

粵港澳大灣區視角下跨界水環境保護法治化研究

周盛盈*

2016年3月，國務院印發《關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，將泛珠區域合作正式上升為國家戰略，明確提出共同打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群。2016年11月，國家發改委印發《加快城市群規劃編制工作的通知》，提出2017年擬啟動珠三角灣區城市群等規劃編制，明確將珠三角9市和香港、澳門作為整體考慮，建立和保持合理的協作分工關係，粵港澳大灣區規劃建設正式起步。隨着粵港澳大灣區規劃的啟動，粵港澳的更緊密合作進入到一個新階段。

海洋經濟是粵港澳大灣區經濟的重要組成部分，水污染的治理和水環境的保護是大力發展海洋經濟的關鍵所在，本文試圖從珠澳跨境水環境的保護法治化做樣本，對珠澳跨境水環境的現狀、存在的問題及其路徑作深入探討。

一、跨界水環境污染的現狀

水污染是指由於人們的生產和其他活動，使污染物或者能量進入水環境，導致其物理、化學、生物或者放射性的改變，造成水質惡化、影響水體的有效利用、危害人體健康、生命安全的現象。¹ 跨界水污染是指不同行政地區人們的生產和生活活動排放的水污染物，借助的水質的流動性形成了污染物的跨行政區劃的單向流動或交叉流動，由於污染源和污染區的分離性造成了負外部性的後果。2016年6月20日，香港環保署接到報告，指在香港南部多個海灘及沿岸

地區發現海上垃圾，包括大量木板、樹幹、家居餐具以及其他一般不會在日常清理海上垃圾時發現的廢物。有香港媒體懷疑珠海的外伶仃島為大量垃圾的來源地之一，珠海的萬山區對此予以否認。一直關注海洋垃圾問題的相關環保團體負責人猜測，珠江沿岸早前發生嚴重水災，致使垃圾一直漂到大嶼山及香港南面，堆積於香港海灘。所以在香港南部多個海灘及沿岸地區發現海上垃圾有可能是珠江口飄來的。珠澳之間的跨境海域、環澳門島海域、前山河出口、鴨涌河等也面臨着同樣的跨界水環境污染問題。

關於跨界水環境治理的理論問題，近年來國外有較為廣泛的研究，如Howe, Shumeirer和Shaw在1986年的研究中，基於國際水協議框架，從上、下游的淨收益之和最大化的角度來探討水權契約的經濟效率；Bumess和Quirk在1979年和1981年的研究中，在上、下游的利益函數一致的假設條件下，建立各方平攤風險的體系來考察跨界水契約效率問題；Bennett, Charles和Shope在2000年就針對美國西部跨界流域中各種水權分配契約設計形式的經濟有效性進行了研究。上述理論主要是從經濟學、管理學的角度進行探討。在實踐方面，國外較為成功的處理跨界水污染治理主要有以下經驗：一是跨界合作(trans-boundary cooperation)，是工業化國家治理河流水污染實踐研究的中心內容，國外跨界和流域主要分為流域管理和區域管理，其中流域管理是發展趨勢；二是成立跨界流域管理機構，如萊茵河國際保護委員會、萊茵河國際水文委員會；三是簽訂邊界水域條例，如保護萊茵河公約，美加跨界水資源協定等。²

* 珠海市行政學院教授

在國內，王威提出在泛珠三角區域合作中可以設置統一的流域水資源保護機構，制定流域水資源保護辦法，創建完善的流域水資源保護體系。³ 馬小玲提出可以通過借鑒國際區域環保合作經驗，提出解決制約粵港澳三地環保合作障礙，建立環境保護合作長效機制的相應對策。⁴

澳門歷史上雖有事實上的海域，但並沒有得到有關部門的確認。2015年，國務院總理李克強簽署第665號國務院令，自2015年12月20日起，中央人民政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為85平方公里，其中包括：一是內港段，即內港錨地以及內港航道北段。二是路氹航段，即路氹航道(規劃)東邊界。三是澳門南部海域段，即橫琴島大窩山最南端所處緯綫以北海域。四是澳門東部海域段，即以九洲港航道西側、崖13-1天然氣管道西側及澳門已開展管理活動的海域邊界為界。五是港珠澳大橋珠澳口岸人工島段。六是澳門北部海域段，以等距離綫法劃定兩地界綫。

澳門南邊面向南中國海，外海潮汐流引起的水體交換是影響澳門水域水質的重要因素。澳門東邊面向珠江河系的主要出海口之一的伶仃洋，水面寬濶，珠江水系的八大水道中，有4條流經澳門水域而匯入南中國海。西邊的內港是珠澳兩地漁船的主要停泊點之一，上游是珠海前山河水閘，水閘關閉時處於半封閉狀態，與外部的的水體交換較差；水閘開啟時水域水質主要受制於前山河水。而前山河的水質近幾年在珠海的大力治理下已有所好轉，但污染情況仍十分嚴重，對珠澳跨界海域影響較大。根據近年澳門衛生局公共衛生化驗所水質監測和評估報告顯示，澳門沿岸水體水質污染情況逐年惡化，部分水域近幾年更多次出現死魚現象，其中以鴨涌河、筷子基北灣及內港的水質污染相對較重。同時，由於下水管道系統仍未完成改造及優化工作，部分仍存在錯接或非法排污等情況，且降雨徑流污染給沿岸水體帶來一定的污染負荷。

在珠海海域方面，根據珠海市海洋農業和水務局發佈的《2015年珠海市海洋環境狀況公報》顯示，2015年，珠海海域水質總體較好，但受陸源污染影響較大的河口和近岸海域水質較差。《公報》顯示，納入監測的5個入海排污口，全年監測結果達標的次數佔監

測總次數的40%，比上年有所下降，超標污染物是化學需氧量、總磷和五日生化需氧量；重點入海排污口鄰近海域生態環境品質差。2015年，珠海海域發生2起海洋突發事件，其中一起是2015年8月23-31日，外伶仃島周邊海域出現大量不明來源重油油污事件。另一起則是，2015年12月22日到31日，由於天氣、水質及水動力環境變化等綜合因素導致水體缺氧，造成拱北灣海域發生大規模鯊魚死魚事件。

二、跨界水環境保護存在的難題

2008年12月，國家發展和改革委員會發表《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱《綱要》)。2009年10月，由粵港澳三地規劃部門共同合作研究完成了《大珠江三角洲城鎮群協調發展規劃研究》(以下簡稱《大珠三角規劃研究》)。目前，粵港澳三地政府開展的“綠色大珠三角優質生活圈”(以下簡稱“綠色生活圈”)的規劃工作正在進行中。《綱要》和《大珠三角規劃研究》以及“綠色生活圈”的規劃研究與落實成為三地環境保護合作轉移到向區域全域和向縱深發展的一個新局面，共同着眼於未來，將各自環境保護融入區域社會經濟可持續發展之中。要求堅持預防為主、綜合治理的方針，提高環境管理水平，創新環境管理機制，切實解決危害群眾身體健康和影響經濟社會發展的突出問題，加強水環境管理，着力加強粵港澳合作，共同改善珠江三角洲整體水質，減少整體水污染量，提升污水處理水平；制定更嚴格的區域環境標準，統籌環保基礎設施建設，鼓勵環境管理體制機制創新和先行先試，充分利用價格、財政、金融等經濟手段，率先建立政府、企業、公民各負其責、高效運行的環境管理機制；優化區域生態安全格局，構築以珠江水系、沿海重要綠化帶和北部連綿山體為主要框架的區域生態安全體系；探索建立流域、區域統籌的生態補償機制等。

根據《中國海洋報》2012年12月12日報導，廣東省海洋與漁業局與香港特別行政區政府漁農自然護理署、環境保護署及澳門特區政府港務局聯合開展

了粵港澳首次海洋環境保護聯合執法行動。當日，粵港澳三方聯合開展了粵港澳交界海域和自然保護區巡航執法，重點巡查了港珠澳大橋工程的施工現場，檢查了工程施工作業中海洋環境保護措施落實情況，以及中華白海豚保護措施落實情況。在行動中，執法人員還對施工作業船進行了現場登檢，對人工島工程實施了登島檢查，現場檢查各類施工作業船 92 艘。通過此次行動，粵港澳各方在強化粵港澳海洋環境事件現場應急處置運行機制方面積累了經驗，為今後加強粵港澳海洋環境保護執法合作開創了新局面，對於推動粵港澳跨界海域海洋環境保護和海域使用管理具有重要意義。

根據《珠海特區報》2012 年 1 月 21 日報導，2012 年 1 月 20 日，珠海、澳門環保合作工作小組在珠海市召開了第一次聯席會議，會議回顧了前一階段的珠海與澳門環保合作工作開展情況，商討了珠澳環保合作框架協議。珠澳擬在生態研究、環保宣教、環境信息交流、水環境污染共治等方面深化合作。為加強珠澳在環境保護領域的交流合作，早在 2010 年 10 月，珠澳合作專責小組會議明確增設珠澳環保合作工作小組，會後珠海市迅速落實會議精神，同年 12 月正式成立了由珠海市外事局、海洋農漁和水務局、珠海市海事局和廣東省公安邊防總隊第五支隊等部門為成員單位的珠澳環保合作工作小組珠方工作組。澳門方於 2011 年 6 月正式確立珠澳環保合作工作小組澳方工作組，成員單位包括澳門環保局、建設發展辦公室、土地工務運輸局、港務局、民政總署、海關等部門。2011 年 12 月 14 日，珠澳環保合作工作小組在珠海召開首次聯席會議，珠海與澳門兩地將開展兩地水環境污染治理，建立兩地聯防聯治機制，並擬在生態研究、環保宣教、環境信息交流、水環境污染共治等方面深化合作，以共建珠澳優質生活圈。雙方擬定以鴨涌河整治為聯合整治水環境污染的突破口，逐步開展珠澳兩地各類環保、生態的互訪、考察和調研活動，加強環境科研技術交流，聯合開展跨界流域、跨界區域環境科學研究。開展兩地水環境污染治理，建立兩地聯防聯治機制。

綜上，珠澳兩地在跨界水環境治理方面開展了一系列合作，取得了一些成績，但是，近幾年來，珠澳

跨界水環境狀況並沒有得到明顯改善，相反，大有不斷惡化的趨勢，究其原因，主要是由於珠澳之間法律體系的不同，導致執法上的衝突；行政執法不協調，導致水環境執法效率較低；司法協助尚處於探索階段，導致兩地司法判決執行並不盡人意。

（一）兩地法律體系不同，導致執法衝突

在澳門方面，在葡萄牙法律基礎上形成的澳門法律屬於典型的大陸法系。由於澳門的海域到 2015 年 12 月才由中央人民政府確認，所以澳門關於水環境治理方面的法律除《海事及水務局的組織及運作》、《訂定船舶通行及船舶上人員的規範》、《海上傾倒疏濬物管理制度》等三個行政法規外，其他法律都缺失，立法空白較多。澳門還沒有制定《污水處理服務條例》、《污水處理服務營運基金》、《船舶防止污水污染條例》、《水污染管制條例》等法規，缺少對污水處理基金、污水處理通道、污水處理服務、船舶造成的水污染等污染情況分別作出相應的規定。即使在處罰方面，也比較單一。澳門制定的《海上傾倒疏濬物管理制度》第 10 條規定：“在疏濬物傾倒區外傾倒疏濬物者，科澳門幣五萬元至五十萬元罰款；未獲許可而在疏濬物傾倒區傾倒疏濬物者，科澳門幣五萬元至二十萬元罰款；獲得許可但在非由許可指定的疏濬物傾倒區傾倒疏濬物者，科澳門幣五萬元至二十萬元罰款；不遵守許可載明的傾倒疏濬物的數量、來源、傾倒方法、保護環境的要求以及其他應遵條件者，科澳門幣五萬元至十五萬元罰款。”在內地，已經形成了以《中華人民共和國海洋環境保護法》及附屬法規和規章為主體，包括《海洋傾廢管理條例》、《海洋石油勘探開發環境保護條例》、《海洋自然保護區管理辦法》等構成的海洋環境保護法體系。不過，與澳門的《海上傾倒疏濬物管理制度》相比，內地對違反傾廢管理條例處罰較輕。內地《海洋傾廢管理條例》第 20 條規定，“偽造廢棄物檢驗單的、不按本條例第十四條規定填報傾倒情況記錄表的、在本條例第十五條規定的情況下，未及時向主管部門和港務監督報告的，處以警告或人民幣 2000 元以下的罰款。凡實際裝載與許可證所注明內容不符，情節嚴重的，除中止或吊銷許可證外，還可處以人民幣 2000

元以上 5000 元以下的罰款。凡未按本條例第十二條規定通知主管部門核實而擅自進行傾倒的，可處以人民幣 5000 元以上 2 萬元以下的罰款。”

(二) 忽視海洋環境陸地源頭上的治理

陸地污染源簡稱陸源，是指從陸地向海域排放污染物，造成或者可能造成海洋環境污染損害的場所、設施等。陸源污染物是指由陸源排放的污染物。污染物可能具有毒性、擴散性、積累性、活性、持久性和生物可降解性等特徵，多種污染物之間還有拮抗和協同作用。陸源污染物的種類多、排放數量大，對近岸海域環境會造成很大的有害影響。

珠澳跨界海域水環境治理的一個突出矛盾就在於，受污染的是海洋，最需要治理的環節卻在陸上。海洋污染的源頭是陸地排放的垃圾物。據初步統計，在海洋環境污染物中，陸源入海污染物約佔 90%，即所謂“污染在海上，根子在陸上”。在這方面，香港立法有許多成功經驗。就陸源水污染防治法而言，香港就頒佈與污水處理有關的法例就有 109 部條例和附屬法例。如《污水隧道(法定地役權)條例》、《污水處理服務條例》、《污水處理服務營運基金》、《商船防止污水污染規例》、《水污染管制規例》等等，分別就污水處理資金、污水處理通道、污水處理服務、畜禽排泄物形成的污水、商船造成的水污染、對造成水污染的處罰等分別作出了具體規定。

相比之下，內地海洋環境保護法體系總體上操作性不強，配套立法嚴重不足。比如，與修訂後的《中華人民共和國海洋環境保護法》配套的法規只有《防治海洋工程建設項目污染損害海洋環境管理條例》和《防治船舶污染海洋環境管理條例》，其他法規都是與修訂前的原有海洋法配套的，在立法理念、治理機制、責任追究等方面明顯滯後，不能體現可持續發展、預防為主、統籌海洋生態保護與海洋環境污染治理，保護制度上缺乏環境影響評估具體化、海洋功能區劃制度具體化等方面的制度建構，責任追究上處罰明顯偏低等問題。

(三) 行政執法不協調，導致水環境執法效率低

珠澳兩地海洋環境執法部門不一致。在澳門，2015 年 12 月 20 日生效的《海事及水務局的組織及運作》，明確規定澳門海事及水務局為澳門海洋環境執法部門。在內地，關於海洋環境執法現有環保部門、海洋部門、交通部門、漁業部門等部門。在珠海，涉及到海洋環境執法的就有珠海市環保局、珠海市海洋與農業局、珠海市漁政支隊、珠海市海事局等部門。珠海市海洋環境執法部門與澳門海事與水務局缺乏必要的溝通，沒有建立起必要的預警機制、大數據共用機制、珠澳海洋環境聯合執法機制，在信息共用、調查取證、行政處罰告知書及處罰書的送達等方面缺乏相應的溝通與協調。啟動多年的珠澳跨界鴨涌河、前山河的治理，收效甚微，就充分說明了這一點。

(四) 兩地尚未建立起有效的司法協助機制

近年來，珠澳兩地的司法機關在探索珠澳兩地司法協助方面，做了許多有益的工作，也取得了可喜的成績。但由於兩地的裁判法律依據不一樣，所以有關環保侵權案件的審判標準就不一致，跨境之間的調查取證難、司法文書送達難、執行難問題沒有從根本上得到解決。兩地之間關於跨界環保公益訴訟、跨界賠償機制還沒有建立。

三、完善相關法律制度，建立聯合執法機制

(一) 強化兩地海洋環境治理法治化的意識

針對珠澳兩地市民水環境保護法治化意識不強的特點，珠澳兩地法制宣傳部門，應分別在《澳門日報》、《珠海特區報》、澳門電視台、珠海電視台等新聞媒體大力宣傳《中華人民共和國海洋環境保護法》及其他海洋環境保護法律法規。與此同時，珠澳兩地的社團組織有計劃地組織兩地的青年前往珠澳跨界的鴨涌河、前山河出口及澳門環島海域進行調研，收集有關海水環境污染的資料，以切實增強珠澳兩地青年海洋環境治理法治化的意識。

(二) 借鑒香港海洋環境立法經驗，完善兩地海洋環境保護法規

珠澳兩地立法機關應創建立法信息交流平台，實現立法信息資源分享。澳門特別行政區立法會和珠海市人大常委會及其法制委員會設置專門機構，安排專門人員負責整理立法信息，建立立法信息交流平台，及時公佈年度立法計劃、法規文本及規範性文件文本，及時交流立法技術、立法經驗、立法評估方法；定期召開兩地立法部門例會，商討有關跨界水環境治理等立法難題，切實提高兩地的立法質量和水平。

同時，借鑒香港海洋環境保護立法經驗，制定相關法律法規。在海洋環境保護法領域，香港目前主要以落實參加的海洋污染國際公約形成的制定法和單獨頒佈專項海洋環境保護法例為主，如為落實《1972年防止傾倒廢物及其他物質污染海洋公約/1996 議定書》而制定頒佈《海洋傾倒物料條例》，為採取適當措施以防止、減輕與補救因漏油而對香港水域、前灘及毗鄰地區造成的污染及損害，並就附帶或相關事宜訂定《油污處理(土地使用及徵用)條例》，為規管與管制香港境內或香港水域內的港口及船隻，並就規管與管制香港水域內船隻的修理及拆卸、船隻上貨物的處理、船隻導致污染事宜及使用船隻進行的建造或填海工程，以及就影響船隻、航行及船隻在海上(不論在香港水域內或外)的安全的其他事宜而訂定的《船舶及港口管制條例》，為促進在香港水域內的魚類及其他形式的水中生物的保育，以及規管捕魚方式和防止對捕魚業不利的活動而制定頒佈的《漁業保護條例》，對防止及控制船舶造成的海洋污染及其附帶或有關事宜作出規定的《商船防止及控制污染條例》、為保護海岸公園或海岸保護區內或在其邊界的任何海灘、泥灘、懸崖或海床的海岸綫特徵而制定的《海岸公園條例》，旨在藉設定不准在海港內進行填海工程的推定，以達致保護和保存海港的目的而制定頒佈的《海港保護條例》，對因船舶排放或逸漏燃油造成污染而引致的損害，或就該等損害的威脅，作出補償而制定的《燃油污染(法律責任及補償)條例》。

(三) 建立珠澳跨界行政執法合作機制

珠澳兩地由於法律體系及法律制度的不同，導致

兩地海洋環境執法效率低下，為此珠澳兩地的海洋環境執法部門在進行跨界行政執法過程中應多進行信息溝通、執法協助、聯合執法等活動，建立執法合作信息交流平台，完善執法合作信息通報機制。信息的交流通報，是珠澳跨界聯合執法合作的前提和基礎。沒有及時準確完整的信息，暢通的交流機制，各方掌握的信息不對稱，執法合作就無從談起。目前，珠澳兩地海洋環境執法部門各自為政，執法信息的公開性、執法信息傳遞的及時性、信息內容的準確性都有待於進一步加強。因此，珠澳兩地首先要建立一個執法信息交流平台，向對方主動公開自身的與執法相關的信息，如執法依據、執法程序、執法標準和注意事項。與此同時，珠澳各執法單位還要建立信息交流機制，各執法合作單位定期交流執法信息，並一同磋商、研究，以解決某個具體的執法合作問題。⁵

建立執法合作磋商平台，完善執法合作聯席會議機制。所謂聯席會議是指相互之間沒有隸屬關係的各主體，為了解決沒有規定或規定尚不夠明確的事物時，由一方或多方牽頭，以召開會議的形式，在充分發揮民主的基礎上，通過溝通或協商，形成規範性意見，以更好地解決問題的制度。聯席會議機制是當前珠澳開展行政執法合作行之有效的磋商平台。通過該平台，兩地的行政首長或行政執法機關主要負責人對區域執法中的一些重大問題進行溝通、磋商。經協商一致，聯席會議可就有關執法事項達成行政協議，以明確各自的職責權限，做到相互配合，形成區際間的執法協作機制，保障行政執法的正常高效運轉。目前的粵澳聯席會議機制運作效果不錯，珠海方面僅僅是一名普通的參與者，缺乏直接溝通機制。因此，有必要參照粵澳聯席會議機制的模式，盡快建立珠澳聯席會議機制，下設專門的環境保護小組，定期召開會議，協調處理有關的海洋環境執法的問題。

建立跨境區域案件移送制度，提升行政執法水平。跨境區域案件移送是從無管轄權的執法主體移送至有管轄權的執法主體，或者雖然本執法主體對該案件有管轄權，但考慮到對方執法主體更適宜管轄的，由雙方協商決定將該案件移送至對方的執法主體的活動。在珠澳跨境執法合作中，案件移送是執法主體相互配合、協助做好執法工作的基本方式之一，也是

跨境區域執法協調的重要方式和內容。但目前珠澳簽訂的有關環保執法合作只規定了該制度，並沒有對案件移送制度的具體操作程序、步驟和適用範圍作出詳細規定。

(四) 推進珠澳區際司法協助,完善區域司法協助機制

隨着國家“一帶一路”戰略的實施以及粵港澳大灣區經濟的發展,珠澳跨境之間有關環境侵權的民事案件將會大幅增加,跨界環境治理水資源保護引發

的公益訴訟案件進一步增多。在此背景下,通過珠澳區際司法協助,有效地整合區際司法資源,降低司法成本,提高司法效率,最大限度地發揮司法功能:通過區際司法協助,委託對方進行調查取證、送達法律文書、執行等事項,從而減少經費支出,節省司法成本;通過區際司法協助,可以以較快的速度查清案件事實,給違法者造成較大的震懾力,從而使跨境案件得到及時處理;通過區際司法協助,可以加強區際間司法機關的學習與交流,從而提高司法水平。

註釋:

- ¹ 韓德培、陳漢光:《環境保護法教程》(第四版),北京:法律出版社,2003年,第214頁。
- ² 郭煥庭:《國外流域水污染治理經驗對我們的啟示》,載於《環境保護》,2001年第8期。
- ³ 王威:《泛珠三角區域內流域水資源保護法律問題研究》,載於《改革與戰略》,2010年第6期。
- ⁴ 馬小玲:《大珠三角環境保護合作進展與區域環境管治分析》,載於梁慶寅、陳廣漢主編:《粵港澳區域合作與發展報告(2010-2011)》,北京:社會科學文獻出版社,2011年。
- ⁵ 周盛盈:《珠中江陽一體化法治保障研究》,載於《廣東省社會主義學院學報》,2016年第4期。