

CCER 审定与核查管理水平将迈上新台阶 | 碳市场建设解读⑯

[生态环境部](#) 2025年11月22日 10:32 北京



近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进绿色低碳转型加强全国碳市场建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》提出建设诚信透明、方法统一、参与广泛、与国际接轨的全国温室气体自愿减排交易市场（以下简称 CCER 市场），到 2027 年 CCER 市场要实现重点领域全覆盖。同时，《意见》部署了加快 CCER 市场建设、严格规范碳排放核查、加强碳排放数据质量全过程监管等多项任务，对中国核证自愿减排量（CCER）的审定与核查工作进一步明确了多项要求，全方位提升审定与核查精细化管理水平。

《意见》划定了审定与核查质量的“底线”

CCER 产生于符合方法学而开发实施的减排项目，《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）明确，方法学应符合国家相关产业政策要求，体现绿色低碳技术发展趋势，有利于保护生态环境，有利于推动实现碳达峰碳中和目标。CCER 不仅是碳信用商品，更是信用契约，而审定与核查质量的有效性是保障高质量碳信用的重要基础之一。审定与核查质量，不仅涉及单个业主的单个项目收益，更事关国家运用市场机制推动绿色低碳技术发展的战略

安排。

《意见》为CCER审定与核查质量划定了“底线”，一是审定与核查实施要“恪守诚信原则，严格落实承诺事项”，二是审定与核查结果要“对碳排放进行全面核査证，确保审定、核查结果的准确性和可信度”。

《管理办法》第十三条规定，审定与核查机构应当按照国家有关规定对申请登记的温室气体自愿减排项目进行审定，并出具项目审定报告。审定与核查机构应当对项目审定报告的合规性、真实性、准确性负责，并在项目审定报告中作出承诺。《管理办法》第二十条规定，审定与核查机构应当按照国家有关规定对减排量核算报告进行核查，并出具减排量核查报告。审定与核查机构应当对减排量核查报告的合规性、真实性、准确性负责，并在减排量核查报告中作出承诺。

双承诺制度是CCER交易制度的一个创新，它突出CCER交易“自愿”属性，强化市场主体作用。审定与核查机构出具的审定与核查结果是我国温室气体自愿减排交易及相关活动的基本依据，因此审定与核查机构需按照《意见》划定的“底线”，在实施审定与核查活动时，依据方法学要求，多方收集获取客观证据和信息，充分查实核对证据和信息的有效性、合理性，必要时还需公开征询与合理考虑利益相关方意见，保证审定与核查结论严谨可靠，确保减排项目及减排量的真实性和合规性，从而维护市场的公平、透明和诚信。

《意见》划定了审定与核查工作的“标线”

CCER审定与核查机构纳入认证机构统一管理，旨在提升自愿减排

项目及减排量的质量和透明度，规范温室气体自愿减排审定与核查机构相关工作，维护审定与核查工作的公信力，推动CCER市场健康、有序发展。认证公信力是指社会各方对审定与核查活动及其结果公正性、权威性、专业性的信任程度，是审定与核查活动的本质要求和价值体现。

《意见》为CCER审定与核查工作划定了“标线”，一是审定与核查工作要“严格遵循客观独立、诚信守信、公平公正、专业严谨的原则”，二是审定与核查活动要“主动接受社会监督”。

《管理办法》第三十一条规定，审定与核查机构应当遵守法律法规和市场监管总局、生态环境部发布的相关规定，在批准的业务范围内开展相关活动，保证审定与核查活动过程的完整、客观、真实，并做出完整记录，归档留存，确保审定与核查过程和结果具有可追溯性。

《中华人民共和国认证认可条例》第二十条要求，认证机构应当公开认证基本规范、认证规则、收费标准等信息。认证机构应确保信息的真实、有效，并确保公众能够获取相关认证信息。

为落实“标线”要求，审定与核查机构在开展具体的审定与核查活动时，要基于风险识别与判定，慎重考虑与特定项目相关的风险，基于风险判断和所适用的审定与核查规则，提前做好周密策划；要采取询证决策的方法，审核过程充分收集客观证据与信息，如实陈述在审定和核查过程中遇到的所有问题以及其处理方式，出具准确可信的审核结论，且全过程留痕，保证审定与核查过程应可再现；要坚守公平公正原则，所做出的审核决定基于客观证据，不受利益相关方的影响。

此外，认证机构应当公开认证基本规范、认证规则、收费标准等信息，并确保信息的真实、有效，展示其专业性和规范性，并主动接受社会监督。公开的信息能够使公众了解其工作流程和决策依据，对审定与核查机构的工作提出质疑或建议，促使其更加规范、高效地履行职责，从而确保其公正性和公开性，提升公信力。

审定与核查机构要力争“高线”，筑牢信任“防线”

双承诺制度虽然强化了市场主体的责任意识，但仍面临真实性风险与信誉风险。若审定与核查机构在实施审定与核查过程中存在虚假陈述或欺诈行为，将直接影响项目的真实性和减排量的准确性，损害市场公平性和透明度。审定与核查结论正越来越多地成为企业绿色低碳转型的决策依据。随着市场逐步成熟完善，审定与核查机构应发挥主观能动性，持续创新数据保障机制，提升行业数据质量，力争“高线”，筑牢信任“防线”。

一是强化执业规范和审核结果有效性。构建完善的申请受理、合同签订、审核策划与实施、技术复核、结果审批等全流程管理制度体系和实施要求，利用 AI 与大数据等技术助力审定与核查实施，建立信息化管理系统保证全链条留痕，保证全过程的高质高效。邀请利益相关方的代表组建公正性管理委员会，对机构的审定与核查活动的公正性进行监督，确保审定与核查活动客观独立、公平公正。

二是强化人员能力与执业行为规范。建立育选管用人员管理机制，设定审定与核查人员的教育背景、工作经历、专业知识、能力保持与提升等全要素能力准则，持续完善和提升人员的专业知识和技能，保

证人力资源充分匹配审定与核查工作所需。加强机构和人员自律，专业履职、自律守规，对出具的审定与核查意见负责，不得弄虚作假，不得泄露项目业主的商业秘密，不得从事可能对审定与核查活动的客观公正产生影响的开发、营销、咨询等活动，自觉维护 CCER 市场行业声誉。

诚实守信是市场经济的基本法则，良好的信用关系是激发经济活力的重要基础，也是促进 CCER 市场平稳运行的基本保证。审定与核查机构要以《意见》为指引，以 CCER 市场规则为工作基础，确保把审定与核查的每一个环节做规范、每一个动作做到位，落实落细“底线”与“标线”，久而久之，自愿减排项目及减排量的质量和透明度就会越来越高，市场公信力就会越来越好，为将 CCER 市场建设成为全球高质量温室气体自愿碳减排交易机制的典范提供有力支持。

（中环联合认证中心刘清芝）

供稿 | 生态环境部应对气候变化司

编辑 | 张韵晨