

关于推进环境污染责任保险的思考

汪琦¹, 封艺²

(1. 江苏省环境监测中心, 江苏 南京 210019; 2. 江苏环保产业技术研究院股份公司, 江苏 南京 210036)

摘要: 简述了我国环境污染责任保险发展历程。以江苏省为例, 介绍了环境污染责任保险试点概况, 并从创新实施方式、配套规章政策和开展风险评估及智能化管理 3 个方面, 总结了无锡市环境污染责任保险的试点经验。指出, 目前环境污染责任保险在有效供给、法律法规基础支撑和核心技术体系完善方面仍存在不足。提出, 坚持公益性原则, 实施企业和保险公司双强制, 抓好投保范围、基本费率和承保责任环节的对策建议, 为进一步推动环境污染责任保险建设提供借鉴和参考。

关键词: 环境污染责任保险; 保险责任; 责任限额; 风险管理

中图分类号: F842.69; X321

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2021)03-0059-04

Thinking about Promoting Environmental Pollution Liability Insurance

WANG Qi¹, FENG Yi²

(1. Jiangsu Provincial Environmental Monitoring Center, Nanjing, Jiangsu 210019, China; 2. Jiangsu Academy of Environmental Industry and Technology Corp., Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: The development process of environmental pollution liability insurance in China was briefly described. Taking Jiangsu Province as an example, this paper introduced the general situation of the pilot project of environmental pollution liability insurance, and summed up the experience of the pilot project of environmental pollution liability insurance in Wuxi City from three aspects: Innovating the implementation mode, issuing supporting rules and policies, carrying out risk assessment and intelligent management. It pointed out that the current environmental pollution liability insurance was still insufficient in terms of effective supply, basic support of laws and regulations and improvement of core technology system. It is proposed that we should adhere to the principle of public welfare, implement the double coercion of enterprises and insurance companies, and do a good job in the insurance coverage, basic rates and underwriting responsibility, so as to provide reference for further promoting the construction of environmental pollution liability insurance.

Key words: Environmental pollution liability insurance; Insurance liability; The limitation of liability; Risk management

随着我国工业快速发展, 环境污染事件时有发生, 给生态环境和经济造成了巨大损失, 环境污染成为一种社会性的风险^[1]。环境污染责任保险(以下简称“环责险”)是一种基于市场机制的环境风险管理手段^[2], 通过为具有环境污染风险的企业提供商业保险, 让被保企业的环境污染及治理责任得到一定的保障。

2000年起, 环责险试点行业定量化选取标准研究作为一项重要的环境经济政策在全国逐步推

广。2007年12月, 原环境保护部提出以生产、经营、储存、运输、使用危险化学品企业和易发生污染事故的石油化工企业、危险废物处置企业等为对象开展环责险试点^[3]。2013年, 原环境保护部与原中国保险监督管理委员会印发《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》(环发[2013]10号), 要求各地开展环境污染强制责任保险试点^[4]。目前, 全国除港澳台地区以外的31个省份均已开展环境污染强制责任保险试点, 覆盖涉

收稿日期: 2021-02-22; 修订日期: 2021-04-30

基金项目: 江苏省环保科研课题基金资助项目(2019016)

作者简介: 汪琦(1983—), 男, 工程师, 硕士, 从事生态环境保护管理工作。

及重金属、石化、危险化学品、危险废物处置等行业。2018 年,生态环境部通过《环境污染强制责任保险管理办法(草案)》,但未正式出台。山东省于 2018 年底出台《实施企业环境污染责任保险管理办法》,与生态环境部的草案基本一致,但未落实强制措施,而是要求生态环境主管部门责令企业限期投保,并作为企业环境信用评价的重要内容。2018 年以来,江苏省在投保责任范围、责任限额、风险管理等方面进行了探索。现分析江苏省内企业环责险现状及存在问题,探讨环责险建设的对策建议,为进一步推动环责险建设提供借鉴和参考。

1 江苏省环责险现状

1.1 江苏省环责险试点概况

2008 年,原环境保护部、原保监会在苏州召开全国环责险试点工作会议,将苏州定为试点城市,此后无锡等地也逐步推广,目前主要以政府推动为主。南京、无锡、常州、苏州、南通等地 2018 年在保企业数量分别有 280,1 061,101,521 和 516 家,近年来总体平稳或略有减少,试点以来累计交付保费分别达到 0.12,1.05,0.035,0.5 和 0.3 亿元,实际赔付约 100,850,2,27 和 20 万元。截至 2020 年底,全省 13 个设区市均有投保环责险的企业。以中国人民财产保险股份有限公司江苏省分公司在全省的承保情况为例,2017—2019 年,有效保费总额和平均单笔保费逐年上升,有效保额呈现出同样的趋势,2019 年有效保费为 3 341 万元,平均单笔保费为 1.25 万元,有效保额 38.29 亿元,平均单笔保额 143.21 万元。

1.2 无锡市环责险试点经验

在江苏省各设区市中,无锡市的环责险推广效果最为显著。2014 年 12 月 4 日,原环境保护部公布了一批投保环责险的企业名单,无锡市的参保单位数居全国首位。据统计,截至 2020 年底,无锡全市累计参保企业超过 10 085 家次,目前在保企业 1 624 家。2020 年,保险公司为全市 1 667 家企业进行了环责险风险评估,评估率达到 100%,涉及行业扩展到冶金、制药、火力发电等 20 个。无锡市环责险试点经验主要体现在创新实施方式、出台配套规章制度、开展风险评估及智能化管理 3 个方面。

1.2.1 创新实施方式

环责险在无锡市的实施方式为市政府综合各

保险公司的服务产品,通过公开招标的方式确定由 5 家保险公司组成共保体。在实践中,首先由首席承保人和外部专家一起给企业进行体检,之后督促企业对相关隐患进行整改。此外,保险公司还请专家对员工进行培训。

1.2.2 出台配套规章制度

无锡市先后出台地方政府规章,明确规定了环责险相关的系列措施,增强了环责险工作在实际中的执行力。在政策上对投保企业进行扶持,在实施差别化信贷政策时以企业是否投保环责险作为重要参考,在环境行为信息公开化等级评定中给予投保企业加分和优先放贷等。同时,无锡市还优先解决参保企业因风险整改申报的污染防治资金,为了减轻企业负担,对参保企业给予一定比例的环责险保费补贴。

1.2.3 开展风险评估及智能化管理

借由无锡模式的平台,中国人民财产保险股份有限公司在环责险的风险评估、智能化管理等方面进行了开拓性的探索。通过开发无锡环责险环境安全信息云平台、弘复微现场微信端,与生态环境部门的环境应急系统链接,通过数据看板及时了解现场评估和投保进度,掌握环境风险等级分布、企业环境风险管理平均水平、隐患类别、隐患整改等信息,先驱性地将环责险的相关工作智能化。此外,在投保责任范围、责任限额等方面,结合国家相关文件及其他省份经验,也进行了保险条款的探讨与优化。

2 环责险存在问题

从环责险的实施情况来看,江苏省环责险虽然起步较早,但在后续推进过程中并未出台专门的文件以规范其发展路线,管理部门缺少工作抓手,企业参保积极性不高,分析其问题和原因主要包括环责险有效供给不足、法律法规基础支撑不足和核心技术体系完善不足。

2.1 有效供给不足

环责险的主要作用是分散企业风险、强化风险管理、保护受害者利益^[5],但现实中的企业风险管控呈现两极分化态势。究其矛盾根源有:(1)保险公司针对当前环责险责任范围较广的问题,出于商业利益和风险规避,提出的免赔范围过大,仅对环境意外事故赔偿,涉及违法行为导致的环境污染不予赔偿^[6],同时因为保费总额不高、社会影响不

大,超出责任范围的也缺少主动赔偿意愿;(2)部分企业认为投保虽然有助于风险排查管控,但相较直接实施风险排查,其经济成本更高,且面临各方监管的压力更大;(3)保险公司为确保自身风险可控,在企业投保的同时,要求企业接受其委托的第三方机构开展风险评估,排查企业风险。但评估结果既反映了风险,也反映了企业环境守法情况,而大多地方生态环境部门都要求保险公司上报评估报告,从而加强企业监管。因此,部分环境风险高、违法概率大、经济效益差的企业投保动力不足。

2.2 法律法规基础支撑不足

《中华人民共和国环境保护法》第五十二条规定“国家鼓励投保环境污染责任保险”,但在国家层面环责险的依据只有“指导意见”,尚未上升到法规甚至法律的高度,且未提出强制要求,省级层面也无明确规定,因此目前的环责险仅属于商业保险范畴。而商业险本身以盈利为主要目的,不同于强制险、公益险或社会保险范畴。如果采取行政方式强推商业险,就应当以行政手段监督保险公司本属于商业范畴的售险行为、风险评估、保费使用是否公正合理,否则可能造成保险公司受益、企业负担加重、政府部门背锅的局面。

目前,发生环境污染或安全生产事故时,保险公司一般要求把是否认定为环境污染事故作为赔付的前置条件,因此也为生态环境部门环境污染事故认定带来一定的压力。然而,环责险不同于安全生产责任保险,根据《江苏省安全生产条例》第三十二条规定,“矿山……等行业和领域的生产经营单位,按照国家规定实行安全生产风险抵押金制度”“矿山……等行业的生产经营单位推行安全生产责任保险”“生产经营单位参加安全生产责任保险的,不再缴存安全生产风险抵押金”。据了解,风险抵押金收取费用较高,目前已基本取消,由安责险代替,因此推动安责险具有一定法律基础和企业意愿。同时,安责险主要用于保障生产安全事故企业内伤亡人员、财产损失的商业险,保额、费率、责任、理赔都比较简单清晰。此外,为监督保险公司落实安责险的保险责任,国家安全监管总局、保监会、财政部于2017年12月12日印发了《安全生产责任保险实施办法》,专门规定了安全生产监督管理部门有责任加强对保险公司的监督和评估。

2.3 核心技术体系完善不足

环责险的核心在于环境风险评估以及生态环

境损害赔偿认定,理论上应当包括突发环境污染和渐进式环境污染的风险评估、损害评估。突发环境污染事故风险评估具备一定基础,生态环境部于2018年发布了《企业突发环境事件风险分级方法》(HJ 941—2018),确定了大气、水环境的重大环境风险、较大环境风险和一般环境风险分级标准,主要依据突发环境事件风险物质数量、生产工艺过程与环境风险控制水平、环境风险受体敏感程度来确定。尽管分级较为简单、实施时间也较短,但也基本明确了企业环境风险情况,且目前已要求企业必须报备生态环境部门。突发环境事件的短期损害相对容易评估,但事件带来的长期损害以及渐进式环境污染风险和损害评估难度很大,目前尚无依据可循,无法提前预估风险,更无法通过市场机制寻求第三方解决,缺乏可操作性。对此,保险公司为避免承保责任过大,提出不少免责条件,理赔门槛较高^[7]。

3 建议

为响应国家相关文件要求,切实解决江苏省环责险工作中遇到的问题,充分发挥环责险在企业环境风险防范方面的积极作用,规范流程,从以下3个方面提出建议,进一步推动环责险的发展。

3.1 坚持公益性原则

商业险以盈利为主要目的,强制险、公益险或社会保险以承担社会责任为主要目的^[4],因此强制性的环境污染责任基础保险应当按照交强险设定的基本原则,向社会各界展现强制实施的重要意义,即分散风险、强化风险管理、保护受害者利益,而不是为保险公司实现盈利,这样才能得到社会各界对该保险强制实施的认可。保险公司收取的基础险保费应当用于正常理赔以及向企业免费提供基本的环境风险评估服务,并应当每年向社会公布保费使用情况明细,接受监督。

3.2 实施企业和保险公司双强制制度

如果单方面要求企业强制购买基础险,虽然也可以发挥保险作用,但保险公司仍属于强势方,在制定保险条款时必然有利于保险公司而非投保企业,因此应当要求参与进来的保险公司必须无条件承保基础险,并且按照规定条款不增设附加条件。针对企业的强制手段,可与排污许可证年检等行政许可事项挂钩;针对保险公司的强制手段,可以行业监管、合作协议、信息公开、舆论监督作为约束。

3.3 抓好投保范围、基本费率和承保责任环节

由于强制性的基础险不存在市场竞争和博弈,因此应当由政府部门与保险公司直接确定保险的核心内容。(1)科学划定投保范围。主要以《企业突发环境事件风险分级方法》(HJ 941—2018)确定的重大环境风险企业为第一批实施对象,避免简单按照企业行业划分。(2)合理确定保险基本费率。可由省银保监局、省生态环境厅、保险公司召集环境风险及损害赔偿专家专题研究,并邀请相关企业参与,按照大气、水环境等风险等级不同,设定1年期固定基本费率标准和保额,仅满足基本保障需求即可,根据保险公司执行情况以及公益性的原则逐步调整到位。(3)适当调整承保责任范围。保险公司承保基础险的责任范围应当在目前环责险范围基础上缩小,赔偿范围应适当扩大,可参照交强险对第三者医疗抢救等费用先行垫付、事后追偿责任方责任的方式进行调整^[8],不以生态环境部门出具认定结果作为赔付的前置条件。同时,保险公司向企业免费提供基本的风险评估服务时,有义务为企业保守必要的商业秘密。

[参考文献]

- [1] 李文玉,郭权,徐明. 环境污染责任保险的美国经验及中国实践[J]. 中国环境管理,2020,12(2):51-55.
- [2] 费尔曼,米德,威廉姆斯. 环境风险评价方法经验和信息来源[M]. 寇文,赵文喜,译. 北京:中国环境科学出版社,2011.
- [3] 荣绍辉. 环境责任险试点行业定量化选取标准研究——以河南省化工行业为例[J]. 环境保护科学,2017,43(5):23-28.
- [4] 袁东辉,李莹,杨姝影,等. 环境污染责任保险地方试点政策创新与实践研究[J]. 环境与可持续发展,2021,46(1):126-131.
- [5] 郑菲菲,贾爱玲. 环境污染防治的经济刺激机制研究——以环境污染责任保险制度为例[J]. 环境科学与管理,2017,42(2):61-64.
- [6] 袁勇民,何湘锋,王韬,等. 环境污染责任险的发展困境与突破[J]. 环境教育,2018(21):70-71.
- [7] 贺震. 推进环境污染责任保险强化环境风险管理[J]. 环境经济,2012(7):21-29.
- [8] 李莹,黄炳昭,沈晓悦,等. 我国环境污染强制责任保险立法重点问题研究[J]. 环境与可持续发展,2018,43(6):113-119.

· 征订启事 ·

欢迎订阅《2019 江苏省生态环境质量报告》

《2019 江苏省生态环境质量报告》由江苏省生态环境厅主编,面向全国公开发行人。全书对2019年江苏省空气、降水、地表水、饮用水水源地、海洋、土壤、生态、生物、农村、噪声、辐射等环境要素和污染源监测情况进行了全面总结,以翔实的监测数据为基础,深入分析全省生态环境质量现状和年度间变化情况,探寻环境污染特征和主要环境问题,提出相应的对策建议,为打好污染防治攻坚战、实施精准治污提供科学依据。定价78元/本。

订阅方法:汇款后将回执单 e-mail 至以下联系人(回执单下载地址: <http://www.hjjkyyj.com>)。

联系人:朱滢;联系电话:025-69586548;

联系邮箱:hjjkyyj@163.com

汇款信息:单位名称:江苏省环境监测协会

开户行:中行凤凰花园城支行 账号:523558192511

《环境监控与预警》编辑部