

# 环境责任保险制度的建立和完善

浙江义乌工商学院 陈 飞

**【摘要】** 本文对我国环境责任保险的现状进行了分析,指出了建立环境责任保险制度的意义,并提出了完善我国环境责任保险制度的对策。

**【关键词】** 环境责任保险 保险市场 风险 强制保险

## 一、环境责任保险概述

责任保险起源于19世纪的法国。目前,在英国、美国、德国、法国、日本、瑞士等发达国家,责任保险已经在工业事故、航空器事故、产品责任、环境事故等危险活动、意外灾害领域得到广泛运用。我国《保险法》规定:责任保险是指以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险。环境责任保险又有“绿色保险”之称,是由公众责任保险发展而来的新险种,它是指以被保险人因从事保险单约定的业务活动导致环境污染而应当承担的环境赔偿或治理责任为标的的责任保险,是在发生环境污染和破坏事故时,保险人基于责任保险合同的约定,代被保险人向受损害的第三人支付赔偿金的保险。它要求投保人依据保险合同按一定的保险费率向保险公司交纳保险费,当被保险人因污染环境而应承担损害和治理责任时,就由保险公司代为支付法定数额的保险金。这实质上是排污企业通过保险合同将巨额赔偿责任转嫁给了保险公司。环境责任保险的保险标的既不是财产也不是人身,而是被保险人(致害人)应向第三者(受害人)承担的经济赔偿责任。这种赔偿责任的金额是不固定的,保险人为保障自身利益,往往对承保责任和范围做出严格规定。保险公司只对突然、意外的污染事故承担保险责任,而将故意的、恶意的污染视为除外责任。为了限制责任,各国的保险公司一般都把长期的慢性污染排除在外。

环境责任保险是伴随着环境污染事故的不断出现和公众环境意识的不断增强而产生的,其产生和发展的根本原因在于:①各国立法和司法实践普遍对环境污染侵权损害赔偿实行无过失责任原则和因果关系推定原则,对环境污染受害人的赔偿加重了环境污染加害人(主要是企业)的财务负担。受害地域广阔、受害人数众多、赔偿数额巨大的重大环境污染事故甚至可以将加害人推向关闭、破产的边缘。②环境污染事故发生后,受害人或因旷日持久的诉讼难以及时获得赔偿金,或因侵权责任人破产而无法获得民事救济。正是保护加害人和受害人的客观需要催生了环境责任保险制度。

## 二、我国环境责任保险的发展现状

20世纪90年代初,我国由保险公司和当地环保部门合作推出了污染责任保险,大连是最早开展此项业务的城市,于

1991年正式运作。后来,沈阳、长春等城市也相继开展此项业务。污染责任保险业务在我国开展的总体情况是:范围不大,仅限于少数几个城市,在这些城市中的保险规模也不大,只有少数企业投保,且投保企业数量呈下降趋势。有的城市因无企业投保,此项业务已处于停顿状态。

污染责任保险的出台是为了帮助企业分散风险,但为何其在我国并未受到企业的欢迎和积极响应呢?笔者认为,直接原因是保险的赔付率过低,保险费率过高。如大连市1991~1995年的赔付率只有5.7%,沈阳市1993~1995年的赔付率为零,远远低于国内其他险种50%左右的赔付率。而国外保险业的赔付率为70%~80%。赔付率低的原因是保险责任范围过窄,我国目前只是把突发性污染事故造成的民事赔偿责任作为保险标的。事实上,由于污染而造成民事赔偿的不应当仅限于突发性污染事故(如工厂爆炸、毒气泄漏),还应包括累积性污染事故,污染物累积到一定程度,同样会对第三人造成人身或财产损害,且后者出现的频率和损失额要比前者大得多。责任范围过窄,风险就相应减少,赔付率过低也就不难理解。我国的污染责任保险费率是按行业划分的,最低的为2.2%,最高的为8%,与其他险种只有千分之几的费率相比,要高出好几倍。在赔付率较低的情况下,坚持高费率不做调整,就会影响投保者的积极性。

我国环境责任保险之所以发展缓慢,首先在于政府和保险业者仍然没有打破原有的思维定势。仍然有不少人认为,环境责任保险会助长环境侵权行为的发生,会减少个人责任和削弱民事责任制度对环境侵权行为的遏制和预防功能。他们认为,被保险人肇事后,会因其参加了环境责任保险而免除环境侵权赔偿责任,将其推给保险人,从而逃避了责任。其次,我国的环保法规不健全,尤其缺少污染赔偿方面的法律规定,再加上执法不严,在客观上没有给排污者造成压力。虽然污染环境造成了损失,但却很少有人为此而承担赔偿责任。据权威部门估算,我国由于环境污染造成的直接经济损失每年达1 200亿元,而赔偿数额却少得可怜。以1993年为例,污染事故的赔偿金额仅有4 142万元,政府罚款478.8万元,两项合计不足5 000万元,绝大部分经济损失由国家、社会来承担。这样,污染者就不会有很强的风险意识积极参保。再次,缺少有效的环境纠纷解决机制。我国现有的环境纠纷解决途

径主要是民事诉讼和行政调解,一方面污染受害者无力承担高昂的诉讼费和律师费;另一方面排污企业多是当地的利税大户,或明或暗地受当地政府的保护,使得受害者在索赔过程中困难重重。这种状况使排污者缺乏忧患意识,觉得投保并不重要。

### 三、完善环境责任保险制度的对策

**1.加强公民环境意识和法律意识。**环境责任保险制度的兴起与公民环境意识和法律意识的淡薄密切相关。只有在公民对自身的环境权益和法定权利有充分认识的前提下,环境责任保险制度才可能得以发展。同时,公民的环境意识和法律意识的提高也是推动法律制度不断发展的动力之一。因此,在完善保险制度和培育保险市场的同时,加强公民环境意识和法律意识也是必要之举。这要求我们要加强相应的法制宣传力度,充分利用现有的各种传播手段让广大群众知法、懂法,从而为保险业务的开展提供市场资源。

**2.进一步完善环保法律法规体系。**责任是一种法律的创造,环境责任保险的发展归根结底取决于法律的健全与执行的力度。欧美发达国家成功的环保实践证实了这一点。美国采用污染者支付费用的原则与政府采取货币赔偿或刑事制裁的方式,对污染者进行严厉的惩罚。欧盟成员国也都采用法律手段,加大对环境污染者的惩处。《欧盟政策声明》指出,防止和消除污染侵害的费用,必须由污染者来承担。欧盟甚至提出了环保预保原则,即如果存在严重的或不可恢复的环境污染的威胁,“缺乏充分的科学确定性”将不能作为推迟实施防止环境恶化的低成本措施的理由。

我国的环保法律法规正在不断完善之中,如《环境保护法》规定:造成环境污染危害的,有责任排除危害,并对直接受到损害的单位或者个人赔偿损失。但从总体上来看,我国的环保法律法规还不够健全,尤其缺少污染赔偿方面的具体法律规定,再加上执法不严,没有在客观上对排污者形成压力从而导致污染者很少承担赔偿责任。因此,只有进一步完善有关法律法规体系,才能促进我国环境责任保险的进一步发展。

**3.培育保险市场主体,完善保险市场。**环境责任保险业务的开展需要一个健全的市场环境。只有在相对充分的市场竞争条件下,才能改变市场主体的预期,积极投入到新险种的开发中去;同时,也只有在有效的市场竞争条件下,投保人的权益才有可能得到保障,从而扩大该项业务的交易范围。目前,从上述其他国家的经验来看,对于重大环境责任多采用保险集团联合承保的方式,这也只有在存在足够多的保险业主的情况下才有可能实现。因此,我们必须加强保险市场的市场规制立法研究,为保险业的有序竞争提供良好的法制环境。此外,还要通过国家的宏观调控政策和法律的引导,鼓励市场主体积极参与到环境责任保险业务之中。

**4.采取以强制保险为主、自愿保险为辅的方式。**责任保险在我国还算新鲜事务,我国企业的保险意识原本就不强,若采取完全自愿投保的方式,很多存在侥幸心理的低风险企业就会不愿意投保,而宁愿自担风险。这将使参与环境责任保险的都是具有较高甚至极高风险的企业。当投保人的风险普遍较高时,其转嫁给保险人的风险也相应变高,保险人承担

的风险高,则保险人的资产质量必然下降,从而造成保险人自身的信用危机。面对这种情况,保险人要么“惜保”,要么提高保险费率。“惜保”就是将风险极高的企业从承保名单中剔除,这显然违背了设立环境责任保险的初衷;而提高保险费率则会使风险程度低的投保人退出责任保险,使参与环境责任保险的企业平均风险进一步升高,从而造成恶性循环。基于我国的现状,可借鉴美国和瑞典的立法模式,实行强制责任保险为主、任意责任保险为辅的制度,在产生环境污染和危害最严重的行业中实行强制责任保险。

**5.政府给予相应的支持。**由于环境责任保险的赔付金额一般比较大,这就需要政府给予一定的支持以促进其发展。首先,在税务方面,政府可以对开展环境责任保险业务的保险公司减免一部分税款,以提高保险公司开展此项业务的积极性。其次,在财政上可设立公共性的保险保障基金。所谓保险保障基金是指保险组织为了有足够的应付可能发生巨额的赔款,从年终节余中专门提存的后备基金。政府可以采用税收拨付和环境行政征收费用转移的方式,如排污费、环境罚款在上缴国库后再按一定的比例转移至保障基金中。保障基金主要用于重大污染事故的巨额赔款,并且这只有在保险人当年业务收入和其他准备不足时才能使用。最后,政府可以为保险业自身联合的各类组织提供活动空间,充分发挥行业自律作用,并引导其更加主动地投身于环境保护工作之中。

**6.设立专门的环境机构和其他社会中介机构。**环境侵权行为比传统的民事侵权行为所涉及的利益范围更广泛,如损害赔偿涉及的主体面更广、不确定性更明显等。环境责任保险与一般责任保险最大的不同在于它的技术要求高、赔偿责任大,每个企业的生产地点、生产流程、技术水平各有不同,对环境造成污染的可能性和危害性都不一样。这对于保险公司来说,对被保险人的风险核保工作量太大,必须有专业人士进行评估,这往往使保险公司感到心有余而力不足。而且,保险公司出于自身利益的考虑、基于保护自己的目的,往往设置一些对被保险人来说不公平的条款。所以,笔者认为可以设立专门的环境机构和其他社会中介机构对保险利益进行评估,以便在充分考虑经济效益和社会公正的基础上做出相对最优的选择。

总而言之,环境责任保险制度是对传统环境民事责任的突破,是环境侵权责任社会化的有效途径之一。虽然本文在对美国环境责任保险制度进行分析的基础上对我国的制度建设提出了一些思考,但要全面构建我国未来的环境责任保险框架仍需要多方面的努力。可以预见,随着社会经济环境逐渐具备上述环境责任保险市场发展的各项条件,我国发展环境责任保险的空间会十分巨大。

#### 主要参考文献

- ①常纪文,陈明剑.环境法总论.北京:时代经济出版社,2003
- ②叶俊荣.环境政策与法律.北京:中国政法大学出版社,2003
- ③陈赛.尽快建立环境责任保险制度.中国经济时报,2006-01-10