

氣候變遷下的國家賠償責任及氣候賠償基金

一、研究動機與研究目的

(一) 研究動機

近年極端氣候事件頻發，暴雨、熱浪、乾旱及大火成為新常態，其所帶來的災難，可能隨著氣候變遷加劇而更加致命，難以預防¹。2022年11月舉行之聯合國氣候變遷大會（Conference of the Parties 28；COP27）的焦點之一，在於損失及損害（Loss and Damage）機制的議題。所謂損失及損害，是指貧窮國家因極端天氣對於物質性及社會性基礎設施所造成的破壞，以及氣候相關災害發生後救援及重建的資金需求²。開發中國家希望能透過此一機制，要求富裕國家向排放溫室氣體較少，卻深受氣候變遷影響的低收入國家提供賠償³。

此一機制促使筆者思考：在內國機制下，若人民因氣候變遷而受有損害，是否得向國家請求損害賠償？詳言之，臺灣極端高溫、降雨和乾旱事件在氣候變遷影響下，均有發生頻率變高和事件強度增強的現象⁴。尤其自1911年至2020年，台灣平均增溫已達攝氏1.6度，所面臨的氣候風險高於全球⁵，如何應對極端天氣事件所帶來的連動性與複合性災害，政府責無旁貸。此時，若政府不積極採取措施因應氣候變遷，而導致人民受有損害，是否應負國家賠償責任，有進一步研究、分析的必要。故筆者以此為題撰寫專題報告，希望能透過自己的觀察及心得分享，引起讀者對於氣候變遷議題的關注。

¹綠色和平，2021年8月17日，暴雨、熱浪、乾旱、大火，成為未來的新日常？，<https://www.greenpeace.org/taiwan/update/26815/%E6%9A%B4%E9%9B%A8%E3%80%81%E7%86%B1%E6%B5%AA%E3%80%81%E4%B9%BE%E6%97%B1%E3%80%81%E5%A4%A7%E7%81%AB%EF%BC%8C%E6%88%90%E7%82%BA%E6%9C%AA%E4%B%E%86%E7%9A%84%E6%96%B0%E6%97%A5%E5%B8%B8%EF%BC%9F/>（最後瀏覽日期：2022年11月23日）。

²The Guardian, Cop27: EU agrees to loss and damage fund to help poor countries amid climate disasters, <https://www.theguardian.com/environment/2022/nov/18/cop27-eu-agrees-to-loss-and-damage-fund-to-help-poor-countries-recover-from-climate-disasters>. (last visited:11/23/2022) .

³聯合新聞網，2022年11月13日，美氣候特使：某些國家拒絕COP27文件提及「攝氏1.5度」目標，<https://udn.com/news/story/123094/6761359>（最後瀏覽日期：2022年11月23日）。

⁴台灣科技媒體中心，2022年6月28日，「極端天氣事件與氣候變遷歸因」專家意見，<https://smctw.tw/13475/>（最後瀏覽日期：2022年11月23日）。

⁵自由時報，2022年3月2日，氣候變遷下複合式風險將成常態 專家警示：台灣風險恐高於全球，<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/3846329>（最後瀏覽日期：2022年11月23日）。

(二) 研究目的

本文的研究目的在於，探討在我國現行法制下人民有無向國家請求氣候賠償的可能，並參酌國內外文獻以及各國的司法實務見解，分析責任成立上的困難之處，並進一步提出解決方法。期待未來能對於實務運作以及法制建置有所助益。

二、研究方法與過程

(一) 研究過程

本專題報告將整理與氣候變遷訴訟有關之文獻以及案例，架構上先說明氣候賠償訴訟的概念及特性。其次就氣候變遷下，是否及如何成立國家賠償責任進行分析，並討論其中的爭議，以及各國司法實務見解以及學說見解的觀點。最後，將參酌相關文獻，提出在氣候責任下，其他可能替代侵權賠償訴訟的方案，以供法制上的參考。

(二) 研究方法

1. 文獻回顧

本專題報告將參考我國及各國關於氣候賠償訴訟的資料，包括研究報告、專論書籍、立法資料、期刊文獻、政府出版品及相關數位出版品等，並進一步就其內容加以整理、分析及討論，藉此認識議題在國際上的發展情形。

2. 比較法

本專題報告擬以各國的氣候變遷訴訟為觀察對象，並不限於特定國家的法制，進而蒐集可資我國參照的法制或司法實務見解。此外，也將參考外國的相關文獻，整理並分析其特殊觀點。最後將以我國法制為主軸，對照上開見解或規範，思考該觀點或制度在我國現行法下的可行性，並進一步提出相關建議、想法。

三、研究結果

(一) 氣候變遷訴訟的意義與發展

廣義的氣候訴訟，指向國內或國際法院，起訴行政、司法或其他調查機構，而且在訴訟中提出法律上或事實上涉及氣候變遷的科學觀點、減緩或調適氣候變遷 (mitigation and adaptation efforts) 的爭點⁶，若僅在訴訟中稍加提及氣候變遷，並不屬於氣候訴訟。根據聯合國環境署的報告，氣候變遷訴訟截至 2021 年 5 月，有 1387 件在美國被起訴，全球累積已達 1841 多件⁷。此類的訴訟有五大趨勢，確保政府履行其立法或政策承諾；將自然資源的開採與氣候變遷和自然的彈性 (resilience) 有所連結；確立特定排放 (emissions) 為對於氣候變遷產生特定不利影響之主力近因 (proximate cause)；確立未能因應氣候變遷的責任；將公共信託原則 (公益信託原則) 適用於氣候變遷⁸。

在氣候訴訟的發展趨勢上，可以分為 2007 年前的第一波案件，2007 年至 2015 的第二波案件，以及 2015 年後之第三波案件予以觀察。第一波案件主要發生在美國及澳洲，透過政府機構的行政訴訟案件，以提高環境保護標準；第二波案件則擴大至歐洲國家，在沒有積極的國際行動下，人們逐漸意識到訴訟可以作為漏洞填補 (gap-filler) 的手段；第三波案件在請求類型、案件數量、被告類型及司法管轄的數量進一步擴大及多樣化⁹。

涉及政府作為或不作為所提起的請求類型，包括指摘國家或次國家政府的作為或不作為，導致溫室氣體的排放增加，或排放減少不足，或未能採取因應氣候變遷的措施而提起的請求，此類案件計有 68 件¹⁰。原告對於因氣候變遷所生之損害起訴，其背後蘊含的想法在於，政府或私人促成氣候變遷之行為 (contribute to climate change)，構成侵權行為之實施、構成妨害 (nuisance) 以及過失行為，因此原告有權獲得救濟¹¹，此種氣候訴訟類型為本文討論的重點，先行敘明。

(二) 氣候變遷訴訟的特性

⁶ Setzer J and Higham C (2021) Global trends in climate change litigation: 2021 snapshot. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment and Centre for Climate Change Economics and Policy, London School of Economics and Political Science, 8.

⁷ *Id.* at 10.

⁸ Burger, Michael and Gundlach, Justin, The Status of Climate Change Litigation: A Global Review (May 23, 2017). United Nations Environment Programme, May 2017; ISBN No: 978-92-807-3656-4, Columbia Public Law Research Paper, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3364568>, 14..

⁹ Setzer J and Higham C, *supra* note 6, at 25.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Burger, Michael and Gundlach, Justin, *supra* note 8 at 34.

因為氣候變遷大尺度及不確定的特性，使傳統法律中的「當事人適格」、「權利」、「因果關係」、「責任」、「損害」必須被重新思考¹²。此二特性為多數氣候變遷責任爭議問題意識的根源，在研究相關議題時，須循此思考，故有先行說明的必要：

1. 大尺度

所謂大尺度，指其時間與空間上的成因與影響，非侷限於特定地域或時期，而是長期、累積而遍布全球的。因此，氣候變遷議題的整體思考，不僅止於個人、特定團體或主權國家的層次，而是廣泛的全球¹³，而且與代際正義相關，所以在法制的建置或法律的思考上，應考量其特殊性。

詳言之，在空間的表現上，氣候變遷具有高度的跨界性，橫越自然的地理界線，也跨越人為的國家疆界、領域分界及部門分界，任何一地方的碳排放，皆有可能影響其他地方的氣候變化¹⁴。此外，氣候變遷的主要成因，在於人類活動所增加的溫室氣體，依據 2014 年的 IPCC 氣候變遷第五次評估報告，超過一半的增溫極可能是人為排放溫室氣體的濃度增加或其他人為作用的共同作用所導致¹⁵。然而，任何人的活動均可能對氣候變遷的加劇有所貢獻，此時在認定請求權人、責任歸屬、因果關係及損害範圍時，即產生困難。

而在時間的表現上，依據 2019 年的 IPCC 氣候變遷第六次評估報告，溫室氣體的排放以及充分混合氣體的增加可以追溯自 1750 年代，而且全球上層海洋從 1970 年代便開始暖化¹⁶。可知，氣候變遷的成因是因為溫室氣體排放，並長期累積所導致。因此，也引起是否溯及賠償責任的爭議，亦即是否要使過往排放溫室氣體之主體，因其行為時的故意或過失而負賠償責任¹⁷。此外，氣候變遷的效應並非一夕能解決，如果未獲得適當的控制，將影響未來世代¹⁸，故在處理此議題時，亦應將代際正義納入考量。

¹² 葉俊榮，氣候變遷治理與法律，國立臺灣大學出版中心，初版，頁 36，2015 年 3 月。

¹³ 同註 12，頁 22。

¹⁴ 葉俊榮，氣候變遷的全球治理：行政法的新圖像，台灣國際法季刊，第 10 卷第 2 期，2013 年 6 月，頁 11。

¹⁵ 氣候變遷 2013 物理科學基礎 給決策者摘要，科技部「臺灣氣候變遷推估與資訊平台建置」，連結：https://tccip.ncdr.nat.gov.tw/AR5/files/WGI_AR5_SPM%20_10312.pdf，頁 16（最後瀏覽日期：2022 年 11 月 23 日）。

¹⁶ TCCIP，IPCC 第六次評估報告--物理科學基礎 決策者摘要翻譯，2021 年 9 月 22 日，https://tccip.ncdr.nat.gov.tw/km_abstract_one.aspx?kid=20210922175643（最後瀏覽日期：2022 年 11 月 23 日）。

¹⁷ 葉俊榮等，建構氣候轉型立法：比較立法與議題論述，新學林，初版，頁 529，2020 年 6 月。

¹⁸ 同註 12，頁 23。

2. 科學上的不確定性

氣候變遷議題的不確定性，主要指涉其氣候變遷程度及極端事件的發生難以預測的特性，或是溫室氣體排放與氣候變遷間的因果關連的不確定性。聯合國政府間氣候變化專門委員會（IPCC），將氣候變遷關鍵的因果機制，描述為大氣中「充分混合的溫室氣體」（wellmixed greenhouse gases），此一定義模糊特定的因果貢獻，而使損害的責任歸屬難以認定¹⁹，從「充分混合」的文義，即可知排放溫室氣體與加劇氣候變遷間之因果關係，有其認定上的困難。

另有文獻指出，氣候變遷的高度不確定性應指空間與時間上的高度不確定性，即溫室氣體具有擴散以及累積性的特質²⁰。而其在空間、時間事實基礎上的不確定性，導致因果關係難以特定，應此在決策理性的論證上須有不同思考²¹。但本文認為，此一特性是源於科學的侷限性，故稱為科學上的不確定性，尤其要強調因氣候變遷具有高度科學性而導致個案判斷上的困難。

詳言之，在因果關係認定上，即使能證明溫室氣體效應與氣候異常有科學上關連性，但在傳統侵權行為的因果關係檢驗下，也難以舉證將特定異常氣候事件所造成的損害得歸咎於特定賠償義務人²²。放眼各國的氣候訴訟，截至 2017 年 3 月，尚無法院判決特定的溫室氣體排放行為，與氣候變遷帶來的不利影響具有因果關係，而導致責任歸屬無從確定²³。是以，在討論相關議題時，尤其是因果關係以及責任歸屬的認定，應將此特性納入考量。

（三）氣候責任下國家賠償責任成立的可能

當國家的行政權因其特定作為或不作為，或因立法權未制定相關法律或法制不完備時，而未能抑制溫室氣體排放，或甚至予以增強，進而惡化氣候變遷下的極端氣候事件時，若人民因此受有損害，是否得請求國家賠償？我國文獻對此少有討論。

雖然有文獻指出，截至 2021 年 5 月為止，全球僅有六件訴訟是明確依據侵權法，主張國家的作為或不作為增加溫室氣體排放，或者排放減少不足，而侵害人權。其中包括的為荷蘭的 *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*、法國的 *Notre Affaire à Tous v. France* 以及澳洲的 *Sharma v. Minister of Environment*²⁴。然而，這些案件中主要是涉及侵權法下國家是否有注意義務的爭議，僅在法國的

¹⁹ Burger, Michael and Gundlach, Justin, *supra* note 8 at 20.

²⁰ 同註 12，頁 23。

²¹ 同註 12，頁 24。

²² 同註 17，頁 529。

²³ Burger, Michael and Gundlach, Justin, *supra* note 8 at 19-20.

²⁴ Setzer J and Higham C, *supra* note 6, at 23.

案件中，原告有請求一元的慰撫金以表象徵意義，其餘並未對於國家提起氣候賠償訴訟，此類案件實屬罕見，但本文仍期待以本文發掘提起此種訴訟的可能性。

而在現行法制下，是否有請求國家賠償的可能，本文認為關鍵在於國家賠償法第 2 條第 2 項的解釋適用，首先應證立國家具有相當的義務，而不應加劇溫室氣體排放，或者應採取一定措施減緩或因應氣候變遷，並在其違反該義務時，認定構成「不法行使公權力」。此外，在氣候變遷領域下，應如何認定因果關係，尤為重要，以下將予以說明。其餘要件，例如損害的認定等固然重要，但礙於篇幅，本文將從不法行使公權力以及因果關係此二角度切入，探討國家成立氣候賠償責任的可能：

1. 行政機關負賠償責任的可行性

行政機關有無負賠償責任的可能，首應考慮行政機關是否有相當義務，從而其不遵守可能構成違法或怠惰，而有國家賠償責任成立的可能。以下將以澳洲及美國的案件，說明在我國建構相關義務的可能。

在美國 2007 年的 *Massachusetts v. EPA* 中，美國聯邦最高法院認定，美國國家環境保護局 (Environmental Protection Agency; EPA) 可以依空氣清淨法 (Clean Air Act; CAA)，管制溫室氣體，例如將二氧化碳視為 CAA 下的空氣污染物，但法院也明確表示不涉入溫室氣體是否屬於空污的認定，並認為環保署須就拒絕將溫室氣體認定為空污一事予以合理解釋²⁵。其理由在於，縱使空氣清淨法於立法時，因科學發展限制而未明確要求環保署制定溫室氣體排放標準，但後續的立法與報告均顯示國會無意禁止環保署將溫室氣體認定為空氣污染物，反而彰顯國會於促進跨部門合作與氣候變遷的研究上，以法律課予環保署作為義務，規範任何可能產生的空氣污染物²⁶。

在澳洲 2020 年 *Sharma v. Minister for the Environment* 中，8 名年輕人向政府提起訴訟，阻止澳洲政府批准煤礦廠的擴建，因挖礦和燃煤將加劇氣候變遷，而將在未來對年輕人造成損害，其主張法院應發布禁制令，阻止部長根據行使環境保護和生物多樣性保護法 (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act; EPBC) 批准該項目。後澳洲聯邦法院明確指出，聯邦政府的部長對於兒童負有注意義務，即其有責任在 EPBC 第 130 條及第 133 條所賦予的特定權力時，應有合理的注意 (reasonable care)，以避免開採煤礦及向大氣層排放二氧化碳，而可能導致居住於澳洲上的兒童受有人身傷害或死亡。理由在於，如果該風險實現，該計畫所帶來的可預見的損害將是災難性的，因此兒童應被認為是直接受影

²⁵ U.S. Department of Justice, *MASSACHUSETTS V. EPA*, 549 U.S. 497 (2007), <https://www.justice.gov/enrd/massachusetts-v-epa> (last visited: 11/23/2022).

²⁶ 同註 12，頁 404。

響之人，部長在批准時應考量其利益。儘管如此，但法院最終拒絕簽發禁制令²⁷。雖然在 2022 年，聯邦法院合議庭一致的推翻了上開施加注意義務於部長的見解。然而 Beach 法官在判決理由說明，此是考量部長與孩童間不具有(風險掌控上的)直接性，但未來若孩童受有損害，仍有請求賠償的可能²⁸。

從上開兩判決可以觀察到，對於行政機關的責任皆是從環境保護法律出發，所建構。在美國的判決中，法院雖未指明 EPA 對於管制溫室氣體一事具有作為義務，但其在法律未明文授權的情形下，仍有權訂定相關規範，並且在拒絕管制時有附理由說明的義務；而在澳洲的判決中，法院則更進一步指明行政機關在氣候變遷下，有保護兒童的注意義務，並且在決策時須同時履行此義務，否則構成違法，儘管此見解最後被推翻，但其論理仍有可供參考之處。

我國如何建構行政機關的義務，主要涉及法律規範內容的解釋。可資運用的條文，包含即將施行的氣候變遷因應法、環境基本法、以及其他如空污法等。舉例言之，氣候變遷因應法第 5 條第 1 項規定：「政府應秉持減緩與調適並重之原則，確保國土資源永續利用及能源供需穩定，妥適減緩及因應氣候變遷之影響，兼顧環境保護、經濟發展、社會正義、跨世代衡平及脆弱族群扶助。」或可以得出，政府在核定礦業權申請案，或者在核定固定污染源設置許可證、燃料使用許可證時，應該有保護氣候變遷下脆弱族群的義務。從而，在其行為未履行該義務，而加劇溫室氣體排放時，應認是不法行使公權力。另外，氣候變遷因應法第 5 條第 3 項第 6 款規定：「為因應氣候變遷，政府相關法律及政策之規劃管理原則如下：六、納入因應氣候變遷因子，提高氣候變遷調適能力，降低脆弱度及強化韌性，確保國家永續發展。」本條或可以導出行政機關在訂定相關標準時，應有充分考量該標準是否足以調適氣候變遷的義務，若其所訂定的標準不足以達成減少溫室氣體排放的目標，即構成法制不備時，亦應認屬於不法行使公權力。

綜上所述，未來在氣候變遷因應法施行之後，可以被援引作為建構行政機關注意義務、行為義務的準據，在行政機關作成處分或訂定法規而違反該義務時，即構成「不法行使公權力」，而得以進一步檢驗其他要件。

2. 立法機關負賠償責任的可行性

(1) 立法不作為之氣候賠償訴訟的需要性

國家賠償法第 2 條的規範對象，並不包含立法權，從文義解釋，「公務員執行職務」應專指行政的執行權，而不包括立法者的規範制定權。文獻上亦有指出，我國國家賠償法第 2 項之規範對象應僅限於行政權之不作為，而不及於國家立法

²⁷ Climate Change Litigation Databases, Sharma and others v. Minister for the Environment, <http://climatecasechart.com/non-us-case/raj-seppings-v-ley/> (last visited: 11/23/2022).

²⁸ *Id.*

權之不作為²⁹。是以，若是立法者未制定因應氣候變遷之規範，或有法制不備的情形，在現行法制下，受害者無法請求國家賠償。

然而，在現今的趨勢下，提起氣候變遷訴訟的主要目的之一，在於確保政府履行其立法或政策承諾。比較法上已有司法實務判決，承認立法者對於因應氣候變遷因應具有作為義務，即國家應採取特定措施，以保護人民免於氣候變遷所帶來的災害或環境破壞，是否要讓人民有機會針對立法不作為提起國家賠償訴訟，使立法怠惰造成的損害得以受填補，有進一步研究的必要。

本文以為，立法使人民在氣候變遷領域，得向立法機關請求賠償的實益在於，氣候變遷的因應及調適的立法，對於減緩氣候變遷有莫大的效果。立法者未制定相關法規因應，或不足以達成減排的目標，可能比起私人的排放行為，對於氣候變遷的加劇有更多的因果貢獻。若氣候變遷造成人民損害，應允許人民因立法怠惰而請求國家賠償，始為妥適。其次，因著氣候變遷的不可預測性及跨領域性，即使立法者已制定相關立法，法制不備的情形確實可能發生，透過立法不作為的國家賠償訴訟，可以達成督促立法機關作為的目的，使法制得以被重新檢視。

(2) 立法者注意義務及國家保護義務的建構

立法者不作為成立國家賠償責任的前提，應在於立法者有立法的作為義務。但觀諸憲法規定並無明定立法者有制定因應及調適氣候變遷相關法規的義務。然而，比較法上已有數裁判承認政府有制定相關法規的義務，或可供我國借鏡。

在 2015 年荷蘭 Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands 判決中，海牙法院裁定荷蘭政府必須在 2020 年前，減少至少百分之二十五的溫室氣體排放，以履行保護荷蘭公民免於氣候變遷導致的迫切危險的注意義務（duty of care）。並進一步認定，當政府將二氧化碳的減排目標設定在比起 1990 年的排放量減少百分之十七，而不是百分之二十五時，其行為即有過失³⁰。

該注意義務的依據，規定於荷蘭民法典，旨在要求各方須採取預防措施以減輕危險狀態³¹，法院最後援引以下法源，確定其注意義務的範圍：荷蘭憲法第 21 條³²、歐盟減碳目標（EU emissions reduction targets）、歐洲人權公約的原理原則、國際法上的無害原則（no harm）、重大過失理論（hazardous negligence）、聯合國氣候變遷綱要公約中的公平原則、預防原則以及永續發展原則以及歐洲氣候政策

²⁹ 同註 14，頁 26。

³⁰ Environmental Law Alliance Worldwide, Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands, <https://elaw.org/nl.urgenda.15> (last visited: 11/23/2022).

³¹ *Id.*

³² Article 21 of the Dutch: It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment.

中所體現的高強度保障原則（principle of a high protection level）、預防原則、危險防禦原則。最後並認為，因氣候變遷所帶來的嚴重後果及其發生的巨大風險，國家有責任採取減緩（mitigation）氣候變遷的措施，但法院沒有具體告知應如何完成該責任³³。隨後，海牙上訴法院維持該地區法院的判決，並駁回政府「下級法院判決構成創造法律的命令（order to create legislation），違反荷蘭憲法關於法院作用的規定」之抗辯。最後在 2019 年，荷蘭最高法院維持該決定³⁴。

此外，在 2021 年德國 Neubauer, et al. v. Germany 中，德國聯邦憲法法院亦認定，聯邦氣候保護法（KSG）關於 2030 年前的減排的規定違憲，其提出一般行為自由的跨時際自由權保障，即在氣候變遷下，立法者應充分考量未來基本權受到侵害的可能，據此認定當前容許過度排放二氧化碳的規定違憲³⁵，並且透過基本法第 20 條之 1³⁶發展出基本權類似干涉的先行效力，認為因二氧化碳所造成的全球暖化屬於不可逆，立法者不可不採取行動放任氣候變遷無限制發展，將溫室氣體減量排放的負擔轉嫁未來世代，據此認定立法者未善盡保護義務，並且對於人民自由權產生類似干涉之先行效力而違反比例原則³⁷。

上述判決，一則是承認立法者的注意義務，一則是指摘法制不備，違反保護義務而構成違憲。在 Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands 中，主要是透過荷蘭民法典的規定，以及國際法上的公約及原理原則，建構國家在立法時的注意義務。而在 Neubauer, et al. v. Germany，則是透過基本法第 20 條之 1 之國家目標條款以及基本權去建構國家的保護義務。

另一個值得注意的點是，一件是透過地方法院判決國家立法有疏失，另一件則是由聯邦憲法法院宣告法律違憲。在 Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands，荷蘭最高法院認為，海牙地方法院此種判決模式，並不違反權力分立原則，因為國家對於遵守判決的方法以及立法的內容，具有完全的裁量自由。我國若未來得以提起立法者不作為訴訟，此種判決模式可資參考。而在此之前，或許可以考慮憲法訴訟的途徑，來促使立法者立法完善氣候變遷因應相關法制，或嘗試請求因立法者不作為而生的國家賠償。

參考兩國司法實務見解，若要建構立法者制定法律的注意義務，我國民法並

³³ Climate Change Litigation Databases, Sharma and others v. Minister for the Environment, <http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (last visited: 11/23/2022).

³⁴ *Id.*

³⁵ 傅玲靜，環境保護、氣候變遷及跨時際之自由權保障—簡介德國聯邦憲法法院 2021 年氣候保護法裁判中相關論述，月旦法學教室，第 235 期，2022 年 5 月，頁 54。

³⁶ 德國基本法第 20 條之 1 規定：「國家為將來之世世代代，負有責任以立法，及根據法律與法之規定經由行政與司法，於合憲秩序範圍內保障自然之生活環境及動物。」

³⁷ 同註 35，頁 55-56。

無荷蘭民法典上關於注意義務的設計，而且此種案件極可能被認定歸於行政法院管轄。在此種情形下，或許可以參考前已提及的氣候變遷因應法第 5 條第 3 項第 6 款規定，建構立法者的注意義務。依本款的立法理由，即是為強化政府相關法律的管理原則，而應有指引立法者指引的功能。

而在國家保護義務的建構上，值得注意者是憲法增修條文第 10 條第 2 項：「經濟及科學技術發展，應與環境及生態保護兼籌並顧。」是否能像德國基本法第 20 條之 1 一樣，導出國家保護義務，並且更進一步發展如同基本權類似干涉效力、跨時際自由權保障之論述，尤為關鍵。除此之外，如何以環境基本法第 21 條規定：「各級政府應積極採二氧化碳排放抑制措施，並訂定相關計畫，防止溫室效應。」加強國家保護義務的論述，亦值得進一步研究、思考。

3. 損害與因果關係間的認定

按傳統的損害賠償機制，其必須要認定該災難與國家的排放行為間具有因果關係，有科學上的限制³⁸，故在請求國家賠償時，可能因無法舉證因果關係而受阻。但文獻上少有就氣候變遷下，國家賠償責任因果關係的認定方法，加以討論，故以下先就私人對於企業求償時，認定因果關係的判準加以說明，再分析該方法是否能援用判斷國家責任。

在氣候變遷領域，學說上最常用以認定因果關係的標準為市占率責任（market share liability）理論，其通常是將被告以產量進行歸類，並以其在一般市場的參與程度，分配其對於原告損害的應負責的程度，而非以具體的因果關係分配之³⁹。其背後的思想為，市場是一統對於各種風險有所貢獻的公司的集合體，是損害發生的原因，但具體因果關係有大程度上可以歸於任何個體參與者並不清楚⁴⁰。簡言之，就是以市占率作為賠償責任分配的計算基礎。

此項理論發展自美國 1980 年 *Sindell v. Abbott Laboratories* 案，在該案中，亞培公司與其他十一家藥廠，生產並銷售女性荷爾蒙雌激素的化合藥物（DES），然該藥物將造成胎兒日後罹患腺癌的危險。而原告因母親曾使用 DES，使其罹患癌症，但已無法證明 DES 是由哪間廠商製造，陷入無法請求救濟的窘境，最後法院以各藥廠生產 DES 的市占率作為責任分配的基礎，使其按比例對原告的損害負賠償責任⁴¹。此一判準，後續常被運用於涉及含鉛塗料、石棉、有缺陷的血液製品、有缺陷的疫苗的訴訟案件中，其案件特徵在於受害者可以辨識造成傷害

³⁸ 同註 12，頁 155。

³⁹ Grimm, D. J. (2007). Global warming and market share liability: proposed model for allocating tort damages among co2 producers. *Columbia Journal of Environmental Law*, 32(2), 220.

⁴⁰ *Id.*

⁴¹ 同註 12，頁 154。

的產品種類，但無法辨別特定的供應商⁴²。

此項理論看似能解決因果關係證明的問題，但在文獻上曾遭批評為，在邏輯上不需要特定被告構成對於原告造成損害的重要性因素（substantial factor），理論上原告只要起訴市占率百分之一的被告，就可以取得百分之百的賠償⁴³。而且即使在 DES 案的脈絡，法院通常只要求原告集合一組在總市場，市占率相當高的代表，作為被告。但在氣候變遷的背景下，除了被指明的被告以外，尚有許多行為人排放溫室氣體，比上開案件的情形複雜多⁴⁴。

本文認為，此一理論最大的疑義在於，如何框定市場範圍並不明確，因為在 DES 的案件之中，請求權人尚可以指出有問題的產品種類，但極端氣候事件的發生，並不因特定溫室氣體的排放，或是因特定產業的排放行為而有異，應以何種群體為被告，即有困難。如果是對於氣候變遷因果貢獻的程度作為分類標準，我國石化業、鋼鐵業及發電業即可能常常面臨訴訟，但仍無法合理化為何其他產業業者毋庸負責。而且如果以市占率理論認定國家賠償責任，究竟是要求其他國家負連帶賠償責任，或是僅由我國政府負賠償責任，不無疑問。簡言之，其適用於氣候賠償責任，最大的問題就是不知如何確定所謂「市場」的範圍。

至於在國家賠償責任中，其因果關係應如何認定，我國文獻指出氣候變遷相關政策或法制不備時，此等不作為與損害結果發生間的因果關係，因為氣候變遷具有大範圍及多向度的特性，宜採取舉證責任倒置，由政府舉證之⁴⁵。本文亦認為此種見解較為妥適，畢竟因果關係的舉證涉及科學專業，人民並不一定具有足夠的資金請專家鑑定，而且專家也未必具有足夠的資料得以分析。此外，國家通常具備足夠的政策或立法資料，由其負擔因果關係的舉證，較為公平。

外國司法實務見解，對於國家的特定作為或不作為，與氣候變遷間的因果關係的認定標準，似乎相當寬鬆。例如，在 *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands* 中，海牙地方法院認為，如果政府不進一步採取行動（不作為），荷蘭從現在到 2020 年間出現的過量溫室氣體的排放，皆可以歸責於國家⁴⁶。至於因果關係方面，荷蘭的溫室氣體排放、全球氣候變遷以及對於荷蘭適於居住的氣候

⁴² Golbe, Devra L. and White, Lawrence J. and White, Lawrence J., *Market Share Liability and its Alternatives* (February 15, 2000). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=209809> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.209809>, 1.

⁴³ Kysar, D. A. (2012). What climate change can do about tort law. *Environmental Law Reporter News & Analysis*, 42(8), 40.

⁴⁴ *Id.* at 40-41.

⁴⁵ 許耀明，氣候變遷、氣候訴訟與氣候責任，*人文與社會科學簡訊*，第 15 卷第 2 期，2014 年 3 月，頁 8。

⁴⁶ *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands*, Para. 4.87 (2015).

的影響之間，無論是現在還是未來，皆可以被假設有因果關係存在⁴⁷，因為即使對於荷蘭對於全球的溫室氣體排放量只有微小的貢獻，並不改變國家對於第三方履行照護義務的責任，而且荷蘭已先行採取減緩措施，並承諾對減排作出超過比例的貢獻⁴⁸。在這樣的脈絡底下，若荷蘭不採取措施，對於加劇氣候變遷即具有因果關係。本件法院的在有一定科學基礎的情形下，以假設因果關係，跳脫傳統侵權因果關係的框架，值得參考。而假設因果關係應等同於推定因果關係，具有舉證責任倒置的功能。如果依此判決的見解，似可以得出「降低人民舉證的證明度，在有一定科學基礎的情形下，應由國家提反證」的結論。

綜上所述，國家責任成立的因果關係，不適合以市占率責任理論認定之。而舉證責任倒置，或是前開判決的假設因果關係的見解，將避免因果關係的舉證成為人民請求國家賠償責任的阻礙，使受害者能有效的受償，避免讓人民過度承擔政府過錯產生的損害，應屬較為妥適的見解。

（四）以氣候賠償基金，替代氣候賠償訴訟

1. 傳統侵權行為、國賠責任的架構，難以妥適處理氣候賠償責任

在氣候變遷訴訟中，難以證明損害與增加溫室氣體排放的行為，或是未達成減排目標的不作為間的因果關係。因為被告的行為並不直接對於原告造成侵害，而是透過加劇氣候變遷，導致災害的發生，進而侵害到被告的權利，故被告的行為與原告的損害結果，嚴格而言，其因果關係僅有間接性。如何證明特定的排放行為，對於氣候變遷有因果貢獻，本身就是非常困難的問題，也因著其大尺度的特性，難以透過傳統處理環境公害的架構處理。即便學說及外國司法實務見解，試圖以其他判準認定因果關係，但在每個人可能都對於氣候變遷有所貢獻，存在大量的潛在受害者的情形下，仍可能產生「為何只有某人得以受償，為何只由某人負擔賠償責任」的責任公平性的疑慮。

而在國家賠償責任的認定上，通常政府並非直接排放溫室氣體者，僅是核准私人及國營事業排放溫室氣體，或未採取因應或調適氣候變遷的措施，其作為與不作為與損害結果的發生，似更難以證明，因此無論是向國家或私人請求填補損害，在既有的侵權責任架構下，皆可能無法得到滿意的回應。

有論者即指出：傳統的侵權訴訟冗長且昂貴的審判程序不利於原告，尤其是低收入的受害者。複雜的氣候變遷的爭點，使爭訟變得困難，原告在確立其當事人適格，證明因果關係及損害方面的主張，將面臨許多挑戰。而且當特定被告被要求對於全球性的氣候變遷議題負責時，可能產生公平性的問題。此外，因為存

⁴⁷ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands ,Para. 4.90 (2015).

⁴⁸ Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands ,Para. 4.79 (2015).

在潛在大量的氣候受害者，而可能對法院產生大量的行政成本。最後，因為空前的規模與科學的複雜性，法院是否有足夠的能力處理此一議題，容有疑問。並進一步主張，應以氣候賠償基金（climate compensation fund；CCF）的方法，替代氣候侵權訴訟⁴⁹，以消除大部分的不確定性，並提供有效的賠償⁵⁰。

綜上，若傳統侵權行為的架構，無法妥善處理氣候變遷災害所造成的損害，則應考慮是否另闢蹊徑，而採取其他方法實現分配正義，本文認為透過基金的方式較可以妥善解決因果關係不確定性的問題，以下是以上開文章所提出的氣候賠償基金概念為基礎，對其制度的架構予以分析、修正。

2. 對於氣候賠償基金的初步構想

首先，以基金取代損害賠償的想法，早已在美國的疫苗受害救濟領域中被實踐。美國國會在 1986 年頒布「國家兒童疫苗傷害法案」(The National Childhood Vaccine Injury Act；NCVIA)，請求人只要接種特定疫苗，並且在特定期間出現損害，即可以受償，而毋庸證明因果關係⁵¹。而且此一措施具有排他性，如果請求權人欲提起民事訴訟，須要先透過該疫苗賠償計畫裁定其賠償，若選擇放棄賠償金，才可以提起訴訟⁵²。

而文獻進一步整理美國歷史數個創設基金的法案，並以此確立氣候賠償責任的基礎架構：(1)該賠償計畫必須是無過失（no-fault）賠償責任；(2)必須確保氣候變遷受害人得以公平受償；(3)保護石油相關產業免於過重的責任而可能破產；(4)建議保留得以提起侵權訴訟的可能，但從基金中獲得賠償後，應放棄民事訴訟的起訴權；(5)受償的資格應限制在受有易於辨識（readily identifiable）的損害，並依其嚴重程度判斷是否受償⁵³。

本文認為，參考損失及損害（Loss and Damage；L&D）的經驗。在損失及損害機制下，應區分損害（harm），是與人為（anthropogenic）氣候變遷相關的，或有其他來源。極端氣候，例如熱浪、乾旱、洪水、暴風等可能因氣候變遷而放大，但大部分情形不能完全歸咎於氣候變遷。區分這些損害，是否受氣候變遷的影響，是公平處理損失及損害機制的挑戰之一⁵⁴。相同邏輯適用在基金上，雖然 CCF 免

⁴⁹ (Farris) Miyashiro, Melissa(2009), *Compensating Climate Change Victims: The Climate Compensation Fund as an Alternative to Tort Litigation*. *Sea Grant Law and Policy Journal*, 2(2), p. 50

⁵⁰ *Id.* at 54.

⁵¹ *Id.* at 56.

⁵² Linda S. Mullenix & Kristen B. Stewart, *The September 11th Victim Compensation Fund: Fund Approaches to Resolving Mass Tort Litigation*, 9 *CONN. INS. L.J.* 121, 135.

⁵³ *supra* note 49 at 58.

⁵⁴ Meinhard Doelle & Sara Seck(2019), *Loss & damage from climate change: from concept to remedy?*. *Climate Policy*, 20(1), 4

除因果關係的證明，但應該僅限於免除舉證特定排放行為、或未採取措施的行為與氣候變遷間的因果關係，但不代表毋庸證明其損害是氣候變遷所造成，否則任意的天氣事件所造成的損害，都可能成功請求賠償，而與基金創設的目的相違背。

除此之外，請求權人也應該證明損害是因為極端氣候事件所造成，以篩選出真實的受害者，NCVIA 所採取的「特定期間內出現特定損害，即可受償」的機制，並不適用於氣候變遷領域，因為極端事件的發生，可能是長期性的，不一定可以特定一段時間。此部分可以參考損失及損害（Loss and Damage；L&D）對於損害的分類，在該機制下，將損害分為由突發性事件（sudden-onset events），例如氣旋、熱浪或洪水所造成，或是由緩發性事件（slow-onset events），例如海平面上升、氣溫上升或荒漠化所造成⁵⁵。因此，在設計請求基金賠償的資格要求上，亦得區分損害是由突發性或緩發性事件造成，對於請求權人舉證的程度課予不同的要求，在緩發性事件因具有長期性，應課予較高的舉證程度。

在取得資金的方面，本文以為，可以透過市占率責任理論，要求國家以及企業負責。詳言之，儘管所有人可能對於氣候變遷的加劇具有所貢獻，但特定企業及國家對於溫室氣體的排放有更為顯著的影響，然而在傳統侵權訴訟中，即便透過市占率理論，也無法要求所有有顯著貢獻的人負責，而將產生賠償責任並不公平的疑慮，因此，如果先允許私人向基金請求，並依據市佔率責任理論，計算特定企業與國家的貢獻程度，再以此分配總賠償金額，則得以使各該污染者為皆為其行為負責，此一理論的適用較符合責任分配的公平性。

我國亦有文獻提出氣候責任基金制度，認為在內國責任機制，可以在事前要求污染者依照歷史排放量繳納責任基金，以發揮排放管制的效果；損害與責任範疇也應該站在脆弱群體、環境生態利益，與調適需求的角度予以界定⁵⁶。而其責任分配的方法，是參照市占率責任的模式，以歷史的排放總量計算其在全球的占比決定之⁵⁷。

最後，因為請求權人未必能透過此基金受償，故在基金拒絕賠償或請求權人不服賠償金額時，仍得以透過訴訟的方式請求賠償，此時應回歸舉證國家或私人的特定行為與氣候變遷間具有因果關係。

⁵⁵ European Parliament, Understanding Loss and Damage Addressing the unavoidable impacts of climate change, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733598/EPRS_BRI\(2022\)733598_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733598/EPRS_BRI(2022)733598_EN.pdf), 2 (last visited: 11/23/2022).

⁵⁶ 同註 12，頁 160。

⁵⁷ 同註 12，頁 155。

(五) 結論

本文主要分析在現有國家責任法制下，人民因氣候變遷的災害受損害，有無請求的可能。在被告為行政機關時，關鍵在於如何透過法律建構其氣候變遷責任。而如果是起訴立法者不作為，在現行法制下雖無法成立國家賠償責任，但隨著各國承認立法者就氣候變遷法制存有注意義務，或具有國家保護義務時，應如何透過一般訴訟途徑或憲法法庭督促立法者作為，值得我們思考。更進一步，在國家行為與氣候變遷間因果關係的認定上，本文則認為應採取推定因果關係或是舉證責任倒置的方法，由政府舉證其行為與氣候變遷不具因果關係，較能有效及公平地的填補損害。因此，向國家請求氣候賠償，有其可能性。最後，本文以氣候賠償基金的文獻為基礎，在此之上提出自己對於賠償基金的觀點，希望使氣候變遷責任下的受害者，得免受舉證的阻礙而確實受償。

期待本文不成熟的想法，能使氣候責任領域被注意及討論。若能以民事、行政訴訟，或甚至透過憲法法庭，實踐氣候變遷訴訟，這些在我國未被充分討論的議題，尚未完備的法制，或許某天都能被民眾以及機關意識到其重要性。希望未來仍然能夠在台北度過寒冷的秋冬季。

四、問題討論

1. 人民因氣候變遷災害而請求損害賠償，是否合理？
2. 氣候變遷議題對於哪些傳統法律領域有所影響？
3. 應如何認定氣候賠償責任下，行為與損害間的因果關係？
4. 基金的制度是否處理氣候賠償責任妥適的方法？