

# 粵港澳大灣區跨境生態保護與監管的法律機制研究

黃明健\*，吳靜，程羿嘉

（澳門科技大學法學院，澳門）

**摘要：**粵港澳大灣區是我國目前重點建設的世界級城市群，是未來“一帶一路”深入發展的重要支撐。隨著大灣區經濟的快速發展，過度開發利用導致嚴重的環境污染對大灣區永續發展產生不良的影響，粵港澳面臨著跨境的生態環境問題與挑戰，有效的生態環境保護建設刻不容緩。同時粵港澳三地在地理和生態上的相互依存決定了創建大灣區跨境生態保護與監管法律機制的必要性，這也是大灣區生態治理能力與治理體系現代化的需求所決定的。

**關鍵詞：**粵港澳大灣區；跨境生態保護與監管；法律機制

## Study on the Legal Mechanism of Cross-border Ecological Protection and Supervision in Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area

Mingjian HUANG\*, Jing WU, Yijia CHENG

(Law Faculty of Macao University of Science and Technology, Macao, China)

**Abstract:** Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area is a world-class urban agglomeration currently under construction in China, and is an important support for the future development of the “Belt and Road”. With the rapid development of the economy in Dawan District, excessive development and utilization have caused serious environmental pollution to adversely affect the sustainable development of Dawan District. Guangdong, Hong Kong and Macau are facing cross-border ecological and environmental problems and challenges, and effective ecological environmental protection construction is urgent. The geographical and ecological interdependence of Guangdong, Hong Kong and Macao determines the necessity of creating a cross-border ecological protection and regulatory legal mechanism in Dawan District, which is also determined by the needs of the ecological management capacity and modernization of the Dawan District.

**Keywords:** Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area; Cross-border ecological protection and supervision; Legal mechanism

## 0 引言

粵港澳大灣區是由廣州、深圳、珠海、佛山、中山、東莞、惠州、肇慶、江門 9 市和香港、澳

門兩個特別行政區形成的城市群，占地 5.6 萬平方公里，是我國經濟最發達、工業化與城市化程度最高的區域之一，也是我國首個國家層面確認的灣區。隨著城市化進程和產業轉移步伐的加快，

收稿日期：2020-06-19；修訂日期：2020-08-17。

\* 通訊作者：黃明健，法學博士，法學教授，澳門環境資源法學研究會會長，最高人民法院環境資源司法理論研究基地研究員，澳門科技大學法學院環境與資源法學專業博士生導師。主要研究方向：民商法學，環境與資源保護法學。

E-mail:mjhuang@must.edu.mo，Tel:853-88972247

工農業高度集約發展，土壤、地下水、海洋等環境污染與破壞的問題日益凸顯，嚴重威脅區域生態環境安全和人居環境健康，成為粵港澳大灣區可持續發展的突出問題，也是大灣區治理能力與治理體系現代化研究與應用實踐的重要課題。

2015 年的《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》中，提到“深化與港澳臺合作，打造粵港澳大灣區”；2016 年國家“十三五”規劃綱要明確粵港澳大灣區建設的發展前景和目標；2017 年 7 月 1 日，國家發改委和粵、港、澳三地政府共同簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》粵港澳大灣區的協同發展上升為國家發展戰略。在《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協定》中，簽署方明確提出要共建宜居宜業宜遊的優質生活圈，完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區。按照規劃政策，粵港澳大灣區將會成為生態文明、可持續發展的國家綠色發展示範區，將會成為中國優質生活圈先行先試區。而完善大灣區跨境生態建設和環境保護與監管的法律機制，則是將粵港澳大灣區建設成為綠色發展示範區以及生態文明樣板的必由之路。

在粵港澳大灣區的生態文明建設之路中，粵港澳大灣區跨境生態保護與監管的法律機制這一議題已成為環境保護領域研究的熱點之一，從法律角度，因為存在一國兩制、多區域、多級政府等原因，跨境生態保護與監管的法律機制需要有較強的區際法律理論支持。基於此前泛珠三角、大珠三角等發展綱要開啟的良好合作，粵港澳大灣區環境保護合作機制在協議、機制、實踐等方面均存在一定的法律保障基礎。2019 年 2 月 18 日國務院正式發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》要求推進生態文明建設，實行最嚴格的生態環境保護制度，對大灣區生態環境保護和治理提出更明確和更高的要求。按照慣例，發展規劃綱要發佈後，粵港澳三地應當按照“規劃綱要”的指引，共同編制《粵港澳大灣區生態環境保護規劃》，

並建立跨境生態保護與監護的法律機制。

## 1 粵港澳大灣區跨境污染的主要成因

粵港澳大灣區位於中國大陸的南端，由珠三角 9 市和香港、澳門兩個特別行政區組成，區域內各城市自然條件較為相似。但由於粵港澳三地的社會經濟狀況和行政管理模式不同<sup>[1]</sup>，各地的主要污染領域和程度也有所差異。以在自然條件下難以降解且嚴重妨害生物體免疫功能的有機污染物  $\text{SO}_2$  為例<sup>[2]</sup>，據 2006-2016 年的空氣品質監測報告顯示，珠三角  $\text{SO}_2$  年均濃度高於香港，香港高於澳門。至 2016 年三地  $\text{SO}_2$  年均濃度相近，在此 11 年間均呈下降趨勢，其中珠三角的下降幅度最顯著。另外，珠三角的  $\text{PM}_{10}$ 、 $\text{NO}_2$ 、 $\text{O}_3$  濃度指數呈現早期“居高不下”或近年來“後來居上”的現象。需要清楚的是，影響  $\text{SO}_2$ 、 $\text{NO}_2$  和  $\text{PM}_{10}$  濃度居前四位的因素分別是第二產業比重、GDP 增速、人口和能源消費總量。<sup>[3]</sup>且近年來的研究表明，大氣面源和交通線源使得珠三角城市群呈現出區域性大氣複合污染的特徵。<sup>[4]</sup>結合港粵如今“前店後廠”的經營模式，我們可以推定：珠江三角洲的環境污染問題是粵港澳大灣區環境建設的主要阻力，而工業和人口無疑是兩大“罪魁禍首”。

實際自上一世紀末經濟高速發展的那一刻起就陸續出現一系列的環境問題——廣東省的產業結構常年來由第二產業主導，其中以民營企業為主。一方面，由於珠三角各城市在長期的經營探索中形成了各自的特色產業，並在當地的政策引導下打造了一定的規模和影響力，如：東莞的來料加工業、中山的先進設備製造產業、佛山的家用電器及陶瓷製造業等等，如此一來，無論是企業本身或是政府都已經形成了對現有經濟支柱的依賴，固然缺少產業結構升級的意識；另一方面，由於珠三角臨近港澳臺，加之區域內多個城市土地廣闊而廉價，外商在珠三角投資廣泛、建廠活動相比在其他內地省市也更加活躍，更是為珠三角發展第二產業添加了動力。不可否認，珠三角

一帶就是通過這種集群效應、共同致富的模式在國內市場打造了良好的聲譽。但伴隨著區域內資源和能源的大量消耗，多種大氣污染物集中排放，珠三角光化學煙霧、灰霾等大氣環境問題日益突出。<sup>[5]</sup>與此同時，大量的就業機會直接導致了周邊省市的人口不斷流向廣東，外來人口往往在擁有了穩定的收入後選擇留在廣東安居樂業。間接地，城市汽車數量增多、生活垃圾隨處可見等環境問題逐漸成為了廣東短時間內“擺脫不了”的負擔。更令人感到力不從心的是，工業廢氣廢水的過度排放引發了無數受害居民的“抗議”——“藍天白雲”“暢遊珠江”已成為老一輩廣州居民的美好回憶。遺憾的是人們太晚才意識到環保的迫切性，以致於最終造成“先污染，後治理”的被動局面。

風力的作用使得珠三角區域內的空氣污染必定是相互影響的。從“雙轉移”政策的產業轉入地來看，主要分佈在珠三角的東西兩翼以及粵北山區。然而，廣東的地理位置決定了全年頻率最高的風向是北風，尤其是冬季，工廠林立的粵北難以避免超標污染物的凝聚和擴散。此時，江門、肇慶、惠州和中山便不得不容忍外來污染源大於本地自產污染源這一事實。<sup>[6]</sup>而每年的4-7月，珠三角地區盛行東南風，暫且不論位於東南方的東莞市對其以北城市的污染物貢獻量，僅僅是廣東夏季的持續高溫就足以聯合空氣污染物形成熱島效應，由此引發惡性循環，形成粵港澳大灣區跨境污染的主要原因。

## 2 大灣區跨境生態保護與監管法律機制的法理基礎

“法律是人類為了共同利益，由人類智慧遵循人類經驗所做出的最後結果”<sup>[7]</sup>，是人類制度智慧的體現，是公民福祉的庇護者。當前，環境污染、資源短缺、生態退化等問題，已經嚴重影響粵港澳大灣區人民的共同利益。大灣區發展態勢與程度需要共同認同的法律規範對其經濟、社會以及

文化趨勢加以制度化，引導大灣區生產與生活形成資源互通、資訊共用、科技共創、民生互動的繁榮景象。本文認為構建粵港澳大灣區生態保護與監管法律機制的法理基礎有：

### 2.1 “一國兩制”下大灣區生態法律規制統一的基點邏輯

#### 2.1.1 大灣區設立“一國”下生態法律規則的基點

20世紀60年代，許多國家掀起海灣區建設的浪潮，通過整合區域資源，尤其是有利的海灣資源，提高區域綜合實力。最為著名的是美國的紐約灣、三藩市灣和日本的東京灣，這些灣區經歷了高速發展階段，也經歷過嚴峻考驗，因為環境問題帶來巨大挑戰。這些地區最後是通過多元環境保護措施的實施才將污染問題緩解，使生態環境成為經濟發展的強大助力。

大灣區地理環境優越，海陸交界，環山環水，環境特殊，成就了粵港澳大灣區多元的生態系統。基於得天獨厚的地理位置、基於多元的經濟資源，粵港澳大灣區的綜合前景令人期待。生態資源也是粵港澳大灣區合作協定的物質基礎，是實現其目標的最重要的基礎因素。由於地理位置原因，水資源、生物資源、海洋資源、濕地資源和旅遊資源等高頻資源將大灣區緊密聯繫一起，而且本地民眾的生產生活互通頻繁。生態資源的整體性不能阻撓人類有意識的政治界限的劃分，粵港澳大灣區統一的生態資源同樣面臨“一國兩制”差別待遇。

基於《中華人民共和國憲法》（後稱《憲法》）中關於自然資源的權屬規定，礦藏、水流、森林、山嶺、草原、荒地、灘塗等自然資源，都屬於國家所有，即全民所有。這是“一國”在自然資源領域的最高效力等級的意思表示，當然也適用於港澳地區。在尊重“一國兩制”政治制度的基礎上，港澳對自然資源的規範權屬、法律管制路徑



等卻有著單獨的體系。但“一國”的內涵不是“國家”詞義的靜態表述，而是根據港澳區域與中央、內地經貿往來的變化而逐漸豐富的動態名稱。從綜合長遠角度出發，2017年國家發改委和粵、港、澳三地政府共同簽署《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，該協議是以次中央政府層級的行政機關，以協議的方式推動大灣區“一國”下的合作領域。通過合作協議的形式規定雙方權利義務，推動各方實現特定目標，淡化區際法律衝突中因法域不一致而引發的法律衝突，更快地實現三地合作共贏的局面。但這種形式的合作一般圈定在較小範圍，只能約束特定地區特定時間的權利義務關係，缺乏穩定性、長效性，不具有普遍意義。同時，在合作過程中會牽涉到行政職能部門、專業組織等不同類型社會資源，同一類合作會在社會資源利用上產生重合，重複利用、重複操作也是對社會資源的浪費。而2019年2月18日國務院正式發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》是從中央政府層面確立三地各發展領域目標的統一，這是方向和定位的統一，而非法律制度的統一，比協定方式更加明確而具體，一定程度上減少了其不穩定因素。具體到生態系統領域提出實行最嚴格的生態環境保護制度，堅持節約優先、保護優先、自然恢復為主的方針。這是“一國兩制”政治制度中“一國”內涵的豐富與優化。加之，自然生態系統本身的整體性、連貫性的特性，在對待保護與監管的統一上就需要將不以人的意志為轉移的自然屬性作為政策法規的前提。在粵港澳大灣區堅持統一的“最嚴格生態環境保護制度”目標，既是對《憲法》自然資源權屬規範的歸位元，也是對“一國”中生態系統板塊的系統融合，更是對自然的尊重。“最嚴格生態環境保護制度”是對大灣區區域生態空間一體化的實用化和具體化。

### 2.1.2 大灣區生態系統法律規範中的“兩制”向“兩路”的轉變

粵港澳大灣區的提出不僅會帶動地區經濟發

展，更是我國未來經濟增長一劑強心針，一定需要統一規劃、統一協調的大手筆才能操作這個“大盤”，那麼法律規範是整個系統的監督者，是調整不合理、不合法“惡行”的堅強力量。

粵港澳大灣區包含9個內地城市和香港、澳門兩個特別行政區，歷史軌跡不同。這11個地區可以分為三種法律體系，回歸後，以《中華人民共和國憲法》為總綱，嚴格實施《香港特別行政區基本法》《澳門特別行政區基本法》（後稱《基本法》），按照“一國兩制”、高度自治的理念，香港和澳門保留了原有的法律體系，以《基本法》為基準，實現港人治港、澳人治澳的穩定局面。大灣區“三種法系、一個區域”是具有中國特色的法律形態。從法義本身看，這種關係存在一定國際因素。英國著名法學家伊恩·布朗利提到，“瑞士和德意志聯邦共和國的憲法允許組成國際的各州形式獨立國家的某些權力。如果聯邦源於獨立國家的聯合，其內部關係仍然保留著國際因素<sup>[8]</sup>。但港澳地區是在中國管轄內享有高度自治權，加上多年歷史、政治、經濟、文化等差異，三地的法律制度差異很大，屬於一國內不同法域關係範疇，符合區際法律衝突的規定。

區際法律衝突是一主權國家內各獨立法域之間的法律衝突，包括省際衝突、州際衝突、地方性衝突以及其他具有獨立法律體系的行政區域之間的衝突<sup>[9]</sup>。在法律的有效管轄範圍內，法律調整社會主體之間的各種特定的利益關係。當這種利益關係超出有效管理範圍時，兩個或兩個以上的法域出現在一個利益關係同時又受多個法律管轄的情況下，因法域規則原則不同會產生不同法律效力和法律結果，從而產生法律衝突。粵港澳地區就是分屬不同法域，即法系不同，當同一利益涉及兩地或三地主體時，出於本能追求就會產生利益衝突，從而引發其他關聯利益衝突，進而影響社會穩定與發展大局。但從大灣區的發展軌跡出發，這是一個長期而宏偉的工程，需要綱領性、確定性甚至有約束力的生態法律規範體系，規範不同生態環境領域的基本標準，修正原來不合邏

輯的旁支末節，構建各種資源要素較為統一的規則體系，引導其向深入發展。這說明，生態環境法律規範不是根本政治理念的不同，而是環境標準、具有傳統意義的保護手段、相關行政機關法律實施路徑和實施程度、相關法律監督規範等具體法律踐行領域的不同，即“兩制”中的社會制度的不同實際上兩種法律實踐路徑的不同。隨著生態環境中“一國”中統一目標的形成，粵港澳三地面對同一生態系統、相互關聯的負面問題，依據“兩制”實施不同社會制度類型下的法律規範措施。

生態環境問題無論是發達國家還是發展中國家，無論社會主義國家還是資本主義國家，在現有人類技術整體水準下，所採取的保護和監管的主流措施是同類型或相同的，例如，保護區作為生物多樣性的最重要、最有效的手段，這在全球都已達成共識，這是由生態環境的自然屬性所決定的。不同的是在特定的經濟、政治、社會、文化背景下其保護手段、步驟體系、主導主體、內部權力關係等不同。因此，粵港澳大灣區生態環境法律規範實踐路徑層面其實是“兩路”即兩種道路的體現，是從“兩制”向“兩路”的轉化。這種轉化具有特定性，在其他領域是否實用還需根據領域本身特性而定。

總之，《憲法》和港澳《基本法》是大灣區跨境生態保護與監管法律機制建立的最直接法律依據和最重要法理基礎。

## 2.2 創設粵港澳大灣區跨境生態保護與監管規則的可行性

### 2.2.1 “跨境”是創設規則體系的現實基礎

從文義上講，“跨境”就是不同區域之間的聯繫。粵港澳大灣區同在中華人民共和國管轄範圍內，基於“一國兩制”，港澳實行單獨關稅區。但基於生態環境問題的整體性特徵，在此問題上應當強調“一國”而非“兩制”。因為粵港澳大灣區跨境生態保護與監管問題是大灣區人民的共同非功利

性利益，所以粵港澳大灣區跨境生態保護與監管問題可以建立在不同環境標準上的協調統一。

### 2.2.2 可參考的相似區域的法律規範邏輯

無論是區際法律衝突、州際法律衝突、省際法律衝突，還是其他具有獨立立法權限的區域法律衝突，都是同一主權管轄範圍內不同立法主體之間的衝突問題。要協調其中的法律衝突，就需要在兼顧各方情況的前提下尋找合理的法律途徑。不同國家或地區具有各自的歷史文化、經濟、政治背景，適用中都會有符合當地情況的規範邏輯。

### 2.2.3 實現粵港澳大灣區“緩衝地帶”的選擇

以州際法律衝突為例，最典型國家就是美國。在衝突法方面，美國不對區際私法和國際私法作嚴格區別，各州法院解決州際法律衝突與解決國際法律衝突的規範基本相同。憲法的限制性條款必須遵守，衝突法的基本規則同時適用於州際法律衝突和國際法律衝突兩個方面<sup>[10]</sup>。在統一實體法方面，美國聯邦立法機關在憲法立法權限範圍內制定統一法，各州效仿，聯邦立法機關的實體法是主要的法律淵源；如聯邦立法與各州立法存在衝突，通常一些官方、半官方或民間組織會提供不具有法律效力的“示範法”，在此基礎上，各州立法機關採用相同或類似的實體法，從而求得法律的統一。這種“示範法”是聯邦立法與州立法之間的緩衝地帶，統一立法前的調整和整合過程。這種“緩衝”方式是值得粵港澳大灣區借鑒的。

粵港澳大灣區跨境生態保護與監管的法律機制統一問題不可能一蹴而就，強制性、一刀切的立法只會造成漏洞與協調不利等混亂局面，這是一個科學的、理性的過程，通過“緩衝地帶”，才能逐步實現粵港澳大灣區跨境生態保護與監管的法律機制一致步調。美國在聯邦立法與州立法發生衝突時，會通過制定“示範法”的途徑，使州立法向其靠攏，制定相同或類似的立法，實現

立法上的統一。這種形式類似於粵港澳大灣區生態環境立法的“緩衝地帶”，為實現法制統一的準備階段。這是粵港澳大灣區實現生態環境立法統一的關鍵一環。

### 3 大灣區跨境生態保護與監管法律機制的實踐路徑

2019 年是新中國成立 70 周年，香港、澳門應當會更加積極主動融入國家發展大局，粵港澳大灣區建設亦會進入新階段，這也為香港、澳門帶來很多機遇。《人民日報》曾報導稱，經過 40 年改革開放，粵港澳地區經濟發展水準、市場化程度和對外開放水準，均居全國前列。如今，建設粵港澳大灣區，是粵港澳區域合作與發展的一個里程碑，為香港和澳門尋找發展新動力、開拓發展新空間、融入國家發展大局提供了新機遇。

2017 年 7 月 1 日上午，在國家主席習近平見證下，香港特別行政區行政長官林鄭月娥、澳門特別行政區行政長官崔世安、國家發展和改革委員會主任何立峰、廣東省省長馬興瑞共同簽署了《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》。從框架協定的簽署過程可以看出黨中央對粵港澳大灣區的重視，說明粵港澳大灣區在中國未來發展的重要程度。但原則性目標、框架協定並不能真正實現“適宜的優質生活圈和深度合作”，打造“優質和深度”必定是一個逐步深入而漸進的過程。在這個過程中需要不斷地推敲、磨合，從而達成階段共識。因此可以通過一種過渡的非強制性形式為三方深度合作提供機會，經過一段時間磨合推敲得出適合三方的規則要求的資料目標，從而形成整體標準體系，為大灣區生態保護與監管法律機制的實踐創造良好的條件。

#### 3.1 大灣區跨境生態保護與監管法律機制的現實基礎

1990 年 4 月 4 日公佈了《香港特別行政區基

本法》，1993 年 3 月 31 日公佈了《澳門特別行政區基本法》。兩項法律主要涉及特別行政區的定位、制度運行、民生動態和自治許可權的法律規範，將“一國兩制”政策落實到具體的法律規範範疇。

除有關國防、外交和其他不屬於特別行政區自治範圍的法律外，特別行政區享有高度自治權。因此，三地合作形式基本停留在協議層面。但是，並非所有的社會問題都適合徘徊在協議層面，以共同利益為基礎的生態環境問題就有細化的必要。首先，生態環境是以人類共同利益為基礎，是全球性問題，沒有地域之分。這是生態環境問題的本質決定的。其次，中國在生態環境問題上迎來了前所未有的挑戰，這是隨著經濟建設的快速發展而漸漸突顯的問題，包括港澳地區在內的屬於我國管轄範圍內的全部生態資源系統。第三，從技術角度出發根本無法將內地和港澳分離，分離是不符合生態環境生存規律的。第四，粵港澳大灣區是以生態環境為基礎的區域，生態環境是其他要素結合的前提，生態環境問題是優先必須解決的重點，因此，應當建立高效的灣區優質環境共同體，提升灣區城市之間資源要素流動和相互協作的跨度和深度。

早在上世紀九十年代，港澳與內地就在生態資源方面開展不同形式的合作。為促進區域水質管理合作，粵港兩地早在 1990 年成立了“粵港環境保護聯絡小組”，以便雙方就共同關注的環境問題進行交流。此外，雙方亦訂立聯合行動計畫，共同處理跨境水污染問題。2000 年，粵港兩地政府在“原粵港環境保護聯絡小組”的基礎上成立“粵港持續發展與環保合作小組”，加強跨境環境事宜的合作。2000 年 8 月，粵港政府攜手在“粵港持續發展與環保合作小組（合作小組）”之下成立了“珠江三角洲水質保護專題小組（專題小組）”，以促進保護珠江河口地區水環境的交流和合作<sup>[1]</sup>。這種非正式性的合作小組形式，是早期合作的代表，表明基於同一生態系統下的跨境資源整合管制是現實必要的。



粵港澳大灣區處於統一生態系統。以水系為例，大灣區位于珠江流域下游，主要有西江水系、北江水系、東江水系和珠江三角洲諸河等。澳門供水系統與珠海供水系統相互依託，供水資源主要在磨刀門供水工程，基本形成南、北、西3個子系統。香港的水源主要來自于東江，供水從東江抽水站抽取後，越過東江支流石馬河的一系列堤壩，進入深圳水庫，再經輸水管網到達香港木湖<sup>[12]</sup>。這些聯繫說明粵港澳地區生態資源聯繫緊密，分割界限不明確。

“綠水青山，才是金山銀山”。生態環境問題聯結著三地、並共存於三地，粵港澳大灣區在生態環境問題上有著共同的基礎與目標。無論是空氣還是水體，沒有辦法將它們界限分明。因此，為了大灣區的繁榮發展，為了大灣區人民的健康生活，應當在現在基礎上細化其環保標準體系，實現資源分享、資訊互通、技術交流的全方位深入發展。

### 3.2 大灣區跨境生態保護和監管法律機制的構建設想

一直以來，粵、港、澳三地重視區域環保合作，逐步完善環保監管法律機制，並在部分領域取得良好的效果。但由於香港、澳門與內地的政治制度不同，其立法、行政、司法等體制和程式都有所不同，大灣區跨境生態保護和監管必然要考慮這種差異，注意協調和可操作性。這種特殊的跨境生態保護與監管法律合作機制，既不同於內地省份、城市之間的合作，也不同於國家之間的國際合作。根據粵港澳大灣區的區域狀態，以現有發展方式為基礎，跨境生態保護和監管的法律機制可以通過階段性發展來實現。

第一階段，框架協議階段。這一階段主要解決兩個問題：（1）對大灣區生態協調一體化達成共識，明確目標。在目標上大灣區要實現綜合性可持續發展，其生態環境保護目標不應是孤立的，而應圍繞大灣區整體經濟社會可持續發展設立，

既體現約束性，也體現相關性和保障性；應協調粵港澳設立清晰、具體的子目標和階段性目標。例如，對供港原水的保護，不應僅以香港接受的原水水質為保護目標，還應包括水量、水生態、生態服務功能等在更大的流域尺度設立。<sup>[13]</sup>（2）從框架協議出發，努力將粵港澳大灣區建設成為更具活力的經濟區、宜居宜業宜遊的優質生活圈和內地與港澳深度合作的示範區，攜手打造國際一流灣區和世界級城市群。這一共同意識已經完成。

第二階段：“緩衝階段”——專項合作協定。確定初步環境保護與監測趨同化。不同領域環境風險、目標與戰略、支撐措施、風險交流和公眾參與都是不同的，而港澳和內地又實行不同的環境標準，造成各資源的風險決策與管理體系不同，法律規定的目標及規制措施手段也不會相同。通過專項資源合作協定，協商各資源可接受標準和程式範圍，這個範圍不僅是符合三地實際情況，也符合三地法律調控範圍。同時，建立三地各資源資訊聯絡機構，通過各監測機構回饋資料，對比監測結果，並進行資料調整，再回饋給各地監測機構，這一循環過程可以選定最優符合三地的資料資訊，為統一目標控制做資料準備。

這是區域法規趨同化的探索階段，通過實踐發現不合理的地方，及時轉變策略措施，健全協定內容。這個階段可以五年為期，組建趨同化時期的參數群，形成三地資源監測資料庫。運行機制上，在粵港澳大灣區建設領導小組的領導下，設立跨境生態環境保護的協調機制，由中央政府生態環境保護相關部委和粵港澳三地的生態環境保護相關部門參加；發揮“一國兩制”優勢，既允許三地通過各自的管轄權，採取符合自身實際情況的政策和措施，體現靈活性和可操作性；又要求港澳特區行政長官向中央政府述職時包括跨境生態環境保護內容，體現統一性與協調性。例如，目前港澳與內地的自然保護地體系不同，但可以嘗試通過跨境協調機制進行相應的自然保護地標準和規範銜接；中華白海豚自然保護區在內地與

香港尚未實現連片，可通過協調探索更科學合理地設置相應自然保護地。<sup>[14]</sup>

第三階段：專項環境標準階段。港澳與內地生態環境監管的主要不同就在環境標準。根據前期各種資料的整合，基本可以確定各資源具體實施標準，並分時間段提高環境監測要求。各地立法機構將相同或同水準的環境標準明確在各地法律規定中，明確標準實施的法律保障。大灣區跨境生態環境保護和監管除了需要制定綱領性的生態環境保護規劃，必然要開展規劃環評，納入多利益相關方參與，建立資訊公開制度，完善環境公益訴訟等。對於跨境生態保護與監管問題，應在跨境生態環境保護的協調機制下，充分讓各地政府部門、人大代表（特區立法議員）、專家學者、企業家、社會組織代表等利益相關方廣泛參與並形成共識，以轉化各自的措施。<sup>[15]</sup>目前，生態環境部正牽頭編制粵港澳大灣區生態環境保護專項規劃，實施該規劃要求粵港澳進一步加強合作和綜合統籌。粵、港、澳三地也已逐步搭建了以行政協議為頂層設計，以合作聯席會議、專責小組為基礎的協作監管治理機制。粵港澳大灣區初步構建了政府間環境合作的行動框架，環境合作不斷拓展和深化，並取得了顯著的監管治理成效。現有粵港澳環保合作機制以政府間合作為主，已基本覆蓋區域性重要環境合作事務。然而，現有粵港澳環保合作監管機制還無法為國際一流灣區和世界級城市群的生態文明協同共建提供強有力的保障。因此，希望盡快建立綜合決策機制、實現生態環境管理制度協調、提供充足的資金和基礎保障是實現大灣區跨境生態保護和監管法律機制的重要環節。

粵港澳大灣區生態環境立法現階段雖不能真正實現統一立法形式，但統一環境標準的統一是統一立法的實質性成果，為其他方面的利益衝突解決提供強有力的技術指標。粵港澳大灣區跨境生態保護和監管的内容應涵蓋大灣區面臨的主要跨境生態環境問題，包括大氣、河流、海洋、土壤污染、固體廢物管理、化學物質風險管理、放射性污染防控與核安全、電磁輻射污染、生物多樣性、綠色產

業等。一些粵港澳三地都關心的問題，可以沿用已有的成熟做法或借鑒境內外已有成功經驗的做法，嘗試協調開展。例如，內地開展的跨省區流域上下游橫向生態補償機制，可以在粵港澳之間嘗試；在這方面，廣東與廣西在九州江流域、與福建在汀江 - 韓江流域、與江西在東江流域都已建立流域橫向生態補償機制，積累了豐富經驗。<sup>[16]</sup>

粵港澳大灣區要取得成功，必須打破各種傳統法律理念的束縛，解決法律創新問題。生態環境是粵港澳大灣區發展的最大短板：這裡每 1 萬美元 GDP 用水量為 214.47 立方米，比東京灣區高 30%；單位 GDP 能耗是其他三大灣區的兩倍左右；空氣品質水準差距明顯，PM<sub>2.5</sub> 年均濃度是同期國際一流灣區水準的 3 倍左右；地表水黑臭水體占比 8.9%。<sup>[17]</sup>因此，在構建大灣區跨境生態保護和監管法律機制上要借鑒東京灣區、紐約灣區、三藩市灣區在生態環境治理與生態圈建設方面的成功經驗，從建立科學統籌機制、嚴格生態資源保護、加大環境治理力度、構建綠色發展格局、推廣綠色生活方式和健全支撐保障體系等方面，提出有針對性的生態保護與監管法律機制的對策與建議。<sup>[18]</sup>

## 4 結語

“對於我們的環境來說，最大的威脅就是相信會有別人來拯救它。”其實誰也不能拯救我們的家園，除了我們自己，保護我們家園的生態環境是艱難且漫長的，我們責無旁貸！好在粵港澳大灣區跨境生態保護與監管已在路上！共建粵港澳大灣區優質生活圈離不開大灣區各方在生態環保領域的法律合作，為了將粵港澳大灣區建設成為生態安全、環境優美、經濟發達、社會穩定、文化繁榮的綠色、宜居、宜業、宜遊的國際城市群，粵港澳大灣區各方應從立法角度考慮環境保護總體規劃的編制、完善大灣區生態保護與監管的法律機制，用完善法律



制度保障大灣區在生態安全格局、水環境治理、大氣環境治理、資源循環利用、固廢治理和土壤治理以及綠色產業等方面的具體合作與監管，

從而促進大灣區內人與人、人與社會、人與自然的和諧可持續發展，最終實現人民生活水準、幸福指數的不斷提升。

## 參考文獻

- [1] 湛社霞，匡耀求，阮柱. 基於灰色關聯度的粵港澳大灣區空氣品質影響因素分析. 清華大學學報(自然科學版),2018(8)
- [2] 汪珊，孫繼朝，張宏達，等. 珠江三角洲環境有機污染現狀與防治對策. 環境與可持續發展，2006(4)
- [3] 湛社霞，匡耀求，阮柱. 基於灰色關聯度的粵港澳大灣區空氣品質影響因素分析. 清華大學學報(自然科學版)，2018(8)
- [4] 陳彥軍，李偉鏗，張寶春，等. 基於GIS的珠三角區域空氣品質時空演化分析模型研究. 中國環境監測，2012(5)
- [5] 吳蒙，吳兌，範紹佳，等. 珠江三角洲城市群大氣污染與邊界層特徵研究進展. 氣象科技進展，2014(1)
- [6] 王淑蘭，張遠航，鐘流舉，等. 珠江三角洲城市間空氣污染的相互影響. 中國環境科學，2005(2)
- [7] 陳衛佐. 拉丁語法律用語和法律格言詞典. 北京：法律出版社，2009.
- [8] [英]希利爾著. 國際公法原理. 曲波譯. 北京：中國人民大學出版社，2006.
- [9] 沈娟. 區際衝突法的概念. 法學研究，1995(5)
- [10] R. Graveson, Problem of Private International Law in Non -Unified Legal Systems. Rec des cours 141( 1974)1. 203.
- [11] 香港特別行政區政府環境保護署[https://www.epd.gov.hk/epd/sc\\_chi/environmentinhk/water/hkwqrc/regional/prdwaterqualitystudies.html](https://www.epd.gov.hk/epd/sc_chi/environmentinhk/water/hkwqrc/regional/prdwaterqualitystudies.html)
- [12] 王明旭，等. 粵港澳大灣區環境保護戰略研究. 北京：科學出版社,2018.
- [13] 張誠. 地球的一半：以跨境合作，保護粵港澳大灣區生態環境[N]. 澎湃新聞,2019-8-31.
- [14] 張誠. 地球的一半：以跨境合作，保護粵港澳大灣區生態環境[N]. 澎湃新聞,2019-8-31.
- [15] 張誠. 地球的一半：以跨境合作，保護粵港澳大灣區生態環境[N]. 澎湃新聞,2019-8-31.
- [16] 張誠. 地球的一半：以跨境合作，保護粵港澳大灣區生態環境[N]. 澎湃新聞,2019-8-31.
- [17] 張誠. 地球的一半：以跨境合作，保護粵港澳大灣區生態環境[N]. 澎湃新聞,2019-8-31.
- [18] 賴梅東，吳鋒，趙振業. 粵港澳大灣區生態資源與環境一體化建設. 北京：中國環境出版集團,2019.

## 大學建設

## 四海聚首澳科大 齊賀二十年校慶

2020年11月30日上午，澳門科技大學20周年校慶典禮在R座綜合教學大樓圓滿舉辦。來自全國各地的嘉賓聚首澳科大，齊賀二十周年校慶。典禮由澳門特別行政區行政長官代表、社會文化司司長歐陽瑜主禮。

出席典禮的主要嘉賓有中國人民政治協商會議全國委員會何厚鏵副主席、中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室傅自應主任、中華人民共和國外交部駐澳門特別行政區特派員公署王冬署理特派員、中國人民解放軍駐澳門部隊參謀長趙建明大校，來自內地政府官員、兩院院士、高校及機構的主要領導，澳科大校監、校董會主席廖澤雲博士，澳科大基金會信托委員會崔世昌主席、諮詢委員會唐志堅主席、基金會成員、大學校董和諮詢委員，澳科大榮譽博士，本地政府官員、獎學金贊助機構、實習機構、高校及中學代表，澳科大校友、學生、教職員等。

澳科大於同日上午九時舉行升旗儀式。

參與典禮的嘉賓、教職員和同學們表示，非常榮幸有機會參與見證澳科大20歲的生日，祝願澳科大越辦越好，前程似錦，桃李滿天下！

校慶典禮及相關活動均嚴格遵守衛生局等相關部門的防疫指引和要求，在確保環境安全的前提下舉辦。