

文章编号: 1000-5692(2003)03-0302-05

论环境污染责任保险制度

陈立琴

(浙江林学院 环境法研究所, 浙江 临安 311300)

摘要: 环境污染责任保险可以分散风险, 使企业的损害赔偿责任由社会来分担, 避免企业因巨额赔偿而破产, 同时又能给受害者迅速、有效的救济。主要分析了该制度产生与发展的原因、功能和特点, 及西方国家环境责任保险的主要模式。针对我国环境污染责任保险的现状, 提出了制定强制责任保险, 扩大责任保险范围, 合理确定保险费率, 加强环境法制建设等完善对策。参7

关键词: 环境污染; 环境侵权; 损害赔偿; 责任保险

中图分类号: X320.22 **文献标识码:** A

随着环境污染重大事故的发生, 公众环境权利意识的增强, 环境污染责任保险应势而生, 在西方主要发达国家及我国香港已有了较为成熟的发展。我国整体上处于起步阶段, 大连和沈阳等一些城市已开展了环境污染责任保险的试点, 但前景不容乐观。

责任保险又称为第三者责任险, 是指在被保险人依法应对第三人负损害赔偿时, 由保险人根据保险合同的约定向该第三人支付赔偿金的财产保险类型^[1]。责任保险在性质上乃是基于民事责任的一种分散和防范侵权损害的法律技术。责任保险制度在19世纪末开始建立, 目前已经在英国、美国、法国、德国、日本和瑞典等国家的核能事故、工业事故、交通事故、航空器事故、医疗事故、产品责任和环境事故等危险活动领域和意外灾害领域得到广泛应用。责任保险应用于环境事故领域, 就产生了一种新的保险制度, 即环境责任保险制度, 该制度又被称为绿色保险。一般认为, 环境责任保险是以被保险人因污染环境而依法应承担的赔偿责任作为保险对象的保险, 且保险对象通常仅限于因自然灾害或意外事故等突发事件所造成的人身伤亡、财产损害等经济性损失。

1 环境责任保险制度产生与发展的原因

环境责任保险能够转移风险, 使责任人的个人环境损害赔偿赔偿责任社会化。

环境污染是一种特殊的侵权行为, 后果往往极为严重, 给人身、财产、环境和自然资源造成重大损害, 如日本的水俣病等公害病、印度博帕尔毒气泄漏和苏联切尔诺贝利核泄漏事故等, 均是受害地域广阔, 受害人数众多, 赔偿数额巨大的严重社会灾难^[2]。而环境侵害形态的间接性、累积性、潜伏性和不确定性等特点, 使受害人寻求损害赔偿的过程困难重重。

为了避免因侵权行为人(主要是企业)赔偿能力不足, 已经破产、关闭使受害人实际上得不到救济, 或者因诉讼旷日持久而对受害人缓不济急, 以及避免侵权行为人因赔偿负担过重甚至破产而影响经济社会的发展, 多数国家建立了损害填补的社会化保障制度。环境责任保险就是其中的一种, 如美

收稿日期: 2003-01-13; 修回日期: 2003-05-28

作者简介: 陈立琴(1976-), 女, 浙江绍兴人, 讲师, 硕士, 从事环境法研究。E-mail: wwjyu@yahoo.com.cn

©1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

国、法国、德国、英国、瑞典等都对此作了规定。

环境责任保险可以使投保的侵权行为人将其损害赔偿责任转嫁给保险公司，而保险公司再将损失转移给成千上万的投保人，即潜在的侵权行为人集团。因此，在有责任保险的情况下，加害人除了向保险公司支付保险费外，实际上并不负赔偿责任。企业的经济负担得以减轻或免除，避免了因巨额赔偿使企业破产和工人失业的风险。同时又能使环境污染受害者得到迅速、确实、有效的救济，加上操作成本低，赔偿效率比较高，实施效果也比较好，因此受到许多国家的青睐。特别是 20 世纪 70 年代后，环保浪潮席卷西方发达国家，一些环保法案纷纷出台，在环境民事诉讼领域出现了一系列有利于受害人求偿的变化，如起诉资格的放宽，无过失责任原则的确立，举证责任倒置和因果关系的推定，使受害人获得救济的可能性大大提高。另一方面，为了遏制日益严重的环境污染，各国对环境污染行为进行严厉处罚，罚金之高有时让非故意造成污染的企业面临破产倒闭的危险。因此，企业主迫切需要将如此大的责任风险转嫁出去。环境责任保险在西方国家应运而生，并得到了迅速发展。

2 环境责任保险制度的功能和特点

2.1 环境责任保险制度的功能

“责任保险不使损害集于一人或一企业，使其得由社会大众共同分担，以达损害赔偿社会化之目的，可以促进无过失责任之建立，应特受重视”^[2]。

污染责任保险设立的目的是为了转移、分散企业的风险和保护受害人的利益，它随无过失责任原则而产生，为无过失责任的实行提供赔偿基础，而无过失责任适用范围的扩大，更促进责任保险制度的发达。根据该原则的规定，法律不问加害人主观上是否有过错，只要有加害人污染环境致他人损害的事实以及该污染行为与该损害事实间有因果关系，加害人应承担赔偿责任。通过责任保险，损害由社会来承担，而不是由发生之处来负责，从而对于分散损失、保护受害人和加害人均极为有利。

企业投保之后，一旦发生污染事故可以不负赔偿责任，那么是否会导致企业疏于环境管理呢？事实上这是一种误解。因为保险公司与企业签订污染责任保险是有条件的，保险单对投保人的污染防治设施和义务等作出明确要求，而且要进行经常的随机监督检查。保险公司根据对污染危险等条件和状态的评估，会采取承保、拒保和调整保费等不同方法，从而可以强化投保人遵守环境与安全生产法律法规的意识，严格管理。由此可见，环境责任保险制度除了有分散损失、保护受害人和加害人的传统功能外，还具有强化环境管理，预防环境损害的作用。

2.2 环境责任保险制度的特点

2.2.1 承保责任范围的有限性 环境污染造成的损害往往具有广泛性和不确定性，常常需要巨额资金来赔偿。保险公司出于利润的考虑，要衡量所收保险费和承担的赔付风险是否平衡。在实践中，环境责任保险的对象往往仅限于因偶然和突发性的环境污染事故（如自然灾害、意外事故）所造成的人身和财产损害，而正常营运状态下的继续性或复合性污染所致损害不在承保范围内。虽有某些予以承保的立法和实践，如德国《环境责任法》第 19 条，法国自 1977 年以后由外国保险公司和法国保险公司组成了再保险联营，以特别责任保险单承保此类污染事故，但其限制条件极为严格^[1]。

2.2.2 保险合同内容具有特定性 环境责任保险与一般责任保险的最大不同之处在于它的技术要求高，赔偿责任大。每个企业的生产地点、生产流程和技术水平各有不同，对环境造成污染的可能性和污染的危害性都不一样。这就要求保险公司在承保时对每一个标的进行实地调查和评估，单独确定保险费率。具体情况不同，保险标的适用的保险费率就有可能千差万别。由于保险费率条款是保险合同中的核心条款之一，所以环境责任保险的内容就具有特定性，每一份合同都有自己的特有条款。

2.2.3 环境责任保险具有依赖性，需要政府提供一定的财政支持 从目前西方各国和我国的环境责任保险制度运行来看（我国只在个别城市进行了污染责任保险试点），由于保险公司承担的赔付金额过大，承保的范围又过窄，经营此类保险的风险大大高于其他商业保险，所以许多保险公司对环境责任保险并不热心。在这种情况下，政府如果能提供一定的财政支持，如减免税措施，注入保险基金或由政府出面促使各保险公司联合起来承保以进一步分散风险等。这些支持对环境责任保险的发展至关

重要。

3 西方国家环境责任保险制度的主要模式

环境责任保险的主要模式包括强制责任保险和任意责任保险2种。

3.1 以美国和瑞典为代表的强制责任保险制度

美国针对有毒物资和废弃物的处理所可能引发的损害赔偿实行强制保险制度。如1976年的《资源保全与恢复法》授权国家环保局局长在其依法发布的行政命令中,要求业者就日后对第三人的损害赔偿进行投保。投保的额度因突发性事故和非突发性事故而有区别:设施所有人或营运人必须就每次突发性事故投保100万美元,每年至少投保200万美元;同时必须就每一非突发性事故投保300万美元,每年至少投保600万美元。上述规定自1980年起对年营业额在100万美元以上者才适用^[1]。1988年,美国成立了专门的环境保护保险公司,承保被保险人渐发、突发和意外的污染事故及第三者责任,责任限额为每次事故最高100万美元^[3]。

瑞典《环境保护法》规定,对于人身伤害和财产损失,在依照《环境损害赔偿法》有权获得赔偿而又不能得到赔偿,或者受害人已经丧失损害赔偿请求权,或者难以确定损害责任人的情况下,由环境责任保险予以赔偿。根据这项法律,从事需要许可证和需要审批的活动者,必须缴纳一定数额的保险费。在缴纳保险费的通知发出30日后,义务人仍未缴付的,监督机构得责令该义务人履行义务,并处以罚款,义务人对此命令不得起诉。

3.2 法国实行的以任意责任保险为主,强制责任保险为辅的制度

法国在20世纪60年代尚无专业的环境污染责任保险,对企业可能发生的突发性水污染或大气污染事故,以一般的责任保险单加以承保。1977年,由外国保险公司和法国保险公司组成了再保险联合营,承保范围不再限于偶然性和突发性的环境损害事故,对于因单独、反复性或继续性事故所引起的环境损害也予以承保。

3.3 德国兼用强制责任保险与财务保证或担保相结合的制度

德国《环境责任法》出于环境侵权受害人能够得到赔偿,加害人能够履行其义务的考虑,在第19条规定特定设施的所有人必须采取一定的预先保障义务履行的措施,包括责任保险,即与保险公司签订损害赔偿责任保险合同,或由州、联邦政府和金融机构提供财务保证或担保。如果设施所有人未履行上述法定义务,主管机关可以全部或部分禁止该设施的运行,设施所有人还可能被处以一年以下有期徒刑或罚金。

4 我国环境污染责任保险的现状及其完善对策

4.1 我国环境污染责任保险存在的问题及原因

发达国家的保险业市场已形成了一系列成熟的机制,与法律和政府政策有效融合在一起。我国的保险市场才刚刚发展,环境责任保险的法律体系还不成熟,技术也很落后,如环境损害的计量技术和保险费率的有效界定等方面都是目前的难题。

在20世纪90年代初,我国由保险公司和当地环保部门合作推出了污染责任保险。大连是最早开展此项业务的城市,1991年正式运作。后来,沈阳、长春和吉林等城市也相继开展。总体情况是,污染责任保险在我国开展的范围不大,仅限于少数几个城市,在这些城市中的保险规模也不大,只有几个或十几个企业投保,且投保呈下降趋势。有的城市因无企业投保,已处于停顿状态。

本来污染责任保险的出台是为企业分散风险而设,为何在我国却并未受到企业的欢迎和积极响应?笔者认为,直接原因是保险的赔付率过低,保险费率过高。如大连市1991~1995年的赔付率只有5.7%,沈阳市1993~1995年的赔付率为零,远远低于国内其他险种50%左右的赔付率和国外70%~80%的赔付率^[4],其原因是保险责任范围过窄。我国目前都只把突发性污染事故造成的民事赔偿责任作为保险标的。事实上,由于污染而造成民事赔偿的不仅仅限于突发性污染事故(如工厂爆炸,毒气泄漏),还有累积性污染事故。污染物累积到一定程度,同样会对第三人造成人身或财产损害,且

后者出现的频率和损失额要比前者大得多。责任范围过窄, 风险就相应减少, 赔付率过低也就不难理解。我国的污染责任保险费率是按行业划分的, 最低费率为 2.2%, 最高为 8.0%, 较其他险种只有千分之几的费率相比, 要高出好几倍。在赔付率很低的情况下, 坚持高费率不作调整, 就会影响投保者的积极性。

间接原因: 首先, 我国的环保法规不够健全, 尤其缺少污染赔偿方面的法律规定, 再加上执法不严, 对排污者客观上形不成压力。虽然污染环境造成了损失, 却很少承担赔偿责任。据权威部门估算, 我国由于环境污染造成的直接经济损失每年达 1 200 亿元, 而赔偿数额却少得可怜。以 1993 年为例, 污染事故的赔偿金额仅有 4 142.0 万元, 政府罚款 478.8 万元, 两项合计不足 5 000.0 万元^[4]。绝大部分经济损失由国家和社会来承担。因此, 污染者就不会有很强的风险意识积极参加保险。其次, 缺少有效的环境纠纷解决机制。我国现有的环境纠纷解决途径主要是民事诉讼和行政调解, 一方面污染受害者无力承担高昂的诉讼费和律师费, 而另一方面排污企业多是当地的利税大户, 或明或暗地受当地政府的保护, 使得受害者在索赔过程中困难重重。这种状况使排污者很少有忧患意识, 觉得保不保险无关重要。

4.2 我国开展污染责任保险的完善对策

4.2.1 建立强制性污染责任保险为主, 任意性责任保险为辅的保险制度 环境责任保险在我国大多属于自愿性保险, 企业因抱着侥幸心理, 大多数没有参加该项保险, 使无辜受害人得不到公平赔偿的现象普遍存在。基于我国环境问题的现状, 笔者认为可借鉴美国和瑞典的立法模式, 实行强制责任保险为主, 任意性责任保险为辅的制度。在产生环境污染和危害最严重的行业实行强制责任保险, 如石油、化工、印染、采矿、水泥、造纸、皮革、火力发电、煤气、核燃料生产和有毒危险废弃物的处理等行业。如英国在 1965 年发布的《核装置法》要求安装者负责最低为 500 万英镑的责任保险^[3]。德国自 1991 年 1 月 1 日, 依法强制实行环境损害责任保险。我国在一些行业也已推行强制责任保险, 依照《海洋石油勘探、开发环境保护管理条例》(1983 年) 第 9 条的规定, 从事海洋石油勘探和开发的企业、事业单位和作业者, 应当投保污染损害民事责任的保险。我国是《国际油污损害民事责任公约》的缔约国, 该公约规定了强制责任保险。我国《海洋环境保护法》对此作了相同规定, 即载运 2 000 t 以上散装货油的船舶, 应当持有效的油污损害民事责任保险。在城市建设、公用事业和商业等污染较轻的行业则可实行任意性责任保险。

4.2.2 扩大责任保险范围 从国外经验看, 污染责任保险的范围都在不断扩大, 这是一个共同趋势。因此, 我国责任保险也不应仅限于突发性污染事故, 而应把经常性排污造成的第三人受害的民事赔偿责任纳入责任保险的范围。当然, 这样一来会增加保险公司的风险, 保险公司出于营利目的, 可能不愿意承保。为了促进保险公司承保, 就需要政府的财政支持和政策优惠, 如减免税措施, 注入保险基金, 以及由政府出面促使各保险公司联合起来承保以进一步分散风险或进行再保险等。意大利在 1990 年后由 76 家保险公司组成联合承保集团, 经过大量调查取证, 制定出合理的保险费率, 承保污染责任保险。由于此项业务适应了环境污染危机的现实需要, 发展迅速, 很快占整个责任保险业务总量的 90% 以上^[3]。随着我国加入 WTO, 保险市场开放, 外国保险公司进入, 竞争将更加激烈, 我国保险公司应该勇于开拓新的险种和承保范围。其次, 可考虑借鉴法国的做法, 在承保累积性污染事故时, 附加严格的限制条件。如要求投保人必须遵守法律和保单规定的条件, 充分履行安装损害防止设施和维护保险标的安全义务, 且保险人或其代理人有权不经预先通知而随时前往查看, 以促使被保险人采取改进措施和避免事故发生。如违背保险合同条款, 或违反有关法律和行政命令, 则被保险人无权获得赔偿。

4.2.3 科学合理地确定保险费率 在污染责任保险中, 保险费率的确定是最困难的。费率的高低取决于风险大小及最大赔偿金额的估算, 需要在大量污染侵权事实的基础上, 运用科学方法进行风险评估, 而且要准确确定每个企业的污染风险等级异常困难。最简便的方法, 是按不同行业确定不同费率。如大连市保险公司按不同行业确定了 6 种费率, 最高为石油、化工和印染等行业, 保险费率为 3.6%, 最低的是城建和公用事业为 2.2%。同时, 可考虑对不同污染区域的排污企业和排污程度, 实

行可浮动的弹性费率。投保单位如当年无事故发生,在续保时可给予优惠。

4.2.4 加强环境法制建设,切实维护公众的环境权益 企业不愿意投保,并不是说我国污染损害事件很少发生。恰恰相反,从20世纪80年代至1997年,中国环境纠纷一直稳定在每年10万件左右,1998年猛升到18万件,1999年增加到25万件,2000年超过30万件^[5]。由于我国环境纠纷处理立法滞后,处理机制不健全,且污染受害者多是贫弱的农民、渔民和市民,在得不到公正赔偿时只有默默忍受。忍无可忍时,就采取上访,静坐,甚至砸厂、堵门、封路和械斗等过激手段,影响社会安定。正如著名环境法学家金瑞林教授指出的,“因环境问题而生的环境侵权现象及救济将成为今后我国的一大社会问题”^[6]。因此,加强环境法制建设,在制定《环境损害赔偿法》时把环境污染责任保险纳入其中是现实的迫切需要。同时,逐步提高企业的排污标准,严格执法,强化企业的环保意识,切实维护公众的环境权益。

总之,环境污染责任保险制度依赖于民事责任制度的健全,公众参与制度的完善^[7],也离不开新闻媒体的宣传,及学者对这一制度的深入研究。

参考文献:

- [1] 王明远. 环境侵权救济法律制度[M]. 北京: 中国法制出版社, 2001. 144-146.
- [2] 王泽鉴. 民法学说与判例研究: 第2册[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1997. 174-175.
- [3] 安树民, 曹静. 试论环境污染责任保险[J]. 中国环境管理, 2000, 19(3): 17-19.
- [4] 刘耀棋. 我国开展污染责任保险的现状与展望[J]. 中国环境管理, 1996, 15(6): 16-18.
- [5] 王灿发. 环境纠纷处理的理论与实践[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2002. 5-6.
- [6] 金瑞林. 环境侵权与民事救济[J]. 中国环境科学, 1997, 17(3): 193-198.
- [7] 陈立琴, 张敏生, 胡云江. 论公众参与环境保护制度的建设与完善[J]. 浙江林学院学报, 2002, 19(2): 173-177.

On environmental pollution related liabilities insurance system

CHEN Li-qin

(Research Institute of Environmental Law, Zhejiang Forestry College, Lin'an 311300, Zhejiang, China)

Abstract: The liabilities insurance system of the environmental pollution can disperse the risk. The environmental indemnity duty of enterprise will be shared with the society to prevent the enterprise from bankrupting due to a huge sum of compensation. The victim relief can be given quickly and effectively. The causes of the development of the liabilities insurance system, its function and characteristics, and the main models in western countries are analyzed. In accordance with the current situation in our country, the following measures have been put forward: (1) to establish a compulsory liabilities insurance system; (2) to enlarge the scope of liabilities insurance; (3) to reasonably determine the insurance cost; (4) to reinforce the construction of an environmental legal system.

[Ch, 7 ref.]

Key words: environmental pollution; environmental tort; damage compensation; liabilities insurance