



## 原子能法律制度若干问题研究

<http://www.firstlight.cn> 2006-09-21

随着能源事业的发展,原子能的开发利用日益受到社会的关注。中国正处于经济快速发展时期,对能源的需求与日俱增,大力发展原子能事业是中国的现实选择,“十一五规划”已经决定大力推进核电建设。综观美国、法国、日本等原子能事业比较发达的国家,原子能法律制度在促进并保障原子能开发利用中发挥着重要的作用。中国目前还没有制定《原子能法》,许多制度还只零散地分布在行政法规之中,主要包括规划制度、核原料、核材料物质管制制度、核设施管制制度、放射性废物管理制度、辐射防护制度、核损害赔偿制度以及法律责任制度等。这些制度构成了原子能法的基本框架,建立并完善包括规划制度在内的一系列原子能法律制度将是制定《原子能法》的重要任务。

一、规划制度规划制度是指有关原子能开发利用的重大项目,由政府主管部门统筹安排,合理进行。规划制度是政府管制原则的具体体现,通过政府规划,将该领域的一切重大活动都纳入政府管制之下。该项制度在原子能法领域中处于首要地位,先于其它制度。规划制度的适用范围。规划制度适用范围比较广泛,包括原子能矿产勘探开采、核电发展、核废物处置等。原子能矿产勘探开采规划。中国矿产资源法第七条规定,国家对矿产资源的勘查、开发实行统一规划、合理布局、综合勘查、合理开采和综合利用的方针。第十七条规定,国家对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家规定实行保护性开采的特定矿种,实行有计划的开采;未经国务院有关主管部门批准,任何单位和个人不得开采。核电发展规划。核电在中国能源供应体系中应处于什么地位、核电站的场址选择、建设规划等等,都由政府统一规划。宏观调控是市场经济下国家调整经济建设的重要手段,国家对核电进行规划,目的就是整体上对能源事业进行调控。“十一五规划”中明确规定,“积极推进核电建设。重点建设百万千瓦级核电站,逐步实现先进压水堆核电站的设计、制造、建设和运营自主化。加强核燃料资源勘查、开采、加工工艺改造以及核电关键技术开发和核电人才培养。”核废物处理规划。核废物的处理是否妥当,将关系到公众的健康与环境安全,因此,对于核废物处理场所的选择、核废物的处理等,都应统一规划管理。根据现有法律规定,放射性废物处置方法包括浅地层处置以及海洋投弃。而无论是采用哪种方法,处理地点的选择都应遵循法律规定,由国家统一规划。《海洋环境保护法》第七条规定,国家根据海洋功能区划制定全国海洋环境保护规划和重点海域区域性海洋环境保护规划。《海洋倾废管理条例》对此进行了进一步的细化,第五条规定,海洋倾废区由国家海洋局会同有关部门,按科学合理、安全和经济的原则划出,报国务院批准确定。

二、核原料、核材料物质管制制度核原料、核材料物质管制制度是指政府原子能主管部门依法对核原料、核材料进行管制的制度。核原料及核材料都具有比较大的危险性、污染性,因此对它们进行管制是保证社会公众健康、环境安全的需要。(一)核原料管制,包括核原料物质生产冶炼、转让受让、进出口、运输和储存、废弃等各方面的管制。核原料主要包括铀矿石及其初级产品。1. 生产冶炼管制。从事核原料生产冶炼必须向政府主管部门申请,经许可批准方可进行。根据中国《矿产资源法》,设立矿山企业,必须符合国家规定的资质条件,并依照法律和国家有关规定,由审批机关对其矿区范围、矿山设计或者开采方案、生产技术条件、安全措施和环境保护措施等进行审查;审查合格的,方予批准。由于铀矿石等核原料具有放射性,对于从事核原料生产冶炼单位的审查将更加严格。政府主管部门审查的范围一般包括:单位的资本、技术、设备和经营管理水平等。从事核原料生产冶炼的单位必须按照主管部门批准的报告进行生产作业。2. 核原料转让受让管制。转让受让核原料须申报政府主管部门,经批准同意才能进行。为了管理核原料市场,在一定条件下主管部门可依法对核原料的转让受让进行干预,强制命令有关单位买入核原料物质,或者指令有关单位将其持有的核原料物质进行转让。3. 核原料持有和使用管制。持有和使用核原料物质必须向原子能主管部门申请并接受其检查,按照主管部门的要求,采取安全措施保证核原料物质处于可控制状态。另外,核原料物质的运输、储存及进出口都必须依法进行,按政府主管部门指定或者经报告批准后进行。(二)核材料管制,主要包括核材料物质持有、运输、储存、使用和处置等各方面的管制。按《核材料管制条例》规定,受管制的核材料主要包括:铀-235,含铀-235的材料和制品;铀-233,含铀-233的材料和制品;钚-239,含钚-239的材料和制品;钚,含钚的材料和制品;锂-6,含锂-6的材料和制品;其他需要管制的核材料。核材料比核原料物质危险性、污染性更大,因此对其管制较核原料物质管制更为严格。1. 核材料管制机构。根据中国现行的管理体制,国家核安全局、核工业部、国防科学技术工业委员会、国家原子能机构以及其它有关部门都有权对核材料进行管制。管理机构过多,造成其部门之间的职能分工不明确,不利于核材料的管制。而且有些机构已经被撤销,但现行立法并没有相应地作出修改,如《核材料管理条例》(1987年制定)规定核工业部负责管理全国的核材料,但1988年核工业部被撤销,而改设为中国核工业总公司,负责行业管理。因此有必要对当前立法进行修订,理顺各管理部门之间的关系。2. 核材料持有管制。持有一定数额的核材料必须向主管部门申请许可,并进行登记;持有单位必须建立专职机构或指定专人负责保管核材料,严格交接手续,建立帐目报告制度,保证帐物相符;持有单位应当在当地公安部门的指导下,对生产、使用、贮存和处置核材料的场所,建立严格的安全保卫制度,采用可靠的安全防范措施,防止盗窃、破坏、火灾等事故的发生;持有单位必须切实做好核材料及其有关文件、资

料的安全保密工作。3. 核材料运输、进出口等其它管制。核材料运输、储存、使用、处置和进出口等，都应向原子能主管部门进行申报，经其批准同意后才能进行。同时还应注意其它一些事项，比如核材料运输采取必要的安全保卫措施、保证安全；核材料进出口由国务院指定的单位专营，任何其他单位或者个人不得经营。三、核设施管制制度核设施管制制度指为了保证核设施的安全运营，由政府核设施的设置、运转、退役等进行管制，由营运人向主管部门提出申请，经许可同意才能进行相关活动的制度。该制度是安全原则及政府管制原则的具体体现。核设施管制的必要性及管制范围。核设施的安全直接关系到社会公众的健康安全；对核设施进行管制也是现代社会政府职能行使的要求，因为核设施与社会公共利益密切相关，要求政府能够平衡公共利益与经济发展。参考国外及台湾地区的立法，核设施的兴建、运营、退役及拆除等，都受到严格的控制，非经政府主管部门许可同意不得进行。中国原子能事业发展比较晚，相关立法也相对滞后，目前还没有专门的立法对核设施进行管制，仅有部分法条零散分布在部门规章之中。主管机构及其职责。按照现有立法，核设施主要由国家核安全局进行核安全监督。有关核设施的设计、制造、安装以及核设施的选址、建造、调试、运营、退役等，都要经国家核安全局的许可，取得核设施安全许可证件和执照后才能进行。国家核安全局对核设施营运单位的监督贯穿于选址、设计、建造、调试、运行、退役等各环节。管制内容及营运单位的义务。根据已有的法律规定，从事核设施设计、制造和安装的单位必须取得资格许可证后方可从事相应的活动，申请许可证的单位必须向主管部门和国家核安全局同时提出申请。按《核电厂厂址选择安全规定》，在核电厂厂址选择过程中，许可证申请者必须负责向国家核安全部门提出厂址评价报告，充分地说明在该厂址上能够建造拟建的核电厂，并能在整个预计寿命期内安全运行，国家核安全部门有责任独立、全面地进行厂址的评审工作。对于核电厂的建造、调试、运行和退役，国家颁发相应的安全许可证件，由国家核安全局负责审批，以保证安全。关于核设施的退役，营运单位在退役前必须向国家核安全部门提交退役申请及退役报告，经批准后方可退役。核电厂以外的其它核设施的管制，目前法律基本没有规定，在新的法律法规通过之前，应当准用核电厂的有关规定。四、放射性废物管理制度放射性废物管理制度是指为了保证安全而设立的有关放射性废物的排放、管理、处置等一系列法律规范的总和。管理原则。由于放射性废物具有较强的放射性，为了保证安全，在进行管理过程中应注意以下几个方面：一、安全原则。安全是生产经营的首要原则，任何活动都必须在保障安全的基础上进行，放射性废物的管理关系到社会公共健康，因此更应遵循安全这一原则。二、三同时原则。“三同时”是环境法的基本制度之一，在放射性废物处理设施兴建过程中应当遵循这一制度的要求，即环境保护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。三、许可审批。许可审批是管理放射性废物的主要方式，政府主管部门通过发放许可证或者对申请进行批准审查，可以有效控制排放、处置放射性废物的行为，将其纳入政府的管制之下。管理机构及其职责。放射性废物应以产生单位（核设施营运者）自主处置为主，同时政府主管部门负责监督管理。根据中国现行规定，国家核安全部门负责放射性废物的安全监督管理，其职责为制定有关放射性废物管理法规、技术性文件；对有关设施、计划和报告进行审查批准，并负责提出补救和纠正措施。营运者是放射性废物的主要管理者，承担绝大部分的管理处置义务，包括处置前准备工作、安全 and 环境影响评价、处理、贮存、整备和处置，以及环境监测、控制、相关的研究开发等。放射性废弃物的处理、贮存、整备及最终处置，应由放射性废弃物产生者自行或委托国内、外具有放射性废弃物最终处置技术能力或设施的单位处置其废弃物；按照环境法“污染者付费原则”，放射性废弃物产生者应承担其废弃物处理、贮存、整备和最终处置等所需一切费用。法律责任。放射性废物管理过程中发生意外造成损害的，应承担赔偿责任；由于个人或者单位失职而发生事故的，还应追究相关责任人的行政责任；危害后果严重，构成刑事犯罪的，要依法追究单位或个人的刑事责任。目前中国有关核废物管理的法律责任，主要规定在《放射性污染防治法》中，但规定比较简略，有关罚金数额的规定畸轻。中国台湾地区在这些方面规定比较完善，《放射性物料管理法》第三章详细规定了放射性废物的管制内容，在第四章又明确规定了违反相关规定的法律责任。有学者已经建议中国应尽快制定《放射性废物管理条例》，并适时上升为法律，在即将制定的《放射性废物管理条例》中，应明确各种违法行为的法律责任。五、辐射防护制度辐射防护制度是指在原子能事业发展过程中，有关机构和单位为防治放射性污染而采取的各种措施的总和。辐射防护制度是原子能开发利用的安全保障。主管机构及其职责。辐射防护实行统一管理与各部分分工负责管理相结合的管理体制。国务院环境保护行政主管部门对全国放射性污染防治工作依法实施统一监督管理。卫生行政部门和其他有关部门依据国务院规定的职责，对有关的放射性污染防治工作依法实施监督管理。辐射防护的内容。辐射防护制度既是原子能事业的安全保障，其范围就涵盖原子能开发利用的全过程，包括核技术开发研究、利用的放射性污染防治、放射性矿产开发利用的放射性污染防治、核设施的放射性污染防治以及放射性废物的放射性污染防治。1. 核技术开发研究、利用的放射性污染防治。《放射性污染防治法》对核技术利用的污染防治作出了规定，主要内容涉及放射性同位素和射线装置的生产、销售、使用、转让以及进口等，要求相关单位申请领取许可证，办理登记手续，并在申请领取许可证前编制环境影响评价文件。生产、销售、使用、贮存放射源的单位，应当建立健全安全保卫制度，防止放射源丢失、被盗。除此之外，法律还规定国家建立放射性同位素备案制度。但有关核技术开发研究的放射性污染防治目前没有规定，在以后的立法工作中应加以完善。2. 放射性矿产开发利用的放射性污染防治。根据中国《放射性污染防治法》，开发利用放射性矿产的，应当向环境保护行政主管部门提交环境影响报告书，经批准后方可进行。开发利用建设项目应有配套的污染防治设施，与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。开发利用单位应当对周围的环境实施监测，并定期向国务院环境保护行政主管部门和所在地省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门报告监测结果。3. 核设施的放射性污染防治。核设施的辐射防护工作应从核设施选址开始，严格遵循有关选址的法律规定，在经过科学认证的基础上，编制环境影响报告书，办理审批手续。随后的核设施建造、装料、运行、退役等活动，都要按照国务院有关核设施安全监督管理的规定，申请领取核设施建造、运行许可证和办理装料、退役等审批手续。放射性污染防治设施，应当严格遵循“三同时”制度，与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。在核设施运行过程中，尤其要注意安全，防止核事故发生，同时对产生的核废物以及含放射性的气体和废水妥善处理。4. 放射性废物的放射性污染防治。依照环境责任原则，由污染者付费，即产生污染物的单位须承担损害赔偿及治理污染的费用。所以，核技术开发研究、利用单位、放射性矿产开发利用单位及核设施营运人应负责其产生的放射性废物的污染防治。向环境

排放放射性废气、废液，必须符合国家标准。放射性废物由产生单位自行处置或者委托有处置技术的国内外单位处置，但是从事放射性固体废物贮存、处置，必须经国务院环境保护行政主管部门审查批准，取得许可证。为了保护国家利益，禁止将放射性废物和被放射性污染的物品输入中国境内或者经中国境内转移。

### 六、核损害赔偿制度

所谓核损害是指核设施发生事故或事件时，由于辐射源或核材料的放射性，或由于放射性与毒性、爆炸性或其他危险性相结合所造成的人身伤害或财产损失。但事实上，核损害的产生并不一定因为核设施发生事故或事件，还可能因为其它原因，比如核材料运输过程中因为泄露而导致的损害。在核事故或事件造成的损害不仅涉及人身伤害和财产损失，还会造成精神损害以及环境损害，即广义上的核损害。根据民法有损害就有救济的精神，在原子能法中应当建立核损害赔偿制度。

#### 归责原则。

《民法通则》第123条规定：“从事高空、高压、易燃、易爆、剧毒、放射性、高速运输工具等对周围环境有高度危险的作业造成仰取俯拾，应当承担民事责任”。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。”根据中国民法规定，核损害属于特殊侵权行为，应当适用无过错责任，即基于法律的特别规定，无论行为人是否有过错，只要发生损害，就应当承担民事责任。举证责任。特殊侵权行为在举证责任的分配上适用倒置原则，即由加害人证明自己没有过错或者存在法定的抗辩事由承担举证责任。由于核损害实行无过错责任，因此受害人只需证明有损害事实即可，由核设施运营人负责证明受害人的损害与其运营行为之间不存在因果关系。诉讼时效。根据中国现行法律规定，一般诉讼时效期间为两年，但是，从权利被侵害之日起超过二十年的，法院不再保护。考虑到核损害的特殊性，对核损害赔偿宜采取特别诉讼时效制度，《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》中规定，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。参考世界各国的立法，大都规定了三年的相对时效或十年的绝对时效。但是十年的绝对时效期间是否合理，值得探讨。

#### 责任承担主体。

即由谁承担赔偿责任义务，一般情况下，赔偿义务主体与加害人是同一主体，但在核损害赔偿中，由于核损害存在潜在的严重危害后果，仅由营运人（通常情况下的加害人）承担赔偿责任，不足以补偿实际损害。所以，国际上通常由核营运人、保险人或国家共同承担赔偿责任。赔偿范围。赔偿范围应包括财产损失，包括直接损失与间接损失；人身损害赔偿，应包括对潜在的健康损害赔偿；精神损害赔偿；环境损害赔偿等。责任承担形式以支付赔偿金为主，同时还应包括排除危害、赔礼道歉等。责任限额。由于原子能事业需要大量的资金投入，因此为了消除投资者对无限责任的忧虑，鼓励投资，促进原子能事业的发展，各国通常对营运人的责任规定一定的限额，即实行有限责任原则。中国在1986的《国务院批复》中也规定，对于一次核事故所造成的核损害，营运人对全体受害人的最高赔偿额合计为人民币一千八百万元。随着经济的发展，该责任限额规定明显偏低。中国在核损害赔偿方面一直使用《国务院批复》，因此有必要在制定核损害赔偿方面的专项法律法规时，对此限额进行修改。

#### 免责事由。

基于中国现有规定，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。依民法规定，在受害人故意的情况下，可以免除致害人的责任。但在核损害中，受害人故意并不构成营运人的免责事由，如中国台湾地区的《核子损害赔偿法》规定，核子损害之发生或扩大，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。营运人在承担赔偿责任之后，可以对故意引起事故的人提起追偿。

#### 政府责任。

出于对核事故严重后果的担心，以及平衡营运人与社会公众之间的利益冲突，当核损害后果超出营运人责任限额时，政府应为受害人提供一定的经济补偿。中国对此规定为，“政府提供必要的、有限的财政补偿，其最高限额为人民币三亿元。”

#### 主管法院。

根据民事诉讼法规定，因侵权行为提起的诉讼，由侵权行为地或被告所在地人民法院管辖。

### 第三方核责任。

所谓第三方核责任是指核事故发生后，核设施营运人以及国家对公众所承担的赔偿责任。国际上通常实行责任惟一原则，即无论出于何种原因，所有责任均由营运人承担。中国国务院在有关第三方核责任的批复中也规定，在中华人民共和国境内发生核事故所造成的核损害，营运人对核损害承担绝对责任；其他人不承担任何责任。但也有学者对此提出异议，主张其他责任人应在其财产限额内承担有限责任。

### 七、法律责任制度

法律责任是指违法者对自己实施的违法行为必须承担的某种带有强制性的法律上的责任。根据所应承担的法律责任的性质及后果的严重性，可以将法律责任分为刑事责任、行政责任和民事责任。刑事责任是对违法行为最严厉的处罚。如果违法行为造成后果严重、触犯刑法规定，将受到刑事责任的追究。如《中华人民共和国核材料管理条例》第二十一条规定，对于不服从核材料管制、违反规章制度，因而发生重大事故，造成严重后果的，或者盗窃、抢劫、破坏本条例管制的核材料，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。《中华人民共和国民用核设施安全监督管理条例》第二十三条规定，对于不服管理、违反规章制度，或者强令他人违章冒险作业，因而发生核事故，造成严重后果，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。在原子能领域中，政府管制内容比较多，因此违反行政责任的行政责任较为普遍。比如，《民用核承压设备安全监督管理规定》第二十二条规定，“凡违反本规定或有下列行为之一的，国家核安全局可视情节轻重，给予警告、罚款、限期改进、停工或吊销资格许可证等处罚。（一）未取得核承压设备活动资格许可证件而进行相应核承压设备活动的；……”《中华人民共和国核材料管理条例》第十九条规定，“凡违反本条例的规定，有下列行为之一的，国家核安全局可依其情节轻重，给予警告、限期改进、罚款和吊销许可证的处罚，但吊销许可证的处罚需经核工业部同意。（一）未经批准或违章从事核材料生产、使用、贮存和处置的；……”。综合当前法律法规，行政责任以行政处罚和行政处分为主，其中行政处罚更为常见，其种类主要有：警告、罚款、限期改进、停工、吊销许可证等。民事责任。与刑事责任和行政责任相比，民事责任主要功能在于损害救济。原子能领域中民事责任承担的主要情形是核损害赔偿，有关该方面的内容在前面已经论述。总体来讲，当前原子能领域中的法律法规关于法律责任规定比较简略，存在许多的不足。一是存在责任空白。已有的责任基本针对核设施营运人及其工作人员，而对监管机构应负的责任没有规定或规定较少。监管机构的存在对于防范事故发生、合理应对危机有着重要的作用，而其责任规定的缺失，不利于职能的有效实现。二是已有责任规定简略，可操作性不强。许多法律文件中仅宣示性的规定义务，但对于违反义务的后果并没有相关的说明。三是民事责任规定滞后。目前原子能法领域中，仅有国务院的批复对民事责任有所规定，而该批复有关赔偿数额的规定也已滞后于经济的发展。从立法完善的角度考虑，我们应根据现实需要，及时修订已有的法律法规，对其中的

法律空白加以弥补，如明确监管机构的法律责任、增加民事责任部分规定的内容；细化宣示性的责任规定，增强法律的可操作性；同时根据当前经济的发展，适当调整责任限额。法律责任制度是重要的保障机制，我们应确保这一保障机制效用的有效发挥。 Abstract: The development of energy utilities required us develop atomic energy strongly, this is also the requirement of developing economy at present. In order to research and use atomic energy better, we should learn from the practices of developed countries and regions abroad, set up and perfect a series of atomic legal systems include planning system. Key words: atomic energy; legal system; manage 作者简介：邱正文，中国人民大学法学院环境与资源保护法专业05级研究生。邮编：100872realhanson@163.com。

[存档文本](#)

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 版权所有 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn