

论我国核损害赔偿纠纷行政调解机制的构建

——基于对日本立法和实践的考察

胡帮达

(华中科技大学法学院, 湖北武汉, 430074)

摘要: 完善核损害赔偿程序机制是我国核领域立法需考虑的重要课题。核损害赔偿案件通常具有损害范围大、损害持续时间长、损害事实和因果关系复杂等特点, 要求纠纷解决机制具备高效性、专业性、成本可接受性、公正性与权威性等性能。我国现行纠纷解决机制难以充分满足这些要求, 建立核损害赔偿纠纷行政调解机制具有必要性和可行性。参考日本经验, 我国可建立由国家核安全局主导的核损害赔偿纠纷行政调解机制。该机制应从调解机构的组织定位与职能配置、人员构成、调解程序与费用安排等方面进行设计, 以保障其解决核损害赔偿纠纷的能力、效率和成本优势; 应定位于可供当事人自由选择的替代性纠纷解决机制, 并通过与司法机制的有效衔接来增强其调解的效力, 保障当事人能够获得充分救济的机会。

关键词: 核损害赔偿; 纠纷解决机制; 行政调解; 核安全; 原子能法

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)05-0029-12

开发利用核能是构建我国现代能源体系和有效应对气候变化的重要举措^①, 需要法治保障。我国核领域法治建设的主要任务是完善核能利用风险防控制度体系和核损害赔偿制度体系。前者随着《核安全法》(2017年)的颁布而得以升级和完善; 后者仍然存在诸多短板, 尤其是在赔偿程序机制方面, 现行核损害赔偿相关的法律和规范性文件——《民法典》《核安全法》和《国务院关于核事故损害赔偿责任问题的批复》(国函〔2007〕64号)——均未对此作出明确规定。

日本福岛核事故后的核损害赔偿经验启示我们有必要未雨绸缪, 事先建立一套核损害赔偿纠纷解决机制, 以便在发生核事故的情形下能规范和及时地赔偿受害人, 稳定社会秩序。为此, 我国正在进行的“原子能法”立法和有关部门正在推动的核损害赔偿专门立法(即制定“核损害赔偿法”)^②, 都应将此作为重要课题予以考虑。当

前的研究主要集中在核损害赔偿制度的实体性内容方面^[1-4], 较少关注核损害赔偿纠纷解决机制这一程序性问题^[5]。有鉴于此, 本文试图结合日本的立法和实践经验, 提出构建核损害赔偿纠纷行政调解机制的初步设想, 为我国的核立法工作提供参考。

一、核损害赔偿案件的特点及其对纠纷解决机制的设计要求

核损害赔偿案件与普通民事侵权损害赔偿案件存在显著区别。了解核损害赔偿案件的特点, 明确其对纠纷解决机制的设计要求, 可检视现有纠纷解决机制在有效应对核损害赔偿案件方面的不足, 并据以探讨如何构建更合适的纠纷解决机制。

收稿日期: 2022-01-29; 修回日期: 2022-05-19

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目“核能利用法律规制中的利益协调问题研究”(2019WKYXQN008)

作者简介: 胡帮达, 男, 江西上饶人, 华中科技大学法学院副教授, 主要研究方向: 环境法、核法律与政策, 联系邮箱: 540692963@qq.com

(一) 核损害赔偿案件的特点

核损害是指因核事故而造成的损害。国际公约规定,核损害赔偿范围包括人身损害、财产损失、因人身损害和财产损失而致的经济损失以及为恢复受损环境和预防事故发生所采取措施的费用,各缔约方可通过立法规定或交由司法机关来确定更为具体的损害赔偿类型^③。我国还不是相关公约缔约方,现行法律和规范性文件规定的核损害包括人身伤亡、财产损失和生态环境损害^④。我国尚未发生过国际核与放射事件分级表中2级及以上的事件或事故^[6],因而也没有核损害赔偿的实践,但分析世界核能利用史上已发生的三起典型核事故(美国三里岛核事故、苏联切尔诺贝利核事故和日本福岛核事故),可归纳出核损害赔偿案件主要有以下三方面的特点。

第一,损害范围大。核事故在致害对象数量和致损程度方面通常远大于普通民事侵权。具体而言,核事故情形一般可分为两类:有大量放射性物质向环境释放;无大量放射性物质向环境释放。前一情形可能导致大量人员伤亡和大量环境污染,如切尔诺贝利核事故所造成的悲剧;后一情形下的应急撤离和疏散则会直接或间接地造成大量的财产损失,如美国三里岛核事故发生后的5天内撤离人数达到144 000人^[7]。距今最近的日本福岛核事故造成的损害则居于三里岛核事故和切尔诺贝利核事故所致损害规模之间,受害主体数量和造成损失的数额也非常庞大。据统计,截至2021年12月31日,日本原子力损害赔偿纷争审查委员会已累计受理调解案件27 551件^[8];截至2022年6月24日,东京电力公司支付的永久性和临时性赔偿款已达104 314亿日元(约合人民币5 137亿元)^[9]。

第二,损害持续时间长。核反应产生的很多放射性物质具有特别长的半衰期(以数百年甚至百万年计),在有大量放射性物质向环境释放的事故情形下,被污染的环境需要漫长的修复期,如切尔诺贝利核事故所在地数十公里范围内至今仍是无人区。这些放射性物质如果被人体吸收,会给健康带来终生性的伤害或风险,甚至还会对下一代产生不良影响(即有遗传效应)。这种损害风险持续的长期性意味着核事故发生后需要很

长时间来解决核损害赔偿纠纷。例如,三里岛核事故相关的赔偿诉讼一直到2003年才彻底结束^[10],而日本福岛核事故发生后的10年内索赔案件数量仍居高不下^⑤。

第三,损害事实和因果关系复杂。核损害范围大和损害持续时间长在一定程度上意味着核损害赔偿案件相比普通民事侵权案件更为复杂。和很多环境污染损害一样,这种复杂性既有时间维度,也有空间维度^[11]。在空间维度上,与核事故发生地距离不同,受核事故影响或遭受损害的类型和程度不尽相同;在时间维度上,离核事故发生时间远近不同,受核事故影响或遭受损害的表现也不尽相同。这种时空维度上的差异使得核损害侵权在损害事实的认定和因果关系的判断上呈现出复杂样态,尤其是核事故究竟会导致何种范围内的损害极难确定^[12]。

(二) 核损害赔偿案件对纠纷解决机制的设计要求

核损害赔偿案件的上述特点对核损害赔偿纠纷解决机制提出了四方面的设计要求。

一是高效性,即应确保核损害赔偿纠纷及时得到有效的解决。核事故致害对象的大规模性要求核损害赔偿纠纷解决机制能够快速处理纠纷,以填补受害人的损失,同时安定社会秩序。这要求核损害赔偿纠纷解决机制在案件受理和处理方面采用简易和便捷的程序,尽可能缩短纠纷解决的时间周期。

二是专业性与主动性,即应确保纠纷处理者能客观查明案件事实。查明案件事实是作出公正处理的基础,核损害的长期性和复杂性特点要求核损害赔偿纠纷解决机构配备具有核辐射相关专业和法律专业背景的工作人员,并能够主动调查案涉损害事实进而客观地作出纠纷处理决定。

三是索赔成本可接受性,即应确保受害人可以“消费”得起这一纠纷解决方式。核电厂等核设施通常建在远离城市的地区,核事故的受害者在经济上相对处于弱势地位,如日本福岛核事故中的受害者就包含大量的当地农民。索赔成本过高必然会阻碍这些人寻求救济,导致受害人无法得到公正赔偿,社会秩序也难以安定下来。为此,核损害赔偿纠纷解决机制应确保受害人尤其是

经济上的弱势群体能够承担相关的费用，或能减轻其在经济方面的顾虑。

四是公正性和权威性，即应确保纠纷处理者作出令当事人信服的处理结果。其中，公正性要求纠纷处理者基于客观事实和规则中立地作出处理决定，不偏袒任何一方当事人，从而使当事人感受到自己的利益得到了公平的对待或保护。这是对非自力民事救济机制的共性要求。而权威性是指纠纷处理者具有较高的地位或社会威望，由其来处理核损害赔偿纠纷能够保障社会公信力。在这方面，公权力机关相对民间机构作为纠纷解决主体具有天然的公信力优势。

二、构建核损害赔偿纠纷行政调解机制的必要性与可行性

我国现行法律和规范性文件主要规定了核损害赔偿责任的实体性内容，涉及严格责任、核设施营运人唯一责任和限额赔偿责任等方面^[4]，但尚未规定专门的核损害赔偿程序机制。这意味着万一发生核事故造成核损害，相关损害赔偿案件需根据现有的纠纷解决机制来处理。然而，比照上述核损害赔偿案件对纠纷解决机制的设计要求，可以发现我国现有处理民事纠纷的司法机制和行政调解外的非司法机制均存在不足。相对而言，我国构建专门的核损害赔偿纠纷行政调解机制比完善其他现行纠纷解决机制以“适配”核损害赔偿案件更有优势。对此，日本的相关立法与实践经验也给我构建相关调解机制带来了启发。

（一）现有纠纷解决机制应对核损害赔偿纠纷的不足与局限

1. 司法机制应对核损害赔偿纠纷的不足

对核损害赔偿纠纷而言，狭义的司法机制即为民事诉讼，这是国家介入民事纠纷的解决方式。在这一机制下，法院以国家强制力作为后盾，在纠纷双方当事人及其他诉讼参与人的参加下，根据相关法律对案件进行审理和作出裁判。法院的裁判因而具有极高的权威性、合法性和强制性，比较适合对抗性较强、矛盾较尖锐和冲突较激烈的纠纷^[13]。

在核损害赔偿领域，司法机制固然是重要的纠纷解决方式。由于核损害范围大以及核领域奉行核设施营运人唯一责任原则，国际公约规定了集中司法管辖原则，以便法院能高效地处理纠纷并保证公平地分配赔偿款^[14]。国外实践中，也有寻求诉讼机制解决核损害赔偿纠纷的例子。例如，美国三里岛核事故后的数周内，事故核电厂 25 公里范围内的近 2 000 居民以遭受人身伤害和其他经济损失为由向哈里斯伯格的美国地区法院提起索赔诉讼^[15]；福岛核事故发生后的 11 年内，日本各级法院已受理和审理了一些核损害赔偿集体诉讼案件^[8]。然而，司法机制在处理核损害赔偿案件时会存在四个方面的不足：一是受害人数量庞大，如果当事人不选择集体诉讼而各自提起诉讼，法院将面临“诉讼爆炸”的冲击，有限的人员难以及时审理所有案件；二是法院在审理核损害赔偿案件时缺乏相关的专业技能，难以对核损害相关的事实与证据作出正确的认定，而由当事人出具专业鉴定又会增加其诉讼成本；三是核损害赔偿责任在我国《民法典》中被规定为高度危险责任类型^⑥，不适用“环境污染和生态破坏责任”章中规定的因果关系举证责任倒置规则^⑦，受害人将会面临因果关系举证困难；四是法院审理核损害赔偿案件需要严格遵循法定程序，审理周期一般比较长，难以确保受害人获得及时的赔偿。概言之，司法机制处理核损害赔偿纠纷存在资源与专业能力不足、效率不高和举证规则不利于受害人等方面的短板。而属于广义司法范畴的司法调解^⑧在处理核损害赔偿案件时也会不同程度地受到上述因素的制约。

2. 行政调解外的非司法机制应对核损害赔偿纠纷的局限

非司法机制在国外通常被称为替代性纠纷解决机制(alternative dispute resolution, 简称 ADR 机制)。各国采用 ADR 机制的背景和动因不尽相同。例如，美国提倡以多元化纠纷解决机制作为司法的补充是出于应对“诉讼爆炸”危机的现实考虑^[16]；中国采用 ADR 机制则契合崇尚“和为贵”的思想文化传统^[17]。总体而言，ADR 机制的发展目标包括满足法院、当事人和社会三方面的需求，旨在减轻法院案件负荷，减少当事人耗费

的费用和时间,给当事人提供专业或多元化纠纷解决机制的选择,减少对抗性以增强社会凝聚力等^[18]。

在核损害赔偿方面,也有部分国家通过立法建立了专门的替代性纠纷解决机制。例如,韩国《核损害赔偿法》(2013年修订)规定,由韩国科技部设立核损害赔偿审查委员会处理核损害赔偿纷争;日本《核损害赔偿法》(2009年修订)规定,在日本文部科学省设立原子力赔偿纠纷审查委员会来处理核损害赔偿相关争议。在我国,除行政调解外,现行解决民事侵权损害赔偿纠纷的非司法机制主要包括当事人和解、人民调解、仲裁和行政裁决,但它们并非都能有效或者适合解决核损害赔偿纠纷。

首先,和解难以有效解决专业性较强的核损害赔偿纠纷。和解是当事人之间自愿协商以达成赔偿协议、没有第三者参加的自力纠纷解决机制,比较适用于事实清楚和证据充分的案件。在日本,虽然有受害人直接向东京电力公司索赔而双方就赔偿问题达成一致的案例,但是大量案件由于受害人缺乏专业知识,难以提供让东京电力公司信服的证据而不能达成和解。此外,即便受害人和责任人能够达成和解,由于受害人不能客观评价自己所遭受的损害,这种和解也可能不利于受害人获得对价的补偿。日本核损害赔偿民事和解面临的问题在我国同样难以避免。

其次,人民调解亦难以处理复杂且专业性强的核损害赔偿纠纷。人民调解,是指在人民调解委员会的主持下,依照法律、政策及社会道德规范对纠纷当事人进行说服规劝,促进彼此互谅互让,在自主自愿情况下达成协议以消除纷争的活动。这是我国用于化解基层矛盾、维护社会和谐稳定的具有本土特色的纠纷解决机制,曾经被国家大力推广和适用,但自20世纪90年代以来,随着社会的急剧变革和转型,尤其是民商纠纷日趋复杂和专业化,该机制开始显得捉襟见肘。除传统的家事纠纷与邻里纠纷外,人民调解机制很难有效地处理医患矛盾、劳动争议、环境损害、消费者权益、知识产权、交通事故等专业领域的纠纷^[19]。核损害赔偿的专业性要求自然也成了人民调解机制难以逾越的障碍。

再次,仲裁在解决核损害赔偿纠纷方面存在可仲裁性局限和成本劣势。仲裁是指当事人根据其订立的仲裁协议,自愿将争议交由具有非司法机构属性的仲裁庭进行裁判并受该裁判约束的纠纷解决机制。根据我国《仲裁法》(2017年修正)的规定,可仲裁的纠纷为平等主体的公民、法人和其他组织之间发生的合同纠纷和其他财产权益纠纷,而婚姻、收养、监护、扶养、继承纠纷以及依法应当由行政机关处理的行政争议不能仲裁^⑨。尽管有学者主张可将核损害赔偿纠纷涵摄于“其他财产权益纠纷”而适用仲裁^[5],但笔者认为这种可仲裁性是值得商榷的。理由在于,核损害不仅包括针对公民个人的人身权益和财产权益的损害,还包括针对公众环境权益的损害(生态环境损害),其中的人身损害赔偿纠纷可否仲裁尚存争议^[20],而涉及生态环境损害救济的纠纷很难归入仲裁法所规定的平等主体之间的“其他财产权益纠纷”。此外,即便核损害赔偿纠纷可以仲裁,也需要当事人支付仲裁费用,受害人会有成本方面的顾虑,仲裁的吸引力会因此受到削弱。

最后,行政裁决核损害赔偿纠纷缺乏明确的法律依据。这里的行政裁决是指行政机关依照法律的授权,对当事人之间发生的与行政管理活动密切相关而与合同无关的特定民事纠纷进行审查并作出裁决的行政行为,主要包括权属纠纷裁决、侵权纠纷裁决和损害赔偿纠纷裁决三种类型^[21]。行政裁决作为一种有裁判和准司法属性的具体行政行为^{[22](53)},具有效率高、成本低、专业性强、程序简便的特点^[23],在理论上基本能满足核损害赔偿案件对纠纷解决机制的要求。然而,行政裁决必须获得法律法规的明确授权,但我国现行法律法规并没有明确授权有关行政机关可以裁决核损害赔偿纠纷。尽管我国《民用核设施安全监督管理条例》(1986年)第4条规定“国家核安全局会同有关部门调解和裁决核安全纠纷”,但这里的“核安全纠纷”并不能想当然地理解为包含核损害赔偿纠纷。虽然“核安全”和“核损害赔偿”相互关联,即有效的核安全措施能够避免核损害的发生或减小核损害的规模,核损害赔偿制度也能够一定程度上强化核设施营运人

的安全注意义务^[24],但二者实质上为不同的概念。前者通常是指核安全规制机关采取制定标准和规章、审批许可、实施监督检查等行政监管方式来预防核事故发生和缓解核事故后果^[25],而后者是指被监管对象(核设施营运人)赔偿受害人和生态环境受到的损害(包括相关费用)。将“核损害赔偿纠纷”涵摄于“核安全纠纷”需通过有权机关的合理解释才行得通。

(二) 行政调解机制应对核损害赔偿纠纷的相对优势与制度环境支撑

行政调解,是指在争议各方自愿的基础上,由行政机关主持,通过采取调停、斡旋等方式促使争议各方达成协议从而解决争议的行政活动^[21]。构建由国务院核安全监管部(国家核安全局)主导的行政调解机制,能够克服其他纠纷解决机制的不足,满足上述核损害赔偿案件对纠纷解决机制的设计要求。行政调解机制的相对优势主要表现在以下五个方面。

其一,行政调解机制具有专业优势。核损害赔偿案件涉及核辐射相关的高度专业化判断,国家核安全局作为依据核安全法对核能利用活动进行独立监管的专门性机关^[26],在此方面具有天然优势。具体而言,国家核安全局拥有大量具有核专业背景的技术性官员(公务员),设立了由通晓核科学技术和核政策法律的专家组成的“核安全专家委员会”(作为决策咨询机构)^⑩,还建立了“生态环境部核与辐射安全中心”(作为技术支持和技术保障机构),具备人民调解组织、人民法院和仲裁委无可比拟的专业技能和资源动员能力。换言之,充分利用国家核安全局现有的专业性资源,比在人民调解、司法和仲裁机制中补强这一缺陷更为便利和节约资源。

其二,行政调解机制具有效率优势。这是由行政调解机制程序灵活和资源动员能力强的特性所决定的。详言之,由于没有仲裁和司法那样的高度程序化作业要求,不用片面追求程序正义最大化^{[22](45)},国家核安全局作为调解主体可以通过灵活的程序来主动了解、调查和调解核损害赔偿纠纷,进而缩短个案的处理时间。由于可通过组织或授权等方式快速组建行政调解工作机构(工作组)来专门处理核损害赔偿案件,国家核安

全局在应对“突发”的大量核损害赔偿案件时,可以克服法院和仲裁委人力资源有限的不足,进而缩短案件的整体处理时间。

其三,行政调解机制具有成本优势。这与行政机关的角色定位有关。现代社会中,为社会公众提供服务、解决纠纷是政府义不容辞的责任,而为社会提供低成本的行政调解则为服务型政府的应有内容^{[22](41)}。一般而言,行政调解应由公共财政支持^{[27](69)},当事人申请行政调解只需支付极少量费用甚至不需付费,相对于仲裁和诉讼需要当事人支付一定的甚至高额的费用(如诉讼费和律师服务等)来说,能够大大减少当事人尤其是经济上相对弱势的受害人的经济负担。

其四,行政调解具有柔性和灵活性优势。行政调解在调解启动、调解过程和调解协议等方面均不具有强制性,当事人基于民主协商与自愿原则以及对行政机关权威性与专业能力的信任,自愿听从行政机关的劝导说服,进而化解纠纷,实现双赢目标^{[27](70-71)}。这种略带私法色彩的柔性手段和富有能动性的行政管理方式,即妥协而非对抗的纠纷解决方式,有利于行政管理从压制型模式向回应型模式转变^[28],可以克服包括行政裁决在内的具有裁判性质的纠纷解决机制的相对刚性、对抗性和呆板性的局限,更有利于缓解具有大规模性和群体性特征的核损害赔偿案件可能带来的社会冲突和矛盾,是实现社会和谐稳定、增强社会凝聚力的必要举措^[29]。中共中央办公厅和国务院办公厅于2018年12月31日印发的《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》要求,“行政机关裁决民事纠纷应当先行调解,当事人经调解达成协议的,由行政机关制作调解协议书;调解不能达成协议的,行政机关应当及时作出裁决”,即在一定程度上体现了对行政调解柔性和灵活性优势的肯定。

其五,行政调解具有公信力优势。行政机关的权威性和中立性程度越高,其行为和所作决定的公信力也越高。核监管与一般技术风险监管的不同之处在于,前者要求实施独立监管,即要求监管机关的安全决定不受任何参与核能发展或促进活动的实体组织的干涉,在发生重大安全风险时,其他利益必须服从监管者独立和专业的判

断^[30]。例如,《核安全公约》(Convention on Nuclear Safety)第8条第2款规定:“每一缔约方应采取适当步骤确保将监管机构的职能与参与促进或利用核能的任何其他机构或组织的职能有效地分开。”作为该公约的缔约方,我国《核安全法》第4条第2款已明确规定,核安全工作必须坚持独立监管的原则。这一原则有助于克服规制俘获问题,塑造和强化国家核安全局在核领域中的权威和中立地位。在此原则约束下,国家核安全局作为核损害赔偿纠纷的调解主体,更容易获得当事人的尊重和信任,相对于普通的行政调解更具公信力优势。

需指出的是,除上述优势外,构建核损害赔偿纠纷行政调解机制亦具有本土制度环境支撑。行政调解在我国由来已久,以与核损害赔偿纠纷相近的环境民事纠纷为例(核损害也涉及对人身、财产和环境方面的损害),1989年我国《环境保护法》第41条第2款规定:“赔偿责任和赔偿金额的纠纷,可以根据当事人的请求,由环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门处理;当事人对处理决定不服的,可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”这里的“处理”,在性质上即为行政调解。尽管2014年新修订的《环境保护法》已将这一规定删除,但一些自然资源保护和污染防治的单行法律仍保留了这一机制。如我国《水法》第57条规定:“单位之间、个人之间、单位与个人之间发生的水事纠纷,应当协商解决;当事人不愿协商或者协商不成的,可以申请县级以上地方人民政府或者其授权的部门调解,也可以直接向人民法院提起民事诉讼。”又如我国《土壤污染防治法》(2018年)第96条第3款规定:“土壤污染引起的民事纠纷,当事人可以向地方人民政府生态环境等主管部门申请调解处理,也可以向人民法院提起诉讼。”在核领域,尽管我国《民用核设施安全监督管理条例》第4条规定的国家核安全局会同有关部门调解和裁决的“核安全纠纷”不能当然理解为已包含“核损害赔偿纠纷”,但该规定为将调解核损害赔偿纠纷纳入国家核安全局的工作范围奠定了规范基础。因为核损害赔偿问题在一定程度上可以理解为是核安全问

题的延续,在此基础上通过适当的立法方式将其中的“核安全纠纷”进行拓展以包含核损害赔偿纠纷,也是一种逻辑上合理的制度扩容。概言之,我国其他领域和核领域现行有关行政调解的法律规范为构建核损害赔偿纠纷行政调解机制提供了制度环境支撑。

(三) 日本核损害赔偿领域替代性纠纷解决机制的立法与实践启示

核事故属于极小概率事件,因而具有核损害赔偿纠纷处理经验的国家并不多,日本是其中唯一具有通过替代性纠纷解决机制处理核损害赔偿案件经验的国家,具有重要考察价值。

在日本,建立不同于司法机关的专门机构调解处理特定纠纷是一种常见做法^[31]。这与日本社会厌讼的法文化有关^[32],是一种为缓解民众对通过移植方式急速建立的现代化法制之抵触心理而采取的退避措施,旨在缓解日本“传统”与“现代”之间的冲突^{[33](146-151)}。例如,针对环境污染侵权纠纷的爆发,日本于1970年通过《公害纠纷处理法》,在国家层面设立公害调整委员会,并在都道府县设立公害审查会,以更加简单和迅速地解决环境公害纠纷^[34]。日本还于2004年专门制定了《促进使用替代性纠纷解决机制法》来推广替代性纠纷解决机制的应用。

事实上,日本在核损害赔偿领域建立替代性纠纷解决机制要远早于其他领域。20世纪50年代中期,日本为保障和平利用核能着手制定系列核法律。在核损害赔偿立法方面,考虑到核事故发生后可能出现大量索赔案件,受害人直接与核设施营运人谈判将面临很大负担且难以确保形成公平和透明的解决方案,而若诉诸司法,庞大的案件数量和高度专业的核损害问题又会给法院带来巨大挑战,日本律师联合会建议政府建立专门的纠纷解决机制以公平和及时地救济受害人^[35]。这一建议被立法机关采纳。日本国会于1961年通过的《原子力损害赔偿法》规定,在发生核损害的情形下,文部科学省可以依据日本内阁发布的政令设立原子力损害赔偿纷争审查委员会,以居间调解(和解仲介)核损害赔偿纠纷(原子力损害赔偿纷争)。可以看出,日本之所以要在核损害赔偿领域设立替代性纠纷解决机制,除了

上述一般法文化背景外，还考虑了核损害赔偿案件的特殊性。

2011年福岛核事故发生后，文部科学省根据日本内阁发布的《与原子力损害赔偿纠纷审查会设置相关的政令》(2011年第99号)成立了原子力损害赔偿纷争审查委员会，来处理针对东京电力公司的索赔案件。实践表明，该委员会发挥了重要作用，大多数核损害赔偿案件都通过这一途径得到妥善处理。截至2021年12月31日，该委员会已累计调解案件20105件，其中达成调解协议的案件为16137件，调解成功率超过80%^[8]。日本的立法和实践经验说明了建立专门的调解机构处理核损害赔偿案件的可行性和有效性。尽管日本原子力损害赔偿纷争审查委员会不是严格意义上的行政机构，但该机构的设立、职责和运行机制等和行政机构有诸多相似之处^[36]，即在一定程度上可类比行政机构或可称为准行政机构。在此意义上，日本经验对我国建立核损害赔偿纠纷行政调解机制具有重要参考价值。

三、核损害赔偿纠纷行政调解机制的框架设计

核损害赔偿纠纷行政调解机制的设计需围绕核损害赔偿案件对纠纷解决机制的要求来展开，应明确调解机构的组织定位及职能、人员构成、调解的程序与费用安排等基本问题。笔者将参考日本的经验，对我国核损害赔偿纠纷行政调解机制的具体构建提出初步构想。

(一) 行政调解机构的组织定位及其职能配置

构建行政调解机制首先应明确调解主体及其组织形式。因民事纠纷特点及国家的行政体制传统不同，世界各国的行政调解机制存在不同模式：有的是由行政主管部门直接作为纠纷调解主体，如我国《土壤污染防治法》规定地方人民政府生态环境等主管部门依当事人申请调解土壤污染民事纠纷；有的是在行政机关下设专门的机构作为纠纷调解主体，如《日本核损害赔偿法》规定，文部科学省根据需要设立原子力损害赔偿纷争审查委员会这一临时性机构来调解核损害

赔偿纠纷。

从专业性、权威性和资源调配能力来考虑，我国构建由国务院核安全监管部门主导的核损害赔偿纠纷行政调解机制似较适宜。在组织形式方面，考虑到核损害赔偿纠纷数量的大规模性及其发生的非常态性(即核事故发生概率极低)，为节约资源，我国可借鉴日本的经验，通过立法授权国家核安全局在发生核事故并出现核损害赔偿纠纷时，设立专门的核损害赔偿纠纷调解机构“核损害赔偿纠纷调解委员会”这一任务导向的临时性行政机构。该机构是代表国家核安全局的行政机构，在组织性质上与日本原子力损害赔偿纷争审查委员会的准行政机构属性存在差异。这是因为，日本原子力损害赔偿纷争审查委员会由文部科学省依据法律和内阁颁布的政令设立，委员会的成员由文部科学省从专家中任命，委员会根据法律和政令的授权独立开展纠纷调解活动，但并不代表文部科学省。这种和行政机关相关联，然而并非且不代表行政机关的相对独立的组织形式在日本比较常见，但不太契合我国的行政体制和行政文化，而设立隶属于行政机关的行政调解委员会在我国已有大量实例。例如，北京市昌平区于2017年成立了昌平区人民政府行政调解委员会^[37]，2020年深圳市南山区水务局成立了深圳首个区级行政调解委员会^[38]。对我国而言，核安全独立监管原则能确保核损害赔偿纠纷调解委员会达到与日本原子力损害赔偿纷争审查委员会相似的效果。

考虑到核损害赔偿案件数量庞大以及具体调解工作比较琐碎，核损害赔偿纠纷调解委员会应负责领导和统筹调解机制的运行，下设执行机构或办公机构则在事故发生地区开展具体的案件调解工作。如日本原子力损害赔偿纷争审查委员会下设原子力损害赔偿纷争解决中心作为纠纷调解执行机构，如图1所示。该机构亦采用委员会制(总括委员会)，下设原子力损害赔偿纷争和解仲介办公室，并在东京设有2个分支办事机构，在福岛地区设有4个分支办事机构^[39]。这种组织方式有利于提高纠纷调解的效率。

为有效开展工作，核损害赔偿纠纷调解委员会应获得实施纠纷调解工作所需的充分授权。日

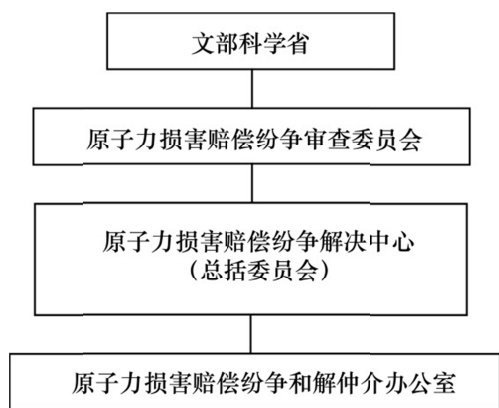


图1 日本原子力损害赔偿纷争审查委员会的组织架构

本《核损害赔偿法》第18条第2款授予日本原子力损害赔偿纷争审查委员会三项职能，即居间调解核损害赔偿纠纷、制定有关核损害范围与有助于当事人自主解决纠纷的导则以及实施核损害调查评估。其中的第一、三项职能是日本1961年《核损害赔偿法》的规定，第二项职能是在总结1999年东海村临界事故处理经验的基础上于2009年修订《核损害赔偿法》时新增的内容^[40]。在这三项职能中，居间调解是目标职能，制定核损害赔偿相关导则和开展调查评估是辅助职能。福岛核事故后的核损害赔偿实践证明，这三项职能的组合保障了日本原子力损害赔偿纷争审查委员会的有序和高效运行。我国亦可参考日本的做法，授予核损害赔偿纠纷调解委员会调解纠纷、制定核损害赔偿相关导则和开展调查评估这三项基本权力。

(二) 行政调解机构的人员构成

核损害赔偿纠纷调解委员会应配备能够胜任该工作的人员来履行上述职能。在日本，根据其内阁发布的《与原子力损害赔偿纠纷审查会设置相关的政令》规定，原子力损害赔偿纷争审查委员会由10名非常设的委员组成。这些委员由文部科学大臣从具有法律、医疗、核工程及其他核损害相关专业技能与经验的人中任命。之后，原子力损害赔偿纷争审查委员会也会从经验丰富的法官、律师和学者中任命其下设的原子力损害赔偿纷争解决中心的委员长和委员。这种人员构成方式既满足了核损害纠纷调解的专业性需

求，又保障了调解机构的权威性和中立性。

参考日本经验，我国核损害赔偿纠纷调解委员会及下设的执行机构在人员构成方面应保证同时具备专业性和行政权威性。具体而言，可以由国家核安全局从核安全专家委员会、法院、律师事务所和高校遴选并任命特定数量的核损害赔偿纠纷调解委员会委员。考虑到我国核损害赔偿纠纷调解委员会的行政机构属性，除上述专家委员外，在核损害赔偿纠纷调解委员会及其下设执行机构中，都应指定一名国家核安全局的官员担任委员长或主任，来统筹调解机制的运行。

(三) 行政调解的程序设置与费用安排

效率和成本是行政调解机制的核心性能指标。前者体现在调解程序设计上，后者体现在调解费用安排上。要确保核损害赔偿纠纷行政调解机制的相对吸引力，在程序设计上应以提高效率为中心，在费用安排上以减轻当事人的成本顾虑为要点。

日本原子力损害纠纷解决中心实施的调解主要包括案件申请与受理、案件审查、拟定与签署调解协议三个步骤^[41]。其提高效率的措施包括三个方面：一是在案件调解申请阶段充分宣传和说明调解机制的工作流程、提供纠纷调解申请书模板和可供选择的申请提交方式；二是在案件受理后指定专人负责案件的审查与调查，并和当事人沟通；三是在案件审查阶段根据情况采取面谈、电话、视频会议、书信、听证等不同方式听取当事人意见，进而拟定调解方案供当事人参考。为减轻当事人的经济负担，日本政府安排了财政预算以支持日本原子力损害赔偿纷争审查委员会的运行，调解申请人除需承担文件制作费、材料邮寄费、交通费、委托律师或专家费外，无须向原子力损害赔偿纷争解决中心缴纳申请、受理和调解的手续费^[42]。而且，由于日本原子力损害赔偿纷争审查委员会在调解过程中会根据情况主动开展核损害调查和评估，当事人尤其是受害人在举证方面的经济压力能得到一定程度的纾解。

日本的经验对我国具有参考价值。在程序方面，我国核损害纠纷行政调解应遵循“依当事人申请”原则，注重纠纷调解流程的规范化，在申请、受理、调解处理等环节的设计上体现便民性，

并保障当事人的意见得到充分表达和尊重。在调解费用方面,我国应明确核损害纠纷行政调解委员会的运行经费由财政预算覆盖。这种安排不仅可有效缓解当事人的成本顾虑,还和核损害赔偿纠纷调解委员会隶属于国家核安全局的行政组织定位相匹配。需说明的是,减轻当事人的成本顾虑不代表当事人不需要支付任何费用,材料准备与邮寄、交通、委托律师以及损害鉴定等方面的费用仍需由当事人自行承担(其中部分费用可由赔偿款覆盖)。此外,由于我国核损害赔偿纠纷调解委员会为临时性的行政机构,为保障运行经费的可靠性,还可考虑建立核损害赔偿纠纷调解专项基金,以备不时之需。

(四) 行政调解机制与司法机制的衔接

行政调解机制应对核损害赔偿纠纷具有优势并不排除当事人享有选择其他纠纷解决机制的权利。在构建核损害赔偿纠纷行政调解机制时,需要考虑和现有其他纠纷解决机制的关系,尤其是与作为终极救济途径的司法机制的衔接。

在日本,以原子力损害赔偿纷争审查委员会为中心的替代性纠纷解决机制(ADR 机制),实际上包括当事人根据原子力损害赔偿纷争审查委员会发布的导则自行和解与申请原子力损害赔偿纷争审查委员会调解两种方式,当事人和解不成功的可以接着申请由原子力损害赔偿纷争审查委员会调解。此外,当事人可以径直通过司法机制(包括司法调停和诉讼)来解决纠纷,也可以在选用 ADR 机制未达目的(包括未达成协议或协议执行过程中出现问题)时转而诉诸司法机制,还可以在法院判决前就诉讼请求相同的内容申请适用 ADR 机制,如图 2 所示^[8]。换言之,由原子力损害赔偿纷争审查委员会主导的调解机制并非必经程序,亦非司法机制与其他纠纷解决机制的前置程序,而是和其他纠纷解决机制并行,并可自由转接的、灵活的、开放式的纠纷解决机制。在福岛核事故后的核损害赔偿实践中,有受害人选择向法院提起集团诉讼索赔,也有受害人选用 ADR 机制索赔,即说明了 ADR 机制和司法机制的并行关系。

受日本经验的启发,为充分保障当事人的选择自由,我国宜将核损害赔偿纠纷行政调解机制

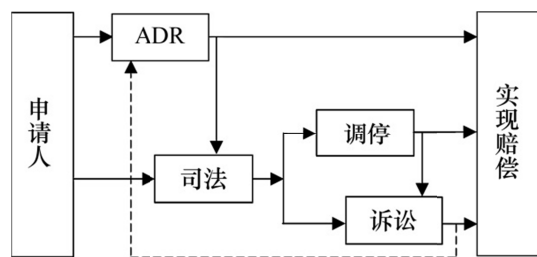


图2 日本核损害赔偿调解机制和司法机制的关系

定位于一种包容和开放的替代性纠纷解决机制,不宜将其设定为其他纠纷解决机制的前置程序。此时,行政调解机制和司法机制的关系应当体现为两个层次:第一个层次,二者为并行地位的纠纷解决机制,当事人可以根据案件特点和自身的能力与偏好从中选择一种途径来解决纠纷;第二个层次,司法机制作为兜底性的纠纷解决机制,当事人在核损害赔偿纠纷调解委员会的调解下未达成协议或者虽达成协议但协议未得到有效履行时,可以诉诸司法机制,请求法院来调解或者裁决纠纷。对于是否允许当事人在诉讼过程中同时申请行政调解,则需要分情形对待。如果当事人申请调解的请求内容和诉讼的请求内容不相同,则实质上属于新的纠纷,完全应当允许;如果当事人申请行政调解的内容和诉讼请求重复,则应当以司法机制优先,以避免日本核损害赔偿实践中出现的问题——当事人等待法院判决而对调解协议持保留意见从而使调解“徒劳”^[8]。换言之,当事人在诉讼过程中若就相同请求申请行政调解,则应以当事人同意先撤诉为受理条件,待行政调解完成之后,当事人再考虑是否还要起诉,以避免公共资源的浪费。

此外,为确保在核损害赔偿纠纷调解委员会主持下达成的具有民事合同属性的调解协议得到有效履行,在构建核损害赔偿纠纷行政调解机制时,可以考虑引入我国其他损害赔偿领域(如生态环境损害赔偿领域)已采用的司法确认模式,即当事人在签署核损害赔偿纠纷调解委员会拟定的调解协议后,可依照民事诉讼法的规定向人民法院申请司法确认,经司法确认的赔偿协议,赔偿义务人不履行或不完全履行的,赔偿权利人可向人民法院申请强制执行。这样可以提高纠纷解决的效率和节约成本,减少诉累,增强行政调解

机制的效力^[43]。

四、结语

核损害赔偿案件对纠纷解决机制的多元化性能要求,难以在我国现有的纠纷解决机制中得到满足,有针对性地构建一套专门的行政调解机制势在必行。日本建立专门核损害赔偿替代性纠纷解决机制的立法经验,及其在福岛核事故后广泛运用该机制处理核损害赔偿纠纷的良好实践,为我国完善核损害赔偿程序机制提供了参考思路。我国可通过正在制定的“原子能法”,或者未来通过制定专门的“核损害赔偿法”,授权核安全独立监管机关——国家核安全局——在核事故发生后建立的核损害赔偿纠纷调解委员会来调解核损害赔偿纠纷。核损害赔偿纠纷调解委员会主持的行政调解应定位于可供当事人自由选择的、具有专业能力的公益性纠纷解决机制。这一替代性纠纷解决机制应通过与司法机制的有效衔接来增强自身效力,保障当事人获得充分救济的机会。由于核损害赔偿纠纷行政解决机制涉及很多细节性的规则设计,法律层面宜重点构建基本的组织框架,授权核损害赔偿纠纷调解委员会在成立后及时制定并发布纠纷调解的具体程序规则。

注释:

- ① 《2021年国务院政府工作报告》提出“在确保安全的前提下积极有序发展核电”,并将其作为我国2030年前实现碳达峰的重要举措,《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在“构建现代能源体系”部分提出“安全稳妥推动沿海核电建设”。
- ② 我国工业和信息化部国防科技工业局在推动核损害赔偿立法工作时,指导成立了以中国核能行业协会为牵头单位的核损害赔偿法律问题研究课题组。详见陈刚《核损害责任法律法规汇编》,法律出版社,2018:3。
- ③ 参见《修正〈关于核损害民事责任的维也纳公约〉的议定书》(1997年)第2条第2款,《核损害补充赔偿公约》(1997年)第1条第6款。
- ④ 参见我国《民法典》第1234、1235和1237条,《核安全法》第90条和《国务院关于核事故损害赔偿责任问

题的批复》(国函〔2007〕64号)第2条。

- ⑤ 根据日本原子力损害赔偿纷争解决中心2022年3月发布的报告《〈原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書 令和3年における状況について〉》统计,2011年3月至2021年12月,日本原子力损害赔偿纷争解决中心每年平均受理的纠纷调解申请达到了2505件,最少为2011年的521件,最高为2014年的5217件,2022年为1144件。
- ⑥ 参见我国《民法典》(2020年)第1236条。
- ⑦ 有学者基于保护受害人的角度认为核损害责任可一并适用环境污染和生态破坏责任(详见张新宝《中国民法典释评——侵权责任编》,北京:中国人民大学出版社,2020:240)。但笔者认为,作为《民法典》高度危险责任的核损害责任由于其适用限额赔偿的规定,蕴含着和核损害赔偿国际公约相一致的保护核能产业的规范目的,而不完全是保护受害人,这一规范目的决定了核损害赔偿责任不应适用环境污染与生态破坏责任。
- ⑧ 我国《民事诉讼法》(2017年修正)对民事司法调解问题做出了规定,民事司法调解因而亦可归属于司法机制。
- ⑨ 参见我国《仲裁法》(2017年修正)第2条、第3条。
- ⑩ 参见我国《核安全法》(2017年)第34条、生态环境部办公厅《关于印发国家核安全专家委员会名单的通知》(环核设〔2019〕61号)。
- ⑪ 生态环境部核与辐射安全中心为生态环境部直属事业单位,是我国唯一专业从事核安全与辐射环境监督管理技术保障的公益性事业单位。
- ⑫ 参见全国人大法制工作委员会《关于正确理解和执行〈环境保护法〉第41条第2款的答复》(1992年)。
- ⑬ 参见我国《生态环境损害赔偿管理规定》(环法规〔2022〕31号)第24条。

参考文献:

- [1] 李雅云.核损害责任法律制度研究[J].环球法律评论,2002(3):360-372.
- [2] 蔡先凤.论核损害民事责任中的责任限制原则[J].法商研究,2006(1):82-90.
- [3] 黄锡生,关慧.供应商核损害赔偿赔偿责任豁免的反思与重构[J].重庆大学学报(社会科学版),2012(2):20-25.
- [4] 赵威.核损害民事责任制度研究[J].法学杂志,2017(11):76-82.
- [5] 刘久.我国核损害赔偿纠纷的可仲裁性研究[J].法学杂志,2020(6):69-79.
- [6] 国务院新闻办公室.中国的核安全(白皮书)[EB/OL].(2019-09-03)[2022-06-28].http://www.xinhuanet.com/politics/2019-09/03/c_1124954068.htm.
- [7] J. SAMUEL WALKER. Three mile island: A nuclear

- crisis in historical perspective[M]. Berkeley: University of California Press, 2006: 80-110.
- [8] 日本原子力损害赔偿纷争解决中心. 原子力損害賠償紛争解決センター活動状況報告書：令和3年における状況について[EB/OL]. (2022-03-30) [2022-06-28]. https://www.mext.go.jp/content/20220324-mxt_san-gen02-houkoku03.pdf.
- [9] TEPCO Group. Records of applications and payouts for compensation of nuclear damages [EB/OL]. (2022-06-24) [2022-06-28]. https://www.tepco.co.jp/en/hd/responsibility/revitalization/pdf/comp_result-e.pdf.
- [10] U.S. Nuclear Regulatory Commission. Backgrounder on nuclear insurance and disaster relief [EB/OL]. (2022-04-11) [2022-06-28]. <https://www.nrc.gov/reading-rm/doc-collections/fact-sheets/nuclear-insurance.html>.
- [11] 理查德·拉撒路斯. 环境法的形成[M]. 北京：中国社会科学出版社, 2017: 61-65.
- [12] 张新宝. 中国民法典释评——侵权责任编[M]. 北京：中国人民大学出版社, 2020: 236.
- [13] 潘剑锋. 论民事纠纷解决方式与民事纠纷的适应性[J]. 现代法学, 2000(6): 59-62.
- [14] International Atomic Energy Agency. The 1997 Vienna convention on civil liability for nuclear damage and the 1997 convention on supplementary compensation for nuclear damage-explanatory texts [EB/OL]. (2020-09) [2022-06-28]. <https://www.iaea.org/publications/13633/the-1997-vienna-convention-on-civil-liability-for-nuclear-damage-and-the-1997-convention-on-supplementary-compensation-for-nuclear-damage-explanatory-texts>.
- [15] CBS News. Court OKs Three Mile Island suits [EB/OL]. (2000-06-05) [2022-06-28]. <https://www.cbsnews.com/news/court-oks-three-mile-island-suits/>.
- [16] 郭庆珠. ADR 在化解社会矛盾中的功能机制研究——以行政调解为研究样本[J]. 法学杂志, 2011(S1): 371-375.
- [17] 胡晓涛. 替代性纠纷解决机制的价值及在中国的适用分析[J]. 江西财经大学学报, 2011(6): 123-128, 133.
- [18] 傅郁林. 多层次民事司法救济体系探索[J]. 当代法学, 2013(2): 105-115.
- [19] 张进德. 论人民调解的复兴与转型[J]. 中国海洋大学学报(社会科学版), 2018(5): 103-109.
- [20] 王金龙, 王玮. 论侵权行为的可仲裁性[J]. 河北法学, 2004(10): 106-108.
- [21] 姜明安. 行政法与行政诉讼法：第六版[M]. 北京：北京大学出版社和高等教育出版社, 2015: 248.
- [22] 湛中乐. 行政调解、和解制度研究：和谐化解法律争议[M]. 北京：法律出版社, 2009.
- [23] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》[EB/OL]. (2019-06-02) [2022-06-28]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/02/content_5396932.htm.
- [24] 胡帮达. 安全和发展之间：核能法律规制的美国经验及其启示[J]. 中外法学, 2018(1): 208-230.
- [25] 国际原子能机构. 国际原子能机构安全术语：核安全和辐射防护系列[M]. 维也纳：国际原子能机构, 2007: 123.
- [26] 胡帮达. 核安全独立监管的路径选择[J]. 科技与法律, 2014(2): 240-261.
- [27] 邓刚宏. 行政调解制度研究——基于上海以及长三角地区部分城市立法例的考察[M]. 北京：中国政法大学出版社, 2017.
- [28] 崔卓兰, 蔡立东. 从压制型行政模式到回应型行政模式[J]. 法学研究, 2002(4): 64-73.
- [29] 谭英俊. 柔性治理：21 世纪政府治道变革的逻辑选择与发展趋向[J]. 理论探讨, 2014(3): 150-153.
- [30] STOIBER C, BAER A, PELZER N, et al. Handbook on nuclear law[M]. Vienna: International Atomic Energy Agency, 2003: 9.
- [31] 殷守革. 日本行政调解法律制度研究[J]. 日本研究, 2016(2): 54-62.
- [32] 赫然. 日本法文化研究[J]. 社会科学战线, 2007(6): 220-223.
- [33] 陈丰, 栾孟馨. 日本行政型非诉讼纠纷解决的协同机制及其启示[J]. 中国行政管理, 2019(1): 146-151.
- [34] 交告尚史, 白杵知史, 前田阳一, 等. 日本环境法概论[M]. 北京：中国法制出版社, 2014: 211-212.
- [35] 高瀬雅男. 原発 A D R の到達点と課題[J]. 行政社会論集, 2014(3): 1-38.
- [36] 胡帮达, 贾晗. 日本核损害赔偿中的替代性纠纷解决机制及其启示[J]. 核安全, 2020(6): 73-79.
- [37] 北京首家行政调解委员会成立[EB/OL]. (2018-01-04) [2022-06-28]. <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0104/c1001-29746129.html>.
- [38] 深圳首个区级行政调解委员会成立[EB/OL]. (2020-07-22) [2022-06-28]. http://www.sz.gov.cn/cn/xgk/zfxxgj/zwdt/content/post_7912590.html.
- [39] 日本原子力损害赔偿纷争审查委员会. 原子力損害賠償紛争解決センターの設置について[EB/OL]. (2022-07-31) [2022-06-28]. <http://www.aec.go.jp/jicst/NC/senmon/songai/siry03/siry03-4.pdf>.
- [40] OECD-NEA. Japan's compensation system for nuclear damage [EB/OL]. (2013-12-31) [2022-06-28]. <https://www.oecd-nea.org/upload/docs/application/pdf/2019-12/7089-fukushima-compensation-system-pp.pdf>.

- [41] 日本原子力损害赔偿纷争解决中心. ご利用方法・和解仲介の手の流れ [EB/OL]. (2022-06-14) [2022-06-28]. https://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/adr-center.htm.
- [42] 日本原子力损害赔偿纷争解决中心. 原子力损害赔偿の和解の仲介について [EB/OL]. (2022-06-14) [2022-06-28]. https://www.mext.go.jp/a_menu/genshi_baisho/jiko_baisho/detail/pdf/PDF-1_leaflet.pdf.
- [43] 陆才华, 孙亚超. 行政调解的现状及其思考[J]. 中国司法, 2020(11): 89-95.

The construction of administrative mediation mechanism for nuclear damage compensation disputes in China: Based on the investigation of Japan's legislation and practice

HU Bangda

(School of Law, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: Improving nuclear damage compensation mechanism is an important issue for China's nuclear legislation. Nuclear damage compensation cases are usually characterized by large-scale and long-term damage and complexity of damage facts and causation, which requires that the nuclear damage compensation dispute resolution mechanism should be efficient, professional, cost acceptable, fair and authoritative. China's existing dispute resolution mechanisms may not successfully fulfill these requirements, so it is vital and feasible to establish appropriate administrative mediation mechanism. Inspired by Japanese experiences, China can build an administrative mediation mechanism for nuclear damage compensation disputes led by the National Nuclear Safety Administration. This mechanism should be well designed in terms of the organization structure and functions, personnel composition, operation procedure and expenses to guarantee its ability, efficiency and cost acceptability in dispute resolution, should be designated as an alternative dispute resolution mechanism that can be freely selected by the parties, and should enhance its own effectiveness through effective connection with the judicial mechanism to ensure that the parties can obtain adequate relief opportunities.

Key Words: nuclear damage compensation; dispute resolution mechanism; administrative mediation; nuclear safety; atomic energy law

[编辑: 苏慧]