

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

赵悦

摘要:近年来,全球气候变化诉讼迅速增长,气候司法成为应对气候变化的重要路径。目前,中国的大气污染公益诉讼属于广义气候变化诉讼的范畴。就我国大气污染公益诉讼案件的司法实践来看,大气污染民事公益诉讼和行政公益诉讼可能为中国的气候司法提供路径支持和规则借鉴。而实现大气污染物与温室气体协同控制是大气污染公益诉讼成为气候变化诉讼之直接路径的重要前提;在尚未实现协同控制的情形下,基于大气污染公益诉讼和气候变化诉讼的联系以及二者共同的法律障碍,大气污染公益诉讼也可能为气候变化诉讼提供间接的规则支持或部分实现其预设目的。

关键词:气候变化诉讼;大气污染民事公益诉讼;大气污染行政公益诉讼

气候变化是当前全人类面临的巨大挑战,人为的温室气体排放被认为是造成气候变化的最主要原因。近年来,大量以控制气候污染物排放和寻求气候变化损害赔偿为目的的气候变化诉讼进入各国法院的审理中。在全球范围内,这些诉讼极大地推动了各国政府制定更大胆有效的温室气体减排措施。中国至今并没有出现真正意义上的气候变化诉讼,而以减少大气污染物排放为目的的大气污染公益诉讼却如雨后春笋,在法律和司法制度上实现了诸多突破。基于对气候变化诉讼和大气污染公益诉讼的共同法律障碍以及二者关系的认知,本文将通过实证研究的方法,探讨目前大气污染民事公益诉讼和行政公益诉讼的特征,以及二者将在哪些方面为中国的气候司法实践提供支持和借鉴。

一、气候变化诉讼及中国气候变化诉讼现状

从1997年全球第一起气候变化诉讼起,截至2018年11月,美国萨宾中心设立的气候变化诉讼数据库已记录了1361起气候变化诉讼案件,其中1074起发生在美国,287起发生在其他国家^①。时至今日,气候变化诉讼已成为一个国际性的司法现象,反映着全人类对气候变化的共同关注。何为气候变化诉讼?中国气候变化诉讼发展的现状如何?这是本文首先要回答的问题。

(一)域外气候变化诉讼及其法律障碍

鉴于各国气候变化诉讼实践不断发展,气候变化诉讼的学理范围经历了不断扩张的过程。澳大利亚学者Osofsky和Peel认为,气候变化诉讼不仅包括以气候变化为核心焦点的案件,还应包括:(1)明确提出气候变化的问题,但气候变化并非核心事由的诉讼;(2)以气候变化为其动因之一,但并未明确提出跟气候变化相关的问题的诉讼;(3)没有提出气候变化相关的争议,但对减缓和应对气候变化具有明显影响的诉讼^②。

收稿日期:2019-03-14

作者简介:赵悦,四川大学法学院副研究员(成都610207; zhaoyue@scu.edu.cn)。

感谢四川大学法学院民商法专业研究生刘尉同学在本文撰写中提供的巨大支持,她非常出色地完成了本研究中司法数据的采集和图表合成的工作。

^① 参见美国萨宾中心气候变化诉讼数据库, <http://climatecasechart.com/about/>, 访问日期:2019年1月11日。

^② Hari Osofsky and Jacqueline Peel. Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U. S. and Australian Climate Change Governance, 25 Geo. Int'l Envtl. L. Rev. 207 (2013), 参见: http://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/529, 访问日期:2018年11月20日。

目前,大多数气候变化诉讼案件都是以政府为被告的行政诉讼。这主要是由于气候变化民事诉讼往往较行政诉讼面临更多的法律障碍:

首先,司法程序上原告资格难以确立。原告是否有诉讼资格取决于其是否有诉的利益。在气候变化民事诉讼中确立诉的利益则基于“损害”。在气候变化的特殊语境下,人人都是受害者——人人又都是加害者,个人或组织要证明自己是气候变化的特定“受害者”难度较大。在不能确定诉的利益时,法院难以支持原告以气候变化为由提起损害赔偿的诉求。

其次,难以证明具体排放行为与损害结果间的因果关系。行政诉讼中不存在因果关系的证明,而民事损害赔偿之诉则须证明某一具体的排放行为与损害间存在因果关系。通常原告确可证明其由于气候变化而受到损害,但却难以证明该损害可归责于特定被告的排放行为。

再次,司法救济手段难以确定。在行政诉讼中,法院通常只判令政府履行职责或修正其不合法的行政行为即可实现原告诉求。而在民事诉讼中,气候变化所造成的损害以及某一特定排放者对该损害的贡献程度难以计算,因而即便各国法院秉承司法能动主义的精神,创新性地推动气候司法的进程,也将面临气候损害救济的考验。

(二)中国气候变化诉讼现状

改革开放以来,中国经济飞速增长。但是,由于经济增长对煤炭资源的严重依赖,早在2006年,中国就超过美国成为世界上最大的温室气体排放国。2016年中国正式加入《巴黎协定》并提交了国家自主贡献目标,承诺2030年前达到碳排放峰值。当前,虽然已采取多种措施发展绿色经济以减少温室气体的排放,但中国气候变化应对机制仍存在不少硬伤。一方面,现有法律并不能有效应对气候变化,而大量旨在应对气候变化、推动低碳发展的政策缺乏法律依据^①。另一方面,目前的气候变化治理缺乏公众参与和市场引导,纯粹“命令—控制”型的减排模式难以克服其滞后性的痼疾,无法应对市场主体复杂多变的碳排放行为。在此背景下,气候变化诉讼一方面可以成为敦促政府积极应对气候变化问题、加快应对气候变化立法的司法手段,推动企业减少温室气体排放,内化碳排放成本;另一方面可推动多方主体参与气候变化监督,引导公众关注气候变化议题,使自下而上的民意与自上而下的碳减排政策形成合力^②。因此,气候变化诉讼是对气候变化进行司法监督的重要途径,对中国更好地应对气候变化有着积极的意义。

中国目前是否有气候变化诉讼案件的司法实践?在公益诉讼领域,中国事实上已经出现了广义上的气候变化诉讼,其中最为典型的莫过于大气污染公益诉讼。大气污染公益诉讼虽并未提出气候变化相关的诉求,但其结果对减缓和应对气候变化具有明显影响。按照 Osofsky 和 Peel 对于气候变化诉讼的扩张性定义,中国目前开展的气候变化公益诉讼司法实践当然属于气候变化诉讼的范畴。从入选“2016年度人民法院十大民事行政案件”的山东德州全国首例大气污染民事公益诉讼,到2017年检察院开始探索提起大气污染行政公益诉讼,再到2018年北京首例由检察院提起大气污染民事公益诉讼胜诉,大气污染公益诉讼的理论与司法实践近年来得到了长足的发展。

目前,国内有诸多学者已对气候变化诉讼展开了研究,绝大部分围绕域外典型案例展开^③,他们

① 沈跃东:《气候变化政治角力的司法制衡》,《法律科学(西北政法大学学报)》2014年第6期。

② Hari Osofsky and Jacqueline Peel, *Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U. S. and Australian Climate Change Governance*, 25 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 207 (2013), 参见 http://scholarship.law.umn.edu/faculty_articles/529, 访问日期:2018年11月27日。

③ 陈冬:《气候变化语境下的美国环境诉讼——以马萨诸塞州诉美国联邦环保局案为例》,《环球法律评论》2008年第5期;陈冬:《美国气候变化诉讼研究》,《环境保护》2008年第12起;李艳芳:《从“马萨诸塞州等诉环保局”案看美国环境法的新进展》,《中国人民大学学报》2007年第6期;张梓太、沈灏:《全球因应气候变化的司法诉讼研究——以美国为例》,《江苏社会科学》2015年第1期。

或讨论国外气候变化诉讼所面临的具体法律问题^①,或评析国外气候变化诉讼所引入的法理或制度问题^②,这些基本属于外国气候变化司法制度和法律体系研究的范畴,而鲜见基于中国司法实践、对中国气候变化诉讼进行展望的视角^③。本文尝试弥补这一缺憾,围绕中国开展气候变化诉讼的可能性展开讨论。下文将从气候变化诉讼与大气污染公益诉讼的关联性切入,基于对大气污染公益诉讼的实证性分析,考察中国的大气污染公益诉讼如何解决气候变化诉讼所面对的法律障碍,尝试为气候变化诉讼在中国的发展提供新思路和新途径。

二、大气污染公益诉讼与气候变化诉讼的关系

中国虽未出现狭义上的气候变化诉讼,但以减少大气污染物排放为目的的大气污染公益诉讼却如雨后春笋。气候变化诉讼与当前大气污染公益诉讼有何联系与区别?中国当前的大气污染公益诉讼又何以作为气候变化诉讼提供思路与路径?

(一)大气污染公益诉讼作为气候变化诉讼的直接路径:同源性考察

大气污染和气候变化同源是指二者主要都是因传统化石燃料燃烧排放物质所造成的大气的不利改变。煤炭等化石燃料在燃烧过程中既会排放颗粒物、二氧化硫、氮氧化物等大气污染物,也会排放二氧化碳、黑炭等气候污染物^④。此外,大气污染物与温室气体密切联系,在一定条件下还可能相互作用。一方面,大量温室气体排放所引起的气候变暖会加重和放大大气污染对人体健康和生态系统的影响;另一方面,大气污染也会加剧全球变暖效应。例如,辐射强度大、温度高的气候条件下,空气中的氮氧化物和挥发性有机化合物经由一连串的光化学反应生成臭氧、甲醛、乙醛等多种二次污染物。而臭氧本身既是空气污染的元凶,也是导致全球变暖的短寿命气候污染物。

恰由于大气污染和气候变化具有同源性,大气污染物排放的控制和温室气体减排具有协同效应。这种协同效应包含两个方面的内容:一是控制温室气体排放会减少大气污染物排放(如二氧化硫、一氧化碳等);二是在控制大气污染物的排放及生态建设过程中减少或吸收二氧化碳等温室气体^⑤。从这个角度来讲,大气污染公益诉讼所推动的大气污染物减排也会产生一定的碳减排效应。因此,目前的大气污染公益诉讼可以直接服务于气候变化诉讼的目的,通过司法从末端倒逼产业结构和能源结构调整,从而减少温室气体的排放。而如果二氧化碳被定性为大气污染物,纳入大气污

① 如气候变化诉讼的原告资格,参见王燕:《“利害关系”的嬗变:美国温室气体排放诉讼原告资格的发展趋势》,《江苏社会科学》2015年第1期;马存利:《全球变暖下的环境诉讼原告资格分析——从马萨诸塞州诉联邦环保署案出发》,《中外法学》2008年第4期。如气候变化诉讼的侵权责任,参见黄萍:《美国温室气体排放企业的气候变化侵权责任——以康涅狄格州诉美国电力公司案为例》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学版)》2014年第2期。又如政治问题原则,参见沈跃东:《政治问题原则在美国气候变化诉讼中的运用》,《中国地质大学学报(社会科学版)》2014年第5期;杜涛:《在政治与法律之间——气候变化诉讼中的政治问题理论》,《北方法学》2013年第5期。

② 如气候变化环境影响评价司法审查制度,参见储柳丹:《新型环境问题的环境司法应对——以澳大利亚气候变化环境影响评价司法审查案为例》,《中国环境法治》2013年第2期。如气候变化诉讼中行政与司法的关系,参见王慧:《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》,《华东政法大学学报》2012年第2期;杜涛:《在政治与法律之间——气候变化诉讼中的政治问题理论》,《北方法学》2013年第5期。

③ 沈跃东:《气候变化政治角力的司法制衡》,《法律科学(西北政法大学学报)》2014年第6期;吴宇:《论气候变化民事公益诉讼——兼评“环保组织 URGENDA 诉荷兰”案》,《私法研究》2018年第23卷。

④ 王金南、宁森等:《实施气候友好的大气污染防治战略》,《中国软科学》2010年第10期。其中,黑碳和 N₂O 还同属于两类污染物的范畴,黑碳溶胶不仅能吸收可见光和红外线从而极大地减弱地球的冷却效果,同时还能吸附重金属等其他污染物,危害人体健康。N₂O 对气候潜在的增暖作用为 CO₂ 的 310 倍,是大气中重要的温室气体,同时又是破坏平流层臭氧的化学物质之一,具有双重环境负效应。

⑤ 胡涛、田春秀、李丽平:《协同效应对中国气候变化的政策影响》,《环境保护》2004年第9期。

染物协同治理的轨道中,大气污染公益诉讼甚至可以成为气候变化诉讼的直接路径。

(二)大气污染公益诉讼为气候变化诉讼准备条件:非同步性考察

大气污染和温室气体控制的同步效应并非绝对。首先,从大气环境科学角度来讲,有研究表明,雾霾灾害可能减弱到达地面的日照。矿物燃料燃烧所排放的污染物,如黑碳等其他大气气溶胶本身是一种短寿命气候污染物,同时还起到云凝结核的作用,增加云滴的数密度,延长云的寿命,使气候变暖得到缓解。其次,从监管政策角度来看,由于温室气体和空气污染物排放控制尚未得以统筹,一些旨在改善空气质量的措施实际上不利于应对气候变化^①。例如以石灰石—石膏湿法脱硫、海水脱硫作为减少大气污染物的重要技术,在净化吸收 SO₂ 的同时,却排放了更多的 CO₂^②。可见,大气污染公益诉讼所推动的减排也并不必然导致温室气体排放的下降。

因此,在不考虑科学不确定性的前提下,倘若能够实现大气污染物和温室气体减排的协同管控,则当前的大气污染公益诉讼就有望成为中国气候变化诉讼最为直接的路径。在未实现二气协同管控的背景下,尽管难以保证大气污染公益诉讼从源头直接控制温室气体排放的效果,但大气污染公益诉讼仍可间接地为气候变化诉讼准备一定的法律前提条件。

具体而言,首先,大气污染物和温室气体排放源头的扩散性和差异性,以及损害效果上的潜伏性、复合性等特征^③,为环境公益诉讼中因果关系的证明、损害范围以及救济途径的确定等方面制造了诸多困难。司法实践中,大气污染民事公益诉讼和气候变化诉讼面临着同样的损害和因果关系证明等难题,大气污染民事公益诉讼如何应对这些难题对气候变化诉讼而言有着重要的借鉴意义。其次,由于大气污染物和温室气体排放所导致的公益损害一旦产生则难以恢复至原状或恢复成本极高,再加上司法实践中难以界定损害的地域范围和具体的损害程度,大气污染或气候变化的有效救济成为法官面临的另一棘手问题。因此,大气污染民事公益诉讼中法院如何确定大气污染的损害及相应的救济途径,将为中国潜在的气候变化诉讼提供重要借鉴。

三、中国大气污染公益诉讼的实证分析

目前,大气污染公益诉讼可分为大气污染民事公益诉讼和大气污染行政公益诉讼两种。下文将基于中国裁判文书网中收录的 42 个案例,分别研究两种类型的大气污染公益诉讼在法院开展的现状,为下文进一步讨论大气污染公益诉讼是否能成为气候变化诉讼的直接路径或提供间接条件奠定基础。

(一)大气污染民事公益诉讼的有关案情

通过中国裁判文书网,笔者共搜集到各级人民法院在 2015 年 9 月至 2018 年 5 月法院作出的 12 份大气污染民事公益诉讼裁判文书。其中,一审裁判文书 8 份,包括裁定书 4 份,判决书 2 份,调解书 2 份;二审裁判文书 4 份,均为裁定书。按照“一审、二审、再审的裁判文书针对同一案件事实的视为一个案件”的标准,12 份裁判文书对应 10 个涉大气污染民事公益诉讼案件。

10 个案件中,有 2 起案件(分别由企业和个人提起)因原告不具有提起公益诉讼的主体资格,法院分别作出了驳回起诉(上诉)和不予受理的裁定。其余 8 个案件均由公益诉讼人提起,其中 1 个案件因在环保部门的督促下,被告对涉案问题进行整改,原告诉求已实现而由法院裁定准许原告撤诉;3 个案件的裁判文书涉及管辖权的确定;2 个案件的判决基本支持了原告诉讼请求;另 2 个案件中法院确

① 李丽平、周国梅、季浩宇:《污染减排的协同效应评价研究——以攀枝花市为例》,《中国人口·资源与环境》2010 年第 5 期。

② 王金南、宁森等:《实施气候友好的大气污染防治战略》,《中国软科学》2010 年第 10 期。

③ Douglas Kysar. What Climate Change Can Do about Tort Law, *Environmental Law Reporter*. 42(1):1-72.

认了原被告达成的和解协议。综上所述,在 10 个案件中,原告的诉讼请求得到了满足的有 5 个案件;另 5 个案件,因诉讼资格和管辖权等诉讼程序障碍,原告的诉求被驳回。

1. 原告、被告及所涉污染行为

从原告方面来看,8 起由公益诉讼人提起的案件中,有 6 起是由非政府环保组织提起的,仅 2 起由检察机关作为公益诉讼人提起,非政府环保组织是这一时期推动大气污染民事公益诉讼最主要的原告。2 起由检察院作为原告的案件分别于 2016 年 12 月(试点期间^①)和 2017 年 12 月(《民事诉讼法》正式修改后^②)提起。

从被告方面来看,10 起案件中有 8 起案件的被告都是企业,2 起为石油化工企业,1 起为机动车配件生产和销售企业,5 起涉及工业制造企业。除此之外,有 1 起是针对焚烧危险物的个人提起的,另有 1 起则是针对养殖专业合作社、个人和某国有林场共同提起的。可见,在大气污染民事公益诉讼的司法实践中,石油化工和工业制造企业被诉的风险更大。并且,被诉企业通常都存在多次超标排放或未经许可排放、受到行政处罚而拒不纠正的情形。

从所涉污染行为来看,10 起案件中有 8 起裁判文书提及具体污染行为。最为常见的污染行为是企业排放大气污染物,共 5 起,其中 3 起案件涉及超标排放,另 2 起案件裁判文书未说明是否超标。有 2 起案件属于未依法取得排污许可证排放大气污染物的情形,个人未办理环保审批手续而直接焚烧危险废物以及养殖场非法排污产生恶臭气体各 1 起。另有 1 起案件,被告并未直接排放任何大气污染物,但由于其非法生产、销售汽车“年检神器”帮助车主规避环保执法亦被起诉。

2. 因果关系和损害事实的证明

一方面,大气污染民事公益诉讼中,因果关系证明责任倒置。《侵权责任法》第 66 条^③和《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》(以下简称“环境侵权司法解释”)第 7 条^④,共同确立了环境侵权责任中因果关系“举证责任倒置”规则,由被告举证证明排放行为和损害后果之间没有因果关系。从本文搜集的案例来看,该规则同样也被法院适用于大气污染民事公益诉讼中。例如,在“中华环保联合会与德州晶华集团振华有限公司环境污染责任纠纷案”^⑤和“公益诉讼人抚州市人民检察院诉被告时军、黄任生污染环境民事公益诉讼案”^⑥中,法院都适用了《侵权责任法》和“环境侵权司法解释”关于因果关系证明责任倒置的规定。由于两案中被告未能证明其排放行为与原告所受损害不存在因果关系,法院最终作出了有利于原告的判决。

① 根据 2015 年 7 月 1 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《全国人大常委会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,为加强对国家利益和社会公共利益的保护,授权最高人民检察院在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点,并确定了北京等十三个省、自治区、直辖市为试点地区,试点期限为二年。

② 根据 2017 年 6 月 27 日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》,《中华人民共和国民事诉讼法》第 55 条增加一款,作为第二款,即:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,在没有前款规定的机关和组织或者前款规定的机关和组织不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起诉讼。前款规定的机关或者组织提起诉讼的,人民检察院可以支持起诉。”

③ 见《侵权责任法》第 66 条,因污染环境发生纠纷,污染者应当就法律规定的不承担责任或者减轻责任的情形及其行为与损害之间不存在因果关系承担举证责任。

④ 见《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第 7 条,污染者举证证明下列情形之一的,人民法院应当认定其污染行为与损害之间不存在因果关系:(一)排放的污染物没有造成该损害可能的;(二)排放的可造成该损害的污染物未到达该损害发生地的;(三)该损害于排放污染物之前已发生的;(四)其他可以认定污染行为与损害之间不存在因果关系的情形。

⑤ 参见中华环保联合会与德州晶华集团振华有限公司环境污染责任纠纷一案(〔2015〕德中环公民初字第 1 号)。

⑥ 参见公益诉讼人抚州市人民检察院诉被告时军、黄任生污染环境民事公益诉讼一案(〔2017〕赣 10 民初 142 号)。

另一方面,大气污染公益诉讼原告对损害事实的证明责任也明显弱化。首先,区别于私益诉讼中被侵权人既要证明侵权人有污染行为,还要证明自身受到了人身或财产损失,司法实践中公益诉讼人往往只需证明被告违法排放即可,包括未经许可排放污染物或超标排放污染物。其次,损害事实的证明标准因具体情况而异,在超标排放污染物的情况下,往往将排放量超过相关环境标准视作被告造成损害的前提;而在未经许可排放的情形下,若原告能够证明被告未完成环保审批手续擅自排放污染物,法院即认定社会公共利益受损或有受损的重大风险^①。最后,在大气污染民事公益诉讼中,原告承担的举证责任大大减轻还有两个因素:其一,被告有按照原告请求提供排放信息的义务^②;其二,原告往往能得到环境保护部门提供的证据支持,如环境保护部门发布的行政处罚决定和环境监测中心提供的监测报告。

3. 救济方式

环境侵权的民事救济通常包括停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉^③,最为常见的救济方式是停止侵害、消除危险、赔偿损失和恢复原状。本文所分析的大气污染民事公益诉讼案件中,除裁定书未涉及救济方式以外,4个案件的判决书或调解书都确定了相应的救济方式。当适用“停止侵害”时,在具体案件中法院通常会判令工厂完全停产、停止焚烧危险废物、关停污染严重的生产装置或改建环保治理项目以实现达标排放。“消除危险”主要包括环保治理项目的改建以及危险废物的无害化处理等。“赔偿损失”的范围包括排放大气污染物直接造成的现有财产的损毁或价值的减少,以及为消除污染、防止污染扩大和修复生态环境采取合理措施发生的必要费用,暂未涉及人身损害的赔偿。被告若败诉,还需承担案件受理费、鉴定评估费、诉讼费、律师费等其他合理费用。“恢复原状”则主要是指将生态环境修复到受损害之前的状态和功能,对于无法完全修复的,法院通常会判令被告采取有效措施实现“替代性修复”^④。有1起案件,人民法院判决原告采取植树造林等做法以达到修复效果,并同时支付生态环境修复费用;另1起案件则要求被告按生态环境损害修复费用标准,由被告自行或委托第三方开展替代性环境修复;其余2起案件仅要求被告承担生态环境修复费用。

(二)大气污染行政公益诉讼实证分析

相较于大气污染民事公益诉讼,大气污染行政公益诉讼绕开了损害以及因果关系证明的逻辑,直接追诉政府的不作为或不作为,以推动环境行政规制,这对气候变化和大气污染损害都不失为一种更加便捷的司法救济途径。

2018年,最高人民法院、最高人民检察院颁布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

^① 参见公益诉讼人抚州市人民检察院诉被告时军、黄任生污染环境民事公益诉讼一案判决书(案号:[2017]赣10民初142号)。

^② 参见《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》第13条,原告请求被告提供其排放的主要污染物名称、排放方式、排放浓度和总量、超标排放情况以及防治污染设施的建设和运行情况等环境信息,法律、法规、规章规定被告应当持有或者有证据证明被告持有而拒不提供,如果原告主张相关事实不利于被告的,人民法院可以推定该主张成立。

^③ 参见《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18条,对污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的行为,原告可以请求被告承担停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任。

^④ 参见《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20条第一款,原告请求恢复原状的,人民法院可以依法判决被告将生态环境修复到损害发生之前的状态和功能。无法完全修复的,可以准许采用替代性修复方式。

释》,明确了检察机关提起公益诉讼案件的诉前程序^①。事实上,大量的行政不作为或不作为在诉前程序阶段就已得到纠正。在试点的一年时间中,截至2016年9月底,试点地区检察机关在履行职责中发现公益案件线索数2982件,办理行政公益诉讼诉前程序1591件,而提起行政公益诉讼案件仅28件^②。可见,检察机关启动行政公益诉讼的案件数量远远大于最终进入诉讼审判程序的数量。

笔者通过中国裁判文书网,收集到各级人民法院在2015年9月至2018年5月之间做出裁判的大气污染行政公益诉讼案件共31起。由检察院提起的案件中有1起经过了二审程序,由个人提起的案件中有1起经历了二审和再审程序,但由于二审或再审均未改变一审裁判结果,因此本文仅统计一审裁判结果。其中检察院提起的30起诉讼中,29起胜诉,仅1起因被告不适格而被驳回起诉;1起由个人提起的诉讼因不具有公益诉讼主体资格而被驳回起诉。

1. 原告、被告及所涉行政行为

从原告方面来看,大气污染行政公益诉讼主要由基层人民检察院提起。因2015年7月起开展的检察院提起公益诉讼的试点,以及2017年《行政诉讼法》的修订和正式实施,检察机关提起大气污染行政公益诉讼迎来了一个高峰,仅2017年就提起了21起诉讼。

从被告方面来看,往往一个案件会同时涉及多个行政主体,其中主要以区县人民政府具有环境保护相关职能的部门为主。其中针对地方环境保护局的案件最多,共19起,主要涉及环保行政机关对工业废气超标排放的行为怠于履行监管职责。以乡镇人民政府为被告的案件有12起,主要针对乡镇人民政府倾倒、堆放、焚烧生活垃圾和违规建设垃圾场、不当运营垃圾场等行政行为。大多数法院确认了乡镇人民政府的监管职责或判定其行政行为违反法律规定,并判令乡镇人民政府履行其垃圾卫生管理职责或纠正违法行为。此外,2起案件涉及林业部门对非法采石、焚烧森林等行为怠于履行监管职责。

2. 案件类型和污染行为类型

从诉由来看,主要针对行政不作为,多达22起,可具体分为环保部门怠于履行企业开工建设前的环评审批职责、怠于履行企业投产前的环评验收职责,以及怠于履行企业生产过程中的环保监管职责三类,司法实践中以第三类最为高发。行政机关违法行使职权的案件所占比例较小,主要涉及乡镇人民政府管理生活垃圾的案件,如违法建设垃圾填埋场,违法处置、焚烧垃圾等。

从行政行为所针对的污染行为的类型来看,出现频率最高的是涉及垃圾场恶臭气体和垃圾焚烧监管行政不作为或不作为的案件,共16起。且在这一类案件中,原告的直接诉求是督促政府加强生活垃圾管理而非治理大气污染,治理大气污染是间接或附随的。这种现象同样在涉及采石场破坏生态的相关案件中发生。此外,涉及工业污染的案件共15起,其中企业违法超标排放污染气体的案件12起,工业粉尘污染3起,工业污染排放的大气污染物主要包括二氧化硫、氮氧化物、工业粉尘、一氧化碳等。最后,还有1起涉及养殖场废气污染。

^① 见《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第21条,人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关应当在收到检察建议书之日起两个月内依法履行职责,并书面回复人民检察院。出现国家利益或者社会公共利益损害继续扩大等紧急情形的,行政机关应当在十五日内书面回复。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。

^② 《最高人民法院检察院关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告》,http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-11/05/content_2001150.htm,访问日期:2018年11月26日。

四、中国大气污染公益诉讼为气候变化诉讼提供的支持和借鉴

通过以上对当前大气污染公益诉讼司法实践的实证分析,我们可尝试对两类诉讼进行界定:中国的大气污染民事公益诉讼主要是由非政府环保组织和人民检察院,针对超标排放大气污染物或未经许可排放大气污染物造成社会公共利益受损或有受损重大风险的行为,提起的请求被告承担停止侵害、消除危险、恢复原状、赔偿损失、赔礼道歉等民事责任的诉讼;而大气污染行政公益诉讼则主要是由基层人民检察院对地方人民政府及其工作部门的大气污染监管行政不作为或不作为提起的行政诉讼。在司法实践中,这两类大气污染公益诉讼基本都能得到法院的支持。在此基础上,下文将对大气污染公益诉讼能否成为气候变化诉讼的路径这一问题进行分析和回答。

(一)大气污染民事公益诉讼对气候变化诉讼的潜在适用性评估

如前文所述,大气污染与气候变化之间具有同源性和同步性,在减排方面具有协同效应;大气污染民事公益诉讼中成功的司法经验可以为中国气候变化诉讼提供重要思路。本文认为,对大气污染民事公益诉讼的有益探索,不仅可以帮助气候司法扫清规范障碍,甚至可以成为未来气候变化诉讼的直接渠道。

1. 被告及所涉污染行为

从被告和所涉具体污染行为来看,大气污染民事公益诉讼的被告与气候变化诉讼中的被告具有高度一致性。首先,石油化工行业、传统制造业和汽车制造商是大气污染民事公益诉讼中最常见的被告,这些企业在排放大气污染物的同时,产生大量的温室气体。除此之外,养殖场在产生恶臭气体的同时,也会产生大量的甲烷气体。可见,大气污染物的排放“大户”,往往也是温室气体的排放“大户”。

2. 损害后果和因果关系

就损害后果而言,在大气污染民事公益诉讼中,尽管损害的程度仍须原告证明,但只要涉及超标排放或未经许可排放,法院往往会倾向于减轻原告对损害的证明责任。就因果关系而言,大气污染民事公益诉讼采取了证明责任倒置的规则。这两项规则如果适用于气候变化诉讼,将大大减轻原告的举证责任。当然,这些规则是否完全适用于未来的气候变化诉讼,还有赖于相关环境政策和法律制度的发展与逐步完善。由于当前中国尚不存在温室气体减排的法律强制性规制措施,因此也就不存在“超标排放”或“无证排放”的问题。不过生态环境部的成立,使实现大气污染物和气候污染物的协同控制成为可能,大气污染民事公益诉讼确定的司法规则仍然有望在未来的气候变化诉讼中运用。

3. 救济方式

法院选择何种救济方式是决定大气污染民事公益诉讼是否能同时减少气候污染物排放的重要因素。由于中国尚未实现大气污染物与温室气体排放的协同控制,有些减少大气污染物排放的措施可能会增加温室气体的排放。有鉴于此,工厂完全停产、停止焚烧危险废物或关停污染严重的生产装置等“停止侵害”的救济方式,会直接对温室气体减排产生积极影响;而要求“改建环保治理项目以实现达标排放”的方式则不一定会导致温室气体的减排。

通过以上分析,大气污染民事公益诉讼对气候变化诉讼的适用性,可总结为以下情形(见表1):其一,当温室气体和大气污染物未实现协同控制时,若法院判令大气污染民事公益诉讼的被告停止或减少大气污染物的排放,尤其是在完全停止排放时,大气污染民事公益诉讼将成为实现气候变化诉讼目的的有效渠道。但若法院仅判令被告治理污染物,此时难以确定大气污染民事公益诉讼是否能成为气候变化诉讼的间接路径。其二,在温室气体和大气污染物协同控制得到保证时,尤其是温室气体列入大气污染物时,无论是判令治理还是停排或减排,大气污染民事公益诉讼都将成为气候变化诉讼的直接路径。

表 1 大气污染民事公益诉讼对气候变化诉讼的适用性

大气污染民事公益诉讼中的救济方式	停排或减排	治理但不减排
大气污染物与温室气体是否协同控制		
大气污染物与温室气体未实现协同控制	间接适用	不确定能否适用
大气污染物与温室气体实现协同控制	直接适用	

(二)大气污染行政公益诉讼对气候变化诉讼的潜在适用性评估

从中国大气污染行政公益诉讼的现状来看,原告的胜诉率极高。这意味着中国环境司法有能力改善环境行政管制,推动环境法治发展。那么中国的大气污染行政公益诉讼能否为气候变化诉讼所用,成为推动中国气候变化应对的重要途径呢?答案是肯定的。

1. 所涉具体行政行为

从被诉的具体行政行为来看,目前的大气污染行政公益诉讼以环境监管中的行政不作为为主,并不涉及更前端的建设许可证发放乃至行政规划的问题。鉴于中国尚未在法律层面明确政府对于二氧化碳等温室气体减排的环境行政监管职能,因此,借鉴大气污染行政公益诉讼的做法,直接追诉行政机关的行政不作为或不当作为有一定的难度。但鉴于生态环境部整合了原属国家发改委的相关职能,为协同管控大气污染物和温室气体减排扫清了结构性障碍,未来若政府将温室气体纳入大气污染物的轨道,或其他方式对二者开展协同治理,则大气污染行政公益诉讼可成为气候变化诉讼的直接途径。

2. 所涉污染行为类型

在大量的涉生活垃圾行政管理不当作为的案件中,由生活垃圾所造成的大气污染又可具体分为垃圾倾倒与堆放所产生的恶臭气体以及垃圾焚烧所产生的有毒有害气体污染两种,其中垃圾不当焚烧除了产生大量的 SO_2 、 HCl 和 HF 、 NO_x 、 CO 、可吸入颗粒物、二噁英类(PCDD/Fs)、重金属等有毒有害的大气污染物质,还不可避免地产生二氧化碳;而垃圾的不当堆放,在产生恶臭气体的同时,有机成分还会在地下厌氧的环境中分解产生二氧化碳、甲烷等温室气体。而通过合理整改,在治理大气污染的同时可进一步减少二氧化碳的排放。此外,工业企业超标排放大气污染物同时也涉及二氧化碳的排放,针对这些污染行为的行政不作为或不当作为而提起的诉讼,在减少大气污染物排放的同时,还会鼓励企业转变能源利用的结构,采取更清洁的生产技术,进而推动温室气体减排工作。可见,大气污染行政公益诉讼完全可能成为气候变化诉讼的权宜之计,间接实现气候变化诉讼的温室气体减排目标。当然,这还取决于大气污染物和温室气体协同控制的制度前提,如果不存在这样的制度设计,大气污染行政公益诉讼能否气候变化诉讼目标仍具有不确定性。

3. 被诉的行政主体

大气污染行政公益诉讼的被告不仅包括负责监管大气污染物排放的环保部门,还包括兼具自然保护区、森林生态保护职能的林业部门。森林是“碳汇”的主力,是“固碳”的工厂,发展林业更是应对气候变化、减少二氧化碳排放的重要战略。从这一角度来看,大气污染行政公益诉讼开辟的以林业部门为被告的诉讼模式,为气候变化诉讼提供了重要思路,可直接为未来的气候变化诉讼所用。

综上所述,关于大气污染行政公益诉讼对气候变化诉讼的适用性,分为以下情形(见表 2):第一,在温室气体和大气污染物尚未实现协同控制的情形下,大气污染行政公益诉讼推动了地方政府和环保部门履行大气污染治理的监管职能,可能间接性地推动温室气体的减排,尽管其关联效果存在不确定性;第二,在实现了温室气体同大气污染物协同治理的前提下,政府和环保部门的温室气体减排监管职责得到明确,气候变化诉讼可能直接转化为大气污染行政公益诉讼,或大气污染行政公益诉讼所减少的大气污染物排放同温室气体的减排绝对正相关,此时大气污染行政公益诉讼案件可成为气候

变化诉讼的直接路径;第三,无论温室气体与大气污染物是否实现了协同治理,针对林业部门不作为所提起的大气污染行政公益诉讼,可以直接成为气候变化诉讼的路径,通过行政诉讼推动森林保护、增加碳汇,减少温室气体的排放。

表 2 大气污染行政公益诉讼对气候变化诉讼的适用性

大气污染行政公益诉讼的被告类型	地方政府及环保部门	林业部门
大气污染物与温室气体是否协同控制		
大气污染物与温室气体未实现协同控制	间接条件	直接路径
大气污染物与温室气体实现协同控制	直接路径	

五、结论

气候变化诉讼是推动全球气候变化治理的重要司法手段。虽然中国目前尚未出现真正的气候变化诉讼,但大气污染公益诉讼作为一种新的司法现象,却为气候变化诉讼在中国的开展提供了重要思路。具体而言,在大气污染民事公益诉讼中,从原告诉讼资格的确定,特定排放行为与损害后果之间因果关系的证明,到救济方式的选择,大气污染民事公益诉讼都为气候变化诉讼提供了重要的规则借鉴;而鉴于绕开了损害以及因果关系证明的逻辑,大气污染行政公益诉讼更可能成为气候变化诉讼的直接路径。公众通过提起大气污染行政公益诉讼,起诉地方政府、环保部门或林业部门,不仅能有效推动政府治理大气污染,也能加强气候变化的行政应对。

当然,大气污染物与温室气体减排之间的协同效应并不绝对。尤其是在政策层面二者尚未实现协同控制的背景下,由于大气污染物和温室气体的法律地位不同,其监管机关和治理目标依然存在不一致。2018年生态环境部的成立实现了“五个打通”,其中就包括“打通了一氧化碳和二氧化碳”。未来生态环境部在协同治理大气污染和温室气体减排中所发挥的作用将决定中国气候治理的模式,也决定着中国气候司法的面貌。

Potential Pathways for Climate Change Litigation in China: Empirical Analysis of 41 Public Interest Litigation Cases Involving Air Pollution

Zhao Yue

(Law School, Sichuan University, Chengdu 610207, P. R. China)

Abstract: In recent years, the number of global climate change litigation (CCL) has increased rapidly, and it has become an important way to deal with climate change. There is no substantial CCL in China. In view of judicial practice of public interest litigation (PIL) on air pollution in China, it might probably be the most convenient approach to CCL. Under the circumstance that the synergy between the emission reduction of air and climate pollutants is ensured by coordinated strategies, PIL on air pollution could become the direct path for CCL. In the context that the coordinated control has not yet been realized, PIL on air pollution that managed to overcome important legal hurdles could still lend important insight into future CCL in China.

Keywords: Climate change litigation; Civil public interest litigation on air pollution; Administrative public interest litigation on air pollution

[责任编辑:李春明]