前言　研究的緣起

協同治理（Collaborative Governance）一語源於當代公共管理領域，意在為跨區域的公共治理難題提供破解之道。環境、生態困境的跨時空特徵更加凸顯了這一治理途徑對決策者的重要性。粵港澳大灣區作為中國經濟支點之一，在為中國發展提供重要自信之際，如何有效應對日益嚴峻的環境、生態挑戰亦是管理者不可忽視的重要議題。

2019 年 2 月 18 日中共中央、國務院印發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱“綱要”）。這份綱領性文件對粵港澳大灣區的戰略定位、發展目標、空間佈局等方面作了全面規劃。綱要重點提到：大力推進生態文明建設，樹立綠色發展理念，堅持節約資源和保護環境的基本國策，實行最嚴格的生態環境保護制度，堅持最嚴格的耕地保護制度和最嚴格的節約用地制度，推動形成綠色低碳的生產生活方式和城市建設運營模式，為居民提供良好生態環境，促進大灣區可持續發展。當前，“加強粵港澳生態環境保護合作，共同改善生態環境系統”已經上升到了國家戰略的層面。

2018 年，習近平總書記在廣東考察時提出：“要深入抓好生態文明建設，統籌山水林田湖草系統治理，深化同香港、澳門生態環保合作，加強同鄰近省份開展污染聯防聯治協作，補上生態欠帳。”而實現生態環境協同治理正是探索區域生態文明建設合作新路子，深化大灣區生態環境協同合作、發展的可行之路。為實現綱要中制定的生態保護目標，項目以實現粵港澳大灣區各級政府的協同治理為核心，致力於為粵港澳大灣區生態環境保護提供對策研究。然而，現實情況是，一國兩制之下，珠三角九城市、香港、澳門分屬不同法律體系，追求生態協同治理

必須克服不同法律制度帶來的立法、行政及司法障礙。此外，大灣區內各地區間經濟發展程度的顯著差異也對如何實現有效的生態協同治理提出了嚴峻的挑戰。

目前，粵港澳大灣區已經建立了以《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議》《粵港合作框架協議》《粵澳合作框架協議》為基礎、以聯席會議為核心的合作機制，通過粵港、粵澳環保合作小組及其下設的專責（項）小組，落實執行相關環境合作規劃、協議和行動方案。此外，粵港澳也開展了一些具體的環境合作項目，如“粵港澳珠江三角洲區域空氣監測網絡”“清潔生產夥伴計劃項目”“粵港碳標籤合作”等。但是現有的區域合作機制存在明顯不足：一是粵港澳大灣區環境合作以雙邊合作為主，缺乏統一、權威高效、溝通順暢的三方合作機制；二是環境合作碎片化，以單目標為主，一事一議，缺乏總體統籌規劃，合作層次較低；三是合作機制以政府為主，民間合作機制較少。

在此背景下，加之城市間經濟、社會文明發展程度的顯著差異，實現粵港澳大灣區生態環境協同治理需克服不同法律制度帶來的立法、行政以及司法障礙。同時，生態環境協同治理涵蓋面廣，當前理論研究存在研究角度單一、研究深度不足、與實踐無法銜接等問題，尚未就實現粵港澳大灣區生態環境協同治理提供切實可行的一體化解決法案。為解決上述問題，本書從污染防治、生態保護、能源利用、氣候變化應對等多方面出發，總結粵港澳大灣區生態環境治理現狀，分析當前實現大灣區生態環境協同治理存在的困境，在結合域外經驗和實地調研的基礎上，為大灣區生態環境協同治理提供對策研究。通過多學科結合、多領域涵蓋以及多方法運用，針對實務中存在的生態環境協同治理難點、痛點進行深入細緻分析，進而為實現粵港澳大灣區生態環境協同治理提供全方位、多角度的對策建議，力圖為加強粵港澳大灣區生態環境保護合作，改善生態環境系統，進而促進粵港澳大灣區經濟、社會的高質量、可持續發展提供支撐。

第一章　大灣區協同治理機制研究

第一節　探索生態環境多元共治體系

一、治理現狀

（一）粵港生態環境治理合作現狀

粵港兩地的生態環境治理合作自上世紀 80 年代初開始，迄今已有約 40 年的歷史。起初，粵港兩地的生態環境治理合作以信息交換、技術交流為主要手段。現在，粵港已經逐步建立區域生態環境治理合作機制，這意味著兩地的生態環境治理合作領域不斷拓展，層次不斷提升。粵港的生態環境治理合作目前已經形成了包括決策層、協調層和執行層“三級運作”的模式。

決策層為“粵港合作聯席會議”，於 1998 年 3 月開設，當時由廣東省常務副省長與香港特區政府政務司司長為首長（即“雙首長制”）主持會議，主要為粵港生態環境治理合作搭建交流和協商平臺，通過簽訂各種生態環境治理合作協議，為粵港生態環境治理合作工作提供宏觀指導。[1]1998-2002 年期間，粵港兩地在粵港合作聯席會議機制下舉行了 5 次會議，先後成立了粵港信息技術與產業化合作、旅遊合作、口岸合作等專家組，研究和制定合作項目的有關計劃。同時，針對兩地關注的生態環境治理問題成立了珠江三角洲空氣質素管理及監察專責小組。為更好推動粵港合作，2003 年，粵港合作聯席會議第 6 次會議由“雙首長制”升格為“雙首腦制”（即由廣東省省長與香港特區行政長官共同主持），形成了由全體大會、工作會議、聯絡辦公室及專責小組等構成的聯席會議基本框架，推動粵港兩地協作治理的有序開展。[2]

協調層為“粵港持續發展與環保合作小組”，於 2000 年成立，由香港環境局和廣東省生態環境廳共同建立，負責兩地間生態環境治理聯繫和合作事宜，將聯席會議取得的指導性成果轉化為可操作的執行方案，具體落實合作小組的工作計劃和政策。

執行層為“專責、專題小組”。專責、專題小組主要負責具體領域的生態環境治理聯繫和合作事宜，對粵港合作聯席會議確定的具體合作事項和專項工作進行跟蹤研究、對接磋商，擬定年度工作計劃，將指導性的協議轉化為具體的執行方案，包括珠江三角洲空氣質素管理及監察專責小組、粵港林業及護理專題小組、粵港海洋資源護理專題小組、珠江三角洲水質保護專題小組、東江水質保護專題小組、大鵬灣及後海灣（深圳灣）區域環境管理專題小組、粵港海洋環境管理專題小組。

迄今為止，粵港兩地已成功舉辦 22 次粵港聯席會議、16 次粵港持續發展與環保合作小組會議和 15 次粵港持續發展與環保合作小組專家小組會議。雙方分別於 2009 年和 2016 年簽署了《粵港環保合作協議》和《2016-2020 年粵港環保合作協議》，以推動粵港在空氣、水、環境

1　胡道遠,馬曉明,易志斌.粵港環境合作機制及其對我國其他區域環境合作的啟示[J].安徽農業科學,2009,37(14):6660-6662.

2　李建平.粵港澳大灣區協作治理機制的演進與展望[J].規劃師, 2017,33(11):53-59.

監測、環保科研、環保產業、突發環境事件事故通報等領域的合作。[1]

（二）粵澳生態環境治理合作現狀

粵澳生態環境治理合作始於 20 世紀 90 年代初。在澳門回歸後的前三年，粵澳之間的協作主要由粵澳高層會晤制度對重要事務進行協調。會晤制度下設經貿、旅遊、基建交通和環保合作 4 個專責小組以及多個專項小組。會晤制度的執行者主要為粵澳合作聯絡小組，每年輪流在廣東和澳門舉行不少於 1 次的全體會議。隨著 2003 年粵港合作聯席會議升格，粵澳之間也在粵澳高層會晤制度的基礎上建立了粵澳合作聯席會議制度，其總體架構包括決策層即粵澳聯席會議、協調層即聯絡辦公室和執行層即專責小組的“三級運作”。粵澳於 2002 年 5 月成立了“粵澳環保合作專責小組”，負責具體的生態環境治理合作工作。此外，為促進珠澳兩地更緊密地合作和建立珠澳間直接溝通聯繫機制，深化兩地事務性交流與合作，2008 年 12 月，在粵澳合作聯席會議專責小組下成立了珠澳合作專責小組。

近年來，在粵澳合作聯席會議框架下，粵澳雙方在環境宣傳教育、環保產業、空氣監測、固體廢物處理、水葫蘆治理等方面開展了交流合作，取得了明顯成效。粵、澳環保部門分別於 2013 年和 2017 年簽署了《粵澳環保合作框架協議》和《2017-2020 年粵澳環保合作協議》，以推動粵、澳在環境監測、環保產業、突發環境事件事故通報等領域的合作。

（三）港澳生態環境治理合作現狀

自 2008 年開始，港澳兩地建立年度港澳環保合作會議機制，在年度港澳環保合作會議的督導下，港澳在多個範疇進行交流與合作。2016 年 10 月，港澳簽訂了《港澳環境保護合作協議》，以加強雙方在空氣污染防治、環境影響評估、廢物管理、污水管理、環境監測與研究、環保宣傳教育、環保培訓與交流、重大跨境環境突發事故通報以及環保產業合作等多個領域的交流與合作。[1]

（四）粵港澳三方生態環境治理合作現狀

2005 年，粵港澳與其他 8 個省份共同參與並簽署了《泛珠三角區域環境保護合作協議》，標誌著粵港澳在泛珠三角區域生態環境治理合作構建了區域性協作平臺。而在區域大氣污染聯防聯治等具體領域，粵港澳也建立了三方合作機制。但是，這一階段的生態環境治理合作更多是粵港澳三地政府基於需要自主進行，系“珠江三角洲一體化”的體現，此時還未上升到“粵港澳大灣區建設”的層面上。

2009 年，國家發展和改革委員會編製《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020 年）》（以下簡稱《珠三角綱要》）把珠三角九市統一納入規劃，首提“灣區”概念，將珠三角地區的發展提升至國家發展戰略佈局層面，並把粵港澳合作明確為國家政策。在重大基礎設施對接、產業合作、共建優質生活圈以及創新合作方式上進一步明確了推動粵港澳緊密合作的政策意圖。[2] 為共同推進《珠三角綱要》的實施，廣東省副省長、香港特區政務司司長、澳門特區經濟財政司司長於 2009 年 2 月 19 日在香港首次舉行三地聯絡協調會議，就金融、產業、基礎設施及城市規劃、生態環境保護、教育培訓等領域加強合作的提議達成共識，並以基礎設施及城市規劃、旅遊等領域為突破口，試點推進共同編製有關專項規劃、共建綠色優質生活圈的工作。為進一步落實《珠三角綱要》和 CEPA 及其補充協議，促進三地更緊密合作，2010 年 4 月廣東省政府分別於 2010 年 4 月與 2011 年 3 月和香港特區政府、澳門特區政府共同簽署《粵港合作框架協議》《粵澳合作框架協議》，此外還頒佈了《共建優質生活圈專項規劃》《粵港澳基礎設施建設合作專項計劃》

1 周麗旋,羅趙慧,朱璐平,于錫軍,房巧麗,張曉君.粵港澳大灣區生態文明共建機制研究[J].中國環境管理, 2019,11(06):28-31.

1 周麗旋,羅趙慧,朱璐平,于錫軍,房巧麗,張曉君.粵港澳大灣區生態文明共建機制研究[J].中國環境管理, 2019,11(06):28-31.

2 劉雲剛,侯璐璐,許志樺.粵港澳大灣區跨境區域協調：現狀、問題與展望[J].城市觀察, 2018(01):7-25.

《環珠三角宜居灣區建設重點行動計劃》等專項規劃，標誌著粵港澳合作進入新的階段，使粵港澳在生態環境等領域的協同治理有了制度保障。[1]

2014 年 9 月，粵港澳三地環保部門共同簽署了《粵港澳區域大氣污染聯防聯治合作協議書》，標誌著粵港澳在大氣污染防治合作領域由雙邊合作走向三邊合作。然而，基於雙邊協作是區域合作中交易成本最低的合作形式，粵港澳大氣污染治理實際操作中仍以粵港、粵澳間的兩兩合作為主。[2] 其他領域如水污染治理也仍然以粵港、粵澳或港澳雙邊合作為主。

2017 年 7 月，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》，協議提出共同建設宜居、宜業、宜遊的優質生活圈，“共建健康灣區，完善生態建設和環境保護合作機制，建設綠色低碳灣區”。粵港澳三地合作多元發展，得到了中央和社會各界的支持和認同。

當前，粵港澳大灣區的生態環境治理合作框架具體體現為以“聯席會議”制度以及環境合作小組或專責小組的形式，進行水環境治理、空氣質量以及其他環境合作，以行政協議為頂層設計，體現了“一事一議”以及協商性的協作治理機制。[3]

二、現實困境

然而，目前粵港澳三地的生態環境協同治理在治理主體方面還存在以下現實困境：

1 李建平.粵港澳大灣區協作治理機制的演進與展望[J].規劃師, 2017,33(11):53-59.

2 蔡嵐.粵港澳大灣區大氣污染聯動治理機制研究——制度性集體行動理論的視域[J].學術研究, 2019(1):56-63.

3 李建平.粵港澳大灣區協作治理機制的演進與展望[J].規劃師, 2017,33(11):53-59.

（一）未能形成三方生態環境協同治理關係

首先，如前文所述，目前粵港澳大灣區的生態環境治理實際上仍然以雙邊合作為主，未能形成三方或區域性的關係。粵港澳三地的生態環境協同治理機制具體體現為以“聯席會議”制度以及環境合作小組或專責小組的形式，進行水環境治理、空氣質量以及其他環境合作，以行政協議為頂層設計，體現了“一事一議”以及協商性的協作治理機制。雖然粵港澳大灣區的生態環境合作治理層次已從粵港、粵澳或港澳延伸至深港、穗港、珠港、珠澳、穗澳和中澳等城市層面，但合作中仍以粵港或粵澳雙方為主，在粵港澳三方合作、協調方面較薄弱。2009 年 2 月粵港澳三方協調聯絡會議的召開雖開啟了粵港澳三方協作治理機制探索，但未有持續深入的研究。2018 年後，在大灣區建設的帶動下，仍有待進一步推動對區域性生態環境協同治理事件的報道。[1]

粵港澳大灣區的生態環境治理協作，不僅跨越了三個區域、兩種政治制度，而且三地在法律制度、環境保護制度以及環境體制等方面存在明顯差異，因此在生態環境治理過程中往往存在土地權屬與管轄等問題衝突。為降低溝通和合作成本，粵港澳三地在生態環境協同治理中往往選擇低成本的雙邊協作，因此未能形成多邊治理關係，即意味著粵港澳大灣區未能形成可持續的生態環境協同治理機制，無法共享相關信息和經驗。[2] 三地政府部門缺乏整體性的合作規劃，導致各地生態環境治理措施不一致、步調不統一、效果不相同，難以適應大灣區生態文明建設的整體性要求。

（二）未能形成可持續發展的“制度性”的協同治理機制

其次，粵港澳大灣區目前採取的是問題導向的生態環境治理模式，即出現了嚴重的跨境生態破壞或環境污染問題後，粵港澳政府才針對該

1 許堞,馬麗.粵港澳大灣區環境協同治理制約因素與推進路徑[J].地理研究, 2020,39(09):2165-2175.

2 潘澤強,寧超喬,袁媛.區域環境管理中的協作規劃——以粵港澳大灣區跨界河流為例[A].中國城市規劃學會、重慶市人民政府.活力城鄉 美好人居——2019中國城市規劃年會論文集（16區域規劃與城市經濟）[C].中國城市規劃學會、重慶市人民政府：中國城市規劃學會, 2019:10.

問題展開合作治理。總體而言，粵港澳大灣區在生態環境治理方面的合作是“共識性合作”，即主要依託高層會晤、聯席會議及專責小組等政府合作工作機制，在出現某個嚴重的跨境生態破壞或環境污染問題後，進行深化交流尋求合作“共識”，成熟一項推進一項，以共識合作實現共贏合作，而未能形成可持續發展的協同治理機制，即“制度性”的協同治理機制。[1] 如由於深圳河的水污染問題嚴重影響到粵港兩地沿岸居民的日常生活，兩地政府才推動了跨界合作治理。在治理的過程中，主要以問題為導向開展協作，而未能從源頭入手，往往是“治標不治本”，治理成效不能滿足預期目標，甚至會出現治理工程中斷的情形。整個治理過程由於缺乏長期的持續性的協同治理機制，未能達到預期的治理目標。

（三）未構建有效運行的灣區協調和管理機制

2018 年，中央層面正式成立了“粵港澳大灣區建設領導小組”，以國家力量集中推進粵港澳大灣區建設中的重大基礎設施和合作共建問題。從跨域治理視域看，粵港澳大灣區建設領導小組是具有中國特色的“官方型”跨域治理機構，而且是位階最高、權能最足的官方型機構，是迄今為止國家成立的最高規格的粵港澳跨域治理議事協調機構：由中共中央政治局常委、國務院常務副總理擔任組長，在國家發展與改革委員會內設推動日常工作的辦公室，統籌協調粵港澳大灣區建設的重大決策和重大事項。自成立運作以來，該領導小組已經召開過若干次會議，研究部署推進大灣區建設的諸多重大問題。

但是在實際運作中，具體的協調體制機制仍未取得實質性突破，仍採取原有的協調機制，即以粵港、粵澳合作聯席會議、經貿協定、聯合規劃等為主要表現形式的“一事一議”機制。這種兩兩共存而非三方乃至四方共治的地方性政府間合作機制，由於政治位階較低、管理方式分散而制約了自身的重大決策統籌能力，而且在管理職權上也與現有行政主體存在交叉和重疊，使得這些機制聚焦的只是粵港或粵澳的雙邊利益而非粵港澳大灣區的整體利益，因此難以適應和滿足粵港澳三地共謀灣區發展的需要，難以滿足灣區的跨區域治理要求，[1] 導致灣區在產業發展、基礎設施建設、生態環境保護等方面存在缺乏整體統籌的問題，[2] 難以適應大灣區生態文明建設的協同性要求，亟需在粵港澳大灣區建設領導小組指導下進行相應的制度創新，建構聚焦三地公共利益的新型跨域治理機構。[3]

此外，粵港澳三地政府之間往往存在各自的利益訴求，而實現粵港澳大灣區生態環境協同治理實質上是利益關係的重新調整，如果各治理主體間複雜的利益關係難以衡平，則會加大協同治理的難度，導致協同的制度惰性。[4] 如果沒有完善的、統一的利益協調體制機制，沒有強有力的約束機制，很難實現各自的合理的利益訴求，或者會出現三方因利益分歧導致的目標分化的情形，[5] 合作的動力難免會打折扣。例如，目前粵港澳三地政府對建立粵港澳金融共同市場的試驗區已經達成共識，但珠海橫琴島和深圳前海地區都定位為金融合作區，其具體的方向、分工都還不明確，面臨很多競爭甚至利益衝突的情況。[6]

（四）行政協議效力不足

受“一國兩制”制度的影響，粵港澳三地生態環境治理合作的制度條件仍然停留在以行政協議為主的政策導向型機制層面，缺乏立法先行的法治推進型合作機制，而粵澳港三地簽訂的生態環境協同治理行政

1 黎澤國.粵港粵澳合作框架協議實施考察[J].開放導報, 2017(02):30-35.

1 秦天寶,段帷帷.多元共治視角下灣區城市生態文明建設路徑探究[J].環境保護, 2016,44(10):33-36.
2 慕亞平,董李培.CEPA框架下內地與港澳環境保護合作的法律問題思考[J].河北法學, 2008,26(8):93-98·
3 楊愛平,張吉星.紐約—新澤西港務局運作模式對粵港澳大灣區跨境治理的啟示[J].華南師範大學學報(社會科學版), 2019(01):102-108、191.
4 余敏江.論區域生態環境協同治理的制度基礎——基於社會學制度主義的分析視角[J].理論探討, 2013(02):13-17.
5 黎澤國.粵港粵澳合作框架協議實施考察[J].開放導報, 2017(02):30-35.
6 劉雲剛,侯璐璐,許志樺.粵港澳大灣區跨境區域協調:現狀、問題與展望[J].城市觀察, 2018(01):7-25.