

试点多年进展有限

## 环责险期待法律护航市场化推广

□本报记者 王颖春



GETTY图片 合成/尹建

## “绿色保险”方兴未艾

绿色保险”兴起于上个世纪70年代,从美国逐渐扩展到英国、瑞典、德国、意大利、芬兰、日本等国。随着环境问题的突出,印度、巴西等发展中国家也逐渐建立完善了环境污染责任保险制度。如今,绿色保险”已成为这些国家通过社会化途径解决环境损害赔偿问题的重要方式。

不同的社会、经济、政治状况孕育了各具特色的“绿色保险”。西方的“绿色保险”制度按强制性大致可分为三类:以美国、瑞典、芬兰为代表的强制责任保险为主、自愿责任保险为辅的体制;德国、意大利为代表的以国家利益和公众利益为目的的强制责任保险与财务保证或担保相结合的制度;以英国、法国为代表的自愿责任保险为原则,仅在特殊领域实行强制责任保险的体制。

以美国为例,美国要求对有毒物质和废弃物的处理可能造成的损害赔偿实行强制责任保险,同时将环境污染责任保险纳入工程保险,承包商、分包商或咨询设计商的业务涉及这一险种而未投保的,无法取得工程合同。在索赔时效方面,美国规定保险合同双方约定被保险人向保险人通知索赔的最长期限为自保险单时之日起30年。此外,为了鼓励被保险人保护环境的积极性,美国法律也界定了保险的“除外责任”,将恶意的污染视为除外责任,严格规定保单保障范围。

在德国,《环境责任法》以附件形式列出“存在重大环境责任风险的特定设施”的名录,其中涵盖关系国计民生的所有行业。这些设施的所有人必须采取一定的预先保障义务履行的措施,包括与保险公司签订损害赔偿保险合同或由州、联邦政府和金融机构提供财务保证或担保。对于高风险风险的“特定设施”,无论规模容量,其所有者一律需进行环境责任投保。

在英国和法国,一般由企业自主决定是否投保环境污染责任,但法律也规定了某些必须强制投保的行业。比如,法国在加入《国际油污损害赔偿民事责任公约》和《联合国国际油污损害赔偿基金国际公约》后,在油污损害赔偿方面采用强制责任保险制度,1998年颁布的《法国环境法》也写入了这一内容。

日本企业也可以根据自身经营中发生环境污染事故风险的高低自行决定是否投保。日本的“绿色保险”赔付范畴包括环境污染事故发生后被保险者因支付净化污染的费用、赔偿第三方罹患公害病所需治疗费、误工损失和慰问金等带来的损失以及被保险者就诉讼产生的费用等损失。此外,日本还为“绿色保险”的投保资格也设置了门槛,保险公司会首先调查企业的环境管理水平。那些忽视环境管理、寄望于由保险公司赔付事故损失的企业,没有资格参加绿色保险。这样做的目的是为了督促企业加强环境管理能力、提高防范环境污染事故的意识。

另一个亚洲经济强国韩国,虽然还没有环境污染责任保险产品,但法律上确立了突发污染事故责任。韩国保险市场上的第三方责任保险也可延伸到包括突发污染事故等方面,不过其赔偿金额相对较低。

新兴经济体中也不乏“绿色保险”的后期之秀。巴西于1981年颁布的首部环境法中规定污染者无论是否有过失都必须对环境与第三方造成的损害进行赔偿。近期,巴西还出台规定,要求境内的本国和外国银行将企业能否出具保单或控制污染的保证条款作为批准贷款的条件。

印度上个世纪末颁布的《公共责任保险法》根据责任人是有还是非国有采取不同处理。对于处理“危险物质”的有关单位,若为政府和国有公司,则实行环境保险基金制度;普通商务公司则强制要求投保环境责任保险。

由此可见,强制性在各国环境责任保险制度中都有体现。近年来,责任保险更有从任意保险向强制保险发展的趋势。比如欧盟长期以来便致力于在成员国中推行强制环境责任保险,《欧共体条约》确立了“污染者付费”的原则;2004年1月颁布的欧盟环境责任指令则以立法形式正式引入欧盟环境民事责任制度,要求经营者采取综合性预防和控制措施并对其造成的环境损害负责。环境责任保险的承保范围也从最初的可承保非故意、突发性的环境侵权事故造成的人身、财产损失,逐渐扩展。比如法国在1977年成立污染再保险联盟集团后将承包范围发展到反复性事故所引起的环境损害。美国对被保险人故意行为是否免责适用从从严解释原则的做法,实际也在变相放宽环境污染责任保险的范围。

另一个发展趋势是承保机构的多元化。以美国为代表的国家主要由专门保险机构承担,以意大利为代表的国家以联保集团来进行,而英国等国则是由非特殊承保机构,比如现有的财产保险公司自愿承保。在差异背后,大多数“绿色保险”承保机构都存在这样的共性:由政府全部或部分出资建立,并受其严格监督。

(本报实习记者 危轲)

作为国家重点推动的环境经济政策,环境污染强制责任保险试点工作已经开展四年。中国证券报记者日前在无锡和昆明两地调研的结果显示,保险公司承保困难,企业对环责险有所抱怨仍是普遍现象。

业内人士建议,在法律层面,亟待将环责险写入正在修订中的环保法,通过强制手段保证环责险的顺利实施;在市场层面,应尽快制定相关评估和资质评定标准,通过大力培养第三方评估机构的方式,将环责险与风险评估管控服务结合起来,使保险由投保者眼中的被动摊派,变为其主动寻求的第三方环境服务。

## 昆明:试点多年仍困难重重

今年年初,环保部与保监会联合印发《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》。《意见》明确三类企业必须强制投保社会环境污染强制责任险,否则将在环评、信贷等方面受到影响。

环保部政策法规司处长燕娥在一次内部座谈会上曾表示,从2011年开始环责险试点以来,全国已有19个省份开展环责险试点工作,投保企业将近4000余家。目前遇到的主要问题是:企业投保多出于被迫。究其原因,首先是立法不完善;其次是环境污染成本低,企业没有投保动力。

以昆明市为例,2009年5月,昆明市以政府公告的形式,确定昆明市应当参加环责险的企业为340家,鼓励参保的企业56家。对于在名单范围的环责险企业,选择

哪家保险公司,完全采取市场化原则。但中国证券报记者在昆明调研时了解到,保险公司在推广环责险过程中,却面临不少困难。

据中国人民财产保险股份有限公司(人保财险)昆明分公司总经理助理刘非介绍,今年以来,不但环责险投保企业数量增长很慢,而且已投保企业的续保也存在困难,即便企业续保,也倾向于选择最低标准。从2009年昆明试水环责险迄今,人保财险昆明分公司保费收入不过500万元,不及其他保险业务的一个零头。

在刘非看来,环责险试点以来效果不太理想,一方面是企业污染成本低,即便保了,也是“给个面子”。老百姓污染索赔意识欠缺,反过来也导致企业投保环责险动力不强。而另一方面,与全

国相比,昆明属于西南地区,各地政府重招商引资,轻环境监管,忽视了企业污染的可能性。

对于保险公司而言,环责险业务在公司业务规模中占比低,做了几百单不如做传统险的一个大单”,而且开展难度大,因此也使得保险公司缺乏投入动力。在承接保单较少的情况下,保险公司难以发挥“大数法则”的作用,一旦发生环境污染赔付,后果可能很严重,因此在推广这一业务时也有疑虑。

昆明环境科学院院长陈嵩告诉中国证券报记者,保险公司更愿意承保风险小效益好的企业,对于化工等高危行业,则希望在承保前有专业机构为其做一个风险评估,但昆明目前尚未有类似的专业评估机构。

## 无锡:第三方评估打破僵局

中国证券报记者在无锡调研中发现,与昆明不同的是,正是由于有了第三方评估机构提供的“体检”和培训服务,无锡人保在推广环责险过程中,有了更为突出的优势。

据了解,无锡环责险发展经历了两个阶段:一是2009-2010年试点工作期间,由人保财险无锡分公司独家承保;二是2011年至今,无锡市政府通过公开招标方式确定人保(68%)、阳光(11%)、平安(0%)、长安责任(7%)及太保(6%)五家保险公司成立环境污染责任保险共保体,人保无锡分公司为首席承保人。

由首席承保人从保费中拿出10%,用来聘用专业的第三方评估机构,为需要参保的企业做类似风险评估。保险的目的是补偿,但环责险着眼点不应放在事后理

赔,而应放到事前防范上。这是无锡与其他地区最大的不同。”

据无锡市环保局副局长王晓栋介绍,无锡推广环责险,并不是简单向企业收取保费,而是在企业投保之前,由保险公司聘用专家团队,对企业的环境责任风险进行评估,以此来体现保险业务的增值。其中,保险公司在承保前后提供的相关服务包括:保前评估和保后培训等。

在这里,风险防控是中心点,通过风险防控,保险转化成了一种服务。只要评估做到位,企业觉得你把我风险都评估出来了,对我是服务,那么马上就参保。”人保财险无锡分公司副总经理尤力人说。

相关数据显示,自2009年试点环责险

## 环责险亟待立法支持

实际上,环责险在国外已经非常成熟,因此没必要再通过试点入法,应弯道超车。”据环保部政策法规司副处长赖晓东介绍,在德国的环境损害赔偿法中,有一个设备目录,只要纳入目录的设备都需投保责任险,这就使想逃避的企业无所遁形,这也是未来中国环责险的发展方向之一。

刘群建议,除了将环责险纳入环保法,还要建立环境损害赔偿基金制度。当发生责任不明的污染源导致环境污染损害,或无法根据损害赔偿法来确定受害人赔偿责任的情况时,可通过设立环境污染损害赔偿基金来补偿受害人损失。

在具体操作层面,环责险还面临着缺乏标准的困扰。由于部分行业还没有企业环境风险划分标准,保险公司在与

以来,无锡参保企业由最初的17家发展到1200家,4年内专家组先后为全市1400家企业提供风险评估服务,帮助企业排查较大环境污染安全隐患200多个,提出整改建议和意见500多件,对参评企业风险控制能力提高起到了积极作用。

如果只是强迫企业交保费,企业会说环保局是为保险公司打工。但如果有了风险评估的“体检”和培训,环保部门在没有增加行政成本的情况下,多了一个队伍监督企业环境风险。对排污企业而言,通过“体检”借助外力降低了自身环境风险;对保险公司而言,则增加了新的利润增长点。正是由于第三方服务机构的存在,使环责险成为一个让三方共赢的新生事物。”无锡市环保局环境应急专家刘群表示。

企业签订合同时存在保费标准难以确定的问题。有鉴于此刘群建议,制定适用于环责险风险评估、事故勘查、定损理赔、污染损害赔偿等标准,形成成熟的技术支撑体系。

而对于无锡经验中比较值得推广的第三方评估模式,目前还很难在全国其他地区复制。原因即在于目前尚未有针对企业环境风险评估、环境污染损失评估的第三方专业技术评估机构及人员的相应资质要求。因此刘群希望在国家层面,能够加强对第三方专业技术评估机构的培育。

除此之外,作为国家重点推动的环境经济政策,他还希望环责险试点可以有专项资金的支持,以保证试点工作的协调、调度、评估、研发等方面的经费,并有专门的指导意见对相关标准作出规定。

环保法修订草案迎来三审

## 环境污染责任险制度呼声高

□本报记者 王颖春

十二届全国人大常委会第五次会议将于10月21日至25日在北京举行。据了解,会议将继续审议环境保护法修订草案。环境污染强制责任险在企业发生污染事故时,可以由保险公司及时给受害者提供赔偿,企业在避免破产的同时,政府又减轻了财政负担。业内人士呼吁,希望将这项绿色保险制度,纳入到新修订的环保法之中。

环责险应写入法律

过去我国一旦发生重大环境污染事故,在巨大的赔偿和污染治理费用面前,事故企业只得被迫破产,受害者得不到及时的补偿救济,造成的环境破坏只能由政府花巨资来治理。受害者、企业、政府三方都将承受巨大损失。但如果企业参加了环境污染责任保险,一旦事故发生,由保险公司及时给受害者提供赔偿,企业避免了破产,政府又减轻了财政负担,这符合三方的共同利益。

相关数据显示,目前我国已经进入环境污染事故高发期。在7555个大型重化工业项目中,81%的项目布设在江河水域、人口密集区等环境敏感区域。2007年国家环保部门接到报处理的突发环境事件达到108起,平均每两个工作日就有一起。然而污染事故发生后,善后处理却没有机制保障,企业应承担的赔偿和恢复环境责任往往没有落实,污染受害人不能及时获得补偿,引发了很多社会矛盾。企业违法污染获利,环境损害大家买单”的现状,使我国建立有效的环境污染责任险制度显得十分紧迫。

环保部提供的数据显示,2011年开始环责险试点以来,遇到的主要问题是企业投保多出于被迫,其中的重要原因是缺乏立法。

有鉴于此,业内人士呼吁,亟需将环责险写入正在修订中的环保法,通过强制手段保证环责险的顺利实施。中国证券报记者了解到,环保部已就环保法的修改进行过内部座谈,环保部准备提交的修法建议着重提出应将环境污染责任保险写入新环保法,为下一步全国范围开展环境保险提供法律依据和基础。

据了解,由于之前的环境保护法修订草案是在十八大之前拟定,对十八大关于生态文明、生态红线以及主体功能等内容都未能充分体现,因此预计有很大修改空间。

中国证券报记者了解到,在一审征求意见稿中,环保部方面希望将环境保险、绿色信贷、环境税等经济政策作为需要补充的环境管理制度和措施纳入。但在二审征求意见稿中,并没有相关内容体现,因此三审征求意见稿能否体现上述内容仍需拭目以待。

目前二次征求意见稿公开征求

环境污染责任保险国际法相关内容一览		
序号	涉及领域	相关国际法内容
1	海洋石油运输	《国际油污损害民事责任公约》(1969年)第7条规定:载运2000吨以上散装货油的船舶所有人,必须进行保险或取得其财务保证,以便承担其对油污损害所应负的责任。
2	核能	《核能领域第三者责任公约》(1960)第10条规定:核设施的经营者应当按照主管机关规定的数额和类型,建立并保持保险或者其他财务保证,以便承担相关责任。《核损害民事责任维也纳公约》(1963)第7条也有相似规定。
3	海洋环保	《联合国海洋法公约》(1982年)第235条规定:为了对污染海洋环境所造成的一切损害保证迅速而适当地给予补偿的目的,各国应在适当情形下,拟订诸如强制保险或补偿基金等关于给付适当补偿的标准和程序。
4	危险废物	《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》(2000年)第11条规定:运营者就危险废物损害责任,保持保险、保证金或其他财务担保,包括无力偿付时提供赔偿的财务机制。
5	工业事故	《关于工业事故跨界影响造成损害的民事责任和赔偿议定书》(2003年)第11条规定:运营者就其工业事故损害责任,保持保险、保证金或其他财务担保。

资料来源:环保部 制表:王颖春