

秦 宁 著



中国环境责任 保险制度研究

Research on the System of Chinese
Environmental Liability Insurance



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

中国环境责任保险制度研究

秦 宁 著

中国海洋大学出版社
青岛

图书在版编目(CIP)数据

中国环境责任保险制度研究 / 秦宁著. —青岛: 中国海洋大学出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-81125-385-6

I. 中… II. 秦… III. 环境保护法—法律责任—责任保险—制度—研究—中国 IV. D922.684 D922.284.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 002317 号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路 23 号

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 coupljz@126.com

订购电话 0532—82032573(传真)

责任编辑 李建筑

电 话 0532—85902505

印 制 文登市印刷厂有限公司

版 次 2010 年 1 月第 1 版

印 次 2010 年 1 月第 1 次印刷

成品尺寸 160 mm×230 mm

印 张 18.75

字 数 232 千字

定 价 29.80 元

前 言

随着社会工业化进程的不断推进,日益增多的环境污染事故对自然资源和人类的生存环境造成了极大的影响甚至破坏。环境污染是一种危害后果极为严重的特殊侵权行为,通常受害地域广阔、受害人数众多、赔偿数额巨大,同时它又具有多元参与性、复杂性、间接性、累积性等特点。因此,一方面,受害人往往难以通过一般的诉讼获得及时充分的赔偿。而另一方面,对于造成环境污染的企业而言,巨额赔偿会使其停产歇业甚至濒临倒闭。基于上述原因,20 世纪 60 年代,一种能够既使企业分散风险,又使受害人得到迅速有效赔偿的制度——环境责任保险制度就应运而生了。

保险是人们所能接受的、准备承担的风险的底线,这是安全的基础。通过保险,人们可以用对将来的积极运作来取代某些不可预测的风险。保险的最佳之处在于,它通过危险的集中和转移为其他市场形态中的参与者解除了后顾之忧。由于保险所具有的先天的“使一人所有之风险为大家力量共同承担”的功能特点,责任保险尤其是针对广大污染者和受污染者所设计的环境责任保险受到了社会各方面广泛欢迎。

环境责任保险又有“绿色保险”之称,是一种以被保险人因污染水、土地或空气,依法应承担的赔偿责任作为保险对象的保险。当企业因环境污染侵权而承担赔偿责任时,可以通过保险的渠道将巨额的赔偿金分散于社会,从而实现损害赔偿的社会化。这既有利于对受害人的及时救济,又保障了企业的生产经营安全,还避免了各种矛盾的冲突及可能随之引发的社会动荡。环境责任保险制度的意义并不仅限于此,通过保险公司在承保时的调查评估,环

境责任保险还可以督促企业对生产中未达到环保要求的环节及时
进行改造,加强管理,从而促进我国环境保护法规的落实,预防性
地有效保护我国的生态环境。

当前,国外的环境责任保险制度已经建立并在逐步完善,形成
了不同的环境责任保险模式和相应规则,而我国的环境责任保险
尚处在探索起步阶段,理论研究和实践运作方面几乎是空白。鉴
于此,本书在论证我国推行环境责任保险制度的条件、必要性和可
行性的基础上,借鉴国外环境责任保险的发展经验并结合我国国
情,提出了在我国建立环境责任保险制度的一整套完整而具体的
构想。

本书共分七章,第一章介绍我国环境污染的现状与影响;第二
章和第三章分别概述环境污染侵权责任和环境责任保险;第四章
分析我国环境责任保险的现状并深入思考;第五章借鉴国外环境
责任保险的发展并发掘其对我国的启示;第六章论证我国环境责
任保险制度的规制建设;第七章提出构建我国环境责任保险制度
的具体设想。

通过本书深入的探索和论证,以期能为我国环境责任保险制
度的理论研究和实践工作提供帮助。

序 一

全球变暖、能源匮乏、大气污染和物种灭绝,日益严重地威胁着人类的生存环境。环境问题已成为世界政治、经济、外交最重要的焦点问题之一。拯救地球,争取世界可持续发展,已逐步成为全球共识,并进而开始协商全球共同的行动。

中国政府对环境问题给予了极大的关注,并取得了相应的成效。但环境问题依然是中国现代化最大的制约因素之一,是亟待解决的一大难题。

据权威部门估算,我国环境污染造成的直接经济损失每年高达 1200 亿元。我国尽管有“谁污染,谁负责”的原则规定,但实际情况往往是,因受损地域广、涉及人数多、赔偿数额巨大、污染方无力承担全部赔偿等原因,绝大部分损失实际上只能由受害者、国家和社会承担。2007 年,政府赔偿的重大环境污染金额高达 118 亿元。由于环境污染补偿纠纷而酿成的群体事件,近年来以 30% 的比率高速增长。事实说明,环境保护和治理不仅需要公众的共识和政府的决心,还需要完善精细的制度设计。

其中,确保受害者得到及时、有效的补偿,确保排污企业有能力承担责任,改变政府为排污企业埋单的不合理局面,就是一个实际而又紧迫的课题。20 世纪 90 年代,我国保险公司和环保部门合作推出了污染责任保险试点,试图通过保险的办法解决这一难题,但至今效果有限。除了立法的缺陷外,一个重要原因是缺乏可操作的、公平的环境责任保险制度设计。

秦宁博士所著《中国环境责任保险制度研究》,就是针对这些问题,探讨我国环境责任保险相关立法及制度建设的一部专著。

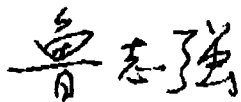
秦宁认为:从国情出发,我国理想的环境责任保险制度,应坚持以强制性保险为主、企业自愿参加的任意性环境责任保险为辅的原则,显然,合理确定强制性保险的判据是决定这一原则是否可行的关键。

为此,秦宁创立了“环境污染危险系数”概念,即依据行业属性、地域属性、计划内污染物排放量、一次性排放的风险、企业的发展水平等五方面因素,确定“环境污染危险系数”,并以“环境污染危险系数”高低确定保险形式:高系数企业必须参加强制性环境责任保险;中系数企业以强制性环境责任保险为主、任意性环境责任保险为辅;低系数企业适用任意性环境责任保险。从而解决了单纯依照行业危险性高低决定参保形式,而行业危险性高但自身排污量小以及行业危险性低但自身排污量大的企业间保险义务不公平的难题。

此外,书中对于保险险种、承保机构、保险责任范围、除外责任、费率厘定、索赔时效、责任限额和免赔额、保险人的代位权、保险人的风险分散机制、再保险合同、环境风险的监管和法律制度的完善等方面,都进行了探讨并提出了建议。从而对我国环境责任保险制度的建立和发展,提供了重要的理论支持和帮助。

期待该书的出版,能够对我国环境问题的解决有所贡献。

国务院发展研究中心原副主任
中国企业评价协会议事长



2009年12月17日

序 二

环境问题关系国计民生,关系人类的生存和发展,长期以来一直是世界各国普遍关注的焦点,全球变暖、能源匮乏、大气污染、人口膨胀和物种灭绝时时刻刻威胁着人类的生存环境。中国作为全球最大的发展中国家,环境污染问题同样不容小视。

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高达 1200 亿元。环境污染损害地域广,涉及人数多,赔偿数额异常巨大,污染方或有关企事业难以承担全部赔偿责任,因而绝大部分损失最终只能由受害者、国家和社会来承担。相关数据显示,仅 2007 年一年,政府因重大环境污染事件而支付的赔偿金额就高达 118 亿元。

如何能够既让受害者得到及时、有效的救济,又能让排污企业对其所造成的损害承担合理的责任,使之不致因巨额赔偿而陷入破产的境地,还能保证政府不再为排污企业的侵权行为而最终埋单呢? 实行环境责任保险就是解决这一难题的重要途径。

环境责任保险有利于公众权益的维护。实践中,受害者所获赔偿额的多少受到了排污企业经济状况的刚性约束,如果排污企业不具有足够的清偿债务的能力,受害者将无法得到事实上的救济。通过开发环境责任保险,集合多数经济单位,建立保险基金,在承担环境责任的排污企业受到法律制裁的同时,使受害人即公众的利益得到确切可靠的保障。

环境责任保险有利于企业经营的稳定。当赔偿责任巨大时,企业不仅可能被迫终止生产、销售,而且可能破产倒闭。企业要想提高承担环境责任的能力,避免环境责任风险对企业经营造成较

大冲击,投保环境责任保险是将责任风险转移出去的最好的风险管理方法。这样,一旦责任事故发生,保险公司将依据环境责任保险合同承担赔偿责任,企业的生产经营仍可照常进行。

环境责任保险有利于对环境污染的监管。保险公司从自身利益出发,为了减少环境污染事故发生的频率和降低损失的严重程度,相应地减少保险金的赔付,从而增加保险基金的积累和降低保险费率,保险人通过业务经营来促进投保单位和个人重视防灾防损工作,有利于对环境污染进行积极、有效的监管。

环境责任保险有利于我国保险业的发展。随着外资保险公司以各种形式进入中国并开始享受国民待遇,外资保险公司和内资保险公司的竞争将会越来越激烈。内资保险公司在人寿保险和财产保险领域的市场开发已达到了一定的深度和广度,继续开发的潜力有限,而国内环境责任保险市场仍是一片空白。抢占责任保险市场,无疑将为我国保险业的发展带来新的契机。

环境责任保险有利于减轻国家的财政负担。以往,在企业无力承担民事赔偿责任时,国家必须承担其社会管理职能,国家财政将负担最后的责任。而开发环境责任保险,将大大减轻国家的财政负担。

20 世纪 90 年代初,我国的保险公司和当地环保部门合作推出了污染责任保险。1991 年大连最早开展此项业务。随后,沈阳、长春、吉林等城市也相继开展,但范围不大,保险规模也很小,只有几个或十几个企业投保,且投保呈下降趋势。有的城市由于没有企业投保,已处于停顿状态。总的来说,我国环境责任保险的试点不是很成功的。就整个环境保护领域而言,还没有建立起完整的环境责任保险制度,也没有关于环境责任保险的专门立法。目前,我国开发环境责任保险存在很多问题,如我国试点适用的是任意责任保险制度;保险责任范围过窄;保险赔付率过低;保险费率过高;我国的环保法规不够健全,尤其是缺少污染赔偿方面的法律规定,

再加上执法不严,对排污者客观上没有形成压力,排污者很少有忧患意识,认为进行环境责任保险无关紧要。

秦宁博士所著《中国环境责任保险制度研究》一书,吸取了国外理论研究和实践探索的最新成果,以大量富有说服力的资料,对建立环境责任保险制度进行了精辟的论述。对于我国环境责任保险相关立法及制度的建立,有着极大的启发。

该书主张我国建立起以强制性环境责任保险为主,以政府指导下企业自愿参加的任意性环境责任保险为辅的环境责任保险制度,这是符合我国国情的选择。

书中创新性地提出了“环境污染危险系数”这个概念,并按“环境污染危险系数”将每个企业划分等级,系数较高的企业必须参加强制性环境责任保险;系数适中的企业以强制性环境责任保险为主、任意性环境责任保险为辅;系数较低的企业适用任意性环境责任保险。这种保险模式的提出,解决了目前所属行业危险性高但自身排污量小,与所属行业危险性低但自身排污量大的企业之间承担保险义务不公平的难题。

书中还对于保险险种、承保机构、保险责任范围、除外责任、费率厘定、索赔时效、责任限额和免赔额、保险人的代位权、保险人的风险分散机制、再保险合同、环境风险的监管和法律制度的完善等方面,提出了可行性建议。

期待该书的出版,能够积极推动我国环境责任保险制度的建设大跨步地向前发展。

原山东省常委、宣传部长,
省教委主任,省政协副主席

崔作琳

2009年12月18日

目 次

第一章 我国环境污染的现状与影响	1
第一节 触目惊心的环境污染	1
第二节 我国环境风险高发的现状	15
第三节 我国环境污染损害高发的影响	21
第四节 我国环境污染风险产生的原因	23
第二章 环境污染侵权责任概述	26
第一节 环境污染侵权的概念及特点	26
第二节 环境污染侵权责任的构成	29
第三节 环境污染侵权责任的归责原则	31
第四节 环境污染侵权责任构成要件的特殊性	37
第五节 环境民事侵权举证责任	41
第六节 环境损害赔偿机制	46
第三章 环境责任保险概述	53
第一节 环境责任保险的历史发展	53
第二节 环境责任保险的概念和特点	59
第三节 环境责任保险的功能	61
第四节 环境责任保险的基本原则	66
第五节 环境责任保险的价值定位	73
第六节 建立环境责任保险的必要性分析	77
第七节 建立环境责任保险的可行性分析	87
第八节 环境责任保险运作中必须解决的问题	95

第四章 我国环境责任保险的现状与思考	112
第一节 我国环境污染损害赔偿的状况与困境	112
第二节 我国环境责任保险的状况	117
第三节 我国环境责任保险现状的成因	123
第四节 我国环境责任保险的试点情况	129
第五节 我国环境责任保险发展的影响因素	143
第六节 构建我国环境责任保险制度中的相关难点问题的 理性思考	148
第五章 国外环境责任保险及其对我国的启示	154
第一节 国外环境责任保险的现状和特点	154
第二节 国外环境责任保险制度设计	156
第三节 国外关于环境责任保险之责任研究	164
第四节 国外环境责任保险发展趋势	178
第五节 国外环境责任保险制度对我国的启示	181
第六章 我国环境责任保险制度的规制	188
第一节 健全环保法规体系,推行环境责任保险	188
第二节 加强政府推动力量,给予财政基金支持	191
第三节 明确保险承保范围,科学设计保险产品	197
第四节 发挥中介机构作用,建立评估评价机制	202
第五节 完善监督管理体制,确保保险良好运作	206
第七章 我国环境责任保险制度的构建	207
第一节 保险模式	207
第二节 保险险种	211
第三节 承保机构	214
第四节 保险责任范围	216

第五节 除外责任	223
第六节 费率厘定	227
第七节 索赔时效	233
第八节 责任限额和免赔额	236
第九节 保险人的代位追偿权	238
第十节 保险人的风险分散机制	249
第十一节 环境保险制度中的再保险合同	252
第十二节 有效监管环境风险	262
第十三节 完善法律制度,提高企业的投保意识	263
结语	266
参考文献	272
后记	281

第一章 我国环境污染的现状与影响

第一节 触目惊心的环境污染

近些年,我国经济社会快速发展的同时,绿树掩映、清水环绕的村庄和小山村明亮的月亮却渐行渐远,“细雨鱼儿出,微风燕子斜”,“稻花香里说丰年,听取蛙声一片”在很多地方已经成为人们的记忆。曾几何时,人们乱砍滥伐,使大自然的生态平衡遭到了破坏。最终沙丘吞噬了万顷良田,洪水冲毁了可爱的家园,大自然的报复让人类尴尬哑然。曾几何时,人们乱捕乱杀,使人类的朋友惨遭涂炭。“千山鸟飞绝,万径人踪灭”,就是对捕杀动物后果的最真实的写照。“两只黄鹂鸣翠柳,一行白鹭上青天”,这是唐朝诗人杜甫赞美大自然的名句。可是现在一些地方由于环境污染的危害,已经见不到这样的美景了。环境污染不仅破坏了生物的生存环境,而且直接威胁着人类的健康和生存环境的安全。

环境问题是一个古老的问题,人类进入文明社会开始就不同程度地存在空气污染、水污染等环境问题。随着生产力的发展,人类创造的物质财富日益增多,但随之而来也出现了日益严重的环境污染与破坏问题。

一、我国环境污染的典型案列

近年来,环境污染事故频繁发生,并呈增长之势,造成的损失和危害触目惊心,影响恶劣,引起社会高度关注。据此,我们对有关事件进行了全面扫描,对影响较大的案件进行了集中梳理。

(一) 广西鹿寨农田二氧化硫污染事件

2002年5月26日、27日,广西鹿寨化肥有限公司生产期间,由于停车短期检修期间产生故障,造成尾气严重超标,有大量二氧化硫排放,使得大面积农作物受到二氧化硫污染造成巨大损失。造成损失后,自治区环保局作出《关于2002年5月下旬鹿寨县环境污染调查意见的函》,确认新胜村二坪、长冲两个屯的葡萄污染系该企业排放的二氧化硫所致。

企业亦会同果农代表、县环保局、县农业局、镇政府一同对受害面积、受害等级进行核实并予以确认。在县环保局组织的调解中,企业表示只赔偿经济损失6万元,拒绝果农们的合理请求,致使调解不能达成协议而引起诉讼。

鹿寨县人民法院在查明事实之后,依据《中华人民共和国民事诉讼法》第124条、《中华人民共和国环境保护法》第41条之规定作出判决。被告企业不服,认为一审在计算挂果损失时,除产量减少和不正常着色造成差价损失外,又加上未挂果葡萄的赔偿计算,属于重复计算,而且县水果办对于挂果葡萄不正常着色损失的计算方法也存在重复计算的问题,重复计算合计12988.20元。同时,还以县水果办认定的亩产量及单价偏高为由提起上诉。

柳州市中级人民法院审理认为:该企业所属的硫酸厂在生产过程中排放的二氧化硫强度超过国家规定的排放标准,最高超过68倍,对周围区域造成严重污染,致使99户果农种植的葡萄受到侵害而造成损失。99户果农要求赔偿因此受到的经济损失合理合法,应当予以支持。市人民中级法院依法作出“驳回上诉,维持原判”的判决。

(二) 重庆开县井喷污染事件

2003年12月23日,重庆市开县高桥镇罗家寨发生了国内乃至世界气井井喷史上罕见的特大井喷事故,是新中国成立以来重庆历史上死亡人数最多、损失最重的一次特大安全事故。高桥镇

是重庆市开县西北方向的一个边境镇,离开县县城约 80 千米。位于高桥镇晓阳村内的“罗家 16H”井,贮藏天然气高含硫、中含二氧化碳。该井的井斜深 4322 米,垂深 3410 米,水平段长 700 米,于 2003 年 5 月 23 日开钻,设计日产 100 万立方米。在日常钻探过程中,该气井运行正常。

2003 年 12 月 23 日 21 时 55 分,四川石油管理局川东钻探公司钻井 12 队对该气井起钻时,突然发生井喷,来势特别猛烈,富含硫化氢的气体从钻具水眼喷涌达 30 米高程,硫化氢浓度达到 100 毫克/立方米以上,预计无阻流量为 400 万~1000 万立方米/天。失控的有毒气体(硫化氢)随空气迅速扩散,导致在短时间内发生大面积灾害,人民群众的生命财产遭受了巨大损失。据统计,井喷事故发生后,离气井较近的开县高桥镇、麻柳乡、正坝镇和天和乡 4 个乡镇,30 个村,9.3 万余人受灾,6.5 万余人被迫疏散转移,累计门诊治疗 27011 人(次),住院治疗 2142 人(次),243 位无辜人员遇难,直接经济损失达 8200 余万元。其中受灾最重的高桥镇晓阳、高旺两个村,受灾群众达 2419 人,遇难者达 212 人。

产生井涌、井喷的直接原因是有关人员对这口高产出的气井预测不足,对高含硫高产出的水平井钻井的工艺没有充分掌握。现场作业人员违章违规,在起钻过程中,泥浆的循环时间严重不足,而且不按规定进行灌注,又没有及时发现溢流的征兆,导致没有及时采取有效的措施。有关人员违反有关规定拆除了在钻具中安装的回压阀,也就是防井喷的装置,导致了井喷的严重失控。井喷失控以后,没有及时对放喷管线实施点火,以致大量含有高浓度硫化氢的有害气体喷出,造成了这次事故的扩大和恶化。

重庆市高级人民法院对“12·23”井喷案涉及的 5 位上诉人进行了终审宣判。吴斌,川东钻探公司钻井 12 队队长,井队井控工作第一责任人,刑期为有期徒刑 6 年;王建东,定向井服务中心工程师,开县罗家 16H 井现场技术组负责人,刑期为有期徒刑 5 年;宋

涛,川东钻探公司钻井12队技术员,刑期为有期徒刑5年;吴华,川东钻探公司副经理、总工程师、安全和井控总监、应急指挥中心主任,刑期为有期徒刑4年;向一明,川东钻探公司钻井12队副司钻,刑期为有期徒刑3年;肖先素,川东钻探公司地质服务公司地质工,刑期为有期徒刑3年,缓刑4年。^①

从环境保护的角度来说,这起令人揪心的事故至少有两点令人生疑:一是井喷为什么会造成如此重大的人员伤亡;二是富含有毒气体的天然气田开采时为什么没有采取相应的事故应急和污染防治措施。《中华人民共和国大气污染防治法》第20条规定:“单位因发生事故或者其他突然性事件,排放和泄漏有毒有害气体和放射性物质,造成或者可能造成大气污染事故、危害人体健康的,必须立即采取防治大气污染危害的应急措施,通报可能受到大气污染危害的单位和居民,并报告当地环境保护行政主管部门,接受调查处理。”但令人遗憾的是,在此次事故发生后,钻井公司并没有“立即”,也就是在第一时间里通知当地政府。井喷发生在12月23日21时55分,但开县政府接到钻井队的报告已经是当日23时25分,延误了一个半小时。井喷之后,当地空气中的硫化氢浓度逐渐上升,很多人是在井喷发生几个小时之后才因中毒死去的。如果当地政府能及时接到报告,有组织地疏散和撤离群众,使他们能够及时逃离污染事故现场,也许有些死亡就可以避免,也许这次事故就不会造成这么多人罹难。天然气开采是高风险的行业,其对突发事件的应急手段的要求是必不可少的,尤其是在四川,80%的天然气井都富含硫化氢。此外,井口附近的居民往往很密集,此次出事的“罗家16H”井周围1平方千米的山坡上居住着两个村的2400多人,离井口最近的住户距出事地点还不到50米。选择在这样一个人烟稠密的地方开采硫化氢气井,开采企业对当地居民的安全

^① 人民网 <http://www.people.com.cn/GB/shehui/1062/2270690.html>