

【低空经济研究】

低空经济领域协同立法的功能定位与规范进路

张书豪

(甘肃政法大学 法学院, 甘肃 兰州 730070)

摘 要:我国低空经济正处于发展的上升期,但与其相匹配的法律规范仍处于探索构建阶段。低空空域的特殊性、多领域的交叉性决定了有关低空经济领域立法应当采取区域协同立法的模式。区域协同立法作为一种创新性的立法模式,与该领域的发展天然具有高度适配性。现今由于缺乏中央层面的统一部署,低空经济领域仍以地方立法为主,地方之间呈现出时间、空间、产业上的差异,集中表现为各立法主体之间价值上的冲突。为此,通过功能主义与规范主义双重视角的立法分析,梳理协同立法的功能定位,并以区域协同立法的立法制度创新消弭区域之间价值的冲突,进而提出低空经济领域协同立法的规范进路,以地方立法为中央立法提供模板,构建契合社会主义市场经济体制要求的低空经济规范体系,推动低空经济实现高质量发展。

关键词:低空经济;区域协同立法;功能主义;法律规制;规范进路

中图分类号: F 562; D 927 **文献标识码:** A **DOI:**10.13486/j.issn.2097-4973.2026.03.007

低空经济作为新质生产力的代表,正以史无前例的速度蓬勃发展。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将低空经济的发展视为健全推动经济高质量发展体制机制的组成部分。^[1]国务院总理李强在第十四届全国人民代表大会第三次会议上所作的政府工作报告中指出,要开展新技术新产品新场景大规模应用示范行动,推动商业航天、低空经济等新兴产业安全健康发展。^[2]这意味着低空经济的发展从概念规划正式迈入应用落地、安全规范发展的关键阶段。近年来,随着无人机、高精度定位导航系统、eVTOL 等低空飞行器及配套装备快速发展,低空领域相关法律问题逐步进入学界视野。现阶段,我国低空经济发展已不再局限于技术层面,而是更多地偏向法律规制层面,现有制

度无法准确适应低空经济的快速发展。然而,在对低空经济进行立法赋能的环节,学界并未达成共识。由于缺乏国家立法层面的统一领导,低空经济发展存在区域不平衡、资源利用率不高等问题,并且因其自身的特殊性,必然导致对于它的规制要涉及多个领域,包括但不限于空域使用、无人机隐私权规制、飞行安全等方面,而传统航空监管以安全为核心的规则或许存在相冲突的可能。在保障低空经济高质量发展中,由于低空经济具有以特种技术牵引的新经济特点,以及法益复杂、利益交织的发展特性,如何在低空经济的领域内发挥公私法协同机制,充分激发低空经济活力,以及如何引入特殊协调机制解决低空利用中的冲突,也是低空经济协同立法需要面对的困境。^[3]现今,低空经济领域已体现出强烈的跨

收稿日期:2025-10-10

基金项目:甘肃省法学会法治甘肃省级课题(2025FZKT358);甘肃政法大学研究生科研创新项目(2026008)

作者简介:张书豪(2001—),男,海南海口人,在读硕士研究生,主要从事低空经济研究。

E-mail:ep1s0211z@163.com

区域、跨部门特性,传统的立法机制模式已经难以适应其发展。此外,低空经济兼具重要战略价值动能,地方政府在产业发展中发挥着重要作用。故而有必要探究如何通过中央与地方协同立法来厘清立法框架体系,助推低空经济实现高质量发展。

一、当前低空经济协同发展的实践样态

目前,我国低空经济协同发展的探索过程,已经从地方单纯的政策回应转变至中央与地方协同立法的体系化法治建构。通过对当前低空经济领域发展过程中的实践样态进行考察,不难看出,在国家层面,有关低空经济领域的立法多为宏观层面的原则性规定,鲜有涉及领域内相关的细小问题;而在地方层面,地方政府依据当地资源禀赋、基础建设以及实际发展的需要,积极探索因地制宜的地方立法路径,但是也因此导致了地方立法“碎片化”、“同质化”等问题。由此,在论述低空经济领域协同立法的功能定位及其规范进路之前,有必要对当前低空经济协同发展的实践样态进行一定的考察。

(一)国家层面法律规范供给现状

国家对于低空经济领域的立法仍处于发展阶段,2024 年 1 月 1 日起实施的《无人驾驶航空器飞行管理暂行条例》从多维度对无人驾驶航空器加以规范,为其发展提供了制度基础。《中华人民共和国民用航空法(修订草案)》^①第 74 条中明确提出划分空域需兼顾低空经济发展需求。与此同时,相关的空域管理法律规定也正处于修订进程中。尽管如此,虽然中央通过诸如《中华人民共和国飞行基本规则》等上位法确立了空域管理的基本规则,但是多为原则性的规定,没有对低空经济领域进行细化的规定。国家尚未对低空经济领域进行专门的立法活动,使得低空经济领域缺乏统一性的纲领进行指导。对于诸如地区之间空域管理规范、跨区域飞行审核等关键问题层面的规制仍然处于空白状态。^[4]

(二)地方法律规范供给现状

2015 年第十二届全国人民代表大会第三次会议对《中华人民共和国立法法》(以下简称《立

法法》)进行了第一次修改,并赋予了所有设区的市立法权。2023 年,第十四届全国人民代表大会第一次会议对《立法法》再度进行了修改,规定了设区的市可以对“基层治理”事项制定地方性法规和地方政府规章,这也表明了地方立法活动获得了更高的活力。而在低空经济这一新兴产业的发展中,地方性法律规范则有力推动了我国低空经济的高质量发展。

低空经济以低空空域的发展使用权为其核心,正是基于管理区域的特殊性,因此需要针对低空经济建设相应的法律体系。现今顶层法律体系的构建主要以法律与政策两种方式呈现。^[5]前者通过政策来引导社会舆论发展的变化,为决策主体提供应对现实挑战的方法;后者则通过以顶层设计的规则为法治基础,为社会法治环境提供话语体系。而诸如对于无人机侵犯隐私权的规制方面,法律通过不断进行自身的探索以适应科技发展的进程并由此拓宽法律的边界。^[6]简而言之,我国已初步形成了以《中华人民共和国民用航空法》为核心,各类航空条例为主体,各地不同的指导意见为补充的低空经济法律规范体系。

我国低空经济地方性法律规范供给正处于上升期,本文采广义法律规范说,将地方性法规、地方规范性文件及具有制度引导功能的地方工作文件一并纳入考察。在北大法宝法律法规数据库中的地方法规规章中,以标题关键词“低空经济”进行检索,截止到 2025 年 12 月 31 日,共获得相关地方规范文本 210 部(不包含已废止或失效)。其中,地方性法规有《广州市低空经济发展条例》、《深圳经济特区低空经济产业促进条例》等 4 部,地方规范性文件有《成都市加快提升低空飞行能力、培育低空经济市场的若干政策措施》等 41 部;地方工作文件有《海南省低空经济发展三年行动计划(2024—2026 年)》、《江门市人民政府关于印发江门市低空经济发展规划(2025—2030)年的通知》等 165 件。

从统计结果来看,低空经济的地方性立法明显集中于 2025 年前后,这一时间点与国家推出的低空经济发展战略高度契合,体现出中央与地方在政策制定层面的协同性。从法律规范的层

^① 该修订草案于 2025 年 2 月 24 日召开的中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会第十四次会议中审议通过。

级结构来看,目前专门针对低空经济的地方性法规仅有两部,表明相关法律体系仍处于初步形成阶段,整体上在立法层面尚未形成系统化的规制框架。

(三)低空经济协同立法的问题检视

对低空经济领域协同立法现存问题进行系统检视,不难发现,在区域协同立法实践中,立法实效与整体发展受到多重因素的制约,主要表现为立法目标分歧、立法内容趋同化以及立法体系分散化现象。其中,中央与地方在立法目标上的差异性导致了立法取向的冲突;地方立法过程中存在的盲目跟风倾向则造成了立法内容的同质化;而协同立法基础性准则的缺失进一步加剧了立法体系的碎片化。

1. 协同立法目的取向冲突 中央与地方对于低空经济领域的要求差异导致了二者在协同立法层面目的的差异。中央立法的全局性要求其对于相关领域的立法应当站在统筹协调的角度进行,更注重宏观层面法律框架的构建以及政策的制定。产业的良性发展需要借助法律的保障性与规范性功能,就低空经济的发展而言,健全的法律体系是其高质量发展的关键驱动因素。^[7]地方政府更多以微观的视角进行政策的制定,往往更偏向于政策实施的可能性以及与本地情况的契合性,这与中央侧重于低空经济领域的战略引领与安全规范不同。二者目的取向的差异使得在具体实践中所采取的行动也存在着一一定的偏差。

2. 地方立法同质化 由于各地政府缺乏对地区资源、发展条件、区位优势等客观性问题的检视^[8],地方立法同质化的问题已日趋严重,为响应国家号召,地方在没有通过具体的调研分析后便匆忙立法,忽视了立法质量以及立法的可行性。法制的建设和形成需要具体的、地方性的认识,利用本土资源建立法治有其必然性。^[9]地方立法多是对上位法的复述,缺乏地方特色。重复立法现象是中央立法权下放这一大背景下对立法资源的浪费,地方立法不应当对上位法进行过于宽泛的简单重复。^[10]地方立法应当将立法中心专注于中央立法下的真空处,并根据当地相关产业特点,制定具有针对性的规制措施。

3. 协同立法碎片化 当前,我国低空经济领域尚缺乏中央层面的全局性法律规制,地方立法在其中占据主导地位。由于中央与地方之间的协同立法缺少基础性准则,各地立法呈现出明显的碎片化特征。这种碎片化首先表现为立法主体的分散。低空经济相关立法涉及民航局、发改委、工信部等多个部门,多头管理导致政策法规的审批周期过长,难以跟上低空经济快速发展的步伐。与此同时,碎片化还体现在区域规则的不连贯上。由于缺乏统一的立法规划和原则标准,不同地区在空域管理、适航认证、技术安全等方面各自为政,制度规则难以衔接。以地方实践为例,深圳市作为首批对低空经济进行立法规制的城市,于2024年施行了《深圳经济特区低空经济产业促进条例》,通过建立“双协调机制”整合本地部门职能,侧重于促进本地产业发展和市场整合;然而,低空跨城物流仍需重新申请航线,各地标准无法互通。同年,广州市出台了《广州市低空经济发展条例》,但该条例侧重安全保障与法律责任的明确,两地在立法取向上各有侧重、缺乏协调。在区域协作层面,京津冀地区虽于2024年8月成立了低空经济产业联盟,但联盟内部在空域数据格式、防御系统标准等方面仍未实现兼容,对外与其他省市在适航高度、产业定位等方面同样存在偏差。综上所述,这种碎片化的立法模式使各地法规难以有效整合与协调,已成为制约低空经济协同发展的制度瓶颈。

二、低空经济协同立法的法理基础及功能定位

低空经济正处在蓬勃发展的新阶段,因为其涉及空域这一特殊领域,所以要以协同立法新模式构筑低空经济领域立法体系。区域协同立法是我国立法体系中颇具改革意义的地方立法制度,第十四届全国人民代表大会第一次会议通过的《关于修改〈中华人民共和国立法法〉》的决定,首次将区域协同立法以法律规范的形式确立下来,从根本上解决了区域协同立法实践合法性问题。协同立法是地方立法新型治理模式,具有特殊规范属性。同时,区域协同立法应当遵循以下两项原则,其一,协同立法要契合区域协同发展需求,立法的前提与目标都应当有利于区域之间

的协调;其二,区域协同立法要界定为地方性法规,与地方单独立法有相同法律效力,处于同一位阶。

而从功能主义和规范主义的视角看,低空经济协同立法是回应我国空间立法功能主义的新范式。在功能主义视角下,法律是政府开展治理的工具,该视角看重法律实效,关心立法意图与制度目标,遵循工具主义的社会政策研究路径^[11]85,186-187,然而,过于强调功能主义会让制度变得碎片化,还会削弱法律的一致性和稳定性。相反,在规范主义视角下,法律强调概念的统一和强制功能,注重权利义务的界分与法秩序的统一,能保障立法的权威性和稳定性,但也可能因为规则太过固化,而难以适配新兴产业发展所需的制度弹性。因此,低空经济协同立法要以功能主义作引导,以规范主义为保障,以期实现两者的有机平衡。对于低空经济领域的协同立法来说,从功能主义出发剖析其法理依据并明确其功能定位,是促进产业发展的必要途径。

(一)低空经济系统立法发展的法理基础

1. 运行逻辑:立法权协同的法理正当性 在国家治理以及发展的过程中,所面临的一个不可回避的问题便是立法问题。在构建协调各区域战略的发展路径时,要做到“重大改革于法有据”。由于国家立法难以对某一领域的具体事项进行规制,并且由于空域的特殊性使得国家立法存在一定局限性,这就使得低空经济协同立法顺应了国家立法的实践需求。根据区域范围内权力运行的基本逻辑来看,中央顶层设计的整体规划部署是区域形成发展的重要来源,并不是一种由市场自发产生的行为,而是通过国家公权力强力推进的中央统一行为。^[12]因此,区域协同发展是立足于国家场域中所说的。不同地域因其自然地理条件、产业基础、人口素质等差异造成中央立法无法细致化地进行管理,国家立法中的综合性、原则性条款在各地进行落实实施时需要各地方根据其自身条件进行相应的修改,将之变为行之有效的实施准则。特别是在立法实践中,许多新鲜事物都是由地方立法预先加以实验,经过一段时间的摸索,条件成熟时再由中央上升为中央立法。^[13]地方尽管可以因地制宜地以国家立法为基础,创造性地将国家立法转化为地方实施

准则,形成具有地方特色的特殊性制度。但这种以行政区划为基础的地方性立法在面临跨区域时便遇到困境。^[14]就低空经济领域管理而言,尽管地方立法可以使得各区域进行有针对性的立法,但也容易出现各自为政的局面。采用区域协同立法的方式可以规避国家与地方立法权在低空经济领域存在的弊端。于地方而言,通过协同立法可以为不同区域之间划定一致性的准则要求并提供充足的制度保障,平衡不同区域之间的发展利益,更好地促进低空经济产业的发展;于国家而言,采用区域协同的立法模式顺应了改革开放以来国家治理和立法权限下沉的趋势,在推进国家治理现代化中具有深化地方治理变革以及革新地方立法制度的重要作用。

2. 理论基础:功能主义的立法法理支撑 从功能主义的视角出发,我国低空经济领域应当以问题为导向,强调立法的规制与便利功能。传统立法模式无法适应低空经济领域的发展,采取区域协同立法是对功能主义的路径延续。基于空域管理的特殊性,为了弱化传统立法功能在地域划分上的缺失,空间功能主义在此基础上应运而生。以空间功能主义为进路,从细化空域的规制与功能的角度进行立法,顺应了低空经济领域的发展需要。现今低空经济领域发展仍然存在诸如整体规划、安全监管、行业标准等问题。^[15]但究其本质,低空经济发展过程中最重要的应当是空域资源的合理配置。空域使用权的制度设计应立足“空间功能”的本质属性,通过区域协同立法打破行政壁垒。不同的低空经济活动之间存在一定的差异,通过区域协同立法,以空间功能主义为路径,针对不同产业活动进行相应的规制能够行之有效地提升空域使用的效率。同时,不同地域之间所存在的制度、产业基础等差异,可以通过协同立法协调,在一定程度上消解彼此之间所存在的差距。可以说,低空经济领域协同立法作为重要的立法模式创新,是对功能主义的理论延续。

3. 规范依据:宪法与部门法之间的法理适配性 由前所述,低空经济领域因其所具有的特殊性,使得现今以部门法分化的国家法律体系难以为其发展提供充足的法治保障。宪法以整个法律体系为视角来确定自己的根本法地位,由此,

不论是部门法还是领域法都应当以宪法为依据。^[16]故而,在明确低空经济协同立法的宪法依据基础上,才能立足功能主义视角,为低空经济领域制定良善的法律。

首先,低空经济领域作为现阶段所发展出来的新兴经济领域,从其发展领域趋势以及規制路径来看,其与部门宪法中的经济宪法具有相似的法律基因。一方面,中国的经济宪法源于对中国自身经济条件的分析,通过对中国特色社会主义基本经济制度的还原与构建,使得其更贴近现存秩序本身的逻辑结构的研究,更关注对非法学知识和法治框架下关键政策方针的摄取与转译。^[17]另一方面,中国目前低空经济领域的法律供给存在一定的滞后性,难以匹配其高速发展的要求。通过综合前述低空经济领域立法的障碍可以得知,目前对于低空经济领域协同立法的宪法依据冲突多集中在“空域使用权”上。

其次,由于当前低空经济领域的宪法冲突集中体现在“空域使用权”这一公私混合的财产权之中,因此有必要对其进行简单阐述,以便接续实现低空经济协同立法的规范实施路径。目前,在学界中存在着不同的声音。有学者从民法学的视角提出了空间权的概念,认为空间权是一种充分利用土地地表上下,并排除他人干涉的一项权利,而空间之所以能成为权利的客体,乃因其具有一定的经济价值属性。^[18]民法学界将空间权利纳入到了建设用地使用权之中。有学者从宪法学视角对这种观点予以回应。《中华人民共和国民法典》中有关私人所有权的规定并不能很好地解释“国家所有”这一概念,如果仅仅将空间权视为一项权利,那么其究竟应当是私人所有权还是国家所有权?在这里,笔者提出一些简单看法。就低空经济领域中有关空域使用权这一概念而言,应当将其理解纳入“国家所有”这一范畴之中,并以《中华人民共和国宪法》中第12条^①中的“社会主义的公共财产”为其核心属性。原因有二:一是“国家所有”并不等同于“国家所有权”。“国家所有权”意味着一种财产权形式,是一种独属于国家的,强调保障经济自由、私法上的财产制度以及针对国家的防御权。^[19]而“国

家所有”从话语体系上来看,象征着一种国家所有的公共财产属性,本质上是构建出一种国家集体排斥个人侵害的“所有权”。二是财产权作为一种具有强烈排他属性的权利,在当今社会系统分化的情况下,需严格规范具有统治优势地位的国家以“国家所有权”。^[20]因此,对于低空经济领域内的“空域所有权”概念,应将其置于一种个人与国家的建构当中,使其呈现出一种公私二元经济宪法结构。一方面,对于低空经济领域由于其特殊性,国家不仅需要防止私人对其进行不法侵害,同时也要防止国家内部对于低空经济领域过分管制;另一方面,低空经济作为新兴经济产业,其发展过程中难免会有大量私营企业等私主体参与其中,所以国家立法同时也应当保障私主体的所有权。概言之,在低空经济领域进行协同立法时,要防止低空经济领域内出现国家过度干预,也要防止绝对空域所有权的现象产生。

最后,通过上述分析得以窥见低空经济领域协同立法的宪法依据:就低空经济领域而言,不仅要以部门经济宪法为基础,构建出一套契合的经济制度;而且要完善相关部门法规范,促进实在法体系朝着宪法的价值目标调整,使得低空经济领域内部有着良法的保障。

(二)低空经济协同立法的功能定位

低空经济领域协同立法在具有地方性法规的一般性特征基础上还具有一定的多元特征。从主观层面看,低空经济作为我国的新兴产业经济体具有巨大的发展潜力,采取区域协同立法可以有效避免因追求局部利益而引发的短期主义。从客观层面上来看,各地区因资源要素禀赋或地理位置原因在产业基础上存在一定差异,通过区域协同立法可以使地方政府承担起共同的责任。为了保障协同立法的重要性,各地应正视发展之间的不平衡,合理进行低空经济产业发展布局。具体来说,在低空经济领域内采取协同立法的方式,其功能定位在于以下几个方面。

一是从立法目标上来看,低空经济领域协同立法回应了国家治理体系与治理能力现代化的

^① 《中华人民共和国宪法》第十二条:“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”

要求。区域法治的协调一体化不仅可以使得各地区竞争力得到相应的提升,还能进一步提升地方法治化水平。^{[21]90} 市场规则的透明化和一体化的法制条件,将成为区域之间竞争和发展的核心优势。国家对于低空经济领域的发展期望在于通过协同立法明确低空经济产业的相关责任主体,建立相对应的知识产权的保护机制,通过法律规制的手段,培育上下游产业的发展,形成完整的产业链条。作为地方立法的新形式,应当将国家对于低空经济领域的整体目标转化为地方立法的一般性实践规范,为地方立法发展提供可操作的具体规范。区域协同立法为低空经济产业的发展提供了安全合理的营商环境。

二是从区域协调发展上来看,立法机关在行使立法职权时要进行横向交流与合作。采取相互合作的方式是区域协同立法的关键所在,区域之间通过协同立法的方式对相关问题达成一致意见。例如,长三角地区出台了《长三角低空产业协同创新发展苏州共识》,粤港澳大湾区形成了粤港澳大湾区低空经济产业联盟。这些相关条例以及产业组织联盟为低空经济的区域协调发展提供了重要动力。区域协同立法不仅可以带来产业上的协调发展,同时可以协调低空经济领域内的安全问题。国家一直重视低空经济安全问题,低空经济的主要内容是低空飞行活动,而对于低空飞行器的适航标准,各个地区并没有达成共识,通过协同立法的方式可以明确全国范围内低空飞行器的适航标准,同时强化低空飞行的安全监管制度,明确各方主体责任归属。

三是低空经济协同立法能充分发挥地方自主性功能。地方性是地方立法的灵魂和生命^[22],低空经济领域涵盖低空飞行器制造、低空产业基础设施、低空飞行物流等多个领域,涉及产业链条长,涉及相关领域部门众多。因此,为了达到最优的资源配置,低空经济的发展不能受制于某一地区的发展或国家的统一部署,而应当进行区域间的合作与资源配置。各地应当在积极审视地方条件与发展特色的基础上进行协调立法,形成一个共同的法律规范治理体系。同时,低空经济的健康发展,也需要地区之间的政策法律的协同共谋。^[23] 各地积极响应国家号召,建立低空经济先行区,不同的低空经济先行区具

有不同的发展目标以及产业优势。陕西省依托其航空工业的先发优势以及西安阎良的国家航空高技术专业基地优势,聚焦无人机数字安全体系的构建,培育“中小协同”的生态。^[24] 浙江省作为集成电路的产业基地,拥有丰富的电商资源,致力于打造全国首条低空物流航线运营。^[25] 采取区域协同立法的方式可以根据各地区的发展特点,制定侧重点不同的差异化法律规范。新兴产业的出现总是伴随着一定的社会问题与发展风险,低空经济作为新质生产力的代表也不例外。^[26] 如果一味依靠国家统一规划管理容易制约产业的发展速度,区域协调立法赋予了地方一定的立法权,使得各个地方可以及时针对发展过程中的问题采取有效措施,成为激发地方的创新驱动动力,充分发挥出地方的自主性功能。

综上所述,低空经济立法基于国家战略层面的需要,以功能主义为理论延续,以“跨区域低空经济协调发展”为问题进路,明确低空经济协同立法的功能定位,将促进低空经济产业发展融入区域协同立法的内涵之中,为低空经济的发展提供有力的法治保障。

三、低空经济领域协同立法的规范进路

由前所述,低空经济领域协同立法是基于功能主义下的一种选择,适应了其发展特性,体现了低空经济区域协同立法的针对性、功能性以及灵活性。但从法治国家建设的角度而言,过分强调功能主义可能会产生负面作用。一方面,功能主义对于法律实效的过分追求,会导致制度的间断性,进而削弱低空经济领域法律的体系化程度。另一方面,各地由于其所追求的利益以及需要权衡地区之间发展目标的不同,面临着合作方之间利益平衡等共性难题。^[27] 因此,在功能主义为基础的背景下,利用规范主义来进行保障显得更有必要。通过功能主义与规范主义双重视角论述低空经济这一新兴产业的相关立法,不仅具有理论上的充分性,更是对区域协同立法具有示范性作用。

(一)功能主义视角下低空经济协同立法

法律的可预期性与稳定性一直是制定法的锚定之处。在功能主义视角下,法律被视为回应社会需求、实现特定治理功能的工具,其核心在

于通过立法实效来适配社会发展的动态需求,而社会环境的不断更迭使得法律也必须与时俱进,持续实现自我调适与发展。正因如此,面对低空经济这一新的经济形态,法律迫切需要回应当前的社会需求,功能主义视角为低空经济协同立法提供了一定理论指引。但功能主义本身存在着一定的缺陷,诸如对自由裁量权的强化、法律规范性遭受一定冲击等问题,使得在以功能主义为理论基础进行低空经济领域协同立法的过程中,必然会出现一定的理论困境。采取何种规范进路消解这些隐忧?如何破解当前低空经济协同立法的理论困境?这是当前亟待解决的问题。

低空经济协同立法采取功能主义的立法趋向的优势有两个方面,一是从立法理念的角度来看,低空经济依赖于低空空域的多元利用,这其中必然涉及诸如空域管理、低空物流、隐私保护等问题,功能主义风格的低空经济领域协同立法具有更高的立法弹性以及开放性,能够回应领域内所产生的不同问题。这同时也使得相应的立法能够较好地回应社会的实际需求。二是从立法的目的论角度来看,低空经济领域的立法理念一直坚定地围绕着发展与规范双线并行的核心政策目标展开。低空经济领域内的协同立法具有清晰的服务于低空经济创新发展与有效治理的总目标,在这样一种政策目标的指导下,低空经济领域的协同立法呈现出各地不同政策的法律相互嵌套、强调预防性治理措施等特征。

采取功能主义的立法趋向具有一定的弊端,即容易加剧协同立法的碎片化困境。正如前文所提到的,低空经济本身具有跨区域、跨部门的属性,而过分依靠功能主义立法会导致地方立法互不协调。不同地区根据本地产业基础和发展诉求,一般会侧重构建符合自身利益的规制体系。功能主义强化自由裁量权可能带来权力滥用的风险。低空经济领域的规制包含空域划分、航线审批、安全监管等多项职权,功能主义立法为适应产业创新需求,大多时候会给地方政府较大的政策灵活空间。而且包容审慎监管原则在法律转化方面缺乏明确的适用边界,容易使行政权力出现扩张和失范的情况。功能主义弱化法律形式理性还会对协同立法的规范性和体系性造成冲击。功能主义立法强调快速转化政策目

标和及时回应实践问题,大多时候会忽视法律规范的逻辑完整性和体系协调性,使得低空经济地方立法多是原则性、倡导性条款,缺少关键的主体性结构。

如上所述,功能主义特征的低空经济领域协同立法在回应治理需求,适应当前低空经济规范化、高质量发展的时代特性方面具有重要的作用,但其存在的缺陷也是显而易见的。于是,为了在稳定和发展之间、规范性和灵活性之间求得一定的平衡,有必要对低空经济协同立法的功能主义趋向进行一定的规范。

(二)规范主义视角下的低空经济协同立法

低空经济协同立法的规范主义是指从法秩序的基本价值与精神出发,强调对立法文本进行体系化的建构并划分其中的权利义务关系和明确法律责任归属。在低空经济立法的纵向维度上,由于低空经济领域是尚未具有上位法统一引导的新兴领域,在各地政府利益的驱动下,随着低空经济领域协同立法边界的扩张,国家法制统一原则将会受到挑战,进而对低空经济相关的无人机制造、低空物流、低空空域管理等方面造成影响。因此,低空经济协同立法需要依靠规范主义来重新划定主体在进行相应活动中的权利义务关系,不仅要注重低空经济下法价值和法秩序的统一,还应当在功能主义与规范主义之中找到有机的平衡点。在横向维度上,低空经济是一项多元主体参与的立法活动,涉及中央、政府以及中小企业主体等。传统的立法模式是以社会关系的不同来进行规制,主要依赖刑法、民法、行政法等部门法,在对部门法进行适用的过程中,仅需要通过价值衡量的标准做到个案平衡便可以有效地发挥法律的实效,对其所规制的社会关系进行保护。而领域法则是以特定经济社会领域全部与法律有关的现象作为研究对象,其融合不同学科的范式于一身,具有交叉性、开放性等诸多特征。^[28]低空经济涉及主体多元,因此领域法的主张和模式与低空经济立法发展不谋而合,这种多元主体协商、合作的模式需要依靠强硬的法律裁判以及规范的法律体系来调控。

(三)低空经济协同立法的规范进路

前述通过双重视角分析了低空经济领域采取何种视角进行区域协同立法这一创新性的立

法机制,由此折射出区域协同立法这一机制在实践过程中仍然存在一定问题。故而应当针对当前低空经济领域协同立法所存在的问题,探索具有可操作性的路径机制,从而完善低空经济领域方面的立法不足,为国家区域协同立法提供理论样本。通过构建系统化、层级化的法律规则体系,明确权利与义务关系。

首先,要明确区域协同立法的层级。层级化法律体系的构建在低空经济区域协同立法中居于中心地位。在构建层级化法律体系的过程中,对于立法权限的配置,应当按照功能最适原则合理展开。^[29]各地区应当秉持对国家立法进行差异化补充的目标进行地方立法,并且充分结合当地情况做出适当调整。同时,要做好中央与地方立法的衔接。具体来说,针对国家尚未出台相关法律及行政法规的跨行政区域低空经济发展管理问题,地方可以先行开展区域协同立法的探索,为国家层面的立法工作提供地方模板并积累经验,也为低空经济领域的发展创造良好的制度保障。

其次,厘清区域协同立法的适用效力。区域协同立法这一新型立法模式不仅在立法主体、立法程序层面不同于一般性地方法规,在立法内容上也与其有较大差异,可以被视为特殊的地方立法形态。根据“特别法优于一般法”这一法律适用原则,区域协同立法在与一般性地方法规针对同一事项作出不同规定时,应当按照法律原则具有优先适用的效力。^[30]依照这一逻辑理论,地方政府为推进区域协同所共同制定的规章,亦应在效力上优先于普通地方政府规章。^[31]在低空经济发展的过程中,必须通过立法手段助力其发展,但是因为资源禀赋的不同和其他原因,可能会导致各地的一般性立法与区域协同制定的法律产生冲突,为此应当厘清区域协同立法的适用效力,通过一定的效力裁决手段协调二者之间所产生的张力。目前学界对此有两种不同的看法。第一种认为当面临区域协同立法与地方立法就某一事项的具体规定不一致之时,除了其所在区域的省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用区域协同立法的,均应当提请全国人大常委会裁决。^[32]该项解决措施尽管具有一定的可行之处,但是由于一般性地方法规的制定主体就是地

方人大常委会,因此是否提请全国人大常委会裁决存在一定的公平性争议。第二种在提升公信力与公平的观点上提出了应当将效力裁决的权力交由区域协同立法与地方立法的上级机关。^[33]相较之下,笔者更认同第二种观点,在低空经济领域内法律体系之中缺乏一项统一的法律规制,各地立法呈现出碎片化特征,更加需要一个权威机构对其进行效力裁决。具体而言,在低空经济领域立法的过程中,当省、自治区、直辖市所制定的规范性文件与区域协同立法发生冲突时,应当交由全国人大常委会裁决;当设区的市立法机关制定的一般地方性法规与区域协同立法发生冲突时,则应当交由省级人大常委会负责裁决。

再次,加强低空经济区域协同立法与其他立法的协调配合。在国家层面的有关低空经济领域具体的法律规范出台之前,地方立法应当提升立法技术,在条文内容设计上,注重运用具体、明确的量化标准和叙述替代笼统、模糊的原则性规定,及时清理机械式照搬、重复性规定内容。^[34]地方立法中一些共同的概念、术语的使用和解释,应当符合中央立法或有关政策文件的本意,采取分散解释或集中解释的方式将诸如“低空空域范围”、“低空飞行器”等容易混淆的概念予以共识性明确,防止地方立法与中央立法的脱节。另外,各个地方不仅要制定和完善低空经济领域相关政策法规,同时还应当关注领域延展以外的场域,诸如无人机适飞区标准、相关飞行器隐私规定等空域治理的关键环节。

最后,建立区域协同立法备案审查机制。备案审查制度是提高地方立法质量、保障社会主义法制统一性的重要制度^[35],也是增强地方立法合宪性与合法性的重要环节。在地方立法条例完善过程中,应当建立交叉备案工作机制,省级人大及其常委会协同制定的地方性法规应当分别向区域协同立法各方交叉备案,设区的市、自治州人大及其常委会就跨省级行政区域的流域保护进行的协同立法除由省级人大常委会向全国人大常委会和国务院备案外,还可以通过省级人大常委会进行交叉备案^[36]。当发现就相同事项的规定存在较大差异时,应要求后制定的其他地方性法规与地方条例保持一致。

低空经济回应了国家大力发展新质生产力的呼声,不仅是当前新质生产力发展的重点目标,更对国家长期的战略发展布局具有重要的引导作用。区域协同立法顺应了国家区域协调发展的目标,在诸多层面弥补了国家立法的不足,突破了地方立法的局限,在立法体制上进行了合宪性与合法性的统一。总体来说,通过对立法功能主义路径的延续,明确了低空经济区域协同立法的价值目标在于促进国家新兴产业发展的实施性功能,同时,功能主义立法模式会导致一些

诸如协同立法同质化、碎片化等内生性问题。在符合国家整体规划的基础上,以注重法律实效的功能主义为引导,以强调法律强制与裁判功能的规范主义为保障手段,允许各地差异的存在,明确立法层级的建设,并建立区域协同立法备案审查机制,加强低空经济区域协调立法与其他地方立法的衔接,实现中央与地方、地方与地方立法间的“和而不同”,以此为法治基石逐步构建低空经济法律体系,促进低空经济高质量发展。

参考文献:

- [1]中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定[N].人民日报,2024-07-22(1).
- [2]李强.政府工作报告:2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上[N].人民日报,2025-03-13(1).
- [3]龙卫球,王锡柱.低空经济发展特殊法律制度创新研究[J].华东政法大学学报,2025,28(2):63-76.
- [4]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.
- [5]许安标.我国地方立法的新时代使命:把握地方立法规律,提高地方立法质量[J].中国法律评论,2021(1):1-16.
- [6]张玉洁.法政策学视角下低空经济的法治保障研究[J].交大法学,2025(1):101-113.
- [7]高志宏.法治助推低空经济“高飞”[J].民主与法制,2024(22):1.
- [8]黄鑫.发展低空经济谨防一哄而上[N].经济日报,2024-06-07(6).
- [9]苏力.法治及其本土资源[M].3版.北京:北京大学出版社,2015.
- [10]兰旭东.低空经济高质量发展的难点、焦点与对策[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2025,46(6):95-103.
- [11]马丁·洛克林.公法与政治理论[M].郑戈,译.北京:商务印书馆,2002.
- [12]史凤林,张志远.区域协同立法权作为新型地方立法权的法理证成[J].河北法学,2023,41(12):42-62.
- [13]封丽霞.地方“先行先试”的法治困境[M]//葛洪义.法律方法与法律思维(第6辑).北京:法律出版社,2010:14-21.
- [14]程庆栋.区域协同立法层级关系困境的疏解[J].法学,2022(10):32-44.
- [15]蒋中麒,冯雪.低空经济促进法的基本构想:定位诠释与体系化展开[J].科学与管理,2026,46(1):42-49.
- [16]金梦.数字时代科学立法的法理研究[J].中国法学,2024(4):46-65.
- [17]张翔,段沁.中国部门宪法的展开:以环境宪法和经济宪法为例[J].人权法学,2022,1(3):51-61.
- [18]王利明.空间权:一种新型的财产权利[J].法律科学(西北政法学院学报),2007(2):117-128.
- [19]李忠夏.宪法上的“国家所有权”:一场美丽的误会[J].清华法学,2015,9(5):63-84.
- [20]王旭.论自然资源国家所有权的宪法规制功能[J].中国法学,2013(6):5-19.
- [21]王春业.我国经济区域法制一体化研究[M].北京:人民出版社,2010.
- [22]黄锴.地方立法“不重复上位法”原则及其限度:以浙江省设区的市市容环卫立法为例[J].浙江社会科学,2017(12):35-41.
- [23]孔得建,袁泽.低空经济政策法律体系的现状、经验与展望[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2024,37(5):85-95.
- [24]陕西省发展和改革委员会.陕西省培育壮大千亿级航空制造与低空产业创新集群行动计划[EB/OL].(2024-10-23)[2025-09-01].<https://sndrc.shaanxi.gov.cn/zfxxgk/zc/fgwj/sfzggwwj/2024/202410/P020241212635242321363.pdf>.
- [25]浙江省人民政府.浙江省人民政府关于高水平建设民航强省、打造低空经济发展高地的若干意见.[EB/OL].(2024-08-07)[2025-09-01]https://www.zj.gov.cn/art/2024/8/7/art_1229823318_2530125.html.
- [26]郑文革,刘婕.低空经济发展中的潜在风险及其应对[J].阅江学刊,2025,17(2):97-106.
- [27]叶必丰.论地方人大的共同立法[J].政治与法律,2021(3):16-26.
- [28]刘剑文.论领域法学:一种立足新兴交叉领域的法学研究范式[J].政法论丛,2016(5):3-16.
- [29]温泽彬,周大然.论区域协同立法功能定位及其实现[J].求是学刊,2023,50(2):108-116.

- [30]刘小平,王潇阳.区域协同立法的理论逻辑与实践路径[J].学习论坛,2026(1):120-127.
- [31]范进学,李紫琦.区域协同立法的规范依据与立法完善[J].法学杂志,2024,45(5):1-18.
- [32]刘小妹.法律体系形式结构的立法法规范[J].法学杂志,2022,43(6):85-101.
- [33]史凤林,张志远.区域协同立法的法律界限与冲突解决[J].重庆大学学报(社会科学版),2025,31(3):194-207.
- [34]周天泓.地方“小切口”立法中的形式主义现象及应对[J].人大研究,2023(8):51-56.
- [35]胡锦涛.论法规备案审查与合宪性审查的关系[J].华东政法大学学报,2018,21(4):22-28.
- [36]焦洪昌,席志文.京津冀人大协同立法的路径[J].法学,2016(3):40-48.

The functional positioning and regulatory approach of collaborative legislation in the field of low-altitude economy

ZHANG Shuhao

(School of Law, Gansu University of Political Science and Law, Lanzhou 730070, China)

Abstract: China's low-altitude economy is in a phase of upward development, but the corresponding legal norm remains in an exploratory stage. The unique nature and multi-domain characteristics of low-altitude airspace determine a regional collaborative legislative norm should be adopted. As an innovative legislative model, regional collaborative legislation inherently aligns with the developmental needs of the low-altitude economy. Currently, due to the lack of centralized coordination at the national level, local legislation dominates this field, resulting in temporal, spatial and industrial disparities among regions, which primarily manifest as value conflicts among legislative entities. Through a dual analytical lens of functionalism and normative, this study clarifies the functional positioning of collaborative legislation and proposes institutional innovations in regional collaborative legislation to mitigate value conflicts among regions. It further outlines a regulatory approach for collaborative legislation in the field of low-altitude economy, which uses local legislation as a template for national legislation so as to establish a low-altitude economic legal system with socialist market economy characteristics and achieve high-quality development in the field of low-altitude economy.

Keywords: low-altitude economy; regional collaborative legislation; functionalism; legal regulation; regulatory approach

(责任编辑:周新颜)

引用格式 张书豪.低空经济领域协同立法的功能定位与规范进路[J].山东航空学院学报,2026,43(3):45-54.

Zhang Shuhao. The functional positioning and regulatory approach of collaborative legislation in the field of low-altitude economy[J]. Journal of Shandong University of Aeronautics, 2026, 43(3): 45-54.