

粤港澳大湾区生态文明共建机制研究

周丽旋, 罗赵慧*, 朱璐平, 于锡军, 房巧丽, 张晓君

(生态环境部华南环境科学研究所, 广州 510655)

【摘要】 粤港澳大湾区建设是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的国家战略。本文经过全面梳理粤港、粤澳、港澳和粤港澳三方环保机制现状, 尚不能满足粤港澳大湾区建设对粤港澳生态文明合作提出的新需求。因此, 本文在借鉴国际三大湾区、五大湖区和多瑙河流域生态环境共建经验的基础上, 对完善粤港澳大湾区生态文明共建机制提出了推进成立高规格共建决策平台、协调统一的制度体系、共建科技支撑体系和共建基金等四个建议。

【关键词】 粤港澳大湾区; 生态文明共建; 合作机制

【中图分类号】 F113.3; X321

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2019) 06.0028.04

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2019.06.028

引言

2019年2月,《粤港澳大湾区发展规划纲要》^[1]颁布实施,标志着粤港澳大湾区^①进入全面建设阶段。加强生态文明建设和生态环境保护,既是大湾区建设世界一流湾区的重要支撑,也是重要目标要求^[2]。粤港澳大湾区是践行习近平生态文明思想,探索生态文明发展的排头兵、先行地和实验区,其已率先进入实现生态环境质量根本改善的关键期和窗口期,具备了实现高质量发展的基础。因此,粤港澳大湾区肩负着领先探索生态文明实现模式,为我国其他湾区、城市群生态文明建设提供经验的使命。

一直以来,粤、港、澳三地重视区域环保合作,逐步完善环保合作机制,并在部分领域取得良好的效果。目前,生态环境部正牵头编制粤港澳大湾区生态环境保护专项规划,实施该规划要求粤港澳进一步加强合作和综合统筹。同时,随着粤港澳进入大湾区建设阶段,大湾区城市群在空间发展布局、产业发展协作、区域能源和资源综合利用、交通基础设施规划等方面实现了整体谋划,粤港澳大湾区将进入区域高速融合发展的阶段,期间可能发生现有区域性环境问题的升级和新型区域性环境问题的出现等问题,阻碍大湾区“宜居宜业宜游优质生活圈”建设目标的实现。因此,有必要直面新形势、新需求,全面升级并完善粤港澳大湾区生态文明共建机制。

1 粤港澳环保合作机制现状

1.1 粤港环保合作

粤港的环保交流从20世纪80年代初开始,迄今已有

30多年的历史。从最初的信息交换、技术交流到逐步建立区域环境保护合作机制,粤港环保合作的领域不断拓展,层次不断提升,目前已经形成了包括决策层、协调层和执行层“三级运作”的合作模式。决策层为“粤港合作联席会议”,始于1998年,由双方行政首脑出面主持,主要为粤港环保合作搭建交流和协商平台,通过签订各种环保协议,为粤港环保工作提供宏观指导^[3]。协调层为“粤港持续发展与环保合作小组”,于2000年成立,由香港环境局和广东省生态环境厅共同建立,负责两地间环保联系和合作事宜,将联席会议取得的指导性成果转化成为可操作的执行方案。执行层为“专家小组”和“专责/专题小组”,其中粤港持续发展与环保合作小组专家小组负责对合作小组制定的工作计划、政策进行具体的落实,监察和指挥下设的七个专责/专题小组。专责/专题小组包括珠江三角洲空气质素管理及监察专责小组、粤港林业及护理专题小组、粤港海洋资源护理专题小组、珠江三角洲水质保护专题小组、东江水质保护专题小组、大鹏湾及后海湾(深圳湾)区域环境管理专题小组、粤港海洋环境管理专题小组,主要负责具体领域的环保联系和合作事宜,拟定年度工作计划,将指导性的协议转化为具体的执行方案。

到目前为止,粤港间已成功举办22次粤港联席会议、16次粤港持续发展与环保合作小组会议和15次粤港持续发展与环保合作小组专家小组会议。双方分别于2009年和2016年签署了《粤港环保合作协议》和《2016—2020年粤港环保合作协议》,以推动粤港在空气、水、环境监测、环保科研、环保产业、突发环境事件事故通报等领域的合作。

作者简介: 周丽旋(1984—),女,高级工程师,博士,主要从事环境经济与环境政策研究, E-mail:zhoulixuan@scies.org。

*** 责任作者:** 罗赵慧(1988—),男,工程师,博士,主要从事植被遥感和景观多样性研究, E-mail:huizhaolu@163.com。

① 粤港澳大湾区是指由香港、澳门两个特别行政区和广东省广州、深圳、珠海、佛山、中山、惠州、东莞、肇庆、江门市组成的城市群,是国家建设世界级城市群和参与全球竞争的重要空间载体,是继美国纽约湾区和旧金山湾区、日本东京湾区之后的世界第四大湾区。

1.2 粤澳环保合作

粤澳环保合作始于20世纪90年代初,并于2002年5月成立了“粤澳环保合作专责小组”。近年来,在粤澳合作联席会议框架下,双方在环境宣传教育、环保产业、空气监测、固体废物处理、水葫芦治理等方面开展了交流合作,取得了明显成效。粤、澳环保部门分别于2013年和2017年签署了《粤澳环保合作框架协议》和《2017—2020年粤澳环保合作协议》,以推动粤、澳在环境监测、环保产业、突发环境事件事故通报等领域的合作。此外,为促进珠澳更紧密地合作和建立珠澳间直接沟通联系机制,深化两地事务性交流与合作,2008年12月,在粤澳合作联席会议专责小组下成立了珠澳合作专责小组。

1.3 港澳环保合作

自2008年开始,港澳建立年度港澳环保合作会议机制,在年度港澳环保合作会议的督导下,港澳在多个范畴进行交流与合作。2016年,港澳签订了《港澳环境保护合作协议》,以加强双方在空气污染防治、环境影响评估、废物管理、污水管理、环境监测与研究、环保宣传教育、环保培训与交流、重大跨境环境突发事件通报以及环保产业合作等多个领域的交流与合作。

1.4 三方环保合作

粤港澳在区域大气污染联防联控等具体领域建立了三方合作机制。2014年9月,粤、港、澳三地环保部门共同签署了《粤港澳区域大气污染联防联控合作协议书》,标志着粤港澳在大气污染防治合作领域由双边合作走向三边合作。基于双边协作是区域合作中交易成本最低的合作形式,粤港澳大气污染治理实际操作中仍以粤港、粤澳间的两两合作为主^[4]。然而,其他领域仍然以双边合作为主。此外,早在2005年,粤港澳与其他八个省份共同参与并签署了《泛珠三角区域环境保护合作协议》,标志着粤港澳在泛珠三角区域环保合作平台上实现区域性协作。

2 粤港澳环保合作机制存在的主要问题

对照国际一流湾区和世界级城市群的建设目标,粤港澳大湾区生态环境保护仍面临一系列问题和挑战,需要强化合作,共同探索生态文明实现模式。粤、港、澳三地已逐步搭建了以行政协议为顶层设计,以合作联席会议、专责小组为基础的协作治理机制^[5]。粤港澳大湾区初步构建了政府间环境合作的行动框架,环境合作不断拓展和深化,并取得了显著的治理成效。现有粤港澳环保合作机制以政府间合作为主,已基本覆盖区域性重要环境合作事务。然而,现有粤港澳环保合作机制无法为国际一流湾区和世界级城市群的生态文明协同共建提供强有力的保障,主要体现在:

2.1 现有粤港澳环保合作机制缺乏决策功能

粤港澳区域公共管理已基本形成并处于不断发展和完善中,其机制是“一国两制”下行政主导的网络治理,在中央政府的指导和协调下,主要通过“粤港(澳)合作联席会议”的制度框架来展开^[6]。粤港澳环保合作亦如此。一直以来,粤港澳间环保合作事务推进大多通过“某一方申请—中央政府批准—双方或三方执行中央决定”的模式,鲜有粤港澳自发的共同决策。粤港持续发展与环境保护合作小组和粤澳环保合作专责小组难以真正成为粤港澳环保合作协调决策的平台。

2.2 “一事一议”型的合作模式难以推进大湾区综合决策

尽管粤港澳在环保合作方面做了大量的工作,但是相关合作仅限于“一事一议”,缺乏对区域性可持续发展愿景的整体环境战略及政策研究,使关乎区域性环境发展的整体环境政策缺失^[7]。现有粤港澳环保合作模式在解决区域性环保问题时,可能存在前瞻性不足、对新型环境问题应对迟缓等问题。针对粤港澳大湾区建设过程中区域社会经济融合度迅速提升,区域性、跨界环境问题增加这一情况,有必要尽快建立具有区域综合决策能力的粤港澳环保合作机制。

2.3 现有体制已经成为大湾区生态环境整体统筹的障碍

首先,现有粤港澳大湾区内地区成员间行政建制等级的差异与差距,直接影响了大湾区内部地区间环保合作的平等性与直接性。其次,“一国两制”下,粤、港、澳三地环境法律法规、环境标准等的异质性亟须进行衔接,以提高大湾区生态环境信息共享和共同决策的顺畅度。以三地建设项目环境影响评价为例,由于粤港澳建设项目环境影响评价仅针对本地区的影响,从而导致部分“邻避”型产业和设施集中分布在交界地区引致跨区域环境社会风险。粤、港、澳三地环境影响评价机制的差异导致港珠澳大桥香港段因环评报告不合格而暂停建设,虽然后来完善环评报告并重新开工建设,却造成了数十亿元的经济损失^[8]。此外,由于“一国两制”的背景,粤、港、澳间部分生态环境跨境合作受国际公约约束,不同于国内省、区、市间的跨界合作。最后,现有环保单部门合作制度安排难以满足综合性环保管理实务合作需求。

2.4 现有环保合作对执行及目标实现的约束力较弱

目前,仅在粤港澳珠江三角洲空气素质管理中实现了联合制定区域性策略并提出共同的、可考核的目标,同时对目标完成情况实施评估并滚动实施。其他粤港澳环保合作领域均缺乏对执行和目标实现约束性约定。《粤港合作框架协议》中环境合作事项的安排性条款中仅仅指出双方的合作机制,没有涉及权利义务条款、成本条款等^[9]。粤澳生态环境合作亦是如此。《共建优质生活圈专项规划》虽然包括了区域生态环境内容,但未提出粤港澳区域整体生态环境目标,对大湾区环保合作指导较弱。

3 其他湾区和区域生态环境共建经验

要完成粤港澳大湾区生态文明建设新课题,有必要汲取国际上其他湾区或区域环保合作经验。东京湾、纽约湾、旧金山湾国际三大湾区以及五大湖地区、欧洲多瑙河地区等地区在地理形态、水文状态、产业结构、社会制度等方面虽然与粤港澳大湾区存在一定的差异,不过其为了谋求更好的生态环境实效,不断调整区域环保合作模式,推进区域生态环境共建的做法,值得借鉴。

3.1 东京湾

东京湾在发展中主要面临自然岸线消失、湾区水质改善效果不明显等问题。过度围海造陆导致东京湾95%自然岸线消失,进而影响港湾纳潮量和海水自净能力;由于缺乏具有决策效力的、综合性的机构推进湾区流域水环境管理而导致湾区水环境管理政策协调不足,影响水质改善效果。为综合解决上述问题,东京湾成立湾区环保合作机制,实施东京湾复兴行动计划,统筹组织和实施湾区环境保护措施,实施封闭性海域总量控制,建立区域性环境监测并联动管理,鼓励不同群体协力参与开展湾区环境保护,建立湾区环境治理工作实施评估机制等多项区域性环保合作做法,有效推进东京湾环境整体改善。

3.2 纽约湾

纽约湾区在发展过程中主要面临纽约—新泽西港湾和长岛海峡水质污染以及臭氧和颗粒物为主的大气环境污染等区域性环境问题。纽约湾在综合评估的基础上,利用区域性统一规划、合作伙伴型区域协作的模式,共同解决区域性环境问题。具体做法为:由独立的董事会和三个州的市民、社区领导、商人和其他专家组成的非官方、非营利组织——纽约区域规划协会(RPA),自1921年起先后四次开展纽约大都市地区规划,突破行政区界限,从整体上统一规划湾区发展与保护。在区域性大气污染治理方面,纽约湾区内各州均为臭氧传输委员会(OTC)成员,湾区内各州通过合作协议,相互合作、共同协商合作区域内流动污染源的控制。在区域性水环境治理方面,通过多方合作的伙伴关系吸纳联邦政府、地方政府、非政府组织和社会力量共同修复和保护海湾及河口的生态环境。

3.3 旧金山湾

旧金山湾区内环境合作关系主要通过建立区域规划委员会、特区(特别区)、伙伴关系等区域性管理机构实现,地方政府服从区域环境资源管理机构环境资源管理决策,湾区内各地区各方面的代表充分参与湾区决策并监督其执行。依法成立的具有广泛执法权力的综合性湾区环保机构——旧金山湾保护与发展委员会,通过许可管理湾区与用地相关的利用海滨的行为,同时积极参与其他环保活动。组建旧金山湾保护与发展委员会、旧金山海湾恢复管理局、湾区水质控制委员会以及湾区空气质量管理区等半官方性

质的地方政府联合组织,解决跨区域的重大问题。旧金山湾区要求区内9个县的流域管理方案服从于湾区水质控制委员会制定的湾区流域管理规划。如果说有决策和监督权的区域性环境保护合作机构是旧金山湾实现湾区一体化环境管理的基石,那么同时吸纳联邦政府、地方政府、非政府组织和社会资金的区域环境基金则为旧金山湾区区域环境治理提供了充足的资金支持。

3.4 五大湖区

五大湖区环境保护合作的主体包括美、加两国及湖区内美国的8个州和加拿大的2个省,其合作的模式为基于政府合作协议的跨国环境治理合作。五大湖区环境保护合作始于1972年美、加两国签订的《大湖水水质协议》,其后通过该协议的修订不断推动。《大湖水水质协议》及其修订稿实现了美、加两国在统一的目标下,在自有法律框架下完成五大湖区水污染治理。其后,美、加两国在五大湖区的环保合作逐步扩大到水资源调控、地下水污染治理和空气污染治理等领域。为落实区域环境合作条约,美、加两国协商成立五大湖的最高管理机构——国际联合委员会(IJC)。国际联合委员会主要履行审批权、开展调查研究和具体纠纷仲裁等三项职责,政府可提请任何双边问题和纠纷给国际联合委员会以获得最终裁决。五大湖区成立了专门的协调监督机构,共同推动湖区的环境管理,为推进五大湖流域的跨界水质保护行动提供了强有力的组织保障。

3.5 多瑙河

20世纪80年代以来,多瑙河流域内国家在双边跨界河流合作、多边子流域及流域层面的合作中开展了包括减污、防洪、航运、水资源利用与保护等多领域的合作。1998年《多瑙河保护公约》生效后,多瑙河流域成立了保护多瑙河国际委员会(ICPDR),成员包括欧盟和多瑙河流域13个国家,是多瑙河跨区域综合治理的地区合作平台,负责公约的实施和流域层次合作的协调。2000年,《多瑙河保护公约》缔约方承诺执行欧盟《水框架指令》,明确了ICPDR作为多瑙河流域水资源管理中跨境的协调平台,并组织制定多瑙河流域管理规划,统筹安排流域管理。可见,多瑙河流域环保合作包括流域、双边或多边(子流域)、国家间等三个协调层次。其中,ICPDR主要处理流域层次的问题,同时协助处理双边或多边合作问题;双边合作主要依靠相邻沿岸国建立的各种跨界河流合作机制来实现。

4 建立粤港澳大湾区生态文明共建机制的若干建议

从其他大湾区和区域生态环境协同治理的经验看,建立综合决策机制、实现生态环境管理制度协调、提供充足的资金和基础保障是实现区域生态环境共建的重要环节。基于粤港澳大湾区生态文明建设历史任务需求,建议从以下四个方面着手,全面优化升级现有环保合作机制,逐步建成粤港澳大湾区一体化生态文明共建机制。

4.1 积极推进成立粤港澳大湾区生态文明共建领导小组

“一国两制”下的粤港澳大湾区，其生态文明建设过程中，已经面临并即将面临众多跨境的问题，以往经验已经证明，单纯依靠现有粤港澳双方或三方协商机制难以进行区域性生态文明建设综合决策。例如，澳门废旧车辆跨境转移处置的问题，经过广东省、澳门特区、国家多个部委的协调，才最终形成一整套运行管理机制并顺利实施。因此，有必要借鉴京津冀及周边地区大气污染防治领导小组设立及运行经验，建立粤港澳大湾区生态文明共建领导小组，实现粤港澳大湾区生态文明建设整体统筹。

4.2 构建协调、统一的粤港澳大湾区生态文明制度体系

与国内其他区域生态文明建设不同，“一国两制”是粤港澳大湾区生态文明建设首先需要面临的特殊情况。只有构建协调统一的生态文明制度体系，才可以从前端尽量减少大湾区生态文明建设中的摩擦，打通粤港澳生态文明共建高效通道。构建协调统一的粤港澳大湾区生态文明制度体系，首先，应加强三地生态文明政策制定、实施、监督全过程协调，建立跨境生态环境影响评估与咨询机制；其次，应尊重历史、相互衔接，制定统一的大湾区环境技术、环境质量标准体系；最后，应主动设定领先的湾区生态文明建设目标，统一设计湾区生态文明建设策略，建立整体生态空间管控体系、陆海统筹的绿色生态水网，强化区域大气污染联防联控，统一安排环保基础设施。

4.3 构建粤港澳大湾区生态文明共建科技支撑体系

粤港澳大湾区生态文明共建过程将面临制度、技术等方面的挑战，需要采用新思路、新技术、新模式。因此，应尽快构建粤港澳大湾区环保科技支撑体系，加强大湾区生态文明建设的整体科技支撑。在现有粤港澳环保合作框架下，成立粤港澳大湾区生态文明建设技术委员会，并以委员会为抓手推进形成整体性、高层次的粤港澳大湾区生态文明科技支撑体系。该委员会主要对粤港澳大湾区生态文明建设中的战略性、全局性及重大问题开展调查研究，对大湾区生态环境保护中长期规划、环保法律法规和标准

衔接、重要环保措施等向大湾区生态文明共建决策平台提出建议，总结和推广粤港澳大湾区城市群生态文明建设经验和生态环境科学技术新成果。

4.4 鼓励发展绿色金融和共建基金，保障湾区环保投入

粤港澳大湾区跨境、区域性、综合性生态文明建设工作的推进，需要强有力的资金保障。随着未来跨境生态环境合作的不断扩大、加深，粤、港、澳三地财政制度的差异将可能成为影响部分跨境生态环境项目推进的主要障碍。为保障粤港澳大湾区生态文明建设投入，首先，通过改革和创新现有金融工具，探索财政政策类型和绿色金融资金的筹集渠道；其次，参考粤澳合作发展基金经验，探索由粤、港、澳三方共同推动成立粤港澳大湾区生态文明共建基金，为区域性、跨境生态环境保护提供资金保障。

参考文献

- [1] 中共中央, 国务院. 中共中央 国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》[EB/OL]. (2019-02-18). http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm?trs=1#1.
- [2] 万军, 李新, 关杨, 等. 坚持共保共享绿色发展建设粤港澳美丽大湾区[J]. 环境保护, 2019, 47(7): 8-11.
- [3] 胡道远, 马晓明, 易志斌. 粤港环境合作机制及其对我国其他区域环境合作的启示[J]. 安徽农业科学, 2009, 37(14): 6660-6662.
- [4] 蔡岚. 粤港澳大湾区大气污染联动治理机制研究——制度性集体行动理论的视域[J]. 学术研究, 2019(1): 56-63.
- [5] 李建平. 粤港澳大湾区协作治理机制的演进与展望[J]. 规划师, 2017, 33(11): 53-59.
- [6] 林瑞光. 论“一国两制”下的区域公共管理[C]// 腾飞的澳门: 回归十年的回顾与展望(国际学术研讨会论文集I 政法卷). 澳门, 中国: 澳门理工学院, 2009: 381-395.
- [7] 马小玲. 大珠三角环境保护合作进展与区域环境管治分析[C]// 粤港澳区域合作与发展报告(2010—2011). 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 313-329.
- [8] 石佑启, 潘高峰. 论区域经济一体化中政府合作的执法协调[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2014, 67(1): 45-51.
- [9] 晏吕霞. 政府间环境合作协议研究——以珠三角为例[D]. 广州: 中共广东省委党校, 2016.

Study on the Ecological Civilization Co-construction Mechanism of the Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area

ZHOU Lixuan, LUO Zhaoxun*, ZHU Luping, YU Xijun, FANG Qiaoli, ZHANG Xiaojun

(South China Institute for Environmental Science, Ministry of Ecology and Environment, Guangzhou 510655, China)

Abstract: The Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area construction is a national strategy which planned, deployed and promoted by Chinese President Xi Jinping. In this paper, the current situation of the cooperative mechanism of environmental protection between Guangdong, Hongkong and Macao was reviewed, and came to a conclusion that it can't meet the new demands of ecological civilization cooperation brought by Greater Bay Area construction. Based on the experience of ecological and environmental co-construction in the three major international bays, the Great Lakes and the Danube River Basin, suggestions for improving the mechanism of ecological civilization co-construction in Guangdong-Hongkong-Macao Greater Bay Area were put forward, including to actively promote the establishment of a high-standard co-construction decision-making platform, coordinated and unified system of ecological civilization, scientific and technological support system, and a joint fund for the environmental co-construction.

Keywords: Guangdong—Hongkong-Macao Greater Bay Area; co-construction of ecological civilization; cooperation mechanism