

# 日本排放福岛核电站低放射性污水入海的法律 responsibility 辨析

郁志荣



2010年9月18日航拍的日本福岛第一核电站

日本“311”地震海啸重创福岛第一核电站，1-6号机组都有不同程度的损坏。4月4日，日本政府同意东电公司将废弃物集中处理设施内的放射性污水和5号、6号机组附近的地下水排放入海，引起了国内外的强烈反响，日本渔业协会等向东电公司提出抗议并要求索赔，国际社会尤其是邻近国家韩国、俄罗斯和中国对日本的举动表示强烈不满，认定其擅自排放放射性污水属于违法行为并保留随时向日本索赔的权利。但是事实上，世界上对核辐射影响海洋环境的国际法律制度尚不完善，实际认定当事国违法的法律依据以及处罚或制裁的具体规定几乎空白，至于赔偿诉求的兑现更加困难。以此为契，应尽快建立和完善防止和处置放射性污染影响和损害海洋环境的法律制度，尽早形成中、韩、俄、日西北太平洋核辐射联合监测体系，跟踪监测日本排放核辐射污水的扩散实况及其影响范围和影响程度。



英国媒体公布的2010年11月（左）和2011年3月15日航拍福岛第一核电站的照片

## 福岛核电站核辐射污水排放情况

2011年4月4日，日本东京电力公司宣布，从当天19时开始将福岛第一核电站废弃物集中处理设施内低放射性污水排放入海，目的是为了腾出空间，存放该电站1号至4号机组涡轮机房等处大量含高浓度放射性物质的积水。此次排放的除了废弃物集中处理设施内的约1万吨污水之外，还包括5号和6号机组附近大约1500吨含放射性物质的地下水，共计11500吨。根据东京电力公司4月15日向日本经济产业省原

2011年4月4日，日本东京电力公司宣布，从当天19时开始将福岛第一核电站废弃物集中处理设施内低放射性污水排放入海，目的是为了腾出空间，存放该电站1号至4号机组涡轮机房等处大量含高浓度放射性物质的积水。

子能安全保安院的报告，福岛第一核电站4日至10日实际向海洋排放的污水共计10393吨，大约有1500亿贝克勒尔的放射性物质。日本政府强调，向海中排放低放射性污水是根据日本相关法律实施的，是为确保有空间存放高放射性积水而采取的不得已措施。被排放的这些低放射性污水中的辐射量超过日本法定安全标准的500倍左右。在排放污水前数小时日本召开了驻东京外国大使馆的说明会，美国和加拿大等51个国家和国际组织出席，此外向驻东京的全部149个国家大使馆、欧盟以及35个国际组织发送了告知传真和邮件。日本还强调，东京电力公司4日15点50分左右宣布排放污水，官房长官枝野幸男也几乎同时在记者会上透露了该消息，电视直播了当时的情况。有媒体报道，日本政府在批准东电公司将核污染废水排放入海前曾向美国通报并征得同意。美国能源部有关人士4月1日在日本总理官邸会见

了日本政府高层官员，转达了美国政府的意思，称“应该把核污染废水排入海中，早日冷却福岛第一核电站的反应堆。放射性物质扩散海中，并不会有什么问题。美国政府不会抗议将废水排入海中。”另外，美国驻日大使与日本政府负责人在东京电力本公司会面举行对策研讨会时，美国已认可了将污水排入海中的方案。

### 对日排污入海的反响强烈

对东电公司将福岛第一核电站的放射性污水排放入海，日本国内外都作出了强烈反响。首先是日本国内的反应出乎意料的激烈，农林水产省大臣鹿野道彦向经济产业大臣海江田万里抱怨，“决定排放低辐射污水没有事先通知农林省，我感到非常遗憾。”日本渔业与水产加工团体也向东电提出了强烈抗议，并要求全额赔偿损失。日本全国渔业协会联合会（全渔联）会长服部郁弘6日上午前往东京电力公司总部，与东电董事长胜俣恒久举行会谈，就该公司向大海排放因福岛第一核电站事故而含有放射性物质的污水提出抗议：服部批评称“这是东电单方面的粗暴行径，难以原谅”，胜俣则表示“从心里感到抱歉”，并称今后不会再向大海排放污水；服部指出“东电的做法践踏了全国渔业工作者为稳定提供安全放心的水产品作出的努力，我们希望东电能够明确这起重大事故的责任”，对此胜俣回答称“诚恳地接受你们的意见，我们将尽最大努力。会和政府商量，做出最大限度的赔偿”。



东京电力公司在4月5日发布的图片  
——核污水通过日本福岛第一核电站的2号机组旁维修竖井中的裂缝流入大海

事实上，日本此次排放污水前征求了美国的意见，在某种意义上讲是美国“批准”了日本的排放行为。由此证明针对核辐射污染海洋环境的国际法律制度尚不完善，实际操作非常不规范；即使确定日本属于违法行为，采取处罚或制裁措施也难以落到实处，赔偿兑现更加困难。

东京电力公司向海中排放放射性污水，还引起了邻国的不满和国际社会的担忧，各国纷纷向日本政府提出质疑。韩国于4日晚通过驻日本大使馆向日本外务省转达了政府的忧虑，认为日方这一行为有可能会触犯国际法，并询问了日本外务省的对策；针对日本称已向驻东京的全部149个国家大使馆、欧盟以及35个国际组织发送了通报排污的传真和邮件，韩国当天向日本外务省表示不满，称“过了19点才通过发来的传真得知排水一事”，要求重要信息应个别进行事前通报。俄罗斯7日发表声明指出“日本6日才告知排水一事”。在4月13日上午举行的日本众院外务委员会会议上，日本外务省承认，有关东京电力公司4日向海洋中排放放射性物质污染水一事，在排放前未及时向周边各国进行通报。据韩联社报道，日本政府预定于6日上午11时向韩国相关官员介绍放射性污水的排放情况；对于韩方的联合监测要求，日方表示将视事态发展情况做出决定，如有必要，可考虑联合进行监测。俄罗斯副总理伊万诺夫表示，如果海水受到辐射污染，俄罗斯在距离福岛约160千米的

海域捕鱼将非常危险；伊万诺夫还表示，美俄的核能专家对日方不太合作的态度感到不满，认为日本应将辐射外泄事故的情况公开给海外核能专家。中国国际法专家指出日本擅自排放核污水行为是违反《核事故及早通报公约》和《联合国海洋法公约》（以下简称《公约》）的不当行为，但是调查取证难度较大，而且核辐射污染产生的后果影响有一个积累过程，短期内不会显现。

### 日本排污违法应承担法律责任

国际社会尤其是作为邻近国家的韩、俄、中三国的反应最为强烈，认为日本擅自排放福岛第一核电站低放射性污水入海属于违反国际法的行为，应该追究其相应的法律责任并保留要求日方赔偿的权利。综合各国立场和态度，认为日本排污属于违法行为的主要有三个方面的依据。

其一，根据《公约》中海洋环境污染的定义认定日本排污属违法行为。《公约》第一条第一项第四款对“海洋环境污染”的定义是，人类直接或间接把物质或能量引入海洋环境，其中包括河口湾，以致造成或可能造成损害生物资源和海洋生物、危害人类健康、妨碍包括捕鱼和其他正当用途在内的各种海洋活动、损坏海水使用质量和减损环境优美等有害影响。对照《公约》规定，可以认定日本将福岛第一核电站的低放射性污水排放入海属于违法行为，尤其是此项规定中“以致造成和可能造成……”对“原告”方十分有利。放射性污染是看不见摸不着的，但危害却很大，特别是对人体脑部等重要部位的影响巨大，严重时可以使DNA变异。此次日本福岛核电站排放污水，从理论上完全可以认定其影响了邻国的海洋环境，而要拿出确凿的证据却非常困难，至少目前阶段几乎不可能，但这并不妨碍对

日本排放福岛第一核电站低放射性污水属于违法行为的认定。《公约》中的“海洋环境污染”可以是证据确凿的事实存在，也可以是推测或估计，这样就能把举证责任推给“被告”一方，即日本如果否认邻国和国际社会对其违法行为的指控，就必须负有其排污对海洋环境和邻国没有造成损害和危害的举证责任，不举证或举证不力就等于承认指控。当然，即使日本不得不承认违法行为，仍有许多理由提出免责申诉，譬如其排放低放射性污水的目的是为了给存放高放射性污水腾出空间，避免更大的事故和更严重的危害发生，从根本上讲这是一项积极主动的措施，可以用应急和不可抗拒为由提出免责。这里存在一个仲裁的问题，而究竟是由作为专业管理组织的国际原子能机构（IAEA）还是国际法院抑或国际海洋法法庭来裁决需要很好的研究——放射性污染专业性非常强，后两者恐怕不具备裁决的能力，而国际原子能机构也未必能够胜任裁决，因为它毕竟是以行业协调为主的松散性组织，依法判案并不专业。笔者认为，两者结合会产生珠联璧合的效应。事实上，日本此次排放污水前征求了美国的意见，在某种意义上讲是美国“批准”了日本的排放行为。由此证明针对核辐射污染海洋环境的国际法律制度尚不完善，实际操作非常不规范；即使确定日本属于违法行为，采取处罚或制裁措施也难以落到实处，赔偿兑现更加困难。

其二，违反《1972年防止倾倒废物及其他物质污染海洋的公约》即《伦敦倾废公约》有关规定。《伦敦倾废公约》强调，“各国应按照联合国宪章和国际法原则有责任保证在其管辖或控制范围内的活动，不致损害其他国家或各国管辖范围以外区域的环境，并确保海洋环境的质量及与人们利害有关的资源免受损害”。根据国际公约，“排海”行为确实构成了“倾废”，但其不同于传统意义上的“倾废”。“之所以说日本东京电力公司的‘排海’区别于国际法传统意义上的‘倾废’，是因为传统意义上的倾倒放射性废料是经过严格储存、运输和选定特定海域进行的，而日本是将核废液直接‘排海’。”日本的“排海”行为仿佛已经凌驾于国际法之上。笔者认为，上述以违反《伦敦倾废公约》认定日本排放福岛第一核电站低放射性污水属违法行为基本不成立，因为《公约》对海洋“倾废”有明确的规定，即“从船只、飞机、平台或其他人造海上结构故意处置废物或其他物质的行为”，把日本的“排海”行为硬是与其对号入座，未免太牵强附会经不起推敲，结果必然适得其反。此外，将日本的“排海”行为认定为其凌驾于国际法之上的认识也过于武断，必然得不到普遍认可。

其三，日本未履行通知国际组织和与各国磋商的国际义务。联合

国《里约环境与发展宣言》第十八条规定：“各国应把任何可能对其其他国家的环境突然产生有害影响的自然灾害或其他意外事件立即通知那些国家。”第十九条要求“各国应事先和及时地向可能受影响的国家提供关于可能会产生重大的跨界有害环境影响的活动的通知和信息，并在初期真诚地与那些国家磋商”。而日本政府“排海”在前，“告知”在后，更未“在初期真诚地与那些国家磋商”。日本作为《公约》等国际公约的缔约国之一，其“排海”行为严重违背了现代国际法7项基本原则中的两项，即善意履行国际义务原则和国际合作原则，并且更加违背了国际环境法的基本原则，即环境可持续发展原则。《公约》设专章就“海洋环境的保护和保全”作出规定，第一百九十二条明确规定：“各国有保护和保全海洋环境的义务”，第一百九十三条第二款规定：“各国应采取一切必要措施，确保在其管辖或控制下进行的活动不致使其他国家及其环境遭受污染的损害，并确保在其管辖或控制范围内的事件或活动所造成的污染不致扩大到其按照本公约行使主权利的区域之外”，第二百三十五条规定：“各国应按照国际法承担责任。”

我国在着力防范核事故发生的同时，还要对偶发的核电站事故引起的放射性污水排放影响海洋环境进行研究，建立一套完整的放射性污染物质扩散的监测系统，同时形成追究当事国责任乃至赔偿的法律制度势在必行。

## 反思

如果对日本福岛第一核电站放射性污水排放行为严格追究责任的话，其的确存在一定的程序违法嫌疑。主要原因是日本重视了美国的作用而轻视或无视邻国的存在和知情权利，并确实有“先排放后通报”的违反程序的行为。但是以笔者之见，与其追究日本在“排污”问题上的程序违法行为，不如向前看，采取务实的措施防患未然。福岛第一核电站的放射性污水已经排放，而如何影响和影响如何尚是未知，因此中、韩、俄、日四国应该形成西北太平洋放射性污染物扩散联合监测体系，并开展实质性的监测活动，美国和法国也应该参与其中。

鉴于日本排污入海的行为，有学者和专家认为沿海国应该保留向日本提出损害赔偿的权利。“各沿海国和内陆国是否向日本提出越境海洋环境损害赔偿，取决于日本的‘排海’是否造成海洋环境越境污染。”虽然《公约》对“海洋环境污染”的定义没有进行详细的解释，但是“海洋环境污染”应该包括引入一国管辖范围内海洋环境的物质或能量，通过海水运动或扩散作用造成或可能造成损害他国

的生物资源和海洋生物、损坏其海水使用质量和减损其环境优美等有害影响。客观地分析，从理论上提出这个命题也许是成立的，但是在实际操作上可能性不大，而没有可能性就失去了现实意义。按照《公约》规定，日本对其 200 海里内的专属经济区和大陆架拥有管辖权，未经许可擅自进行跟踪监测等科学研究属于违法行为，但是不抵近排污口采样监测要想得到理想的效果是不可能的；而如果不是从排污源头开始监测和掌握其扩散全过程，即使在它国管辖海域测出放射性污染物质，并证明造成了海洋环境污染也难以证明是日本排污所为而提出索赔。我们常说以法律为准绳、以事实为依据，证明海洋环境污染造成损害必须依靠高科技手段才能实现，任何随心所欲的简单的推理都是不可取得，是没有任何说服力的，如果对簿公堂必定会败下阵来。日本东电公司现在已经考虑对受灾地区给予一定赔偿，但是并非以排放污水造成损害

为由，而是作为对陆上核辐射造成损失进行赔偿。

迄今为止，世界上发生核电站爆炸引发核辐射污染事故的只有美国三厘岛、前苏联的切尔诺贝利和日本福岛第一核电站三起，而将放射性污水排放入海的只有日本福岛第一核电站，究竟如何从法律角度认定当事国的责任，如何判断其排放污水对海洋环境的影响，无论从法学的角度还是监测技术的领域都是一片空白，需要深入探讨和建立相应的程序。以此为契机，我国在着力防范核事故发生的同时，还要对偶发的核电站事故引起的放射性污水排放影响海洋环境进行研究，建立一套完整的放射性污染物质扩散的监测系统，同时形成追究当事国责任乃至赔偿的法律制度势在必行。🌊