

评论 国际 深度

为气候危机打官司：各国法院成为全球运动新战场

气候大会以外，遍及全球的气候诉讼潮，如何迫使政商权贵正视责任，加速落实进程？



2021年11月9日苏格兰格拉斯哥，示威者身着世界领袖的装束讽刺各国政府在减少碳排放、清理海洋、减少化石燃料使用和其他相关问题方面取得的实际进展。摄：Jeff J Mitchell/Getty Images

2021-11-20

气候政治 周澄 评论

2022年11月11日，在格拉斯哥举行的联合国气候变化大会（COP26）期间，示威者在会场外举行抗议活动，要求各国政府采取更积极的行动应对气候变化。

COP26 气候大会落幕，留下儿大悬而未决的难题：淘汰煤炭使用的呼声仍面对极大阻力，各国目订的减排计划尚未达标；援助发展中国家的气候融资目标同样滞延，针对灾害高危国的“损失与损害”赔偿机制 (loss and damage) 更是苦争连年无寸进。疫情持续之下，跟 2019 年全球大型罢课罢市同等规模的气候集会画面不再，难免令部份人错觉热潮骤散，但事实远非如此：始于欧美发达国、现已遍及发展中国家的“气候诉讼”(Climate Litigation) 潮，正游击式地向政商权贵重重施压。这场方兴未艾的跨国运动，不论是对公民环保运动的发展，乃至对《巴黎气候协议》落实进程，都将有深远意义。

为气候正义提诉

单单在过去大半年，已经有多宗针对传统能源业、话题性极高的诉讼登上国际头条——五月底，荷兰海牙地方法院裁定石油巨擘蚬壳公司 (Shell) 的减排目标不足取，颁令蚬壳必须在 2030 年底前按 2019 年水平减排 45%；这是《巴黎协议》签订以来，首间企业被法院要求加快减排的历史性先例。六月，澳大利亚联邦法院在一宗由八位学生联合代表的兴讼中，裁定该国环境部长有责任在扩张煤矿开采工程的同时，保护儿童不受碳排所害，且须支付该案所有讼费；这也有份促使煤炭和天然气生产大国、气候承诺长期滞后的澳大利亚，在同年十月宣布姗姗来迟的 2050 年净零排放目标。与此同时，英国亦有环团对北海油田扩张计划展开法律挑战，提控英国政府对油气产业的补贴违背其减排目标。

在 1986 年至 2021 年五月间，全球共有 1,841 宗气候诉讼，当中美国占了近 1,400 宗，其余个案遍及 39 个国家，整体数字更在 2015 年后急增了一倍。不过，气候诉讼亦绝非发达国专利。

气候诉讼亦绝非发达国专利，如在上月底，就有来自哥伦比亚普罗维登西亚岛的原住民入稟法院控诉政府未有按承诺落实灾害应对措施，令大批岛民流离失所、被迫迁移，该诉讼并获法院受理进入法律程序。

上述个案虽然涉及不同的法律原则与司法管辖权，然而它们的核心理念一脉相承，都是藉著援引在地的法律或政策框架，申明权利、追究损失与责任，以此收规范扩散之效。由伦敦政治经济学院辖下的“葛量洪气候变化与环境研究中心” (Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment) 与哥伦比亚大学法学院联合设立的全球气候法数据库 (Climate Change Laws of the World, 以下简称 CCLW) 就显示，在 1986 年至 2021 年五月间，全球共有 1,841 宗气候诉讼，当中美国占了近 1,400 宗，其余个案遍及 39 个国家，整体数字更在 2015 年后急增了一倍。数据并显示，在 369 个已裁决的个案中，有近六成裁决结果对气候行动有利。



2021年11月18日英格兰威根，艺术家Luke Jerram的新作品“浮动地球”在英国首次亮相。摄：Christopher Furlong/Getty Images

气候诉讼的前世今生

在“气候变化”成为显学之前，全球环保法的发展素来跟美国有密切渊源。针对保育议题的司法行动，能追溯至 1965 年的由赫森峡谷居民成立的保育组织，挑战联邦电力委员会（今联邦能源管理委员会的前身）批准的史东金山发电站项目的诉讼（简称史东金山案，The Storm King case）。

美国法律学者 Oliver A. Houck 在著作《Taking Back Eden: Eight Environmental Cases that Changed the World》中就此案为首章主题，指出其两大重要意义：法院以相关发展项目涉及环境保育等公共利益议题为由，首次受理民间团体提告，开创美国司法史上先河；其次，该案的主理法官要求当局在项目动工前全面考虑减低环境影响的不同方案，其陈词并在几年后在另一宗划时代的环境诉讼——Calvert Cliffs' Coordinating Committee, Inc. v. United States Atomic Energy Commission 中被联邦上诉法院引用，促成了全国环保措施的强制落实。史东金山案最终虽然未能叫停项目，却奠定了诉讼作为推动环保运动的重要策略手段。

气候诉讼脱胎于 80 年代，但直至 2000 年代中期，相关的案例才开始在美国本土及国际上急速跃升。这数字的增长，近因或是先后受到两宗划时代案

例的积极影响；远因亦跟签署于1997年的《京都议定书》未能促成以美国为首等发达国承诺减排的失败经验有关。

气候诉讼脱胎于80年代，但直至2000年代中期，相关的案例才开始在美国本土及国际上急速跃升。这数字的增长，近因或是先后受到两宗划时代案例的积极影响：前者是2007年由美国12个州政府联合提诉、成功迫使国家环境保护局按《空气清洁法案》规管温室气体排放的 *Massachusetts v. EPA* 案，以及2015年成功令法院颁令荷兰政府须在2020年前减低1990年排放水平25%的 *Urgenda* 案。

在史东山案以降的法律传统以外，气候诉讼崛起的远因，亦跟签署于1997年的《京都议定书》未能促成以美国为首等发达国承诺减排的失败经验有关；特别是布什执政八年间，美国对气候政策取态保守，民间组织于是决定另辟蹊径，把焦点投往相对不受企业游说与政权轮替影响的独立司法系统，透过诉讼向权贵问责，试图以此挑战向企业势力倾斜的政策或工程项目、加快或促成部份环保措施的落实。

富国与穷国的诉讼策略，因应法制与在地语境不同，进路往往迥异。

由于发展中国家首当其冲面临严峻的灾害风险，有关的气候诉讼个案亦随全球大势日增。不过，富国与穷国的诉讼策略，因应法制与在地语境不同，进路往往迥异。例如有研究[注1]指出，相对发达国案例较倾向围绕侵权法延伸的损失概念去追讨责任与赔偿，穷国的案例往往未有直接将气候危机置于提诉理据的重心，而是侧重更广义的环境法规与程序正当性（如土地及自然资源管理、灾害管理、污染、基建项目环评），透过司法行动来迫使政府执行现有政策，间接模塑、逐小推动跨领域的气候治理框架。





2021年11月13日苏格兰格拉斯哥，示威者在格拉斯哥的墓地为COP26举行葬礼。摄：Peter Summers/Getty Images

小国的能耐

穷国的高危处境、亦有利以人权保障为核心框架的诉讼个案。其中一个最具代表性的案例，就是 2015 年由菲律宾多个民间组织向当地的人权委员会发起的提诉，要求就 2013 年超级台风海燕的灾害损失，调查全球 40 多个化石燃料企业的排放责任与人权问题；提诉获受理后，人权委员会跨国传召了企业代表、灾区民众代表、知名气候科学家与政策专家的证词，成为了国家机关跨国向企业问责、追究人权侵害的先例。

我们也许觉得区区小国向财鸿势大的跨国企业追讨责任不会有甚么实际效果，但这些案例的重要性，正正在于它确立证据、法理原则与责任关系，推动公众知情权与跨国行动，为往后的司法行动起上示范作用。

这些案例的重要性，正正在于它确立证据、法理原则与责任关系，推动公众知情权与跨国行动，为往后的司法行动起上示范作用。

不过，在全球芸芸诉讼案之中，像上述 Urgenda 案、追究蚬壳或菲律宾人权调查案一类的高调个案仅是少数，很多缺乏广泛媒体关注、涉及范围与影响较小的地方措施或行政程序的个案，往往对推进气候议程起著同样重要的作用。这些案例甚至不一定要有强烈的倡议色彩——一些看似无关国家政策法规、涉及私法或民事法争议的孤例，可能也会影响长远环保法规的实施或改革；例如有关保险与风险评估或知识产权的法律争议，都可能会在日后成为气候融资或技术转移的有关政策的延伸基础 [注2]。

目前，前述的 CCLW 数据库的汇整仅考虑经司法机构审理及有明确就气候变化相关的科学证据或政策行动提出申诉的案例，意味这很可能是保守估计。例如去年底，英国一死因裁判官就一宗女童因严重哮喘身亡的罕见个案展开研讯后，裁定空气污染为致死主因之一，这是英国史上首次有法定机关正式将空气污染列为个案死因（据报甚或开全球先例）；尽管死因裁决对其他法庭判决并没有约束力，这某程度上佐证司法体制亦开始不得回应时代的危境与挑战，以及气候运动日趋成熟有力的申辩理据 [注3]。



COP 26:
SYSTEM CHANGE
NOT
CLIMATE CHANGE



REBEL FOR LIFE

REBEL FOR LIFE

REBEL FOR LIFE



2021年11月1日澳大利亚悉尼，示威者在悉尼麦格理街向聚集的人群发表讲话，议澳大利亚政府在气候变化问题上的不作为。摄：Don Arnold/Getty Images

以多元策略抗衡企业力量

今天，气候诉讼潮已为企业与投资者带来实际的压力；不少企业的法律顾问或处理商业案件的律师行，纷纷将此纳入财务风险评估。而且，全球各大中央银行以至机构投资者已大力推动绿色金融、视高污染产业为“搁浅资产”，立法强制企业披露气候相关财务信息（如环境数据、减排目标与行动）的法规和引入打击企业“漂绿”公关工程的业界标准将成大势，无论从商业以至法律层面，企业面对的转型风险与日俱增，已成事实。

不少企业的法律顾问或处理商业案件的律师行，纷纷将此纳入财务风险评估。

与此同时，不少环团亦采取更多样的诉讼策略，来针对不同的持份者施压。例如，专长环境诉讼的环团 ClientEarth，就透过入股波兰能源企业 Enea，以股东身份成功在当地入禀挑战该企业董事会投资增建燃煤发电站的计划，理由是该项目涉及的气候风险将会损害投资者的利益；这说明企业投资者的商业利益，不一定跟环境考量与公众利益相悖。ClientEarth 亦曾在前年针对另一石油业龙头 BP 的兴讼，指出 BP 企业全年资本支出亦有近 97% 为油气业投资，却制作大量以再生能源为重点的宣传，属失实与误导公众，迫使 BP 在期后叫停所有相关广告。

长远而言，企业与各国政府面对的呼声，只会有增无减；气候危机所延伸的代际不公，将会更主导各国的政治议程。本年一个横跨全球十个国家的调查显示，近六成受访青年对气候变化表示极度忧虑，认为政府失责忽视年轻人的更高达 65%；另一份同期发表的研究则估算，与 1960 年出生的儿童相比，2020 年出生的儿童面临的极端气候现象（包括林火、热浪、干旱、洪水、热带气旋、农作物失收）将增加两到七倍，发展中国家受到的威胁尤其严峻。

气候行动与学界之间的长远协作，既会是决定诉讼成效的关键，也将助益更广义的政策与法律发展。

尽管大局已成，气候诉讼运动也面对著不同程度的挑战。例如，有案例显示保守力量亦开始还击，援引保障投资方的法律或行政手段来阻挠环保法规的执行；不少个案的提诉方因为未能陈述准确及具公信力的科学证据去确立被告方的责任与提诉理由之间的因果关系，而被裁定败诉 [注4]；这固然跟气候科学与在地影响的复杂性有关，也涉及发展中国家或弱势社群缺乏资源委托专家研究。

因此，无论是估算经济风险、气候灾害的损失与赔偿，以至不同升温趋势模型下的社会影响——诸如空气污染或热浪刺激疾病传播所造成的公共卫生风险，或是对农业生产或供应链基建的影响——气候行动与学界之间的长远协作，既会是决定诉讼成效的关键，也将助益更广义的政策与法律发展。



2021年5月31日威拉尔，新布莱顿海滩上安装的 26 座儿童冰雕，一些开始融化，以突出全球变暖问题。摄：Christopher Furlong/Getty Images

[注1] 有关气候诉讼行动在发达国家与发展中国家的进路相异之处，可参考以下研究：

Setzer, J., & Benjamin, L. (2020). Climate Litigation in the Global South: Constraints and Innovations. *Transnational Environmental Law*, 9(1), 77-101. doi:10.1017/S2047102519000268

Peel, J., & Lin, J. (2019). Transnational Climate Litigation: The Contribution of the Global South. *American Journal of International Law*, 113(4), 679-726. doi:10.1017/ajil.2019.48

Osofsky, H. (2020). The Geography of Emerging Global South Climate Change Litigation. *AJIL Unbound*, 114, 61-66. doi:10.1017/aju.2020.3 doi.org/10.1093/jel/eqy017

[注2] Kim Bouwer, The Unsexy Future of Climate Change Litigation, *Journal of Environmental Law*, Volume 30, Issue 3, November 2018, Pages 483–506, <https://doi.org/10.1093/jel/eqy017>

[注3] 例如一份针对美国历年案例的研究，就分析气候相关的健康影响作为诉讼理据的作用：McCormick S, Simmens SJ, Glicksman R, Paddock L, Kim D, Whited B. The Role of Health in Climate Litigation. *Am J Public Health*. 2018 Apr;108(S2):S104-S108. doi: 10.2105/AJPH.2017.304206. PMID: 29698089; PMCID: PMC5922204.

[注4] 有关气候诉讼个案的实证失缺分析，详见 Stuart-Smith, R.F., Otto, F.E.L., Saad, A.I. et al. Filling the evidentiary gap in climate litigation. *Nat. Clim. Chang*. 11, 651–655 (2021).