

文章编号:1671-1653(2015)01-0039-07

论核电事故国际法律责任

——兼评日本福岛核电站事故的国际赔偿问题

邢爱芬¹, 解彬^{1,2}

(1. 北京师范大学法学院, 北京 100875 ;

2. 山东诚公律师事务所, 山东 潍坊 261041)

摘要: 能源紧张的全球化趋势使得各国都在加紧核电建设, 然而一旦发生核电事故则会因核能的特殊性造成全方位长久的跨界损害。对核电事故的国际法律责任研究的重要意义日益凸显。核电事故的国际法律责任既包括传统的国家责任, 也涉及跨界损害赔偿。两种责任形式既密切相关, 其法律基础、责任履行方式又有所不同。当今核电事故的国际法律责任制度尚不健全, 滞后于实践需要, 日本福岛核电站事故造成的跨界损害至今尚未履行任何国际法律责任。国际社会亟需在相关草案基础上出台有法律约束力的国际公约, 为核电事故国际法律责任的履行提供国际法规则。

关键词: 核电事故; 国家责任; 国际法律责任; 损害赔偿

中图分类号: D996.9 文献标识码: A DOI 10.3969/j.issn.1671-1653.2015.01.007

A Discussion of the International Legal Responsibility of Nuclear Accident

——Commenting on International Compensation of Japan's

Fukushima Nuclear Power Plant Accident

XING Ai-fen¹, XIE bin^{1,2}

(1. Law School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. Shandong Chenggong Law Firm, Weifang 261041, China)

Abstract: The globalization trend of the energy tension makes all countries step up construction of nuclear power. However, once a nuclear accident happens, it will result in a full range of long-term trans-boundary damage due to the particularity of nuclear power. The importance of research on the international legal responsibility of nuclear accident has become increasingly prominent. The international legal responsibility of nuclear accident includes not only traditional state responsibility, but also trans-boundary damage compensation responsibility. Two kinds of responsibility forms are closely related, but their legal basis and way to fulfill responsibilities are different. Today, the international legal liability system of nuclear power accident is not yet perfect, lagging behind the practical needs. Trans-boundary damage caused by the accident at Japan's Fukushima nuclear power plant has not fulfilled any international legal responsibility yet. The international community needs to issue a urgent legally

收稿日期: 2015-01-12

作者简介: 邢爱芬(1964—), 女, 北京人, 北京师范大学法学院教授, 博士生导师, 博士, 主要从事国际法研究。

binding international convention on the basis of the relevant draft in order to provide rules of international law for fulfillment of international legal responsibility of nuclear accident.

Key words: nuclear accident; state responsibility; national legal responsibility; liability for damages

人类历史上第一起核电事故是1986年4月26日前苏联切尔诺贝利核电站爆炸事故。根据国际原子能机构制定的国际核能事件分级表^①,该事故也是人类历史上第一起达到7级标准的核电事故。2011年3月11日日本大地震引发的日本福岛核电站事故已达到与当年切尔诺贝利核电事故同级的水平。^②由于福岛核电站核泄漏造成的核辐射以及东京电力公司擅自向海中倾倒核污染废水给亚洲周边国家的环境造成了难以估量的破坏,引起了国际社会关于核电事故的国家责任的深思以及关于日本是否要承担国家责任的一系列讨论。

一、核电事故国际法律责任的构成与免除

1997年,国际法委员会第49届会议上在“国际法不加禁止行为引起损害性后果的国际责任”专题下区分了“预防危险活动的跨界损害”和“国际赔偿责任”两个不同的方面,已经把思路从根据活动是否具有不法性来区分国家责任和国际赔偿责任,调整到根据国家是否履行预防义务上来。2001年,国际法委员会通过《国家责任条款草案》奠定了国家责任的基本框架。同年,国际法委员会第53届会议上又二度通过了修改后的《国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任(预防危险活动的跨界损害条款草案)》(以下简称《预防责任条款草案》)。2006年国际法委员会第58届会议上通过了《国际法不加禁止的行为所产生的损害性后果的国际责任(危险活动引起跨界损害所造成的损失的国际责任条款草案)》(以下简称《损失分配原则草案》)。上述国际法律文件为核电事故国际法律责任的构成与免除提供了法律基础和法律依据。

(一)核电事故国际法律责任的构成

第一,国家不能因核电站的建设与运营人是企业或个人而免责。由于各国核能利用活动基本上都受国家控制,因此造成核电事故的行为基本上可归因于国家。但在一些国家是企业甚至个人从事核电站的建设与运营,这些核电站发生事故造成了跨界损害,国家是否能因其属企业或个人

的活动而免责呢?鉴于核能的特殊性,核电事故造成的跨界损害有可能上升到周边国家维护领土完整的层面。首先,根据“不损害国外环境义务”原则,国家对私人损害行为存在适当的注意义务,这是国家责任来源之一。其次,根据《核安全公约》规定,对于因核电站引起的安全问题,对其有管辖权的国家应当承担责任。^③国家对核电站运营人的活动必须拥有控制权,因为这种活动具有高风险性,一旦发生事故,运营人通常缺乏承担所有损失的赔偿能力。由此可见,不论核损害究竟是事故起源国国家或政府的行为,还是其企业或私人的行为,也不论国家的结构形式或政权体系如何,只要事故发生在该国管辖内并且造成了实际损害后果,国家就要承担相应的国际法律责任。在此次日本福岛核电事故中,虽然直接行为人是运营人东京电力公司,日本政府存在监管不力的责任。日本政府对东京电力公司倾倒核废水的行为没有采取任何措施,也没有尽到“适当注意义务”、“损害防止义务”以及在紧急事件中的合作义务,应当承担国际赔偿责任。

第二,跨界环境损害以造成实害后果为责任构成要件。在核电事故中,国家承担的是环境风险责任,并且在主观上已经排除了行为的不法性作为国家责任构成要件,具有后果责任的性质。强调将国家行为造成实害后果作为构成要件之一,也是为了避免国家责任的风险成本过高而对核电的和平利用活动造成不利影响。

第三,行为与损害结果之间存在因果关系。施害行为必须与损害结果之间存在直接的因果关系。由于环境损害本身具有高度复杂性、专业性、长期性等特点,要证明损害结果与核电事故之间的因果关系十分复杂,受害国往往因证据取得和认定的难度、科学技术的局限以及核损害的潜伏性等种种不利因素,难以证明损害的因果关系。例如在日本核电事故发生之后,韩国政府就曾试图通过国际法院起诉日本,要求其承担国际法律责任,但由于对事故的事实调查取证的难度太大最终没能实现。

(二)核电事故国际法律责任的免除

核电事故中国际法律责任的免除是就传统国

家责任而言的,目前已为多数国家所接受的排除国家行为不法性的事由包括:不可抗力、事先同意、自卫、对抗措施、避免危难、危急情况、时效、国有化等。跨界环境损害在特定条件下也可以适用国家责任的免责事由,但应有一定的限制。本文认为,核事故中国家责任的免除主要存在以下三种情形。

1. 情形一:不可抗力

核事故的发生有可能是人为疏忽造成,如前苏联切尔诺贝利核电站事故,美国三哩岛核电站事故;但也有可能是由不可抗力造成的,如地震、海啸、火山爆发等。由不可抗力引发的国家责任有可能适用国家责任的免除,但要符合一定的条件:第一,国家行为必须是由不可抗力或无法预见的事件引起,且不可抗力须是损害发生的唯一原因;第二,这些行为是该国无法控制的;第三,该国所处的客观情况也无法履行其国际义务。如果不符合这些条件,即使事故起因是不可抗力,国家仍须承担国家责任。虽然日本福岛核事故的直接原因是强烈大地震引发的海啸,属于不可抗力。但由于日本不仅有违反国际环境法上消极义务的行为,例如没有完全尽到预防与合作义务,也存在违反国际公约等违反国际法上积极义务的行为,如擅自向海中倾倒含有放射性物质的核废水之行为,仍需对事故造成的跨界损害承担国际赔偿责任。

2. 情形二:避免危难

1972年《防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》第5条第1款规定,为了保护人的生命或为安全所必须的情况,允许不适用禁止倾倒废物的条款。^①基于此,本文认为,由核事故造成的核损害在某些情况下也可以适用危难作为免责事由,但必须对援引的前提条件进行如下严格限制:第一,在应对核事故过程中的行为是避免这种危难状态的唯一解决方法,除此以外没有任何其他选择;第二,国家采取违法行为时间点与危难状态的时间点必须一致,不能提前,也不能推后。只有同时满足这两个条件,才能援引危难作为免除国家责任的事由。

3. 情形三:危急情况

危急情况^②(necessity)是一国为保护本国之根本利益,根据情况本身的急迫性而采取的一种主动决断。“根本利益”,一般是指“国家的存亡、维持必要的公共服务、维护国内的和平秩序、人民

的生存和保护环境”。^{[1](P196)}危急情况与避免危难不同,后者涉及的是国家公民的生命危险。核事故危害的特殊性使其有可能造成危急情况。

国际法委员会在《国家责任条文草案》第25条第1款明确规定了对援引危急情况作为解除一国行为不法性的限制,同时,在第2款还对不得援引危急情况的情形做出了严格的限制^③。据此,结合实践中可能存在的问题,本文认为核事故周边国家或地区援引“危急情况”需要满足以下条件:

首先,核事故对周边国家或地区的基本利益造成了严重而迫切的损害,并且该行为是为保护基本利益的唯一办法,此依据是《国家责任条款草案》第25条第1款(a)项的限制要求。其含义有三:第一,核事故造成的损害必须是严重的,危及该国甚至整个地区乃至国际社会的利益。第二,这种损害在确定的某一时间是迫切的,并且是能客观确定的。但在实践中,由于“危急情况”是在危险本身还未发生时,因此在时间上很难认定何时才达到标准。尽管如此,本文认为核损害的潜伏性并不影响对其迫切性的认定。一旦发生严重的核泄漏事件,在监测辐射值达到一定标准时,基本可以确认长远的危险是不可避免的。因此,在到达这种辐射值的那个时刻,便可以认定这种危险是迫切的。第三,该国采取的造成损害后果的措施是当时唯一的解决方案,除此以外别无他法。

其次,周边国家或地区的行为不会对整个国际社会的基本利益造成更大的损害,此依据是《国家责任条款草案》第25条第2款(b)项的要求。有学者将该条解释为,“援引的利益必须高于所有其他因素,不只是从行为国的观点出发,而是应以对彼此竞争的单独的或集体利益的合理评估为依据”。^{[2](P192)}因此,在援引“危急情况”时,要对该行为所保护的利益与可能侵犯的利益之间进行利益比较,至少考察利益的重要程度和被侵犯的严重程度两个要素。

第三,在核事故中,周边国家或地区所采取的举动必须是保护其基本利益的唯一方法。唯一的要求意味着,如果存在第二种选择,只要能达到保护其利益的目的,则不管这种方法对其的代价或便利程度。不放宽对“危急情况”的援引,是为了避免权利滥用,实际上也是站在国际法的高度保护各方利益。

第四,如果是周边国家或地区促成了这种紧急情况,则不得援引“紧急情况”,否则就是显失公平,此依据是《国家责任条款草案》第25条第2款。在核电事故中,周边国家或地区如果在明明可以采取预防措施的情况下,却不积极主动保护自身利益,甚至采取的行为在某种程度上还加剧或扩大了损害,则失去了援引“紧急情况”的权利。

第五,周边国家或地区对援引“紧急情况”采取的措施造成的损害应当承担一定的赔偿。根据《国家责任条款草案》第27条的规定,“紧急情况”解除国家行为不法性的情况不妨碍对该行为造成的任何物质损失进行赔偿。

最后,在核电事故的国家责任问题上,还存在一种禁止援引“紧急情况”的情形,即不得涉及违反强行法,例如,不管核电事故造成了多大损害,即使满足以上所有条件,周边受害国家或地区也不能使用武力,并援引“紧急情况”免除国家责任。

实际上,在援引“紧急情况”介入核电事故的控制这个问题上,国家之间也还没有完全达成共识,现行国际制度下也尚未有这样的先例。从应对和处理核电事故相关问题的国际实践来看,现行国际法的规定和习惯还存在一定的弊端和滞后。

二、核电事故受害方权益的国际法救济与实现

目前调整国际法不加禁止行为引发的国家责任的相关国际条约或公约还处于草案阶段,囿于法律约束力的不足,在国际实践中对核损害这样的跨界损害的受害方权益的国际法救济与实现均比较困难。

(一)核电事故中受害方权益的国际法救济方式

核电事故中对两种责任形式之救济,因责任性质的不同而有所差异。

对于国家违反相应义务造成的核电事故,适用国际环境法针对国家不法行为造成跨界环境损害的一般救济。根据风险预防原则,救济方式主要有停止不法行为、停止损害、恢复原状和赔偿。要求停止不法行为的常见方式是由法院发布禁令,也可以由国际机构发出临时法令,但对于国际裁判机构是否有权发布这样的临时法令还存在分歧,因此在国际实践中,要求停止不法行为的救济方式主要局限于外交抗议或声明等措施。停止损

害指“停止损害后果继续发生”^[3],是由传统国家责任承担方式中“中止不法行为”衍生而来的适用于跨界环境损害的一种救济方式。核电事故中,只要是能有效停止核损害的继续发生或控制甚至缩小核损害范围的措施,事故起源国都应当尽全力实施。恢复原状是指对由国际不法行为造成的侵害,恢复到遭受侵害之前的状态,前提是恢复原状在物质上并非不可能。^⑦但由于核损害,尤其是辐射损害的特殊性,导致人身健康和环境恢复都需要相当漫长的时间,实践中难以达到“恢复原状”的效果,对于不能恢复原状的核损害的救济则主要适用赔偿,赔偿额应与所受损害程度相适应,并且这种损害也是“可用金钱衡量的”(financially assessable)。^⑧核电事故起源国需承担恢复受害国在遭受核损害之前的环境状况的费用,即达到“恢复原状”所支出的费用。但实践中核电事故造成环境损害的范围不易界定,如核辐射造成的生物多样性的丧失,评估损失时在很大程度上受到技术和认识的限制。

对于国际法上加禁止行为造成的损害,或者国家已履行预防核电事故及防止损害扩大的相应义务但仍然造成的损害,主要适用国际赔偿责任的救济。根据《损失分配原则草案》,损害是指“对人员、财产或环境所造成的重大损害”。^⑨然而,在国际实践中,只有在少数案件中裁判机构要当事方采取环境保护措施,或者对环境损害进行赔偿”^{[4](P169~171)}。救济的方式是事故起源国对受害国的实际损失给予金钱或物质的补偿,其性质不是民事责任上的赔偿。在已有国际实践中,国家即使向受害国给予一定的补偿,更多的只是出于一种道义,远远达不到“充分赔偿”。^⑩赔偿的性质是补偿性而非惩罚性,且救济限于核电事故本身造成的直接损失,这也是与基于国际义务基础的赔偿的主要区别所在。这主要是因为各国在跨界环境损害领域的赔偿问题上没能达成一致,尚未形成相应的国际法惯例,更未签署公约,使得对核损害救济的国家责任履行缺乏坚实而可操作的国际法依据。

(二)核电事故中受害方权益的实现途径

有关核损害的国际法律责任问题也可以通过外交途径来解决,通常这也是国家的首选。在福岛核电事故中,多数周边国家都从外交上通过抗议、声明等形式敦促日本履行其国际义务,减少核污染扩散的风险。但外交途径的局限性也显而易

见,解决问题的效率和效果都不理想,因为它主要还是依赖国家主动履行国际义务,建立健全完善发达的国际法律责任制度才是解决问题的根本。迄今核事故中国际法律责任的实现途径主要有以下三种:

第一种是单方途径之反措施(countermeasures)。这是传统国际法理论中国家责任实现的单方途径,指受害国为促使责任国停止不法行为和赔偿损失,针对责任国采取的维护自己权益的暂时措施,其目的是为了督促核事故责任国履行义务和责任。国际环境法上反措施因其是“对已有环境义务的继续履行或适当履行的价值肯定大于任何的损害赔偿”^{[4](P183)}而显现出特别的价值。但前提之一是存在先行行为,如核事故国没有履行甚至严重违反相应的国际义务,且反措施只能是针对责任国而不能针对第三国。如果事故起源国在受害国采取反措施之后履行了相应的国际义务,则反措施应立即停止。此外,采取反措施同样必须遵守国际法基本原则和强制义务规定,如不使用武力和人权保护等。对核事故中的国际赔偿责任的实现,则不适用采取反措施。

第二种是司法途径,包括国际仲裁和国际诉讼两种形式。虽然实践中还没有相应案例,但理论上如果争议通过外交途径得不到解决,则应寻求司法途径。在福岛核事故发生后,日本曾向大海排入含有低浓度放射性物质的污水。此举遭到周边国家的强烈不满和抗议,韩国曾因此考虑向国际法院起诉要求日本赔偿损害,但最终因调查取证难度太大而放弃。尽管这是一个不成功的试图通过司法途径来维护环境权益的例子,但韩国这一举动对日本停止排污行为仍有一定的积极意义。

关于受害私人直接请求核事故起源国就其引起的核损害承担国际法律责任并给予赔偿的问题,目前随着跨界诉讼活动中外国与国内当事人平等准入机制的跨界损害民事责任条约的增多,诉诸国内法体系将是跨界环境损害领域越来越多采用的救济途径,^{[4](P166~168)}这也可以避开国际上复杂的要求和限制,比如用尽当地救济。

第三种是诉诸国际机构。在国际环境法领域,国际机构在实践中发挥着越来越重要的作用。对于污染大气、土壤、水源等影响国家基本利益的环境损害,通常是由国家作为代表,通过国际环境争端解决机制来解决对环境损害的赔偿要求。目

前国际上对核电领域的安全问题有管理职能的国际机构主要有国际原子能机构(IAEA),其在对核能利用的监督、核电事故的调查、相关国际标准和规则的制定以及国际环境资源管理等方面都起着重要作用,在预防和减少核电事故上也可以发挥其优势,监督各国履行相应的国际义务。不仅如此,对于因核事故引起的国际法律责任问题,不管是何种形式的国际法律责任的争议,国际原子能机构都可以作为专门机构参与核电事故的调查,调解相关国家之间的争议。

三、核事故法律责任国际规制发展趋势

(一)亟需出台相关国际公约

核事故中国际法律责任的履行主要是对核事故引起的损害进行赔偿,而其中针对环境损害的赔偿在实践中难度更大。一方面,实践表明通过外交途径获得赔偿希望不大;另一方面,走国际司法途径索赔同样存在诸多困难。首先,由于环境损害的间接性,想要证明环境损害与核事故之间直接的因果关系颇为困难;其次,要量化环境损害的程度还存在诸多障碍。尽管《损失分配草案》中对损害要达到的严重程度有评注,规定了重大损害是指“超过可察觉的”。但环境损害本身难以用金钱衡量,加之对环境影响的评估受人们认识的局限。

关于对日本福岛核事故的索赔问题,根据国际赔偿责任的构成要件,只要受害国能够证明损害的客观存在,并且与日本福岛核事故之间存在因果关系即可。然而在现实中,国际赔偿责任因强制性不足表现出“软责任”的性质,对诸如核事故造成环境污染引发的国际责任,已有的条款草案还没有形成公约。有的国家“不太愿意受到‘责任规定’的约束。”^{[5](P105)}因此,核事故中的国际法律责任的履行和实现亟需国家之间在核电发展与安全问题上达成更多的共识,进一步细化草案,尽早出台公约。

(二)确定国家和核电站营运人双重责任制度

核事故中可以请求事故起源国履行核损害的国际赔偿的权利主体有两种:一是遭受核事故损害的国家;二是遭受核事故损害的自然人或法人,前提是受害自然人或法人的原籍国未提出请求。义务主体问题要复杂一些:首先,如果国家对私人行为没有尽到适当注意义务,而这种私

人行为造成了核电事故的跨界损害性后果,那么国家对私人行为也要承担违反国际义务引起的国家责任。其次,核电站的建设与运营因其特殊性实行的是双重责任制度,即“责任是建立在国家和营运人双重责任基础上的”^{[6](P25~32)}。由于核电事故可能造成特别严重的损害性后果,如果仅由核电站经营人承担损害赔偿,难以补偿实际损害,因此,国家应当为核电事故损害承担补充赔偿责任。根据国际法委员会的《预防责任条款草案》和《损失分配原则草案》,在核损害的国际损失分配模式上,可以适用个人优先赔偿和国家补充赔偿相结合的双重保证。

(三)加强国际法律责任的私法救济

囿于国家承担赔偿责任存在诸多障碍,通过私法途径进行救济便成为国内外大多学者认同的解决国际环境损害责任的一种发展趋势。^{[7](P113~119)}核电事故造成的核损害责任的私法化,是指通过赋予核电站营运人一定的责任,由从事核电建设与运作活动的营运人承担损害赔偿,从而减轻国家作为主体承担的国际法律责任,可以在一定程度上缓解国际法律责任的履行困难,作为对国际法欠发达现状的一种弥补。国际法委员会近年的编纂重点也偏向国际环境损害的私法赔偿,《预防责任条款草案》和《损失分配原则草案》即有所体现。《损失分配原则草案》实质是个人优先赔偿与国家补充性赔偿相结合的一种分配模式。这种模式体现了在跨界损害中对国际法律责任的实现以及损失分配向私法救济靠拢的趋势。但这种私法化的趋势并不意味着否认国家在环境跨界损害中承担国际法律责任的原则。私法化只是为了在不幸发生这种情况时,私法上的救济更容易实现,能更好地实现对受害方损失的赔偿。由于草案的内容大多只是原则性的规定,国际社会还需要构建出更为完善的私法救济规则和国家之间的合作机制。

四、结论

日本福岛核电事故的发生虽然是由自然灾害

引起的,但根据东京电力公司对此次核危机的处置和表现,它不能援引《维也纳公约》中的不可抗力完全免责,应当承担国家责任和损害赔偿责任。首先,当福岛核电站1号机组厂房发生爆炸,东京电力公司没有立刻向日本政府汇报,其采取的措施不力加之时间的拖延导致核电站出现裂缝,使得核污水泄漏到大海。其次,东京电力公司还涉嫌篡改数据,且多次隐瞒事故导致事态扩大,而各界也普遍质疑其公布的数据和信息的真实性。再次,东京电力公司在控制不力的情况下,为保住核电站多次拒绝外部援助,导致错过了应对核电事故的最佳时期。更糟糕的是,日本在没有通知周边国家的情况下,默许东京电力公司擅自向大海倾倒核废水,违反了国际环境法的基本原则。日本东京电力公司作为福岛核电站的营运人应当对此次核电事故造成的损害承担固定金额的有限赔偿责任,在其无力完全赔偿损害的情况下,日本政府应当承担补充赔偿责任。但迄今为止,日本并没有因其在此次核电事故中的任何行为承担国家责任或者国家赔偿责任,国际社会包括日本国内对日本政府和东京电力公司的不满和指责不绝于耳,国际社会应继续追讨日本的赔偿责任,核电安全领域责任制度的细化和完善还任重而道远。一方面,国际社会应当就核电事故中的国际法律责任的相关问题达成一致,形成国际法规则;另一方面,在民用核能领域进行全面合作是当前国际社会规范民用核能利用、积极应对核电事故的一种优先选择。

国际环境法终极目的是保护环境而不在于造成环境损害之后的赔偿,因此,在核电领域对风险的防范价值高于对核电事故的补救。日本福岛核电事故的发生再次表明,各主权国家在发展核电的同时,真正承担起相关的国际环境保护责任才是根本。“只有在国际政策把环境保护视为高于核能利用带来的经济利益的时候,国际法才能真正起到其应有的规制作用。”^{[8](P453)}

注 释:

① 国际核能事件分级表(International Nuclear Event Scale, INES)是1990年由国际原子能机构(International Atomic Energy Agency, IAEA)公布,目的是为了传媒和公众更易了解核电站的安全问题。INES由IAEA和经济合作与发展组织(OECD)的核能机构(NEA)共同策划,IAEA负责监察,IAEA里面60个会员国支持这个分级表。分级的评分主要是依据对

三个领域的考虑:场外的冲击(Off-Site Impact)、场内的冲击(On-Site Impact)和深度防御措施的耗损(Defence-in-Depth Degradation)。根据国际原子能机构的规定,核安全事件共分为7级,其中1至3级为事件(Incident),4至7级为事故(Accident)。参见<http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/English/ines.pdf>,最后访问日期2012-05-29。

- ②1999 年发生的日本东海村铀转换厂核临界事故,根据 INES 被定为 4 级,属于核事件。1999 年 9 月 30 日上午,日本东海村 JCO 公司的一座铀转换厂工人违反操作程序,把富集度 18.8%的铀溶液(相当于含 16 公斤铀)直接倒入沉淀槽中(沉淀槽容纳的最大操作量限定为 2.4 公斤,其临界质量为 5.5 公斤),由此引发核临界事故。该次核事件也被美国《时代》评为人类历史中的环境灾难十大事件之一。但此次福岛核电站事件已达 INES 规定的 7 级,属于核事故。
- ③参见《核安全公约》序言Ⅲ:重申核安全的责任由对该设施有管辖权的国家承担。
- ④该条款规定:当保证人生命安全或船舶、航空器、平台或其他海上构筑物的安全确有必要时,如果倾倒是防止威胁的唯一办法,并确信倾倒是造成的损失将小于用其他办法而招致的损失……。
- ⑤国际上将“危急情况(necessity)”界定为“一国处于这样一种状态,致使该国为保护其受到紧迫的危险所威胁的基本利益的唯一方法是采取不遵守该国所承担的对另一国的国际义务的

行为。”参见贺其治:《国家责任法及案例浅析》,182 页,北京,法律出版社,2003。

- ⑥该条第 1 款内容如下:一国不得援引危急情况作为理由解除不遵守该国某项国际义务的行为的不法性,除非:(a)该行为是该国保护基本利益、对抗某项严重迫切危险的唯一方法;(b)该行为并不严重损害作为所负义务之对象的国家或整个国际社会的基本利益。第 2 款内容如下:一国不得在以下情况下援引危急情况作为解除其行为不法性的理由:(a)有关国际义务排除援引危急情况的可能性;(b)该国促成了该危急情况。
- ⑦参见 2001 年《国家对国际不法行为的责任草案》第 35 条。
- ⑧参见 2001 年《国家对国际不法行为的责任草案》第 36 条第 2 款。
- ⑨参见《关于危险活动造成的跨界损害案件中损失分配的原则草案》原则 2(a)。
- ⑩根据《国家责任条款草案》第 35~37 条之规定,对损害的“充分赔偿”主要包括恢复原状(restitution)、赔偿损失(compensation)和令人满意(satisfaction)三方面。

参考文献:

- [1]黄 瑶. 国际法关键词[M]. 北京:法律出版社,2004.
- [2]贺其治. 国家责任法及案例浅析[M]. 北京:法律出版社,2003.
- [3]甘艳君. 国际法不加禁止行为引起损害性后果的国际责任的归责问题研究[D]. 厦门:厦门大学硕士学位论文,2009.
- [4]伍亚荣. 国际环境保护领域内的国家责任及其实现[M]. 北京:法律出版社,2011.
- [5]邵沙平. 国际法问题专题研究[M]. 北京:中国人民大学出版

社,2009.

- [6]江伟钰. 跨国污染构成国家责任和国际赔偿责任初探[J]. 世界环境,2000,(3).
- [7]那 力,张 炀. 国际环境损害责任的私法化[J]. 当代法学,2004,(4).
- [8][英]帕特莎·波尼,埃伦·波义尔. 那 力,王彦志,王小钢,译. 国际法与环境(第二版)[M]. 北京:高等教育出版社,2007.

(上接第 32 页)

第三,搭建评估申诉补救机制平台,以制度化的力量保证评估的公平性。在公布评估结果之后,应从绩效评估申诉的主体、范围、程序、基本原

则及责任等方面推进绩效评估申诉补救机制的建立,保证绩效评估申诉及时、公正的落实,增加评估对象对评估活动的认同和信任。

参考文献:

- [1]林尚立. 在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择[J]. 复旦学报,2009,(2):46~54.
- [2][美]西摩·马丁·李普塞特. 张绍忠,译. 政治人:政治社会的基础[M]. 上海:上海人民出版社,1997. 155.
- [3]蔡立辉. 政府绩效评估的理念与方法分析[J]. 中国人民大学学报,2002,(5):93~100.
- [4][美]B. 盖伊·彼得斯. 吴爱明,译. 政府未来的治理模式[M]. 北京:中国人民大学出版社,2013. 42.
- [5]俞可平. 国家治理评估——中国与世界[M]. 北京:中央编译出版社,2009. 4.

- [6]叶响裙. 构建科学的政府绩效评估指标体系[J]. 中国国情国力,2013,(9):34~36.
- [7]高洪成. “异域评估”视域下的政府绩效评估研究[M]. 沈阳:东北大学出版社,2009.
- [8][美]哈拉尔·W. E. 冯韵文,黄育霞,译. 新资本主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999. 217.
- [9]成元君. 论政府绩效评估的目标替代[J]. 理论与改革,2004,(6):62~65.
- [10]陈 潭. 大数据时代的国家治理[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015. 5.