

粤港澳大湾区环境协同治理： 机制、困境与对策

李 成 石宝雅

摘 要：粤港澳大湾区作为世界级湾区，优质的生态环境是其不可或缺的重要组成部分。但由于大湾区的跨区域特征，建立高效的协同治理机制便是环境治理的关键所在。基于环境保护的异质性差异，在现有的框架性协议下，三地环境治理仍然面临治理效能不高、合作制度供给不足、环境关切点不同、社会公众参与不够等现实问题，制约着大湾区环境协同治理水平的提升。鉴于此，应从深化生态文明理念、拓展环境治理领域、提高治理可操作性、构建多元共治格局等方面着力，不断提升大湾区环境协同治理水平。

关键词：粤港澳大湾区；环境；协同；治理

中图分类号：X321;F127 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2023）03-0094-06

党的二十大报告提出“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”，这为区域环境治理提供了新的方向和遵循。党的十八大以来，在习近平生态文明思想的指引下，我国生态环境发生了历史性、转折性、全局性变化，绿色成为高质量发展的亮丽底色，人与自然和谐共生的区域生态环境治理水平不断提升。粤港澳大湾区是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，在建设过程中也持续深入推进人与自然和谐共生的现代化。《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出要“加强粤港澳生态环境保护合作，共同改善生态环境系统”。这对大湾区环境协同治理提出了新目标、新要求。面对系统性、复杂性的跨区域环境问题，传统的以行政区划治理环境的方式已不能适应新时代的要求，特别是

对于粤港澳大湾区这样一个特殊的区域而言更是如此，所以需要粤港澳三地同为一个利益共同体进行协商合作^[1]，降低制度性成本，实现绿色发展的利益最大化，环境协同治理作为一种新兴的方式应运而生。因此，总结梳理大湾区现行环境治理机制及困境，找出难点和堵点，对于进一步提升大湾区环境协同治理水平，促进湾区经济高质量发展，打造国际一流的美丽湾区意义重大。

一、粤港澳大湾区环境协同治理机制

粤港澳大湾区环境协同治理由来已久，始于20世纪80年代，经过三地政府多年的共同努力，推动协同合作机制不断发展和完善，在治理理念、领域、措施等方面日益拓展深化。目前，粤港澳大湾区已形成以区域规划为引领、以政府间协议

为推动、以联席会议为组织保障、以环保项目为抓手的环境协同治理体系。

（一）以区域规划为引领

区域规划是为实现一定地区范围内的合作、共同发展目标而作出的总体战略部署和安排，是区域环境协同治理的政策基础。2008年以来，国家和粤港澳三地政府层面先后编制了若干涵盖环境保护的区域发展规划，为大湾区环境保护提供了重要指引。以《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》出台为开端，粤港澳三地进入了更紧密合作的新阶段，环境保护也向协同共治迈进。在环境治理上，鼓励建立污染联防联控机制，开展治理环境污染、共建跨境生态保护区、保护水库集水区等。此外，支持粤港共同研究合作发展清洁能源、可再生能源，实施企业清洁生产计划。在合作方式上，支持粤港澳三地在中央有关部门指导下，扩大自主协商范围，鼓励编制区域合作规划，完善粤港、粤澳行政首长联席会议机制^[2]。在此基础上，粤港澳《共建优质生活圈专项规划》颁布，从提升环境生态质量和推进低碳发展两方面继续深化三地环境保护合作，包括加强珠江三角洲大气环境综合治理，联合开展珠江流域水环境综合整治，建立三地低碳发展合作机制，新能源及可再生能源开发应用等等内容^[3]。随后，《粤港澳大湾区发展规划纲要》顶层设计出台，为粤港澳三地环境治理明确了方向和目标，从打造生态防护屏障、加强环境保护和治理、创新绿色低碳发展模式方面提出了环境协同治理的方向、内容、重点及机制^[4]。这些规划纲要的出台推动了粤港澳大湾区环境保护合作不断向纵深发展，逐步构建起大湾区环境保护的政策体系。

（二）以政府间协议为推动

政府间协议作为区域内实现合作、解决争端的重要协调机制，是粤港澳三地政府合作的主要形式。政府间协议通常由两个或两个以上没有相互隶属关系的地方政府或其相关部门，就区域发展中的共同事项在平等协商基础上所签订的各项合作协议，主要有合作框架协议、具体合作协议两种形式^[5]。合作框架协议具有原则性、宣示性、指导性的性质，一般较为简单，只是双方的合作意向，不涉及具体合作的内容和条款。而具体合

作协议则不同，其内容具体、详细，而且是可落地执行的，主要有宣言、备忘录、倡议书、协定书等。目前，粤港澳三地签订的合作框架协议主要有：《更紧密经贸安排》（CPEA协议）《粤港合作框架协议》《粤澳合作框架协议》，这些框架协议都包含了环境保护的内容，而签订的双方主要是中央政府、广东省政府和香港、澳门特别行政区政府。粤港澳三地签订的具体合作协议主要有：总体性环境合作协议，如《粤港环保合作协议》《珠澳环境保护合作协议》《港澳环境合作协议》《2017-2020年粤澳环保合作协议》等；专项性环境合作协议，如《关于改善珠江三角洲空气质量的联合声明》《粤港清洁生产伙伴计划》《粤港澳大湾区大气污染联防联控合作协议书》等。这些专项的、具体的合作协议为粤港澳大湾区深入推进环境协同治理提供了明确的导向，也是三地政府推动环境保护的施工图和路线图。

（三）以联席会议为组织保障

为全面深化粤港澳三地在经贸金融、交通基建、社会民生、环境气候等领域的合作，粤港、粤澳分别于1998年和2003年建立了政府合作的联席会议，即“双首脑制”，强化跨地区之间的事务协调能力，充分释放“一国两制”制度优势。联席会议制度框架主要由联席会议、联络办公室和专责小组构成，专责小组则是负责落实联席会议决定合作事项的具体执行主体。为了适应粤港澳三地合作从经贸逐渐向环保、气候变化等领域扩展的形势，在联席会议制度框架下，三地政府先后成立了“粤港持续发展与环保合作小组”“粤港应对气候变化联络协调小组”和“粤澳环保合作专责小组”及其下设的专题/专责（项）小组，这些小组通过每年召开高规格会议，共同研究、组织和落实环境合作事项，已经形成了决策层、协调层及执行层的多层级合作模式。例如早期的“粤港环境保护联络小组”，就是为解决粤港两地的河流污染（深圳河）而成立的，这也是两地协调处理环境问题的有益探索。联席会议制度作为区域协调合作的主要方式，促进了三地各部门之间的互动联络和常态化交流，在解决粤港澳三地大气、水体污染方面发挥了积极作用，为大湾区保持优质生态环境提供了重要保障。

（四）以环境合作项目为抓手

在一系列规划协议的指导和粤港、粤澳联席会议的组织推进下，粤港澳三地在水、大气、海洋、固废治理、清洁生产、应对气候变化等诸多领域开展了合作实践，初步形成了区域性城市主体协同治理网络。以环保项目合作推动环境协同治理，是粤港澳三地加强生态环境共抓共建共管的重要方式。在水环境治理方面，粤港澳三地主要开展了东江水、深圳河、大鹏湾、珠江口、鸭涌河等主要跨界河流域环境整治项目合作，使湾区内的水源水质得到不断优化净化，其中著名的东深供水工程铸就了香港繁荣稳定的供水“生命线”，为大湾区发展提供了水安全保障。在大气治理方面，三地联合建立了粤港珠江三角洲区域空气质量监控网络，实时监控区域空气环境质量，并向公众发布空气质量指数，推进粤港澳大气污染联防联控联防，开启了我国区域大气污染联防联控先河，制定并实施了我国第一个跨境大气质量管理计划。清洁生产方面，粤港两地实施了“粤港清洁生产伙伴计划”，计划的实行对减少企业污染物排放起到了示范和推动作用，也为大湾区实现“双碳”目标起到了重要作用。固废治理方面，粤港澳三地对废旧汽车、家电等进行回收、加工再利用，加快推进了大湾区“无废城市”建设。

二、粤港澳大湾区环境协同治理存在的困境

在粤港澳环境保护合作进程中，三地社会制度、治理理念、治理模式的差异以及不同的经济发展阶段，给大湾区环境协同治理带来了许多现实的困境。

（一）协同治理的效能未能激发

经过多年的发展，粤港澳三地在环境治理领域已建立起一套框架协议体系，但在治理的效能方面仍有较大的提升空间。

一方面，粤港、粤澳虽然已建立起“联席会议—环保合作小组—专责（项）小组”多层次的环境协同治理区域框架，但是这种松散协商机制缺乏有力的组织保障和资金支持，以联席会议制度为主的合作方式不具有强稳定性和可持续性，导致

区域生态环境治理规划、重大政策和任务难以落实。由于受自身发展利益的博弈考量，粤港澳三地之间的竞合关系会影响区域合作的进一步深化。而且，一事一议作为当前粤港澳环保合作的主要模式，其治理目标单一，缺乏总体统筹规划，不利于区域性、多目标环境问题的解决^[6]。

另一方面，粤港澳具有“一国两制三法域”的独特性，制度和体制的明显差异导致粤港澳三地的沟通和合作成本相对较高。通过跨区域之间的集体行动能够降低协调成本，产生规模效应，所以双边协作被认为是区域合作中交易成本较低的形式之一。纵观现阶段粤港澳环境保护合作可以发现，其中更多的是粤港、深港、珠澳之间的两两合作^[7]，粤港澳三地之间的协同合作缺乏，高效、顺畅的三方合作机制尚未建立。为了更好地研究粤港澳大湾区城市之间环境协同治理的现状，本文收集了2002–2019年间出台的34份有关大湾区环境协同治理的政策文本^①，从统计分析看，粤港澳大湾区环境协同治理政策文件仍以双边发文为主，占比26.5%，三地联合发文数量仍然较少，占比不到10%；而且单部门发文数量占比达到50%，三部门发文只占11.8%，这说明跨区域、跨部门之间的合作仍然缺乏，部门同向发力有待提升。

（二）合作治理的制度供给有限

受制度异质性这一特殊因素的影响，粤港澳三地在解决跨区域环境问题时协商成本和执行成本都会有所增加，而现有的合作以双边协议为主，因此在合作治理中面临制度供给不足的困境。

首先，粤港澳政府间环境治理合作多以签署行政协议方式来推动。从收集的政策文本来看，协议类的文本占比达32.3%，是所有政策文本类型中占比最多的。从行政协议的效力等级来说，“行政协议不具备法律意义上的合法性，只具有民间认同的事实合法性”^[8]，这就导致三地合作缺乏法律制度的保障，合作范围也局限于局部性、间断性^[9]。从行政协议本身来说，在内容上，大多协议内容过于原则，操作性不强，没有相关的

① 政策文本来源于各地政府部门网站。

责任条款和惩罚机制，导致协议常常流于形式；在执行上，由于缺少权威协调机构的监督考核，削弱了协议的约束力和可执行性；在实施保障上，由于缺少合作的制度化保障及解决环境问题纠纷时的利益协商机制，出于利益驱动，各地政府会在评估成本收益的基础上进行决策，难免产生“地方保护”和“搭便车”行为，这也让协议的落实“雷声大雨点小”，未能实现应有的成效。

现阶段粤港澳大湾区环境协同治理的制度化水平较低，虽然是以合作协议推动环境保护的实施，但这些协议是基于双方自愿的基础，且三地政治周期不同，行政首脑的变换也会让协议面临被搁置的风险^[10]。此外，大部分协议签订过程很少通过听证会或网络等渠道采纳公民的广泛建议，而仅仅通过三地环境保护部门协商达成。这些协议、约定往往停留于“号召、倡议”层面，未形成常态化治理方案，具体措施难以落到实处，缺乏有力的监管与约束，容易导致各地“一亩三分地”的思维定式，地区污染尤其是跨区域重大环境问题仍然难以根本解决。

其次，统一的信息共享、标准制度缺乏。大湾区污染防治涉及生态环境、自然资源、农业农村、林业、海事等部门，部门间缺乏环境数据信息共享机制。此外，由于三地环境标准、执法主体的不统一，造成环境执法手段和能力差别很大^[11]，环境保护合作缺乏制度性规范。例如，在空气、水质标准方面，港澳一般采用的是国际或欧盟标准，而广东采用国家标准，我们的国家标准相较于国际标准还存在一定差距。在污染排放方面，三地的标准也不尽相同，容易造成各地的排污博弈。

（三）环境治理关切的侧重点不同

受经济发展程度、环境问题和治理目标差异的影响，粤港澳三地在环境治理中的关注点也不一样。香港由于环境保护起步较早，对标国际标准，实行了严格的环保措施，而且有发达的金融市场和先进的技术支持，所以在三地中环境质量是最好的，现在正向无废城市迈进。澳门环境治理晚于香港，但由于地域面积小、人口少，产业以博彩业为主及环境基础设施完备等优势，其环境状况也较好。广东作为世界制造业基地，在党的十八大以后，才逐步建立生态文明制度体系加大环境治理力度，

现正处于不断提升环境治理水平阶段。

进一步看，珠三角处于后工业化发展阶段，港澳处于以金融、物流等现代服务业为主的发展阶段，由于发展阶段的差异，三地污染排放数量以及污染物排放种类存在差异，珠三角以治理工业污染、生活垃圾为主，港澳以城市减塑、减废、低碳发展为主。正是由于发展阶段的不同，对区域环境治理理念或参与环境保护合作的积极性方面也会存在较大差异。2021年，广东第二产业占GDP比重达40%，相较于港澳地区第三产业占GDP比重超90%而言，工业仍然是广东重要的污染排放源，电子设备制造、汽车、家电、纺织等主要支柱产业也贡献了主要的污染排放量，而且近年来随着氮氧化物（NO_x）及挥发性有机化合物（VOCs）的增加，臭氧（O₃）已经超过PM_{2.5}，成为广东省的首要污染物。因此，珠三角地区侧重于对大气、水、土等方面的环境治理，而港澳则更倾向于生态保护与修复、城市生态廊道建设等方面的环境治理。

（四）多元主体参与深度与形式不够

多中心治理理论认为，政府完全“垄断”公共事务是缺乏效率的，应该打破政府本位主义，建立“多层级的决策方式”^[12]。粤港澳大湾区环境协同治理现有的合作机制，更多的是限于政府层面，企业、非政府组织及公众参与较少。在我国，政府环境治理中发挥着主体性的作用，但由于环境问题涉及多方利益主体，仅仅依靠政府的力量是不够的，还需要企业、社会团体（NGO）和公众等各方力量的齐抓共管，形成多元化、多层次的环境治理格局。粤港澳三地环境治理水平不平衡，公众参与保护环境意识也参差不齐。在香港，有完善的制度保证公众参与环境立法、执法和监督全过程，公众参与环境治理的程度较高。而广东省内的环境治理主要依靠行政力量，公众参与度相对较低，在一些重大环境保护决策中，仍然欠缺公众参与、社会监督和投诉举报机制。例如，在环境影响评价制度中，香港《环境影响评估条例》明确规定必须有公众参与项目建设论证；而内地的《环境影响评价法》只是鼓励公众以适当方式参与环评，并未强制要求，所以公众参与往往流于形式。

此外，由于粤港澳三地在环境信息的公开范

围、公开标准、反馈机制等方面存在较大差异，导致公众获取信息及权益维护的渠道并未完全畅通。在香港，公众可以通过环境咨询委员会、环境影响评价程序、政策公众咨询等多种渠道参与环境保护，而且可以通过司法复检程序对环境署的政策履行公众监察权利，这些完备的制度设计让公众可以充分了解全过程的环境信息及参与环境治理。而内地环境信息披露尚未形成规范性的制度体系，导致环境信息公开数量少、不全面，公众对信息的理解和甄别也无法深入，不能很好地行使环境监督权。

三、粤港澳大湾区环境协同治理优化路径

坚持人与自然和谐共生的现代化，完整、准确、全面贯彻新发展理念，充分发挥粤港澳三地制度优势和先行先试政策优势，加快推动规则衔接、机制对接，不断提升环境治理水平，推进环境治理体系和治理能力现代化。

（一）凝聚环境协同治理共识

理念是行动的先导，粤港澳大湾区环境协同治理的共建共享离不开三地对生态文明建设的共识。一是坚持绿水青山就是金山银山的理念，以战略性、整体性、全域性的高度，进一步深化粤港澳大湾区的环境协同治理合作，瞄准建设世界级湾区，将粤港澳大湾区建设成为生态文明发展示范区、引领区，助推大湾区高质量发展。二是深化对美丽湾区建设目标的认同感、幸福感、获得感。加快推进《粤港澳大湾区生态环境保护规划》实施落地，积极协调各方利益，推动湾区各级、各地方政府的联络合作，减少合作中的不知情、不了解、不熟悉问题。以粤港澳大湾区生态环境保护总体规划为指引，联合三地共同制定大气、水、土壤和固废领域的专项规划，进一步统筹区域污染治理。

（二）深化环境协同治理领域

通过部门协同、环保科技、绿色金融、生态修复等多种形式，拓宽区域生态环境治理领域。一是拓展环境协同治理的广度和深度。在现有以双边、单部门治理的基础上，加快推动跨区域、跨部门之间的合作。推动粤港、粤澳双边合作向粤港澳三方合作转变，推动以生态环境单部门为主向工信、发改、财政、农业、海洋等多部门协同治理转变，建立规范化、程序化、制度化的跨

区域、跨部门协作机制。二是发挥大湾区资源环境、人工智能、生命科学等研究的优势，联合开展环境保护重大科研项目开发，打造绿色创新的科学研究和产业链创新基地。依托广深港澳科技创新走廊，建设引领全国、面向全球的生态环境创新服务平台，组织多学科、跨地域的科技协同创新，建立生态环境前沿科学研究平台、重点实验室和创新基地。鼓励三地重点企业、科研院所、高水平大学之间开展环保重大科技和关键共性技术设备攻关，提升科技对大湾区环境保护的支撑作用。三是加快发展绿色金融服务业，依托香港发达的金融市场和广州、深圳碳排放市场成熟基础，推动建立粤港澳大湾区碳排放权交易市场，探索碳排放权跨境交易机制，完善碳排放权抵质押融资等碳金融服务，推广碳普惠制和近零碳排放示范工程建设，形成境内外有所差别的包容性碳市场体系，助力大湾区碳达峰碳中和目标早日实现。四是坚持山水林田湖草系统治理，统筹粤港澳大湾区海洋生态保护与修复，优化岸线资源利用。加强大湾区内白海豚、红树林、珍稀鸟类等生物资源保护，提升生物多样性水平，建设粤港澳大湾区生物多样性廊道。协同推进珠江口近岸海湾整治，联合开展陆海污染专项行动，推进珠江流域湿地和岸线保护修复，建立海洋生态环境监测预警系统。

（三）提高环境治理的可操作性

粤港澳大湾区环境治理效能的提升关键在于规则和标准的有效衔接。一是提高粤港澳合作框架协议的可落实性。在粤港澳联席会议、环保合作小组的指导下，三地应强化落实部署，因地制宜，按照协议分工，加强与协议各方相关部门的联系、协调，加快推进工作进程，推动协议落细落实落实到位。二是建设统一的标准体系。粤港澳大湾区作为绿色发展示范区，必须对标国际标准，需要制定、执行更高更严的环境标准，在标准制定中，必须统一车船油路港、船舶污染、臭氧浓度、水体质量、土壤环境质量、污染物排海总量控制指标等方面的标准，真正做到统一规划、统一标准、统一监测、统一防治。三是加强环境执法联动机制建设。粤港澳三地环境执法水平的提高离不开环境保护监测信息的支持。在现有空气质素监测

系统下，共同研究确定水、土壤环境质量等方面统一的监测质量管理体系。整合各部门数据，打破“信息孤岛”，建立统一的环境信息基础平台。依托粤港海上垃圾通报警示系统，针对区域性、大范围的空气质量、水环境、林业、海洋资源和气候变化等重大环境事件，建立重污染预警会商和应急联动的长效机制。在统一环境监测信息下，建立统一的环境执法标准和细则，同时加强跨区域、跨部门、跨层级监管力量的整合，实现从统一环境检测到统一环境监管的提升。

（四）构建环境多元共治格局

多元共治是构建现代环境治理体系的重要组成部分，大湾区环境治理水平的提升需要激发多元主体的合力。一是发挥企业主体作用，落实企业在达标排放、节能减排、绿色生产与生态示范等方面的作用。借鉴“香港环境卓越大奖”经验，进一步推动企业落实环保政策和绿色化技术改造升级。对于绿色转型升级成功的企业，可以在税收、信贷、项目审批上给予便利，并出台绿色达标企业“白名单”，形成良好的示范效应，进一步提高企业参与环境治理积极性。二是强化公众参与意识和畅通参与渠道。增强社会公众生态文明意识，充分借鉴香港公众参与环境保护发展经验，引导社会组织和公众广泛参与和监督，通过环评论证会、政策咨询会、环保志愿者、环保监督员等形式，提升公众参与环境决策的参与度。建设粤港澳大湾区生态环境信息网络，统一三地环境信息公开范围、标准、类型，建立制度化、常态化信息发布制度，通过微信、微博、公众号等新媒体平台，向公众及时披露环境信息。在粤港澳三地联席会议中建立公众投诉举报机制，强化公众参与环境治理的监督作用。三是加强环境交流与合作。加大粤港澳三地青少年环境合作教育力度，通过举办环境保护游、环境教育展等活动，增进三地青少年对大湾区生态环境保护的认同感。依托香港国际环保展览会、澳门国际环保合作发展论坛及展览等国际性重要展会，发挥“两个市场，两种资源”的合作共赢优势，推动粤港澳大湾区环保企业合作与交流，让国际先进环保技术更好服务于大湾区绿色发展。

参考文献：

- [1] 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[J]. 地理研究，2020，39（9）：2165-2175.
- [2] 国家发展和改革委员会. 珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020年）[Z]. 2008-12.
- [3] 广东省住房和城乡建设厅、香港特别行政区政府环境局、澳门特别行政区政府运输工务司. 共建优质生活圈专项规划[Z]. 2012-06.
- [4] 粤港澳大湾区发展规划纲要[M]. 北京：人民出版社，2019.
- [5] 王玉明. 粤港澳大湾区环境治理合作的回顾与展望[J]. 哈尔滨工业大学学报（社会科学版），2018，20（1）：117-126.
- [6] 范永茂，殷玉敏. 跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例[J]. 公共管理学报，2016，13（2）：63-75+155-156.
- [7] 吴月，冯静芹. 超大城市群环境治理合作网络：结构、特征与演进——以粤港澳大湾区为例[J]. 经济体制改革，2021，（4）：80-87.
- [8] 叶必丰等. 行政协议——区域政府间合作机制研究[M]. 北京：法律出版社，2010：212.
- [9] 谈萧，董斯颖. 粤港澳大湾区环境司法协作研究[J]. 法治论坛，2020，（4）：127-140.
- [10] 刘田原. 粤港澳大湾区空气污染治理的实践探索与路径选择[J]. 治理现代化研究，2022，38（3）：90-96.
- [11] 谢伟. 粤港澳大湾区环境行政执法协调研究[J]. 广东社会科学，2018，（3）：246-253.
- [12] 詹国彬，陈健鹏. 走向环境治理的多元共治模式：现实挑战与路径选择[J]. 政治学研究，2020，（2）：65-75+127.

作者：李 成，广东省社会科学院环境与发展研究所副研究员、博士
石宝雅，广东省社会科学院环境与发展研究所助理研究员

责任编辑：钟晓媚