

# 十年磨一废剑：美国TCI的发展分析

Ten years of grinding an obsolete sword: An analysis of the development of TCI in the United States

■文 / 刘元玲



美国区域交通气候倡议(Transportation Climate Initiative, TCI)是一项历史性的区域交通减排计划,作为美国应对交通领域碳排放的新尝试,原本会推动美国本土应对气候危机的步伐并为全球气候治理注入新的活力。然而,经过十多年的发展,却在2021年底陷入停滞。这失败既源于推动TCI各方的态度软弱和行动低效,也源于反对势力的顽固与强大,并在更深层次上,反映出拜登政府在推动应对气候危机领域所面临的压力。

## 一、美国区域交通气候倡议是什么?

作为“车轮上的国家”,美国交通运输领

域产生的碳排放巨大,全美温室气体排放中约28%来自交通运输行业。美国交通部曾根据当前基准情景预测,到2035年,交通部门的温室气体排放量将增加约10%;到2050年,二氧化碳排放量将从2010年的18亿吨增加到23亿吨,届时将占全球运输排放量的1/4。交通运输行业的碳排放,不仅会加剧美国气候危机,还会损害居民健康,加剧美国族群之间的不平等。

正因为此,交通运输领域碳减排成为美国气候政策的重要方面。TCI是一项历史性的区域倡议,相当于交通领域的RGGI(Regional Green Gas Initiative),即美国区域温室气体减排行动,是2003年发起的美国首个强制性

的、基于市场手段的减少温室气体排放的区域性行动。TCI旨在减少道路车辆的碳排放,并增加对公平、清洁和更具有弹性的交通系统的投资。TCI具体将通过两件事来实现该目标:通过设立碳排放的上限发放排放配额;计划在未来十年(2023-2033年)将TCI参与州的柴油和汽油销售量减少30%。

自2010年美国11个州和哥伦比亚特区签署创建交通与气候倡议的意向宣言以来,TCI已有十多年的发展历程。截至2021年底,TCI已经成为包含美国东北部和大西洋中部地区的13个州以及哥伦比亚特区在内的区域性项目。这些州主要包括:康涅狄格州、特拉华州、哥伦比亚特区、缅因州、马里兰州、马塞诸塞州、新罕布什尔州、新泽西州、纽约州、北卡罗来纳州、宾夕法尼亚州、罗得岛州、佛蒙特州和弗吉尼亚州。

TCI由位于以上辖区范围内的州和地方机构指导,每个机构都可自由决定是否以及如何参与。TCI受到美国乔治敦气候中心的学术性支持,并得到诸多基金会的支持,包括洛克菲勒基金会、能源基金会、纽约社区信托基金等。

在过去11年间,TCI主要工作包括召开大量线下会议、网络会议、听证会、研讨会、发布大量备忘录以及其他相关的倡议。2012-2015年,TCI各州得到能源部的资助后,在东北部电动车现状分析报告和线上信息分享方面展开合作,并与大学科研机构合作分析TCI地区的货运流量,力求提供实时的旅行数据;2015年底,康涅狄格州、特拉华州、纽约州、罗得岛州、佛蒙特州和哥伦比亚特区宣布将共同努力制定以市场为基础的政策,以求实质性地推进合作减少交通部门的碳排放;2021年6月,马萨诸塞州、罗得岛州、康涅狄格州和华盛顿特区发布了TCI的最终示范规则,该规则指出TCI将从2023年的42.1MtCO<sub>2</sub>的累积上限开始,到2032年以每年相等的量下降,最终达到2032年的排放量上限降至28.6MtCO<sub>2</sub>。按照预定的计划,TCI相关各州在2021年下半年各自通过符合最终示范规则的立法,然后在2022年上半年通过报告碳排放和燃料运输数据开始实施计划,最终在2023年1月开始首个三年合规期。

TCI还参考RGGI的设计,设置了排放控制储备(ECR)和成本控制储备机制(CCR),预计2023年排放控制储备的触发价格为6.6美元/吨,2023年成本控制的触发价格为12美元/吨,年均增长7%。当拍卖的价格达到CCR触发价格时,CCR会在拍卖中释放额外的销售配额,而当拍卖价低于ECR触发价格时,ECR会扣留配额。

TCI要求合规实体必须在运输登记、排放和配额跟踪系统进行注册,以建立排放报告和合规账户,并且这些数据报告要具备可检测、可报告和可核查的“三可标准”。

## 二、美国交通气候倡议为何失败?

2021年6月,康涅狄格州州长内德·拉蒙特宣布不再将TCI包含在该州的预算提案中;2021年11月,宣布不再推进TCI立法,这很快引发多米诺骨牌效应,原本在TCI中发挥重要作用的马萨诸塞州不久后也宣布退出TCI,过了两天,罗得岛州同样宣布退出。其他处于观望状态的各州也偃旗息鼓。

至此,美国从2010年开始由十几个州和华盛顿特区所筹备和推动的TCI陷入失败。在环保人士看来,此次立法的崩溃是对过去十多年TCI努力的重大打击,是美国错失利用跨区域行动来推动交通行业减排时机的表现,定会减缓美国应对气候危机的有效性。

令人尴尬的是,与此同时,乔治敦气候中心还发布了一份名为《减少交通运输温室气体排放:东北和大西洋中部的机会》的报告,指出交通运输是康涅狄格州最大的温室气体排放来源,占比近40%。到2030年,TCI可以将TCI地区的碳污染减少29%-40%,TCI各州全面实施这些政策可以带来15年内为企业和消费者节省高达725亿美元成本效果,同时创造数以万计的新就业岗位并改善公共卫生。然而这一愿景目前无法实现,分析TCI失败的原因,有两点很突出。

1. 推动TCI的相关各方的脆弱,尤其是缺乏强有力的领导是TCI难以为继的首要内因

TCI作为一个联合倡议性组织,尽管在议题设置、舆论动员、联合资源、协同创新方面做了努

力,但是在推动落实的有效性和可操作性上都较弱。TCI在推动过程中,缺乏区域温室气体倡议中加利福尼亚州这样的中坚力量的存在,加利福尼亚州在知识人才储备、观念创新、经济活力、科技实力、领导人推行气候友好型政策的坚定意志方面,TCI相关各州没有一个可堪比肩的存在,似有群龙无首之势。

TCI倡议从2010年开始,那时美国正处于次贷危机引发的经济衰退周期,各州都将自己主要的精力放在经济复苏、恢复就业等问题上,此时关注交通减排并签署联合声明的八个州更多是一种姿态性的宣称,并没有切实有力的后续行动。虽然2010-2017年奥巴马执政期间,大环境较为友好有利,但是TCI的团队并未有实质的推进性动作。随后经历了特朗普在气候问题上“倒行逆施”的四年,一定程度上削弱了TCI的前进动力。

## 2. 反对TCI的组织实力强,持续对TCI造成冲击

反对TCI的组织,主要是化石燃料的生产商及其支持的非营利组织,例如主营化石燃料业务的全球最大的非上市公司科式集团(Koch Incorporation),此外还有汽车行业的代表等,他们强力持续反对TCI。众所周知,在美国收税是天大的事,很容易挑起舆论反击。TCI的反对者们就是抓住这一点,将TCI定性为新税收从而阻挠通过。反对TCI的力量联合起来活学活用古老的政治格言:在对手有机会定义自己之前先定义他们。于是,在康涅狄格州州长签署了TCI的备忘录之后,他们立即从新闻传播开始,将TCI称为2020年对汽油和柴油的征税,并主动与有影响力的博主、自由主义倡导团体和油气领域的行业盟友合作,包括罗得岛能源营销商协会,这导致媒体舆论普遍形成一种“TCI就是征税”的氛围,引起很大的反对。

反对者也积极联合高层政治力量为自己站台背书。例如众议院共和党领袖文森特·坎德罗拉称:“我所在之地无人乐于以空气污染为幌子缴纳另一项税”,参议院共和党领袖凯文·凯利则指出:“TCI追逐的是中产阶级的钱包,任何时候政府把手放在我们钱包里,这就是税收。”马萨诸塞州财政联盟基金会和康涅狄格州能源营销商

协会为此专门组织新闻发布会批评TCI。

实际上,说TCI就是税收是不对的,TCI使用竞争性拍卖而不是固定费用或者固定税收来设定配额,也是基于此,TCI包括了一个成本控制机制;另外,TCI不对限额以下的燃料用户收费,并且即便超出限额,购买配额的成本不一定必然转嫁给消费者,因为燃料供应商可以通过生产碳强度较低的燃料来降低合规成本,从而为价格竞争创造空间。然而面对广泛的“收税”质疑,TCI的拥护者没能实施有效的反击,乔治敦气候中心的项目主任詹姆斯针对此只是说:“这不是税收,这是一项减少排放的环境计划。”

当TCI拥护者指出推行TCI会促进人们的健康并推动建设更加公平的社区环境时,反对者也跟着转变打法,将重点放在TCI推行后将导致燃油销售量减少30%,而这将带来巨大的预算赤字,是TCI无法抵消的,进一步转移焦点,让TCI陷入更多阻力漩涡。

## 三、小结

本来TCI作为一项以市场为基础的、历史性的区域交通减排计划,将会对全美碳排放的“老大难”问题形成新约束,是往正确方向前进的节奏,这不仅为促进美国本土减排,还将为拜登政府重塑全球气候治理领域领导力添砖加瓦。然而,经过十多年的发展,最终陷入停滞,宣告失败,可谓“十年磨一废剑”。

透过这一“废剑”,既看到推动TCI各方的软弱,也看到反对势力的强大,同时看到民众对于污染付费的接纳程度依旧很低。永远不要低估美国根深蒂固的化石燃料利益集团及其盟友在阻止应对气候变化方面取得进展的力量。无论提案有多温和,反对意见都会汹涌而至。管中窥豹的话,这也说明无论拜登政府如何高举低碳旗帜,应对气候危机的口号无论有多响,计划多美好,都可能会被资金充足、组织有序、协调一致的利益集团、政治对手以及网络舆情等联合制造的障碍给削弱,甚至被扼杀。除非拜登政府拿出强有力的政治规划来配合所有的技术计划,否则前途不容乐观。☒

作者单位:中国社科院美国研究所