

粵港澳大灣區“雙碳”合作立法機制研究*

楊解君

摘要：“雙碳”目標的實現需要完備的法律規範體系作為制度基礎並提供支持。粵港澳大灣區作為“一國兩制”背景下的特色城市群設置，為實現區內的“雙碳”目標需要各方密切合作，而其中“雙碳”合作立法無疑是引領區內“雙碳”合作的法治之基。囿於法律制度的差異，粵港澳大灣區“雙碳”合作立法面臨着途徑有限、立法機制與規範標準趨異以及“雙碳”合作法律框架不健全等難題。為實現區內“雙碳”合作及其目標，可以在尊重港澳高度自治權的基礎上，發揮中央全面管治權作用，以“授權+協商”的方式加強大灣區的立法合作，並靈活運用多種立法協調技術，建構系統完整的大灣區“雙碳”合作法律體系和法律制度。

關鍵詞：粵港澳大灣區 “雙碳”目標 全面管治權 合作立法

On the Cooperative Legislation Mechanism of the “Double Carbon” Goal in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area

YANG Jiejun

(Nanjing University of Information Science and Technology)

Abstract: The realization of the “Double Carbon” goal requires a complete legal normative system as the institutional basis and support. The Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is established as a city cluster with special characteristics under the background of the “One Country, Two Systems” principle. In order to achieve the “Double Carbon” goal in the area, close cooperation is required from all parties. The “Double Carbon” goal cooperation legislation is undoubtedly keystone that will found the governance of the “Double Carbon” goal cooperation in the area. Due to the differences in the legal systems, the “Double Carbon” goal cooperation legislation in the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area is facing difficulties such as limited channels, divergent legislative mechanisms and normative standards, and an imperfect legal framework for “Double Carbon” goal cooperation. The article suggests that, by exercising the overall jurisdiction power of the Central Authorities and at the same time respecting the high degree of autonomy of the two SARs, the “Double Carbon” goal cooperation in the area could be achieved through a mode of “authorization + consultation.” With flexible legislative coordination technologies, a comprehensive legal system mechanism for the “Double Carbon” goal cooperation in the GBA can be achieved.

Keywords: Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, “Double Carbon” goal, overall jurisdiction, cooperative legislation

* 本文發表於澳門理工學院“一國兩制”研究中心於2021年12月14日主辦的“澳門理工學院40週年校慶系列活動‘一國兩制’高端論壇2021——‘一國兩制’實踐與法治國家建設”。

收稿日期：2021年12月14日

作者簡介：楊解君，南京信息工程大學法政學院教授

一、引言

聯合國氣候峰會於2015年通過《巴黎協定》(Accord de Paris)，旨在合力應對越來越嚴峻的全球氣候變暖問題，把全球平均氣溫升高控制在較工業化前水平2°C之內。中國作為《巴黎協定》的締約國，同時也作為當下世界上碳排放最多的國家¹，減少碳排放義不容辭。2020年9月，國家主席習近平在第七十五屆聯合國大會一般性辯論上明確將“在2030年前實現碳達峰，努力爭取在2060年前實現碳中和”²作為中國在未來四十年實現綠色低碳發展的任務目標(以下簡稱“雙碳”目標)。因應“雙碳”目標的提出，《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》亦表明“碳強度控制”“碳排放總量控制”等是中國生態文明建設的重要任務。“雙碳”戰略的提出與實施，無疑是對中國經濟社會發展及其轉型的一大挑戰。但“雙碳”的行動期，也將是中國實現高質量發展、踐行新發展理念、提升國際影響力的重要機遇期。故而，如何發揮國家治理和區域治理功能，加快經濟良性發展和社會轉型，推動包括“雙碳”目標的生態文明整體建設和經濟社會協調發展，是當下和未來一定時期內需要重點關注的議題。一定區域內的環境質素因其影響的共同性，決定了國家對區域合作的關注與重視。中國京津冀、長三角、粵港澳大灣區(以下簡稱大灣區)等地區均致力於區域治理合作，其中，大灣區作為“一國兩制”背景下的特色城市群設置，有着其獨特區域(區際)合作的制度特色及港澳與國際聯繫的關鍵支點之優勢，將對中國實現“雙碳”目標、參與全球綠色治理給予重要的助推作用。

2021年10月，中共中央、國務院發佈的《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》(以下簡稱《意見》)，更為明確要求大灣區作為“優化綠色低碳發展區域佈局”的區域之一，應“強化綠色低碳發展導向和任務要求。”我們有理由相信，在這一綠色低碳政策的指引下粵港澳大灣區的“雙碳”立法及其合作必將邁上一個新台階。有鑒於此，有必要對大灣區在“雙碳”及合作方面的立法現狀作出梳理，在瞭解大灣區現行立法“存量”的基礎上尋求擴大未來“雙碳”及其合作立法的“增量”。

二、粵港澳大灣區“雙碳”立法現況

“雙碳”目標雖然是近年來提出的概念，但粵港澳有關合作實現低碳創新、綠色發展的願景由來已久。無論是國家發展和改革委員會、廣東省人民政府、香港特區政府、澳門特區政府四方共同簽署的《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》(下稱《框架協議》)，抑或國務院印發的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》(下稱《規劃綱要》)，都一同將“綠色發展”作為大灣區發展的合作原則與指導原則之一，而“低碳的生產生活方式”“綠色低碳發展模式”更是《框架協議》與《規劃綱要》中綠色原則實現的重要方式。除中央政策文件和粵港澳合作協議涉及低碳綠色發展議題外，無論是在國內中央層面的立法及廣東地方立法中還是在香港特別行政區或澳門特別行政區的立法中，都不乏減污降碳的法律規範基礎。

¹ 據全球氣候數據統計，2020年，中國碳排放總量佔全球碳排放總量的28%，是近年來全球兩百多個國家與地區中碳排放總量最多、佔比最高的國家。See “Each Country’s Share of CO2 Emissions, 16th July 2008, <https://www.ucsusa.org/resources/each-country-share-co2-emissions>, retrieved on 29th October 2021。

² 習近平：《在第七十五屆聯合國大會一般性辯論上的講話》，《人民日報》2020年9月23日，第3版。

(一)中央及珠三角九市“雙碳”相關立法現況

中國內地法律體系構造從中央到地方，以由上至下的層級性立法為主要特徵。在中央層面，《中華人民共和國憲法》作為具有最高法律地位和效力的根本大法，其中有關自然資源所有權、生態文明目標、國家義務等規範，構成了中國“雙碳”法制框架的根本基礎。³ 而由全國人大和全國人大常委會制定的法律（基本法律與非基本法律）、國務院制定的行政法規以及國務院各部委制定的行政規章等，構成了中國“雙碳”法制框架中的基本組成部分。如，《環境保護法》《大氣污染防治法》《環境影響評價法》《碳排放權交易管理辦法（試行）》等法律和行政規章以及自然資源法體系（《森林法》《草原法》等）中與碳減排、碳滙有關的規定，皆與實現治污減碳息息相關。這是因為，中國生態環境問題本質上是高碳能源結構、高耗能和高碳產業結構問題，碳的排放與常規污染物的排放具有同源性⁴，有關環境保護（或治理）和自然資源保護領域的法律也就構成了“雙碳”的直接或間接法律淵源。

廣東珠三角九市的立法則為地方立法，包括地方性法規和地方政府規章，有着不同的效力層級形態。⁵ 地方性立法往往具有地方性和執行性特色，而中央制定的基礎性法律一般多由原則性、概括性的規則組成，因而珠三角九市的地方立法主要是對中央立法中的具體執行事項進行完善和進一步細化。如在省級層面，有《廣東省環境保護條例》《廣東省大氣污染防治條例》《廣東省建設項目環境保護管理條例》《廣東省碳排放管理試行辦法》，這些大都針對廣東省區域內的大氣污染監督治理和碳排放管理作出規定。在市級層面，有關地方性法規或地方政府規章也在不斷出台和完善之中。如，廣州市人大常委會於2021年10月表決通過的《廣州市生態環境保護條例》，對廣州市的碳達峰與碳中和、碳普惠與碳減排提出了具體要求；深圳市人大常委會則於2021年9月開始實施《深圳經濟特區生態環境保護條例》，該《條例》對深圳市的大氣污染防治要求作了專門規定，並以生態系統生產總值核算體系、區域空間生態環境評價分類管理制度等先進機制將其總體環境治理提上日程。佛山、中山、江門、惠州等市雖暫未制定專門的市級生態保護條例，但暫可遵照中央立法和廣東省相關地方性法規或規章進行本地“雙碳”管理工作。

(二)香港“雙碳”立法及相關舉措

香港特別行政區的降低碳排放工作取得了較為明顯的成績，其2020年碳排放總量相較於2005年已降低20%。不僅如此，與珠三角九市及澳門特別行政區不同，香港已於2014年實現碳達峰，行政長官在《2020年施政報告》中更是宣佈香港將於2050年前實現碳中和。這些成就的取得，在一定程度上可歸功於其較為完備的低碳法律體系。香港法律體系以不成文法為主，雖主要依靠法官釋法與行政長官命令作為法律實踐的基礎，但香港立法機關亦會根據社會的發展適時提出議案、對香港法例的內容進行增加或修改。有鑒於香港超過60%的碳排放來自於建築物耗能的相關電力生產的問題，

³ 王江：《論碳達峰碳中和行動的法制框架》，《東方法學》2021年第5期，第122-134頁。

⁴ 參見黃潤秋：《把碳達峰碳中和納入生態文明建設整體布局》，《學習時報》2021年11月17日，第001版。

⁵ 《中華人民共和國立法法》規定：法律的效力高於行政法規、地方性法規、規章；行政法規的效力高於地方性法規、規章（第88條）。地方性法規的效力高於本級和下級地方政府規章；省、自治區的人民政府制定的規章的效力高於本行政區域內的設區的市、自治州的人民政府制定的規章（第89條）。部門規章之間、部門規章與地方政府規章之間具有同等效力，在各自的權限範圍內施行（第91條）。

香港於2012年將《建築物能源效益條例》（以下簡稱《條例》）納入香港法例第610章，該《條例》規定了嚴格的市內建築物的空調、照明、電力標準。《條例》實施之後，香港共計節省電力1,500百萬度，同比《條例》實施前節電幅度高達72.3%。針對碳中和目標的提出，2021年9月立法會議員陳振英也提出了一項“推動實現碳中和”的動議案，財經事務及庫務局與環境局對此項議案表示支持，並稱應將可再生能源發展、綠色運輸、廢棄物處理及碳市場建設、綠色和可持續金融等與碳中和相關的社會建設作為立法會討論的重要議題。在行政指導方面，香港特別行政區政府於2021年10月發佈《香港氣候行動藍圖（2050）》（以下稱《行動藍圖》），《行動藍圖》表明要將香港建設成為“零碳排放、綠色宜居、持續發展”的模範城市，並制定了各個領域減碳任務的中長期目標，不僅如此，《行動藍圖》還表示在未來十五至二十年香港政府將投入2,400億元推行減碳措施、應對氣候變化，以政府規劃的形式為實現碳中和提供充足的經費保障及明確的目標路徑。⁶ 除此之外，香港特別行政區政府還通過簽訂行政協議的方式支持低碳發展。香港特區政府於2018年與中華電力有限公司及青山發電有限公司簽訂《管制計劃協議》，推出“上網電價計劃”，依據該協議，香港特區政府將支持這兩家電力公司以比一般電費更高的價格收購私人開發的可再生能源，為政府—企業—社會間的良性關係構建提供了新的靈感。

（三）澳門“雙碳”相關立法

在法律架構上，澳門一直致力於建構完整的綠色法律體系。澳門法律以成文法為主，通過法律—行政法規—命令—訓令的形式構成完整的框架鏈條。在法律層面，《澳門基本法》第119條明確指出環境保護是澳門特別行政區政府的基本職責。基於此，澳門通過第2/91/M號法律《環境綱要法》，將空氣治理作為本地區環境政策的基本質素之一，作為本地的環境基本法通過一般性原則和制度實施立法規制。此外，澳門還將特定的空氣污染行為納入《刑法典》，以嚴格的法律後果模式對排放行為加以規制。在行政法規層面，為適應低碳能源改革，澳門通過立法對行政職能架構進行了調整。2020年，澳門行政長官對第14/2009號行政法規《環境保護局的組織及運作》進行了修改，根據現行第38/2020號行政法規，原能源發展辦公室有關能源規劃、管理及監察等職能自2021年1月1日起統一並入環境保護局行使。這一行政職能的變化使得澳門的能源政策與措施將與澳門環境法律體系更加統一協調，對推動澳門“雙碳”目標的實現起到重要作用。另一方面，澳門相關法律、行政法規還將環境質素的保護列為各個領域的一般法律義務⁷，並對工業、發電廠、燃料、商場等具體領域的空氣污染物排放標準分別規定，為低碳治理提供了具體的法律依據。在政府層面，則通過命令的方式收緊排放標準，並頒佈法令設立生態保護區，降低區域內的整體碳排放，增強植物的多樣性和碳匯能力。⁸ 澳門特區行政長官賀一誠在第12屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇致辭時（2021年7月22日）表示，澳門特區政府將認真做好“雙碳”工作，爭取2030年或之前實現碳達峰。⁹ 我們

⁶ 香港特別行政區環境保護署：《香港氣候行動藍圖（2050）》https://www.epd.gov.hk/epd/tc_chi/top.html，2021年11月2日訪問。

⁷ 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。”

⁸ 參見第33/81/M號法令《在路環島設定一面積為177,400平方公尺之全部保護區》。

⁹ 《澳門特區行政長官賀一誠：“基建論壇”為推進國際基礎設施項貢獻力量》，2021年7月22日，https://www.sohu.com/a/479017509_121119246，2021年12月7日訪問。

有理由相信，澳門將在實現“雙碳”目標上進一步加強相關立法和行動。

三、粵港澳大灣區“雙碳”合作立法的法理基礎

碳排放不受限制造成的直接後果便是全球平均氣溫升高，並將引致冰川融化、生物多樣性減少等一系列環境問題，最終直接影響甚至威脅人類的生存。可見，對於“雙碳”問題認知，不僅要關注減少碳排放問題，更應將之當作氣候環境問題加以對待。“雙碳”不只是國家或政府的義務、地方的義務（甚至是公眾的義務），亦是大灣區（作為國家實體組成部分）的共同義務與合作義務。於此，相關環境法制和區域（或區際）合作法制為大灣區“雙碳”合作及合法立法提供了有力的保障支持。

（一）全面管治權視域下的國家環境義務

由於環境要素具有公共性和公益性，環境權在某種程度上難以由私人行使，基於公共信託的基礎，公眾將環境的部分使用及管理權力讓渡給公權力機關，使得自身權益得到最大化的保護¹⁰，而受託機關也必須履行保護環境的義務，並保持理性和克制，減少自身侵害公民權利的可能性，此即國家環境義務的理論來源。作為規制公權力的根本法律——《中華人民共和國憲法》，對國家的環境義務作出了明確規定。一方面，基於社會主義公有制的制度基礎，《中華人民共和國憲法》第9條規定自然資源歸國家所有，在這種所有的權益上，國家也必須合理利用自然資源、保護自然資源免受破壞。另一方面，第26條規定：“國家保護和改善生活環境和生態環境，防治污染和其他公害。”第89條規定“領導和管理經濟工作和城鄉建設、生態文明建設”是國務院的主要職權之一，明確了國家是環境保護和治理的義務主體。從憲法指向的另一角度來看，《中華人民共和國憲法》序言中關於科學發展觀、生態文明的理念，及第33條關於保障人權的規定也為國家環境義務提供了背書。

雖然憲法已然明確國家環境義務，但在“一國兩制三法域”之背景差異下，港澳是否依其高度自治權完全脫離於國家管理體系之外，國家又能否對港澳行使協調、管理、監督的權力，是大灣區能否進行“雙碳”合作立法的根本性問題。國務院新聞辦公室於2014年6月10日發佈了《“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》），《“一國兩制”白皮書》指出中央對港享有“全面管治權”，這種全面管治權，“既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。”¹¹ 該權力大致包括以下幾項內容：（一）特別行政區的創制權；（二）日常立法權和決定權；（三）特別行政區政權機關的組織權；（四）宣佈非常狀態權；（五）外交事務權；（六）防務權；（七）剩餘權的保留等權力。根據《“一國兩制”白皮書》的內涵，全面管治權可包含以上所列舉的權力，但不限於這七種具體權力。在中央與澳門之間的權力關係中，也如同中央與香港的關係一樣，中央對澳享有全面管治權，澳門特別行政區享有高度自治權。對於澳門特別行政區行使高度自治權的情況，中央有權予以監督。例如，全國人大常委會作出的《關於授權澳門特別行政區

¹⁰ Roesler, S., “The Nature of the Environmental Right to Know,” *Ecology Law Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 989-1048.

¹¹ 國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書（全文），2014年6月10日，http://www.locpg.hk/jsdt/2014-06/10/c_1111067166.htm，2021年12月7日訪問。

對橫琴口岸澳方口岸區及相關延伸區實施管轄的決定》，就需要中央和內地有關方面與澳門特別行政區共同實施，中央依法予以指導和監督。¹² 在實踐中，權力與法律極少以純粹的形式出現。一種社會秩序的典型，表現為權力與法律的某種相互滲透。¹³ 大灣區合作涉及到廣東省與港澳的立法關係、港澳與珠三角九市的立法關係、廣東省與珠三角九市之立法關係以及中央與粵港澳三地之間垂直與橫向雙重法律關係，是以需要三地的共同上級——中央加以統一指導和協調。基於全面管治權是與一國主權相對應的中央對於地方的治權，主權設立的法律根據是一國之憲法。因而對於憲法中的各項國家義務，港澳雖不負有實行其中與社會主義制度有關的積極義務，但仍負有不破壞、不違背的消極義務，且“雙碳”涉及的氣候環境問題本身不具有社會主義性質或資本主義性質，而且在國際法上是主權中國（是包括港澳台地區的中國全體）作為一個國家體應承擔的國際義務。故，在全面管治權的視域下，國家對港澳的事務治理有明確的憲制責任。為實現國家環境保護的目的，中央可對港澳的碳排放事務進行監督、協調，內地也可以在中央的授權範圍內與港澳開展合作。

（二）憲法與基本法共同組成區際合作立法的法治框架

《香港基本法》和《澳門基本法》雖然規定除列入附件三的法律外，一般的全國性法律不在港澳實施，但是《中華人民共和國憲法》作為國家主權設立的根基，其適用不因制度差異而失效。同時，憲法是構造國家法律與社會制度之深層和基礎框架，對於任何部門法與地方法而言，它皆具有最高的法律效力。是故，憲法與港澳兩部基本法共同構築了香港和澳門兩個特別行政區的憲制基礎。¹⁴ 粵港澳之間的“雙碳”合作立法應以憲法和基本法為制度基石。

首先，憲法和基本法確立了大灣區“雙碳”合作立法的主權管轄基礎，港澳雖與內地實行不同的社會制度和管理體制，且可保留資本主義方式五十年不變，但中央對港澳的主權基礎不因法律體系和社會制度的差異而改變。《香港基本法》和《澳門基本法》在序言中分別指出：“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”“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”，由此可見，港澳自回歸以來便歸屬於中央主權管領，同一主權管領之下的地方行政區域可以進行事務合作。

其次，憲法和基本法明確港澳的自治權力來源於中央的授權，“一國兩制”並非意為港澳獨立於國家管理體系之外。《香港基本法》和《澳門基本法》皆在其第2條規定：全國人民代表大會授權香港（澳門）特別行政區依照本法的規定實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。其第12條亦規定：香港（澳門）特別行政區是中華人民共和國的一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府。《中華人民共和國憲法》第31條亦表明特別行政區係由全國人大設立，其制度也由全國人大決定。故依據憲法和基本法規範邏輯判斷可知，雖然港澳享有高度自治權，但其高度自治權來源於全國人大——這一最高國家權力機關和最高國家立法機關的授權，

¹² 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週年座談會上的講話》，2019年12月3日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1651912833971917786&wfr>，2021年12月7日訪問。

¹³ [美]博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，鄧正來譯，北京：中國政法大學出版社，1999年，第359頁。

¹⁴ 參見喬曉陽：《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佈25週年學術研討會上的講話》，《港澳研究》2018年第2期，第3-6頁。

且港澳作為地方的兩個行政區域，受中央人民政府的管轄，中央可就粵港澳的合作事務進行監督、協調等。

最後，港澳融入國家發展大局也是憲法與基本法確立的根本方向。憲法與基本法為區際合作立法構建了多維制度方案。在特別行政區實行合憲性審查、全國人民代表大會制度、中央授權立法等雖然並未作為一項具體而明確的制度規定於憲法和基本法當中，但若釐定憲法和基本法的規範邏輯，不難看出這些制度在實踐中的可適用性。如針對港澳的立法權銜接，基本法規定了中央對特別行政區法律的備案及法律解釋制度¹⁵，亦設計了港澳居民也通過成為港區或澳區全國人大代表參與內地的立法事務的途徑¹⁶；而基於全國人大、全國人大常委會的職權與港澳特別行政區的性質定位，中央也可通過全國人大授權的方式將全國人大常委會制定的法律列入基本法附件三，從而使全國性法律成為可以在特別行政區適用的法律。¹⁷ 由此可見，港澳的發展並不與內地割離，特別是“雙碳”作為一項關係到粵港澳區域、國家、人民和全社會利益甚至人類命運共同體的重要議題，粵港澳應當基於憲法與基本法確立的制度基礎加強合作。

四、粵港澳大灣區“雙碳”合作立法的現實困境

雖然大灣區經濟發展聯繫密切、文化傳統與語言具有相同，人員往來和交流頻繁，有着“雙碳”合作的良好基礎，而且憲法和基本法為大灣區“雙碳”合作立法奠定了憲制基礎，但受限於“一國兩制三法域”的背景和各自的法制差異，“雙碳”合作立法的開展因而面臨着諸多困難與挑戰。

（一）區際合作立法途徑受限

儘管在大灣區實現“雙碳”目標需要粵港澳的深度合作，但如何在不破壞現有制度設計的基礎上進行合作立法，是大灣區“雙碳”合作立法面臨的首要難題。拉德布魯赫認為，法律規則的平等、合目的性與安定性之間存在着緊張的關係，但在三者關係的比較權衡中“法律規則的存在比它正義性與合目的性更重要；正義和合目的性是法律的第二大任務，而第一大任務是所有人共同認可的法的安定性，也就是秩序與安寧。”¹⁸ 亦即在法的運行的過程中，儘管有時需要對法進行創制、調整、修改甚至是廢除，但法的安定性是立法者不得不首先考慮的問題。自港澳回歸以來，“一國兩制”的運行便以《中華人民共和國憲法》、《香港基本法》與《澳門基本法》及《中英聯合聲明》與《中葡聯合聲明》為基礎，規定了許多適用於港澳地區的特殊制度。此前，多有論者指出應當統一粵港澳三地的立法標準，或制定統一的《區際衝突法》，甚或修改憲法和基本法以應對大灣區制度差異所產生的合作難題。但是，統一粵港澳的法律規則或者法律適用必然會對“一國兩制”的制度穩定性形成衝擊。修改法律或制定統一的規則固然是大灣區實現合作立法最便捷的方式，但在“一國兩制”的背景下，以這種過於強硬的簡單方式調整大灣區法律規則將對社會秩序與制度穩定產生不利影響。一方面，憲法和基本法明確指出港澳實行資本主義制度五十年不變，港澳基於高

¹⁵ 參見《香港基本法》第17條、第158條；《澳門基本法》第17條、第143條。

¹⁶ 《香港基本法》和《澳門基本法》第21條。

¹⁷ 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《香港基本法》附件三。

¹⁸ [德]拉德布魯赫：《法哲學》，王樸譯，北京：法律出版社，2005年，第74頁。

度自治權享有相對獨立的立法權，內地不能過於直接的參與涉港澳立法事務。另一方面，憲法和基本法作為管治港澳的法律框架基礎，動輒對其進行修改不利於維護“一國兩制”的憲制秩序，而憲法與基本法複雜的修訂程序與嚴格的修訂條件也令這一設想不具現實性。故在此背景下，大灣區合作大多只能通過聯席會議或者簽訂府際協議的方式實現，但這些方式多屬於軟性合作機制，不具有法律強制力，拘束力較弱，在面對區際法律差異所帶來的具體問題時，難以達到期望的合作治理效果。由此可見，過於強硬的統一方式不具有法律方法上的正當性，而目前軟性的協調機制又難以有效規制複雜的現實難題，大灣區合作立法面臨着制度穩定性與現實目的性的衝突，三地的合作立法途徑受到較大限制。

（二）粵港澳立法機制與“雙碳”規範標準趨異

在大灣區中，適格的立法主體分別為廣東省、珠三角九市、香港特別行政區以及澳門特別行政區具有立法權的有關機關。由於粵港澳三地的立法權限及立法體制多有不同，其合作立法活動也多有受限。在內地層面，廣東省與珠三角九市“雙碳”立法即可能存在衝突。廣東省與珠三角九市雖處於同一立法體制之下，在立法上有一定的垂直適用關係。但是，基於中央授權，珠三角九市中的一些地方城市和區域享有一定的特殊立法權限。如，深圳作為經濟特區和中國特色社會主義先行示範區，被允許在立足改革創新實踐需要的情況下，根據授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定。¹⁹ 在實現“雙碳”方面，中央對深圳的生態環境保護和自然資源管理的法律體系有更嚴格的要求，深圳可以基於這一需求進行先於廣東省的探索立法。除深圳外，珠海、汕頭等市作為經濟特區也享有經濟特區立法權。²⁰ 需要提及的是，中央還授權深圳與汕頭設立“深汕合作區”，澳門與橫琴成立“深度合作區”。在這些創新的體制設計下，珠三角九市的一些地區也可能突破廣東省的立法權限。而港澳由於享有高度自治權，其立法活動完全不受廣東省及珠三角九市干涉，立法體制也與內地大不相同。香港基於沿襲英美法系的不成文法基礎，除少數法律匯編於《香港法例》之內，大部分的法律淵源來自於法律實踐中法官的解釋與適用，而作為立法機關的香港特別行政區立法會，除制定、修改和廢除部分法律外，主要進行一些與社會利益相關的辯論工作及監督財政預算開支與政府工作。故而，香港對碳中和的相關立法活動不僅涉及立法會對本地法律的變動，還涉及法官的審判實踐與立法會對碳中和建設相關的政府工作監督與財政審核。澳門法律體系雖為大陸法系，在立法形式上與廣東省及珠三角九市有一定的相似性，但澳門奉行“行政主導”體制，立法雖與行政互相制衡及配合，但行政始終處於核心，行政長官在澳門具有超乎行政、立法和司法三個機關之上的地位。可見，粵港澳在立法事項上的合作受到了立法權限與體制差異的雙重限制。除此之外，粵港澳有關“雙碳”的立法內容也會存在差別。如限制碳排放是實現碳中和的關鍵，國家層面與碳排放有關的標準有中華人民共和國生態環境部2019年發佈的《大型活動碳中和實施指南（試行）》²¹及《建築碳排放計算標準（GB/T51366-2019）》等，這些標準並不適用於港澳，港澳規定的

¹⁹ 中華人民共和國中央人民政府：《中共中央 國務院關於支持深圳建設中國特色社會主義先行示範區的意見》，2019年8月18日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content_5422183.htm，2021年11月5日訪問。

²⁰ 《立法法》第81條規定，經濟特區可以根據中央授權對法律、行政法規、地方性法規作變通規定，並在本地區實施。

²¹ 標準參見《大型活動碳中和實施指南（試行）》附件1：《推薦重點識別的大型活動排放源及對應的核算標準及技術規範》。

碳排放標準也與內地大有不同。

(三)內地“雙碳”法律體系框架不全

1. 基礎性法律和規則缺失

碳中和是指通過使用低碳能源取代化石燃料、植樹造林、節能減排等多種形式，以抵消經濟社會活動產生的二氧化碳或溫室氣體排放量。根據《京都議定書》，溫室氣體包括：二氧化碳（CO₂）；甲烷（CH₄）；氧化亞氮（N₂O）；氫氟碳化物（HFC_s）；全氟化碳（PFC_s）；六氟化硫（SF₆）。完整的“雙碳”法律體系需要有明確的基礎性規則為基奠，但就中國目前的法律規定來看，尚未構建體系化的“雙碳”法律規範體系和基礎性規則。首先，在種類認定上，《大氣污染防治法》作為氣體排放領域的專門法律，未將溫室氣體列入防治範圍。菲利普·黑克認為法律主要是為保護特定社會利益而犧牲其他一部分利益的規範。對於是否應將二氧化碳等溫室氣體列入大氣污染物範圍，其立法利益難以平衡。支持論者認為，根據溫室氣體排放的後果，將其列入大氣污染物具有正當性，同時也是應對氣候變化最直接的法律回應；反對論者則認為，社會生活及生產在很大程度上難以避免二氧化碳等溫室氣體的排放，若將其列入大氣污染物範疇，將會阻礙中國的產業發展²²，同時也對人們的日常生活造成限制，不利於社會穩定。因此，在此爭論下，現有的大氣排放基礎法律難以為碳排放規制提供規範依據。除此之外，目前尚無針對“雙碳”的專門法律出台，環境法律體系中亦無直接與“雙碳”相關的法律規則。2009年8月，第十一屆全國人大常委會第十次會議通過了《全國人民代表大會常務委員會關於積極應對氣候變化的決議》。該決議指出，應將應對氣候變化立法作為一項重要的立法任務納入工作議程，爾後數年雖然對制定《氣候變化應對法》進行了徵集社會意見、發佈草案等鋪墊，但基於現實的複雜原因，《氣候變化應對法》至今未能落地。²³ 基礎性法律和規則的缺失，使得內地在大灣區“雙碳”合作立法中難以尋得來自高位階的法律和行政法層面的依據以及明確的法律規則支持。

2. 部門法銜接不暢

“雙碳”法律體系的完整構建需要與能源法、經濟法、行政法、環境法、國際法等部門法相互配合。²⁴ 在現行的部門法體系中，難以見有與“雙碳”銜接的部門法規範。在能源法領域，《節能法》《可再生能源法》等法律雖然與節能、能源轉型和碳減排有關，但其中並未對“雙碳”作出具有針對性的規定，能源發展領域的基本法——《能源法》的缺位，也使得在“雙碳”的規範目的、基本原則和基礎制度不明。在經濟法領域，“雙碳”與產業投資、碳稅、碳排放權交易等經濟措施息息相關，但由於法的滯後性，使得諸如財政法、稅法、信用法、競爭法等對於低碳經濟促進的相關規範依然缺失。在行政法領域，現行的行政法律規範並未對政府在低碳領域的工作職責、工作權限加以明確，而針對碳中和的行政監管、行政支持等也未作出明晰化、體系化規定。而環境保護作為與“雙碳”最直接相關的要素之一，環境法體系中並未將實現“雙碳”的目標和舉措作為其立法

²² 王江：《論碳达峰碳中和行動的法制框架》。

²³ 龔微：《氣候變化國際法與我國氣候變化立法模式》，《湘潭大學學報（哲學社會科學版）》2013年第3期，第42-46頁。

²⁴ 楊解君、程雨燕：《中國低碳法律體系的架構及其完善研究》，《江蘇社會科學》2014年第2期，第133-139頁。

的目的、原則和規則。如，《環境保護法》中的基本環境制度也缺少與“雙碳”的關聯，《環境影響評價法》作為預防不良環境影響的法律，僅將水污染、噪聲、固體廢物等傳統因素納入環境影響評價範圍，並未見關於碳排放額度和強度的評價。最後，在國際法領域，粵港澳“雙碳”合作立法涉及區際衝突下規則的銜接、國際條約適用、國際貿易交流等問題，但由於大灣區與碳中和都屬於新興的頂層設計，從國際法層面亦難以為其尋得準確的規範支撐。

3. 重點領域立法尚未及時跟進

碳中和目標的實現需要採取多元化的路徑和多樣性的舉措²⁵，尤其需要走技術化、市場化的路線²⁶，每一種途徑都需要在其特定領域中有相應的法律支撐。如在技術領域，需要從立法上設計相應的制度安排來支持低碳技術，關注碳捕獲、碳封存研發能力的提升。但是，中國的《科學技術進步法》自2008年生效施行後，並未適時根據社會發展需要有所修訂，對於低碳技術的創新與應用尤其是產業化難以起到推動作用。在碳排放評價監測的技術領域，針對碳排放標準計量、監測體系也尚未建立。《環境空氣質量標準（GB 3095-2012）》並未將包括CO₂在內的任何溫室氣體列入空氣質量管理體系。《工業企業溫室氣體排放核算和報告通則（GB/T 32150-2015）》雖然對六種溫室氣體的核算等工作流程作出了規定，但該標準僅針對一些重點的工業企業生產，難以作為全面適用的低碳技術要求，且單憑一部技術規範也無法調整複雜的社會關係。在市場領域，碳排放權交易是碳中和和市場化的一個重要途徑，其中權利屬性、市場交易規則和監管規則、綠色金融、國際交易規則等方面的立法需要被重點關注，在這些方面顯然明顯不足。目前，雖有《碳排放權交易管理辦法（試行）》，但該辦法只是一部試行性的規章，法律位階過低，對包括涉外資交易、跨境交易等事項還有許多未盡事宜，有待進一步提升立法位階，制定專門的法律（如《碳排放交易與監管法》）或者由國務院制定專門的行政法規（如《碳排放權交易管理條例》）。

五、確立粵港澳大灣區“雙碳”合作立法的良性機制

（一）有關區際合作立法的探索

區域（區際）合作包括經濟合作、文化合作、法律合作等多種方面，其中法律合作由於涉及多層次、異性質的權力與法制碰撞，因而在區域（區際）合作立法的方式的選擇上，方家多有討論。理論上的觀點和實踐中的做法，可概括為如下幾種：

1. 協作立法式

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。這一合作立法模式具有正式化和制度化的特徵。如遼寧、吉林、黑龍江三省曾在2006年簽署《東北三省政府立法協作框架協議》，該《框架協議》將各主體的協作義務根據現實需求分為緊密型協作、半緊密型協作及分散型協作三種。²⁷ 協議還規定協作立法的成果由三省共享，

²⁵ 楊解君：《實現碳中和的多元化路徑》，《南京工業大學學報》2021年第2期，第14-25、111頁。

²⁶ 楊解君、程雨燕：《中國低碳法律體系的架構及其完善研究》。

²⁷ 緊密型協作：對於重點、難點、熱點的立法項目，成立聯合工作組進行立法；半緊密型協作：針對三省存在共性的問題，由一省牽頭組織，其他兩省配合立法；分散型協作：對其他存在共識的問題，各省可以獨立立法，立法成果由三省共享。

確立了合作主體的強制立法義務。²⁸

2. 共同立法式

共同立法方式，是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。目前，這種立法方式主體體現在行政立法方面。而在區域行政立法委員會的人員組成上，應當由區域合作的各個主體組成地方代表團（如省級代表團由省級副省長、省會市副市長、有規章制定權的地級市市政府副市長組成），代表團則在區域行政立法委員會中代表本地行使共同立法權。²⁹

3. 協商(轉化)立法式

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³⁰，其本質是通過轉化立法的方式達成法律規則銜接。具體可通過舉行聯席會議或者簽訂行政協議商定合作事項，再經由本地立法程序對合作內容加以落實。

4. 授權立法式

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。授權立法式的重點在於，首先經由合作立法主體的共同上級授權，明確合作立法的程序、權限範圍、審查適用等方面的規則。再由合作主體就這些授權事項進行協商討論，在平等溝通的基礎上確定合作立法事項與合作立法方案，最終由共同上級監督合作主體依據協商內容進行各自立法。³¹

(二) 選擇合適的合作立法方式進行規則銜接

在上述幾種常見的合作立法方式中，協作立法模式雖較為清晰的提出了各個合作主體的硬性義務，但由於其在現實中合作依據、合作程序以及合作權限模糊，最終面臨合憲與合法的兩難。而共同立法模式雖然能節省溝通成本，但這種模式意味着中央要突破現有的權力與政制體制創設一個具有立法權的主體。在大灣區制度體系中，立法主體不僅需要經民主程序選舉產生，還需要考慮到對高度自治權下港澳立法權的影響，如此直接憑空產生的立法組織，難免跳脫出民主監督與“一國兩制”的根本制度之外。因此，無論是協作立法還是共同立法，對於現階段大灣區“雙碳”的合作立法皆不具合理性。協商立法方式由於重點關注立法主體的溝通，並不涉及過多的權力調整，因而更受區域（區際）合作的青睞。在大灣區中，此前的粵港聯席會議、粵澳聯席會議以及《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》和CEPA的簽訂，都屬於粵港澳協商的成果。但由於法律的改變將涉及多方利益的調整，而協商立法僅僅是合作主體之間達成的意思合意，且協商成果往往僅具統籌性意義，缺乏立法實踐的具體指引，協商立法在本質上並不具有規範化效力，後續的轉化立法往往被阻滯。因而，針對大灣區“雙碳”合作立法，在協商的基礎上，還需有一定的硬拘束力推進轉化立法的落實。2017年，全國人大常委會作出《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍

²⁸ 宋方青、朱志昊：《論我國區域立法合作》，《政治與法律》2009年第11期，第19-26頁。

²⁹ 王春業：《區域行政立法模式研究——以區域經濟一體化為背景》，北京：法律出版社，2009年，第127-129頁。

³⁰ 陳欣新：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，《港澳研究》2020年第1期，第88-92、96頁。

³¹ 參見宋方青、朱志昊：《論我國區域立法合作》。

站設立口岸實施“一地兩檢”的合作安排》決定，授權在西九龍站實施“一地兩檢”的同時，也明確了內地和香港在實施“一地兩檢”時各自的責任範圍和協作義務，為兩地的法律對接提供了明確指引。2020年，全國人大亦作出《關於建立健全香港特別行政區維護國家安全的法律制度和執行機制》的決定，授權全國人大常委會制定相關法律並列入《香港基本法》附件三在香港實施，化解了香港維護國家安全機制缺失的難題。以中央授權的方式對大灣區立法事務進行監督和協調，既符合憲制框架的邏輯，避免了共同立法、協作立法的專斷性，也對協商立法的拘束力進行了優化，彌補了其效力不確定之缺憾。故，對於大灣區“雙碳”合作事務，應當重點以“協商+授權”的方式進行合作立法。在“協商+授權”的基礎上，由於粵港澳皆實行首長負責制，可由全國人大常委會牽頭，以決定的方式明確粵港澳“雙碳”合作的法律義務與職責權限，同時組織廣東省人民政府、珠三角九市政府與港澳特別行政區行政長官在共同的平台上（如聯席會議）就“雙碳”合作事項進行商討，並監督粵港澳的立法機關就聯席會議商定的碳排放標準、碳排放權交易、綠色金融、稅收優惠、技術交流等事項制定或修改本地法律。對於在轉化立法時可能存在的法律衝突，也可以靈活運用全國人大的合憲性審查權、全國人大常委會對基本法的解釋權以及特別行政區的全國人大代表制度等鞏固大灣區“雙碳”合作立法成效。

（三）系統建構大灣區“雙碳”法律體系

除了需要確立合適的大灣區立合作法模式，在立法的內容上，也需要以系統性的視角看待大灣區“雙碳”法律體系的構建。對於港澳而言，其立法需求更多的是如何更加便利的融入內地，因而內地層面的立法內容應當更加重視對港澳政府、企業、居民及其他生產者的利益引導。³²

第一，內地應當對“雙碳”的基礎性規則予以明確。在《大氣污染防治法釋義》中，全國人大將“大氣污染”定義為：“由於人為活動，使某些物質進入大氣，達到一定濃度，……破壞生態環境、損害物質財富後果的大氣質量惡化現象。”這一法律解釋對將溫室氣體納入大氣污染物提供了一定的指引。一方面，絕大部分的溫室氣體由人類的生產生活活動產出，在行為模式上屬於人為排放的範疇；另一方面，溫室氣體排放達到一定的量時，將導致地球的整體生態系統遭到破壞，其結果也屬於《大氣污染防治法釋義》規定的法律後果之一。因此，將溫室氣體作為大氣污染物予以規制符合現有法律邏輯。除此之外，還應當根據現有條約基礎制定專門的《氣候變化應對法》或《碳中和目標促進法》。雖然內地的一般性法律不在港澳實施，但國際條約與國際規則是港澳立法的重要淵源之一，因此，內地可以根據《聯合國氣候變化框架》《京都議定書》《巴黎協定》《格拉斯哥氣候公約》等國際條約，制定專門的《氣候變化應對法》或《碳中和目標促進法》，使碳排放的控制規則更好的與港澳銜接。

第二，完善內地部門法中有關“雙碳”的內容設置。法的重要功能是調整社會關係。由於社會的發展並非一成不變，法律的內容也應當根據社會的變化適時更新。如在《節能法》《可再生能源法》等能源法律中，應增加更多支持低碳生產、低碳技術發展的內容，吸引港澳融入內地發展。同時制定統一的《能源法》，將實現碳中和、維護總體氣候環境作為立法的目的與原則之一，指引其他相關法律以低碳化目標為其立法導向。在經濟法領域，完善競爭法、稅法、信用法等，如可對低

³² 董皞、張強：《推進粵港澳大灣區建設的法律制度供給》，《法學評論》2021年第5期，第101-110頁。

碳環保企業實行稅收優惠、允許履約單位使用的碳抵銷信用比率，這些措施可以為港澳高新技術產業進入內地提供便利的經濟政策支持。在行政法領域，明確政府的碳排放治理職責、簡化碳排放權交易登記程序、鼓勵政府進行跨區域的減污降碳職能合作等，皆有利於大灣區“雙碳”法律體系的完善。

第三，關注大灣區“雙碳”重點領域的合作立法。如在綠色領域，澳門大陸法系的特徵也使得其與內地在法律形式上有更多共性，因此作為世界旅遊中心的澳門可以發揮本地綠色法律體系的示範作用，帶動珠三角九市進行低碳化立法。在技術領域，內地立法機關可在港澳有關企業、高校進行調研交流，制定更加科學的碳排放技術標準，並可參考香港經驗，以政府行動規劃、行政協議的方式靈活地支持本地企業與港澳有關機構進行跨境合作，創新並應用碳封存、碳捕獲技術。在碳市場領域，碳排放權交易作為一種經濟調節手段，可以跨越法域制度差異，促進大灣區的“雙碳”合作。目前，內地已有初步的碳排放權交易法律規則，並計劃在《碳排放權交易管理辦法（試行）》的基礎上進一步制定專門的行政法規甚至法律。但香港作為國際金融中心，碳交易法律體系還未建立。對此，香港可以考慮將碳交易作為上市板塊之一，從以行政的方式開始搭建碳市場工作機制，逐步過渡到由立法會對香港碳排放權交易制度進行專門立法，完善大灣區的碳排放權交易體系。

六、結語

法律需為社會秩序的穩定性而負責與努力，這種安定性要求容易縱容立法“抵抗動態”的惰性，此時，只有借助一定的外界壓力（社會需求）才能推動立法行動適時進行。³³ 大灣區特殊的法律秩序使得多方主體合作面臨諸多困難，更容易存在立法惰性。儘管如此，港澳與內地協同發展是主流趨勢，推進“雙碳”合作立法行動，無論對加強港澳與內地間的融合交流，抑或對改善整體環境、優化“一國兩制”憲制秩序皆大有裨益。是故，大灣區“雙碳”合作存在強烈的立法需求。因此，必須準確理解大灣區法律合作的憲制基礎，以良性的合作機制推動大灣區“雙碳”合作立法，為國家整體發展以及人類命運共同體的構建提供動能。

參考文獻 References:

- 王江：《論碳達峰碳中和行動的法制框架》，《東方法學》2021年第5期，第122-134頁。Wang, J., “On the Legal Framework of the Carbon Peaking and Carbon Neutralization Action,” *Oriental Law*, no. 5, 2021, pp. 122-134.
- 王春業：《區域行政立法模式研究——以區域經濟一體化為背景》，北京：法律出版社，2009年。Wang, C., *On the Regional Administrative Legislation Model: with the Background of Regional Economic Integration*, Beijing: Law Press China, 2009.
- 宋方青、朱志昊：《論我國區域立法合作》，《政治與法律》2009年第11期，第19-26頁。Song, F. & Zhu, Z., “On the Regional Legislation Cooperation in China,” *Political Science and Law*, no. 11, 2009,

³³ 參見博登海默：《法理學：法律哲學與法律方法》，第109頁。

pp. 19-26.

陳欣新：《大灣區框架內澳門與珠海法律銜接與協同立法》，《港澳研究》2020年第1期，第88-92、96頁。Chen, X., “Legislative Connection and Co-Legislation between Macao and Zhuhai in the Greater Bay Area,” *Hong Kong and Macao Journal*, no. 1, 2020, pp. 88-92 & 96.

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佈25週年學術研討會上的講話》，《港澳研究》2018年第2期，第3-6、93頁。Qian, X., “The Central Government’s Overall Jurisdiction and the Macao SAR’s High Autonomy: Speech at the Academic Seminar Marking the 25th Anniversary of the Promulgation of the Macao Basic Law,” *Hong Kong and Macao Journal*, no. 2, 2018, pp. 3-6 & 93.

楊解君：《實現碳中和的多元化路徑》，《南京工業大學學報》2021年第2期，第14-25、111頁。Yang, J., “Diversified Approaches to Carbon Neutrality,” *Journal of Nanjing Tech University (Social Science Edition)*, vol. 20, no. 2, 2021, pp. 14-15 & 111.

楊解君、程雨燕：《中國低碳法律體系的架構及其完善研究》，《江蘇社會科學》2014年第2期，第133-139頁。Yang, J. & Cheng, Y., “The Architecture and Improvement of the Chinese Low-Carbon Legal System,” *Jiangsu Social Sciences*, no. 2, 2014, pp. 133-139.

董嶠、張強：《推進粵港澳大灣區建設的法律制度供給》，《法學評論》2021年第5期，第101-110頁。Dong, H. & Zhang, Q., “On the Legal System Supply for the Construction of the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area,” *Law Review*, no. 5, 2021, pp. 101-110.

龔微：《氣候變化國際法與我國氣候變化立法模式》，《湘潭大學學報（哲學社會科學版）》2013年第3期，第42-46頁。Gong, W., “International Climate Law and the Pattern of China’s Climate Change Legislation,” *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences)*, vol. 37, no. 3, 2013, pp. 42-46.

Bodenheimer, E., *Jurisprudence: the Philosophy and Method of the Law*. Harvard: Harvard University Press, 1962.

Radbruch, G., *Rechtsphilosophie*, Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2011.

Roesler, S., “The Nature of the Environmental Right to Know,” *Ecology Law Quarterly*, vol. 29, 2012, pp. 989-1048.