

粵港澳大灣區環境治理法律合作機制研究

馮澤華* 詹鵬璋**

一、問題的提出

中共十九大報告明確指出，要支持港澳融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點。¹可見，中央業已將粵港澳大灣區（下稱大灣區）建設作為港澳融入國家發展大局的戰略性重點項目，粵港澳合作再度迎來新的歷史發展機遇。實際上，國家於2016年起開始便重點關注大灣區建設。2016年“兩會”後，大灣區建設已被納入“十三五規劃”與建設“一帶一路”的倡議之中²，2017年3月的政府工作報告中亦提及了建設大灣區城市群³，大灣區這一因地緣而集中在一起的城市群概念完全而清晰地出現在公眾的視野中。然而，在此之前，為促進粵港澳地區的發展與合作的規劃與展望亦不在少數，效果卻都難達規劃預期，以虎頭蛇尾之勢模糊於公眾的視野之外。譬如粵港澳合作規劃、泛珠三角合作規劃等發展計劃起初都被十分看好，但最終成效仍舊欠佳。於是政府與社會各界便希望探索粵港澳地區一種更好的協作機制，以充分利用粵港澳地區的地域優勢與經濟、文化優勢，推動港澳積極融入國家發展大局。總體而言，大灣區作為全面推進內地同港澳互利合作的重點項目列入國家戰略規劃之中，足以見得中央對粵港澳深度合作的重視程度。但在大灣區之中，除經濟、文化、社會的融合外，環境治理合

* 深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生。

** 廣東外語外貿大學法學院法律碩士研究生。

1. 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第55頁。
2. 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，北京，人民出版社，2016年，第133頁。
3. 李克強：《政府工作報告——2017年3月5日在第十二屆全國人民代表大會第五次會議上》，北京，人民出版社，2017年，第27頁。

作不容忽視。自改革開放以來，粵港澳地區工業迅猛發展，過去急於追求經濟發展，忽視對於環境的保護，導致粵港澳地區環境遭到一些破壞。中共十九大報告指出，人與自然是生命共同體，人類必須尊重自然、順應自然、保護自然。人類對大自然的傷害最終會傷及人類自身，這是無法抗拒的規律。環境是人類生存與發展之基石，倘若沒有良好的生態環境，就不可能實現長遠的社會發展。⁴ 只有將環境維護好，才能進一步的保障人類的生活品質與發展。大灣區是一個緊密相連的共同體，其地域相近，受同一個環境的影響與制約，要實現合作與發展，必須重視生態環境的維護與改善。法律是治國之重器，良法是善治之前提。⁵ 法律合作是確保大灣區環境治理合作順利運行的重要利器。有鑒於此，粵港澳有必要開展大灣區環境治理的法律合作，強化環境保護和生態修復，推動形成綠色低碳的生產生活方式，有效提升城市群品質，實現灣區內生態資源的有效利用，最終增強港澳居民對大灣區宜居生態的歸屬感與對祖國內地繁榮富強的認同感。

二、大灣區的法律特徵及其對環境治理法律合作的制約

（一）大灣區內三個法體系與三法系並存

在大灣區中，廣州、深圳等廣東九市實行具有大陸法色彩的社會主義法系。內地的社會主義法律體系以中國特色社會主義道路和理論體系為背景，由全國人大及其常委會制定的法律與地方性法規、國務院制定的行政法規和地方政府制定的地方規章等層級有序的一系列法律構成。香港法律屬於英美法系，以普通法和判例法為主。判例在香港地區有重要地位，案件判決多遵循先例，法官居主導作用。澳門則屬於大陸法系，法律特徵與內地相似，以成文法為主，採用當事人主義。《澳門基本法》亦賦予澳門高度自治權，有自由制定法律之權力。具體而言，港澳回歸後，“一國兩制”明確了港澳地區高度自治

4. 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第50頁。

5. “中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定”，《人民日報》2014年10月29日，第1版。

權，亦即獨立的立法權、行政管理權、司法權與其終審權等權力，香港與澳門可根據自身情況制定法律與政策，管理本地區事務。對環境治理的政策與法律等可以獨立制定。內地關於環境治理的法律與管理制度還並不完善，縱觀大灣區中廣東地區，雖有環境相關立法，相關立法活動開始得也比較晚，如內地於1989年制定《環境保護法》後，深圳、珠海等地亦相繼制定地方性的環境保護規範。但各規範中並未規定按日處罰、污染物總量控制、排污許可交易等制度，缺乏可操作性，致使廣東地區之環境保護事業無法避免的走向“先污染，後治理”之老路。⁶ 隨着科學發展觀的樹立，綠色生態理念逐漸深入人心，廣東作為工業大省亦逐漸走上了環保友好型、資源節約型的經濟結構模式，2014年修正後的《環境保護法》具有保護環境是國家的基本國策、構築環境公益訴訟制度、創立環境日、建立“按日計罰、上不封頂”的制度等亮點。次年修正的《廣東省環境保護條例》則在承接《環境保護法》基本精神的基礎上針對新時期環保的特點，對環境保護規劃、污染物集中處理、生態環境保護分別進行專章規定，這在全國是少見甚至是首創的。隨着《環境保護法》《廣東省環境保護條例》的相繼落地，極大地提高了廣東居民的環保意識，促進了廣東經濟結構優化升級。隨着深圳、珠海、惠州等市的高新科技產業、金融業、旅遊業的興起，深圳、珠海、惠州等城市經過多年的環境治理與保護，環境品質日趨良好。2015年、2016年，珠海連續兩年位列全國74個重點城市空氣品質排名首位，珠海屢獲“國家環保模範城市”“中國十大最具幸福感城市”“國家森林城市”“國家生態市”等稱號，一直是廣東的“顏值擔當”與環境保護領域的“領跑者”。⁷ 2017年，珠海在全國城市空氣品質排行位居第十，惠州位居第六，而深圳位居第七。⁸ 深圳是國內GDP排名前20城市中唯一達標城市，

6. 劉長興：“廣東地方環境立法的評價與展望”，《法治論壇》2009年第3期，第232頁。

7. 李京：“珠海：一座構建城市健康細胞的城市”，《南方都市報》2017年06月30日，第ZC08版。

8. 央視新聞客戶端：“生態環境部：2017年全國99個地級及以上城市空氣品質達標”，參見<http://m.news.cctv.com/2018/05/31/ARTIh9qE7mqj1iTOu6MbKVSml80531.shtml>，2018年7月14日。

多年來穩居全國重點城市前10位。⁹ 然而，囿於實踐中生活垃圾分類激勵機制不健全、環境部門與其他部門協同執法不協調等因素，廣東的環境治理工作仍需經歷一段曲折的過程。總體而言，大灣區內三個法體系與三法系並存使得三地立法、執法和司法方面存在諸多差異，第一，立法差異。判例是香港環境治理法律重要的組成部份之一，而廣東九市與澳門的法律主要以成文法為主，環境治理需引用具體的法律規範。再者，三個法體系亦導致環境法律僅在各自地域上實施，而不能對其他地域有效。如陸地流域治理、海岸和近海的聯合治理、大氣聯合防治等問題上，由於各自環境保護規範的空間效力問題而無法有效地達成共同治理的效果。當前，港澳附近海域的水污染之所以嚴重，與上游地區的廣東九市的工業與生活污染有關，這種分割的現狀不利於三地共同就某一環境問題進行共同治理。第二，執法差異。環境生態問題是港澳行政部門對港澳居民負責的一項重要指標，而在廣東九市，經濟為中心的指導下，主要重視經濟發展而輕視環境保護。不同的行政評價指標形成不同的環境保護方式。第三，司法差異。香港司法實踐中以當事人為中心，而粵澳則以法官為中心。再者，港澳運行非政府組織提起各類環境公益訴訟，而廣東九市只允許檢察機關提起環境行政公益訴訟。這一區別容易導致合作治理中法律對接不暢。一言蔽之，一個灣區中存在三種法體系與三法系既是大灣區的特色，也是其在環境治理合作中需克服的阻礙。

（二）城市間法律地位不一致

粵港澳大灣中各地法律地位不一，香港與澳門為特別行政區，其行政區劃為省級設置，而廣州、深圳是副省級城市，佛山、東莞等地是地級市。這一法律地位的差別致使三個地區之間的立法權限與行政地位存在一定差異。香港與澳門作為省級行政區劃，其立法主體為立法會，可在不違背《憲法》與《基本法》之規定的許可權內各自制定關於香港與澳門地區各項事務之管理有關的法律，有獨立的立法權與司法權。在行政上，港澳兩地《基本法》均賦予香港與澳門行政管理

9. 文燦：“深圳去年空氣品質全國第七”，《深圳商報》2018年01月23日，第A10版。

權，設有行政長官，管理本地區行政事務。根據《基本法》規定，中央人民政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預香港特別行政區根據本法自行管理的事務。在環境行政部門上，內地環保部只能統轄廣東環境治理而無權管轄港澳環境治理事務。廣州與深圳作為設區的市，享有一定程度的立法權，可制訂地方性法律和本地區發展相關的行政法規與地方規章，但是其作為副省級城市的法律地位決定了其立法權限較香港與澳門而言受到中央的限制較多。內地雖然可以就環保問題立法，但並不是獨立立法，還深受國家頒佈的《環境保護法》的中央一級立法的限制，不能隨意立法。在行政權力上，其行政管理程序亦受中央及省級等上層行政主體限制，因此行政與立法效率較港澳慢，所受限制也較港澳多。而大灣區的佛山、順德等地，其法律地位僅為地級市，其立法權力僅限於管理本地方事務之地方性法規，其行政權力較廣州、深圳等地受限制更多，許可權更小。大灣區內各城市行政審批程序不一，立法權限不一，這一法律地位的差別，雖不至於阻卻灣區之發展與建設，但也一定程度上影響着大灣區環境治理的合作。因此將來在合作之時，如何協調這種由於城市間法律地位不同所帶來的差異，亦是一個值得思考的問題。

（三）立法主體多

“一國兩制”是我國的一項基本國策，旨在實現我國的和平統一。粵港澳三地都以同一國家利益為根本目標，相互不存在根本性的衝突¹⁰，但在大灣區中，立法層面仍存在着諸多衝突，2015年3月，《立法法》修正後，設區的市均擁有立法權，港澳依據基本法也有獨立的立法權。港澳以立法會為立法機關，廣東九市以當地省級及地級市的人大及其常委會為立法機關，從而導致大灣區立法機關眾多，主體不一，在立法過程中容易產生諸多衝突，需要多方積極協調。一方面，立法程序和許可權不同，香港與澳門的立法機關為立法會，但其通過的立法規範需經多方的監督。如立法會通過的法案需由行政長官簽署，且港澳自行制定的法律須交由全國人大常委會備案，全國人大常委會認為法律不符

10. 張淑鈿：“粵港澳大灣區城市群建設中的法律衝突與法律合作”，《港澳研究》2017年第3期，第17頁。

合相關規定的，可以將該法律發回，發回後，該法律自始無效。至於廣東九市，由於行政級別有所差異，致使其立法權各有不同，廣東九市的立法權不能與廣東省人大及其常委會的立法權相抵觸，前者制定的地方性法規還得接受廣東省人大常委會的審查。一言蔽之，與港澳制定的法律相比，廣東九市制定的法律為地方性法規，受全國性法律、國務院制定的行政法規和廣東省人大及其常委會的地方性法規約束更多，實程序也較複雜。另一方面，三地的環境治理立法理念不同，使得粵港澳地區之經濟、文化與政治管理之運行存在着諸多差異。廣東屬於內地，堅持的是社會主義制度，環境保護立法理念強調政府主導，個人或者社會組織不宜過多滲入環境治理問題，如2015年修正後的《行政訴訟法》只允許檢察機關作為行政公益訴訟的提起主體。在環境治理實踐中，廣東受內地非政府組織監管法律嚴格的影響，廣東的環境保護組織在保護環境的力量上仍未得到有效的啟動。而香港與澳門卻長期實行的是資本主義制度，社會觀念在很大程度上受到西方自由、平等、人權思想的影響，在環境治理上注重個人權益保護，允許個人或者非政府組織就環境問題提請訴訟，如維多利亞的保護案件上，保護海港協會即發揮很大作用。¹¹至此，粵港澳三地之間環境治理觀念的不同必然會在制定法律的時候體現出來，成為大灣區環境治理合作的阻礙之一。因此，大灣區的11個城市均享有立法權，但其中城市之間的立法權限和理念不盡相同，故在大灣區環境合作治理之中，就需要加強各方溝通，避免立法衝突，方能發揮環境立法在合作治理之中的作用，制定出適合整個大灣區的法律。

三、建構大灣區環境治理法律合作機制的重大價值

（一）豐富全面實施依法治國的實踐

自中共十八屆四中全會以來，我國全面落實依法治國戰略。法治國家建設與生活息息相關。建設粵港澳大灣區，充分發揮各地優勢，

11. 黃文婷、馮澤華：“環境治理的港澳經驗及其借鑒”，《澳門法學》2018年第1期，第147頁。

加強內地與港澳之合作，無疑是建設中國法治新時代之傑作。只有有法可依，執法必嚴，人人守法，才能保障我國之長治久安。粵港澳處於同一命運共同體之中，其經濟、政治、文化、社會、生態息息相關，相互影響。建立大灣區環境合作治理機制，提供粵港澳法治建設交流管道，助推港澳積極融入國家發展大局。“一國兩制”賦予香港、澳門回歸後繼續實行資本主義制度的特權，並授予其高度自治權，自由管理本地區事務，以維護國家之和平與穩定。“一國兩制”下港澳居民之權利與自由得到充分保護，民主法治亦得到很好的保護與實施，經濟穩定發展，人民生活變得豐富多彩。但儘管如此，由於港澳之生活習慣，社會觀念與法律體系與內地長期處於不同的背景影響之下，港澳與內地之政治、經濟、文化仍存在着較大的差異，故在此背景下，建立大灣區之環境治理法律合作機制，更是從生態環境之保護的角度出發，搭建一座港澳與內地的溝通之橋樑，給雙方的溝通提供了更多的平臺與機會，促進港澳與內地的經濟、政治與文化交流以增強港澳之歸屬感與認同感，推進“一國兩制”有效實施，全面落實依法治國戰略。

（二）營造良好的大灣區建設的生態環境

大灣區各地不僅在經濟上需要相互促進與交融，同樣，由於地域相鄰，大灣區各地均處於同一個生態圈中，環境也是互相影響的。生態環境是人類賴以生存之基石，只有保護好了生態環境，才能落實可持續發展戰略。是在大灣區中，既要注重經濟發展，也要注重環境之保護。大灣區之發展緊密相連。在環境治理上，就不能各守其分，而需要相互合作，共同治理。只有營造大灣區的良好生態環境，才談得上大灣區經濟可持續發展與人民生活品質的提高。港澳地區有較為豐富的环境治理經驗，較早的借鑒國外環境治理機制，其環境治理方式較為多樣和成熟，通過合作治理，廣東九市即可從中充分學習與借鑒，減少在治理污染可能走的彎路。同時，廣東地區的實體經濟較為發達，教育科研資源豐厚，亦可為港澳地區提供充足的經濟資源與人才後備力量。

（三）拓寬建設美麗中國偉業的實踐路徑

中共十九大報告強調，要全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義的偉大勝利，就必須注重生態環境的保護，樹立社會主義生態文明觀。¹² 當前，珠三角地區工業日漸發達，隨處可見的工廠與商業店鋪，其背後都是大量的廢氣、廢水、廢渣的排放，人口的聚集也增加了生活垃圾的排放，這些都給粵港澳地區的環境帶來了巨大的污染和破壞。粵港澳地區環境問題已然突出，絕不能坐視不管，放任其繼續惡化，所以就必須建立一套有效的環境治理機制，阻斷污染源，減少污染物之排放，改善粵港澳的生態環境，還人民和大地一片綠地藍天。建立大灣區合作治理機制，是一種有效且新穎的方式，是改善粵港澳環境的有益嘗試，是建設美麗中國的一個重要組成部份。通過不斷的努力與完善，待法律合作機制建構成熟後，便可為建設美麗中國提供寶貴經驗。因此有必要建立有效的環境治理合作機制，使粵港澳三區成為一個命運的共同體，同心協力共同維護好本地域環境。

四、大灣區環境治理法律合作機制的建構進路

（一）合作機制建構應遵守的基本原則

法律原則是法律精神最集中的體現，決定了法的基本性質、內容和價值取向，對法的創制與實施均有重要作用，只有良好的法律原則指導下制定的法律，才能構築行之有效的大灣區環境治理法律合作機制。根據大灣區的實際情況，粵港澳可遵循以下幾個基本原則：

1. 互利共贏

大灣區處於同一套生態系統的影響之中，是一個命運共同體。三區的發展息息相關，要實現大灣區的良好發展，就必須秉持互利共贏的觀念，利用各地優勢共同構建美好的灣區環境，實現灣區經濟的可

12. 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第50頁。

持續發展。粵港澳三區之間的環保治理合作雖已開展多年，但一直未建立起一套正式、有效的環境治理法律合作機制。近幾年來，針對粵港澳地區之環境治理問題，有關當局已陸續發佈《珠三角地區改革發展規劃綱要》《粵澳合作框架協議》等合作規劃規範。這些規範的推出，使珠三角地區環境治理卓有成效。從近幾年的全國空氣品質報告中可以看出，經過一系列的治理，珠三角地區之空氣品質有顯著的改善，PM2.5濃度已達國家二級指標和世界衛生組織的第一階段標準。¹³ 儘管珠三角地區環境治理在近幾年的努力中取得了一定成效，其環境問題依然突出。珠江河水及其支流純淨度依然不高，霧霾仍時常籠罩着城市上空，雖對比過去幾年情況已經得到了較大的改善，但為治理環境所付出之成本與代價是沉重的。相較於發達國家，環境品質也遠遠不能滿足人們美好生活的需求。¹⁴ 大灣區只有聯合出力治理灣區內環境，才有可能最大效益的利用地區優勢，逐漸優化灣區環境，對灣區之經濟、政治的完善與發展產生能動的反作用。因此大灣區只有秉持互利共贏之態度，才能最迅速也最有效的解決大灣區環境治理問題。

2. 平等協商

大灣區內雖各城市法律地位以及立法、司法、行政之許可權不同，但大灣區之各地均處於一個生態共同體之中，環境治理法律合作不存在孰輕孰重，不存在地位高低之問題。因此在合作中有必要打破各地之隔離，平等協商各項事務。此前珠三角地區亦進行過多種合作嘗試，但卻均難逃流於空談之命運，源於各地之間合作貌合神離，均想取得整個合作之主導地位，因此在合作難免有所排斥，權力與義務的對接與配合卡頓，以致整個合作計劃難以繼續。因此粵港澳要構建好大灣區環境治理機制，就有必要打破合作之龍頭觀念，各地之間的合作應建立在平等互助的基礎上，共同協商治理對策，充分利用各地

13. 謝慶裕：“廣東PM2.5提前兩年完成國家考核目標 南粵藍仍面臨挑戰”，《南方日報》2016年1月14日，第3版。

14. Yang Baojun, Jin Dongxiao. Regionally Coordinated Development and Planning in the Pearl River Delta, Yeh Anthony G. O.& Xu Jiang. China's Pan-Pearl River Delta: Regional Cooperation and Development, 2011, *Hong Kong University Press*, pp.81-102.

區之優勢，互助互補，形成良性的合作模式，粵港澳大灣區之合作治理方能長久。

3. 綠色發展

內地《民法總則》第9條規定：“民事主體從事民事活動，應當有利於節約資源、保護生態環境”。中共十九大報告中亦指出要建立人與自然和諧共生的現代化，推進綠色發展，只有遵循自然規律才能有效防止在開發利用自然上走上彎路。¹⁵ 故綠色發展這一理念在國家建設中佔據了越來越重要的地位。生態環境保護十分重要，對環境治理只有注重早預防、早治理，才不至於讓生態環境之改善成為地區發展阻力。一般而言，修復大自然之成本遠高於破壞自然所帶來的短期經濟效益。從以往的經驗中，珠江治理花費數百億元之多，雖在改革開放以來工業給珠三角帶來的經濟動力是巨大的，但是其對環境的破壞是難以逆轉與再生的，其成本亦不可估量。大灣區雖由於過去對環境治理之忽視，已經產生了諸多的環境問題，但對這些環境問題及早進行治理，才不至於使情況進一步惡化。建構大灣區環境治理法律合作機制，其目的即為了通過大灣區各城市之通力合作，共同維護好大灣區之生態系統。在合作治理之中，也要注重遵循綠色發展理念，充分考慮大灣區各地之生態特徵與優勢，推廣綠色低碳生活理念，鼓勵全民參與環境保護，改善生產方式，降低污染。

（二）加強粵港澳環境立法交流，制定統一的環境治理法律規範

法是由國家強制力保障實施的強制性規範，具有約束、規範、指引人們行為的功能。要確保粵港澳環境治理法律合作機制的順利實施，就必須通過制定一系列科學而合理的法律來保障。在近幾年的粵港澳區域化合作中，對於環境保護立法進行了有益的嘗試。如在2009年國務院頒佈實施了《珠三角改革發展規劃綱要》，提出對珠江三角洲發展，就需加強資源節約和環境保護。此後粵港澳又共同制定了

15. 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第51頁。

《大珠三角城鎮群協調發展建設規劃》，將戰略性環境影響評估及資源保護作為推進珠江三角洲發展的一個重要環節。以及2012年粵港澳共同編制的《共建優質生活圈專項規劃》，著重強調改善粵港澳城市群之環境。而在這些合作規劃中，一方面缺乏法律強制力之約束，另一方面又無全面的規定粵港澳地區環境治理之程序與各方職責，故而成效不大。故此，大灣區各方需要加強環境立法交流，就一些共同治理環境的規劃如何落地達成有關共識。實際上，如上所述，由於存在三個法體系，粵港澳關於環境法律治理之間必須存在區際法律衝突，這就需要粵港澳共同適用一部能夠直接管轄整個大灣區環境問題的法律規範。具體而言，大灣區各方可通過其共同上級國務院、甚至是全國人大常委會制定《粵港澳大灣區環境治理合作條例》（下稱《條例》）以保障大灣區環境治理法律合作機制之實施。在制定此條例之過程中，由大灣區之環境治理專家共同磋商，提出《條例》草案，然後採取網上公開之形式，廣泛吸取民意。《條例》應當包含大灣區各城市對環境治理之權力與責任、城市間如何溝通與對接工作、環境治理的指標、檢測標準、公民對於環境治理應當遵守的規則等。制定《條例》可以有效解決大灣區立法主體多之困局，縮小粵港澳三個法體系之間在合作上之差距，貫徹“一國兩制”之實施，亦可明晰粵港澳環境治理的責任主體和程序，有利於對合作前景有更加清晰的認識，打破合作壁壘與阻礙，避免龍頭觀念阻礙大灣區合作。

（三）構築粵港澳環境執法與司法協調機制

立法為執法與司法的前提，執法與司法是實現立法的途徑與保障，對環境治理法律合作進行合作立法後，還須有行政執法、司法的堅實保障。首先，囿於大灣區之特殊性，城市間法律地位各不相同，行政執法許可權亦有所區別，三個法體系之間行政程序與行政主體亦不同。因此，建立大灣區環境治理協調部門有助於明確大灣區環境治理責任主體，避免在合作中的行政職責模糊不清。環境治理協調部門的成員由大灣區各市的環境保護部門派出相關負責人擔任，必要時，還可邀請一定數量的司法人員作為協調部門的法律顧問。首先，在機構的組建中需遵循平等分配原則，即在環境治理協調部門中必須有同等比例的粵、港、澳工作人員，以平衡三方之需求，並加強環境執法資訊共享。其次，建立行政主管輪流負責制，由粵、港、澳三地的環

境行政主管輪流統籌大灣區環境執法，避免環境治理多頭領導，又可戒斷因一方權力過大而滋生的龍頭主義觀念，使三地人才協力共進，共同致力於大灣區環境合作治理。最後，應建立環境治理法律合作機構的人才交流機制，定期以舉辦環境治理研討會、選拔人才進高校交流等方式，為各地環境治理人才提供交流平臺與機會。協調部門的成員有義務對轄區內破壞與污染大灣區環境的行為進行制止與懲罰，並對大灣區大氣、水源、土壤等生態進行檢測，及時公佈大灣區各城市環境品質狀況，實現對環境保護之預防與控制。環境治理協調部門要定期召開總結會議，成員在會議中報告合作治理的經歷，共同交流治理中遇到的問題，積極提出優化合作的辦法。在環境治理的執法中對違法人員的處罰的罰款要確保專款專用，將罰款有效的用於環境治理上，建立起一套財務報告制度，定期結算環境治理財務。

其次，加強大灣區各方司法人員的互動與交流，由大灣區環境治理協調部門牽頭，以粵港澳三地的司法人員為對象定期舉辦系列的環境治理司法實踐研討會，為三地司法人員的溝通與交流提供平臺。只有三地司法人員相互瞭解、多交流、多接觸，才能消除環境治理法律合作中的隔閡、誤解與分歧，起着相互影響和在某些環境治理司法領域達成共識的作用。最後，實行環境治理政務與司法公開，讓各市居民對環境治理協調部門的執法、司法進行有效監督，開設信訪管道，廣泛收集各市居民的意見，及時發現在執法、司法中出現的問題。同時，要擴寬環境治理法律合作優化與改善的管道，對環境管理局的人員配置，其成員應由大灣區中各城市的具有環境治理相關知識和專業背景的人才按比例組成，建立一套崗位流動制度，如可以讓港澳的環境治理人才在一段時間內在廣東地區的環境治理協調部門工作，廣東的環境治理人才亦在一段時期內要在港澳工作，以粵港澳人才的有效互動，交流學習各方經驗，縮小粵港澳環境治理合作中的差異。

（四）發揮大灣區高校、環境保護協會等社會組織的普法作用，彰顯美麗大灣區建設的軟法之治

法律作為一種行為規範，指引着人們的行為。同樣，要發揮環境立法在大灣區環境合作治理之中的作用，便必須通過多種形式使環境

法治理念滲透到人們的思想之中去，指引和規範人們的行為。除了制定國家強制性的法律以規範環境保護行政之外，還需發揮軟法之治的作用，包括公權力以外的社會組織的宣傳之力，號召民眾參與環境治理。如環境治理協調部門可通過制定年度規劃以及白皮書等形式，向民眾宣傳灣區環境治理的理念與政策，讓民眾對灣區環境法治有更貼切的理解。既如前述完善了環境合作保護立法之後，仍需通過普法教育將其規則與思想對社會廣而告之，方能形成人人守法，眾人參與環保之局面。

高校普法。英國倫敦大學英王學院之院長盧卡斯在1972年提出了著名的“盧卡斯模式”，即要在實踐中深化環境教育理念，鼓勵在文本知識傳授之外，使人們多參與環境保護之實踐，以激發人們內心之中強烈的環保情感，使其形成環境責任感與道德感，才能使其在生活中自覺的運用所學的環保知識，付諸環境治理之行動。¹⁶ 大灣區擁有豐富的教育資源，共擁有近200所高校，在校大學生超過200萬，每年可向人才市場輸出過百萬人才，但環境治理法律合作的教育卻未受重視。在環境教育之中，內地多為注重知識的灌輸，而忽視了實踐教育的作用。而港澳往廣東交流的學生多局限於文化與經濟方面的交流，忽視了彼此間環境合作交流的議題，更忽視了如何通過法律合作建構雙方環境治理法律合作的渠道。實際上，對於環境治理法律教育，非隻言片語所能傳授，要使環境治理之知識在人們心中根深蒂固，還需更多的讓人們真正地接觸與嘗試環境治理，參與到環境治理的實踐中去。因此，大灣區各高校應共同舉辦與認識環境保護有關之冬令營和夏令營等跨境交流活動，讓雙方的學子在活動中潛移默化的形成環保意識。此外，學術研討是擴寬粵港澳法律合作交流的重要路徑。粵港澳三地可合作舉辦環境治理法律合作相關的論壇、講座、知識競賽等活動吸引粵港澳各界有識之士參與。

第二，環境保護協會普法。對於環境治理宣傳教育除了要注重在學校之內的教育之外，亦不能忽視其在社會上的教育。內地的環境教育多限於在象牙塔內的傳授，而對於社會，普遍缺乏環保理念的普

16. 印衛東：“環境教育的新理念——從‘盧卡斯模式’談起”，《教育研究與實驗》2009年第8期，第19頁。

及，導致大多數居民缺乏環保意識，如近年來在廣東推行的垃圾分類措施因法律宣傳教育不到位而遭遇困境。因此，大灣區有必要利用社會資源，對居民進行環境治理教育。但由於社會教育責任部門、場地、經費的缺乏，導致社會中普遍難以形成環保理念。研究表明，NGO在加強環境治理中發揮了重要作用¹⁷，因此，一方面，環境治理協調部門可發揮粵港澳社會中諸如行業協會、智庫等社會組織之作用，鼓勵其多舉辦有關環境治理普法活動。特別地，為有效貫通粵港澳各自的環境保護社會組織，可適時建立跨境運作的大灣區環境保護社會組織，進而加強環境治理法律合作工作。另一方面，環境治理協調部門有必要在各城市確立一些負責社會環境治理法律教育與宣傳組織。對此可借鑒香港的經驗，以社區為單位，以社區所在上級撥款，提供宣傳教育經費，在社區內開展宣傳教育，負責居民的環境治理知識普及，進一步提升大灣區中居民的環境治理知識技能與環保意識。質言之，支持環保社會組織的發展對大灣區環境治理法律合作十分重要，亟需環境治理協調部門對其制定專門政策鼓勵和保護環保NGO的發展，集聚多方力量與智慧，推動NGO在環境保護進程中不斷發揮作用，共同為建造美麗世界級大灣區而努力。

（五）粵港澳政府推動下市場運作環境治理法律合作機制

市場經濟是法治經濟。在改革開放四十年的進程中，市場經濟作為推動內地社會高速發展的潤滑劑，對推動大灣區環境治理法律合作亦有着不可忽視之作用。之所以強調市場經濟在大灣區環境治理法律合作中的作用，是因為政府調控具有局限性，一方面，這表現為對於環境治理的開展，公權力手段必不能全面囊括方方面面，亦不能及時發現環境治理中的疏漏，具有滯後性。另一方面，政府在環境治理之中的作用，只能在總體上給環境治理提供決策的方向與保障，具有概括性。再者，政府調控環境治理程序複雜，權力多有限制，在環境治理中政府權能亦多有削弱，故大灣區有必要尋求一條政府之外的有效方式推動環境治理法律合作工作。有鑒於此，市場在資源配置中具有

17. Thomas Bernauer & Carola Betzold. Civil Society in Global Environmental Governance, *The Journal of Environment and Development*, vol.21, 2012, p.62.

決定性作用不容忽視。環境治理協調部門通過市場運行，可充分調動環境治理資源在大灣區之中的有效流通。環境治理協調部門有必要發揮經濟在環境治理之中的作用，利用粵港澳地區之高度發達的市場經濟，助推大灣區環境治理的發展。經濟法以社會為本位，以維護社會公共利益為目標，制定法律與政策，協調國家與個體經濟運行的關係。粵港澳環境治理法律合作可從經濟法角度出發，政府適當干預與調控，同時，政府亦應利用經濟手段實現大灣區資源配置。如可鼓勵環保企業跨境開辦，對其實施減稅等優惠；舉辦相關創業大賽、創業論壇、環境保護論壇等鼓勵粵港澳地區環保節能產業之交流學習與創新；設立企業基金，鼓勵粵港澳青年自主創辦環保創業；設立企業節能減排評估制度，對在環境治理中有良好表現之企業予以獎勵等。這些經濟手段的運用，都能有效推動大灣區綠色生態的營造。因此在大灣區環境治理法律合作之中，有必要利用經濟手段更好的發揮政府作用，完善政府職能，推動環境治理所需的生產和生活要素在區域內的流動和優化配置。

五、結語

中共十九大報告指出，要加快生態文明體制改革，建設美麗中國。¹⁸ 據此，大灣區環境合作治理非赤手空談，而是具有堅固的合作基礎與合作願景的。雖在大灣區中合作要面對諸多差異，但大灣區各地擁有共同利益。大灣區環境合作治理雖為粵港澳城市群發展的方向之一，比起經濟共同發展而言或許尚未能引起各方的高度重視，但美好的生態事關三地合作環境，亦牽動了建設美麗中國的國家大計。因此，粵港澳三方政府及社會各界共同努力，開展環境治理教育，使用經濟、立法、教育等手段推動大灣區環境合作治理，明確大灣區環境治理的責任主體與各政府部門的職責，擯除以往合作的龍頭觀念，便能克服合作阻礙，積極推動港澳積極融入國家發展大局。

18. 習近平：《決勝全面建成小康社會，奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利》，北京，人民出版社，2017年，第50頁。

