規則銜接體系構建	丁文軒 韓笑微 47
內地、澳門職業本科教育中的青年競爭力塑造：分野、發展與協同	曹釗珣 奚 建 劉緣夢琦 柯和興 56
《澳門新視角》徵稿啟事	68

澳門—橫琴產業協同升級路徑分析

羅妹連¹ 丁 浩²

摘要：隨著澳門“一國兩制”實踐深拓與橫琴粵澳深度合作區建設提速，澳門—橫琴產業協同已從“物理聯動”邁向“制度融合”的關鍵階段。本文梳理了澳琴產業協同的發展脈絡，分析認為儘管兩地在制度集成、規則銜接、產業聯動和要素流動等方面取得階段性突破，但由於“制度性鴻溝”尚未被有效跨越，四大產業在標準互認、監管協同、數據流通等領域仍缺乏系統性規則供給。最後，本文提出制度集成協同優化、規則銜接領域拓展、產業生態均衡升級、要素流動深度融合和治理機制創新保障等五維路徑，旨在為構建“澳門平台+國際資源+橫琴空間+成果共享”的高質量協同發展格局提供參考。

關鍵詞：橫琴粵澳深度合作區；產業協同；制度集成；規則銜接

引言

長期以來，澳門經濟呈現出對博彩業的高度依賴特徵，產業結構單一導致經濟韌性不足，易受外部環境波動衝擊，經濟適度多元發展面臨諸多現實阻礙。³為此，澳門特區政府確立“1+4”產業發展策略，持續推動中醫藥大健康、現代金融、高新技術、會展商貿及文化體育等四大重點產業發展，但產業的發展受限於澳門土地資源稀缺和產業鏈條不完整等因素。⁴橫琴粵澳深度合作區（簡稱“合作區”）的設立帶來重大轉機，合作區作為支持澳門經濟適度多元、拓展發展空間的核心載體，被賦予探索“一國兩制”新實踐、強化跨境產業協同的重大使命。⁵

澳門與橫琴的合作是促進澳門經濟可持續發展的必然選擇，通過資源整合，澳門能夠

¹ 羅妹連，廣東外語外貿大學商學院工商管理學碩士研究生。

² 丁浩，廣東外語外貿大學商學院副院長、教授，葡語國家研究所所長，澳門新視角學會會員，通訊作者。

³ 陳章喜：《澳門回歸 25 周年經濟適度多元發展的探索與展望》，《亞太經濟》2024 年第 5 期，第 174-184 頁。

⁴ 柳智毅：《澳門經濟復蘇與適度多元發展的現狀與思考》，《澳門經濟》2023 年第 1 期，第 1-12 頁。

⁵ 李可，唐曉晴：《橫琴粵澳深度合作區：理念創新與制度構建》，《港澳研究》2022 年第 1 期，第 13-24 頁。

有效延伸產業價值鏈、提升產業競爭力¹。澳琴兩地的協同發展是基於制度互補的產業生態共建，國家“十五五”規劃綱要更是明確提出“深化琴澳一體化發展”。楊道匡等（2020）從制度構建方面提出通過高度開放自由港政策推動合作區建設²，鄧思和餘渭恒（2023）針對商事登記制度銜接提出優化建議。³李宇昊（2024）則借鑒域外區域一體化經驗，為澳琴民商事規則銜接提供了參考視角。⁴儘管對澳琴合作的研究日益豐富，但多聚焦單一領域的規則對接或產業發展，缺乏對產業協同與規則銜接之間內在邏輯的系統性分析。事實上，澳琴產業協同的核心痛點在於“制度性鴻溝”，無論是中醫藥大健康產業的跨境醫療資質互認、現代金融領域的監管標準銜接，還是高新技術中的數據要素流通，均面臨因規則差異導致的要素流動不暢、產業聯動低效等問題。基於此，本文從規則銜接這一視角，系統梳理澳琴產業協同的實踐現狀與規則障礙，並給出兼具理論與實踐的協同發展路徑。

一、澳琴產業協同的政策演進

自 2009 年橫琴納入珠海經濟特區範圍後，橫琴迎來了“大開發”的重要轉折，國家及粵澳層面出台了一系列利好政策，橫琴開發逐步形成“探索起步—定位升級—深度融合”的演進脈絡，並始終圍繞“服務澳門經濟適度多元發展”的核心目標，逐步深化澳琴兩地規則銜接，推動澳琴重點產業協同從“物理聯動”向“制度融合”轉型。

（一）探索起步期（2009-2018 年）

政策核心是搭建合作平台、打破物理壁壘，為澳琴產業協同奠定基礎。2009 年 8 月，《橫琴總體發展規劃》正式出台，明確橫琴“促進澳門經濟適度多元發展重要平台”的核心定位，初步規劃商務服務、科教研發、高新技術等產業佈局，成為澳琴產業協同政策的起點。同年 12 月，橫琴新區掛牌，成為第三個國家級新區。2011 年 7 月，國務院批覆同意橫琴實行比經濟特區更優惠政策，首創“一線放寬、二線管住”的分線管理模式。2014 年 4 月，《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案》將珠海橫琴片區納入其中，同時賦予其對澳合作的特殊便利政策，推動貿易、投資、人員等要素流動便利化，為澳琴產業協同搭建了開放型載體。同年 12 月，國務院正式決定設立廣東自貿區。2015 年 4 月，橫琴自貿片區掛牌，標誌着橫琴進入“自貿時代”。2016 年 12 月，澳門單牌車入出橫琴政策實施，便利

¹ 袁持平，梁雯：《以澳門與橫琴合作促進澳門經濟可持續發展》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2013 年第 4 期，第 67-76 頁。

² 楊道匡，駱偉建，李可，王裔瑩：《實施高度開放自由港政策推動橫琴粵澳深度合作區建設》，《港澳研究》2020 年第 1 期，第 70-78 頁。

³ 鄧思，餘渭恒：《關於橫琴與澳門商事登記制度銜接的有關建議》，《澳門經濟》2023 年第 1 期，第 32-38 頁。

⁴ 李宇昊：《域外區域一體化發展經驗及其對橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接的借鑒意義》，《澳門新視角》2024 年第 2 期，第 56-64 頁。

了兩地人員、物資的往來，為後續產業協同提供了便利保障。2018年5月，國務院印發《進一步深化中國（廣東）自由貿易試驗區改革開放方案》，提出推進橫琴國際休閒旅遊島建設。此階段為後續產業協同奠定了基礎。

（二）定位升級期（2019-2021年）

政策重心轉向確立協同定位、完善制度框架，推動澳琴產業協同實現質的提升。2019年2月，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》將“推進珠海橫琴粵港澳深度合作示範”列為共建粵港澳合作發展平台的重要任務，圍繞旅遊休閒、中醫藥、信息港建設等領域，對琴澳產業協同作出具體部署，進一步明確了橫琴作為促進澳門經濟適度多元發展重要平台的定位。同年12月，習近平總書記在慶祝澳門回歸祖國20週年大會上進一步強調，“當前，特別要做好珠澳合作開發橫琴這篇文章，為澳門長遠發展開闢廣闊空間、注入新動力”，同時充分肯定澳門“經濟適度多元發展成效初顯，會展、中醫藥、特色金融等新興產業方興未艾”。¹2021年9月，《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《橫琴方案》）正式印發，同月17日合作區管理機構揭牌，標誌著合作區建設進入全面實施階段。《橫琴方案》確立合作區“四新”戰略定位，明確聚焦科技研發和高端製造、中醫藥等澳門品牌工業（大健康產業）、文旅會展商貿和現代金融等這四大新產業，健全粵澳共商共建共管共用的管理體制，為澳琴產業協同提供了系統性制度支撐，推動協同導向從“橫琴單向服務澳門”向“澳琴雙向協同”轉變。

（三）深度融合期（2022年至今）

政策導向聚焦精准賦能產業、深化規則銜接、強化實效落地，逐步完善專項配套政策體系。2023年以來，《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》《橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄》《關於金融支援橫琴粵澳深度合作區建設的意見》（橫琴金融30條）等一系列專項政策密集出台，分別對產業的發展需求、要素流動便利化、市場准入放寬等方面作出了詳細的部署。同年，《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024—2028年）》公佈，明確構建“1+4”經濟適度多元發展策略，與橫琴產業規劃形成協同。2024年3月1日起，合作區正式封關運行，實施“一線放開、二線管住”的分線管理政策，推動澳琴要素高效便捷流動。同年12月，習近平總書記視察橫琴，強調開發橫琴目的是促進澳門經濟適度多元、便利澳門居民生活就業，指出“澳門+橫琴”正成為“一國兩制”新示範。2025年6月，《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃（2025—2029年）》進一步細化發展目標，明確2029年澳資產業增加值達90億元人民幣、“四新”產業占比約65%的核心任務，構建“澳門平台+國際資源+橫琴空間+成果共享”的協同模式，同時持續深化“四新”產業領域的規則銜接，從而助力澳琴產業協同的高質量發展。

¹ 中共中央港澳工作辦公室 國務院港澳事務辦公室：《習近平在慶祝澳門回歸祖國20週年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（實錄全文）》。

https://www.hmo.gov.cn/xwzx/szyw/202308/t20230802_36341.html。最後訪問日期：2026年3月18日。

表 1 澳琴產業協同主要政策一覽表

演進階段	日期	政策/事件	主要內容
探索起步期 (2009-2018)	2009.8	《橫琴總體發展規劃》	明確橫琴戰略定位為“一國兩制”下探索粵港澳合作新模式的示範區、深化改革開放和科技創新的先行區、促進珠江口西岸地區產業升級的新平台，核心目標是促進澳門經濟適度多元發展。
	2009.12	橫琴新區掛牌	橫琴新區管委會正式成立，成為第三個國家級新區。
	2011.7	國務院《關於橫琴開發有關政策的批覆》	實行比經濟特區更加特殊的優惠政策；首創“一線”放寬、“二線”管住、人貨分離、分類管理的原則實施分線管理。
	2014.4	《中國（廣東）自由貿易試驗區總體方案》	橫琴新區片區重點發展旅遊休閒健康、商務金融服務、文化科教和高新技術等產業，實施分線管理。
	2014.12	設立中國（廣東）自由貿易試驗區	國務院決定設立中國（廣東）自由貿易試驗區，包括珠海橫琴新區。
	2015.4	中國（廣東）自由貿易試驗區珠海橫琴新區片區掛牌	橫琴自貿片區正式掛牌，建設全面啓動。
	2016.12	澳門單牌車入出橫琴試點	澳門單牌機動車可入出橫琴，便利跨境流動。
	2018.5	國務院《進一步深化中國（廣東）自由貿易試驗區改革開放方案》	推進橫琴國際休閒旅遊島建設。
定位升級期 (2019-2021)	2019.2	《粵港澳大灣區發展規劃綱要》	支持橫琴作為粵港澳深度合作的重要平台，為澳門經濟適度多元發展提供支撐，支持橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園等重大創新載體建設。
	2021.9	《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》	提出科技研發和高端製造、中醫藥等澳門品牌工業（大健康產業）、文旅會展商貿、現代金融等“四新”產業，健全共商共建共管共享新體制等關鍵任務。
	2021.9	橫琴粵澳深度合作區管理機構正式揭牌	合作區建設進入全面實施階段。
深度融合期 (2022 至今)	2023.3	《橫琴粵澳深度合作區鼓勵類產業目錄》	細化“四新”產業 185 項，作為企業享受 15% 企業所得稅優惠等政策的核心依據。
	2023.9	《關於金融支援橫琴粵澳深度合作區建設的意見》	提出 30 條措施，促進金融互聯互通與現代金融產業發展。
	2023.10	《“澳門監造”“澳門監制”“澳	允許符合條件的產品使用“澳門監造”等標志，推動“澳

演進階段	日期	政策/事件	主要內容
		門設計” 標志管理辦法（暫行）》	門註冊+橫琴生產”。
	2023.11	《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》	提出“1+4”產業發展策略，明確與合作區在產業聯動、規則銜接等方面進行深度合作。
	2023.12	《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》	細化“四新”產業的方向（如微電子、數字經濟、“澳門註冊+橫琴生產”模式等），設定2024、2029年和2035年具體發展目標。
	2024.3	橫琴粵澳深度合作區正式實施分線管理封關運行	實行“境內關外”監管模式，促進貨物、資金、人員等生產要素高效便捷流動。
	2024.5	“澳門監造”“澳門監制”“澳門設計”標志正式發佈	標志着政策正式落地實施。
	2024.12	習近平總書記視察橫琴粵澳深度合作區	習近平總書記強調開發橫琴目的是促進澳門經濟適度多元、便利澳門居民生活就業；“澳門+橫琴”成爲“一國兩制”新示範。
	2025.6	《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃（2025-2029）》	制定“四新”產業五年發展路徑、重點任務和行動指南，推動產業集羣發展和能級提升。

資料來源：作者整理。

二、澳琴產業協同的現狀與特征

澳琴產業協同在政策的持續賦能下，制度集成持續推進、規則銜接點狀突破、產業聯動成效初顯、要素流動效率不斷提升。但由於合作區建設仍處於關鍵攻堅期，在制度集成、規則銜接、產業聯動和要素流動等方面仍面臨深層挑戰。

（一）制度集成持續推進，體系協同尚待完善

澳琴產業協同以制度創新爲核心牽引，逐步構建起“頂層設計—專項配套—落地執行”的政策體系框架。2025年4月，澳門施政報告中明確提出“以澳琴一體化爲目標，以法律制度創新爲突破口”，系統梳理對澳門居民到合作區生活、就業及創業造成限制、不利於澳琴一體化發展的法律法規。¹2025年6月，《橫琴粵澳深度合作區產業發展規劃（2025—2029年）》正式印發，從制度體系、要素流動、特色產業發展、琴澳一體化水平等方面，爲合作區未來五年的產業發展指明了路徑。在管理體制層面，合作區深化粵澳共商共建共

¹ 澳門特別行政區政府新聞局：《二〇二五年財政年度施政報告——以澳琴一體化爲目標，加力推進橫琴粵澳深度合作區建設》。<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hans/N25DN5cjpx>。最後訪問日期：2026年4月3日。

管共用機制。同時，澳門將在政策協調、規則制定、資金投入、聯合招商等方面投入更多澳門的資源和力量，委派更多澳門優秀公務人員進入合作區執委會及各工作機構工作。2025年12月，海關總署出台23項措施支持合作區高質量發展，包括促進澳門產業多元發展、便利琴澳居民生活就業等重點領域。但合作區的制度集成仍處於攻堅階段，合作區存在實體經濟發展不充分、企業實體化運作不足和生活配套不完善等問題，制度創新在重要領域和關鍵環節仍待大膽突破。因此，系統性、協同性仍有優化空間。

（二）規則銜接點狀突破，領域深度尚待拓展

圍繞四大重點產業協同需求，澳琴在規則銜接領域取得多項階段性進展，但在產業標準互認、監管協同等領域仍以點狀突破為主，系統性制度供給有待加強。一方面，關鍵領域規則互認取得顯著成效。在專業服務領域，2025年10月發佈《境外職業資格便利執業認可清單（2025年版）》，包括法律、金融等10個領域共87項職業資格，其中有49項為澳門職業資格。截至2025年6月，已有555名專業人士合法備案，承建項目投資額達59億元。在醫療領域，截至2025年5月，已有179名澳門醫療人員在橫琴完成執業註冊。在人才互認機制方面，首個“粵澳合作技能人才評價工作站”在橫琴掛牌成立，首批考生通過“一試多證”考核，同時獲得內地職業技能等級證書、澳門職業能力證明書和澳門MORS證書。目前，珠澳技能人才“直接採認”“一試多證”評價互認已超2,000人。另一方面，規則銜接在監管標準對接等領域的突破仍以點狀為主，系統性進展有待拓展。跨境金融監管體制尚未真正形成，多功能自由貿易賬戶（EF）試點的參與範圍及適用範圍相對較窄。在數據跨境流動領域，分類分級管理制度和智慧財產權跨境保護機制尚未形成成熟的解決方案。合作區與澳門在金融風險防控、數據安全治理等領域的監管標準差異較大，跨境金融創新業務開展受限，規則銜接仍需在更深層次上持續推進。

（三）產業聯動成效初顯，結構層次尚待提升

“澳門研發+橫琴轉化”“澳門品牌+橫琴載體”的協同模式已在重點領域形成有效實踐，但產業聯動水準在不同領域間差異顯著。2025年前三季度，“四新”產業增加值達259.64億元，同比增長14.6%，佔GDP比重達66.1%。¹其中科技研發和高端製造、中醫藥等澳門品牌工業增長態勢良好，成為拉動區域經濟的核心動力。在中醫藥產業領域，截至2025年11月底，粵澳合作中醫藥科技產業園集聚企業238家（含澳企98家），24款產品獲葡語系國家註冊備案。在科技研發領域，粵澳集成電路設計產業園集聚企業135家。在文旅會展商貿領域，合作區建成兩個跨境電商產業園，截至2024年12月底，進駐企業超130家，其中澳資30家。8個澳門青年創新創業基地合作區成立以來累計孵化632個澳門項目，實際在園澳門青創項目346家，同比上升22.26%。但產業聯動的結構性問題仍然突出。從產業分布看，澳資企業仍以商貿、文旅等傳統業態為主，科技研發、現代金融等高附加值產

¹ 橫琴粵澳深度合作區行政事務局：《翻倍增長、熱力十足！一組數據看橫琴2025》。

https://hengqin-cooperation.gov.mo/zh_HK/shq/news/detail?id=10118.最後訪問日期：2026年4月3日。

業佔比有待提升。合作區內 530 家私募基金管理人中澳資背景僅 8 家，澳資金融業在合作區的參與度仍需進一步加強。在產業支撐體系方面，中試平台、檢驗檢測、供應鏈配套等支撐體系仍不完善，部分澳門研發成果難以在橫琴實現規模化轉化。除中醫藥、集成電路等特色領域外，其他產業聯動多停留在項目合作層面，產業鏈上下游的深度綁定有待加強。

（四）要素流動持續提速，深度融合尚待突破

人員、物資、資金等核心要素的跨境流動便利化水準持續提升，但民生保障、職業發展等深層壁壘仍對融合質量構成制約。在人員流動方面，2025 年 1 至 11 月，橫琴口岸跨境通達 2,755 萬人次，同比增長 32.8%，其中澳門居民通關 687 萬人次，同比增長 51.9%。在資金流動方面，截至 2025 年 11 月末，區內 11 家試點銀行累計共開立 EF 賬戶超 660 個，結算金額超 2,000 億元，為 100 餘家澳資企業提供便利化金融服務。在民生配套方面，“澳門新街坊”提供 4,070 套住宅及澳門標準配套，首家澳人子弟學校共有 571 名澳門學生就學，享受等同於澳門的免費教育制度及升學保送安排。但要素深度融合仍面臨多重制約。一是民生配套銜接仍處於起步階段，優質教育、醫療資源的跨境共享仍有限制。二是人才發展通道不暢，創業場地、融資支持、職業晉升等長效保障機制仍不完善，部分實習項目在供需對接效率方面存在優化空間。三是關鍵基礎設施建設相對滯後，高端生產性服務業、物流倉儲等配套產業發展有待加強。合作區營商居住成本較高、生活配套不完善等問題仍待持續改善，要素深度融合的質量有待進一步提升。

三、“十五五”時期澳琴產業協同高質量發展路徑

（一）制度集成協同優化：構建精準適配的制度保障

針對當前澳琴產業協同制度體系協同性不足的問題，“十五五”時期需以“目標對齊、功能互補、效能聚合”為核心，推動制度集成持續深化。在頂層設計層面，應建立橫琴制度與澳門“1+4”產業發展策略的動態銜接機制，¹將產業發展規劃與澳門年度目標掛鉤，明確四大產業在規則銜接、要素供給等方面的階段性任務，形成“年度監測—季度調度—動態調整”的閉環管理。在專項政策層面，整合稅收優惠、財政補貼等政策工具，針對科技研發和高端製造產業提供包括“研發補貼+中試支援+市場對接”的全週期支持，對中醫藥等澳門品牌工業持續優化“澳門註冊+橫琴生產”的政策支持鏈條，為文旅會展商貿產業完善“跨境便利+品牌培育+消費引流”配套措施，為現代金融產業深化“EF 帳戶+跨境投融资+綠色金融”等創新政策。²同時，建立制度實施效果的第三方評估機制，結合澳資企

¹ 劉成昆：《深合區促進澳門經濟適度多元發展的思考》，《澳門經濟》2023 年第 1 期，第 13-20 頁。

² 《“澳門+橫琴”協同發展進入提速新階段》，

https://epaper.nfnews.com/nfdaily/html/202512/19/content_10157215.html，最後訪問日期：2026 年 2 月 13 日。

業經營數據、產業協同交易額、規則銜接落地率等核心指標，定期開展效能評估，確保制度紅利精準作用於產業協同的關鍵環節。

（二）規則銜接領域拓展：打造全域貫通的協同框架

為破解規則銜接碎片化、深層壁壘未破的困境，需以“全領域覆蓋、多維度貫通、標準化對接”為導向，推動規則銜接從點狀突破向領域拓展轉型。在產業標準互認方面，分領域推進規則統一。¹在大健康產業領域，擴大澳門醫療人員跨境執業範圍，推動澳門已上市藥品和醫療器械在橫琴的快速備案，聯合制定中醫藥國際標準，依託粵澳合作中醫藥科技產業園完善“研發—檢測—註冊—認證”全鏈條標準體系。²在科技研發領域，建立澳琴科技創新成果互認機制，統一智慧財產權保護標準，試點科研數據跨境流動分類分級管理，依託中國—葡語系國家科技交流合作中心搭建技術標準對接平台。在現代金融領域，推進澳琴金融監管標準互認，建立跨境金融風險預警機制，統一綠色金融產品認證標準，深化QFLP、QDLP試點規則銜接；在文旅會展領域，統一跨境會展服務標準，實現澳琴旅遊景區資質互認、門票互通，完善“一程多站”旅遊服務規範。在監管協同方面，打破“雙軌制”監管格局，建立粵澳聯合監管機制，³依託分線管理政策，在橫琴口岸推行“常旅客”通關便利化、貨物“聯合查驗+一次放行”等模式，提升要素跨境流動效率。在數位要素規則方面，完善跨境數據驗證平台功能，擴大金融、科創等領域數據跨境流動試點範圍，建立數據安全治理協同機制，為產業數智化協同提供制度保障。

（三）產業生態均衡升級：夯實錯位互補的發展基礎

針對產業協同不均衡、產業鏈配套不完善的問題，需以“強鏈補鏈、錯位發展、全域聯動”為核心，推動產業生態從“單點突破”向“系統升級”轉型。在大健康產業領域，深化粵澳合作中醫藥科技產業園建設，⁴完善中藥材種植、研發中試、生產製造、國際註冊的全鏈條配套，擴大“澳門監製+橫琴生產”模式覆蓋面，依託中醫藥廣東省實驗室攻關核心技術，聯合葡語系國家建立中醫藥海外推廣中心，推動更多產品獲得國際註冊備案。在科技研發和高端製造產業領域，聚焦積體電路、開源晶片等特色賽道，完善粵澳積體電路設計產業園配套設施，搭建共性技術平台和中試基地，吸引上下游企業集聚，形成“晶片設計—晶圓製造—測試檢測—終端應用”的完整產業鏈，依託RISC-V產業發展大會等平台，

¹ 鄭思，餘渭恒：《關於橫琴與澳門商事登記制度銜接的有關建議》，《澳門經濟》2023年第1期，第32-38頁。

² 《粵澳合作中醫藥科技產業園：全鏈條賦能中醫藥“出海”》，<https://cntcm.com.cn/content/202512/31/c290551.html>，最後訪問日期：2026年2月13日。

³ 楊愛平，林濱：《粵港澳大灣區四大合作平台區域治理模式的比較研究》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2024年第5期，第78-91頁。

⁴ 劉本立：《橫琴粵澳深度合作區發展的現狀、問題及建議》，《行政》2023年第2期，第3-12頁。

深化珠澳雙城聯動創新模式，推動技術標準國際化。¹在文旅會展商貿產業領域，整合橫琴和澳門的旅遊資源，升級“澳琴同遊”激勵計劃，打造“中醫藥康養+海洋旅遊+文化研學”的全域旅遊產品，²完善跨境會展服務體系，擴大“一會展兩地”模式覆蓋面，依託抖音、希音等跨境電商龍頭企業，建設高質量進口消費品交易中心和數位貿易國際樞紐港。³在現代金融產業領域，強化橫琴金融島載體功能，吸引澳門金融機構設立分支機構，深化跨境理財通、跨境人民幣結算等業務創新，推動澳琴債券市場聯動，建立私募基金跨境投資合作機制，為產業協同提供多元化金融支援。⁴同時，培育壯大龍頭企業，優化上市後備重點培育庫，支持澳資科創企業、金融企業上市融資，發揮龍頭企業在產業鏈整合、技術創新、國際合作中的引領作用。

（四）要素流動深度融合：破除跨境聯動的深層壁壘

為破解要素流動“便利化有餘、深度融合不足”的問題，需以“民生互通、人才支撐、配套均衡”為重點，推動要素流動從“物理聯通”向“深度融合”轉型。在民生服務銜接方面，深化“澳門新街坊”項目建設，⁵完善教育、醫療、養老等配套設施，推動澳門優質教育資源向橫琴延伸，擴大澳人子女學校招生規模，實現澳琴學校結對共建和優質教育資源分享；優化澳琴醫療協同機制，擴大澳門醫保在橫琴的使用範圍，推動澳琴醫療機構雙向轉診、檢查結果互認，完善“琴澳醫療衛生培訓基地”功能，提升兩地醫療服務同質化水準；銜接澳門養老服務標準，在橫琴建設具有澳門特色的社區居家養老服務中心，實現養老服務資質互認和資源分享。⁶在人才發展支撐方面，完善澳門青年創新創業扶持政策，擴大橫琴·澳門青年創業谷等孵化載體規模，提供創業場地、融資支持、政策諮詢等全鏈條服務，優化“澳門青年實習計劃”，建立實習與就業銜接機制，提高崗位聘用轉化率；深化“雙15%”稅收優惠政策實施，擴大高端和緊缺人才認定範圍，完善人才住房、子女教育、醫療保障等配套服務，吸引澳門及國際高端人才在橫琴創新創業；⁷建立澳琴職業資格互認擴容機制，擴大建築、規劃、金融等領域跨境執業範圍，完善人才跨境流動便利化措

¹ 《共創開源晶片新未來！RISC-V 產業發展大會在珠海開幕》，<https://pub-static.hizh.cn/s/202511/24/AP6924462de4b0864897084f14.html>，最後訪問日期：2026年2月13日。

² 袁持平，梁雯：《以澳門與橫琴合作促進澳門經濟可持續發展》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2013年第4期，第67-76頁。

³ 周金泉，何文晉：《粵港澳大灣區融合下澳門世界旅遊休閒中心的發展路徑》，《行政》2023年第2期，第13-30頁。

⁴ 楊道匡，駱偉建，李可，王裔瑩：《實施高度開放自由港政策推動橫琴粵澳深度合作區建設》，《港澳研究》2020年第1期，第70-78頁。

⁵ 楊愛平，黃天：《回歸以來澳門特區政府參與橫琴開發的三重角色嬗變》，《港澳研究》2024年第3期，第69-81頁。

⁶ 葉桂平主編：《琴澳城市空間規劃和治理制度體系：協同優勢與挑戰研究》，思路智庫2025年版，第79-83頁。

⁷ 袁海濤，謝佳鑫：《珠海橫琴的澳門青年創新創業現狀及發展對策》，《科技管理研究》2022年第24期，第9-16頁。

施。在要素配套均衡方面，針對製造業投資快速增長的態勢，加快完善物流倉儲、生產性服務業等配套產業，推動高端生產性服務業與製造業深度融合；優化交通基礎設施互聯互通，加快澳門輕軌橫琴線建設，完善跨境通勤專線網絡，提升要素流動效率；¹強化能源、水利等基礎設施保障，推進橫琴綜合智慧能源項目建設，為產業協同提供堅實支撐。²

（五）治理機制創新保障：強化社會多元參與的協同支撐

為確保澳琴產業協同持續深化，需以“協同高效、權責清晰、多元共治”為目標，創新治理機制，尤其要充分發揮澳門社團和高校在治理中的獨特作用。在社團參與治理方面，深化“綜治中心+澳門社團”協作聯動機制，該機制已入選第四屆中國城市治理創新優秀案例獎十佳案例。目前合作區已註冊澳門籍調解員 42 名，並設立了涉澳糾紛調解室，同時與澳門工會聯合總會、街坊總會等建立合作機制。鼓勵更多澳門社團在橫琴設立分支機構，推動設立橫琴社區服務諮詢委員會，形成基層治理協同創新。在高校參與治理方面，推動校地合作。北京師範大學珠海校區已與合作區簽署社區治理合作備忘錄。澳門大學橫琴校區已動工，預計 2029 年建成，將設立醫學院、信息學院等，形成“大學—產業—城市”聯動模式。同時，“澳青初創·社區客廳”與澳門城市大學、聖若瑟大學等高校建立戰略合作，設立“雙創研習服務基地”，打通人才培養與產業實踐通道。在協同決策與評估監督方面，強化粵澳共商共建共管共享機制，完善管委會議事規則，建立產業協同專項工作組。完善常態化評估機制，委託第三方機構開展獨立評估，定期發佈發展報告。建立跨境風險協同防控體系，聚焦金融、數據安全、公共衛生等領域，完善智慧財產權跨境保護機制，推進碳中和試點示範。

澳琴產業協同發展正處於從基礎聯通向規則銜接深化的關鍵階段，2026 年適逢合作區掛牌 5 週年、《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》發佈 3 週年。在國家“十五五”和澳門“三五”規劃的開局之年，澳琴需在前期政策突破的基礎上，着力破解規則銜接碎片化、產業聯動不均衡、要素融合壁壘等深層制約，推動協同發展從試點探索邁向系統集成。面向未來五年，應以規則銜接系統集成為核心，統籌推進政策體系協同優化、產業生態均衡升級、要素流動深度融合與治理機制創新保障。通過持續深化澳琴一體化發展，構建“澳門平台+國際資源+橫琴空間+成果共享”的協同格局，不僅為澳門經濟適度多元發展提供堅實支撐，更將豐富“一國兩制”實踐新示範，為澳門打造國際高端人才集聚高地、深度融入國家發展大局注入強勁動能。

¹ 李福映，方煜：《跨境合作區的尺度重構與空間回應——以橫琴為例》，《規劃師》2024 年第 6 期，第 46-52 頁。

² 陳宏勝，李志剛，肖揚，崔敬壯，黃依慧：《基於區域功能視角的邊界新區發展研究——對深圳前海合作區與珠海橫琴合作區的比較》，《城市規劃》2022 年第 4 期，第 21-29 頁。

橫琴深合區管理體制的創新探索

婁勝華¹ 朱澤華²

2021年9月5日，中共中央、國務院印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《總體方案》），標誌著橫琴開發與建設在新定位基礎上進入新發展階段。2023年2月，廣東省頒發《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》（以下簡稱《促進條例》）提出要打造具有中國特色、彰顯“一國兩制”特色優勢的區域開發示範區域，並對“中央-廣東省-橫琴”三級政府各自的職責功能進行明確劃分，細化了管理體制中的組織分工，使《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》規定的管理機構職能具體化，同時延續了《總體方案》中的“雙主任制”的混合管理機制。目的是進一步推動粵澳管理體制融合，更好地服務橫琴深合區發展。可以說，橫琴深合區混合管理體制是探索與創新共同合作開發與管理橫琴的嘗試，必然會引起相應的學術關注與研究。

一、管理體制創新的背景：適應琴澳一體化發展需求

（一）服務澳門居民及適應橫琴區域人口發展的需求

橫琴的人口數量一直是制約橫琴發展的難題之一，據2020年第七次全國人口普查公佈的結果，區域面積大澳門三倍的橫琴島實有人口85,690人，常住人口僅有43,618人，而同時段澳門常住人口卻有683,100人，充分反映了琴澳區域人口發展在空間上的不均衡，人口流動問題亟需解決。³

對澳門來說，在《總體方案》提出橫琴作為便利澳門居民生活就業的新空間之前，澳門為了滿足居民的居住需求和發展需要，只能進行大規模填海造地擴展土地，從19世紀中葉起，澳門先後對澳門半島、氹仔、路環進行填海工程，澳門面積自有記錄的1912年的11.6平方公里，逐步擴展至如今的32.9平方公里，但是，人口密度不減反增，每平方公里高達

¹ 婁勝華，澳門理工大學人文及社會科學學院教授，澳門新視角學會副會長。

² 朱澤華，澳門理工大學公共政策博士研究生。

³ 《橫琴本島第七次全國人口普查公報（第一號）——常住人口情況》，橫琴粵澳深度合作統計局，http://www.hengqin.gov.cn/stats/tjsj/rk/content/post_3495703.html，最後訪問日期：2021年11月25日。

20,620 人。¹⁻²填海造地並不能完全滿足澳門居民的生活需求。可以說，《總體方案》確實為澳門居民的居住提出了新的解決方案。

隨著橫琴深合區實施海關“二線”管理，以及澳門新街坊的落成，其毗鄰澳門的區域地理優勢成為吸引澳門人口前往居住、就業與生活的便捷之地。因此，橫琴引入粵澳“雙主任制”的混合管理機制是充分考慮到生活在橫琴的澳門居民人文習俗、管理制度、公共服務諸多因素而作出的決策。在管理體制上，引入澳門力量，實現管理機制革新，融合粵澳雙方管理的共同智慧，在“一國兩制”基礎上，尋找制度創新與居民融合的契合點，從而實現琴澳一體化發展。

（二）服務澳企及適應琴澳區域經濟發展目標的需求

國家主席習近平指出，橫琴開發的初心就是為澳門產業多元發展創造條件。澳門屬於微型經濟體，過度依賴博彩旅遊業，產業結構單一化加劇了澳門經濟的波動性，特別是新冠疫情爆發以來，澳門經濟可持續發展受到嚴重挑戰，需要發展產業適度多元化。而橫琴深合區可以助力澳門解決土地稀缺和人資薄弱問題，推進澳門產業適度多元發展。

澳門實行“一國兩制”制度，擁有自由港、低稅制等獨特優勢，以及被國際社會承認的法律體系和公開透明的市場機制，營商環境開放安全。³因此，橫琴深合區需要借助澳門平臺優勢實現招商引資與對外拓展。可以說，澳門和橫琴深合區未來實現長遠經濟發展是相輔相成、密不可分的。實際上，自深合區總體方案公佈以來，大量澳門企業把握橫琴發展機遇，進駐橫琴設公司、建廠房。據不完全統計，橫琴現有澳資企業總數超過 7,800 戶，2025 年橫琴新增澳資企業 1,256 戶，一批重點項目在橫琴集中落戶。大量的澳資企業聚焦橫琴，希望能有與澳門相似的營商制度環境，因此，由澳門與廣東合作成立橫琴深合區管理體制可以引入澳門相關制度為澳企提供更好的服務。

同時，《總體方案》規劃琴澳發展目標之一是促成琴澳一體化發展體制機制更加完善。因此，需要粵澳雙方鼎力合作，在產業政策與經濟協助等方面進行多方位扶持和深度交流，而過往的粵澳、珠澳合作機制顯然難以適應新需求。原有的粵澳合作機制是以地方政府間協定方式建立起來的，屬於鬆散的會議協商運作方式。按照粵澳雙方政府簽訂的《粵澳合作框架協定》的規定，粵澳共同參與橫琴開發，建立起粵澳合作開發橫琴協調機制。自 2003 年以來，粵澳政府每年召開一次粵澳合作聯席會議，磋商和討論粵澳合作中的合作方向、合作重點及重大經濟社會問題。在珠澳合作方面，在 2013 年後，在珠澳合作小組之下設立珠澳橫琴開發工作小組。因此，無論是粵澳、珠澳合作的內容，還是合作方式，並沒有凸

¹ 《2020 年第 4 季人口統計》，澳門特別行政區統計暨普查局，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/329314/>，最後訪問日期：2021 年 3 月 8 日。

² 《澳門填海造陸史 從 11.6 到 32.8 平方公里狂飆突進》，空明苑，360 個人圖書館，http://www.360doc.com/content/17/0225/19/8456313_631965673.shtml，最後訪問日期：2017 年 2 月 25 日。

³ 武漢大學橫琴粵澳深度合作區研究課題組：《橫琴粵澳深度合作區創新驅動發展研究》，《中國軟科學》2021 年第 10 期，第 1-8 頁。

顯開發橫琴的價值與地位，合作方式也未能形成機構化、制度化與緊密型，而是屬於政府間契約的協商式鬆散型合作，無法適應橫琴粵澳深度合作區訂定的新目標。因此，必須由中央主導為橫琴粵澳深度合作區設立新的合作管理機制，規範粵澳兩地政府合作的行動和運轉。

（三）適應粵澳融合發展及提升開放水平的需求

《總體方案》規劃橫琴粵澳深度合作區戰略定位之一是推動粵港澳大灣區建設的新高地。實際上，橫琴深合區肩負著“一國兩制”下探索粵澳合作新模式以及實現高水平對外開放模式創新的歷史使命。

橫琴需要在粵澳融合發展新模式基礎上，積極推動通關制度、國際營商規則以及法律制度、社會管理體制等方面與澳門的銜接與創新，利用澳門優勢提高對外開放水平，通過橫琴開發與建設，發揮支撐澳門—珠海極點對粵港澳大灣區的引領作用，輻射帶動珠江西岸地區加快發展，著力構建與澳門一體化高水平開放的新體系，從而豐富“一國兩制”的發展內涵。可見，粵澳合作共管機制被賦予了多重混合使命，不僅要促進澳珠發展，而且要為粵港澳大灣區發展、為促進國家的改革開放、探索與豐富“一國兩制”新實踐作出貢獻。

同時，在經濟全球化時代，目前全球 135 個國家嘗試設立具有自由貿易園區概念的經濟區 3,500 餘個。而在自由貿易園區較多或港城融合型的國家和地區，一般在立法約束基礎上，建立國家級專門機構進行協調。在園區微觀組織體系上，國際經驗是採取管理公司主管型和政府部門主管型兩種管理機制。管理公司主管型屬弱行政管理模式，以貿易區為“公共設施”進行運營，引企業進入自由貿易園區管理體系，以此調動企業積極性，形成創新型管理模式。政府部門主管型屬一種相對強化的行政管理模式，以政府內部調整政策驅動管理機制創新。¹可見，探索與創新高水平開放地區的管理體制已成為當今各國的重要戰略之一。

而橫琴深合區是在原自貿區基礎實行的較自貿區更為開放的區域。對於橫琴來說，一方面，可以借鑒珠海經濟特區的成功管理經驗；另一方面，可以參考澳門較為成熟的自由港區管理機制。因此，橫琴深合區實行“雙主任制”的混合管理機制，其用意就在於藉兩地成功的管理經驗以推進橫琴對外開放水平的提升。

二、橫琴粵澳混合管理機制的優勢

橫琴混合管理體制的最大特點是實行“雙主任制”，即深合區管理委員會由粵、澳兩

¹ 陳章喜：《世界自貿園區模式比較與橫琴自貿園區的定位》，《中共珠海市委黨校、珠海市行政學院學報》2015年第3期，第66-71頁。

地行政機構首長出任“雙主任”。根據中央及廣東省相繼發佈的《總體方案》、《促進條例》相關規定，由粵、澳雙方在中央粵港澳大灣區建設領導小組領導下共同商議、共同管理、共享利益開發建設合作區的新模式。其中，最大變化來源於橫琴管理主體引入澳門角色，實現了澳門從橫琴發展的支持者轉變為直接決策者，由被動參與轉為主動決策，從而為橫琴發展注入了澳門動力，也是橫琴共管體制的重要優勢所在。

（一）促進澳門居民對橫琴的認同

橫琴能否對澳門居民產生足夠的吸引力，關鍵在於澳門居民對橫琴發展的認同度。

在現行粵澳“雙主任”混合管理機制下，橫琴管委會可以充分利用現行管理機構對接澳門的優勢，通過澳門特區政府的宣傳擴大橫琴在澳居民中的認知度。例如，2022年5月，由澳門特區政府新聞局、澳門中聯辦宣傳文化部、橫琴粵澳深度合作區行政事務局聯合主辦的首屆“琴澳融合·雙城生活”主題宣傳活動。該活動增進了澳門社會各界對橫琴粵澳深度合作區的瞭解，有助於消除澳門居民對橫琴的疏離度與陌生感，吸引澳門居民前往橫琴居住生活。

同時，在制訂橫琴公共服務及社會保障制度時，橫琴管委會中澳方人員可以發揮引入澳門特色管理制度規章的作用，為琴澳融合及一體化構築制度基礎，從而吸引澳門居民定居橫琴。此外，由粵澳攜手在橫琴打造的“澳門新街坊”項目，不僅直接對接澳門居民改善居住環境的訴求，而且同步設立配套澳門標準的醫療、教育、社區服務等公共服務，營造趨同澳門的宜居宜業生活環境，無疑可以增強澳門居民對橫琴的認同感。

現行的混合管理體制無疑有利於凝聚澳門居民認同橫琴的意識，從而促進琴澳人口融合，推動橫琴成為澳門居民生活的新空間。

（二）增強橫琴經濟發展的動力

儘管早在2009年國家就啟動了橫琴開發的決策，但是，長期以來，橫琴的開發是由廣東及珠海主導的，澳門是被動參與，粵澳雙方以聯席會議方式進行合作，沒有明確的共商、共建、共管、共享機制，因此，開發的主體性與主動性不夠明確，從而一定程度上影響了澳門主動參與的積極性，存在“為合作而合作”、“為開發而開發”的問題。¹

而現行管理體制規定橫琴建設與管理交由粵澳雙方共同組成，實行共商、共建、共管、共享的混合管理新體制。按照新的共管體制，澳門可以直接參與橫琴的開發與管理，並實現參與開發橫琴的收益共享。因此，可以最大程度地調動澳門參與的積極性，一定程度上解決了橫琴開發的動力不足問題，由“單動力”變成“雙動力”，調動了粵、澳雙方的積極性。

此外，現行的混合管理體制有利於形成推動橫琴和澳門深度經濟融合，橫琴可以借助澳門的廣泛國際聯繫與影響實現面向國際的全方位、寬領域對外開放，為橫琴的經濟發展注入新的動力。

¹ 婁勝華：《凝聚合力：粵澳深合區共管體制解讀》，《澳門日報》2021年9月22日。

（三）推進橫琴實現制度變遷

在現行的混合管理機制中，既有作為領導機構的粵港澳大灣區建設領導小組，又有廣東省和澳門特區有關單位、珠海市人民政府、中央駐粵相關機構的參與，來源廣泛的多元主體使得橫琴能夠吸收粵、澳兩地各自管理制度優勢，形成獨特的新型制度體系。其中，澳門的自由港、生產要素自由流動等經濟制度與民、商事法律制度可以延伸或引入橫琴合作區。而廣東省可以將省內其他自貿試驗區與開發區建設中具有優勢的制度引入橫琴，珠海市則可以梳理橫琴原有的管理制度，留優汰劣，將取得成功的優勢制度部分融入橫琴新制度體系之中，從而在橫琴深合區形成取眾家之長的優勢制度體系。

可見，橫琴作為粵澳雙方共同開發、共同管理的試驗區，現行的混合管理體制在橫琴的實施，無疑是改革開放以來第一次真正意義上實現在“一國兩制”基礎上粵、澳雙方制度之間的深度交流，有利於拓展“一國兩制”的內涵，推動雙方制度銜接，實現橫琴深合區制度變遷。

三、現行混合管理機制的問題

（一）管理許可權需要理順及統一

儘管《總體方案》規定，橫琴合作區管理委員會的職權範圍是統籌決定合作區的重大規劃、重大政策、重大項目和重要人事任免，而《促進條例》也提出了針對創新的容錯免責機制。但是，《促進條例》補充規定了涉及國家事權的重大事項應當按照程序報批。現行的混合管理體制中，由深合區管委會與廣東省橫琴辦雙線運行，各負其責。由此，在實際運作過程中，合作區管委會與執委會並不能全部行使合作區所有事項的管理權，管委會與執委會更多體現的是一種工商層面的議事機制，行使經濟管理職能和部分行政管理職能。而對於廣東省橫琴辦與合作區執行委員會職責分工不明確的事項，按照《促進條例》規定，由雙方協商一致後報合作區管理委員會備案，協商達不成一致意見的，由合作區管理委員會協調解決。如果協調仍然不一致的情況，如何解決呢？《促進條例》並未有充分說明。

實際上，在同一個區域內，不同事項與職權往往是互動聯繫的，如果事權不統一，可能拖慢行政程序，影響行政效率。因此，如何理順及統一管理許可權是現行混合管理體制面臨的問題之一。

（二）“雙首長制”的協調問題

雖然在人類歷史（如古希臘、古羅馬）上曾出現過“雙首長制”政體，但是，在現今各國（地）行政系統內，一般遵從的是單首長制決策指揮模式。極少數實行雙首長制模式。其原因就在於，行政系統所需要的高效必須配合“命令—服從”式的行政指揮系統，而雙首長制則存在兩個首長之間的協調問題。橫琴現行的“雙主任制”混合管理模式儘管有利

於集思廣益及調動雙方積極性，但是，同樣存在著雙首長制帶來的職責劃分與協調問題，即二元行政首長之間職權如何劃分？如果不能清晰各自職權，容易引起責任劃分問題。同時，二元首長在決策時如果遇有雙方意見不一的決策事項，則必須設立協調與裁決機制。

實際上，一些實行雙首長制的政府管理實踐表明，因為雙首長之間不同的執政理念和目標，以及不同首長的領導方法與領導風格不一致，導致下級執行人員難以適從的情況時有發生。

（三）各方人員工作方式與習慣需要磨合

按照《總體方案》，深合區管理架構人員由粵、澳雙方組成。至於組成方式則沒有明確規定。現在在深合區管理架構內的工作人員主要由四部分人組成，即澳方派駐人員、粵方派出人員、原橫琴新區人員（包括珠海市人員）及深合區成立後新聘人員，而且不同來源的人員薪酬各不相同。由於粵、澳雙方工作人員原來的工作方式與工作習慣不同，現在要在一個新的治理架構內共同工作，因此，難免在工作思維、方式與習慣上存在不一致情況。

澳方人員較重視依法施政，而缺乏沒有法律規範情況下的工作創新，也缺乏招商與管理開發區的經驗，而粵方人員（包括珠方人員）無疑具有創新工作的進取心，也有招商與管理開發區的經驗。可是，目前橫琴開發以澳方為主導，因此，工作積極性可能會受到一定影響。因此，必須制訂與遵循統一的工作制度，並在過渡期，粵、澳雙方應在工作思維、方式、程序與習慣上儘快實現相互學習與磨合。

四、共管體制的創新探索

（一）形成深合區管理機構的統一事權

如前所述，深合區現行管理體制實行雙線並行方式，而不是統一事權管理。然而，實踐中，區域的不同事權是相互聯繫的，因此，需要統一事權管理。可以考慮改革現行管委會設置，賦予其一級政府的統一事權，形成橫琴深合區事務的統一管理，屬地管理職能同樣交由管委會履行。

同時，雖然《促進條例》規定，“法律、行政法規、國務院部門規章明確由省人民政府及其有關部門行使的經濟、民生管理等相關行政管理和公共服務職能，委託給合作區執行委員會及其工作機構行使”，“廣東省地方性法規、廣東省政府規章規定由省人民政府及其有關部門行使的經濟、民生管理等相關行政管理和公共服務職能，交由合作區執行委員會及其工作機構行使”，“廣東省人民政府及其有關部門承接的國家管理職權，經國務院及其有關部門同意後，可以交由合作區執行委員會及其工作機構行使”。並且規定，“廣東省人民政府及其有關部門交由合作區執行委員會及其工作機構行使的行政職權目錄，由

廣東省人民政府制定並向社會公佈”，“合作區執行委員會及其工作機構的權責清單由合作區執行委員會向社會公佈”¹。也就是說，實行權力清單管理。但是，仍然對“法律、行政法規、國務院部門規章明確規定不得委託的”許可權作出不得委託的處理方式。而在實踐中，許多許可權是沒有獲得法律、法規及規章規定的委託許可權。因此，從深合區建設與發展的需要出發，儘量充分授權管委會是必須的。同時，應明確深合區管委會上級領導機構的性質，因為中央區域發展協調領導小組並非一級政府機構，而是協調議事機構，其是否擁有政府管理的相應許可權應予以明確。

（二）增強雙首長間的協調

如何強化雙首長之間的協調是所有雙首長體制需要解決的問題。由於深合區管委會是由粵、澳雙方行政首長共同擔任“雙主任”，而管委會肩負著深合區開發建設的重大使命，在決策過程中，需要協調雙主任之間的領導關係。由於兩位行政首長在管理深合區之外，還肩負著各自行政區域事務的管理職責，因此，承擔著十分繁重的管理責任。兩者之間協調可以考慮兩種辦法。一是明確主輔關係。雙首長雖然地位是平等的，但是，在事權方面，可以明確主導方。二是在雙首長之間劃分各自事權。即將深合區管委會現有職權進行適當劃分並分別賦予澳方主任與粵方主任。對於各自行使獲賦予的事權，另一方給予尊重。

（三）制訂統一的管理制度

深合區作為新生事物，在管理上，需要制訂統一的管理制度。現實中，澳門實行的是資本主義制度，在社會管理體制上也有別於內地，是一級政府模式。而內地實行的是社會主義制度，長期以來已經形成一套成熟的社會管理制度，如建立在社區基礎上分級分區管理。因此，雙方制度差異需要進行整合統一及創新。深合區在制度建設上，除了制訂《橫琴總體發展規劃》、產業政策與規劃、授權清單、市場准入、金融政策、稅收制度，以及民、商事法律制度外，制訂與完善統一的管委會工作條例與執委會工作條例是必須的，從而為深合區決策、管理、執行機構的運作奠定統一的制度基礎，並在實踐中不斷加以修訂，最終形成符合深合區發展需要的成熟管理制度，助推深合區建設。深合區管理體制的工作制度應容納粵、澳雙方現行政務制度的優點，並使之適應深合區情況。

（四）加強數字政務建設及發展線上辦公

創新的管理體制需要創新工作方式。現代資訊技術為數字政務建設與線上辦公提供了技術基礎。對於橫琴深合區來說，其機構與人員均較為精簡，可以採取線上方式面向橫琴居民、商務人士或旅客等提供各項服務。同時，深合區建設初期，面臨著大量繁重的建設與管理工作，需要管理機構及人員的現場決策與現場指揮。可是，由於管委會雙首長肩負著管理各自行政區域內的各項事務而較少能夠親臨深合區現場辦公，深合區其他一些領導成員也往往身兼他職，因此，深合區可以開發一套內部的線上辦公系統，用於不便於現場

¹ 《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》第九、十條，廣東人大網，http://www.gd.gov.cn/gdywdt/zwzt/ygadwq/zxzc/content/post_4091516.html，最後訪問日期：2023年2月8日。

辦公的領導進行線上會議、線上決策、線上簽批文件等工作，從而提高政務效率。當然，線上辦公的合法性需要由深合區相關工作制度賦予。

五、結語

橫琴與澳門僅一水之隔，區位優勢明顯，作為粵澳雙方共商、共建、共管、共享的深度合作區，本身是一個新生事物，如何建設好、發展好橫琴深合區，是擺在粵、澳雙方管理者面前的重要課題。因此，需要不斷探索與創新雙方“共管”體制。在創新橫琴深合區管理體制過程中，充分發揮“一國兩制”制度優勢，使粵、澳雙方政務管理制度在橫琴實現有效銜接，針對性探索形成深合區管理機構的統一事權，增強管委會雙主任之間的協調，制訂統一的管理制度，加強數字政務建設及發展線上辦公，從而最終形成符合深合區發展需要的管理體制，助推深合區的建設與發展，實現《總體方案》為深合區規劃的琴澳一體化發展目標。

粵港澳大灣區宜遊化建設的協同型法治保障

姚琳¹

摘要：以行政區行政思維主導的區域治理模式，偏於合作型法治模式，並以一般性法治合作為目標，強調區域合作的法治疊加效應。在合作型法治模式驅動下，粵港澳大灣區宜遊化建設進程面臨硬法缺位、地方“牽頭”頂層設計、條塊式法治思維局限等治理困境。與之相比，協同型法治模式是一種緊密型的法治合作模式，側重法律規範銜接與機制對接，強調區域合作的法治協同效應，並主張進一步發揮中央頂層設計作用，進而以全局性思維推進大灣區宜遊化建設。協同型法治模式通過塑造縱橫體系的法治協同思維、構建多層連貫的協同機制、構建多元共治的治理格局，為粵港澳大灣區宜遊化建設提供堅實的法治保障。

關鍵詞：粵港澳大灣區；協同型法治；合作型法治；法治思維

一、引言

文化和旅遊部、粵港澳大灣區建設領導小組辦公室、廣東省人民政府聯合印發《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》提出，深化粵港澳大灣區文化和旅遊交流合作，高質量建設粵港澳大灣區宜居宜業宜遊的優質生活圈。²2025年國務院政府工作報告中提出，健全文化產業體系和市場體系，加快發展新型文化業態，大力發展旅遊業。粵港澳三地同樣重視旅遊業發展，如香港特區政府文化體育及旅遊局公布《香港旅遊業發展藍圖2.0》，落實“無處不旅遊”目標，鞏固香港作為世界級首選旅遊目的地的地位。澳門特區政府持續加大資源投入，依據“1+4”經濟適度多元發展策略積極綜合旅遊休閒業發展。相關頂層設計與政策的出臺在指引大灣區整體的旅遊合作機制建設與發展方向的同時，也促進著大灣區內各地之間的雙邊旅遊合作繁榮有序發展。粵港、粵澳、港澳兩兩地域之間借助會面洽談、協議簽訂等多種形式，助推文化和旅遊領域合作交流不斷深化，頗見成效。

大灣區旅遊的快速發展也促使學界研究逐漸深入，當前研究主要聚焦大灣區法治研究、

基金項目：本文為廣東省哲學社會科學規劃2025年度青年項目“金融強國視域下粵港澳大灣區金融數據跨境流動規則銜接研究”（項目編號：GD25YTHQ03）、教育部人文社會科學研究青年基金項目“粵港澳大灣區數據知識產權保護規則銜接的法治協同機制研究”（項目編號：24YJIC820028）。

¹ 姚琳，廣東工業大學粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心研究人員。

² 中華人民共和國文化和旅遊部：《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》，

<https://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/ghjh/202012/P020201231518402967699.pdf>，最後訪問日期：2026年2月20日。

區域旅遊協同研究，以及大灣區旅遊協同發展研究三大主題。具體而言，具有異質性和同質性特色的法治文化是大灣區的特色，多元的法治文化既在一定程度上促進了大灣區的發展，卻也引致區域法治協同程度低等突出問題。因此，從整體上看，大灣區區域發展應當進一步強化“協同法治”理念，建立大灣區區域協同法治機制。深入至旅遊發展領域，大灣區可借鑒區域旅遊協同發展相關理論。伴隨區域一體化研究深入，區域合作的具體類型不斷擴張，區域旅遊合作作為其中的重要類型之一，涉及政府、社會組織、企業等多元主體，涵蓋旅遊產品開發、旅遊路線打造等豐富合作內容，是在強大的利益相關者的相互協作下形成的重要合作模式。當前，發展具有集群效應的旅遊經濟，已經成為當前有效啟動粵港澳城市群整合動力的重要抓手，更是實現大灣區發展規劃戰略的內在要求。為更好發揮大灣區語言文化相近、地緣相近與人緣相親的優勢，降低社會制度差異、區域行政差異等因素的負面影響，應當對粵港澳大灣區的法治協同理論及其對應的合作模式展開更深入研究。

鑒於此，為更好規劃和布局大灣區宜遊化建設事宜，應當以協同型法治思維推動大灣區旅遊業發展治理現代化。本文基於法學研究視角，對粵港澳大灣區的法治協同理論及其對應的合作模式展開闡述，剖析當前採用的“合作型法治”模式的不當之處，嘗試論述採用“協同型法治”對大灣區宜遊化建設的制度邏輯與法治路徑。據此，本文將在現有基礎上進一步豐富區域旅遊協同發展研究與粵港澳大灣區法治建設研究，拓寬大灣區旅遊研究思路；也將為大灣區宜遊化建設夯實法治保障。

二、概念內涵與基本邏輯

（一）基本概念辨析

“合作型法治”是指兩個或兩個以上的法治主體以一般性法治合作為目標，並依托以府際協議為主要內容的區際法和以國家層面的規劃為主要內容的區制規劃法，對接法律調整對象法律效力的法律活動，其實際上是一種松散型的法治合作模式，是大灣區建設啟動前粵港澳三地法治合作的常用模式。¹而“協同型法治”是指兩個或兩個以上的法治主體以法治協同發展為目標，依托長效化的立法協調機制、常設化的行政協調機制和多元化糾紛解決機制等，對跨行政區域或跨法域的法律主體、法律行為或法律關係等法律調整對象實施立法、執法和進行糾紛解決，並相互對接或承認法律調整對象法律效力的法律活動。本質上是一種緊密型的法治合作模式，是粵港澳大灣區實現法治突破的關鍵性合作模式。從粵港澳三地區域合作的實踐來看，探索建設大灣區宜遊化建設從“合作型法治”向“協同型法治”轉變路徑是必要過程，需要時間、空間的沉澱。

¹ 馮澤華：《粵港澳大灣區公共衛生區際法律沖突的調適邏輯》，《港澳研究》2023年第1期，第66-75頁。

表 1 粵港澳大灣區建設的法治範式對比

範式名稱	地方合作範式	區域協同範式
法治模式	合作型法治	協同型法治
法治目標	地方利益導向	灣區利益導向
對應行政模式	行政區行政	灣區行政
思維範式	條塊式法治思維	全局性法治思維
表現形式	區際行政協議、司法協助安排等	區域協同立法、建立行政協調機構等
涉及領域	以經濟貿易為主	由經濟貿易拓展至社會民生、人員流動、灣區公共事務治理等領域
監督保障手段	自我約束、粵港澳自發性行政協調	中央推進 (如粵港澳大灣區建設領導小組)
總體評價	松散型區域法治合作模式	緊密型區域法治合作模式
法治實效	較弱	較強

來源：筆者自制。

(二) 合作型法治對大灣區宜遊化建設的消解作用

粵港澳大灣區當前普遍採用的合作型法治模式對大灣區宜遊化建設造成較多阻礙。如硬法制度的保障不足，規範銜接問題有待提升、央地治理效能欠佳、以及較為明顯的條塊式法治思維阻礙大灣區整體旅遊資源的效能發揮。

1. 硬法制度保障缺位

所謂“硬法”，是指具有國家強制力作為實施保障的法律規範，例如憲法、港澳基本法，列入基本法附件三內的法律等都是典型的硬法。但在粵港澳大灣區宜遊化建設過程中，存在明顯的硬法規範不足問題。這一問題突出體現在粵港澳三地所依據的旅遊法律規範體系中。當前，粵港澳大灣區擁有一套各異的旅遊規範體系。缺乏統一的旅遊法律規範，不利於形成大灣區宜遊化建設的法治一體化環境。¹

廣東省以《中華人民共和國旅遊法》《導遊管理辦法》《廣東省旅遊條例》等作為旅遊業發展的規制依據；香港則由《旅遊業條例》《旅行代理商條例》《香港旅遊發展局條例》等作為規制旅遊市場秩序的重要法例（鄭晶，2012），²還有旅遊行業擬定的

¹ 馮澤華，劉向東：《區域協同型法治構建：粵港澳大灣區體育非遺區建設的範式創新與實證路徑》，《中央社會主義學院學報》2025年第4期，第83-98頁。

² 鄭晶：《品質保證金的制度困境與旅遊公共賠償基金的建立——兼談香港、臺灣地區的經驗》，《旅遊學刊》2013年第12期，第97-104頁。

自律公約，如《導遊作業守則》《廣告管制規則》等；¹澳門則重點借助《規範旅行社業務及技術主管、導遊及接送員職業的法規》《酒店業場所業務法》促進旅遊行業可持續發展。粵港澳大灣區宜遊化建設強調的是整體性的區域規劃與協同發展，而三地的旅遊規範體系效力限於本行政區域範圍內，故僅依賴當前任何一套規範都無法滿足灣區全域的宜遊化建設指導需求。

除了整體旅遊規範差異，大灣區在旅遊行業的具體規則設置和保護力度方面也存在區別，如消費者權益保護制度供給方面，下面以跟團旅行模式為例進行分析。跟團旅行模式因其省心省力、安全便捷的特點，是大多數遊客出遊模式的首選，尤其受到中老年遊客的青睞。但跟團旅遊中潛在的強迫消費、消費欺詐等問題在跨境旅遊中屢見不鮮。對此，香港《旅遊業條例》中特設“入境旅行團註冊商店行政計劃”條款，對接待跨境遊客的商店進行管理，督促相關商店簽署商品品質、退款承諾書等，保障消費者權益，提升遊客跨境旅遊體驗。而廣東省暫未對此類遊客旅行權益設定前置性的法治保障，利用香港和內地之間的資訊差異，將香港遊客引入購物騙局的案例並不少見。由此可見，大灣區內硬法制度保障與供給存在較為明顯的不足。

2. 央地治理效能有待提升

近年來，大灣區旅遊行業作為推動高質量發展、滿足人民幸福美好生活需要的重要著力點，得到中央的高度關注和大力支持。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確指出，要推進大灣區旅遊發展，提出建設粵港澳大灣區世界級旅遊目的地的目標與要求。2020年，文旅部發佈《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》，列明4條規劃原則、3大規劃實施保障、11個旅遊建設專欄，提出深入推進建設具有國際影響力的人文灣區和休閒灣區目標。2021年，國務院印發《“十四五”旅遊業發展規劃》，進一步指出要深化港澳與內地旅遊業合作，創新粵港澳區域旅遊合作協調機制。系列規劃重點強調發展目標、規劃原則、合作領域等，為深化粵港澳三地的文化交流、促進大灣區旅遊一體化發展提供了重要指引。但從具體的可操作性角度而言，由於中央出臺的系列規劃屬於抽象化、綱領性的立法形式，無法滿足大灣區旅遊行業深入合作發展、提升一體化旅遊品質發展的要求。

為更好填補頂層框架性政策的不足，仍需由粵港澳三地政府出面聯動，有針對性的出臺具體領域的規範檔，以具體的操作規範指引、詳盡的合作模式方案以指導大灣區旅遊發展實際。因此，實際上三地政府承擔這更多具體性的協調工作。早在2005年，珠海、澳門、中山三地就已經提出開展區域旅遊合作，共建“中珠澳——大香山旅遊文化”，並將合作機制方式與內容進一步具象化，即三地旅遊局長親自掛帥、召集人三地輪值等合作機制。²2011年，廣東省政府與香港也簽訂了《粵港合作框架協議》，提出粵港旅

¹ 吳開軍：《香港旅遊業的發展階段、特點及趨勢淺議》，《長江論壇》2016年第1期，第62-67頁。

² 李顏：《珠海澳門旅遊一體化的經濟學分析》，《商場現代化》2016年第1期，第148-151頁。

遊路線、多元旅遊產品體系開發等具體合作事項，地方主體間通過合作協議的簽訂、政策的出臺對於旅遊協同事業發展起到切實推進與實際指導作用。

但在當前粵港澳大灣區旅遊行業的發展過程中，不免涉及海關、稅收、國家安全等問題。根據立法法第十一條規定的只能制定法律的相關事項可知，涉及此類事項的調整許可權並不歸屬於地方政府，而專屬於中央管轄。可見，在粵港澳大灣區各城市間的旅遊跨境合作極有可能觸及中央事權。相關事項的決定需要通過上報中央國務院等相關有權主體，在履行中央批准程式並獲得許可後，方能對此類事項作出決定。¹否則，相關旅遊合作協議、政策的效力合法性將受到責難。合作許可權的局限性直接帶來了合作程式的複雜性，合作事宜推進效率緩慢是較為常見的現象。但這一現象將在一定程度上消磨三地政府開展旅遊合作事宜的熱情與創造力。

3. 條塊式法治思維明顯

從行政區劃上看，粵港澳大灣區分為香港、澳門、廣東省三個行政區劃。行政區的劃分不僅帶來區域上的阻隔，更帶來理念上的隔閡，即“行政區行政”模式。受此模式影響，大灣區內仍然以較為明顯的條塊式法治思維指導粵港澳大灣區宜遊化建設工作。所謂條塊式法治思維是指，以“切割”性治理視角出發，對歸屬於本行政區劃這一特定區域進行規劃與管理的區域治理思維。在粵港澳大灣區宜遊化建設背景下，這一治理思維在很大程度上僅聚焦本行政區域內的旅遊資源，卻沒有以全局性法治思維探索大灣區整體宜遊化建設進路，忽視了灣區整體旅遊行業協同發展與治理對單個區域旅遊業發展的正向溢出效應與輻射作用，更低估了大灣區旅遊行業整體發展的可持續性發展能力。當前，大灣區內旅遊資源聯動性不足，“9+2”城市之間的旅遊合作粘度較低，尚存在較大的協同合作空間。以香港外國遊客市場格局為例，分析2019年以前德國、義大利、加拿大、法國等規模較小市場的遠程發達國家的訪港遊客人次，可明顯觀察到訪客人數年際變動變動不大，以香港為單一目的地再進行市場開拓的難度較大。而以粵港澳大灣區作為宜遊化整體區域，提升整體的組織與聚集效能，或成為大灣區旅遊合作的契機。²

¹ 馮澤華：《粵港澳大灣區公共衛生區際法律沖突的調適邏輯》，《港澳研究》2023年第1期，第66-75頁。

² 保繼剛，葉曉旋：《粵港澳大灣區入境旅遊空間格局與新態勢》，《中國房地產》2019年第8期，第22-31頁。

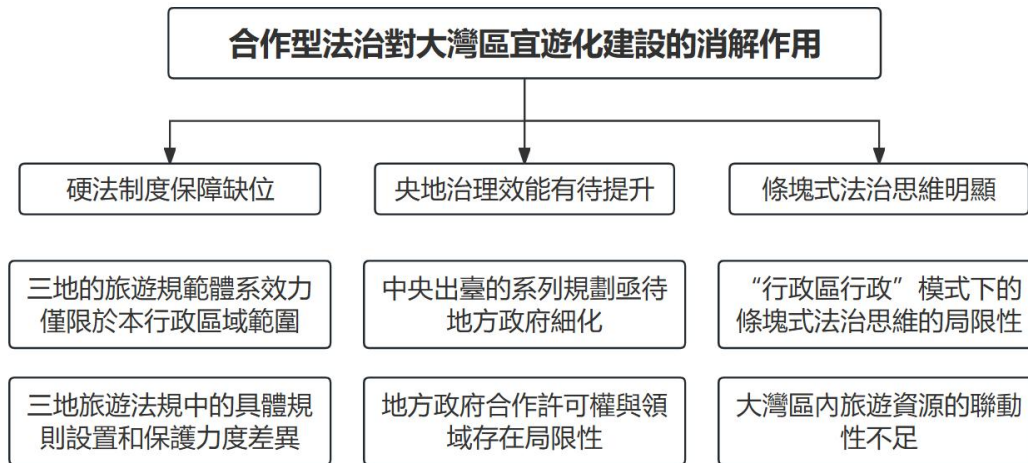


圖 1 合作型法治對大灣區宜遊化建設的消解作用

三、大灣區宜遊化建設的協同型法治路徑

(一) 塑造體系化法治協同思維

塑造縱橫體系化的法治協同思維有助於推動大灣區宜遊化建設在法治軌道上運行。從縱向層面來看，應當塑造以中央頂層設計為主導的法治協同思維。從三大國際灣區的實踐經驗來看，頂層設計與統一規劃將有助於打破行政邊界對大灣區經濟融合所造成的限制與阻礙。最具代表性的東京灣區，便是借助多項法案、轉型規劃指導灣區實現可延續性的深度融合與發展。¹有鑒於此，從縱向體系來看，中央應當以全局化、體系化思維統籌建構大灣區宜遊化建設規劃，主導大灣區旅遊市場一體化建設，促進大灣區文旅資源加速打破人為區域行政壁壘，降低大灣區宜遊化建設中因地方合作觸及中央事權而產生的合法性風險，從根本上為大灣區旅遊市場一體化建設提供制度保障與發展指引。

從橫向層面來看，合作各方應當積極打破行政區劃隔閡，尋求大灣區旅遊深度融合。自港澳回歸以來，我國一直堅定不移貫徹“一國兩制”“港人治港”“澳人治澳”、高度自治的方針，香港、澳門與包括廣東省在內的內地城市也因此長時間處在不同的社會治理模式之下。可見，大灣區內行政區劃的分割不僅體現在字面概念上，更體現在社會治理格局這一治理本質上，這讓粵港澳三地間的行政區域界限相較於內地城市間顯得更為明顯，旅遊協同深度融合存在一定難度。對此，應當以“協同型法治”指導大灣區宜遊化建設合作，以“灣區行政”指導旅遊業區域協同發展，引導旅遊資源打破原有行政區劃格局，提升大灣區整體旅遊資源的吸引力，典型舉措如建設“大灣區無障礙旅遊圈”

¹ 申明浩，楊永聰：《國際灣區實踐對粵港澳大灣區建設的啟示》，《發展改革理論與實踐》2017年第7期，第9-13頁。

等¹，依托大灣區便捷的交通措施，讓傳統孤立的景點旅遊向大灣區旅遊轉變。

(二) 建構“立法-執法-糾紛解決”的多層次協同機制

當前，粵港澳大灣區宜遊化建設日漸深入，伴隨而來的是旅遊產業合作建設領域愈發強烈的法律需求。對此，應當構建起大灣區宜遊化建設“立法-執法-糾紛解決”的連貫性、多層次協同機制，引導大灣區旅遊行業健康有序發展。

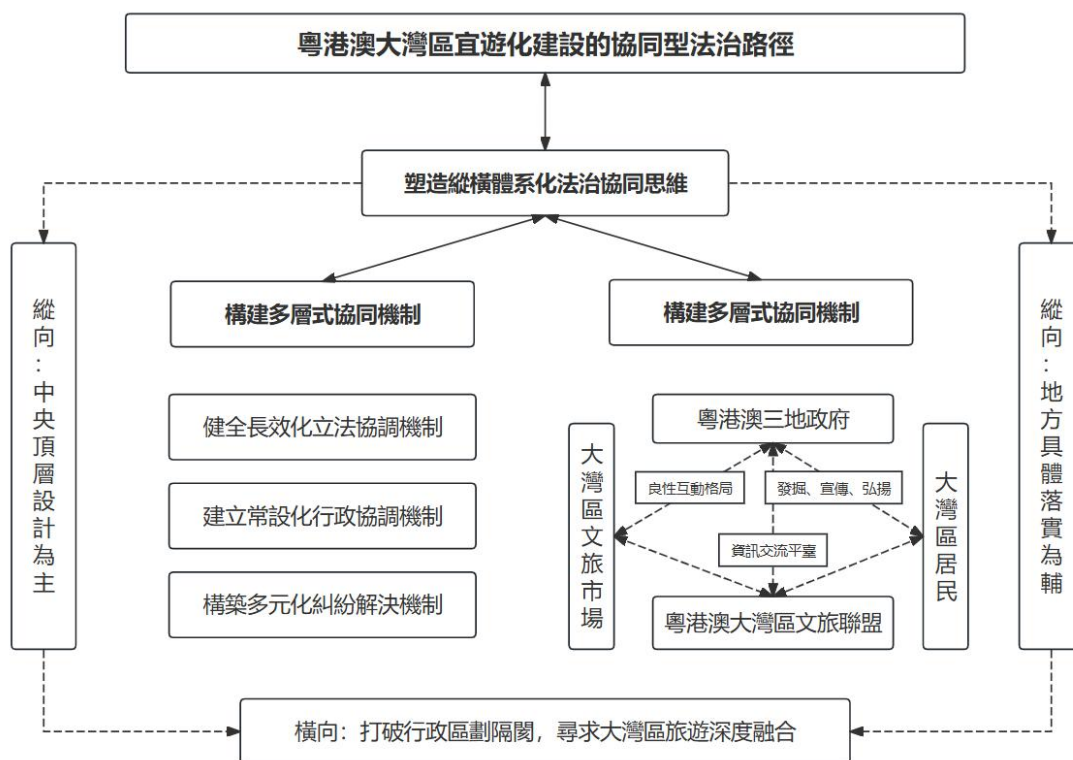


圖 2 粵港澳大灣區宜遊化建設的協同型法治路徑

1. 健全長效化立法協調機制

法律體系建構是法治體系的邏輯起點。只有健全大灣區旅遊協同立法體系，健全長效化立法協調機制，才能為旅遊市場一體化提供法治保障。當前現狀是，粵港澳大灣區內存在三套不同的旅遊法律規範和治理模式且互不通用。對此，可以在生態環境保護、旅遊資源開發等重點領域開展法律規範銜接先行先試，促進三地旅遊法律規範逐步實現機制對接。

規範銜接形式是多樣且豐富的，可以采用府際協議簽訂模式，由合作主體平等協商，自行結合當地旅遊資源、管理能力現狀等自行磋商。此種模式的優勢不言而喻，合作協

¹ 王開泳，王甫園：《行政區劃與區域旅遊協同發展的理論框架與研究展望》，《中國生態旅遊》2022年第6期，第1007-1020頁。

議的內容是以各方需求與意願為導向而達成的，可結合地方實際對旅遊協同發展過程中的事宜作出可操作性更強的規劃指導。但伴隨而來的，是合作協議的落實情況與實施效果也充斥著較大的隨意性。換言之，行政協議從簽訂到實施全憑各地意願，協議的約束力與法治保障有待強化。

除了可以通過簽訂府際合作協議實現大灣區規範銜接，還可以採用區際示範法模式。由粵港澳三地旅遊行業、法律行業的專家學者共同組建粵港澳大灣區宜遊化區際示範法起草工作小組。粵港澳三地官方法治機構如香港律政司、澳門法務局、廣東省法制辦等應當派專員對工作小組的起草進程、起草內容等事宜進行監督與指導，並對示範法後續的適用成效進行檢驗與評估，積極推進具有典型指導與規範意義的示範法由“軟法”轉化為“硬法”，切實指導大灣區宜遊化建設。因此，從實質內容上看，區際示範法應當比區際行政協議更具有前瞻性思維與宏觀指導意義。但整體而言，無論是區際行政協議移或是區際示範法，不管其實際效力與約束力的強弱，都是在不斷的引導三地深化合作，凝聚共識，共同為大灣區宜遊化建設提供法治保障。

2. 構建常設化行政協調機制

法律的設立有賴於良好的施行。目前，粵港澳大灣區內針對宜遊化建設設有粵港澳大灣區旅遊業界合作峰會、粵港澳旅遊推廣機構會議等行政協調機制。但無一例外的是，現有的行政協調機制局限於會議形式與合作協議簽訂。囿於會期設置過短、內容執行不準確等因素，實際協調成效欠佳。¹對此，應探索構建常設化行政協調機制對大灣區宜遊化建設進行日常化的組織管理。

儘管粵港澳大灣區已有灣區文旅協會聯盟，但其成員多為旅遊行業企業家、文旅專家等社會主體與行業組織構成，官方背景不強，更多發揮著行業資訊交流與共享的作用，組織力與約束力較弱。因此，最具有權威性與約束力的做法莫過於，在中央授權下由三地政府組建粵港澳大灣區文化和旅遊委員會。委員會的重點工作在於統籌推進粵港澳大灣區宜遊化建設，代表中央牽頭大灣區宜遊化建設，協調解決大灣區宜遊化建設過程中的規範銜接、執法協調等重要事項，切實提升大灣區宜遊化建設過程中的行政協調水準。

3. 構築多元化糾紛解決機制

提高旅遊糾紛解決效率、保障遊客的合法權益，是粵港澳大灣區宜遊化建設法治保障中的最後一環，業已成為大灣區宜遊化法治環境發展完善的必然要求。一直以來，司法訴訟被認為是維護公民合法權益最正規、最公正、最有效的手段。司法訴訟的專業性之強、嚴謹性之高，也意味著訴訟活動中當事人需要付出相應的訴訟成本，如時間、精力、金錢等。因此在眾多糾紛解決途徑中，訴訟往往默認為是最後一道防線。置之於當前粵港澳大灣區宜遊化建設語境下，以休閒娛樂為主的短途遊玩旅客居多，遊玩途中出

¹ 馮澤華：《粵港澳大灣區體育非物質文化遺產的法治協同保護》，《體育學刊》2022年第2期，第32-38頁。

現糾紛已經足夠鬧心，只盼能夠高效有序地解決糾紛，至於糾紛處理結果，不求絕對公正但求相對合理。換言之，在大灣區宜遊化建設過程中，訴訟或不是權利救濟的最優解，構建多元化的糾紛解決機制才是最為必要的，即當前應當盡快完善替代性糾紛解決機制。

替代性糾紛解決機制指的是民事訴訟制度以外的，包括仲裁、調解、公證等形式在內的非訴訟糾紛解決程序。¹相較於訴訟程式，具有糾紛解決成本低、周期短、柔性化等突出優勢。這幾大特征與大灣區宜遊化建設過程中以效率為主、兼顧公平的糾紛解決價值導向高度契合。對此，粵港澳大灣區應當加強構建仲裁、調解等非訴訟糾紛解決機制構建，在保證公正的同時，加速辦結遊客糾紛案件。可利用數位化技術，開通線上仲裁、線上調解模式，並對跨境仲裁文書、調解文書的執行效力加以有效保障。

（三）構建多元共治的治理框架

在協同型法治模式的指引下，粵港澳大灣區宜遊化建設作為一項長期性的工作，需要多元主體、多方力量的共同參與以形成強大合力。因此，應當探索粵港澳大灣區宜遊化建設中的“政府+市場+社會”三級聯動的主體多元而又緊密的合作治理範式。

首先，形成政府與市場良性互動格局。如前文所述，政府應當以全局性思維統籌大灣區宜遊化建設事宜，做好頂層設計與規劃，加強旅遊資源資訊互通與交流，打破行政區行政的限制壁壘，為推進大灣區旅遊市場一體化發展掃清制度障礙，營造良好法治環境。然，大灣區宜遊化建設不能僅依靠政府的頂層設計，更要有市場作為重要的驅動力。因此，三地政府除了在生態環境保護、旅遊資源等重點領域加強監管外，應當在合理限度內為大灣區旅遊行業營造寬松的審批與監管環境，活躍大灣區旅遊行業與市場，努力挖掘並打造大灣區龍頭旅遊品牌。在良性的市場競爭下培育一批優質的旅遊企業，鼓勵市場發揮能動性與創造力，在廣東推出的10條大灣區“一程多站”旅遊路線中，深度融合灣區文化，做大做強大灣區高品質旅遊市場和特色旅遊產業。

其次，發揮灣區文旅聯盟的資訊交流平臺功能。當前，粵港澳大灣區旅遊發展的“中心-邊緣”格局突出，廣、深、港、澳作為大灣區旅遊核心城市的中心格局突出，而其他周邊城市的邊緣狀態亦較為明顯。²在開拓周邊城市的過程中，新成立的灣區文旅協會聯盟可在此過程中作為旅遊資源布局資訊的傳遞管道，為各城市之間的旅遊資源協同配置提供重要的交流平臺，避免出現同質化旅遊場景重複建設、新開發旅遊資源保護利用的分割和失衡等問題。³

¹ 黃文婷，馮澤華：《粵港澳大灣區替代性糾紛解決機制研究》，《法治社會》2018年第2期，第62-71頁。

² 孫九霞，肖洪根：《粵港澳區域旅遊協同發展：文化融合視角》，《旅遊學刊》2023年第5期，第3-5頁。

³ 鄭向敏，林美珍：《論區域旅遊發展中旅遊區與行政區的矛盾與融合》，《人文地理》2006年第3期，第110-114頁。

最後，讓灣區居民做大灣區宜遊化建設的體驗者、發掘者和宣傳者。全民守法是法治國家建設的基礎工程，那麼灣區居民作為重要的社會主體，參與大灣區宜遊化建設與治理也是應有之義。一是做大灣區旅遊資源的體驗者。鼓勵灣區主人翁目光向內，切身體驗灣區精品路線、熱門景點；二是做大灣區文化的發掘者。以文塑旅、以旅彰文，文化與旅遊密不可分。¹大灣區在豐富而高質量的文化供給方面具有顯著優勢，而土生土長的灣區居民對於灣區文化最為熟悉，可以引導其聯動高校、智庫等力量，做好大灣區文旅資源深度融合發展的專項研究，並為優質專案設立專項物質獎勵。三是做大灣區宜遊化建設的宣傳者。作為體驗者和發掘者的灣區居民，將對大灣區豐富的旅遊資源和深厚的文化底蘊產生更深刻的認識，並在大灣區宜遊化建設中展現獨屬於灣區人的文化自信與精神內涵。

¹ 胡和平：《不斷推動文化和旅遊發展邁上新臺階 人民要論·回顧“十三五”展望“十四五”》，《人民日報》2021年2月8日，第9版。

粵港澳大灣區低空經濟發展的 SWOT+PEST 分析

劉向東¹ 黃政宗²

摘要：新一輪科技革命與產業變革加速演進背景下，融合多領域技術的低空經濟正從概念探索邁向規模化應用的關鍵階段，成為重塑全球經濟增長版圖、激發區域發展新動能的核心因素。當前，粵港澳大灣區依托“9+2”城市群的獨特制度優勢、雄厚產業基礎、密集市場需求和領先創新能力，成為中國低空經濟發展的重要引擎。為全面呈現大灣區低空經濟發展的優勢與劣勢、機遇與挑戰，可綜合運用 SWOT-PEST 分析矩陣，系統考察大灣區低空經濟發展的內外部環境，為推動實現高質量發展提供實證參考。結果顯示，粵港澳大灣區低空經濟雖具備顯著先發優勢，但需進一步強化制度協同、拓展應用場景、提升自主創新能力並增強公眾信任，進而為中國戰略性新興產業發展探索“灣區方案”。

關鍵詞：粵港澳大灣區；低空經濟；跨境產業協同；區域一體化

一、問題的提出

作為新質生產力的典型代表，低空經濟近年在技術創新、政策引導和產業升級的疊加推動下以驚人的發展速度受到高度關注，成為衡量一個國家科技競爭力的新維度。全球知名研究機構羅蘭·貝格預測，到 2050 年全球低空經濟市場規模將超過 60 萬億元人民幣。³這一規模龐大的經濟業態不僅將有力重塑全球經濟格局和上下遊幾十個行業，也將因低空經濟蘊含的高科技屬性，成為全球科技創新競爭的新興領域。當前全球主要經濟體紛紛採取各種措施加快低空經濟布局，如美國、德國正在加快進行空中交通的運營和管理研究，希冀推動開展超視距試驗，並在垂直起降場等基礎設施建設上持續加大投入等，呈現出全球競合態勢。其中，中國正憑借一系列頂層設計、地方試點、產業建設和科技創新的推進路徑在低空經濟領域實現異軍突起，成為全球低空經濟發展不可或缺的中堅力量。中國社

基金項目：本文為廣東省哲學社會科學規劃 2025 年度青年項目“金融強國視域下粵港澳大灣區金融數據跨境流動規則銜接研究”（項目編號：GD25YTHQ03）。

¹ 劉向東，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生，深圳大學港澳基本法研究中心兼職研究員，澳門社會治理研究學會理事。

² 黃政宗，深圳技術大學馬克思主義學院講師，深圳大學港澳基本法研究中心兼職研究員，通訊作者。

³ 《推進低空經濟發展需技術與政策雙輪驅動》，

<https://www.news.cn/tech/20250716/154e103cbb7544acb33b6c5a8b94663c/c.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

會科學院大學、上海低空經濟產業發展有限公司與社會科學文獻出版社聯合編撰的《低空經濟藍皮書：低空經濟發展報告（2025）》顯示，中國低空經濟年增長率超 30%，預計 2025 年達 1.5 萬億元，2035 年更將突破 3.5 萬億元，憑借龐大市場需求和強大製造業優勢在產業規模化方面保持著較大領先。¹更具體來看，依托在消費電子、新能源等領域建立的完整產業鏈，中國在消費級和工業級無人機市場占據了絕對主導地位，全球份額也已超過 70% 和 50%，²並將這種強大的制造能力和供應鏈優勢快速延伸至電動垂直起降飛行器（eVTOL）領域，誕生了大疆創新、億航智能、極飛科技等行業巨頭。

發展低空經濟是中央作出的一項重要戰略部署。2021 年 2 月，中共中央、國務院印發的《國家綜合立體交通網規劃綱要》首次將“低空經濟”寫入國家規劃，並在隨後被確立為戰略性新興產業編入政府工作報告，體現出中央對低空經濟安全健康發展的高度重視。³2025 年 10 月，中共二十屆四中全會審議通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》提出，加快低空經濟等戰略性新興產業集群發展，⁴標志著低空經濟將成為“十五五”時期重點發展的經濟形態之一。在國家戰略引領、區域協同發展、政策先行先試與產業基礎雄厚的多重加持下，粵港澳大灣區正在建設成為中國低空經濟發展最具活力、生態最為健全、需求最為旺盛的“領頭羊”。廣東省發展改革委數據顯示，廣東低空經濟產業規模達千億級，已聚集超 1.5 萬家低空產業鏈企業，占全國比例超 30%，民用無人機 2024 年產量達 694 萬架，均居全國第一。⁵2024 年 5 月，廣東省印發《廣東省推動低空經濟高質量發展行動方案（2024—2026 年）》提出 8 項共 29 條具體措施，將 2026 年低空經濟規模的發展目標定為 3,000 億元。⁶港澳同樣重視推動低空經濟發展，將其視為融入粵港澳大灣區建設、服務國家發展大局的重要載體。香港特區政府 2024 年施政報告專章提出“發展低空經濟”，明確強調要加強與內地對接，⁷2025 年施政報告進一步提出“推進低空經濟生態圈建設”，增強低空經濟全球競爭力。⁸當前香港特區政府業已成立“低空經濟發展工作組”，正在開展低空經濟“監管沙盒”大規模試點，打造成為“低空創新應

¹ 《低空經濟發展報告（2025）發佈》，

<https://finance.sina.com.cn/tech/roll/2025-11-05/doc-infwhzqc4587588.shtml>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 《誰是低空經濟第一城？》，<https://m.huxiu.com/article/2486276.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

³ 《完整版 | 中共中央 國務院印發〈國家綜合立體通網規劃綱要〉》，

https://www.mot.gov.cn/2021zhengcejd/zongheltjtwgthj/xiangguanzhengce/202102/t20210225_3527771.html，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

⁴ 《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》，《人民日報》2025 年 10 月 29 日，第 1 版。

⁵ 王平：《粵港澳大灣區領跑低空經濟新賽道》，《人民日報》2026 年 1 月 8 日，第 3 版。

⁶ 《廣東省人民政府辦公廳關於印發廣東省推動低空經濟高質量發展行動方案（2024—2026 年）的通知》，https://drc.gd.gov.cn/qtwj/content/post_4428391.html，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

⁷ 《行政長官 2024 年施政報告》，<https://www.policyaddress.gov.hk/2024/tc/>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

⁸ 《行政長官 2025 年施政報告》，<https://www.policyaddress.gov.hk/2025/tc/>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

用亞太區樞紐”。¹澳門特區政府將低空經濟視為促進本地經濟適度多元發展的重要抓手，通過成立“低空經濟發展工作組”探索有限空域資源的高效利用模式，積極融入大灣區低空經濟發展。²

然而，粵港澳大灣區低空經濟在快速發展的同時，也面臨著複雜的現實挑戰。“一國兩制三法域”的特殊制度情境，使得大灣區低空經濟發展既可利用制度差異帶來的多元優勢，也受制於跨區域協調機制闕如、空域管理體制滯後、法律規則與技術標準不統一等結構性難題；既擁有海量市場需求與技術創新活力，也面臨下遊應用場景開發不足、核心技術對外依存度較高、產業鏈協同不足等發展瓶頸；既承載著促進區域一體化、改善民生福祉的重要使命，也遭遇公眾信任度不足、區域發展不平衡、安全風險與隱私保護爭議等社會問題；既具備全球領先的技術成熟度，也面臨極端環境下技術可靠性待驗證、網絡安全威脅加劇、數據跨境流動困難等技術挑戰。這些優勢與劣勢交織、機遇與挑戰並存的複雜局面，使得大灣區低空經濟發展呈現出鮮明的多元性與複雜性，亟需通過系統性、多維度的分析框架進行深度剖析。

基於此，有必要立足粵港澳大灣區低空經濟發展的現實實踐，引入近年管理學、經濟學和政治學界普遍適用的 SWOT+PEST 分析框架作為可行性驗證工具。SWOT+PEST 分析是指將研究對象所面臨的內部微觀環境、外部宏觀環境有機結合，進行多維度、全方位的系統分析，其框架兼具“內外部聚焦”與“宏微觀兼顧”的特性，是正當性證成無可比擬的研究工具。其中，SWOT 維度聚焦治理自身的核心要素，識別大灣區低空經濟發展的內生支撐、現存短板、發展機遇與外部挑戰；PEST 維度則全面覆蓋跨境區域產業協同發展的宏觀環境，適配“一國兩制”制度差異下的政治、經濟、社會和技術帶來的治理範式，二者互補形成治理要素精準定位的完整分析閉環。在粵港澳大灣區低空經濟發展中嵌入 SWOT+PEST 分析矩陣，可清晰呈現大灣區低空經濟發展的整體圖景，全面梳理核心要素與制約因素，為破解區域協同難題、優化產業發展路徑提供戰略性參考。

二、SWOT+PEST 分析矩陣的具體展開

（一）政治因素

在低空經濟被定位為戰略性新興產業的背景下，粵港澳大灣區低空經濟發展正在得到國家政治法律資源的傾斜，中央對先行先試政策改革亦給予充足的支持。當前中央對深圳

¹ 《低空經濟監管沙盒 X 啟動》，

https://www.news.gov.hk/chi/2025/11/20251124/20251124_212226_301.html，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 《“低空經濟發展工作組”舉行首次會議》，<https://www.gov.mo/zh-hans/news/841677/>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

低空經濟發展寄予厚望，在先行先試上給予了系列政策扶持。如 2024 年 3 月，中國民用航空局明確支持深圳建設國家低空經濟產業綜合示範區，同意開展低空物流、城市空中交通等研究試點，為深圳低空產業高質量發展提供強力支撐。¹2024 年底，中央空管委確定了 eVTOL 試點的六大城市，將 600 米以下的空域授權地方政府。²其中深圳成為華南地區的代表城市，也是大灣區唯一上榜試點城市，體現出中央賦予深圳在大灣區低空經濟先行先試的獨特地位。2025 年 6 月，《關於深入推進深圳綜合改革試點深化改革創新擴大開放的意見》，特別提到支持深圳深化無人駕駛航空器飛行管理制度改革創新，完善低空飛行監管規則，探索開展跨境直升機飛行、公益服務等通用航空業務，³更是把深圳低空經濟探索和試點提到兩辦文件的高度，標志著深圳低空經濟先行先試探索的再升級。近年香港亦高度重視低空經濟，如《行政長官 2024 年施政報告》專章提出“發展低空經濟”，已將低空經濟正式納入香港特區政府的重點發展方向，與大灣區建設相結合，並取得一定實踐成果。2024 年 11 月，香港低空經濟發展工作組召開首次會議，迅速啟動低空經濟“監管沙盒”試點，首批 38 個項目涵蓋緊急救援、物流配送等多個領域及應用場景，成為亞洲規模最大的低空經濟試驗矩陣。⁴截至 2025 年 9 月底，首批沙盒試點項目中業已有 17 個項目成功落地，預計 10 月還將有 11 個項目落地，涵蓋多個關鍵領域。⁵

然而，自粵港澳大灣區建設提出至今，國家法律體系層面的跨區域協調機制仍舊闕如，粵港澳三地低空經濟的法律桎梏和行政壁壘始終存在，多通過“一事一議”“一案一策”的方式逐步取得突破，但卻難以從系統層面推動三地低空經濟生產要素高效便捷流動。同時，粵港澳空域管理體制變革相對滯後，極大落後於大灣區低空經濟發展的現實需要，如廣東空域開放程度不足且形成多頭管理，港澳空域資源有限且限制頗多，加劇低空經濟“飛不起來”的核心難題。此外，粵港澳三地的政治互信、法治互信程度不高，也在深層次制約大灣區低空經濟高質量發展。有鑒於此，中央亦不斷理順涉港澳管治工作體制機制，進一步將粵港澳大灣區置於國家治理體系通盤布局，為低空經濟高質量發展創設制度空間。2020 年初和 2023 年初，中央涉港澳管治工作領導體制接連產生重大變革，體現出中央對港澳良好管治和大灣區建設的高度重視。一方面，過往國務院港澳辦、全國人大常委會港澳

¹ 《中國民用航空局明確支持深圳市建設國家低空經濟產業綜合示範區》，
<https://finance.sina.com.cn/roll/2024-03-27/doc-inaptqsq2930265.shtml>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 《六城市入選！中央空管委即將開展 eVTOL 試點 空管系統或先行落地》，
<https://finance.sina.com.cn/stock/relnews/cn/2024-11-19/doc-incwqkxs6231310.shtml>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

³ 《中共中央辦公廳國務院辦公廳關於深入推進深圳綜合改革試點深化改革創新擴大開放的意見》，《中華人民共和國國務院公報》2025 年第 18 期，第 13-15 頁。

⁴ 張盼：《香港：讓低空經濟“飛得穩、飛得遠”》，《人民日報海外版》，2025 年 4 月 21 日，第 4 版。

⁵ 《香港低空經濟提速：試點擴大，明年擬推跨境航線》，
https://finance.sina.com.cn/jjxw/2025-10-14/doc-inftvmir2158941.shtml?cre=tianyi&mod=pchp&loc=3&r=0&rfunc=73&tj=cxvertical_pc_hp&tr=12，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

基本法委員會與兩個中聯辦等機構的職能存在一定程度的交叉，內部協調機制尚未健全，使得涉港澳管治工作的整體效能始終不高。當前，由全國人大政協副主席兼任中央港澳辦、國務院港澳辦主任、兩個中聯辦主任兼任副主任，能夠較好實現領導機構上傳下達，使得中央涉港澳領導機構的統籌協調功能得到大幅提升。另一方面，將港澳辦由“國務院機構”升格成“黨中央辦事機構”，編制列入中共中央直屬機構序列，不僅落實了“牢牢掌握香港全面管治權”的要求，更帶來實質的權力提升和職能改變，意味著未來將會有更多直接來自中央的政治法律資源直接注入涉港澳管治工作，也在由虛轉實的過程中客觀上加強了港澳工作力量，將進一步助力粵港澳大灣區打造低空經濟示範高地。

（二）經濟因素

全球低空經濟市場正因技術進步、政策支持和應用場景拓寬而持續擴大，世界各國紛紛採取多種措施加快低空領域布局，波音、空客、Lilium 等航空巨頭和初創企業也積極開展 eVTOL 的研發制造。據知名研究機構羅蘭·貝格預測，到 2050 年全球低空經濟市場規模將超過 60 萬億元人民幣，這一數字足以彰顯其巨大的增長潛力和對全球經濟的重要影響。¹在此背景下，粵港澳大灣區憑借雄厚產業基礎、有力政策支撐、獨特區位優勢和強大創新能力，正在建設成為中國低空經濟發展的戰略高地，業已形成了覆蓋研發制造、運營服務、基礎設施建設的全產業鏈生態，整體領先優勢明顯。2025 年 4 月，工信部賽迪顧問發佈的《中國低空經濟發展研究報告（2024）》顯示，中國低空經濟規模達到 5,059.5 億元，增速高達 33.8%，其中深圳和廣州低空經濟企業數量分屬全國第一與第二名，遙遙領先其他城市。²當前，廣東已經形成以深圳、廣州、珠海為核心，佛山、東莞等周邊城市為配套的“三核聯動、多點支撐”產業集聚格局，³而香港正通過全球領先的高效研發能力和“監管沙盒”試點推動技術創新，為複雜城市環境下的低空飛行和產業化提供解決方案。低空產業特色集群業已成為粵港澳區域經濟增長的新引擎，並通過下遊應用加速促進大灣區經濟社會融合。

從市場需求來看，粵港澳大灣區城市群密集且經濟水平較高，呈現出商業繁榮、制造业發達、人口眾多且消費力強勁等特征，為低空經濟的居民消費、工業應用提供了廣闊市場。《前瞻大灣區（二）力促大灣區低空經濟協同發展藍皮書》執筆人陳憲指出，大灣區“9+2”城市人口密度達 1,536 人/平方千米，經濟密度達 2,500 億元/平方千米，兩項指標均顯著高於長三角、京津冀，決定了低空經濟在大灣區擁有更多元的應用場景和市場需求，

¹ 方家喜：《推進低空經濟發展需技術與政策雙輪驅動》，《經濟參考報》2025 年 7 月 16 日，第 A08 版。

² 賽迪研究院：《中國低空經濟發展研究報告（2024）》，https://reportify-1252068037.cos.ap-beijing.myqcloud.com/media/production/s_e2502922_e2502922274fd5067e247c351fa2db44.pdf，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

³ 《粵港澳大灣區低空經濟發展市場報告》，<https://blog.csdn.net/yuntongliangda/article/details/149655561>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

有望催生規模效應。¹以低空物流為例，僅深圳一市 2024 年就已實現無人機物流配送 77.6 萬架次，同比增長 27%，已走向常態化運營階段。而廣州也已開通多條低空城際航線，如白雲機場—海心沙核心幹線、穗莞跨境電商專線、荔灣—南沙跨區醫療轉運航線等，涵蓋物流、醫療、文旅、城市治理等領域。²然而，大灣區低空經濟的核心優勢仍集中在制造研發環節，下遊應用場景開發相對不足，配套服務（如保險、維修、運用及培訓）尚未形成規模，產業鏈上下遊脫節使得“有集群不協同”問題明顯，更導致技術優勢未能轉化為市場競爭力。整體而言，大灣區低空經濟雖擁有明顯的先發優勢，但仍需進一步培育成熟的商業模式和生態，實現各環節的產業閉環。還需注意，我國低空產業在關鍵技術、核心設備等方面對外依存度較高，如主控芯片、智能儀器儀表和傳感器主要依賴進口，缺乏自主創新能力，eVTOL 電池能量密度也遠低於航空燃油的比能量，難以形成競爭優勢。³伴隨中美經貿摩擦日漸加劇及局部沖突風險持續外溢，大灣區低空經濟發展或還將面臨關鍵技術受制於人的困境，制約自主創新能力和業態發展速度。

（三）社會因素

低空經濟不僅為大灣區發展新質生產力、培育新的經濟增長點提供重要抓手，更通過城市群間的產業協同和跨境融合重塑著區域社會結構，深化了粵港澳三地的經濟融合、民生改善和文化認同，成為促進大灣區社會一體化的新引擎。低空經濟具有天然的跨域屬性，將極大突破傳統“行政區行政”的硬性阻隔，推動粵港澳三地從“地理相鄰”邁向“制度相親”，在緊密區際協作中持續攻克大灣區制度壁壘，構建無縫銜接的低空經濟區域共同體。當前深圳、廣州、珠海已與香港開通直升機載人跨境航線，而深圳至珠海、中山、東莞的無人機物流航線日均飛行更超過 30 架次，被香港居民稱為“創造歷史”的新奇體驗。這種由低空經濟創造的“空中走廊”，不僅極大突破了城市交通道路的物理空間限制，更在促進要素跨境流動的過程中持續倒逼三地開展監管體制機制創新，重構區域治理邏輯，為大灣區經濟融合、社會融合和人心相通創設新的橋梁。同時，全球領先的低空經濟還為粵港澳三地創造海量相關的就業崗位，如機群規劃員、研發類工程師、適航與飛控算法技術專家等新興職業。在大灣區人員流動頻繁且執業資質互認持續拓寬的背景下，粵港澳三地低空經濟人才的跨域流動勢必日漸常態化。這種由產業協同重塑就業版圖帶來的人才流動不僅是短期就業現象，更成為大灣區深度融合的“催化劑”，帶動形成緊密的灣區人才共同體，從職業發展、資源共享到生活融合等全方位深化區域社會聯結。此外，低空經濟在優化公共服務、提升社會福利等方面也展現出獨特的普惠價值，既體現在無人機外賣配

¹ 陳思琦：《釋放大灣區“密度優勢” 跨境低空飛行規則銜接迎窗口期》，

<https://www.21jingji.com/article/20250626/herald/97cb032a861be397d4395f0c68e54908.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 李妍、趙方圓：《海心沙至白雲機場首條低空航線開通》，《廣州日報》2024 年 11 月 1 日，第 A1 版。

³ 張曉蘭：《我國低空經濟發展面臨的問題與政策建議》，

https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202412/t20241230_1395328.html，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

送、社區快遞投送、城市空中通勤等生活便利性方面，也反映在低空醫療樣本運輸、臺風應急預警偵察、城市市容治理等公共服務領域。

與此同時，粵港澳大灣區低空經濟發展也面臨公眾信任度低的問題。一方面，無人機在低空飛行時產生的噪音汙染或幹擾灣區居民生活生產，特別是在高層建築密集的繁華市區，使得部分居民對低空經濟持觀望或抵觸態度。如深圳多個區域的居民就反映，直升機頻繁起降造成的噪音已經嚴重影響了其睡眠質量和日常生活，即便在深夜時段也難以避免。另一方面，伴隨無人機航拍、物流配送日漸普遍，無人機在公共空間的高精度航拍和便捷傳輸能力也引發了公眾對隱私權受到無形侵害或隱蔽威脅的擔憂，特別是在“黑飛”泛濫的背景下，極容易造成公眾不滿和社會抵觸情緒。如 2023 年底深圳推出的“追蹤無人機”技術在為城市安全管理帶來新解決方案的同時，也曾引發社會公眾關於隱私保護的爭議。¹特別是在重視個人隱私保護的港澳，無人機未經允許拍攝私人空間或敏感區域明確侵犯了隱私權，也造成港澳居民對無人機的普遍負面影響。因近年低空飛行器實際應用時曾引發多起安全事故，包括直升機墜機、無人機迫降、eVTOL 空中相撞等，也使得灣區居民對新技術的信任度有所不足，特別是對安全性和穩定性存疑，也一定程度上增加了低空飛行商業化推廣的社會接受難度。²此外，伴隨粵港澳三地相繼布局低空經濟發展，“9+2”城市之間業已形成了較為明顯的發展差距，體現為穗深港珠四大城市憑借獨特優勢引領產業發展，甚至在一定程度上虹吸其他灣區城市，使得低空經濟區域發展極不平衡且同質化競爭嚴重，缺乏錯位發展規劃和健全協調機制，而空域資源分配不均亦加劇了區域分化矛盾。

（四）技術因素

在產業先發、政策支撐和法律先行的三輪驅動下，大灣區低空經濟技術成熟度已進入規模化應用的關鍵階段，在技術創新、基礎設施建設、適航認證、場景落地方面展現出顯著優勢，且呈現“多點開花”的良好發展前景。如 2025 年 3 月，廣州億航智能 EH216-S 成為全球首個集齊型號合格證（TC）、生產許可證（PC）、標準適航證（AC）、運營合格證（OC）“四證”的無人駕駛載人航空器，並已累計完成超 64000 架次安全飛行，正式邁入商業化運營階段。³2024 年 11 月，珠海發佈低空立體交通管理與服務系統 2.0 版，依托城市 CIM 構建擁有統一飛行時空坐標以及空域要素可計算的空天地一體化數字底座，成為全國首套低空空域協調及運營服務平臺，並成功開展全國首次港珠澳無人機跨境融合飛行

¹ 《深圳追蹤無人機：是創新保障還是隱私侵犯？》，<https://www.chdsh.com/cn/daxingchangguan/1755.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 梁海明：《香港低空經濟的挑戰與機遇》，《大公報》2025 年 9 月 19 日，第 A3 版。

³ 《全球首個四證集齊 eVTOL 企業，億航智能獲得運營合格證（OC）》，<https://finance.sina.com.cn/tech/digi/2025-03-31/doc-inerpcsu7323416.shtml>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

測試。¹作為“無人機之都”的深圳打造了全球首個低空融合飛行基建項目（已被中央空管委認定為低空融合空域試驗區），建成了全國首個智能融合低空系統 OpenSILAS1.0。²香港借助高校科研力量研發數碼雙生（Digital Twin）平臺，通過實時同步的三維虛擬模型實現動態空域規劃和基建智能監測，已實際應用於港珠澳大橋維護及香港國際機場跑道巡檢。³以上典型案例充分證明，粵港澳大灣區已圍繞低空產業形成了全球第一梯隊的技術成熟度，加之全球低空經濟技術創新持續迭代，頭部企業加速突破關鍵技術壁壘，國際組織加快制定安全准則，與國際接軌緊密的大灣區得以對接甚至引領國際最新安全標準。

然而，近年頻發的低空飛行安全事件暴露了低空經濟技術的安全性、可靠性仍有待進一步驗證，特別是在極端複雜環境下。例如 2025 年 9 月長春航展中，來自大灣區的小鵬匯天飛行器因特技飛行關閉碰撞預警導致發生相撞墜毀事故，暴露出智能避障算法的魯棒性短板，也凸顯了低空經濟運行環境的複雜性。同時，內地與港澳在低空飛行安全測試標準上存在碎片化難題，體現為香港沿用 ICAO（國際民航組織）標準，澳門采用 EASA（歐洲航空安全局）標準，而內地大多執行 CAAC（中國民用航空局）標準，使得跨境飛行器需要開展重複測試，增加安全驗證成本也可能導致部分項目存在遺漏。⁴類似地，在跨域飛行過程中存在的低空數據跨境流動難題使得“數據孤島”“各自為政”現象突出，導致粵港澳三地低空經濟難以形成“風險預判-實時預警-應急處置”的風險治理閉環。還需注意，伴隨低空經濟快速發展而來的還有日益嚴峻的網絡安全威脅，不僅可能導致飛行器失控、數據泄露等直接風險，更極大動搖公眾信任，阻礙大灣區構建良性低空產業生態。從技術視角來看，低空經濟依賴依賴的 Wi-Fi、5G 網絡和衛星通信在開放環境中較易受電磁幹擾，曾導致物流無人機失控墜入居民區等事件頻發，同時部分 eVTOL 和無人機的飛控系統基於開源代碼開發，缺乏深度安全審計，或被黑客通過偽造身份開展攻擊。⁵此外，低空產業供應鏈和硬件層面的隱性風險也正在引起重視，如常見的惡意代碼、硬件後門等問題，也對低空飛行安全構成直接威脅。

¹ 《推動大灣區低空融合共創！珠海市低空立體交通管理與服務系統 2.0 版發佈》，<https://pub-zhtb.hizh.cn/a/202411/10/AP67308398e4b06862d6456777.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

² 徐懷：《深圳競逐“低空經濟第一城”》，《南方日報》2024 年 12 月 30 日，第 SC01 版。

³ 香港科技大學：《智慧飛翔：科大數碼雙生開創空域新維度》，<https://hkust.edu.hk/zh-hans/news/navigating-skies-hkusts-game-changing-digital-twin>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

⁴ 《珠海、橫琴與澳門攜手推進低空經濟協同發展》，<https://pub-zhtb.hizh.cn/a/202506/03/AP683df390e4b0b3688f8e72e4.html>，最後訪問日期：2026 年 1 月 31 日。

⁵ 金鳳、趙英淑、滕繼濮：《低空經濟：火熱背後的技术隱憂》，《科技日報》2025 年 7 月 24 日，第 5 版。

表 1 粵港澳大灣區低空經濟發展的 SWOT-PEST 矩陣分析

SWOT PEST	政治法律環境 P	經濟環境 E	社會環境 S	技術環境 T	
內在因素	優勢 S	先行先試政策優勢+中央 對港澳管治體制重大變革	低空產業群集聚+ 市場需求旺盛	民生需求驅動+人才跨 境流動	低空產業技術底座成熟
	劣勢 W	空域管理體制滯後+跨區 域協調機制闕如	下遊應用場景開發不足	公眾信任度低+安全風 險擔憂	技術可靠性驗證不足+ 跨域標準互認難
外部條件	機遇 O	國家戰略支持	全球低空經濟市場不斷 擴大	粵港澳社會融合程度明 顯提升	前沿技術持續迭代
	挑戰 T	地緣政治博弈加劇	中美貿易摩擦升級	城市發展差異明顯	網絡安全威脅

來源：筆者整理自制。

三、結語

作為我國開放程度最高、經濟活力最強、創新資源最集中的區域，粵港澳大灣區發展低空經濟不僅關乎區域產業升級與技術創新，更承載著探索“一國兩制”下跨境協同治理新範式、塑造中國在全球新質生產力競爭中戰略優勢的重大使命。借助 SWOT-PEST 分析矩陣，本文清晰呈現了大灣區低空經濟發展在政治、經濟、社會、技術四大維度下的優勢與短板、機遇與挑戰，揭示出這一新興產業在“一國兩制三法域”特殊情境下的發展邏輯及其現實路徑，為後續產業升級與治理優化提供實證支撐與理論參考。展望未來，大灣區低空經濟高質量發展須以安全至上、法治保障和灣區利益最大化為基本原則，在技術、制度、社會等維度聚焦核心短板施策。在制度層面，以深化粵港澳低空經濟規則銜接、機制對接為核心；在技術層面，推動三地低空標準互認與全生命週期安全驗證；在社會層面，強化主體溝通與社會共治以提高公眾接受度。三者有機融合，形成剛柔並濟、動態調適的低空經濟發展“灣區方案”。

粵港澳大灣區現代化產業體系數字化轉型的協同進路

劉立宏¹

摘要：數字化在深刻改變全球經濟格局的同時，也為粵港澳大灣區現代化產業體系轉型帶來重大機遇，不僅能促進加快形成新質生產力，還能提升粵港澳三地法治互信水平，為港澳更好融入國家發展大局提供助力。從協同視角來看，“一國兩制”產生的資源配置不暢、“行政區經濟”邏輯的內生消解作用和區域產業轉型的負外部性影響，是大灣區現代化產業體系構建面臨的現實阻礙。對此，大灣區應積極深化發展戰略、治理主體、制度體系和數據跨域等四個維度的協同進程，形塑更適應緊密區際協作態勢的治理模式。

關鍵詞：粵港澳大灣區；數字化轉型；現代化產業體系；跨域協同

近年來，數字化浪潮席卷全球，成為提升社會生產力的關鍵因素，數字化轉型上升為社會的普遍共識。本質來看，數字化轉型是一場深刻的革命，涉及技術、模式、業態、制度等一系列創新，需要適應並建構與之相適應的產業、人才、制度體系。打造具有國際競爭力數字產業集群，關鍵在於以數字化轉型推動構建現代化產業體系，促進數字技術創新與傳統產業的深度融合，進而實現生產效率極大提升和生產模式巨大變革。粵港澳大灣區構建產業體系較早，擁有較為完善的產業鏈基礎和多元豐富的產業集群，是全國經濟活力最強、開放程度最高的區域之一。當大灣區現代化產業體系構建遇到數字化轉型浪潮，如何通過數字技術、產業鏈條、法律制度等要素的優化資源配置，實現實體經濟與數字經濟的深度融合，引領粵港澳三地協同建設更具國際競爭力的現代化產業體系，是關係到大灣區高質量發展的核心命題。為此，宜錨定大灣區“一點兩地”戰略定位，聚焦數字時代大灣區數字化轉型與現代化產業體系構建的互動邏輯，分析數字化浪潮對新產業、新業態的影響，並以加快形成新質生產力為目標導向，構建具備大灣區特色的現代化產業體系的制度進路，助力建成國際一流灣區。

基金項目：本文為教育部人文社會科學研究青年基金項目“外國數據管轄權擴張對粵港澳大灣區的影響及其規制研究”（項目編號：25YJCGAT001）。

¹ 劉立宏，廣東工業大學法學院碩士研究生，粵港澳大灣區協同治理與法治保障研究中心研究助理。

一、大灣區現代化產業體系數字化轉型的發生語境

（一）政治語境：支持港澳更好融入國家發展大局

港澳融入和服務國家發展大局，既是實現中華民族偉大復興的必然要求，也是確保“一國兩制”實踐行穩致遠的長遠需要。¹作為重大國家戰略，大灣區不僅要打造成為“新發展格局的戰略支點、高質量發展的示範地、中國式現代化的引領地”，更承載支持港澳更好融入國家發展大局的時代使命。伴隨三地融合進程日漸深入，大灣區現代化產業體系的數字化轉型不僅是單一城市或區域的產業升級過程，更是加速形成產業協同發展格局、促進大灣區經濟高質量發展的核心環節。在這過程中，不僅要借助科技創新，更要抓牢資源整合利用，這對大灣區提出了更高的區域合作要求。港澳可充分發揮人才培養、基礎研究等優勢，深化與內地各領域的交流合作，由此產生積極的空間溢出效應，帶動大灣區各區域間現代化產業體系的轉型升級、協同發展和人才交流，共同為祖國長遠發展做貢獻。申言之，在現代化產業體系的數字化轉型背景下，港澳將利用獨特優勢服務國家戰略、實現更好發展，在與內地的政治互聯、經濟互動、社會互通中消解離心效應，有效提升灣區城市的互聯互通水平，深入推進大灣區一體化進程。

（二）經濟語境：促進大灣區加快形成新質生產力

新質生產力是科技創新發揮主導作用的生產力，以數字化和智能化為重要特征，在當下直接體現為數字科技創新與應用，並以現代化產業體系為依托。基於此，新質生產力便與現代化產業體系的數字化轉型相勾連。傳統的生產方式和樣態因受限於資源配置效率低下、缺乏數字化和智能化發展特質等不利因素，已難為新質生產力的形成提供肥沃土壤，唯有以數字技術為核心的現代化產業基礎方能成為其堅實支撐。²大灣區要實現新的歷史使命，則必須加快形成新質生產力，也即必須通過數字技術推動現代化產業體系建設數字化轉型，進而持續提升經濟增長的質量和水平，最終引領中國新質生產力發展浪潮。伴隨著現代化產業體系的數字化轉型，數據在經過采集、加工、分析、應用等系列程序後，已經成為了全新的生產要素，互聯網、大數據、人工智能等新興技術手段將被廣泛應用於各類場景中，帶有高度信息化、智能化和便捷化等優勢特征的產業體系逐漸形成。在數字化浪潮下，傳統產業有望實現轉型升級，新興產業蓬勃發展，為經濟高質量發展提供不竭動力。

（三）法治語境：提升粵港澳三地法治互信水平

平等主體對彼此誠信品質和行為能力的內心確信，是開展合作並形成一定穩定關係之前提。當前，大灣區推進“一國兩制”實踐的成效毋庸置疑。一方面，“一國兩制”妥善解決了一個國家之內的制度與經濟差異問題，有助於實現港澳與內地的共同發展，促成港澳繁榮穩定。但是，大灣區建設是一個複雜的體系化工程，因包含了中央和特別行政區的

¹ 楊愛平：《港澳融入國家發展大局的三重邏輯》，《港澳研究》2022年第3期，第3-16+93頁。

² 肖旭，戚聿東：《產業數字化轉型的價值維度與理論邏輯》，《改革》2019年第8期，第61-70頁。

關係、憲法與港澳基本法、普通法之間的關係，存在明顯的體制機制障礙、法規制度束縛，難以在短期內徹底消解。¹在差異因素繁多的現狀下，三地深入合作受到一定阻礙，法治互信程度難以提升。為豐富“一國兩制”實踐內涵，中央推出前海、橫琴、南沙、河套四大合作平臺，進一步強化粵港澳“命運共同體”意識，增進三地法治互信。需要明確的是，制度差異並非阻礙三地協同的根本原因，更不能成為三地法治互信不足的借口。²當前，粵港澳大灣區現代化產業體系恰逢數字化轉型這一重要契機，粵港澳三地宜運用法治思維、法治方式在現代化產業體系的數字化轉型中達成合作並化解分歧，做好多維度、多層次、多環節的精細化制度設計，形成尊重接納、平等協商的合作氛圍，進而在實現大灣區高質量發展中增進法治互信，促進法制統一。

二、大灣區現代化產業體系數字化轉型的問題檢視

（一）“一國兩制”制度體系下的資源配置不暢

區別於長三角、京津冀等國內其他重大區域合作，粵港澳社會制度不同、法律制度有別、管轄權限大小差異，分屬不同的關稅區，且港澳擁有獨立的WTO地。這些因素的疊加作用，極大制約著大灣區現代化產業體系構建的數字化轉型，主要表現為跨域數字化營商環境建構有待完善、數字化融合創新應用體系尚不健全等。

就前者而言，囿於複雜制度現實，三地的政策合力效力事實上無法有效推動大灣區整體數字化營商環境的平衡及優化。一方面，在“一國兩制”的體制框架下，粵港澳三地受限於管轄權限和職責差異的現實困境，在數字營商環境方面存在較為明顯的合作機制缺失、合作權限不足等問題。當前，大灣區內部信息孤島現象較為明顯，暫未建立相互聯系的體制與網絡平臺，數字經濟發展因此呈現出地域性特征，重要信息與數據共享流通受阻。³伴隨區域發展差異、城市法治水平拉大等因素，“數據孤島”將進一步彰顯出負向消解效用。⁴普華永道《粵港澳大灣區數字經濟發展報告 2023》指出，大灣區“9+2”城市間的數字經濟發展已然出現明顯鴻溝。⁵報告中以數字產業鏈、數字產業規模、數字創新活躍度、數字

¹ 陳朋親，毛豔華：《新時代堅持和完善“一國兩制”制度體系研究》，《廣東社會科學》2023年第6期，第111-123頁。

² 馮澤華：《粵港澳大灣區公共衛生區際法律沖突的調適邏輯》，《港澳研究》2023年第1期，第66-79+95頁。

³ 李沙沙：《粵港澳大灣區構建數字營商環境問題與對策分析》，《產業創新研究》2022年第19期，第34-36頁。

⁴ 艾尚樂：《粵港澳大灣區數字營商環境構建的核心問題與發展對策》，《商業經濟研究》2021年第9期，第170-173頁。

⁵ 普華永道：《粵港澳大灣區數字經濟發展報告 2023》，

<https://www.pwccn.com/zh/research-and-insights/greater-bay-area/publications/gba-digital-economy-report-2023.html>，最後訪問日期：2026年3月15日。

新基建為四大指標作出大灣區城市雷達圖，並對大灣區各城市進行階梯式劃分，即核心、次核心、二線、三線城市與港澳。其中，作為大灣區數字經濟發展的核心城市，廣州、深圳的綜合情況遠勝三線城市肇慶、江門。

就後者而言，科技創新是數字化轉型的核心動力，而大灣區良好的科研基礎為現代化產業體系升級提供保障。仔細觀之，可以發現大灣區科研創新能力與龍頭企業配置錯位現象嚴重。從單一地區的產學研銜接情況來看，廣東省擁有近 200 所高等院校，擁有良好的產學研一體化體系，但僅有中山大學和華南理工大學入圍世界名校；香港多所高校擁有享譽全球的科研實力，然而香港尚未形成完整的產學研鏈條，缺乏大型科技龍頭企業，導致高校的科研成果難以實現高效的產業轉化。綜合整體來看，粵港澳三地高校的合作並不緊密，缺乏有效的共享互動，港澳的優質科研資源與珠三角良好的產業鏈基礎未能在大灣區場域內高效配置、緊密結合，突顯了粵港澳三地產業鏈與創新鏈融合不足的問題。¹在此現狀下，大灣區內科研成果轉化率較低，更難以為大灣區現代化產業體系整體數字化轉型提供強勁動力，與大灣區建設國際科技創新中心的定位相去甚遠。

（二）“行政區經濟”治理邏輯下的內生消解作用

2017 年，大灣區建設被作為一項重大國家戰略而提出，在國家宏大敘事中之下取得了一系列成就。但還需看到，大灣區包含 11 個城市，這些治理主體具備各自的利益考量和價值側重。從性質上看，基於中國單位行政區域界限的剛性約束，大灣區內部形成了一種切割、閉合和有界的政府狀態，即“行政區行政”，而經濟社會發展通常嚴格恪守行政區劃界限，進而形成了“行政區經濟”的特殊區域經濟現象，大灣區亦概莫能外。²在這種獨特的政府治理形態或模式之下，大灣區“9+2”城市作為獨立主體，以“理性經濟人”為出發點開展合作博弈和利益衡平，進而圍繞某一特定主題，例如現代化產業體系構建與數字化轉型開展合作或拒不配合，最終目的在於謀求本區域經濟社會發展。在此種治理邏輯導向之下，大灣區不僅具備“一國兩制”的特殊情境，還必須遵循“行政區經濟”這一治理共性。

一是數字化核心技術攻關的協同資源與能力不強。雖然大灣區數字化轉型起步較早，也不乏支柱性產業成功案例，然而“缺芯少核”依舊明顯，數字化自主可控技術缺乏。有鑒於此，廣東提出推進“廣東強芯”等工程，加快發展集成電路等產業關鍵核心技術，香港亦提出“香港創新科技發展藍圖”，不斷加速研制“中國芯”。³儘管有相似的發展目標，但目前粵港澳三地卻缺乏對數字化核心技術的協同攻關機制，在基礎投入、技術開發、成

¹ 吳新玲，高凱：《粵港澳大灣區國際科創中心建設的理論探索與實踐模式》，《科技管理研究》2023 年第 23 期，第 104-112 頁。

² 楊愛平，陳瑞蓮：《從“行政區行政”到“區域公共管理”——政府治理形態嬗變的一種比較分析》，《江西社會科學》2004 年第 11 期，第 23-31 頁。

³ 陳佳嵐：《廣東推出“強芯行動”欲打造集成電路產業第三極》，《中國經營報》2021 年 8 月 16 日，第 C03 版。

果分配、資金開支、產業鏈區域配置等關鍵環節尚未達成制度安排，合作意願較弱、合作能力不強，科技創新“各自為政”現象普遍，這顯然不利於大灣區推動數字化轉型進程。¹

二是區域發展差異引致數字化資源虹吸與錯配嚴重。香港、深圳、廣州、佛山等城市產業基礎較好，產業鏈條完整，在數字化轉型中占據領先地位。這既有利於依托這些城市帶動其他大灣區城市現代化產業體系發展，卻也間接導致時下對其他城市數字化資源的虹吸，引致大數據和信息源等新價值形式分配不均等問題，進一步拉大大灣區區域數字化差異。更進一步，過度的資源集中還可能引致基礎設施重複建設、同質化競爭嚴重等問題，不僅無法滿足區域平衡充分發展的訴求，更難以實現數字生產要素邊際收益遞增，不利於大灣區現代化產業體系的長遠發展。²

（三）區域產業轉型升級過程中的負外部性影響

依托獨特的區位優勢和低廉的制造成本，珠三角地區是內地改革開放後率先建立產業體系的區域，並逐漸演化成為當前大灣區的產業主力。目前，粵港澳大灣區整體上仍處於由“工業經濟”“信息經濟”到“服務經濟”和“創新經濟”的演化過程中，在構建現代化產業體系的過程中必然涉及傳統產業的轉型升級工作，這是大灣區高質量發展的重要保障，也產生了較為明顯的負外部性。

一是數字化基礎設施不完善。數字化轉型不僅需要政策引導、法律保障，更需要數字化網絡基礎設施作為技術保障和支撐。目前粵港澳作為“八大樞紐”之一，布局有韶關數據中心集群和粵港澳大灣區大數據中心等，互聯網骨幹網和城域網不斷擴容升級，數據中心產業已經形成以穗港深為核心、階梯式輻射周邊的產業布局。³但相較於數字經濟的發展腳步，大灣區數字基礎設施發展空間巨大。大灣區工業互聯網、物聯網、雲計算等數字經濟基礎設施仍處於發展建設的初期階段，算力設施、溝通平臺設施等“新基建”建設進程尚未有效滿足實踐需要，難以為產業、行業、企業尤其是中小企業的數字化轉型提供選擇。

二是企業數字化轉型意願與資源稟賦不足。數字化是提升企業核心競爭力、助推企業更好發展的必然選擇，但目前大灣區內存在很多中小企業不會轉、不敢轉的現象，大灣區企業數字化轉型發展不平衡問題較為突出。原因在於，企業數字化首先需要成本投入，據調查，絕大部分企業願意在數字化轉型升級上投入的資金一般是其設備投入的10%左右，而且必須持續投入才能真正見效。⁴然而，當前企業特別是中小微企業面臨一些經營困境，對數字化投入往往捉襟見肘。此外，大灣區企業在數字化盈利領域暫未摸索出一套可借鑒

¹ 劉佳，陳林：《數字化轉型提升粵港澳大灣區產業鏈韌性的邏輯機理與發展路徑》，《學術論壇》2024年第2期，第68-78頁。

² 《把握機遇率先建立高水平數字灣區》，<https://www.chinanews.com.cn/dwq/2024/04-02/10191554.shtml>，最後訪問日期：2026年3月15日。

³ 李揮，黃燕玲：《數字經濟助力粵港澳大灣區發展路徑研究》，《廣東經濟》2022年第12期，第34-43頁。

⁴ 《推動中小企業數字化轉型，政府需加大財政補貼並更具針對性 | 民企大調研》，new.qq.com/rain/a/20231115A00VLU00.html，最後訪問日期：2026年3月15日。

的可行模式，進一步抑制了企業在數字化轉型路徑探索方面的熱情。與此同時，市場配置邏輯導向下，互聯網企業和大型製造業企業對數據資源的持續汲取，也使得數字化資源存在分配不公等現象，制約大灣區現代化產業體系的整體轉向。

三是數字化人才培育與供給方面有待提升。無論從產業亦或是行業維度來看，大灣區整體人才數字化水平仍待提高，人才需求鴻溝進一步突顯。¹《粵港澳大灣區數字經濟與人才發展研究報告》指出，當前大灣區人才虹吸效應已超過北京、武漢，與上海、成都不相上下，但與杭州相比仍然呈現淨流出狀態。²同時，大灣區數字化人才培育尚處起步階段，尚不能滿足產學研一體化蓬勃增長的需要。從人才結構比例來看，大灣區接受高等教育的人口占常住人口的比例長期在 20% 以下，而舊金山灣區、紐約灣區受教育程度為本科及以上的勞動力占全體比重均在 40% 以上。³聚焦數字化人才缺口，智聯招聘發佈的《2022 粵港澳大灣區產業與人才融合發展白皮書》顯示，新一代信息技術產業人才需求指數為 1.59，排除季節性因素，產業人才需求增長明顯。⁴

三、大灣區現代化產業體系數字化轉型的協同機制

（一）推進發展戰略協同

數字化轉型並不是一個靜態的目標，而是一個動態、複雜、綜合且循序漸進的實踐過程，需要持續積累逐步實現，並要求技術、管理、數據、資金並重，還必須重構治理流程、生產模式與生產力增長範式，這就需要制定長期規劃、擬定發展戰略。

一是實現政策規劃協同。粵港澳三地應在中央集中統一領導下，立足“十五五”規劃綱要提出的發展目標，就各地區的政策規劃積極開展府際合作與行政磋商，在充分摸查三地發展的情況下建立大灣區現代化產業體系的數字化轉型量化層次指標，並以此指導各城市開展相關工作，同時，以行政評價機制、激勵機制、問責機制等多元治理手段確保政策落地生效。二是加強基礎設施建設與互聯互通。數字基礎設施是大灣區數字經濟發展的基礎支撐，也是促進現代化產業體系數字化轉型的底層保障。粵港澳三地應積極爭取中央支持，大力推進粵港澳大灣區數字基礎設施建設，重點部署算力中心、大數據中心、雲服務

¹ 劉璟：《粵港澳大灣區產業創新生態重構：一個新的理論分析框架》，《河南社會科學》2022 年第 1 期，第 99-111 頁。

² 《清華經管學院互聯網發展與治理研究中心發佈〈粵港澳大灣區數字經濟與人才發展研究報告〉》，<https://cidg.sem.tsinghua.edu.cn/info/1011/1034.htm>，最後訪問日期：2026 年 3 月 15 日。

³ 《洞見灣區 | 抓好隊伍建設，完善生態體系，強化打造大灣區人才高地》
<https://new.qq.com/rain/a/20221107A03PRJ00>，最後訪問日期：2026 年 3 月 15 日。

⁴ 《加快人才培養，激發粵港澳大灣區創新活力》，<https://new.qq.com/rain/a/20220613A0CEHT00>，最後訪問日期：2026 年 3 月 15 日。

中心等平臺類“新基建”。¹同時，應鼓勵數字化服務向中小企業傾斜，有效降低中小企業數字化轉型的成本，並力求實現數據資源的跨境供給，支持港澳產業數字化。三是建立大灣區數字化轉型與數字經濟發展協調機制。鑒於大灣區數字化轉型的重要意義，可在中央區域協調發展領導小組框架下，由粵港澳三地政府聯合組建大灣區數字化轉型與數字經濟發展委員會，由這一跨區域行政管轄組織統一行使粵港澳三地發展規劃職能，全面統籌制定相關發展規劃及其實施細則，並下設合作專責小組與專家委員會，打破各自為政的規劃和政策形成合力。²

（二）促進治理主體協同

粵港澳“9+2”城市被視作為獨立的治理主體，而囿於制度、資源、人文等因素的顯著不同，這些行動主體分別形成了各自的意志、利益和行為邏輯，引致彼此之間在大灣區現代化產業體系的數字化轉型這一共同事業中存在不同的理念傾向和價值側重，協同實踐的目標可能在參與者、治理內容、相關性、透明度等方面有所不同且複雜化，這就必須依托有力的治理工具實現協同共治、利益平衡和糾紛解決。³

一是優化信息共享機制。數字賦能治理的邏輯導向下，為使大灣區現代化產業體系協同治理進入良性循環，可充分利用現代先進智能技術協助政府主動公開信息，完成信息的收集、使用和反饋的全過程，理順政府內部信息共享利益調整鏈條，形成政府間相互對稱的信息源基礎上，建立政府與社會、市場等多主體之間的信息共享機制。二是形塑共同價值觀。要調動粵港澳大灣區多元主體參與現代化產業體系協同治理的積極性，需要政府作為公權力授予人帶動同厘清價值層面的不同認識，形成統一的協同共治價值觀，並以規則體系、社會資本和組織網絡三大方法漸進式生成數字化轉型的合力，這對於社會治理模式多元的粵港澳大灣區而言更具現實意義。三是構建正式治理機制與非正式治理方法相結合的多元主體治理體系。就前者而言，粵港澳三地均實行行政主導體制，須充分發揮粵港澳三地政府在大灣區現代化產業體系的數字化轉型主導地位，在憲制框架內建立正式的跨界、跨區域協調、聯合規劃機構，並賦予其法定的跨界協調政治權力，以政府權威來緩解城市間的區域矛盾。同時，政府也應為社會主體和企業提供數字化轉型的支持，健全各種制度化的溝通渠道和參與平臺，充分吸納訴求並轉化為治理目標。就後者而言，需高度重視各種大灣區場域內的非正式區域協作機制，可通過建構複雜的社會關係網絡推動公私部門在資源合作的基礎上推動數字化資源供給與配置，增強大灣區數字化轉型的整體性。

（三）推動制度體系協同

¹ 姚琳，劉向東：《粵港澳大灣區跨境數據流通機制研究》，《南國學術研究》2023年第3期，第13-21頁。

² 朱最新，劉雲甫：《法治視角下區域府際合作治理跨區域管轄組織化問題研究》，《廣東社會科學》2019年第5期，第224-234頁。

³ 呂拉昌，趙雅楠：《粵港澳大灣區創新生態系統協同發展機制研究》，《特區實踐與理論》2020年第5期，第88-84頁。

作為一項跨區域的公共治理命題，粵港澳大灣區現代化產業體系數字化轉型的制度保障，在於推動粵港澳三地相關法律制度體系的銜接，調適因法律規範適用差異引致的制度張力，促進粵港澳大灣區新質生產力的形成與發展。從方法論意義上看，推動粵港澳大灣區制度體系協同的制度進路，主要有規則聯通、規則貫通、規則融通三種模式，均可為大灣區現代化產業體系協同治理提供保障。¹

一是規則聯通，關鍵路徑在於趨同。對於港澳領先、大灣區內地城市能夠“複制”經驗的領域，可以採用“拿來主義”實現規則的“聯通”，即將粵港澳三地差異性較小的規則通過趨同方式銜接。二是規則貫通，關鍵路徑在於創新。對於港澳作為自由貿易港、獨立關稅區所帶來的難以複制的規則，大灣區內地城市可學習借鑒其先進理念和做法，加快構建與之接軌的制度規則體系以實現規則的“貫通”，即在粵港澳各自規則的基礎上制定可適用於大灣區的創新性規則。三是規則融通，關鍵路徑在於互認。對於因管理方式不同造成的規則制度差異，可通過充分協商以逐步實現規則“融通”，即粵港澳三地無法在短期內趨同的規則可借助互認的方式實現銜接。²必須說明的是，過去粵港澳大灣區規則銜接工作過於強調合作主體的意思自治，淡化了區域整體利益，運用約束力弱的“軟法”推動合作事項的開展並實行“一事一議”原則，試圖優化三地規範資源的配置，但已證實其對大灣區深度融合的實效性差，亟待理論範式轉型。而“協同型法治”依托長效化立法協調機制、常設化行政協調機制、多元化糾紛解決機制和一體化市場自律機制深化大灣區制度協同與規則銜接，可從立法、執法、司法、市場自律等不同側面尋求大灣區現代化產業規則體系的突破。

（四）實現數據跨域協同

實現數據資源跨域優化配置，是大灣區現代化產業體系數字化轉型的技術命脈。無論是產業數字化，還是數字產業化，都必須直面數據跨域協同的治理命題，以數字賦能大灣區現代化產業體系構建與完善。申言之，要實現大灣區現代化產業體系的整體變革，必須暢通數字化資源配置渠道，讓數據資源在粵港澳三地自由便捷流動，進而在流動中發揮作用、創造價值，提升整體數字化水平。³

一是構建大灣區科創、產業類數據跨境流動機制。近年來，粵港澳大灣區圍繞健康、醫療、金融、科研、政務等領域，在推進數據跨境流通合作方面進行了系列創新探索，然而尚未見有突破性進展領域，尚不能為現代化產業體系構建過程中海量數據跨境流動提供可行機制。為此，可探索建立基於科研、產業數據的大灣區數據跨境流動機制，立足《數

¹ 鄒平學：《粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的路徑探討》，《青年探索》2022年第4期，第5-14頁。

² 馮澤華：《粵港澳大灣區體育公共產品協同供給的立法進路》，《特區實踐與理論》2023年第5期，第84-90頁。

³ 廣東外語外貿大學粵港澳大灣區研究院課題組，申明浩，申麼等：《數據跨境有序流動何以賦能統一大市場建設——基於粵港澳大灣區建設視角分析》，《國際經貿探索》2022年第11期，第82-94頁。

據安全法》提出的“數據安全自由流動”原則，促進大灣區數據資源要素優化配置，推動現代化產業體系構建與完善。從可行性上看，產業數據大多為企業數據，性質上屬於非國家核心數據，在匿名化處理後也極大降低了個人隱私泄露風險，是一種可流動性較強的數據類型，可以作為大灣區數據跨境流動的先行先試對象。二是在特別地區試點產業數據集中共享。充分發揮四大合作平臺新型空間載體功能和示範引領作用，率先探索構建數據跨境可信流通體系，完善數據跨境制度規則體系，並在取得突破性進展後將實踐經驗複製推廣至整個大灣區。¹同時，依托多方安全計算、聯邦學習等可信技術，共同探索諸如“數據不跨境，但演算法模型可轉移”“私隱數據可用而不可見”等新型技術選項，兼顧技術前沿與未來法制的雙重想象。

¹ 馮澤華，劉志輝：《粵港澳大灣區金融數據跨境流動：現實問題與法治進路》，《金融發展研究》2024年第5期，第67-76頁。

橫琴粵澳深度合作區數據跨境流動規則銜接體系構建

丁文軒¹ 韓笑微²

摘要：隨著橫琴粵澳深度合作區建設的穩步推進，合作區內對跨境數據的需求將愈發旺盛。然而中國內地與澳門數據跨境流動規則的制度性差異成為制約該區域內數據要素高效流通的障礙。在對橫琴深合區數據跨境流動的概念作出界定，並梳理規則現狀的基礎上，立足於“法律多元格局”，系統分析橫琴深合區數據跨境流動規則的主要問題及成因，集中表現為經濟利益與安全訴求不同導致立法重心不同、數據法律的差異化認知引發法律效果的不一致性、數據治理能力與需求的錯位增加了規則銜接的難度。據此，為了破除規則銜接的壁壘，未來可以構建三位一體的規則銜接體系，即在價值維度，建立平衡經濟利益與安全風險的協同機制；規範維度，構建基於雙邊合作的法律協調框架；事實維度，落地技術與管理措施破解規則銜接障礙。

關鍵詞：橫琴粵澳深度合作區；數據跨境流動；規則銜接；法律多元格局；數據治理

一、引言

橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱“橫琴深合區”）作為“一國兩制”實踐的重要組成部分，其目標是深化澳門與內地合作，推動澳門經濟適度多元發展。隨著橫琴深合區建設的穩步推進，內地與澳門的經濟往來勢必發生結構性調整，橫琴深合區內對跨境數據的需求將愈發旺盛。然而，橫琴深合區與澳門分處不同法域，數據跨境流動面臨諸多挑戰，例如法律適用規則差異，執法合作機制不完善，亟需通過規則銜接予以解決。“強化規則銜接”一直是粵港澳大灣區建設的重點任務，2024年《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》強調“深化粵港澳大灣區合作，要強化規則銜接、機制對接”。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱“《橫琴方案》”）第26條亦指出構建“民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系”。

¹ 丁文軒，澳門大學法學院碩士研究生，研究方向：港澳基本法、經濟法。

² 韓笑微，澳門大學法學院碩士研究生，研究方向：民法與知識產權法。

從理論研究現狀來看，既有文獻多停留於“問題修補”，¹⁻²缺乏從宏觀、多維、系統的角度對橫琴深合區規則銜接的深層困境進行剖析，並進行制度設計。為此，本文擬首先對橫琴深合區數據跨境流動的概念進行界定，並梳理規則現狀。其次，立足於“法律多元格局”，從價值、規範、事實多維度對橫琴深合區數據跨境流動規則銜接的主要問題及成因進行剖析。最後，在綜合考慮立法價值、規範表達和數據跨境流動實踐的基礎上，針對性地構建數據跨境流動規則銜接體系，以期實現兩地數據跨境安全有序流動。

二、橫琴深合區數據跨境流動的概念界定及規則現狀

（一）橫琴深合區數據跨境流動的概念界定

根據《橫琴方案》第3條規定，橫琴深合區實施範圍為橫琴島“一線”和“二線”之間的海關監管區域。即而數據跨境流動的範圍可界定為“一線”澳門側以及合作區與中國內地其他地區，數據跨境流動的類型主要包括：（1）數據在橫琴深合區“一線”澳門側以及橫琴深合區與中國內地其他地區之間流動（含單向、雙向）；（2）在橫琴深合區“一線”澳門側處理深合區以及中國內地其他地區的數據；（3）在中國內地其他地區及橫琴深合區處理數據，且適用澳門數據保護法律的數據處理活動。

（二）中國內地數據跨境流動規則

橫琴深合區層面，數據跨境流動規則主要包括《橫琴方案》《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》（以下簡稱“《橫琴條例》”），其中《橫琴方案》第19條明確支持深合區進行數據跨境流動試點。《橫琴條例》則對數據跨境流動的細節進行了規範，其中第四十七條強調琴澳間數據的高效流動，第五十三條、第五十四條、第五十五條則分別涉及商事登記、金融數據、科研數據的跨境流動。上述條款共同構成了條例中對數據跨境治理的法律框架。

（三）澳門特別行政區數據跨境流動規則

澳門特別行政區的數據跨境流動規則主要由《個人資料保護法》(第8/2005號法律)(以下簡稱“《個保法》”)組成，《個保法》第19條第1款對跨境資料轉移的條件作了原則性規定：一是跨境資料轉移須同時滿足《個保法》的其餘規定；二是接收轉移資料當地的法律體系能確保適當的保護程度。兩個條件是獨立存在且要同時滿足，如不符合其中一個條件，原則上禁止涉及資料跨境轉移的行為。資料接收地是否具有適當的保護程度，與國際通行做法不同的是，澳門特別行政區並未根據互惠原則將認為已經達到適當保護水準的

¹ 李宇昊：《橫琴粵澳深度合作區民商事規則銜接研究——以多元化糾紛解決機制為視角》，《湖北經濟學院學報(人文社會科學版)》2024年第21卷第11期，第112-116頁。

² 李可：《論橫琴粵澳深度合作區規則銜接的示範法路徑：以合同法為例》，《中國應用法學》2024年第2期，第184-193頁。

國家/地區列入白名單。而需根據《個保法》第 19 條第 2 款和第 3 款的規定，由個人資料保護局根據資料的性質、處理資料的目的、期間或處理計劃、當地的法律體系等因素以及具體的個案來決定。此外，《個保法》第 20 條還規定了三種即使資料接收地尚未具備適當的保護程度仍可以接收個人資料的例外情形。

三、橫琴深合區數據跨境流動規則銜接的主要問題及成因

（一）價值維度：經濟利益與安全訴求不同導致立法重心不同

中國內地對數據跨境相關內容作出回應始於 2017 年實施的《網絡安全法》，該法與此後通過的《個人資訊保護法》、《數據安全法》均以總體國家安全觀為統領，通過構建諸如安全評估、數據保護認證、採用標準合同等多層次數據跨境流動合規路徑，對具有國家安全或具有主權意義的數據跨境流動作出限制，允許非重要的數據跨境自由流動。隨著數據流動對經濟的促進作用進一步增強，國內層面，2024 年中國內地數據交易市場規模超 1,600 億元；¹國際層面，數據跨境流動正逐漸成為重構全球價值鏈的核心機制。²中國內地數據跨境流動規制在內部動力和外部壓力的驅動下發生了一定的轉向。以 2024 年頒佈實行的《促進和規範數據跨境流動規定》（以下簡稱“《流動規定》”）為例，“促進”被放在了首要地位，展現出我國促進數據跨境自由流動的堅強決心。³此外《流動規定》第 3 條、第 4 條和第 5 條還明確了對部分數據跨境流動限制的豁免，其中包括：國際經貿往來；學術交流；跨境產生、生成和行銷數據；非重要數據；非在我國境內收集和產生；訂立或履行以個人為締約方的合同；內部員工數據和緊急情況。

澳門特別行政區經濟結構單一，以服務業為主體，數據密集型產業規模較小，缺乏大型互聯網或數據交易平臺。⁴特區內的數據流動更多與個人數據有關，因此《個保法》將個人隱私權保護作為立法重心，以符合個人數據合規的要求，一定程度上忽視了數據要素市場所蘊含的經濟價值。同時，博彩業作為澳門特別行政區的經濟支柱之一，對 GDP、就業和稅收有著重大的貢獻。博彩業涉及大量的個人資訊數據，這些數據不僅是隱私權的體現，也是博彩業商業秘密的一部分。一定程度上，出於維護澳門博彩業發展的考慮，澳門特別行政區對數據出境採取了謹慎的態度，要求數據僅在接收地具備“適當保護程度”方可出

¹ 《數據要素發展報告》（2025 年），中國信通院，2025 年 10 月發佈。

² 劉建，朱沁：《統合法律理論視角下數據跨境流動的困境與因應》，《國際商務（對外經濟貿易大學學報）》2025 年第 6 期，第 62-77 頁。

³ 姜世波，房體博：《基於動態系統論視角的中國數據跨境流動規制研《資訊安全研究》2026 年第 12 卷第 2 期，第 181-188 頁。

⁴ 澳門特別行政區統計暨普查局：《2024 年統計年鑒》，<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO>，最後訪問日期：2026 年 3 月 10 日。

境，傾向將數據本地化存儲。¹這種數據本地化的措施，在客觀效果上與中國內地對重要數據的跨境流動作出限制有重合，但背後的價值出發點不同。在《個保法》尚未正式頒佈前，和記電話（澳門）有限公司曾向澳門特區立法會提出，若資料接收地的法律體系有相同或類似的隱私保護法律即可認為具有適當的保護程度，該主張一定程度上放寬了個人資料跨境轉移的條件，但最後並沒有被立法會所採納。²

（二）規範維度：數據法律的差異化認知引發法律效果的不一致性

上述中國內地與澳門數據立法價值取向上的不同，引發兩地對數據法律的差異化認知，進而導致法律效果的不一致。中國內地將數據更多視為國家主權的客體和生產要素。現行數據立法僅允許非重要的數據跨境自由流動，對具有國家安全或具有主權意義的數據跨境流動作出限制。生產要素方面，2022年《中共中央、國務院關於構建數據基礎制度更好發揮數據要素作用的意見》（以下簡稱“《數據二十條》”）提出淡化數據所有權，建立數據資料所有權、數據加工使用權、數據經營權分置的產權運行機制。這一制度設計通過淡化數據所有權，強調數據持有權，注重邊際貢獻率更大的數據主體，破除數據要素流動的壁壘，以促進數據要素的流通。³與之形成鮮明對照，澳門特區將個人數據界定為“人格權的延伸”，構建起以充分性認定為核心的數據出境審查機制。對數據法律的差異化認知還體現在數字主權的範式差異。根據《個人資訊保護法》《網絡安全法》《數據安全法》的規定，中國內地數據跨境糾紛管轄呈現出兩個特點：一是以屬地管轄為基礎，在中國內地進行的數據活動當然適用。二是以長臂管轄為延伸，即使在數據處理活動在境外，若所處理的數據是中國內地數據，也應當受到規制；在境外開展的數據處理活動，若涉及損害國家安全、公共利益或公民、組織合法權益情形的，亦受到規制。而澳門特別行政區《個保法》卻主要以屬地管轄原則為主，域外效力很有限，僅有當具有“處理個人資料的主體的住所”或“提供處理服務的供應商”任一連接點，才能使用《個保法》，否則不受《個保法》管轄。

（三）事實維度：數據治理能力與需求的錯位增加了規則銜接難度

法律效果的不一致疊加數據治理能力的差異，進一步增加了規則銜接的難度。直到目前為止，中國內地還沒有統一的、專門的數據監管機構，數據監管的職能散見於各部門，隨著2023年10月國家發展和改革委員會下屬的國家數據局掛牌成立，形成了由國家網信部門負責統籌行業數據管理部門、國家安全機關、公安機關進行數據安全監督管理，國家發展和改革委員會下屬的國家數據局負責數據資料的開發利用並行的數據監管機制。澳門特別行政區數據監管機構成立時間較早，2007年為執行《個保法》的規定，設立獨立的數據監管一個人資料保護辦公室，對數據跨境傳輸進行監管。卻仍有一定的局限性：首先，

¹ 王長斌：《澳門娛樂場幸運博彩法的修改及其影響》，《港澳研究》2023年第1期，第15-27+93頁。

² 《規範基本權利的法律彙編/個人資料保護法》，澳門特區立法會2007年版，第144頁。

³ 楊思瑩，王銘磊：《“十五五”時期我國企業數據確權的理論邏輯與實踐進路》，《福建師範大學學報（哲學社會科學版）》2025年第6期，第21-34頁。

監管範圍較窄，僅對個人資料負有監管職責，對非個人資料的監管仍處於缺位狀態。其次，機構設置單一，2024年個人資料辦公室轉設為常設部門個人資料保護局後，有一個局長、一個副局長、並下轄三個處室，缺乏進行更為精準的數據跨境監管的能力。最後，監管方式較為被動，實踐中，個人資料保護局辦理的案件大多是通過投訴的方式立案的，缺少對數據生成者、持有者、處理者持續性的評估。數據監管機制的差異使得兩地在數據安全和隱私保護呈現出不同的標準，容易出現監管漏洞，面臨網絡攻擊、數據竊取和濫用的風險。¹例如，在數據出境環節，可能會因不同數據監管機構的加密標準不一致、傳輸協議不統一，而面臨被非法截取或篡改的風險。

當下，隨著琴澳深度融合以及橫琴深合區的穩步推進，數據跨境流動需求頻繁，中國內地與澳門數據治理能力的差異，推高了數據要素流動的成本，不利於數據要素的跨境流動。

四、橫琴深合區數據跨境流動規則銜接體系的構建

（一）價值維度：平衡經濟利益與安全風險的協同機制

隨著橫琴深合區建設的穩步推進，合作區對跨境數據的需求將愈發頻繁，因此在價值維度，需要考慮數據流動所產生的經濟價值，同時防止因倚重經濟利益而忽視數據安全，從而增加跨境數據流動的風險。兩地有必要通過對話，形成共識，建立平衡經濟利益與安全風險的協同機制。在滿足國家安全和個人隱私安全的前提下，減少數據跨境流動的壁壘，從而促進數據要素所蘊含的經濟價值釋放，提升橫琴深合區綜合競爭力。

1. 以維護安全為基礎

從立法選擇來看，中國內地與澳門特區基於不同的原因均採取了“數據本地儲存為原則，安全評估為例外”的策略來保障數據安全。比如，中國內地《網絡安全法》第三十九條規定，關鍵基礎設施的運營者收集和產生的個人資訊和重要數據原則上應當在境內存儲，數據出境僅包括因業務需要且經過安全評估的情形。澳門特別行政區《個保法》採取“充分保護”模式，要求數據僅在接收地具備“適當保護程度”方可出境，由公共當局負責判斷。公共當局考慮的因素眾多，體現了其對數據跨境流動謹慎的態度，傾向“數據本地儲存”的價值選擇。數據本地化措施雖能有效地應對資訊洩露、數據壟斷等問題，維護數據主權、安全。但也有學者認為數據本地化儲存，引發了效率低下、與全球價值鏈聯繫減少等不良後果。²除了上述數據本地化措施之外，世界各國在數據安全方面均有各自的做法。

《歐盟—日本經濟夥伴關係協定》（以下簡稱“《歐日 EPA》”）第 1.5 條與《美墨加協定》

¹ 楊東，樂樂：《數據跨境流動國際貿易規制的悖論與超越》，《現代經濟探討》2025年第3期，第1-10頁。

² 範嬰：《數據本地化的內涵分化與模式選擇》，《情報雜誌》2022年第6期，第86-91+79頁

（以下簡稱“USMCA”）第 17.11 條、第 18.3 條以及第 19.15 條均規定了安全例外條款，通過限制跨境數據流動，保障國家數據安全。¹2017 年澳大利亞通過《隱私修正案（應通知數據洩露法案）》（the *Privacy Amendment (Notifiable Data Breaches)*）規定當發生個人資訊洩露，且該情況可能導致個人資訊主體受到“嚴重損害”，相關企業或機構應儘快通知數據監管部門和受影響的個人，賦予個人知情權，激勵組織加強數據安全。²

國外有研究表明，集中式數據治理框架在降低安全事件發生率和提高法規遵從率這兩個關鍵指標上表現最佳。³對此橫琴深合區可以制定包含“數據類型-應用場景”的跨境數據事項清單，清單將跨境數據類型細分為個人數據、商業數據和政務監管數據三大類，分別對應的是民生服務、跨境貿易、政務協同三大類。清單通過明確橫琴深合區各主體數據管理職責，以此形成治理合力，從而加強在數據跨境流動過程中對數據安全的保護。

2. 以促進經濟發展為要求

促進數據流動經濟利益的釋放需要進行差異化治理。在國家安全框架下，開展“數據跨境流動”試點，通過實施“白名單”制度，將橫琴深合區通過安全評估的企業列入白名單，企業可直接接入國際互聯網，從而實現中國內地與澳門間數據跨境自由流動。

同時，在數據跨境流動監管過程中，需要對規制手段進一步細化和類型化。比如根據數據的重要性，由橫琴深合區數據跨境監管機構制定數據分級分類監管規範，以便精確確定相關主體的責任。數據分級分類監管規範在制定上，首先應以各行業為基準制定行業數據分級分類規範，以行業為基準的規範有利於精準確定企業風險。其次，在各行各業的基礎上，制定統一的數據分級分類監管規範，可進一步依據商業目的予以劃分，⁴在知情同意的前提下，允許數據處理者基於商業目的進行跨境數據傳輸，而針對納入強制性監管的跨境數據流動，除例外情形外原則上均需由橫琴深合區數據跨境專責監管機構審批後方可作出決定。

此外為了提升橫琴深合區中小企業的合規能力，基於澳門作為中國與葡語系國家交流合作平臺的發展定位，且葡萄牙亦是歐盟的成員國，借鑒歐盟的做法，在中小企業內設立數據保護官。類似的，中國內地《個人資訊保護法》第 52 條規定了應當設立“個人資訊保護人”的情形。同時為了促進橫琴深合區中小企業合規能力的穩定提高，橫琴深合區還可以設立中小企業數位化扶持基金，用於企業內部合規機制建設。基金來源可以包括跨境數據服務企業年度營收的 0.5% 專項計提、數據交易所手續費分成、以及國家專項撥款。

（二）規範維度：基於雙邊合作的法律協調框架

¹ 謝謙，金才洪：《跨境數據流動的共同關切、面臨挑戰與中國應對》，《學習與探索》2024 年第 8 期，第 114-125 頁。

² Daly, A. (2018). The introduction of data breach notification legislation in Australia: A comparative view. *Computer Law & Security Review*, 34(3), 477-495.

³ Julakanti, S. R., KiranmayeeSattiraju, N. S., & Julakanti, R. (2025). Data protection through governance frameworks. *arXiv preprint arXiv:2502.10404*.

⁴ 陳德鋒：《橫琴深合區個人資訊跨境規制研究》，《澳門法學》2021 年第 3 期，第 108 頁。

法律協調，很大程度上是價值的協調。隨著橫琴深合區規劃佈局促進澳門經濟適度多元的新產業，以及與澳門民生、公共服務和社會保障體系的深度對接。將會有大量的澳門公共機構和企業落戶。而中國內地與澳門數據立法不同的價值取向將使得數據跨境流動面臨不同嚴格程度的監管環境。可以預見的是數據由橫琴深合區“一線”澳門側流動到橫琴深合區以及中國內地其他地區遠比由橫琴深合區以及中國內地其他地區流動至橫琴深合區“一線”澳門側更容易。不同嚴格程度的數據跨境流動標準，將不利於橫琴深合區的長遠發展，為此有必要進行兩地的法律協調。最理想且徹底的方式是制定統一的數據跨境流動規則。但制定統一的數據跨境流動規存在著一定的阻力。一是立法權限的問題，《橫琴方案》對橫琴深合區的立法主體與立法權限並未作明確規定，橫琴深合區作為全國唯一實行“共商共建共管共用”的區域，並沒有相應的實踐經驗可供借鑒，粵澳雙方如何在“共商共建共管”的新體制下有效行使立法權，制定統一的數據跨境流動規則？在制定統一的數據跨境流動規則過程中，是否有澳門方參與，以及如何參與？二是規則內容的設計問題，對在橫琴深合區佈局的澳門公共機構和企業是傾向於內地更嚴格的數據監管標準還是澳門更為寬鬆的數據監管標準，抑或是創立具有橫琴深合區特色的數據跨境監管標準。澳門數據監管標準與國際標準更相近，更容易獲得外方認可，但考慮到中國內地數據體量大及內地數據監管標準更嚴格的特點，將橫琴深合區數據監管標準全面向澳門數據監管標準靠近，顯然不可行。

長遠來看，基於雙邊合作，開展協同立法，制定統一的數據跨境流動規則是最根本的方式，也是琴澳深度融合的必由之路。協同立法，可以分階段、分步驟開展：第一階段，設立聯合工作組，加強兩地數據監管機構的交流與合作，協調數據監管存在的衝突，求同存異，尋找制定統一的數據監管規則的可能。第二階段，在時機成熟的時候，由橫琴深合區法律事務局統籌，中國內地與澳門兩地司法、數據管理有關部門代表及學者共同參與，制定《數據監管示範標準（中國內地、澳門）》。¹第三階段，嘗試在橫琴深合區試點，當數據跨境示範標準被廣泛接納時，橫琴深合區以數據監管示範標準為藍本，利用被賦予的珠海市經濟特區立法權，正式制定統一的數據跨境傳輸規則。對於所制定的數據跨境傳輸規則中涉及重大制度創新的部分，主動向上級人大報告，積極向國家相關部門爭取政策授權。在橫琴深合區數據跨境傳輸規則出臺後，澳門特別行政區就可以通過澳門特別行政區立法會等立法機構在橫琴澳方公共機構和企業日常數據監管以及數據跨境轉移條件等方面配置特殊條例來適配橫琴深合區數據跨境傳輸規則和後續法律的實施。²

考慮到橫琴深合區的地理位置以及中國內地較為嚴格的數據監管標準更有利於保障數據安全，統一的數據跨境流動規則框架的總體數據保護水準應當向中國內地較為嚴格的

¹ 張亮：《粵港澳大灣區建設下內地與港澳民商事法律衝突解決路徑》，《社會科學家》2024年第4期，第8-13頁。

² 葉再興：《論橫琴粵澳深度合作區治理進路中的主要法律問題》，《澳門法政雜誌》2024年第1期，第72-97頁。

監管標準靠近。同時根據橫琴深合區發展的實際需要，根據場景的不同靈活設置數據跨境流動標準。¹在規則具體內容上，為保障中國內地與澳門數據跨境法律適用範圍的一致，統一橫琴深合區“個人數據”和“敏感數據”的外延範圍，引入中國內地《個人資訊保護法》中個人“同意”規則，強調“同意”的透明度與可撤回；全面建立違反數據保護法律的責任體系，明晰民事責任、行政責任、刑事責任承擔標準與具體情形，確保處罰力度兩地保持一致，營造相同的數據監管環境，保障公平。

（三）事實維度：落地技術與管理措施破解規則銜接障礙

數據治理能力的差異具體表現在橫琴深合區數據流動主體的技術基礎和保障存在不足和缺陷上，數據跨境流動的過程容易受到攻擊和損壞，影響數據的保密性、可用性與合規性，進一步增加了規則銜接的難度。²對此，橫琴深合區可通過落地技術與管理措施，提升數據治理能力，以達到破解規則銜接障礙的目的。

在技術措施上，數據跨境流動的技術本質在於不同數據標準的對齊。因此可以結合區塊鏈技術，利用區塊鏈技術的去中心化和不可篡改特性，在數據跨境流動的各個階段確立更為可靠的數據標準和運行邏輯，保證數據流動的暢通和真實。在技術應用層面，加快數字基礎設施建設，完善數據跨境流動的可操作性。開展可信數據空間建設，依託可信數據空間建設身份互認平臺，兩地數據主體通過該平臺即可完成身份互認，實現數據跨境流動，極大的提升了數據跨境流動的效率。³基於數據跨境流動的技術本質與應用考慮，有利於整體上形成合力，促進數據跨境流動。

在管理措施上，橫琴深合區可以建立數據跨境流動監管專責機構，橫琴深合區作為全國唯一實行“共商共建共管共用”的區域，監管機構的組建應當由中國內地與澳門共同參與。監管機構的組建還可以借鑒歐盟此前積累的經驗，根據歐盟《通用數據保護條例》(General Data Protection Regulations)（以下簡稱“GDPR”）第 68 條、第 75 條規定，數據監管職責由歐盟數據保護委員會承擔，數據保護委員由各成員國監管機構代表、歐洲數據保護監督員與協調日常事務的秘書處組成。歐盟數據保護委員會在確保各成員國適用 GDPR 的一致性及加強各成員國數據監管機構合作上發揮了重要作用。對此監管機構的組成人員可以由廣東省、珠海市、澳門特別行政區各自派駐，監管機構下設協同治理中心以及集數據跨境服務、大規模合規指導與數據跨境監管為一體的數據跨境中心。

監管機構各分支的職能

1. 協同治理中心

¹ 孫志煜，洪一帆：《數據跨境“白名單”制度的理論闡釋與規則構建》，《杭州電子科技大學學報(社會科學版)》2025 年第 21 卷第 3 期。

² 孫冉：《粵港澳大灣區數據跨境流動的邏輯構造與優化進路》，《地方立法研究》2024 年第 9 卷第 5 期，第 87-104 頁。

³ 管濤，許茂恒：《可信數據空間的構建邏輯與路徑—基於全生命週期理論》，《圖書與情報》2025 年第 5 期，第 123-132 頁。

協同治理中心職能的主要包括，第一是負責制定統一的數據跨境流動規則，協調中國內地與澳門特別行政區數據立法的法律效果不一致。第二是對外交流，積極開展與中國內地其他地區、澳門特別行政區有關部門的交流與合作，暢通數據跨境監管機制，為推動實施更大範圍內的數據跨境傳輸積累經驗。

2. 數據跨境中心

數據跨境中心的職能主要包括數據跨境服務、大規模合規指導、數據跨境監管三大類。其中數據跨境服務主要包括：第一，數據資產價值評估，第二，為跨境數據主體提供跨境數據傳輸協議範本，降低跨境數據主體的合規成本；第三，效仿橫琴口岸“合作查驗、一次放行”通關模式，為合規的跨境數據主體提供綠色通道。大規模合規指導主要為深合區內的企業提供清晰的合規指引。數據跨境監管對數據儲存、處理和流通展開即時監測，以保障數據跨境流動的安全。

五、結語

跨境數據流動是提升深合區綜合競爭力的重要驅動力，但橫琴深合區所呈現的法律適用規則差異、執法合作機制不完善等問題，使得橫琴深合區數據跨境流動面臨壁壘。本文立足於“法律多元”格局，從價值、規範、事實三個維度對橫琴深合區數據跨境流動規則銜接的主要問題及成因進行了剖析，並提出相應對策。未來，橫琴深合區應努力推進更深層次的數據跨境傳輸規則銜接，推動構建粵港澳大灣區開放、包容、安全的數據流動體系，為探索中國特色數據治理道路提供可借鑒的制度方案。

內地、澳門職業本科教育中的青年競爭力塑造： 分野、發展與協同

曹釗珣¹ 奚建² 劉緣夢琦³ 柯和興⁴

摘要：基於國家建設教育強國、深化職業教育類型改革及粵港澳大灣區加速融合這一時代背景，職業本科教育已然成為塑造青年競爭力的關鍵路徑。本研究聚焦內地與澳門，旨在厘清兩地於職業本科教育中制度動力、發展階段及社會文化的分野，進而探索協同發展路徑。研究發現，內地職業教育發展呈現“政策與產業雙輪驅動”之態勢，澳門則處於“政府引導、市場有限”的特色探索時期，且面臨生源、銜接等挑戰。從優勢互補角度出發，本研究提出考慮以課程學分互認、師資共享、共同建設跨域產教平台為核心的協同發展路徑，以期促進教育資源的高效流動與人才標準對接。對兩地青年而言，協同機制不僅拓寬其升學與高端技能培養的通道，更為其主動融入國家發展大局、提升在大灣區就業市場的長期競爭力提供實質性機遇，有力呼應兩地經濟適度、多元發展的戰略需求。

關鍵詞：職業本科教育；青年競爭力；粵港澳大灣區；教育協同

一、引言

在全球產業變革與國家發展戰略深度互動的時代背景下，與經濟社會發展直接關聯的職

基金項目：本文為

1.景德鎮藝術職業大學 2025 年江西省民辦資金博士科研專項（項目編號：JVUASZZX202522，項目負責人：曹釗珣）；

2.景德鎮藝術職業大學 2025 年度校級科研項目《財經政法微專業建設的需求導向與可行路徑研究——以法務會計微專業為例》（項目編號：JVUA202538，項目負責人：奚建）；

3.景德鎮藝術職業大學 2025 年度校級科研項目《產教融合視域下陶瓷產業“金融+法律”微專業構建與實踐研究——以景德鎮藝術職業大學為例》（項目編號：JVUA202541，項目負責人：劉緣夢琦）

¹ 曹釗珣，景德鎮藝術職業大學財經政法學院專任教師，馬來西亞國立大學博士，研究方向為比較法學、數據法學。

² 奚建，景德鎮藝術職業大學財經政法學院專任教師，中級經濟師，研究方向為財務管理學、經濟法學。

³ 劉緣夢琦，景德鎮藝術職業大學財經政法學院專任教師，講師，澳門科技大學博士生，研究方向為經濟學。

⁴ 柯和興，景德鎮藝術職業大學財經政法學院本科生在讀，教師研究助理。

業教育成為塑造國家與區域競爭力的關鍵支柱¹。國家層面，我國正加快推進教育強國建設，新修訂之《職業教育法》正式確立職業教育與普通教育同等重要的類型教育地位，將職業本科教育視為現代職業教育體系的關鍵一環，並將其高質量發展納入國家戰略議題²。區域層面，粵港澳大灣區的深度融合與產業升級催生對高素質技能人才的龐大需求，亟需教育領域的支撐。推及澳門，特區政府積極推進“1+4”經濟適度多元發展戰略，旨在優化產業結構³。而政府戰略推動依賴於能否培養與儲備一支具備現代產業所需競爭力的青年人才隊伍。據此，系統比較與協同發展內地與澳門的職業本科教育，不僅具有探討教育模式差異的理論價值，更對培養澳門青年、服務區域發展具有緊迫的現實意義。

現行研究為本課題提供重要基礎，亦揭示了進一步探討的空間。關於內地職業本科教育，學術焦點集中於其快速發展中的規模擴張邏輯、內部質量保障體系建設⁴以及“產教融合、校企合作”⁵模式的深化困境，呈現出從“合法性建構”向“內涵式發展”轉向的研究趨勢。關於澳門高等教育及職業技術教育，研究多聚焦於其整體體系、國際化特色及在博彩旅遊業中的應用⁶，對職業本科層次的專門探討相對薄弱，尤其對實踐挑戰、與內地體系的銜接路徑論述不足。在青年競爭力與教育關聯性方面，研究普遍認同教育是提升青年人力資本的核心途徑，但結合大灣區特定區域和職業本科這一特定教育類型進行精細化、比較性分析的研究尚屬匱乏，這為本文從比較視野切入探索協同路徑提供學術空間。

本研究據此回應兩個核心問題：其一，內地與澳門的職業本科教育在生成邏輯、發展現狀及面臨挑戰上有何根本分野與內在關聯性？其二，在粵港澳大灣區建設的戰略機遇下，兩地應如何構建有效協同機制，以最大化提升青年競爭力？本文遂循“分野—發展—協同”的分析框架進行論述，即深入比較兩地教育模式的內在區別，分別審視其各自的發展軌跡與現實境遇，最後基於比較分析與區域整合趨勢，提出面向未來的協同路徑設計。上述框架旨在實現從現象描述、因果分析到對策構建的遞進研究邏輯。

本研究主要採取質性研究以實現目標。其一為文獻分析法，系統梳理相關政策文件、學術著作與統計報告，為研究奠定理論基礎與事實依據；其二為比較研究法，對內地與澳門在制度、實踐與成效等多方面進行並置與比對，揭示異同及深層原因；其三為政策分析法，重點解讀國家、粵港澳大灣區及澳門特區政府層面關於教育與發展的規劃，確保研究具有

¹ 王晶：《新質生產力視域下職業教育與區域經濟協調發展的路徑選擇》，《長春師範大學學報》2025年第12期，第181-184頁。

² 楊欣怡：《新職業教育法視野下湖北省職業本科教育的推進路徑研究》，《武漢工程職業技術學院學報》2025年第4期，第101-104頁。

³ 行政長官：《澳門致力優化產業結構助力大灣區新發展》，澳門特別行政區政府新聞局，2023-09-14，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1010857/>，最後訪問日期：2026年3月3日。

⁴ 蔡志奇：《職業本科教育的概念史研究》，《黑龍江高教研究》2026年第2期，第44-50頁。

⁵ 周一娜：《產教融合背景下職業本科應用型人才培养模式研究》，《公關世界》2026年第1期，第98-100頁。

⁶ 黃亞武：《大灣區規劃下澳門職業教育發展現狀與策略分析》，《湖北開放職業學院學報》2019年第14期，第42-43頁。

現實可行性。

二、概念界定與理論基礎

（一）核心概念

職業本科教育是現代職業教育體系的高層次組成部分，其本質特徵在於職業性與本科性的有機統一¹。職業性體現在其以服務特定職業領域或崗位群的需求為導向，培養能夠解決複雜操作問題、從事技術革新與工藝改進的高素質技術技能人才，其課程體系、教學內容與評價標準均深度嵌入產業實踐²。本科性則指出其人才培養必須達到本科層次的學業標準，要求學生不僅掌握扎實的專業知識，更需具備系統技術理論、持續學習能力與創新素養，以此區別於中等職業教育和高職專科教育³。因此，職業本科教育是一種以實踐為基石、以理論為支撐的應用型本科教育類型，是連接理論知識與產業實踐的橋梁教育。

青年競爭力作為一個多維動態概念，指青年個體在區域經濟社會環境中，為獲取發展機會、實現個人價值並貢獻社會所具備的綜合能力集合⁴。本研究語境下，其核心構成包括四個層面：其一，在知識儲備上，掌握專業領域及相關通識性知識；其二，在技能方面，具備可被觀察的專業技術技能以及溝通、協作、批判思維等可遷移技能；其三，在人才素養上，擁有職業道德、職業精神、創新意識、責任感等內在品質；其四，在適應力層面，具備在技術迭代、產業變革與跨文化環境中持續自我更新、靈活調整的學習能力與心理韌性。職業本科教育是系統化塑造與提升青年競爭力的關鍵制度化途徑⁵。

（二）理論基礎

教育生態學理論為本研究提供系統分析視角，該理論將教育視作一個與外部社會、經濟、文化環境不斷進行能量、信息交換的複雜生態系統⁶。基於此理論，本研究將內地與澳門的職業本科教育視為兩個既獨立又關聯的生態系統，分析其內部各個要素的互動關係，以及國家政策、區域產業需求、社會觀念等外部宏觀環境之間的動態平衡與相互塑造。這有助於深刻理解兩地教育模式產生分野的深層次原因，並為構建協同互動關係提供框架。

¹ 孫明源：《職業本科教育：堅守特色，錯位發展》，《科技日報》2026年2月13日。

² 李必新，杜進楷：《職業本科教育高質量發展的內涵、特徵與實現路徑——基於類型教育的視角》，《廣西職業技術學院學報》2025年第5期，第28-34頁。

³ 黃俠：《基於區域經濟發展需求的職業本科新質人才培養模式評價》，《中國集體經濟》2025年第15期，第165-168頁。

⁴ 郭廣軍，曾祥君，劉理：《具有國際競爭力的青年科技人才隊伍建設的機制舉措與政策支持》，《湖南科技學院學報》2025年第3期，第64-68頁。

⁵ 王利華，梁華寧：《產教融合教學模式對青年就業競爭力的提升效應研究》，《時代青年》2025年第11期，第105-107頁。

⁶ 張迅，劉少雪：《教育生態學視域下職業本科學生就業競爭力提升機制研究》，《中國大學生就業》2025年第12期，第59-70頁。

區域協同發展理論是構建協作路徑的直接理論支撐，該理論強調通過打破行政壁壘與市場分割，促進區域內部不同主體之間的功能互補、要素自由流動與高效配置，以此實現“1+1>2”的整體效益¹。本研究依據此理論分析粵港澳大灣區背景下，內地與澳門在職業本科教育領域實現協同發展的必要性與可行性，探索如何在課程、師資、實訓平臺、評價標準等方面實現協同，以優化區域教育資源配置，共同提升人才培養效能，服務於大灣區整體競爭力提升。

人力資本理論構成本研究的價值根基，將個人通過教育、培訓等方式獲得的知識與技能視為一種能帶來未來收益的資本²。職業本科教育是青年人力資本的專項投資，目的在於提升其勞動生產率與市場價值。本研究以此為邏輯起點，論證職業本科教育對青年個體競爭力、促進社會經濟增長的根本作用，並據此評估與比較兩地教育模式在投資、收益的異同，最終將所有分析與建議指向提升青年競爭力這一核心目標。

三、內地職業本科教育的發展邏輯與青年競爭力培養

內地職業本科教育的興起并非孤立的教育現象，而是國家戰略意志、產業升級需求與教育體系自我革新共同作用的結果³。

（一）發展歷程與政策驅動

內地職業本科教育的發展呈現出“頂層設計、試點先行、法律保障、迅速擴張”的軌跡⁴。其歷程大致分為三個階段：一是探索啟動期（2014—2018年）。2014年《國務院關於加快發展現代職業教育的決定》首次提出“探索發展本科層次職業教育”，標誌著政策開始關注這一教育類型。此後通過支持部分公辦高職院校與民辦應用技術大學開展試點，進行初步辦學模式探索。二是試點規範期（2019—2021年）。2019年教育部正式批准首批15所職業本科試點學校，並陸續發佈《本科層次職業學校設置標準（試行）》等文件，從學校設置、專業設置、師資隊伍等方面建立初步規範框架，發展路徑逐漸清晰。三是依法擴張與提質期（2022年至今）。2022年5月1日，新修訂的《中華人民共和國職業教育法》正式施行，以法律形式明確“職業教育是與普通教育具有同等重要地位的教育類型”，並規定“高等職業學校教育由專科、本科及以上教育層次的高等職業學校和普通高等學校實

¹ 黃耕，李素紅：《基於區域協同理論的京津冀職業教育協同發展與創新研究》，《科教導刊》2025年第13期。

² 徐峰，崔宇馨：《本科層次職業教育的作用機理與優化效用——基於人力資本理論視角的分析》，《現代教育管理》2021年第2期，第105-111頁。

³ 石宏武：《教育強國戰略下職業本科教育三維審視：實踐成效、發展形勢與治理對策》，《天津職業大學學報》2025年第5期，第11-18+70頁。

⁴ 屈璟，司徒一江，滕峻林：《職業本科教育發展的時代使命、建設邏輯與突破路徑》，《當代職業教育》2025年第6期，第77-84頁。

施”。這部法律為職業本科教育提供根本性的法律保障，掃清了制度障礙，使其發展進入快車道。在強有力的政策驅動下，職業本科院校數量迅速增長，從試點初期的十餘所，至今突破百所，涵蓋公辦、民辦等多種辦學主體，專業佈點緊密對接先進製造業、現代服務業等國家戰略需求領域。

（二）現狀特徵與核心挑戰

在規模化發展的同時，內地職業本科教育呈現出鮮明的特徵與亟待解決的深層矛盾¹。在規模佈局上，已形成相當體量，但結構性矛盾突出。全國職業本科學校超百所，在校生規模達數十萬，增速顯著；然而院校佈局存在明顯的區域不均衡，多數院校集中在東部沿海和中部經濟較發達省份，西部地區相對薄弱。這種佈局與區域產業發展的匹配度有待優化，部分地區的優質職業本科教育資源供給仍顯不足。

在培養模式上，“產教融合、校企合作”被確立為根本路徑。課程體系普遍採用項目化、模塊化設計，強調真實生產任務與案例教學；雙師型教師隊伍建設被置於核心地位；企業通過訂單班、產業學院、實訓基地共建等形式深度參與人才培養全過程。然而實踐中面臨學術飄逸的風險與挑戰。部分院校在追求本科身份認同時，不自覺模仿傳統學術型本科的課程體系、評價標準與師資結構，弱化了職業教育的實踐性與崗位針對性，導致人才培養特色模糊，與高職專科教育的層次區分度不足。

在社會認同方面則呈現出熱度與偏見並存的複雜圖景。一方面隨著國家大力宣傳與部分院校畢業生展現出良好的就業質量與薪酬水平，考生和家長對職業本科的報考熱度持續上升；但另一方面，重學歷、輕技能的傳統社會觀念根深蒂固，許多學生和家長仍將其視為考不上普通本科的次優選擇，而非基於興趣和職業規劃的主動選擇。這種觀念落差是職業本科教育贏得廣泛社會尊重、實現可持續發展的長期挑戰。

（三）對青年競爭力的塑造

儘管面臨挑戰，內地職業本科教育在塑造青年競爭力方面已展現出顯著成效，其價值主要體現在就業市場表現與能力結構轉型兩方面。在就業市場上，職業本科畢業生展現出較高的就業落實率與較強的市場適應性。多項調查數據顯示，職業本科畢業生落實率持續保持在較高水平，且多數畢業生服務於製造業、信息技術、現代服務業等實體經濟領域，成為產業一線急需的技術骨幹；其起薪水平與就業穩定性，相較於高職專科生有較明顯提升，與部分應用型普通本科畢業生相比也具備競爭力²。這亦直接印證了職業本科教育投資能夠有效轉化為青年的人力資本價值，提升其經濟層面的競爭力。

更深刻的作用在於推動青年能力結構轉型。職業本科教育旨在培養能夠解決生產、建設、

¹ 彭晉全：《職業本科教育高質量發展的價值定位、實然困境與應然向度——基於場域的視角》，《天津職業大學學報》，2025年第6期，第10-18頁。

² 《職業本科：開辟技能人才升學新賽道》。北京教育考試院，2026-01-20，

<https://www.bjeea.cn/html/ksb/gaozhaozhuanban/2026/0120/87873.html>，最後訪問日期：2026年3月3日。

管理、服務一線複雜技術問題的現場工程師或技術師，並非簡單操作工¹。在這一目標下，青年競爭力得以重塑：在知識層面，不僅知其然，更知其所以然，掌握支撐技術應用的系統性理論；在技能層面，通過密集的實踐訓練，具備精湛的專門技術技能與項目化問題解決能力；在素養層面，產業文化熏陶培養其嚴謹、專注、協作的工匠精神與職業責任感；在適應力層面，基於真實產業項目的學習經歷，極大鍛煉其在動態環境中學習新技術、適應新流程的創新能力與心理韌性。這種技術理論與實踐創新的複合型能力結構，正是當前產業轉型升級最迫切需要的人才特質，也為青年在技術快速迭代的時代保持終身競爭力奠定堅實基礎。

可見，內地職業本科教育通過強有力的政策驅動實現跨越式發展，其在規模擴張中正努力探索內涵式發展道路，以克服佈局、模式與認同上的挑戰。其核心價值已通過畢業生的市場表現得以初步驗證，系統性地為青年注入適應未來產業競爭的關鍵能力，成為賦能青年從人口紅利邁向人才紅利轉變的重要制度性渠道。

四、澳門職業技術教育的特色與青年發展

與內地自上而下、體系化推進職業本科教育不同，澳門的高等教育生態中並未形成獨立的職業本科類型，其職業技術教育更多以課程或項目形式，嵌入在綜合性大學的應用型學科中，或存在於非高等教育階段，呈現出獨特的嵌入式與政府引導型發展特色。

（一）澳門高等教育生態中的職業技術教育定位

在澳門高等教育體系中，嚴格意義上的職業本科作為獨立教育層次類型並不顯著。其職業技術教育的實現，主要體現為兩種形態：一是在部分高校開設的、緊密對接產業需求的應用型學士學位課程，如澳門旅遊大學的款待及休閒管理、澳門理工大學的計算機科學及人工智能等²；二是在非高等教育階段設立職業技術教育課程，學生畢業後可獲得高中畢業證書與職業技術認證證書³。這種定位與澳門微型經濟體特徵及“1+4”經濟適度多元發展

¹ 儲朝暉：《職業本科高質量發展助力教育強國建設的策略》，《深圳職業技術大學學報》2025年6月，第15-21頁。

² 《澳門名片集萃 | 十所高校各具特色文理兼備》，《澳門日報》，2025-10-14，<https://www.zlb.gov.cn/20251014/7d1293dbed7647b5bcb323521e9b7fbe/c.html>，最後訪問日期：2026年3月3日。

³ 《新發展形勢下職業技術教育如何助力澳門經濟？》《澳門週報》，2025-01-21，https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=Mzg5MTg2MDE4Mg==&mid=2247492974&idx=1&sn=523465de712b2c97f8f42c0e9aa7b9eb&chksm=ce4f68751ba9e95f4c9d247f1496a5a3736e9ecdcc5ac3246c5e9e8897b14b503ddb3a94cbab#rd，最後訪問日期：2026年3月3日。

戰略密切相關¹。因此，澳門職業技術教育課程設計，尤其是近年新增的課程，明顯向人工智能、金融科技、中醫藥、文創等相關領域傾斜，旨在為經濟轉型提供直接的人才支撐。然而，由於澳門產業結構長期由博彩旅遊業主導，市場對高端技術技能人才的有效需求不足，導致職業技術教育尤其是高層次應用型人才培养在整個高教體系中仍處於相對邊緣與探索性的位置。

（二）發展現狀與突出問題

近年來特區政府積極引導職業技術教育發展，試圖破解人才與產業脫節的困局。其核心策略是推動校企合作，標誌性舉措為教育及青年發展局與華為公司合作，在勞校中學推出“人工智能信息管理”職業技術教育課程，形成“政府引導、企業支持、學校實施”的協同模式²；同時政府與華為等企業合作推出“澳門青年見習計劃”“華為數字化人才基礎研修計劃”等³，為青年提供前沿技術實訓與產業實踐機會。在高等教育層面，澳門科技大學與華為簽署戰略協議，共建 ICT 學院，探索產學研融合⁴。這些嘗試為澳門職業技術教育注入新活力。

然而，澳門職業技術教育的發展仍然面臨一系列深層結構性挑戰。首先是生源吸引力嚴重不足，受傳統社會觀念影響，職業技術教育常被視為學術成績不佳學生的次選，形象上面臨認同危機⁵；數據顯示，2024 年澳門高中階段職業技術教育學生僅千餘人⁶。其次是企業深度參與的內生動力有限，澳門企業規模普遍較小，且以服務業為主，對參與長期、系統化人才培养的意願相對較弱，導致校企合作多停留在短期培訓或項目層面，難以形成深度融合的產教生態⁷。再者，教育體系內部銜接不暢，高中階段的職業技術教育與高等教育之間的升學通道狹窄，缺乏明確的對口機制，這導致許多修讀職業技術課程的學生在升學

¹ 《改善澳門青年就業新探》，紫荊論壇，2025-10-24，

<https://ishare.ifeng.com/c/s/v002klYFMTaSteEpf06T7ctSs1sa-Zk2zpp0u9IB3IN6AwQ>，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

² 《教育鏈、人才鏈與產業鏈有機銜接——澳門推動校企合作共育科技人才》，人民網一大灣區頻道，2025-12-20，<http://gba.people.cn/n1/2025/1220/c42272-40628588.html>，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

³ 《勞工局“澳門青年見習計劃”正式啟動》，頭條網，2023-05-10，

<https://www.toutiao.com/article/7231539623107936800/>，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁴ 《華為與澳科牽手，開展學術合作、創新人才培养！》

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzkxNDE5MjIwOA==&mid=2247487180&idx=1&sn=ba18a03a13d24d4eae5784588ecef3d1&chksm=c051e651f95be0eabe4b66417724722a654c8135f79310f3640b95e2ca4711bd88c9a2a80515#rd，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁵ 《〈職業技術教育制度〉帶領澳門職業技術課程進入新常態》，《力報》，2021-12-17，

<http://www.vakiodaily.com/news/view/id/472636>，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁶ 《新發展形勢下職業技術教育如何助力澳門經濟？》，《澳門週報》，2025-01-21，

https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=Mzg5MTg2MDE4Mg==&mid=2247492974&idx=1&sn=523465de712b2c97f8f42c0e9aa7b9eb&chksm=ce4f68751ba9e95f4c9d247f1496a5a3736e9ecdcc5ac3246c5e9e8897b14b503ddb3a94cbab#rd，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁷ 《〈職業技術教育制度〉帶領澳門職業技術課程進入新常態》，《力報》，2021-12-17，

<http://www.vakiodaily.com/news/view/id/472636>，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

時面臨障礙，削弱了該路徑的吸引力。最後，澳門高校（尤其是私立大學）的生源相當一部分來自內地，雖然保障高校的運營，但課程設置更傾向於吸引內地學生的熱門專業，而非完全契合本地產業轉型對特定技術技能人才的需求。

（三）對澳門青年競爭力的現實影響

在升學與就業選擇上，澳門青年路徑看似高度多元化，可赴內地、港澳臺或海外升學，然而其就業市場卻呈現出高度的“雙集中”特徵：行業集中於旅遊、零售、酒店等服務業，崗位集中於基層服務崗¹。這種結構導致青年，尤其是非旅遊相關專業畢業生，容易陷入專業錯配與技能貶值的困境。儘管政府通過“職出前程”實習計劃等措施助力青年就業²，但通往高端製造、科技創新、現代金融等領域的技術技能職業路徑仍然狹窄，青年向上流動空間受限。

在此背景下，融入粵港澳大灣區就業市場成為提升澳門青年競爭力的關鍵出路。澳門青年具備精通兩文三語、擁有國際視野等獨特優勢³。近年來，廣東省及大灣區各市出臺《廣東省促進港澳青年在粵港澳大灣區內地九市就業創業條例》等政策，為港澳青年提供社保補貼、創業資助、租金補貼、創業擔保貸款等全方位扶持⁴。截至 2025 年 7 月，在粵就業登記的港澳居民已超 16.5 萬人⁵，橫琴·澳門青年創業谷等平臺也為澳門青年創業提供重要載體。然而挑戰依然存在：部分澳門青年對內地就業市場、政策瞭解有限，面對大灣區高強度競爭環境需要時間適應。因此澳門職業技術教育的未來，不僅在於完善本地體系，更在於主動與大灣區產業需求對接，通過課程互認、學分轉換、共建實訓基地等方式，將大灣區廣闊的產業平臺轉化為澳門青年提升技術技能、實現職業發展的實踐課堂，從而真正拓寬其競爭力邊界。

¹ 《改善澳門青年就業新探》，紫荊論壇，2025-10-24，

https://ishare.ifeng.com/c/s/v002klYFMTaSteEpf06T7ctSs1sa-Zk2zpp0u9IB3IN6AwQ_，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

² 《澳門特區政府勞工事務局局長黃志雄：全力協助本地居民就業，積極促進灣區人才交流 | 澳門回歸祖國 25 周年·25 問答》，羊城派，2024-12-18，https://www.sohu.com/a/838793670_120046696，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

³ 《澳門青年就業發展的困局與破局 (3)：澳門青年具有語言等競爭優勢，對澳門畢業生、青年人就業給予政策支持》，頭條網，2022-06-28，https://www.toutiao.com/article/7113537307369669161/?is_new_connect=1&is_new_user=0，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁴ 《促進港澳青年就業創業條例實施一周年！灣區創業孵化工作交出嶄新答卷》，廣州市人民政府，2025-09-15，https://www.gz.gov.cn/zfw/zxfw/jyfw/content/post_10446664.html，最後訪問日期：2026 年 3 月 3 日。

⁵ 同上

五、分野、發展與協同

（一）內地與澳門的核心差異

內地與澳門在職業本科教育領域的核心分野，根植於兩地迥異的社會經濟規模、發展階段與治理結構，主要體現在動力機制、發展階段與社會文化三方面。在制度與動力上，內地呈現典型的政策強力驅動與產業龐大需求的雙輪驅動模式，中央政府通過頂層設計、立法保障與財政投入，強勢推動職業本科教育作為一種獨立教育類型的制度確立與規模擴張。同時，全球最完整的工業體系與產業升級浪潮，催生對高層次技術技能人才的巨大內生需求，為職業本科提供廣闊的市場出口。反觀澳門，呈現出一種市場有限牽引、政府主動引導的模式，澳門微型經濟體的屬性決定了其本地產業，尤其是主導的博彩旅遊業，對高端技術技能人才的規模化需求有限，市場自發牽引力較弱。因此特區政府成為主要的發起者和推動者，通過政策規劃、資源傾斜以及引入外部企業合作，試圖培育市場需求並引導教育供給，動力來源相對外生與單向。

在規模與階段上，內地職業本科教育已經邁過試點探索期，進入規模化擴張與質量躍升期。其核心任務是在院校與招生數量快速增長的背景下，著力破解產教融合深度不足、人才培養特色不彰顯等質量問題，實現從有到優的轉變。而澳門的相關教育仍處於特色化探索與瓶頸突破期，其主要矛盾並非規模，而是在現有高教體系與產業結構的約束下，如何找准定位、辦出特色、打破生源吸引力弱、社會認同度低、與產業銜接不暢的發展瓶頸，其發展更具備精耕細作的特徵。

在社會文化層面，內地正在經歷一場從學歷社會向技能社會的艱難轉型。儘管崇尚一技之長的新風尚正在形成，但傳統觀念依然強大，構成職業本科教育發展的文化軟約束。澳門社會在多元文化交融下，職業價值觀更為多樣化，對職業技能的歧視相對較輕。然而其獨特的福利社會特徵與博彩業帶來的相對高薪、低技能要求的就業機會，在一定程度上削弱了青年投身於需要長期積累的技術技能領域的激勵，形成了另一種形式的觀念阻力。

（二）協同發展與戰略機遇

分野意味著互補的巨大空間，而粵港澳大灣區國家戰略的深入推進，為兩地教育的協同發展提供前所未有的現實基礎與戰略機遇。一方面，粵港澳大灣區建設構築了頂層的政策與市場平臺，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》及配套政策明確支持粵港澳三地教育合作，鼓勵共建優勢學科、實驗室和實訓基地，推動人才、資本、信息、技術等創新要素的跨境流動。這為打破兩地教育合作的行政壁壘與制度差異提供了政策依據和操作框架。同時大灣區龐大的經濟體量、完整的產業鏈與多元的產業生態，為澳門青年提供了遠非本地市場可比的、層次豐富的就業與創業空間，創造了協同培養人才的出口。

另一方面，兩地教育資源具備高度互補性，大灣區內地九市擁有龐大的產業體系、先進的生產實訓設施、豐富的雙師型教師儲備以及職業本科教育規模化發展的成熟經驗。而澳

門擁有獨特的國際化網絡、葡語國家聯繫、相對自由開放的學術環境，以及在休閒旅遊、文化遺產管理等領域的特色學科優勢。這種內地的產業實訓資源與澳門的國際化與特色學科優勢相結合，能夠孕育出獨具競爭力的人才培養模式。

此外，協同發展契合澳門青年融入國家發展大局的內在需求，面對本地產業空間相對狹窄的現實，赴大灣區發展已成為澳門青年拓寬視野、提升技能、實現更高價值的重要路徑。通過教育協同，提前對接大灣區產業標準與人才需求，能夠系統化、前置化地提升澳門青年的跨文化適應力與職場競爭力，不僅關乎個人發展，更是澳門經濟適度多元發展與社會長遠繁榮的人才保障。

（三）協同路徑

積極推進課程與學分互通，鼓勵與支持兩地高校、行業協會和龍頭企業，共同組建大灣區職業本科教育課程開發聯盟，針對集成電路、人工智能、中醫藥、現代金融、葡語市場法律等區域重點產業領域，聯合開發模塊化、前沿性的灣區特色課程。在此基礎上積極探索與完善粵港澳學分銀行體系，實現課程學分的互認與積累，為澳門青年赴內地職業本科院校選修優勢課程、攻讀學位掃清制度障礙。

建立常態化雙師型教師互聘互訪機制，支持內地職業本科院校具有豐富產業經驗的教師赴澳門授課、開展工作坊，同時選派澳門高校教師赴大灣區內地企業進行實踐或參與內地院校教學。設立專項獎學金，支持兩地學生進行交換學習或暑期實習，在跨文化、跨產業環境中提升綜合素養。

充分利用橫琴粵澳深度合作區的特殊政策優勢，共建產教融合實踐平臺。鼓勵兩地政府、高校、企業與社會組織，以股份制、理事會制等創新形式共建粵港澳大灣區跨域產業學院或實訓基地，聚焦大健康、高新技術等澳門重點發展的新興產業，將內地的產業資源、實訓條件與澳門的課程體系、人才培養目標深度融合，為澳門青年提供高質量實踐環境。

推動兩地教育主管部門、資格框架機構與主要行業組織合作，共同研究適用於大灣區重點產業領域的技術技能人才能力標準或職業資格等級標準。以此標準為引領，逐步推動兩地職業本科教育在人才培養目標、畢業要求、技能認證等方面的銜接與互認，確保協同培養出的人才質量得到區域市場的廣泛認可。

此外可銜接終身學習體系，面向已就業的澳門青年，特別是希望提升技能、轉型發展的在職人員，內地職業本科院校可開設非全日制學位課程、短期技能認證培訓等項目，並利用在線教育等手段提供靈活學習支持，使其職業競爭力得以持續更新。

六、研究結論

（一）主要研究結論

本研究通過對內地與澳門在職業技術教育的系統比較分析，揭示二者在促進青年競爭力方面的異同與互補空間。內地模式以強大的政策驅動力 and 產業需求為引擎，正處於規模擴張與質量提升的關鍵階段，著力培養支撐實體經濟升級的工程師。澳門模式則在政府引導下進行特色化探索，其發展受限於本地市場規模，但擁有國際化與專業服務優勢。兩地的核心分野體現在動力機制、發展階段與社會文化認知上，但正因如此，內地龐大的產業實訓體系、成熟的職教發展經驗與澳門開放靈活的辦學機制、對接葡語國家的窗口形成了天然互補。

協同發展對於澳門具有至關重要的意義，其不僅是破解本地職教發展瓶頸、優化教育資源的外部借力，更是將大灣區產業轉化為澳門青年提升高端技能、實現高質量就業的關鍵路徑。通過深度協同，能夠系統化、前瞻性地為澳門青年注入適應區域產業發展需求的核心競爭力，從而為澳門“1+4”經濟適度多元發展提供堅實的人才支撐，實現青年成長與城市發展同頻共振。

（二）主要研究建議

特區政府應完善職業技術教育的頂層設計與長期規劃，將其置於經濟適度多元發展的核心戰略地位，並加大財政投入與政策激勵力度。建議由特區政府牽頭，與粵港澳大灣區內地城市簽訂專門的教育協同發展協議，設立跨域教育合作專項基金，重點支持課程互通、學分互認、實訓平臺共建等具體項目落地實施。同時，應建立常態化協商機制，聯合內地相關部門破解跨境教育合作中的行政壁壘與制度差異，為協同發展提供穩定的政策保障。

鼓勵澳門高校與內地高水平職業本科大學建立深度合作機制，共同組建專業建設委員會，吸納行業龍頭企業代表參與。重點圍繞大健康、現代金融、高新技術、葡語國家經貿服務等澳門重點發展領域，合作開發聯合學位課程、微專業或短期技能認證項目，同步推動師資共享、學生交換、科研聯合攻關等合作。此外，可探索共建跨境產業學院或實訓基地，將內地的產業資源與澳門的國際化優勢相結合，打造特色化人才培養載體。

澳門青年應主動拓寬視野，超越本地市場的局限，密切關注大灣區產業發展趨勢與人才需求變化。建議青年積極把握兩地教育協同帶來的新機遇，通過參與交換計劃、修讀聯合課程、進入跨域實訓平臺實踐等方式，主動積累跨文化溝通能力、跨境協作經驗與前沿技術技能。同時，應樹立長遠職業發展理念，將個人職業生涯規劃與國家發展大局、澳門經濟適度多元戰略緊密結合，在融入灣區發展中實現個人價值提升。

（三）研究展望

本研究初步建構分析框架與協同路徑，未來可進一步拓展研究深度與廣度。其一，建議對內地已開展的跨境教育協同項目（如兩地聯合課程、共建產業學院、跨域實訓基地等）進行長期跟蹤研究與成效評估，通過收集就業率、技能匹配度、企業滿意度等實證數據，系統檢驗協同模式的實踐效果、面臨挑戰與改進空間，為優化協同機制提供數據支撐。其

二，可深入研究在澳門現有高等教育體系框架下，如何緊密結合“一中心、一平臺、一基地”（世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平臺、以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地）的城市定位，培育具有全球競爭力與澳門特色的職業本科層次專業或項目，探索特色化發展與規範化建設的平衡點。其三，隨著粵港澳大灣區融合發展的持續深入，兩地教育協同的實踐場景必將不斷豐富，諸如數字化轉型背景下的在線課程互通、跨境職業資格認證的深化推進、終身學習體系的銜接等新課題將逐步湧現，為後續研究提供更廣闊的探索空間。

《澳門新視角》徵稿啟事

一、《澳門新視角》係澳門青年研究協會編輯出版的學術理論性刊物，國際刊號 ISSN: 1995-8250。

二、《澳門新視角》以“研究青年、研究澳門”為宗旨，推動本澳學者特別是青年學者的學術研究與交流，力求發揮學術理論服務社會的基本功能。

三、本刊暫定為不定期出版，內容涉及政治、法律、經濟、文化等方面的社會事宜。第三十九期將會爭取在 2026 年 11 月出版。

四、本刊除發表本澳專家學者的有關論述外，歡迎外地專家學者惠賜有關論文，提供訊息及資料。

五、《澳門新視角》編委會成員為澳門青年研究協會全體理事。

總編輯：劉成昆

副總編輯：江華

編輯部設在澳門媽閣街中山新邨第三座 17/D

電話：00853-2852 6255 傳真：00853-2852 6937

電郵：macaumyra@gmail.com

六、文稿一經發表，即致薄酬（大學生習作也適當支付稿酬）。本刊有權在其他場合編輯採用。

七、本刊堅持學術自由原則，文責自負。所發表觀點不代表本會及編輯部意見。

八、本刊只接受通過電子郵件（本刊編輯部電子郵箱為 macaumyra@gmail.com）以文字檔傳來的稿件，手寫稿件一律不收；由於版面的原因，每篇稿件字數請控制在 5,000 至 10,000 字。

九、本刊特設“學者微語”欄目，以發表短小精悍、觀點獨特鮮明的學者文章，每篇稿件字數在 1,000 至 1,500 字。

十、本刊特設“大學生習作”欄目，並安排專家對習作進行點評。

十一、本刊編輯部對選用文稿有權進行必要體例規範工作，倘作者有所保留，請在來稿中說明。

《澳門新視角》編輯部

二〇二六年五月