
浙江省环境污染责任保险研究

金武 施雪忠 吴可昊

(浙商财产保险股份有限公司, 浙江 杭州 312000)

【摘要】环境污染责任保已经在浙江省试点了几年,但是效果并不理想。在对浙江省环境污染责任保险的现状、存在的问题及原因进行分析的基础上,借鉴国内外环境污染责任保险发展经验,对浙江省环境污染责任保险该如何发展提出了建议:加强环境污染赔偿的立法建设,实施强制保险制度,政府提供配套支持。而且浙江省有条件在全国建立环境污染强制责任保险之前,由省政府相关部门推动,以共保体的方式扩大环境污染责任保险的覆盖面。

【关键词】环境污染;责任保险;浙江

【中图分类号】F842

【文献标志码】A

【文章编号】1671-9565(2015)02-015-05

浙江省从 2009 年开始试点环境污染责任保险,将其作为防治环境污染损害的经济手段之一,但至今成效甚微。为此,本文拟对浙江省环境污染赔偿风险进行分析,对环境污染责任保险作深入研究,分析其开展情况、存在的问题及原因,并在借鉴国内外环境污染责任保险发展经验的基础上,对浙江省环境污染责任保险的发展思路提出有针对性的建议。

1 浙江省环境污染赔偿风险分析

目前没有浙江省环境污染赔偿金额方面的数据。但我们可以通过分析环境污染纠纷案件数量和案均金额,对环境污染赔偿风险的特征进行定性。分析表明,浙江省的环境污染赔偿风险具有整体风险较大、突发性事件发生率不高、非突发性事件发生率较高的特征。

1.1 浙江省环境污染纠纷案件数量

从污染排放量、污染指标、环境污染事件和环境违法案件数量上,可以间接推测出,浙江省环境污染纠纷案件数量近年来有增无减。

1.1.1 污染排放量整体呈上升趋势

近 10 年来,浙江省各类污染物的排放量整体呈上升趋势。在污染排放量增加的大趋势下,环境污染纠纷增加是高概率事件。

1.1.2 部分污染结果指标不容乐观

收稿日期: 2015-04-23

作者简介: 金武(1967-),男,浙江杭州人,浙商财产保险股份有限公司总裁,讲师,主要从事金融保险方面研究;施雪忠(1968-),男,浙江杭州人,浙商财产保险股份有限公司高级经济师,主要从事金融保险方面研究;吴可昊(1978-),男,浙江杭州人,浙商财产保险股份有限公司战略发展部经济师,主要从事金融保险方面研究。

从污染结果的相关指标看，水污染、大气污染近年来并没有明显好转，某些方面甚至有恶化趋势，间接印证了环境污染纠纷可能高发。

1.1.3 突发性污染事件下降，环境违法案件增加近十年，浙江省突发性环境污染事件数量呈下降趋势，但环境违法案件呈波动上升趋势，这在一定程度上说明浙江非突发性环境污染纠纷的风险发生率较高，与此相关的赔偿风险较大。

1.2 环境污染纠纷案均金额我们有理由相信，环境污染纠纷案均金额是呈上升趋势的，因为我国侵权赔偿制度正在逐渐完善中，赔偿的范围正在逐渐扩大人身伤害的赔偿标准逐渐提高，居民拥有的财产价值也逐渐提高。

2 环境污染责任保险的作用

目前，一些企业发生环境污染事故后要么被迫倒闭，要么转由政府承担赔偿责任。要降低浙江省整体的环境污染赔偿风险，保险是非常重要的一种财务性手段。

2.1 有利于受害人迅速地得到经济补偿，有效保护受害者利益

目前我国主要由政府和污染企业负责环境污染赔偿。政府赔偿企业污染的责任，缺乏明确的法律基础。污染企业往往拖欠赔偿，或者无力承担巨额赔偿。引进环境污染责任保险，有利于使受害人及时获得经济补偿，稳定社会秩序。

2.2 有利于企业转移赔偿责任风险，降低污染事故对企业经营的影响

通过环境污染责任保险这种机制，可以较低的成本将企业的风险转移给保险公司，从而使企业可以在污染事故发生后，迅速恢复正常的生产经营活动。

2.3 有利于促进政府职能转变，减轻政府负担

环境污染责任保险有利于发挥保险的社会管理功能，协助政府加强环境风险管理，促进政府职能转变，减轻政府的赔偿压力。一方面，保险的介入将化解政府的赔偿压力和事故处理难度。另一方面，保险公司也在一定程度上分担了政府监控和预防环境污染风险的责任。

2.4 有利于促使企业加强环境 污染风险管理，提升环境管理水平

为降低风险，保险公司会在承保前对企业的环境污染风险进行评估、提出风控建议，在承保前后监控企业的环境污染风险变化情况。这将有利于促使企业切实加强环境污染风险管理，帮助企业提高环境管理的能力。

2.5 有利于通过经济手段促进企业减排，减少环境污染影响

通过实施差异化的费率和保障程度政策，可以促使企业合理控制污染排放，减少环境污染的不利影响。

3 浙江省环境污染责任保险开展情况

3.1 政策情况

2009 年，宁波率先试点环境污染责任保险。镇海在 2010 年、2011 年、2012 年分别提供了 70%、50%、30%的保费补助。2010 年 6 月，浙江省环保厅和浙江保监局联合下发了《关于开展环境污染责任保险试点工作的意见》。2010 年 10 月，浙江省环保厅下发了《浙江省环境污染责任保险第一批试点工作实施方案的通知》，将嘉兴市、绍兴市和台州市定为首批试点地区。2010 年 11 月，嘉兴市环保部门制定出台试点工作的指导意见，对试点企业，第一年补助保费的 70%，第二年补助保费的 50%，第三年补助保费的 30%。同时，对参保企业给予适当增加贷款授信度。2011 年 12 月，温州市下发了试点工作实施方案，参照省环保厅对第一批试点地区的要求，开始试点工作。

3.2 试点经营情况

2011 年，浙江省内共有 49 家企业投保环境污染责任保险，保费收入 223.13 万元，保险金额 1.9 亿元。2012 年，投保企业增加到 331 家，但保费增加不多，共 458 万，保险金额共计 2.86 亿元。

4 浙江省环境污染责任保险存在的问题及其原因

在政府的推动下，浙江省环境污染责任保险已经实施四年时间，取得了一定的进展。但浙江省累计的保费规模仍只有数百万元，件均保额仅 86.4 万元，投保率和保障程度都较低，保障范围窄。

4.1 存在的问题

从浙江省环境污染责任保险的运作情况看，主要存在三方面的问题：一是投保率低，二是保障程度低，三是保险责任范围窄。

4.1.1 投保率低

浙江省环境污染责任保险投保率，一方面因为企业购买意愿不强，另一方面因为保险公司销售意愿不强。

4.1.2 企业购买意愿不强从省内试点地市的投保企业数量看，覆盖的企业比较少。在实施政府补贴的宁波和嘉兴，自愿参保的企业也不多。事实上，企业购买意愿不强是个全国性问题。企业调研中发现，大多数企业并不愿意投保该险种，一方面，企业认为增加了成本，另一方面，他们认为企业的环境风险并不大，自身可以控制。

4.1.3 保险公司销售意愿不强

目前，省内参与环境污染责任保险试点工作的险企主要是人保，平安财险和太保财险等少量参与。由于保费规模小，保险公司参与环境污染保险更多地是为了体现品牌价值、加强政企合作关系，而不在于获得多大的业务和利润。

4.1.4 保障程度低

2011 年，浙江省环境污染责任保险件均赔偿限额为 387.8 万元。2012 年，件均赔偿限额下降至 86.4 万元。与国内其他省份相比，浙江省环境污染责任保险的赔偿限额是偏低的。如陕西、广东的赔偿限额最低 100 万元，辽宁省的赔偿限额最低为 200 万元。

4.1.5 保险责任范围窄

浙江省未对环境污染责任保险的责任范围作明确规定。目前，省内保险公司的条款大同小异，主要包括突发意外事故造成第三者人身伤亡、财产损失，以及由此产生的清污费用、法律费用。这与企业的需求有一定差异。

从国外情况看，环境污染责任保险的承保范围呈现不断扩大的趋势。一些国家已经把渐发的环境污染，或反复性、持续性事故所引起的环境损害予以承保。目前，省内环境污染责任保险对渐发的、反复性或持续性事故造成的环境损害不予承保，而这类环境损害赔偿可能是巨大的。

4.2 原因

造成浙江省环境污染责任保险市场供需两不旺的原因归纳起来有以下几点：

4.2.1 环境污染赔偿的立法司法体系不完善

我国的民事赔偿法律制度和司法实践远没有国外完善，环境污染导致的侵权责任不明确，索赔举证难，这使得企业有较低的赔偿预期。我国的《环境保护法》、《侵权责任法》未就环境污染侵权责任和赔偿做出详细规定。《海洋环境保护法》、《固体废物污染环境防治法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《放射性污染防治法》、《环境噪声污染防治法》等法律只对环境污染赔偿有原则性规定，没有可操作性强的具体规定。

国外解决环境污染赔偿的一个救济方式是公益诉讼，而我国对环境公益诉讼总体上缺乏法律规定，致使许多污染受害者无法请求法律救济。《民事诉讼法》第五十五条把个人排除在环境污染诉讼主体外。国务院发布的《诉讼费交纳办法》没有把公益性的诉讼案件明确纳入其中。

在国家层面立法司法体系不完善的背景下，浙江省也没有出台地方性法规，对环境污染赔偿问题进行细化完善。

4.2.2 政府承担了环境污染赔偿的主要责任

现在环境污染事故的救济主要依靠政府，原因有以下几个方面：

第一，一些地方政府基于 GDP 考核压力，缺乏对环境污染企业进行严厉治理的内在动力。

第二，一些环境污染事故赔偿金额巨大，超出企业承受能力。

第三，很多环境污染对环境安全和公众健康的影响要若干年后显现出来，取证难度大，而且一些企业可能已经关闭。国外针对这类风险，一般通过环境污染损害赔偿基金的方式予以处理。但国内普遍还没有这一制度。

4.2.3 精算数据缺乏

目前企业承担的环境污染赔偿责任不多，企业的历史污染事故损失、污染风险管控能力等方面的真实数据较难获取，保险公司很难积累有效的精算数据。精算数据的缺乏使得保险公司倾向于设计保障面窄、费率高的产品，执行较为谨慎的承保政策。

4.2.4 缺少环境污染损害赔偿鉴定机构

环境污染风险较难评估和量化，国外普遍设立环境污染损害赔偿鉴定机构，作为专业的第三方机构提供鉴定服务。浙江省

目前缺少这类鉴定机构。保险公司目前的鉴定技术力量较为薄弱，理赔上容易采用较为严格的措施。

4.2.5 保险产品与企业赔偿风险匹配度低

浙江省企业环境污染赔偿风险的特征是：突发性事故风险发生率不高，非突发性事故风险发生率高。而保险公司目前仅保障突发性事故所造成的赔偿责任，且保险保障程度低，造成保险产品仅覆盖少量的企业风险，因而企业的投保积极性不高。

4.2.6 没有要求强制投保

目前，浙江省环保部门和保险监管部门对环境污染责任保险的基本态度是：鼓励投保，自愿为主。由于没有要求强制投保，加上立法和司法不完善，政府总是能够出面解决污染后遗症，导致企业有较低的环境污染侵权损失赔偿预期，不愿投保。保险公司因为承保面窄，大数法则不能很好地发挥作用，也只能采用较为谨慎的承保政策。因而市场需求和市场供给都被抑制了。

5 浙江省环境污染责任保险发展的对策思路

根据对浙江省环境污染责任保险现状的分析，参考国内外环境污染责任保险的发展经验，笔者提出了浙江省环境污染责任保险的相关发展思路。

5.1 加强环境污染侵权赔偿立法建设

目前，国家在对环境保护法进行修订，可能会进一步明确环境污染责任保险的法律地位。环境保护部和保监会也在 2013 年 1 月联合发文，要求环保部门推动健全环境损害赔偿制度。浙江省环保部门、保险监管部门和保险公司需要利用合适的平台和机会，向立法部门建议尽早完善环境污染侵权法律规定。要在相关法律中明确环境污染方应承担的赔偿责任，包括赔偿的范围以及标准。要加强对环境污染方的刑事和民事责任追究，多种方式追究污染者的赔偿责任。

5.2 建立环境污染强制责任保险制度

为使我省环境污染责任保险持续、良性地发展，有效发挥其促进社会管理的功能，建议按照以下思路设立环境污染强制责任保险制度：立法强制实施，广覆盖，成立共保体，赔偿限额根据企业规模和行业性质分若干档次，费率统一，建立风险基金制度。

5.2.1 立法强制实施

要确保环境污染责任保险强制实施得到有效执行，需要把环境污染责任保险纳入浙江省地方性法规建设。如果仅仅是环保部门和保险监管部门下发通知，或者浙江省政府出台规范性文件，都没有地方性法规的效力高，强制实施的效果相对会差一些。

5.2.2 扩大覆盖面的广度

一般来说，强制保险都是采用广覆盖的原则。正是因为有些企业不愿参保，不能很好地发挥保险的作用，才需要采用强制保险的方式。就环境污染责任保险而言，覆盖面广的好处是：第一，能最大程度地分散环境污染赔偿风险。第二，有利于大数法则发挥作用，使保险公司能够厘定更准确的费率。第三，降低保险公司的经营风险，保险公司会更愿意提供相关的产品和服务，包括企业环境风险评估。

5.2.3 成立共保体

由于环境污染责任保险缺乏精算数据且具有一定巨灾风险特点，单一保险公司的风险可能较大。共保是有效的解决方法，即由多个保险公司共同承保环境污染责任保险，分摊理赔金额。我省的农业保险等政策性保险共保体运行已有 7 年，取得了良好的效果。

在实际操作中，可由一家熟悉当地市场的保险公司作为共保体首席承保人，负责牵头环境污染责任保险的相关事宜。首席承保人承担环境污染强制责任保险的日常业务。其他保险公司不参与日常业务经营。每月进行共保体内的资金清算。年终结算时，共保体各成员公司按股份比例分摊盈利或亏损。

共保体应在浙江省保监局和环保厅的联合指导下开展工作。共保体应与地方政府保持较为密切的合作关系，保持经营的稳定性。共保体章程应报浙江省保监局和环保厅同意后执行。参与共保体的保险公司数量可不作限制，原则上符合一定条件的保险公司都可自愿加入。

5.2.4 赔偿限额根据企业规模和行业性质分若干档次

浙江省环境污染强制责任保险制度应对赔偿限额作出明确规定，以便参保企业在投保时可以参照执行，避免保险公司不愿承保、企业希望少投保等现象发生，提高制度执行的效率。参考其他省份的制度，赔偿限额可以根据企业规模和行业性质分若干档次。年度累计赔偿限额最低可设为 100 万元/年。赔偿限额过低不利于发挥风险分散的作用。

5.2.5 实施统一费率

精算数据的缺乏使得保险公司各自厘定费率有较大难度。建议由共保体统一采集数据后，制定一个统一的费率政策：确定一个基准的费率，并根据企业风险大小，有上浮和下调的比例。

5.2.6 保险责任涵盖突发性污染和部分渐发性污染

企业对渐发性污染有保险需求。建议我省在制定环境污染强制责任保险具体政策时，不仅把突发性污染事故造成的赔偿责任涵盖进来，还能进一步拓展至部分渐发性污染的赔偿责任。可以先针对那些因果关系比较明确、容易举证的渐发性污染，以列举的方式列明在保险责任范围内。待条件逐渐成熟后，再逐步增加对渐发性污染的保障。

5.2.7 建立风险基金

国外有风险基金制度，作为巨灾风险分担机制，承担保险公司的超赔风险，扩大保险公司的承保能力。风险基金的来源可以参考国外的经验，采取多渠道方式：政府财政支持，从保费中提取，从排污费/环境税中提取，捐赠。

5.3.1 对保费提供财政补助

从试点情况看，对企业提供财政补助有利于提升环境污染责任保险需求。在强制保险实施的前几年，建议政府按照保费的一定比例提供财政补助。在共保体模式下，政府补助的操作相对简便，把保费补助支付给首席承保人即可。

5.3.2 把强制保险与环保措施结合起来

把强制保险与环保措施结合起来是有效落实强制保险的手段，这也符合环保部、保监会联合下发的《关于开展环境污染强制责任保险试点工作指导意见》文件精神。

5.3.3 建立环境污染损害赔偿鉴定平台一方面，保险公司缺乏环境污染损害的理赔技术；另一方面，企业对保险公司理赔的公正性有所怀疑。因此，建立第三方的损害赔偿鉴定平台，有利于促进环境污染责任保险的推广。

环境污染损害赔偿鉴定平台能够有效运作，离不开相对完善的环境污染损害鉴定标准。目前，环保部仅有《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》（环发[2011]60号）一个文件，对环境污染损害鉴定作了规定。该文件遵循“试点先行，逐步完善”的原则，需要根据浙江省的实际特点，对环境污染损害鉴定标准进行完善。

5.3.4 对环境污染强制责任保险实施免税政策为鼓励保险公司积极开展环境污染强制保险，建议对保险公司开展环境污染强制责任保险免征营业税。

目前，按照上述建议措施推动环境污染责任保险有一定难度。但是，将环境污染责任保险强制实施的呼声越来越高，环保部正积极推动将环境污染责任保险写入环境法。在这样的背景下，浙江省应该也有条件进一步推动环境污染责任保险。浙江省有支撑环境污染责任保险扩大实施的经济基础和市场基础，并在全国范围较早试点环境污染责任保险，积累了一定的经验。只要浙江省政府金融、环保相关部门和浙江省保险监管部门能积极推动，相信浙江省能够进一步推动环境污染责任保险业务发展。

参考文献：

①浙江保监局财产保险监管处. 浙江省环境污染责任保险发展现状及相关建议[J]. 浙江保险, 2013, (2): 4-7.

②参见浙江省环境保护厅网站: <http://www.zjepb.gov.cn>.

③刘欣, 欧昌梅. 环境污染强制保险全面推行[N]. 东方早报, 2013-2-22.

④别涛. 国外环境污染责任保险[J]. 求是, 2008, (5): 60-62.