

# 全球因应气候变化的司法诉讼研究

——以美国为例

张梓太 沈 灏

**内容提要** 气候变化具有全球性,相关的司法诉讼也在世界各国频繁出现。在这些诉讼中我们看到了一些新的现象,如民间团体的作用不断增强,诉讼中原告资格不断被肯定,以及气候司法的全球化。气候变化关系到各国利益。我国在推进气候变化相关立法的同时,也应当重视司法诉讼在推进气候变化议题中的积极作用,建立、健全相关的制度,促进气候司法诉讼在本国的发展。

**关键词** 气候变化 司法诉讼 司法全球化 原告适格 政治问题原则

张梓太,复旦大学法学院教授 200438

沈 灏,复旦大学—哥伦比亚大学中美富布赖特联合培养博士生 200438

## 一、国际气候司法实践

宏观的划分,气候变化诉讼可以分为国际上的诉讼和国内的诉讼两大类型。就目前来看,气候变化的诉讼主要是以在国内法院提起为主,国际上的司法程序以两个案件比较突出,即因纽特人对美国的人权诉讼以及非政府组织向世界遗产委员会提起的请求。

### 1. 因纽特人人权控诉

2005年因纽特人委员会代表居住在美国和加拿大的因纽特人向美洲政府间人权委员会(International Commission on Human Rights)提出人权控诉书,指控美国大量排放温室气体加剧了气候变化进程,请求人权救济<sup>[1]</sup>。因纽特人宣称,气候变化威胁到对因纽特人的经济、文化、生活,违反《美洲人权和人类义务宣言》(American Declaration of the Rights and Duties of Man)中有关人权的规定,因纽特人在请愿书中呼吁美洲政府间人权委员会宣布美国的政策违反《美洲国家组织宪章》中关于人的权利和义务的规定,同时也违反了国际法。他们呼吁这一组织敦促美国减少温室气体排放。但是委员会认为,根据请求方提供的信息尚不能证明美国的排放行为侵犯了因纽特人的人权,因此驳回了请求方的诉求。但是委员会承诺将举行听证,进一步对审查人权和气候变化之间的关系。

[1]William C. G. Burns, Hari M. Osofsky, *Adjudicating Climate Change, State, National, and International approaches*. Cambridge University Press 2009, p.25.

## 2. 非政府组织向世界遗产委员会请求(World Heritage Committee Petition)

2004年至2006年间,非政府组织向世界遗产委员会发出请愿书要求将澳大利亚、秘鲁、尼泊尔、加拿大、美国的世界遗产列入《世界遗产公约》项下的濒危世界遗产名录(List of World Heritage in Danger),因为这些遗产都受到气候变化的影响,比如澳大利亚的大堡礁。世界遗产委员会并没有将这些遗产列入濒危世界遗产名录,但是发布了《协助成员国采取措施应对气候变化战略》(Strategy to Assist State Parties to Implement Appropriate Management Responses),并督促成员国采取相关应对措施<sup>[1]</sup>。

与国际社会通过制定条约等立法途径应对气候变化相比,这些从司法角度应对气候变化的诉讼一般是从人权保护、世界遗产保护或是公害侵权等多角度提出,案件除了运用环境法原理还涉及到侵权法等其他法学理论。就目前而言,国际法庭(International Court of Justice)在国际气候司法实践中的作用非常有限,若是由国际法庭受理气候变化的案件,其判决对各国气候政策以及司法实践都会产生重要的影响,但是未来国际法庭在这方面诉讼的角色还不是很清晰<sup>[2]</sup>。

## 二、国内气候诉讼

### 1. 美国气候诉讼司法实践

#### (1) 行政、立法方面的困境

美国联邦层面在气候立法方面重重受阻。虽然有不少与气候变化相关的法律提案,但是大多都未获通过。2009年6月26日《美国清洁能源与安全法案》在众议院通过,该法案要求在美国国内建立类似欧洲排放交易体制(Emission Trading System)的碳交易市场<sup>[3]</sup>,同时也将在美国实行碳关税制度,即所谓的边境调节碳税(Border Carbon Adjustment),这对美国国内气候立法以及国际贸易将产生重大影响,但最终该法案没有在参议院通过而夭折。

行政层面,美国联邦环境保护总署(Environmental Protection Agency, EPA)却在其职能范围内积极采取各种管理温室气体的措施。2007年最高院对Massachusetts v. EPA做出判决,认定二氧化碳属于《清洁空气法》中对污染物的定义并且EPA应当做出对二氧化碳等温室气体是否具有危害的判断,如果该气体有危害,则EPA必须制定相关的法规和政策对二氧化碳等温室气体进行管理。2009年12月EPA的行政长官发布了《危害报告》(Endangerment Finding),指出二氧化碳等温室气体的增多导致温室效应、全球气候变暖、冰川融化、海平面升高的同时对公众健康产生一定的负面影响,随后EPA和国家交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration)联合出台了提高关于汽车和轻型卡车能源利用效率(Corporate Average Fuel Economy, CAFÉ)的规定(汽车及轻型卡车排放管理规则, Cars/light trucks Rule)。EPA随后也出台了排放二氧化碳许可的规定,根据《清洁空气法》,在其所涉及的有害气体的管理中,一旦固定排放源的毒害气体排放量超过250吨/年,那么该排放源则需要申请排放许可,但是250吨/年的排放标准是对于一般有害气体比如二氧化硫而言,如果对二氧化碳也适用这种标准,那么导致的结果是EPA管理的对象太多,原因是二氧化碳的排放量远超过其他有害气体的排放,因此基于这个考虑,EPA在《清洁空气法》规定的基础上对排放标准进行调整(《调整规则》Tailoring Rule),原告对排放二氧化碳气体的固定排放源,只有其排放量超过100,000吨/年才需要

[1][2]William C. G. Burns, Hari M. Osofsky, *Adjudicating Climate Change, State, National, and International approaches*. Cambridge University Press 2009, p.25, at 334-356.

[3] 目前美国国内有区域性的碳交易市场,比如位于东北部分州的区域性温室气体新举措(Regional Greenhouse Gas Initiative),中西部温室气体减排协议(Midwestern Regional Greenhouse Gas Reduction Accord)。同时还有正在筹划中的一些机制包括2012年美国的“西部气候启动”(Western Climate Initiative)和“联邦总量管制和交易”(Federal Cap and Trade)。

申请排放许可。

从2006年到2007年间,美国气候案件的数量翻倍,随后的几年中数量维持稳定,但是2010年提起的气候诉讼在2009年的基础上翻了三倍。其中增长最多的一类环境诉讼是对联邦政府所采取的措施提出司法审查,尤其是工业组织对EPA所发布的各种管理二氧化碳等温室气体的环境措施向法院提出司法审查。从2001年到2010年,有24%的环境案件是由环境保护组织提起的,这部分的诉讼很多是为了阻止或者限制政府发行煤燃电厂的建设许可<sup>[1]</sup>。

## (2) 诉讼案件类型

美国的气候变化诉讼大体可以分为两类:一种是对行政机关提起的诉讼,一种是对私人提起的诉讼,第一种诉讼包括对行政机关的“不当作为”提起的诉讼和对行政机关的“不作为”提起的诉讼;第二种诉讼主要包括侵权诉讼。

### ① 对行政机关的诉讼

#### a. 对行政机关不当作为之诉讼

根据美国的《行政程序法》(Administrative Procedure Act),联邦政府机构根据国会的立法授权可以制定相关的具体实施该立法的行政法规,联邦机构应当把制定出的规定公布于众,提供相关的立法背景介绍,保障公众的知情权,邀请公众对法规进行评价。在这一阶段,受到该法规负面影响的一方可以向法院提起对该法规的司法审查;某些情况下,相关利益方可以要求联邦政府积极采取某种立法措施,如若政府机构不采取立法措施,相关利益方可以向法院提起司法诉求。

前文提到的EPA将要实施三种规则,包括《危害报告》、汽车及轻型卡车排放管理规则和《调整规则》,这三种规则以及其他管理二氧化碳的规则都受到相关利益方的质疑,并向法院提出司法审查的诉讼。这些相关利益集团包括美国商会(U.S. Chamber of Commerce),美国钢铁研究所(U.S. Iron and Steel Institute)、国家制造商协会(National Association of Manufacturers)、美国化学理事会(The American Chemistry Council),以及责任管理联合组织(Coalition for Responsible Regulation)。根据法律规定,这类司法审查诉讼一律必须向哥伦比亚特区上诉法院提起。

尽管EPA正在面临或者将要面临各种诉讼,EPA目前仍然在继续制定相关的管理规定,除非国会对此做出相反的立法或者哥伦比亚特区上诉法院做出“规则暂缓生效”的判决,或是法院裁决EPA出台的规则无效。但是可以预见的是,EPA在二氧化碳管理立法方面每前进一步都会受到来自相关利益集团相当的阻挠。

近几年这些诉讼主要包括: American Farm Bureau Association v. EPA (D.C. Cir., filed Feb. 2010), Alabama v. EPA (D.C. Cir., filed Feb. 2010), American Iron & Steel Institute v. EPA (D.C. Cir., filed Feb. 2010), Chamber of Commerce v. EPA (D.C. Cir., filed Feb. 2010),原告对EPA公布的有关温室气体的《危害报告》提出审查诉讼; American Chemistry Council v. EPA (D.C. Cir., filed Dec. 2009),原告对EPA颁布的有关呈报并公布其温室气体排放的规则提出审查诉讼; American Chemistry Council v. EPA (D.C. Cir., Index No. 10-1167, filed July 6, 2010), Chamber of Commerce v. EPA (D.C. Cir., Index No. 10-1199, filed July 29, 2010):原告对EPA公布的《调整规则》提出诉讼; American Gas Association v. EPA (D.C. Cir., filed Jan. 2011),原告对EPA要求原油和天然气公司公布温室气体排放信息的行为提出诉讼; American Iron & Steel Institute v. EPA (D.C. Cir., filed June 29, 2010),原告对EPA公布的关于轻型卡车温室气体排放标准提出审查; Arcadia First v. City of Arcadia (L.A. Co. Sup. Ct. May 2008),原告认为市

[1] See Growth of U.S. Climate Change Litigation: Trends & Consequences, [https://www.dbadvisors.com/content/\\_media/US\\_CC\\_Litigation.pdf](https://www.dbadvisors.com/content/_media/US_CC_Litigation.pdf).

政府在同意建立商业区时未考虑相关与温室气体排放的环境影响;Center for Biological Diversity v. EPA (D.C. Cir., filed May 2010),原告认为EPA管制固定排放源的措施不当,对其提出司法诉讼;Chamber of Commerce v. EPA (D.C. Cir., filed Sept. 2009),原告认为EPA行政不当作为,对EPA同意加州对《清洁空气法》某些条款保留提出质疑;Chase Power Dev., LLC v. EPA (D.C. Cir., filed Feb. 2011),原告认为EPA行政不当作为,对EPA颁布的关于温室气体排放许可进行质疑;Cleveland Nat. Forest Found. v. San. Diego Association of Governments (Cal.Super. Ct., filed Nov. 2011),原告对政府的《地区交通计划》提出质疑,认为计划没考虑其对气候变化的影响。

需要指出的是,有一些诉讼不是对行政机关的不当行为提起诉讼,而是对立法机关的立法向法院提出审查请求,如Association of Irrigated Residents v. California Air Resources Board<sup>[1]</sup>一案,环保正义组织质疑“加州空气资源委员会”通过并生效的《2006年全球变暖解决途径法案》(A.B. 32),原告诉称被告没有按照法案中的要求尽量减少温室提起带来的影响,保护脆弱性较大的社区,原告要求法院对被告的计划发出禁令暂停该法生效。又如Air Conditioning, Heating and Refrigeration Institute v. City of Albuquerque (D. N.M., Oct. 2008),原告对该州颁布的建筑能耗效率标准提出请求法院审查。

#### b. 对行政机关不为之诉讼

行政机关不作为诉讼的前提是,国会制定的法律授权某些机关做出某种行政行为的权力或者规定行政机关承担某种作为义务,在行政机关不作为的情况下,民众可以通过诉讼督促行政机关作为。最具有意义的判例是2007年美国最高法院受理的Massachusetts v. Environmental Protection Agency一案,该案是民间请求EPA制定行政法规被拒后申请司法审查之案件。根据美国《清洁空气法案》(The Clean Air Act, CAA)第202条的规定,EPA若判断新汽车排放之空气污染物会造成空气污染,且预期会危害到公众健康或福祉时,必须制定标准加以控制。民间环保团体根据CAA第202条规定,请求EPA制定汽车温室气体排放标准,包括二氧化碳。但是EPA拒绝环保团体制定该标准的请求。最终,最高法院对该案做出判决:麻省在诉讼中有原告资格;CAA授权EPA根据温室气体的影响制定对新汽车排放源温室气体排放标准<sup>[2]</sup>。该判决对美国之后几年的气候和能源政策产生了重大的影响。

近几年对行政机关不作为的诉讼还有:American Nurses Assoc. v. EPA (D. D.C., filed Dec. 2008),原告认为EPA行政不作为,没有管制发电厂的温室气体排放;Appalachian Voices v. Bodman(D.D.C., filed March 2008),原告认为能源部(DOE)行政不作为,未对建立燃煤发电厂进行环境影响评价;Center for Biological Diversity v. EPA (D.C. Cir., filed June 2010),原告起诉EPA不作为,要求EPA对飞机、汽车等排放的温室气体进行管制;Citizens for Env. Inquiry v. Mich. Dept. of Env. Quality (Mich. Cir. Ct., filed Jan. 2008),原告因密歇根环境质量保护局没有管制温室气体排放而起诉环保局;Citizens for Resp. and Ethics in Washington v. Council on Env. Quality (D.D.C., filed 2007),原告依据《资讯公开法》(Freedom of Information Act)提起诉讼,指控环境保护委员会没有公开有关气候变化的相关资讯。

#### ②对私人的诉讼

这种诉讼主要表现为侵权诉讼,在这类案例中原告都提出温室气体具有公害性(Public Nuisance),并通过联邦普通法(Federal Common Law)的侵权原则提出诉求。

California v. General Motors Corp.案。加州起诉通用汽车等六个汽车生产公司,诉称这些公司生产的汽车产生大量温室气体,对加州造成了一定的损害,原告请求汽车公司承担连带赔偿责任。地区一审法院认为气候诉讼涉及到“政治问题”,应当有国会或者行政部门处理,随后原告向第九巡回

[1]Association of Irrigated Residents v. United States EPA, 423 F.3d 989 (9th Cir. 2005).

[2]Massachusetts v. Environmental Protection Agency, 549 U.S. 497 (2007)

法院提起上诉,但于2009年主动撤回了上诉申请。

Comer v. Murphy Oil USA 案中,密西西比州的土地所有人提出他们的地产被卡特丽娜飓风损害,而附近的工厂排放了大量的温室气体,全球变暖加大了飓风的破坏性,因此这些工厂应当对其损失进行赔偿,密西西比州的地方法院以“政治问题不审查原则”(Political Question Doctrine)驳回原告诉讼<sup>[1]</sup>,第五巡回法院撤销地方法院判决,该案几经周折,最终于2012年3月被南密西西比地区法院驳回,原告于2012年4月又提出了上诉。

Connecticut v. AEP 案中,两组原告分别对五大电力公司向纽约州南区地方法院提起诉讼。第一组原告是由8个州<sup>[2]</sup>和纽约市组成,第二组原告包括3个非营利性的地产信托(Land Trust)。被告包括四个私人公司和田纳西河流域管理局(Tennessee Valley Authority)。原告诉称,被告是美国国内二氧化碳排放量最多的五个电力公司,年二氧化碳排放量高达6.5亿吨,占全国电力发电年二氧化碳排放量的25%,全国年二氧化碳排放量的10%,全球人类温室气体排放量的2.5%<sup>[3]</sup>。

原告诉称,被告的排放行为对公众权利产生了实质上的不合理的影响,违反了联邦普通法中关于跨州干扰(Interstate nuisance)的原则。原告各州和纽约市诉称气候变化对土地、公共基础设施和公众安全都带来不利影响。原告请求法院发出禁令,对被告的排放量做出量化限制,并请求判决被告在未来十年内每年以一定的百分比降低其二氧化碳排放。2011年美国最高法院对该案做出了判决,认为EPA对温室气体有行政管理权,EPA的这一行政管辖权排除了法院对此纠纷的管辖权。

## 2. 其他国家气候诉讼司法实践

气候变化具有全球性,不仅在美国有相关的诉讼提起,其他国家也有类似的司法实践,比如德国、澳大利亚、新西兰等国家,在这些国家的诉讼也无非是上述两大类中的一种。

加拿大非政府组织地球之友(Friends of the Earth Canada)诉加拿大政府违反《加拿大环境保护法》116节的规定,没有按照《联合国气候变化框架公约》和《京都议定书》的要求管理温室气体<sup>[4]</sup>。

德国 Preussenelektra AG v. Schleswag AG 一案中,德国政府为因应气候变化制定了《可再生能源法案》,将清洁能源的使用比例(Renewable Portfolio)及相关措施规定于其中,随后德国电力公司向法院提起诉讼质疑该法案<sup>[5]</sup>;2007年,德国非政府组织德国观察(German Watch)联合联邦经济部控诉大众汽车公司违反《经合组织(OECD)纲领》中要求跨国公司的产品应当尽量减少其气候影响的规定<sup>[6]</sup>。

澳大利亚,在 Gray v. Minister for Planning 一案中,澳大利亚新南威尔士土地和环境法院(New South Wales Land and Environmental Court)裁定,根据澳大利亚1979年的《环境规划与评估法案》(Environmental Planning and Assessment Act)的规定,某一煤矿厂的环境影响评价报告书存在瑕疵,因为评价书中只有关于项目直接的温室气体排放(emissions directly from the project)可能对气候变化造成的影响的分析,但是法院认为评价书中也应当包括对第三方(甚至包括海外购买者)燃烧煤可能对气候变化造成的影响的分析<sup>[7]</sup>。Walker v. Minister for Planning 一案也是关于澳大利亚环境影

[1]Comer v. Murphy Oil USA, 585 F.3d 855 (5th Cir. 2009)

[2]包括加利福尼亚州,康涅狄格州,爱荷华州,新泽西州,纽约州,罗德岛,佛蒙特州和威斯康辛州。

[3] Connecticut v. AEP, 406 F.Supp.2d 265 (S.D.N.Y. 2005)

[4]William C. G. Burns, Hari M. Osofsky, supra note 14, p22。

[5]PreussenElektra AG v. Schleswag AG. Case C-379/98 Dominik Thieme and Beate Rudolf The American Journal of International Law, Vol. 96, No. 1 (Jan., 2002), pp.225-230.

[6]Germanwatch, Complaint against Volkswagen AG under the OECD Guidelines for Multinational Enterprises (2000), submitted May 7, 2007, available at <http://www.germanwatch.org/corp/vw-besch-e.pdf>.

[7]Gray v. Minister for planning and Ors(2006) NSWLEC 720(Nov. 2006).

响评价的诉讼,原告依据《环境规划与评估法案》,认为规划署署长的行为违反了法案的规定,将其诉至法院<sup>[1]</sup>。在 *Australian Conservation Foundation v. Latrobe City Council* 一案中,被告在审查第三方开发新煤矿项目的许可时,环评中没有考虑到项目可能带来的温室气体对环境的影响,原告将其诉至法院<sup>[2]</sup>。

新西兰同样也有类似的气候相关诉讼被提起。*Greenpeace New Zealand Inc. v. Northland Regional Council and Mighty River Power Limited* 一案是关于电力公司设立燃煤发电厂许可的诉讼。高等法院认为,在发放许可证的时候应当考虑该燃煤发电厂是否会使用可再生能源减少温室气体的排放<sup>[3]</sup>。

### 三、气候诉讼之总结、分析与检讨

#### 1. 政治问题原则

上述案件,尤其是在对私人的这类诉讼中,“政治问题原则”经常被法院引用来排除自身对案件的管辖。“政治问题”这一概念首先是由最高法院法官 Marshall 在 1803 年的 *Marbury v. Madison* 一案中提出来的。宪法审查中的“政治问题不审查原则”也是法官 Marshall 在该案的判决书中创立的。在卢瑟诉博登案、柯里格罗夫诉格林案、尼克松诉合众国案等 10 个案件中,美国联邦最高法院以政治问题为由,对案件中争议的问题拒绝做出司法审查,或者以案件的争议问题属政治问题为由,驳回当事人的诉讼请求。此外,美国联邦法院中的下级法院也在案件的审理中适用这一原则。

法院的管辖权只限于公民私权的案件,法院对行政机关如何根据其判断处理行政职务是没有管辖权的。易言之,宪法规定属于行政机关管辖的事项,法院是没有管辖权的。在 *Marbury* 案中,Marshall 法官对比了涉及政治问题的案件和公民私权受到侵害的案件,并认为后者是不可能涉及政治问题的。因此,根据 *Marbury* 案 Marshall 法官的总结,如果一个诉讼中原告的私权受到侵害,并且原告在诉讼中具有诉讼主体资格,那么该诉讼不可能涉及到政治问题,法官对该问题具有司法审查权。

*Baker v. Carr* 一案中最高法院详细归纳出“政治问题不审查原则”的六个判断标准<sup>[4]</sup>。在 *Baker* 案中,Brennan 法官指出,权力的分立与制衡是产生“政治问题”的根本原因,“政治问题不审查”原则的目的在于防止法院干涉应该属于行政部门管辖的事项,只有在法院被要求司法审查应当由行政部门管辖的案件的情况下,才可以适用“政治问题不审查原则”。在审查了过去的法院的案件,Brennan 法官归纳出以往法院审理中涉及“政治问题”的情况,比如,外交事宜(Foreign relations)、战争的持续时间以及日期(Dates of duration of hostilities)、立法的效力(Validity of enactments)、印第安部落的状态(Status of Indian tribes)以及政府的共和体制(Republican form of government)<sup>[5]</sup>。从这几类涉及“政治问题”的案件中,他总结出构成“政治问题”的六大要素,之后被很多法院引用,作为法院审理案件时判断案件是否涉及“政治问题”的判断标准。其中包括:第一,宪法已明文规定将该问题之处理,委诸于法院平行的行政或立法等政治部门;第二,法院缺少可以依循解决该问题的裁决标准;第三,法院如对该问题做出决定,该决定将会成为一种显然不属于司法裁量范围的初步政策决定;第四,法院如对该问题独立做出决定,势必会构成对总统或国会等其它与法院平行的政府部门的不尊重;第五,因情势的特殊需要,法院必须无异议地遵守已经做成的政治决定;第六,法院如就该问题表示意见,将

[1]Walker v Minister for Planning [2007] NSWLEC 741.

[2]Australian Conservation Found. v. Latrobe City Council, 140 LGERA 100 (2004).

[3]Greenpeace New Zealand, Inc. v. Northland Reg'l Council and Mighty River Power Ltd., High Court of New Zealand, Auckland Registry, CIV 2006 - 404-004617 (2006).

[4]Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962).

[5]Comer v. Murphy Oil U.S.A., 585 F.3d 855(5th Circuit, 2009).

可能形成不同部门就同一问题发表不同声明的尴尬局面<sup>[1]</sup>。只要具备六个要素中的一个,则该事项可能就涉及政治问题,法院可以据此不审查该事项。

通常来说,普通法侵权诉讼通常不会涉及“政治问题”。在过去法院审理的案件中,很多上诉法院都认为普通法为侵权诉讼提供了清晰的处理案件的规则<sup>[2]</sup>。在此类侵权诉讼中,“政治问题”一般不会构成影响诉讼进行的阻碍。尤其当原告的诉求是损害赔偿,这种情况同原告诉求是申请禁令相比出现“政治问题”的可能性更加小<sup>[3]</sup>。但是美国有些法院仍在援引该原则排除自己对纠纷的管辖<sup>[4]</sup>。尽管如此,可以断言的是,政治问题对法院受理气候变化相关的案件来说,并不是不可逾越的障碍。

## 2. 民间团体、利益集团多元合作

在很多诉讼中,原告并不是个人或者单独的民间团体、环保组织,很多情况下都是他们组成的联合(Association)向法院提起的诉讼,这些联合团体甚至还包括州政府、市政府<sup>[5]</sup>等。

私人诉讼中,原告可能为了请求侵权损害赔偿起诉另一方,一般是以温室气体排放源为被告;对行政机关的诉讼中(这些诉讼一般都有利益相关的企业提起,企业之诉),一般都是请求法院审查对企业自身不利的行政管制措施,如利害关系人对EPA陆续出台的管理温室气体的措施所提起的诉讼。

可见,原告涵盖了社会经济生活中各种主体,使得其所进行的司法活动产生跨越单一规范层次的连结,让气候变化议题得以在各阶层的法规范层次上得到发展,由此更突显气候变化的跨界限之特点,气候变化议题几乎关系到社会、经济生活中的每一个方面。更为重要的是,这也体现了气候变化议题正在由社会生活中多元的主体广泛的推动着,甚至彼此串联,由此更能有效的推动着气候变化的议题的发展。

## 3. 原告主体资格

美国宪法把国家权力分成行政权、司法权、立法权,即所谓三权分立。但是宪法并没有对这三种权力划清界限,有时三种权力的管辖范围可能会有重叠,上文提到的“政治问题不审查”原则的产生也正是由于这三种权力界限不清,导致法院可能会受理到、应当属于行政机关管辖的案件。联邦法院的管辖权非常的有限,宪法第三条规定了联邦法院只受理“案件”(Cases)和“纠纷”(Controversies),但是“案件”和“纠纷”非常的抽象,行政权的行使可能会涉及到“案件”,立法权的行使可能会涉及到“纠纷”,因此,在界定某项事项到底是属于行政部门还是司法部门抑或是立法部门管理时,往往会含糊不清。在这种情况下,原告主体资格(Standing)则成为了一个判断某纠纷是否属于联邦法院管辖的“案件”或者“纠纷”的标准。换句话说,原告主体资格成为了判定原告的诉求所涉及的实体利益是否具备可被法院裁判的标准,即宪法第三条原告主体资格(Article III Standing)。因此 Article III Standing 这一制度存在的根本原因是权力的分制,宪法规定联邦法院受理的案件是非常有限的,所以有学者把 Article III Standing 制度比喻成案件的过滤器,只有满足 Article III Standing 要素的案件才能够算得上是宪法第三条中规定的“案件”或者“纠纷”,联邦法院才能够对这种案件进行实体上的审理。

气候变化内在的全球性,包括温室气体排放源的全局性以及其影响的全球性,是气候诉讼同其他环境污染诉讼最大的区别。传统的环境侵权污染物都是常规的大气和水污染物,且原告的排放地和

[1]Shawn M. LaTourette, Global Climate Change: a Political Question? In 40 Rutgers L.J. 219.

[2]MacMahon v. Presidential Airways, Inc., 502 F.3d 1331, 1364 (11th Cir2007).

[3]MacKay v. United States, 703 F.2d 464, 470 (1983).

[4]Connecticut v. AEP, 406 F.Supp.2d 265 (S.D.N.Y. 2005); Comer v. Murphy Oil U.S.A., 585 F.3d 855(5th Circuit, 2009).

[5]如 Connecticut v. AEP 这个案子的原告包括加利福尼亚州,康涅狄格州,爱荷华州,新泽西州,纽约州,罗德岛,佛蒙特州和威斯康辛州。

排放行为与被告所在地至少有一定的地理位置上的联系,气候变化诉讼在这方面缺乏这一种联系。但是就目前的发展趋势来看,法院对放宽了气候变化诉讼中的原告资格,倾向于承认原告的主体资格,尤其是原告以美国环境法中公民诉讼条款提起的诉讼<sup>[1]</sup>,法院对原告资格采取较为宽松的态度。

#### 4. 司法全球化

气候变化具有全球性,美国、德国、澳大利亚、新西兰的法院也审理过类似的案件。在这些案件中,让人耳目一新的是澳大利亚的 Walker v. Minister for Planning 一案。该案中,法院引用了美国的判例,包括联邦案件 Massachusetts v. Environmental Protection Agency (2007) 127 S.Ct.1438 和加州法院审理的一个案件 People of the State of California v. General Motors Corporation and Ors (2007) WL 2726871。除此之外,该案还引用了英国的一个判例:Dimmock v. Secretary of State for Education and Skills [2007] EWHC 2288<sup>[2]</sup>。澳大利亚法院在该案中引用了其他国家的判例,这正突显了气候变化具有全球性的这一特性,从这个意义上说,气候变化诉讼案件的审理也推动了司法的全球化的进展。

#### 5. 气候诉讼与政策制定相互促进

气候诉讼影响着各国未来的环境与能源政策。以美国为例,Massachusetts v. Environmental Protection Agency 之后,二氧化碳符合《清洁空气法》下对污染物的定义,国会授权EPA管制二氧化碳等温室气体,EPA在发布了《危害报告》之后制定了更加严格的机动车排放标准,美国国会也将为应对气候变化而力推新的立法<sup>[3]</sup>。此外,这些诉讼也影响着美国各州应对全球变暖的政策和立法,其中加利福尼亚州走在最前列,该州通过了前文提到的《2006年全球变暖解决途径法案》(A.B. 32),这些新的法律法规也引发了新的气候诉讼。可见诉讼推动着气候变化立法和政策的发展,民间团体或者利益相关人对新的政策提起诉讼,诉讼和立法两者相互促进,共同推动着气候变化议题的发展。

#### 6. 气候变化与环境影响评价

观诸上述诉讼会发现,有一类与环境影响评价相关的诉讼不断增加。这类诉讼一般是以行政机关为被告,诉讼理由一般是环评过程中没有考虑到项目可能排出的温室气体对环境引起的影响,可以划入国内诉讼中的对行政机关不应当作为提起的诉讼这一类。比如 Border Power Plant Working Group v. Department of Energy, 260 F.Supp.2d 997 (S.D. Cal.2003) 一案是关于电缆铺设过程中二氧化碳的排放是否应当也纳入环境影响评价中,法院认为对此持肯定意见。Mid States Coalition for Progress v. Surface Transportation Board, 345 F.3d 520(8th Cir, 2003) 一案是关于铺设运煤铁路过程中产生的温室气体的排放,法院认为应当在环境影响报告书中加入项目产生温室气体对环境影响的分析。Center for Biological Diversity v. National Highway Traffic Safety Administration 一案中,第九巡回法院撤销了被告制定的整体燃油经济性标准,因为被告在设定该标准时并没有制定环境影响评价书,只做了简单的环境影响评价。巡回法院认为:“温室气体对气候变化产生的影响属于《国家环境政策法》中规定的累积性的影响,环境影响评价中应当考量温室气体对环境的影响。”<sup>[4]</sup>

2012年加州的法院也对以下新的相关案例做出了判决:Habitat and Watershed Caretakers v. City of Santa Cruz (Cal. Ct. App. Nov.27, 2012); Merced Alliance for Responsible Growth v. City of Merced (Cal. Ct. App. Nov.29, 2012); Sierra Club v. County of Tehama (Cal. Ct. App. Nov. 30, 2012); Cleveland

[1]公民诉讼条款首先规定于《清洁空气法》中,随后在其他环境法律中也有类似的公民诉讼条款的规定。

[2]Walker v. Minister for Planning [2007] NSWLEC 741, <http://www.lawlink.nsw.gov.au/lecjudgments/2007nswlec.nsf/c45212a2bef99be4ca256736001f37bd/03dbc0a7b81845efca2573a60020290d?OpenDocument> 访问时间:2013-5-1。

[3]李艳芳:《从“马萨诸塞州等诉环保局”案看美国环境法的新进展》,〔北京〕《中国人民大学学报》2007年第6期。

[4]Center for Biological Diversity v. National Highway Traffic Safety Administration, Nos.06-71891,06-72317, slip op. at 14909 (9th Cir. Nov. 15,2007)。

National Forest Foundation v. San Diego Association of Government (Cal. Super. Ct. Dec. 3, 2012)。这些案例都涉及到被告方在环评时没有评估项目温室气体的排放可能对环境造成的影响,法院或认为被告的环境影响报告应当包含温室气体的对环境的影响的分析,或者认为被告的环评报告的分析没有达到要求。不仅在美国,在其他国家也出现此类“气候变化环评诉讼”,比如前文提到的澳大利亚 Gray v. Minister for Planning 一案。因此,环评中加入对项目温室气体排放的评估成为各国在气候变化背景下环境影响评价的发展趋势。

#### 四、任重而道远

##### 1. 对我国目前制度之检讨

同国外的气候诉讼司法实践相比,我国至今还没有类似的诉讼。具体分析,有以下几个原因:

(1)民众之情绪。中国民众素来厌讼,一方面由于法治意识淡薄,民众多认为诉讼会让社会对其有负面评价,另一方面由于诉讼程序较复杂,持续时间长,耗时耗力,一般的纠纷民众大多更偏向于和解或者通过行政机关作为中间人处理相关的纠纷,法院的作用很有限。但是随着我国法制的不断健全,物权法、侵权行为法等法律纷纷出台,民众的维权意识也不断增强,环境诉讼案件开始不断增加。(2)行政程序法的缺失。根据美国的《行政程序法》,受到相关行政法规负面影响的一方可以向法院提起对该法规的司法审查。但是在我国目前的行政诉讼模式下,抽象行政行为排除在行政诉讼受案范围之外。(3)相关制度的缺失。美国在很多环境法中都规定了公民诉讼条款,公众广泛参与到环境法律的执行之中,督促行政机关的执法,取得了一定的成果,我国这方面的立法缺失。此外,其他相关的配套制度的建设也不完善,比如政府信息披露制度,污染源信息公开制度等。

##### 2. 制度完善之建议

###### (1)民间环保团体发挥作用

审查国外气候诉讼的判例,大多数案件的原告是民间的环保团体,环保团体在美国、德国等民主国发展迅速,推动着环保各议题的发展,从传统的污染防治到气候变化议题,这些环保团体的行动更促进了议题在民间的发展,促进了民间同政府在环保议题上的对话。截止2005年底,我国共有各类环保民间组织2768家。在现有的组织中,政府部门发起成立的环保民间组织1382家,占49.9%;民间自发组成的环保民间组织202家,占7.3%;学生环保社团及其联合体1116家,占40.3%;国际环保民间组织驻华机构68家,占2.5%<sup>[1]</sup>。但是目前环保团体存在诸多问题,在推进环保议题上的作用十分有限。民间团体如何在环保议题上承担更大的角色是我们需要思考的问题。

###### (2)抽象行政行为的可诉性<sup>[2]</sup>

我国行政诉讼法立法之时,把抽象行政行为排除于行政诉讼受案范围之外。随着我国经济、政治领域改革的深刻变化,我国法制建设在不断地发展和完善。同时,公民法律意识日渐增强,政府依法行政水平逐步提高,具体行政行为的合法性审查得到强化的背景下,对政府的立法、执法水平提出了更高的要求,不仅要具体行政行为进行司法审查,更要对作为具体行政行为依据的抽象行政行为进行司法监督。虽然我国建立了抽象行政行为的监督机制,但司法监督的缺位使我国抽象行政行为监督机制存在严重的不足。为了更好地保护公民的合法权益,应该将抽象行政行为纳入到行政诉讼范围之内。

[1]中华环保联合会:《中国环保民间组织发展状况报告》,〔北京〕《环境保护》2006年第10期。

[2]关于抽象行政行为的可诉性讨论,可参见崔卓兰:《行政规章可诉性之探讨》,〔北京〕《法学研究》1996年第1期;胡锦涛:《论我国抽象行政行为的司法审查》,〔北京〕《中国人民大学学报》2005年第5期;高鸿:《抽象行政行为可诉性研究》,〔西安〕《法律科学》1997年第4期。

### (3) 引进公民诉讼条款

应对环境问题应当兼容专家政治和民主政治,环境问题的制度因应中,公众参与尤其重要,不仅在于制度的制定中,公民通过司法的途径参与到环境法律的执行中也应当给予同样的重视。美国的公民诉讼条款具有重要的比较法上的借鉴意义,值得我国学习。在环保行政部门不作为时,应当发挥司法的能动性,推动环保事业,以达到保护宪法上公民之最高利益,人身权和财产权。

### (4) 信息披露制度的完善

观诸民主法治发达国家,其宪法的条文中或是明确规定了知情权,或是可从宪法的条文中可以解释出公民的知情权。知情权实乃现代民主法治国家之公民参与社会活动最基本之权利,应当通过最高位阶的宪法将其予以确定。

信息披露,尤其是污染源排污的信息披露对公民诉讼来说尤为重要。《清洁水法》、《清洁空气法》等法案中都规定了污染源的信息披露义务<sup>[1]</sup>。在美国,为了促进公民诉讼制度的实施,国会也要求排污者提供重要的排污信息。在气候变化背景下,EPA 制定规则要求高碳企业报告并公布企业碳排放的相关信息,一方面为了使民众知晓企业的碳排放信息,另一方面也为 EPA 采取后续的措施做好准备。

我国在引入公民诉讼之前应当制定出高位阶的法律要求排污机关报告并公布企业的排污信息,但是在制定具体监控和报告规则时应当考虑相关利益人,并给与其参与到规则制定的机会。

### (5) 借鉴其他国家司法判例

科技、贸易、人权、永续这四方面促进了全球化的进程,从澳大利亚法院在其审理案件时援引美国和英国的判决我们可以察觉到气候司法全球化的端倪,这是一个开端。气候变化具有全球性,各地不断出现类似的司法实践,这也会促进司法实践的全球化。随着气候变化的议题在国际上以及其他国家的推进,我国作为负责任大国必然会采取相关减排和适应的立法措施,给相关利害关系人的机会挑战政府的这些行政行为才符合现代法治国、民主国的理念。法院在受理这些案件时完全可以参考国外类似诉讼的司法实践,结合自己本国的实际,做出合理的裁判。我国若出现此类诉讼,法院受理并做出相关裁判,我国的司法实践将会成为全球气候变化诉讼中的一环,其他国家在审理气候诉讼案件时参考我国的判决的可能性也是存在的,如此,对国内、国际推动气候变化议题都有重要的意义。

[责任编辑:钱继秋]

## On Global Litigations in Relation to Climate Change

Zhang Zitai Shen Hao

**Abstract:** Due to global climate change, frequent litigations are emerging all over the world, from which such trends can be seen, like the increasing role of nongovernment organizations, the affirmed qualification of plaintiff in litigation, and the globalization of climate judicature. Facing the climate change related to all countries, China should attach much importance to the role of litigation in advancing the subject of climate change, establish and improve related institutions to push forward the practice and development of climate litigation in China while promoting climate change legislation.

**Keywords:** climate change; litigation; judicatory globalization; plaintiff qualification; political principle

[1] 《清洁水法》§308, 33 U.S.C. § 1318 (1982); 《清洁空气法》§ 114, 42 U.S.C. § 7414 (1982)。