

中国发展研究基金会资助项目

# 我国环境污染责任保险发展的 路径选择与制度构想

2011年3月

本课题为中国发展研究基金会日本东京海上日动中国基金资助研究项目。

课题负责人：周道许 中国保监会政策研究室研究员，中国金融 40 人论坛成员

课题组成员：李树生 首都经济贸易大学教授

江 洁 北京大学信息管理系博士研究生

徐志峰 中国人民大学商学院博士研究生

田林海 财政部财政科学研究所硕士研究生

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 一、环境污染责任保险概述.....                   | 1  |
| (一) 环境污染责任保险的理论基础：环境污染的社会化救济理论..... | 1  |
| (二) 环境污染责任保险的特征.....                | 3  |
| (三) 环境污染责任保险的功能.....                | 3  |
| 二、环境污染责任保险的国际经验.....                | 4  |
| (一) 典型国家的环境污染责任保险制度.....            | 4  |
| (二) 国际上环境污染责任保险的主要发展模式.....         | 7  |
| (三) 国际环境污染责任保险的主要特征与发展趋势.....       | 7  |
| 三、我国环境污染责任保险的发展现状及进展.....           | 9  |
| (一) 我国有关环境污染责任保险的立法现状.....          | 9  |
| (二) 我国环境污染责任保险的实践与进展.....           | 11 |
| (三) 现阶段我国环境污染责任保险的主要特点.....         | 13 |
| (四) 当前我国环境污染责任保险面临的主要问题.....        | 15 |
| (五) 制约我国环境污染责任保险推广的深层次原因.....       | 17 |
| 四、我国环境污染责任保险发展的制度构想与政策建议.....       | 18 |
| 编者说明.....                           | 24 |



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。在环境污染责任保险关系中，保险人承担了被保险人因意外造成环境污染的经济赔偿和治理成本，使污染受害者在被保险人无力赔偿的情况下也能及时得到给付。

由于环境污染责任保险对环境损害赔偿的有效性，使环境污染责任保险从产生发展到成熟完善短短十多年的时间，成为西方发达国家通过社会化途径解决环境损害赔偿责任问题，治理环境风险的主要金融工具，也成为企业风险管理部门管理环境风险的重要方式。通过保险工具来处理环境污染事故，有利于及时提供经济赔偿，迅速应对环境污染突发事件；有利于分散企业经营风险，维护正常经济秩序；有利于发挥市场机制监督作用，提升环境保护管理水平；有利于减轻政府负担，促进政府职能转变。目前环境污染责任保险制度在国际上已被普遍采用，这充分说明环境污染责任保险制度是一种能调动市场力量加强环境监管的政策手段。

当前，我国环境污染责任保险制度还处于起步段，虽然有了一些实践经验和理论研究，但还不足以支持环境污染责任保险在我国的全面推广，在具体的制度设计和技术标准上还有待进一步完善。因此，加强对环境污染责任保险制度的研究，对于强化环境风险控制，完善环境侵权损害民事赔偿制度，切实保障公民的环境权益具有极为重要的意义。

## 一、环境污染责任保险概述

### （一）环境污染责任保险的理论基础：环境污染的社会化救济理论

#### 1、环境污染的特征

第一，环境污染的原因行为在价值判断上具有社会妥当性和合法性。环境侵权行为，如“三废”的排放、建设工程的噪音等，本身就是创造社会财富和增加公众福利的“副产品”，是科技进步和社会发展难以避免的产物，因此，在价值层面上其原因行为具有一定的合理性和社会有益性，而且在技术规范 and 行政管理规范上是合法行为。

第二，环境污染的发生具有间接性、复杂性和潜伏性的特点。环境污染侵害中的污染物往往是肉眼看不见的，具有明显的间接性。环境侵权行为的发生往往要经过较长时间的积聚才逐渐形成，其后果也要经历较长时间的积累和较广空间的复合才能显示出来。由于环境污染具有间接性、复杂性和潜伏性的特点，在环

境侵权加害人的确定、因果关系的认定、侵权行为的发生事实及损害程度的证据收集、侵权损害程度或数量的确定等方面出现明显的困难。

第三，环境污染侵权行为在法律关系主体间不具有平等性。在环境污染侵权中，侵权人多为具有较强经济实力或较高社会地位的企事业单位，而受害人多为处于弱势地位，知识水平相对较低且欠缺风险事故承受能力的普通民众，主体双方的力量差距悬殊。

第四，环境污染侵权行为具有侵害对象的广泛性。主要是侵害地域的广阔性，通常涉及某一区域的不特定的多数人或物，有时甚至会危及后代人。一旦出现对人体和环境的损害，往往无法弥补和消除。因此，环境污染的赔偿责任异常沉重，赔偿数额巨大甚至是天文数字，并非个人和一个企业能够承担。

## 2、 环境污染的社会化救济理论

环境污染的社会化救济理论，将环境侵权所发生的损害视为社会损害，使侵权损害赔偿制度与责任保险、社会安全等密切衔接，通过高度设计的损害填补制度，由社会上多数人承担和消化损害。

第一，从经济学理论进行分析。从经济学角度，环境污染问题属于负外部性，生产者的生产行为或者消费者的消费行为给其他经济主体带来了损害或者额外成本而没有相应补偿受害主体。如果将环境污染赔偿责任社会化，可大大减轻环境侵权人的经济负担，又能最大程度弥补受害人的损失，社会效益不致受到太大的影响。企业经济效益与社会整体效益、社会本身的发展和社会发展过程的正义则可回归统一。

第二，从法学理论进行分析。在环境侵权领域，由于赔付额巨大，依靠过错责任和无过错责任确定由侵权人承担责任，也会因为侵权人能力有限而无法满足受害人的赔偿要求。在这种情况下，产生了不完全赔偿原则。我们可以看到，侵权法在其发展新确立的这些原则，为环境污染的社会化救济的出现奠定了法律理论基础。

第三，从社会学理论进行分析。环境侵权行为与危害结果发生的隐性及隔代特征，是一般民事侵权行为无法相比的。因此，从社会公平的角度来看，环境侵权不仅涉及当代社会的公平与正义，而且其救济权利的设置及其有效性还关乎人类社会代际之间的公平和正义。就此而言，建立相应的社会化承担机制，对于解决隔代环境侵权问题，有其固然性和合法性。

## （二）环境污染责任保险的特征

赔偿主体替代性。保险事故发生后，由保险人代替被保险人即实际的侵权行为人承担赔偿责任，被保险人并不直接对给第三人造成的损害承担赔偿责任。

保险经营的风险性。从西方各国和我国的环境污染责任保险制度运行情况来看，环境污染责任保险的保险人承担的赔付金额过大，承保范围较窄，经营风险远远高于其他商业保险，所以许多保险公司对环境污染责任保险并不热心。

承保范围有限性。环境污染损害的广泛性和不确定性决定了巨额的赔偿和治理费用，保险公司出于利润的考虑要衡量所收保险费和承担的赔付风险是否平衡，因此在其有限的财力约束下，必须对承保范围做出限定。

保险合同内容的特定性。环境污染责任保险不像一般财产保险合同、人寿保险合同那样，采取格式合同的做法。保险公司在承保时要有专门通晓环保技术及相关知识的工作人员对每一个标的进行实地调查和评估，以确定保险费率。

公益性和政府主导性。基于环境污染责任保险的公益性，为了避免保险公司拒绝承保，政府有必要在政策上对环境污染责任保险进行双重支持。各国政府经常从财政、税务上进行扶持，如减免税、注入保险基金或由政府出面协调各保险公司联合共保以进一步分散风险等，这些支持对环境污染责任保险的发展至关重要。

## （三）环境污染责任保险的功能

环境污染责任保险的功能主要体现在两方面。

一方面是风险责任社会化，减少污染的经济刺激功能。主要是：

第一，降低环境纠纷交易成本、维护公众的环境权益。建立环境污染责任保险制度，通过风险责任转移机制由保险人及时承担被保险人的经济赔偿责任，从而有效降低环境纠纷发生的机率并降低交易成本，不至于因为环境污染而使正常生活受到极大干扰，保护少数弱势群体的利益和维护社会稳定与公平。

第二，保证环境污染受害人及时获得有效补偿。环境污染发生后，肇事企业往往无力承担所有的侵权责任，受害公民的权益往往无法得到保障。采用责任保险制度，保险公司通过将赔偿责任转嫁给成千上万的投保人分担，能够在最短的时间内确保损害赔偿责任和污染场所的修复，确保受害人的损失得到赔偿。

第三，降低企业经营负担，减少政府压力，实现风险责任的社会化。环境污染责任保险制度的建立，企业通过购买保险的方式将责任风险转移出去，不必担心环境责任事故的发生影响其正常的生产经营活动。此外，对于现时期的我国来

讲，还可以减轻政府压力，实现风险救济的社会化，政府更多的财力投入更有效率部门。

另一方面主要体现在社会风险管理的功能。主要是：

第一，环境风险评估。保险公司在承担环境污染责任保险的过程中，要对环境风险的分布、发生概率和损失程度有深入了解，这样可以积累大量风险损失的资料，为全社会参与防止环境污染管理提供了有力的支持。

第二，风险监测。保险合同签订以后，保险公司可以通过法律法规或者合同约定取得对企业环境管理、环境监察的权力，经常不定期对企业进行现场调查。从社会风险管理的角度看，促进了企业防范环境风险的积极性，引导企业向环境友好型发展。

第三，促进污染减排的经济激励。在环境污染责任保险框架中，保费的高低是由企业环境风险的高低决定的。因此，为了降低保险费率，企业会想方设法降低污染危险等级和保险费负担，提高资源能源的利用率。可以说，环境污染责任保险在一定程度和范围内的经济约束和激励作用非常明显，有利于实现保护环境和促进可持续发展的目标。

## 二、环境污染责任保险的国际经验

20世纪70年代以来，环保浪潮席卷西方国家，环境责任理论随着公民环境权理论的建立获得了极大的发展，环境污染责任保险也随之繁荣起来。美国是较早实施环境污染责任保险的国家之一，最早为国际保险业所承认，现已走在世界的前列。美国环境污染责任保险的发展经历了产生→兴旺→衰退→发展→繁荣的多个过程，基本上代表了国际环境污染责任保险的发展历程。

### （一）典型国家的环境污染责任保险制度

#### 1、美国的环境污染责任保险

在美国的保险市场上，环境污染责任保险一般被称为污染法律责任保险，是以被保险人因污染水、土地或空气，依法应承担的环境赔偿或治理责任为标的的责任保险。美国的环境污染责任保险制度主要有以下几个特点。

第一，完善而严格的环境立法催生和促进了环境污染责任保险制度。从美国环境污染责任保险的产生可以看出，法律对环境责任的严格规定和对环境污染的严厉处罚，促使企业只有通过合适风险转移，才能避免因环境污染而遭受的巨额经济处罚，降低企业运行过程中的环境风险。



第二，发达的金融市场为环境污染责任保险提供了坚实的市场基础。美国的保险市场历史悠久，在环境污染责任保险出现之前，综合赔偿责任保险就承保突发环境事故，积累了丰富的承保经验和损失数据，提供了环境污染责任保险实施的必要条件。此外，美国数量众多、技术先进、资金雄厚的保险机构相互竞争，有利于形成合理的平均环境污染责任保险保费。而大量的再保险机构可以将环境风险充分转移和分散，增强了保险公司的承保能力，降低了保险机构所承担的风险。

第三，企业和公众环境意识的提高为环境污染责任保险提供了社会基础。美国社会普遍具有较高的环境权益保护意识，在自身环境权益受到伤害时，通常都会诉诸法律手段以维护自身的正当权益，使得企业的环境污染的社会成本高昂。因此，企业对于潜在的环境污染风险总会寻求合理的转移和分散手段，为环境污染责任保险的存在和发展提供了社会基础。

## 2、德国的环境污染责任保险

1991年，德国制定了《环境责任法》，对部分设施实施强制环境责任，要求国内相关工商企业提供环境风险担保，其中环境污染责任保险是主要的资金保障方式。德国环境污染责任保险的主要内容包括：

第一，明确规定了环境污染损害的强制赔偿责任。德国环境污染责任保险主要范围是因特定设备影响环境所产生的生命、身体、健康或财产损害。《环境责任法》明确规定，“由法律中列举之设备对环境造成影响而导致任何人身伤亡、健康受损或财产损失，设备所有人应对受害人因之而生的损害负赔偿责任。”

第二，对特定存在高环境风险的设备强制环境责任。德国在法律中以清单的形式确定了高环境风险设施的类型，要求这些设施的运营者必须提供相应的财务担保或购买环境污染责任保险。《环境责任法》的“附件一”和“附件二”详细规定了相应的设备名称。

第三，环境风险的资金保障方式。德国规定特定设备其所有人必须提供足够的资金保障，否则将面临着严厉的行政处罚，甚至是刑事处罚。在实际操作中，购买环境污染责任保险，是设备所有者普遍采用的资金保障方式。

第四，赔偿范围。依据《环境责任法》的要求，德国的环境污染责任保险是赔偿通过环境媒介而产生的人身伤亡、健康受损，及对生态和环境损害的赔偿责任。

## 3、日本的环境污染责任保险

1973年10月，日本制定了《公害健康受害补偿法》，这是一种类似于环境责任保险的公众健康受害补偿法，性质属于一种分散风险的类似于保险制度的规定。该规定所设计的体制有以下几个特点：

第一，对于“公害”损害赔偿，采用强制保险模式。日本在民事责任基础上建立了损害赔偿保障制度，采用类似社会保险性质的方式，成立“公害健康被害补偿协会”作为强制征收相关费用的独立法人机构，以污染致害者的缴纳金为基金，通过行政程序，对受害者施行福利措施性质的救济，全部补偿支付费用由企业负担，事务费由国家和地方自治体分别承担一半。

第二，为求救济的迅速果断的进行分类。在被指定为高污染地域的区域内居住一定期间内患者指定疾病者，不需要每个人都追求因果关系，一律将其认定为公害病患者给予救济。

第三，救济所需费用全额由赋课金支付，来自公共资金的自主只限于与本制度的实施有关的事务费。

从实施效果上来看，日本自施行《公害健康受害补偿法》以来，经过整治，大气污染状况明显好转。1987年，日本颁布《有关公害健康受害补偿等法律》，决定停止对公害健康受损者的认定，但是继续补偿既被认定者，规范重点转移为推进综合性环境保障措施和加强预防大气污染。

#### 4、印度的环境污染责任保险

印度发生的化学品事故直接催生了公共责任保险，重点是化学品事故发生后对受害者给予及时的赔付，结合印度的独特经济社会状况和法律政策环境，建立了具有鲜明特点的公共责任保险制度。

第一，是以危险化学品为核心的公共安全责任保险。印度公共责任保险是针对危险化学品管理的一项政策，承保的对象是产品，不区分工艺设备和环境风险，是比较有特点的一类环境污染责任保险。也可以说，印度的公共责任保险并不是一个纯粹的环境污染责任保险，更倾向于公共安全责任保险，环境污染造成的损失是它承保的内容之一。

第二，重视对环境事故中人员伤亡的赔付。印度的公共责任保险要求，所有者和保险人应对事故中发生的人身死亡、伤害或财产损失提供救济，特别强调了对于人员伤亡的救济和赔偿，规定了人员伤亡和财产损失的赔偿标准，这一特点应该与印度历史上的博帕尔农药泄露所带来的惨痛教训有密切关系。

第三，对企业和政府及相关机构采用不同的保险形式。印度的公共责任保险

要求多数企业通过购买商业保险的方式落实公共责任保险，允许政府和国有企事业单位通过建立基金的形式实现自保险的功能。印度公共责任保险对不同主体的不同特点，采用了不同的保险形式，在一定程度上增加了保险政策实施的灵活性，降低了管理难度，保证了保险覆盖范围。

第四，商业保险和环境救济基金相结合。印度公共责任保险包含保险和基金两个部分。印度政府要求从事相关危险化学品物品的企业和个人，在购买商业公共责任保险的同时，还必须向保险公司缴纳与购买保险相同额度的资金，并由保险公司转交相关政府机构以建立环境救济基金。事故发生后，在超出公共责任保险保额而不足以赔付损害的情况下，启用环境救济基金来补足剩余的部分。

第五，设立了专业的环境法庭。印度公共责任保险制度中，一个显著的特点就是建立了环境法庭，审理裁定公共责任保险中的纠纷。印度环境法庭相当于民事法庭，同时拥有《法案》中赋予管理机构相同的司法管辖权、权力和权威。

## （二）国际上环境污染责任保险的主要发展模式

由于环境污染原因的复杂性和环境风险责任承担的特殊性，加上各个国家不同的国情，环境污染责任保险也呈现出不同的发展模式。目前，国际上较为成熟的环境责任保险分为强制性环境污染责任保险和自愿性环境污染责任保险两种模式。在这两种模式的基础上，各国根据实际需要，也衍生出一些新型模式，但基本上还属于这两种保险的范畴。

其中，实施强制性环境污染责任保险的国家包括美国、德国、俄罗斯、阿根廷等，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是保险一种，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。而实施自愿性环境污染责任保险的国家则以法国和英国为代表。从各国环境污染责任保险的业务量来衡量，自愿性保险是主体，也是强制性保险的基础。但随着环境意识的逐步加深，单一实施自愿性环境污染责任保险的国家越来越少，许多国家大多采用自愿与强制相结合的模式，更大程度地发挥环境污染责任保险的作用。

## （三）国际环境污染责任保险的主要特征与发展趋势

随着环境污染责任保险的不断发展，各国的环境污染责任保险产品也呈现出一些共同的特征，主要表现在承保范围扩大化、索赔时限长期化、产品种类多样化、风险管理专业化、产品效用公益化等几个方面。此外，由于各国环境污

染责任保险的侧重点有所不同，使其在运作方式、产品类型等方面也有所差异，但在总体发展趋势上仍然表现出一些共性，代表了环境污染责任保险的发展趋势。

第一，立法是环境污染责任保险制度不可或缺的组成部分。从实践来看，各国的环境保护法中都对企业投保环境污染责任保险做出了明确的规定，以立法的方式确定环境污染责任保险的法律地位，运作模式、承保方式、管理机构、赔偿责任、重点领域等都以法律的形式确定下来，使环境污染责任保险具有法律上的强制力。

第二，强制性环境污染责任保险是一个重要发展趋势。强制性保险的业务量在环境污染责任保险业务中所占的比例并不高，但由于它的承保范围是高污染、高环境风险的企业或设施，是产生环境问题的主要领域，对它们实施强制保险，不论是在风险预防、还是损害赔偿方面，都能够发挥重要作用。目前，实施强制性环境污染责任保险国家都是通过制定名录实现强制管理的，名录的对象主要根据各国的实际管理需求来界定，主要分为针对设备的名录、针对产品的名录和以环境风险评价为标准的名录。

第三，承保范围逐渐扩展。从国外环境污染责任保险的实践来看，在环境责任保险开办初期，各国都对环境责任保险的承保范围做出限制，只对非故意的、突发性的环境侵权事故所造成的人身、财产损害承担保险责任。随着风险管理技术的提高和环境保险经验的积累，环境责任保险市场日趋成熟，保险公司逐渐把累积性污染损害纳入承保范围。

第四，规定了污染损害赔偿责任，更加重视环境损害修复的费用。各国都在相关的法律中，对污染损害赔偿责任进行了明确规定，保险人必须按照法律的规定承担相应的赔付责任。同时，各国也更加重视对环境损害的修复责任，认为保单的作用在于因事故而突然或者间接的发生的群体性环境受损时，能够及时获得足够的资金修复受损环境，不应当担保其他的比如刑事、民事、行政等等责任。

第五，建立环境救济基金，完善损害赔偿和救济机制。环境救济基金是对环境污染责任保险的一个有效补充，也是污染损害救济机制的重要内容，解决了保险等市场化赔偿手段责任之外且投保人无力承担的赔偿资金问题。环境救济基金在国际上也是一个新的课题，是化解环境污染引发的社会矛盾及保障公民环境权益的重要补充，非常值得参考和借鉴。

### 三、我国环境污染责任保险的发展现状及进展

环境污染责任保险是我国环境经济政策体系中的重要组成部分。上个世纪末就在一些省市有了少量环境污染责任保险试点工作，2007年之后，它重新作为重要环境经济政策之一在全国推广，取得了一定的成效，但同时也面临着诸多难题，制约着它的发展。系统分析我国环境污染责任保险的发展历程与现状，总结经验与教训，是进一步完善环境污染责任保险制度和配套政策的基础。

#### （一）我国有关环境污染责任保险的立法现状

我国已经在环境污染责任保险立法方面进行了一些尝试，在部分国家层次、国际履约、部门和地方的法律和规章中，对环境污染责任保险有相关规定，主要集中在船舶运输、核能利用、危险化学品管理和石油勘探开发等领域，为环境污染责任保险的实施和推广奠定了一定的基础。

##### 1、国内环境立法的相关规定

我国环境污染责任保险最先进入的领域就是国际海洋船舶运输业。1980年我国加入了《国际油污损害民事责任公约》(1969年)，该公约第7条明确规定：“在缔约国登记的载运2000吨以上散装货油的船舶所有人必须进行保险或者做出其他财务保证”。1982年制定的《海洋环境保护法》第28条对污染保险作了相应规定：“载运2000吨以上的散装货油的船舶，应当持有有效的《油污损害民事责任保险或其他财务保证证书》，或《油污损害民事责任信用证书》，或提供其他财务信用保证。”1999年修订的《海洋环境保护法》对油污责任保险做出了进一步规定：“国家完善并实施船舶油污损害民事责任赔偿制度；按照船舶油污损害赔偿赔偿责任由船东和货主共同承担风险的原则，建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度。实施船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度的具体办法由国务院规定”。

尽管我国尚未加入国际《核能方面第三方当事者责任公约》和《关于核损害的民事责任的维也纳公约》，但为加强核事故损害赔偿管理，国务院于1986年3月就有关核电站发生核事故的责任问题作出国函[1986]44号批复该批复的原则与《维也纳公约》规定的基本原则大体相同。2007年国务院仍以批复形式对国家原子能机构下发了国函[2007]64号批复，规定：“营运者应当对核事故造成的人身伤亡、财产损失或者环境受到的损害承担赔偿责任”，“核电站运行之前或者乏燃料贮存、运输、后处理之前，营运者必须购买足以履行其责任限额的保险”。

此外，我国《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》(1983年)第9条规定：“从事海洋石油勘探开发的企业、事业单位和作业者，应当购买污染损害民事责任保险或者提供其他财务保证”。

## 2、已加入的国际环境公约规定

除了《国际油污损害民事责任公约》，我国1991年批准加入《控制危险废物越境转移及其处置巴塞尔公约》及《危险废物越境转移及其处置所造成损害的责任和赔偿问题议定书》，对建立环境污染责任保险也有明确的规定：就危险废物越境转移造成的环境污染损害而言，“应负赔偿责任者应在整个责任时限内订立和保持不低于最低限额的保险金、保证金或其他财务担保”。

## 3、相关部门和地方规章

近些年，国家开始关注和运用金融手段加强环境保护。2006年国务院发布了《关于保险业改革发展的若干意见》，以“大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急机制”为题指出，要“充分发挥保险在防损减灾和灾害事故处置中的重要作用，将保险纳入灾害事故防范救助体系……。采取市场运作、政策引导、政府推动、立法强制等方式，发展……环境污染责任等保险业务。”2007年国务院印发的《节能减排综合性工作方案》中，第三十九条明确提出“研究建立环境污染责任保险制度”。2007年，国家环保总局、中国保监会联合发布了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》，对开展环境污染责任保险工作的指导原则、工作目标、实施与保证机制等方面做出了要求，这是目前国家层次关于环境污染责任保险最具有指导性的政策性文件。

许多省市也在开展环境污染责任保险的研究和立法工作。2008年4月，江苏海事局、省交通厅、省环保厅、省安监局、江苏保监局共同制定出台了《关于积极推进船舶污染责任保险实施工作的通知》，规定自2008年11月1日起，在全省沿海内河正式实施船舶污染责任保险。船舶污染责任保险是针对船舶上燃油、载运油品、化学品及其他有害物质泄漏，或者因投保船舶在通航水域碰撞其他船舶致使被碰撞船舶上燃油、载运油品、化学品及其他有害物质泄漏造成污染损害，依法应当由船舶所有者或管理者承担经济赔偿责任为标的的保险。首批实施范围包括在江苏省行政辖区水域内航行、停泊和作业的油船、化学品船（两者都含外省籍船舶）。2008年底辽宁省人大批准通过的《沈阳市危险废物污染环境防治条例》，是全国首个以立法的形式确定环境污染责任保险的地方性规章，它的第八条规定：“支持和鼓励保险企业设立危险废物污染损害责任险种；支持和鼓励产

生、收集、贮存、运输、利用和处置危险废物的单位投保危险废物污染损害责任保险”。

国家和地方已出台的相关法律和规章，为环境污染责任保险的发展创造了较好的条件，但这些法律和规章多局限于船舶油污、危险化学品等有限的领域内，而对于环境风险高、环境事故频发的区域和行业，如对危险化学品生产和运输业、排放有毒污染物或者其他危险废物的企业，并没有关于环境污染责任保险的法律和规定，在《环境保护法》、《水污染防治法》等基本法中也未提及环境污染责任保险。立法缺失的状况，增大了环境污染责任保险推广的难度和约束力，增加了保险公司在经营环境污染责任保险产品的风险，不利于环境污染责任保险在全国范围内的推广。

## （二）我国环境污染责任保险的实践与进展

环境污染责任保险在我国的实践大致分为两个阶段，第一阶段是上个世纪 90 年代初，这一阶段的特点是部分城市推出了环境污染责任保险产品，但市场成效并不理想，到 90 年代中期相关保险产品就退出了市场。第二阶段的起点为 2006 年，此阶段特点是环境保护部、保监会等国家相关行政管理部门积极推动环境污染责任保险，试点在更多的省市和行业展开。

### 1、第一阶段

上世纪 90 年代初，一些城市的环保部门和保险公司合作推出了环境污染责任保险产品，大连是最早开展此项业务的城市，1991 年正式投入市场运作。随后，沈阳、长春和吉林等地也相继开展此项业务（见下表）。

表一 第一阶段我国环境污染责任保险推广情况

| 城市  | 起始时间        | 运作状况                                                                                 |
|-----|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 大连市 | 1991 年 10 月 | 截至 1994 年 10 月 4 年间，累计共有保户 15 家，累计保险费收入 220 万元。四年间保险公司只有一次赔偿，赔款金额 12.5 万元，赔付率为 5.7%。 |
| 沈阳市 | 1993 年 9 月  | 人保公司到 1995 年 9 月，两年累计投保企业共 10 家，保险费收入 95 万元，此期间无事故发生，赔付率为零。                          |
| 长春市 | 1992 年 6 月  | 人保公司 1992 年只有 1 户企业投保，收保险费 0.5 万元，保险期内未发生事故，第二年却发生了事故，但因未续保而未能得到经济补偿。                |
| 吉林市 | 1995 年 10 月 | 由太平洋保险公司承办，到 1996 年上半年无企业投保。                                                         |

在第一阶段，环境污染责任保险在全国开展的范围并不广，主要集中在东北

的几个城市。从市场反映来看，这些城市的环境污染责任保险市场规模不大，只有几个或者十几个企业投保，而且保户数量呈下降趋势，有的城市甚至没有企业投保，到 90 年代中期已经基本处于停滞状态。

环境污染责任保险在第一阶段开展的并不成功，究其原因，一是我国当时对环境保护的重视程度不够，环保法律法规不健全，执法也不够严格，对排污者客观上形不成压力。应该说，这个阶段并不具备开展环境污染责任保险的政策条件。二是保险产品开发设计不合理，导致保险的赔付率过低，而保费却过高。如大连市 1991 年至 1995 年的赔付率只有 5.7%，沈阳市 1993 至 1995 年的赔付率为零，远远低于国内其他险种 50% 左右的赔付率，更是低于国外保险业 70~80% 的赔付率，企业因无法从中获得预期效果而失去购买积极性，导致环境污染责任保险产品销量萎缩直至退出市场。

## 2、第二阶段

进入 21 世纪后，国家提出了环境保护的三个“历史性转变”，要求“从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的办法解决环境问题”，为污染责任保险等环境经济政策的实施提供了战略保障。2006 年，国家环保总局提出了建立环境经济政策体系的目标，并于 2007 年底由环保部与保监会联合发布了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》（后简称“意见”），标志着环境污染责任保险工作进入到第二阶段。

与第一阶段相比，现阶段的环境污染责任保险实施的政治和政策条件都发生了重大变化。科学发展观、环境保护历史性转变的提出，为环境污染责任保险的实施提供了强大的政治和战略保障，国家鼓励运用经济手段解决环境问题、相关行政管理部门的积极参与为环境污染责任保险的实施创造了良好的政策环境，保险市场逐步走向成熟并具备开发环保产品的能力、公众对保障环境权益的需求等，为环境污染责任保险的实施形成了有利的市场环境。在第二阶段，环境污染责任保险已初步具备适宜的实施条件。

第二阶段的环境污染责任保险推广工作，是由环境保护部、中国保监会等国家相关行政管理部门发起的，无论是参与的地区和规模，还是参与的行业范围都不是第一阶段可以比拟的，在社会上产生了很大的影响力。《意见》发布以后，迅速得到多数保险公司的响应，环境污染责任保险产品的推出如雨后春笋，人保公司、平安保险、太平洋保险等多家保险公司的环境污染责任保险产品通过了中国保监会的审核备案并投入市场。



2008年环保部与保监会在苏州召开了全国环境污染责任保险试点工作会议，标志着试点示范工作全面启动，江苏、湖北、湖南、河南、重庆、沈阳、深圳、宁波、苏州等省市作为试点地区展开了相关工作，并初步确定以生产、经营、储存、运输、使用危险化学品企业，易发生污染事故的石油化工企业、危险废物处置企业、垃圾填埋场、污水处理厂和各类工业园区等作为主要对象开展试点。2008年7月，湖南平安保险公司对昊华化工公司因事故引起的污染损害进行了赔付，这是《意见》发布后全国首例环境污染责任保险赔付案，引起了社会的广泛关注。

根据最新统计资料显示（见下表），我国环境污染责任保险试点进展较为顺利，试点省市基本都开展了相关业务，江苏、湖南、宁波的进展最为突出。总体来说，参与试点的投保企业、保险公司的数量都在增加，保费收入和承保金额也呈快速增加的趋势，相关的理赔业务也在有序地开展，标志着我国环境污染责任保险在逐步走向深入。

表二 全国环境污染责任保险试点相关数据

| 地区 | 投保企业数  |               | 保费收入    |          | 总承保金额  |        | 赔款给付    |          | 开展相关业务的保险公司               |
|----|--------|---------------|---------|----------|--------|--------|---------|----------|---------------------------|
|    | 2008年  | 2009年         | 2008年   | 2009年    | 2008年  | 2009年  | 2008年   | 2009年    |                           |
| 湖北 | 0      | 8家            | 0       | 46.3万元   | 0      | 2800万元 | 0       | 0        | 人保1家                      |
| 江苏 | 465条船舶 | 30家企业，1174条船舶 | 108万元   | 2054万元   | 1.3亿元  | 33.6亿元 | 0       | 0        | 人保、平安、太保、永安、大地、长安责任、都邦等7家 |
| 辽宁 | 0      | 2家            | 0       | 23万元     | 0      | 520万元  | 0       | 0        | 人保1家                      |
| 上海 | 4家     | 2家            | 135.4万元 | 34.5万元   | 2.45亿元 | 5100万元 | 0       | 0        | 华泰1家                      |
| 湖南 | 6家     | 35家           | 87.39万元 | 257万元    | 2850万元 | 5585万元 | 1.3万元   | 67.88万元  | 平安1家                      |
| 深圳 | 1家     | 4家            | 5.15万元  | 54.76万元  | 150万元  | 2300万元 | 0       | 0        | 人保、平安、三星火灾海上保险等3家         |
| 宁波 | 242家   | 346家          | 917.2万元 | 1683.6万元 | 16.2亿元 | 22.9亿元 | 45.75万元 | 107.66万元 | 人保、大地、太保、平安、太平等5家         |

资料来源：2009年环保部环境与经济政策研究中心、保监会研究室对全国环境污染责任保险试点省市情况调查。数据截止到2009年9月。

### （三）现阶段我国环境污染责任保险的主要特点

我国环境污染责任保险是在借鉴国际经验的基础上开展的，在政策框架设计、运行模式等方面都吸收了先进的理论和成熟的方法，较好地指导了我国近期开展

的试点工作。由于实施的基础与条件同国外相比有较大差异，所以我国的环境污染责任保险表现出一些阶段性特点。

### 1、起步较晚，起点较高

上世纪 80 年代，环境污染责任保险在西方国家得以广泛应用，经过 30 余年的发展，一些国家已经形成较为完善的法律体系和规范的运作机制，市场上也开发出多种类型的，针对不同行业、不同领域的保险产品，依托保险业已经形成了很强的防范环境风险、污染损害赔偿的市场能力。与之相比，我国的环境污染责任保险起步较晚，相关法律法规建设滞后，市场保险产品较为单一，但我们的后发优势非常明显，国际上的环境污染责任保险在理论、模式、实践等方面都有丰富的经验可供参考，有助于我们设计出适合国情的环境污染责任保险制度体系和解决实践工作中遇到的难题。

### 2、政府指导，市场运作

环境污染责任保险是基于市场机制的一种经济政策，政策设计的初衷就是利用市场手段实现事故预防和损害赔偿的功能。我国现阶段环境污染责任保险主要依靠市场的力量推动，希望通过市场机制的调节，实现环境保护与险种发展之间的平衡，尽可能减少行政措施对环境污染责任保险的干预，排污企业和保险公司本着自愿、互利的原则建立市场供需关系。由于我国缺乏实施环境污染责任保险的经验，保险公司也缺乏相应产品开发和经营能力，政府的指导在环境污染责任保险推广的初期必不可少，一方面要规范保险公司的行为，使环境污染责任保险围绕着政策目标发展完善，另一方面，管理部门也需积极制定优惠政策，确保参与者的利益，吸引更多的保险公司和企业参与进来。

### 3、立法不足，试点先行

从国际经验来看，环境污染责任保险发展比较好的国家，其相关立法都比较完善，保证了环境污染责任保险发展的法律基础。目前我国还没有解决环境污染责任保险的立法问题，尚没有一个国家层次的法律对环境污染责任保险有明确的要求和规定，使得该险种的推广缺乏上位法的保障。导致环境污染责任保险立法缺失的原因有多种，一方面是由于我国环境方面的立法工作普遍滞后于现实需求，另一个主要原因就是由于环境污染责任保险缺乏实践基础，该险种对企业、地方经济、社会带来的影响很难评估。而且，我国的立法模式多是要求地方先行试点，在积累足够的经验后，再逐步写入国家的法律法规当中。2008 年启动了全国环境污染责任保险试点工作，目的就是在条件适合的地方率先开展试点，逐步总结

经验，完善制度，为立法和全国范围的推广提供可资借鉴的经验。

#### 4、自愿优先，渐进完善

强制与自愿相结合的方式是环境污染责任保险在国际上的一个重要趋势，在我国环境污染责任保险政策框架设计中也要求在条件成熟后推广这种模式，在环境污染严重和环境风险大的行业或环境敏感地区实施强制性环境污染责任保险。现阶段，我国以推广自愿性的环境污染责任保险为主，鼓励企业自愿购买相关保险产品。现阶段不易实施强制性环境污染责任保险的原因一方面是缺乏法律基础，另外就是缺乏市场实践经验。环境污染责任保险是基于市场机制而开发的一种环境经济政策，其核心是通过市场的调控解决一部分环境问题，利用市场是这项政策的核心基础之一，当前由于非常缺乏实践经验，环境污染责任保险对地方经济发展、投保企业的影响、保险公司的盈利水平方面都缺乏市场反馈，在市场机制并不完全健全的情况下，环境污染责任保险能否发挥出预期作用也没有得到市场验证，在这种情况下，如果贸然推动强制性环境污染责任保险，存在着非常大的风险，反而不利于它的推广和深入。因此，我国环境污染责任保险在走一条渐进的道路，率先推行自愿性的环境污染责任保险，在实践中完善制度，逐步建立自愿与强制相结合的多层次管理模式。

#### （四）当前我国环境污染责任保险面临的主要问题

环境污染责任保险在我国已经实施近两年了，取得了积极的社会反响，环保与保监部门的协调工作机制已经建立，多个环境污染责任保险产品投入市场，各地的试点工作也在稳步推进，全国环境污染责任保险试点取得了阶段性进展。但总体来说，我国环境污染责任保险尚处于发展初期，相关法律、标准、运作等方面还存在许多问题，在国际金融危机的冲击下，这些问题在各试点地区表现的尤为突出，迫切需要得到解决。

第一，国际金融危机对我国环境污染责任保险影响巨大。尽管国际金融危机对国内保险业的总体影响较小，但对我国的出口业务冲击较大，国际市场对资源型、高污染的产品需求大幅度下降，国内许多相关生产企业都处于停产和半停产状态，而这些受影响的企业多数是高污染、高环境风险的企业，是环境污染责任保险的主要覆盖面。即使受金融危机影响较小的企业，也会采取谨慎的财务制度，在外部约束不变的情况下，也不愿主动购买环境污染责任保险产品，市场对保险产品的需求大幅度下降。据对湖南某市的调查显示，全市共有 23 家重点监控污染源，其中近 20 家企业因金融危机进入停产状态，同期该市的环境污染责任保

险试点工作很难推动。

第二，企业对投保环境污染责任保险不积极。即使没有国际金融危机的影响，许多企业对环境污染责任保险持“观望”的态度，购买的积极性并不高。一方面，企业的保险意识普遍偏低，并没有把保险作为风险防范的工具，而且中小企业对保费比较敏感，不会轻易增加成本用于预期效果尚不明朗的保险产品。另一方面，许多企业缺乏环境风险防范意识，对污染事故的发生抱有侥幸心理，总认为环境事故不会发生在自己身上，不愿意投入资金购买防范环境风险的保险产品。此外，一些大型化工企业对环境污染责任保险的态度也不积极，认为自身财力雄厚，可自行解决污染赔偿问题，而且担心国内保险公司不具备高额损害赔偿能力。

第三，国内保险公司承保环境污染责任保险的能力不足。尽管国内保险业已经将环境污染责任保险作为今后业务的增长点之一，但相关经营经验过少，能力不足制约着保险公司的参与程度。此外，由于环境污染事故造成损害赔偿金额普遍很高，承保的范围相对较窄，主要集中在环境污染风险大的领域，加上发展历史较短、经营管理方式远未成熟，因此经营风险明显高于其他商业保险。与普通的人身保险和财产保险相比，环境污染责任保险的利益不确定性较大，索赔时效长等，进一步增加了保险公司的经营风险。所以，目前投入市场的保险产品普遍存在投保范围小，赔偿范围窄，免责过多等问题，直接导致产品的市场需求不高，易形成恶性循环。

第四，政府和相关行政管理部门推动难。政府和相关行政管理部门积极推动环境污染责任保险，确实发挥了重要的指导作用，初步形成了广泛参与的局面。随着工作的深入，对管理部门的参与也产生了许多不同意见。在很多试点省市，环境污染责任保险的推广主要依靠的是行政力量，“企业参保，或碍于面子或慑于威力”，行政干预过多违背了环境污染责任保险是依靠市场机制加强环保的本意，不仅无法改变行政手段使用过多的问题，而且很难建立环境污染责任保险运作的长效机制。此外，由于环境污染责任保险是一个市场赢利性产品，行政主管部门参与过多，一些企业会质疑它的公正性，这个问题已经被许多地方环保部门提出，也就是地方环保部门在环境污染责任保险试点的参与方式和程度问题，实际操作过程中很难把握。

第五，地方对环境污染责任保险的了解还不够。环境污染责任保险在国内还是一个新型的环境政策，许多地方对它的了解还不多，对它的功能和作用缺乏认识，对于国家在环境污染责任保险方面的政策设计、发展目标、运作方式、管理

重点等方面还缺乏系统的学习,试点工作中已经出现了相关的问题,在推动方法、工作重点、产品设计等方面都暴露出对国家开展环境污染责任保险意图不清楚的问题,急需要解决。

### (五) 制约我国环境污染责任保险推广的深层次原因

我国环境污染责任保险的试点过程中,暴露出了许多方面的问题,这是环境污染责任保险制度完善过程中必然会出现的现象,但必须充分分析这些问题,找出产生这些问题的深层次原因,将是进一步深入开展环境污染责任保险工作的关键。

#### 1、环境污染损害赔偿责任不明确,环境污染责任保险实施缺乏内在动力

我国在环境污染损害赔偿责任方面的规定并不明确,责任追究主要依靠行政处罚,环境事故的民事责任和刑事责任追究制度非常不完善,而法律赋予的行政处罚额度有限,许多环境事故肇事者只承担了少量的污染损失,当地社会和地方政府则承担了大部分的损害,而且受损的环境和生态系统往往并不计入污染损失当中。在环境污染损害赔偿和责任追究制度不完善的情况下,企业既缺乏环境风险防范的意识,也不承担全部污染损害的赔付责任,大多不愿意将环境风险管理纳入经营成本之中,因此也就不具有购买保险的需求,导致环境污染责任保险的推广缺乏内在推动力。

#### 2、环境污染责任保险的推广缺乏法律保障

我国现阶段的环境污染责任保险是在缺乏立法的基础上开展的,目前还没有国家层次的法律法规对环境污染责任保险有规定。虽然各级环保和保监部门发布了一些指导意见或工作方案,能在一定程度上保障它在特定区域和范围内实施,但从该险种的长期发展来看,缺乏法律保障还是制约它的一个关键因素,企业没有投保的法律义务,而过多的运用行政力量推动环境污染责任保险,则违反了经济政策的运作规律,反而不利于它的发展和功能发挥。环境污染责任保险在试点过程中遭遇诸多问题,其中没有法律保障成为环境污染责任保险推进中的最大难题。因此,推动环境污染责任保险的立法工作,在相关环保立法中明确加入环境污染责任保险的内容,是当前环境污染责任保险制度完善的关键。

#### 3、地方试点缺乏国家在政策、资金等方面的支持

我国目前还没有专项资金支持环境污染责任保险试点工作,试点工作的主要经费依靠地方财政支出。作为国家重点推动的环境经济政策之一,环境污染责任保险的试点工作应有专项资金的支持,不仅要保证试点工作的协调、调度、统筹

方面的经费，而且要有一定的资金对积极参与的投保企业和保险公司予以适度补贴，毕竟试点初期市场经营风险较大，不确定因素较多，只有确保参与试点的企业运作良好，才能吸引更多的相关企业参与到环境污染责任保险中来。此外，多数参与试点的地方希望环保部能够发文明确支持地方的工作，便于地方捋顺关系，协调相关部门开展工作。

#### 4、缺乏对投保企业和保险公司激励机制，保险公司的经营风险较大

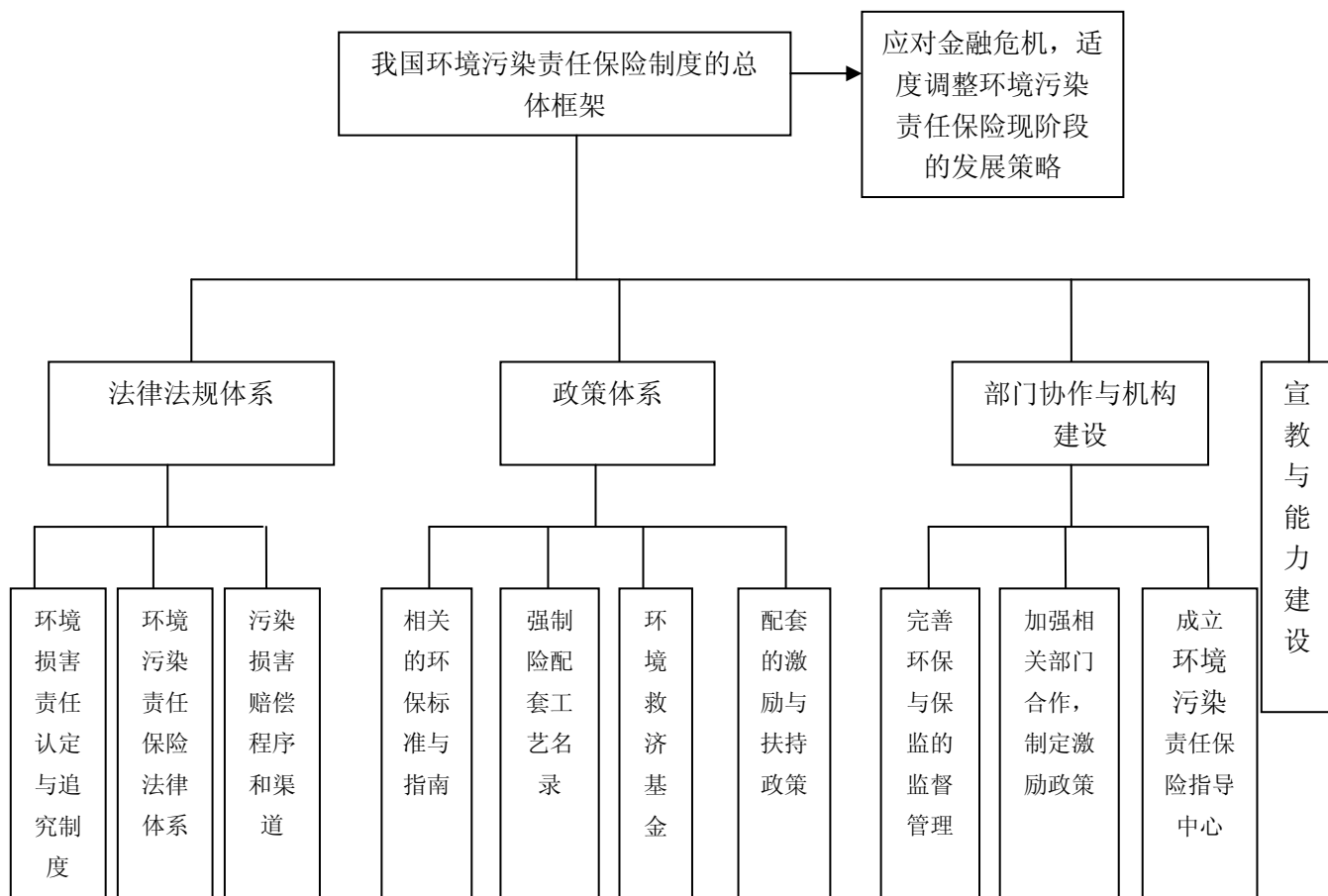
在环境污染责任保险开展初期，相关的法律和政策体系非常不完善，投保企业的风险防范预期和保险公司的盈利预期都很难确定，社会对它的了解度和认可度不高，参与的投保企业和保险公司数量不多，这不符合保险业最基本的“大数原则”的要求，在缺乏必要激励机制的情况下，保险公司的经营风险被增大很多，同时投保企业也会因提交保费增加运营成本而降低在同类企业中的竞争力。考虑到环境污染责任保险具有较强的公益性，以及鼓励更多排污企业参与进来的因素，在试点阶段还是非常有必要制定可行的优惠政策，对两类企业予以支持。

#### 5、环境污染责任保险缺乏相应的标准，保险产品定价和损害赔偿都缺乏指导

目前环境污染责任保险的推广还面临着许多技术性问题，国家尚未制定环境风险评估方法、污染损害认定和赔偿标准等。由于缺乏环境风险评估方法，环境风险的识别和量化难度很大，而且行业和企业间的差异也比较大，保险公司很难根据企业的环境风险进行产品定价。此外，由于缺乏国家环境污染损害认定和赔偿标准，保险公司从保护自身利益的角度出发制定赔偿条款，导致大多保险产品出现赔偿范围窄、免责条款过多等问题，削弱了它的公益性，盈利性的特征过于明显。因此，相关环保标准的缺失，已经影响到环境污染责任保险的推广程度和政策目标。

### 四、我国环境污染责任保险发展的制度构想与政策建议

根据环境污染责任保险的国际发展趋势和经验，结合国内试点教训和问题，初步提出了我国环境污染责任保险制度的总体框架（见下图）。



图一 我国环境污染责任保险制度的总体框架

### (一) 适度调整环境污染责任保险现阶段的发展策略

现阶段我国社会主义市场经济体制建设尚不完善,环境成本并没有完全体现在产品和服务当中,运用经济手段解决环境问题的经验非常匮乏,推行依靠市场机制调节的环境污染责任保险面临着不小的挑战。同时,金融危机对我国宏观经济的影响尚未结束,非常不利于环境污染责任保险的推广工作。因此,应根据经济形势和国家经济发展重心的变化,适度调整现阶段环境污染责任保险的发展策略。在环境污染责任保险试点方面,可保持现有试点的规模,集中在几个环境风险高、事故频发的区域和行业进行试点探索,积累经验和教训,逐步完善相关机制和政策,为今后全面推广环境污染责任保险奠定基础。同时,应积极加强环境污染责任保险相关的基础研究,包括相关数据积累、保险产品研发、环保标准的研究制定等,加强技术储备,着重解决试点中出现的难题,形成成熟的技术

支撑体系。

## **（二）完善环境损害责任追究制度，形成环境污染责任保险发展的内在动力**

我国当前迫切要建立环境损害责任追究制度，让环境事件肇事者承担对应的刑事责任和民事责任，按照污染经济损失向受害者进行赔偿，只有对企业形成真正的环保责任约束力，才能在市场上产生对环境污染责任保险的需求。首先，要在相关法律中明确环境事故肇事者应承担的赔偿责任，国际上通行应承担的责任包括：人员伤亡、财产损害、生态环境复原（或修复）及相关的评估费用等，对这些责任的规定可以在一个专项法律中明确，也可以在多个法律中进行规定。其次，要加强对环境事件肇事者的刑事和民事责任追究，改变以往主要依靠行政处罚的方式，多种方式追究肇事者的赔偿责任。最后，要强化和落实责任追究，让肇事者切实体会到法律的严肃性及赔偿的强制性，认识到环境风险防范的重要性，对推动环境污染责任保险将起到重要作用。

## **（三）建立完善的法律体系支撑环境污染责任保险**

立法是当前环境污染责任保险制度建设的首要任务，必须尽快解决环境污染责任保险推广缺乏法律依据的状况，加快环境污染责任保险的法制化建设步伐，建立有利于环境污染责任保险推广的法律体系。首先应率先开展国家层次的立法，在《环境保护法》或《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》等专项环保法律的修订过程中写入污染责任保险的内容。其次，制定环境污染责任保险的实施细则或管理办法，对环境污染责任保险与民事责任制度的关系、责任保险的适用范围及其标的限定、责任保险的第三人地位、责任保险人的给付责任、责任保险的第三人索赔的抗辩与和解等问题做出明确规定。此外，应鼓励有立法权的地区率先开展环境污染责任保险立法工作，制定配套的法规、政策和管理办法及开展试点，先行先试，为国家相关法律制定积累经验。

## **（四）研究制定有利于环境污染责任保险的政策体系**

环境污染责任保险是一项公益性显著的保险产品，它在初期阶段需要国家予以政策支持，给参与者适度的税费减免是国际上普遍采取的做法。在我国开展环境污染责任保险的初期，出台适宜的优惠政策，不仅能吸引更多的排污企业购买环境污染责任保险，同时也会降低保险公司的经营风险，确保买卖双方都能够获益，这也符合国家节能减排的政策方向。因此，环保部门应协调财政、税收、保监等部门，重点研究制定有利于环境污染责任保险的财税政策，如将企业投保费



用在税前列支，将企业缴纳的排污费按一定比例补贴企业作为投保费用，以及减免保险公司相应税收等优惠政策。此外，建议国家设立财政专项资金，用于支持环境污染责任保险试点工作，重点用于补贴投保企业和保险公司，可以按照保单数量或金额等方式，分别给予相应的补贴。

#### **（五）采用强制与自愿结合的保险模式，制定配套行业工艺名录**

我国环境污染责任保险实践较少，企业环境风险防范意识还比较薄弱，在现行法律框架下还不具备全面推行强制保险的市场基础，但近年来环境污染事故频频发生，污染损害赔偿制度并不完善，无辜受害者得不到应有赔偿、损害的环境得不到修复的现象还比较普遍，如果完全采用自愿保险方式，缺乏社会责任意识的排污企业大多不会购买环境污染责任保险。结合国际环境污染责任保险的发展趋势和我国的现实国情，应采取强制与自愿相结合的保险模式，鼓励大多数企业自愿购买环境污染责任保险，而对于环境风险大、环境污染严重的区域或行业，应实施强制环境污染责任保险。

实施强制险是我国环境污染责任保险制度的重要组成部分，而制定配套名录是实施强制保险的关键。我国企业数量庞大，产业种类繁多、工艺水平参差不齐，很难参照国际上按照设备制定名录的经验，按照行业工艺制定强制责任保险配套名录是较为可行的方式。首先，应充分分析高污染、高环境风险行业的经济贡献、污染排放、污染事故发生率、技术进步、社会影响等因素，研究提出强制环境污染责任保险的行业工艺名录，确定哪些行业的哪些工艺需要强制购买环境污染责任保险。从我国行业环境风险和事故发生情况来看，危险化学品的生产、运输、储存、使用企业，石化、危险废弃物处置等行业都应纳入到强制环境污染责任保险管理范畴。其次，研究提出名录制定技术指南，明确纳入强制险工艺的基本要求，规范名录制定程序和工艺筛选的指标与参数。此外，强制环境污染责任保险行业工艺目录保持动态适时调整，根据实际的管理需要，对名录中的工艺进行增减，切实把环境风险和危害大的工艺纳入到强制环境污染责任保险的管理范畴。

#### **（六）制定适用于环境污染责任保险的环保标准**

环境污染责任保险的产品能否投入到市场、政策作用能否得到发挥，与是否具备科学的环保标准有直接关系，其中最为关键的就是行业环境风险评估准则和污染损害赔偿标准。行业环境风险评估准则不仅能够评价出行业的实际污染与危害，确定哪些行业需要实施强制环境污染责任保险，而且它测定的行业环境风险等级，是保险产品设计和定价的基础。污染损害赔偿标准不仅对赔付范围做出明

明确规定，同时运用计量方法核算污染实际造成的经济损失，使保险公司的赔付更接近实际损失，切实发挥环境污染责任保险维护受害者权益的功能。因此，我国需研究制定环境风险评估准则、污染损害赔偿等环保标准，用于指导和规范保险公司的行为，保证环境污染责任保险的政策功能得到发挥。

环境风险评估准则、污染损害赔偿标准等是环境污染责任保险的基础性工作，是保证政策作用能够按照预定目标实现的关键。环境保护部应稳步推进相关标准的制定工作，结合已有的研究成果和实践经验，设计出环境风险评估准则、污染损害赔偿标准的通用导则，在此基础上分阶段、分类提出农药、危险化学品运输、危险废弃物处置等行业的适用标准，确保能够准确评价行业工艺的环境风险等级，规范保险公司的赔付行为。

### **（七）建立环境救济基金，形成完善的赔偿与救济机制**

我国应尽快建立环境救济基金，可以在发生特大环境事故甚至环境灾难时，赔偿超出环境责任保险的限额之外，且投保人无力承担赔付责任的情况下，由环境救济基金介入进行赔偿。环境救济基金更多是为维护污染受害者的权益，化解事故引发的社会矛盾，由整个社会帮助受害者承担一部分损失，是对环境污染责任保险的主要补充，也是国家赔偿与救济机制的重要组成部分。环境救济基金来源，可以参考国外的一些经验，通过多种渠道予以建立。（1）政府通过国家财政拨款转移一部分资金；（2）将一部分排污费及以后将要征收的环境税投入基金；（3）通过社会团体、个人捐赠等筹集；（4）可以参考美国和印度的经验，对环境事故高发行业征收特别税用于基金。

### **（八）建立环境污染责任保险指导中心，推广相应社会化服务组织**

从环境污染责任保险和其他政策性保险的国际经验来看，大多数有成功经验的国家都建立了一个专业的技术支撑机构和广泛参与的社会化服务组织体系，而且我国行业环境风险评估、损害赔偿等工作难度大，需要有专业的机构和单位为管理部门、投标企业和保险公司提供相关的服务。因此，建议在环境保护部下设立环境污染责任保险指导中心，承担研究制定行业环境风险评估准则和污染损害赔偿标准，制定和调整强制环境污染责任保险的行业工艺名录，研究提出有利于环境污染责任保险的财税政策，积极协调财政、税收等部门落实税费减免政策，对投入市场的环境污染责任保险产品提出修改建议，指导保险公司开展污染损害赔偿，制定污染损害赔偿和鉴定程序及环境修复的技术指南，为环境修复提供最优治理方案等职能，为相关管理部门提供专业的技术支撑。同时，应鼓励更多的

社会化服务组织参与到环境污染责任保险工作中，重点为保险公司和投保企业提供风险评估、政策咨询等专业化服务，解决它们环境评估能力差和缺乏环保人才等问题。

#### **（九）形成多元化的环境污染责任保险产品体系**

多元化的保险产品体系是环境污染责任保险市场成熟的重要标志之一，能够为企业控制不同类型的环境和经营风险提供合适的保险服务。我国目前的环境污染责任保险刚刚起步，市场需求明显不足，保险产品种类较少，基本上是承保突发事故造成的污染损害赔偿。随着相关法律法规的完善，企业的环境责任将得到进一步强化，市场对于环境污染责任保险产品的需求会逐步增加，产品的种类也会稳定增长。同时，国家应鼓励保险公司开发环境污染责任保险产品，引导市场上形成多元化的环境污染责任保险产品体系。

#### **（十）加强环保、保监等部门的协调配合，形成高效的监督管理机制**

加强环保、保监等相关部门的协作，明确各自职责与分工，配合建立环境污染事故勘查、定损、理赔与责任认定机制，可考虑建立联合的常设性机构，组织协调各相关部门开展环境责任保险工作，加强日常监督管理，及时进行信息沟通与交流，建立环境污染责任保险产品审批征求意见制度，着重解决保险实施过程中所出现的问题，确保环境污染责任保险按照既定政策目标发展。

## 编者说明

中国发展研究基金会由国务院发展研究中心发起成立，其宗旨是支持政策研究，促进科学决策，服务中国发展。中国发展研究基金会报告就是基金会围绕宗旨资助或组织的研究活动的成果。本报告为不定期内部刊物，请读者指正。