

遼寧大學

法律碩士（JM）學位論文

題 目： 論我國氣候變化行政公益訴訟的構建

英文題目： **On the Construction of China's Climate
Change Administrative Public Interest
Litigation System**

作 者： 李全

年 級： 2020 級

專業方向： 經濟法

指導教師： 曹錦秋 教授

時 間： 二零二三年五月

中文摘要

近年来,气候变化问题已成为全球性的挑战,引起了国际社会的高度重视。气候变化诉讼被国际社会认为是应对气候变化,解决全球变暖问题的有效途径,并在美国、澳大利亚、英国等国家广泛实践。但是遗憾的是,作为碳排放大国,我国至今没能建立气候变化诉讼制度。温室气体超量排放所导致的极端气候变化、冰川消融、粮食减产、物种灭绝的后果不仅仅侵害着当代人的利益,也必然会对后世的生存环境产生不良影响,属于典型的公共利益。如何通过公益诉讼来应对气候变化问题,对行政机关的行为进行司法监督,助力我国碳达峰碳中和目标的实现,急需作出必要的理论回应。气候变化行政公益诉讼脱胎于气候变化诉讼,指的是以行政机关或其他行政主体针对温室气体排放所作出的行政行为作为起诉对象的诉讼,其具有气候公益性、风险预防性以及诉讼便利性三个显著特点,并以气候人权理论、国家注意义务理论、代际正义理论等为坚实的法理基础,可以从行政公益诉讼角度对气候变化问题予以回应。从必要性的角度看,构建气候变化行政公益诉讼可以弥补当前我国在应对气候变化领域的立法进度缓慢、法律条文可操作性弱等缺陷,也可以推动我国“双碳”目标建立的司法进程。从可行性的角度看,我国行政公益诉讼受案范围正逐步进行扩大,气候变化相关的政策性文件、地方法规、规章的不断出台,地方司法机关办理气候变化诉讼案件的实践经验累积,为气候变化行政公益诉讼的建立铺垫了现实基础。构建气候变化行政公益诉讼,其受案范围除气候变化相关具体行政行为之外,还应囊括造成重大气候风险的行政行为及气候变化相关规范性文件。气候变化行政公益诉讼起诉人既应包含检察机关,也应包含相关公益组织,并适时赋予普通公民起诉资格。对于气候变化公益诉讼的管辖问题,可以明确集中管辖的规则,并用好用活提级管辖。另外,需要规范气候变化行政公益诉讼中气候变化相关行政行为合法性、合理性的审查标准,重点考察行政行为是否具有重大造成气候变化的风险。

关键词: 气候变化 气候变化诉讼 环境行政公益诉讼

Abstract

In recent years, climate change has become a global challenge, which has aroused great attention of the international community. Climate change litigation is regarded by the international community as an effective way to deal with climate change and solve the problem of global warming, and is widely practiced in the United States, Australia, the United Kingdom and other countries. Unfortunately, as a large emitter of carbon, our country has not yet been able to establish the climate change litigation system. Extreme climate change, melting glaciers, reduced food production and species extinction caused by excessive emissions of greenhouse gases not only harm the interests of contemporary people, but also inevitably have a negative impact on the living environment of future generations, which is a typical public interest. It is urgent to make necessary theoretical response on how to deal with climate change through public interest litigation and judicial supervision on the behavior of administrative organs. Administrative public interest litigation on climate change, which is derived from climate change litigation, refers to litigation targeting administrative actions made by administrative organs or other administrative subjects against greenhouse gas emissions. It has three significant characteristics of climate public welfare, risk prevention and litigation convenience. Based on the theory of climate human rights, the theory of state duty of care, and the theory of intergenerational justice, it can respond to climate change issues from the perspective of administrative public interest litigation. From the perspective of necessity, the construction of administrative public interest litigation on climate change can make up for the shortcomings of the slow progress of legislation, weak operability of legal provisions in the field of climate change, and promote the judicial process of our "double carbon" goal establishment. From the point of feasibility, the scope of accepting cases of our country's administrative public interest litigation is gradually expanding, and the related policy documents, local laws and regulations were introduced continuously, and the local judicial organs' practical experience in handling climate change litigation cases paved the way for the establishment of climate change administrative public interest litigation. To establish administrative public interest litigation on climate change, the scope of accepting cases should include not only specific administrative acts related to climate change, but also administrative acts that cause major climate risks and normative

documents related to climate change. The litigants of administrative public interest litigation on climate change should include both procuratorial organs and relevant public interest organizations, and ordinary citizens should be granted the right to Sue in due course. As for the jurisdiction of public interest litigation on climate change, the rules of centralized jurisdiction can be clarified and the jurisdiction can be upgraded with flexibility. In addition, it is necessary to standardize the examination standards for the legitimacy and rationality of administrative actions related to climate change in administrative public interest litigation, focusing on whether administrative actions have significant risks of causing climate change.

Key words: Climate Change Climate Change Litigation Environmental
Administrative Public Interest Litigation

目 录

序言.....	1
(一)研究背景和意义.....	1
(二)国内外研究综述.....	1
(三)研究思路和方法.....	4
(四)主要创新点.....	5
一、气候变化行政公益诉讼概述.....	6
(一)气候变化行政公益诉讼的界定.....	6
1.气候变化行政公益诉讼的概念.....	6
2.气候变化行政公益诉讼与大气污染行政公益诉讼的界分.....	6
(二)气候变化行政公益诉讼的特点.....	7
1.气候公益性.....	7
2.风险预防性.....	8
3.诉讼便利性.....	9
(三)气候变化行政公益诉讼的法理基础.....	9
1.气候人权理论.....	9
2.国家注意义务理论.....	10
3.代际正义理论.....	11
二、我国构建气候变化行政公益诉讼的必要性与可行性.....	12
(一)我国构建气候变化行政公益诉讼的必要性.....	12
1.弥补气候变化领域的立法缺陷.....	12
2.推动“双碳”目标的司法进程.....	13
(二)我国构建气候变化行政公益诉讼的可行性.....	13
1.我国行政公益诉讼受案范围不断扩展的趋势依据.....	13
2.气候变化行政公益诉讼具有一定的立法基础.....	14
3.气候变化行政公益诉讼的相关实践经验积累.....	15
三、构建气候变化行政公益诉讼的具体路径.....	16
(一)明晰气候变化行政公益诉讼的受案范围.....	16
1.将造成重大气候风险的行政决策纳入受案范围.....	16
2.将气候变化相关规范性文件纳入受案范围.....	17
(二)确定气候变化行政公益诉讼的管辖规则.....	18
1.指定部分法院集中管辖.....	18
2.充分发挥提级管辖制度作用.....	19
(三)明确气候变化行政公益诉讼的主体.....	20
1.坚持以检察机关为气候变化行政公益诉讼起诉人.....	20

2.将环保公益组织纳入气候变化行政公益诉讼起诉人的范围	21
3.探索普通公民作为气候变化行政公益诉讼起诉人	21
(四)规范气候变化行政公益诉讼的审查标准	22
1.行政行为的合法性	23
2.行政行为的合理性	23
结语	25
参考文献	26

序言

（一）研究背景和意义

1. 研究背景

近年来，气候变化问题日益严峻，已成为全球共同面对的严峻挑战。气候变化诉讼在美国、澳大利亚一些国家已经成为应对气候变化挑战的有力举措。而相比之下，我国至今仍未探索出一条具有中国特色的应对与缓解气候变化问题的司法解决途径。

2020年，中国在第七十五届联合国大会期间提出了我国力争在2030年前实现碳达峰，努力争取在2060年前实现碳中和的目标。这是我国对国际社会作出的庄重承诺，同时也对我国气候变化治理能力提出了挑战。若要更好地治理气候变化问题，必然要求司法发挥更大作用，合理运用诉讼手段。

在我国逐步落实气候变化相关国家政策的背景之下，迫切需要通过行政公益诉讼途径，审理气候变化相关案件，对行政机关进行监督，以期对气候变化问题做出必要的应对。

2. 研究意义

近年来气候变化问题日益成为全世界共同关注的议题，我国作为最大的发展中国家同时也是碳排放大国，应当积极参与应对气候变化议题，这关系中华民族的未来发展，关系人类命运共同体的建设成果。然而我国对于气候变化问题司法层面的相关研究目前仍不够成熟。构建气候变化行政公益诉讼，第一，能够在理论上探究气候变化问题的司法应对方案，扩展行政公益诉讼受案范围。第二，通过对符合我国特色的气候变化行政公益诉讼提出具体建议，并结合对我国目前相关司法实践梳理，以期更好地在未来指导相关司法实践，更好地推动气候变化问题的综合治理。

（二）国内外研究综述

1. 国内研究现状

在知网以“气候变化诉讼”为关键词进行检索，得到相关论文近百篇，但以“气候变化公益诉讼”为关键词进行检索，相关文献只有三十篇左右，且根据内容来看，大多数并未涉及气候变化行政公益诉讼或是仅仅一笔带过。根据检索结果可以得出，目前我国对于气候变化行政公益诉讼问题研究的著作和期刊文献较少。以下是我归纳出几位学者对于相关问题的代表性观点：

首先对于运用诉讼方式规制气候变化问题的必要性与可行性问题，国内不同学者从不同角度从不同角度进行阐述，取得了较为一致的意见，认为气候诉讼对实

现“双碳”目标，切实保护公共利益有着深远意义。高利红（2022）认为“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。”¹洪冬英（2022）完整地梳理了公益诉讼保护碳排放实现的整体法律依据，其认为公益诉讼是保障“双碳”实现的有效路径，“公益诉讼的整体性要求契合了碳排放基本权利实现和保障的需要。”²谭冰霖（2017）是我国较早从事气候变化行政诉讼相关研究的学者之一，他系统性地对气候变化行政诉讼制度进行了论述，“展望未来，在既有法律框架内，透过能动司法和法律解释的方法积极响应中央应对气候变化的公共政策，对某些地方政府的消极应对态度进行矫正，当是人民法院在低碳时代的历史使命”，“中国的气候变化行政诉讼宜采用主观诉讼和客观诉讼的双规模式”，“气候变化涉及社会生活的方方面面，客观诉讼可以借助广大社会公众的参与力量对行政机关履行低碳环保职责的发挥补充性的监督作用”。³田时雨（2021）指出，“在气候司法全球化的背景下，无法置身事外的中国需认真且理性地对待气候变化治理司法化。世界范围内的气候变化诉讼形式多样，而客观秩序维护模式下的气候变化公益诉讼理应作为我国气候变化司法应对的现实选择。”⁴邓海峰（2010）认为“也许我们可以考虑一种运用司法的方法，结合行政组织的互动机制来尽可能的兼顾司法解决的优势和行政组织的效率，以便更好地应对气候变化对中国和世界的挑战。从制度建构而言，司法层面最为可行的是建立起公益诉讼制度，使各相关主体在公共利益受到气候变化的不利影响时享有诉讼选择权。该制度在不改变现有的公权力理念基础与生态秩序的前提下，最大限度地扩大了控制气候变化互动主体的范围与行动空间，增大了司法手段纠正气候变化互动主体权益分配失序的可能，具有突出的现实可行性。”⁵

气候变化行政诉讼的参与主体问题，国内学者对此问题的研究较少。主要观点认为以检察机关及社会组织作为起诉人较为可行。洪冬英（2022）认为检察机关在气候保护的公益诉讼中作用明显，可以进一步推进；基于目前我国气候案件数量不多，社会组织作为气候行政公益诉讼的原告可以进行尝试；而根据代表信托理论，

¹ 高利红：《我国气候诉讼的法律路径：一个比较法的研究》，载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期。

² 洪冬英：《“双碳”目标下的公益诉讼制度构建》，载《政治与法律》2022年第2期。

³ 谭冰霖：《我国气候变化行政诉讼制度之构建——通过司法的气候治理》，载《东岳论丛》2017年第4期。

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》，载《理论月刊》2021年第12期。

⁵ 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》，载《清华法治论衡》2010年第1期。

公民对公共财产的监督是有限的，仅限于一般监督（举报、建议等），限制公民对公共财产进行诉讼监督。故公民个人不宜成为我国公益诉讼的原告。⁶学者赵悦（2017）认为“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。”⁷

另外关于气候变化行政诉讼的审查方式，有学者认为仅仅进行合法性的审查是不够的，还应进行合理性审查及预防性审查。谭冰霖（2017）认为“基于气候变化问题的高度专业性和政策性，立法不可能对气候变化领域行政行为的作出事无巨细的要求，而是常常留有需要行政机关根据专业判断进行决定的裁量空间。在此情况下，仅依靠合法性审查已不能满足对气候变化行政行为的审查需求，须进一步引入合理性的审查方法”，“气候变化和环境污染具有不确定性的风险，且部分危害后果的不可逆转，这就要求国家(地区)采取预防性措施，使干预的边界前移”。

8

2. 国外研究现状

西方发达国家对于气候变化的司法治理理论研究与实践起步较早，较为完善深入。据美国萨宾中心的统计数据显示，全球气候变化诉讼的数量逐年增加。截至2022年12月25日，全球共有2180起气候变化诉讼案件，其中美国数量最多，共1522起，其他国家和地区共计658起，其中澳大利亚127起，英国79起，加拿大34起，西班牙17起，新西兰、阿根廷、墨西哥、日本、韩国、印度等国至少有1起气候变化诉讼。⁹通过对域外相关理论与司法实践的研究，能够对构建我国自身的气候变化行政公益诉讼制度起到一定的指导作用。

关于气候变化诉讼主体问题，国外的学者们对政府作为诉讼的被告并无分歧意见。从国外气候变化诉讼的原被告情况来看，80%的气候变化诉讼由社会组织或个人作为原告，要求政府甚至国家对气候变化问题承担责任¹⁰。PeelJ(2008)认为，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”。¹¹Hari M. Osofsky, Jac Peel(2009)认为通过气候变化诉讼来推动相关法律、制度的发展以及人们对气候变化问题的关注，针对政府的行政诉讼或许是一种有效的方式。¹²

⁶ 洪冬英：《“双碳”目标下的公益诉讼制度构建》，载《政治与法律》2022年第2期。

⁷ 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》，载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

⁸ 谭冰霖：《我国气候变化行政诉讼制度之构建——通过司法的气候治理》，载《东岳论丛》2017年第4期。

⁹ 美国萨宾中心气候变化诉讼数据库，<http://climatecasechart.com>，2022年12月25日访问。

¹⁰ 美国萨宾中心气候变化诉讼数据库，<http://climatecasechart.com>，2022年12月25日访问。

¹¹ PeelJ. Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline. Melbourne University Law Review, 2008, 32(3).

¹² Hari M Osofsky, Jac Peel. Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance. Proposed Alternative Approach, 2009.

关于气候变化诉讼的法理基础，国外学者的观点主要从人权方面进行阐述。Jennifer Huan (2017) 认为，力图从人权法视角为应对全球气候变化提供推动力量和有效的解决路径；另一方面，也力主在应对全球气候变化实践进程中融入对人权保护的关注，在实施具体行动中尊重和保护人权，保障“气候正义”。¹³而GangulyGeetanjali, SetzerJoana, HeyvaertVeerle (2018) 则是把应对气候变化阐释为一种国家的法律义务，要求国家采取更积极的气候政策。¹⁴Ariani, Deniza (2019) 认为，气候变化日益引起人们对人类生命连续性的关注。因此，各国政府负有某些义务采取减缓和适应气候变化的措施。¹⁵

既有研究存在的不足在于：

第一，既有研究很少以气候变化行政公益诉讼作为研究对象。既有研究或是以气候变化诉讼为研究对象，或是以国外某一气候诉讼案例为研究对象，而少有对气候变化公益诉讼、气候变化行政公益诉讼的具体研究。

第二，既有研究对于气候变化行政公益诉讼的制度构建未能阐述。既有少数关于气候变化行政公益诉讼的研究大多停留在路径探索层面，没有根据现有行政公益诉讼制度的不足对气候变化行政公益诉讼发展方向进行具体设计。

（三）研究思路和方法

1. 研究思路

本文以气候变化行政公益诉讼的构建为出发点，在梳理气候变化诉讼和气候变化行政公益诉讼的概念、明晰气候变化行政公益诉讼与其他相关诉讼的区别及气候变化行政公益诉讼的权利基础等理论的研究基础上，进一步论证气候变化行政公益诉讼在国内建立的必要性与可行性，为制度的建立进行合理铺垫。最后，详细地从气候变化行政公益诉讼的诉讼模式、诉讼主体、诉讼原则、诉讼程序等方面提出了具体建议，对整个气候变化行政公益诉讼进行构建。

2. 研究方法

第一，文献分析法。多数研究都需要通过对文献以及资料的阅读，产生理解和思考，进而能够发现问题进行分析，找到问题的解决方法。本文同样是通过前期大量学习阅读大量文献资料，对气候变化诉讼、行政公益诉讼进行了解的基础上，领会该课题的研究现状以及目前研究存在的不足，为有针对性的进行研究提供基本指导。

¹³ Jennifer Huan, Climate Justice: Climate Justice and the Paris Agreement. *Journal of Animal & Environmental Law*, 2017, (9).

¹⁴ Ganguly Geetanjali, Setzer Joana, Heyvaert Veerle. If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change. *Oxford Journal of Legal Studies*, 2018, 38(4).

¹⁵ Ariani, Deniza, The Effectiveness of Climate Change Litigation as a Venue to Uphold State Climate Change Obligations in Indonesia. *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 16: No. 2, Article 4.

第二，实证分析法。对于气候变化行政公益诉讼问题的研究，最终是要服务于我国的实际情况。在当下我国建立“双碳”目标的背景下，本文将依托我国气候诉讼、类气候诉讼案件进行研究，探索符合我国自身发展需要的气候变化行政公益制度构建。

第三，比较分析法。鉴于目前美国、欧盟等地区在气候变化诉讼方面的研究较为全面、发展较早。本文通过查找分析其他国家在气候变化诉讼方面的立法经验、实践经验，结合我国当下的具体国情，期望为我国构建气候变化行政公益诉讼提供有益的经验借鉴。

（四）主要创新点

第一，气候变化行政公益诉讼最显著的特点在于风险预防性。因此首先应当将造成重大气候变化风险的行政行为纳入受案范围。其次，需要对司法审查标准中行政行为的合理性概念进行扩展，将行政行为的风险性纳入进来，重点审查行政行为是否可能造成重大气候变化风险。

第二，由于气候变化问题自身难以预测、地域影响广泛、危害后果严重，需要对气候变化相关抽象行政行为纳入气候变化行政公益诉讼的受案范围，对行政机关制定的气候变化相关规范性文件进行司法监督，从而更好地应对气候变化问题。

论我国气候变化行政公益诉讼的构建

一、气候变化行政公益诉讼概述

(一) 气候变化行政公益诉讼的界定

1. 气候变化行政公益诉讼的概念

若要以司法手段保障“双碳”目标的顺利实现，首先要对气候变化行政公益诉讼的基本概念进行明确。而全面地了解气候变化诉讼是明确气候变化行政公益诉讼基本概念的前提。

目前相关研究一部分以“气候变化诉讼”为研究对象，另一部分则以“气候诉讼”为研究对象，经笔者的研究表明，两者在概念上并无区别。气候变化诉讼并无明确的含义，是指与全球变暖、气候变化及温室气体排放等有关的诉讼。¹⁶其诉讼目的为通过诉讼方式延缓气候变化、减少温室气体排放，原告提起诉讼往往是基于气候变化造成的人身财产损害、环境损害。气候变化诉讼大致可以分为广义和狭义两类。广义的气候变化诉讼，仅仅因为诉求请求对应对气候变化有利而与气候变化存在一定关系，其直接目的并不是为应对气候变化。¹⁷而狭义的气候变化诉讼并不包括上述那些仅仅与气候变化存在一定联系的诉讼，而要求当事人直接提出气候变化法律问题、政策问题、事实问题。¹⁸

本文构建的气候变化行政公益诉讼，正是在狭义层面的气候变化诉讼。原因在于，气候变化问题属于全球问题，牵涉多方利益，涉及多个领域，本就十分复杂。以狭义的气候变化诉讼进行公益诉讼的构建，有利于凸显气候变化自身特点，明确诉讼对象，梳理法律关系，从而达到更好的司法效果。作为气候变化诉讼的一种，气候变化行政公益诉讼指的是以行政机关或其他行政主体针对温室气体排放所作出的行政行为作为起诉对象的诉讼。其诉讼目的为应对气候变化风险损害，且诉讼内容与气候变化以及温室气体排放有关。这类诉讼即气候变化领域中的行政公益诉讼，并不是一种独立的、可以与一般行政公益诉讼相比肩的诉讼类型或诉讼形式。

2. 气候变化行政公益诉讼与大气污染行政公益诉讼的界分

近年来，有学者认为我国目前的大气污染公益诉讼属于广义的气候变化诉讼，并将大气污染行政公益诉讼与气候变化行政公益诉讼进行对比，探究气候变化诉讼在我国建立的路径与思路。不可否认，两者之间在特征上存在相似。如在所涉及

¹⁶ 陈冬：《美国气候变化诉讼研究》，载《环境保护》2008年第12期。

¹⁷ 参见张忠民：《气候变化诉讼的中国范式——兼谈与生态环境损害赔偿制度的关系》，载《政治与法律》2022年第7期。

¹⁸ 参见高利红：《我国气候诉讼的法律路径：一个比较法的研究》，载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2022年第1期。

的具体行政行为方面，大气污染行政公益诉讼以行政机关在对大气污染物进行监管中的不作为为主，而气候变化行政公益诉讼同样涉及行政机关在对温室气体进行监管中的不作为。又如，在被告的行政主体方面，大气污染行政公益诉讼的被告除负责监管大气污染物环保部门外，还包括林业部门。森林吸收二氧化碳、减缓气候变化的作用举足轻重。大气污染行政公益诉讼将林业部门囊括为被告，气候变化行政公益诉讼也可以进行借鉴。¹⁹

但大气污染行政公益诉讼与气候变化行政公益诉讼仍属于不同种类的诉讼。

第一，两者的诉讼内容明显不同。我国《大气污染防治法》第二条规定了对大气污染物和温室气体的协同控制，对大气污染物与温室气体做了明显区分。大气污染行政公益诉讼主要涉及排污者违法排放颗粒物、二氧化硫、氮氧化物等大气污染物等行为，而气候变化行政公益诉讼涉及的是温室气体超量排放所带来的气候变化风险。

第二，两者的诉讼类型不同。我国现有的行政公益诉讼属于事后救济性制度，并没有将预防性诉讼制度纳入进来。大气污染行政公益诉讼制度就专注于事后救济型。即在大气污染损害事实已经发生后，再通过诉讼方式进行救济，修复已经受损的生态环境。而气候变化行政公益诉讼，其鲜明的特点就是风险预防性，只要存在相当的气候风险便可进入诉讼程序，对行政机关的行政行为提起诉讼，并不以国家利益或者社会公共利益受到侵害为起诉条件。

所以两者存在本质差异，大气污染行政公益诉讼并不能直接转化为气候变化行政公益诉讼。

（二）气候变化行政公益诉讼的特点

1. 气候公益性

公共利益是行政公益诉讼的基石，这个理论问题对于构建气候变化行政公益诉讼来说无法回避。厘清其公益性的具体含义，首先要理解气候变化如何成为“公共利益”。但对“公共利益”进行界定十分困难，学界对于公共利益存在“全体公民利益说”、“大多数人利益说”、“不存在说”、“重要价值说”等多种观点，未能形成普遍共识但是都没有形成通说的认识。²⁰而我国《宪法》规定的“国家保护和改善生活环境和生态环境”则对生态利益进行了确认，使之上升成为具备法益性质的环境公共利益。²¹自工业革命以来，气候变化问题一直影响着人类的生存环境，最近几十年更是导致异常高温、寒潮、洪水等气象灾害

¹⁹ 参见赵悦：《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》，载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期。

²⁰ 参见汪骏良：《论行政公益诉讼中的“公益”识别标准》，载《河南财经政法大学学报》2022年第1期。

²¹ 参见朱谦：《环境公共利益的宪法确认及其保护路径选择》，载《中州学刊》2019年第8期。

的频繁发生。毫无疑问，气候变化问题应当纳入我国《宪法》规定的“其他公害”之中，以获得司法救济。

其次，还需要进一步厘清气候变化行政公益诉讼针对的什么性质的公共利益。气候变化公益诉讼在客体上指的是环境自身的损害，与其他类型的环境公益诉讼并无区别。²²而在主体上，我国两高出台的司法解释中明确规定了检察院对行政机关作出的侵害国家利益或者社会利益的行政行为进行监督的职权。²³学界普遍认为，国家利益的前提条件是存在自然资源的国家所有权。但不是任何自然资源都能设置国家所有权，而任何环境要素都是公共利益。很显然，建立气候的国家所有制度目前难以实现，因此，气候公益应属于不特定多数人享有的社会公共利益。气候变化行政公益诉讼所救济的气候公益属于因温室气体大量排放导致的极端气候、粮食减产、物种灭绝等现象侵害的不特定多数人享有的社会公共利益。

2. 风险预防性

我国《环境保护法》第五条规定了“预防为主”的基本原则，以预防原则对抗具有生态环境损害风险的行为，是生态环境保护效率价值的体现。目前我国最高人民法院出台的司法解释中明确规定了民事公益诉讼的诉讼对象包含具有损害社会公共利益风险的污染环境、破坏生态的行为。²⁴但遗憾的是我国行政公益诉讼并没有由事后救济转变到事前预防救济，检察院只可针对“国家利益或社会利益已受到损害”的情形提起诉讼。

气候公益何时需要司法力量介入进行救济，何时启动气候变化行政公益诉讼是有极大研究意义的问题。新世纪以来人类经济活动大幅增加，温室气体排放量因此大量增长，导致气候变化问题愈发突出，目前的事后救济型公益诉讼已不能有效回应气候风险的需求。由于气候变化问题在科学上的不确定性和复杂性，司法救济的时机适当提前，以对气候变化风险的事先预防替代对气候变化损害的事后救济，建立预防性的气候变化行政公益诉讼，更契合目前气候变化问题的整体形势。传统的损害救济理念是“无损害即无救济”，在生态环境已被破坏，损害事实已经出现的情况下，法院虽然可以判决行政机关重新作出行政行为、撤销行政行为等措施以

²² 参见田时雨：《论气候变化的司法应对——基于环境公益诉讼的路径探索》，载《理论月刊》2021年第12期。

²³ 《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第二十一条第一款规定：“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。”

²⁴ 《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》第一条规定：“法律规定的机关和有关组织依据民事诉讼法第五十五条、环境保护法第五十八条等法律的规定，对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污染环境、破坏生态的行为提起诉讼，符合民事诉讼法第一百一十九条第二项、第三项、第四项规定的，人民法院应予受理。”

对生态进行修复，但由于气候变化损害的不确定性以及严重性，这种修复对损害大多无济于事。为了有效发挥气候行政公益诉讼监督行政机关依法、及时、高效行政的职能设定，以符合气候变化问题自身特点的方式保护气候公益，应在气候变化行政公益诉讼中贯彻预防性的司法理念，将诉讼救济从实然损害向风险预防转变。

3. 诉讼便利性

近几年有研究提出构建气候变化民事公益诉讼以及气候变化侵权诉讼可以更好地应对气候变化问题，但气候变化行政公益诉讼与二者相比，在诉讼层面更加便利。

证明环境污染损害中的因果关系的极其困难，侵权法理论将因果关系的举证责任倒置，要求被告进行反证，这一规定也为环境民事公益诉讼所借鉴。然而气候变化问题具有时间地域跨度大、损害结果不易显现的特殊性，而这一特点反映在诉讼程序之中，就会导致相关主体所实施的危害行为与损害之间的因果关系难以认定，为被告举证以及法官办理案件带来极大困难。气候变化行政公益诉讼则不需要考虑因果关系的认定问题，按照我国目前的法律规定，对行政行为合法性的举证责任由被告行政机关承担，而行政行为的合法性则表现为行政行为的作出主体、事实依据、法律依据是否符合法律规定、符合程序规定等等，可以避开气候变化民事公益诉讼以及气候变化侵权诉讼中对因果关系的认定困难，更加便于对气候环境的保护以及对气候危害行为的司法规制。

（三）气候变化行政公益诉讼的法理基础

1. 气候人权理论

气候变化问题直接或者间接威胁到人类的各项基本人权，这成为本世纪世界各国必须面临的挑战。气候变化对生命权、自由权、安全权、财产权、健康权等多种人权都会产生不利影响。²⁵ 从个人层面看，气候变化问题导致旱涝灾害频繁，农作物减产，一些贫困地区人类的食物权无法保障。由于气象灾害的频发，某些地区大众被迫迁徙，对居住权构成严重威胁。此外，气象灾害直接或者间接影响着数百万人的生命权以及健康权。从集体层面看，一些发展中国家由于气候变化的影响被迫将财政由教育、医疗、农业等领域转移到气候变化带来的负面事项中，这对当地的发展权是沉重打击。

相较于单纯从经济发展或者安全角度讨论气候变化，人权使得人们注意到什么是气候变化中最应该被关注到的以及谁应该为气候变化危害的发生承担责任。为我们讨论或者思考气候变化提供了一种特殊的语言框架，它不再只是以经济为基础或者以安全为目标讨论气候问题，它鼓励我们重新思考在气候变化中最应该

²⁵ 参见高利红：《气候诉讼的权利基础》，载《法律科学(西北政法大学学报)》2022年第2期。

关注的是谁应该为气候变化造成的严重危害负责。²⁶近年来，将气候变化与人权保护相结合，以人权法视角力图为气候变化提供解决途径的国外相关实践越来越多。其中最典型的当属 2005 年 63 名因纽特人向美洲人权委员会指控美国对温室气体减排义务的不作为严重影响到因纽特人的生命权、健康权等多项人权²⁷，引起了国际社会有关气候变化问题与人权关系的研究热潮。

以人为本，提高人权保障水平具有坚实的宪法规范基础。我国《宪法》第三十三条明确规定了“国家尊重和保障人权”。另外，于 2015 年第 21 届联合国气候大会上通过并于 2016 年正式实施的《巴黎协定》规定，缔约方在采取行动应对气候变化时，应当尊重、促进和考虑它们各自对人权、健康权、儿童权利、发展权、代际公平等多种义务。作为具有法律效力的《巴黎协定》的批准缔约方之一，我国更加主动采取行动应对气候变化问题，保障公民的基本气候人权，是应尽的义务。以气候人权理论为切入点，可以有针对性地构建服务于气候变化问题的司法制度，为气候变化提供救济。构建气候变化行政公益诉讼，是以监督行政机关公权力的行使，推进生态文明建设，排查气候变化风险，保障公民生存权、健康权等基本人权的有效司法途径。

2. 国家注意义务理论

国家注意义务理论由注意义务理论延伸而来，其是指国家在特定情况下所负有的采取合理预防措施避免个人受到损害的义务。国家既应避免将自身变成危险发生源，也就是国家从事的正当但实质上具有危险性的行为，同时也应为第三人对个人的侵害提供保护。²⁸近年来，域外多有司法实践以及理论研究认为积极采取行动应对气候变化以保护人权属于国家应尽的法律义务。其中，最具代表性的司法案件为海牙法院作出判决的“Urgenda Foundation 诉荷兰案”²⁹，该案首次通过司法途径确认了国家需为其制定的温室气体减排目标承担责任。原告主张荷兰政府未能尽到《荷兰民法典》中规定的过失侵权注意义务，要求荷兰政府对其到 2020 年的温室气体减排目标予以提升，以便更好地减缓气候变化问题。本案法院判决认为，由于气候威胁导致荷兰公民遭受生命损失的严重风险，政府依据《欧洲人权公约》第二条和第八条的规定有义务保护公民免遭此种威胁，理应在保护措施方面有最低标准，其原本设定的温室气体减排目标违反了此种注意义务。³⁰

²⁶ 何志鹏、王菲：《以人权为基础的气候变化诉讼探究》，载《青海社会科学》2021 年第 2 期。

²⁷ 联合国人权事务高级专员办事处，

https://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf，2022 年 7 月 1 日访问。

²⁸ 陆海娜等：《欧洲人权法院经典判例节选与分析（第一卷）：生命权》，知识产权出版社 2016 年版，第 10 页。

²⁹ Stichting Urgenda v Government of the Netherlands ECLI:NL:HR:2019:2007.

³⁰ 参见张忠利：《应对气候变化诉讼中国家注意义务的司法认定——以“Urgenda Foundation 诉荷兰”案为例》，载《法律适用》2019 年第 18 期。

《欧洲人权公约》第二条和第八条的规定目的本是为了约束国家行为，尊重私人家庭生活权利，减少国家对公民的干预，属于一种不作为的消极义务。该案对我国的借鉴意义在于，就目前气候变化所导致的严重后果看，国家为气候变化提供救济仅仅停留在被动是不够的，还应积极采取措施，最大限度地调动资源来减少气候变化所带来的侵害。国家在气候变化领域的不作为也又可能违反其应当承担的注意义务。面对复杂严峻的全球气候风险，国家仅仅承担保护人民免受未来气候风险的任务是远远不够的，还应以法治实践确保可以有效实现该任务，才能向生态法治国和未来风险预防国家的目标迈进。³¹在立法层面，国家注意义务表现为制定气候变化相关的基本国策，完善《应对气候变化法》等法律规定。而在司法方面，最高人民法院发布的文件同样表明积极探索气候变化的司法应对举措，构建国家气候变化应对体系的目标，如《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》指出，“积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系，依法审理碳排放相关案件。”气候变化问题不只会制约经济社会的健康平稳发展，更会影响民生，涉及公共利益及公民的个人权益保障。国家应当积极承担起其应当承担的责任。控制碳排放，合理且适当地预防气候变化损害，对公民受损害的权利进行救济，公益诉讼是无法避开的有效司法途径。国家注意义务理论正是构建气候变化行政公益诉讼的基础性保障，是公益诉讼的诉由。

3. 代际正义理论

代际正义理论指的是当代人在面对涉及未来世代利益的问题时，应当承担什么样的义务、责任，以求在当代人与未来世代之间公平地分配各种社会、环境资源。气候是全人类赖以生存和发展的基础，气候变化问题不仅影响这当代人的生存环境，也牵动着未来世代的命运。其引发代际正义问题的主要原因在于，气候变化的时间跨度大。根据相关的科学研究表明，二氧化碳的寿命最长可达两百年，而由于海洋的热惯性，二氧化碳的排放和气温升高之间同样存在着五十至一百年的时滞。即从二氧化碳排放伊始到气候变化结果的显现，其时间跨度可能长达三百年。现今人类活动所排放的温室气体所导致的气候变化，要将在未来几代人后显现。未来世代所面对的恶劣后果，往往是由过去世代的行为造成的。由当代人的温室气体排放行为造成的气候变化起码是对未来世代生存权和健康权等权利造成了一定威胁。³²因此，当代人必须承担相应的代际义务，采取措施减缓气候变化的速率。

³¹ 陈慈阳：《宪法学（三版）》，元照出版有限公司2016年版，第391-398页。

³² 参见高景柱：《代际正义视野中气候变化的应对》，载《当代世界与社会主义》2020年第2期。

而气候变化行政公益诉讼自身风险预防性的特点正好契合代际正义理论的要求。温室气体超标排放因潜伏周期长、无法对实质性的环境损害及时救济。若对气候变化风险构建成熟的认定标准，建立预防性气候变化行政公益诉讼，则可以在损害尚未发生但可能发生的情况下预先提起诉讼，以阻止损害的发生，履行对未来世代的气候变化代际义务。

二、我国构建气候变化行政公益诉讼的必要性与可行性

（一）我国构建气候变化行政公益诉讼的必要性

1. 弥补气候变化领域的立法缺陷

我国一向重视气候变化领域的立法问题。早在 2016 年国务院的年度立法研究项目便包含了应对气候变化法。在这一背景下，我国气候变化主管部门立即组织开展立法调研及论证工作，并于 2013 年成立了应对气候变化法律起草工作领导小组，起草了应对气候变化法草案。经过与相关部门的讨论，该草案最终只是涵盖了应对气候变化的原则，主要制度和措施，法律责任等五十余条的一部框架法。³³ 一些地方上的气候变化相关立法尝试也存在着一些问题。如《青海省应对气候变化办法》没有设定“法律责任”一章，很难产生任何司法诉讼，是一部没有牙齿的地方规章，无法对行政机关形成有效的司法监督。这背后的原因在于我国对气候变化领域的立法经验严重缺乏，同时气候变化立法又牵涉多方利益，导致正式应对气候变化法的出台仍需时日，且法律条文可能大多为原则性规定。

此外，我国在环境、能源等方面制定了与气候变化具有密切联系的法律如《节约能源法》、《清洁生产促进法》、《森林法》、《草原法》等等。遗憾的是，上述法律中关于气候变化的法律规定同样相当笼统模糊。《中华人民共和国大气污染防治法》中提出了对颗粒物、二氧化硫等大气污染物和温室气体实施协同控制的表述。但该表述无法看出温室气体的法律属性，无法确定现今我国对大气污染物构建的环境影响评价、总量控制等制度是否对温室气体也同样可以适用。³⁴

由上可知，现今我国气候变化领域的立法工作进展缓慢，相关法律中关于气候变化的规定大多原则化、模糊化，缺少对行政机关责任追究的可操作性较强的规定，难以适用于司法案件之中。另外，我国现有的环境、能源和资源立法的主要目的并不在于控制温室气体排放，所以在应对气候变化方面有所欠缺。³⁵ 运用司法手段，

³³ 参见曹明德、张天宇：《气候变化立法工作进展及建议》，载《中华环境》2020年第4期。

³⁴ 参见李丽华：《“双碳”目标下我国气候变化的司法治理》，载《时代报告》2022年第8期。

³⁵ 参见李艳芳、张忠利、李程：《我国应对气候变化立法的若干思考》，载《上海大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

构建气候变化行政公益诉讼，一方面可以依靠出台较立法更具效率的相关司法解释，一方面可以依靠具体诉讼案件的裁判，来弥补气候变化领域相关法律条文的缺陷，丰富针对气候变化领域的法治手段。

2. 推动“双碳”目标的司法进程

在实现碳中和、碳达峰目标的大背景下，司法机关也需要作出一定回应。2016年最高人民法院发布了《关于充分发挥审判职能作用为推进生态文明建设与绿色发展提供司法服务和保障的意见》，提出积极探索气候变化司法应对举措，推动构建国家气候变化应对治理体系，主要内容包括依法审理碳排放相关案件，节约能源相关案件、绿色金融、生物多样性保护相关案件等内容。最高人民法院于2021年10月发布的《关于新时代加强和创新环境资源审判工作为建设人与自然和谐共生的现代化提供司法服务和保障的意见》中明确提出依法处理涉碳公益诉讼以助力实现碳达峰、碳中和目标。在《中国环境资源审判（2019）》白皮书中，最高人民法院提出依法审理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气候变化减缓类案件和气候变化适应类案件，并对气候变化减缓类案件及适应类案件分别进行了细致阐述。在《中国环境资源审判（2020）》白皮书中，最高人民法院更是明确指出气候变化类案件可以发生在“刑事、民事、行政以及公益”诉讼领域。这为气候变化行政公益诉讼的构建提供了依据。

司法机关在我国国家治理体系承担着重要角色，时刻处于和其他国家机关的联动之中，共同确保国家治理的展开。在与气候变化诉讼关系最为密切的环境公益诉讼中，检察机关根据国家法律中的相关原则性规定来对行政机关的环境政策进行监督，并由法院对这一监督功能提供保障。³⁶即我国司法机关在司法实践中还担负着贯彻落实国家政策的责任。而气候变化问题有着时间空间跨度极为深远的国家政策目标，即“双碳”目标。这使得司法机关在落实国家气候政策方面面临着极大的挑战。很明显，目前我国司法机关出台的文件不能很好满足以上需要。如最高人民法院出台的两意见效力不足，只具有指导作用，且基本属于原则性的规定，对地方在处理气候变化相关案件的借鉴意义不大。³⁷尽快构建气候变化行政公益诉讼，将责任落到实处，更好地对行政机关进行监督，十分必要。

（二）我国构建气候变化行政公益诉讼的可行性

1. 我国行政公益诉讼受案范围不断扩展的趋势依据

2017年7月，重新进行修订的《行政诉讼法》正式生效，第二十五条明确规

³⁶ 参见朱明哲、匡俊：《环境合作治理中的行政公益诉讼诉前程序》，载《中国地质大学学报(社会科学版)》2022年第2期。

³⁷ 参见邓禾、李旭东：《论实现碳达峰、碳中和的司法保障》，载《中国矿业大学学报(社会科学版)》2022年第5期。

定了人民检察院在公益诉讼领域的监督管理职责，行政公益诉讼制度正式确立。³⁸ 2019年党的十九届四中全会提出了要扩展行政公益诉讼的范围，完善生态环境公益诉讼制度。2021年《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》同样强调要积极稳妥拓展公益诉讼案件范围，探索办理个人信息保护、文物和文化遗产保护等众多领域的公益损害案件。与此同时，可以看到《未成年人保护法》、《反垄断法》、《妇女权益保障法》、《个人信息保护法》等单行法律增加了检察机关提起公益诉讼的条款，义务教育、税收、信息安全等领域侵犯公共利益的现象也逐步引起大众关注。由此可以看出我国行政公益诉讼制度仍在对受案范围进行不断的扩展尝试。

而气候变化问题具有科学上的难以确定以及损害上的难以察觉的特点，若只运用普通行政诉讼制度进行救济，将大大提高对原告的门槛，阻碍原告的救济渠道。因此，适应新时代社会需要，顺应行政公益诉讼受案范围不断扩大的趋势，借鉴其他领域制度的构建经验，构建气候变化行政公益诉讼，具有相当的可行性。

2. 气候变化行政公益诉讼具有一定的立法基础

为应对气候变化问题，我国政府出台了大量的政策性文件及部门规章，对我国应对气候变化工作的工作目标、指导思想等方面作出了明确规定，在应对气候变化，促进低碳发展方面具有重要意义。在政策性文件方面，出台了《国家适应气候变化战略》、《国家应对气候变化规划（2014-2020）》等等。在部门规章方面，国务院有关部门又出台了《碳排放权交易管理暂行办法》、《低碳产品认证管理暂行办法》等等，逐步建立了碳排放交易制度以及应对气候变化统计制度。在地方政府层次，青海山西两省先后出台了《应对气候变化办法》，属于地方政府规章。市级层面，国家低碳试点城市南昌市以及石家庄市先后出台了《低碳发展促进条例》，属于地方性法规。上海、北京等碳排放交易试点也相继出台了《碳排放权交易管理办法》等文件。

如上所述，我国中央政府及地方政府对气候变化领域出台了大量文件，对应对气候变化问题发挥了重要作用。这其中有相当一部分文件，对行政机关的具体职责以及法律责任有所涉及。如《碳排放权交易管理办法》中规定了设区的市级以上地方生态环境主管部门根据对重点排放单位温室气体排放报告的核查结果，确定监督检查重点和频次，以对重点排放单位进行监督。如《山西省应对气候变化办法》中规定了县级以上人民政府对排放温室气体单位进行经常性监督检查，对煤炭、发

³⁸ 《行政诉讼法》第二十五条第四款规定：“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。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

电等重点企业试行清洁生产审计、能源利用状况分析等制度，核定温室气体的排放种类和排放量等职责。

目前我国气候变化领域已有的立法，可以为气候变化行政公益诉讼提供良好的思路。而构建气候变化行政公益诉讼又有利于各级行政机关制定完善气候变化相关法律法规，有利于落实行政机关的行政责任，有利于对气候变化相关行政行为的监督。

3. 气候变化行政公益诉讼的相关实践经验积累

直接以“气候变化”为主题的行政公益诉讼案件在我国现今的司法实践中仍未出现，也未出现以气候诉讼作为案由的案件。但两起“弃风弃光”案件可以视为我国在气候变化民事公益诉讼领域的初步探索。

2017年自然之友环境研究所诉国网甘肃省电力公司“弃风弃光”一案，自然之友认为国网甘肃省电力公司应当根据我国《可再生能源法》的规定全额收购可再生能源的上网电量，而其并未履行该义务，致使未能被收购的可再生能源发电量被燃煤发电所替代，产生大量空气污染物污染环境、破坏生态，损害社会公共利益。

39

同样，2018年自然之友诉国家电网宁夏分公司“弃风弃光”一案，自然之友认为，宁夏分公司未能全额收购其电网覆盖范围内可再生能源的上网电量，而以燃煤发电进行替代，产生大量空气污染物以及温室气体，引发气候变化，对社会公共利益产生严重损害，应当承担侵权责任。⁴⁰

所谓“弃风弃光”，是指放弃风能太阳能等可再生清洁能源，而用化石能源进行替代。⁴¹上述两起案件的争议焦点就在于燃煤发电产生的大量空气污染物以及温室气体，所导致的气候变化是否会导致实质性的环境损害，导致公共利益受损。遗憾的是，两案目前都未审理完结，法院的裁判结果及论理过程无从知晓。其意义在于在我国《大气污染防治法》仅仅规定了大气污染物与温室气体实施协同控制，未将温室气体解释为污染物的前提下，运用《可再生能源法》中的法律规定，为案件受理法院判决以及后续司法实践提供了法律基础以及新思路。

由以上司法实践可以得出，我国环境司法已经对气候变化领域进行积极的司法探索，案件多以环境法、侵权责任法等多领域法律以及气候变化相关政策作为论证依据，气候变化问题正日渐成为大众关注的主要环境问题，这为构建气候变化行政公益诉讼奠定了实践基础，扫清了一些制度上的障碍。但是狭义的气候变化诉讼

³⁹ 甘肃省高级人民法院民事裁定书，（2018）甘民终679号。

⁴⁰ 自然之友官方网站，<http://www.fon.org.cn/action/domain/content/160>，2022年10月10日访问。

⁴¹ 参见陈微：《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》，载《法律适用》2020年第8期。

案件数量很少，司法实践中较多出现的是气候变化的关联诉讼，如大气污染环境公益诉讼、碳汇交易纠纷等等。并且气候变化领域的司法案件进展并不乐观，两起“弃风弃光”案件一直未开庭审理，是对气候变化诉讼复杂程度的有力证明。这更加说明，我国需要尽快建立和完善气候变化应对法律体系，构建气候变化应对行政公益诉讼制度，从而缓解和适应气候变化。

三、构建气候变化行政公益诉讼的具体路径

（一）明晰气候变化行政公益诉讼的受案范围

受案范围问题是设计气候变化行政公益诉讼首先要解决的问题，其决定了整个制度的最终价值与适用广度。行政公益诉讼的受案范围决定于公共利益的内涵外延。维护公共利益和纠偏行政行为是行政公益诉讼的两大目的，故而，公共利益的外延范围和行政机关的职权范围决定了行政公益诉讼的受案范围。⁴²气候变化行政公益诉讼关注于维护国家利益或是公共利益，因此其受案范围的设计应当具有气候变化自身的特点，对现有行政公益诉讼制度进行扩展。首先，气候变化行政公益诉讼的受案范围应当包含气候变化相关的具体行政行为，即行政机关针对特定公民、法人和其他组织，作出有关气候变化问题的单方行为。此外，气候变化行政公益诉讼的受案范围还应将造成重大气候风险的行政决策与气候变化相关抽象行政行为都纳入其中。

1. 将造成重大气候风险的行政决策纳入受案范围

前文提到，应当构建预防性的气候变化行政公益诉讼，将造成重大气候风险的行政决策纳入受案范围。如何界定“气候风险”是进入诉讼程序获得救济的前提条件。气候变化风险指气候系统变化对自然生态环境和人类社会经济系统产生不利影响的可能性。⁴³《中-英合作气候变化风险评估》将气候变化风险更加细化为三种。一是排放风险，关注不同能源结构下二氧化碳排放的发展趋势，特别是高排放情形对全球的影响概率。二是直接风险，涉及气候变化对农业、水资源、洪水和高温极寒的影响。三是系统性风险，指直接风险可能会通过粮食市场或金融市场等复杂性系统传播并触发的连锁风险。⁴⁴

因此在气候变化行政公益诉讼中，“造成重大气候风险的行政决策”即是指负有管制企业温室气体排放、对企业进行环境影响评价、制定行业温室气体排放标准、

⁴² 高志宏：《行政公益诉讼制度优化的三个转向》，载《政法论丛》2022年第1期。

⁴³ 参见张月鸿、吴绍洪、戴尔阜、尹云鹤、刘登伟：《气候变化风险的新型分类》，载《地理研究》2008年第4期。

⁴⁴ 中国国际气候变化专家委员会、英国气候变化委员会：《中-英合作气候变化风险评估——气候风险指标研究》，中国环境出版集团2019年版，第7页。

草原森保护建设利用规划、公开披露气候变化相关信息数据等等职责的行政机关所作出的行政决策，对气候公益产生了现实而紧迫的威胁，如果不及时制止会造成气候系统变化对自然生态环境和人类社会经济系统产生排放风险、直接风险、系统性风险等情况。

而对于“重大风险”的具体标准，由于我国的司法解释仅仅对“重大风险”做出原则性的规定，使得“重大风险”的认定成为难题。“重大风险”作为一个不确定性的概念，在不同领域应当有不同的标准。反映到预防性环境公益诉讼，主要指的是污染环境和破坏生态的行为对社会公共利益产生了现实而紧迫的威胁，如不及时制止或者排除将会造成不可逆转或者不可估量的重大损失。⁴⁵另外由于气候变化问题的专业性，对“重大风险”的判断，可能还需要法官与相关专家、鉴定机构进行合作，以综合做出判断。

2. 将气候变化相关规范性文件纳入受案范围

在实践中，行政公益诉讼受案范围有时候并没有行政相对人，并未与相对人的权利义务发生联系，即并非都是具体行政行为。只要行政行为对国家利益抑或是社会公共利益造成损害，就应纳入行政公益诉讼的受案范围，而不论是具体行政行为还是事实行为甚至抽象行为。⁴⁶由域外的经验看，气候变化行政公益诉讼来源占比较大的是行政机关的不作为，未能作出行政行为积极应对气候变化问题。但由于气候变化问题的复杂性，在气候变化问题为人所察觉时，再通过公益诉讼制度进行救济必定十分艰难，需要付出更多成本。抽象行政行为针对不特定主体具体普遍性，一旦因行政机关发布规范性文件等行政规定的抽象行政行为违反上位法的预防性环境法律制度，导致严重地区气候环境风险的发生，其危害远远高于具体行政行为。错误抽象行政行为所影响的行政区域范围内的不特定的多数主体造成的潜在气候风险毋庸置疑远远大于某个被具体行政行为影响的企业所造成的气候风险。⁴⁷因此，将气候变化相关抽象行政行为纳入受案范围很有必要。

值得注意的是，应当对气候变化相关抽象行政行为的审查范围予以明确。目前，我国仍未出台专门的《应对气候变化法》，但地方立法者已经自下而上进行立法尝试。目前我国省级层面有青海、山西两省出台了应对气候变化管理办法，市级层面有石家庄、南昌两个低碳试点城市出台了低碳发展促进条例，北京、上海等碳排放权交易试点地区开展了碳排放权交易专项立法。⁴⁸这其中，青海山西两省出台的

⁴⁵ 秦天宝、陆阳：《从损害预防到风险应对：预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向》，载《法律适用》2022年第3期。

⁴⁶ 参见王春业：《独立行政公益诉讼法律规范体系之构建》，载《中外法学》2022年第1期。

⁴⁷ 参见郑少华、张翰林：《论双碳目标的法治进路——以气候变化诉讼为视角》，载《江苏大学学报(社会科学版)》2022年第4期。

⁴⁸ 参见田丹宇：《中国地方应对气候变化立法研究》，载《法治社会》2018年第3期。

应对气候变化管理办法属于地方政府规章，南昌石家庄两市出台的低碳发展促进条例属于地方性法规，依据我国目前的法律规定，无法在行政诉讼制度下进行审查。而北京、上海等地出台的碳排放权交易管理办法中，包含有地方规范性文件，如《北京市碳排放权交易管理办法（试行）》、《重庆市碳排放权交易管理暂行办法》、《四川省碳排放权交易管理暂行办法》等。参考我国《行政复议法》中复议机关审理的范围，对于这类除法律、行政法规和规章外的，气候变化领域的其他规范性文件，公益诉讼起诉人认为其违反上位法，或是将造成重大气候变化风险的，可以提起公益诉讼予以纠正。

（二）确定气候变化行政公益诉讼的管辖规则

首先，笔者以“行政公益诉讼”为关键词在中国裁判文书网进行检索，通过对数据进行对比分析，可以看出我国行政公益诉讼实践地域差异较大。云南、湖北、吉林等省份的案件较多，而天津、新疆等省份的案例相对极少。其背后的原因在于我国各省的经济发展与经济结构不同，导致行政公益诉讼明显呈现地域分布不均的特点。根据地球纬度的不同，气候变化导致的气温升高幅度与降水情况是具有明显差别的。可以推断，气候变化在空间分布上即具有明显差别。⁴⁹可以确定的是，由于我国各地区自然环境、地理气候、产业结构等各方面具有较大差异，气候变化公益诉讼案件也必将在数量上呈现地域分布不均的特点。其次，气候变化问题最本质的特点就是跨区域性。由于气候变化行政公益诉讼案件自身跨区域的特点，很容易导致检察机关发现异地案件线索，检察机关、审判机关管辖区域与案涉行政机关行政辖区不一致，相互“分离”的现象。最高人民检察院制定出台的《检察公益诉讼跨行政区划管辖指导意见（试行）》第十一条规定，海洋、河流、湖泊、山脉相邻地区或同一区域发展规划范围内的人民检察院，可以建立跨区划管辖协作机制，明确指定、移送管辖案件的范围、程序以及办案协作等事项。即需要不同地区的行政机关、公益诉讼起诉人交流合作才能更好地应对气候诉讼案件。最后，气候变化问题具有高度的科学性，又牵涉政治经济民生等多方面因素，使得法官无法通过对短时间的阅卷去了解、抓住案件问题，这对人民法院的审判人员提出了专业要求，一般的基层人民法院难以处理。而若是花费大量时间精力培养法官相关知识明显不符合经济原则。因此，应确立气候变化行政公益诉讼特殊的管辖规则。

1. 指定部分法院集中管辖

气候变化问题具有极强的专业性、跨区域性，对法官的要求极高。同时可以预料，待我国气候变化诉讼制度全面建立起来后，我国的气候变化公益诉讼案件数量不会过多。引入集中管辖规则，实施气候变化行政公益诉讼案件专案专办，探索跨

⁴⁹ 参见任国玉：《全球气候变化的地域差异及其意义》，载《地理科学》1993年第1期。

区域整体性系统化的管辖机制，可以达到优化司法资源，提高司法效率的目的。

因此可在各省级行政区域内，由最高人民法院或高级人民法院在省级区域内指定几个审理气候变化公益诉讼案件较多、经验较为丰富的基层法院的环境资源审判庭集中管辖一审气候变化行政公益诉讼案件。这一做法目前已经得到实践，如湖北省构建“1+5+10+N”跨区环资审判体系，确定全省10个基层法院、5个中院以及省高院的环境资源审判庭对环境资源案件集中专门审理。同时，在未设立环境资源法庭的中基层法院建立专门队伍负责环资审判工作的领导、联络。此外还组建了环境资源及公益诉讼审判咨询专家库，由研究所、大学的专家提供专业的环境科学意见。再如河南省人民法院在2022年就根据最高人民法院的批复，确定了包括郑州铁路运输法院在内的18个基层法院集中管辖全省范围内的第一审环境资源案件，并以郑州铁路运输中级法院作为二审法院。其管辖案件范围包括大气污染责任纠纷、碳排放权交易纠纷等民事案件以及生态环境、自然资源类的行政案件、环境公益诉讼案件、生态环境损害赔偿案件。气候变化行政公益诉讼案件当然可以纳入这类集中管辖的环境资源案件范围。对于指定中基层法院环境资源审判庭的数量也应根据案件数量、熟悉气候变化在内的环境资源领域专业审判人员数量等因素进行确定，合理配置司法资源。

2. 充分发挥提级管辖制度作用

我国《行政诉讼法》规定了提级管辖制度。⁵⁰而2021年施行的《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》中第四条对于基层人民法院可以报请中级人民法院提级审理、中级人民法院可以决定提级审理的案件情形进行了详细规定。⁵¹气候变化行政公益诉讼案件大多涉及社会公共利益甚至是重大国家利益，而且属于新类型案件，相关法律和司法解释并不明确，气候专业问题复杂难解，难于研判。因此基层人民法院可以合理使用提级管辖制度处理气候变化行政公益诉讼案件。

重大疑难的气候变化行政公益诉讼案件交由中级人民法院审理后，可以由气候变化诉讼领域专业审判能力较高的法官组成合议庭审理，也可以提交中院审委会进行讨论研究。另外，案件经审理后，经办法官可以对基层人民法院的法官进行

⁵⁰ 《行政诉讼法》第二十四条规定：“上级人民法院有权审理下级人民法院管辖的第一审行政案件。下级人民法院对其管辖的第一审行政案件，认为需要由上级人民法院审理或者指定管辖的，可以报请上级人民法院决定。”

⁵¹ 《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》第四条规定：“基层人民法院对所管辖的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于下列情形之一，需要由中级人民法院审理的，可以报请上一级人民法院审理：（一）涉及重大国家利益、社会公共利益，不宜由基层人民法院审理的；（二）在辖区内属于新类型，且案情疑难复杂的；（三）具有普遍法律适用指导意义的；（四）上一级人民法院或者其辖区内各基层人民法院之间近三年裁判生效的同类案件存在重大法律适用分歧，截至案件审理时仍未解决的；（五）由中级人民法院一审更有利于公正审理的。中级人民法院对辖区基层人民法院已经受理的第一审民事、刑事、行政案件，认为属于上述情形之一，有必要由本院审理的，应当决定提级管辖。”

指导，以求加深法官群体对新类型的气候变化诉讼案件的理解。

（三）明确气候变化行政公益诉讼的主体

当前学界对于以司法方式参与气候变化治理已经达成共识。在此阶段，应当明确究竟哪些主体能够以行政公益诉讼的方式就气候变化相关行政行为提起诉讼。明确相关主体在应对气候变化和实现“双碳”目标过程中所应担负的法律义务，可以诉讼活动提供法律依据，从而能够对相关主体积极履行义务进行监督。也应该明确适格当事人：究竟哪些主体能够以诉讼的方式直接就实现“双碳”目标的相关行为提起诉讼。⁵²当代立法的趋势是放宽起诉资格的要求，使更多的人能够对行政机关的行为提起申诉。⁵³故涉及气候变化问题，起诉主体应当采用多元论，即以气候变化行政公益诉讼的参与主体，应仍沿用环境行政公益诉讼相关制度，并逐步进行扩展。应坚持由检察机关作为公益诉讼起诉人，逐步扩展以公益组织为公益诉讼起诉人，并探索在有限程度内赋予普通公民一定诉权的模式。

1. 坚持以检察机关为气候变化行政公益诉讼起诉人

我国 2018 年修订的《中华人民共和国人民检察院组织法》赋予检察院公益诉讼职能，扩展了检察院法律监督的范围。在社会分工不断复杂化与精细化的倾向下，检察权向权力干预与私利保障的社会公益职能转变，检察机关被认为是社会公益的代表。⁵⁴公益诉讼本质上是客观诉讼，具有可救济具体受损公益以及维护制度公益的双重功能。因此检察机关提起公益诉讼的范围不必只是局限于保护受损的具体公益，还可以既定的制度公益进行保护。⁵⁵将气候变化这一新类型的公益诉讼纳入检察院监督之中，具有极大意义。

坚持以检察院作为气候变化行政公益诉讼起诉人有以下几点独特的优势。第一，由于气候变化问题自身的特点，基层行政机关一般无权限作出有关气候变化的行政行为或者即使作出相关行政行为也不会对当地气候产生较大影响，作出损害气候行政行为的行政机关主要为省政府及省级行政机关。因此，坚持以具有权威性与独立性的检察院作为行政公益诉讼起诉人，打破了行政诉讼中原被告地位不平等的问题，有利于“原被告”双方的平衡。第二，气候变化行政公益诉讼十分复杂，要求公益诉讼起诉人具有高度的技术性与办案经验。我国环境公益诉讼制度实施已经七年，检察院提起环境公益诉讼的诉讼技术与专业知识均较开始有大幅提升，这为引入气候变化这一全新的行政公益诉讼类型奠定了坚实的基础。

⁵² 参见张志朋：《“双碳”目标的法理阐释和制度塑造》，载《电子科技大学学报》2022年第6期。

⁵³ 王名扬：《美国行政法（下）》，北京大学出版社2016版，第348页。

⁵⁴ 参见周新：《论我国检察权的新发展》，载《中国社会科学》2020年第8期。

⁵⁵ 参见刘艺：《构建行政公益诉讼的客观诉讼机制》，载《法学研究》2018年第3期。

2. 将环保公益组织纳入气候变化行政公益诉讼起诉人的范围

我国目前可以提起环境行政公益诉讼的主体只有检察院。在实践中,这种单一起诉主体存在着难以及时发现案件线索、公众参与程度不够等等问题,导致近年来行政公益诉讼案件数量逐渐减少。根据《中国环境司法发展报告(2021)》的统计,目前我国越来越多的环境行政公益诉讼通过诉前程序就已经可以结案,很少可以步入后续的诉讼程序。而环境行政公益诉讼占有所有检察环境公益诉讼的比重正在逐年下降,2018年该比例为21.65%,2019年该比例为15.37%,2021年该比例仅达到了3%。⁵⁶行政公益诉讼起诉案件量锐减。可预见的是,若仍以检察院单一主体构建气候变化行政公益诉讼,必将面临同样的局面。

气候变化问题具有高度的专业性,要求公益诉讼起诉人具有一定的环保、气候变化专业知识,具有一定门槛。而我国的一些环保公益组织往往深耕环保领域多年,与气候问题领域的专家学者常常进行交流活动,对领域内的专业问题掌握更为全面细致,这是检察院作为公益诉讼起诉人所不具备的优势。

根据美国哥伦比亚大学数据库收录的气候变化诉讼数据显示,在起诉美国环保机构不作为的案件中,原告从高到低按出现频率排列的结果是:非政府组织、州政府、公民个人。⁵⁷通过笔者对国外气候变化诉讼的梳理发现,大多案件的原告为民间的公益组织。美国、德国等国的公益组织发展迅速,积极参与气候议题,发挥了重要作用。扩展公益组织作为气候变化行政公益诉讼的起诉人,可以为检察院起诉进行有益补充。

目前我国法律规定社会公益组织可以提起民事公益诉讼,而未对社会公益组织提起行政公益诉讼作出规定。我国《环境保护法》第五十八条规定了可以向人民法院提起诉讼的社会公益组织的条件。构建气候变化行政公益诉讼,仍可以该条法律规定作为公益组织起诉资格的法定条件。

3. 探索普通公民作为气候变化行政公益诉讼起诉人

对于环境问题的制度构建,公众参与是不可忽视的,要充分认识到公民通过司法的途径参与到环境法律执行的意义。⁵⁸美国1970年通过的《清洁空气法》规定:任何人(包括公民、地方政府或非政府组织)不论是否与诉讼标的有直接的利害关系,均以为任何违反此法的主体(包括美国政府)和享有管理权而不作为的执法管理机构为被告提起诉讼。⁵⁹而在我国司法实践中,同样存在大量普通公民因环境信

⁵⁶ 中国法院网, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2022/06/id/6722246.shtml>, 2022年11月11日访问。

⁵⁷ 参见洪冬英:《“双碳”目标下的公益诉讼制度构建》,载《政治与法律》2022年第2期。

⁵⁸ 参见张梓太、沈灏:《全球因应气候变化的司法诉讼研究——以美国为例》,载《江苏社会科学》2015年第1期。

⁵⁹ 北京法院网, <https://bjgy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2013/04/id/939269.shtml>, 2022年9月15日访

息公开、环境保护监督等案由提起行政诉讼的司法实践。

赋予普通公民作为气候变化行政公益诉讼起诉人的理由在于，第一，我国《宪法》规定了公民的监督权。⁶⁰当行政机关实施的气候变化相关行政行为具有造成气候损害的风险，严重威胁公民的环境利益时，公民自然有权利对行政机关进行监督，提起诉讼即是行使监督权的一种当然途径。赋予公民气候变化行政公益诉讼的起诉资格，可以进行最广泛的监督。第二，传统观点认为，全体公民均有权提起环境行政公益诉讼，其原因在环境行政问题是对不特定多数人的环境公共利益的不利侵害，公民作为环境资源的所有者或环境公共利益的实质受害者，对此类侵害存在“诉的利益”。⁶¹气候变化问题危害范围甚广、危害程度甚深，赋予公民气候变化行政公益诉讼的起诉资格，是维护普通公民气候变化公共利益，弥补普通公民所遭受的气候变化损害的直接司法路径。第三，社会的治理离不开普通民众的广泛参与，环境问题更是如此。只有越来越多的普通民众关注气候变化问题，参与气候变化治理，才能及时发现气候变化相关行政行为的问题所在。若要想更好地治理气候变化问题，达到维护公共利益的最目的，赋予公民气候变化行政公益诉讼的起诉资格是一种合理选择。

考虑到我国目前的社会现实，直接赋予普通公民气候变化行政公益诉讼的起诉人资格并不合适，必将带来司法权取代行政权以及滥诉等问题。可在坚持检察院公益诉讼起诉资格的基础上，先将起诉资格赋予公益组织，待时机成熟再赋予普通公民以起诉资格。同时可以探索以检察院、公益组织为第一顺位公益诉讼起诉人，普通公民为第二顺位起诉人的模式。当公民发现行政机关存在气候变化相关不合法行政行为且用尽行政救济时，向第一顺位公益诉讼起诉人进行反映，第一顺位起诉人予以驳回或一定期限内未予回复的，普通公民可以提起气候变化行政公益诉讼。值得注意的是，鉴于我国目前气候变化公益诉讼的司法实践较少，且普通公民在专业知识、组织能力上具有不足，故以普通公民作为气候变化行政公益诉讼的公益起诉人仍需要进一步的探索。

（四）规范气候变化行政公益诉讼的审查标准

我国行政法理论中对于行政行为的审查标准主要分为行政行为的合法性与行政行为的合理性。因此具体到气候变化行政公益诉讼，首先依据依法行政原则，需要审查气候变化相关行政行为的合法性，是否属于行政不作为、滥作为。其次要对行政行为的合理性概念进行适当扩展，重点审查气候变化相关行政行为的危险性。

问。

⁶⁰ 《中华人民共和国宪法》第四十一条第一款规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”

⁶¹ 参见丁国民、贲丹丹：《环境行政公益诉讼提起主体之拓展》，载《东南学术》2021年第6期。

1. 行政行为的合法性

合法性审查是人民法院在审查行政案件，针对行政机关作出的行政行为是否合法进行审查的一项行政诉讼的基本审查标准。合法性审查的主要内容包括是否符合法律法规的规定，行政行为是否超出行政机关的法定权限、是否遵守法定程序、是否滥用职权、是否依法应为而不作为。

具体到气候变化行政公益诉讼中，行政行为的违法主要包含以下情形：（1）违法不作为。不作为指的是行政机关及其工作人员有积极实施气候变化相关行政行为的职责，应当履行该职责而未履行或怠于履行的情形。一是行政机关不履行气候变化有关信息公开义务。如《中华人民共和国大气污染防治法》第四条、第十五条、第十六条等都要求行政机关对行政区域内的大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况考核结果、城市大气环境质量限期达标规划及执行情况向社会公开。又如2016年施行的《南昌市低碳发展促进条例》第五十一条要求市发展改革主管部门有向社会公布温室气体排放单位年度温室气体排放报告的义务。违反此类义务即属于行政不作为。二是不履行规制义务，如青海、山西各省出台的《应对气候变化办法》中均规定相关行政部门研究提出应对气候变化工作规划和政策、加强废水、废气、固体废弃物的管理、加强农村牧区环境整治、建立落后产能退出机制等监督管理职责。又如2020年生态环境部发布的《碳排放权交易管理办法》（试行）第三十一条规定，设区的市以上地方生态环境主管部门应当监督检查重点排放单位温室气体排放和碳排放配额清缴情况等职责。行政机关未履行或怠于履行相关职责的，同样属于行政不作为。（2）违法行使职权。这主要指的是行政机关及其工作人员超越职权、滥用职权等行政行为。在气候变化行政公益诉讼中，也可适用于行政行为本身违反了法律法规所规定的低碳标准的情形。

2. 行政行为的合理性

气候变化问题具有高度的专业性与政策性，同时也具有高度的难以预测性。因此苛求立法者在进行立法活动时事无巨细地对气候变化相关行政行为作出规定是不合理的。立法只能作出原则性、概括性的阐述，而赋予相关行政机关较大的行政裁量权。此时，要满足减缓与适应气候变化的目的，不能局限于仅仅审查行政行为的合法性，需要考察公共利益是否得到恢复或侵害行为是否彻底消除，进一步对行政行为进行合理性审查。

具体到气候变化行政公益诉讼中，主要是指：（1）合目的性。这是指在气候变化相关法律相对模糊、缺失的情况下，行政机关所采取的行政行为必须符合控制温室气体变化、减缓气候变化目的，或者至少不违背这一目的。（2）适当性。这是指行政机关采取的具体行政措施应当为法律所必须。不能只考虑低碳目标而不

考虑行政行为的正当性，不能过度采取行政措施。（3）损害最小。相关行政行为的实施，很难单纯具有低碳一个目的，通常涉及经济发展、居民利益等各方面，要注意行政行为的方式，以求损害最小。“既要绿水青山又要金山银山”。如政府部门在制定相关规划时，也要考虑经济利益，保障经济顺利发展。法院在裁判时不能仅仅以是否符合低碳这一单一标准进行决策，而要综合考量经济发展等多方面的价值。

此外，根据气候变化问题的自身特点，为规避气候变化相关行政行为的潜在风险，应当引入预防原则，对行政行为的风险性进行预防性审查。预防性审查是指“法院依职权或者依行政相对人的申请，为了防止发生重大或者不可弥补损害，对某些具有可执行内容行政行为于执行前，在决定暂缓执行的同时，或者对行政机关不履行（拒绝或不作为）行政法上义务时，在命令其履行法定义务的同时，对行政行为进行审查的制度。”⁶²气候变化问题具有不确定、难以预测的特点，而且损害后果通常难以短时间低成本修复，因此，在法院审理时进行预防性审查行政行为是否具有导致气候变化损害后果明显且迫近的风险，保证行政行为的合理性，能有效避免损害结果的发生。

具体到气候变化行政公益诉讼中，主要包含以下情形：（1）行政行为已经发生，但损害结果尚未显现。气候变化不是一朝一夕就会显现，气候问题往往时间跨度大，这就使得气候损害结果与行政行为之间存在一定的时间差。而在行政行为发生后，根据科学知识或者社会经验，足以判断某一行政行为具有损害公共利益的风险时，虽然损害结果尚未显现，人民法院亦应审查行政行为所带来的气候变化风险是否不可逆转、是否明显且迫近综合判断。（2）行政行为的依据明显错误或者滞后。由于气候问题的专业性，在制定相关抽象性文件以及制定相关环境标准时要进行复杂的科学论证。当行政行为的依据明显违背科学，足以带来气候损害结果时，人民法院应当认定行政行为具有相当气候风险而不具有合理性。

⁶² 谭冰霖：《我国气候变化行政诉讼制度之构建——通过司法的气候治理》，载《东岳论丛》2017年第4期。

结 语

气候变化问题是大到每一个国家，小到每一位公民都无法回避的问题。在目前我国气候领域立法明显空缺，行政执法无法全面规制气候变化风险且司法实践中气候变化诉讼数量极少的背景下，将气候变化行政公益诉讼纳入我国现有的行政公益诉讼范围，是以司法手段保障“双碳”目标实现的有效路径。

基于此，本文从气候变化行政公益诉讼的概念界定入手，对其基本特点与法理基础进行梳理，研究我国构建气候变化行政公益诉讼的必要性与可行性，试图对气候变化行政公益诉讼的受案范围、管辖规则、起诉主体、审查标准等方面进行具体设计，提出具有针对性、可操作性的建议，为气候变化诉讼的相关研究作出了补充。本文在写作过程中，因受限于我国目前暂无气候变化行政诉讼的司法实践，可作为研究对象的域外相关司法实践较少，使得本文中的制度设计部分挖掘不够深入全面。

最后，期望由本文对气候变化行政公益诉讼的初步研究所得出的浅薄结论，为众多前辈学者进行相关研究提供一些参考，为我国日后构建气候变化行政公益诉讼提供一些建议，为我国发展环境保护事业，建设人与自然和谐共生的美丽中国提供一点支持，也可为全球气候变化治理提供一点“中国经验”。

参考文献

著作部分:

1. 中国国际气候变化专家委员会、英国气候变化委员会. 中-英合作气候变化风险评估——气候风险指标研究 [M]. 北京: 中国环境出版集团, 2019.
2. 汪劲. 环境法学(第四版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2019.
3. 竺效. 环境公益诉讼实案释法 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2018.
4. 沈灏. 气候变化语境中的环境司法与行政 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2018.
5. 吴卫星. 环境权理论的新展开 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
6. 史玉成. 环境法的法权结构理论 [M]. 北京: 商务印书馆, 2018.
7. 陆海娜等. 欧洲人权法院经典判例节选与分析(第一卷): 生命权 [M]. 北京: 知识产权出版社, 2016.
8. 陈慈阳. 宪法学(三版) [M]. 台北: 元照出版有限公司, 2016.
9. 王名扬. 美国行政法(下) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2016.
10. 陈真亮. 环境保护的国家义务研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2015.
11. 叶俊荣著. 气候变迁治理与法律 [M]. 台北: 台湾大学出版中心, 2015.
12. 唐颖侠. 国际气候变化治理: 制度与路径 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2015.
13. 陈贻健. 气候正义论: 气候变化法律中的正义原理和制度构建 [M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2014.
14. 杨炎严等. 外国环境公益诉讼和集团诉讼案例评析 [M]. 北京: 法律出版社, 2014.
15. 徐祥民. 环境与资源保护法学(第二版) [M]. 北京: 科学出版社, 2013.
16. 柯坚著. 环境法的生态实践性原理 [M]. 北京: 中国科学出版社, 2013.
17. 杨建顺. 行政法总论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
18. 潘家华. 碳预算: 公平、可持续的国际气候制度框架 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.
19. 伍亚荣. 国际环境保护领域内的国家责任及其实现 [M]. 北京: 法律出版社, 2011.
20. 徐祥民, 胡中华, 梅宏. 环境公益诉讼研究——以制度建设为中心 [M]. 北京: 中国法制出版社, 2009.

论文部分:

1. 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).
2. 洪冬英. “双碳”目标下的公益诉讼制度构建[J]. 政治与法律, 2022(2).
3. 谭冰霖. 我国气候变化行政诉讼制度之构建——通过司法的气候治理[J]. 东岳论丛, 2017(4).
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).
5. 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).
6. 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[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2019(6).
7. 陈冬. 美国气候变化诉讼研究[J]. 环境保护, 2008(12).
8. 张忠民. 气候变化诉讼的中国范式——兼谈与生态环境损害赔偿制度的关系[J]. 政治与法律, 2022(7).
9. 汪骏良. 论行政公益诉讼中的“公益”识别标准[J]. 河南财经政法大学学报, 2022(1).
10. 朱谦. 环境公共利益的宪法确认及其保护路径选择[J]. 中州学刊, 2019(8).
11. 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(2).
12. 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).
13. 张忠利. 应对气候变化诉讼中国家注意义务的司法认定——以“Urgenda Foundation 诉荷兰”案为例[J]. 法律适用, 2019(18).
14. 高景柱. 代际正义视野中气候变化的应对[J]. 当代世界与社会主义, 2020(2).
15. 曹明德, 张天宇. 气候变化立法工作进展及建议[J]. 中华环境, 2020(4).
16. 李丽华. “双碳”目标下我国气候变化的司法治理[J]. 时代报告, 2022(8).
17. 李艳芳, 张忠利, 李程. 我国应对气候变化立法的若干思考[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2016(1).
18. 朱明哲, 匡俊. 环境合作治理中的行政公益诉讼诉前程序[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2022(2).
19. 邓禾, 李旭东. 论实现碳达峰、碳中和的司法保障[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版), 2022(5).

20. 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[J]. 法律适用, 2020(8).
21. 高志宏. 行政公益诉讼制度优化的三个转向[J]. 政法论丛, 2022(1).
22. 张月鸿, 吴绍洪, 戴尔阜, 尹云鹤, 刘登伟. 气候变化风险的新型分类[J]. 地理研究, 2008(4).
23. 秦天宝, 陆阳. 从损害预防到风险应对: 预防性环境公益诉讼的适用基准和发展方向[J]. 法律适用, 2022(3).
24. 王春业. 独立行政公益诉讼法律规范体系之构建[J]. 中外法学, 2022(1).
25. 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(4).
26. 田丹宇. 中国地方应对气候变化立法研究[J]. 法治社会, 2018(3).
27. 任国玉. 全球气候变化的地域差异及其意义[J]. 地理科学, 1993(1).
28. 张志朋. “双碳”目标的法理阐释和制度塑造[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2022(6).
29. 周新. 论我国检察权的新发展[J]. 中国社会科学, 2020(8).
30. 刘艺. 构建行政公益诉讼的客观诉讼机制[J]. 法学研究, 2018(3).
31. 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[J]. 江苏社会科学, 2015(1).
32. 丁国民, 贲丹丹. 环境行政公益诉讼提起主体之拓展[J]. 东南学术, 2021(6).

外文文献部分:

1. Peel J. Climate Change Law: The Emergence of a New Legal Discipline. Melbourne University Law Review, 2008(3).
2. Hari M. Osofsky, Jac Peel. Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance. Proposed Alternative Approach, 2009.
3. Jennifer Huan. Climate Justice: Climate Justice and the Paris Agreement[J]. Journal of Animal & Environmental Law, 2017(9).
4. Ganguly Geetanjali, Setzer Joana, Heyvaert Veerle. If at First You Don't Succeed: Suing Corporations for Climate Change[J]. Oxford Journal of Legal Studies, 2018(4).

5.Ariani,Deniza,The Effectiveness of Climate Change Litigation as a Venue to Uphold State Climate Change Obligations in Indonesia. Indonesian Journal of International Law: Vol.16:No.2,Article 4.