

# 论粤港澳大湾区生态环境保护示范法的制定及基本构想\*

张文秋

(中国社会科学院大学法学院, 北京 102488)

**[摘要]** 粤港澳大湾区建设要求将生态环境保护纳入法治轨道。现行以行政机制为主导的区域环境合作治理模式, 难以深入有效地解决突出的区域性环境问题, 难以满足其协同共治的法治发展需要。生态环境法制协同则是可以从根源上应对因环境法制冲突所一直难以触及的区域性环境问题, 因应粤港澳大湾区更深层次发展需求的必然选择。在“一国两制三法域”独特的政治与法治环境下, 制定统一制定法与粤港澳三地分别立法的路径既不应当下法制条件, 也难以形成治理合力。起草生态环境保护示范法是协同治理进路下逐步实现法制统一更为有效和容易实现的途径, 且兼具理论与现实的可行性。粤港澳大湾区生态环境保护示范法的制定同样面临着三地法律理念差异较大、环境法律协调性缺乏和制定主体不明确等各种挑战。因而有必要结合域外先进的示范性立法实践和本土的示范法立法经验, 立足大湾区实际, 对粤港澳大湾区生态环境保护示范法制定作出基本构想。为此, 可以通过设立粤港澳大湾区的立法协调机构、趋同化整合粤港澳三地环境法律、确保生态环境保护示范法立法内容的重点突出与创新发展相结合和扩大公众参与的方式予以应对, 从而以生态环境保护示范法的制定推动粤港澳区域法律冲突的解决与高水平法治合作, 共同为粤港澳大湾区高质量发展营造一流法治环境。

**[关键词]** 粤港澳大湾区 区际法律冲突 生态环境保护示范法 立法协同

**[中图分类号]** D922.68 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2023)04-0015-11

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, 在国家发展大局中占据重要战略地位。粤港澳大湾区历经了快速的城镇化进程, 其生态环境质量不可避免地受到了人类活动和城市化的影响, 大气污染问题、水环境问题、海岸带生态环境问题以及固体废物

污染等区域生态环境问题至今仍十分突出。

现阶段粤港澳大湾区正面临建设成为国际一流湾区与世界级城市群的重大机遇, 区域生态环境建设是绿色湾区建设与发展的重要一环。粤港澳三地一衣带水, 区域生态环境问题呈现出高度同化的特征<sup>①</sup>与资源分布时空不均

收稿日期: 2022-11-14; 修回日期: 2023-04-11

\*基金项目: 国家社会科学基金青年项目“法典化视角下生态环境损害赔偿救济责任体系研究”(22CFX071)

作者简介: 张文秋, 博士研究生, 主要从事环境与资源保护法学研究。

①以粤港澳大湾区内大气污染物中占比最高的首要污染物——臭氧为例, 臭氧及其前体会受气流、气候以及风向等自然因素影响实现跨区域漂移, 具有明显的区域性扩散特征。广东省环境监测中心, 香港特别行政区环境保护署, 澳门特别行政区环境保护局, 等. 粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络2019年监测结果报告[R/OL]. (2020-07-30) [2022-01-05]. <http://gdee.gd.gov.cn/attachment/0/397/397372/3048138.pdf>.

导致的相互依存特性,<sup>①</sup>为使环境问题得以有效解决,三地需以生态环境共同体姿态携手积极应对。随着粤港澳大湾区生态环境合作治理的不断深入,“一国两制三法域”下,粤港澳三地环境法律规范竞合与环境标准差异所产生的障碍凸显,如何从根本上应对区际法律冲突这一现实挑战,已成为环境协同治理下一步亟待解决的问题。有鉴于此,本文拟对粤港澳大湾区环境协同治理的发展方向及其路径选择进行分析,提出适宜粤港澳大湾区环境法治发展需要的应对方案——制定粤港澳大湾区生态环境保护示范法及其基本构想。

## 一、粤港澳大湾区环境协同治理的法治需求与供应不足

粤港澳三地对区域环境问题的协同治理由来已久,早在20世纪80年代初即已逐步开展两地间与三地间的环境治理合作,在大气污染及防治、水质保护、海洋污染及防治,以及固体废物污染及防治等几个主要环境保护领域达成基础性合作成果。三地政府签署的多项规划纲要和合作协议也在确定合作治理目标、原则等方面取得了一定成效,初步搭建起政府间环境合作的行动框架,<sup>[1](P117-123)</sup>生态环境有所改善。2019年2月中共中央、国务院印发的《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)中将“粤港澳大湾区建设”上升为国家战略,在大湾区建设基本原则、战略定位及发展目标等处着重强调了生态环境保护之于大湾区发展建设的重要地位,<sup>②</sup>明确地指出了大湾区建设“‘一国两制’,依法办事”的法治要求。“依法保障‘一国两制’实践”<sup>[2](P120)</sup>是粤港澳大湾区建设的重要基石。

粤港澳大湾区建设作为进一步深化改革、扩大开放的重大国家战略,“要实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据”,<sup>[2](P37)</sup>“更好发挥法治对改革发展稳定的引领、规范、保障作用”。<sup>[2](P273-274)</sup>生态环境治理作为粤港澳大湾区建设的重要组成部分,理应充分贯彻落实全面依法治国方略,完善法治之于重大改革的保障作用。同时由于区域生态环境问题与市民健康息息相关,社会公众对区域生态环境问题予以高度关注,<sup>[3](P61)</sup>以及粤港澳三地发展中面临的环境问题类型大体相同,环境法律在某些方面具有同一性,使得粤港澳大湾区的环境法律协同性高于与传统的民俗公约有密切关联的法律。环境问题的治理也由此成为了粤港澳三地最可能化解分歧,最大限度凝聚共识的领域。以环境领域协同法治合作的展开,开启粤港澳大湾区合作进程,发挥重点领域的示范引领作用,既是推动港澳融入国家发展大局与全面依法治国的必然选择,也是契合生态环境共同体“共建宜居宜业宜游的优质生活圈”的迫切需要。

粤港澳大湾区全面深化改革进程中,大力发展制度创新、积极开展先行先试,为区域治理合作提供了有益探索,但未能充分做到立法和改革决策的及时有效衔接、重大改革于法有据。大湾区的环境水平较国际一流湾区、世界级城市群的环境水平仍存在一定差距,部分区域性环境问题仍然突出。<sup>③</sup>而随着大湾区内合作的逐步加深,区域内的生产要素流动更加高效便捷,大湾区的环境协同治理趋势不断加强,<sup>[4](P2167)</sup>具有共通性的区域内固有的环境问题以及跨境环境问题必然备受关注,环境治理要求随之不断提高。现有的以行政机制为主的区域环境治理模式,已难以适应生态环境共同体的发展需要、

①粤港澳大湾区资源的时空分布不均问题突出显现于水资源,香港、澳门、深圳、佛山、东莞的人均水资源量则极度匮乏,低于国际标准的极度缺水500立方米。澳门98%的淡水资源需要依靠珠海来提供。

②《规划纲要》确立了粤港澳大湾区建设成为充满活力的世界级城市群、宜居宜业宜游的优质生活圈的战略定位,“绿色发展,保护生态”的基本原则,以及推进生态文明建设和建设宜居宜业宜游的优质生活圈的具体制度设想。

③粤港澳大湾区建设晚于国际一流湾区,近年来的环境治理虽已取得一定成效,但在空气质量以及水污染治理方面仍与国际一流湾区存在一定差距。参见广东省社会科学院. 粤港澳大湾区建设报告(2018)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2018:220-222.

满足依法行政要求和实现粤港澳大湾区法治建设的预期目标。一方面,粤港澳三地政府主要以合作协议与规划方案等形式推动区域环境合作治理,两地间与三地间合作相混杂,制度安排较为松散,难以形成跨区域环境合作治理的统筹合纵之势。以区域合作协议为协同治理的规范基础,又切实存在法律基础模糊、法律效力不明确以及法律地位不确定的问题,<sup>[5](P25-27)</sup>致使在执法和司法层面难以有效落实区域合作协议中的相关内容。<sup>[6](P318)</sup>另一方面,“一国两制三法域”下,粤港澳三地环境协同治理更深层次更突出的矛盾表现在法律竞合与环境标准的不一致。依托“粤港(澳)合作联席会议”制度框架展开的合作治理,三地间客观存在的体制差异难以实现有效协调。<sup>[7](P18)</sup>申言之,环境法律与环境标准的差异所造成的协同治理困境远非合作协议或其他行政手段能够根本性解决的,必须依靠法治手段。粤港澳大湾区环境治理的深入推进迫切呼唤区域生态环境法制的协同,选择何种路径实现协同,成为了现阶段大湾区环境协同治理的首要任务。

## 二、粤港澳大湾区生态环境法制协同的路径选择

面临现阶段突出的区域性环境问题与粤港澳大湾区更深层次的发展需求,粤港澳大湾区应立足湾区实际,选择适宜自身特性的生态环境法制协同发展路径,从根源上解决大湾区内环境法制冲突问题。是故,有必要对粤港澳大湾区的深度环境合作治理方式进行探索,以实现治理手段的革新。

### (一) 统一制定法: 不适当当下法制条件

粤港澳大湾区的建设,必须考虑到在香港澳门特别行政区所实行的“一国两制”,宪法和基本法是“一国两制”与粤港澳合作的重要法律基础,依据两部基本法的规定,只有列入附

件三的全局性法律,才在香港或澳门特别行政区实施,且列入附件三的法律应限于有关国防、外交和其他依照本法规定不属于澳门特别行政区自治范围的法律。<sup>①</sup>粤港澳大湾区生态环境治理属于中国国内的环境治理事务,不涉及国防与外交,同时也未被基本法排除在特别行政区的自治范围之外,因而无法被纳入附件三中,由国家立法机关制定统一立法对生态环境协同治理问题予以规范。在环境保护事务方面,应尊重港澳特别行政区的自治权。故在当前的法律制度条件下,尚无法通过制定统一制定法对粤港澳大湾区的生态环境综合治理加以规定。

### (二) 粤港澳三地分别立法: 难以形成治理合力

目前粤港澳三地的立法机关尚未就环保领域的立法规划进行协同,三地立法机关在环保领域“各自为战”,各地必然在其原有的法律理念与法律制度框架下进行立法。事实上,三地无论在法律理念还是法律制度框架上都存在着较大差异,在此基础上形成的环保制度必然体现出难以协调的异质性。港澳法律在殖民期间受到英国与葡萄牙法律的剧烈冲击,大范围继受殖民国的法律理念、法律体系和法律渊源,逐渐与中国传统法制割裂。港澳回归后,遵循联合声明和基本法的相关规定,<sup>②</sup>保留原有的社会制度不变,并享有高度自治权,港澳的法律制度也因此保留了原有的资本主义法制与实践习惯,对其原有的立法体制和法律体系等予以保留与发展。内地则自新中国成立以来实行社会主义制度,深受马克思主义法学影响,逐渐形成自成一脉的中国特色社会主义法律制度。由此大陆的法律理念、法理学与法哲学等内容在许多方面与港澳不同。更重要的是,由于历史原因、自然资源禀赋、经济发展水平与环境发展目标的不同,三地针对同一环境问题的治理程度与保护水平也易做出不同的规定。同时,粤港澳三地的立法权限又有所不同,香港和澳门对于

①《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第18条第3款和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第18条第3款。

②《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第8条和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》第8条。

环境保护事项享有高度自治的立法权,其制定的法律只需向全国人大常委会备案。作为经济特区与中国特色社会主义先行示范区的深圳享有经济特区立法权,可以根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定。<sup>①</sup>珠三角地区其他城市的环境立法则深受立法权限的限制,只能在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,对环境保护事项进行规定,<sup>②</sup>难以依据大湾区发展的实际需要灵活地制定环境法律。且港澳与珠三角九市<sup>③</sup>以及珠三角九市之间的法治水平存在着不容忽视的差异,立法质量也出现了明显的分层现象。<sup>[8](P148-151)</sup>在这种情况下,由粤港澳三地分别进行立法恐难以形成环境治理合力,不利于粤港澳大湾区的法治建设。

### (三) 制定区域生态环境保护示范法: 粤港澳大湾区生态环境法制协同的创新发展方向

现有治理方式存在种种不足,径直制定硬法的模式又尚不现实。粤港澳大湾区区域环境法治的推进必须考虑的现实情况是香港、澳门为独立法域,享有高度自治权,在协议逐渐趋向规范化、制度化后可以先进入以示范法模式为主导的多元化模式调整阶段。<sup>[9](P323)</sup>

示范法是协调国家间与国内各地区法律冲突,促进以统一方式处理相关法律问题的有效手段。示范法起源于美国各州私法统一的历史进程。联邦制下,美国将各州法律的一致性视为新国家建立的核心问题。<sup>[10](P2254)</sup>在以统一州法为目标的法典化运动宣告失败之际,与其模式截然不同的示范性立法随之登上历史舞台,成为解决美国法律冲突的另一选择。<sup>[11](P110)</sup>示范性立法下,美国各州之间法律冲突得到了良好化解,为维护和加强联邦制发挥了重要作用。世界各国及国际社会亦纷纷参照美国的示范性立法方式,解决国家间或区际的法律冲突问题,示范性立法也由此成为了当代重要的立法方式。<sup>[12](P12)</sup>

示范法在英美法语境下是指由统一州法律委员全国会议提出以供各州立法机关采纳的法律,各州对示范法是否采纳及如何采纳有自主权。<sup>[13](P923)</sup>我国学者以此为基础对示范法所涵盖的内容及特征进行全面归纳后,将示范法定义为由学者、专家或由他们组成的职业团体、学术团体或其它专门机构草拟的法律文本,用以推荐给各法域在立法时予以借鉴或采纳。<sup>[14](P38)</sup>示范法不属于立法机关制定且不具有强制力,无法被界定为法律实证主义下的“法”。但是从法社会学的视角来看,法律是一种纠纷解决机制,是一种公共治理模式。在此机制之中,国家、非国家和超国家的系统各自依照分散而多元的逻辑、程序、知识或权威共同参与秩序的生成、维持和更新。<sup>[15](P4)</sup>从演进主义视角审视之,法之为法在于它源之于众人博弈而衍生出规则,而不是由于它是由某一种“立法机关”制定。<sup>[16](P223)</sup>示范法是权威专家学者以及法律实践者基于对演进中社会秩序的恰当把握,<sup>[14](P41)</sup>制订的规则,符合法社会学与演进主义理性视域下的“法”之定义。

示范法作为“软法”的一种,其根本目的在于产生规范效果,为立法性规则的生成提供指引,<sup>[17](P86)</sup>具有区别于一般意义的法律的优势。一是,示范法不具有法律拘束力,但可以通过建议各国或各地将其纳入本地或本国的立法规范,发挥其示范作用。二是,由不具有利益关系的专家学者组成的学术团体或专门机构制定的示范法,可以充分地体现演进理性,协调与平衡各立法主体的不同利益诉求,增强示范法的科学性、进步性与被采纳的范围和可能。三是,示范法不会对立法者的立法权产生影响,<sup>[18](P181-184)</sup>各法域立法机关可以依据自身情况对示范法予以采纳,这一过程中可以修改或者略去示范法中的某些条款。四是,示范法灵活与开放的特性使得其不受现实中繁复的生效程序制约,可

① 《中华人民共和国立法法》第90条第2款对经济特区立法的变通规定。

② 《中华人民共和国立法法》第72条对地方性立法的限制。

③ 与香港、澳门共同构成粤港澳大湾区的珠三角的9个城市,包括广州、深圳、珠海、佛山、惠州、东莞、中山、江门、肇庆。

以随时依据需要而修正,<sup>[16](P223)</sup>为法律规则层面的冲突化解与法律文化、法律理念的渐进融合进而达致更深层的统一提供了巨大空间与无限可能。五是,文本本身的非强制约束力更有利于采纳主体的自愿接受,<sup>[18](P166)</sup>一旦示范性文本为各法域的立法机关采纳,作为规范性文件,即实现了“软法”向“硬法”的转换,具备了法律上的拘束力,实现了法的安全性价值。由此,不具备强制拘束力的示范法运用其较强的“理性输入”<sup>[17](P85)</sup>功能可以渐进地、灵活地解决国家间或区际的法律冲突问题。我国区际法律冲突问题的应对也可参考借鉴示范性立法方式,以促进地方立法所面临的统一性与差异性关系的协调,逐步实现区域法律统一。

粤港澳大湾区源于其独特的政治与法治环境,以径直统一三地环境实体法的方式消解区际法律冲突存在现实困境。香港、澳门与内地三法域间在环境立法体制、执法方式以及司法体系等方面均存在冲突,但执法与司法皆以法律为基础,因此克服粤港澳大湾区的环境立法壁垒则成为缓解大湾区区际环境法律冲突的重中之重。起草《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》即是从立法角度整体实现粤港澳大湾区环境法制构建,一方面尊重了香港与澳门特别行政区独立的立法权,另一方面打破“一国两制三法域”和行政疆界等因素的桎梏,弥补传统法律规范体系的缺位与失灵。<sup>[19](P77)</sup>

### 三、粤港澳大湾区制定生态环境保护示范法的可行性

粤港澳大湾区制定生态环境保护示范法与大湾区生态环境法治发展需要相契合,可以有效消解区域环境法律冲突,渐进实现区域环境法制协同,现今其已具备了理论与现实的可行性。下文就制定生态环境保护示范法的可行性,

从具有法制融合的可能性、立法时机已经成熟和可资借鉴的域外经验三方面分别论述之。

#### (一) 粤港澳三地的环境法制具有融合可能性

我国的环境法产生较晚,受全球化立法趋同化倾向的影响,<sup>[20](P480)</sup>内地与港澳地区均在很大程度上吸收借鉴国外的先进立法经验,这使得内地与港澳地区的环境保护理念和制度等存在一定的共通性,例如可持续发展理念与环境影响评价制度的确定。另一方面,粤港澳三地环境保护法律均在空气污染、水污染、臭氧层保护、固体废物管理及海上倾倒物料的区域环境问题重点领域有所规定。粤港两地的环境法律体系较为完善,均形成了命令控制型和以市场为基础的激励型环境规制手段,<sup>[21](P139-141)</sup>澳门的环境法制仍处于发展阶段,制度化的环境规制典型手段尚未形成,<sup>[22](P59)</sup>环境法律制度整体上仍然规制不足。<sup>[23](P238-239)</sup>这既为大湾区生态环境保护示范法的内容确定奠定了基础,也为澳门配合大湾区环境法制建设进行适应性建构留出空间,间接地降低了三地环境法制融合的困难程度。此外,香港虽为普通法法系但成文法为其环境保护法的主要法律渊源,<sup>①</sup>粤澳两地又为成文法地区,三地在环境法律形式上存在制定示范法的基础。而凭借粤港澳大湾区建设的强力推动,港澳与内地在政治、经济以及文化交流等方面都在不断加强,法律制度也有互相渗透与融合的趋势,这必将为大湾区生态环境保护示范法的制定提供强劲动力。可见,无论是粤港澳现有的环境保护理念、环境保护制度、环境法律形式,还是粤港澳的环境保护合作趋势,均为粤港澳大湾区三地的环境法制融合与示范法的制定提供了极大的可能。

#### (二) 粤港澳大湾区生态环境保护示范法的立法时机已较为成熟

目前,粤港澳大湾区环境法制协同发展建

<sup>①</sup>由香港立法机关或授权根据法定的立法程序制定的条例和附属立法为成文法。香港法律中的不成文法发挥提供制定法所不能提供的法律救济与解释制定法的作用,包括判例法和习惯法,判例法又包括普通法和衡平法。参见张学仁. 香港法概论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2006: 440.

设较滞后于区域经济发展需要,环境协同治理亦主要依赖行政手段,无法与粤港澳大湾区当前的法治建设要求相适应。在全面推进依法治国的进程中,粤港澳大湾区以法治手段治理环境污染和维护生态安全,统筹推进“五位一体”总体布局,是法治国家的必然要求。鉴于内地与港澳的深入发展和人民群众对“绿水青山”的向往,粤港澳大湾区生态环境合作治理理应借助大湾区法治建设的东风,尽快搭建体系完备的生态环境法制。同时,前期合作经验达成的诸多共识,确立的粤港澳三地共同的环境保护目标等,<sup>[24]</sup>也为生态示范法的制定提供了丰富养分。国家生态文明建设、粤港澳大湾区法治发展需要以及既往的环境合作治理经验均为粤港澳大湾区生态示范法的制定提供了重要契机。

加之,我国立法实践曾多次起草示范法以解决区际法律冲突问题,促进特定领域的国家立法或地方立法。针对我国区际法律冲突问题,韩德培教授与黄进教授曾于1991年草拟《大陆地区与台湾、香港、澳门地区民事法律适用示范条例》。该条例虽仅为内地的区际冲突示范条例,但在内地与港澳台地区均产生了较大的影响,为生态环境保护示范法的制定累积了一定的经验。首先,该条例是在广泛参考和比较国际私法和区际私法或区际冲突法、有关国际私法的国际公约以及港澳台现行国际私法或冲突法以及

区际冲突法草案的基础上草拟的,在法律适用问题上,大多做到与国际上的惯常作法相一致,并注意吸收一些先进的作法;其次,该条例十分注意与我国现行立法和司法实践相协调,不囿于现状,在不少方面有所突破和创新;最后,该示范条例的体系较为完整,内容较为全面,规定较为简明且注重公允与合情合理。<sup>[25](P59-60)</sup>此外,对于《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》,港澳地区虽未直接参与示范法的起草,但有将《联合国国际贸易法委员会国际商事仲裁示范法》转化为本地立法的立法实践,在示范法的本地化过程中,立法者加强了对示范法的认知,为粤港澳大湾区生态环境保护示范法的本地化奠定了实践基础。至此,粤港澳大湾区生态示范法编撰契机的掌握与立法经验的积累相结合,可谓之时机成熟。

### (三) 粤港澳大湾区制定生态环境保护示范法有较为成熟的域外经验值得借鉴

域外经验为示范法的应用与示范意义的实现提供了可以攻玉的他山之石。<sup>[26](P78)</sup>本文选取被看作是英美法与大陆法日趋合一最具代表性<sup>[27](P47)</sup>、统一法律委员会作品中“王冠上的宝石”的《统一商法典》<sup>[10]①</sup>和被誉为解决区域生态环境问题立法典范的《独联体生态示范法法典》<sup>[28](P53-55)</sup>对其做横向对比,为粤港澳大湾区环境法律冲突问题的解决提供参考借鉴。

表1:《统一商法典》与《独联体生态示范法法典》的比较

	《统一商法典》	《独联体生态示范法法典》
立法目的	统一各州调整商业交易的法律	解决各成员国间生态地缘空间的生态环境问题
制定依据	追溯至1892年统一州法全国委员会一系列统一各州商业贸易法律的立法活动	《关于建立独联体协议的议定书》
草拟主体	统一州法全国委员会	独联体成员国国家间议会 <sup>②</sup>
立法体例	“篇-章-条”	“编-章-条”
共同点	1. 法典开篇对重要术语概念进行明晰 2. 法典用语具有严谨性与准确性 3. 法典逻辑严谨,体现着高度的体系化和系统化	

① 《统一商法典》现已经成为被美国所有50个州采纳为本州法律的“硬法”,参见蔡红,吴兴光. 美国《统一商法典》: 创新、成就及对中国的启示[J]. 国际经贸探索, 2014(2): 85-99.

② 独联体成员国国家间议会大会是独联体国家进行统一立法并向各成员国议会提供建议的国家间机构,由独联体各国立法机构参与组成,参见刘洪岩. 域外环境法典编纂的实践与启示[M]. 北京: 法律出版社, 2021: 213.

与此同时,从法典内容角度,《独联体生态示范法法典》亦有参考价值。该法典调整自然资源使用领域、环境保护和生态安全保障领域的生态法律关系,明确了各国家权力机关和国家行政按区域划分的主体国家权力机关在生态领域的职权、自然人和法人在生态领域的享有权利和承担义务,以及违反生态立法所应承担的责任。<sup>[28](P54)</sup>此外,该法典还十分注重与其他部门法之间的衔接协调、对国外先进立法理念的吸收。但因粤港澳大湾区是由单一制国家下施行两种社会制度的三个地区组成的,区别于美国和独联体的示范法立法背景,因而不可直接照搬两地的示范法立法实践。

制定《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》应立基于粤港澳大湾区具体环境问题,充分反映粤港澳大湾区具体环境法制状况和现实需要,吸纳现有粤港澳三地环境合作治理经验。同时,在宪法、基本法框架下汲取整合三地环境保护法律趋同或优良部分,达成软法治理的最大共识,以法治保障经济社会和生态环境全面协调可持续发展,助推粤港澳大湾区绿色发展示范区建设。

#### 四、粤港澳大湾区制定生态环境保护示范法的基本构想

粤港澳大湾区生态环境保护示范法的提出为消解区域环境法律冲突,实现区域环境法制协同提供可能。本文特结合美国与独联体的域外示范性立法实践和我国本土的示范法立法经验,立足大湾区实际,提出粤港澳大湾区生态环境保护示范法制定的基本构想。

##### (一) 设立粤港澳大湾区的立法协调机构

目前,区域示范法的起草主体尚无明确规定,可以由粤港澳三地各自制定或共同制定适用于粤港澳大湾区的生态环境保护示范法。如果粤港澳三方制定各自的区域示范法,客观上会起到引导粤港澳法律冲突加剧的作用,不利于从根本上解决大湾区的法律冲突。<sup>[29](P64)</sup>而且

此前仅由内地学者一方拟制的《大陆地区与台湾、香港、澳门地区民事法律适用示范条例》,虽然立法水平较高,但适用范围有限。可见,由粤港澳三地一方制定或三方各自制定区域示范法的立法方式均无法有效实现示范法解决区域法律冲突的目标。三地共同制定则应是粤港澳大湾区生态环境保护示范法起草主体的有益选择。但三地共同起草示范法则必然面临立法主体的协调问题,而我国并没有一个与独联体成员国国家间议会大会、美国统一州法全国委员会或是国际统一私法协会相类似的立法协调机构,能够统一和协调各法域法律规范,制定立法规划和示范法律文本,以促进各法域逐渐采纳,实现法律统一。虽然目前也不乏一些组织和专家个人对粤港澳大湾区各领域的法律冲突问题起草示范法的“专家建议稿”,对推动大湾区法制协同发挥一定作用,但这些作用较为有限,显然是难以与上述立法协调机构制定示范法的效果相提并论的。因此为使示范法发挥其应有效用,有必要成立一个专门性的立法协调机构。

立法协调机构的设立有官方主导和非官方主导两种形式。美国统一州法全国委员会主导,联合美国法学会、美国律师协会、行政法官全国会议、州秘书长全国协会等组织机构进行了多部示范法的起草工作,民间组织在美国示范法的拟制中占据了重要的主导作用。而独联体成员国国家间议会大会则是由独联体各国立法机构参与组成的国家间机构,具有明显的官方性质。

对于粤港澳大湾区的立法协调机构,有学者认为示范性立法的组织机构在法律性质上应属于非官方的、专业性的组织,我国的示范性立法组织机构可以在中国法学会之下设立示范性立法委员会。<sup>[17](P87)</sup>笔者认为这一构想可以较好的适用于内地,但不能适应粤港澳大湾区特殊的政治与法治环境。由于粤港澳大湾区各市的行政级别不同,有必要由其共同的上级国家机关来协调粤港澳大湾区立法协调机构的建立,

这也与“携手粤港澳三地”<sup>①</sup>的意蕴不谋而合。因此立法协调机构应包含中央机关、香港特区和澳门特区的政府及珠三角九市政府与立法机构等。同时,为保障示范法最大程度为目标法域借鉴或采纳,示范法应确保中立性与科学性。立法协调机构还应委托专业且中立的专家参与粤港澳大湾区生态环境保护示范法的起草,如法学教授、律师、法官、工程师和政府官员等。

此外,此立法协调机构作为常设机构,可以定期对示范法采纳适用中存在的问题以及区域生态环境保护领域出现的新兴法律问题进行讨论,对示范法已经规定的相关问题适当地作出解释,对出现的新问题前瞻性地予以规定,不断地修正、补充、完善示范法,并向三地立法主体推荐,充分发挥示范法开放性与灵活性的优越性,以一种“活”的立法形式,<sup>[30](P37)</sup>推动三地环境法治合作更为深入的发展。

## (二) 趋同化整合粤港澳三地环境法律

当前,国际与国内生态环境立法、区域间生态环境立法,以及国家间生态环境立法已经出现了明显的趋同化趋势。而示范法的订立就是为了能够被目标法域采纳,推动法制统一,因此对各法域的法律做趋同化处理将增加其适用的可能性。在趋同化趋势的影响以及示范法立法目标的要求下,趋同性立法成为粤港澳大湾区生态环境保护示范法起草的最佳选择。第一,在生态环境保护示范法形式的选取上,由于澳门地区和内地都采取成文法,且香港地区的环境保护立法也以成文法为主,因此对于粤港澳大湾区生态环境保护示范法应采用成文法的立法形式。第二,在生态环境保护示范法体例上,大陆的法律较为简洁,原则性较强,澳门地区因受葡萄牙较高的法典化程度影响,其环境法律的体系性较强,而香港地区则一直保留了英美法系的普通法传统,其环境法律较为具体且

注重法律程序,可操作性较强。考虑到示范法的“软法”性质与便于示范法的本地化,其应具备一定的灵活性,因此对于粤港澳大湾区生态环境保护示范法法律体例的选择上,应选择与内地和澳门地区类似的,具有较强的体系化特征与一定的原则性特点。第三,在立法目的上,三地环境法律共同含有的可持续发展理念、世界生态文明发展趋势下的绿色发展理念和区域协同发展的协同治理理念应予以展现。第四,制定依据的确定上,结合《框架协议》《发展规划纲要》《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》和《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》等区域合作协议、规划纲要以及改革建设方案,确定指导示范法制定的纲领性文件。

## (三) 立法内容应重点突出与创新相结合

《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》立法内容的确定,对示范法本地化效果的影响至关重要。大湾区生态环境保护示范法应紧紧围绕大湾区内的大气污染及防治、水质保护、海洋污染及防治,以及固体废物污染及防治等几个主要环境保护领域。一方面,可以尝试从大湾区联防联控协调规范角度,通过立法确认对重点污染产业的防控,统一污染物排放标准和环境质量标准等,完善相关监测与评价体系,明确相关审批制度、监管规定与环境违法严格责任制,确立相关环境损害救济制度等。另一方面,应将粤港澳大湾区达成高度共识的前期环境合作治理内容以法律形式确定下来,例如,各法域间的沟通协商经验和各方对粤港澳大湾区可持续发展、环境信息监测、重大跨境环境突发事件的应急处置以及扩大公众参与等内容。<sup>②</sup>同时,还应科学、适当地整合三地法律共有环境法律制度,例如环境影响评价制度等,以应对区域法律冲突问题。此外,在示范法的开篇应

①“携手粤港澳三地”意味着在中央的带领下一起携手进行粤港澳大湾区建设,也体现了粤港澳大湾区建设的国家战略地位。粤港澳大湾区建设领导小组办公室. 携手粤港澳三地共建国际一流湾区 增进民生福祉[R/OL]. (2019-02-18)[2022-06-09]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content\\_5366590.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/18/content_5366590.htm).

②在《发展规划纲要》《框架协议》《港澳环境保护合作协议》《粤港合作框架协议》《珠江三角洲城镇群协调发展规划》等签署文件中对此内容有所规定。

明确核心法律术语之涵义,避免法律概念含混造成的理解偏差。

由于示范法具有不可忽视的未来立法导向作用<sup>[29](P64)</sup>,其本地化通常需要经历一段较长的时间,因而其还应具备一定的前瞻性。立足“一国两制三法域”的法制背景,其虽为粤港澳三地的法制统一设置了诸多阻碍,但从一体两面的角度,也为先进示范法的制定提供了广泛样本。尤其是粤港澳大湾区占据了改革开放先行先试的巨大优势,立法者可以在坚持“一国两制”与不违背宪法与基本法原则的基础上,解放思想,大胆探索,创新示范性立法理念与内容。粤港澳大湾区生态环境保护示范法的立法内容一方面可以选取大湾区内各地环境法律之所长,求同存异,去芜存菁,另一方面也可以参考大湾区环境合作与全球环境立法之趋势,完善相关法律。例如,澳门地区非常注重环境保护的宣传教育,香港地区的公众参与制度十分完善,示范法可以适当采纳;粤港澳大湾区把握国际湾区前沿发展趋势,搭建绿色金融联盟,但相关法律仍极不完备,亟待立法予以补充,对此,粤港澳大湾区生态环境保护示范法中可以对绿色金融等内容加以规定。

此外,如果《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》能附带背景情况和解释性资料,那么将为该法规的使用者提供便利与有益见解,更为有效地协调三地法律。<sup>[31](P24)</sup>因而在示范法制定的同时,还应编制关于《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》的解释指南,交代本示范法制定的背景、本示范法的主要特点以及逐条或对重点法条的评注等。示范法解释指南中还建议三地在将示范法纳入本地法律时充分考虑三地协同治理的现实需求,尽量不要进行过多的修改。三地立法机关依据各自的立法权限与立法程序选用、采纳、转化示范性文本为具有法律拘束力的地方立法时,应使条文的解释与示范法解释指南中的解释相一致,最大限度地避免示范性文本采纳后与原文本的偏离,从而达到令人满意的统一性与确定性。

#### (四) 扩大粤港澳大湾区生态环境保护示范性立法的公众参与

为便于生态环境保护示范法在日后为多方利益主体所广泛采纳,粤港澳大湾区生态环境保护示范法的起草应积极听取各方意见与建议,加强公众参与。一方面,“一国两制”下民主政治制度的实现需要公众参与,发挥其社会监督与技术保障功能。另一方面,随着我国法治环境的持续发展,公民的法治意识与参与社会治理的意识显著提高。有必要畅通公众意见的反馈渠道,广泛征求意见,发挥粤港澳地区行业协会、智库等机构的作用,支持工商企业界、劳工界、专业服务界、学术界等社会各界深化合作交流,<sup>[32](P60)</sup>维护公众的知情权与参与生态环境治理的权利,共同参与大湾区生态环境法治建设,助推大湾区生态环境合作治理的多元共治与深入发展,实现生态环境保护示范法立法的科学化与民主化。为了公众参与的有效展开,应确立一系列具体且具有可操作性的制度予以保障。首先,应确保区域生态环境信息的真实、充分与及时公开,保障公民对生态环境状况的知情权,以便其有针对性地开展公众参与。大湾区生态环境保护示范法的立法协调机构可以搭建专门网站,通过网络平台、电视、报刊等渠道公开区域生态环境信息,便于社会公众知悉相关情况和提出质询,汇总整理相关意见和建议。其次,建立完善的专家论证与咨询制度,最大限度地发挥专业人员在示范性立法中的引领作用,确保专家意见的独立性和公众参与的开放性与包容性。立法协调机构可以邀请学术界、工商企业界、环保团体、劳工界、专业服务界人士等共同参与大湾区生态环境保护示范法的草拟工作。最后,多路径广泛征集大湾区生态环境示范法草案的修改建议,并及时作出回应。立法协调机构对草案修改意见整理、分析后形成报告,经多次讨论确定草案的修改内容,并作出相应回应。

《粤港澳大湾区生态环境保护示范法》在由三方共同构成的立法协调机构的充分讨论与

广泛的公众参与下最终确立。这一示范法虽实质上不具有制定法的拘束力,但其最大限度地凝聚了三方生态环境协同治理的共识,保证了中立、客观公允与科学性,其已然能够凭借自身的说服力为三地所自觉接受,发挥示范法所应有的规范效果,推动粤港澳三地法律协同在生态环境立法领域取得新突破。

## 五、结语

粤港澳大湾区环境法治建设是粤港澳大湾区建设国家战略的重要组成部分,存在于三地的环境法律冲突则成为了粤港澳大湾区环境法制建设协同合作的重大阻碍。为有效解决这一问题,文章立足于“一国两制三法域”特殊的法治环境,尝试提出制定粤港澳大湾区生态环境保护示范法。本文结合美国与独联体的域外示范性立法实践和我国本土的示范法立法经验,扎根大湾区实际,提出以设立立法协调机构、趋同化整合三地环境法律、确保示范法立法内容的重点突出与创新相结合和扩大公众参与的方式,制定粤港澳大湾区生态环境保护示范法。当然,粤港澳大湾区生态环境保护示范法的制定绝不是一蹴而就,必定会面临重重困难,因此本文只是提出了初步构想,未来仍需进一步深化研究。惟其如此,方能加快港澳融入国家发展大局进程的步伐,实现国家治理体系与治理能力的现代化。

### 参考文献:

- [1]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(1): 117-126.
- [2]习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京: 中央文献出版社, 2020.
- [3]乌兰察夫, 张显未, 方浩文. 粤港澳大湾区生态环境协同发展——深港合作的实践与探索[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.
- [4]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(9): 2165-2175.
- [5]张亮, 黎东铭. 粤港澳大湾区的立法保障问题[J]. 地方立法研究, 2018(4): 21-36.

- [6]郭跃文. 粤港澳大湾区建设报告(2020-2021)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021.
- [7]周丽旋, 易灵, 罗赵慧, 等. 粤港澳大湾区生态环境一体化协同管理模式研究[J]. 环境保护, 2019(23): 15-20.
- [8]杨沐, 李明波. 粤港澳大湾区建设理论与实践[M]. 广州: 华南理工大学出版社, 2019.
- [9]王仲兴, 郭天武. 内地与港澳法律体系的冲突与协调[M]. 广州: 中山大学出版社, 2009.
- [10]STEIN R. A strengthening federalism: The uniform state law movement in the United States[J]. Minnesota Law Review, 2015, 99(6): 2253-2272.
- [11]阳李, 李鹏超. 建构理性抑或演绎理性?——美国化解法律冲突的演变历程[J]. 时代法学, 2022(3): 103-116.
- [12]黄进. 论当代法律的若干发展趋势[J]. 法学评论, 1997(4): 10-16.
- [13]薛波. 元照英美法词典(缩印版)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2013.
- [14]曾涛. 全球化视野中的示范法[J]. 法制与社会发展, 2006(3): 35-46.
- [15]翟小波. “软法”及其概念之证成——以公共治理为背景[J]. 法律科学(西北政法学院学报), 2007(2): 3-10.
- [16]曾涛. 示范法比较研究——以公约为视角[J]. 武大国际法评论, 2004(00): 207-227.
- [17]胡箫力. 示范性立法的逻辑与实践展开——以我国地方行政程序立法为样本的分析[J]. 行政法学研究, 2018(1): 78-88.
- [18]王春业. 将示范法方法引入我国经济地区立法协调之中[J]. 公法研究, 2011(2): 155-184.
- [19]石佑启, 陈可翔. 粤港澳大湾区治理创新的法治进路[J]. 中国社会科学, 2019(11): 64-85, 205-206.
- [20]汪劲. 环境法律的解释: 问题与方法[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005.
- [21]陈林, 黄家成, 周立宏. 香港环境保护政策的实施、机制与启示[J]. 亚太经济, 2021(4): 137-141.
- [22]谢伟. 近十年澳门与内地环境法律制度比较研究[J]. 公民与法(法学版), 2010(1): 58-61.
- [23]谢伟. 生态文明建设与粤港澳大湾区环境法变革[J]. 环境资源法论丛, 2020: 233-252.
- [24]国务院港澳事务办公室. 珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020) [R/OL]. (2009-01-08) [2022-03-02]. [https://www.hmo.gov.cn/hzjl\\_new/jmhzh/201711/t20171117\\_1250.html](https://www.hmo.gov.cn/hzjl_new/jmhzh/201711/t20171117_1250.html).
- [25]韩德培, 黄进. 制定区际冲突法以解决我国大陆与台湾、香港、澳门的区际法律冲突——兼谈《大陆地区与台湾、香港、澳门地区民事法律适用示范条例》[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 1993(4): 54-61.

- [26]翁国民,曹慧敏.论示范法在中国的应用[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2006(4):75-82.
- [27]覃有土.商法学[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [28]刘洪岩,马鑫.独联体是怎样为生态立法的?[J].中国人大,2017(23):53-55.
- [29]荆洪文.区域示范法:作为湾区民商事法律冲突解决路径的追问[J].暨南学报(哲学社会科学版),2019(12):57-67.
- [30]曾涛.论示范法模式在我国区际司法协助中的运用[J].学术交流,2004(1):35-38.
- [31]联合国.贸易法委员会跨境破产示范法与颁布及解释指南.联合国文件[R/OL].(2014-02)[2023-01-05].<https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/zh/1997-model-law-insol-2013-guide-enactment-c.pdf>.
- [32]中共中央国务院.粤港澳大湾区发展规划纲要[M].北京:人民出版社,2019.

【责任编辑 刘绚兮】

## On the Enaction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area Model Law on Ecological Environmental Protection

ZHANG Wenqiu

**Abstract:** Enacting the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area model law on ecological environmental protection is a collaborative approach to promote the unification of the legal system and meet the requirements of building the rule of law in the Greater Bay Area, which is both feasible in theory and reality. The formulation of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area's model law on ecological environmental protection also faces challenges such as great differences in legal concepts among the three places, a lack of harmonization of environmental laws and regulations, and unclear subjects. Therefore, it is necessary to combine the overseas and local demonstration legislative experience, based on the reality of the Greater Bay Area, and put forward the basic ideas for the formulation of the model law on ecological environmental protection in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, including the establishment of a legislative coordination body, the assimilation and integration of environmental laws in Guangdong, Hong Kong and Macao, ensuring that the legislative content of the model law on ecological environmental protection is focused, combined with innovation and development, and expanding public participation.

**Keywords:** the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; inter-regional conflicts of laws; model law on ecological environmental protection; legislative coordination