

# 立法升级助力实现“双碳”目标

## 法治观察

《碳排放权交易管理暂行办法》作为国务院制定的行政法规，把我国碳排放权交易管理立法提高了一个层级，具有里程碑意义

### 巩固

自5月1日起，我国《碳排放权交易管理暂行办法》(以下简称《条例》)开始施行，这意味着我国双碳领域法制建设迈上新台阶，开启新局面。

关乎全人类共同命运。2020年9月，我国在第七十五届联合国大会上宣布力争2030年前实现碳达峰，2060年前实现碳中和，为我国积极应对气候变化确立了“双碳”目标。

碳排放权交易是通过市场机制控制和减少温室气体排放的重要制度，其基本原理是在确定年度温室气体排放总量的前提下，为每个负有减排义务的排放单位分配具有一定期限的碳排放额度，排放单位如减少排放，可把结余额度进行出售，以有偿方式转让给其他单位。由此，碳排放配额成为一种可交易“资产”，各排放单位都有了加强减排的激励——省下的额度可卖钱，额度不够得花钱。对国家来说，既可通过总量控制确保减排战略目标的实现，又允许有扩大排放需求的企业通过购买额度解决问题，避免死守指标的僵化，并可通过配额的确定和发放对不同行业和企业施加影响，引导产业发展方向，可谓一举多得，是积极稳妥推进“双碳”目标的重要政策工具。

正因如此，我国对碳排放权交易高度重视，大力推行。从2011年10月起，即在北京、上海、广东等地启动地方碳排放权交易市场试点。2017年12月启动全国碳排放权交易市场建设。2021年7月全国碳排放权

交易市场正式上线交易，成为全球覆盖温室气体排放量规模最大的碳市场。截至2023年年底，该市场已纳入2257家发电企业，累计成交量约4.4亿吨，成交额约249亿元，制度效果初步显现。

碳排放权交易的原理虽然简单，但实现良好运行并不容易。无论是交易覆盖的温室气体种类和行业范围，还是交易的具体产品和参与主体，抑或碳排放配额的总量和分配方案等，都是既复杂又专业的问题，涉及利益重大，牵涉因素众多，并且高度依赖相应注册登记机构、交易机构、技术服务机构的规范运行和高效服务，必须有公正透明、科学专业、系统完备的制度体系予以保障。对此，国家发展和改革委员会、生态环境部以及相关试点地方政府先后颁发相应规章和政策文件，为实践开展提供了制度支持。

不过，规章和政策文件立法位阶较低，权威性不足，内容不尽全面，责任力度有限，在构建监管体系、规范交易活动、保障数据质量、惩处违法行为等方面难以充分满足实践需要，不利于市场规范运行和健康发展。近年来，各地曝出多起碳排放数据造假案例，篡改伪造报告、提供虚假样品，结论失真失实等问题突出，这同规则不细、责任不严、技术落后、监管

不全密切相关，制度建设亟须加强。

在此背景下，《条例》作为国务院制定的行政法规，把我国碳排放权交易管理立法提高了一个层级，具有里程碑意义。《条例》规定了碳市场建设的指导原则，确立多部门协作的监管体制，对重点排放单位和技术服务机构的义务和职能作出细化规定，并且针对各方主体设置了严格责任，创新了核减碳排放配额、信用惩戒等责任形式，构建起全方位的监管体系，为碳排放权交易的规范实施和健康发展提供了坚实保障。

在此基础上，今年4月，国家标准化管理委员会、国家发展和改革委员会等11部门联合印发了《碳达峰碳中和标准体系建设指南》，其中提出到2025年，制修订不少于1000项国家标准和行业标准，主要行业核算核查实现标准全覆盖，重点行业和产品能耗能效标准指标稳步提升。这就为进一步规范和监管碳排放相关活动，确保相关规则扎实落地创造了技术条件。相信在《条例》和相关指南的协同作用下，我国碳排放权交易市场将迎来良好契机，“双碳”战略实施亦将如虎添翼，快步发展。

(作者系北京大学法学院研究员，北京大学碳中和研究院双聘研究员)



## 法史微评

### 孝公难题

□ 姬黎明

2300多年前，泰国国君秦孝公励精图治，任用商鞅进行变法。《商君书·定分》记载了秦孝公与商鞅的一段对话：“公问于公孙鞅曰：‘法令以当时立之者，明且欲使天下之吏民，皆明知而用之如一无私，奈何？’”秦孝公这一问具体地说，包括如何使官吏和民众知晓法令，整齐划一地遵守法令，没有偏私地运用法令等方面。这是千百年来世界各国法治建设过程中普遍遇到的问题，被当代学者称之为“孝公难题”。如何破解这一难题，从当时商鞅的回答和后来的变法实践来看，从先秦法家的思想来看，主要有以下主张和举措：

一是“法莫如显”。法家主张，法令要明白易知，并公布于世，这是让人们知晓法令的前提。商鞅认为，法令不能针对知识等少数人制定和表达，而应该针对一般人，使智愚一体明了。韩非认为，“法者，编著于图籍，设之于官府，而布之于百姓也。”

二是“为法令置官吏”。商鞅清醒地意识到法令文本中的“名”与现实生活中的“实”经常存在悬隔，仅靠明白易知的法令文本还远远不够，还要设置专门官吏掌管法令。他们是人们行为标准的提供者，其职责是准确而统一地宣传普及、解释传授法令，扮演着“天下师”“定名分”的重要角色。因此，他们应由天子直接任命，并实行严格的责任制度。

三是“信赏必罚”。让人们认知法令易，认同法令难；认知法令只是遵守法令的基础，认同法令才是遵守法令的关键。而这种认同感主要不是来自自说教，而是来自实践，是“信赏必罚”的执法本身让人感受到法令的公正性和权威性，从而认同法令、相信法令。商鞅、韩非等先秦法家代表很早就认识到这些，因而强调“信”和“必”。如果说“徒木立信”是“赏善不遗匹夫”，那么“太子犯法，刑其师傅”就是“刑过不避大臣”。“信”体现了公正无私，不偏不倚的法治精神，而“必”使罪错和处罚建立了必定性、有效性的联系，从而最大程度地减少了行为人的侥幸心理。换言之，“信”就是最大的“公”，“必”就是最大的“严”。

四是“明主任法去私”。商鞅认为，要让吏民一体遵行法令，无私运用法令，君主必须带头守法重信，而不以私害法，他把以权谋私的官吏看作国之蠹虫，认为“蠹众而木折，大而坏坏”，“是故明主任法去私，而国无隙蠹矣”。法家力推“法治”，一方面，认为法自若出，君主超越法律之上，是“缘法而治”的“行”“权”者，变法须借助君主的权威；另一方面，又主张君主严格恪守法令，不能在权力运行中拥有超越法律之外的随意擅断，后世有人甚至提出了“从君之法而不从君之意”主张。在这一点上，法家既作出了历史性贡献，又具有历史的局限性。事实上，法家没有也不可能把君权关进法律的笼子，“君臣上下贵贱皆从法”在绝大多数时候只是虚愿而已。

千百年来，法治的脚步从未停止。随着唐朝礼与法的完美结合，中华法制文明走向辉煌，对破解“孝公难题”从实践和理论上都提供了诸多历史经验。随着新中国的成立，法源由出自君主转变为了出自人民，全社会自觉守法有了根本制度保障和坚实基础。近四十年的全民普法彰显了中国特色社会主义的制度优势，成为人类法治史上的一大创举，新时代科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的生动实践为破解“孝公难题”贡献了中国智慧和中国特色。

## 微言法评

### 动物园营销不能误导游客

江苏泰州动物园的两只“熊猫犬”最近引起了媒体和游客的广泛关注。“熊猫犬”周身颜色与真正的熊猫十分相似，但走路的样子又像小狗，网友调侃：“这两只熊猫怎么狗里狗气的。”为何动物园会将狗扮成熊猫?园区回应称：“园里没有熊猫，这么做是想填补空白。”

近年来，为提升园区吸引力和游客体验，多家动物园纷纷进行创新尝试。泰州动物园将松狮犬染色成“熊猫犬”的举措，意在增强游客游园的乐趣。然而，这一做法很容易让游客误认为自己将要看的是真正的大熊猫，当游客发现真相后，难免有人会感到失望和受挫。虽然在门票和近期宣传视频中，泰州动物园都是以“熊猫犬”为称呼，但就现有物种种类而言，根本就没有“熊猫犬”这一物种，因此在宣传“熊猫犬”时，还应将“熊猫犬”是如何“制造”出来的向广大消费者如实告知，而不是抓住消费者的猎奇心理，以这样的方式来迷惑消费者。动物园是一个经营场所，通过创新营销创造更多的经济收益本无可厚非，但在追求经济价值的同时，不能忽视文化、教育、伦理等方面的影响，更不应以牺牲其社会角色和功能为代价。在旅游营销和商业利益的驱动下，动物园的社会责任和科普功能更应被重视。(王桂)

### “好评入园”乱象亟待整治

近日，杭州市的张女士向媒体投诉称，其在某电商平台的一家金牌店铺花费7000余元购买了包含迪士尼门票、快速通道和导游陪同的豪华套餐，但商家的服务极其糟糕：确认收货并给予五星好评才可入园；快速通道无法激活只能排普通通道；导游多次诱导进行线下交易；报警后商家拒绝退款且威胁曝光家庭住址。无独有偶，社交平台上还有多名消费者反映自己有过类似的经历。

商家的任性霸道行为令人震惊，这也暴露出当前电商平台存在的一些乱象，即部分平台商家利用虚假好评来提高信誉度，损害消费者权益并严重破坏公平竞争的市场环境。为保护消费者合法权益，提升消费体验，需采取多项措施整治“好评入园”乱象。一方面，电商平台应严格管理选商商家，严厉打击虚假宣传和欺诈骗行为，对涉嫌违规的商家采取罚款、限制交易等惩罚措施；另一方面，电商平台应完善消费者评价体系，设定评价时间限制，防止商家通过不正当手段获取好评，并畅通投诉渠道，及时筛除异常好评或恶意差评。与此同时，消费者也应提高警惕，不轻信商家的承诺和好评，对于诱导取消订单等行为要保持警惕，并及时向平台或相关部门投诉举报。只有确保交易的公平、公正，才能构建诚信、健康、有序的电商环境。(文闻)

### 别让“叫花无鸡”砸了旅游口碑

“五一”期间，一位博主发视频称，自己在杭州市某景区旅游时，在某店铺购买了三只叫花鸡，回家后发现其中两只只有土没有鸡。针对此事，涉事店铺回应称是“临时工拿错了”。目前，当地市场监管部门已进行调查取证，后续将根据调查结果依法依规处置。

都说鱼香肉丝里没有鱼，可谁能想到叫花鸡中却没有鸡。要知道，不论是店员拿错了，还是涉事商家真的有意欺诈行为，都在客观上给消费者造成了不好的消费体验，且侵犯了消费者的合法权益。当前，各地文旅市场持续火热，各地为了吸引游客前来，可谓狠下苦功。而这种伤害个别消费者权益的“小插曲”，往往就有可能砸了当地有关部门精心打造的文旅市场“大蛋糕”。鉴于此，为了避免发生此类事件，仅仅依靠市场监管部门事后严肃处理是不够的，更需要有关部门把工作做在平时，加强日常的宣传和监管工作，提醒商家诚信经营、认真经营，共同打造良好的文旅市场环境，从而让消费者买得放心，玩得舒心。(梁璐)

## 法律人语

### 李奋飞

近日，国务院反垄断反不正当竞争委员会发布了修订的《经营者反垄断合规指南》(以下简称《指南》)，其中增设了第五章“合规激励”，这是我国首个明确建立合规激励制度的法律文件，是行政合规建设领域的重大突破。与此前的指南相比，新文件以看得见的“法律红利”，推动存在垄断风险的经营者自主建立并实施有效的反垄断合规管理制度，有助于提升我国反垄断工作质效。

实际上，随着市场经济体制的日益完善，我国反垄断立法水平和执法能力不断提高，合规在治理经营者垄断行为方面的重要作用日益凸显。2020年9月，国务院反垄断委员会印发了《经营者反垄断合规指南》，为企业等经营者建立反垄断合规管理制度提供具体指引，但其没有纳入合规激励制度，致使一些经营者缺乏主动投入、开展反垄断合规建设的动力。

时隔4年，国务院反垄断反不正当竞争委员会对2020年的指南进行了修订，其创新之一就是增加了“合规激励”专章，这相当于在向经营者明确“什么是有效的反垄断合规管理制度”之外，还明确告知经营者“建立反垄断合规管理制度有哪些法律上的好处”。“合规激励”专章主要涉及合规激

### 以合规激励提升反垄断工作质效

励的原则、实现合规激励的制度环节、审查合规有效性的程序三个方面。

首先，反垄断执法机构在调查和处理违法行为时，可以酌情考虑经营者反垄断合规管理制度的建设实施情况。以往，反垄断合规执法更多地强调调查清楚事实、落实处罚，较少关注对经营者内部管理结构的矫正，这导致一些企业的垄断行为“屡罚不止”，因其涉嫌违法的管理诱因没有被根除。对此，《指南》调整了反垄断执法的基本原则，纳入“加强合规激励”这一总体目标。

其次，反垄断执法机构可以在案件调查前、承诺制度中、宽大制度中，罚款幅度裁量中四个主要环节落实合规激励。虽然我国反垄断法、行政处罚法等有关规定没有直接提及“合规”，但其所包含的制度均有融入合规激励制度的解释空间。例如，行政处罚法中规定了“轻微不罚”“首违不罚”，不过相关法律没有对什么构成所谓的“及时改正”作出说明。对此，《指南》通过规定反垄断执法机构可以将经营者反垄断合规管理制度建设实施情况，作为认定其是否“及时改正”的考量因素，使得存在有效反垄断合规管理制度的经营者比其他经营者更容易获得“不罚”的结果。与之相似，经营者的反垄断合规管理制度建设实施情况，成为经营者承诺制度中执法机构决定是否中止调查的考量因素，也是垄断协议案件中决定是否宽大处理时的考量因素，同时还是执法机构在决定处罚方式、罚款幅度时的考量因素。

## 图说世象

近日，江苏苏州一博主称在零食店遇到了“辣条刺客”：标价“0.17元”的辣条按“克”计价，实则一斤高达85元，其选购的辣条竟花费了187元。当地市场监管部门核查后确认情况属实，现场商家虽有明码标价，但标价方式不符合消费者对普通商品价格标识的认知，已敦促店方整改，改为以包计价。

点评：商品标价如雾里看花，价格“刺客”让人猝不及防。对于在计量单位上搞小动作的陷阱，必须用法治予以填平，绝不能让消费者成为商家赚黑心钱的“冤大头”。

文/刘京



漫画/高岳

# 优化存款继承服务传递民生温度

## 法治民生

□ 孔德洪

生老病死是每个人生命中的必经阶段，而继承人在处理已故存款人的遗产时，往往会面临查询、汇总、支取存款等一系列问题。前不久，国家金融监督管理总局和中国人民银行联合发布了《关于优化已故存款人小额存款提取有关要求的通知》(以下简称《通知》)，推动进一步优化金融服务，提高群众办理存款继承的便利性。

长期以来，继承人提取已故亲属的存款，需要提交由公证机构出具的证明，并凭此办理过户或支付手续。相关规定虽在一定程度上保障了存款安全和继承人利益，但在存款金额较小的情况下，也给继承人增加了额外的时间成本和公证费用支出。特别是对那些边远地区或经济拮据的群众而言，这也是一笔不小的开支。为了破解这一矛盾，2021年原银保监会和中国人民银行出台相关文件，取消了第一顺序继承人、公证遗嘱指定的继承人或受赠人提取1万元以内存款的公证要求，这给群众办理存

款继承提供了一定的便利。不过，随着人均存款普遍增加，个人投资趋于多元化，原来的提取额度与范围亟须重新审视和调整。

正是在此背景下，相关方面启动了变革。根据《通知》，已故存款人小额存款的账户提取限额由最低1万元统一提高至5万元，并进一步将黄金积存产品、国债和代销理财产品纳入简化提取之列。为了方便群众，《通知》还明确规定丧葬费、抚恤金不计入5万元账户限额，可以全额简化提取。应该说，提高简化提取限额、扩大简化提取范围，是监管为民的一项重要举措，彰显了人性化的监管理念。

当然，取消公证要求并不意味着继承人可以随心所欲地提取存款。继承人仍需提交已故存款人的死亡证明、申请人的亲笔签名承诺书等相关材料，以满足法律规定和银行要求。而准备这些材料手续较为繁琐，也经常成为处理已故存款人遗产过程中的“拦路虎”，银行方面也因不想担责，在制度执行上异常严格，造成许多群众“来回跑”。对此，《通知》要求加强和改进金融服务，对提取申请材料不全或不符合要求的，应当一次性告知，打通提取办理的“最后一公里”。

同时，监管部门也在引导、鼓励银行机构主动作为，建立健全已故存款人小额存款尽职免责机制，对于由简化提取引起的投诉、诉讼、资金损失，办理人员尽到合理谨慎义务的，实行尽职免责。这也是金融监管机构积极推动金融服务便民化、优化金融环境的应有之义。

规定要制度化，也要人性化。已故存款人的银行账户交易明细记录着其生前的一部分个人信息，可能涉及个人隐私，处理相关业务必须慎之又慎。但对于继承人合法、正当的查询需求，也应予以满足。《通知》依据现行法律，明确银行可根据第一顺序继承人的要求，提供已故存款人死亡后以及死亡前6个月内的账户交易明细，兼顾了个人信息保护和继承人的查询需求。以情察民意，解难暖民心，既是优化已故存款人小额存款提取有关要求的动力所在，也是“以人为本”理念在社会治理中必须贯穿的一条主线。

存款继承便民政策升级，一头连着民生诉求，一头连着责任担当，是一座顺应民意、惠民便民的“连心桥”。期待这样的“连心桥”再多些，为群众提供更方便快捷、人性化、精细化的服务，传递社会治理的更多民生温度。



## 社情观察

□ 冯海宁

“五一”长假期间，各大景点门店迎来了大批外国游客。不少外国游客在一路点赞中国美景美食的同时，也在“吐槽”无处不在的App。比如吃个饭，只能下载App扫码点菜；打个网约车，因没有国内手机号码而难注册；的确，这些在国内各个消费场景大行其道的App，正在成为外国游客畅游中国的“拦路虎”。

广大外国游客来华旅游，不仅能为国内旅游产业贡献收入，也有助于弘扬中国优秀传统文化，并有利于促进中外民间人文交流。为解决入境游支付难问题，今年国办专门印发文件要求进一步优化支付服务，提升支付便利性，随后相关部门还就商业领域、文旅领域支付服务优化问题发布通知，就相关工作进行部署。北京等热门旅游城市也因地制宜作出了部署安排，这些举措显著提升了支付便利性，对鼓励外国游客来华旅游消费发挥了重要作用。

然而，外国游客在华旅游消费过程中，仍面临一大“拦路虎”，即很多消费都要下载App进行扫码，有的还带有强制性，剥夺游客选择权，让游客感到既无奈又反感。此外，某些App必须用国内手机号注册，这给来华短租旅游的外国游客带来了不便。如果不能清除这些“拦路虎”，既会影响外国游客在华旅游消费体验，也会在一定程度上影响我国的旅游形象，因此要对这类“拦路虎”采取对策。

梳理境外人士“吐槽”使用App的原因主要有：一些场景强制要求下载App，扫码支付；许多App基于国内公民的身份信息进行设计，未把护照号纳入身份资料范围，有的未设置英文操作系统；一些境外人士担心App绑定身份信息存在泄露隐私和信息的风险，等等。要解决这些问题，就需要采取针对性的对策。比如，对于强制下载App、强制扫码的线下经营场所，有关部门要进行深入摸排，对违法行为依法查处和纠正，同时要鼓励商家提供传统的线下服务。再如，针对App本土特色鲜明而“送外”服务欠缺的问题，可借鉴“适老化”改造思路，推进App“适外化”改造。在全球化时代，中国每年接待的入境游客数量庞大，在此背景下，各种旅游、消费类App的运营商也要有国际视野，考虑到国际化的应用场景。

总之，针对外国游客在华旅游消费中面临的难题，除了优化支付服务，提升支付便利性，还要对强制下载App、强制扫码等阻碍消费的问题，予以有效治理，从而打造更好的旅游消费环境，推动旅游业高质量发展。