

粵港澳大灣區自然保護地法律制度比較研究*

謝 偉

摘 要：區域資源環境承载力、環境容量接近甚至超過警戒綫，環境污染跨界傳輸和區域環境質量下降，要求粵港澳大灣區必須強化自然保護地建設，這是灣區經濟社會持續發展的自然環境資源支撐，也是《粵港澳大灣區發展規劃綱要》專章規劃明確的重點內容之一。粵港澳大灣區自然保護地的法律制度衝突已經較大地影響到自然保護地的系統化、區域化保護，違背了山水林田湖草的生命共同體理念。粵港澳大灣區應以建設世界一流灣區生態文明為目標，求同存異，協調三地自然保護地的法律衝突。通過設立權威性自然保護地協調領導組織機構、制定灣區自然保護地統一的環境標準、協調自然保護地行政執法機制和公眾參與機制，強化灣區自然保護地法律保護。

關鍵字：粵港澳大灣區 自然保護地 環境法律 衝突 協調

Comparative Research on the Legal System of Nature Protected Area in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

XIE Wei

(School of Law, Guangdong University of Finance and Economics)

Abstract: The carrying capacity of regional resources and environment is close to or even more than the warning line. Trans-boundary transmission of environmental pollution and degradation of regional environmental quality is getting serious. The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area must strengthen the construction of nature reserves, which is the natural environment and resource supporting the sustainable development of the area. It is also one of the key points in the Outline Development Plan for the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area. The conflicts of the legal system of the nature reserves in the area have greatly affected the systematic and regional protection of nature reserves. The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area should aim to build a world-class ecological civilization, seeking consensus while reserving differences, coordinating the legal conflicts among the three nature protected areas. Through establishing authoritative nature reserves leading organizations, formulating unified environmental standards for nature reserves in the area, coordinating the mechanism of administrative law enforcement and public participation in nature reserves, the legal protection of nature reserves in the bay area could be strengthened.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, nature protected area, environmental laws, conflicts, coordinate

* 基金項目：2018年度教育部人文社會科學研究規劃基金項目《粵港澳大灣區環境行政執法的衝突與協調研究》（18YJA820025），2018年度廣東省哲學社會科學規劃項目《粵港澳大灣區環境影響評價制度研究》（GD18CFX01）的階段性研究成果。

收稿日期：2019年11月11日

作者簡介：謝偉，廣東財經大學法治與經濟發展研究所、廣東財經大學法學院副教授，法學博士，博士後

一、引言

自然保護地是人類生存所依賴的自然環境的重要組成部分，具有提供生態服務、維持生態平衡、保護生物多樣性、作為生態屏障等多元化功能。總體上看，中國自然保護地的現狀是重開發、輕保護，自然生態系統不斷遭受破壞而退化，威脅生態系統服務功能。¹ 由於自然保護地對人類社會生存發展的極端重要性，當代世界各國都很重視自然保護地的特別保護。中國近年來也明確提出了“建立以國家公園為主體的自然保護地體系”，並將其定位為“貫徹習近平生態文明思想的重大舉措”。² 自然保護地需要運用法律手段加以保護，這已經成為國際公認的有效方法。如世界保護聯盟（IUCN）將自然保護地定義為：這是一個明確界定的地理空間，通過法律或其他有效方式獲得認可、得到承諾和進行管理，以實現對自然及其所擁有的生態系統服務和文化價值的長期保護。由於保護地主要指受到保護的自然區域，根據其內涵，一般稱其為自然保護地，以便和人工的保護區域相區別。自然保護區、國家公園、森林公園、濕地公園等都是重要的自然保護地類型。³

二、粵港澳大灣區自然保護地及其立法現狀

所謂“灣區”，是由一個海灣或彼此相連的若干個海灣、港灣、臨近島嶼共同組成的區域，由於灣區獨特的地理位置、發達的海陸交通、優美的海天環境，灣區經濟已經成為全球經濟發展的重要增長極和引領技術變革的領頭羊，灣區以開放性、創新性、宜居性和國際化為重要特徵，具有開放的經濟結構、高效的資源配置、良好的生態環境、和諧的社會治理等特點。2015年，中國共產黨廣東省委十一屆五次全會在此基礎上首次提出了“粵港澳大灣區”的概念，2016年2月，廣東省2016年政府工作報告再次提出：開展珠三角城市升級行動，聯手港澳打造粵港澳大灣區。2017年黨的十九大報告明確提出，要以粵港澳大灣區建設為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作；同年度的國務院政府工作報告也明確提出，制定粵港澳大灣區城市群發展規劃。同年，國家發展改革委員會、廣東省政府、香港特別行政區、澳門特別行政區共同簽署了《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，提出了粵港澳大灣區合作發展的原則、目標、重點領域、體制機制安排。2018年，中共中央、國務院設立了高規格的粵港澳大灣區建設領導小組，由中央政治局常委、國務院副總理韓正出任領導小組組長。2019年，中共中央、國務院聯合下發了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，專章規定了推進生態文明建設、建設宜居宜業宜遊的優質生活圈內容，在大灣區生態文明建設的規劃中，多處強調要加強珠三角周邊山地、丘陵及森林生態系統保護，建設北部連綿山體森林生態屏障，加強海岸綫保護與管控，強化岸綫資源保護和自然屬性維護、推進海洋自然保護區建設等內容。可見，自然保護地的保護在粵港澳大灣區生態文明建設中佔有重要地位。

粵港澳大灣區地處華南腹地，具有豐富的自然生境，涵蓋了能夠提供不同生態服務的海濱濕地、南亞熱帶森林植被、三角洲水域、湖泊、河流、山脈等自然環境和海洋魚類集中繁殖地、鳥類

¹ 呂忠梅：《關於自然保護地立法的新思考》，《環境保護》2019年第Z1期，第19頁。

² 參見中華人民共和國中央人民政府：《中共中央辦公廳 國務院辦公廳印發〈關於建立以國家公園為主體的自然保護地體系的指導意見〉》，2019年6月26日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/26/content_5403497.htm，2019年10月1日訪問。

³ 參見唐芳林：《自然保護地體系的重構與變革》，《中國綠色時報》2017年11月2日，第A3版。

聚居區等自然保護地。由此，粵港澳大灣區建立了類型多樣、功能各異的自然保護地。廣東省不僅是新中國第一個建立自然保護區的省份，而且也是國內目前自然保護地數量最多的省份。廣東省擁有包括海洋特別保護區、自然生態系統類自然保護區、野生生物類自然保護區、自然遺跡類自然保護區、森林公園、地質公園、石漠公園等各種類型的自然保護地達1,359個，形成了多功能、多類型、多層級的自然保護地體系。⁴ 根據《廣東省人民政府關於廣東省自然保護區保護與管理情況的報告》，廣東380個自然保護區中，其中國家級15個、省級63個、市縣級302個；按隸屬系統分，林業系統290個、海洋漁業系統79個、國土資源系統6個、農業系統1個、中科院系統1個、未確定類型及隸屬關係的3個。目前廣東自然保護區的陸地管護總面積133.71萬公頃，約佔全省陸地國土面積的7.42%，海洋管護面積36.68萬公頃。⁵

廣東省不僅建設了全國數量最多的自然保護地，而且為有效保護這些區域，也相應制定了多樣化、多層次的自然保護地立法，這些立法涵蓋了自然保護區（含特殊自然保護區）、濕地、森林公園等類型。廣東省當前的主要自然保護地立法包括國務院發佈的《自然保護區條例》、廣東省人民政府發佈的《廣東省自然保護區建立和調整管理規定》（2017年12月）、《廣東省森林和陸生野生動物類型自然保護區管理辦法》（2017年5月）、《廣東省生態景觀林帶建設管理辦法》（2015年12月）、《廣東省森林公園管理條例》（2010年發佈，2014修正）、《廣東省濕地保護條例》（2010年發佈，2014修正）、《廣東省封山育林條例》（2007年）、《廣東省野生動物保護管理條例》等。除了省一級的地方性立法之外，還有包括灣區城市在內的地方性立法，比如《廣州市森林公園管理條例》《深圳市人民政府關於全面加強林地保護管理工作的意見》《珠海經濟特區海域海島保護條例》等。此外，還有針對珠三角自然保護地的規範性文件，比如《珠江三角洲地區生態安全體系一體化規劃》（2014-2020年）中就有自然保護地的規定。

香港雖然人口極度稠密、土地供應極為稀缺緊張，但卻仍然高度重視自然保護地建設。有郊野公園、海洋公園、地質公園、濕地公園、自然保護區、林地、植林地等多種類型的自然保護地。按照香港《野生動物保護條例》的規定，這些區域被稱為“自然生態區”（nature area），指《林區及郊區條例》（第96章）所指的任何林區或植林區；《郊野公園條例》（第208章）所指的任何郊野公園或特別地區；《海岸公園條例》（第476章）所指的任何海岸公園或海岸保護區；或該條例附表6所指的任何地區。具體而言，香港把全港土地的40%劃為24個郊野公園及22個特別地區，以作保育、康樂、教育及旅遊用途。特別保護區有以下幾種類型：1973年為學術研究設立的特別學術區；根據1976年頒佈的野生生物保護條例設定的限制區；根據1937/1974年森林及農村條例設置的造林保護區等。⁶ 這些特別保護區實際上就是自然保護區，又稱自然護理區，需要獲得政府的行政許可才可出入。比較著名的特別保護區有：以保護次生林為主的大埔窖自然護理區、以保護野生動物和濕地為主的米埔沼澤自然保護區和沙頭角鹽灶鷺鳥自然保護區等。⁷ 香港的自然保護地立法主要包括《郊

⁴ 參見黎秋玲、林蔭：《自然保護地廣東已有過千個》，《新快報》2019年3月19日，第A09版。

⁵ 程景偉：《廣東建成自然保護區380個數量全國最多》，2018年7月25日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1606969650740981598&wfr=spider&for=pc>，2019年7月31日訪問。

⁶ 參見李星：《香港的國家公園與自然保護區》，《世界林業研究》1997年第01期，第79-80頁。

⁷ 參見屠玉麟、楊均平、肖進原：《香港的自然保護》，《貴州師範大學學報（自然科學版）》1994年第3期，第55-58頁。

野公園條例》（包括《郊野公園及特別地區規例》《郊野公園（指定）（綜合）令》《郊野公園內特別地區的指定（綜合）令》等）、《海岸公園條例》（包括《海岸公園（指定）令》）、《郊區及林區條例》《2005年香港濕地公園（特別地區）令》等。此外，在《野生動物保護條例》中也有關於自然生態區的保護性規定。

澳門的自然保護地主要是濕地。澳門濕地曾經被中央電視台舉辦的大型公益活動“美麗中國·濕地行”評選為中國十大魅力濕地之一，包括種類各異、面積不同的7塊濕地，如疊石谷濕地、九澳水庫淡水濕地、龍環葡韻濕地等都被列為濕地生態保護區。為保護一些具有特殊生態系統的自然區域，澳門還先後建立了多個保護性的公園，如石排灣郊野公園、大潭山郊野公園、九澳水庫郊野公園、黑沙海灘公園等，以保護特定類型的生物物種或生態系統。其立法也主要是圍繞這些自然生態保護區專門制定的。如石排灣郊野公園早在1981年就立法成為保護區，第33/81/M號法令規定，在路環島設立一塊面積為177,400平方公尺地段作為絕對保管地。該保護區的設立主要是為了保護該地區的植物多樣性，考慮到科學、生態、風景等因素而設立；該保護區經由第30/84/M號法令，把供澳門農林署使用之全部保護區的面積，擴大至198,060公尺。澳門回歸之後，澳門環境保護局為保護特殊自然區域，又專門設立了路氹城生態保護區等。

三、粵港澳大灣區自然保護地法律制度的衝突

雖然世界各國的環境資源法呈現出趨同化的法典化、成文化規律，粵港澳大灣區現行的自然保護地立法也不例外，但由於“一國兩制三法系”的原因，三地的自然保護地立法也存在不同程度的衝突。香港秉承英美法系傳統，構建了以成文法為主包括判例法在內的自然保護地立法，形成了具有香港特色、比較完整、相對健全的自然保護地立法。廣東省珠三角的自然保護地立法也比較健全，但由於屬中國特色社會主義法律體系，在管理體制、決策體制、程序規制等方面與香港對應立法有較大差異。澳門原屬歐陸法系，形成了以《環境綱要法》為代表的實質意義上的自然保護地立法，在回歸祖國之後，迅速實行法律本地化。澳門本地環境法律日益豐富，但其自然保護地立法仍然受歐陸法系影響較大，因而與廣東省和香港自然保護地立法有較大差異。

（一）自然保護地管理體制是否適應自然生態系統規律設置

廣東省的自然保護地管理體制呈現出明顯的多頭管理特點，部門之間權責邊界模糊、部分職責重疊、功能交叉，在一定程度上導致了自然保護地管理上的混亂和低效率。同一個自然保護地賦予其不同的名稱，從而可能歸屬於不同的行政管理部門，如濕地、森林保護區由林業部門負責，風景名勝區有住建部門主管，一般自然保護區由環保部門主管，地質公園由國土資源部門主管，水生野生動物自然保護區由農業部門負責，海洋自然保護區由海洋漁業管理部門負責。多頭管理的體制產生了這樣一個有趣的現象：一個自然保護地可能身兼“多重身份”，由多個部門依據不同的部門規章實施差異化的管理，各個部門的管理標準、管理程序和管理模式都帶有部門特色，這種“九龍治水”的管理格局由於缺乏清楚的部門管理職責邊界，會導致自然保護地在實際管理中產生管制範圍爭議，而且違背了山水林田湖草是一個生命共同體的自然規律，割裂了自然生態系統中各要素之間的信息流、能量流和物質流的交換和循環過程，各個自然保護地的管理高度行政化，缺乏遵循自然

生態規律的保護模式，導致自然保護地的保護效果不佳。近年來廣東省持續發生的自然保護區受到人為破壞的案例，從一定程度上講，就是因為這種體制：一方面廣東省的自然保護地數量不斷增加，另一方面廣東省的自然生態空間卻在不斷萎縮。

香港的自然保護地主要是由郊野公園和海岸公園管理局總監管轄和管理，而總監一職則由漁農自然護理署署長擔任。總監的職責主要是就郊野公園或特別地區的指定向行政長官提出建議、發展和管理郊野公園及特別地區、對郊野公園及特別地區採取認為必要的措施保護郊野公園及特別地區內的花草樹木及野生生物、在不損害《古物及古跡條例》的規定的原則下保存和保養郊野公園及特別地區內有歷史或文化意義的建築物及地點等，職責配置明確具體、人事歸屬清晰。反觀廣東省自然保護地的管理體制，不僅較嚴重的職責重疊、部門交叉、職責邊界不清晰之缺陷，而且缺乏對領導人權責邊界的清晰界定。以《廣東省森林和陸生野生動物類型自然保護區管理辦法》為例，該辦法確定的主管部門包括縣級以上人民政府環境保護主管部門負責自然保護區的綜合管理。縣級以上人民政府林業主管部門在其職責範圍內，承擔自然保護區的建設和管理工作。“綜合管理”和“建設和管理”工作本身就邊界不清晰，而“主管部門”這一籠統稱呼又沒有明確到具體的管理者或責任者，造成實際承擔責任者的空置。實際上，最嚴格的制度和最嚴密的法治最終需要落實到具體的人，按照習近平生態文明思想，“生態環境保護能否落到實處，關鍵在領導幹部。”中共中央國務院印發的《關於加快推進生態文明建設的意見》明確提出，建立領導幹部任期生態文明建設責任制。聯繫近年來中國生態文明建設取得的重要成就，其中一個重要原因就是抓牢抓實了針對領導幹部的責任追究，實行嚴格問責、終身追責。比如，河長制、湖長制等都是典型的制度創新。

澳門的自然保護地由澳門環境保護局負責管理。澳門環境保護局是澳門特別行政區負責研究、規劃、執行、統籌和推動環境政策的公共部門，其職責有制定與保護和維護環境、自然、生態平衡及環境可持續發展有關的方案，推動和協調環保基建維持生態保護區的活動。澳門特區與自然保護地管理有關的部門，主要是環境監察處、環境規劃處和環保基建管理中心。環境監察處的職權之一是監察有關防治和控制污染及維持生態的法例的遵守情況；環境規劃處的職權包括就維持和維護自然及生態平衡建議採取相關措施，就施行與自然及生態平衡的維持有關的活動計劃進行研究，規劃和推動與生態的維持、生物多樣性、環境可持續發展有關的研究，就實施自然及生態平衡的維持等範疇的計劃、項目建議採取相關措施；澳門自然保護地（生態保護區）的管理是由澳門環保基建管理中心負責，環保基建管理中心屬澳門特區的廳級行政部門，其主要職責是負責推動、協調、跟進、維持和監察固體廢棄物焚化中心、特殊和危險廢棄物處理站、污水處理廠、衛生堆填區及特殊堆填區的活動，監管生態保護區只是其中一項職責。可見，澳門的自然保護地管理體制並非如同廣東省和香港特區賦予專責的多職能部門多頭管理。

（二）自然保護地決策體制是否符合多元化利益協調的集體決策要求

按照決策學和管理學原理，僅僅依靠決策者或管理者本人的智慧做出科學、有效的管理決策或行動方案是遠遠不夠的，通常需要有輔助領導者做出正確科學決策的諮詢機構，從而形成領導者經集體諮詢做出比較科學的決策體制。尤其是自然保護地保護涉及到多元化主體的差異化利益衝突，更需要依賴集體決策釐清複雜的利益主體和利益邊界，從而有效防止個人偏好等因素影響正確決策。香港自然保護地立法明確了設立郊野公園委員會或海岸公園委員會，作為諮詢團體就總監向其

提交的事宜向總監提供意見，對總監就郊野公園及特別地區所擬定的政策、計劃作為考慮並向總監提出意見。在委員會的組成上體現了公眾參與原則，十名委員組成的委員會中，不少於五名為公職人員，而其他則必須為非公職人員，而且委員會為科學履行職能，還可以再次委出小組委員會，而這個小組委員會可包括非委員會委員的人士。

廣東自然保護地管理的決策體制不清，缺乏對科學諮詢體制的明確要求。如《廣東省森林和陸生野生動物類型自然保護區管理辦法》只是概括性地規定廣東省縣級以上人民政府林業主管部門應當在自然保護區內設立專門的管理機構，配備專業技術人員，負責自然保護區的具體管理工作。實際上，這是內地自然保護地管理的一貫做法。按照《自然保護區條例》，縣級以上地方人民政府負責自然保護區管理的部門的設置和職責，由省、自治區、直轄市人民政府根據當地具體情況確定，但具體的管理設置和職責並未在該條例中明確規定。按照行政首長負責制，主要是由行政首長決策，但由於缺乏科學諮詢的決策體制，很容易導致行政首長在缺乏經驗的前提下決策不當或失誤。而同時由於問責機制的缺位，行政首長的決策失誤缺乏有效的問責監督，從而導致自然保護地行政決策的隨意和混亂。

澳門對路氹城生態保護區實行分區管理，生態保護一區為有限度開發管理區，而生態二區則為開放式管理區，具體管理是由澳門環境保護局的環保基建管理中心委託專業的顧問公司管理和維護，這充分體現出澳門特區在對自然保護地的管理上注重科學性和有效性，防止行政主管部門因缺乏專業知識而導致管理不善。不僅如此，澳門也設立了環境諮詢委員會，該委員會就研究、制定、執行、協調和促進環境政策提出建議，對《環境綱要法》的實施及發展、環境保護範疇內的立法及規章制定措施等發表意見，因而也包括對生態保護區的法律規制和管理提出建議或意見，但這種委員會制又不同於香港的專職委員會，而是呈現出綜合性、多元化職能的委員會制。

（三）自然保護地指定邊界和範圍確定制度是否具備與多因素考量相適應的操作性

自然保護地邊界的準確指定涉及到自然保護地的有效保護範圍，關係到自然保護地和非自然保護地的界限區分，是確定侵犯自然保護地的侵權行為、解決自然保護地保護範圍糾紛問題、確保自然保護地能夠得到有效保護的重要法定依據。廣東省自然保護地邊界在相關立法中沒有明確，只是規定自然保護地的範圍和界綫由批准建立自然保護地的人民政府確定，並標明區界，予以公告。對具體確定的方法、手段和途徑，僅原則性規定“確定自然保護區的範圍和界綫，應當兼顧保護對象的完整性和適度性，以及當地經濟建設和居民生產、生活的需要”，但對於究竟應該如何確定並沒有詳細地規定。毫無疑問，確定自然保護區的範圍和邊界理應考量多元複合因素，但如何運用“考量的多元複合因素”，從而避免因自然保護區指定邊界和範圍確定引發的衝突便成為了立法考慮的重點。廣東省自然保護地立法對自然保護地範圍和邊界的規制由於缺乏這種與多元複合因素相適應的操作性，造成了保護實踐中自然保護地範圍出現重疊、交叉，界限也因此而出現模糊和爭議。

香港在其郊野公園條例等自然保護地立法中通過“地圖”專章規定了自然保護地的範圍確定，即所謂“郊野公園的指定”。首先由總監擬備顯示建議中的郊野公園未定案地圖；然後要在《憲報》刊登公告，載明地圖範圍、供公眾查閱的時間和地點、對未定案地圖提出反對的時限及方式；第三，任何人都可對未定案地圖提出異議，規定了提出反對的程序和步驟；第四是向行政長官和行政會議提交未定案地圖，由行政長官和行政會議依據法定權力最後確定郊野公園的指定。

澳門對自然保護區的邊界範圍確定是採用嚴格的立法形式。比如，澳門在第33/81/M號法令中確立了在路環島的澳門農林署現址周圍設定一個絕對保護區，其目的是保護和改善澳門的稀有植物品種，其面積確定為198,060平方公尺，而其範圍也是由地圖準確標識。不僅如此，澳門《環境綱要法》更是把“環境和地區的地圖繪製”作為環境政策的主要工具之一。可見，澳門對自然保護地的範圍確定同樣是以立法明確地圖的法律效力，從而準確界定其範圍和邊界。

(四) 自然保護地的用途管制是否具有操作性

自然資源的用途管制制度是加強自然保護地的資源保護、提高自然資源開發利用質量和效率、解決自然資源開發利用過程中產生負外部性的基本制度。香港的自然保護地立法確定了以保護自然資源原生生態為核心的自然資源用途管制制度，比如對郊野公園土地的用途管制，按照《郊野公園條例》的規定，如果總監認為土地佔用人對郊野公園內任何已批租土地所作的用途或建議用途，會在相當程度上減損郊野公園的享用價值及宜人之處，可要求適當的最高地政監督行使法定權力。而地政監督可以根據要求，規定佔用人中止或修改有關用途。

澳門特區對生態環境資源也採用了用途管制和分區管理。澳門《城市規劃法》明確規定了城市規劃的目的是促進保育大自然和維護環境平衡，其基本原則中確立了保護環境原則、限制土地重新分類原則和可持續發展原則。無論是總體規劃還是詳細規劃，都規定了保護和優化環境的目的，其土地使用類別中明確了生態保護區和綠地或公共開發空間區。《澳門環境保護規劃（2010-2020）》明確設立了環境嚴格保護區、環境引導開放區、環境優化控制區三類環境功能區；同時也要求對澳門的生態系統全面調查，根據性質和保護對象的不同劃定不同的環境功能區。澳門《土地法》更加明確了土地的用途管制，其中特別是對生態用地的保護。比如，為綠化區的設立或維護、森林保護可以設立保留地。《商住用地、工業用地和公園綠地之土壤管控標準》則明確劃分了三類土地的用途，並確定了相應的土壤環境管控質量標準。

內地雖然近年來開始實施自然資源用途管制，但尚處在過度階段。目前廣東實行的自然保護地立法雖然明確了自然保護區的功能，但卻沒有明確相應的用途管制。按照《自然保護區條例》，自然保護區劃分為核心區、緩衝區和實驗區，規定了三類區域的主要作用和可允許的活動，規定了在自然保護區組織參觀、旅遊活動應當嚴格按照規定的方案進行，並加強管理，但對於如何管理並沒有詳細具體地規定。《廣東省森林和陸生野生動物類型自然保護區管理辦法》對自然保護區的用途管理有很大進步，明確了自然保護區的土地用途管制，但對於如何實施用途管制卻沒有明確規定。

實際上這是一種立法設計的理念衝突，即港澳是從佔用人的行為出發，其思維路徑是佔用人—管理人—佔用人，規定任何佔用人不能修改自然保護地的用途，防止自然保護地功能的減損或喪失；而內地則是從管理者的角度出發進行制度設計，缺乏從自然資源使用者的角度出發考慮，其思維路徑是管理人—佔用人—管理人，這兩種思維路徑的顯著差異在於是否充分重視公眾參與的作用，後者因從管理人角度出發，會導致在實際執行中由管理者自我解釋採行的管理措施，而前者則不存在這樣的空間，因為立法已經規定的非常詳細且有具體程序規制，同時管理人還受到來自於被管理者的監督。內地的自然保護地立法對自然資源用途管制規定的不完善、欠缺操作性是導致實踐中自然保護區被肆意侵佔案例時有發生的主要原因之一。

(五)法律責任規制是否具有足夠的威懾力

法律責任規制是保障立法能夠得到嚴格實施的關鍵。香港對違反自然保護地立法規定的行為實行重罰，採行行政處罰刑罰化，一般都是追究刑事責任，同時以按日計罰制度處以高額罰款。比如，對郊野公園的土地用途管制制度，《郊野公園條例》規定，任何佔用人沒有遵從根據地政監督依法發給他的有關中止或修改土地用途管制通知的規定，即屬犯罪，可處罰款5,000港元，並可就罪行持續期間每日罰款100港元。為保護海岸公園指定範圍，《海岸公園條例》規定，任何人未獲得總監事先批准，在任何建議中的海岸公園或建議中的海岸保護區的範圍內進行任何新發展工程即屬犯罪，一經定罪可處第5級罰款及監禁1年，還可按照法庭證明在罪行持續期間另處罰款5,000港元。⁸

澳門對環境違法行為同樣定性為“破壞環境的罪行”。《環境綱要法》規定，違反本法律規定事項者，視為破壞環境的罪行。不過該法並未同時規定如何懲罰破壞環境的罪行，澳門《刑法典》在第268條關於“污染”的罪行中，規定違反法律或規章所作之限制，以任何方式使水或土壤品質降低，因而對他人生命造成危險、對他人身體完整性造成嚴重危險，或對巨額之他人財產造成危險者處1年至8年徒刑。這顯然是針對污染。澳門《土地法》中規定了對非法佔用屬公產或私產的土地者的行政處罰和刑事責任。行政處罰主要是按照被佔用的土地面積科處適當的罰款，比如，對非法佔用不足或等於500平方米，罰款50,000元至100,000澳門元。最高罰款額是對非法佔用土地2,500平方米以上，罰款1,600,000元至3,000,000澳門元。對非法佔用屬公產或私產的土地，且不服從行政長官依法發出的騰空土地的命令者，則以《刑法典》規定的違令罪處罰，即處最高1年徒刑，或科最高120日罰金；對有法律規定，告誡在該情況下以加重違令罪予以處罰者，則刑法最高為2年徒刑或240日罰金。⁹

廣東省的自然保護地立法規定的法律責任主要是行政責任，包括行政處罰和行政強制措施，比如罰款、沒收違法所得、責令限期拆除、責令恢復原狀等，但罰款額度偏低，難以體現出自然保護地的價值；同時，也缺乏按日計罰這種比較嚴重的經濟處罰規定，使得自然保護地立法相對缺乏威懾力和強制力。比如，《廣東省森林和陸生野生動物類型自然保護區管理辦法》規定，“在自然保護區違法修築設施的，由縣級以上人民政府林業主管部門責令限期拆除，對個人處以1,000元以下的罰款，對單位處以5,000元以上30,000元以下的罰款。”這是該法規定的最高處罰額度。內地的《環境保護法》（2014年修訂）雖然規定了按日計罰制度，但主要是針對環境污染行為，按照環境保護部發佈的《環境保護主管部門實施按日連續處罰辦法》，主要是針對嚴重環境污染行為，並不包括生態破壞行為。雖然《環境保護法》賦予地方性法規有權擴大按日計罰的適用範圍，並不局限在環境污染行為範圍內，但《廣東省環境保護條例》規定的適用按日計罰的五種行為也均為污染行為，第六種兜底條款規定了“法律法規規定的其他行為”可適用按日計罰，但迄今為止，在廣東自然保護地立法中並未有按日計罰的規定。由於缺乏有威懾力和強制力的法律責任追究，廣東自然保護地屢有受到不法侵犯的案例發生。

⁸ 按照香港《刑事訴訟程序條例》的規定，5級罰款相當於50,000港元，參見香港《刑事訴訟程序條例》。

⁹ 與廣東適用罰金刑為附加刑不同，按照澳門《刑法典》規定，澳門罰金刑是主刑之一，罰金刑的數額是每日50至10,000澳門元，由法院根據具體情況裁定。

四、協調粵港澳大灣區自然保護地法律制度衝突的建議

需要明確的是，始於改革開放後粵港澳日益增多的區域環保合作歷程中，“一國兩制三法系”逐漸形成了以區際協議為代表和主體的區域環保合作機制，在粵港澳大灣區環境治理中發揮了至關重要、不可替代的作用，這種機制還將在粵港澳大灣區自然保護地法律治理中繼續發揮重要作用。因為這種獨具特色的“一國兩制”法治秩序已經經歷了20年左右的實踐證明，其區際法治差異具有正當性，對國家法治建設具有非常重大的意義。¹⁰ 但同時也要看到，粵港澳大灣區上升為國家戰略就從法理上促進了三地在自然保護地立法上協調的必要性和必須性，地緣相鄰、文化同源、自然資源共享使得粵港澳大灣區成為一個典型的區域環境共同體，粵港澳大灣區自然生態系統和環境資源的整體性、系統性、區域性為三地自然保護地法律制度的協調提供了一個難得的寶貴契機。

（一）創設權威性粵港澳大灣區自然保護地協調領導機構和相應組織機構

由“一國兩制三法系”的基本制度決定，在區際協議框架下，粵港澳大灣區的自然保護地立法和司法協調難度較大，而行政執法則可以在現有制度基礎上，結合粵港澳大灣區的國家戰略加以改善。可以考慮由中央政府專門設立的粵港澳大灣區建設領導小組牽頭，由粵港澳分派行政主管部門領導組成協調領導機構，以聯席會議的工作機制具體協調粵港澳大灣區在自然保護地保護中出現的決策與管理、自然資源用途管制、保護區範圍指定差異等行政執法衝突。為保證領導機構的正常運作，應設立具體化、專門化的常設性辦事機構，在協調領導機構下設辦公室，配備專職管理人員。粵港澳大灣區的自然保護地協調領導機構可以參照珠江三角洲區域大氣污染防治聯席會議的設立，制定頒佈專門的“粵港澳大灣區自然保護地聯席會議協調議事規則”，規定聯席會議召開機制。在領導機構協調下，按照不同類型的自然保護地設立相應的組織機構，可沿用現有的粵港、粵澳專責小組模式，具體組織機構的管理人員可以整合現有的粵港、粵澳自然保護地保護機構工作人員，實現粵港、粵澳區域環保合作協議到粵港澳大灣區自然保護地合作保護協議的順利承接，對不同類型的自然保護地實行差異化的自然保護地管控制度。比如，對粵港澳大灣區的海濱濕地設立專責小組，協調粵港澳三地對沿海濕地詳細考察，按照濱海濕地開發利用的實際情況，實行差別化的協調法律保護。

（二）協調粵港澳大灣區自然保護地的環境標準

當前粵港澳三地在自然保護地的環境標準上還存在較大差異，粵港澳大灣區要建立世界一流灣區，且目前其經濟總量在世界四大灣區中已經名列第二位，社會治理水平也較高，已經具有建立較高水平、較完善的自然保護地環境標準的實力，應借鑒IUCN關於自然保護地的管理分類標準和治理技術標準，統一規劃粵港澳大灣區內的各種自然保護地類型，為不同類型自然保護地，結合不同自然保護地的現狀、環境容量和生物多樣性，制定類型化、差異化的管控和治理標準。特別是對於一些本來地緣相鄰、屬一個生態系統整體、同樣物種棲息地的自然保護地應規劃整合，設立跨區域的自然保護地。比如，深圳灣（後海灣）紅樹林濕地保護區與香港米埔濕地自然保護區、珠海和澳門

¹⁰ 參見姬朝遠：《粵港澳大灣區法治差異與應對》，《“一國兩制”研究》2019年第3期，第74頁。

紅樹林濕地自然保護區。¹¹

同時，應仔細辨析、深入比較，結合三地環境資源協調管制的需要和粵港澳三地的具體情況，進行自然保護地環境標準的立、改、廢工程。對於已經實踐證明符合三地實際，操作性較強的自然保護地環境標準予以保留；對於有衝突的自然保護地環境標準應分析造成衝突的原因，在三地可接受的範圍內進行局部修改；對於衝突非常嚴重，三地很難就局部修改達成一致，則需要重新協調制定新的自然保護地環境標準。

（三）協調粵港澳大灣區自然保護地行政執法制度

由“一國兩制三法系”體制決定，粵港澳大灣區分屬控制式、控權式和執行式的行政執法體系，造成三方在行政執法上存在衝突，對粵港澳大灣區統一協調自然保護地行政執法不利。應在權威性粵港澳大灣區自然保護地協調領導機構的具體協調下，由三地協商確定大灣區自然保護地環境行政執法程序、執法手段、執法邊界，兼顧環境正義、行政效率和程序正義價值。廣東應借鑒香港環境行政執法的程序性規制，增強環境行政執法的程序性、規範性，更加廣泛地吸收公眾參與和監督環境行政執法；比如，在濕地管理經驗上可以借鑒香港米埔濕地自然保護區的做法，該濕地是由世界自然基金會管理，實行不同的管理模式，同時能共享世界其他濕地保護區的管理經驗。香港應借鑒廣東提高環境行政執行效率的做法，增強環境行政行為的執行力；澳門應進一步發揮執行式行政的優勢，保證環境行政法規和行政命令的法理正當性，防止和避免不必要的環境行政爭議。¹² 對跨區域的自然保護地，可協調三方設立由三方共同管理的準行政機構，比如設立三方共同參加的自然保護地管理委員會對跨區域自然保護地實行協調共管。在協調三地的環境行政執法程序過程中，應“促成國家法治主導下的政府法制、地方法制、社會軟法功能互補、協調發展的局面”。¹³

（四）強化自然保護地公眾參與手段的協調運用

當前粵港澳大灣區在自然保護地的保護中公眾參與的力度、範圍和方式方法差異較大，公眾參與在區域自然保護地的保護中未能充分發揮作用，特別是廣東省公眾參與的力度、參與能力、參與方式等都無法滿足粵港澳大灣區建設高水平、系統化、整體性自然保護地的需要。這顯然不符合環境法治的公眾參與原則，應動員和支持公眾參與大灣區自然保護地的立法、執法和司法活動，促進形成公眾主動自覺守法。廣東省近年來雖有公眾參與環境法治的宣傳導向和一定的制度供給，但環保組織發育不足，環境信息公開不夠，致使公眾參與自然保護地的法律保護明顯薄弱。香港對公眾參與自然保護地的保護是非常重視的，在環境信息公開上也有很好的做法。比如，香港政府為保護鄉郊野外，專門設立了鄉郊保育諮詢委員會，其委員中包括了學者、專業人士、鄉郊或地區持份者、環保團體代表以及相關政府部門代表等；同時，為支持非政府團體和鄉民團結協作，開展多元化和創新性的鄉郊保育活動，特區政府專門設立鄉郊保育辦公室和鄉郊保育資助計劃。澳門雖然在《環境綱要法》中明確公眾參與環境政策的制訂與執行，但缺乏相應的制度建構和保障，且由於澳門本地的自然保護地種類和數量不夠豐富，公眾參與自然保護地保護也極為缺乏。值得一提的是，

¹¹ 參見陳桂珠、王雪峰、顧傳輝：《珠海—澳門紅樹林濕地生態系統的恢復與建設》，《城市環境與城市生態》2001年第3期，第21-23頁。

¹² 參見謝偉：《粵港澳大灣區環境行政執法協調研究》，《廣東社會科學》2018年第3期，第252頁。

¹³ 張文顯：《建設中國特色社會主義法治體系》，《法學研究》2014年第6期，第18頁。

澳門環境保護局在利用自然保護地教育公眾參與方面卻頗有建樹。比如，澳門環境保護局每月定期面向澳門居民舉辦的路氹城生態保護區系列活動，包括公眾觀賞日、生態區濕地觀鳥行、親子自然學堂工作坊等，公眾通過這些由澳門環境保護局舉辦的活動，可以有效體會和欣賞到自然美景、生物多樣性帶來的樂趣，從而激發公眾參與生態保護的興趣和熱情。

由此可見，粵港澳政府雖然都有公眾參與的認識與原則性規定，但在公眾參與自然保護地的建設方面則力度不一，效果參差不齊。為促進大灣區公眾參與自然保護地的保護，粵港澳大灣區應構建環保組織交流機制，港澳的環保組織應幫助廣東省環保組織提高自身的參與能力；粵港澳大灣區三地政府應強化支持灣區內的環保社團組織參與灣區自然保護，特別是應給予環保組織和社會公眾適度經濟支持、培養參與能力、提供參與機會，可以設立自然保護地資助計劃幫助環保組織和社會公眾開展自然保護或自然教育活動，設立環境公益訴訟基金支持環保組織參與因自然保護地破壞而引發的環境公益訴訟，設立由政府負責的環保組織培訓機制，提高環保組織參與能力；開展公益性的自然保護地參觀遊覽活動，引導公眾參與自然保護地保護。

（五）協調實施最嚴格的自然保護地法律責任制度

與香港相比，內地自然保護地立法對違法者處罰過輕，缺乏威懾力，不利於自然保護地建設。雖然最高人民法院和最高人民檢察院近年來強化了環境司法責任的追究力度，連續發佈了有關污染環境犯罪的司法解釋，但重點在針對污染環境犯罪行為的司法追究，對自然保護地的破壞追究力度不足。廣東應借鑒香港在對違反自然保護地立法的違法者追究刑事法律責任的做法，對污染環境者和破壞自然保護地者都降低入罪門檻，強化法律責任追究，實施自由刑和罰金刑並用，加重法律處罰力度，同時可以在行政法律責任適用中引入和採行按日計罰制度。澳門應盡快完善自然保護地立法，按照《澳門環境保護規劃（2010-2020）》關於擬開展標準及立法研究項目表中的計劃，澳門應加速實施自然資源保護區的相關專業性研究，盡速制定《自然資源保護區管理規範》，在該規範中強化自然保護地法律責任的行政追究，同時應在澳門《刑法典》中增設破壞自然保護地罪行的規定。

值得注意的是，對跨區域的自然保護地，如違法破壞行為發生在廣東，但損害後果卻是由香港或澳門承擔，或者反之，比如對跨區域自然保護地的跨界污染，這種情況下對違法行為的處罰就會出現爭議。粵港澳大灣區的自然保護地權威性領導協調機構應針對這種情形出台專門的協議，在遵守“一國兩制”原則的前提下，本着求同存異的原則，按照區域生態環境利益至上協商處理爭議。

五、結語

粵港澳大灣區的自然保護地現狀和經濟社會發展要求必須建設粵港澳大灣區生態文明。然而，灣區現有的自然保護地法律制度衝突又不利於協調實施粵港澳大灣區環境行政執法，從而造成自然生態保護的行政分割治理模式與自然保護地保護要求的系統性、整體性、流域性的矛盾。應針對自然保護地法律衝突，秉承“一國兩制”原則，協調粵港澳大灣區自然保護地的領導和組織機構、統一自然保護地環境標準體系、協調自然保護地行政執法制度和公眾參與制度，實施最嚴格的粵港澳大灣區自然保護地法律責任制度，逐漸形成粵港澳大灣區自然保護地法治。

參考文獻 References :

- 米健（主編）：《澳門發展中的法治利益》，北京：社會科學文獻出版社，2015年。Mi, J. (ed.), *The Interests of Rule of Law in Macao's Development*, Beijing: Social Sciences Academic Press (China), 2015.
- 呂忠梅：《關於自然保護地立法的新思考》，《環境保護》2019年第3期，第20-23頁。Lv, Z., “Thinking on the Legislation on Natural Protected Areas,” *Environmental Protection*, no. 3, 2019, pp. 20-23.
- 李星：《香港的國家公園與自然保護區》，《世界林業研究》1997年第1期，第79-80頁。Li, X., “National Parks and Nature Reserve in Hong Kong,” *World Forestry Research*, no. 1, 1997, pp. 79-80.
- 李莉娜：《應對新形勢，以發展的眼光探討基本法的貫徹實施》，《澳門行政》2009年第4期，第891-898頁。Lei, L. N., “Face à nova situação, estudar a aplicação da Lei Básica com vista ao desenvolvimento,” *Revista de Administração Pública de Macau*, vol. 22, no. 4, 2009, pp. 891-898.
- 胡錦光：《香港行政法》，鄭州：河南人民出版社，1997年。Hu, J., *Hong Kong Administrative Law*, Zhengzhou: Henan People's Publishing House, 1997.
- 唐芳林：《自然保護地體系的重構與變革》，《中國綠色時報》2017年11月2日，第A3版。Tang, F., “Reconstruction and reform of the natural reserve system,” *China Green Times*, 2nd November, 2017, p. A3.
- 姬朝遠：《粵港澳大灣區法治差異與應對》，《“一國兩制”研究》2019年第3期，第69-76頁。Ji, C., “Differences and Countermeasures of Rule of Law in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Journal of One Country Two Systems Studies*, iss. 3, 2019, pp. 69-76.
- 屠玉麟、楊均平、肖進原：《香港的自然保護》，《貴州師範大學學報（自然科學版）》1994年第3期，第54-60、66頁。Tu, Y., Yang, J. & Xiao, J., “Nature Conservation in Hong Kong,” *Journal of GuiZhou Normal University (Natural Science)*, vol. 12, no. 3, 1994, pp. 54-60, 66.
- 張文顯：《建設中國特色社會主義法治體系》，《法學研究》2014年第6期，第13-19頁。Zhang W., “Construction of a System of Socialist Rule of Law with Chinese Characteristics,” *Chinese Journal of Law*, no. 6, 2014, pp. 13-19.
- 陳桂珠、王雪峰、顧傳輝：《珠海—澳門紅樹林濕地生態系統的恢復與建設》，《城市環境與城市生態》2001年第3期，第21-23頁。Chen, G., Wang, X. & Gu, C., “Recovering and Constructing Mangroves Wetlands Ecosystem in Zhuhai-Aomen,” *Urban Environment & Urban Ecology*, vol. 14, no. 3, 2001, pp. 21-23.
- 程景偉：《廣東建成自然保護區380個 數量全國最多》，2018年7月25日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1606969650740981598&wfr=spider&for=pc>，2019年7月31日訪問。Cheng, J., “Guangdong has the largest number of Nature Reserves of 380 in China,” 25th July, 2018, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1606969650740981598&wfr=spider&for=pc>, retrieved on 31st July, 2019.
- 楊允中：《澳門特別行政區常用法律全書》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2012

年。Ieong, W. C., *Collection of Laws and Regulations of the Macau SAR*, Macao: “One Country Two Systems” Research Centre of Macao Polytechnic Institute, 2012.

黎秋玲、林蔭：《自然保護地廣東已有過千個》，《新快報》2019年3月19日，第A09版。Li, Q. & Lin, Y., “More than thousands of Nature Reserves in Guangdong,” *New Express*, 19th March, 2019, p. A09.

謝偉：《粵港澳大灣區環境行政執法協調研究》，《廣東社會科學》2018年第3期，第246-253頁。Xie W., “Research of Environmental Administrative Law Enforcement Coordination in Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area,” *Social Sciences in Guangdong*, no. 3, 2018, pp. 246-253.