



“碳市场运行的风险管理” 研究项目
工作报告

碳市场舆情风险管理
Public Opinion Risk Management of Carbon Market

国家应对气候变化战略研究和国际合作中心

刘海燕 张昕 王颖 张敏思 孙峰 田巍

2018年8月

摘要

舆情风险是碳市场运行过程中存在的主要风险之一。从风险来源看，碳市场舆情风险主要包括由信息不对称导致的主动型舆情风险以及由突发舆情事件等引发的被动型舆情风险两类。爆发舆情风险可能导致碳价格非正常波动，或对碳交易制度的运行、政府公信力等产生不利影响。因此，有效应对舆情风险是建立流转顺畅、公开透明、具有国际影响力的碳市场的重要保障。

国内外碳市场应对舆情风险经验表明，通过建立健全碳市场信息披露制度与舆情事件应对机制等，可以有效管理碳市场舆情风险。欧盟和美国加州碳市场一方面通过在碳交易指令、立法文件中规定相关方在碳信息披露、职业保密和信息获取等方面的责任和权利，以加强对碳市场信息披露的立法保障；另一方面通过明确信息披露的具体主体、平台、内容，并细化碳市场各技术要素，以加强碳信息披露规范和决策反馈机制；从而逐渐建立健全了碳信息披露制度，不断提升了管理舆情风险的能力，有效化解了碳市场舆情风险。我国七个碳交易试点省市，在其碳交易管理办法中均要求公开披露碳市场各项关键和重要信息，并要求交易机构建立信息披露制度。全国碳市场启动过程中，全国碳市场主管部门通过前期开展舆情分析研究、公开启动会、组织行业专家解读宣讲等形式，加强了对全国碳市场启动的事前、事中和事后的舆情管理，强化并引导媒体对全国碳市场开展正向宣传，为全国碳市场建设营造了良好氛围。但是，无论是试点碳市场，还是全国碳市场，仍存在信息披露有限、技术与管理缺乏、保障不充分等

问题，亟待加强碳市场舆情风险管理制度建设。

目前，全国碳市场建设已进入新的时期，在加强碳交易制度和支撑系统建设的同时，应从法规体系、管理体系、保障机制等三方面着力建设碳市场舆情风险管理制度。

法规体系建设方面，应在全国碳交易管理条例等上位法中明确建立碳市场信息披露制度，并以此为依据制定相关信息披露细则。结合全国碳市场将建立的国家 and 地方两级管理体制，按照碳市场信息的内容、重要程度和敏感程度的不同，对碳市场信息进行分类管理，明确各类信息发布的责任主体、信息发布的内容、频率等，指导相关部门做好各项信息披露工作，构建全国碳市场信息披露国家和地方和企业三级管理体制。

管理体系建设方面，需要建立科学的舆情风险管理流程和体系，加强舆情监测，确定舆情风险预警等级，针对不同等级的舆情建立风险监测、评估、预警、防范和应急处置的管理机制，并及时总结舆情风险管理的经验和教训，不断提升舆情风险管理能力。

保障机制建设方面，应从平台建设、资金支持、队伍建设、能力建设等方面给予充分支持，为营造积极向上、健康有序的全国碳市场舆论氛围提供根本保障。

总之，在碳市场运行过程中，需要加强对舆情风险管理，并以舆情风险暴露的问题为导向，深度挖掘和分析碳交易制度存在的风险点，不断完善关键领域的制度设计工作，为碳市场的健康平稳运行积极助力。

Summary

The public opinion risk is one of the main risks in the operation of the carbon market. From the perspective of risk sources, the public opinion risk in the carbon market mainly includes active public opinion risk caused by information asymmetry and passive public opinion risk caused by sudden public opinion events. The outbreak of public opinion risk may lead to abnormal fluctuations in carbon prices, or adverse effects on the operation of the carbon trading system and government credibility. Therefore, effectively responding to these risks is an important guarantee for the carbon market that may have smooth trading, transparent information and international influence.

The domestic and international carbon markets' experiences in dealing with public opinion risks show that these risks can be effectively managed through the establishment of a carbon market information disclosure system and a public opinion response mechanism.

EU ETS and US California carbon market strengthened the legislative guarantee for information disclosure in the carbon market by stipulating the rights of relevant parties in carbon information disclosure, occupational secrecy and information acquisition in the carbon trading directives and legislative documents. And, they clarified the specific subject, platform and content of information disclosure, and refined the technical elements of the carbon market, to strengthen disclosure norm and feedback mechanism. Thus, they gradually established the carbon information disclosure system, and continuously improved the ability to manage and resolve public opinion risks.

In view of China's seven pilots carbon market, the carbon trading regulation required public disclosure of key information on the carbon market, and required trading institutions to establish an information disclosure system. In the process of launching the national carbon market, the authorities strengthened the whole process public opinion management of the national carbon market. They pre-investigated and analyzed public opinion, opened the national carbon market launch meetings, and organized experts to explain and publicize ETS policy. They guided the media to promote the national carbon market, and created a good atmosphere for the national carbon market.

However, whether the pilot carbon markets or the national carbon market, there are still problems such as limited information disclosure, lack of technology and

management, and inadequate protection. It is urgent to strengthen the construction of the risk management system for carbon market.

At present, the national carbon market construction has entered a new period. While strengthening the carbon trading system and supporting system construction, public opinion risk management system should also be set and focused on three aspects: regulation, management norms and safeguard mechanisms.

In terms of regulation, the carbon market information disclosure system should be clearly established in the national carbon trading management regulation and other higher-level laws, and relevant information disclosure rules should be formulated based on this. Combined with the national and local two-level management system to be established in the national carbon market. According to the content, importance and sensitivity of the carbon market information, the carbon market information should be classified and managed. The responsible persons and all kinds of information should be clarified. The content and frequency of the publication will guide relevant departments to do a good job in all kinds of information disclosure, and build a national and local and enterprise management system for national carbon market information disclosure.

In terms of management norm system, it is necessary to establish a scientific public opinion risk management process and system. In this system, public opinion could be monitored, classified and assessed, and then its risk could be prevented. Meanwhile, timely summarization and lessons of public opinion risk management are necessary to continuously improve the risk management ability.

In terms of the safeguard mechanism, it should provide full support from the aspects of platform construction, financial support, team building, and capacity building. These safeguard mechanisms will provide a fundamental guarantee for creating a positive, healthy and orderly national carbon market public opinion atmosphere.

In short, in the operation of carbon market, it is necessary to strengthen the management of public opinion risk as problem-oriented. In addition, the top design of carbon market will be constantly improved by deeply analyzing the risk points of the carbon trading system. The effective management system would actively push development of carbon market smoothly and well.

目 录

1. 碳市场舆情风险管理的重要意义.....	2
2. 欧盟和加州碳市场舆情风险管理经验.....	2
2.1 立法保障	3
2.2 平台建设	4
2.3 碳信息发布与评估机制.....	4
2.4 反馈机制	5
2.5 危机管理案例.....	5
3. 国内碳市场舆情管理管理经验.....	7
3.1 政策保障体系.....	7
3.2 碳信息披露平台.....	8
3.3 舆情监管与处置.....	9
3.4 危机管理案例.....	10
4. 碳市场舆情风险管理制度政策建议.....	10
4.1 法规体系建设.....	11
4.2 管理体系建设.....	12
4.3 保障机制建设.....	14
5. 总结	15
参考资料.....	16
关于作者.....	16
致谢.....	17

1. 碳市场舆情风险管理的重要意义

碳市场舆情风险，指在碳市场运行过程中，由于相关舆情的产生和发展，如媒体对政策法规等信息过分解读、发生影响市场运行的某一重大事件等，给政府管理方以及碳市场本身带来的风险和损失。从产生的原因来看，碳市场舆情风险主要包括由信息不对称导致的主动型舆情风险以及由突发事件和危机等引起的被动型舆情风险两类。

对碳市场舆情风险进行管理具有重要意义。首先，习近平生态文明思想要求充分运用碳交易等市场化手段，提高环境治理水平。舆情风险管理是碳交易运行管理过程中的重要环节，是建立流转顺畅、公开透明、具有国际影响力的碳市场的重要保障。其次，加强舆情风险管理，有助于建立健全碳排放信息管理和披露制度，有助于及时发现碳交易体系在制度设计与建设、系统建设、市场运行等环节的问题，并以问题为导向不断完善碳交易体系。最后，舆情风险管理是碳市场主管部门积极引导舆论、创造碳市场良好运行环境的重要手段。通过规范和加强碳市场舆情管理，包括舆情监测、科学研判、预警和应急处置等，不断提升舆情管理能力，引导舆论的正确走向，为碳市场的健康发展营造良好的舆论氛围。

2. 欧盟和加州碳市场舆情风险管理经验

依据碳市场舆情风险的特点，欧盟碳市场和美国加州碳市场通过加强碳交易信息披露制度的立法保障、建立统一的碳信息发布平台、

完善信息发布与评估机制等，不断加强舆情风险全面管理，有效防止了碳市场舆情风险爆发。

2.1 立法保障

欧盟在其碳市场基础法律文件《建立欧盟温室气体排放配额交易体系指令》（以下简称“碳交易指令”）中，专门规定了相关方在信息披露、职业保密和信息获取等方面的权利。欧盟要求管理当局应及时披露所有与配额分配和配额数量相关、与排放量的核算报告和核查（MRV）相关的决定及报告等，并要求管理当局遵照《公众获取环境信息指令》，对相关信息进行公开披露。此外，欧盟还要求成员国每年报告碳交易指令执行的进展，侧重配额分配、登记簿运行、MRV、履约等，并汇总发布。

美国加州则将碳交易规则写入了加州法典（CCR）下的《加州温室气体排放上限和市场履约机制》条款，详细规定了纳入主体、年度配额预算数量、帐户注册、免费配额分配、配额拍卖、履约、配额交易、抵消机制、惩罚措施等，同时该法律在其保密条款（96021）中对碳市场较为敏感的排放信息的披露进行了明确规定，即除非管制企业以贸易机密、或不满足《加州公众记录法案》等情况为理由，充分说明其信息的“保密性”，否则其提交给加州管理当局的排放信息均被视为公开信息。

2.2 平台建设

欧盟碳市场广泛覆盖 31 个国家，为避免由信息不对称带来的舆情风险，欧盟以欧盟委员会官方网站为核心，建立起了统一的碳市场信息披露平台，及时对外公布所有关于碳交易法律政策、碳市场运行、企业履约等的重要信息。美国加州则通过加州空气资源委员会（CARB）网站，建立了“上限-贸易项目”平台，该平台上发布的碳市场信息几乎涵盖了碳交易运行的所有方面。

2.3 碳信息发布与评估机制

欧盟和加州碳市场在统一平台基础上，建立和完善了碳市场关键信息的发布以及政策评估机制，确保公开碳配额总量、企业实际碳排放量、碳市场交易信息以及碳交易实施效果等核心信息。在配额分配及交易信息披露方面，欧盟主要由欧洲能源交易所和欧洲期货交易所及时披露有关配额的拍卖、交易等信息。美国加州则主要由美国洲际交易所和芝加哥商品交易所发布加州碳配额的期货交易信息，所有拍卖的信息由 CARB 网站进行发布。对于企业碳排放量及履约等敏感信息，欧盟和美国加州均作为公开信息进行发布，披露包括企业名称、年度配额分配数量、分配配额交易数量、经核证的碳排放量、履约配额数量等具体数据。此外，两者都重视对碳交易政策实施效果的评估，定期发布碳交易政策的执行报告，公开碳市场的整体实施进展、实施效果等。

2.4 反馈机制

欧盟建立了决策的“反馈机制”，公民和利益相关方可就有关法律、政策的制定提出建议，以保持决策的公开、透明性，提高公民和利益相关方的参与和贡献度，最大程度降低管理成本、减少政策实施的影响和障碍。美国加州则通过“公开会议”方式，将碳交易法律政策的制定、调整等的重要事宜公开，充分接纳公众等各利益相关方的反馈意见。例如，加州曾在 2016 年召开九次公开会议，会议主题涵盖 2020 年后排放上限和配额分配、碳泄露和行业抵消、电力和天然气行业强制温室气体报告、碳交易法律修正提案等内容，并将会议内容、各方意见等在 CARB 网站完全公开。

2.5 危机管理案例

案例一：欧委会应对英国脱欧舆情危机

2016 年，英国发生了公投脱离欧盟的舆情事件。在公投后的一段时期，英国未明确其纳管企业参与欧盟碳市场的后续政策¹，给欧盟碳市场带来不确定性。专家和舆论媒体就英国是否留在欧盟碳市场展开讨论，有报道称英国一旦脱离欧盟碳市场将引发企业大量抛售配额。脱欧对欧盟碳市场影响不断被媒体舆论放大，市场担忧随舆情发酵日趋加剧。

为化解脱欧舆情风险，确保欧盟碳市场稳定，欧盟委员会于 2017 年 11 月提议采取“保护措施”，将制定修改注册登记法规的补充法规草案，并在其官方网站对该草案进行了详细披露。同时，为引导舆论对草案的正确态度，欧委会同时披露了一份问题清单，详细说明法规修改的原因和修改内容、2018 年 1 月 1 日后英国纳管企业是否继续履约、英国可否继续拍卖配额、受修改法规影响的配额数量等关键性问题。该草案获气候变化委员会通过，英国随后承诺将在 2019 年 3 月 15 日提前履约，从而保持 2019 年履约稳定性，脱欧舆情对欧盟碳市场不利影响得以暂时化解。

（“保护措施”的主要内容：将修改注册登记法规，除非英国承诺继续在 2018-2019 年履约，否则限制其 2018 年 1 月 1 日后签发配额的使用。）

¹ 2017 年 3 月至 10 月，英国与欧盟开展了五轮谈判，均未能取得实质进展。

表 1 欧盟和美国碳市场信息发布平台体系

碳市场	碳信息发布平台	碳信息披露内容
欧盟	欧盟委员会	EU-ETS 官方信息发布平台，发布内容包括： -EU-ETS 第四阶段（2021-2030 年）政策；EU-ETS 在排放总量、配额拍卖、MRV、抵消机制、登记注册、市场监管、国际碳市场、市场稳定机制等方面的政策、进展，并解答碳市场各种问题； -对 EU-ETS 重大政策的影响评估，相关方意见反馈等；EU-ETS 相关新闻发布。
	欧盟环境署网站	《欧盟成员国对排放交易指令的执行情况报告》
	欧洲能源交易所	EUA 和 EUAA（航空配额）现货交易市场，承担 25 个成员国和欧洲自由贸易联盟 EFTA 成员国冰岛、列支敦士登、挪威的统一拍卖平台，以及德国、波兰的国家平台。 -发布交易规则；发布 EUA 和 EUAA 现货成交信息、拍卖信息。
	欧洲期货交易所	EUA 期货交易、EUA 和 EUAA（航空配额）英国拍卖平台： -发布 EUA 期货交易信息；CER 期货交易信息
美国加州	加州空气资源委员会网站	（1）Cap-and-trade Program 平台，碳披露信息包括以下三大类： -碳市场运行信息：注册登记系统（CITSS）、配额分配、WCI 连接、温室气体报告、抵消项目、市场监管、保留拍卖信息等； -政策、指南、市场信息、文件表格下载、问题解答等；2010 年以来的立法文件；各类管制企业需要下载的文件表格信息；公众可获取的管制企业排放信息、履约信息等市场信息；有关碳交易的各种问题解答；公开的研讨会、培训会等信息和资料等； -背景信息：AB32 背景信息；碳交易制度背景信息等 （2）公开《加州应对全球变暖法案（AB32）执行报告》： -从 2013 起，每年发布 AB32 法案的半年度和年度执行情况报告，内容涵盖上限-贸易、低碳燃料标准、清洁汽车等气候变化政策的实施进展情况； -上限-贸易政策进展披露的内容包括：总量、履约、配额、拍卖、CITSS、抵消、市场监管、法律诉讼、项目合作方等方面的进展和计划等。
	美国洲际交易所 芝加哥商品交易所	加州碳配额（CCA）期货交易信息。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/308126134122006107>