

分类号：

单位代码：10140

密 级：公开

学 号：4032031138

遼寧大學

# 硕 士 学 位 论 文

中文题目：\_\_\_\_\_论我国气候变化公益诉讼的构建\_\_\_\_\_

On the Construction of Climate Change

英文题目：\_\_\_\_\_Public Interest Litigation in China\_\_\_\_\_

论文作者：\_\_\_\_\_郭书畅\_\_\_\_\_

指导教师：\_\_\_\_\_曹锦秋 教授\_\_\_\_\_

专 业：\_\_\_\_\_环境与资源保护法学\_\_\_\_\_

完成时间：\_\_\_\_\_二〇二三年五月\_\_\_\_\_

申请辽宁大学硕士学位论文

论我国气候变化公益诉讼的构建

On the Construction of Climate Change  
Public Interest Litigation in China

作 者： 郭书畅

指导教师： 曹锦秋 教授

专 业： 环境与资源保护法学

答辩日期： 2023年5月13日

二〇二三年五月·中国辽宁

## 摘 要

气候变化公益诉讼是维护气候公共利益的最后防线，为应对气候风险，我国正逐步推进构建气候变化公益诉讼。为提高司法对气候变化的重视，《环境资源案件类型与统计规范（试行）》将气候变化应对案件列为新的案件类型，但是缺少对气候变化诉讼的统一界定，需要明确气候变化诉讼的含义。在构建气候变化公益诉讼过程中，损害担责理论、风险预防理论、气候权利和气候义务提供了理论基础。气候变化公益诉讼能够填补传统治理方式在应对气候问题上的漏洞、弥补现有气候立法的不足并提供参与气候治理的重要路径。目前专门化机构、体系化政策和现有环境公益诉讼制度，已为构建气候变化公益诉讼提供了充足的准备。然而通过对现行规则和实践的分析，发现目前在诉讼范围、原告范围和举证规则方面存在不足，阻碍气候变化公益诉讼的开展。应当完善我国气候变化公益诉讼的具体规则，首先明确气候变化公益诉讼的受案范围，为加强对政府的监督力度，要扩大对政府行政行为的受案范围；为保障正常生产活动，主要针对大型企业的不当行为提起诉讼；考虑关联行为的存在，应将合并后的公益诉讼作为重要类型；为了维护法律和制度的相对稳定性，要限制提起战略性诉讼。其次要扩大气候变化公益诉讼的起诉主体范围，让更多主体参与气候治理，让检察机关参与合并后的诉讼，赋予社会组织提起行政公益诉讼的资格，赋予公民提起公益诉讼的资格，在出现损害后政府可提起诉讼。最后要合理分配气候变化公益诉讼的举证责任，考虑气候变化问题的科学不确定性，重视对科学证据的收集和审查；提高对政府监督力度，明确政府不当行为的举证标准；考虑原被告举证能力，完善民事案件因果关系证明规则；对于合并后的公益诉讼，完善举证责任分配的具体规则。

**关键词：** 气候变化诉讼 公益诉讼 气候义务 风险预防

## ABSTRACT

Climate change public interest litigation is the last defense to protect climate public interest. In order to deal with climate risks, China is gradually advancing the construction of climate change public interest litigation. In order to improve judicial attention to climate change, the Environmental Resources Case Types and Statistical Norms (Trial) listed climate change response cases as a new type of case, but lacked a unified definition of climate change litigation, so the meaning of climate change litigation needs to be clearly defined. In the process of constructing public interest litigation on climate change, the theory of liability for damage, risk prevention, climate rights and climate obligations provide the theoretical basis. Public interest litigation on climate change can fill the loopholes of traditional governance methods in addressing climate issues, make up for the deficiencies of existing climate legislation, and provide an important path to participate in climate governance. At present, specialized institutions, systematic policies and the existing environmental public interest litigation system have provided sufficient preparation for the construction of climate change public interest litigation. However, through the analysis of the current rules and practices, it is found that there are deficiencies in the scope of litigation, scope of plaintiff and rules of proof, which hinder the development of public interest litigation on climate change. We should improve the specific rules of climate change public interest litigation. Firstly, we should clarify the scope of accepting cases of climate change public interest litigation. In order to strengthen the supervision of the government, we should expand the scope of accepting cases of government administrative actions. In order to ensure normal production activities, mainly against the misconduct of large enterprises to initiate lawsuits; Considering the existence of related behavior, the merged public interest litigation should be regarded as an important type. In order to maintain the relative stability of law and system, we should limit the filing of strategic litigation. Secondly, we should expand the scope of prosecution subjects of climate change public interest litigation, let more subjects participate in climate governance, let procuratorial organs participate in the merged litigation, and give social organizations the qualifications to file administrative public interest litigation, and give citizens the qualifications to file public interest

litigation, so that the government can file lawsuits after the occurrence of damage. Finally, the burden of proof in public interest litigation on climate change should be reasonably allocated, the scientific uncertainty of climate change should be considered, and the collection and review of scientific evidence should be emphasized. Improve the strength of government supervision, clear the standard of proof of government misconduct; Considering the ability of the original defendant to provide evidence, perfect the rules of proving causality in civil cases; For public interest litigation after merger, improve the specific rules of burden of proof distribution.

**Key Words:** Climate change litigation      Public interest litigation  
Climate obligations      Risk prevention

# 目 录

绪论.....	1
0.1 研究的背景和意义.....	1
0.2 国内外研究综述.....	2
0.3 研究的思路和方法.....	6
0.4 主要创新点.....	7
1 构建气候变化公益诉讼的正当性分析 .....	8
1.1 气候变化诉讼的界定.....	8
1.1.1 气候变化诉讼的概念.....	8
1.1.2 气候变化诉讼与大气污染诉讼的区别 .....	9
1.1.3 气候变化公益诉讼与私益诉讼之分.....	10
1.2 气候变化公益诉讼理论基础 .....	12
1.2.1 风险预防理论.....	12
1.2.2 损害担责理论.....	13
1.2.3 气候权利.....	14
1.2.4 气候义务.....	14
1.3 构建气候变化公益诉讼的必要性 .....	16
1.3.1 填补传统治理方式应对气候问题的漏洞 .....	16
1.3.2 弥补现有立法难以解决气候纠纷的不足 .....	17
1.3.3 提供参与气候治理的重要路径.....	17
1.4 构建气候变化公益诉讼的可行性 .....	18
1.4.1 现有气候变化应对机构可以提供支持 .....	18
1.4.2 体系化双碳政策提供指导.....	19
1.4.3 现有环境公益诉讼制度提供必要准备 .....	19
2 我国气候变化公益诉讼现状及法律困境 .....	21
2.1 现行与气候变化公益诉讼有关的规则及实践 .....	21
2.1.1 现行与气候变化公益诉讼有关的规则 .....	21
2.1.2 与气候变化公益诉讼有关的实践.....	22
2.2 现行规则下构建气候变化公益诉讼的法律困境 .....	23
2.2.1 气候变化公益诉讼范围不明确.....	23
2.2.2 气候变化公益诉讼原告起诉存在难题 .....	25
2.2.3 气候变化公益诉讼举证规则不完善.....	27
3 构建我国气候变化公益诉讼的建议 .....	29
3.1 明确气候变化公益诉讼受案范围 .....	29
3.1.1 扩大不当行政行为的受案范围.....	29

3.1.2 主要针对大型企业提起诉讼.....	30
3.1.3 合并公益诉讼作为重要类型.....	31
3.1.4 限制提起战略性诉讼.....	33
3.2 扩大气候变化公益诉讼起诉主体范围 .....	33
3.2.1 检察机关参与合并公益诉讼.....	34
3.2.2 赋予社会组织提起行政公益诉讼的资格 .....	34
3.2.3 有条件的赋予公民提起公益诉讼的资格 .....	35
3.2.4 损害出现后政府可提起诉讼.....	36
3.3 完善气候变化公益诉讼举证规则 .....	37
3.3.1 厘清气候变化科学证据举证规则.....	37
3.3.2 改进不当行政行为的举证规则.....	38
3.3.3 优化民事案件因果关系证明规则.....	39
3.3.4 明确合并诉讼中各主体举证责任.....	40
结语.....	42
参考文献.....	43

# 绪 论

## 0.1 研究的背景和意义

### 0.1.1 研究的背景

气候变化导致自然生态环境遭受破坏，甚至威胁人类生存安全。在气候问题愈加紧迫的背景下，诉讼成为应对气候变化的重要手段之一。气候变化诉讼在实践中不断发展，在《巴黎协定》签署后迎来新的发展阶段，《巴黎协定》要求各国根据自身情况确定应对气候变化行动目标，落实气候责任，这也推动了诉讼的功能定位从政策呼吁转向责任落实。为落实《巴黎协定》的要求，我国提出2030年“碳达峰”和2060年“碳中和”的目标，作为最大的发展中国家和全球最大的碳排放国，“双碳”的任务更为艰巨。为实现“双碳”的短期目标，并落实应对气候变化的长期任务，有必要构建气候变化诉讼，弥补立法和执法的不足，保障应对气候变化相关制度的运行。

我国已将气候变化诉讼独立为重要的环境案件类型，现有政策重视以司法手段应对气候变化。2014年最高人民法院设立环境资源审判庭时，将气候变化案件纳入专门化审理和研究范围，2020年《中国环境资源审判（2019）》（白皮书）和《环境资源案件类型与统计规范（试行）》（以下简称《案件统计规范》）将气候变化应对类案件列为重要案例类型，2023年2月16日最高人民法院出台《为积极稳妥推进碳达峰碳中和提供司法服务的意见》（以下简称《双碳司法服务意见》），该意见是首部涉“双碳”规范性文件，并发布了配套的典型案例。由此可见我国气候变化诉讼发展前景广阔，相关政策不断推动完善气候变化诉讼的相关规则。

与国外的诉讼相比，我国气候变化诉讼仍处于起步阶段，存在可以优化的空间。根据域外数据库的统计，全球范围内59个国家和地区出现了2681个气候变化诉讼案件，<sup>1</sup>而我国仅有自然之友诉甘肃省电力公司环境民事公益诉讼案（以下简称弃风弃光案）被数据库收录。气候变化公益诉讼难以开展的原因不仅包括气候立法滞后，还包括在受案范围、原告范围和举证规定等方面存在不足。在“双碳”政策的指导下，要抓住环境资源案件类型化改革的契机，找准气候变化公益诉讼的功能定位。借助现有制度的成果和国外诉讼的实践经验，制定适合我国的诉讼规则，发挥气候变化公益诉讼的功能，及时有效应对气候变化风险。

---

<sup>1</sup> 美国萨宾中心气候变化诉讼数据库[EB/OL].<http://climatecasechart.com>, 2023-03-16.



### 0.1.2 研究的意义

气候变化问题日趋严重，我国作为碳排放大国和最大的发展中国家，应当采取行动积极应对气候变化。气候变化诉讼是应对气候变化的重要手段，然而我国关于气候变化公益诉讼的研究存在欠缺。构建气候变化公益诉讼，一方面能够在理论上探究气候变化问题的司法应对方案，明确气候变化诉讼的概念，分析构建的理论基础。另一方面梳理我国有关气候变化公益的立法和司法现状，提出构建我国气候变化公益诉讼建议，推动气候变化诉讼在实践中有序开展，有效预防气候风险，维护气候公共利益。

## 0.2 国内外研究综述

### 0.2.1 国内研究综述

我国关于气候变化公益诉讼的实践较少，目前的研究成果处于理论研究阶段。早期研究集中于对域外气候变化诉讼案例的研究，在国内外学界的共同努力下对气候变化诉讼的概念进行了广义和狭义两种基本认知。“双碳”目标提出后，掀起了研究构建我国气候变化诉讼的热潮，研究涉及基础理论、功能定位和具体规则。在相关研究和实践的基础上，已出现对现有研究成果的反思，试图构建更适合我国的气候变化诉讼。

首先，关于气候变化诉讼概念的研究，形成了广义和狭义两种理解，陈冬（2008）从广义角度指出气候变化诉讼是指与全球变暖、气候变化及温室气体排放等有关的诉讼。<sup>2</sup>高利红（2022）指出狭义的气候变化诉讼是指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。<sup>3</sup>狭义气候变化诉讼界定出现后，大部分学者支持未来发展狭义诉讼，朱明哲（2022）则认为气候变化诉讼无法局限在一个具体的领域，几乎不可避免地会出现在刑事、行政和各类民商事案件之中。<sup>4</sup>未来应当发展何种类型气候变化诉讼存在争议。

其次，关于气候变化诉讼基础的研究，现有研究对于气候利益的公共利益定位基本达成一致，多数研究指出气候利益是一种公共利益。对于气候损失和损害以国

<sup>2</sup> 陈冬.气候变化语境下的美国环境诉讼——以马塞诸塞州诉美国联邦环保局案为例[J].环球法律评论,2008,156(05):84-90.

<sup>3</sup> 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），2022,250（01）：167-176.

<sup>4</sup> 朱明哲.司法如何参与气候治理——比较法视角下的观察[J].政治与法律，2022,326（07）：18-33.

际角度的研究为主，概念和类型化研究较少，余耀军（2022）指出气候变化损害界定面临风险防控和赔偿责任两种模式的选择。<sup>5</sup>对于起诉基础呈现以义务和权利为基础的两种路径，并且多数研究指出了气候诉讼的“人权转向”。气候义务具体包括国家义务和企业义务，吴宇（2018）认为原告告诉的利益是从政府的法定义务推导而来。<sup>6</sup>谢鸿飞（2022）指出运用公司社会责任和类推危险责任可确定注意义务。<sup>7</sup>气候权利具体包括现有法律规定具体的人身权和财产权，从《宪法》条款中推导出的或者今后法律规定的环境权，以及在诉讼中引入的气候稳定权等新型权利。杨兴（2014）指出可以借鉴印度、巴西实践经验，为保障食物权提起诉讼。<sup>8</sup>针对气候变化诉讼出现的“人权转向”，杜中华（2022）提出质疑并认为以人权基础起诉公司存在无适用规范的问题。<sup>9</sup>段沁（2022）认为国家目标条款能够发挥宪法环境权的作用，无须针对诉讼创设宪法环境权。<sup>10</sup>现有对气候人权的反思研究建立在对域外诉讼分析的基础上，需进一步讨论合适我国气候变化诉讼的理论基础。

再次，关于气候变化公益诉讼的功能的研究，除了传统的诉讼具备的定分止争和明确责任功能之外，多数研究强调了气候变化诉讼对“双碳”的回应功能，但诉讼功能的膨胀也引发了反思。张忠民（2022）认为气候变化诉讼是“双碳”目标法治回应的关键切入口。<sup>11</sup>朱明哲（2022）指出诉讼具有填补气候法律漏洞的功能。<sup>12</sup>孙雪妍（2022）反思气候司法的功能定位，指出社会功能的过度扩张影响法理功能，出现对象泛化降低诉讼效率，权利扩张干扰裁判稳定性，过度解释侵蚀体系化等问题。<sup>13</sup>现有的功能突破了传统诉讼的定位，仍需要明确突破的限度，对气候变化公益诉讼功能进行合理定位。

最后，关于气候变化公益诉讼具体规则的研究，一方面借鉴域外经验，分析域外案例，总结制定具体规则的经验。陈冬（2008）最早对域外气候变化诉讼的参加人和诉讼依据进行介绍。<sup>14</sup>另一方面利用我国现有诉讼的经验，高利红（2022）认

<sup>5</sup> 余耀军.气候损害的概念研究[J].现代法学, 2022, 44 (03): 166-178.

<sup>6</sup> 吴宇.论气候变化民事公益诉讼——兼评“环保组织 URGENDA 诉荷兰”案[J].私法研究, 2018, 23(01): 201-223.

<sup>7</sup> 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, 326 (07): 2-17.

<sup>8</sup> 杨兴.新兴发展中国家应对气候变化的法律选择——以公民食物权为进路[J].法学评论, 2014, 32(05): 170-179.

<sup>9</sup> 杜中华.以人权法强化公司气候侵权责任之失败尝试? ——对荷兰皇家壳牌公司案的批判性研究[J].人权研究, 2022, 10 (03): 36-57.

<sup>10</sup> 段沁.宪法环境权的有限功能与发展空间——以德国联邦宪法法院“气候裁定”为切入点[J].人权研究, 2022, 10 (03): 21-35.

<sup>11</sup> 张忠民, 王雅琪, 冀鹏飞.“双碳”目标的法治回应论纲——以环境司法为中心[J].中国人口·资源与环境, 2022, 32 (04): 44-56.

<sup>12</sup> 朱明哲.气候变化诉讼的人权进路及其局限[J].人权研究, 2022, 10 (03): 2-20.

<sup>13</sup> 孙雪妍.气候司法法理功能的再思考[J].清华法学, 2022, 16 (06): 194-206.

<sup>14</sup> 陈冬.美国气候变化诉讼研究[J].环境保护, 2008, 398 (12): 69-71.

为可沿用既有的民事诉讼和行政诉讼的程序规则。<sup>15</sup>关于诉讼主体，根据实际情况政府和企业应当作为被告，社会组织和检察机关具有原告资格，但是对公民能否成为原告还存在争议。韩立新（2021）认为我国应将公民纳入提起有关碳排放公益诉讼的主体范围。<sup>16</sup>洪冬英（2022）指出中国代表信托理念下，公民对公共财产的监督有限，公民个人不宜成为公益诉讼原告。<sup>17</sup>吴宇（2018）认为个人具有起诉资格需要满足两个条件，一是承认个人基于对基本人权侵害的请求权；二是立法上赋予起诉资格。<sup>18</sup>此外，气候变化诉讼受害人和加害人的确定，因果关系和举证责任等方面仍存在困境，需要进一步完善具体诉讼规则。

### 0.2.2 国外研究综述

国外已有较多关于气候变化诉讼的研究，研究的内容主要涉及气候变化诉讼的概念、理论基础和构建建议。国外气候变化诉讼实践较多，相关研究对进入实体审理的案例进行分析，并指出现有气候变化诉讼在实践中的不足。

首先，关于气候变化诉讼概念的研究，域外研究经历了从广义到狭义的历程。Hilson（2011）指出考虑到气候变化的全球复杂性，任何与碳行动相关的诉讼都可以被描述为与气候变化有关。<sup>19</sup>Osofsky（2013）指出气候变化诉讼不仅包括围绕气候变化为核心的案件，还包括如下三种，一是明确提出气候变化的问题，但气候变化并非核心问题的诉讼；二是气候变化作为提起案件的动因之一，但并未明确提出与气候变化相关问题的诉讼；三是没有提出与气候变化有关的争议，但对减缓和应对气候变化具有明显影响的诉讼。<sup>20</sup>

其次，关于气候变化诉讼基础的研究，目前出现了明显的权利趋势，但是在诉讼中仍然面临不容忽视的问题。Valentine（2015）指出“大气完整性”是指地球上相互关联的物理、化学和生物过程，世界上超过一半的宪法都包括了关于环境质量的宪法条款。<sup>21</sup>May（2021）指出包括美国在内许多国家宪法赋予了人们享有清洁健康环境的权利和获得气候稳定的权利。<sup>22</sup>Peel（2018）指出在气候变化诉讼中采

<sup>15</sup> 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），2022，250（01）：167-176.

<sup>16</sup> 韩立新，逯达.实现碳达峰、碳中和多维法治研究[J].广西社会科学，2021,315（09）：1-12.

<sup>17</sup> 洪冬英.“双碳”目标下的公益诉讼制度构建[J].政治与法律，2022，321（02）：44-55.

<sup>18</sup> 吴宇.论气候变化民事公益诉讼——兼评“环保组织 URGENDA 诉荷兰”案[J].私法研究，2018，23（01）：201-223.

<sup>19</sup> Hilson C. Climate Change Litigation: A Social Movement Perspective[J].Law 2010.

<sup>20</sup> Peel J. & Osofsky H. M. Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance[J].Georgetown International Environmental Law Review, 2013(25):212-214.

<sup>21</sup> Elizabeth F. V. Arguments in Support of a Constitutional Right to Atmospheric Integrity[J].Pace Environmental Law Review,2015,32(01):56-107.

<sup>22</sup> James R. M. & Erin D. Can the US Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes,it Can.)[J].UCLA Journal of Environmental Law and Policy,2021,39(01):39-64.

用权利主张的趋势越来越明显，这种“权利转向”可以为其他司法管辖区提供借鉴。

<sup>23</sup>Elena (2022) 指出气候变化诉讼人权转向存在困难，一是难以归因，气候变化漫长而复杂难以将人权损害归责于国家行为；二是存在域外适用人权法的问题；三是时间错位，气候变化的影响是对未来影响的预测，而侵犯人权的行为是在伤害发生后确定，为解决上述问题应将享有健康环境的权利界定为具有公共利益的预防性权利。<sup>24</sup>Chiara (2022) 指出气候尽责不仅是一种行为标准，也是一项商业流程。<sup>25</sup>

再次，关于气候变化诉讼制度构建研究。Roger (2009) 指出英国《气候变化法》对气候变化相关内容进行了更加详细的规定，包括应当考虑气候变化委员会的建议，增加利害关系人的参与程序等。<sup>26</sup>Julia (2009) 指出了美国和加拿大在缺少系统性联邦框架法律的情况下，气候变化诉讼日益增长。在诉讼中索赔人利用诉讼试图要求政府采取减少温室气体排放的行动，并要求私营实体减排并且支付损害赔偿金。<sup>27</sup>Joana (2019) 指出早期的研究侧重于个人和非政府组织对政府和企业提起诉讼，后来开始关注行业参与者如何利用诉讼来对抗更严格的监管控制。<sup>28</sup>Kingston (2020) 指出污染者付费原则在气候诉讼案例发挥重要作用。<sup>29</sup>朱莉安娜案是美国第一个声称危险创造例外适用于气候变化诉讼的案件，Johnson (2019) 认为这将为新的气候变化诉讼策略打开大门。<sup>30</sup>

最后，对于进入实体审理程序的案件，现有研究主要针对起诉论据、法官论证过程和科学证据审查等内容。Elizabeth (2022) 指出儿童能为代际正义提出强有力的论据，但目前青年主导的气候诉讼中没有充分运用这一论据。<sup>31</sup>Benoit (2022) 肯定了壳牌案件中企业应承担气候注意义务的结果，但是对法院的论证过程存在质疑，法院仅从国际协议和科学报告推断出义务内容，仍需关注横向行业惯例的标准。

---

<sup>23</sup> Peel J. & Osofsky H. M. A Rights Turn in Climate Change Litigation?[J].*Transnational Environmental Law*,2018,7(01):37-67.

<sup>24</sup> Elena C. The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change[J].*Review of European, Comparative & International Environmental Law published by Wiley Periodicals*,2022,31(01):38-49.

<sup>25</sup> Chiara M. The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: The Gradual Consolidation of a Concept of “Climate Due Diligence”[J].*Business and Human Rights Journal*,2021,6(01):93-119.

<sup>26</sup> Roger A. P. The British Climate Act: A Critical Evaluation[J].*Environmental Research Letters*,2009,4(02).

<sup>27</sup> Julia S. Climate Change Litigation in Canada and the US [J].*Review of European Community and International Law*,2009,18(02):129-138.

<sup>28</sup> Joana S. & Lisa C. V. Climate change litigation: A review of research on courts and litigants in climate governance[J].*Wiley Interdiscip Rev Clim Change*,2019,10(03):1-19.

<sup>29</sup> Kingston S. The Polluter Pays Principle in EU Climate Law: An Effective Tool Before the Courts?[J]. *Climate Law*,2020,10(01):1-27.

<sup>30</sup> Johnson A. Life, Liberty, and a Stable Climate: The Potential of the State-Created Danger Doctrine in Climate Change Litigation[J].*American University Journal of Gender, Social Policy & the Law*,2019,27(04):586-610.

<sup>31</sup> Elizabeth D. Children and Youth in Strategic Climate Litigation: Advancing Rights through Legal Argument and Legal Mobilization[J].*Transnational Environmental Law*,2022,11(02):263-289.

<sup>32</sup>Daniel (2022) 对美国近三十年内涉及气候变化科学不确定性的案例进行研究，指出大部分案件中法院委托第三方机构对科学证据进行审查。<sup>33</sup>

现有对气候变化诉讼研究已经形成了一定的成果，包括气候变化诉讼的概念从狭义和广义两个角度理解，对气候权利或义务的适用情况进行了分析，对参与主体、证据审查等具体规则进行了探讨，但是气候变化诉讼的研究仍存在如下不足：

第一，现有研究更侧重通过立法方式治理气候问题，对于利用诉讼方式应对气候变化的研究相对较少。从现有的研究和立法的实际情况看，在很长一段时间内可能都会缺少完善的气候立法，需要进一步探讨如何在立法不足情况下构建气候变化公益诉讼。

第二，对于气候变化诉讼的概念研究不到位。现有关于概念的研究分为狭义和广义两种，而我国实践出现了气候变化应对类案件这一单独类型，混淆了气候变化诉讼和其他诉讼间的关系。对于我国应发展何种类型的气候变化诉讼未达成一致意见，部分认为应当发展私益侵权类气候变化诉讼，部分则认为应当发展预防型的气候变化公益诉讼，这也从侧面暴露出实务界和理论界对气候变化诉讼的理解不一致。

第三，对于气候变化诉讼的研究，采用单独介绍域外案例的方式，对我国相关的立法和司法现状分析不到位。通过域外的诉讼案件分析得出气候变化诉讼的人权趋势，对人权趋势的反思也是在域外诉讼制度内进行分析，对于我国构建的气候变化公益诉讼能否通过权利提起诉讼的分析不到位。从全球范围看，气候变化诉讼发展到第二阶段，实现从政策宣传向责任落实的转变，我国在这样情况下构建的气候变化公益诉讼应当发挥何种作用存在争议。域外气候变化诉讼已经形成了一定的经验，但是缺少如何在我国构建中应用相关经验的分析。此外，构建气候变化公益诉讼的规则不完善，多数研究提出了气候变化公益诉讼构建路径，但是缺少对具体规则的设计。

## 0.3 研究的思路和方法

### 0.3.1 研究的思路

本文在对域外实践经验总结的基础上，对我国构建气候变化公益诉讼的正当性进行分析，基于立法和司法实践的现状，分析气候变化诉讼规则设计上的障碍。在

---

<sup>32</sup> Benoit M. The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation Journals[J]. *Transnational Environmental Law*, 2022, 11(02): 407-418.

<sup>33</sup> Daniel K. Judicial Review of Scientific Uncertainty in Climate Change Lawsuits: Deferential and Nondeferential Evaluation of Agency Factual and Policy Determinations[J]. *Harvard Environmental Law Review*, 2022, 46(2): 368-429.

构建正当性分析部分，明确气候变化诉讼的概念，与大气污染诉讼进行区分，将气候变化诉讼分为公益诉讼和私益诉讼两种类型。梳理气候变化诉讼的理论基础，对气候变化诉讼人权转向进行分析，论述在我国构建气候变化公益诉讼的必要性和可行性。针对诉讼范围、原告资格和举证责任三个问题，结合域外气候变化诉讼的经验，提出构建我国气候变化公益诉讼的具体规则设计，合理限定起诉案件的范围，避免出现滥诉；扩大原告范围，鼓励各类主体参与诉讼；合理分配举证责任，推动诉讼进入实质审判阶段。

### 0.3.2 研究的方法

第一，文献分析方法。本文查阅大量学术期刊论文，全面系统了解目前学界对于气候变化诉讼的研究成果，为本文提供理论支撑。

第二，案例分析方法。本文对气候变化诉讼已有案例进行分析，总结域外气候变化诉讼的实践经验，结合重点案例提出构建我国的气候变化诉讼的建议。

第三，比较分析方法。本文对权利和义务两种起诉基础进行比较，对我国现有环境诉讼解决气候变化问题的情况进行比较，针对现有规定和我国实际情况，进一步完善具体诉讼规则。

## 0.4 主要创新点

第一，进一步区分广义气候变化诉讼和狭义气候变化诉讼，广义诉讼能直接应用现有诉讼规则，适用绿色原则能够解决相关纠纷。狭义的气候变化诉讼以气候变化为实质上的核心问题，不以形式上提出气候变化为要件，要求责任主体承担维护气候利益的责任。

第二，在风险预防阶段我国应主要构建气候变化公益诉讼，通过对我国现有立法和对未来气候立法趋势的分析，现阶段应当以义务为基础提起气候变化公益诉讼。

第三，适当扩大气候变化公益诉讼受案范围，加强对政府行为的审查力度，主要针对大型企业提起诉讼，将民事公益诉讼和行政公益诉讼合并后的公益诉讼纳入受案范围，限制提起战略性诉讼。

第四，完善气候变化公益诉讼的举证责任，加强对于科学证据的审查，明确对政府不当行为的证明主体和证明标准，完善合并公益诉讼的举证规则。

# 1 构建气候变化公益诉讼的正当性分析

## 1.1 气候变化诉讼的界定

### 1.1.1 气候变化诉讼的概念

气候变化是指由于人类活动导致气候内部稳定性遭受破坏后造成的气候改变。《气候变化框架公约》(UNFCCC)将气候变化界定为除气候的自然变异之外,由于人类直接或间接活动改变了大气的组成,进而造成的气候变化。<sup>34</sup>这种气候变化是由人类活动引发,与因自然因素导致的气候变化区别开来。气候变化的原因包括自然因素和人为因素,有些环境风险表面上表现为由自然因素引起,但实质上由人为活动间接导致。气候变化诉讼对人类影响气候的活动提起诉讼,救济受损或可能受损的气候利益。

气候变化诉讼还未形成统一的定义,气候变化诉讼包括狭义和广义两种理解。狭义的气候变化诉讼是指针对有关气候变化的法律问题、政策问题、事实问题的诉讼,<sup>35</sup>联合国环境规划署(UNEP)指出可以借助气候变化、全球变暖、全球变化、温室气体、温室气体和海平面上升等关键词识别狭义的气候变化诉讼。广义的气候变化诉讼泛指所有涉及气候变化的诉讼,包括直接或间接与气候变化有关的案例。

《案件统计规范》将这类案件表述为气候变化应对类案件,将其界定为“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、行政以及公益案件”。气候变化应对案件涉及范围广,实际上是广义气候变化诉讼。

文本认为气候变化诉讼是以气候变化为核心问题的狭义诉讼。案件的争议内容围绕气候利益,包括气候利益已经受损或存在潜在的风险,以及气候利益与其他利益之间出现矛盾的情况。从形式上看,考虑到在诉讼构建前期对于气候变化的认知不到位,不应当以明确提出气候变化为要件。过分强调形式要件会遇到如下困境,一是出现滥诉,浪费诉讼资源,让诉讼被迫膨胀。二是出现不用的情况,部分当事人提起诉讼时未直接提出气候变化,但是该案实际上是气候变化诉讼,导致诉讼归于其他类型中,进而不能使用合适的规则。三是气候变化概念容易出现变动,后续对气候变化有更深入的研究,围绕这一核心概念可能会再向外进行扩展。

<sup>34</sup> 《气候变化框架公约》第一条第二款规定“气候变化”指除在类似时期内所观测的气候的自然变异之外,由于直接或间接的人类活动改变了地球大气的组成而造成的气候变化。

<sup>35</sup> 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(02):113-122.

狭义和广义气候变化诉讼都具有重要的作用，但是现阶段更应当集中研究狭义的气候变化诉讼。广义气候变化诉讼案件中考虑气候变化问题时更多是要考虑利益衡量的原则性问题，而不触及相关主体的气候责任。在原有的诉讼框架内能够解决广义气候变化诉讼的纠纷，与绿色原则在民事案件中适用方式相同，不需要应用特殊规则。狭义气候变化诉讼是将原有案件中涉及气候变化广义案件从中抽离出来，以更为审慎的态度应对气候变化，用专业化的手段裁判案件。现阶段需要探索狭义气候变化诉讼的具体规则，本文主要围绕狭义气候变化诉讼展开研究。

### 1.1.2 气候变化诉讼与大气污染诉讼的区别

2022年生态环境部发布《减污降碳协同增效实施方案》对推动减污降碳协同增效作出系统部署，考虑到大气污染和温室气体排放同根同源，减污降碳协同治理将大气污染治理与应对气候变化结合，能够呈现一举两得的效果，这也为大气污染诉讼纳入气候变化诉讼提供了客观治理方面的支持。许多学者认为大气污染诉讼是广义上的气候变化诉讼，甚至是未来气候变化诉讼的重要途径。<sup>36</sup>本文认为要肯定减污降碳协同治理在应对气候变化中的积极作用，但是气候变化诉讼与大气污染诉讼仍存在如下区别：

一是针对问题不同。气候变化诉讼针对气候变化问题，大气污染诉讼针对大气污染问题。以气候变暖的主要气体二氧化碳为例，燃烧过多的含碳物质导致二氧化碳超标，打破了大气的稳定性，二氧化碳是大气的构成成分，不是大气污染气体。气候变化侵权并非环境污染行为，但可能构成生态破坏行为。另外从环境科学角度看，雾霾等大气污染物可以起到云凝结核的作用，通过延长云的寿命，进而减缓全球变暖。<sup>37</sup>由此可见某些大气污染物反而可以改善气候，这也说明了两者并非同一物质，两类诉讼解决的问题也不相同。

二是缺少将温室气体纳入大气污染物的规定。美国《清洁空气法》制定时气候变暖问题并不明显，该法案的出台并未否认将温室气体纳入污染物的可能性。<sup>38</sup>马萨诸塞州诉联邦环境署案件后，联邦环境署将二氧化碳纳入大气污染物的范围内，此后许多原告基于《清洁空气法》提起气候变化诉讼。而我国在《大气污染防治法》修改过程中，考虑到了以二氧化碳为代表的温室气体，但是没有将二氧化碳纳入大气污染的范围内，这为通过大气污染诉讼应对气候变化设置了障碍。

<sup>36</sup> 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),2019,237(06):26-35.

<sup>37</sup> 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[J].中国人口·资源与环境,2010,20(S2):91-95.

<sup>38</sup> Massachusetts v. EPA,549 US 497(2007).



三是诉讼发生的时间不同。大气污染诉讼主要发生在危害出现之后，属于事后救济型环境诉讼，对已发生的损害事实进行救济。而气候变化诉讼属于事前预防型环境诉讼，不以出现损害事实作为提起诉讼的前提，只要风险具有高度可行性就可提起诉讼。由此看来大气污染诉讼不能有效应对气候变化问题，气候变化诉讼需要与大气污染诉讼进行区别。

### 1.1.3 气候变化公益诉讼与私益诉讼之分

为了完善气候变化诉讼的规则，需要对气候变化诉讼进一步分类，目前根据不同的分类标准，气候变化诉讼分为不同类型。比如根据提起的法律依据不同，分为制定法之诉、普通法之诉与国际公法之诉。根据诉讼内容的不同，分为气候变化减缓诉讼和气候变化适应诉讼。我国《案件统计规范》从功能主义角度将气候变化应对案件分为气候变化减缓类案件和气候变化适应类案件，这种分类之间存在交叉性，难以制定具体的诉讼规则。本文对气候变化诉讼进一步进行分类，将其分为气候变化公益诉讼和气候变化私益诉讼。公益诉讼维护公共气候利益，而私益诉讼只维护私人的利益，由于维护的利益、诉讼参与主体和证明内容存在差异，在具体规则上有所不同。

#### 1.1.3.1 气候变化公益诉讼

气候变化公益诉讼是指为维护气候公共利益或者公共秩序而提起的诉讼。从现有规定和特征角度分析，气候利益是环境公共利益的重要组成部分。气候变化造成的危害或风险可以理解为《宪法》第 26 条规定的其他公害，<sup>39</sup>气候利益属于 2017 年最高法《关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》第 5 条描述的环境公共利益，<sup>40</sup>对于气候利益的保护属于对生态系统多样性的保护，属于维护环境公共利益的范围。气候利益符合环境公共利益的特点，公共利益的特点包括外在表征中内容和受益对象具有不确定性。<sup>41</sup>实体标准主要包括公共性、合理合法性、权力制约性；程序标准主要包括公开参与性、公平受偿性。<sup>42</sup>在此基础上，环境公共利益还具有可持续性的特点。<sup>43</sup>气候变化诉讼救济的气候利益具有可持续性，从主体上看，涉及当代人和后代人之间的气候利益，不是个人利益的简单相加；从客体上看，

<sup>39</sup> 《宪法》第 26 条：国家保护和改善生活环境和生态环境，防止污染和其他公害。

<sup>40</sup> 《最高人民法院关于审理环境公益诉讼案件的工作规范（试行）》第 5 条第 2 款：社会组织章程虽未明确规定维护环境公共利益，但工作内容包含大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区等环境要素及其生态系统多样性的保护，可以认定该社会组织的宗旨和业务范围是维护环境公共利益。

<sup>41</sup> 黄学贤.公共利益界定的基本要素及应用[J].法学, 2004, 49 (10): 10-13.

<sup>42</sup> 倪斐.公共利益法律化研究[M].北京: 人民出版社, 2018: 57-58.

<sup>43</sup> 刘佳奇.论环境公共利益的识别[J].中南大学学报(社会科学版), 2021, 27 (06): 92-104.

气候具有可持续性；从客体和主体之间的关系上看，客体能够满足主体的要求，气候能够满足当代和后代人的需求。

气候变化公益诉讼具体分为气候变化民事公益诉讼和气候变化行政公益诉讼。最高人民法院环境资源审判庭发布的《环境资源案件类型与统计规范（试行）》适用指南，对气候变化减缓和适应诉讼的潜在案由进行了梳理，两类诉讼都涉及到了环境民事公益诉讼和环境行政公益诉讼。<sup>44</sup>气候变化民事诉讼是对私主体提起的诉讼，主要针对企业的不当行为提起，企业不当行为会对气候公共利益造成实质损害或引发气候风险。气候变化环境损害类诉讼的受案范围应当是因与气候变化相关行为造成环境损害，且行为与造成损害之间具有因果关系。气候变化侵权类诉讼是指对于侵犯不特定主体公平享受或使用气候的权利的诉讼，侵犯的权利包括已造成的实质损害或者潜在的气候风险。

气候变化行政诉讼是指对政府提起的诉讼，主要包括两类，第一类是对政府具体行政行为提起诉讼，一是未采取合理措施减缓和应对气候变化，包括未履行义务保证实体上和程序上的权利，例如政府未对重要信息进行公开。二是气候尽责不到位，政府未按照规定或制度设计初衷履行作为义务，导致出现气候损害或引发气候风险。第二类是对政府抽象行政行为提起诉讼，涉及地方政府在其行政区域内关于气候治理的行政法规和政策等不符合上位法的规定，或者未能落实“双碳”目标，需要通过诉讼进行审查，以保障现有规定能够有效应对气候变化。

### 1.1.3.2 气候变化私益诉讼

气候变化私益诉讼是指为维护主体利益提起的诉讼，包括民事案件和行政案件，民事案件是指私主体为维护气候利益，提起的侵权之诉或者违约之诉。行政案件是指私主体向政府直接提起的诉讼，或者是向政府提起的反诉，特别是大型企业利用气候变化诉讼对抗现有的政策规定。在早期域外实践中，通过诉讼扩大了政府应对气候变化的权力，而近期发生的诉讼出现限制了政府权力的裁判结果。例如西弗吉尼亚公司诉环境保护署案件中，法院首次正式援引重大问题原则，限制了依据《清洁空气法》所授予环境保护署的权力范围。<sup>45</sup>通过诉讼可以对过分扩展的政府权力进行限制，但同时也要注意部分企业提起诉讼会影响政府正常的立法或行政管理，这种由企业提起的私益诉讼应当被合理限制。

现阶段个人难以提起气候变化私益侵权诉讼，气候变化问题仍处于风险预防阶

<sup>44</sup> 最高人民法院环境资源审判庭，《环境资源案件类型与统计规范（试行）》适用指南[M].北京：人民法院出版社，2022，221-275.

<sup>45</sup> West Virginia v. EPA,597 U.S.(2022).

段，个人气候利益受损的风险被公共气候利益包含。即使个人气候利益受到实质损害，这种损害也大概率发生在生态环境受损后或者公共气候利益受损后。此时越过受损的公共利益，仅对个人利益受损进行救济，不能最大程度维护气候正义。从域外实践经验看，单独对个人妨害提起诉讼难以得到法院的支持，获得支持的案件往往出现在法院确认公共妨害的基础上，例如美国康涅狄格州等诉电力公司案件中，法院在确定造成公共妨害后支持对私人妨害造成的损害进行赔偿。<sup>46</sup>由此看来，目前个人还不具备广泛提起气候变化私益诉讼的条件。

气候变化私益诉讼与气候变化公益诉讼的具体规则有区别，考虑到研究篇幅有效，本文研究对象主要针对气候变化公益诉讼。

## 1.2 气候变化公益诉讼理论基础

### 1.2.1 风险预防理论

风险预防理论是指当科学知识对某一环境问题的认识未达成一致意见或存在冲突时，如果存在可能对环境造成严重或不可逆转损害的威胁，科学上的不确定性不能成为拒绝使用分先预防措施的理由，从而降低环境风险发生的可能性及风险损害程度。<sup>47</sup>风险预防理论要求在损害出现前，采取预防性措施，避免出现环境损害。尽管气候问题还存在科学不确定性，现阶段气候风险已经到达了适用风险预防理论条件，即气候风险已对环境造成严重或不可逆转损害的威胁。从科学研究中成果看，气候变化带来的潜在的部分风险已经转化为对生态系统和人的危害后果，全球变暖带来的后果逐渐外显，例如生物物种多样性减少，海平面上升导致低海拔地区居住的人民流离失所。2014年《政府间气候变化专门委员会第五次评估报告》指出过去130年全球升温了 $0.85^{\circ}\text{C}$ ，过去110年海平面上升了 $0.19\text{m}$ 。<sup>48</sup>从国际和国内发布的政策看，各国为应对气候变化进行立法或者推行政策，以客观实践承认了气候变化带来的后果，并且要进一步采用预防性措施，截止目前已经有了136个国家提出“碳中和”承诺。从部分国家司法实践看，气候变化的风险已经得到广泛承认。在马萨诸塞州案件中无论是支持多数意见的法官，还是对最终裁决持反对意见的法官都指出了气候变化问题的重要性。<sup>49</sup>这些都表明气候风险已经达到了必须预防的程度，气候变化诉讼可以适用风险预防理论。

<sup>46</sup> Connecticut v. American Elec. Power Co. Inc. 406 F.Supp.2d 265 (S.D.N.Y. 2005).

<sup>47</sup> 吕忠梅.《环境法学概要》[M].北京：法律出版社，2018：第80页.

<sup>48</sup> IPCC, Climate change 2014: Synthesis Report, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

<sup>49</sup> Massachusetts v. EPA, 549 US 497(2007).

风险预防理论为气候变化公益诉讼提前介入气候纠纷提供支撑。大部分的纠纷根据现有的立法予以解决，但是现阶段气候立法不足，难以利用现有立法解决全部气候问题。面对愈发紧迫的气候问题，诉讼不能只在后端对气候利益进行救济，风险预防理论为司法提前介入提供支持。风险预防理论要求各种救济方式在前端对风险进行预防，即便还未出台解决气候纠纷的完备规则，适用风险预防理论司法可以发挥作用应对潜在的气候风险。诉讼是不仅作为救济气候损害的最后底线，还需要应用风险预防理论在前端预防气候风险。

### 1.2.2 损害担责理论

损害担责理论是指在生产和其他活动中造成环境污染和破坏、损害他人权益或者公共利益的主体，应承担赔偿损害、治理污染、恢复生态的责任。<sup>50</sup>污染行为的负外部性是损害担责经济基础，环境作为公共产品不具有排他性，污染行为具有负外部性，相关主体基于生产活动获得了经济利益，但是环境或其他人被迫分摊了生产的成本。损害担责最初用来解决企业的生产污染行为的负外部成本的问题，环境污染愈发凸显后运用该理论控制和消减污染。

在气候变化诉讼中应用损害担责理论进一步落实责任，各国为应对气候变化提出的自主贡献率是从国家层面落实损害担责理论，由此也推动国内气候变化诉讼从政策宣示转向责任落实。气候变化诉讼中应用损害担责理论，进一步明确气候损害责任的承担主体。气候损害对环境造成了损害，对他人权益造成了侵害。应用损害担责理论一方面直接弥补对环境和人的损害，实现气候正义。另一方只有要求不当行为主体承担责任，才能有效避免后续行为再造成气候损害。此外，随着对损害者认识的进一步深入，损害担责的主体也从简单的污染者转变了受益者，成为对气候变化关联行为主体进行追责的基础。

在应对气候变化问题时，损害担责理论需要于风险预防理论进行结合。对气候损害概念的理解呈现两种模式，一种强调风险防控，另一种主张进行赔偿。<sup>51</sup>我国现有文件更侧重选择风险防控，2021年10月《中国落实国家自主贡献成效和新目标新举措》不再直接提到损失与损害问题，而是强调建立全球气候治理体系，发达国家向发展中国家提供资金和技术等支持。我国仍需慎重地理解损害的内涵。我国既是碳排放大国，又是受气候影响严重的国家，合理认定气候损害不仅要维护国内气候正义，而且也要避免国际上被诉的风险。在实践中气候损害未进入实体的审判程

<sup>50</sup> 吕忠梅.《环境法学概要》[M].北京：法律出版社，2018：第92页。

<sup>51</sup> 余耀军.气候损害的概念研究[J].现代法学，2022，44（03）：166-178.

序，域外涉及损害的诉讼以向企业提起的诉讼为主，大部分案件中原告使用环境权、财产权作为请求权，用损害和损失描述气候变化的负面影响。在审判中法官直接对因果关系或侵权行为做出裁决，而损害的问题基本上未被考虑。现阶段大部分的气候变化后果还未显露，且受到其他因素的影响，难以准确识别由人为气候变暖行动造成的损害，难以将损害归因于被告的具体行为。目前在气候变化公益诉讼中直接对潜在气候变化损害进行救济较难，可能需要在建立气候资金制度后，再对具体的资金制度提起诉讼。

### 1.2.3 气候权利

保护气候利益的目的是要保障享有气候权利，对气候利益最直接的破坏也体现为气候权利受到侵犯。气候权利分为实体上的权利和程序上的权利，实体上的权利涉及环境权、健康权、生命权、人权等，程序上的权利主要包括知情权和参与权。在实践中已经存在从权利的角度提起气候变化诉讼。最早的案件发生是在国际层面，以人权受到侵犯为基础提起涉及气候变化的诉讼，2005年因纽特人向美洲人权委员会提交请愿书，指出美国的碳排放行为侵犯了《美洲人权公约》规定的权利。<sup>52</sup>受到国际气候变化诉讼的启发，在国内诉讼中也出现了以人权为由提起的诉讼。最早的案件出现在巴基斯坦，一位农民起诉巴基斯坦政府的不作为，侵犯了其生命权和尊严权。<sup>53</sup>随后的许多案件都以侵犯人权为由提起诉讼，甚至出现了气候变化诉讼的人权趋势。

我国重视权利与气候变化的联系，为提起气候变化公益诉讼奠定了基础。《国家人权行动计划(2021—2025年)》将环境权利单独成章，并在第6节明确提出了应对气候变化，<sup>54</sup>增加了环境权与应对气候变化的联系。此外还有学者指出在诉讼中引入的气候稳定权等新型权利，作为新型权利代表的气候稳定权，是指每个人均享有稳定气候的权利，是人权、财产权、参与治理等权利的上位概念。<sup>55</sup>气候稳定权实际上是一种权利束，吸收了所有有关的权利，甚至也将权力纳入其中，突破了原有的权利限度。不断明确气候权利，也更为有力的支撑气候变化公益诉讼的开展。

### 1.2.4 气候义务

气候义务包括减排义务和适应义务。根据承担主体不同，分为国家、企业和个

<sup>52</sup> Sheila Watt Cloutier, Petition to the Inter American Commission on Human Right Violations Resulting from Global Warming Caused by the United States[EB/OL].

[http://www.law.uh.edu/faculty/thester/courses/ICC\\_Petition\\_7Dec05.pdf](http://www.law.uh.edu/faculty/thester/courses/ICC_Petition_7Dec05.pdf),2023-03-16.

<sup>53</sup> Ashgar Leghari v. Federation of Pakistan, W.P. No. 25501/2015, Lahore High Court.

<sup>54</sup> 《国家人权行动计划(2021—2025年)》第三章环境权利，从污染防治、生态环境信息公开、环境决策公众参与、环境公益诉讼和生态环境损害赔偿、国土空间生态保护修复、应对气候变化在内的六个方面进行阐述。

<sup>55</sup> 高利红.气候诉讼的权利基础[J].法律科学(西北政法学报), 2022, 40(02): 113-122.

人的气候义务。域外的司法实践中，在无相关实体方规定权利或义务的情况下，提出了国家气候注意义务，起到反射效应作用，将原告之损害转由被告负责。在乌尔根达诉荷兰案件中，法院指出为保护生命权和受到尊重的权利，国家负有保护公民免受由排放温室气体不断累积而产生的后果的积极义务。<sup>56</sup>域外学者以国家的“社会责任”来解释荷兰政府对气候变化的注意义务，《荷兰民法典》第六编第3条关于一般侵权行为的规定是国家的“社会责任”的形成基础，国家应当遵守等同于个人的法定义务，国家作为或不作为的责任扩展到其主权范围内，包括立法、行政和司法。<sup>57</sup>由于气候问题的重要性，将气候义务提升为积极义务，为气候变化公益诉讼监督政府履行气候责任提供了支持。

企业气候义务要求企业评估并应对风险，将应对气候变化纳入尽责计划、企业报告、外部披露和投资决策等商业流程中。<sup>58</sup>还有学者提出了“气候尽责”这一概念，从域外的实践和法律中可以看到气候尽责明确要求企业履行缓解风险与整合行动双重责任。<sup>59</sup>企业气候义务来源于企业的社会责任，企业社会责任的内涵不断发展，扩展为包括经济、法律、道德和任意责任在内的多元化责任。<sup>60</sup>国际标准化组织发布的社会责任指南标准指出，环境是企业社会责任的重要内容之一。企业气候变化法律责任主要包括三个部分，一是对温室气体排放量进行量化，二是披露温室气体排放情况，同时也是核心责任，三是降低温室气体排放量。由企业社会责任进一步发展为企业积极的气候义务，为气候变化公益诉讼追究企业责任提供了支持。

现阶段应当以义务为主权利为辅提起气候变化诉讼，理由如下，一是我国大部分规定涉及的是义务，以现有法律为依据以义务为出发点更为容易。虽然环境权入宪呼声较高，但是最终《宪法》没有将环境权纳入宪法中，而是规定国家环境目标条款，增设国务院生态文明建设职权。二是以义务为基础提起诉讼更为直接，已经出现或者未来将要出现侵犯气候权利的原因是不履行气候义务，未来潜在权利受损，主要通过政府或企业履行义务而得到救济。以义务作为诉讼基础更为直接，更能明

---

<sup>56</sup> 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): 99-111.

<sup>57</sup> Lucas B. A Dutch Court's 'Revolutionary' Climate Policy Judgment: The Perversion of Judicial Power, the State's Duties of Care, and Science[J].Journal for European Environmental & Planning Law,2015,12:248-249.

<sup>58</sup> 琪娅拉·马吉,李卓伦.工商业与人权的气候变化之维:形成中的“气候尽责”概念[J].人权,2022,124(04):138-166.

<sup>59</sup> 张旭.气候变化视角下的企业环境责任:演进逻辑、发展趋势与应对策略[J].南海法学,2022,6(03):106-113.

<sup>60</sup> 1923年英国学者欧利文谢尔顿认为企业社会责任是企业应当对公众和社会承担的责任。20世纪30年代美国学者伯利和多德就企业社会责任的内涵进行论战,讨论是股东利益至上还是要考虑相关者的利益,这一论战使得更多人意识到企业所肩负责任的内涵应当更为丰富。20世纪50年代,企业社会责任的内涵较为单一,主要通过社会捐赠的形式实现。20世纪70年代,卡罗尔指出企业社会责任包括四个层次,包括经济责任、法律责任、道德责任和任意责任,这四种责任呈金字塔形状分布。

确主体承担的责任。三是在气候变化诉讼中，以权利为基础提起诉讼容易陷入人类中心主义的泥潭中，过于强调对于个体的救济。虽然气候变化所产生的后果会作用在个人身上，但是仅对个体的救济过于片面，无法从整体上应对气候变化问题。气候变化首先对生态系统造成破坏，随后才会对人类造成危害，而在前期预防阶段，对人类的权利的实质影响难以外露，从实际损害的角度难以提起诉讼。此外，在诉讼中指出相关权利受损，可以进一步证明相关主体未尽到气候义务。在未出现实质损害后果而提起气候变化公益诉讼中，为最大程度上维护气候公共利益，防范气候变化风险，应当以气候义务为基础提起气候变化公益诉讼。

### 1.3 构建气候变化公益诉讼的必要性

#### 1.3.1 填补传统治理方式应对气候问题的漏洞

环境治理主要包括污染防治和自然资源保护两条路径，两种治理路径分别针对人类向生态环境超标排放的环境污染问题，以及向生态环境过度索取资源的生态破坏问题。然而气候问题具有复杂性，难以界定为某个问题，气候问题不仅包括排放过量温室气体，还包括过度砍伐树木导致森林碳汇降低的问题。传统单一的治理方式在应对气候变化问题上出现漏洞，气候变化诉讼最直接的功能是弥补管理的漏洞，一方面加入政府与其共同监管企业活动，对企业直接影响气候变化的行为进行监督。通过气候变化公益诉讼增加了企业的压力，要求企业加强对自身涉及碳排放行为的管理，企业直接的碳排放行为需要按照规定的限度进行排放，企业间接的投资或交易行为也需要履行碳排放注意义务。在面对气候风险问题上，企业或行业的自律以及政府对企业监督存在不足，需要通过气候变化公益诉讼守护最后的防线。

另一方面加强对政府相关行为的监督。监督政府及时制定应对气候变化的政策和法律，不断完善并落实气候治理制度，及时合理地应对气候变化。域外实践中大部分气候变化诉讼针对政府监管不力提起，在一定程度上有利于完善政府机关对于气候资源的监督管理手段。现阶段气候问题的治理应以风险预防手段为主，而风险社会冲击政府的传统管理模式。首先在气候立法缺失的情况下，根据依法行政原则政府难以有所作为。其次由于气候变化的问题尚未完全显露，政府对相关行为难以监管到位，导致政府管理出现疏忽。再次原有管理内容未涉及应对气候变化的方面，间接地给气候带来负面影响，而政府在管理的过程中难以进行自发调整。最后作为经济理性人，政府在应用市场手段应对气候变化问题时存在规制俘获风险，与企业

存在的关联审批行为中存在为自身牟利的隐患。需要通过气候变化公益诉讼对政府管理行为进行监督，也需要进一步监督政府和企业之间的关联行为，从源头上遏止对气候稳定造成负面影响的行为。

### 1.3.2 弥补现有立法难以解决气候纠纷的不足

气候变化公益诉讼能弥补立法的不足，落实“双碳”政策，保障应对气候变化制度的落实。长期以来气候治理以立法论为主导，但是无论在国际层面还是国内层面，气候变化的立法工作推进速度较慢，目前缺少专门解决气候纠纷的立法。2009年《全国人大常委会关于积极应对气候变化的决议》中提出了制定气候变化立法的工作议程，2012年中国社会科学院草拟了《中华人民共和国气候变化应对法》并发布征求意见，但是随后立法工作搁浅，目前尚未出台最终的立法。气候变化问题具有复杂多样性，从技术层面确实难以从法律上进行详尽的规定。制定完备立法需要较长时间，我国“双碳”目标更为艰巨，国外从“碳达峰”转向“碳中和”一般为50年，而我国仅为30年，在相对较短的期间难以制定完备的法律。2021年《生态环境法典专家建议稿》中建议将气候应对法单独成编，主流观点认为我国生态环境法典编纂应采取适度法典化方式，体例采取“总则一分编”结构。<sup>61</sup>即便出台了应对气候变化的立法，内容上也呈现框架式的规定。而现有关于气候变化的立法，属于间接性的规定，也在应对气候变化问题上存在不足。

面对立法不足，而气候变化问题愈发紧迫的局面，司法作为法治的最后防线，应当在气候纠纷中发挥重要的作用。司法应当发挥能动性，弥补立法的不足，通过诉讼完善应对气候变化的相关规则，进而有效应对气候变化风险。跳出法教义学的框架，在更一般的社会和政治理论中理解司法乃至整个公权力组织方式的变革。<sup>62</sup>对于需要在短时间达成的“双碳”目标，可以结合相关政策，由最高人民法院发布典型案例，明确解决气候变化纠纷的规则，及时弥补气候立法的不足。

### 1.3.3 提供参与气候治理的重要路径

气候变化公益诉讼具备传统诉讼定分止争的功能，通过解决个案维护气候权益。此外气候变化公益诉讼具有超越原有诉讼的功能，让社会参与气候治理，改造原有政府监管的单一运行模式，形成政府、市场和社会多元共治的模式。众多主体不仅是利益的享受者，也是气候利益的守护者。在气候风险预防阶段虽然具体的风险难以外显，但是提高众多主体预防气候风险的意识，拓宽参与预防气候风险的路径，

<sup>61</sup> 吕忠梅.中国环境立法法典化模式选择及其展开[J].东方法学, 2021, 224(06): 70-82.

<sup>62</sup> 朱明哲.气候变化诉讼的人权进路及其局限[J].人权研究, 2022, 10(03): 2-20.



能够更早发展潜在的气候问题。拓宽气候变化诉讼参与路径，吸引更多主体参与诉讼，形成一种良性循环，发挥社会的力量共同应对气候变化。

已经提起的气候变化诉讼，一方面，有助于提高当地政府或某一行业对气候变化的重视，进而在未来的实践中采取降碳减排的手段。弃光弃风案件在未审理完结时对我国节能减排工作的开展产生了积极的影响，2019年国家能源局报告指出全国弃风率同比下降3.5个百分点，弃光率同比下降1个百分点，甘肃等地区弃风弃光率显著下降。<sup>63</sup>另一方面，能够引起公众对于气候变化问题的重视，已经提起的诉讼，将地区或行业的问题转向为社会问题，进一步推动政府或企业采取应对气候变化的合理方式。同时更多主体的参与气候变化诉讼，能对纠纷进行更为充分的论证，更合理的明确气候责任，最终实现气候正义。

## 1.4 构建气候变化公益诉讼的可行性

### 1.4.1 现有气候变化应对机构可以提供支持

治理气候问题的管理机构已实现独立，为诉讼开展提供支持。国家层面，我国一直重视气候治理组织机构的建设，1990年成立了国家气候变化协调小组，1998年该小组重组为国家气候变化应对战略协调小组。2007年成立了由总理主持应对气候变化国家领导小组，发挥制定应对气候变化的战略和政策、协调各项措施的执行以及开展国际合作的职能。2008年国家发展和改革委员会成立了气候变化部门，2018年应对气候变化的职能从发改委剥离出来归至生态环境部。地方层面，多个省区市建立行政职能机构，主要有两种做法：一种是在省发改委下设立新的应对气候变化处；第二种是在原有部门的基础上加挂应对气候变化处的牌子。专门机构的职能包括进一步分解节能减碳指标，签订目标责任书，并对节能减碳工作进行考核。此外，地方河长制也为地方气候机构的设立提供了经验，可以参照或利用河长制的建设成果设置气候管理机构。

管理机构共同构成实现气候司法救济的后备力量，气候问题具有复杂性，不能仅凭一个机构解决全部问题，需要各个机关共同配合。实际上许多的气候政策是由生态环境部和其他部门共同发布，这说明各个部门都承担应对气候变化的相应职责。在气候变化公益诉讼中，相关机构更够在前期配合调查气候案件的实际情况，通过诉讼也会增加相关机构具体职责，由相关机构直接承担责任，或者在后期监督责任

<sup>63</sup> 李剑军副司长介绍前三季度可再生能源发展情况[EB/OL]. [http://www.nea.gov.cn/2019-10/29/c\\_138511525.htm](http://www.nea.gov.cn/2019-10/29/c_138511525.htm), 2023-03-16.

主体承担气候责任。由此可见，气候变化应对机构保障气候变化诉讼的开展，且实现诉讼救济的最终落实。

#### 1.4.2 体系化双碳政策提供指导

“双碳”目标是现阶段应对气候变化主要目标，围绕这一目标国家和地方政府出台了相关政策，可以为气候变化公益诉讼提供指导。作为气候政策阶段性成果，“双碳”政策形成了“1+N”政策体系，其中“1”是指2021年10月24日国务院发布的《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，“N”是指2021年10月26日国务院发布的《2030年前碳达峰行动方案》。政策体系主要包括能源绿色低碳转型，节能降碳增效，工业、城乡、农村、交通运输低碳行动，发展循环经济、鼓励绿色低碳科技创新，巩固和提升碳汇能力，全民绿色低碳行动。为落实国家气候政策，31个省区市已经出台“双碳”目标及有关规划。上述文件多数涉及行业或领域发展规划，气候政策与法律相互配合，可以形成更为完备气候政策体系。

部分政策文件的内容会在之后上升为法律规定，在缺少法律规定的情况下，可以参照政策的相关规定。在解决气候纠纷的过程中，有很长一段时间都会面临缺少完备立法的局面，越来越成体系化的气候政策已经可以为诉讼提供指导，可以预见，很多完备的气候政策会上升为法律规定。气候政策虽然不能作为裁判依据，但是可以作为说理依据补充对于合同和法律的解释。<sup>64</sup>同时为了进一步解决司法实践中的问题，相关部门也会出台更为详细的政策，已有由政策推动诉讼的先例，例如生态环境损害赔偿诉讼就是由政策不断进行完善，气候变化诉讼可以继续借鉴已有经验，加大气候政策的应用力度。2023年2月16日最高人民法院发布《双碳司法服务的意见》，国家“双碳”政策体系，为“双碳”司法奠定系统性规范基础。

#### 1.4.3 现有环境公益诉讼制度提供必要准备

首先，环境司法已经从形式上实现专门化，为审理气候变化诉讼提供准备。一是法院形成专门化组织机构。法院已经实现了三审合一的审判模式，集中管辖民事、刑事和行政案件，法官队伍更加专业化。2007年贵州省清镇市成立首个专门环保法庭，2014年最高人民法院成立环境资源审判庭。截至2021年11月，全国共有29家高级法院成立环境资源审判庭，全国法院共设立2426个环境资源审判专门机构，<sup>65</sup>形成了“高级法院普遍设立，中级法院按需设立”的格局。二是在环境公益诉讼

<sup>64</sup> 朱明哲.司法如何参与气候治理——比较法视角下的观察[J].政治与法律, 2022, 326(07): 18-33.

<sup>65</sup> 刘嫒.最高法: 全国法院已设立2149个环境资源审判专门机构[EB/OL].  
<https://www.163.com/dy/article/GQSQNPS005129QAF.html>.2023-03-16.

探索过程中，检察院也同步建立专门机构。2019年最高检成立专门办理公益诉讼案件的第八检察厅，截至2020年12月，全国已有27个省级人民检察院单独设立公益诉讼检察机构。<sup>66</sup>三是参与环境司法的人员更加专业。环境法学科建设为环境司法专门化输送人才，专门机构的设置汇聚了专业人才，法官队伍和检察官队伍更为专业化。司法专门化从客观上为气候变化诉讼提供了支持。气候问题更为复杂，许多案件可能不是单独的民事案件或行政案件，专业化的诉讼机构和人员为开展气候变化公益诉讼提供了最基本的保障。

其次，气候变化公益诉讼可以适用现有诉讼规则。我国环境诉讼制度发展至今，已经积累了一定的经验，气候变化诉讼能够适用现有诉讼的相关规则包括原告诉讼资格的规定、因果关系的证明标准和救济方式。我国公益诉讼突飞猛进，出台的法律规范和探索的论证方式等能够为气候变化公益诉讼提供经验。以绿孔雀保护案件为代表的预防型环境公益诉讼，对案件核心要素和受案标准进行了充分的法理论述，突破了无损害就无救济的传统诉讼救济理念。<sup>67</sup>这些诉讼规则为气候变化公益诉讼的开展提供了借鉴。

最后，多元化的责任承担方式，让气候损害能通过诉讼获得救济，气候风险能通过诉讼进行预防。现有环境责任承担方式不断创新，当出现特定损害结果时，法院可裁定恢复原状，当不能恢复原状时，则判定金钱给付。环境预防性责任包括诉前禁止令、行为保全，诉中停止侵害、排除妨碍、消除危险等责任方式。环境责任履行方式的不断创新，出现技改抵扣、认购碳汇等新型替代执行或履行方式，能够让部分无法承担金钱给付责任的主体落实责任，进而救济受损的气候公共利益。基于虚拟治理成本法，能够更合理地要求不当行为主体承担责任。气候变化诉讼最终要落实在责任承担方面，现有多元化的救济手段使得由诉讼做出的裁定能够落实。

---

<sup>66</sup> 吕忠梅主编：《中国环境司法发展报告（2020年）》[M].北京：法律出版社，2021，4-6.

<sup>67</sup> 云南省高级人民法院（2020）云民终字第824号民事判决书。

## 2 我国气候变化公益诉讼现状及法律困境

### 2.1 现行与气候变化公益诉讼有关的规则及实践

#### 2.1.1 现行与气候变化公益诉讼有关的规则

气候变化诉讼建立在现有环境诉讼的基础上,可以适用现行环境诉讼的相关规则。首先关于受案范围。《行政诉讼法》第12条规定了具体行政行为的受案范围,《行政诉讼法》第53条规定可以对被诉具体行政行为所依据规范性文件进行附带性审查。《行政诉讼法》第61条规定的行政附带民事诉讼案件范围包括行政许可、行政登记、行政征收、行政征用和行政裁决,《行政诉讼法司法解释》第139条缩小了这类附带案件的范围。生态环境受损的案件,根据《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)》第1条规定对较为严重的环境损害可以提起生态环境损害赔偿诉讼。<sup>68</sup>《人民检察院公益诉讼办案规则》第67条规定国家利益或者社会公共利益受到侵害,且负有监督管理职责的行政机关可能违法行使职权或者不作为时可提起行政公益诉讼,第85条规定社会公共利益受到损害,且可能存在破坏生态环境和资源保护的违法行为时可以提起民事公益诉讼。

其次关于原告范围。目前行政公益诉讼的起诉的主体包括检察机关,民事公益诉讼的起诉主体包括社会组织和检察机关,政府可以提起生态环境损害赔偿诉讼。2018年修订的《人民检察院组织法》新增了检察机关公益诉讼职能,拓宽了检察机关法律监督的范围。人民检察院可依据《行政诉讼法》第25条第4款,以维护公共利益为目的,向人民法院提起行政公益诉讼。《人民检察院公益诉讼办案规则》第96条在社会组织不提起诉讼的情况下,检察院可以提起环境民事公益诉讼。<sup>69</sup>民事公益诉讼中,根据《环境保护法》第58条规定符合条件的环保组织能够提起民事公益诉讼。<sup>70</sup>生态环境损害赔偿诉讼中,根据《关于审理生态环境损害赔偿案件

<sup>68</sup> 《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)》第1条:具有下列情形之一,省级、市地级人民政府及其指定的相关部门、机构,或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门,因与造成生态环境损害的自然人、法人或者其他组织经磋商未达成一致或者无法进行磋商的,可以作为原告提起生态环境损害赔偿诉讼:(一)发生较大、重大、特别重大突发环境事件的;(二)在国家 and 省级主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的;(三)发生其他严重影响生态环境后果的。

<sup>69</sup> 《人民检察院公益诉讼办案规则》第96条 有下列情形之一,社会公共利益仍然处于受损害状态的,人民检察院应当提起民事公益诉讼:(一)生态环境损害赔偿权利人未启动生态环境损害赔偿程序,或者经过磋商未达成一致,赔偿权利人又不提起诉讼的;(二)没有适格主体,或者公告期满后适格主体不提起诉讼的;

<sup>70</sup> 《中华人民共和国环境保护法》第58条对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录。

的若干规定》省级、市地级政府及其指定的相关部门，或者受国务院委托行使全民所有自然资源资产所有权的部门，可以作为原告提起诉讼。

最后关于举证规则。在民事案件中，根据《民法典》1230 条规定，环境侵权案件采用责任倒置。根据《环境民事公益诉讼解释》第 8 条和《检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 14 条的规定，社会组织或检察机关提起民事公益诉讼时，需要初步证明存在损害或重大风险，被告举证证明排放行为和损害后果之间没有因果关系。在环境行政公益诉讼中，检察机关除了证明政府的违法行政行为或者不作为导致国家利益或者公共利益受损，还需要举证证明自己已履行诉前程序，<sup>71</sup>被告则对其作出的行政行为负有举证责任。<sup>72</sup>

### 2.1.2 与气候变化公益诉讼有关的实践

为配合《双碳司法服务意见》的发布，最高人民法院同步发布了 11 个“双碳”典型案例，现有研究也涉及了相关的案件，文本对与气候变化公益诉讼有关的实践进行梳理。

一是部分企业之间的民事诉讼涉及气候公共利益。“双碳”典型案例一，法院在裁判中考虑到了气候公共利益。该案由上海某实业公司起诉北京某计算科技公司，原告公司指出被告未按照委托合同的要求履行提供机房技术服务，机房出现多次断电情况，影响原告比特币“挖矿”行为，要求被告赔偿收益损失。法院判决指出根据现有规定“挖矿”活动属于淘汰性产业，消耗大量能源，不利于“双碳”目标的实现，违反《民法典》第九条规定的绿色原则，因此当事人的合同无效，各自承担相应损失。值得注意的是虽然该案件当事人未提出与气候变化相关的主张，但法院在审判过程中考虑到该合同的内容影响气候公共利益，最终为维护气候公共利益作出判决。

二是检察机关提起的民事公益诉讼。“双碳”典型案例二是由德清县人民检察院提起的民事公益诉讼案，德清某保温材料公司在使用三氯一氟甲烷生产过程中造成废气排放，检察机关认为被告未有效处置三氯一氟甲烷废气，破坏臭氧层损害生态环境，并对人类健康造成负面影响。法院根据《环境保护法》第 64 条和《大气污染防治法》第 125 条，判决被告承担生态环境损害和鉴定评估费用。目前关于消

<sup>71</sup> 《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 22 条：人民检察院提起行政公益诉讼应当提交下列材料：（一）行政公益诉讼起诉书，并按照被告人数提出副本；（二）被告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证明材料；（三）已经履行诉前程序，行政机关仍不依法履行职责或者纠正违法行为的证明材料。

<sup>72</sup> 《中华人民共和国行政诉讼法》第 34 条：被告对作出的行政行为负有举证责任，应当提供作出该行政行为的证据和所依据的规范性文件。

耗臭氧层物质国内外的规定较为完善，已将消耗臭氧层物质纳入大气污染物的范围内。该案件体现了检察机关在气候变化公益诉讼中的重要作用，为后续检察机关发挥提供了借鉴。

三是社会组织提起的民事公益诉讼。目前具有代表性的案件是自然之友提起的两起弃风弃光案件，其中自然之友诉甘肃电网案被纳入域外气候变化诉讼数据库中。2017年自然之友向国网甘肃省电力公司提起诉讼，原告主张根据《可再生能源法》的规定甘肃电网有义务收购其电网覆盖范围内可再生能源，但其未履行法定义务导致未能收购的风电和光伏发电量被燃煤发电替代，产生大气污染，损害公共利益。因此诉请甘肃分公司停止对环境的侵害、履行收购义务、承担对环境造成的损害并公开赔礼道歉。<sup>73</sup>2018年自然之友诉国家电网宁夏分公司，与前一案主张相同，要求宁夏分公司履行收购义务，承担侵权赔偿责任。<sup>74</sup>第一个案件最终达成调解，<sup>75</sup>第二个案件还在审理中，两个案件围绕的争议焦点都是要求公司履行能源结构调整的义务。在第二个案件中自然之友明确提出燃煤发电会产生大量温室气体，使该案在一定程度上具备了气候变化公益诉讼的色彩。

我国已在实践中积极探索气候变化诉讼，《案件统计规范》涉及了诉讼的定义、划分标准以及基本特征，“双碳”典型案例的出台为相关案例的审理和裁判提供了指导，但未能规定气候变化公益诉讼具体的规则。在气候风险愈紧迫的情况下，气候变化公益诉讼应当发挥重要作用，但是实践中气候变化公益诉讼数量较少，在现有规则下构建气候变化公益诉讼仍然面临困难。

## 2.2 现行规则下构建气候变化公益诉讼的法律困境

### 2.2.1 气候变化公益诉讼范围不明确

#### 2.2.1.1 不当行政行为未全部纳入受案范围

对具体行政行为提起气候变化公益诉讼从理论上不存在起诉阻碍，但是现有气候立法的不足，限制原告对政府未履行气候义务的情况提起诉讼。《行政诉讼法》第12条和第13条规定了行政诉讼的受案范围，但是现行规定中缺少对各级政府气候义务的详细内容，难以找到政府不当作为或者不作为的法律依据，实际上能够提起的气候变化诉讼案件十分有限。而且在很长一段时期内缺少气候立法，缺少对政府

<sup>73</sup> 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, 449(08): 80-87.

<sup>74</sup> 甘肃省高级人民法院民事裁定书, (2018)甘民终679号。

<sup>75</sup> 甘肃矿区人民法院公告, (2019)甘95民初7号。

气候义务的规定，不当行政行为难以纳入现有的受案范围。

对抽象行政行为提起气候变化公益诉讼存在阻碍，目前我国行政诉讼的受案范围不包括抽象行政行为。根据《行政诉讼法》第53条的规定不能对抽象行为直接审查，且附带性审查范围仅限定为规章以下的文件，限制了气候变化公益诉讼案件的起诉范围。另外一方面如果对抽象行政行为起诉过度，可能会影响现有制度的稳定性，在应对气候风险时，有必要扩大对抽象行政行为的审查范围，需要把握好对抽象行政行为的审查力度。

#### 2.2.1.2 企业作为被告的范围不清晰

企业具有降低温室排放的义务，同时企业也有进行合理碳排放的权利。盲目扩大对企业起诉的范围，影响企业正当的生产经营行为。碳排放行为存在正当性的边界，若盲目支持原告对企业的索赔要求，可能会给企业增加不合理的负担。维护气候的稳定不等于禁止排放温室气体，在可持续发展理念的指导下要正确看待碳排放行为。但是现有生态环境能承受碳排放的阈值不确定，难以明确现有行为的合理限度，难以限定对企业提起气候变化诉讼的范围。另外一方面，现有立法缺少关于企业气候责任的详细规定，在向企业提起的诉讼中难以利用气候政策。根据之前《民法通则》第6条规定，在法律没有规定时应当遵守国家政策的内容。而法律修改后，政策在民事问题上失去了约束力，《民法典》第10条仅将成文法和习惯确定为民法的正式来源。我国气候政策目标已超百余项，然而在诉讼中利用这些规定并非易事。

#### 2.2.1.3 涉及关联性行为的合并诉讼难纳入

气候变化公益诉讼中的证明出现向前和向后延伸的情况，需要证明的内容更为复杂。理论上存在涉及关联行为的诉讼。当时行为未直接造成气候变暖，但是该行为的结果是后续对气候有负面影响行为的前提，或者前一行为推动了后续行为的进一步落实。不仅在行政诉讼中会面临这类问题，在民事诉讼中也会遇到同样问题。例如政府的审批行为不会造成气候变暖，但是经过政府审批后的建设活动会造成。煤炭开采不会产生大量的温室气体，但是煤炭是下游生产活动的燃料，下游生产活动会产生大量的温室气体。投资行为本身不会造成气候变暖，但是该项投资可能促进了对气候造成负面影响项目的出现或者落实。气候变化诉讼的难点在于将环境的整体性对应到了影响气候变化行为之间的整体性，所有相关的主体以彼此的行为作为链接纳入气候变化纠纷中。

合并后的诉讼主要包括两种，一是企业之间的牵连行为，与一般针对企业提起的气候变化民事诉讼并无太大的差别。二是政府和企业之间牵连行为，这种诉讼难

以归类到原有行政公益诉讼或者民事公益诉讼中。而行政诉讼附带民事诉讼范围较窄，根据《行政诉讼法》第61条和《行政诉讼法司法解释》第139条，我国现有规定已经涉及了环境行政附带民事案件，但是范围十分有限。目前缺少合并行政民事的公益诉讼，缺少具体的诉讼规则，难以直接提起合并后的气候变化公益诉讼。

#### 2.2.1.4 战略性诉讼纳入受案范围有争议

战略性气候变化诉讼是指质疑或试图改变温室气体减排和适应的国家政策和计划的诉讼。<sup>76</sup>有学者主张应在我国提起战略性气候变化诉讼，并指出战略性诉讼请求广泛，诉讼路径多元化，能够不断创新法律理论。<sup>77</sup>传统诉讼是按照法律规定提起自上而下的诉讼，而战略性诉讼是指在缺少法律的情况下，提起自下而上的战略性诉讼。提起战略性气候变化诉讼，能够弥补气候立法不足，甚至推动立法进程。从早期域外实践看，战略性诉讼推动了政府完善气候立法并参与国际气候谈判。

从气候变化诉讼整体的发展阶段看，气候变化诉讼迈向第二阶段，诉讼目的从政策呼吁转向落实责任。战略性诉讼能在气候治理中发挥重要的作用，但是这种诉讼可能会对原有诉讼模式和立法体系造成冲击，需要进一步探讨战略性诉讼是否纳入我国气候变化诉讼的受案范围中。此外，气候变化战略性诉讼也呈现不断扩大的情况，早期战略性气候变化诉讼只涉及向政府提起的诉讼，近期部分学者开始研究针对私人提起的战略性气候变化诉讼，<sup>78</sup>这类案例的目的是影响公司在气候变化方面的行为和决策。需要进一步考虑能否将战略性诉讼纳入受案范围，如果可以将其纳入受案，需要考虑是否需要进行一定的限制。

### 2.2.2 气候变化公益诉讼原告起诉存在难题

#### 2.2.2.1 检察机关难以充分发挥作用

无论在民事公益诉讼还是行政公益诉讼中，检察机关都必须在经过必要的前置程序后才可以提起诉讼。在复杂的气候问题面前，需要及时采取措施，前置程序会影响检察机关发挥作用。在民事公益诉讼中，根据《民事诉讼法》第58条第2款和《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第13条第1款的规定，检察机关在提起诉讼之前，须进行30日的公告，在确认没有机关或组织提起诉讼后再提起诉讼。诉前程序出现空转会降低诉讼效率，检察机关本能提前采取诉讼，但因诉前程序的存在导致难以发挥应有的作用。在行政公益诉讼中，根据《行政诉讼法》

<sup>76</sup> 社群.《巴黎协定》对气候变化诉讼发展的实证意义[J].政治与法律, 2022,326(07): 48-64.

<sup>77</sup> 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, 250(01): 167-176.

<sup>78</sup> 吉坦扎丽·甘古利, 乔安娜·赛泽, 维尔勒·海沃特等.针对公司提起的气候诉讼:历史演进与未来趋势[J].湖湘法学评论, 2023, 3(01): 143-160.



第 25 条第 4 款和《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第 21 条的规定，检察机关在提起行政公益诉讼前，应先向负有管理职责的行政机关发出检察建议，行政机关应在收到检察建议后的 2 个月内履行职责并进行书面答复，当其未积极完成履职时，检察机关才能提起行政公益诉讼。检察机关对政府的检察建议监督效果有限，行政机关可能履行部分职责，此时更难判定行政机关行为的性质。除此之外，气候变化问题的证据存在时效性，过长前置程序导致证据灭失，检察机关在履行前置程序后更难以救济气候利益。

#### 2.2.2.2 社会组织无法提起行政公益诉讼

根据现有规定符合条件的社会组织能够向私主体提起气候变化民事公益诉讼，但是无法向政府提起诉讼。根据《环境保护法》第 58 条的规定，符合条件的环保组织能够提起民事公益诉讼。环保组织具备提起诉讼的能力，也是应对气候变化的重要力量。但是在向政府起诉的案件中，只有检察院具备原告资格，社会组织被排除在外，限制了环保组织进一步提起气候变化公益诉讼，也为社会组织提起合并后的诉讼设置了障碍。

#### 2.2.2.3 公民不具备提起公益诉讼的资格

《民事诉讼法》修改之前，公民可以作为环境公益诉讼的原告，法院也曾经受理公民作为原告提起环境公益诉讼的案件。如蔡长海诉清镇市屋面防水胶厂案件中，法院基于原告作为志愿者认定了其原告资格。<sup>79</sup>目前，环境民事公益诉讼的主体为满足一定条件的环保组织和检察机关，公民无权提起环境民事公益诉讼。有学者指出公民成为原告需要满足两点，一是承认公民在气候变化领域内基于对基本人权侵害的请求权；二是立法上开放公民提起公益诉讼的诉讼主体资格。<sup>80</sup>侵害请求主要是应用在私益中，在公民受到损害后有资格提起诉讼，在公益诉讼中赋予公民起诉的资格存在困境。与美国公共信托理论相比较，按照中国代表信托理念，不能对公民委托给政府的整体财产进行分割，公民对公共财产的监督是有限的，限制公民对公共财产进行诉讼监督，公民个人不宜成为公益诉讼原告。<sup>81</sup>公民提起气候变化公益诉讼仍然缺少法律依据，面临理论不足的阻碍。

#### 2.2.2.4 政府的诉讼资格未予明确

在我国环境诉讼的探索中出现了以政府为原告提起生态环境损害赔偿诉讼的

<sup>79</sup> 贵州省清镇市人民法院（2012）清环民初字第 3 号民事判决书。

<sup>80</sup> 吴宇.论气候变化民事公益诉讼——兼评“环保组织 URGENDA 诉荷兰”案[J].私法研究，2018，23（01）：201-223.

<sup>81</sup> 洪冬英.“双碳”目标下的公益诉讼制度构建[J].政治与法律，2022，321（02）：44-55.

尝试，有学者提出生态环境损害赔偿诉讼是未来气候变化诉讼重要路径之一。<sup>82</sup>主流观点认为政府基于公共信托理论，以法律规定自然资源国家所有权为依据提起诉讼。<sup>83</sup>根据现有关于生态环境损害赔偿规定，难以应对气候变化问题。生态环境损害赔偿案件针对的是较为严重的污染案件，在应对气候变化风险方面仍存在不足。根据现有规定生态环境损害赔偿诉讼适用于严重的环境事件，被告对受损的生态环境承担直接或间接的修复责任。这表明生态环境损害赔偿诉讼针对生态环境损害进行的是事后救济，而气候变化诉讼更强调事前采取风险预防。在面对气候风险问题，政府能够参与气候变化公益诉讼，需要进一步讨论如下问题，即政府能否提起预防型的气候变化诉讼，还是仅能针对气候损害提起赔偿型的诉讼。

### 2.2.3 气候变化公益诉讼举证规则不完善

#### 2.2.3.1 气候变化科学证据举证规则不清晰

气候变化公益诉讼需要科学证据提供证明，但是缺少对科学证据的审查标准。由于气候变化问题存在科学不确定性的问题，某一行为能否造成气候风险也具有不确定性。现有生态环境能承受碳排放的阈值不确定，难以明确现有行为的合理限度，需要科学证据证明相关行为的气候风险。然而现阶段缺少科学证据收集规则，一是收集科学证据的主体不明确，一般主体很难拿到科学证据，由何种类主体承担举证科学证据的规则不明确；二是缺少收集科学证据程序上的规则，实体上的正义需要程序正义予以保障，需要规范科学证据在收集过程中的程序规则；三是从形式上看认定为科学证据的标准不确定，何种文件能从形式上被认定为科学证据。

#### 2.2.3.2 针对不当行政行为举证规则不明确

气候变化公益诉讼构建过程中同样会面临现有诉讼证明难的问题，阈值的不确定性降低了总量控制制度的科学性，增加了政府在应对气候问题上存在不当行为的证明难度。构建过程中面临的问题包括，一是行政机关具有气候义务是否需要举证证明，传统诉讼中对于义务的规定明确，由于气候立法的不足在诉讼中这一问题值得探讨。二是对行政机关不当行为进行举证主体不明确。在非国家机关向政府提起诉讼的案件中，考虑各主体的举证能力后，主要由被告政府承担较重的责任，而原告承担较轻的责任。检察机关向政府提起诉讼的举证责任未达成共识，存在如下几种观点，第一种是因检察机关具备法律专业优势，应由检察机关承担举证责任。<sup>84</sup>第

<sup>82</sup> 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(07): 34-47.

<sup>83</sup> 王小钢.生态环境损害赔偿诉讼的公共信托理论阐释——自然资源国家所有和公共信托环境权益的二维构造[J].法学论坛, 2018, 33(06): 32-38.

<sup>84</sup> 傅国云.行政公益诉讼制度的构建[J].中国检察官, 2016, 239(05): 64-66.

二种是除涉及行政机关不作为或不依法履职的案件外，都采用“谁主张、谁举证”的证明责任原则。<sup>85</sup>第三种是由行政机关和检察机关合理分担举证责任，在行政公益诉讼案件中，检察机关举证初步证明行政机关的违法性，行政机关举证证明自己行为合法的责任。<sup>86</sup>三是对不当行政行为的认定标准不统一，不同的标准会导致同案不同判的问题。从目前的实践看检察机关和行政机关对是否履行法定职责的标准不同，主要有两种方式一种是过程审查标准，做出行政行为即可；另一种是严格的结果审查标准，要求达到足以保护公共利益的标准。<sup>87</sup>面对气候风险政府要采取更为谨慎的态度，需要明确诉讼中的举证责任主体和合适的证明标准。

### 2.2.3.3 民事案件因果关系证明规则不完善

行政诉讼中无需证明因果关系，但民事诉讼中需要证明具体排放行为和损害结果之间具有因果关系。根据法律规定，环境侵权案件采用责任倒置，原告需要初步证明存在气候损害。然而气候变化不是由点源问题引起的，而是由多重复杂的原因综合形成。气候变化跨时间较长，难以准确得知气候变化带来的后果。气候问题的科学不确定性增加了举证的困难，如何论证气候损害与行为的关系，由哪一类主体举证更为合适，以及达到相对确定性标准都需进一步的明确。

### 2.2.3.4 缺少合并诉讼举证责任的具体规则

合并诉讼牵扯的行为较多，无论涉及民事案件还是行政案件，都需要证明前后行为之间的关系链条。面对证明前后延展性的问题，要求不仅要考察诉讼直接针对的行为，而且要考察对该行为之前或之后的行为，具体包括对实施过程和结果进行考察，如何合理分配这样的举证责任仍是难点。另外，合并诉讼涉及的诉讼参与主体类型多，特别是民事和行政合并诉讼的案件中，不同诉讼参与人的举证能力不同，公平分配举证责任要考虑到各种因素。

<sup>85</sup> 章剑生.论行政公益诉讼的证明责任及其分配[J].浙江社会科学, 2020, 281(01): 52-58.

<sup>86</sup> 张雪樵.检察公益诉讼比较研究[J].国家检察官学院学报, 2019, 27(01): 149-160.

<sup>87</sup> 刘超.环境行政公益诉讼诉前程序省思[J].法学, 2018,434(01): 114-123.

### 3 构建我国气候变化公益诉讼的建议

#### 3.1 明确气候变化公益诉讼受案范围

##### 3.1.1 扩大不当行政行为的受案范围

气候变化公益诉讼对政府不当的具体行政行为和抽象行政行为提起诉讼，具体行政行为是指行政主体对特定人或事件作出影响相对方权益的具体决定与措施的行为，包括对气候灾害的救济、气候风险的预防或者排放温室气体不当行为采取的行政执法、专项治理等具体行政行为。抽象行政行为是指行政主体针对不特定的相对人所作的具有普遍约束力的行政行为，包括各级政府针对本区域的气候治理而进行的行政立法、行政决策、行政规划等抽象行政行为。

气候变化公益诉讼主要保护的是气候公共利益，进而实现对客观秩序的维护，对应到行政诉讼中属于客观诉讼。在客观诉讼中，行政诉讼受案范围的基本逻辑是假定一切行政行为都可以接受司法审查，最大化的结果是对行政行为是否遵守所有与行政行为相关的法律规范进行完全的司法审查。<sup>88</sup>扩大对不当行为的受案范围，需要扩大审查依据的范围，但是现阶段气候立法不足，因此需要将更多的具体行政行为纳入诉讼范围，同时增加对地方抽象行政行为的审查力度，以实现影响气候变化行政行为的深入审查。

##### 3.1.1.1 拓展对具体行政行为的受案范围

对涉及温室气体排放的项目，行政机关需要尽到合理注意义务，可以对行政机关作为、不作为以及行政赔偿行为提起诉讼，例如可对行政机关未监督碳排放单位履行温室气体排放报告义务提起诉讼。此外面对因缺少气候立法难以明确具体行政行为的情况，可以依据政策文件对不当具体行政行为提起诉讼。域外实践已经存在将国家气候政策作为诉讼依据的案例，巴基斯坦上诉法院在 Leghari 诉巴基斯坦案中认为，政府未能执行《2012 年国家气候变化政策》和《气候变化政策实施框架（2014—2030 年）》的规定，侵犯了公民的基本权利。<sup>89</sup>我国可以借鉴经验验证成我国政府的气候变化义务，扩大气候义务的范围。“双碳”1+N 政策体系中除了国务院规范性文件，还包括了部门规章和地方性规范文件和地方性工作文件。地方政策文件是对国家政策文件的落实，气候政策分为目标性政策和手段性政策，手段性政策进一步

<sup>88</sup> 邓刚宏.行政诉讼受案范围的基本逻辑与制度构想——以行政诉讼功能模式为分析框架[J].东方法学, 201759(05): 21-29.

<sup>89</sup> Leghari v. Republic of Pakistan, W.P. No. 25501/2015, Lahore High Court (2018).

划分又包括具体制度、阶段计划、区域方案和具体行动等。<sup>90</sup>单独的气候政策不足以作为依据，需要将政策与法律结合，在明确政府的气候义务基础上，提起气候变化公益诉讼。

### 3.1.1.2 将地方抽象行政行为纳入受案范围

行政规范性文件是指行政机关针对不特定对象发布的具有普遍适用效力的规范，也被称为“规章以下的文件”或“红头文件”。目前只对规章以下文件进行附带性审查的原因在于，行政规范性文件缺少明文规定的制定程序。《立法法》明确了法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章可以作出规定的事项以及立法程序，行政法规的制定由《行政法规制定程序条例》进行规范，规章的制定由《规章制定程序条例》进行规范。面对缺少对行政规范性文件的制定规范的问题，在预防气候风险问题上，要扩大对地方抽象行政行为的审查力度，可以对规章以下文件进行独立审查。各地出台的气候政策呈现两种情况，一种直接照抄上级部门政策，未对责任进行细化，另一种规范不到位或内容不合理。通过诉讼间接促进地方气候政策进行落实和整改，能够推动明确地方气候义务的进程。可以通过横向和纵向的对比审查相关文件的规定是否合理。可以将不同地区的已出台的文件进行横向对比，同时考虑不同地区的实际情况，进一步审查抽象行政行为的合理性。

### 3.1.2 主要针对大型企业提起诉讼

为保证合理的生产经营，要理性选择企业提起气候变化公益诉讼。个人不能成为气候变化诉讼中的被告，现有研究指出了公民具有碳排放责任，<sup>91</sup>但是仍不能针对公民提起诉讼。早期研究指出个人既是温室气体排放者，又是温室效应的受害者，因此无法对其他温室气体排放者提起诉讼。这是站在极端环保主义角度看待问题，否认了个人生存的基本权利。同样的问题也出现在企业中，因此要从可持续发展观的角度，一方面给予企业一定的“生存权”，另一方面也要对企业行为进行全面审查。有观点指出生态环境损害赔偿诉讼中，违法性要件可以作为筛选能够进入诉讼程序的气候变化问题的标准。<sup>92</sup>但是违法要件建立在具有完善立法的基础上，而现阶段气候变化诉讼立法不足，加上气候问题仍存在科学不确定性，难以明确完备的违法要件。

在可持续发展、风险预防和气候正义的指导下，要限定被诉企业的范围，大企业是主要的被诉对象。大企业生产能力强，造成的气候风险更大。与大企业相比，

<sup>90</sup> 胡静, 汤宇仲.环境法广义法源与环境法典的适配性研究[J].湖北社会科学, 2022, 430(10): 124-136.

<sup>91</sup> 李传轩.“双碳”目标下消费者碳责任及其立法表达[J].政治与法律, 2023, 332(01): 67-80.

<sup>92</sup> 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, 32(07): 34-47.

虽然中小企业造成的气候风险小，但是众多中小企业结合在一起的力量也不容忽视。因此要在整体观的角度下，要求大中小企业都要进行气候风险防范建设。在气候变化公益诉讼中，如果大企业的行为存在气候风险，符合条件的原告可以直接提起诉讼。而对中小企业存在气候风险问题，应先要求企业建立内部气候风险合规制度，如果未及时建立气候风险合规制度，或者在建立后未按照气候风险合规的内容承担责任时，符合条件的原告才可提起诉讼。针对重点行业存在的气候风险可以对整个行业提起诉讼，要求行业协会完善行业规范，避免只针对部分企业而造成的不正当竞争。企业或者行业协会最了解自身或整个行业活动产生的气候风险，能够进一步明确何种行为能达到重大风险的条件，因此企业或行业进行气候风险合规建设最有利于应对气候风险。

在一定条件下可以对企业过去排放温室气体的行为提起诉讼。在国际领域由于各国历史上的碳排放量不同，发展中国家和发达国家在履行国家气候责任时存在差别。从理想化的状态看，不同企业由于历史上碳排放情况不同，应当承担不同的责任，但是不能直接对过去的碳排放提起诉讼，只有当企业享受之前排放温室气体产生的利益条件下，且不履行预防气候风险时才能起诉。而这一情况基本上对应前述大企业和中小企业的问题上，大企业往往获得了之前排放温室气体带来的利益，因此在应对气候变化问题上有必要承担更多的社会责任。

### 3.1.3 合并公益诉讼作为重要类型

民事公益诉讼和行政公益诉讼的区分带来了好处，更为清晰地区别了诉讼规则。但是在诉讼分离的情况下，会出现当事人在民事和行政诉讼中来回奔波的情况，最终难以及时解决纠纷。域外诉讼实践进一步引发对这种划分方式的反思，乌尔根达基金会诉荷兰案，是世界上首例由非政府组织以民事公益诉讼方式将政府诉至法院的案例，<sup>93</sup>通过诉讼请求法院责令政府提高温室气体减排目标，并且该案件获得了法院支持，这一案件打破政府作为被告的案件归为气候变化行政诉讼的固定模式。我国的气候变化诉讼可以对存在联系行为的案件合并审理，不进一步区分民事公益诉讼和行政公益诉讼。具体包括两种合并方式，一是诉讼的当事人直接提起合并诉讼，二是法院依职权进行合并。合并后的诉讼由专门环境法庭审理案件，根据案件影响范围的大小选择合适的管辖级别。

在面对气候预防问题上，民事问题和行政问题同样重要，直接选择公益诉讼更合适。行民交叉案件分为三种类型，以民事争议为主行政问题为附带的案件、以行

---

<sup>93</sup> Urgenda v. Netherlands(ECLI:NL:RBDHA:2005:7196).

政争议为主民事问题为附带的案件以及行政争议和民事争议并重的案件。<sup>94</sup>在气候风险预防阶段，很难认定民事或行政问题的侧重点，由于还未出现气候损害要对民事和行政问题予以同样的重视。民事公益诉讼和行政公益诉讼，能够进行合并，两类诉讼实质上都在维护气候公共利益。对诉讼进行适当的合并能够提高诉讼实用性，重在事实模型而非法律关系。<sup>95</sup>行政法学者也提出只要能解决行政争议，在确保公正独立的前提下，不必拘泥于诉讼形式，可尝试多种形式审理案件。<sup>96</sup>从另外一个角度看，这种民行区分是为了方便举证责任的分配，但是在气候风险问题要从整体上把握，在合并后诉讼举证规则也可以细化，举证规则不会成为合并诉讼的阻碍。

域外诉讼中这类案件主要发生在涉及行政许可和环境影响评价的案件中。企业能够开采资源以及排放含碳气体的前提是获得政府的行政许可，对于企业温室气体排放的诉讼很容易涉及到政府发放行政许可行为的合理性。域外气候变化行政诉讼最早的案例发生在1986年，洛杉矶市和纽约市在内的原告起诉美国国家公路交通安全管理局案件中，该案同时也涉及了福特和通用汽车公司，原告对国家公路交通安全管理局未准备环境影响评价报告提出质疑。<sup>97</sup>在阿拉亚拉教育和文化协会等起诉巴西土著群体机构、环境机构和矿业公司案件中，原告要求在制定热电厂环境影响评估时考虑气候因素，并且制定过程中增加公众参与程序，要求对热电厂项目提起初步禁令。<sup>98</sup>

气候变化纳入环境影响评价已经形成了一种趋势，在英国、美国和澳大利亚，原告要求大型项目许可审批过程中的环境影响评价考虑气候变化。<sup>99</sup>根据我国现有规定可以将气候因素纳入环境影响评价的范围内，涉及的相关规定包括《环境影响评价法》第4条和第17条、《大气污染防治法》第2条、《气候可行性论证管理办法》和《环评技术导则》。域外的环境影响评价活动适用于建设项目和开发行为、规划活动和战略决策行为三个层次，都被纳入法院司法审查范围内。考虑我国的实际情况，以及司法能动的适当性，我国气候变化诉讼并不适用于环境影响评价中的战略决策，但对建设项目和开发行为与规划活动可以在气候变化公益诉讼中进一步审查。

<sup>94</sup> 江必新，胡云腾，王轶.刑行民交叉疑难问题研究[J].中国法律评论，2021，42（06）：1-23.

<sup>95</sup> 张旭东.环境民事公私益诉讼并行审理的困境与出路[J].中国法学，2018,205（05）：278-302.

<sup>96</sup> 应松年.行政诉讼法律制度的完善、发展[J].行政法学研究，2015,92（04）：3-11.

<sup>97</sup> Ação Civil Pública Nº 5030786-95.2021.4.04.7100/RS.

<sup>98</sup> Arayara Association of Education and Culture and others v. FUNAI, Copelmi Mineração Ltda. and FEPAM (Mina Guaíba Project and affected indigenous communities),5069057-47.2019.4.04.7100.

<sup>99</sup> Peel J. & Osofsky H. Shaping the Next Generation of Climate Change Litigation in Australia[J].Melbourne University Law Review,2017,41(2):793-844; Peel J. & Osofsky H. Climate Change Litigation[J].Annual Review of Law and Social Science,2020,16:21-38.

### 3.1.4 限制提起战略性诉讼

针对国家提起的战略性诉讼不应当成为我国气候变化诉讼的主要类型。首先，从国家层面看，我国在应对气候变化问题上一直保持积极态度，不存在政策反复的特殊情况，因此这类诉讼不会成为重点，现阶段的重点是落实气候政策的具体内容。其次，从诉讼成本和效益看，提起诉讼势必耗费大量的人力和物力，且需要较长的时间才能得到最终审判结果。战略性的诉讼诉求模糊，即便诉求获得支持也难以解决实际问题，而针对具体的行为提起的诉讼更容易解决问题。再次，我国缺少相应的诉讼机构。在以德国和法国为代表的国家，由宪法法院受理气候变化战略性诉讼案件，我国没有设立宪法法院，现有法院难以处理相应问题。最后，在整体积极应对的背景下，即便存在政策上的疏忽以及地方不落实的问题，也可以通过提起行政复议或提出建议等方式进行救济。

限制提起战略性诉讼，具体操作如下，一是严格限制对国家宏观气候政策规划提起战略性诉讼，宏观政策关乎国际立场，在我国应对气候变化问题保持积极态度的条件下，不需要对国家气候政策提起诉讼。二是相对严格限制对基本法律的内容和制定过程提起战略性诉讼，避免对现有立法的过度干预，破坏法律体系的稳定性，当立法或修改立法过程出现疏忽时可以提出建议，并由立法机关及时弥补。三是对面向企业提起战略性诉讼保持开放态度，只要能够合理证明企业发展战略在应对气候变化方面具有重大风险，就可以针对企业提起战略性诉讼。

## 3.2 扩大气候变化公益诉讼起诉主体范围

在域外气候变化诉讼的实践中，原告诉讼资格限制有所降低，这是众多主体能够参与诉讼的主要原因。马萨诸塞州一案中原告需要证明三个要素：首先，原告受到了特定或具体的损害，伤害可以是已经发生或者即将发生；其次，该损害可以追溯到被告；最后，法院的裁决可以对这种损害进行救济。<sup>100</sup>在随后美国康涅狄格州诉电力公司案件中，原告只需证明被告的行为很可能造成原告的损害，但不必证明损害仅来源于被告。<sup>101</sup>我国气候变化公益诉讼中，也应当适当降低诉讼主体资格的限制，特别是在气候风险预防阶段，扩大起诉主体的范围，让更多的诉讼主体参与诉讼，才能发挥各类主体的力量，监督政府和企业履行气候义务，维护气候公共利益。

<sup>100</sup> Massachusetts v. E.P.A., 549 U.S. 497 (U.S.,2007).

<sup>101</sup> Connecticut v. American Elec. Power Co. Inc. 582 F. 3d 309 (C.A.2 (N.Y.) 2009).



### 3.2.1 检察机关参与合并公益诉讼

根据《行政诉讼法》《人民检察院组织法》和《人民检察院公益诉讼办案规则》的规定，以维护公共利益为目的，检察机关可以提起气候变化民事公益诉讼或者气候变化行政公益诉讼。在未来的气候变化公益诉讼中检察机关应继续发挥重要作用，应当由检察机关积极提起合并后气候变化公益诉讼。合并后的气候变化公益诉讼更为复杂，诉讼参与主体类型更多，政府和私主体同时作为被告，举证难度加大，需要诉讼发起人具备更高的能力。我国检察机关属于司法系统，履行法律监督职能代表和维护公共利益，当气候公共利益受到损害时，检察机关代表国家行使检察权，维护气候公共利益。与处于弱势地位的其他类型原告相比，检察机关本身作为政府的监督机关，更容易提起气候变化公益诉讼。在众多诉讼主体中检察机关举证能力强，从2017年确立检察机关公益诉讼以来，检察机关已经积累了提起公益诉讼的相关经验，能够协调好诉讼参与主体之间的关系，有能力提起气候变化公益诉讼。

检察机关积极发起合并后的气候变化公益诉讼，检察机关与其他类型的原告处于同一顺位。检察民事公益诉讼是由诉讼代理机制发展而来，<sup>102</sup>在民事公益诉讼中检察机关处于后置的地位，检察机关与一般原告的不同，只是程序意义上的原告人，既不享有胜诉的利益，也不承担败诉的风险，由其他主体提起诉讼时能够直接救济受损的利益，而不需要通过代理间接救济。检察机关提起行政公益诉讼直接维护客观秩序，不存在优先维护受害主体利益的需要。在合并后的气候变化公益诉讼中，先解决处理的是政府的不当行为，无论是检察机关还是其他原告都需要先向政府提起建议，不存在先后顺序的问题，最终目的是要求行政机关和私主体承担气候义务。

### 3.2.2 赋予社会组织提起行政公益诉讼的资格

我国仅有检察机关有权提起行政公益诉讼，其他主体未在法律上赋予提起行政公益诉讼的资格。然而检察机关的监督也可能存在疏忽和漏洞，检察机关的司法机关定位也对其实施法律监督有所约束，过于主动审查涉及气候变化的相关行为，可能会激化与行政机关之间的矛盾，这就导致检察机关大部分时间在后端维护公共利益。与气候变化民事公益诉讼相比，在气候问题愈加严重的情况下，气候变化行政公益诉讼更能够发挥预防性作用，对于检察机关难以主动出击问题，需要社会组织发挥作用。相对于检察机关，社会组织对政府的监督是一种体制外的监督，是站在第三方角度的监督。根据《宪法》规定社会组织具有保护气候公共利益的义务，赋予社会组织向政府提起公益诉讼的资格具有法律上的依据。

<sup>102</sup> 洪冬英.“双碳”目标下的公益诉讼制度构建[J].政治与法律, 2022, 321(02): 44-55.

之前未赋予社会组织提起公益诉讼的原因在于社会环保意识不到位，参与诉讼的能力不到位，过于扩大原告范围可能导致滥诉。现阶段社会组织已经具备提起气候变化行政公益诉讼的能力，社会组织具有一定的经济实力和人力资源，目前具备起诉讼条件的社会组织数量增加，相关社会组织也积累了提起公益诉讼的经验。仅限定在气候变化这一领域，不会导致滥诉。在域外的气候变化诉讼中，社会组织已经发挥了较为重要的作用。在我国的司法实践中，社会组织已经走在推动气候变化诉讼开展的前端，我国被称为气候变化诉讼第一案的弃风弃光案由自然之友社会组织提起。<sup>103</sup>未来在扩大社会组织诉讼范围的情况下，社会组织在气候变化诉讼发展过程中仍要走在前列，探索更多气候变化诉讼的可能性。

可以借鉴域外经验，赋予社会组织提起气候变化行政公益诉讼的资格，在美国社会组织被授权担任私人检察总长，对行政行为申请司法审查。<sup>104</sup>符合《环境保护法》第58条规定的社会组织主要对于政府违反气候义务的具体行政行为提起气候变化行政公益诉讼，具体行政行为较为明显，社会组织现有的能力可以进行监督。而对于抽象行政行为，社会组织的能力不足，需要检察机关提供支持。此外，赋予社会组织提起气候变化行政公益诉讼资格后，社会组织提起合并后的气候变化公益诉讼不再具有障碍，能够监督气候变化关联行为。

### 3.2.3 有条件的赋予公民提起公益诉讼的资格

应当赋予公民提起气候变化公益诉讼的资格，理由包括如下几个方面，一是公民是享受气候利益的最基本主体，公民的气候利益包含在公共利益当中，当公民气候利益受损时，公共气候利益必然也受到了损害，赋予公民起诉资格能够更广泛地维护气候利益。二是需要公民发挥作用，让公民参与气候变化诉讼，调动公民的积极性，才能尽可能更多地避免出现气候问题。在最大的范围内迅速、及时地发现损害气候公共利益的行为。三是公民具有维护气候利益的义务，在未规定气候权利的情况下，公民具有维护气候利益的义务，公民为维护气候义务而提起气候变化公益诉讼。此外尽管公民在提起气候变化公益诉讼中仍存在能力不足的问题，但是在与其他主体共同提起气候变化公益诉讼，或者在获得其他主体支持后提起气候变化公益诉讼时，可以避免能力不足的问题，应允许公民获得相应能力后提起气候变化公益诉讼。具体做法包括以下几种：

一是赋予公民向政府提起行政公益诉讼的资格。当政府的行为影响气候变化时，公民是利害关系相对人，虽然目前未出现气候损害，但是政府的不当行为在侵害气

<sup>103</sup> 甘肃省高级人民法院（2018）甘民终679号民事裁定书。

<sup>104</sup> 由佳田.“私人检察总长”理论对我国行政公益诉讼的借鉴意义[J].中国检察官, 2022,402(24): 77-80.

候公共利益后会侵害公民的利益，面对政府不当行为公民具有提起诉讼的能力。公民向政府提起气候变化行政公益诉讼，要经过前置必要程序，面对地方政府存在气候风险的行为，公民在政府提起建议或提起行政复议后，如果政府未履行或未合理的履行气候义务，公民可以提起维护公共利益的气候变化公益诉讼。当政府的不当行为侵犯公民气候变化程序性权利时，公民可以依据程序性的权利要求政府承担气候义务。

二是赋予公民集体提起气候变化公益诉讼的资格。为保护某一地区民众的利益，在得到其他具有诉讼资格主体的支持后，可以向企业或者政府提起群体诉讼。部分公民组成团体提起的代表诉讼，要求政府或企业承担维护特殊主体气候义务的责任。在域外诉讼中 33 起气候案件由儿童或保护儿童的非政府组织提出，更多的案件由青年原告提起。较为著名的案例是 Juliana 诉美国案，非营利组织“我们的儿童信托基金”和 21 名年轻人起诉，要求美国联邦政府减少二氧化碳排放量。诉状称政府的行动引发了气候变化，侵犯了年轻一代的生命权、自由权和财产权等宪法权利，而且没能保护重要的公共信托资源，未能履行气候义务。<sup>105</sup>受地理位置、经济发展水平和能源结构的影响不同地区气候利益的维护和救济存在差异，政府和企业有义务维护脆弱主体的气候权利，受到较大气候风险影响的公民可以结合起来，在社会组织、检察机关或者政府的支持下提起气候变化公益诉讼。

### 3.2.4 损害出现后政府可提起诉讼

出现实质气候损害后，政府可提起气候变化公益诉讼，追究责任主体气候责任。从现有研究看，气候变暖主要由大型企业的排放行为造成，大部分损害由企业承担最后责任。要求承担最后的气候赔偿责任时，诉讼原告需提供更为完备的因果链条。这要求原告具有较强的能力，与其他类型的原告相比，政府对相关法律政策的了解更为深入，更有能力调查案件实际情况，具备相应的能力，能够向企业提起气候变化公益诉讼。政府基于公共信托理论起诉企业，由企业填补气候损害，承担救济气候公共利益的责任。可适用现有生态环境损害赔偿制度的经验，维护气候公共利益，侧重对整体生态系统的保护。

在气候风险预防的前端，不适合由政府提起诉讼，但是政府及有关部门可以对其他主体的起诉提供支持。相对于被告政府处于强势地位，政府起诉在预防阶段提起诉讼，会加剧两者的不平等地位。政府提起诉讼追究私主体的责任也是在履行气候义务，而能提起这种诉讼的前提是政府相关行政行为没有不当之处，否则在提起

<sup>105</sup> Juliana v. United States, 217 F. Supp.3d No.6:15-cv-01517(D. Or. Nov.10 2016).

诉讼时政府还要额外证明，即需要证明针对该案件涉及的问题，政府及其相关部门已经履行气候义务，而这种证明会让诉讼变得更复杂。实际上在应对风险预防问题上，政府有一定的发言权，可以直接通过行政管理的手段督促企业防范和化解气候风险，与行政手段相比提出诉讼更费时费力。考虑现有诉讼制度的稳定性，不需要政府在预防阶段提起气候变化公益诉讼，而是侧重于在出现气候损害后提起诉讼。由于行政对信息的掌握较强，在其他主体提起气候变化公益诉讼过程中出现困境时，或者各类诉讼主体合并提起诉讼面临复杂问题时，行政机关可以提供一定的支持。

### 3.3 完善气候变化公益诉讼举证规则

在传统诉讼中，法律已经规定了违法行为，但在气候变化诉讼中，为应对气候风险，政府的气候义务内涵扩张，原告需举证证明政府或企业应承担，但未承担具体的气候义务。上文已经指出可以结合法律和气候政策文件的规定，证明政府具体的气候义务。而对于企业气候义务的论证，可以参照域外实践将国际规范、行业规范等诸多文件作为依据。例如在地球之友等诉荷兰皇家壳牌公司案件中，海牙地方法院第一次以国际人权法为依据，追究跨国公司气候责任。法院通过一致性解释的司法裁判技术，<sup>106</sup>将国际法规范间接适用于国内裁判，法院认为《工商企业与人权指导原则》具有权威性并属于得到国际认可的软法规范，能够作为气候注意义务的依据。<sup>107</sup>与政府提起诉讼依据相对保守的做法不同，在对企业提起诉讼中可以适当扩大依据范围，特别是对跨国公司提起的诉讼可以进一步扩大依据范围。

#### 3.3.1 厘清气候变化科学证据举证规则

在生态环境诉讼中，司法鉴定、专家咨询意见、技术评估报告、检测报告等都被司法机关认定为科学证据。<sup>108</sup>例如乌尔根达诉荷兰案法院指出 IPCC 评估报告不仅享有国际软法地位，还发挥着科学证据的作用。<sup>109</sup>在加州诉通用汽车公司案中，科学证据包括美国国家科学学院的报告，气象学会的研究报告以及北极理事会和国际北极科学委员会《北极气候影响评估》。<sup>110</sup>我国气候变化诉讼的科学证据主要针对行政

<sup>106</sup> 一致性解释指国内法院参照国际义务对国内法进行解释。当某项国际义务尚未直接通过国内立法的方式进入国内法律秩序时，一致性解释提供了一种使国际法可以间接适用于国内司法的技术，从而保证国际法的适用，促进国内法和国际法的调和统一。

<sup>107</sup> Milieudefensie et al. v. Royal Dutch Shell plc. Case No. C/09/571932 / HA ZA 19-379,4.4.13.

<sup>108</sup> 金自宁.作为科学证据的环境损害鉴定评估——基于环境司法案例的考察[J].法学评论, 2021, 39 (05): 150-163.

<sup>109</sup> Urgenda Found. v. Netherlands,ECLI:NL:HR:2019:2007,The Supreme Court (2019).

<sup>110</sup> Allen R. D., Seaman S.M.,& DeLascio J.E. Emerging Issues: Global Warming Claims and Coverage Issues[J]. Defense Counsel Journal,2009,76:12-39.

或企业的具体行为，由原告提供初步的科学证据，这些证据来源于科学研究或者政府和企业的信息公开文件。实际上政府和企业承担定期公开碳排放信息的义务，而这些报告等可以作为科学证据。

除了由原告提供科学证据外，法院可以辅助收集科学证据。在巴基斯坦农民诉政府的案件中，法院成立了气候变化委员会对该案进行调查，根据气候变化委员会的调查报告得出结论。<sup>111</sup>美国一项学术研究，对涉及科学证据的案件进行实证研究，在 51 个涉及科学不确定性的气候变化诉讼案件中，有 40 个案例是由非政府组织提起，大多数案件争议都涉及到对联邦机构已经批准的开发项目进行质疑。<sup>112</sup>法院可以辅助收集科学证据，法院依职权主动搜集证据会给法官造成压力，但是法官可以通过让诉讼过程透明化，建立与公众合作的平台，针对重大气候风险认定的问题可以收集更多民意。

在面对气候变化问题上，法官为维护公共利益也要采取进一步的审查。法官对待科学证据有两种不同的处理模式，一是遵从模式，是指在法官对科学证据“不理解”的情况下采用专业机构或人员的意见；二是教育模式，是指法官要求证人以可理解的方式提供证言，使得法官能够根据自己的理解作出判断。<sup>113</sup>在气候变化公益诉讼中，法官不能一味的对科学证据进行遵从，需要在基本的事实判断的基础上进行一定的价值衡量。法院提高审判的专业性，重视对科学证据的审查。除了法官内部对气候变化风险认知能力的提高，也需要借助外部力量。针对重要案件的当事人举证不足的情况，法官借助专家机构对事实进行识别，对因果关系进行判断。也可以通过完善人民陪审员制度，加强对科学证据的审查。明确人民陪审员参与庭前证据交换的条件、协调一般陪审员与专家型陪审员参与庭审比例，实现对证据的科学审查。

### 3.3.2 改进不当行政行为的举证规则

#### 3.3.2.1 降低原告的举证责任

在对政府提起的气候变化公益诉讼中，原告应承担较轻的举证责任。除了检察机关外其他原告承担相对低的证明责任，需要证明政府有气候义务且根据科学证据或实践行为证明政府未尽责任即可。在诉讼中，原告可以对行政机关已提出的证据提出相反证据。对气候公共利益遭受损害，需要达到高度盖然性的程度；对于气候

<sup>111</sup> Leghari v. Republic of Pakistan, W.P. No. 25501/2015, Lahore High Court (2018).

<sup>112</sup> Daniel K. Judicial Review of Scientific Uncertainty in Climate Change Lawsuits: Deferential and Nondeferential Evaluation of Agency Factual and Policy Determinations [J]. Harvard Environmental Law Review, 2022, 46(2): 368-429.

<sup>113</sup> Miller J. S., & Ronald J. A. The Common Law Theory of Experts: Deference or Education? [J]. Case Western Reserve law review, 1993, 87: 1131-1147.

风险的证明，只需达到合理可能性程度。检察机关具备法律专业优势实际上指具有调查取证权，但是具有调查取证权不代表承担更重的举证责任，混淆了推进责任与举证责任。因此不应当由检察机关承担更重的举证责任，检察机关需要证明自己已履行诉前程序，提供初步证明材料，证明气候公共利益已然遭受损害或面临遭受损害的风险。

### 3.3.2.2 增加被告行政机关的举证责任

增加行政机关的举证责任，由行政机关对实体问题进行举证。行政机关对案件涉及的行政行为更为了解，必然要承担更重的举证责任。行政机关对自身已履行气候义务的情况承担举证责任，采取结果审查标准，需要证明达到确信无疑的程度，需要清楚且有说服力。针对原告指出行政机关存在不当履职行为造成气候风险事项，行政机关需要证明气候风险不存在或者气候风险与先前行为没有因果关系。行政机关需要举证证明自身已经采取了充分的措施防止损害发生或者在损害发生后及时止损。对于行政机关存在不作为情形的案件，需要分析行政机关是否有作为的可能性和必要性，如果没有则不应认定为不作为。主要从如下几个方面衡量政府的行政行为是否正当，一是政府采取行为的合理性，在保证可持续发展的前提下，政府采取的行为是否维护了气候利益；二是政府采取行为的及时性，对气候风险预防不及时政府也要承担责任；三是政府采取行为的充分性，是否有效消除气候风险或者对气候损害进行充分救济。

### 3.3.3 优化民事案件因果关系证明规则

气候变化诉讼中举证难题，很大一部分原因来自于相关气候问题的科学不确定性，为解决举证难的问题，在气候变化诉中可以采取如下两种方式：

一是疫学因果关系。<sup>114</sup>在域外极端天气案件采取疫学因果关系，对国家和公司排放温室气体对各地的影响情况进行了评估，通过筛选年度生产报告在内的大量公开数据，量化特定公司的温室气体排放比例。在我国气候变化公益诉讼中，可以使用疫学因果关系量化温室气体排放情况，从而判断是否履行维护气候公共利益的义务。由于疫学因果关系理论是基于统计数据得出的结论，由因果关系走向了事件归因，事件归因最常见的是对变化的概率的研究，而不是因果关系的确定性表达。<sup>115</sup>因

<sup>114</sup> 从流行病学的研究发展出的“疫学因果关系理论”，是对人群健康状态分布情形与其决定因素的研究，认为在符合以下四个条件时，就能够确认因果关系存在：第一，损害结果出现前，可疑因子已存在一定的期间；第二，该可疑因子的作用程度越显著，损害结果的发生率就越高；第三，若将该可疑因子除去后，损害结果的发生率就会降低，并且在不存在该因子的团体中，该损害结果的发生率极低微；第四，若认为损害结果是该因子所造成，从既存科学角度观察，并无不合之处。

<sup>115</sup> Sophie M. & Lindene P. Extreme weather event attribution science and climate change litigation: an essential step in the causal chain?[J].Journal of Energy & Natural Resources Law,2018,36(03):265-298.

此这种方式必须谨慎使用，通常需要其他证据的支持，而不是完全依靠其自身结果。在我国碳监测评估信息化的体系架构的前提下，疫学因果关系能够发挥一定的作用。

二是因果关系推定。环境侵权因果关系分为一般因果关系和特定因果关系，一般因果关系是指侵权行为与损害结果在诉讼还未发起之前，该结果已经被科学界公认。特定因果关系是在一般因果关系已被认定的基础上，处理特定事件已经发生实际的因果关系。环境公益诉讼多采用因果关系推定，在已知事实的基础上，法官根据现行的法律规定或实践经验，推定行为与损害后果之间存在因果关系。因果关系推定中原告举证不需要证明必然因果关系或全部因果关系，只要达到相对因果关系或部分因果关系即可推定其成立。<sup>116</sup>在气候变化公益诉讼提起前，已有公开的科学研究证明温室气体过度排放的危害，法官不再需要当事人对此再进行举证，在个案之中法官依据科学研究成果，推定行为与气候变化之间存在关系。

### 3.3.4 明确合并诉讼中各主体举证责任

在合并诉讼中，政府的证明责任更重，民事和行政公益诉讼合并的案件中，在原告未举证证明政府行为不当的情况下，政府需要对自身行为的正当性进行论证，举证证明政府的行为没有潜在的风险。在诉讼中涉及上下游行为时，无论公权机关出现在原告方还是被告方，都需要证明行为和结果之间存在一定的关联性。在合并的诉讼中，对于行政和民事公益诉讼合并的案件，以环境影响评价案件为例，原告需要证明企业的行为已经造成气候损害或者存在潜在的气候风险即可，通过证明企业的行为造成的后果间接证明了政府的不当行为。企业需要证明自身行为的合理性，政府除了证明自身行为的合理性之外，还要证明政府行为不会引发后续的气候风险或者后续的气候风险不是由政府的行政行为导致。气候变化公益诉讼除了涉及单独的项目外，很大可能对部分区域或部分行业产生重大的影响，因此需要法官审慎对待。法官要对被诉的关联行为进行能动审查，当原告主张对间接行为进行审查时，法官必须予以重视，当原告未提出对间接行为进行审查时候，法官需要对行为造成间接影响进行合理的审查。

除此之外，在气候变化公益诉讼中，根据诉讼的具体情况灵活运用谁主张，谁举证和举证责任倒置的规则。这样能够充分考虑当事人的举证能力，从而合理确定当事人的举证责任。可以借鉴德国在处理环境风险案件时举证责任转移的方式，在举证责任已经确定的情况下，当事人在履行举证责任过程中出现举证行为变动和来

<sup>116</sup> 江国华，张彬.中国环境民事公益诉讼的七个基本问题：从“某市环保联合会诉某化工公司环境污染案”说开去[J].政法论丛，2017，177（02）：36-47.

回转换的现象，从而避免极端举证责任导致预防性公益诉讼制度的异化。<sup>117</sup>由非公主体向政府提起诉讼时，应降低原告举证责任，原告仅需证明政府或企业存在不当行为或被告优势的态势。而由公权机关向企业提起诉讼时，公权机关承担更重要责任。

---

<sup>117</sup> 刘刚.风险规制：德国的理论与实践[M].北京：法律出版社，2012：243-244.



## 结 语

在整个地球面前人类个体是渺小的，但是在历代人类行为的积累下，人类对生态环境造成了不可忽视的影响，气候系统稳定性的降低最终对人类造成危害。气候变化问题仍旧存在科学不确定的因素，但是越来越多的科学研究指出气候变化是由人类行为造成的。在这样的情况下，全球不得不开始重视气候变化问题，现阶段气候变化带来的危害逐渐显露，更多的人感受到气候变化带来的影响，但是各地区之间的利益纠葛为共治气候变化问题造成了阻碍。

在全球气候变化治理困难重重的当今，部分国家已经开始运用司法手段应对气候变化。以马萨诸塞州诉美国环保署案件为代表的诸多案件，让实务界和理论界看到了气候变化诉讼的巨大前景。国内的气候变化诉讼应当成为气候治理中重要的一环，我国有必要构建气候变化诉讼制度，弥补立法和执法上的不足，落实气候政策，呼吁公众重视气候变化。但是在气候变化诉讼不断发展的热潮中，部分案件还未进入审判程序，或者未得出最终的审判结果。我国的气候变化公益诉讼构建过程更是困难重重，从诉讼依据到诉讼的具体规则等方面都存在欠缺。为解决诉讼的困境，本文更注重整体主义和风险预防原则，提出根据现有的规定应以义务为基础提起诉讼，并对受案范围、原告资格和举证规则等具体的诉讼规则进行完善。

解决气候变化问题刻不容缓，需要借助司法手段进行气候治理，在相关气候变化立法还不完善的时期，有构建气候变化公益诉讼的必要性和可行性。也期待在未来法律更为完善的基础上，进一步推进气候变化公益诉讼，更为有效地防范气候风险。

## 参 考 文 献

### ▲ 著作类

- [1]田丹宇. 应对气候变化立法研究[M]. 北京: 电子工业出版社, 2020: 206-214
- [2]汪劲. 类型化视角下的环境权利研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2020: 256-268
- [3]沈跃东. 美国气候变化诉讼研究[M]. 北京: 中国环境出版集团, 2019: 26-40
- [4]吕忠梅. 环境法新视野[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 104-152
- [5]竺效. 环境正义[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2019: 25-40
- [6]吕忠梅. 环境法原理(第二版)[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2018: 75-85
- [7]张祥伟. 环境公益诉讼司法运行理论与实践研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2018: 190-196
- [8]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: 39-40
- [9]倪斐. 公共利益法律化研究[M]. 北京: 人民出版社, 2018: 57-58
- [10]马建堂, 郑国光. 气候变化应对与生态文明建设[M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2017: 26-30
- [11]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: 180-182
- [12]王灿发. 中国环境诉讼典型案例与评析[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 103
- [13]叶俊荣. 气候变迁治理与法律[M]. 台北: 台湾大学出版中心, 2015: 25-30
- [14]叶俊荣. 气候变迁的制度因应——决策、财务与规范[M]. 台北: 台湾大学出版中心, 2014: 33-40
- [15]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: 159-216
- [16]周珂著. 应对气候变化的环境法律思考[M]. 北京: 知识产权出版社, 2014: 139-170
- [17]王璟珉. 公地的悲剧?: 气候变化问题的认知比较研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 51-54
- [18]曾文革. 应对全球气候变化能力建设法制保障研究[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2012: 37-49
- [19]刘刚. 风险规制: 德国的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 243-244
- [20]徐祥民. 气候变化背景下的环境法学研究[M]. 北京: 知识产权出版社, 2012: 95-129
- [21]郭冬. 应对气候变化法律制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 2010: 27-40

- [22] (德) 乌尔里希·贝克. 风险社会[M]. 南京: 译林出版社 2004: 3-17
- [23] (美) 奥尔森曼. 集体行动的逻辑[M]. 上海: 上海三联书店, 1995: 12-13

### ▲ 论文类

- [1]边永民. 气候变化诉讼的法律依据辨析[J]. 太平洋学报, 2023, 31 (03): 94-106
- [2]王灿发, 王雨彤. 我国气候变化司法治理的挑战与应对策略[J]. 环境保护, 2023, 51 (06): 7-10
- [3]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 (06): 24-27
- [4]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 (06): 28-31
- [5]孙雪妍. 气候司法法理功能的再思考[J]. 清华法学, 2022, 16 (06): 194-206
- [6]朱明哲. 气候变化诉讼的人权进路及其局限[J]. 人权研究, 2022, 10 (03): 2-20
- [7]段沁. 宪法环境权的有限功能与发展空间——以德国联邦宪法法院“气候裁定”为切入点[J]. 人权研究, 2022, 10 (03): 21-35
- [8]秦天宝. “双碳”目标下我国涉外气候变化诉讼的发展动因与应对之策[J]. 中国应用法学, 2022, 34 (04): 105-125
- [9]李洁伟. 美国应对气候变化诉讼的新发展——以“朱利安娜诉美国案”为切入点[J]. 中国检察官, 2022, 392 (14): 76-80
- [10]琪娅拉·马吉, 李卓伦. 工商业与人权的气候变化之维: 形成中的“气候尽责”概念[J]. 人权, 2022, 124 (04): 138-166
- [11]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 (04): 66-79
- [12]杜群. 《巴黎协定》对气候变化诉讼发展的实证意义[J]. 政治与法律, 2022, 326 (07): 48-64
- [13]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, 326 (07): 2-17
- [14]朱明哲. 司法如何参与气候治理——比较法视角下的观察[J]. 政治与法律, 2022, 326 (07): 18-33
- [15]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, 326 (07): 34-47
- [16]张旭. 气候变化视角下的企业环境责任: 演进逻辑、发展趋势与应对策略[J]. 南海法学, 2022, 06 (03): 106-113
- [17]余耀军. 气候损害的概念研究[J]. 现代法学, 2022, 44 (03): 166-178
- [18]徐祥民. 环境利益的享有者和维护者——气候变化防治法建设的视角[J]. 中国

法律评论, 2022, 44 (02): 141-149

[19]张忠民, 王雅琪, 冀鹏飞. “双碳”目标的法治回应论纲——以环境司法为中心[J]. 中国人口·资源与环境, 2022, 32 (04): 44-56

[20]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, 24 (05): 37-49

[21]洪冬英. “双碳”目标下的公益诉讼制度构建[J]. 政治与法律, 2022, 321 (02): 44-55

[22]秦天宝. 整体系统观下实现碳达峰碳中和目标的法治保障[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2022, 40 (02): 101-112

[23]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(02): 113-122

[24]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, 250 (01): 167-176

[25]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, 480 (12): 134-143

[26]周珂. 适度能动司法推进双碳达标——基于实然与应然研究[J]. 政法论丛, 2021, 203 (04): 13-22

[27]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, 480 (02): 132-140

[28]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, 449 (08): 80-87

[29]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, 237 (06): 26-35

[30]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, 435 (18): 99-111

[31]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, 38 (04): 161-170

[32]黄萍. 美国气候变化侵权诉讼发展与评价——以美国气候变化侵权诉讼司法实践为线索[J]. 上海政法学院学报(法治论丛), 2016, 31 (06): 128-134

[33]吕忠梅, 王国飞. 中国碳排放市场建设: 司法问题及对策[J]. 甘肃社会科学, 2016, 224 (05): 161-168

[34]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, 278 (01): 147-156

[35]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[J]. 江苏社会科学, 2015, 278 (01): 157-165

- [36]陈熹. 气候变化背景下土著人权的司法保护——“因纽特人”诉“美国”案评析[J]. 世界民族, 2014, 105 (05): 94-102
- [37]杨兴. 新兴发展中国家应对气候变化的法律选择——以公民食物权为进路[J]. 法学评论, 2014, 32 (05): 170-179
- [38]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[J]. 南京大学学报(哲学.人文科学.社会科学版), 2014, 51 (02): 44-51
- [39]杜涛. 在政治与法律之间——气候变化诉讼中的政治问题理论[J]. 北方法学, 2013, 7 (05): 117-123
- [40]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, 81 (02): 77-85
- [41]许浩. 应对气候变化的路径选择——基于经济学与人权哲学的理论考察[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2011, 43 (06): 54-62
- [42]陈冬. 美国气候变化诉讼研究[J]. 环境保护, 2008, 398 (12): 69-71

#### ▲ 外文文献部分

- [1]Elizabeth D. Children and Youth in Strategic Climate Litigation: Advancing Rights through Legal Argument and Legal Mobilization[J].Transnational Environmental Law,2022,11(2):263-289
- [2]Benoit M. The Duty of Care of Fossil-Fuel Producers for Climate Change Mitigation Journals[J].Transnational Environmental Law,2022,11(2):407-418
- [3]Daniel K. Judicial Review of Scientific Uncertainty in Climate Change Lawsuits: Deferential and Nondeferential Evaluation of Agency Factual and Policy Determinations[J].Harvard Environmental Law Review,2022,46(2):368-429
- [4]Elena C. The right to a healthy environment: Reconceptualizing human rights in the face of climate change[J].Review of European,Comparative & International Environmental Law published by Wiley Periodicals,2022,31(1):38-49
- [5]Chiara M. The Climate Change Dimension of Business and Human Rights: The Gradual Consolidation of a Concept of “Climate Due Diligence”[J].Business and Human Rights Journal,2021,6(1):93-119
- [6]James R. M.& Erin D. Can the US Constitution Encompass a Right to a Stable Climate? (Yes,it Can.)[J].UCLA Journal of Environmental Law and Policy,2021,39(1):39-64
- [7]Kingston S. The Polluter Pays Principle in EU Climate Law: An Effective Tool Before the Courts?[J]. Climate Law,2020,10(1):1-27
- [8]Joana S.& Lisa C. V. Climate change litigation: A review of research on courts and

- litigants in climate governance[J].Wiley Interdiscip Rev Clim Change,2019,10(3):1-19.
- [9]Johnson A. Life, Liberty, and a Stable Climate: The Potential of the State-Created Danger Doctrine in Climate Change Litigation[J]. American University Journal of Gender, Social Policy & the Law,2019,27(4):586-610
- [10]Peel J.& Osofsky H. A Rights Turn in Climate Change Litigation?[J].Transnational Environmental Law,2018,7(1):37-67
- [11]Ottavio Q. Climate change and state responsibility for human rights violations : causation and imputation[J].Netherlands international law review,2018,65(2):185-215.
- [12]Elizabeth F. V. Arguments in Support of a Constitutional Right to Atmospheric Integrity[J].Pace Environmental Law Review,2015,32(1):56-107
- [13]Peel J. & Osofsky H. Litigation's Regulatory Pathways and the Administrative State: Lessons from U.S. and Australian Climate Change Governance[J].Georgetown International Environmental Law Review,2013(25):212-214
- [14]Rachel P. Climate Change Litigation: A Comparison Between Current Australian and International Jurisprudence[J].Journal of the Judicial Commission of New South Wales,2012,13(3):329-330
- [15]Brian J. P. Climate Change Litigation(Part 2)[J].Carbon & Climate Law Review,2011,5(2):244-263
- [16]Roger A. Pielke, The British Climate Act: A Critical Evaluation[J].Environmental Research Letters,2009,4(2)
- [17]Julia S. Climate Change Litigation in Canada and the US [J].Review of European Community and International Law,2009,18(2):129-138
- [18]Knox J. H. Climate Change and Human Rights Law[J]. Virginia Journal of International Law,2009,50(1):164-218
- [19]Roger A. P. The British Climate Change Act: a critical evaluation and proposed alternative approach[J].Environmental Research Letters,2009,4(2):1-7
- [20]Michael B. G.What the Law and Lawyers Can and Cannot Do about Global Warming[J].Southeastern Environmental Law Journal,2007,16(1):33-64