

核事故损害赔偿责任:理论分析与制度安排

蔡先凤

(宁波大学 法学院,浙江 宁波 315211)

摘要:随着核电事业的快速发展,核事故损害赔偿责任制度显得日益重要。在核损害责任国际公约框架下,建立健全国内核事故损害责任制度,将有利于保护公众的利益,促进核工业的健康发展以及核能领域的国际合作。核事故损害民事责任制度须遵循严格责任和绝对责任、唯一责任或责任集中、责任限制、强制性责任保险或财务保证、单一管辖法院管辖、国家介入、不歧视等基本原则。中国现行核事故损害责任制度存在重大缺陷,即原子能法和核事故损害赔偿法阙如、国务院《批复》无法有效适应现实需要。中国应该考虑到发生核事故与核事故损害赔偿的可能性,尽早作出相应的制度安排。

关键词:核事故损害;赔偿责任;基本原则;制度安排

中图分类号:D922.67

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2012)02-0033-09

1954年6月,苏联奥布宁斯克5兆瓦核电站并网发电,人类首次实现核能和平利用。国际原子能机构(IAEA)核反应堆信息系统(PRIS)的数据显示,截止到2011年11月,全球共有32个国家和地区的434座核电站在运行,总装机容量36758万千瓦,在建机组64台^①。目前,世界能耗的85%来自煤炭、石油、天然气等化石燃料。大量燃烧化石燃料所产生的二氧化硫、二氧化碳、氮氧化物、一氧化碳等物质既污染环境,又使地球上的化石燃料储量日益减少乃至枯竭。人类面临着后续替代能源的抉择。半个世纪国际核电建设的经验也充分证明,核电是一种经济、可靠、清洁的新能源,和平利用原子能具有广泛的可能性。核电站已经成为推动现代文明进步的一种现实力量。核电有助于保障全球能源安全、应对气候变化及减少空气污染。但是,发展核电会带来地区性乃至国际性的风险,即发生重大或特大核事故时,放射性污染将会造成人体健康、财产及环境等方面的严重损害。人类已经历了三次严重的核电站事故,即1979年美国三哩岛核电站事故、1986年前苏联切尔诺贝利核电站事故以及2011年日本福岛第一核电站因强震和海啸导致的核泄漏事故。

发展核电是现阶段中国满足电力需求、优化能源结构、保障能源安全、促进经济持续发展的重大战略举措,是顺应世界能源利用趋势的正确选择。中国大陆已有6座核电站13台核电机组投入商业运行,装机容量为1080.8万千瓦;在建核电机组28台,装机容量为3087万千瓦,是目前世界上在建核电机组规

收稿日期:2011-12-15

作者简介:蔡先凤(1965-),男,安徽金寨人,宁波大学法学院教授,硕士研究生导师,中国社科院法学所经济法学专业博士研究生指导小组成员,主要从事环境法、核政策与法律、海洋生态安全法等领域的研究。

① 详情可参见国际原子能机构的动力反应堆信息系统(Power Reactor Information System of the International Atomic Energy Agency)的网站:<http://www.iaea.or.at/programmes/a2/>,2011年12月10日浏览。

模最大的国家。中国的核电站总体运行安全,各类研究堆、核燃料循环设施等在役核设施安全可控。2007年10月,国家发改委正式发布的《核电中长期发展规划(2005-2020年)》确定中国核电的发展目标是,到2020年,核电运行装机容量争取达到4000万千瓦;核电年发电量达到2600~2800亿千瓦时。在目前在建和运行核电容量1696.8万千瓦的基础上,新投产核电装机容量约2300万千瓦。同时,考虑核电的后续发展,2020年末在建核电容量应保持1800万千瓦左右。《国民经济和社会发展第十二个五年(2011-2015年)规划纲要》指出,在确保安全的基础上高效发展核电,重点在东部沿海和中部部分地区发展核电。2011年3月日本福岛核泄漏事故发生后,国务院决定,切实加强正在运行核设施的安全管理,全面审查在建核电站,用最先进的标准对所有在建核电站进行安全评估,不符合安全标准的要立即停止建设;严格审批新上核电项目;抓紧编制核安全规划,调整完善核电发展中长期规划,核安全规划批准前,暂停审批核电项目包括开展前期工作的项目。

国际社会在1997年至2004年间完成了核损害民事责任相关公约的最新修订,各核电国家也应该顺势将国际核责任法有机地融合到各自相应的国内法之中。

一、核事故或核事件与核事故损害

(一)核事故或核事件的涵义

核事故或核事件(nuclear accident or nuclear incident)是指人类在和平开发利用核能的活动中所发生并给人体健康、财产和环境等造成损害的灾祸或者非同寻常的重大事情^②。《1997年核损害民事责任维也纳公约》和《核损害补充赔偿公约》规定:“核事件是指造成核损害的任何事件或有同样起因的一系列事件,或仅就预防措施而言,则指产生造成此种损害的严重和紧迫威胁的上述事件。”2004年《巴黎公约》修正议定书规定:“‘核事件’是指造成核损害的任何事件或有相同起因的系列事件。”

美国《1988年普莱斯-安德森修正法》(The Price-Anderson Amendments Act)规定:“‘核事件’是指由源材料、特殊核材料或核产品的放射性、有毒性、爆炸性或其他危险性性能而引起或导致的、在美国境内发生的任何事件包括非常核事件,此类事件在美国境内外引起人体伤害、生病、疾病、死亡、财产灭失或损害或者财产的用途丧失。”该法还引入了“非常核事件”(extraordinary nuclear occurrence, ENO)的概念,它是指引起源材料、特殊核材料或核

产品自其专用容器中大量外溢或散布,或者使场外辐射水平增加的任何事件。只能由核管会(Nuclear Regulatory Commission, NRC)或能源部长最终和确定性地认定此类事件已经或可能对场外的人员或财产造成实质性的损害。核管会或能源部长应当以书面形式阐述其做出此类决定的标准。例如,核管会于1979年7月20日启动调查程序,以认定三里岛核事故是否构成《普莱斯-安德森法》所规定的“非常核事件”^③。核管会对专门工作组提供的资料和调查结果进行审查后,于1980年4月17日认定,三里岛核事故不构成《普莱斯-安德森法》所规定的“非常核事件”。

美国核管会明确了非常核事件认定的两个标准:标准一,场外发生了放射性物质的大量泄露,或者放射性物质自贮存地泄露时,大大增加了场外的辐射水平;场外人员已经或可能已经暴露的辐射剂量超过了规定的水平;场外财产发生表面污染,且超过规定值;放射性物质在运输过程中发生泄露,场外任何财产的表面污染水平超过规定值。标准二,事件如符合标准一,即可认定其已经导致或将很可能导致场外人员或财产的重大损害。而且,该事件在发生30日以内,已经造成场外5人以上的死亡或身体伤害;任何1人已经或即将遭受250万美元以上的场外损害或已经或即将遭受共计500万美元以上的场外损害;50人以上中的每人已经或即将遭受共计5000美元以上的场外损害,只要该损害达到了100万美元以上。

美国能源部也可以对“非常核事件”进行认定。能源部通过两个部分的检测认定核事件的性质:第一部分认定,是否泄漏或分散了相当数量的核材料,是否引起现场外辐射水平的大幅度增加。这部分检测的目的是认定是否发生了增加人员或财产损害可能性的异常或意外情况。同时,必须调查出以下两个结果之一:现场外一个以上的人员暴露或可能已经暴露超过规定剂量水平的辐射;或者现场外财产发生超过规定剂量水平的表面污染。如果能源部得出了两个结果之一,则第二部分将认定现场外的人员或财产是否已经或者将很可能遭受相当的损害。同时,必须调查出以下四个结果之一:(1)事件发生后的30天以内,1人死亡、5人以上住院,须出示因暴露核材料而造成人身伤害的客观证据;(2)1人的财产损害大于或等于250万美元或财产损害总共为500万美元;(3)50人以上的财产损害大于或等于5000美元或财产损害总共为500万美元以上;(4)

^②根据国际核事件分级表(International Nuclear Event Scale, INES),核事件分为7级:较高的级别(4-7级)被定为“事故”,较低的级别(1-3级)被定为“事件(incidents)”。不具有安全意义的事件被归类为分级表以下的零级(Below Scale/No Safety Significance),定为“偏离(deviations)”。与安全无关的事件被定为“分级表以外”。

^③根据国际核事件分级表,1979年美国三里岛核电站的事故为5级核事故。

因采取相应的防护措施而造成了经济损失^④。

德国《原子能法》、加拿大《核责任法》、罗马尼亚《核损害民事责任法》、韩国《核损害赔偿法》和乌克兰《核能利用和辐射安全法》等也都对“核事件”进行了类似的定义。中国台湾《核子损害赔偿法》第9条规定:“本法所称核子事故,指由同一原因造成核子损害之单一事件或数个同时或先后接续发生之事件。”中国《民用核设施安全监督管理条例》第24条第5款规定:“‘核事故’是指核设施内的核燃料、放射性产物、废料或运入运出核设施的核材料所发生的放射性、毒害性、爆炸性或其他危害性事故,或一系列事故。”

(二)核事故损害及其分类

核事故损害,是指人类和平利用核能时,核设施在运行中发生核事故,由于辐射源或核材料的放射性,或由放射性与毒性、爆炸性或其他危险性相结合,从而对人体、财产和环境等所造成的损害。核损害既包括对传统民法所保护的人的生命权、健康权、财产权等所造成的侵害,还包括对现代民法和环境法所共同保护的

环境所造成的侵害。《1997年维也纳议定书》《1997年维也纳公约》和《1997年核损害补充赔偿公约》均规定,核损害是指生命丧失或人身伤害;财产的损失或损害;受损害环境(轻微者除外)的恢复措施费用;由于环境的明显损害所引起的收入损失,而这种收入是来自环境的任何利用或享用方面的经济利益;预防措施费用以及由此类措施引起的进一步损失或损害;环境损害所造成的损失以外的任何其他经济损失,只要此类损失为管辖法院一般民事责任法所认可。2004年《巴黎公约》修正议定书在1964年和1982年议定书修正的《巴黎公约》第1条下增加和细化了“核损害”的概念内涵,将经济损失、预防措施费用、受损环境的恢复措施费用以及因环境损害而产生的其他损失等构成核事故损害的主要部分,使该公约第3条所规定的人身损害和财产损害两大损害类别的内容更加丰富。有关“核损害”定义与同时增加的“恢复措施”、“预防措施”和“合理措施”等三个定义的具体内容与《1997年维也纳公约》和《1997年核损害补充赔偿公约》的相关规定完全一致。

2003年《〈俄罗斯多边核环境项目框架协议〉索赔、诉讼和赔偿议定书》第1条除对核事件及核损害的界定与1997年国际核责任公约的相关规定完全一致外,其第3款还规定,当核损害与核损害以外的损害由核事件引起,或者由核事件及一个以上的其他事件所引起时,这类其他损害如果不能与核损害

合理区分,则应当视为由该核事件引起的核损害^⑤。

由上可见,国际核责任公约对“核损害”界定的范围呈现逐步扩张和细化的趋势,尤其注重对环境的保护,这同时也充分反映了国际社会在环境保护领域的利益一致性以及加强环境保护合作的时代潮流。

核电事业极具特殊性,核事故损害属于高度危险作业致人损害的侵权行为。核设施在运输与运行过程中发生核事故时所造成的核损害与其他损害相比,具有危害性更大、空间更广阔、时间更持久、后果更严重等特点。在现有核工业技术条件下,即使人们在各个环节中采取非常谨慎的态度,仍难免发生危险事故,可能造成对周围环境中的人身、财产以及环境的损害。因此,核事故损害主要包括以下几个方面。

(1)人体侵害。人体侵害主要指人身伤亡,即加害人的不法行为侵害他人的生命权、健康权,致使受害人伤残或死亡。法律学上的生命是指自然人的生命,是人体维持其生存的基本的物质活动能力。人的生命是人的最高人格利益,具有至高无上的人格价值,是人具有民事权利能力的基础。生命权是以自然人的生命安全利益为内容的人格权,它以自然人的生命安全为客体,以维护人的生命活动延续为基本内容,其保护的对象,就是人的生命活动能力。侵害生命权是以自然人的生命丧失为标准。法律学上的健康是指维持人体生命活动的生理机能的正常运作和功能的完善发挥。健康权是指自然人以其机体生理机能正常运作和功能完善发挥,以其维持人体生命活动的利益为内容的人格权,其基本功能是维护人体机能和功能发挥的完善性。侵害健康权是侵权行为作用于人体,破坏了人的机体生理机能的正常运作和功能的完善发挥,导致受害人的生理机能、发育、体质等方面的综合发展状况低于原有水平。侵害健康权的结果有三种形式:一是造成人身损害,经过治疗而痊愈;二是造成人身损害,经过治疗而留下残疾;三是引起其他疾患。健康损害的可恢复性和生命损害的不可逆性,是生命权和健康权的一个重要区别^[1]。

(2)财产损害。财产损害通常是指因为侵害权利人的财产权和人身权而造成受害人经济上的损失。财产损害根据侵权行为侵害的不同对象主要分为两类:一是对财产权益本身造成的损害;二是因侵害他人的生命健康权而造成的财产损失。核事故损害中的财产损害可按照侵权行为法中财产权保护的

^④See Report on the Price - Anderson Act and Its Potential Effects on Eureka County, Nevada [R]. 2003, prepared for: The Board of Eureka County Commissioners Eureka, Nevada and Abigail C. Johnson Consulting Carson City, Nevada, prepared by: David S. Ziegler, AICP Ziegler Technical Carson City, Nevada, 2003:6.

^⑤See Article 1(3) of Protocol on Claims, Legal Proceedings and Indemnification to the Framework Agreement on a Multilateral Nuclear Environmental Programme in the Russian Federation (Done at Stockholm on 21 May 2003).

有关规定妥善解决。但根据国内和国际核法的有关规定,还有因采取预防措施所引起的损害问题。例如,《1997年核损害民事责任维也纳公约》第1条规定,“预防措施”系指核事件发生后,经采取措施的国家法定主管部门批准,任何人为防止或最大限度地减少公约相关分款中所述损害而采取的任何合理措施;“合理措施”系指根据管辖法院的法律,并考虑所有情况,认为相应和相当的措施,例如,所造成损害的性质和程度,或者在采取预防措施时,此类损害风险的性质和程度;采取措施时,此类措施可能有效的程度;以及相关的科学和技术专门知识。《核损害补充赔偿公约》对“预防措施”也有类似的规定。罗马尼亚《核损害民事责任法》的相关规定也体现了国际核责任公约的精神。

(3)环境损害。所谓环境损害,系指人为日常的、反复的活动下所产生破坏维持人类健康与安适生活的环境,而间接损害公众之权利或利益或有损害之虞的事实,亦即以环境作为媒介,损害国民健康或有危害之虞者。环境损害的范围,广义上可包括自然生态的损害与经环境媒介造成的环境损害。环境损害的特征如下:它是人为灾害,并经长期酝酿所产生;它是经多重媒介间接且继续的侵害;其主体即加害人或被被害人与损害的内容常为不明确的多数^[2]。从前在界定“环境损害”时普遍存在的问题是:一方面,将因环境污染造成的个人生命健康损害和财产损害纳入环境损害的范畴,按照一般的民事侵权责任的原理和标准界定这种损害的含义和范围,而未体现“环境损害”本身的特性;另一方面,将“生态损害”(ecological damage)和“美学损害”(damage to aesthetic values)排除在赔偿之外,将“环境”损害的赔偿仅限于恢复措施和预防措施的合理费用。出现这种疏漏的原因是,传统的法律责任特别是民事责任视野的局限性,环境仍作为免费的公共产品对待^[3]。

目前,国际环境法对于“环境损害”尚无统一和标准的界定,环境条约和有关的国家实践也往往根据具体情况而定。例如,1988年《南极矿物资源活动管制公约》第1条将“环境损害”宽泛地定义为“对该环境或生态系统的生命的或非生命的组成部分的任何影响,包括除那些可以忽略不计的或按照本公约的规定被评价和判定为可以接受的损害之外的,对大气、海洋或陆地生命的损害”。环境条约中的“环境损害”概念一般不包括人身伤害和财产损害。在国际司法判例中,将环境损害作为独立权利主张的依据而提出的案例,有1974年的核试验案、1992年的瑙努含磷土地案和1993年的盖巴斯科夫拉基玛洛大坝案等。由于环境损害的确定涉及国家责任,因此国家之间可能因确定环境损害的标准不同而发生争议。1986年苏联切尔诺贝利核电站事故曾引起受害国在食物放射性水平问题上的争议。后

来,国际粮农组织因此而提出了一项关于食物放射性水平的临时国际标准^[4]。

需要强调的是,核事故损害分类中的人身损害、财产损害和环境损害等都源于环境的放射性污染,亦即这些损害都是环境的放射性污染的后果。一般意义上的环境污染和环境放射性污染是包含和被包含的关系。可以认为,环境污染和环境损害的实质意义在大多数情况下具有等同性。

二、核事故损害责任制度的基本原则

核事故损害责任制度基本原则,是指核事故损害责任法明确规定或体现的、在核事故损害责任领域具有普遍指导意义的、反映核事故损害责任制度基本特点的、构成核事故损害责任制度基础的准则。随着国际和国内核责任立法的发展,兼顾核工业发展和受害人保护之间的平衡,从而形成了处理核事故损害民事责任的若干基本原则,即严格责任原则和绝对责任原则、唯一责任或责任集中原则、责任限制原则、强制性责任保险或财务保证原则、单一管辖法院管辖原则、国家介入原则、不歧视原则等。

(一)严格责任和绝对责任

核损害责任法律制度中的严格责任和绝对责任(strict liability and absolute liability)是指,核设施营运人不论有无过错,只要发生核事故并造成核损害,就要承担民事责任。这是因为核设施的高度科学性和复杂性,在许多情况下难以及时甚至无法查明和确定酿成核事故的责任者。实行绝对责任原则,体现了充分保护受害者利益的指导思想。但是,核责任法同时也规定了核营运人的责任免除条件及其所享有的追索权。

对核营运人使用严格责任或绝对责任的关键理由,就是基于核装置及其利用活动本身所具有的“潜在的高度危险性”及其所造成的损害后果规模的重大性^[5]。核设施潜藏着危险,国际上对此类责任形式采用无过失责任,绝对责任就成为一种准则,责任来自于与过失无关的风险^[6]⁴⁶⁷。适用无过失责任或危险责任的高度危险作业,只要具备了以下基本特征,就应属于高度危险作业的范围,即该作业对周围环境具有危险性;该作业的危险性变为现实损害的几率很大;该作业只有在采取技术安全的特别方法时才能使用。核设施营运完全符合上述高度危险作业的基本特征,应属于高度危险作业的范围。核活动这类高度危险作业造成损害应适用无过错责任原则。核损害赔偿法是明文规定危险责任的法律。例如,日本《核损害赔偿法》采用无过失责任归责原则,其第3条规定,在反应堆运行过程中导致核损害,从事反应堆运行的核营运人应对损害负责,但是由于特大自然灾害或暴动引起的损害除外。瑞典《核责任法》第11条规定,核设施营运人即使没有过失或疏忽亦应负责支付该法规定的赔偿。中国台湾《核子损害赔偿法》第18条和第19条分别规定:“核子

设施经营者,对于核子损害之发生或扩大,不论有无故意或过失,均应依本法之规定负赔偿责任。但核子事故系直接由于国际武装冲突、敌对行为、内乱或重大天然灾害所造成者,不在此限。”“核子设施经营者,证明核子损害之发生及扩大,系因被害人之故意或过失所致者,法院得减轻或免除对该被害人之赔偿金额。”

有关核损害责任的国际和国内立法都对严格责任或绝对责任作出了明确的规定。例如,《核损害补充赔偿公约》和《1997年维也纳公约》都规定,营运人对核损害的责任应是绝对的。2004年《巴黎公约》修正议定书不再将“特大自然灾害”作为法定免责事由。《巴黎公约》的这种修订与《1997年核损害民事责任维也纳公约》第IV(3)条的规定完全一致,但1997年《核损害补充赔偿公约》附件第3(5)(b)条则规定,如果核装置国的法律无相反规定,营运人仍应对直接由特大自然灾害所引起的核事件所造成的核损害承担责任。

美国的《普莱斯-安德森法》规定,如果发生了核事件,索赔人只需证明以下两点:一是造成人身伤害或财产损失;二是此类人身伤害或财产损失与所泄露核物质之间存在因果关系,就可要求营运人承担责任,而不论核事件的责任人主观上是否存在过错。为解决各州法律制度间的冲突,最大限度地保护公众,当发生“非常核事件”时,适用《普莱斯-安德森法》的核营运人必须放弃在一般诉讼中可能享有的法律抗辩,如过失分摊、风险自负、慈善或政府机构免责、不可预见的起因以及短期诉讼时效法规等^⑥。

(二)唯一责任或责任集中原则

所谓责任集中是指在有复数责任主体的场合,法律只规定由其中之一承担赔偿责任,而其他责任人则不直接对受害人承担损害赔偿责任的制度。尤其是在有关核损害责任的国际公约以及有关国家的核损害责任制度中,均采用这一法律制度^{[7]157}。核损害责任法律制度实行唯一责任或责任集中原则,将核事件的责任全部归结于核营运人,其他任何人包括制造商或供应商等都不承担责任。在这种原则下,即使核事故是由核供应设施和供应商所提供的服务等所引起,供应商也不承担责任。核责任法律上的责任集中(exclusive liability)具有两层含义:一是除非法律另有规定,核设施营运人以外的任何人都不应承担核损害赔偿责任;二是核设施营运人只承担公约所规定的责任,而不承担公约未规定的责任。或者营运人对于与公约相一致的国家法律规定外的核事件造成的损害不承担任何责任。

实行责任集中原则的根本原因,在于造成环境公害的往往是不特定的多数污染源,而且即使是在

有特定的复数污染源场合(联合企业),仅仅依靠无过失责任和因果关系推定原则等,受害者也常常无从获得救济;而实行责任集中原则,不仅可以有效地解决受害人的求偿对象问题,将赔偿责任集中于政府或其他支付能力较强主体,以确保受害人获得充分的赔偿;同时,还可以促进责任主体更加审慎地防范风险,避免多重保险所造成的经济负担,有利于政府机关的监督管理^{[7]158}。

(三)责任限制原则与强制性责任保险或财务保证原则

从事高风险、高科技产业的投资者在获取高额利润的同时,也有利于社会的进步,并使国民从中受益。因此,不能让投资者承担一切赔偿责任,而应该对其责任加以适当限制,应该由社会合理承担一部分责任风险。由于无过错赔偿责任都涉及到巨额的赔偿费用,而这将导致“企业责任忧虑”。为了解决这一问题,法律对赔偿责任规定了最高赔偿限额和短期诉讼时效,以适当限制责任主体的责任,这就是“责任限制”原则。责任限制原则具体有三个要点:一是受法律保护的权益仅限于人身伤亡或缺陷产品以外之物;二是限定损害赔偿的范围和最高赔偿数额;三是对受害人的损害索赔请求权实行短期时效。

核损害责任法实行强制性责任保险或财务保证原则,即核营运人必须按规定的赔偿额向保险公司投保,而国家的赔偿额也必须有财政保证,以确保在发生核事故时,受害人能够获得及时和充分的赔偿。

(四)单一管辖法院管辖原则与国家介入原则

确立单一管辖法院的主要目的是为了确保司法权的统一,以防止不同法院裁定的赔偿额超出营运人责任限额,有利于对不同索赔请求权作出公正裁决。如果在不同的法院提起有关核事件的赔偿请求,即使公平分配可获得的赔偿额也不能很好地解决问题。

国家介入原则,又称国家干预原则,是指国家介入和参与核损害赔偿的工作,并负担调停或支付赔偿金的责任。在核能利用领域,既要保障受害人获得适当的损害赔偿,又要促进核工业的健康发展。国家通过向核营运人颁发许可证的形式准许其开发和利用核能。核事故损害赔偿(或补偿)法不能违背比例原则,而将赔偿或补偿数额规定为天文数字,以致于大大超过核营运人的经济承受能力。如果核事故的损害赔偿超过了核营运人的负担范围,则国家应当及时介入,有效缓解核营运人继续从事核能事业的巨大压力。核损害赔偿法的受害人保护优位,并不妨碍立法者在民事立法中考虑参与人的利益及平衡问题^{[6]441}。

由于核事故可能造成大范围的人体健康、财产

^⑥See Appendix A (Glossary) of Report to the Congress from the Presidential Commission on Catastrophic Nuclear Accidents.

以及环境等方面的损害,并涉及巨额赔偿,为了保护受害人、维护社会稳定、促进核工业的健康发展,各国的核责任立法以及国际核责任公约,大都规定国家进行必要的干预。干预的范围和方式大体包括:为核营运人的财务担保提供支持或者直接提供财务担保;在核损害赔偿额超出核营运人的财务担保额时,由国家提供一定数额的补充赔偿,国家的赔偿额与核营运人的赔偿额相当;当受害人在因超过诉讼时效、核营运人有免责事由、核营运人破产倒闭、损害是由境外核事故所致等情况下而无法获得赔偿时,由国家帮助索赔或直接给予赔偿。例如,2011年11月,日本政府通过了东京电力公司与原子能灾害赔偿支援机构提交的福岛核事故赔偿“特别事业计划”。包括计划中的资源援助、根据《原子能灾害赔偿法》的补贴1200亿日元在内,政府共将向东电援助10109亿日元(约合人民币823亿元),以使东京电力公司早日救济受害者和加快实现经营合理化。

(五)不歧视原则

核损害责任法中的不歧视原则,是指核事故发生后,核损害赔偿应在最高赔偿限额内不分受害人的国籍、户籍或居所等而进行公平分配,即核损害责任公约的缔约方和非缔约方的受害人均应获得核事故损害赔偿。由于核事故可能造成跨界损害,严重影响核设施所在国及邻近国家或地区的公众的健康、生命、财产及环境等方面的安全,如果只有核损害责任公约缔约方的受害人(包括自然人、法人、政府等)才能获得损害赔偿,那么对于非缔约方(无论是否拥有核设施)的无辜受害人来说则显失公平和公正。因此,应该为所有的核事故损害受害人提供相应的赔偿或提供权利救济的便利途径和渠道。

三、中国核事故损害赔偿责任的制度安排

中国在大力发展核电事业的过程中,既要加强核安全管理,也应该考虑到发生核事故与核事故损害赔偿的可能性(尽管这种可能性极小),尽早作出法律制度上的有效安排,更好地保护公民权利、促进核工业与经济社会的可持续发展及国际核能领域的合作。《国家环境保护“十二五”规划》指出,要研究拟订核安全与放射性污染防治、环境污染损害赔偿等法律法规;大力推进国际环境公约、核安全和放射性废物管理安全等公约的履约工作,完善国内协调机制^⑦。

(一)中国核事故损害赔偿责任的制度梳理

1. 三部主要涉核法律的相关规定

三部主要法律分别是指《民法通则》(1986年)、《放射性污染防治法》(2003年)和《侵权责任法》(2009年)。《民法通则》第123条规定:“从事高空、高压、易燃、易爆、剧毒、放射性、高速运输工具等等

对周围环境有高度危险的作业造成他人损害的,应当承担民事责任;如果能够证明损害是由受害人故意造成的,不承担民事责任。”第124条规定:“违反国家保护环境防止污染的规定,污染环境造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”《放射性污染防治法》第59条规定:“因放射性污染造成他人损害的,应当依法承担民事责任。”《侵权责任法》第69条至第77条分别规定:“从事高度危险作业造成他人损害的,应当承担侵权责任。”“民用核设施发生核事故造成他人损害的,民用核设施的经营者应当承担侵权责任,但能够证明损害是因战争等情形或者受害人故意造成的,不承担责任。”“占有或者使用易燃、易爆、剧毒、放射性等高度危险物造成他人损害的,占有人或者使用人应当承担侵权责任,但能够证明损害是因受害人故意或者不可抗力造成的,不承担责任。被侵权人对损害的发生有重大过失的,可以减轻占有人或者使用人的责任。”“未经许可进入高度危险活动区域或者高度危险物存放区域受到损害,管理人已经采取安全措施并尽到警示义务的,可以减轻或者不承担责任。”“承担高度危险责任,法律规定赔偿限额的,依照其规定。”

在上述三部法律中,关于核事故损害赔偿责任问题,《民法通则》和《放射性污染防治法》的规定均不明确、不具体,而《侵权责任法》的规定又非常原则,缺乏具体的可操作性。

2. 国务院的两个《批复》

中国涉及核事故损害赔偿责任问题的直接而明确的规定,最早反映在1986年3月29日《国务院关于处理第三方核责任问题给核工业部、国家核安全局、国务院核电领导小组的批复》(国函[1986]44号)(以下简称国务院1986年《批复》)之中。该《批复》明确了中国政府对核事故损害赔偿责任的立场和原则,在中国核电发展的起步阶段,发挥了具有历史性意义的作用。随着中外合资与合作建设核电项目及中国引进国外核电技术和核电设备项目的日益增多,外方对国务院1986年《批复》的法律效力、适用范围及赔偿限额等方面提出了强烈的质疑,严重影响了中国核电项目的谈判进程。因此,2007年6月30日,《国务院关于核事故损害赔偿责任问题的批复》(国函[2007]64号)(以下简称国务院2007年《批复》)公布。这是中国政府对核事故损害赔偿问题作出的第二次行政答复^⑧。

国务院2007年《批复》的最大特点是及时反映了国际核责任领域最新立法的主要内容。同时,明确了以下四个方面的内容:其一,扩大了核事故损害赔偿的范围,营运者应当对核事故造成的人身伤亡、

^⑦参见《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》(国发[2011]42号)。

^⑧《中华人民共和国国务院公报》2007年第23号,第27-28页。

财产损失或者环境受到的损害承担赔偿责任。其二,关于跨越中国国境的核事故损害问题,依照中国与相关国家签订的条约或者协定办理,没有签订条约或者协定的,按照对等原则处理。其三,大幅提高了核电站赔偿限额和国家补偿限额,对非常核事故的国家补偿作了灵活规定。关于最高责任限额问题,具体分为三类情况:核电站的营运者和乏燃料贮存、运输、后处理的营运者,对一次核事故所造成的核事故损害的最高赔偿额为3亿元人民币;其他营运者对一次核事故所造成的核事故损害的最高赔偿额为1亿元人民币;核事故损害的应赔总额超过规定的最高赔偿额的,国家提供最高限额为8亿元人民币的财政补偿。对非常核事故造成的核事故损害赔偿,需要国家增加财政补偿金额的由国务院评估后决定。其四,关于核事故受害者的诉权问题,受到核事故损害的自然人、法人以及其他组织有权请求核事故损害赔偿。其四,关于未来核立法的衔接问题,在起草中国《原子能法(草案)》时,对此次《批复》中的各项内容以及诉讼时效、法院管辖等应当作出明确规定。

(二) 中国现行核损害责任制度的缺陷

1. 现行法律均无法有效解决核事故损害赔偿问题

现行的《民法通则》《放射性污染防治法》《民事诉讼法》《侵权责任法》等均无法解决核事故损害赔偿问题。例如,根据2007年10月28日修正的《民事诉讼法》第29条规定:“因侵权行为提起的诉讼,由侵权行为地或者被告住所地人民法院管辖。”如果核事故受害人众多,分别选择不同的法院管辖,将不利于受害人得到及时、充分、有效的赔偿。当核事故造成跨界损害时,将会导致民事诉讼管辖以及法律适用的冲突问题。

即使中国的实体法和程序法的相关规定可以参照适用,但在极端情况下,巨额的核损害赔偿将超出核电企业自身的责任能力。虽然核设施的经营者、设计者、制造者、建设者等通过保险可降低部分风险,但由于保险行业的特殊性,很可能引起无休止的连环追索诉讼,而且不能确保受害人得到及时、充分、有效的赔偿,影响社会的和谐与稳定^[8]。

2. 核能领域的基本法《原子能法》长期缺失

《原子能法》是原子能法律体系中的母法,是原子能领域顶层的法律,统领其他的法律、法规和部门规章。目前,中国有关核能的法律只有一部,即《放射性污染防治法》,另外还有《民用核设施安全监督管理条例》《放射事故管理条例》《放射性同位素与射线装置安全许可管理办法》《核电厂核事故应急管理条例》等8部行政法规,此外还有各相关部委颁布的部门规章大约有70多项。

原子能法的长期缺失,不仅使中国的原子能法律体系不完善,也极不利于中国在核能领域的对外

交往和国际合作。中国于1984年加入国际原子能机构并成为13个指定理事国之一,目前已加入了8个国际核公约。要履行相应的国际义务,不能仅停留在政府行政管理层面,还需要通过立法把对国际社会作出的庄严承诺有机地转化为国内法律。否则,将与核能开发利用的极其特殊性、中国核大国的地位及所承担的相关国际责任极不相称。另外,中国是国际原子能机构《核安全公约》的缔约国,每三年要提供一次《核安全公约》履约报告,关于《原子能法》立法状况的表示总是“正在制定中”。这一现状可能会引起国际社会对中国的核立法和核安全管理能力产生怀疑。

原子能法缺位,使中国一直无法确立国家核安全局作为独立监管部门的法律地位,以及核安全、核安保、核保障、核应急、核损害赔偿等基本法律制度。而这些基本制度对原子能的研究、开发、利用、控制等活动均不可或缺。核领域基本法的空白,必然导致政府对核电安全监管无法可依。

3. 核事故损害责任法至今阙如

中国尚未加入有关国际核责任公约。在核责任领域,最引人关注的“核事故损害赔偿”问题,目前只有国务院2007年《批复》可供适用,但其不足之处显而易见,如运营者的最高赔偿责任限额和国家的最高财政补偿限额均过低;未明确而直接地涉及诉讼时效;未对“核事故损害”、“环境损害”、“非常核事故”等重要术语进行全面和科学的界定;未明确运营者对环境损害的赔偿范围。另外,它实质上只是一份颇具中国特色的“红头文件”,并不具备法律形式和法律效力的要件。因此,它仍将无法满足调整核事故损害责任法律关系、保护受害人合法权益以及促进核能和平利用和国际核能领域的合作等现实和发展的需要。

(三) 中国核事故损害责任制度的设计

1. 中国核事故损害责任的立法模式选择

根据中国大陆的法律制度体系和核工业发展现状,应该在以下两个法律层次构建和完善中国的核事故损害责任制度。

第一,制定核领域的基本法《原子能法》。《原子能法》是原子能法律体系的框架性法律,既可以在原子能法中对核事故损害责任作出规定,如德国《原子能法》或称《原子能和平利用与危险防护法》、美国《1954年原子能法》、俄罗斯联邦《原子能利用联邦法》;也可以在其下制定核事故损害责任法或核事故损害赔偿法等单行法。例如,中国台湾既有《原子能法》(含施行细则),又有《核子损害赔偿法》(含施行细则);乌克兰分别颁布了《核能利用与辐射防护法》(1995年)和《核损害民事责任及其财政保证法》(2001年);有的国家在其核设施法中规定核损害赔偿的内容,如英国《1965年核设施法》。

第二,制定《核事故损害赔偿法》或《核事故损

害赔偿条例》。根据现行的国际核责任公约,结合中国的核工业及经济社会发展的现状和趋势,在现行的立法体制下,由全国人大常委会制定《核事故损害赔偿法》或《核事故损害责任法》,或由国务院制定《核事故损害赔偿条例》。虽然各国核损害责任法的具体名称可能不同,如日本和韩国《核损害赔偿法》、法国《核能领域第三方责任法》、加拿大和瑞典《核责任法》、罗马尼亚《核损害民事责任法》、印度《核损害民事责任法案》等,但它们的主要内容却基本一致。

2. 中国核事故损害责任制度的主要内容

第一,立法目的。立法目的是立法者依靠制定某部法律而欲实现的一种基本价值。例如,德国《原子能法》(2002年)第1条规定,其目的是有计划地终止利用核能商业发电,保证现行的核电设施运行至退役;保护生命、健康和财产免受核能危害和电离辐射的有害影响,并对核能或电离辐射而引起的损害提供赔偿;防止因核能利用或泄漏对德国内外安全产生的危险;以及履行德国在核能和辐射防护领域的国际义务^①。俄罗斯联邦《原子能利用联邦法》规定,该法确立原子能和平利用和防御性利用中所生关系的法律基础和法律原则;在原子能和原子技术利用中,保护人类健康与生命,保护环境,保护财产;促进核科学和核技术的发展;有利于强化原子能安全利用的国际程序。在原子能利用领域的主要法律原则包括赔偿因辐射而引起的损害;为原子能利用的工厂的工作人员因辐射对其健康产生有害影响及额外风险因素等提供社会和经济补偿;为居住及/或工作在原子能利用的工厂所在地区的公众提供社会保护。日本《核损害赔偿法》第1条规定,其目的是保护核损害受害人,促进核工业的健康发展。韩国《核损害赔偿法》第1条规定,该法的目的是保护受害人,促进核工业的健康发展,对在核反应堆运行过程中而引起的核损害提供赔偿。

综上所述,原子能法或核损害责任法的立法目的主要是保护公众的利益,促进核能的和平利用和核工业的健康发展。根据2004年2月修正的《巴黎公约》和《布鲁塞尔补充公约》《1997年维也纳公约》《1997年核损害补充赔偿公约》等国际核责任公约以及有关国家核责任法的相关规定,中国核事故损害责任制度的立法目的可确定为“保护核事故损害受害人的利益,保护生态环境,促进核能的和平利用和核工业的健康发展”。

第二,适用范围。核事故损害责任法仅适用于规范核能和平利用时发生事故所致损害的民事赔偿责任。例如,1997年《核损害补充赔偿公约》第II(2)条规定,该公约的制度适用于缔约方领土内设有用于和平目的的核装置的营运者依据国际和国内法

律有责任的核损害。《1997年核损害民事责任维也纳公约》第IB条规定,公约对用于非和平目的的核设施不适用。《布鲁塞尔补充公约》2004年修正议定书第2条也规定,公约的规定适用于为和平目的而利用的核设施的营运人负责的核损害。乌克兰《核损害民事责任及其财政保证法》规定,该法调整核损害民事责任关系,确立因核事件所致核损害的赔偿规则和程序,明确提供民事责任财政保证的方法及其限额。罗马尼亚称《核损害民事责任法》第1条规定,其目的是规范因核能和平利用所产生的损害赔偿民事责任。中国台湾《核子损害赔偿法》第1条第2款规定,原子能和平用途所发生的核损害赔偿,依该法的规定处理。

第三,“核事故”、“核设施”、“核事故损害”等术语的界定。明确界定核事故、核设施及核事故损害,对于确定核事故损害责任的范围具有十分重要的意义。中国核事故损害的定义和范围应该与国际核责任公约保持一致,即核事故损害系指生命丧失或人身伤害;财产的损失或损害;其他经济损失;受损害环境(轻微者除外)的恢复措施费用;因环境损害所引起的经济利益损失;预防措施费用以及由此类措施引起的进一步损失或损害等。

第四,核事故损害赔偿责任的承担、免除或减轻及最高限额。营运者对于核损害的发生或扩大,不论有无故意或过失,均应依核损害赔偿法的规定承担赔偿责任。营运者以外的人对核损害不负赔偿责任。但营运者对直接由武装冲突、战争(包括核战争)、内战或暴动、核恐怖行为等行为而引起的核事件所导致的核损害不负责任。营运人对核设施本身的核损害或者对在核设施现场使用的或拟使用的与核设施有关的任何财产的核损害,不承担任何责任。除非法律另有规定,营运人对核事件发生时装运核材料的运输工具的核损害,不承担任何责任。如果营运者能够证明核损害全部或部分由受害人的疏忽或故意造成损害的行为或失职所致,可以全部或部分免除营运者对此类核损害受害者的损害赔偿赔偿责任。特大自然灾害不能作为法定免责事由,即营运人仍应对直接由特大自然灾害所引起的核事件所造成的核损害承担责任。

营运人对于每一核事故所造成的核损害的赔偿责任,其最高赔偿限额为人民币20亿元,但不包括利息和诉讼费用在内。如果营运人因责任保险或财务保证所取得的金额,不足以履行已经确定的核损害赔偿赔偿责任时,中国政府应在营运人的最高赔偿限额以内补足其差额。国家补足的差额,应由营运人负责偿还。

第五,核事故损害责任保险和财政保证。核设

^①2011年5月29日,德国宣布将于2022年前彻底放弃核能发电,关闭国内所有核电站。德国将成为首个不再使用核能的主要工业国家。

施营运人应维持足以保证履行核损害赔偿有限责任额的责任保险或财务保证,并经国家原子能管理机构核定。

第六,核事故损害赔偿的追索权、诉讼管辖权、诉讼时效。如果核损害是由致害人故意的作为或者不作为所造成的,有关营运人只对该致害人有追索权。核营运人也可以根据书面合同的明确规定向有关人员行使追索权。对于在中国境内发生核事故造成核损害而引起的有关第三方核责任的一切诉讼,该核事故发生地的法院具有管辖权。应规定核事故损害赔偿特别诉讼时效制度。关于核事故损害赔偿的诉讼时效,可以选择以下两种规定之一:其一,生命丧失或人身伤害的赔偿请求权诉讼时效为30年,自核事故发生之日起;其他核损害的赔偿请求权诉讼时效为10年,自核事故发生之日起。其二,核事故损害赔偿请求权,自请求权人知道或者应该知道该损害以及负赔偿义务的营运人之日起的三年内或者自核事故发生之日起的10年内不行使而消灭。如果引起核事故的核材料在核事故发生时已经被盗窃、丢失、丢弃或抛弃,其损害赔偿请求权的消灭时

效依前条之规定。但对该核材料所属原核设施营运人请求赔偿时,以不超过自该核材料被盗窃、丢失、丢弃或抛弃之日起20年为限。

参考文献:

- [1] 杨立新. 侵权法论[M]. 北京: 人民法院出版社, 2004: 618 - 620.
- [2] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 台北: 元照出版公司, 2003.
- [3] 高家伟. 欧洲环境法[M]. 北京: 工商出版社, 2000.
- [4] 王曦. 国际环境法[M]. 北京: 法律出版社, 1998: 147 - 149.
- [5] 林灿铃. 国际法上的跨界损害之国家责任[M]. 北京: 版社股份有限公司, 1995: 467.
- [6] 陈春生. 核能利用与法之规制[M]. 台北: 月旦出版社股份有限公司, 1995.
- [7] 王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001.
- [8] 秦志军, 郭伟. 建立核损害赔偿机制促进核电发展[J]. 中国电力企业管理, 2004(11): 58 - 59.

The Civil Liability for Nuclear Damage: Theoretical Analysis and Institutional Arrangement

CAI Xian-feng

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, P. R. China)

Abstract: With the rapid growth of nuclear power programmes in the world, the civil liability system for nuclear damage has become more and more important. National legal systems for nuclear liability should be established and perfected under the framework of international conventions for nuclear liability, which will contribute to the protection of the interests of the community, the sound development of nuclear industry and the international cooperation in the field of nuclear energy. There are such fundamental principles for the civil liability system for nuclear damage as strict and absolute liability, exclusive liability, the nuclear installation operator's obligation to secure an insurance or other financial guarantee up to its liability amount, limitation on the amount of liability and the time for instituting damage claims, jurisdiction over claims generally to reside with the courts where the accident occurs, state intervention or participation, and non-discrimination on the grounds of nationality, domicile or residence. The great failure in China's civil liability system for nuclear damage is that there are no atomic energy law and compensation law for nuclear damage, and the State Council's Reply of 2007 Concerning the Civil Liability for Nuclear Damage cannot meet the future challenge. China should take into account the possibility of nuclear accident and compensation, and make the prior institutional arrangement.

Key words: nuclear damage; civil liability; fundamental principles; institutional arrangement

(责任编辑 胡志平)