

# 我国核电厂选址中的利益衡平机制研究

汪 劲<sup>1</sup> 张钰羚<sup>2</sup>

(1. 北京大学 法学院 北京 100871; 2. 中国核工业集团有限公司 北京 100037)

**【摘 要】**核电厂营运单位、公众和政府作为核电厂选址中的三方主体,有着各自的利益诉求。核电厂营运单位主张通过合理选择核电厂址,促进核能开发利用,创造经济效益;公众希望核电厂选址不会对自身及后代的健康与生命造成危害,因此要求参与选址决策,并得到应有的法律救济;政府关注如何规制核电厂选址的风险,平衡促进核能发展与保障公众安全之间的冲突。三方主体的利益相互交织,需要构建一套解决冲突的利益衡平机制。国外选址实践充分体现了三种利益从激烈斗争到逐渐融合的发展趋势,对我国核电厂选址利益衡平机制的构建具有借鉴意义。具体构建该机制时,应对公众利益予以优先考虑和保护,采取沟通协商和经济补偿两种方式解决公众与核电厂营运单位之间的利益冲突。《核安全法》对核电厂选址以及信息公开和公众参与的规定体现了利益衡平的考虑,但不足以充分保障公众的利益,有待进一步完善。

**【关键词】**核电厂选址;利益衡平;政府;核电厂营运单位;核电厂

**【中图分类号】**DF467 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1671-511X(2018)06-0090-07

DOI:10.13916/j.cnki.issn1671-511x.2018.06.010

## 一、引言

随着中国内陆经济发展持续加速,内陆地区的能源需求也不断提升,内陆核电重启再度成为舆论焦点。关于发展内陆核电的必要性和可行性、内陆核电如何发展、内陆核电厂建设的安全性能等问题,政府、核电企业与社会公众有着不同的意见和看法。2016年“两会”期间发布的《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》在第三十章“建设现代能源体系”中明确表示:发展沿海核电是“十三五”期间的重点,内陆核电项目的发展方向在于“积极开展前期工作”<sup>[1]</sup>。之后的两年多时间里,有关内陆核电是否应当重启的探讨一直持续,争议不断。不过核电主管单位至今对此未予以明确表态,只是表示“内陆核电站的选址基本确定,十三五期间有望开工建设,但内陆核电站的建设还没有明确时间表”<sup>[2]</sup>。

政府对于内陆核电重启的态度不太明朗,但核电企业对核电建设却一直秉持积极的态度,纷纷划定“势力范围”,力图在圈定核电厂址这一非常稀缺资源的竞争中抢占先机。而相比之下,公众认知问题反而成为目前阻碍内陆核电发展的最大障碍。公众作为利益相关方,出于自身与后代的安全考虑,对内陆核电项目的建设运营以及可能造成的核事故所带来的危害表示担忧,接受度较低,认为核电项目选址内陆将产生极大的隐患。因此,如何在选址时更准确地判断可能引发潜在风险的未知因素,保证核电厂选址的安全,并进而确保核电建设与运营的安全,消除公众的疑虑,是未来是否重启与发展内陆核电首先要考虑的问题。

当然,不仅内陆核电发展需要考虑选址问题,沿海核电亦如是。作为核电项目建设的开端,同时也是核电发展诸多环节中最困难的一环,核电厂的选址是关乎确保核能产业发展、保障公众安全、维护国家利益的大事。提高核电技术、改善公众认知对于加快核电发展,特别是内陆核电发展不可或缺;与此同时,相关制度建设也刻不容缓。因此,如何从制度层面确保核电厂选址的有序与安全,兼顾各方利益,进而在现有国家法律法规中予以落实与完善,对于推动我国从核电大国向核电强国发展至关重要。

**【作者简介】**汪劲,北京大学法学院教授,北京大学核政策与法律研究中心主任,博士生导师,研究方向:环境与资源保护法学。

### 【材料导读】

文章作者以“利益衡平”为核心理论框架,先从机制上阐释了营运单位、公众与核安全监管部门三方在核电站选址过程中的利益权衡过程,提出在核电选址过程中应当适当倾向考虑公众的利益,赋予公众更多权力。借助国外核电站选址的事实证据,作者印证了核电选址中合理考虑公众利益的优势,认为目前国外的利益衡平模式更利于在程序公正基础上保证实质公平。基于前文的理论分析和案例分析,作者建议中国核电选址时以沟通+补偿的方式解决公众与政府、营运方之间的利益冲突。(提示:文章总体的论证逻辑较为充分,不过选题对于初学说理文的作者们仍显宏大,大家阅读本文时应做好判断。)

核电厂营运单位、公众与核安全监管部门作为核电厂选址中的三方利益主体,对核电厂选址有着不同的利益表达与诉求。如何兼顾三方利益,建立完善的利益衡平机制,是本文研究的重点。本文将依据相关利益衡平法律理论,考察核电厂选址中各方利益的冲突与平衡,借鉴国外相关实践,并在此基础上提出符合我国国情的核电厂选址利益衡平机制设计思路。

## 二、利益衡平法理探究

何谓利益,可谓众说纷纭。罗斯科·庞德将利益视作“人们——不管是单独地还是在群体或者社团中或者其关联中——寻求满足的需求、欲望或者期望”<sup>[3]</sup>。本文所称“利益”,是指“人的需求及其需求的满足”,属于关系范畴。

利益具有多种表现形式,基本可以分为私主体利益(包含个体利益和群体利益)、公主体利益和社会公共利益三个层次。个体利益是个人有关生存、生活、生产等方面的需求。这种需求既表现为个人对上述需求的积极追求,也表现为周遭环境和事件对个体利益带来损害时个人要求降低损害程度并得到相应的补偿。个体利益是构成群体利益的基础,不同的个体因共同的利益形成利益集团,其所主张的共同利益便是群体利益。

个体利益与群体利益共同构成私主体利益,与之相对应的公主体利益,则是政府为了履行自身职能,谋求政局平稳、社会稳定、经济发展和人民福祉等各种利益共赢而展现出的一种综合利益。社会公共利益作为一种独立的利益形式,其主体是公共社会,最终目的是为了实现在良好的社会秩序,维护社会公德。

这三类利益互相交织、偶有重合,也因为侧重不同,各方利益主体都尽可能追求自身利益的最大化,所以利益冲突在所难免。私主体利益与公主体利益之间通常由于所要达到的目的的不同而天然存在矛盾,但会为了达成共同的社会公共利益而相互妥协、彼此协调。虽然这种妥协与协调更多的是通过私主体利益向公主体利益靠拢来实现的,因为,公主体利益一般所求与社会公共利益不谋而合。但是,也不排除会出现公主体利益凌驾于私主体利益之上,并与社会公共利益完全相左的情形,此时便需要更多地顾及私主体利益,将公主体利益控制在一定的范围之内,从而保证社会公共利益的最终实现。

利益有很多种实现条件和方式,本文着重探讨以法律形式满足需求、保证利益的实现。众所周知,法律是获取、限制或者剥夺利益的正当性和规范化方式。获取或者扩张利益通过赋予权利得以实现,限制或者让渡利益通过施加义务得以完成,剥夺利益则通过苛以责任而达成。由于利益具有多元化的特征,不同利益之间也存在着不同层次的冲突,这就决定了法律对利益关系的调整应当以衡平复杂多变的利益冲突为核心任务。

但利益衡平并非利益冲突完全消失,而是期望在各种利益之间形成一种各主体各自利益尽可能最大化,同时与其他主体在根本利益或长远利益方面形成和谐一致的有序状态。这种有序状态的维持具体通过建立围绕权利、义务和责任的法律制度来实现,其中,法律权利的确认与保障制度是核心。通过法律确定某种利益是否应受到保障、应当受到何种形式和程度的保障、该利益归属何种主体、利益大小的份额等权利确认规则,以及通过“法律设定权利的取得与丧失、权利的行使、权利的救济”<sup>[4]</sup>等权利保障规则,从而解决各主体之间的利益得失、利益侵害等冲突。

同时,利益衡平并非利益的绝对均等,而是各利益主体之间地位平等,并享有平等获取利益的机会。有时,各利益主体之间存在天然的地位差异,例如拥有公权力的机构与享有私权利的个体之间的不平等,这就需要利益衡平法律机制加以调和与补全,对特定的利益主体进行适当的特殊保护,保障相对弱势利益主体的地位,保证其享有与其法律地位相一致的权利、义务,从而有利于其表达利益诉求,实现利益主张。

由此可见,法律权利的设定不等同于实际利益的实现,权利主体的地位和机会平等也不必然导致利益的均衡。但是围绕法律权利而建立的利益衡平机制应当具体地权衡各利益主体之间的关系,

最大限度地容纳各种利益的存在,并不断对利益冲突进行衡平,从而保障利益的最合理化分配以及最广大群众利益价值的最大化享有,达到实现合理兼顾效率与公平这两大法律价值的目的。

### 三、核电厂选址中各方利益的冲突与平衡

核电厂选址,是指为核电厂选择合适厂址,包括针对有关设计基准进行评定的决策过程。核电厂选址具有固定性和长期性,一经确定就难以变动,因而需要尽可能保证这项决策正确,兼顾各方利益。

核电厂选址首先是一个技术问题,需要核电厂营运单位依据场址安全特征、环境影响和核设施的风险程度,综合考虑地理位置、地震地质、工程地质等自然因素以及涉及人口增长限制、应急撤离、放射性废液和废气排放等社会环境因素<sup>①</sup>,遵循科学理性的选址程序,评估和确定有关的设计基准,充分评价影响核设施安全的地质、气象、水文等自然因素和外部人为事件,科学论证拟建核设施与所选场址之间的适宜性,确保选址的正确合理。

但是,核电厂的发展建设会逐渐产生公众可感知的负外部性,公众对于潜在的安全风险很敏感,对于可能导致的危害环境与人体健康的严重后果产生强烈抵触,因而要求参与核电厂选址决策,表达相关利益诉求,保障自身的利益不受侵害。核电厂选址也是公众高度关注的社会问题。

同时,核电厂选址不仅关乎整个核能产业的发展和国家安全,也是预防和规避核电厂对自然和社会环境带来风险和危害的第一关。因此,核电厂选址还是具有重要社会、经济、政治影响的公共政策问题,需要政府参与其中,行使监督管理职责,确保决策的公正有效。

因此,核电厂选址不仅仅是核电厂营运单位依靠技术专家制定选择最优化的选址方案这么简单,公众和政府也有相应的利益诉求。三方利益相互交织,利益冲突在所难免。

核电厂营运单位作为核电厂的投资者和使用者,是核电厂选址的重要主体,其首要利益诉求是根据国家有关发展核能的政策方针谨慎合理选择核电厂址,最大限度地促进核能的开发与利用,创造尽可能多的经济效益。公众在核电厂选址中的首要利益诉求是有效参与核电厂选址的决策过程,防止核电厂选址决策的盲目性,使得该项决策符合广大公众的切身利益和需要,以及核电厂选址后的建设与发展不能危及自身及后代的健康与生命,并在自身权益受到侵害时,有权得到相应的法律保护 and 救济。政府作为核电厂的管理者和监督者,其首要利益诉求是通过行使公权力对核电厂选址及之后的核电厂建设与发展导致的风险进行规制,平衡与协调促进核能发展与保障公众安全两种利益诉求之间的冲突。

从理论上讲,核电厂选址中主要的利益冲突存在于核电厂营运单位与公众之间,前者追求核能的发展,后者注重自身的安全。由于包括核电厂在内的核设施带来的核安全风险具有技术的复杂性、事故的突发性和后果特别严重性这三个特征,因此,核能发展与公众安全之间的关系很微妙,对其中任何一者的极致追求都会导致另一者遭受重大的打击与破坏,需要设计一套行之有效的利益衡平机制,谨慎处理两者之间的关系。而具体如何设计这套机制,发展与安全究竟孰轻孰重,与一国政府对核能开发利用所持的态度密切相关,同时这套利益衡平机制也并非一成不变,而是会随着不同时期政策的变化而有所调整。

在现实中,由于公权力主体相对于私权利主体来说天然具有地位和资源上的优势,尤其在提倡核电发展的国家,政府与核电厂营运单位更易达成利益的一致,公众的利益往往容易受到漠视和侵犯而不得成为弱势的一方。因此,这种情形下为核电厂选址设计利益衡平机制时,应当对公众利益进行倾斜保护,更多为公众赋予权利,并规定核电厂营运单位和政府应当履行的义务和职责,以及制定相应的保障机制,保证公众利益的最终实现,从而维持三方利益的平衡。

<sup>①</sup> 国际原子能机构对核电厂选址制定了相关的国际法规,例如,《核安全公约》(Convention on Nuclear Safety, IAEA, 1994)第17条对该公约缔约方的选址做了规定。同时,国际原子能机构的安全标准所涵盖的基本安全原则、要求及导则均涉及核电站选址问题。另外,我国也制定了《核电厂厂址选择安全规定》等法律规范,对核电厂选址应考虑的各项因素进行了明确规定。

#### 四、国外危险设施选址的现实考察——基于利益衡平的视角

核电厂与化工厂、垃圾焚烧厂等危险设施一样,因存在对公众身体健康、生命财产安全和环境的潜在威胁,其选址一直备受社会公众关注。政府、危险设施营运人和公众各自代表的利益经过不断的斗争,最终会就是否确定选址达成一致。对国外(尤其是美国)危险设施选址经历进行梳理,有助于了解国外选址政策法律制度的演变过程和其中的利益博弈关窍,为我国核电厂选址利益衡平机制的设计提供借鉴。

从20世纪60年代起,西方国家不断受到危险设施选址问题的困扰。起初,为了避免公众的抗议,降低选址的成本,大部分国家均采用“决定—宣布—辩护”(Decide-Announce-Defend, DAD)的选址模式:政府相关部门和设施营运人秘密进行勘测选址,在没有信息公开的情况下完成各项审批手续,一旦消息公开,选址机构要么忽略公众的抗议,要么运用各种支持选址的证据为自身辩护<sup>[5]</sup>。该种模式下,危险设施营运人所代表的私主体利益和政府所代表的公主体利益达成了一致,公众的群体利益和社会公共利益却全然遭到漠视。

随着公众对危险设施选址的关注度的不断提高以及公众对政府监督和企业管理的信任水平的严重下降,危险设施选址问题逐渐演化为不同利益群体之间更深层次的斗争。例如,20世纪70年代开始,美国电力需求大幅度下降,公众反核情绪持续高涨,核能的优势遭到削弱,公众对核能的感知逐渐显现<sup>[6]</sup>。对美国三哩岛核事故发生前后美国民众是“支持还是反对建设更多核电厂”的民意调查显示:反对建设核电厂的公众所占比例不断上升,与支持建设核电厂的公众所占比例之间的差距逐渐缩小,直到1979年3月发生三哩岛核事故之时,甚至出现了反超的迹象<sup>①</sup>。

20世纪70年代末期,环境正义等价值概念不再仅仅为少数精英所推崇,而是已经演变为所有主要社会和经济团体信奉的原则<sup>[7]</sup>。这些积极主张环境价值的公共利益团体和逐渐成熟的大众传播媒体不遗余力地向社会揭露技术带来的负面影响和监管失灵,越来越多的社会公众反对在自己所居住区域范围内建造危险设施,包括核电厂在内的危险设施选址遭遇公众邻避(NIMBY)诉求的冲击。通过发展核能促进经济可持续发展与保障公众健康和环境安全两种利益之间的冲突愈发凸显,环境邻避效应不断放大,公众对于决策更加透明化、理性化的期待与诉求逐渐增强,促使政府和设施营运人在核电厂等危险设施选址程序中必须进一步扩大公众参与的范围和渠道,公众利益的表达因而有了更为强有力的保障。

如此一来,DAD选址模式已难以适应公众对选址程序公正的期待,大部分选址机构开始对各类利益相关者的利益进行综合考量,“宣布—辩护—建造”(Announce-Defend-Build, ADB)的新型选址模式取代了原有的DAD选址模式。在ADB选址模式下,危险设施最终选址确定之前,需要事先依次经历必要性和正当性论证、技术审查、公众辩论、利益相关者参与等诸多环节<sup>[8]1243</sup>,前一环节失败、后一环节便搁浅,只有每个环节都顺利,才能保证最终选址的成功。政府利益和设施营运人的利益不再凌驾于公众利益之上,公众利益被重视的程度得到明显提升。

著名的1987年美国尤卡山核废料永久存储库选址事件便是此种转变的最好例证。当时,美国国会通过《核废物政策法修订案》,指定已完成最终环境评价报告的内华达州尤卡山场址作为唯一高放废物处置库候选场址,为此引发了历史上耗资最多、耗时最长的选址大辩论<sup>[9]</sup>。这场“选址之争”经过了无数次的场址论证评估、公众沟通和利益相关者意见征集,曾在2009年耗费了90亿美元之后以选址失败而一度正式中止,却又在2014年10月经美国核管理委员会(NRC)发放“选址通行令”而起死回生<sup>[10]</sup>。这其中的曲折过程恰恰体现出ADB选址模式下个人和特殊利益群体的诉求能得到

① 依据调查显示,1978年初,支持建设更多核电厂的公众所占比例为48%左右,反对建设更多核电厂的公众所占比例为30%左右;1979年初,支持建设更多核电厂的公众所占比例为50%左右,反对建设更多核电厂的公众所占比例为35%左右;1979年3月美国三哩岛核事故发生之后,支持建设更多核电厂的公众所占比例为40%左右,反对建设更多核电厂的公众所占比例为43%左右。参见:W. L. Rankin. Overview of National Attitudes toward Nuclear Energy: A Longitudinal Analysis. PNL-SA-10048. Seattle: Pacific Northwest Laboratory, 1981。

充分的表达,少数群体的意见能得到足够的尊重,冲突的解决也能更好地实现的特点。

进入新世纪以来,危险设施选址已从单纯的政府、设施营运人和公众之间的利益纠葛演变为政治稳定、经济发展、社会和谐多重利益的相互交织。选址实践有了新的发展,一种称作 CLAMP 模式的新型选址模式逐渐为政府和设施营运人所采用,即政府出于土地审批、劳动力集中、税收保证的考虑,允许设施营运人在已有场址上建造其他的危险设施,免去重新选址的麻烦<sup>[8] 1243</sup>。同时,为回应公众对危险设施选址的邻避诉求,设施营运人不再一味与公众正面交锋,而是尝试运用公平谈判、经济补偿等较为柔性的措施,增强与公众的沟通,并由政府从中协调,最终达到选址成功的目的。选址模式的不断改进,使得一些国家选址实践的成功率得以提高,例如,瑞典成功确定低水平放射性废料永久储存设施的选址<sup>[11]</sup>,从一定程度上表明模式改进已然取得成效。更为合理的选址模式促使各方利益平衡朝着深度方向发展,从而使公众利益的维护不仅停留在程序公正意义之上,而且保证实质公平的实现。

### 五、我国核电厂选址中利益平衡机制的具体设计

核电对保障我国能源安全、实现 2030 年非化石能源占比 20% 的目标具有举足轻重的作用。目前,我国运营核电站 38 座,在建核电站 18 座<sup>①</sup>,内陆核电建设也在布局之中,核电发展势头强劲,但作为核电重要发展环节的核电厂选址却同样面临质疑和抵制,远有当年香港居民对广东大亚湾核电站选址的强烈抵制,近有规划建设中的江西九江彭泽核电站遭受邻县政府的公开质疑<sup>②</sup>。这些质疑和抵制主要起因于核电站选址的规划、论证、评估、决策等信息不够公开透明,各个环节都缺乏必要的公众参与,背后透露出的实质原因是政府、核电厂营运单位和公众之间的“利益之争”。

公众对核电发展的认知和接受程度是这场“利益之争”的起点。核电发展的风险是客观存在的,但是否是公众可接受的风险,则由主观因素来决定。公众“基于主观上的知觉、判断和体验”以及“对政治文化和民主过程的信任”程度而对风险进行认知,结果导致不仅与以专家论证为基础的政府和核电厂营运单位风险认知不一致,还与客观风险本身存在差异。特别是在风险产生于核电这类涉及复杂技术或专业知识的问题时,公众的这种认知偏离常常更为明显<sup>[12]</sup>,公众认定在其周围进行核电厂选址,其利益必将受损,因而滋生出对立情绪。

因此,在构建核电厂选址中的利益平衡机制时,应当首先对各种利益进行识别与了解,充分认识到政府、核电厂营运单位以及公众之间的利益冲突部分源于各主体对风险的感知存在差异;然后依据一定的价值标准,对各主体的利益进行比较、评价与判断,采取措施尽可能调和各主体间的利益冲突,采用“交换正义”的实现方式,用补偿或类似方法确保各类利益最大程度地得以满足;最后,在不能调和冲突的利益之间,则必须依据价值衡量做出选择,以“分配正义”优先保障某一主体的利益,并将选择的利益以法律规范的形式加以确定,形成法律意义上的权利(职权)与义务(职责)。

过去的众多冲突实例均表明,核电厂选址的利益冲突主要产生在公众与核电厂营运单位以及公众与政府之间,政府、核电厂营运单位和公众三方各自代表的利益均存在被保护的价值,但因公众天然处于弱势地位,应当采取措施予以重点保护。如果利益冲突不可调和,应当在维护公众利益与保障核电厂营运单位利益和政府所代表的公主体利益之间,优先选择公众利益,绝不能以牺牲公众利益为代价,换取核电厂营运单位利益和政府利益的实现。因此,协调公众与核电厂营运单位和政府之间的利益冲突是构建核电厂选址利益平衡机制的重点,具体可以采取沟通协商和经济补偿两种方式。

沟通协商是政府、核电厂营运人与受影响公众等利益相关方就核电厂选址进行充分沟通与理性协商,以期达成各方均可接受的妥协方案,“为公众自愿而清醒地做出能承受多大风险的决策提供支

① 此统计数据截至 2018 年 2 月 24 日,参见“中国大陆运营和在建核电站”,来源为中国核能微信公众号,最后访问日期是 2018 年 10 月 8 日。

② 2011 年 5 月,江西彭泽核电项目有关选址评估报告获得批复,但与彭泽县一江之隔的安徽省望江县政府却发文给安徽省发改委能源局,质疑彭泽核电项目在选址评估、环境影响等方面存在人口数据失真、地震标准不符、邻近工业集中区和民意调查走样等严重问题,要求停止核电站建设。参见郭绪“彭泽核电项目引发核电安全之争”,载于法制网,http://www.legaldaily.com.cn/zmbm/content/2012-02/29/content\_3380625.htm?node=7569,最后访问日期是 2018 年 10 月 8 日。

持”<sup>[12]</sup>。为保证程序正义的实现,沟通协商应当具有“有效性”:按照事先明确的规则,不仅使可能遭受核电厂选址决策影响的公众均有适当的机会和方式充分知晓核电厂选址可能对公众身体健康、人身财产安全和环境等造成的消极影响与核电厂选址将对经济发展和促进就业等带来的积极影响,平等地表达自己的看法,对政府的决策和核电厂营运单位的行为表达质疑,并得到及时而明确的答复,而且公众的意见能得到充分考虑,对决策产生实际影响。

为了确保上述“有效”沟通协商的实现,应当以法律规范的形式赋予公众有效参与环境决策、在环境决策过程中受到公正对待的权利,具体可体现为赋予公众环境信息知情权、环境决策参与权和环境监督权,而这些权利的实现以核电厂营运单位和政府的信息公开与保障公众参与义务/职责为保障。虽然加强信息公开和公众参与会大幅度增加经济成本,并对建设严密的监管体系提出更高要求,但这与发生核事故所造成的不可估量的损失相比,仍然符合经济学上的成本收益分析理论。

因此,核电厂营运单位应当首先采取措施加强核与辐射相关知识的宣传、普及,增强公众对于核能开发利用风险和收益的认识,并尽可能提供易于理解的信息,减少和避免公众受到媒体错误信息影响的可能性<sup>[13]</sup>;然后对核电厂选址的安全隐患及潜在风险进行科学评估与报告,划定影响范围,制定各阶段环节的风险规避方案;最后再在此基础上拟定能为公众接受的核电厂选址方案计划,以此提高选址的公众认可度。政府应当对核电厂厂址予以保护,对核电厂营运单位制定的选址方案计划进行充分的论证,在听取专家和公众关于核设施选址的意见后,作出是否发放准许核设施选址许可的决定。在此过程中,政府应当保证信息公开,增加核电厂选址的透明度,鼓励公众参与,建立与公众沟通的有效渠道机制,并积极引导舆论方向,提供足够的保障性措施,减少或缓解公民由于信息不对称所引起的心理焦虑与不安。

如果沟通协商无法顺利进行,政府、核电厂便可以考虑采用经济补偿的方式达到调和各方利益冲突的目的。政府、核电厂营运单位和公众均想追求自身利益的最大化,但不能无限度地扩大自身利益,须受到其他利益主体的制约。因此,在核电厂确定选址会对公众利益造成损害时,应将公众的利益损失控制在最小的范围之内,并且作为利益获得者的核电厂营运单位和政府必须为此支付对价,给予利益受损的公众以合理的经济补偿,以弥补因核电厂选址给公众所带来的物质和精神损失,从而减缓公众的对抗情绪。补偿的具体数额因受损利益的大小而有所不同,具体的补偿方式亦可灵活多样,在满足各方利益共赢的前提下以最经济的方式实现核电厂的有效选址。

上述有关沟通协商和补偿的具体措施应总结提升至制度层面,并择其重要者纳入法律规范。2017年9月1日通过的《核安全法》第14条、第21条至第23条专门对核设施选址的规划、厂址保护、许可以及选址条件等方面作出规定,并专门设立第五章,对核设施营运单位和政府就核电厂选址等涉及公众利益的重大核安全事项应承担的信息公开和公众参与义务(职责),公开的事项、方式、时间,以及公众参与的形式等做出规定。

《核安全法》中对核设施选址的规划、厂址保护、许可以及选址条件等规定体现了政府作为监督管理者对包括核电厂营运单位在内的核设施营运单位的制衡。政府通过行使许可、审查以及监督权,确保核电厂等核设施选址经过了充分而科学的论证,从源头防范风险的发生,保障公众的利益不受不当选址决策的侵害,平衡核能发展与公众安全两种利益。

而《核安全法》中有关核设施选址等重大核安全事项应当实施信息公开和公众参与的规定也在一定程度上体现了本文所探讨的沟通协商方式。核电厂营运单位等核设施营运单位和政府通过便于公众知晓的方式主动公开核安全信息,并且以召开听证会等方式听取公众意见,保障了公众的知情权。公众在监督的过程之中,能够保证诉求得到合理的表达,一定程度上干预选址决策和选址行为,以免使核能发展与公众安全两种利益失衡。

但是这些规定仍存在不足之处:目前《核安全法》规定的公众参与的程度并不足以保证公众利益得到充分的实现,公众的反馈意见究竟在何种程度上影响选址决策和选址行为缺乏明确的规定,公众参与有流于形式的风险。另外,《核安全法》并未涉及相关经济补偿的措施,对公众因核电厂等核



设施选址而可能受损的利益没有任何补偿的规定,也难以从根本上消除公众的担忧和抵触。这些《核安全法》规定中的不尽如人意之处有待未来法律修改、制定修订配套法规规章时予以完善。

## 六、结语

过去的三十多年里,我国核能行业安全记录良好,未发生重大事故,但2011年日本福岛核事故再次令全世界感受到切尔诺贝利或者三哩岛核事故所带来的恐惧,公众与核电厂营运单位和政府之间因选址发生冲突实乃情理之中。从福岛核电站事故的惨痛教训可以得知,坚持和完善符合程序正当性的选址,能尽量减少甚至规避核电厂选址中的利益冲突,从而平衡多方利益、实现共赢。

解决核电厂选址利益冲突可从多种方式入手,满足公众安全期待、强化公众利益保护乃是其中关键,核电厂营运人和政府为此必须在各自的责任和职权范围内做到统筹规划、科学选址、合理安排,让公众切身感受到核能发展的安全,提高公众对核能开发利用的信任度和风险承受能力,减轻公众的恐惧心理,切实采取措施确保公众人身财产和环境的安全。

目前,选址冲突尚未得到根本化解和消除,有关衡平其中利益冲突的思考将与利益冲突本身同步继续发展。在我国当前大力发展核电的形势下,如何从利益衡平的角度,保证核能健康发展和公众利益维护双重目的的实现,仍有继续研究与探讨的必要。

## [参 考 文 献]

- [1] 新华网.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[EB/OL].[http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c\\_1118366322.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2016lh/2016-03/17/c_1118366322.htm).
- [2] 央广网.中国内陆核电站选址基本确定十三五期间有望开工[EB/OL].[http://news.china.com/domestic/945/20170213/30248899\\_all.html](http://news.china.com/domestic/945/20170213/30248899_all.html).
- [3] 罗斯科·庞德.法理学(第3卷)[M].廖德宇译.北京:法律出版社,2007.
- [4] 吴清旺,贺丹青.利益衡平的法学本质[J].法学论坛,2006(1):42.
- [5] KASPERSON R E.Siting Hazardous Facilities: Searching for Effective Institutions and Process[M]//Lesbirel S. Hayden, Daigee Shaw (Eds).Managing Conflict in Facility Siting: An International Comparison, 13-35.Cheltenham, UK and Northampton, USA: Edward Elgar, 2005.
- [6] JACK N. BARKENBUS.Nuclear Power and Government Structure: The Divergent Paths of the United States and France[J].Social Science Quarterly, 1984, 65(1):31.
- [7] U. S. Council on Environmental Quality, Department of Agriculture, Department of Energy, Environmental Protection Agency.Public Opinion on Environmental Issues: Results of a National Public Opinion Survey [R]. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1980.
- [8] MICHAEL R. GREENBERG.NIMBY, CLAMP, and the Location of New Nuclear-Related Facilities: U. S. National and 11 Site-Specific Surveys[J].Risk Analysis, 2009, 29(9):79.
- [9] ROBIN SAHA, PAULMOHAL.Historical Context and Hazardous Waste Facility Siting: Understanding Temporal Patterns in Michigan[J].Social Problems, 2005, 52(4):47.
- [10] 红枫.美批准建造尤卡山核废料库[N].中国科学报,2014-10-21:第3版.
- [11] ROLF LIDSKOG, GÖRAN SUNDQVIST. On the right track? Technology, Geology and Society in Swedish Nuclear Waste Management [J]. Journal of Risk Research, 2004, 7(2):96.
- [12] 张钰玲.环境邻避:基于风险预防视角的考察[J].世界环境,2015(6):87.
- [13] ALBA L. PINEDA-SOLANO, VICTOR H. CARRETO-VAZQUEZ, MAHBOOBUL S. MANNAN. The Fukushima Daiichi Accident and Its Impact on Risk Perception and Communication[J].Loss Prevention Bulletin, 2015(241).

(责任编辑 卢 虎)

**( 10) Balancing of interests in siting nuclear power plants in China**

WANG Jin , ZHANG Yu-ling • 90 •

The three parties involved in siting nuclear power plants are the owner , the public and the government. The owner cares most about economic gains; the public are concerned about their health; the government's prime consideration is how to minimize the risks. For this reason , we need to balance the interests between the three parties. Foreign experience proves that the public should be placed in the first place and negotiation and compensation are efficient in solving the interests conflict between plant owner and government. *Nuclear Safety Law* is not sufficient enough to protect the public interests in spite of its existing consideration in siting , information disclosure and public participation , and therefore needs improving.

**( 11) Legislation of *Atomic Energy Law*: review of *Atomic Energy Law* ( *Draft*)**

HU Bang-da • 97 •

The promulgation of *Nuclear Safety Law* calls for an adjustment to the legislation of *Atomic Energy Law*. *Atomic Energy Law* is the basic law for nuclear energy development , nuclear safety and security , and their healthy relationship. To meet this demands , the *Atomic Energy Law* ( *Draft*) should include more provisions about the relationship between development and safety.

**( 12) Ahistorical review of the codification of commercial law**

XIA Xiao-xiong • 108 •

The codification of commercial law is a possible way to rebuild the relationship between civil law and commercial law. In this regard , we can draw lessons from the experience of the Western European countries in the 19<sup>th</sup> century. Though the defects of legislative technology of codification vary from country to country , and the same is true of the private law system , a historical review helps us reconstruct the Chinese commercial law system in the context of the compilation of *Civil Code*.

**( 13) Morellian technique of connoisseurship**

YU Huo-xing • 117 •

As an art historian , Giovanni Morelli developed the Morellian technique of scholarship , identifying the characteristic details of painters like hands , ears and nails. The identity of the artist is expressed most reliably in the details that are least attended to. Like detectives search for clues , the Morellian method is based on clues offered by trifling details like hands , ears and nails.

**( 14) Dispute about Puyi and the death of Ouyang Xiu**

LI Chang-shu • 124 •

The dispute about Puyi involved the title of the biological father of King Yingzong in the Song Dynasty. The courtsplit accordingly into two camps headed by Prime Minister and Imperial Counsellor respectively. Ouyang Xiu was on the side of the Imperial Counsellor in the dispute , which later provoked an attack on him and ultimately caused his downfall and demise. In the Song Dynasty , the bureaucratic elite had a louder say in state affairs; however , the dispute about Puyi was an evidence for the defects of this political system.

**( 15) Wang Anshi's political philosophy**

WEI Fu-ming • 133 •

Wang Anshi was best known for his controversial socioeconomic reforms. In addition to his political achievements , Wang Anshi was a noted poet , which shows that Wang had philosophy for his political ambition. He believed in the universality and absoluteness of moves and changes which evolved into his view that “the rules made by ancestors are to be broken for the better”. This was the political philosophy for Wang's political effort and reform.

**( 16) Gorgias and rhetoric in ancient Greece**

HU Chuan-sheng • 140 •

Gorgias was the founder of rhetoric in ancient Greece. Both his trip to Athens in 427 B.C. and his education about rhetoric in Greece stimulated the growth of rhetoric in Greece—political speech and public debate. As an application of Sophist's idea of Double Logos , his *Encomium to Helen* devised the formula for epideictic speech , and his *Defense of Palamedes* was a classic case of pure reasoning on the basis of possibility.