

我国环境污染强制责任保险改革 必要性及重点问题

Thinking on the Necessity and Key Problem of Environmental Pollution Compulsory Liability Insurance Reform in China

摘要 2015年9月21日,中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》,其中明确提出“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。本文通过对我国环境污染强制责任保险的试点进展进行总结,探讨环境高风险企业界定、环境污染强制责任保险“强制”功能、生态环境损害纳入强制环责险的必要性与可行性等改革过程中需要解决的重点问题,对推动我国环境污染强制责任保险改革和发展提出建议。

关键词 环境污染强制责任保险;生态环境损害;环境风险;风险管理;试点

■文/沈晓悦 郭林青

我国环境污染强制责任保险试点进展

政策进展

环境污染责任保险最早起源于西方工业国家,我国于20世纪90年代开始环境污染责任保险(以下简称“环责险”)的探索,并先后在多地开展试点,但由于其法律依据不足、缺乏强制性等原因,试点情况不容乐观,出现了参保企业数量少、保险公司承保不积极等问题,并未达到预期的效果。2005年松花江事件引发了人们对环境污染责任保险的关注,2007年原国家环境保护总局与保监会联合印发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》(国发[2007]189号),拉开了我国环境污染责任保险工作的序幕。

为了进一步健全环境污染责任保险制度,2011年国务院印发的《关于加强环境保护重点工作的意见》和《国家环境保护“十二五”规划》先后提到“健全环境污染责任保险制度,开展环境污染强制责任保险试点”和“健全环境污染责任保险制度,研究建立重金属排放等高环境风险企业强制保险制度”。2013年环保部和保监会联合印发了《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》,并在全国21个省(直辖市、自治区)全面展开了环境污染强制责任保险试点工作,试点企业范围包括涉重金属企业、按地方有关规定已被纳入投保范围的企业以及其他高环境风险企业。2014年我国新修订的《环境保护

法》出台,该法首次提出鼓励企业投保环境责任保险。2015年9月,中共中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》中明确提出“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。

试点成效

据不完全统计,截至2015年底,全国已有21个省市开展了环境污染强制责任保险试点,全国投保环责险的排污单位数量超过4.5万家次,保额累计超过1000亿元。各地重点推动危险化学品生产、经营、储藏、运输和使用相关的企业、容易造成污染的石油化工企业以及危险废物处置行业企业等进行投保,投保范围集中在突发性环境污染事故方面。江苏等地在环责险试点中,积极引入环境风险专业团队,为投保企业进行环境风险排查和体检,有效发挥保险风险管理积极作用。

为了解各地试点效果,环保部于2014年和2015年先后两次发布了各地投保环责险的企业名单(不完全统计)。通过对两年的投保企业名单进行比较(见表1)可以看出,各地环责险发展存在严重不平衡,投保形势不容乐观。江苏、辽宁、广东等地环境污染强制责任保险的投保企业数量呈现出持续增长态势,并占据了全国投保企业的半壁江山;甘肃、山东、江西三省的年投保企业基数较低,增长率快速上升,甚至超过了100%。以湖南、山西、陕西等地为代表的部分省市,2015年全省投保企业数量大幅下降,湖南从

生态环境损害赔偿制度的确立及各地试点经验将为把生态环境损害赔偿纳入强制环责险提供重要依据和保障。

2014年的400多家企业投保下降至2015年的18家，山西从2014年的近百家企业投保跌至仅2家，投保形势十分严峻。

环责险试点存在的主要问题

我国环境污染责任保险试点已近十年，在防范环境风险、积极救助污染受害者方面发挥了积极作用，但存在的问题也日益凸显。

缺乏法律依据

新《环境保护法》第52条规定“国家鼓励投保环境污染责任保险”，未对企业投保环责险做出强制性规定。目前针对环责险的相关规定主要是环保部门和保监部门印发的行政性文件，不具有强制性。地方推动环境污染强制责任保险试点

工作主要还是依靠环保部门和保险部门的宣传和企业自愿，推广难度较高。

保险责任范围较窄

目前环责险责任范围主要包括突发环境事故的第三者人身和财产损害及部分清污费用，不包含渐进性污染损害和生态环境损害的赔偿责任。

环责险的责任范围与其定位密切相关，如将此险种定义为企业单纯意义的商业保险，其责任范围应当以保障第三者生命和财产为优先考虑，由保险公司与投保人通过合同方式达成即可，但如果环责险定义为一种以保护公共利益为目标的责任保险，同时具有强制性，其责任范围不仅对第三者生命和财产给予保障，也应对密切相关的生态环境给予保障，从而体现这一险种的公益性特征。因环境事故导致的生态环境损害往往是危害大、后果严重，企业和社会难以承受。这些方面不包括进去，环责险制度的作用会大打折扣。

理赔案件少，赔付率过低

从全国范围看，环责险赔付率不足10%。比较而言，我国其他一般责任保险赔付率在40%~60%。环责险试点尚未建立通用的理赔定损规则，很多企业认为该赔的保险公司未赔，特别是在直接损失与间接损失的认定上，没有统一界定。同时，保险公司在受理事故赔付时，通常要求企业出具环保部门的事故认定证明，而企业由于担心受到环保部门处罚，不敢主动将环境污染事故上报环保部门，导致很多企业出事不报案，更得不到保险公司的赔付。2013年6月，最高人民法院和最高人民检察院联合发布了《关于办理环境污染刑事案件司法解释》，其中规定“致使公私财产损失三十万元以上的”构成犯罪，导致企业发生环境污染事故后更加不敢报案。以苏州市为例，自2008年被正式确定为环责险试点城市以来，只有4起获赔案例，累计赔款不足30万元。

配套技术与服务保障体系滞后

由于环境污染事故具有产生原因复杂、危害后果严重、恢复成本高等特点，因此环境污染强制责任保险技术难度远大于其他商业保险险种，尤其在出险理赔流程、事故责任评估、企业环境风险评价等方面需要足够的支持配套技术。然而由于我国环境污染强制责任保险市场尚不成

表1 2014—2015年各地环境污染强制责任保险投保情况

省份	2014年	2015年 ¹	变化率
河北	40	/	/
山西	95	2	-97.89%
内蒙古	51	16	-68.63%
辽宁	116	151	30.17%
黑龙江	5	5	0.00%
江苏	1932	2213	14.54%
浙江	400	/	/
安徽	255	/	/
江西	8	23	187.50%
山东	24	73	204.17%
湖北	155	157	1.29%
湖南	412	18	-95.63%
广东	426	524	23.00%
重庆	9	8	-11.11%
四川	310	291	-6.13%
贵州	72	19	-73.61%
云南	79	5	-93.67%
陕西	103	4	-96.12%
甘肃	33	226	584.85%
青海	11	19	72.73%
新疆(含生产建设兵团)	20	26	30.00%
全国 ²	3861	3780	-2.09%

注：1资料来源为http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201512/t20151223_320045.htm；http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/qt/201412/t20141204_292495.htm，其中环保部2015年公布的数据中并未包含河北、浙江、安徽三省数据。

2为增加可比性，2014年全国投保企业数剔除了河北、浙江、安徽三省。

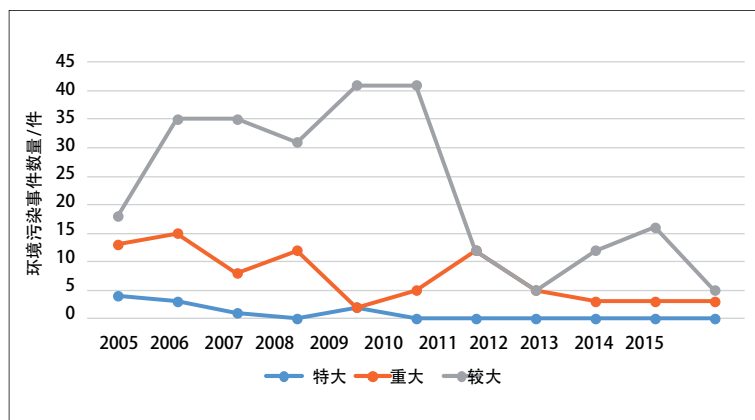


图1 2005—2015年环保部（含原国家环保总局）直接调度的环境污染事件数量变化

熟，无论是企业投保规模还是理赔案例数量都难以为其配套技术研究提供足够的数据支持。环境风险排查及生态环境损害鉴定和评估等方面专业性强、难度大，目前相关技术规范不完善、基础能力较为薄弱，在保险全过程中不能有效地实施环境风险评估、风险排查和风险预警和赔偿救助等相关服务，同时也使得环责险产品的定价、核保、定损、理赔等方面难以适应我国各相关行业环境风险防范以及赔偿和救助的实际需求。

环责险改革必要性

《生态文明体制改革总体方案》明确提出“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”的要求，是基于当前我国严峻的环境形势以及居高不下的环境风险压力，结合环境污染责任保险的大量实践经验，为充分发挥市场机制作用，防范环境风险，救助污染受害者而做出的重大改革部署。将环责险纳入如此之高规格的中央生态文明改革中，彰显了这一问题的重要性、必要性和紧迫性。

环境风险高居不下，人民生命财产安全亟待保护

当前，我国区域性、布局性、结构性环境风险突出，环境污染事故仍呈高发态势。有资料显示，以化工行业为例，我国有12%的危险化学品企业距离饮用水水源保护区、重要生态功能区等环境敏感区不足1公里，10%的企业距离人口集中居住区不足1公里，环境风险隐患巨大。

随着近年来不断企业环保监管力度，环境污

染事件发生率有所下降，但仍有发生，2005年以来，环保部直接调度的特大、重大和较大突发环境事件达300多起（见图1），对人民生命财产和生态环境影响巨大。

试点十年喜忧参半，政策体系亟待规范

2007年原国家环境保护总局与中国保监会联合印发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》以来，地方试点推动及政策效果可谓喜忧参半。喜的是企业环境风险防范意识有所提高，环责险风险保障功能有所发挥；忧的是作为一项政策工具，环责险的法律保障不足，政策目标和重点不够清晰，政策作用未能充分发挥，特别是针对重特大和较大环境事件很难起到风险防范和损害救济的作用，政策亟待完善和规范。

政府与市场边界不清，高环境风险领域缺乏保障

保险是一种利用经济方式进行风险管理的手段，是重要的金融工具。目前我国开展的环责险主要为自愿性的。即使2013年以来推动的环境污染强制责任保险试点，因没有通过立法进行强制，而是以行政方式推动，其本质也是自愿性，而非真正意义的强制。这种“名义强制”而非“实义强制”的后果是政府部门将自己置于尴尬境地，强行推动强制，政府存在行政违法风险，但如不加引导，任其发展，市场可能逐步萎缩，高环境风险领域缺乏保障。因此中央提出在高环境风险领域建立强制环责险制度，首先要厘清政府和市场的边界，其次要通过明确的法律规定，确定保险人、被保险人的权利义务，明确责任范围和投保及承担程序，从而为高环境风险领域提供最基本的安全保障，而一般性环境风险领域的保障则通过企业自愿保险或其他方式来解决。

对重点改革问题的初步认识与思考

由于环境问题成因复杂、涉及范围和内容十分广泛，而保险又是一项极具专业化和精细化要求的金融手段，因此两者结合在一起加大了改革的难点。强制环责险改革面临一些重点和难点问题，应进行深入研究。

环境高风险企业的界定

目前我国对于环境高风险企业并没有权威的

保险是一种利用经济方式进行风险管理的手段，是重要的金融工具。

目前我国仅机动车交通事故责任保险、旅行社责任保险等少数领域实施强制保险。

统一界定，环保部《企业环境风险分级方法》对企业突发环境污染事件风险进行了分级界定，主要是通过环境风险物质数量及临界量，同时考虑生产工艺过程与风险控制水平、环境风险受体敏感性等将企业发生突发环境污染事件的等级分为一般环境风险、较大环境风险和重大环境风险。

企业的环境风险通常可以从两个角度进行考虑，一个是指企业发生突发环境事件的可能性，另一个则是企业突发环境事件后造成的危害或程度，因此科学地判断企业环境风险要综合考虑排污总量、污染物毒性、环境污染事故发生频率及发生事故后造成的人身或环境损失等多个指标。环境高风险企业界定存在确定判定依据较混乱状态，有的地区直接将生产《环境保护综合名录》中认定的生产高环境风险产品的企业认定为环境高风险企业，还有的地区则认为《国家重点监控企业名单》中的上榜企业就属于环境高风险企业。因此，亟需对环境高风险企业进行科学合理和清晰界定，从而推动强制环责险改革。

环境污染强制责任保险的“强制”功能

由于强制保险某种意义上表现为国家对个人意愿的干预，所以强制保险的范围是受严格限制的。我国《保险法》规定，除法律、行政法规规定必须保险的以外，保险公司和其他任何单位不得强制他人订立保险合同。因此，环境污染强制保险制度改革的“强制”是无可争议的核心。第一，强制需要通过法律法规予以保障，没有明确的法律法规作为依据和保障，强制无从谈起；第二，强制需要明确具体内容，原则上强制保险应通过法律对保险人、被保险人及保险标的范围以及当事人的权利义务关系都做出明确具体的规定，被保险人或者保险人一般没有自主选择的余地。目前我国仅机动车交通事故责任保险、旅行社责任保险等少数领域实施强制保险。从国际上看，也有一些国家在一些特定领域实施强制性环责险，如德国、美国等，主要针对其国内环境风险较大的企业或设备等有限领域采取强制保险。强制性环境污染责任保险的实现形式并不只有保险一种，有些国家也在法律中规定了财务担保或保证、基金等其他资金保障形式。

中央改革提出建立环境高风险领域强制责任

保险，其用意很明确，就是要在国家干预和法律保障的前提下，让具有高环境风险的企业真正承担起其应有的环境保护责任，并通过市场机制帮助其分散较高的环境风险，纠正长期以来“企业污染、公众受害、政府担责”的不良现象。

生态环境损害纳入强制环责险的必要性与可行性

目前我国涉及生态环境损害的赔偿金额远高于一般环境污染损害民事案件，据对2015—2016年间近200起环境污染民事损害赔偿案件的分析看，污染导致损害主要为健康损害、渔业养殖损害、农作物损害、果树损害等，近一半法院判决案件的损害赔偿金额在5万元以下。最高人民法院在2017年发布的十件环境公益诉讼典型案例中，涉及生态环境损害的赔偿金额都以百万元起步，其中泰州水污染公益诉讼案，法院判决六家被告企业共计赔偿1.6亿余元环境修复费用；德州大气污染公益诉讼案，法院判决被告企业赔偿近2200万元大气环境修复费用；山东金岭化工股份有限公司大气污染民事公益诉讼案、徐州市鸿顺造纸有限公司水污染民事公益诉讼等案件的赔偿金额也均在百万元以上。巨额损失和赔偿无论对企业，还是对政府都是难以承受的，将生态环境损害纳入强制环责险，一方面体现了国家保障生态环境安全的应有之义，另一方面就是发挥保险工具分散风险、赔偿救济的作用。

随着新《环境保护法》实施，环境执法及环境司法介入力度都不断加大，打击和震慑企业违法的环保法治环境明显改善，这为推动建立环境强制责任保险制度奠定了重要法制基础。目前各地实施的环责险主要针对第三者人身和财产，也就是一般所说的为污染受害者提供救济保障，同时也包括合同约定的部分清污费用等，并不包括生态环境损害。根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》，“生态环境损害”包括生态环境修复费用，生态环境修复期间服务功能的损失和生态环境功能永久性损害造成的损失，以及其他必要合理费用。2015年底中央印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，明确提出要通过试点逐步明确生态环境损害赔偿范围、责任主

体、索赔主体和损害赔偿解决途径等，形成相应的鉴定评估管理与技术体系、资金保障及运行机制，探索建立生态环境损害的修复和赔偿制度，并从2018年在全国试行生态环境损害赔偿制度。生态环境损害赔偿制度的确立及各地试点经验将为把生态环境损害赔偿纳入强制环责险提供重要依据和保障。

由于生态环境损害原因复杂、赔偿费用高昂，特别是在损害责任认定、损失鉴定评估等方面缺乏基础支持，给如何确定保险赔偿范围、费率厘定以及理赔定损等带来很多困难和不确定性，这些问题需要从法律、技术等多方面入手加以解决。

推动环责险改革发展的建议

加快推动立法修法进程，为改革提供法律保障

为落实中央关于在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度的要求，首先应推动环境污染强制责任保险立法。为此，建议：一是适时提请全国人大修改环保法相关条款，并尽快推动并启动“环境污染强制责任保险条例”起草工作，开展重要制度研究与论证工作，明确环境污染强制责任保险的投保范围、投保程序等相关事项；二是鼓励环责险试点地区率先制定与环境污染强制责任保险相关的地方性法规，为环境污染强制责任保险在全国范围内推广进行探索并提供经验。

加大重点问题研究力度，为改革提供技术支撑

第一，进一步明确强制投保范围。建议按照企业环境风险水平，将在生产中存在环境风险物质达到一定数量和临界值的企业，在考虑生产工艺过程与风险控制水平、环境风险受体敏感性等因素的前提下，确定高环境风险企业范围，并明列出行业或企业清单。目前初步考虑可包括从事石油、天然气开采、化学原料制造、化学药品原料药制造及收集、贮存、利用和处置危废等。

第二，环责险涉及诸多领域和行业，环境问题及风险状况各不相同。为此，应加快培育和建立企业环境风险管理、环境污染损害鉴定与评估等相

关技术能力和支撑，积极鼓励各地探索建立和开展第三方企业环境风险管理及服务体系，发挥市场作用，为企业提供环境风险体检或管家服务。

第三，积极根据环境污染事故及风险概率分析与评估，结合各地环责险实践，开展保险责任限额与保险费率研究，科学确定强制环责险的责任范围，科学厘定保险费率。根据强制环责险作为环境高风险企业基本环境风险保障的定位，强制性环责险的保额与保费设定建议遵循适度基本责任保障和较低费率的原则，但应能基本覆盖环境风险人身财产和直接生态环境损失。

第四，加强对将渐进性污染、生态环境损害等纳入保险这类重大问题的研究，密切跟踪生态环境损害赔偿改革试点进展与成果，同时研究出台环境高风险企业划定标准，为推动环责险改革提供基础性支持。

强制性与自愿性结合，采用经济和社会手段约束投保

在立法还未到位的改革过渡期，采取软性强制手段继续深化环境污染强制责任保险试点。不履行投保义务的，环保部门向相关部门提供未投保企业名单，应当投保但不投保的高环境风险企业在信贷审批、企业并购、转让、上市、企业信用等级评价等环节受限。加强环境风险和损害评估等方面的专业技术能力建设。^[16]

主要参考文献

- [1]李莹, 沈晓悦, 原庆丹. 我国环境污染强制责任保险试点改革思考与建议[J]. 环境保护, 2016(2): 43-48.
- [2]周加海. 《解释》起草人怎么解释《解释》? [N]. 中国环境报, 2016-12-28(05).
- [3]李华. 论中国“二元化”责任保险制度的构建[J]. 南京大学法律评论, 2007(21): 191-197.
- [4]丁建洪. 建立有中国特色油污责任保险模式法律问题研究[D]. 大连: 大连海事大学, 2007.
- [5]最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释[OL]. 2016-12-23. <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-33781.html>.

(沈晓悦系环境保护部环境与经济政策研究中心政策部主任、高级工程师; 郭林青系环境保护部环境与经济政策研究中心政策部实习研究员。郭林青系本文通讯作者)