

# 粤港澳大湾区生态环境协同治理制度研究\*

江 莉 庄伟光

**[摘要]**粤港澳大湾区作为跨区域生态环境协同治理的重要场域，虽然已经初步构建了生态环境协同治理的行动框架，但是通过对粤港澳大湾区生态环境协同治理现状的系统性考察和分析发现，还面临生态环境协同治理机制碎片化仍存、生态环境治理制度地区差异明显、治理规则效力层级不足等结构性难题。粤港澳大湾区生态环境协同治理领域诸多难题的解决，亟需构建统一的系统化粤港澳大湾区生态环境协同治理制度。在现有区域合作规则基础上，提升环境协同治理机制的体系化水平，弥合大湾区环境治理制度地区差异，引导软性环境协作治理机制上升为硬性法律制度，成为构建和完善粤港澳大湾区生态环境协同治理制度、建设人与自然和谐共生的美丽湾区的核心要义。

**[关键词]** 粤港澳大湾区 生态环境保护 地区协同治理制度

**[中图分类号]** D996, D912.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-8461(2024)03-140-12

## 一、引言

2023年4月，习近平总书记在广东视察时，对粤港澳大湾区建设作出重要指示，指出“粤港澳大湾区在全国新发展格局中具有重要战略地位”。立足粤港澳大湾区“一点两地”的全新定位深化粤港澳合作，聚焦国家重大战略打造绿色发展高地，构建高质量空间治理体系，系统谋划、分区施策、多措并举，“高质量、高标准、高水平”谋划好粤港澳大湾区的生态环境协同治理，推动生态环境同保共享，建设国际一流美丽湾区，是深入贯彻落实习近平总书记对广东重要讲

---

作者简介：江莉，四川省社会科学院生态文明研究所助理研究员；庄伟光，广东省社会科学院环境与发展研究所所长、研究员，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员。

\* 基金项目：2023年四川省哲学社会科学规划基金项目“高质量共建‘一带一路’框架下四川海外投资利益保护制度研究”（SCIJ23ND474）；2023年四川省软科学研究项目“绿色金融驱动更高水平‘天府粮仓’建设的模式及政策研究”（23RKX0777）；“绿色创新发展”四川省软科学研究基地以及广东省哲学社会科学规划2023年度高质量发展主题研究专项“深入推进绿美广东生态建设，擦亮高质量发展的生态底色”（GD23WTD03-2）。

话、重要指示精神，高水平推进大湾区生态文明建设的内在要义。

随着港珠澳大桥、广深港高铁香港段等重大跨境基础设施的建成，深中通道项目、南沙港区四期自动化项目、“澳车北上”、“港车北上”等一系列硬件工程的落地启动，粤港澳大湾区自然与人文环境资源的互联互通进一步增强。与此同时，伴随着人员、物流、金融等要素高度自由流动，生态环境问题也逐渐呈现出跨行政区交融、同化发展的复杂图景，大湾区生态环境问题的协同治理更是显现出起步较晚、发展缓慢、体系性不足的境况。质言之，区域内传统行政分离式生态环境协同治理制度将面临更多挑战。在这一背景下，应充分认识到区域生态环境协同治理制度、协同推进生态环境高水平保护和经济高质量发展的重要性，有必要检视现时运行制度之不足，构建一个更透明、更高效的粤港澳大湾区生态环境协同治理制度体系。

当前学界对粤港澳大湾区生态环境协同治理问题予以了广泛关注，<sup>①</sup>已有研究者从宏观层面回顾梳理了粤港澳大湾区的生态环境保护情况，<sup>②</sup>亦有从水环境和土壤污染治理、<sup>③</sup>区域协同管理，<sup>④</sup>或是立法、<sup>⑤</sup>司法等微观视角切入研究粤港澳大湾区生态环境治理协同问题。综上可知，现有研究在大湾区生态环境治理事务方面进行了一定的研究探讨，为后续系统性研究打下了理论基础。然而现有研究在以下两个方面尚存不足：其一，现有研究侧重于从区域管理角度梳理当前治理成效并提出行政管理改进策略，聚焦于制度建设的研究不多见；其二，现有关于制度建设的研究主要由微观角度切入，少有系统性的中观审视，难以应对大湾区三法系并存的特殊现实。上述不足之处正是亟需进一步突破、补充和拓展的。

## 二、粤港澳大湾区生态环境问题考察

受到经济快速发展、人口密集、资源消耗等因素的影响，粤港澳大湾区生态环境形势尚不乐观。

---

① 张文秋：《论粤港澳大湾区生态环境保护示范法的制定及基本构想》，《深圳社会科学》2023年第4期；李成、石宝雅：《粤港澳大湾区环境协同治理：机制、困境与对策》，《特区实践与理论》2023年第3期；黄琪雯、林哲民、胡芷萱等：《绿色发展理念下大湾区环境责任保险——以环境损害赔偿为视角》，《现代商贸工业》2021年第33期；许堞、马丽：《粤港澳大湾区环境协同治理制约因素与推进路径》，《地理研究》2020年第9期；王玉明：《粤港澳大湾区环境治理合作的回顾与展望》，《哈尔滨工业大学学报（社会科学版）》2018年第1期。

② 许乃中、奚蓉、石海佳等：《粤港澳大湾区生态环境保护现状、压力与对策》，《环境保护》2019年第23期。

③ 林镁佳：《粤港澳大湾区水污染协同治理机制研究》，《南方论刊》2020年第3期；刘田原：《粤港澳大湾区土壤污染治理的现实考察与优化进路——兼议美国和日本土壤污染的治理经验》，《地方治理研究》2021年第1期。

④ 周丽旋、易灵、罗赵慧等：《粤港澳大湾区生态环境一体化协同管理模式研究》，《环境保护》2019年第23期；李圆圆：《政府生态环境注意力与企业环保投资——以粤港澳大湾区为例》，《现代营销（下旬刊）》2022年第2期；郑石明、黄淑芳：《纵向干预与横向合作：塑造区域环境协同治理网络——一个超大城市群的治理实践》，《湖南社会科学》2022年第4期。

⑤ 谈萧、黄梦慧：《论粤港澳大湾区环境立法的协同》，《广东行政学院学报》2020年第4期；梁嘉铭：《粤港澳大湾区环境协同立法的困境与出路》，《东莞理工学院学报》2022年第2期。

其一，就近年粤港澳大湾区空气质量来看，PM<sub>2.5</sub>和PM<sub>10</sub>等颗粒物浓度均高于世界卫生组织的指导值，臭氧、二氧化硫与氮氧化物控制成效不佳，温室气体排放治理效果有待提高，整体空气质量有待改善。首先，粤港澳大湾区的颗粒物浓度较高。根据世界卫生组织《空气质素指引》涵盖的12项空气质素指标，香港有6项未达“最终指标”，其中包括PM<sub>2.5</sub>和PM<sub>10</sub>的浓度水平偏高。<sup>①</sup>广州、深圳的PM<sub>2.5</sub>年均浓度也超过世界卫生组织指导值的两倍。其次，粤港澳大湾区的臭氧超标现象较为普遍，尤其在夏季时，大湾区臭氧浓度过高。臭氧成为澳门目前最主要的大气污染物；<sup>②</sup>香港臭氧水平也呈现出上升趋势，<sup>③</sup>伴随着车辆数目增加40%、车辆行程上升20%、车辆老化以及街谷效应的影响，香港道路氮氧化物排放也成为空气治理的主要挑战之一；<sup>④</sup>珠海市香洲区臭氧污染问题同样突出；<sup>⑤</sup>东莞臭氧浓度超出国家二级标准18%。<sup>⑥</sup>减缓温室气体排放工作任务依然艰巨。就香港而言，老旧柴油商业车尚未淘汰，船舶燃料含硫量较高，燃煤日常发电未完全淘汰，含挥发性有机化合物产品需严加管制。澳门的本地温室气体估算排放量也逐年上升。<sup>⑦</sup>

其二，就粤港澳大湾区的水资源现状来看，治理形势较为严峻。东莞酸雨频率上升至7.1%，<sup>⑧</sup>近岸海域水质劣于第四类海水水质标准，汞、镉、铅、砷、油类等近岸海域沉积物质量监测指标均劣于国家第一类海洋沉积物质量标准。<sup>⑨</sup>水污染问题较为严重，珠江三角洲地区的河流和湖泊水质不佳。污水排放、垃圾倾倒等行为导致水体中的氨氮、总磷等污染物超标，影响湾区水体的生态环境和饮用水安全。以珠海市为例，其水资源生态环境仍存以下问题：地表水环境断面稳定达标难度大；前山河流域存在雨污混流、面源污染和底泥污染等问题；石角咀水闸“国考断面”水质尚未实现全年稳定达标；近岸海域水质受河口地区污染物入海量大、洋流输送等因素影响，咸潮上溯问题严重；万山群岛海漂垃圾缺乏有效治理手段，排水网管错接漏接整改、病害治理尚未完成。<sup>⑩</sup>

其三，粤港澳大湾区土地污染防治与土壤资源利用问题也不容忽视，部分地区的土地受到重金属、有机污染物的污染，对生态环境和人体健康造成潜在威胁。随着人口密度的上升，澳门面临城市固体废弃物对土壤环境的巨大威胁。<sup>⑪</sup>香港占地面积小但重复耕种频繁的农业用地富集了

① 香港环境局、运输及房屋局、食物及卫生局、发展局：《香港清新空气蓝图2035》，2021年6月。

② 澳门环境保护局：《澳门环境状况报告2022》，2023年6月。

③ 香港环境局、运输及房屋局、食物及卫生局、发展局：《香港清新空气蓝图2035》，2021年6月。

④ 香港环境局、运输及房屋局、食物及卫生局、发展局：《香港清新空气蓝图2035》，2021年6月。

⑤ 珠海市人民政府：《珠海市生态环境保护暨生态文明建设“十四五”规划》，2022年1月。

⑥ 东莞市生态环境局：《2022年度东莞市生态环境状况公报》，2023年6月。

⑦ 澳门环境保护局：《澳门环境状况报告2022》，2023年6月。

⑧ 东莞市生态环境局：《2022年度东莞市生态环境状况公报》，2023年6月。

⑨ 东莞市生态环境局：《2022年度东莞市生态环境状况公报》，2023年6月；中华人民共和国生态环境部：《海水、海洋沉积物和海洋生物质量评价技术规范》（HJ1300-2023）。

⑩ 珠海市人民政府：《珠海市生态环境保护暨生态文明建设“十四五”规划》，2022年1月。

⑪ 刘田原：《粤港澳大湾区土壤污染治理的现实考察与优化进路——兼议美国和日本土壤污染的治理经验》，《地方治理研究》2021年第1期。

砷、铜、铅等重金属，经修复后的堆填区土地仍难以满足常规使用的需要。<sup>①</sup>珠三角不少地区的工业企业周边存在农田重金属污染，珠江三角洲土壤受到工业废物排放的污染影响。<sup>②</sup>

### 三、粤港澳大湾区生态环境协同治理的发展回溯

自2008年以来，粤港澳三地政府通过签署环保合作文件，明确了合作目标和任务，建立了定期会晤和联络机制。《粤港澳大湾区发展规划纲要》实施及三地达成的《共建优质生活圈专项规划》标志着以专项生态环境治理协商为核心的区域生态环境治理制度初现雏型。大湾区还形成了区域环保规划的共同制定机制，统筹考虑大湾区的整体生态环境状况和资源环境承载能力，明确各地政府在环保领域的责任和义务。在此基础上，广东省与香港、澳门两地政府分别达成了《粤港环境保护联络机制工作方案》、《粤澳环境保护联络机制工作方案》等文件。

随着粤港澳三地政府在环保领域的合作逐渐深化，合作领域不断扩大，合作机制也不断完善。广东省与香港、澳门两地政府签署了多项合作协议，达成了《2016-2020年粤港环保合作协议》《2017-2020年粤澳环保合作协议》等涉及生态环境协同治理制度的文件。这些文件广泛涉及环境保护、生态建设等多领域的地区合作。香港特区环境保护署还联合广东省工信部门和香港主要工商业协会开展了“清洁生产伙伴计划”，其后又推出了“粤港清洁生产伙伴”标志计划，此后广东与香港进一步达成了《粤港清洁生产合作协议》，并根据“粤港清洁生产伙伴”标志计划安排，共同认定年度“粤港清洁生产伙伴”标志企业。2014年粤港澳三地共同签署了《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》，具体内容涉及共建粤港澳三角空气质量监测平台、联合发布区域空气质量资讯、大气污染防治和环保科研合作，以及环保技术交流和推广活动等。专项合作协议的达成为推动湾区生态环境协同治理走深走实提供了规范性依据。针对大湾区内的重点生态环境问题，粤港、粤澳开展的联合专项行动，如联合打击环境污染行为、开展空气质量联防联控等工作对粤港澳大湾区的生态环境治理产生了积极效果。

粤港澳大湾区的生态环境协同治理工作受到高度重视。《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《规划纲要》）8次提到环保、35次提及生态，同时明确提出，要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，实行最严格的生态环境保护制度。此外，内地与港澳以及港澳之间签订的诸多民商事司法协助安排，成为了推动跨地区合作、共同应对生态环境问题、促进生态环境资源共享和优化配置、加强粤港澳大湾区生态环境协同治理制度建设的重要基础。粤港澳大湾区通过逐步建立统一的生态环境监管体系、加强环保合作和信息共享、推动环保产业的发展等措施，促进了大湾区的可持续发展。

<sup>①</sup> 香港环境局：《香港资源循环蓝图2035》，2021年2月，第4-27页。

<sup>②</sup> 刘田原：《粤港澳大湾区土壤污染治理的现实考察与优化进路——兼议美国和日本土壤污染的治理经验》，《地方治理研究》2021年第1期。

#### 四、粤港澳大湾区生态环境协同治理制度的瓶颈制约

虽然粤港澳大湾区生态环境协同治理制度取得了一定的发展成果，但仍存在制度方面的障碍和挑战。

##### （一）生态环境协同治理机制碎片化仍存

其一，生态环境协同治理规范文件相互嵌套，呈现出明显的“意大利面碗效应”特征。首先，仅就粤港澳空气污染协同治理事务而言，广东与香港、澳门分别达成《粤港合作框架协议》《粤澳合作框架协议》《粤港环保合作协议》《粤澳环保合作协议》等文件，均涉及大气污染联防联控合作机制等内容。除此以外，三地共同达成《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》等协议，澳门与珠海、香港与深圳等同时签订了数十个关于联合监控、科研交流、应急处理等内容的合作框架性文件。其次，在流域治理事务方面，深圳和东莞达成《深莞两市加大茅洲河流域污染源环保执法力度框架协议》，此后深圳、东莞与惠州又达成《深圳市东莞市惠州市饮用水源与跨界河流水质监测工作一体化协议》以及《深圳市东莞市惠州市饮用水源与跨界河综合治理工作协议》两份文件。相互重叠组合的规范文件，并不利于湾区生态环境协同治理效率的提升。

其二，相关部门权责尚不清晰，部门事务对接网络及其层级关系有待明确。在生态环境协同治理相关事务方面，广东省生态环境厅、广东省生态环境监测中心、广东省工信厅、广东金融学会绿色金融专业委员会、深圳经济特区金融学会绿色金融专业委员会、香港环境保护署、香港绿色金融协会、香港运输及房屋局、香港发展局、澳门环境保护局、澳门地球物理暨气象局、澳门银行公会等部门共同形成了多线交叉的治理结构。在下级部门逐渐成为治理主导角色的同时，跨边界、跨部门的合作带来权限划分领域的复杂现实。

其三，受限于“一事一议，一事一策”的碎片化协作模式，现有机制体系性与全面性不足，前瞻性较弱，仍然存在治理的空白点。比如，三地分别达成《粤港应急管理合作协议》及《粤澳应急管理合作协议》，共同制订《粤港澳大湾区应急救援行动方案》及《粤港澳应急管理合作暨大湾区应急救援行动合作框架协议》，但是没有对突发性生态环境应急事件的区域合作达成实质性内容。《粤港合作框架协议》等文件涉及环境合作事项的安排性条款，仅指出双方的合作机制，而对权利义务条款、成本条款等内容阙如；<sup>①</sup>在大湾区公众参与、环境标准规则对接等方面尚存不足之处，尤其是车船油路港等涉及的环境标准。这种碎片化协作模式，在面对新型生态环境问题时存在程序冗余、反应迟滞等功能性障碍。

##### （二）生态环境治理制度地区差异明显

其一，制度制定的形式与进程不尽相同，生态环境协同治理制度基础薄弱。虽然三地在生态环境治理领域都拥有较多成文法，但粤港澳大湾区的立法工作差距较大。<sup>②</sup>例如在节能减排方

<sup>①</sup> 颜运秋、胡宁轩：《粤港澳大湾区环境司法协同机制初探》，《济宁学院学报》2020年第3期。

<sup>②</sup> 赖真、张粤：《粤港澳大湾区协同立法的困境与出路》，《中国司法》2021年第11期；陈雪珍：《粤港澳大湾区协同立法的困境与出路》，《地方立法研究》2020年第4期；易楠、李仕轩、易凌：《粤港澳大湾区立法协同研究》，《政法学刊》2019年第5期。

面，香港建筑物约占用电量的九成，逾五成碳排放来自建筑物耗能相关的电力生产，因此提升建筑物节能成为有效的减碳措施，这不同于拥有工业园区的其他地区发展进程。香港2023年底修订的《建筑物能源效益条例》咨询业界，其改动包括扩大条例监管范围至更多类别建筑物，要求更多类别建筑物进行定期能源审核等，预计在2024年敲定修订内容并展开立法工作。香港生态环境法律规范现多以成文法形式出现，除此以外，其陆续发布的《香港资源循环蓝图2035》《香港电动车普及化路线图》《香港清新空气蓝图2035》以及《香港气候行动蓝图》，也从节能减排、绿色运输、减废回收三个方面，制定了重要的迈向碳中和的生态环境治理工作安排。在上述相关工作安排的进程上，粤澳两地与香港相比则明显迟滞。

其二，制度体系与内容之间存在显著差距，未能充分趋同发展，无论是治理措施或者罚则都存在较大不同，形成协同治理的沟壑。粤港澳大湾区存在“一个国家、两种制度、三大法域、三个关税区、三种货币”的独特现实，生态环境保护制度存在异质性差异。三种法系并存的粤港澳地区，在一定程度上也具有混合法系的法理特点。<sup>①</sup>这种特点为地区法治的融合带来了独特困难，生态环境协同治理所需的趋同基础薄弱。就澳门的生态环境治理制度来看，首先，澳门2013年通过的《文化遗产保护法》，在第106条专门规定了古树名木的内容，将古树名木的保护纳入其中；而广东地区则依据《森林法》《广东省森林保护管理条例》对古树名木进行保护，2023年国家还专门制定了古树名木保护条例草案，澳门与内地体系差距较大。其次，内地只有《野生动物保护法》，而澳门于2016年通过了《动物保护法》。最后，澳门2013年公布的《土地法》仅简单提到环境影响评估，与香港和内地环境影响评价制度内容存在差距。有学者曾指，港珠澳大桥香港段在建设曾因环评报告不合格而暂停，造成了损失数十亿元的高额代价，究其根本是由于粤港澳三地环境影响评价制度的差异导致的结果。<sup>②</sup>在现有框架性合作文件下，三地生态环境治理仍然存在协同制度供给不足、多元主体协同参与平台匮乏等问题，制约共治工作的开展。

### （三）部分合作规则效力层级不足

其一，尽管粤港澳三地逐步搭建起围绕“行政协议”为顶层设计，辅以“合作联席会议”及

---

<sup>①</sup> 狭义的混合法系(Mixed legal system)通常用来指代建立在英美法系和大陆法系双重基础之上的法律体系。广义的混合法系(据学者 Joseph McKnight 与 William Tetley 观点界定)则指代现行法律来自两个或多个法系的法律体系。就世界范围而言，有的国家兼属英美法系和大陆法系，例如：欧洲的塞浦路斯、马耳他，美洲的圭亚那、圣卢西亚，大洋洲的瓦努阿图，亚洲的斯里兰卡、菲律宾、泰国，非洲的南非、埃及、纳米比亚、莱索托、喀麦隆、毛里求斯、博茨瓦纳、喀麦隆、塞舌尔、斯威士兰、津巴布韦，等等。一些以英美法系为主导的国家，因历史原因，其部分区域的法律受到了大陆法系的较大影响，如英国的苏格兰和英属泽西岛、美国的路易斯安那州和美国自由邦波多黎各、加拿大的魁北克省等。有的国家兼属英美法系和伊斯兰法系，主要有亚洲的巴基斯坦、孟加拉国、马来西亚、文莱、阿联酋和非洲的尼日利亚、冈比亚等。还有多种法系混合的国家，例如，印度法律兼有英美和欧陆两大法系以及本地的习惯法、宗教法的成分，印度尼西亚的法律则兼有英美法系、大陆法系和伊斯兰法系的色彩。在英美法系与其他法系相混合这些国家，有的是英美法系占据主导地位，有的则是其他法系居于主导地位。以亚洲为例，印度、巴基斯坦、孟加拉国、斯里兰卡、马来西亚等国的法律属于前者，菲律宾、泰国、文莱、阿联酋等国的法律属于后者。这些混合法系国家与地区的制度构建与运转现状，值得关注以作参考。

<sup>②</sup> 周丽旋、罗赵慧、朱璐平等：《粤港澳大湾区生态文明共建机制研究》，《中国环境管理》2019年第6期。

“专责小组”为基础的协作规则，<sup>①</sup>但是政府间协议内容可操作性相对较弱，未能赋予合作机制以决策功能，环保合作主要通过粤港（澳）合作联席会议机制来展开，囿于规则的层级不高，导致粤港持续发展与环境保护合作小组、粤澳环保合作专责小组难以成为协调决策的高效平台。粤港、粤澳合作联席会议框架下的生态环境治理合作虽然已经建立，但共同达成的区域规划不具强制力，在具体执行过程中仍存在协调不畅、效率不高等问题，难以实现协同效果。例如澳门废旧车辆跨境转移处置问题经过多部门的协调才得以解决。<sup>②</sup>

其二，现有司法合作规则主要以行政协议或单边文件形式出现，内容受限于立法权限呈现出倡议特征，难以促进生态环境案件裁判规则的协同。由于粤港澳三地属于不同的法律体系和管理体制，缺乏统一的生态环境法规和标准，导致在环保领域的执法和监管方面存在差异和难度，同案同判与跨区生态环境集体诉讼也难以实现。无论是关于信息流动还是空气监测的相关规则，都受到层级较低的局限，不能够发挥规则的强制力，无法系统建构上下级监督权利义务关系，难以作为公众集体诉讼或司法判定的依据，其执行主要依靠自愿行为。就现有框架性合作文件来看，有学者认为《规划纲要》属于行政指导性文件，《粤澳合作框架协议》《粤港合作框架协议》等合作协议属于行政协议，<sup>③</sup>或是区际间政府合作协议，也有学者将《规划纲要》定位为软法。此种争议显现出其不能视为具有约束力规范的现实，在构建社会参与的有效途径和渠道方面尚存不足。

## 五、生态环境协同治理制度的域内外实践与经验借鉴

就全球范围来看，国内外其他城市群或地区在生态环境协同治理制度建设方面历经多年实践探索，已取得一定的有益经验。这些经验可以为粤港澳大湾区生态环境协同治理制度的建设提供借鉴与参考。

### （一）域外生态环境协同治理制度实践与经验

有专家指出相较于国际一流湾区，粤港澳大湾区在生态环境治理方面仍有发展需求，各项生态环境指标仍存差距。<sup>④</sup>审视国际一流湾区，如东京湾区、旧金山湾区以及纽约湾区在生态环境协同治理领域的立法体例和规制内容，可以为大湾区的制度完善提供借鉴样本。

首先是成立专门的协同推进机构。在这一方面，三大湾区的做法也有所区别。其一，东京湾区与旧金山湾区成立了官方行政机构，纽约湾区则是非官方机构。东京湾区曾因生产型企业大量

<sup>①</sup> 李建平：《粤港澳大湾区协作治理机制的演进与展望》，《规划师》2017年第11期。

<sup>②</sup> 周丽旋、罗赵慧、朱璐平等：《粤港澳大湾区生态文明共建机制研究》，《中国环境管理》2019年第6期。

<sup>③</sup> 朱颖俐、慕子怡、慕亚平：《〈粤港合作框架协议〉的性质、效力分析及立法建议》，《学术研究》2011年第6期；慕亚平：《粤港澳紧密合作中的法律问题研究》，北京：中国民主法制出版社，2011年，第24页、第28页、第69页。

<sup>④</sup> 新华社：《建设“美丽湾区”：粤港澳三地协同打造生态保护屏障》，中国政府网，2019年3月20日，[https://www.gov.cn/xinwen/2019-03/20/content\\_5375283.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2019-03/20/content_5375283.htm)；植素芬：《国际三大湾区环保协同治理机构：典型模式及经验启示》，《北京城市学院学报》2023年第3期。

排污而导致水质污染严重，海湾营养盐负荷过高，海水自净能力减弱，加之东京湾区城市群相互间利益诉求存在差异，水污染治理合作受到影响。日本政府为解决东京湾区水污染治理问题专门成立了“东京湾区再生推进协议机构”。旧金山作为美国西部第二大都市区，不仅占地面积广阔，且是美国著名的金融科技中心。20世纪美国工业进入高速发展时期，伴随而来的是各种工业企业涌入旧金山湾区，其生态环境治理问题凸显。在此背景下，旧金山湾区成立了“旧金山湾区机构总部”。与东京湾区和旧金山湾区不一样的是，纽约湾区成立了“纽约区域规划协会”这一非官方机构，用以协调其31个郡县间，因多个行政区域交错而导致的各州、各个城市之间利益交错或冲突等情况。其二，东京湾区的“东京湾区再生推进协议机构”是专门负责处理生态环境问题的机构，而旧金山湾区及纽约湾区的专门机构则是采取内设部门合作或单独负责处理生态环境问题。申言之，“旧金山湾区机构总部”采取多个核心部门负责专门协调区域内的发展与生态环境保护问题，包括旧金山湾区政府协会、海湾保护和开发委员会、大都市交通委员会等；“纽约区域规划协会”则是内设能源环境委员会负责湾区内的生态环境保护协调工作，以保证其各项规划和建设能够整齐划一。

其次是制定湾区适用的法律，包括环境法律条文统一适用于湾区，以及制定针对湾区的环境法律条文。例如，东京湾区采取了制定湾区专用法律条文的形式。其1973年《港湾法》旨在处理东京湾区工业污染问题，防止生态环境进一步恶化。该法提出要把港湾生态环境保护和治理作为一个重要内容，在港湾的开发建设过程中进行总体评价，坚决制止不计后果只顾眼前经济利益的港湾开发模式。又如，旧金山湾区及纽约湾区选择适用数个法案的方式，通过颁布实施一系列法案，包括《清洁水法案》《史蒂文斯渔业养护与管理法案》以及《加利福尼亚波特科隆水质控制法案》等，来应对旧金山湾区的水污染治理问题。2013年颁布的纽约州《污水排放知情权法案》等规范，则用以应对湾区生活污水溢流现象。该法案甚至对纽约湾区污水排放的告知义务施加时间限定，即“生活污水溢流情况需2小时内告知纽约州环保部，4小时内告知公众”。

最后是积极推动公众参与。主要代表是旧金山湾区与纽约湾区。旧金山湾区在客观上形成了包括官方、智库、利益相关者以及普通民众在内的多元化规划和治理体系。旧金山湾区的治理方案，不但有相关协会的专家进行科学的评估，同时还有政府官员及利益相关者参与表达态度或观点，普通民众亦有相应的权利，可以通过针对生态环境污染问题反映自己的意见和主张，间接参与治理方案的制定。由此可见，旧金山湾区生态环境治理方案的制定，几乎涵盖每个社会阶层。此外，旧金山湾区还有如“拯救海湾”这样的公益机构协助官方的海湾保护和开发委员会共同治理生态环境。纽约湾区亦积极推动公众参与，建立多元化治理体系。纽约湾区在不断加强地区间的协商合作、重视政府在生态环境治理中发挥重要作用的同时，发动环保组织等社会各界力量参与其中。东京湾区则在成立专门的“东京湾区再生推进协议机构”外，成立了日本国土交通省下属机构的“东京港湾联协推进协议会”，以中间人的身份对东京湾区城市群中各城市之间产生的纠纷和分歧进行调停。但总体上，更倾向于设立专门的官方机构把控湾区内生态环境治理问题，在公众参与方面经验相对薄弱。

## （二）域内生态环境协同治理制度实践与经验

国内除粤港澳大湾区之外的其他重要城市群，如京津冀地区、长三角地区以及成渝地区，已

就生态环境问题展开协同治理制度探索。虽然相较于上述东京湾区、旧金山湾区以及纽约湾区等国际一流湾区，国内三大区域的设立起步较晚，且与湾区的独特性有所差别，然而在跨多个行政区域的生态环境治理问题方面具有同质性。故此，国内三大区域的两大类有益经验，即法律保障以及协作机制建立，对于粤港澳大湾区生态环境协同治理亦具可借鉴性。

首先，三大区域采取了不同的法律保障形式。以京津冀地区为主要代表，采取了“条例+行动方案”的生态环境保护协同立法模式，为区域协同治理提供了有效的法治保障。长三角地区实施了严格的环保法规和标准，以限制污染物排放和保护生态环境。例如，长三角地区制定了更为严格的船舶污染防治条例，以保护长江口水域的生态环境。成渝两地是通过签订生态环境协作治理框架、发布《成渝地区双城经济圈生态环境保护规划》和生态环境整治典型案例来作为实现区域生态环境协作治理的法律保障。例如，四川省及重庆市于2022年共同制定且同步施行《四川省嘉陵江流域生态环境保护条例》《重庆市人大常委会关于加强嘉陵江流域水生态环境协同保护的決定》。

其次，三大区域采取了众多协作机制及配套措施来促进区域内生态环境协同治理。京津冀地区和长三角地区均在生态环境保护领域开展了深入的合作，建立了区域生态环境保护协作机制和信息共享平台等措施，促进了地区间的生态环境保护协作和发展。申言之，京津冀地区在大气、水污染领域建立了防治协作机制，共同规定了区域联合防治、区域会商、联合执法、建立信息共享平台等措施。例如，京津冀地区对机动车和非道路移动机械的排放标准进行了严格的规定，同时对违法排污行为进行了严厉的处罚。长三角地区则通过建立长江经济带省市政府间合作机制、省际协商合作机制等，加强长江流域的生态环境保护合作，通过协调各地区之间的利益关系，推动环境保护工作的协同发展。值得一提的是，成渝地区设立川渝环境资源司法协作巡回法庭为其区域生态环境协同治理提供司法助力。

## 六、粤港澳大湾区生态环境协同治理制度的优化思路

面对生态环境协同治理机制碎片化、环境治理制度地区差异、规则效力层级不足等建设瓶颈，可以采取提升生态环境协同治理机制的体系化水平、弥合大湾区生态环境治理制度地区差异、引导软性生态环境协作治理机制上升为硬性法律制度等措施，来化解当前治理困局，推动粤港澳大湾区生态环境协同治理制度发展。

### （一）着力提升生态环境协同治理机制的体系化水平

其一，探索构建分级协作、分部门对接的生态环境协同治理机制。改变“一事一议，一事一策”的碎片化协作模式，防止交叉管理、重叠管理，加强区域间的生态环境保护合作和协调发展，建立统一的生态环境监管体系。将生态环境保护部门作为生态环境治理的主管部门，负责制定生态环境保护政策、标准和规划，组织协调各部门、各地区的生态环境治理工作。同时，加强与建设、农业、交通、教育等其他部门的沟通协调，在城市规划建设、农村生态环境保护管理、绿色交通体系发展中，确保生态环境治理工作的顺利推进。通过分级协作和分部门对接的生态环境协同治理机制的构建与实施，实现各级政府、各部门之间的有效协调与合作。同时还可以广泛

动员社会力量参与生态环境治理工作，提高公众的生态环境保护意识和参与度，形成政府主导、企业参与、社会协同的生态环境治理格局，构建立法协调、行政执法、公众监督的完整体系。

其二，增强现有生态环境协同治理机制的决策功能，适度改变“一方申请，上级批准，共同执行”的协作模式。在制定生态环境治理政策和规划时，建立科学民主的决策程序，包括充分的前期调研和论证，对公众意见和建议的广泛听取，以及相关部门的审议决策的程序。各级政府和各部门深化跨部门协调和信息共享，通过定期召开联席会议、专题研讨会等方式，共同研究解决生态环境治理中的重点难点问题，明确各自的职责和分工，避免出现交叉管理或推诿扯皮现象，提高整体协同治理效率。在分级协作中，基层政府制定具体措施并严格监督执行，确保生态环境治理工作的有效推进。为确保生态环境协同治理机制的有效性，可以引入第三方评估和监督机制。第三方机构应具备专业性和独立性，能够对生态环境治理工作进行客观评估和监督。

### （二）聚焦弥合大湾区生态环境治理制度的地区差异

其一，通过建立生态环境立法协调小组，评估比对粤港澳三地生态环境治理法律，出具立法协调报告，促进粤港澳大湾区的生态环境治理制度趋同发展。通过邀请三地城市和地区政府代表、企业代表和学者代表，共同组成灵活的生态环境立法协调专家库，进一步明确粤港澳三地生态环境保护规划目标的不一致之处，协商制定大湾区生态环境治理相关政策法律文件，推动生态环境治理工作的协同发展。针对差异较大的制度，经过对比讨论后加强趋同发展，而对所发现的协作制度的空白点，则需及时纳入立法工作进程予以弥补。例如澳门2018年通过的《海域管理纲要法》在第9条专门规定的“海域环境的保护”，可以通过后续立法工作逐步考虑在环保、交通、农业、警务等各部门间协作机制，进一步在信息公开与质量监测具体程序、海域生态环境损害赔偿、船舶防污责任分配以及具体罚则等方面进行内容的充实。

其二，建立相互衔接的标准咨询机制，制定区内通行的生态环境技术、生态环境治理标准体系。虽然湾区内存在不同体制，生态环境治理机构的名称、层级、职务等各有区别，但可通过设立相应的统一管理及协调机构，在湾区生态环境治理乃至整个湾区发展建设中发挥重要的管理和协调功能，从而尽量实现湾区内各个行政主体之间的相互平衡。

其三，借鉴混合法系地区经验，促进法律规则的流动。鼓励港澳地区的最高法院在确保法律解释的一致性和法律确定性的基础上，制定一些标准，下级法院则根据这些标准来进行审查。有学者指出马耳他法官在混合法系发展中充当着“制度建设者”的角色。<sup>①</sup>这是源于在混合法系服从于外交法和欧洲联盟法等规范之外，马耳他的《解释法》可以用于解释马耳他宪法，或是解释所有法律中的关键术语，不论其来源于大陆法系还是普通法系。通过鼓励对存在差异的制度要素的解释，有助于促进法律规则的流动，加强区域制度要素之间的融合。

### （三）聚力将软性协作机制上升为生态环境协作治理制度

其一，通过发布单边法律文件来固定软性协作机制，增强软性机制的稳定性与有效性。在市一级的立法规划、年度立法计划和法规起草工作中，将征集到的有关吸收湾区内软性机制的相关

---

<sup>①</sup> Andò B. “The Role of Judges in the Development of Mixed Legal Systems: The Case of Malta”, *Journal of Civil Law Studies*, 2011, 4(2).

意见进行单独整理,以便在建议稿中专门列出并展开审查。及时将不具法律约束力但具有实践效果的条款纳入法律文件。例如粤港生态环境协作治理已建立的七个广泛涉及林业、海洋、水质和空气保护专责小组,<sup>①</sup>其运行的实体和程序性规则有必要纳入广东省制定的地方性法律文件中,并进一步推广到粤港澳大湾区范围,从而更好地促进湾区生态环境保护事务的发展和合作。

其二,通过制定区际协定促进柔性规范的硬化,满足生态环境治理的区域立法协同、执法协同与司法协同需求。例如粤港澳大湾区内多家行政机构共同设立粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络质量管理委员会,包括广东省生态环境监测中心、香港环保署、澳门环境保护局、澳门地球物理暨气象局,助力实现粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络的共建共管。该管理委员会每季度进行设备维护,每年出具相关的报告,其工作小组的权责义务有必要通过区际协定巩固下来。大湾区绿色金融联盟、粤港澳大湾区仲裁联盟等,也有必要探索通过区际协定规范其运行机制。又如,针对2014年公布的《广州市南沙新区条例》第36条规定“符合担任人民陪审员条件的香港、澳门永久性居民中的中国公民可以经依法任命后,作为人民陪审员参与南沙新区涉港澳民商事案件的审理”,第37条规定“在南沙新区设立的仲裁机构应当为港澳人士参加仲裁提供便利条件”,有必要通过专项区际协定进一步确定于生态环境领域,如海洋环境整治、大气污染防治、污染物减控措施、环境安全预警等领域的参与,提高规则的可操作性。

其三,通过粤港澳制定生态环境协同治理的示范法,鼓励湾区公众就制定具有法律约束力的规则展开讨论,实现湾区生态环境共治相关法益的平衡与优化。有学者曾提议通过赋予深圳新的“先行示范区立法权”的方式,来推动大湾区规则的衔接。<sup>②</sup>有学者更进一步建议通过全国人大制定统一区际冲突法,来应对粤港澳生态环境合作中法律制度上的难点、堵点。<sup>③</sup>但也有学者指出,粤港澳三地共同起草示范法面临立法主体的协调问题。<sup>④</sup>实际上,在探讨粤港澳大湾区刑事领域跨法系的统一法律适用问题时,有学者同样建议制定示范法,<sup>⑤</sup>并将其性质界定为授权机构制定的法律草案,也就是有待转化的法律磋商文本。对此而言,相对于单一城市的先行示范立法,粤港澳共同商议法律文本内容,更便于推动三地的深度融合。通过草拟法律文本,而不是直接制定具有约束力的规则条款,赋予立法主体协调一定程度上的灵活性,基于公众参与讨论程序,文本的拟定过程本身就有助于促进生态环境治理事务公共性的彰显。

① 周丽旋、罗赵慧、朱璐平等:《粤港澳大湾区生态文明共建机制研究》,《中国环境管理》2019年第6期。

② 深圳市特区经济杂志社:《实现粤港澳大湾区协同立法之探讨》,特区经济,2020年12月9日,http://www.szeconomy.com/nd.jsp?id=687。

③ 王玉明:《深化粤港澳大湾区环境合作治理》,《新经济》2017年第10期。

④ 张文秋:《论粤港澳大湾区生态环境保护示范法的制定及基本构想》,《深圳社会科学》2023年第4期。

⑤ 贾健、余燕娟:《论粤港澳大湾区建设中的刑事违法性认识问题》,《湖南警察学院学报》2021年第2期。

## **Study on the system of collaborative environmental governance in the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area**

Jiang Li, Zhuang Weiguang

Abstract: As an important area of cross-regional collaborative environmental governance, the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area has initially constructed an action framework for collaborative environmental governance. However, a systematic review and analysis of the current situation of collaborative environmental governance in the Greater Bay Area reveals that a series of structural problems still exist. These problems include serious fragmentation of the collaborative environmental governance mechanism, obvious regional differences in the environmental governance system, and insufficient legal effect of the governance rules. In order to solve the many difficulties, there is an urgent need to build a unified and systematic Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area collaborative environmental governance system. Specifically, to enhance the systematisation of the collaborative environmental governance mechanism, to bridge regional differences in environmental governance systems, and to incorporate the soft collaborative environmental governance mechanism into the hard legal system. These measures will help the development of the Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area collaborative environmental governance system and the construction of a beautiful Bay Area where harmonious coexistence between human beings and nature.

Key words: The Guangdong–Hong Kong–Macao Greater Bay Area ; Ecological Environmental Protection ; Regional Collaborative Governance System

【责任编辑：张瑄】