

粵港澳珠三角生態環境區域協作治理法制化路徑研究

連遠帆*

粵港澳珠三角(簡稱“大珠三角”)由廣東珠三角和香港特區、澳門特區組成,是中國綜合競爭力最強的區域之一。¹ 本文檢視當前粵港澳生態環境協作治理的機制,論述將政府間經實踐檢驗有效的事務性行政協作(政策、措施和安排等)提升為法律規定,運用自組織理論和協同治理理論探索建立大珠三角生態環境協作治理的新機制,提出“區域共識—政府協議—各自立法—協調執行”的路徑,用法治的方式治理區域生態環境問題,建設世界級優質大灣區。²

一、大珠三角生態環境協作治理概述

(一) 大珠三角協作機制概述

三十多年來的快速發展使大珠三角的經濟建設取得舉世矚目成就,但同時面對着因經濟快速增長和人口急速膨脹而造成生態環境惡化的嚴峻挑戰。大珠三角地理上連為一體,三地政府必須合作才能有效應對區域生態環境問題。廣東和香港於 2000 年在粵港聯席會議制度下設立了粵港持續發展與環保合作小組,合作處理有關跨境的生態環境事宜。廣東和澳門在 2001 年成立粵澳環境保護合作專責小組,而香港和澳門於 2008 年舉行首次港澳環保合作會議。粵港澳三方根據需要對特定課題進行合作,例如三地政府共同編制並在 2012 年發佈《共建優質生活圈專項規劃》(簡稱《專項規劃》)。表 1 列出粵港澳間的合作機制和相關主要事項。³

表 1 粵港澳政府間環保合作機制/主要事項

主體	機制/主要事項
粵港	粵港持續發展與環保合作小組
	粵港應對氣候變化聯絡協調小組
	粵港清潔生產專責小組
粵澳	粵澳環境保護合作專責小組
港澳	港澳環保合作會議
粵港澳	《共建優質生活圈專項規劃》
	粵港澳區域大氣污染聯防聯治合作協議

粵港澳多年的協作取得了一些成果,包括粵港合作研製了珠三角水質電腦模型,加強水環境管理合作,保護珠江河口水質;三地合作建立了“粵港澳珠江三角洲區域空氣監測網絡”,實時向公眾發佈區域的空氣品質資訊。

(二) 區域行政協作成效不足

大珠三角透過區域內政府間的行政安排協作治理生態環境取得了一些成績的同時存在着低成效現象。例如粵港相接的深圳灣(后海灣)和深圳河的水質多年來一直不理想,而對區域人民生活影響重大的空氣素質則長期低於國家標準(見表 2 的數據),其中臭氧仍未出現明顯改善的趨勢。⁴ 區域空氣的可吸入顆粒物(PM₁₀)和細顆粒物(PM_{2.5})含量明顯超過國際領先的城市群和世界衛生組織(簡稱“世衛”)準則值(見表 3)。

* 中國人民大學法學院博士研究生

表2 粵港澳珠三角區域空氣監測網絡的污染物濃度年均值(2006-2016年)

年份	污染物濃度的年均值(微克/立方米)					全年區域空氣品質指數值符合國家標準水平 ^a
	二氧化硫	二氧化氮	臭氧	可吸入顆粒物(PM ₁₀)	細顆粒物(PM _{2.5})	
2006 ^b	47	46	48	74	-	68.40%
2007	48	45	51	79	-	66.20%
2008	39	45	51	70	-	71.10%
2009	29	42	56	69	-	75.10%
2010	25	43	53	64	-	77.40%
2011	24	40	58	64	-	76.80%
2012	18	38	54	56	-	84.40%
2013	18	40	54	63	-	82.00%
2014 ^{c,d,e}	16	37	57	56	-	-
2015	13	33	53	49	32	-
2016	12	35	50	46	29	-

資料來源：粵港澳珠三角區域空氣監測網絡監測結果報告和香港環保署官網。

註：^a《環境空氣質量標準(GB3095-1996)》修正版二級標準。

^b 2006-2013年數據反映粵港珠三角區域空氣品質。

^c 2014年監測網絡進行優化和加入澳門監測子站，2015年開始反映大珠三角區域空氣品質。

^d 2014年起適用《環境空氣質量標準(GB3095-2012)》的二級標準(新標準減低了大部分污染物的濃度限值，客觀上提高了達標的難度)。

^e 2014年起官方的報告沒有提供“全年區域空氣品質指數值符合國家標準水平”的數據。

表3 都市空氣污染數據 2013年平均值

(單位：微克/米³)

國家	城市	PM ₁₀	PM _{2.5}
美國	紐約	16	9
英國	倫敦	22	15
日本	東京	28	15
中國	廣州	72	48
	深圳	61	34
	珠海	59	35
	佛山	83	44
	江門	77	43
	東莞	65	43
	中山	66	38
	惠州	59	35
	肇慶	85	55
	香港	49	29
世衛準則值		20	10
中國標準		70	35

資料來源：世衛組織全球都市空氣污染資料庫

註：紐約(紐約-北紐澤西-長島)的數據是2014年平均值，東京的數據是2012年平均值。

(三) 前進方向：區域環境法治

當前粵港澳政府協作治理生態環境低成效的原因首先是協作源於自願，沒有強制力。即使協商一致後訂立協議，協議本身亦缺少硬性約束力；二是局限於政府間的行政協作，缺乏企業和公民社會的參與；三是沒有建立立法機關的問責、監督機制；四是法律問題。多年來粵港雙方透過“專責小組”簽訂合作協議防治污染，但“行政協議”沒有法律依據。缺乏明確的法律依據是粵港合作面臨的最重要的法律問

題。⁵

在區域社會發展出現單個行政單元無法獨自解決新問題的情況下，由區域內各個行政單元政府共同制定和實行區域性行政協作可以快速地回應社會問題。然而行政安排沒有法律的規範性、權威性和強制性，無法根本性的解決問題。粵港澳必須與時俱進，改進保護生態環境的機制，走向制定法律規定防治環境污染的道路。

二、大珠三角生態環境協作治理法制化研究

(一) 必要性

大珠三角地域相連，南面是海，中部是平地，其他三邊是山地和丘陵，空氣在區域內隨着氣候和天氣變化而自由流動。《珠江三角洲空氣質素研究》針對粵港珠三角地區大氣污染物中的臭氧(O₃)、可吸入懸浮顆粒子(RSP)和二氧化氮(NO₂)進行研究，結果顯示O₃、RSP和NO₂二級污染物都具有區域性特徵。⁶ 過去的發展過程顯示大珠三角區域內的各個行政單位都競相努力發展本地區的經濟，忽視了產生的污染對本地區和鄰近地區的影響，及不同地區產生的污染疊加產生的新污染(或更嚴重的污染)。

世界各地和中國其他地區的發展經驗都顯示區域性生態問題越來越普遍和嚴重。區域性污染的產生很多時候是由於該區域獨特的地理、經濟社會發展、產業佈局和行政上互不管轄等因素所造成，適用全國性的法律無法有效解決問題，故必須制定和實施針對性的區域法律。例如為了改善跨州的國家公園和荒野地區的能見度，美國環保局在1999年頒佈了區域治霾法規(*Regional Haze Rule*)。⁷ “東江水”供應着香港、深圳和東江流域約4,000萬人口的生活用水。《廣東省東江水系水質保護條例》的實施使水域保護更為規範化、公示化和強制化，有力地保障了東江供水水質安全。國內外的實踐都證明區域法律在防治跨行政區域環境污染方面是必要的。

(二) 可行性

2015年施行的《環境保護法》明確規定國家建立跨行政區域的重點區域環境污染和生態破壞聯合防治協調機制以解決區域生態環境問題。在“一國兩制”方針下，香港和澳門分別適用各自的生態環境保護法律，沒有適用國家的《環境保護法》。儘管如此，三地的法律源頭是憲法。憲法規定國家保護和改善人民的生活環境和生態環境，防治污染和其他公害。憲法是國家的根本法，粵港澳都必須遵守憲法，尊重憲法精神。港澳特區可以參照《環境保護法》關於國家建立跨行政區域的重點區域環境污染和生態破壞聯合防治協調機制的內容，自主地和廣東省根據國家法

律規定進行磋商，在依據《香港基本法》和《澳門基本法》第20條的規定得到中央政府批准後設立粵港澳珠三角生態環境聯防聯控機制(本文將這個機制稱為“聯防聯控小組”以方便後續的論述)。⁸ 粵港澳以法律規定來治理區域人民共同關注的生態環境問題，符合憲法的精神和《環境保護法》的有關規定，同時也會受到中央政府和區域公眾的支持，所以法制化是可行的。

(三) 可選擇性

大珠三角制定區域生態環境防治法律可能可以有國家法律直接適用、CEPA模式、共同立法和訂立協議、各自立法4種途徑。國家法律直接適用是指在香港和澳門透過某種方式直接適用《環境保護法》。CEPA模式是指仿照《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》的模式，在WTO框架下達成不同單獨關稅領土的政府之間的环境保護協定。共同立法則是指粵港澳透過某種渠道共同制定區域法律，並將這區域法律完整無差別地適用於粵港澳三地。⁹ 在“一國、兩制、三法域”的現實背景下，實行這三種路徑並不務實。例如《香港基本法》和《澳門基本法》對適用國家的法律作了限制，是否可以在特區適用這部法律關於區域空氣污染聯合防治制度的規定和如何適用，有可能引起長時間的討論，並可能引發爭議。

2004年粵港政府通過《珠三角地區空氣質素管理計劃(2002-2010年)》(簡稱“《空氣素質管理計劃》”)，香港政府其後進行立法(例如減少工業和消費產品的揮發性有機化合物排放)，兌現承諾；廣東則推行一系列的行政措施，並在2009年實施《廣東省珠江三角洲大氣污染防治辦法》，加強對發電廠和工業污染源頭的管制。從這個例子可以推斷，對於粵港澳共同關心的事務和需要合作處理的課題，三方透過溝通協商一致，達成區域協議，然後透過各自的立法渠道進行立法以落實協議內容是一條務實可行的路徑。“訂立協議、各自立法”，即粵、港、澳分別將區域協議的內容進行本地立法，三個“本地法律”拼合組成一個覆蓋整個大珠三角的“區域法律”。¹⁰

(四) 複雜性

制定區域法律是一個複雜的事情，一方面是區域環境問題涉及到跨行政區域的地理和氣候等自然範疇，另一方面是粵港澳社會存在着巨大的差異，主要表現在：

(1) “一國兩制”：廣東實行國家的社會主義制度，港澳實行資本主義制度；

(2) 社會管理方式不同：港澳是“小政府，大社會”，而廣東則與此不同；

(3) 社會發展階段不同：廣東是發展中地區，港澳是已發達地區；

(4) 社會發展策略定位不同：廣東定位在第二和服務業(基本上是製造業為主)，港澳定位在服務業(國際金融中心、世界旅遊休閒中心)；

(5) 法律制度不同：廣東適用國家的法律法規和廣東的地方法規規章，港澳則適用各自的基本法，粵港澳區域存在“一國、兩制、三法域”現象。粵港澳三地的生態環境保護法在法律文化、法律體系、法律內容和法律責任(罰則)等方面存在不同和差異。以法律責任為例，與廣東和澳門不同，香港對環境污染違法行為實行刑事化管理，違法而被定罪的人士除會面對罰款以外，還會面對監禁的處罰。¹¹

綜上所述，大珠三角區域立法以應對環境問題是必要和可行的，可以採用“訂立協議、各自立法”的方式逐步推進。由於粵港澳社會存在着明顯的差異，客觀上各個行政區域有着不同甚至對立的環境利益訴求，區域立法無可避免涉及區域內不同行政單元、不同階層和不同團體的利益博弈，需要創新理論來指導實踐。

三、創新機制推動大珠三角區域環境法治

(一) 自組織分析

上世紀中葉湧現的控制論、系統論、耗散結構理論和協同學等邊緣科學理論開闢了人類認識和適應自然的新途徑和方法。有學者將耗散結構理論和協同學關於組織產生的理論統一稱為自組織理論，它指出系統要形成耗散結構進而出現自組織現象，發展成為

一個穩定(或更穩定)的狀態，必須同時具備(1)系統開放、(2)系統遠離平衡態、(3)系統非線性相互作用和(4)系統出現漲落4個條件。協同學在描述物態出現變化的臨界點附近的行為時指出，系統的動力學和突現結構通常由少數幾個集體變數(即序參量)決定，快變數服從慢變數，而系統其他變數的行為則由這些慢變數支配或規定。¹²

大珠三角是目前中國參與經濟全球化程度最高的區域。香港是全球著名的“自由港”，外國商品可以免稅進出；香港的食物(包括飲用水)和生活用品大部分依賴進口；資金和資訊也不受限制地自由進出香港；香港機場2015年客運量是6,850萬人次，客運人數是人口數的9倍多。澳門的情況與香港相似。2014年廣東的民航客運量是9,771萬人次(廣州機場和深圳機場是廣東最主要的機場)，2013年珠三角的進出口額是10,473億美元(約為全國的25%)，實際外商直接投資230億美元(約為全國的11%)。這些資料表明粵港澳是一個非常開放的區域，與國內外有廣泛的人、物、服務、投資、資訊的來往和交換。另一方面，粵港澳的社會制度不同、經濟發展程度不同等，使得系統內諸要素間產生很多差異，遠離“平衡”狀態。

“改革開放”以來，特別是香港和澳門回歸後，粵港澳三地的經貿合作越來越緊密。CEPA協定的簽訂推動了貿易自由化，基本實現了經濟發展的一體化。粵港澳三地的交往不單體現在政府和企業層面，而且存在於三地人民之間。粵港澳同屬嶺南文化，以粵語為共同方言。很多香港人和澳門人是從珠三角移民而來，與珠三角有千絲萬縷的關係。深港口岸日均流量超過50萬人次，珠澳口岸日均流量超過20萬人次；廣東對港澳的進出口額大約佔總額的1/3，來源於港澳的投資約佔廣東外資比重的六成。粵港澳你中有我，我中有你，關係密不可分。這種關係包含着“非線性關係”，處處有着合作與競爭並存的狀況。每天動態變化着的社會狀況、環境質素和突發事件，都產生着“漲落”，觸動或促進自組織的產生或發展。

粵港澳當前的行政協作機制是由早期相對不穩定的聯絡機制發展而來，是一個自組織結構。它的形成符合同時具備系統開放、系統遠離平衡、系統非線性關係和系統出現漲落4個條件。這個自組織結構一

個明顯優點是它的形成是系統內的子系統經過互動(溝通、協商、博弈、妥協)之後達成共識而產生,由此而訂立的合作和協議更容易被各個子系統接受和執行。粵港的《空氣素質管理計劃》有效遏制區域大氣污染惡化就是一個成功例子。“一國、兩制、三法域”背景下的粵港澳協作應該繼續採用自組織這種模式來推進法制化建設,這樣才能走得穩,走得遠。

粵港澳行政性的合作治理機制與法制化治理結構相比,後者更為穩定。從自組織理論的角度來說,要形成自組織的法制化治理結構同樣需要符合前面提到的4個條件。當我們從自組織理論的視野來觀察粵港澳的現狀時,要將區域治理由行政性協作提升為法制性協作,現時單純依靠政府部門的協作來治理環境這種模式顯得“非綫性關係”不足,需要擴大主體,讓企業、社會團體和公民參與進來,透過互動、溝通、協商、競爭與合作來編織“非綫性關係”,創造條件向更穩定結構轉化。另一方面,從現時粵港澳的政治體制來分析,立法機關對區域生態環境保護法律的制定和通過將是一個重要的序參量,其中特別是香港立法會,將是典型的“慢變數”(近年香港立法會的“拉布”行為阻礙了一些法案的通過),可能主宰着區域法律的制定。如何讓有不同意見的利益相關者和立法代表參與訂立區域協議這個過程,這是另一個必須考慮的重點。

(二) 國外領先區域的經驗借鑒

美國的大紐約區、英國的大倫敦區和日本的大東京區是當前世界社會發展和生態環境領先的城市群區域。美國的區域規劃協會(簡稱RPA,是一個獨立、非營利機構)從1922年開始推動區域規劃建設,至今發表了三份區域規劃,將擁有良好生態環境的願望綜合到社會經濟發展的規劃中去,為紐約大都市地區在繁榮的同時享有良好的社區環境作出了巨大的貢獻。¹³《大倫敦政府法律》(Greater London Authority Act 1999)規定市長必須要製定一個空間發展戰略(即大倫敦規劃,簡稱“規劃”),“規劃”的事項必須是對倫敦具有戰略意義的,“規劃”依法定程序制定和公佈後,整個大倫敦區的地方政府必須執行。“規劃”為未來20至25年倫敦的發展制定了綜合經濟、環

境、交通和社會框架的規劃。2004年公佈了第一份大倫敦規劃,之後不斷更新。¹⁴大倫敦區以這種方式將生態環境防治和保育統合到整體社會發展的規劃中,經過一番努力,將曾經的“霧都”轉變為“生態之城”。針對以高密度及高集中度為主要特徵的大東京區,日本國土交通省和相關市、縣共同制訂《首都圈整備計劃》,從區域整體角度和長時間度來規劃大東京區的發展,從1958年開始至今已制訂5次,平衡發展和生態環境之間的衝突。¹⁵

三大區域的客觀環境、歷史、文化和社會制度各有不同,發展成功的因素眾多,但它們治理的模式中一個有效的溝通平台和一個擁有公信力、強有力的領導機構是成功的關鍵。有公信力、強有力的領導機構在一個高效的平台上促成了多元合作,產生協同效應,使生態環境治理出現有序、穩定和良好的狀態。

(三) 大珠三角協同治理新機制構想

區域生態環境防治的複雜性性質使協同治理成為一個迫切的需要,協同治理理論對解決區域問題有現實的指導作用。¹⁶大珠三角區域合作與競爭共存,各種具體的區域立法課題必須謹慎行事,不單需要粵港澳三地政府強有力地領導,還需要得到區域所有利益相關者、公眾和立法機關的認同、支持和參與。

1. 多主體參與

現時的協作機制中的主體明顯存在着局限。首先是主體只有政府,缺乏企業、社會組織和市民的參與。環境問題是社會問題,它的防治不能單靠政府,必須要全社會的參與,才能有效。大珠三角有大量的企業和社會團體,但在區域環境污染防治方面幾乎都沒有參與,也很少互相溝通。這是當前區域防治結構的一個明顯短板,亟需改善。第二是主體只有省級政府。珠三角九個市經濟規模大、人口多(例如廣州、深圳的總GDP和人口都比香港、澳門大),每個市都有自己的利益訴求,它們的價值選擇應該受到尊重。在制定區域法律的過程中應該有具體的安排讓每一個市都有代表參與,體現區域公平和民主。

2. 區域諮詢機制

粵港澳在編制《專項規劃》的過程中曾於2011年共同展開為期三個月的公眾諮詢,聽取社會各界的

意見，得到積極地回應。隨着經濟和社會的發展、教育程度的提升和資訊科技的高度發達，大珠三角人民普遍越來越關注生態環境和生活質素。區域法律將影響到區域內每一個個體的利益，故區域性的共識和協商對制定區域法律特別重要。

粵港澳需要一個高規格、強有力的機構來領導滙聚區域共識。參考廣東與港澳特區的“聯席會議”制度、廣東珠三角的“區域環境與發展聯席會議”制度和國際領先區域的經驗，粵港澳可以創立一個有廣泛代表性的“粵港澳珠三角生態環境區域協作治理諮詢委員會”區域溝通平台(簡稱“區域諮詢委員會”)。區域諮詢委員會應由常務副省長/政務司司長/行政法務司司長擔任聯席主席，成員包括主席、官方代表(粵、港、澳和九市的環保部門首長為當然代表)和非官方委員。非官方成員來自粵港澳和9市，由各自的政府委任。非官方委員可來自人大、政協、工商界、社會領袖、專家、學者、環保團體和市民代表。諮詢委員會應在區域環境保護方面擔當領導角色，獨立運作，保持高度公開和透明，從工作中贏取信任和尊重。區域諮詢委員會應就擬處理的特定課題發佈諮詢文件，向區域公眾說明所要處理的事項，提供相關資料、方案及其利弊，通過公開互動的公眾論壇和活動，讓地方政府、業界和社區人士直接參與和表達意見，在獨立分析和綜合公眾意見後向粵港澳政府的聯防聯控小組提交具體建議。¹⁷ 聯防聯控小組如果接受報告的話，則商議訂立區域協議。在商談區域協定這個過程中，必須平衡各方的利益，而且要將必須得到各自立法機關通過立法的種種因素和條件考慮進去。在中央政府同意下達成區域協議後，啟動各自的立法程序，爭取立法機關的支持和通過立法。

3. 區域組織互聯互動

當前大珠三角的企業、社會組織和環保團體很少參加區域生態環境治理，其中一個重要原因是缺乏資

源支援。粵港在工業生產方面有“清潔生產伙伴計劃”的協作項目，取得良好的效果，應該將該“計劃”的精神向其他範疇和社會團體拓展。¹⁸ 區域諮詢委員會應該設立粵港澳珠三角可持續發展基金，資助企業、社會組織推動和進行區域性的環保活動，例如資助區域保育項目、在粵港澳間的“姊妹學校”進行區域生態環境保護方面的教育等。這不單可以幫助區域生態保護組織的萌芽和發展，同時將區域內不同行政地區的組織編織起來，產生互動，形成合力。假以時日，就有可能逐步形成各種形式的區域自組織團體，促進區域生態環境的協作治理。

四、結語

跨行政區的區域立法在中國是新事物，需要理論探索和實踐檢驗。粵港澳區域立法無可避免地碰到區域內不同地區利益博弈的問題，這要求區域共同體要有共同善的追求和互相協作以達到區域最大整體利益的願望，以平等和協商一致為原則推進法制化建設。在“一國兩制”方針下依據《環境保護法》新規定的指引，大珠三角建立創新的區域諮詢委員會機制，採用“區域共識—政府協議—各自立法—協調執行”的路徑，對經實踐證明有效的行政協作採取先急後緩、先簡單後複雜、先點後面的務實態度推進法制化建設，提高保護生態環境的能力，讓大珠三角人民享有一個優質的生活環境。

(本文是筆者博士論文《粵港澳生態環境區域協作治理法制化研究》的主要成果。在此感謝導師，中國人民大學法學院周珂教授的悉心指導。)

註釋：

¹ 廣東珠三角即由廣州、深圳、珠海、佛山、江門、東莞、中山、惠州和肇慶9市組成的區域。

- ² 生態環境是指可以直接或間接影響生物(包括人類、動物、植物和微生物)生存、發展和延續的各種因素的總和，由天然物質、能量、信息、外部物理空間和經過人類改造的人工環境共同構成。見周珂：《生態環境法論》，北京：法律出版社，2001年，第14頁。本文的“協作”是指若干主體經過一定的事先溝通，協商一致，通過相互間的合作和幫助來共同完成特定任務。“協作”包含合作。
- ³ 由於粵港合作開始的時間比較早、具體內容多、規模效應大，同時因為澳門的人口和面積相對較小，故粵港澳三地在生態環境保護方面的協作主要是由粵港扮演主要角色。本文的論述以粵港協作為主，並適當提及粵澳、港澳和粵港澳之間的協作事項。
- ⁴ 臭氧是區域性光化學煙霧(即灰霾)的主要成分。臭氧是在紫外綫和前體污染物，如氮氧化物(NOx)和揮發性有機化合物(VOCs)存在的條件下在大氣中發生光化學反應形成的。當8小時平均濃度超過240微克/立方米時，將會產生顯著的健康危害，健康成年人和哮喘患者都會發生顯著的肺功能下降和氣道炎症(引自世界衛生組織《關於顆粒物、臭氧、二氧化氮和二氧化硫的空氣品質準則》(2005年全球更新版))。
- ⁵ 朱穎俐、慕子怡：《粵港深度合作的法律依據問題及對策探析》，載於《暨南學報》，2011年第2期，第26-33頁。
- ⁶ 《珠江三角洲空氣素質研究》：香港環保署網站：http://www.epd.gov.hk/epd/sc_chi/environmentinhk/air/studyreports/study_pearl_archives.html。
- ⁷ Regional Haze Program. In the website of United States Environmental Protection Agency: <https://www.epa.gov/visibility/visibility-regional-haze-program>.
- ⁸ 《香港基本法》和《澳門基本法》的第20條規定特區可享有中央人民政府授予的其他權力。
- ⁹ 依照《環境保護法》的指引，京津冀在環境保護部的領導下正在共同編制《京津冀區域環境污染防治條例》，聯合立法以改善區域生態環境質量。
- ¹⁰ 區域法律一般是指一個特定區域的立法機關透過某種方式制定的適用於該區域的法律。本文的“區域法律”是指粵、港、澳根據三方共同簽署的區域協議分別進行本地立法，所產生的三個只適用於各自行政地域的“本地法律”拼合組成了一個覆蓋整個大珠三角的法律。這個拼合組成的“區域法律”不是一個整體無差別地適用於整個區域的法律。例如對統一的空氣品質標準，不同地區的適用時間可以不同(根據區域協議而定)。
- ¹¹ 例如對違反法律規定排放大氣污染物的行為，國家法律規定的處罰是責令改正或者限制生產、停產整治，並處罰款；情節嚴重的，責令停業、關閉；香港特區法律規定的處罰是首次定罪可處罰款，第二次或其後再被定罪，可處罰款及監禁；澳門特區法規規定的處罰是罰款。見《大氣污染防治法》第99條，香港《空氣污染管制條例》第10條和澳門《水泥制造工業場所的空氣污染物排放標準及設施管理規定》第13條的相關規定。
- ¹² “系統開放”是指系統與外界不斷有物質、能量的交換；“平衡態”是指孤立系統與外界沒有聯繫，形成一種宏觀靜止狀態，呈現出均勻、無序的狀態；“非綫性”指兩個變數之間沒有像正比例那樣的直綫關係。系統的各要素間存在着複雜的非綫性相互作用，即系統同時存在着正回饋和負回饋作用，要素之間既合作又競爭；“漲落”是指系統中某個變數在某個特定時空相對於穩定值有所偏離。任何系統內部都存在着某種隨機漲落，漲落可以觸發系統演化。見姜璐、時龍主編：《自組織管理理論》，北京：北京師範大學出版社，1995年，第1-30頁。
- ¹³ 見區域規劃協會網站：<http://www.rpa.org>。
- ¹⁴ The London Plan. In the website of the Mayor of London: <https://www.london.gov.uk/>.
- ¹⁵ 崔成、明曉東：《日本大都市圈發展的經驗與啟示》，載於《中國經貿導刊》，2014年第24期，第21-24頁。
- ¹⁶ 治理理論探索公共領域在現有的公權力機制以外維持社會良好秩序的模式和規則體系。全球治理委員會在《我們的全球夥伴關係》中定義治理是各種公共的或私人的個人和機構管理其共同事務的諸多管道的總和。它是使相互衝突的或不同的利益得以調和並且採取聯合行動的持續的過程。協同治理理論是在治理理論和協同學基礎上發展出來的一個交

又學科理論，具有(1)治理主體的多元化；(2)社會各子系統的協同性(競爭與合作的雙重性)；(3)自組織體彼此間的協同；(4)各行為體共同規則的制定等特徵。見李漢卿：《協同治理理論探析》，載於《理論月刊》，2014年第1期，第138-142頁。

- ¹⁷ 大珠三角海域大氣污染治理應作為一個優先處理的特定課題。區域諮詢委員會可以設立一個“珠江流域空氣素質管理”專題小組，針對管制珠江流域船舶排放的總目標、主客體、範圍、標準、生效時間等細節和其他內容，廣泛諮詢區域內利益相關者包括省、特區政府部門、相關業界、社會組織，公眾等，凝聚共識，然後向粵港澳聯防聯控小組提交報告。
- ¹⁸ 2008年香港政府撥款與廣東省政府共同啟動為期五年的“清潔生產伙伴計劃”，為珠三角的港資工廠提供專業支援，協助他們採用清潔生產科技及作業方式，減少排放及節省能源。該“計劃”取得良好的環境效益，香港政府決定再投入1億5千萬港元，將伙伴計劃延展至2020年。