

第六次环境审计研讨会暨 ASOSAI WGEA¹第五次工作组会议



国家论文：澳大利亚

主题：落实环境政策

绩效审计：减排基金的减排信用评估与购买



2016 年 10 月 17-19 日

印度 斋浦尔

¹ ASOSAI WGEA 亚洲最高审计机关组织（ASOSAI）环境审计委员会（WGEA）

背景信息

2014 年 11 月，澳大利亚政府确立了减排基金体系。在这个自愿参加的体系中，参与者（包括农民和工业企业）可以通过提出并实施减排项目来获取碳信用单位²。政府继而通过逆向拍卖，从意向卖家手中购买登记项目中一部分已经获得或者未来可获得的碳信用单位。政府通过购买碳信用单位（即被登记项目获得又转移给政府的碳信用单位）来实现《京都议定书》所规定的澳大利亚温室气体排放目标。未被政府购买的碳信用单位可以在二级市场上售卖，满足其他实体的碳减排义务。

减排基金的管理机构是清洁能源监管局（Clean Energy Regulator，政府法定主管机构）。清洁能源监管局负责（1）对申请已批准基金类型的项目进行登记；（2）在发放碳信用单位之前，核实该项目的碳减排需求；以及（3）通过逆向拍卖从意向卖家购买碳信用单位。在减排基金登记项目之前，首先要由与清洁能源监管局相互独立的另一政府机构，澳大利亚环境与能源部，制定并审批基金类型。澳大利亚环境与能源部制定项目资格要求与碳减排计算方法。下页表 1 对减排基金的减排信用评估和购买模块进行了概括。

满足资格的项目是在以下方面进行降低/避免温室气体排放或增加碳储备的活动：

- 农业活动
- 重新造林、植被恢复与天然林地/植被保护
- 碳吸存
- 受约束的燃烧活动
- 能源效率
- 垃圾填埋及替代性废物处理方法
- 矿业、石油与天然气
- 交通

至 2016 年 7 月 1 日，监管局已登记了 626 个减排基金项目，其中 236 个项目的碳信用单位总量达到 2540 万³。到目前为止，监管局共实施了 3 次拍卖（前 2 次拍卖受到了审计）并约定在未来的 10-12 年里以 17 亿澳元的价格从中标者中购买 1 亿 4330 万碳信用单位。碳信用单位在前三次拍卖中的平均价格分别为每吨 13.95 澳元，每吨 12.25 澳元和每吨 10.23 澳元。

减排基金的重要性

减排基金是澳大利亚实现温室气体减排目标一项首要方法，政府拨款 25.5 亿澳元用于购买碳信用单位。政府预期减排基金可为澳大利亚 2020 年累计碳减排目标减排大约 9200 万公吨二氧化碳当量（并还将对澳大利亚 2030 年碳减排目标做出贡献）。

² 在此前农地减碳倡议体系下登记的碳减排项目，将自动转入碳减排基金体系。

³ 一个碳信用单位相当于减排一公吨二氧化碳当量(1 tCO₂-e)

审计目标

本次审计的目标是评估清洁能源监管局是否在减排基金中进行有效的信用评估并对碳减排购买进行有效筛选。为实现审计目标，澳大利亚国家审计署采取以下高标准：

- 监管局是否仅对符合相关法律要求的项目进行登记？
- 核实项目申请后，监管局在登记项目时是否发放了恰当数量的碳信用单位？
- 监管局对第一次和第二次拍卖的筹划与执行，是否能以最低的价格从符合资质的项目中购买碳信用单位？
- 监管局是否对减排基金信用评估和购买模块中的风险、运营和绩效进行恰当的管理？

审计方法

本次审计从监管局对项目登记、减排评级和前两次拍卖的参与情况等方面审核了监管局对项目的管理情况，从各项统计总体中筛选 10% 的样本进行检测。为完成审计，澳大利亚国家审计署审核了监管局对减排基金监管相关记录，包括标准操作程序、评估工具、实施策略及计划，以及其他管理文件。此外，澳大利亚国家审计署对监管局员工进行了调查并收集了项目提出方和大量工业机构对减排基金监管的意见。

审计结果

总体结论

本次审计认为清洁能源监管机构已经通过合理健全的安排，对减排基金的信用评估和购买筛选进行有效管理。虽然如此，为使监管局更好地展现监管行为的有效性，监管过程中有些方面仍需注意，例如对某些监管决策制定的文件记录。

主要发现

- 监管局能够有效评估减排基金项目申请及其相关内容，但是对某些监管过程和决策的文件记录有待提升。监管局大体上已经采用了合理健全的步骤，依据法定时间框架，批准、宣布和登记减排基金项目。决策记录虽然准确反映了已实施的评估，有时却不能涵盖与评估过程相关的全部信息。
- 监管局已采用了恰当安排，依据基金类型要求对减排基金项目的减排需求进行评估。虽然如此，流线型常规评估（以风险为基础的评估）的证明材料和文件有待改进，以期展示监管局所做评估的稳妥性。当监管局代表批准项目的碳减排申请时，碳信用单位发放量已依据基金类型要求进行准确计算并记录在公共登记簿。
- 监管局在减排基金法定购买准则下，为已审计的前两次拍卖设计出有效的拍卖方法、参数和交付安排。第一次和第二次拍卖整体上依据已发布的拍卖指南有效进行。监管局根据其建立的拍卖参数，以最低价格购买减排。对碳减排合同的履行将会依赖于满足先前条件、满足各项目所取得的减排信用以及满足合同偿付条款的有效性。
- 监管局建立了良好的、综合的风险控制框架，指导减排基金风险控制计划的制定和实施。在此框架下，监管局已经建立了全面有效的步骤，鉴别、评估和应对基金有效实施中的风险。监管局已经恰当制定了包括标准操作流程、工作指示和模板在内的指南，帮助员工对基金申请进行评估。监管局已经确立了绩效管理框架，对基金绩效进行监督和报告，并对框架在近年来的实施进行增强。

关于审计结果和审计结论的进一步信息见：<https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/emissions-reduction-fund-abatement-crediting-and-purchasing>.

建议

澳大利亚国家审计署提出了一项对清洁能源监管局项目碳减排申请常规评估的改善建议。

机构回应摘要

清洁能源监管局同意上述建议。

经验与挑战

本次审计向澳大利亚议会提交了对以下安排的有效性评估：（1）在项目申请已批准的基金类型时，对项目的碳排放进行识别；以及（2）在实现澳大利亚温室气体减排目标时，政府以最低价格购买减排基金项目的碳减排。

澳大利亚国家审计署面临以下三个方面的挑战

1. 审计对象的技术性质

减排基金涵盖了许多技术程序。在审计工作早期，审计小组就与清洁能源监管局的员工进行会面，通过审查材料对这些技术程序建立认识。

审计对象的技术性质还影响了审计测试程序的设计。通过非常详细的测试程序，把重要的技术问题拆解为独立的过程，让测试可重复适用于相似事项。随着测试的推进，测试程序又进行了调整和增强。虽然最初开发和完善详细的测试程序耗费许多时间，但该项审计投入带来了有力的审计结果并为整个审计结论提供了有力支撑。

2. 抽样方法

澳大利亚国家审计署运用关键参数（例如：申请提交日期、项目基金类型、申请评估员姓名、决策代表姓名和评估结果）分别总结了登记、信用评估和拍卖申请的统计总体。审计署继而按照关键参数统计总体的比例选取了 10% 的样本。在选择项目登记和减排信用评估申请样本时，审计署考虑到超过 12 项关键参数，所选样本与其对应统计总体的特征保持高度相似。通过这种方式，审计署可以从相应统计总体的样本中准确反映出审计结果。

3. 准确简明地传达审计结果

审计对象的技术性质及减排基金的抽象概念使澳大利亚国家审计署向广泛的受众（议会议员、媒体和大众）传递审计结果时面临一定的困难。审计报告在最大程度上避免运用技术术语、复杂的表达方式和行业术语（在必须运用相关术语时，也以平实的语言进行解释）。在最终发表审计报告前，审计报告还在被审单位进行传阅，以保证减排基金的运营情况得到准确描述。

澳大利亚国家审计署还运用了以下方法传达减排基金、审计结果和审计结论：

- 用表格展示流程（如上表 1）；
- 以问答的展现手法解释详细的审计标准；
- 以及
- 运用摘要框简明扼要地概括每项审计标准，并提供额外的测试实施信息来说明每项审计标准。