

中国核损害赔偿制度研究

曲云欢 董毅漫 张弛 宋大虎 刘婷

(环境保护部核与辐射安全中心,北京 100082)

摘要 由地震引发的日本福岛核事故给环境和公众造成长久而深远的影响,引发人们对核能安全性及核损害赔偿问题的广泛关注。然而,中国现行的核损害赔偿制度存在缺陷,核损害赔偿的立法与相关制度规定较国际核电大国和国际组织有一定的差距,亟需建立完善的核损害赔偿法律、制度和运作体系。阐述了核损害赔偿制度的重要性,介绍了国内外核事故损害赔偿制度的现状和特点,针对中国核事故损害赔偿制度、体系建设等方面存在的缺陷提出完善建议。

关键词 核事故 核损害民事责任 核损害赔偿

和平利用核能在为人类产生效益的同时也带来一定的潜在风险,一旦发生核事件或核泄漏事故,将会对环境和公众造成深远而长久的影响。用于公众财产、健康损失赔偿以及环境恢复的核事故第三方损害赔偿的资金需求相当可观。然而,作为世界上几个核大国之一,我国对核损害民事责任制度研究相对较少,相关法律法规缺失,尚未建立起完善的核事故损害赔偿保险经济政策和制度,亟需参考国际经验并结合我国实际情况,完善我国核损害民事责任制度及核保险经济政策制度。

1 核损害的概念及核损害赔偿制度的重要性

核损害是指人类和平利用核能时发生核事件或核事故,从而对人体、财产和环境等所造成的损害,包括生命丧失、人身伤害、财产灭失或财产损害、相关经济损失、受污染环境的恢复措施费用、因环境遭受重大污染而引起的收入损失、预防措施费用及采取预防措施而导致的进一步损失或损害等^[1]。

核损害民事责任^[2],又称核损害赔偿责任、核损害责任,是指核设施发生核事故造成核损害时,核设施经营人所应承担的赔偿责任,又称第三方核责任。

重大核事故不仅对公众健康、财产和生态环境造成严重的后果,而且会影响到国家的政局稳定和社会稳定。迄今为止发生的3次重大核事故均造成了巨额损失。1979年美国的三哩岛事故引发的物质损失保险人和第三方责任保险人的赔款分别达到3亿美元和7 000万美元。1986年发生的苏联切尔诺贝利核事故造成了极为严重的后果,疏散和重建家园的人口达11万人,花销按当时物价达30多亿

美元,涉及恢复生产或营业的企业60万户。2011年发生的日本福岛核事故再一次造成严重的后果,虽然实际受害范围和程度尚未得出精确结果,正式赔偿工作还未开展,但仅日本政府向受害者发放的暂时赔偿金就已超过了500亿日元,其正式赔偿金额据估计将远远超过核电运营企业的核损害保险准备金2 400亿日元,日本政府作为补充赔偿责任方也将承担最低1 200亿日元的核损害补偿。

2 国外核事故损害赔偿制度现状及特点

2.1 国际核电大国核损害赔偿制度概况

1957年美国颁布了关于核损害责任的《普莱斯-安德森法》。该法是世界上第一部关于核损害民事责任的法律,明确了严格责任归结等原则,成为后来各国和世界范围核责任立法的模型。该法规定,当有核事故发生时,业主必须承担财务和诉讼责任,如资金不足可以在保险基金上拿出资金保障,仍不足可以向联邦政府申请。日本于1961年颁布了《核损害赔偿法》、《核损害赔偿补偿协议法》,1962年颁布了《〈核损害赔偿法〉执行条例》。按照日本的法律规定,发生核事故时,由保险公司和核电站负主要赔偿责任,政府给予一定的补偿。如果遭遇大规模核事故,核事故责任保险无法保障的部分,由核运营商和政府签订补偿协议,缴纳一定的补偿费用,由政府进行补偿。核设施营运人应当承担严格责任、惟一责任和无限责任。其中,无限责任原则是为了保障受害人的利益,在首先保证核运营商正常运行、不倒闭的前提下,核运营商原则上需要承担无限责任。法国1965年颁布了《核动力船舶营运人第三人责任

第一作者:曲云欢,女,1981年生,博士,工程师,主要从事环境政策与规划研究。

法》，1968 年颁布了《第三人核责任法》。德国 1959 年实施了《原子能法》。加拿大 1970 年通过了《第三方核责任法》。瑞典 1968 年颁布了《核责任法》。韩国 1969 年颁布了《核损害赔偿法》。英国于 1946 年颁布了《原子能法》，1959 年颁布《核设施法》。

2.2 国际组织核损害赔偿制度概况

《巴黎公约》是规制核能利用风险责任的第一个国际公约，一般仅适用于在缔约国领土内发生的核事件和个人及其财产遭受的损害，该公约采取严格责任和惟一责任原则，只归责于核设施营运人，但营运人享有赔偿时间和数额两方面的责任限制。公约规定的最高责任限额为 1 500 万特别提款权(SDRs，SDRs 是国际货币基金组织分配给会员国的一种使用资金的权利，只是一种记帐单位，不是真正货币，使用时必须先换成其他货币，不能直接用于贸易或非贸易的支付)，如有保险或其他财务保证可适当增减，但不得低于 500 万 SDRs。公约在赔偿时间方面规定了诉讼时效，即 10 年内不提起诉讼，索赔权即告终止。公约规定了免责范围，但公约同时给予缔约国内法扩大或取消营运人免责范围的自由，如缔约国可根据国内立法规定营运人对特大自然灾害等所引起的核事件造成的核损害不承担任何责任。公约还鼓励缔约国将公约的适用范围扩大至非缔约国或公海。

《布鲁塞尔补充公约》是对《巴黎公约》的补充和修订，其目的是在营运人的责任限额之外提供附加的国家公共基金，以满足在《巴黎公约》的赔偿数额不足时，通过公共基金赔偿核事故受害者。该公约规定，核事件的损害赔偿数额最高可达 3 亿 SDRs。

《维也纳公约》是一个全球性公约，该公约在核损害民事责任领域建立了一个全球性的法律制度体系。该公约与《巴黎公约》的原则、内容基本相同，采用严格责任和惟一责任，同时对赔偿数额和时间实行责任限制。不过该公约在赔偿数额方面增加规定了最低赔偿限额，即营运人的赔偿责任可以由核设施所在国限制为每一核事件不得少于 500 万美元，当营运人提供的保险和其他财政保证不足以清偿索赔数额时，由核设施所在国补足差额。

2.3 国际核事故损害赔偿制度的特点

虽然各个国家的核事故第三方损害赔偿制度和国际核事故损害赔偿制度均有不同差别，但在制度制定的原则方面都是基本相同的，都是为了最大限度地保护受害者，维护受害者利益，勇于承担国家责

任，同时适当保护核工业^[3-4]。

(1) 核损害责任均采用严格责任和惟一责任，以最大限度地保护受害者。严格责任原则也称无过失责任原则，即核设施运行过程中发生事故，导致核设施损失时，即便核电站或核电站运营商对核事故的发生没有任何责任，核运营商也要承担所有的责任。赔偿责任的惟一原则是指不管赔偿责任的发生原因如何，赔偿责任并不扩大到核运营商以外的公司。

(2) 国家承担一部分核损害赔偿，以体现国家选择发展核电的责任感。国际核事故损害赔偿制度一般多根据核事故损害的不同程度而设有 3 档的赔偿机制，第 1 档由营运人和保险公司进行赔偿，当核损害超过营运人赔偿能力时，启动第 2 档赔偿，此档赔偿一般由核设施所在国筹集的公共基金组成，当第 2 档赔偿仍然不能满足损害赔偿时，由国家财政或参与国际公约的国家间分摊的公共基金差额做进一步补充。

(3) 设有不同程度的免责条件，适当保护核工业。国际大多数核事故损害赔偿制度均对营运人设有不同程度的免责范围，如直接由于武装冲突、敌对行动、内战或暴动等导致的核事件与核损害，特大自然灾害也是部分国家的免责内容。

(4) 将环境损害和采取预防措施、恢复措施及合理措施的费用纳入核损害赔偿的责任范围。根据核责任原理，核事故对环境造成的损害，只要能确定被害人，就可以获得赔偿，任何个人、检察机关、环境保护行政主管部门以及环境保护民间组织均可提起环境公益诉讼，要求核设施营运人承担环境污染的治理或恢复费用。

2.4 国际核事故损害赔偿体系运作模式

各核电大国均基本建立了完善且独立的核事故损害赔偿体系，并通过各种监管制度来保证赔偿体系的有效性，如将核事故损害赔偿财务保证作为核电许可运营的必要条件之一，运营商必须提供损害赔偿准备金或与保险公司签订核事故第三方损害赔偿保险。运营商的核损害赔偿财务保障多采用核保险的形式。国际核保险基本采用市场化运作方式，有 2 种保险市场主体：一是核保险共同体，即各个保险公司组成一个联合体进行承保，代表有英国、美国核共同体；二是各个核电站的运营者组成核自保、互保组织，由于营运人对自身风险更为了解，故由营运人成立一个商业的保险机构，专门承保各个核电站风险，代表有美国的核互保组织。

3 我国核事故损害赔偿制度现状

3.1 我国核事故损害赔偿立法概况

我国针对核事故损害赔偿没有制定专门的法律,现有的法律中有涉及的仅是《民法通则》和《放射性污染防治法》,且尚未明确赔偿责任的范围、分类及金额,需要进一步完善和细化。同时,我国尚未加入任何国际核事故公约。

《民法通则》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”。第一百二十四条规定:“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”。第一百零六条规定,一般侵权行为实行过错责任原则,特殊侵权行为实行严格责任原则。核事故第三方损害实行严格责任原则,即不以过错为承担责任的条件,加害人不能通过证明自己没有过错而获得免责,若要求免责,须证明免责理由。《民法通则》未专门或具体规定有关核损害赔偿问题^[5]。

《放射性污染防治法》第十二条规定:“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,并依法对其造成放射性污染承担责任”。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”。该法有关核损害责任问题的规定原则性过强,可操作性较差。

3.2 我国核事故损害赔偿制度

我国政府于1986年和2007年发文就第三方核责任做出规定。对营运人采用严格责任和惟一责任,为保护核电发展设定了赔偿责任限额和时间限定,并免除了营运人直接由于武装冲突、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的赔偿责任^[6-7]。

1986年3月,《国务院关于处理第三方核责任问题的批复》(国务院[1986]44号)是我国首次就第三方核责任做出规定的文件。国务院规定,对于一次核事故所造成的核损害,营运人对受害人的最高赔偿额为1800万元人民币,对核损害的应赔总额如果超过前款规定的最高赔偿额,我国政府将提供必要的、有限的财政补偿,其最高限额为3亿元人民币。

2007年6月,国务院再次发布了《国务院关于核事故损害赔偿问题的批复》(国函[2007]64号),对核事故第三方损害赔偿额做出了调整。文件规定,核电站的营运人和乏燃料贮存、运输、后处理的营运人对一次核事故所造成的核事故损害的最高赔偿限额为3亿元人民币,国家承担超过上述责任限额后8亿元人民币。

3.3 我国核事故损害赔偿体系

我国核事故损害赔偿体系主要由核电营运人投保的保险公司和我国政府组成。由于政策制约等因素,目前我国尚没有类似的核自保、互保组织。

1999年,我国成立了中国核保险共同体(简称核共体),其业务范围为中国境内核电站、其他商业民用核设施的核物质损失险、责任险及成员公司一致认可的其他相关核保险业务,同时参与国际市场核物质损失险和责任险。针对3亿人民币的赔偿限额,我国核电企业均通过市场化方式向核共体购买了第三方核责任险。根据国际核保险共同体通例,中国核共体规定每个成员公司均按其净自留责任参加核风险业务,各成员公司在核共体国业务中占有的每一笔份额,最高不得超过其有效净资产的10%。目前,中国核共体共有21家成员公司,总承保能力5亿多美元,除了第三方核责任险,财产损失险的最低限额为10亿美元,可以说绝大部分都要分往国外市场。

4 完善我国核事故损害赔偿制度的建议

4.1 加快核事故损害赔偿立法进程

由于我国至今尚未建立起完整的原子能法律体系,核损害责任法缺失,未加入任何国际公约,建议加快我国核事故损害赔偿问题立法工作,从《原子能法》、《核安全法》和《核事故第三方责任法》等方面构建完整的核损害赔偿法律体系框架。同时,在充分考虑我国现实国情的前提下,适时加入并批准相关国际公约,体现我国负责任核大国形象。

4.2 适时在核技术利用领域引入核事故损害赔偿制度

目前,国内外核事故损害赔偿责任制度基本仅限于核设施营运人,并未涉及核技术利用领域导致的辐射事故赔偿。然而核技术应用面广、安全意识淡薄、运行人员专业素质低,导致辐射事故发生的概率较高,成为安全监管的一个难点。建议在核技术利用领域引入第三方损害赔偿管理模式,提高核技

术利用安全水平。

4.3 及时调整核事故第三方损害赔偿方案

目前,我国规定的核事故第三方损害赔偿限额较低,不同类型核设施采用统一赔偿限额标准,对于核损害应赔总额超过责任赔偿限额的没有相应界定,且对超过单一核电公司承受范围的损失部分应如何处理也没有定论。另外,在政府补充赔偿方面没有相应的保障手段和措施。建议在充分跟踪、调研国际重大核事故损害赔偿情况的基础上,制定出适合我国国情的、合理的核事故第三方损害赔偿方案,及时调整核事故第三方损害赔偿限额,适当向核电企业征收第三方损害赔偿准备金等。

4.4 加强营运人核损害赔偿能力监管

根据国际经验,为充分保障受害者的利益,防范在发生重大核事故时企业逃避核损害赔偿赔偿责任,导致国家面临财政风险的情况发生,核设施营运人是否已与保险公司签订核事故第三方损害赔偿保险合同或提供财政保证、与政府签订补充赔偿协议等,是国家监管部门在颁发核设施运营许可证时的一个必要条件,而由于立法缺失,我国目前尚未将此项内容纳入核设施运营许可证审查范围,因此建议尽快将核事故第三方损害赔偿财政保证内容纳入核设施运营许可证审查范围。

4.5 完善核事故第三方损害赔偿体系

目前,我国已成立了中国核共同体,并能向国际核共同体分保,但是中国核共同体的资金充足率尚不足以应对重大灾难,一旦发生重大核事故,难以抵抗几十亿或上百亿美元的财政风险。建议进一步完善核事故第三方损害赔偿体系,优化现有赔偿结构,建立核电营运人自保组织或国家核损害赔偿基金,形成有效的监管,最大限度地降低核事故第三方损害赔偿财政风险。

4.6 适时考虑巨灾风险体系建设

虽然目前各国都要求核设施营运人投保第三方核责任保险,但是自然灾害造成的核事故一般都被列为除外责任。从日本福岛核事故引发的经验教训可见,特大自然灾害和核事故同时发生对社会的危害性更大,国家财政所面临的压力也更为巨大,此时单独考虑第三方核责任保险则略为片面,建议加强系统性的巨灾风险体系研究。

参考文献:

- [1] 蔡先凤.核损害民事责任研究[M].北京:原子能出版社,2005.
- [2] 傅济熙,董保同.浅谈第三方核责任法律制度[J].中国核工业,1998(3):44-47.
- [3] 蔡守秋.欧盟环境政策法律研究[M].武汉:武汉大学出版社,

2002.

- [4] 李雅云.核损害责任法律制度研究[J].环球法律评论,2002,24(124):360-372.
- [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] 刘士国.现代侵权损害赔偿研究[M].北京:法律出版社,1998.
- [7] 乔世明.环境损害与法律责任[M].北京:中国经济出版社,1999.

编辑:丁 怀 (修改稿收到日期:2012-04-15)

(上接第105页)

因素均会对场地污染的综合效应产生影响。我国污染场地环境管理工作刚刚起步,场地污染诊断的相关研究经验尚不足,需要进一步开展大量的应用性研究及验证工作。特别是在场地污染诊断生态危害试验方面,对不同类型的污染场地如何组合必须的生态危害试验体系、试验程序,试验方法与条件应用于污染场地时的规范化、标准化等尚需要进行更深入的研究,以提高生物测试应用于场地污染诊断的可行性和可靠性。

参考文献:

- [1] 谷庆宝,颜增光,周友亚,等.美国超级基金制度及其污染场地环境管理[J].环境科学研究,2007,20(5):84-88.
- [2] National Guidelines and Standards Office. National classification system for contaminated Sites (NCSCS)-guidance document, PN 1403[EB/OL]. [2010-05-05]. http://www.ccme.ca/assets/pdf/pn_1403_ncscs_guidance_e.pdf.
- [3] CARLON C, D' ALESSANDRO M, FRANK S. Derivation methods of soil screening values in Europe: a review and evaluation of national procedures towards harmonization[M]. Ispra: European Communities, 2007.
- [4] LAMÉ F, SWARTJES F. A swift overview of how the Dutch manage their soils: a source of inspiration for your own practice [EB/OL]. [2010-05-05]. http://www.agentschapnl.nl/sites/default/files/sn_bijlagen/into_dutch_soils-24-334830.pdf.
- [5] 陈平,程洁,徐琳.日本土壤污染对策立法及其所带来的发展机遇[J].环境保护,2004(4):60-63.
- [6] Office of Emergency and Remedial Response (OERR). Supplemental guidance for developing soil screening levels for superfund sites[EB/OL]. [2010-05-05]. http://www.epa.gov/superfund/health/commmedia/soil/pdfs/ssg_main.pdf.
- [7] KEDDY C J, GREENE J C, BONNELL M A. Review of whole-organism bioassays: soil, freshwater sediment, and freshwater assessment in Canada[J]. Ecotoxicology and Environmental Safety, 1995, 30(3): 221-251.
- [8] RILA J P. Development and application of bioassays for a site-specific risk assessment of contaminated soil [D]. Utrecht: Utrecht University, 2008.

编辑:黄 苇 (修改稿收到日期:2012-08-20)