

中国大陆核损害赔偿法律制度的完善

落志筠^{1,2}

(1. 北京航空航天大学 法学院,北京 100091 ;2. 内蒙古财经学院 法学院,内蒙古 呼和浩特 010070)

摘要:日本福岛核泄漏事故为中国快速发展的核电事业敲响警钟,完善核损害赔偿法律制度将为核电事业的快速发展保驾护航。目前中国大陆已有的核损害赔偿法律规范体系性不强,效力等级较低,且规定十分原则,缺乏程序性规范。通过对比中国与其他有核国家的核损害赔偿制度,结合中国核能事业发展的实际,提出建立唯一责任下的多级赔偿机制,将环境受到的损害明确列入损害赔偿范围,同时通过建立核事故损害即时赔偿机制及完善常态化民事赔偿机制以构建中国大陆地区较为完善的核损害赔偿制度体系。

关键词:核损害赔偿;赔偿主体;赔偿范围;赔偿程序

中图分类号:D922.67 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2012)02-0042-07

中国核电已经进入高速发展期,关注核事故赔偿制度建设是“未雨绸缪”的必要之举。截至2010年底,中国在运机组13台,装机容量约1 080万千瓦;在建机组28台,装机容量约3 097万千瓦,在建规模占全球的40%以上,是全球核电在建规模最大的国家。根据2007年的《核电中长期发展规划(2005-2020年)》,2020年核电装机容量为4 000万千瓦,根据待国务院批准的《新兴能源产业发展规划》,这一数字将被改写为8 600万千瓦。在这一轮核电发展热潮中,作为核能突飞猛进的大国之一的中国,如何在高速发展核电的同时做好应对可能发生的核事故的应急工作,对可能发生的核损害进行积极有效的赔偿将是中国核能事业发展面临的重要问题之一。

一、核损害赔偿问题及其制度完善的意义

(一)核事故背后的核损害赔偿

核能利用伴随而来的核事故巨灾,使核损害赔偿引人注目。“世界上的每一个国家都需要为人民提供可负担得起的清洁能源,任何能源都有风险和投入”^[1]。核能在给人们带来巨大惠益的同时,其所潜在的风险不容忽视。近半个世纪引起全球关注的核泄漏事故主要有三起:他们分别是1979年的美国三哩岛事故,1986年的前苏联切尔诺贝利核电站事故以及2011年的日本福岛核泄漏。核事故的发生对于逝者而言已成遗憾,但对于生者如何对其损害进行赔偿则是我们不得不深思的问题。

三哩岛核泄漏事故赔偿较为积极。三哩岛核泄漏事故通常简称“三哩岛事件”,是1979年3月28日发生在美国宾夕法尼亚州萨斯奎哈河三哩岛核电站的一次严重放射性物质泄漏事故。该事故并未造成大范围的人员伤亡,对环境的影响也极小,但是其事故后的赔偿是巨大的,仅核电站2号机组反应堆的总清理费用就达10亿美元,电站所属的公司1979年的收入下降31%。然而,美国的核保险制度使该次损害的受害人从保险公司获得了较为及时的赔偿,据统计保险公司截至1980年2月对因事故遭受损失的人的赔偿已达1.3亿美元^[2]。

收稿日期:2011-12-15

作者简介:落志筠(1981-),女,山西朔州人,北京航空航天大学法学院博士研究生,内蒙古财经学院法学院讲师,主要从事环境与资源保护法学研究。

前苏联切尔诺贝利核电站事故后果最为严重,而赔偿则缺位。切尔诺贝利核事故是迄今为止后果最严重的核事故:30人当场死亡;放射性污染遍及前苏联15万平方公里地区;320万人受到核辐射侵害;核电站30公里内被辟为隔离区;导致27万人患病,死亡的人数达9.3万;乌克兰共250万人因核事故患病,包括47.3万儿童;据专家估计,完全消除这场浩劫的影响最少需要800年。然而,由于前苏联在核损害赔偿制度上的缺位,使受到伤害的大多数人的补偿金额都没有超过26美元。

日本福岛核泄漏赔偿将持续引人关注。2011年3月11日,日本发生9级强震,导致福岛核电站部分机组发生氢气爆炸,造成核泄漏。为救济福岛第一核电站事故受害居民,东京电力公司于4月称拟向核电站周边半径30公里内撤离区的灾民每户家庭临时支付100万日元(约合7.67万元人民币)^[3]。就福岛核泄漏事故赔偿,日本政府估算,预计总赔偿金额将高达4万亿日元(约合人民币3220亿元)^[4]。至目前,该事故的善后工作仍在进行中。

核泄漏事故的严重后果为中国建立和完善核事故损害赔偿制度敲响警钟。核事故发生后由谁来进行赔偿、赔偿的范围多大、赔偿的标准如何确定以及受害者应当通过何种程序得到赔偿就成为理论界以及实务界必须面对的课题。

(二)完善核损害赔偿制度的意义

核损害赔偿制度的建立及完善具有重要且积极的意义。核损害赔偿制度是国际上广泛采用的一种特殊赔偿制度,是指在发生核电事故并造成损害的情况下通过一种特殊的法定归责和赔偿形式确保受到核损害的当事人依法得到及时、充分的财务赔偿,是一种以设定合理赔偿责任限额的方式来保护核电行业投资者和经营者合法利益的法律制度^[5]。核损害赔偿制度的建立至少具有两方面的积极意义,一方面是确保社会公众权益得到保护,另一方面也是保护核电行业健康发展的需要。

1. 保障社会公众的合法权益

核能是一种比较安全的能源,但是一旦发生核事故会造成巨大的损害后果。根据国际权威机构的统计,核事故发生的机率远小于交通、煤矿以及其他很多行业的安全事故。1942年到1975年美国核工业的统计资料表明,这期间共发生的10086起烧伤、触电、跌落等事故中放射性事故仅41起,占4‰;核工业每百万工时发生的各种事故,不及同期其他工业的1/3。据测算,核电站事故的几率约 4×10^{-6} /(堆·年),即100个核电站运行2500年,可能会发生一次事故^[5]。虽然如此,它仍是社会公众普遍担心的一种严重的灾害性事故,且一旦发生,往往会产生大范围的环境灾害,不仅受害人众多,而且受损的财产数额巨大。1986年切尔诺贝利核电站发生爆炸,反应堆厂房顶盖被炸掀,大量放射性物质随着蒸

汽和烟云进入大气,释放出的放射性物质的总放射性约为 12×10^{18} 贝克(3.24×10^8)居里,释放量相当于堆内约3%~4%的核燃料、100%的堆内产生的惰性气体和20%~60%易挥发的放射性核素,造成对周围环境的严重污染。事故当时救火队员有29人受辐射损伤,其中28人因患急性放射性病致死;事故后周围30公里范围内撤离了21万居民^[6]。

核损害赔偿制度是对核事故损害的一种救济与补偿。损害赔偿制度对于遭受事故侵害的人身和财产损失予以赔偿,以尽可能地弥补事故的损害后果。虽然对于遭受核事故而死亡或患病的人们而言,赔偿并不能减少他们及家人已发生的痛苦,但是却可以有一定的精神慰藉,特别是对于致病的受害人而言可以解决高昂的医疗费用以及后续的生活开支。对于核事故造成的财产损失以及环境损害的恢复,赔偿制度就更加重要。但是,由于核事故发生的原因往往比较复杂,尤其是核电站设计单位、设备制造商、建筑安装企业或运营单位都可能因单独或共同过错引发事故,或因未采取必要的措施使损失进一步扩大,导致民事赔偿的法律关系十分复杂,已有的传统民事赔偿制度并不能担此重任,因此建立着重保护受害人的无过错责任、唯一责任等赔偿规则就显得尤为重要。

2. 促进核能事业的健康发展

核损害赔偿法律制度的完善将有助于解决核能企业的后顾之忧,促进核能事业发展。已有实践经验表明,中国现有产业结构不够合理,直接导致了能源利用率低,因此,新能源将逐步发展并最终成为主要能源^[7],其中核能不容小觑。然而,已有的民事责任制度却存在核能事业发展的掣肘,表现较为明显的即是严格责任原则下的“企业责任忧虑”。严格责任,也称之为无过失责任,即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。无过失责任制度的基本思想,不是在于对具有“反社会性”行为的制裁,且经营诸如核能等高风险行业的企业是现代社会必要的经济活动,实无不法性之可言;无过失责任的基本思想在于对不幸损害之合理分配^[8]。然而正是这种“合理分配不幸损害”的归责原则,相较于一般民事侵权而言,责任人承担的责任加重且涉及的赔偿费用巨大,使投资于核能等高危险、高科技产业的投资者产生了“企业责任忧虑”。

完善的法律制度可以有效平衡投资者的风险与收益,减轻投资人的“忧虑”。包括核能产业在内的高危险、高科技产业,其投资者在获取高额利润的同时,也使国民从中受益,促进整个社会的进步。尤其是在传统石化能源已濒临枯竭且对环境造成严重危害的今天,核能、核电对于社会的经济发展有着不可替代的积极意义。作为核损害赔偿制度这个完整的制度体系,既要保障受害人利益,又不能将投资者的

有益于社会的投资行为完全扼杀。在国际核损害赔偿制度中,为了解决这一问题,设置了责任限制以及损害赔偿社会化救济制度作为核营运人承担绝对责任的一种补充。将该制度引入中国核损害赔偿制度体系中,将合理分散核营运人承担的风险责任,消除投资者承担无限责任的“忧虑”,促进核能和平利用事业的发展。

3. 完善中国核能法律体系

面对核能的快速发展,中国却尚未形成核能法律体系。中国已逐步迈入核能发展大国,但是核能立法还局限于其他法律的零星规定,尚缺乏《原子能法》这部核能利用的基本法。北京大学汪劲教授接受记者采访时表示,(中国)核法律法规体系远未健全完善,最核心的问题是没有核领域的基本法。制定《原子能法》,确立核事业在中国经济社会发展中的战略地位,明确核事业的发展方针、基本政策和管理体制,明确政府、企事业单位的责权利,保障核事业的安全、可持续发展,这是国家的责任所在。虽然目前《原子能法》的已列入立法计划,但短期内尚无法出台^①。

核损害赔偿制度是核能法律体系的重要组成部分,其将推动中国核能法律体系的完善。在目前已条件下先期完善核损害赔偿制度,为核能法律体系的完善提供重要的支撑。《原子能法》是中国境内所进行的原子能研究、开发和利用活动的基本法律规范,其主要调整对象是在中国境内进行原子能研究、开发、利用过程中所形成的各种各样的社会关系。其应当调整的内容包括铀产品、核燃料、核材料、放射性同位素的生产、经营与应用,以及核设施和核装置的建造和运营,此外还应当包括核安全、辐射防护、环境保护、核损害赔偿、核事故应急、核进出口等方面的相关问题的社会关系^[9]。从宏观来分析,原子能法律体系包括事先预防、事中控制以及事后赔偿三个部分,而核损害赔偿制度恰恰是该法律体系中的第三部分有机体,即事后赔偿制度。因此,完善核损害赔偿制度正是迈向建立完善的核能法律体系的重要一步。

二、中国大陆核损害赔偿制度的缺陷

(一) 中国大陆核损害赔偿制度的现状

中国大陆地区涉及核损害赔偿的规范性文件主

要有三个,即1986年《国务院关于处理第三方核责任问题的批复》(国函[1986]44号,以下简称“1986年批复”)、2007年《国务院关于核事故损害赔偿责任的批复》(国函[2007]27号,以下简称“2007年批复”)以及2010年《中华人民共和国侵权责任法》第70条^②的规定。其中,两个国务院批复较为详细地规定了核损害赔偿的基本内容,是中国处理核事故损害赔偿责任问题的基本法律依据,其与《侵权责任法》第70条一起建立了中国核损害赔偿制度的基本框架。

1. 绝对责任

中国的“1986年批复”和“2007年批复”均确定了营运人的绝对责任。绝对责任,也有学者称之为严格责任,二者在本质上均是一种归责原则,强调侵权人承担责任并不以主观上具有过错为要件,即无过错责任原则。该原则对于营运人的主观方面不要求存在过错,与传统的民事侵权过错归责原则存在明显不同,倾向于受害人权利的保护。

2. 唯一责任

“1986年批复”、“2007年批复”以及《侵权责任法》第70条均明确了营运人为核损害赔偿责任的唯一责任人,即唯一责任原则。目前,在有关核损害赔偿的国际公约以及各国的核损害责任立法中,均采用这一法律制度^[10],将营运人设置为承担核损害赔偿的唯一责任人。

3. 责任限制

中国确立绝对责任的同时也对营运人的赔偿责任设置了最高限额。“1986年批复”对一次核事故所造成的核损害的最高赔偿额限制为人民币1800万元;超过该限额的,由政府提供最高限额为人民币3亿元的财政补偿。“2007年批复”提高了以上限额,将营运人的责任限额提高到每次核事故最高赔偿额3亿元人民币;将政府财政补偿最高限额调整为8亿元人民币,需要国家增加财政补偿金额的由国务院评估后再作决定。

4. 责任豁免

虽然在核损害赔偿中采取无过错责任原则,但是并非在任何原因下引起的核损害均由营运人承担赔偿责任。“1986年批复”规定的豁免事由包括武装冲突、敌对行动、暴乱、特大自然灾害所直接引起

^①1984年,国家科委主导成立了原子能立法的领导小组和起草小组,后核工业部也加入,但最后《原子能法》没能出台。1998年,新成立的国防科工委成为核行业的主管部门,开始第二次立法尝试。中国核工业经济研究中心承担了立法的研究工作,并在2006年完成了文本的起草和征求意见工作。2008年,国务院机构改革开始,立法工作再次搁置。在这次调整中,核电被划给了新成立的国家能源局,而其他(包括核燃料)则由国防科工局继续管理。2009年,工信部委托中国核能行业协会开始做原子能立法的研究工作,原子能立法工作第三次重启。日本福岛核电站核泄漏事故发生之后,这项工作被给予了更多的关注。2011年4月7日在深圳举行的中国核能行业协会年会上,张华祝表示,《原子能法》已列入立法计划。虽然相比意味着“安排审议”第一类计划和“条件成熟时安排审议”的第二类计划,《原子能法》的立法计划只是第三类计划:“抓紧研究起草”,离提交全国人大常委会审议尚远,但这还是让许多《原子能法》的立法研究者看到了希望。27年间尝试立法两次夭折受日本核泄漏影响进程加快——《原子能法》拟2011年底征求意见,见京华时报(2011-04-25)。

^②《侵权责任法》第70条规定:“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。”

的核事故;而“2007年批复”的豁免事由保留了武装冲突、敌对行动、暴乱所直接引起的核事故,增加了战争作为豁免事由,同时将特大自然灾害引起的核事故排除在豁免范围之外;《侵权责任法》对豁免事由的规定与两个批复不同,其规定了在因战争等情形或者受害人故意造成的核损害情形下免责。

5. 财务保证及责任保险

中国的财务保证及责任保险制度是在实践中发展并完善的。“1986年批复”并没有关于责任保险和财政保证的具体规定。大亚湾核电站开始建设时,中国人民保险公司为其承保了核责任险。1999年5月,经中国保险监督管理委员会批准,成立了中国核保险共同体^③。在实践推动下,“2007年批复”第8条增加了关于财务保证和责任保险的规定,将单一责任人的风险分摊,甚至分摊到全社会,以此来保证受害人的及时救济,同时也保护营运人自身的发展。

(二) 中国现有核损害赔偿制度的不足

从以上两个国务院批复以及《侵权责任法》的规定中可以看出,中国核损害赔偿制度的基本框架已经建立,但是还存在很大的不足与缺陷。主要表现在以下几个方面。

1. 从法律表现形式上讲,中国尚未建立起核损害赔偿制度法律体系

首先,现有人大及其常委会的立法中,尚没有形成核损害赔偿的法律制度体系。作为民事责任承担的基本法《民法通则》中没有专门或具体规定有关核损害赔偿责任的问题^④;专门规制放射性污染的《放射性污染防治法》虽针对污染防治作出了一些规定,但是对于核损害赔偿则规定得十分原则,缺乏可操作性^⑤;《侵权责任法》对核损害赔偿有了原则性的

规定,但是同《放射性污染防治法》一样,规定得极为原则,缺乏可操作性^⑥。由以上分析可见,中国现有的关于民事赔偿责任以及放射性污染防治的法律中均没有为核损害赔偿提供法律依据,中国在法律层次上的核损害赔偿制度尚未建立起来。

其次,目前针对核损害赔偿的两个国务院批复作为核损害赔偿制度的基本依据其等级和效力均不足。中国宪法规定国务院作为最高行政机关有规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令的权限。但是,行政机关作为执法机关,它执行的是人民的意志,即法律;行政机关也可以具备立法权,但必须是基于宪法、法律的规定或权力机关的授权。也就是说行政权力必须有其法律渊源^[11]。但目前要从宪法以及已有的法律条文中找出核损害赔偿相关的渊源或是授权,实非易事。国务院的两个批复属于法规性文件,从理论上说,仅具有准行政法规的性质,或者说,它只是一个颇具中国特色的“红头文件”,并不具备法律形式和法律效力的要件^[12]。

2. 从已有的核损害赔偿规则看,其规定过于原则,可操作性不强

首先,关于赔偿主体的责任落实体系规定不完善。虽然《侵权责任法》以及国务院的两个批复均规定了唯一责任,但是对于营运人赔偿责任的落实却没有形成系统。唯一责任的规定是为了减少诉累,最为有效合理地保护受害人的权益。但是作为核损害的赔偿主体,其赔偿数额往往十分巨大,单纯的营运人赔偿无法保证赔偿能够足额、及时,同时也会致使营运人因承受巨大的赔偿责任而倒闭破产。解决这一矛盾一方面在于营运人通过责任保险以及财务保证等方式将其责任风险社会化,另一方面在

③1999年5月,中国保险监督管理委员会向当时的中国保险公司作出批复,同意成立中国核保险共同体。1999年9月2日,中国核保险共同体在北京召开成立大会及第一届理事会和核共体大会。成立中国核共体,首要目的是为了集中中国境内的全部可供的核保险承保能力;与世界核保险承保、分保管理模式接轨;向当时的大亚湾核电站以及中国大陆后续各核电站的运营提供长期的、稳定的、可靠的核保险保障,向中国境内的核电设施提供风险管理服务、量体裁衣保险服务,摆脱依赖国际市场进而受制于境外市场的束缚,适应并促进中国和平利用核能的发展对保险保障提出的需求,使之更好地发挥境内保险公司既竞争又合作的“竞合平台”作用。中国核共体的职责是集中境内外核保险力量,在世界范围内实现风险控制和风险分散;在为境内外核电设施提供优质、可持续保险服务的同时,为各成员公司提供良好的经济效益。见:中国核保险共同体简介[EB/OL]. [2011-06-08]. <http://www.chinare.com.cn/hgtjj/hgtjj/hgtgs/>.

④其中涉及到放射性高度危险活动以及环境污染的规定包括:《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。”最高人民法院于贯彻执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的意见(试行)(1988年)第154条规定:“从事高度危险作业,没有按有关规定采取必要的安全防护措施,严重威胁他人人身、财产安全的,人民法院应当根据他人的要求,责令作业人消除危险。”但是,这些规定并没有形成核损害赔偿制度的法律依据。

⑤《放射性污染防治法》(2003年6月28日)第12条规定:“核设施营运单位、核技术利用单位、铀(钍)矿和伴生放射性矿开发利用单位,负责本单位放射性污染的防治,接受环境保护行政主管部门和其他有关部门的监督管理,并依法对其造成的放射性污染承担责任。”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。”

⑥《侵权责任法》(2010年7月1日)第2条规定的“民事权益”,“包括生命权、健康权、姓名权、名誉权、荣誉权、肖像权、隐私权、婚姻自主权、监护权、所有权、用益物权、担保物权、著作权、专利权、商标专用权、发现权、股权、继承权等人身、财产权益”,并未将核污染、核损害带来的环境权益的损害囊括在内。虽然第八章专章规定了“环境污染责任”,但是依旧规定得非常原则,且没有关于核损害赔偿的规定。唯一专门涉及到核损害的即是第70条的规定:“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。”该条规定确立了唯一责任、绝对责任以及责任豁免,但是具体内容却并没有进一步规定。

于政府补充赔偿责任的承担。现有的规定并没有将这两种方式有效结合起来,导致赔偿主体的责任落实没有形成完整体系。

其次,关于赔偿范围的规定不明确。《侵权责任法》第70条规定“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”,但是依据该法第2条关于民事权益的定义,被损害的民事权益中仅包括生命权、健康权、姓名权、名誉权、荣誉权、肖像权、隐私权、婚姻自主权、监护权、所有权、用益物权、担保物权、著作权、专利权、商标专用权、发现权、股权、继承权等人身、财产权益,其中并未提及与环境受损相关的权益,而在核损害中,环境受损却是不可回避的、切实存在的损害之一。“2007年批复”第2条规定“营运者应当对核事故造成的人身伤亡、财产损失或者环境受到的损害承担赔偿责任”。显然,作为法律的《侵权责任法》与“准行政法规”的国务院批复在赔偿范围上的规定不一致。可见,环境受到的损害究竟应当如何纳入到核损害赔偿制度体系中去,现有法律规定缺位。

最后,关于赔偿程序的规定处于空白状态。中国现有的两个国务院的批复虽然与国际公约以及国外的立法经验相契合,确立了核损害赔偿领域的一些基本法律原则,但是对于赔偿责任如何执行却没有明确的规定。究竟在发生核损害的情形下是依照普通民事侵权救济途径去和解、调解、仲裁、诉讼,还是需要确定快速、及时的救济途径进行赔付,是现有核损害赔偿制度框架没有解决的问题。

三、中国大陆核损害赔偿制度的完善设想

中国虽已有核损害赔偿的一些具体规则,但是对核心问题的解决却并未完成,建议中国尽快进行核损害赔偿法的立法工作,建立完整的核损害赔偿制度。

(一)赔偿主体之设置

核事故一旦发生,损害巨大,究竟由谁来承担赔偿责任首当其冲。中国已有的规定中确立了唯一责任下的营运人绝对责任,同时也对财务保证及责任保险作出规定,并对超出营运人责任限额的赔偿设定了政府的补充赔偿,这与国际做法贴合。目前世界上比较通行的做法即是唯一责任下的多级赔偿保障,也就是营运人是法律赔偿主体,其赔偿责任的落实通过以下三个层级来实现:第一层级,由核设施的营运人投保最低限额的强制性商业保险,该保险必须在领取核设施许可证时完成;第二层级,由所有核设施的营运人按核设施的功率承担超过各国规定限额以上的有限数额的赔偿(此种限额各国规定不同,有些国家没有这一层次的财政保证),并在赔偿实际发生时按比例分摊;最后,在上述两个层级尚不能完全补偿损害时,由国家提供一定数额的补偿。

1. 唯一责任原则下的营运人绝对责任

唯一责任原则,又称责任集中原则,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^[10]。该原则的确立有助于积极救助受害人以及减轻诉累。一方面,将责任主体限定在营运人,可以使受害人及时便捷地实现损害赔偿请求权,而不会造成因向众多可能的责任人进行索赔而出现的诉累。另一方面,将赔偿责任集中于营运人,可以节省责任保险费用的支出,促进责任主体更加审慎地防范风险,有利于政府机关的监督管理。中国已有的“1986年批复”“2007年批复”以及《侵权责任法》第70条均明确了营运人为核损害赔偿责任的唯一责任人。也就是说,在法律上,营运人是核损害赔偿的唯一责任主体,受害人只需直接向营运人主张赔偿责任即可,而无需考虑其他有可能实际承担责任人。这一原则应当在《核损害赔偿法》中予以进一步确认。

营运人的绝对责任也是核损害赔偿中的应有之义。绝对责任,也称之为严格责任,即核装置的运营者不论其有无过错,只要发生了核事件并造成核损害,便要承担全部责任。当然,这一原则并非是核能领域中特有的,它也在其他发生几率很小但潜在危害很大的行业和作业中应用。之所以设置这样看上去对侵权人极为“严格”的归责原则,实际上是出于保护受害者的考虑。事实上,对于像核电站这样复杂的装置,即使要受害者弄清谁是事故的责任人都是极其困难甚至是不可能的,更何况让处于弱势的受害人去证明加害人的主观过错呢。因此,如果沿用一般民事责任的归责原则,受害者便难以得到应有的保护,营运人承担无过错责任恰恰是与其优势地位相一致的一种归责原则。

2. 营运人责任实现途径的社会化

核营运人仅凭自己的力量往往无法负担核损害的巨大赔偿额。营运人承担唯一责任及绝对责任,即只要发生核损害,无论营运人是否有过错,其都作为唯一的责任主体去面对受害者的索赔。但是,核事故一旦发生,其损失额往往十分巨大。就以三哩岛核电厂事故为例,虽然对外界释放的辐射剂量极少,没有对周围的居民和环境造成影响,但是仅其直接损失就达10亿多美元^[13]。如此巨大的损失显然无法由核营运人全部承担。

为使核损害赔偿落实到位,各国法律规定了责任的财政保证以及责任保险制度等社会化救济方式。所谓核损害赔偿社会化,是将本应由个体承担的核事故损害赔偿转由国家、社会、多数企业或者社会上多数人来承担和消化。它主要解决了两个问题:一是解决了“企业责任忧虑”,通过责任保险及责任限额锁定和预测企业的风险责任,使企业有生产、经营高新技术产品的积极性;二是解决了受害人得不到赔偿的问题,对受害人损失的“填补功能”加强,使“任何人受到损害都有获得赔偿的权利”能够切实

得到落实,实现了分配正义。

目前,中国的社会化救济程度还比较低,需要不断完善核损害赔偿的社会化救济。首先,完善核责任保险制度。一方面,继续提高承保能力,扩大承担保险责任的能力范围;另一方面要建立长期的核巨灾准备金,以应对可能发生的巨额赔偿。此外,核保险业对核能事业的促进也离不开定期的核检验制度,力争从核电站的建设阶段到运行期间,核共体全方位介入,进行风险调查和跟踪,及时全面了解风险状况,为核电站安全和风险管理奠定基础。其次,建立核营运人互助基金,在核责任保险限额之外继续承担损害赔偿赔偿责任。核营运人互助基金,是指从事高风险活动的各核营运人,从各自的利润中提取一定比例,形成共同的互助基金,归到一个固定的保证人的名下,由保证人负责管理,专用于核损害的赔偿。一旦发生了核损害,就由保证人用互助基金优先向受害人进行损害赔偿,而事故营运人则逐年向保证人弥补从互助基金所支出的赔偿费用。这种做法可以大大提高营运人个体和核行业整体的损害救济负担能力。

3. 政府的补充赔偿

唯一责任下的多级赔偿保障模式中非常重要的一环即是政府的补充赔偿,也即国家对核损害赔偿的干预。国家干预原则在核损害赔偿制度中的表现非常广泛,主要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^[14]。

与国际通行做法相一致,中国也对核损害赔偿规定了国家干预,但还无法形成制度性的规范。笔者建议在政府干预核损害赔偿制度中应当从以下两方面完善。

(1)明确政府角色定位——核能利用的引导者、核损害责任的补充责任人。

核能利用是把双刃剑,需要政府的引导和保障。核能利用,特别是核电发展,本是新兴产业,对于社会经济的发展具有重要的促进作用,但是一旦发生核事故,其造成的人身财产损失以及核辐射对环境的影响则让人不寒而栗。促进核能事业发展是政府的职责所在,而保护弱势群体的利益又是政府义不容辞的责任^[15]。基于此,一方面要大力促进核电发展,满足人们对于能源的日益增长的需求,另一方面,又要解决投资者因面对可能发生的巨额核损害赔偿而裹足不前的问题。为此,政府应当在此过程中既承担起引导、促进核能发展的责任,又承担对核损害赔偿补充赔偿的责任。一方面在原子能立法中体现政府引导者的角色,促进核能事业的发展,另一方面在核损害赔偿法中确立政府补充赔偿的责任,确保受害人能得到及时、公正的救济,同时确保营运人不致因核事故而破产,进而影响核能事业发展。

(2)政府财政补充赔偿机制的落实。

由于核能发展的受益者并非只是营运人,它为

全社会提供了清洁、高效的能源,减少了传统化石能源所产生的严重环境污染,全社会均从中受益,为此,在发生了核事故之后,国家及全社会有义务分担此赔偿。但是目前对于如何建立一个稳定的财政补充赔偿机制并没有具体的法律规定。笔者认为,虽然政府在核损害赔偿中承担补充赔偿责任既有利于营运人,也有利于受害人,但是完全不设限额的由财政支出剩余的全部赔偿金会加重政府负担,而这种负担必将转化到纳税人身上,这对于纳税人来说不公平。因此,有必要设置政府补充赔偿基金,该基金覆盖范围既包括超过营运人赔偿限额部分的有限数额的赔偿,又包括在营运人根本无责任能力或已过时效的受害人的救济;该基金的来源既包括部分政府拨款(该拨款来源于政府从核能事业中的直接受益),还应当包括社会捐赠。

(二)赔偿范围之确定

核损害赔偿范围究竟有多大是核损害赔偿法的又一关键性问题,也是受害人权益保障的一个基本性问题,同时又关系到营运人的责任数额。

1. 赔偿项目之确定

核损害应当包括环境受到的损害。中国现有的关于核损害赔偿项目的表述可见于两个法律文件,一个是“2007年批复”中认定的“人身伤亡、财产损失或者环境受到的损害”,第二个即是《侵权责任法》第70条以及第2条中规定的“人身、财产权益”。《侵权责任法》的调整范围中所保护的权益并没有明确含有“环境受到的损害”,而“2007年批复”虽然在“人身伤亡、财产损失”之外提及了“环境受到的损害”,但是却并未进一步明确该损害究竟包括哪些内容。为此,在核损害赔偿项目的确定中,笔者建议中国立法参照《关于核损害民事责任的1997年维也纳公约》和《核损害补充赔偿公约》关于“核损害”的定义,即因核损害造成的损害赔偿包括:(1)因生命丧失或人身损害而产生的赔偿;(2)因财产的损失或损害而产生的赔偿;(3)因(1)、(2)分款所述损失或损害引起的但此两款未包括的经济损失的赔偿;(4)受损害环境的恢复措施费;(5)由于环境的明显损坏所引起的收入损失;(6)预防措施费用以及由此类措施引起的进一步的损失或损害;(7)环境损坏所造成的损失以外的任何其他经济损失。国际公约的以上规定通过列举的方式一一列明,使受保护的利益显而易见,避免了法律理解上不同看法,有利于法律的操作执行。

明确增加“环境受到的损害”的赔偿项目具有重要意义。依据传统侵权法,赔偿保护的前提是原告自身必须遭受或者可能遭受损害,而生态环境本身所遭受的损害就无法通过这套制度获得赔偿救济。比利时著名环境法学者博肯(Bocken)教授认为,“任何人都拥有对环境进行正常使用(common use)的正当权利(common right),对处于正常状态的环境

(common environment)的任何部分的损害,都将使他们不再能够充分地行使他们使用环境的公共的权利,因此是对任何公民的个人损害”^[16]。据此,公民个人对环境受到的损害提出主张是有理论依据的。且在核事故实际发生时,环境损害往往十分巨大,切尔诺贝利核事故发生后至今还因放射性问题而存在大片的“无人区”,强调对“环境受到的损害”进行赔偿也是现实需要。

2. 赔偿数额的限制——责任限额

“企业责任忧虑”的产生使得法律制度需要合理分散营运人应当承担的责任大小。无过错赔偿责任原则的确立、营运人唯一责任的承担以及赔偿项目中涉及的环境损害费用都会使核企业面临巨额赔偿费用,基本上会赔到“倾家荡产”,这就必然会引起“企业责任忧虑”。也就是说,作为清洁高效能源——核能的投资者,其在进行投资时本就需要大量的资金;在运营中即使其毫无过错,甚至是由自然灾害引起的核事故,核营运人都要承担巨额的赔偿责任。因此,投资者必然会因害怕巨额责任的承担而止步于核能投资,这将对经济发展带来严重影响。为了解决企业的这一忧虑,在核损害等高风险行业(如民航)中设定了责任限制原则,即核设施营运人和设施国对一次核事故造成的核损害,都只在一定的索赔期内承担一定限额的赔偿责任。这一原则是对运营者承担绝对责任的一种补偿,也是对营运人风险责任的合理分散,以打消投资者承担无限责任的忧虑,促进核能和平利用事业的发展^[17]。

中国已规定责任限制原则,但是限额太低。中国于2007年将营运人的责任限额提高到每次核事故最高赔偿额3亿元人民币;如果赔偿数额超过此限额的,由政府财政补偿,其最高限额也调整为8亿元人民币。但是相较于核事故造成的巨大损害,这一赔偿限额显然无法满足。以2011年3月日本发生的福岛核电站核泄漏事故看,日前日本政府做出了估算,预计总赔偿金额将高达4万亿日元(约合人民币3220亿元),东京电力将承担赔偿总额中的约2万亿日元(约合人民币1610亿元),剩余的2万亿日元赔款将由日本另外8家拥有核电站的电力公司分担^[4]。可见,中国现有的赔偿限额相较于巨额的损失显然是“杯水车薪”,为此,笔者建议中国逐步提高核损害赔偿赔偿责任限额以尽可能多地满足受害人的需求。但是此限额的提高需与中国的经济水平相适应,也要考虑目前的核能发展规模,不可一蹴而就。

(三) 赔偿程序之完善

赔偿程序的建立及完善是保证受害人切实得到赔偿的重要一环。回顾我们关于损害赔偿制度的实现途径,受害者可以通过和解、调解、仲裁以及诉讼等方式获得普通的民事赔偿。那么,在核损害赔偿领域,已有的普通民事损害赔偿机制是否完全适用呢?答案是否定的。这是因为:首先,核事故损害一

旦发生就需要及时的控制,也即首要的是需要大量的安置疏散以及应急急救措施,这些费用的支出无法等到事故结束后再同侵权人慢慢追究,必须是事故一发生则马上完成,此即核事故损害赔偿的应急性。其次,在核事故得到控制后,一些潜在的人身伤害以及环境损害会逐渐暴露出来,面对这些不断暴露出来的损害,通过普通民事救济手段加以救济,这是核事故损害赔偿的持续性要求。面对核事故损害的这两个特性,我们应当从核事故即时赔偿救济和事故结束后常态赔偿救济两个途径来完善赔偿程序。

一方面,核事故损害赔偿制度应当建立即时赔偿机制。核事故损害赔偿具有应急性,这意味着一旦核损害发生,就要马上进行事故控制和紧急安置疏散,这时受害人所受损害尚未完全显现,而紧急疏散以及事故控制要求迅速筹措大笔资金。如果此时不设置一种应急赔偿制度,而是依照传统的民事索赔途径去实现这些资金的筹集,显然会延误最佳的控制时间,从而造成更加严重且不可控的后果。因此,建立核事故即时赔偿机制能够较为有效地实现这一目的,在最佳时机有效控制损害、减少损失。核事故即时赔偿机制强调及时、迅速筹措资金以控制事故进一步发展,因此该赔偿机制不同于传统民事赔偿机制。第一,它的启动者不应当是直接受害的个人或法人,而应当是负有社会监管责任的政府或者由政府授权的特定部门;第二,它的赔偿覆盖范围也不仅是个别的权利主张者,而应当是在应急状态下政府所确定的最可能受害区域内的所有人;第三,它的赔偿额度也不是充分的、完全的救济,而是控制事故进一步扩大、紧急安置疏散的必要费用。事实上,这样的即时赔偿制度已经在实践中有所应用(如此次福岛核泄漏中,日本政府要求福岛第一核电站周围十公里之内居民立即转移^[18]),我们可以总结实践中的经验,将其制度化,以保证受害者能在第一时间获得撤离安置费用以及必要的医疗费用。

另一方面,核事故损害赔偿制度同样需要完善常态化的民事赔偿机制。在完成第一时间事故控制以及受害者的转移撤退之后,核事故造成的人身、财产、环境损害会逐渐显现出来,有的甚至会在未来十几年中才逐渐出现,对于这些损害后果,因出现了个体差异性,而同时又具有区域性,因此应当完善传统民事赔偿机制,在核事故赔偿额、诉讼时效、举证责任等方面加以完善,以保证受害人的持续救济。

四、结语

在中国核电大规模发展的今天,未雨绸缪完善中国大陆地区的核事故损害赔偿制度是为核能利用发展保驾护航的必要举措。建立完善的核事故损害赔偿制度,解决核能利用过程中的后顾之忧,为潜在的受害人提供制度的保障是现实的需要,我们任重而道远。

参考文献:

- [1] 安然. “世界上找不到没有风险的能源”——专访美国资深核工程师、三哩岛事件现场主任莱克·巴雷特[J]. 中国新闻周刊, 2011(11): 30-31.
- [2] 王硕. 核泄漏影响美国 32 年[N]. 环球时报, 2011-03-14.
- [3] 中国新闻网. 东电拟向核电站周边每户家庭临时支付 100 万日元[EB/OL]. [2011-04-06]. <http://www.chinanews.com/gj/2011/04-06/2955101.shtml>.
- [4] 中国经济网. 日媒:福岛核电站事故赔偿总额或高达 4 万亿日元[EB/OL]. [2011-05-05]. http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201105/05/t20110505_22402432.shtml.
- [5] 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.
- [6] 王乃彦. 核电站安全性分析[J]. 物理数学, 2008(8): 2-3.
- [7] 谢敏坚, 刘安, 田惠光, 等. 节能利能与可再生能源[J]. 重庆大学学报(自然科学版), 2002(8): 128-130.
- [8] NATHALIE HORBACH. Review of nuclear liability compensation systems applicable to reactors outside the united states [M]. Nuclear Energy Institute, 1999:162.
- [9] 黄锡生, 落志筠. 中国核能利用立法现状及前瞻[J]. 绿叶, 2011(4): 82-89.
- [10] 王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京:中国法制出版社, 2001:157.
- [11] 陈俊. 中国核法律制度研究基本问题初探[J]. 中国法学, 1998(06):57-64.
- [12] 蔡先凤. 中国核责任损害制度的构建[J]. 中国软科学, 2006(9):38-49.
- [13] 三哩岛核电站泄露事故[J]. 世界环境, 2010(2):7.
- [14] 周珂. 生态环境法论[M]. 北京:法律出版社, 2001:70.
- [15] 胡正昌, 罗建文. 构建维护弱势群体利益的政府行政责任体系[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2008(4): 110-113.
- [16] BOCKEN HUBERT. The compensation of ecological damage in belgium[C]// WETTERSTEIN PETE. Harm to the environment: The right to compensation and the assessment of damages. New York: Oxford University Press Inc., 1997: 153.
- [17] 李雅云. 核损害责任法律制度研究[J]. 环球法律评论, 2002(秋季号):360-372.
- [18] 中国新闻网. 日福岛核泄漏升级周围 10 公里 8 万人需紧急撤离[EB/OL]. [2011-03-12]. <http://www.chinanews.com/gj/2011/03-12/2901651.shtml>.

The Perfection of Law System for Nuclear Damages Compensation in Mainland China

LUO Zhi-yun^{1, 2}

(1. College of Law, Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 1001915, P. R. China;

2. College of Law, Inner Mongolia Finance and Economics College, Hohhot 010070, P. R. China)

Abstract: The frequent nuclear leakage accidents are warns to the fast development of nuclear power in China. The perfection of law system for nuclear damage compensation will protect the fast development. However, the existed relative laws in mainland China are poor in systematicness, low in efficient degree and lack procedural regulations. This paper proposes a conception to perfect the compensation system of nuclear damages from subject, scope and procedure based on the contrast of nuclear damage compensation system between mainland China and other nuclear countries and the development situation of nuclear power in China.

Key words: nuclear damage compensation; compensation subject; compensation scope; compensation procedure

(责任编辑 胡志平)