

Study on Environmental Law Cooperation Mechanism in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

Chen Ruifeng Li Zhenhua

Abstract: In recent years, the central government has continuously promoted the development of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. In 2019, it also issued the Outline of the Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area to accelerate its integrated development. However, the environmental pollution in the Greater Bay Area has seriously hindered its development. However, these cross-regional environmental pollution can not be solved in one area. The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area has a strong practical basis for environmental policy and legal cooperation. We should not only face common environmental pollution, but also standardize environmental governance cooperation. Environmental cooperation mainly lies in the connection of legal systems and cooperative law enforcement. However, in the process of promoting environmental law cooperation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, there are many difficulties: there are differences in environmental governance models and law making among the three regions, poor communication of law enforcement information, and lack of unified environmental law enforcement standards. To address these problems, we can learn from the environmental laws of Hong Kong and Macao to improve the connection between mainland environmental laws and Hong Kong and Macao, establish a law enforcement coordination committee, formulate a unified law enforcement evaluation system, improve the information sharing mechanism of environmental law enforcement, optimize the existing system, and effectively promote environmental policy and legal cooperation.

Key words: Rule docking The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay; Environmental; Legal cooperation mechanism;

粤港澳大湾区环境法律合作机制研究

陈锐锋¹ 李振华²

(1. 暨南大学竞争法与产业发展研究中心 广州 510000; 2. 广东金舵律师事务所 佛山 528000)

摘 要: 中央近年不断推进粤港澳大湾区发展, 在 2019 年也发布了《粤港澳大湾区发展规划纲要》加快其融合发展。但大湾区内的环境污染问题严重阻碍了其发展。然而, 这些跨区域的环境污染不可能在一个区域就能解决。粤港澳大湾区环境政策法律合作具有较强的实践基础。既要面对共同的环境污染, 又要规范环境治理合作, 环境合作主要在于法律制度衔接与合作执法上面。但在粤港澳大湾区环境法律合作的推进过程中, 存在许多困难: 三地环境治理模式和法律制定存在差异、执法信息沟通不畅、缺乏统一的环境执法标准。针对这些问题, 可以借鉴港澳的环境法完善内地环境法与港澳衔接, 建立执法协调委员会, 制定统一执法评估体系, 完善环境执法信息共享机制, 优化现有制度, 有效推进环境政策法律合作。

作者简介: 陈锐锋, 男, 暨南大学竞争法与产业发展研究中心助理研究员。
李振华, 男, 广东金舵律师事务所四级律师。

关键词：粤港澳大湾区；环境；法律合作机制

中图分类号：D922.68

文献标识码：A

文章编号：2832-4889 (2023) 01-0012-04

DOI：10.12424/ER.2023.003

文章链接：<https://www.oc-press.com/ER-01-012.html>

2017年7月1日,《深化粤港澳合作促进大湾区发展框架协议》正式签署。该文件提出了生态优先、绿色发展的合作原则,旨在将大湾区建设成为绿色低碳湾区。2019年2月18日,中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出,要建设充满活力、创新能力突出、产业结构优化、要素流动顺畅、生态环境优美的世界级湾区和世界级城市群。要建设低碳绿色发展的湾区就需要有相关的法律来进行保障其稳定的发展。如果法律制度不能跟上现实情况,就是制定的环境法没有发挥其作用导致执法机构执行的成效没有得到期望,那么就会造成环境治理的失效。因此,在推进粤港澳大湾区经济发展的同时,要正确认识生态环境的重要性和完整性,突破行政区划的限制,加强环境完整性法律协调成为一个恰当的含义。

一、大湾区环境法律合作的现实需求

由于大湾区的独特地理位置,近海资源非常丰富。因此,粤港澳大湾区需要在水资源保护、海洋资源与环境保护、区域大气污染防治、土壤修复等方面进行全面、系统的治理。然而,在实践中大湾区环境合作治理的效果并没有取得令人满意的效果。例如,香港屯门堆填区因为该垃圾场与深圳相隔不远,其垃圾的气味也飘到对岸深圳影响了当地深圳人民的生活日常。香港政府还想就立法会通过屯门堆填区扩建议案,后该议案也被搁置了。对此,深圳建议双方尽快建立一个强有力的环境协调机构,处理跨境环境污染问题。这不仅反映了大湾区环境污染纠纷和资源保护问题的存在,是目前环境保护措施无法解决的问题,也印证了大湾区应尽快建立环境法律合作,无论在环境标准及执法中能够处理粤港澳大湾区环境纠纷。因此,建立粤港澳大湾区环境法律合作机制具有紧迫的现实需要。

2019年2月,国务院颁布实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称“纲要”)。《纲要》指出,随着港澳与内地合作的不断深化和巩固,大湾区的经济效益和区域竞争力将显著提升。同时指出,大湾区要坚持广东绿色发展、保护的基本原

则,强调推进生态文明建设,树立绿色发展理念,促进大湾区可持续发展,为大湾区均衡可持续发展,推进生态文明建设,在全面深化依法治国战略背景下,必须共同加强大湾区内环境法的建设。在粤港澳大湾区建立跨三地的生态环境法律合作机制,是大湾区内司法及行政机构必须解决的问题。

二、大湾区环境政策法律合作的现实困境

(一) 三地环境治理法律制度不一致

由于粤港澳法律基础不同,粤港澳在大湾区签署的以环保为基础的合作协议往往缺乏执法和约束力,依赖于粤港澳的自愿执行和协心同力。目前广东大湾区基于经济、环境、文化等领域的相关框架协议,这样的协议称为行政协议,但我国还没有法律规定的行政协议,我国著名法学教授罗豪才教授将此类型协议称为软法,对粤港澳大湾区内的没什么约束力。虽然《纲要》的出台为粤港澳大湾区建设提供了政策性支持,但目前对政策先行、立法滞后的评价并不一致,粤港澳大湾区建设不适合直接立法。因此,《粤港澳大湾区环保合作协议》法律基础薄弱,行政协议执行缺乏制度规范,有待完善。

在环境治理模式上,广东主要执行中央颁布的环境污染防治相关法律法规,同时也遵循本省制定的地方性法律法规。此外,广东环保部门还依靠行政执法对环境污染进行监督和实施,通过排污收费、排污许可证、环境影响评价等环境治理制度三同时制进行污染治理,公民参与程度较弱。但香港主要通过严格的环境立法和执法来实施环境治理。法律规定比中国大陆多,也有相应的规定来限制公民的个人行为。香港的环保执法工作不仅由环境保护署负责,亦由警方及其他部门协调。同时,其执法方式更加多元化,包括突击检查、市民投诉、巡逻、视频监控等;处罚也更为严厉,违反法律的个人或公司最高可被罚款500万港元,情节严重的可被判处监禁。澳门对环境的治理也是通过立法,但在环境执法方面主要是由环保局统筹规划,执法力度较香港弱,它主要引入一些技术指导,但这些指导意见

不具备法律效力,没有相应的处罚措施,更注重环境保护的宣传。同时,粤港澳在污染物监测对象、监测方法和最低标准的选择上存在差异,港澳采用的具体指标不能直接与广东省其他地区协调应用。

(二) 三地缺乏信息互通

三地要建立环境合作执法的基础就是在信息交流渠道是否畅通。环境执法信息的闭塞,会导致执行机关“有信息无执法权,无信息有执法权”成为可能。此外,在跨区域联合执法中,有效的信息共享对于防止区域内的污染问题,降低治理成本有很大的帮助。目前,粤港澳大湾区部分地区是有信息交流的,但是完全信息互通的平台还未有。就好比在实际执法当中,企业的违法信息没有一个共享信息的平台,这不利于三地环境执法的合作。

导致环境监测数据的变化正是因为污染程度的不同,而环境检查信息是执决定执法效果的重要因素之一。因此,需要在环境监测过程中加强对各种数据的利用,这是优化我们治理机制和治理能力的必要手段。目前,广东省环境监测中心与澳门环境保护局、澳门气象局和香港环境保护署联合组成“粤港澳珠三角区域空气监测网络质量管理委员会”,负责监测和双渠道的质量管理和信息发布。然而,仅空气监测网络信息共享是远远不够的,应该全方位的建设信息共享平台,可以准确的监测到其他污染源。

(三) 三地环境执法标准不一致

香港、澳门和广东在具体的环境标准和检测机制上存在较大差异,因此三地环境执法的有效性也存在较大差异。三地的环境标准来看,香港和澳门是比较先进的,因为标准与国际标准一样,而中国大陆是因为以前在快速提高经济水平的同时而忽视了对环境保护,即使近年来开始重视发展生态文明的理念,它在环境领域的相关标准上有所改进,但与国际标准仍有差距,要赶上还有很长的路要走。尽管广东的治理标准相对严格,但相比之下却有些松懈。以广东省为例,《电镀水污染排放标准》规定:总镍排放标准为0.5毫克/升,总铜排放标准为0.5毫克/升,总铁排放标准为2.0毫克/升,而香港在技术备忘录中规定:排放进入下水道系统,内陆及沿海水域的排放标准为“镍规定标准为0.2毫克/升,排放标准为铜0.1毫克/升,铁0.5毫克/升。”香港在制定监测方法

和标准上面也是与欧美地区对标,采用综合分区制,就是香港的区域划分为十个水质的管理区域,以及管理方面也会存在一定的差异性。后海湾的水质十个区域里最差,该地区在15-16年的水质只有53%达到水质标准,主要是由于香港、珠江和深圳河的污水排放的不利影响。澳门的环境标准大部分都是对标欧美的标准,如大气污染物浓度标准、地下水污染控制目标和溶解度限值等。综上所述,香港、澳门、广东应在中央提出的粤港澳大湾区环境资源协同管理机制下,全面、详细地总结三地目前实施的各种环境标准体系。同时根据港澳台三地对环境资源各方面的需求和现有的实际情况进行综合管理和协调,以现有的各种环境标准体系来考虑,必须采用新的标准,在一定程度上优化存在不合理的现有标准。

三、大湾区环境政策法律合作机制的路径完善

(一) 完善三地环境法律合作协议

制定统一的粤港澳环境行政执法标准和执法规则,是实现粤港澳环境问题和諧治理的重要途径。粤港澳三地环境要实现合作治理的话没有统一的环境执法标准是无法正常运行的。《纲要》颁布提供了粤港澳大湾区区域合作框架。只有统一粤港澳环境执法标准,严格按照《纲要》来执行,大湾区绿色宜居环境建设才能得到实质性推动。但是,仅靠其中一方来实施《纲要》是行不通的,要三地一起联合共同来制定《纲要》实施细则,才能将环境法律合作合作落到实处。因此,在《纲要》的统一下,粤港澳三地政府应尽快推动三方会议,制定统一的《纲要》实施细则,确定环境保护合作执法主体,统一环境行政执法标准,为大湾区环境行政执法提供有力依据。在这方面2021年12月澳门与内地签署了《内地与澳门特别行政区环境保护合作安排》,2022年的一月份为配合国家“十四五”规划澳门编制了《澳门环境保护规划(2021-2025)》文本,为了共同应对气候变化,构建绿色城市,融入湾区发展大局,深化环保交流合作。这也为了以后三地共同制定《纲要》实施减少阻碍,打下良好的合作基础。

(二) 建立三地信息互通机制

快速、准确的信息共享将直接影响环境执法的效率。健全的信息共享机制是三地环境协同立法实施的重要基础,对粤港澳大湾区在“一国两制”基础上三

地的有效沟通尤为重要。为了及时了解粤港澳大湾区的环境污染、环境治理现状、环境资源分布、社会状况和舆论状况,需要完善基于信息共享机制的综合信息收集。

借助网络资源和平台,构建环境治理体系和信息共享数据库,促进环境信息的高效处理和共享,使协议各主体全面获取区域环境质量变化情况。可以主要从以下三个层面;首先,对环境信息检测系统进行优化。香港、澳门、广东可以共同建立覆盖大湾区所有环境指标的有效数据库,实现数据处理更高效、更科学、数据共享更快速、更全面。此外,要加强对数据库的监管,对相关工作进行详细分工,保证数据采集的准确性和合理性,当采集到的数据出现出入的情况时,可以通过县级以上环境保护行政主管部门向各级政府报告,进行任何调整,最终实现数据监管的科学性和合理性。第二,构建区域环境信息共享平台。建立和优化区域内现有环境信息资源网络,与相关部门形成有效的协调和联系。此外,政府还应打通横向和纵向的信息共享渠道。最后,构建大湾区重点流域环境信息共享机制。在涉及多区域的河流协同治理过程中,水流、水质等一系列信息对有效控制水污染具有重要价值。通过先进手段对河流相关数据进行有效监测和及时共享,有助于提高河流管理效率。

(三) 统一三地的环境标准

三地在对环境是否污染的标准存在很大的差异性,这是导致三地的执法效果不一。在环境标准这方面,港澳要比内地要更加先进,因为港澳是对标国际的指标的。在以前我国由于大力发展经济,没太注重环境保护,导致环境污染严重。即使近年对环境保护加以重视也还是未跟国际对标。比如在上文提到的广东省《电镀水污染排放标准》和香港的《技术备忘录:排放入排污系统、内陆及海岸水域的流出物的标准》便能看出其差距。在制定标准上,香港主要是参照了欧美,而澳门的同样也是如此对标欧美。

结合上面,在三地的环境治理合作中,广东可以考虑在标准上与港澳衔接上,三地一起结合自身以及环境实况对三地的标准进行优化,存在现有不合理标准可以删除,亦可以增加新的,也要考虑三地中某项差距太大的标准,三地讨论是否要优化,是删除还是重新制定。

(四) 构建三地环境执法委员会

粤港澳三地环境在执法合作领域上会遇到水利工程、空气污染、海洋环境保护等等的治理,在执法上,参与主体包括粤港澳各个保护部门、水利部门等等,三地的执法机构一起进行执法,这可能会导致部门之间的冲突,谁也不服谁那么便会导致执法的效率以及成效大大的打折扣。因此,建立一个权威性的、指导性的协调组织是一个紧迫的现实问题。协调,或合作组织建立合作规则、合作计划、开展合作行为等各个环节,可以以独立超脱的身份对任何合作主体的利益进行协调和调节,并以中立的姿态对区域整体目标的健康发展保证地方利益对整个区域的利益做出合理的让步。可以由中央设立大湾区的环境协调委员会,对三地在环境执法的差异性与矛盾进行协调,完成合作执法的实现。

四、结束语

总之,粤港澳大湾区建设是一个前所未有的工程,需要设计师更多的思考 and 智慧。粤港澳大湾区要成为世界一流湾区,除了要考虑经济的发展外,也将生态环境也考虑进去。现如今提倡绿色低碳经济,建设湾区必须要推动发展绿色低碳的生产与生活模式。《纲要》的出台,进一步为粤港澳环境优化提供了方向性指导。可以肯定的是,粤港澳大湾区的环境保护问题是该地区战略规划的重要组成部分,所以研究粤港澳三地环境法律合作是十分有价值的。

参考文献

- [1] 习近平出席《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》签署仪式 [N]. 人民日报,2017-07-02(1).
- [2] 《粤港澳大湾区发展规划纲要》[N]. 人民日报,2019-02-19(14).
- [3] 《粤港澳大湾区发展规划纲要》[N]. 人民日报,2019-02-19(14).
- [4] 石佑启,潘高峰.论区域经济一体化中政府合作的立法协调[J]. 广东社会科学,2014,(3):240-249.
- [5] 慕亚平,董李培:CEPA 框架下内地与港澳环境保护合作的法律问题思考,河北法学,2008.08.
- [6] 谈萧,刘慧.粤港澳大湾区环境行政执法合作研究[J] 政法学刊,2019,36(05)
- [7] 杨桦.论区域行政执法合作——以珠三角地区执法合作为例[J]. 暨南学报(哲学社会科学版),2012,(4):26-32+163.