

美国气候治理进程受阻及其影响

The stalling of climate governance in the United States and its implications

■文 / 田丹宇



美国联邦层面的气候政策立场摇摆,气候立法进程迟滞,特别是2022年6月30日美国最高法院通过判决限制了政府对电力企业温室气体排放管控的权力,被联合国秘书长称作是全球应对气候变化的挫折。

一、美国联邦气候立法进程迟滞

美国联邦层面尚未制定专门的应对气候变化法,在美国国会试图制定专门应对气候变化的《清洁能源与安全法案》的努力未果情况下,美国环保局主要在《清洁空气法》框架下实现对温室气体的管理。1970年《清洁空气法》的主要管理对象是大气污染物,立法目的在于防治大气污染。该法并未明确关于温室气体或者二氧化碳的表述,因此在该法制定之初无法据以管理温室气体。1999年,美国环保组织和各州向美国环保局请愿将温室气体列入《清洁空气法》的管辖范围,但环保局于2003年予以拒绝。

虽然没有成文法律依据,但是美国作为一个判例法国家,通过司法判例依然可以对法律管辖的范围进行突破。2007年美国最高法院对马萨诸塞州诉环保局一案的判决宣布,将温室气体列为《清洁空气法》的管辖范围。这一司法判决为环保局管理温室气体提供了法律依据。2009年,环保局认定二氧化碳对人体的影响相当于二

氧化硫的四分之一,确认了温室气体对公众健康造成危害,为将《清洁空气法》的管理对象扩展到温室气体扫清了理论障碍。根据最高法院对马萨诸塞州的判决,美国环保局目前是根据《清洁空气法》进行温室气体管理。

美国《清洁空气法》在第111条中规定,如果一种污染源引起或者显著加剧有可能危害公众健康或者福利的空气污染,则适用该法。同时,该法还针对新建、扩建、改建和既有的污染源规定了不同的措施。譬如,针对新污染源,授权制定联邦标准;针对既有污染源,则要求制定与联邦指南相当的州计划。由此,该法在事实上为美国环保局针对温室气体制定专门计划预留了空间。

由于美国应对气候变化专门立法仍毫无作为,政府只能基于马萨诸塞州的判例,依据《清洁空气法》实施管理温室气体的权力。但2022年6月30日美国最高法院判决认为,没有国会的明确授权,环保局对《清洁空气法》第111条的延伸解释(包括建立碳限额交易系统、监管电站温室气体排放等)是不可接受的。值得注意的是,该判决并非是针对气候问题或温室气体减排的实体性问题的判决,而是基于程序性问题的判定。即最高法院并非判定不应减少温室气体排放,而是认为环保局管理温室气体的“权源”不对,不能依据现有的《清洁

空气法》第111条制定全面规则以减少电力部门排放。在其他法律空白的情况下,事实上相当于限制了环保局管理电力部门排放的权力。

二、美国联邦气候政策摇摆

在立法空白的情况下,美国前后几届政府均试图通过政策工具加强温室气体管控,最具代表性的是美国环保局于2014年启动制定的《清洁电力计划》(Clean Power Plan, CPP),于2015年8月3日由奥巴马正式宣布。《清洁电力计划》提出到2030年美国现有发电厂碳排放目标将在2005年基础上减少32%,比之前政府拟定的减排目标提高9%,美国环保局为各州设定总体减排目标。各州可灵活选择实现减排目标的途径,核心措施包括:提高现有燃煤火电厂的效率、提高现有天然气发电设施的比重、提高以风电和光伏为代表的清洁能源发电比重等。各州在制定和实施计划时可以采取市场机制、建立可再生能源标准和能效标准、加速老旧电厂退役、改进输电和储能设备等措施,各州可以选择单独行动,也可以与其他州采取联合行动。

《清洁电力计划》被称为奥巴马任期中最重要也是最受争议的环境能源政策。但由于美国各州能源禀赋不同,该计划在以煤电为主的中部各州面临较大阻力。特别是温室气体减排涉及电力、能源、交通、建筑等多个行业利益,计划将直接影响美国煤炭行业的发展。因此《清洁电力计划》从酝酿开始就面临多起诉讼,认为环保局超越国会授权,最高法院最终判定暂停执行《清洁电力计划》。

2018年特朗普上台后取消了《清洁电力计划》,原案被法院取消。环保局制定了监管范围较窄的版本《可负担的清洁能源计划》,同样受到了民主党和可再生能源行业的起诉,且起诉获得了法院支持。特朗普

政府的《可负担的清洁能源计划》被废除,废除《清洁电力计划》的禁令也被取消。

拜登政府下的环保局虽然有重启《清洁电力计划》的机会,但其认为该计划已过时,需要重新制定电力监管规则,预计2023年出台,2024年定稿。共和党就环保局未经国会授权监管全国电厂的温室气体排放,是否逾越了法定权限起诉到最高法院。2022年6月30日美国最高法院投票决定限制环保局监管发电厂温室气体排放的权力,不但彻底宣告了《清洁电力计划》胎死腹中,且对其他气候政策工具产生负面影响,可能导致美国国家碳市场被搁置。联合国秘书长专门发言表示对此感到失望。

三、美国加利福尼亚州气候立法有所突破

加利福尼亚州(以下简称加州)2006年由时任州长阿诺德·施瓦辛格签署了《加利福尼亚州全球变暖解决方案法案》(简称“AB32法案”),成为美国第一个制定了应对气候变化法案的州。该州州长于2018年签署行政命令提出在2045年实现全州范围碳中和。基于2006年以来一系列碳排放管理的法案和州长行政命令,加州于2016年提前实现了2020年碳排放总量减排目标。

一是提出2045年碳中和目标并纳入立法。AB32法案提出到2020年把碳排放总量降低到1990年的水平,2030年比1990年减少40%的目标。2016年AB32法案中的2020年碳排放总量控制目标提前实现后,加州进一步通过了SB32法案,进一步细化了AB32法案的目标。围绕落实加州碳排放总量控制目标,AB32法案提出自2012年起启动与控制碳排放总量相结合的碳交易体系,简略规定了碳交易管理机构、交易种类和初始覆盖范围等基础内容,授予加州空气资源委员会制定具体交易规则的权力,为日后逐

表1 美国加州碳排放总量控制目标

| 时间/年份 | 控制目标 |
|-----------------|---------------|
| 2020年(2016年已实现) | 降至1990年的水平 |
| 2030年 | 降至1990年水平的60% |
| 2050年(2005年提出) | 降至1990年水平的20% |
| 2045年(2018年提出) | 实现全州碳中和 |

表2 美国加州碳排放交易体系的发展

| 时间/年份 | 碳交易纳入范围 | |
|-------|---------|---|
| 2013年 | 全面启动 | 碳交易纳入范围：每年碳排放量达到25000 MTCO ₂ e及以上的发电和大型工业设施（包括加州电力进口商） |
| 2015年 | 范围扩大 | 碳交易纳入范围扩大到包括石油、天然气和其他汽油的供应商 |

表3 中国和美国加州的碳排放交易系统（ETS）对比

| ETS具体内容 | 中国ETS | 加州ETS |
|---------|--|--|
| 覆盖范围 | 约占碳排放总量的40% | 320.8MtCO ₂ e，占碳排放总量的75% |
| 覆盖部门 | 电力（其他部门筹划中） | 能源，工业，交通，建筑 |
| 企业数量 | 2225家 | 将近500家 |
| 碳排放总量 | 绝对排放量无上限，有基于多重强度的基准 | 碳排放总量每年下降4%，到2030年达到200.5MtCO ₂ e |
| 排放权分配 | 全部免费 | 免费分配，免费委托分配和拍卖（占2020年的58%） |
| 收入及使用 | 无 | 加州温室气体减排基金自交易开始以来总计收入142.4亿美元，其中2020年收入17亿美元 |
| 储存和借用 | 不明 | 允许储存，不允许借用 |
| 抵扣 | 上限5% | 2021年到2025年为4%，2026年之后为6% |
| 预期和实际价格 | 49-100元人民币/吨二氧化碳；预期将达到7.6-15美元/吨二氧化碳当量 | 17.04美元/吨二氧化碳当量 |

步细化加州碳交易规则预留了空间。

二是将加州75%的碳排放量纳入碳交易体系。加州碳市场是继欧盟之后的全球第二个碳排放权交易市场，经AB32法案（2006）和SB32法案（2016）授权，于2012年启动，2013年实现全州交易，是实现该州气候战略的主要政策工具。加州碳交易市场配额总量初期较小，在2015-2016年因交易范围扩大而剧增。加州碳市场的体量虽然比中国碳市场小很多，但能够涵盖加州80%的经济总量。不同于中国碳市场碳排放配额的全部免费，加州碳市场仅部分碳排放配额可免费获得，部分通过拍卖获得，其中45%的免费配额分

配给电力部门，24%的免费配额分配到天然气供应部门，31%的免费配额分配到工业及其他行业。加州碳交易体系不仅能降低企业减排成本，还能增加州政府收入。加州历史碳价逐年上升，从最初的12-15美元/吨二氧化碳当量提高到了近期20美元/吨二氧化碳当量。

三是建立碳排放报告制度。加州AB32法案第二部分规定了温室气体排放报告制度，赋予碳排放主体强制的报告义务，后续与SB32法案密切相关的AB197法案进一步细化了报告制度。《加州强制性温室气体报告条例》对该州碳排放总量控制和碳交易下

的强制性温室气体的报告和核查进行监管。每年温室气体排放量达到或超过10000MTCO₂e的工业、燃料供应商和电力进口商有义务向加州空气资源委员会报告其年度温室气体排放量。每年排放低于25000吨CO₂e的设施可以提交简化的碳排放数据报告。所有碳排放报告数据必须精准,并由加州空气资源委员会认可的独立第三方机构验证。

四是依法规定多项减排措施。除碳交易制度外, AB32法案还明确规定了提高能效、发展可再生能源、减少汽车燃油碳排放等措施。加州空气资源委员会和气候行动小组(CAT)共同起草了一项全方位的减排战略规划,包括节约能源、增加低碳领域的就业机会、改善公共卫生条件等内容,于2012年起全面实施。

四、美国地方在移动源管控上施政空间有限

根据美国政体,各州享有地方立法权,可通过开展州级气候立法自下而上推进减排。例如,纽约市基于70%的温室气体排放来自建筑领域,于2019年颁布了《纽约市97号法规》,为所有超过25000平方英尺的建筑物设定了建筑物碳排放限值,根据种类将建筑物内部空间分为十类,每类空间都有不同的碳排放强度限值且不断收紧,成为通过地方立法控制固定源排放的成功案例。


但移动源是美国最大的温室气体排放源,州级立法权的局限性显而易见。美国关于“里程”的规定只受联邦法的排他性管辖,州对汽车或卡车里程没有管辖权。因此,联邦《清洁空气法》在尾气管控上具有优先性,各州对尾气排放的监管受联邦法制约,除非各州取得联邦法上的豁免。以加州为例,2019年道路移动源排放占全州二氧化碳排放总量的43%,占有与交通相关的二氧化碳排放量的91%。但加州要遵循联邦法的管辖,如果要制定关于限制移动源排放的规定,就必须从美国环保局获得联邦法的豁免权。之前加州曾经获得了此项豁免,可以对汽车尾气排放方面制定更加严格的规定。加州正是根据这“暂时”获得的豁免权,通过州长行政命令的方式,规定

要在2035年停止使用内燃机,销售100辆零排放汽车,实现所有拖车零排放。但特朗普政府曾经试图撤销此项豁免,拜登政府上台以后又恢复了此项豁免。如此前后摇摆的立法权限,极大影响了公众对州政令的预期、确信、落实与执行。

五、美国应对气候变化进程受阻的影响

根据国家温室气体排放清单,美国2020年温室气体排放量为5981.4MtCO₂e,分别比2019年和1990年减少8.98%和7.32%,其中交通运输业排放量2020年比2019年下降13.3%,电力行业排放量2020年比2019年下降10.4%。美国碳排放于2005年达峰后,虽有涨有降但整体呈下降态势。但根据美国能源部能源信息管理署(EIA)2022年3月发布的《2022年能源展望报告》,美国现行能源政策无法保障2035年实现100%清洁电力的目标,进而恐影响美国2050年碳中和进程。

在国内层面,拜登政府采取“全政府”方式应对气候危机并在前期出台的一系列气候政策,曾被认为是为气候变化立法铺路。此次EPA案件判决传达出美国司法机关在气候问题上的立场,限制了美国政府管控温室气体的权力之外,也会对联邦立法机关下一步行动造成影响。

在国际层面,《中美关于在21世纪20年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》提出“计划在21世纪20年代减少温室气体排放相关法规框架与环境标准方面开展合作”,曾被认为美国有可能通过其国内法制建设对我国施压。虽然此次最高法院的判决另其在国际气候圈再一次“丢脸”,但判决并非否定了减排和能源转型的正义性,拜登政府在中期选举前后仍会动作不断。近两年美国为落实《基加利修正案》提出削减85%氢氟碳化物目标,提议开展甲烷合作,在G7倡议组建“气候俱乐部”,在G20财长会公报提出加强碳价机制国际合作,加州要求对某些电力进口商品进行调整,美国对内气候政策“手软”并不影响其对外高举气候大旗,一系列操作仍会对我国应对气候变化工作节奏产生压力,需要持续跟踪关注。

作者单位:国家应对气候变化战略研究和国际合作中心