

高危行业安全生产 责任保险研究

Gao Wei Hang Ye An Quan Sheng Chan
Ze Ren Bao Xian Yan Jiu

□ 乔卫兵 陈 光 编著



中国财政经济出版社

高危行业安全生产责任保险研究

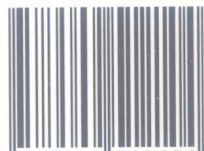
作者首次完整提出“安责险”的定义和内涵,填补了安全生产责任保险理论研究领域的空白,奠定了推广“安责险”的理论基础,具有较高的理论价值和实践指导意义,为构建安全生产和责任保险的良性互动机制提供了可资借鉴的方案,对未来“安责险”的全面推行将会起到积极的促进作用,为保险行业进一步服务和谐社会,建设先进文化做出了有益探索。

——魏华林 武汉大学保险与精算学系主任

《高危行业安全生产责任保险研究》思路清晰,框架合理,资料详实,成果丰厚。本书从保险行业发展参与安全生产管理的角度,认真分析了责任保险与安全生产学科的交叉内容,在理论研究和实践操作、历史继承与现实问题、国内与国外的比较研究、质的研究与量的分析、保险与非保险的衔接等方面结合得非常到位。

——江生忠 南开大学风险管理与保险学系主任

ISBN 978-7-5095-1210-4



9 787509 512104 >

定价: 48.00 元

高危行业安全生产责任 保险研究

乔卫兵 陈 光 编著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

高危行业安全生产责任保险研究/乔卫兵, 陈光编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 1

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1210 - 4

I. 高… II. ①乔…②陈… III. 安全生产 - 责任保险 - 研究
IV. F840. 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 003767 号

责任编辑: 裴兰英 王艳红

责任校对: 陈 强

封面设计: 孙俪铭

版式设计: 苏 红

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436

北京财经印刷厂印刷

787 × 1092 毫米 16 开 17 印张 261 000 字

2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

印数: 1 - 5 060 册 定价: 48.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1210 - 4/F · 1024

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

编委会主任

孙华山 国家安全生产监督管理总局副局长

吴 焰 中国人民保险集团公司党委书记、总裁

编委会成员

陈 光 国家安全生产监督管理总局政法司巡视员

丁运洲 中国人民保险集团公司副总裁

王银成 中国人民财产保险股份有限公司总裁

王 和 中国人民财产保险股份有限公司副总裁

乔卫兵 中国华闻投资控股公司副总裁

张本清 国家安全生产监督管理总局政法司处长

陶存文 中央财经大学中国保险研究中心副主任

徐安昆 安徽省煤炭工业协会会长

主 编 乔卫兵 陈 光

编写人员 张本清 降彩石 李 涛 盛和泰

王玉玲 张 驰 张 峥 张 蓉

邵运洲 王国军 郭丽军 徐晓华

耿宇亭 单 丹

加强责任风险管理 积极保障生产安全

中国保险监督管理委员会主席 吴定富

当前，我国经济社会正处于发展的关键时期，随着市场化、工业化、城镇化、国际化、信息化进程不断深入，各种风险因素也在不断增加和变化，如何加强风险管理，保障经济社会稳定运行，变得十分迫切而重要。保险作为市场经济条件下风险管理的基本手段，可以在保障安全生产方面发挥重要作用。尤其是在煤炭开采等高危行业生产领域，通过利用责任保险的经济补偿和社会管理功能，将商业责任保险与安全生产工作有效结合，利用保险机制加强生产安全领域的风险管理，可以有效降低事故发生频率、减少事故损失，不仅有利于化解社会矛盾，减轻政府事故救助负担，还有利于维护人民群众利益，保障社会安定。

从国际上看，由于高危行业的风险高，事故危害大、影响面广，世界各国一般都通过立法加强监管和利用责任保险来进行风险管理。尤其在发达国家，责任保险的发展已经有上百年历史，随着人们对生产安全和健康保障要求的提高，高危行业责任保险的保障责任范围逐步扩大，对事故预防及工伤康复日益重视，责任保险在促进安全生产及社会进步方面的作用不断显现。

从我国来看，党中央、国务院一直高度重视安全生产及保险工作。胡锦涛同志在党的十七大报告中提出，要坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。2006年颁布的《国务院关于保险业改革发展的若干意见》明确提出“大力发展责任保险，健全安全生产保障和突发事件应急保险机制”。为进一步发挥商业保险促进安全生产的积极作用，健

全和完善我国安全生产保障体系，国家安全生产监督管理局和中国保险监督管理委员会联合下发了《关于大力推进安全生产领域责任保险 健全安全生产保障体系的意见》，积极推进安全生产领域责任保险制度建设。在政府的推动下，高危行业的安全生产责任保险试点工作逐渐展开，为在全国范围推行高危行业责任保险积累了宝贵经验。

但同时也要看到，我国保险业目前还处于发展的初级阶段，责任保险发展相对滞后，无论从保险覆盖面还是服务能力方面，与经济社会发展对保险的要求相比，都有一定差距。例如，主要发达国家的责任保险业务在非寿险业务中的占比都比较高，美国约占 50%，日本及欧洲约占 30%。而我国的责任险保费收入占非寿险收入的比重仅为 4% 左右，责任保险在我国社会风险管理中的作用还没有得到充分发挥。差距也意味着巨大的发展潜力。随着我国市场化改革进程深入推进，法律法规体系将不断完善健全，社会公众的维权意识将不断提高，同时企业社会责任价值观会逐步树立，这都为责任保险发展提供了重要的发展机遇。保险业应该立足经济社会发展全局，结合高危行业责任风险管理的特点，创新产品与服务，为生产安全提供良好的保险保障服务。

《高危行业安全生产责任保险研究》一书从构建安全生产责任保险的良性互动机制出发，借鉴国际经验，对我国高危行业安全生产责任保险进行了积极探索，具有良好的理论和现实意义。希望本书的出版，能对我国高危行业安全生产责任保险发展起到积极的参考借鉴作用。

吴定富

二〇〇八年十一月七日

积极推进安全生产责任保险

国家安全生产监督管理总局副局长 孙华山

由于党和政府的高度重视，以及各方面的共同努力，自 2003 年开始，我国安全生产状况呈逐年好转之势。但是煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、道路交通、建筑施工等高危行业安全生产事故仍然高发，重特重大事故时有发生，给人民生命财产安全造成重大损失。有效预防安全生产事故，化解事故风险是当前摆在人们面前的一项十分重要而紧迫的任务。充分发挥保险在促进安全生产中的经济补偿和社会管理功能，对于加强安全生产管理、促进安全生产形势稳定好转具有十分重要的意义。

安全生产责任保险是在综合分析工伤社会保险、各种商业保险利弊的基础上，结合安全生产工作实际，提出来的一种新的保险形式。主要目的是将保险的风险管理职能纳入安全生产管理体系，实现风险专业化管理与安全监管监察工作的有机结合，强化事前风险防范，减少事故发生，促进安全生产，提高安全生产突发事件的应对处置能力。为了有效推进安全生产责任保险，国家安全生产监督管理总局（以下简称“国家安监总局”）委托中国人保集团中盛国际保险经纪有限公司组织有关专家开展了高危行业的安全生产责任保险研究。经过一年多的努力，形成了初步研究成果。这一成果的进一步应用，将对加强安全生产工作、促进保险事业的发展起到十分重要的作用。

近年来，各地在贯彻落实国家安监总局、中国保监会《关于推进安全生产领域责任保险 健全安全生产保障体系的意见》（安监总政法〔2006〕207 号），推进安全生产领域引入责任保险机制方面做了大量的工作，重庆、山西、广东、江西、河南等省市进行了积极的探索和尝试，取得了很好的效

果。但是各地工作开展不平衡，下一步必须进一步加大工作的推进力度。在推进的过程中，应把握好以下要点：

1. 坚持立法强制、政策引导和市场化运作的基本原则，严格遵守法律法规的有关规定。在煤炭、建筑、旅游、道路交通等已有法律做出明确规定的行业领域，率先开展工作，其他高危行业领域，将积极争取通过立法的形式，强制推行。地方政府从政策方面予以支持和引导，加大宣传教育力度，引导企业积极投保。保险公司与投保单位之间实行双向选择，逐步建立保险公司与投保单位互利共赢的局面。

2. 在全面推行工伤社会保险的基础上，在高危行业积极推进安全生产责任保险。按照《工伤保险条例》的规定，工伤保险必须全面执行；针对高危行业事故多发、企业赔付风险较大的状况，高危行业在全面推行工伤保险的基础上，全面推行安全生产责任保险；鼓励所有企业为从业人员办理安全生产责任保险，逐步建立与我国工伤保险制度并行的，在特定高风险行业范围内统筹的安全生产责任保险制度。目前在高危行业实行的安全生产风险抵押金制度是事故保险的初级形式，随着发展，可以研究将其转化或纳入保险之中，减轻企业的负担。

3. 探索建立安全生产与保险业良性互动机制，为安全生产工作服务。借鉴国内外在安全领域引入商业保险的做法和经验，在全面参加工伤保险的基础上，由保险机构开发适合于我国不同高危行业的责任保险产品，逐步形成服务于安全生产的专业化产品体系，实现安全生产与保险业的深度融合和深层联手，化解事故风险，为促进安全生产形势持续稳定好转做出贡献。保险业应由向安全生产领域提供产品营销服务模式（补偿功能），向服务安全生产的安全评价、风险预警和控制、投融资管理、应急救援、事故评估等多功能职能模式转变，强化发挥保险的社会辅助管理功能。

4. 在煤炭行业进一步推进安全生产责任保险，逐步推广到其他高危行业。这几年许多煤矿企业采取多种方式参与安全生产责任保险，有的叫意外伤害保险，探索出了许多好的做法，为全面推行安全生产责任保险积累了成功的经验。因此，依据法律和国务院有关规定，在煤炭行业推行安全生产责任保险，各方面的条件比较成熟，是一件政府、保险公司、企业、社会多赢的好事，应积极推广，把好事办好。非煤矿山、建筑、危险化学品、烟花爆竹、公共聚集场所的消防安全等高危行业也要逐步推广安全生产责任保险。

不同的行业可以选择有条件的企业或地区进行试点，取得经验后再逐步推广。

5. 把预防作为安全生产领域引入责任保险工作的重点。“安全第一，预防为主，综合治理”是安全生产的基本方针，事前预防是安全生产工作的首要任务和价值所在。有资料表明，预防性安全投入与事故后整改投入的效果关系比是 5:1。因此，预防性安全投入是搞好安全生产的关键。保险公司在资金方面对安全生产的预防性投入（国外一般占保费收入的 15%），主要用于公益性、社会性安全生产宣传教育和安全文化建设，以增强从业人员和社会公众的安全意识，实施超前预防、从而减少事故，降低赔付，实现保险机构的经济效益与社会效益的统一。

在安全生产领域引入责任保险是一项复杂的工作，关系到各方利益的调整，不仅涉及面宽，而且政策性强，操作难度大。要加强组织领导，加强各有关部门的沟通协调，及时解决工作进程中遇到的各种困难和问题。要加强政策研究，完善工作机制，为安全生产领域引入保险机制提供有效的政策支持。要加大宣传力度，努力营造有利的舆论环境。希望各地安监、煤监机构要高度重视，认真研究有关法律、法规和政策措施，加强与有关部门的沟通和协调，积极做好各方面的工作，为促进安全生产形势的持续稳定好转做出贡献。

孫華山

二〇〇八年十一月十四日

为
危
行
业
安
全
生
产
责
任
保
险
研
究

目 录

第一章 高危行业责任风险管理现状	(1)
第一节 高危行业的界定与发展现状	(1)
第二节 高危行业风险及管理概况	(18)
第三节 高危行业责任风险及其管理现状	(35)
第四节 高危行业责任风险管理的法律环境分析	(58)
第五节 影响高危行业责任风险管理的其他外部环境	(66)
第六节 责任保险及其在高危行业责任风险转移中的应用	(68)
第二章 国外主要国家转移高危行业责任风险的实践	(74)
第一节 国外高危行业责任风险管理	(74)
第二节 国外高危行业责任保险的发展现状与趋势	(82)
第三节 国外高危行业责任保险的经验与启示	(103)
第三章 高危行业安全生产责任保险的制度设计	(118)
第一节 高危行业实施安全生产责任保险的基本目标	(118)
第二节 高危行业安全生产责任保险的参与主体	(121)
第三节 高危行业安全生产责任保险实施方式	(127)
第四节 高危行业安全生产责任保险产品定位	(134)
第五节 高危行业安全生产责任保险的运作机制	(148)

第六节	高危行业安全生产责任保险的筹资机制	(153)
第七节	高危行业安全生产责任保险的监督管理机制	(158)
第八节	高危行业安全生产责任保险的评价校正机制	(161)
第四章	高危行业强制推行安全生产责任保险的必要性和可行性 ...	(165)
第一节	高危行业推行安全生产责任保险的必要性	(165)
第二节	高危行业推行安全生产责任保险的可行性	(187)
第五章	高危行业强制推行安全生产责任保险的主要障碍和 配套措施	(201)
第一节	高危行业推行安全生产责任保险的主要障碍	(201)
第二节	高危行业推行安全生产责任保险的配套措施	(214)
附 录	六大高危行业典型案例分析	(229)
参考文献		(249)
后 记		(254)

第一章 高危行业责任风险管理现状

第一节 高危行业的界定与发展现状

一、高危行业的界定

（一）高危行业的概念

高危行业通常指生产危险系数较高，容易对人身、财产及环境造成危害的行业，如矿山开采、危险化学品、烟花爆竹、民用爆破、建筑施工和交通运输等行业。这些行业由于生产作业的特殊性，容易对参与生产过程中的劳动者、相关第三者及环境等造成损害。

“高危行业”一词是在国家对煤矿开采、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹和交通运输等行业进行监督管理过程中逐渐形成的一种称谓。随着国家对这些行业安全生产的重视，高危行业的界定标准和规范标准也逐渐清晰起来。

1987年1月1日起施行的《中华人民共和国民法通则》首次从法律责任的角度对高度危险行业作了规定。该通则第一百二十三条规定：“从事高空、高压、易燃、易爆、剧毒、放射性、高速运输工具等对周围环境有高度危险的作业造成他人损害的，应当承担赔偿责任；如果能够证明损害是由受害人故意造成的，不承担民事责任。”2002年11月1日起施行的《中华人民共和国安全生产法》第二条规定：“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安

全另有规定的，适用其规定。”2004年1月13日，国务院颁布《安全生产许可证条例》，对矿山企业、建筑施工企业、危险化学品、烟花爆竹和民用爆破器材实行许可证制度；此后，又颁布了《煤矿企业安全生产许可证实施办法》、《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》、《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》和《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》，从生产准入角度确立了高危行业的标准。2004年，国务院颁布了《关于进一步加强安全生产工作的决定》，指出：“坚持把矿山、道路和水上交通运输、危险化学品、民用爆破器材和烟花爆竹、人员密集场所消防安全等方面的安全生产专项整治，作为整顿和规范社会主义市场经济秩序的一项重要任务，持续不懈地抓下去。”“为强化生产经营单位的安全生产责任，各地区可结合实际，依法对矿山、道路交通运输、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹等领域从事生产经营活动的企业，收取一定数额的安全生产风险抵押金。”2006年8月1日起施行的《企业安全生产抵押金管理暂行办法》规定：“矿山（煤矿除外）、交通运输、建筑施工、危险化学品和烟花爆竹等行业或领域从事生产经营活动的企业须存储风险抵押金，以保证生产安全事故抢险救灾工作的顺利进行。”煤矿企业应按照《煤矿企业安全生产风险抵押金管理暂行办法》的相关规定执行。2007年1月1日起施行的《高危行业企业安全生产费用财务管理暂行规定》首次正式提出了“高危行业”一词，其中第二条规定：“在中华人民共和国境内从事矿山开采、建筑施工、危险品生产以及道路交通运输的企业以及其他经济组织适用本办法。”“国家对煤炭开采企业和烟花爆竹生产企业另有规定的，从其规定。地热、温泉、矿泉水、卤盐开采矿山和河道采砂、采金船作业、小型砖瓦粘土矿等危险性较小的非煤矿山，不适用本办法。”第五条规定：“本办法下列用语的含义是：矿山开采是指石油和天然气、金属矿、非金属矿及其他矿产资源的勘探和生产、闭坑及有关活动。建筑施工是指土木工程、建筑工程、井巷工程、线路管道和设备安装及装修工程的新建、扩建、改建以及矿山建设。危险品是指列入国家标准《危险货物品名表》（GB12268）和国家有关部门确定并公布的《剧毒化学品目录》的物品，包括军工生产危险品和民用爆炸物品等。道路交通运输是指以机动车为交通工具的旅客和货物运输。”上述规定进一步明确了高危行业的具体界定标准。

（二）高危行业的特征

与其他行业不同，高危行业因其危险大、损失严重而具有独特的特点。

1. 风险因素难以消除。风险因素是指可能引起或增加不确定事件演变成损失事实的机会或扩大损失幅度的内在原因。与其他行业相比，高危行业的风险因素要复杂得多，也更加难以消除。以煤矿开采行业为例：煤矿井下地质情况复杂，开采技术条件各异，生产过程中会不断出现水、火、瓦斯、煤尘或冲击地压等自然灾害威胁，再加上有害气体、粉尘、噪音、井下涌水和淋水等大量存在，容易造成煤矿事故发生。特别需要注意的是，瓦斯是以甲烷为主要成分的有害气体的混合物，在煤体内的赋存状态有游离和吸附两种，在进行掘进或采煤时，煤体内部吸附状态的瓦斯因受采掘作业动力影响解析为游离状态而释放出来。当矿井生产过程中出现通风异常或瓦斯涌出异常时，就会出现风量减少或无风的情况，不能有效地稀释和排除生产过程中产生的瓦斯，从而造成瓦斯气体的局部聚积而引发瓦斯灾害。此外，由于瓦斯无色无味，所以当作业人员吸入一定量的瓦斯、空气混合气体时，就可能窒息造成人员的窒息死亡。这些导致煤矿事故发生的风险因素是由行业生产的本质及其特定的生产方式所决定，是高危行业危险事故发生的内因，一般很难消除。

2. 事故危害性巨大。高危行业一旦发生风险事故，便会造成严重的人身伤亡及财产损失。据统计，2001～2005年，全国共发生一次死亡30人以上特别重大事故73起，平均每年发生15起；一次死亡10～29人特重大事故587起，平均每年发生117起。特别重大事故中，煤矿事故起数最多，平均每年发生8起，占58%；特重大事故中，道路交通、煤矿事故平均每年发生42起，各占36%。从2002～2004年的3年里，我国发生了1091起非爆炸品类危险化学品事故，累计造成977人死亡，导致1477人受伤，8695人中毒。2005年11月13日，中国石油吉林石化分公司双苯厂发生爆炸，造成8人死亡，60人受伤，直接经济损失6908万元，并引发松花江水污染事件。^①可见，高危行业一旦发生事故，造成的损失及影响非常严重。

^① 国务院事故及事件调查组报告。

3. 事故损失超出企业承受能力。在我国高危行业中,许多中小企业的风险承担能力较差,加之其保险、安全意识较差,一旦发生风险事故便超出其承受能力,使企业面临着破产的危险。对于大型企业而言,即使其安全生产制度相对健全,一旦遭遇大的事故,也难以承担事故带来的损失。因为要承担的事故损失既包括受伤害人员的医疗、补助和其他费用,还有财产损失、生产损失及环境污染的清除费用等。

4. 社会影响广泛。高危行业因其行业地位的特殊性,当危险事故发生时,常常会引起广泛的社会影响。2006年4月30日18时24分,陕西省商洛市镇安县黄金矿业有限责任公司尾矿库在加高坝体扩容施工时发生溃坝事故,外泄尾矿砂量约20万立方米,冲毁居民房屋76间,22人被淹埋,5人获救,17人失踪。^①2007年4月,鄂州的一家化工厂发生轻度煤焦油泄漏,使鄂钢樊口泵站水源遭到污染,造成鄂钢生活区(西山坡、落驾坪)饮用水出现异味,万余名居民出现饮水困难。这些特大事故,给企业生产和人民群众的生活造成了严重影响。^②

(三) 我国现行高危行业分类

根据我国现行的相关法律法规,煤矿开采行业、非煤矿山行业、烟花爆竹行业、危险化学品行业、民用爆破行业、建筑行业 and 交通行业七大行业属于高危行业。

1. 煤矿开采行业。煤矿开采行业包括大中型煤矿和小型煤矿。其中,大中型煤矿包括高瓦斯、煤与瓦斯突出、自然发火严重和涌水量大的矿井,低瓦斯矿井,露天矿。

2. 非煤矿山行业。非煤矿山行业包括石油、天然气、金属矿山、非金属矿山、核工业矿山以及小型露天采石场。但是,地热、温泉、矿泉水、卤盐开采矿山和河道采砂/采金船作业、小型砖瓦粘土矿等危险系数较小的非煤矿山企业不包括在内。

3. 烟花爆竹行业。烟花爆竹行业包括烟花爆竹生产企业和烟花爆竹经营企业。其中经营企业包括烟花爆竹批发(含进出口)经营企业和烟花爆

^① 国家安全生产监督管理总局网站, http://www.chinasafety.gov.cn/2006-06/29/content_175365.htm。

^② 国家安全生产监督管理总局网站, http://www.chinasafety.gov.cn/wangluocankao/2007-04-08/content_228957.htm。