

我国气候变化诉讼制度的构建逻辑与完善路径

孙奕楠

北京林业大学人文社会科学学院, 北京

收稿日期: 2026年6月28日; 录用日期: 2026年7月29日; 发布日期: 2026年8月10日

摘要

气候变化诉讼作为司法参与气候治理的重要方式, 对于推动减排责任落实、维护环境公共利益和促进气候治理法治化具有重要意义。本文围绕我国气候变化诉讼制度展开研究, 在梳理其概念内涵和基本特征的基础上, 分析当前我国气候变化诉讼在诉讼主体资格、因果关系认定以及实体法律规范等方面存在的现实问题。研究认为, 现有制度尚不能充分满足气候治理实践的需要, 应立足我国环境司法实践, 以环境公益诉讼为主要实现路径, 以生态环境损害赔偿诉讼作为补充, 充分发挥行政公益诉讼的监督功能, 并完善应对气候变化相关立法及配套司法规则, 逐步构建协调衔接的气候变化诉讼制度, 为提升我国气候治理法治化水平提供制度支撑。

关键词

气候变化, 气候变化诉讼, 环境公益诉讼, 气候治理

The Construction Logic and Improvement Pathways of China's Climate Change Litigation System

Yinan Sun

School of Humanities and Social Sciences, Beijing Forestry University, Beijing

Received: June 28, 2026; accepted: July 29, 2026; published: August 10, 2026

Abstract

Climate change litigation, as an important judicial mechanism for climate governance, plays a significant role in promoting the implementation of emission reduction responsibilities, safeguarding environmental public interests, and advancing the rule of law in climate governance. This paper examines China's climate change litigation system by first clarifying its conceptual framework and

fundamental characteristics, and then analyzing the major challenges facing the current system, including the standing of litigants, the determination of causation, and the inadequacy of substantive legal norms. The study argues that the existing legal framework is insufficient to meet the practical demands of climate governance. It proposes that, based on China's environmental judicial practice, environmental public interest litigation should serve as the primary mechanism for climate change litigation, supplemented by ecological environmental damage compensation litigation, while fully utilizing the supervisory function of administrative public interest litigation. Furthermore, it recommends improving climate change-related legislation and supporting judicial rules to gradually establish a coordinated and coherent climate change litigation system, thereby providing institutional support for enhancing the rule of law in China's climate governance.

Keywords

Climate Change, Climate Change Litigation, Environmental Public Interest Litigation, Climate Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

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



Open Access

1. 气候变化诉讼的概念

1.1. 气候变化诉讼的概念争议与界定标准

气候变化诉讼属于近年来不断发展的新兴法律概念，目前国际社会和国内学界尚未形成统一的定义标准。对于其内涵，学界主要存在广义与狭义两种理解。广义观点认为，只要案件事实、法律依据或者裁判理由涉及气候变化问题，即可认定为气候变化诉讼^[1]。该界定覆盖范围较广，但容易将环境影响评价、能源开发、土地利用等一般环境案件纳入其中，导致气候变化诉讼的边界不够清晰。相比之下，狭义定义强调案件应直接围绕气候变化或气候政策展开，并以相关法律法规作为核心裁判依据。联合国环境规划署在《全球气候诉讼报告：2020 现状回顾》¹中即采纳了这一标准，将仅偶然涉及气候变化，或者虽与气候适应、减缓有关但并非以气候变化法律理论作为裁判基础的案件排除在外。相较于广义界定，狭义定义更有利于准确识别气候变化诉讼案件，提高司法适用的针对性，同时也有助于推动相关理论研究和制度发展。

在我国，关于气候变化诉讼的界定初步体现于最高人民法院发布的《环境资源案件类型与统计规范（试行）》（后文简称《统计规范》）²。该规范将气候变化应对类案件纳入环境资源审判统计体系，并将其界定为因温室气体、臭氧层损耗物质等排放行为直接或者间接影响气候变化而引发的刑事、民事、行政以及公益诉讼案件。同时，根据案件所对应的治理目标，又将其区分为气候变化减缓类案件和气候变化适应类案件。这一分类方式反映了气候变化诉讼兼具多元法律关系和多样治理目标的特点，对于完善我国气候变化司法实践具有积极意义。然而，该规范主要服务于案件统计和类型划分，其界定标准仍然较为宽泛。在司法实践中，气候变化诉讼与环境影响评价、生态环境保护、能源开发利用等环境资源案件之间仍可能存在交叉，导致案件识别标准缺乏统一性，影响司法适用的准确性。因此，未来应进一步完善相关法律法规和司法解释，对狭义气候变化诉讼的概念、适用范围以及案件类型作出更加明确的界

¹United Nations Environment Programme. Global Climate Litigation Report: 2020 Status Review [R]. Nairobi: UNEP, 2021.

²<https://www.faxin.cn/lib/Zyfl/zyflcontent.aspx?gid=A297316>

定，并建立相应的识别标准，为案件受理、审理及裁判提供更加清晰的规范依据，同时也为气候变化诉讼理论的发展奠定制度基础。

1.2. 气候变化诉讼的特征

相较于传统环境诉讼，气候变化诉讼呈现出以下三个显著特征：

第一，气候损害的认定和量化难度较大。气候变化引发的海平面上升、冰川消融、生物多样性减少以及极端天气事件增加等影响，通常具有长期累积性和滞后性，其损害范围广、影响因素复杂，难以准确评估具体损失并确定赔偿数额。相比之下，传统环境诉讼中的污染损害大多具有明确的污染源、受害对象和损害结果，因而更容易完成损害认定和责任划分。

第二，诉讼主体具有多元化特征，原、被告资格的认定更加复杂。气候变化造成的影响具有跨区域甚至跨国界属性，受影响主体既可能是个人、社区和社会组织，也可能涉及国家；与此同时，承担责任的主体既包括温室气体排放企业，也可能包括未依法履行气候治理职责的行政机关。在此背景下，以“直接利害关系”为基础的传统主体资格认定标准难以完全适应气候变化诉讼的现实需要。

第三，气候变化诉讼与相关立法之间具有相互促进的关系。不同于传统环境诉讼主要依据既有法律规范解决具体争议，气候变化诉讼在一定程度上承担着推动法律规则完善的功能。当立法尚不能充分回应气候治理需求时，法院通常通过解释对国家和企业的气候责任作出认定，并在个案裁判中推动相关制度的发展。

2. 我国气候变化诉讼面临的问题

2.1. 诉讼主体资格认定困境

诉讼主体资格是启动气候变化诉讼的前提，也是当前我国气候变化司法实践面临的突出问题。根据《中华人民共和国民事诉讼法》(后文简称《民事诉讼法》)³及《中华人民共和国行政诉讼法》(后文简称《行政诉讼法》)⁴关于原告资格的规定通常需要证明其与案件具有直接利害关系，并因被诉行为遭受了现实且具体的损害。然而，气候变化具有累积性、长期性和广泛影响等特征，其不利后果往往涉及不特定多数主体，难以集中体现于某一特定个人或者组织。因此，即使原告能够证明自身受到气候变化影响，也难以进一步证明其损害与被诉行为之间存在足够明确的利益关联，诉讼主体资格的认定由此面临较大障碍^[2]。目前，我国尚未建立专门规范气候变化诉讼的法律制度体系，现有相关法律规范主要分散于环境保护、能源管理和污染防治等领域。加之气候变化造成的损害通常具有长期累积、多重因素共同作用等特点，其损害程度及利益受损范围难以通过传统证据规则进行量化证明，进一步增加了诉讼主体资格认定和损害救济的难度。

2.2. 因果关系难以界定

因果关系是气候变化诉讼中责任成立的重要基础，无论案件属于民事、行政还是公益诉讼，均需要证明被诉行为与气候损害之间存在法律上的因果联系。然而，与传统环境诉讼相比，气候变化具有跨区域、长期累积和多因素共同作用等特点，使因果关系的认定面临更大挑战。首先，责任主体与损害结果之间难以建立对应关系。气候变化是全球温室气体长期累积排放的结果，单一排放行为通常难以直接对

³《中华人民共和国民事诉讼法》第58条：“对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。”

⁴《中华人民共和国行政诉讼法》第25条第4款：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

应某一具体损害，责任主体的识别和责任范围的划分因此更加复杂。其次，气候变化的形成和发展受到人为排放、自然环境变化以及气候系统内部变率等多重因素共同影响，使具体损害的归因分析存在较大难度。最后，科学证据仍具有一定的不确定性。虽然国际社会已经普遍认可人为活动导致全球气候变化的科学结论，但针对个案而言，原告仍需证明特定排放行为与具体损害之间存在足够的关联，这对科学证据和举证能力提出了更高要求，也增加了司法认定因果关系的难度。

在传统环境诉讼中，因果关系通常能够围绕污染行为、损害结果和受害主体进行相对明确的证明，而气候变化诉讼涉及全球排放、长期累积效应和复杂的自然系统，传统因果关系证明规则难以完全适用。对此，不同法系采取了不同的司法应对路径。欧洲部分国家的法院更倾向于通过适度放宽原告资格、降低因果关系证明门槛等方式回应科学不确定性；美国法院则更加重视科学证据的可靠性，对因果关系证明提出相对严格的要求。《巴黎协定》生效后，随着气候归因科学的发展，国际气候诉讼的重点逐渐由是否存在气候变化的科学争议，转向如何证明具体排放行为与特定损害之间具有关联性。

2.3. 实体法律依据不足

实体法规范的缺位是制约我国气候变化诉讼发展的重要因素。虽然我国已围绕绿色低碳发展制定了《中华人民共和国可再生能源法》(后文简称《可再生能源法》)⁵、《中华人民共和国清洁生产促进法》(后文简称《清洁生产促进法》)⁶等法律，并逐步建立碳达峰、碳中和“1+N”政策体系^{7,8}，但现有规范主要侧重能源利用、节能减排和产业发展，对温室气体排放控制、气候责任承担以及气候损害救济等问题缺乏专门规定，尚未形成系统、完整的气候变化法律制度。在此背景下，司法机关审理气候变化案件时往往难以找到直接适用的实体法依据，不利于裁判标准的统一和司法规则的稳定形成。

专门立法的缺失也影响了地方气候治理制度的完善。近年来，部分地区围绕碳排放管理、低碳发展和生态保护开展了地方立法探索，但由于缺乏统一的上位法支撑，不同地区在制度建设、监管标准和实施规则等方面存在一定差异，相关制度之间缺少有效衔接^[3]。同时，全国碳排放权交易市场已经建立并投入运行⁹，但在配额总量确定、配额分配、履约管理、核查监督等关键环节，现有法律授权仍显不足。因此，应加快推进国家层面的应对气候变化专门立法。未来《中华人民共和国应对气候变化法》制定过程中，可进一步明确气候治理的基本原则和权利义务体系：其一，在总则部分确立公民气候权利，将公众享有安全气候环境、参与气候治理以及获取气候信息的权利予以制度化确认^[4]；其二，针对重点排放企业设置温室气体排放信息披露义务，要求企业依法公开碳排放数据、减排计划以及履约情况，提高气候治理透明度；其三，针对气候变化案件中的科学不确定性和因果关系证明困难，可在程序规则中探索建立因果关系举证责任适度转移或者证明责任减轻制度，降低原告特别是公益诉讼主体的证明负担。通过上述制度安排，为气候变化诉讼提供明确的实体请求权基础和程序保障。

3. 我国气候变化诉讼的路径探索

自《巴黎协定》生效后，国际社会对应对气候变化的法治需求不断增强，我国碳达峰、碳中和目标

⁵ 《中华人民共和国可再生能源法》第1条：“为了促进可再生能源开发利用，增加能源供应，改善能源结构，保障能源安全，保护环境，实现经济社会可持续发展，制定本法。”

⁶ 《中华人民共和国清洁生产促进法》第1条：“为了促进清洁生产，提高资源利用效率，减少和避免污染物的产生，保护和改善环境，保障人体健康，促进经济与社会可持续发展，制定本法。”

⁷ 《中共中央 国务院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》，2021年9月22日，载中国政府网。
https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm

⁸ 《国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》，2021年10月24日，载中国政府网。
https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm

⁹ 《碳排放权交易管理暂行条例》，国务院令 第775号，2024年1月25日公布，2024年5月1日起施行。
https://www.samr.gov.cn:8085/zw/zfxxgk/fdzdgknr/bgt/art/2024/art_fc3d9d4c98647fca458bfc9e03a4396.html

的提出,也推动了气候治理逐步由政策驱动向法治保障转型。在此背景下,气候变化诉讼逐渐成为环境司法的重要发展方向,并在督促减排责任落实、规范行政权力运行以及维护环境公共利益等方面展现出独特的制度功能。然而,受制于理论研究、立法供给和司法实践等多方面因素,我国气候变化诉讼仍处于探索阶段,尚未形成较为成熟的制度体系。因此,立足我国环境法治建设实际,构建符合我国国情的气候变化诉讼制度,已成为完善气候治理体系的重要内容。

现行环境公益诉讼制度为气候变化诉讼的发展提供了基础¹⁰。气候变化具有受害主体广泛、损害后果扩散以及公共利益属性突出的特点,传统私益诉讼难以有效回应此类纠纷,而环境公益诉讼能够突破个体权利救济的局限,更好地维护社会公共利益[5]。经过多年制度建设,我国已经形成由社会组织提起环境民事公益诉讼、检察机关提起环境民事公益诉讼、行政公益诉讼和刑事附带民事公益诉讼,以及地方人民政府提起生态环境损害赔偿诉讼共同构成的公益司法保护体系[6]。不同类型诉讼既各司其职,又能够形成制度衔接,为气候变化诉讼的制度构建提供了较为成熟的司法基础。然而,将环境公益诉讼作为气候变化诉讼的核心路径也面临一定现实障碍。首先,气候变化案件往往涉及复杂的气候科学、能源技术和碳排放核算问题,社会组织和检察机关在证据收集、专业评估以及案件论证方面可能面临专业能力不足的问题。其次,气候变化诉讼具有长期性和高成本特征,案件调查、科学鉴定以及专家辅助等环节均需要较高经济投入,可能影响相关主体提起诉讼的积极性。再次,地方经济发展与减排目标之间可能存在一定张力,在部分案件中仍需警惕地方保护主义对司法独立审判和责任落实造成的不利影响。因此,未来应完善公益诉讼配套机制,通过建立气候变化案件专业技术支持平台、完善专家辅助人制度、探索诉讼费用保障机制,并强化跨区域司法协作和审判监督机制,提升公益诉讼路径的实际运行能力。

在此基础上,生态环境损害赔偿诉讼可以作为环境公益诉讼的重要补充¹¹。由于气候变化造成的生态损害通常具有长期性、累积性和整体性,仅依靠公益诉讼难以实现对生态环境损害的全面救济,而生态环境损害赔偿诉讼能够通过责任承担、生态修复和损害赔偿等制度安排,实现公共利益保护与生态修复目标的协调统一。随着我国生态环境损害赔偿制度不断完善,其在应对气候变化中的功能也将进一步拓展,为气候变化损害救济提供更加多元的司法路径。

此外,行政公益诉讼在气候变化治理中具有不可替代的制度价值。气候治理涉及温室气体排放控制、能源结构调整以及减排政策实施等大量行政管理事务,行政机关依法履行法定职责直接关系到国家气候治理目标的实现。检察机关通过依法提起行政公益诉讼,能够督促行政机关依法履职,并借助司法监督促进相关政策和监管措施得到有效落实。与民事公益诉讼相比,行政公益诉讼更加注重风险预防和行政监督,对于提升气候治理效能、强化依法行政具有重要作用。

未来应进一步完善我国气候变化诉讼制度的法律基础和运行机制。一方面,应加快气候变化专门立法,明确气候变化诉讼的请求权基础、责任承担方式及司法救济路径[7];另一方面,应完善诉讼主体资格、因果关系认定、证据规则等配套制度,加强实体法与程序法之间的协调衔接,为司法裁判提供更加稳定、统一的规范依据。同时,应在充分借鉴域外经验的基础上,坚持立足我国法治实践,不断完善社会组织参与公益诉讼、公众有序参与环境治理等制度机制,逐步构建具有中国特色的气候变化诉讼体系,为我国实现碳达峰、碳中和目标和深度参与全球气候治理提供更加坚实的法治保障。

4. 结论

气候变化诉讼的发展反映了司法参与气候治理的时代趋势,也是完善国家气候治理体系的重要制度

¹⁰最高人民法院:《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》,2015年1月6日发布。

<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/13025.html>

¹¹中共中央办公厅 国务院办公厅印发《生态环境损害赔偿制度改革方案》,2017年12月17日,载中华人民共和国生态环境部。

https://www.mee.gov.cn/zcwj/zyygwj/201912/t20191225_751564.shtml

保障。当前,我国已初步具备发展气候变化诉讼的制度基础,但在诉讼主体资格、因果关系认定以及实体法律规范等方面仍存在进一步完善的空间。未来,应立足我国环境法治建设实践,以环境公益诉讼为核心,统筹发挥生态环境损害赔偿诉讼和行政公益诉讼的制度功能,推动不同诉讼类型形成协调衔接的司法保护体系。同时,加快完善应对气候变化相关立法,健全配套司法规则,不断增强气候变化诉讼的规范性和可操作性,为我国实现碳达峰、碳中和目标以及提升气候治理法治化水平提供更加坚实的制度支撑。

参考文献

- [1] 王雨辰. 超越西方中心论的气候正义路径探析——评《气候治理与气候正义》[J]. 社会科学动态, 2020(6): 127.
- [2] 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(4): 105-125.
- [3] 张瑞萍, 牛利敏. “双碳”目标下气候变化诉讼的法律进路[J]. 中国石油大学学报(社会科学版), 2025, 41(2): 32-42.
- [4] 李冰强, 赵雨豪. “双碳”目标下我国气候变化公益诉讼的制度构建[J]. 社会科学家, 2024(6): 130-136.
- [5] 张丹. 我国气候变化诉讼之路径选择——基于气候利益的视角分析[J]. 甘肃理论学刊, 2024(6): 91-98.
- [6] 郭武. 论中国环境诉讼类型的整合策略[J]. 东方法学, 2022(6): 149-160.
- [7] 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(4): 66-79.