

粵港澳大灣區碳市場一體化法治保障研究

張葉東*

摘 要 粵港澳大灣區碳市場一體化的實現亟需有力法治保障，包括立法、執法和司法三個層面。粵港澳大灣區作為“一國兩制”背景下的特色城市群，為助力區內“雙碳”目標實現，需要各方密切合作，其中促進粵港澳大灣區碳市場法治一體化無疑是引領區內“雙碳”合作的法治之基，也是區域法治合作在粵港澳的生動實踐。囿於法律制度的差異，粵港澳大灣區碳市場法治合作面臨著立法層面碎片化、執法層面分散化、司法層面沖突化的困境，導致粵港澳三地碳市場法治合作交流不暢通，難以實現一體化法治保障。為此我國應當在尊重港澳高度自治權的基礎上，發揮中央全面管治權與中央對地方（內地）統一領導的作用，以“授權+協商”的方式加強粵港澳大灣區的法治合作，並靈活運用多種立法協調技術，建構系統完整的粵港澳大灣區碳市場合作法治體系。

關鍵詞 粵港澳大灣區 碳市場 區域法治合作 央地關係 制度型開放

一、問題之提出

粵港澳大灣區碳市場一體化法治建設既是生態文明建設的重要依托，也是涉外法治建設的重要內容。黨的二十大報告指出：“要提升我國的對外開放水平……穩妥有序地擴大規則等制度型開放。”同時，“積極穩妥推進碳達峰碳中和”也已被列入黨的二十大報告，是推動綠色發展，促進人與自然和諧共生部分所要開展的重點專項工作。推進“雙碳”工作將成為我國中長期生態文明建設的關鍵戰略任務。^[1]可以預見的是，黨中央與國務院在經濟發展、能源轉型、生態環境保護、技術革新等領域將繼續作出決策部署並予以貫徹實施，以堅定信念與有力舉措持續推進氣候變化應對工作，尤其是碳市場建設工作，以國內大循環吸引全球資源要素，增強國內國際兩個市場兩種資源聯動效應。從法治的角度來看，碳市場建設的制度和規範化程度，將決定“雙碳”目標

* 張葉東，復旦大學法學院博士研究生，復旦大學環境資源與能源法研究中心助理研究員。

本文係國家社科基金一般項目“‘雙碳’目標下上市公司綠色治理法律制度研究”（項目編號：23BX102）階段性成果。

[1] 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥》，載中華人民共和國中央人民政府網，https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5722378.htm，2024年1月19日訪問。

能否順利實現。在這一過程中，區域碳市場法治一體化是重點工作，^[2] 有其實現的必要性。因為一體化能夠有效整合粵港澳大灣區內的法律資源，減少制度沖突，提高執法效率，從而推動區域內碳排放的統一交易和統一監管，為實現“雙碳”目標提供堅實的法治保障，促進區域經濟的綠色低碳發展。這裏必須要交待的是，碳市場一體化法治保障具有不同於其他生態環境法治保障的全球性、流動性、金融性特征，其影響範圍更廣、涉及區域更多。本文所提出的碳市場一體化法治保障包含兩個維度的內容，一是通過法治保障來處理大灣區碳市場一體化，側重於在粵港澳大灣區實現碳市場的一體化運行，即在不同法域下尋找共同的法治基礎，以規則銜接和機制對接來促進三地碳市場的協調與統一；二是碳市場的法治一體化，強調建立統一的法律體系，通過一體化的立法、執法和司法體系，確保碳市場的有效運作。兩者的區別在於前者關注區域內的合作與銜接，後者側重於整體法律框架的統一。兩者的聯系在於前者是實現後者的基礎和前提，區域規則銜接和機制對接是法治一體化的重要步驟，最終目的是通過法治保障實現大灣區碳市場的有效一體化運作。碳市場一體化的法治保障離不開兩個維度的融合，其實質在於法治一體化與市場一體化的制度互鑒，不能僅框定一種監管模式，而是要在改革與實踐中不斷創新發展。國家之所以高度關注區域合作問題，並對這一問題高度重視，是由於特定區域內的環境因素會對區域環境造成共同影響，中國碳市場的法治一體化必然要先從各區域碳市場法治一體化開始破局。我國長三角、京津冀等區域都在通過合作以開展區域治理工作。在我國推行“一國兩制”的形勢下，粵港澳大灣區設置了特色城市群，在國際合作方面擁有制度以及關鍵支點優勢，這將助力我國更好地在一定時間內實現“雙碳”目標、積極參與各種環保活動，進而為全球綠色治理做出傑出貢獻。2024年1月5日召開的國務院常務會議審議通過了《碳排放權交易管理暫行條例（草案）》，形成了碳排放權交易管理相關制度，進一步規範碳排放權交易，為我國碳市場的有序發展提供了法律保障。^[3] 在上位法已經提升到行政法規的基礎上，我國接下來在碳市場法治領域要做的就是區域法治一體化直至最終形成法治統一。2024年1月11日，中共中央、國務院發布的《關於全面推進美麗中國建設的意見》指出，要“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”。^[4] 中共中央、國務院於2021年10月出台《關於完整準確全面貫徹新發展理念做好碳達峰碳中和工作的意見》，其中提到對粵港澳大灣區進行進一步規劃，將該區域作為改善區域布局的一個區域，助力該區域更好地實現低碳發展目標，走綠色發展路線，應進一步加強對當地發展方向的有力引導，明確當地的發展要求。^[5] 毋庸置疑，粵港澳大灣區也將在綠色低碳政策的引導下，在碳市場法治融合發展的方向上提升一個層次。本文的問題意識在於探討在“一國兩制三法域”的特殊背景下，如何通過法治手段實現粵港澳大灣區碳市場的一體化建設。既有文獻要麼聚焦某個具體的法律問題，要麼集中於粵港澳大灣區合作立法機制構建，^[6] 要麼涉及粵

[2] 參見陳梓銘：《碳排放控制制度體系的構建理路》，載《法治論壇》2023年第2期，第104頁。

[3] 參見《要聞：國務院常務會議審議通過〈碳排放權交易管理暫行條例（草案）〉》，載搜狐網，https://www.sohu.com/a/750392681_121719042，2024年1月17日訪問。

[4] 參見新華社：《中共中央 國務院關於全面推進美麗中國建設的意見》，載中華人民共和國中央人民政府網，https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6925405.htm，2024年1月17日訪問。

[5] 參見新華社：《中共中央 國務院關於完整準確全面貫徹新發展理念做好碳達峰碳中和工作的意見》，載中華人民共和國中央人民政府網，https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5649728.htm?eqid=9f75dcd300031f7e0000000264644303，2024年1月17日訪問。

[6] 參見張緊跟：《論粵港澳大灣區建設中的區域一體化轉型》，載《學術研究》2018年第7期，第58頁；參見陳欣新：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，載《港澳研究》2020年第1期，第88頁；參見董嶧、張強：《推進粵港澳大灣區建設的法律制度供給》，載《法學評論》2021年第5期，第101頁。

港澳大灣區環境司法執法協調工作，^[7]要麼聚焦於粵港澳大灣區標準規則銜接，^[8]要麼僅對內地“雙碳”立法^[9]和碳市場建設有所提及，^[10]研究視野均較為局限，尚缺乏針對粵港澳大灣區碳市場法治一體化建設的專門文獻，因此有必要進一步深入研究探索。那麼，如何積極穩妥推進碳市場一體化工作，如何破解當前各地碳市場工作各自為政的碎片化現狀，尤其是在粵港澳大灣區範圍內，三地碳市場存在立法、執法、司法適用沖突的現狀，如何破解這樣的難題，有待進一步分析研究。因此，仍需從立法等層面對粵港澳大灣區進行梳理，基於對當地現行法治“存量”的了解，在不久的將來，進一步從擴大法治“增量”入手，為碳市場合作提供有力的法治保障。隨後，筆者將從實證考察、法理基礎和實現路徑三個層面入手，促進粵港澳大灣區碳市場法治一體化發展，為粵港澳大灣區碳市場一體化建設提供學理支撐。

二、粵港澳大灣區碳市場法治一體化的實證考察

區域協同法治化是推動新時代法治發展和進步的重大戰略舉措，^[11]粵港澳大灣區法治一體化建設更是這一戰略實施的重中之重。儘管“雙碳”目標是近期提出的新興概念，但在法治層面促進粵港澳地區達成法治合作以實現綠色低碳發展是我國的長期夙願。國家發改委、三地政府共同簽訂的協議，^[12]或者國務院印發的文件，^[13]均將“綠色發展”作為基本原則以達成粵港澳大灣區發展合作，並為這一區域的發展提供有力指導，而要想更好地實現綠色原則，就應改變現有的發展模式，走綠色低碳的發展路線。在中央及及珠三角九市、香港特別行政區和澳門特別行政區碳市場一體化法治建設過程中，有不少粵港澳大灣區三地碳市場法治合作的鮮活實踐，筆者對此做了詳細梳理和分析。

（一）中央及珠三角九市碳市場法治現狀

在中央及珠三角九市的碳市場法治建設中，珠三角地區的獨特性尤為顯著。儘管全國各地普遍面臨監管體制碎片化和信息披露單一的問題，但珠三角地區的碳市場法治建設在某些方面更具挑戰性和複雜性。其主要問題在於立法、執法、司法等多個層面缺乏協調與統一。這一地區需要在“一國兩制三法域”的背景下來進行跨區域協同立法，然而由於法律制度差異和缺乏上位法依據，這一過程並無太多先例可循。僅靠生態環境部應對氣候變化司這一部門，無論在職權範圍還是專業能力上，都難以全面監管碳交易。相比全國其他地區，珠三角地區由於其特殊的法律環境和經濟結構，必須通過更加深入的立法創新和實證分析，以實現有效的碳市場法治一體化。

1. 立法層面

[7] 參見謝偉：《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頁。

[8] 參見陳欣新：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，載《港澳研究》2020年第1期，第88頁；參見單菁菁、張卓群：《粵港澳大灣區融合發展研究現狀、問題與對策》，載《北京工業大學學報（社會科學版）》2020年第2期，第1頁。

[9] 參見張梓太、張葉東：《實現“雙碳”目標的立法維度研究》，載《南京工業大學學報（社會科學版）》2022年第4期，第14頁。

[10] 參見賓暉、張葉東：《關於中國碳市場建設和發展的若干思考》，載《環境保護》2022年第22期，第11頁。

[11] 參見金夢：《立法者心智：區域協同立法機制構建的動因》，載《法學》2021年第1期，第78頁。

[12] 《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》，載粵港澳大灣區門戶網，http://www.cnbayarea.org.cn/introduction/content/post_165588.html，2024年1月17日訪問。

[13] 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，載中華人民共和國中央人民政府網，https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5370836.htm，2024年1月17日訪問。

在分析中央與珠三角九市碳市場的立法現狀時，首先需關注的是中國碳市場制度體系的構建過程，尤其是從中央到地方的制度架構。^[14] 層級性立法是我國法律體系構造的主要特點。對中央的制度架構進行分析，我國將《憲法》作為根本大法，為《憲法》賦予了至高無上的法律地位，其中與國家義務等相關的規範是我國碳市場立法框架的立根之本。^[15] 而在《憲法》之下，我國內地碳市場立法框架目前由行政法規、行政規章以及規範性文件等共同構成，尚缺乏法律位階的頂層規則。本質上，我國生態環境問題可歸結為高碳能源結構和高耗能、高碳產業結構問題，碳排放問題與排污問題如出一轍。^[16] 在我國碳市場領域，與該領域法律適用問題相關的法律，多源自於環境、能源、氣候等方面。我國將地方試點工作作為建設碳市場的著眼點。自 2011 年以後，國家發展改革委准予北上廣等多地試點進行碳排放權交易，全國碳市場於 2021 年 7 月 16 日上線交易。^[17] 我國在碳交易方面初步建立了與國情相符的制度框架，初步培養了碳交易市場，初步取得了一定的降碳成效。^[18] 根據《立法法》第 88 條、第 89 條和第 91 條的規定，中央、地方層面的立法分別是指全國碳市場立法、珠三角地區九市的碳市場立法，後者包含了地方政府發布的法律規定和規章制度，其效力層級也存在一定差異。^[19] 地方性立法普遍具有鮮明的特色，而中央出台的基礎性法律往往包含了原則性、概括性規則，地方立法針對中央立法做出了更加具體的規定。在這種情況下，在碳市場的立法方面，珠三角九市應逐步與中央保持同步，從而提升碳市場制度體系的效率。例如，廣東省發布了《廣東省環境保護條例》等法規，這些省級層面的地方性法規普遍對省域內的大氣污染監督治理等問題明文規定。市級行政區劃層面，廣州等地也在不斷頒布並改善法律規定和規章制度。^[20] 例如，《廣州市生態環境保護條例》於 2021 年 10 月通過表決，對當地的“雙碳”目標、碳普惠以及碳減排做出明文規定；自 2021 年 9 月以後，深圳市人大常委會推行對當地大氣污染防範與治理問題做出專門規定的《深圳經濟特區生態環境保護條例》，並通過生態系統生產總值核算體系等機制將整體環境治理納入日程。佛山等多地盡管並未出台專門的地方性法律規定或規章制度，但可以參照中央、省級層面的地方性法律規定或規章制度來開展當地的碳市場立法工作。

2. 執法層面

粵港澳大灣區碳市場法治一體化最關鍵的環節是法治實施，即執法。^[21] 尤其是，在面臨監管體制碎片化和信息披露單一的背景下，如何高效地執行法律成為一大挑戰。當前，廣東省在環境執法方面已經積累了一定經驗，但由於區域內法制環境差異，跨區域執法的協同仍需進一步加強和完善。而這一環節離不開監管部門的執法行為。目前，粵港澳大灣區碳市場存在監管體制碎片化和信息披露形式單一的問題。在缺乏上位法依據的情況下，尤其是粵港澳大灣區這樣跨法域、跨區域協同立法並無太多先例可循的情形下，僅僅依靠生態環境部應對氣候變化司這一個部門，不論是在職權範圍內，還是在專業能力上都難以統攝碳交易的監管職責。^[22] 隨著全國碳市場的鋪開以及各方

[14] 參見賓暉、張葉東：《關於中國碳市場建設和發展的若干思考》，載《環境保護》2022年第22期，第11頁。

[15] 參見王江：《論碳达峰碳中和行動的法制框架》，載《東方法學》2021年第5期，第122頁。

[16] 參見黃潤秋：《把碳达峰碳中和納入生態文明建設整體布局》，載《環境保護》2021年第22期，第8頁。

[17] 上海環境能源交易所：《全國碳市場於2021年7月16日正式啟動上線交易》，載上海能源交易所網站，<https://www.cneex.com/c/2021-07-16/491247.shtml>，2024年1月18日訪問。

[18] 參見賓暉、張葉東：《關於中國碳市場建設和發展的若干思考》，載《環境保護》2022年第22期，第11頁。

[19] 參見楊解君：《“雙碳”目標下發展與安全雙贏的法治實現——基於總體國家安全觀的探討》，載《江海學刊》2023年第3期，第166頁。

[20] 張梓太、張葉東：《實現“雙碳”目標的立法維度研究》，載《南京工業大學學報（社會科學版）》2022年第4期，第14頁。

[21] [德]阿圖爾·考夫量、溫弗裏德·哈斯默爾：《當代法哲學和法律理論導論》，法律出版社2013年版，第10頁。

[22] 參見雲靜達：《全國統一碳市場的法治化建構：價值平衡與路徑借鑒》，載《學術交流》2023年第8期，第70頁。

參與主體的加入，企業由於不熟悉碳市場相關規則或者企圖鑽法律漏洞牟利，必然會產生大量違法行為，碳市場監管部門是面向企業違法的直接主體，必須首先就企業違反碳市場核查、報告、交易和履約的違法行為做出處理決定。具體來看，碳市場法治一體化過程匯總，在政府監管方面仍存在監督管理不力等多樣化的問題。這是由於國家幹預在碳市場執法階段發揮著重要作用，在我國放大對碳市場的管制的情況下，政府應進一步履行監管責任，監督交易主體是否履行合約，對其交易行為是否合規進行監管等等。這也導致政府的管制成本大幅增長，政府監督管理力度較小、無法進行有效幹預等問題接踵而來。監管主體邏輯混亂、行政內部無法順暢協調、多元主體同時設計監管體制等問題的存在勢必會導致信息不對稱問題愈演愈烈，進而降低監管效率，甚至引發形式化問題。以下因素的存在均會引發這一現象：首先，未能建立成熟的信息公開制度降低了監管力度。二是權力尋租問題的存在會對市場的穩定發展帶來負面影響。三是監管主體混亂，存在多頭監管的弊端。而這些問題的重點在於碳市場監督管理和違法行為處罰不力。以廣東省深圳市某電子科技有限公司行政處罰案為例，盡管該公司多次未足額清繳碳排放配額而被處罰，公司也已經進入破產階段，但是公司仍不履行其清繳義務，且無視行政機關作出處罰的情況，行政機關也無法進一步作出處罰措施。^[23] 上升到治理維度來看，政府治理與市場需求之間的衝突導致碳交易市場化程度不高，具體表現為碳排放權的法律屬性不明、碳排放權交易依據不足、監管主體治理能力有限等。^[24] 同時對於未按規定報告碳排放、超過排放配額或操縱市場等違法行為，《廣東省碳排放管理試行辦法》第六章第 35 條至第 39 條已規定相應的處罰措施，包括罰款、市場准入限制等，旨在確保廣東省碳市場的規範運作和“雙碳”目標的實現，但這一規則如何進一步延展到粵港澳大灣區並與港澳進行銜接協調，有待進一步分析研究。

3. 司法層面

從全國範圍來看，粵港澳大灣區的碳市場相關司法實踐還處於起步階段，但已經開始關注相關案例的處理和規範化。現有的司法實踐表明，需要更加系統的法律體系支持和跨區域的司法協作，以確保碳市場法治一體化的順利推進。在這方面，香港和澳門的司法體系也需要與內地進行更加密切的協作和溝通。粵港澳大灣區碳市場相關的司法案例越來越受到關注，尤其是有兩個司法案例已經被列入最高法發布的《司法積極穩妥推進碳達峰碳中和典型案例》。^[25] 最高法於 2022 年 7 月 25 日出台《關於為加快建設全國統一大市場提供司法服務和保障的意見》，其中提到通過研究出台相應的司法政策，進而為我國“雙碳”目標的順利實現提供有力支持，對與碳排放配額等樣的糾紛案件進行妥善審理，進而更好地改善碳排放權交易機制。正確地適用民法典綠色原則以及條款，對與碳排放相關的問題進行進一步梳理，改善與碳排放權等相關的糾紛案件的裁判規則。^[26] 基於“雙碳”戰略全國一盤棋的政治考量，我國採取從地方先行到中央統籌的改革策略，逐漸將碳排放權納入要素市場配置改革總盤子。因此，粵港澳大灣區作為重要的區域一體化協同示範區，必須在綠色低碳發展與應對氣候變化領域，尤其是區域碳市場方面開展先行先試，總結司法實踐經驗，為全國碳市場發展提供助力。2021 年 9 月，廣東省政府印發《深入推進資本要素市場化配置

[23] (2021)粵03破申997號深圳艾迪斯電子科技有限公司裁定書，載全國企業破產重組信息網，<https://pccz.court.gov.cn/pcjxxw/pcws/wsxq?id=96B0B33C1269CF7A227603804AA4E669>，2024年1月18日訪問。

[24] 參見顧向一、祁毓：《邁向合作治理：我國碳排放權交易治理體系的重構》，載《江蘇社會科學》2023年第5期。

[25] 參見最高人民法院：《司法積極穩妥推進碳達峰碳中和典型案例》，載中華人民共和國最高人民法院網站，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-389341.html>，2024年1月18日訪問。

[26] 參見最高人民法院：《關於為加快建設全國統一大市場提供司法服務和保障的意見》，載中華人民共和國最高人民法院網站，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-367241.html>，2024年1月18日訪問。

改革行動方案》，其中第 20 條指出基於廣州碳排放權交易市場，通過進一步研究構建粵港澳大灣區碳排放權交易市場，吸引香港、澳門地區的投資基金參與廣東碳市場交易，構建碳排放權跨境交易機制。^[27] 因此，粵港澳大灣區範圍內的法院在處理與碳市場相關的糾紛時，不僅應當考慮傳統的民商法規則、行政法規則，以及傳統的環境法規則，還需要考慮基於碳市場的特殊規則，包括如何界定碳排放權的法律性質、如何處理碳排放權交易過程中的糾紛，以及如何保障碳市場交易的公平性，確保信息披露完整準確。從當前廣東省的司法實踐觀察，可以發現碳排放履約管理存在巨大漏洞，容易被企業鑽空子牟利，以（2020）粵 01 民終 23215 號案例為例，該案中法院並未對碳交易所配額審核注意義務進行具體分析，法院缺乏審理碳交易案件的經驗，也影響了各方碳交易的積極性和合理預期。具體來說，由於碳交易所在程序設計過程中忽視了類似於證券交易的券款對付功能，因此不能像證券交易一樣有對交易機構的限制，導致碳交易所經常出現隨意劃撥配額的情形。^[28] 再以深圳翔峰容器有限公司訴深圳市發改委一案為例，該案中法院沒有對碳排放配額年度履約數量的計算標準進行界定，缺乏碳排放核查標準界定這一關鍵環節。^[29] 因此，法院在處理這類案件時需要具備足夠的專業知識，並盡可能參考國際層面區域碳市場的司法案例及經驗總結，比如歐盟碳市場。^[30]

（二）香港特別行政區碳市場法治現狀

香港特別行政區碳市場法治建設在立法、執法和司法層面均有獨特表現。立法層面，香港碳市場依托其國際金融中心地位，著力構建低碳法律體系，並通過《香港氣候行動藍圖》和《管制計劃協議》等政策促進碳市場發展。執法層面，香港在碳定價和信息披露方面逐步建立嚴格的監管機制，採用 TCFD 披露標準，預期未來執法將集中於信息透明和 ESG 信息披露。司法層面，盡管香港碳市場尚處於發展初期，但預計其司法實踐將側重市場機制引導、合同自由和綠色金融發展，推動碳市場健康有序運行。

1. 立法層面

香港碳市場在粵港澳大灣區碳市場中的定位是國際化交易、定價和金融中心，為粵港澳大灣區建設提供持續不斷的經濟支撐。^[31] 香港碳市場所在的法律環境非常獨特，且以市場導向為顯著特征，與內地相比，香港的法律體系與普通法較為趨近。我國香港地區的法律體系主要為不成文法，盡管當地的法律實踐主要基於法官釋法以及政令進行，但當地的立法機關也會及時順應時代發展規律提出方案或新增、完善香港法例內容。在降低碳排放的工作上，香港特別行政區取得了良好成績。2020 年碳排放規模同比已下降 20%。除此以外，有別於澳門特別行政區等地區，香港的碳達峰目標已於 2014 年實現，《香港 2020 年施政報告》中更是對外宣稱，當地的碳中和目標將在 2050 年前實現。這些成績在某種意義上與香港地區建立的較為完善的低碳法律體系密不可分。2022 年 7 月 5 日，香港交易所宣布成立香港國際碳市場委員會，同時香港交易所也與廣州碳排放權交易中心有限公司（廣州碳交所）簽訂了合作備忘錄。其中指出雙方將共同合作，對區域碳市場

[27] 參見廣東省人民政府：《關於印發廣東省深入推進資本要素市場化配置改革行動方案的通知》，載廣東省人民政府網站，http://www.gd.gov.cn/zzzq/zxzc/content/post_3550483.html，2024 年 1 月 18 日訪問。

[28] 參見微碳（廣州）低碳科技有限公司、廣州碳排放權交易中心有限公司合同糾紛二審民事判決書，（2020）粵 01 民終 23215 號。

[29] 參見深圳翔峰容器有限公司與深圳市發展和改革委員會二審行政判決書，（2016）粵 03 行終 450 號。

[30] 參見樊東星、張葉東：《歐盟碳交易監管體系對我國的啟示》，載《福建金融》2023 年第 1 期，第 31 頁。

[31] 參見新華社：《中共中央 國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，載中華人民共和國中央人民政府網，https://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm?eqid=ff6529640005392700000006645c961b#1，2024 年 1 月 19 日訪問。

的進一步發展進行積極探索，建立與粵港澳大灣區發展現狀相符的自願減排機制。在此大背景下，香港的碳市場立法也隨之成為重要議題。^[32]《香港氣候行動藍圖》提出減碳有價思路，以發電為例，囿於香港的環境因素和地少人多的現實，在香港大規模發展太陽能 and 風能等可再生能源的潛力相對有限，此時應當積極構建碳市場並充分發揮碳市場的作用。^[33]例如，香港特別行政區政府於2018年訂立《管制計劃協議》，發布並推行“上網電價計劃”。該協議指出，對於私人開發的可再生能源，香港特別行政區政府將為這兩家公司以高於常規的價格進行收購提供有力支持，為政府部門與企業、社會之間共同建立良性關係提供了啟示。^[34]

2. 執法層面

目前，香港的碳市場還處於籌備和試運行階段，相關實踐相對較新，但已經開始展現其對市場運作的重要影響。因此，對於香港碳市場執法的分析屬於未雨綢繆。在英國行政法的深遠影響下，香港的行政法以行政程序立法等為主，其宗旨在於使政府行為更加規範化，並為其行為的合法性提供有力保障。香港碳市場執法也遵守前述法理。為了減少碳排放，香港開始為碳定價，這就必須擁有足夠的信息披露才能做到。可以預測的是，香港碳市場的執法將集中於信息披露領域，尤其是ESG層面的信息披露。香港按照逐步深入的發展原則建立了ESG信息披露機制，循序漸進地對信息披露做出更為嚴格的要求。港交所於2021年11月頒布了《氣候信息披露指引》，該文件採用了TCFD披露標準，其中納入了TCFD的多項主要建議，並於2025年前強制推行與TCFD建議相符的標準進行信息披露。可以預見的是，香港特別行政區政府會在碳市場監管機制上採取較為靈活的措施，同時也會對碳排放報告和碳排放核證方面也有一定的要求，以確保碳市場信息的真實性和可靠性。然而，在碳市場的執法過程中，如何確保市場參與者遵守規則、如何處理違法排放行為，以及如何平衡市場發展和環境保護的關係等，這些都要與粵港澳大灣區範圍的碳市場進行交流、互動和銜接，尤其是借鑒內地碳市場的相關經驗。

3. 司法層面

與執法層面的探討一樣，由於香港碳市場尚在孕育發展階段，對於香港碳市場司法層面的分析屬於前瞻性分析。筆者認為香港碳市場會側重於市場機制的引導和民商事調節手段的運用，更多強調碳交易的合同自由和市場准入的靈活性。同時還重視對環境保護目標的體現，如通過法律手段促進綠色金融的發展，以及鼓勵企業採取低碳技術和清潔能源，並採取更加靈活和市場友好的方式，旨在激勵企業和市場主體積極參與到氣候行動之中。香港長期以來都是國際金融中心，基於碳市場與內地間的關聯，香港擁有一定優勢，這對於香港的市場多元化建設具有重要的意義。儘管目前香港的碳市場交易尚未形成一定規模，但是目前正在建設香港國際碳市場Core Climate這一國際碳市場，這也是全球第一批用離岸人民幣進行的自願碳市場交易，對於在香港用人民幣進行交易、未來香港離岸人民幣市場的發展，以及香港在人民幣國際化中扮演的角色至關重要。因此，香港的司法實踐在碳市場領域還在不斷發展中，法院在碳市場方面的說理、解釋和判決，對於指導碳市場行為、解決碳市場糾紛以及推動碳市場健康發展起著至關重要的作用。隨著碳市場的不斷發展和成熟，預計香港在碳市場相關的司法實踐將會更加豐富和深入，並為內地碳市場發展提供助力。

（三）澳門特別行政區碳市場法治現狀

[32] 參見《香港立法會議員黃元山：發展自願碳市場對香港具有重要意義|2022香港資本論壇》，載金融界網站，<https://finance.jrj.com.cn/2022/12/09123737200973.shtml>，2024年1月18日訪問。

[33] 參見香港特別行政區環境保護署：《香港氣候行動藍圖2050》，載香港特別行政區環境及生態局網站，https://www.eeb.gov.hk/sites/default/files/pdf/cap_2050_tc.pdf，2024年1月18日訪問。

[34] GovHK香港政府一站通：《管制計劃協議》，載香港政府一站通網站，<https://www.gov.hk/tc/residents/environment/sustainable/energy/schemeofca.htm>，2024年1月18日訪問。

澳門特別行政區在碳市場建設中積極推進立法支持，通過《環境綱要法》和《澳門刑法典》等法律法規，將空氣治理和碳排放納入法律體系，規定了具體的環境保護職責。執法層面，澳門碳市場監管以葡萄牙行政法為基礎，行政行為無需司法復核，行政法院負責審理，強調公共利益保障。環境保護局承擔 23 項職能，包括環境政策執行和監督環境法規。司法層面，澳門碳市場司法實踐尚處於初期，但《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》等法規為未來的碳市場司法審理提供了法律依據，確保環境保護與市場規範的平衡。

1. 立法層面

澳門特別行政區碳市場的建設正如火如荼地開展，這離不開澳門特別行政區政府的立法支持。2021 年 7 月 22 日，賀一誠在會議上指出，澳門特別行政區政府會將“雙碳”工作落實到位，力求在 2030 年或以前實現碳達峰目標。^[35]在法律架構的問題上，澳門特別行政區一直致力於建構完整的綠色法律體系，尤其是針對澳門碳市場的立法框架設計。因此，澳門特別行政區的碳市場立法體現了其特殊的行政和法律背景。由於澳門的經濟結構和資源限制，其在碳市場立法上采取了不同於內地和香港的策略。成文法在澳門特別行政區的法律體系中占據了主導地位，當地的立法框架由法律、行政法規等共同構成。對於環保問題，《澳門基本法》中做出了明文規定，其中第 119 條提到“澳門特別行政區政府依法實行環境保護。”對此，當地通過《環境綱要法》，在當地的環境政策中將空氣治理作為一項基本要素，通過制定制度、發布一般性原則和從立法層面進行約束。另外，當地還在《澳門刑法典》中納入特定的空氣污染行為，通過明確法律後果進而約束碳排放行為。澳門采用立法的形式改善行政職能架構進而與低碳能源改革保持同步。澳門行政長官於 2020 年修訂了第 14/2009 號行政法規，按照第 38/2020 號行政法規的規定，自次年年年初起，由環境保護局統一履行之前由原能源發展辦公室來履行與能源規劃等相關的職能。這一職能調整使得當地的能源政策與方案更加匹配當地的環境法律體系，並為促進澳門碳市場的發展起到了良好的促進作用，也為當地更好地實現“雙碳”目標提供了有力支撐。當地還在立法中做出規定，要求在一般法律義務中納入環境質素的保護內容，^[36]並對工業等多個領域的排污標準做出分別規定，為獲得碳市場底層數據、更加高效地進行低碳治理奠定了法律基礎。同時，澳門的碳市場相關立法還注重於公眾教育和意識提升，通過法律規定，澳門政府推動公眾理解和參與低碳生活方式，以及企業在碳減排方面的責任。此外，澳門在立法中也重視與國際碳減排標準的接軌，嘗試通過立法促進澳門在國際碳市場中的參與和合作。

2. 執法層面

澳門特別行政區在碳市場執法層面大有可為，它是打造綠色低碳生態島的最佳試驗地和銜接連通國內國際碳市場雙循環、碳標準銜接聯動的樞紐節點，可服務全球貿易綠色轉型、助力國家產業綠色升級，促進外貿綠色增長。澳門特別行政區在碳市場監管方面面臨較多挑戰，由於澳門的碳市場相對較小且發展階段不成熟，有效的監管機制和執法能力的建立是澳門面臨的主要問題。葡萄牙行政法對澳門行政法帶來了深遠的影響。盡管在澳門回歸以後快速在立法上實現了本地化發展，但澳門基本法指出，澳門並未更改之前的法律體系，依然保留原有法系的特色，依然采用了法國模式，當地的行政行為享有無需通過司法復核、優先執行的特權，並交由行政法院負責行政活動的審理工作，公共行政的職能在於保障公共利益。澳門依然推行公共行政體制，該體系也被命名為“執

[35] 張敏新：《澳門特區行政長官賀一誠：“基建論壇”為推進國際基礎設施貢獻力量》，載《中國基建報》2021 年 7 月 24 日，第 1 版。

[36] 如第 11/99/M 號法令第 4 條規定：“工業場所之所有人、經理以及一切實際管理該等場所及其工業單位之人，應促使對適用於工業活動之規範性規定之遵守，以確保人身及財產之安全，並確保環境之質素”。

行式行政”。在行政法方面，澳門的發展模式並非單一的“控制”模式，只是注重提升行政效率，並以澳門現行的《行政程序法典》為代表；這種發展模式也並非單一的“控權”模式，只注重對相關機關單位以及人員進行監督。而是實現二者的和諧發展，這與大部分地區的發展趨勢相吻合。在澳門回歸以前，澳門的環境規章以《環境綱要法》等為主；通過環境委員會的設置作為幫助總督出台當地環境政策的澳門總督的諮詢機構；此外，環境委員會是在行政以及財政兩個層面擁有雙重自治權的公務法人，擁有法人資格，主動履行調解環境糾紛、處理環境投訴案件的職能，對環境許可證提出建議，對環境規章是否被嚴格遵守與執行進行大力監察等等。這些均從法律層面為碳市場的執法奠定了基礎。澳門回歸以後，在當地經濟不斷發展的形勢下，由此引發的環境問題愈演愈烈，澳門僅憑環境委員會的力量不足以使環境問題得到有力解決，在撤銷環境委員會的基礎上，澳門特區政府建立了負責對環境政策進行深入研究與有效執行的公共部門——環境保護局，要求該部門履行 23 項職能。並設置了專門的諮詢機關。由此可見，在內地“雙碳”不斷強化的情況下，澳門特區也在大力進行碳市場執法。另外，當地的環境法中仍存在形形色色的“環境指引”，也給執法行為帶來了極大影響。這些環境引導並非實質性的法律規定，是在行政執法階段由行政機關在對一些存在仔細說明需求的技術性事項所做出的具體規定，旨在正確地將環境法律規定落到實處。

3. 司法層面

由於澳門碳市場尚在孕育發展階段，對於澳門碳市場司法層面的分析尚屬於前瞻性分析，也缺乏司法案例去進行具體分析。但是總體來看，澳門碳市場進入司法程序時，應當與執法層面的分析類似，要反映對環境保護和市場規範兼顧平衡。澳門法院在處理這類碳市場司法案件時，不僅需考慮到包括澳門《民法典》在內的民商事規則銜接，還需要根據碳市場的特殊性以及澳門《環境綱要法》相關要求進行具體適用。《橫琴粵澳深度合作區發展促進條例》於 2023 年 1 月審議通過，其中針對合作區的制度型開放問題做出了規定，其中第 56 條指出，“支持合作區加快擴大規則、規制、管理、標準等制度型開放，逐步構建民商事規則銜接澳門、接軌國際的制度體系。”這表明，澳門法院在處理碳市場糾紛時，會根據不同區域的具體情況進行法律適用。而且隨著碳市場的逐漸成熟，預計澳門在碳市場相關的司法實踐將會更加豐富和細化。

三、粵港澳大灣區碳市場法治一體化的法理基礎

針對粵港澳三地碳市場的法治情況進行實證考察後，可以看出當前構建粵港澳大灣區碳市場法治一體化合作機制的必要性。在進行制度構建之前，必須對粵港澳大灣區碳市場法治一體化的法理基礎進行深入分析，涉及粵港澳大灣區法治建設和全國“雙碳”一盤棋兩個維度。立足全球視野，碳排放不受到約束將導致世界各國的平均氣溫上升，導致冰川融化、世界各國高頻地出現強降雨等極端天氣，這些生態環境問題的出現將對人類自身的生存與發展帶來惡劣影響。而碳市場作為減緩氣候變化的重要政策工具，是以市場激勵的手段促進碳減排的重要手段。因此，對於碳市場的認知，不但應對碳減排問題引起高度重視，更應將該問題作為應采取有力措施加以改善的氣候環境問題。實現“雙碳”目標，必須要從權力－權力維度、權力－權利維度和權利－權利維度三個維度進行深入剖析。^[37]這表明與碳市場相關的碳義務也是粵港澳大灣區所應通過合作共同履行的義務，而不局限於宏觀層面的國家義務或由政府等單一主體來履行的義務。因此，相應的立法、執法和司法內容也在法治領域內為當地碳市場進行合作起到了有力的支撐作用。

[37] 張梓太、張葉東：《實現“雙碳”目標的立法維度研究》，載《南京工業大學學報（社會科學版）》2022年第4期，第14頁。

（一）國家義務統攝央地法治

在“一國兩制”的背景下，中央與地方在碳市場層面的統籌與法治實踐的協調是實現國家環境保護目標尤其是“雙碳”目標的關鍵。碳市場背後的氣候變化減緩問題本質上是氣候環境危機所引發的，因此還是要更加深入地分析環境要素。環境要素具備雙重性質，它既具備一定的公共性，又具備一定的公益性。在某種意義上，環境權無法由私人履行，公眾將依托於公共信托讓渡公權力，由機關部門行使環境的部分使用權以及管理權，進而為公眾的正當權利與利益提供有力保障，^[38]而接受委托機關也應履行應盡的義務，通過采取有力措施從而在保護環境方面做出傑出貢獻，並以理性地履行應盡的義務，在行使權力的過程中有所克制，以免導致公民權利受到侵害，這也在理論層面上為國家履行環境義務提供了依據。國家環境義務根據中央與地方的權限劃分，可以分為中央環境義務和地方環境義務。而粵港澳大灣區所涉及的环境義務是更為特殊的區域地方環境義務，其以《憲法》等法律為法律依據，通過“中央出台政策、地方主動行使權力以開展立法工作、粵港澳三地共同訂立府際協議”進而促進法治的和諧發展。^[39]按照《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的相關規定，粵港澳大灣區會將合作發展等發展理念有機結合起來開展一體化建設工作。其中，綠色發展的重要亮點在於可持續發展理念，其宗旨在於達成共識、凝聚力量，進而在為當代及其子孫後輩的需求滿足能力提供保障的基礎上，為粵港澳大灣區的和諧發展起到良好的推動作用，使國民的美好生活需求得到滿足。因此，不同於常規意義的地方與中央的環境義務關係，當地所涉及的環境義務與中央環境義務之間的關係具有以下特點：第一，在環境義務方面，中央發揮著統籌作用。在出台環境政策時，中央政府的目標在於實現全國的環保以及長期發展目標。《憲法》是約束公權力並為公民權利提供有力保障的基本法律。對於國家的環境義務，《憲法》中做出了明文規定。首先，依托於公有制的基本制度，《憲法》對自然資源的歸屬問題做出了明文規定，其中第9條指出國家是自然資源的所有者，在為國家賦予所有權的同時，也意味著國家在自然資源的保護與合理利用上應承擔相應的責任。另外，《憲法》對國家的生態環保問題做出了明文規定，其中第26條指出國家應對污染問題以及其他侵害進行大力防範與治理。第89條指出國務院應履行相應的領導以及管理職權，使我國在城鄉建設等工作上取得更好的成果。這些法律規定都將國家作為履行環保義務的主體，並指出國家在治理環境上責無旁貸。從憲法指向的角度進行分析，在序言、第33條等與人權保障相關的規定上也明確指出國家應履行環境保護與治理的義務。^[40]其次，粵港澳大灣區的地方環境義務有其自身的特點，進而形成了粵港澳大灣區碳市場的獨特形態。粵港澳大灣區轄區內的各地方政府在貫徹落實中央提出的國家環境目標尤其是“雙碳”目標時，必須在建構粵港澳大灣區碳市場法治體系過程中，考量粵港澳三地的特殊環境條件和經濟社會發展水平。因此，粵港澳大灣區碳市場一體化不僅要遵循中央的指示精神，更要結合粵港澳大灣區的區域實際情況。

要想在法治領域內促使粵港澳大灣區達成碳市場合作、統籌開展立法工作，就應捋順三個關係：其一，大灣區所涉及的三個地區之間的關係；其二，中央與廣東省的關係；其三，中央與港澳的關係。其中，應優先妥善解決第三種關係，協調港澳地區的高度自權與中央所擁有的全面管治權。盡管《憲法》已將國家作為履行環境義務的主體，但粵港澳大灣區是否能在“一國兩制三法域”的背景下進行“雙碳”合作立法的本質問題在於港澳地區能否依托於其所具備的高度自治權不

[38] Roesler S M, The Nature of the Environmental Right to Know, Ecology Law Quarterly, February, 2012, p.989-1048.

[39] 江國華、謝海生：《粵港澳大灣區法治深度協同的構想與進路》，載《地方立法研究》2022年第4期，第77頁。

[40] 《憲法》第33條規定國家尊重和保障人權，碳排放權具有天然的人權屬性和人權價值指向，這是基本的道德共識，其可以溯源至環境權的人權探討，結合序言中規定的建設生態文明，可以看出碳市場治理的特殊性正是在於其背後融合了特殊的人權屬性和道德價值。

受國家管理體系的約束，國家是否能對這些地區行使相應的權力以進行統籌監管。2014年6月10日，國務院新聞辦公室出台了《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書（以下簡稱“一國兩制”白皮書），其中指出中央可以直接對香港行使權力也可以為當地授予相應的權力按照法律規定進行自治，中央可行使相應的監督權，這些都是中央對港所擁有的“全面管治權”的重要內容。^[41]大體上，該權力包含特別行政區的創制權及其政權機關的組織權等內容。按照“一國兩制”白皮書的規定，全面管治權包含上述列出的權力，但不只包含這些權力。中央擁有相應的權力可全面管治或監督享有高度自治權的澳門特別行政區。例如，全國人大常委會發布的一項文件中就要求三個主體共同實施，這三個主體分別為澳門特別行政區、內地相關方面、依法對其他主體進行指導與監督的中央。^[42]從中不難看出，在法治合作上，粵港澳大灣區勢必涉及三個主體的關係，也只能在中央依法對港澳地區行使“全面管治權”的基礎上進行合作。在合作實踐中，無論是權力還是法律，鮮有以單一的形式出現。權力與法律互相滲透是特定社會秩序的典型表現形式。^[43]粵港澳大灣區涉及多個地區的多重關係，主要涉及廣東省、港澳地區、珠三角九市三個地區，涉及這三個地區之間的立法關係以及中央與這三個地區的法律關係，這三個地區都以中央為共同上級，因此需由中央進行統一指導與統籌。全面管治權是中央對特別行政區的管治權，這項權力與一國主權相對應，國家憲法在法律層面上為主權設立奠定了基礎。因此，港澳地區盡管無需履行積極義務，即憲法中規定的與社會主義制度相關的義務，但依然需履行消極義務即不違反該制度，且旨在實現“雙碳”目標的碳市場與氣候環境問題相關，原本不具備任意一種社會制度的性質，並且國際法上將中國作為一個應履行國際義務的國家主體。因此，在國家對港澳地區的事務治理問題上，國家應履行憲制責任。為國家整體的環保目標實現、“雙碳”戰略的推行起到良好的促進作用。對於與港澳地區的碳市場有關的事宜，中央可行使監督權，內地也能在中央授予相應權限的前提下與港澳地區針對碳市場進行法治合作。

（二）權限劃分指導法治合作

粵港澳大灣區的立法、執法和司法權限劃分，以及三地的法治合作是一個複雜但必要的過程，因為粵港澳大灣區建設是在特殊的制度環境下進行的區域合作，對標國際一流灣區高度開放、創新驅動和協調發展的目標願景，實現區域內生產要素的自由流動，完善區域合作治理的制度框架。因此，粵港澳大灣區的法治合作與制度框架本質上是複合形態的，粵港澳大灣區合作立法的法治框架既包含了《憲法》對應的內地法律體系，又包含了與《香港特別行政區基本法》對應的特別行政區法律體系。^[44]黨中央為促進地方經濟發展，做出了建設粵港澳大灣區的重要規劃，這項規劃具有重要的戰略性意義，也在新時期為適應我國不同領域的改革工作樹立了典範、起到了良好的引領作用。當地不能一味依靠政策支持以實現法治的進一步協同發展，更為關鍵的是大力進行法治供給，依托於系統化的法治為當地的一體化建設提供有力保障，緊扣“五大體系”^[45]的目標，提升多元主體的法域治理能力。法治具備“系統化”的特點，這也要求優先發揮理念的引導作用，改變傳統

[41] 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，載中華人民共和國國務院新聞辦公室網站，http://www.scio.gov.cn/zfbps/tuijian/xianggang/202403/t20240321_839156.html，2024年1月19日訪問。

[42] 參見栗戰書：《堅定不移走“一國兩制”成功道路確保憲法和澳門基本法全面準確有效實施——在紀念中華人民共和國澳門特別行政區基本法實施20周年座談會上的講話》，載《中國人大》2019年第23期，第6頁。

[43] 參見[美]埃德加·博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，鄧正來譯，中國政法大學出版社1999年版，第20頁。

[44] 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5頁。

[45] 即加快形成完備的法律規範體系，高效的法治實施體系，嚴密的法治監督體系，有力的法治保障，形成完善的黨內法規體系。

的發展思路，更好地實現法治協同建設，利用法治思維為當地的一體化建設起到良好的推動作用。應在制度支撐的前提下發揮理念的引導作用，當地應基於科學的制度體系以形成法治協同的基本理念。而制度創設中含有立法的基本功能。因此，要想切實將四大發展理念落到實處，就應建立粵港澳大灣區立體化立法機制。依托於三大發展極，粵港澳大灣區在法治領域內的協同治理格局已基本建立。橫跨三大法域、輻射範圍廣泛的粵港澳大灣區有著含政策性規則等立法規則在內的較為錯綜複雜的規則體系。有學者將“政府主導型”法治演進方式作為切入點，指出區域性行政協議等共同形成其主要的法律治理機制，希望通過建立多樣化的方式為區域法治的和諧發展起到良好的推動作用。^[46]從中不難看出，明確立法權限是推動粵港澳大灣區實現和諧發展並在法治領域內達成市場合作的前提條件。特別是在區域內促進碳市場法治的融合發展，更離不開相關制度的有力支撐。在香港地區，盡管《香港特別行政區基本法》等法律不是附件三規定範圍內的事項就無需推行，但如果一般的全國性法律做出了明文規定，那麼在制度存在一定差異的情況下，依然可適用該法律，並且依然具備相應的法律效力。因為《憲法》是一國設立主權的立根之本，其提供了基本的框架以進行國家立法、建立相應的社會制度，就必須被遵守且發揮其權威性。憲法擁有至高無上的法律效力，其法律效力優先於任意一種部門法，也優先於任意一種地方法。因此，港澳兩地的憲制基礎由《憲法》等法律共同構成。^[47]在制度方面，《憲法》等三部法律為粵港澳碳市場法治工作的協同開展奠定了基礎。

首先，在粵港澳大灣區促進碳市場法治一體化發展的過程中，《憲法》等三部法律明確了主權管轄的基礎。有別於我國內陸地區，盡管港澳推行獨特的社會制度，並且可以在50年內依然沿用資本主義方式，但不同的社會制度以及法律體系並不會動搖中央對港澳地區的主權基礎。在序言中，《香港基本法》提到“確認中華人民共和國政府於一九九七年七月一日恢復對香港行使主權”。在序言中，《澳門基本法》提到“確認中華人民共和國政府於一九九九年十二月二十日恢復對澳門行使主權”。從中不難看出，自港澳相繼回歸以後，港澳的管領權便由中央主導，地方可以在同一主權管領的基礎上進行事務合作。

其次，《憲法》等三部法律規定中央的權限授予是港澳自治權力的來源。粵港澳大灣區應加強“一國”、有效利用“兩制”以推進區域內的建設工作，妥善處理二者之間的關係，並按照這個基本原則在法治領域內進行合作、將不同的規則銜接起來。粵港澳大灣區建設是一項空前的重要工程，要求設計者花費更多的心血。而粵港澳大灣區也能有效利用法治這種法寶利器來進一步開展建設工作，這也是促進三地實現一體化發展的最大公約數。對此，仍需以法治理念來促進區域內的法治合作，實現各種法律規則的順暢銜接。粵港澳大灣區以《憲法》等三部法律為基礎通過中央出台政策、三地簽訂協議、地方積極行使權利以開展立法工作來促進法治的一體化發展。“一國兩制”是指港澳地區依然屬於國家管理體系。我國兩個特別行政區所制定的基本法均對特別行政區的自治問題做出了相關規定，其中第2條均指出，特別行政區在全國人民代表大會授予的權限下按照本法的規定進行高度自治，享有行政管理權等多項權限。這兩部法律均在第12條中指出：特別行政區是中央人民政府直轄的地方行政區域，該區域享有高度自治權。《憲法》中規定應由全國人大設立特別行政區決定其事務，因此按照《憲法》等三部法律的規範邏輯進行分析不難得知，盡管我國的兩個特別行政區被賦予了高度自治權，但這些權力依然是在國家最高權力以及立法機關授予權限的基礎上被賦予的，且二者均由中央人民政府直轄，中央可以針對香港和澳門兩地的合作事務進行統

[46] 參見謝偉：《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頁。

[47] 喬曉陽：《中央全面管治權和澳門特別行政區高度自治權——在紀念澳門基本法頒布25周年學術研討會上的講話》，載《港澳研究》2018年第2期，第3頁。

籌管理、行使監督權等等。

最後，將香港以及澳門特別行政區融入我國發展大局也是《憲法》等三部法律確立的基本方向。《憲法》等三部法律為粵港澳大灣區的合作立法提供了不同維度的方案。盡管這三種法律中並未將中央授權立法等作為一項具體的制度規定，但如果對這三部法律的規範邏輯進行梳理，不難發現在實踐中依然可以適用此類制度。如針對香港特別行政區、澳門特別行政區的立法權銜接問題，我國兩個特別行政區所出台的基本法中均對中央對這兩個區域的法律備案制度做出了明文規定，我國兩個特別行政區所出台的基本法中也對兩個區域的法律解釋制度做出了明文規定，^[48]也明確了港澳居民對於內陸地區的立法事務的參與途徑。^[49]而中央也可結合我國兩大特別行政區的性質定位，通過中央授權的方式在兩個特別行政區所制定的基本法中納入全國人大常委會制定的法律，進而在香港特別行政區以及澳門特別行政區適用全國性法律。^[50]從中不難看出，香港以及澳門特別行政區的發展與我國內陸地區的發展並不是互相割裂的，尤其是碳市場合作問題是一項與三地發展、國家發展甚至是全人類的發展息息相關的重要課題，“雙碳”目標的實現也是一項與粵港澳三地發展、國家發展甚至是全人類的發展息息相關的重要課題，三地應以《憲法》等三部法律為基礎，並將在我國內陸地區推行的《立法法》建立的制度作為基礎加大法治合作力度。

四、粵港澳大灣區碳市場法治一體化的實現路徑

由於粵港澳大灣區並未推行統一的法律制度，在碳市場的法治合作問題上，粵港澳大灣區亟需通過合作以協調解決形形色色的具體問題，包括跨區域碳市場立法、執法、司法以及標準統一等。採用過於硬性的手段解決問題並不合適，而過於軟性的手段也難以切實發揮作用，因此，現行的軟性交流機制和統一立法的硬性手段都不足以應對這些挑戰。只有建立法治一體化合作機制，才是有效策略。通過示範法的制定和實施，可以在立法、執法和司法層面提供統一的法律框架，促進規則銜接和機制對接，使區域內的規則沖突問題得到有效解決，確保碳市場的規範運作和協調發展。由此可見，示範法不僅為粵港澳大灣區碳市場法治一體化提供了明確的定位和作用，還為實踐提供了可操作的參考路徑，為區域碳市場一體化發展提供堅實的法治保障。

（一）粵港澳大灣區碳市場立法一體化構建

粵港澳大灣區作為中國經濟的重要引擎，其碳市場立法一體化構建對於我國實現“雙碳”目標具有重要戰略意義。未來粵港澳大灣區碳市場立法一體化過程中，應當通過明確內地、香港特別行政區和澳門特別行政區三方的共同目標，加強立法機構間的協作，穩步擴大碳市場規則、規制、管理、標準等制度型開放，並依托粵港澳大灣區的區域特色，為碳市場有效運作和區域環境目標實現奠定堅實基礎。在法治保障方面，考慮到“一國兩制三法域”的背景，建議引入碳排放示範法以實現粵港澳大灣區碳市場的一體化保障和建設。通過制定統一的碳排放示範法，可以在立法、執法和司法層面提供統一的法律框架，促進規則銜接和機制對接。同時，碳排放示範法能夠為跨區域碳交易和監管提供明確的法律依據，解決三地在法律適用上的沖突，推動粵港澳大灣區在碳市場領域實現更高效、更協調的發展。由於粵港澳三地法律制度的差異，存在環境法律制度沖突問題，區域層面的統一立法難度大，可先探索三地的環境協同立法，加強立法溝通協調，建議三地簽訂《粵港

[48] 參見《香港特別行政區基本法》第17條、第158條；《澳門特別行政區基本法》第17條、第143條。

[49] 參見《香港特別行政區基本法》第21條、《澳門特別行政區基本法》第21條。

[50] 如全國人大以決定的方式授權全國人大常委會制定《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》，列入《香港特別行政區基本法》附件三。

澳法制工作區域合作協議》，通過環境領域的區域協同立法，避免區域相關法律制度的脫節。可先從軟法入手，促進區域內應對氣候法律制度的銜接，這裏的軟法包括官方機構制定的政策規劃、指導意見、行政協議、相關標準、規則守則等。粵港澳三地協調出台促進碳減排的法律法規，共同協商制定碳排放相關規則，制定碳減排協同發展規劃和實施方案，加強粵港澳大灣區節能降碳標準的銜接。在現有的《粵港澳區域大氣污染聯防聯治合作協議書》基礎上，共同簽訂《粵港澳大灣區綠色低碳發展促進協議》，突出和強調“雙碳”合作尤其是碳市場合作的相關內容，確定三方的權利與義務的約定。通過區域協同立法，避免區域間碳達峰碳中和政策、標準、監管上的沖突。^[51]因此，粵港澳大灣區碳市場立法一體化構建需要採取開展區域碳市場合作立法，這是區域碳市場法治合作的重要制度基礎。區域（區際）合作，要求多元主體在經濟等多個領域內進行合作，特別是以法律合作為代表的區際合作涉及不同層次、不同性質的法權沖突，因此可以采用協作立法方式^[52]、共同立法方式^[53]、協商（轉化）立法方式^[54]、授權立法方式^[55]四種方式在碳市場的立法領域內進行合作。在以上方式中，第一種立法方式盡管對多元主體所應履行的硬性義務做出了明文規定，但由於其在現實中並未對多元主體的合作基礎做出具體規定，也並未對多元主體的合作程序做出具體規定、並未對多元主體的合作權限做出具體規定，最終陷入了雙重困境，既陷入了合憲困境、又陷入了合法困境。而共同立法模式盡管能有效節約交流成本，但在采用這種模式的過程中，要求中央打破當前的權力與體制邊界創建一個主體，該主體被賦予了相應的立法權。應通過民主選舉以產生粵港澳大灣區制度體系下的立法主體。另外，還應對高度自治權對於香港特別行政區、澳門特別行政區的立法權的影響進行全面考慮，由此建立的立法組織需要受到民主監督的約束也在情理之中。同時，由此建立的立法組織也會受到“一國兩制”的基本制度的約束。由此可見，前兩種立法合作模式並不適用於粵港澳大灣區當前的碳市場合作立法。第三種合作立法方式將立法主體之間的交流作為關注焦點，鮮有包含與權力調整相關的內容，因此往往備受想要尋求區域合作的主體的認可。在區域內，之前的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）等文件的訂立均是粵港澳三地和諧發展的產物。但因法律的變化要求對多元主體的利益問題進行更改和優化，而協商立法不過是多元主體針對合作所達成的合意，並且往往在協商的基礎上進行統籌合作的，無法在立法實踐中獲得有利指導。實質上，協商立法存在規範化效力缺失的問題，這也阻礙了後期的轉化立法工作。因此，應基於協商借助於硬性手段從而將粵港澳大灣區的碳市場合作立法工作落到實處，並為轉化立法的落地執行起到良好的促進作用。繼“一地兩檢”的合作安排於2017年做出以後，也對我國內陸地區、香港推行這項制度的責任範圍做出了明文規定，對兩地的合作義務做出了明文規定，為兩地順暢地進行法律銜接起到良好的引導作用。全國人大常委會於2020年5月在獲得授權的基礎上負責相關的立法工作，並將該規定納入《香港基本法》附件三中在香港特別行政區推行，進一步推進了當地的立法工作，使得香港特別行政區掙脫了國家安全維護機制缺位的困境。采用中央授權的方式來監督粵港澳大灣區的立法工作，並在區域內統籌開展立法工作。這一方式不但與憲制框架的基本邏輯相吻合，又能規避共同以及協作立法的缺陷，改善了這種立法方

[51] 參見王玉明：《粵港澳創建國家“碳達峰碳中和”引領示範區的構想》，載《哈爾濱工業大學學報（社會科學版）》2022年第2期，第121頁。

[52] 協作立法方式是指特定區域內的各方主體簽訂立法協作協議，並根據協作協議進行立法活動的合作立法方式。

[53] 共同立法方式，系指某一區域共同體在進行合作立法時，可以設立統一的區域行政立法委員會，並由該委員會行使共同立法權。

[54] 協商立法方式，是指由合作主體對某一立法事項通過特定的平台進行磋商協調，各自進入立法程序的一種合作立法方式。

[55] 授權立法方式，是一種對協商立法式進一步完善與強化的方式。

式所特有的專斷性缺陷，也能改善協商立法的規制效果，改善了其效力難以確定的缺陷。因此，應將授權的合作立法模式與協商的合作立法模式有機結合起來在粵港澳大灣區進行碳市場合作立法。在將兩種合作立法模式有機結合起來的前提下，粵港澳大灣區內推行首長負責制，同時可以在全國人大常委會的帶動作用下採用決定的方式對區域內的碳市場合作立法權責問題做出明文規定，並採用決定的方式對區域內的碳市場合作法律義務問題做出明文規定，針對碳市場合作立法事項在共同的平台上由地方政府、港澳兩地的行政長官進行探討，並針對共同探討的綠色金融等事項就粵港澳大灣區的立法機關對於本地法律的制定或修改情況進行監督。針對在轉化立法階段潛在的法律沖突，在粵港澳大灣區開展碳市場合作立法工作的過程中也可以靈活運用合憲性審查權等權限或制度以鞏固合作立法成果。

（二）粵港澳大灣區碳市場執法一體化構建

區域碳市場執法一體化構建對於確保粵港澳大灣區內碳排放控制目標的實現至關重要。由於粵港澳大灣區涵蓋不同的法律體系和行政管轄區，因此建立一個有效的、一體化的執法機制顯得尤為重要。長期以來，粵港澳大灣區已在特定的區域環境內建立了科學的行政合作機制，但該機制存在較為松散的缺陷，無法使區域內創建優質生活圈的需求得到切實滿足。為了改善這一缺陷，這就要求進一步發揮理念的先行作用，進一步強化理念、進一步將粵港澳大灣區作為“雙碳”共同體，進一步改善區域碳市場的統籌行政執法機制。具體包含以下方面的內容：其一，改善現行的行政執法合作機制，加大交流力度，通過協商的方式明確多樣化的統籌執法方法。通過建立跨區域監管機制、加強信息共享、增強執法能力和有效處理違規行為，粵港澳大灣區可以實現碳市場執法的一體化，不僅有助於區域內碳排放減少目標的實現，也促進了區域內的環境保護和可持續發展。二是在進行環境行政執法的過程中應統籌粵港澳的執法程序。在行政執法程序存在一定差異的情況下，會對區域內碳市場的治理成效帶來重要影響。在區域行政執法的推進階段，進一步實現區域內的融合發展、實現程序化行政執法，是建立區域碳市場統籌機制的重中之重。在環境行政執法方面，香港已建立較為標準化的執法程序，盡管為香港按照法律規定行使行政權提供了有力保障，但在某種意義上對其行政效率價值帶來了負面影響；在環境行政執法方面，廣東省具有較為高效的優勢，但過大的裁量權削弱了行政程序的應有價值，在某種意義上對其正義價值帶來了負面影響；在環境行政執法方面，澳門將“控權式”行政模式以及“控制式”行政模式的優勢有機結合起來，具有“執行式”行政的特點，但迫切需要防範因一些行政法規、政令不具備法理正當性而引發分歧的問題，在某種意義上會對氣候正義價值帶來負面影響。在碳市場行政執法方面，三地既具備一定獨特優勢，又存在一定弊病，仍需優勢互補、統籌三地的行政行為。三地應採用統籌的方式明確行政執法程序與手段以促進區域內碳市場行政執法的融合發展，在追求行政效率的同時，也應考慮氣候以及程序正義價值。三是在碳市場行政執法方面，粵港澳大灣區應基於“一國兩制”的框架建立碳市場行政執法統籌機制，這並非單一的標新立異，而是在存在差異的情況下嘗試達成共識。應按照妥協包容等原則進行交流與協商。^[56]在碳市場行政執放上合作方面，三地應基於具體的成功合作經驗以及教育的總結建立協調機制，進而淡化未來潛在的碳市場行政執法沖突，並為化解該沖突提供有力指導，是基於區域內“雙碳”共同體按照妥協包容的原則求同存異，旨在盡可能地為區域內的氣候利益提供有力保障。因此，在碳市場行政執法方面，粵港澳大灣區應建立相應的協調機制，並結合區域的發展現狀及時對該機制進行實時優化，進而使區域內的持續發展需求得到切實滿足。

（三）粵港澳大灣區碳市場司法一體化構建

未來我國有必要對粵港澳大灣區碳市場進行司法一體化構建，通過建立統一的標準尺度、區域

[56] 參見李啟家：《環境法領域利益沖突的識別與衡平》，載《法學評論》2015年第6期，第134頁。

司法協同以及適應性和靈活性的碳市場適用規則和裁決機制，粵港澳大灣區可以為碳市場的有效運作提供堅實的司法支持。“執行合同”指標是與法治直接相關的世界銀行營商環境十大評價指標之一。另一項指標，即“辦理破產”指標也與法治直接相關，另外，金融信貸等指標也是涉及法治環境方面的內容。商事主體可以在現代商業社會借助於案件的審判結果對司法對自身相似行為的評價進行預判。值得一提的是，司法能為市場競爭的公平性、創新性提供有力保障。在某種意義上，一個地區甚至某個國家對營商環境所做出的評價是由這種保障能力決定的。在約束市場行為等方面，商事裁判發揮了重要作用，法院應對此引以為重，進而使區域內的經濟更加具有活力。^[57] 整體看來，區域內的司法合作應取其廣義含義，它覆蓋了立法銜接、信息的互通有無等各個方面，而並不局限於司法協助，提升區域內法治的整體競爭力是司法合作的基本宗旨，如此一來，就能為區域經濟社會的發展起到良好的促進作用。^[58] 具體看來，區域內碳市場司法合作由以下內容共同構成：一是以“示範法模式”取代原有的司法協同模式，內陸地區可依照示範法內容進行立法轉化，可上報中央立法機關，在通過審議以後出台法律並落地執行，兩地仿照自身的立法程序上報相關機構審議進行司法轉化。進一步說來，香港地區可借助於判例的形式完成法律轉化。示範法的模式能為區域內碳市場建立統一的司法協同規則起到良好的促進作用，並能避免制度建設不夠系統化的問題。二是擴大司法協同範圍起到良好的促進作用。在碳市場司法協同機制的推行階段，粵港澳大灣區存在一定問題，這些問題會隨著“示範法模式”的推行得到有力解決。但在落地執行以前，只能基於現行的“安排模式”進行改善。區際司法協助制度中包含生效判決的互相認可與實施的重要內容，這也為化解當事人的沖突提供了有力保障。^[59] 三地居民所付出的各種努力都是以維護自身合法權益為目標，任何判決一理無法得到認可，無法被落地執行都將變得毫無價值。因此，區域司法協作是三地碳市場的重點建設方向。三是對於為保護各國利益而設置的公共秩序，應針對其適用問題做出明確規定。港澳兩地相繼回歸祖國，兩地與我國內陸地區形成了命運共同體，與我國內陸地區共有經濟利益，與祖國共有整體利益。^[60] 這也意味著，理論上不應將公共秩序設置於我國內陸地區與港澳兩地關於粵港澳大灣區碳市場的協議中。但由於在經濟等多個方面，我國內地都與港澳兩地存在顯著的差異，中央政府允許共保留公共秩序以示對港澳高度自治權的尊重。且公共秩序這一概念具有一定的不確定性，應對這一概念做出具體規定。四是建立多樣化的平台以實現司法協同。最為理想的營商環境源自法治的有力保障，粵港澳大灣區應對平台建設工作引以為重，並大力開展制度建設工作。^[61] 三地在中央授予權限的基礎上共同開展平台建設工作，建立科學的機制以實現司法信息以及資源的互通有無、進行密切交流，使司法合作中面臨的棘手問題得到協調解決。^[62] 對於區域內的碳市場司法協同問題，可以立足於以下方面進行改善，並加大制度建設力度：第一，學習替代性爭議解決機制（ADR）的先進措施，建立相應的平台以實現司法合作。在中央的引導下設立專門機構以負責溝通協調工作，使三地司法機關能夠高效辦案。第二，充分利用信息網絡技術建

[57] 參見謝雯、丘概欣：《粵港澳大灣區建設中司法合作與司法保障的路徑——以涉港澳民商事審判為視角》，載《法律適用》2019年第9期，第48頁。

[58] 參見謝雯、丘概欣：《粵港澳大灣區建設中司法合作與司法保障的路徑——以涉港澳民商事審判為視角》，載《法律適用》2019年第9期，第49頁。

[59] 參見殷敏、冶利亞：《內地與香港民商事判決認可和執行問題探究》，載《港澳研究》2020年第4期，第51頁。

[60] 參見于志宏：《內地與香港特區民商事判決承認與執行問題分析》，載《暨南學報（哲學社會科學版）》2015年第11期，第31頁。

[61] 參見《發出南沙倡議 推進法治協同》，載《廣州日報》2023年8月31日，第A6版。

[62] 參見謝雯、丘概欣：《粵港澳大灣區建設中司法合作與司法保障的路徑——以涉港澳民商事審判為視角》，載《法律適用》2019年第9期，第50頁。

立數字化平台以解決區域內的碳市場司法協同問題。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中做出了一些助力粵港澳大灣區建立一體化數字碳市場司法協同平台的規劃，如創建國際科技創新中心等等。廣州互聯網法院於2019年7月首度對跨域訴調對接案件進行線上審理。區域內人民法院通過“E鍵送達”的推廣以高效實現域外送達目標。^[63]此類措施均是內地司法機關在發揮當代先進技術的優勢上所做出的積極嘗試，但仍需不懈努力，加快數字化平台的建設進程，並建立相應的制度。該數字化平台包含司法文書送達等多樣化的模塊，應結合實際需求為各模塊設置多樣化的功能，進而通過該平台便捷地辦理與碳市場司法協同相關的各種活動。

五、結語

總體來看，粵港澳大灣區碳市場法治一體化構建是新時代貫徹落實涉外法治戰略和“雙碳”戰略的應有之義，必須協同推進，積極落實。首先，法律旨在維護社會秩序，但法律所具備的安定性易於滋生法律的惰性，使法律存在“抵抗動態”的缺陷。在這種情況下，就應充分利用外界壓力進而為法治行動的適時進行起到良好的促進作用。區域內建立的法律秩序導致多元主體難以順利合作，這也導致粵港澳大灣區在法治建設上變得更加怠惰。即便如此，港澳地區與以廣東省為代表的我國內陸地區的融合發展依然是大勢所趨，應在碳市場法治合作方面進一步開展行動，更好地實現“雙碳”目標。這不僅有助於增進港澳地區與我國內陸地區之間的交流，實現不同地區的區域一體化發展，改善整體生態環境，而且也有利於在“一國兩制”的基本憲制下進一步維護秩序。粵港澳大灣區就碳市場法治一體化建設層面亟需在立法、執法、司法等領域（環節）開展深入合作。這也要求對區域內進行法治合作的憲制基礎形成準確把握，依托於良性的合作機制為區域內碳市場法治的融合發展、在立法等多個方面進行合作起到良好的促進作用，促進國家更好地實現整體發展，為構建人類命運共同體這一宏偉目標的實現貢獻一己之力。

[63] 參見《人民法院服務和保障粵港澳大灣區建設情況報告（2019-2022）》，載中華人民共和國最高人民法院網站，<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-363221.html/>，2024年1月20日訪問。

Abstract: The realization of carbon market integration in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area urgently requires robust legal safeguards, encompassing legislation, enforcement, and judicial aspects. As a unique urban cluster under the "One Country, Two Systems" framework, the Greater Bay Area (GBA) must foster close cooperation among its regions to achieve the dual carbon goals ("Dual Carbon" goals). Promoting the legal integration of the GBA carbon market is undoubtedly the legal cornerstone for leading intra-regional cooperation on these goals and represents a vivid example of regional legal collaboration within the GBA. However, due to differences in legal systems, the GBA faces significant challenges in legal cooperation in the carbon market, including fragmented legislation, decentralized enforcement, and judicial conflicts. These issues hinder effective legal collaboration across the three regions, making it difficult to achieve integrated legal safeguards. To address this, China should, while respecting the high degree of autonomy of Hong Kong and Macao, leverage the central government's comprehensive governance and unified leadership over the mainland, strengthening legal cooperation in the GBA through an "authorization plus consultation" approach. Additionally, a variety of legislative coordination techniques should be flexibly employed to construct a systematic and comprehensive legal framework for carbon market cooperation in the Greater Bay Area.

Key words: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area (GBA); Carbon Market; Regional Legal Cooperation; Central-Local Relations; Institutional Openness

(責任編輯：咎晨東)