

生态文明法治建设文库 专著系列 2

—— ©总主编 刘俊 张志辽 ——



核 损 害 赔 偿 责 任 制 度 研 究

陈
建
著

生态文明法治建设文库 专著系列 2

◎总主编 刘俊 张志辽



核损害赔偿 责任 制度研究

陈建 著

本书为重庆文理学院引进人才专项项目
(项目编号: R2019FGG27) 阶段性成果

图书在版编目(CIP)数据

核损害赔偿责任制度研究 / 陈建著. -- 北京 : 法律出版社, 2019

(生态文明法治建设文库 / 刘俊, 张志辽主编)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3444 - 2

I. ①核… II. ①陈… III. ①放射伤害—赔偿—社会责任—研究 IV. ①D911.604

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 083328 号

核损害赔偿责任制度研究

HE SUNHAI PEICHANG ZEREN ZHIDU YANJIU

陈 建 著

策划编辑 沈小英 贾方武

责任编辑 贾方武

装帧设计 马 帅

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京虎彩文化传播有限公司

责任校对 杨锦华

责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法治与经济出版分社

开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张 15

字数 252 千

版本 2019 年 7 月第 1 版

印次 2019 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwbq@lawpress.com.cn

销售热线/010-83938336

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-83938334/8335

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3444 - 2

定价:88.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

总 序

回溯历史,五千年中华文明,翔实记录了中华儿女尊重自然、敬畏自然、顺应自然、保护自然、与自然相通相融的博大智慧和深邃思考。“天人合一”“道法自然”的哲学观滋养着一代又一代炎黄子孙,“天下皆宁,美善相乐”^①“悠悠乎与颢气俱,而莫得其崖;洋洋乎与造物者游,而不知其所穷”^②“天地有大美而不言,四时有明法而不议,万物有成理而不说”^③等名言佳句历久不衰、沁人心脾,从云南苦聪人“刻木分水”到李冰父子修建都江堰,一个又一个经典故事名扬寰宇、名垂千秋。另据统计,在《诗经》305篇诗歌中,有141篇492次提到动物、144篇505次提到植物。诸如此例,足见中华民族源远流长的生态文化观念。

生态文明的提出,是人类对工业文明深刻反思的结果,是人类文明形态的新发展,涉及人类价值观念、生产方式、生活方式的全方位调整和重大变革。生态文明强调人与自然、人与人、人与社会的和谐共生、良

① 《荀子·乐论》。

② (唐)柳宗元:《始得西山宴游记》。

③ 《庄子·知北游》。

性循环、全面发展和持续繁荣为基本内涵的文化伦理形态。正如恩格斯所言：“我们必须时时记住：我们统治自然界，决不像征服者统治异民族一样，决不像站在自然界以外的人一样——相反地，我们连同我们的肉、血和头脑都是属于自然界，存在于自然界的；我们对自然界的整个统治，是在于我们比其他一切动物强，能够认识和正确运用自然规律。”^①因此，建设生态文明，就是对日趋严重的生态环境问题进行理论阐释和实践应对，是对现实工业文明困境的全面突围。中国共产党第十八次全国代表大会报告指出：“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。”自此之后，加强生态文明建设的战略部署引领着全社会、各领域的制度建构和制度实践。2014年4月24日第十二届全国人大常委会第八次会议修订通过的《环境保护法》首次将“推进生态文明建设”作为立法宗旨加以固化。其后修订通过的《大气污染防治法》和《野生动物保护法》均将“推进生态文明建设”确定为立法宗旨。2015年7月1日实施的《国家安全法》更是将生态安全作为国家安全的重要内容加以规定。

生态文明建设涉及绿色发展、国土开发、生态修复、环境保护、生态效益评价、生态损害赔偿、核能开发利用、碳排放权和排污权交易、国际交流与合作等一系列重大课题，因此，深入研究生态文明建设中的法律问题，及时反映生态文明建设中的实践成果，为生态文明建设提供法治保障，是当前乃至未来相当长时期的重要主题。西南政法大学生态文明建设法治保障研究创新团队特别推出《生态文明法治建设文库》，选择出版生态文明法治研究方面的优秀著作，既为生态文明建设出智，又为人才培养助力。文库分专著、

^① 《马克思恩格斯全集》(第20卷)，人民出版社1971年版，第519页。

译著、研究报告、论文集和教材等系列,力求全方位、多角度反映生态文明法治建设的科学研究和人才培养成果。感谢中央财政支持地方高校发展专项资金支持。我们深望绵薄之力虽不能擎天撼地,亦能水滴石穿。

是为序。

刘破^{*} 马志^{**}

2016年9月

* 西南政法大学教授、博士研究生导师,原西南政法大学副校长,法学博士。

** 西南政法大学教授、硕士研究生导师,教务处副处长,法学博士。

序

核能,作为一种低碳高效能源,不仅越来越受到各国的青睐,而且已在人类能源结构中具有举足轻重的地位,并成为解决能源危机的有效途径。然而,核能安全问题同样也伴随着核能利用,引发了人类更加强烈的关注。核安全问题主要集中在两个方面:一是核事故的预防,二是核损害的补救。虽然核事故的预防是核能利用过程中最优先考虑的问题,甚至可以说,核事故预防能力直接决定着核能的利用。但是,无论人类核事故预防能力如何强大,都没有任何一个国家不重视一旦发生核事故时的补救问题。核损害赔偿法律责任制度,也自然成为核能利用国的重要法律制度。

尽管我国核能开发利用实践如火如荼,但与核能相关的法律供给却明显不足,特别是核损害责任立法。我国核损害赔偿立法的相关规定,散见于《民法总则》《放射性污染防治法》《侵权责任法》《核安全法》中,并且以原则性规定为特征,缺乏可操作性。虽然国务院相继出台的国务院《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)和国务院《关于核事故损害赔偿问题的批复》(国函〔2007〕64号)是专门针对核损害赔偿作出的,但这种为引进国外核能技术而出台的“应急性”文件,仍缺乏应有

的系统性。总之,我国核能开发利用的迅速发展,迫切需要加强对核损害赔偿法律责任法律制度的研究。

陈建同志所著《核损害赔偿法律制度研究》一书,不失时机地回应了我国核能开发利用的迫切需要,是对核损害补救机制较为完整的阐释。《核损害赔偿法律制度研究》以核风险是公共风险的定性为逻辑基石,以构建核损害赔偿法律制度为目标,通过分配正义理论工具,将核损害赔偿责任划分为核损害赔偿营运人责任、核损害赔偿社会责任、核损害赔偿中的国家补偿责任三类,并根据每一责任类型的特性,细化各责任类型中的具体制度。

通读《核损害赔偿法律制度研究》一书,我认为以下几点值得充分肯定:

第一,准确锁定了研究的逻辑起点。核损害赔偿法律制度与一般侵权损害赔偿制度存在实质性差别,既揭示了一般民事侵权赔偿责任法律制度难以完全适用的现实,提升了对核损害赔偿责任研究的意义,也同时奠定了必须建立一项特殊的核损害赔偿法律责任制度,来解决特殊的核损害赔偿法律问题的基础。本书将核风险定性为公共风险,并以此为逻辑基石,分析了在风险社会背景下,核损害呈现出或然性、潜伏性、持续性、后果巨额性等特征。进而认为核损害赔偿责任与传统的侵权赔偿责任相比,存在非单一性、重责任分担、以利益平衡为中心、制度运行条件特殊等差异。

第二,选择了一个较好的研究视角。学界对核损害赔偿责任制度的研究,无一例外地认为,核损害赔偿责任的主体仅为核设施营运人,进而以核设施营运人侵权责任为出发点来构建该制度。核设施营运人,作为核损害赔偿的重要责任主体,这是毫无疑问的。但核设施营运人的责任能力存在有限性,如果将核设施营运人作为唯一的责任主体,实际上很难实现及时、有效地赔偿受害人的立法目的。本书抓住核风险具有公共性特征,通过分配正义理论,将核风险责任分配给了三个主体:核设施营运人、其他社会主体和国家。与此相适应,核损害赔偿责任也分为核设施营运人责任、社会责任、国家补偿责任,进而构筑了我国核损害赔偿责任的国内三级财务保证:第一级为保险、第二级为基金、第三级为国家补偿。

第三,提出一些较有见地的新观点。首先,在核设施营运人责任的论证部分,作者提出核损害赔偿营运人责任实现的最佳方式是强制性核第三者责任保险。在此基础上,还主张引入核巨灾责任保险制度、非诉救济中的受害人共同体制度。其次,在核损害赔偿社会责任的论证部分,作者提出建立

核损害赔偿基金制度,基金由核能行业中的所有核设施营运人、核事业相关产品的消费者、核设施营运人的股东、核供应商、收取税费的当级政府、公众等受益主体提供。再次,在核损害赔偿中的国家补偿责任部分,作者提出国家承担补偿责任的理论基础是国家保证理论。最后,在核损害赔偿责任制度的运行部分,作者基于公平性、效率性、秩序性和应急性标准的判断,提出建立行政主导的核损害赔偿应急机制。

第四,时效性强。在《核安全法》出台前,很多学者都认为,在新法中会将核损害赔偿责任制度的内容细化。但遗憾的是,新法就该制度内容仅在第89条、第90条作了原则性的规定。这也从一个侧面反映了我国学界对核损害赔偿责任制度的研究还不成熟,不能有效为立法提供理论支撑。该著作的出版,不仅有助于核损害赔偿责任立法在释义方面的深化,而且对核损害赔偿责任制度在司法实践中的进一步丰富,具有积极意义。

当然,作为一项学术研究,该著作仍然存在一些不足之处。譬如,对外国相关法律制度立法梳理及其实施效果的文献资料收集与利用,核损害赔偿核设施营运人责任、社会责任和国家补偿责任三种责任类型的关系的分析论证欠深入,语言文字表达精准与流畅等,都还需要下大功夫。

总之,作者以传统的法学理论为基础,将核损害赔偿责任细分为三种类型,并在此基础上建立起核损害赔偿责任风险分担体系,或许是核损害赔偿制度走出困境的有效路径。

西南政法大学教授 博士生导师

刘俊

2018年10月

引 言	1
一、本书研究的目的及意义	2
二、研究综述	6
三、本书所使用的主要研究方法思路	14
四、本书可能的创新之处	15
第一章 核损害的概念、特征及其范围界定	18
第一节 核损害所涉相关概念的辨析	19
一、核设施	19
二、核设施营运人	22
三、核事件与核事故	24
第二节 核损害的释义	26
一、有关损害的相关学说	27
二、核损害的内涵	30
第三节 核损害的特征——基于风险社会视角	32
一、风险社会的警示：科学的不确定性	32
二、核损害的具体特征	34
第四节 可救济核损害的范围	37

一、可救济核损害范围判断路径的思路	38
二、可救济核损害范围的判断路径	41
三、可救济核损害范围的国外考察与国内确定	45
第二章 核损害赔偿责任的界分	51
第一节 核损害赔偿责任制度的困境	51
一、原子能基本法、核责任法阙如与立法的紧迫性之间的矛盾	51
二、司法救济与多元化救济之间的矛盾	52
三、重事后赔偿与赔偿的阶段化、应急性特征之间的矛盾	52
四、赔偿限额过低且固定与充分合理赔偿目标追求之间的矛盾	53
五、风险分担机制狭窄与风险分担机制的多样化之间的矛盾	54
六、短期诉讼时效与核损害高潜伏性、持续性之间的矛盾	54
第二节 核损害赔偿责任的特殊性	55
一、核损害赔偿责任的基本特征——非单一责任,而是综合性 责任	55
二、核损害赔偿责任的根本性特征——重责任分担	57
三、核损害赔偿责任以利益平衡为中心	60
四、核损害赔偿责任制度运行条件存在特殊性	60
第三节 核损害赔偿责任的三元划分	62
一、核损害赔偿责任的三元划分结果:营运人责任、社会责任 和国家补偿责任	62
二、核损害赔偿责任三元划分的法理基础	63
三、核损害赔偿营运人责任、社会责任和国家补偿责任的功能	68
四、核损害赔偿营运人责任、社会责任和国家补偿责任之间的 关系	72
第三章 核损害赔偿营运人责任	74
第一节 核损害赔偿营运人责任的归责原则	74
一、侵权责任归责原则体系的考究	74
二、核损害赔偿营运人责任归责原则的确定	80
三、核损害赔偿营运人责任归责原则的功能	83

第二节 核损害赔偿营运人责任的构成要件	84
一、侵权责任的构成要件	84
二、核损害赔偿营运人责任的具体构成要件	87
三、核损害赔偿营运人责任构成要件的功能	87
第三节 核损害赔偿营运人责任的基本原则	88
一、唯一责任原则	88
二、责任限制原则	92
三、强制财务保证原则	98
四、单一主管法院管辖原则	101
第四节 核损害赔偿营运人责任的实现	103
一、核损害赔偿营运人责任实现的最佳方式——投保强制性 核第三者责任保险	103
二、强制性核第三者责任保险的理论基础	107
三、我国核第三者责任保险存在的问题及建议	110
第五节 核巨灾责任保险制度的借鉴与应用	116
一、核巨灾责任保险制度的借鉴	117
二、核巨灾责任保险制度的应用	123
第六节 非诉救济中受害人共同体设立制度的借鉴与应用	125
一、受害人共同体设立制度的借鉴	125
二、受害人共同体设立制度的应用	130
第四章 核损害赔偿社会责任	133
第一节 核损害赔偿社会责任的理论基础：“谁受益，谁分担” 理论	133
第二节 核损害赔偿社会责任的基本原则	135
一、平衡分担原则	135
二、责任限制原则	136
第三节 核损害赔偿社会责任的实现形式：建立核损害赔偿基金	137
一、建立核损害赔偿基金的基础理论	137
二、建立核损害赔偿基金的必要性和可行性	139
三、核损害赔偿基金的功能	151

四、我国核损害赔偿基金的制度构建	153
五、有益探讨——核设施营运人有过错时是否可被追偿	159
第五章 核损害赔偿中的国家补偿责任	161
第一节 核损害赔偿中国家补偿责任的国内外现状	163
一、国外——国家补偿责任的现状	163
二、国内——国家补偿责任的现状	164
第二节 核损害赔偿中国家补偿责任的理论基础：国家保证论	165
一、国家对其行为的担保	166
二、国家对受害人的救济保证	168
第三节 核损害赔偿中国家补偿责任的履行	169
一、国家补偿责任履行的条件	169
二、国家补偿责任履行的主体	169
三、国家补偿责任履行的范围	170
四、国家补偿责任履行的额度	170
第四节 小结	172
第六章 核损害赔偿责任制度的运行	174
第一节 问题的提出	174
一、立法上重核事故预防，但忽视了核损害赔偿	174
二、实践中缺乏核损害赔偿的应急演练	176
三、理论上缺乏对核损害赔偿制度运行的研究	177
第二节 核损害赔偿责任制度运行的模式假设与抉择	178
一、核损害责任制度运行之当事人主义模式假设	179
二、核损害赔偿责任制度运行之行政主导模式假设	186
三、核损害赔偿责任制度运行模式的国外立法与实践启示	187
四、二模式之抉择：建立政府主导的核损害赔偿应急机制	191
第三节 行政主导的核损害赔偿应急机制的可行性	195
一、在制度环境上具有可行性	195
二、在制度空间上具有可行性	196
第四节 行政主导的核损害赔偿应急机制的设计	197

一、行政主导的核损害赔偿应急机制的基本原则	197
二、行政主导的核损害赔偿应急机制的内容	198
第七章 核损害赔偿责任制度体系的构建	201
第一节 核损害赔偿责任制度的单行立法选择	201
第二节 核损害赔偿责任制度的制度固化	204
参考文献	207

引 言

据日本政府估计,截至 2016 年年底,日本福岛核事故造成的核损害约为 22 万亿日元(约合 1986 亿美元)。^① 该损害既包括了东京电力公司自身的财产损失,也包括了对第三人的人身损害和财产损失以及环境损害。截至 2018 年 8 月 31 日,东京电力公司共接收约 267.3 万件索赔,总付款金额约 8.3427 万亿日元(约合 751 亿美元)。^② 然而东京电力公司的总资产仅为 1.22776 万亿日元(约合 110 亿美元)。^③ 如果没有日本政府的资金援助,按照一般侵权损害赔偿的规定,就算东京电力公司宣布破产,并以其全部资产对此损害承担无限责任,其赔偿能力也不够已索赔损害的 14.72%。^④ 那么对于未赔偿的大部分损害,要么由政府大包大揽,要么由核受害人自我消化。这既

① 郭浩:《福岛核事故 6 周年:日本对核电失去信心了吗?》,载网易科技:<http://tech.163.com/17/0318/10/CFQ7LEM600097U81.html>,最后访问日期:2018 年 9 月 1 日。

② 参见日本东京电力公司官网:http://www.tepco.co.jp/fukushima_hq/compensation/results/index-j.html,最后访问日期:2018 年 9 月 1 日。

③ 参见日本东京电力公司官网:<http://www.tepco.co.jp/about/corporateinfo/holdings/index-j.html>,最后访问日期:2018 年 9 月 1 日。

④ 这还是以东京电力公司没有其他外债的前提下,其赔偿能力才有可能接近 14.72%。如果还存在其他外部债务或者后续赔偿,此时东京电力公司对核损害的赔偿能力将更弱。

不利于和平利用核能事业的发展,同时也不利于对核受害人的保护。本书以该事件为契机,对一般侵权损害赔偿责任制为何难以解决核损害赔偿问题进行思考。在深入剖析过程中,本书发现试图充分认识核损害赔偿责任制,应当解决如下问题:核损害的界定;核损害赔偿与一般侵权损害赔偿的区别;核损害赔偿的类型划分;核损害赔偿营运人责任、社会责任和国家补偿责任的承担;核损害赔偿责任制度的运行;核损害赔偿责任制度的立法固化等。

一、本书研究的目的及意义

通过对核损害赔偿责任制的研究,本书试图在理论上实现对现有的核损害赔偿理论进行完善,对现有理论的错误观点进行矫正,对现有理论的阙如进行填补。同时,本研究正处于国家核损害赔偿立法的前期,本书还希望能为国家立法提供理论支撑和建议。

(一) 完善现有研究理论

1. 在唯一责任或责任集中的论证方面,理论界普遍认为之所以核损害赔偿责任仅由核营运人承担,而不要求核供应商承担,是因为这类主体与核营运人的交易金额远低于核损害额。如果要求其承担损害责任,那么很可能会出现核工业供应出现断链现象。本书赞同学者的这种观点,在核能合作逐渐国际化的当代社会,核供应商已不再局限于本国范围内的供应商。他们在核能事业的发展过程中,起到了举足轻重的作用。相较于一次核事故损害的损失而言,核供应商提供的产品或服务的价值是难以和其比拟的。如果让核供应商承担核损害赔偿,那么他们将不敢供应核产品了,最终结果即为核能事业停滞不前,进而消失。但是,核供应商因其核产品的缺陷造成核事故损害,如果仍不承担损害赔偿不免有失公允。对此本书认为,既要让供应商敢于提供核产品又要让其承担责任的最好方法就是其承担的责任额必须是确定的,且在其承受范围内。因此,在维持唯一责任原则的情况下,可以将核供应商承担的那部分损害赔偿,纳入核损害赔偿社会责任中,将核供应商作为核损害赔偿基金的分担主体比较恰当。

2. 在国家干预的论证方面,理论界均效仿国际公约的做法,提出在超出限额时,国家应当提供一定金额的补偿,有的学者认为是赔偿,而且均未对国家干预的正当性基础提出论证,表现出国家补偿或赔偿是理所应当的态

度。本书认为,核损害赔偿制度中的国家补偿责任,不等于传统的国家补偿责任。国家承担核损害赔偿中的补偿责任的理论基础为国家保证责任,即对国家行为的保证和对受害人救济的保证。

3. 在财务保证的论证方面,大部分学者倡导建立多层财务保证以求实现对受害人的完全赔偿,表现出越多越好的态度,但是他们又未对具体财务保证方式提出理论构建。本书认为,并非财务保证层级越多越好,因为不同层级之间的财务保证需要进行一定的衔接,会产生衔接成本(主要是效率)。另外,层级越多会导致较高层级的财务保证形同虚设,同时产生资金闲置。就国内核损害赔偿而言,本书主张采用三级财务保证即可,包括第一级的核责任保险,第二级的核损害赔偿基金,第三级的国家补偿。

4. 在核损害中环境损害的论证方面,学界受国际公约的影响较大,将环境损害的范围主要限定在环境损害的恢复措施费用上,而忽视了环境本身的价值。本书在分析中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》后,认为环境损害还应当包括环境本身的价值减损。

5. 在核损害限额的论述方面,理论界参考国际公约和主要有核国家关于限额的规定,均认为应当提高我国对核损害限额的标准。学者过多地纠结于限额的高低,却忽视了背后的原因。本书认为,限额的高低不是关键问题,关键问题是限额的制定缺乏动态机制。另外,本书认为,需要对限额的设定方式进行论证。在核营运人方面,应考虑引入比例原则,对不同核营运人适用灵活的限额,防止“一刀切”。在受害人方面,应考虑的是以一次核事故仅作一个限额设置,还是对人身、财产等损害设定一个限额。

(二) 矫正现有研究理论

1. 矫正对核事故和核事件概念的混淆。理论界大都未对核事故、核事件的概念进行区别,对此问题予以回避。但是从我国《侵权责任法》第70条的规定来看,我国立法认为核事故是核损害赔偿责任制度规制的对象,核事故以外的核事件可以适用《侵权责任法》的其他规定。本书认为,核事故和核事件是否需要区别对待关涉核损害赔偿责任制度的调整范围。国际原子能机构和欧洲经济合作组织原子能机构共同制定的《国际核和放射性事件分类标准》(International Nuclear Event Scale, INES,后改为《国际核和辐射事件分级表》)仅仅是对不同安全系数等级的评定。但本书认为在我国存在工伤保险制度的情况下,我国核侵权责任仅覆盖至核事故范围具有一定的