

“双碳”目标下我国气候变化诉讼制度的探索路径

李佳馨

山东建筑大学法学院, 山东 济南

收稿日期: 2024年3月12日; 录用日期: 2024年3月26日; 发布日期: 2024年4月30日

摘要

气候变化是当前人类应对环境问题的巨大挑战, 究其背后的根源为人类过度排放二氧化碳等温室气体。我国正处于“双碳”目标实现的关键时期, 气候变化诉讼作为实现“双碳”治理不可或缺的司法参与路径, 同样也面临着一系列问题和挑战。气候变化诉讼请求权基础缺失、起诉主体受限、因果关系难以确立等问题使得我国在参与全球气候治理面临实际的阻碍。为进一步促进“双碳”目标的实现, 应借鉴国际气候变化诉讼的探索经验, 构建符合中国国情的气候变化诉讼制度。

关键词

气候变化诉讼, “双碳”目标, 环境公益诉讼, 司法应对

The Exploration Path of China's Climate Change Litigation System under the Goal of "Carbon Peaking and Carbon Neutrality"

Jiaxin Li

School of Law, Shandong Jianzhu University, Jinan Shandong

Received: Mar. 12th, 2024; accepted: Mar. 26th, 2024; published: Apr. 30th, 2024

Abstract

Climate change is a great challenge for human beings to deal with environmental problems, and the root cause behind it is the excessive emission of greenhouse gases such as carbon dioxide. China is in a critical period to achieve the goal of "Carbon Peaking and Carbon Neutrality". As an

indispensable judicial participation path of “Carbon Peaking and Carbon Neutrality” governance, climate change litigation is also facing a series of problems and challenges. Because of the lack of the basis of climate change litigation claim, the limitation of the subject of prosecution and the difficulty of causality, China is faced with real obstacles in participating in global climate governance. In order to further promote the realization of the goal of “Carbon Peaking and Carbon Neutrality”, we should learn from the exploration experience of international climate change litigation and build a climate change litigation system in line with China’s national conditions.

Keywords

Climate Change Litigation, Carbon Peaking and Carbon Neutrality Goals, Environmental Public Interest Litigation, Judicial Response

Copyright © 2024 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

随着全球变暖引发的环境问题日趋严重，气候诉讼开始进入人们的视野，它要求通过司法途径监督各国政府和企业采取措施，减缓温室气体排放，并进一步加强气候行动的紧迫性。尤其是近些年来，大量以控制污染物排放为目标的气候变化案件进入到司法系统的审判活动中。根据伦敦政治经济学院格兰瑟姆气候变化与环境研究所的收录数据，截至 2023 年 12 月初，全球共产生了 2500 余气候变化诉讼案件¹。气候变化诉讼的发展趋势表明，各国正在逐步将温室气体排放问题纳入本国法律的诉讼范围。

气候变化是不容忽视的一个问题，气候变化诉讼是改变这场斗争动态的前沿解决方案。目前，中国的碳排放量已经超过美国，一跃成为世界第一大温室气体排放国。对此，习近平主席在 2021 年 5 月《世界环境司法大会昆明宣言》中提出“中国力争在 2030 年前实现碳达峰，努力在 2060 年前实现碳中和”的目标[1]，并强调要通过诉讼的手段处理气候案件，以推动“碳达峰、碳中和”目标的实现。这也向世界表明了中国愿意为加强国际气候治理、构建人类命运共同体贡献出自己的力量。

2. 气候变化诉讼的概念及其域外实践

气候变化诉讼源于 20 世纪 80 年代的美国，经过多年的发展，目前已经成为全球应对气候变化的主要治理手段。由于气候变化问题的广泛性和复杂性，气候变化诉讼一直存在诸多理论纷争，尚未形成确定的法律概念。

2.1. 气候变化诉讼的概念

目前学界主要以“气候变化是否为核心诉讼请求”为标准，将气候变化诉讼分为广义的气候变化诉讼和狭义的气候变化诉讼。广义的气候变化诉讼由澳大利亚学者 Peel 和美国学者 Osofsky 提出，她们认为气候变化诉讼不仅是以气候变化为核心争议焦点的案件，只要涉及到气候变化问题，以气候变化问题为动因或者对气候变化具有影响的案件都可以纳入气候变化诉讼案件之中[2]。但由于气候变化是人类日常行为的结果，广义的气候变化诉讼的界定边界较为模糊，可以涵盖到所有气候诉讼[3]。目前，更多学者主张狭义的气候变化诉讼，认为气候变化诉讼是仅指以气候变化为“核心”诉求的诉讼[4]。对于上述

¹ 参见伦敦政治经济学院世界气候变化法律数据库，<https://climate-laws.org/#map-section>，2023 年 12 月 10 日访问。

争论,由联合国环境规划署(United Nations Environment Program)与纽约哥伦比亚大学萨宾气候变化法中心(Sabin Center for Climate Change Law)合作编写的《全球气候诉讼报告:2023年现状回顾》中给出的进一步的定义为:“气候变化法律、政策或科学必须是本案的重大法律或事实问题……仅提及气候变化,但没有以有意义的方式解决与气候相关的法律、政策或行动的案例不包括在内。”[5]可以看出,该定义排除了将气候变化问题列为“边缘主题”的诉讼。自《巴黎协定》签订以来,各个国家形成了以维护“气候稳定权”为诉讼请求的诉讼,气候变化诉讼的“核心议题”正在往狭义靠拢。

关于气候变化诉讼的类型,分类标准各不相同。传统的诉讼类型依然保持着二分法的划分标准,美国依据被告的身份不同,将气候变化诉讼划分为对行政机关的诉讼和私人诉讼[6]。为明确国内环境资源案件的类型和统计范围,最高人民法院在2021年1月4日发布《环境资源案件类型与统计规范(试行)》(以下简称《规范》),《规范》将气候变化应对类案件界定为“旨在应对因排放温室气体、臭氧层损耗物质等直接或间接影响气候变化过程中产生的刑事、民事、行政以及公益类案件”,并将气候变化应对类案件进一步分为气候变化减缓类案件和气候变化适用类案件[7]。该定义由最高人民法院采用开放式的列举证明,认为排放温室气体、臭氧损耗物在内但不限于上述物质、“直接或者间接影响”气候变化的物质都可以纳入气候变化应对类案件中。这是我们国家一种常规的立法技术,优点是能够增加气候变化诉讼的适应范围,确切起到防止空气污染、保护生态环境的作用,但也缺乏客观性的辨识标准,产生界限模糊问题[8]。气候变化诉讼是一个新型的环境资源类案件,但尚未在我国得到独立的发展。为此,在“双碳”目标的治理背景下,保证落实减缓二氧化碳等温室气体的排放,亟需立法机关为相关案件的司法裁判制定法律规范。

2.2. 气候变化诉讼的域外实践

气候变化诉讼作为一种新型的诉讼类型,具有划时代的意义。目前世界上各缔约国都在国内开创了气候变化诉讼的先例,并按照2015年缔约国签署的《巴黎协定》制定相关的法律。截至2023年12月15日,萨宾中心的气候变化诉讼数据库包括在65个司法管辖区以及国际或地区法院、法庭、准司法机构或其他裁判机构(包括联合国特别程序和仲裁法庭)提起的2540起案件。这一数字包括美国的1687起案件和所有其他法域的853起案件²。

在起诉主体上,域外气候变化诉讼关于气候变化的起诉主体分为两类。对于政府主体,政府可以提起气候变化诉讼。2022年美国最高法院审理的西弗吉尼亚诉美国环保署(*West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*)³一案属于以政府主体为原告的典型诉讼。对于非国家主体,一般由民间公民、具有公益属性的非政府组织提起诉讼,其中最多的是侵权诉讼。Urgenda基金会诉荷兰王国案(*Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*)⁴是非政府组织提起诉讼的案例之一,该案是世界上首例非政府组织以民事公益诉讼的方式将政府诉至法院并胜诉的案例,为国际上气候变化侵权胜诉开辟历史先河。

在应诉主体上,大多诉讼案件以行政机关为被告,即在英美司法审查案件中,原告请求法院确认政府不制定行政决定或者制定某项行政决定有违减少排放温室气体的目标,或者政府在执行相关政策不作为、不当作为导致气候变化加剧。其中最具有代表意义的是美国马萨诸塞州诉环境保护署案(*Massachusetts v. EPA*)⁵,由于早期美国气候变化相关立法的空白,当地民众以环境保护署未制定相关立法限制汽车排放的二氧化碳等气体向法院起诉,联邦最高法院经审查认为依据《清洁空气法》二氧化碳等温室气体属

²从萨宾中心数据库可得知,美国是世界上产生气候变化诉讼最多的国家,其次是澳大利亚(134例)、英国(112例)、加拿大(38例)。

³参见: *West Virginia et al. v. Environmental Protection Agency et al.*, <https://climatecasechart.com/case/american-lung-association-v-epa/>.

⁴参见: *Urgenda Foundation v. State of the Netherlands*, <https://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/>.

⁵参见: *Massachusetts v. EPA*, <https://climatecasechart.com/case/massachusetts-v-epa/>.

于空气污染物的监管范围，因此环境保护署应当制定法律规范对排放温室气体的行为进行限制。在域外气候变化诉讼实践中甚至存在以国家为被告的案例，如托雷斯海峡岛民诉澳大利亚政府案(Daniel Billy and others v Australia)⁶，该案由 8 名澳大利亚托雷斯海峡岛民(Torr Strait Islanders)诉请澳联邦法院要求澳大利亚政府每年提供资金用于采取加固海堤的措施保护这些岛屿不受影响。再如爱尔兰环境之友诉爱尔兰政府案(Friends of the Irish Environment v. Ireland)⁷中，爱尔兰环境之友认为爱尔兰政府出台的《国家气候减缓方案》与爱尔兰人权承诺不一致，请求高等法院撤销政府批准国家减缓计划的决定，并要求在适当情况下制定新的计划。

在举证责任方面，被告行为不能在短期内对气候变化产生明显的影响，所以往往存在举证困难的局面。在这一层面，早期美国的气候诉讼案件往往是由于原告无法证明被告排放温室气体对自己的权益造成直接的影响，法院将其视为政治问题而将诉讼请求驳回。如 2012 年基瓦利纳原住民村诉埃克森美孚公司案(Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp)⁸，原告要求被告承担由于其排放大量温室气体造成的海冰侵蚀而产生重新安置居民的费用。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。2011 年美国电力公司诉康涅狄格案(American Electric Power Co. v. Connecticut)⁹，原告败诉的原因也是没有充足的证据且不属于法院受理的范围。

3. “双碳”目标下我国构建气候变化诉讼制度的可行性

目前我国虽然没有出现真正意义上的气候变化诉讼，但是在气候变化应对的过程中已经开始探索相关立法。作为全球气候治理的参与者、贡献者和引领者，中国应积极参与气候应对治理，为实现“双碳”目标构建气候变化诉讼制度。

3.1. 国际环境司法体系：气候变化诉讼制度的外在现实需求

从上个世纪 90 年代开始，气候变化就已经成为各个国家关注的焦点。1992 年 5 月 9 日通过的《联合国气候变化框架公约》(以下简称 UNFCCC)首次成为国际协议中气候变化诉讼的直接法律规范依据，其第 2 条规定了公约签署的最终目标。以 UNFCCC 为框架基础，有关气候诉讼的各项协议书、条约和宣言为骨干构成了独立的国际法律体系；为落实 UNFCCC 第二条所述的最终目标，缔约方多次召开缔约方会议，并于 1997 年通过《京都议定书》(以下简称《议定书》)。《议定书》的生效从此确立了各个国家“共同但有区别的责任”原则的全球减排机制。这种模式具有较强的国际法约束力，有助于以科学认知指导各国行动，并以法律责任确保行动效果。如今，全球气候变化问题已经引起国际社会的高度重视，170 多个国家签署的《巴黎协定》中第 2 条规定将全球气温上升限制在 1.5℃ 以内的长期气温目标，需要各国汇聚起共同推动全球低碳排放发展的强大合力。

中国自正式提出建立社会主义市场经济以来经济得到飞速发展，但也成为二氧化碳排放量大国。实际上，气候变化诉讼制度是推动国家机关制定相关有效措施来适应于减缓气候变化及其带来影响的有效工具。为了最终达到《巴黎协定》约定的国家自主贡献减排机制目标，中国应正确把握并适用气候变化诉讼，推动形成应对气候变化的社会治理体系。

3.2. 国内环境立法导向：气候变化诉讼制度的内在发展需要

我国高度重视生态环境立法，现已初步形成了独立于其他法律部门的环境法律体系。在实体立法层

⁶ 参见：Daniel Billy and others v Australia,

<https://climatecasechart.com/non-us-case/petition-of-torres-strait-islanders-to-the-united-nations-human-rights-committee-alleging-violation-s-stemming-from-australias-inaction-on-climate-change/>.

⁷ 参见：Friends of the Irish Environment v. Ireland, <https://climatecasechart.com/non-us-case/friends-of-the-irish-environment-v-ireland/>.

⁸ 参见：Native Village of Kivalina v. ExxonMobil Corp, <https://climatecasechart.com/case/native-village-of-kivalina-v-exxonmobil-corp/>.

⁹ 参见：American Electric Power Co. v. Connecticut, <https://climatecasechart.com/case/american-electric-power-co-v-connecticut/>.

面,《宪法》2018年修正案将宪法序言中“推动物质文明、政治文明、精神文明协调发展”增设“生态文明”,体现我国整个立法层面对生态环境的重视;《民法典》则从侵权责任方面形成了对环境保护立法体系的补充,在第1229条规定了环境污染和生态损害责任,并在1230条规定了举证责任倒置进一步有利于确立侵权诉讼中的因果关系;《环境保护法》是我国关于保护和改善环境的专门立法,第5条规定了“保护优先、预防为主”的基本原则,并赋予了国家机关和个人保护环境的基本义务;在此基础上,《大气污染防治法》《气象法》《煤炭法》《可再生能源法》《森林法》都在立法精神和目的上与宪法相契合,注重保护生态环境的同时要求控制对温室气体的排放。在程序法层面,《民事诉讼法》第58条已将破坏生态环境的案件纳入到民事诉讼中可诉的范围,并赋予检察院特定情况下可以提起诉讼的权力。

但是从目前来看,我国应对气候变化规范尚处于探索阶段,相关立法分散、不成体系。我国关于针对气候变化应对的法律条文散见于《宪法》《环境保护法》《大气污染防治法》《清洁生产促进法》等相关法律规范中,虽然种类繁多,但是多为非强制性的倡导规定,且规定问题不具体,权利人难以在司法领域通过诉讼来获得法律救济。其次,我国关于气候治理将排放温室气体的行为归于多个法律分支,但是未出台专门立法强制规定排放标准和涉及排放引发的权利救济问题。考虑到依法治国的现实需要,中国在加强气候环境政策导向的同时应该出台关于应对气候变化的专门立法,为应对气候变化提供确定的法律依据和完善的法律支持,为“双碳”目标的实现奠定法治基础。

4. 我国构建气候变化诉讼制度的完善路径

学理研究和各国经验表明气候变化诉讼已经成为推动气候变化监管的动力和有效治理手段。事实上,气候变化诉讼并非孤立的司法类型,需要适当依托于传统的诉讼法程序规范。具体而言,我国气候诉讼制度的构建应该从诉讼主体、权利基础、因果关系、救济方式等当面来加以展开。

4.1. 通过立法层面确认气候请求权基础

我国减缓气候变化的诉讼依据还存在着立法空白。我国《民事诉讼法》第58条、《最高人民法院关于审理生态环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第1条规定了环境民事公益诉讼在于解决环境侵权行为中人的生命和财产问题,实际上就说明我国民事公益诉讼对公民权利的保护仅涵盖基本人身权和财产权,与气候变化有关的环境权利不在受案的范围之内。

气候权利主要为国家宪法、人权法和其他一般法律赋予个人和社区减缓和适应气候行动的权利。它指的是为确保人民享有安全和稳定的气候以及其他不明确侧重于气候但对应对气候变化有影响的权利。为使气候权利固化为公民基本权利进而成为引起气候变化诉讼的法律依据,应修改以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)为统筹,以《环境保护法》《大气污染防治法》《清洁生产促进法》《气象法》为基础的法律体系,使权利得到应有的保障和救济。立法机关应当将气候稳定权规定为《宪法》中公民的基本权利,将以气候稳定权为核心的、有关气候变化的健康环境权、清洁空气权、清洁水权等权利规定在我国《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》等相关法律规范中,通过立法层面确认气候变化诉讼的请求权基础。其次,司法机关也可以通过出台相关司法解释对主体权利的范围进行适当的扩张——将环境安全权利、气候稳定权等新型环境权利纳入到案件受理的权利范围中,使其具备进入诉讼的可能。

4.2. 确认气候变化诉讼的起诉资格和起诉主体顺位

由于我们国家采用广义的气候变化诉讼的定义,相关气候变化诉讼案件被包含在以大气污染的环境公益诉讼中。根据我国《民事诉讼法》第55条、《环境保护法》第58条、《最高人民法院关于审理环

境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第4条规定，符合立法条件的社会组织可以提起公益诉讼。在对诉讼主体的资格符合相关法认定的前提下，由社会组织提起的环境公益诉讼所涉及的公共利益还应与其宗旨和业务范围具有关联性。这就导致我国目前虽然存在较多的环保社会组织，但是由于起诉资格难以成立、起诉门槛高限制了气候变化诉讼在司法实践中的进一步发展。鉴于气候变化诉讼原告资格存在立法不完善的局面，原告主体资格可以适时把公民纳入适格原告的范围。赋予公民一定的起诉资格，让公民参与到气候变化诉讼的司法渠道中，使公民能有效救济自己的权利的同时，可以发挥公众对政府部门和企业环保监督的积极性。

我国面对环境公益诉讼多元诉讼主体，应该建立起诉主体顺位制度。相比较而言，美国的环境公民诉讼制度是环保社会组织提起环境民事诉讼的首创。美国的《清洁空气法》等法律中规定了“诉前通知期”，规定公民在正式提起公民诉讼之前，原告应当书面通知案件所涉当地政府、联邦环保局和涉案被告。该通知期为60天，自收到通知之日起60天内，当地政府或联邦环保局有优先采取执法行动的权力，若在此期间当地政府或联邦环保局没有采取执法行动，那么原告才可以将被告告上法庭。这个程序性规定确立了行政权优先原则，即美国公民和环保组织等非政府组织不能越过被告所在地的行政机关就被告行为引起的气候变化问题提起诉讼^[9]。该程序性规定的设立一方面可以在民事公益诉讼中充分尊重国家治理环境的行政权，另一方面又可以弥补现行法律需要对原告和案件的利害关系进行审查的缺陷。我国在也可参照美国法律规定建立气候诉讼的起诉主体顺位制度。

4.3. 通过定性标准确定气候变化诉讼的因果关系

从科学层面来讲，气候变化的结果和对权利人造成的损害往往是多个因素共同造成的结果，因果关系链条会被其他的多重因素所削弱，因此法院在审理有关气候变化诉讼的案件中，常常由于证据证明力问题难以确定因果链条。

气候变化诉讼的最大的争议难点是无法将气候变化的结果量化归于单一主体。如果想要通过诉讼实现减缓气候变化、保障人权的目的，就必须通过立法确定一套气候变化因果关系的论证标准，过于苛责原告证明气候变化影响无疑会堵塞通过司法诉讼进行权利救济的渠道。在气候变化公益诉讼方面，应该通过立法或者司法解释适当放宽证明的利害关系范围。在原因追溯上，气候变化诉讼应当摆脱司法的“定量”溯及去向，坚持“定性”的溯及，以相应的行为达到法定的可能性为程序的启动条件。

值得注意的是，目前科学尚无法为原告证明被告排放温室气体而影响了原告的具体、特定化的利益的“现实可能性”，但其后科学的不断发展和完善有可能建立排放污染物气体导致温室效应的因果关系，以及量化被告排放行为占全球温室气体排放的贡献比例，为气候诉讼提供更多的证据支持。

4.4. 完善气候变化的损害赔偿和救济途径

环境侵权诉讼是为了解决受害人因环境污染、生态破坏造成的人身财产的损失而产生的法律救济途径，但该诉讼以遭受环境污染侵害的权利人主张损害赔偿为核心，尽管能在一定程度上起到修复生态环境的作用，但是也难以在环境污染的风险预防方面发生有效作用。出于治理环境的需要，我国虽然也提出了具有前瞻性的生态损害赔偿和救济措施，其依据为《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》《生态环境损害赔偿制度改革方案》《最高人民法院〈关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定〉（试行）》相关规定。与传统的人身、财产权益不同，碳排放行为通常不会导致绝对权利受到损害，新型气候权利仍较多地通过环境公益诉讼加以保护。近年来，我国生态环境侵权诉讼的法律制度初步建成，体现了我国对“双碳”目标下减缓气候变化的在司法领域的积极回应。但这两种诉讼制度的衔接需要进一步明确，在这种衔接中使公法和私法实现互动又避免重复规定，完善整个生态环境诉讼的法律体系。

除此之外，设立气候变化基金制度也将成为一种有效的补救措施。立法机关应制定在气候变化灾难中的救济基金的资金来源、管理机构、监督机制的法律规范，保证气候变化基金的合理使用。最后，政府应公开气候变化基金的来源和去向等相关信息，接受社会公众和相关部门的监督，从而保障社会公众对于气候治理工作的知情权与参与权。

5. 结语

“双碳”目标的实现需要国家通过司法途径进行治理和落实。就法律层面，应推进司法专门化，完善以《宪法》为统筹，《环境保护法》为核心的环境资源保护法律法规体系，建立完善气候变化诉讼制度。气候变化诉讼的构建要契合“双碳”目标，在形成系统的法律体系的基础上，对相关立法予以细化，增强在气候诉讼司法领域的可适应性和可操作性。

参考文献

- [1] 习近平. 坚定信心共克时艰共建更加美好的世界[N]. 人民日报, 2021-09-22(002).
<https://doi.org/10.28655/n.cnki.nmrb.2021.010048>
- [2] Peel, J. and Osofsky, H.M. (2020) Climate Change Litigation. *Annual Review of Law and Social Science*, **16**, 21-38.
<https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-022420-122936>
- [3] 史学瀛, 田静. “双碳”目标下中国气候变化诉讼的法治因应[J]. 中国环境管理, 2023, 15(6): 124-131.
- [4] 谢鸿飞. 气候变化侵权责任的成立及其障碍[J]. 政治与法律, 2022(7): 2-17.
<https://doi.org/10.15984/j.cnki.1005-9512.2022.07.007>
- [5] United Nations Environment Programme (2023) Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review.
<https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review>
- [6] 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.
- [7] 最高人民法院. 中国环境资源审判(2019) [M]. 北京: 人民法院出版社, 2020: 18.
- [8] 李树训. 气候变化应对案的法律化: 内涵界定与诉权基础[J]. 中南林业科技大学学报(社会科学版), 2023, 17(3): 59-69.
- [9] 王曦, 郭祥. 中美环保社会组织环境民事公益诉讼起诉资格规则之比较: 基于立法与司法的视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 79-94.