

粵港澳大灣區自然資源協同治理的法治保障研究

許瀛彪* 劉銘鑫**

摘要 共建國際一流美麗灣區是粵港澳大灣區實現高品質發展的必然要求與重要使命。協同治理是粵港澳大灣區一體化發展的題中應有之義，也契合我國自然資源的治理理念轉型。粵港澳大灣區治理主體眾多、治理事項紛繁，為此有必要通過價值鏈模型引入，以系統觀念分析粵港澳大灣區自然資源協同治理法治諸要素。粵港澳大灣區自然資源協同治理包括了目標、組織、機制、監督四個維度的立法、執法、司法和公眾參與的四大方面協同。針對粵港澳大灣區自然資源協同立法的規範性不足、協同執法的組織支撐不足、協同司法的機制保障不足、公眾參與的激勵約束不足等問題，需從明晰灣區協同立法的模式選擇及重點內容，完善灣區跨域執法的組織協同及政策工具，實現灣區實體法適用與程序性規範的接軌以及優化激勵與約束並存的灣區公眾參與路徑等予以完善，協力高品質推進美麗灣區建設。

關鍵詞 粵港澳大灣區 自然資源協同治理 自然資源 美麗灣區 高品質發展

一、引言

黨的二十屆三中全會通過的《中共中央關於進一步全面深化改革 推進中國式現代化的決定》提出“聚焦建設美麗中國，加快經濟社會發展全面綠色轉型，健全生態環境治理體系”。建立更加有效的區域協調發展新機制是我國區域發展的重要探索。自2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》印發後，黨的二十大報告進一步明確推進粵港澳大灣區建設，支持香港、澳門更好融入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興更好發揮作用。黨的二十大報告明確提出了中國式現代化是人與自然和諧共生的現代化。同時，黨的二十大報告提出尊重自然、順應自然、保護自然，是全面建設社會主義現代化國家的內在要求。2023年7月全國生態環境保護大會上強調構建從山頂到海洋的保護治理大格局。2023年12月，《中共中央 國務院關於全面推進美麗中國建設的意見》提出深化粵港澳大灣區生態環境領域規則銜接、機制對接，共建國際一流美麗灣區。對還原論下自然資源要素化治理的反思以及系統觀念下協同治理的貫徹，是我國自然資源開發、利用和保護各領域立法、執法

* 許瀛彪，深圳市社會科學院副研究員，法學博士，中國法學會法治研究所與中國社會科學院法學研究所聯合培養博士後。

** 劉銘鑫，西南政法大學經濟法學院博士生。

本文係中國法學會民法學研究會青年學者研究項目“國有自然資源損害的民法救濟研究”（項目編號：2021MFXH002）、西南政法大學2024年度科研創新項目“企業碳排放數據雙重屬性與多維治理研究”（批准號：2024XZXS-019）階段性成果。本文獲第八屆粵港澳法學研討會主題徵文一等獎。

和司法等工作的新發展態勢。其中，包括《中華人民共和國海洋環境保護法》（以下簡稱《海洋環境保護法》）《中華人民共和國青藏高原生態保護法》《中華人民共和國黃河保護法》等在內的諸多單行法中都大量存在協同治理的內容。區域發展的題中應有之義即是整合區域內經濟、社會等各方面治理資源，通過一體化制度設計及其實現機制達致區域整體性的良善治理。因此，無論是從國家自然資源相關單行法的理念轉型和法治實現而言，還是從粵港澳大灣區自身的戰略定位和政策要求出發，都要求粵港澳大灣區內自然資源的協同治理。

“綠色發展是高品質發展的底色，新質生產力本身就是綠色生產力。”^[1] 自然資源同時是重要生態環境要素，對自然資源的利用和開發關涉新質生產力的培育與發展。粵港澳大灣區要發揮獨特優勢、因地制宜地推進自然資源協同治理與綠色開發，為國家實現高品質發展作出更大的貢獻。不同于一般意義的協同治理，粵港澳大灣區內自然資源協同治理的特殊性還高度表徵於——在法域差異和制度差異之下，大灣區自然資源治理過程中的法治要素化協同之難。通過檢索現有研究成果發現，粵港澳大灣區城市群（包括港口群）、產業轉移及產業（包括金融業、旅遊業、養老產業）、企業與人才、科技創新、人文教育體育、雙循環等方面的協同發展和高品質發展是粵港澳大灣區協同治理方面討論較多的課題。這些成果中不乏有通過比較研究的方式討論跨邊界協作，亦有案例分析的方式討論具體的合作形式及其治理邏輯^[2]，所使用的理論包括新區域主義^[3]、“區域主義空間”理論、多層級治理理論、集體行動理論等，通過這些理論實現區域治理類型和區域制度類型的有機融合^[4]。從協同治理的法治角度出發的討論一般聚焦於政府作為協同主體之下的政府角色、府際關係、職能定位等，^[5]或者是從宏觀層面概覽粵港澳大灣區協同治理的法治創新，包括規範體系、法治模式、多元救濟制度等方面。^[6]從以上學術史的梳理可以發現粵港澳大灣區自然資源協同治理的理論研究存在一些不足並值得深入挖掘的空間：一是缺少以自然資源治理為核心命題的研究，自然生態領域資源利益的公私疊加特徵^[7]注定了無法單純從私法的請求權設定或公法職能的劃定實現保護，而需要綜合法治的全要素予以系統討論。二是缺乏對法治全要素的分析，法治包含立法、執法、司法、守法等環節。現有的研究主要聚焦於執法和司法，而鮮少對立法與守法進行觀察和審

[1] 參見《習近平在中共中央政治局第十一次集體學習時強調 加快發展新質生產力 扎實推進高品質發展》，載新華網2024年2月1日，<http://www.news.cn/politics/leaders/20240201/ad7e90874ca140be8e4b7b9c3526976b/c.html>。

[2] 參見黃麗華、李紅飛：《粵港澳大灣區跨域環境協同治理探討》，載《合作經濟與科技》2023年第1期，第14-16頁；陳朋親、毛艷華：《粵港澳大灣區跨域協同治理創新模式研究——基於前海、橫琴、南沙三個重大合作平台的比較》，載《中山大學學報(社會科學版)》2023年第5期，第167-176頁；陳德甯、吳康敏、吳家瑜等：《歐盟跨邊界合作研究對粵港澳大灣區協同治理的啟示》，載《熱帶地理》2022年第2期，第283-292頁；段傑：《粵港澳大灣區創新生態系統演進路徑及創新能力：基於與舊金山灣區比較的視角》，載《深圳大學學報(人文社會科學版)》2020年第2期，第91-99頁；趙辰霖、徐菁媛：《粵港澳大灣區一體化下的粵港協同治理——基於三種合作形式的案例比較研究》，載《公共行政評論》2020年第2期，第58-75+195-196頁；許堞、馬麗：《粵港澳大灣區環境協同治理制約因素與推進路徑》，載《地理研究》2020年第9期，第2165-2175頁；殷旭東：《大灣區背景下珠澳合作的協同治理邏輯——以橫琴異質區域為例》，載《中共珠海市委黨校珠海市行政學院學報》2019年第6期，第42-48頁。

[3] 參見張樹劍、黃衛平：《新區域主義理論下粵港澳大灣區公共品供給的協同治理路徑》，載《深圳大學學報(人文社會科學版)》2020年第1期，第42頁。

[4] 參見張福磊：《多層級治理框架下的區域空間與制度建構：粵港澳大灣區治理體系研究》，載《行政論壇》2019年第3期，第95頁。

[5] 參見屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第46-58頁；楊愛平：《粵港澳大灣區跨境治理中的包容性府際關係》，載《學術研究》2022年第10期，第59-66頁；謝偉：《粵港澳大灣區環境行政執法協調研究》，載《廣東社會科學》2018年第3期，第246-253頁；吳賢靜：《政府在生態法治建設中的職能與定位》，載《法治社會》2016年第2期，第49-56頁。

[6] 參見石佑啟、陳可翔：《粵港澳大灣區治理創新的法治進路》，載《中國社會科學》2019年第11期，第64頁。

[7] 參見杜輝：《生態環境法典中公私融合秩序的表達》，載《法學評論》2022年第6期，第146頁。

視。通過價值鏈理論的引入，將法治各要素統一納入分析框架是對現有研究的創新。三是現有的研究缺少整體性和系統性思維。統籌山水林田湖草沙系統治理是我國生態環境保護的指導理念。如何將自然資源綜合性、協同性、一體化保護的理念與粵港澳大灣區一體化發展的理念相融合進而實現制度化，以治理機制、程序的法治化實現上述目標，這是現有研究未能聚焦解決的問題。職之是故，基於對粵港澳大灣區自然資源協同治理的現實回應和對既有理論研究不足的探索，本文擬就粵港澳大灣區自然資源協同治理展開理論分析與建議構想，希冀引發方家探討指正。

二、粵港澳大灣區自然資源協同治理的法治基礎

自然資源內涵價值是其治理目標所欲實現之目的，也是協同治理的制度缺漏和法治水平的合目的性檢視標準。自然資源開發、利用和保護的現有制度框架中內在蘊含了自然資源的多重價值，這一價值實現的外化就構成了粵港澳大灣區自然資源協同治理的現實需要。基於內在價值和外在需要的制度審視就需要引入理論模型將法治全要素納入。

（一）粵港澳大灣區自然資源協同治理的制度框架

自然資源具有財產屬性、資源屬性與生態屬性三種主要屬性，這三種屬性分別對應自然資源的經濟價值、社會價值與生態價值。^[8]從經濟屬性來說，財產作為產權的客體而具有稀缺性、價值性、可支配性，自然資源的財產屬性側重體現為自然資源作為可開發、可交易、可市場化的生產資料所承載的經濟效益目標。從社會價值而言，自然資源不只是一種市場化的可交易資源。與純粹的市場要素相比，自然資源具有天然性、多用途、公共性，因而我國憲法規定自然資源屬於國家所有，這一國家所有制度表明自然資源作為物質財富基礎所承載的社會公益目標。從生態屬性而言，自然資源是生態價值的物質載體和美好環境享受的源泉。實際上生態利益（或環境利益）蘊含於自然資源之中，諸如森林、草原、海洋等自然資源都能提供給民眾美好環境的享受，並是生態系統的重要基底。自然資源的複合屬性與多元價值共同地決定了自然資源與一般財產有所不同，又從根本上決定了國家對自然資源的制度設計，令自然資源治理的成文法律法規體系呈現公私法交融和政策型立法特點。^[9]

粵港澳大灣區自頂層規劃以來逐步構建出了初步的制度性框架。早于2017年，《深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協定》中明確提出完善區域協同。2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》從設立粵港澳大灣區建設領導小組、堅持用法治化市場化方式、共同編制生態環境保護領域的專項規劃或實施方案並推動落實、擴大社會參與等多個方面提出了落實區域協同的具體路徑。2021年《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》提出深入推進重點領域規則銜接、機制對接。

同時，粵港澳大灣區自然資源協同治理有其上位法依據。《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第7條^[10]的規定是香港特別行政區有關自然資源的基礎性規範，也是香港自然資源立法的規範內容及其效力性來源。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第7條進行了一致的規定。^[11]

[8] 參見焦艷鵬：《自然資源的多元價值與國家所有的法律實現——對憲法第9條的體系性解讀》，載《法制與社會發展》2017年第1期，第129頁。

[9] 參見許瀛彪：《全民所有自然資源資產產權制度中民法的基礎性法律地位》，載《中國國土資源經濟》2023年第3期，第17頁。

[10] 《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第7條：香港特別行政區境內的土地和自然資源屬於國家所有，由香港特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或批給個人、法人或團體使用或開發，其收入全歸香港特別行政區政府支配。

[11] 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》第7條：澳門特別行政區境內的土地和自然資源，除在澳門特別行政區成立前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有，由澳門特別行政區政府負責管理、使用、開發、出租或

從全國性法律來看，目前自然資源的協同治理理念已經成為新近自然資源類單行法的重要理念。例如作為環境保護領域立法的基本法，《中華人民共和國環境保護法》（以下簡稱《環境保護法》）雖沒有明確載入“協同”，但是綜合治理是環境基本法的基本原則，綜合治理原則要求對生態環境進行整體性保護，著眼於特定區域內開發利用行為的整體，^[12]這就內含了區域整體性保護的要求。

《海洋環境保護法》第20條規定，沿海設區的市級以上地方人民政府應當根據綜合治理行動方案，制定其管理海域的實施方案，因地制宜採取特別管控措施，開展綜合治理，協同推進重點海域治理與美麗海灣建設。這些基礎性法律為粵港澳大灣區構建起了基本的法治框架。

（二）粵港澳大灣區自然資源協同治理的現實需求

人與自然和諧共生是中國式現代化的目標和內容。立足于建設世界一流灣區的願景目標，粵港澳大灣區的自然資源協同保護既是大灣區人與自然和諧共生的內在要求，也是大灣區培育和發展新質生產力的現實需求。

第一，粵港澳大灣區建設需以人與自然和諧共生的現代化為目標和導向，確立自然資源的生態價值作為制度設計的內在價值追求。黨的二十大提出中國式現代化是人與自然和諧共生的現代化。大灣區作為我國推進區域經濟社會一體化的重要舉措，我國的美麗灣區建設是有別於世界其他三大灣區的重要差異點。國家鼓勵廣東省及相關各地市因地制宜開展美麗中國實踐研究，推進“綠水青山就是金山銀山”實踐創新基地申報工作等，旨在實現粵港澳大灣區內自然資源的生態價值得以充分彰顯。職是之故，粵港澳大灣區的區域協同發展必然是以自然資源治理的生態價值彰顯作為其應有之義。反之亦然，粵港澳大灣區需以自然資源協同治理實現上述目標。

第二，粵港澳大灣區自然資源的天然稟賦和發展模式要求自然資源的協同治理。粵港澳大灣區在人口數量、市場體量、經濟總量、生產要素聚集以及產業發展等方面已達到與世界其他三大灣區相接近的水平。然而，在自然資源高效利用、生態環境品質和綠色發展水平等方面，則與世界其他灣區之間存在一定的差距。目前的主要問題包括不合理的能源結構和清潔能源利用率較低，導致生態環境負擔加大，一些地區的資源環境承載能力已經接近或超過其極限。當前，粵港澳大灣區生態修復和生態系統治理取得長足進展。大灣區內地九市森林覆蓋率達51.84%，是中國首個國家級森林城市群。^[13]粵港澳大灣區自然資源特別是海洋資源豐富，包括藍碳資源、紅樹林和沿海灘塗資源、海洋礦藏資源、生物資源等多重自然資源跨域連接。在這種自然賦存條件之下，協同治理的現實性及其必要性就成為灣區自然資源利用、開發和治理不可迴避的選項。

第三，粵港澳大灣區的政策定位要求其必須立足於自然資源與生態環境保護。粵港澳大灣區建設是國家級重要戰略，美麗灣區建設下區域內自然資源保護性利用、生態環境保護是重要戰略內容。為此大灣區區域間不同政府主體正不斷協力推進，例如生態環境部分別與廣東省人民政府、澳門特別行政區政府簽署《共建國際一流美麗灣區合作框架協議》《內地與澳門特別行政區環境保護合作安排》。這些具體安排有效承接了粵港澳大灣區美麗灣區建設的上層規劃。自然資源天然的整體性與行政區劃現實的分割性是自然資源開發、利用、保護等工作中存在的內在張力。粵港澳大灣區各地政府在落實自然資源協同治理的思維觀念時，就必須整合區域內行政力量以自然資源的協同治理“軟化”條塊管理。因此，構建粵港澳大灣區各地政府自然資源治理主體責任的協同機制顯得尤為重要。

（三）粵港澳大灣區自然資源協同治理的法治系統“鏈式思維”運用

“價值鏈分析法”是哈佛大學教授邁克爾·波特所提出的價值分析方法，其基本觀點是：企

批給個人、法人使用或開發，其收入全部歸澳門特別行政區政府支配。

[12] 參見吳凱傑：《環境法體系中的自然保護地立法》，載《法學研究》2020年第3期，第129頁。

[13] 參見《報告指粵港澳大灣區具備建成世界一流美麗灣區基礎優勢》，載中國新聞網2021年11月7日，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2021/11-07/9604146.shtml>。

業內外價值增加的活動可分為基本活動和支持性活動，這構成了企業的價值鏈，每個環節具有不同的價值，某些特定的價值活動就是價值鏈上的“戰略環節”，企業要保持的競爭優勢實際上是企業在價值鏈某些特定的戰略環節上的優勢，也可來源於企業間協調或合用價值鏈所帶來的最優化效益。^[14]波特價值鏈分析方法的遷移性很強，例如在討論產業鏈創新發展中就可運用鏈式思維，分析資金鏈、創新鏈、政策鏈的支持，^[15]亦有學者借此討論環境規制的影響力。^[16]在自然資源治理領域，亦可借用波特價值鏈分析方法可以更為精細化分析粵港澳大灣區自然資源協同治理中的各個要素和環節的關係，厘清法治協同中各個環節下具有“戰略性”的關鍵問題。

粵港澳大灣區自然資源協同治理需要貫徹頂層規劃的理念，明確治理的目的導向和問題導向，令粵港澳大灣區自然資源協同治理具備制度設計的合目的性。協同治理是一種新型治理模式，旨在通過多元主體、多重機制、多種方式實現協同合作。政府作為權力機關的執行機關而天然具備協同作用的活動能力，協同治理的實現需要通過由治理目標、治理主體、治理程序、治理工具向治理效果逐層傳導的鏈式結構。這一結構可以作為立法、執法、司法、守法四個法治維度的協同程度判斷標準。其中，激勵與約束機制的構建成為了上述鏈條的動力基礎，因此又可將上述協同治理鏈分為自然資源協同治理鏈與關鍵部分的自然資源協同動力層。為實現自然資源的多元價值並緩解治理主客體間的張力，整合碎片化治理過程，因而需構成完整的動力——銜接——擴展的治理過程。

自然資源協同治理鏈可分為目標指向、組織締造、機制協調、合作監管四個環節，即傳統上管理學的“計劃——組織——領導——控制”四大功能。^[17]第一是目標集聚，在涉粵港澳大灣區自然資源治理領域，全國人大及全國人大常委會制定的法律、國務院制定的行政法規、國務院部委制定的部委規章、省級人大地方性法規、特別行政區制定的法律、經濟特區法規、設區的市地方性法規需要將自然資源協同治理的目標導入其中。這種目標嵌入立法也要求香港特別行政區立法會、澳門特別行政區立法會等機構構建協同機制。目的因是事物存在的本質目的，亞里士多德認為只有符合目的因才是符合正義的。這啟發我們，粵港澳大灣區規則的銜接要符合粵港澳大灣區頂層規劃的本質要求。在粵港澳大灣區頂層規劃的綱領性和權威性目標之下，粵港澳大灣區的立法協同首要在於整合粵港澳不同法域間的價值理念，以縱向理念貫徹以啟動橫向協同聯動。粵港澳大灣區構建必要的立法協同機制就是實現這一目標的手段。第二是協同執行的組織締造，通過建立跨空間、跨法域、跨級別、跨職能的管理機構、政策小組、聯席會議、任務小組來實現組織的協同。這種協同不同于立法協同，主要是政府間落實立法目的的執行組織。實際上我國目前在粵港澳大灣區協同過程中一直十分重視協同組織的構建。例如為促進粵港澳三地環保與氣候變化應對合作，粵港澳三地協商成立共同合作機制，包括粵港環保及氣候變化應對合作小組、粵澳環保合作專責小組，並設立相關專題小組。這一模式可以稱為合作協定模式，定期的小組會議不是通過立法確定的，而是通過政府間合作協定的方式。合作小組為推動粵港澳三地在環境領域的合作提供了一個平台，涵蓋了海洋自然資源護理、河流整治等領域。雖然，合作協定的簽署將為三地的自然資源治理合作提供制度上的支持，明確合作的方向和目標，然而這一合作模式依賴既定行政組織落實具有不穩定性。第三是機制協調，機制協調主要是指粵港澳大灣區自然資源協同治理中的溝通、協調、決策等機制。例如前述行政性的協調小組會議、專題情況通報工作會議、重大事件報告溝通等，通過這一多維度的合作框架，三地可以充分發揮各自的專業優勢，形成合力，共同應對跨境自然資源生態保護問題。通

[14] 參見胡思琪、李傲霜：《基於波特價值鏈理論對俄跨境電商海外倉價值探析》，載《現代商業》2021年第30期，第41頁。

[15] 參見謝家智、何雯好：《現代產業鏈韌性評價及提升路徑》，載《統計與信息論壇》2024年第2期，第26頁。

[16] 參見郭然、劉大志：《環境規制與製造業價值鏈攀升：助力還是阻力——基於“強”與“弱”波特假說的中介效應檢驗》，載《商業研究》2023年第1期，第40頁。

[17] 參見[美]斯蒂芬·P·羅賓斯、瑪麗·庫爾特：《管理學》，劉剛等譯，中國人民大學出版社2017年版，第9頁。

過合作小組的機制，三地將在自然資源生態保護領域實現共贏，為可持續發展貢獻力量。這也是目前粵港澳大灣區自然資源生態協同治理的主要部分，但是其中司法層面的協調機制卻有不足。第四是合作監管，有效的合作監管可為協同治理鏈提供保障。現代行政管理理念要求合作式監管的模式。合作監管作為改變傳統國家監管的一種監管方式，其是一種多方主體共用監管權力並採用多重監管方式。^[18] 合作監管要求納入公主體之外的私主體，這種公私協同中的公眾具有重要的角色。總之，將法治的多維要素通過“鏈式思維”納入“目標——組織——機制——監管”的層次性審查框架中，可發現粵港澳大灣區自然資源協同治理中不同環節的重要缺失。同時，這也將拓寬自然資源協同治理法治研究的維度。

三、粵港澳大灣區自然資源協同治理的問題檢視

粵港澳大灣區自然資源的協同治理必須以法治化作為其路徑和方式，其法治協同包括了立法、執法、司法和守法各環節的協同。引入價值鏈模型可知並非所有環節的每個節點都同等重要。以基本鏈和輔助鏈加以分析，可知在法治各個要素中“目標——組織——機制——監管”的不同方面有著關鍵性差異。與之相對應的是，當前粵港澳大灣區自然資源協同治理過程中，立法、執法、司法和守法各方面均存在制度缺漏，以下分述之。

（一）粵港澳大灣區自然資源協同治理中協同立法的規範性不足

自然資源的多元價值、多重屬性和跨地域連接特徵決定了自然資源協同立法的重要性。然而，目前粵港澳大灣區自然資源協同治理的立法存在位階不高、條文粗疏、內容零散等多方面問題。追根溯源，這歸咎於現有立法未能較好嵌入協同治理理念，政策的法律化不足以及立法模式尚未得到良好建構。

首先是現有自然資源協同立法的文本欠缺。“一國、兩制、三法域、三關稅區”是粵港澳大灣區自然資源協同治理的法治剛性要求、法治運行的外在環境和基礎局面。從現有的協同立法文本來看，粵港澳大灣區內的協同立法主要集中於人文、藝術、交通、飲食等領域。例如2021年4月廣州、佛山簽署了《關於加強兩市協同立法的合作協定》，貫徹這一協議的成果《佛山市城市軌道交通管理條例》《廣州市城市軌道交通管理條例》相繼通過，廣佛的相關實踐為全國探索協同立法提供了有益經驗。再如，為保護粵菜而進行的“1+N”省市協同立法。^[19] 這些立法雖然具有協同立法模式的創新性，也體現了法治協同下求同存異與避免重疊的立法技術。然而，當前響應美麗灣區中自然資源協同立法要求的法律文本則尚付闕如。

其次是粵港澳大灣區自然資源協同治理的政策法律化不足。一般而言，政策法律化可以分為形式法律化和實質法律化。就後者來說，是將政策精神、政策要求、政策規定以法律語言轉化之後形成法律原則、法律制度和法律規範，其不直接將政策載入法律，而是將政策調整和技術化之後載入法律。在粵港澳大灣區的建設過程中除了有規劃綱要的頂層設計之外，還存在大量的政府間協議、專項規劃等政策性內容的文件，這類文件往往專門針對某一具體領域。粵港澳大灣區規則包括憲法性規則、政策性規則。^[20] 對於粵港澳大灣區自然資源協同治理而言，這些政策的法律化至關重要。

最後是粵港澳大灣區自然資源協同立法的立法模式問題。協同立法模式包括宣示性立法和立法

[18] 參見朱寶麗：《合作監管的興起與法律挑戰》，載《政法論叢》2015年第4期，第139頁。

[19] 廣東省十四屆人大常委會第二次會議分別審查批准了《汕頭市潮汕菜特色品牌促進條例》《佛山市廣府菜傳承發展條例》《梅州市客家菜傳承發展促進條例》《江門市僑鄉廣府菜傳承發展條例》《潮州市潮州菜傳承與產業促進條例》。

[20] 參見賀海仁：《我國區域協同立法的實踐樣態及其法理思考》，載《法律適用》2020年第21期，第75頁。

機構之間的實質協同。粵港澳大灣區作為我國最具創新型的區域，其區域間協同立法模式也具有相當的創新性。目前廣東省正在實踐“1+N”的省市協同立法模式，“1+N”模式中的“1”代表省級立法機關出台的省條例，重點解決立法物件的共性和普遍性問題，“N”代表具有立法權的省級機構以下的地方政府，其可以在省條例基礎上結合地方實際制定法規解決具體問題。^[21]這一立法實踐主要集中於內地，該立法模式是在內地立法權限內進行的。這對粵港澳大灣區跨越法域的協同借鑒意義仍待挖掘，並且所涉及的立法事項也受到立法權限的限制。

（二）粵港澳大灣區自然資源協同治理中協同執法的組織支撐不足

在當前的自然資源治理中，粵港澳大灣區各地政府並未有效深入貫徹中央層面的協同理念。從理論上看，自然資源協同動力層分為稀缺性引致的環境推力、合法性引致的外部拉力、成本性引致的內生壓力三部分。自然資源協同治理的立法理念經由總體原則進入具體規則，而後由行政機關的行政執法加以落實。然而，行政執行的偏差往往會發生在法律執行過程之中。因此，良好的組織支撐是法律實現的有效保障。目前粵港澳大灣區自然資源協同治理已經具備了基本框架式的組織支撐體系，但是也存在組織權限不明、政策工具有限等問題。

自然資源天然的整體性與行政區劃現實的分割性是自然資源開發、利用、保護等工作中存在的內在張力。從內地自然資源治理實踐看，例如水資源保護中，所謂的林長制、河長制、田長制也只是區域內自然資源的政府主導，^[22]並未形成實質的跨區域協同治理。本文以為，粵港澳大灣區是一個優勢互補的經濟聯合體，上述問題愈加凸顯，粵港澳大灣區的自然資源協同治理除了三地的組織協同之外，需在中央層面由高層領導擔任協調領導小組負責人，以便於資源與機制的高效協調。

（三）粵港澳大灣區自然資源協同治理中協同司法的機制保障不足

司法協同是粵港澳大灣區自然資源協同治理的重要面向。粵港澳大灣區現有的司法協同大多存在於社會治理、犯罪規制等領域。在新質生產力的本質要求下，粵港澳大灣區自然資源協同治理與這些司法協作相比內容較為複雜、要求更高。整體性、完備性、規範邏輯一致性、價值融貫性是判斷法律體系性的要件，法律構成的整體性包括法律構成的體系性和法律運用的系統性。^[23]這也要求在自然資源協同治理中粵港澳各地法律適用具備相應的系統性。

港澳地區作為特別行政區，其享有源自於中央授權的高度自治權，這就包括獨立的司法權和終審權。不同于港澳地區，廣東省作為內地的一個省份，其司法權限與港澳地區之間並不對等。目前，三地之間存在多層次的協商機制，^[24]近年來粵港澳大灣區際司法協助體系逐步建立健全，大灣區各地法院正不斷推進生態環境司法保護一體化建設。然而，無論是從法律文本的體系性還是從法律運行的系統性而言，不同區域之間的“法治差序”依然存在，自然資源協同治理的司法保障都存在較大的提升空間。作為大灣區建設的當事方，港澳二地分屬不同制度和法域，且大灣區內部各城市間存在明顯的“法治差序”，^[25]在《粵港合作框架協議》與《粵澳合作框架協議》中對糾紛解決方式只作了較為宏觀的規定。目前，內地與港澳已逐步形成了較為成熟的“雙邊協商、分別執行”的區際合作規則的生產方式，但粵港澳大灣區多元化糾紛解決機制的構建卻面臨著法律依據不

[21] 參見馬瑞婕、龔春輝等：《在全國首創“1+N”省市協同立法新模式，促進粵菜產業高品質發展 廣東持續創新省市區域協同立法工作機制》，載《南方日報》2023年4月24日，第A04版。

[22] 參見劉璿、胡鞍鋼：《中國式治理現代化的創新實踐：以河長制、林長制、田長制為例》，載《海南大學學報（人文社會科學版）》2023年第5期，第61頁。

[23] 參見陳金釗：《論法律的體系性及體系化》，載《求索》2023年第5期，第128頁。

[24] 參見江保國、趙蕾：《粵港澳大灣區糾紛解決機制的設計理念與實施策略論綱》，載《理論月刊》2019年第4期，第151頁。

[25] 參見李蕊、張慶元：《多元共治與軟硬兼施：粵港澳大灣區糾紛解決機制的演進及展望》，載《地方法制評論》2020年第1期，第96頁。

足、協議效力不清、相關協商定位不明等困境。^[26]此外，自然資源類案件在法律適用上存在法律規則的衝突。例如自然資源的經濟價值使得自然資源產品具備物權屬性，而物權糾紛的專屬管轄是民事訴訟管轄的基本原則。然而，現實中粵港澳大灣區三地在涉自然資源案件的管轄權方面存在不同管轄規則適用方面的衝突。

（四）粵港澳大灣區自然資源協同治理中公眾參與的激勵約束不足

公眾參與是合作監管中的重要內容。中國式現代化進程中社會公眾佔據重要地位，需要其發揮廣泛的主體作用。從管理邁向治理的過程中，我國向來重視多元共治，注重通過引入多元主體的參與、互動與合作，以期最大程度地發揮多元主體間的協同治理效應。^[27]中共中央印發的《法治社會建設實施綱要（2020－2025年）》提出完善黨委領導、政府負責、民主協商、社會協同、公眾參與、法治保障、科技支撐的社會治理體系，打造共建共治共用的社會治理格局。黨的二十大報告中提出“健全共建共治共用的社會治理制度，提升社會治理效能”“建設人人有責、人人盡責、人人享有的社會治理共同體”。

在粵港澳大灣區自然資源治理中，社會組織和社會公眾作為重要的社會力量，對於相關制度設計及其執行效果具有不可或缺的影響。然而，在自然資源保護領域，社會組織和公眾的參與程度相對薄弱，未能充分發揮其參與和監督功能。這主要表現為社會組織和公眾更多地參與自然資源科普、宣傳、教育，而在自然資源決策和監督方面的參與較為有限。在我國，公眾參與制度設計存在參與主體界定模糊、參與範圍狹窄、參與方式單一和參與效力缺乏明確規定等缺陷。^[28]同時，作為“全民”的一部分，公眾對自然資源保護的意識參差不齊，缺乏主人翁和主體意識，公眾的普遍意識是將自然資源保護歸納為政府和企業的責任。社會組織和公眾參與的法治化程度相對較低，遇到全民自然資源開發、利用和保護問題時，公眾的自然資源保護的利益訴求和情感需求無法通過有序的方式予以表達，這也是自然資源的開發和利用中較易出現輿情的主要原因。

因此，公眾個體在自然資源的集體行動及其效果中成為備受關注的對象，如何激發公眾個體積極參與自然資源保護的集體行動尤為重要。自然資源具有公共屬性，在進行涉及自然資源公共物品的集體行動時，社會組織可以解決原子化個體行動的不足。因此，在粵港澳大灣區自然資源治理體系中，需從公共參與平台的建立、公共參與機制的保障、公共參與激勵的形成等方面著手推進，以有效保障自然資源的多元共治。粵港澳大灣區可通過建立統一開放透明的自然資源信息共用系統，讓公眾更全面地瞭解自然資源治理的現狀、問題和趨向。目前粵港澳大灣區自然資源治理中的公眾參與還相對單薄，其應有功能也未能有效發揮。例如《深圳灣航道疏浚工程（一期）環境影響報告書徵求意見稿公眾參與公告》造假事件，^[29]該事件凸顯出粵港澳大灣區相關自然資源治理主體對公眾參與權利的漠視和程序的敷衍，也印證粵港澳大灣區自然資源治理中公眾參與機制的不足。

四、粵港澳大灣區自然資源協同治理的法治完善

從立法、執法、司法和守法的不同層面加以觀察，我國粵港澳大灣區自然資源協同治理的“法治秩序”仍然存在諸多關鍵問題需要回應，以補足價值鏈上的重要缺失。為此，需從明晰灣區協同

[26] 參見江保國、趙蕾：《粵港澳大灣區糾紛解決機制的設計理念與實施策略論綱》，載《理論月刊》2019年第4期，第151頁。

[27] 參見詹國彬、陳健鵬：《走向環境治理的多元共治模式：現實挑戰與路徑選擇》，載《政治學研究》2020年第2期，第67頁。

[28] 參見張恩典：《環境風險規制下的公眾參與制度研究》，載《河南財經政法大學學報》2018年第1期，第140頁。

[29] 參見《連名字都抄！“深圳灣”環評報告造假，項目恐威脅10萬水鳥生存，央視怒批》，載每日經濟新聞網2020年4月19日，<https://www.nbd.com.cn/articles/2020-04-19/1426639.html>。

立法的模式選擇及重點內容、完善灣區跨域執法的組織協同及政策工具、實現灣區實體法適用與程序性規範的接軌以及優化激勵與約束並存的灣區公眾參與路徑。

（一）粵港澳大灣區自然資源協同治理中協同立法的模式選擇及重點內容

粵港澳大灣區自然資源協同治理的前提與重點是依法治理。從立法模式選擇來看，粵港澳大灣區內自然資源立法的立法主體多、法律淵源豐富、立法事項和區域差異大。這就要求不能籠統規定單一的立法模式，對於協同立法的模式主要存在“共同示範協調”與“區域互補”^[30]的立法模式。顯然，粵港澳大灣區需要探索在此之外的新型協同立法模式。大灣區擁有多元化立法合作主體，以大灣區三大發展中心之下的“兩兩”城市的協同立法為標誌，形成了多中心的立法協同格局。大灣區不同城市的功能定位、資源稟賦和保護要求等差別性因素也需要差異化的立法，而不能只強調協同而忽略殊異。這意味著粵港澳大灣區協同立法應當採取準一體化的立法模式。需要注意的是，這種協同立法模式並非是對既往各自立法、各自執行的簡單複製，而是需要以統一的價值理念作為立法目的、立法原則的實質內涵。

從立法機制來看，目前粵港澳大灣區的跨法域規則構建往往是由單一主體單方面制定。這種立法雖然具有合法性、靈活性和可操作性，但是這種立法模式並不屬於實質意義上的協同立法。這一問題的產生根源於憲法框架下不同區劃權限的差異以及粵港澳不同行政區立法程序的差別，在粵港澳大灣區自然資源治理的立法協同方面，可考慮通過中央級立法協同機制的設立來化解地方立法協同機制張力的問題。中央級的協同立法機制需要將自然資源協同治理理念作為目的性原則。由中央政府相關部委以及粵港澳三地相關部門共同組建立法工作組，成立專門的大灣區協同立法協調機構。建立跨區域自然資源立法工作流程，譬如跨區域調研小組、跨區域協同治理試點、跨區域立法論證和意見採集等。立法機關亦可邀請工作組對協同立法的下位文本進行審查。

從重點內容來看，一是作為價值鏈中的目標聚集環節，在協同立法中尤其需要注重將自然資源協同治理的治理理念嵌入立法文本的立法目的和原則條款中；二是要在粵港澳大灣區自然資源協同立法的政策法律化內融貫自然資源協同治理理念，並以協同治理理念作為文本設計的判斷標準和解釋依據。第一，協同立法需要結合粵港澳大灣區發展規劃和自然資源現狀，設計相應立法目的條款，同時將協同治理作為原則條款。在立法目的條款中，以綠色生產力的發展實現大灣區綠色高品質發展，需要注重自然資源的生態價值、經濟價值、社會價值的協同實現。在條款中需要注重原則的公平惠益方面和區域共治方面，前者包括資源共用、惠益共用、系統發展，後者包括制度共建、生態共保、環境共治、治理協同等方面。在具體的原則條款中需要通過公平惠益原則和協同治理原則將上述目標予以貫徹。第二，協同立法需要將現有的頂層規劃、專項規劃、政府間協議等軟法性質的內容選擇性地法律化，同時明確粵港、粵澳、粵港澳政府之間所締結的有關自然資源保護利用的協定的效力級別。^[31]堅持先行先試與法治保障相結合是特區發展乃至特區經驗推廣全國的重要路徑。^[32]粵港澳大灣區三地在不斷深化合作的過程中，簽署和制定了較多的區際合作框架、合作協定，發佈了指導性政策等規範性文件。這些文件不僅在制度創新空間上為粵港澳大灣區自然資源協同治理提供增量，還在機制創新空間上為粵港澳大灣區自然資源協同治理予以賦能。大灣區政策體系的整體性就必然要求將這些政策有機轉化為法律，並且粵港澳大灣區自然資源協同治理理念應當成為政策法律化轉化適當性的評價準繩。一方面以作為立法目的和原則條款的協同治理理念來設計基本制度和規則文本，譬如在環境要素保護方面設計更多的協同治理措施、協同執法手段、聯合懲

[30] 參見蒲曉磊：《〈法治中國建設規劃(2020-2025年)〉提出建立健全區域協同立法工作機制以協同立法助推區域高品質發展》，載《法治日報》2021年1月12日，第7版。

[31] 參見蔡鎮順：《粵港澳經貿合作的法律基礎》，載《廣東外語外貿大學學報》2013年第3期，第9頁。

[32] 參見許瀛彪、于泓源：《建黨百年特區建設的歷史變遷、基本規律與經驗啟示》，載《深圳社會科學》2022年第4期，第14頁。

罰規定。另一方面，立法目的的宣示和原則條款的指引可以讓協同立法的文本解釋和規則適用更加朝向協同性的方向展開。

（二）粵港澳大灣區自然資源協同治理中跨域執法的組織協同及政策工具

粵港澳大灣區自然資源協同治理應從自然資源的組織協同和政策工具入手。從前者而言需要理順粵港澳大灣區區域間政府自然資源治理的職責分工，促進自然資源區域間政府的協同治理；從後者而言需要豐富治理主體協同治理的治理方式與手段，既包括了市場手段，也包括了行政方式。以下分述之。

第一是明確粵港澳大灣區區域間政府自然資源治理的職責劃分。有學者在協同治理相關研究中提出建立政府部門間的信息供需和協調聯動機制，發揮地方政府聯席會議的作用，推動地方政府職能向一體化治理轉變，提升自然資源治理的協同水平。^[33]然而，在粵港澳大灣區中，僅從政府部門間的信息和組織協同來解決上述問題仍然不足。廣東省省域內政府間或政府部門間的協同並不會實質消除前述不同行政區域管理者之間的“政治錦標賽”，基於政績的內在競爭和區域性管理模式仍然存在。再加上，廣東省與港澳地區在廣泛合作外的區域競爭並未因為中央政府的政策調控而消滅，其不過是在目標重置之後的全新展開。因此，為有效調試粵港澳大灣區自然資源協同治理中的各地差異，就必須追根溯源地平衡各地自然資源協同治理中所產生的自然資源治理利益分配差異。同時，粵港澳大灣區各地政府需要探索建立統一的跨區域自然資源治理的涵蓋自然資源利用的效益、生態環境的改善、綠色高品質發展等方面的政府工作考核指標和對企業的規範約束標準，以促使各粵港澳大灣區各地政府更加注重自然資源協同治理，形成系統的治理效能。進一步，可探索建立跨區域的具有戰略統籌和政策調控能力的自然資源管理機構，有效地破除粵港澳各地間的利益藩籬和政策壁壘。

第二是優化區際利益補償機制，完善區域交易平台和制度，提升粵港澳大灣區自然資源協同治理的合作層次和水平。自然資源具有多元價值和多重利益。在新質生產力的本質要求下，自然資源多元利益的實現是粵港澳大灣區各地政府進行自然資源協同治理的重要推動力。例如，既往的生態補償方式注重政府的縱向補償和橫向補償，而在市場經濟中行為的成本和收益都通過市場評價予以確定。因此，粵港澳大灣區的自然資源治理需要平衡不同區域主體的成本與收益，市場化手段至關重要。職是之故，粵港澳大灣區需要構建統一、互認、公正的自然資源價值認定標準，並以此為基礎探索建立自然資源權益的初始分配與交易制度，在粵港澳大灣區為範圍建立統一、開放、競爭、有序的自然資源權屬交易市場體系，探索建立跨粵港澳大灣區自然資源資產產權的交易市場平台。例如，深圳市已經建立碳排放權交易的平台，未來包括碳排放權交易、綠色電力及其證書的交易、核證自願減排交易、藍色碳匯的交易都可以進行交易類型、交易平台、交易地域的整合。另一方面，政府直接參與的生態利益補償也十分重要。粵港澳大灣區內自然資源品質和數量的改善必須以自然資源多元價值的均衡實現為前提，逃逸於自然資源價值實現與普惠分享的自然資源行政必然會因為成本收益的不均衡分配而無法有效規制相關主體的自然資源開發、利用行為。為此，應按新質生產力的本質要求來設置制約與監督政府從事有關自然資源治理的規則，從而通過明確區域自然資源治理的權責範圍。

（三）粵港澳大灣區自然資源協同治理中實體法適用與程序性規範的接軌

粵港澳大灣區的法域差異下不同區域的司法機構及其權限也存在不同。這其中具體既有實體法的差異也有程序法的差異。我國內地的自然資源保護的司法程序逐步完善，探索並形成了環境公益訴訟和自然資源資產損害賠償等司法救濟制度，以及體類豐富、內容扎實的實體法體系。粵港澳大

[33] 參見諸培新：《地方政府間應構建自然資源一體化治理機制》，載中國資源環境與發展研究院網站，<https://crep.njau.edu.cn/info/1016/1112.htm>，2025年3月18日訪問。

灣區內的司法協同要求實體法和程序法的雙重協同。在自然資源協同治理方面，粵港澳大灣區司法合作需要建立協調工作機構，建立統一的協商對話平台，設立專門職能部門，制定詳細的工作計劃和實施方案。^[34]其一，該機構可定期組織各方就自然資源審判中的重大疑難複雜問題進行研討。其二，該機構可以對粵港澳大灣區各地自然資源案件辦理的司法協同的進展進行監督。其三，該機構也有責任推動自然資源司法協同的體制機制創新和優化，也為更有效、更有序、更科學的粵港澳三地自然資源司法協同治理提供基礎。

在程序性規範的接軌中，司法機關可創造性探索自然資源跨區域司法聯動的程序機制，這源於我國自然資源領域司法工作廣泛存在的司法能動性實踐經驗。創新司法服務的方式也是粵港澳大灣區實現自然資源協同治理的重要內容，^[35]可深入探索粵港澳大灣區自然資源司法保護合作機制。對於粵港澳地區自然資源的相關案件，如果是屬於私益侵權性質的案件則可以由三地糾紛解決機構自行予以處理。對於涉及到管制法或者屬於公共利益的案件，考慮到內地存在自然資源損害賠償、生態環境損害賠償訴訟和較為完善的公益訴訟制度，或可以選擇在屬地管轄的基礎上探索建立橫跨粵港澳三地的集中管轄。有部分學者指出可以探索進一步發揮位於大灣區的最高院（第一）巡迴法庭的作用，^[36]這一思路可以運用到粵港澳大灣區自然資源類案件中，通過統一而集中的司法審判組織的確立來實現實體法律適用和程序規則選擇的統一性。

（四）粵港澳大灣區自然資源協同治理中公眾參與治理決策的路徑與保障

首先，構建基於公眾充分參與的自然資源治理綜合決策機制。這套機制應建立包括部門參與、專家參與、公眾參與在內的綜合決策支援系統，將公眾作為必要的決策主體納入其中。要加強和完善粵港澳三地高校、智庫等人員和組織之間關於自然資源的深化協作，尤其是使粵港澳大灣區三地自然資源管理部門、自然資源治理專業人才與自然資源開發、利用和保護具有緊密利害關係的人員和組織之間加強聯繫，並推進落實自然資源協同治理的行政諮詢機制。

其次，在粵港澳大灣區自然資源保護方面，需要注重自然資源種類和品質的綜合決策和治理。一方面需要粵港澳大灣區三地政府樹立正確和科學的決策理念，綜合考量經濟、社會、生態等發展需求來制定政策目標。我國現階段自然資源治理逐漸開始從粗放式發展朝著高品質發展發生著轉型。新質生產力不僅需要由政府培育推動，也需要公眾充分的深度參與。在自然資源種類和品質的保育中，需要將自然資源保護與環境品質改善緊密結合，並強化許可制度在自然資源治理的重要作用，而許可正當性的關鍵在於公眾的充分知情和利益的充分保障。

最後，面向公眾普及自然資源治理的理念，並為其提供更多自然資源治理的參與機會和平台。要培養公眾的自然資源高品質發展理念，充分借助新媒體和社交平台，廣泛宣傳和推廣自然資源保護常識，調動社會公眾對共建美麗灣區的積極性。粵港澳大灣區的政府和社會組織應當注重提供回應群眾現實需求的生態文明教育的服務內容。例如，因粵港澳地區文化和民俗，有些居民可能作出危害野生動物的違法行為，故而需要加大對獵捕、殺害、收購、運輸、出售、食用野生動物屬於違法行為的教育。

五、結語

新質生產力本身就是綠色生產力，故此綠色生產力的培育和發展也自然成為美麗灣區建設的重要追求和新驅動力。粵港澳大灣區在我國發展大局中佔據重要地位，共建國際一流美麗灣區具有長

[34] 參見李晟：《粵港澳大灣區民商事司法協同機制研究》，載《甘肅政法大學學報》2023年第6期，第129頁。

[35] 參見鄒平學：《粵港澳大灣區法治合作和規則銜接的路徑探討》，載《青年探索》2022年第4期，第13頁。

[36] 參見屠凱：《論大灣區的規則體系和治理結構》，載《法學評論》2023年第2期，第56頁。

遠戰略性意義。協同治理是粵港澳大灣區一體化發展的題中應有之義，也契合我國自然資源的治理理念轉型。以鏈式思維系統化分析粵港澳大灣區自然資源協同治理法治要素，開展對粵港澳大灣區自然資源協同治理法治完善的研究，有利於在自然資源領域提升粵港澳合作水平，為粵港澳大灣區高品質發展與美麗灣區建設提供智力支援。針對粵港澳大灣區自然資源協同立法的規範性不足、協同執法的組織支撐不足、協同司法的機制保障不足、公眾參與的激勵約束不足等問題，需從明晰灣區協同立法的模式選擇及重點內容、完善灣區跨域執法的組織協同及政策工具、實現灣區實體法適用與程序性規範的接軌以及優化激勵與約束並存的灣區公眾參與路徑等予以完善，協力高品質推進美麗灣區建設。

Abstract: Jointly building a world-class beautiful bay area is an inevitable requirement and important mission for the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area to achieve high-quality development. Collaborative governance is an inherent part of the integrated development of the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area, and it also conforms to the transformation of China's governance concept regarding natural resources. Given the large number of governance subjects and the complexity of governance matters in the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area, it is necessary to introduce the value chain model and analyze the various elements of the rule of law for collaborative governance of natural resources in the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area from a systematic perspective. The collaborative governance of natural resources in the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area includes collaboration in four aspects: legislation, law enforcement, judiciary, and public participation, across four dimensions: goals, organizations, mechanisms, and supervision. In response to such problems as insufficient standardization in collaborative legislation on natural resources, inadequate organizational support for collaborative law enforcement, lack of mechanism guarantees for collaborative judiciary, and insufficient incentives and constraints for public participation in the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area, improvements should be made in the following aspects: clarifying the model selection and key contents of collaborative legislation in the bay area, improving the organizational collaboration and policy tools for cross-regional law enforcement in the Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area, realizing the integration of the application of substantive law and procedural norms in the bay area, and optimizing the path of public participation in the bay area with both incentives and constraints, so as to jointly promote the construction of a beautiful bay area with high quality.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macau Greater Bay Area; Collaborative Governance of Natural Resources; Natural Resources; Beautiful Bay Area; High-Quality Development

（責任編輯：張雨虹）