**环境污染责任保险的应有之义**

作者：盛和泰

2015年03月23日 摘自：共有[0](http://www.cnfinance.cn/comments/?channel=news&template=sample_21157.html)条评论

[打印](javascript:window.print();)[Email](javascript:iPostMail();)[评论](http://www.cnfinance.cn/articles/2015-03/23-21157_1.html#h2_comment)

　　当前，我国处于环境污染事故的高发期。近年来，突发性环境事件频繁发生，数量持续增长，对经济社会可持续发展以及人民群众身体健康造成严重影响。

　　据统计，2013年我国共发生突发环境事件712起，平均每天发生1.95起。面对日益严峻的环境污染挑战，应当协调发挥“看得见的手”和“看不见的手”的作用，构建多方参与的环境风险治理机制。

　　环境污染责任保险，作为一种市场化的风险管理与社会治理机制，能够防范环境污染风险、分担损害赔偿责任，是绿色金融服务体系的重要组成部分，可在支持生态文明建设方面发挥积极作用。

**市场化的环境风险治理机制**

　　环境污染责任保险在现代环境风险治理体系中扮演重要的角色，可以发挥积极的作用。

　　作为市场化的风险转移机制，环境污染责任保险能够分担环境污染损害赔偿责任，护航企业生产和再生产的顺利进行。环境污染事故造成的损害影响范围较大、赔偿额度较高。保险赔偿机制可以避免责任事故高额赔偿支出对企业经营造成重大冲击，使企业在履行赔付责任后尽快恢复生产经营活动。

　　作为第三方风险监控机制，环境污染责任保险能够强化事前事中管控，从源头上提高企业防范环境污染事故发生的能力。通过积极的事前干预和过程控制，强化企业的责任意识和内在压力，激励企业积极进行风险隐患排查，全面提高污染防治能力，最大程度降低环境污染事故发生概率。

　　作为社会化的损失补偿机制，环境污染责任保险能够提供环境污染损害经济赔偿，确保受害群体能够及时得到补偿。保险机构通过履行赔偿责任，为妥善处置环境污染突发事件提供支持，打破“企业污染、群众受害、政府埋单”的困局，能够有效缓解和减少环境事件引发的矛盾纠纷。

　　作为市场化的成本调节机制，环境污染责任保险能够通过保险费率杠杆促进高环境风险企业或产能退出。强制污染性企业投保环境污染责任保险，可实现污染成本显性化。通过保险费率与环境风险水平挂钩的联动机制，可以倒逼高污染企业或产能退出，促进产业结构的绿化升级。

**环境污染责任保险尚处发展初期**

　　我国环境污染责任保险试点工作始于2007年，在一些地区和行业取得积极进展。但是，我国环境污染责任保险的扩面工作仍然面临许多挑战。

　　截至目前，我国尚未在国家法规层面对环境污染责任保险作出较为强制的规定，推广环境污染责任保险缺乏强力的法律支持。自2007年以来，国家环保部门以及地方政府陆续出台相关政策法规，但在国家立法层面尚未对环境污染责任保险作出强制规定。由于缺乏国家层面的法律支持，不仅地方立法推进缓慢，而且政策支持也受到诸多限制，环境污染责任保险试点工作受到很大制约。

　　而侵权责任追究执法不严则导致环境污染违法成本低，企业投保环境污染责任保险的意愿不强。根据《侵权责任法》，因污染环境造成损害的，污染者应当承担侵权责任。但是，由于环境污染责任主体的侵权责任不明、侵权执法不严、违法成本较低，侥幸心理的存在导致企业投保意愿不足。

　　此外，环境污染责任保险的配套政策支持尚显不足，环境污染责任保险的推行缺乏有效的激励机制。成熟市场经济国家和地区围绕财政补贴、税收减免、第三方风险评估及纠纷处理机制等方面，建立起了一整套完善的环境污染责任保险发展的政策支撑体系。相比而言，我国发展环境污染责任保险的政策支撑明显不足，导致企业和保险公司两方面的积极性都不高。

　　在投保企业数量较少、保险覆盖面较低的情况下，无法积累足够数量的保险标的，无法实现风险的有效分散，影响和制约着环境污染责任保险业务的可持续发展。也就是说，当前环境污染责任保险领域的逆选择问题突出，仅有少数高危企业投保导致大数法则失灵，使保险公司面临较高承保风险。

**为“美丽中国”提供绿色保险保障**

　　环境污染责任保险与公众利益关系密切，而强制投保模式能够有效解决绿色保险覆盖范围不高、市场发育缓慢等问题。

　　在美国、德国和俄罗斯等国家，针对高环境风险企业或设备等实行强制投保；在新加坡和我国台湾地区，在绿色保险发展初期，也是通过强制投保推动绿色保险市场的培育和成长。我国有必要按照立法保障、政府引导、市场运作的思路，建立和实施环境污染强制责任保险制度。

**●加快推动全国性环境污染强制责任保险制度建设**

　　我国最新修订并于2015年1月1日正式实施的《环境保护法》首次对投保环境污染责任保险作出规定，但仅停留在“鼓励投保”层面。建议在前期地方和行业试点的基础上，参照2013年《关于开展环境污染强制责任保险试点工作的指导意见》，制定出台《环境污染强制责任保险条例》（以下简称《条例》），推动全国性强制环境污染责任保险制度的建立。

　　一方面，《条例》应对环境污染责任保险的投保、承保、保险条款、保险费率、业务核算、费率调整机制、信息共享机制、赔偿、处罚规则、监督管理等问题作出明确规定。另一方面，《条例》应当明确环境污染作制责任保险参保名录，建议首先将涉重金属等环境污染高风险企业纳入覆盖范围。

**●为推广环境污染责任保险构建有效的法治环境**

　　十八届四中全会提出，要用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。

　　加强环保领域立法和执法，这将为环境污染责任保险的推广营造良好的法治环境。

　　一是在相关法律中明确环境事故责任主体应当承担的赔偿责任。国际上通行应承担的责任包括：人员伤亡、财产损害、生态环境修复及相关的评估费用等。二是加强对环境事件责任主体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，采用多种方式追究责任主体的责任。三是强化和落实责任追究，让责任主体切实体会到法律的严肃性及赔偿执行的强制性，进而认识到防范环境污染风险的重要性。通过加强立法和严格执法，使环境污染高风险企业切实承担起相应的赔偿责任，改变环境污染“违法成本低”的状况，激发企业投保绿色保险的自发性需求。

**●细化和出台财政税收等方面的政策支持**

　　综合运用财政、税收和价格等多种经济手段和行政手段，出台具有较强执行性的政策，调动和培养企业降低环境风险、投保绿色保险的主动性和积极性。

　　一是建立环境污染责任保险保费补贴制度。基于环境保护工作的外部性，建立财政对环境污染责任保险的保费补贴制度。尤其应当加大对中西部地区、民族自治地方和重点生态功能区投保企业的保费补贴力度。二是制定出台相关税收优惠政策。给予保险公司环境污染责任保险业务免征营业税（或者增值税）政策。给予投保企业税前扣除保费支出的税收优惠待遇。三是制定将环境污染责任保险的投保与排污许可证的发放相挂钩、对投保环境污染责任保险的企业给予排污费减免、排污费抵扣保费等措施。

**●完备推行环境污染责任保险的基础配套条件**

　　环境污染风险评估标准是保险产品设计和定价的基础，是核算环境污染经济损失的依据。确定环境污染损失评估标准及损害赔偿标准，是建立环境污染责任保险制度最关键的技术条件，是推动费率和赔偿精细化，提高差异化定价能力，以保险方式实现“环境成本”差异化负担的前提。

　　建议借助环境保护部门以及社会专业机构的力量，建立环境污染风险评估、事故勘察、定损与责任认定机制；制定环境污染事故损失核算标准及核算指南，建立规范的理赔程序，使理赔环节有据可依，规范有序；发展独立的第三方非官方评价机构，协调处理污染方与受害方的侵权纠纷，以提高风险损失评估的客观性和公正性。

**●建立企业环境信用数据库**

　　根据《企业环境信用等级评价办法》全面开展企业环境信用评级工作，为发展环境污染责任保险提供客观的数据支持。同时，依托中国人民银行征信中心搭建企业环境信用数据库，并将企业环境信用基本信息和信用等级等数据向保险机构开放，为绿色保险产品研发和保费厘定提供支持。

　　此外，可将企业环境信用评级与享受保费补贴等优惠政策挂钩，要求企业环境信用评级达到一定标准方可享受相关优惠政策，促进企业提高自身环保治理能力和环保达标情况。

**●构建获得绿色信贷等绿色金融服务必须投保绿色保险的联动机制**

　　建立保险机构与金融机构的联动机制，对于“两高”目录内的企业，将有无投保环境污染责任保险作为获取其他绿色金融服务支持的前置条件。也就是说，如果企业想要获得绿色信贷或者发行绿色债券，必须通过环境评价并投保绿色保险。

　　这种绿色保险与绿色金融的联动机制，有利于促进企业加大环保投入、追求低碳发展，有利于分担金融机构为“两高”项目融资可能面临的环境法律责任，有利于通过市场化手段抑制高污染行业扩张和低水平重复建设。■

（作者系中国人民保险集团股份有限公司副总裁）