

我国气候变化诉讼发展路径的探索

李响

天津大学法学院, 天津

收稿日期: 2023年6月27日; 录用日期: 2023年8月29日; 发布日期: 2023年9月5日

摘要

文章先是对气候诉讼这一概念进行辨析, 界定了气候诉讼这一概念, 接下来梳理了气候诉讼机制的历史演进过程, 并提出了气候稳定权这一概念, 通过分析气候诉讼的途径和功能对我国的发展路径进行了探索。文章主张未来气候变化诉讼途径应以气候变化造成的损害结果为规制对象, 通过补偿性责任为规制手段, 依据专门的气候变化法律法规, 为了社会公共利益, 进行专门立法。

关键词

气候诉讼, 气候稳定权, 预防性环境公益诉讼

The Development Path of Climate Change Litigation in China

Xiang Li

Law School, Tianjin University, Tianjin

Received: Jun. 27th, 2023; accepted: Aug. 29th, 2023; published: Sep. 5th, 2023

Abstract

The author first distinguishes and analyzes the concept of climate litigation, defines the concept of climate litigation, then sorts out the historical evolution of climate litigation mechanisms, and proposes the concept of the right to climate stability. By analyzing the channels and functions of climate litigation, the author explores the development path of China. The author advocates that the future climate change litigation approach should focus on the damage caused by climate change as the regulatory object, use compensatory liability as the regulatory means, and carry out specialized legislation for the public interest of society in accordance with specialized climate change laws and regulations.

Keywords

Climate Litigation, Climate Stability Rights, Preventive Environmental Public Interest Litigation

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

目前中国的碳排放总量占世界总量已经超过了欧洲和北美两大主要碳排放区的总和,2021年5月《世界环境司法大会昆明宣言》(以下简称《环境司法宣言》)强调要运用诉讼手段,审理气候案件,推动碳达峰、碳中和目标的实现;将气候诉讼与保护生态破坏、环境污染并列为诉讼类型之一[1]。我国目前气候变化诉讼的研究探索跟不上气候变化的规制需求,所以急需对相关法律规范进行变更调整,确立更符合我国实际的气候变化诉讼模式。

2. 气候诉讼的概念演变

最初气候诉讼没有明确的定义,“所有形式的诉讼都可以被定性为与气候诉讼有关”,也就是说根据其定义的不同,决定其是否能成为一类独立的诉讼,我们要做的就是将气候诉讼的边界定义出来,成为一种独立的全新的诉讼类型,从司法的角度看,是否独立是一个诉讼案件的成熟化标志。高利红教授在研究过程中引入了“中等范围的气候变化诉讼”这一概念,她将气候变化与化石燃料造成的污染结合在一起考虑,认为化石燃料的使用过程可能造成污染,而降低污染往往同时降低温室气体排放,因此凡是以降低大气污染或提高清洁能源使用比例的案例均为气候诉讼,但随后她否定了该定义,她认为这种定义模糊了诉讼动机而不能将气候诉讼独特化,与气候变化没有直接关系,如果将其视为气候诉讼,将会混同气候变化法律问题和大气污染问题,与定义的初衷相违背,因此应当进一步界定气候诉讼的范围。

联合国环境规划署2017年发布的《气候变化诉讼状况全球报告》中给出的定义是“将提交给行政、司法和其他调查机构的,提出的有关气候变化科学和气候变化减缓和适应努力的法律或事实问题的案件……那些寻求现实气候变化目标而不提及气候变化问题的案件不包括在内”。联合国环境规划署的定义强调了属于气候诉讼案件的标志——即直接提出与气候变化的有关的事实或案例问题,该所创办的气候诉讼数据库及其发布的年度诉讼研究报告,也将气候诉讼限定为“提交给行政部门、司法机构、国际机构的涉及气候变化的司法案件和有针对性的裁决……案例文件包含一个以上的下列关键词:气候变化(climate change)、全球升温(global warming)、全球变化(global change)、温室气体(green house gas)、海平面上升(sea level rise)”[2],这两个定义将诉讼动机融入了定义之中,并且给出了十分具体的关键词。对于司法实践而言,如“马萨诸塞诉美国环保署”一案中,再次明确了此种案件适用的法律并且将气候诉讼与传统的大气污染案件相区分。

目前在我国,气候诉讼还没有一个明确的定义,但是从最高人民法院印发的《环境资源案件类型与统计规范》中可以看出,无论是直接或是间接影响气候变化问题的诉讼都包含在内,所以我国司法实践目前采取的是广义上的定义。

3. 气候诉讼机制的历史演进

伦敦政治经济学院格兰瑟姆气候变化和环境研究所与哥伦比亚大学萨宾气候变化法律中心发布的

《2021年全球气候变化诉讼趋势概览》认为,2015年以后气候诉讼的数量较之以前增加一倍以上[3]。在该研究所数据库收录的1871个案例中,美国案件多达1409个。气候诉讼数据库中最早的案件是1986年美国的洛杉矶市诉国家公路交通安全管理局案。该案开启了运用诉讼手段解决全球变暖问题的司法途径。从1986年算起,气候诉讼相关的案例已经达到了一定的规模。

以“马萨诸塞诉美国环保署”一案为例,因为这时期气候立法和实际司法过程中存在大量的空白,国家试图通过诉讼的手段来影响政府的监管行为或这碳排放量大的企业,但最终多以失败告终。在针对企业的诉讼中,2012年基瓦利纳原住民诉埃克森美孚公司案,原告要求被告承担由于其大量的温室气体排放引起的侵蚀海冰,从而不得不重新安置居民的上亿元费用,但最终原告诉求被法院驳回,理由是原告没有充足的证据而且将其视为政治问题,不适合审理。还有2011年美国电力公司诉康涅狄格案,原告败诉的原因也是同样的没有充足的证据且不属于法院的受理范围等。

自2013年起,各国气候变化研究所纷纷公布了其国内温室气体排放总量的排名,几乎所有国家的石油和天然气公司都位居榜首,其中主要的主体就是各个能源企业和国有企业,所以在此阶段则试图直接让政府和企业为气候变化承担法律责任。但其中针对政府的损害赔偿责任大多未能胜诉,因为政府以主权豁免原则为由拒不承担责任。

在此阶段,原告已经将目光不只局限于政府和企业,而是更加全面、系统地追求社会、法律层面的变革,从而根本地完善气候诉讼机制。《巴黎协定》引入了“国家自主贡献的治理结构”为气候诉讼机制提供了一个新的可能,即通过诉讼支持气候的多中心治理,在此引入了一个新的概念“气候稳定权”[4],为原告提供了诉讼的请求权,从而使气候诉讼更加具有了法律上的根据。在秘鲁农民诉德国公用事业公司损害其家乡气候一案中,德国法院将起诉事件归为“具有根本意义的法律事项”,随后该案已经进入了德国高级法院的审理中,这是全球第一个可以通过充足的证据证明一国公司对另一国公民造成的气候损害,将给全球气候诉讼机制带来重大的影响[5]。

现阶段,各种不同的主体都积极参与到气候诉讼之中,2015年以来,非政府组织在全球气候诉讼案例的背后成为了最活跃的推手。

2023年4月17日,我国气候变化诉讼第一案——自然之友诉国际电网甘肃分公司弃风弃光案终于落下帷幕,经过漫长的七年诉讼时间,最终双方当事人达成调解协议,此案被视作我国狭义气候变化诉讼第一案。该案件始于2016年,最初兰州中院认为被告不适格,驳回了自然之友的起诉,但在二审中甘肃省高院撤销了一审裁定,指令甘肃矿区人民法院审理此案,之后原告又申请变更诉讼请求,最终双方达成调解。此案对我国气候变化诉讼具有重大意义,对于我国完善气候诉讼具有深远影响。

4. 气候稳定权

在传统的法律诉讼中,无论是公法还是私法,诉讼的请求权是其中的关键要素,在气候稳定权对应的两种义务,于内,国家具有确保个人免于气候变化的可预见的人权威胁(确保公众获得气候信息并参与决策、参照人权标准,分级制定不同气候变化政策、使每个公民的基本气候权利达到最基本的标准),于外,国际上各国具有合作义务、代际公平、可持续发展义务。

2009年《联合国人权事务高级专员关于气候变化与人权的关系问题的报告》(以下简称《气候人权报告》),详细阐述了气候变化对生命权、获得适足食物的权利、水权、健康权、适足住房权、自决权的影响,对妇女、儿童、土著人民的群体影响。报告结论为“气候变化总体而言对于人权的实现具有不利影响。但对于能否以及在多大程度上可以将这种影响界定为法律意义上的侵犯人权……还存在一系列困难”[6]。

在2015年朱丽安娜诉美国案中,原告诉称其拥有气候稳定权,即阿兹稳定气候下生存的权利,而由

于美国政府的一系列污染环境的行为导致气候变化,从而引发一系列自然灾害,对其造成了不可磨灭的精神和身体伤害,美国政府侵害了他们的气候稳定权这一宪法性权利。该案件审理法官认为,由于历史和传统因素,个人为保护生命权,有主张在安全气候下生存的权利,稳定的气候是保证生命权行使的必要条件,且最高法院有承认宪法未列举的权利的历史,这说明司法机构有能力判断个人该如何行使其自由。且在本案中,原告列举了起诉的三个要件,即原告遭受到了特定、具体的侵害;伤害来源于政府的行为;法院有能力补救伤害,所以法院判断气候稳定权是与当代社会意识形态相配合的一项基本权利[7]。

之后美国和加拿大等国陆续出现了若干将气候稳定权作为诉讼基础的案例。由此可以看出,气候稳定权与环境权密切相关,与国家的内在秩序具有历史性、本质性关联,且气候稳定权作为起诉依据,是自由权、平等保护权的内在要求。承认气候稳定权是新增的权利具有开创性意义,将气候稳定权作为一个权利束,涵盖诸多要求气候稳定的诉求,会给传统诉讼增添新的诉讼机遇和动力,并有助于将气候诉讼概括为一个独立的案件类型[8]。

5. 气候诉讼司法模式

不同国家法系不同,司法历史也不同,所以不同的国家有着不同的气候变化诉讼途径,根据法国波尔多大学教授狄骥所提出的客观诉讼与主观诉讼之分,可将气候变化诉讼的司法模式区分为主观权利保护和客观秩序维护两种司法模式,前者重在保护主观权利及特定利益,后者旨在维护公共利益及客观秩序[9]。

5.1. 主观权利保护模式

从法理上来看,这其中的主观权利主要就是人的基本权利即人权,而具体的诉讼途径有两种,一种是直接以人权原则被侵犯进行诉讼,而另一种是以侵权之诉进行的,其中原告几乎都以“温室气体具有公害性”为由进行起诉,并通过美国联邦普通法的侵权原则进行诉讼,以具体的物质上的权利被侵犯了为由提起诉讼,也是从侧面对人权的一种保护。主要是侵权之诉,如康涅狄格州诉美国电力公司一案中,包括康涅狄格州在内的美国好几个州和纽约市还有土地信托组织于2004年联合起诉了美国电力公司等使用化石燃料的电力公司,因其排放的温室气体造成了普通法上的公共损害,要求法院下令限制其排放量。一审中美国纽约南区地方法院以政治问题不审查为由予以驳回,而在后续的上诉中,上诉法院认为气候变化的诉求是可裁判的,因为气候变化并非宪法明确了的政治问题,随后被告上诉至联邦最高法院,最终联邦最高法院推翻了上诉法院的判决,并裁决联邦制定法的相关规定取代了普通法上的公害诉讼是由。主观权利保护模式的本质在于请求人所具有的自由意志而非客观法上的规则。

人权诉讼,以人权为基础的气候诉讼。人权原则在气候变化问题上的应用,随着《巴黎协定》的通过,基本得到了国际上的普遍承认。在对目前国际上所有的气候诉讼案例进行统计后发现,绝大部分气候诉讼案例都是民间组织或个人等私主体诉政府或企业,基本都是以人权诉讼为根本原因,当然了,这里所说的人权诉讼不是泛指,而是存在具体的侵权行为或者法定的侵权行为而与原告之间的损害存在法律上的因果关系的,所以可以说,人权诉讼在气候损害诉讼中占据着非常重要的位置[10]。

实际上,基于人权原则提起气候诉讼是对受气候变化影响的弱势群体最有力的论证,以人类最基本的权利为基础,为政策制定者和执行者画上边界,约束他们的权力,这也是最好的促使各国政府重视并采取行动解决气候问题的根本手段。

具有代表性的就是因纽特人向美国政府间人权委员会提起对美国政府的诉讼,控诉内容主要是美国政府排放的大量二氧化碳等温室气体加剧了气候变化进程,威胁到了在加拿大生活的纽因特人经济、文

化、社会生活，并违反了《美国人权和人类义务宣言》中有关人权的规定，原告要求该人权组织宣布美国政府指定的政策违反了《美国组织宪章》中关于人权的规定和国家法的规定，并且希望该组织可以督促美国政府减少温室气体的排放。但最终的结果是委员会驳回了原告的诉求，理由是没有足够的证据证明美国的排放温室气体的行为于纽因特人的损害之间的联系[11]。

在海牙法院审理的 Urgenda Foundations 诉荷兰政府一案中，该气候非政府组织控告荷兰政府的严重不作为行为导致气候变化损害严重，理由是荷兰政府没有遵守国际气候政策和科学的减排目标，违反了其应尽的义务。海牙法院随后做出了判决，确认荷兰政府存在不作为行为并且给人民带来了切实威胁，并且在最终的审判中，最高法院也维持了上诉法院的判决，确认了荷兰政府的过错。该判决被视为目前气候变化诉讼中的“最强判决”，明确来人权是防止气候变化的义务基础，气候变化带来的后果和危机都是全球性的，所以国家有义务采取措施规制气候变化行为，并且充分保证公民的基本权利[12]。

还有莱加里诉巴基斯坦案中，作为个人主体莱加里向巴基斯坦的拉合尔高等法院提起来公益诉讼，诉讼理由也是政府没有执行国家气候变化政策，使得气候变化对于其日常生活和劳作的水、粮食等基础生活物资和能源安全构成了严重的威胁，违反了巴基斯坦宪法关于基本权利的规定。最终法院下令国家应当采取若干行动来制止违规行为并且成立气候变化委员会来进行协调和监督。

5.2. 客观秩序维护模式

狄骥认为，客观法是“和人类社会同时存在”的一种法律规则，实在法即是对其所作的陈述，本质在于通过诉讼形式，来维护客观法的秩序和权威，所以在通过此种模式进行气候诉讼知识，应当以客观法的理论逻辑为基础，重在审查公权力在制定和执行过程中的合理性和合法性。主要表现为一些涉及行政行为的司法审查。比如马萨诸塞州诉环保局一案，这是一起通过环境影响评价对行政行为予以司法审查的典型案件，其争议焦点在于温室气体是否属于《清洁空气法》中有关空气污染物的界定，最终美国联邦最高法院裁定环保局对《清洁空气法》中空气污染物解释不当，故其拒绝规制温室气体的行为属于违法行为。

5.2.1. 行政机关不当作为的诉讼

根据美国的行政程序法，联邦政府的下属机构根据国会的立法授权可以制定相应的具体实施的行政法规，而该机构要将制定出的行政法规公布于众且提供相关的立法说明和背景介绍，并接受公众对立法工作的监督和要求，在此阶段，如果有主体的利益被该法规所影响的可要求法院对该行政法规进行司法审查，当然也可以要求联邦政府采取谋政立法措施来填补漏洞[13]。

5.2.2. 行政机关不作为的诉讼

对于美国联邦政府法律授权某些机关做某些行政行为的权力或者使其承担一定的作为义务，在行政机关不履行该职责的时候，私主体可以通过诉讼来间接督促行政机关作为。如马萨诸塞州诉环保署一案中，私主体请求环保署制定行政法规被拒后申请司法审查之案件。

5.2.3. 政治问题原则

“政治问题”常被法院引用以排除对案件的管辖权，但究其引用之源主体——美国 Marshall 法官总结出，如果一个诉讼中原告的私权受到侵害，并且原告在诉讼中具有诉讼主体资格，那么该诉讼不可能涉及到政治问题，法官对该问题具有私法审查权[14]。并且美国最高法院已经详尽地归纳出“政治问题不审查原则”的六个判断标准，其中包括：第一，宪法已明文规定将该问题之处理，委诸于法院平行的行政或立法等政治部门；第二，法院缺少可以依循解决该问题的裁决标准；第三，法院如对该问题做出决定，该决定将会成为一种显然不属于司法裁量范围的初步政策决定；第四，法院如对该问题独立做出决

定,势必会构成对总统或国会等其它与法院平行的政府部门的不尊重;第五,因情势的特殊需要,法院必须无异议地遵守已经做成的政治决定;第六,法院如就该问题表示意见,将可能形成不同部门就同一问题发表不同声明的尴尬局面。只要具备六个要素中的一个,则该事项可能就涉及政治问题,法院可以据此不审查该事项[15]。

6. 我国的气候变化诉讼途径的探索

对于我国气候变化诉讼途径的探索,目前学界有两种途径。一是依托现有法律结构,减少法律的变动,另一主张则是通过从根本上进行应对气候变化的专门立法,着重解决气候变化问题。对于前者,目前有一些学者认为一直以来环境司法具有救济性和预防性两种特性,然而环境司法的救济特性具有强风险性,对于当前气候变化带来的损害,仅仅依赖事后救济不够达到预期效果,进而主张将气候变化诉讼接入预防性环境公益诉讼。而本文作者认为,在我国“双碳”目标的指引下,未来气候变化诉讼途径应以气候变化造成的损害结果为规制对象,通过补偿性责任为规制手段,依据专门的气候变化法律法规,为了社会公共利益,进行专门立法。

6.1. 制定专门的应对气候变化法

自2015年《巴黎协定》签署后,世界各国掀起了制订应对气候法的高潮,芬兰、韩国、欧盟、丹麦、日本以及新西兰等国都相继出台法律。各国都通过国内立法的方式,将缔结的国际条约进行转化吸收,进而提升国家的履约能力[16]。虽然有学者指出我国气候变化诉讼归属于生态环境损害救济制度之下,但我国现有的生态环境损害救济制度无法完全涵盖气候诉讼,且缺少相应的程序法予以支持,我国现有的气候变化诉讼法律缺失是不可回避的问题[17]。

我国于2018年政府部门职能改革之时,将应对气候变化的职能划归于生态环境部,接下来的方向应该为加快制定应对气候变化法。应对气候变化法应与现有的法律进行衔接,与上位法相适应,避免与其他相关法律条文的冲突。在制定应对气候变化法之前,首先要明确应对气候变化的法律地位、工作目标和法律要求,并规定相应部门职责以及温室气体排放权的法律属性和交易属性,其次将低碳发展和碳达峰、碳中和等纳入立法目的,合理设立规范重点。统一监管体制,制定相应罚则,全面构建应对气候变化管理制度体系[18]。

6.2. 推进司法解释

气候诉讼作为一种新型诉讼类型,具有划时代的意义。目前国际上许多国家已经开创气候诉讼的先例,而气候诉讼与民事诉讼具有统一的法律基础,具有实际在司法中应用的理论先例,所以我国关于气候诉讼的研究需要跟上国际脚步。在双碳的背景之下,司法参与双碳治理是一条必不可少的路径,气候诉讼是督促政府积极主动进行气候治理,从而保证双碳目标顺利实现的有利手段。

首先要明确气候变化诉讼属于哪一具体诉讼,比如在之前的气候诉讼第一案中,法院将其归为环境公益诉讼案件。邓海峰指出,出于国家气候变化治理体系构建的现实需求,在客观秩序维护司法模式的指引下,中国气候变化应对在“司法层面最为可行的是建立起公益诉讼制度”。而通过对司法实例的研究,朱明哲教授认为司法机关在大量民事诉讼中落实气候政策。可见我国气候变化诉讼主要为环境民事公益诉讼,其余则是环境行政诉讼。

其次由于气候诉讼具有显著的风险性,应对气候变化问题应以预防为主,防患于未然[19]。当前可以通过司法解释将风险预防原则明确、细化,完善风险的认定及证明责任分配,作为气候变化专门立法的过渡,通过推进司法解释进而解决气候变化带来的损害是十分必要的。

最后通过司法解释实现气候诉讼与政策制定之间的有效衔接和相互促进。通过对各国实例进行研究可以看出,通常在法院对案件进行判决之后,该国政府会因此颁布推进一系列相关政策,例如“马萨诸塞诉美国环保署”一案。司法解释明显起到了推动气候变化立法、政策制定和诉讼制度发展的作用,彼此之间呈现正向促进的形势。我国法院应当通过司法解释积极响应国家有关应对气候变化的政策,并通过自身实践反向促进政策的进一步出台。

参考文献

- [1] 世界环境司法大会:《世界环境司法大会昆明宣言》[Z]. 2021.
- [2] Setazer, J. and Byrnes, R. (2020) Global Trends in Climate Litigation: 2020 Snapshot.
- [3] Setazer, J. and Higha, C. (2021) Global Trends in Climate Litigation: 2021 Snapshot.
- [4] 田时雨. 论气候变化的司法应对——基于环境公益诉讼的路径探索[J]. 理论月刊, 2021(12): 134-143.
- [5] 高利红. 我国气候诉讼的法律路径: 一个比较法的研究[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2022(1): 167-176.
- [6] 2009年《联合国人权事务高级专员关于气候变化与人权的关系问题的报告》[Z]. 2009.
- [7] Johnson, A. (2019) Life, Liberty, and a Stable Climate: The Potential of the State-Created Danger Doctrine in Climate Change Litigation. *American University Journal of Gender Social Policy & the Law*, 27, 585-596.
- [8] 高利红. 气候诉讼的权利基础[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40(2): 113-122.
- [9] 林莉红, 马立群. 作为客观诉讼的行政公益诉讼[J]. 行政法学研究, 2011(4): 3-15, 144.
- [10] 何志鹏, 王菲. 以人权为基础的气候变化诉讼探究[J]. 青海社会科学, 2021(2): 132-140+161.
- [11] 王慧. 气候变化诉讼中的行政解释与司法审查——美国联邦最高法院气候变化诉讼第一案评析[J]. 华东政法大学学报, 2012(2): 77-85.
- [12] 沈跃东. 政治问题原则在美国气候变化诉讼中的运用[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2014, 14(5): 61-70+155-156.
- [13] La Tourette, S.M. (2008) Global Climate Change: A Political Question? *Rutgers Law Journal*, 40, 219.
- [14] 刘飞琴, 朱德泓, 张建伟. 我国气候变化诉讼的制度归属和发展路径[J]. 环境保护, 2023, 51(6): 24-27.
- [15] 郑少华, 张翰林. 论双碳目标的法治进路——以气候变化诉讼为视角[J]. 江苏大学学报(社会科学版), 2022, 24(4): 66-79.
- [16] 田丹宇, 郑文茹. 国外应对气候变化的立法进展与启示[J]. 气候变化研究进展, 2020, 16(4): 526-534.
- [17] 刘丹. “双碳”目标下我国气候变化诉讼的司法进路[J]. 环境保护, 2023, 51(6): 28-31.
- [18] 常纪文, 田丹宇. 应对气候变化法的立法探究[J]. 中国环境管理, 2021, 13(2): 16-19.
- [19] 邓海峰. 气候变化互动机制评鉴——以美国联邦与州政府间的互动为例展开[J]. 清华法治论衡, 2010(1): 230-243.