

以社会化途径破解生态环境损害赔偿难题 ——浅谈环境责任保险制度在生态环境损害赔偿金制度中的构建

【以下正文】

摘要：2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》），《改革方案》中对环境修复费用和生态环境损害赔偿金等作出了相关规定，但由于缺乏统一的实施细则，在各地实践中，生态环境损害赔偿金的来源各有不一，而目前的救济途径还难以完全覆盖生态环境损害造成的损失。

目前生态修复损害赔偿金的主要来源之一为环境公益诉讼，这种事后修复的费用，不仅可能出现企业无法一次支付巨额赔偿或者让企业濒临倒闭，最终可能还是让政府为之买单，这一方面加大社会公共财政负担，另一方面也与损害承责的原则相悖；而作为事前预防的生态环境修复保证金制度可能会成为一些中小企业难以跨越的门槛，影响经济的发展，故比起高额的生态环境修复保证金，就我国现行阶段来看，同为事前预防的生态环境责任保险制度更值得推行。

生态环境损害救济社会化的有效途径之一——环境责任保险制度目前在国外已经日趋完善，但该制度在我国实践中并没得到很好的贯彻和落实，我国亟待通过对国外相关立法体系分析与思考，结合我

国具体国情，建立并完善我国的环境责任保险制度。

关键词：生态环境损害 环境责任保险制度 环境责任保险模式

一、我国生态环境损害赔偿金的来源现状分析

（一）各省市管理办法分析

2017 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革方案》（以下简称《改革方案》），根据《改革方案》，2015 年，昆明市政府和绍兴市政府分别发布了《环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》和《绍兴市生态环境损害赔偿金管理暂行办法》，2016 年泰州市政府发布了《泰州市环境诉讼资金管理暂行办法》。山东省则于 2017 年发布了《山东省生态损害赔偿金管理办法》。以上各个省市因地制宜制定了具体的办法，均取得一定的成效。山东省、绍兴市、昆明市、泰州市目前公布的暂行办法中均规定：人民法院判决无特定受益人的生态环境损害赔偿金应该是生态损害赔偿金的来源途径之一¹。这已成为目前我国司法实践中最主要的来源途径。

除了通过公益诉讼获得的资金外，各省市在生态环境损害赔偿金的来源上略有不同。山东省、泰州市均明确了环境污染刑事案件被告人被处罚金或没收的财产作为生态损害赔偿金的来源²、昆明市明确了侵害环境的行为人自愿支付的环境损害赔偿金作为生态损害赔偿

1 参见《山东省生态损害赔偿金管理办法》第 4 条第一项，《绍兴市生态环境损害赔偿金管理暂行办法》第 4 条第一项，《昆明市环境公益诉讼救济专项资金管理暂行办法》第 3 条第二项，《泰州市环境公益诉讼资金管理暂行办法》第 3 条第一项。

2 参见《山东省生态损害赔偿金管理办法》第 4 条第三项，《泰州市环境公益诉讼资金管理暂行办法》第 3 条第二项。

偿金的来源³。除此之外，山东省将生态环境损害赔偿磋商索赔的资金作为生态环境损害赔偿金的来源⁴；绍兴市将财政拨款作为生态环境损害赔偿金的来源⁵。

表 1 生态环境损害赔偿金来源对比图

序号	资金来源	省市地区
1	公益诉讼判决所获	山东省、绍兴市、 昆明市、泰州市
2	环境污染刑事案件被告人被判 处罚金或没收的财产	山东省、泰州市
3	侵害环境的行为人自愿支付的 生态环境损害赔偿金	昆明市
4	生态环境损害赔偿磋商索赔的 资金	山东省
5	财政拨款	绍兴市

由上表可知，我国实践中生态损害赔偿金的来源途径主要五种：第一，通过公益诉讼判决的生态环境损害赔偿金；第二，环境污染案刑事被告人没收的财产和罚金；第三，侵权行为人自愿支付的费用；第四，就生态环境损害赔偿磋商索赔的资金；第五，财政拨款⁶。

我国现行实践中生态环境损害赔偿金最主要的来源是通过环境公益诉讼获得的没有特定义务人的赔偿金。这种方式有时会出现企业

3 参见《山东省生态损害赔偿金管理办法》第 4 条第四项，《泰州市环境公益诉讼资金暂行管理办法》第 3 条第三项，《昆明市环境公益诉讼救济专项基金管理暂行办法》第 3 条第三项。

4 参见《山东省生态损害赔偿金管理办法》第 4 条第二项。

5 参见《绍兴市生态环境损害赔偿金管理暂行办法》第 4 条第五项。

6 张玉慧，《我国生态环境损害赔偿金制度之实证分析及其完善》，载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2009 年第 2 期。

无法一次性支付或者根本无法支付巨额的赔偿金的困境，而没收刑事被告人的财产和罚金、侵权行为人自愿支付的费用及生态环境损害磋商索赔的资金也均属于事后修复的费用，最后资金空缺部分可能还是由政府买单，这一方面加大了社会公共财政负担，另一方面也与损害承责的原则相悖。

（二）司法实践中的生态环境损害保证金制度

2016年，北京市朝阳区自然之友环境研究所诉江苏中丹化工技术有限公司水污染环境公益诉讼中，各方最终达成调解，被告江苏中丹化工自愿出资100万元，交付至泰州市环保公益金专用账户⁷。另外，在中丹化工同意拿出100万元交付至泰州市环保公益金专用账户的同时，自愿与长安信托有限责任公司达成信托协议，拿出100万元设立公益信托（慈善信托）账户，用于江苏省特别是泰州地区的环境保护公益事业。该信托成立了由社会各界代表组成的决策委员会，负责管理资金的使用计划。该慈善信托由专门的决策委员会负责资金的使用并设立监察人，信托的目的是保护生态环境。这种生态环境损害保证金制度使企业在从事、或再继续生态环境损害行为之前必须考虑其行为可能给自身带来的较大成本负担，从而较好地实现预防生态环境损害发生的目的。但是，本案的生态环境损害保证金也有其不足之处，笔者认为，一是真正的生态环境修复保证金制度应设置在诉讼之前，才能起到更好的事前预防效果；二是高额的保证金制度可能会成为一些中小企业难以跨越的门槛，影响经济发展，故比起高额的生态环境

⁷ 参见（2015）泰中环公民初字第00001号民事调解书。

损害修复保证金制度，就我国现行阶段来看，同为事前预防的生态环境损害责任保险制度更值得推行。

表 2 生态环境损害赔偿金来源特点分析

序号	资金来源	特点	阶段
1	公益诉讼判决所获	司法强制力保证	事后修复
2	环境污染刑事案件被告人被判处罚金或没收的财产	司法强制力保证	事后修复
3	侵害环境的行为人自愿支付的环境损害赔偿金	行为人的自愿性与赔偿数额具有不确定性	事中修复或事后修复
4	生态环境损害赔偿磋商索赔的资金	尚在探索阶段	事中修复或事后修复
5	财政拨款	公共财政保证	事后修复
6	生态环境损害保证金制度	高额保证金施加经济压力，提前预防生态环境损害的发生	事前预防
7	环境责任保险制度	为自然灾害或意外事故等造成的损失分散风险	事前预防

（二）建立环境责任保险制度的必要性分析

环境责任保险概念目前在国际上尚无统一定义，我国也有人称之为绿色保险。我国 2014 年的保险法第 65 条规定“责任保险是以被保险人对第三者依法应负的赔偿责任为保险标的的保险”。一般认为，环境责任保险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⁸，即将故意的、恶意的污染视为除外责任。

20 世纪五六十年代，随着环境污染的日益严重，世界开始兴起环保的浪潮，各国开始制定更为严格的制度惩罚环境污染。七十年代，美国首推出污染法律责任险，此后环境责任保险制度作为生态环境损害救济社社会化的一个重要途径，在发达国家逐步建立，现在已经发展得比较成熟完善。但在我国尚处于一个起步和理论探讨的阶段。

在我国，建立环境责任保险制度有以下的必要性原因：

1、维护公众利益和社会和谐的需要

污染环境的企业往往具有生产经营的功利性，但污染造成的损害往往呈现时间持续性长、空间跨度大的特点，但污染企业无力承担时，就会与受害区域的受害者产生矛盾甚至激化矛盾，产生静坐、抗议等影响社会和谐的事件，影响社会稳定和谐。而在环境责任保险制度中，可将风险转嫁于承保机构，一旦发生生态环境损害事件，可由承保机构进行赔偿，有利于社会稳定发展。

2、支持企业发展及经济发展的需要

生态环境污染常有长期性、渐进性、不易察觉性等特点，且许多企业受限于现阶段我国环保技术的发展，难以一下子做到青山银山都要，而生态环境的损害赔偿往往需要花费巨大的人力物力及修复费用，若强行让每一个企业在都做出天价损害赔偿金，无异于一次污染

⁸ 覃有土. 保险法概论[M]. 北京：北京大学出版社，1993 年第 193 页

即扼杀一个企业，这对于我国的经济的发展极为不利。而环境责任保险制度基于利益衡量的原则将风险分散于社会，解决了兼顾社会发展与社会公平的问题。

3、减轻政府财政负担

在现阶段的实践中，当企业无法承担污染环境的后果时，往往需要政府介入，通过公共财政买单的方式进行环境污染整治，这对于公共财政无形中会造成很大的压力，而环境责任保险制度通过保险机构的介入，通过科学合理的专业计算，分摊一部分环境污染修复费用，可以大大减轻政府的财政负担。

(三) 建立环境责任保险制度的可行性分析

1、国内外相关立法提供理论基础

目前我国虽尚无关于环境责任保险立法的统一制度，但已有相关立法散落于一些我国加入的国际公约和单行法规中。

(1) 国际公约

我国于1980年加入《1969年国际油污损害民事责任公约》，该公约第7条规定：“在缔约国登记的载运2000吨以上散装货油的船舶所有人必须进行保险或者作出保险或者作出其他财务保证”。这直接规定了油污损害的强制保险制度。

1999年我国加入《控制危险废物和其他废物越境转移巴塞尔公约的责任和赔偿议定书(1992)》，其中就有规定：“就危险废物越境转移造成的环境污染损害责任人应当在责任时限内，建立并维持保险或者其他财务保证。”

（2）国内立法

2013年修订的《海洋环境保护法》第66条明确规定我国完善并实施船舶油污损害民事赔偿责任制度；并建立船东与货主共担风险原则，建立船舶油污保险、油污损害赔偿基金制度。在《海洋石油勘探开发环境保护管理条例(1983)》、《防治船舶污染海洋环境管理条例》、《危险化学品安全管理条例》中也都规定了相关的民事责任保险制度和财务保证制度。

此外，上海、河北、河南、沈阳、长沙等地都有关于建立水污染、污染物、废弃物等的环境责任险的规定。如《上海市饮用水水源保护条例》第22条、《河北省减少污染物排放条例》第26条、《河南省水污染防治条例》条8条等⁹。

2、国内部分地区的试点提供实践素材

2012年12月，山西长治潞安集团天脊煤化工集团有限公司发生泄漏事故，大约有8.76吨苯胺流入浊漳河，导致浊漳河挥发酚严重超标。对周边百姓的饮水安全造成严重影响。值得庆幸的是该公司事先投保了人保财险山西分公司承保的环境责任保险，事故发生后，勘查人员赶赴现场，核实事故事实，并组织事故专家鉴定做好保险资金赔付工作。由于此次事故污染的严重性，保险公司向该企业预付了100万元。最终，该企业共获得405万元的补偿赔款，极大的分担了企业的污染治理风险压力¹⁰。

⁹ 阳露昭. 环境污染责任保险基本法律问题研究[D]. 青岛: 中国海洋大学, 2011年第170-174页

¹⁰ 魏成成, 美国环境责任保险制度及其对我国的启示[D]. 山东师范大学, 2016年第19页

2014年10月18日凌晨，辽宁省营口市某化工企业的生产设备，在正常生产过程中发生意外爆裂，导致原材料泄漏，使周边企业和村民财产遭受污染损失。该企业在2014年9月投保了人保财险营口市分公司承保的环境污染责任保险，赔偿限额为600万元。事故发生后，及时报案并经过现场实地勘查，确认了泄漏污染事实。理赔工作在勘查后及时开展，在10个工作日内，对受损的102户村民先行赔付20万元，与受损的企业也进行了有效的协调处理¹¹。

上述企业均因响应政策，提前投保了环境责任保险，所以在事故发生时能够及时赔付，虽赔付金额高低不一，但一定程度上缓解了企业及政府的财政压力，同时也较好地保护了受害者的利益。

二、我国环境责任保险制度推行现状及存在问题

1、我国环境责任保险制度推行现状

20世纪90年代初，我国保险界曾和东北几个城市的环保部门共同推行污染责任保险试点。投保模式为企业自愿投保，即任意责任保险模式，其效果并不理想，有的城市甚至因无企业投保已陷入停滞状态。

2007年，国家出台了《关于环境污染责任保险工作的指导意见》之后，中国平安保险股份有限公司和华泰保险公司积极响应，平安先后在湖南、湖北等省份开展了此项保险工作。华泰保险推出了场所污染责任保险，其后平安财险的环境污染责任保险、人保财险的高新技术企业污染责任保险以及安信农险和太保财险的危险化学品安全

¹¹ 魏成成，美国环境责任保险制度及其对我国的启示[D].山东师范大学，2016年第19页

责任险等产品相继问世¹²。但是这些产品推出却没有使环境污染责任险走出在国内尴尬的销售困境，只有少数企业购买过。国内首家推出污染法律责任保险的外资保险公司——美亚保险，到目前为止只有几家外资企业去购买过，而国内大多数企业环保意识差，且“绿色保险”并非强制险，单靠企业自觉投保难度大。截至 2007 年度，河北省涉及造纸、水泥、化肥等具有环保风险的各类企业近 10 万家，每年发生的意外污染事故多达十几起。然而，截至目前，河北省保险市场上的环境责任保险产品还是空白¹³。

2、我国环境责任保险制度现状中存在的问题

从我国目前加入的国际公约以及相关法律法规来看，存在的问题，主要有以下几点。

一是覆盖领域过窄。从目前来看，我国建立的强制环境责任保险制度仍仅限于高危领域，如油污、化学品、废弃物、水污染等，而在我国还有许多其它各类具有环保风险的行业，如水泥、造纸、化肥等的环境责任保险立法是空白。立法上的空白，使得实践中推行环境责任保险制度的时候无明确的法律依据，造成一定的窘境。

二是关于环境责任保险制度的实施没有相应的具体细则，立法过于原则化。即使在一些有明确规定了适用环境责任保险制度的领域，却鲜少有相应的实施细则，对于具体的承保范围、承保机构、赔偿额度等都没有比较完善的规定，这令环境责任保险制度在具体实施时遇

¹² 秦宁. 中国环境责任保险制度研究[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2010 年 133 页

¹³ 秦宁. 中国环境责任保险制度研究[M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2010 年 133 页

到争议纠纷很难解决。

三是环境评估机制与风险评估机制不完善。这些技术上的不足，使得保险人在考察是否要承保时难以预料赔付的可能性与赔付金额，保险人的承保意愿会降低；而被保险人同样不知道自己的违法成本有多高，大多数存在侥幸心理，宁愿省下一笔不菲的保费而不去投保。

三、生态环境损害救济中环境责任保险制度的域外考察

（一）法国环境责任保险制度模式

法国是任意性环境责任保险的典型代表。任意性环境责任保险，又称自愿环境责任保险，是指由保险公司负责承保，投保人自由决定是否投保的保险契约¹⁴。

法国在 20 世纪 70 年代以前尚没有专门的环境责任保险，而仅是以传统的一般保险单对突发性水污染事故或者大气污染事故加以承保。直到 1977 年，国外保险公司和法国保险公司组成了再保险联营（GARPOL），制定了针对有毒有害物质的污染特别保险单，至此，保险公司的承保范围不再限于偶然性、突发性的环境损害事故，对于单独、反复性、渐进性事故所引起的环境损害也予以承保¹⁵。

起初，法国采取任意责任保险，由企业决定是否对环境责任进行投保，其原因在于“不会造成有害事业主在经济措施与意愿上之反弹，危害公权力之行使。同时，由保险界与事业界主导，可以避免立法上之争扰¹⁶”。但是作为 1969 年《国际油污损害赔偿民事责任公约》和

¹⁴ 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003 年第 399 页

¹⁵ 游桂云、张连琴. 西方国家环境责任保险制度比较及启示[J]. 载《上海保险》, 2008 第 2 期 57 页

¹⁶ 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003 年第 499 页

1971年《设立国际油污损害赔偿基金国际公约》的成员国，针对船舶油污损害赔偿，其投保必须采用强制责任保险。

总的来说，法国是采取任意环境责任保险为主的保险模式的典型代表，但确切来说，法国是以任意责任保险为主，以强制责任保险为辅。

法国实行任意保险模式成功的原因主要有以下几个：

一、法国是世界上为数不多的颁布了环境法典的国家，其环境保护法几乎覆盖了所有领域和所有重要制度。

二、法国是世界上法治状况最为良好的国家之一，国家法律被自觉遵守和执行。因而对于法国境内潜在的污染企业而言，其对自己造成的环境侵害可能承担的责任就有比较明确的预期，那么通过保险方式将明确的责任风险转嫁是一个不错的选择，所以法国企业有较高的投保意愿。同时，对于保险公司来说，有明确的法律规定和良好的法治状况，使其对于其承保的法律责任有更加明确的预期，所以保险公司对企业有较高的承保意愿¹⁷。

(二) 美国环境责任保险制度模式

美国是典型的强制责任保险制度模式。在美国的环境责任保险制度发展历程中，首先确立的是事故型公众责任保险制度。随后公众责任保险将因持续或者渐进的污染所导致的环境污染责任纳入承包范围，经过一段时间的实践之后又将故意和渐进式污染所致的损害排除在公众责任之外。因为故意和渐进式污染对保险人来说风险过大，所

¹⁷ 王晓东. 我国环境责任保险发展研究[D]. 乌鲁木齐: 新疆财经大学, 2011年

以独立出来成为一个新险种。

美国的强制责任保险主要针对毒害物质和废弃物的处理、处置所可能引起的损害赔偿。《资源保护和赔偿法》就明确要求企业经营者对环境侵害进行投保。美国许多法律中都将拥有环境污染赔偿保险单作为企业从事某一行为或者取得某物所有公的前置条件。并且，美国强制责任保险的风险期间相对较长，业主未来对第三人的损害赔偿估算成本以及关闭后 30 年内可能导致的监控与维护成本都被要求投保。

对于承保范围，美国分为环境损害责任保险和自有场地治理责任保险。环境损害责任保险约定限额承担企业对邻近土地或第三人的人身与财产造成的损害而负担责任的保险，自有场地治理责任保是指限额承担企业污染其自己拥有的场地而需付出的治理费用¹⁸。

在承保机构上，美国提供环境责任保险的承保机构包括美国式的专门政策性公办保险机构，和大量的一般性商业保险公司。

美国的环境责任保险制度是建立在美国发达的金融市场基础之上的，发达而完善的金融市场使环境责任保险能够更好地发挥功能，而成熟的风险评估机制有助于形成合理的保险费率。众多保险公司的竞争也使市场形成了多样化的供给。美国本土公民较强的法律意识、维权意识增加了企业污染环境的成本，并形了多重机制，为环境责任保险提供了良好的社会基础。

（三）德国环境责任保险制度模式

¹⁸ 吴锐. 环境责任保险法律制度研究[D]. 甘肃: 兰州大学, 2013 年第 20 页

德国采取兼用强制责任保险与财务保证或担保结合的制度。企业可根据自己的情况选择适合本企业的责任实现方式，包括：环境责任保险、政府证明免除或保障赔偿义务履行的证明、由适格金融机构提供的责任担保。德国《环境责任法》第 19 条特别规定，特定设施的所有人必须采取一定的预先保障义务履行的预防措施，包括责任保险，由州、联邦政府免除或保障赔偿义务的履行，金融机构提供财务保证或或担保三项措施¹⁹。法律的规定使环境责任保险实际上成了特定设施企业的法定强制性义务。

德国环境责任保险建立之初仅对突发性事故污染引起的环境责任进行承保，1965 年以后才将渐进性的水体污染引起的环境责任也纳入承保范围，1978 年后又扩展至大气和水污染造成的财产损害。1991 年起，德国开始要求设施所有人必须强制投保此险种，以便受害人能够及时得到损害赔偿。所以德国的环境责任保险的承保范围大多以非故意、突发性事故污染的环境责任为限，对于故意性的、渐进性的环境污染责任的承保范围非常有限。在这一点上，德国与美国有着明显的差异，美国是从保护受害人的角度和实用主义角度出发，通过司法判例的形式将这一制度确定下来。

责任限额方面，由由单一的环境污染造成的伤害赔偿额度最高不超过 8500 万欧元，无论是财产方面还是人身的伤亡方面，若损失超过最高限额，则各损失依所占比例分配赔偿金。

德国责任保险制度的一大特点在于通过完善的立法，给环境责任

¹⁹ 秦宁. 中国环境责任保险制度研究. [M]. 青岛: 中国海洋大学出版社, 2010 年 163 页

保险制度的实施提供了一个良好的基础，使环境责任保险制度实施的过程中有法可依，各种争议和纠纷能够快速高效地解决。

（四）几点启示

法国的是世界上法治状况最良好的国家之一，其国家法律被遵守和执行情况远远优于我国；而美国的环境责任保险制度是建立在美国发达的金融市场之上的，这有助于环境责任保险制度更好地发挥功能，但我国的金融市场包括保险市场仍然处于发展阶段，特别是对于风险评估体制更是不成熟；德国通过完善的立法给环境责任保险制度的实施提供了一个良好的基础，但我国对于环境责任保险制度的立法还相当不完善。以上分析说明，我国不能一味地照搬国外模式，但每个国家的制度有其自身的优缺点，我们应该从中汲取精华，为我所用。

纵观各国关于环境责任保险制度的建立，均有以下几个共同点：

1. 其环境责任保险制度的成功是建立在相应的社会基础之上的，法、美、德根据自己国家的法治状况、社会状况、市场状况等建立与自己国家的国情相适应的环境责任保险制度。
2. 建立完善的环境责任保险制度不是一蹴而就的，而是在长时间的探索过程中，根据公民的法律意识、国家的立法、市场的发展等情况不断发展以适应情况的需要。
3. 在环境责任保险制度的发展中，政府、市场和社会均扮演着重要角色，相辅相成，并不是单依靠某方面唱独角戏就可以完成这个制度的建立。所以，综上所述，我国的环境责任保险制度的发展可以根据以上几个国家的共同点来选择适合我国的建议。

四、完善我国环境责任保险制度的构想

1、确立强制性保险与任意性保险相结合的模式

以法律是否规定必须投保为准,可将保险分为强制性保险和任意性保险。实行自愿投保还是强制投保,实质上就是环境责任保险模式的选择,应该说这两种模式都各有利弊。强制责任保险模式可以在发生事故后及时地最大限度地保障受害人的利益,同时也可以减轻企业的负担。但是这一模式是公益性质的,要靠国家强制力保证执行,因而涉及到一个国家的法治状况问题,并且也会给国家财政带来负担。任意性保险模式的强制力明显弱于强制责任保险模式,其主要依靠企业自主投保,是一种比较自由的市场化运作,如果运作得好,可以开发出新的保险业务增长点。但这也存在着市场利益导向的问题,对于一些“不赚钱”的业务,可能开发的就少了。

2015年1月1日,我国开始实施新的《环境保护法》,对于环境保护作了更多新的规定,比如第17条完善了环境监测制度,第19条完善了环境影响评价制度,第20条完善了跨行政区污染防治制度,第29条增加生态保护红线规定,第63条明确排污许可管理制度等。但对于生态环境损害救济依然没有规定新的方式,但这也意味着我国的生态环境损害救济的法律法规仍有许多不足的地方。

其次,近年来我国的企业环保意识虽有提高,但仍然不强,大部分企业仍然认为投保只是增加成本的行为,想要继续采取任意性责任保险模式的话,推行效果可能仍然不好。

笔者认为,我国可以采取兼并式的环境责任保险模式,即强制性环境责任保险模式与任意性环境责任保险模式相结合的制度。具体来

说，对于高危险性的环境侵害行为采取强制责任保险模式，对于普通的环境侵害行为采取自愿投保方式。

对于从事高度危险、有毒、易于发生生态环境损害的行业或废弃物处置的企业强制其缴纳保险费投保。对于具有重大环境污染风险并被列入强制保险范围的企业单位，环保部门可以将其是否已经投保并能否提供污染责任保险凭证作为审批环境影响评价、验收环保设施、核发排污许可证、审查有毒化学品登记申请等环境行政许可的基本条件。这样可以通过环保部门的行政许可职能，促使具有重大环境污染风险的企业单位自觉融入保险机制²⁰。

对于普通行业和一般性事故所引起的生态环境损害，其环境污染相对较轻，原则上可采用自愿投保原则，由政府给予积极的鼓励与引导。

2、分类设置承保机构

关于环境责任保险模式的承保机构，目前国际上主要有三种模式：一是美国式的专门保险机构，即其于 1988 年成立的环境保护保险公司；二是意大利式的联保集团，即在 1990 年由 76 家保险公司组成的联合承保集团；三是英国式的非特殊承保机构，其环境责任保险由现有的财产保险公司自愿承保。

有学者认为，我国可以采取“公办民营”的策略来发展环境责任保险的承保机构，还有学者认为，就我国而言，由于我国幅员辽阔、

²⁰ 别涛、王彬，以社会化途径化解损害赔偿难题——环境污染责任保险法律制度研究系列谈之四[J]，中国环境报，2006：1

环保水准参差不齐，对生态环境损害责任保险应采取就地承保、风险分散的策略而由不同方式的承保机构来承办：对于突发性的生态环境损害行为，应采取英国的方式由现有的当地财产保险公司就地承直接承保；而于对持续性的生态环境损害行为，可借鉴美国的方式组建专门的政策性保险机构成功开展相应的业务²¹。笔者认为，当下在对我国环境责任保险承保机构的选择上应考虑我国的具体情况和发发展现状。首先，现在建立专门性的承保机构对我国政府来说会有多重的压力，在政府的财力、物力、人力上尚不足以承受；其次，我国对于建立专门性的承保机构的相关理论并不成熟，虽然有国外的成功先例可以借鉴，但每个国家的情况不同，要具体运用到我国来，还需要一套适用于我国的理论，若贸然建立，可能会走很多弯路。

保险公司作为经济实体，是以营利为目的，但环境责任强制险种具有非营利性，如果完全由保险公司自愿承保，很有可能出现有的险种没有公司愿意承保，保险公司只会选择对自己有利的险种承保。为了调和这两者的矛盾，笔者建议，对于赢利性较低的，如持续性环境污染环境事故，由国有控股保险公司来承保，对于突发性的生态环境损害行为，可由一般的商业保险公司来选择自愿承保。

3、逐步扩大承保范围

西方多数发达国家都经历了从只承保突发性环境责任保险事故，到既承保突发性保险事故又承保持续性保险事故的环境责任保险的发展历程。我国很多学者认为，持续性环境污染事故侵权持续时间长，

²¹ 周珂、刘红林. 论我国环境侵权责任保险制度的构建[J]. 载《政法论坛》，2003年第5期14页

侵权原因复杂，侵权责任分配极其困难，赔偿数额往往巨大，因此对持续性的环境事故污染造成的损害进行救济往往是比较困难的。

在确定我国环境责任保险范围时，应综合考虑受害人、保险人、被保险人的利益，通过环境污染责任保险的实施，真正达到“分担风险、保护受害者、维护社会和国家利益”的目的。如果范围过窄，对投保企业的环境风险转移得太少，易使企业失去投保积极性²²。因此，我国必须结合实际情况，在承保范围的确定上有所取舍。

鉴于我国目前的经济状况、法治状况、保险业水平以及企业和公民的环保意识不高，笔者认为，我国可考虑先将突发性环境污染事故列入环境责任保险的承保范围，待时间成熟，再将持续性环境污染事故也一并列入承保范围。

4、分类规定时效制度

环境污染的发生有潜伏性、缓慢性、累积性、因果关系不明显等特点，这些特点使保险人难以确定保险期内所发生之生态环境损害在将来的赔偿责任。保险时效制度是环境责任保险在我国推行发展的一个重要问题。

综合各位学者所述，目前世界流行的索赔时效有以下几种模式：一是行为发生制度，这种制度仅要求保险人在对发生在保险期间内的侵害行为造成的损害承担保险责任；二是保险合同直接确定索赔期间，保险人只为被保险人在保险合同规定的期间内提出的赔偿请求给

²² 别涛、王彬. 以社会化途径化解损害赔偿难题——环境污染责任保险法律制度研究系列谈之四[J]. 载《中国环境报》. 2006: 2

予赔偿；三是侵害结果发生在保险合同规定时间内，保险人才会赔偿受害人损失。我国学者大多推行第三种时效制度，认为第三种更有利于明确赔偿范围，减小损害是否属于赔偿范围的争议纠纷，并能防止保险人过重的负担。笔者认为我国发展环境责任保险制度的趋势是根据保险种类不同具体设计制度细则，比如对突发性侵害采取损害发生行为是否在保险合同期限内来设计时效制度，规定在比较短的时间；对渐进性的侵害以损害结果发生在保险期间内为基础设计时效制度，规定以较长的期间。

5、保险费率——实行自由费率与审批制结合

保险费率是保险费与保险金额的比率。根据2014年修正的《保险法》第136条规定：“关系社会公众利益的保险险种、依法实行强制保险的险种和新开发的人寿保险险种等的保险条款和保险费率，应当报国务院保险监督管理机构批准。国务院保险监督管理机构审批时，应当遵循保护社会公众利益和防止不正当竞争的原则。其他保险险种的保险条款和保险费率，应当报保险监督管理机构备案。”

有的学者认为，我国应该实行环境责任保险的自由费率制；有的学者认为，可以采用经验费率的方法来厘定保费，即首先使用某些先验分组变量对被保险人进行分组，形成若干个相对同质的风险集合，并厘定各组的先验保费，然后在此基础上根据被保险人的经验信息对其每年的续保保费进行调整，形成后验保费，最终形成以先验保费和

后验保费为基础的保险费率²³。还有的学者建议可以根据环保部门确定的投保企业的污染危险等级，分别适用不同的保险费率，实行差别费率制和可浮动的保险费率。

目前我国保险公司在环境责任保险的费率厘定的技术上尚未成熟，如果实行完全自由的市场费率制，由市场导向，很可能出现价格战，或者保险公司根据自己的利益来设定保险费率，造成市场混乱。而目前我国的保险费率是由国家直接规定的，实行固定费率制，并且是按行业划分的。这种有管理的差别费率的直接后果是保险质量不高、保险机械单一、保险人的承保能力弱化。笔者认为，环境责任保险的公益性很强，我国的环境责任保险尚处于起步阶段，有很多新类型的险种，可以考虑让保险人先根据市场及企业环境风险评估结果等拟定价格，再报保监会备案，实行自由费率制与审批制的结合。这样，保险公司既拥有了制定保险费率的自主权，政府又可进行适当的监督管理。

结语

在生态环境损害救济社会化的途径中，环境责任保险制度是最有效、最有操作性的制度之一。我国的环境责任保险制度依然在继续前进探索中，相信随着市场的发展和理论的成熟，我国可以建立一套适合自己的环境责任保险理论并付诸实践。

²³ 吴锐. 环境责任保险法律制度研究[D]. 甘肃: 兰州大学, 2013 年第 8 页

