

## 美國跨域環境治理經驗及其對粵港澳大灣區的啟示\*

馮澤華 許政敏

**摘要：**法治為推進粵港澳大灣區跨域環境治理提供制度性保障。囿於粵港澳三地環境治理法律規範的差異，深層次協調並非一蹴而就，需要不斷借鑒域外良好的運作經驗，以穩步推進粵港澳環境治理合作。美國作為聯邦制複合法域國家，各州法律制度雖相異，但彼此間的環境治理合作不在少數，在實踐中亦行之有效。基於大灣區跨域環境治理的實際情況，可從立法、執法、司法與普法四個維度借鑒美國良好的跨域環境治理經驗。首先，推動立法先行，促進跨域環境治理規範協同發展，打破各自為政的僵局；其次，提升執法效能，建立嚴格的跨域環境行政執法體系，推進灣區環境執法合作；再次，強化司法保障，建立灣區緊密的司法合作機制，為跨域環境治理保駕護航；最後，通過完善民眾參與機制等發揮普法與守法的功效，紮實跨域環境治理的社會基礎。

**關鍵詞：**美國環境 治理經驗 粵港澳大灣區 跨域環境治理

### The Experience of Cross-regional Environmental Governance in the United States and Its Enlightenment to Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

FENG Zehua<sup>1</sup>, XU Zhengmin<sup>2</sup>

(1 Hong Kong and Macao Basic Law Research Center, Shenzhen University;

2 School of Law, Guangdong University of Foreign Studies)

**Abstract:** The rule of law is the institutional guarantee on promoting Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area's environmental governance. Due to the huge differences in the legal norms of environmental governance between Guangdong, Hong Kong and Macao, deep-seated coordination cannot be achieved overnight. The authors state that Guangdong, Hong Kong and Macao need to learn from the good operation experience of the United States constantly to realize the steady progress of environmental governance cooperation. The US, as a Bundesstaat with plural legal territory, has a few cooperation on environmental governance among each state, and some achievements have been made in practice. Based on the actual situations of cross regional environmental governance in Greater Bay Area, we can draw on the beneficial experience from the US: (1) promoting legislation first to accelerate the coordinating development of cross regional environmental governance norms; (2) improving the efficiency of law enforcement and establishing a strict cross regional environmental administrative law enforcement system; (3) strengthening judicial guarantee and establishing a tight judicial cooperation mechanism; (4) perfecting the mechanism of public participation to play its role of law popularization and compliance.

**Keywords:** environment of America, governance experience, Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, cross-regional environmental governance

\* 本文係國家社科基金重大項目“港澳基本法實施的相關機制研究”（項目編號：14ZDC031）。

收稿日期：2019年10月29日

作者簡介：馮澤華，深圳大學港澳基本法研究中心博士研究生；許政敏，廣東外語外貿大學法學院法律碩士研究生

## 一、引言

打造宜居宜業宜遊的生態環境是粵港澳大灣區（以下簡稱“大灣區”）建設國際一流灣區的重要任務和價值取向。儘管粵港澳三地在過去的環境治理合作中業已取得一定的成就，但對標國際一流灣區的生態環境標準仍存在一定的差距，亟待合作措施的升級。然而，升級合作措施必然涉及三地環境治理規範的深層次協調問題。囿於粵港澳三地環境治理法律規範的差異，深層次協調並非一蹴而就，需要不斷借鑒域外良好的運作經驗，以實現粵港澳環境治理合作的穩步推進。美國作為聯邦制複合法域國家，各州法律制度雖相異，但彼此間的環境治理合作不在少數，在實踐中取得一定成效。長期以來，由於各州工業的發展一日千里，導致環境每況愈下，環境治理問題在各州之間具有共同性，各州需達成共識採取統一行動。但統一的環境治理行動往往受跨域法律衝突和各種其他外部因素的制約，為了解決棘手的跨區域環境污染問題，美國採取經過時間考驗的具有一定實踐經驗的州際跨域環境合作治理模式。該模式主要通過統一的聯邦立法和各州立法、嚴格的環境行政執法、嚴密而權威的跨域環境司法和大眾的廣泛參與監督等措施，使跨域環境合作治理卓有成效，不僅打破環境治理影響經濟發展的舊式規律，且更為矚目的是，經過近百年的治理，證成環境的治理和經濟的發展並非圓鑿方枘，反而充分驗證良好的生態環境有助於促進經濟的高質量發展。有鑒於此，本文擬從立法、執法、司法以及公眾參與共四大進路分別闡述大灣區跨域環境治理存在的問題，並分別在四大進路中嵌入美國跨域環境合作治理的成功之道，在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《規劃綱要》）的指引下，合理借鑒美國的跨域環境治理合作經驗，以為大灣區環境跨域治理提供有益啟示。

## 二、大灣區環境治理面臨的立法困境及出路

### （一）大灣區跨域環境立法現狀及瓶頸

大灣區作為一個緊密的生態聯繫體，區內環境質素相互影響，互為依託。儘管粵港澳三地此前在環境治理上的合作不在少數，但緊密型的跨域環境治理合作尚未取得實質性突破。因此，釐清大灣區環境跨域治理的困境，是打破三地合作掣肘的關鍵所在。目前，大灣區跨域環境治理所面臨的首要障礙是三地在制度與法律上的差異，加之各地方受政府本位主義與利益的驅動，跨區域環境交易處理與監督機制的缺失，導致合作進程難以推進，治理行動舉步維艱。

這種困境成因首先在於立法瓶頸上。一方面，三地環境法律差異較大，粵港澳三地在立法主體、立法程序與立法內容上都各不相同。例如港澳地區設有立法會，立法須經三讀辯論且行政長官簽署通過後方可生效，且香港存在諸多判例作為不成文法律。而珠三角九市則由全國人大常委會或者地方人大制定全國性或者省市級環境法律規範，地方政府雖有權力制定地方規章規範地方環境管理，但亦須報上級備案審查。這種立法秩序導致三地法律在跨域環境治理上的參鑒與適用存在困難。以內地實行的《環境保護法》《大氣污染防治法》《水法》及配套的實施細則與港澳地區施行的《環境綱要法》《環境影響評估條例》等規範為例，三地環境管理規範各自成一體，並不融通。

另一方面，跨區域環境治理缺乏足夠的立法協調規範。內地並沒有對跨域環境治理進行明確規定，僅在《環境保護法》第20條有所涉及，其僅規定對跨行政區域重點區域和流域建立協調機制和

統一標準，此外的跨區域環境治理由上級政府協調解決或者地方政府協商解決。可見，國家缺乏對大灣區跨區域環境污染治理具體靈活的規範，對權力行使和責任經費分擔等都沒有做出相關規定，在立法上明顯缺位。更進一步而言，這種跨域特指的是內地各行政區域的情況，而沒有涉及跨境區域的問題。

## (二)美國跨域環境立法經驗

美國屬於聯邦制國家，各州法律相互獨立，州與州之間地位平等，雖無共同的上級行政機關，但彼此尊重認同各自的法律。州與州之間通常秉承“充分忠實和信任”的法律原則解決州際問題。換言之，各州對於其他州合法制定的法律、行政決定以及司法判決都充分信任，並願意承認其法律效力。早期的美國，各州在環境立法上齟齬不合，標準不一，形成環境治理的各種亂象，不僅效率低下，更無法保障民眾的權益。但後期美國逐漸通過在聯邦層面制定環境法律，各州再通過聯邦的上位法靈活地制定一系列法律，形成了完備的環境治理合作法律體系。例如聯邦層面的《清潔空氣法》《清潔水法》《綜合環境反應、補償與責任法》等跨域環境的立法，調和各州分歧，統一立法標準，各州再根據自身的實際情況制定環境法律，為美國的環境立法奠定法律基礎。

### 1. 《清潔空氣法》與環境品質達標制度的建立

《清潔空氣法》（*Clean Air Act*, CAA）是美國空氣環境保護法律中的里程碑，奠定了美國聯邦乃至各州環境保護相關法律的諸多基礎。該法自1970年頒行後，在美國獲得了令人矚目的大氣環保成就，因而被世界各國學者重視與研究，<sup>1</sup> 但主要對於該法的研究主要集中在其應用性上，而立法層面的意義往往容易忽略。

首先，《清潔空氣法》是美國聯邦法律體系中地位較高的聯邦性質法律，其法律位階優於州法律，因此在各州空氣立法的轉化上具備較高的法律效力。第二，為了保護和改善各州大氣環境品質，國會提出對該法的修改提案，該提案明確全美大氣環境品質監控和研究等職責由聯邦環境保護部門獨立行使，並制定具體的大氣環境目標，從而對當下各州雜亂無章的大氣環境保護工作進行規範。第三，該法給予各州政府一定空間調整聯邦給出的標準，以盡可能地適應州自身大氣環境保護的客觀情況。正如美聯邦最高法院所言：“如果各州政府制定的排放標準效果與聯邦對大氣調控品質標準是相一致的話，那麼各州政府便可根據自身情況調控排放的限值來適應各州特殊的環境條件”<sup>2</sup>。總之，在《清潔空氣法》的規範下，環保署和州政府之間互相依賴又互相獨立。各州根據環境品質達標制度的不同層次目標有條不紊地實施大氣立法與執法等活動，美國各州的大氣污染共同治理至此有法可依。

<sup>1</sup> Rogers, P. G.、郭迎、樂尚武：《1970年“清潔空氣法”——美國環保事業的里程碑》，《農業環境與發展》1992年第1期，第11-12頁。

<sup>2</sup> Train v. Natural Res. Def. Council, College of William & Mary law databases, 421 U.S. 60, 79 (1975).

## 2. 《清潔水法》與水質和污染排放標準體系的建立

《清潔水法》（*Clean Water Act*, CWA）<sup>3</sup>頒行之前，美國各州之間並沒有統一的水質標準，全國水質調控效率低下，水污染嚴重，對美國環境造成致命性影響。因此，美國國會修訂其水環境保護歷史上的里程碑式法律，即《1972年清潔水法》（*Clean Water Act of 1972*）。儘管後來經歷了數次修正案修改，但其核心部分幾乎建立在《1972年清潔水法》的基礎上。《清潔水法》在立法維度上建立了聯邦層次的水環境總體目標、水質標準體系和排放標準體系。其第101條（Sec.101）明確了水環境保護的總目標是“恢復和保持國家水體化學、物理和生物的完整性”。<sup>4</sup> 在總體目標規劃下，該法通過三項指標共同構築美國水質標準體系，即水體的指定用途和明確特定水體用途的水質基準以及反退化政策。<sup>5</sup>

《清潔水法》構建的排放標準體系是實現水環境總目標和水質改善的核心保障。該體系主要包含兩種排放標準，即基於技術之上的排放限值（*technology-based effluent limits*, TBELs）以及基於水質的排放限值（*water quality-based effluent limits*, WQBELs）。TBELs由聯邦環保署統一制定，有效減少“污染者天堂”<sup>6</sup>的現象，其類似於中國內地的排放標準。而WQBELs則是在全部排放者執行並符合在技術之上的排放限值後，受納水體仍然無法達到目標水質標準時，必須執行基於水質的排放限值的標準。總之，該法在立法目的、法律性質和可具體執行事項等方面對水質標準體系作出了既全面詳細又易於操作的規定，從而有力地促進各州水污染立法和水環境保護工作向前發展。

## 3. 《綜合環境反應、補償與責任法》與超級基金制度的萌生

《綜合環境反應、補償與責任法》（*Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act*, CERCLA）為美國環境治理來更好的指引。該法於1980年在國會通過並頒佈，該法對環境污染的責任主體、治理主體、治理規劃、治理行動、治理職責以及治理經費等方面均作出明確規定，構建了相對完善的污染物質反應機制和環境責任侵權損害賠償機制。<sup>7</sup>

該法的核心功能是超級基金制度，故該法又被稱為“超級基金法”。超級基金制度的立法目的涵蓋以下幾點：一是規定污染區域的清理制度來保障環境和人類健康；二是通過法律保證責任主體對污染地區的環境治理承擔費用。<sup>8</sup> 美國環保局（U.S. Environmental Protection Agency, EPA）在2017財年報告指出，該法促使私人組織和個體自願出資超過12億美元清理新的污染區域，責任主體

<sup>3</sup> 1972年美國國會通過並頒行聯邦水污染控制法《清潔水法》（*Clean Water Act*），其全稱為*Federal Water Pollution Control Act Amendments of 1972*或*Federal Water Pollution Control Act of 1972*。1977年該法的修正案以*The Clean Water Act of 1977*命名，同時在修正案中明確聯邦水污染控制法也稱為清潔水法（Commonly referred to as *Clean Water Act*），至此“清潔水法”這一名稱被廣泛使用。

<sup>4</sup> 李濤、楊喆：《美國流域水環境保護規劃制度分析與啟示》，《青海社會科學》2018年第3期，第66-72頁。

<sup>5</sup> USEPA, *Water Quality Criteria and Standards Plan-Priorities for the Future*, Washington DC: US Environmental Protection Agency, 1998, EPA 822-R-98-003.

<sup>6</sup> Greenstone, M., “The Impacts of Environmental Regulations on Industrial Activity: Evidence from the 1970 and the 1977 Clean Air Act Amendments and the Census of Manufactures,” *Journal of Political Economy*, vol. 110, no. 6, 2002, pp. 175-219.

<sup>7</sup> 汪勁、嚴厚福、孫曉琪：《環境正義：喪鐘為誰而鳴——美國聯邦法院環境訴訟經典判例選》，北京：北京大學出版社，2006年，第327頁。

<sup>8</sup> See EPA, “What is Superfund?” <https://www.epa.gov/superfund/what-superfund>, retrieved on 10<sup>th</sup> February 2020.

同意支付環保局約1.426億美元。<sup>9</sup> 2018年雖然受到特朗普政府政策的影響，各方出資有所改變，但仍然對新區域投入約4.53億美元用以清理，責任主體也同意支付環保局約0.8億美元環境清理費用，2019年相較於上一年度重新增加資金投入。<sup>10</sup> 這使得污染區域的清理工作取得了較大的進展。截至2020年2月5日，美國共登記1,346個污染區域，清理完成並刪除登記的項目達399項，並完成1,335個環保設施建設。<sup>11</sup> 《綜合環境反應、補償與責任法》對全美環境保護及人類健康厥功至偉。

### (三)美國跨域環境立法對大灣區的啟示

良法是善治之前提。法律法規是跨區域環境合作治理的先決條件。《規劃綱要》指出，要實行最嚴格的生態環境保護制度。那麼立法便是保障最嚴格跨區域環境治理的基礎，只有在有法可依的情況下，粵港澳三地才可能實現環境保護法治化。從美國的《清潔空氣法》《清潔水法》和《綜合環境反應、補償與責任法》等立法實踐經驗來看，無不是通過立法規定各項治理制度及運行秩序，以保障美國跨域環境治理的有效進行。因而，在粵港澳三地環境法律差異明顯的背景下，有必要協調大灣區的環境立法，為大灣區跨域環境治理提供法治進路。

首先，囿於三地的立法權限，粵港澳環境治理立法互不干涉，無法在短期內制定統攝於整個大灣區之上的環境法律。在現階段的制度基礎上，協同立法關注的重點應當在於如何化解三地的區際衝突。對此，可以在時機成熟之際以《中國憲法》為基石，在尊重港澳兩部基本法及港澳高度自治權的前提下，由全國人大制定統一的《區際衝突法》，規定三地在民商事、刑事、行政、環境合作等領域產生衝突的解決方式，充分協調三地的法律規範。

其次，在三地現有的環境法律以及《規劃綱要》的基礎上，可加入細化跨域合作的具體條文內容。粵港澳可借鑒美國經驗，實現環境治理法律規範由中央到地方的轉化立法。例如，內地應先從《環境保護法》開始，突破原有的“各行政區域負責本區域內的環境治理”規則，增加鼓勵各地在本行政區域之外適當延伸跨域環境治理的法律條文。以美國的“域外管轄權”（extraterritorial power）理論為參考，這種延伸不僅體現在責任方面，在管轄權上也可改弦更張。一方面，各地不僅要對本行政區域內的環境治理負責，還應當對本行政區域外可能對自身產生影響的區域承擔一定的保護責任，以促進區域環境合作最大化。另一方面，在自身行政管轄權之外，根據府際合作約定在損害到區域共同環境利益時，可行使環境域外管轄權，即立法賦予灣區內的行政主體在灣區內的其他區域進行行政執法的權力以維護區域共同的利益。

最後，借鑒美國跨域立法解決環境污染標準衝突的經驗，結合《規劃綱要》要求，強化跨境轉移監管，對污染物排放總量實施控制，制定空氣和水質量達標標準。例如，可協商逐漸建立粵港澳三地區域環境污染標準，再根據區域標準，各方主體制定靈活的且符合各地經濟發展的地方標準。同時，粵港澳應當在其相關環境法例之中增加針對區域標準的區域環境合作的具體規定，促進灣區

<sup>9</sup> See EPA, “Enforcement Annual Results Analysis and Trends for Fiscal Year 2017,” <https://archive.epa.gov/epa/enforcement/enforcement-annual-results-analysis-and-trends-fiscal-year-2017.html>, retrieved on 11<sup>th</sup> February 2020.

<sup>10</sup> See EPA, “Fiscal Year 2019 EPA Enforcement and Compliance Annual Results,” <https://www.epa.gov/sites/production/files/2020-02/documents/fy19-enforcement-annual-results-data-graphs.pdf>, retrieved on 21<sup>st</sup> March 2020.

<sup>11</sup> See EPA, “Superfund: National Priorities List (NPL),” <https://www.epa.gov/superfund/superfund-national-priorities-list-npl>, retrieved on 13<sup>th</sup> February 2020.

環境立法協同化發展。隨後，在該標準統攝下構建區域環境問責機制。參考美國的《綜合環境反應、補償與責任法》法案應用的優秀經驗，可建立粵港澳大灣區環境保護問責機制與環境保護基金制度，確立灣區內治理主體、治理行動、治理規劃、治理費用、訴訟補償等具體制度。通過基金支持灣區歷史污染地的治理和環境污染訴訟，進一步加強區域環境污染的治理和保障各方的參與。

### 三、大灣區環境治理應直面執法障礙並尋求突破

#### (一)大灣區跨域環境執法不嚴

由於立法差異，粵港澳三地的執法體系亦大有不同。在執法權力上，內地以由中央至地方的行政職權層層劃分，等級嚴明，而港澳則在高度自治下由本地具有專門職能的環保部門負責環境行政執法。粵港澳三地環境執法權力交集不大，互不統攝，導致大灣區內的環境跨域執法困難。一方面，粵港澳各方執法制度互不相同。比如三地排污標準不同、水質達標要求不同、執法嚴格程度不同，且缺乏跨境協調機構對各地的差異進行統籌協調。港澳環境治理通常採用發達國家通行的標準，廣東相對應的環境治理執行標準則欠缺，而且在技術標準上相差較大。<sup>12</sup> 根據2017年粵港澳大氣監測標準，其監測標準為國家二級，稍落後於港澳相應的標準。儘管廣東近年來對環境治理的力度越來越大，但是在建設粵港澳大灣區背景下，環境治理的各項標準仍然無法與港澳掛鉤，因此而造成的執法障礙是目前環境治理首當其衝的問題。另一方面，部分地區執法不嚴是導致大灣區環境治理執法合作困難的間接因素。執法不嚴導致各方環境治理主體之間信任缺失，合作無法順暢，增加了執行的難度和代價。因此，粵港澳各方有必要明確環境治理制度、統一治理標準並強化執法合作協調溝通機制。

#### (二)美國嚴格的跨域環境行政執法經驗

美國州際之間的跨域合作治理通常以協商、協助的方式來達成共同的目的，為跨域的共同問題提供了良好的解決之道。除此之外，美國還建立嚴格的行政執法制度和環境監管等部門來保障環境法律的貫徹落實。

##### 1. 建立按日計罰制度

按日計罰制度起源於美國並被各國在立法和執法上所借鑒。按日計罰屬於行政罰，美國環境法律中明文確定“環境違法行為若每持續一天，則每天的持續違法行為均構成單個的違法行為”<sup>13</sup>。可見，美國環境法中關於按日連續處罰制度的法律性質應定性為行政處罰。按日計罰還具有制度的嚴格性。該制度適用的違法行為類別廣泛、覆蓋面廣，並可以針對一切環境違法行為實施按日連續處罰。譬如《清潔空氣法》明確規定，任何違反州實施計劃要求或者禁令者，環保局可對其發佈行政命令並要求其承擔最高達25,000美元的每一違法日行政罰款。<sup>14</sup> 可見，該制度的適用率極其廣泛。

美國聯邦和州之間關於按日計罰制度的權限劃分遵循“總一分”結構。聯邦制定和實施有關全

<sup>12</sup> 馬小玲：《大珠三角環境保護合作進展與區域環境管治分析》，梁慶寅、陳廣漢：《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，第328-344頁。

<sup>13</sup> See 42 USCS § 6928(g); 30 USCS § 1268(h).

<sup>14</sup> See 42 USCS § 7413(d)(1).

國範圍的事項的政策和法律，州則可以在聯邦總綱基礎上制定更加細化和符合自身發展的目標和規則。比如，在聯邦法律層面上，不僅對固體廢物、污水和廢氣等許可排污相關的行為而實施按日連續處罰規定，而且對違反行政命令、同意令、財務責任和通知要求、銷毀紀錄等違法行為同樣適用該規定。<sup>15</sup> 而州法律層面上，針對按日連續處罰違法行為還包含了違反許可證或命令等、違反緊急令或停業令、未能按要求提供登記證展示等。

## 2. 各地水資源環境執法職責明確、層級分明

美國從聯邦至州均具有職責清晰、制度完善的環境執法組織。為貫徹執行環境法，協調聯邦與州的權責與任務，美國實行多部門、多機構、異層級的協同治理模式，在聯邦、州和地方的層層分解中形成了一套完整的水污染治理行政體系，合力為環境的協作執法提供組織支撐。

### (1) 聯邦

聯邦政府在全國水資源開發規劃、管理與州際水資源開發利用上起到協調統籌作用。聯邦層面的組織機構不一而足，如聯邦環保局、農業部、內政部和地質調查局等。以上部門執法職責和分工明確，各司其職恪盡職守，互相聯繫共用信息，有機協調各州，使得水資源管理井然有序。

### (2) 州

州政府在自身轄區內對水資源進行開發規劃和管理，並對聯邦負責。以加州自然委員會和加州水資源局為例說明其職責的分工。前者主要以水權管理與發放水排污許可證為主要職責，後者主要以管理水資源的開發與利用、水利工程建設運行等與水相關的涉及公共安全事項為主要職責。

### (3) 地方

地方政府負責具體的規劃實施和執行。水資源管理機構又稱為水區（Water District），地方的水資源管理機構以其轄區內水的涵蓋、水大循環及其優化管理等範圍而界定管理範圍。通常在州地方的城鎮密集地區形成區域性的大都市性水區，這樣的水區一般由相鄰的城鎮水區通過簽訂協定而聯合組成。

### (4) 跨境機構

跨境治理機構合力對水資源進行治理，其目的是加強各州各區域合作，保證水資源在共同保護下合理合法地開發利用以保護流域的生態完整性。例如，密西西比河委員會和田納西流域管理局。其中以後者最為著名，被世界各國所借鑒效仿。田納西河流域管理局的專項職能由國會立法確立，主要包括：一是人事權的獨立行使，不受其他部門人事限制；二是土地徵用權，可在流域內建設符合要求的設施；三是項目開發權，可對流域內工業項目等進行統一化管理；四是具備流域內經濟發展的綜合管理職能；五是具備促進地方經濟向多領域投資與開發的權力；六是法規制定自主權，可修改或廢止與流域管理開發相違背的地方法規，並根據具體情況可制定符合要求的規章條例。

## (三) 美國跨域環境執法對大灣區的啟示

《規劃綱要》第二章與第七章均明確執法的嚴格性，即在理念上要樹立對待環境就像對待生命一般，實行最嚴格保護制度。因此，建立嚴格的跨域環境行政執法體系對促進粵港澳環境執法合作

<sup>15</sup> See 42 USCS § 9609(b)(1)-(5).

不可或缺。

首先，明確大灣區環境跨域執法權限，破除環境執法的行政分割。在當前的粵港澳大灣區環境執法體系中，香港、澳門在特別行政區內執法，珠三角九市在內地的各自區域行使環境執法權，似乎環境執法權限已經一目了然，但事實上並非如此。環境污染往往具有跨域的特點。例如，上流水域污染對下流水域影響、此地廢氣排放對毗鄰的影響等都可發生在自身轄區外，再加上地方政府還懷有“只要污染不發生在我負責的地盤上就無需治理”的想法，在思想與體制上的行政分割給跨域行政執法增加了困難。當前，行政界綫分明、行政職權分散是大灣區環境行政的顯著特徵，從學理意義上來說，似乎模糊行政界綫就可實現跨域環境緊密合作。然而實踐中並非如此簡單，因為基於中國國情，設立粵港澳大灣區並非是要由此剝奪各地的行政權能，而是希望港澳在與內地的緊密合作中更加融入國家發展大局。因此，儘管粵港澳三地執法權限涇渭分明，但也並不能就此否定三地在行政執法合作上的未來。即便無法統合三地環境行政執法權，三地仍然可以通過溝通協商，協定分配等方式實現在環境執法上的合作。例如，借鑒美國的州際協定等治理州際間環境污染等跨域合作治理經驗，三地可簽訂政府間協定，確立灣區環境污染執法制度，對各方執法權限、執法目標、執法尺度、合作原則以及合作範圍等內容加以協商，並且試行“環境域外管轄權”執法模式，鼓勵各方進行跨境協同環境執法。

其次，尋求中央協調與支持。不管是從理論抑或實踐上來看，區域環境合作治理對地方政府都是大有裨益的。但地方政府跨域合作仍然需要中央政府的統一協調（coordinative role）。上文有關美國環境執法經驗也表明，地方合作需要聯邦的支援。雖然中央政府的介入並非解決跨域環境污染問題的惟一良方，但是其對於實行單一制的中國來說，調控功能依然無可比擬。在《規劃綱要》第十一章第二節中也提到，重大問題需及時向黨中央或者國務院報告。中國內地《環境保護法》第20條明確規定，在合作範圍之外的事項由上級政府協調解決或者由有關地方人民政府協商解決。因此，在地方政府無法協商解決的情況下，中央的介入就如同“雪中送炭”。特別是在粵港澳三方同級別的地方政府產生分歧之時，中央的協調將大大提高跨域環境協調治理效率，更能夠避免地方合作的龍頭觀念作祟以及責任推諉情形。如可參考前述美國跨域治理機構，在中央層面組織設立權責分明、各司其職的大灣區跨境合作執法機構。由全國人大立法明確機構的法律地位、法律性質以及具體的行政職責。該執法機構向全國人大負責，定期滙報粵港澳行政合作執法工作並與粵港澳三地環境行政執法機構即時對接，協調三地的執法任務與進度，及時進行環境治理品質評估。

最後，構建嚴格的環境污染懲罰制度。《規劃綱要》第七章第二節指出，要建立環境污染黑名單制度和嚴懲重罰制度等，從而改善灣區環境系統。以美國為鑒，建立大灣區按日計罰執法制度，將其定性為行政處罰，並賦予嚴格性與廣泛適用性，以符合三地的執法標準。以嚴格的懲罰制度、合理的跨域執法權力分配體系、雷厲風行的執法機構等形成合力，推動跨域環境治理協調發展。

#### 四、大灣區環境治理的司法改革與多維並驅

##### （一）大灣區跨域環境司法合作不緊密

粵港澳三地有彼此獨立的司法系統，三地法院設置各不相同。內地以地方基層法院至最高法院



逐級上升，兩審終審，並且各級法院受最高法的監督與指導，司法體系層級分明。而港澳亦有其獨立的司法權力。香港設有基層法院、高等法院和終審法院，澳門則設有初級法院、中級法院和終審法院。港澳均由各自的終審法院行使終審權，不受內地司法系統的干涉，三地各自所作出的環境司法判決亦互不相關。除此之外，缺乏嚴密的跨域司法合作機制。例如，跨域訴訟制度缺失，跨域執法和解制度尚未建立，跨域刑事立法執法等都缺乏有效協調統一。因而在法律迥然不同且缺乏跨域合作機制的情況下，如何彌合粵港澳三地跨域治理的法律鴻溝，勢必成為司法合作治理的最大難題。當前，香港關於環境治理的法例共有十幾部，包括《空氣污染管制條例》《水污染管制條例》《海上傾倒物料條例》《廢物處置條例》《產品環保責任條例》《環境影響評估條例》等，澳門同樣也具有多部相類似的環境治理法規，它們的共同特點是將環境違法行為全面刑事化，提起公訴，並由法院審理判決。反觀珠三角九市，並沒有和港澳的環境刑事化制度接軌，司法處理上通常是責令整改，而且大灣區的跨域環境司法銜接機制不健全，制度不完善。

## （二）美國跨域環境司法經驗

儘管聯邦政府已經頒行諸多規範性文件來加強跨域環境司法監管體制的運行，但地方勢力與地方官員容易形成勾結之勢，這就不僅需要各機構組織和多方力量的合力監督，更需要司法權威的介入協助。若地方政府在環境監管治理方面沒有切實履行其職責，則聯邦政府和公民均可獨立對其提起訴訟。此外，雖然環保署在環境治理中具有舉足輕重的地位，但其卻不具備獨立提起環境訴訟的權限。為保障環境的治理，司法部擔任環保署的律師，可代其向法院提起訴訟並出庭。<sup>16</sup> 最後，美國在《聯邦行政程序法》中明確指出，在行政執法應用中，“窮盡一切行政救濟原則”是提起訴訟的核心原則之一。<sup>17</sup> 在窮盡一切環境行政方式都無濟於事之際，方可用訴訟方式解決糾紛等問題。跨域環境司法便在此發揮其不可替代之環境保護角色。

### 1. 實行環境執法和解制度

首次正式賦予行政機關環境執法和解權的是1980年美國聯邦性法律《綜合環境反應、賠償與責任法》，又稱《超級基金法》。在經過1986年修正案後，於1990年促使了《行政爭議解決法》（*Administrative Dispute Resolution Act*, ADRA）出台，明確了美國行政機關享有執法和解權，並迅速在環境執法中得到廣泛適用，為糾紛解決提供了高效低廉之道。環境執法和解制度以行政和解協議為主要形式，包括兩種類型：一是以行政主導的合意行政裁決（*Administrative Order on Consent*）和行政協議為主，二是以審查後方能達成一致的同意令（*Consent Decree*）為輔。

美國當前以行政協定達成和解的案件極少，行政合意裁決佔據半壁江山。<sup>18</sup> 行政協定是一種以協定方式簽訂的具備法律性質的規範性文件，它可以由環保署和一個或者以上的潛在責任主體簽訂，並不需要通過司法審查便可產生法律效力，其所要解決的是環境恢復舉措之前的責任分工問題。當要解決的是金錢支付問題，因該情況並沒有緊迫性、爭議性，所以應適用行政協議。如果協定內容包含工作的執行問題，就需要以合意行政裁決來進行和解。因為釐清工作協議的權利與義務

<sup>16</sup> [美] 詹姆斯·薩爾茲曼、巴頓·湯普森：《美國環境法》，徐卓然、胡慕雲譯，北京：北京大學出版社，2016年，第44頁。

<sup>17</sup> 邢鴻飛：《論美國窮盡行政救濟原則的適用例外及對我國的啟示》，《法學論壇》2014年第2期，第142-148頁。

<sup>18</sup> 于澤瀚：《美國環境執法和解制度探究》，《行政法學研究》2019年第1期，第132-144頁。

關係比錢款給付協議更加錯綜複雜，行政裁決的協定範本<sup>19</sup>涵蓋工作執行和分配標準等一連串規則。

## 2. 便利的環境損害賠償民事訴訟

環境損害賠償民事訴訟制度是美國跨域環境司法合作的重要制度之一，特別是以檢察官為主導的環境損害賠償民事訴訟制度，在跨域環境治理方面展現了司法合作的獨特魅力。該制度具有以下特點：一方面，以行政執法機構的調查處置結果為訴訟的前提，基於案情作出是否起訴的決定。如果環境執法機構經過審查，認為採用司法方式更具有效果，則可提出民事起訴處理意見並移送檢察機關審查起訴。同時，環境行政執法機構會在移送案件中加上一份違法行為的調查報告說明和相關證據，用來支持環保司法行動。另一方面，環境損害賠償民事訴訟案件的審查起訴權由美國檢察機關行使。美國總檢察長或其委託的檢察官負責行使環境損害賠償民事訴訟案件的審查起訴權，且屬於全權負責行使。<sup>20</sup> 此外，其執行機構為美司法部的環境和自然資源廳（Environment and Natural Resources Division, ENRD），其主要職責是在聯邦或州法院的介入下，通過民事或者刑事訴訟保護和改善美國的生態環境。按訴訟職能的不同，環境和自然資源廳擁有不同的辦案機構，其中最大的訴訟辦案機構是環境民事起訴處（The Environmental Enforcement Section）。根據美國《2017財年部門工作績效總結》（*ENRD Summary Of Division Accomplishments Fiscal Year 2017*）中的資料，相關機構向法院提起環境損害賠償民事訴訟請求共95份，其中高達15.7億美元是經過民事訴訟獲得的環境損害賠償金（Civil Penalties）。<sup>21</sup> 可見，環境損害賠償民事訴訟制度在美國具備堅實的實踐基礎，並產生保護跨域環境的良好效果。

## 3. 嚴厲的環境污染刑事處罰

環境污染的刑事處罰和上面提到的民事處罰是相輔相承的。美國環境保護法律體系主要集中在民事和行政的立法和執法上，環境刑事的立法和執法仍係“不毛之地”。隨着美國社會的發展，人們對環境保護重視度的提高，美國開始意識到僅憑民事和行政手段難以對逐利的環境違法者起到良好的規範管理作用，而且所採取的民事和行政措施產生的成本往往被污染環境者轉嫁到消費者身上，不僅無法震懾到環境犯罪者，反而讓消費者無辜地為環境污染治理成本付出高昂代價。於是，環境污染刑事處罰制度便應運而生，它是以上多種環境保護防範制度的最後一道防護牆。

一方面，關於環境污染刑事處罰的規定在美國諸多法律法規中均有所體現和發展。例如，《速審法》（*The Speedy Trial Act*）明確規定對被告的審理要在70日內結束，可見刑事訴訟程序比民事程序效率高得多。《清潔空氣法》中規定了“明知危險”類型犯罪的法定最高刑為有期徒刑15年，而且可以單處或併處最高額為100萬美元的罰款。<sup>22</sup> 此外，處理法官可能偏向對環境污染犯罪者適用較輕刑罰的情形，美國《量刑改革法》（*Sentencing Reform Act*）明確了七個方面環境犯罪的量刑規則，如大氣和水污染、有毒廢棄物等。這些嚴厲的刑事處罰體現了立法者對環境污染行為的堅決態度。

<sup>19</sup> 為了促進談判，環保局為不同的議定書制定了內容和形式的範本，例如：發佈修訂後的行政和解協定範本和關於同意補救設計的命令和新的補救設計工作說明書；發佈修訂後的示範補救設計/補救行動單方面行政命令和新的工作說明；發佈修訂後的行政和解協議範本和關於同意拆除行動的命令和單方面行政命令；關於超級基金和解協議和《綜合環境反應、補償與責任法》財務保證樣本文件等。

<sup>20</sup> 郭林將：《美國檢察機關監督環境監管行為的路徑和方式》，《人民檢察》2015年第9期，第71-73頁。

<sup>21</sup> EPA, “Enforcement Annual Results Analysis and Trends for Fiscal Year 2017.”

<sup>22</sup> 如《清潔水法》第309條(33U.S.C. § 1319)規定的“故意導致嚴重損害後果”的犯罪行為。

另一方面，在執法實踐中也體現環境污染刑事處罰的嚴厲性。早在20世紀80年代，環保局與司法部便先後成立環境犯罪處（Environmental Crimes Section）、環境犯罪小組（Environmental Crimes Unit），這些機構的主要職責是調查與追訴環境犯罪案件。其嚴厲性首先體現在執法上，《美國法典》第18編“犯罪與刑事訴訟”第3063條規定“環保局的權力”，即負責調查違反其職責範圍內的涉嫌構成犯罪的案件；執法人員可在調查過程中攜帶槍支器械，逮捕嫌疑人時需持有逮捕令，但特殊情況下可無證逮捕，但行使以上權力時需遵循司法部長的指示。<sup>23</sup> 此外，在刑罰判處上也極其嚴厲，例如，由於非法處置石棉並提交了7.5萬份虛假的實驗室分析結果而被判處承擔美國史上最嚴厲環境刑事責任的兩父子，71歲的Raul Salvagno被判處25年監禁，39歲的Alexander Salvagno被判處19年的監禁，並分別沒收違法所得200多萬美元和170多萬美元，且需共同向受害人支付2,287萬美元的損害賠償金。<sup>24</sup> 不僅如此，各部門檢察官紛紛針對以前僅被當作民事案件處置和沒有被起訴的環境違法者提起刑事訴訟。可見，美國環境污染刑事處罰制度嚴苛，威懾性作用巨大。

### （三）美國跨域環境司法對大灣區的啟示

目前，粵港澳三地在司法合作上業已作出許多努力。例如，成功實現了跨境商事仲裁、律師多地執業及警務跨法域合作等創新突破。但是三地在司法合作上始終難有脫胎換骨的變化。<sup>25</sup> 一方面，法域差異及權力阻隔的法治壁壘導致三地的司法合作困難。另一方面，三地法治發展水平參差不齊，法治差序現象明顯。<sup>26</sup> 如前所述，美國環境治理離不開司法的保障，並依託司法取得良好的法治效果。據此，大灣區有必要建立緊密的司法合作機制，打破當下粵港澳三地的司法協助困境。

首先，建立環境行政的多元糾紛解決機制。訴訟歷來受限於成本過高、時間過長等，因而訴訟並非是環境糾紛不可替代的解決方式。美國解決州際行政糾紛的方式主要有政府間協定、政府間協商、政府間調解、環境和解、政府間仲裁以及政府間訴訟幾大途徑，且訴訟是作為窮盡救濟權之後的手段，由此避免了司法資源的濫用。<sup>27</sup> 當下，三地在民商事領域尚可實現跨域和解、調解或仲裁，但是在行政領域卻始終遇冷。究其緣由，主要是因為糾紛解決機構缺乏對政府進行和解、仲裁的權力。大灣區現有的多元糾紛解決機構多為民間組織性質，無權管轄行政事務。根據《規劃綱要》第十一章，粵港澳大灣區應設立建設領導小組，以加強統籌指導。所以在在大灣區內，還有必要由中央授權成立一個官方性質的大灣區多元糾紛解決機構，對三地政府間的糾紛進行仲裁、調解和和解。

其次，加強三地在環境司法上的溝通交流。內地與港澳司法協助程度不高與三地司法互信程度低存在一定的關係。對此，可組織三地環境司法與執法人員定期交流學習，如可通過舉辦粵港澳司

<sup>23</sup> US Code, “Title 18-Crimes and Criminal Procedure § 3063. Powers of Environmental Protection Agency,” <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/3063>, retrieved on 20<sup>th</sup> March 2020.

<sup>24</sup> Department of Justice, “Two Men Sentenced for Criminal Violations Relating to Illegal Asbestos Removal Activities throughout New York State, Jail Sentences Imposed Are the Longest Ever for Environmental Crime,” [https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/December/04\\_enrd\\_803.htm](https://www.justice.gov/archive/opa/pr/2004/December/04_enrd_803.htm), retrieved on 30<sup>th</sup> March 2020.

<sup>25</sup> 王銳：《法治壁壘如何破局？》，《上海金融報》2019年3月12日，第9版。

<sup>26</sup> 滕宏慶、趙靜：《我國城市群的法域差序研究——以粵港澳大灣區城市群法域指數為例》，《探求》2018年第3期，第68-76頁。

<sup>27</sup> 呂志奎：《美國州際流域治理中政府間關係協調的法域機制》，《中國行政管理》2015年第6期，第146-150頁。

法聯誼會、司法互助會、司法跨域治理高峰論壇等方式加強各地對司法體系的相互瞭解。特別地，根據《規劃綱要》第六章的智慧化產業所提供的啟示，還可開發粵港澳環境司法與執法信息共用平台，以智慧城市的先進技術來支撐司法環境合作，例如，可設置智慧化環境交流學習、政務公開、案例討論、庭審直播等板塊，促進粵港澳三地的環境司法人員在司法合作信息上實現互聯互通。

最後，構建便利的環境損害賠償、環境刑事訴訟制度，擴大三地司法合作的範圍。根據《規劃綱要》第七章第二、三節所示，要建立嚴懲制度，着力解決群眾關心的環境保護歷史遺留問題。可在灣區內試行跨境訴訟等業務，同時建立類似美國的“超級基金”制度支持跨境訴訟和污染治理。此外，內地與港澳目前簽訂了司法文書送達、民商事判決相互承認和執行方面的司法協助文件，但在行政、刑事領域仍少有涉獵，因此，三地在司法合作的廣度和深度上可繼續通過協商制度深化。

## 五、大灣區環境治理之普法保障及其呼應

### (一)大灣區跨域環境普法力度不夠

大灣區環境治理在公眾參與機制上不盡完善。港澳在公眾參與上較珠三角九市更加成熟，不管是制度上抑或實行時間上，珠三角九市在公眾參與上缺乏有效的與程序設置相關的規定。一方面，珠三角九市支持公眾參與的專項環境資金不足，而香港澳門擁有各種基金的支持，便於提起環境訴訟和治理污染地。另一方面，在對法律、環境對個體影響的認識上，港澳居民均比珠三角九市更為深刻。因而在環境制度建立上，港澳公眾參與熱情高，適用的參與程序也明確正當。而珠三角九市則缺乏公眾參與的正規程序，不利於公眾參與決策的制定和實施。此外，在環境訴訟上，珠三角九市主要是通過法定機構提起訴訟，並沒有類似香港的可以個人提起環境評估等機制，也沒有類似美國的僱員工會與超級基金制度等支持推動環境立法等相關制度的發展組織和基金會。這就導致在環境立法上缺乏公眾認知，在遵法守法上缺乏群眾歸屬感。因此，要通過普法促進群眾參與到大灣區的環境治理上來，以此呼應跨域環境立法、司法與執法的群眾基礎。

### (二)美國廣泛的跨域環境普法經驗

公眾參與的程度是普法成效的“試金石”。當然，公眾參與到環境的治理體系是一個歷史發展的過程。從美國政府僱員工會（Municipal Unions/Government Employee Unions）對環保運動的推動，到超級基金制度為環境治理提供資金支持，再到“公眾參與”制度在出現在決策與民意博弈共存的過程中，無一不體現公眾參與對各項環境決策的重大影響。“公眾參與理論”無論是在國際法層面，還是在國內法層面，都儼然逐漸成為環境法的一項基本性原則。公眾對環境信息的知悉，對環境政策制定和監督實施的參與，都能在環境決策和環境違法監督行為中體現。美國第一次以法律形式規範“公眾參與”是在1969年的《國家環境政策法》中，其為公眾參與的制度化開闢了先河。而後在環境法律體系中至關重要的法律法規，如《清潔空氣法》《清潔水法》《環境保護與恢復法》《綜合環境應對、賠償與責任法》等，都在環境決策、環境標準的制定和授權管理制度當中將“公眾參與”一一具體化，並將針對“公眾參與”原則而提起的“司法審查”和“公民訴訟”權利下放至公民。至此，公眾參與原則在美國環境立法、司法、監督等中得到廣泛認可和應用，為美國環境污染治理奠定紮實的社會基礎。

## 1. 美國政府僱員工會對環保運動的推動作用

美國政府僱員工會是勞工組織的重要組成部分，它可行使集體談判權（collective bargaining）。以美國環衛工人聯合會罷工為例，對當時政府而言，因罷工者本身是政府僱員，所以認為罷工不單是勞工運動，同時也是挑戰政府權威和破壞政府管理權的行為，導致公共利益“千瘡百孔”。羅斯福總統認為該罷工行為是“無法想像也不可容忍的”。<sup>28</sup> 雖然工會罷工對社會造成一定影響，但是隨着影響的不斷擴大，政府對公眾參與政策的制定之重要性如夢初醒。1967年環境局在政府僱員工會的影響下成立，並對大氣污染防控局、環衛局和與污水處理以及供水有關的諸多機構進行整合，以提高對環境的治理能力。<sup>29</sup> 政府僱員工會與美國民權組織團體聯合行動的不斷深入，使得雙方與政府間的博弈也逐漸加強。<sup>30</sup> 此後，政府僱員工會愈發積極參與到政府決策活動中，進一步夯實公眾參與政府決策的社會基礎。

## 2. 超級基金制度為環境治理提供資金支持

超級基金制度被應用於環保始於美國國會1980年通過的法案《綜合環境反應、補償與責任法》。超級基金除了適用於治理歷史污染地，也適用於救助因環境污染而受害的主體。超級基金的來源具有多元性，雖然主要來自於財政，但也不可忽視其他渠道的資金來源，包括常規的財政撥款、稅收、罰款等多元化的資金注入方式。

一方面，超級基金多樣化的資金來源可以保障環境治理和受害者損失的補償。擴大資金的來源和規模對環境的防治起到了重要作用，特別是對於改善諸如拉夫運河事件的資金短缺的尷尬境地起到明顯效果。另一方面，超級基金可以為公眾參與到環境訴訟和環境直接治理提供資金支援。這在資金上為環境的監督和公眾參與保駕護航。在過去五十多年裏，美國過半數的州增加了一百多件涉及公共信託的訴訟，<sup>31</sup> 即在超級基金的支持下提起的環境訴訟。可見，超級基金制度不僅在客觀上為環境治理的各方提供資金支援，而且在主觀上增強了各界的環保意識。

## 3. 環保決策與民意緊密相關

環保決策屬於行政權行使的結果，誠然，行政權的行使應當具備科學性、正當性，並且應當符合社會發展規律。基於行政權過往的運作情形可發現，相對於個人權利而言，行政權的濫用永遠是一種潛在危險。為了最大限度地降低這種風險，行政權在構成上應當被限定，在配置上應當有限度，在運行上應當受限制，而促進公眾參與並參考民意便是“靈丹妙藥”。讓更多的聲音、更多的群體參與到環保決策中，一直是美國科學決策的不二法門。例如，美國在2014年頒行的《環保局鼓勵公眾參與超級基金執行活動的滙編》（*Compilation of EPA's Activities Encouraging Community*

<sup>28</sup> Roosevelt, F. D., “Letter on the Resolution of Federation of Federal Employees against Strikes in Federal Service,” <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/letter-the-resolution-federation-federal-employees-against-strikes-federal-service>, retrieved on 21<sup>st</sup> March 2020.

<sup>29</sup> King, S. S., “Council Approves a 3<sup>rd</sup> Superagency,” *New York Times*, 20<sup>th</sup> December, 1967.

<sup>30</sup> Larry I. & Lars C., “How the Civil Rights Movement Revitalized Labor Militancy,” *American Sociological Review*, vol. 67, no.5, 2002, pp. 722-746.

<sup>31</sup> 王靈波：《美國自然資源公共信託原則研究》，蘇州大學博士學位論文，2015年，第11-28頁。

*Engagement in Superfund Enforcement*)<sup>32</sup>，其包含15個針對公眾參與計劃涉及的參與程序進行的匯編，在收集民意與推進公眾參與決策行動中起到重要作用，使得環保決策與民意高度契合，提高決策的科學性、合理性以及公眾認可度。

### (三) 美國跨域環境普法對大灣區的啟示

拓寬公眾參與渠道是粵港澳跨域環境治理的普法基礎，也是跨域立法、執法、司法公信力的民眾基礎。《規劃綱要》第十一章第四節對公眾參與進行專節描述，指出要支持粵港澳三地的智庫合作，建立行政諮詢體系，支援各界參與大灣區建設，暢通擴大公眾參與的渠道。公眾參與不僅對環境政策的制定有重要意義，對社會環保行動也有不可估量的推動作用。擴大大灣區公眾參與渠道，主要可從以下幾個方面作出努力。

第一，在立法層面加強對公眾參與的重視。內地於2006年頒佈《環境影響評價法》，規定項目規劃和建設項目都應當徵詢公眾意見，從法律層面正式確立環境的公眾參與制度。但在實踐當中，內地公眾參與仍存在着範圍有限、形式單一以及積極性不高等問題。港澳的環評制度雖然較內地發展得晚，但其由於操作性更強也更明確具體，港澳的公眾參與積極性更為高漲，居民的環保責任感也更強。<sup>33</sup> 因而，雖然內地與港澳目前尚不能進行統一立法，但至少應努力縮小三地在立法內容和立法水平上的差異。以美國為鑒，忽視公眾的參與會給城市的治理帶來巨大的代價。因此，在環境立法上加強公眾的參與，不僅可以使得環境立法更體現民意，還可讓民眾對環境法更加擁戴遵守。

第二，豐富公眾參與的形式。美國在環境公眾參與中制定了專門的法律來規範其程序，為公眾參與提供程序上的保障。當前，內地公眾參與主要以聽證會、論證會等方式收集公眾意見，但往往程序繁瑣、內容單調，無法吸引公眾積極參與。當下網絡發達，人人互聯已成為大勢所趨，因此大灣區政府可以利用微博、微信、今日頭條、騰訊新聞等途徑發佈相關信息，設立環境公眾參與專屬板塊，綫上收集公眾意見，拓寬公眾參與的途徑。此外，還可以向大眾發行環保債券，以募集環保參與者，一方面可以為大灣區環境治理籌集更多的資金，另一方面還可以提高居民的參與積極性。

第三，加強公眾參與宣傳。雖然內地確立包含環境影響評估的公眾參與制度，但是往往在一個項目評估時，公眾對此的知情權和參與權仍“不着邊際”，除非與自身利益息息相關，公眾一般很少關注，實際參與其中的更是屈指可數。因而在大灣區中，有必要加強環境治理公眾參與相關的宣傳，設立大灣區環保宣傳部，以社區宣傳和學校宣傳為重點，向外界發佈相關項目信息，鼓勵居民關注環保、參與環保，提高全民環保意識。

最後，建立大灣區環保共識會議制度並明確公眾參與程序。由相關環境項目的負責人邀請公眾參與會議，與專家當面討論對策，使決策的理性思考進一步貼近現實，也使得環保政策法規的制定更加民主化，更可以強化公眾參與的法治保障。

<sup>32</sup> EPA, “Compilation of EPA’s Activities Encouraging Community Engagement in Superfund Enforcement,” <https://www.epa.gov/sites/production/files/2014-10/documents/cei-compilation-final-2014.pdf>, retrieved on 22<sup>nd</sup> March 2020.

<sup>33</sup> 鍾衛紅、王翠紅：《關於公眾參與環境影響評價的立法思考——中國內地與香港地區的比較研究》，《江西理工大學學報》2013年第6期，第20-24頁。

## 六、結語

美國在跨域環境治理上通過立法、執法、司法等進路，由聯邦到州層層分工，再到跨域各組織的合力支援和公眾的積極參與，形成系統性、高層次的跨域環境治理模式，在實踐中取得矚目成效。毋庸諱言，國家繁榮昌盛不僅體現在經濟發達、社會和諧、文化昌盛等方面，更是以宜居宜業、山清水秀的生態環境為前提。對國家頂層建制的粵港澳大灣區而言，其跨域環境污染的治理關係到國家經濟社會的可持續發展和一流灣區建設，是美麗中國戰略的重要一環。惟有實現環境治理的跨域深度合作，方能更有效地推動粵港澳三地各種生產要素的高速便捷流動，為經濟、社會、文化等領域的合作提供示範作用。

### 參考文獻 References：

- Rogers, P. G.、郭迎、樂尚武：《1970年“清潔空氣法”——美國環保事業的里程碑》，《農業環境與發展》1992年第1期，第11-12頁。Rogers P. G., Guo, Y. & Luan, S., “Clean Air Act 1970 - A Milestone in Environmental Protection in the United States,” *Journal of Agricultural Resources and Environment*, vol. 30, no.1, 1992, pp. 11-12.
- 李濤、楊喆：《美國流域水環境保護規劃制度分析與啟示》，《青海社會科學》2018年第3期，第66-72頁。Li T. & Yang Z., “Analysis and Enlightenment of Watershed Water Environmental Protection Planning System in the United States,” *Qinghai Social Sciences*, vol. 100, no. 3, 2018, pp. 66-72.
- 邢鴻飛：《論美國窮盡行政救濟原則的適用例外及對我國的啟示》，《法學論壇》2014年第2期，第142-148頁。Xing, H., “On the Exception to the Application of the Principle of Exhaustive Administrative Relief in the United States and its Enlightenment to China,” *Legal Forum*, vol. 140, no. 2, 2014, pp. 142-148.
- 于澤瀚：《美國環境執法和解制度探究》，《行政法學研究》2019年第1期，第132-144頁。Yu, Z., “Research on the Reconciliation System of Environmental Law Enforcement in the United States,” *Administrative Law Review*, vol. 109, no. 5, 2019, pp. 132-144.
- 郭林將：《美國檢察機關監督環境監管行為的路徑和方式》，《人民檢察》2015年第9期，第71-73頁。Guo, L., “The Ways of US Procuratorial Organs Supervising Environmental Supervision.” *People's Procuratorial Semimonthly*, vol. 117, no. 5, 2015, pp. 71-73.
- 呂志奎：《美國州際流域治理中政府間關係協調的法治機制》，《中國行政管理》2015年第6期，第146-150頁。Lu Z., “The Rule of Law Mechanism for the Coordination of Intergovernmental Relations in Interstate Watershed Governance in the United States,” *Chinese Public Administration*, vol. 246, no. 6, 2015, pp. 146-150.