

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2017.05.010

欢迎按以下格式引用:黄锡生.生态文明视野下《核安全法》基本原则探析[J].重庆大学学报(社会科学版),2017(5):87-94.

Citation Format: HUANG Xisheng. Research on the basic principles of the "Nuclear Safety law" from the perspective of ecological civilization[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2017(5):87-94.

生态文明视野下《核安全法》 基本原则探析

黄锡生

(重庆大学法学院,重庆 400044)

摘要:“线性生态文明观”面临着难以自圆其说的逻辑漏洞,“系统生态文明观”应当成为检视和构建《核安全法》基本原则的指导性理念。《核安全法(草案)》中的“确保安全方针”与“安全第一原则”构成语义重复,同时放入基本原则条款无异于焚琴煮鹤;“纵深防御”并不具有原则的特质,更适宜作为一项制度进行规定;“严格管理”和“全面保障”宜合并为“全过程严格监管原则”。此外,从解释论的角度看,“责任明确原则”应当偏重理解为行政权力的“决策担责”,方能从源头规避和治理核安全风险;从建构论的角度看,《核安全法》中应当增加“信息公开原则”和“公众参与原则”,从而实现“监管核安全监管者”之目的。

关键词:生态文明;核安全法;法律原则;解释论;建构论**中图分类号:**D922.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2017)05-0087-08

党的十八大以来,生态文明理念强势发声,一系列顶层设计和决策部署都立足于“是否符合生态环境规律”“是否有利于生态文明建设”的角度加以考虑,生态文明已然成为当下治国理政的重要评判标准和实现途径。2017年4月24日,《核安全法(草案)》进入十二届全国人大常委会二审,中国核安全保障的“母法”有望诞生。为了保证立法质量,增强科学的科学性和可操作性,真正发挥其保障核安全的作用,官方机构和各方学者针对《核安全法》的基本制度展开了大量有益的探讨和论证。本文拟从生态文明的角度,聚焦中国《核安全法》的基本原则作一初步探析,以期对中国《核安全法》的制定与生态文明建设有所裨益。

一、生态文明统摄下的《核安全法》制定

(一)生态文明的性质梳理与规范内涵

生态文明是一个宏大的主题,哲学、经济学、法学、生态学等领域的学者,都从自身的学科角度出发,对“生态文明”的规范内涵进行解析和思考。然而,究竟“生态文明”的内涵为何?至今仍未有共识,使“生态文

修回日期:2017-05-08

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029);司法部重点项目“生态环境保护法律机制研究”(14SFB1009)

作者简介:黄锡生(1964-),男,江西石城人,西部环境资源法制建设研究中心主任,重庆大学法学院院长,教授,法学博士,博士研究生导师,主要从事环境与资源保护法学研究,Email:huangxisheng@cqu.edu.cn。

致谢:该成果获台达环境与教育基金会中达环境法学者计划资助,北京航空航天大学宋志琼博士也为本文搜集资料并提出诸多宝贵意见,在此一并致谢。

明”停留在半规范、半理念、半理想和半口号的阶段。通过寻求“最大公约数”的方式,我们可以梳理出关于“生态文明”最为基本也是最被普遍接受和认可的两个定性:一类谓之“线性生态文明观”,即将生态文明视为继渔猎文明、农业文明和工业文明之后的下一种人类文明形态,或称“第四种人类文明形态”^[1];另一类谓之“系统生态文明观”,即将生态文明视为一种与物质文明、精神文明、制度文明等并列的社会文明组成形态^[2]。

“线性生态文明观”的立论依据在于:其一,任何文明形态都只是一种历史现象,终将消亡,进而被新的文明形态所取代。其二,工业文明以“人是社会的主人”为哲学依据,强调对人的物质欲望的满足,而压制和忽视了人的生态需求,这便使人与自然的关系呈现出某种病态,资源衰竭、环境恶化、人口膨胀是工业文明之“内生缺陷”的典型表征。论者据此认为,这一文明形态已完成其历史使命,并正从兴盛走向衰亡。其三,生态文明以“人是自然的一员”的哲学观念为指导,强调人类活动应当服从生态环境的内在规律,进而缓解抑或纠正工业文明所衍生出的人与自然对立的病态。基于生态文明在因应人与自然矛盾中的突出作用,论者指出,生态文明势必成为人类下一阶段的主导文明^[3]。“线性生态文明观”具有极强的解释力,对于发展转型期的中国而言也极具指导意义,因此得到理论和实务界的普遍推崇。

与“线性生态文明观”针锋相对的“系统生态文明观”认为,“线性生态文明观”只是“看起来很美”罢了。因为这一理论存在诸多难以自洽的逻辑问题,不可能成为理解“生态文明”规范内涵的核心理论。具体而言:第一,“线性生态文明观”亦不否认文明形态总是交替演进的。然而,生态环境的保护并非特殊时期的社会问题,其贯穿于人类文明始终。也就是说,生态文明建设是一项永恒的事业,倘若生态文明成为下一种文明形态,那么人类文明可能会被“终结”,因为“生态文明”并不具有可超越性。第二,科技进步被认为是文明形态更替和演进的基础和标志,弓箭、铁犁与蒸汽机分别被视为渔猎文明、农业文明和工业文明的标志性技术。循此逻辑,以信息技术为标志的“信息文明”更适宜作为下一种主导人类文明的文明形态,而非缺乏标志性技术基础的“生态文明”^[4]。在对“线性生态文明观”进行批判的基础上,“系统生态文明观”得以生成。该理论认为,文明是指人类改造世界所获得的物质成果与精神成果的总和。人类经历的渔猎文明、农业文明和工业文明,归根结底都属于物质文明的范畴。然而,随着社会形态的多元,不再可能出现一种单一文明主导社会的现象,而应当是一种“大文明”,即生态文明连同物质文明、精神文明等组成共同反映未来社会的多向度文明形态^[5]。

2012年党的十八大报告首次专篇论述了生态文明建设,并将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设和社会建设并列,纳入中国特色社会主义建设“五位一体总布局”。从这一表述看,中央政府并未将生态文明同渔猎文明、农业文明和工业文明作“线性”类比,更没有作为一种所谓新的社会文明形态加以阐释,而是将生态文明建设与经济、政治、文化和社会建设并列,其实际上秉承的是一种“系统生态文明观”^[6]。笔者认同“系统生态文明观”所提供的分析框架,即将生态文明理解为人类自我革新的目标和方向之一,其核心要旨是将对生态环境的保护纳入到当前应当重视并积极回应的政治议程之中。至于“生态文明”的规范内涵,可以通过语义学进行解析。详言之,“文明”一词可以理解为“文”则不野,“明”则不昧。适用于“生态文明”之中,“不野”是指人类对改造自然的能力进行自觉的控制和约束,即能够征服而选择尊重,能够攫取而选择保有,集中体现为人类对自然的“不野蛮”。“不昧”是指人类充分认识到“只有一个地球”是当代人的宿命,应当将生态环境保护纳入到当前的政治议程,继而纠正工业文明以来重经济发展轻环境保护的弊病,集中体现为人类对其自身的“不愚昧”。是故,“生态文明”的规范内涵是指在生态危机到来的时代,人类有意识地重塑已有的规制议程,通过资源的节约和环境的保护,将对生态环境的关照作为牵制或决定政治思考和决策的重要因素,其实质是人类寻求自我救赎的一种策略选择。

(二)生态文明建设与《核安全法》制定的契合性

生态文明建设需要核能开发利用作支撑。人类的发展史其实就是一部“石头记”,人类的每一次进步和飞跃无不与资源的发现和对其利用密切相关。自然资源具有二元属性,即在同一自然资源之上,既承载着

可以通过财产权抑或物权制度进行精细分割的经济价值,也承载着具有共享性和不可分割性特征的生态价值。长期以来,自然资源的经济价值受到压倒性的关注,而对其生态价值的保护却在资源的开发利用过程中被忽略甚至无视。即使在今天,我们仍然将环境保护作为生态文明建设的主阵地,殊不知,对自然资源,尤其是能源使用进行合理规制,方是生态文明建设的核心所在。原因在于,生态文明建设需要从“资源的节约”和“环境的保护”两方面着手,倘若仅将重心放在环境保护之上,生态文明建设势必因为“一条腿走路”而沦为建不成的空中楼阁。更为重要的是,环境问题本质上产生于自然资源的开发利用过程之中。只有对自然资源的开发利用过程进行合理规制,环境问题方能从源头加以解决。以核能利用为例,核能具有利用效率高、污染物排放量低的特点,尤其是核能在提供巨大生产、生活能量的同时,其二氧化碳近乎零排放的效果是其他能源无可比拟的。而这些优势正是生态文明建设的目标之所在。国务院办公厅印发的《能源发展战略行动计划(2014-2020年)》强调,绿色低碳能源战略是促进生态文明建设的重要举措,安全发展核电则是绿色低碳能源结构调整的排头兵。可见,生态文明建设需要核能的规范利用作为支撑。

核安全是生态文明中“生态安全”的应有之意。核能开发具有毋庸置疑的巨大潜力,然而其利用也蕴含着难以为人类自我消解的破坏力。发生核事故的风险,犹如悬挂在人们头上的达摩克利斯之剑,让人们们对核能利用总是心怀疑虑^[7]。为此,世界上至少36个国家和地区颁布了《原子能法》或《辐射防护法》,9个国家颁布了《核安全法》。制定核安全相关法律有利于规范核能的开发利用行为,防范核事故的发生,保障公众生命财产安全,为核能的可持续利用提供常态化的制度保障,最终维护生态环境安全。也就是说,生态文明建设需要核能安全来推进,核能安全需要依靠生态文明的理念来实现。中国《核安全法(草案)》第1条便开宗明义地指出:为了安全利用核能……保护环境,制定本法。可见,核安全是生态安全的应有之意,应当以生态安全和生态文明建设的要求来检视和指导《核安全法》的制定,同时,应当通过核安全相关法律制度的设计,有效地控制核能利用风险,增强生态系统的安全性和稳定性,从而助力生态文明建设。

二、生态文明视野下的《核安全法(草案)》原则检视

(一) 生态文明视野下的《核安全法》原则设立标准

法律原则作为“空白委任状”,其核心作用包括:其一,作为法律解释和推理的依据;其二,作为纠正法条失误的依据;其三,作为弥补法律漏洞的依据^[8]。上述法律原则的三个作用实际上都是作为法律生效后的解释准则,笔者认为,在法律制定过程中,法律原则还起着统摄法律规则制定的作用。也就是说,法律原则既有事前统摄法律规则制定的作用,又有事后指导法律条文解释的作用,其对法律的创制和实施具有双重意义。

那么,生态文明视野下的《核安全法》原则设立标准是什么呢?笔者认为,应当至少包含以下两方面内容:第一,《核安全法》基本原则的设立需要服务于生态文明建设。近来,学界正在热议“领域法”这一概念,在笔者看来,《核安全法》作为保障中国核安全的“基本法”,也是生态文明建设的重要“领域法”。前已述及,核能的开发利用是生态文明建设的应有之意,核安全的保障也是生态文明中“生态安全”的重要内涵。因此,《核安全法》在选择和构建基本原则的过程中,既要体现核能开发利用对于生态环境保护的重要意义,又要彰显核安全保障是核能开发利用之首要前提。概言之,确保安全下的核能利用,是《核安全法》基本原则设立的首要标准。第二,基本原则的选取应当涵盖《核安全法》的主要内容。前文已述,法律原则不仅应当具备对法律生效后的解释、漏洞弥补产生规范补强的功能,继而避免因为立法者的短视而出现的“法律空窗”问题,同时,在法律的制定过程中,法律原则还应当起到统摄规则制定之作用。《核安全法》的基本制度众多,贯穿始终的包括环境影响评价制度、许可制度、信息公开制度,《核安全法》基本原则应当涵盖核安全法律制度的主要内容,展现基本原则应有的全面性、系统性和指导性特征。换言之,对于那些不具有普遍性和全局性的制度,不宜上升为法律原则。

(二) 生态文明检视下的《核安全法(草案)》原则之问题

《核安全法(草案)》第4条规定,从事核事业应当遵循确保安全的方针。核安全工作应当坚持安全第

一、预防为主、责任明确、严格管理、纵深防御、独立监管、全面保障的原则。以上文关于生态文明视野下的《核安全法》原则设立之标准为依据,笔者认为,《核安全法(草案)》中的原则设定存在以下问题。

第一,“方针”与“原则”并用,导致语义重复与原则功能弱化的问题。中国现行有效法律鲜有将“方针”和“原则”放在一起进行规定的先例。根据《辞海》的定义,“方针”乃“政治上国家、政党在一定历史时期内某一方面的工作确定的指导原则”^[9]。可以看出,“方针”的落脚点仍然是“原则”,也就是说,“方针”与“原则”并不存在本质上的差异。根据《核安全法(草案)》第4条的规定,核事业遵循“确保安全”的方针,核安全的首要原则是“安全第一”。试问,在“原则”与“方针”并无本质差异的前提下,“确保安全”与“安全第一”又有何区别?笔者认为,法律条文有限,而社会事实无穷,《核安全法》承载着统摄中国核安全监管的重任,该法草案第4条中的语义重复条款构成“焚琴煮鹤”般的浪费;方针与原则的分立,形成了事实上的总原则与分原则的分离,实际上弱化甚至动摇了法律原则在法律中应有的统帅地位。

第二,严格管理、纵深防御、全面保障原则之不足。除了前文提及的构成语义重复的“安全”原则之外,草案还设置了预防为主、责任明确、严格管理、纵深防御、独立监管、全面保障六个原则。预防为主、责任明确、独立监管三项原则较好地反映了核安全监管的特征和内容,其中,预防为主原则是基于核能利用的高度风险性而设置,责任明确原则基于行为人对承担不利后果所产生的反向激励而设置,独立监管原则则是根据国际原子能机构的要求和国际通用做法而确定。基于立法技术以及法律逻辑的考量,笔者认为,严格管理、纵深防御和全面保障三项要求并不具有担当《核安全法》基本原则的特质。具体而言,“愈是文明的社会,其限制性的规则愈发达”。中国在历史上有着全能国家的传统,通常将执法看作公共行政机关的专有职能。从历届人大的提案中亦可看出,针对纷繁复杂的社会问题,人大代表的提案总是会提出政府“严格管理”的因应之策。也就是说,严格管理是所有行政行为的指导准则,严格管理各类社会事务已经成为政府的常态化职能,核能利用领域因其高风险性的特征,政府对其进行严格管理更是应有之意。当严格管理已经内化为政府的自觉行为,将这一职能纳入法律原则单独提出便实无必要。

纵深防御是否构成一个法律词汇,值得怀疑。按照《辞海》的解释,该词是作战部署的专有词汇^[9],为了增强纵深防御原则的正当性,《核安全法(草案)》第85条对其进行了术语解释,即纵深防御是指通过设定一系列递进并且独立的防护、缓解措施或者实物屏障,防止核事故发生,减轻核事故后果。根据前文关于《核安全法》原则的设立标准,法律原则应当是《核安全法》主要内容的概括总结。然而,此处的“纵深防御”似乎并非对具体规则的概括总结,而构成一种强行灌输或推广的理念。且不提对法律原则进行术语解释是否存在先例,就该术语内容本身而言,其表现出个别性和具体性的特征,更适宜作为法律制度,而非作为法律原则存在。该法第15条便规定,核设施营运单位应当为核设施设置纵深防御体系,并保证各项防护措施独立、有效。可见,纵深防御更多的是一种保障核安全的制度性策略,而非统摄法律制定和解释的基本原则。笔者认为,将法律制度“生拉硬扯”成法律原则,会降低法律体系的理性和逻辑,如果仅换来一点点精神胜利,则实在不值。

全面保障的要求是否能够成为统摄《核安全法》的主导原则,笔者持否定意见。与严格管理、纵深防御的反对理由不同,全面保障之所以不能成为有说服力和指导性的法律原则,是从语义学的角度而非法律逻辑的角度反驳。全面保障原则是从保障核安全工作的完整性、全局性出发提出的要求。笔者认为,全面保障呈现出平面化和静态化的特征,即较之于系统性规制的要求,全面保障更强调横向的全面考量。而核设施选址、设计、建造、调试、运行、退役与核废料的处置等事项是一个动态的、线性的过程,因此,从语义学的角度分析,笔者认为,将严格管理和全面保障原则,合并为体现核安全监管动态性、连续性特征的“全过程严格监管原则”,将更为妥当和贴切。

三、生态文明指导下的《核安全法》原则构建

上文提出,《核安全法(草案)》第4条规定的确保安全、安全第一、预防为主、责任明确、严格管理、纵深防御、独立监管、全面保障的原则,实际上“确保安全”与“安全第一”构成语义重复;“纵深防御”并不具有原

则的“气质”，更适宜作为一项特有制度进行规定；“严格管理”和“全面保障”则可以合并为“全过程严格监管原则”。因此，现有原则便只剩下确保安全、预防为主、责任明确、全过程严格监管原则。笔者认为，在这四个原则中，确保安全、预防为主与全过程监管原则能够从语义学的角度进行透彻理解。然而，基于核安全管理的特殊性，“责任明确”原则需要从解释论的视角进行深入解析。同时，基于“监管核安全监管者”之目的，《核安全法》应当从建构论的角度，增设“信息公开原则”和“公众参与原则”。

（一）解释论的角度：责任明确原则应当偏重决策问责

核能利用具有风险与利益并存的特点，既需要国家集中权力办大事，又依赖于权力居高统筹来保障核能利用安全。历史表明，权力集中固然可以办大事，但是过犹不及，倘若形成不受约束的权力，权力就可能产生难以牵制的副作用。西方社会最先关注对行政公权力的规制，并衍生出现代公权力行使的决策问责制度。因为决策问责贴合了民众欲将权力关进笼子的期待，这一制度很快获得政治上的合法性和正当性。相较而言，中国有全能国家的传统，社会事务都交由“父母官”进行统一协调安排。直到改革开放之后，由于社会价值多元、权利意识萌芽、物质财富极大丰富等因素，公权力的规范行使受到来自权力主体自身和外部环境的多种挑战，先前单向度的权力行使思路逐渐难以适应社会发展，尤其是各种社会公共事件催生着行政问责机制的萌芽，行政决策权与公众监督权逐渐开始呈现互动格局。以《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》为标志，中国的问责环境、问责理念、问责机制得以初步建立。

体现在核能利用发展领域，行政权的集中效应更为明显。考虑到核能安全领域一旦发生污染和破坏，单凭个人或建设单位一己之力根本无力承担或恢复；而核能利用的审批来自行政权，核设施的建设和运行又依赖于政府主导的大型国企，对核能利用及核废料的处置等事项的监管皆由政府部门负责。由此，核能利用从批准到运行和监管，整个流程都由政府集中控制，而较之于操作失误，政府决策失误产生的负面影响持续时间更长，范围更广泛，纠正的成本也更高^[10]，为此，本着“谁主管谁负责”以及“从源头预防”的原则，理应突出行政决策者的责任。基于这样的考虑，笔者认为，应当将行政决策问责放到《核安全法》原则的高度去贯彻，从而实现了对权力行使的限制和规范，继而保障核能事业的永续发展以及生态文明建设的实现。

《核安全法（草案）》第4条虽然写入了“责任明确原则”，但从该法第六章法律责任部分的文本分析可以发现，责任部分更多的笔墨关注在核设施营运单位和核材料持有单位的违规责任之上。就行政决策问责而言，针对国务院核安全监督管理部门、能源主管部门的追责力度则较轻。如草案第72条针对国务院核安全监督管理部门可能构成的四种违法行为，规定“对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可予以警告；情节严重的，可予以行政记过处分”。这一规定存在如下问题：其一，以《刑法》为代表的法律法规，对于违法行为，倘若“情节严重”，则“应当”予以处罚。然而，《核安全法（草案）》却颠覆了这一“情节严重应当处罚”的原则，规定行政主体违法且情节严重的，“可”予以处罚，使强制性骤降。其二，该条规定，行政违法的最高惩罚是“行政记过处分”。且不提针对违法行为最具威慑力的是刑事责任，即使是行政责任，也存在降级、撤职和开除这三种严于“记过”的责任形式。然而，草案针对核安全监管部门的最高责任止于“记过”，这就使责任的惩罚性荡然无存。

为此，笔者主张，应当从解释论的角度，将“责任明确原则”更多地从行政决策问责的角度予以理解。具体而言，结合《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》等法律文件的规定，核安全领域的“责任明确原则”应当从以下几方面进行解读和实现：其一，核安全法律责任追究形式的制度化。先前的行政责任追究可以概括为自上而下的运动式追责，应当将这样的“权力追责”通过法制化程序转换为“制度追责”，从而降低核安全领域行政问责的任意化、盲目性和不均衡问题。其二，核安全法律责任追究范围的扩大化。先前的行政责任追究重积极行政行为，应当将核安全监管“当为而不为”的行政不作为纳入规制议程。其三，核安全法律责任追究主体的外化。先前的行政责任追究以内部追责为主，其具有信息获取便捷、执行力强等优势，但存在两个弊端：（1）上级主体的责任可以通过权力下压的方式转嫁责任；（2）下级的行政责任也可以在上级主体的庇护下得以“大事化小”。核安全法律责任追究主体的外化可以保证追责的客观性与公正性，避免

追责权力的滥用。其四,核安全法律责任追究态度从消极走向积极。由于缺乏系统规范的问责程序,行政问责的启动具有被动性,其往往根据追责的社会影响力、舆论反映等事外因素来决定程序的启动与否。核安全法律责任的追究应当从外力影响式转变为自发启动式,从而保证责任追究的严肃性和连贯性。

(二)建构论的角度:增加信息公开和公众参与原则

1.《核安全法》中的信息公开原则

核风险引发的各类恐慌在历史进程中此起彼伏,从未消散。核安全信息无疑可以起到引导公众理性选择的功效,然而,当代核安全信息的生成或传播存在诸多弊端:(1)风险计算的通用公式是:风险(R) = 损害的程度(H) * 发生可能性(P)。然而,人们对危机事件的风险判断经常受到“可得性启发”的影响,即人们总是不适当地关注那些极端事件的悲剧性后果,而忽视此类事件发生的低概率。这样的“概率忽视现象”^[11]使核问题、核恐惧被莫名放大,甚至迅速演化为公共事件。(2)随着自媒体时代的到来,信息呈现爆炸式增长与弥漫式扩张,政府在信息上的垄断权力受到根本性动摇,而网络谣言的存在亦在争夺和瓦解政府的话语主导权,不仅使公众产生选择性恐慌,甚至引发公众对政府治理核风险的态度、方式或结果产生猜疑。保障信息的客观、真实与流动,是达成社会共识之前提,而共识是核能利用理性决策之基础。“注重对话与沟通,强调共识与认同,才能够最大限度地基于合意做出公共决策”^[12]。除此之外,信息公开还有另一个优势,即核能利用中的信息公开将起到保障核安全的作用。强制性地规定核能利用单位对设施运行与管理的信息公开,可以使错误的管理信息在行业内实现知识共享,从而避免错误的重复出现。可见,保障信息的充分、真实、客观供应,已经成为保障核安全以及核能行业永续发展的基石和前提。为此,应将信息公开作为核安全保障的重要原则,并建立规范核安全信息收集获取、流动传播、识别甄别的制度化机制。

《核安全法(草案)》第四章专门规定了“信息公开和公众参与”,一改以往分散在各环节中简单提及的模式,值得肯定。然而,《核安全法(草案)》第4条的法律原则未将“信息公开”纳入则有所不妥,原因在于:(1)无论是核能利用规划阶段、核设施建设或退役阶段,甚至突发核事故应急阶段,信息对于政府、民众而言都是极其重要的,必须以“法律原则+法律规则”的形式将“信息公开”固定下来,形成常态化的运行机制。(2)虽然现有的核安全导则、手册等规范性文件对核能信息公开有所提及,《环境影响评价法》等法律法规也可以提供核能信息公开的义务性规定,但考虑到核能利用的高科技性以及核风险的不可逆性,整合当前的核能信息公开规定,制定和发布一套规范核能信息公开的强制性要求便成为现实之需,而这一任务的实现需要处于原则地位的“信息公开”居高统筹。为此,笔者建议在《核安全法》第4条加入信息公开的原则。

前文述及核安全信息生成或传播的诸多弊端,为了因应这些现实问题,核安全领域的信息公开将离不开“环境信息工具”。“环境信息工具”是指环境治理主体运用各类环境信息,使其自身处于社会网络或信息连接的中心节点,引导信息对象(Target Audience)的行为举止符合要求^[13]。环境信息工具可以细分为信息收集工具、识别工具、流动工具和补强工具^[14]。具体应用到核安全信息公开中,一是通过信息收集工具,汇聚成核能安全利用信息库,进而助力核能利用的科学决策和管理,防范核事故风险。二是借助信息流动工具,使核安全信息跨越时间和空间的限制,在发出者和接受者之间多次互动,从而帮助民众迅速准确地了解涉核信息,使谣言难以滋生或传播,进而消散无端产生的核恐惧。三是凭借信息识别工具,将核安全相关信息交由国家核安全局等直接监管部门进行信息识别、认证和发布,通过核电站运营情况公报、放射性物质检测公示牌等符号化的信息识别工具,减少受众的信息甄别焦虑与困惑,从而缓解或根治核安全信息不对称、不充分、不客观等问题。四是经由信息补强工具,弥补核能利用中公众信息地位相对弱势和信息能力不足的问题,实现公益性信息化救济。

2.《核安全法》中的公众参与原则

核电发展决策是“利益权衡、信息处理、方向确定、手段选择的综合过程”^[15]。但是,中国历来重视“官僚理性”而轻视“公众理性”,在核能利用领域亦是如此,核电发展决策有意无意地忽视公众参与。在其他行政领域,行政机关的专业性着实能够代替公众作出理性选择。然而,在核电发展领域,“多安全才够安全”的

问题科学界亦无定论,“官僚理性”不得不在“决策于未知”的情况下施政。在这种情况下,缺乏公众参与的决策结果势必引来公众的反对或抵制。诚如《人民日报》评论所言,“不管投资多大、工艺多先进,如果牵涉到民众利益的公共性问题,仅以通告、告知的形式单向度传输,怎能在信息时代、权利时代赢得民众支持?公众激烈的表达背后,实际上是未被尊重的权利,未被满足的诉求,是没有被听见、被看见的情绪和声音”^[16]。笔者认为,核能开发利用中无论是公众参与阙如,抑或参与形式化,都将因缺乏公众的支持而影响核能开发利用决策的正当性。更为关键的是,倘若缺乏制度化的公众参与,公众的意见将以“闹”等体制外手段加以表达。走出这一困局,必须要以正确完善的核安全公众参与制度加以引导和规范,而完成核安全公众参与与制度构建之前提,便是在《核安全法》中确立公众参与原则。其意义在于:其一,行政权力来源于公众权力的让渡,核安全相关决策的正当性从根本上讲源于公众的认可,为此,关系民生的重大权力行使应当由公众参与其中,从而增强决策的合法性和社会可接受性^[17];其二,“官僚理性”基于信息、立场和能力的限制而不能保证决策的绝对客观和公正。相比之下,公众具有与“官僚理性”对应的“相互竞争的理性”,通过公众参与能够消解政府行政决策理性不足的问题。

2015年修订实施的《中华人民共和国环境保护法》第5条中首次将“公众参与”列为基本原则,强调国家环境政策和法律都要放置在民主程序之中去产生,公众参与环境管理的行为应当被允许、鼓励,要赋予并保障公众参与环境管理的权利。就现实而言,一方面,针对此起彼伏的环境问题,市场调节和国家干预均显示出力有不逮,无法顺应民众期待作出有效应对;另一方面,广大民众是环境风险的第一线直面者和最直接的承受者,基于对自身利益的关切,民众将在环境问题的发现上发挥积极作用。同时,民众基于对周边环境的熟知,其将在环境决策和环境风险处理方面发挥根本性作用。因此,公众参与能够弥补和消解市场与政府双重失灵问题。然而,检视当前核能安全领域的诸多法律法规,对公众参与的事项要么不作涉及,要么进行形式化规定。从理论上讲,核安全风险既包括自然或系统风险,也包括社会风险。以《核电厂厂址选择安全规定》为例,该文件涵盖了核电厂选择所应考虑等诸多系统风险,但唯独不关注社会风险问题,自然也就不会着眼于公众参与。笔者认为,在核电站建设已然成为中国公众参与的试验田的情况下,法律法规应当更多地关注、推动和实现公众参与法制化。

不难发现,中国的大多数民众缺乏对核电及核安全知识的透彻了解,而核能利用的相关谣言因为极具话题性而更容易在这些群体中传播和滋生,最终导致公众对所有核能利用项目的安全疑虑,即使是那些在业界看来非常安全的乏燃料处理等核电项目,也会引发公众的激烈反对。沟通将推动共识的达成,在中国新一轮核能利用展开之前,将公众参与贯穿到核电项目的建设、运行、管理、退役等各个环节实有必要。为此,笔者认为,公众参与和上文提及的信息公开性质相同,在当下中国社会运动正在兴起的背景下,也是应当贯穿核能安全利用始终的基本原则。《核安全法(草案)》第四章虽然写入了信息公开与公众参与,但鉴于原则具有的统领性、指导性和宣示性意义,笔者认为在该法第4条亦应加入公众参与原则。此外,《核安全法(草案)》对于核安全中公众参与的三个重要问题尚未周全考虑,一是涉核项目公众参与情形如何确定;二是涉核项目的公众参与利益代表机制如何形成;三是涉核项目公众参与如何因应“多数人暴政”的问题。以上都是切实实现核安全公众参与的关键部分,应当在《核安全法》第四章中一并解决。

参考文献:

- [1] 吕忠梅. 中国生态法治建设的路线图[J]. 中国社会科学, 2013(5): 17-22.
- [2] 刘思华. 对建设社会主义生态文明论的若干回忆[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2008(4): 18-30.
- [3] 申曙光. 生态文明: 现代社会发展的新文明[J]. 学术月刊, 1994(4): 34-44.
- [4] 张云飞. 试论生态文明的历史方位[J]. 教学与研究, 2009(8): 5-11.
- [5] 邱耕田. 对生态文明的再认识——兼与申曙光等人商榷[J]. 求索, 1997(2): 84-87.
- [6] 陶蕾. 论生态制度文明建设的路径——以近40年中国环境法治发展的回顾与反思为基点[M]. 南京: 南京大学出版社, 2014: 12.

- [7] 邓禾,夏梓耀. 中国核能安全保障法律制度与体系研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2012(2):26-32.
- [8] 庞凌. 法律原则的识别和适用[J]. 法学,2004(10):34-44.
- [9] 夏征农,陈至立. 辞海[M]. 上海:上海辞书出版社,2009.
- [10] 黄锡生,何江. 核电站环评制度的困境与出路[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版),2016(1):20-25
- [11] 凯斯. R. 桑斯坦. 恐惧的规则——超越预防原则[M]. 北京:北京大学出版社,2011:35.
- [12] 罗豪才. 认真对待软法——公域软法的一般理论及其中国实践[J]. 中国法学,2006(2):3-24.
- [13] 王清军. 环境治理中的信息工具[J]. 法治研究,2013(12):107-116.
- [14] 邢会强. 信息不对称的法律规制——民商法与经济法的视角[J]. 法制与社会发展,2013(2):112-119.
- [15] 汉斯. J. 沃尔夫,奥托. 巴霍夫,罗尔夫. 施托贝尔. 行政法(第二卷)[M]. 高家伟,译. 北京:商务印书馆,2002:180.
- [16] 金苍. 用什么终结“一闹就停”困局[N]. 人民日报,2013-05-08(5).
- [17] 葛先园. 主体间型立法的概念及其意义[J]. 法律科学,2011(4):52-59.

Research on the basic principles of the “Nuclear Safety law” from the perspective of ecological civilization

HUANG Xisheng

(School of Law, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: The concept of “linear ecological civilization” is confronted with logical loopholes which are hard to justify. The concept of “systematical ecological civilization” should be taken as the guiding principle to inspect and construct the basic principles of the “Nuclear Safety law”. The “policy to ensure security” and the “safety first principle” in the “Nuclear Safety law (Draft)” constitute a semantic repetition, which would be tantamount to the burning of the lyre and the boiling of the crane to include them all; The “defense – in – depth” policy does not possess the characteristic of a principle and it should be stipulated as a system; “Strict management” and “comprehensive protection” should be merged into “the strict supervision principle of the whole process”. In addition, from the perspective interpretative theory, the “principle of clear liability” should be interpreted as the “decision – making responsibility” of administrative power to avoid and control nuclear risk from the source. From the perspective constructional theory, the principles of “information disclosure” and “public participation” should be added into the “Nuclear Safety law” to realize the goal of “supervising nuclear safety by regulators”.

Key words: ecological civilization; nuclear safety law; legal principles; interpretative theory; constructional theory

(责任编辑 胡志平)