

当资金枯竭——美国核监管机构停摆实录

美国核监管委员会（NRC）首页提示：“由于拨款中断，NRC 已暂停正常运作，但其维持健康与安全必需的活动，以及第 14300 号行政令规定的关键事项仍继续进行。”这句话到底意味着什么？



自 9 月 30 日起，凡访问 NRC 官网者都会看到这条弹窗提示。实际上，美国核安全监管机构、能源部及其他联邦机构已陷入停摆。由于当日议员们未通过拨款法案，用于支付这些机构运转成本和联邦雇员工资的资金无法到位。未经拨款法案授权，这些联邦部门或机构不得开展任何“非关键”业务，且 NRC 受到严格限制，既不能“预支”未来可能到账的拨款，也不能在不同经费科目之间随意调拨资金。结果导致近 2000 名员工被强制无薪休假，其薪酬也需待拨款法案通过后方可补发。

这并非美国联邦政府首次停摆。1995/96 年度，政府曾停摆

21 天；2013 年 16 天；2018–19 年更创下 35 天的最长纪录，约 80 万名联邦雇员被强制无薪休假。承包商亦收到“停工令”，合同被终止或暂停。

发生这种停摆情况的法律依据是 1980 年白宫行政与预算局（OMB）第 80-14 号公告《国会未能通过拨款时各机构停止运作》，以及 1982 年《补充文件第 1 号——无拨款情况下各机构运作》修订案。

1980 年，司法部长发布《机构拨款中断时〈反不足法案〉的适用》意见，重申该法案“明确禁止机构官员在无拨款情况下承担任何支付义务”，允许“为有序终止机构职能所必需的最小额度支出义务”，同时也允许例外“紧急情况”。但 1995 年的一项司法解释指出，这仅适用于“对生命或财产构成迫在眉睫之威胁，且该威胁可被合理认定为即将发生并需立即应对”的情形，并进一步确认该范围“不包括政府日常、常规职能，因其暂停不会立即危及人身安全或财产保护”。然而，鉴于 NRC 大量工作具有“高度专业性”，该机构可在此范围内按实际需要召回相关员工。

部分跨年度结转资金仍可使用，例如往年拨款中曾为多年期项目预留但尚未用完的款项。此外，某些业务因属于“可报销协议”收入（如指纹刑事背景审查）而得以继续。一旦上述结转资金耗尽，NRC 将不得不重新评估并更新其停摆方案。

首席财务官在法规允许范围内，对所有可用资金进行重新分配，以尽可能推迟机构的“有序关停”，并测算在资金全部耗尽前

还能维持多久。各办公室主任和地区管理员则负责按姓名、职级、职位、科室、分部和小组，逐一列出将被“休假”的员工名单。

NRC 网站公布的最新数据如下：

- 停摆计划前在岗员工总数：2665 人
- 拟被迫“休假”员工数：1837 人
- 非年度拨款支付薪酬的员工数：0 人
- 法律明文授权必需继续职能所需人员：85 人
- 履行总统宪法职责而必须的人员：571 人
- 保护生命与财产必需的人员：172 人

“除支持例外职能所必需外”，将被推迟或全面停止的工作范围极为广泛，具体包括：

- 许可证、认证、执照发放
- 各类现场检查
- 检查、试验、分析与验收准则（ITAAC）关闭验证审查
- 日常执法行动
- 通知函、确认令、导则备忘录、回执、替代争议解决案件
- 应急准备演练
- 反应堆操纵员执照、培训及执照更新
- 运行与退役电厂的财务分析
- 法规与导则制定
- 公众宣传
- 放射性材料综合管理日常支持

- 退役相关活动
- 附带后处理的废物例行监督
- 先进堆、先进医用同位素及新燃料的基础设施开发
- 对外援助与合作（包括核保障）
- 国际差旅支持
- 技术合作安排的维护与跟踪

除培训、人力资源管理、新闻发布等例行事务外，为落实第 14300 号行政令而开展的“关键活动”仍在继续进行。该令要求对 NRC 进行全面改革：即 NRC 须与政府效率部及行政与预算局（OMB）合作，对其全部法规和导则文件“重新制修订”，并于 2026 年 2 月 23 日前发布一项新规，最终法规和配套导则须在九个月后完成。具体包括：

- 为各项活动或潜在持证者，如许可证评估或更新，设定具有约束力的固定时限，取代非约束性的“通用关键节点进度表”
- 重新审议辐射防护的线性无阈模型及合理可行的低水平（ALARA）原则
- 对国防部或能源部已测试过的反应堆设计，仅评估新增应用风险，以加快许可
- 建立微堆与模块化反应堆的大批量许可流程
- 提高在建反应堆设计变更的门槛
- 总体简化反应堆许可流程

当资金耗尽之后

NRC 设定了“资金告罄”时间表，假设结余可维持至少 10 个工作日：

- 资金耗尽前 5 天：通知承包商，部分合同将被取消或停工，跨机构工作组解散；
- 资金耗尽前 3 天：确定被强制无薪休假的员工名单；
- 资金耗尽前 1 天：通知员工即将被“休假”；
- 资金耗尽当日：正式告知哪些人员休假、哪些留岗；电话仅用于向外界告知机构状态，除非紧急情况时，不处理任何新业务；会议全部取消；
- 在连续休假满 21 个工作日（29 个自然日）后：向被休假员工重新发出休假通知；此前已接到“停工”通知的合同可被正式终止。

一旦 NRC 结余资金全部用尽，在新拨款法案获批前，不得再支付任何款项。期间，无论是被休假还是留岗人员，均不会收到工资，必须待法案通过且停摆状态结束后一并补发。

对外合作部张鸥 供稿

摘自《核能国际》杂志