

## 第三方核查机构独立性的影响因素及保障措施

孙永平 刘 瑶\*

**摘要:**由于碳市场中信息的提供方和信息的使用方是不同的主体,因此会带来信息的不对称导致的信息虚假,使得碳市场的功能减弱。因此,必须把整个碳交易活动嵌入到MRV体系中。为了保证公平性,在MRV体系中除了政府主管部门和控排企业之外,需要第三方专业机构本着独立性原则,全面核查企业提交的排放报告,确保碳排放报告数据的真实性,并出具核查报告。但是,在实践中第三方核查机构的独立性却面临着诸多挑战,包括核查任期、核查费、企业规模、市场竞争和非核查业务等多个方面。本文分析了第三方核查机构在MRV体系中应遵循的基本原则、影响第三方核查机构独立性的主要因素和中国第三方核查机构目前的发展状态,在此基础上提出保障第三方核查机构独立性的政策建议。

**关键词:**MRV体系;第三方核查机构;独立性原则

### 一、引言

可监测、可报告、可核查(简称MRV)是国际社会对温室气体排放监测的基本要求,是《联合国气候变化框架公约》下国家温室气体排放清单和《巴黎协定》中国家自主贡献的实施基础,是建立国际互信,开展国际气候谈判的先决条件(郭力军、孟凯,2013)。就具体碳市场而言,一个完整的MRV监管体系,可以实现利益相关方对数据的认可,从而增强整个碳交易体系的可信度。因为,在没有MRV前提下,企业进行履约时提供虚假数据可能性会大幅度增加,使得碳价格出现不稳定,扰乱碳市场的运行,也蒙蔽了管理者的信息,造成碳市场无法真正激励企业进行节能减排技术投资,碳市场在某种意义上也将失效,因此MRV体系也是碳市场平稳运行的基石。为了核实和查证控排企业报告的数据和信息是否真实、准确无误,避免

---

\*孙永平,湖北经济学院、碳排放权交易湖北省协同创新中心,邮政编码:430072,电子信箱:sunyp@hbue.edu.com;刘瑶,湖北经济学院会计学院,邮政编码:430072,电子信箱:rennyao@163.com。

本文系国家社会科学基金项目“基于包容性和可持续双重视角的矿产资源出让收益分享机制研究”(13CJY041)的阶段性成果。感谢匿名审稿人的建议,文责自负。

相关利益方的干扰,核查通常由有资质的第三方专业核查机构完成。

就国际经验来看,欧盟碳市场是世界上第一个碳市场,也是目前为止最大的碳市场,在MRV体系建设方面积累了丰富的经验。欧盟碳市场MRV体系成熟的重要标志就是建立了较为完备的法律体系,分别制订了温室气体排放监测和报告指南(MRR)与认证和核查指南(AVR),为了适应新的变化,这两个法规在2009年又进行了一次修订,形成了2009/29/EC指令。在欧盟MRV体系中参与主体包括:主管部门、设施运营方、核查机构和认证机构,其中最具特色的就是认证机构(吴璇等,2015)。根据欧盟规定,第三方核查机构必须由认证机构进行认证和调查,取得相关资质后才有资格进行碳排放核查。否则,缺失认证环节会导致各个核查机构层次不齐,核查结果的稳健性不乐观。

## 二、第三方核查机构应遵循的基本原则

由于碳市场中信息的提供方和信息的使用方是不同的主体,因此会带来信息的不对称导致的信息虚假,使得碳市场的功能减弱。因此,必须把整个碳交易活动嵌入到MRV体系中。在MRV体系中除了政府主管部门和控排企业之外,需要第三方专业机构负责核查企业提交的排放报告,避免控排企业虚报、谎报,确保碳排放报告数据的真实性,并出具核查报告。而核查报告又是政府部门进行配额分配和签发的重要依据,因此第三方核查机构在MRV体系中处于非常核心的地位。为了能够完成第三方核查机构承担的职能,其核查工作必须遵循独立性原则、公正性原则和保密原则。

参照会计师事务所独立性的定义,也可以把第三方核查机构的独立性定义为形式上的独立和精神上的独立。形式上的独立性要求核查机构在控排企业和政府面前呈现出一种独立的身份,与核查委托人在形式上看起来不存在任何利益关系,其专业评价不受利益相关者的非正当干涉。精神上的独立性是指一种内心的状态,即核查人员内心秉持客观公正的职业道德精神,不受破坏其专业判断的因素影响,能够始终处于中立状态,客观地对控排企业提交的排放报告予以核查,从而保障碳市场的公平性和公正性(朱玲、刘冰冰,2014)。

第三方核查机构引入的最基本的理由就是为了保证公正性,因此公正原则就成为第三方核查机构的立命之本。第三方核查机构必须以专业知识为支撑,以核查过程中获得的客观数据为基础,避免任何偏见和利益纠葛,不受其他外在力量的干扰,作出最客观、最公正的判断。只有把公正作为立足点,第三方核查机构才能取信于民,取信于政府,取信于控排企业,才能获得市场的认可。

由于核查过程中,必须了解企业的原始数据,以交叉验证排放量,因此不可避免地会涉及到控排企业的商业秘密及某些不可外露的内部信息。为了保护控排企业的商业秘密和合法利益,第三方核查机构必须秉持保密原则,并在进场核查之前与控排企业签订保密协议,保障

控排企业的商业信息和秘密信息不泄露。

在这三个原则中,独立性原则最为重要,也最难坚守,因为它往往和很多经济利益纠缠在一起,很容易被外在因素干扰,因此独立性也就成为第三方核查机构的一面镜子。独立性也是第三方核查机构的立命之本,决定着其在市场竞争中的声誉和地位。本文主要聚焦于独立性,分析影响独立性的因素,并提出防范性的政策建议。

### 三、第三方核查机构独立性的影响因素

很多因素都会对第三方机构的独立性产生重要影响,包括核查任期、核查费用、核查机构规模、市场竞争与非核查业务等。本部分将详细分析每一个因素对独立性的影响机制。

#### (一)核查任期对独立性的影响

第三方核查机构与控排企业之间的核查任期如果过长,双方经过多轮博弈,就存在形成利益关系的可能性。但是,这种关系也并非必然形成,而是存在的可能性大幅度增加。因为随着核查任期的延长,核查机构对控排企业的情况更为清楚,也更清楚如何作出有利于控排企业的核查报告,也更容易形成明显的经济利益关系,从而双方在某些方面达成利益共同体,影响第三方核查机构的独立性。当然,熟悉核查企业的情况也可以从另外一个角度进行解读,熟悉就意味着可以提高核查报告的准确性,从而提高其独立性。因此,任期长短并不能成为影响其独立性的重要原因,但它有可能和其他原因综合作用。

#### (二)核查费对独立性的影响

目前来看,第三方核查机构的核查经费来源主要是控排企业和地方主管部门。如果经费来源于控排企业,那么第三方核查机构与控排企业之间就是平等的民事合同关系,控排企业在选择核查机构和支付核查费等方面具有很强的自主权,核查机构为了获得核查业务,提高核查报价,核查报告极有可能反映控排企业的利益,从而核查机构核查工作的独立性和可信度会受到质疑(彭峰、闫立东,2015)。当然,如果经费来源于政府主管部门,则第三方核查机构与控排企业无任何经济利益瓜葛,而是直接就核查的质量向政府主管部门负责,从而可以不受控排企业的干扰,作出独立和公正的核查报告。但是,由于核查费用都需要由地方财政支付,给地方政府主管部门形成较大的压力,特别是控排企业较多的省市。因此,从各试点的发展情况看,市场化路径将是未来的统一方向,这对核查机构的监管问题提出了挑战。

#### (三)规模对核查独立性的影响

核查机构的规模是影响核查独立性的重要因素,一般来说,规模大的第三方核查机构的核查质量要高于规模小的第三方核查机构。主要是因为:第一,规模大的第三方核查机构往往拥有一支专业化的从业队伍,在核查过程中对问题较为敏感,发现错弊的概率相对较高。第二,规模大的核查机构核查人员的职业道德素养高。规模较大的机构对员工职业道德教育

较为重视,相关培训能够贯穿其职业生涯,从而可以提高核查员恪守职业道德的自觉性和警惕性。第三,规模大的第三方核查机构一般较为重视自身品牌信誉。由于品牌信誉是经过长时间积累起来的,是其市场竞争的重要决定因素,维护品牌也可以为其带来利润。因此,规模较大的第三方核查机构更倾向于维护自己的品牌信誉,增强了其遵循核查独立性的内在动力。第四,规模大的核查机构对核查费的依赖性较低。核查机构的规模越大,其承担的业务越多元,因此核查费占其业务收入的比例越低,不会成为其唯一或者最重要收入来源,对核查费的依赖性越低,从而可以更好地保持其独立性。

**(四)市场竞争对独立性的影响**

市场结构不仅影响定价,也会影响独立性。当只有一家核查企业时就会形成垄断,由于没有来自其它企业的市场竞争,导致企业可能利用垄断地位谋求不正当利益,具体表现为收取较高的服务费,同时也可能减弱其职业操守,导致精神上的独立性减弱,破坏核查的独立性。另一方面,市场竞争程度过于激烈,也会导致每家核查机构的规模较小,每家机构对核查费用的依赖程度较高,加之市场竞争激烈,企业很有可能为了获得核查业务而放弃其独立性,在独立性与核查费、市场份额之间做出权衡取舍,从而影响核查报告的独立性。可见,对于核查机构而言,过分的市场竞争并非最优策略,但是核查机构过少也不是最优策略,保持市场结构为寡头结构反而有利于保持其独立性。

**(五)非核查业务对独立性的影响**

如果核查机构既承担控排企业的核查业务又承担非核查业务,就会改变原有的均衡关系,将原有的无经济利益的两个代理人变成了利益相关者,使原来的单向代理变成了双向代理,核查人员也由原有的超然独立第三方变成了双重受托者。在图 1(a)中我们看到,本来政府主管部门和第三方核查机构之间存在单向委托关系,一方面控排企业向政府主管部门发起核查申请,政府部门委托第三方核查机构进行核查,第三方核查机构与控排企业之间并不存在委托代理关系,而仅仅是需要进场进行文件评审和现场问答,从而与企业发生业务往来,这样的委托代理结构可以最大程度保持独立性。



图1 核查业务的委托代理关系

但是,如果第三方核查机构向控排企业提供非核查业务,就会破坏原有的利益格局,也破

坏了政府主管部门作为委托主体的优势,使得原有的以财政支付作为核心的委托代理结构遭到破坏。在图1(b)中,我们绘制了控排企业作为委托方时三者的关系,显然此时控排企业变成了委托方,第三方核查机构既接受控排企业委托,向其提供核查报告,又承担控排企业的非核查业务,从而可以保证其利益的最大化。但是,非核查业务占比越大,核查机构越有可能作出有利于控排企业的核查报告,或者以非核查作为伪装,给控排企业提供虚假的核查报告。同时,作为核查报告使用者的政府主管部门,在此过程中往往处于非常被动的地位,既无精力也无人员对核查报告进行审核,只能接受企业提交的核查报告。

可见,无论是政府主管部门作为委托机构,还是控排企业作为委托机构,非核查业务的存在都会在很大程度上影响核查报告的独立性,从而引发碳交易的不公平性和不公正性,使得碳市场的功能打折扣,因此必须对相关业务进行规范。

#### 四、政策建议

由于我国碳排放权交易涉及多个试点,每个试点有具有自身的特色,导致我国的第三方核查机构的发展也呈现出多层面的局面,这对于第三方核查机构的健康可持续发展并非有利。从制度完备性来看,北京、上海、广东、湖北和深圳表现较好,对各个方面都作了较为详细的规定。但是,天津、重庆、福建和四川的制度建设较为落后,并未对第三方核查机构作出较为详细的规定。从对核查机构的限制而言,各个试点存在明显的地方保护主义,也存在明显的既得利益者保护,不利于在全国范围内展开公平的竞争,也不利于形成良好的市场竞争环境,破坏了行业的竞争生态,从而不利于行业的长远发展。从核查人员的限制来看,各地方也存在比较大的差异,如深圳、北京、上海对核查人员的资质作出了较为详细的规定,但是天津、广东、湖北、重庆、福建、四川未对核查人员的资质作出明确的规定(曾雪兰,2016)。由于温室气体核查涉及到非常多的行业,也涉及到非常多的工艺流程,对核查人员的从业资质提出了差异化的高要求,很难有核查人员可以胜任所有行业的核查工作,因此就需要对核查人员的资质作出一些限制。从立法角度来看,只有深圳市和北京市的相关管理办法是通过同级人大批准的,其他省市都是采用省级行政机关发布的行政法规的形式,这就导致处罚的手段和力度受到《中华人民共和国行政处罚法》的限制,处罚手段极为有限,处罚的权限也极为有限。因此,本文基于第三方核查机构的健康、可持续发展的视角,提出以下政策建议。

##### (一)实行定期轮换制度

为了克服较长任期带来的利益串谋的可能性,可以借鉴审计体系中的定期轮换制度,让第三方核查机构通过一定的规则进行定期轮换,而不是长期对某些固定的企业进行核查。但是,定期轮换制度最大的挑战在于在我国第三方核查机构普遍规模小,核查市场集中度较低,很多中小型核查机构具有很强的行业背景,仅仅擅长对某些特定行业进行核查,无法胜任所

有行业。加之,政府主管部门对核查轮换制还缺乏经验,无法制定行之有效的轮换管理办法和规则。实行全面的轮换制度,政府主管部门要全面分析各个行业对核查素质的要求,结合第三方核查机构的规模、行业背景等信息,制定更加具体可行的规则。

## (二)改变核查费用支付方式

要提高第三方核查机构的独立性,可以改变现有核查费用支付方式即改变第三方核查机构和被核查单位之间的直接支付方式,取而代之的是引入第三方的监督机制。该第三方机制必须能够对第三方核查机构的资格进行审查,严格市场准入门槛。另外,还应该公开核查费用支付方式及金额,这样第三方核查机构不会再受到被核查单位支付核查费用方式的限制,可以提高核查的独立性。北京市在2015年新修改的规则中,开启了市场化的进程,重点控排企业可自行委托第三方核查机构进行核查,从政府提供核查资金修改为由企业自行提供资金。深圳市也进行了市场化改革,允许企业自行聘请核查机构。但是,在目前缺乏相关法律法规的情况下,毕竟政府主管部门是核查报告的最终使用者,因此积极鼓励财政条件较好的地区继续实施政府财政支付核查费的办法,从而让核查机构和控排企业处于相对独立的地位,最大限度地保障核查报告的独立性。

## (三)提高第三方核查机构的行业集中度

第三方核查机构做大、做强,可以通过企业自身的动力加强业务能力学习,加强职业道德素质教育,更大的规模也更加注重自身的声誉与品牌,从而可以更好地保证独立性。目前我国第三方核查机构大多数都是从一些专业院所脱钩而来,行业背景明显,数量不多,核查人员有限,规模普遍较小,发展速度缓慢。因此提高我国第三方核查机构的行业集中度,特别是本土第三方核查机构的规模,以此来提高我国第三方核查机构的独立性,势在必行。

## (四)加强对第三方核查和人员的管理

由于核查涉及众多行业和众多企业,每个行业的工艺流程和每个企业的特点都有很大差别,导致每家企业的温室气体排放存在较大差异性,一个核查员很难胜任同一行业所有核查工作,导致其核查报告结论出现偏颇,破坏了独立性原则。首先,要建立第三方核查机构的准入门槛制度,特别是职业资质门槛,核查机构必须达到所需的基本门槛,才能从事核查业务。也可以借鉴欧盟的经验,引入审核机构,对第三方核查机构的核查资质和核查方案进行审核,只有通过的第三方核查机构才可以进行核查。第二,对核查人员建立黑名单制度,对于严重违反独立性原则的核查人员,不仅要终止其正在从事的核查业务,而且要永久禁止其再通过其他核查机构或者渠道从事核查业务。第三,制定相应的法律法规,明确核查人员遵循的职业道德的具体要求,并要各第三方核查机构遵照执行,加强在职人员的职业道德培训,提高职业道德水准。

## 参考文献:

- [1] 郭力军,孟凯. 碳交易“三可”机制设计及应用[J]. 开放导报,2013,(03):108-112.
- [2] 彭峰,闫立东. 地方碳交易试点之“可测量、可报告、可核实制度”比较研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2015,(04):26-35+138.
- [3] 吴璇,张宁,陈颖,贾睿,康磊,王文美. 碳交易MRV体系构成要素分析及天津市建设应用研究[J]. 城市发展研究,2015,(11):19-24.
- [4] 曾雪兰,黎炜驰,张武英. 中国试点碳市场MRV体系建设实践及启示[J]. 环境经济研究,2016,1(01):132-139.
- [5] 朱玲,刘冰冰. 第三方核查机构为碳排放权初始分配“保驾护航”[J]. 常州大学学报(社会科学版),2014,(02):47-50.

# Independence of Third-party Verification Agency: Influencing Factors and Guaranteed Measures

Sun Yongping<sup>a</sup> and Liu Yao<sup>b</sup>

(a: Center of Hubei Cooperative Innovation for Emissions Trading System, Hubei University of Economics;

b: The School of Accounting, Hubei University of Economics)

**Abstract:** Owing to the information providers and information users in the carbon market are different subjects, the asymmetry of information may lead to information falsehood, so that the function of the carbon market is weakened. Therefore, the entire carbon trading activity must be embedded in the MRV system. In order to ensure fairness, besides the government departments and enterprises under ETS, a third-party agency is also needed. Third-party agencies should, on the basis of the principle of independence, fully verify the emissions reports submitted by the enterprises, ensuring the authenticity of the carbon emission report data and issue a verification report. However, the independence of third-party verification agencies in practice faces many challenges, including verification tenure, verification fees, firm size, market competition and non-verification operations, etc. This paper analyzes the basic principles that the third-party verification agencies should follow in the MRV system, the main factors that affect the independence of the third party verification agency and the current development status of the third-party verification agency in China. Finally, some suggestions to guarantee the independence of the third-party verification agency are proposed.

**Keywords:** MRV System; Third-party Verification Agency; The Principle of Independence

**JEL Classification Codes:** Q5

(责任编辑:朱静静)