《上海市碳排放核查第三方机构监管和考评细则（征求意见稿）》

编制说明

细则编制工作组

二〇二一年六月

**目录**

[1 编制背景 1](#_Toc74932966)

[2 编制过程 1](#_Toc74932967)

[3 编制思路 2](#_Toc74932968)

[4 主要内容 3](#_Toc74932969)

[4.1 关于目的和依据 4](#_Toc74932970)

[4.2 关于事前监管 4](#_Toc74932971)

[4.3 关于事中监管 4](#_Toc74932972)

[4.4 关于事后监管 4](#_Toc74932973)

[4.5 关于实施日期 5](#_Toc74932974)

[5 对本细则实施后的建议 5](#_Toc74932975)

# 编制背景

为进一步规范上海市碳排放管理工作，加强碳排放数据质量管理，结合《上海市碳排放管理试行办法》（沪府令10号）有关规定和要求，上海市生态环境局于2020年12月发布了《上海市碳排放核查第三方机构管理暂行办法（修订版）》（以下简称《管理办法（修订版）》），明确提出建立公开、公平、公正的碳排放核查第三方机构管理制度，开展核查机构监管和考评的工作思路，加强核查事前事中事后全过程闭环动态管理。

考虑到碳排放核查第三方机构监管和考评的适用性和可操作性，同时结合国家碳排放工作相关要求和我市碳排放管理实际需求，有必要对《管理办法（修订版）》中的（核查机构监管和考评）以及部分（核查机构管理）、（核查人员管理）等条款内容进行细化。上海市生态环境局于2020年12月启动《上海市碳排放核查第三方机构监管和考评细则》（以下简称《细则》）起草工作，为科学、有序地开展上海市碳排放第三方机构管理工作提供支撑。

# 编制过程

2020年12月，编制工作组开展前期资料调研，主要收集了生态环境部和七个试点省市碳排放管理相关制度文件，并对核查工作规则、核查机构管理规则、核查机构考评办法等内容进行整理，对相关技术文件进行了比较分析。2020年1月，编制工作组通过电话调研、邮件调研的形式对北京、广东、天津、重庆、深圳等省市相关碳排放支撑机构和核查机构、复核机构进行调研，了解各省市在碳排放第三方机构监管和考评中的经验。2021年3月，根据《管理办法（修订版）》的相关要求，综合我市碳排放管理工作回顾和调研情况，确定编制内容，完成《细则》初稿编制。2021年4月，听取市生态环境局相关处室、节能减排领域相关主管部门及支撑机构专家、资深碳排放核查负责人和核查组长等相关意见，并对初稿进行多次修改完善。2021年6月，编制工作组向市生态环境局大气处进行了专题汇报。

# 编制思路

针对核查机构监督考评，广东专门出台了《广东省碳排放信息核查管理工作考评方案（试行）》，通过技术评议单位对核查报告进行打分，主管部门对核查行为进行打分，每年公布优秀核查机构，并规定连续两年不合格机构暂停核查资质，每三年动态调整核查机构等。另外，深圳、北京、江苏、浙江等地也均开展对核查机构的评分工作，并将评价结果与核查机构的动态管理机制如核查费用、信用评级、招投标等挂钩。因此，参考广东、深圳、北京、浙江等地对于核查机构的考核评价管理方式，根据《管理办法（修订版）》的相关要求，《细则》应强调对核查机构开展的核查工作加强事前事中事后全过程闭环监管，兼顾科学性和操作性，有效衔接我市碳排放管理总体要求。

一是要有效衔接现有制度体系。为衔接生态环境部和我市碳排放管理相关要求，进一步加强对核查机构开展的核查工作加强事前事中事后全过程闭环监管，有必要对现行《管理办法（修订版）》中相关条款作进一步的细化和完善。结合当前阶段我市碳市场管理的新要求和目前存在的问题，参照全国碳排放权交易市场建设相关核查机构管理要求以及广东、北京等试点省市核查机构管理政策及执行情况，通过制订《细则》，确保《管理办法（修订版）》的有序开展。

二是要兼顾科学性和操作性。在编制过程中，根据《管理办法（修订版）》的相关要求，结合国际国内最新形势和我国应对气候变化管理的要求，总结现阶段我市碳交易市场建设中的经验和问题，重点考虑在碳市场建设中发挥基础作用的核查管理工作的相关经验和遇到的问题，充分考虑我市实际和核查机构基础，兼顾科学性和操作性，对我市现有核查机构管理机制进行补充和完善，使得主管部门对于第三方机构的监管工作更加科学和有效，满足下阶段对于核查机构进行系统、动态监管工作的要求，为我市碳市场夯实基础。

三是要强化和落实监管要求。现行《管理办法（修订版）》仅对核查机构监管和考评的整体要求做了原则规定，对核查人员培训及核查证发放、现场检查、核查机构综合考评、累积记分制度等没有明确要求，对后续监督管理和考评的支撑不足，需要细化完善。对核查机构开展的核查工作进行事前事中事后监管的要求散落在核查机构监管和考评、以及部分核查机构管理、核查人员管理等条款中，亟待进一步梳理形成系统性实施细则，确保相关条款的落地。

# 主要内容

《细则》共十二条和一个附表，对核查机构的确定、培训及核查证发放、核查过程监督管理、核查机构考评小组、现场检查、核查机构考评、考核记分细则、考评方法、考评等级、核查工作黑名单等事前事中事后监管的内容作出明确规定。

## 关于目的和依据

本次编制工作旨在落实《管理办法（修订版）》的相关要求，加强对碳排放核查第三方机构及核查人员的监督管理，建立健全核查机构考评机制，为落实对核查机构开展的核查工作进行事前事中事后全过程闭环监管提供支撑。

## 关于事前监管

通过政府购买服务的方式公开择优确定核查机构，加强核查机构和核查人员能力提升，加强事前监管。根据年度工作要求，通过公开招投标面向全国碳排放核查机构遴选确定，通过条件设定和严格的采购程序。同时，对中标的核查机构和相关核查人员进行专业培训，对培训考核合格的核查人员发放碳排放核查工作证。

## 关于事中监管

在核查开展过程中，通过建立核查机构考评小组，依托考评小组进行现场检查、不定期抽查等方式对核查机构进行事中监管。明确核查机构考评小组成员由市生态环境局和相关专家组成，现场检查采取随机抽取与重点选取相结合的方式，明确企业现场检查抽取比例、专家人数、现场记录等要求。

## 关于事后监管

明确核查机构考评制度，提出核查机构考评、考核记分细则、考评方法、考评等级、核查工作黑名单等的具体要求，通过建立完善的事后监管手段，确保第三方机构必须具备与之匹配的专业技术能力与职业操守。在每年核查工作完成后，依据考核记分细则，结合现场检查和复核审定的结果对核查机构当年度的工作质量进行综合考评。每个机构初始总分共100分，采用扣分制累积记分，考评结果分为优良、合格和不合格3个等级。对考评不合格的核查机构，纳入我市核查工作黑名单，五年内不再安排核查任务。

## 关于实施日期

本细则自2021年XX月XX日起实施至2026年XX月XX日止。

# 对本细则实施后的建议

建议在本细则实施后强化后续监管，根据考评结果对核查机构进行分级管理，加强对核查机构的动态管理，不断完善核查机构的监管机制。对考核记分细则根据考评情况和我市碳排放管理实际，及时进行修订和完善，根据我市碳市场不同阶段的管理要求提供科学、有效的支撑。