

## 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

陈冬

**内容提要:**气候变化诉讼是美国环境法的新领域,马塞诸塞州诉美国联邦环保局案是气候变化诉讼的经典判决。该案核心争议在于原告是否享有起诉资格以及美国联邦环保局对新机动车辆的温室气体排放是否有权进行立法规制等。该案对美国的政治、经济、法律等领域产生了深远、广泛的影响。判决所确立的原告起诉资格规则大大松动了传统的规则;该案实质是不同利益诉求的州及相关利益团体的能源、经济等利益的博弈;对于美国以化石燃料为根基的煤炭、汽车、电力等行业以及美国未来能源经济影响深远;反映了美国气候变化政策与法律机制之复杂现实状况。

**关键词:**气候变化 温室气体 诉讼 原告起诉资格 立法

陈冬,郑州大学法学院副教授,博士。

2007年4月2日,美国联邦最高法院以5:4的表决针对“这个时代最为迫切的环境挑战”<sup>〔1〕</sup>——气候变化做出了“里程碑式”<sup>〔2〕</sup>的判决,即马塞诸塞州诉联邦环保局案(Massachusetts v. EPA)<sup>〔3〕</sup>(以下简称马案)。马案是美国近年来备受关注的一种新型的环境诉讼即气候变化诉讼的经典判决,也是联邦最高法院受理的第一个气候变化诉讼。<sup>〔4〕</sup>判决认为:美国联邦环保局(以下简称联邦环保局)对于机动车辆的温室气体排放有权进行法律规制;针对原告提出的要求联邦环保局对机动车辆的温室气体排放进行法律规制的立法请愿,而联邦环保局予以拒绝的行政决定,马塞诸塞州(以下简称马州)享有原告起诉资格。判决撤销了哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院有关支持联邦环保局前述行政决定的判决,发回重审以使其符合最高法院的判决。马案对于美国的气候变化政策与法律以及以化石燃料经济为根基的汽车、电力、石化等行业,影响颇为深远。

### 一 立法规制的请愿

1999年10月20日,由19个私人团体对联邦环保局提起一个要求其制定法律规则的请愿,要求

〔1〕 127 S. Ct. 1438, 1446 (2007).

〔2〕 Hari M. Osofsky, Symposium: Climate Change Liability and the Allocation of Risk: Climate Change Litigation as Pluralist Legal Dialogue?, 26 *Stan. Envtl. L. J.* 181, 182 (2007).

〔3〕 127 S. Ct. 1438 (2007).

〔4〕 Sara C. Aminzadeh, A Moral Imperative: The Human Rights Implications of Climate Change, 30 *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.* 231, 235 (2007).

联邦环保局按照美国《清洁空气法》第 202 条的规定,对由新的机动车辆引起的温室气体的排放进行法律规制。请愿者声称 1998 年是史上记录的最热年份,二氧化碳、甲烷、氧化亚氮和氢氟碳化物是致热的温室气体的代表,以二氧化碳为首的温室气体的排放对气候变化有显著的加速作用,而气候变化对于人类的身体健康和环境会带来严重的不利影响。请愿者认为,联邦环保局的前任总顾问坎农(Jonathan Z. Cannon)在 1998 年的一份备忘录中认为二氧化碳的排放是属于联邦环保局有权立法的领域,这意味着联邦环保局实际上已经承认了其拥有对二氧化碳进行立法的法定权力。<sup>[5]</sup>随后,该备忘录还被继任总顾问古泽(Gary Guzy)在向国会提交的有关该局对温室气体排放享有立法权限的说明中作为佐证。至 2001 年 6 月,联邦环保局接受了大约 50000 份针对该请愿的公众意见,其中绝大多数赞同。不过,2003 年 8 月 29 日,联邦环保局总顾问费布里坎特(Robert Fabricant),却声称其前任的观点均非该局总顾问的观点。在随后的一份备忘录中他说,不能把二氧化碳等温室气体视为是对全球气候变化产生影响的大气污染物。<sup>[6]</sup>2003 年 9 月 8 日,联邦环保局对立法请愿做出了拒绝的行政决定,认为《清洁空气法》并未授予联邦环保局对全球气候变化问题予以立法的权力;即使联邦环保局有权制定温室气体排放标准,但若在当下为之也是不明智的。<sup>[7]</sup>理由如下:<sup>[8]</sup>

1. 有关《清洁空气法》立法史说明:全球气候变化作为一个复杂的问题,国会之意图并非要求修改《清洁空气法》以建立对温室气体排放的约束机制,而是建议选择进行继续深入研究的方式。二氧化碳不属于《清洁空气法》第 202 条规定的“大气污染物”,第 202 条(a)(1)项并未授予联邦环保局对温室气体进行规制的法定权限。

《清洁空气法》第 202 条是本案涉及的焦点。该条规定,“联邦环保局应该适用源于任何一种或多种新的机动车辆或机动车辆设置的任何大气污染物的排放的法律标准,该法律标准应以法律规章的形式(不时地修订)体现。当联邦环保局判断上述大气污染物引起、或有助于产生可能会被合理地预期为危及公众健康或福利的大气污染之际,方可制定该标准”。<sup>[9]</sup>

2. 联邦环保局援引了 FDA v. Brown & Williamson Tobacco Corp. 案<sup>[10]</sup>的判决,认为气候变化同烟草行业一样都有其独一无二的“政治历史”。与烟草相比,对温室气体进行立法所带来的政治、经济影响更为深远。气候变化如此重要,除非国会明确授权,否则,联邦环保局断不会主动为之。

3. 若二氧化碳是大气污染物,那么,减少机动车辆排放的唯一可行之策就是推动燃料经济。不过,国会之前已制定了由交通部执行的有关燃料经济的标准,因此,联邦环保局制定规则会与该标准相冲突。

4. 联邦环保局虽然也承认温室气体对全球气候的影响,但是鉴于目前气候变化和温室气体效应之间是否存在必然的关联还存在科学的不确定性。因此,即便假设联邦环保局有权对温室气体进行规制,但考虑到科学不确定性,目前对温室气体立法也是不明智的。

5. 联邦环保局认为对机动车辆的排放进行规制与总统的政策相违背。布什针对气候变化的策略并非借助于法律的强制,而主要借助于自愿性计划以达致减排的目的。同时,联邦环保局的规制行为会使布什对中国、印度等发展中国家的减排进行施压之举受到阻碍。

## 二 哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院的判决

针对联邦环保局拒绝对温室气体排放进行立法的行政决定,立法请愿者以及后来加入的“参加诉

[5] 127 S. Ct. 1438, 1449 (2007).

[6] Erica Rancilio, Massachusetts v. EPA: The D. C. Circuit Stretches Precedent and Ignores the Statutory Standard to Uphold EPA's Unlawful Rulemaking Petition Denial, 20 Tul. Envtl. L. J. 207, 210-211 (2006).

[7] 127 S. Ct. 1438, 1450 (2007).

[8] 127 S. Ct. 1438, 1450-1451 (2007).

[9] 42 U.S.C. § 7521(a)(1).

[10] 529 U.S. 120 (2000).

讼人”共计12个州、<sup>[11]</sup>4个地方政府、<sup>[12]</sup>13个环境团体、<sup>[13]</sup>依据《清洁空气法》第307条<sup>[14]</sup>向哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院提起诉讼,要求联邦环保局依据《清洁空气法》第202条对由新的机动车辆引起的温室气体的排放进行立法。另有10个州和6个行业协会则为支持联邦环保局的“参加诉讼人”。此即马塞诸塞州诉联邦环保局案(Massachusetts v. EPA)。<sup>[15]</sup>

2005年7月15日,哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院以2:1做出了判决,认为联邦环保局拒绝立法请愿的行为是其依据《清洁空气法》第202条适当履行其自由裁量权的表现,驳回并拒绝了原告诉讼请求。<sup>[16]</sup>法官Randolph认为,基于科学不确定性以及其他因素,诸如因为担心对温室气体排放进行立法的做法可能会削弱美国为敦促中国等国家减排的努力,联邦环保局拒绝立法的决定是合理的。法官Sentelle认为原告没有起诉资格。因为原告不能证明宪法第3条所要求的确立原告起诉资格所应具备的损害要素。他援引美国公益诉讼的经典案例鲁坚诉野生生物保护者(Lujan v. Defenders of Wildlife)<sup>[17]</sup>说到,原告虽然声称全球气候变暖总体上对人类有害,但却不能证明是对其特定的损害。法官Tatel写了异议意见书。认为,至少马州已经证明了自己符合宪法第3条所要求的有关原告起诉资格的三要素:损害、因果关系和可救济性。他说,马州声称的损害,即海平面的上升对于其沿海所有权的损失是“实质性的可能”,<sup>[18]</sup>该损害并非普遍的损害而是特定的损害,因为,“联邦环保局对海平面上升起作用的温室气体的排放不予控制之行为已经威胁到了马州的沿海所有权”。<sup>[19]</sup>对温室气体进行减排的限制会推迟和减轻由于全球气候变暖所带来的诸多不利影响,符合可救济性的要素。因此,马州享有原告起诉资格。<sup>[20]</sup>

### 三 联邦最高法院的判决

2005年12月2日,哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院拒绝了原告有关重审的请求。2006年6月,最高法院颁发了调卷令,原告提出了上诉。原告声称,联邦环保局已经放弃了其依据《清洁空气法》对由新的机动车辆引起的四种温室气体的排放进行立法规制的职责。“要求最高法院回答两个与《清洁空气法》第202条(a)(1)项之含义有关的问题:联邦环保局是否拥有对源于新的机动车辆的温室气体排放进行立法规制的权限;如果存在这种权限,联邦环保局所声称的拒绝为之的原因是否与《清洁空气法》相符合?”<sup>[21]</sup>

最高法院的判决意见主要包含以下四点:“第一,原告对于联邦环保局拒绝其申请立法规制的行为享有原告起诉资格。第二,法院对涉及《清洁空气法》法律问题是非曲直的审查范围是狭窄的。第三,因为温室气体符合《清洁空气法》对于‘大气污染物’的宽泛界定,所以,联邦环保局对新机动车辆的温室气体排放享有立法权。第四,联邦环保局做出拒绝决定的可替代的基础(该基础为:即使其享有对新

[11] 加利福尼亚、康涅狄格、伊利诺伊、缅因、马塞诸塞、新泽西、新墨西哥、纽约、俄勒冈、罗德岛、佛蒙特和华盛顿。127 S. Ct. 1438, 1446 (2007)。

[12] 哥伦比亚特区、美属萨摩亚岛、纽约市和巴尔的摩。127 S. Ct. 1438, 1446 (2007)。

[13] 生物多样性中心、食品安全中心、自然保存法律组织、环境倡议者、环境捍卫者、地球之友、绿色和平、技术评价国际中心、全国环境信托、自然资源保护委员会、塞拉俱乐部、忧患科学家协会和美国公益研究组织。127 S. Ct. 1438, 1446 (2007)。

[14] 依据该条规定,针对联邦环保局局长依据《清洁空气法》第202条制定任何大气污染物标准的行为提起的司法审查诉讼,在哥伦比亚地区联邦巡回上诉法院提起。如果发现该行为是专断的、任性的和滥用自由裁量权的或者是其他不符合法律的行为,法院可以据此对该行为予以撤销。42 U. S. C. § 7607(b)(1), (d)(9)(a)。

[15] 415 F.3d 50 (D. C. Cir. 2005)。

[16] 415 F.3d 50, 58-59 (D. C. Cir. 2005)。

[17] 504 U. S. 555 (1992)。

[18] 415 F.3d 50, 65-66 (D. C. Cir. 2005)。

[19] 127 S. Ct. 1438, 1452 (2007)。

[20] 127 S. Ct. 1438, 1452 (2007)。

[21] 127 S. Ct. 1438, 1446 (2007)。

机动车辆温室气体排放的立法权限,但如果为之的话也是不明智的)所依赖的推理偏离了《清洁空气法》的法律文本。”<sup>[22]</sup> 第一点原告起诉资格问题是判决的重点,第二、三、四点主要是对联邦环保局所主张的各项拒绝理由的驳斥说明。

#### 四 严格与松动:原告起诉资格规则

美国气候变化诉讼在司法实践中面临的主要问题是原告起诉资格,无论是气候变化诉讼原告最常援引的《清洁空气法》,还是其他联邦环境法律,对此都没有明确的界定。自 20 世纪 90 年代以来,美国环境诉讼中沿用的起诉资格规则主要是鲁坚案确立的规则。即“在过去的这些年里,我们的案例已经确立了宪法对起诉资格的最低限度的要求,起诉资格应包括三个要素:第一,原告必须受到事实上的损害——对一个受法律保护的利益之侵犯,损害是(1)具体的和特定的(特别说明:损害必须是以一种个人的和单独的方式影响到原告);(2)损害必须是真实的或即将发生的,而不是猜测的或假设的。第二,损害和被控行为之间必须有因果关系——损害能够公平地追溯至被告的被控行为,而且并非是由未提交法院的某第三方当事人的独立行为造成的。第三,与单纯的推测相比,损害有可能得到一个有利的给予救济的判决”<sup>[23]</sup> 如果按照鲁坚案所确立的起诉资格规则,气候变化诉讼的原告对于起诉资格的证明可谓困难重重。首先事实损害,原告很难证明由于被告的温室气体排放对原告造成具体、特定、真实或即时的损害。其次因果关系,原告也很难证明原告的损害能够公平地追溯至被告的温室气体排放。可救济性的证明也很困难。

不过,马案则使气候变化诉讼中一直步履维艰的原告起诉资格规则变得松动起来。法院认为原告对联邦环保局拒绝其立法请愿的行为享有起诉资格,理由如下:

1. 本案不存在有关联邦宪法第 3 条所要求的任何瑕疵。本案属于宪法第 3 条所规定的联邦法院管辖权限的“事实”或“争端”。法院认为,本案中只需一个原告证明自己具有起诉资格即可,而马州在本案中有特殊的地位和利益,享有独立的起诉资格;联邦环保局拒绝对温室气体的排放进行立法会对马州带来一种确切的、即时的损害风险;原告所主张的救济可迅速地推动联邦环保局采取相应的措施以减少该风险。<sup>[24]</sup>

2. 对起诉资格三要素所要求的“损害”的说明。法院认为,马州已经受到了由气候变化所带来的不利影响:全球气候变暖的后果之一就是海平面的上升,这已经开始吞噬了马州的沿海地域,并对其作为土地所有者的沿海产权造成了损害。暂且不论未来预期的海平面上升所带来的损害,仅原告目前所称的救济费用就已高达数亿美元。<sup>[25]</sup>

3. 对起诉资格三要素所要求的“因果关系”的说明。法院认为,联邦环保局虽然并没有就温室气体排放和全球气候变暖之间的关系提出质疑,但其对温室气体排放拒绝立法的行为却对马州的损害起到了推波助澜的作用。<sup>[26]</sup>

4. 对起诉资格三要素所要求的“可救济性”的说明。法院认为,或许对机动车辆的温室气体排放进行立法并不能彻底扭转全球气候变暖,但这绝非意味着法院对联邦环保局是否有义务采取措施以减缓温室气体排放无权予以司法审查。暂且不论中国、印度等国温室气体的减排,仅马州而言,和全球气候

[22] MASSACHUSETTS v. EPA (No. 05-1120): Syllabus, <http://www.law.cornell.edu/supct/html/05-1120.ZS.html>, 2007 年 11 月 9 日访问。

[23] 504 U.S. 555, 560-561 (1992). 陈冬:“严格的起诉资格规则——以鲁坚案为中心析美国环境公民诉讼”,载吕忠梅、徐祥民主编:《环境资源法论丛》第 4 卷,法律出版社 2004 年版。

[24] 127 S.Ct. 1438, 1452-1455 (2007).

[25] 法院认为,马州保存与娱乐管理部就独自拥有、运营和保存了州沿海公园、海滩、保留地和野生生物保护区近 53 个,还独自拥有、运营和保存了沿海的大量体育和娱乐设施、沿海的公路、公园通道、暴雨排放设施、海岸工程设施等。这些都是马州的沿海产权。127 S.Ct. 1438, 1456 (2007).

[26] 127 S.Ct. 1438, 1457-1458 (2007).

变暖相连的海平面上升已经、并将持续损害其利益。该损害风险或许会比较遥远,但却客观存在。而如果原告能够得到他们所寻求的救济,风险可得以消减。<sup>[27]</sup>

马案所确立的原告起诉资格要求极大地改变了原有规则。“马案作为判例对美国目前许多待决的气候变化诉讼将产生直接的影响。特别是对于那些以州作为原告的案件而言,更是如此。因为该案将有助于解决原告起诉资格问题。法院对于气候科学的认识以及对《清洁空气法》的宽泛解释对目前待决的以及未来的案件都提供了有益的判例……该案还有助于重新布局有关气候变化对话的主流音调,它表明了联邦行政机构应严肃认真地对待该问题。”<sup>[28]</sup>

不过,法院 5:4 的表决显示马案所确立的原告起诉资格规则存有极大争议。首席大法官罗伯茨(Roberts)和法官斯卡利亚(Scalia)的异议意见书都认为原告缺乏起诉资格,最高法院无权审理本案。Roberts 异议意见书的核心就是起诉资格问题,他对多数表决中有关起诉资格的看法予以全面驳斥。

罗伯茨运用传统的起诉资格规则,认为马州没有原告起诉资格。他的理由如下:首先,全球气候变暖的概念与特定损害的要求不符。原告所寻求的救济主要关注的是普遍的公共部分而非其自身的损害;马州所声称的海岸地的损失是由海平面上升引起的说辞缺乏细节的支持;即使原告海岸地的损失是特定的损害,那么损害也必须是鲁坚案所要求的确切、即时的,而非猜测或假设。其次,马州试图寻求的救济(对机动车辆排放源进行立法)与其所声称的损害(海平面上升)之间缺乏因果关系的证明。因为美国国内机动车辆排放在国内温室气体排放量中的比例甚小(4%);而且,立法请愿仅仅限于对新的机动车辆的排放,排放量比例更小。把马州长久以来都在发生的海岸地的损失与此相连,理由荒唐可笑。最后,有关救济性,由于温室气体的排放量的 80% 是他国所为,本案所涉及的排放在全球排放量中比例甚微,原告所主张的由于立法所带来的减排效果对于他国日益增加的排放量而言无疑是杯水车薪。<sup>[29]</sup>因此,罗伯茨认为,原告不能满足鲁坚案所确定的起诉资格三要素的证明。

此外,也有学者主张应遵循传统的严格的起诉资格规则,并对马案进行了猛烈抨击。其认为,马案所确立的起诉资格规则侵害了美国的权力分立与制衡机制,使行政权受到司法权的不当侵袭。当“利益团体、特定州不满意政治程序之结果时,马案为他们打开了诉讼之门。任何个人或州的法律行为引起的确切的损害都要满足鲁坚案的要求,本案唯一受益人就是那些对政府拒绝立法规制之决定予以抵制者”。<sup>[30]</sup>该观点认为,马案使最高法院严重偏离了立宪者所设计的司法形象,而是把自己发展成日趋政治化色彩的、具有超级立法权的立法者。而法院通过宽松的起诉资格规则,“鼓励利益团体、州等利用联邦法院来获取自身不能通过联邦政府或国会所得到的东西,为起诉资格规则披上了一件崭新的外衣,从而允许州凭借最为粗陋的、所声称的损害而出现在联邦法院的法庭上。法院如此之行为从根基处损害了起诉资格规则。”<sup>[31]</sup>

## 五 超越诉讼的思考

### (一) 不同利益的博弈

马案当事人众多,包括美国联邦政府、州及地方政府、企业、行业协会、环境团体等利益主体。本案的原告包括十几个州、地方政府和众多环境团体,被告也有十几个州、众多行业利益团体。马案实质上

[27] 127 S. Ct. 1438, 1458 (2007).

[28] Hari M. Osofsky, Symposium: Climate Change Liability and the Allocation of Risk: Climate Change Litigation as Pluralist Legal Dialogue? 26 *Stan. Envtl. L. J.* 181, 198-199 (2007).

[29] Andrew P. Morriss, Federalism and Separation of Powers: Litigating to Regulate: *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, *Cato Sup. Ct. Rev.* 193, 204-205 (2007).

[30] Andrew P. Morriss, Federalism and Separation of Powers: Litigating to Regulate: *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, *Cato Sup. Ct. Rev.* 193, 208 (2007).

[31] Andrew P. Morriss, Federalism and Separation of Powers: Litigating to Regulate: *Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, *Cato Sup. Ct. Rev.* 193, 193 (2007).

就是多种利益的博弈,此仅以各州利益予以说明。美国各州使用化石燃料能源产品(天然气、碳和石油)的比例是不同的,各州与此相关的能源、经济利益是有差别的。若对温室气体进行立法,势必影响各州能源及经济利益。本案原告都是在美国能源利用中使用碳氢化合物能源比例较小的州,甚至有六个州还低于全国最低使用比率。被告则恰恰相反,大多数都高于全国平均比率。<sup>[32]</sup> 因此,有观点认为,那些力主对温室气体进行立法的州都是受到巨大利益驱动的。因为,目前《清洁空气法》对各州所赋予的权限较小,而原告各州便希望通过诉讼来获取有关规范温室气体的立法权,以此来谋求更多的政治、经济利益。

## (二) 对美国能源经济领域的影响

就美国以消耗化石燃料为经济根基的诸多行业(如作为温室气体排放主力军的汽车、电力、石化等行业)而言,马案的影响都有可能是深远、广泛的。事实上,上述行业也正是当下美国气候变化诉讼的重点对象。如加州于2006年9月20日对美国、德国及日本的六大汽车制造商提起诉讼。认为通用、福特、克莱斯勒、本田、尼桑及丰田等汽车制造商制造了大量排放二氧化碳的汽车,对全球变暖产生了重大影响,由此给加州的生态环境、农业、经济和公共卫生带来了损害。因此,对被告持续大量制造汽车所引发的全球变暖之公害,要求被告对其已经造成的和未来可能造成的损害承担责任。<sup>[33]</sup> 马案对于目前待决的以及未来相关诉讼无疑会产生重要影响,因为,“即使法院不能最终迫使联邦环保局对汽车排放进行立法规制,但是该判决注定会对美国的整个汽车工业带来深远的影响,会成为未来更清洁、更富节能效率的汽车的广泛使用的催化剂”。<sup>[34]</sup>

虽然,马案判决联邦环保局有权规制二氧化碳,但基于权力分立与制衡之宪政机制,法院也不可能强迫联邦环保局行使具体的立法权。事实上,联邦环保局在判决后也确实未采取实质举措。因此,美国不少人认为马案之意义或许仅仅体现为学理意义。标志就是2007年10月18日,堪萨斯州健康与环境部部分依据马案的判决,对该州太阳花电力公司的一个待建燃煤电厂有关大气排放许可证的审批申请,做出了拒绝颁发的行政决定。该案不同寻常之处在于,“其一,堪萨斯州并非那些被标榜为力主控制温室气体排放的自由的、或曰积极的州,如马州和加州;其二,该州并无可以支撑该决定的任何联邦法律或州法的任何特定条款;其三,该电厂开发商是一个非营利性的公司;其四,马案判决关乎联邦环保局规范汽车尾气排放的权限,而非电厂排放”。<sup>[35]</sup>

马案对美国能源产业政策和投资领域也可能带来深远影响。有学者认为,马案会推动美国现行能源经济模式的改革,会促使政府、行业考虑采纳更为清洁环保的能源新材料与新技术,发展更具能源效率的行业经济,推动可替代性和可再生能源(如风能、太阳能、清洁炭技术等)领域的投资。而且,马案之意义还在于其对美国气候变化政策与立法改革的潜在影响。因为,马案为联邦环保局应对全球气候变化提供了一种可能路径,即由此发展温室气体减排的国家计划和对温室气体减排进行国家级立法的首次尝试。<sup>[36]</sup>

## 六 结 语

通过马案,我们可以更透彻地观察美国的气候变化政策与法律机制。总体而言,无论是国际社会还是美国国内,美国联邦政府目前的气候变化政策与法律都是消极的、无所作为的。从国际上看,世界上人工

[32] Andrew P. Morriss, *Federalism and Separation of Powers: Litigating to Regulate: Massachusetts v. Environmental Protection Agency*, *Cato Sup. Ct. Rev.* 193, 211-212 (2007).

[33] 我国台湾地区环境咨询中心, <http://e-info.org.tw/node/14574>, 2008年1月9日访问。

[34] Rina Eisenberg et al., *Recent Developments in Environmental Law*, 20 *Tul. Envtl. L. J.* 459, 508 (2007).

[35] Seth Cooley, *United States: Supreme Court's Massachusetts v. EPA Ruling Cited as Basis for Denying Application to Expand Coal-Fired Power Plant*, *Mondaq Business Briefing*, November 19, 2007.

[36] Katie Simpson, *Comment: MASSACHUSETTS V. EPA: Supreme Court Ruling Spurns Green Investment*, 14 *U. Balt. J. Envtl. L.* 189, 199-200 (2007).

温室气体排放量约 20% 来自美国,但作为全球人工温室气体排放量最大的国家,美国却拒绝承担相应的国际义务。突出表现就是其拒绝加入目前规范全球温室气体排放的重要国际条约《京都议定书》。2007 年 12 月 3 日,澳大利亚新任总理上任当日即批准加入《京都议定书》。至此,在全球工业发达国家中,只有美国没有加入该公约。在美国国内,布什政府始终声称对温室气体进行法律规制是不合时宜的,宣布不会制定有关强制性的法律规则去规范气候变化,而选择更多地依靠企业自愿行为达到减排目的。<sup>[37]</sup> 布什政府采取这种政策的原因就在于维护美国利益,主要是以化石燃料为根基的行业经济利益及能源利益等。因为,无论是对温室气体排放进行国内法律规制的行为还是加入规范温室气体排放的国际公约的行为,都会对美国的温室气体排放施加相关的法律义务。其势必会对美国以化石燃料为根基的诸多行业的发展带来限制;还可产生诸如导致本国能源价格上涨以及危及美国经济利益扩张等其他不利影响。因此,对待气候变化,美国联邦政府自然不乐意通过立法予以主动控制,而宁肯选择采取与企业签订自愿性的节能减排协议及对气候变化进行后续科学调研等手段作为本国气候变化控制的总体策略。

事实上,马案本身涉及的以及其引发的诸多争议正是美国国内对联邦政府目前的气候变化政策与法律机制的现实反应。在行政层面,作为联邦机构,联邦环保局拒绝对温室气体排放进行法律规制的行为,无疑是与美国联邦政府的意识相符的。在州及地方政府层面,针对联邦政府对温室气体及气候变化的无所作为,美国一些州及地方政府则采取了比较积极的应对措施。州应对全球气候变化的举措主要包括两类:其一就是制定地方立法、地方计划或方案等限制温室气体排放。如加州州长在 2006 年 9 月 27 日签署了《2006 年加州全球变暖解决法案》(California Global Warming Solutions Act of 2006)。其二就是提起气候变化诉讼。如本案就是马州等依据《清洁空气法》提起的诉讼。在民间层面,环境团体也往往选择通过提起气候变化诉讼来实现自己的相关诉求。在司法层面,尽管法律争议的焦点始终集中于原告起诉资格规则以及对《清洁空气法》特定条款的司法解释等具体法律问题,但从联邦上诉法院和最高法院态度迥异、错综复杂的诸判决意见书中,我们也可以管窥法官对美国气候变化政策的不同看法。或许,最高法院的判决意见书,在某种程度上来讲,可以看作是对美国政府的气候变化政策与法律机制的某种异议;而首席大法官罗伯茨等人的异议意见书也同样在某种程度上表达了他们对于美国政府的气候变化政策与法律机制的些许认同。至于美国学界,不少观点认为,马案是美国气候变化诉讼的经典判决;马案所确立的起诉资格规则是美国起诉资格规则的极大进步;该案对于美国气候变化政策与法律机制的变革带来了积极的效应。但也有众多不同的声音,如前述猛烈抨击马案判决者。

---

[ Abstract ] Climate change litigation is a new frontier of environmental law in U. S. Massachusetts v. EPA is a landmark of climate change litigation. The decision on this case has a far-reaching impact on the political, economic and legal fields in U. S. The ruling establishes looser rules of standing to sue than the traditional ones. The case reflects the competition for energy and economic benefits among various states and interest groups. Coal-fired industries, such as the coal, motor, and electricity corporations will be directly and widely influenced by the decision. In addition, the decision will have a dramatic impact on U. S. energy economy. Moreover, it reflects the complex situations of the climate change policy and legal mechanism in USA.

---

(责任编辑:谢增毅)

---

[37] Joseph M. Stancati, Victims of Climate Change and Their Standing to Sue: Why the Northern District of California Got it Right, 38 Case W. Res. J. Int'l L. 687, 695 (2007).