

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2017.10.003

# 对环境污染责任保险赔偿机制的思考

## Thinking on the Compensation Mechanism of Environmental Pollution Liability Insurance

**摘要** 环境污染责任保险是运用保险机制参与环境污染事故处理的一种有效途径。本文结合环境污染责任保险发展历程,探讨环境污染责任保险的赔偿机制,基于我国发展实践分析赔偿机制运行面临的诸如环境污染损害难以量化、保险费率难以厘定等瓶颈问题,提出加大政府支持力度、提高保险公司经营水平、营造发展社会氛围等相关建议,以期有效推动我国环境污染责任保险和环境保护事业的发展提供参考。

**关键词** 环境污染;环境污染责任保险;赔偿机制;绿色保险;环境治理

■文/郭金龙 周小燕

随着工业化进程的快速推进,近年来我国环境污染事故频发,污染造成的损害严重,环境治理形势愈发严峻。根据《2015中国环境状况公报》显示,2015年环境突发事件为334起,所造成的经济损失高达数千亿元。党中央、国务院高度重视环境问题,已就生态文明建设和环境保护做出一系列重大决策部署,环境保护和治理工作得以积极推进。根据历年的《中国环境统计年鉴》有关数据显示,环境污染治理投资金额从2001年的1166.7亿元增加到2010年的7612.2亿元后提高到2015年的8806.4亿元。尽管资金投入大幅增加,但与环境污染造成的损失相比仍然微不足道。鉴于此,在环境污染损害赔偿救济体系引入保险机制,通过保险方式参与环境污染事故处理不失为一种有效途径。

环境污染责任保险既是市场化手段和环境管理的一项有益尝试,也是实施可持续发展战略、建立资源节约型和环境友好型社会的必然选择,同时具有解决环境污染纠纷、分散企业生产经营风险、促进社会稳定发展等一系列重要的作用。另外,环境污染责任保险能够进一步完善和补充我国现行以行政手段为主的“事后处理”型环境政策。

### 环境污染责任保险的发展概述

环境污染责任保险是以企业发生污染事故对第三者造成的损害依法应承担的赔偿责任为标的的保险。它是一类特殊的责任保险,也是绿色保险中最具代表性的险种。开展环境污染责任保险不仅可以及时赔付经济损失,维护受害者和弱势群体的利益,减轻政府财政负担,改变以往环境污染事故发生后“企业污染、群众受损、政府买单”状况,更为重要的是能够将保险的风险管理职能与环境管理相结合,进而促进企业提高环境风险控制能力,降低突发性环境污染事故发生概率。

美国、德国、英国等发达国家较早关注环境污染、环境治理与责任分担等问题,针对环境污染责任保险的研究成果相当丰富,研究内容涉及可保性、风险评估与定价、发展模式以及制度建设等多个方面,并从20世纪60年代开始逐渐推广环境污染责任保险。相比之下,我国环境污染责任保险发展起步较晚,研究成果也不够丰富且多集中于概念界定、可行性分析以及制度建设等方面。20世纪90年代由于经济快速增长引发重大环境问题,我国曾在一些城市开展环境污染责任保险试点工作,却因产品设计缺陷、投保积极性不高等因素致使环境污染责任保险发展极为缓慢继而出现长时期停滞。直至2007年《关于环境污染责任保险的指导意见》的出台,明确了环境污染责任保险的重要意义、指导原则、工作目标等内容之后才重启发展。2008年,江苏、湖南、宁

环境污染侵权事故的受害人往往分布广泛,且损害后果严重,容易形成巨灾损失,保险公司由此承担的赔付金额通常较高,即环境污染责任保险的风险高于一般的商业保险。

波等省市陆续展开试点工作。2013年印发的《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》进一步明确试点企业范围，提出激励约束机制等实施措施，环境污染责任保险的实施由自愿开始转向强制。2014年新修订的《中华人民共和国环境保护法》更是首次从国家法律层面提及环境污染责任保险，并鼓励投保该险种。

自2007年环境保护部和保监会正式启动试点以来，各地积极配合相关工作，环境污染责任保险得以迅速发展。2015年环境污染责任保险试点省扩展至近30个，参保企业增长到近5000家，涉及冶金、石化等20余个高环境风险行业，保险经济补偿和社会治理作用初步显现。2015年我国环境污染责任保险提供风险保障244.21亿元，同比增长7.52%。但总体来看，我国环境污染责任保险的发展面临续保率不高、投保企业数量缩减、保险赔付率过低等困境，而赔偿机制运行不畅是其关键影响因素之一。

## 环境污染责任保险的赔偿机制

### 环境污染定损机制

环境污染定损机制是推动环境污染责任保险发展、处理环境污染责任事故的重要前提与基础。环境污染损害认定具有很强的专业性和复杂性，通常需要权威、独立或专门的环境污染损害鉴定机构，类似于目前交通事故的责任事故鉴定机构和伤残评定机构。这类机构能够在发生环境污染事故后迅速开展定损工作并出具合理有效的损害报告。与此同时，需研究制定环境污染损害的认定标准和赔付指南，主要用于规范损害赔偿范围，核算因环境污染造成的实际损失，为保险公司在勘查、定损与责任认定上提供基础性工作。专业人才、损害鉴定机构和标准的缺失在很大程度上导致责任认定出现偏差，进而影响保险公司的核心利益，甚至有可能造成不可预知的损失。

### 环境污染责任保险理赔机制

环境污染责任保险主要适用于污染者明确且投保环境污染责任保险的被保险人。我国环境污染责任保险保单条款中的保险责任通常包括第三者责任、清污费用、施救费用以及法律费用等几

类，其中第三者责任是第三者因污染损害遭受的人身伤亡或直接财产损失的补偿费用；清污费用是指对污染物进行清理发生的合理必要的费用；施救费用是发生保险事故后，被保险人为了控制污染物的扩散，减少对第三者的损害，或为了抢救第三者的生命、财产所发生的合理必要的费用；法律费用是指保险事故发生后，被保险人因保险事故而被提起仲裁或者诉讼的，对应由被保险人支付的仲裁或诉讼费用以及事先经保险人书面同意支付的其他必要合理的费用。而责任免除包含因自然灾害、生产流程本身固有原因导致的污染物排放造成的累进式、渐变式污染等多个方面造成的损失、费用和责任。保险人的赔偿通常以被保险人和向其提出损害赔偿请求的受害人协商并经保险人确认、仲裁机构裁决、人民法院判决、保险人认可的其他方式等其中一种确定的被保险人的赔偿责任为基础。

保险理赔程序通常如下：当环境污染事故发生后，投保环境污染责任保险的企业需在合理期限内向保险公司申请理赔；保险公司受理后应及时进行查勘定损或委托独立、权威的损失鉴定机构定损并出具环境污染损害报告；之后保险公司依据保险合同约定和损害报告迅速进行赔付。如果投保企业不积极申请相关理赔，受害第三方则可以直接向保险公司进行理赔申请，维护自身权益。

### 环境污染责任分担机制

根据理论上“污染者付费”的原则，企业是承担环境污染责任的绝对主体，需要承担损害赔偿赔偿责任。通常情况下，一旦发生环境污染事故，企业仅承担部分直接损失，其他间接损失由于无法认定、评估等原因而不予考虑，或者因企业财力有限而无法全部承担。基于有效处理环境污染事故、维护公共利益、促进社会稳定等目的，当地政府也会动用财政资金进行补偿，承担一部分赔偿责任。随着环境污染责任保险的出现特别是2013年高环境风险行业强制实施环境污染责任保险制度，责任承担者不只是企业和政府这两类主体，还包括保险公司，因此，明确各承担主体的责任，清楚界定保险条款，构建合理的环境污染责任分担机制将是发展环境污染责任保险的重要

环境污染定损机制是推动环境污染责任保险发展、处理环境污染责任事故的前提与基础。

环境污染事故具有复杂性、累积性、危害潜伏性等特点，涉及人身伤害、经济损失、生态损害等多个方面。

方面。

### 环境污染风险补偿机制

环境污染侵权事故的受害人往往分布广泛，且损害后果严重，容易形成巨灾损失，保险公司由此承担的赔付金额通常较高，即环境污染责任保险的风险高于一般的商业保险。作为一个普通的金融机构，保险公司不愿或无足够实力进入这一领域，即使开展此项保险业务也会设置赔付限额、免赔额等限制性条款来控制经营风险，自然不能够实现充分赔偿的目的。因此，建立包括政府主导的环境污染巨灾损失赔偿基金、环境污染责任保险保障基金以及其他财政金融支持资金在内的环境污染风险补偿机制，不仅可以弥补保险赔付的不足，而且可以降低保险机构的承保风险，最终提高环境污染事故处理效果和保险公司参与积极性。

### 当前我国赔偿机制运行面临的瓶颈问题

#### 环境污染损失认定和赔偿标准难以量化

环境污染事故本身牵扯颇多，具有复杂性、累积性、危害潜伏性等特点，涉及的损害包括人

身伤害、经济损失、生态损害等多个方面，需综合运用环境科学、环境经济学、生态学、统计学等多学科知识进行量化和评估，导致难以对环境污染损失进行合理认定，自然损害赔偿标准也不甚合理和明朗。尽管近年来环境保护部印发《环境污染损害数额计算推荐方法（第Ⅰ版）》《环境损害鉴定评估推荐方法（第Ⅱ版）》等系列文件，一定程度上推动了环境损害鉴定评估工作的顺利开展，却仍存在具体量化标准缺乏、实际操作困难等关键问题，环境污染责任保险赔偿机制的有效运行尚待时日。

#### 保险费率难以厘定

保险费率的厘定需基于历史经验数据，由于我国环境污染事故数据积累较少导致损害数据难以获取，即环境风险的历史损害经验数据极为缺乏，致使保险业务的传统风险评估和定价方式并不适用。同时不同行业的环境污染责任风险迥异，甚至同一行业内因生产经营规模、技术水平等不同而产生差异性，环境风险异质性极为突出，费率水平必然不尽相同。此外保险条款中诸如承保责任范围的不同、免赔额的设定等特殊设

> 环境污染损害认定具有很强的专业性和复杂性



置也会造成精算技术的复杂性，给费率厘定带来相当大的困难。

#### 环境污染责任保险的赔偿机制尚未健全

2007年以前的环境污染责任保险主要遵循企业自愿原则，由保险公司商业化运作，其发展并未达到预期效果。2007年以后我国政府参与并主导构建环境污染责任保险制度，开始尝试建立政府、企业、保险公司等多主体在内的责任分担机制，却依然存在承担主体赔偿责任不明确、内在实施动力缺乏等问题，责任分担机制运行效果有限，同时环境污染风险补偿机制的缺失、定损机制的不完善都在一定程度上阻碍该保险业务的扩张。

#### 对策建议

##### 加大政府推行环境污染责任保险的支持力度

加快环境保护与治理的立法建设，制定“环境污染责任保险条例”“环境污染损失评估量化标准”等法律法规，夯实保险业开展环境污染责任保险的基础。加强环境污染方面的数据统计，实现保险业与环保部门的数据共享，为科学厘定费率提供必要的数据库；强化财政、税收等优惠政策，落实各项补贴措施，提高企业和保险公司的参与积极性。健全环境污染责任分担机制、协调机制以及风险补偿机制，强调企业的主体责任意识，明确政府、保险公司的责任，扩大环境污染责任保险的覆盖面。培育专业的环境污染风险评估、损害鉴定机构和人才，整合环境监测部门、科研院所的各类资源，加大社会化专业力量的运用力度。

##### 提高保险公司开展环境污染责任保险的经营水平

建立环境污染风险监测系统，充分运用现代科学技术提高保险公司环境污染风险监测水平，为科学厘定费率奠定基础。创新环境污染责任保险产品，以投保企业的实际需求为导向，积极开发有针对性的保险产品。推进定损理赔机制建设，建立规范、高效、透明的理赔工作流程，提高保险服务水平。建立保险公司环境风险分散机制，探索再保险以及巨灾风险证券化技术的运用，增加保险公司的赔付能力。加快环境污染责

任保险相关的精算、法律以及再保险人才培育，强化现代技术的使用，提高保险公司的风险管理水平。

#### 营造发展环境污染责任保险的社会氛围

扩大环境污染责任保险的宣传力度，环保部门、保监会以及保险公司等相关部门和机构应积极开展宣传工作，促使全社会特别是企业充分认识环境污染责任保险的重要作用，形成民众认同、企业主动投保的氛围。加强环境污染责任保险知识普及，组织编写知识手册，开办企业环境风险管理培训班和知识讲座，提高企业环境风险管理能力。<sup>④B</sup>

#### 主要参考文献

- [1]陈冬梅，段白鸽. 环境责任保险风险评估与定价方法研究评述[J]. 保险研究, 2014(1): 54-67.
- [2]黄小敏. 我国环境污染责任保险发展的瓶颈及突破途径[J]. 金融与经济, 2011(2): 86-89.
- [3]王学冉. 我国环境污染赔偿责任保险问题探析[J]. 保险职业学院学报, 2012(2): 58-61.
- [4]王向楠. 美国环境污染责任保险的特点及借鉴意义[J]. 金融与经济, 2015(9): 55-57.
- [5]殷剑峰，朱进元. 转型与发展：中国经济和中国保险业[M]. 北京：中国社会科学出版社，2014.
- [6]KUNREUTHER H. Problems and issues of environmental liability insurance[J]. Geneva Papers on Risk and Insurance Issues and Practice, 1987, 12(44): 180-197.

(郭金龙系中国社会科学院金融研究所研究员、博士生导师，中国社会科学院保险与经济发展研究中心主任；周小燕系湖南社会科学院经济研究所助理研究员、博士)