

## 我国核损害赔偿立法的完善

蔡先凤

**摘 要:**我国正从核电大国迈向核电强国,从核电技术和设备引进向核电技术和设备出口转型。核能利用存在巨大安全风险,一旦发生核事故,将危及国家安全、环境安全和公众安全。核损害赔偿立法主要涉及赔偿主体和受偿主体、赔偿标准和赔偿数额、责任保险和财政保证、追索权、赔偿争议处理、诉讼管辖权、诉讼时效、国家责任、跨境损害等一系列亟待破解和明确的法律问题。我国可在《原子能法》或《核安全法》中设专章规定核损害赔偿条款,但最佳选择是制定《核损害赔偿法》。

**关键词:**核安全立法;核事故;核损害赔偿

中图分类号: D922.670.4 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2017)02-0028-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.02.005

核损害赔偿责任制度是原子能法律体系中调整核设施营运者、政府和公众在处理核事故损害时的特殊民事责任制度。20 世纪 50 年代末,核损害赔偿责任制度伴随着原子能事业的发展而产生。核能利用国家相继提出,核设施营运者必须承担社会责任。同时,为了降低和控制营运人的风险,也需要明确责任限额和政府补偿和兜底机制,于是就制定了核损害赔偿责任法律制度。

我国核能事业发展已有 60 多年的历史,核电发展也已有 30 多年的历史,现已基本完成沿海地区核电项目建设的布局,今后可能还将在内陆建设若干核电项目。虽然有关核安全的部门规章和法规相对比较齐全,但原子能法和核损害赔偿法等却一直处于空白状态。核能利用和核电发展存在巨大安全风险,一旦发生核事故,将危及国家安全、环境安全和居民安全。核损害赔偿立法涉及赔偿主体和受偿主体、赔偿标准和赔偿数额、责任保险和财政保证、赔偿争议处理、诉讼管辖权、诉讼时效、国家责任、跨境损害等一系列亟待破解和明确的法律问题。

在核损害赔偿领域,我国可在国际核损害民事责任公约的框架下,在先行制定的《核安全法》中作出规定,待时机成熟时再制定和颁布《原子能法》《核损害赔偿法》等。2016 年 10 月 31 日,十二届全国人大常委会第二十四次会议首次审议了《中华人民共和国核安全法(草案)》(以下简称《核安全法(草案)》),并于 2016 年 11 月 14 日至 12 月 13 日公开征求意见。《核安全法(草案)》规定了核损害赔偿条款,在我国核损害赔偿立法领域具有里程碑意义。

### 一、我国核损害赔偿立法的必要性

随着核能的开发利用,核能安全立法及核损害赔偿立法已有长足发展,也符合核能利用国家和地区立法趋势,有利于核能事业的健康发展,增进社会公众对核安全的信心,对接国际公约,履

基金项目:国家核安全局核与辐射安全监督专项“核安全法立法重大问题后续研究”(JD201652X)

作者简介:蔡先凤,法学博士,宁波大学法学院教授、博士生导师(浙江 宁波 315211)

行国际义务，促进国际合作，完善核安全法律体系，保护公众和环境。我国已进入世界核电大国行列，截至 2016 年 6 月底，正在运行的核电机组有 31 台，装机容量为 2969 万千瓦，在建机组有 23 台，装机容量为 2609 万千瓦，目前是世界上核电在建规模最大的国家。根据规划，预计到 2020 年我国核电机组数量将跃居世界第二位。因此，很有必要尽早在核电安全领域作出包括核损害赔偿在内的一系列法律制度安排。

#### （一）保障和促进核能事业健康发展的客观需要

核设施、核材料的放射性具有潜在的危害性，核损害赔偿立法有利于防范危害，为核电安全提供法律保障。因此，制定核损害赔偿法是保障和促进我国核事业健康发展的客观要求。

全球 32 个有核电站的国家和地区中，大都在其原子能事业起步阶段就开始通过原子能法、核责任法、核损害赔偿法等来规范原子能开发利用活动，如美国、英国、法国、德国、俄罗斯、日本、韩国、印度、瑞典、荷兰、奥地利等；越南、蒙古等一些没有核电站、只开展相关核技术应用的国家，也已颁布《原子能法》或《核能法》，以鼓励核能领域的研发与投资，为开发铀矿并建立核电站奠定法律基础。

我国台湾地区已经形成较完备的原子能法体系。1968 年颁布《原子能法》（1971 年修订），1971 年颁布《核子损害赔偿法》（1997 年最新修订）《原子能法施行细则》《核子损害赔偿法施行细则》、《核子反应器设施管制法》（2002 年）、《放射性物料管理法》（2002 年）、《放射性物料管理法施行细则》、《核子事故紧急应变法》（2003 年）等。

#### （二）增进社会公众对核安全信心的必然要求

核电安全问题始终为社会公众所关注。前苏联切尔诺贝利核事故和日本福岛核事故发生后，国际社会对核电发展的安全性质疑不断。越来越先进的核电技术也无法完全确保不会发生核事故。日本著名的环境哲学和伦理学家、马克思主义理论家岩佐茂教授曾认为：“日本由于拥有很高技术水平很难发生像切尔诺贝利核电站那样的事故。但是不管是多么安全的原子能发电，都绝不可能百分百地保证不发生事故。特别是在日本，光是地震就潜在着巨大的危险。万一发生地震，狭窄的日本国土是无法挽救的。尽管如此，日本政府仍然还在采取把原子能发电作为代替煤炭石油绿色能源给予鼓励的政策。”<sup>[1](P37)</sup>令人意想不到的是，岩佐茂教授的“地震预言”一语成谶，日本福岛核电站于 2011 年 3 月遭遇了史无前例的地震、海啸和核泄漏三重危机。核损害赔偿立法可以促使营运人依法强化安全防范措施，有利于国家核安全监管机构依法加强对核电安全的监管，增加社会公众对核电安全的信心。

#### （三）促进核能领域开展国际合作的需要

我国正从核电大国向核电强国、从核电技术和设备引进向核电技术和设备出口转型。“十二五”期间，我国的核电站建设能力、核电设备制造能力和核电站运营能力均与世界先进水平接轨。自 2012 年起，我国核电出海步伐加快，核电“走出去”上升为国家战略。2013 年 10 月，国家能源局公布《服务核电企业科学发展协调工作机制实施方案》，首次提出核电“走出去”战略，对核电企业“走出去”给予方向性指引，并推动将核电“走出去”作为我国与潜在核电输入国双边政治、经济交往的重要议题。另外，“一带一路”是世界上最具有发展潜力的经济带，在“一带一路”建设中加入核产业因素，有利于促进国与国之间形成利益共同体、责任共同体和命运共同体。目前，我国已与巴基斯坦、英国、阿根廷等国签署投资建设核电项目协议。多个核电机组已出口到若干个国家，且与 30 多个国家签署政府间核能领域合作协议，大力推广核产业国际合作，助力“一带一路”建设战略。

在国际法层面，目前已有《核材料实物保护公约》《核事故及早通报公约》《核事故或辐射紧急情况援助公约》《核安全公约》《1997 年核损害民事责任维也纳公约》、1997 年《核损害补充赔偿公

约》《巴黎公约》和《布鲁塞尔补充公约》2004年修正议定书、《制止核恐怖主义行为国际公约》等。国际原子能机构(IAEA)很关注各国的核立法,2003年出版了《核法律手册》(Handbook on Nuclear Law),2010年又出版了《核法律手册:开展立法》(Handbook on Nuclear Law: Implementing Legislation)。这两本手册对各核电国家的涉核立法具有极其重要的示范性指导意义。

我国已加入上述若干涉核国际公约,但是尚未加入核损害民事责任国际公约。为了与国际核责任公约接轨,我国应尽快加入此类公约,并在国内法中体现国际公约的相关规定。这将更加有利于我国在核能领域进一步开展国际合作。

#### (四) 核安全法律体系完善的需要

我国在核安全领域的基本法——《原子能法》一直缺位。原子能法的长期缺失,不仅使我国的原子能法律体系不完善,也极不利于我国在核能领域的国际合作。原子能法缺位,使我国一直无法建立核安全、核安保、核保障、核应急、核损害赔偿等完整的涉核法律制度。而这些法律制度对原子能的研究、开发、利用、控制等活动均不可或缺。我国尚未加入有关国际核责任公约,核损害责任制度均一直空白,导致政府对核电安全监管无法可依,核安全法律体系亟待完善。

#### (五) 保护公众和环境以及生态文明建设的需要

安全是核能和平利用的首要问题,一直被社会公众高度关注,应该将保护公众的健康生命、财产和环境利益放在优先地位。低碳、清洁、高效的核能利用符合生态文明建设和绿色发展理念,但同时也蕴含着极其巨大的安全风险和环境风险。尽管人类一直在努力确保核电站的安全运行,最大限度地消除核电站的安全隐忧,但仍然发生了1979年美国三里岛核事故、1986年苏联切尔诺贝利核事故、2011年日本福岛核泄漏危机等。这些事故都给人体健康、财产和生态环境造成了严重的损害后果。核电安全问题一次又一次地给核电国家乃至世界各国敲响了警钟。我国《核安全法》(草案)第二条规定,核安全是指对核设施、核材料采取必要和充分的监管、保护、预防和缓解等安全措施,保障核设施、核材料安全,防止由于任何技术原因、人为原因或者自然灾害造成的事故,并最大限度地减少事故情况下的放射性后果,从而保护从业人员、公众和环境免受核事故的危害。

## 二、我国核损害赔偿立法的可行性

国际社会自20世纪60年代至21世纪初的40余年中,顺利完成了核损害民事责任公约的制定、签署、实施和修正等工作。若干核电国家自20世纪50年代至今,分别完成了国内核损害民事责任制度的制定、实施和修改等工作。我国也通过国务院批复和全国人大立法等形式,初步建立了核损害赔偿责任制度。

#### (一) 我国核损害赔偿立法的国际法基础

法国著名的国际环境法学者亚历山大·基斯(Alexandre Kiss)认为:“在可能对环境和人类健康造成最严重损害的两个领域:原子能生产与海洋石油运输,国际社会已经制定了赔偿规则。”<sup>[2](P379)</sup>自核工业发展的开端之时,大多数国家就认识到,在核设施运行或核物质运输中发生事故所造成损害后果的范围并不止于政治或地理边界,应该公平地保护所有的受害者,并通过建立国际核责任机制来保证其获得及时而充分的赔偿。

20世纪60年代初期,国际社会曾先后在核损害民事责任领域制定和通过了三个重要的国际法律文件,目的是在核电站运行给国际社会造成异常威胁时,最大限度地减少未保险的潜在责任,为受害者提供充分的赔偿救济机制。最早三个国际公约分别是《1960年核能领域第三方责任公约》(简称《巴黎公约》)、《1963年核能领域第三方责任布鲁塞尔补充公约》(简称《布鲁塞尔补充公

约》)和《1963年核损害民事责任维也纳公约》(简称《维也纳公约》)。

1986年4月发生的切尔诺贝利核事故清楚地表明,核事故损害的地理范围不限于一国境内,而可能会扩展到其他国家,必须在国际层面上通过法律来规制核活动。1988年9月21日,在国际原子能机构(IAEA)和经济合作与发展组织(OECD)联合召开的会议上通过了《关于适用〈维也纳公约〉和〈巴黎公约〉的联合议定书》(Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention and the Paris Convention of 21 September 1988)。该联合议定书的两个目的是,在发生涉及两个公约缔约国的核事故时,消除因同时适用两个公约可能产生的法律冲突;相互扩展两个公约所建立的民事责任制度,为核事故受害者提供更加广泛的保护。

1997年9月8-12日,《1997年维也纳议定书》,全称为《修正〈1963年核损害民事责任维也纳公约〉的议定书》,在国际原子能机构总部维也纳举行的一次外交会议上通过,并在国际原子能机构第41次大会上开放签署。《1997年维也纳公约》,全称为《1997年核损害民事责任维也纳公约》,即《经〈1997年9月12日议定书〉修正的〈核损害民事责任1963年5月21日维也纳公约〉》。

2004年2月12日,《巴黎公约》和《布鲁塞尔补充公约》2004年修正议定书在经济合作发展组织(OECD)总部巴黎进入签署程序。最终的修正议定书要确保在万一发生核事故时,更大损害范围的众多受害者能够获得更多的经济赔偿。其他的修订将确保“巴黎-布鲁塞尔”机制仍然与《1963年维也纳公约》和《修正维也纳公约1997年议定书》协调一致,《巴黎公约》缔约国将顺利加入《1997年核损害补充赔偿公约》。

国际核损害民事责任制度为我国核损害赔偿立法提供了重要的国际法支撑依据。我国可以根据自身的核电发展需要和具体国情,将国际核损害民事责任公约的有关条款有机地融入国内法,在核损害赔偿领域实现国际法和国内法的良性互动。

## (二) 其他国家核损害赔偿立法对我国的借鉴意义

1957年,美国颁布关于核损害责任的《普莱斯—安德森法》(The US Price-Anderson Act of 1957);1968年,法国颁布《第三人核责任法》(亦译《核能领域第三方责任法》);1970年,加拿大通过《第三方核责任法》;1968年,瑞典颁布《核责任法》;1969年,韩国颁布《核损害赔偿法》;1961年,日本颁布《核损害赔偿法》和《核损害赔偿补偿协议法》,又于1962年颁布《〈核损害赔偿法〉执行条例》;1959年,英国颁布《核设施法》;1985年,比利时颁布《核能领域第三方责任法》;1972年,芬兰通过《核责任法》;1995年,乌克兰通过第一部核责任法,又于2001年通过《核损害民事责任及其财政担保法》。2001年,罗马尼亚通过《核损害民事责任法》;2010年,印度议会通过《核损害民事责任法案》等。虽然各国核损害责任法的具体名称不同,但其主要内容却基本一致。这些国家的核损害赔偿立法对我国具有重要的借鉴意义。

## (三) 我国核损害赔偿立法的前期积累和准备

我国政府以“国务院批复”的形式对涉及核事故损害赔偿责任问题做了直接而明确的规定。《民法通则》、《放射性污染防治法》、《侵权责任法》等对核损害赔偿责任做了间接或直接规定。

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》”)公布,现已停止适用。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。在我国核损害赔偿责任领域,公众最关注的核损害赔偿问题,目前只有国务院2007年《批复》可供适用。

1. 国务院1986年和2007年《批复》开我国核损害赔偿立法之先河。我国涉及核事故损害赔偿责任问题的直接而明确的规定,最早反映在国务院1986年《批复》之中。这是我国政府对核事故损害责任问题作出的第一次行政答复。其主要内容如下:

(1) 在中华人民共和国境内，经政府指定，经营核电站的单位，或者从事核电站核材料的供应、处理、运输，而拥有其他核设施的单位，为该核电站或者核设施的营运人。营运人依法取得法人资格。(2) 在核电站现场内发生核事故所造成的核损害，或者核设施的核材料于其他人接管之前，以及在接管其他人的核材料之后，在中华人民共和国境内发生核事故所造成的核损害，该营运人对核损害承担绝对责任；其他人不承担任何责任。(3) 对于一次核事故所造成的核损害，营运人对全受害人的最高赔偿额合计为人民币一千八百万元。对核损害的应赔总额如果超过此最高赔偿额，中国政府将提供必要的、有限的财政补偿，其最高限额为人民币三亿元。(4) 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。(5) 对直接由于武装冲突、敌对行动、暴乱，或者由于特大自然灾害所引起的核事故造成的核损害，任何营运人都不承担责任。(6) 核事故的受害人，有权在受害人已知或者应知核事故所造成的核损害之日起的三年内，要求有关营运人予以赔偿；但是，这种要求必须在核事故发生之日起的十年内提出，逾期赔偿要求权即告丧失。(7) 由于在中华人民共和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，都必须遵照中华人民共和国法律规定，提请对该核事故发生地有管辖权的法院受理。

国务院 1986 年《批复》明确了我国政府对核事故损害赔偿责任的立场和原则，在我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我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，严重影响了核电项目的谈判进程。

进入 21 世纪，随着国际核损害民事责任制度的发展，国务院 2007 年《批复》公布。这是我国政府对核事故损害责任问题作出的第二次行政答复。其主要内容如下：

(1) 中华人民共和国境内，依法取得法人资格，营运核电站、民用研究堆、民用工程实验反应堆的单位或者从事民用核燃料生产、运输和乏燃料贮存、运输、后处理且拥有核设施的单位，为该核电站或者核设施的营运者。(2) 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。营运者以外的其他人不承担赔偿责任。(3) 对核事故造成的跨越中华人民共和国边境的核事故损害，依照中华人民共和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。(4) 同一营运者在同一场址所设数个核设施视为一个核设施。(5) 核事故损害涉及 2 个以上营运者，且不能明确区分各营运者所应承担的责任的，相关营运者应当承担连带责任。(6) 对直接由于武装冲突、敌对行动、战争或者暴乱所引起的核事故造成的核事故损害，营运者不承担赔偿责任。(7) 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。(8) 营运者应当做出适当的财务保证安排，以确保发生核事故损害时能够及时、有效地履行核事故损害赔偿赔偿责任。在核电站运行之前或者乏燃料贮存、运输、后处理之前，营运者必须购买足以履行其责任限额的保险。(9) 营运者与他人签订的书面合同对追索权有约定的，营运者向受害人赔偿后，按照合同的约定对他人行使追索权。核事故损害是由自然人的故意作为或者不作为造成的，营运者向受害人赔偿后，对该自然人行使追索权。(10) 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。在起草《原子能法（草案）》时，对上述各项内容以及诉讼时效、法院管辖等应当做出明确规定。

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、财产损失或者环境损害承担赔偿责任。其二，关于跨越我国国境的核事故损害问题，依照我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：核电站的运营者和乏燃料贮存、运输、后处理的运营者，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；其他运营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，在起草我国《原子能法（草案）》时，对此次《批复》中的各项内容以及诉讼时效、法院管辖等应当做出明确规定。

国务院2007年《批复》只是权宜之计，不具有长效性。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，等等。

综上，国务院《批复》只是一份颇具中国特色的“红头文件”，仅具有“准行政法规”的性质，并不具备法律形式和法律效力的要件，将无法满足调整核损害责任法律关系、保护受害人合法权益、促进核能和平利用及国际核能领域的合作等现实和发展的需要。

2. 《核电管理条例（送审稿）》对核损害赔偿立法具有标志性意义。2016年9月19日，国务院法制办将国家发改委、能源局起草的《核电管理条例（送审稿）》及说明全文公布，向社会征求意见。关于核损害赔偿，该送审稿第五十五条规定：“核电厂发生核事故造成核损害的，其责任认定及赔偿依照国家有关法律、行政法规和规定执行。国家应当建立并完善核损害赔偿保险制度。核损害赔偿保险办法另行制定。核电项目公司应购买核损害赔偿保险。”尽管该送审稿的起草说明并没有涉及核损害赔偿方面的任何内容，核事故损害责任条款的规定也相当模糊不清，但有一个条款专门规定核损害赔偿就足以说明，核损害赔偿问题已经无法回避。因此，酝酿8年的《核电管理条例》的出台，对于确保核电安全发展、建立和完善核电法律制度体系以及核损害赔偿法律制度体系等均具有重要的标志性意义。

3. 四部法律对核损害赔偿立法具有奠基性意义。《民法通则》、《产品质量法》、《放射性污染防治法》、《侵权责任法》等法律对核损害赔偿责任做了间接或直接规定。《民法通则》（1986年）第一百二十三条规定：“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。”《产品质量法》（2000年修正）第七十三条规定：“因核设施、核产品造成损害的赔偿责任，法律、行政法规另有规定的，依照其规定。”《放射性污染防治法》（2003年）第五十九条规定：“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》（2009年）第七十条规定：“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。”

在上述几部法律中，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，只是笼统地规定“放射性污染造成他人损害，应当承担民事责任”。《产品质量法》的规定应该是指适用国务院1986年《批复》。《侵权责任法》虽然明确规定，民用核设施发生核事故损害时的侵权责任主体以及民用核设施经营者的免责情形，但是其规定也非常原则，缺乏具体的可操作性。

### 三、我国核损害赔偿立法的模式选择

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。核事故损害赔偿的具体条款究竟由《原子能法》《核安全法》《侵权责任法》规定,还是由《核损害赔偿法》专门规定,都只是立法模式的选择问题。另外,我国可考虑尽早加入核损害赔偿国际公约。因此,根据我国现行的法律制度体系和核工业发展现状,我国核损害责任立法可有以下四种模式选择。

#### (一)《侵权责任法》具体规定核损害赔偿责任

频频发生的灾难性的环境事故导致大规模侵权损害责任问题的凸显。在生态侵权领域,大规模侵权是指对自然和环境造成重大损失的损害事实的发生,包括对无主自然物质和资源以及对生态关系链的破坏。大规模侵权向人们提出了如何补偿受害人损害等一系列责任法上的问题。切尔诺贝利核事故使其周边很大范围内都受到放射性物质污染,因事故直接或间接伤亡的人数难以估计,并且事故后的长期影响到目前为止仍是个未知数。<sup>[3](P1,45)</sup>

我国《侵权责任法》可在第七十条规定的基础上进行必要的拓展,或者在制定《侵权责任法》实施细则时对此一条加以细化。

#### (二)《原子能法》具体规定核损害赔偿责任

《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》等,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,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》。我国台湾既有《原子能法》(含施行细则),又有《核子损害赔偿法》(含施行细则)。

根据《德国原子能法》(亦译《德国核能法》)第25条及其后续条款的规定,核能设备和核动力船的营运者所负的侵权法上的责任也属于危险责任。由于核能事故的损害结果往往跨越国界,因而《德国核能法》第25条第1款还规定,核能设备的运营者责任直接适用《核能领域第三方责任巴黎公约》和《核动力船舶经营人责任布鲁塞尔公约》,而不受制于德国在国际法上的义务。

台湾《原子能法》(1968年)第二十九条规定了核事故损害赔偿法的制定问题,即“由于核子事故之发生,致人民之财产权益遭受损失,或身体健康遭受损害,应予适当赔偿;赔偿法另定之。”国务院2007年《批复》明确指出,有关核损害赔偿的全部内容应在《原子能法》中做出明确规定。

#### (三)《核安全法》设专章具体规定核损害赔偿责任

我国《核安全法》(草案)第十二条规定:“自然人、法人和其他组织在受到核损害后,有获得赔偿的权利。”第十八条规定,核设施营运单位应当具有核损害赔偿的财务保障能力。第八十二条规定,对造成他人核损害的,依照国家核损害责任制度承担赔偿责任。核设施营运单位是核损害赔偿的责任主体,应当对其核设施和核材料造成的核损害承担赔偿责任。但是,因下列情形导致的损害结果除外:武装冲突或者暴乱、战争、受害人故意或者重大过失致害。为核设施营运单位、核材料持有单位提供设备、工程以及服务等有关单位不承担核损害赔偿赔偿责任,但有约定的除外。第八十五条规定,核事故是指核设施内的核燃料、放射性产物、放射性废物或者运入运出核设施的核材料所发生的放射性、毒害性、爆炸性或者其他危害性事故,或者一系列事故。

我国目前还没有《原子能法》《核事故损害赔偿法》。因此,我国宜在先行制定的《核安全法》中设专章具体规定核损害赔偿条款,内容包括核事故和核损害界定、赔偿责任人、赔偿权利

人、免责情形、追索权、责任限额、核损害责任保险、强制财务保证、国家财政补偿、诉讼时效、司法管辖、跨境损害等。今后，一旦《原子能法》《核事故损害赔偿法》颁布，可及时修改《核安全法》中涉及核事故损害赔偿的条款。

#### （四）《核损害赔偿法》具体规定核损害赔偿责任

关于核安全责任中的核损害赔偿问题，全国人大常委会于2016年11月14日发布的《关于〈中华人民共和国核安全法（草案）〉的说明》指出：“关于核损害赔偿问题，应当制定专门的核损害赔偿法规予以规范。为适应国际合作的需要，草案仅就核损害赔偿的主要责任及其主体、免除承担责任和第三方免责等问题做出了规定。”《核安全法（草案）》第八十二条所称的“国家核损害责任制度”究竟是指哪些具体制度，还较为模糊。

根据现行的国际核责任公约，结合我国核工业及经济社会发展的现状和趋势，应该尽量减少过渡性立法，最好能一步到位，即直接由全国人大常委会制定和颁布《核（事故）损害赔偿法》。当然，按照立法程序，《核损害赔偿法》必须先列入全国人大常委会立法规划。从目前的立法准备情况看，《核损害赔偿法》最好能列入十三届全国人大常委会立法规划中的第一类项目，即条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案；或者，列入第二类项目，即需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案。提请审议机关或牵头起草单位为国务院和国家核安全局。核损害赔偿立法工作须增强其协调性、及时性和系统性，增强法律的可执行性和可操作性，最大限度地集中民智、凝聚共识和凝聚智慧。

## 四、我国核损害赔偿立法的主要内容

我国核损害赔偿立法可就适用范围、赔偿范围、赔偿义务人、赔偿权利人、免责事由、赔偿限额、强制保险和财务保证、追索权、管辖法院、诉讼时效、国家责任及跨境损害等主要内容作出规定。

### （一）适用范围

适用范围仅限于在中华人民共和国管辖范围内的核电站发生核事故损害时的赔偿。

### （二）赔偿范围

赔偿范围包括人身损害、财产损失及环境损害。人身损害、财产损失的赔偿已由《民法通则》、《侵权责任法》等法律做出了明确规定。关于生态环境损害的赔偿范围，暂时可参照适用中办和国办于2015年12月印发的《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》的规定，即生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。有关海洋生态环境损害赔偿，适用海洋环境保护法有关规定。环境损害的鉴定、评估和量化可参照环保部2014年《突发环境事件应急处置阶段环境损害评估推荐方法》、《环境损害鉴定评估推荐方法（第II版）》、环保部2016年《生态环境损害鉴定评估技术指南总纲》和《生态环境损害鉴定评估技术指南 损害调查》等文件。

### （三）赔偿义务人

营运者对于核损害的发生或扩大，不论有无故意或过失，均应依法承担赔偿责任。这是严格责任原则（strict (no fault) liability）。营运者以外的人对核损害不负赔偿责任。这是责任集中原则（exclusive liability of the operator, legal channeling liability onto one person）。

在核损害赔偿中，由核营运人、保险人或国家共同承担赔偿责任。由于核活动可能造成特别严重的损害性后果，仅仅由核营运人承担损害赔偿责任尚不足以补偿实际损害，而过于严格的核损害

民事责任又不利于核工业的发展。因此，必须由核营运人及其所属国家共同承担损害赔偿 responsibility，保险人根据其于核营运人所订立的保险合同，承担双方约定的赔偿责任。

#### （四）赔偿权利人

由核事故造成人身伤亡、财产损失、环境损害的第三方自然人、法人以及其他组织有权请求核损害赔偿。一般情况下，核损害赔偿请求权的主体是受害者本人；当核损害受害者死亡时，核损害赔偿请求权的主体就归属于其近亲属。核事故所引起的危险常波及广阔的空间范围，因而可能会有众多居民主张其权利受到侵害。但具体范围一般应指因核事故所引起的损害所及之范围。

#### （五）免责事由和责任减轻情形

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 responsibility。

特大自然灾害不能作为法定免责事由（exceptions to liability），即营运人仍应对直接由特大自然灾害所引起的核事故所造成的核损害承担责任。2004年2月12日《巴黎公约》修正议定书不再将“特大自然灾害”（a grave natural disaster of an exceptional character）作为法定免责事由。这与《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。

#### （六）赔偿限额

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四十亿元但不包括利息和诉讼费用。这是责任限制原则。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 responsibility 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。

#### （七）强制保险和财务保证

核设施营运人应维持足以保证履行核损害赔偿 responsibility 限额的责任保险或财务保证（compulsory liability insurance and mandatory financial security），并经国家原子能管理机构核定，以确保其在发生核事故损害时能够及时、充分、有效地履行核损害赔偿 responsibility。

#### （八）追索权

如果核损害是由致害人故意的作为或者不作为造成，有关营运人只对该致害人有追索权（rights of recourse）。核营运人也可以根据书面合同的明确约定向有关人员行使追索权。营运人在下列情况下还享有追索权：第一，如果核损害是由于个人有意造成此种损害的作为或不作为而引起，营运人对具有这种意图而作为或不作为的人享有追索权；第二，如果合同对追索权做了明确规定。

台湾1997年《核子损害赔偿法》使用“求偿权”这一表述。其第二十二条规定，核子设施经营者依本法之规定赔偿时，对于核子设施经营者以外之人，仅于下列情形之一有求偿权：依书面契约有明文规定者；核子损害系因个人故意之行为所致者，对于具有故意之该个人。

#### （九）管辖法院

关于诉讼管辖权（jurisdiction），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责任的一切诉讼，该核事故发生地的法院具有管辖权。法律可规定由核事故发生地的省、自治区

或直辖市的高级法院行使管辖权。

#### （十）诉讼时效

关于诉讼时效（limitation of liability in time），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三十年，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十年，自核事故发生之日起。其二，核损害赔偿请求权，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十年内不行使而消灭。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、丢弃或抛弃之日起二十年为限。

#### （十一）国家责任

国家在发生重大核事故灾难时应及时采取必要的救济和善后措施。国家核安全监管部門应在核事故发生后及时开展核事故等级认定、原因调查、核损害赔偿、救济和善后处理、核设施安全检查等工作，并及时向社会公告。

大规模侵权事件发生后，由政府主导救济是最经济的、最有效的救济模式。救济的途径包括司法救助、行政救助、社会救助等。大规模侵权发生原因的变迁导致国家责任的产生，大规模侵权具有私害公害化的倾向，大规模侵权由于救济途径的多元化，导致国家责任的层次化。国家责任的最终归宿可分为两个方面：一是国家需要承担的最终责任，包括国家的制度责任，如核能制度的制定等；国家的组织责任，国家应该对社会中的企业和社会中的主体承担有组织责任；国家的救助责任，国家对其国民负有安全保障义务，并通过一系列制度支撑，其救助责任包括设立救助基金、筹资、管理等；以及国家的危机管理责任。二是国际责任，大规模侵权事件往往涉及很多国际性的责任，如2011年3月的日本核危机事件。<sup>[4](P364-366)</sup>

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。国家介入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；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。

#### （十二）跨境损害

尽管核事故发生的可能性极小，但是鉴于核事故造成的严重损害后果可能会导致跨境损害和国际纠纷，因而本国公众和国际社会都极为敏感和关注。对核事故造成的跨越中国边境的核损害，可依照中国与相关国家签订的相关条约或协定办理，没有签订相关条约或协定的，可按照对等或互惠原则处理。

## 五、结 论

核安全事关国家的经济社会发展和政治稳定大局，核事故对一个国家和地区的重创将超过任何其他行业的安全事故。因此，核电安全监管部門和核安全立法部門都决不能有丝毫的侥幸、懈怠和疏漏。核损害赔偿立法刻不容缓，应该尽快提上议事日程。在我国目前还没有《原子能法》和《核损害赔偿法》的情况下，宜在先行制定的《核安全法》中设专章规定核损害赔偿条款。本着与相关法律法规不重复、不替代、不冲突的原则，与正在制定的原子能法等相协调，待今后《原子能法》和《核损害赔偿法》颁布实施后，可视情况对《核安全法》进行相应的修改。

参考文献

- [1] [日]岩佐茂. 环境的思想——环境保护与马克思主义的结合处(修订版)[M]. 韩立新,等,译. 北京:中央编译出版社,2006.
- [2] [法]亚历山大·基斯. 国际环境法[M]. 张若思,编,译[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [3] [德]克里斯蒂安·冯·巴尔. 大规模侵权损害责任法的改革[M]. 贺栩栩,译. 北京:中国法制出版社,2010.
- [4] 张新宝,葛维雄. 大规模侵权法律对策研究[M]. 北京:法律出版社,2011.

## China's Legislative Perfection in the Field of the Compensation for Nuclear Damage

CAI Xian-feng

**Abstract:** China is in the period of transition from a major country of nuclear power to a powerful country of nuclear power, and from the importation of nuclear technology and equipment to the exportation of them. The use of nuclear energy would have a tremendous risk to the safety of the nation, the environment and the public in case of a nuclear accident. A series of hard legal issues should be cracked and clarified in China's legislation in the field of the compensation for nuclear damage such as the indemnitor or compensator and indemnitee, the measure of indemnity and the amount of compensation, compulsory liability insurance and mandatory financial security or guarantee, rights of recourse, the settlement of compensation disputes, jurisdiction, limitation of liability in time, national responsibility or liability and cross-border damage. China should enact Atomic Energy Law or Nuclear Safety Law and stipulate detailed clauses concerning the compensation for nuclear damage in special chapters, but it would much better to promulgate and enforce the Law of the Compensation for Nuclear Damage.

**Key words:** legislation for nuclear safety; nuclear accident; compensation for nuclear damage

(责任编辑 周振新)