

# 深港区域生态环境协同发展机制创新研究

郑湘萍 莫春梅

**摘要：**完善深港区域生态环境协同发展机制、构建深港生态共同体对共建绿色低碳的粤港澳大湾区、打造高质量发展典范至关重要。深港两地在长期合作中形成了稳定的环保合作基础，但其区域生态环境协同发展机制建设仍面临生态环境合作共识碎片化、利益主体的博弈关系失衡、环境协同监管能力不足、环境法治保障乏力等问题。推进深港区域生态环境协同发展机制建设，需要完善区域环保沟通协商机制，凝聚多主体生态共同体共识；构建新型区域利益协调机制，缓解利益主体博弈关系冲突；建立区域环境统筹监管机制，提高区域环境协同监管效率；健全区域环境保护法治机制，实现区域环境的法治化治理。

**关键词：**深港区域；生态共同体；协同发展；联合治理；统筹监管

**中图分类号：**F127；X22 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）03-0094-06

生态环境协同发展是指不同的发展主体或区域之间遵循共同的目标建立协同关系，在应对当前已经存在的生态环境问题和威胁生态环境发展的活动的过程中协同发力，从而实现生态环境的可持续发展。促进深港区域生态环境协同发展不仅符合国家战略的选择，还是应对区域发展和缓解生态矛盾的关键。随着粤港澳大湾区建设的不断深入，深港两地将进入区域高速融合发展阶段，难以避免人口稠密带来的生态资源紧张和生态承载力不足等问题，还有可能会引发新的区域性、复合型环境问题，影响区域经济社会的稳定。跨区域生态环境问题具有超外部性的特征，无法依

靠单个城市的力量得以解决。因此，需要深港两地结合实际情况积极推进区域生态环境共保共治，在原有的环境合作基础上探索构建更加长效的区域生态环境协同发展机制，强化多污染物协同控制和区域生态环境协同治理，共同打造宜居宜业宜游的优质生活圈。

## 一、深港区域生态环境协同发展合作机制建设历程

根据深港两地在生态环境领域合作的关键时间节点，可将深港两地生态环境的合作机制建设划分为初步探索阶段、基本成型阶段、深化发展阶段等三个阶段。

本文为国家社会科学基金项目“新时代中国特色社会主义生态正义的制度安排研究”（18BKS158）；深圳市哲学社会科学2020年度课题“粤港澳大湾区海洋生态补偿机制建设的困境及对策研究”（SZ2020D007）；2021年深圳大学研究生创新发展基金项目“粤港澳大湾区生态环境协同发展的机制创新研究”（315-0000470716）阶段性成果。

### （一）初步探索阶段：1980—2003年

1980年深圳开始筹建经济特区，深港两地交流逐渐加深，开始探索区域水环境联合治理机制。基于当时深圳河的治理需要，深港两地政府于1982年商讨关于联合治理深圳河工程的事宜，深港区域环保合作因治水迈出了关键的一步。1990年设立了深港联合治理深圳河小组，专门协调深圳河治理工作。经过多年的协商交流，深港联合治理深圳河工程于1995年正式启动。1996年召开的深港经济衔接方案论证会，不仅提出了深港两地的合作政策措施，还将深港关系描述为“衔接、合作、融合”，进一步明确了深港两地的合作伙伴关系。1997年香港回归后，粤港合作联席会议制度的建立为深港两地开展环保合作提供了保障。2000年深港两地围绕深圳湾水质提升这个议题协商决定开展一项为期15年的计划，在2015年实行了把深圳湾水质污染负荷降低至自净能力以内这一目标。基于深港两地共有海湾环境建设的需要，2003年增设了环境小组重点防治边境水域污染，并针对大鹏湾水质污染负荷制定了一套区域水质管理规范。2003年中央出台《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》（CEPA），破解了深港两地合作交流的体制障碍。

深圳筹建经济特区以及香港的回归为两地的环保合作提供了更好的政策环境，进一步推动了深港两地的交流合作。深港环保合作因治水结缘，经过这段时间的环保合作探索，已初步形成以粤港联席会议制度和环保合作小组为架构的合作组织，主要围绕治理深圳河、深圳湾和大鹏湾等开展水环境治理合作，逐步建立起两地开展环境合作的组织运行机制。

### （二）基本成型阶段：2004—2018年

2004年深港合作会议机制的建立是深港两地环保合作的转折点。深港共同签署了《加强深港合作的备忘录》，明确了两地的合作规范，定期召开会议进行沟通交流。同时，深圳市港澳事务办公室和香港政制事务局成为统筹深港合作的责任部门，根据双方环境合作治理实际召开会议进行沟通交流。深港两地政府于2007年签署了《加强深港环保合作协议》，建立信息共享机制和深

港持久性有机污染物合作协调小组。为进一步发展低碳经济、促进产业转型，2008年深港两地签署了《加强深港清洁生产工作合作协议》，明确企业节能减排具体措施，联手推进企业节能减排工作。2008年第六次深港环保合作交流会议颁布的《深港突发环境事件通报机制》，为深港两地突发环境事件处理提供了依据。同年，深港双方召开会议总结《大鹏湾水质区域控制策略》的实施情况，为深入推进大鹏湾水环境建设目标提出补充建议。2009年深港两地签署了《碳排放权交易机制的合作备忘录》，通过建立区域碳排放权交易平台，发挥市场调节和配置资源的作用为环保合作赋能。2010年出台的《粤港合作框架协议》为深港两地开展环保合作提供了更高的战略支持。同年，深圳排放权交易所的成立更是为深港区域低碳发展提供了新的引擎。2012年深港两地在开展湿地联合治理方面迈出了关键一步，依托深圳市红树林湿地保护基金会，深港两地协商开展一系列湿地生态修复工作。为有效应对区域突发环境事件，深港两地在2013年增设了环境突发事件联络员制度，并在2014年进行了深港突发环境事件通报模拟演习，不断完善区域突发环境事件协同治理的机制。2016年深港双方对深圳湾联合治理方案实施工作进行了第二次总结回顾，并通过了2017年的工作计划。2017年深港两地政府重点跟进《2016—2020年粤港环保合作协议》，联合开展水环境保护、海洋资源护理及海洋环境管理等方面的合作，就两地环境质量、自然资源、生态环境及可持续发展事宜进行磋商及交流。2018年广东省环境科学研究院联合粤港澳三地的重点高校共同建设粤港澳大湾区环境实验室，这为深港两地优化环境保护的合作机制提供了重要的平台支撑。

自深港合作会议机制建立之后，深港两地的环保合作内容不断丰富，主要以水环境治理、大气环境治理、湿地保护、突发环境事件应急处理等为主，基本形成包括深港合作会议机制，深港环境突发事件通报机制以及信息共享机制等在内的区域环保合作机制。

### （三）深化发展阶段：2019年至今

2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤

港澳大湾区发展规划纲要》，要求加强环境保护与合作，建设绿色可持续发展的国际一流湾区。这进一步提升了深港两地开展环保合作的战略高度，对深化深港环保合作具有重要意义。2020年10月29日审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，提出健全区域战略统筹、合作互助机制，强化多污染物协同控制和区域协同治理，支持香港同各国各地区开展合作。2021年9月6日，中共中央、国务院印发《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》，明确要求深圳前海要以合作区为载体，深化内地与港澳之间更密切的联系，推进与港澳规则衔接、机制对接，丰富协同发展模式。这都为深港区域合作指明了方向。随着深港两地发展战略地位的不断增强，促进深港区域经济和環境协调发展已成为必然趋势，同时也使深港合作迎来“天时地利人和”的新局面，更为深港两地开展环境合作带来了新机遇。同时，深港两地不断推进区域环境合作项目开展。例如，2020年深圳市落实粤港澳大湾区生态环境合作交流工作（强化深港生态环境合作）项目完成招标实施，2021年深港两地探索推进河套深港科技创新合作区近零碳排放区建设，协商建立绿色低碳循环发展的经济体系，这些举措对强化深港生态环境合作具有重要意义。自深港两地进入粤港澳大湾区建设的战略范围内，区域建设进入快车道，区域环境合作机制将进一步得以强化。如何在“一国两制”基本方针指导下创新深港区域环境协同发展机制，是深港两地开展环境合作面临的重大挑战。

综上所述，深港两地联合开展了40多年的环境合作，生态环境合作领域逐渐扩大到水污染治理、大气治理、湿地治理、海洋治理等领域，双方生态依存关系逐渐加深。现阶段深港两地的合作关系定位已经上升到国家战略的高度，所以深港两地有必要也有可能构建更加开放融合的生态环境协同发展机制。但是，目前深港两地环境合作的战略高度、实施力度、互动深度、协调配合等方面尚存在一些不足，需将深港视为统一的生态账户进行整体规划，从两地的实际情况出发，发挥各自优势的同时，互补彼此的劣势并差异化

发展，加快完善深港区域生态环境协同发展机制，推进深港两地环境合作迈向更深更广。

## 二、深港区域生态环境协同发展机制构建面临的问题及原因

### （一）面临的问题

生态环境合作共识碎片化。区域生态环境协同发展的实现依赖于合作共识的达成。目前深港两地在生态环境协同发展的共识方面呈现碎片化特征，难以避免集体行动困境。一方面，深港两地多元主体的合作默契不足，多元主体的合作愿景不一致，在开展跨界环保合作的目标、内容、规划等方面尚未形成统一的协同行动方案。虽然深港两地对共有水域环境污染、大气污染等跨界生态问题开展了一些合作治理，但是在各自不同的环境发展诉求影响下，没有真正将彼此视为一个共同的生态账户进行合作，开展合作的范围、对象、内容和形式受限，统一的区域环境治理目标和标准难以达成，难以充分发挥各自资源优势深化区域环保合作。另一方面，尽管深港两地经过长期的环保合作已经意识到开展区域环保合作的重要性，然而在协同开展环保合作的过程中貌合神离现象还是难以避免。区域环保合作共识拘囿于表面使得环保合作深度不足，突出表现在双方合作交流局限于双边高层领导会晤，区域多元主体的诉求渠道不畅，所以深港两地难以真正达成实质性、总体性的环保合作意向与行动一致。

利益主体的博弈关系失衡。有效的利益协调机制是调适深港区域利益冲突、优化合作关系，促使深港两地政府合作边际效益不断递增的关键所在。目前，深港两地之间尚未形成一个区域利益表达、利益分配、利益补偿有机统一的协调机制。在利益表达方面，缺乏多层次协调体系和多元化协商平台。在利益分配方面，深港两地对生态利益的分配主要以传统的政府主导利益分配模式为主，缺乏市场机制的有效介入，尚未建立起统一的区域生态利益分配标准体系。在利益补偿方面，缺乏多元化的补偿手段，区域公共利益共享难以充分实现，使得多元主体参与深港区域环保合作动力匮乏。

环境协同监管力度不足。全面加强环境监管是改善区域生态环境、提高生态质量、确保生态

安全的保障。目前深港两地依然面临着包括界河、共有海湾的水环境污染问题的威胁,这凸显着区域生态环境监管的失衡。其一,深港两地协同开展环境监管受体制障碍约束,使多元监管主体之间的关系得不到有效理顺,监管力量难以充分实现高效配置,区域环境协同监管的难度较大。其二,现有的区域环境监管手段主要以深港两地政府的行政力量为主,经济手段应用不足,环境监管难以达到预期效果。其三,监管信息公开共享机制不够完善。区域环境监管信息的公开和共享不足,使深港两地的环境监管政策和行为信息透明度不够高。其四,缺乏系统全面的监督考核机制。“生态环境保护能否落到实处,关键在领导干部。”<sup>[1]</sup>领导干部在环境监管中的绿色政绩考核指标不够全面,缺乏完善的问责制度对区域环保政策执行出现的失职行为进行约束,容易导致区域环境监管协作活动实效性低。

环境法治协同保障乏力。高效运行的法治机制是保障深港区域环境合作关系和谐的关键。但是,现阶段深港区域生态环境合作在区域法治机制建设方面有所欠缺。主要表现在立法、执法、司法和守法四个层面:在环境立法方面,深港区域环保合作缺乏统一的法律基础,正面临已有政策落实存在一些困难和跨境法律支撑不足的供给失衡困境,在开展区域环保合作中容易出现无法可依的窘境。在环境执法方面,缺乏区域环境协同执法机构以及联合执法的具体措施,执法范围和程序缺乏规范,执法的统一性、专业性和权威性不够强。例如,目前深港两地在执行环保合作协定计划方面不够扎实,一些形式主义的羁绊和桎梏,一定程度上会加大开展区域环保合作的成本。在环境司法方面,缺乏区域性的环境审判机构,深港区域边界环境纠纷案件的处理缺乏一套成熟的制度安排。在环境守法方面,政府、企业和公众作为环境守法的主要主体,在区域环保合作中承担的角色不够明晰,在遵守区域环境法律规范过程中的守法态度不够统一,多元主体参与区域治理集体行动步调不一,难以充分发挥区域多元主体环境守法的协同效应。

## (二) 原因分析

环保沟通协商机制不完善。区域生态环境协

同发展的共识在区域环境治理中是必不可少的,没有共识则无法组织起有效的集体行动。“信任网络愈是强大,信仰愈是持久。”<sup>[2]</sup>互信互通的信任网络是达成区域环保合作共识的基础。“建立在普遍信任基础上的整体共识使得社会各方受到强烈的合作激励,为了共同体的公共利益而自愿加入社会合作治理过程之中。”<sup>[3]</sup>如果多元主体无法在普遍信任中达成整体合作共识,那么主体之间就难以充分发挥主观能动性积极参与环境治理。深港两地环保合作的整体共识不够强的首要原因是沟通交流不充分,难以形成较好的合作默契。深港两地开展环保合作的意愿和能力存在差异,如果不能通过有效的沟通来化解环保合作猜疑,则难以落实各项环保合作内容。其次,深港两地的环保合作还因缺乏共识达成的标准和规范,无法纾解区域同一性和差异性兼容的难题,容易出现区域环保集体行动困境。此外,凝聚区域环保合作共识的制度供给不足,难以充分保障合作目标的有效实现。深港两地现有的环保合作主要依靠签署双边协议保障,尚未构建起整体性的区域环保合作规划和实施制度框架,民间交往制度的供给不足,导致区域多元主体开展对话交流不够充分。

利益协调机制不充分。近年来,深港两地不断推进生态环境合作,但在找寻相关利益联结点与合作切入点方面尚未取得重大进展,现有的利益协调机制难以有效解决区域间利益矛盾问题。首要原因是缺乏权威性协调机构。政府主导管理社会公共事务的传统管理理念。深港双方的利益主体的需求多元化,缺乏权威性的区域利益协调机构则难以全面倾听社会各界的心声,利益分享的公平性无法充分体现。此外,服务于深港区域环保合作的利益协调机制受到财税体制、规划体制和绩效体制的制约,尚未构建起系统的区域利益补偿机制。

环境统筹监管机制运行不畅。“在生态环境合作治理中,优化的权责体系可谓是取得合作效应的前提条件。”<sup>[4]</sup>我国的行政管理体制使跨区域环境监管体制具有属地特征。在属地特征的影响下,环境监管体制的规定比较零散,深港两地多元治理主体承担的职责不明晰,权责衔接不顺畅,虽然深港两地在区域环境监管信息共享上突

破了新技术,启动了环境监管信息交换机制,但还缺乏区域环境监管信息数据库以及权威的共享平台,尚未构建全面的智慧监管网络,难以充分实现有效的环境监管信息共享。此外,在政府考核中缺乏绿色政绩评价和激励机制,领导干部在执行区域政策时缺乏严格的环保责任追究制度,导致环境政策执行实效性不够强。

环境保护法治机制不健全。深港两地现有的区域法治机制运行中出现的一系列问题,主要是因为难以建立起统一的区域环保法律基础,再加上深港两地处于不同的法律制度管理下,各自实施的环保法规和标准差异较大,在开展环保合作当中难免存在冲突。同时,不可忽视的是“法律的实施比法律的制定要困难很多,而由于环境法本身的特点和我国的实际情况,环境法律的实施比其他法律的实施更为复杂和艰巨”。<sup>[5]</sup>虽然深港两地已建立深港法律合作联席会议制度,但是在环境法治化治理的过程中缺乏市场和公众介入机制,多方社会力量对参与区域环境合作的认识存在偏差,参与积极性不高,这在一定程度上会降低深港区域环境协同治理实效。

### 三、健全深港区域生态环境协同发展机制

(一)完善区域环保沟通协商机制,凝聚多主体生态共同体共识

凝聚深港区域多元治理主体的生态共同体共识需要从平台建设、标准设定和制度保障三方面着手。首先,加强区域环保协商交流平台建设。构筑协商交流平台是达成区域生态环境协同发展共识的突破点。通过建立区域协商议政平台和环保知识学习教育平台,拓宽多元主体的沟通渠道,突破地方保护主义及组织的界限,搭建多元治理主体参与、行动与对话的架构,让民间环保声音得以充分发声,逐步构建起区域合作互信互通信任网络,从而提高区域合作的融合度。其次,夯实区域环保共识的规范性基础。需要坚持以价值理性作为建构合作共识的行动指南,建构深港区域环保主体平等对话的规范和条件体系。“共识的建构不仅要有伦理畅想和道德呼吁,更需要有制度支持。”<sup>[6]</sup>最后,需要加强协商交流制度建设,保障协商交流的有效进行。其关键是转变公共部门权力本位的思

想,在伦理精神的指引下寻求制度、组织和公共对话载体的突破,实现公共行政民主化,从而破除政府主导的环境治理模式存在的内在缺陷。

(二)构建新型区域利益协调机制,缓解利益主体博弈关系冲突

马克思认为,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”。<sup>[7]</sup>深港区域利益矛盾的化解必须构建一个新型利益协调机制,对区域利益进行高效整合、共享、补偿和保障,促使多元利益主体准确定位角色和发挥作用。政府和市场作为利益协调的主要渠道,充分发挥二者在利益协调中的作用是实现区域协调发展的关键。一方面,深港两地政府必须积极发挥宏观调节作用,转变发展理念,逐步消除区域行政壁垒,通过建立权威性的区域利益协调机构,畅通多元利益主体表达诉求的渠道,形成良性的合作行为导向。同时双方政府应当充分协商界定利益分配的主体和依据,统一区域利益主体分配的机会和条件等规范,注重利益分配的公平和效率。另一方面,市场作为利益分配的基本渠道,应将微观层次的利益分配纳入市场,发挥市场机制在深港区域利益分配中的导向功能,加强区域利益活动和行为的引导和约束,综合利用市场和行政手段协调多元利益主体的分配关系,实现利益分配的有序运行。例如,通过构建“绿色”的生态核算机制以及横向的财政转移支付机制来改变区域生态环境合作中政府间博弈的收益结构,使深港两地达成对环境合作收益分配的共识,实现两地的资源共享和利益联合。此外,深港两地经济发展存在差异性,这就要求在开展区域环保合作中对不同利益主体进行适当的利益补偿,通过加快完善生态利益补偿清单与评价机制,健全利益补偿方式来缓和传统利益分配不充分、不当带来的冲突,同时可以尝试设立区域环保基金,激励深港两地相容的交叉利益,优化利益补偿格局,维护深港区域环境合作关系和谐稳定。

(三)建立区域环境统筹监管机制,提高区域环境协同监管效率

现阶段推进深港两地环境协同监管机制建设需要从监管主体关系、手段创新、信息监测和监管考核这四个方面重点推进:在监管主体关系方

面,整合区域监管力量建立一个深港区域环境监管统筹管理机构,重点调整职能部门以及人员之间的职权配置,理顺各环境监管主体关系,突破部门本位主义的限制,增强区域环境监管的合力。在监管手段采用方面,尝试通过建立绿色金融体系,推行市场化的第三方治理,来强化经济手段在区域环境监管中的应用。在监管监测方面,加快推进环境监测的信息化建设,“加强物联网技术在污染源监控、环境质量监测、环境监察执法、应急指挥、危险化学品和危险废物运输等方面的应用”,<sup>[8]</sup>建立区域环境监测信息公开共享平台,重点加强对环境污染盲区的有效监管,使整个环境监管过程网络化、透明化。同时,可以尝试建立独立民众监察员制度,赋予监察员调查政府信息公开信息全过程的权力,确保公众的知情权,提高公众和政府共同推进区域环境治理的积极性和有效性,提升深港区域环境监管效率。在环境监管考核方面,加快完善规范化的考核评估体系,通过开展领导干部自然资源资产离任审计,切实规范环境责任问责主体和问责程序,通过调整内部既有压力摒弃权宜合作行为,形成正确的工作激励导向,为环境监管赋能。

(四)健全区域环境保护法治机制,实现区域环境的法治化治理

第一,加强区域环境立法是完善法治机制的首要任务,可从中央和地方双向发力:在中央层面,加强对区域生态环境立法引导,明确深港两地合作中多元主体协同参与环境保护的组织者、程序、经费来源等,完善区域生态环境协同发展的专项法律法规,形成宏观的指导作用。在地方操作层面,深港两地要根据地方实际情况出发制定具有操作性的专项规定,明确多元主体协同参与环境保护与治理的权利、义务、渠道等,为深港区域环境合作提供法律依据。第二,建立一个区域环境执法协调机构。“区域环境联合执法工作是区域环境协同治理工作的重要推动力量也是保证环境治理成效的关键”。<sup>[9]</sup>因此,需要通过整合并优化深港两地环境执法资源的配置,统一规划区域环境执法的机构、部门和人员队伍建设,加快完善区域环境保护协同执法机制,提高执法效率。第三,加强生态环境司法保护,通过完善环境资

源审判专门化运行机制,细化深港两地环境资源案件审判工作职能,为深港区域环境协同建设提供有力的司法保障。第四,政府、企业和个人作为环境守法的关键主体,需要充分发挥多元主体力量。因此,需要通过完善政府层面的绿色行政法律制度,市场层面的环境质量与绿色消费制度,企业层面的绿色产权与责任法律制度,公众层面的公益诉讼与参与法律制度等,以有效的制度供给充分发挥区域多元环保主体守法的叠加效应,提高深港区域环境的法治化治理水平。

#### 参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政(第二卷)[M].北京:外文出版社,2017:396.
- [2] [美]查尔斯·蒂利.信任与统治[M].胡位钧,译.上海:上海人民出版社,2010:4.
- [3] 王连伟.承认·信任·共识:走向社会合作治理的三部曲[J].领导科学,2015,(17):13-15.
- [4] 曹姣星.生态环境协同治理的行为逻辑与实现机理[J].环境与可持续发展,2015,(2):67-70.
- [5] 马骧聪.略论环境法的实施保证[J].法学研究,1988,(1):47-53.
- [6] 肖亚雷.碎片化的共识与合作治理重构[J].东南学术,2016,(3):55-61.
- [7] 马克思恩格斯全集(第一卷)[M].北京:人民出版社,1956:82.
- [8] 冯恺,金坦,逯元堂,蔡博峰.我国环境监管能力建设问题与建议[J].环境保护,2013,(8):43-45.
- [9] 郭薇.区域环境协同治理法治化——以京津冀为例[D].南京师范大学,2020:1.

作者:郑湘萍,深圳大学马克思主义学院教授、博士

莫春梅,深圳大学马克思主义学院2020级硕士研究生

责任编辑:钟晓媚