

建立强制性绿色保险制度^①

十八届三中全会将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局，强调绿色发展、循环发展、低碳发展。当前，我国仍然处于环境污染事故的高发期，污染隐患较多，突发环境事件频发，生态系统退化的形势比较严峻。近年来，我国突发性环境事件数量持续快速增长，对经济社会可持续发展以及人民群众身体健康造成严重的影响。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，不能单纯依靠政府部门和行政资源，而是应当协调发挥“看得见的手”和“看不见的手”的作用，构建全社会共同参与的环境治理机制。

保险作为一种市场化的风险治理机制，有助于防范环境污染风险、分担损害赔偿责任。从更加宏观的角度来看，强制要求污染性企业投保环境污染责任保险（或称绿色保险）可以将未来的污染成本显性化，从而抑制股东对高环境风险项目投资的冲动。因此，绿色保险应该成为绿色金融体系之中的重要内容，使之在支持生态文明建设方面发挥应有的作用。

（一）环境污染责任保险在防范和转移环境风险方面的功能

环境污染责任保险是以企业发生的污染事故对第三者造成人身伤亡或财产损失依法应负的经济赔偿责任为保险标的的保险。环境污染责任保险起源于欧美发达国家，并逐步成为环境损害赔偿责任社会

^①执笔人为盛和泰和桑强。盛和泰为中国人民保险集团股份有限公司副总裁，桑强为中国人民保险集团股份有限公司博士后科研工作站高级经理。本文为绿色金融工作小组所著《构建中国绿色金融》书中的一章。该书由中国金融出版社于2015年4月出版。

化的主要方式之一。目前，环境污染责任保险是国际上通行的一种市场化的环境风险治理机制，对遏制污染物排放和健全环境污染损害赔偿制度具有十分重要的作用：

第一，能够分担环境污染损害赔偿责任，保护市场主体生产和再生产的顺利进行。在工业化进程中，企业生产经营过程不可避免发生各类责任事故，其中环境污染事故造成的损害影响范围较大、赔偿额度较高。履行环境污染赔偿责任可能导致企业背负沉重的财务负担，甚至遭受毁灭性打击。通过保险机制将环境污染损害赔偿风险转移给保险公司，企业可将因潜在环境污染风险而可能承担的高额赔偿责任转化为固定的保费支出。当环境污染事故发生时，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。

第二，能够抑制对污染项目的过度或盲目投资，强化环境污染风险事前和事中管理，从源头上提高企业防止和避免环境污染事故发生的能力。强制性的环境责任保险作为一种环境风险治理机制，对企业和投资股东来说，可以通过保费将未来的或有环境成本显性化，迫使投资者重新评估该项目的成本收益比，有助于抑制对污染项目的过度投资。另外，保险公司会通过积极的事前干预和过程控制，督促企业生产过程达到环保标准，最大程度降低环境污染事故发生概率。事前事中管理的具体内容包括：一是设定承保环境污染责任保险前置条件，评估企业环境污染风险等级，以企业生产过程或生产设备达到特定环保标准作为承保先决条件；二是建立与企业环境污染风险等级挂钩的费率调节机制，以费率为杠杆激励企业改进生产工艺，提高污染治理水平，提高资源能源利用效率；三是建立环境污染风险监督检查机制，通过过程监控及时发现潜在的风险点并提出改进建议，督促投保企业持续提升环保治理能力。保险公司基于契约关系和经济利益，成为投

保企业环境保护工作的市场化、刚性化的监督力量，能够有力地促进企业持续加强环保工作。总之，通过开展环境污染责任保险，引入市场化的环境风险治理机制，建立保险费率与企业环保治理水平挂钩的联动机制，能够显著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，从根源上降低环境污染事故的发生概率。

第三，能够提供环境污染损害经济赔偿，确保环境污染事故受害群体能够及时得到补偿。从环境污染事故的事后救济环节来看，由于缺乏完善的环境侵权救济保障措施，污染事故责任主体自身赔偿能力有限等原因，事故责任主体的经济赔偿责任无法及时兑现，导致受害人的权益无法得到及时必要的补偿。特别是发生恶性突发环境污染事件之后，如果大量受害人无法及时得到经济补偿，甚至可能引发群体事件，影响社会稳定。如果有了绿色保险机制，保险公司作为环境污染损害赔偿的最终承担方，及时向受害人支付赔偿金，为环境污染突发事件的妥善处置提供支持，就能打破“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，并且降低政府面临的或有财政风险。

（二）我国环境污染责任保险发展面临的主要问题

我国环境污染责任保险试点工作，肇始于原国家环境保护总局和中国保监会于 2007 年联合印发《关于环境污染责任保险工作的指导意见》（环发〔2007〕189 号文）。为进一步健全环境污染责任保险制度，做好环境污染强制责任保险试点工作，环境保护部与中国保监会在 2013 年年初联合印发了《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 号文）。在两部委的指导和地方政府积极推动下，各地环保部门和保险监管机构制定发布了一系列法

规政策，引导保险公司开发相关保险产品，鼓励和督促高环境风险企业投保。经过几年的努力，环境污染责任保险试点工作取得了一定成效，但是总体来看还处于发展初期，还面临着许多问题和挑战。

第一，环境污染责任保险的推广实施缺乏强有力的法律支持。自2007年我国启动环境污染责任保险试点工作以来，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。2014年新修订的《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”。虽然在将责任保险写入环境保护法方面实现了突破，但是对于投保行为仍然停留在“鼓励”层面。由于缺乏强制性的法律约束，环境污染责任保险在地方试点过程中受到很大制约，不仅地方立法进展缓慢，而且在资金支持和政策倾斜方面也受到诸多限制。近年来，正是因为解决了法律依据问题，诸如机动车交通事故责任保险、道路客运承运人责任保险和旅行社责任保险等才得到迅速发展。因此，在国家层面的环保立法中对投保环境污染责任保险作出明确的、强制性的规定，是推动绿色保险发展、扩大绿色保险覆盖范围的关键。

第二，侵权责任追究执法不严导致环境污染违法成本低，弱化了企业投保环境污染责任险的意愿。责任保险承保标的是依法应当赔偿的民事责任，法规的完善和健全对责任保险的发展至关重要。环境污染损害行为作为一种特殊侵权行为，适用无过错责任原则。我国《侵权责任法》第六十五条明确规定：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。有些地方政府基于经济增长压力而放松环境保护工作，对环境污染事件缺乏严格有效的责任追究，环境污染事故之后企业自身仅需承担较低的民事赔偿责任，从而导致环境污染责任保险的有效需求不足。

第三，环境污染损害赔偿标准尚不明确和统一，直接影响环境污染保险的制度设计和产品研发。环境污染损害赔偿标准是建立和实施绿色保险制度的重要基础。环境污染损害赔偿标准必须拥有客观的依据，因而需要通过对环境污染损害进行科学的评估，以确定经济价值损失。我国现有法律法规仅对环境污染损害赔偿作出原则性规定，主要涉及排除妨害和赔偿损害之类，对于具体赔偿标准尚无明确规定，因而无法运用量化评估技术对环境污染损害的经济价值进行量化评估。统一的环境污染损害赔偿参考标准的缺位，导致保险公司在勘查、定损与责任认定方面存在困难，使得灾害损失风险难以管控，进而影响到环境责任保险的费率确定和产品开发。

第四，环境污染责任保险的配套政策支持不足，缺乏有效推行的激励机制。从国外环境污染责任保险的发展情况来看，围绕财政补贴、税收减免、政府兜底、第三方风险评估及纠纷处理机制等方面，建立起环境污染责任保险发展的政策支撑体系。相比而言，我国在环境污染责任保险方面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。从地方试点情况来看，环境污染损害的惩罚机制并不完善，对污染企业的责任追究也仅限于行政处罚；有些地区虽然出台了对绿色保险保费的财政补贴政策，以及投保情况与企业资质认证挂钩的政策，但实际执行情况并不理想；有些地区绿色保险制度实施仍然停留在文件转发层面，对涉污企业没有提出刚性要求，缺乏有效的支持政策和刚性的管理措施，导致企业普遍缺乏投保环境污染责任保险的外在压力和内在动力，多数企业处于观望状态。

第五，环境污染责任保险领域的道德风险和逆选择问题突出，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。在环境污染责任险市场上，逆向选择问题较为突出，绝大多数企业缺乏投保环境污染责任保险的动力，而少数高危行业出于转移风险的考

虑而拥有强烈的投保意愿。在投保企业数量较少、保险覆盖面较低的情况下，保险公司无法积累足够数量的保险标的，无法实现风险的有效分散，保险所依赖的大数法则出现失灵，影响和制约着环境污染责任保险业务的可持续发展。

（三）关于建立环境污染强制责任保险制度的建议

《国务院关于加快发展现代保险服务业的若干意见》（国发〔2014〕29号）提出，要强化政府引导、市场运作、立法保障的责任保险发展模式，把与公众利益关系密切的环境污染等领域作为责任保险发展重点，探索强制责任保险试点。我们认为，应当加快推进环境污染强制责任保险制度的建立和完善，推动环境污染责任保险发展，为生态文明和美丽中国建设提供绿色保险保障。

第一，加快推动全国性环境污染强制责任保险制度建设，出台“环境污染责任强制保险条例”。《环境保护法》属于我国环境法律体系中的基本法。新修订并将于2015年正式实施的《环境保护法》首次对投保环境污染责任保险作出相关规定，但是仅仅停留在“鼓励投保”的层面，立法的“鼓励”与环保界和保险界的期待尚有差距。《环境保护法》刚刚完成修改，短期内肯定无法再次进行修改。截至目前，全国已有江苏、山西等31个省（区、市）开展了环境污染责任保险试点，其中山西、大连等18个省（区、市）实施了强制性责任保险试点。建议由国务院法制办牵头，由环保部和保监会共同参与，根据我国《保险法》、《环境保护法》、《侵权责任法》以及环境保护部和保监会《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号文），起草和发布“环境污染强制责任保险条例”，以推动全国性强制环境污染责任保险制度的建立。“环境污染强制责任保险条例”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。

第二，将高环境风险行业和企业纳入强制投保范围，明确环境污染强制责任保险参保名录。在美国、德国和俄罗斯等国家，针对高环境风险的企业或设备等采取强制性投保模式。在新加坡和中国台湾，在环境污染责任保险发展初期，也是通过强制性投保模式推动参保范围的扩展和保险基金的积累，以加速环境污染责任保险市场的培育和成长。上述国家和地区的经验表明，强制投保模式能够有效解决投保动力不足、市场发育缓慢等问题。采取强制投保模式的国家和地区普遍都是通过制定投保名录来实现强制管理，根据环境风险管理的实际需要，投保名录主要包括针对设备的名录、针对产品的名录和以环境风险评价为标准的名录等。根据 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》（环发〔2013〕10 号文），“环境污染强制责任保险条例”可以首先将涉重金属等高环境污染风险企业纳入覆盖范围（见表 4）。

表 4 环境污染强制责任保险应当覆盖的高环境风险企业

序号	企业	
1	重 金 属 污 染 防 控 的 重 点 行 业	重有色金属矿（含伴生矿）采选业企业：铜矿采选、铅锌矿采选、镍钴矿采选、锡矿采选、锑矿采选和汞矿采选业等
2		重有色金属冶炼业企业：铜冶炼、铅锌冶炼、镍钴冶炼、锡冶炼、锑冶炼和汞冶炼等
3		铅蓄电池制造业企业
4		皮革及其制品业企业：皮革鞣制加工等
5		化学原料及化学制品制造业企业：基础化学原料制造和涂料、油墨颜料及类似产品制造等
6	石油天然气开采、石化、化工等行业企业	
7	生产、储存、使用、经营和运输危险化学品的企业	

8	产生、收集、贮存、运输、利用和处置危险废物的企业，以及存在较大环境风险的二恶英排放企业
9	其他高环境风险企业

第三，建立健全环境污染侵权责任法规体系并且严格加强执法，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工作，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、财产损失、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，让环境污染高风险企业充分意识所面临的风险及法律责任，使责任主体切实承担起相应的赔偿责任，扭转环境污染“违法成本低”的状况，对相关责任主体投保形成倒逼机制，激发企业投保绿色保险的自发性需求。四是要出台是否投保环境污染责任保险与排污许可证发放挂钩的政策，对投保环境污染责任保险的企业给予排污费减免或排污费抵扣保费等措施。

第四，建立专业风险评估机制和损失确定标准，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，是核算环境污染实际经济损失的依据。确定环境污染风险评估标准和环境污染损害赔偿标准，是建立环境污染责任保险制度最关键的技术条件。要通过建立健全赔偿标准，推动费率和赔偿更加精细化，提高保险产品的差异化定价能力，以保险的方式实现“环

境成本”的差异化负担。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，从而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。

第五，在企业环境信用评价的基础上建立企业环境信用数据库，为参保企业保费厘定以及享受财税优惠政策提供客观依据。一是根据《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，为开展环境污染责任保险工作提供客观的数据支持。二是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公司开放，为保险公司产品研发和保费厘定提供数据支持。三是将企业环境信用评级与享受保费补贴等优惠政策相挂钩，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，以此促进企业提高自身环保治理能力和环保达标情况。例如，根据企业环境信用评级实施差异化的保费补贴方案。四是将企业投保环境污染责任保险及理赔等信息录入企业环境信用数据库，为绿色保险与其他绿色金融服务的联动提供信息支持。

第六，构建环境污染责任保险与绿色信贷等金融服务的联动机制。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，应将有无投保环境污染责任保险与获取绿色金融服务支持的资质挂钩，形成“不构建环境污染风险保障就得不到绿色金融服务支持”的机制。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且投保环境污染责任保险。这种绿色保险与绿色金融的联动机制，有利于促进具有融资需求的企业加大环保投入、追求低碳发展，有利于降低金融机构为“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水平重复建设。