

我国气候诉讼的法律路径:一个比较法的研究

高利红

摘要: 气候诉讼是当事人直接提出气候变化法律问题、政策问题、事实问题的诉讼,不包括直接或间接对气候有影响但未在诉讼中提出气候问题的诉讼。1986年已降,全球气候诉讼经历了三代演化,气候诉讼的功能在后《巴黎协定》时代也更加强大。在气候稳定权的基础上,气候行政诉讼、民事诉讼和人权诉讼获得了较为统一的法律基础,为法院判令政府和企业承担气候责任提供了富有道德高度的论证框架。我国的气候诉讼可沿用既有的民事诉讼和行政诉讼程序,并借径人权诉讼提起国际气候诉讼,维护我国气候受害者的权利。

关键词: 气候诉讼;气候稳定权;气候治理;法律路径;碳排放

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.01.015

2020年中国碳排放总量占世界总量的30.7%,超过欧洲(11.1%)北美(16.6%)的总和^①。美国2007年能源消费和碳排放达峰,欧盟2006年能源消费和碳排放达峰。我国虽然能源消耗和碳排放的强度大幅下降,但能源消费、碳排放的总量仍处在“双上升”阶段。这对“双碳”目标的实现是一个严重的挑战。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一^②。在强烈的政治意愿推动之下,气候诉讼必将迅速发展。那么,谁?基于什么权利?对谁?提起什么性质的诉讼?提出什么诉讼主张?一系列问题有待理论研究和立法、司法实践的探索。实际上,全球第一例气候诉讼已经超过30年的历史了。迄今为止,收入伦敦政治经济学院气候诉讼数据库的案例已经达到1871个^③。那么,全球的气候诉讼有哪些类型?气候稳定权是什么权利?是否可以据此提出诉讼?这些问题,或将对我国的气候司法乃至气候治理的塑造产生深远影响。本文旨在通过梳理全球已有的气候诉讼类型,挖掘气候诉讼的潜在空间,从而为我国的气候诉讼的法律路径提供理论指导。

一、气候诉讼的概念

若要运用法律诉讼手段审理气候案件以推动“双碳”目标的实现,需先审思什么是气候案件。气候变化的影响无远弗届,这给气候诉讼提供了巨大的诉讼空间和多种可能性,同时也给气候诉讼的界定带来了诸多不确定因素。“所有形式的诉讼都可以被定性为与气候诉讼有关”^④,换言之,气候诉讼是否能够成为一类独立的诉讼类别,取决于如何定义其内涵。唯有厘定了气候诉讼的边界,将之作为一种新的诉讼类型,才可能在司法实践和理论上发现新的增量,调适气候诉讼与已有的诉讼类型的关系,进而最大限度的发挥诉讼在气候的法律治理之中的作用。从司法实践的形式层面看,成为一项独立

基金项目: 国家社科基金重大项目“完善生态环境保护执法与司法衔接机制研究”(20ZDA090)。

作者简介: 高利红,中南财经政法大学法学院教授,博士生导师(武汉 430073; glhlaw@126.com)。

① 《全球碳排放总量与结构分析,全球减排仅一国增长》, <https://ecep.ofweek.com/2021-07/ART-93010-8420-30509566.html>, 访问日期:2021年7月25日。伦敦政治经济学院气候法律研究所显示中国大陆的碳排放量占世界的比例为24.36%, <https://climate-laws.org/geographies/china>, 访问日期:2021年12月10日。

② 世界环境司法大会:《世界环境司法大会昆明宣言》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/05/id/6064763.shtml>, 访问日期:2021年8月24日。

③ 截至2021年8月25日。该数据库每天更新,其中中国大陆地区的气候诉讼案例为零。

④ Hilson C., “Climate Change Litigation: A Social Movement Perspective”, Available at SSRN 1680362, 2010.

的案由,可谓气候诉讼类型的成熟化标志。目前从案由来看,民事和行政诉讼均无气候诉讼。如若气候诉讼成为一项独立的案由,将有助于明确诉讼对象、确定案件或法律关系的性质、揭示诉讼权利的内涵、理顺案件管辖分工等一系列困惑。

梳理近年来最高人民法院发布的环境保护类典型案例,虽无明确以气候诉讼作为案由的案件,但实际上已有多起案件间接与气候变化有密切的联系。比如,被告人秦某学滥伐林木刑事附带民事公益诉讼案^①。被告擅自砍伐自己承包的国家级自然保护区核心区的杉木,法院判决被告在保护区内栽种 5050 棵树苗。在中国生物多样性保护与绿色发展基金会诉雅砻江流域水电开发有限公司生态环境保护民事公益诉讼^②一案中,法院认为建设梯级电站将威胁国家重点保护植物五小叶槭的生境,要求被告进一步完善环境影响评价内容。该案件客观上保护了该地区植被不被库区淹没,间接促进该地区的气候稳定。这两个案件均被归类为长江流域生态环境司法保护案件。

在“自然之友”诉吉林石化公司一案中,法院判决被告赔偿因超标排放氮氧化物等造成的治理费用^③。氮氧化物作为空气的正常组成成分,并不被天然地看作污染物。进入工业社会后,氮氧化物含量剧增,其温室气体的危害影响方才显现。因而虽然该案的所有诉讼文书中未提及气候变化问题,但难言当前对氮氧化物污染的管控和治理,与人们希望降低温室气体排放,维持地球气候稳定无关。与气候有关的著名案例还包括山东德州大气污染民事公益诉讼^④等一系列大气污染民事、行政公益诉讼。此外,非法开采煤矿的诉讼、极端天气的保险赔付、产品责任案件等,均可能与气候变化有关。由于气候变化跨越多个领域,涉及诸多政策、法律和行为人,影响到生活、生产的诸多方面,且发展快速,如果不考察其诉讼动机,仅就案件与气候变化的客观关联进行判断和归类,那么广义的气候诉讼将与已有的诉讼大范围重叠,包括任何直接或间接涉及气候变化政策、法律、温室气体排放者或其投资者的案件。这使得气候诉讼无法与已有的诉讼类型相区别,使法官如坠云雾,在诸多法律、多重价值之间盘桓不定,并最终淡化气候诉讼的实际功能。

中等范围意义上的气候诉讼将气候变化与化石燃料造成的污染结合在一起考虑,鉴于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,因此中等范围的气候变化诉讼认为,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,这一定义具有较强的说服力。有研究考察了我国近年来的大气污染公益诉讼案件并指出了将气候诉讼纳入其中的法律建议^⑤,我国的《大气污染防治法》第 2 条也要求将温室气体与大气污染物协同控制。照此定义,“自然之友”诉吉林石化公司一案即属于气候诉讼。但是,中等范围定义因模糊了诉讼动机而无助于将气候诉讼与既有的诉讼区别开来。原告提起的污染诉讼也许客观上有利于减少温室气体的排放,但却并未关注气候变化的任何政策和法律,提出的法律问题与事实问题也与气候变化并无直接关系^⑥。如果将这类诉讼视为气候诉讼,使得气候变化法律问题与大气污染问题混同,不仅无法充分激励法院运用司法审判参与气候治理,也可能因混淆诉讼目标而适得其反。通过降低大气污染减缓气候变化,在效果的方向上并非总是正向的,在效果的程度上亦是有限的。例如灰霾是一种典型的大气污染,但却可能缓解

① 中华人民共和国最高人民法院:指导案例 172 号, <https://www.chinacourt.org/index.php/article/detail/2021/02/id/5822529.shtml>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

② 中华人民共和国最高人民法院:指导案例 174 号, <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-287891.html>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

③ 参见(2016)吉 02 民初 146 号。

④ 《中华环保联合会诉山东德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案》, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/03/id/2574333.shtml>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

⑤ 赵悦:《气候变化诉讼在中国的路径探究——基于 41 个大气污染公益诉讼案件的实证分析》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2019 年第 6 期。

⑥ “自然之友”诉国家电网甘肃分公司的弃风弃光的诉讼案件未提及气候变化。

气候变暖,湿法脱硫工艺还可能增加二氧化碳的排放。因此,应进一步限定气候诉讼的范围。

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,例如,寻求限制燃煤电厂空气污染的诉讼,如果不直接提出与气候变化的有关的事实或案例问题,不属于气候诉讼”^①。联合国环境规划署的定义与伦敦政治经济学院格兰瑟姆气候变化与环境研究所给出的定义几乎相同。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(greenhouse gas)、海平面上升(sea level rise)”^②。这两个定义并没有直接考察诉讼动机,而是将诉讼动机融入诉讼内容,对诉讼中关涉的实质内容进行客观概括,从而将未直接提出气候变化问题的诉讼排除在外。美国通过“马萨诸塞诉美国环保署案”将温室气体减排责任加诸于环保署并明确此类案件适用《清洁空气法》,而美国的司法实践、学术研究而言,均把气候诉讼与传统的空气污染案件区别对待,采用狭义的气候诉讼概念。

基于气候诉讼相较既有诉讼的特殊性和国际环境保护法的发展趋势,本文认为,我国也应该将气候诉讼界定为当事人直接提出气候变化法律问题、政策问题、事实问题的诉讼。这一狭义的定义,有助于将气候诉讼确立为独立的诉讼类型,充分发挥诉讼对“双碳”目标实现的能动性。于国内面向,能够明确回应《环境司法宣言》确定的气候案件范围^③;于国际面向,适用统一的概念范围也便于比较法研究和司法交流^④。那么,被“自然之友”自认为是我国第一起气候变化诉讼的“自然之友”诉宁夏电网一案^⑤,因其诉讼理由、诉讼要求、基本诉讼思路和法律依据均不涉及气候变化,不属于严格意义上的气候诉讼^⑥,尽管有研究认为该案属于“准气候变化诉讼”^⑦。

二、气候诉讼路径的历史演进

在狭义的气候诉讼定义下回顾世界上的气候诉讼,探寻其发展轨迹,是归纳气候诉讼法律路径的有效方法。

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

① United Nations Environment Programme, Columbia University, Sabin Center for Climate Change Law, “The Status of Climate Change Litigation A Global Review”, <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/20767>, 访问日期:2021年12月10日。

② Joana Setzer, Rebecca Byrnes, “Global Trends in Climate Litigation: 2020 Snapshot”, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2020-snapshot/>, 访问日期:2021年12月10日。

③ 《世界环境司法大会昆明宣言》:1.应对气候变化及其影响。秉持公平、共同但有区别的责任及各自能力原则,为当代人和后代人的利益,在各自国家国情的基础上,依据各国国内法及其参加或缔结的国际条约依法审理节能减排、碳交易、低碳技术、绿色金融等相关案件,促进气候变化减缓和适应,推动实现碳达峰、碳中和目标。

④ Markell D, Ruhl J B., “An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual”, *Florida Law Review*, 2012, 64, pp.15-86.

Wilensky M., “Climate Change in the Courts: An Assessment of Non-US Climate Litigation”, *Duke Environmental Law and Policy Forum*, 2015, 26, pp.131-180.

⑤ 《宁夏弃风案:给孩子留下美好的未来》, <http://www.fon.org.cn/action/domain/content/160>, 访问日期:2021年12月10日。

⑥ 2019年《中国环境资源审判》白皮书将气候变化案件与环境污染、生态保护、资源开发利用、生态环境治理与服务并列为五大类型的案件,将排放温室气体、臭氧层耗损物质等直接或间接影响气候变化的案件归入其中,列举了“自然之友”诉甘肃电网、宁夏电网“弃风弃光”案。

⑦ 陈微:《气候变化诉讼比较研究——基于两起“弃风弃光”环境公益诉讼案展开的分析》,《法律适用》2020年第8期。

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^①。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(City of Los Angeles v. National Highway Traffic Safety Administration),该案的起诉者美国自然资源保护委员会(NRDC)在起诉书中认为,国家公路交通安全管理局忽视了一种可能性,即低于 27.5mpg 的企业燃油经济性标准将致使化石燃料消费的增加,进而导致全球气温上升,海平面上升和雪盖减少会破坏加州的海岸线、森林和农业,伤害自然资源保护委员会(NRDC)^②成员在加州的娱乐和经济行为。法院认为原告未能说明全球气候变暖与企业平均燃油经济性(Corporate Average Fuel Economy, CAFE)标准之间的关系,且缺乏诉讼资格,驳回其起诉^③。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,气候诉讼已经过 30 余年的探索,案件数量已然达到了应系统总结的程度。中国作为气候诉讼的后发国家,可以对全球积累的案例进行归纳,揭示演进的规律,发现其内在的法律原理。回望历史,就诉讼路径的选择及其胜诉情况来看,气候诉讼大体上经历了三代。

第一代气候诉讼寻求将气候变化的考量纳入环境决策过程,以填补气候治理的政策、案例空白。在气候立法无法实质性突破、政府对气候监管摇摆不定之际,诸多国家试图通过诉讼,影响政府的监管行为或者碳排放大企业。要求立法机构制定更加严格的排放法律,或者行政部门或授权相关主体采取行动限制排放。要求政府调查因为气候变化造成的物种威胁等危害、披露有关气候变化危害的信息等。这一阶段针对政府的诉讼胜负不定,针对企业提出的赔偿请求基本上以失败而告终。该阶段针对政府最著名的案例是马萨诸塞州诉环境保护署(Massachusetts v. Environmental Protection Agency, EPA)(2007)。该案迫使美国环保署承担起了气候变化的应对责任,成功挑战了监管法规和监管体制。这一阶段的诉讼中,法院对政府的监管体制给予了较高的关注程度。在一起非政府组织要求南达科他州公用事业委员会(PUC)禁止发放新的燃煤许可证时,判决书中写道:“虽然科学界认为全球变暖和二氧化碳排放有害……这一威胁可否接受,立法机关和国会还必须平衡经济发展和环境保护的竞争利益而做出决定……PUC 批准许可证没有明显错误”^④。针对企业的诉讼中,最著名的是 2012 年基瓦利纳原住民村诉埃克森美孚公司案(Native Village of Kivalina v. Exxon Mobil Corp.),原告是位于 6 英里长狭窄堡礁上的一个村庄,要求 24 家温室气体排放者承担由于气候侵蚀海冰而重新安置居民所需要的 9500 万至 4 亿美元之间的费用。法院驳回了原告的诉讼,理由为原告不能证明被告对其造成的伤害,且气候变化问题属于政治问题,不适合由法院审理^⑤。这一时期的经典案件,例如 2011 年美国电力公司诉康涅狄格案(American Electric Petroleum vs. Connecticut i)^⑥等,原告败诉的原因大体可以概括为:不具有起诉资格、不能证明因果关系、所诉事项不属于法院审理问题等。

第二代气候诉讼试图让政府和企业为气候变化承担责任。政府和企业是气候变化的关键行动者,通过诉讼方式使其承担责任,是第二代气候诉讼的特点。第二代气候诉讼可以从 2013 年开始算

① Joana Setzer, Catherine Higha, “Global Trends in Climate Change Litigation: 2021 Snapshot”, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf, 访问日期: 2021 年 12 月 10 日。

② 自然资源保护委员会是成立于 1970 年的国际性环境保护组织。

③ Joana Setzer, Catherine Higha, “Global Trends in Climate Change Litigation: 2021 Snapshot”, https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf, 访问日期: 2021 年 12 月 10 日。

④ In re Otter Tail Power Co. ex rel. Big Stone II, 744 N.W.2d 594, 2008 SD 5 (2008), <https://cite.case.law/nw2d/744/594/>, 访问日期: 2021 年 12 月 10 日。

⑤ Massachusetts et al. v. Environmental Protection Agency et al., <https://www.supremecourt.gov/opinions/06pdf/05-1120.pdf>, 访问日期: 2021 年 12 月 10 日。

⑥ 美国联邦最高法院最终判决驳回了要求电厂根据普通法承担二氧化碳排放造成的妨害责任的诉求。

起。2013 年气候责任研究所发布了一项研究成果,将 1751-2010 年间工业企业释放的二氧化碳和甲烷中的 63% 归于 90 个企业。其中 50 家是社会投资者拥有的公司,如雪佛龙、壳牌等,40 家是国家拥有的石油公司,比如中石化。就行业而言,56 家是石油和天然气公司,37 家是煤炭生产商,7 家水泥制造商^①。就历史排放总量而言,1986 年以后的排放超过一半^②。气候责任研究所迄今为止已经发布了 175 项研究报告,计算各国和企业的温室气体排放量。2019 年发布的一份报告显示,中石化位居 1965-2017 年排放总量的第 11 名^③。2013 年之后,几乎所有针对公司的诉讼都引用了气候责任研究所发布的报告。这一时期针对政府承担损害赔偿责任的诉讼大多未能胜诉,政府一般以主权豁免原则而不承担具体的损害赔偿赔偿责任。比如 2013 年 4 月,芝加哥遭遇大雨、洪水且宣布进入紧急状态,断电覆盖人数 8 万人、无数汽车被吞噬、数百航班被取消,事后多个保险公司起诉 100 多个地方政府,认为政府因疏忽而未准备好应对气候变化带来的极端天气损害,因此应赔偿财产损失。该案很快被驳回。诸如此类的案件还有很多,均未获成功^④。

第三代气候诉讼则追求更加系统的社会和政策、法律变革^⑤。战略性气候诉讼成为焦点,原告不仅锁定政府、企业这类关键行动者,而且从自身权利角度提出更加明确的法律变革要求。第三代气候诉讼肇始于《巴黎协定》的签署。《巴黎协定》引入的国家自主贡献(nationally determined contributions, NDC)的治理结构提供了一个新的可能,即通过诉讼支持气候的多中心治理。气候稳定权的提出为原告提供了诉讼的请求权。这一阶段最引人注目的案件包括秘鲁农民兼登山向导 Saúl Luciano Lliuya 于 2016 年在德国埃森地区法院起诉德国公用事业公司以保护其家乡瓦拉斯地区(Huaraz)(以下简称“瓦拉斯案”),认为该能源公司排放的温室气体损害他与家人及其财产,并危及家乡瓦拉斯的大部分地区。要求被告采取必要的风险管理措施以帮助避免因气候变化引起的冰川退缩和泻湖洪水。埃森地方法院虽然将起诉事项归类为“具有根本意义的法律事项”,但最终于 2017 年 11 月驳回此案请求。法院认为:“气候变化的过程及其后果非常复杂,以至于几乎不可能证明单一排放者的二氧化碳排放与特定气候变化影响之间存在单独的因果关系。……参照‘充分性’原则,大气中温室气体总负担的贡献者有很多,因此单个排放者的份额与造成的具体气候变化影响无关”^⑥。2017 年该案进入哈姆高等法院审理,法院遴选了专家,要求专家就原告的财产是否遭受严重威胁提供法律意见并得到了肯定答复,于是哈姆高等法院向秘鲁提出请求以检查诉讼标的所在场所。目前这一案件因疫情而耽搁了审理,尚在进行之中^⑦。换言之,该案进入举证阶段。牛津大学和华盛顿大学的研究人员对此进行了一项独立于法律程序之外的研究,结论认为:原告家乡所在的安第斯山脉地区 85% 的气候变暖是人类活动造成的。研究人员声称:“科学再一次向我们展示了人为气候变化如何导致冰川退缩

① 制造水泥时在碳酸钙的煅烧过程中会释放二氧化碳,生产中使用燃料又会释放温室气体。根据气候责任研究所的报告,1950-2003 年之间,中国水泥生产的上升曲线与世界的曲线高度相似。该报告还发布了中国最大的 19 家水泥生产制造商排放的温室气体数量。参见 Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council, <https://climateaccountability.org/pdf/CarbonMajorsPDF2020/Entity%20PDFs/Entity%20PDFs/Cement/China%20PRC%204p.pdf>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

② “Our Vision is for a World Protected from the Social, Economic, and Environmental Damages of Climate Change”, <https://climateaccountability.org/carbonmajors.html>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

③ 前十名依次为:沙特阿拉伯石油公司、雪佛龙公司、俄罗斯天然气工业股份公司、埃克森石油公司、伊朗国家石油公司、英国石油公司、壳牌公司、印度煤炭公司、墨西哥石油公司、委内瑞拉石油公司。

④ Joana Setzer, Catherine Higham, “Global Trends in Climate Litigation: 2021 Snapshot”, <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-litigation-2021-snapshot/>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

⑤ Benjamin Lr, “Directors are in the Cross Hairs of Corporate Climate Litigation”, <https://theconversation.com/directors-are-in-the-cross-hairs-of-corporate-climate-litigation-117737>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

⑥ Frank W, Bals C, Grimm J., “The Case of Huaraz: First Climate Lawsuit on Loss and Damage against an Energy Company before German Courts”, *Loss and Damage from Climate Change*. Springer, Cham, 2019. pp.475-482, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

⑦ The “Huaraz Case” at a glance, <https://germanwatch.org/en/huaraz>, 访问日期:2021 年 12 月 10 日。

并给我们带来巨大危险。这项研究有助于我们了解问题所在以及谁应该承担责任。”^①此案备受关注,案件的受理和进入举证阶段已足以使其载入法律史册。其法律意义在于这是有史以来第一次发达国家(德国)用司法的形式评估对一个发展中国家(秘鲁)造成的气候损害,迄今为止也是全球第一个通过证据形式证明一个国家的公司对另一个国家的居民造成了气候损害。就德国而言,将给民法的物权妨害法理带来重大挑战^②。法院在初步审理中认为,气候变化已经建立了全球的法律关联,适用于德国《民法典》第1004条的规定。不论该案判决结果如何,其示范效应将促使更多的相似案例产生,为司法探索温室气体排放大国的气候责任发掘更多的法理和诉讼途径,并向全球的投资者传递诉讼风险,促使能源投资者进一步考虑决策中潜在的法律成本。环境与发展组织“德国观察”的董事会主席克劳斯·米尔克说:“我们祝贺 Saúl Luciano Lliuya。他不想成为受害者……尽管如此,世界上最脆弱的人现在必须为他们的权利提起法律诉讼,这并不是一个长期的解决方案。我们现在指望采取政治行动来保护受影响的人并追究排放者的责任。”^③瓦拉斯案是在非政府组织“德国观察”的支持下提起的,属于典型的战略性诉讼。此外发生在德国的包括7名儿童在内的年轻人提起的宪法诉讼,要求宪法法院判决2019年通过的《联邦气候保护法》不足以履行《巴黎协定》的义务,法院于2021年4月29日的判决中支持了9名原告的诉讼请求,要求立法者必须在2022年底之前修改《联邦气候保护法》。该案的代理律师评论认为:“联邦宪法法院为气候保护作为一项人权制定了一项全球瞩目的新标准。它已经认识到极端气候危及基本权利,并且在解释基本权利时顾及到了后代人。”^④此案与乌尔根达基金会诉荷兰有异曲同工之妙^⑤。

总之,在后《巴黎协定》时代,更多主体参与到气候治理之中。2015年以来全球气候诉讼的数量已经增长了一倍。急速上升的案件数量背后,非政府组织尤其活跃。在诸多非政府组织的积极推动下,战略性气候诉讼逐渐增多,这些诉讼不仅寻求个案的权利救济,而且指向更大范围的社会、经济、政策和法律的整体塑造,其中有关国家层面“气候承诺”的案件越来越多。总之,战略性气候诉讼请求更加宏观,诉讼路径更加多元,并不断创新法律理论、提出权利主张。

我国是比较典型的大陆法系国家,在气候应对法律尚未颁布的情况下,普通法系国家的气候诉讼路径对我们有较大启发,以政府决策和碳排放大户为被告的诉讼,能够以司法的方式在个案问题上推动政府决策的全面性和科学性,给碳排放量大的企业造成压力,迫使其尽快采取技术措施。非政府组织则可以充分借鉴其他国家的做法,提起公益诉讼,参与“双碳”目标实现的司法进程。

三、诉讼路径的权利指向

在不断探寻气候诉讼路径的过程中,寻求诉讼的请求权逐渐成为法律问题的焦点。公益诉讼和私法诉讼均需要审理原告的请求权,由此,气候稳定权的概念被提了出来。气候稳定权是指每个人均享有稳定气候的权利。这一概念的法律使命是确保受到气候变化影响的人能够获得有尊严的生活机会。

追根溯源,气候权利的提出与气候难民不无关系。根据世界银行的研究,到2050年将有1.43亿

① Klaus Milke, Noah Walker-Crawford, Stefan Küper, “Study Supports Climate Litigation Claim against German Utility RWE: Human-made Emissions Responsible for Glacial Flood Risk in the Andes”, <https://germanwatch.org/en/19839>, 访问日期:2021年12月10日。

② 《德国民法典》第1004条规定:所有权人受到除剥夺或者扣留占有以外的其他方式的妨害时,可以要求妨害人排除妨害。所有权人继续受妨害之虞的,可以提起停止妨害之诉。所有权人负有容忍妨害义务的,不享有上述请求权。

③ Stefan Küper, “Historic Breakthrough with Global Impact in ‘Climate Lawsuit’”, <https://germanwatch.org/en/14795.pdf>, 访问日期:2021年12月10日。

④ “Historic Win for Climate Constitutional Complaint”, <https://germanwatch.org/en/node/20134>, 访问日期:2021年12月10日。

⑤ 2013年乌尔根达基金会及886名原告起诉荷兰政府,要求提高温室气体排放目标。法院判决支持了原告的诉讼请求。参见张忠利:《应对气候变化诉讼中国国家注意义务的司法认定——以“Urgenda Foundation诉荷兰”案为例》,《法律适用》2019年第18期。

人因为气候变化而流离失所^①。迄今唯一的一起气候难民诉讼发生在新西兰,最高法院最终驳回了原告基里巴斯的 Ioane Teitiota 的诉讼请求。原告认为由于本国海平面上升和环境损害,其应获得难民保护。新西兰移民和保护法庭认为原告虽然受到了风暴和海平面上升的影响,但他属于资源搬迁,不属于《难民公约》保护的主体^②。显然,在运用气候诉讼争取气候难民这一法律地位前景晦暗不明时,转而运用气候稳定权提起诉讼,不失为一种值得尝试的途径。

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、获得充足食物的权利、水权、健康权、充足住房权、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”^③。《气候人权报告》列举了国家和国际两个层级的义务。国家层级应确保个人迁离高风险地区,保护个人免受与气候变化有关的诸如水灾等可预见的人权威胁等。具体而言包括:(1)国家应逐步实现经济、社会和文化权利。缔约国的核心义务是,确保至少每种权利的实现达到一个最基本的水平。如果“有任一较大数目的个人被剥夺了粮食、基本保健、住房或教育形式”即被认为未履行核心义务。充足包括此后的人权气候诉讼数量明显增加。(2)获取信息和参与决策。公众有获取气候变化信息和参与、应对以后变化决策的权利。(3)政策制定的指导原则。制定气候变化政策必须参考人权标准,分析不同人群对气候变化适应的脆弱性。国际层级的义务包括合作义务、增进保护经济、社会和文化权利的法律义务、遵守代际公平和预防原则的义务。

《气候人权报告》发布之后,关于气候变化的人权诉讼多围绕以上内容展开。挪威、荷兰、法国、菲律宾、欧盟均出现了以各种人权的名义提起的气候诉讼。原被告双方的法庭辩论和判决书中,出现了气候稳定权等富有洞见的法律观点,学术文献对这一概念表现出浓厚的兴趣^④。经过进一步阐释、发展,逐渐形成了气候稳定权这一理论范畴。论证角度包括宪法的正当程序条款、自然权利、代际正义、国家历史及其法律传统、稳定的气候对于自由的重要性、环境权包含气候稳定权等。

以下是推动气候稳定权的几个关键案例。2015年的朱莉安娜诉美国(Juliana v. U.S)一案是气候稳定权的经典案例。由21名青年与气候科学家、非盈利组织组成的原告根据美国宪法第九修正案^⑤,认为自己拥有维持气候系统稳定“不受政府侵入的隐性自由”,鉴于《宪法》起草时气候变化的威胁处于未知状态,原告论证道,宪法第九修正案为美国人民保留了未列举的权利(The Unenumerated Rights),“保护美国免受危险的气候变化的影响对于保障宪法明确保护的其他未列举权利至关重要”^⑥。

欧洲法院在塑造气候稳定权方面呈现多面性,一些案件将气候稳定权视为基本权利之一。在2018年著名的“人民气候诉讼”(The People's Climate Case)案中,来自葡萄牙、德国、法国、意大利、罗马尼亚、肯尼亚、斐济和瑞典萨米青年协会的十个家庭在欧盟法院起诉欧盟,主张现有的到2030年

① World Bank Grp., “Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration(2018)”, <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/03/19/groundswell—preparing-for-internal-climate-migration>, 访问日期:2021年12月10日。

② United Nations High Comm'r for Refugees, “The Environment & Climate Change 4, 7, 9 (2015)”, <http://www.unhcr.org/540854f49.pdf>, <https://perma.cc/KZZ7-KL3B>, 访问日期:2021年12月10日。

③ 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》, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=49c8f6b72>, 访问日期:2021年12月10日。三个主要困难:(1)几乎无法解开一个特定国家历史温室气体排放量与某种具体气候变化相关影响之间复杂的因果关系,更何况还有一系列对人权的直接和间接影响;(2)无法确定某个影响人权的具体的气候变化相关事件可在多大程度上归因于全球变暖;(3)气候变化的不利影响往往指的是对于未来影响的预测,而对人权的侵犯则通常是在损害发生之后才能确定。

④ May J R, Daly E., “Can the US Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes, it Can.)”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 2021, 39(1), pp.39-64. Valentine E F., “Arguments in Support of a Constitutional Right to Atmospheric Integrity”, *Pace Environmental Law Review*, 2015, 32, pp.56-107.

⑤ 在第九修正案:宪法对某些权利的列举,不得解释为否定或贬低人民所保留的其他权利。

⑥ May J R, Daly E., “Can the US Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes, it Can.)”, *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, 2021, 39(1), pp.39-64.

将国内温室气体排放量与1990年的水平相比减少40%的目标不足以避免危险的气候变化,并威胁到原告的基本生命、健康、职业和财产权。欧洲普通法院以程序为由驳回了此案,因为根据TFEU第263条第4款,个人提起的诉讼必须与他们直接相关(direct and individual concern to them),该案原告不符合这一标准,不具有起诉资格。原告于2019年7月11日向欧洲法院提起上诉,2021年3月25日,欧洲法院(ECJ)维持了普通法院的裁决^①。欧洲法院设定的“个人直接相关”原则在另一个气候案件中被进一步说明为:“某个侵犯基本权利的行为并不足以证明个人提起的诉讼可以受理。”^②欧洲法院因此招致学术界的批判^③。但前文提到的瓦拉斯案、乌尔根达基金会诉荷兰案等,原告在起诉中均主张自己受到了不稳定气候的影响,要求政府或企业采取措施以保护自己的权利。

由此观之,司法正在通过判决形成一项新的权利即气候稳定权。该权利具有人权性质,且可以作为民事诉讼的请求权,具体如何发展,尚待进一步观察。气候稳定权的提出为气候诉讼提供了权利基础,在当下的诉讼之中,其功能包括价值宣示和提供法理论证,从而为原告建立了道德和法律框架。《气候人权报告》是一个较为宽泛的框架性权利结构,前述案件中,气候诉讼的原告提出的权利内容包括财产、健康、自由等。儿童和年轻人在提起诉讼时则常常将代际气候正义作为论证的依据之一。由此可知,气候稳定权是一个巨大的权利束,能将各类气候诉讼整合在一起,为司法的发展奠定内在权利驱动。以气候稳定权为基础规划气候诉讼的法律路径,使所有的气候诉讼在统一的权利基础上运用既有的司法工具,对理论的自治性和法律的体系化大有助益。我国的气候诉讼尚在起步阶段,总结其他国家气候诉讼的权利基础,于发力之初即奠定诉讼的法律、道德基点,将大大有利于气候诉讼的推进,也从根本上将气候诉讼与其他诉讼区别开来。

四、气候诉讼的功能和路径

气候诉讼作为一种新兴的诉讼,其诉讼路径变换多样。目前学术研究中最常见的分类包括战略性气候诉讼、价值链诉讼、人权诉讼、后代人诉讼、减缓诉讼、适应性诉讼等。战略性气候诉讼是指其诉讼目的旨在寻求广泛社会转变的诉讼,尽管其中有些战略性诉讼不是为了解决气候变化问题,而是正好相反。价值链诉讼是针对某些排放者的上游或下游价值链上的行为而提起的诉讼,此类诉讼对碳排放大户的不实承诺、行动偏差、误导公众等形成压力,尤其是其中的金融市场参与者。人权诉讼是指以人权为论据的气候诉讼,美国2020年就有29个人权类的气候诉讼,全球范围内的人权诉讼案例已经超过100个^④。减缓诉讼是旨在促使政府和企业遵守减排承诺或制定更加明确的减排目标。适应性诉讼是为了修复因气候变化而恶化的生态系统、赔偿各类财产、健康损害,或对涉及气候变化的规划提出更加长远与具体要求,以降低潜在的气候不良影响的诉讼。

研究报告及学术论文对气候诉讼的分类标准各异。减缓诉讼和适应诉讼是从解决气候问题的实际路径角度做出的分类。战略诉讼是根据诉讼动机的自利性程度而做出的划分,人权诉讼是根据起诉的权利性质而划分的诉讼类型,后代人诉讼是基于起诉主体的代表性而划定的一种诉讼类型。

① Oredr of the Court, <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/non-us-case/armando-ferrao-carvalho-and-others-v-the-european-parliament-and-the-council/>, 访问日期:2021年12月10日。

② <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=236737&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=852104>, 访问日期:2021年12月10日。

③ Lena Hornkohl, “The CJEU Dismissed the People’s Climate Case as Inadmissible: The Limit of Plaumann is Plaumann”, <https://europeanlawblog.eu/2021/04/06/the-cjeu-dismissed-the-peoples-climate-case-as-inadmissible-the-limit-of-Plaumann-is-Plaumann/>, 访问日期:2021年12月10日。

④ Joana Setzer, Catherine Higham, “Global Trends in Climate Litigation: 2021 Snapshot” https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2021/07/Global-trends-in-climate-change-litigation_2021-snapshot.pdf, 访问日期:2021年12月10日。

从数量上看,基于人权而提起的气候诉讼截至2020年底仅有36起^①,在整个气候诉讼中的占比非常低。考虑到中国的诉讼环境和传统,这类诉讼更不可能成为我国的主流气候诉讼类型。目前75%收录于气候诉讼数据库中的案例是由公司或个人、非政府组织针对政府提出的。2015年之后,全球至少有40起针对碳大户的气候诉讼,这些诉讼通过提出损害赔偿主张,要求排放大量温室气体的公司承担民事责任。在科学家的助力之下,温室气体排放者与具体的损害之间的因果关系正逐渐变得清晰。《巴黎气候协定》开启的自下而上的模式也将继续推动气候诉讼中公司担责的趋势。

尽管普通法系和大陆法系的诉讼程序不同、司法体制各异,但是综看前述各种气候诉讼类型,所有的气候诉讼,被告无非分为政府或企业。那么,气候诉讼锁定政府或企业为被告,其各自的功能如何?考察诉讼的功能有利于我们从法律上更加明确诉讼的法律途径。

就已有的气候诉讼而言,大多数时候,气候诉讼被认为是回应监管战略失败的一种有力制度。应当注意到,气候变化的法律治理不仅兼具国际和国内双重属性,而且是政治、社会、市场、法律、科技的综合反映,其范围非常广阔。治理层级从全球层次到基层社区,法律领域涉及国际法、人权法、行政法、民商法等,各个领域也尚未凝聚成一个整体。这使得气候变化法具有相当程度的不确定性,而且容易受到政治的影响。比如特朗普时代的美国冻结了至少85项环境保护规则,其中包括冻结CAFE标准及乘用车和轻型卡车的尾气二氧化碳排放标准的举措。这位在推特上讥讽气候科学的总统,攻讦、阻挠国际合作,并主导美国退出了《巴黎协定》^②。而当政府在采取措施犹豫彷徨之际,法院或可“刺痛政府的环境良知”^③。实际上,运用司法推动政府解决气候变化问题是最符合普通法系的传统做法之一,其中最著名的案例莫过于2007年美国最高法院的马萨诸塞州诉环保局(Massachusetts v. Environmental Protection Agency)一案^④。该案做出了有里程碑意义的判决,由州政府、地方政府和私人团体组成的原告认为,环保局已经放弃了根据《清洁空气法》监管温室气体排放的责任,导致马萨诸塞州的海岸线受到海平面上升的威胁。虽然美国环保局抗辩认为原告没有起诉资格,且二氧化碳不属于《清洁空气法》认定的空气污染物,因此环保局没有温室气体的监管职责,但法院最终判决支持了原告,不仅肯定了州政府的起诉资格,而且要求认为温室气体符合《清洁空气法》对空气污染物的定义,环保局不能回避导致全球气候变化的温室气体监管职责。这一判决同时被认为是对布什政府的强烈谴责^⑤。

气候诉讼的第二个功能是判决书中的法律推理对于解决政治、经济、学科争议问题提供了权威指南。判决书就像是一个对于争议问题的权威说明^⑥,使得关于气候的众声喧哗有了逻辑井然、事实清晰的论证。考虑到气候问题充斥着科学的不确定性、溯因的困难性等,法庭似乎提供了一个论证的平台,使科技、社会、法律问题得以在对抗性说理中展开,并最终获得简单、明了、具有封闭性的结论。

气候诉讼的第三个主要功能是为非政府组织、民间人士等提供了正式、规范的渠道,使之关切的气候问题成为法律问题,并赢得关注和合法性。

总之,鉴于两大法系的学术理论各有侧重且关注点并不一致,从程序法律和实体法律角度对气候诉讼进行分类的最佳类型依然是气候民事诉讼和气候行政诉讼。

目前我国的环境诉讼一般区分为环境民事诉讼、环境行政诉讼,虽然有主张颁布专门的公益诉讼法,使公益诉讼独立于民事、行政诉讼,但这尚需长时间探索,短期来看,理论和司法实践均不支持将

① Setzer J, Byrnes R., “Global Trends in Climate Change Litigation: 2020 Snapshot”, *Grantham Research Institute for Climate Change and Environment*, London School of Economics, 2020.

② Carlarne C P., “US Climate Change Law: A Decade of Flux and an Uncertain Future”, *American University Law Review*, 2019, 69, pp.387-477.

③ Peel J., “Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline”, *Melbourne University Law Review*, 2008, 32 (3), pp.922-979.

④ 549 U.S. 497 (2007).

⑤ Greenhouse L., “Justices Say EPA has Power to Act on Harmful Gases”, *New York Times*, 2007(3).

⑥ Fisher E., “Climate Change Litigation, Obsession and Expertise: Reflecting on the Scholarly Response to Massachusetts v. EPA”, *Law and Policy*, 2013, 35(3), pp.236-260.

公益诉讼与行政诉讼、民事诉讼分立。气候诉讼在我国的发展大体也无外乎行政诉讼和民事诉讼两个路径。在缺乏严格意义上气候诉讼案件的情况下,根据气候诉讼的学术文献分类,从理论上设计出新的法律诉讼路径,只会增加理论的复杂性和司法实践的迷惑。就本文的分析而言,无论何种分类,何种诉讼目的,均可归为行政诉讼和民事诉讼。所谓气候诉讼,仅仅是诉讼动机和诉讼的权利基础不同于传统的诉讼而言,并不需要在程序和诉讼路径上另辟蹊径。

概言之,就气候诉讼的功能而言,气候行政诉讼能够督促政府承担其气候治理的行政职责,在司法判决中融会气候治理的政治要求并进行法律性转换,进一步明确政府在应对气候变化中的具体法律责任,发挥司法判决的明确性功能,使富有灵活性、原则性的气候变化法律制度获得一定程度的确定性和可预测性。气候民事诉讼则将气候治理的私法责任直接施加给企业,使得碳巨头承担减少排放、合理投资、补偿气候损害、赔偿气候受害人损失的责任。不论气候行政诉讼还是民事诉讼,非政府组织均可以依赖现有的程序法提起诉讼,气候治理的民间参与之路并不需要再单独策划出一条诉讼路径。

需要特别注意的是,气候人权诉讼可以成为我国非政府组织和居民提起国际气候诉讼的尝试路径。近年来我国频繁发生的极端天气多与气候变化有关,尝试运用国际人权诉讼寻求救济,或可为受害人提供一条新的救济途径。

五、结语

气候诉讼为“双碳”目标的实现提供了一条司法参与治理之路,分析归纳全球 30 余年的气候诉讼发展轨迹可知,狭义的气候诉讼是当事人直接提出气候变化法律问题、政策问题、事实问题的诉讼。其功能在于督促政府承担气候治理职责、追究碳排放巨头的损害赔偿赔偿责任,也打开了非政府组织等主体参与全球气候治理的法律空间。随着气候诉讼案件的不断积累和各国间的互相借鉴,气候诉讼中固有的因果关系、起诉权利依据等理论与实践疑难均取得了显著研究样本和成果。在气候稳定权的基础上,气候行政诉讼、民事诉讼和人权诉讼获得了较为统一的法律基础,为法院判令政府和企业承担气候责任提供了富有道德高度的论证框架。我国的气候诉讼可沿用既有的民事诉讼和行政诉讼程序,并借径人权诉讼提起国际气候诉讼,维护我国气候受害者的权利。

The Legal Path of Climate Litigation in China: A Study of Comparative Law

Gao Lihong

(Law School, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, P.R.China)

Abstract: Climate litigation is a lawsuit in which parties directly raise legal, policy, and factual issues of climate change, excluding the lawsuits that directly or indirectly have an impact on climate but do not raise climate issues in the lawsuit. Since 1986 global climate litigation has undergone three generations of evolution, and the function of climate litigation has become more powerful in the post-Paris Agreement era. On the basis of the right to climate stability, climate administrative litigation, civil litigation and human rights litigation have gained a more unified legal basis, and the courts have ordered the government and enterprises to assume climate responsibility to provide a moral framework for argumentation. China's climate litigation can follow the established civil litigation and administrative litigation procedures and take advantage of human rights litigation to bring international climate litigation to protect the rights of China's climate victims.

Keywords: Climate litigation; Right to a stable climate; Climate governance; Legal pathways; Carbon emission

[责任编辑:林 舒]