

# 论气候变化治理的司法路径

闵星原

吉林大学 吉林长春

**【摘要】**气候变化是当今世界面临的最严峻挑战之一，其引发的极端天气事件、海平面上升、生态系统破坏等问题，对全球的经济、社会、环境和人类健康构成了巨大威胁。随着全球工业化进程的加速和人类活动对自然资源的高强度开发，温室气体排放持续增加，导致地球气候系统发生变化，气候变化已成为不容忽视的现实。目前我国气候变化的应对路径仍然处于探索阶段，聚焦于气候变化这一全球性挑战，深入探讨中国应对气候变化的路径，通过分析了国外气候变化的实践概况，映射出本国的气候变化诉讼基础权利空缺，气候变化应对类案件界定模糊，司法能动性发挥阻碍以及预防性司法不足等缺陷并提出相应的改善措施。

**【关键词】**气候变化诉讼；执法诉讼；双碳目标；司法能动性；风险预防

**【收稿日期】**2025 年 11 月 19 日 **【出刊日期】**2025 年 12 月 3 日

**【DOI】**10.12208/j.ssr.20250472

## On the judicial pathway of climate change governance

Xingyuan Min

Jilin University, Changchun, Jilin

**【Abstract】** Climate change is one of the most severe challenges facing the world today. Extreme weather events, sea-level rise, and ecosystem destruction caused by climate change pose significant threats to the global economy, society, environment, and human health. With the acceleration of global industrialization and the intensive exploitation of natural resources by human activities, greenhouse gas emissions continue to increase, leading to changes in the Earth's climate system. Climate change has become an undeniable reality. Currently, China's approach to addressing climate change is still in the exploratory stage. Focusing on this global challenge, this paper delves into the judicial pathways for addressing climate change in China. By analyzing the practical experiences of foreign climate change litigation, it highlights the shortcomings in China's current system, including the lack of foundational rights for climate change litigation, ambiguous definitions of climate-related cases, obstacles to judicial activism, and insufficient preventive justice. Corresponding improvement measures are proposed to address these issues.

**【Keywords】** Climate change litigation; Enforcement litigation; Dual-carbon goals; Judicial activism; Risk prevention

中国作为最大的发展中国家，既面临发展经济、改善民生、消除贫困等多重任务，又积极参与全球气候治理，承诺于 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和。在此背景下，探索符合中国国情的气候变化司法路径，对于完善环境法治体系、推动绿色低碳转型、实现人与自然和谐共生的现代化具有重要现实意义。

### 1 我国气候变化诉讼的实践图景

#### 1.1 案件数量持续上升

近年来，气候变化相关诉讼案件数量持续增长，类型逐渐丰富，初步形成“减缓类”与“适应类”并存的二元结构。减缓类案件主要包括：一是对煤电、石化、

钢铁等高排放建设项目的环评审批程序提出挑战，主张行政机关未充分评估碳排放影响；二是检察机关提起能效与节能公益诉讼，督促企业淘汰高耗能设备、公共建筑执行强制节能标准；三是可再生能源并网、消纳及补贴政策争议，投资者或环保组织起诉电网公司或行政机关，要求保障政策落地。适应类案件则聚焦于政府是否在国土空间规划、海岸带保护、重大工程中纳入气候风险考量，例如要求提高防洪标准、缓解城市热岛效应、修复湿地森林等碳汇资源，以提升生态系统韧性<sup>[1]</sup>。

#### 1.2 地域分布极不均衡

从地域上看，气候诉讼案件高度集中。北京因聚集

大量全国性环保组织与头部律所，审理了多起具有全国影响力的案件；江浙沪地区经济发达、工业密集，环保矛盾突出，法院在应对气候议题方面表现出较强前瞻性；云南、青海等生态敏感区域则因检察公益诉讼活跃，聚焦森林、湿地、草原等碳汇资源修复，形成“生态司法+气候治理”的特色路径。相比之下，中西部非生态核心地区案件稀少，呈现“东多西少、城多乡少”的明显落差。

### 1.3 诉讼基础依赖“环境公共利益”

在域外，南非、挪威、法国等一百余个国家在宪法中直接规定环境权，美国通过《国家环境政策法》及判例间接承认公民享有免受气候损害的基本权利，原告可据此提起气候诉讼。我国并未确立“环境权”或“气候权”，法官与检察官只能借助法律解释，将温室气体排放视为对“环境公共利益”的损害，从而适用《环境保护法》第五十八条及《民事诉讼法》《行政诉讼法》中的公益诉讼条款<sup>[2]</sup>。这种解释路径虽能暂时容纳气候议题，但缺乏明确权利内涵，导致诉讼门槛高、举证负担重、救济范围窄。

### 1.4 胜诉率显著高于域外

从全球视角看，发达国家气候诉讼总量高，但胜诉率普遍低于三成，司法机关对推动政策变革持谨慎态度。相比之下，我国气候诉讼整体呈现“胜多败少”特征。原因在于：第一，我国气候立法尚不完善，司法机关更愿意通过个案推动制度进步<sup>[3]</sup>。第二，法院在证据审查上倾向于采纳行政机关提交的碳排放数据与专家意见，原告只需证明程序瑕疵或初步损害即可；第三，地方政府对气候议题响应迅速，多数案件在诉讼阶段即通过整改、调解方式化解，客观上提高了胜诉比例<sup>[4]</sup>。

## 2 我国气候司法面临的深层挑战

### 2.1 权利基础与立法供给双重不足

第一，立法体系松散。我国气候变化相关规范多体现于行政法规，缺乏系统法律支撑，导致司法裁判依据不明，且单行法未充分体现风险防范等核心价值。同时，立法重叠与空白并存，难以适应法治实践需求。第二，诉讼权利空缺。当前环境公益诉讼未明确承认环境权，宪法中环境保护规定亦未能直接作为起诉依据。尽管《生态环境法典（草案）》提及“生态环境权益”，但环境权是否入典及其诉讼实效仍有待观察。

### 2.2 案件界定标准模糊

对于气候变化应对类型的案件，是属于公共利益，还是属于私益的范畴，如果属于私益的范畴应当纳入侵权之诉，还有一些规制内容并不是很清晰的节能减排

排类的案件，多领域交织而形成的，内涵外延较为模糊，缺乏清晰的辨别标准。诉讼运行机制供给不足，哪些案件为气候变化的诉讼案件，概念模糊<sup>[5]</sup>。气候变化诉讼是否可以归结到我国行政公益诉讼，民事公益诉讼，生态环境损害赔偿诉讼中呢，我国诉讼主要提倡分门别类的进行诉讼，强调井然有序，根据权利的属性，我们分为公益诉讼和私益诉讼，针对侵害个人，人身权利的行为，在我国利用私权路径，侵权的路径进行救济气候变化在我国是行不通的。

### 2.3 司法能动性受行政专业壁垒限制

气候科学具有高度专业性，法官在审理过程中往往依赖行政机关出具的碳排放清单、温室气体核查报告或专家鉴定意见，难以独立判断项目对气候系统的真实影响。此外，气候治理主要依赖行政许可、规划、补贴等多元政策工具，司法权只能在合法性层面进行有限审查，难以触及政策合理性，导致“司法谦抑”与“气候急迫”之间的结构性矛盾日益突出<sup>[6]</sup>。

### 2.4 预防性司法功能流于宣示

传统环境司法以“损害—赔偿”为核心，注重事后救济。然而气候变化具有长期性、累积性和不可逆性，一旦温升突破临界点，将引发难以逆转的系统风险。尽管《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、第十八条已确立预防性公益诉讼制度，但实践中案例极少，法院对“重大风险”认定标准把握严格，原告需提交复杂的气候模型与影响评估，举证成本高昂，导致预防性条款长期处于“沉睡”状态。

## 3 气候司法应对的制度构建路径

### 3.1 以“双碳”目标为纲，推进气候立法体系化

短期内，应通过法律解释将碳排放控制嵌入《环境保护法》《大气污染防治法》《行政许可法》《行政处罚法》等既有制度，明确生态环境部门对碳排放的监测、报告、核查、处罚职责，并授权其依据风险防范原则采取临时限制措施。中长期应加快出台《气候变化应对法》，系统规定温室气体清单编制、碳排放许可、碳交易、碳税、适应计划、信息公开、司法救济等内容，最终形成“基本法—单行法—配套标准”三位一体的规范体系<sup>[9]</sup>。

### 3.2 通过宪法解释确立“健康环境权”

在不立即修改宪法的前提下，可由全国人大常委会对宪法第二十六条与第三十三条进行体系解释，确立“健康环境权”作为基本权利的衍生权，允许公民、法人以生命权、健康权、财产权受碳排放威胁为由提起

行政诉讼或侵权民事诉讼。法院在裁判中可援引《国家人权行动计划》及《巴黎协定》人权序言,对政府是否履行适度减排、适应、救济义务进行合宪性审查,并判令被告采取与升温控制目标一致的补救措施,从而把抽象气候损害转化为可审判、可赔偿、可执行的基本权侵害。

### 3.3 明确气候诉讼的公益诉讼定位

建议由最高人民法院出台专项司法解释,将气候诉讼统一纳入公益诉讼范畴,按诉讼主体划分为环境民事公益诉讼与环境行政公益诉讼。司法解释应规定:对碳排放贡献率超过国家或地方年度基准线的项目,公民、环保组织、检察机关可依法提起预防性公益诉讼;对行政机关未依法编制温室气体清单、未履行碳排放许可职责、未将气候风险纳入规划的行为,可提起行政公益诉讼,督促其限期履职<sup>[10]</sup>。

### 3.4 细化预防性诉讼的启动要件与证明标准

为防止预防性条款继续沉睡,司法解释应降低原告举证负担:原告只需提交具有国家资质的第三方机构出具的气候影响评估报告,证明项目运行后可能导致年度碳排放超过基准线或破坏碳汇资源,即可推定“重大风险”成立;被告如否认,需提交相反证据并承担举证责任。法院在审理过程中可引入气候科学专家辅助人制度,通过远程出庭、书面意见、模型演示等方式帮助法官理解温室气体排放路径、温升阈值及生态系统反馈机制,从而降低专业壁垒<sup>[11]</sup>。

### 3.5 建立行政前置与司法协同机制

参考环境公益诉讼司法解释第二十五条,可设立气候行政公益诉讼前置程序:原告在起诉前三十日书面告知行政机关,要求其依法履行碳排放监管职责;行政机关逾期不作为或答复理由不成立的,方可提起诉讼。同时,建立省级层面“气候司法—行政”联席会议制度,由生态环境厅、高级人民法院、人民检察院共同参与,定期通报碳排放监管、违法案件、司法审查情况,实现风险预警、政策调整与案例指导的有机衔接。

司法作为气候治理的重要工具,在推动“双碳”目标实现、促进经济社会绿色低碳转型方面具有不可替代的作用。我国气候司法虽已起步,但在权利基础、案件界定、司法能动性、预防功能等方面仍有较大提升

空间。未来应从立法完善、权利确立、程序优化、风险防控与制度协同等方面系统推进气候司法建设,为构建人与自然和谐共生的现代化提供坚实法治保障,也为全球气候治理贡献中国方案与中国智慧。

## 参考文献

- [1] 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(2):199-223.
- [2] 韩康宁,冷罗生.预防性司法视角下气候变化诉讼的中国范式——兼谈与环境公益诉讼的关系[J].北京理工大学学报(社会科学版),2023,25(05):119-130.
- [3] 王社坤.论我国碳环评制度的构建[J].北方法学,2022,16(02):27-36.
- [4] 陈海嵩.国家环境保护义务的溯源与展开[J].法学研究,2014,36(03):62-81.
- [5] 吴满昌,王立.生物多样性的司法保护路径研究——以预防性环境公益诉讼为视角[J].学术探索,2021,No.258(05):105-116.
- [6] 杜群,李子擎.域外气候变化诉讼的实证分析[J].荆楚法学,2023(3):84-94.
- [7] 杜群,《巴黎协定》对气候变化诉讼发展的实证意义[J].政治与律,2022(7):48-64.
- [8] 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):167-176.
- [9] 以习近平生态文明思想为指引努力建设人与自然和谐共生的现代化[J].环境与可持续发展,2023(2):68-72.
- [10] 王小钢.环境法典风险预防原则条款研究[J].湖南师范大学社会科学报,2020(6):34-40.
- [11] 吴凯杰.论预防性检察环境公益诉讼的性质定位[J].中国地质大学学报(社会科学版),2021(1):30-44.

**版权声明:** ©2025 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



**OPEN ACCESS**